

발 간 등 록 번 호
11-1620000-000457-10



국가인권위원회 결정례집

2021 제 14집

인권정책 | 침해구제 | 차별시정

www.humanrights.go.kr

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000457-10



국가인권위원회 결정례집

2021 제 14집

인권정책 | 침해구제 | 차별시정

www.humanrights.go.kr



국가인권위원회



국가인권위원회 결정례집 제14집(2021)은 시각장애인용 대체자료인 디지털음성도서
데이지(DAISY: Digital Accessible Information System)를 제공하고 있습니다.
데이지 도서는 위원회 홈페이지(www.humanrights.go.kr)
'정책정보/인권정보정책/결정례집' 메뉴에서 데이지 파일을 내려받으실 수 있습니다.

발 간 사

국가인권위원회는 2001년 설립된 이후 모든 사람이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 실현하기 위하여 끊임없이 노력해 오고 있습니다.

우리 사회는 점차 복잡해지고, 그에 따라 이전에 주목받지 못했던 의제들이 표면에 드러나고 있습니다. 국가인권위원회는 우리 사회 속에서 발생하는 다양한 사건들을 마주하면서, 인권적 관점을 반영하고자 노력하고 있으며, 인권보호를 위한 최선의 방안을 권고하기 위하여 최선을 다하고 있습니다.

이번에 발간하는 결정례집(제14집)은 이러한 노력의 결과로, 2021년 한 해 동안 우리 위원회의 인권 관련 법령·제도·정책·관행의 개선을 위한 권고와 인권 침해 및 차별행위에 대한 조사·구제 과정에서의 권고 등이 담겨있습니다.

대표적인 정책권고·의견표명으로 소년사법제도 개선을 위한 정책권고, 인도적 체류자의 지위와 처우 개선을 위한 정책권고, 트랜스젠더 인권증진을 위한 정책권고, 해양경찰서 유치장 인권개선을 위한 정책권고, 「인신매매·착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」에 대한 의견표명, 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」에 대한 의견표명 등을 수록하였습니다.

인권침해 및 차별행위에 대한 권고 사례로 대학교의 채플 참석 강요에 대한 종교의 자유 관련 권고, 요양병원 종사자에 대한 이동 동선 신고 강요에 대한 시정 권고, 영유아용품 색깔 및 역할의 성별 구분으로 인한 차별 시정 권고, 성소수자 가족구성권 보장을 위한 권고, 이슬람 사원에 대한 부당한 공사중지 행정명령에 대한 시정 권고, 정부의 코로나 상생 국민지원금 외국인 차별에 대한 시정 권고 등을 수록하였습니다.

이 결정례집에는 위에서 언급한 대표적인 권고·의견표명 결정을 포함하여 인권정책분야, 침해구제분야, 차별시정분야의 주요한 결정 총 100건을 수록하였습니다.

- 제1편 인권정책분야에는, 자유권과 사회권, 장애인·아동·이주민 등 사회적 약자 및 취약계층의 인권과 관련한 정책권고 및 의견표명 결정 19건을 수록하였습니다.
- 제2편 침해구제분야에는, 경찰·검찰 및 법원 관련 인권침해를 비롯하여, 군 관련 인권침해, 중앙행정기관·지방자치단체·교육기관·공직유관단체 관련 인권침해, 구금시설·다수인 보호시설 관련 인권침해에 대한 시정, 개선 등 권고 결정 34건을 수록하였습니다.
- 제3편 차별시정분야에는, 성별·종교·장애·나이·사회적 신분 등을 이유로 한 차별 등 다양한 사유에 의하여 발생한 차별 사건들에 대한 시정, 개선 등 권고 결정 47건을 수록하였습니다.

이 결정례집이 인권의 옹호와 신장을 위하여 노력하는 모든 국가기관·지방자치단체 및 공공기관의 종사자, 각계각층의 전문가, 시민단체 및 활동가들에게 유용한 자료가 되기를 희망합니다. 또한, 일반 국민들도 이 결정례집을 통하여 인권과 우리 위원회의 활동에 한층 더 관심을 가질 수 있게 되기를 기대합니다.

2022년 11월

국가인권위원회 위원장 **송 두 환**

일 러 두 기

- 이 결정례집에는 2021년 한 해 동안 국가인권위원회가 내린 결정으로써 중요하다고 판단되는 권고 또는 의견표명 등 사례 총 100건을 인권정책분야, 침해구제분야, 차별시정분야 3개 분야에서 각각의 영역 또는 사유별로 실었습니다.
- 각 결정문의 앞부분에는 해당 결정사항 및 그 결정에 이르게 된 취지 등을 보다 쉽게 파악할 수 있도록 요약하였습니다.
- 결정문은 원문 그대로 게재하는 것을 원칙으로 하나, 사건 관계인의 개인 정보 보호 등을 위하여 사건 관계인 또는 관계기관의 이름, 사건이 발생한 구체적인 장소 등은 익명으로 처리하였습니다. 또한 결정문의 별지에 기재된 관계법령 조문이나 개별 사례 등은 결정문 본문의 내용을 이해하는 데 무리가 없다고 판단되는 경우 이 책의 지면관계상 부득이 생략한 점 양해 바랍니다.



제1편 인권정책분야

제1장	시민적·정치적 권리 관련 결정	3
제2장	경제적·사회적 및 문화적 권리 관련 결정	61
제3장	사회적 약자 및 취약계층 관련 결정	105
제4장	이주민·난민 인권 관련 결정	237

제2편 침해구제분야

제1장	경·검 및 법원 관련 인권침해	273
제2장	군 관련 인권침해	309
제3장	중앙행정기관·지방자치단체·교육기관· 공직유관단체 관련 인권침해	343
제4장	구금시설·다수인 보호시설 관련 인권침해	503

제3편 차별시정분야

제1장	성별을 이유로 한 차별	681
제2장	종교를 이유로 한 차별	747
제3장	장애를 이유로 한 차별	781
제4장	나이를 이유로 한 차별	819
제5장	사회적 신분을 이유로 한 차별	859
제6장	전과를 이유로 한 차별	961
제7장	학력을 이유로 한 차별	981
제8장	성적지향을 이유로 한 차별	1005
제9장	그 밖의 사유에 의한 차별	1057



CONTENTS ...

제1편 인권정책분야

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

- 1 2021. 2. 18.자 결정 5
「인신매매·착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」에 대한 의견서
- 2 2021. 10. 7.자 결정 21방문00004000 16
2021년 갇혀보호시설 방문조사에 따른 법령 개선 등 제도개선 권고
- 3 2021. 11. 2.자 결정 21직권0000100 등 병합 33
군 장병 두발규정 차등적용 관련 정책·제도개선 권고
- 4 2021. 12. 28.자 결정 21방문0000600 48
해양경찰서 유치장 인권개선을 위한 권고

제2장 경제적·사회적 및 문화적 권리 관련 결정

노동 관련 결정

- 1 2021. 11. 18.자 결정 63
코로나19 재난상황에서 노숙인의 건강권 보장을 위한 제도개선 권고

노인 및 노숙인 관련 결정

- 2 2021. 11. 22.자 결정 73
「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」에 대한 의견표명

3	2021. 12. 2.자 결정 98
	「노인장기요양보험법 일부개정법률안」에 대한 의견표명

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

장애인 인권 관련 결정

1	2021. 2. 8.자 결정 107
	「정신장애인 인권보고서(2021)」에 따른 정신장애인 인권 증진 권고
2	2021. 4. 16.자 결정 20진정0676300 119
	「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제42조 동의입원에 대한 의견표명
3	2021. 10. 7.자 결정 19진정0555800 외1건 병합 128
	장애인 영화상영시 화면해설 및 자막 등 편의 미제공
4	2021. 12. 27.자 결정 20진정0446600 137
	언론보도에서의 장애인 비하 용어 사용

아동 인권 관련 결정

5	2021. 1. 19.자 결정 20작권0002100 147
	아동학대 예방 및 피해아동 보호를 위한 제도개선 권고
6	2021. 5. 25.자 결정 21진정0148400 171
	초등학교 무상 우유급식 대체식 미제공에 대한 의견표명
7	2021. 7. 12.자 결정 179
	소년사법제도 개선권고



CONTENTS ...

- 8** 2021. 11. 30.자 결정 21진정0391000 등 병합 191
학교급식에서의 채식선택권 미보장
- 9** 2021. 12. 6.자 결정 201
청소년 정치적 참여권 증진을 위한 제도개선 권고 및 의견표명

기타

- 10** 2021. 8. 19.자 결정 225
경찰공무원 인권교육 제도개선 권고

제4장 이주민·난민 인권 관련 결정

- 1** 2021. 3. 22.자 결정 239
지방자치단체의 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령에 대한 정책권고
- 2** 2021. 6. 10.자 결정 252
인도적 체류자의 지위와 처우 개선을 위한 정책권고

제2편 침해구제분야

제1장 경·검 및 법원 관련 인권침해

경찰 관련 인권침해

- 1 2021. 12. 28.자 결정 21진정0179600 275
경찰의 피의자에 대한 속옷차림 연행 등
- 2 2021. 12. 28.자 결정 21진정0305900 288
경찰청의 백신접종 강제 및 부당한 개인정보 취합

법원 관련 인권침해

- 3 2021. 11. 25.자 결정 20진정0487300 299
법원의 강제집행 과정에서 개인정보 유출

제2장 군 관련 인권침해

- 1 2021. 5. 27.자 결정 21진정0114900 311
해군사관학교 생도에 대한 이성교제 금지 및 중징계로 인한 인권침해
- 2 2021. 6. 22.자 결정 21진정0267900 323
군 복무 중 사망병사 사인규명 및 명예회복 요구사건
- 3 2021. 11. 25.자 결정 21진정0474400 334
군의 군부대 출입 민간인에 대한 과도한 신원정보 조회



CONTENTS ...

제3장 중앙행정기관·지방자치단체·교육기관·공직유관단체 관련 인권침해

중앙행정기관 관련 인권침해

- 1 2021. 3. 31.자 결정 20진정0910600·21진정000600·21진정0009500·
21진정0018800·21진정0075500(병합) 345
요양병원 종사자에 대한 이동통신 신고 요구
- 2 2021. 8. 27.자 결정 20진정0726700 359
국가기관의 소청심사결정문 송부로 인한 사생활 침해

지방자치단체 관련 인권침해

- 3 2021. 1. 27.자 결정 20진정0458000 366
코로나 자가격리지침 위반 개인영상정보 유출 등
- 4 2021. 1. 27.자 결정 20진정0537700 376
군수의 부당한 지시 등에 따른 인권침해
- 5 2021. 8. 27.자 결정 20진정0314600 387
지자체장의 코로나19확진자 관련 과도한 정보공개
- 6 2021. 9. 17.자 결정 20진정0833300 394
시의원의 부적절한 발언으로 인한 인권침해

교육기관 관련 인권침해

- 7 2021. 4. 12.자 결정 20진정0211800 400
대학교의 채플 참석 강요로 인한 종교의 자유 침해

8	2021. 6. 4.자 결정 20진정0870900	410
	학교의 복직교사에 대한 부당한 처우로 인한 인권침해	
9	2021. 7. 2.자 결정 19진정0386000	428
	대학교의 부당한 학칙에 의한 인권침해	
10	2021. 9. 3.자 결정 20진정0622800	444
	교내 게시물 불허로 인한 표현의 자유 침해	
11	2021. 9. 3.자 결정 20진정0825800·20진정0826800(병합)	455
	고등학교의 휴대전화 이용 제한으로 인한 인권침해	
12	2021. 11. 19.자 결정 21진정0338700	467
	대학교의 질병휴학 신청자에 대한 과도한 의무기록 요구	

공직유관단체 관련 인권침해

13	2021. 3. 12.자 결정 20진정0376800	472
	공직유관단체장의 부당한 인사 조치 등	
14	2021. 4. 16.자 결정 19진정0929902·21진정0180700(병합)	489
	교통약자 이동지원센터의 개인정보 보호조치 미흡에 따른 인권침해	

제4장 구금시설·다수인 보호시설 관련 인권침해

구금시설 관련 인권침해

1	2021. 5. 12.자 결정 20진정0012000	505
	교도소의 조사수용자에 대한 부당한 처우	



CONTENTS ...

2	2021. 7. 2.자 결정 20진정0321400	515
	구치소의 의료조치소홀 및 부당한 보호장비 사용 등에 의한 수용자 사망	

다수인 보호시설 관련 인권침해

3	2021. 1. 20.자 결정 20직권0001300	546
	정신의료기관의 부당한 입·퇴원 등에 의한 인권침해	
4	2021. 2. 18.자 결정 20진정0667800	558
	정신병원의 과도한 격리 등	
5	2021. 5. 17.자 결정 21진정0082400	565
	물건을 훔친 이유로 인한 부당한 격리	
6	2021. 5. 17.자 결정 21진정0839400	573
	격리실에서의 부당한 용변처리 등	
7	2021. 6. 21.자 결정 21진정0449100	586
	정신병원 보호사의 환자에 대한 폭행 등	
8	2021. 6. 21.자 결정 21진정0072700	595
	중증지적장애인 정신의료기관 입·퇴원과정에서의 인권침해	
9	2021. 6. 21.자 결정 21진정0816400	607
	입원적합성심사 결과 미통지로 인한 인권침해	
10	2021. 7. 19.자 결정 21직권0000400·21진정0386200(병합)	615
	중증장애인거주시설 종사자의 거주인 폭행 및 상해	
11	2021. 12. 16.자 결정 21직권0000700	629
	정신의료기관에 입원 중인 청소년에 대한 과도한 행동제한으로 인한 학습권 및 신체의 자유 침해 등	

비영리법인 및 단체 관련 인권침해

- 12** 2021. 5. 17.자 결정 21진정0243700 646
사회복지사의 장애인에 대한 폭언 등

출입국관리기관 관련 인권침해

- 13** 2021. 10. 8.자 결정 21진정0451000·21진정0477800(병합) 657
외국인보호소의 보호외국인에 대한 부당한 보호장비 사용 등
- 14** 2021. 12. 3.자 결정 21진정0520600 670
외국인보호소의 부당한 보호장비 사용 등



제3편 차별시정분야

제1장 성별을 이유로 한 차별

- 1 2021. 3. 22.자 결정 20진정0004000 683
영유아 상품의 성별에 따른 색깔 구분 및 표기 관행 개선을 위한 의견표명
- 2 2021. 4. 23.자 결정 19진정0643100 692
희귀질환자 의료비지원을 위한 부양의무자 선정 시 기혼여성에 대한 차별
- 3 2021. 6. 29.자 결정 20진정0303100 705
학교장의 여성 교사에 대한 성차별
- 4 2021. 9. 2.자 결정 20진정0332900 725
사륜오토바이 단독운전 제한으로 인한 성차별
- 5 2021. 11. 9.자 결정 20진정0880000 739
공기업의 직원채용 면접 시 여성 지원자에 대한 차별

제2장 종교를 이유로 한 차별

- 1 2021. 3. 25.자 결정 20진정0067800 749
교사 채용시 나이 및 종교를 이유로 한 차별
- 2 2021. 9. 2.자 결정 21진정0426300 760
이슬람 사원에 대한 부당한 공사중지 통보 등
- 3 2021. 9. 2.자 결정 21진정0482000 773
종립대학의 비종교 교과강사 채용시 응시자격 제한

제3장 장애를 이유로 한 차별

- 1 2021. 2. 18.자 결정 19진정0504400 783
청각장애인 청소노동자에 대한 비하 발언
- 2 2021. 2. 18.자 결정 20진정0915700 790
국가자격시험 응시 장애인에 대한 시험시간 연장 편의 미제공
- 3 2021. 11. 3.자 결정 21진정0568200 798
주민의 중증장애인 거주시설 이전 반대 장애인 혐오 발언
- 4 2021. 11. 3.자 결정 21진정0557400 810
공공기관의 시각장애인에 대한 웹접근성 보장 미흡

제4장 나이를 이유로 한 차별

- 1 2021. 6. 29.자 결정 21진정0246800 821
고용센터 위탁기관의 나이를 이유로 한 수강제한
- 2 2021. 7. 22.자 결정 20진정0060500 830
지중선로 순시위탁 계약시 나이 제한
- 3 2021. 10. 5.자 결정 20진정0199200 839
심리상담분야 소방 및 경찰공무원 채용 나이 제한
- 4 2021. 12. 23.자 결정 21진정0493600 851
회사의 나이를 이유로 한 근로시간 연장계약 배제



제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

1	2021. 1. 22.자 결정 20진정0561900	861
	교육전문직 선발 시 기간제교사 근무경력 미인정	
2	2021. 3. 2.자 결정 19진정0695300	870
	무기계약직 근로자에 대한 기관성과급 지급 차별	
3	2021. 3. 2.자 결정 20진정0861300	880
	무기계약직에 대한 위험수당 지급 차별	
4	2021. 3. 25.자 결정 20진정0512500	888
	지방 공기업의 직원경력 산정시 계약직공무원 경력 불인정	
5	2021. 5. 20.자 결정 20진정0251200	896
	미등록 이주자에 대한 은행창구업무 이용 배제	
6	2021. 5. 20.자 결정 20진정0377300	907
	사립대학교 비정규직 교원에 대한 인사상 불이익	
7	2021. 6. 29.자 결정 21진정0086700	918
	직원상담원 자격증 관련 수당지급 차별	
8	2021. 11. 9.자 결정 20진정0292100	928
	공무직에 대한 복지포인트 지급 차별	
9	2021. 11. 9.자 결정 21진정0161000	934
	호봉산정 시 비정규직 경력 배제	
10	2021. 12. 23.자 결정 21진정0058000	941
	대학의 비정년계열 교원에 대한 임금 차별 등	

제6장 전과를 이유로 한 차별

- 1 2021. 7. 22.자 결정 20진정0563700 963
전과를 이유로 한 운전업무 채용거부
- 2 2021. 11. 9.자 결정 21진정0283200 973
운수회사의 전과경력을 이유로 한 채용 거부

제7장 학력을 이유로 한 차별

- 1 2021. 6. 29.자 결정 21진정0043600 983
학력을 이유로 한 임금차별
- 2 2021. 11. 9.자 결정 21진정0460000 995
지자체의 재능봉사 장학생 선발 시 대학 순위 제한

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

- 1 2021. 3. 2.자 결정 20진정0642800 1007
성전환 수용자에 대한 차별행위 등
- 2 2021. 10. 5.자 결정 21진정0674100 1019
공공기관의 성소수자 관련 광고 게재 거부로 인한 차별
- 3 2021. 12. 23.자 결정 19진정0871500·20진정0356300(병합) 1027
성소수자 가족구성권 보장을 위한 제도개선 권고
- 4 2021. 12. 23.자 결정 1045
트랜스젠더 인권상황 개선을 위한 정책권고



제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

출신국가를 이유로 한 차별

- 1 2021. 6. 29.자 결정 19진정0862400 1059
외국인강사에게만 고학력을 요구하는 학원강사 자격기준 차별

혼인여부 및 가족상황을 이유로 한 차별

- 2 2021. 4. 23.자 결정 19진정0545500 1066
보험금 대리청구인 지정 시 비혼·독신자 차별

임신, 출산을 이유로 한 차별

- 3 2021. 9. 2.자 결정 21진정0342600 1076
육아휴직을 이유로 한 근무평정에서의 불이익

병력을 이유로 한 차별

- 4 2021. 1. 22.자 결정 20진정0196300 1086
불안장애 치료이력 이유 보험가입 거부

기타

- 5 2021. 3. 2.자 결정 20직권0002000 1097
교원보호 법률지원단 자격제한에 의한 평등권 침해

6	2021. 3. 2.자 결정 20진정0243400	1114
	비상대비 업무담당자 선발 시 불기소 처분 등을 사유로 한 차별	
7	2021. 3. 25.자 결정 20진정0829200	1125
	국립대학 조교에 대한 유연근무 배제	
8	2021. 4. 23.자 결정 20진정0596900	1133
	경력경쟁 공무원채용 시 특정 지역 및 특정 기관 경력으로 응시 요건 제한	
9	2021. 6. 29.자 결정 21진정0050100·21진정0067600(병합)	1141
	공공기관의 무기계약직에 대한 군 복무경력 불인정 등	
10	2021. 6. 29.자 결정 21진정0118800	1154
	기초자치단체6급 임기제공무원에 대한 민원수당 지급차별	
11	2021. 10. 5.자 결정 21진정0483300	1161
	지자체의 내부고발을 이유로 단독응시 채용절차 취소	
12	2021. 12. 23.자 결정 21진정0369700	1170
	사기업의 외국인근로자에 대한 근무일지 작성지시 차별	
13	2021. 12. 23.자 결정 21진정0668500 등 5건 병합	1178
	정부의 코로나 상생 국민지원금 외국인 차별 등	

제1편

인권정책분야



제1장

시민적·정치적 권리 관련 결정

제1편 인권정책분야

시민적·정치적 권리 관련 결정

1 2021. 2. 18.자 결정 [「인신매매·착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」에 대한 의견서]

결정사항

「인신매매·착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」에 대하여, 위원회의 ‘인신매매 피해자 식별·보호지표 활용권고’(2016. 6. 20.) 및 국제기준, 우리나라의 인신매매 사례 외국의 법규와 사례 등을 토대로 의견을 제출함.

결정요지

- 【1】 “인신매매”라는 용어의 사전적 의미가 한계가 있어 새로운 개념을 입법화하는 것은 이해할 수 있으나, 법률안의 용어는 오히려 혼란을 초래할 수 있으므로 재검토할 필요가 있음.
- 【2】 “궁박한 상태” 용어는 일반적으로 경제적 의미의 궁박으로 해석되는 것이 현실이므로 사회적·심리적·경제적 취약성을 뜻하는 UN인신매매방지의정서의 “취약한 지위”라는 용어를 사용하는 것이 적합함.
- 【3】 인신매매 피해자 식별과 보호를 위한 절차에 관한 종합적인 재검토가 필요함.
- 【4】 노동력 착취 목적의 인신매매에 대해 법적 규제 등 대응방안을 강화하는 한편, 인신매매 방지 활동의 중심은 피해자라는 사실을 관련자가 인식하도록 해야 함.

참조결정

국가인권위원회 「인신매매피해자 식별·보호지표 활용권고」(2016. 6. 20.)

참조조문

「초국가적 조직범죄에 대한 UN협약」

「UN협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지·억제 및 처벌을 위한 의정서」

「인신매매·착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」에 대한 검토의견

국가인권위원회(이하 '위원회'라 함)는 국회 이수진 의원 등 13인이 발의한 「인신매매·착취방지와 피해자보호등에 관한 법률안」(이하 '법률안'이라 함)에 대하여, 위원회의 '인신매매피해자 식별·보호지표 활용권고'(2016. 6. 20.) 및 국제기준, 우리나라의 인신매매 사례, 외국의 법규와 사례 등을 토대로, 아래와 같이 검토의견을 회신합니다.

1. 총론

- 가. 유엔총회는 2000년 11월 점점 악화되는 국제적인 인신매매범죄를 방지하기 위해 「초국가적 조직범죄에 대한 UN협약」과 부속의정서로 「UN협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지·억제 및 처벌을 위한 의정서」(이하 “UN인신매매방지의정서”라 함)를 채택하였습니다.
- 나. UN인신매매방지의정서는 제3조에서 인신매매 개념을 착취 목적·수단·행위라는 3가지 지표로 정의하면서 행위 유형을 규정하고 있고, 제5조에서 이들 행위에 대하여 형사범죄로 처벌하기 위한 입법조치를 취할 것을 계약국의 의무로 규정하고 있습니다.
- 다. 우리나라는 2000년 12월 UN인신매매방지의정서에 서명하고, 2013년 4월 「형법」 개정을 통해 사람을 매매한 행위를 처벌하고, 노동력 착취, 성매매와 성적 착취 등을 목적으로 사람을 매매하거나 국외 이송할 목적으로 사람을 매매·이송하는 행위를 가중 처벌하는 내용으로 '인신매매' 범죄를 신설하고 2015년 비준하였습니다.
- 라. 비준 이후 UN인신매매방지의정서의 인신매매 정의에 기반한 범죄화(제5조), 인신매매피해자 보호(제6조), 인신매매 방지(제9조), 국제협력(제10조) 등에 대한 국내 이행조치가 요구되었던바, 이번 법률안은 인신매매 개념을 국

제기준에 부합하도록 정의하고, 효과적인 피해자 조기 발견·보호 체계를 마련하고, 인신매매 방지를 위한 기반을 조성하는 것을 내용으로 하고 있어 총괄적인 인신매매피해자보호법이라 할 수 있습니다.

마. 또한 ‘현대판 노예제’라고 하는 인신매매는 심각한 인권침해로, ‘인신매매 피해자에게는 마땅한 지원과 보상을 받아야 하는 권리가 있다’는 것을 법적 인 틀로 강화하여, 인신매매피해자 보호를 위한 국가의 책무를 다하고자 하는 정부의 노력과 사회적 합의를 만들어가는 초석이 되는 법률안이라고 평가됩니다.

바. 하지만 이 법률안은 제2조제1호에서 UN인신매매방지의정서의 인신매매 (trafficking in persons) 개념을 국내법화하면서도 그 개념에 해당하는 모든 행위가 형사처벌 되는 것이 아니라는 것이 전제되어 있습니다. 이것은 제3조가 적용대상 인신매매·착취피해자를 정하면서 이미 우리 형사법이 처벌하고 있는 범죄(법률안은 이를 제2조제2호에서 인신매매·착취범죄라고 하고 있음) 피해자(인신매매·착취범죄피해자) 외에 여성가족부 장관의 확인을 받는 인신매매·착취피해자를 두고 있는 것에서도 알 수 있습니다. 즉, 이 법률안은 그동안 국제사회와 인권단체가 꾸준히 제기해 온 UN인신매매방지의정서상의 인신매매를 국내법적으로 유효적절하게 처벌하는 문제에 대해선 여전히 답을 주지 못하고 있습니다.

사. 그동안 인신매매를 처벌하는 한국의 형사법률은 착취를 목적으로 하는 인신매매 범죄현상을 대상으로 하기보다는 개인의 자유박탈과 강제적인 장소 이동에 중점을 두고, ‘사실상의 지배력 행사’를 요건으로 하면서, 피해자의 자발적 의사가 존재하는 한 범죄성립을 배척시키는 결과를 가져왔기 때문에, 그 처벌이 불완전하다는 비판을 받아 왔습니다. 특히 직업소개 형태를 이용하는 것과 같이 피해자의 자발성을 유도해 내는 최근의 인신매매는 범행과정에서 직접적인 지배력의 행사는 적지만, 채무관계 등을 이용하여 피해

자를 점차적으로 ‘노예적 지위’에 처하게 만드는 사례에선 우리 형사법률이 무력하다는 점에서 심각한 문제의 소지를 안고 있습니다. 이러한 상황은 인신매매에 대한 국가의 책임을 엄격하게 인정하고 있는 국제추세에 역행하여, 상당수의 인신매매피해자를 보호하지 못하는 상황을 야기할 우려를 갖게 합니다. 따라서 인신매매피해자를 조기에 발견하여 보호·지원하고 인신매매를 예방·방지하기 위해서는 UN인신매매방지의정서에 부합한 처벌 입법이 신속히 고려되어야 합니다.

국제사회의 권고

- 2015년 11월 자유권위원회는 한국에 대해 “당사국이 인신매매의 출발지, 경유지 및 목적지임에도 불구하고 인신매매를 행한 자에 대한 기소 및 유죄선고가 거의 이루어지지 않는 것에 우려하며 이를 주목한다.”고 하면서, “형법상 인신매매죄 정의 규정은 사고파는 행위만 범죄화하고 있어, 계약 사기를 통하여 이주 근로자를 모집하거나 착취하는 사람들을 기소하지 못한다.”고 지적함
- 2017년 10월 사회권위원회는 “고용허가제상의 조건들이 이주노동자들을 착취에 취약하게 만든다는 것에 여전히 우려한다. 나아가 위원회는 농업과 어업에 종사하는 이주노동자에 대한 착취가 많은 경우 강제노동에 이른다는 보고에 우려한다”고 하면서, “가해자를 처벌하는 것을 포함해, 어업과 농업 분야에서 이주노동자들의 노동 및 사회보장 권리가 확실히 보호되고 존중되게 할 것을 당사국에 촉구한다.” 권고함
- 2018년 12월 인종차별철폐위원회는 “예술흥행비자(E-6) 및 사증 면제로 입국한 이주여성의 강제 성착취에 관한 보고에 우려한다.”고 하면서, “인신매매에 대한 조사가 전문적인 방식으로 수행되고 가해자 처벌이 이루어지며, 인신매매 피해자들이 재할을 포함한 보상에 접근할 수 있도록 보장할 것”을 권고함
- 2020년 6월 미국무부의 인신매매 보고서*에서 한국에 대해 “의정서에 제시된 정의에 부합하도록 모든 형태의 인신매매를 불법으로 명시하고, 성적 인신매매의 경우 다른 중범죄에 준하는 처벌을 규정하는 등 충분히 엄격한 처벌을 명시한 포괄적인 인신매매금지법을 제정해야한다.”고 권고함
- 인신매매 보고서(TRAFFICKING IN PERSONS Report, TIP Report) : 2001년부터 매년 전 세계 정부의 인신매매 방지 노력을 모니터링하고 보고서를 작성하여 가장 광범위한 자료로 평가 받고 있음

아. 다만 이 법률안 입법취지가 새로운 범죄유형의 인신매매를 처벌하는 것이 아니라 인신매매피해자의 보호에 있는 것이고, 그 보호의 범위가 기존 인신매매 범죄피해자를 넘어 UN인신매매방지의정서상의 인신매매에 부합하는 피해자까지 포괄하는 것이므로, 적어도 피해자보호법으로선 환영할만한 것이라 평가합니다. 아래에선 이러한 입장 아래 현 법률안이 갖고 있는 몇 가지 문제에 관해 검토합니다.

