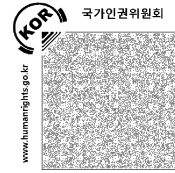


발 간 등 록 번 호

11-1620000-000887-10



# 2021

## 국가인권위원회

---

# 인권상황보고서

사람이 사람답게 사는 세상

국가인권위원회







## 국가인권위원회 로고와 심벌

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

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

2021년은 국가인권위원회 설립 20주년을 맞이한 해입니다.

우리 위원회는 지난 2001년 설립된 이래 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하기 위하여 노력을 기울여 왔습니다. 그러나 아직도 우리 사회에는 인권의 사각지대가 여전히 존재하며, 장기적으로 고민해야 하는 여러 인권 현안들이 남아있습니다.

한편, 2021년 내내 계속된 코로나19 사태의 장기화는 우리 사회에 미처 드러나지 않았던 많은 인권 문제를 선명하게 보여주는 계기가 되었습니다. 특히 이주민, 아동, 여성, 장애인, 노인, 사회복지시설 생활인 및 구금보호시설 수용자 등 우리 사회의 취약계층이라 불리는 사람들이 코로나19로 인하여 더욱 큰 어려움을 겪는 것을 보게 되었습니다.

그 밖에도 오늘날 우리 사회의 인권에 대한 감수성은 과거와 비교할 수 없을 정도로 높아졌고, 다양한 영역에서의 인권적 요구가 증가하고 있습니다. 언론중재법 개정안 논란, 낙태의 비범죄화, 방역과 집회시위의 자유 등 개별적이고 구체적인 사안에 대해서 사회 구성원들이 서로 다른 인권적 관점을 적용함으로써 인권의 충돌이나 갈등이 발생하고 있기도 합니다.

이러한 상황에서 2021년의 인권 상황을 돌아보는 것은 지난 20년간 우리 사회가 변화한 결과를 살펴보는 것인 동시에, 급변하는 인권 환경 속에서 개선이 필요한 인권 문제를 점검, 확인하는 일이기도 합니다. 이에 국가인권위원회는 독립적 인권전담기구로서 다시 새로운 20년을 맞이하는 시점에서 우리 사회의 전반적 인권 상황을 돌아보는 ‘2021 국가인권위원회 인권상황보고서’를 발간하게 되었습니다.

---

이 보고서는 인권의 관점에서 2021년 우리 사회의 주요 이슈들을 정리하고 평가하였습니다. 인간의 기본적인 자유와 관련한 문제, 사회적 소수자가 직면해야 했던 소외와 차별, 노동 현장에서 발생하는 인권침해, 미래사회에 중요하게 다루어질 인권 주제들과 북한인권 관련 사안을 살펴보고, 특히 코로나19로 인하여 우리 사회가 겪었던 어려움을 인권적 관점에서 정리하였습니다. 이를 통해 대한민국의 인권 상황을 평가하고 새롭게 제기되는 인권 문제를 점검함으로써 우리 사회의 인권 현실을 객관적으로 바라보고 나아갈 방향을 제시하고자 했습니다.

이 보고서에서 충분히 다루지 못한 논점들이 있을 수 있고, 또 어떤 부분에서는 인권적 관점에 따라 평가가 서로 다를 수도 있을 것입니다. 한 사회의 인권 문제를 종합적으로 기술하고 적절하게 평가하는 것은 매우 어렵고 조심스러운 작업이라는 것을 알고 있습니다. 그러나 다양한 이해관계를 가진 여러 사람들이 하나의 공동체를 이루며 살아가는 데 있어 인권의 관점에서 우리 사회의 주요 이슈들을 살펴보고, 나아가야 할 방향을 제시하려는 노력은 매우 중요하고도 꼭 필요한 일이라고 생각했습니다.

이 보고서를 발간하는 데 많은 관심과 기대를 보내주시고 적극적으로 의견을 개진해주신 시민사회 활동가, 전문가, 인권위원을 포함한 모든 분들께 감사의 말씀을 전합니다. 이 보고서가 우리 사회의 인권 현실을 되새겨 보고 우리 사회의 인권 보호와 증진에 기여할 수 있기를 바랍니다.

국가인권위원회는 앞으로도 인권의 버팀목으로서 사람이 사람답게 사는 세상을 만들기 위해 최선을 다하겠습니다.

2022년 6월

국가인권위원회 위원장 **송 두 환**

# CONTENTS

---

## 제1부

2021년 대한민국의 인권 상황 ..... 1

I. 들어가며 ..... 3

II. 한국의 인권 상황 2021: 시민들의 인식을 중심으로 ..... 5

## 제2부

2021년 주요 인권 상황과 평가 ..... 10

I. 인간의 기본적인 자유 보장 ..... 13

1. 생명권·신체의 자유 ..... 13

가. 2021년 인권 상황 ..... 13

나. 주요 주제 ..... 15

1) 사형제도 폐지 논의 ..... 15

2) 외국인보호소 보호장비 사용과 장기구금 문제 ..... 20

3) 경찰의 범죄 예방 및 피해자 보호 미흡 ..... 24

4) 일본군 '위안부' 관련 법원 판결과 역사 왜곡 논란 ..... 28

5) 체육계 학교 폭력 논란과 '폭력적 통제' ..... 32

2. 표현의 자유 ..... 36

가. 2021년 인권 상황 ..... 36

나. 주요 주제 ..... 38

1) 「국가보안법」 제7조 폐지 논의 ..... 38

2) 가짜뉴스와 언론중재법 개정안 논란 ..... 42

3) 모욕죄 비범죄화 논란 ..... 46

3. 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 .....	50
가. 2021년 인권 상황 .....	50
나. 주요 주제 .....	52
1) 수사기관 「전기통신사업법」 통신자료 제공 논란 .....	52
2) 공공장소 CCTV 얼굴인식과 인권침해 논란 .....	56
3) 데이터 이동권 활용 논란 .....	60

## II. 다양한 사회 구성원의 존엄과 가치 존중 ..... 63

1. 혐오와 차별 대응을 위한 노력 .....	63
가. 2021년 인권 상황 .....	63
나. 성소수자 차별 해소를 위한 노력 .....	65
다. 주요 주제 .....	68
1) 포괄적 차별금지법 제정을 위한 노력 .....	68
2) 성소수자에 대한 혐오표현 .....	72
3) 이슬람 사원, 장애인거주시설 설치 반대와 혐오 .....	76
2. 장애인 .....	81
가. 2021년 인권 상황 .....	81
나. 주요 주제 .....	82
1) 시설 내 장애인 학대 사건의 반복 .....	82
2) 장애인 탈시설화 진행 과정 .....	86
3) 부양의무자 의료급여 폐지 확대와 장애인등급제 실질적 폐지 논의 .....	89
4) 장애인 이동권과 디지털 접근권 .....	93
5) 발달장애인에 대한 노동착취 사건 등 인권침해와 차별 .....	96

# CONTENTS

---

3. 이주민·난민 .....	99
가. 2021년 인권 상황 .....	99
나. 주요 주제 .....	101
1) 아프간 난민 입국과 지원 과정에서 한계 .....	101
2) 고용허가제와 이주노동자 사업장 변경 제한 문제 .....	105
3) 미등록 이주 아동의 불안정한 지위와 체류자격 부여 .....	109
4. 여성 .....	113
가. 2021년 인권 상황 .....	113
나. 주요 주제 .....	114
1) 페미니스트 낙인과 여성 인권의 위축 .....	114
2) 스토킹처벌법 시행 .....	117
3) 직장 내 성차별과 성차별적 채용 관행 .....	121
5. 아동·청소년 .....	124
가. 2021년 인권 상황 .....	124
나. 주요 주제 .....	126
1) 아동학대 사건과 즉각분리제도 .....	126
2) 여수 현장실습생 사망사고와 현장실습제도 .....	130
3) 촉법소년과 아동사법제도 .....	134
4) 19세 미만 성폭력 피해자 진술녹화 증거능력 불인정 결정 .....	137
6. 노인 .....	140
가. 2021년 인권 상황 .....	140
나. 주요 주제 .....	141
1) 노인빈곤과 노인일자리사업 .....	141
2) 노인 돌봄의 공공성 .....	145
3) 노인학대의 급격한 증가 .....	148



7. 군인 .....	152
가. 2021년 인권 상황 .....	152
나. 주요 주제 .....	153
1) 연이은 성폭력 피해 부사관 사망 사건 .....	153
2) 성전환 부사관 강제전역과 사망 사건 .....	157
3) 육군 훈련소의 부실급식 제공, 일상생활의 과도한 제한 등 .....	161
4) 군사법원법 개정과 재판권 조정 .....	165
5) 군인권보호관 설치 .....	169

### Ⅲ. 노동이 보호받는 세상 ..... 173

1. 노동법령의 변화와 한계 .....	173
가. 2021년 인권 상황 .....	173
나. 주요 주제 .....	175
1) 중대재해처벌법의 제정과 한계 .....	175
2) ILO 핵심협약 비준과 노동법령 개정의 한계 .....	180
3) 플랫폼 종사자와 법적 사각지대 .....	183
4) 위험의 외주화와 계속되는 하도급 노동자들의 산업재해 사건 .....	187
2. 사업장 내 인권침해 .....	191
가. 2021년 인권 상황 .....	191
나. 주요 주제 .....	192
1) 산업현장 안전불감증 .....	192
2) 장시간 노동과 과로사 문제 .....	195
3) 직장 내 괴롭힘 문제 .....	199
4) 사업장 전자적 감시 문제 .....	203

# CONTENTS

---

<b>IV. 더 나은 미래 사회를 위한 기반 마련</b> .....	<b>207</b>
1. 인공지능과 인권 .....	207
가. 2021년 인권 상황 .....	207
나. 주요 주제 .....	209
1) 챗봇 '이루다 사태' 등 인공지능에 의한 차별과 혐오 현실화 .....	209
2) AI 면접 등 인공지능 활용의 공정성, 투명성 논란 .....	213
3) 인공지능 관련 법령 및 규범·지침 제정 본격화 .....	216
2. 기업과 인권 .....	219
가. 2021년 인권 상황 .....	219
나. 주요 주제 .....	220
1) ESG 도입 확대와 한계 .....	220
2) 해외 진출 한국 기업의 인권침해 .....	223
3. 지방자치단체와 인권기구 .....	227
4. 인권교육 .....	230
<b>V. 코로나19와 인권</b> .....	<b>235</b>
1. 2021년 인권 상황 .....	235
2. 주요 주제 .....	237
가. K-방역과 개인정보 보호 .....	237
나. PCR 검사, 백신접종 차별과 강제 논란 .....	241
다. 공공의료 체계의 과부하와 의료공백 .....	245
라. 방역을 이유로 한 집회 제한 .....	249

마. 코로나19 상황에서 취약계층의 고립 .....	253
바. 코로나19 사망자와 유가족의 인권 .....	258
사. 영업제한 조치에 따른 자영업자 피해 .....	262
아. 구급시설 코로나19 집단감염으로 본 과밀수용과 위기대응 문제 .....	266
자. 사회복지시설과 정신의료기관의 코호트 격리 .....	271
차. 방역을 이유로 한 사회복지시설과 정신의료기관 내 권리 제한 .....	276
<b>VI. 북한인권 .....</b>	<b>280</b>
1. 북한인권의 개념과 접근 .....	280
2. 주요 주제 .....	282
가. 코로나19와 북한주민 인권실태 .....	282
나. 대북전단 살포 규제와 관점의 충돌 .....	285
다. 북한인권법과 북한인권 관련 법·제도 .....	289
라. 북한이탈주민 지원제도의 현황과 한계 .....	292
<b>제3부</b>	
<b>2021년 되돌아볼 인권의 원칙 .....</b>	<b>296</b>

제 1 부

## 2021년 대한민국의 인권 상황



National Human Rights Commission of Korea

I 들어가며	3
II 한국의 인권 상황 2021: 시민들의 인식을 중심으로	5



2021 국가인권위원회  
인권상황보고서



# I. 들어가며

인권은 모든 사람의 삶의 문제와 연관되어 있다. 따라서 인권의 관점에서 우리 사회의 주요 이슈들을 살펴보고, 나아가야 할 방향을 제시하려는 노력은 매우 중요한 일이다. 그러나 인권 문제에 대한 인식은 개인이 처한 상황과 가치관에 따라 달라질 수 있기 때문에 한 사회의 인권 상황을 종합적으로 기술하는 것은 어려운 작업이 될 수밖에 없다. 마찬가지로 한 사회의 인권 수준이 전년도에 비해 나아졌는지, 악화했는지를 평가하는 것도 매우 어려운 일이다.

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

본 보고서는 「국가인권위원회법」 제29조 제1항<sup>1)</sup>에 따라, 2021년 인권 상황과 개선 대책을 기술하기 위해 2021년의 주요 인권 관련 사건과 문제를 선정하고, 이를 중심으로 현황과 평가로 나누어 기술했다. 물론, 국내 인권 상황 전반을 기술하기 위해서는 각 분야나 영역별로 주요 인권 이슈와 사건, 인권 보호를 위한 제도적 노력, 국제인권법적 상황 등을 세부적으로 나누어 살펴보는 것이 바람직할 것이다. 그러나 모든 개별 영역을 상세하게 살펴보기는 보고서의 지면과 분량상 한계가 있다. 따라서 영역별로 주요 주제를 선정하여,

1) 제29조(보고서 작성 등) ① 위원회는 해마다 전년도에의 활동 내용과 인권 상황 및 개선 대책에 관한 보고서를 작성하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다.

이를 중심으로 인권적 이슈와 해당 사건이 국내 인권 상황에 미친 영향을 검토했다.

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

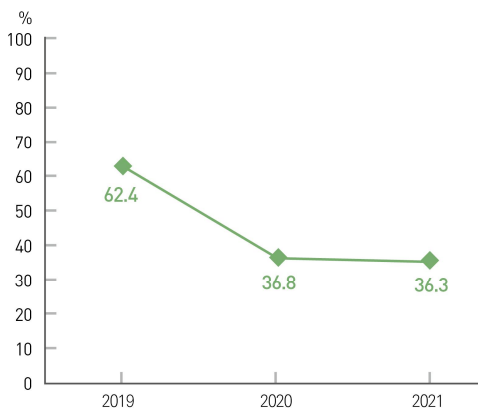


## II. 한국의 인권 상황 2021: 시민들의 인식을 중심으로

2020년부터 시작된 코로나19의 확산으로 전 세계는 생명·안전의 위협과 사회·경제적 위기를 경험했다. 한편으로 코로나19 상황은 일상에 존재하던 인권 문제를 더욱 확연하게 드러내는 계기가 되었다. 재난 상황에서 개인, 특히 사회적 소수자의 권리가 얼마나 취약해질 수 있는지가 드러났고, 그간 확인되지 못했던 인권의 사각지대가 노출되었다.

이는 인권에 관한 시민들의 인식, 태도와 관련한 조사에서도 확인할 수 있다. 국가인권위원회 국가인권실태조사(2021. 12.) 결과에 따르면, 지난 1년 전에 비해 우리나라의 인권 상황이 좋아지고 있다고 응답한 사람의 비중은 36.3%로 2020년 대비 0.5%p, 2019년 대비 26.1%p 감소한 수치이다.<sup>2)</sup>

**그래프** 인권 상황에 대한 평가 (2019-2021)



**통계표** 인권 상황에 대한 평가 (2019-2021)

구분(년)	2019	2020	2021
비율	62.4	36.8	36.3

주: 1) 1년 전에 비해 우리나라 인권 상황이 어떤지라는 질문에 '조금 좋아지고 있다'와 '많이 좋아지고 있다'는 응답자의 비율임.

2) 19세 이상 인구를 대상으로 함.

출처: 국가인권위원회, 「국가인권실태조사」, 2021.

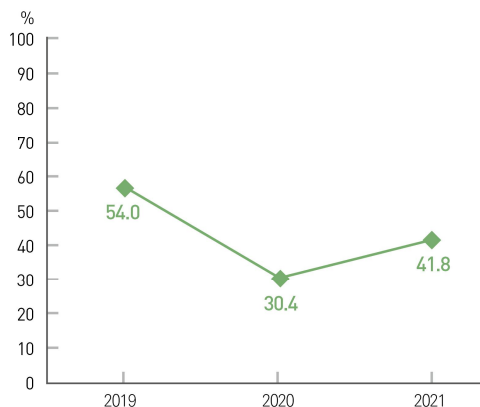
2) 이는 '많이'라고 응답한 경우와 '조금'이라고 응답한 경우를 합산한 통계치이다.

이러한 결과는 코로나19라는 재난 상황에서 시행된 강력한 방역 조치에 따라 사람들이 인권 상황이 개선되고 있다고 느끼기 어려웠기 때문이라고 추정된다. 일반적으로 국가적 비상 상황은 자유의 제약, 사회적 약자들에 대한 보호의 약화, 노동·교육 등 여러 분야에서 불평등 심화 등 다양한 인권 문제가 제기되는 계기가 되곤 한다.

그에 비해 현시점에서 우리나라 인권 상황이 크게 달라지지 않거나 다소 개선되었다는 평가 또한 존재한다. 한국 사회에서 인권침해<sup>3)</sup>가 얼마나 심각하다고 생각하는지라는 질문에 대한 응답 비율 추이를 살펴보면, ‘심각하다(매우+다소)’는 응답이 41.8%로 ‘심각하지 않다(별로+전혀)’는 응답 58.2%에 비해 낮게 나타났다. 인권침해가 심각하다는 응답은 2019년(54%)에 비해서는 낮고, 2020년(30.4%)에 비해서는 높은 수준을 보인다.

마찬가지로 한국 사회에서 차별이 얼마나 심각하다고 생각하는지라는 질문에 대한 응답 비율 추이를 살펴보면, ‘차별이 심각하다(매우+다소)’는 47.4%로 ‘차별이 심각하지 않다(별로+전혀)’의 52.6%에 비해 낮다. 연도별 추이를 보면 차별이 심각하다는 응답은 2019년(69.1%)에 비해 감소했으나, 2020년(36.7%)에 비해서는 증가했다.

그래프 인권침해 심각성에 대한 인식 (2019-2021)



통계표 인권침해 심각성에 대한 인식 (2019-2021)

(%)			
구분(년)	2019	2020	2021
비율	54.0	30.4	41.8

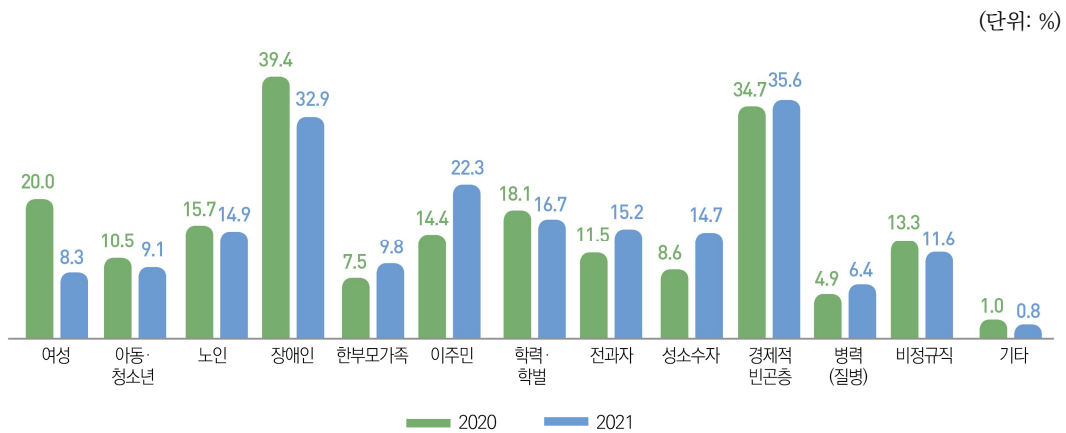
주: 1) 우리나라에서 인권침해가 어느 정도인지라는 질문에 대해 '다소 심각하다'와 '매우 심각하다'는 응답 비율임.  
 2) 19세 이상 인구를 대상으로 함.  
 출처: 국가인권위원회, 「국가인권실태조사」, 2021.

3) 여기에서 인권침해는 인간으로서 누려야 할 기본적인 자유와 권리를 제한하는 것을 말한다.

인권에 관한 생각과 의견이나 인권 관련 경험은 인구학적 배경이나 사회·경제적 배경에 따라 큰 차이를 보이기도 한다. 국가인권위원회 국가인권실태조사(2021. 12.)에 따르면, 젊은 세대일수록 상대적으로 다른 세대에 비해 인권에 관심이 많거나 인권 지식이 보다 많다고 해석할 수 있다. 나아가, 본인의 인권이 존중받는 정도를 묻는 질문의 응답을 살펴 보면 젊은 세대일수록 자신의 인권이 존중받고 있다고 느끼는 비율이 높았다. 인구학적 배경별로 보았을 때 자신의 인권이 존중받는다고 응답한 비율이 가장 높은 집단은 20~30대 남성 집단(84.8%)인 반면, 자신의 인권이 존중받고 있다는 평가 비율이 가장 낮은 집단은 60대 이상 여성 집단(79.2%)이었다.

한편, ‘인권침해나 차별을 많이 받는 대상이 누구라고 생각하는지’라는 질문의 응답 비율을 살펴보면, 인권침해나 차별을 가장 많이 받을 것으로 생각한다는 집단은 경제적 빈곤층(35.6%), 장애인(32.9%), 이주민(22.3%) 순으로 나타났다. 이는 2020년도의 응답 결과가 장애인(39.4%), 경제적 빈곤층(34.7%), 여성(20.0%) 순이었던 것과 차이를 보인다.

그림 1-1 인권침해와 차별의 취약집단 응답 비율 추이



주: 1) 누가 인권침해나 차별을 많이 받는다고 생각하는지라는 질문에 대한 응답 비율을 보여줌. 1순위와 2순위를 종합한 결과임.  
2) 19세 이상 인구를 대상으로 함.  
출처: 국가인권위원회, 「국가인권실태조사」, 2021.

혐오표현(hate speech)에 노출된 경험은 다소 감소하고 있지만 여전히 혐오표현을 보거나 들었다는 경험은 절반 이상을 차지한다. 혐오표현의 대상은 젠더 이슈뿐만 아니라 연령, 장애, 난민, 종교, 성지향성, 이주 등 광범위하다.<sup>4)</sup> 혐오표현이 심각하다고 보는 의견과 심각하지 않다고 보는 의견이 55 대 45로 나뉘지만, 혐오표현의 법적 규제는 60% 이상이 찬성하고 있다.

약자·소수자에게 편견과 혐오를 가졌는지, 아니면 포용적이고 관용적인 인식을 가졌는지를 간명하게 보여주는 지표로 ‘사회적 거리감’을 상정할 수 있다. 2020년 사회적 거리감<sup>5)</sup> 조사 결과에 따르면 ‘이웃이 되기 불편한’ 사회적 집단은 성소수자(47.9%), 난민(44.9%), 북한이탈주민(25.5%), 이주노동자(21.6%), 장애인(9.6%), 결혼이주민(9.5%) 순이었다.

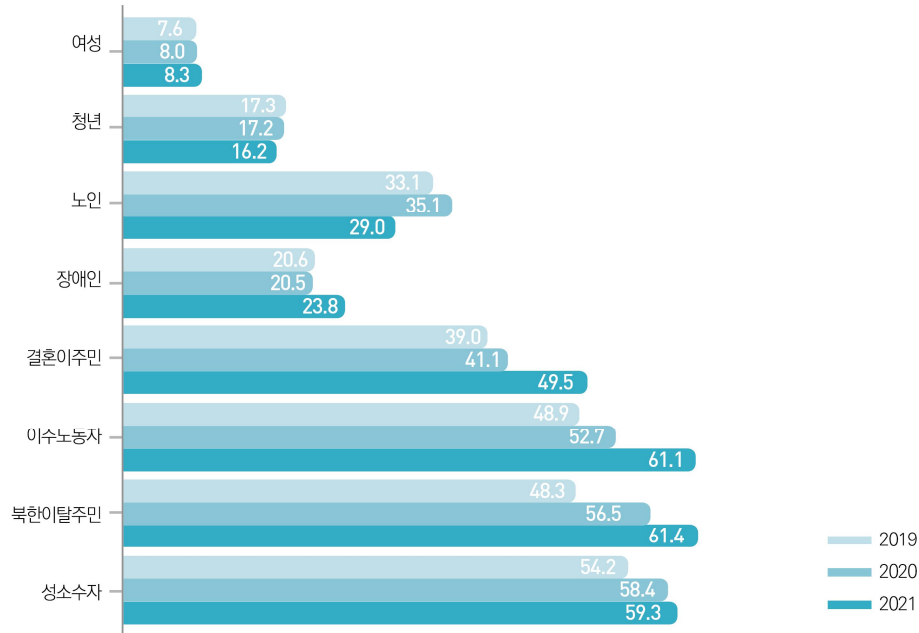
한편 2021년 조사 결과 ‘선출직 정치인이 되는 것이 불편한’ 사회적 소수자·약자에게 느끼는 사회적 거리감은 북한이탈주민(61.4%), 이주노동자(61.1%), 성소수자(59.3%), 결혼이주민(49.5%) 순으로 나타났다. 반면 여성(8.3%)과 청년(16.2%)은 불편함을 느낀다는 비율이 높지 않아 사회적 거리감이 비교적 낮게 나타났으며, 장애인(23.8%)과 노인(29.0%)의 경우 23~29%로 중간 이하 수준이다.

4) 혐오표현의 문제에 대해서는 제2부 해당 주제에서 구체적으로 검토한다.

5) 이웃이 되는 것에 불편하다는 감정을 갖는 사회적 집단, 나와 친구가 되는 것을 불편하게 생각한다는 집단 질문.

그림 1-2 선출직 정치인 약자·소수자의 사회적 거리감 시계열 추이

(단위: %)



주: 1) 어떤 집단이 선출직 정치인이 되는 것이 불편한지를 묻는 질문에 '불편하다(매우+다소)'는 응답자 비율임.

2) 19세 이상 인구를 대상으로 함.

출처: 국가인권위원회, 「국가인권실태조사」, 2021.

이들 통계에서 나타난 시민들의 인식은 주관적 측면을 측정된 것으로 한국 인권 상황의 모든 면을 설명할 수는 없지만, 일련의 인권 제도가 일상생활 속에서 실제로 작동하는지에 그 시사점을 도출할 수 있는 중요한 정보이다. 다만 이 같은 통계가 구체적으로 어떤 의미가 있는지 세부적으로 검토하는 것은 추후 과제로 두고, 제2부에서는 주요 분야, 영역별 인권 상황과 주제를 기술하고자 한다.

제2부

2021년 주요 인권 상황과 평가



I 인간의 기본적인 자유 보장	13
II 다양한 사회 구성원의 존엄과 가치 존중	63
III 노동이 보호받는 세상	173
IV 더 나은 미래 사회를 위한 기반 마련	207
V 코로나19와 인권	235
VI 북한인권	280



2021 국가인권위원회  
인권상황보고서





# I. 인간의 기본적인 자유 보장

## 1. 생명권·신체의 자유

### 가. 2021년 인권 상황

생명권과 신체의 자유는 인간에게 가장 기본적이며 중요한 권리이다. 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights) 제3조는 모든 사람에게 생명권과 신체의 자유, 안전을 누릴 권리가 있음을 공표하고 있다. 유엔 자유권규약위원회(HRC)도 2014년 일반논평 35호 ‘신체의 자유와 안전’을 통해 생명권과 신체의 자유는 세계인권선언에 따라 보호받는 첫 번째 실체적 권리로서, 개인과 사회 전체에 매우 중요하다고 밝혔다. 또한, 신체의 자유와 안전은 그 자체가 중요하기도 하지만, 역사적으로 신체의 자유와 안전의 박탈은 기타 권리의 향유를 저해하는 주요 수단으로 사용됐다는 이유에서도 중요하다고 지적했다.

생명권은 유예할 수 없는 절대적 권리이며, 개인에게 있어 보호되어 할 핵심적인 권리이다. 생명권은 모든 인간에게 내재하는 권리 그 자체로서도 가장 중요하지만, 기타 모든 인권의 향유를 위한 전제조건이기도 하다. 한편, 신체의 자유는 전통적으로 국가에 의한 신체적 구속으로부터의 자유에 관한 것으로, 우리나라 헌법은 신체의 자유와 관련하여 죄형법정주의, 적법절차의 원칙, 진술거부권, 변호인의 조력을 받을 권리 등을 규정하고 있다.

노예제 폐지, 법치주의, 자의적인 전쟁에 반대하는 평화주의, 빈곤과 질병을 제거하기 위한 구호단체 활동 등은 생명권과 신체의 자유를 보호하려는 노력이라고 할 수 있다.

사형제 폐지와 관련한 논란, 낙태죄 비범죄화, 안락사 허용 논란, 구금시설의 과밀 수용, 미등록체류자의 보호 절차도 오랜 기간 문제가 된 주제들이다. 다만, 오늘날 한국 사회에서 생명권과 신체의 자유는 새로운 형태의 문제가 되고 있다.

인구 10만 명 당 자살률은 2020년에도 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 가장 높은 수준이었고,<sup>6)</sup> 아동학대 또는 ‘친밀한 관계에서의 폭력’에 따른 피해사례가 알려져 사회적 문제가 되기도 했다. 무엇보다 코로나19 감염병 유행이라는 재난 상황은 감염병으로부터 안전할 권리, 나아가 생명권을 보호하기 위한 정부의 정책을 요구하게 했고, 감염병의 유행을 예방하기 위한 조치는 또 다른 권리를 제한하는 결과를 가져왔다.

이와 같은 다양한 문제에 비추어볼 때 오늘날 생명권과 신체의 자유를 논의하는 데는 국가가 직접 생명권과 신체의 자유를 침해하는 문제만이 아니라, 더 나아가 국가가 다른 위험으로부터 국민의 생명과 신체를 보호하기 위한 역할을 적절하게 수행하는지도 중요하게 다루어질 수밖에 없다. 이는 2021년의 특수한 상황이라기보다는 향후에도 계속될 추세로 보인다.

본 보고서에서 다루는 다른 영역의 많은 주제도 신체의 자유나 생명권과 관련되어 있다. 다만 다른 여러 주제는 더 연관성이 높은 영역에서 서술하도록 하고, ‘생명권·신체의 자유’ 영역에서는 사형제도, 구금 등 비교적 전통적으로 생명권, 신체의 자유로 분류되는 주제를 중심으로 검토하기로 한다.

---

6) 보건복지부, “2021 자살예방백서”, 2021. 7.

## 나. 주요 주제

### 1) 사형제도 폐지 논의

#### 가) 세 번째 사형제 헌법소원 결정을 앞둔 대한민국 상황

국제앰네스티에 따르면 ‘사실상 사형폐지국’<sup>7)</sup> 28개국을 포함한 144개 국가가 사형 폐지국이며, 사형유지국은 55개 국가이다. 우리나라는 1997년 이후 20년 이상 사형을 집행하지 않아 ‘사실상 사형폐지국’으로 분류되고 있다. 법원행정처 발간 ‘2021 사법연감’에 따르면, 2020년 중 형사사건으로 사형이 선고된 적은 없다. 또한 대한민국 법원 대국민 서비스 사이트의 ‘법원통계월보’에 따르면, 2021년 중 상고심과 항소심에서 사형이 선고된 적도 없다. 2020년 기준 수형 중인 사형수는 56명이다.<sup>8)</sup>

법원은 2021년 3월 서울 노원구에서 세 모녀를 살해한 피고인에 대한 2심 선고에서, 1심과 마찬가지로 무기징역을 선고하면서 “사형선고가 마땅하나, 한국이 실질적인 사형 폐지국이므로 형벌로서의 실효성을 상실해 무기징역을 선고할 수밖에 없다”라는 입장과 함께 “가석방이 허용되어서는 안 된다”라는 의견을 명시한 바 있다. 사법부도 우리나라가 사실상 사형폐지국이라는 점을 명확히 인식하고 있다는 점을 보여준다.

헌법재판소는 1996년 11월 28일 95헌바1 사건(「형법」 제250조 등 위헌소원)과 2010년 2월 25일 2008헌가23 사건(「형법」 제41조 등 위헌제청)에서 사형제도에 대해 합헌 결정을 내린 바 있다. 하지만 2019년 2월 12일 사형제도를 규정한 「형법」 제41조 제1호 등은 헌법소원(2019헌바59호 사건)이 제기되어 심리절차가 진행 중인 만큼 또다시 사형 제도 존폐를 결정해야 하는 상황이다.

그동안 국제사회는 대한민국 정부에 사형제도 폐지를 지속적으로 권고해 왔다. 국가인권위원회 역시 2005년 사형제도 폐지에 관한 의견표명을 시작으로 2018년 「사형폐지를 위한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」에 가입할 것을 국무총리와

7) 국제앰네스티는 ‘사실상 사형폐지국’(Abolitionist in practice)으로 일반 범죄를 대상으로 한 사형제도를 유지하고는 있으나, 지난 10년간 사형을 집행하지 않았고, 사형을 집행하지 않는 정책이 있거나 관행이 정립된 것으로 믿어지는 국가를 말한다.

8) 법무부, “2021 교정통계연보”, 2021. 7.

외교부장관, 법무부장관에게 권고했으며, 2021년 2월에는 헌법재판소에 사형제 헌법 소원과 관련하여 사형제도 폐지 의견을 제출했다. 대한민국 정부는 2020년 11월 16일 제75차 유엔총회 제46차 정기회의에서 ‘사형집행 모라토리엄’(Moratorium on the use of the death penalty)<sup>9)</sup> 결의안에 처음으로 찬성했다.

다만 정부는 사형제 폐지 여부가 국가형벌권의 근본과 관련된 중요한 문제이므로, 사형제 폐지를 둘러싼 사회적 논란과 사형의 형사정책적 기능, 국민 여론과 법 감정, 국내외 상황 등을 종합적으로 고려하여 신중 검토해야 한다는 입장을 고수하고 있다. 법무부도 2021년 1월 14일 헌법재판소에 사형제 헌법소원에 합헌 의견을 전달했다.

한편 국회에서는 「사형 폐지에 관한 특별법안」이 2020년 3월 4일 법제사법위원회에 상정되었으나 20대 국회의 임기 만료로 폐기되었고, 2021년 10월 7일 같은 법안이 법제사법위원회에 접수된 상태로 사형제 폐지를 위한 활동이 진행되고 있다. 반면에 2020년 6월 30일 흉악범죄와 반인륜범죄를 저질러 사형을 선고받은 경우 6개월 이내에 집행하도록 하는 내용을 골자로 하는 「형사소송법 일부개정법률안」이 발의된 바 있다.

#### 나) 사형제도를 둘러싼 오랜 논쟁

헌법재판소는 2010년의 사형제도 합헌 결정에서, 사형제는 극악한 범죄에 대한 정당한 응보이자 침해최소성의 원칙에 어긋나지 않고 입법 목적을 달성하기 위한 정당한 수단이자 국민의 정의 관념에 부합한다고 평가했다. 이는 국가인권위원회가 2018년 「사형제도 폐지 및 대체형벌 실태조사」를 통해 수행한 조사에서 사형제도를 당장 폐지(4.4%) 또는 향후 폐지해야 한다(15.9%)는 의견보다는 사형제도를 유지해야 하나 집행이나 선고에 신중해야 한다는 의견(59.8%)과 사형제도를 반드시 유지·강화해야 한다는 의견(19.9%)이 많은 것으로 나타난 것과 궤를 같이한다고 할 수 있다.

그러나 국가는 생명권을 보호, 보장할 의무만을 부담할 뿐 이를 박탈할 권한은 없다는 견해도 있다. 헌법재판소가 인정하고 있는 바와 같이 인간의 생명은 고귀하고, 이 세상에서 무엇과도 바꿀 수 없는 존엄한 인간 존재의 근원이며, 생명권은 모든 기본권의 전제로서

9) 사형집행 모라토리엄은 사형집행 일시유예를 의미하며, 유엔총회에서 사형제도 폐지를 목적으로 채택한 결의안이다.

가능하는 기본권 중의 기본권이기 때문이다. 사형의 집행은 이미 범행이 종료되어 상당한 시간이 흐른 뒤에 무방비 상태에 놓인 인간의 목숨을 인위적으로 빼앗는 형태의 처벌이라는 점, 사형 집행 방법은 물론, 사형 집행을 대기하게 만드는 것 자체로 정신적 고통과 극도의 공포를 불러일으킨다는 점에서 비인도적인 형벌임은 명확하다. 이는 「세계인권선언」 제3조와 자유권 규약 제6조(ICCPR)<sup>10)</sup>, 사형제도 폐지를 위한 국제적 약속으로 한 「자유권 규약 제2선택의정서」 등을 통해 국제사회에서 보편적으로 받아들여지고 있다.

범죄의 억지력은 사형제 찬반 논쟁에서 자주 다루지는 쟁점이다. 헌법재판소는 2010년 사형제도 합헌 결정에서 사형이 중대한 범죄를 저지른 범죄인의 재범 가능성을 영구히 차단함으로써 사회를 방어하려는 것이라는 입장을 통해 사형의 범죄 억지력을 인정한 바 있다. 실제 사형제도 유지를 주장하는 관점에서는 사형제도가 일반 국민에게 두려움을 주어 강력범죄를 예방할 수 있다는 점을 강조한다.

사형제도의 범죄 억지력에 관한 입장은 2018년 국가인권위원회 실태조사 결과에서도 확인할 수 있다. 사형제도 유지에 찬성하는 이유를 묻는 질문의 응답을 살펴보면 ‘사형을 폐지하면 흉악범죄가 증가할 것(23.5%)’, ‘다른 범죄자들에게 형사처벌의 두려움을 주어 범죄를 억지할 수 있기 때문(23.3%)’이라는 응답이 가장 높게 나타났다.

그러나 사형제도가 범죄 억지와 예방에 효과가 있다는 점은 국내외에서 검증된 바는 없다. 우리나라의 경우, 사형이 집행되지 않았던 2009년부터 2018년까지 10년 동안 살인은 41.3%, 강도는 87.3% 감소했고, 2019년 한국형사정책연구원에서 사형확정자 32명을 대상으로 진행한 인터뷰에 따르면, 대부분의 사형확정자는 사건 당시 처벌은 생각하지 않았고 술에 취했거나 화가 나서 정신이 없었다고 응답했으며, 처벌에 관한 생각이 있었다고 대답한 사형확정자도 사건 당시가 아니라, 사건이 끝나고 난 뒤에 처벌에 관한 생각이 들었다고 진술했다.

마지막으로 고려해야 할 부분은 오판으로 사형 판결이 이루어질 가능성이다. 우리나라의 경우, 1974년 대법원에서 사형 선고가 내려진 지 만 하루도 되지 않아 처형당한 ‘인혁당 재건위 사건’의 희생자들이 2007년 재심에서 무죄를 선고받았고, 1950년 6·25 전쟁 초기

10) 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 ‘자유권 규약’)

북한군에 협력할 것을 꾀했다는 혐의로 사형을 당한 보도연맹원들도 사형 집행 70년 만에 재심을 통해 무죄를 선고받은 바 있다. 미국 사형정보센터(Death Penalty Information Center)의 자료에 따르면 미국의 경우 1973년부터 2018년 8월 31일까지 162명의 사형수가 재심 등을 통해 무죄판결을 받아 석방되었으며, 2014년 미국 국립과학아카데미(National Academy of Science) 보고서에 따르면 사형수 중 약 4%가 무고한 사람으로 사형의 오심 가능성을 크게 보고 있다.

물론 재판의 가능성은 모든 형사 절차에도 존재하고, 수사의 과학화와 사법절차를 개선하면 재판 가능성은 최소화할 수 있기 때문에 극히 부분적인 재판의 우려로 사형제도 전체를 부정하는 것은 무리라는 주장도 있다.

#### 다) 사형제도 폐지와 대체형벌 도입 검토 필요성

국가인권위원회의 2018년 조사에서 사형제도를 유지해야 하나 집행이나 선고에 신중해야 한다는 의견(59.8%)과 사형제도를 반드시 유지·강화해야 한다는 의견(19.9%)이 많은 것으로 나타났다. 다만 적절한 대체형벌 도입을 전제로 사형제도 폐지 동의 여부를 물었을 때 66.9%가 사형제도 폐지에 동의했다. 이는 대체형벌 도입을 통해 사형제도 폐지가 공감대를 형성할 수 있음을 보여준다.

국회는 제15대부터 지속해서 사형폐지특별법안을 발의하면서 사형의 대체형벌로 무기징역(15, 16대), 절대적 종신형(17~21대)을 제안하고 있지만, 헌법재판소는 2010년 사형제도 합헌 결정에서 가석방의 가능성이 없는 절대적 종신형 역시 자연사할 때까지 수용자를 구금한다는 점에서 사형에 못지않은 형벌이고, 수형자와 공동체의 연대성을 영원히 단절한다는 비판을 면하기 어렵다고 언급했다.

국가인권위원회는 2005년 4월 6일 사형제도 폐지와 함께, 감형·가석방 없는 종신형 제도, 일정 기간 감형·가석방 없는 무기형제도, 전쟁 시 사형제도의 예외적 유지 등의 방안이 검토될 수 있는 만큼 이들 조치의 채택 여부는 국회가 입법과정에서 고려해야 할 것이라는 의견을 표명했다.

해외의 경우, 사형을 폐지하고 종신형을 유지하고 있는 국가 중 다수는 일정한 구금 기간이 지나면 종신형을 재검토할 수 있는 상대적 종신형을 도입하고 있다. 미국 등은

가석방이 허용되지 않는 절대적 종신형을 시행하고 있고, 스페인 등 종신형 없이 유기형 제도만을 채택하는 국가도 있다.

이처럼 사형을 대체해 형벌적 목적을 달성하는 방안을 고려할 수 있다면, 국내 형벌 체계나 운영 현황, 피해자나 국민 법 감정, 해외사례, 헌법과 국제인권기준 등을 종합적으로 고려해 대체형벌을 마련할 필요가 있다.



## 2) 외국인보호소 보호장비 사용과 장기구금 문제

### 가) 화성외국인보호소의 부당한 보호장비 사용과 비판

출입국관리법 위반으로 강제퇴거 대상이 되어 '보호'된 외국인은 국내에 있는 외국인 보호소에서 출국 전까지 대기하게 된다. 보호된 외국인이 외국인보호소에서 대기하는 평균 기간은 10일 내외인 것으로 알려져 있으나, 난민 신청, 잔여재산 처분, 각종 계약 관계의 청산과 신변 정리 등을 이유로 장기기간 대기하는 경우가 발생하기도 한다. 2021년 7월 말 기준 화성, 청주 외국인보호소의 보호외국인 394명 중 2개월 이상 보호된 외국인은 55명, 1년 이상 보호된 외국인은 12명에 이른다고 알려졌다.<sup>11)</sup>

모로코 국적의 외국인 N씨는 2021년 3월부터 2022년 초까지 화성외국인보호소에 보호되었다. N씨는 정신적, 정서적 불안 상태를 겪으며 정신과적 치료가 요구되는 상황이었는데, 2021년 3~6월 난동, 지시불응, 기물파손 등의 이유로 총 12차례 특별계호(독방 처우)되었다. 또한 화성외국인보호소는 N씨의 위협적인 행동에 대응하여 여러 차례 보호장비를 사용하기도 했다.

2021년 9월 29일 다수의 언론이 보호장비가 사용된 N씨의 모습이 담긴 폐쇄회로텔레비전(CCTV) 영상을 보도하면서, 공무원에 의한 '가혹행위' 논란이 일었다. 주로 문제가 된 부분은 N씨의 두 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤 포승과 뒷수갑을 연결하여 묶은 행위(일명 '새우껍기')이었고, 여러 언론은 약 1년 전 유사한 사례를 인권침해라고 판단한 국가인권위원회의 결정<sup>12)</sup>을 함께 보도하기도 했다. 법무부는 그다음 날 즉시 설명자료를 배포하며 N씨의 문제행동에 대응하여 안전 확보를 위한 불가피한 조치였다는 입장을 발표했다.<sup>13)</sup> 법무부의 설명자료에는 N씨의 공격적 성향을 추측하게 하는 입소 전 행적과 N씨의 시설 훼손 모습 등이 담긴 CCTV 영상이 포함되었다.

N씨의 대리인과 인권단체는 화성외국인보호소의 보호장비 사용과 특별계호 조치, 법무부의 대응을 두고, '한국판 관타나모', '고문 행위', '외국인 혐오 조장'이라며 강도

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

12) 국가인권위원회 2020. 4. 29. 19진정0360200 결정

13) 법무부 보도설명자료, 2021. 9. 29.



높게 비판했다.<sup>14)</sup> 한편, 국가인권위원회는 2021년 10월과 12월 ‘새우껍기’ 방식의 보호장비 사용은 규정 외의 방법으로 N씨의 인권을 침해하며, 징계의 의미가 있는 특별계호의 절차도 개선이 필요하다고 결정했다. 또한 법무부 장관에게 N씨가 안정적인 상황에서 정신 질환을 치료받을 수 있도록 보호일시해제 등 필요한 조치를 취할 것을 권고했다.<sup>15)</sup>

법무부도 2021년 11월 이 사건의 자체 조사 결과와 개선방안을 발표하면서 N씨에게 법령상 근거가 없는 방법으로 보호장비를 사용한 것이 인권침해임을 인정하고, 보호장비 사용 규정과 특별계호 절차 규정을 개선하겠다고 밝혔다.<sup>16)</sup> 다만 N씨에 대한 보호일시해제 조치는 2021년 말까지 이루어지지 않았는데, 이를 두고 인권단체들은 2021년 말까지 비판을 계속했다.<sup>17)</sup> 세계고문방지기구(OMCT)도 한국 정부에 N씨에 대한 피해 회복 조치와 함께 가해 공무원에 대한 수사가 이루어져야 한다는 서한을 보낸 바 있다.

#### 나) 출입국관리법령의 구체화 필요성

외국인보호소에서 보호장비 사용과 특별계호 문제는 과거에도 여러 차례 지적된 바 있다. 이번 N씨의 사례에서 특히 문제가 된 ‘새우껍기’ 방법의 포승 사용은 법령상 근거가 없는 사용 방법으로 인간으로서 가져야 할 최소한의 존엄에 부합하지 않는 비인도적인 조치이다. 또한, 화성외국인보호소가 N씨에게 특별계호를 실시하면서 그 사유로 안내한 사항은 법령에서 정하는 바에 비추어볼 때 지나치게 간략하거나 일부 누락되어 있고, 의견진술 기회도 부여하지 않았다는 문제가 있다. 이는 국가인권위원회의 결정 이후 법무부도 인정한 사항으로 현시점에서 특별히 다른 의견이 제시되지는 않고 있다.

현행 「출입국관리법」과 「외국인보호규칙」, 「외국인보호규칙 시행세칙」은 보호장비 사용 방법과 관련하여 수갑에 대해서만 그 방법을 열거하고 있을 뿐, 포승은 유의사항 이외에 구체적인 사용 방법이나 한계를 규정하고 있지 않다. 또한, 직무집행 방해나 지시 불이행 시 제재로서의 특별계호는 사실상 과거 행동에 대한 불이익이라는 징벌적 성격이

14) 외국인보호소 고문사건 대응 공동대책위원회(66개 시민사회단체 및 연대체) 기자회견, 2021. 9. 29.과 2021. 12. 23. 등  
15) 국가인권위원회 2021. 10. 8. 21진정0451000·21진정0477800(병합) 결정; 국가인권위원회 2021. 12. 3. 21진정 0520600 결정

16) 법무부 보도자료, 2021. 11. 1.

17) 외국인보호소 고문사건 대응 공동대책위원회(66개 시민사회단체 및 연대체) 기자회견, 2021. 12. 23.

있다. 따라서 대상자에게 충분한 설명과 의견진술 기회 부여, 이의제기 절차 등이 필요하나, 현행 법령에는 이와 같은 사항이 별도로 규정되어 있다고 보기는 부족하다. 이와 같은 법규의 문제는 이번 N씨와 같은 문제를 야기할 수 있으므로 개정이 필요하다.

한편 N씨의 정신과적 불안 상태에 대해서 외국인보호소가 적절한 의료처우를 했는지, N씨의 심리상태가 보호일시해제 등이 필요한 상태인지에 대해서는 국가인권위원회의 결정이 있었지만, 2021년 말까지 법무부가 검토하고 있는 상태였다.<sup>18)</sup> 또한, 보호 외국인에 대한 보호장비 사용의 필요성, 법무부의 입장 발표 시 과도한 정보 공개 등과 관련하여서도 비판이 있었다.<sup>19)</sup>

#### 다) 일시보호시설에서의 장기구금 문제

그런데 이번 N씨의 사례에서, 특히 보호장비 사용 영상이 공개되고, 이미 유사사례에서도 인권침해 지적이 있었다는 사실이 알려지면서, 인권단체와 국회, 언론을 중심으로 외국인보호소의 운영 방법과 목적 자체에 강한 비판이 제기되었다. 일시보호를 위한 시설을 전제한 현행 외국인보호소 시설과 관련 규정은 장기 보호 중인 외국인의 의료 접근권, 외부교통권, 사회에서의 권리관계 청산 문제 등 권리 보호와 질서유지 사이에 적절한 기준이 되지 못하고 있다는 것이다.

강제퇴거 대상 외국인은 출입국관리법령을 위반하기는 했지만, 형사상 범죄를 저지른 사람은 아니다. 이에 강제퇴거 대상 외국인을 대상으로 한 행정구금 과정인 ‘신병확보’와 ‘보호’는 형사상 체포와 달리 법관의 통제 없이 출입국관리 공무원이 간이한 절차로 수행하고 있다. 또한, 외국인보호소는 엄밀한 의미의 구금시설이 아님에도, 보호된 외국인들에 대한 처우는 구금을 중심으로 운영되고 있다. 외국인보호소의 생활거실의 쇠창살과 CCTV는 이를 상징한다고 지적되기도 했다.<sup>20)</sup>

헌법재판소도 2016년과 2018년 「출입국관리법」상 보호제도 자체의 위헌성을 심의한 바 있다. 두 차례의 결정에서 헌법재판소는 「출입국관리법」상 보호제도가 위헌이라고

18) 법무부는 2022. 2. 9. N씨에 대해 보호일시해제하였다.

19) 한겨레, “‘새우깡기’ 해명하며 외국인 혐오 조장하는 법무부”, 2021. 9. 30.

20) 국가인권위원회 보도자료, 2018. 4. 2.

결정하지는 않았지만, 현재 2016. 4. 28. 선고 2013헌바196 결정에서는 「출입국관리법」상 보호제도 자체의 위헌성을 두고 헌법재판관 사이에 견해차가 크게 노출되었다. 해당 사건에서 재판관 4인은 반대의견으로 출입국관리법상 보호기간의 상한이 설정되지 않은 점, 난민신청자를 보호 대상에서 제외하지 않은 점, 보호의 개시나 연장 단계에서 제3의 독립된 중립적 기관이나 사법기관의 통제 절차가 없고 청문의 기회도 보장하고 있지 않은 점이 신체의 자유를 침해하고, 적법절차원칙에 위배된다는 의견을 밝힌 바 있다.

이 사건과 관련하여, 법무부가 2021년 11월 발표한 ‘화성외국인보호소 인권침해 사건 진상조사 결과 및 개선방안’에는 영장주의에 준하는 인신구속 절차와 보호기간의 상한 설정을 위한 입법 개선, 보호시설 내 이동의 자유를 보장하는 대안적 보호시설 마련 등 미등록체류 외국인 단속과 보호 방법 등 중요한 제도의 개선방안이 포함되었다. 이와 같은 법무부의 발표는 그동안 채택하지 않았던 변화를 시사하는 것이라고 평가할 만하다.

국가인권위원회도 외국인보호소에서 인권침해 사건이 반복되는 것은 직원들의 업무 미숙이나 규정 미비 문제만 아니라, 일시보호시설로 설계된 외국인보호소에 외국인이 장기 구금되는 구조적 현실에서 일부 기인한다는 견해를 밝힌 바 있다.<sup>21)</sup> 법무부의 발표를 두고, 인권단체들은 구체적인 대안 마련 과정에 참여를 요구하고 있어, 이번 사건을 계기로 외국인보호소의 운영 패러다임이 근본적으로 전환될 수 있는지 주목할 필요가 있다.

21) 국가인권위원회 보도자료, 2021. 11. 16. 등

### 3) 경찰의 범죄 예방 및 피해자 보호 미흡

#### 가) 2021년 말 경찰의 현장 대응 미흡 사건의 연이은 발생

경찰의 현장 대응력은 수사역량과 수사 결과의 신뢰성을 확보하는 데 있어 핵심 요소 중 하나이다. 이는 경찰의 역할 중 시민의 안전과 직접적으로 연관된 사항이고, 최근에는 피해자 보호가 강조되는 「스토킹처벌법」이 시행되기도 하는 등 경찰의 현장 대응 능력에 대한 국민의 관심과 기대 수준이 어느 때보다도 높은 상태이다. 그러나 2021년 11월, 경찰이 범죄 예방과 피해자 보호에서 문제를 보인 사건이 연이어 일어났다.

2021년 11월 15일 인천의 한 빌라에서 이웃 주민의 흥기 사용으로 일가족 3명이 큰 상해를 입은 사건이 발생했다. 위층의 가해자 A는 층간소음으로 다투던 과정에서 범행을 저질렀는데, 범행 당시 이미 현장에 출동해 있던 경찰들은 층간소음 피해 신고와 관련하여 피해자들의 진술을 청취하고 있었다. 그러나 출동 경찰 2명은 가해자 A가 흥기를 휘둘러 피해자들에게 상해를 일으키는 것을 현장에서 목격했음에도 범행을 저지하거나 피해자를 보호하는 대신 현장에서 이탈했고, 피해자 보호를 위한 적절한 조치도 취하지 않았다.

이 사건이 알려지며 경찰의 부적절한 현장 대응에 비판이 컸고, 현장에 출동했던 두 경찰관은 모두 해임되었다. 피해자 가족은 경찰관의 대응과 이후 경찰의 조치를 두고 강한 불만을 제기했는데, 피해자 가족이 제기한 국민청원은 이틀 만에 20만 명 이상의 동의를 얻기도 했다. 경찰은 2021년 12월 3일 피해자 가족이 제기한 국민청원에 대한 답변으로 피해자 가족에게 사과하고, 이 사안을 경찰관 개인의 문제가 아니라 구조적, 조직적 문제로 인식한다고 밝혔다.

2021년 11월에는 가해자 B의 데이트 폭력과 스토킹으로 경찰의 신변보호를 받던 여성이 살해당한 사건이 발생했다. 경찰은 2021년 11월 7일 스토킹 가해자 B에게 100m 이내 접근 금지, 정보통신을 이용한 접근 금지, 피해자에게 스마트워치 지급 등의 조치를 취한 바 있다. 그러나 피해자는 2021년 11월 19일 본인이 거주하는 오피스텔에서 가해자 B를 마주쳐 긴급호출용 스마트워치를 사용하여 경찰에 신고했지만, 피해자 위치추적에 실패한 경찰은 피해자의 주거지가 아닌 곳으로 출동했다. 피해자는 경찰이 오지 않자 재차 신고했지만, 경찰이 도착하기 전 살해당했다.

이 사건은 경찰의 신변보호 제도 운영의 실효성과 보호체계에 많은 비판을 불러일으켰다. 약 11개월 동안 피해자는 신변에 위협을 느낀다며 모두 5번에 걸쳐 경찰에 정식 신고했으나 결과적으로 피해자의 신변은 보호되지 못했고, 나아가 경찰이 지급한 스마트워치는 정확히 작동하지도 못했다. 이는 위급한 상황에서 경찰이 적절하게 대응해줄 것이라는 신뢰가 무너진 데 따른 비판이라 할 수 있다. 서울경찰청은 2021년 11월 22일 고인과 유족, 국민에게 사과하고, 스토킹범죄 대응 개선 태스크포스(TF)를 구성하여, 재발방지 대책을 마련하겠다고 밝혔다.

#### 나) 경찰의 현장 대응력 대책 발표와 비판 제기

경찰은 국민의 생명과 신체를 보호하기 위해 범죄를 예방하고, 만약 범죄가 발생하면 이를 진압해 범죄 피해자를 보호할 의무가 있다. 이는 ‘국가의 경찰작용을 통한 시민의 생명·신체 보호 임무’라고 할 수 있다. 그러나 앞서 기술한 사건에서 경찰은 그러한 의무를 적절하게 수행하지 못했고, 경찰의 현장 대처 능력, 범죄 피해자 방치와 피해자 보호체계의 문제, 사건 은폐 의혹 등 단계마다 문제를 노출했다.

경찰은 이들 사건을 계기로 교육 훈련 강화, 관련 매뉴얼 정비 등 현장 대응력을 높이기 위한 제도적 기반을 마련하겠다고 밝혔다. 그러나 경찰의 현장 대응력 미흡과 관련한 문제 제기는 지속적으로 있었고, 단순히 교육 훈련 강화 등으로 해결할 수 없다는 비판적인 의견이 나왔다.<sup>22)</sup>

우선 일선 경찰의 인력 문제이다. 경찰청에 따르면 연간 2만여 건의 신변보호 조치가 이뤄지고 있고, 매년 보호 요청이 증가하는 추세로, 단순 계산하면 경찰서 1곳당 80명의 신변을 보호해야 하는 셈이다. 그러나 업무강도나 승진 등을 이유로 경찰 현장직은 기피 업무가 되었고, 이에 일선 수사부서에는 초임자 위주로 구성되거나 인원을 다 채우지 못하는 것으로 알려졌다.

두 번째는 채용 방식 문제이다. 미국의 경우 폴리스아카데미 교육을 이수한 사람만 경찰에 지원할 수 있어 훈련과정에서 부적격인 사람을 선별할 수 있지만, 국내 경찰 채용

22) 한겨레, “흉기난동, 신변보호 여성 살해… 현장 경찰관 10명이 본 ‘부실 대응’”, 2021. 11. 28.

방식은 객관식 문항의 시험점수가 합격의 중요한 요소이다. 인천 층간소음 흉기상해 사건 당시 초기에는 여경 선발 과정과 관련한 의견이 있었으나, 해당 채용 방식의 문제는 경찰의 성별과 상관없는 문제로 보인다.

경찰 조직의 문화적 측면에서 특히 현장에서 적절한 수준의 물리력을 사용하지 않으려는 소극적인 태도도 문제로 지적된다. 한국형사·법무정책연구원의 「대상자 특성이 경찰 물리력 행사에 미치는 영향 연구」(2021. 12. 5.)에 따르면, 일선 현장에서는 상대방이 폭력적으로 저항할 때 경찰은 저위험 물리력 수준으로 대항하는 것이 가장 흔한 것으로 나타났다. 연구진은 과잉 대응이라는 비판을 모면하겠다는 태도, 공무 중 상해를 입었을 경우의 지원 부족, 매뉴얼과 다른 현장 판단에 따른 가혹한 인사조치를 그 원인으로 꼽았다.

#### 다) 「경찰관직무집행법」 개정과 우려

경찰은 두 사건 및 연관된 문제와 관련해 국민적인 비판에 직면했고, 이에 현장에서의 더 적극적인 대응을 위해 면책규정이 필요하다는 입장을 밝히며, 「경찰관직무집행법」 개정을 추진했다. 「경찰관직무집행법」 개정안은 2022년 1월 많은 우려와 반대, 논란 끝에 국회를 통과했는데, 개정안은 경찰관이 범죄 현장에서 직무를 수행하다가 일반 시민 등 타인에게 피해가 발생하더라도 고의 또는 중대한 과실이 없으면 형사책임을 감경·면제할 수 있다는 것이 주요 내용이다.

또한, 경찰청장은 11월 24일 일선 경찰관에게 “국민의 생명과 안전을 위협하는 행위에는 필요한 물리력을 과감히 행사하라”라고 당부했다. 경찰청이 그 후인 12월 30일 발표한 ‘현장대응력 강화 종합대책’을 살펴보면, 경찰의 총기류(권총·테이저건) 사용이 월평균 35.2건에서 68.9건으로 한 달 새 2배 가까이 늘어난 것으로 파악된다.

한편, 경찰은 2021년 12월 30일 ‘현장대응력 강화 종합대책’을 발표하며, ‘신변보호’라는 용어를 ‘범죄피해자 안전조치’로 변경하였다. 경찰은 그 이유를 “현행 신변보호 용어는 밀착 경호로 인식될 우려가 있고 경찰의 다양한 보호조치를 모두 포괄하기 어렵다”라고 설명했다. 다만 경찰은 같은 대책에서 장비 추가 도입이나 개발, 법령의 적극적 집행 등의 계획도 밝혔다.



그러나, 시민사회단체들은 「경찰관직무집행법」 개정안을 마련하는 과정에서 비판적 의견을 제기하였다.<sup>23)</sup> 앞선 2건의 사례는 경찰관의 현장 이탈, 피해자 보호체계 부실 등 경찰의 직무 수행상 잘못된 대응으로 비판을 받았으나, 오히려 경찰의 형사책임을 감경하는 시도는 적절하지 않다는 것이다.

#### 라) '시민 보호를 위한' 경찰의 역량 강화

경찰의 핵심 임무 중 하나는 '시민의 생명·신체를 보호'하는 것이다. 또한, 동시에 국가의 경찰 작용으로 발생한 인권침해는 빈번하게 발생하는 현상이기도 하다. 따라서 오늘날 경찰은 '시민의 생명·신체 안전을 보호'하는 동시에 '경찰의 과도한 공권력 사용으로 인한 인권 침해 위험을 최소화'하는 두 가지 목표를 동시에 달성할 것을 요구받고 있다.

국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위한 최선의 방법은 범죄의 발생을 예방하는 것이고, 범죄가 이미 발생했다면, 경찰은 신속히 진압해 피해 발생을 막거나 최소화하도록 노력해야 한다. 그러나 2021년 말에 발생한 두 사건은 시민들이 경찰에게 거는 기대와 현실 사이의 상당한 괴리를 보여줬다. 이처럼 국민을 보호하기 위한 기본적인 역량과 체계에서 문제점이 드러난 만큼, 국민의 신뢰를 회복하기 위한 대책이 필요하다.

특히 '베테랑이 가면 해결되고 초보가 가면 문제가 생기는 시스템에서는 모든 책임을 개인에게 돌리는 악순환이 발생할 수밖에 없다.'라는 지적을 고려할 필요가 있다. 출동 현장에서 상황 대처 능력과 위험에 놓인 피해자를 보호하는 체계는 경찰관 개인과 경찰 조직이 기본적으로 갖추어야 할 소양이다. 그렇기에 경찰 선발과 배치, 교육 훈련 등의 과정을 통한 역량 제고 등이 요구된다.

결국 '시민 보호를 위한' 경찰의 역량 강화는 경찰의 형사책임을 감경·면제만으로 달성할 수는 없다. 경찰관의 직무수행은 국민의 기본권을 제한하기 때문에 최소한으로 행사되어야 하는바, 「경찰관직무집행법」 개정으로 인해 경찰의 물리력 남용이 발생하거나, 현장에서 법을 집행할 때 준수해야 할 각종 적법요건의 규범력이 약화되지 않도록 유의해야 할 것이다.

23) 참여연대 입법연계서, "경찰관의 직무활동 면책규정 도입에 관한 의견", 2021. 12. 29.

#### 4) 일본군 ‘위안부’ 관련 법원 판결과 역사 왜곡 논란

##### 가) 일본 정부를 대상으로 한 소송에서 엇갈린 판결과 역사 왜곡

2021년 12월을 기준으로 정부에 등록된 일본군 ‘위안부’ 피해자<sup>24)</sup> 240명 중 13명이 생존해있다. 2021년 한 해 동안 3명의 일본군 ‘위안부’ 피해자가 사망했다. 일본 기시다 후미오 총리는 이 문제를 둘러싸고 한일관계 정상화를 위해 어떤 노력을 할 것인지를 묻는 참의원 질문에 일본군 ‘위안부’ 피해자 문제는 “최종적, 불가역적으로 해결” 되었으므로 한일 간 합의의 성실한 이행만이 중요하다고 답변한 바 있다.

2021년 서울중앙지방법원은 제2차 세계대전 중 일본군이 저지른 국제인권법 위반에 대한 일본군 ‘위안부’ 피해 생존자가 제기한 소송에서 국가면제<sup>25)</sup>에 관한 두 가지 상반된 판결을 했다.<sup>26)</sup> 그간 일본군 ‘위안부’ 피해자들이 제기한 손해배상청구소송이 일본 법원이나 미국 법원에 제기되거나, 일본 기업을 상대로 강제동원 피해자의 손해배상청구소송이 제기되어, 대법원이 2018년 10월 피해자 승소 판결을 내린 적은 있지만, 국내 법원에서 일본군 ‘위안부’ 피해와 관련해 일본 정부의 손해배상책임을 심리한 것은 이번이 처음이다.

2021년 1월 서울중앙지법 판결에서 재판부는 국제범죄 피해자는 다른 구제 수단이 없는 지극히 예외적인 상황에서만큼은 최소한 사법에 접근할 권리(Right to Justice)를 보장 받아야 하며 이 경우 기존의 주권면제에 관한 국제관습법은 그 적용에 있어 예외를 인정하는 것이 바람직하다고 판단했다. 이에 법원은 일본 정부가 배상책임을 일부로서 원고들에게 각 1억 원을 지급하라는 판결을 선고했다. 반면 2021년 4월 서울중앙지법 판결에서 재판부는 2015년 한일 합의가 일본군 ‘위안부’ 피해자의 피해 회복을 위한 피고 정부 차원의 조치를 내용으로 담고 있어 이를 “피고에 대한 손해배상청구권에 관해 대체적인 권리구제수단을 마련하기 위한 것”으로 보는 것이 타당하다고 명시해 재판이 지니는 최후의 수단성을 인정하지 않았다.<sup>27)</sup>

24) 본 보고서에서는 이 주제와 관련해 일본군 ‘위안부’ 피해자라는 용어를 사용하기로 한다. 이는 일반적인 용례에 따르고, 피해자들의 이름과 역사적인 의미를 드러내기 위한 취지이다.

25) 국가에게 귀속되는 행위와 국가의 재산은 타국의 재판관할권으로부터 면제받는다라는 국제법 원칙

26) 서울중앙지법 2021. 1. 8. 선고 2016가합505092 판결; 서울중앙지법 2021. 4. 21. 선고 2016가합580239 판결

27) 다만 재판부는 위안부 피해자들이 피고에 대한 실체법상 손해배상청구권이 있음을 부정하는 것이 아니고, 2015. 12. 28. 한·일 합의에 따라 위안부 피해자들의 권리가 처분되었다거나 소멸했다고 보는 것도 아니라고 밝혔다.



## 나) 일본군 ‘위안부’ 피해자를 향한 비난과 왜곡

하버드대학교 존 마크 램지어 교수는 2021년 3월 발간된 「International Review of Law and Economics」에 게재된 “contracting for sex in the Pacific War”라는 논문을 통해 일본군 ‘위안부’는 “성노예가 아니라 자발적 매춘”이라고 주장했다. 이 같은 주장은 이미 오랜 시간에 걸쳐 여러 차례 반복되어 온 것이지만, 하버드대학교 교수라는 상징적인 영향으로 인하여 전 세계 수십 명의 연구자가 이 논문의 자료 취급 방법이나 문제를 보는 시각 등에 따라 다양한 층위의 비판을 전개했다.

램지어 교수의 논문과 주장은 국내에서도 상당한 비판을 받았다. 여성가족부 등 정부 차원에서는 논문 내용에 대응할 가치가 없다는 취지의 입장을 보였지만, 정치권과 시민 사회단체, 언론은 성명이나 논평 등을 통해 램지어 교수의 논문이 사실을 왜곡하고 일본군 ‘위안부’ 피해자들의 인권을 침해한다는 의견을 밝혔다. 다만 램지어 교수의 주장과 비슷한 취지의 주장을 해 오던 일부 인사들은 램지어 교수의 학문과 사상의 자유를 주장하는 입장을 밝히기도 했다.

한편 1992년부터 매주 수요일 일본대사관 앞 소녀상 부근에서 일본군 ‘위안부’ 피해에 대한 사과 등을 요구해 온 ‘수요집회(일본군 성노예제 문제 해결을 위한 정기 수요시위)’는 1,500회 넘게 이어졌으나, 코로나19에 따른 집회·시위의 제한으로 1인 기자회견 방식으로 진행되기도 했다. 수요집회는 2021년 11월 1일 코로나19 거리두기 제한 완화를 통해 11월부터 재개되었는데, 수요집회에 반대하는 측(이하 ‘반대집회’)의 반대 또는 모욕적 발언 등이 논란이 되었다. 이들은 2021년 11월 1일 이후 수요집회 장소를 선점해 신고하거나, 수요집회 인근에서 ‘거짓으로 선동한다’는 취지의 발언과 ‘위안부 사기 이제 그만’, ‘정의연 해체하라’ 등의 문구가 적힌 피켓을 들고 있기도 했다.

경찰은 수요집회 측과 반대집회 측의 충돌을 막기 위해 평화롭게 집회가 이루어지도록 조정하고 인력을 투입하고 있다고 밝혔다. 그러나 유튜버, 보수단체 등의 모욕적인 발언, 성희롱성 언행이 문제가 되었고, 국가인권위원회는 2022년 1월 13일 긴급구제 결정을 통해 종로경찰서장에게 일본군 ‘위안부’ 피해자를 비롯한 수요집회 참가자, 수요집회 행사를 보호하는 적극적인 조치를 요구했다.<sup>28)</sup>

28) 국가인권위원회 2022. 1. 13. 22긴급0000100 결정

#### 다) 일본군 '위안부' 피해자의 주변화

이런 상황에서 2021년 일련의 사건이 일본군 '위안부' 문제에서 관점의 변화를 보여 준다는 의견은 주목할 만하다.<sup>29)</sup> 이와 같은 견해에 따르면 그간 일본군 '위안부' 문제를 보는 관점은 한일 문화 양쪽에서 억압받던 '수치스러운' 역사에서, 한국의 국제사회에서 위상 변화와 함께 구 제국주의 피해자(피해국)라는 윤리적 우월성을 내세우는 방식으로 변화했는데, 2015년 한일 합의와 2020년 정의기억연대 회계 부정 등의 논란 이후 정치적 대립의 영역으로 전환되고 있다는 것이다.

반대집회 측은 언론을 통해 한일 우호 관계의 유지를 주장하며, 일본군 '위안부' 문제의 역사적 사실을 부정하고 있기도 하다. 이는 기존의 주장과 다르지 않지만, “윤미향 의원 구속, 정의연 해체, 할머니들에게 돈 반환” 같은 역사 문제가 아닌 현재의 문제를 근거로 사용하기도 한다. 반대로 정의기억연대, 나눔의 집 등에 대해 문제를 제기하는 당사자들을 대상으로 일본 우익에 '빌미'를 제공하는 것을 자제해야 한다는 등의 의견이 언론을 통해 보도되기도 했다.<sup>30)</sup>

일각에서는 최근 정의기억연대, 나눔의 집 등 일본군 '위안부' 피해자를 지원하는 단체와 시설의 문제를 이유로, 일본군 '위안부' 피해자의 활동과 시위 자체를 외면, 비난하는 것은 전시 성폭력 피해자를 주변화하는 문제가 있다고 지적한다. 전시 성폭력 피해자를 '진정한 피해자 또는 인권운동가 할머니'와 '그렇지 않은 피해자 할머니'로 구분하거나, 수요집회를 두고 한 정치인의 호오(好惡)를 먼저 이야기하는 것에 대한 문제 제기이다.

#### 라) 일본군 '위안부' 피해자 보호를 위한 노력의 촉구

일본 정부와 일본군이 '위안부' 피해자들에게 가한 폭력과 불법행위는 국제인권규범인 노예상태 또는 예속상태에 있지 않을 자유를 보장한 헤이그 제4협약(1907), 부인과 아동의 매매금지에 관한 국제협약(1921), 노예협약(1926)의 관습법적 효력, 강제노동에 관한 ILO협약(1930), 그 외 강간과 성노예제를 금지하는 국제관습법 등 그 당시 일본 정부에 적용되었을 국제인도주의법과 국제관습법을 위반한 것이다.

29) 한국여성인권진흥원 일본군 '위안부' 문제 연구소, “2021여성인권과 평화 국제컨퍼런스 자료집”, 2021.

30) 중앙일보 오피니언, “이용수 할머니를 왜 '토착왜구'로 정죄하는가”, 2020. 6. 1.

유엔은 일본군 ‘위안부’ 문제를 여성폭력특별보고관, 여성차별철폐위원회(CEDAW), 고문방지위원회(CAT) 등에 이어 자유권규약위원회(HRC)에서도 일본 정부를 상대로 법적 책임을 이행하라고 권고한 바 있다. 특히 2008년 5월 30일 개최된 유엔 인권이사회의 일본의 인권상황정례검토(UPR)에서는 일본군 ‘위안부’ 문제에 대한 각국의 권고와 질의를 담은 실무그룹보고서(A/HRC/8/44)가 정식으로 채택되었다. 이어 2012년 10월 22일 개최된 일본의 인권상황 정례검토에서도 대한민국, 북한, 중국, 네덜란드, 코스타리카, 동티모르, 벨라루스, 말레이시아 등의 정부대표들에게서 일본군 ‘위안부’ 피해자에게 사죄와 그들을 위한 배상과 관련 교육 등을 촉구하는 권고가 있었다.

또한 미국, 네덜란드, 캐나다, 유럽의회 등에서 일본군 ‘위안부’ 문제의 결의안을 채택한 바 있고, 대한민국 국회도 2008년과 2012년에 결의안을 채택했다. 그 외에도 일본 도쿄에서 개최된 ‘2000년 일본군 성노예 전범 여성국제법정’ 재판부(10여 개국이 참여한 시민 법정), 국제법률가위원회(ICJ) 보고서, 라디카 쿠마라스와미(Radhika Coomaraswamy) 보고서, 맥두갈(Gay J. McDougall) 보고서 등은 일본군 ‘위안부’ 제도가 국제법의 위반임을 분명히 하고 법적 해결 방안을 제시했다.

그럼에도 일본군 ‘위안부’ 제도는 현재까지 불처벌 상태에 남아 있다. 일본군 ‘위안부’ 제도는 제2차 세계대전과 일본 제국주의 지배하에서 아시아 민족의 성노예화, 여성의 중대한 인권유린이자 피식민 소수민족의 인권침해임은 의심의 여지가 없다.

또한 수요집회는 일본 제국주의가 자행한 반인도적 범죄의 책임을 시민사회가 묻는 운동으로, 세계사적으로도 전례를 찾아보기 힘든 운동이며, 1992년 1월 이후 30년 이상 매주 같은 시간에 같은 장소에서 이루어진 세계 최장 집회로 알려져 있다. 정의와 진실을 추구하고 불의에 대한 책임을 요구하는 세계 최장기 집회를 어떻게 보호해야 할 것인지를 염두에 두는 것은 인권의 기본원칙에 부합하는 것이다.

일본 정부와 한국 정부는 전시 성폭력 피해자인 일본군 ‘위안부’ 피해자의 인권 보호를 위해 필요한 적극적 조치를 취할 필요가 있다. 특히 한국 정부는 대외적으로는 일본군 ‘위안부’ 피해자들의 인권회복을 위한 다양하고 적극적인 외교적 조치를 이행해야 하고, 국내에서도 경찰이 일본군 ‘위안부’ 피해자들을 향한 명예훼손이나 모욕 행위가 발생하지 않도록 적극적으로 제지하고 수사하는 조치가 필요하다.

## 5) 체육계 학교 폭력 논란과 ‘폭력적 통제’

### 가) 체육계 ‘학폭 미투’ 제기

국내 체육계는 오랜 기간 엘리트 선수 양성을 목표로 운영되었기에 인권침해 피해자를 위한 적절한 보호체계가 작동하지 않는다는 지적이 많았다. 체육계도 폭력, 성폭력 등 인권침해 피해자 구제를 위해 나름의 인권 보호체계를 갖추고 있다. 각종 체육단체, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」에 따른 사건 처리, 스포츠비리신고센터 등이 그것이다. 그러나 체육계의 구조적 특성으로 신고율이 낮고, 사건의 처리 결과에 불신이 크다는 평가가 지속되어 왔다. 2020년 기준 5년간 문화체육관광부 스포츠비리신고센터는 신고 사건 30건 중 18건만을 직접 조사했고, 대한체육회는 100건 중 9건만 직접 조사해 직접 조사 비율이 10%도 되지 않은 것으로 알려져 있다.

이런 상황에서 국가대표나 프로선수, 체육단체 내부에서 폭력, 성폭력 사건은 끊이지 않고, 2018년 이후 빙상 부문을 중심으로 한 몇 개의 사례를 계기로 체육계 인권 문제가 크게 논란이 되며 사회적 주목을 받았다. 이를 계기로 2020년 8월 「국민체육진흥법」이 개정되어 문화체육관광부에 스포츠윤리센터가 설치되었고, 문화체육관광부 스포츠혁신 위원회가 발족했다. 국가인권위원회 내에도 스포츠인권특별조사단이 설치되었다.

2021년 2월 여자배구 국가대표 선수 A와 B가 과거 학교 폭력을 저질렀다는 폭로성 글이 인터넷 커뮤니티에 게시되었다. 피해자들은 여러 명이었고, 괴롭힘을 당했던 심정과 함께 A와 B의 가해 행위를 설명했는데, 그 당시 가해자와 피해자들이 미성년자였음을 고려하더라도 상당한 문제가 될 만한 행동이 포함되어 있었다. 이 사안은 도쿄올림픽을 앞두고 인기종목 국가대표팀의 불화와 관련되어 즉각적으로 언론과 정치권에서 크게 주목받았고 A와 B는 본인의 소셜네트워크서비스(SNS)에 자필 사과문을 게시했다. 구단도 공식 사과 후 A와 B에게 무기한 활동 정지 처분을 취했고, 대한배구협회는 이들의 배구 국가대표 자격을 무기한 박탈하는 징계 조치를 취했다.

여자배구 선수 학교폭력 논란에 이어 야구, 농구, 축구, 양궁, 복싱 등에서도 프로선수, 국가대표 선수에게 폭력, 성추행을 당했다는 피해자들이 등장하기도 했다. 그중 일부는 선수 스스로 폭행 사실을 인정하고 국가대표 자격을 포기하기도 했지만, 서로 사실관계를

다투며 법적 대응을 한 사례도 있다. 이러한 다수의 폭로는 체육계와 연예계를 중심으로 이루어졌는데 일부 언론은 미투 운동에 비유해 ‘학폭투’, ‘학폭 미투’라 부르기도 했다.

문화체육관광부와 교육부는 2021년 2월 24일 이 사건을 계기로 ‘학교운동부 폭력근절 및 스포츠 인권보호 체계 개선 방안’을 마련했다. 이 개선 방안에는 체육계 학교 폭력 근절을 위해 학교 운동부 선수의 징계 정보를 통합 관리하고, 각 구단이 신인 프로선수 선발 시 고교 생활기록부 등을 제출받도록 하며, 학교 폭력 징계가 있는 선수는 국가대표 선발을 제한하도록 하는 등의 내용이 포함되어 있다. 또한 교육부와 각 교육청은 초·중·고교에 재학 중인 학생 선수들을 대상으로 폭력 피해 조사를 수행했다.

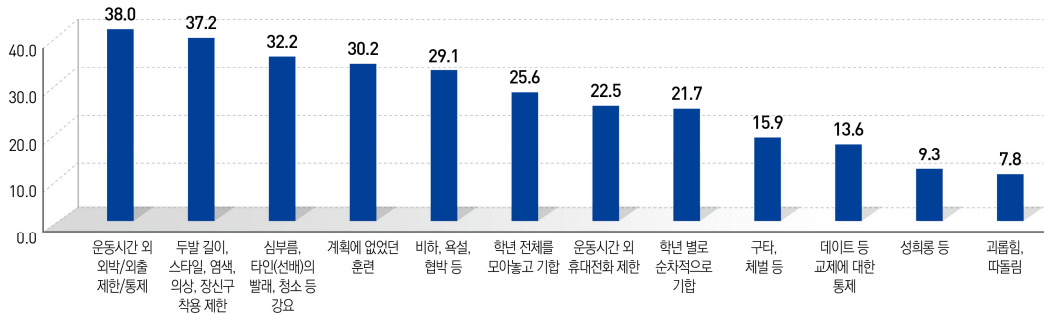
근로복지공단은 2021년 4월 최속현 선수의 극단적인 선택이 감독과 동료 등에게 가혹 행위를 당한 데 따른 것으로 보고 산업재해를 승인했다. 이는 체육선수가 당한 직장 내 괴롭힘을 대상으로 한 첫 산업재해 승인으로 알려졌다. 한편 대법원은 2021년 12월 전 국가대표 쇼트트랙 코치의 폭행과 성폭력을 인정하고 징역 13년을 선고했다.<sup>31)</sup>

#### 나) ‘폭력적 통제’ 문화의 실태

이번 체육계의 폭력 논란은 종목을 불문하고 우리나라 최고의 선수들이 어렸을 때부터 상당 기간 인권침해의 가해자일 수 있다는 사실이 드러났다는 점과 일련의 과정에서 다수의 피해자가 스스로 드러냈다는 점에서 주목할 만하다. 이러한 폭력 행위의 우선적 책임은 가해자에게 있는 것이 사실이지만, 유독 체육계에서 유사한 종류의 인권침해가 발생하는 원인과 관련해서는 비교적 많은 논의가 있었다. 일반적으로 성적 지상주의 문화의 폐해, 폭력에 순응하게 하는 폐쇄적 구조, 폭력 문제에도 미온적 처벌의 반복을 그 원인으로 들고 있다.

31) 대법원 2021. 12. 10. 선고 2021도12998 판결

그래프 대학교 운동부에서 경험한 행위(중복 응답)



출처: 국가인권위원회 2021. 1. 27. 20직권0001100 결정문

이와 관련해 체육계 선수들에게 공유되는 ‘폭력적 통제’ 문화에 주목할 필요가 있다. 국가인권위원회 직권조사 결과<sup>32)</sup>에 따르면, 대학 선수 중 30% 이상이 외박·외출 제한, 두발 길이와 복장, 심부름과 발래·청소 등 일상생활에서 부당한 통제와 심부름을 경험했다고 한다. 비하, 욕설, 협박을 경험한 비율도 약 29%에 이르며, 이러한 인권침해 행위가 거의 매일 있었다고 응답한 비율도 약 21%에 달했다. 체육계 운동부의 전통 즉, 위계적 문화의 일환으로 주로 저학년 선수들에게 강요되고 있으며, 주로 선배 선수의 주도로 생활공간인 숙소에서 가장 많이 발생했다.

폭력적 통제는 그 특징에 따라 신체 폭력 등에 버금가는 악영향을 주고, 개인의 인권을 침해한다. 그러나 폭력적 통제는 위계 문화를 기반으로 하고 있기 때문에 폭력적 통제를 하던 선수들이 졸업해 운동부를 이탈하더라도 개선되지 않고, 선배가 된(위계를 갖게 된) 선수들이 그 행위를 지속적으로 재생산해 왔다.

폭력적 통제는 위계 문화와 운동부 중심의 문화를 기반으로 발생한다는 특징이 있다. 일부 지도자는 폭력적 통제가 운동부 운영에 필요하다거나 운동 능력 향상에 효과적이라고 인식하기도 한다. 대한체육회도 폭력적 통제는 ‘기본권 침해’라는 규정이 있음에도 제대로 징계하지 않았다. 이렇게 관계기관의 미진한 대응은 폭력적 통제가 각 대학 운동부에서 지속되는 데 영향을 준 것으로 보인다.

32) 국가인권위원회 2021. 1. 27. 20직권0001100 결정



#### 다) 체육계 일상에서 문화 개선 필요성

중요한 점은 이러한 폭력적 통제의 내면화가 다른 폭력 행위의 시작이 될 수 있다는 것이다. 국가인권위원회에서 실시한 설문조사<sup>33)</sup>에 따르면, 대학 선수들은 집단 내에서 공유되었던 ‘폭력적 통제’를 여기거나 거부했을 경우, 집합, 외출·외박 금지, 신체폭력·언어폭력 등이 동반된 ‘훈계’를 경험했던 것으로 나타났다. 선수들은 또한 폭력적 통제뿐 아니라 이에 따르는 ‘훈계’ 행위의 심각성을 인지하지 못하거나, 이를 ‘전통, 규제, 규율’로 인지해 문제의식을 느끼지 못한 경우가 많은 것으로 보였다.

미국의 전미대학체육협회(NCAA)는 ‘집단괴롭힘(hazing)’을 개념화해 규제하고 있다. 미국에서 집단괴롭힘은 고등학교, 대학교 운동부 각 부서의 문제뿐 아니라, 교육부서와 운동부서의 연합, 그리고 관련된 체육단체 단계에서 모두 문제가 되는 행위로 인식되고 있다. 가해 학생과 그 지도자(감독·코치), 학교의 장, 감독기관 등을 대상으로 한 많은 소송이 제기되었으며, 대부분의 경우 그 감독자들의 책임이 인정되고 있다.

일본도 2012년 말 오사카시립고등학교 농구부 주장의 사망 사건을 계기로, 일본의 교육 주무부처인 문부과학성이 ‘스포츠 지도에서 폭력 근절을 향해’라는 대국민 성명을 발표했다. 그 후 문부과학성은 관계기관과 산하기관에 폭력 근절에 관한 선언문을 채택하도록 권고했고, 선배, 동료, 교원, 지도자의 기합이나 체벌을 엄격히 처벌하도록 명령했다.

종합하면 폭력적 통제는 운동부의 왜곡된 운영 방식과 위계적인 문화에 따라 발생하며 폭력이 전제 또는 내포되어 있다. 우리나라 체육계에서도 이를 스스로 개념화하고 근절하기 위해 구체적인 규제 방안을 만들어야 한다. 또한 운동부 내에서 폭력적 통제가 규율·규칙·전통 등의 명목으로 전승되도록 방치하고 관리, 감독하지 않는 지도자 등을 징계할 수 있는 근거를 만들 필요가 있다.

33) 국가인권위원회 2021. 1. 27. 20직권0001100 결정 참고

## 2. 표현의 자유

### 가. 2021년 인권 상황

표현의 자유는 개인이 인간으로서 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며 국민주권을 실현하는 데 필수 불가결한 것으로서, 대한민국 헌법뿐만 아니라 유엔 「세계인권선언」, 자유권 규약(ICCPR) 등의 국제인권기준에서도 보편적으로 규정하고 있는 기본적인 권리이다. 표현의 자유는 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 매우 중요한 기본권 중 하나라고 할 수 있다.

대한민국은 2021년 국제 비정부기구인 국경 없는 기자회(RWB)가 2002년부터 매년 발표하는 언론자유지수에서 총 180개 국가 중 42위를 기록했다. 이는 전년도와 동일한 순위이며, 3년 연속 아시아 국가 중 가장 높은 순위이다. 반면에 옥스퍼드대 부설 로이터 저널리즘연구소가 2012년부터 매년 발간하는 디지털뉴스리포트에 따르면, 한국의 뉴스 신뢰도<sup>34)</sup>는 46개국 중 39위를 기록했다. 한국은 이 보고서에 처음 포함된 2016년부터 뉴스신뢰도 부문에서 계속 최하위를 기록했는데, 2021년에는 순위가 다소 개선되기는 했지만, 여전히 하위권에 머물고 있다.

최근 한국 사회는 각종 SNS와 유튜브의 확산을 통해 비약적이고 급격한 소통기술의 발전을 경험하는 과정에서 그 어느 때보다 다양한 사람들의 주장과 의견을 쉽게 접할 수 있게 되었다. 이는 민주주의의 핵심이라고 할 수 있는 표현의 자유가 한국 사회 속에서 자유롭게 실현되고 있는 이상적인 상황으로 볼 수 있으면서도, 정제되지 않거나 사회에 해악을 끼칠 수 있는 부적절한 표현까지도 과거에 비해 빠르게 확산, 공유되는 상황과 마주하게 된 것이다.

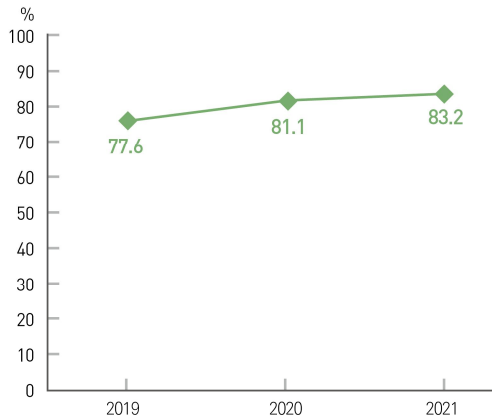
그간 한국 사회에서 표현의 자유와 관련한 주제의 논쟁은 분단국가라는 특수한 상황에서 국가안보를 위해 필요할 때는 표현의 자유를 좀더 제한할 필요가 있다는 견해와 개인의 정치적 자유와 권리의 신장을 위해 표현의 자유를 강력하게 옹호해야 한다는 견해의 대립이 일반적인 구도였다.

34) '뉴스신뢰도'는 설문 대상자에게 '뉴스 전반에 대해 신뢰'하는지라는 질문에 5점 척도로 응답할 것을 요청하고, 그중 '동의함'과 '적극 동의함'을 선택한 사람의 비율을 산출하는 방식으로 계산한다.



하지만 2021년의 경우 「국가보안법」 제7조 찬양·고무죄에 대한 위헌 논란' 같은 전통적 이슈를 제외한다면, '언론사 등에 대한 가짜뉴스 규제', '역사왜곡행위에 대한 처벌', '고위 공직자 명예훼손행위에 대한 처벌', '모욕죄 비범죄화 논란', 'AI 이루다의 혐오표현 논란' 이슈 등 모두 소통기술 발달에 따른 소위 '표현의 과잉 현상'으로 촉발된 것이라 해도 과언이 아니다.

**그래프** 의견 제시와 표현의 자유 존중도 (2019~2021년)



**통계표** 의견 제시와 표현의 자유 존중도 (2019~2021년)

구분(년)	2019	2020	2021
비율	77.6	81.1	83.2

주: 1) 우리나라에서 의견 제시와 표현의 자유가 얼마나 존중되고 있는지라는 질문에 '매우 존중된다'와 '존중되는 편이다'로 응답한 사람의 비율임.  
2) 19세 이상 인구를 대상으로 함.  
출처: 국가인권위원회, 「국가인권실태조사」, 2021.

결국 이런 변화는 표현의 자유를 어떻게 바라봐야 할 것인지, 표현의 자유 제한의 가부를 판단하는 데 다른 사회적 법익 간 충돌과 조화를 어떻게 고려할 것인지를 보다 심도 있게 고민해야 할 필요성을 시사한다. 다음은 2021년 사회적으로 크게 논란이 되었던 표현의 자유 이슈를 좀더 구체적으로 검토하고자 한다.