2. 쟁점 검토

가. “인신매매·착취” 용어에 대하여(제2조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안은 제2조(정의 등)에 UN인신매매방지의정서의 인신매매 개념을 수용하는 방법으로서 「형법」 제289조(인신매매)와 구별되는, “인신매매·착취” 용어를 사용하고 있습니다.

2) 검토의견

현대적 인신매매의 유형은 매우 다양하게 변화하고 국가 간 상황에 따라 어떤 행위가 인신매매인지 명확히 하는 것이 용이하지 않으나, UN인신매매방지의정서는 “Trafficking in persons”에 대해 1) ‘착취’를 목적으로 2) 위법적인 ‘수단’을 사용하여 3) 사람을 이동시킨 ‘행위’를 하는 경우로 포괄적인 정의 개념을 도입하여, 각 국가들이 인신매매 관련 법률을 만들 때 반영하도록 보편적인 국제기준을 제시하였습니다.

UN인신매매방지의정서를 가입한 대부분의 국가들은 용어로 “Trafficking in persons”를 사용하면서 착취목적·수단·행위라는 개념지표를 통해 구체화하였고, 우리나라도 2015년 의정서를 비준하면서 “인신매매”로 번역하여 그동

안 발의된 법률안이나 기존의 법령에서 일반적으로 사용해 왔습니다.

사실상 “인신매매”의 용어적 의미가 사람을 매매한다는 것으로 국제기준에 부합한 의미로 인식되기에는 한계가 있어, 다른 용어로 대체하는 것이 필요하다는 법률안의 취지는 이해할 수 있으나, 착취목적·수단·행위라는 개념지표에서 ‘착취’만 선택하여 ‘인신매매’와 나란히 병기한 것은 혼란의 소지를 줄 수 있습니다.

가운뎃점(·)을 ‘그리고(and)’로 해석할 경우, 착취의 목적만 있으면 되는 것에서 착취가 실제로 발생해야 한다는 의미가 되어 UN인신매매방지의정서상의 “인신매매”보다 엄격한 의미가 되고, ‘또는(or)’으로 해석하면, 위법한 수단과 사람의 이동과 관련된 행위 없이 착취만 있어도 인신매매가 된다는 의미가 되어서 국제기준에 부합되지 않습니다.

따라서 “인신매매” 용어의 사전적 의미가 한계가 있어 새로운 개념을 입법화하는 것은 이해할 수 있으나, 법률안의 용어는 오히려 혼란을 초래할 수 있으므로 재검토할 필요가 있습니다.

나. “궁박한 상태”에 대하여(제2조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안은 제2조제1호가목에서 “궁박한 상태”를 이용하는 것을 인신매매의 한 유형으로 규정하고 있습니다.

2) 검토의견

‘궁박한 상태’는 통상 민법 등에서 사용하는 용어로서 단순히 경제적 원인만이 아닌 정신적·심리적 원인에 기인한 것이라고 해석할 수 있지만, 일반적으로 경제적 의미의 궁박으로 해석되는 것이 현실입니다.

그러나 아동·장애인 등 사회적 약자, 기회의 부족과 빈곤 등으로 더 나은 삶

을 꿈꾸는 이주노동자, 성차별 등으로 미약한 지위에 처한 여성 등 한 사회의 취약계층이 주로 인신매매의 피해 대상이 되며, 삶의 질을 개선하고자 하는 의도를 악용하여 미비한 법과 정책상의 약점을 파고들어 이득을 취하려 하는 기회주의적 범죄가 인신매매의 또 다른 일면이라 볼 수 있습니다.

이와 관련하여 EU는 2005년 제정한 「인신매매 근절을 위한 유럽평의회 협약」에서 인신매매의 위법적 수단으로 “취약한 지위”(A position of vulnerability)를 들면서, ‘관련된 자가 어떠한 실질적이거나 수용 가능한 대안 없이 연관된 착취에 굴복해야 하는 상황을 의미’한다고 정의합니다.

따라서 경제적으로 어려운 것뿐만 아니라 외국인으로서 의사소통에 어려움이 있고 도움을 어디에 요청해야 하는지 알지 못하는 것, 장애로 인해 의사결정과 생활에 있어 취약한 것 등 모두 착취의 굴레에서 벗어나지 못하게 하는 환경에 해당하므로, “궁박한 상태”가 아닌, 사회적·심리적·경제적 취약성을 뜻하는 UN인신매매방지의정서의 “취약한 지위”라는 용어를 사용하는 것이 보다 적합하다고 봅니다.

다. 인신매매피해자 식별과 보호를 위한 절차에 대하여 (제3조, 제14조부터 제15조, 제21조부터 제23조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안은 제3조에서 이 법을 적용하는 피해자의 범위를 설정하고, 피해자를 조기에 발견하고 보호하기 위해 제14조(인신매매·착취피해자 식별 지표 등), 제21조(신고의무), 제22조(응급조치의무 등), 제23조(피해자에 대한 보호)등을 규정하고 있습니다.

또한 제15조(인신매매·착취피해자권익보호기관의 설치)는 정부 정책의 집행을 담당하는 중앙기관과 신고 접수, 현장조사 및 응급보호, 피해자에 대한 상담 및 사후관리, 교육 및 홍보, 인신매매·착취사례판정위원회 설치·운영 등의

업무를 담당하는 지역기관의 설치에 대해 규정하고 있습니다.

2) 검토의견

법률안은 그동안 국내에서 법과 보호·지원정책을 적용하는 과정에서 인신 매매에 대한 인식이 협소하고, 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「장애인복지법」 등 개별법에 관련 규정이 산재되어 있어, 피해자 보호의 사각지대가 발생하는 것에 대해 국제사회의 요구에 따라 피해자 보호를 강화하겠다는 취지로 보입니다.

법률안 제3조에서 이 법의 보호·지원을 받는 “피해자”를 크게 2개의 범주로 분류하는데, 수사·재판 절차에서 인신매매범죄가 확정되고 그로 인해 피해자가 명확해진 경우와 행정절차의 방식으로 식별지표를 통해 인신매매피해자를 확인한 경우입니다. 식별지표로 확인된 피해자는 다시 아동·청소년 및 장애인인지 또는 여성가족부 장관의 확인서 발급에 의한 피해자인지로 나누고 있습니다.

문제는 법률안의 피해자 식별절차가 모호하다는 점입니다. 제15조에 지역 인신매매·착취피해자권익보호기관이 인신매매·착취의 신고 접수 및 현장조사, 피해자에 대한 상담 및 사후관리 등의 업무와 인신매매·착취사례판정위원회를 설치·운영한다고 규정하고 있지만, 식별지표를 통해 피해자를 확인하는 주체가 지역 피해자권익보호기관인지, 인신매매사례판정위원회인지, 피해자 확인서를 발급하는 여성가족부장관인지 명확하지 않고, 검사 또는 사법경찰관리가 인신매매 피해를 당했다고 볼 만한 상당한 이유가 있는 ‘피의자 또는 참고인’을 발견했을 때는 누가 어떻게 피해자로 확인하는지 명확하지 않습니다.

더구나 법률안에서 지역 피해자권익보호기관은 여성가족부 소속이 아니라 지방자치단체 소속으로 두고 있어서, 지역 피해자권익보호기관이 피해자를 식별하는 주체라면 피해자 확인서를 발급하는 권한이 여성가족부 장관에게 있는 것은 혼란의 소지가 있습니다.

따라서 법률안에서 말하는 피해자의 식별절차에 관해 종합적인 재검토가 필요합니다. 신고에 의해 출동한 현장에서 만난 사람이 인신매매 피해자로 의심되는 경우 누가 어떻게 식별지표를 통해 인신매매피해자를 확인하는 절차를 진행할 것인지, 확인서 발급은 어떤 절차를 필요로 하는지 등을 구체화하여, 인신매매피해자 식별과 보호를 위한 절차를 명확히 할 필요가 있습니다.

라. 노동력 착취 목적의 인신매매에 대하여 (제2조, 제12조, 제21조·제50조 관련)

1) 법률안의 내용

법률안 제2조에서 인신매매·착취의 목적이 되는 착취의 유형을 크게 성매매 착취, 성적 착취, 노동력 착취, 장기적출 등으로 구분하고, 관련 범죄군에 「근로기준법」 제107조(제7조가 규정한 ‘강제근로 금지’에 해당하는 행위)의 죄와 유사한 「선원법」, 「장애인복지법」 등의 강제근로 금지 관련 범죄를 포함하고 있습니다.

제12조에서는 인신매매·착취범죄의 예방과 피해자 보호를 위해 제21조에 따른 신고의무자, 인신매매·착취 범죄의 수사 및 재판과 관련된 국가기관 종사자를 대상으로 교육을 실시할 것을 의무규정으로 하였습니다.

2) 검토의견

유엔 국제이주기구(IOM)의 자료에 따르면, 대부분의 인신매매피해자들이 노예적인 상태에 처하게 되는 것이 성 착취 목적인지, 노동력 착취 목적인지 명백하게 밝혀지지는 않지만, 지금까지 알려진 바로는 성 착취 목적의 인신매매가 더 큰 비중을 차지한다고 합니다.

국제노동기구(ILO)는 노동력 착취 목적의 인신매매가 우리가 주로 인지하고 있는 성 착취 목적의 인신매매만큼이나 비중이 크고 심각한 문제이나, 인신매매에

대한 대부분의 통계들이 성 착취 목적의 인신매매로만 편향되어 있어 노동력 착취 목적의 인신매매를 방지하기가 어렵다고 지적합니다.

노동력 착취 목적의 인신매매가 적발되는 건수가 적은 이유는 대다수의 국가가 성 착취 목적의 인신매매 관련 법령만 가지고 있고, 노동력 착취를 당하는 피해자들이 의사표현에 어려움이 있는 장애인이거나 체류자격이 불안한 이주노동자로 피해사실이 잘 드러나지 않아 인신매매피해자로 식별하는데 어려움이 있기 때문입니다.

2014년 다수의 장애인이 섬이라는 폐쇄적인 지역에서 광범위하게 수 십 년 간 현대판 노예로 살아왔다는 사실이 언론에 보도되면서 우리사회에 장애인에 대한 노동력 착취가 알려졌으나, 대부분의 가해자들은 집행유예로 실형을 면하였고, 이후에도 이와 유사한 사건들이 끊임없이 발생하고 있지만 대부분이 단순 임금체불사건으로 처리되면서, 인신매매로 인식되지 못해 범죄행위를 근절하는 대응도 이루어지지 않고 있습니다.

또한 2019년·2020년 연 2회에 걸쳐 미국무부 인신매매보고서는 한국 어선에서 이주노동자에 대한 강제노동이 발생하는 것에 대해 수사와 기소를 확대할 것을 권고하고 있고, 위원회가 2020년 현장 모니터링을 통해 조사된 사례에서도 어업 이주노동자들의 현실이 「근로기준법」 위반을 넘어 인신매매가 의심되는 상황이 확인되었습니다.

유엔 국제이주기구(IOM)은 노동력 착취 목적의 인신매매에 대한 법적 규제와 그에 따른 범죄 식별 역량의 향상을 강조하고 있고, 미국은 현행법이 인신매매 관련 범죄의 심각성을 반영하지 못하여 인신매매범죄자들은 경미한 처벌을 받는 것에 그치고, 오히려 피해자들이 불법입국, 불법노동 등의 위반 행위로 불리하게 처벌받는 것에 경각심을 가지고 2000년에 제정한 포괄적 「인신매매피해자보호법」을 2008년 개정한 바 있습니다.

이러한 점을 고려할 때, 노동력 착취 목적의 인신매매에 대해 법적 규제 등 대응방안을 강화하는 한편, 인신매매 방지 활동의 중심은 피해자라는 사실을 관련자가 인식하도록 하는 것이 중요합니다.

따라서 노동력 착취가 의심되는 피해자를 직접 대면할 가능성이 높은 근로 감독관 등 노동 분야 공무원을 대상으로 국제기준에 부합하게 인신매매에 대한 이해를 높이고, 피해자를 식별하는 역량을 키울 수 있도록, 법률안 제12조의 의무교육 대상에 이들을 포함시키는 것이 바람직합니다.

또한 법률안 제21조제2항에서 인신매매 피해사실을 알게 된 때, 관련 피해자 보호·지원시설의 장이나 그 종사자에게 신고의무를 부여하고 있는데, 「외국인고용법」 제24조에 따른 외국인근로자지원센터 등도 포함시켜 이주노동자를 대상으로 이루어지는 인신매매를 조기에 발견할 필요가 있습니다. 다만, 신고의무를 위반한 경우 제50조에서 500만원 이하의 과태료가 부과되는 것을 고려하여, 신고의무 규정의 대상은 명확히 열거할 필요가 있습니다.

2021. 2. 18.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 최영애 위원 정문자 위원 이상철 위원 박찬운

시민적·정치적 권리 관련 결정

2 2021. 10. 7.자 결정 21방문00004000 [2021년 갱생보호시설 방문 조사에 따른 법령 개선 등 제도개선 권고]

결정사항

- 【1】 법무부장관에게, 갱생보호사업 및 그 대상자에 대한 부정적 인식을 해소하기 위하여 「보호관찰 등에 관한 법률」의 ‘갱생보호’ 용어를 ‘사회복귀지원’, ‘자립지원’ 등과 같은 인권 친화적인 용어로 개정하기를 권고함.
- 【2】 ○○○○○○○○공단 이사장에게,
- 가. 청소년의 발달권을 위하여 청소년 입소 생활인들이 외부교육기관(정규교육기관)에서 교육받을 수 있도록 하고, 자체 대안학교 운영 시 교사 또는 청소년지도자격을 소지한 강사 위촉, 학습자의 수준별·학령별 교육과정 재구성, 교육시설 및 교재·교구의 구비 등 학습권 보장 방안을 마련하며,
- 나. 입소 생활인(성인/청소년)의 심리지원 강화를 위하여 지역사회의 관련 기관과 연계한 나이, 성별, 정서적 특수성을 반영한 개인별 맞춤형 심리상담 및 교육프로그램을 도입하기를 권고함.
- 【3】 ○○○○○○○○공단 이사장 및 사단법인 ○○○ 이사장, 사단법인 ○○○○ 이사장, 사단법인 ○○○○○○○○ 이사장, 사단법인 ○○○○○○○○ 이사장에게,
- 가. 개인의 사생활의 비밀과 자유를 보호하기 위하여 시설 내 CCTV는 필요 최소한의 범위에서 적정하게 설치·운영하고 이에 대한 관리·감독을 강화하며, 개인의 사생활이 현저히 침해될 우려가 있는 장소에 설치된 CCTV는 이동하여 설치하고,
- 나. 입소 생활인의 사생활의 비밀과 자유를 보호하기 위하여 1인 1실 생활관 운영을 확대하고, 부득이 다인실을 운영해야 하는 경우 방배정 시 입소 생활인의 의사, 연령, 입소 시기 등을 충분히 고려하며, 특히 교육 등 프로그램 운영 및 일상생활에서 청소년과 성인 입소 생활인의 동선이 겹치지 않도록 대책을 마련하고,
- 다. 입소 생활인의 자유로운 진정권 보장을 위하여 진정함 위치를 점검하고, 온라인(인터넷) 진정이 가능하도록 하며, 권리 및 구제절차 등이 포함된 안내서를 표준화하여 보급·비치하고, 입소 시 입소 생활인에게 충분히 안내하기를 권고함.
- 【4】 사단법인 ○○○ 이사장, 사단법인 ○○○○ 이사장, 사단법인 ○○○○○○○○ ○ 이사장, 사단법인 ○○○○○○ 이사장에게, 입소 생활인의 종교의 자유를 위

하여 종교활동 참여 여부를 이유로 시설 입소 생활인이 재화 또는 서비스 이용에 불이익을 당하는 일이 없도록 방안을 마련하기를 권고함.

결정요지

- 【1】 2000년대 이후 ‘갱생보호’라는 용어가 일제 잔재 표현이며, 출소자에 대한 사회적 낙인을 강화할 수 있으므로 개선할 필요가 있다는 연구가 있었으며, 앞서 살펴본 바와 같이 현재 갱생보호 사업을 추진하는 ○○○○○○○○공단은 갱생보호라는 표현 대신에 ‘법무보호’라는 용어를 공식적으로 사용하고 있음. 그럼에도 갱생보호 사업은 보호관찰법에 근거를 두고 있고, 여전히 이 법에는 ‘갱생보호’, ‘갱생보호 시설’ 등의 표현을 사용하고 있는바, 이 표현이 주는 부정적 이미지를 개선하기 위하여 ‘사회복지지원’, ‘자립지원’ 등과 같은 인권 친화적인 용어로 순화할 필요가 있음.
- 【2】 ○○○○○○○○공단의 경우 시설 내에서 직접 대안학교를 운영하고 있는데, 시설에서 교과과정을 운영하더라도 청소년들의 학습권 보장을 위해 청소년들의 수요와 안정적 사회 복귀를 위한 체계적인 교육프로그램 및 청소년 연령 등 발달 상황에 맞는 교육프로그램 운영, 대안교과과목의 외부 강사 구성 시 적절한 전문 자격증을 가지고 있는 전문인력 확보와 학습에 적합한 교육시설 및 교구 확보로 청소년에게 필요한 교육과정이 이루어지도록 학습권 보장을 위한 대책 마련이 필요함.
- 【3】 코로나19 상황으로 대면 심리상담 프로그램 운영의 어려움이 있으므로 비대면 방식(온라인)의 프로그램을 개발하고, 입소 생활인의 특성과 심리상황을 반영한 개인별 맞춤형 프로그램 운영을 적극 검토할 필요가 있음. 심리상담 프로그램의 참여도 제고를 위해 취업자 및 직업교육 대상자를 위한 주말 심리상담 프로그램 운영 또는 정기적인 심리상담 프로그램 운영 등의 방안을 모색할 필요가 있음. 또한, 청소년 입소 생활인의 심리상담은 생활고충 상담이 주를 이루었는바, 다양한 주제의 프로그램 운영 및 나이·성별·정서적 특수성 등을 고려한 개인별 맞춤형 심리상담 및 교육 프로그램 마련이 필요함. ○○○○○○○○공단의 경우 자율형 생활관으로 운영하고 있어 사회성 향상교육(심리상담)이 의무사항은 아니지만, 자율형 생활관도 입소 생활인이 심리상담 프로그램을 의무적으로 참여하도록 하는 방안 마련이 필요하고, 이를 위한 심리상담 예산 확보 및 확충이 필요함.
- 【4】 ○○○○○○○○공단 시설 관계자는 입소 생활인 간의 폭력행위 등 범죄예방을 위해 입소 생활인의 동의를 받아 CCTV를 거실 등에 설치·운영한다고 설명하고 있으나, 입소 생활인이 취침하는 생활실은 입소 생활인의 사생활 보호에 민감한 영역이므로, 「개인정보 보호법」 제25조제2항에 따라 불특정 다수가 이용하는 목

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

욕실, 화장실, 발한실(發汗室), 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있는 CCTV의 설치·운영에 대한 점검 및 개선이 필요함.

- 【5】○○○○○○○○공단 시설은 지속적으로 1인 1실 배치를 위해 시설 개선을 진행 중이지만, 조사 대상시설 5개소 중 1인 1실로 운영되고 있는 ○○○○지소를 제외한 나머지 4개 시설은 다인실로 운영되고 있음. 현재 다인실을 운영하는 경우에는 최소한 같은 방을 사용하는 자들의 연령이나 생활방식, 보호관찰 여부 등을 고려하고 당사자들의 의견을 반영할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있고, 1인 1실 생활관으로 운영을 확대하여 개인의 프라이버시를 존중해 줄 필요가 있으며, 청소년 입소 생활인의 경우 성인 입소 생활인과의 동선이 겹치지 않도록 생활공간의 분리 조치도 필요해 보임.
- 【6】○○○○○○○○공단이 입소 생활인의 권리 고지 안내와 같은 자료를 통일적으로 작성·배포하고, 이를 기준으로 인권 보호를 강화해 가는 방안을 마련할 필요가 있음. 또한 현재 설치 운영되고 있는 국가인권위원회 진정함의 설치 장소 및 표시, 잠금장치 및 관리, 진정용지·필기도구·봉합용 봉투 등 진정함 운영에 관한 사항을 점검하며, 인터넷 및 온라인을 이용하여 진정·민원 등 개인의 권리구제를 위한 온라인 환경을 조성할 필요가 있음.
- 【7】종교단체가 운영하는 민간법인 시설의 설립 목적을 고려하더라도, 종교활동을 강제하는 것은 적정하지 않은바, 입소 생활인이 다른 종교 활동을 하거나 종교활동에 참여하지 않을 권리를 인정하여야 하며, 해당 시설에서는 종교활동에 대한 선택과 자유를 보장하고 종교활동 여부를 이유로 갹생보호와 관련된 재화 또는 서비스의 이용에 불이익이 없도록 조치가 필요함.

판단기준

「대한민국헌법」 제17조, 제20조, 제31조, 제34조, 제37조, 「보호관찰 등에 관한 법률」 제5장 갹생보호, 「개인정보 보호법」 제3조, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조, 제6조, 제14조, 제16조, 제26조, 제28조 등

참조조문

「자유를 박탈당한 청소년 보호에 관한 유엔지침」(United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty) 등

■ 주 문

갱생보호시설 입소 생활인의 인권보호와 증진을 위하여,

1. 법무부장관에게, 갱생보호사업 및 그 대상자에 대한 부정적 인식을 해소하기 위하여 「보호관찰 등에 관한 법률」의 ‘갱생보호’ 용어를 ‘사회복지지원’, ‘자립지원’ 등과 같은 인권 친화적인 용어로 개정하기를 권고합니다.

2. ○○○○○○○○공단 이사장에게,

가. 청소년의 발달권을 위하여 청소년 입소 생활인들이 외부교육기관(정규교육기관)에서 교육받을 수 있도록 하고, 자체 대안학교 운영 시 교사 또는 청소년지도 자격증을 소지한 강사 위촉, 학습자의 수준별·학령별 교육과정 재구성, 교육시설 및 교재·교구의 구비 등 학습권 보장 방안을 마련하며,

나. 입소 생활인(성인/청소년)의 심리지원 강화를 위하여 지역사회와의 관련기관과 연계한 나이, 성별, 정서적 특수성을 반영한 개인별 맞춤형 심리상담 및 교육프로그램을 도입하기를 권고합니다.

3. ○○○○○○○○공단 이사장 및 사단법인 ○○○이사장, 사단법인 ○○○○이사장, 사단법인 ○○○○○○○○ 이사장, 사단법인 ○○○○○○ 이사장에게,

가. 개인의 사생활의 비밀과 자유를 보호하기 위하여 시설 내 CCTV는 필요 최소한의 범위에서 적정하게 설치·운영하고 이에 대한 관리·감독을 강화하며, 개인의 사생활이 현저히 침해될 우려가 있는 장소에 설치된 CCTV는 이동하여 설치하고,

나. 입소 생활인의 사생활의 비밀과 자유를 보호하기 위하여 1인 1실 생활관 운영을 확대하고, 부득이 다인실을 운영해야 하는 경우 방배정 시 입소 생활인의 의사, 연령, 입소 시기 등을 충분히 고려하며, 특히 교육 등 프로그램 운영 및 일상생활에서 청소년과 성인 입소 생활인의 동선이 겹치지 않도록 대책을 마련하고,

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

다. 입소 생활인의 자유로운 진정권 보장을 위하여 진정함 위치를 점검하고, 온라인(인터넷) 진정이 가능하도록 하며, 권리 및 구제절차 등이 포함된 안내서를 표준화하여 보급·비치하고, 입소 시 입소 생활인에게 충분히 안내하기를 권고합니다.

4. 사단법인 ○○○ 이사장, 사단법인 ○○○○이사장, 사단법인 ○○○○○○ ○○ 이사장, 사단법인 ○○○○○○ 이사장에게, 입소 생활인의 종교의 자유를 위하여 종교활동 참여 여부를 이유로 시설 입소 생활인이 재화 또는 서비스 이용에 불이익을 당하는 일이 없도록 방안을 마련하기를 권고합니다.

■ 이 유

I. 조사 배경

갱생보호제도는 갱생보호대상자(형사처분 및 보호처분을 받은 자)의 사회복귀와 효율적인 재범방지를 위해 숙식제공 및 취업지원 등을 지원함으로써 다시 사회의 구성원으로 복귀할 수 있도록 기반을 만들어 개인과 공공의 복지와 안전을 증진시키는 사회복지적 형사정책으로, 갱생보호대상자의 재범방지와 사회복귀를 위한 매우 중요한 제도이다.

현재 우리나라의 갱생보호사업은 공공기관인 ○○○○○○○○공단과 법무부장관의 허가를 받은 민간법인인 갱생보호시설이 담당하고 있다.

국가인권위원회는 ○○○○○○○○공단 시설과 민간법인이 운영하는 갱생보호시설에서 생활하고 있는 입소 생활인의 인권상황을 점검하고 인권침해 및 차별행위의 사전 예방을 위하여 「국가인권위원회법」 제24조(시설의 방문조사) 및 같은 법 시행령 제3조(구금·보호시설의 방문조사)에 따라 방문조사를 실시하였다.

II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」 제17조, 제20조, 제31조, 제34조, 제37조, 「보호관찰 등에 관한 법률」 제5장 갱생보호, 「개인정보 보호법」 제3조, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조, 제6조, 제14조, 제16조, 제26조, 제28조 등을 판단기준으로 하고, 「자유를 박탈당한 청소년 보호에 관한 유엔지침」(United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty) 등을 참고기준으로 하였다.

III. 판단

1. ‘갱생보호’ 표현에 대한 사회적 낙인 및 부정적 인식 개선

가. 방문조사 결과

○○○○○○○○공단 ○○○○지소는 청소년 보호시설의 역할도 하고 있으므로, 청소년 입소 생활인들이 지역사회 내에서 충분한 사회적 지지를 형성할 수 있도록 지역공동체 근처에 위치해야 함에도 도심 외곽에 설치되어 있는데 이는 지역사회의 부정적 인식을 반영한 소극적 처사로 볼 수 있고, 같은 공단 ○○지부와 ○○지부의 경우 지역 주민들로부터 시설 이전(移轉) 민원을 종종 겪고 있으며, 민간시설인 ○○○○○○협회(○○○ 집, ○○시)도 주변 신축 아파트 단지 주민들로부터 시설 이전 민원을 지속적으로 받고 있는 상황이다.

심층면접 조사결과, 시설 입소 생활인 대부분은 사회의 부정적 인식으로 인해 심리적으로 매우 위축되어 있었고, 시설장들은 지역사회에 갱생보호시설의 성격이 드러나는 것을 우려하였다.

한편 국가의 취업지원프로그램을 이수한 자를 고용한 사업자에게 지급하는

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

고용촉진장려금 신청 과정에서, 사업주가 피고용자의 취업지원프로그램(주관 부처 및 운영기관) 인정요건을 확인하도록 되어 있는데, 사업주는 이 과정에서 피고용자가 ○○○○○○○○공단에서 운영하는 「허그일자리 지원 프로그램」 또는 「직업교육원 직업훈련프로그램」을 이수한 사실을 알게 되며, 그로 인해 피고용자가 출소자라는 부정적 인식을 갖게 되고, 결과적으로 출소자의 취업과 안정적 고용 유지에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

○○○○○○○○○공단 ○○○○지소와 민간법인 시설인 ○○○(○○)의 경우에는 지역주민들의 부정적 인식을 해소하기 위해 입소 생활인들과 거리 청소 봉사 등을 실시하고 있으며, ○○○○○○○○공단은 갱생보호라는 용어의 부정적 이미지를 개선하고 출소자 지원사업에 대한 민간참여를 확대하기 위하여 2008년 「보호관찰 등에 관한 법률」(이하 ‘보호관찰법’이라 한다)을 개정하여 예전의 명칭인 ○○○○○○○○공단을 현재의 명칭인 ○○○○○○○○공단으로 변경하는 등 다양한 노력을 하고 있다.

나. 개선방안

2000년대 이후 ‘갱생보호’라는 용어가 일제 잔재 표현이며, 출소자에 대한 사회적 낙인을 강화할 수 있으므로 개선할 필요가 있다는 연구가 있었으며, 앞서 살펴본 바와 같이 현재 갱생보호 사업을 추진하는 ○○○○○○○○공단은 갱생보호라는 표현 대신에 ‘법무보호’라는 용어를 공식적으로 사용하고 있다.

그럼에도 갱생보호사업은 보호관찰법에 근거를 두고 있고, 여전히 이 법에는 ‘갱생보호’, ‘갱생보호시설’ 등의 표현을 사용하고 있는바, 이 표현이 주는 부정적 이미지를 개선하기 위하여 ‘사회복귀지원’, ‘자립지원’ 등과 같은 인권 친화적인 용어로 순화할 필요가 있다.

2. 청소년 학습권 등 발달권 보호

가. 방문조사 결과

○○○○○○○○공단 ○○○○지소의 경우, 컴퓨터실에 컴퓨터 6대를 설치·운영하고 있으나, 청소년 입소 생활인에게 개인용 컴퓨터 등 학습기기를 지급하지 않아 온라인 원격학습 등 학습활동에 제약이 있는 것으로 확인되었다.

○○○○○○○○공단 ○○○○지소와 ○○○○지소에서 운영하고 있는 대안학교는 각 시·도교육청으로부터 「초·중등교육법」상의 대안학교로 지정되어 운영되고 있으나, 아래 <표 1> 및 <표 2>와 같이 교과과정이 최소한의 형식적 운영에 그쳐 청소년 입소 생활인들의 학업지원에 미흡한 상황이다.

<표 1> ○○○○지소 대안교육 프로그램 운영현황

시간	월요일	화요일	목요일	금요일
09:30~11:30	과학 (중·고 통합)	국어 (중·고 통합)	영어 (중·고 통합)	사회 (중·고 통합)
교사	○○○	○○○	○○○	○○○
소지자격	○○학원 연합회 상임부회장	초등학교 1급 정교사	○○○ 영수학원 운영	초등학교 1급 정교사
이수시간	주 2시간	주 2시간	주 2시간	주 2시간

<표 2> ○○○○지소 대안교육 프로그램 운영현황

시간	월요일	화요일	수요일	목요일
14:00~16:00	영어 (중·고 통합)	수학 (중·고 통합)	사회 (중·고 통합)	심리상담 (중·고 통합)
교사	○○○	○○○	○○○	○○○
소지자격	정교사 2급	○○학원 강사	정교사 2급	청소년 상담사3급
이수시간	주 2시간	주 2시간	주 2시간	주 2시간

특히, 대안교육 교과과정을 담당하는 외부강사 중 일부는 교육청이 요구하는 교사 자격증이 없는 경우가 대다수였으며, 중학교·고등학교 교육과정을 통합 운영하여 청소년 입소 생활인의 학력수준이나 학교급별(중·고)에 의한 실질적 교육이 이행되기 어려운 상황으로 확인되었다.

나. 개선방안

법무부 소년보호혁신위원회는 제6차 권고(2021. 2.)를 통해 소년원 등 보호 대상 소년은 어떠한 경우에도 학업을 중단해서는 아니 되며, 자기 학력에 맞는 학교에 다닐 수 있어야 하고, 소년들의 학습권은 소년원에서의 정규 교과교육, 소년원 밖의 학교로의 통학 보장 등 국가는 다양한 방법으로 보장하는 등 소년원 학교 운영 및 관리에 대한 책임을 다하여야 한다고 권고하였다.

유엔도 「자유를 박탈당한 청소년 보호에 관한 유엔 지침」에서 청소년 학습 권 보장과 관련하여 사회복귀에 필요한 교육은 가능한 한 지역 학교의 수용 시설 밖에서 제공하라고 권고¹⁾하였다. 민간법인시설 ○○○○의 경우, 청소년 입소 생활인이 외부 학교에서 교과과정을 이수하고 있는 것으로 조사되었다. 이상의 권고 및 일부 사례와 같이, 청소년 입소 생활인 본인이 희망할 경우 원격학교 또는 외부학교와 동일한 교육을 받을 수 있는 외부교육기관²⁾에서 교육 받을 수 있도록 조치가 필요하다.

한편 ○○○○○○○○공단의 경우 시설 내에서 직접 대안학교를 운영(○○○○지소, ○○○○지소)하고 있는데, 시설에서 교과과정을 운영하더라도 청소년

1) 유엔 「자유를 박탈당한 청소년 보호에 관한 지침」

청소년 학습권 보장(자격 있는 교사 지원 등 적절한 교육 프로그램)

38. 의무적인 학령기의 모든 청소년은 자신의 필요와 능력에 맞는 교육을 받을 권리를 가지고 있으며, 사회 복귀를 준비하도록 설계되어 있다. 그러한 교육은 가능한 한 지역 학교의 수용 시설 밖에서 제공되어야 하며, 어떤 경우든 자격을 갖춘 교사가 국가의 교육 시스템과 통합된 프로그램을 통해 석방 후 청소년들이 어려움 없이 교육을 계속할 수 있도록 해야 한다.

2) 「초·중등교육법」 제2조에 명시되어 있는 ‘정규 교육기관’

들의 학습권 보장을 위해 청소년들의 수요와 안정적 사회(학교) 복귀를 위한 체계적인 교육프로그램 및 청소년 연령 등 발달 상황에 맞는 교육프로그램 운영, 대안교과과목의 외부 강사 구성 시 적절한 전문 자격증을 가지고 있는 전문인력 확보와 학습에 적합한 교육시설 및 교구 확보로 청소년에게 필요한 교육과정이 이루어지도록 학습권 보장을 위한 대책 마련이 필요하다.

3. 심리지원 강화

가. 방문조사 결과

○○○○○○○○공단 5개소(○○○○지부, ○○지부, ○○지부, ○○○○지소, ○○○○지소)의 입소 생활인에 대한 생활인 일과표(성인, 청소년)를 조사한 결과, 자유시간 및 교양시간을 활용한 개인상담 및 집단 상담이 편성·운영되고 있다.

〈표 3〉 ○○○○○○○○공단 상담프로그램 실시 내역

시설명	정서·심리안정 프로그램 실시내역
○○ ○○ 지부	- 2021년 2월 개소 및 코로나 상황으로 인한 집단 심리상담프로그램(외부강사) 미실시 - 월 1회 월례조회 시 심리상담을 병행 실시하였으나 강제성이 없고 2019년부터 원하는 생활인만 개별 심리상담 진행
○○ 지부	- 2021년 외부강사 심리상담 프로그램은 성교육프로그램, 자기이해 프로그램, 스트레스 관리 프로그램을 각 1회 2시간씩 실시 - 개별 심리상담 프로그램은 미실시, 취업 및 직업훈련 등으로 참여율 저조
○○ 지부	- 알코올 위험성 인지교육 1회 1시간(2021년), 중독위험성 인지교육 1회 1시간(2020년), 중독 심리치료 집단프로그램 6회 13시간(2020년) 진행 - 집단 심리상담 프로그램 진행 중 퇴소자나 신규 입소자 발생 등으로 프로그램 연속성에 한계가 있는 것으로 확인 - 코로나로 주기적 개인별 정서·심리상담 미실시(2020년, 2021년)

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

시설명	정서·심리안정 프로그램 실시내역
○○ ○○ 지소	- 청소년과 성인 심리검사는 별도로 진행되었으나 입소 시 1회 실시하였고 심리상담보다 생활고충 관련 상담이 많은 것으로 확인 - 코로나 상황으로 인한 외부강사 심리치료 미실시 - 직업이 있는 성인의 경우 퇴근 후 입소해서 심리프로그램 참여율이 낮음.
○○ ○○ 지소	- 2020년 실시 프로그램: 스트레스 완화 심리프로그램(2회 3시간), 청소년 심리 프로그램(3회 4시간), 진로정체감 형성 프로그램(1회 1시간), 감정코칭 및 문제행동 평가 심리프로그램(2회 2시간) - 2021년 실시 프로그램: 정서인식 심리프로그램(1회 1시간30분), 사회성향상 심리프로그램(1회 1시간), 스트레스 관리 심리프로그램(3회 3시간30분), 진로계획 심리프로그램(1회 1시간) - 2020년에는 외부강사 초빙 프로그램을 실시하였으나 2021년에는 예산부족 및 코로나 상황으로 인한 외부강사 초빙 프로그램 미실시

○○○○○○○○공단은 <표 3>과 같이 개인별 심리상담보다는 집단으로 심리상담 프로그램을 운영하고 있었고, 2021년 이후에는 예산 부족 및 코로나 확산 상황을 이유로 외부 전문가에 의한 집단상담 마저 중지된 상황으로 확인되었고, 성인 입소 생활인의 경우 취업 및 직업교육으로 인하여 심리상담 프로그램의 참여도가 낮은 것으로 조사되었다.

집단 심리상담 주제 선정에 있어 입소 생활인의 욕구와 수요 등에 대한 의견 수렴이 없었으며, 대상자의 특성과 상담 동기를 고려하지 않은 채 월례조회 후 일률적으로 심리상담을 실시하는 등 형식적 상담으로 운영되는 문제점을 발견하였다.

나. 개선방안

코로나19 상황으로 대면 심리상담 프로그램 운영의 어려움이 있으므로 비대면 방식(온라인)의 프로그램을 개발하고, 입소 생활인의 특성과 심리상황을 반영한 개인별 맞춤형 프로그램 운영을 적극 검토할 필요가 있다.

심리상담 프로그램의 참여도 제고를 위해 취업자 및 직업교육 대상자를 위한 주말 심리상담 프로그램 운영 또는 정기적인(주, 월 단위) 심리상담 프로그램 운영 등의 방안을 모색할 필요가 있다.

청소년 입소 생활인의 심리상담은 생활고충 상담이 주를 이루었는바, 다양한 주제의 프로그램 운영 및 나이·성별·정서적 특수성 등을 고려한 개인별 맞춤형 심리상담 및 교육 프로그램 마련이 필요하다.

○○○○○○○○공단의 경우 자율형 생활관으로 운영하고 있어 사회성 향상교육(심리상담)이 의무사항은 아니지만, 자율형 생활관도 입소 생활인이 심리상담 프로그램을 의무적으로 참여하도록 하는 방안 마련이 필요하고, 이를 위한 심리상담 예산 확보 및 확충이 필요하다.

4. 사생활의 비밀과 자유보호

가. 조사결과

시설 대부분은 범죄예방과 시설 안전 등의 이유로 CCTV를 설치하여 운영하고 있으나, ○○○○○○○공단 일부 시설의 경우 「개인정보 보호법」에 따른 안내표지판을 제대로 부착하지 않거나 입소 생활인의 사생활 영역을 촬영하고 있는 경우도 확인되었다. 특히, ○○○○○○○공단 ○○○○지소의 경우, 보호대상 청소년 간의 폭력예방 등을 이유로 생활실 내에 CCTV를 설치하여 24시간 촬영하고 있었다.

CCTV 설치·운영 현황은 다음 <표 4>와 <표 5>와 같다.

〈표 4〉 ○○○○○○○○공단 시설 CCTV 설치 현황

연번	시설명	설치위치		CCTV 안내표지판	정보활용 동의서	메뉴얼
		공동 공간 (복도, 현관 등)	사적장소 (생활실, 화장실 등)			
1	○○○○지소	19개	12개	○	×	○
2	○○○○지소	7개	5개	○	○	○
3	○○○○지부	31개	0개	×	×	○
4	○○지부	25개	0개	○	○	○
5	○○지부	21개	0개	○	○	○

〈표 5〉 민간법인 갱생보호시설 CCTV 설치 현황

연번	시설명	설치위치		CCTV 안내표지판	정보활용 동의서	메뉴얼
		공동 공간 (복도, 현관 등)	사적장소 (생활실, 화장실 등)			
1	○○○	5개	3개	○	○	○
2	○○○○	2개	0개	○	○	×
3	○○○○ ○○○○	3개	0개	○	○	×
4	○○○○○○○	1개	0개	○	○	○

나. 개선방안

○○○○○○○○공단 시설 관계자는 입소 생활인 간의 폭력행위 등 범죄예방을 위해 입소 생활인의 동의를 받아 CCTV를 거실 등에 설치·운영한다고 설명하고 있으나, 입소 생활인이 취침하는 생활실은 입소 생활인의 사생활 보호에 민감한 영역이므로, 「개인정보 보호법」 제25조(영상정보처리기관의 설치·운영 제한) 제2항에 따라 불특정 다수가 이용하는 목욕실, 화장실, 발한실(發汗室), 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있는 CCTV의 설치·운영에 대한 점검 및 개선이 필요하다.

5. 생활공간에 대한 자기결정권 보장

가. 조사결과

○○○○○○○○공단 ○○○○지부 입소 생활인은 거실 배정과 관련하여 보호관찰소에서 수시로 연락을 받는 전자발찌를 부착한 자와 함께 방을 쓰고 있어 불편하다는 의견을 제시하였고, ○○지부 입소 생활인은 연령 차이가 많은 20대와 60대 입소 생활인을 같은 방에 배치하여 불편하다는 의견을 제출하였다. ○○○○지소 입소 청소년 생활인은 공동으로 사용하는 공간에서 성인과 잦은 접촉이 있었으며, 입소 청소년 생활인들도 성인과 완전 분리해야 한다는 의견을 제출하였다.

한편 ○○○○○○○공단은 거실 배정 과정에서 입소 생활인의 연령이나 보호관찰 여부 등을 고려한다거나 입소 생활인의 의견을 반영하는 절차도 미흡한 것으로 조사되었다.

나. 개선방안

○○○○○○○○공단 시설은 지속적으로 1인 1실 배치를 위해 시설 개선을 진행 중이지만, 아래 <표 6>과 같이 조사 대상시설 5개소 중 1인 1실로 운영되고 있는 ○○○○지소를 제외한 나머지 4개 시설은 다인실로 운영되고 있다. 현재 다인실을 운영하는 경우에는 최소한 같은 방을 사용하는 자들의 연령이나 생활 방식, 보호관찰 여부 등을 고려하고 당사자들의 의견을 반영할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있고, 1인 1실 생활관으로 운영을 확대하여 개인의 프라이버시를 존중해 줄 필요가 있으며, 청소년 입소 생활인의 경우 성인 입소 생활인과의 동선이 겹치지 않도록 생활공간(식당, 회의실, 상담실 등)의 분리 조치도 필요해 보인다.

〈표 6〉 ○○○○○○○○공단 조사시설 정원 및 1인실 운영 현황

연번	시설명	소재지	생활관				1인실 (수)	비고
			정원	현원				
				계	남	여		
1	○○○○지소	○○○○도 ○○시	28	11	11		-	청소년(남 11), 청소년교육센터(대안학교)
2	○○○○지소	○○○○시 ○○구	11	9		9	3	여성전용시설 (성인, 청소년)
3	○○○○지부	○○○○시 ○○구	40	4		4		여성전용시설
4	○○지부	○○○○시 ○○구	33	27	27		-	기술교육원(용접)
5	○○지부	○○○○시 ○○구	29	25	25		-	기술교육원(용접)
소계			141	76	63	13	3	

6. 국가인권위원회 진정권 보장

가. 조사결과

시설 입소 시 입소 생활인에 대하여 기본적인 권리 고지 및 인권침해 시 구제 절차에 대한 안내는 이루어지고 있으나, 권리고지의 내용이 시설별로 상이하거나 꼭 필요한 내용이 누락되어 있는 등 입소과정에서 권리고지에 대한 절차가 미흡하다.

국가인권위원회 진정함은 모든 시설에 설치되어 있었으나, 정해진 규격에 부합하지 않아 이용이나 관리에 어려움이 있거나, ○○○○○○○○공단 ○○○○지소의 경우 CCTV가 설치된 1층 사무실 문 앞에 진정함이 설치되어 있어 입소 생활인들의 진정권이 충분히 보장되고 있다고 단언하기 어렵다.

나. 개선방안

○○○○○○○○공단이 입소 생활인의 권리 고지 안내(표준 권리 안내서)와 같은 자료를 통일적으로 작성·배포하고, 이를 기준으로 인권 보호를 강화해 가는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 현재 설치 운영되고 있는 국가인권위원회 진정함의 설치 장소 및 표시, 잠금장치 및 관리, 진정용지·필기도구·봉합용 봉투 등 진정함 운영에 관한 사항을 점검하며, 인터넷 및 온라인을 이용하여 진정·민원 등 개인의 권리구제를 위한 온라인 환경(진정신청이 가능한 컴퓨터 설치 및 각 생활실별 와이파이 설치 등)을 조성할 필요가 있다.

7. 종교의 자유 보호

가. 조사결과

○○○○○○○○공단 시설의 경우 입소 생활인의 종교활동에 대한 제한이 나 강요 사례는 발견되지 아니하였으며, 민간법인 시설의 경우도 형식상으로 종교 활동을 강제하는 직접적 사례는 발견되지 않았다. 다만 종교단체가 운영하는 시설의 경우 시설 설립의 취지가 반영된 운영으로 인해 예배 등 종교활동을 하고 있는 상황이 확인되었다.

특히, ○○○○○○협회의 경우³⁾ 생활수칙에 종교의 자유 보장 내용이 규정되어 있지 않고, 입소 생활인 전체가 단체로 특정 종교 행사에 참여하도록 하는 등 종교 선택의 자유가 실질적으로 보장되지 않는 것으로 조사되었다.

3) 시설 생활인은 매주 일요일 오전 11:00~14:00까지 ○○시 ○○구 소재 ○○교회에 단체로 이동하여 예배 참석

나. 개선방안

종교단체가 운영하는 민간법인 시설의 설립 목적을 고려하더라도, 종교활동을 강제하는 것은 적정하지 않은바, 입소 생활인이 다른 종교 활동을 하거나 종교활동에 참여하지 않을 권리를 인정하여야 하며, 해당 시설에서는 종교활동에 대한 선택과 자유를 보장하고 종교활동 여부를 이유로 갱생보호와 관련된 재화 또는 서비스의 이용에 불이익이 없도록 조치가 필요하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 10. 7.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 송두환 위원 이상철 위원 박찬운 위원 남규선

시민적·정치적 권리 관련 결정

3 2021. 11. 2.자 결정 21직권0000100 등 병합 [군 장병 두발규정 차등 적용 관련 정책·제도개선 권고]

결정사항

국방부장관에게, 두발규정 적용에 있어 간부와 병사간의 차별을 시정하는 방향으로 각 군 두발규정이 개선될 수 있도록 하고, 각 군의 예하부대에서 두발규정의 적용과 관련해 인권침해가 발생하지 않도록 대책을 마련하기를 권고함.

결정요지

간부와 병사 간 차등적으로 적용되는 두발규정은 평등권 원칙에 위배되는 것으로서 차별 시정이 필요함. 또한 간부 및 병사들과의 면담에서 제기된 바와 같이 두발규정 위반에 대한 지적과 관련해 인권침해나 민원 문제가 발생하고 있고, 실제로 위원회 결정례(국가인권위원회 2020. 4. 16. 결정 20-진정-0044200)에 따르면 병사의 두발이 길다는 이유로 간부가 직접 이발을 실시한 사례에 대해 인권침해로 결정해 징계를 권고한 사례도 있음.

참조결정

국가인권위원회 2020. 4. 16. 결정 20-진정-0044200

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제11조, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제10조, 제11조, 제13조, 국방부 「부대관리 훈령」 제24조, 육군 「육규120 병영생활 규정」 제14조, 해군 「2-2-6-규01 해군 복무규정」 제36조, 공군 「공규 2-44 복무 및 병영생활」 제38조, 해병대 「해병대복무규정」 제35조

■ 주 문

국방부장관에게, 두발규정 적용에 있어 간부와 병사간의 차별을 시정하는 방향으로 각 군 두발규정이 개선될 수 있도록 하고, 각 군의 예하부대에서 두발 규정의 적용과 관련해 인권침해가 발생하지 않도록 대책을 마련하기를 권고 합니다.

■ 이 유

I. 조사 개요

위원회는 2020. 9. 14. 피진정인 공군참모총장이 「공군규정 2-44 복무 및 병영생활」(2018. 8. 20.) 제38조(용모 및 두발)에 따라 간부들에게는 간부표준형과 스포츠형을 모두 허용하고, 진정사건 피해자를 비롯한 병사들에게는 스포츠형만 허용하는 것은 사회적 신분에 따른 평등권 침해의 차별행위라는 진정을 접수(20진정0623000)하였다.

조사 과정에서 위원회는 간부와 병사 간 두발규정 차등적용의 문제는 비단 공군 병사에만 해당하는 문제가 아닌 전 군에 해당하는 문제이고, 유사 취지의 진정(21진정0180500, 21진정0336800, 21진정0742400)이 지속적으로 제기되고 있는 점을 고려하여, 침해구제제1위원회는 2021. 4. 1. 직권조사 개시 의결을 통해 조사대상을 국방부 및 각 군으로 확대하고, 「육군규정120 병영생활규정」 제14조(두발) 및 해군 「2-2-6-규01 해군 복무규정」 제36조(용모 및 두발) 등의 문제점을 함께 검토하였다.

II. 조사 결과

1. 현황

가. 육군

정확한 적용시기를 확인하기는 어려우나 과거 자료들을 바탕으로 볼 때, 1960년대 이후 군인으로서 품위와 용모를 단정하게 유지하기 위해, 현재와 같은 두발규정이 적용된 것으로 확인된다.

병사의 경우 병영에서의 단체생활로 인해 위생관리에 어려움이 있고 출·퇴근하는 간부에 비해 이발 여건이 제한되어 있으며, 부대 내 이발을 위한 전문이발사가 없고 이발병 업무를 수행하는 병사가 전문교육을 받지 않았다는 점을 고려하여, 병사들의 경우 기술 습득이 용이한 운동형을 기본으로 하였다. 간부의 경우 집단생활관에 거주하지 않아 위생관리가 병사에 비해 용이하고, 퇴근 이후 전문이발사에 의한 이발이 가능한 점을 고려하여, 운동형과 간부 표준형 중 선택할 수 있도록 해왔다.

참고로 국방부 병영문화혁신팀 사업의 일환으로, 올해부터 병사들을 대상으로 이발비 월 1만원 지급 정책을 시행 중이며, 이에 따라 병사들은 이발이 필요한 경우 영외 외출을 하여 이발을 할 수 있다.

두발규정의 개선과 관련하여 장병 설문조사 등을 실시하였으며, 이를 토대로 향후 간부와 병사 간의 두발규정 기준은 동일하게 적용하되, 기존 윗머리 3cm 이하로 정했던 것을 5cm 이하로 개선할 계획이고, 훈련병이나 전역 전 장병에 대해서는 집단 특성을 고려해 예외적용 필요성을 고민하고 있다. 다만 아직 국방부의 통합 지침이 없어 규정개정 시기가 확정되지는 않았다.

나. 해군

해군 복무규정 상 장병들은 군인다운 용모 유지를 위해 두발은 항상 깨끗하고 단정히 유지해야 하며, 간부는 ‘스포츠형’ 또는 ‘간부 표준형’으로 선택할 수 있고 병사는 ‘스포츠형’으로 규정되어 있다.

두발 길이를 규제하는 이유는, 임무 중 머리 부분에 상처가 발생했을 경우 신속한 응급처치 및 2차 감염을 방지하고, 헬멧 등 보호장구 착용 시 머리 부분 온도가 상승하므로 안전사고 예방을 위해 필요하며, 임무상황 발생 시 두발정리 시간을 최소화하여 신속하게 조치할 수 있도록 규정한 것이다.

해군의 경우 함정이 장기간 출동 임무를 수행하고, 다수의 함정에 이발을 할 수 있는 전문적인 병력이 부족하거나 없어 단정한 용모 유지에 어려움이 있으며, 개인위생 및 소속감 고취 등을 고려하여 병사는 ‘스포츠형’으로 하고, 간부는 ‘간부 표준형’과 ‘스포츠형’을 나누어 구분하고 있으나 부대 임무와 개인성향에 따라 ‘스포츠형’으로 조발하는 경우도 많다.

두발규정 개선과 관련하여, 해군의 경우 인권영향평가, 부패영향평가 등을 가장 먼저 마치고 시행만을 앞둔 상황이며, 국방부 지침이 아직 나오지 않아 개정 시기를 확정하지 못하였다. 향후 간부와 병사 간의 두발규정 기준을 동일하게 규정하고, 윗머리를 5cm이하로 규정한 것을 8cm로 조정하는 것을 검토 중이며, 세부적인 사항은 국방부 지침에 따라 조정할 예정이다. 훈련병 및 전역 3주 전 병장에 대한 예외조항을 마련할 계획은 따로 없다.

다. 공군

군의 두발 규정은 전투임무 수행 시 사격제한 등의 전투방해요소 제거, 머리 부분 상처 발생 시 지혈 및 감염방지, 두발 정리시간 최소화를 통한 임무 즉각 투입 등의 목적과 소속감 고취 등을 위해 짧은 두발 형태를 원칙으로 적용하고 있

으며, 이는 선진 국가에서도 동일한 이유로 유사하게 적용하고 있다.

간부와 병사의 두발규정 차이가 적용된 정확한 시기를 알기 어려우나 과거 역사 사진 등을 보면 6.25 전쟁 이후 지속 적용되어 온 것으로 파악되며, 징병제 등의 특성을 고려하여 간부와 병사의 두발을 구분한 것이 군내외적으로 관습화·통념화 된 것으로 확인된다.

병사의 경우 전·평시 이발 관리의 어려움 및 위생문제, 병사 간 두발유형 차이로 인한 위화감 조성 우려 등의 이유로 스포츠형으로만 규정하고 있다. 간부의 경우 장기간의 복무기간, 일과 후 사회활동 등을 고려하여 간부표준형을 선택할 수 있도록 하였으나, 개인성향 및 부대여건에 따라 스포츠형으로 조발하는 경우도 있다.

두발규정 개선과 관련해, 공군 역시 장병 두발에 대한 사회적 인식 변화에 따라 군 기강에 저해되지 않는 수준에서의 개선 필요성을 인지하고 있으나 아직 국방부 지침이 없어 개정 시기를 확정하지 못하고 있다. 공군의 경우 간부와 병사의 두발기준을 통일하되 ‘표준형’을 기준으로 부위별로 구체화하고, 전 장병이 ‘표준형’ 또는 ‘스포츠형’ 중 선택이 가능하도록 규정을 개선할 예정이다.

다만 전역 전 장병들에 대한 예외조항의 필요성은 적다고 판단된다. 전 장병에 동일한 두발규정을 적용하고 제한의 정도를 완화한다면 전역 전 장병이 사회 복귀 시 어려움이 발생할 여지가 적고 반발도 크지 않을 것이라 예상된다.

라. 해병대

「해병대 복무규정」상 간부는 앞머리 5cm 이내, 귀상단 2cm 이내로 올려깎고 방탄헬멧 착용 시 긴머리가 보이지 않도록 해야 하며, 병은 앞머리 3cm 이내, 귀상단 5cm 이내로 올려깎은 후 팔각모 착용시 긴머리가 보이지 않도록 해야 한다. 이러한 해병대의 두발 형태는 역사와 전통성, 해병대로서의 상징성이 있으며, 군의 필요에 의해 규정된 것이다.

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

해병대 임무 특성상, 상륙함정/상륙주정/상공기 탑승 등 임무수행 시 머리 부위 상처 발생 가능성이 상시 존재한다. 이에 머리부위 상처 발생시 2차 감염을 방지하고 상처부 식별을 용이하게 하기 위해 짧은 머리 형태를 하도록 규정한 것이다. 또한 해병대는 모병제로 모집하기 때문에, 대부분 병사가 해병대만의 두발규정을 이미 알고 있는 상태에서 선택하므로 두발 규정에 대한 불만이 타군에 비해 크지 않다.

현재도 간부와 병의 두발 형태가 거의 유사하며, 2cm 길이의 차이만 있을 뿐인데 육안으로 구분이 되지 않는다. 해병대는 간부와 병 간의 차이를 없애더라도 상륙형과 상륙돌격형의 현 규정은 지속될 예정이고, 2차에 걸친 설문조사에서 상륙형과 상륙돌격형의 두 가지 형태 중 한 가지를 선택할 수 있도록 하는 개선안에 대해 다수의 장병들이 동의한 점을 고려해 개선계획을 확정할 예정이다. 다만 국방부의 지침이 없어 개정시기가 확정되지 않았다.

마. 국방부(병영문화혁신팀)

최근 민관군합동위원회 측으로부터 두발규정 개선 관련 권고를 받은 바 있다. 국방부 측은 각 군의 의견을 수렴하고 이에 대한 구체적인 검토를 통해 제도 개선안을 마련할 계획이다. 다만 여러 의견을 들어야 하는 만큼 제도개선 시기 등이 구체적으로 확정되지는 않았다.

2. 해외 사례

가. 모병제 국가의 사례

1) 미국

군복 및 휘장의 복장 및 용모(Wear and Appearance of Army Uniforms and Insignia, ‘AR 670-1’이라 한다) 규정의 Chapter 3에서 용모 및 두발

(Appearance and Grooming Policies)에 관해 자세하게 규정하고 있다. 병사들이 관련 규정을 위반하는 경우 통합군사법(Uniform Code of Military Justice: UCMJ)에 의해 처벌되거나 주의, 경고, 교정처분과 같은 대체적 행정처분(Adverse Administrative Action: AAA)의 불이익을 받을 수 있다(3-2 Hair and Fingernail Standards and Grooming Polices).