## 나. 주요 주제

### 1) 「국가보안법」 제7조 폐지 논의

#### 가) 지속되는 「국가보안법」 폐지·위헌 논란

2021년 9월 북한 김일성 주석의 회고록을 펴낸 출판사의 대표가 「국가보안법」 제7조(찬양·고무죄) 위반 혐의로 검찰에 송치되었다. 해당 도서는 과거 법원에서 이적표현물로 판단된 바 있으며, 경찰은 출판사와 출판사 대표의 자택을 압수수색하는 등 사건 경위 조사에 착수했다. 이 사건을 두고 각계 시민사회단체들은 「국가보안법」이 헌법이 보장하는 언론의 자유와 출판의 자유를 위반하고 있다며 비판했다.<sup>35)</sup>

「국가보안법」은 ‘국가 안전보장’이라는 목적 달성을 위해 양심·표현의 자유 같은 개인의 기본권을 상당 부분 제한하는 규정을 두고 있으며, 대부분의 조항이 그 법정형을 무겁게 규정하고 있다. 이 법은 1948년 12월 1일 제헌국회에서 제정, 시행된 이래 현재까지 여러 차례 개정 과정을 거쳤으나, 여전히 기본권 침해 등의 문제를 둘러싸고 이 법의 폐지, 보완 요구가 제기되고 있다. 국가인권위원회도 2004년 8월 23일 “「국가보안법」은 죄형법정주의의 위반, 기본권의 과도한 침해 등으로 인간의 가치와 존엄성을 해할 가능성이 크다”라는 이유로 이를 전면 폐지할 것을 권고한 바 있다.

북한은 2021년 핵무기 개발 재개를 사실상 천명하며 미사일 시험발사를 재개하는 등 다시금 한반도를 긴장 상태로 몰아넣었다. 이처럼 북한이 태도를 바꾸지 않고 핵 개발 등을 지속하는 상황에서 「국가보안법」 폐지는 아직은 시기상조라는 안보의 필요성을 강조하는 여론 또한 일말의 논거를 갖추고 상당한 목소리를 내는 상황이다.

반면 2021년 5월 10일 시민사회단체에서 시작한 ‘국가보안법 폐지 청원’은 같은 달 19일 국회 국민청원 요건인 10만 명의 동의를 얻어 국회 법제사법위원회에 회부되었으며, 일부 시민사회단체는 국가보안법의 완전 폐지로 가는 과정을 밟아야 하지만, 우선적으로 제7조(찬양·고무)부터 폐지되어야 한다고 주장했다. 이와는 별개로 5월 20일 정의당

35) 국가보안법폐지국민행동 성명, “세기와 더불어’ 출판이 국가보안법 위반(?), 국가보안법을 폐지해야 할 이유다.”, 2021. 9. 29

강은미 의원 등이 「국가보안법」 폐지를 골자로 하는 법안을 발의하는 등 「국가보안법」과 관련한 위헌·폐지 논란은 아직까지도 진행형이라 할 수 있다.

특히 앞선 출판사 압수수색 사건에 적용된 「국가보안법」 제7조(찬양·고무죄)는 법 규정 자체의 추상성·모호성에 따른 자의적 법 적용의 가능성과 개인 양심·표현의 과도한 규제 가능성 등으로 다른 여타 조문보다도 국내외적으로 많은 비판과 논란의 대상이 되고 있다. 국가보안법 제7조는 국가의 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 자(제1항), 이를 목적으로 단체를 구성하거나 이에 가입한 자(제3항) 등을 형사처벌하는 것을 내용으로 한다.

「국가보안법」 제7조는 헌법재판소가 1990. 4. 2. 89헌가113 사건에서 한정합헌결정을 하여 현재와 같이 개정되었고, 헌법재판소는 개정된 현행법 조문에 대해 헌재 1996. 10. 4. 95헌가2 결정과 헌재 1997. 1. 16. 92헌바6 등 결정에서 합헌결정한 바 있다. 그럼에도 여전히 헌법재판소에 제기된 동법 제7조의 위헌법률심판 및 헌법소원은 2021년 총 11건에 이르고 있다.

근래 ‘대동강 맥주를 먹으면 지상낙원처럼 느껴진다’, ‘사람들이 젊은 지도자에 대한 기대감에 차 있다’, ‘핸드폰이 이미 250만 대가 넘어 어린아이들도 평양에서는 문자를 확인하는 모습을 볼 수 있다’ 등의 발언을 수사기관에서 대한민국의 자유민주적 기본 질서를 위태롭게 하는 행위라 판단하고, 「국가보안법」 위반 혐의를 적용해 해당 발언자를 기소유예 처분하고 강제 출국시킨 사례가 있다.<sup>36)</sup> 이를 살펴본다면 「국가보안법」 제7조에 따른 표현의 자유 침해 소지는 여전히 한국 사회가 관심을 가지고 해결해야 할 과제 중 하나라고 보아야 할 것이다.

국가안보의 중요성은 부인할 수 없다고 하더라도 「국가보안법」 제7조의 위헌·폐지 논란은 2021년 현재까지 지속되고 있다. 이렇듯 안보에 실질적인 해악을 끼칠 위험성이 현저히 낮다고 볼 수 있는 개인의 표현행위까지 국가가 처벌하는 것이 옳은가에는 한국 사회가 충분히 고민해 볼 수 있는 지점에 이르렀다고 볼 수 있다.

36) 이 사건은 2015년 1월 검찰의 기소유예처분에 관한 것으로서, 헌법재판소는 2021. 9. 30. 선고 2015헌마349 결정으로 해당 기소유예처분이 자의적인 검찰권의 행사로서 청구인의 평등권과 행복추구권을 침해한 것으로 판단하고 취소했다.

나) 「국가보안법」 제7조와 표현의 자유

「국가보안법」 제7조와 관련한 문제는 국가안보와 관련되는 좌우 이념 대립의 이슈로 치부할 것이 아니라, 자유민주주의 체제의 근간이 되는 표현의 자유를 민주주의의 기본 원리에 따라 어떻게 보호할 것인지를 문제로 접근해 살펴볼 필요가 있다.

「국가보안법」 제7조는 국가의 안보나 자유민주주의 등 관념적 법익 보호를 목적으로 민주주의의 필수 불가결한 조건이 되는 정치적인 의사표현을 처벌한다는 점에서 정치형벌의 성격을 지닌다. 이는 곧 한 사람의 신념체계나 사상 또는 양심의 실현행위에 제한을 가하는 것으로, 헌법상 표현의 자유는 물론이고 절대적 기본권에 해당하는 양심·사상의 자유에 대한 사실상의 침해를 야기할 수 있는 것이므로 그 제한에 신중할 필요가 있다.

국가안보나 자유민주주의 수호를 목적으로 한다고 하더라도 정치형벌을 근거로 개인의 정치적 표현행위를 처벌하기 위해서는 ①우선 처벌 대상이 되는 행위의 범위가 고도로 명확해야 하며 ②그런 표현행위가 장래에 국가나 사회에 단지 해로운 결과를 가져올 수 있는 성향을 띠었다는 것만으로는 부족하고, 해악을 초래할 현실적인 위험성 간 인과관계가 인정되는 행위로 한정되어야 함이 타당하다.

하지만 「국가보안법」 제7조는 현재까지도 이 같은 측면에서 많은 비판이 제기되고 있다. “국가의 존립·안전이나 자유기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서”라는 구성요건은 본질적으로는 행위자의 내심에 관한 사항을 규정한 것으로서, 여전히 내심을 판단하는 기준이 추상적이거나 불명확하다는 한계를 지니고 있다. 수사기관이나 법원이 행위자 내심의 의사를 어떻게 평가하느냐에 따라 특정 행위의 처벌 여부가 결정되는 문제가 있는 것이다.

또한 동조 제1항의 ‘찬양’, ‘고무’, ‘선전’, ‘동조’와 같이 추상적이고 모호한 규정에 의존해 구성요건 해당성을 판단할 수밖에 없어 법문의 다의성이 해소되었다고 보기는 어렵다. 아울러 그 행위가 실질적으로 해악을 끼치지 않으며 반국가단체에 아무런 이득을 주지 못하는 경우에도 이를 처벌하게 될 개연성이 있다. 그 때문에 ‘동 조항의 처벌 범위가 국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 끼칠 위험성이 명백한 행위로 제한되었는지’에도 의문을 가질 수밖에 없다.

#### 다) 명백·현존 위험 원칙의 적극적 수용

표현의 자유 규제와 관련해 가장 널리 인용되고 중요한 개념으로 자리 잡고 있는 것은 미국 연방대법원의 ‘명백·현존 위험 원칙’이라 할 수 있다. 이 원칙은 1919년 미국 연방대법원 Schenck v. United States 판결에서 올리버 홈스(Oliver W. Holmes) 대법관이 정립한 기준으로서, 표현행위는 장래 국가나 사회에 해로운 결과를 초래할 수 있다는 추상적 해악의 가능성만으로 제한해서는 안 되며, 해악을 초래할 명백·현존하는 위험성(a clear and present danger)이 입증된 경우에만 법률에 의거해 제한할 수 있다는 것이다.

비록 분단의 상태에서 국가의 존립과 안보 또한 매우 중요한 가치임은 부정할 수 없으나, 표현행위의 경우에는 이러한 명백·현존 위험 원칙에 따라 개인적 표현의 자유를 최대한 보장해 주는 것이 진정한 민주주의의 가치 실현을 위한 방안이라 할 수 있을 것이다.

따라서 「국가보안법」의 경우에도 국가의 존립·안전과 민주적 기본질서를 위협하는 적극적이고 공격적인 표현행위가 물리적 해악으로 이어질 가능성이 현존하는 경우로 처벌 범위가 축소될 필요가 있다. 그러나 현재 규정만으로는 이러한 기준 내지 한계가 매우 불명확하므로 이를 폐지하거나, 적어도 수사·사법기관이 「국가보안법」 적용 여부를 판단하는 데는 표현행위의 태양, 행위 당시의 정황, 표현의 동기 등 제반 사항을 종합해 명백·현존 위험 원칙이 적극적으로 수용되도록 노력을 기울일 필요가 있을 것으로 보인다.

## 2) 가짜뉴스와 언론중재법 개정안 논란

### 가) 언론중재법 개정안 발의 과정에서 촉발된 논란

2010년대 후반 이후 대부분의 기간동안 우리나라의 언론자유지수는 높지만, 언론 신뢰도는 시간이 지날수록 하락해 왔다. 허위·조작 보도와 소위 ‘가짜뉴스’가 심각한 사회문제로 대두되었고, 언론보도에 따른 피해구제의 실효성을 높이고 언론의 책임성을 강화해야 한다는 여론이 형성되었다.

여당은 ‘가짜뉴스’ 근절 등을 목적으로 한 ‘언론개혁’을 신속히 추진하기 위해 기존 16개의 언론 관련 입법안을 통합, 수정한 「언론 중재 및 피해구제에 관한 법률 일부개정법률안」(이하 ‘언론중재법 개정안’)을 마련해 이를 국회에 상정하고자 했다.

언론중재법 개정안은 ‘허위·조작 보도’를 ‘허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보를 언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송을 통해 보도하거나 매개하는 행위’라고 정의하고(개정안 제2조 제17의3호), 언론 등의 고의 또는 중과실로 인한 허위·조작보도로 재산상, 인격상, 그 밖의 정신적인 고통이 발생할 경우, 법원이 손해액의 5배 이내에서 손해배상액을 정할 수 있도록(개정안 제30조의2 제1항) 하는 것을 주요 내용으로 했다. 또한 고의 또는 중과실이 있는 것으로 추정할 수 있는 사항을 명시하고(개정안 제30조의2 제2항), 공공의 이익을 위한 언론보도의 경우 징벌적 손해배상 책임을 면하는 규정(같은 조 제4항)도 포함했다.

그러나 언론중재법 개정안은 법안의 내용이 언론의 자유와 표현의 자유를 침해한다는 비판으로 사회적 논란이 되었다. 일부 전문가들과 시민사회단체, 국경 없는 기자회 등은 언론중재법 개정안을 반대한다는 취지의 성명을 발표했고, 다수의 언론도 비판 기사를 작성해 보도했다. 반면 2021년 7월 30일 리얼미터에서 조사한 징벌적 손해배상제 도입과 관련한 찬반 조사에서는 과반인 56.5%가 찬성하는 것으로 조사되기도 했다.<sup>37)</sup>

유엔 표현의 자유 특별보호관은 2021년 8월 27일 대한민국 정부에 언론중재법 개정안이 표현의 자유를 심각하게 제한할 우려가 있다며 국제인권법 기준에 맞게 수정이 필요하다는

37) 연합뉴스, “‘징벌적 손해’ 언론법, 찬성 56.5% vs 반대 35.5%”, 2021. 8. 2.

의견의 서한을 보냈다. 한편 국가인권위원회도 2021년 9월 13일 「언론중재법 일부개정 법률안」에 관한 의견 표명을 통해 국회의장에게 언론중재법 개정안의 취지에는 공감하나, 일부 신설 조항이 헌법에서 보장하는 언론의 자유를 위축시킬 우려가 있으므로, 신중한 검토가 필요하다는 의견을 표명한 바 있다.

논란이 계속되면서 2021년 9월 27일 본회의 상정 예정이던 언론중재법 개정안은 상정이 보류되었고, 국회에 계류 중이다. 언론중재법 개정안을 둘러싼 논란은 ‘가짜뉴스’로부터 피해구제 실효성을 높임으로써 언론의 책임을 요구해야 한다는 견해와 헌법에 보장된 표현 및 언론의 자유를 위축시킬 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 견해로 나뉘었다. 이 논쟁은 언론의 자유 보호 범위에 관한 본질적 문제를 생각하게 했다.

#### 나) ‘언론의 자유’와 언론의 책임성, 언론중재법 개정안

헌법 제21조 제1항은 ‘모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다’며 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 총괄해 통칭하여 표현의 자유를 규정하고 있다. 표현의 자유 중 언론의 자유는 출판물 또는 전파매체 등을 통해 의사를 표현하고 사실을 전달함으로써 여론 형성에 참여할 수 있는 자유를 의미한다.

언론의 자유는 국민의 알 권리를 충족시키며, 민주정치에 불가결한 여론의 형성에 크게 기여하는 역할을 한다. 또한 국가권력의 감시, 통제와 동시에 국민통합을 촉진하는 중요한 기능을 수행하고 있으므로 그 제한에 특별히 신중할 필요가 있다.

반면 언론사를 둘러싼 환경이 변화하면서, 언론사에서 별다른 취재 없이 클릭 수 확보 목적의 보도에 중점을 둔 인터넷 기사팀을 구성하는 것이 보편화되었다고 알려져 있다. 이런 상황에서 ‘가짜뉴스’ 보도에 책임을 지지 않는 일부 언론의 행태를 두고 시민의 알 권리와 진정한 표현의 자유 증진을 위해 언론기관에 높은 책임성을 부여해야 한다는 견해도 적지 않다. 이번 언론중재법 개정안은 이러한 견해를 반영한 것으로 보인다.

언론중재법 개정안을 둘러싼 논쟁은 법안이 언론의 자유를 침해한다는 비판과 그 비판의 반박을 중심으로 진행되었는데, 그 주요 비판 요지는 다음과 같다.<sup>38)</sup>

38) 국가인권위원회 보도자료, 2021. 9. 16.; 조소영, “언론중재법 개정안의 입법과정과 내용상의 쟁점”, 언론과법, 2021.



첫째, 언론중재법 개정안에서 규정하는 ‘허위·조작 보도’의 개념, 고의·중과실 추정 요건의 모호성 문제이다. 언론은 권력 감시 통제의 기능이 주된 목적 중의 하나이므로, 그 특성상 확인 가능한 사항을 중심으로 해당 사안에 의혹을 제기하거나 쟁점화를 통해 사회 문제로 여론을 형성하는 경우가 빈번할 수밖에 없다. 그에 비해 개정안에서는 허위 보도의 개념과 고의·중과실 요건을 매우 모호하게 규정함으로써 불리한 기사와 비판적 여론을 위축시키고자 하는 전략적 소송 수단으로 남용될 수 있으며, 배상책임 유무 역시 법관의 주관적이고 자의적인 판단에 맡겨질 개연성이 있다는 것이다.

둘째, 뉴스 포털 등의 과도한 책임 문제이다. 언론중재법 개정안에 따르면 ‘네이버’와 ‘다음’ 같은 종합뉴스포털, 즉 인터넷뉴스서비스사업자 또한 허위·조작 보도라고 평가 되는 뉴스를 해당 포털에 게시하는 등으로 매개 행위를 했을 경우, 징벌적 손해배상의 대상이 될 수 있다. 그러나 이런 매개 행위까지 징벌적 손해배상의 대상으로 삼게 되면 인터넷뉴스서비스사업자가 거액의 손해배상 책임을 부담하게 되는 상황을 회피하기 위해 논란이 될 수 있는 뉴스를 모두 선제적으로 차단하는 결과를 초래할 가능성이 크며, 이는 필연적으로 언론보도의 위축효과(chilling effect)를 나타낸다.

셋째, 언론에 대한 징벌적 손해배상제도 도입에 따른 과잉책임 문제이다. 우리나라는 이미 허위 사실에 기인한 명예훼손성 정보, 불법 정보 등으로 개인의 법익이 침해되는 것을 방지하기 위한 제도가 마련되어 있다. 가짜뉴스 유포에 따른 명예훼손의 경우 「형법」이나 「정보통신망법」에 의거한 명예훼손으로 처벌이 가능하다. 따라서 이러한 규제가 이미 있는 가운데에서도, 준형사법의 성격을 띠고 있는 징벌적 손해배상제도를 추가로 도입한다는 것은 사실상의 이중처벌 효과를 야기해 적절치 않다는 의견이다.

넷째, 일반적인 위법행위에는 징벌적 손해배상이 존재하지 않으나 언론 행위에만 징벌적 손해배상을 부과하는 것은 언론의 고발 기능을 위축시킨다는 의견도 있다. 물론 하도급법, 개인정보보호법 등 여러 분야 또는 여러 행위에서 징벌적 손해배상이 도입되어 있으나 언론은 어느 분야를 보도의 대상으로 삼든 징벌적 손해배상이 부과되기 때문에 언론의 고발 가능성을 통해 위법행위를 위축시키는 효과가 반감된다.

그 밖에 법안의 국회 소위 처리 과정에서 여당의 일방적인 강행에 관한 비판과 함께 국제사회에서 신뢰 하락이 우려된다는 비판도 있었다.



## 다) 언론중재법 개정안의 수정·보완 필요성

언론의 자유는 언론사주의 자유나 기자의 특권이 아니라 시민의 권리로 발달해 왔다. 그러나 권력을 비판하는 것과 전혀 관련없이 ‘가짜뉴스’를 통해 시민의 권리를 침해하는 사례도 발생하고 있다. 언론기관의 신뢰 하락은 언론의 자유가 국민의 알 권리와 민주적 의사 형성을 보장하는 데 장애가 되기도 한다. 따라서 언론의 더 높은 책임성을 요구하는 방안이 필요한 상황이다. 다만 그 방법과 주체에 관해서는 신중한 접근이 요구된다.

유럽연합집행위원회(EC), 유네스코(UNESCO) 등 국제기구는 단순한 거짓 정보(mis-information)와 구별되는 구체적인 허위조작정보(disinformation)의 개념을 명시하고 있다. 언론중재법도 이를 참고해 ‘가짜뉴스’를 정의하는 데도 위와 같은 국제적 기준에 부합하는 개념을 심도 있게 고려할 필요가 있다.

또한 고의·중과실 추정 규정 등의 불명확성, 인터넷뉴스서비스사업자까지 징벌적 손해 배상의 대상에 포함하고 있어서 일부 불명확하거나 과도한 책임을 부여하는 표현과 조항 또한 삭제가 필요해 보여 신중하게 검토하고 보완해야 할 것으로 판단된다.

해외의 동향을 살펴보면, 유엔을 비롯한 국제기구는 가짜뉴스 또는 허위조작정보에 실제적 책임을 부과하는 방식의 규제보다 언론 환경의 투명성 확보 등 자율적, 간접적 조치를 중시하고 있다. 반면에 가짜뉴스의 생성·유통을 제재할 적절한 대안으로 직접적 처벌 강화 등은 고려하고 있지 않은 것으로 파악된다. 독일과 프랑스와 같이 표현을 규제하는 법률 규정을 두더라도 나치 찬양 같은 특수한 증오·혐오표현으로 제한하거나, 공직 선거라는 특정 기간에 한정해 한시적으로 허위 표현을 규제함으로써 표현의 포괄적 규제를 지양하고 그 범위와 대상을 한정하고 있다는 점은 주목할 만하다.

### 3) 모욕죄 비범죄화 논란

#### 가) 시민사회단체 대표에 대한 수사로 촉발된 논란

시민사회단체 대표 A씨는 2019년 7월 국회의원 분수대 인근에서 대통령을 비방하는 내용의 전단지 배포를 배부하였는데, A씨는 그 뒤 경찰서에 출석해 조사를 받게 되었다. 이 사실은 경찰이 2021년 4월 검찰에 사건을 송치하면서 알려지게 되었고, 언론과 정치권은 곧장 비판적인 논평을 내면서 큰 논란으로 확대되었다.<sup>39)</sup> 모욕죄는 친고죄로 당사자의 고소가 없으면 수사할 수 없도록 규정되어 있어, 대통령 본인이나 대리인이 고소장을 내야만 혐의가 성립하기 때문이다.

청와대 대변인은 2021년 5월 4일 브리핑에서 “문 대통령이 2019년 전단 배포 모욕죄와 관련해 처벌 의사를 철회하도록 지시했다”라며 “이 사안은 대통령 개인에 대한 혐오·조롱을 떠나 일본 극우 주간지의 표현을 무차별적으로 인용하며 남북관계·국민 명예·국격에 미치는 해악에 대응한 것”이라고 설명했다. 이어 “다만 주권자인 국민의 위임을 받아 국가를 운영하는 대통령이 모욕적인 표현을 감내할 필요도 있다는 지적을 수용했다”라고 말했다.

한편, 위 사건과 별개로 대통령에 대한 모욕적인 표현을 사용한 군 병사와 관련하여, 법원의 엇갈린 판결이 알려지기도 했다. 군사법원은 2021년 6월 대통령과 관련한 기사에 ‘악플’을 두 차례 게시한 병사에게 ‘상관모욕죄’의 혐의로 징역 6개월에 선고유예를 판결했다. 대통령을 비방한 군인이 처벌된 것은 이번이 처음은 아니고, 헌법재판소도 2016년 합헌 결정을 한 바 있다.<sup>40)</sup> 2021년 8월에는 군인 신분으로 동료 병사들 앞에서 대통령을 비방한 사건에 대해 군사법원이 무죄를 선고했다. 1심 재판부는 “순수한 사적 대화에 까지 상관모욕죄, 특히 정치적 헌법기관 또는 정치인의 지위를 겸하는 대통령을 대상으로 한 상관모욕죄를 적용할 경우 헌법상 보장되는 표현의 자유가 과도하게 제한되는 결과를 초래한다”라고 판단한 것으로 알려졌다.

우리나라 「형법」 제311조는 공연히 사람을 모욕할 경우 이를 처벌하도록 규정하고

39) 경향신문, “참여연대 “누구나 대통령 비판 가능… 모욕죄 고소 취하해야”, 2021. 5. 3.

40) 헌법재판소 2016. 2. 25. 선고 2013헌바111 결정

있다. 2000년대에 들어 인터넷상의 허위사실 유포와 악성댓글(악플)이 사회적 문제가 되었고, 「정보통신망 이용촉진과 정보보호에 관한 법률」이 개정되어 인터넷 등을 이용한 모욕, 명예훼손을 더 엄중히 처벌하도록 규정하고 있다. 대법원은 ‘모욕죄’에 대해 사람의 사회적 평가를 저하시킬 만한 추상적 판단이나 경멸적 감정을 표현하여 외부적 명예를 훼손한 경우 성립한다고 판단하고 있다.<sup>41)</sup>

그러나 모욕죄는 표현의 자유를 위축하고 민주주의 원리에 맞지 않는다는 이유로 오랜 기간 논쟁의 대상이 되어왔고, 이들 범죄를 폐지하여 ‘비범죄화’해야 한다는 의견이 제기되어 왔다.<sup>42)</sup> 사실 역대 대통령이나 고위공무원이 국민의 표현에 대해 명예훼손죄, 모욕죄를 이유로 고소·고발 또는 손해배상 청구소송을 제기한 사례는 과거에도 찾을 수 있다.<sup>43)</sup> 이와 같이 형법상 모욕죄가 국민의 표현의 자유를 침해한다는 주장이 지속적으로 제기되던 가운데, 이번 ‘대통령에 대한 모욕적인 표현’을 이유로 한 수사가 알려지면서, 모욕죄 비범죄화를 둘러싼 논의가 다시 한번 진행되는 계기가 되었다.

#### 나) 모욕죄 비범죄화 논의

대통령, 국회의원 등은 헌법에서 정한 국가기관으로, 각종 정책을 결정하고 수행하는 역할을 한다. 이들을 대상으로 한 모욕죄를 그대로 적용한다면 사실상 공권력을 이용해 비판적인 여론을 합법적으로 막을 수 있다는 의견이 제기되어 왔다. 즉, 국가기관이 명예에 관한 죄의 객체가 된다는 것은 곧 표현의 자유와 언론의 자유가 위협받을 수 있음을 뜻한다.

과거에는 국가 또는 국가기관을 모욕, 비방하거나 허위사실을 유포할 경우 처벌하는 ‘국가모독죄’가 있었다. ‘국가모독죄’는 1987년 6·10 민주 항쟁 이후 바로 폐지 논의가 일어났으며 결국 1988년 12월에 폐지되었다. 대법원은 국민의 기본권을 보호 내지 실현해야 할 책임과 의무를 지고 있는 공권력의 행사자인 국가나 지방자치단체는 기본권의 수범자일 뿐 기본권의 주체가 아니고, 정책 결정이나 업무수행과 관련된 사항은 항상 국민의 광범위한 감시와 비판의 대상이 되어야 한다고 판단하고 있다.<sup>44)</sup> 국가기관 또는

41) 대법원 2003. 11. 28. 선고 2003도3972 판결; 대법원 2018. 10. 30. 선고 2014다61654 판결 등

42) 세계일보, “어디까지가 표현의 자유일까... 모욕죄 폐지 논란 재점화” 2018. 5. 14.

43) 참여연대, “(이슈리포트) 국민입막음 소송 남발 실태와 대책, 2013. 5. 22.

지방자치단체 대상의 모욕죄, 명예훼손죄는 성립하지 않는다는 것이다.

그러나 현실적으로 이루어지는 게시글이나 말들 국가기관을 비방한 것인지, 대통령 또는 국가기관의 장을 비방한 것인지 구분하기 쉽지 않은 경우가 많고, 이러한 소지만으로 수사기관에 의한 수사가 가능하다. 그리고 이 경우 처벌받을 수 있다는 가능성만으로도 자유로운 정치적 비판과 의사 표현이 위축될 수 있다는 점에서 문제의 소지가 있다.

모욕죄는 국가기관, 정치인을 대상으로 한 비방이 아니라도 폐지하여 비범죄화해야 한다는 목소리도 있다. 이 같은 관점의 주장은 불명확한 ‘모욕’을 바탕으로 형사고소하고 나아가 민사상 손해배상까지 청구해 비판적 표현을 제한하려는 시도가 많은 점을 이유로 든다. 다만, 이와는 달리 인터넷 ‘악플’과 관련한 여러 여론조사<sup>45)</sup>를 통해 다수의 국민이 인터넷 댓글의 부적절한 표현이 심각하다고 느끼고 있으며 규제에 동의하고 있다고 알려져 있다.

#### 다) 민주주의와 표현의 자유

오늘날의 민주주의는 내심의 양심이나 사상을 자유롭게 표현하고 교환하는 것이 가장 중요한 요소이다. 즉, 표현의 자유는 민주정치의 필수 불가결한 전제조건이라 할 수 있으며, 표현의 자유가 보장되지 않는 국가는 민주정치 국가로 볼 수 없다는 것이 국내외 학계의 일관된 견해이다.

유엔 자유권규약위원회(HRC) 등 주요 국제인권기구는 표현의 자유를 규정한 유엔 자유권 규약(ICCPR) 제19조에서 명시한 표현의 자유 보장을 강조하면서, 모욕 행위의 형사적 처벌을 철폐할 것을 권고하고 있다. 진위를 검증할 수 없는 명예, 즉 견해나 감정에 형벌을 부과하는 모욕죄는 그 존재 자체가 유엔 자유권 규약(ICCPR)에 반한다는 것으로 해석된다.

오늘날 한국 사회에서 모욕죄의 비범죄화는 선불리 주장하기 쉽지 않은 면도 분명히 있다. 국가행정이나 정치인을 대상으로 한 비판은 차치하더라도, 실제로 모욕적인 악성

44) 대법원 2011. 9. 2. 선고 2010도17237 판결; 대법원 2018. 10. 30. 선고 2014다61654 판결

45) 정관철(한국리서치), 한국일보, “악성 댓글, 규제와 차단이 최선인가”, 2021. 1. 16.

댓글로 연예인이나 심지어 일반인이 자살하는 등의 심각한 사고 사례가 발생하고 있다는 점 등을 고려한다면 그것이 비록 견해나 감정의 표현이라 하더라도 타인 명예를 침해하는 요소가 있는 것 또한 분명하기 때문이다.

다만 경멸적 표현은 개인이 자신을 압도하는 공권력, 금권, 사회적 영향력으로 피해를 보았을 때 별다른 대응 방식이 없어 언사로 자신의 견해를 공중에게 공개하는 기능을 수행하기도 한다. 따라서 그 표현이 원색적이라 하더라도 이는 감정의 정도에 비례하는 것으로서 표현의 과도함을 제약하는 것은 국민 사이의 감정 공유 자체를 검열하는 것과 다름없다.<sup>46)</sup> 모욕죄 전체를 폐지하기 어렵다면 최소한 대통령과 정치인, 고위공직자를 대상으로 한 견해나 감정의 표현을 과도하게 제한하지 않도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

46) Cohen v. California, 403 US 15, 1971: 강제징집에 대한 반감을 욕설로 표현한 자에 대한 풍기문란죄 적용을 위헌으로 판정한 사례

### 3. 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권

#### 가. 2021년 인권 상황

사생활의 비밀과 자유란 사생활의 내용을 공개당하지 아니하고, 사생활의 형성과 전개를 방해당하지 않으며, 자신에 관한 정보를 스스로 관리·통제할 수 있는 권리를 말한다. 세계 인권선언은 제12조에서 “어느 누구도 자신의 사생활, 가족, 주거 또는 통신이 자의적인 간섭을 받지 않으며… 그러한 간섭… 은 법률의 보호를 받을 권리를 갖는다”라고 표현해 개인 사생활의 비밀과 자유를 인권 중 하나로 포함하고 있다. 자유권 규약(ICCPR) 제17조도 개인의 사생활, 가족, 주택, 통신이 간섭을 받지 않을 권리와 간섭이나 공격에서 법의 보호를 받을 권리를 명시하고 있다.

미국에서 사생활 보호는 종래 형법상 명예훼손이나 민법상 불법행위책임의 문제로 이해되었으나, 1890년 미국의 새뮤얼 워런(Samuel D. Warren)과 루이스 브랜다이스(Louis D. Brandeis)가 공동저술한 ‘프라이버시권(The Rights to Privacy)’의 영향 아래 정보사회의 진전에 따라 1965년 연방대법원의 판례를 통해 미국에서 헌법상 권리로 인정되었다. 프랑스에서도 사생활 보호는 주로 법원의 판례를 통해 정립되어 왔으나 1970년 민법 제9조에 사생활보호 조항을 삽입했고, 오늘날에 이르러서는 헌법적 권리로 인정되고 있다.

「대한민국헌법」은 제17조에서 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”라고 규정해 사생활의 비밀과 자유의 불가침을 보장하고 있다. 또한 인간의 존엄과 가치, 행복 추구권을 규정한 헌법 제10조 제1문에서 도출되는 일반적 인격권과 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유로 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게, 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 즉, 개인정보와 관련한 헌법적 보호는 ‘개인정보’ 그 자체뿐만 아니라 개인 정보의 ‘자율적 통제’에 초점을 두고 이해할 필요가 있다.

종래 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권은 그 특성상 언론의 자유 또는 정보산업의 발전과 상충관계에 있는 것으로 이해되었다. 예를 들어 언론에서 사적 사실을

무단으로 공표한 경우 개인정보자기결정권이 침해된 것으로 볼 수 있다. 그런데 인터넷 확산과 정보처리 능력의 획기적 발전, 사물인터넷(IoT), 빅데이터(Big Data), SNS의 보편화 등 기술의 발전과 변화는 특히 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권에 지대한 영향을 미치고 있다.

한편 2021년 내내 지속된 코로나19 감염병 유행 상황에서 개인정보와 관련한 기본권은 정부의 방역 대응 속에서 방역과 치료의 효율이라는 목표에 가려졌다는 문제가 제기되었다. 방역을 이유로 한 사적 정보의 수집과 공개, 감시 등은 정부와 지자체만 아니라, 고용과 사적 관계로까지 확산되었고, 특정 집단의 혐오, 개인의 명예훼손, 내밀한 종교, 성적 지향성과 관련한 공표로까지 이어진 사례도 어렵지 않게 찾을 수 있었다.

또한 2021년에는 공공부문과 민간부문을 막론하고 정보를 활용해 새로운 가치를 창출하려는 다양한 시도가 폭넓게 이루어졌으며, 그 과정에서 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권 등 기본적인 정보인권 관련 문제도 계속 제기되었다. 다음은 2021년 발생한 많은 쟁점 중에서도, 특히 수사기관의 통신자료 조회·제공과 관련한 논란, 인공지능(AI)에 기반한 얼굴인식 기술 논란, 데이터 이동권과 마이데이터 사업과 관련한 논란을 중심으로 현황과 쟁점, 개선방안을 살펴본다.



## 나. 주요 주제

### 1) 수사기관 「전기통신사업법」 통신자료 제공 논란

#### 가) 「전기통신사업법」상 통신자료의 과도한 요구·제공 논란

형사사법 절차는 범죄의 실제적 진실을 밝히는 것이며, 국가가 범죄에 대응해 범질서와 사회정의를 실현하는 과정이라 할 수 있다. 그 때문에 국가는 형사사법 절차에서 범죄와 관련이 있을 것으로 추정되는 다양한 정보를 수집하고 분석하려고 한다. 수사기관으로서는 정보가 바로 증거이며, 더 많은 정보가 유죄 입증의 가능성을 높일 수 있다.

범죄는 범죄자의 사회적 행위이므로, 범죄 관련 정보는 대부분 범죄 피의자나 피해자 등을 식별할 수 있는 개인정보나 통신 관련 정보에 해당한다. 수사기관의 범죄 수사는 사회적, 공익적 정의의 실현을 위해 필요하지만, 수사 목적을 위해 개인정보를 수집·제공 받으려 할 때는 헌법이 보장하는 통신의 비밀(제18조), 사생활의 비밀과 자유(제17조), 개인정보자기결정권을 보호하기 위해 일정한 통제를 받게 된다.

형사사법 절차에서 전기통신과 관련한 개인정보를 제공하는 구체적 절차는 「전기통신사업법」에 마련되어 있다. 같은 법 제83조 제3항은 이용자의 성명, 주민등록번호, 주소, 전화번호, 아이디, 가입일·해지일 정보를 ‘통신자료’로 규정하고, 법원과 수사기관이 전기통신사업자에게 통신자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 「전기통신사업법」에 따른 통신자료 제공 절차는 허용 요건이 너무 광범위하고 사전·사후적 통제 절차가 미비하다는 지적이 제기되어 왔다.

실제 수사기관은 통신자료를 한 번 요청할 때마다 다수인의 통신자료를 한꺼번에 요구하는 관행이 있고, 전기통신사업자 또한 별다른 통제 없이 통신자료를 관행적으로 제공해 왔다. 과학기술정보통신부(이하 ‘과기부’)가 2021년 12월 24일 발표한 바에 따르면,<sup>47)</sup> 통신자료 제공 건수(전화번호 수 기준)는 2020년 548만 4,917건(상반기 292만 2,382건, 하반기 256만 2,535건), 2021년 상반기에만도 255만 9,439건에 달한다. 이는 대략

47) 과학기술정보통신부 보도자료, 2021. 12. 24.



따져 봐도 국민 10명당 1명꼴로 통신자료가 수사기관 등에 제공된 셈이다. 또한 요청문서 1건당 검찰 8.8건, 경찰 4.8건, 국가정보원 9.0건 등 다수인의 통신자료를 일시에 요구해 온 것으로 나타났다.

특히 2021년 12월에는 고위공직자범죄수사처(이하 ‘공수처’)가 언론사 기자들과 그 가족의 통신자료까지 조회하고 제공받은 사실이 드러나 사회적 논란이 되었다. 공수처는 이른바 ‘검찰총장의 고발 사주 의혹’ 사건과 관련해 서울중앙지검장을 조사하는 과정에서 관용차를 제공하는 등 편의를 봐 준 의혹이 있었는데, 이를 취재하던 언론사 기자 등의 통신자료가 조회, 제공된 것이다. 공수처는 “공무상 기밀누설 사건과 관련해 사건 대상자의 통화기록을 확인하던 중 조회하게 된 것”이라고 해명했으나 수사 중 사건이라는 이유로 구체적인 사건 내용 공개는 거부한 것으로 알려졌다.<sup>48)</sup>

이를 발단으로 수사기관의 언론사찰, 사생활의 비밀과 자유의 침해 논란이 크게 일었다. 특히 통신자료 조회·제공의 대상이 된 기자와 언론은 이 문제를 크게 비판했고, 추가 보도를 통해 통신자료 조회·제공의 대상이 된 기자가 2021년 12월 29일 기준 최소 120명에 달한다는 의혹을 제기하기도 했다.<sup>49)</sup> 시민사회단체들은 그동안 지적해 온 통신자료 제공 절차 문제를 다시 한번 제기했고, 국가인권위원회도 2022년 1월 6일 「전기통신사업법」 통신자료 제공 절차를 개선할 필요가 있다는 견해를 밝혔다.<sup>50)</sup>

#### 나) 수사 목적 통신자료 제공 과정에서 기본적 권리 보장

우리나라의 형사사법 관련 법률은 전기통신 정보 제공과 관련해 ‘통신사실 확인자료’와 ‘통신자료’를 명확히 구분한다. 통신사실 확인자료란 가입자의 전기통신 일시, 전기통신 개시·종료시간, 발·착신 통신번호 등 상대방의 가입자 번호와 같이 전기통신사실에 관한 자료를 말한다. 통신사실 확인 자료의 열람·제출 요청은 사전 영장주의가 적용된다. 즉, 검사 또는 사법경찰관은 수사 또는 형의 집행을 위해 필요한 경우 전기통신사업자에게 통신사실 확인 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있고, 이때 요청 사유, 해당 가입자와

48) TV조선, “공수처, TV조선 기자 통신자료 조회 15건… 보고라인 들여다봐”, 2021. 12. 9.; TV조선, “언론사찰 보도후 조회시작… 공수처 공무상 기밀누설 사건관련”, 2021. 12. 9.

49) 뉴스1, “‘통신조회’ 국민의힘 의원 70명으로 늘어… 전체의 67%”, 2021. 12. 29. 등

50) 국가인권위원장 성명, “「전기통신사업법」 통신자료 제공절차 개선 촉구 국가인권위원회 위원장 성명”, 2022. 1. 6.

연관성, 필요한 자료의 범위를 기록한 서면으로 관할 지방법원 또는 지원의 허가를 받아야 한다. 반면 「전기통신사업법」상 통신자료는 앞서 본 바와 같이 사전 영장주의가 적용되지 않고 단지 서면으로 통신자료 제공을 요청할 수 있도록 규정하고 있다.

관련 법률이 통신사실 확인 자료와 통신자료를 구분하고 그 제공 절차에서도 차등을 두고 있는 것은 제공되는 정보의 범위와 특성에 따라 단계적으로 보호의 정도를 달리할 필요가 있다는 점에서 착안한 것으로 볼 수 있다. 즉, 통신자료는 수사의 초기 단계에서 범죄의 용의자나 피해자 특정, 앞으로의 수사 진행 여부 판단 등을 위해 기본적으로 확인되어야 할 단순 신상정보로서 수사의 출발점이 되는 기본정보이며, 그 정보의 긴급한 취득이 보다 중요하므로 통신사실 확인 자료에 비해 제공 절차가 간소한 것이다.

그런데 이번 논란을 계기로 ‘통신자료’ 역시 중요한 개인정보가 될 수 있다는 관점에서 단지 수사기관이 서면으로 요구하기만 하면 전기통신사업자가 통신자료를 제공하는 현행 「전기통신사업법」상 통신자료 제공 제도의 보완 필요성이 제기되고 있다.<sup>51)</sup> 최근 빅데이터(Big Data) 같은 대량의 정보처리기술 발달, 공공과 민간을 막론하고 다양한 데이터의 결합·분석, 이에 기반한 새로운 가치 창출 등이 활발해진 사회 환경 변화를 고려한 것이다.

‘통신자료’는 이른바 ‘메타데이터(meta data)’이다. 이는 대체로 ‘데이터에 대한 데이터’ 또는 ‘자료의 속성 등을 설명하는 데이터’를 의미한다.<sup>52)</sup> 과거에는 메타데이터가 단순히 특정 개인의 신상정보에 불과했을 수 있다. 그러나 최근 빅데이터(Big Data) 같은 대량의 정보처리기술 발달, 공공과 민간을 막론한 다양한 데이터의 결합·분석, 이에 기반한 새로운 가치 창출 등이 활발히 이루어지는 사회 환경 변화에 따라 통신자료는 정보주체의 다양한 사회관계, 활동 내역, 심지어 통신의 비밀까지도 판단, 분석해 낼 수 있는 자료가 될 수 있다.

#### 다) 「전기통신사업법」상 통신자료 제공 제도의 보완 방향

유엔총회는 2013년 「디지털 시대의 프라이버시 권리」 결의를 채택했는데, 이 결의문은 “통신 내용과 달리 통신 당사자의 데이터 수집 자체는 사생활 간섭에 해당하지 않는다는

51) 법조신문, “공수처의 저인망식 ‘통신조회’ 논란… 법조계 비판 ‘붓물’”, 2021. 12. 29.

52) 정보통신기술용어해설사전(meta data 항목 참조)

제안이 있으나, 이는 설득력이 없다. 일반적으로 ‘메타데이터’로 불리는 정보의 집합은 개인의 행동, 사회적 관계, 사적 선호 등을 나타내며 (중략) 사람들의 사생활에 대한 매우 정확한 결론을 도출할 수 있다”<sup>53)</sup>라고 해 통신 내용뿐만 아니라 통신 당사자의 신상정보 (메타데이터)도 엄격히 보호할 필요가 있음을 강조했다.

통신자료 제공 제도는 수사기관이 전기통신 가입자의 개인정보를 가입자의 동의를 구하지 않고 취득할 수 있음에도 이를 사전 또는 사후에 사법적으로 통제하는 장치가 없다. 이는 프라이버시 침해의 문제가 빈번히 제기되는 이유이고 개인정보자기결정권을 침해할 여지가 크다. 유엔 자유권규약위원회(HRC)도 2015년 정부의 제4차 국가보고서에 관한 최종 견해를 통해 대한민국 정부에 「전기통신사업법」 제83조 제3항에 따라 수사 목적을 위해 모든 전기통신사업자에게 영장 없이 이용자 정보를 요구할 수 있다는 것을 우려한다고 밝힌 바 있다.

따라서 통신자료 제공 요청을 규정한 「전기통신사업법」 제83조 제3항의 통신자료 제공 요청 사유를 보다 구체적으로 축소해 보충적, 예외적 요건에 해당하는 경우에만 요청할 수 있도록 제한할 필요가 있다. 예를 들어 「형사소송법」 제215조의 압수·수색 요건인 ‘피의자가 죄를 범했다고 의심할 만한 정황이 있고 해당 사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는’ 경우에 준해 요청 사유를 구체화하는 방안을 숙의해볼 수 있다.

또한 정보주체가 통신자료 제공 사실을 통보받을 수 있도록 하고 다만 부득이하게 예외적 경우에만 통보를 유예할 수 있도록 보완할 필요가 있다. 법원 영장 없이 통신자료 제공이 가능하도록 한 전기통신사업법 제83조를 법원의 허가 또는 별도의 사전·사후적 통제가 가능하도록 개정하는 것도 고려해 볼 수 있다. 이를 통해 자의적이고 무분별한 통신자료 제공을 방지하고, 이용자의 자기방어권 등 권리도 보호하는 효과를 기대할 수 있다.

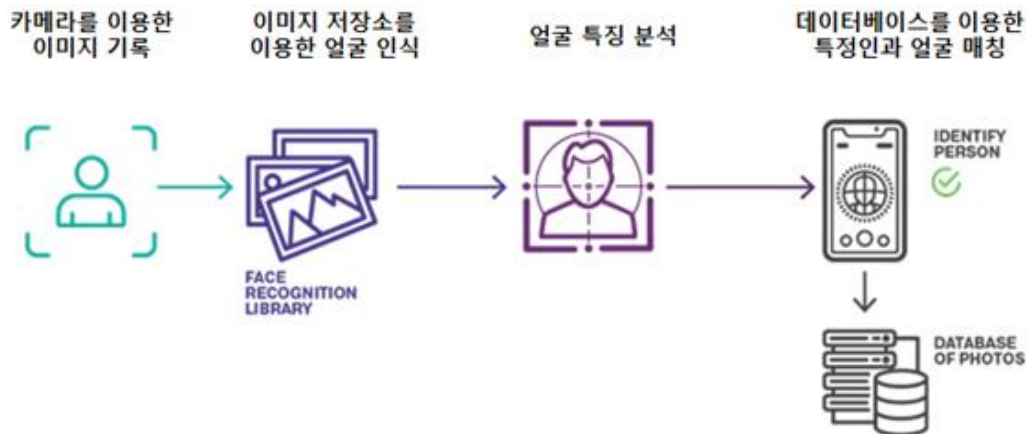
53) UN Human Rights Council, “The right to privacy in the digital age”(A/HRC/27/37), 2014.

## 2) 공공장소 CCTV 얼굴인식과 인권침해 논란

### 가) 중앙행정기관과 지방자치단체 등의 공공장소 CCTV 얼굴인식 도입

얼굴인식기술이란 사람의 얼굴을 자동으로 식별하거나 대조 또는 분류하는 생체인식 기술을 말한다. 얼굴인식기술은 비접촉 방식으로 개인 식별이 가능하고 다른 생체인식 기술과 다르게 정보주체의 인지 없이 대량으로 개인을 식별하거나 대조하는 등의 기능을 할 수 있다. 이러한 기술적 특징 덕분에 얼굴인식기술은 도로, 광장, 지하철, 공항, 항만 등 불특정 다수가 대량으로 통행하는 공공장소에서 특정인을 정확히 인식, 분류할 수 있다.

그림 2-1 얼굴인식기술 기본 개념도



얼굴인식시스템은 사람이 육안으로 감시, 모니터링하는 것과는 비교할 수 없을 정도로 방대한 양의 데이터를 매우 신속하게 처리할 수 있으며, 대상자의 신원을 신속하게 확인할 수 있다. 이에 범죄 수사 분야 등에 유용하게 적용될 수 있다. 그러나 얼굴인식시스템은 개인정보 중에서도 이른바 생체인식정보(바이오정보)를 수집, 처리하는 것이어서 ‘민감 정보’ 처리 문제가 발생하며, 더 나아가 불특정 다수를 대량 감시(mass surveillance)하는 경우에 이를 수도 있다. 이에 따라 본질적으로 인권침해 가능성이 매우 크며 그 도입에 신중해야 한다는 문제가 국내외에서 제기되어 왔다.<sup>54)</sup>

2021년도에는 정부와 지방자치단체 주도하의 얼굴인식시스템 구축 사례가 다수 알려졌다. 법무부와 과기부는 2022년 완료를 목표로 ‘인공지능(AI) 식별추적시스템 구축 사업’을 진행하고 있다. 법무부가 출입국 심사 과정에서 확보한 내외국인의 얼굴 이미지, 국적, 성별, 나이 등의 정보를 과기부에 이관하고, 과기부가 이를 민간업체에 넘겨 인공지능 식별 기술을 연구하게 하는 사업이다.

이 사업은 여권 스캔 등을 거치지 않는 출입국 심사의 고도화를 목적으로 한다. 이 사업에서 민간업체가 법무부로부터 제공받은 데이터는 내국인 5,760만 건, 외국인 1억 2,000만 건으로 알려졌다. 이에 시민사회단체들은 2021년 11월 얼굴인식기술의 개발과 사용을 법률로 통제해야 한다고 지적하면서 법무부와 과기부가 추진하고 있는 ‘인공지능 식별추적시스템 구축 사업’을 즉각 중단할 것을 촉구했다.<sup>54)</sup> 또한 2022년 1월 법무부와 과기부의 해당 사업을 대상으로 한 공익감사를 감사원에 청구하기도 했다.

법무부와 과기부는 출입국심사를 위해 얼굴이미지 등 내국인과 외국인의 정보(생체 정보)를 수집, 활용할 수 있는 법적 근거가 있으며, 민간업체들과는 「개인정보 보호법」에 따른 ‘개인정보 위탁처리’ 규정을 준수해 사업을 추진하고 있다고 밝혔다. 또한 민간업체들에는 보안조치를 취하고 있고 향후 관리·감독을 지속적으로 수행한다는 방침이다.<sup>55)</sup>

지방자치단체에서도 얼굴인식시스템 구축 사업을 다수 진행하고 있다. 경기도 부천시는 관내에 설치된 CCTV와 얼굴인식기술을 활용해 코로나19 확진자의 이동 경로, 마스크 착용 여부, 밀접접촉자 등을 추적할 수 있는 ‘지능형 역학시스템’을 개발하고 있으며, 이를 2022년 초에 도입하는 것이 목표였다. 경기도 안산시도 관내 어린이집 CCTV를 활용해 아동의 부정적 감정표현이나 학대 장면 등이 CCTV에 찍히면, 알고리즘이 이를 자동 감지해 관련 기관에 통보함으로써 아동학대를 실시간 탐지할 수 있는 시스템을 개발 중이며, 역시 2022년 중 시범 도입이 목표였다. 제주특별자치도 경찰은 얼굴인식 기능을 갖춘 CCTV를 이용해 신변보호 대상자 집 주변에서 특정 인물이 배회하면 112 상황실 등에 실시간으로 통보하는 시스템을 시범 운영하고 있다.

54) 아주경제, “안면인식에 신중해진 빅테크.. 개인정보보호에 시윤리까지 산 넘어 산”, 2021. 12. 20.  
 55) 공익법센터 어필·민변 디지털정보위원회·사단법인 정보인권연구소·외국인이주노동운동협의회·진보네트워크센터·참여연대 보도자료, 2021. 11. 9.  
 56) 법무부·과학기술정보통신부 보도자료, 2021. 10. 21.

## 나) 생체정보와 ‘대량감시’의 가능성

얼굴인식에 사용되는 특정인의 얼굴 특징을 분석한 정보는 ‘생체인식정보’(바이오 정보)로서, 살아있는 동안 그 사람과 결합되어 있고, 이름이나 주소, 식별번호, 암호 같은 다른 개인정보와 달리 쉽게 변경할 수 없다. 생체정보는 신체 그 자체로부터 획득할 수 있는 강한 일신전속성<sup>57)</sup>을 띠는데 데이터베이스 연결의 고리로 기능할 수 있으며, 축적된 정보가 부당하게 활용되거나 유출될 경우 정보주체에게 미칠 수 있는 피해의 위험성은 중대하다.

「개인정보 보호법」은 생체정보를 민감정보로 분류하고 있으며 일반적인 개인정보에 비해 보다 엄격한 보호 기준이 적용된다. 민감정보는 정보주체에게 다른 개인정보의 처리에 관한 동의와는 별도로 동의를 받았거나, 또는 법령에서 민감정보의 처리를 요구, 허용한 경우가 아니면 처리할 수 없다.

그런데 얼굴인식시스템을 통해 입수한 개인정보는 대부분의 경우 사람들이 인지할 충분한 기회 없이 처리된다. 해당 개인에게 동의권을 부여하지 않고, 사전 또는 사후적인 선택의 자유도 없이 무차별적으로 정보를 처리하는 것이다. 유럽평의회(CoE)나 유럽연합 기본권청(FRA)은 ‘대량감시(mass surveillance)’를 “특정 개인을 대상으로 ‘특정적인(targeted)’ 방식으로 수행되지 않는 모든 감시”(유럽평의회) 또는 “‘사전적인 협의 없이’ 시작되는 무작위적인 사용”(유럽연합 기본권청)으로 정의하는데, 얼굴인식시스템은 이러한 정의에 부합한다고 할 수 있다.

## 다) 얼굴인식시스템 구축사업의 향후 개선 방향

얼굴인식시스템의 위험성과 인권침해 가능성은 주요 국제기구나 국가들에서도 활발하게 논의되고 있다. 미국의 경우 구글, 아마존, IBM, 마이크로소프트를 포함한 주요 빅테크 기업에서는 얼굴인식시스템 사용 금지를 주장하거나 서비스 중단을 선언하기도 했다.

유럽연합이 논의 중인 「인공지능법안」은 공개적으로 접근 가능한 공간에서 이루어지는 법 집행 목적의 실시간 원격 생체인식 시스템을 ‘허용해서는 안 될 위험’이나 ‘고위험’

57) 법률상 특정인에게만 귀속하며 타인에게는 양도되지 않는 속성을 말한다.



인공지능으로 규정하고 원칙적 금지를 요구했다. 나아가 유엔 인권최고대표는 2021년 9월 ‘디지털시대의 프라이버시권 보고서’에서 얼굴인식 등 생체정보를 활용한 실시간 원격 감시 시스템은 기본권 침해의 정도가 매우 높기 때문에 얼굴인식 기술 등 고위험 인공지능의 사용을 유예해야 한다는 것을 각국에 촉구했다.

인공지능 기술을 기반으로 불특정 다수를 대량 감시하는 얼굴인식시스템의 구축과 운영은 기본권을 침해하는 방법으로 사용될 가능성이 크다. 따라서 만약 얼굴인식시스템을 설치하려는 경우에는 그에 따라 얻어지는 이익과 기본권 침해 정도를 면밀히 비교 형량해야 하고, 명확한 법률적 근거에 따라 운영하도록 하는 방안을 숙의할 필요가 있다. 특히 얼굴 인식 인공지능시스템을 학습시키기 위해서는 대량의 얼굴 정보가 반드시 필요하므로, 이러한 얼굴 정보의 수집·이용 등에서 정보주체의 명시적인 동의 또는 구체적이고 명확한 법률 근거를 확보하는 방안을 검토해야 할 것이다.

### 3) 데이터 이동권 활용 논란

#### 가) 데이터 이동권의 도입

유럽에서는 정보주체의 개인정보 통제권을 실질적으로 보장하고, IT산업의 경쟁을 촉진한다는 목적으로 ‘Right to Data Portability’, 이른바 ‘개인정보 이동권’ 또는 ‘데이터 이동권’으로 불리는 새로운 권리 도입이 논의되고 있다. 디지털플랫폼 기업들이 데이터 사용 권한을 독점하고 있는 상황에서, 데이터 이동권은 정보주체의 선택권을 근거로 개인정보를 자유롭게 이전해 시장 경쟁을 촉진하고, 정보주체에게 자신과 관련한 개인정보에 더 많은 통제력을 부여하기 위한 것이다.

유럽연합은 2018년 「EU 일반개인정보보호규정」(GDPR: General Data Protection Regulation)을 제정해 ‘데이터 이동권’을 명문화했다. 이에 따르면 정보주체는 원칙적으로 개인정보처리자(Controller)<sup>58</sup>에게 제공한 자신의 개인정보를 체계적·통상적으로 사용되고, 기계 판독이 가능한 형식으로 수령할 권리가 있으며, 개인정보를 제공받은 개인정보처리자로부터 방해받지 않고 다른 개인정보처리자에게 해당 개인정보를 이전할 권리를 가진다.

데이터 이동권은 외형적으로 보면 개인정보에 기반한 신규 서비스를 창출하는 등 순기능이 있다. 예컨대 여러 금융회사가 각기 보유하던 개인정보와 금융거래정보를 하나의 ‘본인데이터관리회사’(마이데이터회사)로 이전하면, 이곳에서 정보주체 개인의 신용도, 재무위험, 소비패턴 등의 재무 현황을 일목요연하게 분석해 주는 한편, 이들 개인정보를 활용해 개인 취향에 부합하는 맞춤형 상품이나 서비스를 추천해 주는 산업이 나타날 수 있다.<sup>59</sup>

우리나라에서도 데이터 이동권의 도입이 활발히 논의 중이다. 2020년 2월 4일 개정된 「신용정보의 이용 및 보호 등에 관한 법률」(이하 ‘신용정보법’)은 신용정보관리회사 등에 대한 ‘개인신용정보 전송요구권’을 신설했다. 금융위원회는 이를 기초로 일명 ‘마이데이터 사업’ 활성화를 추진하고 있다.

58) 개인정보를 처리하는 공공기관, 기업, 단체 등을 의미하며, 우리나라의 「개인정보보호법」의 ‘개인정보처리자’와 동일한 개념이다.

59) 금융위원회, “소비자 중심의 금융혁신을 위한 금융분야 마이데이터 산업 도입방안”, 2018.



한편 2020년 12월 8일 발의해 2021년 2월 1일 국회 과학기술정보방송통신위원회에 법안 상정된 데이터 기본법안은 ‘데이터 이동권’을 규정하고 있으며, 개인정보보호위원회가 2021년 1월 6일 입법예고한 「개인정보보호법 일부개정법률안」(이하 ‘개인정보보호 법안’) 또한 ‘개인정보의 전송 요구’를 규정하고 있다.

### 나) 데이터 이동권과 인권침해

데이터 이동권의 도입은 데이터 경제 활성화에 큰 도움이 되리라는 시각도 있다. 또한 정보주체의 개인정보 권리를 확대한다는 측면에서 긍정적으로 바라볼 여지도 있다. OECD 사무국은 2000년 4월 이동권 워크숍에서 데이터 이동권의 주요 장점으로 경쟁을 통한 소비자의 선택 증진, 데이터 제품과 서비스의 혁신 도모, 데이터 흐름과 공유 증진, 정보주체의 자기정보결정권 강화 등을 언급했다.

반면 기존의 개인정보보호 관련 법체계와 충돌하는 문제는 없는지 등을 신중하게 검토하고, 범사회적 논의가 있어야 한다는 지적이 있다. 우리나라의 데이터 이동권 도입 논의는 정보주체 권리 보호가 아니라 단지 개인정보의 상품화에 목적이 있다는 지적 또한 제기 된다.<sup>60)</sup> 우리나라의 개인정보 처리 동의 실태 등을 고려해 보면 당초 의도와는 달리 형식적 권리로 전락하거나 오히려 기업 등의 개인정보 활용을 정당화하는 논거로 사용될 위험이 있다는 것이다.

그간 우리나라의 기업 등에서 개인정보를 처리하는 실태를 보면, 외형적으로는 정보주체 개인의 적법한 동의를 받고 있다. 하지만 실상은 서비스 제공이나 할인 혜택 등을 미끼로 개인정보 제공을 유도해 동의하게 하는 경우, 동의를 하지 않으면 서비스 제공이 어렵다고 하면서 사실상 동의를 강제하거나, 비자율적·요식적으로 동의하게 하는 경우가 빈번하다. 따라서 정보주체가 자유의사로 적절한 동의를 하지 못하고 기업 등의 암묵적 강요 등에 따라 데이터 이동 요구를 한 경우, 의료기록 같은 민감한 개인정보까지도 제3자에게 아무런 제약 없이 전송되고 경제적, 산업적 가치 창출을 빌미로 오남용될 가능성이 있다.

60) 경실련 등, “금융위는 마이데이터 사업 위한 소비자의 주문내역 정보 등 제공 시행령 즉각 폐기해야”. 2020.

데이터의 이동은 결국 정보주체의 요구와 동의에 따라 이루어지게 되는데, 여기서 개인정보 처리의 '정보주체의 동의나 요구'는 단지 외형적인 의사표시만 있으면 되는 것이 아니라 정보주체가 개인정보 처리의 제반 조건을 명확히 설명·제공받고 스스로의 완전한 자유의사에 따라 동의·요구한 경우에만 진정한 동의로 봐야 한다는 지적이다. 유럽연합 GDPR는 개인정보 처리 동의는 정보주체의 자유로운 의사에 따라야 한다는 명확한 기준을 제시하고 있고,<sup>61)</sup> 특히 국회 입법조사처는 데이터 이동권, 마이데이터사업과 관련해 각 개인이 수동적으로 동의할 수밖에 없다는 문제점이 있음을 명확히 지적하고 있다.<sup>62)</sup>

#### 다) 데이터 이동권 순기능을 위한 과제

데이터 이동권은 정보주체의 개인정보 권리를 확대한다는 원론적 측면에서는 바람직할 수 있으나, 우리나라의 개인정보 처리 동의 실태 등을 고려할 때 당초의 입법취지와 달리 형식적 권리로 전락해 개인정보자기결정권을 침해할 우려가 있다.

따라서 데이터 이동권을 행사할 때 서면 등으로 명시적 동의(요구)를 받고, 데이터 이동권 행사에 따른 불이익의 고지와 설명을 제공하는 등 데이터 이동권의 행사 방법과 절차를 명확히 보완할 필요가 있다.

데이터산업 발전과 함께 경제·사회적 발전의 필요성도 고려하면, 데이터 이동권의 도입 자체를 금지하는 것은 적절치 않다. 다만 앞서 지적한 개인정보 이동권의 오남용을 방지하기 위한 방안을 적절히 보완함으로써 미래 경제의 원유 혹은 쌀로 불리는 '데이터'를 적절히 활용하고 정보주체의 권리도 보장할 수 있는 방안이 조화를 이룰 수 있도록 향후 숙의가 필요하다.

61) 「유럽연합 GDPR」 해설전문 42항: 정보주체가 진정으로 또는 자유 선택으로 동의하지 않았거나, 불이익 없이 동의를 거절하거나 철회할 수 없는 경우에는 해당 동의는 자유롭게 제공된 것이라고 간주되지 않는다.

62) 조영은·최정민, "개인정보 이동권과 마이데이터 쟁점 및 향후과제", 이슈와 논점(국회 입법조사처), 2020.

## II. 다양한 사회 구성원의 존엄과 가치 존중

### 1. 혐오와 차별 대응을 위한 노력

#### 가. 2021년 인권 상황

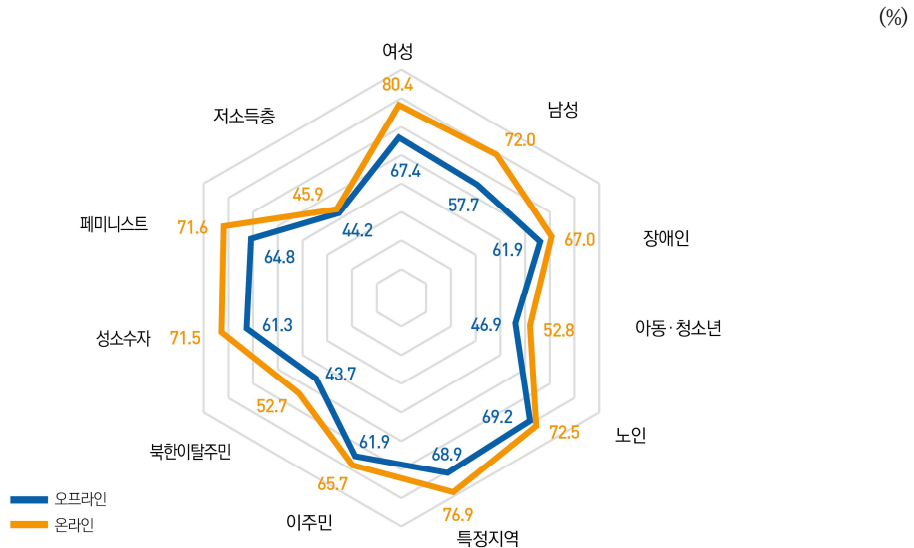
2021년 초 챗봇(Chatbot: chatter robot) ‘이루다’의 차별과 혐오표현 사건은 인공지능이 여성, 성소수자, 장애인 등 사회적 소수자에 대한 사회적 편견과 혐오를 그대로 학습해 재생산하는 위험을 현실화했다는 점에서 문제가 되었다. 그런데 더 심각한 것은 챗봇 수준의 인공지능조차도 쉽게 학습할 수 있을 정도로 한국 사회에는 소수자에 대한 반인권적 차별과 혐오표현이 일종의 ‘사회적 무의식’ 수준에서 만연하고 있음을 확인할 수 있었다는 점이다.

2021년 5월 국가인권위원회가 수행한 온라인 혐오표현 인식조사에 따르면, 최근 1년 동안 오프라인 실생활이나 온라인 두 곳 중 한 곳에서 혐오표현을 하는 사람을 보거나 혐오 표현을 들은 경험이 있는 응답자의 비율은 70.3%로 산출되어 우리나라 국민 10명 중 7명 정도는 최근 1년 동안 혐오표현을 어떤 형태로든 경험한 것으로 조사되었다.

혐오표현이 사회적 문제로 대두된 것은 대략 2010년경 이후이며, 현재 한국 사회의 중요한 사회문제 중 하나로 자리 잡았다. 혐오표현은 그 대상이 되는 사회적 소수자의 존엄성을 침해하고, 사회 전반에 소수자 표적집단을 향한 증오를 고취시키는 효과를 지닌다. 혐오표현은 지속적, 구조적으로 차별을 받아온 특정 집단인 표적집단을 향하는 것으로 그 구성원에게 단순한 불쾌감을 넘어 공포감, 위축감, 좌절감, 내면의 자기부정을 야기하며, 표적집단 구성원에 관한 왜곡된 사실을 유포한다. 결국 시민사회의 자정작용이 효과적으로

작동하지 않는 한 혐오표현의 확산은 사회 전체에서 이들을 향한 차별, 증오, 폭력을 조장하고 선동하며 결국에는 표적집단 차별을 정당화하는 것으로 귀결될 수 있다.

그래프 오프라인·온라인에서 경험한 혐오표현 대상



주: 1) “귀하는 오프라인·온라인에서 아래 대상에 대한 혐오표현을 얼마나 자주 경험하십니까?”라는 물음에 대답한 자료를 토대로 분석

2) 대한민국 거주 만 15세 이상 남녀 1,200명을 대상으로 구조화된 설문지를 활용한 모바일 조사 방식

출처: 국가인권위원회, “온라인 혐오표현 인식조사”, 2021. 5.

한국 사회에 만연한 혐오와 차별에 대응과 규제가 필요하다는 사회적 공감대는 오랜 시간에 걸쳐 형성되었다. 국회에서는 2020년 차별금지법안 발의에 이어 올해에도 평등법안이 발의되었고, 시민사회에서는 10만 명이 차별금지법과 평등법 제정을 촉구하는 입법청원에 동의했다. 그러나 한편으로는 성소수자, 이주민, 장애인 등 사회적 약자를 둘러싸고 혐오와 차별 문제가 다시금 대두되기도 했다.

## 나. 성소수자 차별 해소를 위한 노력

국가인권위원장은 2021년 3월 31일 ‘트랜스젠더 가시화의 날’(International Transgender Day of Visibility, TDOV)을 맞아 “트랜스젠더는 우리 곁에 있습니다”라는 제목의 성명을 발표했다. 국제인권단체인 휴먼라이트워치는 2021년 10월 한국의 성소수자 학생들이 겪는 혐오와 차별, 괴롭힘 등의 현실을 인터뷰한 보고서를 발표했다.<sup>63)</sup> 이와 같이 성소수자가 우리 주변에 실존하고 있다는 것을 인식하고 이들이 직면해 있는 문제를 살펴보는 것은 성소수자의 인권보장과 차별 대응을 위해 선행될 필요가 있는 사항이다.<sup>64)</sup>

2020년 5월 경 이태원 소재 클럽을 중심으로 코로나19가 확산되면서 이와 관련된 언론보도가 이어졌고, 코로나19 감염병이 발생한 클럽과 관련하여 사실관계에 대한 전달을 넘어 이태원 클럽의 성격과 방문자들의 성적지향성을 추정케 하는 자극적인 보도가 이어졌다.<sup>65)</sup> 민주언론시민연합은 2020년 5월 7일 ~ 5월 11일 이태원 클럽과 관련된 전체 기사(온라인 뉴스 포함, 네이버 기준)를 모니터링한 결과, ‘게이클럽’, ‘동성애’, ‘게이’, ‘블랙수면방’, ‘짬방’ 키워드를 넣으면 총 1,174건의 기사가 집계되었고, 이는 4일간 코로나19 방역과 연관 없는 성소수자에 대한 차별을 부추기는 보도라는 입장을 밝힌 바 있다.

대한민국 육군 제5기갑여단에서 복무하던 변희수 하사는 군 복무 중 수술을 위한 국외 휴가 승인을 얻어 성전환 수술을 받고 여군으로 복무를 계속할 수 있도록 청원했다. 그러나 육군은 2020년 1월 22일 심신장애 3급으로 변희수 하사의 전역을 결정했다. 이 사건에 대한 시민사회단체와 언론, 국제사회, 국가인권위원회의 비판이 있었고 복무 중 성전환, 트랜스젠더 복무 적합 여부 등 우리 사회에 복합적 화두를 던졌다. 이 사건은 징병제를 적용하는 한국 군에 의무 군복무를 수행하는 성소수자가 분명 존재함에도 이들을 의식적, 제도적으로 배재해왔던 현실을 드러내는 계기가 되었다.

63) 휴먼라이트워치, “내가 문제라고 생각했어요” - 성소수자 학생의 권리를 도외시하는 한국의 학교들, 2021. 10.,

64) 휴먼라이트워치는 위 보고서에서 성소수자 학생들이 괴롭힘과 차별, 교과과정에서의 비가시성과 부정확한 정보, 엄격한 성별 분리 관행 등으로 인해 지독한 고립감을 경험하고 있으며 지원을 절실히 필요로 한다고 밝혔다. 또한, 청소년 성소수자들이 경험하는 괴롭힘과 차별은 정부의 무대응으로 인한 문제일뿐 아니라, 차별과 고립을 조장하는 현 정책들의 산물이며, 한국 정부가 종교단체와 보수단체들의 강력한 반대를 빌미로 성소수자의 평등권 보장을 위한 실효성 있는 조치를 취하지 않았다고 지적했다.

65) 국가인권위원회 2021. 8. 27. 20진정0314600 결정, 지방자치단체장의 코로나19 확진자 관련 과도한 정보 공개

서울특별시교육청은 2021년 4월 ‘제2기 학생인권종합계획(2021-2023)’을 발표하며, ‘차별, 혐오 없는 학교’ 부분에 ‘성소수자 학생 보호 및 지원’, ‘성평등 모니터링을 강화’ 하겠다는 내용을 담았다. 여성가족부는 2021년 4월 “가족 변화에 맞추어 건강가정기본법 개정이 필요하다”며, 국회에 계류 중인 「건강가정기본법」 일부 개정 법률안 통과가 필요하다고 밝혔다. 이 법의 개정안은 가족의 정의 확대, “건강가정” 용어를 가치중립적인 용어인 “가족”으로 변경 등을 내용으로 한다.

종교계를 중심으로 한 일부 시민사회단체는 위 두 가지 사항에 대해 크게 반대했다. 이들은 학생인권종합계획이 동성애를 조장하며, 건강가정기본법 개정이 동성혼을 합법화하는 계기가 될 것이므로 이에 동의할 수 없다고 주장했다.<sup>66)67)</sup> 논란 끝에 서울특별시교육청의 학생인권종합계획에는 성소수자 학생에 대한 지원 계획이 담겼으나, 건강가정기본법 개정안은 2021년말 현재까지 국회에서 계류 중이다.<sup>68)</sup>

이처럼 2020년부터 이어진 성소수자와 관련한 사건들이 사회적으로 주목을 받았음에도 불구하고 성소수자에 대한 적대감의 표출도 적지 않았고, 그 관심의 크기에 비해 깊이 있는 사회적 논의는 부족하였으며, 가시적인 제도 변화로 이어지는 사례는 드물었다. 또한 우리나라에서 성소수자 인권 부문은 여전히 관련 정부 정책이나 학술연구, 통계자료, 주무 행정기관 및 단체, 공적 지원 등이 현저히 부족하다고 볼 수 있다. 성소수자 관련 정책을 담당하는 정부 주무부처가 불분명하고 공식적인 통계 및 자료가 아예 존재하지 않는다는 것은 앞으로도 성소수자 인권상황이 단기간에 개선될 것으로 기대하기 어려움을 보여준다.<sup>69)</sup>

다만, 성소수자 인권을 보호하기 위한 우리 사회의 움직임도 볼 수 있었다. 시민사회 단체들은 국회에 계류 중인 포괄적 차별금지법 또는 평등법을 시급히 제정할 것을 요구하며, 집회, 서명운동, 기자회견 등을 진행하고 있고, 대전지방법원은 2021년 10월 육군참모총장이 군 복무 기간 중 성확정(성전환) 수술을 받은 변희수 하사를 전역시킨 것은 위법한

66) 머니투데이, “‘학생인권종합계획이 동성애 조장?’ 끝나지 않은 갈등”, 2022. 1. 8.

67) 중앙일보, “건강가정법 16년 전쟁… ‘차별적 법령’ vs ‘동성혼 합법화 음모’”, 2021. 8. 22.

68) 국가인권위원회는 2021. 12. 23. 국회의장에게 성소수자 가족 결함권을 보호하기 위한 법률 제정과 건강가정기본법 일부 개정안 심의·의결을 권고했다.

69) 대한변호사협회, 2020 인권보고서(Human Rights Report), 2021

처분이라는 이유로 취소하는 중요한 판결을 하기도 했다. 이에 발맞추어 국가인권위원회도 국회 계류 중인 평등법을 통과시킬 것을 요구하는 의견표명과 성명을 낸 바 있고,<sup>70)</sup> 성소수자 인권 문제를 정책 대상으로 상정하기 위해 국가통계에 성소수자의 존재를 파악하도록 하는 내용의 지침 마련 등을 권고하기도 했다.<sup>71)</sup>

성소수자 인권과 관련한 법과 정책은 아직까지 미비하고, 성소수자가 자신의 정체성을 공개적으로 또는 주변에 알린 경우는 상대적으로 소수에 불과하다. 이에 성소수자 인권을 보호하기 위한 여정과 과제는 상당히 남아있고 상당기간 관심을 갖고 노력해야 할 문제로 보인다. 어느 누구도 성정체성 등으로 인한 차별과 낙인, 부정적 고정관념에 시달리지 말아야 하며, 평등한 대우와 적극적인 지원을 통해 누구나 존엄한 개인으로 사회에서 자신의 역할을 할 수 있도록 해주는 것이 인권 제도와 정책이 추구해야 할 방향이라 할 것이다.<sup>72)</sup>

70) 국가인권위원장 성명, 2021. 11. 10 등

71) 국가인권위원회, 2021. 12. 트랜스젠더의 인권상황 개선을 위한 정책권고

72) 성소수자의 인권은 주로 차별철폐의 문제로 제기되고 있는 바, 이 영역의 주제들과 밀접한 연관을 갖는다. 물론 성소수자 인권 관련 주제를 차별과 혐오의 맥락에서만 기술할 필요는 없고, 성소수자의 가족구성권, 청소년 성소수자의 학교 교육 및 괴롭힘 등 조명할 필요가 있는 쟁점들을 생각할 수 있다. 다만 이는 다음 인권상황보고서에서 좀 더 세부적으로 다룰 수 있을 것으로 기대하고, 2021년 성소수자의 인권 문제는 이하 차별과 혐오와 관련된 영역과 군 인권 영역에서 구체적으로 다루도록 한다.



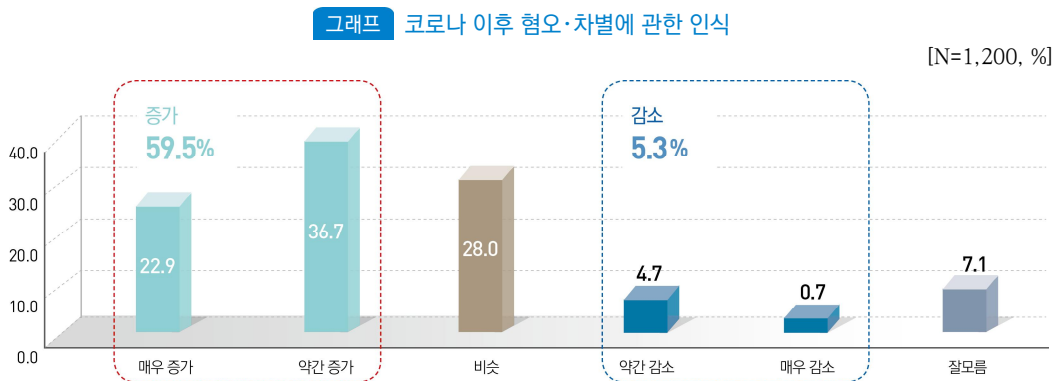
## 다. 주요 주제

### 1) 포괄적 차별금지법 제정을 위한 노력

#### 가) 혐오·차별 인식과 평등법 발의

차별은 개개인의 기본권 향유나 권리 행사를 저해할 뿐만 아니라 사회갈등을 일으키는 주된 요인이다. 그러므로 차별을 규율하는 것은 사회구성원 모두의 다양성을 존중하고 차별로 발생한 사회적 갈등을 해소하는 기제가 된다. 우리나라 헌법에서도 평등의 원칙은 기본권 보장의 핵심 원리로 다루고 있다.

그러나 2021년 5월 수행된 온라인 혐오표현 인식조사<sup>73)</sup>에 따르면, 코로나19 이후 한국 사회의 혐오와 차별이 ‘증가했다’고 생각하는 응답자의 비율은 59.5%(매우 증가 22.9%, 약간 증가 36.7%)로 ‘감소했다’고 생각하는 비율 5.3%(약간 감소 4.7%, 매우 감소 0.7%)에 비해 10배 이상을 차지했다. 또한 한국 사회에서 사용되는 혐오차별의 결과에 따라 실제 사회갈등이 심화될 것이라는 응답이 90.2%에 달했다. ‘차별 현상이 자연적으로 해소될 것’이라는 의견에 동의하는 응답자는 26.1%에 불과했다.



주: 1) “귀하는 코로나19 이전과 이후를 비교했을 때 우리 사회의 혐오와 차별이 어떻게 변화했다고 생각하십니까?”라는 질문에 응답한 비율

2) 대한민국 거주 만 15세 이상 남녀 1,200명을 대상으로 구조화된 설문지를 활용한 모바일 조사 방식

출처: 국가인권위원회, “온라인 혐오표현 인식조사”, 2021. 5.

73) 국가인권위원회, “온라인 혐오표현 인식조사”, 2021. 5.



일상생활의 모든 영역에서 차별을 금지하고 차별로 발생한 피해를 효과적으로 구제하기 위해 그 근거가 되는 법률을 마련하려는 시도는 계속되어 왔다. 국가인권위원회는 2006년 7월 국무총리에게 국가인권위원회가 제안한 「차별금지법 권고법안」에 기초해 입법을 추진할 것을 권고한 바 있고, 2020년 6월 30일에도 제21대 국회에 「평등 및 차별금지에 관한 법률」(이하 ‘평등법’) 시안을 참조하여 조속히 입법을 추진할 필요가 있다는 의견을 표명한 바 있다. 이후 국회에 수차례 법안이 발의되었으나 아직까지 포괄적 차별금지법 또는 평등법에 관한 입법이 이루어지지 못했다. 유엔의 자유권규약위원회(HRC), 사회권 규약위원회(CESCR), 여성차별철폐위원회(CEDAW), 인종차별철폐위원회(CED), 아동 권리위원회(CRC)에서는 대한민국 정부에 평등법(차별금지법)을 조속히 제정할 것을 지속적으로 권고하고 있다.

2020년 6월 29일 장혜영 의원 등 10인이 차별금지법안을 발의했고, 2021년에는 이상민 의원, 박주민 의원, 권인숙 의원 등이 각각 평등법안을 대표발의했다. 시민사회에서는 2021년 6월 14일 10만 명에 이르는 시민들이 차별금지법과 평등법 제정을 위한 입법청원에 동의했다. 국가인권위원회도 2021년 6월 21일과 같은 해 11월 10일 21대 국회에 조속한 평등법 제정을 촉구하는 성명을 발표한 바 있다.

반면 일부 언론과 단체들은 현재 논의되고 있는 포괄적 차별금지법 또는 평등법의 일부 조항이 표현의 자유를 과도하게 제한할 수 있고, 성적 지향과 관련한 사항은 ‘사회적 합의’가 필요하다는 이유로 평등법 제정을 반대하는 견해를 밝히기도 했다. 평등법 제정을 위한 입법청원에 대응해 입법 반대를 위한 국민청원에 10만 명 이상이 동의하기도 했다.

#### 나) 평등법 제정의 필요성

현재 국내에는 장애, 성별, 연령, 특정 고용형태에 따른 차별을 규율하는 개별법이 존재한다. 하지만 개별법만으로는 다양한 차별 현실을 개선하는 데 한계가 있다. 개인의 정체성은 성별, 장애, 나이 등 다양한 속성으로 구성되어 있고, 일상에서 이들이 서로 중첩되어 나타나기 때문이다. 그렇기에 다양한 차별 현실을 종합적으로 해석할 수 있는 법률이 필요하게 된다.

차별을 규율하는 법률의 통합은 세계적 추세이다. 대부분의 OECD 회원국에는 이미 평등법이 존재하고 있다. 영국도 원래 인종, 장애, 성별에 따른 차별을 다루는 각각의 법률과 시정기구를 두었지만 차별문제에 보다 효과적으로 대응하기 위해 2006년 「평등법 (Equality Act)」을 제정했다.

일각에서는 평등법의 제정이 개인별 표현의 자유나 종교의 자유를 침해할 우려가 있다거나 역차별 같은 부작용을 우려하기도 하다. 다만 평등법은 헌법의 평등이념을 실현하기 위한 입법으로, 개인별 표현의 자유나 종교의 자유 보장과 배척 관계에 있지 않다. 우리 모두가 삶의 중요한 공간에서 고립되거나 배척될지 모른다는 두려움을 느끼지 않고 자신의 정체성이나 의견을 말할 수 있을 때 표현의 자유 또한 온전히 향유될 수 있기 때문이다.

발의된 차별금지법과 평등법은 국민 개개인의 사적 영역에 모두 개입하고자 하는 것은 아니며, 국가인권위원회의 평등법 시안에는 차별행위에 대한 형사처벌에 관한 규정을 두고 있지 않다. 예배, 미사, 법회, 전도와 같은 고유의 종교활동은 평등법이 다루는 영역이 아니다. 고용, 교육, 재화·용역, 행정서비스 같은 일상생활에 필수적이고 국가의 개입이 필요한 사회 영역에서 차별을 예방하고 시정하는 규정을 두고 있다.

‘역차별’의 문제와 관련해 개인의 정체성은 단일하게 구성되어 있지 않기 때문에 개인이 서 있는 다양한 위치와 상황에 따라 누구나 차별을 경험할 수 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 차별을 시정하고 평등을 실현하려는 노력은 누군가의 몫을 뺏거나 줄이는 것이 아니라 그 크기를 조금씩 넓히는 과정으로 기능할 수 있다. 또한 최근 코로나19의 세계적 확산 속에서 우리나라와 해외에서 발생한 혐오와 차별 사례를 접하면서 차별의 문제가 어느 누구와도 무관하지 않음을 경험하기도 했다.

#### 다) 혐오와 차별 대응을 위한 준칙 마련의 과제

한국 사회의 심층에 구조화되어 있는 차별과 혐오의 관행을 치유하기 위해서는 전 사회적인 노력과 대응이 절실하다. 이를 조직법 형태를 띠고 있는 「국가인권위원회법」이나 개별적인 차별금지법제만으로 감당하기에는 역부족이다. 따라서 평등법 제정을 통해 평등사회를 향한 총체적이고 거시적인 준거를 확보할 필요가 있다.

조속한 평등법 제정을 위해 입법 권한이 있는 국회가 민주적 리더십으로 한국 사회에서 평등의 가치를 진전시킬 수 있도록 국회 본연의 역할을 수행해야 한다. 물론 입법 과정에서 법안의 문제나 그 시행 과정에서 예상되는 역작용의 가능성 등에서는 충분한 검토와 숙의를 거친 교정작업이 이루어져야 함은 당연하다.

또한 평등법이 제정된 이후에도 그 효과적인 시행을 위한 후속 조치는 충실히 이루어져야 한다. 포괄적 형태의 법률 형식을 취하고 있다 보니 이 법은 그 자체로서는 구체적이고 개별적인 사안의 실효적인 지침이 되기 어렵다. 정부는 이 법의 제정을 계기로 그리고 이 법을 근거로 각 행정 영역에서, 각 사회 영역에서 보다 구체적이고 실천 가능한 행동 준칙을 마련하도록 조치해야 한다.

## 2) 성소수자에 대한 혐오표현

### 가) 미디어, 공직자, 정치인의 성소수자 관련 논란

많은 조사기관의 대국민 인식조사 결과<sup>74)</sup>를 보면, 동성결혼 법제화, 동성애를 이유로 한 해고 조치, 성소수자를 향한 개인적 감정 등 여러 항목에서 성소수자의 인권에 관한 인식이 과거에 비해 소폭이나마 개선되고 있는 것으로 파악된다. 다만 온라인을 중심으로 혐오표현 자체가 늘어나면서 성소수자를 향한 혐오표현도 우려할 만한 수준으로 나타난다.

한국 사회에서 대부분 사람들이 성소수자를 접하는 것은 신문, 뉴스 등 언론보도나 드라마, 영화 등 영상매체, 즉 미디어를 통해서 이뤄진다. 2020년 5월 이태원 클럽을 중심으로 코로나19 감염병이 확산되었던 사례가 대표적이다. 그 당시 언론에서는 이태원 클럽의 성격과 방문자들의 성적지향성을 추정하게 하는 보도에 집중했다. 이를 두고 시민사회단체들은 코로나19 방역과 상관없는 성소수자 차별을 부추기는 기사가 빈번하게 보도됐다고 평가한 바 있다.<sup>75)</sup>

2021년 2월 13일 SBS는 설 특선영화 ‘보헤미안 랩소디’를 방영하면서 주인공이 동성애인과 키스하는 장면을 삭제 또는 모자이크 처리했다. SBS는 동성애 반대 의도가 없었다고 해명하면서, 2015년경 방송통신심의위원회가 드라마 <선암여고 탐정단>에 “여고생 간의 키스 장면을 장시간 클로즈업해 방송한 것은 방송심의규정을 위반했다”라는 이유로 중징계인 ‘경고’ 처분한 사례를 참고한 것이라고 밝혔다. 그러나 시민사회단체와 국내외 언론은 동성 간 키스 장면 편집은 차별이자 검열이라고 비판했다.<sup>76)</sup>

4·7 서울시장 보궐선거에 출마한 예비후보 A는 2021년 2월 18일 TV 토론에서 ‘퀴어 문화축제에 참여할 의향이 있는지?’ 하는 질문을 받자, “개인의 인권은 존중돼야 마땅하다”면서도 “그런 것들을 거부할 수 있는 권리도 존중받아야 한다”라고 발언했다. 또 보궐선거를 앞두고 서울시 공무원 17명이 2021년 3월 16일 서울시장 보궐선거 후보자들에게 “서울광장에서 퀴어문화축제를 개최하는 것에 대한 입장을 명확히 밝힐 것을 촉구한다”라는 내용의 성명서를 발표했다.

74) 한국갤럽조사연구소 갤럽리포트(2021. 5.), 한국리서치 정기조사(2021. 7.) 등

75) 민주언론시민연합, “이태원 클럽 보도, 언론은 혐오의 온상인가”, 2020. 5. 14.

76) 한국일보, “SBS 보헤미안 랩소디 삭제사건 ‘해외토픽’… 외신 ‘중국어 검열’”, 2021. 2. 18.

이와 같은 공직자, 정치인들의 발언과 관련해 보편적인 관점에서 수용할 수 있는 의사 표현인지, 성소수자를 향한 편견을 야기하는 언행인지 논란이 있었다. 국가인권위원회는 이들 사건을 두고 성소수자 혐오표현의 문제점을 지적하고 정부의 노력을 촉구한 바 있다.

#### 나) 성소수자를 향한 혐오표현의 기준

유엔 자유권 규약(ICCPR) 제20조 제2항, 인종차별철폐협약(ICERD) 제4조 같은 국제 인권규범이나 그 해석지침 그리고 해외 입법례 등을 종합하면, ‘혐오표현’은 성별, 장애, 종교, 나이, 출신 지역, 인종, 성적지향 등을 이유로 어떤 개인과 집단에 ①모욕, 비하, 멸시, 위협 또는 ②차별·폭력을 선전·선동함으로써 차별을 정당화·조장·강화하는 효과를 갖는 표현으로 정의할 수 있다.

앞서 기술한 사례의 당사자들은 성소수자 자체를 반대하는 것은 아니고, 청소년의 정서를 보호하기 위해 특정한 행위(동성애인과 키스하는 장면, 서울광장 퀴어행사 등)를 삭제, 반대한 것이기 때문에 정당한 의사표현과 행위라는 취지였다고 밝혔다. 또한 이 같은 주장에 동의하는 취지의 의견도 상당할 것으로 보인다.

다만 이를 비판하는 시민사회단체들은 일반적인 신체노출이나 이성 간의 애정표현 등은 수용하면서도 유사한 행위를 성소수자들이 할 때만 유독 도덕과 윤리를 내세워 반대하는 것이야말로 편견이며 차별적인 것이라고 지적한다.<sup>77)</sup>

서울특별시 시민인권침해구제위원회는 2019년 12월 20일 서울시 공무원의 성명<sup>78)</sup>을 혐오표현에 해당한다고 결정한 바 있다.<sup>79)</sup> 이에 따르면, 해당 성명은 단순히 퀴어문화 축제를 반대하는 의견을 개진한 것이 아니고, 음란성을 강조하는 표현을 다수 사용해 일반 시민은 ‘성소수자의 퀴어문화축제는 음란’하고, 더 나아가 ‘성소수자 집단은 음란’하다는 인식을 준다고 지적했다.

이에 대해 퀴어문화축제의 특정한 물건·도화의 전시·판매행위와 일정한 노출·표현 행위가 ‘선정적’이거나 청소년에게 ‘유해’한 것일 수는 있어도, 형법이 금지하는 ‘음란’에는

77) 성소수자차별반대 무지개행동 논평, 2021. 2. 15.

78) 서울특별시 공무원 17명은 2019년에도 유사한 내용의 성명을 발표한 바 있다.