장병들의 두발은 깔끔하고 단정한 한도 내에서 다양한 헤어스타일이 인정되거나 군복을 입고 있는 경우뿐만 아니라 사복을 입고 근무를 하고 있는 경우에도 적용되며 지나치게 기이하거나 특이한 헤어스타일은 인정되지 않는다.

AR 670-1은 모두(冒頭)에서 모든 육군에게 적용되고 일부 규정은 병사들이 위반할 경우 형사처벌이나 행정처분을 받을 수 있다고 명시하고 있지만, 그 내용에 있어 간부와 병사를 구분하여 적용하지는 않는다.

2) 영국

육군규정(The Queen's Regulations for the Army) Chapter 5 부대 지휘, 통제, 행정(Unit Command, Control, Administration), Part 9 복장(Dress) 중 개인용모(Personal Appearance)에서 군인의 두발에 관하여 규정한다.

종교적 이유 등과 같이 특별한 승인 사유가 없는 한 남성군인은 짧고 단정하게 머리를 관리하여야 한다. 헤어스타일과 색깔은 자연스러운 형태에서 벗어나서는 안 되고, 콧수염을 기르는 경우 윗입술 밑으로 자라서는 안 되며, 턱수염은 종교나 의학적인 이유 또는 전통적으로 승인된 것을 제외하고 인정되지 않는다.

관련 규정은 남군과 여군만을 분리해서 규정하고 있을 뿐 병사나 간부를 구분하여 별도로 다른 두발 형태를 규정하지 않고 있다. 공군의 규정(The Queen's Regulations for the Royal Air Force)도 육군과 거의 동일하게 규정(Chapter 6, 209)하고 있다.

3) 프랑스

국방규정(Code de la Défense) D4137-2에서 두발, 수염, 보석 및 장신구는 위생, 안전 그리고 착용의 특수한 효과 요건을 따라야만 한다고 규정하며, 육군의 위생과 관련된 지시(Instruction N° 18000/DEF/DCSSA/AA /PAPS relative aux différentes tenues revêtues par le personnel militaire du service de santé des armées)에서 두발과 관련해 구체적으로 규정하고 있다.

프랑스는 위생과 안전의 문제를 중심으로 두발 규정을 마련하고 있으며, 남성과 여성의 구별만 있고, 간부와 병사들에 대해 별도의 규정을 두고 있지는 않다.

4) 독일

2017년 군인법(Soldatengesetz) 제4조a가 삭제되면서 제4조에서 군복에 관해서만 규정하고 있으며, 제4조제3항은 법률로 달리 정하지 않는 한 연방 대통령은 군인의 군복과 복제에 관한 규정을 발령할 수 있다고 규정하고 있다.

연방군인의 외모 관련 복무규정(Zentrale Dienstvorschrift A-2630/1, Das äußere Erscheinungsbild der Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr)에서는 군인의 헤어스타일은 헬멧의 착용에 방해가 되지 않아야 하고, 군사장비의 기능을 방해하지 말아야 한다고 규정하고 있다.

2013년과 2019년에 여군과 달리 남군의 두발을 짧게 규정하고 있는 것에 대해, 남성 부사관이 고트족 문화의 일부로서의 장발은 자신의 인격적 표현이므로 여군과 차별 없이 이를 인정해 줄 것을 두 번에 걸쳐 법원에 소송을 제기하였으나 모두 패소하였다(BVerwG 1WB 28.17). 그러나 간부와 병 간에는 두발 규정에 차이가 없다.

나. 징병제 국가의 사례: 이스라엘

복장 및 용모규정(The military Rules of Appearance and Dress Code)에 의하면 남성군인의 두발은 짧아야 하며, 길더라도 층이 저서는 안 된다고 규정하고 있고, 여군의 경우 군복의 목 칼라 부분을 넘는 부분은 끈으로 묶어야 하고, 검정색이나 갈색 밴드를 사용하도록 규정한다. 다만 간부와 병사에 대해서는 별도의 차등 규정을 두고 있지 않다.

3. 장병 인식조사 결과

가. 육군 ○○부대

위원회는 두발 규정과 관련한 장병 인식을 파악하기 위해 육군 ○○부대에서 10명의 간부와 15명의 병사와 면담하였다. 간부와 병사의 면담에서는 ‘두발 규정이 개정되면 또 다른 요구를 분명히 제기할 것이다.’, ‘간부들의 병사 관리가 더욱 힘들어질 것이다.’는 이유로 현행 유지 의견이 있었다. 개선 필요 의견으로는 ‘전시(또는 작전)와 비전시(또는 행정)로 나누어 운영할 필요가 있다.’, ‘간부/병사 간 두발을 달리 적용할 타당한 이유를 제시하기 힘들다’, ‘전역 전 휴가의 경우 두발 규정의 예외를 고려할 필요가 있다.’, ‘전역 전 해당 장병을 징계하려 했으나, 전역 후 해당자가 민원을 제기하여 어려움을 겪은 바 있다.’ 등의 이유를 제시했다.

병사와의 면담에서는 ‘간부와 병사는 분명히 다르기 때문에 차등을 두어야 한다.’는 현행 유지 의견도 있었으나, 상당수 병사는 ‘군인의 두발 규정은 전시 상황을 대비한 것인데, 간부와 병사 모두 전시 상황에 참전해야 한다는 점에서 동일함에도 불구하고 차등을 두는 이유가 납득되지 않는다.’, ‘합리적으로 설명되지 않기 때문에 오히려 병사들의 반발을 부른다.’, ‘각 군에서 2021년 초 개선 의견을 밝혔음에도 실질적으로 개선되지 않고 있어 조속한 개정이 필요하다.’ 등의 개선 필요 의견을 밝혔다. 또한 ‘간부들이 병사들에게 불시에 모자를 벗어

보라고 한 뒤 자로 머리를 잡아당겨 길이를 재보는 등의 행위를 한 사례를 들어 본 적이 있다.’, ‘머리를 자르지 않으면 업무량을 늘리는 등의 불이익을 주기도 한다.’ 등의 두발 단속 과정에서의 인권침해 문제를 제기하였다.

나. 해군 ○○부대

위원회는 해군 ○○부대에서, 간부 5명과 병사 10명을 대상으로 면담을 진행하였다. 간부들은 ‘해군에서는 예전부터 장병이 물에 빠졌을 때 머리를 잡아서 건져 올려야 한다는 취지에서 두발 길이에 대해 관대한 편이었다. 병사들의 경우 스포츠형 머리를 규정하고 있으나 두발 상태가 실체는 더 긴 상태이다.’, ‘병사들에게 두발을 지적할 때는 두발규정보다 상당히 초과해 두발 상태가 불량한 경우가 대부분이므로 병사들도 지적사항을 거부하지 않는다.’ 등의 현행유지 의견을 밝혔다.

반면 ‘장교, 부사관, 병사들 모두 다 같은 군인인데 병사의 두발에 대하여 따로 정할만 한 근거가 부족하다.’, ‘머리가 길다고 작전수행을 못하는 것도 아니고, 두발규정을 달리 적용할 이유가 없다. 간부와 병 두발규정을 동일화하되, 전반적 완화가 필요하다.’, ‘군 권력은 두발규제에 있는 것이 아니라 개인 간 조화를 통하여 발전하는 것이다.’ 등을 이유로 개선이 필요하다는 의견을 제시한 간부도 있다.

병사들의 경우 ‘간부와 병 간에 차이를 두는 것은 적절하다. 외관으로 간부인지 병인지 알아보기 가장 쉬운 방법이기 때문이다.’, ‘스포츠형은 군인이 활동하기에 가장 편한 두발 형태이다.’ 등을 이유로 현행 유지 의견이 있었고, ‘간부와 병사 간 두발 규정을 달리 적용하는 것은 형평성에 어긋난다.’, ‘두발 규정은 분명히 필요한 부분이라고 생각하나 계급 간 차등을 두는 것에는 정확한 설명이 필요하다.’, ‘훈련에 피해가 없는 범위에서 서로 납득할 수 있는 안을 만들어서 개선하여야 한다.’ 등을 이유로 개선이 필요하다는 의견도 있었다.

다. 공군 ○○부대

공군 ○○부대의 경우 간부 5명과 병사 10명을 면담하였다. 간부의 경우 ‘외적 군기, 군 기강 요소로서 존속되어야 한다.’, ‘군인이 군복을 입어야 하듯 두발도 임무수행을 위해 제한이 필요하다.’, ‘현행 제도를 개선해도 불만은 끝도 없이 나올 것이다.’등의 이유로 현행 유지가 필요하다는 의견과, ‘병사도 성인인데 머리모양까지 규제하는 것은 구시대적 규정이다.’, ‘간부들은 머리가 긴 채로 병사들 머리를 단속해야 하는 점에서 모순적이다.’는 이유로 개선 필요성을 제기한 의견이 있다.

병사들의 경우 현행유지 의견은 없었고, ‘간부와 병사가 계급적인 면에서 차이가 있다고 하더라도 외적인 면까지도 차이를 두어야 할 이유가 없다.’, ‘두발규정에 차등이 있는 이유에 대해 납득할 만한 설명을 듣지 못했다.’, ‘통상 병 집단이 스포츠형을 해야 하는 당위성을 전시상황 대비 및 위생상태 유지로 설명하는데, 전시상황에는 병사들뿐만 아니라 간부들도 같은 환경에 노출되게 된다는 점, 위생 환경도 과거에 비하여 크게 개선되었다는 점 등에 비추어 볼 때 현재까지도 과거의 두발 규정을 동일하게 적용하는 사유가 납득이 되지 않는다.’ 등의 이유로 개선이 필요하다는 의견을 제시하였다. 아울러 ‘간부와 병사 간의 두발규정은 필요하나 두발 길이에 대해서는 규정 완화가 필요하다.’, ‘간부의 두발을 더 엄격히 제한해야 한다.’는 의견도 제시되었다.

라. 소결

간부들의 경우 현행유지와 제도개선 필요성 의견을 모두 제시하였으나, 병사들의 경우 제도개선 필요 의견이 많았고, 간부와 병사 모두 전투 상황을 대비해야 함은 동일한데, 차등을 두는 것은 합리적 이유가 없다는 부분에 대한 지적이 많았다.

III. 판단

1. 관련 규정

「대한민국헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 보장하고 있으며, 같은 법 제11조는 모든 국민은 법 앞에 평등하며 누구든지 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있다.

「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제10조(군인의 기본권과 제한) 제1항에서는 군인은 대한민국 국민으로서 일반 국민과 동일하게 헌법상 보장된 권리를 가진다고 규정하고 있고, 국방부 「부대관리 훈령」 제24조(용모 및 두발)에서는 군인의 용모 및 두발과 관련하여 항상 깨끗하고 단정하여야 한다고 적시하고 있다.

육군 「육규120 병영생활 규정」 제14조(두발)에서 간부의 두발을 ‘간부표준형’ 또는 ‘운동형’으로 선택할 수 있게 하면서도 병의 두발을 ‘운동형’으로 하도록 정하고 있으며, 해군 「2-2-6-규01 해군 복무규정」 제36조(용모 및 두발)에서는 간부의 두발을 ‘간부표준형’과 ‘스포츠형’, 병의 두발을 ‘스포츠형’으로 조발하도록 하고 있고, 공군 「공규 2-44 복무 및 병영생활」 제38조(용모 및 두발)에서도 해군의 경우와 유사하게 규정하고 있다. 해병대 「해병대복무규정」 제35조(용모 및 두발)에서도 간부와 병의 두발 형태를 따로 규정하고 있으며, 병의 머리 길이를 간부에 비해 짧게 유지하도록 제한하고 있다.

2. 각 군 두발규정의 차등적용이 평등권 침해인지 여부

각 군이 두발 규정을 통해 소속 병사들의 두발 형태를 간부와 다르게 정한 것이 병사들의 평등권을 침해한 것인지 여부를 판단하기 위해서는, 두 집단이 본질적으로 동일한 집단에 속하는지를 판단할 필요가 있다.

이와 관련해 헌법재판소는 “서로 비교될 수 있는 두 사실관계가 모든 관점에

서 완전히 동일한 것이 아니라 단지 일정한 요소에 있어서만 동일한 경우에, 두 개의 사실관계가 본질적으로 동일한가의 판단은 일반적으로 당해 법률조항의 의미와 목적에 달려있다.”라고 밝힌 바 있으며(헌법재판소 2003. 1. 30.자 2001헌가40 결정 참조), 이를 고려할 때 두발규정 적용에 있어 병사들과 간부들이 동일한 비교집단에 속하는지 여부는, 각 집단들의 추상적인 특성보다는 쟁점이 되는 두발규정의 의미와 목적을 파악하여 구체적으로 판단하여야 할 것이다.

각 군에서는 전투임무 수행 등을 위해 두발규정을 마련하였다는 입장인데, 간부와 병사 모두 근본적으로 전투임무를 수행하고 준비하는 조직에 속해있다는 점에서, 이 규정의 본질적 의미와 목적이 신분 또는 계급에 의한 차등적 적용을 염두에 둔 것이라 보기 어렵다. 그렇다면 상기 판례 취지에 따라 적어도 이 규정과 관련해서는 두 집단이 본질적으로 같은 집단에 속해있다고 볼 수 있다.

그러나 각 군은 육군 「육규120 병영생활 규정」, 해군 「2-2-6-규01 해군 복무규정」, 공군 「공규 2-44 복무 및 병영생활」, 해병대 「해병대복무규정」 등을 통해 간부와 병사 간 두발형태를 차등적으로 규정함으로써, 같은 것을 다르게 대한 차별적으로 대우하고 있고, 이는 헌법에서 보장하는 평등의 원칙을 위반할 소지가 있다.

다만 헌법재판소는 평등의 원칙이 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라, 입법과 법의 적용에 있어서 합리적 근거 없는 차별을 하여서는 아니 된다는 상대적 평등을 뜻하고, 합리적 근거가 있는 경우 평등의 원칙에 반하는 것이 아니라는 입장(헌법재판소 1994. 2. 24.자 92헌바43 결정, 헌법재판소 1996. 8. 29.자 93헌바57 결정 등 참조)이므로, 이하에서는 이러한 차별적 대우가 합리적인 이유가 있는 것인지를 검토한다.

앞서 살펴본 바와 같이 각 군에서는 머리부위 부상 시 응급처치 필요성, 집단 생활로 인한 위생 문제, 임무 즉각 투입을 위한 두발관리시간 최소화, 군인으로서의 품위유지, 두발형태 선택권 부여 시 병사들 간 위화감 조성 우려, 전문적인

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

이발인력 미배치(또는 부족), 해군의 경우 함정의 장기간 출동을 이유로 간부와 병사 간 두발규정을 차등적으로 적용하고 있다고 주장한다.

그러나 위와 같은 문제들은 병사뿐만 아니라 간부를 포함한 모든 군인들에게 두발규정이 필요한 이유에 해당하고, 해외 군대의 사례 역시 각 군의 주장 취지와 비슷한 이유로 군인들의 두발형태를 일정부분 제한하고 있음에도 불구하고 계급이나 신분에 따라 차등적으로 규정하고 있지 않다는 점에서, 우리 군의 병사들에게만 유독 더 짧은 두발형태를 적용하여 계급 간 차등을 둘 만한 합리적인 이유로 인정하기는 어렵다.

특히 위원회 현장조사 시 육·해·공군 각 군부대에서 복무중인 현역 장병들을 대상으로 설문조사 및 면담을 실시한 결과, 병사들의 경우 간부와 병에 대한 두발 규정을 달리 적용하여야 하는 문제에 대하여 납득하기 어렵다는 의견이 대다수였으며, 간부들 또한 병사들을 통솔함에 있어 관련규정을 논리적으로 이해시키기 어렵다는 점에서 고충을 토로하기도 하였다.

이와 같은 상황들을 종합적으로 고려하였을 때, 두발규정은 전투임무 수행을 대비하여 마련된 것으로서 간부와 병사 간 차이를 둘 합리적인 이유가 있다고 보기 어려워 이러한 차등적 대우는 병사들의 평등권을 침해한 것으로 판단된다.

3. 소결

이상에서 살펴본 바와 같이 간부와 병사 간 차등적으로 적용되는 두발규정은 평등권 원칙에 위배되는 것으로서 차별 시정이 필요하다. 또한 간부 및 병사들과의 면담에서 제기된 바와 같이 두발규정 위반에 대한 지적과 관련해 인권침해나 민원 문제가 발생하고 있고, 실제로 위원회 결정례(국가인권위원회 2020. 4. 16. 결정 20-진정-0044200)에 따르면 병사의 두발이 길다는 이유로 간부가 직접 이발을 실시한 사례에 대해 인권침해로 결정해 징계를 권고한 사례도 있다.

이에 국방부장관에게, 군 임무수행을 고려해 간부와 병사들 간 차등적으로 적용되고 있는 두발규정을 시정하는 방향으로 각 군 두발규정이 개선될 수 있도록 하고, 장병 두발규정의 적용과 관련해 예하부대에서 인권침해가 발생하지 않도록 대책을 마련할 것을 권고할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 2.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 김수정

시민적·정치적 권리 관련 결정

4 2021. 12. 28.자 결정 21방문0000600 [해양경찰서 유치장 인권개선을 위한 권고]

결정사항

- 【1】해양경찰청장에게, 신체검사실을 별도로 운영하고 신체검사실에 (외국어)안내문을 게시·제공할 것, 신체검사, 유치장 부책 작성, 유치인 처우 보장 등 유치인보호관의 전문성 향상을 위한 전문 교육과정을 마련하여 직무교육을 실시할 것, 유치인보호관이 입·출감지휘서 및 신체확인서를 충실히 작성할 수 있도록 관리·감독을 강화할 것을 권고함.
- 【2】CCTV 운영·관리 기록부를 두어 유치장 CCTV 운영 및 관리실태를 주기적으로 점검·기록할 것, 유치장 CCTV의 경우 일정기간 이상 영상정보를 보존할 수 있도록 개선할 것을 권고함.
- 【3】유치인에게 식사나 집필을 위한 안전한 재질로 된 밥상 및 책상을 지급할 것, 적절한 조도를 유지할 수 있도록 조명장치를 유치실 내부에 설치할 것, 별도의 보호유치실을 마련할 것을 권고함.
- 【4】여성 유치인이 입감되어 있는 기간에는 여성 유치인보호관을 우선 배치할 것, 외국인 유치인을 위하여 형사절차와 그에 따른 권리, 유치장 생활, 국가인권위원회 진정절차 안내, 신체검사 등에 대하여 외국인이 이해할 수 있는 언어로 자료를 마련하는 등 다양한 방안을 강구할 것을 권고함.
- 【5】유치인에게 국가인권위원회 진정절차에 대하여 충분히 설명하고, 유치인이 상시 열람할 수 있도록 진정안내문을 게시하거나 제공할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】해양경찰청훈령 「피의자 유치 및 호송규칙」 제8조(신체 등의 검사)에서 정한 기준에 따라 신체검사가 이루어지지 아니하고 그 방법 또한 일관성이 없는 것으로 확인되었는바, 위 조항에서 규정하고 있는 기준과 방법에 따라 유치인들에 대한 신체검사가 이루어지도록 유치인보호관 및 관리자를 대상으로 하는 직무교육이 필요함.

- 【2】유치장에 CCTV를 설치하여 운영하는 취지는 유치장의 안전 및 구금과정에서 발생할 수 있는 인권침해를 예방하는데 상당한 이유가 있다고 할 것인바, 경찰청과 마찬가지로 유치장의 CCTV 영상정보를 일정기간 이상 보존하도록 개선하는 것이 바람직함.
- 【3】최소한의 인간의 존엄이 보장될 수 있도록 밥상 지급, 조도 유지, 별도의 보호실 설치가 필요함.
- 【4】여성 유치인들에게 상당한 수치심을 유발하지 않도록 여성유치인보호관 배치가 필요하며, 외국인을 체포하거나 인치할 때 그에 따른 권리의 원활한 행사와 더불어 절차적 공정성을 보장 필요함.
- 【5】방문조사 당시 입감 중인 유치인 면담에 따르면 그런 내용을 안내받은 적이 없다고 하였고, 유치인보호관 근무일지 등 관련 부책에 따르더라도 위원회 진정을 안내하였다는 기록이 확인되지 않는다. 그리고 진정함 잠금장치 열쇠가 어디에 있는지 확인되지 않는 등 진정 안내 및 진정함 관리에 소홀하였던 것으로 확인됨.

참조조문

「피의자 유치 및 호송규칙」 제7조(피의자의 유치 등), 제8조(신체 등의 검사), 「해양경찰청 영상정보처리기기 관리규칙」 제7조(개인영상정보취급자의 지정), 제9조(운영시 의무사항), 제15조(보존 및 삭제)

주 문

해양경찰청장에게, 유치인의 권리보호와 인권침해의 예방을 위하여 아래와 같이 개선하기를 권고합니다.

1. 신체검사실을 별도로 운영하고 신체검사실에 (외국어)안내문을 게시·제공할 것, 신체검사, 유치장 부책 작성, 유치인 처우 보장 등 유치인보호관의 전문성 향상을 위한 전문 교육과정을 마련하여 직무교육을 실시할 것, 유치인보호관이 입·출감지휘서 및 신체확인서를 충실히 작성할 수 있도록 관리·감독을 강화할 것

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

2. CCTV 운영·관리 기록부를 두어 유치장 CCTV 운영 및 관리실태를 주기적으로 점검·기록할 것, 유치장 CCTV의 경우 일정기간 이상 영상정보를 보존할 수 있도록 개선할 것
3. 유치인에게 식사나 집필을 위한 안전한 재질로 된 밥상 및 책상을 지급할 것, 적절한 조도를 유지할 수 있도록 조명장치를 유치실 내부에 설치할 것, 별도의 보호유치실을 마련할 것
4. 여성 유치인이 입감되어 있는 기간에는 여성 유치인보호관을 우선 배치할 것, 외국인 유치인을 위하여 형사절차와 그에 따른 권리, 유치장 생활, 국가인권위원회 진정절차 안내, 신체검사 등에 대하여 외국인이 이해할 수 있는 언어로 자료를 마련하는 등 다양한 방안을 강구할 것
5. 유치인에게 국가인권위원회 진정절차에 대하여 충분히 설명하고, 유치인이 상시 열람할 수 있도록 진정안내문을 게시하거나 제공할 것

■ 이 유

1. 권고 배경

국가인권위원회(이하 ‘위원회’라고 한다)는 「국가인권위원회법」 제24조(시설의 방문조사)에 따라 유치장 시설 및 환경, 유치인에 대한 처우, 유치인보호관 운영 현황 등을 확인하고 개선이 필요한 사항을 점검하고자 매년 정기적으로 방문조사를 실시하고 있다.

위원회는 2021. 9. 17. 2008년 이후 방문조사를 실시하지 않은 해양경찰서를 조사대상으로 하는 ‘2021년 해양경찰서 유치장 방문조사’(21방문0000600) 개시 결정을 하였다. 방문조사단은 전체 유치장의 현황 자료를 제출받아 검토하고,

○○, △△, □□, ◇◇ 해양경찰서를 방문하여 유치인에 대한 처우, 유치인의 형사 절차상 권리보장, 유치인에 대한 신체안전 및 의료조치, 유치인보호관 운영 등의 현황을 조사하였다. 2021년 방문조사 대상기관은 19개 해양경찰서 유치장 중에 건축년도, 시설규모, 수용인원, 지역적 안배, 방문조사 실시 여부 등을 고려하여 선정하였다.

〈 2021년 방문조사 대상 기관 〉

권역	유치장	건축년도	유치실	2020년 유치인 (운영일수)	방문조사 기간	환경개선 여부
서해	○○해양경찰서	20××년	3개	43명(102일)	2021. 10. 25. ~ 10. 27.	2021년 완료
동해	△△해양경찰서	20××년	3개	27명(88일)	2021. 11. 3. ~ 11. 5.	진행 중
중부	□□해양경찰서	19××년	3개	39명(82일)	2021. 11. 9. ~ 11. 11.	2021년 완료
남해	◇◇해양경찰서	20××년	3개	8명(25일)	2021. 11. 15. ~ 11. 17.	2022년 예정

위원회는 방문조사 결과를 토대로 유치장에서 발생할 수 있는 인권침해 예방을 위해 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

별지 기재와 같다.

III. 방문조사 결과

1. 신체검사의 적정성

가. 신체검사 방법

신체검사는 인신에 대한 제한이므로, 유치장 질서유지 및 유치인의 자살·자해 등 사고를 예방하기 위한 필요최소한의 범위 내에서 유치인의 명예나 수치심 등이 침해되지 않도록 충분히 배려하고 법령 등에서 정한 방법으로 일관되게 이루어져야 한다.

방문조사 결과, 절도와 같이 정밀검사 대상인 유치인에게 간이검사를 시행한 사례(○○, △△), 수산자원관리법 위반, 배임, 도로교통법위반 등과 같이 간이검사 대상인 유치인에게 정밀검사를 시행한 사례(△△), 동일한 범죄로 입감한 유치인들에 대하여 특별한 사정이나 이유에 대한 기재 없이 신체검사의 방법을 달리하여 시행한 사례(□□, ◇◇), 정밀검사가 필요하다는 입감지휘가 있었으나 간이검사를 시행한 사례(□□)가 확인되는 등 해양경찰청훈령「피의자 유치 및 호송규칙」 제8조(신체 등의 검사)에서 정한 기준에 따라 신체검사가 이루어지지 아니하고 그 방법 또한 일관성이 없는 것으로 확인되었는바, 위 조항에서 규정하고 있는 기준과 방법에 따라 유치인들에 대한 신체검사가 이루어지도록 유치인보호관 및 관리자를 대상으로 하는 직무교육이 필요해 보인다.

나. 신체검사실 운영

△△, □□, ◇◇해양경찰서의 경우 유치장에 신체검사실이 설치되어 있으나, ○○해양경찰서의 경우에는 유치장에 신체검사실이 없어서 조사실과 영상녹화실 또는 유치인보호관 화장실(샤워장 겸용)에서 유치인 신체검사가 이루어지고 있다. 특히 ○○해양경찰서 조사실과 영상녹화실의 경우 CCTV가 설치되

어 있는데다가 신체검사를 위한 가림막이나 가운을 제공하지 아니하여, 간이검사나 정밀검사와 같이 옷을 탈의하는 신체검사가 이루어지는 경우 불필요한 신체 노출 등 인권침해가 우려된다.

해양경찰청 「유치장 설계 표준 규칙」 제3조(시설 등) 및 제12조(신체검사실), 「피의자 유치 및 호송규칙」 제8조(신체 등의 검사) 제4항에 따라 신체검사가 이루어질 수 있도록 개선이 필요하다.

다. 신체검사 안내

△△, ◇◇해양경찰서의 경우 신체검사의 목적과 근거 등을 설명하는 안내문이 신체검사실 벽면에 게시되어 있으나, □□·○○해양경찰서의 경우에는 안내문이 게시되어 있지 않았다. □□, ○○해양경찰서 유치인보호관은 신체검사를 할 때 유치인에게 그 근거와 이유를 구두로 설명한다고 하나, 신체검사는 인신에 대한 제한이므로 형사절차상 권리보호를 위하여 안내문으로 게시하는 것이 보다 바람직하고, 외국인 유치인에게는 외국어로 번역된 안내문을 제공할 필요가 있다.

2. 입감지휘서 및 신체확인서 작성

입·출감지휘서와 신체확인서는 유치인의 입·출감 근거와 피의자의 신체 및 건강상태 등을 확인하는 절차로서 구금의 절차적 정당성을 담보하는데 있어 중요한 의미를 지닌다 할 것이다.

방문조사 결과, 유치인보호주무자가 입감지휘서에 신체검사 방법을 지정하지 않은 사례(○○, △△, □□, ◇◇), 입감지휘서 없이 유치인을 입감한 사례(△△), 체포·구속 피의자에 대한 신체확인서를 아예 작성하지 않는 사례(△△, ◇◇), 신체확인서가 일부 누락된 사례(□□), 신체확인서에 신체검사 결과를 일부 기재하지 않는 사례(□□) 등이 확인된다.

유치인보호관과 유치인보호주무자는 해양경찰청 「피의자 유치 및 호송규칙」 제7조(피의자의 유치 등) 및 제8조(신체 등의 검사), 해양경찰청 〈2021년 유치장 환경개선 및 관리 종합계획(2021. 3. 시행)〉 등에 따라 입·출감지휘서와 신체확인서를 충실히 작성하여 관리할 필요가 있다.

3. 유치장 CCTV 관리

가. CCTV 운영 및 점검

□□해양경찰서의 경우 유치실과 유치장 스테이션을 각각 비추는 CCTV가 모두 설치되어 있고 수사과장실, 수사계장실, 상황실에서 유치장 내부 상황이 모니터링되어 유치장 내 안전사고와 인권침해, 부조리 등을 예방하는데 효과적으로 보인다.

한편 유치장 스테이션을 비추는 CCTV가 없어 유치인이 유치실 밖으로 나오는 경우 모니터링이 어려운 사례(○○), 유치장 출입문과 유치장 스테이션을 비추는 CCTV가 설치되어 있으나 CCTV가 작동되지 않은 사례(◇◇), 일부 CCTV가 직원이 상주하지 않는 진술녹화실에서만 모니터링 되거나 모니터링 화면이 불량하여 관찰이 곤란한 사례(◇◇), 유치실 내부의 돌출된 구조물로 인하여 모니터링 사각지대가 존재하는 사례(△△, ◇◇) 등이 확인된다.

한편, 해양경찰서 유치장의 경우 CCTV의 정상 작동 여부를 점검한 결과를 기록하는 대장이나 일지를 관리하지 아니하여 CCTV에 이상이 있는 경우 그 경위나 시기에 대하여 확인하기 어려운 실정이다. 이는 「해양경찰청 영상정보처리기기 관리규칙」(해양경찰청 훈령) 제9조(운영시 의무사항)에서, 영상정보처리기기 운영책임자가 담당자를 지정하여 영상정보처리기기의 모니터링과 장비 이상 유무를 점검하도록 규정하고 있을 뿐, 점검 시기나 점검 기록부 작성에 대하여 아무런 규정이 없는 데서 비롯된 것으로 보인다. 「경찰청 영상정보처리기

기 운영규칙」과 같이, CCTV 운영·관리 기록부를 두고 CCTV가 제대로 운영·관리되고 있는지 주기적으로 확인하고 점검할 필요가 있다.

나. CCTV 영상 보존기간

「경찰청 영상정보처리기기 운영규칙」에 따르면, CCTV 영상정보의 보존기간을 최소 30일로 하고 있고 수사사무실과 유치장의 경우에는 특별히 그 보존기간을 90일로 정하고 있으나, 방문조사 대상 기관의 경우 「해양경찰청 영상정보처리기기 관리규칙」 제15조(보존 및 삭제)에 따라 유치장 CCTV 영상을 20일에서 30일 정도 보관하고 있는 것으로 확인된다.

유치장에 CCTV를 설치하여 운영하는 취지는 유치장의 안전 및 구금과정에서 발생할 수 있는 인권침해를 예방하는데 상당한 이유가 있다고 할 것인바, 경찰청과 마찬가지로 유치장의 CCTV 영상정보를 일정기간 이상 보존하도록 개선하는 것이 바람직해 보인다.

4. 유치장 시설

가. 유치장 화장실

방문조사 대상 기관의 경우 유치실 안에 있는 화장실의 경우 문이 밀폐형으로 되어 있고 화장실 내부를 감시하는 투시창의 높이가 100cm 이상으로 설치되어 수치심을 유발할 정도는 아닌 것으로 확인된다.

다만, ○○해양경찰서의 경우 화장실 문의 경첩 부분이 돌출되어 있어 의복이나 끈 등을 이용한 사고에 취약할 수 있고, 화장실 안에서 문을 잠글 수 있어 화장실 내부에서 비상 상황이나 응급상황 발생 시 즉각적인 대응이 곤란할 것으로 보인다.

나. 보호실 운영

△△해양경찰서 유치장의 경우 1개의 유치실 벽면에 충격을 완화할 수 있는 설비를 어느 정도 갖추고 있으나, ○○, □□, ◇◇해양경찰서의 경우 이러한 설비를 갖춘 보호유치실이 없다.

유치인보호관 면담에 따르면 유치장에서의 소란이나 난동 사례가 없었다고 하나, 일정기간 강제적인 구금을 전제로 하는 유치장의 특성상 사고의 개연성은 상존하고 2018년에 일부 유치장에서 자해 사고로 유치인을 응급 후송한 사례도 확인된다. 보호유치실이 없으면 유치인이 유치장에서 자해를 하거나 소란을 피우는 상황이 발생하였을 때 경찰장구 사용 외에 달리 유치장에서 대응이 곤란하므로 유치인의 안전한 보호를 위하여 유치장에 보호유치실을 마련하는 것이 필요해 보인다.

다. 유치실 조도

○○와 □□ 해양경찰서의 경우 조명기구가 유치실 천장에 설치되어 있고 별도의 조도 조절장치가 있어 주·야간의 조도를 법무부 기준치에 부합하게 조절할 수 있으나, 방문조사 당시 유치장 환경개선 공사가 진행 중인 △△해양경찰서와 2008년에 건축된 ◇◇해양경찰서의 경우 유치실 천장에 조명기구가 설치되어 있지 아니하고 유치장 복도에만 조명기구가 설치되어 있어 주간 조도가 100~150룩스 정도에 불과하였다.

유치실 내부의 밝기가 법무부 조도 기준에 부합하도록 유치실 천정에 조명설비를 설치하는 등 개선이 필요하다.

5. 외국인 유치인을 위한 번역자료

외국인을 체포하거나 인치할 때 그에 따른 권리의 원활한 행사와 더불어 절차적 공정성을 보장하기 위하여 외국인이 이해할 수 있는 언어로 고지하여야 하고, 형사절차에서의 불이익이나 차별을 예방하기 위하여 체포된 사람이 직접 작성해야 하는 서류 등에 대해서는 외국어로 기재된 번역문을 마련하여 제공하는 것이 필요하며, 해양경찰청 「피의자 유치 및 호송규칙」 또한 외국인 유치인이 유치장 내에서의 일과표, 접견, 연락절차, 유치인에 대한 인권보장(별표 3), 위원회 구제절차 내용을 이해할 수 있게 다양한 방법을 마련해야 한다고 규정(제7조)하고 있다.

대부분의 해양경찰서 유치장의 경우 중국·베트남·태국 등 외국인이 입감된 사례가 있으나, 한 페이지로 된 인권보장 안내문 외에는 외국인 유치인이 이해할 수 있는 언어로 번역된 자료는 없었다.

유치인보호관 면담에 따르면, 통역인이 참여하거나 통역인 참여가 어려운 경우 통역 어플이나 전화통역 등을 활용하고 있다고 하나, 외국인 유치인이 이해할 수 있는 언어로 된 번역 자료를 마련하여 형사절차와 그에 따른 권리, 유치장 생활, 진정권 보장 등에 대하여 안내하는 것이 적절해 보인다.

6. 식사 및 집필

대부분의 유치장에서는 유치인의 식사 및 집필 등을 위하여 다양한 형태의 재질(나무, 스티로폼 등)로 된 밥상 겸 책상을 지급하고 있으나, ○○해양경찰서의 경우 밥상을 제공하지 아니하여 유치인이 바닥에서 식사를 하고 있었다. 식사와 집필에 있어 최소한의 인간의 존엄이 보장될 수 있도록 안전한 재질로 된 밥상 겸 책상을 지급하는 것이 필요하다.

7. 국가인권위원회 진정 안내

「국가인권위원회법 시행령」 제6조(진정방법의 고지 등) 및 제7조(진정함의 설치·운용)에 따르면, 시설수용자를 최초로 보호·수용하는 때에는 시설수용자에게 인권침해사실을 위원회에 진정을 할 수 있다는 뜻과 그 방법을 고지하여야 하고, 진정 방법 등을 기재한 안내서를 시설수용자가 상시로 열람할 수 있는 곳에 비치하여야 하며, 적절한 장소에 진정함을 설치하도록 규정하고 있다.

방문조사 대상 기관의 경우 유치장에 진정함이 설치되어 있었으나, 일부 유치장에서 위원회에 진정할 수 있다는 간략한 안내가 있었을 뿐 위원회와 진정의 다양한 방법이나 절차 등에 대한 구체적인 안내가 없거나(○○, □□), 진정 안내문이 유치장 벽면에 게시되어 있으나 유치인보호관 의자에 가려 그 내용을 확인하기 어려운(◇◇) 사례가 있었다.

한편, ○○해양경찰서의 경우 유치인이 입감할 때 마다 인권위 진정에 대하여 구두로 안내한다고 하였으나, 방문조사 당시 입감 중인 유치인 면담에 따르면 그런 내용을 안내받은 적이 없다고 하였고, 유치인보호관 근무일지 등 관련 부책에 따르더라도 위원회 진정을 안내하였다는 기록이 확인되지 않는다. 그리고 진정함 잠금장치 열쇠가 어디에 있는지 확인되지 않는 등 진정 안내 및 진정함 관리에 소홀하였던 것으로 확인된다.

유치장에 입감하는 경우 유치인에게 위원회 진정절차에 대하여 이해할 수 있도록 충분히 설명하고, 유치인이 상시 열람할 수 있도록 진정 안내문을 게시하거나 제공할 필요가 있다.

8. 유치인보호관 운영

가. 여성 유치인보호관

대부분의 해양경찰서 유치장에서는 여성 유치인이 입감하는 경우 1인 이상의 여성 유치인보호관을 배치하고 있었는데, □□해양경찰서의 경우 20××.×.×.~××.3명의 여성 유치인(국적 베트남)이 입감하였으나 위 기간 중 여성 유치인보호관이 6일간만 배치되었고 나머지 기간에는 여성 유치인보호관 없이 남성 유치인보호관들만 근무하였던 것으로 확인된다.

여성 유치인보호관이 없는 경우 여성 유치인은 생리용품이나 속옷 요청, 세탁, 질환 발생 등 이성(異姓)에게 드러내고 싶지 않은 내용을 남성 유치인보호관을 통해 요청할 수밖에 없고, 유치인의 생활이 쉽게 노출되는 유치장 구조에서 용변이나 환복, 목욕 등 기본적인 일상생활을 해야만 한다. 특히 위 여성 유치인들의 유치기간이 보통 9일에서 10일로 짧지 않았던 점 등을 감안할 때 이와 같은 처우가 단순한 불편함을 넘어 여성 유치인들에게 상당한 수치심을 유발하는 등 여성 유치인의 인권이 존중되는 상황이라고 보기 어렵다. 따라서 여성 유치인이 입감되는 경우 여성 유치인보호관을 배치하도록 하여야 할 것이다.

나. 유치인보호관 전문성

방문조사 결과에서 보는 바와 같이, 유치장 근무의 가장 기본이라 할 수 있는 신체검사 및 유치장 부책 작성이 기관마다 다르고 유치인 처우에도 상당한 차이를 보이는 등 유치인보호관의 전문성이 미흡한 것으로 확인된다.

유치인 보호 및 유치장 관리에 관한 업무는 유치장의 안전과 질서 유지를 위한 감시·계호 기능을 넘어 성별·나이·장애·국적·성적지향 등에 따른 유치인에 대한 개별적 처우, 응급·비상상황에 대한 대응능력, 유치인에 대한 심리안정 지원 등 수사업무와는 다른 별도의 전문성이 요구되는 업무라 할 수 있다.

제1장 시민적·정치적 권리 관련 결정

그런데 해양경찰청의 경우, 유치인보호관을 수사과(계) 소속 직원으로 지정하고 수사과(계) 직원으로만 운영이 어려운 경우 외사·보안 등 다른 수사부서의 지원을 받아 유치인보호관을 운영하고 있으며, 유치인보호관이 유치인보호업무만 전담하는 것이 아니라 수사업무와 병행하고 있는 상황이다.

그리고 경찰청과 달리 유치인보호관을 대상으로 하는 전문교육과정 또한 마련되어 있지 아니하여, 일선 서에서는 수사과장 등이 주재하여 유치인보호관들을 대상으로 정기적으로 자체 교육을 하고 있으나 교육 시간이 30분에서 1시간 정도로 유의사항이나 강조사항을 전달하는 수준에 불과하여 유치인보호관이 업무의 전문성을 함양하기 어려운 실정으로 보인다.

따라서 유치인보호관이 전문성을 가질 수 있도록 유치인 보호 및 유치장 관리에 관한 교육과정을 마련하는 것이 필요하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2021. 12. 28.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 김수정



제2장

경제적·사회적 및
문화적 권리 관련 결정

제1편 인권정책분야

노동 관련 결정

1 2021. 11. 18.자 결정 [코로나19 재난상황에서 노숙인의 건강권 보장을 위한 제도개선 권고]

결정사항

- 【1】 보건복지부장관에게, 코로나19 재난상황에서 노숙인의 보편적이고 동등한 의료 접근권 강화를 위하여, 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제12조제2항 및 제5항과 「의료급여법 시행규칙」 제3조제2항을 개정하여 노숙인 진료시설 지정제도를 폐지하되, 개정 전까지 노숙인 진료시설을 지속적으로 확대할 것과,
- 【2】 노숙인 시설(일시보호시설, 자활시설)이 설치되어 있지 않은 지역에서 노숙인 의료급여 선정기준을 충족하는 노숙인이 의료급여 신청에서 배제되지 않도록 『노숙인 등의 복지사업 안내』 등을 보완할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 현행 의료급여제도는 일시보호시설 및 자활시설에 거주하는 노숙인에 대하여 지정된 노숙인 진료시설을 이용해야만 의료급여를 받을 수 있도록 하고 있음. 그러나 노숙인 진료시설로 지정된 대부분의 공공병원이 코로나19 상황에서 감염병 전담병원의 기능을 병행함에 따라 노숙인이 감염병 이외의 질병에 대하여 필요한 시기에 적절한 진료 및 처치를 받는데 어려움이 발생하고 있음.
- 【2】 또한 현행 의료급여제도 상 노숙인이 의료급여 적용대상이 되기 위해서는 노숙인 일시보호시설 또는 자활시설에 지속해서 3개월 이상 거주한 사실이 확인되어야 하고 시설장이 노숙인에게 신청서를 제출받아 관할 지자체에 보내도록 하고 있음. 그러나 17개 광역지자체 가운데 노숙인 일시보호시설이 없는 지자체가 13곳, 노숙인 자활시설이 없는 지자체가 4곳이며, 둘 다 없는 지자체도 4곳에 이르는 상황임. 이로 인해 노숙인 일시보호시설이나 자활시설이 없는 지역의 노숙인은 의료급여 신청 자체가 어려운 상황에 놓여 있음.
- 【3】 이에 노숙인의 의료접근권 강화를 위하여, 노숙인 진료시설 지정제도를 폐지할 것, 노숙인 시설이 없는 지역에서도 노숙인이 의료급여 신청권을 행사할 수 있도록 관련 지침 등을 통해 보완할 것을 권고함.

참조조문

「대한민국헌법」 제34조 및 제36조

「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제12조

「국민기초생활보장법」 제1조 및 제21조

「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제4조

「보건의료기본법」 제10조

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제1조 및 제12조

「의료급여법」 제5조 등

■ 주 문

국가인권위원회는 코로나19 재난상황에서 노숙인의 보편적이고 동등한 의료 접근권 강화를 위하여,

보건복지부장관에게,

1. 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제12조제2항 및 제5항과 「의료급여법 시행규칙」 제3조제2항을 개정하여 노숙인 진료시설 지정제도를 폐지하되, 개정 전까지 노숙인 진료시설을 지속적으로 확대하고,
2. 노숙인시설(일시보호시설, 자활시설)이 설치되어 있지 않은 지역에서 노숙인 의료급여 선정기준을 충족하는 노숙인이 의료급여 신청에서 배제되지 않도록 『노숙인 등의 복지사업 안내』 등을 보완하기를 권고합니다.

■ 이 유

I. 권고 배경

코로나19의 확산으로 공공의료체계가 감염병 긴급대응 중심으로 전환되면서 노숙인이 주로 이용하는 공공병원이 감염병 전담병원으로 지정됨에 따라 노숙인이 감염병과 관련되지 않은 질환으로는 지정된 의료기관에서 적절한 진료를 받을 수 없는 의료공백이 발생하였다.

2015년 중동호흡기증후군(메르스) 상황에서도 노숙인의 취약한 의료보장 문제를 경험하였듯이 감염병 재난상황이 발생할 때마다 노숙인의 건강권은 심각한 영향을 받고 있다.

사회적 자원이 절대적으로 부족한 노숙인에게 있어 건강과 질병의 문제는 일상의 삶 자체를 위협할 수 있다. 특히 코로나19와 같은 감염병 재난상황은 취약한 노숙인 의료지원제도와 결합하여 노숙인의 건강권을 더욱 악화시키고 있다. 거리노숙인의 경우, 코로나19 백신 접종률이 47.4%(2021. 9. 기준)로 매우 낮아 코로나19 재난상황에서 거리노숙인의 건강권은 위기상황으로 내몰리고 있어, 노숙인 의료지원제도의 공공성 강화를 위한 정책적 노력이 강화될 필요가 있다고 할 것이다.

이에 국가인권위원회는 코로나19 재난상황에서 노숙인 인권보호의 중요성을 인식하고 노숙인의 건강권이 제도적으로 두텁게 보장될 수 있도록 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 노숙인의 공공의료지원제도의 개선방안을 검토하였다.

II. 검토기준

「대한민국헌법」 제34조 및 제36조, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제12조, 「국민기초생활보장법」 제1조 및 제21조, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제4조, 「보건의료기본법」 제10조, 「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」 제1조 및 제12조, 「의료급여법」 제5조 등을 판단기준으로 하였다.

III. 판단

코로나19로 인하여 우리사회는 이전에는 경험해 보지 못했던 새로운 형태의 사회적 위험과 마주하고 있다. 대다수의 사람들은 코로나19의 확산과 감염으로부터 자신을 보호하기 위하여 주거공간 중심으로 생활하면서 사회적 거리두기를 실천하고 있다.

그런데 주거공간이 불안정한 노숙인은 충분한 휴식을 취하거나 손 씻기와 같은 기본적인 개인위생 수칙을 지키면서 생활할 수 있는 상황이 여의치 않은 게 현실이다. 더불어 노숙인의 열악한 생활환경뿐만 아니라 취약한 의료서비스의 문제도 이들의 건강권을 더욱 악화시키는 원인이 된다.

「노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률」(이하 ‘노숙인복지법’이라 한다)에 따른 노숙인 등으로서 생활유지 능력이 없거나 생활이 어려운 노숙인 등이 국가가 보장하는 공공부조인 의료급여를 받기 위해서는 노숙인복지법 제12조(의료지원) 및 「의료급여법 시행규칙」 제3조(의료급여의 절차) 제2항에 따라 지정된 노숙인 진료시설을 이용해야만 한다. 그런데 코로나19 상황에서 노숙인 진료시설로 지정된 대부분의 공공병원이 감염병 전담병원으로 지정되면서 노숙인의 의료서비스 이용을 제약하고 있다. 즉 노숙인은 감염병 이외의 진료에 대해서 필요한 시기에 적절한 치료를 받을 수 없는 상황이 되었다.

한편 노숙인을 대상으로 한 ‘의료급여제도(노숙인 1종)’는 지역별로 형평성의 문제도 있다. 의료급여를 받고자 하는 노숙인은 노숙인시설(일시보호시설, 자활시설)에 사회보장급여 신청서를 제출하여야 하는데, 노숙인시설이 설치되어 있지 않은 지역의 노숙인이 의료급여를 신청하는 것 자체가 사실상 불가능하기 때문이다.

이에 코로나19 재난상황에서 노숙인의 건강권을 안정적으로 보장하기 위해서는 노숙인에게 제한된 의료시설만의 이용을 허용하는 차별적 제도를 개선하고, 국가의 의료급여제도 이용에 있어서 지역별 불평등을 해소할 필요가 있다.

1. 노숙인 진료시설 현황과 문제점

노숙인 진료시설은 2021년 4월 기준으로 총 286개소가 있다. 세부적으로 종합병원 34개소, 병원 16개소, 의원 9개소, 요양병원 3개소, 보건의료원 13개소, 보건소 210개소, 보건지소 1개소이다. 노숙인 진료시설 286개소를 시·도별로 살펴보면, 서울특별시 35개소, 경기도 49개소, 인천광역시 7개소 등 수도권이 전체의 32%(91개소)를 차지하고 있으며, 광주광역시, 세종특별자치시의 경우 노숙인 진료시설로 지정된 종합병원, 병원, 의원, 요양병원, 보건의료원이 전무한 실정이다.

노숙인 진료시설 중 병원급 의료기관(종합병원, 요양병원, 병원) 대부분은 국공립 병원으로, 병원급 이상 노숙인 진료시설이 가장 많은 서울특별시의 경우에도 10개소에 불과하다. 이 중 서울특별시 은평병원은 정신과 전문병원이며, 서울특별시 서울의료원 강남분원은 응급실이 없고 진료과도 2개 밖에 없다. 게다가 민간병원인 홍익병원을 제외한 나머지 7개 병원급 이상 노숙인 진료시설은 2020년 코로나19 상황에서 모두 감염병 전담병원으로 지정, 운영되고 있다.

한편 노숙인(일시보호시설 또는 자활시설 이용 노숙인)은 주된 생활지역 인근의 보건기관(보건의료원, 보건소, 보건지소)이라 하더라도 노숙인 진료

시설로 지정되지 않은 곳을 이용할 수 없다. 또한 지정된 노숙인 진료시설 중 많은 의료기관의 경우 정신과, 안과, 피부과 등 전문 진료과목이 개설되어 있지 않아 노숙인이 해당 치료를 받기 위해서는 노숙인 진료시설로 지정된 1·2차 의료기관을 경유하여 3차 의료기관을 이용해야 한다. 더욱이 여러 전문분야의 종합적인 진료가 가능한 367개 종합병원 중에서 노숙인 진료시설로 지정된 곳은 34개소에 불과한 실정이다. 이와 같은 이유로 노숙인이 자신의 질병 또는 질환 상태에 따른 적절한 치료를 받기 위해서는 상당한 시간과 거리상의 어려움이 발생할 수도 있다.

특히 코로나19 상황에서 노숙인 진료시설로 지정된 공공병원이 감염병 전담기관으로 지정됨에 따라 해당 공공병원은 노숙인 진료시설과 감염병 전담기관의 기능을 병행하게 되면서 코로나19 환자 발생 규모와 양상에 따라 노숙인의 의료서비스 이용을 크게 제한하고 있다. 일례로 서울특별시 동부병원이 3차 코로나19 대유행 시기인 2020. 12. 4. 코로나19 전담병원으로 추가 지정되면서 노숙인 입원환자들의 퇴원 조치가 시행되기도 하였다.

이렇듯 노숙인의 의료적 필요성을 고려하여 마련된 노숙인 진료시설 지정제도는 코로나19 재난상황에서 제도적 순기능의 역할을 하지 못하고 있고, 오히려 제한된 의료기관만을 이용해야 하는 차별적 조건으로 인해 노숙인의 건강권을 위협하고 있다. 결국 노숙인의 건강권을 보호해야 하는 국가의 의무가 코로나19 재난상황에서 제대로 작동되지 못하고 있음을 보여주는 것이다.

2. 노숙인 진료시설 지정제도 개선 필요성

진료시설 지정제도는 1977년 제정된 구(舊) 「의료보호법」 체계에서 유래를 찾아볼 수 있다. 구 「의료보호법」에서는 의료보호진료기관이 지정되어 있어 의료보호대상자는 지정된 의료보호진료기관을 이용했다. 그러나 구 「의료보호법」의 의료보호진료기관 지정제도는 「행정규제기본법」에 의한 규제정비계획에 따

라 의료보호대상자가 자유롭게 의료기관을 이용할 수 있도록 하기 위하여 1999년 구 「의료보호법」 개정을 통하여 폐지되었다.

한편 2011. 6. 7. 제정된 노숙인복지법은 「의료급여법」 제3조(수급권자) 제1항의 개정을 통해 수급권자의 범위에 ‘노숙인 등’을 포함하도록 하여 2012. 6. 8. 부터 의료급여 수급권자로 결정된 노숙인은 의료급여(노숙인 1종)를 보장받게 되었다. 그리고 노숙인복지법 제12조(의료지원)에 근거하여, 국가와 지방자치단체가 설치·운영하는 시설이나 국공립병원, 보건소 또는 민간의료기관을 노숙인 진료시설로 지정할 수 있도록 하고, 노숙인 진료시설을 이용하는 의료급여 수급권자로 결정된 노숙인에게는 본인부담면제자로 관리하도록 하였다.

건강권의 실질적 보장은 의료기관 접근성에 크게 의존한다고 할 수 있다. 그런데 노숙인 재할시설 또는 노숙인 요양시설에 거소하는 노숙인은 진료시설 이용에 제한을 두지 않는 반면, 노숙인 일시보호시설 또는 노숙인 자할시설을 이용하는 노숙인은 지정된 노숙인 진료시설을 이용하여야 한다. 무엇보다도 다른 의료급여 수급권자에게는 적용되지 않는 진료시설 지정제도를 노숙인 의료급여 대상자에게만 예외적으로 적용하고 있는 것이다.

결국, 노숙인 진료시설 지정제도는 국민의 건강권을 보호하고자 하는 사회보장제도 운영 취지에 부합하기보다는 오히려 보편적 의료서비스 접근권을 침해하고 있을 뿐만 아니라 사회보장 증진에 노력할 국가의 책임을 방기하는 결과를 초래하고 있다.

국민의 건강에 대한 권리는 「대한민국헌법」 제34조제1항에서 규정하고 있는 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리, 같은 조제2항의 사회보장·사회복지증진에 노력해야 할 국가의 의무, 제36조제3항의 국민의 보건을 보호할 국가의 의무에 바탕을 두고 있다. 「보건의료기본법」 제10조(건강권 등)에서는 모든 국민은 성별, 나이, 종교, 사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 건강에 관한 권리를 침해받지 아니한다고 규정하고 있다.

따라서 노숙인 진료시설 지정제도는 노숙인복지법 제1조(목적)에서 규정하고 있는 인간다운 생활을 할 권리의 기본 전제가 되는 건강권 보장에 부합한 제도라고 보기 어렵다. 따라서 이를 근본적으로 개선하기 위해서는 노숙인복지법 제12조(의료지원) 제2항 및 제5항에서 규정하고 있는 노숙인 진료시설 ‘지정’ 관련 내용이 「의료급여법 시행규칙」 제3조(의료급여의 절차) 제2항의 의료급여의 절차와 연계되어 있는 노숙인 진료시설 지정제도를 전향적으로 폐지하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 다만 관련 규정의 개정 전까지는 노숙인의 건강권 보장을 위하여 노숙인 진료시설을 지속적으로 확대할 필요가 있다.

3. 노숙인 의료급여의 확대

노숙인 일시보호시설과 노숙인 자활시설을 이용하는 노숙인, 노숙인 재활시설 또는 노숙인 요양시설에서 생활하는 노숙인은 국가의 의료급여체계에 편입되어 있다. 우리나라의 노숙인 정책은 시설 입소를 전제로 하고 있어 거리노숙인은 공공의료제도의 사각지대에 놓여 있는 상황이다. 이렇듯 코로나19 재난상황에서 노숙인의 의료지원제도에 많은 문제점이 있음을 확인하였으나 우선적으로 공공의료제도의 틀 내에서 노숙인의 의료급여를 확대하기 위하여 의료급여 신청권의 제한 문제를 살펴보았다.

의료급여를 받고자 하는 노숙인은 노숙인 일시보호시설, 노숙인 자활시설에 사회보장급여 신청서를 제출하고, 관할 시설장은 노숙인으로부터 제출받은 신청서 등을 시·군·구로 송부한다. 노숙인이 의료급여 수급권자로 결정되면 ‘노숙인 1종’이라는 급여유형이 부여된다. 노숙인 의료급여 절차는 노숙인복지법 및 「의료급여법 시행규칙」 제3조(의료급여의 절차) 제2항에 따라 지정된 노숙인 진료시설에 의료급여를 신청하여야 한다. 예외적으로 응급환자인 경우와 분만하는 경우에는 노숙인 진료시설이 아닌 의료급여기관에 의료급여를 신청할 수 있다.

보건복지부 『2021 의료급여 사업안내』에 따르면, 노숙인 의료급여 수급권자는 2015년 903명으로 가장 많았으며, 이후 지속적으로 감소하여 2020년 11월 말 기준으로 총 333명이다. 노숙인 의료급여 수급권자 333명 중 대부분(322명)이 서울특별시에 편중되어 있으며 서울특별시 이외 지역의 노숙인 의료급여 수급권자는 부산광역시 4명, 대구광역시 2명, 경기도 5명이다.

그런데 노숙인 일시보호시설이나 노숙인 자활시설이 설치되어 있지 않은 지방자치단체에서는 제도적으로 노숙인이 의료급여를 신청할 수 없는 구조이다. 이에 따라 노숙인 의료급여 신청을 담당하는 노숙인시설(일시보호시설, 자활시설)이 설치되어 있지 않은 지역의 노숙인은 노숙인 의료급여 선정기준을 충족하더라도 국가의 의료급여제도에서 배제될 수밖에 없다. 대사성질환, 정신질환과 같이 지속적인 건강관리가 필요한 노숙인의 건강상태 등을 고려한다면 의료급여 수급권에 대한 지역별 형평성의 문제는 가급적 조속히 시정되거나 대안이 마련되어야 할 것이다.