79) 서울특별시 시민인권침해구제위원회 2019. 12. 20. 시정권고(19-신청-37)

해당하지 않는다는 의견도 있다.<sup>80)</sup> 이와 같은 견해는 서울광장 사용 허가가 배제되어야 하는 사유가 아님이 분명함에도, 법적 금지의 대상이 되는 무가치한 행동이거나 혹은 질서를 교란하는 행위로 규정하고자 하는 것 자체의 기본관념이 성소수자를 향한 사회적 편견에 있다고 지적한다. 퀴어문화축제의 내용을 중심으로 음란성이나 퇴폐성을 판단하는 것이 아니라, 그 축제의 주체가 성소수자라는 사실을 빌미로 그들이 하는 행위 또는 표현이 음란·퇴폐성을 띤다고 단정하고 있을 따름이라는 것이다.

#### 다) 혐오표현의 악영향과 대책 마련의 필요성

혐오표현은 그 발화자가 사회 내에서 어떤 위치나 지위에 있는지에 따라 영향력이나 그 해악의 정도가 달라질 수 있다. 미디어 등을 통한 사회적 소수자의 가시화는 ‘다양성을 확인하고 알아가는 경험’으로 시민들이 성소수자를 사회 구성원으로 인식하는 데 중요한 역할을 한다. 한편 공직자나 정치인의 혐오표현은 빠르게 전파될 가능성이 있고 표적 집단 구성원에게 더 큰 공포감을 야기할 수 있으며 그 외 구성원에게도 혐오표현이 지닌 사상의 수용도가 더 높아질 수 있다.

미디어와 정치인, 공직자의 혐오표현은 혐오의 대상이 되는 집단 구성원의 존엄성을 침해하고 특정 집단이나 그 구성원을 열등하거나 위협한 존재로 규정한다. 또한 여론의 왜곡으로 정책과 제도상의 불평등을 촉진하거나 불평등 시정을 회피하게 만들어 차별과 배제가 구조화된 사회를 만드는 효과를 발생시킬 우려가 크다. 한편으로는 혐오의 대상이 되는 집단 구성원들에게 위축감, 공포감, 좌절감뿐만 아니라, 자기비하나 자기부정에까지 이르게 한다.

국가인권위원회가 2021년 2월 발표한 「트랜스젠더 혐오차별 실태조사」 결과에 따르면, 트랜스젠더 337명(57.1%)은 우울증, 143명(24.4%)은 공황장애로 진단받거나 치료를 받은 적이 있다고 답했다. 고려대 보건과학대 연구팀이 2018년 트랜스젠더 278명을 대상으로 건강 실태를 조사한 결과 트랜스젠더의 극단적 선택 시도율은 40%였다. 같은 해 전체 성인(0.5%)이나 청소년(3.1%)과 비교해도 차이가 크다.

80) 서울특별시, “서울특별시 시민인권보호관 인권침해 결정례집(2019)” 전문가 검토 의견 참고, 2021.



	트랜스젠더	만 19세 이상 국민
우울증	57.1%	3.9%
공황장애	24.4%	0.2%

주: 1) 트랜스젠더의 경우 2019년 한 해 동안 우울증이나 공황장애로 진단받거나 치료받은 적이 있다는 경험을 묻는 질문의 응답자 비율임  
 2) 만 19세 이상 국민의 경우, 전국 2018년 기준 질병관리청 만성질환건강통계 홈페이지 통계와 보건복지부·삼성서울병원의 2016년도 정신질환 실태조사, 2017의 조사 결과를 참고함  
 출처: 국가인권위원회, 「국가인권실태조사」, 2021.

“성별 정체성을 떠나 훌륭한 군인 중 하나가 될 수 있다는 것을 보여주고 싶다”(2020년 1월 22일 기자회견)라고 말했던 트랜스젠더 군인 변희수 하사는 2021년 3월 3일 세상을 떠났다. 변 하사는 육군 복무 중 성전환 수술을 받았다가 음경 상실과 고환 결손에 따른 ‘심신장애 3급’ 판정을 받고 강제 전역된 바 있다. 2021년 2월 8일에는 트랜스젠더 극작가 L씨가, 2021년 2월 24일 트랜스젠더인 활동가 K씨가 세상을 떠났다. 성소수자 인권을 위해 목소리를 높여 왔던 K씨는 사망 전날 SNS에 “너무 지쳤어요. 삶도, 겪는 혐오도, 나를 향한 미움도. 오랫동안 쌓인 피로가 있어요. 미안해요”라는 글을 남겼다.

여러 국제인권규범은 모든 인간의 존엄성과 평등을 보장하고 차별을 금지하는 원칙을 채택하고 있으며, 혐오표현 사용 제한이 표현의 자유 침해로 귀결되지는 않는다는 점을 강조하고 있다. 유엔 인종차별철폐위원회(CERD)도 2013년 일반권고 제35호를 통해 혐오표현이 “인간의 존엄 및 평등이라는 핵심 인권원칙을 거부하는 것”이며, 표현의 자유는 무제한이 아니라 일정한 제한이 부과될 수 있고, 평등 및 차별로부터 자유로울 권리 그리고 표현의 자유는 상호 지지하는 인권의 항목임을 확인한 바 있다.

미디어와 공직자의 발언은 성소수자들의 인권에 미치는 영향이 크므로 차별금지법을 포함한 성소수자 권리 보장을 위한 법률과 제도의 마련, 다양한 성적지향과 성별 정체성을 고려한 ‘포괄적 성교육’ 시행, 미디어 속 성소수자 혐오표현 모니터링과 대응, 성소수자 관련 언론보도 가이드라인 보완과 배포, 정당 차원에서 윤리규정에 혐오표현 예방과 금지에 관한 사항 포함 등 대책 마련이 필요하다.

### 3) 이슬람 사원, 장애인거주시설 설치 반대와 혐오

#### 가) 지역사회의 시설 설립 반대를 둘러싼 논란

K대학교에 재학 중인 무슬림 유학생들은 기도실로 사용하던 주택건물을 이슬람 사원으로 증축하기 위해 구청으로부터 건축허가를 받아 2020년 12월 공사에 착수했다. 하지만 구청은 2021년 2월 지역 주민들의 이슬람 사원 건축 반대에 직면하자 건축주를 상대로 공사중지명령을 내렸다. 법원은 2021년 7월 19일 구청의 공사중지명령 효력정지처분을 결정하고, 같은 해 12월 1일 공사중지처분 취소 판결을 해 위법성을 확인했다.

그 과정에서 구청의 일방적인 공사중지명령을 규탄하는 시민사회와 이슬람 사원 건축을 반대하는 주민들은 각각 기자회견, 집회를 수차례 개최하고 성명서 발표, 탄원서 제출 등 상호 대립되는 활동을 이어갔다. 일부 주민은 건축부지 일대에 수많은 인종적·종교적 혐오 내용<sup>81)</sup>을 담은 현수막과 피켓을 부착했다. 일부 피켓은 무슬림 학생들이 거주하는 집 창문에 부착되기도 했다.

I시 D마을 주민들은 2020년부터 중증장애인거주시설인 'H원' 이전을 반대해 왔다. I시와 시설 재단 측은 H원 이전을 위해 건물을 매입하고, 해당 부지의 건축물을 철거하는 등 작업을 진행했으나, 일부 주민은 공사 현장에 침입해 시설과 기물을 훼손하고, 공사 업체 노동자들의 건물 출입을 막거나 재단 직원들을 폭행하는 등 위력을 사용해 공사를 방해하는 한편, I시청 앞에서 지속적으로 반대 집회를 진행해 왔다.

그 과정에서 일부 주민은 시설 건축을 반대하는 현수막, 손팻말을 제작해 게시하거나 구호를 외치기도 했다. 내용은 주로 “여대생 많은 원룸촌에 중증장애인거주시설 웬 말이냐”, “D마을 주민 다 죽이는 중증장애인시설 이전 결사반대” 등이었다. 또한 주민들이 제출한

81) 확인된 내용은 “주민 죽이는 이슬람 사원 건축 결사 반대한다”, “거짓말로 시작한 이슬람 사원 건축 두 번은 속지 않는다”, “테러의 온상 이슬람 사원 절대반대” 같은 공사 반대 내용을 포함하고 있다. 그뿐만 아니라 “우리 문화와 동화되지 않는 이슬람, 목숨 걸고 막아야 한다” 같은 타 문화 배척, “Muslim who deceive and threaten their neighbors leave your country immediately(이웃을 속이고 위협하는 무슬림은 즉시 이 나라를 떠나라)”, “Muslim who kill people brutally and behead them get out of this area. Terrorists! right now(사람을 잔인하게 죽이고 참수하는 무슬림은 당장 떠나라. 테러리스트들이 당장)”, “Islam is an evil religion that kills people(이슬람은 사람을 죽이는 악마종교다)” 처럼 해당 종교와 신자들을 향한 부정적 관념이나 편견에 기대어 적대감을 표출하고 있다.



탄원서에는 “증증장애인거주시설이 마을 중심부에 자리 잡게 되면 젊은 여대생들이 혐오감을 느낀다”, “성범죄 발생 우려 등으로 여대생들이 마을 원룸 입주를 기피할 것”, “주민들의 생존권과 거주 학생들의 안전권을 위협할 것”이라는 등의 문구도 포함되었다.

국가인권위원회는 2021년 9월 2일과 같은 해 11월 3일 위 두 사건 각각에서 주민들의 언행이 인종차별적 내용 또는 장애인 차별금지법 및 「장애인복지법」에서 금지하고 있는 차별행위에 해당한다고 판단했다.<sup>82)</sup> 이후 인종차별적 또는 장애인 차별적 현수막의 게시는 다소 정비되고 있는 것으로 보이지만 이슬람 사원 건축 진행은 법원의 결정에도 불구하고 2021년 말까지 지연되고 있는 것으로 알려졌다.

#### 나) 지역사회 편입을 반대하는 과정에서 드러난 차별과 비방

한국 사회에서 장애인 등 사회적 약자를 위한 시설을 혐오시설로 단정하고 집값 하락 등을 이유로 반대한 사례는 얼마든지 있다. 한국갈등해결센터가 2013~2016년 서울시에 접수된 집단 민원 중 기피시설 관련 민원을 분석한 결과에 따르면, 1위가 재활용 시설, 폐기물 처리 시설 등 환경·공원 분야였고 2위가 어린이집, 장애인복지시설 등 보건복지 분야였다.<sup>83)</sup> 다만 2017년 교육부 조사에 따르면, 전국 특수학교 167곳 근처의 부동산 가격에 의미 있는 차이는 없었다.<sup>84)</sup> 이슬람 사원 건립으로 인근이 슬럼화될 수 있다는 주장이나 장애인이 범죄를 일으킬지도 모른다는 주장 역시 선입견과 왜곡된 가정에 기인한 것이다.

국내에 거주하는 무슬림은 한국 사회에서 예배를 진행하는 중에 발생할 수 있는 갈등의 주된 요소를 충분히 인지하고 있고, 이슬람 예배 중 소음이 크게 나는 의식은 없다. 해당 지역에서 다수의 외국인이 모이는 것만으로 안전 문제가 발생한다는 근거도 없다. 오히려 무슬림의 유입으로 주택가가 슬럼화되는 것으로 보기보다는 이미 슬럼화가 된 지역의 낮은 임대료 등으로 무슬림이 유입되는 것이 개연성이 높은 인과관계로 보인다.

장애인거주시설에서 살고 있는 장애인이 지역사회에서 범죄, 특히 성범죄를 저지른

82) 국가인권위원회 2021. 9. 2. 21진정0426300 결정; 국가인권위원회 2021. 11. 3. 21진정0568200 결정

83) 한겨레, “공공·복지시설까지 기피하는 ‘메마른 님비 사회’”, 2017. 10. 11.

84) 교육부 보도자료 및 “특수학교 설립의 발전적인 방향 모색을 위한 정책연구”, 2017. 4. 4.

사례도 찾아보기 힘들다. 중증장애가 있는 거주시설 이용자들의 신체 조건으로 보았을 때 성인 여성을 상대로 성범죄를 저지를 수 있는 가능성은 지극히 희박하다. 이런 편견에 근거해 장애인시설을 혐오시설로 규정하고 지역사회 내 장애인과 장애인시설이 편입되는 것을 거부하는 행위는 부당한 차별에 해당한다.

#### 다) '표현의 자유'와 '차별로부터 자유로울 권리'

위 두 사건의 또 다른 특징 중 하나는 주민들이 단순히 시설의 건립을 반대하는 의사 표현만을 한 것이 아니라, 사회적 약자를 모욕하거나 악의적으로 비방·편협하는 내용을 적극적으로 표현했다는 것이다.

무슬림 유학생들과 가족들은 6개월 이상 집 밖을 나설 때마다 자신들을 적대시하는 내용을 담은 현수막에 노출되었다. 언어와 문화의 차이에 따른 고립과 더불어 자신을 둘러싼 환경이 자신을 의도적으로 배제하고 적대하는 상황에 장기간 노출되는 것은 개인에게 치명적 조건으로 작용할 수 있다. 이런 상황은 유학생과 가족의 정신건강, 특히 2세인 자녀들의 정신건강에 심각한 위협 요인으로 작용할 수 있다.

한편 그간 장애인을 열등한 존재로 보고 분리해야 한다는 인식이 지배적이었다면, 최근 장애인시설 반대 사건에서 이에 그치지 않고 위협한 존재, 타인의 안전을 위협하는 존재로까지 확대 해석해 지역사회로부터 추방해야 한다는 혐오 발언이 나왔다는 점에서 특징적이라 할 만하다는 견해도 있다. 이와 같은 형태의 혐오표현은 장애인을 우리 주변에서 배제하는 데 보다 적극적인 기능으로 작용할 수 있다는 것이다.

표현의 자유는 우리나라 헌법에서 보장하는 중요한 기본권으로, 이 권리는 충분히 향유되어야 한다. 하지만 헌법이 보장하는 기본권이라 해서 무제한적으로 보장될 수 있는 것은 아니다. 헌법은 국민의 모든 자유와 권리는 공공복리를 위해 필요한 경우 법률로 제한할 수 있고, 표현의 자유를 보장하면서도 이것이 타인의 명예나 권리를 침해해서는 아니된다고 규정하고 있다.

차별적인 민족적·인종적 증오의 고취를 금지하고 있는 유엔 자유권 규약(ICCPR)과 종교, 민족, 국적, 인종 등 다른 정체성 요인에 따라 개인이나 집단에 이루어지는 차별적 언어를 혐오표현으로 정의하고 금지하는 유엔 혐오표현 대응 행동전략 등에 따를 때,

이번 이슬람 사원 건축 부지 일대에 뒤덮인 현수막과 피켓은 혐오표현에 해당한다고 볼 수 있다. 또한 유럽평의회(CoE)는 이슬람 차별 현상으로 알려진 이슬람포비아(이슬람 공포)를 종교적 차별을 넘어 인종주의로 보고 있다.

우리나라가 비준한 유엔 장애인권리협약(CRPD) 제8조는 “성별과 연령을 이유로 하는 것을 포함해 삶의 모든 영역에서 장애인을 향한 고정관념, 편견, 유해한 관행을 근절할 것”을 명시하고 있고, 당사국에 이 같은 목적을 달성하기 위해 “즉각적이고 효과적이며 적절한 조치를 채택할 것”을 요구하고 있다. 유엔 장애인권리위원회(CRPD)는 대한민국의 제1차 국가보고서에 관한 최종 견해에서 장애인을 지역사회에 통합시키기 위한 충분한 조치가 부족하다는 점 등을 우려한다고 표명한 바도 있다.

#### 라) 의사표시 방법으로서 혐오표현의 위험성과 규제 필요성

혐오표현(hate speech)이란 어떤 집단을 향한 차별과 적대감을 말이나 글, 상징 등을 통해 표현하는 것을 말한다. 사회적 소수자를 향한 혐오표현은 차별을 조장하고 정당화하는 기제가 될 수 있다는 점에서 일반적인 모욕적 표현보다 그 심각성이 크다. 혐오표현은 그 자체로 차별의 한 형태라고도 할 수 있고, 차별행위로 발전하는 전 단계라고도 할 수 있다.

이슬람 사원 반대와 장애인시설 건립 반대 사건은 지역사회 내에서 사회적 약자를 보호하고 지지하는 자세가 아니라 사회적 약자를 거부하고 배제하는 행동이나 표현이라는 점에서 깊이 우려할 만한 상황이다. 나아가 지역주민이 자신들의 의사를 구청에 관철하기 위한 의사표현의 수단으로 혐오표현을 사용한 것은 더욱 우려되는 요소이다.

위 두 사건과 관련해 문제를 해결해야 할 가장 직접적인 책임을 지고 있는 지방자치단체의 역할이 중요하다. 앞서 구청은 적법한 절차에 따르지 않고 주민들의 막연한 이슬람 편견에 기반한 공사 반대 민원을 이유로 공사 중지를 명령했고, 무슬림을 향한 혐오표현이 포함된 현수막과 피켓이 게재되었음에도 불구하고 이를 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」에 따라 조치를 취했으나 피해자들을 보호하기 위한 특별한 조치는 취하지 않았다.

지방자치단체들은 소수자들의 인권보호를 위해 적극적으로 개입해 주민들을 설득하는 등 문제 해결을 위한 노력을 기울여야 한다. 물론 지방자치단체가 직접적으로 혐오표현을

규제할 수 있는 명확한 규정이 없는 것도 사실이다. 이에 다양한 형태의 혐오차별을 보다 적극적으로 규율할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해서는 현재 국회에 발의되어 있는 평등법안이 조속히 처리되는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 장애인

### 가. 2021년 인권 상황

유엔은 1975년 ‘유엔 장애인권리선언’을 선포하면서 장애인도 비장애인과 마찬가지로 인간으로서의 존엄과 가치 그리고 자유를 누릴 수 있고, 그에 상응하는 모든 처우를 받을 권리가 있음을 강조했다. 이후 유엔은 장애와 관련된 기본 이념, 용어의 정의, 장애 정책 수립 지침 제시 등 장애인 인권과 관련한 논의를 계속했고, 2006년 12월 13일 유엔총회에서 192개국의 만장일치로 유엔 장애인권리협약(CRPD)이 채택되었다. 장애인권리협약은 각국에서 장애인 정책의 기준이 되었으며, 한국은 2009년 비준했다.

한국의 장애인 인권은 장애인 당사자와 가족, 대중이 참여한 장애인운동단체를 중심으로 발전하고 있다. 최근에는 다양한 영역에서 장애인 인권운동이 전문화되고 이와 더불어 전국적 조직의 장애인 인권운동단체가 등장하고 있다. 주요 장애인 이슈 영역에서 각자 혹은 연대로 장애인 인권 문제를 사회적 문제로 공론화하면서 장애인 인권 관련 법 제정·개정과 제도 개선 등의 구체적 성과를 이루어 가고 있다.

2021년은 장애인 인권과 관련해 수년 동안 장애인 당사자와 관련 단체에서 주장해 왔던 문제와 관련해 진전을 보이면서도 한계점을 드러냈다. 또한 장애인 학대 사건이 다수 보도되어 여전히 해결되지 않은 문제를 드러내기도 했다. 한편으로는 코로나19 상황이 계속되면서 장애인의 삶과 일상생활의 제약 또한 발생했다.

그중 코로나19 상황과 관련한 문제는 별도 파트에서 다루기로 하고, 2021년 장애인 인권 상황 중에서 특히 주목받았던 5가지 주제를 선정해 상세히 살펴보고자 한다. ①시설 내 장애인 학대 사건을 구체적으로 고찰하고 ②여전히 진행 중인 장애인 탈시설화와 관련한 제도의 흐름을 살펴본다. ③부양의무자 의료급여 폐지 확대와 장애인등급제 실질적 폐지 논의 역시 2021년에 중요하게 논의된 주제였기에 자세히 살펴보기로 하며 ④전통적인 장애 인권 주제였던 장애인 이동권과 최근 주목받고 있는 장애인의 디지털 접근권을 아울러 분석해 본다. 마지막으로 ⑤발달장애인을 대상으로 한 노동착취 사건을 중심으로 여전히 한국 사회에서 지속되고 있는 인권침해와 차별을 정리했다. 이를 통해 2021년의 장애인 인권 상황을 들여다보고 향후 나아갈 인권 과제와 방향을 제안하고자 한다.

## 나. 주요 주제

### 1) 시설 내 장애인 학대 사건의 반복

#### 가) 2021년 시설 내 장애인 학대

보건복지부와 중앙장애인권익옹호기관이 공동 발행한 ‘2020 장애인 학대 현황 보고서’에 따르면, 장애인 학대 발생 장소의 1순위는 일반 가정(39.1%), 2순위는 장애인거주시설(14.9%)로 나타났고, 학대 행위자의 26.4%는 기관종사자인 것으로 나타났다. 학대 유형은 신체적 학대, 정서적 학대, 경제적 착취, 방임 등 다양하다. 전체 장애인 학대 사건 중 장애인거주시설에서 발생하는 학대는 2018년 21.9%(195건), 2019년 23.5%(222건), 2020년 14.9%(150건)로 나타났다. 2020년의 경우 장애인거주시설의 학대사건이 전년에 비해 32.4% 감소한 것으로 나타났지만, 이는 실제로 학대가 줄어든 것인지, 코로나19의 영향으로 외부 출입이 제한되고 시설이 일시적으로 폐쇄된 영향에 따른 것인지 추후 검토가 필요해 보인다.

서울특별시 장애인권익옹호기관에 따르면, 장애인복지시설 내 장애인 학대 신고를 접수하고 현장 조사를 진행한 곳은 20곳으로 최근 3년간 최다 건수를 기록했다. 주요 학대 내용과 유형으로는 종사자의 신체적·정서적 학대 비중이 월등히 높았으며, 직업재활 시설의 경우 노동력 착취나 임금 미지급 등의 문제가 결부되어 있었다.

2021년 발생한 시설 내 학대 사건 중 특기할 만한 신체적 학대 사례를 살펴보면, 2021년 6월경, 장애인 주간보호센터 종사자가 20대인 피해자에게 김밥과 떡볶이 등을 억지로 먹이다가 피해자를 숨지게 해 학대 가해자와 시설 관리자가 학대치사 및 「장애인복지법」 위반 혐의로 구속기소되었던 사건이 있다. 같은 달 전남 화순 소재 A시설 내에서 장애인이 사망한 사건도 학대 의혹을 제기하는 언론보도가 있었으며, 경북 영덕군의 B시설에서도 장애인 학대 사건이 확인되어 행정처분을 통해 시설이 폐쇄된 바 있다.

언론에 보도되거나 국가인권위원회 진정사건 조사를 통해 확인된 다른 학대 사건도 있다. 다만 시설 내 장애인 학대 사건이 알려지는 계기 중 상당수는 종사자의 공익제보이므로 알려지지 않은 다른 학대 사례도 많을 것으로 예상된다.



## 나) 반복되는 학대 사건의 원인

시설 내 장애인 학대 사건이 지속적으로 발생하는 원인을 오로지 학대 행위자 개인의 일탈이라고 치부하기는 어렵다. 시설과 법인의 안일한 대처와 개선 의지의 부족, 지자체의 소극적인 지도·감독, 수사 지체와 낮은 수준의 처벌 등 다양한 원인이 결합되어 있다고 보는 것이 타당하다.

대다수 장애인 학대 사건의 전개 과정에서 가장 두드러지는 문제는 장애 인식 부족으로 보인다. 대부분의 장애인복지시설 종사자는 전문교육을 통해 훈련받은 인력이나, 일부 종사자는 이용자의 특성 이해 부족과 대응력 미비 등으로 학대 상황을 야기한다. 의사 소통이 어려운 장애인을 강압적으로 지도해야 한다고 생각하는 종사자나, 문제행동 이해가 부족한 종사자들이 폭력을 통해 장애인들을 제지하다가 강도가 세지고 횡수가 잦아지면서 감정이 들어가는 등 학대가 벌어지는 것이다. 또한 다른 종사자의 폭행이나 폭언, 정서적 학대 등이 벌어지는 상황을 직접 목격하고도 인식 부족으로 그 일이 신고해야 하는 일인지 몰라 제지하지 않거나 함구하는 경우도 있다.

학대 사건 발생 후 신고 절차와 처리 과정에서 미온적인 조치로 학대 사건이 조기에 해결 되지 않는 상황을 낳기도 한다. 폐쇄된 구조의 장애인시설 특성상 장애인 당사자가 직접 신고하지 않는 한 시설 내 장애인 학대 사건이 가시화되는 거의 유일한 통로는 내부 종사자의 제보이다. 그러나 내부고발자라는 낙인과 향후 취업의 어려움, 수사 기간 중 수사와 재판에서 증인으로 진술해야 하는 난관 등으로 학대 신고가 원활하게 이루어지지 않는다.

시설종사자는 대체로 자신들이 목격한 학대 정황을 바로 경찰이나 장애인권익옹호 기관에 신고하지 않고 시설 관리자에게 관련 상황을 보고하는데, 이 경우 시설 내 인권 지킴이단이 자체 조사해 인사위원회 등을 통해 징계 절차를 진행하는 것이 일반적이다. 그러나 일부 시설의 경우 이를 악용해 학대 행위자가 자진 퇴사하면 그걸로 모든 문제가 해결된 것으로 보고 피해자 보호조치 등 다른 후속 조치를 취하지 않는 경우도 있다.

장애인복지시설에서 장애인 학대나 인권침해가 발생하면 사회복지사업법이나 「장애인복지법」에 근거해 지자체에서 행정처분을 내리게 되는데, 1차의 경우 개선명령, 2차의 경우 시설장 교체, 3차의 경우 시설폐쇄로 순차적 행정처분이 이루어진다. 인권침해 정도가 심각한 경우 ‘원 스트라이크 아웃’도 가능하고, 신고의무자가 그 사실을 알고도

은폐하거나 조사에 적극적으로 협조하지 않는 등 신고의무를 다하지 않은 경우 신고의무 위반으로 과태료 처분을 할 수 있다. 그런데 일부 사례에서 국가인권위원회나 장애인권익옹호기관의 권고 결정이 내려지지 않았다는 이유로, 형사처벌 혹은 확정 판결이 나지 않았다는 이유로 증거가 명백한 학대사건도 행정처분을 연기하는 등 소극행정을 하기도 한다.

#### 다) 시설 내 장애인 인권침해 문제를 개선하기 위한 과제

헌법 제34조 제1항은 인간다운 생활을 할 권리, 제34조 제2항은 국가의 사회보장·사회복지 증진의무 및 제5항은 신체장애 등으로 생활능력이 없는 국민에게 국가가 보호해야 하는 의무를 규정하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 「사회복지사업법」 제34조 제1항과 「장애인복지법」 제59조, 제58조 제1항 제1호 등의 규정에 따라 일반 가정에서 생활하기 어려운 장애인의 최소한의 기본적 삶의 보장을 위해 장애인거주시설을 설치, 운영하고 있다.

결국 장애인거주시설의 설립 목적은 이용자의 거주와 기본적인 일상 지원, 건강관리 등에 있다 할 것이다. 따라서 이런 임무를 성실히 이행하는 것은 시설관리자와 종사자의 직무상 의무이고, 그 의무를 해태하는 것은 시설의 설립 목적에 반하는 행위로 볼 수 있다. 특히 중증장애인은 스스로 방어능력이 부족하므로 보호할 의무가 있는 자가 부담하는 책임은 더욱 무겁다고 할 수 있는데, 이는 그런 의무가 이용자의 생존과도 직접적으로 연관되기 때문이다.

시설 내 장애인 인권침해 문제를 개선하기 위해서는 무엇보다 종사자들의 인권 인식 수준을 높여 학대를 예방하는 것이 중요하다. 이를 위해 인권침해 문제가 발생했을 때 적극적으로 신고해 해당 문제가 지체되지 않고 공정하게 처리될 수 있도록 교육할 필요가 있다. 법원과 국가인권위원회 등을 통해 장애인 인권침해로 인정된 사례가 각 시설에 풍부하게 전파될 수 있도록 하고, 종사자 보수교육 시 장애인 행동 중재 등에 관한 전문적 교육이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

이와 더불어 「장애인복지법」 상 신고자의 불이익 조치 금지 조항에도 불구하고 현실적으로 배신자로 낙인찍혀 따돌림당하는 등의 문제가 발생하고 있음을 인식할 필요가 있다.



이에 대응하여 신고자 재취업과 심리·소송 지원 등 신고자 보호를 위한 제도적 안전장치를 추가로 도입하는 방안 고려할 필요가 있다.

또한 시설이용자 인권침해 사건이 발생했을 때 시설과 법인은 객관적이고 투명한 사실 확인 절차, 빠르고 적절한 피해자 보호 조치를 실시하는 것도 중요하다. 지도·감독기관은 인권침해와 관련한 객관적인 증거를 수집하는 시간을 단축하여 2차 피해를 방지하고, 증거가 수집된 경우, 필요한 행정처분을 즉시 내림으로써 시설에 경각심을 주어야 한다. 그 후 행위자의 적절한 징계 조치, 일관된 원칙의 적용 등을 통해 엄중히 대처하도록 노력할 필요가 있다.

## 2) 장애인 탈시설화 진행 과정

### 가) 탈시설 로드맵의 마련과 진행

장애인거주시설은 신체적·정신적 장애로 노동 활동과 일상생활이 어려운 사람에게 돌봄을 제공하고자 하는 취지에서 시작되었다. 한국장애인개발원과 복지부가 수행한 2020년 거주시설 전수조사 결과에 따르면, 2020년 12월 기준 법적 장애인거주시설 총 1,539개소에서 2만 9,086명이 살고 있다.

그러나 장애인이 자신의 의사와 무관하게 거주시설에 입소하면, 집단화된 거주환경 속에서 개인의 의사와 욕구가 제한되고, 사생활을 통제받으며, 인간 발달의 기회나 개인의 삶의 질을 위한 개별적인 접근이 어렵다는 점에서 거주시설은 구조적으로 인권침해적 요소를 지니고 있다. 거주시설 내 장애인 학대, 인권침해 사건이 꾸준히 발생해 왔다는 점 역시 시설보호의 한계를 보여준다.

중증장애인거주시설 거주인 설문조사 결과<sup>85)</sup>에 따르면, 거주인의 42.6%가 “시설에서 나가서 살고 싶다”라고 응답했으며, 그중 “즉시 나가서 살고 싶다”라고 응답한 비율은 54.8%(전체의 약 24%)에 달했다. 시설 거주인의 상당수는 생계비, 거주 장소, 일자리 등만 마련되면 기능적으로는 지역사회 거주가 가능하다. 따라서 이들을 위한 적극적인 정책적 지원을 통해 지역사회에서 살아갈 권리를 보장할 필요가 있다. 이러한 실태조사를 토대로 국가인권위원회는 2019년 8월 22일 국무총리에게 ‘장애인 탈시설 로드맵 마련을 위한 정책권고’를 했고, 정부는 2년여 만인 2021년 8월 2일 「탈시설 장애인 지역사회 자립 지원 로드맵」(이하 ‘탈시설 로드맵’)을 심의, 확정했다.

탈시설 로드맵에 따르면, 정부는 2022년부터 2024년까지 3년 동안 시범사업으로 법령 개정과 인프라 구축을 진행하고, 2025년부터 매년 740여 명을 대상으로 지역사회 정착을 지원해 2041년경에는 지역사회 전환을 마무리할 예정이다. 이를 위해 중간단계에 해당하는 체험홈을 활용하는 등 자립 경로를 구축하고, 장애인거주시설의 신규 설치를 금지 하면서 현재 설치된 시설은 주거서비스 제공기관으로 변환해 나갈 계획이다.

85) 국가인권위원회, “중증·정신장애인 시설생활인에 대한 실태조사”, 2017.

지방자치단체도 각각의 탈시설 로드맵을 수립해 이행하고 있다. 서울은 지난 10여 년간 탈시설 사업을 이행해 왔으며, 경기, 대구, 제주, 부산, 인천 등은 탈시설 조례와 사업계획을 수립해 이행하고 있다. 다만 예산 부족, 거주시설 법인 간 협조 문제, 지역사회 내 서비스 부족, 장애인 가족의 우려 등의 문제로 각 지역의 탈시설 사업은 시범적인 수준에 머무르고 있다.

#### 나) 정부의 탈시설 로드맵에 관한 비판적 의견

정부의 탈시설 로드맵 발표로 장애인 탈시설 정책이 시작 단계에 접어든 것으로 보인다. 그러나 일부 장애인 인권단체는 정부의 탈시설 정책이 사실상 ‘시설 소규모화 정책’에 불과하다며 비판하고 있고, 탈시설 정책 자체를 반대하는 사람도 적지 않다.

정부에 오랜 기간 장애인 탈시설을 위한 정책을 요구해 왔던 장애인 인권단체들은 탈시설 로드맵상 ‘탈시설’ 개념이 모호하고 불분명하다고 지적한다.<sup>86)</sup> 인권단체들은 탈시설 로드맵에서 언급하는 ‘공동형 주거’, ‘개별형 주거’ 등 기존 시설과 크게 다르지 않은 형태의 시설이 명칭과 규모만 바뀐 채로 운영될 것이라고 전망한다. 근거 법률과 구체적인 예산 계획이 부족한 점도 문제로 꼽힌다.

반면 정부의 탈시설 정책에 반대하고 ‘시설에서 살 권리’를 언급하며 정부가 상시 돌봄이 필요한 장애인과 가족을 궁지로 내몰고 있다는 주장도 있다.<sup>87)</sup> 당사자인 장애인거주시설 이용자와 가족도 탈시설을 받기 싫는 경우가 적지 않다. 이용자의 부모 입장을 대변하는 일부 단체는 지역사회 인프라가 전혀 준비되지 않은 상태에서 탈시설 계획은 부모의 부담만 가중시키는 것이라고 주장한다.

보건복지부가 2020년 시행한 장애인거주시설 전수조사에서도 시설에서 나가고 싶지 않다고 응답(의사소통이 가능한 사람 중 59.2%)한 주요 이유는 ‘이곳에 사는 것이 좋아서(69.5%)’, ‘나가서 어떻게 살아야 할지 몰라서(21.9%)’, ‘경제적 자립 자신 없음(14.7%)’이었던 것으로 나타났다.

86) 비마이너, “탈시설로드맵”, 문재인 정부의 선진국 흉내내기, 2021. 8. 10.

87) 중앙일보, “무조건적인 탈시설 또 다른 장애인 인권 문제 야기할 것”(인터뷰), 2021. 10. 7.

#### 다) '장애인의 인권과 복지를 우선한' 탈시설 기반 마련 필요성

우리나라가 비준하고 2008년 5월 3일 발효되기 시작한 유엔 장애인권리협약(CRPD) 제19조 '자립적 생활 및 지역사회에의 동참'에는 모든 장애인이 지역사회로부터 소외되거나 격리되지 않고 다른 사람과 동등하게 지역사회에서 살 수 있는 권리를 가지며, 이를 위해 협약 당사국은 장애인이 자신의 거주지와 동거인을 선택할 기회를 가질 수 있도록, 특정한 주거 형태를 강요받지 않도록 그리고 활동보조를 포함해 가정 내 지원서비스, 주거 지원서비스, 그 밖의 지역사회 지원 서비스에 접근할 수 있도록 효과적이고 적절한 조치를 취할 의무를 규정하고 있다.

장애인의 자립은 시혜적인 관점이 아니라 권리적인 관점에서 진행되어야 한다. 시설보호 장애인이 지역사회 자립으로 나아가는 것은 자연스러운 현상이다. 갈등과 반목을 이어가기보다는 모든 구성원이 탈시설을 공감하고 향후 탈시설 추진 방향을 논의할 필요가 있다. 현재 탈시설 인식과 지역사회 자립 기반이 부족한 것은 사실이지만, 활발한 논의와 개선책 모색을 통해 부족한 점을 보완하면서 탈시설이 진행될 수 있도록 사회의 모든 구성원이 노력해야 한다.

또한 탈시설 지원의 종합적이고 체계적인 지원 근거 법령 마련, 국가 차원의 안정적인 예산 확보, 장애 유형을 고려한 다양한 주택 유형 마련, 자립생활 전달체계 마련, 탈시설·자립생활을 위한 지역사회 인프라 확대 등이 필요하다.

### 3) 부양의무자 의료급여 폐지 확대와 장애인등급제 실질적 폐지 논의

#### 가) 생계급여 부양의무자 기준의 폐지

보건복지부가 2021년 4월 발표한 2020년 장애인실태조사 결과에 따르면 스스로 경제적 하층으로 인식하는 장애인이 69.4%로 2017년 조사(61.5%) 때보다 7.9%p 증가했다. 이는 전국 가구 중 스스로를 하층으로 인식하는 비율이 39.1%인 것과 대비된다. 장애인 중 기초생활보장 수급비율도 2017년과 비교해 생계급여는 15.0%에서 19.0%, 의료급여는 16.2%에서 25.8%, 주거급여는 14.4%에서 14.8%로 증가했다.

장애인의 경제적 환경은 코로나19 감염병 확산 이후 지속적으로 악화되고 있는데, 경제적 어려움에 처한 장애인은 사회의 공공부조제도에 의존하게 된다. 다만 생계가 곤란한 저소득층이 생계, 의료, 주거, 교육, 기타 현물 지원 등을 지원하는 국민기초생활보장제도에 따른 기초생활수급자가 되기 위해서는 일정한 기준을 충족해야 했다. 그중 부양의무자 기준은 복지 사각지대를 양산한다는 비판이 꾸준히 제기되었다.<sup>88)</sup>

부양의무자 기준은 2000년 기초생활보장제도 시행 이전인 1961년 생활보호법이 제정될 때부터 수급자 선정 기준으로 사용되었다. 여태까지 수급자는 부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나, 부양을 받을 수 없는 자여야 부양의무자 기준을 충족할 수 있었다. 전혀 왕래나 별이가 없는 가족이 있다는 이유로 현실적으로 생계를 이어나가기는 어렵는데도 수급자격이 인정되지 않는 경우가 종종 발생해 문제가 되었다.

2020년 말 서울 방배동 다세대주택에서 발달장애가 있는 아들과 함께 살던 60대 여성이 사망한 지 5개월이 지난 후에야 발견된 사건이 있었다. 그 당시 방배동 모자는 부양의무자 제도에 따라 기초생활보장제도 중 주거급여(약 28만 원 월세보조) 외에 생계급여와 의료급여 같은 추가 지원을 받지 못한 것으로 알려졌다. 이 모자의 부양의무자는 30년 전 이혼한 전 남편 그리고 연락을 끊은 딸이었다고 한다.

정부는 2021년 10월부터 근로 능력이 없는 등 생계 활동이 어려운 노인, 장애인, 한부모

88) 국가인권위원회도 2020년 12월 28일 저소득 취약계층이 사회안전망을 통해 최소한의 인간다운 생활을 보장받을 수 있도록, 부양의무자 기준 폐지를 담고 있는 「국민기초생활보장법 일부개정법률안」을 조속히 심의할 것을 국회의장에게 의견을 표명하기도 했다.

가구 등 저소득 취약계층을 위한 '생계급여'의 부양의무자 기준을 60년 만에 폐지했다. 2017년 11월부터 단계적 완화를 시작한 지 약 4년 만이다. 정부는 2015년과 2018년 각각 교육급여, 주거급여 부양의무자 기준을 폐지한 바 있다.

생계급여의 부양의무자 기준이 폐지되기는 했으나, 부모 또는 자녀 가구의 연 소득이 1억 원을 넘거나, 9억 원을 초과하는 재산을 소유한 경우에는 여전히 생계급여 대상에서 제외된다. 부모 또는 자녀 가구와 교류를 하지 않더라도, 이들이 부채를 포함해 9억 원 이상의 주택 등을 소유하고 있으면 여전히 생계급여를 받지 못하게 되는 것이다.

또한 의료급여의 부양의무자 기준은 2022년 1월부터 부양의무자 가구에 기초연금을 받는 노인이 있는 경우 그 기준을 적용하지 않는 등 완화되기는 했으나 여전히 유지되고 있다. 취약계층에게는 최소한의 인간다운 생활을 위한 생계보장 못지않게 의료접근은 중요한 문제인 만큼 의료급여도 부양의무자 기준을 폐지해야 한다는 주장이 지속적으로 제기된다. 부양의무자 기준 폐지 시 소요 예산 등이 문제로 남는다.

#### 나) 장애등급제의 폐지와 비판

한편 장애인연금 등의 기준이 되는 장애등급제에서도 꾸준히 비판이 제기되어 왔다. 1988년 의학적 심사를 토대로 장애인을 1~6급으로 구분하는 장애등급제가 도입되었는데, 그동안 장애등급은 장애인 지원제도인 연금·수당(장애인연금과 장애수당), 활동지원 서비스, 공공요금 할인, 세제혜택(면세와 공제) 등의 대상을 정하는 기준이 되어 왔다. 장애 유형별 장애 정도에 따라 1~6급으로 등급을 나눈 후 해당 등급에 따라 복지서비스의 종류와 제공 범위를 정했던 것이다.

그러나 이러한 장애등급제는 장애등급 1급인 중증장애인만이 활동지원제도의 대상이라는 등 장애인의 개별적 욕구를 고려하지 못한다는 문제점이 지속적으로 제기되었고, 인권단체들은 장애등급제의 폐지를 지속적으로 주장했다. 이에 정부는 2019년 7월 1일부터 장애등급제를 단계적으로 폐지하기로 하고, '장애등급'을 '장애정도'로 개편해 1~3급을 장애의 정도가 심한(중증) 장애인으로, 4~6급을 장애의 정도가 심하지 않은(경증) 장애인으로 단순화하고 통합적 서비스를 제공하는 것으로 장애인지원체계를 개편했다.

다만 이에 따라 적용 방식만 복잡해지고 단계만 늘어났을 뿐이라는 문제점도 지적된다.<sup>89)</sup>

장애인인권단체 등에서 장애등급제 폐지를 주장한 것은 서비스의 대상을 의료적 등급으로 구분해 일률적으로 서비스를 제공하기보다는 장애인 당사자의 장애 유형과 정도에 따른 맞춤형 지원체계를 통해 삶의 질을 향상시키기 위해서였다. 그러나 새로운 장애인지원 정책은 또다시 증증과 경증이라는 새로운 장애등급으로 단순화해 대상자를 선정하는 방식에 불과하다는 것이다. 일상생활지원제도의 대표적인 활동지원서비스의 경우, 대상 범위가 장애 정도와 상관없이 모든 장애인으로 넓어지자 기존 수급량이 적어지는 수급자가 다수 발생하는 등의 문제점이 발생해 이에 관한 비판도 이어졌다.

#### 다) 점차 강조되는 공공부조의 역할

유엔 장애인권리협약(CRPD) 제28조는 당사국은 적정한 수준의 의식주를 포함해 장애인 자신과 그 가족이 적정한 생활수준을 유지하고 생활조건을 지속적으로 개선시킬 장애인의 권리를 인정하며, 장애를 이유로 한 차별 없이 이러한 권리의 실현을 보호하고 증진하는 적절한 조치를 취할 의무를 규정하고 있다.

유엔 장애인권리위원회(CRPD)는 2017년 ‘자립적 생활과 지역사회 포용에 관한 일반 논평 5호’를 통해 당사국은 적절하고 부담 가능한 서비스, 장치, 기타 보조에 접근을 보장할 의무가 있으며, 특히 빈곤 속에 생활하는 장애인을 위한 접근성을 높일 의무가 있다고 지적했다. 또한 장애인을 위한 지원은 개별화된 접근법에 따라 평가되어야 하며, 장애인이 마주하는 지역사회 내 포용과 관련한 구체적 활동과 실질적 장벽에 맞추어 조정되어야 한다는 견해를 밝혔다.

그동안 한국 사회에서 장애인의 부양은 가족 부양을 우선하는 경향이 있었다. 그러나 고령화, 출산율 감소, 만혼·비혼 증가, 이혼율 증가 등 가족구조가 변화함에 따라 장애인이 가족의 부양에 의지하지 않고도 인간다운 생활을 유지하기 위한 국가의 역할이 강조되고 있다.

점점 고령화되는 장애인의 의료적 접근성을 높이기 위한 의료급여의 확대를 모색해야 하며, 의료급여의 부양의무자 기준을 폐지할 필요가 있다. 이와 함께 장애인연금이나 장애

89) 전국장애차별철폐연대 보도자료, 2020. 7. 14. 등

수당 등 장애등급과 밀접한 공적연금 대상의 확대를 통한 소득보장체계를 위해서는 완전한 장애등급 폐지를 통해 장애등급이나 유형과 상관없이 지원 대상이 되어야 할 것이다.



#### 4) 장애인 이동권과 디지털 접근권

##### 가) '장애인 접근권' 문제와 법령 제정·개정

장애인은 일상생활에서 물리적 이동과 시설 이용, 정보 접근 등에 불편을 느끼는 상황에 처할 개연성이 있다. 이는 장애인의 접근권(right to access) 중 '이동권'과 '디지털 접근권'의 문제이다. 장애인도 인간으로서의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리를 보장받기 위해 장애인이 아닌 사람들이 이용하는 시설과 설비를 다른 사람의 도움 없이 동등하게 이용하고, 장애인이 아닌 사람이 접근할 수 있는 정보에 다른 사람의 도움 없이 자유롭게 접근할 수 있는 권리를 가진다.

장애인 이동권 보장의 핵심은 저상버스와 특별교통수단이다. 2021년 9월 말 기준 전국 시내버스 중 저상버스 비율은 30.4%에 불과한데, 이마저도 지자체별로 편차가 크다. 정부는 2007년부터 5년 단위로 '교통약자이동편의증진계획'을 통해 저상버스 보급을 확대하고자 했으나, 현재 저상버스 도입률은 2007~2011년 진행된 제1차 계획의 목표치인 31.5%보다도 낮다. 특별교통수단의 경우, 2020년 9월 기준 전국 장애인콜택시 법정 운행대수 대비 실제운행대수 비율은 93%에 이르지만, 도입률이 가장 높은 지역과 낮은 지역이 각각 146%, 53%로 지역별 편차가 크다. 시군 간 특별교통수단의 대상과 요금, 운영주체 등이 상이해 환승이 어렵다는 점도 문제로 꼽힌다.

장애인의 이동권 보호를 위해 「교통약자의 이동편의 증진법(이하 '교통약자법)」 일부 개정법률안이 2021년 12월 31일 국회 본회의를 통과해 2022년 1월 18일 공포되었다. 법률안의 내용은 ①노선버스 대·폐차 시 저상버스 도입 의무화 ②특별교통수단 광역이동 지원센터 설치 의무화 ③국가 또는 도(道)의 특별교통수단(장애인콜택시) 이동지원센터와 광역이동지원센터의 운영비 지원 근거 마련 등이다.

한편 정보 접근권과 관련해서 오랫동안 문제가 되었던 무인정보단말기(키오스크)와 응용소프트웨어(모바일 앱)에 장애인의 접근성을 제고할 수 있도록 의무화하는 내용의 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 '장애인차별금지법)」 일부개정법률안이 2021년 7월 27일 공포되었다. 그동안 같은 법 제21조 제1항과 같은 법 시행령 제14조에 따라 웹사이트에서만 장애인의 접근성 보장이 의무화되어 있었다.

민간 분야에 설치된 키오스크 설치 대수는 2019년 8,589대에서 2021년 2만 6,574대로 3배가량 증가했으나 키오스크를 활용하는 무인매장은 정확한 규모가 파악되지 않는다.<sup>90)</sup> 한국정보화진흥원(현 한국지능정보사회진흥원)이 2019년 공공기관 및 민간에 설치된 키오스크 800대를 대상으로 진행한 실태조사 결과에 따르면, 시각장애인이 인식할 수 있도록 시각정보를 음성정보와 함께 제공하는 키오스크의 비율은 27.8%에 그치는 것으로 알려졌다.<sup>91)</sup>

그러나 이상의 법률 개정에도 불구하고, 인권단체들은 여전히 장애인 접근권 보호를 위해 정부의 노력이 필요하다고 주장한다. 특히 2021년에는 장애인 이동권 보장을 요구하는 시위가 활발하게 일어났으며, 12월에는 출근시간대 서울시내 지하철을 중심으로 한 시위가 6회 벌어졌다. 교통약자법이 지난해 말 개정되었지만, 장애인 인권단체는 저상버스 도입 대상이 한정적이라는 점, 장애인특별운송수단 운영비 국비 지원 예산 반영 상 문제를 제기하며 지하철 점거 시위를 하였다.<sup>92)</sup> 출근시간대에 진행된 지하철 승하차 시위로 열차 출발이 지연되었으며, 시위 현장에서는 이에 대해 지지하거나 비판하는 목소리가 공존했다.

#### 나) 관련 법제의 한계

교통약자법 법률 개정을 통해 많은 문제가 개선되었지만, 시민사회는 여전히 한계가 있다고 지적한다. 우선 저상버스 의무 도입 대상이 되는 노선버스의 종류가 시행령에 위임되어 있는데, 정부가 마련 중인 시행령에 시내버스 일반형<sup>93)</sup>, 농어촌버스 일반형, 마을버스만 포함될 뿐 광역급행버스와 시외(고속)버스 등은 제외되었다고 지적한다.<sup>94)</sup>

정보접근권과 관련해서도 장애인차별금지법 법률 개정으로 그동안 문제가 되었던 키오스크와 모바일 앱에 관한 부분이 추가되었지만, 새롭게 문제로 대두되는 전자정보 서비스인 스마트가전제품, 윌패드, 디지털교과서, 이러닝 콘텐츠, 미디어 스트리밍 서비스, 메타버스 등은 포함되지 않는다는 점이 미흡하다고 할 수 있다.

90) 국회 과학기술정보방송통신위원회 김상희 의원 공개 자료, 2021.

91) 국회 과학기술정보방송통신위원회 조승래 의원 공개 자료, 2020.

92) 비마이너, “교통약자법 개정안 통과됐지만 기재부에 맡겨진 예산, 장애인은 다시 ‘지하철 투쟁’”, 2021. 12. 31.

93) 시내버스와 농어촌버스는 ①광역급행형 ②직행좌석형 ③좌석형 ④일반형으로 구분된다.

94) 경향신문, “‘교통약자법’ 통과됐지만... 장애인들이 새해에도 ‘이동권 투쟁’ 나선 이유”, 2022. 1. 3.

또한 법률이 개정되었다고 해도 문제가 바로 해소되는 것은 아니며 지속적인 개선 노력이 필요하다. 2013년 4월 11일부터 장애인 웹사이트 접근성 의무가 발생했음에도 불구하고 여전히 많은 온라인 쇼핑몰에서 시각장애인을 위해 상품의 필수 정보나 광고 등의 내용을 담고 있는 텍스트가 아닌 콘텐츠에 관해 대체 텍스트를 적절하고도 충분히 제공하지 않은 채 상품을 판매하는 경우가 있어 이들 쇼핑몰을 대상으로 한 손해배상소송이 제기된 바 있다.

#### 다) 이용 약자를 위한 접근성 보호 노력 요구

유엔 장애인권리협약(CRPD) 제9조는 당사국이 장애인이 자립적으로 생활하고 삶의 모든 영역에 완전히 참여할 수 있도록 하기 위해, 장애인이 다른 사람과 동등하게 도시 및 농촌지역 모두에서 물리적 환경, 교통, 정보통신기술과 체계를 포함한 정보통신, 그리고 대중에게 개방 또는 제공된 기타 시설과 서비스 접근권을 보장하는 적절한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 조치에는 접근성 문제와 장벽을 식별하고 철폐하는 것을 포함한다.

현대사회에서 기술의 비약적인 발전은 생활의 편리성을 제공하고 있다. 그러나 기술개발 과정에서 초기부터 약자를 포함한 모두를 고려하기보다는 상업적 가치를 최우선으로 해 발전하는 경향이 있고, 이에 따라 다양한 사용자, 특히 장애인이나 이용약자를 위한 고려나 배려가 부족해지는 것이 현실이다. 결국 관련 기술이 이미 보급되고 서비스된 이후 차별에 따른 개선의 목소리가 높아지고서야 이를 해결하기 위해 자본과 노력을 투자하게 되는데, 이것이 약자들의 요구로 발생한 부가적인 수고라는 인식으로 장애인이 정당한 권리를 주장해도 따가운 시선이 생기게 된다.

미국은 재활법(The Rehabilitation Act) 508조에 따라 모든 전자제품과 ICT제품, 서비스에서 장애인에게 차별행위를 하고 있지 않다는 것을 서비스를 제공하는 주체가 증빙하는 제도를 마련하고 있다. 이처럼 사용자의 불편과 차별과 관련한 신고가 접수되지 않더라도, 관련 서비스에서 장애인 차별이 없음을 서비스하는 기관이나 기업이 정기적으로 스스로 증빙하는 구체적인 제도가 마련되어 있어 법의 실효성을 높이고 새로운 기술에 선제적 대응을 유도하고 있는 것이다. 이러한 점에 착안해 한국도 새로운 기술이 도입될 때 그것을 사용할 사람의 인권과 권리 보호를 우선으로 고려해 서비스를 제공할 수 있도록 개선이 필요하다.

## 5) 발달장애인에 대한 노동착취 사건 등 인권침해와 차별

### 가) 발달장애인의 특성을 이용한 노동착취 사건의 발생

2014년 전남 신안군 염전지역 장애인 노동력 착취 사건이 큰 사회적 파장을 불러 왔지만 이후에도 유사한 형태의 장애인 노동력 착취 사건이 지속적으로 발생하고 있다. 보건복지부가 2021년 7월 발간한 「장애인학대 현황보고서」에 따르면 2020년 한 해 동안 학대로 판정된 전체 1,008건의 사례 중 8.7%에 해당하는 88건이 노동력 착취이며, 이는 경제적 착취 사례 321건 중 27.4%에 해당한다. 노동력 착취 피해 장애인의 장애 유형은 지적장애인이 59.1%(52명)로 비율이 가장 높다.

2021년에도 12년 동안 지적장애인에게 임금을 주지 않고 과수원에서 노동을 시킨 부부에게 법원이 징역형을 선고한 사례, 장애인을 인터넷방송에 출연시켜 가혹한 행위를 촬영하고 수익을 챙기는 방식의 신종 장애인 노동착취 등 다수의 장애인 노동착취 사건이 언론을 통해 보도되었다. 그중에서도 2021년 10월 전남 신안군 증도면의 염전에서 7년간 노동력을 착취당하던 미등록 지적장애인이 염전을 빠져나온 사실이 언론을 통해 보도되면서 ‘제2의 염전노예사건’으로 불리며 파장을 일으켰다.

이 사건 피해자는 가족의 도움을 받아 고용노동부 목포지청에 신고했지만 400만 원에 합의종결했다. 그런데 이 과정에서 근로감독관의 부실한 초기 수사, 합의 종용, 장애인 편의 미제공 등 문제가 제기되었고, 장애인 인권단체 등 시민사회단체에서 사업주를 경찰에 고발했다. 결국 경찰 수사 결과 해당 염전주가 구속기소되었으며 고용노동부 목포지청은 해당 사건을 재조사해 8,700여만 원의 체불임금확인서를 발급하고 기소 의견으로 검찰에 송치했다. 가해자는 2014년에도 동종의 장애인 노동력 착취 혐의로 실형을 선고받고 복역까지 했던 것으로 알려졌다.

이와 같이 발달장애인 대상의 노동 착취 사건이 반복됨에 따라 인권단체를 중심으로 장애인 노동착취 사건 수사가 피해자의 장애와 취약한 상황을 고려하지 못한 채 이뤄지며 가해자 처벌 수위도 낮다는 비판이 제기되고 있다.<sup>95)</sup>

95) 법조신문, “유사한 장애인 노동착취사건, 죄명은 달라”, 2021. 3. 2.

## 나) 관련 제도의 미흡한 운영

발달장애인 대상의 노동력 착취는 피해자의 장애와 이에 수반한 학습 기회 부족, 낮은 자존감, 불안정한 가정환경 등의 요인, 사회적 지지체계 정보나 정보 접근성 부족으로 오는 돌봄 공백 등 환경적 요인에 따라 발생한다. 그러나 피해자들은 스스로 피해를 인지하기 어려운데다, 장기간 함께 지낸 가해자에게 의존성이 높아 ‘피해를 받지 않았다’고 진술하기도 한다. 설령 피해를 인지한다고 하더라도 수사기관 등에 도움을 요청하기 어렵고 수사가 진행되어도 피해 사실을 특정하거나 구체적인 진술을 하기 어렵다.

발달장애인 노동 착취 사건의 피해자 구제 과정에서 이러한 발달장애인의 특성을 고려해 적절한 조치가 이루어질 필요가 있다. 이에 여러 가지 제도가 마련되어 있는 상황이다. 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제13조에 따라 발달장애인 전담 검사 및 전담 경찰관 제도가 시행되고 있고, 또한 같은 법 제12조와 「형사소송법」 제221조 제3항, 제163조의 2, 「형사소송규칙」 제84조의3 등은 발달장애인 피해자를 위한 신뢰관계인의 동석을 의무화하고 있다. 그러나 인권단체들은 아래와 같이 해당 조항이 유명무실하고 수사 관행상 문제가 있다는 점을 지적하고 있다.<sup>96)</sup>

먼저 사건 수사 과정에서는 발달장애인 전담 검사와 경찰관이 배정되지 않기도 하고, 발달장애인 피해자 조사 시에 신뢰관계인 동석이 이루어지지 않는 경우가 발생하는 것으로 파악된다. 실제로 발달장애인이 피해자인 사건의 경우 장애인임을 인지하지 못하거나, 일선 수사기관의 인력 부족으로 일반 사건을 수사하는 수사부서나 경제사범을 다루는 부서가 담당하는 경우가 많은 것으로 알려져 있다. 이 경우 장애의 특성을 이해하지 못해 피해자와 기본적인 의사소통이 어려울 수 있다.

수사 과정에서 통합적 접근이 부재하다는 점도 문제로 지적된다. 일반적으로 노동 착취 사건의 경우 근로감독관이 노동 관련 법률을 적용해 수사하게 된다. 그러나 발달장애인 노동 착취 사건의 경우, 임금체불 등 노동 착취 외에 약취, 유인, 폭행, 감금 등의 가능성이 있어 종합적으로 사건을 처리할 필요가 있다.

또한 수사기관이 발달장애인의 특성을 고려하지 않고 수사를 진행하는 관행도 비판의

96) 이하, 사단법인 장애우권익문제연구소, “장애인노동착취 형사사건 분석 보고서”, 2020. 11.

대상이다. 일부 사례에서 수사기관은 가해자와 한 합의는 그 의사대로 이루어졌다고 인정한 반면에 피해자가 친형을 상대로 한 고소는 “내적기준을 가진 생각이라고 볼 수 없다”라며 인정하지 않는 등 피해자의 지적 능력을 일방적으로 가해자에게만 유리하게 판단했다는 지적을 받았다. 또한 가해자가 피해자에게 숙식을 제공하는 등 돌봐주었다거나 근로관계가 아닌 호의관계라는 이유, 지역의 관행이었다는 이유 등으로 검찰이 불기소 처분을 내리거나 법원이 집행유예를 선고하는 등 장애인의 취약성을 고려하지 않은 판단으로 가해자 처벌이 미흡하게 이뤄지고 있다는 점에서도 비판이 제기된다.

#### 다) 발달장애인 피해자 구제 체계의 정비 필요성

유엔 장애인권리협약(CRPD) 제27조는 장애인 노동권을 개방적이고 통합적이며 접근 가능한 노동시장과 근로환경에서 자유로이 선택하거나 수용한 직업을 통해서 삶을 영위할 기회를 가질 권리를 포함한다고 규정한다. 이를 위해 국가는 입법을 포함한 적절한 조치를 취해 장애인 노동권의 실현을 보호하고 증진할 의무가 있으며, 특히 장애인이 노예 상태 또는 강제 노역에 처하지 않도록 보장해야 한다.

발달장애인의 경우, 충분히 권리를 보장받을 수 있도록 하는 사법절차상 지원이 중요하다. 현재 마련되어 있는 발달장애인 전담 검사, 전담 경찰관 제도가 정상적으로 운영될 수 있는 대책이 필요하고, 발달장애인 피해자에게 자신의 권리 구제를 위한 신뢰관계자 동석 기회를 보장해야 한다. 이를 위해서는 특별사법경찰관의 직무를 수행하는 근로감독관을 포함해 현장 관계 공무원의 장애인 인권 시각 변화가 반드시 필요하며, 노동 착취 사건에서 근로감독관과 경찰이 업무를 적절히 공조해 효과적인 수사와 피해자 지원이 이뤄질 수 있도록 할 필요가 있다.

근본적으로는 발달장애인이 착취가 발생하기 쉬운 취약한 환경에 노출되는 상황을 예방할 필요가 있다. 장애인을 대상으로 한 노동 착취 범죄는 범행 지속 기간이 길고 피해가 반복적이지만 형사사법적 절차를 거치지 않고 은폐되는 비율이 높다고 알려져 있다. 이를 위해 발달장애인이 적정 생활을 영위하는 데 필요한 경제활동과 소득 보장, 안정적 주거, 지역사회 참여활동 등을 지원하는 서비스를 확충하고 지원의 사각지대가 발생하지 않도록 하는 개선이 필요하다.



### 3. 이주민·난민

#### 가. 2021년 인권 상황

한국 사회에 이주민 수가 증가함에 따라 이주민 간 사회통합적 차원에서 정책 설정 방향 등이 사회적 논의로 진전되어 왔다. 최근에는 이주민의 국내 거주 모습도 다양해지면서 가족과 함께 체류하는 비율이 빠른 속도로 증가하는 특성을 보인다. 이에 이주민 인권과 관련한 이슈가 이주노동자의 노동 조건 개선 문제에서 이주 아동의 교육과 보육 서비스 접근, 건강보험 제도 적용 등 사회보장의 전 영역으로 확대되었다.

유엔 인권조약기구는 한 국가의 정책 수립과 이행에서 사각지대에 처할 위험성이 높은 이주민에게 인권에 기반해 정책 수립과 이행이 이루어지도록, ‘인권 최우선의 원칙’을 준수하기를 강조하고 있다. 국가인권위원회도 2019년 8월 ‘제2차 이주 인권가이드라인’을 마련해 정책과제를 제시하고, 관련 사항을 권고한 바 있다. 정부에서는 외국인, 다문화 정책을 시행하기 위한 계획을 수립하고 지원 인프라를 구축하고 있지만, 정부 사업 대부분은 결혼이민자 그리고 그 자녀와 관련한 사업으로 구성되고 있는 것으로 보인다. 이주 배경과 정착 환경이 다른 난민이나 인도적 체류자에게 특화된 지원 정책은 비교적 미비한 실정이다.

또한 한국은 국제 난민협약과 의정서 등을 바탕으로 난민을 보호하고 정치적 박해 피해자를 받아들일 국제적 책임을 안고 있으나, 난민인정률은 주요국 가운데 하위권에 머물고 있다. 난민심사 관련 인력 또한 부족해 난민 신청자들이 심사 과정에서 ‘공정하게 심사받을 권리’를 침해당하거나, 면접 조서가 조작되는 등의 문제를 겪어오기도 했다. 이에 2021년 법무부는 난민심사의 공정성 제고를 위해 난민전문통역인 인증제를 시행해 30개 언어 160명의 통역인을 인증한 바 있다. 그러나 여전히 많은 난민 신청자와 난민 인정자, 인도적 체류자가 정보 접근에 어려움을 겪으며 사회·경제적으로 불안정한 지위에 머무르고 있어 이들의 처우를 개선할 필요가 있다.

2020년 코로나19 감염병의 전 세계적 유행으로 세계 각국은 강력한 국경 통제 정책을 시행했다. 코로나19로부터 자국민을 보호한다는 목적으로 특정 국가로부터 입국을 거부하는 경우도 있었고, 외국에 거주하던 사람들이 스스로 안전하다고 느끼는 자신의 국적국으로

돌아가는 현상도 발견되었다. 이런 상황이 반영되어 우리나라에 체류하는 이주민 수도 매년 꾸준히 증가하다가 2020년에는 약 200만 명으로 전년에 비해 약 50만 명 줄어들었다.

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)는 2020년 4월 ‘COVID-19 상황에서 이주민에 대한 인권 지침’을 통해 효과적인 공중보건과 코로나19 회복 대응을 위해 이주민을 포함한 모든 사람을 필수 고려 대상으로 해야 한다는 인권 지침을 발표했다. 그러나 국내 거주 이주민은 공적마스크·재난지원금 등의 제도와 정책에서 배제되거나, 언어나 사회·문화적 장벽으로 코로나19 예방을 위한 정보 습득 등 여러 분야에서 어려움을 느꼈다는 보고가 확인되었다. 일부 지방자치단체에서는 이주노동자들에게 PCR 검사를 강제하는 행정명령을 내려 국내외적으로 문제가 되기도 했다. 이는 외국인을 대상으로 한 편견과 제도적 차별이 코로나19를 계기로 선명하게 드러난 것이라는 평가도 있다.

이주노동자의 인권 문제는 노동 현장에서도 찾아볼 수 있다. 한국보건사회연구원의 2020 외국인근로자 실태조사에 따르면, 이주노동자들은 전반적으로 임금 수준은 높고, 노동시간은 줄어드는 추세이지만, 여전히 열악한 여건에서 근로하고 있고, 폭행과 인권 침해도 적지 않은 규모로 지속되고 있는 점이 확인된다. 특히 2021년에는 이주노동자들의 주거상황<sup>97)</sup>과 어업 이주노동자들에 대한 인권침해 문제<sup>98)</sup>가 주목받았다.

한편 이주민, 난민의 인권을 보호하기 위한 노력으로 평가할 만한 개선사항도 있었다. 이는 ‘미등록 이주 아동’과 ‘아프간인 특별체류자’를 보호하기 위한 정부의 조치이다. 다만 해당 이슈에서 일정한 한계를 남겼다는 평가도 있다. 다음은 이주민·난민과 관련한 2021년 주요 이슈를 검토한다.

97) 고용노동부가 실시한 2021년 이주노동자 주거환경 실태조사에 따르면 농어업 이주노동자 99%가 사업주가 제공한 숙소에서 거주하는데 이 가운데 69.6%가 조립식 패널, 컨테이너, 비닐하우스와 같은 가설 건축물에 거주하는 것으로 나타났다.

98) ILO 등 국제사회는 한국 어선에서 선원으로 일하는 이주노동자들이 겪는 과도한 송출비용, 임금유보·임금체불, 신분증 압수, 숙소를 섬에 두거나 외출 금지 등 고립·통제방식 등을 볼 때 이들이 강제노동의 위험에 처해 있다고 지속적으로 지적하면서, 국가가 이러한 문제를 해결하기 위해 개선방안을 마련할 것을 요구하고 있다.



## 나. 주요 주제

### 1) 아프간 난민 입국과 지원 과정에서 한계

#### 가) 아프가니스탄 한국 협력자, 난민이 아닌 ‘특별기여자’로 입국

이슬람 무장단체 탈레반은 2021년 8월 15일 미군이 아프가니스탄에서 철수를 시작한 지 약 3개월 만에 아프가니스탄 수도 카불을 탈환하고 재집권했다. 탈레반을 중심으로 아프가니스탄 과도정부가 수립되면서 투석형, 사지절단형 등 엄격한 샤리아 법<sup>99)</sup>에 따른 통치가 예상되었다. 탈레반은 2021년 6월 “외국의 군대를 지원한 것은 이슬람과 국가에 대한 반역”임을 밝히는 성명을 발표한 바 있고, 아프가니스탄 전 정부에 협력한 아프간인과 외국인을 대상으로 한 보복의 조짐이 보이기도 했다.

아프가니스탄의 정부 교체로 200만 명에 달하는 난민이 발생했다고 알려지는데, 세계 각국은 이들을 보호하기 위한 조치를 취하기도 했다. 이는 아프간 전 정부나 외국에 협력한 아프간인이 탈레반의 보복을 피할 수 없을 것이 분명하기 때문에 취한 인도적인 조치였다. 유엔 인권최고대표는 8월 24일 개최된 유엔 인권이사회 특별회기에서 탈레반 집권 이후 자행되는 인권침해에 우려를 표명하고 여성·여아의 인권 보장을 촉구했으며, 국가인권 기구연합(GANHRI) 역시 성명을 내고 인권 존중을 위한 국제사회의 개입을 촉구한 바 있다.

한국에 협력했던 아프간인도 이미 우리나라에 구조 요청을 한 상황이었다. 한국 정부는 많은 논의와 과정을 거쳐 2021년 8월 24~26일 ‘미라클 작전’을 통해 한국에 협력한 아프간인과 그들의 가족 378명을 ‘특별기여자’로서 국내로 이송했다. 또한 법무부는 이들을 지원하기 위해 「출입국관리법 시행령」을 개정해 10월 26일부터 시행했다. 개정된 출입국관리법 시행령은 해외 현지의 대한민국 정부·유관기관에서 근무하거나 협력해 특별한 기여를 한 사람 등에게 거주(F-2) 체류자격<sup>100)</sup>을 부여하는 것을 내용으로 한다.

이에 더해 법무부는 특별기여자들이 한국 사회에 적응하고 교육을 받는 동안 머무를 수

99) 이슬람의 종교율법. 참수형, 손발 자르기, 간통죄 및 동성애에 대한 투석형, 태형 등으로 엄벌주의, 성차별, 종교의 자유 침해 논란이 있기도 하다.

100) ‘F-2’비자는 난민인정자 등에게 발급되는데 취업활동에 제한이 없으며, 1회 체류기간이 5년이고 계속 연장이 가능하다.

있는 임시생활 시설을 제공했다. 그러나 시설에 머무르는 특별기여자의 외출, 외박, 대면 면회가 방역을 이유로 제한된 사실<sup>101)</sup>이 알려지면서 법적 근거가 없는 과도한 제한이라는 비판이 제기되기도 했다.

국회에서는 10월 28일 아프간 특별기여자들을 난민인정자에 준해 처우하고, 초기 정착 및 취업을 지원하기 위해 「재한외국인 처우 기본법」 개정안이 발의되었다. 개정안에 따른 특별기여자 대상의 지원 내용을 살펴보면 ①교육·의료 지원 ②사회보장·기초생활보장·교육보장 ③학력·자격 인정 ④초기 정착비 지원·고용지원 등으로 구성되어 있으며, 난민법의 난민인정자 처우규정을 준용한다.

국가인권위원회와 인권단체 등은 「재한외국인 처우 기본법」 개정안이 아프간 특별기여자를 대상으로 한 지원 근거를 법률로 마련하려는 것으로서, 이러한 인도적인 입법은 매우 환영할 만한 일이지만, 입법 취지와 달리 특별기여자가 난민인정자보다 못한 처우를 받는 경우가 발생할 수 있다는 문제점을 지적했다. 개정안은 2022년 1월 원안대로 통과되었다.

#### 나) ‘특별기여자’ 용어 사용에 문제 제기

시민사회는 한국에 협력해 국내로 이송된 아프간인을 ‘특별기여자’가 아니라 ‘난민’으로 부르고 대우해야 한다는 주장을 지속적으로 제기해 왔다.<sup>102)</sup> 정부가 특별기여자라고 부르는 이들은 아프가니스탄에서 정치적 견해로 중대한 인권침해를 당할 것이 분명한 사람들이므로, 난민협약이 정의하는 난민에 해당한다는 것이다.

난민 지위에 관한 국제협약에 따르면, 난민이란 ‘국적국 밖에 있고 인종, 국적 내지 민족, 종교, 정치적 견해, 특정 사회집단 구성원 신분으로서 박해를 받을 우려가 있으며 그러한 우려는 합리적 근거가 있고 국적국 보호를 받지 못할 것 등의 사유를 지니고 있는 자’를 말한다. 정부가 특별기여자에게 국내에서 부여하고자 하는 지위와 권리도 기존의 난민인정자가 받는 것과 본질적으로 크게 차이가 없어 보인다.

101) 법무부 보도자료, “아프간 특별기여자, 9월 10일 0시 기준 시설 내 활동 개시”, 2021. 9. 9.

102) 시민사회단체 난민인권네트워크 논평, 2021. 8. 25. 등

아프간 ‘특별기여자’들을 법령에 따라 보호하는 것은 난민협약을 비준한 당사국으로서, 당연한 의무를 이행하는 것이다. 그럼에도 정부가 입국한 아프간인을 난민이 아니라 ‘특별기여자’라 칭하고, 이들이 한국 정부에 공헌했음을 강조하는 것은 난민 수용에 부정적인 국내 여론을 손쉽게 설득하려는 의도에서 비롯된 것으로 보인다. 그런데 결과적으로 이들의 한국 입국 과정은 공로를 대가로 주어진 것이라는 메시지를 전달하게 되었는데 이는 난민협약의 정신에 반할 뿐만 아니라 추후 정부의 의무적인 난민 구호 활동에도 걸림돌이 될 위험이 있다는 비판이 제기되었다.

#### 다) 난민 인식 개선의 필요성

한국은 난민협약을 비준한 당사국이자 아시아 최초 난민법 제정국가이다. 또한 국제사회의 일원으로서, 난민협약을 비준한 당사국으로서, 난민 개인의 공로나 능력과 상관 없이 난민의 권리를 인정하고 보호할 의무가 있다. 그러나 정부는 낮은 난민인정률과 난민 등을 위한 부족한 처우로 국제사회와 시민사회단체로부터 난민정책의 변화를 요구받고 있다.

1994년부터 2021년 6월까지 우리나라에 보호를 요청한 난민신청자 7만 2,217명 중 난민으로 인정된 사람은 1,112명이다. 통계적으로 3% 미만이고, 주요 20개국(G20) 중 일본의 뒤를 이어 두 번째로 낮은 수치이다. 국민의 난민 인식도 부정적인 의견이 우세하다. 유엔 난민기구(UNHCR)가 2020년 진행한 대한민국 난민 인식 변화 조사에 따르면, 성인 남녀 중 33%는 난민 수용에 찬성, 53%는 반대하는 것으로 나타났다. 2018년 ‘제주 예멘 난민 입국 상황’ 당시(찬성 24%, 반대 56%)보다 찬성은 증가, 반대는 소폭 감소한 결과이다.

2018년 6월 예멘 난민이 제주도에 입국해 난민신청을 했을 때 한국 사회는 이슬람 문화에 생소한 상태에서 이들이 가짜 난민이라거나 잠재적 테러리스트일 수 있다는 주장을 경험한 바 있다. 하지만 예멘 난민이 제주도에 도착했을 때 촉발되었던 많은 비난 여론과 달리 이들의 현재 모습을 살펴보면 한국 사회의 일원으로 잘 정착해 살아가고 있고, 그 당시 우려했던 일은 발생하지 않고 있다.

생명을 지키고 사람답게 살기 위한 희망으로 본국을 떠날 수밖에 없었던 이들의 절박한

처지를 공감하고 수용하는 것은 선택이 아닌 국제사회와 약속이고, 인류 보편의 가치를 세우는 일이다. 이번 아프간인을 적극적으로 보호하기 위한 정부의 노력도 이에 부합하는 면이 있었지만, 그 방법에서는 어느 정도 한계를 남겼다고 볼 만하다.

다만 이들을 ‘난민’이 아니라 ‘특별기여자’로 규정했음에도 이들이 국내에 안정적으로 정착하기 위해서는 지속적인 관심과 노력이 필요하다. 이들 중 대부분은 2022년 울산에 거주하기로 한 것으로 알려졌다. 입국자 중 10세 미만의 아동만 180명이 넘는 것으로 알려져 이들 아동에게는 교육과 의료지원 등 각별한 보호가 필요하다. 또한 장기적으로는 추후 또 다른 ‘특별기여자’보다는 국제사회의 도움이 필요한 ‘난민’을 받아들이는 과정에서 사회적 문제를 최소화하기 위해 한국 사회의 난민 인식을 개선하기 위한 노력과 난민이 한국 사회의 일원으로서 안정적으로 정착할 수 있도록 제도적 장치 마련이 필요하다.

## 2) 고용허가제와 이주노동자 사업장 변경 제한 문제

### 가) 이주노동자의 열악한 처우

2021년 12월 말 기준 외국인 근로자를 고용하고 있는 사업장 수는 5만 7,067개소이며, ‘고용허가제’를 통해 근무하고 있는 외국인 근로자 수는 15만 9,463명이다.<sup>103)</sup> 고용허가제란 정부가 내국인 고용이 어려운 업종에<sup>104)</sup> 외국인 고용을 허가하면, 이주노동자가 특정 사업장과 근로계약을 체결하는 것을 전제로 국내에 입국해 근로할 수 있게 하는 제도를 말한다.

우리나라 산업과 경제는 많은 업종에서 이주노동자의 노동력에 의존하고 있으나, 이주노동자 대상의 열악한 처우와 인권침해 사례가 알려지고 있다. 2020년 12월 20일 경기도 포천에서 캄보디아 국적의 여성 이주노동자가 사망한 채로 발견되었다. 사망한 이주노동자는 강추위가 계속되는 상황에서 농장 비닐하우스 숙소에서 생활했다. 이 사건으로 이주노동자의 열악한 주거환경과 근로조건 등이 재조명되었다.

2020년 9월 국정감사에서 어업 이주노동자의 열악한 근무 여건이 논란이 되기도 했다. 국가인권위원회의 2020년 어업 이주노동자 인권 실태 모니터링 결과에 따르면, 서해안 섬 지역의 고용허가제 어업 이주노동자(E-9)가 장시간 노동을 강요받으면서도 폭언·욕설, 임금체불을 당하고 있고, 사업주가 여권과 외국인등록증을 가져가는 바람에 섬 밖으로 자유롭게 나갈 수 없는 상황에 처해 있었던 것으로 알려졌다.

인권단체들은 사업주의 이주노동자 인권침해, 노동법령 위반 등의 주요한 원인 중 하나로 고용허가제에서 비롯되는 문제를 제기해 왔다. 고용허가제를 통해 입국한 이주노동자는 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 제25조 제1항 등에 따라 원칙적으로 사업장 변경이 금지되어 있고, 예외적인 경우에도 사업장 변경에 대한 사유와 횟수 제한을 받는다. 이에 따라 이주노동자들이 근로조건과 환경에 문제가 있더라도 계속 일할 수밖에 없어 사실상 강제노동에 가깝다는 것이다.

103) 한국고용정보원 통계

104) 이주노동자의 취업이 허용되는 업종은 제조업, 건설업, 농축산업, 어업 및 건설폐기물처리업 등 일부 서비스업과 제조업의 경우 상시근로자 300명 미만 또는 자본금 80억 원 이하의 기업이다.

국제인권기구도 고용허가제 사업장 변경 제한에 비판적이다. 유엔 인종차별철폐위원회(CERD, 2012년, 2018년), 자유권규약위원회(HRC, 2015년), 사회권규약위원회(CESCR, 2017년)는 우리 정부에 고용허가제 사업장 변경 제한을 폐지할 것을 지속적으로 권고하고 있다. 국가인권위원회도 2019년 8월 19일 고용허가제로 입국한 이주노동자의 사업장 변경 금지 원칙을 폐지하는 것을 전면적으로 검토할 필요가 있다는 내용을 권고한 바 있다.<sup>105)</sup>

최근 이 문제의 헌법소원 사건에서, 헌법재판소는 2021년 12월 23일 외국인 근로자의 사업장 변경 사유를 제한하는 조항이 외국인 근로자의 기본권을 침해하지 않는다는 합헌 결정을 내렸다.<sup>106)</sup> 이에 따라 인권단체들은 헌법재판소의 고용허가제 합헌 결정이 국제인권 규범에 위반되는 결정이라고 비판하고 있다. 다음은 이 문제를 둘러싼 논점과 인권단체, 정부, 헌법재판소 및 국제인권기구의 의견을 구체적으로 살펴본다.

#### 나) 고용허가제 이주노동자의 사업장 변경 제한을 둘러싼 논란

이주노동자의 사업장 변경 제한 문제는 2005년 고용허가제 도입 이후 논쟁이 계속되어 온 주제이다. 이에 따라 고용노동부는 고용허가제상 이주노동자의 자유로운 사업장 이동을 허용할 경우, 영세 사업장의 인력난 부족 문제와 국내 노동시장을 침해하는 문제가 발생해 사업장 변경 제한이 불가피하다는 견해를 보인다. 또한 사업자의 근로조건 위반, 성희롱, 폭행, 상습적 폭언 등 이주노동자의 책임이 아닌 사유가 발생할 경우 사업장 변경 횟수 제한 없이 사업장 변경이 가능하도록 제도를 개선해 나가고 있다고 밝히고 있다.

헌법재판소도 재판관 9인 중 7인의 의견으로 이주노동자들에게 자유로운 직장 변경을 허용하지 않는 것이 중소기업 등의 안정적 노동력 확보, 내국인 근로자의 고용보호, 외국인 근로자의 효율적인 고용관리 등의 목적에 주목해 외국인 근로자의 직장 선택의 자유를 침해하지 않는다고 보았다.

반면 인권단체들은 안정적 노동력 확보를 위해서 사업장 변경을 제한하는 것은 사실상 노동자가 사업주에게 종속되도록 해 사업주가 근로조건과 업무환경 개선 등을 할 유인이

105) 국가인권위원회 2019. 8. 19. 제2차 이주 인권가이드라인 정책권고

106) 헌법재판소 2021. 12. 23. 선고 2020헌마395 결정

없게 만든다는 문제점을 제기해 왔다.<sup>107)</sup> 또한 이와 같은 문제는 이주노동자가 우리나라의 문화와 행정에 익숙하지 않으므로 부당한 대우를 받더라도 사업장 변경 사유에 해당한다는 것을 입증해 내기 쉽지 않기 때문에 더 심화될 수 있다고 지적한다.

헌법재판소 2인의 소수의견에서도 외국인 근로자는 취업 전 자신이 구체적으로 어떤 근로조건과 작업환경에서 일하게 될지 알 수 없는 상태이기 때문에 직장 이전의 제한은 근로자 편에서 매우 중요한 사안이고, 직장 이전을 지나치게 제한하는 것은 불합리한 내용이라고 밝히기도 했다.

#### 다) 사업장 변경 제한 규정의 재검토 필요성

인종차별철폐협약(ICERD) 제5조는 경제적, 사회적, 문화적 권리, 특히 근로·직업 선택의 자유, 공정하고 알맞은 근로조건, 실업 보호, 동일노동·동일임금, 정당하고 알맞은 보수 등의 권리를 향유하도록 인종 또는 민족 등의 구별 없이 보장되어야 하고, 협약 체결국이 이들 차별을 금지하고 폐지할 의무를 진다고 규정하고 있다. 2018년 유엔 인종차별철폐 위원회(CERD)는 이 규정에 따라 우리 정부에 고용허가제에 따른 이주노동자의 사업장 변경 제한과 관련한 규정을 폐지할 것을 권고했다.

이주노동자는 내국인이 기피하는 분야에 노동력을 제공해 한국경제의 상당 부분을 떠받치고 있다. 이주노동자의 업무환경과 근로조건을 개선하는 것은 인권적인 측면뿐만 아니라 경제적으로도 장기적인 관점에서 한국 산업구조의 건전성 강화를 위해 필요한 일이다.

특히 고용허가제 이주노동자의 사업장 변경 제한 문제는 이주노동자의 인권침해를 야기하는 핵심 요인 중 하나이다. 근로계약상 일방 당사자를 사실상 종속적인 위치에 놓고 법의 명시적인 규정을 통해 걸러지지 않는 생활상의 차별을 감수해야 한다는 것은 인권의 원칙에 부합하지 않는다. 이주노동자를 포함한 어느 누구라도 더 나은 조건에서 일할 수 있는 가능성을 부여받아야 하며, 더 나은 조건의 작업환경을 만들어 내기 위한 자신들의 권리를 행사할 수 있어야 한다.

107) 고용허가제 헌법소원 추진모임 성명, 2021. 12. 24 등.



고용허가제하 이주노동자에게 사업장 변경을 허용함으로써 내국인 일자리와 ‘고용 충돌’이 발생할 것이라는 어떤 합리적 예측과 분석도 제시된 바 없다. 이미 한국 사회의 이주노동자 상당수는 재외동포, 방문취업자, 영주권자 등으로 고용허가제 이외의 제도로 입국해 근로하고 있다. 이주노동자 중 절반 이상이 자유로이 구직활동을 하고 자신의 의지로 직장 이동이 가능한 것이다.

국회입법조사처도 2022년 1월 헌법재판소의 위 결정 내용을 소개하면서 헌법재판소의 합헌 결정이 한국 사회의 갈등을 완벽히 해소하지 못했으며, 입법자들이 영세 중소기업의 열악한 경영 상황을 고려하면서도 한국 사회 구성원인 외국인근로자의 기본권도 향상시킬 외국인 고용정책을 모색해야 한다는 조사 분석 결과를 밝히기도 했다는 점은 주목할 만하다.

### 3) 미등록 이주 아동의 불안정한 지위와 체류자격 부여

#### 가) 미등록 이주 아동을 위한 제도적 공백과 보완 노력

‘미등록 이주 아동’이란 합법적인 체류자격 없이 국내에 체류하고 있는 외국인 아동을 의미한다. 외국인인 부모와 함께 국내에 입국한 후 체류자격을 상실하거나, 체류자격이 없는 외국인 부부가 국내에서 출산한 아동 등이 이에 해당한다. 이들은 부모의 의사나 상황에 따라 합법적인 체류자격을 취득하지 못한 경우가 대다수이며, 국내에 2만 명 이상 거주하는 것으로 추정되나 그 특성상 정확한 추산도 어려운 상황이다.<sup>108)</sup>

미등록 이주 아동은 체류자격 없이 국내에 거주 중이지만, 법무부 지침 ‘불법체류 학생의 학습권 지원방안’에 따라 고등학교 졸업 시기까지 부모와 함께 강제퇴거가 유예된다. 다만 이들은 부모가 단속되어 강제퇴거되면서 강제 분리될 우려가 있는 불안정한 상태에서 살아가고, 이들 역시 고등학교를 졸업하게 될 경우, 유예 사유가 소멸해 강제퇴거 명령의 대상이 될 수 있다.

미등록 이주 아동은 외국인등록번호도 부여받지 못한 채 의료, 교육, 복지 등 기본적인 사회서비스에서 배제되거나, 아동 학대 같은 문제에서 보호받지 못하게 될 개연성이 있다. 실제로 한 미등록체류자가 2021년 4월 22일 경찰에 발달장애 자녀의 실종신고를 했으나, 경찰에 도움을 받는 과정에서 체류자격 문제로 출입국외국인청으로 보호되었다는 사실이 알려지기도 했다. 위기 상황에서도 사회서비스 이용에 불이익을 겪거나, 이를 걱정해 스스로 도움을 청하지 못하는 미등록 이주 아동의 상황은 2010년 이후 본격적으로 문제가 되었고, ‘있지만 없는 아이들’, ‘그림자 아이’라는 비유 등과 함께 알려지게 되었다.

미등록 이주 아동이 고등학교 졸업 후 강제퇴거 대상이 되는 상황과 관련해 국가인권위원회는 2020년 3월 법무부 장관에게 미등록 이주 아동에게 적정 체류자격을 부여할 수 있는 제도를 마련할 것을 권고한 바 있다.<sup>109)</sup> 이에 따라 법무부는 2021년 2월 15일 ‘외국인 아동 출생등록제’ 도입 추진계획<sup>110)</sup>과 2021년 4월 19일 장기체류 미등록 이주

108) 경기도외국인인권지원센터, “경기도 미등록 이주아동 건강권 지원을 위한 실태조사 보고서”, 2019.

109) 국가인권위원회 2020. 3. 31. 19진정070310 결정

110) 법무부 보도자료, 2021. 2. 15.

아동에게 한시적 체류자격을 부여하기 위해 ‘국내 출생 불법체류 아동 조건부 구제대책’을 발표했다.<sup>111)</sup> 법무부 구제대책의 개략적인 내용은 일정한 요건(①국내 출생 ②15년 이상 국내 체류 ③신청일 기준 국내 중·고교 재학 또는 고교 졸업자)을 충족하는 미등록 이주 아동을 대상으로 2021년 4월 19일부터 2025년 2월 28일까지 한시적으로 체류자격을 부여하고, 그 부모의 경우 아동이 고교 졸업 후 성인이 될 때까지 국내 체류를 허용한다는 것이다.

한편, 교육부 장관은 2021년 11월 24일 제21차 사회관계장관회의에서 미등록 이주 아동의 학습권 보장 및 인권 사각지대 개선 등 아동권리협약 당사국으로서의 기본적 책무 수행을 위해 「미등록 이주아동 사회적 기본권 보장방안」을 관계부처 합동으로 수립했다고 발표했다.<sup>112)</sup> 여기에는 미등록 체류 사실 통보의무 면제 대상 확대, 임시식별번호 등 활용, 「초·중등교육법 시행령」, 국내 출생 외국인 아동에 대한 ‘출생등록제’ 도입을 추진 등이 담겼다.<sup>113)</sup>

국가인권위원회와 인권단체 등은 이주 아동의 사회적 기본권 보장 및 출생등록제 도입 추진에 대해 환영을 표했지만<sup>114)</sup>, 법무부의 ‘국내 출생 불법체류 아동 조건부 구제대책’의 좁은 구제 대상, 한시적 기간 등을 지적하며 보완이 필요하다는 의견을 내기도 했다.<sup>115)</sup> 그 결과 법무부는 2022년 1월 20일 국내 체류 대상을 종전의 국내 출생 후 15년 이상 체류한 초·중·고교 재학 또는 졸업생에서, 국내에서 출생하지 않은 이주 아동이 영·유아기(6세 미만)에 입국한 경우는 6년 이상, 영·유아기를 지나서 입국한 경우 7년 이상 국내에 체류하며 공교육을 이수한 경우로 확대했다.<sup>116)</sup>

#### 나) 법무부 구제대책의 한계

미등록 이주 아동과 그 부모의 체류자격과 관련한 법무부의 정책은 이들의 불안정한

111) 법무부 보도자료, 2021. 4. 19.

112) 교육부 보도자료, 2021. 11. 24.

113) 보장방안은 법무부의 2021. 4. 구제대책 요건을 충족하지 못하는 아동(중도입국 아동, 영·유아 등)에 대해서도 UN 아동권리 협약에 따른 기본적인 아동 인권을 차별 없이 보장하기 위한 목적이라고 밝히고 있다.

114) 국가인권위원회 보도자료, 2021. 2. 18.

115) 국가인권위원회 보도자료, 2021. 7. 28.

116) 법무부 보도자료, 2022. 1. 20.

상태를 개선하고, 이들이 제도권 내에서 보호받을 수 있도록 한다는 점에서 의의가 있다. 또한 보완된 법무부 구제대책을 통해 기존 대책에서 제외된 장기체류 미등록 이주 아동을 포함해 교육부 통계상 외국인등록번호 없이 초·중·고교에 재학 중인 미등록 이주 아동 3,000여 명 중 상당수가 구제 대상에 포함될 것으로 예상된다.

다만 보완된 구제대책 역시 약 3년간 한시적으로 시행될 예정이므로, 시행 기간 종료 후에는 체류자격 부여 기회를 얻지 못하는 아동이 발생하게 된다. 특히 다자녀 가정의 경우 국내 출생 여부, 나이, 국내 체류 기간, 시행 기간의 한시성 등으로 형제자매 사이에서도 체류자격 부여의 기회를 달리 얻게 될 수 있다. 또한 해당 아동이 성인이 된 후 대학입학이나 취업을 하지 못할 경우 1년간 임시체류자격만 받게 되어 불안한 상황에 놓일 수 있다는 우려가 남아있다.