노숙인시설의 설치 여부가 노숙인 의료급여 선정기준을 충족하는 노숙인의 의료급여 신청권 행사에 영향을 미친다는 것은 노숙인의 공공의료급여제도가 미흡한 상태에서 운영되고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 이는 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제4조(기본원칙) 제1항에서 규정하고 있는 사회보장급여가 필요한 사람은 누구든지 자신의 의사에 따라 사회보장급여를 신청할 수 있도록 하고 있는 사회보장급여 신청권을 차단하는 것일 뿐만 아니라, 같은 조제2항에서 규정하고 있는 지원이 필요한 국민이 급여대상에서 누락되지 아니하도록 지원대상자를 적극 발굴하여 이들이 필요로 하는 사회보장급여를 적절하게 제공받을 수 있도록 하는 국가의 노력 의무에 부합하지도 않는다.

이와 같은 국가의 의무에 대해서는 「국민기초생활보장법」 제21조(급여의 신청)에서도 사회보장 급여를 담당하는 보장기관은 지원이 필요한 국민이 급여

제2장 경제적·사회적 및 문화적 권리 관련 결정

대상에서 누락되지 아니하도록 관할지역에 거주하는 수급권자에 대한 급여를 직권으로 신청할 수 있다고 규정하고 있다.

건강권은 모든 사람의 존엄한 삶을 영유하기 위한 필수불가결한 기본적 권리이다. 유엔 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」은 위 권리의 실현을 위하여 당사국에게 질병의 예방, 치료 및 통제, 질병 발생 시 모든 사람에게 의료와 간호를 확보할 여건의 조성을 위한 조치를 취하도록 규정하고 있다.

그런데 우리나라는 노숙인복지법을 제정하여 노숙인 복지정책을 체계화했음에도 불구하고, 건강권 보장의 기본 전제가 되는 노숙인 의료급여 선정기준을 충족하는 노숙인의 의료급여 신청에 있어서 지역별 편차를 보이고 있다. 이에 노숙인시설이 설치되어 있지 않은 지역에서 궁박한 개인적 사정으로 노숙의 상태로 내몰린 노숙인이 의료급여 신청의 권리마저 배제되지 않도록 국가의 의료급여제도에 대한 수급권자로서의 권리가 보장될 수 있도록 제도적 방안을 마련할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 18.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 송두환 위원 이상철 위원 박찬운 위원 남규선

노인 및 노숙인 관련 결정

2 2021. 11. 22.자 결정 [「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」에 대한 의견표명]

결정사항

국회의장에게, 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」(의안번호 제8908호)에 대한 의견을 다음과 같이 표명함.

- 【1】 ‘일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼 종사자’의 경우 「근로기준법」 등에 따른 근로자로 추정하고 그 반대의 입증책임은 플랫폼 운영자에게 있음을 명시할 것과,
- 【2】 플랫폼 운영자 및 플랫폼 이용 사업자 외에, 플랫폼 종사자에 대한 불이익 조치 등 권익을 침해하거나 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자의 연대책임 규정을 명시할 것과,
- 【3】 ILO 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」과 제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」에 따른 플랫폼 종사자의 단결권 및 단체교섭권 등 집단적 권리를 명시할 것과,
- 【4】 과도한 수수료 공제 문제의 개선을 위하여 수수료 비율에 대한 상한선 설정 등 적절한 규제방안을 마련할 것과,
- 【5】 플랫폼 종사자의 인격권과 신체적·정신적 건강 보호를 위하여, ‘괴롭힘등’ 금지 규정의 수범자 범위를 ‘누구든지’로 확대할 것

결정요지

- 【1】 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 광의의 플랫폼 종사자에는 일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 협의의 플랫폼 종사자와 플랫폼이 고객과 작업자를 연결(matching)시키는 구인구직앱 이용자가 포함됨. 협의의 플랫폼 종사자의 경우 플랫폼 알고리즘이 작업자를 선택하고, 일감을 할당하고, 보수를 결정하며 업무 방식을 통제하고 평가·관리하는 등 전통적 노동관계법이 요구하는 종속성에 근접하고 있음. 플랫폼 노동 유형 중 노동관계법 체계 내로 포섭할 수 있는 플랫폼 종사자에 대해서는 노동관계법을 통한 보호를 기본 원칙으로

하는 것이 필요함. 알고리즘을 통한 노무제공 방식의 변화와 현격한 정보의 비대칭성을 고려하여 ‘일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 협의의 플랫폼 종사자’는 노동관계법상 근로자로 우선 추정하고, 그 반대의 입증책임은 플랫폼 운영자에게 있음을 법률안에서 명시할 필요가 있음.

【2】플랫폼 사업은 여러 기업이 네트워크를 이루어 하나의 사업을 영위하는 구조로 운영되는 경우도 있어, 이 경우 법률안이 명명하고 있는 플랫폼 운영자나 플랫폼 이용 사업자에 포섭되지 않으면서도, 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정하는 권한과 영향력을 미치는 지위에 있는 기업이 있을 경우, 해당 기업은 관련 법규범과 각종 규제를 회피할 수 있게 됨. 복수 기업의 네트워크 사업 구조와 알고리즘을 통한 통제 방식, 플랫폼 기업과 플랫폼 종사자 사이의 정보의 격차 및 비대칭성을 고려할 때, 누가 실질적인 사용자인지를 찾고 이를 입증하는 것은 개별 플랫폼 종사자에게는 현실적으로 매우 어려움. 플랫폼 운영자 및 플랫폼 이용 사업자 외에, 플랫폼 종사자에 대한 불이익 조치 등 권익을 침해하거나 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자의 연대책임 규정을 마련할 필요가 있음. 플랫폼 종사자는 복수 당사자 중 한 기업을 상대로 권리를 주장하고 기업과 기업 간에 구상권을 통해 해결하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있음.

【3】ILO 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」과 제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」은 단결권 및 단체교섭권의 주체를 “노무제공자(worker)”라 규정하고 있음. 여기에서의 “노무제공자(worker)”란 고용관계에 의한 근로자(employee)만이 아닌 자영인(self-employed)을 포함하는 개념으로서 특수형태근로종사자, 플랫폼 종사자 등을 포괄함. 경제적 약자의 위치에서 자신의 노동력을 통하여 삶을 영위하는 플랫폼 종사자들이 집단적 힘으로 단결활동을 통해 스스로 노동조건을 개선할 수 있도록, ILO 제87호 및 제98호 협약에 따른 단결권 및 단체교섭권 등 집단적 권리를 법률안에서 직접 명시적으로 규정할 필요가 있음.

【4】플랫폼 종사자는 일감 1회당 지급받는 대가에 따라 보수가 결정되며, 플랫폼 운영자가 수수료 부과 기준을 일방적으로 결정함으로 인해 과도한 수수료 비율이 현실에서 문제되고 있으므로, 「직업안정법」이 유료직업소개사업에서의 소개수수료의 상한선을 고용노동부 고시를 통해 규제하고 있는 것과 같이, 수수료 비율에 대한 상한선 설정 등 적절한 규제 방안을 마련할 필요가 있음.

[5] ILO 제190호 「폭력과 괴롭힘 협약」(2019)은 ‘일의 세계의 모든 행위자들(all actors in the world of work)의 폭력과 괴롭힘 금지’를 규정하여 괴롭힘 수범자 범위를 특별히 정하지 않고 모든 행위자들(all actors)로 포괄하고 있음. 일의 세계에서의 괴롭힘 규율의 기본취지는 모든 일하는 사람의 인격권과 신체적·정신적 건강을 보호하는 데에 있고, 괴롭힘으로부터의 피해는 대인서비스 노동의 증가로 다양한 영역에서 발생하므로, 법률안과 같이 ‘괴롭힘등’ 금지규정의 수범자를 ‘플랫폼 이용 사업자’만으로 한정하는 것은 보호에 한계가 있으므로 ‘괴롭힘 등’ 행위자 범위를 ‘누구든지’로 확대할 필요가 있음.

참조결정

국가인권위원회 「사내하도급근로자 노동인권개선을 위한 법령 및 정책권고」(2009. 9. 3.), 「특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명」(2007. 9. 17.), 「특수형태 근로종사자의 노동기본권 보호를 위한 권고 및 의견표명」(2017. 4. 6.), 「간접고용근로자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고」(2019. 8. 30.), 「직장내 괴롭힘 예방과 피해근로자 보호를 위한 제도개선 권고」(2020. 5. 21.)

참조조문

「대한민국 헌법」 제10조, 제32조, 제33조, 제119조

「세계인권선언」 제23조

「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조

ILO 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」 제2조, 제3조, 제11조 및 제98호

「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」 제1조, 제2조, 제4조, 제190호

「폭력과 괴롭힘 협약」 제2조, 제3조, 제4조

■ 주 문

국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제25조제1항에 따라, 국회의장에게 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」(의안번호 제8908호)에 대한 의견을 다음과 같이 표명합니다.

- 가. ‘일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼 종사자’의 경우 「근로기준법」 등에 따른 근로자로 추정하고 그 반대의 입증책임은 플랫폼 운영자에게 있음을 명시하고,
- 나. 플랫폼 운영자 및 플랫폼 이용 사업자 외에, 플랫폼 종사자에 대한 불이익 조치 등 권익을 침해하거나 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자의 연대책임 규정을 명시하고,
- 다. ILO 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」과 제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」에 따른 플랫폼 종사자의 단결권 및 단체교섭권 등 집단적 권리를 명시하고,
- 라. 과도한 수수료 공제 문제의 개선을 위하여 수수료 비율에 대한 상한선 설정 등 적절한 규제방안을 마련하고,
- 마. 플랫폼 종사자의 인격권과 신체적·정신적 건강 보호를 위하여, ‘괴롭힘등’ 금지규정의 수범자 범위를 ‘누구든지’로 확대하기 바랍니다.

■ 이 유

I. 의견표명 배경

4차 산업혁명과 디지털기술발전은 스마트폰 어플을 통한 플랫폼 노동 거래를 가능하게 하였으며, 코로나19로 인한 비대면·비접촉 등 일상생활의 변화는

역설적으로 배달·택배 등 연결 산업을 증가시키고, 실업과 휴업의 장기화는 노동인력을 플랫폼 영역으로 이동시키고 있다. 이에 국제기구 등은 이들에 대한 보호조치 마련을 촉구하고, 각국은 이들을 보호하기 위한 법과 제도를 마련하고 있다.

노동의 변화와 플랫폼 노동의 확산에도 불구하고, 기존 노동관계법은 이를 따라가지 못하고 있다. 이에, 타인의 사업을 위하여 노무를 제공하여 생계를 유지함에도 플랫폼 종사자는 고용과 소득의 불안정, 노동관계법상 근로자로서의 권리로부터 배제되어 노동인권의 사각지대에 놓여 있다.

경제사회노동위원회를 비롯하여 일자리위원회는 2019년부터 플랫폼 종사자 보호방안 마련을 위하여 노·사·정부·학계·시민사회단체 등이 참여하는 사회적 대화를 진행해 왔으며, 정부는 2020. 12. 21. ‘플랫폼 종사자 보호 대책’을 발표하고, 후속 조치로 당·정은 의원입법 형식으로 2021. 3. 18. 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률 제정안」(장철민의원 대표발의, 의안번호 제 8908호, 이하 ‘법률안’)을 발의하였다.

국가인권위원회(이하 ‘인권위’)는 2019년 <플랫폼노동 종사자 인권상황 실태조사>를 실시하고, ‘플랫폼노동 종사자 실태조사 결과발표 및 정책토론회’(2020. 1. 15.)와 ‘플랫폼노동 종사자 노동인권개선방안 모색을 위한 전문가 정책간담회’(2021. 2. 5.)를 개최하였으며, 이를 토대로 플랫폼 종사자 노동인권 보호를 위하여 「국가인권위원회법」 제19조에 따라 위 법률안을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

1. 「대한민국 헌법」 제10조, 제32조, 제33조, 제119조제2항, 「세계인권선언」 제23조제4항, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제8조, 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ‘ILO’) 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」(1948, 2021. 4. 20. 비준) 및

제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」(1949, 2021. 4. 20. 비준)을 판단기준으로 하였다.

2. ILO의 「고용관계에 관한 권고」(2006), 「결사의 자유위원회 제359차 보고서」 및 「한국정부에 대한 권고」(2011), 「결사의 자유위원회 제363차 보고서」 및 「한국정부에 대한 권고」(2012), 제190호 「폭력과 괴롭힘 협약(Violence and Harassment Convention)」 및 제206호 「폭력과 괴롭힘 권고(Violence and Harassment Recommendation)」(2019), 「더 나은 미래를 위한 일」 보고서 및 「ILO 100주년 선언문」(2019), 유럽연합(European Union, 이하 ‘EU’)의 「투명하고 예측 가능한 노동조건에 관한 지침」(Directive(EU) 2019/1152 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on Transparent and predictable working conditions in the EU), 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 ‘OECD’)의 「일의 미래 보고서」(2019), 국가인권위원회의 〈사내하도급근로자 노동인권개선을 위한 법령 및 정책권고〉(2009. 9. 3.), 〈특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명〉(2007. 9. 17.), 〈특수형태근로종사자의 노동기본권 보호를 위한 권고 및 의견표명〉(2017. 4. 6.), 〈간접고용근로자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고〉(2019. 8. 30.), 〈직장내 괴롭힘 예방과 피해근로자 보호를 위한 제도개선 권고〉(2020. 5. 21.)를 참고기준으로 하였다.

III. 판단

1. 노동의 변화와 법규범 변화 필요성

과거에는 정년 보장을 핵심으로 하는 종신고용이 일반적이었으나, 1997년 외환위기를 기점으로 우리나라 노동시장은 기간제·단시간근로를 비롯하여 간접고용·특수고용 등 다양한 유형의 비정규직이 증가하였다. 전형적인 근로관계는 근로자와 사용자 두 당사자 간에 성립한 근로계약에 따라 근로자는 사용자의 지시 하에 노무를 제공하고, 사용자는 그 대가로 임금을 지급할 의무를 부담한다. 이러한 근로계약을 기반으로 노동관계법상 책임과 규제가 적용되며 근로자에 대한 법적 보호가 이루어진다.

그러나 근로계약을 체결하지만 않는다면, 노동관계법상 책임과 규제로부터 자유로울 수 있다는 인식이 만연해짐에 따라, 기업이 필요한 노동인력을 직접 고용하지 않고, 사내하청·파견·용역 등 외부업체를 통하여 필요한 노동력을 사용하는 ‘고용의 외주화’가 선호되고, 이는 외부의 기업뿐만 아니라 개인에게도 이루어진다. 개인들은 기업이 필요한 노무를 제공하지만 외형상 개인사업자 지위에서 ‘근로자가 아닌 자’로 간주돼 노동관계법 보호 범위 밖에 존재하게 된다. 이처럼 ‘고용의 외주화’를 통해 기업은 근로자를 직접 고용하지 않으면서도, 필요한 노동력을 다른 기업(파견·용역·도급 등)이나 개인(특수형태근로종사자·플랫폼 종사자)으로부터 제공받으면서 노동관계법상 각종 책임은 회피할 수 있게 된다. 기업은 제반 책임의 회피와 비용의 절감을 위하여, ‘고용의 외주화’와 ‘비(非)근로자화’를 진행해 오고 있다.

디지털기술의 발전과 스마트폰의 보급으로 플랫폼은 마치 하나의 시장처럼 노동의 수요와 공급을 매개하고 있다. 기술의 발전은 산업과 노동의 지각변동을 일으키고 있으며, 기존 산업의 플랫폼으로의 전환과 플랫폼 종사자의 증가 속도는 예측하기조차 어려운 상황이다. 더욱이 코로나19로 인한 사회적 거리두기는

비대면·비접촉 방식으로 일상생활을 변화시켰으며, 스마트폰을 통한 플랫폼 노동은 점차 다양한 업종에서 확산 추세에 있다. 이와 같이 기술의 발전과 감염병 확산은 노동환경 및 노무제공방식 등을 크게 변화시키고 있으나, 법과 제도는 이에 부합하지 못하고 있다.

인권위는 그동안 대표적 노동취약계층인 사내하도급근로자와 특수형태근로종사자 보호를 위해, 2009. 9. 3. <사내하도급근로자 노동인권개선을 위한 법령 및 정책권고>에서, “현행 노동관계법상의 사용자 정의규정을 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 영향력이 있는 자까지 포함하는 개념으로 확대 개정할 것”을 권고하였다. 그리고 2019. 8. 30. <간접고용근로자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고>에서, “사내하청 근로자의 노동3권 보장을 위해, 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 노동조건 등에 관하여 실질적 영향력이 있는 자까지 포함하는 개념으로 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조의 사용자 정의규정을 개정하거나, 원청의 단체교섭 의무를 명시할 것”을 권고한 바 있다. 또한, 특수형태근로종사자와 관련하여, 2007. 9. 17. <특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명>을 통해, 국회와 정부에 특수형태근로종사자의 개별적·집단적 권리 및 사회보장적 보호를 위한 법률을 조속히 제·개정하도록 의견표명하고, 2017. 4. 6. <특수형태근로종사자의 노동기본권 보호를 위한 권고 및 의견표명>에서, 특수형태근로종사자의 노동3권 보장을 위한 별도의 법률을 제정하거나, 「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로자에 특수형태근로종사자가 포함되도록 관련 조항을 개정할 것을 권고한 바 있다.

이상과 같이 인권위는 고용형태의 다양화 및 노무제공방식의 변화에도 불구하고 노동관계법이 이들을 보호하지 못하고 있는 문제를 해소하기 위하여 노동관계법상 근로자 및 사용자 개념을 확대 개정하거나 보호 법률의 제정 등을 권고해 왔다.

노동관계법은 역사적으로 산업혁명 이후에 경제적·사회적 약자인 근로자들을 보호하기 위해 제정·발전되어 왔다. 4차 산업혁명과 디지털기술발전은 경제적·사회적 환경을 크게 변화시키고 있다. 이러한 사회변화에도 불구하고 법규범은 이를 따라가지 못하고 있고, 각종 노동인권 문제가 발생하고 있어 노동관계법이 근로자 보호라는 본래 목적과 취지에 부합하도록 요구받고 있다. 노동관계법 적용대상은 불변의 기준이 아니라 경제적·사회적 상황에 따라 변화되는 것이다. 비약적으로 발전한 기술은 사용자가 직접 노동과정을 통제하지 않으면서도 알고리즘을 통하여 직접 통제하던 것과 같은 효과와 이윤을 얻을 수 있게 하고 있다. 노동관계법이 전통적인 엄격한 기준에 의하여, 보호받아야 할 대상을 그 적용대상에서 배제한다면, 정작 노동약자에게 노동관계법은 무력한 장치에 불과하게 된다.

ILO ‘일의 미래 글로벌 위원회’의 2019년 「더 나은 미래를 위한 일」 보고서에 플랫폼 노동의 확산이 새로운 일자리를 가져다 줄 것이지만 동시에 불공정과 불평등을 초래할 수 있으므로, 플랫폼 종사자의 보편적 노동권을 보장하기 위하여 단결권 및 단체교섭권의 효과적 인정, 최장 근로시간 제한, 안전하고 건강한 작업환경 제공 등을 지적하고 있다. OECD 2019년 「고용전망: 일의 미래」 보고서도 새로운 형태의 노무제공자의 고용상 지위에 관계없이 적절한 수준의 노동기본권과 노동관계법에 의한 보호를 정책방향으로 제시하고 있다. EU 「투명하고 예측 가능한 노동조건에 관한 지침」(2019)은 조약(treaty)으로서 효력을 가지며, 보호대상을 근로자(employee)를 포괄하는 노무제공자(worker)로 확장하여 넓게 보호하고, 회원국들로 하여금 2022. 8. 1.까지 새로운 고용형태 출현 등 노동시장의 변화에 대응하기 위해 플랫폼 종사자를 포함한 모든 유형의 노무제공자(worker)에 대한 권리 보호를 위하여 필요한 조치를 마련하도록 강제하고 있다.

기술발전으로 경제적·사회적 환경과 노무제공방식이 변화하고 있고, ILO,

EU, OECD 등에서도 근로자(employee)보다 넓은 개념인 모든 유형의 노무제공자(worker)에 대하여 노동관계법에 의한 보호를 지적하고 정책방향을 제시하고 있듯이, 우리의 경우에도 노동관계법이 전통적 적용 기준에 머물 것이 아니라 타인의 사업을 위해 노무를 제공하는 자가 노동관계법의 보호를 받을 수 있도록 적용대상을 확대개정하거나 해석을 통해 운영하는 등 근본적 변화가 필요하다 할 것이다. 다만, 근본적 변화에 이르기까지 시일이 소요될 수 있고, 점차 확산추세에 있는 플랫폼 노동에 대한 입법 불비 상황에 대한 현실을 고려할 때에, 플랫폼 종사자의 기본적 권익 보장을 위한 입법은 불가피한 측면이 있어, 법률안 중 일부 수정·보완이 필요한 사항에 관하여 판단하였다.

2. 법률안에 대한 판단

가. 근로자 추정제도 도입 필요

법률안 제2조제2호는 ‘플랫폼 종사자’를 “계약의 명칭이나 형식에 관계없이 온라인 플랫폼을 통해 중개 또는 알선 받은 노무를 제공하기 위하여 다른 사람을 사용하지 아니하고 주로 자신의 노무를 제공하고 그 대가로 보수 등을 받는 사람”으로 정의하고, 제3조제1항은 “플랫폼 종사자가 「근로기준법」, 「노동조합 및 노동관계조정법」 등에 따른 근로자에 해당하는 경우에는 해당 법률을 이 법에 우선하여 적용한다.”라고 규정하고 있다.

하지만 이 같은 규정 방식은 플랫폼 종사자를 우선 비근로자로 분류하고, 근로자에 해당한다는 확인 이후에나 노동관계법이 적용되기 때문에, 실질적으로 근로자인 플랫폼 종사자에게도 노동관계법이 아닌 이 법이 우선 적용되는 것이어서, 플랫폼 종사자의 노동관계법상 근로자 지위 확인을 위한 법적 분쟁은 향후 증가할 것으로 예견된다. 더욱이 플랫폼 종사자가 근로자로 인정받기 위해서는 플랫폼 운영자에게 종속적인 관계인지 여부에 관하여 엄격한 요건들을 충족하

여야 하고, 이 모든 요건들은 주장하는 자가 증명해야 하며 이를 다투는 쟁송에 소요되는 비용과 시간 또한 상당할 것으로 보인다. 그동안 근로자인지에 관한 분쟁은 고용노동부나 지방노동위원회, 중앙노동위원회를 거쳐 소송으로 이어지는 긴 과정을 거쳐 온바, 노동조합 등 이해대변기구가 없는 한, 개인 스스로 이를 다투는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다.

노동시장의 변화에 따라 실질적으로 ‘근로자’로 볼 수 있는 경우에도 형식상 사업계약(위임·위탁·도급 등)을 체결하고 노무제공을 하는 경우 ‘개인사업자’로 잘못 분류해 ‘근로자 아닌 자’로 간주되어 노동관계법의 보호대상에서 배제된다. 법률안은 모든 플랫폼 종사자에게 이 법을 우선 적용하도록 하고 있어, 실질적으로 근로자인 플랫폼 종사자도 ‘근로자 아닌 자’로 잘못 분류할 수 있으므로, 이와 같은 문제점을 개선하기 위한 방안이 필요하다.

ILO 제198호 「고용관계에 관한 권고」(2006) 제11조는 “회원국은 고용관계의 존재를 결정하기 위한 다양한 방법의 허용, 하나 또는 그 이상의 고용관계의 지표가 존재하는 경우 고용관계의 존재를 법적으로 추정하는 제도 도입 등 고용관계의 존재를 쉽게 결정할 수 있도록 국가정책에서 고려하여야 한다.”고 규정하고 있다. 특히 미국의 ABC 테스트, 독일 연방노동사회부의 「플랫폼 경제에서의 공정한 노동」 정책 등의 경우 플랫폼 종사자의 근로자 지위 확인을 보다 용이하게 할 수 있도록 플랫폼 종사자를 우선 근로자로 추정하거나 입증책임을 플랫폼 기업에게 부담하는 방식을 제도화하고 있음은 주목할 만하다. 각국은 플랫폼 노동에 대응하여 주로 기존 노동관계법을 통한 보호 방식을 채택하는 흐름이다.

플랫폼 종사자가 실질적으로는 근로자임에도 외형상 개인사업자인 경우 ‘근로자 아닌 자’로 잘못 분류되면 노동관계법에 의한 보호를 받지 못하고, 기업은 노동관계법상 사용자책임을 회피할 수 있게 된다. 이와 같은 오분류를 방지하기 위한 방안으로 근로자성 판단에 관한 입증책임의 전환을 고려할 필요가 있다. 즉 우선 플랫폼 종사자를 근로자로 추정하여 노동관계법을 적용하고, 반대의 증명

을 플랫폼 기업이 하게 하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 이는 노사간 사회적·경제적 힘의 크기 및 알고리즘에 의해 운용되는 플랫폼체계에서의 정보의 불균형을 고려할 때, 플랫폼 종사자 보호에 입각한 입법취지에 부합한다.

플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 광의의 플랫폼 종사자에는 일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 협의의 플랫폼 종사자와 플랫폼이 고객과 작업자를 연결(matching)시키는 구인구직앱 이용자가 포함된다. 협의의 플랫폼 종사자의 경우 플랫폼 알고리즘이 작업자를 선택하고, 일감을 할당하고, 보수를 결정하며 업무 방식을 통제하고 평가·관리하는 등 전통적 노동관계법이 요구하는 종속성에 근접하고 있다. 이와 같은 의미에서 국제적 흐름처럼 플랫폼 노동 유형 중 노동관계법 체계 내로 포섭할 수 있는 플랫폼 종사자에 대해서는 노동관계법을 통한 보호를 기본 원칙으로 하는 것이 필요하다. 알고리즘을 통한 노무제공 방식의 변화와 현격한 정보의 비대칭성을 고려하여 ‘일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 협의의 플랫폼 종사자’는 노동관계법상 근로자로 우선 추정하고, 그 반대의 입증책임은 플랫폼 운영자에게 있음을 법률안에서 명시할 필요가 있다.

나. 연대책임 규정 필요

법률안 제2조는 ‘플랫폼 운영자’와 ‘플랫폼 이용 사업자’를 구분하면서, ‘플랫폼 운영자’를 “플랫폼을 이용하여 플랫폼 종사자의 노무제공을 중개 또는 알선하는 것을 업으로 하는 자”로, ‘플랫폼 이용 사업자’는 “플랫폼 종사자로부터 노무를 제공받고 이를 통해 사업을 영위하는 자”로 정의하고 있다.

법률안은 플랫폼 기업을 ‘플랫폼 운영자’로 명명하면서 플랫폼 종사자의 노동관계법상 사용자가 아니라는 인식을 바탕에 두고 있다. 이와 같은 정의 방식은 ‘플랫폼 운영자’의 사용자성을 은폐할 우려가 있다. 플랫폼은 거래가 일어나는 온라인상의 공간으로, 그 거래는 ‘플랫폼 운영자’가 설계한 알고리즘에 의해서

작업자를 선택하고 일감을 할당하며 플랫폼 사업을 통한 이윤은 중국에는 ‘플랫폼 운영자’에게 귀속되며 수익구조를 관리한다. 사용자의 직접적인 업무지휘·명령 등 노동과정에 대한 통제 없이도 알고리즘에 의한 통제를 통하여 직접 통제 하던 것과 동일한 효과를 얻고 있기 때문이다.

즉 플랫폼에 내재된 알고리즘으로 소비자와 플랫폼 종사자로부터 제공받은 정보를 수집하여 분석하고 이를 통해 플랫폼 종사자에게 일감을 할당, 조직 및 편성하고, 노무제공 이후에는 사전에 설계된 알고리즘에 의해 플랫폼 종사자를 평가한다. 플랫폼에서 거래 성립을 주도하고, 일감(노무제공)을 조율·할당하는 주체는 플랫폼 기업 즉 ‘플랫폼 운영자’로서, 이와 같은 경우 실질적으로 노동관계법상 사용자로 볼 수 있다.

그러나 법률안은 플랫폼 종사자 권익 보호에 관한 규정인 제20조부터 제25조까지의 책임 주체를 ‘플랫폼 이용 사업자’로 규정하고 있다. 이와 같은 규율체계는 ‘플랫폼 운영자’의 실질적인 지배·영향력을 고려하였을 때, 플랫폼 종사자의 사용자가 누구인지를 잘못 분류하게 할 우려가 있다.

한편 ‘플랫폼 이용 사업자’는 플랫폼 종사자를 모집·관리 역할을 하는 ‘관리업체’ 내지 ‘대행업체’이다. 플랫폼 종사자가 해당 지역이나 업종의 중간 관리업체에 가입하여 그 업무에 종사하며 ‘플랫폼 종사자—관리업체—플랫폼—고객’ 구조로 운영된다. 관리업체(지역대행업체)는 새로 생겨난 것이 아니며, 배달·대리운전·커서비스 등 지역을 기반으로 한 기존 업체들이 전화나 무선을 이용하던 방식에서 플랫폼을 통한 방식으로 재편성된 것이라 할 수 있다.