반면, 미등록 이주 아동에게 체류자격을 부여하는 것은 유엔 아동권리협약(CRC)의 범위를 벗어난 것으로 법 경시 풍조가 초래될 수 있다는 주장 외에도 미등록 체류 외국인의 규모가 급증하고 있는 상황에서 부모가 자녀를 이용해 체류하는 사례가 더욱 증가함으로써 국경 관리와 체류 질서의 근간이 훼손될 수 있다는 우려를 제기하는 의견도 있다.

#### 다) 장기체류 미등록 이주아동 보호 필요성

미등록 이주 아동이 체류자격 없이 출생하고 성장한 배경과 사정은 각기 다를 것이다. 다만 대부분 자신의 체류자격 부존재의 의미와 그에 따른 효과를 충분히 이해하고 의사 결정을 할 수 있는 나이가 아니었으므로, 미등록 책임이 아동에게 있지 않을 수 있다. 또한 장기체류 미등록 이주 아동은 한국에서 출생하거나 장기간 의무교육을 받아 가까운 친구조차도 이들이 외국인임을 생각하지 못할 만큼 그 정체성이 한국인임이 분명한 경우가 많다. 이들은 오히려 본인의 국적국 언어를 구사하지 못하거나 문화에 친숙하지 못하기도 하다.<sup>117)</sup>

이들을 유예기간이 끝난 뒤 무조건 단속을 펼쳐 강제 퇴거시키거나 장래에 그런 상황에 처할 수 있다는 위험성을 남겨 놓는 것은 그 대상자에게 지나치게 가혹한 결과를 야기할

117) 은유, “있지만 없는 아이들 : 미등록 이주아동 이야기”, 2021. 8. 10., 닷페이스, “한국에서 유명처럼 살고 있는 2만 명의 아이들/미등록 이주아동 이야기”, 2021. 11. 23.

수 있다. 법원도 대한민국에서 출생해 현재까지 사실상 오직 대한민국만을 그 지역적 사회적 터전으로 삼아 살아 온 사람을 무작정 다른 나라로 나가라고 내쫓는 것은 인간의 존엄성을 수호하고 생존권을 보장해야 할 문명국가의 헌법정신에 어긋난다고 판결한 바 있다.<sup>118)</sup>

또한 2017년 유엔 아동권리위원회(CRC)와 이주노동자권리위원회(CMW)가 채택한 일반논평에 따르면, 이주 아동과 그 가족의 강제추방이 가족과 사생활을 영위할 권리의 자의적 간섭에 해당하는 경우에도 보호되어야 하며, 특히 목적국에서 출생하거나 장기간 거주한 경우 또는 부모의 출신국으로 돌아가는 것이 아동의 최선의 이익에 위배되는 경우에 자녀와 함께 비정규적 상황에서 거주하는 이주민에게 정규 지위를 획득할 수 있는 경로를 제공할 것을 각국에 권고한 바 있다. 실제로 영국, 일본, 독일의 경우 대상자의 의무교육 이수, 장기간 체류 사실, 교육 수준, 사회통합 여부 등을 판단 요소로 삼아 미등록 이주 아동에게 체류 허가를 부여하는 제도를 상시적으로 운영하며 문제를 해결하고 있다.

아동은 모든 형태의 학대와 폭력으로부터 보호받고, 발달 수준에 맞는 교육과 의료, 사회보장을 받아 안전하고 건강하게 자라야 하고, 이와 같은 원칙은 체류자격 유무에 따라 달라질 수 없다. 이를 위해 미등록 이주 아동이 사회서비스에서 배제되지 않도록, 또한 학업을 마친 이후 무조건적인 강제퇴거 대상이 되지 않도록, 적절한 체류자격을 부여할 수 있는 제도가 상시적으로 운영될 필요가 있다.

118) 청주지방법원 2018. 5. 17. 선고 2017구합2276 판결

## 4. 여성

### 가. 2021년 인권 상황

여성인권은 주로 평등권 실현과 여성 대상의 폭력 철폐와 관련된다. 국제적으로 여성 인권은 유엔인권헌장, 고용에 관한 ILO협약, 교육에 관한 UNESCO협약 등에서 발전해 왔다. 유엔 여성차별철폐협약(CEDAW)은 여성인권에 관한 권리장전으로 불리는 기본적이며 중요한 국제인권조약 중 하나로, 1979년 12월 유엔총회에서 채택돼 1981년 9월 발효되었고, 대한민국은 1984년 가입했다.

유엔은 여성인권 영역에서 차별 금지와 평등 실현을 통해 여성의 자기결정권 확대, 자기선택권 확대, 경제적 자립 실현, 폭력으로부터 자유, 정치적 영향력 증대를 구현하고자 하며, 시민적·정치적 인권에서 사회·경제·문화적 인권으로 확대해 나가고 있다. 우리나라 헌법도 이미 제헌헌법부터 모든 국민은 성별에 의한 차별을 받지 아니함을 규정하고 있다. 그러나 이러한 헌법상의 평등권 규정에도 불구하고 차별화된 성적 규범은 사회·경제적 구조 속에서 여성과 남성 그 각각에게 기대되는 사회적 역할을 부여하는데, 고용·교육·정치·행정 부문 등 한국 사회 각 분야에서는 여전히 여성 차별이 존재하고 있다.

한국 사회의 많은 20대 여성들은 2016년 강남역 살인 사건과 2018년 미투 운동을 계기로 여성 인권에 관심을 갖기 시작했다고 평가받고 있다. 이들은 불법 촬영 문제, 디지털 성폭력 문제, 낙태죄 문제, 위력에 따른 성폭력 문제 등에서 적극적으로 의견을 표시해 왔다. 또한 2020년 주로 발생한 문제이기는 하지만, 한국 사회는 'N번방 사건'으로 대표 되는 디지털 성범죄 문제, 코로나19 여파로 맞이한 경기 침체에 따라 여성 일자리의 위기 문제 등 새로운 유형의 문제에 직면하고 있기도 하다.

이와 같은 환경의 변화는 다양한 층위와 분야에서 여성 관련 정책을 마련할 것을 요구 하고 있는 것으로 보인다. 다만 최근에는 인터넷 커뮤니티를 중심으로 성 평등과 관련한 많은 논란이 발생하고 있는 것으로 파악된다. 여기서는 '페미니스트 낙인과 여성 인권 위축', 스토킹 방지법의 제정과 시행, 직장 내 성차별과 관련한 주제를 검토한다.

## 나. 주요 주제

### 1) 페미니스트 낙인과 여성 인권의 위축

#### 가) 페미니즘을 향한 혐오표현 확산

국가인권위원회가 2021년 수행한 ‘온라인 혐오표현 인식조사’에 따르면, 온라인에서 접한 혐오표현의 대상은 여성(80.4%), 특정 지역 출신(76.9%), 페미니스트(76.8%) 순으로 나타났다. 연령대에 따라 10대(만15~19세)와 청년층(20~30대)에서는 페미니스트(각 76.8%, 86.2%)와 여성(각 69.7%, 82.9%)이라는 응답의 비율이 가장 높게 나타났다. 이는 같은 조사에서 오프라인에서 접한 혐오표현의 대상으로 노인(69.2%)이 가장 많고, 여성(67.4%)과 페미니스트(64.8%)가 3위, 4위인 것과 차이가 있다.

페미니즘(feminism)은 “성별로 인해 발생하는 정치·경제·사회 문화적 차별을 없애야 한다는 견해”라고 정의된다.<sup>119)</sup> 그런데 우리 사회에서 ‘페미니즘’이라는 용어는 다양한 용도로 사용되며 종종 여러 의미 사이에서 논쟁이 되기도 한다. 2021년 페미니즘을 둘러싼 논란들은 10대와 청년층, 온라인을 중심으로 이루어지다가 언론과 정치권으로 옮겨가는 것으로 보인다. 이하에서는 2021년 페미니즘과 관련한 이슈들의 유형과 특징을 살펴본다.

먼저 2021년 7월 당시 2020 도쿄올림픽에 출전 중이던 양궁 선수를 비롯해 연예인, 정치인들의 머리길이, SNS 발언 등을 보고 이들을 페미니스트로 지칭하고 비난하는 문제이다. 이와 같은 사건들은 온라인 커뮤니티에서 시작되었는데, 경우에 따라 ‘페미니스트’라는 용어 자체가 부정적인 의미로 사용하는 경우도 있었다. 일각에서는 외신의 표현을 인용하며 이와 같은 흐름을 ‘공격’(attacking), ‘온라인 학대’(online abuse), 혐오라고 표현한다.

또한 언론과 정치권을 중심으로 한 이슈도 있었다. 여성계를 비판하는 측과 여성인권단체 모두 ‘여성가족부 폐지’ 논란에 주목하고 있다. 2022년 대통령 선거를 앞두고 시작된 이 같은 논란에 여성가족부는 “부족한 부분에서는 국민의 우려와 지적을 겸허히 받아들이고

119) 국립국어원 표준국어대사전



발전시켜 나가겠다”라며 ‘여성가족부 관련 오해와 팩트 체크’를 밝히고 적극적으로 대응했다.<sup>120)</sup> 다만 이 논쟁은 2022년에도 계속될 것으로 보인다.

이상의 사례와 관련해 해당 사건뿐만 아니라 소위 ‘이대남’이 페미니즘을 부정적으로 보는 관점을 분석, 논평하는 기사도 다수 확인할 수 있었다. 20대, 30대 남성이 페미니즘에 부정적인 시각을 갖게 된 원인과 그 영향에 관한 것들이었는데, 다양한 층위의 논의가 있었고 이들이 언론과 정치권에 의해 과잉대표되고 있다는 의견도 있었다.<sup>121)</sup>

#### 나) ‘페미니즘’에 대한 부정적 인식과 성평등정책

일부 언론과 여성 인권단체는 10~30대 남성이 페미니즘에 부정적인 시각을 갖게 된 이유를 기성세대 간 경제적 불평등에서 오는 분노에서 찾고 있다. 10~30대 남성은 생애 이행 과정에서 역차별의 피해자라고 느끼고 있지만, 이것이 성평등 정책 때문인 것은 아님에도 언론과 정치권이 이들을 부추기고 있다는 것이다.

또한 이 같은 현상을 변화에 저항하고 반발하는 심리에서 페미니즘 운동을 공격하는 현상인 ‘페미니즘 백래시(backlash)’라고 평가하면서, 소위 ‘안티 페미니즘’을 두고 젠더 갈등이라는 프레임으로 보는 것은 성평등 정책을 퇴보하게 하고, 실제적인 차별과 피해가 발생할 수 있다고 우려하고 있다.

반면 일각에서는 10~30대 남성이 페미니즘에 부정적인 시각을 갖게 된 것은 여성만을 우대하여 공정이라는 가치를 훼손한다는 이유로 페미니즘 운동에 대해 반발한 것일 뿐, 10~30대 남성이 우리 사회의 성평등 실현에 반대하는 것이 아니라는 시각도 있다.<sup>122)</sup> 이는 이들이 ‘페미니즘’ 용어를 본래 의미와 다르게 부정적인 의미로 사용하는 맥락에서도 드러난다는 것이다.

다만, 우리 사회의 20대 남성과 20대 여성을 단순히 ‘이대남’, ‘이대녀’로 집단화하여 생각하는 것은 동일하지 않은 개인들의 다양한 가치관을 일반화하는 문제가 있고, 실제에 비해 성별간 인식 차이를 상당히 과장하는 측면이 있다.<sup>123)</sup> 20대 남성의 반페미니즘

120) 여성가족부 보도자료, 2021. 7. 15.

121) 한겨레21, “바보야, 문제는 ‘이남자’가 아니야”, 2021. 4. 16.

122) 중앙일보, “성평등 좋는데 페미는 싫다? 외신들이 심해생물보듯 뜯어보는 ‘한국 이대남’”, 2022. 2. 16.

의식이 다른 세대 남성에 비해 조금 더 높기는 하지만, 20대 남성의 성평등의식은 다른 세대 남성보다 더 높거나 비슷한 수준이다.<sup>124)</sup>

이를 고려할 때, 개별적인 성평등 정책이 필요한지 또는 차별적인지를 논의하기 위해서는 우리사회의 현실과 성평등 정책의 영향 등과 관련한 객관적인 사실 분석이 선행되어야 함에도,<sup>125)</sup> 20대 남성의 페미니즘에 대한 부정적 인식과 관련하여 성평등 정책 전체를 ‘공정성’이라는 키워드로 감정적으로 접근하는 것은 발전적인 논의를 막는 요인으로 보인다.

#### 다) 여성 인권 개선과 차별 철폐를 위한 토양 마련

2021년 국가인권위원회가 수행한 ‘온라인 혐오표현 인식조사’에 따르면, 한국 사회에서 사용되는 혐오 차별의 결과로 실제 사회갈등이 심화될 것이라는 응답이 90.2%에 달했다. 이는 ‘차별 현상이 자연적으로 해소될 것’이라는 의견에 동의하는 응답자는 26.1%에 그친 것과 비교할 때 주목할 만한 점이다. 페미니즘에 대한 혐오표현들이 실제 사회갈등과 차별을 심화시킬 수 있다는 점에서 동의하는 응답자들이 더 많다는 것이다.

따라서 페미니즘에 대한 논쟁에서 ‘이대남’ 현상을 과장하는 것이 여성 인권의 보호와 증진을 위한 개별적인 정책 모두에 부정적으로 작용하지 않도록 할 필요가 있다. 이와 같은 접근은 구체적인 정책이 왜 필요한지, 어떤 부분에서 과도하지는 않은지를 논의하기에 앞서, 성별에 따라 이익과 입장이 상충하는 문제로만 단순화하게 되기 때문이다.

유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 우리 정부의 제8차 국가보고서에 관한 최종 견해(2018년)에서 23개의 구체적 분야에서 총 53개에 달하는 우려와 권고사항도 제시했다. 현 시점에서 한국 사회의 여성 인권과 관련해 온라인 성폭력 같은 새로운 형태의 여성 성폭력 문제, 가정 폭력 문제, 고용에서 차별 등 시정이 필요한 문제가 적지 않다.

123) 미디어오늘, “‘2030·젠더’, 여론조사도 입맛대로 끼워 맞추나, 2022. 1. 25.

124) 최종숙, “‘20대 남성 현상’ 다시 보기: 20대와 3040세대의 이념성향과 젠더의식 비교를 중심으로”, 2020. 3.

125) 실제로 일각에서 남성 역차별로 제시되는 공공부문 ‘여성할당제’는 여성의 과소대표성을 해소하기 위한 적극적 우대조치(affirmative action)로 차별에 해당한다고 보기 어렵고, 실제로 인2011년부터 2021년까지 11년간 공무원 양성평등 채용 목표제로 추가 합격한 인원은 남성이 1799명, 여성이 682명이었던 점은 주목할 필요가 있다.

## 2) 스토킹처벌법 시행

### 가) 스토킹처벌법 시행과 내용

2021년 3월 노원구의 피해자 주거지에서 세 여성이 살해당했다. 이 사건의 피의자는 피해자 A씨를 인터넷 게임을 통해 알게 되어 상습적으로 스토킹하며 괴롭혔으며, A씨가 자신을 등한시하자 앙심을 품고 범행을 계획한 것으로 알려졌다. 2021년 11월 서울시 중구에서 피의자의 데이트폭력과 스토킹으로 신변보호를 받던 여성이 살해당했다. 이 사건 피해자는 경찰 긴급 호출용 스마트워치를 통해 구조신호를 보냈지만, 경찰은 위치 추적에 실패했다고 알려져 있다.

과거 ‘상대방의 명시적 의사에 반해 지속적으로 접근을 시도해 면회나 교제를 요구하거나 지켜보기, 따라다니기, 잠복해 기다리기 등의 행위를 반복하는 사람’에게는 경범죄 처벌법이 적용되었다. 그러나 스토킹으로 정상적인 일상생활이 어려울 만큼 정신적·신체적 피해를 보는 사례가 증가하면서 스토킹 범죄를 규율하고 방지하는 사회적 논의가 커졌다. 앞선 사례처럼 스토킹이 폭행, 살인 등 신체 또는 생명을 위협하는 강력범죄로 이어지는 경우가 발생하고 있기도 하다. 2021년 경찰이 신상을 공개한 강력범죄 피의자는 총 8명으로 2010년 신상공개제도 도입 이후 가장 많다. 그리고 그중 7명은 여성과 약자, 스토킹 대상을 상대로 범행을 저질렀다.

국회는 스토킹이 범죄임을 명확히 규정하고, 가해자 처벌과 피해자 보호를 강화하고자 「스토킹 범죄의 처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘스토킹처벌법’)을 제정했고, 이 법은 2021년 10월 21일 시행됐다. 스토킹범죄를 규율하는 법률이 1999년 첫 발의된 지 22년 만에 통과된 것이다.

스토킹처벌법은 ‘스토킹 행위’와 ‘스토킹 범죄’를 정의하고(동법 제2조 제1호 및 제2호), 스토킹 범죄를 최대 5년 이하의 징역 또는 5,000만 원 이하의 벌금으로 강력하게 처벌할 수 있는 근거를 규정했다(동법 제18조). 또한 법률에는 경찰이 스토킹행위를 현장에서 제지하거나(동법 제3조), 스토킹범죄 예방을 위해 긴급을 요하는 경우 직권 또는 요청에 따라 물리적, 전기통신을 이용한 접근을 금지하고 검사에게 사후 승인과 법원의 승인을 받도록 하는 규정(동법 제4조 및 제5조) 등이 포함되어 있다.

스토킹처벌법이 시행되고, 이 법의 적용으로 한 달 만에 경찰에 신고 접수된 사례가 하루 평균 4배 이상 증가했다고 알려졌다. 서울경찰청은 2021년 12월 6일 스토킹 범죄를 위험단계별 3단계로 나눠 대응하는 체계를 포함한 ‘스토킹 범죄 현장 대응력 강화대책’을 발표하기도 했다.

다만 스토킹처벌법의 제정과 시행만으로는 스토킹 범죄를 근절하기에 부족하다는 의견도 적지 않다. 앞선 2021년 11월 서울시 중구 살인 사건의 경우에도 스토킹처벌법의 시행 이후 발생한 사건이기도 하다. 법률 보완, 수사기관 대응 방법과 역량 보완이 필요하다는 의견도 제기된다.

#### 나) 스토킹처벌법의 한계와 비판

‘스토킹’은 최근에 새로이 나타난 폭력이라기보다는 그에 따른 피해를 사회적으로 인정받지 못하다가 최근 들어 그 피해의 심각성이 인식되고 있는 폭력의 양상이다. 관련 연구를 살펴보면(형사정책연구원, 「스토킹의 실태와 대책에 관한 연구」, 2010), 스토킹 피해를 본 경험은 여성의 경우가 남성의 경우보다 비교적 높게 나타났고, 스토킹 행위는 대체로 성적 의미를 내포하는 것으로 보인다.

스토킹처벌법이 제정된 것은 그동안 경범죄로 치부되던 스토킹을 명확한 범죄로 규정하고 처벌을 강화했으며, 피해자 보호 절차를 명확히 했다는 데 의의가 있다. 스토킹을 개인 간의 문제로 보거나, 실제로는 별 위협적인 행동이 아닌 것으로 간주하기보다는 엄격한 규율이 필요하다는 사회적 공감대가 반영된 것이다. 그러나 다음과 같은 이유로 이 법률의 시행에도 스토킹 범죄를 근절하기에 부족하다는 의견이 있다.<sup>126)</sup>

첫째, 스토킹처벌법의 반의사 불벌 조항에 관한 문제 제기이다. 스토킹처벌법은 피해자가 구체적으로 처벌을 원하지 않는다는 의사를 밝힐 경우 피의자를 처벌할 수 없도록 규정하고 있다(동법 제18조). 그러나 스토킹 범죄의 대부분은 평소 아는 사이에서 발생하기 때문에 피해자는 보복당할 수 있다는 두려움으로 어쩔 수 없이 처벌을 원하지 않는다는 의사를 밝힐 수밖에 없는 상황에 처할 수 있다.

126) 대한민국 정책브리핑 원세연, “22년 걸린 스토킹처벌법… 주요 내용과 보완해야할 점은”, 2021. 4. 21.

둘째, 스토킹처벌법의 신변보호를 위한 절차가 미흡하다는 지적이다. 스토키가 수사기관과 법원의 긴급응급조치와 잠정조치를 이행하지 않더라도 이와 관련한 처분이 비교적 약하기 때문에 실효성이 떨어진다는 것이다. 이러한 관점에서 가해자의 휴대폰에 위치 정보 앱을 설치해 수사기관이 위치를 확인하고, 가해자가 피해자에게 가까이 접근하면 경찰이 출동하는 방안이 필요하다는 의견도 제시되고 있다.

셋째, 수사기관의 스토킹 범죄 대응에 관한 지적이다. 그동안 수사기관은 스토킹 범죄의 위험성을 과소평가해 사건을 접수하지 않거나, 제대로 보호조치를 하지 않는 경향이 있다는 지적을 받아 왔다. 또한 스토킹처벌법 시행 이후에도 경찰의 예산과 인력 문제로 촘촘한 대응이 어렵다는 지적도 있다. 경찰청에 따르면 연간 2만여 건의 신변보호 조치가 이뤄지고 있고, 매년 보호 요청이 증가하는 추세로, 단순 계산하면 경찰서 1곳당 80명의 신변을 보호해야 하는 셈이다. 당사자뿐 아니라 그 가족, 친족, 주변인 등도 보호할 필요성이 커지고 있지만, 현장에서는 상시적인 보호를 기대하기 어려운 상황이다.

반대로 스토킹처벌법이 지나치게 처벌에만 집중한 나머지 스토킹 행위자 또는 가해자로 지목된 사람의 인권을 침해하게 될 가능성도 배제할 수 없다는 주장이 있다. 스토킹 행위와 스토킹 범죄를 나누는 기준이 되는 ‘지속성과 반복성’이 각각 어떤 경우를 의미하는지 판단하기 어렵기 때문이다. 이와 같은 주장은 일본의 ‘스토킹 행위 규제 등에 관한 법률’의 입법례와 비교해 무제한적 처벌 대상의 확대를 막기 위한 장치가 부족하다고 지적하기도 한다.

#### 다) 스토킹의 적극적 대응 필요성

스토킹은 더 큰 범죄가 발생할 위험이 존재함을 알려주는 ‘전조’와 같은 범죄이다. 스토킹 범죄가 반복될수록 가해자의 공격성과 보복성이 커져 강력범죄로 이어질 가능성이 높다. 한 연구 결과에 따르면<sup>127)</sup>, 2013년부터 2020년까지 선고된 법원의 1심 판결문을 분석한 결과, 스토킹이라는 표현이 등장한 사건 148건 중 과반은 강간, 상해, 폭행, 협박, 주거침입, 업무방해 등 범죄를 동반했다고 한다.

127) 한민경, “법정에 선 스토킹: 판결문에 나타난 스토킹 행위의 유형과 처벌을 중심으로”, 2021. 3.

한편 증범죄를 동반하지 않더라도 스토킹 피해자는 심각한 정신적 피해를 보고 나서 일상생활에 어려움을 겪는다. 스토킹은 스토킹 대상자의 의사를 무시하기 때문에 위협 행위로 인식되고, 사생활 침해와 함께 일상생활에서 심각한 수준으로 신변 안전의 두려움을 초래한다. 경기대 범죄심리학과 연구팀의 ‘스토킹 방지 입법정책 연구 결과’에 따르면 스토킹 피해자 256명 중 226명(88.4%)이 일상생활에서 심각한 수준의 신변 안전의 두려움을 호소했다. 206명(80.4%)은 ‘타인에 대한 혐오·불신감’을 느꼈다. 학교나 직장을 그만두고 타지로 이사하는 피해자도 있다.

범죄로부터 피해를 방지하는 것은 국가기관이 수행해야 할 매우 중요한 인권적 역할이다. 스토킹 행위를 단순히 ‘남녀 문제’, ‘개인 문제’로 가볍게 여기고 관대하게 다루기보다는 적극적인 대응과 폭력을 방지하기 위한 조치가 필요하다. 이번 스토킹처벌법의 제정과 시행은 일정한 의의가 있지만, 하나의 법률 제정만으로 스토킹 범죄를 근절하는 것은 기대하기 어렵다. 최근에는 인터넷과 SNS, 메신저를 통한 새로운 방법과 형태의 스토킹이 발생하고 있는 만큼 법률의 보완과 수사기관의 노력도 필요하다. 또한 피해자가 스토킹 피해로부터 조속한 회복을 통해 건강한 일상생활을 영위할 수 있도록 스토킹 피해자 보호·지원체계 등을 세부적으로 마련하는 것이 바람직할 것이다.



### 3) 직장 내 성차별과 성차별적 채용 관행

#### 가) 여성에게 불리한 직장 구조

2021년 7월 14일 취업 포털 ‘사람인’이 기업 473곳을 대상으로 조사해 발표한 결과를 살펴보면 응답 기업의 32.8%는 채용 시 상대적으로 더 선호하는 성별이 있는데, 남성(74.2%)을 여성(25.8%)보다 선호한다고 밝혔다. 시민사회단체 ‘직장갑질119’가 2021년 3월 14일 공개한 자료에 따르면, 「채용절차의 공정화에 관한 법률」이 개정된 2019년 7월부터 고용노동부가 접수한 법 위반 사례 559건 중 338건(60.5%)이 직무 수행에 필요하지 않은 용모와 키 등 신체적 조건, 혼인 여부와 출신 지역 등 개인정보를 요구한 사례였다.

그동안 고용 차별을 막기 위한 법률과 제도의 진전에도 불구하고 많은 여성 근로자가 차별적 대우를 겪고 있는 것으로 보인다. 여성가족부가 2021년 9월 1일 발표한 ‘2020년 성별 임금 격차’ 조사 결과에 따르면 여성 1인당 평균임금은 5,110만 원, 남성은 7,980만 원이었다. 이는 여성이 결혼·출산·육아 등으로 직장을 그만두는 경우가 남성보다 많아 근속연수가 비교적 짧은 영향에서 비롯된 것으로 보인다.

직장에서 성차별적 언행도 여성이 남성보다 더 많이 겪는 것으로 나타났다. 한국여성정책연구원의 ‘직장 내 성차별적 괴롭힘 실태와 제도 개선 방안 연구 보고서’(2021. 7.)에 따르면, 노동자 2,000명 중 성차별적 괴롭힘을 겪었다고 답한 노동자가 35.7%였고, 그중 여성이 42.2%, 남성은 29.1%였다. 성별 업무 능력 차이의 고정관념이나 이에 따른 업무 배제를 경험한 여성이 많았다. 결혼·임신·출산을 이유로 주요 업무나 승진에서 배제되거나, 청소, 커피 타기 등 잡무나 허드렛일이 ‘여성의 일’로 취급되는 식이었다.

한편 최근에는 코로나19의 영향으로 여성에게 가중된 돌봄 부담이 직장 내 어려움으로 이어지고 있다. 한국노총이 2021년 3월 발표한 ‘2021년 직장 내 성평등 조직문화 실태 조사’ 결과에 따르면, 코로나19에 따른 가족돌봄에는 남녀를 가리지 않고 참여했지만, 이것이 지속될 경우 직장 내 불이익을 우려하는 비중은 남성이 53.8%, 여성은 이보다 16.2%p 높은 70%로 나타났다. 이에 전문가들은 “상대적으로 직급이 낮은 여성은 실질적인 불이익 경험 비중이 낮은 반면 불이익을 우려하는 비중은 매우 높게 나타난 것”이라고 풀이했다.



한편 돌봄노동 시간에서는 여성이 코로나19 이전에 비해 남성보다 더욱 장시간 돌봄 노동을 수행하는 것으로 나타났다. 11월 한국노총이 발표한 연구 결과에 따르면, 코로나19 이후 여성이 주양육자라는 인식이 남녀 모두에게서 강화되었으며, 이에 따라 여성이 일을 선택하면서 가구 내 갈등을 초래해 여성의 자녀돌봄 부담감이 커지는 결과를 보였다. 육아휴직 등 자녀돌봄제도를 사용하는 비중도 여성이 더 높았다. 문제는 이러한 돌봄 제도 사용이 고과평가나 승진 등에서 차별 등 직장 내 실질적인 불이익으로 이어지기도 한다는 점이다. 이는 결국 여성을 낮은 직급에 위치하게 만들어 성별 임금 격차의 원인이 되기도 한다.<sup>128)</sup>

#### 나) 직장 내 성차별을 막기 위한 제도와 한계

「근로기준법」, 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」, 「고용정책기본법」, 「국가인권위원회법」 등 고용 관련 성차별을 금지하는 법률적 규정은 마련되어 있다. 여성가족부는 2019년부터 채용 성차별을 예방하기 위해서 채용 단계별로 성차별적 채용 요인을 점검할 수 있는 구체적 기준, 면접에서 하지 말아야 할 질문 예시 등으로 구성된 「성평등 채용 안내서」를 배포하고 있다. 또한 2014년 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 제정 이후 표준이력서 사용 권장 등 직무·능력 중심 인사관리 체계로 변화할 것을 독려하고 있다.

그러나 이러한 법률과 제도가 실효성을 발휘하지 못하고 있다는 지적도 제기된다. 많은 채용 현장에서 구인 공고에 합리적인 이유 없이 특정 성별을 우대한다고 표기하거나, 입사 지원서에 직무와 무관한 인적사항, 신체조건, 가족관계, 학력 등을 요구하는 사례도 발견되고 있다. 고용노동부가 매년 모니터링을 하지만, 조사 기간이 짧고 적발 기준이 단순하며 제재도 가벼워 근절하기 어렵다는 지적이 제기됐다.

현행법상 채용에서 성차별 판단 기준이 명확하지 않다는 지적도 나왔다. 면접관의 성차별적 질문 때문에 채용에서 탈락했다는 인과관계를 입증해야만 ‘채용 성차별’이 인정된다. 그러나 채용 과정 정보는 기업이 독점하고 있어서 구직자가 알아내기란 어렵다. 구직자 신분으로 문제를 제기하기도 어렵고, 동종업계 취업 시 불이익을 우려하기도 한다. 국내에서 성차별적 질문 자체를 성차별로 인정한 판례도 아직 없다.

128) 한국노총 보도자료, “코로나19가 여성노동자에게 미친 영향”, 2021. 11. 9.

## 다) 고용 분야의 성차별 해소를 위한 과제

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)는 2020년 4월 15일 ‘COVID-19와 여성 인권’ 보고서를 통해 학교와 보육 시설의 폐쇄로 여성 학부모나 보호자는 차별적인 성 관념 때문에 종종 더 많은 육아 책임을 기대받고, 나아가 직업이나 경제적 기회의 제한을 받는다고 지적했다.

유엔 여성차별철폐위원회(CEDAW)도 2013년 일반권고 29호(혼인과 가족관계 및 그 해소의 경제적 결과)에서 당사국이 여성차별 철폐를 위해 실질적, 형식적 평등 모두를 보장해야 한다는 점을 지속적으로 권고해 왔다고 밝혔다. 그러면서 실질적 평등이라는 접근법을 통해 교육 및 고용의 차별, 근로조건과 가정 내 필요 간의 양립성, 여성의 경제적 능력과 관련한 성별 고정관념과 성역할의 영향 같은 사안이 다뤄져야 한다고 지적했다.

고용 현장의 실질적인 변화를 위해서는 고용 관련 성차별 행위를 판단할 명확한 기준과 구체적인 대응 가이드라인이 제시되어야 한다. 명확한 기준이 마련되어야 기업에서 성평등 교육을 시행할 때도 채용과 업무수행 과정에서 어떤 언행이 성차별적 효과를 내는지를 분명히 알릴 수 있을 것이다. 또한 남녀 임금 격차 발생의 주된 요인은 여성의 경력 단절이므로, 여성의 고용 유지를 위한 정책적 노력이 필요하다. 육아휴직 보장을 포함해 모성·부성 보호 제도를 확대할 필요성이 있다.

가장 중요한 것은 조직문화와 구성원의 근본적 인식 변화이다. 고용 차별은 가해자 개인의 일탈적인 행동이 아니라 성별 업무능력과 관련한 편견에서 비롯된 구조적인 문제이기 때문이다. 사용자부터 의지를 갖고 전문가의 도움을 받아서 실효성 있는 직장 내 성인지감수성 교육, 성차별 고충처리 체계를 도입하고 꾸준히 모니터링하려는 노력을 기울여야 한다.

## 5. 아동·청소년

### 가. 2021년 인권 상황

아동과 청소년 시기<sup>129)</sup>는 신체적, 정서적 발달의 초기 단계로 이 시기의 생활은 현재뿐만 아니라 미래의 관점에서도 중요한 의미가 있다. 같은 맥락에서 아동과 청소년의 인권은 성인과 조금은 다른 측면에서 조망된다. 현재 상황과 함께 미래 지향적인 성장과 발달의 과제가 중요하기 때문이다. 아동의 인권 논의 속에는 보호와 자율이라는 상반된 축이 나타날 수 있다.

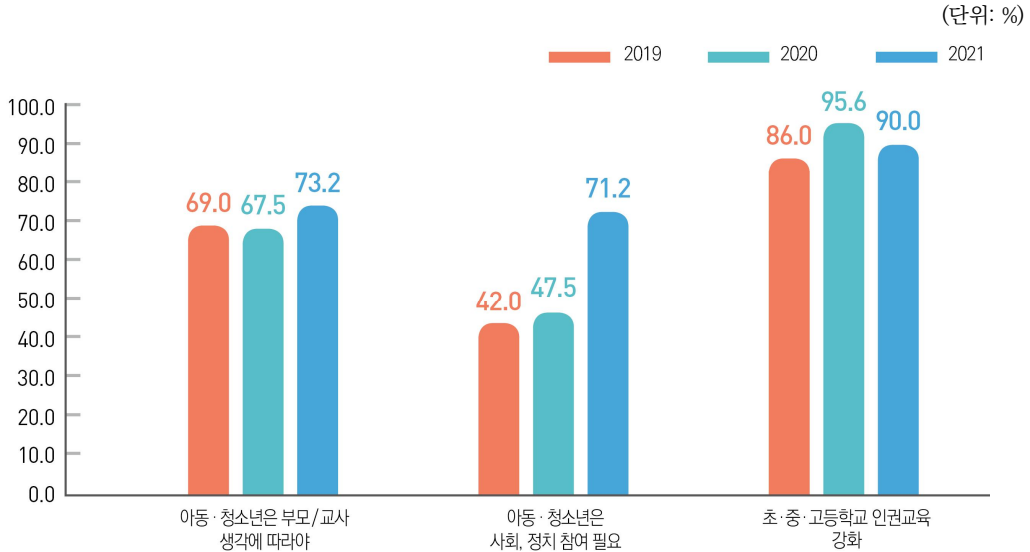
유엔 아동권리협약(CRC)은 아동과 청소년의 인권을 옹호하기 위한 기본적인 틀을 제시하고 있다. 이 협약은 무차별의 원칙, 최선의 이익 우선의 원칙을 규정하고 있으며 생존권, 보호권, 발달권, 참여권 등 네 가지 주요 인권 영역을 제시하고 있다.

2021년은 대한민국이 아동권리협약에 가입한 지 30년이 되는 해였다. 그동안 우리나라에서는 아동과 청소년을 독립된 인격과 주체로 인정하기보다는 부모나 성인에게 ‘지도’ 받아야 하는 대상으로 여겨 온 측면이 있다. 상대적으로 자신의 목소리를 내기 어려운 아동·청소년의 인권은 부모와 학교, 사회로부터 침해당할 여지도 많았다고 볼 수 있다. 국가인권위원회의 ‘2021 국가인권실태조사’에 따르면, 아동·청소년은 ‘부모와 교사의 생각을 따라야’(73.2%)한다는 의견이 전년도(67.5%)에 비해 상승한 것으로 나타났다.

다만 최근 ‘인권은 보편적으로 보장되어야 한다’는 의식이 높아지면서, 아동·청소년 인권 관심도와 보호 노력 정도가 높아지는 것으로 보인다. 법제적으로는 2021년 1월 친권자의 자녀에 대한 징계권(민법 제915조)이 63년 만에 폐지되었다. 12월에는 공직 선거법이 개정되어 피선거권 연령 제한이 18세로 하향 조정되었다. 이와 같은 법제도적인 변화는 아동·청소년의 인권을 보호하기 위한 노력으로 평가할 만하다.

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

그래프 아동·청소년 인권 쟁점의 시계열 추이



출처: 국가인권위원회, 「국가인권실태조사」, 2021.

반면 코로나19 감염병 유행이라는 재난 상황에서 계속되는 아동·청소년 인권 문제와 새로운 과제는 한국 사회에 아동·청소년의 권리를 어떻게 보호해야 하는지 같은 중요한 질문을 던지고 있다. 코로나19의 영향으로 초·중·고등학교에서 상당 기간 원격교육을 진행했는데, 이에 따른 학습 격차 문제, 사회성 등 발달 문제, 아동·청소년의 돌봄 문제는 향후 장기적으로 한국 사회에 영향을 미칠 가능성이 있다. 그중 아동·청소년의 돌봄 문제의 영향 등은 코로나19와 관련한 파트에서 별도로 검토하기로 한다.

다음은 아동·청소년 인권과 관련한 문제 가운데서도 2021년 사회적으로 크게 주목 받았던 이슈를 조금 더 구체적으로 분석하고 검토하고자 한다. 아동학대 문제, 현장실습 제도 문제, 촉법소년과 관련한 아동사법제도 논란은 여러 해에 걸쳐 반복적으로 논의되는 주제들이지만, 2021년에는 특기할 만한 점이 있었던 것으로 보인다. 또한 헌법재판소가 2021년 12월 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제30조 제6항 중 일부를 위헌으로 결정함에 따라 성폭력 피해자의 법정 진술과 관련해 중대한 과제가 남아 있어 그와 관련한 의미를 검토한다.

## 나. 주요 주제

### 1) 아동학대 사건과 즉각분리제도

#### 가) 중대한 아동학대 사건의 반복과 공적 보호 체계의 변화

아동학대는 근절되지 않았다. 보건복지부의 '2020 아동학대 주요통계'(2021. 8.)에 따르면, 오히려 아동학대 신고 건수는 2016년 이후 지속적으로 증가했고, 2020년에는 총 42,251건에 달한다. 아동학대 신고 건수가 증가하는 원인으로 코로나19 여파로 생활 양태의 변화, 학대 관련 인식 개선으로 적극적 신고 경향 등이 제시되고 있다.

특히 2020년 10월 발생한 서울 양천구 입양아 학대 사망사건, 2021년 2월 구미 아동학대 사망사건 등이 언론의 탐사보도 프로그램을 중심으로 학대 과정과 피해 상황이 구체적으로 보도되면서 사회적으로 큰 공분을 샀고 곧이어 가해자의 엄벌과 재발방지를 위한 정부의 대책을 요구하는 여론이 형성되었다. 정부는 2020년 10월경부터 이미 아동학대를 대비한 공적 보호체계 개편을 추진하고 있었는데, 위와 같은 사건과 여론 추이는 아동학대를 대비한 공적 보호체계 변화를 가속화한 것으로 보인다.

2021년 2월 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 '아동학대처벌법') 제4조가 개정되어 아동학대 살해·치사죄의 경우 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처하도록 했다. 대법원 양형위원회도 아동학대 범죄 처벌 강화 요청에 따라<sup>130)</sup> 2021년 12월 양형위원회에서 아동학대 범죄 양형기준 수정을 논의하겠다고 밝혔다.

한편 「아동복지법」 개정에 따라 2020년 10월 1일부터 기존의 아동보호전문기관이 담당했던 아동학대 신고 접수와 조사 등의 업무를 지방자치단체의 아동학대 전담 공무원이 담당하게 되었다. 2020~2021년 7월 아동보호 전담 요원이 전국 시군구에 총 539명이 배치되고, 아동학대 범죄 전담 경찰의 경우 2021년 8월 기준 669명이 배치되었으며, 계속 증원될 예정이다. 또한 보건복지부는 2021년 1월 「아동학대 대응체계 강화 방안」을 추진한다고 밝혔다. 여기에는 현장 대응 인력의 전문성과 이행력 강화, 위기 아동 조기 발견, 즉각분리제도 현장 안착을 위한 방안이 포함되어 있었다.

130) 대법원 양형위원회 설명자료(2022. 1. 24.)에 따르면, 2021년 양형위원회에 접수된 의견 중 대부분은 아동학대 범죄 처벌 강화 요청이었고, 2021. 6. 기준 1,500여 건으로, 2020년 전체 접수 의견 수보다 많은 수준이었다.

## 나) ‘즉각분리제도’ 시행과 논란

최근 잇따라 발생한 아동학대 사망 사건은 주로 부모가 저지른 사건이고<sup>131)</sup>, 국가와 지방자치단체가 아동학대 상황을 인지하던 중에 발생했다고 알려졌다. 이에 국가와 지방자치단체가 아동학대 문제 발생을 인지한 상황에서는 해당 아동을 적극적으로 가정에서 분리해야 한다는 주장이 더욱 힘을 얻게 되었다.

정부는 2020년 7월 29일 ‘아동·청소년 학대방지 대책’에서 아동 재학대 피해가 발생하는 것이 ‘원가정 보호 원칙’을 엄격하게 적용하는 데 한계라고 설명하고, 이를 극복하기 위해 즉각분리제도를 도입하겠다고 밝힌 바 있다. 이에 2020년 12월 「아동복지법」이 개정되어, 2021년 3월 30부터 시행되었다.

개정된 「아동복지법」에 따르면, 이른바 ‘즉각분리제도’로서 지방자치단체의 장은 보호대상 아동을 보호 조치하는 경우, 1년 이내에 2회 이상 아동학대 신고가 접수된 아동에 대해 현장조사 과정에서 학대 피해가 강하게 의심되고 재학대가 발생할 우려가 있는 경우 등(「아동복지법」 제15조 제6항 각호<sup>132)</sup>)에는 아동을 즉각 분리해 보호조치 결정이 있을 때까지 아동일시보호시설 또는 학대피해아동쉼터 등에 일시 보호할 수 있다.

이와 같은 즉각분리제도는 이미 아동학대처벌법 제12조 제1항에서 규정하고 있던 응급조치와 유사한 효력을 지니는 조치이나 아동학대처벌법 제12조 제1항에 따른 응급조치가 72시간이라는 시간제한을 규정하고 있는데 비해 즉각분리제도는 그런 제한이 없으며, 지방자치단체의 장에게 더 폭넓은 재량을 부여한 것으로 이해할 수 있다. 보건복지부는 2021년 4월 5일 즉각분리제도 시행 후 약 1주일 동안 9건의 응급조치와 1건의 즉각분리 사례가 발생했다고 밝혔다.

131) 실제로 보건복지부의 “2020년 아동학대 연차보고서”(2021. 8.)에 따르면, 아동학대 사례로 판단된 경우 중, ‘학대 행위자와 피해 아동의 관계’는 부모가 전체의 82.1%로 나타났다.

132) 「아동복지법」 제15조제6항 각호

1. 1년 이내에 2회 이상 아동학대 신고가 접수된 아동에 대해 현장조사 과정에서 학대피해가 강하게 의심되고 재학대가 발생할 우려가 있는 경우
2. 제1항에 따른 보호조치 결정이 있을 때까지 아동에 대해 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제12조에 따른 응급조치 또는 같은 법 제13조에 따른 긴급임시조치가 종료되었으나 같은 법 제15조에 따른 임시조치가 청구되지 아니한 경우
3. 현장조사 과정에서 아동의 보호자가 아동에게 답변을 거부·기피 또는 거짓 답변을 하게 하거나 그 답변을 방해한 경우
4. 그 밖에 제1항 제3호부터 제6호까지의 보호조치를 할 때까지 아동을 일시적으로 보호할 필요가 있다고 시도지사 또는 시장·군수·구청장이 인정하는 경우



이러한 법안의 개정은 아동의 원가정 보호 원칙<sup>133)</sup>을 재검토한 것이라는 평가가 있다. 이른바 ‘즉각분리제도’를 시행하는 데 전문가들은 공통적으로 아동학대 범죄 전담 공무원의 전문성이 확보되지 않은 상황에서 분리 판단의 적절성과 분리 이후 아동이 방치되는 문제<sup>134)</sup>에 비판적 의견을 제시하고 있다. 일부 전문가는 엄벌주의 영향으로 아동의 원가정 보호 원칙이 훼손되는 데 우려를 표하며 현재의 즉각분리제도는 폐지되어야 한다는 견해를 밝히기도 했다.<sup>135)</sup>

#### 다) ‘아동 최선의 이익’을 보호할 수 있는 노력

현실적으로 모든 가정의 부모가 자녀에게 안전한 양육과 보호를 위한 물질적, 심리정서적, 사회적 성장환경을 제공할 수 있는 것은 아니다. 또한 학대가 우려되는 아동을 분리 보호하는 것은 아동의 안전을 당장 보장하는 가장 확실한 방법이고, 아동을 원가정으로 복귀시키지 않는 것이 재학대가 일어나지 않게 하는 가장 완벽한 방법이다. 다만 유엔의 아동 권리협약(CRC)과 대안양육지침에서는 그것은 아동 최선의 이익에 부합하는 일이 아니라고 거듭 강조한다. 우리 정부의 제5~6차 국가보고서에 관한 유엔 아동권리위원회(CRC)의 최종 견해(2019년)에서도 가능한 한 모든 아동의 가정 기반 양육을 지원·촉진하고, 가족 재결합 지원을 강화하도록 강조하고 있다.

아동 대부분에게는 가정에서 분리되어 사는 그 자체가 대단한 충격이고, 친인척을 포함한 원가정과 관계를 유지하거나 원가정에 복귀하게 돕지 않으면 아동은 자신에게 가장 중요한 지원체계와 단절된 채 앞으로의 삶을 지속해야 한다. 외국의 수많은 연구 결과와 실천 경험은 ‘나쁜 원가정’에서 아동을 분리해 ‘좋은 위탁가정·시설’에서 잘 키우려고 엄청난 비용을 투자했지만, 그런 노력이 오히려 더 큰 문제를 만들었다는 점을 보여준다.

반대로 아동 안전에 확신도 없고 원가정 보존을 위한 지원도 제공하지 않으면서 아동을 원가정에 그대로 두거나, 원가정에서 아동을 양육할 준비가 되어 있는지를 철저히

133) 원(原)가정이란 아동이 양육되던 가정을 의미하며, 아동이 태어난 가족에 한정되는 것이 아니라 아동이 주양육자에게 양육을 받으며 자라던 가족으로, 다양한 가족 형태를 포함한다.

134) 학대피해아동 쉼터는 2021년 3월 기준 전국 76개소로 부족한 상황이며, 지자체나 비영리법인이 설치·운영하고 있으나, 장애·영유아 돌봄 미흡 등의 문제가 지적된다.

135) 법률신문, “아동 학대사건에서 ‘피해아동 즉각분리’ 재검토 필요”, 2021. 12. 3.



평가하지 않고 복귀하게 한 후 사후관리도 제대로 하지 않은 상태에서 재학대는 예견되는 문제이다. 원가정 보호 원칙은 원가정 복귀가 무조건 우선되어야 함을 의미하는 것이 아니라, 아동의 원가정을 아동이 성장·발달할 수 있는 최적의 환경으로 만들 수 있도록 사회적으로 지원하고 보호해야 함을 의미한다.

미국 아동보호공무원의 권한과 민사보호명령제도(civil protection order), 독일의 아동·청소년 일시보호제도의 경우를 살펴보면, 공무원의 광범위한 재량권과 행정권한이 인정된다고 평가할 수 있다. 다만 이들의 경우 아동을 일시 분리하기 위한 명확한 법적 기준과 증거를 요구하거나, 사법부의 분리 처분 판단을 구하는 절차를 마련하고 있다.

이번 아동복지법 개정에 따른 즉각분리제도가 무조건적인 아동 분리, 가정으로 돌아가지 못하고 가족과 단절되는 사례의 증가, 양육 포기를 위한 수단으로 악용 같은 문제점을 양산하지 않도록, 사법적 판단 절차를 도입하거나, 하위법령에서 원가정 복귀 지원 방법과 가정 복귀 시 충족해야 하는 조건 등을 보다 구체화하는 등의 노력이 필요하다. 또한 사회적으로 주목받은 중대한 학대 사건의 근본적인 원인과 공적 지원체계 기능 상황을 종합적으로 판단하는 절차가 필요하다.

## 2) 여수 현장실습생 사망사고와 현장실습제도

### 가) 직업계고 현장실습생의 연속된 죽음

2021년 10월 여수 선착장에서 고등학교 3학년생인 현장실습생 A군이 잠수 작업 도중 바다에 빠져 숨지는 사건이 발생했다. 그 당시 A군은 허리에 무게 12kg의 납 벨트를 차고 잠수해 요트 밑바닥에 붙은 이물질 제거하는 작업을 하다가 사고를 당한 것으로 알려졌다. A군이 현장실습을 시작한 지 10일 만에 발생한 사고였다.

고용노동부는 사고가 발생한 사업장을 대상으로 재해조사와 산업안전 감독을 시행했다. 그리고 2021년 10월 18일 사업주가 다수의 산업안전보건법령을 위반한 점이 드러나 입건했다고 밝혔다.<sup>136)</sup> 고용노동부에 따르면, 사업주는 A군이 잠수 관련 자격이나 면허, 경험 또는 능력이 없는데도 잠수작업을 지시했고, 잠수작업 전 2인 1조 작업, 감시인 배치, 잠수작업에 필요한 안전 장비 제공 등 기본적인 안전수칙도 지키지 않았다. 결국 검찰은 2022년 1월 사업주에게 업무상 과실치사 혐의로 징역 7년을 구형하고 업체에는 벌금 2,000만 원을 구형했다.

교육부와 관계부처는 2021년 12월 23일 이 사건을 계기로 ‘안전·권익 확보를 위한 직업계고 현장실습 추가 개선 방안’을 발표했다. 개선 방안에는 학습 중심 현장실습의 기본 틀은 유지하면서도 학교·기업 현장에서 제도의 취지에 맞게 잘 실행되도록 실습 준비, 실행, 점검 등 전반에 걸쳐 재정비하는 내용을 담았다고 밝혔다.

현장실습을 나간 청소년이 사망하는 일은 지속적으로 발생했다. 2012년 울산 신항만 공사 작업선 전복, 2014년 울산 자동차 하청업체 공장 지붕 붕괴, 2017년 제주 생수공장 안전사고 등으로 청소년이 현장실습 도중에 생명을 잃었다. 그리고 2015년 충북 진천의 한 공장, 2017년 전주의 한 고객센터에서는 현장실습을 나간 청소년이 자살하는 일까지 발생했다.

정부는 현장실습생의 사망사고가 잇따르자 2017년 8월 ‘직업계고 현장실습제도 개선 방안’, 2018년 2월 ‘학습 중심 현장실습 안정적 정착 방안’, 2019년 1월 ‘직업계고 현장

136) 고용노동부 보도참고자료, 2021. 10. 18.

실습 보완 방안’ 등 각종 대책을 발표했다. 그러나 정부의 연이은 대책에도 불구하고 현장 실습에 참여한 학생들의 안전이 제대로 보호되지 못해 각종 사고가 지속적으로 발생하고 있다. 또한 학생 신분으로 현장실습에 참여한 학생이 기업에서 근로자와 유사한 업무를 수행하면서 부당한 대우를 받는다는 점을 비롯해 현장실습제도의 문제점 지적이 이어지고 있고 현장실습제도 자체를 폐지해야 한다는 주장까지 제기되고 있다.<sup>137)</sup>

### 나) 현장실습제도의 변화 및 폐지론

현장실습제도는 1963년 ‘단기산업교육’으로 도입되었다. 1973년 의무화된 이후, 2018년 3월 27일 직업교육훈련 촉진법이 개정되기 전까지 원칙적으로 실업계 고등학교 학생은 산업체 파견 현장실습을 의무적으로 해야 했다. 현장실습 의무 대상에서 제외된 이후에도 2020년 기준, 현장실습에 참여하는 학생은 약 2만 4,000명으로 파악된다.<sup>138)</sup>

현장실습의 목적은 취업과 직무 수행에 필요한 지식 등을 습득할 수 있도록 학교에서 배운 교육 내용을 직업 현장에서 경험·적용하는 것이다. 그러나 현장실습제도는 오랜 기간 소위 ‘더럽고, 위험하고, 힘든’ 3D(Dirty, Dangerous, Difficult)업종에 인력을 공급할 목적으로 활용되어 왔다고 비판받아 왔다. 또한 여러 실태조사는 재학생과 교사들에게 현장실습은 교육 프로그램의 일환이 아니라 조기취업의 성격으로 인식되고 있다는 점을 보여준다.

정부는 2000년 이후, 현장실습 중 사망하는 사고가 발생하면서, 현장실습 개선 방안을 수차례 발표했다. 주요 내용은 현장실습생의 근로자성을 일부 인정하거나(2012), ‘현장실습생 표준협약서’ 체결을 의무화하고(2016), 실습시간을 1일 7시간, 주 35시간으로 제한하고 휴일 및 야간 실습을 금지했으며(2016), 산업안전보건법을 개정해 현장실습생을 근로자와 동일하게 산업안전보건 보호조치 의무화 대상에 포함하기도 했다(2020).

그러나 이러한 정부의 조치에도 불구하고 현장실습생 사망사고가 반복되면서, 현장실습제도 자체를 폐지해야 한다는 주장은 꾸준히 제기되어 왔다. 직업계고 3학년의 현장실습을 학습과정이 아닌 오로지 쉽게 제공되는 노동력으로만 활용되어 온 점을 근본적인 문제로 제기한 것이다. 현장실습제도의 문제는 50여 년 동안 제기되어 왔지만, 정부의

137) 김경엽, 한겨레 칼럼 “현장실습 폐지: 노동착취 대신 직업교육 정상화 시급”, 2021. 11. 3.

138) 관계부처 합동 보도자료, “안전한 직업계고 현장실습을 위한 10대 중점과제 추진”, 2021. 12. 23.

‘정상화’ 방안에 따라 규제와 요건을 강화하면 현장실습 업체 수가 줄어들어 다시 요건을 완화하고, 그렇게 하다 보면 유사한 사고가 반복되는 상황이 해결되지 않는다는 것이다.

또한 현장실습생이 실제로는 자신의 전공과 전혀 관계없는 산업체에 현장실습을 나가 교육이 아닌 장시간 노동, 최저시급, 막노동, 유해·위험 업무에 일방적으로 파견되는 등 인권침해를 당하고 있다는 지적도 있다. 현장실습 교육을 진행할 수 있는 현장교육 시설이나 교사 등이 전혀 준비되어 있지 않은 현실에서 정부가 지원 방안을 내놓거나 예산을 지원한다고 하더라도 이들을 보호할 수 있는 제도적 장치가 마련될 수 없다는 것이다.

반면 현장실습제도 폐지를 반대하는 주장도 강하다. 직업계고 학생 상당수가 취업을 목표로 진학하고 있으며, 이들에게는 현장실습이 현장을 경험할 수 있는 얼마 되지 않은 기회 중 하나라는 것이다. 한국청소년정책연구원 연구에 따르면 현장실습 경험이 도움이 된다는 응답은 77.4%에 달했다.

#### 다) ‘안전한 현장실습제도’로 보완 필요성

국제기준에 따른 노동 활동 참여는 청소년의 발달에 이로울 수 있고, 직업계 고등학생이 향후 직업 선택에 도움이 되는 경험의 기회를 갖는 것은 중요한 교육의 과정이다. 그러나 이는 건강과 안전, 교육을 포함한 청소년의 다른 권리의 향유를 침해하지 않는 범위에서 얻을 수 있는 이익이다.

한편 유엔 아동권리위원회(CRC)는 우리 정부의 제5~6차 국가보고서에 관한 최종 견해(2019년)를 통해 일하는 아동의 수가 여전히 많고, 그들의 노동권 침해가 빈번히 발생하는 점을 우려하면서 노동권 보장을 위해 즉각적이고 효과적인 조치를 취할 것을 강조하고 있다.

학교는 많은 청소년의 삶에서 학습과 발달, 사회화의 장으로서 중요한 역할을 수행한다. 또한 국제인권기준은 아동·청소년을 위한 교육과정과 이들을 둘러싼 환경이 아동 최선의 이익 원칙에 따라야 할 것을 요구하고 있다. 현장실습생의 안타까운 사망사고가 계속 발생하고, 청소년들이 현장실습 과정에서 학교와 실습현장 양쪽에서 모두 부당한 대우와 인권침해를 경험하고 있는 문제는 다시는 일어나지 않도록 해야 하는 점이 분명하므로 이 문제를 해결하기 위해 다각적인 노력이 필요하다.

현장실습제도를 둘러싼 문제들을 근본적으로 해결하기 위해서, 한국 사회가 현장실습생을 학생이 아닌 저임금 노동자로 취급하고 이들의 안전과 인권을 경시해 왔다는 지적을 중대하게 받아들일 필요가 있다. 또한 현장실습제도가 청소년들의 학습권을 보호하는 과정으로 이해하면서 동시에 이들의 활동이 노동으로서도 보호받을 수 있는 두터운 법·제도적 보호 체계를 마련할 필요가 있다.

### 3) 촉법소년과 아동사법제도

#### 가) 소년법에 대한 형사처벌과 ‘촉법소년’

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

아동 비행·범죄는 일반적인 형사 절차와 달리 독립해 특별한 처리 절차를 두는 것이 세계적 추세이다. 다만 10대 초중반의 청소년이 범죄를 저질러도 형사적으로 처벌하지 않는 ‘촉법소년’ 또는 형사미성년자의 기준연령 논란은 꾸준히 있어 왔다. 주로 촉법소년이 범한 중범죄 또는 심각한 학교 폭력 사건이 보도되거나, 피해자들의 억울한 호소가 알려지는 경우 논의가 활발해지는 경향이 있다.

2021년 7월 양산에서 중학생 3명이 이주가정 또래 중학생을 집단폭행한 사건이 있었다. 가해 학생 2명은 공동폭행 혐의로 검찰에 송치되었으나, 촉법소년에 해당하는 학생은 법원 소년부로 송치되었다. 같은 달에는 초·중학생 5명이 서울 영등포구와 은평구에서 다섯 차례에 걸쳐 오토바이 3대와 차량 2대를 훔치고 무면허 운전을 하는 등 범죄를 저질렀다. 이들은 검거 과정에서 본인들이 촉법소년이어서 형사처벌을 받지 않는다는 점을 알고 경찰관을 매달고 도로에서 1km 거리를 달리고, 경찰관에게 욕을 했으며, 경찰 조사에도 협조하지 않았다고 알려졌다.

2020년 12월 학교 폭력으로 자녀가 의식을 잃고 중환자실에 입원하고 있다는 부모의 국민청원이 게시되었다. 청원의 내용은 가해자를 엄벌하고 학교 폭력이 사라질 수 있도록 도와달라는 내용이었다. 해당 청원에는 약 37만 명이 동의하고, 청와대는 2021년 2월 10일 해당 청원의 답변을 공개했다. 청와대의 답변 내용에는 소년법의 형사처벌 강화를 검토하고 있다는 내용과 함께 소년의 경우 엄벌만이 능사가 아니라는 내용도 포함되었다.

18대 국회부터 21대 국회에 이르기까지 형사미성년자 연령 하향과 관련한 법률 개정안이 다수 발의되었다. 개정안의 주요 내용은 대부분 촉법소년 연령 하향을 내용으로 하고, 같은 맥락으로 소년법의 형사적 제재 혹은 처벌을 강화하려는 취지이다.

#### 나) 촉법소년 연령 상한 조정에 관한 두 가지 입장

촉법소년의 연령 상한을 14세에서 13세 혹은 그 이하로 하향 조정하자는 주장은 주로 청소년의 신체적·정신적 성숙을 근거로 들고 있다. 1958년 소년법 제정 당시부터 현재 까지 촉법소년의 연령의 변화가 없었던 점, 현재 미디어 환경이나 청소년의 발육 상태 등으로 보아 청소년의 신체적·정신적 성숙 정도가 과거와 달리 발달했다는 점, 최근 청소년 강력범죄가 증가하고 있다는 점을 들어 연령 상한의 하향 조정이 필요하다고 한다.

반면에 촉법소년 상한 연령 하향 조정에 신중을 기하자는 관점에서는 연령 하향 조정을 통한 형사처벌이 저연령 소년의 교정교화의 측면에서 바람직하지 않다는 점을 들고 있다. 촉법소년의 상한 연령을 하향 조정할 경우 소년교도소에 수감될 소년범이 전국적으로 인적 네트워크를 형성할 가능성이 있다는 것이다. 저연령 소년의 교정시설 교육은 교화의 효과를 달성하기보다 조기 낙인으로 사회로부터 격리되는 악영향이 더 크므로 신중을 기해야 한다는 시각도 있다.

#### 다) 아동 발달의 특수성을 고려한 소년사법제도의 필요성

유엔 아동권리위원회(CRC)는 일반논평 제10호(소년사법에서 아동의 권리, 2007년)에서 형사책임 최저 연령을 너무 낮은 수준으로 정하지 말 것을 촉구했다. 유엔 아동권리 위원회는 아동의 절대적인 형사책임 최저 연령을 12세로 제시하며, 해당 연령을 지속적으로 더 높여갈 것을 장려했다. 해외 각국의 형사책임 연령은 다양한데, 독일, 일본, 이탈리아는 우리나라와 같이 14세이고, 미국은 7세를 형사책임 연령 기준으로 보는 주(州)도 있는 등 대체로 7세부터 18세까지로 분포되어 있다.

아동기는 의사결정과 행동의 기반이 되는 가치관이나 판단능력을 정립해 나가는 시기이고, 아동들은 이러한 발달과정의 특수 상황에 놓여 있다. 아동의 형사처벌은 교정과 교화의 효과보다는 오히려 이러한 성장과 발달 시기의 경험에 악영향을 줄 개연성이 있다. 특히 아동이 범죄를 저지르는 데 영향을 미친 가정환경과 사회환경적인 복합 상황 문제가 개선되지 않는다면, 형사처벌을 받는다고 하더라도 사회로 돌아왔을 때 다시 비행에 노출될 수 있다.

한편 형사미성년자 기준 연령과 촉법소년의 연령 상한을 낮추는 것은 소년범죄 예방의



실효적인 대안이 되기 어렵다. 먼저 소년범죄가 저연령화되었다거나 흉포화되었다고 평가하기에는 객관적인 근거가 불충분하다. 아동사법제도와 관련한 소년범죄 현황을 파악할 수 있는 종합적인 통계가 부재하지만, 일부 연구에 따르면<sup>139)</sup>, 전체 소년범죄자 수가 지난 10년간 25.1% 감소 경향을 나타내고 있으며, 소년범의 범죄 유형 중 강력범죄(흉악: 살인, 강도, 방화, 강간을 합한 것)가 차지하는 비율이 가장 낮으며, 그 증감을 반복하고 있다고 한다.

또한 형사미성년자 기준 연령을 하향 조정해 형사처벌을 확대한다고 해서 범죄 예방 효과가 있다고 보기는 어려우며, 오히려 어린 소년범에게 부정적 낙인효과만 확대되어 소년의 사회 복귀와 회복을 저해하고 건전한 사회인으로 성장하는 데 방해 요인으로 작용할 수도 있다.

다만 촉법소년의 상한 연령의 하향 조정과 관련한 양측의 시각은 결국 소년 범죄를 예방하기 위한 것이라는 데 공통점이 있다. 이를 위해서는 소년범죄의 재범률을 낮추려는 노력이 필요하다. 현재 소년사건의 대부분은 초기 비행이 누적된 이후에 소년사법단계에 이르는 경우가 많으므로, 비행 초기단계에 적극적으로 개입할 수 있는 선도 교육프로그램을 강화할 필요가 있으며, 개인뿐만 아니라 가정에도 개입하기 위해 보호자 교육이나 가족 참여프로그램이 수반되어야 한다. 비행 초기 보호관찰 단계에서 소년의 비행 원인을 분석해 해당 소년의 특성에 맞는 관리감독을 시행하고, 소년원의 과밀 현상 등을 해소해 체계적인 교육을 진행할 필요가 있다.

소년범죄 예방은 단순히 소년범을 엄벌한다고 해서 해소될 수 있는 것이 아니며, 소년 비행 원인의 복잡성·다양성과 아동 발달과정의 특수성을 고려할 필요가 있다. 또한 소년 사법체계의 단계별 문제점 분석과 대응 방안 마련, 개인·가정·학교·사회 환경 등 다각적인 측면을 고려한 통합적 개입이 요구된다.

139) 이승현, 박성훈, “소년강력범죄에 대한 외국의 대응동향 및 정책시사점 연구”, 한국형사정책연구원, 2017

#### 4) 19세 미만 성폭력 피해자 진술녹화 증거능력 불인정 결정

가) 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제30조제6항의 위헌 결정

헌법재판소는 2021년 12월 23일 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제30조 제6항 중 일부가 헌법에 위반된다고 결정하였다.<sup>140)</sup> 위 조항은 성폭력 범죄 피해자가 19세 미만인 경우 또는 장애로 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 미약한 경우, 법정 진술 없이도 피해자의 영상녹화 진술에 증거능력이 부여될 수 있도록 한 규정이다.<sup>141)</sup> 그간 이 규정은 법정에서의 피해자 조사와 신문을 최소화하여 2차 피해를 방지하려는 목적으로 활용되어왔다.

헌법재판소는 2013년 이 조항에 대해 합헌 결정한 바 있다.<sup>142)</sup> 그 당시 합헌 결정의 주된 사유는 성폭력 범죄 피해 아동이 법정에서 반복해 피해 경험을 진술함으로써 입을 수 있는 심리적·정서적 외상과 충격으로부터 피해 아동을 보호할 정당성이 인정되고, 피고인의 방어권을 본질적으로 침해하고 있다고 볼 수 없다는 것이었다. 그러나 헌법재판소는 2021년에 과거의 결정을 뒤집고 위헌 결정을 하는 이유로, 성폭력 범죄의 특성상 영상물에 수록된 미성년 피해자의 진술이 핵심 증거인 경우가 적지 않고 증거보전절차 등 피고인의 반대신문권을 보장하면서도 성폭력 범죄의 미성년 피해자를 보호할 수 있는 조화적인 방법을 상정할 수 있다고 밝혔다.

헌법재판소의 이번 위헌 결정을 두고 법조계와 인권단체 등을 중심으로 현실을 고려하지 못한 결정이라고 비판하는 의견도 제시되고 있다.<sup>143)</sup> 이제 피고인이나 변호인이 증거를 부동의할 경우 19세 미만 미성년자가 법정에 증인으로 출석하는 것이 원칙이 되기 때문이다. 헌법재판소가 제시한 증거보전절차는 재판에 이르기 전 수사 과정에서 증인신문 절차를 진행한다는 장점은 있으나 재판에서 증인신문 절차와 동일하게 이루어지고, 수사 중

140) 헌법재판소 2021. 12. 23. 선고 2018헌바524 결정

141) 일반적인 다른 형사절차와 달리 성폭력처벌법은 19세 미만의 미성년자 피해자의 경우 피해자의 진술 내용을 영상물로 녹화하여야 하고, 위 영상물에 수록된 피해자의 진술은 피해자 본인 또는 조사 과정에 동석하였던 신뢰관계인이나 진술조력인이 법정에서 성립의 진정함을 인정할 경우 증거로 할 수 있도록 규정했었다.

142) 헌법재판소 2013. 12. 26. 선고 2011헌바108 결정

143) 이하, 초록우산 어린이재단 성명, 2022. 1. 18. 등

여러차례의 증인신문 절차가 필요한 경우 미성년 피해자가 겪을 수 있는 고통은 본질적으로 해소되기 어렵다는 점이 문제점으로 지적된다.

실제 성폭력 범죄 재판의 경우, 피해자 증인신문 과정에서 피해자의 행실을 문제 삼거나 피해자에게 책임이 있다는 식의 공격적인 신문이 이루어지기도 하는데, 이는 미성년자에게는 중대한 스트레스일 수 있다는 것이 이들의 주장이다. 또한, 아동의 경우 법정에서 주어지는 질문의 의도와 법적, 사회적 의미를 제대로 이해하기 어려운데다, 피고인 측의 유도신문 등에 따라 왜곡된 진술을 할 가능성도 크다는 점을 지적한다.

#### 나) 헌법재판소 위헌 결정의 영향

헌법재판소의 위헌 결정으로 해당 조항의 효력은 즉시 상실되었다. 다만, 위헌 결정이 된 사항은 증거능력과 관련된 부분으로, 수사상으로는 영상녹화 규정이 존재하는 이상 수사 과정에서 피해자에 대한 영상녹화는 계속 활용될 수 있다. 영상물 자체는 피해자의 법정 진술로 증거능력을 획득할 수 있다.

그러나 결정 당시 법원에 계속(繫屬) 중인 사건의 경우 해당 조항에 따라 동석한 신뢰 관계인의 인정만으로 증거능력을 부여하고 증거조사를 한 경우 증거조사가 위법한 것이 된다. 따라서 사실심에 계속 중인 사건은 원진술자인 피해자를 증인으로 소환하여야 할 것이고, 상고심에 계속 중인 사건들은 사실심으로 파기 환송하게 될 것으로 예상된다. 실제 이번 결정 이후 사실심에 계속 중인 사건은 재판부에서 피고인 측에 위헌 결정의 취지를 설명한 후 피해자의 진술과 관련한 의견을 확인하고 피해자를 증인으로 소환하고 있다.

미성년 피해자의 법정 출석 가능성이 열린 만큼, 피해자 보호를 위하여 조속한 보완 입법 요구가 잇따르고 있다. 법무부는 성폭력처벌법 개정방안을 논의 중이며, 재판 전 단계에서 전문조사관에 의한 반대신문 절차를 마련한 북유럽의 ‘노르딕 모델’을 검토 중인 것으로 알려졌다. 바르나후스(Barnahus)라고도 불리는 이 모델에서는 판사, 검사, 피의자(변호인), 피해자 변호사 등이 모여 조사 내용을 결정하고, 영상녹화가 이루어지는 가운데 전문 수사관이 피해자의 진술을 듣게 된다. 피의자의 반대신문권을 보장하면서도, 미성년 피해자가 오랜 기간 진행되는 수사와 재판과정에서 반복적으로 이루어지는 진술 절차로부터 해방될 수 있다는 것이 이 모델의 장점이다.

국회에서도 헌법재판소의 위헌 결정에 대한 대응으로 2022년 1월 성폭력처벌법 개정안이 제출되었다. 법원으로 하여금 19세 미만이거나 신체 또는 정신적인 장애로 의사소통이나 의사표현이 어려운 경우 진술보조인을 증인신문에 참여하도록 의무화하고, 공판준비기일 또는 공판기일에 피해자의 인격이나 명예가 손상되지 않는 신문의 방식을 법원과 검사, 변호인, 진술조력인이 협의하도록 하는 것이 주 내용이다.

#### 다) 아동의 특성을 고려한 보호장치 마련 필요성

유엔 아동권리협약(CRC) 제3조는 법원 등이 시행하는 아동에 관한 모든 활동에서 아동 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함을 강조하고 있다. 유엔 아동권리위원회(CRC)가 2009년 채택한 일반논평을 통해 범죄 피해 아동은 자신의 의견을 자유롭게 표현할 권리를 완전히 행사할 기회를 제공받아야 함을 밝히고 있다. 이는 특히 사법절차에 개입하는 데 아동의 의견과 우려를 자신이 원하는 방식으로 자유롭게 표현할 수 있도록 모든 노력을 다해야 한다는 것을 의미한다. 또한 범죄 피해 아동의 권리는 의료, 심리치료, 사회서비스 제공 여부, 피해 아동이나 목격 아동의 역할, '심문' 방식, 소송·진정을 제기하거나 조사와 재판 절차에 참여한 아동을 위한 기존의 지원체계, 진술의 구체적 시간과 장소, 보호조치 제공 여부, 배상받을 가능성과 상소(항소, 상고)에 관한 규정 등 알 권리와 연계된다.

법무부는 헌법재판소의 결정에 따라 피해 아동의 권리보호를 위한 개정안 마련을 준비하고 있다고 밝혔다. 다만 무엇보다 중요한 것은 증인신문 과정에서 취약한 미성년 성폭력 피해자를 공격적이고 2차 가해적 성격이 강한 반대신문에 보호장치 없이 노출시키는 것을 피할 수 있는 법·제도적 장치를 반드시 갖추어야 한다는 점이다. 미성년피해자이자 성폭력 피해자의 이중적 지위를 지닌 미성년 성폭력 피해자를 보호하기 위해 현행 증인신문과 다른 방식의 미성년 피해자의 진술 청취 제도를 설계할 필요가 있다. 이는 최근 각종 비대면 중계 기술의 발전으로 가능해질 것으로 보인다. 수사단계에서 반대신문권 보장을 전제로 한 영상녹화물 증거특례 조항이나 증거보전절차가 진행된 경우 본안 증인신문을 제한하는 근거를 마련하는 것을 고려할 수 있다.

또한 다양한 관련 절차 중 변호인의 반대신문은 2차 피해 요인의 핵심이라는 것을 재판부가 인식할 필요가 있다. 법원은 재판관의 소송지휘권을 통해 아동에게 미치는 2차 피해가 우려되는 사안에 대비할 수 있도록 실질적인 대안을 마련할 필요가 있다.

## 6. 노인

### 가. 2021년 인권 상황

노인의 개념은 지역과 시대, 사회문화에 따라 달라질 수 있다. 다만 국제노년학회(1951)는 노인을 인간의 노화 과정에서 나타나는 생리적, 심리적, 환경적 변화와 행동적 변화가 복합적으로 상호작용하는 과정에 있는 사람으로 정의하고 있다. 많은 학자의 논의를 종합하면 노인은 '신체적, 사회적, 심리적 역할 기능이 저하된 사람'으로 볼 수 있을 것이다.

노인에 해당하는 연령에 대해서는 평균 수명이 늘어나고 한국 사회가 고령화하면서 지속적으로 의문이 제기되기는 하지만, 정부에서 생산되는 통계에서 노인은 65세 이상으로 정의되고 있다. 통계청에서 발표하는 인구추계에 따르면 인구는 크게 14세 이하까지는 유소년인구, 15~64세는 생산가능인구, 65세 이상을 고령인구로 구분한다. 「노인복지법」에서는 노인을 65세 이상으로, 「국민연금법」은 노령연금 수급권자인 60세부터 노인으로 규정하고 있다.

한국은 OECD 37개국 중 고령화가 가장 빠르게 진행되고 있다. 최근 10년간(2011~2020년) 한국의 고령화 속도(4.4%)는 OECD 평균(2.6%)보다 약 2배 가까이 빠르게 진행되었다(한국경제연구원, 2021). 통계청의 「2021 고령자 통계」에 따르면 65세 이상 고령인구가 전체 인구의 16.5%(853만 7,000명)로 2025년(20.3%)에 초고령사회로 진입할 것으로 전망된다.<sup>144)</sup> 또한 2020년을 기준으로 홀로 사는 노인은 166만 명을 넘어섰으며, 이는 전체 고령자 가구 3가구 중 1가구(35.1%) 수준이다(통계청, 2021).

고령화 문제와 더불어 노인 빈곤 문제가 지속됨에 따라 2021년 현재 정부는 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하고 있으며, 노인일자리사업을 확대하고 있다. 그러나 2020년 시작된 코로나19 감염병 유행이 장기화되자 노인층의 고립이 심화되면서, 빈곤 문제는 물론이고 노인돌봄과 학대 문제가 더욱 악화되는 모습을 보이기도 했다.

감염병 유행 상황에서 취약계층인 노인을 위한 국가의 책임과 사회적 돌봄의 중요성이 어느 때보다 강조되고 있다. 다음은 오랫동안 진행형인 노인인권 문제와 관련해 2021년의 주요 현황을 살펴보고 현안을 논의하고자 한다.

144) 유엔은 65살 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7%를 넘으면 '고령화 사회', 14%를 넘으면 '고령사회', 20%를 넘으면 '초고령사회'로 구분한다.

## 나. 주요 주제

### 1) 노인빈곤과 노인일자리사업

#### 가) 빈곤한 노인의 인권 문제와 해결 노력

2021년 9월 29일 통계청이 발표한 2021 고령자 통계에 따르면, 2019년 66세 이상 은퇴연령층의 소득 분배 지표는 상대적 빈곤율 43.2%, 지니계수 0.389, 소득 5분위 배율 7.21배이다.<sup>145)</sup> 2016년 이후 소득 분배 정도가 개선되고 있다고 볼 수 있으나, OECD 최신 자료인 2018년 기준 우리나라 노인빈곤율(43.4%)<sup>146)</sup>은 여전히 회원국 중 가장 높다. 소득 기준만을 주로 반영하는 OECD 기준을 보완하기 위해 자산이나 주거 요소를 추가해 노인 빈곤 문제를 바라볼 경우 OECD가 발표하는 지표와 다소 차이가 있을 수 있으나, 부동산 자산 등을 현금흐름화해 소득을 보정해도 여전히 OECD 평균에 비해 노인빈곤율이 높다고 알려져 있다.

노인 빈곤을 수치적 개념이 아닌 ‘빈곤한 사람’의 관점에서 살펴볼 때 그 문제 상황을 더 구체적으로 살펴볼 수 있다. 국가인권위원회 인권상황실태조사<sup>147)</sup>에 따르면, 빈곤한 노인은 경제적 취약성이 생애 전반에서 이어지고, 개선보다 오히려 악화되는 경우가 많았다. 형편이 어려운 가정에서 태어나 제대로 교육받지 못했고 유년 시절부터 노동에 시달린다.

외환위기 이후 경력 단절, 자영업 실패와 구조조정 등으로 중장년기의 경제적 어려움이 현재 노인의 생애에까지 영향을 미치고 있거나, 가정폭력과 이혼 이후 경제적 자립에 따른 취약성에 따라 기초수급을 받는 경우도 생긴다. 특히 취약계층 노인의 경우 자녀들의 경제적 지원과 외부의 도움을 받는 경우는 드물고 오히려 자신들이 자녀들의 경제적 필요를 채워야 하는 처지에 놓이기도 한다.

빈곤한 노인들은 사회·경제적 지위가 낮아짐에 따라 심리적 위축, 차별과 혐오에 따른

145) 통계청, “2021 고령자 통계”, 2021. 9. 29.

146) 전체 노인 인구 중 소득이 중위소득의 50% 이하인 노인 인구의 비율

147) 국가인권위원회, “노인의 생애사를 통해서 본 인권상황 실태조사”, 2021. 12.



피해, 여가활동 제약, 사회적 관계망의 빈약으로 일상의 어려움과 고독감을 경험하는 것으로 나타났다. 이들은 건강 문제에서 취약성을 드러내면서도 손자녀를 돌보아야 하는 상황의 경우 ‘아플 권리’마저 누리지 못하고 건강관리에 스트레스를 받기도 했다. 또한 경제활동인구에 의존해서 살아가는 존재라는 분위기가 노인들의 의식에도 영향을 미쳐 스스로 ‘쓸모없음’을 수용하며 살아가거나, 젊은 세대의 노인을 향한 혐오와 차별을 스스로 감내하고 심지어 동조하기도 했다.

경제적 취약성은 사회적 관계 취약성으로까지 이어지는 경향을 보이기도 했는데, 사회적 관계를 유지하는 데 들어가는 비용을 감당하기 어려워 스스로 고립상태를 유지하거나 합리화하기도 했다. 특히 이들의 단절과 고립은 2020년 이후 계속된 코로나19 감염병 유행이 원인으로 심화되었음이 분명하다.

정부는 노인 빈곤문제를 해결하기 위해 2021년 기초연금을 20만 원에서 30만 원으로 올리고<sup>148)</sup>, 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지하고 있다.<sup>149)</sup> 최근에는 공적연금의 사각지대에 있거나, 적은 연금을 받는 빈곤 노인의 소득보전 보완책으로 노인일자리사업을 추진하는 것으로 보인다. 보건복지부는 2021년 11월 28일 ‘노인 일자리 및 사회활동 지원 사업’ 계획을 발표했다. 이에 따르면 2022년 정부가 계획한 노인 일자리는 84만 5,000개이다.

그러나 국회와 언론을 중심으로 노인일자리사업 대부분이 노동생산성 향상과 거리가 먼 단기 아르바이트에 불과하고 중도 포기 사례가 많아 제도 개선이 시급하다는 비판이 있었다. 국회 입법조사처는 일자리사업보다 복지사업 측면이 강하다며 “고용 통계에 노인일자리사업을 반영하는 것은 실제 고용 현실이 왜곡될 가능성이 크다”라고 비판했다.<sup>150)</sup> 반면 시민사회단체는 노인일자리사업 비판과 관련해 노인일자리사업은 현재 기조를 유지하면서 단계적으로 더 확대해야 한다는 견해를 내기도 했다.<sup>151)</sup>

148) 기초연금법 제5조제3항

149) 보건복지부 보도자료, “생계급여 부양의무자 기준 60년 만에 폐지”, 2021. 9. 30.

150) 국회입법조사처, “2021 국정감사 이슈 분석”, 2021. 8.

151) 백세시대, “대한노인회, 일부 언론의 ‘혈세 낭비’ 비판에 반박 성명”, “노인일자리란 최고의 복지… 왜 폄훼하나”, 2021. 4. 2.



## 나) 노인일자리사업 비판과 논란

기초연금 확대 등 정부 정책에도 불구하고 노인 빈곤율이 눈에 띄게 개선되지 않고, OECD 국가 중에서 높은 수준을 유지하고 있는 원인으로는 주로 급속한 고령화, 취약한 소득원, 노후 준비 부족, 공적연금 미흡 등이 꼽힌다. 그런데 한국은 OECD 회원국 중 노인 빈곤율 1위이면서 동시에 노인 고용률 역시 1위인 것으로 알려져 있어 반응이 엇갈리고 있다. 정부의 노인일자리사업이 노인 빈곤 나아가 노인 인권 개선에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지와 관련한 주된 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 노인일자리사업의 효용성 비판이다. 이는 노인 일자리 대부분이 단기 일자리이며, 노인일자리사업에 참여했다가 중도 포기하는 인원이 상당하다는 사실에 근거한다. 고용 통계를 왜곡하고, 일자리가 필요하지 않은 사람들이 참여하고 있다는 것이다. 이에 관해 보건복지부는 다양한 연구를 통해 사업에 참여한 노인을 중심으로 빈곤 감소 효과, 건강 증진, 심리사회적 효과, 사회적 관계 만족도 등 많은 측면에서 노인일자리사업의 정책 효과가 입증되고 있고, 사업 중도 포기는 참여자의 건강 문제 같은 주로 부득이한 사유에 따라 이뤄지는 경우가 많다는 주장이다.<sup>152)</sup>

둘째는 노인일자리사업이 비공공형 일자리의 감소를 야기하는 구축 효과를 발생시킬 수 있다는 지적이다. 이에 관해 보건복지부는 노인일자리사업은 민간 취업이 어려운 후기 고령 노인을 주대상으로 민간 노동시장의 사각지대를 보완하는 역할을 하고, 노인의 근로능력과 희망 근로시간을 고려하면서 노인의 자아실현, 우울감 해소 등에 기여하는 복지사업이라는 견해를 내놓았다.

한편 이 사업이 사회활동 프로그램을 강화하는 방향으로 가야 할 것인지, 일자리로서 근로조건을 개선하는 방향으로 확장해 나갈 것인지 분명한 노선이 구획되어야 한다는 의견이나, 지나치게 단순한 업무로 구성된 일자리는 사회적 기여와 노인의 자아실현에 도움을 주기 어렵다는 지적도 의미가 있어 보인다.<sup>153)</sup>

152) 보건복지부 보도 설명자료 2021. 11. 29. 등

153) 박경하, “노인 일자리의 진단과 개선과제”, 2021. 7. 1. 등 참고

#### 다) 노인빈곤 문제 해결을 위한 과제

유럽연합인권헌장(Charter of Fundamental Rights of the EU) 제25조에 따르면, 노인의 권리 분야에서 “존엄성 있는 독립적 생활을 영위하고 사회적, 문화적 생활에 참여할 수 있는 노인의 권리를 인정하고 존중한다”라고 명시한다. 「노인복지법」 제2조 제1항에서는 후손의 양육과 국가, 사회 발전에 기여해 온 노인이 존경받으며 안정된 생활을 보장받아야 한다는 점을 기본 이념으로 제시하고 있다.

그러나 한국의 노인은 빈곤과 자살, 학대 등으로 노년에 최소한의 존엄을 지키기가 어려운 상황에 놓여 있는 경우가 많다. 노인의 기본 삶이 보장되는 노후를 위해서는 최소한의 경제력이 필요하지만, 많은 노인은 일하지 않으면 생계가 어렵고, 자신이 일을 해 가족의 삶에 보탬이 되어야 하는 현실에 처해 있다. 이는 이들이 건강 등의 이유로 근로 능력을 상실할 경우 빈곤층으로 이동이 나타날 수 있는 구조적 문제의 위험이 있다는 점을 의미하기도 한다.

현 세대의 노인 빈곤 해소를 위해서는 다양한 방식의 접근이 필요하다는 점에서 대부분의 의견이 일치한다. 기초연금의 세분화된 제도 개선과 기타 다른 정책 간 연계를 적극 고려하고, 공적부조적 차원에서 기초생활보장제도를 강화할 필요가 있다. 이에 따라 빈곤 문제와 사각지대에 위치한 노인층의 안전망을 형성하기 위해서는 여러 가지 제도가 정합성을 가질 수 있도록 설계하는 것이 필요하다.

또한 참여자들이 노인일자리사업에 장기적이고 지속적인 참여를 희망하고 있는 만큼 노인 빈곤률 개선을 위해 노인일자리사업 활성화가 도움이 될 수 있다. 노인일자리사업의 실효성 있는 수행을 위해 노인일자리 관련 개별법 제정 내지 노인복지법 개정을 통한 사업 근거 확보가 필요하다. 특히 노인 빈곤 완화를 위해 노인일자리 수당 인상이 고려되는데, 노인일자리 참여 시간, 노동 강도 등을 세분화해 차등급여 제공이 필요하다. 아울러 노인일자리사업을 수행하는 데 인권보호에 관한 행동강령 마련과 준수를 통해 노인 참여자의 기본 인권이 보장될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

## 2) 노인 돌봄의 공공성

### 가) 노인 돌봄 주체의 변화

‘노인 돌봄’은 그동안 주로 가족 공간에서 여성이나 자녀가 도맡아 하던 일이었다. 그러나 가족구조의 변화, 노인 인구 증가, 여성의 노동시장 진출 확대 등으로 국가와 정부, 지역 사회, 가정에서 노인을 어떻게 돌볼 것인가 하는 것이 주된 과제로 등장했다. 현재 우리나라 65세 이상 노인의 약 8.7%가 ‘일상생활수행능력’<sup>154)</sup>이 제한되고, 약 24%는 ‘도구를 사용한 일상생활수행능력’<sup>155)</sup>에 제한이 있어 누군가의 돌봄이 필요하다.<sup>156)</sup>

노인장기요양보험제도는 고령이나 노인성 질병 등이 있는 노인에게 신체활동과 일상 생활 지원 등의 서비스를 제공하는 사회보험제도로 2008년에 도입되었다. 현 정부에서 핵심 국정과제로 삼고 추진했던 ‘치매국가책임제’ 역시 치매 문제를 개인과 가정이 아닌 국가에서 책임진다는 취지가 핵심이다. 전국 256개 시군구에 치매안심센터가 설치되었고, 2021년 9월까지 47만 명의 치매환자가 검진, 상담과 더불어 컴퓨터를 통한 돌봄, 인지 강화 프로그램 등을 이용했다. 또한 2021년 8월 시행한 대국민 설문조사에 따르면, 치매 국가책임제가 치매환자와 가족에게 도움이 되었다는 응답이 83%인 것으로 나타났다.<sup>157)</sup>

그러나 여전히 사각지대는 존재한다. 22세 청년 A씨는 2021년 4월 뇌졸중으로 쓰러져 입원 치료를 받던 아버지를 퇴원시켰다. 그리고 다른 사람의 도움 없이는 생명을 유지할 수 없었던 아버지를 보살피지 않고 방치해 사망에 이르게 했다.<sup>158)</sup> A씨는 경찰 수사 과정에서 기억 없이 병상에 누운 아버지를 사망하게 할 수밖에 없는 희망 없는 가난과 부담, 연민을 진술한 것으로 알려졌다. 1심 재판부는 A씨에게 존속살인죄를 적용해 징역 4년의 판결을 내렸다. 그러나 이와 같은 사실이 알려지면서 시민사회단체와 언론, 정치권을 중심으로 A씨를 선처하고 지원해줄 것을 요구하고, 돌봄 사각지대 개선을 주장하는 논의가 커졌다.

154) ADL(Activities of Daily Living): 옷입기, 세수·양치질·머리감기, 목욕·샤워, 대소변 조절하기 등을 의미한다.

155) 집안일, 식사준비, 빨래, 물건구매, 전화 걸고 받기, 교통수단 이용 등을 의미한다(IADL).

156) 국가인권위원회, “노노돌봄 현황 실태조사”, 2018.

157) 보건복지부 보도자료, 2021. 9. 16.

158) 대구고등법원 2021. 11. 10. 선고 2021노351 판결

경찰청 조사에 따르면, 치매환자 실종 신고 건수는 처음 1만 건을 넘어선 2017년(1만 308건) 뒤, 매년 1만 건 이상 치매환자 실종 신고가 접수됐으며, 2021년에는 1만 2,577건으로 최대치를 기록했다.<sup>159)</sup> 최근에는 위치추적장치와 실종경보 문자 제도 도입 등을 통해 발견 소요 시간이 줄고 발견율도 높아지고 있지만 실종 건수 자체는 줄어들지 않는다.

이를 두고 우리나라 돌봄 제도 전반에서 평균 GDP 대비 지출 수준은 OECD 회원국과 비교해 낮지 않지만, 효과적이지 않다는 지적이 있다.

#### 나) 가족의 돌봄, 복지 사각지대

국가와 사회에서 노인 돌봄의 역할을 확대하고 있음에도 불구하고, 가족 구성원의 노인 돌봄은 여전히 중요한 의미를 지닌다. 그 이유는 돌봄이 필요한 노인 당사자가 돌봄서비스 제공인력 등 낯선 사람보다는 가족이나 친지 등의 돌봄을 선호하기 때문이다. 또한 노인성 치매나 정신질환 등으로 합리적인 판단을 하지 못하거나, 개인적인 선호를 이유로 정부와 지자체의 복지서비스를 자발적으로 거부하는 사례도 있다.