법률안 제3장제2절제20조 이하의 플랫폼 종사자 권익 보호 규정은 플랫폼 이용 사업자에게 의무를 부과하고 있다. 그러나 플랫폼 종사자의 권익보호는 플랫폼 이용 사업자만의 의무가 아니라 할 것이다. 플랫폼 종사자에 대한 통제는 일감 수락이나 거부, 주문이나 쪽지에 대한 응답에 걸리는 시간 등 플랫폼 운영자가 사전에 설치한 알고리즘에 의하여 호출 제한, 보수의 차등 지급 및 일감 제

한, 자리배치의 불이익 등 제재와 관리·감독이 이뤄지고 있다. 따라서 플랫폼 운영자가 플랫폼 종사자의 노무제공조건 결정에 있어 실질적 영향력을 갖고 있어, 플랫폼 종사자의 권익 보호에 관한 사실상의 권한과 책임은 플랫폼 운영자에게도 있다 할 것이다.

이 때문에 법률안 제4조가 “플랫폼 운영자가 플랫폼 종사자의 노무제공 방식 또는 보수의 기준을 정할 경우엔 플랫폼 운영자를 플랫폼 이용 사업자로 본다.”라고 규정하고 있긴 하나, 플랫폼 사업은 여러 기업이 네트워크를 이루어 하나의 사업을 영위하는 구조로 운영되는 경우도 있어, 이 경우 법률안이 명명하고 있는 플랫폼 운영자나 플랫폼 이용 사업자에 포섭되지 않으면서도, 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정하는 권한과 영향력을 미치는 지위에 있는 기업이 있을 경우, 해당 기업은 관련 법규범과 각종 규제를 회피할 수 있게 된다. 복수의 기업이 네트워크를 이루어 중층적 구조로 하나의 플랫폼 사업을 영위하는 경우 하나의 기업만을 사용자로 볼 경우 그 외 다른 기업들은 사용자로서의 책임에서 벗어날 수 있게 된다.

이처럼 복수 기업의 네트워크 사업구조와 알고리즘을 통한 통제 방식, 플랫폼 기업과 플랫폼 종사자 사이의 정보의 격차 및 비대칭성을 고려할 때, 누가 실질적인 사용자인지를 찾고 이를 입증하는 것은 개별 플랫폼 종사자에게는 현실적으로 매우 어렵다. 법률안 제8조가 플랫폼 종사자의 정보 요청권을 명시하고 있으나, “플랫폼 운영자의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로 공개되면 플랫폼 운영자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보의 경우에는 플랫폼 종사자의 정보 제공 요청을 거부할 수 있다.”라고 규정하고 있어서, “경영상·영업상 비밀”을 이유로 플랫폼 종사자의 정보 접근권의 실효성은 제약될 우려가 있다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위한 방안으로 플랫폼 운영자 및 플랫폼 이용 사업자 외에, 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수

있는 지위에 있는 자의 연대책임을 채택하는 것이 바람직하다. 이는 그동안 원청의 하청(하도급)근로자에 대한 사용자 지위를 인정한 판례(대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결, 대법원 2020. 4. 9. 선고 2019도18524 판결, 대법원 2020. 9. 3. 선고 2015도1927 판결, 대법원 2021. 2. 4. 선고 2020도11559 판결 등) 입장과도 맥락을 같이 한다. 여러 기업들이 네트워크를 이루어 운영되는 플랫폼 사업 특성상, 플랫폼 종사자에 대한 불이익 조치 등 권의 침해 관련하여 그 원인과 책임이 누구에게 있는지 명확하지 않을 경우, 이를 정확하게 식별해서 책임을 물어야 하는 부담을 플랫폼 종사자에게 전적으로 지우는 것은 정보 접근성이 제약되고 계약관계에서 열위에 놓여 있는 약자 보호 관점에서 바람직하지 않기 때문이다. 연대책임 규정은 「민법」 이외에도, 「근로기준법」을 비롯하여 「환경정책기본법」, 「제조물책임법」 등에 이미 법제화되어 있으며, 그 기본 취지는 피해자 및 약자 보호에 있다 할 것이다.

따라서 플랫폼 운영자 및 플랫폼 이용 사업자 외에, 플랫폼 종사자에 대한 불이익 조치 등 권익을 침해하거나 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자의 연대책임 규정을 마련할 필요가 있다. 플랫폼 종사자는 복수 당사자 중 한 기업을 상대로 권리를 주장하고 기업과 기업 간에 구상권을 통해 해결하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있다.

다. 플랫폼 종사자의 집단적 권리 명시 필요

법률안 제3조제1항이 “플랫폼 종사자가 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따른 근로자에 해당하는 경우에는 해당 법률을 우선하여 적용한다.”라고 규정하고 있어 플랫폼 종사자의 노동3권에 관하여 명시하고 있는 것처럼 보이나, 위 규정은 플랫폼 종사자가 「노동조합 및 노동관계조정법」상 근로자에 해당하는 경우에 적용된다는 것일 뿐이다.

2021. 2. 26. 국회의 동의를 받아 4. 20. 정부가 비준한 ILO 제87호 「결사

의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」과 제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」은 단결권 및 단체교섭권의 주체를 “노무제공자(worker)”라 규정하고 있다. 여기에서의 “노무제공자(worker)”란 고용관계에 의한 근로자(employee)만이 아닌 자영인(self-employed)을 포함하는 개념으로서 특수형태근로종사자, 플랫폼 종사자 등을 포괄한다. 또한 ILO 결사의 자유 위원회는 일관되게 “단결권의 주체는 고용관계의 존재 여부에 따라 결정되지 않는다. 농업을 비롯한 대부분의 자영인(self-employed), 자유직업종사자들(liberal professions) 역시 단결권이 있다.”라고 밝히고 있다. ILO ‘일의 미래 글로벌 위원회’가 2019년 발간한 「더 나은 미래를 위한 일」 보고서에 따르면, 플랫폼 종사자의 보편적 노동권을 보장하기 위하여 단결권 및 단체교섭권의 효과적 인정 등을 강조하고 있다. 프랑스 노동관계법전이 플랫폼 종사자의 노동3권을 직접 규정하고 있는 것 외에도, 독일·영국·스페인에서도 플랫폼 종사자의 노동3권을 폭넓게 인정하고 있다.

노동조합이 아닌 단체는 명시적 규정이 없다 해도 헌법 제21조 결사의 자유에 근거하여 단체 설립이 가능하다. 그러나 노동조합이 아닌 헌법상 결사의 자유에 따른 단체를 통한 이해대변의 경우 노동조건을 집단적 개선을 위해서는 미흡할 수 있다. 헌법 제21조에 따라 설립된 단체는 노동조합과 달리 사업주가 교섭(협상)에 응하지 않을 경우 이를 강제할 방법이 없으며, 플랫폼 종사자들의 노동조건 개선 및 경제적·사회적 지위의 향상이란 목적을 달성하기에는 실효성이 미흡하다. 헌법상 결사의 자유에 따른 단체로는 사용자에게 단체교섭의무를 부과하거나 단체협약과 같은 강행적 효력이 발생하지 않으므로, 사용자 또는 사용자 단체가 교섭을 거부하거나 해태할 경우 이를 규제하기 어려우며, 사용자의 교섭 거부로 오히려 분쟁이 장기화되거나 심각한 대립을 유발하는 등 사회적 비용이 발생하는 문제에 대하여 해결할 수단이 없게 된다. 이는 장기적으로 사회와 국가에 대한 부담으로 작용할 수 있다.

노사 쌍방이 대등한 입장에서 자유로운 협상을 통해 근로조건을 결정하게 하는, 이른바 ‘노사자치’에 의한 노동문제 해결이 효과적임은 역사적으로도 검증되었다 할 것이다. 헌법재판소와 대법원도 헌법상 노동3권은 노사교섭을 바탕으로 분쟁을 평화적으로 해결하게 함으로써 근로자의 이익과 지위의 향상을 도모하여 그 자체가 공공의 복리에 합치된다고 판시한 바 있다.

위와 같은 이유로, 경제적 약자의 위치에서 자신의 노동력을 통하여 삶을 영위하는 플랫폼 종사자들이 집단적 힘으로 단결활동을 통해 스스로 노동조건을 개선할 수 있도록, ILO 제87호 「결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약」과 제98호 「단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약」에 따른 단결권 및 단체교섭권 등 집단적 권리를 법률안에서 직접 명시적으로 규정할 필요가 있다.

라. 과도한 수수료 공제에 대한 개선방안 마련 필요

플랫폼 종사자는 일감 1회당 지급받는 대가에 따라 보수가 결정되며, 이때 플랫폼이 공제하는 수수료에 따라 수수료 차감 후 지급되는 노무제공의 대가로 소득이 결정된다. 플랫폼이 공제하는 수수료가 20~30%에 달하는 등 과도한 수수료 비율이 문제되고 있다.

「근로기준법」 제9조는 “누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다.”라고 규정하고 있다. 중간착취 금지 규정은 타인의 취업에 있어서 이를 소개하거나 알선하는 조건으로 중개료·수수료 등 명목으로 이익을 취득해 임금의 전부 또는 일부를 착취하는 행위를 금지하는 데 목적이 있다. 여기서의 이익은 그 명칭을 불문하며 1회적 행위라고 하더라도 이익의 수수가 있다면 법에서 금지하는 중간인으로서의 이익취득에 해당한다. 「직업안정법」은 유료직업소개사업에서의 소개수수료의 상한선을 고용노동부 고시를 통해 규제하고 있는데, 구직자에 대한 소개요금을 임금의 100분의 1 이하로 제한하고 있다.

그런데 플랫폼 운영자가 수수료 부과 기준을 일방적으로 결정함으로 인해 과도한 수수료 비율이 현실에서 문제되고 있으므로, 「직업안정법」이 유료직업소개 사업에서의 소개수수료의 상한선을 고용노동부 고시를 통해 규제하고 있는 것과 같이, 수수료 비율에 대한 상한선 설정 등 적절한 규제 방안을 마련할 필요가 있다 할 것이다.

마. 괴롭힘 등 행위자 범위를 ‘누구든지’로 확대 필요

법률안 제23조는 “플랫폼 이용 사업자는 플랫폼 종사자에 대하여 폭언·폭행·성희롱 및 괴롭힘 등(이하 ‘괴롭힘등’)을 하여서는 아니 된다.”라는 금지규정을 두고 있다. 즉 ‘괴롭힘등’ 금지규정의 수범자 범위를 ‘플랫폼 이용 사업자’에 한정하고 있으나, 최근 우리 생활 주변 곳곳에서 플랫폼 종사자에 대한 폭언 등 괴롭힘 사건이 주요 이슈로 발생하고 이해당사자간 갈등 상황이 지속되고 있다.

ILO 제190호 「폭력과 괴롭힘 협약」(2019)은 전문(前文)에서, ‘일의 세계의 모든 행위자들(all actors in the world of work)은 폭력과 괴롭힘을 자제하고 예방하고 고심해야 한다.’라고 규정하여 괴롭힘 수범자 범위를 특별히 정하지 않고 모든 행위자들(all actors)로 포괄하고 있다. 그리고 ‘핵심원칙’으로 제4조 제2항에서 폭력과 괴롭힘 근절 대책에는 ‘법에 의하여 제3자가 관련된 폭력과 괴롭힘 금지를 고려해야 한다.’라고 규정하고 있다. 보호대상 또한 제2조제1항에서 근로자(employee) 뿐만 아니라 ‘계약형태에 관계없이 일하는 사람(persons working irrespective of their contractual status)’이라 규정하고 있으며, 여기에는 플랫폼 종사자가 포함된다.

인권위는 2020. 5. 21. <직장내 괴롭힘 예방과 피해근로자 보호를 위한 제도 개선 권고>에서, “「근로기준법」은 직장내 괴롭힘 행위자를 사업장내 사용자 또는 근로자만으로 한정하고 있어, 사업장 외부의 제3자로부터의 괴롭힘의 경우 보호의 사각지대가 발생하고 있으므로, 행위자 범위를 ‘누구든지’로 확대 개정하

는 등 제3자로부터의 괴롭힘 예방과 보호 규정을 마련할 것”을 권고한 바 있다. 일의 세계에서 괴롭힘 규율의 기본취지는 모든 일하는 사람의 인격권과 신체적·정신적 건강을 보호하는 데에 있고, 괴롭힘으로부터의 피해는 대인서비스 노동의 증가로 다양한 영역에서 발생하므로, 법률안과 같이 ‘괴롭힘등’ 금지규정의 수범자를 ‘플랫폼 이용 사업자’만으로 한정하는 것은 보호에 한계가 있으므로 ‘괴롭힘등’ 행위자 범위를 ‘누구든지’로 확대할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다. 이 의견은 국가인권위원회 재적위원 11인 중 위원 이상철, 위원 한석훈의 아래와 같은 수정·반대의견이 있는 외에 위원 9인의 일치된 의견에 의한 것이다.

V. 수정·반대의견

1. 주문 나., 다.항에 대한 위원 이상철, 위원 한석훈의 수정의견

□ 주문 나.항에 대하여

다수 의견은 이 법률안에 “플랫폼 운영자 및 플랫폼 이용 사업자 외에, 플랫폼 종사자에 대한 불이익 조치 등 권익을 침해하거나 플랫폼 종사자의 노무제공 조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자에게 연대책임을 부과하는 규정을 명시하는 것이 바람직하다”는 것이다.

위 ‘플랫폼 종사자에 대한 권익침해에 관한 사항’이란 법률안 제20조부터 제25조까지의 사항을 말하고 그 사항의 의무자는 플랫폼 이용 사업자로서 위반 사

업자는 과태료 부과와 행정제재를 받게 된다(법률안 제36조제2항). 그러나 과태료는 질서를 위반한 행위에 대해 개별적으로 부과하는 것일 뿐 연대책임을 부과할 이유는 없다.

만약 위 연대책임이 계약위반에 따른 손해배상 등의 계약상 책임을 말하는 것이라면, 이러한 계약관계에 있지 않은 플랫폼 운영자나, 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등에 관하여 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자에 대해서까지 연대책임을 물을 수는 없을 것이다.

그렇다면 위 연대책임이란 불법행위로 인한 손해배상 책임을 말하는 경우에만 의미가 있을 것인데, 이러한 경우에는 이미 민법 제760조에 공동불법행위자의 연대책임을 규정하고 있으므로 별도로 명시할 필요는 없을 것이다. 민법 제760조제2항에 의하면 ‘공동 아닌 수인의 행위 중 어느 자의 행위가 그 손해를 가한 것인지를 알 수 없는 때’에도 손해의 원인으로 볼 개연성 있는 행위를 한 수인의 연대책임을 인정하고 있다. 이 규정은 여러 사람의 행위가 경합하여 손해가 생긴 경우 중 민법 제760조제1항에서 말하는 공동의 불법행위로 보기에 부족하더라도, 피해자의 입증책임을 덜어줌으로써 피해자를 보호하려는 입법정책상의 고려에 따라 각각의 행위와 손해 발생 사이의 인과관계를 법률상 추정하는 규정이다(대법원 2008. 4. 10. 선고 2007다76306 판결; 2012. 6. 14. 선고 2011다88108 판결). 그러므로 이러한 ‘연대책임’을 부과하는 규정을 중복하여 명시할 필요는 없을 것이다.

주문 나. 항의 의견을 표명하는 취지는 법률안 제20조부터 제25조까지 명시한 플랫폼 종사자에 대한 권익침해 금지규정을 플랫폼 이용 사업자 외에도 플랫폼 운영자나 그 모회사 등 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자까지 의무자에 포함시켜 플랫폼 종사자를 실질적으로 보호하자는 것이다. 우선 법률안 제4조에서는 플랫폼 운영자 중 실질적으로 플랫폼 종사자의 노무제공 방식이나 보수기준을 정한다거나 이에 준하

는 사유가 있는 플랫폼 운영자는 플랫폼 이용 사업자로 간주하고 있으므로 그 의무자에 포함된다. 그밖에 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자를 플랫폼 종사자에 대한 권익침해 금지 의무자에 포함시킬 필요가 있다.

따라서 “복수의 기업이 중층적 구조로 네트워크를 이루어 운영하는 플랫폼 사업의 특성을 고려하여 플랫폼 종사자에 대한 불이익 조치 등 권익 침해에 관한 사항에 대하여는 법률안 제4조 이외에 플랫폼 종사자의 노무제공조건 등을 실질적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 ‘의무자’로 명시하는 것으로 족하다.”고 수정의견을 표명한다.

□ 주문 다.항에 대하여

다수 의견은 이 법률안에 “플랫폼 종사자에게 집단적 권리인 단결권 및 단체교섭권을 인정하는 규정을 두는 것이 바람직하다.”는 것이다. 이 경우 단체교섭권이란 노동관계법의 내용처럼 그 상대방인 플랫폼 이용 사업자 등에게 단체교섭에 응해야 할 의무를 부과하고 의무를 위반한 경우에는 제재를 가하는 것을 의미하는 것으로 보인다.

이 법률안 제3조제1항 본문에서는 플랫폼 종사자도 근로기준법 등 노동관계법상 근로자에 해당하면 노동관계법을 적용하도록 규정하여 근로자로서의 집단적 권리를 행사할 수 있도록 보장하고 있다. 다만 대부분의 플랫폼 종사자들은 근로자로 볼 수 없기 때문에 노동관계법의 개정 대신 별도의 특별법인 이 법안을 만드는 것이다. 그러므로 이러한 플랫폼 종사자에게 노동관계법상 근로자에게 인정되는 것과 마찬가지로의 집단적 권리를 인정하기 위해서는 별도의 합리적인 이유가 있어야 할 것이다.

우선 플랫폼 종사자에게 단결권 및 단체협약 체결권을 인정하는 것은 플랫폼 종사자의 권익보호를 위해 필요할 것이다. 플랫폼 이용 계약의 비전속성·부

합계약성에 비추어 플랫폼 종사자의 보호를 위해서는 단체협약을 활용하게 하고, 단체협약 체결권을 행사하는 경우에는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에서 규제하는 담합이나 불공정거래행위 등에 해당하지 않도록 지원할 필요가 있기 때문이다.

그러나 단체교섭의 상대방인 사업자 등에게 교섭에 응할 의무를 부과하는 것은 근로자의 경우처럼 단순한 계약당사자의 지위를 떠나 사회적·경제적 힘의 차이가 부당한 계약내용을 시정하지 못하게 하는 정도라는 점이 인정되어야 할 것이다.

만약 그 상대방이 플랫폼 운영자인 경우라면, ① 플랫폼 운영자는 일반적으로 알고리즘을 개발·제공하여 플랫폼 이용 사업자와 종사자의 계약을 중개하거나 알선하는 자에 불과하고, ② 플랫폼 이용 사업자나 종사자는 다른 알고리즘을 제공하는 플랫폼 운영자를 선택할 수 있는 등 기본적으로 사적 이용계약의 계약 당사자이며, ③ 플랫폼 이용계약은 대부분 약관에 의해 그 내용이 정해질 텐데 그 내용이 부당한 경우에는 「약관의 규제에 관한 법률」에 따라 공정성을 잃은 약관조항을 무효로 할 수 있고, 감독 행정관청이나 공정거래위원회도 약관의 공정성을 심사하여 불공정약관의 시정을 요구하는 등 입법적·행정적 규제를 하고 있다. 그러므로 이러한 사적 이용계약의 당사자에 불과한 플랫폼 운영자에게 플랫폼 종사자의 단체교섭에 응해야 할 의무를 부과하고, 이에 불응하면 제재까지 하는 것은 부당하다.

만약 그 상대방이 플랫폼 이용 사업자라면 그 사적 계약관계의 성격은 더욱 두드러진다. 플랫폼 이용 사업자 중에는 영세사업자가 많고 플랫폼 종사자는 얼마든지 조건이 유리한 다른 플랫폼 이용 사업자를 선택할 수 있으며, 실제로도 그러한 비전속성이 플랫폼 이용계약의 특성이다. 그러므로 이처럼 위임·도급계약의 대등한 계약당사자에 불과한 플랫폼 이용 사업자에게 계약상 권리·의무 외에 플랫폼 종사자의 단체교섭에 응할 의무까지 부과하는 것은 헌법이 보장하는

영업의 자유를 부당하게 침해하는 위헌적 규제이고, 영세한 플랫폼 이용 사업자의 인권을 부당하게 침해하는 결과가 될 수도 있어서 부당하다.

따라서 “플랫폼 종사자의 단결권 및 단체협약체결권(상대방에게 교섭에 응할 의무를 부과함이 없는 단체교섭권 포함)을 명시하는 규정을 두는 것이 바람직하다.”고 수정의견을 표명한다.

2. 주문 가., 라.항에 대한 위원 한석훈의 반대의견

□ 주문 가.항에 대하여

다수 의견은 이 법률안에 “일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼 종사자의 경우 근로기준법 등에 따른 근로자로 추정함으로써 그 반대사실의 입증책임이 플랫폼 기업에게 있음을 명시하는 것이 바람직하다.”는 것이다.

이 법률안은 근로자에 해당하지 않는 플랫폼 종사자의 보호를 위한 특별법일 뿐 근로기준법 등 노동관계법의 특별법이 아니다. 그러므로 법률안 제3조제1항 본문에서도 플랫폼 종사자가 노동관계법상 근로자에 해당하는 경우에는 노동관계법을 우선 적용한다고 명시하고 있다. 따라서 노동관계법상 근로자에 해당하는지 여부는 노동관계법의 해석에 따를 문제이다. 노동관계법에 이러한 법률상 추정 규정이 없는데 다른 법에서 근로자 추정 규정을 두는 것은 마치 우리나라 국적법에서 ‘일본에서 태어난 사람은 일본인으로 본다.’는 규정을 두는 것과 마찬가지로 입법체계에 맞지 않다. 또한 노동관계법에 이러한 법률상 추정 규정을 두게 되더라도 노동법 체계 안에서 그 추정 규정의 필요 여부나, 특수형태 근로종사자 등 증명이 곤란한 여러 경우와 비교하여 어떠한 범위에서 어떠한 요건 아래 추정규정을 둘 것인지 등을 신중하게 검토하여 공평하고 합리적으로 입법해야 할 문제이다.

법률상 추정 규정이란 추정되는 사실이 상당히 높은 개연성을 지니고 있는 경우에만 둘 수 있다. 그런데 현행 노동관계법에서는 ‘특정 사업자에 대한 종속성’을 인정할 수 없는 경우에는 근로자로 인정할 수 없음이 원칙이다. 그러므로 ‘일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼 종사자’ 대부분은 그러한 요건이 충족되지 않아 근로자로 인정할 수 없게 된다. 그렇기에 특별히 이러한 플랫폼 종사자를 보호하기 위해 이 법률안을 입법하려는 것이다. 따라서 플랫폼 종사자의 보호를 위해 필요한 내용은 이 법률안의 내용에 반영해야 하는 것이지, 이 법률안에 플랫폼 종사자를 근로자로 추정하는 규정을 두어 같은 목적을 달성하려는 것은 법률상 추정 규정의 취지나 입법체계에 맞지 않다.

플랫폼 운영자나 플랫폼 이용 사업자와 종사자의 관계는 그 유형이 다양하고 영세한 운영자나 사업자도 적지 아니하므로, 사회적·경제적 힘의 차이가 일반적으로 존재한다고 볼 수는 없다. ‘일의 배정 등에 영향을 미치는 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 플랫폼 종사자’를 아무런 전제 요건 없이 사회적·경제적 힘의 차이에서 유래하는 노동관계법상 근로자로 추정하는 입법이 국제적 흐름이라 속단할 수도 없다. 따라서 노동관계법에 플랫폼 종사자의 근로자 추정 규정을 두는 문제도 플랫폼 사업의 특성을 반영하여 신중을 기해야 할 것이다.

이러한 이유로 주문 가.항의 의견표명에 반대한다.

□ 주문 라.항에 대하여

다수 의견은 플랫폼 종사자의 보수를 정하게 되는 플랫폼의 공제 수수료에 관하여 “과도한 수수료 공제 문제의 개선을 위하여 수수료 비율에 대한 상한선 설정 등 적절한 규제방안을 마련하는 것이 바람직하다.”는 의견이다.

그러나 이미 이 법률안 제17조에서는 “플랫폼 이용 사업자는 플랫폼 종사자가 노무를 제공하는 데 필요한 경비 등을 고려하여 보수를 적정하게 정해야 한다.”고 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 나아가 수수료 비율의 상한선 설정을

법령에 두는 것이 필요하고 가능한지는 의문이다. 우선 수수료가 과도한지 여부를 어떻게 판단할 것인지부터 문제가 될 것이다. 수수료 산정에는 알고리즘 개발 비용, 수요공급 상황, 경쟁업체 동향, 미래전망 등 여러 결정요인이 있기 때문이다. 바람직한 것은 플랫폼 산업이 발전하여 플랫폼 운영자 사이에 가격경쟁을 하게 되는 시장구조를 만들어 경쟁을 통해 수수료를 정하게 하는 것이다. 플랫폼의 광범위한 이용추세가 가져온 노동시장의 변화에 부응하여 플랫폼 종사자의 보호와 지원에 대한 특별한 고려가 필요하다는 점은 공감한다. 그러나 그 보호입법에는 종래의 노동환경과 다른 플랫폼 시장의 구조와 특성(비전속성, 자율성, 다양성, 신속성, 비대면 업무 등)을 고려해야 한다. 또한 플랫폼 시장의 발전단계에서 과도한 규제로 시장을 위축시키거나 경쟁력을 저해해서는 플랫폼 산업의 발전이나 플랫폼 종사자의 이익을 위해서도 바람직하지 않다.

따라서 이 문제는 오히려 플랫폼 산업에 대한 규제를 최소화함으로써 플랫폼 산업을 발전시키면서, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 영역에서 해결하거나, 특별히 문제가 되는 경우에 일시적으로 감독관청의 행정지도로 해결하는 것이 바람직하다.

이러한 이유로 주문 라.항의 의견표명에 반대한다.

2021. 11. 22.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 송두환

위원 이상철	위원 박찬운	위원 남규선	위원 문순회	위원 이준일
위원 서미하	위원 석원정	위원 윤석희	위원 김수정	위원 한석훈

노인 및 노숙인 관련 결정

3 2021. 12. 2.자 결정 [「노인장기요양보험법 일부개정법률안」에 대한 의견표명]

결정사항

국회의장에게, 「노인장기요양보험법 일부개정법률안」(의안번호 제4756호) 제29조 제2항은 과잉금지원칙, 자기책임의 원리와 명확성의 원칙을 위배하여 장기요양급여 수급자의 사회보장권을 과도하게 제한하므로, 해당 조항을 신설하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명함.

결정요지

- 【1】 2020. 10. 29. 발의된 「노인장기요양보험법 일부개정법률안」(제4756호)은 “국민건강보험공단은 수급자 및 그 가족이 장기요양요원에게 폭언·폭행·상해 또는 성희롱·성폭력 행위를 하여 유죄판결이 확정된 경우 장기요양급여의 전부 또는 일부를 제공하지 아니하게 할 수 있다.”라는 조항(제29조제2항)을 신설하고자 함.
- 【2】 해당 조항이 장기요양요원의 인권을 보호하기 위해 마련되었다고 하더라도, 그 수단으로 장기요양급여를 제한하는 것은 아래와 같은 이유로 인권적 측면에서 적절하지 않음.
- 【3】 장기요양급여 수급권은 사회보장권에 속하므로, 장기요양급여 제한은 사회보장권에 대한 퇴보적인 조치인바, 국가는 이러한 조치를 시행하기에 앞서 이 조치로 인해 개인이나 집단이 최소한의 필수 사회보장권에 접근하는 것이 박탈되는 것은 아닌지, 장기요양요원과 장기요양급여 수급자의 인권을 최대한 조화롭게 보장하는 다른 수단이 없는지 등을 신중하게 다시 살펴볼 필요가 있음.
- 【4】 아울러 장기요양급여 수급권은 개인위생 관리, 신체기능 유지·증진, 식사보조, 목욕 등 생명유지 활동을 지원받는 것으로, 생존의 권리와 직결되는 중요한 권리인바, 특히 가족의 돌봄을 기대하기 어려운 수급자에게 장기요양급여 제한은 인간다운 생존을 위협받는 과도한 제한일 수밖에 없음.
- 【5】 또한 수급자 본인의 행위뿐만 아니라 그 ‘가족’의 행위로도 장기요양급여를 제한하도록 하는 것은 헌법상 자기책임의 원리에 반하며, 이번 개정안은 장기요양

급여 제한의 핵심적 요소인 가족의 범위도 규정하고 있지 않아 명확성의 원칙에도 위배됨.

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제13조, 제32조제3항, 제34조제1항 및 제2항, 제37조,
「세계인권선언」 제3조, 제22조, 제25조,
유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조제1항, 제7조, 제9조,
제11조제1항
유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제9조
국제노동기구(ILO) 제190호(2019) 「직장 내 폭력과 괴롭힘 협약」

■ 주 문

국회의장에게, 「노인장기요양보험법 일부개정법률안」(의안번호 제4756호) 제29조제2항은 과잉금지원칙, 자기책임의 원리와 명확성의 원칙을 위배하여 장기요양급여 수급자의 사회보장권을 과도하게 제한하므로 해당 조항을 신설하는 것은 바람직하지 않다는 의견을 표명합니다.