한국 사회에서 간간이 사회적 문제가 되고 있는 간병살인은 대부분 노노(老老) 돌봄을 포함한 가족 간병 상태에서 일어나고, 그 피해자는 주로 노인이다.<sup>160)</sup> 요양원 입소를 거부하는 치매노인의 경우, 방문요양사가 맡는 하루 3~4시간의 방문요양 돌봄 이외에 노인의 배우자나 가족이 간호와 돌봄을 전담할 수밖에 없기 때문에 이런 상황에서 노인을 돌보는 배우자 등 가족은 노인을 돌보느라 제대로 휴식을 취하지 못해 건강이 악화되며, 경제적 어려움이 가중되는 등 인권 문제가 발생할 수 있으며, 자살, 살인 등 극단적 선택이나 학대로 이어질 개연성이 있다.

또한 황혼이혼 증가, 부양의식 약화 등으로 노인 1인 가구가 많아지고 이에 따른 안전 사고 위험도 증가하고 있으나, 노인안전사고 예방을 위한 교육과 정보 제공이 충분히 이루어지지 않고 있다. 또한 가정뿐만 아니라 시설과 건물 등 고령자에게 사용하기 편리하고 안전한 환경 조성이 미흡한 편이며, 정보 접근의 한계로 노인 안전을 위한 119안심콜, 가스안전차단기 등이 충분히 활용되지 못하고 있다.

159) e-나라지표, “실종아동등 신고접수 및 처리현황”, 2022. 1. 19. 기준

160) 국가인권위원회 2020. 8. 28. 결정 노인돌봄 공공성 강화를 위한 단기보호 제도개선 권고

### 다) 노인돌봄서비스의 공공성 강화 필요성

단기보호제도가 장기요양기관 입소가 어려운 경우 가정 내 노인돌봄 부담을 완화하는 대안이 될 수 있다. 단기보호는 재가 생활하면서 돌봄이 필요한 노인에게 일시적 돌봄 서비스가 필요할 때 지역사회 내에 있는 제공기관에서 서비스를 제공받고 다시 집으로 돌아오는 것을 목적으로 하며, 돌봄이 필요한 노인도 시설에 입소하기보다는 지역사회에서 거주 지속성을 확보하는 데 필수적인 제도라고 할 수 있다. 재가 노인 당사자는 평소 이용하던 단기보호 제공기관의 익숙한 공간에서 일정 기간 돌봄서비스를 제공받고, 노인을 돌보는 가족도 친밀감이 형성되어 있는 직원을 믿고 돌봄서비스를 요청할 수 있어, 가족의 휴식과 회복을 보장할 수 있는 매우 유용한 제도이다.

그러나 단기보호기관은 계속해서 감소해 2008년 681개소에서 2020년 3월 기준으로 163개소에 불과했다. 그나마 단기보호서비스 제공기관이 분포되어 있는 지역별 현황을 살펴보면, 수도권인 서울특별시 49개소와 경기도 37개소 등 몇몇 지역에 다수의 기관이 편중되어 있고 그 외 시군구 지역에는 보통 1개소 정도 지정되어 있으며, 전국 대부분의 지역, 특히 비수도권은 전무한 실정이다. 또한 단기보호서비스 제공기관의 설립주체별 현황을 보면, 2019년 말 기준으로 전체 162개소 중 지자체 5곳, 법인 36곳, 개인 121곳으로, 민간이 운영하는 기관이 다수를 차지하고 있다.<sup>161)</sup>

이에 국가인권위원회는 2020년 8월 보건복지부장관과 광역지방자치단체장에게 돌봄이 필요한 노인의 단기보호를 보장하기 위해 노인 돌봄서비스의 공공성을 강화할 것 등을 권고한 바 있다. 보건복지부와 광역지방자치단체는 인권위의 권고를 수용하겠다는 내용의 이행계획을 회신했다.

궁극적으로는 현재 정부가 추진 중인 지역사회 통합 돌봄 시스템의 정착을 통해 돌봄이 필요한 노인이 자립해 지역사회에서 살아갈 수 있는 여건을 조성해야 한다. 지역사회 통합 돌봄 기본계획은 맞춤형 케어 안심 주택 제공, 독립생활과 낙상 예방을 위한 집수리 사업, 노인을 찾아가 건강관리를 하는 주민건강센터 확충, 재가 장기요양과 돌봄서비스 확충 등의 내용을 포함하고 있다.

161) 국민건강보험공단, “2019 노인장기요양보험 통계연보”, 2020.

### 3) 노인학대의 급격한 증가

#### 가) 노인학대 증가 추세

보건복지부와 중앙노인보호전문기관이 발간하는 ‘노인학대 현황보고서’(2021)에 따르면 노인학대는 2005년 2,038건에서 2020년 6,259건으로 207.1% 증가했다. 매년 노인학대 평균 증가율은 7.9%이지만 코로나19가 국내에 유입되었고 세계적으로 팬데믹을 경험한 2020년에는 전년 대비 노인학대 증가율이 19.5%(2019년 5,243건→2020년 6,259)로 급증했다.

국내 노인학대 연간 평균 증가율 7.9%는 노인 인구 증가에 따른 자연증가분과 노인보호전문기관 등 인프라 확충에 따른 사례 발굴의 접근성 강화 간 연관성을 지닌다는 시각도 있다. 그렇다면 2020년 19.5%의 증가율은 코로나19 같은 세계적인 재난 상황에서 사회적 약자를 대상으로 한 사회문제로 해석할 수 있다.

한국보건사회연구원의 ‘시설 내 노인학대 현황과 대책’(2021. 8.)에 따르면, 요양시설 등 입소시설의 학대 접수 건수는 10년 새 9배 가까이 증가했다. 2021년 8월 11일에는 서울시 구로구 요양병원에 입원한 80대 노인을 간병인이 여러 차례 폭행해 증상을 입혔고, 경찰이 수사 중인 것으로 알려졌다. 전문가들은 시설 내 노인학대 신고는 발생하는 공간의 특수한 상황에 따라 학대 사실이 조직적으로 은폐될 가능성도 있기 때문에 종사자의 신고 의존도가 높은 편이지만, 코로나19에 따른 면회 제한 등 외부와 접촉이 통제되면서 노인학대 같은 인권침해가 드러나기 어려워졌다고 지적한다.

전체 노인학대 중 약 70%는 가해자가 가족인 것으로 알려져 있다. 일반적으로 노인학대는 피해자와 행위자의 관계 등으로 외부에 노출되지 않는 특성이 있기 때문에 공식적으로 접수된 수치는 실제 발생한 수치의 일부에 불과하다. 최근에는 코로나19로 경제적인 어려움에 부딪히며 부모자식 간 충돌이 늘고 학대 사례가 증가한 것으로 보인다.

노인을 향한 ‘묻지마 폭력’도 빈번하게 보고되고 있다. 2021년 1월에는 경기도 의정부 경전철에서 중학생이 일면식도 없는 70대 여성에게 욕설을 하고 폭행했다. 2021년 8월 경기도 여주에서는 10대 청소년 4명이 거리에서 60대 여성에게 담배 심부름을 시키고 위안부 소녀상 추모 꽃으로 수차례 때린 사건이 발생했다. 두 사건 모두 스마트폰으로



촬영한 영상을 통해 알려졌는데, 그중에는 폭행 가해자가 피해자를 폭행하는 상황을 스스로 촬영하며 다른 사람에게 전송한 사례도 있다.

## 나) 사회적 고립과 노인 혐오

사회적 거리두기는 코로나19 예방을 위해 필요한 조치이지만 사회적 취약계층에게는 가혹한 현실이 될 수 있다. 노인복지관, 경로당 등 노인여가시설이 폐쇄되고 노인일자리 사업이 중단되며 노인들은 기본적인 생계가 위협당하고 일상생활 패턴이 무너지는 상황이 장기화되었다.

사회적 고립은 노인학대의 위험 요인으로 잘 알려져 있으며, 끈끈하면서도 다양한 사회적 관계를 유지하는 것은 노인을 학대로부터 보호하는 이점이 된다. 해외 연구에 따르면, 코로나19 확산 시기 사회활동에 자주 참여하는 노인이 학대를 받을 가능성이 낮은 것으로 나타났다고 알려져 있다. 비대면 사회에서는 노인학대 위험성이 높아지지만 동시에 학대가 외부로 알려지지 않을 가능성이 크다.

또한 사회적 거리두기는 노인을 부양하는 가족에게 엄청난 경제적 불확실성을 초래했으며, 노인들의 안정적인 저축 자산이 실업자 가족이나 타인에게 착취의 대상이 될 수 있는 상황을 조성했다. 돌봄을 위한 시간적 압박, 그에 따른 스트레스 증가는 노인학대의 요인으로 작용할 수 있다. 이미 가정 내에서 학대를 경험하고 있는 노인이나 잠재적 학대의 위험이 높은 가정 내 노인은 가족과 함께 생활하는 빈도가 높아지면서 관계에 부담을 주고 갈등을 악화시킨다.

코로나19는 전 세계적으로 취약계층의 인권 문제를 전면에 드러나게 만든 계기가 되었다. 2020년 초 미국 소셜미디어에서 만들어져 확산된 ‘Boomer Remover’라는 신조어가 있다. 이는 코로나19를 가리키는 말로, ‘꼰대를 없애는 감염병(전염병)’ 정도의 뜻이다.<sup>162)</sup> 사회적 거리두기가 장기화되면서 중증으로 이어질 가능성이 연령에 따라 차이가 큰 코로나19 감염병의 특성에 따라 세대 간 갈등, 연령주의가 강화되는 것으로 보인다.

162) 강양구, 청년의사 칼럼, “Boomer Remover”, 2020. 3. 17.



일부 국가의 정치인과 지도자들은 언론매체를 통해 노인이 사회적 이익을 위해 희생할 것을 강조했는데, 이를 두고 노인을 대상으로 한 사회적 차별과 편견은 정당성을 부여 받기도 한 것으로 평가하는 의견도 있다.<sup>163)</sup> 국내에서도 국가인권위원회에서 2021년 5월 발표한 온라인 혐오표현 인식조사에 따르면 오프라인 실생활에서 경험한 혐오표현의 대상은 노인(69.2%)이라는 응답이 가장 높았다.

#### 다) 노인학대 방지를 위한 기술적, 제도적 노력의 필요성

세계보건기구(WHO)는 ‘연령주의’를 사람 나이 기준의 고정관념, 편견, 차별로 정의한다. 또한 연령차별의 문제점으로 ‘성차별이나 인종차별과 달리 모든 형태의 차별 중에서 가장 사회적으로 인정되고 있다는 점’을 제시하고 있다.<sup>164)</sup> 연령주의와 노인 차별이 새로운 문제는 아니지만 코로나19 시대에 더욱 강화되고 있다는 의견에 주목할 필요가 있다.

‘COVID-19와 노인인권 유엔 사무총장 정책 보고서’<sup>165)</sup>(2020. 5. 1.)는 연대가 더욱 필요한 시대임에도, 코로나19 여파에 따라 연령차별과 노인 낙인찍기 등 고령층 차별이 악화되고 있다고 지적한다. 노인을 대상으로 한 세대 간 분노 표출의 일환으로 공공장소나 소셜미디어에서 혐오 발언이 늘고 있고, 정책, 프로그램, 의사소통을 통해 전염병이 노인에게 미치는 영향이 왜곡되지 않고, 차별화된 모습을 보일 수 있도록 해야 하며, 노인이 낙인찍히지 않도록 보장하는 것이 매우 중요하다고 밝혔다.

연령차별 같은 편견과 선입견 문제는 인식 개선이 필요한 사항이다. 이렇게 고착된 연령차별 문제는 코로나19가 종식된 이후에도 사회적 편견으로 남아서 노인 대상의 증오범죄, 학대 같은 노인인권문제의 주된 요인으로 작용할 개연성이 있다. 현재의 베이비부머와 MZ세대는 살아온 배경과 경험이 다르고 그에 따른 생각과 가치관이 다를 수밖에 없다. 서로의 다름을 인정하고 가치를 공유하며 소통을 이룰 수 있는 창구가 필요하지만, 비대면 시대의 온라인 공간에서는 상호 비난을 쉽게 찾을 수 있다. ‘튕따충’으로 대표되는 혐오표현이 일상화되지 않도록 인권감수성이 강조되어야 한다.

163) 서울특별시서부노인보호전문기관 이현민, 인권상황보고서에 대한 자문의견, 2022.

164) WHO, “World report on ageing and health”, 2015.

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

실제 폭력 행위를 방지하는 것도 중요하다. 사물인터넷(IoT)과 정보통신기술(ICT) 같은 디지털 기술을 노인돌봄에 적극 활용할 수 있다. 인공지능 로봇이나 시니어 전용 앱 등 돌봄서비스가 경제적 여건이 허락되지 않거나 기술적 지식이 없는 노인도 접근이 가능하도록 국가적 차원에서 고민이 요구된다. 노인학대 같은 문제를 조기에 발굴하는 능력을 향상시키기 위해서는 노인보호전문기관과 더불어 주민센터 같은 체계를 포함시켜 사례를 접수하는 창구를 다양화할 필요가 있다.

모든 사람은 태어날 때부터 평등하고 존엄하며, 그 가치는 나이가 많다는 이유로 훼손되거나 폄훼되어서는 결코 안 될 것이다. 무엇보다 노인을 ‘정책 대상’으로 여겼던 시각에서 벗어나 ‘인간 존엄성과 기본적 인권 보장’이라는 인권의 눈과 감수성으로 바라보고 노인을 ‘권리 주체’라는 인식의 전환이 필요하다.

## 7. 군인

### 가. 2021년 인권 상황

한국 사회에서 군인 인권에 관심을 갖고 개선의 노력이 시작된 것은 그리 오랜 일이 아니다. 이전에는 ‘군대’와 ‘인권’을 연결해서 생각하기 어려웠다. 2000년대 들어 인권에 대한 시민의 관심이 높아지고, 2005년 이후 이른바 인분 사건으로 불리는 논산훈련소 사건과 GP 총기 사건 등이 발생하면서 군내 인권 문제가 본격적으로 이슈화됐다. 군내 인권침해 문제가 사회적인 논의를 겪으며 군이 군대의 특수성을 지나치게 강조하면서 기강만을 중시하고 장병의 인권을 경시했다는 비판이 제기되어 왔다.

최근 들어 군은 군내 인권 개선을 위한 정책을 강조했다. 국방부와 각 군에 인권과를 신설하고, 인권교육을 진행했으며, 2016년에는 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」을 제정했다. 장병들의 인권 보호를 위해 시설을 개축하고, 논란 끝에 군 영창제도가 폐지되었으며, 2020년 7월부터는 일과 후 병사들의 휴대전화 사용 또한 전면 시행하기도 했다.

그러나 2021년 대한민국에서 발생한 주요 인권 문제 중 상당한 관심이 집중된 사건과 문제가 군에서 연이어 발생했다. 성전환 부사관의 강제 전역과 사망 사건, 연이은 성폭력 피해 부사관의 사망 사건은 최근 군에서 발생한 문제 중 주목해야 할 안타까운 사건이었다. 이에 따라 군사법원법 개정, 국가인권위원회법 개정 등에 따른 군인권보호관 설치 등 법·제도 확립에 미친 영향도 컸다.

장병들의 인권 문제도 적지 않았다. 코로나19 감염병 확산 예방을 이유로 한 일상생활의 다양한 제한 조치는 부대 지휘관들의 인권 감수성에 비판이 제기되는 이유가 되었다. 군내 사망사고도 2021년 103건으로, 2020년 55건에 비해 2배 가까이 증가했으며, 이는 2014년 이후 가장 많은 수치였다.

군인은 제복 입은 시민이며, 국가는 국방의 의무를 수행하는 군인의 기본적 인권과 생명, 건강권을 적극적으로 보호해야 할 의무가 있다. 최근 군인 인권 보호를 위한 법·제도적 조치와 환경 변화에 따라 군 인권침해 상황이 호전되었다는 평가가 있었지만, 2021년 발생한 군내 인권침해 문제는 이 같은 평가에 의문도 제기된다. 다음은 특히 문제가 된 주제와 입법적 변화를 검토한다.

## 나. 주요 주제

### 1) 연이은 성폭력 피해 부사관 사망 사건

#### 가) 공군과 해군 여중사의 사망을 계기로 알려진 성추행 사건

2021년 3월 2일 공군 소속 A중사가 선임부사관에게 강제추행을 당한 후 5월 22일 스스로 목숨을 끊는 극단적 선택을 했다. A중사는 강제추행을 당한 직후 선임에게 신고했고 수사가 개시되었으나, 그 과정에서 상관들의 회유와 압박, 은폐 정황에 따라 정신적인 고통을 받아온 것으로 알려졌다.

A중사의 사망 사실과 경위가 언론에 보도되면서 가해자와 군 관계자의 회유, 2차 가해, 사건 은폐, 증거 인멸 시도 등 다양한 의혹이 불거졌다. 국방부는 사회적으로 상당히 크게 논란이 일어나자 5월 31일 공군에서 사건을 이관받아 수사를 진행했다. 대통령과 국방부장관이 엄중한 수사를 지시했고, 국방부가 6월 2일 가해자를 군인등강제추행치상죄 혐의로 구속했지만, 유가족과 인권단체를 중심으로 군에 의한 조직적 사건 은폐 의혹은 계속 제기되었다. 군 인권단체는 6월 30일 군 관계자로부터 받은 제보와 문건을 인용하며, 공군 군사경찰의 사건 축소, 은폐 정황을 구체적으로 주장하기도 했다.<sup>166)</sup>

국방부의 수사 과정에서 많은 사건과 논란이 있었지만, 국방부 합동수사단은 7월 9일 중간 수사 결과를 발표하고<sup>167)</sup>, 10월 7일 최종 수사 결과를 발표했다.<sup>168)</sup> 그 결과 총 25명의 피의자가 형사입건되고, 15명이 기소되었다. 국방부는 기소된 14명은 재판 종료 후 징계 절차가 진행될 예정이고(1명은 기소 후 사망), 불기소된 10명 중에서도 8명은 징계 절차, 2명은 경고 대상이 되었다고 밝혔다. 그 외 형사 미입건자 중 징계 또는 경고 처분 대상자를 포함해 국방부의 문책 대상은 총 38명이었다. 알려진 형사 범죄와 징계 혐의가 된 사항은 성추행, 2차 가해, 회유나 협박, 증거인멸, 직무유기, 군사경찰의 부실 수사, 허위·지연 보고 등이다.

166) 인권단체 군인권센터 보도자료, 2021. 6. 30.

167) 국방부 보도자료, 2021. 7. 9.

168) 국방부 보도자료, 2021. 10. 7.

A증사의 사건 수사가 종결되기 전인 2021년 8월 13일 해군에서 근무하던 B증사가 스스로 목숨을 끊었다. B증사는 5월경 같은 부대 상사에게 성추행 피해를 받고 같은 날 주임상사에게 보고했지만, 분리조치는 이루어지지 않은 것으로 알려졌다. B증사는 8월 7일 부대장에게 성추행 사건을 정식 접수해줄 것을 요청했고, 군사경찰의 수사가 진행 중이었다. 이 사건은 공군에서 일어난 사건과 진행 경과 등이 유사했는데, 이미 큰 사회적 논란이 있었던 상황에서 발생한 또 다른 사건으로 알려졌다.

정치권과 언론은 두 사건을 놓고 일련의 과정과 군의 부실 수사 문제를 강도 높게 비판했고, 군사법원법 개정과 군인권보호관 설치 논의로 이어졌다. 시민사회단체들도 사건 초기부터 이 사건을 주목했으며, 유가족과 시민사회단체들은 국방부의 최종 수사 결과에도 강한 불만을 제기했다. 국가인권위원회도 이들 사건이 피해자 보호를 위한 제도가 제대로 작동하지 않았음을 보여주었다며, 피해자 보호와 군의 적극적 외부 통제 강화를 위해 군인권보호관 도입을 촉구한 바 있다.<sup>169)</sup>

#### 나) 두 사건에서 나타난 여성 군인 인권보호 체계의 문제

두 사건은 비슷한 시기에 발생했고, 사회적으로 큰 공분을 산 사건이다. 두 사건을 둘러싸고 많은 논란이 있었고, 국방부의 수사 결과 일부 사항에서는 이견이 있지만, 수사 결과 확인된 사항만으로도 군내 인권보호 체계의 문제를 보여주었다.

첫째, 두 사건은 상관으로부터 여성 부사관에게 성범죄가 발생했다는 공통점이 있다. 이에 군대 내에서 하사, 중사 계급의 여군 부사관들이 상관의 성범죄에 특별하게 취약한 이유를 다시 드러냈다. 군내 성폭력 피해자는 신고하거나 사건 처리 절차에서 적극적 진술을 하기 어렵다. 상명하복식 위계 문화, 폐쇄적인 군의 환경 때문이다. 또한 피해자가 장기복무를 희망하는 경우, 성폭력 피해를 당하고도 본인의 피해 사실이 동료들에게 알려지기를 원치 않는 경우도 있다.

둘째, 성범죄 신고에도 지휘계통에서 은폐를 시도했다는 정황이 상당히 드러났다. 이는 피해자들이 수사가 진행 중인 도중에 스스로 목숨을 끊게 된 주된 요인으로 판단된다.

169) 국가인권위원장 성명, “군내 인권침해 지속발생에 대한 우려 표명 및 피해자 보호와 적극적 외부통제 위한 군인권보호관 도입 촉구”, 2021. 6. 8.

피해자들은 모두 지휘계통으로 피해 사실을 보고했지만, 부대 여건을 고려한 가해자 분리 조치는 이루어지지 않았다. 공군 사건의 경우, 수사 결과 강제추행 사실을 보고받은 부대 상관들은 피해자와 피해자의 남편에게 사건을 무마할 것을 회유하고, 신고할 경우 받을 불이익을 들며 압박한 것으로 확인되었다. 해군 사건의 경우 피해자가 자신의 피해 사실이 외부로 알려지지 않게 해 달라고 부탁했다는 이유로 주임원사가 가해자를 불러 경고하는 데 그쳤다고 알려졌다.

셋째, 군 수사기관이 성범죄 사건 처리에 미온적이라는 비판이 강하게 제기되었다. 국방부는 엄정하게 수사해 의혹이 없도록 하겠다는 의지를 거듭 밝혔다. 그러나 언론과 인권단체들은 사건 초기 군사경찰, 군검찰 관계자들이 가해자 등의 증거인멸 시도를 인지하고 있었지만, 협박 행위를 사과로 받아들여 가해자에게 유리한 정상으로 참작하는 등 가해자를 옹호하는 수사를 진행했다고 주장했다. 실제로 공군 군사경찰단은 A씨 사망을 인지한 다음 날, 국방부 조사본부에 서면보고하면서 A씨가 성폭력 피해자임을 누락한 채 보고한 사실이 드러나기도 했다. 이에 국방부는 군사경찰의 초동수사와 군검찰의 대응이 미진했던 것은 사실이나, 형사처벌을 받을 만한 수준은 아니었다고 설명했다.

넷째, 성범죄 피해자가 오히려 조직에서 따돌림을 받게 되었다. A중사는 다른 비행단으로 전속되었으나, 이미 해당 부대 상당수 인원이 피해자의 전속 경위를 인지하고 있었다. 이는 부대 대대장과 중대장이 피해 사실을 유포했기 때문으로, 이들은 명예훼손 혐의로 기소되었다. A중사가 사건 발생 직후 메모에 남긴 바와 같이 “왜 군내 성범죄에 있어서는 항상 피해자가 보호받지 못하고 오히려 조직으로부터 버림받는 현상이 나타나는지” 심도 있게 살펴볼 필요가 있다.

#### 다) 군내 인권침해의 반복적 발생을 막기 위한 노력의 필요성

군인은 제복 입은 시민이며, 국가는 국방의 의무를 수행하는 군인의 인권을 적극적으로 보호할 의무가 있다. 최근 발생한 성폭력 문제는 피해자 보호를 위한 제도가 제대로 작동하지 않았음을 보여준다. 성폭력 가해자에 대한 약한 처벌과 징계, 동료와 상관 등 부대 측의 사건 은폐 시도, 피해자 보호 인식 부족 등의 문제가 여전함을 보여주었다.

유엔 고문방지위원회(CAT)와 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 각각 2017년과 2018년

한국 정부 국가보고서에 관한 최종 견해에서 군내 성폭력 등 폭력 근절 조치 강화와 즉각적이고 공정하며 철저한 수사 보장, 성폭력 가해자의 엄격한 처벌, 가해자의 직무 복귀 방지 조치, 상담과 신고가 용이하도록 하는 비밀보장 강화 등을 권고했다.

군에서 성폭력 문제와 함께 소중한 생명을 앗아가는 증대한 인권침해가 연이어 발생하는 것은 인식과 구조의 문제에서 비롯된다. 군내 성폭력을 개인 간의 문제로만 보는 인식, 제도와 매뉴얼이 있어도 제대로 작동하지 않는 구조의 개선이 필요하다. 시민사회단체와 정치권은 이들 병폐를 바로잡아 더는 억울한 피해자가 발생하지 않도록 군인권보호관 도입, 군사법원법 개정 등의 논의를 진행했다. 법·제도의 개정이 재발 방지를 위한 대책으로 기능할 수 있도록 제도의 세부적인 설계가 필요하다.



## 2) 성전환 부사관 강제전역과 사망 사건

### 가) 성전환 부사관의 사망과 전역 취소 판결

현재 우리나라에서 성소수자에 관한 실태조사나 국가통계는 공식적으로 생산·관리되고 있지 않다. 성소수자는 종종 인식되지 못하거나 의도적으로 존재하지 않는 사람으로 취급되고, 예외적 사건·사고가 발생할 때에야 비로소 관심을 받게 된다. 변희수 육군하사의 강제 전역과 이를 취소하기 위한 법정 쟁송은 비교적 광범위한 관심을 1년 이상 받았던 이례적인 사건이다.

2021년 3월 3일 변 하사가 자택에서 사망한 채 발견되었다. 군 전역심사위원회가 2020년 1월 22일 심신장애 3급으로 변 하사의 전역을 결정했고, 같은 해 7월 소청심사위원회가 전역처분취소 소청을 기각한 후 행정소송이 진행 중에 일어난 일이다. 변 하사는 육군의 전역 처분 전 지휘체계에 따른 보고를 마친 후 성전환 수술을 진행했다. 또한 기자회견에서 “성별 정체성을 떠나 훌륭한 군인이 될 수 있다는 것을 보여주고 싶다”라는 의사를 표현한 바 있다.

변 하사가 사망한 후 전역 취소 행정소송은 유가족이 계속 이어나갔다. 대전지방법원은 2021년 10월 7일 변 하사에 대한 전역 처분이 위법하다고 판단하고, 전역 처분 취소를 결정했다.<sup>170)</sup> 법무부는 10월 22일 해당 사건의 항소를 포기했고, 이에 같은 달 27일 법원의 1심 선고가 확정되었다. 육군은 12월 15일 변 하사의 전역 사유를 ‘심신장애 전역’에서 ‘만기 전역’으로 정정해 ‘정상 전역 명령’을 발령했다고 언론에 발표했다.

변 하사의 전역 과정은 국내외적으로 큰 관심을 받았다. 언론과 정치권은 대체로 육군의 전역 결정을 비판하는 논평을 냈고, 다수의 시민사회단체도 변 하사 지지를 표명했다. 국가인권위원회도 변 하사 사건과 관련해 육군의 전역 처분을 취소할 것을 권고한 바 있다. 또한 AP, Reuter, CNN, WSJ, WP, NPR이나 SCMP와 일본, 대만 등 아시아권 그리고 BBC, DW와 기타 프랑스, 스페인, 벨기에 등 유럽권 언론에서도 주의 깊게 보도했다. 그 당시 성전환자 군 복무를 둘러싸고 발생한 미국의 조치와 법적인 문제가 있었던 상황에서 국제적으로 큰 관심이 이어진 것으로 보인다.

170) 대전지방법원 2021. 10. 7. 선고 2020구합104810

## 나) 변 하사 전역 처분에 제기된 비판

법원은 육군의 변 하사 전역처분취소 소송에서 처분 당시 변 하사의 성별은 여성으로 평가하는 것이 타당하다고 보았다. 따라서 육군이 남성의 성징을 기준으로 음경 상실 등을 군인사법상 심신장애 사유로 보고 변 하사에게 전역 처분을 한 것은 더 나아가 살필 필요 없이 위법하다고 판단했다.

이러한 법원의 판단 기준 이외에도 변 하사에 대한 전역 처분은 법리적으로 여러 가지 비판이 제기되었다.<sup>171)</sup> 첫째, 육군의 전역 처분은 대상자가 ‘심신장애’임을 전제로 하는데, 성전환 수술을 한 변 하사를 「군인사법」 제37조 제1항 제1호의 ‘심신장애인’으로 볼 수 없고, 수술에 따른 신체 변화를 ‘신체훼손’이나 ‘기능장애’로도 볼 수 없다는 것이다.

이는 국제인권규범에도 부합하지 않는 것으로 보인다. 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)는 2020년 7월 29일 육군의 처분과 관련해 남성 성기 제거가 「군인사법」 제37조 제1항의 심신장애에 해당한다고 판단하는 것은 성적 다양성(gender diversity)을 병리(pathology)에 해당한다고 보는 것으로서, 국제질병분류(International Classification of Diseases) 제11판에 위배된다는 의견서를 대한민국 정부에 보냈다.

둘째, 성전환자의 군 복무가 전투준비태세에 지장을 주는지에 관한 문제이다. 군인에게 ‘현역으로 복무하기 적합하지 아니한 경우’라 함은 「군인사법」상의 결격사유를 제외하면 ‘전투력 상실’을 의미하는 것인데, 육군은 그와 전혀 무관한 군의 특수성, 국민적 공감대 등을 변소하고 있을 뿐 변 하사가 성전환 수술로 현역 복무를 하지 못할 정도의 전투력이 상실되었다는 사정을 전혀 제시하지 못했다. 변 하사의 보직인 전차조종수에 이미 다수의 여성 부사관이 근무하고 있다는 점에서도 성전환 수술과 복무적합성 간의 상관관계를 인정하기 어렵다는 비판이 있다.

군은 군 간부 정원을 설정하기 위해 남군과 여군을 특정해 별도로 분리해 운용하지 않고, 성별 구분 없이 해당 보직에 가장 적합한 인원을 배치하고 있다. 이러한 사정에 비추어 보면, 선발 과정에서 남녀 구분만 있을 뿐 실질 병력 운용상 남녀 구분의 실익은 크지 않다. 따라서 변 하사를 계속 복무시킨다고 해서 여군 정원에 추가 인원이 발생해 선의의 피해자가 나타나는 등의 반사적 불이익이 발생하지도 않는 것으로 보인다.

171) 트랜스젠더 군인 변희수의 복직을 위한 공동대책위원회 성명, 2020. 7. 3. 등

### 다) 성전환자의 군 복무에 관한 시각

변 하사 이전 성전환자의 군 복무와 관련한 논란은 주로 징병을 위한 신체검사 단계에서 복무 기피 의심에 따른 문제에 초점이 맞춰졌다. 그와 동시에 성전환자가 군에 복무하는 것은 어떤 이유로든지 불가능하다고 전제하고 입영 정책이 운영되었다. 이에 따라 소수의 사례에서조차 성전환자 중에서도 주로 남성에서 여성으로 성 전환한 경우에 한정해 병역 의무 면제 여부 문제가 비화되는 차원이었다. 그러나 변 하사의 공개 복무 선언으로 말미암아 처음으로 성전환자의 계속 군 복무 등 새로운 차원의 문제가 한국 사회에서 부각되었다.

변 하사 강제전역 처분과 취소 과정에서 사회적으로 논란이 되었던 사항은 ①남성으로 입대 또는 임관한 자가 여성으로 복무하도록 허용하는 것이 공정한가(여군 경쟁률이 더 높은 상황에서 다른 여성 부사관 지원자의 권리를 침해하는가) ②남성에서 여성으로 성전환한 자의 공개 복무가 타 여군에게 불편함을 초래하는가 ③이상의 이유 등으로 군의 전투력에 악영향을 초래하는가 등이었다. 이는 성전환자를 복무 기피자로 의심하는 기존의 흐름과 일면 상충된다고 할 수 있다. 결국 성전환자의 공개 복무에 있어서도 개인의 인권과 기본권에 대한 진지한 이해에 앞서 경쟁의 논리, 혐오 정서를 중심으로 한 것이라고 평가할 수밖에 없다.

미국 RAND 연구소의 보고서(Assessing the implications of allowing transgender personnel to serve openly)에 따르면 성전환자의 공개 군 복무가 국방력이나 국가 재정에 미치는 영향은 거의 없다. 해당 보고서는 미군의 경우, 극단적인 경우라도 의료비가 0.13% 정도 증가하는 수준에 그칠 것이라고 추산했다. 다른 한편 부대 준비태세 또는 전투력에 미치는 잠재적 영향에 대해서도, 성전환자 중에는 개인의 의료적 요구(호르몬 치료, 수술 후 회복 등)를 충족할 수 없는 환경에서 복무하기 어려운 경우가 있을 것으로 보았으나, 미군 현역과 예비역 중 0.0015%만 이 같은 이유로 배치가 제한될 것으로 추산했다고 알려졌다.

이 보고서는 소위 '부대 단결성'이 저해될 것이라는 우려도 이를 뒷받침할 만한 연구나 자료가 없다고 밝혔다. 미국 국내 연구에서는 성전환자와 교류한 경험이 있는 경우, 더 관용적이고 포용적인 태도가 형성되는 점을 확인하는 연구가 있었다. 미국 외 국가(호주, 이스라엘, 영국)의 사례를 보더라도 단합, 작전 효과성, 준비태세 등에서 악영향을 찾을 수 없었다고 알려졌고, 오히려 준비태세와 작전수행력이 증강되었다는 일부 지휘관의

보고도 있다. 이들은 일부 인원이 성전환자 포용 정책에 거부감을 보였으나 그런 저항이 전체적인 부대의 단결성을 저해할 정도는 아니었다고 말한다.

#### 라) 재발 방지 대책 마련 필요성

육군이 변 하사를 전역 처분하게 된 이유 중 하나는 성전환자의 군 복무와 관련한 입법 미비에 있다. 군 복무 중 성전환 수술을 하는 사례는 변 하사의 경우가 처음으로 군 당국으로서 전혀 고려하지 않았던 일이 발생한 것이다. 향후 군 복무 중 성전환 수술을 한 장병이 추가로 발생할 경우, 의무조사나 전역심사 대상으로 회부되어 이 사건과 같은 피해가 재발하지 않도록 관련 제도를 정비할 필요가 있다.

다만 모든 논의에 앞서, 성소수자를 정신질환으로 이해하는 시각은 시정될 필요가 있다. 미국 정신의학회는 이미 1973년 총회에서 동성애를 정신질환에서 제외하고 ‘성 정체성이 성적 지향과 불일치하는 경우’로 수정했다. WHO도 2018년 6월 ICD(국제질병분류)에서 성전환자를 정신장애로 분류하지 않기로 결정했다.

해외 사례를 검토해 보면, 미국, 영국, 독일, 호주, 캐나다, 이스라엘, 오스트리아, 벨기에, 볼리비아, 브라질, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 아일랜드, 이란, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 태국 등이 성전환자의 군 복무를 인정하고, 독일 군에서는 성전환 지휘관(중령급)이 배출되었고 영국, 캐나다, 이스라엘 등은 수술비와 치료비 등도 지원하고 있다.

정리하면, 결국 변 하사 사건은 성소수자와 성 다양성에 대한 포용력을 갖추는 일이 사회적으로 더 이상 미룰 수 없는 과제라는 사실을 비극적으로 드러낸 안타까운 사건으로 이해되어야 한다.

### 3) 육군 훈련소의 부실급식 제공, 일상생활의 과도한 제한 등

#### 가) SNS를 통한 군부대 내 장병 인권침해 제보

2021년 4월경 SNS를 통해 휴가를 마치고 복귀한 장병과 신병훈련소에 입소한 훈련병의 인권침해와 관련한 제보가 알려졌다. 이들은 코로나19 감염병 예방을 위해 부대 내에서 격리되는 기간에 매우 열악한 시설에서 생활하며 샤워와 화장실 사용까지 통제되고, 급식도 부실한 상태로 제공된다고 주장했다. 유사한 내용의 문제가 다른 부대에도 있다는 점이 SNS를 통해 추가로 알려지면서, 격리 장병의 열악한 대우와 부실한 군대 급식 문제가 언론에 집중 부각되었다.

먼저 인권단체들은 코로나19 예방을 이유로 한 육군훈련소의 조치가 ‘비상식적 코로나 대응과 인권침해’라며 강하게 비판했다. 인권단체를 통해 알려진 내용 중에는 육군 훈련병이 입소하면 다음 날 PCR 검사를 진행하는데 검사 결과가 나오기 전까지(약 3일간) 양치·세면이 금지된다는 점, 화장실은 통제된 시간에만 다녀올 수 있다는 점, PCR 검사 결과가 나오면 간단한 세면은 가능하지만 통상적으로 입소 후 10일 동안 샤워를 할 수 없다는 점, 잠을 잘 때도 마스크를 착용해야 한다는 점 등이 있었다.<sup>172)</sup>

육군은 2021년 5월 2일 방역관리체계 조치사항 중간점검을 위한 회의를 개최하고, 새로 오픈한 국방부 SNS 페이지에 육군훈련소장 명의의 사과문을 게시했다. 육군훈련소장은 사과문을 통해 코로나19를 예방하기 위한 과정에서 훈련병의 인권이 침해되는 사례가 발생한 점에 사과하고, 제기된 문제를 시정하겠다고 밝혔다.

급식 문제의 경우 육군훈련소만이 아니라 다른 육군, 공군 부대, 해병대에서도 유사한 제보가 잇따랐다. 국방부는 자가격리 중인 병사들에게 제공된 식사는 다른 병사들의 식사와 차이가 없었다며, 부실급식이 제공된 것이 아니라 배식 과정에서 문제가 있었던 것이라고 설명했다. 다만 그 과정에서 국방부 조사본부 수사관들이 제보가 이어진 SNS 운영자를 찾아가 제보자의 인적사항을 문의하거나, 일부 부대에서 자가격리자에게 휴대 전화를 반납하도록 했다는 사실이 알려져 군이 부실급식 제공 문제를 무마하려 한다는 비판도 있었다.

172) 군인권센터, “육군훈련소 비상식적 코로나 대응 및 인권침해 관련 성명”, 2021. 4. 26.

부실 급식 제공 문제에 대한 정치권과 언론의 비판이 이어지자 국방부는 2022년도 장병 기본급식비 25.1% 인상(2021년 8,790원→2022년 11,000원), 민간조리원 910명 증원, 5개 민간 급식업체가 논산 육군훈련소 등 10개 군부대를 대상으로 장병들의 급식을 담당하는 시범사업 진행 등 개선방안을 발표했다.

#### 나) 훈련병이 직면한 인권 상황

2021년 8월경 설문조사가 진행된 국가인권위원회 실태조사<sup>173)</sup>에 따르면, 훈련병이 신병훈련소 입소 후 코로나19 격리기간 중 불편했던 것은 화장실(25.3%), 급식(20.4%), 샤워(18.9%), 세면(3.3%), 기타 휴대전화 사용 통제, 흡연 통제, TV 시청 통제 등(32.1%)으로 나타났다. 코로나19 예방 활동과 관련해 훈련소의 대응조치가 적절(32.5%), 대체로 적절(48.9%)이라는 응답과 격리기간 중 인권침해 관련 언론보도가 실제 문제보다 다소 과장(33.3%), 실제 문제보다 매우 과장(20.1%)이라는 응답이 다수이기는 했지만, 매우 기본적인 식사, 화장실 이용의 불편함을 많이 호소한 것이다.

육군훈련소장은 2021년 4월 문제가 제기된 당시 논산시 보건소의 방역지도지침에 따라 화장실 사용과 샤워장 사용을 통제했다고 주장했다. 이는 감염병 예방을 위해 개인위생 활동을 제한하는 것이 과학적으로 타당한지, 대기 중인 훈련병들을 조별로 나누어 세면하게 하는 방법 등 다른 대안을 강구하지 않고 모두 통제하는 손쉬운 방법부터 택한 것이 훈련병의 인권을 침해하는 것은 아닌지 하는 강도 높은 비판이 있었다.<sup>174)</sup>

군부대에서 감염병 환자가 발생하면 부대관리훈령에 따라 전염성 환자를 침실, 식당, 세면장, 화장실 등을 따로 사용하도록 격리해야 한다. 그런데 현실적으로 육군훈련소나 일선 부대에 전염성 환자를 격리 수용할 수 있는 별도의 공간이나 시설은 구비되어 있지 않다. 또한 생활관 시설에서 화장실이 주된 문제로 제기되는 이유는 인원수 대비 화장실 대변기 개수가 충분하지 못하고 잦은 고장으로 사용할 수 있는 개수도 제한적이기 때문이다. 이와 같이 육군 훈련소나 일선 부대의 열악한 시설은 대규모 감염 상황을 대비하는 데 적합하다고 할 수 없다.

173) 국가인권위원회, “2021 군 훈련소 인권상황 실태조사”, 2021. 11. 30.

174) 군인권센터, “육군훈련소 비상식적 코로나 대응 및 인권침해 관련 성명”, 2021. 4. 26.



한편 부대 지휘관들의 인권 감수성에서도 문제가 제기되었다. 코로나19 감염병의 부대 내 유입을 차단하기 위한 목적이라고 하더라도 다른 대안 없이 세면과 샤워를 통제해 온 데 관한 비판이다. 외국의 경우 훈련소에 입소한 훈련병들에게 코로나19 증상이 나타나지 않는 한 격리나 일상생활의 제한을 최소화하고 있다. 일본은 코로나19 감염 여부 확인을 위해 입대 2주 전부터 체온을 측정하고, 코로나19 의심 증상과 관련한 개인용 건강관찰 시트를 작성하고 입대 후 제출하도록 한다. 프랑스는 원칙적으로 PCR 음성 검사 결과를 지참하고 입소하도록 하고, 영국의 경우 훈련병은 훈련시설 입소 시 일상적으로 격리하지도 않고 허용되는 일부 주말에는 귀가도 가능하다.

한편 격리 장병에게 부실급식 제공 논란이 발생했던 것은 급식 메뉴가 부실해서라기보다 격리 장병에게 급식을 제공하는 시스템에 문제가 있었기 때문인 것으로 보인다. 다만 장병들이 선호하는 주메뉴의 급식량이 부족하다거나, 음식의 맛이 없다고 하는 것은 개선해야 할 소지가 있다. 국가인권위원회 실태조사 결과 많은 훈련병이 공통적으로 제기한 문제가 급식량이 적어서 배가 고프다는 것이었는데, 활동량이 많고 영내 매점 사용이 자유롭지 못한 훈련병에게는 부대급식이라도 충분히 먹을 수 있도록 급식기준량을 늘려야 한다.

#### 다) 훈련병 인권의 보호 과제

신병훈련소에 입소하는 훈련병도 대한민국 헌법에 따라 일반 국민과 동등하게 기본적 권리를 보장받아야 한다. 다만 신병훈련은 민간인을 군인으로 양성하는 ‘군인화 과정’이라는 이유로 각 군 신병훈련소에서는 훈련병의 기본권을 과도하게 제한하거나 일부 차별적으로 보장하고 있다.

2000년대 이후 한국 사회에서 인권에 대한 관심과 인권 보장 욕구가 높아지고, 경제 발전과 복지 수준이 향상되면서 신병훈련소에서도 인격적인 대우와 민주적인 교육훈련 방식, 수준 높은 의식주 등 생활환경, 신뢰성 있는 의료지원체계 등에서 훈련병의 기대치가 매우 높게 형성되어 있다. 장병들의 인권보장 수준이 일부 향상되었지만 각 군에서 운영하는 신병훈련소의 전반적인 상황이 이를 충족하지 못함으로써 훈련병이 입소 후 겪게 되는 심리적 충격은 매우 크게 다가오게 된다.



육군훈련소에서 발생했던 코로나19 방역과 관련한 과도한 조치로 훈련병 인권에 관한 사회적 관심도가 증가하면서 국방부 나름대로 개선책을 발표하고 있다. 그러나 훈련병도 하루 일과가 끝나면 쾌적한 생활환경 속에서 휴식을 취할 수 있어야 하지만, 병영시설에 재투자가 이뤄지지 않아 매우 열악한 시설 환경에서 생활해야 하는 것이 현실이다. 생활관과 화장실 등 병영시설은 사회의 눈높이에 맞는 수준으로 개선하고, 신병훈련소 급식의 양과 질을 개선하는 것은 장병 인권을 보호하는 매우 기초적인 수준의 조치이므로 이번 논란에 따른 개선대책이 일회성 단기처방으로 끝나지 않도록 지속적으로 개선이 이뤄져야 한다.

#### 4) 군사법원법 개정과 재판권 조정

##### 가) 군사법원법 개정 과정

군사법제도 개혁 관련 논의는 장병 인권보장과 병영문화 개선의 일환으로 21대 국회 이전부터 지속적으로 존재했다. 2021년 군내 성폭력으로 여군 부사관이 연달아 사망하는 사고가 발생하고 군 수사기관과 피해자 국선변호인의 부적절한 업무수행이 동시에 문제가 되면서 군사법체계 전반의 개선 당위성이 집중적으로 논의되었다.

국방부는 2021년 6월 민간전문가, 시민사회단체, 언론인, 정부 부처 관계자, 예비역과 현역 등으로 구성된 ‘민·관·군 합동위원회’를 구성하고 ‘정의와 인권 위에 강하고 신뢰받는 군’으로 거듭나기 위한 권고안을 요구했다. 민·관·군 합동위원회는 군 형사절차상 성폭력 피해자 보호 강화, 피해자 법률 조력제도 개선, 군사법기관의 불합리한 관행 개선과 감시 강화 등의 권고안을 제시했지만, 무엇보다도 ‘평시 군사법원 폐지’를 가장 강력하게 권고했다.

2021년 8월 31일 군사법원법 개정안이 국회 본회의를 통과했는데, 국회는 군과 관련이 없는 범죄의 재판권을 민간으로 이전하는 데 합의했지만, 평시 군사법원의 전면적인 폐지에는 의견 대립이 있었다.

종래 군사법원은 군인(소집되어 군에 복무 중인 예비역 등 준군인 포함)의 모든 범죄를 대상으로 신분적 전속 재판권을 행사했다. 그러나 이번 군사법원법 개정으로 성폭력 범죄, 사망사건 관련 범죄, 군인 신분 취득 전에 범한 범죄는 군사법원의 재판권에서 제외하고 제1심부터 일반법원이 재판권을 행사한다.

또한 고등군사법원을 폐지해 일반법원에서 항소심을 담당하게 된다. 한편 이상의 범죄를 제외한 제1심 군사재판을 담당하는 군사법원은 국방부 장관 소속으로 설치하며, 국방부장관과 각 군 참모총장 소속으로 검찰단을 설치한다. 관할관 제도와 심판관 제도를 폐지하고, 군검사가 구속영장을 청구할 때 부대의 장의 승인을 받는 제도를 폐지하는 등의 내용도 포함되었다.

국방부는 이번 군사법원법 개정을 통해 공정하고 투명한 군 사법제도를 정립함으로써 장병의 기본권을 충실히 보장하는 군 사법 개혁이라는 점에서 큰 의미가 있다고<sup>175)</sup> 밝혔다. 그러나 시민사회단체들은 개정안에 ‘평시 군사법원 전면 폐지’의 내용이 포함되지 않은

것과 관련해 ‘반쪽짜리 개혁’이고, 개혁 대상인 국방부의 입장만을 고려한 법 개정이라고 비판했다.

#### 나) 개정된 군사법원의 비판적 의견

우리나라 군사법제도는 지속적으로 변화했는데, 2021년의 군사법원법 개정이 가장 획기적인 변화라고 평가할 만하다. 국회에는 다양한 군사법원법 개정안이 제출되었는데, 군사법원의 독립성 강화를 위해 지휘관의 재판 관여를 줄인다는 측면에서는 의견의 일치가 있었고, 최종 의결된 개정안도 이 같은 사항을 반영하고 있다. 다만 평시 군사법원의 폐지는 끝까지 의견의 합치가 되지 않았고, 이번 개정안에는 반영되지 않았다. 이번 군사법원법 개정은 아래와 같은 한계점을 문제로 제기하고, 그에 따른 비판이 있었다.<sup>176)</sup>

첫째, 평시 군사법원 폐지가 반영되지 않은 점이다. 평시 군사법원 운영과 같은 현 군사법제도는 지휘관의 사건 축소·은폐 등을 가능하게 하고 사법정의·인권보호 실현에 미흡하다는 비판이 지속되어 왔다. 개정안은 성범죄, 군인이 사망한 사건의 범죄, 군인의 입대 전 범죄에 한해 민간 법원으로 이관하는 것으로 한다. 그러나 이관되는 범죄와 그렇지 않은 범죄의 기준에 의문이 있고, 군내 가혹행위 같은 군사법체계 개정을 촉발시킨 다른 사건은 고려되지 않은 것으로 보인다. 헌법 110조 제1항에 따라 군사법원을 설치할 수 있는 헌법상 근거가 있지만, 이는 사법부의 영역에 포함되므로 행정부 아래 법원을 두는 것으로서 삼권분립 원칙에 정면으로 위배되는 것이라는 의견도 있다.

둘째, 군 수사기관의 독립성 확보 방안이 미흡하다는 점이다. 그동안 사회적 문제가 되었던 것은 군 수사기관이 사건을 축소·은폐하거나 적절한 피해자 보호 조치를 취하지 않았다는 점이 중요한 사항이었다. 군사법원법 개정의 결정적 계기가 된 군내 성폭력 사건도 피해자가 정식 지휘라인을 통해 보고했음에도 불구하고 군사경찰과 군검찰에 이르는 수사기관이 부실 수사로 일관하는 등 재판 이전의 절차에서 문제가 뚜렷하게 드러났다. 이번 군사법원법 개정은 군검찰단 설치를 기존 장성급 장교가 지휘하는 부대 이상에서 국방부 장관과 각 군 참모총장 소속으로 격상하는 데 그쳤다.

175) 국방부 정책브리핑, 2021. 8. 31.

176) 이하 군인권센터, 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터, 천주교인권위원회, 참여연대, 한국성폭력상담소 공동성명, 2021. 8. 24. 등

반면에 평소 군사법원 폐지에 반대하는 쪽에서는 이번 군사법 개정이 ‘지나치게 여론에만 부합하는 입법’이라는 의견도 있다. 최근 일어난 사건과 군의 행태에서 비롯한 국민의 공분에 따라 법률을 개정했지만, 군의 기강 확립과 휴전이라는 특수한 상황에서 전시 효율적인 군사법원 운영은 물론이고 군 고유 기능 수행에서는 과도한 제약이 될 수 있다는 것이다.

#### 다) 공정한 군사법원 운영을 위한 과제

군사법원을 포함한 군 사법제도는 휴전상황이라는 우리나라의 현실, 군이라고 하는 집단의 특수성을 고려해 전투력 제고와 지휘명령 체계의 확립을 위해 별도로 취급되어야 한다는 이유로 일반 형사사법절차와 다른 특성이 인정되어왔다. 그러나, 헌법상 법관에 의한 공정한 재판을 받을 권리는 군인에게도 동일하게 보장되어야 함에도, 그동안 지휘관의 과도한 개입과 부당한 영향력 행사 등 사법권의 자의적 운영과 불투명성으로 인해 군사법 절차에 있어 많은 폐단이 있었다.

이번 군사법원법 개정은 재판과정에서의 군인의 기본권 보호를 위한 노력이라는 측면에서 긍정적이지만, 그동안 발생했던 군사법절차 상 문제들은 군수사기관의 독립성과 전문성 미흡, 부대 내 피해자 보호 미흡에서 비롯되었음에도 이에 대한 대책이 뚜렷하지 않다는 한계가 있다.

한편 평소 군사법원은 유지되게 되었는데, 향후 군사법원의 독립성, 피해자의 공정한 재판을 받을 권리 등을 보호하기 위한 노력이 필요하다. 실제로, 재판의 공정성 담보를 위해 군사재판에 외부인들이 자유롭게 방청할 수 있는 기회가 제공되어야 하지만, 현재의 군사법원 방청제도는 일반인들이 쉽게 정보를 얻을 수 없고, 부대출입허가를 받아야 함은 물론 군사보안 등을 이유로 퇴장 명령을 받는 사례가 알려지는 등 군 사법제도의 접근에 한계가 있어왔다.

또한, 성범죄, 군인 사망 사건 관련 범죄, 입대 전 범죄의 1심 재판권을 민간에서 행사하게 되었는데, 이 세 가지 범죄와 군사 범죄 양쪽에 다 걸쳐 있는 사건의 재판 관할권 문제가 해소될 필요가 있다. 예를 들어 성폭력과 그와 수반된 다른 범죄가 문제되거나, 피해자와 가해자가 성폭력과 상관모욕죄나 명예훼손 등으로 서로를 고소한 경우 인위적

으로 사건을 분리하여 민간법원과 군사법원이 각각 판결한다면 재판의 공정성과 효율성에 큰 문제가 될 수 있다. 그러나, 현재는 이를 상정한 규정이 없기 때문에, 재판 관할권과 관련한 문제는 피할 수 없을 것으로 보인다. 이에 대하여 입법적 대응을 통한 개선이 필요하다.

## 5) 군인권보호관 설치

### 가) 군인권보호관 설치 과정

2014년 육군 제28보병사단 병사가 구타로 사망한 사건(일명 ‘윤일병 사건’)을 계기로 ‘군 인권 개선 및 병영문화혁신 특별위원회’가 구성되고 군내 인권침해 문제 해결을 위한 다양한 방안이 논의되었다. 그 결과 여야 합의로 국가인권위원회 내에 군인권보호관을 설치하는 방안이 마련되었고, 이와 별개로 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」(군인복무기본법)이 제정되었다.

그동안 군대 내 폭력·가혹행위, 성폭력 등 인권침해 행위와 이에 따른 총기 사고, 사망·자살 사건 등이 연이어 발생했다. 또한 그 과정에서 보호받지 못하는 각종 권리의 문제가 지속적으로 논란이 되었고, 군 특유의 폐쇄성으로 군내 권리구제 절차의 한계를 드러 내기도 했다. 군내 인권침해 문제가 심각하게 제기될 때마다 국방부 외부에 두는 군인권 보호관 제도가 필요하다는 제안이 거듭 제기되어 왔다. 그러나 지난 19대, 20대 국회에서 군인권보호관의 설치 법안이 발의되었지만, 군인권보호관의 소속과 권한에 관한 의견차로 법안이 통과되지 못했다.

2021년 연이어 성폭력 피해 부사관이 사망하는 사건이 발생하고, 그 과정에서 피해자들을 보호하기 위한 제도가 제대로 작동하지 않았다는 문제가 강하게 제기되었다. 시민사회단체들은 제도적인 보완책 마련을 위해 독립성 있는 ‘군인권보호관’ 설치가 필요하다는 의견을 여러 차례 밝혔다. 국가인권위원장도 2021년 6월 8일 성명을 통해 피해자 보호와 적극적 외부 통제를 위한 군인권보호관 도입을 촉구했다.<sup>177)</sup>

결국 2021년 말 국회운영위원회 전체 회의와 법제사법위원회 전체 회의를 통해 2022년 1월 4일 「국가인권위원회법」 개정안이 공포되었고, 2022년 7월 1일 시행이 예정되었다. 개정된 국가인권위원회법에 따라 군인권보호관은 국가인권위원회에 두고 대통령이 지명하는 상임위원이 겸직하도록 하며(동법 제16조 제1항, 제50조의2 신설), 방문조사권

177) 국가인권위원장 성명, “군 내 인권침해 지속발생에 대한 우려 표명 및 피해자 보호와 적극적 외부통제 위한 군인권보호관 도입 촉구”, 2021. 6. 8.

(동법 제50조의4 신설), 자료제출권, 사망 사건 시 입회권(동법 제50조의6 신설) 등의 권한이 마련되었다.

다만 시민사회단체들은 이번 국가인권위원회법 개정을 통한 군인권보호관 설치와 관련해 군인권보호관에게 조사와 피해자 구제를 위해 필요한 권한이 부여되지 않았다고 비판했다. 시민사회단체들은 국가인권위원회에도 법안 논의 과정에서 이러한 문제를 적극적으로 반박하지 않고 수용했다는 점에서 문제를 제기했다.

#### 나) 군인권보호관 설치와 관련한 비판

개정된 「국가인권위원회법」이 공포되어 시행을 앞두고 있으나, 그 설치·운영 방안이 군인권보호관의 실효적 활동을 보장하고 있는지에는 문제 제기가 계속되고 있다.<sup>178)</sup> 그중 주된 내용은 국가인권위원회 기존 상임위원(대통령 지명)이 군인권보호관을 겸직하는 것, 불시 부대방문조사권 제한, 국방부 장관의 조사 중단 요구권 부여이므로 이에 관한 논의는 아래와 같다.

첫째, 기존 상임위원이 군인권보호관을 겸직하는 것은 독립성 확보가 어렵고 기존 업무가 산적한 상황에서 추가적으로 업무가 과중되어 실질적 임무 수행이 제한된다는 점이 지적되고 있다. 군이라는 특수하고 폐쇄적인 조직을 상대로 인권침해 사건을 적시에 또한 실효적으로 해결하려면 군 조직에 대한 상당한 이해와 군 관련 사건 경험 등 전문적 역량이 필요하다. 그러나 겸직을 전제로 할 때 기존 상임위원이 군인권보호관 임무 수행에 요구되는 적절한 역량을 상시적으로 보유하고 있을지 우려가 상존한다는 것이다.

둘째, 불시 부대방문조사권을 제한하는 규정은 군인권보호관의 업무 수행에 중대한 지장을 초래할 것이라는 의견이 강하게 제기되고 있다. 개정 법률에서는 ‘긴급을 요하거나 미리 통지를 하면 목적 달성이 어렵다고 인정’ 되는 경우 군인권보호관이 군부대를 불시 방문 조사할 수 있지만, 이 경우에도 국방부 장관에게 통지하도록 하는 절차를 규정하고 있다. 군인권보호관 제도를 적용하는 대부분의 국가에서 군인권보호관의 불시 부대방문 조사권을 인정하고 있고, 군인권보호관의 취지가 군에서 인권침해를 대상으로 한 실질적인

178) 한겨레, “군인권보호관, 타협된 인권”, 2021. 12. 6. 등



조사를 보장하기 위한 것임을 감안할 때 군인권보호관의 존재 의미나 활동의 의의를 축소한다는 것이다.

셋째, 개정된 법률은 국방부 장관에게 ‘국가 안위에 중대한 영향을 주거나 국가비상사태 또는 작전 임무수행에 지장을 주는 등의 사정이 있을 때’ 군인권보호관의 조사 중단을 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이 규정은 군인권보호관의 임무 수행을 근본적으로 제약하는 규정이라는 비판을 받고 있다. ‘작전 임무수행’이라는 요건이 자의적, 포괄적인 개념이어서 지나치게 광의적이며 남발될 경우 군인권보호관의 조사권 자체가 제한될 수밖에 없다는 것이다. 더욱 근본적으로 군과 국방부가 군인권보호관의 조사 대상 기관임에도 피감기관이 조사 중단을 요구할 수 있고 위원회는 그 이유가 소명된 경우 즉시 방문 조사를 중단해야 한다면, 이는 군인권보호관의 조사가 군의 협조 범위 내로 국한될 수밖에 없지 않느냐는 지적이다.

#### 다) 군인권보호관의 출범과 과제

국회 운영위원회는 본회의에 부의한 법률안(대안) 제안 경위에서 이 법의 시행 1년 후 군 인권침해 예방, 군인권 보호와 관련된 국가인권위원회의 사업 시행 현황을 평가해 위원 증원을 검토하자는 내용을 부기한 바 있다. 이는 상임위에서 이루어진 법안 논의 과정에서 해당 법률개정안의 여러 부분에서 국회 내부에서나 병영 사건 관련 당사자가 가족, 인권·시민사회단체가 지속적으로 이의를 제기하고 문제를 지적하면서 국회 차원에서도 재론의 여지가 있음을 인식했기 때문으로 보인다.

국가인권위원회법 개정을 통한 군인권보호관 설치를 둘러싼 논란은 국가인권위원회의 조사·구제 기능의 효과성과도 연관되어 있다. 진정인은 국가인권위원회 진정사건 처리 과정을 적극성과 신속성 측면에서 상대적으로 낮게 평가하고 있다.<sup>179)</sup> 이는 조사관과 상임위원 1인당 많은 사건을 처리하는 상황에서 기인하는 문제로 보인다. 기존 상임위원이 군인권보호관을 겸직하는 경우, 군내 사건 조사의 특성상 이와 같은 문제는 심화될 여지가 있으므로 상임위원을 증원해 군인권보호관을 전담하는 상임위원을 두는 것을 검토할 필요가 있다.

179) 국가인권위원회, “2021년 국가인권위원회 만족도 조사”, 2021. 10.

한편 군인권보호관의 권한에 관한 비판은 실질적으로 군인의 인권 보호 기제를 완성해 나가는 과정으로 이해할 수 있다. 군인권보호관은 국가인권위원회법에 따라 직권조사, 자료제출요구권 등 권한을 부여받고 있으므로, 필요한 경우 이와 같은 권한을 활용할 수 있고, 군인권 보호를 위한 다른 다양한 방법도 생각할 수 있다. 이 제도의 출범을 앞두고 군인권보호관에 거는 국민의 기대를 충족시키기 위해서는 군인권보호관의 여러 권한을 목적에 부합하도록 활용할 수 있도록 실질적인 계획의 수립과 치밀한 노력이 동반되어야 할 것이다.

## Ⅲ. 노동이 보호받는 세상

### 1. 노동법령의 변화와 한계

#### 가. 2021년 인권 상황

우리나라 노동 여건은 그동안 상당한 개선이 이루어져 왔음에도 불구하고 OECD 선진국과 비교해 보면 여전히 열악한 수준이라는 비판을 받아왔다. 비정규직 노동자 문제는 사회적으로 큰 이슈가 되어 왔고, 장시간의 노동시간, 여성 저임금근로자 처우, 산업재해 등 다양한 문제의 대책이 필요한 상황이다.

근로자의 인권을 보장, 신장하기 위해 기업과 조직 단위의 교육을 통한 인식 변화가 필요하지만, 때로는 법·제도적인 변화가 사회 전체의 인식과 관점의 변화를 촉발하기도 한다. 이런 의미에서 2021년 한 해 동안 입법 영역에서는 노동3권을 진전시킬 것으로 기대되어 온 주요 법안이 통과, 시행되었다. 마침내 중대재해처벌법이 제정되었고, 오랜 과제였던 ILO 기본협약의 비준이 이루어지면서 협약 비준을 위한 전제로 노동법령의 개정이 이루어졌다. 직장 내 괴롭힘과 관련한 근로기준법 조항이 개정되기도 했다.

다만 이들 법안은 애초 시민사회의 기대와는 거리가 있었던 것으로 보인다. 입법 운동에 참여했던 많은 시민사회단체는 입법 과정에서 기존의 입법 취지가 반영되지 않았다는 점을 비판하기도 했다. 또한 특수형태근로종사자나 플랫폼종사자의 보호와 관련한 문제, 위험 업무의 외주화와 관련한 문제에서는 뚜렷한 입법적 성과가 없다는 의견도 있었다.

한편 코로나19 감염병 유행 상황이 장기화하면서 수많은 근로자가 일자리를 잃었고, 소득은 감소했다. 재택근무 확산은 많은 노동자의 업무 형태를 변화시켰고, 누군가는

새로운 인권 문제에 직면하기도 했다. 고통은 소규모 사업장의 저임금 노동자와 특수 형태근로종사자나 플랫폼 종사자 같은 불안정한 고용관계에 놓여 있던 노동자에게 더욱 집중된 것으로 보인다. 다음은 노동법령과 관련한 2021년 주요 이슈들을 검토한다.

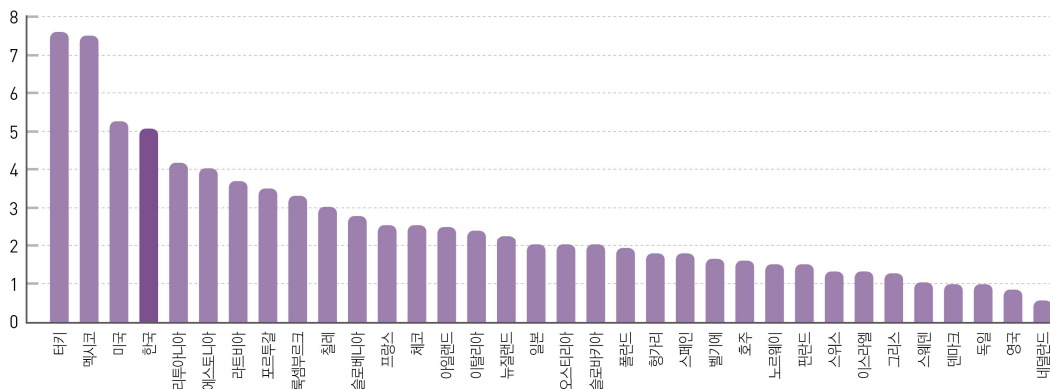
## 나. 주요 주제

### 1) 중대재해처벌법의 제정과 한계

#### 가) 중대재해처벌법의 제정 과정

2020년 기준 국내에서 산업재해로 사망자 사람은 2,062명, 하루 평균 5.6인 것으로 알려져 있고<sup>180)</sup>, 이는 OECD 회원국 중 최고 수준이다. 노동인권단체 등은 중대 재해를 예방하기 위해서는 위험을 제대로 예방하고 관리하지 않은 부분을 강력하게 제재할 수 있는 법안이 필요하다고 주장해 왔다. 2006년 이후 산업재해에 따른 기업의 사회적 책임을 규정한 법안이 발의되고 제정의 필요성이 논의되어 오기도 했다.

그래프 국가별 근로자 10만 명당 치명적 산업재해 사망자 수



주: 1) 기준 시점은 국가마다 차이가 있음. 2016년 그리스, 리투아니아, 미국, 스웨덴, 스페인, 슬로바키아, 에스토니아, 오스트리아, 터키, 헝가리; 2017년 멕시코, 호주; 2018년 이스라엘, 일본, 칠레, 한국; 나머지 국가는 2015년 기준  
출처: ILO, iloostat.ilo.org

한국 사회는 태안화력발전소 청년하청노동자 사망사고, 4·16세월호사건 같은 산업 재해와 시민재해를 겪으면서 안전에 관한 기업의 사회적 책임, 노동자의 안전과 건강이 주된 이슈로 공론화되었다. 국가인권위원회도 2019년 8월 노동자의 생명을 보호하고

180) 국가인권위원장 성명, “「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 시행에 대한 국가인권위원장 성명”, 2022. 1. 26.

안전을 도모하기 위해 산업재해 발생에 대한 엄중한 처벌을 권고한 바 있다.<sup>181)</sup> 2020년 9월 중대재해기업처벌법 입법청원의 동의를 넘었으나, 2020년 말까지 중대재해처벌법이 제정되지 않자 태안화력발전사고 희생자인 김용균 씨의 모친이 단식 농성을 하며 정치권의 관심과 노력을 촉구하기도 했다.

결국 국회 법안 심사 과정에서 많은 이견이 있었지만, 2021년 1월 26일 「중대재해처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘중대재해처벌법’)이 제정되어 1년 뒤인 2022년 1월 27일부터 시행이 예정되었다. 중대재해처벌법은 사업장 등에서 발생한 ‘중대산업재해’, 공중이용 시설 또는 공중교통수단을 운영하거나 위험한 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반해 인명사고가 발생한 ‘중대시민재해’의 경우, 사업주와 경영책임자, 법인 등의 처벌을 주된 내용으로 한다. 또한 민사상 손해액의 최대 5배의 범위에서 징벌적 손해배상의 책임(동법 제15조)도 포함하고 있다.

그러나 중대재해처벌법이 제정된 이후 오래전부터 이와 같은 법안의 제정을 요구했던 시민사회단체들과 법 제정 중단을 요구해 온 경제단체들이 같은 내용을 두고 모두 비판적인 입장을 표명했다. 노동 관련 시민사회단체들은 중대재해처벌법이 50인 미만 사업장에 한해 3년 유예기간을 둔다는 내용과 5인 미만 사업장에는 적용되지 않는다는 내용을 중심으로 실효성을 크게 떨어뜨렸다고 비판했다.<sup>182)</sup> 반면에 경제단체들은 경영책임자의 의무와 범위가 모호하고 실효성이 낮으며 산업발전을 저해한다고 주장했다.<sup>183)</sup>

이에 대해 고용노동부는 중대재해처벌법 해설서를 마련해 배포하는 등 법률에서 요구하는 안전 예방 체계가 안착할 수 있도록 지원할 예정이며, 법 시행 예고에 따라 산업재해 사망사고가 감소하는 등 효과가 이미 나타나고 있다는 견해를 밝힌 바 있다.<sup>184)</sup>

#### 나) 중대재해처벌법에 관한 노동계와 경영계 비판

사업장은 신체적 위험뿐만 아니라 잠재적 위험 요인이 혼재되었으며, 유해·위험으로

181) 국가인권위원회, “간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고”, 2019. 8. 30.

182) KBS, “[집중취재] 20 중대재해처벌법 사각지대 ‘여전’… 법 개정해야”, 2022. 1. 26.

183) 박종흠, 한국경제 기고, “산업 안전, 처벌이 능사 아니다.”, 2021. 8. 29.

184) 고용노동부 언론보도설명자료, 2021. 12. 24.

부터 노동자를 보호하는 것은 노동법상의 의무이자 노동자에게는 보장받아야 할 권리이다. 특히 기업 내 비핵심 업무로 간주되었던 청소, 경비, 시설관리 등에서 시작된 외주화가 건설업, 자동차, 조선 등 제조업과 유통서비스업 등 전 산업 분야로 확산되면서 실제적 위험 요소는 하도급 노동자에게 전가되었다. 이렇듯 하도급 노동을 통해 안전시스템과 설비 통제 능력이 원청업체에 분리되었다는 점은 안전사고의 가능성이 높아지는 요인이 되었다.

최근 중대재해에 따른 사망사고의 특징 중 하나는 사망자가 사내 하도급 노동자일 뿐만 아니라, 저임금의 사회초년생이라는 공통점이 있다. 업무가 외주화되고 여러 차례 하도급 단계를 거치면서 하도급 업체는 숙련공이 아닌 초보적 기술만을 익힌 저임금 노동자를 고용하게 된 것이다. 이는 산업재해 저연령화의 원인으로 지적되었으며, 노동관계법상 보호의 사각지대로 존재했다.

중대재해처벌법은 안전사고와 관련해 원청과 최고관리자의 책임 강화를 특징으로 한다. 기존의 「산업안전보건법」은 경영책임자가 아닌 현장관리자 처벌, 낮은 양형 수준, 입증의 어려움 등으로 법정형과 달리 실제 법원에서 선고하는 형량은 매우 낮은 수준이었다.<sup>185)</sup> 다만 중대재해처벌법을 둘러싸고 이를 비판하는 측의 요지는 다음과 같다.

현행 중대재해처벌법에 따를 때 영세 사업장은 법의 적용 범위에서 제외되거나 적용이 유예되는데 우리나라 산업재해 현실을 고려할 때 법 적용에서 예외를 두거나 미뤄서는 안 된다는 지적이 있다. 고용노동부의 ‘산업재해 발생 현황’<sup>186)</sup>에 따르면 2021년 1~9월 50인 미만 사업장에서 발생한 요양재해자<sup>187)</sup> 수는 총 6만 5,744명으로 전체 요양재해자(9만 789명) 중 72.4%를 차지했다. 사업 규모가 작을수록 사망자 수도 많았는데 50인 미만 사업장의 경우 같은 기간 1,076명이 사망해 전체 사망자(1,635명) 중 65.8%를 차지했다.

한편 현행 중대재해처벌법에 따를 때 2021년 10월 여수시 요트선착장에서 발생한 ‘현장실습생 사망’이나 2022년 1월 광주광역시 동구 학동 철거건물 붕괴사고는 적용 대상이 아니다. 그 외 직업성 질병의 범위가 지나치게 협소하고, 노동시민사회가 요구해 온 핵심 안전조치가 명문화되지 않았으며, 안전보건 관리상 조치를 외부기관에 외주화할

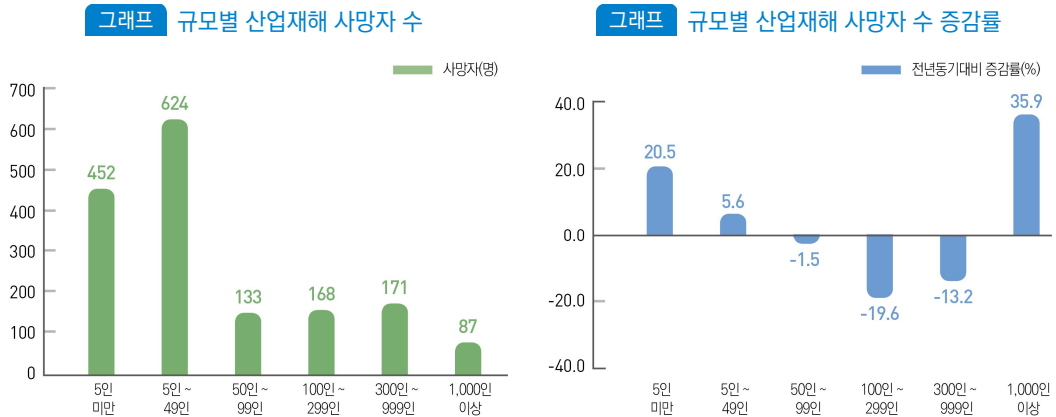
185) 고용노동부 언론보도설명자료, 2021. 12. 17.

186) 고용노동부, “2021년 9월말 산업재해 발생현황”, 2021. 11.

187) 업무상 사고 또는 질병으로 인한 사망·부상자와 질병에 걸린 사람



수 있게 한 규정의 비판도 있다.



주: 1) 2021년 9월 말 기준, 산업재해 사망자 수를 사업장 규모별로 분류하고, 전년 동기 대비 증감율을 도출함.  
출처: 고용노동부, “2021. 9월 말 산업재해 발생 현황”, 2021. 11.

반면 중대재해처벌법이 강도 높은 처벌 수위를 명시하고 있음에도 처벌 대상의 구체적인 범위와 기준을 제시하지 않았다는 비판도 있다. 산업재해는 매우 복합적인 요인으로 발생하기 때문에 형사처벌이 반드시 안전보건 증진을 위한 대책이 될 수는 없으며, 그 대신 사전 안전관리나 사고 예방을 위한 지원 방안이 필요하다는 것이다. 한편 기업에 지나치게 과도한 부담을 지울 경우 인력과 재원이 부족한 중소기업에 타격을 줄 수 있고, 산업발전을 저해할 수 있다는 지적도 있다.

#### 다) 중대재해처벌법의 의의와 개선 필요성

사회권 규약(ICESCR)<sup>188</sup> 제7조는 모든 사람이 ‘안전하고 건강한 근로조건’(b)을 향유할 권리가 있다고 규정하고 있다. 사회권규약위원회가 2016년에 채택한 일반논평 23호(‘공정하고 유리한 근로조건에 대한 권리’)는 사업상 재해와 직업병의 예방은 공정하고 유리한 근로조건에 관한 권리의 근본적인 요소이며, 규약상 다른 권리, 특히 도달 가능한 최고 수준의 신체적·정신적 건강의 권리와 밀접하게 연관되어 있다고 밝히고 있다.

188) 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 ‘사회권 규약’)

중대재해처벌법은 산업재해와 중대시민재해를 겪으며 한국 사회의 다양한 구성원이 고민한 결과이다. 중대재해처벌법은 산업안전보건법과 달리 사업주·경영책임자에게 중대재해 발생의 책임을 묻고, 외주화에 따른 산업재해의 하도급 노동자 집중 문제에 대응해 원청 사업체의 책임과 처벌에 관한 규정을 두었다는 데 의의가 있다. 또한 이 법의 제정이 한국 사회 안전 수준을 한 차원 높이는 전환점이 될 것이라는 기대를 제시하는 시각도 있다.

생명과 안전은 인권의 가장 기본적이고 핵심적인 가치이다. 앞으로 중대재해처벌법이 노동자·시민의 생명과 안전 보호장치로 제대로 작동될 수 있도록 정부와 기업이 더욱더 엄격한 관리 감독과 가능한 모든 조치를 동원해 중대재해 예방에 최선을 다할 필요가 있다. 또한 사고 발생 시 엄중한 법 적용을 통해 실효성을 확보하는 것도 중요하다.

다만 한국 사회 산업현장의 현실을 고려할 때 중대재해처벌법에 따른 사고 예방과 보호의 필요성은 5인 미만과 50인 미만 사업장에서도 매우 절실하다. 중소 규모의 사업 또는 사업장에 대해 법의 적용을 제외하거나 유예한 것은 사업주의 경제적 취약성을 고려한 것으로 보이지만, 국내 산업재해 사망자 수는 규모가 작은 사업장에서 오히려 많이 나타나고, 최근 전체적인 산업재해 사망자 수가 줄어든 추세에도 2021년 9월 기준 50인 미만 사업장의 산업재해 사망자 수는 전년 같은 기간 대비 증가한 것으로 나타났다. 추후 법·제도의 적용에서 예외를 두거나 미루지 않도록 보완이 필요하다.

## 2) ILO 핵심협약 비준과 노동법령 개정의 한계

### 가) ILO 핵심협약의 비준 과정

ILO협약은 노동자의 최소한의 기본 권리를 보장하기 위해 국제노동기구(ILO)에서 정한 국제노동기준이다. 각 회원국은 ILO협약을 자국의 국내적 절차에 따라 비준한다. 협약의 비준은 회원국의 자율이지만, 비준된 협약은 그 국가에 법적 구속력을 갖는다. ILO협약 중에서 ILO에 가입한 각국 정부에 비준을 권고하는 8개 핵심협약(core convention)이 있는데 △결사의 자유 △강제노동 금지 △차별 금지 △아동노동 금지 등 4개 분야에 걸쳐 8개 협약으로 이뤄져 있다.

대한민국은 1991년 12월 9일 152번째 회원국으로 ILO에 가입했고 1996년 비상임 이사국, 2014년에는 정이사국이 되었다. 우리나라는 ILO의 8개 핵심협약 중 4개의 핵심협약을 비준했는데, 1996년 OECD 가입, 2006년 유엔 인권이사회 이사국 선거, 2019년 ILO 총회 등을 계기로 국제사회에 핵심협약의 추가 비준을 여러 차례 약속해 왔다.<sup>189)</sup>

그러나 4개의 핵심협약(강제노동 금지에 관한 29호, 105호, 결사의 자유와 단결권 보호에 관한 87호, 98호)은 노동계와 경영계의 의견이 일치하지 않고, 국내 현실과 맞지 않는다는 이유로 비준이 미뤄져 왔다. 그에 따라 우리나라는 국제사회에서 경제 규모에 비해 노동 기준이 후진적이라는 비판을 받았을 뿐만 아니라, ILO와 OECD 등 국제기구로부터 지속적으로 비준 압력을 받아왔다.<sup>190)</sup>

국가인권위원회는 2018년 12월 10일 고용노동부 장관에게 ILO 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호 협약」과 제98호 「단결권 및 단체교섭 협약」 가입을 권고한 바 있다.<sup>191)</sup> 또한 최근 국제무역질서가 선진국을 중심으로 자유무역협정(FTA) 등을 통해 높은 수준의 노동, 환경 조항을 요구하는 등으로 변화하고, 유럽연합이 우리나라가 ILO 핵심협약을 비준하지 않고 있다는 이유로 한·EU FTA 분쟁 해결 절차를 개시하기도 했다.

이런 상황에서 정부는 ILO 핵심협약 비준과 관련 법 개정을 국정과제로 선정·추진했고,

189) 고용노동부 홍보자료, “씩 보면 싹 알 수 있는 ILO 핵심협약”, 2020. 10. 13.

190) ILO 187개 회원국 중 약 76%가 8개 협약을 모두 비준했고, 85%가 7개 또는 8개 협약을 비준한 상황이다.

191) 국가인권위원회 2018. 12. 10. 결정, “ILO 결사의 자유 관련 제87호, 제98호 협약 가입 권고”

2021년 2월 26일 ILO 핵심협약 제29호, 제87호, 제98호의 비준 동의안이 국회에서 통과되었다. 비준 동의안은 2021년 1월 5일 공포되었고, 정부는 2021년 4월 20일 협약 비준서를 ILO에 기탁했다. 이에 1년 후인 2022년 4월 20일 비준한 협약이 발효된다. 단, 정부는 강제노동철폐협약 제105호에 대해서는 국내법상 정치적 견해 표명과 쟁의 행위 참가 등에 징역형을 두는 경우가 있어(국가보안법 등), 우리나라 형벌체제와 분단국가 상황 등을 고려해 향후 비준 여건이 성숙하면 재추진하기로 한다고 밝혔다.

#### 나) 협약 비준을 위한 국내 법령의 개정

ILO 핵심협약은 회원국이 수행해야 할 가장 기본적인 의무 사항을 규정한 규범이다. ILO 핵심협약이 발효되면 그 내용은 국내법과 동일한 효력을 갖게 된다. 정부는 ILO 기준에 위배되는 법을 우선 개정해 불필요한 혼란을 제거하고자 했고, 「노동조합 및 노동관계조정법」(노동조합법), 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(공무원노조법), 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(교원노조법)을 개정했다.

개정된 법안에 따라 해고자와 실업자의 기업별 노조 가입을 허용하는 등 노조의 단결권이 강화되었다. 또한 공무원의 노동조합 가입 범위인 6급 이하 제한 직급 기준을 삭제하고, 교육공무원(교원 제외)과 소방관 등 공무원의 노조 가입 대상 범위가 확대되었다. 전국 교직원노동조합이 해직자 9명을 조합원에 포함했다는 이유로 ‘노조 아님’ 통보를 받게 했던 근거조항(노동조합법 시행령 제9조 제2항)도 대법원 무효 판결 끝에 결국 삭제되었다.

다만 이번 ILO 핵심협약 비준과 이를 위한 노동관계법 개정을 두고 노동계와 경영계 모두 비판적인 견해를 발표한 바 있다. 노동계는 노동관계법 개정이 여전히 국제노동기준에 미치지 못하고, 협약 비준과 무관한 경영계의 입장이 일부 반영된 ‘역행 입법’이 포함되어 있다고 비판했다.

이에 따르면 개정된 법령에 의거하더라도, 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우 노동조합으로 보지 않는다는 조항(노동조합법 제2조 제4호 라목)이 남아 있어 해석에 따라 택배기사, 방문판매원, 방과후학교 강사, 화물차주 등 특수형태근로종사자의 노동 3권이 제한될 여지가 있다. 또한 여전히 공무원의 직무에 의한 조합 가입 제한, 법령과 예산에 관한 사항의 단체교섭 제한, 쟁의권 금지를 유지하고 있는 점이 ILO 기준에 부합하는지 논의가 필요하다는 것이다.

한편 경영계는 같은 내용에 한국의 특성이 반영되지 않았고 노동계 일방에 지나치게 유리한 내용이라며 비판하는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>192)</sup> 이에 따르면 사업장 내 주요 시설 점거를 금지하거나, 파업 때 대체근로를 허용해 달라는 경영계 요청이 받아들여지지 않아 노조의 힘이 지나치게 강화되었다고 주장한다. 우리나라 노동운동은 투쟁적이고 비타협적인 성향이 강하므로 산업 현장의 혼란이 예상되며, 투자는 위축될 수밖에 없다고 한다.

#### 다) 비준의 의의와 앞으로의 과제

세계인권선언 제23조를 비롯해 자유권 규약(ICCPR) 제22조, 사회권 규약(ICESCR) 제8조는 모든 사람의 결사의 자유와 단결권을 명시하고 있다. 결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약의 비준은 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 온전한 보장을 의미한다. 이는 우리나라 헌법 제33조 제1항의 내용과 다르지 않다. 우리나라가 결사의 자유에 관한 ILO 핵심협약을 비준함으로써 우리 헌법에서 보장하는 헌법적 가치를 수호하고, 국제인권기준에 부합하는 노동환경을 마련하고자 하는 점에서 의의가 있다.

앞서 노동조합법 등 개정은 ILO 핵심협약 비준을 위한 선결과제로, 핵심협약에 부합하지 않아 그 시급한 해결이 요청된다고 평가되었던 사항을 중심으로 개정된 입법정책의 산물이라 할 수 있다. 그러나 그간 노·사·학계 등에서 제기되어 왔던 ‘근로자·사용자 개념의 확대, 교섭·쟁의 대상의 확대, 교섭창구단일화제도의 근본적 개선, 산별교섭 활성화, 쟁의행위 형사처벌 폐지’ 등 다양한 쟁점을 해결하기에 충분한 개정으로 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 개정된 노동조합법 등은 국제노동기준에 좀더 부합하는 방향으로 진행된 국내법 정비와 노동기본권 증진 측면에서 긍정적이라고 평가할 수 있다.

다만 여전히 공무원의 직무에 따른 조합 가입 제한, 법령과 예산에 관한 사항의 단체교섭 제한, 쟁의권 금지는 유지하고 있다. 또한 ‘정치적 표현의 제재’로서 강제노동을 금지하도록 규정한 강제노동철폐협약(제105호)은 형법, 국가보안법 등 국내 형벌체계와 맞지 않는다는 이유로 비준 대상에서 제외되었는데 향후 제105호 협약을 비롯한 그 밖의 협약 비준을 위한 노력이 필요하다.

192) 아시아경제, “경총 ‘ILO핵심협약 비준동의안 의결, 경영계 크게 우려’”, 2021. 2. 20.

### 3) 플랫폼 종사자와 법적 사각지대

#### 가) 플랫폼 종사자의 증가와 법적 사각지대

4차 산업혁명과 디지털 기술 발전은 스마트폰 앱을 통한 플랫폼 노동<sup>193)</sup> 거래를 가능하게 했다. 또한 코로나19 여파로 나타난 비대면·비접촉 등 일상생활의 변화는 배달·택배 등 연결 산업을 양적으로 증가시키고, 실업과 휴업의 장기화는 노동 인력을 플랫폼 영역으로 이동시켰다. 고용노동부와 한국고용정보원 조사 결과<sup>194)</sup>에 따르면 2021년 기준 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼 종사자는 15~69세 취업자 중 8.5%에 해당하는 220만 명에 달했다.

노동의 변화와 플랫폼 노동의 확산에도 불구하고, 이들은 기존 노동관계법에 의해 보호받지 못하는 사각지대에 놓여 있다. 플랫폼 종사자의 상당수가 서비스 이용자의 보수 미지급이나 추가 무보수 노동, 폭언·폭행 등의 일을 경험하고 있다. 산업재해 시 자비치료나 업무상 손실의 자비 배상 경험은 대리운전, 퀵서비스, 음식배달, 화물운송 같은 운송 노동에서 많이 발생한다. 그럼에도 이와 같은 일을 당했을 때 플랫폼 기업에서 조정, 해결하는 절차를 이용하기는 어렵다는 지적이 있다.<sup>195)</sup>

**통계표** 플랫폼 종사자가 노동을 하면서 경험한 어려움의 유형과 중재·조정 경험

어려움 유형	경험 있음(%)	
	경험 있음(%)	중재·조정 경험*(%)
수행한 일의 보수를 받지 못함	22.0	41.7
계약 이외 업무 배당	15.2	45.9
사전 협의 없는 수당·보수 삭감	16.0	45.4
앱·웹 이용 일시 정지 또는 차단	15.2	48.8
계약·등록 강제 해지	8.2	65.8

193) '플랫폼 노동'이란 앱, SNS 등 디지털 플랫폼을 기반으로 일감을 구하고 노무 제공이 이루어지는 노동을 일컫는 용어로서, 디자인·번역 등 대면 접촉 없이 온라인상에서만 이루어지는 '웹 기반' 플랫폼 노동과 음식배달·대리운전 등 호출(주문)에 따라 고객과 대면으로 일정 지역 내에서 이루어지는 '지역 기반' 플랫폼 노동 등이 있다.

194) 고용노동부·한국고용정보원, "2021년 플랫폼 종사자 규모와 근무실태", 2021. 11.

195) 국가인권위원회, "플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사", 2019. 11.

어려움 유형	경험 있음(%)	
		중재·조정 경험*(%)
폭언 등 모욕적 언행	12.8	42.3
성희롱·성추행	5.9	61.6
비용·손해 부당 부담	18.1	50.8

주: 1) 어려움이 있다고 답한 인원[100] 중 중재·조정 경험이 있는 인원 비율  
출처: 고용노동부·한국고용정보원, “2021년 플랫폼 종사자 규모와 근무실태”, 2021. 11.

문제의 원인은 플랫폼 앱을 통해 일거리를 알선받아 고객에게 서비스를 제공하는 배달, 대리운전, 택시, 웹툰작가 등을 개인사업자로 볼 것인지, 노동자로 볼 것인지에 대한 혼선이다. 새롭게 등장한 플랫폼 노동은 플랫폼 참여나 탈퇴가 일견 자유로워 보인다는 점, 노무 제공 과정에서 사용자에게 직접적인 지시·감독을 받지 않는다는 점에서 전통적인 노동 관념에 부합하지 않는 새로운 고용형태로 여겨진다. 그러나 일부 플랫폼 기업의 시장 영향력이 개인에 비해 상대적으로 커지고, 서비스 품질을 이유로 플랫폼 기업이 플랫폼 종사자에게 요구사항을 지시하는 상황이 발생하면서 플랫폼 종사자의 법적 지위를 일률적으로 단정하기는 어려워졌다.

전국대리운전노조는 2020년 8월 K사에 단체교섭을 요구했다. K사가 출시한 앱은 전국 대리기사 중 91.7%가 사용하는 콜택시 및 대중교통 서비스 앱이다. 그러나 K사는 대리운전 중계 플랫폼을 운영하는 업체로서 단체협약을 체결할 수 있는 지위에 있는지 불분명하다며 이를 거부했다. 양측의 상이한 입장은 법적 쟁송으로 이어지다가 결국 2021년 10월 K사가 입장을 바꿔 교섭이 이루어지게 되었다. 이와 같은 사례는 플랫폼 종사자가 집단적 근로관계에서 근로자성을 인정받기가 쉽지 않음을 보여준다.

#### 나) 플랫폼 종사자 보호를 위한 입법 노력

플랫폼 종사자는 외양상 개인사업자 형식을 취하고 있으나 독립 사업자로서 실질적 지위는 거의 갖고 있지 않은 경우가 많다. 또한 플랫폼 종사자 실태조사 대부분은 공통적으로 플랫폼 종사자가 계약 상대와 대등하게 거래하는 것이 현실적으로 어렵다는 점을 보여준다. 다만 플랫폼 종사자의 법적 보호가 필요하지만, 법적 보호 방식에서는 견해차가 있다.



하나는 기존 노동법의 근로자 개념을 확대하거나 넓게 해석해 플랫폼 종사자를 포함해야 한다는 것이며, 다른 하나는 기존 노동법 적용이 바람직하겠으나 개별법으로라도 플랫폼 종사자를 보호할 필요성이 있다는 것이다. 플랫폼 종사자가 등장한 이후 오랜 기간 지난한 논의의 중심엔 기존 노동법의 적용 확대 여부에 관한 찬반 논쟁이 있었다.

2021년에는 플랫폼 종사자를 보호하기 위해 근로기준법 개정안이 발의되고, 고용보험법이 일부 개정되기도 했다. 특히 경제사회노동위원회를 비롯해 일자리위원회는 2019년부터 플랫폼 종사자 보호 방안 마련을 위해 노사와 정부, 학계, 시민사회단체 등이 참여하는 사회적 대화를 진행해 왔다. 정부는 2020년 12월 21일 ‘플랫폼 종사자 보호 대책’을 발표하고, 후속 조치로 2021년 3월 18일 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률 제정안」(의안번호 제8908호, 장철민의원 대표발의, 이하 ‘플랫폼 종사자 보호법’)을 발의했는데, 이 법률안 관련 논의가 활발하게 이뤄졌다.

법률안은 근로자와 개인사업자가 아닌 플랫폼 종사자라는 제3의 범주를 설정해 이들에게 노동법보다 낮은 수준의 보호를 제공하자는 것을 핵심 내용으로 한다. 플랫폼 종사자가 근로자인 경우에는 노동 관련 법률을 우선 적용하도록 규정하고 있긴 하지만, 이와 같은 규정 방식은 근로자성 판단 절차를 통한 ‘근로자’란 확인이 없는 한 이 법률안을 적용하도록 한 것이다. 그러나 위 법률안을 포함한 플랫폼 종사자 보호를 위한 개별법 제정에서는 각 정당과 노동계, 경영계 등이 입장을 달리했고, 2021년 말 기준 위 법안은 실제 제정으로 이어지지는 않았다.

#### 다) 근로자로서 보호 필요성

ILO의 「2021년 세계 고용과 사회전망에 관한 동향」은 플랫폼 노동이 현대사회의 주요 일자리임을 인정하고 종사자 처우 개선과 노동 안정성을 담보할 규제가 필요함을 지적한다. 또한 ILO의 「노동의 미래를 위한 ILO 100주년 선언」(2019)은 일하는 모든 사람이 ①노동 기본권 ②법률 또는 단체협약에 따른 적정 최저임금 ③최장 노동시간 제한 ④노동안전과 보건 등에 관한 적절한 보호를 받아야 하며, 특히 결사의 자유는 고용관계의 존재와 상관 없이 보장되어야 한다고 밝힌 바 있다.

국제기구(ILO, EU, OECD)를 비롯해 외국의 입법례나 각국 정부의 대응 방안은 플랫폼

종사자만을 대상으로 하는 제3영역을 설정해 별도 입법을 통한 방식이 아니라 기존 노동법 체계 내로 포함해 보호하는 방식을 채택하는 흐름을 보인다. 특히 독일과 미국의 경우 플랫폼 종사자의 노동법적 지위 확인을 보다 용이하게 할 수 있도록 기업에 입증책임을 부담시키는 방식을 제도화하고 있기도 하다.

기술 발전과 사회변화, 노동의 변화에 따라 노동관계법의 적용 대상인 근로자와 사용자 개념의 확대, 근로자 판단 지표의 완화 등 노동법을 통한 근로자 보호에 근본적 변화가 필요한 상황이다. 노동법의 적용을 받는 근로자가 되기 위해 필요한 것은 '종속성'이며, 이는 근로자가 임금을 목적으로 사용자의 업무지휘 명령하에 종속적인 관계에서 근로를 제공했는지 여부에 있다. 이러한 관점에서 플랫폼 노동에 종사하는 노동자 중 상당수가 근로자성이 인정될 수 있을 것으로 보인다.

이번에 발의된 법률안은 플랫폼 종사자가 실질적으로는 근로자임에도 외형상 개인 사업자인 경우 '근로자 아닌 자'로 잘못 분류하게 될 위험성이 있다. 이 경우 플랫폼 종사자는 노동관계법에 따른 보호를 받지 못하고, 기업은 노동관계법상 사용자 책임을 회피할 수 있게 된다. 플랫폼 노동 유형 중 노동관계법 체계 내로 포함될 수 있는 플랫폼 종사자는 노동관계법을 통한 보호를 기본원칙으로 하는 것이 필요하다.

또한 플랫폼의 광범위한 이용 추세에 따른 노동시장의 변화에 부응해 플랫폼 종사자의 보호와 지원을 위한 특별한 고려가 필요하다. 플랫폼 종사자의 권익 보호를 위해 플랫폼 이용 사업자와 플랫폼 운영자의 연대책임을 규정하거나, 플랫폼 종사자의 집단적 권리를 규정함으로써 사회적 교섭을 통해 해당 업종에서 최저한의 노동 기준을 설정하고, 플랫폼 종사자의 노동조건 개선에 기여하도록 하는 것이 바람직하다.

#### 4) 위협의 외주화와 계속되는 하도급 노동자들의 산업재해 사건

##### 가) 계속되는 하도급 노동자 사망사고

2016년 구의역 스크린도어 정비 하도급 노동자 사망사고, 2018년 태안화력발전소 하도급 노동자 사망사고는 위협 업무의 외주화에 관한 광범위한 사회적 관심을 불러왔다. 이들 사망사고는 2020년 산업안전보건법의 전면 개정과 2021년 중대재해처벌법의 제정으로 이어지는 계기가 되었지만, 하도급 노동자의 근무환경은 여전히 위협에 노출되어 있다.

또한 최근 중대재해에 따른 사망사고의 특징 중 한 가지는 사망자가 사내 하도급 노동자일 뿐만 아니라 공통적으로 저임금의 사회초년생이라는 점이다. 업무가 수차례 하도급 단계를 거치면서 비용 절감 압력은 높아지고, 이에 따라 하도급업체는 숙련공이 아닌 초보적 기술만 익힌 저임금 노동자를 고용하게 되었다. 이는 산업재해 저연령화의 원인으로 지적되고 있다.

2021년 4월 22일 경기 평택항에서 23세 하도급 노동자 L씨가 청소작업 중 컨테이너 날개에 깔려 숨진 사고가 발생했다. 고용노동부 조사 결과에 따르면<sup>196)</sup>, 이날 사고 발생은 ①사고 컨테이너의 전도방지조치(고정핀 장착 등)가 이루어지지 않았던 점 ②중량물 취급 작업을 여러 명이 진행할 때 사고가 발생하지 않도록 적절한 신호 또는 안내가 있어야 했으나 그렇지 않았던 점 ③지게차의 활용이 부적절했던 점 등이 복합적으로 작용했기 때문인 것으로 추정된다. 또한 원청업체인 A사는 해당 작업의 작업계획서를 작성하지 않았고, 재해자에게 보호구도 지급하지 않았던 것으로 확인됐다.

고용노동부는 사고 수사와 함께 A사 전반을 대상으로 산업안전보건감독을 병행했고, 법 위반사항 17건을 적발하고 과태료 1,930만 원을 부과했다. 이 사고로 법원은 원청업체 지사장에게 업무상 과실치사를 인정하고 징역 1년과 집행유예 2년을 선고했으며, 원청 법인에도 산업안전보건법 위반을 인정하고 벌금 2,000만 원을 선고했다.

2021년 11월에는 한국전력공사의 하도급 노동자 K씨가 오피스텔에 전기를 공급하기 위해 혼자 전신주에 올라가 COS(회로차단 전환 스위치) 투입·개방 작업을 하던 중 감전

196) 고용노동부 브리핑 및 보도참고자료, 2021. 6. 7.

사고를 당해 투병 생활 끝에 사망하는 사고가 발생했다. 언론은 이 사고를 보도하면서 사고 당일 업주의 사정으로 안전장비 배치가 불가능하다는 것을 알고도 K씨를 업무에 투입했고, 사고가 난 장소도 K씨가 담당하던 구역이 아니었다고 전했다. 또한 한국전력이 이 같은 사실을 알면서도 방치해 왔다고 비판했다. 한국전력은 2022년 1월 위와 같은 언론보도에 안전관리가 부족했음을 인정하고 공식 사과했다.

#### 나) '위험의 외주화'와 법제적 노력

이른바 '위험의 외주화'란 기업이 유해하거나 위험한 업무를 법과 제도의 사각지대에 있는 하도급업체 노동자 등 외부에 넘기는 현상을 말한다. 통상적으로 외주화 대상 업무는 원청업체 소속 노동자가 기피하는 위험작업이거나 노동 여건이 열악한 작업일 가능성이 높다. 또한 업무상 잠재적 또는 실제적 위험요소는 하도급 노동자가 감지하지만, 안전 시스템과 설비 통제능력은 원청업체에 있을 때 안전사고 등이 발생할 가능성이 높아지게 된다.

예를 들어 발전기 운용·정비 작업처럼 같은 사업장에서 원청업체 업무와 혼재되어 유기적 연결 관계에 있는 사내하도급의 경우, 원청업체의 협력과 정보 공유가 매우 중요하다. 그러나 원청업체가 하도급업체에 직접적으로 업무를 지시할 경우 위장도급 내지 불법 파견 문제가 발생할 수 있어 이에 유의하다가 의사소통이 원활하게 이루어지지 않을 가능성이 있다. 이 경우 위험 상황이 예상되어도 즉시 대처하기 어려워 결국 하도급 노동자 부상, 사망 등 실제 재해로 이어지기도 한다.

위험의 외주화로 발생하는 문제점과 사고를 방지하기 위한 법·제도적 노력은 지속적으로 있었다. 2018년 12월 태안 화력발전소 사망사고 이후 산업안전보건법이 전부개정되어 2020년 1월 16일부터 시행되었다. 위험의 외주화 방지를 위해 발주자·도급인도 산업재해 예방을 위한 책임 주체로 인정한 점에서 긍정적으로 평가할 수 있지만, 문제의 근본적 개선에는 한계가 많다는 지적이 있다.<sup>197)</sup> 노동자의 안전을 위협하는 작업 일부는 하도급 금지 작업으로 지정했지만, 화학적 요인에 한정해 한국의 산업재해 현실을 충분히 반영하지 못했다는 것이 비판의 요지이다.

197) 박세민 금속노조 노동안전보건실장, 프레스이안, 2019, “28년 만에 개정된 산안법, 이것이 문제다”, 2019. 11. 21.

한편 2022년 시행을 앞둔 중대재해처벌법은 위험의 외주화로 중대재해가 발생했을 때 원청업체 책임자의 의무를 규정했다는 데 의의가 있다. 이는 원청기업의 이윤 극대화 과정에서 하도급 노동자의 안전을 보호하지 않는 유인 체계를 조정한 것으로 이해할 수 있다. 다만 중대재해처벌법이 5인 미만의 사업장에는 적용되지 않을 뿐만 아니라 50인 미만 사업장에도 적용이 3년간 유예된 점에는 비판이 있다.

#### 다) 외주화 구조의 변화 필요성

하도급 노동자가 원청업체 노동자에 비해 더 많은 산업재해 위험에 노출되어 있다는 사실은 세계 여러 곳에서 공통적으로 관찰되는 현상이다. 이는 업무의 외주화가 본질적으로 기업의 비용 절감을 위한 것으로, 그 과정에서 하도급 노동자의 안전을 보호하는 예방 노력과 장치가 ‘비용’ 문제로 과소화되는 구조적인 문제가 있기 때문이다. 일하는 사람은 안전이 확보된 환경에서 노무를 제공해야 하고, 노동자의 생명과 안전을 희생해 이윤이 추구되지 않도록 그 구조를 재편성할 필요가 있다.

국제사회에서는 고용 형태의 다양화로 보호받지 못하는 노동자를 보호하기 위해 1997년 ILO 총회에서 도급 노동(contract work) 관련 논의가 시작되었고, 2000년에는 「보호가 필요한 노동자에 관한 전문가 회의의 공동성명」을 통해 “전 세계적으로 노동의 성격이 급격히 변화함에 따라 노동자 보호와 고용 관계를 규정한 법이 노동자를 보호하는 데 충분하지 못하다는 사실에 주목하고, 각국의 노·사·정이 투명한 방식으로 적절한 검토 과정을 거쳐 노동자를 보호할 수 있는 방안으로 법과 정책을 마련해야 한다”라고 지적한 바 있다.

이후 10여 년간 논의를 거쳐 2006년 ILO 총회는 「고용관계에 관한 권고」를 채택해 “고용 형태의 다양화에 따라 보호가 필요함에도 불구하고 노동법 적용 범위 밖에 놓여 있어 보호를 받지 못하는 노동자가 증대하고, 사용자로서 법적 책임을 회피할 의도를 갖고 외양상 민법·상법 계약을 통해 고용 관계를 은폐하는 이른바 ‘위장된 고용 관계(disguised employment relationship)’ 문제를 해소하기 위한 법적 절차와 조치를 마련할 것”을 권고했다.

ILO 결사의 자유위원회는 한국 정부에 사내 하도급 노동자의 노동조합 설립을 이유로 원청업체의 도급계약 해지 등 반노동조합적 차별행위의 재발 방지를 위한 모든 조치를

취할 것(Report No.350, 2008), 원청업체가 노동조합의 권리 행사를 회피하기 위해 사내 하도급을 지속적으로 활용한다는 점에 우려를 표하며 한국 정부는 단결권과 단체교섭권 보호 강화를 위한 조치를 취할 것(Report No.363, 2012), 사내 하도급 노동자에게 노조 탈퇴 압력, 노조 가입을 이유로 해고, 단체교섭 회피 등 노동기본권 침해 사안과 관련해 도급계약 자체가 사내 하도급 노동자들이 단결권과 단체교섭권을 행사하는 데 장애가 되고 있음을 지적하고, 소속이나 고용형태와 상관없이 모든 노동자의 단결권과 단체교섭권 보장을 위한 적절한 법·제도적 조치를 마련할 것(Report No.381, 2017)을 권고한 바 있다.

하도급 노동자에게 빈발하는 산업재해는 단순히 노동자의 주의 부족이 아니라 하도급 노동자가 위험 업무를 혼자 수행하게 만드는 고용구조, 하도급업체의 임금 착복, 산업재해 위험을 예방하고 해결할 권한이 하도급 노동자에게 없는 구조 등에 원인이 있다.

생명·안전과 관련한 업무는 속성상 상시적·지속적인 경우가 많고, 업무가 전면 중단될 경우 국민의 생명·건강·신체의 안전과 일상생활을 위태롭게 하는 특성이 있으며, 사고 발생 시 노동자의 건강과 안전에 위험을 초래하는 경우가 많다. 따라서 생명·안전과 관련한 업무를 구체적으로 정해 이 업무는 고용이 안정된 노동자가 담당하도록 할 필요가 있다. 생명·안전과 관련한 업무는 외주화를 제한하고 직접 고용원칙을 적용할 필요가 있고, 안전과 관련한 원청업체의 책임은 확대되어야 한다. 개정된 산업안전보건법과 중대재해 처벌법은 나름의 의의가 있지만, 법령이 있음에도 불구하고 발생할 수 있는 사각지대를 최소화해야 하고, 법령이 잘 정착할 수 있도록 최선을 다하는 노력이 필요하다.



## 2. 사업장 내 인권침해

### 가. 2021년 인권 상황

일반적으로 취약 노동자 계층일수록 노동인권이 보호되지 못하는 것으로 알려져 있다. 정규직에 비해 비정규직이 고용불안, 낮은 처우, 낮은 임금에 처해 있고 남성 근로자에 비해 여성 근로자가 낮은 임금에 처해 있다. 연령별로는 청소년, 청년, 고령자가 중장년층보다 열악한 근로조건에서 근무하고 있으며 장애인, 이주민 근로자도 열악한 대우를 받고 있다.

기업 내에서 개별 근로자는 노동권 침해와 부당한 노동행위를 당해도 사용자에게 이의를 제기하거나 개선을 요구하기 어렵다. 이에 사업장 내에서 발생하는 문제는 사업장과 근로자 사이에서 해결해야 하는 문제를 넘어 사회적인 문제가 되기도 한다. ILO가 1919년 결사의 자유 원칙을 ILO 헌장에 규정한 이후 노동인권과 관련한 다양한 기준이 ILO 협정(conventions)으로 수립되어 오기도 했다.

사업장 내 안전불감증으로 발생하는 위험성, 장시간 노동 문제, 직장 내 괴롭힘 문제, 사업장 전자적 노동 감시 등의 문제는 위와 같은 맥락에서 사회적으로 논의될 것을 요구하는 주제로 보인다.

이들 문제는 2021년 촉발된 문제가 아니라 꾸준히 논의되어 왔던 주제이다. 그러나 코로나19 여파로 나타난 근로환경의 변화, 중대재해처벌법의 제정 같은 중대한 사회적 변화에 따라 새로운 특징을 나타내고 있는 것으로 보인다. 다음은 세부 주제를 검토한다.



## 나. 주요 주제

### 1) 산업현장 안전불감증

#### 가) 산업 현장에서 연이은 사고와 사망자 발생

2021년 6월 17일 오전 5시 36분 경기도 이천시에 소재한 C사 물류센터에서 화재가 발생했다. 화재 발생 직후 근무 중이던 직원 248명 모두 대피했지만, 화재를 진압하기 위해 투입된 소방관 K소방경이 순직했다. 불은 약 129시간이 지나 완전히 꺼졌지만 건물 안에 있던 1,620만 개(부피 5만 3,000여m<sup>3</sup>)에 달하는 적재물도 잿더미로 변했다. 인근 주민들은 다량의 연기, 분진으로 겪게 된 고통을 호소했고, 6월 19~20일에는 화재 진압을 위한 소화수 성분의 영향으로 물고기 약 1,800마리가 폐사했다. 이천시 전역에서는 1,200건이 넘는 간접 피해 신고가 접수되었던 것으로 알려졌다.

2021년 6월 9일 16시 23분경 광주광역시 동구 학동에서 학동4구역 재개발을 위해 철거하던 H빌딩이 붕괴하면서 시내버스를 덮친 사고가 발생했다. 작업자들은 붕괴 조짐을 알고 미리 대피했지만, 이 사고로 사망 9명, 부상 7명에 달하는 인명피해가 발생했다. 피해자는 모두 버스 탑승객이었다. 버스가 정류장에 정차한 상황에서 건물이 무너지는 사고가 발생한 것으로 버스 운전기사의 책임은 없었으나, 중상을 입고 구조된 버스 운전기사는 사상자 소식을 접한 뒤 승객을 구조하지 못했다는 자책감으로 크게 상심해 정신적 고통을 받고 있다고 알려지기도 했다.

두 사고는 비슷한 시기에 발생해 국민적 관심이 집중됐고, 정부는 철저한 사고 원인 조사와 책임 소재를 규명하겠다고 하며 조사를 진행했다. 두 사고와 관련된 업체들은 사고 현장을 찾으며 대국민 사과를 하거나, 신속한 보상처리와 향후 대책을 발표했다. 그러나 사고 발생 직후 내부자나 인근 주민의 언론 인터뷰가 알려지면서 두 업체는 사고 책임과 관련해 큰 비판에 직면했다.

정부는 두 사고와 관련해 재발 방지를 위해 2021년 8월 10일 ‘해체공사 안전강화방안’과 ‘건설공사 불법하도급 차단 방안’, 같은 달 19일 ‘물류센터 화재안전 종합대책’을 마련했다고 밝혔다. 또한 사고에 책임이 있는 관련자를 대상으로 수사가 진행 중인 것으로

알려졌다. 두 사고 모두 예방과 초기 대응 과정에서 불거진 문제점이 알려지면서, 산업 현장에서 ‘안전불감증’을 보여주는 사례로 크게 비판을 받았다.

#### 나) 두 사고의 원인과 ‘안전불감증’

‘안전불감증(安全不感症)’은 위험에 둔감해지거나 익숙해져서 위험하다는 생각이나 의식을 못하는 것을 말한다. 앞선 두 사고는 모두 산업현장에서 안전불감증으로 일어난 문제이면서 제3자인 소방관과 일반 시민의 안전을 위협한 사례라는 공통점이 있다.

물류센터 화재 사고와 관련해 언론은 C사가 물류센터 내부에 휴대전화 반입을 금지한 탓에 “신고 시간인 오전 5시 36분보다 10분 먼저 불꽃을 봤지만, 휴대전화가 없어서 관리 직원에게 먼저 알리느라, 신고가 늦어졌다”라는 내부 증언, “건물 내에 있던 한 C사 직원이 소방서에 신고하기에 앞서 화재가 났다는 사실을 관리자에게 알리고 대피 방송도 요청했지만 목살당했다”라는 내부 직원의 인터뷰 내용을 보도하기도 했다.

경기남부경찰청은 화재 규모가 커진 이유가 불이 난 직후 연기를 감지하고 작동했던 비상벨이 6차례나 정지된 사실이 있다고 밝혔다. 그 때문에 일부 스프링클러 작동이 10분 이상 지연됐고, 초기 진화에 실패한 불은 건물 전체로 번져 피해를 키웠다고 경찰은 보고 있다.

빌딩 붕괴 사고와 관련해서도 광주경찰청 수사본부는 7월 28일 사고 원인이 무리한 불법 철거였다고 밝혔다. 철거를 위해 쌓은 성토물(흙)의 붕괴, 건물 1층 바닥(슬래브) 붕괴 등이 사고를 유발한 구체적인 원인으로 특정됐다. 또한 최초 원청업체에서 50억 원 상당으로 수주한 공사가 하도급과 재하도급을 거치며 4분의 1가량으로 줄어들었는데, 이에 따라 무리하게 철거하려 한 것이라는 문제도 제기되었다.

공사 관계자들은 이상 조짐을 느끼고 모두 대피했으면서도 주변 사람들에게 위험을 알리는 등의 조치를 취하지 않은 점, 사고 발생 전 주변 상인과 주민들이 안전조치가 미흡하다는 민원을 제기했지만 개선되지 않았다는 점에서 비판을 받기도 했다.

#### 다) 재발 방지를 위한 과제

산업현장에서 안전불감증은 안전수칙 준수보다는 빠른 생산성을 선택하는 문화, 시간과

비용의 절감 시도, 관리 감독의 소홀 등에서 비롯된다고 알려져 있다. 안전사고 예방을 위해 사고의 원인을 규명하고 이를 제거하려는 수많은 연구가 수행되어 왔음에도 불구하고 산업현장의 안전사고 발생 빈도는 여전히 높은 수준이다. 물론 안전사고의 원인으로 다양한 요인을 들 수 있지만, 앞선 두 건의 사례는 위험한 상황이 예견되는 여러 가지 징후에도 불구하고 기업에서 특별한 조치를 취하지 않았고 결국 큰 피해가 발생했다는 점에서 문제로 지적할 만하다.

2021년 12월 7일 고용노동부에 따르면 같은 해 7~11월 안전조치 현장 점검 결과 2만 3,474개 사업장 중 1만 5,108개(64.4%) 사업장에서 안전조치 위반 사실이 확인됐다. 안전의 기본인 안전모 등 개인보호구도 착용하지 않은 채 작업한 근로자 총 1만 808명(건)이 적발됐다. 세부적으로 건설업에서 9,837명(건), 제조업에서 971명(건)이었다.

2022년 1월 27일부터 산업현장에서 발생하는 인명사고를 방지하기 위해 중대재해 처벌법이 시행된다. 이 법의 의의와 한계는 별론으로 하고, 한국 사회 안전 수준을 한 차원 높이는 전환점이 될 것이라고 기대하는 시각도 있다. 다만 법률의 제정과 시행은 사회적 인식에 큰 변화를 미칠 수 있지만, 이는 다른 여러 정책과 노력이 병행될 때 가능한 일로 보인다.

인식의 전환이 없으면 아무리 제도적인 장치가 완비되어 있어도 안전사고는 발생할 수밖에 없다. 따라서 사고 예방 교육 강화와 근절 시스템을 마련하기 위한 정부와 기업, 근로자들의 지속적인 관심과 노력이 필요하다.

## 2) 장시간 노동과 과로사 문제

### 가) ‘과로사회’와 근로자의 삶의 질 저하

근로시간은 노동자의 삶의 질과 노동생산성을 결정짓는 중요한 요인이다. 장시간 노동<sup>198)</sup>은 동아시아 국가의 일반적인 현상처럼 보인다. 옥스퍼드사전에도 등록됐다는 ‘과로사(Karoshi, 가로시)’의 현대적인 개념도 일본에서 만들어진 것으로 알려져 있다. 우리나라 근로기준법도 ‘업무상 과로 등으로 인한 뇌혈관 질병 또는 심장 질병’을 ‘업무상 질병’의 종류로 규정하고 있다.

「근로기준법」상 근로자의 주 근로시간은 40시간을 초과할 수 없으며(근로기준법 제50조), 연장근로도 최대 1주 12시간까지만 가능하다(근로기준법 제53조). 그러나 여러 특례 조항이 적용되거나, 근로기준법 적용 대상이 아닌 특수형태근로자는 여전히 장시간 근로에 노출되어 있다. 한국 임금근로자의 월간 근로시간(임금근로자의 월간 총근로 시간)은 2009년과 2015년을 제외하고 지난 10여 년간 꾸준히 감소했지만, 2020년 163.6시간으로 전년 대비 11.2시간 증가했고, 이는 OECD에 보고된 주요 국가의 임금 근로자 연간 근로시간과 비교할 때 가장 높은 수준이다.<sup>199)200)</sup>

H그룹 N연구소 책임연구원이었던 L씨는 2020년 9월 극단적인 선택을 했다. 유족들은 L씨가 경쟁적인 업무 환경 속에서 과로와 압박감, 직장 내 괴롭힘에 고통을 받았다고 주장했다. 언론은 2022년 1월 L씨의 사망을 비롯해 ‘과로 자살’ 문제와 사례를 집중적으로 보도했고, 인터넷 커뮤니티를 중심으로 N연구소에 책임자의 처벌과 사과를 요구하는 의견이 제기되기도 했다. 결국 N연구소 사장은 2022년 1월 임직원에게 언론 보도 내용과 관련한 사과 담화문을 담은 이메일을 보냈다.

198) ‘과로’의 기준으로는 주 52시간 이상의 장시간 노동과 22시~06시 사이 시간대에 일주일 동안 15시간 이상 근무하는 야간 근무를 포함하는 것으로 제시할 수 있다. 한편, 국제노동기구(ILO)와 유럽연합(EU)은 ‘주 평균 48시간 이상 근무’를 장시간 노동으로 보고, 대한민국 「산업재해보상보험법 시행령」에서는 주 평균 60시간을 과로로 인한 업무상 질병의 당연인정기준으로 활용한다.

199) OECD, “Labour Force Statistics”, 2021. 7.

200) 조사에 따라 OECD 전체 기준으로 살펴봐도, 한국 근로자의 연간 근로시간은 2020년 기준 1,908시간으로 멕시코(2,124시간)와 코스타리카(1,913시간)에 이어 비교 대상 36개 국가 중 3번째로 긴 것으로 나타난다. 이는 OECD 회원국 평균 근로시간(1,687시간)보다 200여 시간 더 많은 것이다.

택배물류업계는 2020년 코로나19 감염병 유행 이후 대표적인 ‘과로 업계’로 주목받고 있다. 택배노동자과로사대책위원회에 따르면 2020~2021년 6월 3일 과로를 주원인으로 사망한 택배노동자는 21명이다(‘택배노동자 과로사 현황’, 2021. 6.). 전국택배노동조합은 이와 같은 문제의 대책을 요구하며 여러 차례 파업을 진행했고, 시민사회단체들은 정부의 대책을 요구하는 성명을 발표했다. 국가인권위원회도 2020년 10월 29일 택배노동자 사망과 관련해 연속된 장시간 노동 문제를 개선하고 특수형태근로자를 보호하는 법적 장치를 마련해야 한다는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>201)</sup> 정부가 참여한 사회적합의기구가 마련되어 2020년 11월 ‘택배기사 과로 방지 대책’을 발표하는 등 노·사·정 협의가 있었지만, 이 문제는 2022년에도 계속될 것으로 보인다.

공무원과 의료진도 코로나19 방역 업무를 수행하면서 과로로 고통받았다. 2021년 1월 코로나 방역 현장인 군산의료원에 투입된 30대 공보의가 사망했다. 유족들은 사망자가 과로에 시달렸다고 주장했다. 2020년 이후 여러 지방자치단체에서 역학조사 업무, 백신 관리 업무 등 코로나19 관련 업무를 수행하던 공무원이 사망하는 사례가 발생했고, 재해보상심의위원회는 그중 일부를 순직으로 결정했다. 이들 중 일부는 월 초과근무시간이 200시간이 넘었던 것으로 알려졌다.

#### 나) 근로자의 삶을 위협하는 문제로서 ‘과로’

한국 사회에서 과로사<sup>202)</sup>는 직종, 지위, 성별, 연령과 관계없이 발생하는 것으로 보인다. 알려지지 않은 사례도 많을 것이다. 장시간 일하는 노동자가 많은 현실은 한국 사회 근로자의 정신적, 신체적 건강 문제를 포함한 다양한 문제를 유발하고 있다.

근로복지공단에 따르면 과로자살 산재 승인율은 2015년도 37.3%에서 2020년 70.1%로 두 배 이상 증가했다. 이는 자살의 원인이 개인의 성격이나 유전적 특성보다 노동자가 처해 있던 노동조건을 중요하게 고려해야 한다는 쪽으로 변화한 질병판정위원회 내부의 가치관과 법원의 판결 추세, 산재에 관한 사회적 태도의 변화 등이 반영된 결과라 볼 수 있다.

201) 국가인권위원회 성명, “택배노동자 사망에 대한 국가인권위원장 성명”, 2020. 10. 29.

202) 이하에서의 ‘과로사’는 과로와 관계된 뇌심혈관계질병에 의한 사망, 과로로 인한 업무상 스트레스와 관계된 과로자살을 포함하는 개념으로 검토한다.

한국 사회의 많은 노동자가 장시간 일하고, 과로사·과로자살이 빈번하게 발생하는 원인으로는 ‘가족적인 회사 문화’에 따른 권위주의적 노동 통제가 꼽힌다. 또한 실적을 강조하는 문화와 절대적 인원 부족, 과도한 업무량도 주요 원인으로 들 수 있다.

장시간 근로가 노동자의 정신건강에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 연구 결과는 비교적 일관적으로 나타나고 있다.<sup>203)</sup> 또한 과로사·과로자살 문제의 심각성을 강조하는 연구자나 시민사회단체들은 과로사가 개인의 문제가 아니라 같은 직장, 업계에서 일하고 있는 다른 동료도 이미 임계치에 다다랐다는 신호라고 지적한다. 심혈관계 질환은 일시적인 원인으로 생기는 것이 아니라 장기간에 걸쳐 진행되고, 각 업계에 병가, 휴직, 정신과 상담이 늘어나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다는 것이다. 이 같은 관점에서 장기간 노동 문제를 해결하기 위해 여러 가지 방안을 제안하고 있다.<sup>204)</sup>

우선 과로로 오는 건강 문제를 막기 위한 가장 근본적인 대안으로 과로 자체를 줄일 수 있도록 하는 것이다. 근로기준법에 따른 근로시간과 연장근로시간의 상한선 적용 대상을 확대하고, 특수형태근로자를 보호할 수 있는 별도 법률을 제정하는 것 등이다.

또한 야간근무를 포함한 교대근무는 공공 부문이나 장치산업 등 불가피한 영역에 국한하는 것이 필요하다는 의견도 있다. 국제암연구소(IARC)에서는 야간노동을 2급 발암원인으로 지정하고 있다. 계속된 야간근무는 뇌 심혈관계질환, 수면장애를 초래할 수 있고 사고 유발 가능성도 높다고 알려져 있다. 현재 국내의 규제는 야간근무를 제한하지 않고 있으나, 최근 ‘총알배송’, ‘당일배송’ 같은 슬로건을 내세운 배송업계의 기조가 택배물류 센터에서 일하던 노동자나 배송 노동자의 사망과 무관하지 않다는 것이다.

한편 불가피하게 장시간 노동이 필요한 경우라면 근로자의 건강을 보호할 수 있는 최소한의 장치가 필요하다는 의견도 있다. 현재 한국산업안전보건공단을 중심으로 다양한 지침과 정책이 운용 중이지만, 근로자의 건강을 지키기 위한 예방조치의 이행이 지나치게 사업주의 자율에 맡겨지고, 검진의 결과가 업무 환경 개선으로 이어지기보다는 단순히 개인의 생활습관 개선이나 약물치료를 그치는 점을 보완할 필요가 있다고 지적한다.

203) 정연, 김수정, “장기간 근로가 근로자의 우울감 수준에 미치는 영향: 중·고령 임금근로자를 중심으로”, 2020. 10. 등

204) 산업안전보건연구원 연구보고서, “과로사(과로자살) 예방을 위한 정책 연구(2)”, 2018. 10. 등



#### 다) 지속적인 정책을 통한 노력의 필요성

생명과 안전은 인권의 가장 기본적이고 핵심적인 가치이며 안전하고 건강한 노동조건은 국제인권조약과 국제적 노동 기준 등이 보장하는 모든 노동자가 누려야 할 보편적이고 기본적인 권리이다. 국가와 기업은 노동자의 건강권, 생명권 위협의 문제가 지속되지 않도록 유의해야 한다.

ILO는 1919년 첫 총회에서 '노동시간을 1일 8시간, 1주 48시간으로 제한하는 협약'을 제1호 협약으로 채택했다. 장시간 노동은 노동자의 생명과 안전을 위협하고 산업재해 위험을 높이기 때문이다. 또한 2011년 '유엔 기업과 인권 이행지침'은 국가에 인권보호 의무가 있고, 기업은 기업활동을 하는 데 인권존중 책임이 있음을 강조하고 있다.

그러나 2021년 알려진 몇몇 사례는 우리 사회가 근로자에게 요구하는 노동시간이 100년 전 국제기준에도 부합하지 않았고, 이에 따라 근로자의 삶에 치명적인 악영향을 미쳤다는 점을 보여주었다. 또한 과로 문제는 근로기준법에 따른 근로시간의 제한을 받지 않는 업종, 코로나19 여파에 따라 업무량이 폭증한 업종에서 현저하게 두드러졌다.

코로나19가 장기화되면서 한국 사회 전체의 정신건강이 악화 위험에 처해 있다. 특히 고용 분야에서 사회적 교류의 단절과 업무 환경의 변화가 업무상 부담과 스트레스로 이어지게 된다면, 근로자의 정신건강에 크게 영향을 미칠 수 있다. 2020년 자살사망자 수는 잠정치 기준 1만 3,018명으로 2019년보다 감소한 것으로 나타났지만, 외환위기 이후의 경험을 참고해 코로나19 여파로 경제·사회적 영향이 본격화되는 2~3년 후 자살 증가 가능성을 예측하는 시각도 있다.

노동자 과로 문제는 수십 년간 지속되어 온 노동의 관행과 인식에 관한 정책적 개입이 함께 이루어져야 하고, 장기간에 걸쳐 지속적인 개입이 필요한 사안이다. 일본에서는 2014년 '과로사 등 방지대책 추진법'이 시행되었다. 과로사 방지법의 목표 달성을 위해 후생노동성 내에 과로사특별대책실을 설립했고, 대책의 기본 방향을 설정했다. 매년 '과로사 백서'를 출간해 장시간 노동을 근절하기 위한 법률상 개입 근거를 마련하는 등 정부의 개입을 구체화하고자 노력하고 있다.



### 3) 직장 내 괴롭힘 문제

#### 가) 직장 내 괴롭힘 금지법 시행 후 변화

2018년 이후 의료 분야의 괴롭힘, IT업체 대표의 직원 폭행, 대기업 총수 가족의 폭언 등 문제의 심각성이 알려지면서, 직장 내 괴롭힘 근절에 대한 사회적 공감대가 형성되었다. 국회는 2019년 1월 15일 「근로기준법」 제76조의2와 제76조의3(이하 ‘직장 내 괴롭힘 금지법’)을 마련해 직장 내 괴롭힘을 개념화하고 이를 금지하는 한편(제76조의 2), 직장 내 괴롭힘이 발생하면 사용자의 즉시 조치 의무 등을 규정했다. 이어 2021년 4월 13일에는 「근로기준법」이 개정되어 사용자 또는 사용자 친인척이 가해자인 경우와 신고 사건의 조사·조치 의무 위반에 대한 과태료 조항이 신설되었다.<sup>205)</sup>

직장 내 괴롭힘 금지법이 시행된 지 2년이 지나면서 법률 개정의 긍정적인 효과가 나타나고 있다는 연구가 발표되고 있다. 2020년 12월 한국노동연구원의 보고서 ‘직장 내 괴롭힘 방지법이 고용에 미치는 영향’ 결과에 따르면, 직장 내 괴롭힘 금지법으로 피해 경험 노동자가 고용을 안정적으로 유지할 가능성이 커진 것으로 나타났다. 또한 시민사회단체 직장갑질 119에 따르면, 2년에 걸친 두 차례의 설문조사 결과 직장 내 괴롭힘 경험이 44.5%에서 28.5%로 16%p가 감소했고, 법 시행 이후 괴롭힘이 ‘줄어들었다’라는 응답은 57.6%로 높게 나타났다.

다만 긍정적인 효과에도 불구하고 2021년에도 직장 내 괴롭힘으로 정신적 고통을 호소하거나 극단적인 선택을 한 사례가 언론에 보도되거나 국민청원을 통해 알려지기도 했다.

2021년 5월 IT 대기업 소속 40대 직원 A씨가 스스로 목숨을 끊었다. 며칠 뒤 직장인 익명 애플리케이션 등을 통해 A씨의 죽음이 직장 상사의 갑질이 원인이라는 주장이 공유되었고, 언론 보도를 통해 가해 임원의 상습적인 폭언과 폭력 행위가 알려지며 사회적으로 큰 논란을 불러일으켰다. 고용노동부는 이 사건을 계기로 해당 기업을 대상으로 특별 감독을 실시했고, 조사 결과 A씨가 임원에게 직장 내 괴롭힘을 당했다는 점, 해당 기업은 그 사실을 인지하고도 사실 조사를 진행하지 않은 점을 확인했다고 발표했다.<sup>206)</sup>

205) 국가인권위원회는 이에 앞선 2020년 7월 2일 고용노동부 장관에게 행위자(가해자) 처벌 규정 및 사업주의 조사·조치 의무 위반에 대한 적절한 처벌규정 도입 등을 권고한 바 있다.

2021년 6월에는 국립대학교 교내 기숙사에서 50대 청소 노동자가 사망한 채로 발견되었다. 사인은 심근경색으로 추정된다고 알려졌지만, 이후 상급자의 괴롭힘과 과로가 있었다는 사실이 보도되면서, 정치권과 언론을 통해 큰 논란이 되었다. 고용노동부는 2021년 7월 이 사건과 관련해 업무와 관련 없는 필기시험, 복장 관련 요청과 폄평이 있었고, 이는 직장 내 괴롭힘에 해당한다고 발표한 바 있다.

#### 나) 직장 내 괴롭힘 금지법의 의의와 실효성 문제

직장 내 괴롭힘은 개인의 일과 삶에 장기적, 치명적인 피해를 남길 수 있다는 점에서 문제의 심각성이 두드러진다. 괴롭힘을 겪으며 퇴직하거나 정신적인 문제로 발전하는 경우, 심지어 자살하는 사례가 반복되면서 사회적 문제가 되어 왔다. 그러나 화장실 앞 책상 배치, 벽 보고 서 있기, 무릎 꿇고 손들기, 업무에 필요한 전화·컴퓨터를 주지 않는 경우, 인터넷 사내 네트워크 접속 차단, 냉면 그릇 폭탄주 강요, 집단 따돌림 등 다양한 유형의 괴롭힘은 기존 법제에서 규율이 어려웠다.

직장 내 괴롭힘 금지법의 입법은 무엇이 직장 내 괴롭힘인지를 드러내고, 그것이 위법한 것임을 사회 전반적으로 인식하게 하는 계기를 마련했다. 나아가 사용자 조치 의무를 통해 피해자 보호와 조직문화의 개선을 강구하고 있다는 점에서 중요한 진전이라 할 수 있다. 국가인권위원회에도 진정사건을 통해 그동안 가시화되지 않았던 문제들이 적극적으로 제기되고 있다.<sup>207)</sup> 다만 제3자의 괴롭힘으로부터 노동자 보호, 4명 이하 사업장 적용 확대 문제, 행위자(가해자) 처벌 규정 미비 문제는 개선되어야 할 사항이라는 비판도 계속되고 있다.

한편 직장 내 괴롭힘과 관련한 2021년의 특징 중 하나는 직장 내 괴롭힘 금지법의 실효성 문제를 중심으로 한다. 다양한 기관의 설문조사에서 실제 괴롭힘을 당했다고 호소한 피해자 중 대부분은 신고보다는 참거나 퇴사하고 있는 것으로 파악되고 있다. 이는 신고를 하더라도 피해를 인정받기 어려운 현실과 신고 절차에 따른 비용, 피해자 보호조치 불신 등이 원인인 것으로 보인다.

206) 고용노동부 보도참고자료, 2021. 7. 27.

207) 국가인권위원회 2021. 10. 8. 21진정042990 결정, 직장내괴롭힘 시정권고 불수용에 따른 인권침해

직장 내 괴롭힘 사례로 논란이 된 앞선 사례에서 공통적으로 지적된 점은 사업주 또는 기관의 대응 문제이다. 앞서 문제가 된 IT 기업의 경우, 고용노동부 조사 결과 피해자 A씨의 경우뿐만 아니라, 다른 여러 건의 직장 내 괴롭힘 신고 사례에서 직장 내 괴롭힘에 해당하는 사안임에도 부실하게 조사하고 불합리한 결론을 내거나 신고자에게 불리한 처우를 한 것으로 밝혀졌다. 한편 국립대학교 청소 노동자 사건의 경우도 해당 대학 교원들이 조사가 진행되던 중 SNS에 게시한 글이 2차 가해에 해당한다는 논란을 야기하기도 했다.

#### 다) 근로기준법과 시행령 개정 방향

헌법 제10조 ‘인간으로서의 존엄과 가치’ 규정에 따라 노동자의 인격권은 침해되어서는 안 되며, 제32조 제3항에서도 ‘근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장’하도록 규정하고 있다. 또한 사용자에게는 작업장에서 근로를 제공하는 노동자의 안전과 건강 보호를 위해 조치를 강구해야 할 ‘안전배려의무’가 발생하는데, 여기에는 노동자의 생명·신체·건강을 침해해선 안 된다고 하는 소극적 의무뿐만 아니라 각종 위험으로부터 노동자를 안전하게 보호하기 위해 적절한 조치를 강구해야 하는 적극적 의무도 포함된다.

직장 내 괴롭힘 근절을 위해서 법률 개정을 통한 보완과 노력은 지속적으로 필요하다. 그와 동시에 직장 내 괴롭힘을 근절하기 위해서는 인권 존중의 직장 문화를 정착시키기 위한 사용자와 기관장의 노력이 병행되어야 한다. 일부 노동 현장에서는 직장 내 괴롭힘 신고를 피해자의 근무 태도에 근거해 악성 민원으로 규정하고 대응하거나, 선임 직원 일부의 진술만을 신뢰해 ‘과거에는 있었으나 최근에는 근절된 사례’로 결론 내리는 등 선입견을 품고 조사, 판단하는 경우가 발생하는 것으로 보인다.<sup>208)</sup>

괴롭힘 피해를 사용자에게 신고했음에도 조사나 조치를 아예 하지 않은 경우, 사내 절차 진행 결과 괴롭힘이 아니라고 판단한 경우, 사업주의 가해자 징계 조치 결과를 피해 노동자가 불복할 경우 등 사내 절차만으로 해결하기 어려운 사안도 사업장 외부 구제 절차를 마련해 절차적 권리를 충분히 보장할 필요가 있다.

또한 노동부와 검찰은 신고인의 불이익을 협소하게 해석하고 인과관계를 엄격하게

208) 국가인권위원회 2020. 6. 29. 결정 19진정0656700 직장 내 괴롭힘 조사 관행 개선을 위한 의견표명

따지고 있어, 피해자가 권리 구제를 위한 절차를 이용하기 어렵하다는 비판도 주목할 필요가 있다. 직장 내 괴롭힘이 반복되거나 심각한 사업장을 대상으로 특별근로감독을 시행하고, 신고자의 불이익에 대해선 엄중히 책임을 물을 수 있도록 관계기관의 적극적인 태도가 요구된다.

#### 4) 사업장 전자적 감시 문제

##### 가) '사업장 전자감시' 확산

노동관계에서 사용자와 노동자는 서로 대립되는 이해관계를 지닌다고 할 수 있다. 사용자는 노동자가 근무시간에 최선을 다해 업무에 전념하기를 원한다. 하지만 노동자는 개인적 욕구가 있는 인격체이고, 노동자마다 업무 방법과 근로의욕이 상이할 수밖에 없다. 이에 따라 사용자는 근로시간 중 노동자의 행동과 업무수행을 통제하고자 하는 유인을 갖게 되는데, 최근 ICT의 발전에 따라 사용자는 육안이 아닌 전자장비를 통해 사업장을 '감시'할 수 있게 되었다.

사업장 전자감시의 대표적인 유형은 CCTV 등 영상정보 처리기기를 활용한 감시, 위치 확인시스템(GPS: Global Positioning System) 등 위치정보 처리기기를 활용한 감시, 지문·홍채·정맥 인식 등 바이오정보(생체정보) 처리기기를 활용한 감시, 업무용사내 시스템(ERP: Enterprise Resources Planning)을 활용한 감시 등이라고 할 수 있다. 어린이집 교사의 아동 폭행 사건이 터지거나 의료사고가 발생할 때마다 CCTV 설치가 확대되기도 하고, 초과근무 수당의 부당 수령을 방지한다는 이유로 지문을 통한 출퇴근 관리가 널리 보급되고 있기도 하다.

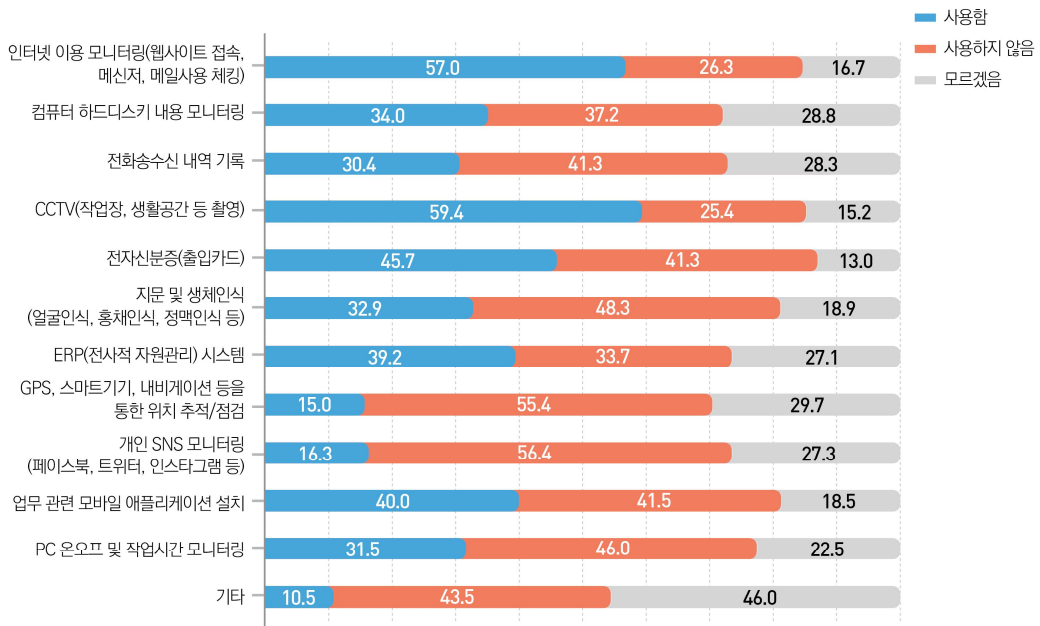
인권단체의 연구보고서에 따르면<sup>209)</sup>, 2021년 사업장에서 근로자 관리와 감독을 위한 전자기술 도입이 증가한 것으로 나타났다. 기존의 기술이 지속적으로 활용되는 것은 물론이고 개인 SNS 모니터링, 업무 관련 모바일 애플리케이션 설치, PC 온·오프와 작업 시간 모니터링 같은 신기술이 도입되어 활용되고 있는 것도 확인할 수 있었다. 여전히 직장에서 가장 많이 쓰이는 전자기술은 CCTV(작업장, 생활공간 활용)가 59.4%로 가장 많았고, 다음으로는 인터넷 이용 모니터링(웹사이트 접속, 메신저, 메일 사용 체크 등) 57%, 전자신분증(출입카드) 45.7% 순으로 나타났다.

특히 코로나19 상황에 따른 재택근무가 확산되면서 전자감시 범위가 노동자의 생활 공간까지 확대되었다. 근무시간에 업무를 충실히 하고 있는지 확인한다는 이유로 각 노동자의 컴퓨터 화면을 전체 공유한 상태에서 근무하도록 한 경우, 모니터 카메라 기능을

209) 재단법인 공공상생연대기금·진보네트워크센터, "디지털 노동감시 실태조사 및 법제도 개선방안", 2021.

켜놓도록 한 경우, GPS 기능을 활용해 근무 인증을 하도록 한 경우도 있다. 또한 이 같은 경우에 처한 노동자는 공통적으로 사용자의 요구에 부당함을 느낀다고 하면서도 다양한 이유로 이들 요구를 완전히 거부하기 힘들다고 표현하고 있다.<sup>210)</sup>

그래프 사업장에서 사용되는 디지털 전자기술 유형



주: 1) 구조화된 설문지 방식을 활용한 온라인 설문조사

출처: 재단법인 공공상생연대기금·진보네트워크센터, “디지털 노동감시 실태조사 및 법제도 개선 방안”, 2021

한편 인공지능, 플랫폼 등 신기술을 통한 새로운 방식의 노동 감시에 문제를 제기하는 경우도 나타나고 있다. 배달 노동자 노동조합은 2021년 6월 29일 배달 플랫폼의 인공지능(AI) 검증 결과를 발표하면서, 인공지능 알고리즘이 배달 노동자를 통제하는 수단으로 사용되고 있다고 주장했다. 인공지능 알고리즘이 지정해 준 배차를 일부라도 거부하면 불이익을 받기 때문에 인공지능이 배정해 준 콜을 거의 100% 수락할 수밖에 없는 상황이라는 것이다. C사의 경우 인공지능을 이용한 ‘시간당 물량 처리 개수(UPH)’ 시스템을

210) 국가인권위원회 접수 상담 내용 참고

활용하고 있다. 이 시스템은 노동자의 생산성을 실시간으로 측정하는데, 따라서 노동자 간 속도 경쟁과 과도한 관리 등의 결과로 과로사가 연이어 발생했다는 지적도 있다.

#### 나) 사업장 전자감시의 법적 규율

현재 전자장비를 이용한 노동 감시를 규율할 수 있는 가장 기본적인 법은 「개인정보 보호법」이라고 할 수 있다. 감시설비를 통해 근로자의 개인정보가 수집·처리되기 때문에 개인정보 처리를 규율하는 일반법인 개인정보보호법이 적용될 수 있는 것이다. 감시기술이 통신 감청을 수반한다면 「통신비밀보호법」, 위치정보를 수집한다면 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」도 적용될 수 있다.

다만 이들 법령은 근로관계에 적용되는 특수한 규정이 아니기 때문에 사용자와 노동자의 권력관계가 동등하지 않은 노사관계에 적용될 경우 한계가 있을 수 있다는 비판이 있다. 앞선 사례에서 재택근무 시 감시설비를 통한 개인정보의 수집과 활용이 근로자의 ‘동의’를 근거로 할 때 개인정보보호법을 통한 접근은 적절하지 않을 수 있다는 것이다. 위력으로 동의를 강제하는 것이 아니라도, 취약한 지위에 있는 노동자가 해고 등 위험을 무릅쓰고 동의를 거부하기는 쉽지 않기 때문이다.

유럽연합에서는 노사관계에서 일반개인정보보호법(GDPR: General Data Protection Regulation)상 동의를 일반적으로 인정하지 않는다. 그 대신 사용자는 ‘정당한 이익’에 근거해 노동자 개인정보를 처리할 수 있는데, 이런 경우 침해되는 노동자의 권리보다 사용자의 정당한 이익이 크다는 점을 입증해야 한다. ILO의 「근로자의 개인정보 보호에 관한 행동준칙」도 노동자의 개인정보는 합법적이고 노동자의 고용과 직접 관련된 사유를 위해서만 처리되어야 하며, 사업장 전자감시를 도입할 때는 노동자 대표기구에 미리 알리고 협의해야 한다는 등의 원칙을 규정하고 있다.

국내에서도 2021년 9월 사용자가 노동자를 감시할 목적으로 전자적 감시 설비를 설치, 운영하지 못하도록 하는 내용의 근로기준법 개정안이 발의되기도 했지만, 아직까지 사업장 전자감시를 방지하기 위한 구체적인 입법은 부재한 상황이다. 노동관계 법령상 노동 감시와 관련한 규정은 「근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률」 제20조 제1항 제14호에 사업장 내 노동자 감시설비의 설치를 노사협의 사항이라고 규정한 것이 유일하다. 하지만



처벌 규정이 없고, 30인 미만 사업장은 근로자참여법 적용 대상이 아니기 때문에 실효성이 거의 없는 실정이다.

#### 다) 노동법령을 통한 규율의 필요성

사용자는 사업장 운영에 필요한 범위 내에서 노동자 업무 상황 등의 모니터링과 관련 조치 등 지시·감독권을 행사하고 있다. 이러한 취지에서 사업장 내 전자기술의 도입은 사업장을 경제적이고 효과적으로 관리할 수 있는 수단으로 이해되어 왔다.

다만 최근 들어 ICT의 발달로 사업장 전자감시 장비가 다양화·첨단화되고, 향후 웨어러블 기기, 사물인터넷, 드론 등의 신기술과 결합하게 될 경우 근로자의 인권에 미치는 영향도 더욱 커질 것으로 예상된다. 그러나 노동자는 직장에서 어떤 전자기술이 어떤 목적으로 도입되어 있는지, 전자기술을 통해 수집된 정보가 어떻게 활용되고 있는지 제대로 인지하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 막상 전자기술이 도입될 때도 노동자의 입장에서 이를 거부할 수 있는 권리가 있는지 알지 못하거나, 동의 과정에서 자유롭게 의사표현을 할 수 있는 여건이 아닌 경우도 많다.

그렇지만 무엇이 노동감시인지 명확한 경계를 설정하는 것은 쉽지 않다. 사업장 내에서 노동자 개인정보 수집, 근태 관리, 업무 모니터링 필요성을 부인하기는 힘들다. 시설 보안이나 영업비밀 보호 등 경영상 필요에 따라 감시설비를 설치할 수도 있다. 그와 동시에 사업장 내에서도 근로자의 프라이버시권 등 인권이 배제되어서도 안 된다. 고용노동부도 직장 내 괴롭힘 매뉴얼에서 ‘일하거나 휴식하는 모습을 감시하는 행위’를 괴롭힘의 예시로 들고 있는데, 노동자도 개인적인 욕구가 있는 이상 업무수행에 지장을 초래하지 않는 한도에서는 근로시간이라도 ‘딴짓’하는 것을 잘못이라고 할 수 없다는 점을 보여준다.

감시설비의 설치가 정당한 목적을 위해 필요한 한도 내에서, 그리고 노동자의 권리 침해해를 최소화하는 방식으로 이루어졌는지에 따라 그 정당성이 달라질 수 있다면, 그 요건과 절차를 규율하는 것은 중요하다. 따라서 사업장 전자감시의 주요 유형별 개인정보 처리의 요건·절차, 노동자의 권리 보호 등에 관한 사항을 국제기준을 고려해 구체적으로 정하는 것이 필요하다. 특히 그런 규정은 노사관계의 특성이 반영될 필요가 있고, 노동법령을 통해 규율될 필요가 있다.

## IV. 더 나은 미래 사회를 위한 기반 마련

### 1. 인공지능과 인권

#### 가. 2021년 인권 상황

인공지능(AI: Artificial Intelligence)의 개념으로 다양한 의견이 존재하나, 대체로 ‘기계적인 프로세스로서 정보를 통해 패턴을 학습하고 그에 기반해 사람의 지식이나 판단과 매우 유사한 방식으로 주어진 과제를 수행하고 문제를 해결하도록 지원하는 기술’<sup>211)</sup>을 가리키는데, 간단히는 ‘인간의 지적 능력을 기계로 구현하는 기술’<sup>212)</sup>로 정의할 수 있다.

인공지능이라는 용어와 기본적 개념은 이미 1950년대에 등장했으나, 2000년대 들어 머신러닝 기술이 본격적으로 등장하면서 획기적인 발전을 거듭하고 있으며 다양한 영역에서 활용되기 시작하는 추세이다. 최근에는 인공지능이 기업의 직원 면접과 채용, 형사 재판, 난민심사, 범죄자의 재범 가능성 판단 같은 사람의 삶과 인권에 직접 영향을 미치는 분야에 활용되는 사례가 나타나고 있다.

인공지능은 방대한 데이터 분석과 학습을 기초로 해 정확한 추론과 판단을 가능하게 함으로써 경제적·사회적 혁신을 이끌고 궁극적으로 인간의 삶을 보다 윤택하게 할 것이라는 기대를 받고 있지만, 한편으로는 인공지능의 활용 확산에 따라 인간의 기본적인 인권이 침해될 수도 있다는 우려가 제기된다. 현재 국내외에서 주로 제시되는 인공지능과

211) 국가인권위원회, “4차 산업혁명 시대에서 정보인권 보호를 위한 실태조사”, 2018.

212) 과학기술정보통신부 보도자료, 2019. 12. 17.

관련한 인권침해 유형으로는 ①인공지능에 따른 편향과 차별 ②인공지능 기반 영상 인식·합성 기술을 이용한 감시, 인격 침해 ③인공지능 판단 과정의 불투명성 등이 있다.

2021년 초 한국에서는 챗봇 ‘이루다’의 혐오·차별 메시지가 사회적으로 논란이 된 바 있다. 기업 채용 과정에서도 AI 면접 도입, AI 서류평가 등이 확산되고 있다. 2020년 6월부터 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 개정으로 특정 인물의 신체를 대상으로 한 영상물을 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 형태로 편집하는 딥페이크를 처벌할 수 있게 되었지만 관련 범죄와 관련한 논란은 여전하다. 다음은 2021년 인공지능과 관련한 주요 논의를 검토해 보고자 한다.

## 나. 주요 주제

### 1) 챗봇 ‘이루다 사태’ 등 인공지능에 의한 차별과 혐오 현실화

#### 가) 챗봇 ‘이루다’의 출시와 서비스 중단

인공지능의 개발과 활용 과정에서 크게 우려되는 점 중 하나는 인공지능에 의한 혐오와 차별의 발생이다. 이는 인공지능이 현실 데이터를 바탕으로 학습한 결과이기 때문에 사회의 혐오와 차별적 구조를 투영한 결과물이라 할 수 있다. 현재 개발된 대부분의 인공지능은 현실 사회로부터 데이터를 수집해 결과물을 도출하고 있는 것으로 알려졌다.

주식회사 스캐터랩은 2020년 12월 23일 대화형 AI 챗봇<sup>213)</sup> ‘이루다’를 출시했다. 스캐터랩은 실제 연인들이 나누는 대화 데이터를 딥러닝 방식으로 이루다에게 학습시켰고, 사용자들이 친근감을 느낄 수 있도록 이루다를 20세 여자 대학생으로 설정했다고 밝힌 바 있다. 이루다는 공개 후 약 40만 명이 사용하며 큰 인기를 끌었지만, 다음과 같은 문제와 논란이 초래되면서 2021년 1월 15일 서비스가 중단되었다.

먼저 인터넷 커뮤니티와 언론을 시작으로, 이루다가 사용자와 대화 도중 여성과 동성애, 장애인 혐오 메시지나 인종차별적 메시지를 전송한다는 문제가 제기되었다. 언론 보도에 따르면, 이루다에게 ‘게이’, ‘레즈비언’ 등 동성애를 어떻게 생각하느냐고 질문했을 때 싫어한다거나 혐오한다는 답변을 하는 경우, 장애인은 불편하고 장애인을 태우느라 버스 출발이 늦어지면 ‘떨어버리고 싶다’라고 답변한 경우, ‘흑인은 모기 같아서 싫다’라고 답변한 경우 등이 있다.

또한 스캐터랩이 이루다의 개발 과정에서 민감 정보를 비롯한 방대한 양의 개인정보를 처리하면서 「개인정보 보호법」을 위반했다는 문제가 제기되었다. 스캐터랩이 개인의 실명 등을 비식별화 조치를 하지 않은 카카오톡 대화 데이터 약 1,700건을 개발자 오픈 소스 플랫폼에 올리고, 직원들이 대화 수집 과정에서 취득한 연인의 대화 내용을 부적절하게 공유했다는 것이다.

213) 챗봇이란 음성이나 문자를 통해 인간과 대화를 통해 특정한 작업을 수행하도록 제작된 프로그램이다. 메시지를 입력하면 정해진 발화를 출력하는 단순한 챗봇에서부터 상대방의 발화를 분석해 인공지능에 가까운 발화를 내놓는 챗봇까지 다양하다.

스캐터랩은 2021년 1월 11일 이루다의 혐오와 차별 메시지와 부적절한 개인정보 활용에 대해 공식 사과한 뒤 이루다 서비스를 중단했다. 그 후 개인정보보호위원회는 개인정보의 부당한 수집과 관리를 이유로 스캐터랩에 1억여 원의 과징금과 과태료를 부과했다.

인공지능 기술은 이미 법률, 행정, 복지, 채용 등에서 활용되며 우리 생활에 직간접적으로 적용되고 있어 향후 빠르게 발전하며 그 영향이 커질 것은 분명하다. 향후 인공지능이 활용되는 영역이 점차 넓어지면서, 이번 챗봇 이루다를 둘러싼 논란과 유사한 문제가 계속 발생할 것으로 예상된다.

#### 나) 인공지능 기술에 대한 인권 기준 마련 논란

이루다의 혐오와 차별적 메시지는 인공지능 시대에 발생할 수 있는 혐오와 차별의 결과를 보여줄 수 있는 대표적인 사례로 평가된다. 해외에서도 형사사법 분야 인공지능이 흑인의 범죄 재범률을 높인다고 판단해 인종차별의 논란을 일으키는 사례, 교육평가 분야 인공지능이 부유한 지역의 학생에게 높은 점수를 부여해 저소득층 학생을 차별하는 사례, 경찰 분야 인공지능이 흑인과 아시아인 얼굴을 제대로 인식하지 못해 무고한 시민을 체포하는 사례, 인공지능 채용 시스템이 여성보다 남성을 우대하는 사례 등 다양한 분야에서 인공지능의 혐오와 차별 문제가 발생하고 있다.

이러한 인공지능 기술 사용에 따른 혐오와 차별을 방지하기 위해 인공지능과 관련해서도 인권 기준이 필요하다는 주장이 제기된다. 물론 인공지능 사용에 따른 인권침해 방지를 명목으로 선불리 기준을 세우고 규제하는 것은 과잉대응이라는 우려도 있다. 이에 관해 유럽연합 집행위원회(EC)는 2021년 4월 ‘EU 인공지능 법안(Artificial Intelligence Act)’을 마련하겠다고 발표해 인공지능과 관련한 윤리와 인권기준이 주목받고 있다.

인공지능 기술과 관련한 인권기준을 마련하는 것보다 기술과 산업의 발전이 우선되어야 한다는 주장과 인공지능 사용과 관련한 혐오와 차별을 방지하기 위해서는 먼저 인권기준 마련이 시급하다는 주장이 대립하고 있다. 이러한 논쟁은 인공지능 기술의 관리 방식을 기업의 자율에 맡겨둘 것인가, 아니면 보다 엄격한 법적 규제의 형식을 마련할 것인가의 문제로 귀결된다.

우선 인공지능 기술의 사전 검열이 가능한지 여부를 살펴볼 필요가 있다. 이는 인권 기준이나 법적 규제를 마련한다고 했을 때 그 실효성에 관한 것이다. 논란이 된 이루다는 단순한 형태의 대화형 에이전트로, 현 발달 단계상 완전한 사전 검증은 불가능해 보인다. 애초에 윤리적으로 결점이 없는 딥러닝 기술의 마련은 불가능할 수도 있다. 다만 인공지능이 도출한 결과가 우리 사회가 지닌 평균값을 수렴해 사회적으로 용인할 만한 수준으로 오류나 편견을 낮추는 것은 가능하다는 점에서는 전문가들의 견해가 일치한다.

인공지능 기술의 강력한 규제를 부정적으로 보는 시각은 인공지능의 과도한 의인화를 지양하고, 태동기인 인공지능 기술의 특성을 이해할 필요가 있다고 주장한다. 또한 인공지능으로 얻는 사회적 편의를 신뢰하고, 기업의 자율 규제, 정부의 교육이 필요하다고 강조한다. 반면 인공지능 관련 규범 마련이 필요하다는 시각은 신뢰할 수 있는 인공지능 기술을 적용하기 위해서는 인공지능의 사전 안전성 검증에 필요한 요건, 인공지능 적용 제품으로 발생하는 피해의 책임소재 등을 명확히 할 필요가 있다고 주장하면서, 기업의 자율규제만으로는 달성할 수 없다고 덧붙인다.

과학기술정보통신부는 2020년 자율규범 성격의 ‘인공지능 윤리기준’을 제시한 바 있고, 방송통신위원회와 정보통신정책연구원도 2019년 11월 주요 기업과 분야별 전문가의 의견 수렴을 거쳐 ‘이용자 중심의 지능정보사회를 위한 원칙’을 발표한 바 있다. 그러나 인공지능 관련 사건은 개별법과 제도, 각 부처의 소관 업무 등에 따라 사안별로 개별 접근이 이루어지고 있어 전체적인 접근을 통한 문제 해결이나 인공지능 전반에 걸친 기준 제시가 어렵다는 비판도 있다.

#### 다) 인공지능과 관련한 차별 방지 원칙

유엔 인권최고위원회(OHCHR)는 차별 금지와 본질적으로 충돌하는 인공지능은 허용되어서는 안 되며, 인공지능시스템이 차별적 기준에 따라 개인을 집단으로 분류하는 경우는 금지되어야 한다고 밝혔다. 또한 ‘인권 실현과 신기술의 역할에 대한 유엔사무총장 보고서(2020)’에서도 신기술의 개발과 사용, 특히 경제·사회·문화적 권리의 향유에 필수적인 제품이나 서비스에 접근한 경우, 차별과 편견을 해소해야 한다고 강조했다.

인공지능과 같은 미래 첨단 신산업 지원을 위한 법률의 제정이 필요하다는 데는 이견이 없다. 다만 인공지능과 관련한 법률을 마련할 경우, 인공지능과 인권 문제는 설계와 개발 단계에서 인권 존중 관련 원칙을 두는 것이 강조될 필요가 있다. 여기에는 인공지능 영역에서 인권과 인간 존엄성 존중 원칙, 차별 방지 원칙이 반영될 수 있고, 그 실효성을 담보하기 위한 수단 역시 마련될 필요가 있다.<sup>214)</sup>

---

214) 국가인권위원회 2020. 4. 2. 결정 「인공지능산업 진흥에 관한 법률안」에 대한 의견 표명



## 2) AI 면접 등 인공지능 활용의 공정성, 투명성 논란

### 가) 인공지능 기술을 활용한 기업과 행정

기업이 인공지능을 활용해 직원 채용과 면접을 진행하는 방법이 국내외로 널리 도입되고 있다. 2019년 한국경제연구원 자료에 따르면 인공지능을 활용해 신규 채용을 하고 있는 기업이 11.4%, 활용 계획이 있는 기업이 10.7%로 조사되었다.<sup>215)</sup> 핀란드에서는 2017년에만 대략 4만 건의 채용 과정에서 인공지능이 활용되었다. 이 같은 경향은 전 세계적으로 점점 더 빠르게 증가할 것으로 예측된다.

AI 면접 또는 역량검사 과정은 온라인 영상 면접으로 진행되며 일부 과정은 게임화된 인·적성 검사를 추가한다. 지원자의 표정, 안구 움직임 같은 얼굴 정보와 목소리 크기, 속도, 음색 등의 음성정보를 추출해 호감도, 의사표현력 등 외형적인 특성을 분석한다. 게임화된 인·적성 검사는 정답과 오답, 응답 속도, 의사결정, 학습 속도 등을 평가하고 분석한다.<sup>216)</sup>

AI 서류평가는 지원자의 이력서, 자기소개서 등 채용 서류를 분석한다. 문장과 맞춤법 오류 분석, 표절 검사, 주요 내용 요약 같은 기본적 검수 기능과 더불어 채용 서류의 점수와 직무 적합도 평가를 AI에 맡기는 것으로 알려져 있다. 채용 서류의 인공지능 평가의 경우, 지원자 자기소개서 속 단어와 문장을 능력, 경험, 신념, 가치관, 포부, 지원동기 등으로 분류된 특성에 따라 고성과자와 저성과자의 특성과 유사한지 여부를 판단한다고 주장하고 있다.

행정 영역에서도 인공지능이 점점 더 많이 활용되고 있다. 2021년 3월 국회에서 행정법 분야의 집행 원칙과 기준이 되는 행정기본법이 제정되어 시행되었는데, 이 법 제20조에 따라 ‘인공지능 기술을 적용한 시스템’에 의한 처분이 가능하게 되었다. 구체적인 내용과 절차는 개별 법률에 담기겠지만, 공무원의 의사가 개입되지 않고 조세나 교통법칙금 처분 등이 내려질 수 있다.

다만 인공지능은 과거 한국 사회에서 누적된 데이터에 의존해 학습하는데, 이 데이터가 이미 성별, 성적 지향과 성 정체성, 장애, 나이, 인종과 민족, 학력, 지역 등 다양한 요소에 기반한 오랜 기간의 차별이 반영되어 있어 인공지능 기술이 불평등과 차별이 반영된 데이터를

215) 한국경제연구원 보도자료, 2019. 9. 16.

216) 한겨레21(제1335호), “투명성·공정성·신뢰성, AI 면접 믿을 만할까?”, 2020. 10. 23.

학습하는 결과로 이어질 수 있다는 지적이 있다. 인공지능이 차별적 결과를 내놓을 수 있어 불투명한 인공지능 기술을 도입하는 것은 극히 위험한 영역이라는 문제 제기가 있다.

#### 나) '설명 가능한 인공지능' 대두

머신러닝이나 딥러닝 인공지능은 개발자조차 실제 동작 원리를 알 수 없다는 의미의 '블랙박스 인공지능'으로 불리기도 한다. '알파고'와 같이 게임에서 이긴다는 단순한 목적을 지닌 인공지능이라면 어떤 이유로 판단 결과를 도출했는지 설명할 수 없는 것이 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 그러나 인공지능이 채용이나 고용 같은 인간의 실생활이나 기본권과 밀접한 영역에서 판단을 내리게 될 경우에는 왜 그런 가치판단을 내렸는지를 설명하는 것이 중요한 문제이다.

채용 과정에서 성별, 연령, 신체조직, 용모, 출신지역 등의 차별이 없는 공정한 채용을 규정하고 있는 국내의 관련 법제도를 인공지능을 활용한 채용을 통해 제대로 실현되고 있는지 확인할 필요가 있다. 그러나 보다 공정하고 투명한 인사절차를 보장해야 할 공공 기관마저 책임성 없이 인공지능 채용 도구를 무분별하게 도입하는 경향이 있다.

따라서 인공지능의 판단 과정과 논리에 대해 설명해 투명성과 공정성을 확보해야 한다는 주장이 제기되고 있고, 이러한 투명성과 공정성을 높이기 위한 방법으로 '설명 가능한 인공지능(XAI: explainable AI)'이 대두되고 있다.<sup>217)</sup> 이를 통해 이용자와 이해당사자 간 신뢰를 구축할 수 있고, 인공지능이 판단의 근거와 이유를 제시해 사람이 최종적으로 판단할 수 있다.<sup>218)</sup> 과거에는 기술적 한계로 어려움이 있었으나 현재는 관련 기술의 발전으로 설명성과 편향성 개선 등이 가능해지고 있다.

#### 다) 제도적 노력의 필요성

인공지능의 투명성과 공정성을 높이기 위해서는 관련 기술의 개발과 함께 제도적 규율을 통한 책임성도 중요하다. 일반적으로 투명성과 공정성을 향상시킬 수 있는 방법은 판단과 결과의 책임이 누구에게 귀속되느냐의 문제로 결부되기 때문이다. 누군가가 AI 채용과

217) 한경비즈니스(제1243호), "성큼 다가온 AI시대, 설명 가능한 인공지능이 필요한 이유", 2019. 9. 23.

218) 최재식, "설명가능 인공지능 연구 동향", 인공지능 육성 및 신뢰 기반 조성 등에 관한 법률안 입법공청회 자료집, 2021.

면접을 책임져야 하는 상황이라면 논란의 소지가 될 수 있는 투명성과 공정성의 문제를 가볍게 넘길 수 없기 때문이다. 인공지능의 판단이나 결정에 책임을 질 수 있는 주체와 절차를 명확히 하고 그에 따른 법적·제도적 근거가 있을 때 투명성과 공정성이 확보될 수 있다.

국제적으로 인공지능의 투명성과 공정성을 보장하기 위해 다양한 규범을 만들고 있다. 미국, 호주, 유럽연합 등은 관련 법을 제정해 인공지능의 투명성과 공정성을 강화하기 위해 인공지능에 사용된 데이터와 알고리즘의 주된 요소를 일반에게 공개하고 설명할 수 있도록 규정했고, 영국은 조달 과정에서 설명할 수 없는 인공지능은 입찰을 거부하도록 하고 있다. 스페인은 「디지털 플랫폼 유통에 종사하는 개인의 고용 상태에 관한 법」을 통해 플랫폼 노동자의 근로 조건, 고용과 해고 결정에 영향을 미칠 수 있는 업무 배치·평가 관련 알고리즘과 인공지능에 관한 정보를 노동자 대표에게 공개하도록 의무화했다.

국내에서도 현재 다양하고 급격하게 발전하고 있는 인공지능에 대응하기 위해 인공지능을 직접 규율 대상으로 하는 법률안이 다수 제안되어 있다. 그러나 제안된 법률 대부분은 인공지능 산업의 기반이나 기술개발 진흥을 주된 목표로 하고 있다. 세부 규정 역시 산업 육성에 치우쳐 인공지능의 투명성이나 공정성 관련 원칙과 구체적인 내용을 찾아보기 어렵다.

지금까지는 행위 주체(사람)와 행위 결과 간의 인과관계에 따른 책임을 행위의 주체에 귀속시킬 수 있었다. 그러나 인공지능은 이 같은 전통적인 책임 개념과 합치하지 않는 측면이 있어 책임 소재를 가리는 일이 매우 어려운 현실이다. 따라서 향후 인공지능으로 발생하는 투명성과 공정성 관련 논의에서 인공지능 행위의 법적, 제도적 책임에 관한 논의도 필요하다.

### 3) 인공지능 관련 법령 및 규범·지침 제정 본격화

#### 가) 인공지능 관련 법령의 국제적 현황

최근 국제사회는 인공지능의 개발뿐 아니라 인공지능과 관련한 사회적 신뢰의 확보를 강조하며 그 실현을 위해 구체적인 법률과 규범 추진을 요청하고 있다. 유엔 사무총장<sup>219)</sup>은 신기술(emerging new technology, 예: 인공지능)의 인권 보장을 위해 국가가 입법 조치를 의무화해야 한다고 강조했고, 법률로써 신기술에 대한 책임성과 적절한 감독, 피해 구제수단을 마련할 것을 요구했다. 또한 유엔 인권최고대표는 2021년 보고서<sup>220)</sup>에서 인공지능 문제를 권리 존중 방식으로 해결하기 위한 새로운 법률 체계의 마련을 요구했다. 유럽평의회(CoE)는 각 회원국에 인권침해를 예방, 감시, 금지, 구제하는 효과적이고 예측 가능한 입법을 요구하고, 공공과 민간 부문 행위자가 그 법적 의무를 이행하지 않는 경우 책임을 져야 한다고 강조했다.<sup>221)</sup>

유럽연합의 개인정보 보호법인 GDPR(General Data Protection Regulation)는 개인정보 삭제권 등 정보주체의 권리를 강화하고, 개인정보 책임자 제도를 도입해 책임성을 강화했으며, 개인정보 침해 사고가 발생한 경우 사법적 구제를 법률로 규정하고 있다. 나아가 유럽연합은 2020년 4월 총 85개 조문으로 구성된 「인공지능 법안」<sup>222)</sup>을 마련했다. 해당 법안은 인공지능시스템을 위험 기반 접근법에 따라 분류한 것이 가장 큰 특징이며, 인공지능 시스템을 금지하는 위험과 고위험, 제한된 위험, 최소 위험 등 4가지로 분류하고, 각각 다른 규제 수준을 부여했다.

미국 의회에서는 2019년 4월 인공지능 기술과 알고리즘 규제를 위한 「알고리즘

219) Question of the realization of economic, social and cultural rights in all countries: the role of new technologies for the realization of economic, social and cultural rights. (A/HRC/43/29, 2020. 3. 4.). 해당 보고서에서 신기술(new emerging technology)은 인공지능을 비롯해 빅 데이터, 사물인터넷 등을 포괄하는 개념으로 제시했다.

220) Human Rights Council, New and emerging digital technologies and human rights(A/HRC/47/L.12/Rev.1.), 2021.

221) Council of Europe Commissioner for Human Rights, Unboxing artificial intelligence: 10 steps to protect human rights, 2019.

222) 유럽연합 집행위원회가 2021년 4월 21일에 발표한 '인공지능에 관한 일치된 규칙의 기반 규정(이하 '인공지능 법안')은 '인공지능 백서'에서 다룬 고위험 인공지능 분야 관련 내용을 보다 구체화해 법률 초안 형태로 작성되었다.

책임 법안」이 발의되었는데, 이 법안에는 일정 규모 이상의 기업에 인공지능 시스템을 평가하도록 하는 내용이 담겨 있다. 또한 일리노이주에서는 2020년 1월 고용인이 직원 채용 과정에서 인공지능을 이용해 비디오 인터뷰를 진행하는 것을 규제하는 법률이 발효되었다.

## 나) 국내 현황과 논의

인공지능의 법률적 규제 도입은 기업과 개발자의 자정 노력만으로는 인공지능의 신뢰성과 안전성, 책임성을 담보할 수 없다는 데서 시도되었다. 실제로 많은 인공지능이 사회 각 분야에 적용되면서 예상치 못한 인권침해와 차별 문제를 발생시키고 있다. 반면에 인공지능의 법률적 또는 강제적 규제에 부정적인 시각도 있다. 인공지능을 개발하는 시작 단계에서 모든 규정을 준수하기 어렵고, 대부분의 개발업자는 중소기업이어서 일부 대기업만 관련 규정을 준수할 수 있으며, 인공지능 관련 사업에도 규제 샌드박스를 도입해야 한다는 주장이 제기된다.

국내에서 인공지능을 언급하는 법률 중 일반적으로 가장 널리 알려진 「지능정보화 기본법」은 대부분의 규정을 지능정보기술의 개발과 관련 산업의 진흥정책에 할애하고 있다. 반면에 인공지능 개발주체에 인공지능기술의 안전성, 신뢰성, 공정성을 확보하게 하고 불평등과 노동환경 변화에 대응할 책임과 의무를 부과하는 규정은 상대적으로 미흡하다. 또한 그런 규정이 ‘노력할 의무’에 그칠 뿐이어서 선언적 성격에서 벗어나기 어렵다.<sup>223)</sup>

국내에서 정부 부처를 중심으로 활발하게 논의되고 있는 것은 법률보다 강제성이 약한 자율규제 수준의 윤리기준과 원칙에 준하는 내용이다. 과학기술정보통신부는 2020년 자율규범 성격의 ‘인공지능 윤리기준’을 통해 3대 기본원칙과 10대 핵심요건을 제시했고, ‘인공지능 법제 정비 로드맵’을 발표해 2023년까지 인공지능 관련 법제를 정비하겠다고 했다. 방송통신위원회와 정보통신정책연구원은 2019년 11월 주요 기업과 분야별 전문가의 의견 수렴을 거쳐 ‘이용자 중심의 지능정보사회를 위한 원칙’을 발표했고, 개인정보

223) 예를 들어 「지능정보화 기본법」 제70조 제2항은 500만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 했으나, 해당 규정은 과학기술정보통신부장관이 정하는 고시 기준에 위반되는 경우에 한해 적용되며 그 위반의 효과도 낮은 금액의 과태료 처분에 불과해 실효성이 있다고 할 수 없다.

보호위원회는 2021년 5월 ‘인공지능 관련 개인정보보호 자율점검표’를 마련해 인공지능 개발자와 운영자가 자율적으로 점검할 수 있는 개인정보보호 기준을 발표했다. 금융위원회는 2021년 7월 금융 분야 인공지능의 활성화와 신뢰성 제고를 목적으로 금융회사가 스스로 관리하고 점검하는 자율규제 형식의 ‘금융 분야 AI 운영 가이드라인’을 발표했다.

이상과 같이 인공지능 규제의 방법과 수준에 관한 이견은 있으나, 인공지능과 관련한 원칙적 기준과 규제의 필요성은 공감대를 형성했다. 인공지능으로 발생할 수 있는 문제를 예방하기 위해 인공지능의 개발과 활용에서 사회적 신뢰 확보와 인권 보호 기준이 마련되어야 한다는 데는 인식을 같이한다고 할 수 있다.

국회 입법조사처도 인공지능의 개발과 활용에 개선과제가 필요함을 지적하고 있다. 인공지능의 윤리적 사용을 위해서 감시·감독 시스템 도입, 윤리 전문가 채용, 인공지능 윤리강령 제정, 인공지능 피해보상 방안 등이 필요하며, 소비자 보호를 위해 인공지능으로 발생한 피해의 배상책임 제도를 보완할 필요가 있다고 지적했다.<sup>224)</sup>

#### 다) 법률적 규제의 필요성

우리나라도 국제사회의 흐름에 맞추어 인공지능과 관련해 강제성 있는 법률안을 마련하는 것이 바람직할 것이다. 윤리기준이나 자율규제의 형식으로는 이해관계자의 관점에 따라 자의적 해석과 충돌이 발생할 수 있고, 개발자나 사업자의 편이에 따라 이용자 보호 장치를 취사선택할 수 있는 문제 등이 있어 인권을 보장하기 위한 접근은 되지 못한다. 인공지능의 개발과 활용으로부터 국민의 안전과 인권을 보호하기 위한 원칙을 밝히고, 그 원칙을 준수하도록 하는 세부 규정과 감독체계를 수립하며, 책임성 체계를 갖추어 피해를 구제하는 방안 등을 구체적으로 마련해야 할 것이다.

224) 이순기(2020), “인공지능의 윤리적 사용을 위한 개선과제”, 이슈와 논점(국회입법조사처)



## 2. 기업과 인권

### 가. 2021년 인권 상황

기업의 사회적 영향력이 확대되고 인권경영에 관심이 증대함에 따라 전 세계적으로 기업의 인권 보호와 존중에 관한 요구가 증가하고 있다. 또한 인권의 보호와 존중이라는 보편적 가치의 공감과 인권리스크 관리의 필요성을 바탕으로 각국은 국가의 이미지와 기업의 경쟁력 제고를 위해 인권에 기반한 기업경영을 제도화하고 있고, 주요 기업도 인권경영 실천을 선언하고 자체 계획을 수립해 시행하는 추세를 보이고 있다.

2021년은 유엔 인권이사회에서 「기업과 인권 이행원칙(이하 ‘이행원칙’)」이 승인된 지 10주년이 되는 해였다. 2011년 6월 유엔 인권이사회는 보호, 존중, 구제라는 3가지 축을 바탕으로 한 이행원칙을 채택했다. 이행원칙은 국가를 매개로 기업이 인권경영을 실현하고 인권침해를 구제하도록 하는 새로운 전환점을 마련했다.

이후 국내외에서 많은 변화가 있었다. 국가인권위원회도 2016년에 기업과 인권에 관한 국가인권정책계획(NAP) 수립을 권고했고, 제3기 국가인권정책계획에 인권경영에 관한 장이 신설되었다. 2017년에는 ‘공공기관 인권경영 경영평가 권고’를 제시한 바 있으며, 이후 공기업·공공기관의 경영평가에 인권경영이 반영되었고, 2018년 ‘공공기관 인권경영 매뉴얼 도입 권고’ 후 1,200여 개 기관은 인권경영 매뉴얼을 도입해 현재 대부분의 공기업·공공기관이 인권영향평가를 수행하고 있다.

유럽연합 의회는 2021년 초 ‘기업의 인권·환경·지배구조 실사의무화 지침 결의안’을 채택했고, 미국에서도 환경·사회·지배구조에 관한 행정명령 이후 관련 법률이 하원을 통과했다. 또한 한국도 정부 차원에서 ESG(Environment, Social, Governance) 경영 확산을 독려하고 국내 기업 조직 내 준법 또는 사회적 책임을 다루는 조직이 대부분 ESG 위원회로 격상되었다.

그럼에도 불구하고 2021년에도 기업의 갑질, 괴롭힘 등 인권침해 사건이 언론을 통해 다수 보도되었다. 이에 따라 현재 기업의 인권경영 정착을 위한 실효성 있는 방안 마련이 촉구되고 있다. 다음은 2021년 기업과 인권 분야에서 크게 논의되었던 주요 이슈를 구체적으로 다뤄보고자 한다.



## 나. 주요 주제

### 1) ESG 도입 확대와 한계

#### 가) 2021년 ESG의 급성장

ESG는 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 약자이다. 기업이 환경과 사회에 미치는 영향을 고려하면서 운영되어야 하며, 지배구조 또한 그에 합당하게 구성되어야 한다는 것을 의미한다. 2020년 세계 최대 자산 운용사 블랙록(BlackRock)의 최고경영자(CEO) 래리 핑크가 투자자들과 기업 CEO들에게 전하는 연례서한에서 “앞으로 기업의 지속가능성을 투자 결정 기준으로 삼겠다”라고 선언한 것이 계기가 되어 기업 사이에 ESG 열풍이 시작된 것으로 알려졌다.

ESG가 중시하는 환경권 등은 인권 문제와도 연결된다는 점에서 ESG는 그 지향점이 인권경영과 비슷하다. 인권경영은 인권존중경영을 실천하는 인권경영체제를 갖출 것을 요구하는 개념이다. 다만 ESG는 투자자의 요구에 부응하는 접근법이고, 인권경영은 인권침해 피해자의 요구에 부응한다는 점에서 차이점이 있다.

ESG를 중시하는 국제적인 흐름에 따라 한국에서도 ESG가 확산되고 있다. 문재인 대통령은 2021년 3월 31일 상공의 날 기념식에서 2021년을 ESG 경영 확산의 원년으로 선언하면서, 더 많은 기업의 ESG 참여를 독려하고 아울러 ESG 표준 마련과 인센티브 제공도 추진하겠다고 밝혔다. 이 방침에 따라 산업통상자원부는 같은 해 4월부터 ‘K-ESG’ 지표 표준화 작업에 착수해 12월에 가이드라인을 발표했다. 금융위원회와 한국거래소도 ‘ESG 정보공개 가이드선스’를 발표하고 논의에 참여했다. 국회에서도 ESG 정보공개 의무화 등 관련 법안이 다수 제출되었다.

ESG와 관련해 가장 중요한 기관투자자라고 할 만한 국민연금도 ESG의 평가 기준을 더욱 확장하는 등 평가체계 개선과 ESG 전략 적용 자산군 확대에 적극적으로 나서겠다고 밝혔다. 국민연금은 이미 수년째 ESG를 표방하면서 제도개혁과 조직개편을 실행해 왔다.

ESG 투자도 증가해 국내 한 자산운용사의 보고서<sup>225)</sup>에 따르면 2021년 ESG 펀드의 순자산이 모두 7조 5,324억 원인 것으로 집계됐다. 이는 전년 대비 6.5배 증가한 수치이다.

주요 대기업은 이사회 산하에 ESG위원회를 두고, ESG라는 용어를 적극적으로 쓰면서 ESG 경영을 표방하기 시작했다.

#### 나) ESG 성과의 신뢰성 문제

ESG가 확산되고 있으나 ESG 평가는 국내의 600여 평가기관에서 수행하고 있고, 평가 지표에 따라 기업의 행위가 과장·축소될 수 있는 만큼 평가 결과의 신뢰성에 의문이 제기된다. ESG 등급이 기업을 제대로 평가하지 못할 수 있을 뿐만 아니라, ESG 등급이 높다는 것이 반드시 인권경영에서 모범을 의미하지는 않는다는 것이다. 실제로 국내 ESG 평가기관에서 2021년 ESG 평가 결과 최고등급인 A+를 받은 P사의 경우, 민간인 학살로 지탄받는 미얀마 군부와 연결되어 있다는 의혹과 비판을 받고 있다.

이 같은 논의의 연장선상에서 ESG가 ‘그린워싱’의 수단으로 사용될 수 있다는 지적도 제기된다.<sup>226)</sup> 그린워싱이란 기업이 실제로는 환경에 악영향을 끼치면서도 친환경적인 이미지를 과장해 이득을 취하는 행위를 가리킨다. 비슷한 맥락에서 기업이 부적합한 상품을 ESG 상품으로 분류하거나 ESG 성과를 과장해 또는 허위로 홍보하는 경우를 예로 들 수 있는데, ESG가 인권침해를 은폐하는 도구가 될 수도 있다는 것이다.

이와 같은 문제는 ESG의 진정성에 관한 의문으로 이어질 수밖에 없다. 기업이 ESG를 단순히 마케팅 수단으로 활용하기만 할 것이 아니라, 실제로 환경과 사회적으로 부여된 책임을 바탕으로 경영할 것을 요구하는 목소리가 높다.

#### 다) 향후 전망

앞으로 ESG는 전 세계적으로 더욱 확산될 것으로 전망되며, 기업의 생존과 성장을 위한 핵심 요소로 자리 잡을 것으로 예상된다. 정부는 ESG 경영의 성공적인 정착을 위해 2030년까지 단계별 ESG 정보공시 의무화를 추진할 계획이며, 관련 법안 마련도 추진하고 있다.

225) 신한자산운용, “2022년 ESG 투자 시장 전망 및 자산운용사의 역할”, 2021. 12.

226) 한겨레, “재계 우등생들은 왜 ‘ESG워싱’ 의심받고 있나”, 2021. 7. 18.

ESG 공시체계가 단순히 투자자의 장기적 이익을 위한 도구가 아니라 인권경영과 현재적·잠재적 피해자를 위한 도구가 되도록 설계될 필요가 있다. 고려할 만한 방법 중 하나로, ESG 공시기준에 인권경영 체제와 인권실사 성과 그리고 구제실적을 포함하게 하는 방법 등이 제안된다. 일각에서는 다양한 기관이 ESG 평가를 시행하고 있는 면을 고려해 평가 기준과 등급 산정 근거 등을 투명하게 공개할 것을 주장하고 있다.

기업은 ESG 경영을 추진하면서 점수와 마케팅에만 치중할 것이 아니라, 장기적인 계획을 수립해 진정성을 유지하고 사업을 실행할 필요가 있다는 논의도 진행된다. 경영진 일가의 갑질 등으로 화제가 된 N기업 제품 불매운동이나 동물권을 생각하는 비건제품의 등장 등을 고려하면, ‘윤리적인 소비’를 지향하는 소비자들은 소수가 아니다. 이에 따라 기업이 겉으로만 ESG 경영을 표방하거나 ‘그린워싱’을 시도하더라도, 소비자와 투자자들을 속이기가 어려울 것이다.

## 2) 해외 진출 한국 기업의 인권침해

### 가) 미얀마 군부 쿠데타와 한국 기업

한국 기업의 활발한 해외 진출과 함께 현지에서 한국 기업의 인권침해 사례도 늘어나고 있다. 현지 노동자의 임금체불 등 노동착취, 사업 시행 과정에서 환경오염 등 양상은 다양하다. 2021년에는 미얀마 군부 쿠데타가 발생하면서 군부와 관련한 한국 기업이 논란의 대상이 되었다.

2021년 2월 1일 미얀마에서 군부 쿠데타가 일어나고 군부의 반대 시위대 유혈 진압으로 1,000명 이상이 사망했으며 1만 명에 이르는 사람이 체포된 것으로 알려졌다. 국제사회는 미얀마 군부에 대해 비판했고, 미얀마 군부와 연관된 기업을 대상으로 한 비판으로 이어졌다. 해당 기업이 배당금이나 기타 다양한 방식으로 군부에 이익을 제공함으로써 군사 쿠데타 세력을 사실상 지원하고 있다는 것이다.

미얀마에 진출해 있는 한국의 여러 기업도 그러한 비판의 대상이 되었다. 대표적으로 P사의 경우 군부의 주요 자금줄 중 하나로 지목되는 가스전사업에 운영자로서 참여하고 있으며 지분이 51%에 이르는 것으로 알려졌다. 한국가스공사도 8.5%의 지분을 갖고 있다. 이와 별도로 가스수송 파이프라인사업에도 P사와 한국가스공사가 각각 25%, 4%의 지분을 가지고 있다. 그리고 국민연금은 2021년 3월 현재 P사의 최대주주로서 전체 주식의 11.36%를 보유하고 있다.

미얀마 군부에 한국 기업이 연루된 것은 이번이 처음이 아니다. 2017년 미얀마에서 로힝야 소수민족 탄압으로 1만 명 이상이 사망하고 70만 명 이상이 해외로 피란하는 사태가 벌어졌다. 이 사건에 관한 유엔의 조사보고서는 군부와 거래함으로써 군부의 경제적 기반을 탄탄히 하는 데 기여한 것으로 보이는 외국 기업의 명단을 공개했다. 여기에는 홍콩, 일본, 중국, 베트남, 싱가포르 등의 기업이 있는데, 한국 기업도 있었다.

이에 한국 시민사회단체들은 2020년 12월 미얀마 인권단체와 함께 OECD 다국적기업 가이드라인 한국연락사무소(이하 '한국 NCP')에 미얀마 군부와 협력하고 있는 한국 기업의 행위에 이의 제기를 신청했다. 국가연락사무소(National Contact Point, 이하 'NCP')는 다국적기업의 인권침해를 예방·구제하기 위해 1976년 제정한 'OECD 다국적

기업 가이드라인'을 이행할 목적으로 설치된 연락사무소이다. 그러나 한국 NCP는 2021년 7월 14일 한국 기업의 행위가 로힝야족 학살에 직접적으로 연관되어 있다고 보기 어렵다는 등의 이유를 들면서 이의신청 절차를 종료했다.

현재까지도 한국 시민사회는 P사가 쿠데타 세력 간 관계를 단절하고, 가스 수익금의 에스스로 계좌(제3의 계좌) 예치, 가스수송 파이프라인사업의 배당금 지급 유예 등을 포함한 실효적 대책을 마련할 것 등을 촉구하고 있다.

#### 나) 다국적기업의 인권침해에 대한 예방과 제재방안 미흡

기업의 규모와 영향력이 커지고, 특히 기업 활동이 많은 사람의 인권에 영향을 미치는 것이 명확해지면서 인권존중책임은 기업의 기본적인 책무가 되었다. 그러나 다국적기업의 인권침해는 판단기준과 제재 방법이 미흡한 실정이다. 기업의 행위가 위법한 경우에는 사법제도를 통한 제재를 상정할 수 있겠지만, 기업의 행위가 윤리적으로 옳지 않다고 판단하지만 위법에 이르지 않는 경우에 문제가 된다.

이 경우, 일반적으로 NCP의 '구체적 사안(specific instances)' 절차를 상정할 수 있다.<sup>227)</sup> OECD 다국적기업 가이드라인 위반을 둘러싼 분쟁해결절차를 구체적 사안이라고 하는데, 이 절차를 담당하는 기관이 NCP다. NCP는 사건을 접수하고, 조사하며, 조정/중재자로서 문제의 해결을 도모하고, 양측이 합의하지 못한 경우 성명서를 발표하거나 권고사항을 발표함으로써 기업에 압력을 행사한다.

그러나 한국 NCP의 조정절차는 구속력이 있지 않다는 점을 별론으로 하더라도, 기업이 직접 인권침해를 하는데 기여했다고 보기 어려운 경우 실효성 있는 방안으로 보기 어렵다. 앞서 미안마 군부와 관련된 한국기업들의 사례들 역시 한국 기업들의 행위가 직접 인권침해에 연관되었다고 보기 어렵다는 이유로 한국NCP를 통한 조정제도가 작동하지 못하였다.

한편, 국제적인 기준으로는 유엔 「기업과 인권 이행원칙」(이하 '이행원칙')이 적용될 수 있다. 이행원칙에 의하면 기업은 인권존중책임을 지며, 인권존중책임은 직접적으로

227) 송세련, '기업과 인권 NAP 의미와 과제', 제2회 기업과 인권 포럼 자료집, 2021.; 나현필, '한국에서의 비사법적 구제', 제2회 기업과 인권 포럼 자료집, 2021.

인권침해를 야기하지 않을 뿐만 아니라, 제3자의 인권침해에 기여해도 안되고, 사업관계로 인권침해에 직접 연결되어서도 안된다. 만약 기업이 위와 같은 인권침해와 연관이 있다면, 이에 상응하는 대책을 세워야 한다.

어떤 기업이 군사 쿠데타가 벌어지는 동안 미얀마에서 사업 활동을 했다는 것만으로는 인권침해를 했다고 단정할 수는 없을 것이다. 하지만 이와 같은 분쟁지역에서 사업활동을 하는 경우 인권침해에 관여될 위험이 적지 않기 때문에 이행원칙은 이런 경우 기업은 사전에 각별히 엄중한 인권실사<sup>228)</sup>를 통해서 인권리스크를 식별하고 대책을 실행하라고 요구한다. 다만, 인권실사 이행은 기업의 의무가 아니라는 점에서 한계가 있다.

#### 다) 인권실사 의무화를 통한 인권침해의 예방

기업의 인권존중 책임은 기업의 개별 도덕적 문제가 아닌 세계 공동체로서 수행해야 하는 의무 차원에서 바라보아야 한다. 대표적으로 유럽연합 집행위원회(EC)는 2022년 2월 23일 유럽에서 사업 활동을 하는 기업의 공급망에서 인권침해와 환경파괴 등을 방지하기 위해 인권실사를 의무화하는 법안(이하 ‘공급망 실사법’)을 발표했다. 이미 영국, 프랑스 등 유럽연합 회원국은 자체적으로 기업의 인권실사를 의무화하는 법을 갖추고 있다. 기업에 인권 실사와 관련한 의무를 법적으로 제시하는 것은 곧 기업 규제의 패러다임 변화가 미래 사회로 나아가는 과정에 필수적으로 수반되어야 함을 보여준다고 할 수 있다.

이 같은 흐름에 따라 시민사회에서는 한국도 공급망 실사법을 도입해 인권실사를 의무화해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 기업이 인권존중 책임을 다하게 하기 위해서도 필요하지만, 국제사회에서 한국 기업의 경쟁력 향상을 위해서도 필요하다는 분석이 나온다.

현재 우리나라에서는 기업의 인권 실사와 사회적 경영 책임 관련 논의가 상대적으로 활발하게 이루어지고 있지는 못한 실정이다. 기업의 인권 경영 수행 여부와 관련된 관심도는 과거보다 증가했으나, 구체적으로 어떻게 인권 실사 책임을 부과할 수 있을지에는 여전히 미흡한 수준에 머무르고 있기 때문이다. 그러나 유엔과 유럽연합 의회 등 세계 사회를 대표하는 단체에서 기업 인권 경영의 중요성은 계속해서 강조되고 있으며, 이러한

228) 기업의 인권실사란, 기업의 활동과정과 사업관계 등에서 발생할 수 있는 인권리스크를 파악하고, 이에 대한 주의의무를 다하기 위하여 준수해야 하는 지속적인 관리과정을 말한다.

움직임은 곧 우리나라 기업들이 따라야 하는 기업 변화의 패러다임이라는 점을 인지할 수 있어야 한다.

한국의 기업에 가장 필요한 것은 바로 기존의 기업 중심적인 사고방식에서 벗어나 다양한 이해관계자 시각에서 인권 경영을 바라보는 태도이다. 또한 인권 실사 의무화와 관련한 내용을 현행 기업 시스템에서 실현 가능한 방향으로 본격적인 법제화를 추진할 필요가 있다.

다국적기업의 인권침해 판단 기준과 제재 방법을 강화하는 과정에서 사후적 처리에 초점을 둔 현행 방식을 탈피하고, 기업의 의사 결정 시스템 전반에 걸쳐 다양한 이해관계를 고려하고 기업 운영 방식을 결정하는 예방 시스템으로 성격을 전환해 나가야 한다. 이는 곧 다국적기업이 직접적인 인권침해 행위를 가하거나 그러한 행위에 직접적으로 가담한 것이 아니라도 인권 실사 의무를 지울 수 있어 현행 시스템의 한계를 보완할 수 있는 방향이 될 수 있을 것으로 기대된다.



### 3. 지방자치단체와 인권기구

#### 가. 지방자치단체(지자체) 인권제도

국가인권위원회는 2012년 ‘인권기본조례 제·개정 권고’를 통해 지방자치단체에 지역 사회의 인권보호와 증진을 실현하는 사회적 장치로서 조례 제정, 기본계획 수립, 인권부서 설치, 인권보장·증진위원회 운영 등을 마련할 것을 권고한 바 있다.

국가인권위원회가 자체적으로 우리나라의 지자체 총 243곳(광역시 17곳, 기초지자체 226곳)의 인권조례 제정, 인권업무 부서 또는 전담자 지정, 인권침해 구제 제도(인권 옴부즈맨 또는 보호관) 운영, 인권위원회 운영 등 2021년까지의 지자체 인권제도 현황을 확인했고 그 결과는 다음과 같다.

※ 기준: 2021년 12월 31일

구분	수	조례제정		인권업무전담자		보호관운영		위원회운영	
광역시	17	17	100%	17	100%	13	76%	17	100%
기초지자체 (지역별)	수	조례제정		인권업무전담자		보호관운영		위원회운영	
서울	25	21	84%	4	16%	5	20%	15	60%
부산	16	10	62.5%	0	0%	0	0%	5	31%
대구	8	5	63%	0	0%	0	0%	1	13%
인천	10	5	50%	1	10%	0	0%	3	30%
광주	5	5	100%	1	20%	0	0%	5	100%
대전	5	4	80%	0	0%	0	0%	2	40%
울산	5	5	100%	0	0%	0	0%	5	100%
경기도	31	13	42%	4	13%	2	11%	5	16%
강원도	18	5	28%	0	0%	0	0%	1	6%
충청북도	11	1	9%	0	0%	0	0%	0	0%
충청남도	15	15	100%	0	0%	1	7%	2	13%
전라북도	14	3	21%	1	7%	1	7%	1	7%
전라남도	22	9	41%	0	0%	0	0%	0	0%
경상북도	23	3	13%	0	0%	0	0%	0	0%
경상남도	18	7	39%	0	0%	0	0%	2	11%
소계(기초)	226	111	49%	11	5%	9	4%	47	21%
총계(전국)	243	128	53%	28	12%	22	9%	64	26%

## 나. 2021년 인권조례 제정·개정 현황

2021년에 인권조례를 새롭게 제정하거나, 전부 또는 일부 개정된 지자체는 모두 26곳(제정 6곳, 개정 18곳, 전부 개정 2곳)이다. 그중 상당수는 타 조례 제정·개정에 따른 용어 일괄 정비(개정 10곳) 성격이었다. 그 외에는 인권영향평가 신설, 인권지킴이 구성, 인권위 구성과 운영 구체화 등 인권 행정의 내용적 보완을 위한 개정인 것으로 나타났다. 한편 2021년 인권조례를 제정한 기초지자체의 내용을 검토한 결과 인권위 표준 조례안을 그대로 제정한 경우가 다수인 것으로 나타났다. 이는 인권 조례를 제정하는 데 해당 지역의 인권 의제, 인권 조례 제정 후 이행에 관한 개별적인 고려가 필요했다는 점에서 아쉬움이 있다.

관내 일부 사업장에서 발생한 인권침해 대응책으로 인권제도를 구축하고 이행하기 위해 인권조례를 제정한 전남 신안군 사례 등 주목할 만한 사례도 있었다. 신안군의 경우 인권 기본조례에 따라 보호받아야 할 ‘주민’의 범위를 신안군에 주소를 둔 사람은 물론이고 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람, 신안군에서 사업을 하거나 신안군에 소재하는 사업장에서 노동하는 사람까지로 확대했다. 이에 지역 주민은 물론이고 그동안 제도적 사각지대에 있었던 염전이나 양식장, 농장 등에서 일하고 있는 이주노동자, 타 지역 주민, 장애인 등도 인권조례의 적용을 받게 되었다. 또한 1,004개의 섬을 보유한 신안군의 특성을 반영해 조례에 ‘섬마을 인권센터’를 설치하는 내용까지 담는 등 지역적 특성을 반영했다.

인권행정 내실화를 위해 기존의 인권조례를 전부 개정된 사례도 있었다. 2013년 인권조례를 제정했으나 그 외의 제도는 갖추지 않았던 경상남도도 2019년 전담 부서를 설치하는 등 최근 실질적으로 인권 업무를 추진하기 시작했다. 그 일환으로 2021년에는 도청 내 인권정책회의와 인권영향평가제도 신설, 도민인권모니터링단 설치, 인권백서 발간, 인권증진에 기여한 도민 포상 기준 마련, 도민 인권 배심회의 규정 신설 등으로 적극적이고 체계적으로 도민의 인권 보장과 증진 정책을 펼칠 수 있도록 제도를 보완했다.

인권조례의 영향이 확대되는 방향의 조례 개정도 있었다. 부산시는 체육인의 인권 보호와 투명하고 공정한 체육 환경 조성을 위해 ‘체육인 인권보장에 관한 조례’를 제정(2021년 12월)했다. 조례의 내용으로는 체육인 인권보장 기본 방향, 인권 보장과 증진을 위한 시책, 인권침해 실태 조사, 인권침해 예방 교육과 홍보 등을 포함한 부산시 체육인

인권보장 및 증진계획(제5조)의 수립·시행과 체육인권헌장(제7조) 마련 등이 있다. 주목할 것은 이 같은 증진계획의 수립, 체육인권헌장 그리고 체육인 인권교육과 홍보에 관한 사항을 부산시 인권조례와 연계해 인권위원회의 심의를 받도록 조례를 제정했고 이에 따라 부산시 인권조례 또한 개정했다는 것이다. 이는 인권 업무를 인권 부서에 한정하는 것이 아니라 관련 영역까지 포괄하도록 인권의 영역을 확장하는 시도로도 볼 수 있다. 단, 비슷한 제도 개선을 한 해 먼저 시행했던 한 지자체의 경우, 지자체장이 새로 선출되자 ‘체육인 인권보장에 관한 조례’의 명칭을 ‘체육진흥 조례’로 바꾸고, 인권위의 심의 기능도 삭제하는 방향으로 개정이 이루어지기도 했다.

#### 다. 지자체 인권 제도화 촉진을 위한 과제

앞서 언급한 ‘체육진흥 조례’와 같이 지자체의 인권조례는 여전히 지자체장의 성향에 크게 영향을 받고 있다. 또한 지자체는 인권 조례 마련에 부정적인 의견이 있는 주민의 반대에도 직면하고 있는 상황이다. 2020년 하반기만 해도 한 광역지자체가 인권영향평가, 시민인권증진단 구성, 인권보호관 제도 등으로 업무 범위를 확대하는 인권조례 개정안을 통과시키려고 했으나 반대 민원으로 결국 의회에 조례를 상정하지 못한 사건이 있었다. 그럼에도 경기도의 인권조례 제정 사례와 같이 반대 측과 꾸준한 논의를 통해 인권조례를 제정하는 지자체도 있다.

조례를 제정한 지자체 중 조례 제정 이외에 다른 인권제도를 갖추지 않은 곳도 64곳으로 전체 조례 제정 지자체의 절반인 것으로 나타났다. 이런 경우 실질적인 인권 행정 추진 없이 조례 제정에만 그칠 개연성이 있다. 주민 삶 속의 인권 보호와 증진을 위한 인권 제도가 내실화를 담보할 수 있도록 하기 위해서는 조례 제정 후 지자체의 인권제도가 제대로 구축되지 않는다면 그 원인을 파악하고 개선 방안을 심층적으로 분석할 필요가 있다.

반면 인권제도(조례 제정, 담당부서 운영, 인권침해구제 제도 운영, 인권위원회 운영)를 모두 갖춘 지자체도 광역 13곳, 기초 6곳으로 총 19곳인 것으로 파악되었다. 대부분 수도권 기초지자체이고, 수도권과 광역지자체일수록 인권조례 제정 비율이 높으며 지방의 기초 지자체일수록 인권조례가 마련되어 있지 않거나 인권조례만 제정한 사례가 많다. 기초 지자체로 갈수록, 수도권에서 멀어질수록 인권제도 구축이 더딘 점을 인권제도 내실화 심층 분석 시 함께 고려해야 할 것으로 보인다.

## 4. 인권교육

### 가. 인권교육의 수요 증가와 양적 확대

모든 사람은 자신의 기본적인 ‘권리를 알 권리’가 있다. 이 점에서 인권교육을 받을 권리는 모든 사람의 기본적인 권리이기도 하다. 국제적으로도 인권교육은 그 자체로 인권의 목록 중 하나로 정립되었으며, 인권교육의 제도화가 활발하게 이루어지고 있다.

인권 보호 의무가 있는 국가기관, 교육기관, 사회복지시설의 종사자들에게 인권교육은 반드시 필요하다. 이들이 자신의 업무에서 인권 관점을 적용하고 일을 수행할 수 있는 역량을 확보하는 것은 중요하다. 피해자와 취약계층이 자신에게 보장된 인권이 무엇인지, 어떤 방법으로 자신의 인권을 보호할 수 있는지 법·제도를 교육받는 것도 중요한 일이다. 사회적으로는 인권침해가 발생한 이후 법·제도를 고치는 것보다 인권 친화적인 시민을 양성하는 것이 여러 측면에서 더 바람직하다.

국가인권위원회는 2001년 설립 이후 인권교육의 중요한 역할을 담당해 왔다. 다만 「국가인권위원회법」상 인권교육 관련 규정은 인권교육의 실시와 관계기관 협의를 위한 최소한의 내용만 명시되어 있을 뿐 인권교육의 대상, 내용 및 이에 따른 지원 내용이 포함되어 있지 않아 전사회적 영역에서 양질의 인권교육을 진행하기에는 한계가 있었다.<sup>229)</sup>

최근 각 지자체의 인권조례 제정을 계기로 인권교육이 확대되고 있다. 지자체마다 인권기구가 설립되고, 인권담당 부서가 설치되면서 인권교육은 필수적인 추진 사업이 되었다. 선도적인 광역지자체와 교육청에서는 독자적인 인권교육 교재를 발간하기도 하고 자체적인 인권교육 강사를 양성해 운영하기도 한다.<sup>230)</sup>

시민 영역에서도 인권에 대한 관심이 높아지면서 인권교육의 수요도 높아졌고<sup>231)</sup>, 인권교육이 법적 의무교육으로서 널리 확산되었다. 한국양성평등교육진흥원, 한국보건

229) 이런 한계를 극복하기 위해, 20대 국회에서는 ‘인권교육지원법안’이 발의된 바 있고, 국가인권위원회는 인권침해 예방과 인간존엄성 실현을 위해 인권교육지원법 제정은 꼭 필요하다는 점을 밝혔지만, 실제 법률 제정으로 이어지지는 않았다.

230) 국가인권위원회, “광역지방자치단체 공무원 인권교육 실태조사”, 2021. 12.

231) 국가인권위원회의 “광역지방자치단체 공무원 인권교육 실태조사” 설문조사 결과 지자체 공무원 중 설문조사 응답자의 93%가 인권교육 필요성에 긍정 답변했으며, 응답자의 70%가 인권이 자신의 업무와 관련이 있다고 답변했다.

복지인력개발원, 각종 사회복지협회 등 다양한 기관이 인권교육을 추진하고 있고, 교육 내용과 목적에 따라 '인권'이라는 말을 사용하지 않고도 인권교육에 포함할 수 있는 내용의 교육이 상당히 많이 이루어지고 있다.

2021년 7월경 정치권과 학계를 중심으로 초·중·고등학교 정규 교육과정에 '노동교육' 과목을 신설해 노동인권 문제를 다루어야 한다는 의견이 다시 제기되었다. 이 주장의 요지는 체계적인 노동인권 교육이 있어야 일터에서 인권침해나 산재 사고 등을 예방할 수 있다는 것이다.

이와 같은 상황은 우리 사회에서 인권교육 요구가 크고, 그 내용과 형태가 다양해졌다는 점을 보여준다고 할 수 있다. 다만 이처럼 인권교육의 양적 확대는 이루어지고 있지만, 질적인 측면에서 인권교육이 수요자에게 전달하는 내용의 적절성과 인권강사의 역량에 대한 통합적 관리가 필요하다는 의견이 여전히 있다.

통계표 인권교육 경험률과 필요성 인식(2019~2021년)

(%)

구분	인권교육 경험률			인권교육 필요성 인식			
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	
전체	14.6	19.4	13.1	91.8	92.6	84.4	
성별	남자	16.6	20.4	14.7	91.0	92.0	83.7
	여자	12.6	18.4	11.6	92.6	93.2	85.1
연령별	20대 이하	19.4	25.9	20.1	90.6	93.0	86.1
	30대	18.1	25.8	19.4	92.9	94.4	87.8
	40대	18.4	25.1	17.0	93.8	94.1	87.1
	50대	15.1	20.5	11.9	92.3	92.5	84.0
	60대 이상	5.7	6.8	3.7	89.8	90.3	80.1
교육수준별	중졸 이하	4.4	5.0	2.4	88.2	88.8	78.3
	고졸	12.8	16.7	9.9	91.8	92.6	85.0
	대졸	19.1	26.8	18.7	93.3	94.3	86.3
	대학원졸	37.7	46.1	44.9	93.5	94.0	90.4
거주지역별	도시	15.3	20.2	14.0	92.2	92.9	85.2
	농어촌	11.7	15.9	9.0	90.2	91.1	81.1

주: 1) 인권교육 경험률은 지난 1년 동안 인권교육을 받은 적이 있다는 응답자의 비율임.

2) 인권교육 필요성 인식은 인권교육이 필요한지를 묻는 질문에 '필요한 편이다'와 '매우 필요하다'라고 답한 응답자 비율임.

3) 19세 이상 인구를 대상으로 함.

출처: 국가인권위원회, 「국가인권실태조사」, 2021.

## 나. 인권교육의 형식화 우려

현재 우리 사회는 인권에 관한 높은 관심으로 인권교육에 우호적인 환경이 조성되어 있다. 그러나 인권교육의 질적 문제와 관련해 인권교육이 일회적이고 형식적으로 진행되고 있다는 우려도 제기된다.

초·중등교원의 경우 2020년 기준으로 인권교육에 참여한 경험이 있다는 교원이 67.4%에 그친다. 교원들은 인권교육에 부정적인 태도를 보이기도 했는데, 그 이유는 지식 위주 구성, 수업에 바로 적용할 수 있는 인권교육 콘텐츠 부족, 관행적으로 반복되는 프로그램 등이 제시되었다. 다른 연구 설문조사에서는 부모 중 66.3%가 아동학대 예방교육 같은 부모 교육에 참여한 경험이 없는 것으로 나타났다. 마찬가지로 공무원 등 공공영역 종사자의 경우, 성폭력 등 폭력예방교육, 아동학대예방교육, 장애인식개선교육 등을 의무적으로 수강해야 하지만, 형식적으로 이루어지고 있다는 지적이 오래전부터 제기되어 왔다.

인권교육은 다양한 사회적 문제에서 인권에 대한 감수성을 향상시키고 문제를 어떻게 바라보아야 하는지에 대한 방향도 제시해주지만, 수요자의 입장에서 인권교육의 필요성과 그 의의에 공감 없이 규정상 인권교육을 수강하게 하는 것은 교육이 형식화로 흐를 수 있다는 문제가 있다. 이와 같은 형식적인 교육은 자발적 동기가 없는 일회성 교육으로, 매년 반복되는 교육주제로, 다른 유사한 의무교육의 중복으로 이어지면서 인권교육 회의감으로 이어질 수 있다.

한편, 2021년 기준 중앙행정기관과 각급 공무원 교육훈련기관에는 인권교육 담당 부서가 거의 없다. 모든 광역지자체에는 인권 전담 부서가 설치되어 있으나, 과 단위로 구성된 광역지자체는 5곳이고, 나머지 12곳은 대부분 특정과 내 하나의 팀으로 설치되어 있다. 보통 인권교육을 담당하는 공무원은 1명뿐이고 그마저도 다른 업무와 병행하고 있다.

또한 각종 인권교육이 충분한 교육 시간을 확보하지 못한다는 점도 문제가 될 만하다. 일회성 특강 형태로 행사처럼 수백 명을 한꺼번에 모아놓고 1시간 정도의 교육을 하면서 다양한 인권 현안과 깊이 있는 인권 개념을 전달하는 것은 전달력이나 몰입도 측면에서 높은 성과를 기대하기 어렵다. 더욱이 2021년은 코로나19의 영향으로 상당히 많은 인권



교육이 온라인교육으로 대체되었다. 대면교육보다는 온라인교육이 성과가 낮다는 점에서 실효성이 떨어지는 동영상교육, 온라인교육에 의존하는 것은 개선될 필요가 있다.

인권 강사가 교육 중 부적절한 발언을 했다거나, 국가기관 또는 공공기관에서 제작, 배포한 교육자료에 부적절한 관점이 포함되었다는 내용의 문제 제기도 해마다 반복되고 있다. 2021년에는 주로 양성평등과 관련한 교육자료에 부적절한 내용이 포함되어 있다는 문제가 제기되었는데, 여성가족부와 한국양성평등교육진흥원은 오해의 소지가 없도록 내용 전달에서 명확성을 기하겠다고 해명하기도 했다.<sup>232)</sup>

#### 다. 향후 과제

인권이 포함하고 있는 다양성과 광범위한 주제로 인해 인권교육의 맥락이나 주체에 따라 인권 그 자체 또는 인권교육을 보는 시각과 접근 방법이 상이할 수도 있다. 노동운동의 맥락에서 인권교육을 하는 사람은 인권교육 개념을 노동교육의 관점에서 찾고자 하며, 학교교육의 맥락에서 인권교육을 하는 사람은 교육적 맥락에서 파악하고자 한다. 성인을 대상으로 하는 인권교육과 아동을 대상으로 하는 인권교육이 같은 수준으로 인권 개념을 공유하기도 어렵다.

중요한 점은 인권교육이 각 교육기관의 자체적인 목표와 역할에 따라 시각과 접근 방법이 다르더라도 이것이 불필요한 중복과 질적 저하로 이어지는 것을 방지하는 것이다. 이를 위해 인권을 종합적으로 바라보는 관점없이 일률적으로 교육 콘텐츠를 생산하기보다는 인권교육 또한 전문적 영역으로 자리매김할 필요가 있다.

일반적으로 인권교육의 질적 향상을 위해 논의되는 과제는 다음과 같다. 인권교육 내용이 다양하게 구성되어야 하고, 참여도를 높일 수 있는 교육 방법과 활용성 있는 교육 콘텐츠를 개발해 보급할 필요가 있으며, 여러 기관에 의한 인권교육을 통합적으로 모니터링해 교육의 질을 관리해야 한다는 것 등이다.

이를 위해 인권교육의 정의, 원칙, 국민의 권리와 국가의 의무 등 인권교육에 관한 근거 법률을 정비할 필요가 있다. 중앙행정기관-지방자치단체-교육현장을 유기적으로 연결

232) 한국양성평등교육진흥원 모바일 콘텐츠 설명자료, 2021. 4. 13.



하고 종합적으로 추진할 수 있는 기본계획 수립 근거 규정이 제정된다면 인권교육과 관련한 유엔 등 국제사회의 권고사항과 국가인권정책기본계획을 충실히 이행하고 전 사회적 차원의 통합적, 체계적 인권교육 추진이 가능할 것이다.

또한 인권교육을 시행하는 기관별 역할 정립과 통합적 관리체계를 구축도 고민할 필요가 있다. 인권교육을 통합적으로 관리할 수 있는 기관의 부재는 인권교육이 형식적, 피상적 교육에만 머무르게 하는 이유이자 장기적으로 인권교육 발전을 저해하는 요인이 될 수 있다. 큰 틀에서 인권교육 현황과 문제점을 인지하고 중장기적 안목으로 인권교육의 계획을 수립하고 질 높은 교육과정을 기획, 운영할 수 있는 체계가 필요하다.

## V. 코로나19와 인권

### 1. 2021년 인권 상황

2020년 1월 코로나19 국내 감염자 발생이 확인되고, 세계보건기구(WHO)가 2020년 3월 코로나19의 세계적 대유행을 선언한 이후, 전 세계는 감염병 여파에 따른 광범위한 영향을 겪고 있다. 한국 정부는 코로나19에 대응하기 위해 주로 사회적 거리 두기 등 감염병의 예방과 확산 방지에 집중했고, 그중 가장 골간을 이루는 것은 사회적 거리두기 방식이다. 코로나19 감염병에 대응한 사회적 거리두기 체계는 단계 개편이 몇 차례에 걸쳐 이루어졌는데 2021년 후반기에는 4단계의 체계가 설정되었다.

2021년 대한민국의 코로나19 상황은 ①2020년 말~2021년 1월의 유행(제3차 대유행), ②2021년 7~10월의 유행(제4차 대유행), ③2021년 11월 ‘위드 코로나’로 전환 이후의 유행(제5차 대유행)으로 표현할 수 있는 전국적 대유행을 겪었다. 2021년 11월 이후 일일 확진자가 5,000명대에 달했고, 2021년 12월 3일 기준 누적 확진자는 46만 2,555명, 누적 사망자는 3,739명이다. 우리나라의 인구 100만 명당 발생률은 9,022명가량이고, 치명률은 0.81%이다. 전 세계적으로 같은 시점(2021년 12월 3일) 기준 223개국의 코로나19 누적 확진자는 약 2억 6,500만 명, 누적 사망자 525만 6,365명으로 치명률이 1.98%에 이르고 있다. 백신접종률은 2021년 12월 3일 기준으로 전국 완전 접종이 80%를 넘어서면서 상승하고 있고, 델타 변이에 이어 오미크론 변이가 우세종이 될 것으로 예상되었다.

이와 같은 과정에서 우리 사회는 노동 불안정, 소득 감소, 돌봄 공백, 고립과 우울, 혐오와 차별 등으로 고통을 겪었고 사회적으로 많은 문제가 발생했다. 그중 인권 측면에서 가장

주목할 만한 문제는 코로나19의 유행과 그 대응 정책이 일부 계층에 집중된 피해를 유발했다는 점이다.

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)는 2020년 4월 ‘코로나19 지침’(COVID-19 Guidance)를 통해 코로나19가 취약계층에 미치는 위험요인을 조사하고, 인권 보호 방안을 마련해 이행하도록 당사국에 촉구했다. 유엔 사회권규약위원회 또한 코로나19가 취약계층의 건강권에 미치는 부정적인 영향에 주목하고, 당사국에 코로나19의 예방과 치료에서 취약계층이 소외되지 않도록 주의할 것을 요청했다.

그러나 코로나19의 부정적인 영향은 주로 노인, 여성, 장애인, 아동, 이주민 등 전통적인 취약계층과 불안정 노동자, 소상공인 등에 집중되었으며, 코로나19에 대응한 정부 정책이 개인의 기본권을 침해하고 또 다른 차별을 일으켰다는 비판은 한 해 내내 계속되었다. 우선 방역 시스템의 작동 과정에서 개인정보와 사생활 침해 문제, 백신접종 차별과 강제 문제가 발생했고, 집회의 자유, 표현의 자유 등이 제한되었다. 한편 기존에 존재하던 의료 공백, 취약계층 고립 등 사회적 문제가 새롭게 발견되어 코로나19가 사회 계층에 따라 차별적인 영향을 미쳤다는 점이 드러났다. 구금시설, 사회복지시설, 정신의료기관 등의 집단감염 사례를 통해 집단시설 거주자의 권리 문제가 대두되기도 했다.

우리 사회는 코로나19 확산 시기에 모든 분야에서 사회적, 경제적, 인권적 문제로 어려움을 겪고 있다. 다음은 그중 사회적으로 많은 관심을 받았던 몇 가지 주제를 검토하고자 한다.

## 2. 주요 주제

### 가. K-방역과 개인정보 보호

#### 1) 방역을 이유로 한 개인정보의 수집, 공표

2020년 국내 코로나19 발생 이후 2020년 말 ‘3차 대유행’ 전까지 국내 코로나19 감염의 유행 형태는 대형 집단 사례 중심이었다. 또한 1일 확진자 수도 많은 경우 수백 명 수준이었다. 정부는 ‘①검사·확진→②역학·추적→③격리·치료’로 요약할 수 있는 방역 모델을 통해 감염병 의심자 격리 조치와 적극적인 진단검사를 시행해 왔다. 그 과정에서 건강·위치·취향과 인간관계 등 방대한 개인정보의 수집·처리·공개가 이루어졌으며, 방역 단계별로 8개의 개인정보처리시스템<sup>233)</sup>이 운영되었다.

감염병 유행 초기 방역 당국은 신용카드와 휴대전화 기록, CCTV 데이터를 활용해 확진자의 움직임을 추적하고 감염병에 노출된 사람을 찾아냈다. 확진자가 역학조사에서 자신의 동선을 거짓으로 진술하거나 거짓 자료를 제출한 경우, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따라 형사처벌 대상이 되었다. 이들의 동선은 구체적인 정보공개지침 없이 상세하게 공개되고, 언론과 인터넷을 통해 전파되었다. 이처럼 개인정보가 언론에 기사화된 사례의 경우, 방역당국의 개인정보 파기와 관계없이 기사 검색을 통해 개인정보가 계속 노출되었다.

자가격리자 관리를 위해 2020년 3월 7일 ‘자가격리자 안심관리 앱’이 도입됐고, 자가격리자는 해당 앱을 통해 소재지와 건강 상태를 입력해야 했다. 정부는 2020년 4월에는 자가격리 지침 위반 사례가 보고되자 자가격리 지침 위반자에 한해 손목에 착용하는 ‘안심밴드’를 도입하기도 했다.<sup>234)</sup> 효과적인 확진자의 동선과 접촉자 파악을 위해 식당 등에서 시설출입명부작성을 의무화하고, QR코드 기반의 전자출입명부 시스템(2020년 6월 10일)도 도입되었다.

233) COOV앱, 자가진단앱, 자가격리자 안전보호앱, 코로나19정보관리시스템, 역학조사지원시스템, 예방접종시스템, 검역시스템, 의약품 안전사용시스템

234) 국가인권위원회, 인권단체 등은 안심밴드 착용이 인권침해 우려가 있다고 지적했다.

그 과정에서 개인정보자기결정권의 침해 우려와 관련한 많은 논란이 있었다. 확진자의 동선과 개인정보가 공개되는 과정에서 확진자에게 인신공격성 비난을 하거나 그들을 둘러싼 근거 없는 추측이 전국적으로 퍼지기도 했다. 특히 2020년 5월 이태원 소재 클럽을 중심으로 한 코로나19 확산 사실이 알려지면서, 주변인에게는 확진자가 누구인지 쉽게 특정되는 상황 속에서 성적지향성과 관련한 자극적인 보도가 이어졌고, 이들이 사회적 비난의 대상이 된 사례도 있다.

## 2) 계속되는 개인정보자기결정권 문제

2020년 말을 기준으로 소위 제3~5차 대유행을 통해 코로나19 확진자 수가 대폭 늘어나는 한편, 백신접종률도 증가했다. 또한 코로나19 유행의 특성이 감염경로를 특정할 수 없는 불특정 집단에서 집단감염이 산발적으로 일어난 것으로 변화했다. 이런 상황을 바탕으로 2021년에는 역학조사 방법, 확진자와 밀접접촉자의 동선 공개 범위 등 개인정보와 관련한 많은 부분에서 변화가 있었다.

개인정보보호위원회는 2021년 11월 11일 코로나19 방역과 관련해 개인정보 처리 실태와 개인정보처리시스템 점검 결과를 발표했다.<sup>235)</sup> 개인정보보호위원회는 전자출입 명부의 경우 4주마다 자동으로 파기되고 있고, 확진자 이동경로 공개는 대체로 지침을 준수하고 있으며, 개인정보처리시스템에서 수집하는 개인정보는 정보주체의 동의를 받거나 법적 근거에 따라 적법하게 처리되고 있다고 밝혔다. 이와 같은 사항을 통해 방역을 이유로 한 개인정보의 처리가 줄어들었고, 절차와 요건이 강화되었다고 이해할 수 있다.

그럼에도 여전히 문제는 남아 있다. 방역당국이 수집한 일부 정보는 코로나19가 종식될 때 파기될 예정인데, 인권단체 등은 ‘코로나19 종식’을 판단하는 기준이 명확하게 제시되지 않는다는 점을 지적한다.<sup>236)</sup> 기준을 어떻게 설정하느냐에 따라 ‘코로나19 종식’ 시점이 달라지는데, 대유행 없이 적은 수의 감염자만 발생하더라도 코로나19가 종식되지 않았다고 판단하고 국가가 개인정보를 보존할 수 있기 때문이다. 보건정책적 목적으로 개인정보를

235) 개인정보보호위원회, 「「코로나19 개인정보 처리실태 점검 및 개선 결과」 발표」, 2021. 11. 11.

236) 청년의사, “코로나19 관련 232만 명 개인정보 영구보존?... 법적 근거 없어”, 2020. 10. 23.

보관할 필요성을 인정한다고 하더라도 그 목적과 필요한 개인정보의 범위, 기간을 명확히 규정해야 할 것으로 보인다.

한편 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘감염병예방법’)에 따라 감염병 환자 뿐만 아니라 감염병 의심자의 개인정보와 관련한 권리가 제한되는 문제도 살펴볼 필요가 있다. 감염병 의심자로 분류되면 방역당국은 같은 법에 따라 성명, 주민등록번호, 진료 기록부, 출입국관리기록 등 방대한 개인정보를 확인할 수 있다. 그런데 감염병예방법에서 규정하는 ‘감염병 의심자’의 범위가 구체적으로 특정되지 않는다. 같은 법 제2조에 따르면 감염병 의심자는 ‘접촉이 의심되는 사람’, ‘감염이 우려되는 사람’으로 정의되는데, 해석에 따라서 필요 이상으로 다수의 사람이 감염병 의심자로 분류될 수 있는 것이다.

실제로 2020년 5월 이태원 클럽에서 대규모 감염자 발생 당시 서울시와 방역당국이 이동통신사에 기지국 접속정보를 요청해 선별된 사람은 1만 905명에 달하는 것으로 알려졌다. 이에 대해 1만 명이 넘는 사람을 감염병 의심자로 간주해 개인정보를 요청하는 데는 역학적 근거가 부족하다는 비판이 있었다.<sup>237)</sup>

### 3) 방역 목적과 개인정보자기결정권 보호의 조화

공중보건에 관한 유엔의 기준인 시라쿠사원칙(Siracusa principles)<sup>238)</sup> 등 국제기준에 따르면, 공중보건을 위한 기본권의 제한은 법에 근거해야 하며, 침해 정도는 공익을 위해 필요 최소한이어야 하고, 기한이 한정되어 있어야 한다. 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)가 발표한 코로나19 지침(COVID-19 Guidance)에서는 “효과적이고 전반적인 테스트와 추적 그리고 특정 대상을 목표로 한 격리조치는 더욱 무차별적인 제약의 필요성을 경감할 수 있다”라는 의견이 포함되었다.

유럽의 여러 나라와 달리 한국이 강력한 봉쇄 정책(lockdown)을 시행하지 않을 수 있었던 배경에는 접촉자의 적극적인 추적과 검사가 있었다. 그러나 동시에 한국의 모델은

237) 진보네트워크센터, “코로나19와 정보인권”, 2020. 12.

238) International Commission of Jurists, “The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Right”, 1984

감염병 환자와 의심자를 대상으로 한 방대한 개인정보 수집과 처리가 필요하다는 점에서 개인정보 침해와 국가 감시의 위험성이 내재한다.

방역당국은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제76조의2에 따라 감염병 예방과 감염 전파 차단을 위해 필요한 경우 다양한 정보를 수집할 수 있다. 그러나 우리가 잘 알지 못했던 감염병이 유행하는 상황에서 방역을 이유로 인권에 대한 제한이 정당화되었는데, 특히 개인정보의 수집과 공표에서는 인권의 침해가 두드러졌다.

감염병 사태가 지속되면서 방역 과정에서 개인정보 침해에 관한 경각심도 높아지면서 이제는 감염병 예방과 대응 과정에서 수집된 개인정보가 개인정보 보호 원칙에 맞게 관리가 이루어져야 할 필요가 있다. 목적이 명확하게 규정되고 해당 목적에 달하면 파기되어야 한다. 또한 현재 법령상 미흡한 부분은 구체적으로 개정할 필요가 있다.



## 나. PCR 검사, 백신접종 차별과 강제 논란

### 1) 광범위한 진단 검사 시행과 백신접종

2020년 코로나19가 국내에서 발생한 이후부터 2021년 11월 단계적 일상회복 방안이 발표되기 전까지 ‘K-방역’의 핵심 요소는 ‘Test, Trace, Treat’로 요약된다.<sup>239)</sup> 광범위하게 검사(Test)하고, 확진자의 신속한 동선을 추적(Trace)하며, 확진자를 신속하게 격리해 치료(Treat)한다는 것이다.

정부와 지자체는 대규모 진단검사(PCR 검사)가 가능한 상황에서 특정 집단이나 직업군에 PCR 검사를 하도록 해 코로나19 감염자를 조기에 발견해 내고자 했다. 노인의료복지시설 관련자, 요식업 종사자, 보육교사, 이주노동자, 일용직 노동자, 학원 종사자 등은 선제적인 PCR 검사를 요구받았는데, 이를 두고 차별과 혐오 논란이 일기도 했다.

국내외적으로 특히 문제가 된 것은 이주노동자를 대상으로 한 지자체의 강제 PCR 검사 논란이다. 2021년 2월경 기숙사에서 합숙 생활을 하는 이주노동자 사업장을 중심으로 다수의 노동자가 코로나19에 확진되는 사례가 발생했다. 이에 대응해 대구광역시는 2월 22일 이주노동자를 대상으로 PCR 검사를 의무화하는 행정명령을 내렸다. 그 후 3월까지 경기도, 경상북도, 인천광역시, 서울특별시 등 다른 지자체도 유사한 내용의 행정명령을 발표했다.<sup>240)</sup>

서울대학교 등 주요 대학은 이 같은 지자체의 조치가 외국인 차별이라는 문제를 제기하기 시작했고, 주한영국대사관을 비롯한 유럽 각국도 인종차별적 조치라며 지자체 또는 외교부에 항의하기도 했다. 국가인권위원회는 3월 22일 외국인근로자에게 내린 PCR 의무화 행정명령은 합리적인 이유 없이 외국인을 차별하는 것으로 판단하고, 위 행정명령 중단 등을 권고했다. 그 후 대부분의 지자체는 이주노동자 대상의 코로나19 진단검사 의무화 행정명령을 철회하거나 행정명령의 대상을 ‘동일 사업장 내외국인’으로 변경했다.<sup>241)</sup>

239) 관계부처 합동 보도자료, 2020. 6. 11.

240) 국가인권위원회 2021. 3. 22. 결정 지방자치단체의 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령에 대한 정책권고

한편 백신접종과 관련한 논란도 2021년 전반에 걸쳐 다양하게 발생했다. 2020년 12월 8일 영국에서 세계 최초로 백신접종이 시작되었고, 한국은 2021년 2월 26일 코로나19 현장 의료진을 대상으로 백신접종을 시작했다. 백신접종 초기에는 백신 공급 지연에 따른 비판이 이어지면서 백신접종 대상자 우선순위 설정과 관련한 차별, 소외 계층의 백신접종 정보접근권에 관한 문제 제기가 있었다. 다만 이와 같은 문제는 2021년 9월 17일 전 국민의 70%가 접종을 완료하는 등<sup>242)</sup> 비교적 이른 시간 내에 백신접종이 진행되면서 크게 부각되지 않았다. 하지만 이 과정에서 백신 종류 선택권을 부여하지 않은 것과 백신 부작용 피해 보상 문제도 중요하게 제기된 바 있다.<sup>243)</sup>

한편 백신 2차 접종이 80%를 넘은 이후 2021년 말부터는 ‘방역패스’를 중심으로 백신 접종 강제 논란이 일어났다. 높은 백신접종률에도 불구하고 목표했던 ‘집단면역’ 달성이 어렵다는 연구 결과가 발표되고, 백신이 원인인 것으로 의심되는 부작용이 보도되면서 백신접종을 선호하지 않는 사람의 선택권을 존중할 필요가 있다는 의견이 확산되었다.

그러나 정부는 2021년 11월 1일 단계적 일상회복 1차 개편을 시행하면서, 이른바 ‘방역패스’ 정책<sup>244)</sup>을 시행하기로 하고, 2021년 12월에는 방역패스 의무 적용 시설을 식당, 카페, 학원 등으로 확대했다. 의학적인 사유로 백신을 접종할 수 없는 사람과 코로나19 완치자, 12세 미만 어린이는 방역패스의 적용을 받지 않지만, 12세 이상~18세 이하 아동과 청소년, 임산부는 방역패스 적용 대상이 되었다.

2021년 11월 이후 자영업자와 인권단체, 학부모 단체 등은 방역패스를 반대하는 집회를 열었고, 학부모 단체는 방역패스 처분과 관련해 행정소송과 집행정지 신청을 제기하기도 했다. 이에 대해 서울행정법원은 2022년 1월 4일 집행정지 신청을 일부 인용해 상점, 마트, 백화점 등의 방역패스 효력과 12~18세 청소년의 방역패스 효력을 정지했다.<sup>245)</sup>

241) 국가인권위원회 보도자료, 2021. 11. 30.

242) 질병관리청 카드뉴스, “2021년 코로나19 예방접종 이렇게 진행했습니다”, 2021. 12. 31.

243) 대한변호사협회장 성명, 2021. 12. 8.

244) ‘방역패스’는 백신접종 완료 또는 PCR 검사 결과 코로나19 음성인 것을 확인되는 사람에 한해 일정한 시설을 출입할 수 있게 하는 제도이다.

245) 서울행정법원 2022. 1. 4. 선고 2021야13365 판결

## 2) 감염병 예방을 위한 조치 vs 강제와 차별

PCR 검사 강제와 백신을 둘러싼 논란은 크게 보면 감염병 예방을 위한 선제적인 조치가 기본권을 지나치게 제한하는지의 문제이다. 코로나19의 확산 방지를 최우선 과제로 두고, 시민의 안전을 지키기 위해 PCR 검사를 요구하고 백신접종을 유도하는 것이 정당하다는 견해와 정부가 시행하는 일련의 조치가 과학적인 합리성이 없고 특정 집단을 고립시키는 결과만 가져온다는 견해가 팽팽히 맞서고 있다.

그러나 분명한 것은 이주노동자 대상의 PCR 검사 강제 사례에서 알 수 있듯이 개개인이 처한 상황이 다양할 수밖에 없는 집단 전체를 고위험 집단군으로 분류한 것은 해당 집단에 속한 개개인을 ‘코로나19 진단검사가 필요한 감염병 의심자’로 낙인찍는 부당한 조치라는 것이다.

방역패스 문제 또한 마찬가지이다. 백신접종을 통해 개인과 공동체를 보호하기 위해 개인의 선택권이 제한 될 수는 있겠으나, 그러한 제한이 과학적 근거에 따라 피해의 최소화 원칙에 근거하여 균형적으로 이루어져야 한다.

## 3) 감염병 상황에서 인권 제한의 원칙

시라쿠사 원칙(Siracusa principles)은 감염병 확산 상황에서 인권의 제한이 가능한 상황을 밝히고 있다. 이 원칙에 따르면, 감염병 대응 과정에서 인권의 제한은 ‘목표를 달성하기 위해 꼭 필요한 것’이어야 하고, ‘목표를 달성하기 위한 최소한의 침해 혹은 제한적 방법’이어야 한다. 또한 인권의 제한은 ‘자의적이거나 차별적으로 적용하지 않고 과학적 증거에 기반’해야 한다. 인권을 제한하지 않고도 동등한 효과를 낼 수 있는 대안이 있다면 그것을 우선해야 하며, 인권의 제한은 ‘최후의 수단’이 되어야 한다.

우리나라 헌법도 동일한 내용을 언급하고 있다. 국민의 자유와 권리는 공공복리를 위해 필요한 경우 제한할 수 있으나, 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없으며, 기본권의 제한을 통해 얻을 수 있는 공익이 기본권 제한보다 크더라도 그 기본권을 완전히 무력화할 수는 없다.

특정 집단 대상의 진단검사 의무화, 방역패스를 통한 백신접종 유도 논란은 기본적으로 감염병 예방을 위한 조치가 인권을 어느 정도 제한할 수 있는가의 문제로 귀결된다. 방역패스 관련 행정명령 집행정지 신청과 관련한 법원의 판결 3건에서도 모두 중요하게 다루고 있는 핵심 내용은 방역패스로 달성하려고 하는 공익과 방역패스로 침해되는 기본권의 비교이다. 방역패스로 달성하려고 하는 공익도 존재하고 그에 따른 기본권 침해도 존재하는 점에서는 모두가 동의했으나, 공익 달성과 기본권 침해의 비교 정도와 기본권이 침해되지 않고도 목적을 달성할 수 있는 대체 수단이 있느냐가 쟁점이 되었다.

강제적이고 과도한 기본권 제한은 장기화되는 코로나19 상황에서 필요한 지속가능한 방역체계의 구축에도 도움이 되지 못한다. 코로나19 대응의 모든 과정에서 기본권 제한, 차별과 편견을 불러일으키는 강제적 조치는 침해 정도를 면밀히 파악한 후 사용하는 최후의 수단이어야 한다. 코로나19의 전파 속도와 중증화율 등을 고려할 때 전문적 식견에 입각한 신속한 판단도 필요하다.

그러나 그 과정에서 사회적 소통의 중요성이 사라지는 것은 아니다. 진단검사 강제, 백신접종과 관련한 다양한 갈등 상황에서 필요한 것은 백신의 과학적 설명과 접종률 상승 효과에 관한 설명뿐만이 아니다. 사회적, 문화적 여건을 고려한 다양하고 효과적인 정보 전달과 교육 그리고 의사소통도 포함되어야 할 것이다.

## 다. 공공의료 체계의 과부하와 의료공백

### 1) 코로나19에 대응한 공공의료 체계

공공보건기관과 공공의료기관은 코로나19 유행에 대응해 진단·이송·치료 등 전 과정에서 중요한 역할을 담당해 왔다. 보건소는 선별진료소로 전환해 대규모 진단검사(PCR)와 역학조사가 가능하게 했고, 확진자의 격리가 필요한 상황에서 코로나19 병상은 주로 공공병원이 맡아 왔다. 코로나19 감염병 확산이라는 긴급한 상황에서 공공의료 체계가 이 같은 상황의 대응을 최우선 순위로 설정한 것은 불가피한 면이 있었다. 다만 2020년부터 시작된 코로나19 상황이 2021년에도 계속되면서 공공의료 체계 내외에서 여러 가지 문제가 발생하기도 했다.

정부와 지자체가 국가 차원에서 코로나19 병상을 관리했지만, 지역별 또는 시기별로 공공의료기관의 수용력을 넘어서는 경우도 있었다. 정부는 코로나19 환자 병상 확보를 위해서 감염병 전담병원을 지정하고, 민간병원에 병상 확보를 위한 행정명령을 내렸다. 인력 확충을 위해 정규·한시 인력을 증원하기도 했다. 그러나 2021년 코로나19 대규모 확산이 3차례 정도 진행되면서 코로나19에 감염되었음에도 병원에 입원하지 못하고 사망하는 사례가 발생했다. 또한 의료 현장은 2021년 내내 인력 부족과 과로 문제에 따른 방역 업무 수행의 어려움을 호소했다.

한편 공공의료 체계가 감염병 긴급 대응 중심으로 전환되면서 감염병과 관련되지 않은 취약계층의 진료는 사실상 중단되었다. 특히 정부가 2021년 12월 22일 ‘코로나19 추가 병상 확충·운영 계획’에 따라 국립중앙의료원 등 4곳의 일반 병상 전부를 코로나 전담 병상으로 전환하는 과정에서 86명에 달하던 취약계층(의료급여 수급자, 차상위, 홈리스, 이주노동자) 재원 환자 수가 보름 만에 7명으로 감소했다. 이들은 특별한 대책 없이 퇴원 조치된 것으로 알려졌다.

보건소 역시 선별진료소 검사 업무, 역학조사 업무를 위해 기존의 업무를 대폭 축소하거나 중지했다. 보건증 발급이나 65세 이상 폐구균 예방접종 업무를 민간의료기관에 위탁했고, 미등록 아동 국가필수예방접종 사업(NIP)은 2년 정도 중단된 후 2022년 1월

민간 의료기관에 위탁 시행되었다. 익명으로 시행하던 HIV 무료 검사, 치매검사, 여러 가지 다양한 보건 사업은 규모가 축소되거나 중단되었다.

이 같은 상황에서 민간 의료기관에서도 코로나19 병상을 적극적으로 확보해야 한다는 의견과 코로나19 환자만큼 일반 중환자도 고려되어야 한다는 의견이 상충하기도 했다. 또한 근본적으로 우리나라 공공의료 체계의 확충이 필요하다는 문제가 제기되기도 했다.

## 2) 코로나19 중환자 병상 수를 둘러싼 논쟁

‘코로나19로 인한 의료체계 붕괴를 막아야 한다’는 과제는 2021년 정부의 최우선 방역목표 중 하나였다. 구체적으로 보건소의 검사와 역학조사 기능, 구급 자원과 응급실 기능, 위중증 환자를 관리할 수 있는 기능을 안정적으로 유지하는 것 등을 목적으로 한 것으로 이해할 수 있다. 이를 위해 의료체계를 확충하는 한편, 대규모 확진자 발생을 방지하기 위한 다양한 조치가 시행되었다.

일반적으로 코로나19와 연관해 이야기하는 ‘의료체계’는 ‘코로나19 중환자 병상 수’가 중심이 되어 왔다. 중환자 병상 점유율은 단계적 일상회복(2021. 10.) 논의의 중요한 지표가 되기도 했다. 다만 세부적인 역할을 살펴보면 코로나19 중환자 병상 수는 공공병원이 대부분 공급해 왔다. 전체 병상 중 약 10%를 차지하는 공공병상이 코로나19 환자의 90%를 감당해 온 것인데, 이 같은 수치는 많은 논쟁을 불러일으켰다.<sup>246)</sup>

먼저 정부와 민간병원이 코로나19 중환자 병상을 확보하는 데 적극적이지 않다는 비판이다. 우리나라 입원 병상은 약 64만여 개로 OECD 회원국 중에서도 많은 편에 속하나, 2021년 12월 기준 국내 전체 중환자 병상 중 약 6%가 코로나19 환자를 돌보는 데 사용되고 있다고 알려졌다. 유럽 국가가 평균적으로 21%의 중환자 병상을 코로나19 환자 입원에 사용한 데 비한다면 낮은 비율이다. 이러한 상황을 부정적으로 보는 시각에서는 정부와 민간병원이 적극적으로 병상과 장비를 확보하고, 인력 충원을 위한 지원과 대책을 마련해야 한다고 주장한다.

246) 이하, 청년의사 “‘지금도 많아’ vs ‘다 비워сь’… 코로나19 공공병원을 보는 다른 눈”, 2021. 12. 13. 등 참고



반면에 위의 주장을 반박하는 시각도 있다. 코로나19 병상은 감염병 전파를 막기 위한 장비와 숙련된 인력이 필요하므로 단기간에 확보할 수 없고, 코로나19 중환자 병상이 확보되면 일반 중환자를 볼 수 있는 공간과 인력이 줄어드는 문제가 있다는 것이다. 이 같은 관점에서는 장기적으로 코로나19 병상을 확보하기 위해 노력하면서, 사회적 거리두기 같은 방역 정책을 빠르게 완화하지 않아야 한다고 주장하기도 한다.

한편 코로나19 병상 확보 문제와 별개로 공공병원 등 공공의료 체계가 원래 수행하던 업무를 중단한 부분을 비판하는 의견도 있었다. 코로나19 같은 감염병 상황에서 그 위험성과 고통은 취약계층에 집중되기 때문에 코로나19에 대응한 공공의료 체계의 역할을 하는 데 이들을 중심으로 고려한 정책이 필요하다는 것이다.

### 3) 사회적 위험에서 건강권을 지키기 위한 노력

코로나19를 경험하며 우리나라 공공의료 체계의 대응이 적절했는지 평가하는 것은 간단한 문제가 아니다. 국내 의료 현실과 공공의료의 확대 논의가 전제되어 있고, 방역 정책의 방향성과도 관련되어 있다. 이는 코로나19로 전에는 경험해 보지 못했던 새로운 형태의 사회적 위험과 마주하며 더욱 생생하게 실감한 문제라고 할 수 있다.

다만 코로나19에 맞서 의료진과 돌봄 노동자들은 자신의 생명과 건강이 위협받는 환경 속에서 헌신적으로 환자를 돌봐 왔다는 점은 분명하다. 또한 그럼에도 취약계층을 위한 의료시설이 부족한 지역의 경우, 코로나19 이전부터 경험해 왔던 의료서비스 접근에 관한 어려움이, 코로나19 공중보건위기 상황에서는 더 많은 소외를 초래하면서 취약계층을 위협에 노출시켰다는 점을 간과하기 어렵다.

건강권은 모든 사람이 존엄한 삶을 영유하기 위한 필수 불가결한 기본적 권리이고, 국가는 헌법에 따라 국민의 보건을 보호할 의무가 있다. 유엔 사회권 규약(ICESCR)은 위 권리의 실현을 위해 당사국에 질병의 예방, 치료·통제와 함께 질병 발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성을 위한 조치를 취하도록 규정하고 있다.

코로나19 대응 과정 내내 의료 현장의 어려움이 지속적으로 가중되어 왔다는 점은 중요한 사실이다. 정부는 무너진 우리 사회의 구성원들이 현재의 위기를 잘 버티고 일어서



수 있도록 의료 대책을 더욱 강화할 필요가 있었고, 코로나19로 투병 중인 사람들과 다른 질병으로 치료받아야만 하는 모든 사람에게 의료적 공백이 없도록 해야 할 책임이 있다. 우리 국민의 생명과 건강을 지키는 것은 국가의 의무이자, 우리 사회 공동의 책임이기도 하므로 공공병원뿐만 아니라 의료기관의 적극적인 협력과 역할도 강조할 필요가 있다.

## 라. 방역을 이유로 한 집회 제한

### 1) 집회 제한 조치와 불복

2020년 코로나19 감염병 유행 이후 방역지침에 따라 많은 사람이 한 장소에 모이는 각종 모임·행사의 개최가 제한되었다. 집회도 예외가 아니었는데, 정부가 방역지침을 통해 방역단계별 모임·행사 등 집합 제한 인원을 정하고, 지방자치단체가 자체적으로 집회 제한 장소를 고시하거나, 특정 집회에 대해 집회 금지 행정명령을 내렸다. 경찰은 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’)과 감염병예방법에 따라 지자체가 집회 금지 장소로 고시한 구역 내 집회 신고가 있을 경우 금지통고를 했다.

감염병 상황이 지속되면서 불확실한 위험성을 이유로 집회 개최를 일률적으로 제한하는 것에 대한 비판적인 의견이 제기되고, 집회 금지 처분 불복이 이어졌다. 2020년에는 8·15 광화문 집회의 집회금지 처분에 법원이 효력정지 결정을 한 바 있고, 2021년에는 백신 접종이 이루어지고 ‘위드 코로나’ 논의가 시작되면서, 집회금지 처분에 관한 집행정지 인용 비율이 증가한 것으로 알려졌다. 법원은 집회금지 처분에 관한 집행정지를 인용하는 경우 구체적인 방역수칙 등 조건을 달기도 했다.<sup>247)</sup>

한편 2021년 7월 이후 자영업자들이 코로나19 방역지침 전환을 요구하며 서울 일대에서 진행한 ‘차량 집회’도 감염병예방법 적용이 가능한지 논란이 일기도 했다. 그 당시 서울시 전역은 사회적 거리두기 4단계가 적용되어 1인 시위를 제외한 집회·시위가 모두 금지되어 있었는데, 경찰은 자영업자들의 차량 집회에 감염병예방법과 집시법 위반 혐의를 적용하겠다는 방침을 밝혔고, 이에 따라 논란이 일기도 했다.

방역지침을 위반하면서까지 집회·시위를 하는 점에 비판적인 여론도 존재한다. 다만 보수, 진보 진영을 가리지 않고 시민사회단체들은 방역을 이유로 집회·시위의 자유를 제한하는 조치를 비판하는 견해를 밝힌 바 있다. 국가인권위원회도 방역을 이유로 한 일률적인 집회 금지 처분은 기본권 침해 소지가 있다는 입장을 밝히기도 했다.<sup>248)</sup>

247) 인천지방법원 2020. 9. 20. 2020아5319 결정, 서울행정법원 2020. 10. 2. 2020아12845 결정 등

248) 국가인권위원회 2020. 12. 24. 결정 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정안에 대한 의견표명; 국가인권위원회 2021. 12.

## 2) 집회 제한 조치에 관한 비판적 의견

방역을 이유로 한 집회 제한 조치에 시민사회단체들을 중심으로 여러 가지 문제가 제기되었다.<sup>249)</sup> 첫째는 법제가 미흡하고 원칙이 부재하다는 점이다. 감염병예방법 제49조 제1항은 각종 감염병 예방조치를 열거하면서, 질병관리청장과 지자체장은 감염병을 예방하기 위해 집회를 제한한 등 필요한 조치를 해야 한다고 규정하고 있을 뿐 어떠한 경우에 감염병 예방조치를 발령하는지에 대한 기준을 명시하고 있지는 않다. 각 지자체장은 이 규정에 따라 포괄적인 처분 권한을 부여받고 집회를 제한했는데, 제한 조치의 근거가 일정하지 않고, 조치 평가 기준이 없어 지자체장이 권한을 남용할 소지가 크다는 점이 문제로 지적된다.

또한, 집회 주최 측이 일반적인 방역 수칙을 준수함으로써 어느정도 감염병 예방 효과를 기대할 수 있음에도 일률적으로 집회 자체를 금지하는 것이 부당하다는 의견도 있다. 법원도 방역 당국이 축적된 코로나19 사례를 통하여 단계별 수칙을 구체적으로 정함으로써 감염병의 예방 및 관리와 기본권의 행사의 조화를 도모할 수 있다고 보았다. 따라서, 집회의 기간, 시간, 규모, 방법, 거리두기와 마스크 착용 등의 방역수칙 준수, 백신접종 완료 유무 등과 무관하게 서울 전역에서 집회를 금지하는 것은 집회의 자유에 대한 본질적 내용의 침해하는 것으로, 위헌적이라고 판시하였다.<sup>250)</sup>

한편 사회적 거리두기 4단계 기준으로, 경제활동과 관련해 여러 사람이 모이는 영화관, 공연장 등은 일정한 조건하에 운영되었으나 집회는 1인 시위 외에 금지되는 방역 조치의 형평성도 문제로 꼽힌다. 일반적으로 집회는 정부와 지자체에 특정한 문제를 대상으로 비판적인 의견을 표현하는 경우가 많기 때문에 이 같은 조치가 방역을 이유로 문제 제기 자체를 막는 수단으로 악용된다는 것이다.

17. 20진정0191900 등 7건(병합) 결정

249) 이하, 인권재단사람, “코로나19와 집회·시위의 자유 이슈보고서”, 2021. 9. 등

250) 서울행정법원 2021. 9. 24. 선고 2021아12380 판결

### 3) 방역수칙을 준수하는 집회 허용의 필요성

집회의 자유는 의사표현을 자유로이 할 수 있는 권리일 뿐만 아니라, 더 나아가 개인의 자기 결정과 인격 발현에 기여하고 민주주의 실현에 근본적인 역할을 담당하는 핵심적인 권리라는 것이 국가인권위원회, 국제인권기구, 법원 등의 일관된 견해이다. 「세계인권선언」 제20조와 자유권 규약(ICCPR) 제21조에서도 집회의 자유를 규정하고 있고, 유엔 평화적 집회와 결사의 자유 특별보고관의 ‘적정한 집회관리 공동 보고서’(2016)는 집회 제한은 그 목적 달성에 적합한 정도에 한해야 하고, 집회의 금지는 최후의 수단이 되어야 한다고 강조하고 있다.

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)도 코로나19 같은 공중보건 비상사태에서 모임(physical gathering)의 제한은 필요하나 법률에 근거해야 하고, 불가피해야 하며, 목적에 비례해야 한다는 기준을 제시했다.<sup>251)</sup> 이에 따르면 정부는 공중보건 비상사태에서도 집회와 시위의 권리가 실현될 수 있도록 보장하고 반드시 필요한 경우에만 권리를 제한해야 하며, 집회의 제한은 그 필요성과 적절성이 계속해서 평가되어야 한다.

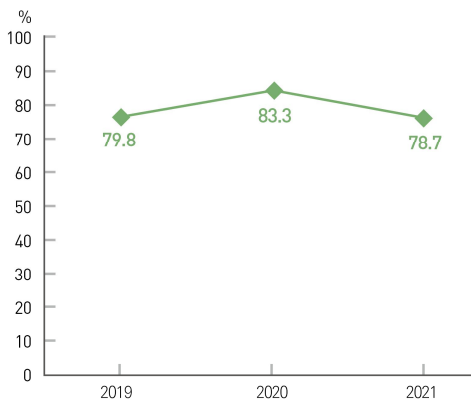
다수가 근접한 거리에서 장시간 집합을 하는 경우에 코로나19 감염 위험이 높다는 전문가의 의견이 있고, 감염병 팬데믹 상황에서 국민의 건강권 보호를 위해 집회의 자유를 불가피하게 제한할 필요성 자체는 부인하기 어렵다. 영국, 미국, 독일, 프랑스 등 해외 주요국도 코로나19의 영향으로 일반적인 집회 규제보다 강화된 규제를 도입하거나, 집합 금지 차원에서 집회를 전면 금지하는 사례도 있었다.

그러나 개인의 헌법적 권리와 공중보건 등 공공복리가 경합해 부득이 기본권을 제한하는 조치가 필요한 경우라 하더라도 그 제한은 공공의 중대한 이익을 달성하기 위한 최소한의 필요에 따른 제한이어야 하며, 합리적 근거를 바탕으로 한 개별적·구체적인 제한이어야 한다. 지자체장이 일률적으로, 명시적인 기간 제한이 없이, 규모나 참석 대상의 고려 없이 일정 지역의 집회를 일률적으로 금지하는 고시를 발령하는 것은 집회의 자유의 과도한 제한에 해당할 우려가 있다.

251) OHCHR, “시민공간과 COVID-19 지침(Civic Space and COVID-19: Guidance)”, 2020.; 국가인권위원회, “COVID-19 관련 국제 인권 규범 모음집”, 2020.

국가인권위원회의 「국가인권실태조사」(2021. 12.)에 따르면, 우리나라에서 집회·결사의 자유가 존중된다고 생각하는 사람의 비율인 ‘집회·결사의 자유 존중도’<sup>252)</sup>는 전년보다 4.6%p 하락했지만, 집회·시위의 자유 보장에 찬성하는 사람의 비율인 ‘집회·시위의 자유 보장 찬성률’<sup>253)</sup>은 6.2%p 상승했다. 이 두 가지 수치는 2021년 집회·시위의 자유와 관련해 시민의 인식이 조금 더 자유를 보장할 필요가 있다는 시각으로 바뀐 것으로 해석할 수 있다.

그래프 집회·결사의 자유 존중도 (2019~2021년)



통계표 집회·결사의 자유 존중도 (2019~2021년)

구분(년)	2019	2020	2021
전체	79.8	83.3	78.7

주: 1) 우리나라에서 집회·결사의 자유가 얼마나 존중되고 있는지에 ‘매우 존중된다’와 ‘존중되는 편이다’라는 응답의 비율임.  
2) 19세 이상 인구를 대상으로 함.  
출처: 국가인권위원회, 「국가인권실태조사」, 2021.

정부나 지방자치단체 등 방역당국으로서는 상당한 행정력을 동원해야 할 부담이 있을지라도 집회에 따른 각각의 위험 상황을 구체적으로 고려해야 한다. 집회 시간, 장소, 인원, 방법 등도 개별적으로 판단해 허용 또는 금지 여부를 결정하는 것이 헌법과 국제인권기준에 따른 집회의 자유 보호 취지에 부합할 것이다.

또한 일률적인 집회금지라는 조치를 취하기보다는 집회에 관한 세부 방역수칙을 제시하고 집회 주최자와 참석자가 이를 준수하도록 적극적으로 소통해야 한다. 나아가 일정한 인원으로 제한, 방역수칙 준수, 질서유지 등을 전제로 집회를 허용하는 것이 방역 예방에 현실적인 대안일 수 있다.

252) 우리나라에서 집회·결사의 자유가 얼마나 존중되고 있는지에 ‘매우 존중된다’와 ‘존중되는 편이다’라고 응답한 사람의 비율.

253) 집회·시위의 자유를 보장 또는 제한에 ‘보장해야 한다’라고 응답한 사람의 비율.

## 마. 코로나19 상황에서 취약계층의 고립

### 1) 사회적 돌봄서비스의 축소와 비대면화

정부는 2020년 2월 이후 코로나19 감염병의 대규모 확산에 대응해 사회 전반적으로 대면접촉을 최소화하는 방식의 방역 조치를 시행했다. 이에 따라 특성상 대면 서비스가 이루어질 수밖에 없는 사회복지시설과 어린이집 등은 휴관하게 되었으며, 초·중·고등학교의 개학은 연기되었다. 시기에 따라 장애인과 노인을 대상으로 하는 필수 돌봄 서비스가 재개되고 초·중·고등학교의 단계적 개학과 대면 수업이 이루어졌지만, 상당히 많은 영역의 돌봄서비스가 중단되었고, 이에 따라 돌봄 공백이 사회적 문제로 대두되었다.

코로나19 감염병 상황이 1년 가까이 이어지자 정부는 2020년 11월 27일 「코로나19 시대 지속가능한 돌봄체계 개선 방안」을 발표했다. 이 방안은 돌봄 시설별·지역별 맞춤형 방역 대응을 제공하고, 사회적 거리두기 3단계 이전까지는 최대한 시설을 운영하는 것을 중심으로 한다. 하지만 이 같은 개선 방안에도 불구하고 많은 사회서비스 기관은 2021년 까지 내내 임시휴관, 휴관 장기화, 비대면 서비스 전환 등 다양한 변화 추이를 보였다.

2021년에 접어들면서 정부는 감염병 재유행에 따른 돌봄 공백을 최소화하기 위해 ‘사회서비스원 긴급돌봄 사업’을 시행했다. 본인이나 가족의 코로나19 격리와 확진으로 발생한 돌봄 공백에 대응해 가정, 사회복지시설, 의료기관에 요양보호사 등 돌봄 인력을 지원한다는 것이다. 다만 인력이 부족해 장애인에게 장애인돌봄 전문인력이 아닌 요양보호사가 배정되는 등 한계가 노출되기도 했다.

### 2) 취약계층의 고립 가속화

#### 가) 장애인

장애인을 위한 사회적 돌봄서비스<sup>254)</sup>는 장애인활동지원서비스, 장애인주간보호서비스,

254) 장애계에서는 돌봄(care) 혹은 돌봄서비스라는 용어의 사용에 대해 바람직하지 않다는 시각도 있다. 이에 따라 지원(support)이라는 용어가 돌봄과 유사한 의미로 사용되기도 하지만, 이하에서는 ‘돌봄 서비스’가 법령상 용어이고, 노인, 아동, 노숙인 등을 대상으로 한 돌봄서비스와 일관적인 서술을 유지할 필요가 있어 위 용어를 사용한다.

장애인심부름센터, 가사지원서비스, 가사·간병서비스 등이 대표적이다. 이러한 돌봄 서비스는 대면 서비스가 필수적인데, 안전한 방역시스템이 구축되지 못한 상태에서 사회적 거리두기 정책의 시행으로 고립이 심화되었다. 그 후 긴급돌봄과 비대면 서비스가 시행되었으나, 서비스를 받을 수 있는 대상이 한정적이고 서비스할 수 있는 영역에 한계가 있기 때문에 대면 돌봄이 필요한 장애인에게는 역부족이었다.

국립재활원이 2021년 6월 발표한 장애인의 코로나19 경험과 문제점 연구 결과에 따르면, 돌봄서비스를 받던 장애인 중 18.2%가 코로나19로 돌봄이 중단된 경험이 있는 것으로 나타났다. 이들은 돌봄서비스 중단으로 겪게 된 어려움으로 '가족의 돌봄 부담이 늘어남'(58.7%), '외출이 어려움'(36.4%), '식사 준비 어려움'(25.9%) 등을 호소했다. 이는 돌봄서비스의 중단이 사회적 어려움뿐만 아니라 기본적인 일상생활에서도 문제가 야기될 수 있음을 나타낸다.

특히 발달장애인의 경우, 돌봄서비스는 타인과 대면하고 상호 작용함으로써 지역사회 적응하고 자립하는 방법을 배우는 중요한 수단이다. 따라서 이들에게 돌봄서비스 축소가 미치는 악영향은 단순한 불편함보다 더욱 크다고 볼 수 있다. 2020년에는 가중된 돌봄 부담을 견디지 못해 발달장애인 당사자와 어머니가 극단적인 선택을 하는 사건이 제주와 광주에서 연이어 발생하기도 했다.

또한 코로나19 관련 정보 취득 과정에서 장애인에게 편의 제공이 이루어지지 않아 정보 격차로 오는 소외 현상도 발생했다. 코로나19 관련 콘텐츠 상당수는 수어 통역이 제공되지 않았으며, 보건소나 선별진료소 내 수어 통역, 문자 통역 지원도 원활히 이루어지지 않았다. 국립재활원의 앞선 연구에 따르면, 코로나19 관련 정보를 얻는 데 어려웠다고 응답한 장애인 중 어려움을 겪은 이유로 '코로나19 관련 정보를 찾는 방법을 모름'이 46.1%로 가장 높았으며, '이해하기 쉬운 그림, 영상 등을 통한 안내서비스 부족'(35.0%), '수어 통역 미비 및 화면 해설 서비스 부족'(23.2%) 순으로 나타났다.

## 나) 아동

어린이집 등 보육시설과 학교가 휴업하거나 원격수업을 진행해 아동이 가정에 머무르는 시간이 길어지면서 신체적 폭력·방임 등 아동학대 위험이 증가했다. 보건복지부가 2021년



8월 발간한 ‘2020년 아동학대 연차보고서’에 따르면, 2020년 아동학대 신고접수 건수는 총 4만 2,251건으로 전년 대비 2.1% 증가한 가운데 학대 행위자는 부모가 2만 5,380건으로 전체의 82.1%를 차지해 전년도 2만 2,700건에 비해 11.8% 증가했다. 그러나 아동학대 신고의무자인 초·중·고교 교원의 신고 건수는 지난해 3,805건으로 전년 5,901건에 비해 35.5%나 줄었고, 어린이집 등에 종사하는 보육교직원의 신고 건수도 지난해 182건으로 전년 448건에 비해 59.4% 줄어들었다.

2020년 6월경 9세 아동이 7시간 이상 여행용 가방에 갇혀 있다 숨지는 사건이 발생했는데, 피해 아동이 가방에 갇혀 있던 시간에도 원격수업에는 출석한 것으로 기록되었던 것으로 알려졌다. 전문가들은 학대 피해 아동들이 등원·등교를 하지 못하고 가정에만 머무르는 상황에서 현실적으로 교사 등 신고의무자들이 학대 피해를 인지하지 못해 밝혀지지 않은 사례가 상당할 것으로 추측하고 있다.<sup>255)</sup> 이에 정부가 적극적으로 개입할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있으나, 현장에서는 학대 의심 가정이 코로나19를 이유로 아동보호전문기관의 방문조사를 거절하는 등 어려움이 있는 것으로 알려졌다.

또한 온라인 학습으로 저소득층 아동들의 학습 결손과 격차도 심각한 문제로 제시되고 있다. 한국교육학술정보원이 2020년 9월 발표한 ‘COVID-19 대응 1학기 원격교육 경험 및 인식조사 결과’에 따르면, 교사의 약 79%는 학생 간 학습 격차가 커졌다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 저소득층 아동의 경우 부모의 적극적인 도움이나 사교육의 도움을 받기 어렵고 원격수업을 진행하는 스마트기기에 익숙하지 않아 격차가 벌어지는 등 다양한 요인에서 비롯되는 것으로 보인다.

#### 다) 노인

노인은 코로나19 감염병에 특히 취약하다. 질병관리청에 따르면 2021년 8월 26일 기준, 전국의 코로나19 확진자 중 60세 이상 확진자 비율은 약 20%이다. 또한 코로나19 감염으로 사망한 사람 중 13%는 60~69세, 28%는 70~79세 그리고 52%는 80세 이상 노인인 것으로 나타났다.

255) 한겨레, “1년여 어린이집 안 외…코로나 장기화 뒤편 3살 아이 학대 사망”, 2021. 11. 29.

정부는 2020년 3월 다인실 중심인 요양병원이나 요양원에서 감염이 발생하면 치명적인 결과로 이어진다는 이유로 생활시설 면회를 금지했다. 같은 해 11월부터 지역별 상황에 따라 탄력적으로 운영하도록 했으나, 상당수 시설은 2021년 3월 정부가 비접촉 방문 면회를 시행하도록 할 때까지 면회 금지 방침을 유지했다. 장기간 면회 금지로 시설 내 노인학대 우려 등 많은 문제가 제기되었다.<sup>256)</sup>

시설 밖 노인도 코로나19 시기 고립에서 자유롭지 못했다. 2021년 5월 정부 발표에 따르면 지킴상 사회복지시설과 주민센터는 방역수칙을 준수해 프로그램을 운영할 수 있으나, 방역에 대한 불안감 등으로 다수의 시설이 프로그램을 운영하지 않았다. 노인 복지관은 지킴상 운영이 가능하나 42%가 운영하지 않고 있으며, 경로당은 지자체 판단에 따라 67%가 휴관 중인 것으로 확인되었다.

코로나19 예방접종 예약, 방역패스 등 방역시스템 전반과 각종 비대면 서비스는 디지털 기술을 활용해 이루어졌는데, 이에 익숙하지 않은 노인들은 기존의 우울·고립감이 한층 더 심화될 수 있다는 분석도 제기되었다. 2021년 3월 기준 고령층의 우울 평균점수는 5.7점으로 2018년 지역사회 건강조사 2.3점에 비해 2배 이상 증가했으며, 자살 생각은 16.3%로 지속적으로 증가하는 것으로 조사되었다.

### 3) 돌봄 공백 최소화를 위한 과제

코로나19 감염병 유행 상황에서도 서비스 중단을 최소화하면서 돌봄 공백이 생기지 않도록 임시 휴관 중에도 진행되어야 할 서비스의 구체적인 방향을 설정해 돌봄 사각지대를 줄일 수 있어야 한다. 서비스의 연속성을 도모하기 위한 노력과 더불어 비대면 서비스를 이용하지 못해 사각지대에 놓인 위험 집단을 파악하고 이들을 위한 집중적인 사례 관리를 제공하는 것도 필요하다.

특히 사회적 고립과 돌봄 부담의 심화로 취약계층 대상의 폭력이나 학대, 방임 등의 문제가 발생할 수 있는 가능성을 염두에 두고 이 같은 위험을 완화하기 위한 촘촘한 모니터링이 필요하다. 이를 위해 향후 방역지침 수립 시 방역지침이 취약계층에게는 어떤

256) 한국일보, “‘요양병원서 모셔온 아버지 몸에 상처와 멍이…’ 코로나에 가려진 노인학대”, 2021. 8. 11.

방식으로 적용되는지, 즉 취약계층을 대상으로 한 방역지침 영향력 분석 과정을 의무화하는 것을 고려해 볼 수 있다.

무엇보다 집단시설 중심으로 이루어진 돌봄체계를 개선해야 한다는 의견은 주목할 만하다.<sup>257)</sup> 다인실 중심에서 1인실 중심으로 전환하는 등 대규모 집단시설을 소규모화하고, 일대일 돌봄체계로 나아가야 이후 감염병이 재유행하더라도 돌봄서비스의 공백을 최소화할 수 있다는 것이다.

그와 함께 양질의 돌봄서비스를 안정적으로 공급하기 위해서는 돌봄노동자의 처우 개선도 필요하다.<sup>258)</sup> 돌봄노동자는 저임금, 장시간 노동에 시달리며, 감염병 유행 사태에서 방역의 책임을 떠안았는데, 이에 따라 돌봄공백 상황에서 긴급돌봄 등을 위한 돌봄노동자 인력 수급에 난항을 겪었다. 이와 같은 돌봄체계 개선을 위해서는 돌봄서비스의 공공성 강화가 선행되어야 한다.

257) 최혜지(서울여자대학교 사회복지학과 교수), 더퍼블릭뉴스, “일상으로의 복귀를 위한 돌봄의 과제와 포괄적 전략”, 2022.

258) 홍유정(공공운수노조 의료연대본부 조직부장), 매일노동뉴스, “[나를 지켜 줄 의료돌봄정책 ③] 멈추지 않는 돌봄노동, 돌봄노동자들의 요구”, 2022.

## 바. 코로나19 사망자와 유가족의 인권

### 1) 코로나19 환자의 임종 과정과 ‘선 화장, 후 장례 원칙’

2020년 1월 코로나19 확진자가 국내에 처음으로 발생한 후, 2021년 말 현재까지 우리 사회는 감염병의 위험 속에서 보내고 있다. 코로나19의 대규모 유행을 경험한 외국의 경우 코로나19로 사망하는 환자가 급증하자 여러 사회적인 문제가 발생하였다. 외신을 통해 몇몇 국가의 경우 화장터와 묘지가 부족해지면서, 시신을 냉동 트럭에 임시로 보관하는 모습이나 도시 여기저기서 시신을 태우는 사진을 볼 수 있었다.

정부는 그동안 감염자 조기 파악과 신속한 격리를 통해 코로나19의 급격한 확산을 막고자 하였다. 2021년 12월 31일까지 국내에서 635,253명이 코로나19에 감염되었고, 그중 5,625명이 사망한 것으로 확인된다<sup>259)</sup>. 다만, 연일 발표되는 확진자와 사망자 수, 치명률이라는 숫자 속에는 우리의 가족과 이웃의 소중한 삶이 가려져 있었다는 점을 생각할 필요가 있다. 오히려 코로나19 감염에 따른 사망자가 많지 않았기 때문에 이제까지 코로나19 사망자와 유가족의 인권이 외면되어 왔다는 지적<sup>260)</sup>은 주목할만하다.

통계표 성별·연령별 사망자 현황

구분		남성	여성	80세 이상	70대	60대	50대	40대	30대	20대	10대	0~9
누계	5,625	2,896	2,729	2,837	1,521	863	277	77	35	12	0	3
(%)	100	51.48	48.52	50.44	27.04	15.34	4.92	1.37	0.62	0.21	0.00	0.05
치명률(%)	0.89	0.88	0.90	13.76	3.94	0.95	0.30	0.08	0.04	0.01	0.00	0.01

주: 1) 치명률(%) = 사망자 수 / 확진자 수 × 100

2) 누적 확진자 수는 63만 5,253명

출처: 질병관리청 보도참고자료, “코로나19 예방접종 및 국내 발생 현황(0시 기준)”, 2022. 1. 1.

259) 질병관리청 보도참고자료, 2022. 1. 1.

260) SBS, “[코로나 비하인드] 코로나 2년, 인간의 죽음은 존중받고 있을까”, 2022.

보건복지부는 2020년 2월 ‘메르스 백신’에 기반하여 ‘코로나바이러스감염증-19 사망자 장례관리 지침’을 마련하였다. 이 지침은 감염 확산 방지를 위해 유가족의 동의하에 ‘선 화장, 후 장례’ 실시를 원칙으로 한다.

일반적으로 코로나19에 감염되어 중증환자가 되면, 병원에 입원하고 동시에 보호자와 만나기 어려워졌다. 임종이 가까워지면 가족들에게 통보되어 직계가족 1~2명이 개인 보호구를 착용한 상태에서 면회가 가능했지만, 가족이 밀접접촉자로 분류되어 자가격리 중이라면 그러한 기회는 주어질 수 없었다. 코로나19의 경우 가족 전파가 많았기 때문에 환자 치료 기간이나 사망 시점에 다른 가족도 격리 치료를 받거나 자가격리 상태에 있는 경우가 많았다.

코로나19 환자가 사망하면 방호복을 입은 의료진이 환자의 몸에 부착된 주사, 모니터용 테이프 등을 떼지 않고 바로 의료용 팩에 봉인한다. 그리고 ‘유가족의 동의를 받아’ 화장하게 한다. 장례식장에 사람들이 모이면 전파 가능성이 커지므로 장례 절차나 규모에도 제한이 이루어졌다.

그런데, 2021년 4월 이후 의학계를 중심으로 ‘선 화장, 후 장례’ 지침은 국제기준에 맞지 않고, 과학적 근거가 없다는 주장이 제기되었다.<sup>261)</sup> 언론과 국정감사를 통해 문제가 계속해서 제기되면서, 정부는 2022년 1월 27일 ‘코로나19 시신에 대한 장사 방법 및 절차 고시’를 개정하여 코로나19 사망자에 대해 ‘방역조치를 엄수하여 장례 후 화장’도 가능하도록 지침을 바꾸었다.

정부는 국제기구의 권고와 해외사례를 충분히 검토한 후 고시와 지침을 개정했다고 밝혔다. 그러나 지침 개정에도 불구하고, 여전히 코로나19 사망자에 대해 화장을 원칙으로 하는 점에 문제를 제기하는 시각도 있다.

## 2) 정부 지침에 대한 의학계의 비판

세계보건기구(WHO)는 2020년 3월 24일 코로나19와 관련한 가이드라인을 발표한

261) 이하, 허윤정, “코로나19로 사망한 환자의 화장 장례에 대한 의견”, 2021. 4. 등 참고

바 있다. 이 가이드라인을 통해 코로나19의 전파와 관련한 참고할만한 내용을 확인할 수 있다. 첫째, 코로나19는 주로 비말, 밀접접촉, 또는 매개물에 의하여 전파된다. 둘째, 에볼라 등 출혈성 열성 질병 및 콜레라 외에는 사체는 일반적으로 전염성이 없다. 셋째, 전염병으로 인해 사망한 사람의 사체를 화장으로 처리해야 한다는 것은 “흔한 미신(common myth)”에 불과하다.

WHO는 사체로부터 코로나19 감염이 일어날 수 있다는 증거가 없고, 매장도 가능하다고 밝히고 있다. 미국 질병통제예방센터(CDC)도 코로나19 사망자로부터 감염될 위험이 거의 없다고 판단한다. CDC의 지침은 코로나19 감염 여부가 매장과 화장 사이의 선택에 아무런 영향을 미치지 않아야 하며, 고인의 가족과 친지의 바람이 존중되어야 한다는 점을 강조한다.

의학계는 WHO의 가이드라인과 외국 사례를 제시하며, 정부의 ‘선 화장, 후 장례’ 지침을 비판하였다. 코로나19 사망자를 통해 감염병이 전파될 수 있다는 어떠한 과학적인 근거도 제시하지 않은 채, 유족들의 추모할 권리를 제한하는 것은 부당하다는 것이다. 나아가 전 세계적으로 코로나19와 관련한 엄청난 수의 연구들이 보고되고 있지만, 현재까지 시신으로부터 코로나19에 감염되었다는 보고는 없으므로, 코로나19 사망자의 시신을 화장해야 할 근거도 찾기 어렵다고 지적한다.

이에 대해 정부는 코로나19 발생 초기, 신종 감염병 관련 정보가 불충분한 상황에서 감염위험을 최소화하고자 지침을 제정한 것이라는 입장을 밝힌 바 있다.<sup>262)</sup>

### 3) ‘증거에 기반한 방역 정책’의 필요성

생명권은 산 자의 권리이기도 하지만 유족의 권리와도 관계가 있다. 가족관계는 인간이 맺는 가장 기본적이고 친밀한 관계이고, 가족의 죽음을 슬퍼하고 명복을 비는 것은 인간으로서 당연한 정서이다. 이와 같은 정서와 행위를 보호하는 것은 유족의 존엄성과 행복 추구권을 보호하기 위하여 중요한 사항이다.

262) 질병관리청 보도참고자료, 2022. 1. 27.

코로나19의 유행 초기부터 2021년 초까지도 우리 사회는 전반적으로 감염 책임을 환자 개인의 탓으로 돌리는 경향을 보였다. 통계청에 따르면, 2020년 말까지도 코로나19 확진으로 겪게 되는 낙인의 두려움은 확진 자체의 두려움보다 더 높은 수준이었다.<sup>263)</sup> 또한, ‘신종 감염병에 대한 정보가 불충분한 상황’은 환자와 유가족에게 더 크게 작용할 수밖에 없다. 불충분한 정보하에서 정부가 세운 원칙은 중요한 사회적 기준으로 작동한다.

이러한 상황에서 코로나19에 감염된 중증환자와 그 가족들이 겪는 두려움과 걱정, 정부 방역 지침에 협조해야 한다는 사회적 압력이 적다고 말할 수는 없을 것이다. ‘선 화장, 후 장례’ 지침에 따르는 것이 본인과 감염병 예방을 위해 최선일 것이라는 최소한의 신뢰가 있었던 것이고, 다른 선택의 가능성을 생각할 수 있는 여지가 크지 않다고 평가할 수 있다.

코로나19로 사망하는 환자들이 임종의 순간까지 가족과 함께하지 못하여 겪었던 심리적 고통과 불안, 유가족들이 다양한 이유로 가족의 죽음을 원하는 시간과 방식으로 추모하지 못하였던 슬픔은 제3자가 쉽게 상상하기 어렵다. 코로나19 확진자가 국내에 처음 발생한 지 2년이 지나 ‘선 화장, 후 장례’ 방침을 ‘방역조치 엄수 하 장례 후 화장’으로 바꾼 것에 대해 큰 개선이라고 평가하고 넘어가기 어려운 이유이다.

죽은 자는 애도의 대상이기보다 혐오의 대상이 되기 쉽다. 우리 사회에서는 아직 ‘코로나 죽음’에 대한 사회적 애도의 분위기를 찾을 수 없다. 미국 뉴저지 주지사는 코로나 희생자 애도의 한 방식으로 조기를 달도록 행정명령을 내렸다. 이탈리아에서는 전국 시청에서 조기를 내걸고 1분간 묵념을 하거나 지역 신문에 코로나 희생자들의 사진과 이름을 실기도 했다.<sup>264)</sup>

263) 통계청, “한국의 사회동향 2020”, 2020. 12. 11.

264) 박경준 외, “코로나 블루, 철학의 위안”, 지식공작소, 2020.



## 사. 영업제한 조치에 따른 자영업자 피해

### 1) 영업제한 조치와 자영업자의 손실

코로나19 감염병 유행에 대응한 사회적 거리두기 지침에 따라 사적 모임 인원제한과 영업제한 조치가 2021년 내내 이어졌다. 자영업자들은 사회적 거리두기 지침에 큰 영향을 받았고, 업종에 따라 경영상 어려움을 겪는 경우가 많았다. 시기와 지역에 따라 다소 변동이 있었지만, 일정 수 이상의 사적 모임이 금지되었다. 클럽, 헌팅포차 등 고위험 유흥시설(1그룹)의 경우 지자체에서 직접 집합금지(영업금지) 조치를 취하기도 했다.

식당·카페, 노래연습장, 실내체육시설(2그룹)은 2021년 상당 기간 운영시간이 제한되거나, 일정 시간 매장 이용이 제한되었다. 학원, 영화관·공연장, 독서실·스터디카페 등(3그룹)의 경우 운영시간 제한과 좌석 한 칸 띄우기 등 단위면적당 이용 인원이 제한되었다. 숙박시설, 키즈카페, 파티룸 등(기타시설)은 수용인원 또는 정원의 일부만 운영할 수 있었다.

이들 조치에 따라 영업을 제한된 자영업자들은 매출이 감소하는 피해를 보았지만 임차료, 세금, 사회보험료 등 고정비용 지출은 계속되었다. 정부는 자영업자들의 피해를 보전하기 위해 2021년 8월까지 재난지원금과 방역지원금을 5차례 지급하는 등 지원 대책을 시행했다. 그러나 2021년 들어 영업제한 조치가 장기화되고, 코로나19 유행의 형태가 방역 수칙 준수 여부와 상관없는 경향을 보임에 따라 유독 중소기업·자영업자들에게만 집중되는 집합금지와 제한조치가 과연 실효성이 있는지, 차별적인 과잉 규제가 아닌지 하는 문제가 제기되었다.

자영업자 단체들은 2021년 7월 이후 서울 종로구 일대에서 정부 규탄 차량 시위를 여러 차례 진행했다. 또한 감염병예방법에 따른 행정명령을 대상으로 헌법소원과 손해배상 청구소송이 여러 차례 제기되었다. 시민사회단체들도 기자회견, 성명을 통해 자영업자들의 고통과 피해 사례를 발표하거나, 적절한 손실보상을 위한 법제화를 촉구하기도 했다.<sup>265)</sup>

265) 이하, 참여연대 민생희망본부, “〈총정리〉 코로나19 민생 위기극복, 참여연대가 함께합니다”, 2021 등 참고

## 2) 손실보상 논의 과정과 논란

감염병예방법에는 감염병을 예방하기 위해 집합을 금지하거나, 소상공인의 영업장소 사용과 운영시간 등을 제한하는 데 따른 손실을 보상하는 조항이 규정되어 있지 않다. 민간영업주가 감염병예방법을 통해 영업제한과 관련한 손실보상을 받을 수 있는 경우는 감염병 환자가 발생했거나, 감염병병원체 오염으로 행해지는 영업제한조치(감염병예방법 제47조 제1호에 따른 조치)에 한정한다.

소상공인·자영업자들은 코로나19에 대응한 국가의 방역조치로 영업 손실을 입었고, 이를 국가가 보상하는 것은 헌법 제23조에서 명시하는 국가의 의무라는 점을 주장했다. 이 같은 논의는 2021년 1월 국무총리의 발언을 통해 재난지원금과 방역지원금 형태의 일시적 지원이 아니라, 방역조치에 따른 매출감소 등 피해에 상응한 보상을 법제화하자는 구체적인 손실보상제 논의로 이어졌다.

손실보상제를 법제화하기 위해 보상의 필요성과 재정건전성 문제가 상충해 정부 부처와 여당 간 이견이 생기기도 했다. 또한 손실보상의 범위와 규모를 놓고 다양한 법안이 제출되기도 했다. 결국 입법청문회 등의 과정을 거쳐 2021년 7월 7일 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 일부개정안이 국회 본회의에서 의결되었다. 정부는 “소상공인 손실보상 제도는 방역조치로 발생한 소상공인의 손실을 체계적으로 보상하기 위한 최초의 제도적 기반으로 세계적으로도 입법례를 찾기 힘든 매우 진일보한 사례”라고 밝혔다.<sup>266)</sup>

개정된 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」은 신설된 제12조2(이하 ‘손실보상조항’)에서 감염병예방법에 따른 조치로 발생한 손실보상을 규정하고 있다. 손실보상조항 법제화 추진 방침을 정한 이후, 주요 쟁점 중 하나는 보상의 소급 적용이었는데, 재정 부담을 이유로 대상자를 전체 집합제한 조치를 당한 사업자가 아니라 소상공인<sup>267)</sup>만을 대상으로 하고, 시기도 소급 적용을 하지 않았다.

손실보상조항은 방역조치로 경영상 손실이 발생한 소상공인을 대상으로 국가의 보상 의무를 규정하는 한편, 그 대상과 절차는 시행령에 위임했다. 또한 손실보상의 기준과

266) 중소벤처기업부 보도자료, 2021. 9. 17.

267) 소상공인은 자영업자 중 직원이 10명(제조업) 또는 5명(서비스업) 미만인 사업자를 말한다.

금액, 시기 등 구체적인 사항은 손실보상심의위원회 심의를 거쳐 중소벤처기업부장관이 정하도록 했다.

손실보상조항이 마련된 이후 보상의 대상이 되는 ‘손실’의 기준을 정하는 문제가 사회적 쟁점이 되었다. 손실보상을 위한 자원 확보는 결국 재정건전성 문제로 이어지기 때문에 완전한 수준의 지원은 어려운 상황에서 보상의 대상과 범위를 정해야 했다. 이에 따라 중소기업, 대기업 등을 보상 대상에서 제외하고, 사업주 외에 소속 근로자를 보상 대상에서 고려하지 않는 형평성 문제도 염두에 두고 논의가 진행되었다.

결국 시행령 개정을 통해 손실보상의 대상, 신속지급 절차 등이 마련되었다. 손실보상 대상은 정부의 직접적 방역조치인 집합금지와 영업시간 제한을 기준으로 했고, 손실보상 조항이 시행되는 날에 맞춰 손실보상심의위원회를 개최해 10월 27일 손실보상 신청을 접수하기 시작했다.

다만 손실보상제도 시행 이후에도 여전히 이를 둘러싼 여러 가지 문제가 제기되고 있다. 보상 대상 설정에 따라 집합금지와 영업제한 대상은 아니지만 사회적 거리두기로 간접적인 피해를 본 여행업, 숙박업, 일부 체육시설 등은 손실보상을 받을 수 없게 됐다. 또한 ‘손실’의 기준이 코로나19 발생 이전인 2019년과 비교해 2021년 매출이 ‘얼마나 줄었는지’가 됨에 따라 2019년 이후 개업한 소상공인들은 ‘손실’이 발생하지 않은 것으로 보이는 점도 논란이 되었다.

또한 손실보상제도에 따른 보상금액이 손실에 비해 적다는 의견과 국가의 적극적 재난 대응 활동을 위축시키는 손실보상제의 역효과 우려도 있었다.

### 3) 손실보상조항의 의의와 과제

국가는 공공복리를 이유로 개별 시민에게 특별한 희생을 요구하는 경우 이에 상응한 손실보상 책임을 진다. 헌법 제23조 제3항도 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급해야 한다”라며 국가의 손실보상 의무를 규정하고 있다. 시민이 공중을 위해서 자신의 권리를 포기한 것, 즉 시민의 특별한 손실 발생의 대가로 보상을 해야 한다는 것이다.

OECD 회원국은 매출이 크게 감소한 소기업, 자영업자 등에게 상당한 수준의 지원금을 지급하고 있으나, 이는 보편적 재난대책에 가깝다고 알려져 있다. 이러한 상황에서 코로나19가 아닌 다른 재난에도 적용될 수 있는 손실보상 제도를 법제화한 것은 의미가 크다. 여러 가지 설문조사를 통해 일반 국민은 방역지침 준수가 소상공인의 매출 감소에 미치는 영향이 매우 크다고 인식하고 있으며 손실보상의 필요성을 공감하고 있는 것으로 보인다.

다만 장기간 피해를 본 소상공인에게는 그 보상 규모가 충분하지 않을 수 있을 것이고 그 보상 범위나 보상금액 산정 방식에도 다양한 이의 제기가 있을 수 있다. 정부와 지자체의 행정명령에 따른 영업 자유의 제한은 영업주의 재산권 제한이 된다. 정부와 지자체가 다른 방법을 통해 통제할 수 없을 정도로 팬데믹 상황이 악화되면 재산권자의 이익보다 시민의 생명과 건강 보호를 위한 공공복리의 이익이 우선될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 국가는 기본권에 근거한 기본권과 재산권 양쪽 이익의 실제적 균형 유지 시도를 포기해서는 안 되며, 만일의 경우 기본권 제한이 불가피하더라도 최소화해야 한다.

## 아. 구금시설 코로나19 집단감염으로 본 과밀수용과 위기대응 문제

### 1) 수용자들의 코로나19 집단감염

2020년 2월 경북북부제2교도소 직원이 구금시설 관련자로서 최초로 코로나19에 확진된 이후 구금시설 내 직원과 수용자의 코로나19 감염은 산발적으로 발생했다. 법무부는 대응계획을 수립해 신입수용자 격리 등 코로나19 예방조치를 시행했다. 국내 구금시설 내 코로나19 대규모 유행은 2020년 말까지 국외 구금시설 사례, 요양병원과 종교시설, 학원이나 식당 등을 통한 전파 사례와 달리 크게 발생하지는 않았다.

2020년 11월 27일 서울동부구치소 직원 1명이 코로나19에 확진된 이후 밀접접촉자들을 대상으로 PCR 검사를 실시한 결과 직원 11명이 추가로 확진되었으며, 12월 14일에는 수용자 1명이 코로나19에 감염된 것으로 확인되었다. 서울동부구치소는 2020년 12월 18일 직원 425명과 수용자 2,419명을 대상으로 전수검사를 실시했다. 그 결과 수용자 184명이 코로나19 양성 판정을 받았고<sup>268)</sup>, 이후 수차례의 전수검사를 거치며, 같은 달 24일 수용자 286명 추가 확진, 같은 달 28일 수용자 233명 추가 확진 등 구금시설 내 수용자의 대규모 코로나19 감염과 유행이 확인되었다.

법무부는 2020년 12월 31일 자로 전국 교정시설 내 거리두기를 3단계로 격상하고, 2021년 1월 10일까지 서울동부구치소에 수용 중이던 비확진자 876명, 확진자 345명을 강원북부교도소 등 6개 기관에 긴급 이송했다. 이처럼 수용밀도를 낮추는 조치에도 불구하고 1월 6일 기준 서울동부구치소 전체 인원 2,419명 중 40% 이상이 확진되었으며<sup>269)</sup>, 코로나19 확진 판정을 받은 수용자 중 3명이 사망했다.

이와 같은 상황이 언론의 주목을 받는 과정에서 구치소 내 열악한 상황이 보도되기도 했다.<sup>270)</sup> 수용자 가족들은 수용자의 코로나19 확진 여부나 현재 상태를 구치소에 문의해도 아무런 답변을 받을 수 없었다고 주장했고, 구치소 관계자는 구치소 내부 통제에

268) 법무부 보도설명자료, 2020. 12. 19.

269) 코로나바이러스감염증-19 중앙재난안전대책본부 보도참고자료, 2021. 1. 6.

270) KBS, "수용자들 편지로 본 12월 19일 밤 서울 동부구치소", 2020. 12. 30. 등

어려움을 겪고 있다고 밝히기도 했다. 특히 구치소 앞에 대기하던 취재진에게 일부 수용자가 “확진자 한 방에 8명씩 수용, 서신 외부발송 금지”, “살려주세요” 등의 메모를 쓴 종이를 창밖으로 내밀어 상황을 전달하기도 했다.

다수의 언론과 인권단체는 구금시설의 열악한 상황과 법무부의 미흡한 대응을 강도 높게 비판했고, 국무총리와 법무부 장관이 대국민 사과를 했지만 시민사회단체와 수용자들의 고소·고발, 국가배상청구소송이 제기되는 등 사회적 파장이 확대됐다. 국가인권위원회는 2021년 1월 6일 코로나19 집단감염 문제의 해결을 위한 적극적 조치를 요구하고 생명과 건강의 보호는 어떤 조건에 있던 차별 없이 보호되어야 한다는 입장을 발표했다.<sup>271)</sup> 또한 이후 관련 진정사건 4건<sup>272)</sup>을 인용결정하며 법무부 장관에게 서울동부구치소와 서울 구치소를 기관경고하고, 코로나19 확진 수용자의 의료·관리시스템 개선할 것 등을 권고했다.

구금시설 코로나19 집단감염 사건은 2021년 3월 5일 서울동부구치소 격리자가 전원 해제되면서, 산발적인 감염자 발생을 제외하고 해소되었다. 다만 법무부는 2021년 말 현재까지 이번 사건의 책임성과 관련한 감사 결과 발표나 국가인권위원회 결정에 아무런 입장도 밝히지 않고 있다. 그러나 이 사건은 당시 시점까지 그 규모에서는 2020년 2월 대구 신천지 집단감염에 이어 두 번째로 많은 확진자가 발생한 사례이자, 단일기관 최대 규모의 코로나19 감염 상황으로, 재난 상황에서 인간으로서 가장 기본적인 권리인 건강권과 국가의 책임을 생각하게 했다.

## 2) ‘3밀 조건’과 미흡한 초기 대응 문제

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)는 2020년 4월 27일 코로나19 지침(COVID-19 Guidance)을 통해 자유가 박탈된 사람들은 감염병 발생 시 물리적 거리두기를 달성하기 어려우므로 감염의 최고 위험에 놓이게 되고, 위기관리와 대응에서 그들의 상황에 특별한 주의를 기울여야 한다고 지적했다. 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙」<sup>273)</sup>(넬슨 만델라규칙) 제24조는 피구금자에게 보건의료 서비스를 제공하는 것은 국가의 의무임을

271) 국가인권위원장 성명, “교정시설 코로나19 집단감염에 따른 국가인권위원장 성명”, 2021. 1. 6.

272) 국가인권위원회 보도자료, 2021. 6. 16.

273) United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners



규정하고 있다. 또한 헌법 제10조로부터 도출되는 건강권은 누구나 보편적으로 누려야 할 권리로 교정시설 수용자도 예외일 수 없다.

2021년 초를 전후로 발생한 서울동부구치소 집단감염 사건은 2021년 1월 10일 기준으로 그동안 발생한 전체 교정시설 코로나19 확진자의 약 95%(전체 1,224명 중 1,173명)를 차지할 만큼 광범위한 확산이 이루어진 것이고, 같은 기간 국내 전체 확진자 수가 일일 평균 900명이었던 점을 고려할 때 적지 않은 규모였다. 이 사건을 계기로 구금시설의 열악한 환경과 국가기관의 초기 대응 문제에 비판이 있었는데 그 비판의 요지는 아래와 같다.

우리나라 교정시설은 구조적으로 밀폐, 밀접, 밀집이라는 소위 ‘3밀’ 환경의 특성을 보인다. 서울동부구치소의 수용정원 대비 수용률은 116.6%(2020. 12. 7. 기준, 수용정원 2,070명, 현원 2,413명)로 과밀한 상태였고, 수용자 대부분은 하나의 거실에서 집단으로 생활하고 있었다.<sup>274)</sup>

교정시설 내 부족한 의료 인력도 지속적으로 지적된 문제인데, 코로나19의 경우 급속한 감염 확산이라는 특성상 부실한 의료체제로 적절한 초기 대응이 이루어지지 못하는 경우 단시간 내 다수의 집단 감염자가 발생할 수 있다. 2011년 이후 의무, 약무, 간호 분야 등 의료인력 정원이 100% 충족된 경우는 한 번도 없었으며, 2021년 9월 기준 전국 의무관의 충원율은 75% 내외였다. 이들 요인은 교정시설 내 코로나19 집단감염의 위험을 상존하게 하므로 아무리 예방과 관리를 철저히 해도 코로나19 집단감염의 위험을 완전히 배제하기는 어렵게 한다.

서울동부구치소 코로나19 집단감염 사건은 이상과 같은 구조적인 문제 외 법무부와 구치소의 초기 대응에도 문제점을 노출했다.<sup>275)</sup> 서울동부구치소는 첫 확진자가 발생한 이후 3주 만에 전수검사를 실시했는데 1차 전수검사 결과 이미 180여 명의 감염이 확인되었고, 그 이후 1주일이 지난 2차 전수검사에서도 추가 확진자가 300명 가까이 확인되었지만, 여전히 수용밀도를 낮추는 조치는 이루어지지 않았다.

274) 법무부 보도설명자료, 2020. 12. 29.

275) 국가인권위원회 진정사건 인용 결정(20진정0914100, 20진정0915200, 21진정0072200, 21진정0037701)



또한 수용자의 대규모 확진 사실이 인지된 이후 구치소는 확진자와 같은 거실에서 생활 하던 밀접접촉자 185명을 확진자와 즉시 분리한다는 이유로 대강당에 일시 집합해 4시간 동안 대기하도록 했다. 그러나 집합한 수용자들에게 적절한 거리두기 원칙은 지켜지지 않았고, 그 당시 대강당에 집합한 수용자 중 98%가 2주 이내 추가로 확진되었다.

그 후 상당 기간 밀접접촉자로 분류된 수용자들은 다른 거실에서 생활하던 또 다른 밀접접촉자와 생활하기도 했다. 상이한 감염경로에 있는 밀접접촉자들을 밀폐된 공간에서 함께 생활하게 한 것은 방역과 감염병 확산 예방의 측면에서 부적절한 것이 명백하지만, 일부 수용자는 함께 생활하는 다른 수용자가 코로나19 감염 증상을 보이며 감기약을 처방받는 것을 목격하고 신고했음에도 분리되지 못했던 것이 확인되었다.

한편 확진된 수용자 조치에서도 미흡한 점이 발견된다. 그 당시 교정본부의 코로나19 대응 지침에는 기저질환이 있는 수용자의 특별한 조치가 규정되어 있지 않았다. 서울 구치소에서 사망한 수용자의 경우, 기저질환이 있었으나 코로나19 확진 판정을 받고도 병상 배정 요청 등이 이루어지지 않았으며, 수용자의 건강 상태 파악도 소홀하게 이루어졌다. 이에 CCTV로 영상계호 중인 환자가 쓰러져 의식을 잃었음에도 서울구치소는 41분이 경과한 후에야 이상 징후를 인지했고, 그 후 즉시 심폐소생술을 시도했어야 함에도 상황 인지 후 36분이 지난 뒤에야 응급조치가 시행되었다.

직원들은 코로나19 확진자의 응급상황 발생 시 경기도 국가지정 전담병원으로 이송 해야 하는 지침을 숙지하지 못했는데, 결국 환자는 병원 이송을 위한 협의 중 사망했다. 이는 긴급한 응급상황에서 미흡한 대응으로 문제점을 드러냈다고 평가할 만하다.

### 3) 교정시설 감염병 위기관리체계의 개선 필요성

교정시설 과밀수용과 의료인력의 부족 문제는 전국 교정시설의 공통적인 사항이며, 오랜 기간 지적되어 왔다. 또한 그 자체로 행형목적과 국가형벌권 행사의 한계를 넘어 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하는 중대한 인권침해 문제이다. 이 두 가지 문제는 교정시설 내 대규모 감염병 유행이라는 극단적인 결과를 초래하는 근본적 원인으로 작용했다. 과밀수용과 의료자원의 부족 문제는 법무부의 지속적인 개선계획에도 가시적인 개선이

보이지 않고 있지만, 조속한 해결이 필요하다.

또한 교정본부와 서울동부구치소의 집단감염 사례를 반면교사로 삼아 그 원인과 문제점을 분석하고 개선함으로써 유사한 사태가 재발하지 않도록 할 필요가 있다. 구금시설 수용자 등 자유를 박탈당한 이들은 성인과 아동 모두 바이러스의 급속한 확산에 매우 취약하다. 코로나19 감염병이 전 세계적으로 유행하면서 외국에서는 과밀한 교도소에서 갈등이 심화되고, 집단 탈옥과 폭동이 일어난 것이 보도된 바 있다. 그러나 법무부는 2020년 말 서울동부구치소발 집단감염 사건이 있기까지 구금시설 내 코로나19 전파를 막는 것 외에는 긴급상황 발생 시 상황별 대책을 마련하지 못했다.

집단생활을 하는 시설 내 감염병 발생은 원천적으로 차단할 수 없는 것으로 보인다. 그러나 이번 사건 같은 대규모 유행과 사망자 발생을 거치면서 교정시설의 초기 대응 미흡도 개선해야 할 중요한 과제로 확인됐다. 향후 유사한 상황이 발생할 것에 대비해 확진자와 밀접접촉자를 개별 분리하는 기초적인 방역수칙을 준수할 수 있도록 하는 상황별 비상계획을 마련해야 한다. 또한, 환자 발생 시 비상대응훈련을 실시하는 등 기본적인 코로나19 대응 체계가 기능하도록 노력하고, 교정시설이 일반 생활치료센터에 준하는 확진자 관리가 가능하도록 제반사항에 대한 점검과 대비가 이루어져야 한다.

## 자. 사회복지시설과 정신의료기관의 코호트 격리

### 1) 코로나19로 발생한 사회복지시설과 정신의료기관의 피해

요양원, 요양병원, 정신병원, 아동양육시설 등 사회복지시설과 정신의료기관은 운영 방식의 특성상 밀폐된 공간에 많은 사람이 모여 있어야 했기에 코로나19로 더 큰 피해를 보았다. 정의당 장혜영 의원은 중앙방역대책본부에서 제출받은 자료를 분석해 코로나19가 발생한 이후부터 2021년 2월 19일까지 코로나19로 사망한 1,486명 중 사회복지시설 등 시설 거주인이 777명으로 52.3%를 차지하고 있으며, 장애인거주시설 내 장애인은 코로나19 전체 인구 감염률의 4배에 이른다고 밝힌 바 있다.

정부는 2020년 1월 국내 첫 코로나19 감염자가 발생한 후 ‘코로나바이러스감염증 대응지침19(지자체용)’를 통해 대부분의 사회복지시설을 감염 취약 집단시설로 분류하고 대응했다. 이 지침은 사회복지시설 생활시설 내 환자가 발생하면 전파위험도나 병원 이송 등의 상황을 고려해 1인 1실 분리 또는 동일 집단 격리(‘코호트 격리’)까지 가능하도록 규정한다. 다만 이 지침은 “감염 예방과 관리에서는 환자의 동일 집단 격리를 일상적으로 권하지 않는다”라고 밝히고 있다.

2020년 2월 청도 소재 정신의료기관에서 집단감염이 발생한 후 지자체들은 환자가 발생한 노인요양시설이나 장애인거주시설 등을 대상으로 동일 집단 격리를 시행했다. 경기도는 2020년 3월 1일 824개소, 경북은 573개소의 사회복지시설을 대상으로 ‘예방적 코호트 격리’를 시행하기도 했다. 국가인권위원회 인권상황 실태조사<sup>276)</sup>에 따르면, 코로나19 발생 후 2021년 9월까지 (예방적) 코호트 격리가 시행된 노인요양시설은 약 446개소로, 이는 전체 노인요양시설의 약 11.6%인 것으로 확인된 바 있다.

정부는 2021년 12월 요양시설 등에서 코로나19 집단감염이 잇따르자 중증·경증 코로나19 환자를 치료하기 위한 전담요양병원 11곳을 지정해 운영했다. 그러나 현장에서는 확진자가 이동하는 속도가 느려 감염 고리를 차단하기 어렵고, 확진자 수에 비해 감염병 전담병원이 충분하지 않았으며 정부 대응책에 부정적인 평가를 드러내기도 했다.

276) 국가인권위원회 실태조사, “코로나19 관련 노인요양시설 인권상황 실태조사”, 2022. 1.

통계표 지역별 코호트 격리 시행 시설 수<sup>277)</sup>

(단위: 개소, %)

지역	코호트 격리	예방적 코호트 격리	코호트 격리 및 예방적 코호트 격리 <sup>1)</sup>	계	2021년 노인요양시설 수	노인요양시설 수 대비 격리 시행 시설 수(%)
서울	10	1	0	11	212	5.2%
부산	6	0	0	6	94	6.4%
대구	1	29	0	30	121	24.8%
인천	18	4	0	22	323	6.8%
광주	5	1	0	6	78	7.7%
대전	1	0	0	1	92	1.1%
울산	0	0	0	0	36	0.0%
세종	0	0	0	0	11	0.0%
경기	49	9	1	59	1,315	4.5%
강원	8	1	0	9	213	4.2%
충북	7	1	0	8	204	3.9%
충남	5	1	1	7	212	3.3%
전북	0	1	0	1	173	0.6%
전남	3	1	0	4	221	1.8%
경북	11	261 <sup>2)</sup>	5	277	286	96.9%
경남	2	3	0	5	195	2.6%
제주	0	0	0	0	58	0.0%
계	126	313	7	446	3,844	11.6%

주: 1) 코호트 격리외 예방적 코호트 격리를 각 1회 이상 시행한 시설

2) 경북도청에 따르면, 예방적 코호트에 참여한 노인의료복지시설(노인요양시설과 노인요양공동생활가정) 수는 총 382개소이나, 참여한 노인요양시설의 수를 별도로 파악하고 있지 않음. 2020년 경북 노인요양시설은 269개소, 노인요양공동생활가정은 121개소로 총 390개소임. 참여하지 않은 약 8개 시설이 모두 노인요양시설이라고 보수적으로 가정해 약 261개 시설이 예방적 코호트에 참여한 것으로 추산했음.

자료: 1) 광역지방자치단체별 내부자료.

2) 보건복지부, 2020 노인복지시설 현황

3) 보건복지부, 2021 노인복지시설 현황

277) 국가인권위원회 실태조사, “코로나19 관련 노인요양시설 인권상황 실태조사”, 2022. 1.

## 2) 코호트 격리에 대한 문제제기

일부 지자체에서는 코로나19 감염병 예방을 위해 사회복지시설과 정신의료기관에 대해 코호트 격리 시행을 선호하는 경향을 보였다. 그러나 코호트 격리에 따른 거주인 등의 감염 정보 공개, 환자이송 응급의료지원과 돌봄대책 미흡, 감염병에 취약한 고령 기저질환자의 생명권과 건강권 등 다수의 인권침해 문제가 제기되었다.<sup>278)</sup> 감염병 예방이나 확산 방지를 위한 코호트 격리의 효과성과 이 같은 조치를 위한 법률적 근거의 취약성 문제도 지속적으로 제기되고 있다. 그 주된 내용은 다음과 같다.

첫 번째는 코호트 격리의 효과성 문제이다. 우리나라 사회복지시설 중 생활시설은 대부분 집단 거주 형태로 운영되고 있어 개인별 생활영역을 분리하기 어려운 구조이다. 이에 시설의 집단 격리는 감염병의 무차별적 확대를 야기할 수 있다는 의견이 있다. 코호트 격리를 시행한 요양병원의 경우에도 누적 환자와 사망자가 오히려 증가한 사례도 있다.

두 번째는 코호트 격리 이후 해당 시설에서 발생하는 문제이다. 요양원, 요양병원, 정신병원 등에서 코호트 격리가 시작되면, 확진되지 않은 환자가 격리된 상태 또는 병원에서 나가겠다는 의사를 강하게 표현하거나, 간병인이 시설을 떠나는 경우가 많았던 것으로 파악된다. 대한요양병원협회에서 요양병원 종사자의 인터뷰를 모아 발간한 보고서<sup>279)</sup>에 따르면, 코로나19 초기 코호트 격리 시 격리된 병동에서 아무도 나오지도, 들어가지도 못하는 상황에서 적은 수의 직원이 밤낮으로 환자를 돌보는 것이 어려웠던 것으로 파악된다.

코호트 격리와 관련한 법률적 근거가 부족하다는 의견도 있다.<sup>280)</sup> 코호트 격리는 시설 내 종사자와 입소자의 이동을 제한하는 조치로 헌법상 거주·이전의 자유와 신체의 자유를 제한하는 것이므로, 이 조치를 시행하려면 최소한 법령에 근거가 있어야 한다. 그러나 코호트 격리는 감염병의심자만 격리한 것이 아닌, 해당 시설 내 전체 입소자를 시설 내에 격리시킨 것이나 감염병예방법과 재난 관리 관련 법인 「재난 및 안전관리 기본법」 내에 코호트 격리 조치의 근거규정으로 적용할만한 구체적인 규정이 명시되어 있지 않다.

278) 국가인권위원회 실태조사 보고서, “코로나19 관련 노인요양시설 인권상황 실태조사”, 2021. 12.

279) 대한요양협회, “코로나19와 싸운 요양병원 현장 보고서”, 2021. 4.

280) 국가인권위원회 인권상황실태조사, “코로나19 관련 노인요양시설 인권상황 실태조사”, 2021.

나아가 특히 문제가 되는 것은 소위 ‘예방적 코호트 격리’이다. 예방적 코호트 격리는 확진자가 발생하지 않은 상황에서 시행되는 격리 방식임에도 법적 근거도 불분명하고,<sup>281)</sup> 예방적 코호트 격리를 시행한 지자체와 시행하지 않은 서울, 부산, 인천, 대전 등의 지자체를 비교하더라도 예방적 코호트 격리가 코로나19 예방에 효과적이었다고 평가하기 어렵다.

### 3) 코호트 격리 최소화 방안

WHO는 코호트 격리 시 1인 1실의 격리가 어려울 경우, 코로나19 선별검사를 통해 감염자와 비감염자, 밀접접촉자와 단순접촉자, 의심자 등의 집단을 각각 격리 조치하도록 권고한다.<sup>282)</sup> 그러나 우리나라는 이 같은 절차를 두지 않고, 동일 집단이 될 수 없는 시설 거주인 전체를 동일 집단으로 보고 코호트 격리를 시행하는 경우가 적지 않았다. 사회복지시설이나 정신의료기관에 확진자와 비확진자, 종사자 등을 한곳에 격리하는 것은 오히려 연쇄 감염이 발생할 수밖에 없는 환경을 조성한다.

본래 코호트 격리는 감염 시 중증과 사망의 위험이 높은 고위험군 집단을 코로나19 감염 위험으로부터 보호한다는 데 목적이 있다. 그러나 내부 인력 자원이 풍부하지 않은 상태에서 이뤄지는 코호트 격리 조치는 오히려 생활인 돌봄에서 심리적 위축, 학대 등 부적절한 문제가 발생할 위험이 있다. 따라서 확진 또는 밀접접촉으로 격리 상태가 취해져야 하는 경우가 아니라면, 잠재적 감염위험을 고려한 전체 시설을 대상으로 한 코호트 격리는 최소화하는 것이 적절하다.

이를 위해 코로나19 양성환자 발생에 따라 시설에서 코호트 격리를 시행할 경우에도 전체 시설을 코호트 격리할 것인지 또는 일부 시설을 코호트 격리할 것인지를 결정할 때 그 규모를 축소시킬 수 있도록 지자체와 보건소 차원에서 지도할 필요가 있다. 코호트

281) 경기도는 2020년 3월 1일 처음으로 코로나19 환자가 없는 사회복지시설을 대상으로 예방적 코호트 격리를 시행하면서 「재난 및 안전관리기본법」 제46조, 「행정절차법」 제48조를 법률적 근거로 제시했다. 전남, 경남, 강원도의 경우 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」을 그 근거로 제시하기도 했다. 그러나 이들 법률은 환자가 발생하지 않은 사회복지시설을 대상으로 예방적 코호트 격리를 명할 수 있는 근거로 보기 어려우며, 행정상 즉시강제 처분을 위한 요건에도 부합하기 어렵다.

282) WHO, “2020: Centers for Disease Control and Prevention”, 2021.

격리를 시행하는 시설 생활인을 임시 거주시설, 생활 치료센터 등으로 긴급 분산하는 조치를 선행해 코호트 격리 규모와 기간을 최소화하는 노력도 병행할 수 있다. 장기적으로는 국회와 정부가 감염병예방법 시행령과 규칙 개정을 통해 시설별 위험도에 따른 조치, 제한기간의 단계적 설정, 제한조치에 관한 이의 신청과 재심사 등의 규정을 마련하는 것이 바람직하다.

특히 확진자가 발생하지 않은 시설에서는 소위 ‘예방적 코호트 격리’를 시행하지 않도록 지침에 명시할 필요가 있다. 예방적 코호트 격리는 법적, 과학적 근거가 불충분하며, 그 자체로 이용자와 종사자에 대한 자율성 침해하는 측면이 있다. 이는 시설장 재량에 맡길 시 입소자와 종사자의 동의를 받는 과정을 거친다 하여도, 참여 거부 의사를 표하기 어렵다는 점에서도 그러하다.

마지막으로 코호트 격리 과정에서 사회복지시설 특성에 맞는 유연한 대응 태도가 요구된다. 이는 아동양육시설의 경우 더 필요할 수 있는데, 아동양육시설 특성상 다른 사회복지시설만큼 엄격하게 방역 대책을 적용할 수 없기 때문이다. 따라서 이를 이해하고, 생활 시설로서 기능할 수 있는 별도의 방역 실천 지침을 구체적으로 제시해 다양한 교육·체험 프로그램이 지속적으로 보장되어야 한다.



## 차. 방역을 이유로 한 사회복지시설과 정신의료기관 내 권리 제한

### 1) 코로나19 유행으로 사회복지시설과 정신의료기관의 운영 변화

코로나19 확산으로 요양원, 요양병원, 정신병원 등 사회복지시설과 정신의료기관은 방역 원칙을 최우선으로 하고 운영되었다. 이 같은 변화는 임상적, 인권적인 관점에서 이전에는 겪어보지 못한 새로운 해결 과제와 문제점을 초래했다.

요양원과 요양병원, 정신병원 폐쇄병동에서 생활하는 사람들은 2020년 초반부터 거의 모두 가족 면회와 외출, 외박이 금지되었고, 이 제한은 코로나19 유행 상황에 따라 일시적으로 완화되었다가 다시 강화되는 양상이 반복되었다. 물론 이들 대부분은 코로나19에 감염될 경우 중증환자가 될 수 있는 고위험군에 해당한다. 이에 대부분의 생활인 가족들은 방역을 위한 면회 금지의 불가피성을 수용하고 있지만, 코로나19 유행 상황이 장기화됨에 따라 가족과 단절은 생활인과 가족 모두에게 정신적인 큰 어려움을 유발했다.

가족의 관심이 상대적으로 높은 요양병원에서는 비접촉 면회실을 설치하고 화상 면회 등을 지원하며 이러한 단절을 극복하려는 시도가 많았지만 그나마도 지침과 설비 구비에 상당한 시간이 소요되었다. 반면에 정신병원의 경우 일부를 제외하고는 이러한 시설이나 서비스가 제공되는 사례가 드물었다.

코로나19 유행 이후 대부분의 사회복지시설과 정신의료기관의 대면 서비스가 급격히 축소됐다. 요양원 노인들을 위한 종교행사, 중증정신질환자를 위한 프로그램 등은 대부분 중단되었다. 온라인을 통한 비대면 프로그램으로 진행하는 방법이 존재하긴 했으나, 스마트기기에 익숙하지 않은 노인, 장애인 등에게 비대면으로 빠른 전환은 쉽지 않은 일이었다. 국가인권위원회가 2021년에 수행한 노인요양시설, 아동양육시설, 장애인 거주시설, 노숙인일시보호시설 등을 대상으로 한 방문조사와 ‘코로나 19 상황에서의 노인요양시설 인권상황 실태조사’ 결과 생활인들은 외부와 단절되면서 상당한 심리적 고통을 겪고 있는 것으로 확인되었다.

아동보호시설 또한 사적 외출과 외부인의 방문을 제한하는 조치를 취했다.<sup>283)</sup> 외부의 출입 또한 제한되면서 부모 또는 그 외 연고자 면회가 모두 중단되었으며 외부 교육

프로그램이나 강사의 교육적 지원 또한 모두 단절되었다. 외부와 철저히 격리된 상황에서 시설 내에서도 방역 지침 적용으로 개인 생활에 높은 강도의 통제가 이루어졌다. 시설 아동은 코로나19로 인해 원가정과의 연결고리가 상당히 단절되어 심대한 심리적 어려움을 겪었고, 일부 아동은 면회나 외박이 취소되면서 ‘부모가 자신을 버린 것은 아닌지’ 걱정하고 불안해하기도 했다.<sup>283)</sup>

한편 종사자들의 권리도 위협받았다. 수도권에 많은 사회복지시설, 정신요양기관은 종사자에게 날짜와 시간, 활동 내역, 동선 등을 기록하는 ‘이동 동선 일지’를 매일 작성해 보고하도록 했다. 이들은 지자체와 보건복지부의 요청에 따른 것이라는 입장이었으나, 개인의 자유에 과도한 개입이라는 비판이 제기되었다. 한편 수원시는 2020년 11월 사회복지시설 종사자를 대상으로 음식점, 카페 등의 출입을 금지하는 행정명령을 내려 논란이 되었다. 또한 노인요양시설에 근무하는 요양보호사는 주기적으로 선제적 PCR 검사를 받아야 했다. 요양서비스노조에 따르면, 2021년 12월 기준 응답자 31.5%가 ‘주 3회 이상’ 코로나 검사를 받고 있는 것으로 드러났다. ‘주 2회’ 검사를 받고 있다는 응답자는 38.8%였고, ‘주 1회’는 23.4%인 것으로 나타났다.

## 2) 취약계층의 고통 심화에 따른 문제 제기

코로나19 확산 이후 사회복지시설과 정신의료기관의 대응과 운영 방법의 변화는 집단 감염 등의 심각한 상황을 예방하기 위해 불가피한 측면이 있었다. 그러나 노인, 장애인, 아동 등 취약계층이 더욱 취약한 삶에 처하는 상황에서 대해 계속해서 문제가 제기되었다.

국회입법조사처 ‘코로나 장기화에 따른 사회복지시설의 향후 과제’(2021. 4.)에 따르면, 정부가 코로나에 따른 사회복지시설 대응 지침을 7차례 개정했지만, 장애인 등 필수 돌봄 수요 대상에는 체계적인 대응시스템이 부족하고, 코로나 장기화에 대비한 사회복지시설의 역할 관련 가이드라인이 미흡했다고 지적한다. 이 보고서는 “사회복지사업법에는 감염병

283) 아동양육시설은 외출, 원가족 만남, 외부인 방문을 제한하며 아동의 자유를 엄격하게 통제했는데, 그 기간은 평균적으로 3개월에서 1년까지 이어졌다.

284) 경향신문, “보호시설 아동, 외출·외박 제한에 취업 준비도 못해”... 복지부 ‘코로나19 대응지침’에 손발 묶인 아이들, 2021. 7. 21.

발생 시 사회복지시설을 지원할 근거 규정이 없어 중앙정부 또는 지방정부의 지원을 받기가 힘든 것으로 보이므로 근거 규정을 마련할 필요가 있다”라고 설명한다.

국가인권위원회에 접수된 진정 중에는 요양병원에 입소한 어머니를 수개월째 만날 수 없게 하는 방역당국의 지침과 병원의 운영 방법에 문제를 제기하는 내용이 포함되어 있었다. 언론을 통해 전해진 치매나 다른 질환을 앓고 있는 가족을 보지 못하는 현실에서 고통을 호소하는 가족의 사연은 많은 사람의 안타까움을 사기도 했다. 요양원이나 요양병원에서 생활 중인 노인 중 상당수는 통화로도 소통이 어려운 경우가 많기 때문에 비대면 방식으로 소통을 대신하기에는 한계가 존재하는 것이 사실이다.

사회복지시설과 정신요양시설 직원들은 코로나19에 대응하기 위한 정부의 지원에 문제를 제기하기도 한다. 요양병원협회에서 발간한 「코로나19와 싸운 요양병원 현장 보고서」(2021. 4.)에 따르면, “질병관리청, 시청, 보건소 등 수십 개 기관에서 전화해서 같은 자료를 보내 달라고 요구만 하지 상주하면서 현장을 지휘하거나 지원해 주는 전문가는 없었다”, “역학조사관이나 방역당국이 시설 특성의 이해가 전무했다”라는 호소가 확인된다.

아동양육시설에서도 외부 교육 인력 수용이 어려운 상황에서 시설 내 종사자들이 활용할 수 있는 교육 자료나 프로그램이 충분하지 않았던 것으로 파악된다. 또한 시설 내 아동과 종사자가 참고할 수 있는 생활 방역 수칙의 구체적인 지침이 마련되지 않아 이들은 다른 시설과 교류하며 비공식적 정보에 의존한 방역수칙을 자체적으로 마련해야만 했다. 그러나 외부와 교류가 단절된 상황에서는 이마저도 쉽게 진행하기가 어려웠다.

### 3) 감염병 유행 상황에서 취약계층 보호를 위한 과제

전 세계적인 코로나19 확산 이후 외국에서는, 특히 노인요양시설에서 충격적인 사건들이 발생했다. 예를 들면 유엔 ‘COVID-19와 노인인권 유엔 사무총장 정책 보고서’<sup>285)</sup>(2020. 5. 1.)에 따르면, 스페인 마드리드시 당국은 2020년 3월 한 달 동안 한 지역에서 코로나19 확진 판정을 받았거나 연관 증상이 있었던 요양시설 입소자 4,260명이 사망했다고 보고했다. 프랑스와 미국에서는 전체 코로나바이러스 사망자의 각각 3분의 1과

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

5분의 1이 요양시설 입소자였다고 밝혔다.

유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)의 코로나19 지침(COVID-19 Guidance)은 시설에 거주하는 장애인과 고령자의 가족 간 접촉을 제한하는 것은 긴급 보건조치의 일환으로 정당화될 수 있으나 추가적인 방치와 학대에 노출되는 결과를 낳을 수 있다고 지적했다. 또한 지역사회에 기반한 지원과 접근 가능한 폭력 예방 수단이 필요하다는 의견도 덧붙였다.

아동 권리 보호에 관심이 높은 영국에서는 코로나19에 대응하기 위한 방역 대책을 시행하는 과정에서 아동 권리 보호를 위한 별도의 지침을 마련했다. 코로나 위기 상황에서 국가가 어떤 방식으로 아동 양육을 지원하고, 중단된 사회복지서비스의 공백을 채워나가야 하는지 등 세부사항을 표준 지침으로 제시하고 코로나19 상황에 따라 수시로 수정해 나갔다. 여기에는 아동보호시설에서 활용할 수 있는 대응지침 또한 포함되어 있었다.

사회복지시설과 정신의료기관이 코로나19에 대응하는 방법은 백신접종률 상승과 오미كرون 변이 바이러스의 특성에 따라 다시 변화할 것으로 예상된다. 그러나 약 2년간의 감염병 유행 상황에서 취약계층에 더 많은 고통과 위험이 초래되었다는 점에 유념할 필요가 있다. 감염병 유행 초기부터 시설 내 생활인의 비대면 면회 지원, 입원 병상 확보, 비접촉·비대면 프로그램 개발과 보급, 시설 또는 병원 내 환자 밀집도를 신속히 낮추는 방안 등에서 미흡했다는 의견이 많았다. 이와 같은 문제는 다른 재난 상황에서도 재발될 수 있는 문제이기에 UN의 지침 등을 고려하여 취약계층의 보호를 위한 실질적인 개선방안이 마련되어야 한다.

## VI. 북한인권

### 1. 북한인권의 개념과 접근

1990년대 중반 이후 심각한 경제난을 겪고 있는 북한의 현실이 다양한 경로를 통해 외부에 알려지면서 북한의 인권 상황은 국내외적으로 주요한 관심사가 되어 왔다. 한국을 비롯한 국제사회의 인도적 지원 과정에서 생존 위기에 직면한 북한 주민의 열악한 생활상이 확인되고, 한편에서는 공개처형, 정치범수용소, 송환된 탈북자의 처우 등 인권침해 문제가 알려진 바 있다. 이에 유엔총회에서는 2005년 이래 매년 북한인권결의를 채택하고 국제사회의 심각한 우려를 표명해 왔다.

2021년 유엔 북한인권특별보고관(토마스 오페아 키타나)이 제76차 유엔총회에 제출한 「북한인권상황에 관한 보고서」는 북한 당국의 인권탄압 책임을 추궁하는 한편, 인도주의적 위협에 처한 북한 주민을 위한 유엔 안전보장이사회의 제재 완화 필요성을 강조했다. 이어 12월 16일 유엔총회에서 채택된 「북한인권상황에 관한 결의안」 또한 북한의 조직적인 인권침해를 규탄하고, 식량 부족 등 북한의 인도주의적 상황을 우려했다. 나아가 북한 당국이 국제원조기구 등과 협력해 관련 조치를 취할 것을 촉구했다.

한국 사회에서도 남북관계의 변화에 따라 북한에 관한 서로 다른 인식과 평가 속에서 북한인권 문제가 다양한 형태로 논의되고 있다. 인권의 보편성, 한반도 평화, 한국 시민사회의 역량 확대라는 측면에서 볼 때 북한인권의 국내외적 관심과 논의는 긍정적인 현상이라 할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 이와 같은 논의는 남북관계의 특수성과 동북아 정세의 측면에서 볼 때 자칫 사회적 갈등과 외교적 마찰을 야기할 소지도 안고 있다.

‘북한인권’은 정치적 이해관계나 이념적인 이슈가 아닌 국제인권기준에 입각한 보편적 인권의 원칙에 따라 북한인권을 개선하기 위한 현실적이고 합리적인 방안을 강구하기 위한 개념이다. 국가인권위원회는 이러한 ‘북한인권’의 범주에는 북한 지역 내 북한 주민의 인권, 북한이탈주민의 인권 그리고 이산가족·납북자·국군포로 등 남북 간 인도주의적 사안과 관련한 인권이 포함되는 것으로 본다.<sup>286)</sup>

286) 2006. 12. 11. 국가인권위원회 ‘북한인권에 대한 국가인권위원회 입장 표명’ (전문위원회 의결)

## 2. 주요 주제

### 가. 코로나19와 북한주민 인권실태

#### 1) 코로나19로 인한 봉쇄 강화

북한 당국은 2020년 1월 코로나19가 전 세계로 확산되기 시작하면서 북·중 접경지를 통한 주민 왕래와 외국인 입국을 차단하고, 중국·러시아를 오가는 항공편과 국제열차 운행을 중단했다. 또한 북한 주재 외국 공관과 국제기구 직원 다수가 북한으로 귀국했고, 반대로 평양에 상주하던 WHO 직원들과 다른 국제기구 직원들은 본국으로 돌아갔다. 그 때문에 현재 북한이 WHO에 보고하는 코로나19 현황을 객관적으로 검증하는 것과 현 북한 주민의 인권 실태에 관한 정확한 정보를 얻는 것은 쉽지 않다.

북한은 2021년 12월 말 현재까지 코로나19 확진자가 단 한 명도 없다는 공식적인 입장을 유지하고 있다. WHO도 북한지역에서 보고된 코로나19 확진자가 없다고 밝히고 있다. 또한, 아직까지 북한 지역은 백신 접종이 실시되지 않고 있다. 2021년 12월 기준으로 국가 백신 접종을 시작하지 못한 나라는 전 세계에서 북한과 에리트레아뿐이다.

코로나19 확산 이후 북한의 방역 정책은 봉쇄를 기반으로 한다. 북한은 공무나 사전 허가받은 업무 이외의 지역 간 이동을 통제하였고, 특히 국경 지역에서 방역조치 없이 외부와의 교류가 발생할 경우 도시 전체를 봉쇄하는 강력한 통제 정책을 실시했다. 북한 주민들은 가족의 부고 또는 결혼식이 아니라면 다른 지역으로 이동할 수 없었다. 북한은 외부의 지원을 받으면 방역이 되지 않는다는 이유로 국제기구나 외국의 백신 지원도 거부하고 있다.<sup>287)</sup>

내부적으로도 2021년 내내 외출 시 마스크 필수 착용, 국가적 행사에 따른 모임을 제외한 사적 모임 금지, 통행증 발급 제한, 야간 통행금지 등 방역을 위한 강력한 통제 조치가 있었다. 북한 주민들은 이를 어길 시에는 노동단련대 처벌을 받고 있다. 노동당 기관지

287) 북한인권특별보고관 제46차 유엔 인권이사회 보고서, 2021. 3.



노동신문은 2021년 11월 1일 “현시기 비상방역사업은 여전히 우리 앞에 가장 선차적이며 중핵적인 과업으로 나서고 있다”라며 “모든 지역, 모든 단위의 일군(일꾼)들은 비상방역 사업에서 만족이란 절대로 있을 수 없다는 확고한 관점을 지니고 비상방역대책들을 계속 강화해야 한다”라고 강조했다.

한편 북한이 ‘무상치료제도’를 표방하고 있지만, 실제 현실은 그렇지 못하다는 것이 탈북자들의 공통된 진술이다. 주북한러시아대사관은 2021년 4월 페이스북 자체 계정에 코로나19 방역 조치에 따른 평양 생활의 어려움을 전했는데, 유례없는 전면적 제한으로 의약품을 포함한 생필품이 심각하게 부족하고, 건강 문제 해결 방안 부재를 이겨낼 수 없어 외국 공관과 국제기구 직원들이 모두 북한을 떠나고 있다는 내용이 포함되어 있었다.

북한은 엄격한 방역 정책에 따라 코로나19 대유행에 따른 보건위기를 피할 수 있었다. 그러나 그 결과 주변국들보다 더한 경제적 손실을 입은 것으로 추정된다. 이동량이 줄어드는 만큼 상품의 유통량이나 시장 거래량도 축소되었다. 북한 내부 시장 거래가 줄어들면서 자금 유통도 원활하지 못하였고, 대다수 주민들이 참여하는 시장 활동이 위축되면서 소득과 소비가 감소했다. 또한 경제난에 허덕이는 주민들은 대형 정치 이벤트에 수시로 동원되면서 경제적 어려움은 가중되었을 것으로 보인다. 코로나19에 따른 국경봉쇄 이후 의약품, 곡물, 식용유 등 수입품 가격이 폭등하기도 했다. 이에 따라 식량불안정에 시달리는 가구 수도 증가했다.<sup>288)</sup>

## 2) 사회 통제의 강화

방역을 명목으로 한 사회 통제와 단속이 1년 넘게 지속되면서 주민들의 피로감이 쌓여 가고 경제적·사회적 문제가 잠재되는 것으로 보인다. 북한 주민이 국가의 방역 정책을 노골적으로 비난한 것으로 정치범 수용소에 끌려가는 일도 벌어지고, 코로나 여파의 경제난에 따른 생계형 절도가 증가하고 있는 것으로 전해졌다.

그러나 북한 당국은 방역과 사상 단속을 이유로 강경한 내부통제를 계속하고 있다. 북한은 2020년 12월 ‘반동사상문화배격법’을, 2021년 9월 ‘청년교양보장법’을 각각

288) 유엔 식량농업기구, 작물 전망과 식량 상황, 분기별 글로벌 보고서 제1호, 2021.

제정하고, 주민들과 청년들의 반사회주의·비사회주의 행위에 대한 단속을 벌이고 있다. 납득 영상물 유입·유포는 최고 사형에 처하고, 시청은 기존 징역 5년에서 15년으로 강화했다. 또한 영상물과 도서·노래·사진을 소지하여도 처벌 대상이고, ‘남조선 말투나 창법을 쓰면 2년의 노동교화형(징역)에 처한다’는 조항도 신설되었다.

유엔 북한인권 특별보고관과 비사법적 약식·임의처형특별보고관, 의사·표현의 자유 특별보고관은 2021년 8월 23일 북한에 반동문화배격법이 의사·표현의 자유를 침해할 수 있다고 지적하는 서한을 보냈다.

### 3) 북한 주민 인권에 대한 국제사회의 우려

북한의 엄격한 코로나바이러스 감염증 대응은 국제사회의 원조 전달 능력을 심각하게 제한하고 있다. 국제사회는 코로나 백신접종에서 소외되는 나라가 없어야 하며 제재 등으로 코로나 대응에 어려움이 초래되어서는 안 된다는 공감대가 형성돼 있지만, 오히려 북한에서 방역을 이유로 국제사회의 협력을 거부하고 있고, 북한의 취약계층을 위한 다양한 형태의 인도주의적 지원이 사실상 중단된 상태이다.

북한 주민들은 백신 접종을 통한 일상의 회복을 바라고 있지만, 당국이 백신 공급 대신 강력한 통제와 단속으로 상황을 관리하려는 만큼 일상 회복까지는 앞으로도 상당한 시간이 걸릴 것으로 보인다. 외신과 인권단체들은 북한이 통제 위주의 코로나바이러스 감염증 방역 방식이 북한 주민들의 인권에 악영향을 미치고 있다는 우려를 표하고 있다.

백신을 포함해 북한 주민을 위한 인도적 지원사업은 생존권 보장 차원에서 정치적 사안과 분리해 지속적으로 추진해야 할 필요가 있다. 북한의 미사일 발사나 핵실험 등 한반도 평화를 심각하게 위협하는 사안에는 정부의 엄중한 대처가 필요하나, 그러한 대처는 북한 주민의 생존권을 볼모로 하는 방식으로 행해져서는 안 된다. 다만 정부는 인도적 지원사업과 관련해 분배 과정의 투명성에서 국내외적 우려와 의구심을 불식하기 위한 적절한 조치를 강구해야 할 것이다. 이를 위해 정부는 분배의 투명성을 확보하기 위해 모니터링 프로그램 등을 포함한 구체적인 방안을 수립하고 동시에 이와 관련한 문제에 관해 북한의 책임 있는 자세를 강력히 촉구해야 한다.

## 나. 대북전단 살포 규제와 관점의 충돌

### 1) 남북관계발전법의 개정

남북은 「7·4남북공동성명」(1972)부터 시작해 「남북기본합의서」(1992), 「판문점선언」(2018)에서 상호 비방·중상을 중단하고 전단 살포를 금지하기로 합의했다. 그러나 일부 민간단체는 접경지역에서 풍선을 이용해 북한으로 보내는 방법으로 북한 정권을 비난하는 내용의 전단을 수차례 살포했다. 이에 따라 북측은 우리 측을 비난하고, 전단 살포에 대응한 사격 도발(2014. 10.), 남북공동연락사무소 건물 폭파(2020. 6.) 등으로 위협하며 남북 간 긴장을 고조시켰다.

국회는 2020년 12월 대북전단 살포를 규제하는 내용의 「남북관계발전에 관한 법률」(이하 ‘남북관계발전법’) 개정안(법률 제17763호, 2020. 12. 29. 일부개정, 2021. 3. 30. 시행)을 통과시켰다. 그 구체적인 내용으로는 군사분계선 일대에서 북한을 향한 확성기 방송과 시각매개물 게시, 전단 등의 살포를 금지하고(남북관계발전법 제24조 제1항), 이를 위반한 경우 3년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금에 처하는 규정(같은 법 제25조 제1항)이 포함되었다.

남북관계발전법 개정은 국내외적으로 표현의 자유 침해 논란을 일으켰다. 일부 인권 단체들은 대북전단 살포 행위를 원천 차단하는 것은 과도한 통제라며 헌법소원심판을 청구하였다. 휴먼 라이츠 워치, 국제앰네스티 등 주요 국제인권단체들도 개정된 남북관계발전법이 표현의 자유를 침해한다고 비판하였다. 미국 의회 내 초당적 기구인 ‘톰 랜토스 인권위원회(Tom Lantos Human Rights Commission)’는 2021년 4월 15일 한반도 표현의 자유에 관한 청문회를 개최하였고, 미국 국무부는 2020 연례각국인권보고서의 한국편 표현의 자유 부분에서 대북전단 살포 규제를 둘러싼 논란을 상세히 다루기도 하였다.<sup>289)</sup>

한편 경기 연천, 인천 강화 등 접경지 주민들은 대북전단을 살포하는 행위를 반대하는 의견을 표명해 왔다. 이들은 민간단체에서 만든 대북전단은 심리전으로서 검증되지 않았고

289) 미국 국무부, “2020 연례각국인권보고서(2020 Country Reports on Human Rights Practices)”, 2021. 3. 30.

분노만 부추길 뿐으로 주민의 생명과 안전을 위협한다며 대북전단 살포를 반대하는 집회를 열기도 했다. 통일부는 남북관계발전법 일부개정안 통과에 따라 개정법률의 기본 취지인 접경지역 국민의 생명·신체와 주거의 안전이 보호될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠다고 밝힌 바 있다.<sup>290)</sup>

이 법의 적용과 관련하여, 실제로 남북관계발전법 시행 이후인 2021년 4월 한 시민사회단체가 경기도와 강원도 일대에서 대북전단, 소책자 등을 대형 풍선 10개에 나눠 실은 후 날려 보내는 사건이 발생하였다. 검찰은 2022년 1월 해당 단체의 대표를 남북관계발전법 위반 미수 혐의<sup>291)</sup>로 불구속 기소한 것으로 알려졌다. 국제인권단체 휴먼라이트 워치 등은 이를 계기로 다시 한번 남북관계발전법을 비판하였다.

## 2) 대북전단 살포 규제를 둘러싼 논란

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”라고 명시하며 표현의 자유를 규정하고 있다. 이는 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 총괄해 통칭하는 개념이다. 반면 국가는 접경지역 주민의 생명과 안전, 재산권 침해 위협에서 보호해야 할 헌법상의 의무도 있다. 대북전단 살포 행위의 규제에 관한 찬반 시각은 이처럼 표현의 자유와 접경지역 주민의 권리, 사회공동체의 이익을 둘러싸고 상이하게 나타나고 있다.<sup>292)</sup>

다만 이번 개정된 남북관계발전법의 내용과 이와 관련한 논란은 이보다는 좀 더 세부적이다. ①대북전단 살포 규제는 그 자체로 표현의 자유를 침해하는 것이므로 관련 규제를 완전히 폐지해야 한다는 견해 ②현행 규정은 표현의 자유 측면에서 문제가 없다는 견해 ③대북전단 살포 규제는 불가피한 측면이 있지만 현행 규정은 문제가 있어 개선이 필요하다는 견해<sup>293)</sup> 등이 충돌한다.

290) 통일부 보도자료, 2020. 12. 22.

291) 이 사건은 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험이 발생했다고 보기 어렵고, 실제 전단이 북한에 도달했는지 확인하기 어렵다는 점 등을 들어 미수 혐의가 적용된 것으로 전해졌다.

292) 연합뉴스, “안전 위협 vs 표현의 자유... ‘대북 전단 살포’ 논란”, 2020. 6. 22.

293) 이희훈, 법률신문, “대북전단금지법에 대한 헌법적 평가 및 입법적 개선 방안”, 2021. 3. 29.

먼저 개정된 남북관계발전법을 통한 대북전단 살포 규제가 표현의 자유를 침해한다는 견해(①)와 그렇지 않다는 견해(②)는 기존 논의와 크게 다르지 않다. 한편 개정된 남북관계발전법과 관련해 북측의 강경 대응에 따른 위험이 해소되기 전까지 대북전단 살포 규제는 불가피한 측면이 있지만, 현행 규정은 어떤 경우에 처벌을 받게 되는지를 명확하게 이해하기 어렵고, ‘3년 이하의 징역’이 국제적인 기준에 비추어 볼 때 과도하다는 것이다.

한편 국내에서는 크게 논의되지 않은 사항으로 보이지만, 국제적으로는 대북전단 살포 문제와 관련해 북한 주민의 알 권리 관점에서 논의하고 있는 점도 주목할 만하다.<sup>294)</sup> 북한 주민은 당국의 사전 승인 없이 다른 나라에서 생산된 인쇄물이나 시청각 자료를 소지할 수 없는데, 대북전단 살포는 북한 주민의 알 권리를 보호하고, 남북 교류와 의사소통 증진을 위한 수단이 될 수 있다는 것이다.

### 3) 신중한 법 적용과 남북 간 의사소통 증진을 통한 해결 필요성

민간단체나 개인의 대북전단 살포 활동을 제지하는 것은 표현의 자유 측면에서 많이 논의되고 있다. 표현의 자유 규제와 관련해 널리 알려진 ‘명백·현존 위험 원칙’에 따르면, 표현행위는 장래 국가나 사회에 해로운 결과를 초래할 수 있다는 추상적 해악의 가능성만으로 제한해서는 안 되며, 해악을 초래할 명백·현존하는 위험성(a clear and present danger)이 입증된 경우에만 법률로 제한할 수 있다는 것이다.

남북관계발전법 개정 이전에는 대북전단 살포 활동을 경찰관직무집행법 제5조 제1항<sup>295)</sup>에 근거해 제지해 왔다. 그런데 이 규정은 대북전단 살포와 관련한 조항이 아니라 일반적인 위험 상황을 방지하기 위한 조치를 할 수 있는 경찰의 권한을 규정한 것이므로, 남북관계발전법 개정을 통한 대북전단 활동의 규제는 과거에 비해 국민의 기본권 제한을 위한 규정을 명확히 한 것으로 이해할 수 있다.

다만 대북전단 살포 활동의 규제 목적이 명백·현존하는 위험이 있는 경우에 해당하는지는

294) 2021년 5월 국제앰네스티가 발표한 입장(“대북전단금지법을 둘러싼 논란 - 국제앰네스티의 접근법”) 등 참고

295) 경찰관직무집행법 제5조(위험 발생의 방지 등) ① 경찰관은 사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재(天災), 사변(事變), 인공구조물의 파손이나 붕괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 위험한 동물 등의 출현, 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태가 있을 때에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

신중한 검토가 필요하다. 북측이 대북전단 살포를 이유로 남측에 군사적 위협을 가하거나, 그러한 행위를 하겠다고 위협하는 것은 명백히 국제인권규범과 국제법에 위반되는 행위이지만, 남북관계는 시기에 따라 악화와 긴장 완화를 반복하고 있고, 대북전단 살포 활동으로 생명·신체·안전의 위협에 노출되어 있음을 호소하는 접경지역 주민의 요청도 무시하기 어렵기 때문이다.

하나의 법률 관계를 둘러싸고 두 기본권이 충돌하는 경우에는 구체적인 사안에서 양 측면을 종합적으로 고려한 이익형량과 함께 양 기본권 사이의 실제적인 조화를 꾀하는 해석 등을 통해 이를 해결해야 하고, 그 결과에 따라 정해지는 양 기본권 행사의 한계 등을 감안해 그 행위의 최종적인 위법성 여부를 판단하는 것이 기본적인 원칙이다.

한편으로는 대북전단 살포를 규제해야 할 필요성이 있다고 하더라도 일부 불명확하거나 과도한 책임을 부여하는 표현과 조항이 있다는 의견을 고려해 신중한 법적용이 요구된다.

또한 보다 근본적으로 남북한 주민 간의 자유로운 정보 교류와 의사소통이 가능할 수 있는 조건과 환경을 만들기 위해 좀더 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 국제사회는 현재 북한의 상황은 우리가 알고 있는 바와 같이 표현의 자유가 여전히 심각하게 제한되어 있으므로, 북한 사람들과 외부 간 의사소통의 증진을 위해 한국 정부가 남북한 경계를 넘나드는 정보 교류를 포함한 표현의 자유를 보장하는 역할을 계속해서 할 것을 요구하고 있다.



## 다. 북한인권법과 북한인권 관련 법·제도

### 1) 「북한인권법」 이행의 문제

국제기구 등 많은 북한인권 관련 단체의 보고서에 따르면, 북한 주민은 인간으로서 누려야 할 최소한의 자유권적 기본권조차 보장받지 못하고 있다. 그뿐 아니라 경제적으로도 어린이와 노약자 생존에 필수적인 식량, 의약품 등의 부족으로 건강과 생명에 위협을 받는 등 생존권적 기본권 또한 매우 심각하게 위협받고 있는 실정으로 알려지고 있다. 이에 우리 정부는 2016년 북한 주민의 자유권적 기본권과 생존권적 기본권을 보호하기 위해 다양한 제도와 장치를 마련함으로써 북한 주민의 실질적인 인권 보호와 증진을 이끌어내기 위해 「북한인권법」을 제정했다.

그러나 「북한인권법」의 제정에도 북한인권재단<sup>296)</sup>은 2021년까지 출범하지 못했으며, 국제협력을 위한 외교부 북한인권국제협력대사<sup>297)</sup>는 2017년 9월 이후 공석으로 남아 있다. 북한인권증진기본계획과 집행계획<sup>298)</sup> 등 북한인권정책 전반을 자문하는 북한인권증진자문위원회<sup>299)</sup>도 2021년 현재 구성되지 못했다. 2년 임기의 자문위원은 여야 추천으로 임명되는 것이나, 제1차 북한인권증진자문위원회 임기 만료 이후 제2차 북한인권증진자문위원회는 구성되지 못하고 있다.<sup>300)</sup>

「북한인권법」에 따라 정부는 3년마다 북한인권증진기본계획과 이에 따라 매년 집행계획을 수립해야 한다. 제1차 북한인권증진기본계획(2017~2019)과 제2차 북한인권증진기본계획이 수립되어 국회에 보고된 바 있다. 주무 부처인 통일부는 누리집에 제1차 북한인권증진계획은 공개하고 있으나, 제2차 북한인권증진계획과 연도별 집행계획은 2021년 말까지 공개하지 않고 있다.

296) 북한인권법 제10조(북한인권재단의 설립)

297) 북한인권법 제9조(북한인권증진을 위한 국제협력)

298) 북한인권법 제6조(북한인권증진기본계획 및 집행계획)

299) 북한인권법 제5조(북한인권증진자문위원회)

300) 통일부는 2018년 11월부터 2020년 3월까지 5회의 공문을 보내 제2기 자문위원 추천을 요청했으며, 자체적으로 2019년 11월 북한인권증진자문위원회 운영규정을 개정해 위원 임기가 만료된 경우라도 북한인권증진기본계획과 북한인권증진 집행계획 관련 통일부 장관의 자문에 응할 수 있도록 하고, 2020년 1월과 5월 북한인권증진자문위원회를 개최했다(지성호 의원 보도자료, 2021.11.11.).



## 2) 북한인권 증진과 남북관계 발전, 한반도 평화 정착 병행

「북한인권법」 제2조 제1항은 국가가 북한주민의 인권 보호와 증진을 위해 노력하여야 하며, 제2항에서는 “북한인권 증진 노력과 함께 남북관계 발전과 한반도 평화 정착을 위해서도 노력하여야 한다”라고 명시하고 있다. 또한 「북한인권법」 제1조(목적)에는 북한주민의 인권 보호와 증진이 “유엔 세계인권선언 등 국제인권규약에 규정된 자유권 및 생존권을 추구”하는 것임을 규정하고 있다.

그러나 북한은 2017년 제3차 대한민국 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review)에서 「북한인권법」 폐지를 주장하였다. 한편, 토마스 오헤아 키타나 유엔 북한인권특별보고관은 2021년 3월 유엔 인권이사회 제46차 회기에 제출한 보고서에서 한국 정부에 북한인권재단 설립을 포함해 2016년 대한민국 국회에서 통과된 북한인권법을 시행할 것을 권고했다.

북한의 인권상황이 열악하며 이를 개선해야 한다는 점에 대해서는 여·야 모두 동의하고 있으나, 그 개선방법을 모색함에 있어서는 시각 차이가 상당히 존재하고 있는바<sup>301)</sup> 「북한인권법」을 비판하는 견해는 북한 주민의 인권 보호 방법으로 「북한인권법」을 통한 문제제기가 효과적이지 않고 오히려 남북관계 발전을 저해할 우려가 있다는 문제를 제기하여 왔다. 2021년에도 「북한인권법」의 이행 방법과 방향에 대한 이견으로 인해 이 법 이행은 지연되었고, 한 시민사회단체가 북한인권재단 이사를 추천·임명하지 않는 부작위가 위법임을 확인해달라는 소송을 제기하기도 하는 등 이에 대한 논란이 계속되었다.<sup>302)</sup>

## 3) 북한인권정책 추진체계 정비와 역량 강화

북한 주민의 인권 보호와 증진을 위해서는 「북한인권법」이 규정한 목적과 기본 원칙에 따라 북한 주민의 인권 보호와 증진이 국가책무이며, 북한인권 증진 노력이 남북관계 발전과 한반도 평화 정착 노력과 병행 추진될 수 있다는 공감대가 필요하다. 또한 북한 인권문제가 남북 간 비방 의제가 아닌 협력 의제로 다루어질 수 있는 환경을 조성하는 것이

301) 국회입법조사처, 2021 국정감사 이슈 분석 II, 2021. 8

302) 매일뉴스, “한번, 북한인권재단 이사 추천해야… 행정소송 제기”, 2021. 3. 22.

중요하다. 제2차 북한인권증진기본계획은 기본 방향에서 북한인권의 실질적 개선을 위한 자유권과 사회권의 포괄적·통합적 접근을 명시하고 있다.

북한 당국이 주민의 인권 보호 의무 주체로서 주요 인권협약이 규정한 의무를 이행할 수 있도록 환경을 조성하는 것도 중요하다. 이 같은 차원에서 북한 당국이 적극적인 협력 의지를 보이고 있는 아동, 여성, 장애인, 노인 등 특정 집단의 권리 증진을 위한 협력을 강화하는 것이 실질적인 인권정책 대안이 될 수 있을 것이다. 또한 북한이 세 차례의 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review)에서 수용한 정책권고와 지속가능 개발목표(SDGs: Sustainable Development Goals) 관련 자발적국가보고서(VNR) 내용 등을 감안해 남북 간 협력 방안을 확대하는 것이 바람직하다.<sup>303)</sup> 이 과정에서 정부의 남북협력기금 지원 사업은 ‘인권에 기반한 접근’을 주요 원칙으로 설정하고, 정부 차원뿐만 아니라 우리나라 민간단체의 대북 교류와 협력 사업을 지원하는 것이 필요하다.

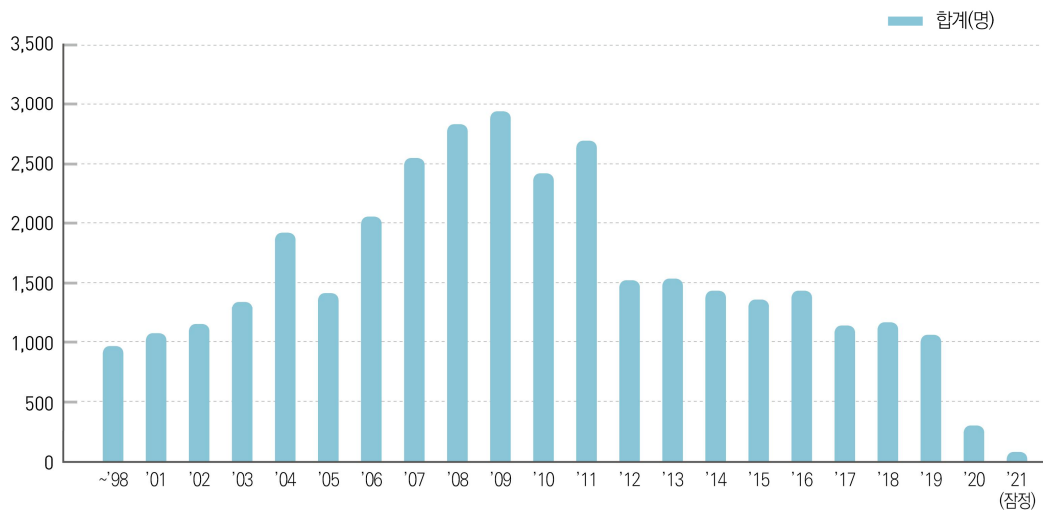
303) 이금순, “한반도 평화와 인권”, 2021.

## 라. 북한이탈주민 지원제도의 현황과 한계

### 1) 북한이탈주민 입국 현황

북한이탈주민이란 1997년 처음 제정한 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조에 근거해 군사분계선 이북 지역인 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있으면서 북한을 벗어난 뒤 외국 국적을 취득하지 아니한 사람을 말한다. 통일부에 따르면, 2021년 말을 기준으로 대한민국 국내에 입국한 북한이탈주민 규모는 총 3만 3,815명이다.

그래프 연도별 국내 입국 북한이탈주민의 규모



출처: 통일부 홈페이지 자료 참고

탈북해 남한으로 입국하는 사람의 수는 2000년을 전후하여 빠르게 증가하다가 최근에는 연간 1,000~1,500명을 유지했다. 그러나 2020년 이후 북한 당국이 코로나19 유행을 예방한다는 이유로 북·중 국경지역을 완전히 봉쇄하면서 북한이탈주민의 유입 수도 현저히 줄어들었다. 한편 2001년에는 국내에 입국한 여성 북한이탈주민의 비율이 45.8%이던 것이 꾸준히 증가하다가 2015년에는 80.3%까지 도달했다. 다만 국경 통제가

심해지면서 2021년에는 국내에 입국한 북한이탈주민의 규모가 줄어드는 가운데 여성의 비율은 36.5% 정도인 것으로 나타난다.

## 2) 북한이탈주민 정착지원 제도

국내에 거주하는 북한이탈주민은 대한민국 국민으로서 한국 사회의 구성원으로 함께 살아가고 있다. 정부는 1997년 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」을 제정하여 이래 하나원과 지역하나센터, 지방자치단체 등을 통해 북한이탈주민의 특성과 지역 실정에 따라 보호담당관을 두고 각종 정착지원 제도를 운영하고 있다.

북한이탈주민 지원제도의 측면에서 보면 반드시 필요한 장치는 어느 정도 갖추어져 있다고 평가할 수 있다. 다만 다양한 북한이탈주민 지원제도는 막상 관련 사안이 발생했을 때 해당 시스템이 적절하게 작동하지 않는 문제점을 노출하고 있다. 북한이탈주민 정착 지원제도와 관련해 가장 크게 알려진 사안은 이른바 관악구 탈북 모자의 아사(餓死) 추정 사건과 간혹 등장하는 재입북 사연이라고 할 수 있다.

2019년 8월 서울 관악경찰서는 관내 봉천동 임대아파트에 거주하던 북한이탈주민 H씨와 그 아들이 숨진 상태로 발견되었다고 발표했다. 이 사건을 계기로 북한이탈주민의 정착 지원제도는 이들이 일상생활에서 실제로 도움이 필요한 시점에는 현실적인 효과를 발휘하지 못한다는 비판이 있었다.<sup>304)</sup>

그 후 통일부와 남북하나재단을 중심으로 현실적인 대책 마련에 부응하는 움직임이 활발하게 나타났다. H씨가 거주하던 지역인 관악구에서도 2019년 9월 30일까지 한 달 동안 관내 '위기가정 집중 발굴기간' 운영을 통해 복지 사각지대에 놓인 주민을 파악하고 '찾아가는 상담'과 맞춤형 복지서비스를 연계하는 활동을 시작했다.<sup>305)</sup>

2022년 1월 1일 한 북한이탈주민이 탈북한 지 1년여 만에 군사분계선을 넘어 월북한 사건이 발생했다. 이 사람의 재입북 동기는 정확히 확인된 바 없다. 다만 북한이탈주민이 한국 사회에 적응하지 못하고 해외나 북한으로 재이주하는 현상은 드물지 않다. 한국에

304) 한겨레, "탈북자 3만명 시대, 우리 사회 편견과 차별은 여전하다", 2019. 10. 29.

305) 한경닷컴, "관악구, '탈북 모자 사망' 계기로 9월까지 위기가정 집중조사", 2019. 8. 27.

입국했다가 해외로 이주한 북한이탈주민은 2007년 이후 영국을 시작으로 미국, 캐나다, 네덜란드 등지로 지속되고 있으며, 그 수는 약 700여 명으로 집계된다. 이들은 경제적 어려움, 차별과 편견에 따른 적응의 어려움, 미래 생활 불안감, 북한 당국의 재입북 회유 등을 이유로 재입북하는 것으로 알려지고 있다.

북한인권정보센터에서 발간한 2021 북한이탈주민 경제사회통합조사에 따르면 미국이나 중국, 영국 등으로 재이주를 생각하는 정도는 ‘가끔, 종종, 많이’(26.3%)로 나타났는데, 그 이유는 ‘한국 사회 내 탈북민 차별’과 ‘한국 특유의 경쟁문화를 견디기 힘들어서’, ‘더 넓은 세상을 경험하고 싶어서’이다.<sup>306)</sup> 이 결과는 북한이탈주민을 위한 정책지원 제도가 마련되어 있지만, 이들이 정신적·심리적으로 느끼는 스트레스 정도가 높음을 짐작할 수 있다. 실제로 조사 결과에 따르면 북한이탈주민은 전반적 일상생활에서 59%, 학교생활에서 58.4%, 직장생활에서 58%의 비율로 스트레스를 겪고 있는 것으로 나타났다.<sup>307)</sup>

한편 2020 북한이탈주민 사회통합조사에 따르면, ‘북한으로 돌아가고 싶다는 생각을 해 봤다’는 설문조사 응답이 18.5%로 나타났다.<sup>308)</sup> 그 이유는 가족과 고향이 그리워서, 남한 사회 적응이 힘들어서, 자녀 사교육에 따른 경제적 부담, 자신감 하락 등이 있다. 죽음을 무릅쓰고 북한을 이탈해 우리 사회에 정착하려고 왔다가 또다시 생명의 위협을 감수하고 월북한 북한이탈주민이 2012년부터 2020년까지 30여 명에 이른다는 사실은 북한이탈주민이 우리 사회에 성공적으로 정착하기 위해서는 많은 어려움이 있음을 보여준다.

### 3) 북한이탈주민 지원제도 관련 시사점과 개선 방향

그동안 북한이탈주민을 위한 정착지원제도는 북한이탈주민이 남한 사회의 주류 문화를 무조건 받아들여야만 하는 동화주의 관점에서 시행되었다. 탈북민이 한국 사회에서 거주 기간이 늘어남에 따라 자립적인 삶, 기여자로서의 삶을 살아가고 있는 긍정적 사례도

306) 북한인권정보센터, “2021 북한이탈주민 경제사회통합 실태”, 2021. 12.

307) 북한이탈주민지원재단, “2020 북한이탈주민 사회통합조사”, 2021. 7.

308) 북한인권정보센터, “2021 북한이탈주민 경제사회통합 실태”, 2021. 12.

충분하지만, 탈북민을 향한 남한 사회 인식은 수혜자라는 고정관념에서 벗어나지 못하고 있는 것이다.

그러나 남북하나재단에서 해마다 수행하는 북한이탈주민 사회통합조사<sup>309)</sup>와 북한 인권정보센터에서 2005년을 시작으로 해마다 북한이탈주민의 남한 사회 적응 실태와 관련한 북한이탈주민 경제사회통합조사<sup>310)</sup>에 따르면, 북한이탈주민이 남한 사회에서 느끼는 긍정적인 측면과 함께 상대적 박탈감, 경제적 불평등, 차별과 편견 등에서 겪는 고통이 상대적으로 높다는 면을 보여주고 있다.

북한이탈주민의 인권 상황이라는 것이 단순히 이들이 국내에 입국한 이후에 새롭게 발생하는 사안이 아니라는 사실을 반드시 기억할 필요가 있다. 이들이 탈북 이전 북한에서 거주하던 시절은 물론이고 탈북 이후 중국 등 제3국을 거치는 과정에서 경험했던 내용이 모두 국내에 입국한 이후 일상생활에서 인권과 관련한 다양한 현상을 만들어 내는 요인으로 작용한다. 그런 의미에서 북한이탈주민 지원제도를 점검할 때 이들의 생애사 전반을 관찰하면서 인권 상황을 개선하려는 시도를 체계적으로 시작하는 것이 중요한 의미를 지닌다.

309) 북한이탈주민지원재단, “2020 북한이탈주민 사회통합조사”, 2021. 7.

310) 북한인권정보센터, “2021 북한이탈주민 경제사회통합 실태”, 2021. 12.

제 3 부

2021년 되돌아볼 인권의 원칙





National Human Rights Commission of Korea

인권의 기본원칙: 평등과 비차별 원칙	299
인권을 둘러싼 갈등	300
보편적 가치로서의 인권	301



2021 국가인권위원회  
인권상황보고서



## 인권의 기본원칙: 평등과 비차별 원칙

미첼 바첼레트 유엔 인권최고대표는 2021년 12월 10일 세계인권선언 선포를 기념하는 세계 인권의 날에 성명을 발표하며, 인권의 핵심적인 가치로 ‘평등’을 강조하였다. 또한, “평등이란 모든 이를 동일 선상에 놓는 것이 아닌, 서로의 다름을 차별 없이 받아들이는 것이며, 평등이란 공감과 연대를 보여주는 것이며, 공동선을 위해 함께 노력하는 것만이 전 인류가 앞으로 나아갈 수 있는 유일한 방법”이라고 해석했다. 같은 날 국가인권위원장도 세계인권선언 73주년 기념식에서 ‘코로나19의 세계적 유행이라는 전 인류적 위기를 극복하는 열쇠는 평등과 비차별이라는 세계인권선언의 정신’<sup>311)</sup>이라고 밝혔다.

이렇듯 앞으로 언제까지 지속될지도 모르는 팬데믹 상황에서는 더욱 평등과 비차별이라는 인권의 기본원칙이 강조될 필요가 있다는 점을 주목하게 된다. 어떤 상황에서도 인권은 보편적 가치로서 보장되고 실현되어야 하지만 ‘코로나19’라는 전대미문의 전염병이 지구 전체로 유행하고 있는 시대에 그에 대응하는 보건정책의 수립과 시행에서 평등과 비차별의 원칙이 망각되거나 훼손되고 있지 않은지에 대한 특별한 고민이 요구되는 것이다.

평등은 자유와 함께 인권의 본질적 구성요소임에도 불구하고 인권의 핵심가치로서 가지는 지위가 종종 잊히기도 하기에 평등의 가치와 의미를 지속적으로 강조하여 되돌아보는 것이 중요하다. 특히 평등은 모든 대상을 언제나 동등하게 대우하는 기계적이고 형식적인 평등이 아니라 차이가 있는 대상에 대한 차등적 대우를 하는 상대적이고 실질적인 평등이라는 점을 기억할 필요가 있다. 그래야만 장애인 등 사회적 약자들의 차이에 근거해 제공되는 차등적 대우가 오히려 평등에 부합할 수 있다는 점을 인정할 수 있기 때문이다.

2021년 한 해 동안 우리 사회는 코로나19 감염병의 유행이라는 위협에 노출되어 왔고, 우리 사회 각 분야는 감염병 유행과 이에 대응하기 위한 방역 조치에 광범위한 영향을 받았다. 그 과정에서 일상적인 삶을 유지하기 위하여, 의료진과 돌봄노동자, 필수 분야 종사자 등을 포함한 사회 각계의 노력이 있었지만, 코로나19의 영향이 주로 노인, 여성, 장애인, 이주민, 불안정 노동자, 소상공인 등에 집중되었으며, 코로나19에 대응한 정부

311) 세계인권선언 제1조 모든 인간은 태어날 때부터 자유로우며 그 존엄과 권리에 있어 동등하다. 인간은 천부적으로 이성과 양심을 부여받았으며 서로 형제애의 정신으로 행동하여야 한다.

정책들이 종종 특정한 집단의 기본권을 침해하고 또 특정한 집단에 대한 다른 차별을 낳기도 했다는 점은 부인하기 어렵다.

감염병으로 인한 재난은 사회적, 경제적으로 취약한 계층에게 더욱 가혹한 영향을 미쳤고, 경제적 불평등과 사회적 차별은 심화되었다. 외국인이라는 이유로, 다수인 시설에 있다는 이유로 고립이 심화되는 현상이 곳곳에서 목격되고, 사람 간 직접 접촉의 제한과 비대면 활동의 증가로 인해 장애인, 노인, 아이들의 일상도 더욱 힘든 상황에 놓이게 되었다. 코로나19와 관련하여 인권상황보고서에 기술한 여러 사례는 한국 사회에서 2021년 팬데믹의 위기를 극복하는 과정에서 평등과 비차별의 원칙이 적절히 실현되었는가에 대해 진지한 성찰을 요구한다.

## 인권을 둘러싼 갈등

2021년에 발생한 주요 인권 문제의 특징 중 하나는 서로의 인권을 둘러싼 갈등을 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 중재와 판단의 문제가 두드러졌다는 점이다. 가짜뉴스를 규제하려는 언론중재법을 둘러싼 논란, 낙태죄의 비범죄화에 찬성하는 입장과 반대하는 입장의 논쟁, 방역을 이유로 한 집회 및 영업의 자유에 대한 제한, 소수자에 대한 혐오표현의 규제, 플랫폼노동자의 인권보장으로 중소기업에게 보장된 영업의 자유에 미치는 영향 등의 주제가 이와 관련되어 있다. 오늘날 우리 사회의 인권은 권력과 저항의 대립, 규제와 비규제 논쟁의 프레임만으로는 포섭할 수 없는 다양한 사례와 쟁점들이 발생하는 것이다.

사회 각계각층이 구체적이고 현실적인 문제에서 서로 다른 인권의 적용을 요구하는 상황은 최근 우리나라에서 낯설지 않은 모습이다. 이는 사회적으로 인권에 대한 민감성이 강화되고 그 요구가 양적으로 증가할 뿐만 아니라 인권이 요구되는 영역이 다변화되고 있는 점에서 기인한다. 오늘날 우리 사회의 인권은 모든 인간에게 적용되는 보편적인 가치이면서 동시에 구체적인 적용을 위해 다양한 상황적 조건에서 인권의 내용과 적용 범위에 관한 해석이 필요하다는 것이다. 이처럼 서로 다른 권리 간 충돌 문제가 발생한다는 것은 사회구성원이 인권의 관점에서 그들의 현실을 이해하고 해결함으로써 그 사회가 정체되지 않고 역동적으로 움직이고 있음을 의미하기도 한다. 따라서 인권의 충돌이나 갈등은 절대적으로 존재해서는 안 되기 때문에 완전히 제거해야 할 사회적 해악이 아니라

다양한 이해관계를 가진 여러 사람들이 하나의 공동체를 이루며 살아가는 과정에서 필수적으로 안고 가야 하는 사회적 수용과정으로 이해될 필요가 있다.

인권이 충돌하는 구체적인 사안에서, 일률적인 기준이나 원칙으로 모든 문제를 판단할 수는 없다. 개별적이고 구체적인 상황과 조건에 따라 상충하는 인권의 우선순위가 달리 결정될 수밖에 없기 때문이다. 일정한 경우에 우월하다고 판단되는 인권이 다른 경우에는 다른 인권에게 우선순위를 양보해야 할 수도 있다. 개별적이고 구체적인 사안에서 인권을 둘러싼 갈등을 조정하고 증재하는 절차적 기능을 강화하고 합리적인 판단기준을 찾아가는 것은 오늘날 인권의 관점에서 우리 사회가 고민해야 할 중요한 과제이다. 인권이 선언적 수준을 넘어 실제 작동하기 위해서는 현실의 다양한 분야에서 인권의 실현과 조화를 위한 합리적 숙고가 필요하고, 복잡하게 얽혀 있는 이해관계를 종합적이고 체계적으로 조정하고 증재할 수 있는 다차원적인 접근방식이 채택되어야 하기 때문이다.

다만, 국가는 모든 사람의 인권에 대해 존중, 보호의 책임을 가지고 있음을 유의할 필요가 있다. 코로나19 감염병의 유행 상황에서, 인권에 대한 국가의 간섭은 강화된 반면, 인권에 대한 ‘사회적 갈등’을 조정하여 인권을 보장하는 국가의 기능은 그에 미치지 못하였다고 평가할 수 있다. 혐오표현이나 사회적 거리두기에 따른 취약계층의 고립과 같은 사례에서 알 수 있듯이 어떤 의미에서의 ‘사회적 갈등’이나 ‘배제’는, 이미 존재했거나 진행 중인 차별에 그 원인이 있다. 따라서 모든 시민에게 차별 없는 사회적 삶을 보장해야 할 국가는 이와 같은 문제에 미온적인 태도를 취하기보다는 인권 보호를 위한 적극적인 태도를 보이는 것이 바람직하다.

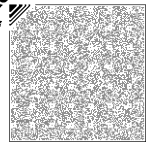
## 보편적 가치로서의 인권

마지막으로 인권은 보편적 가치임에도 불구하고 정치적 지향이나 이념에 따라 인권의 가치를 부정하는 논리는 곤란하다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 보편적 가치인 인권의 의미와 적용에 관한 다양한 해석은 가능하지만, 어떠한 특수한 상황에서도 반드시 보호되고 실현되어야 할 인권의 내용은 존재한다. 누군가 주장하는 표현의 자유를 보장하기 위하여 다른 누군가의 인격권이나 차별받지 않을 권리가 완전히 부정될 수 없다는 뜻이다.

2021년 한국의 인권 상황을 분석하고 평가하면서, 인권 상호 간의 충돌이나 인권에 대한 일정 정도의 제한은 가능해도 인권의 존재 자체를 부정하는 것은 어떠한 정치적 지향이나 이념에 의해서도 허용될 수 없다는 원칙을 다시 한번 확인할 필요가 있다.



국가인권위원회









2021  
국가인권위원회

## 인권상황보고서

|인쇄일| 2022년 6월  
|발행일| 2022년 6월  
|발행인| 송두환  
|발행처| 국가인권위원회  
|주소| 서울시 중구 삼일대로 340 나라키움 저동빌딩  
우) 04551  
|전화| (02) 2125-9824, 9828  
|팩스| (02) 2125-0918  
|홈페이지| [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)  
|인쇄처| (주) 삼일기획 (044) 866-3011

ISBN 978-89-6114-070-6 93330

비매품