■ 이 유

I. 의견표명 배경

2020. 10. 29. “국민건강보험공단은 수급자 및 그 가족이 장기요양요원에게 폭언·폭행·상해 또는 성희롱·성폭력 행위를 하여 유죄판결이 확정된 경우 장기요양급여의 전부 또는 일부를 제공하지 아니하게 할 수 있다(제29조제2항)”라는 내용 등을 신설하는 「노인장기요양보험법 일부개정법률안」(제4756호, 이하 ‘개정안’)이 발의되었다.

국가인권위원회는 개정안에 신설된 장기요양급여 제한은 사회권적 관점에서 볼 때 장기요양급여 수급자(이하 ‘수급자’)의 삶에 상당한 영향을 미칠 수 있다는 점에 주목하고, 그 적절성 여부에 대하여 「국가인권위원회법」 제19조제1항에 따라 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

1. 「대한민국헌법」 제10조, 제13조, 제32조제3항, 제34조제1항 및 제2항, 제37조, 「세계인권선언」 제3조, 제22조, 제25조, 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(사회권규약) 제2조제1항, 제7조, 제9조, 제11조제1항, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약) 제9조, 국제노동기구(ILO, International Labour Organization) 제190호(2019) 「직장 내 폭력과 괴롭힘 협약」을 판단기준으로 하였다.
2. 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회 일반논평(이하 ‘사회권규약위원회 일반논평’) 3(1990) 제9항 및 19(2007) 제42항, 유엔 시민적 및 정치적 권리위원회 일반논평(이하 ‘자유권규약위원회 일반논평’) 35.(2014) 제9항을 참고기준으로 하였다.

III. 판단

「세계인권선언」 제1조와 헌법 제10조는 인간의 본질적이고 고유한 가치인 인간의 존엄과 가치를 천명하고 있으며, 이로부터 인격권이 보장된다. 「세계인권선언」 제3조는 모든 사람의 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 천명하고 있으며, 자유권규약 제9조는 신체의 안전에 대한 권리를 규정하고 있다. ILO 제190호(2019) 「직장 내 폭력과 괴롭힘 협약」은 모든 사람의 직장 내 폭력과 괴롭힘으로부터 자유로울 권리를 인정하고 있다.

보건복지부의 「2019년 장기요양 실태조사」에서 장기요양요원을 대상으로 한 설문의 응답자 중 25.2%가 수급자 또는 가족으로부터 비난·고함·욕설을, 16.0%가 꼬집기·밀치기·주먹질·신체적 위협을, 9.1%가 성희롱을 경험한 것으로 나타나는 등 실제로 많은 장기요양요원들이 수급자와 가족에 의한 폭행·성희롱 등의 피해를 호소하고 있는 상황이다.

폭행·성희롱 등은 인간의 존엄을 훼손하는 행위로 피해자에게 회복할 수 없는 상처를 남길 수 있으므로, 가해행위의 주체가 사회적 약자일지라도 그 책임을 면할 수는 없다. 또한 수급자와 가족은 장기요양제도 공동체, 넓게는 돌봄 공동체에 위해를 끼치지 않고 구성원들의 인권을 존중하며 책임 있게 행동해야 할 공동체 일원으로서의 의무가 있다. 개정안은 장기요양요원에 대한 수급자와 그 가족의 폭행·성희롱 등의 재발을 방지함으로써 장기요양요원의 인권을 보호하기 위한 목적에서 마련된 것인바, 그 목적의 정당성은 인정된다.

그러나 개정안이 국제인권기준과 헌법에 따라 장기요양요원의 인격권, 신체의 자유와 안전에 대한 권리와 직장 내 폭력과 괴롭힘으로부터 자유로울 권리를 보호하기 위해 마련되었다 하더라도, 그 방법으로서 수급자의 급여를 제한하는 부분은 적절하다고 인정하기 어렵다.

장기요양급여 수급권은 사회적 위험으로부터 보호가 필요한 개인이 인간의 존엄에 상응하는 인간다운 생활을 영위하기 위해 국가에 일정한 내용의 급부를 적극적으로 요구할 수 있는 사회보장권에 속하므로, 개정안의 장기요양급여 제한은 사회보장권에 대한 퇴보적 조치라고 할 것이다. 유엔 사회권규약위원회 일반논평 19(2007) 제42항은 사회보장권과 관련하여 퇴보적 조치를 취하는 것은 규약상 금지되는 것으로 강하게 추정됨을 명확히 밝히고 있다. 만약 국가가 의도적으로 퇴보적 조치를 시행한다면, 다른 대안들이 종합적으로 검토되었는지, 그 조치로 인해 개인이나 집단이 최소한도의 필수 사회보장권에 접근하는 것을 박탈하는 것은 아닌지 등을 면밀히 검토해야 한다. 어느 하나의 인권을 일방적으로

제한하는 수단이 아닌, 두 인권을 최대한 보장하는 조화로운 수단이 있다면 이를 선택하는 것이 바람직하다고 할 것인바, 개정안과 같이 급여 제한이 불가피한 것인지, 다른 대안은 없는지를 다시 살펴볼 필요가 있다.

아울러 직장 내 폭력과 괴롭힘으로부터 보호받을 권리가 생명·안전의 권리와 직결된 중요한 권리이듯, 장기요양급여 수급권 또한 혼자서는 기본적인 일상생활조차 하기 어려운 사람에게 개인위생 관리, 신체기능 유지·증진, 식사 보조, 목욕 등 ‘생명 유지 활동’을 제공하는 것으로서 생존의 권리와 직결되기 때문에 장기요양급여 제한은 적절하지 않다. 특히 수급자가 가족의 돌봄을 기대하기 어렵고 노인맞춤돌봄서비스, 가사간병방문지원서비스 등 다른 공적서비스를 이용할 수 없는 상황에서 장기요양급여가 제한되게 된다면, 이는 개인의 인간다운 생존을 위협하는 과도한 제한이라고 평가할 수밖에 없다. 더욱이 개정안은 급여 제한의 기준, 기간의 상한 등 핵심적인 사항에 대해서도 아무런 규정을 두고 있지 않다.

또한 개정안은 수급자 본인의 행위뿐만 아니라 그 ‘가족’의 행위로 유죄판결이 확정된 경우에도 장기요양급여의 전부 또는 일부를 제공하지 않게 할 수 있다고 규정하고 있는바, 이는 모든 국민은 자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 않는다는 헌법상 자기책임의 원리에 반한다. 수급자 ‘가족’의 폭행·성희롱 등이 수급자를 위하여 한 행위라거나 수급자의 의사지배 하에 이루어진 행위라고 보기 어렵고, 다른 사람으로부터 도움을 받아야 일상생활이 가능한 수급자에게 가족의 폭행·성희롱 등을 막거나 저지하는 것을 기대하기 어렵기 때문이다. 아울러 급여 제한의 핵심적인 요소인 ‘가족’의 범위를 명확히 규정하고 있지 않아, 수급자로 하여금 누구의 행위를 금지하고 있는지 예측할 수 없게 하며 정부의 자의적인 집행을 가능하게 한다는 점에서 명확성의 원칙에도 위배된다.

이상과 같이 개정안은 장기요양요원의 인권과 수급자의 사회보장권을 모두

보호할 수 있는 조화로운 대안이라고 보기 어려우며, 그 제한이 목적에 필요한 최소한도의 범위라고 보기도 어렵다. 또한, 수급자 '가족'의 폭행·성희롱 등 범죄행위를 이유로 급여를 제한하는 것은 자기책임의 원리 및 명확성의 원칙에도 위배된다고 할 것인바, 개정안의 해당 조항을 신설하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 의견을 표명한다.

2021. 12. 2.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 송두환 위원 이상철 위원 박찬운 위원 남규선



제3장

사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

제1편 인권정책분야

장애인 인권 관련 결정

1 2021. 2. 8.자 결정 「정신장애인 인권보고서(2021)」에 따른 정신장애인 인권 증진 권고

결정사항

- 【1】 국무총리에게, 『정신장애인 인권보고서(2021)』에 기초하여 정신장애인의 인권 보호와 증진을 위한 범정부적인 정책이 수립·이행되고 관계 법령이 개정될 수 있도록 관련 부처들을 유기적으로 조정하고 통할할 것을 권고함.
- 【2】 보건복지부장관에게, 『정신장애인 인권보고서(2021)』에 기초하여 관계 법령을 정비하고 정신장애인 인권 보호 및 증진을 위한 정책을 수립·이행할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」이 전면 개정되고, 지역사회 인프라가 점차 확대되고 있음에도 불구하고, 정신장애인의 인권수준은 여전히 열악하며, 국내 정신의료기관 재원기관은 여타 OECD국에 비해 장기화 되어 있고, 퇴원 후 갈 곳이 없어 재입원하는 비율 역시 높은 편임. 또한, 정신장애인에 대한 대중들의 부정적인 인식은 더욱 악화되고 있고, 학교·직장·가정 등 곳곳에서 나타나는 정신건강의 문제는 국가에 의해 충분히 지원되지 못하고 있는 실정임.
- 【2】 이에 지난 10년 간 정신보건 분야의 정책적 변화와 사회 환경의 변화, 당사자의 인권 현실을 분석하고, 이를 각국 선진사례 및 국제기준과 비교하여, 정신장애인이 인간적인 대우를 받으며 치료·회복할 수 있는 정신건강복지 환경의 청사진을 제시하고자 『정신장애인 인권 보고서(2021)』를 마련함.

참조조문

「헌법」, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」, 「장애인복지법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「유엔 장애인권리협약」, 「정신장애인 보호와 정신보건의료 향상을 위한 원칙」

■ 주 문

국가인권위원회는 정신장애인의 인권 보호와 증진을 위하여

1. 국무총리에게

『정신장애인 인권보고서(2021)』에 기초하여 정신장애인의 인권 보호와 증진을 위한 범정부적인 정책이 수립·이행되고 관계 법령이 개정될 수 있도록 관련 부처들을 유기적으로 조정하고 통할할 것을 권고합니다.

2. 보건복지부장관에게

『정신장애인 인권보고서(2021)』에 기초하여 관계 법령을 정비하고 정신장애인 인권 보호 및 증진을 위한 정책을 수립·이행할 것을 권고합니다.

■ 이 유

I. 권고 배경

모든 개인은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 자신의 삶을 스스로 선택하고 결정할 권리를 가진다. 「헌법」에 따라 국가는 국민의 인권을 존중·보장·실현할 의무를 지며, 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한해서만 법률로써 제한할 수 있다.

이와 같은 권리의 향유는 특정 질환을 가진 사람이라고 하여 예외일 수 없는바, 정신질환을 이유로 한 기본권 침해는 원칙적으로 금지된다. 그러나 우리 사회에서 정신장애인은 자·타해 위험성이 있다는 이유로 사전 고지 및 동의 없이 정신의료기관에 강제 이송 또는 입원되거나, 취업 및 보험가입이 제한되는 등 심각한 인권침해와 차별을 경험하고 있다.

이에 국가인권위원회는 2009년 『정신장애인 인권 보호와 증진을 위한 국가보고서』를 작성하여 정신장애인 인권 침해 소지가 있는 법령·제도·관행의 개선

을 권고하였으나, 10년이 지난 현재까지도 정신의료기관 장기입원 및 퇴원 후 즉시 재입원의 문제는 심각하다. 이는 우리나라의 정신건강복지 정책이 ‘지역사회에서의 회복’보다는 ‘격리 및 수용’을 중심으로 설계되었기 때문이다.

이에 반해, 영국·미국·호주 등 일부 선진 국가들은 3~40년 전부터 ‘지역사회에서의 치료와 회복’을 전제로 한 ‘탈원화와 지역사회 정신건강복지체계 구축’을 주요 국정과제로 삼아왔다. 그 결과 정신질환의 조기 예방은 물론, 비자의 입원과 장기입원이 감소되는 성과를 달성하였다. 이른바 ‘인권’과 ‘치료’가 함께 존중되는 정신건강복지 서비스가 구현된 것이다.

2013년 OECD(Organization for Economic Cooperation and Development)는 “정신의료기관 및 수용시설에 장기적으로 입원하는 치료방식은 치료효과가 높지 않으므로 입원 중심에서 지역사회 의료 중심으로 정신보건 모델을 변경할 것”을 우리 정부에 권고하였고, 2014년 유엔장애인권리위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities)는 정신장애인의 자유박탈조치를 허용하는 법령조항의 폐지와 당사자의 설명 및 동의에 기반한 정신보건서비스 보장 정책의 마련을 대한민국 정부에 권고하였다. 또한, 2016년 우리 헌법재판소는 (구)「정신보건법」 제24조(보호의무자에 의한 입원) 제1항 및 제2항이 과잉금지 원칙을 위반하여 신체의 자유를 침해한 조항에 해당한다며 헌법불합치결정을 하였다. 정부는 이러한 국제사회의 요구와 사법부의 판단을 존중하여 정신장애인 인권에 관한 법·제도·관행을 적극 개선할 의무가 있다.

이에 국가인권위원회는 지난 10년 간 정신보건 분야의 정책적 변화와 사회 환경의 변화, 당사자의 인권 현실을 분석하고, 이를 각국 선진사례 및 국제기준과 비교하여, 정신장애인이 인간적인 대우를 받으며 치료·회복할 수 있는 정신건강복지 환경의 청사진을 제시하고자 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 『정신장애인 인권 보고서(2021)』를 마련하였다. 보고서에 포함된 7개 핵심 추진과제와 27개 정책과제는 2020년 11월 보건복지부·고용

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

노동부·국토교통부 등 관련 부처에 송부해 사전 의견조회 하였고, 그 결과 정책 과제의 일부는 2021년 1월 보건복지부의 『제2차 정신건강복지기본계획(안)』에도 포함되었다. 『제2차 정신건강복지기본계획(안)』에 포함된 과제와 의견조회에서 이행을 약속한 정신장애인 고용 확대, 지역사회 중심의 치료환경 마련, 비자의입원절차 개선 등의 과제가 반드시 실현될 수 있기를 기대한다.

II. 『정신장애인 인권보고서(2021)』의 주요내용

『정신장애인 인권 보고서(2021)』는 총 5부로 구성되어 있다. 제1부는 보고서 작성 개요로서 『정신장애인 인권 보고서(2021)』의 작성목적, 기대효과, 추진과정에 대해 설명하였다. 제2부는 정신장애인 인권과 관련한 국제기준 및 해외사례를 살펴보고, 특히 국가 차원에서 정신건강보고서를 작성한 나라들의 사례와 그 보고서가 향후 정책 설계에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 소개하였다. 제3부는 정신장애인 인권에 관한 각종 통계 및 법률, 변화된 정책 환경을 분석하여 국내 정신장애인의 인권 실태를 진단하고, 국가인권위원회 진정사건의 분석을 통해 정신장애인 인권침해 및 차별 유형을 제시하였다. 제4부는 보고서의 가장 핵심적인 내용으로서 정신장애인 인권증진을 위한 4대 기본원칙과 7대 핵심 추진과제를 제시하고 있고, 각 핵심 추진과제 안에는 27개의 정책과제가 포함되어 있다. 마지막으로 제5부에는 소관부처별 정책과제를 정리하였다.

『정신장애인 인권 보고서(2021)』의 4대 기본원칙과 7대 핵심 추진과제의 주요 내용은 다음과 같다.

1. 4대 기본 원칙

1) 인간존엄에 기반을 둔 자율과 자립의 보장

한 개인이 권리와 의무의 주체가 되는 것은 사회적 현실에서의 인정여부를 넘어 당위적인 것이며, 존엄과 자율은 빼앗겨서는 안 되는 본질적인 권

리이다. 왜냐하면 자율성이 제한될 경우 여타 권리도 함께 제한될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 공공의 이익을 위해 자율성이 제한된다 하더라도 그것은 전면적이어서는 안 되며, 권리의 본질적인 내용이 침해되어서도 안 된다. 자·타해 위험으로 비자의적 입원이 필요한 상황에서도 그 방법은 최후의 수단으로서 고려될 수 있을 뿐 자유의지에 대한 확인 없이 임의적으로 진행되는 것은 적절치 않다.

아울러, 정신장애인의 주체적인 삶은 시설보호에 우선해야 하며, 이를 위해 주거·고용·동료지원 등 정신장애인의 자립을 촉진하는 각종 정책들은 적극적인 추진이 필요하다.

2) 국가의 정신장애인 인권에 대한 존중·보장·실현 의무

개인이 인권의 주체라면 국가는 그 인권을 존중·보장·실현할 의무가 있다. 이러한 원칙은 「헌법」에도 명시되어 있으나 정신장애인의 인권과 관련해서는 특별히 강조될 필요가 있다. 정신장애인의 경우 다른 집단에 비해 인권침해를 받을 가능성이 높음에도 불구하고 자신의 권리를 스스로 주장하고 관철하기 어려우므로, 국가의 적극적인 노력이 수반되지 않는 한 일반적 수준으로까지의 도달이 사실상 불가능하기 때문이다. 그러므로 국가의 부작위에 의한 인권침해가 발생하지 않도록 하기 위해 정신장애인 인권 보호에 대한 국가 책임을 강조할 필요가 있다.

3) 비차별과 사회통합

특정 집단에 대한 차별과 편견은 개인의 사회적 고립을 강화하여 사회통합을 저해할 뿐만 아니라, 당사자로 하여금 편견의 원인이 된 사실을 은폐하는 결과를 낳아 사회 전체적으로 부정적인 효과를 가져 올 수 있다. 특히, 같은 질병명을 가졌다는 이유만으로 사회적으로 이슈가 된 범죄자와 동일한 낙인의 시선을 받는 것은 그 자체로 부당할 뿐만 아니라 사회적 무례함의 발현이기도 하다. 차별과 편견의 개선은 국가가 법으로 금지하는

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

것만으로는 부족하며, 그것을 야기하는 뿌리 깊은 관행과 인식의 개선도 함께 고려되어야 한다.

4) 인간다운 삶이 보장되는 지역사회 중심의 정신건강복지서비스

모든 사람은 태어날 때부터 자연스럽게 공동체의 한 일원이 되므로 타인과 격리해야 할 부득이한 사유가 있지 않는 한, 삶의 터전을 박탈당하여서는 안된다. 정신장애를 가진 사람 역시 다른 사람과 동등한 수준의 삶을 살아갈 권리가 있으며, 이는 지역사회에서 증상을 관리하며 가족을 이루고 직장생활을 하며 이웃과 함께 어울려 살아가는 평범한 삶을 의미한다. 이를 위해서는 정신장애인에 대한 치료와 보호, 지원이 기본적으로 지역사회에 기반하여야 하고, 근본적으로는 병원과 시설 중심의 치료 및 서비스가 탈원(시설)화 패러다임으로 전환되어야 한다.

2. 7대 핵심 추진과제

1) 지역사회 거주 정신장애인의 사회권 강화

「헌법」 제34조는 모든 국민의 인간다운 생활을 할 권리와 함께 국가의 사회보장 및 사회복지 증진 의무를 명시하고 있다. ‘경제적·사회적·문화적 권리’라고 지칭되는 이른바 사회권은 생존과 관련되므로 인간 존엄성을 보장하기 위한 핵심적 권리라 할 수 있다. 정신장애인의 사회권과 관련한 규정은 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다) 제4장(복지서비스의 제공)에 마련되어 있고, 구체적인 사항은 보건복지부령으로 정하도록 하고 있으나 시행령 대부분이 구체화되지 못했거나 입법불비의 상태여서 정신장애인의 고용 및 주거 등이 열악한 실정이다.

이를 개선하기 위해서는 「정신건강복지법」 제4장(복지서비스의 제공) 하 위법령을 업무수행기관, 서비스지급기준, 지급절차 등이 담긴 조항들로

구체화하고, 법률 제7조(국가계획의 수립 등) 및 제8조(시행계획의 수립·시행 등)에 따른 정책계획 수립 시 고용·교육·주거별 목표와 달성시기, 법령개선, 예산계획, 성과지표 등을 구체적으로 포함하여 정책을 이행할 필요가 있다. 또한, 정신장애인 특화형 일자리 개발 및 직업재활시설 확대, 「장애인복지법」 제15조 폐지 등을 통해 정신장애인의 노동권을 증진하고, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에 따른 주거약자에 「정신건강복지법」상 정신질환자를 포함하는 등 주거지원을 확대할 필요가 있다. 정신장애인을 둔 가족의 경우 돌봄의 무게가 상당하므로 가족에 대한 정보 제공 및 서비스 역시 「장애인복지법」 및 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」에 준하는 수준으로 강화하여야 한다.

2) 차별과 편견 없는 정신장애인 사회 통합

「헌법」 제11조는 모든 국민이 법 앞에 평등하다고 명시하고 있으나, 우리 사회에서 정신장애인은 위험하거나 무력한 존재로 인식되어 차별 대우를 받는 경우가 많다. 그러나 정신장애인에 대한 편견은 사회통합을 저해할 뿐만 아니라 당사자로 하여금 질환을 은폐하게 하여 적절한 시기의 치료를 놓치게 하고, 불필요한 장기입원을 야기하게 할 여지가 높다. 따라서 차별과 편견 없는 정신장애인 사회 통합은 당사자의 인권을 보호하는 것일 뿐만 아니라 사회적으로는 경제적 비용을 절감하는 것이기도 하다.

정신장애인에 대한 차별을 해소하기 위해서는 인식개선 캠페인, 언론·미디어 가이드라인 개발 등 정부 차원의 행동전략이 필요하다. 또한 당사자 및 관련 전문가로 구성된 차별·편견 모니터링단을 구성하여 정신장애인을 차별하는 법령·제도·관행·언론 등을 상시 모니터링하고, 이와 관련한 인식개선 예산을 대폭 확대하여야 한다. 정신질환이 있다는 이유만으로 취업자격 및 면회취득을 제한하는 27개 법률 조항은 개정 및 폐지되어야 하고, 정신장애인의 생명보험 가입 거부 사유가 되는 「상법」 제732조(15세미만자등에 대한 계약의 금지)는 폐지가 필요하다.

3) 탈원(시설)화를 통한 지역사회 중심의 정신건강복지체계 구축

유엔장애인권리협약에서 제시하는 ‘효과적인 재활 및 치료’는 “지역사회 또는 자신이 거주하는 공간에서, 개인의 욕구에 기반하여, 가급적 신속하게 진행되는 것”이며, OECD보고서에서도 수용 위주의 치료는 효과도 높지 않을 뿐만 아니라 비용 대비 효과도 낮다고 보고되고 있다.¹⁾

정신장애인이 가급적 수용되지 않고 자신이 거주하는 공간에서 치료 및 회복될 수 있으려면, 현재의 정신건강복지서비스 체계를 탈원(시설)화 패러다임으로 전환할 필요가 있다. 그리고 지역사회 중심의 정신건강복지체계의 비전과 목표, 실행계획, 탈원(시설)화 비율 등에 관한 연차별 로드맵을 마련하여 매년 목표치를 정해 정부 차원에서 탈원(시설)화를 추진하여야 한다. 정신건강복지예산을 세계보건기구(WHO)가 권고하는 ‘보건예산 대비 5%’ 수준으로 확대하고, 분리 운영되고 있는 정신의료 재원과 지역정신건강복지 재원을 서로 전환하여 사용할 수 있도록 통합적 재정운영방식을 마련하는 것도 필요하다. 정신장애인이 지역사회에서 이용할 수 있는 정신재활시설을 확대하고, 지역사회 내 중심적 역할로서 정신건강복지센터 기능을 강화하며, 지역사회 회복체계 및 동료지지체계를 마련하는 방안도 고려되어야 한다. 현재 법제화는 되어 있으나 활용이 적은 외래치료지원 제도를 보완하여 활성화하는 것도 비자의 입원을 최소화하는 방안이 될 수 있을 것이다.

4) 입·퇴원 절차 및 심사제도 개편

주요 선진국의 경우, 정신의료기관에 강제 입원하는 환자에게 범죄를 저지른 사람의 구속이나 재판절차 이상의 입원심사절차를 마련하고 있다. 그러나 우리나라는 입원심사를 형식적인 서면심사로 대체하면서 불복절차도 적절히 보장하지 않고 있다. 민간 정신의료기관도 병상만 개설하면

1) Mental Health in Korea: OECD Review and Recommendation 2013.

비자의입원이 가능하고, 신체의 자유 제한(격리·강박) 및 통신의 자유 제한(전화·면회 제한)도 전문의 지시만으로 허용된다. 2017년 5월 「정신건강복지법」 시행으로 인해 자발적 입원 비율이 외연적으로는 증가하였으나, 현장에서는 의사결정능력이 부족한 사람도 자발적 입원으로 유인해 입원심사를 회피하는 부당 사례가 발견되고 있다.

이를 개선하기 위해서는 자의·동의 입원절차에 대한 개선 및 지도·감독 강화가 필요하다. 또한 가족에게 과도한 부담을 전가하는 보호의무자에 의한 입원제도를 폐지하고, 모든 비자의 입원을 동일한 요건과 절차로 개편하여 운영하여야 한다. 현재 분리·심사하고 있는 입원적합성심사위원회와 정신건강심사위원회는 준수법적 성격을 갖는 독립적 별도 심사기관으로 일원화하고, 대면심사를 원칙으로 하되, 심사결정에 대해 상급심에 준하는 불복절차를 당사자에게 제공하는 방안도 고려가 필요하다. 또한, 모든 비자의 입원은 지정된 정신의료기관에서만 가능하도록 하고, 지역사회에서 정신의료기관으로의 이송은 불법적인 민간 이송이 아닌, 경찰 및 119 구급대원만 할 수 있도록 공공이송체제도 마련되어야 한다.

5) 존엄성에 기반한 치료환경 마련

1991년 UN 총회에서 결의된 「정신장애인 보호 및 정신보건의료 향상을 위한 원칙(Principle for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care)」에는 가능한 한 제한적이지 않은 치료를 받을 권리와, 학대 및 착취 등 비윤리적 대우를 받지 않을 권리, 사생활 및 의사소통·통신의 자유 등을 존중받을 권리, 고지된 동의에 따라 치료받을 권리, 정신보건시설 내 적절한 환경을 보장받을 권리 등이 명시되어 있다. 이러한 원칙이 국내 정신건강증진시설에 현실화되기 위해서는 무엇보다 당사자의 존엄성에 기반한 치료환경이 마련되어야 한다.

이를 실행하기 위한 구체적인 방안은 여러 가지가 있겠으나, 우선 정신의료

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

기관 시설환경 전수조사를 통해 실태를 파악하고 개선을 유도하는 것부터 선행되어야 한다. 또한 개별화되어 있는 보호실(격리실) 구조 및 설비를 법령화하고, 병동 보호사에 대한 자격기준을 법제화하는 등 치료 환경을 표준화할 필요가 있다. 아울러 환자의 상태 및 입원기간에 따라 병상을 급성·만성·재활 병상 등으로 구분하여 운영하고, 격리·강박 등 신체제한을 최소화할 수 있는 대체프로그램을 마련하는 등 인격과 존엄성을 존중하는 의료 현장이 될 수 있도록 하여야 한다.

환자의 통신 및 면회의 자유 등 기본권을 제한하는 경우 그 사유 및 기간, 이유 등은 반드시 서면으로 고지해야 하고, 휴대전화 소지는 치료에 방해가 되지 않는 한 원칙적으로 허용해야 하며, 사생활 공간 내 CCTV 설치는 지양해야 한다. 정신의료기관에 입원한 의료급여환자도 다른 진료과 입원진료와 동등한 처우를 받아야 하는바, 정신과 의료급여 입원환자의 수가 제도를 건강보험 수가와 동일한 수준으로 상향 조정하는 것도 필요하다.

6) 자기결정권 존중을 위한 의사결정제도의 개선

세계보건기구(WHO)는 정신장애인의 자기결정권 허용범위를 결정할 때 ‘능력(capacity)’과 ‘역량(competence)’의 개념적 차이를 이해하는 것이 중요하다고 설명하고 있다. 그러면서 ‘능력’이란 일반적으로 의사결정을 할 수 있는 정신적 능력의 존재 여부에 대한 것, ‘역량’은 정신적 능력을 갖지 못할 때 생기는 법적인 결과를 의미하는 것이므로, ‘무능력(incapacity)’에 대한 결정은 정신보건전문가가, ‘역량부족(incompetence)’에 대한 결정은 사법기관에서 하여야 한다고 원칙을 제시하였다²⁾.

정신장애인의 ‘역량’이 장애와 질환을 이유로 과도하게 제한받지 않으려면 의사결정 ‘대체’ 제도를 의사결정 ‘지원’ 제도로 개편하는 것이 필요하다.

2) WHO(2005), WHO Resource Book On Mental Health, Human Rights and Legislation. Chapter 2 7.1.~3.

구체적으로는 정신장애인 의사결정지원에 관한 법적 근거 및 매뉴얼을 마련하고, 비자의 입원환자를 위한 지정조력인제도 마련을 시도하는 것이 필요하다. 또한 「정신건강복지법」에 따른 기본계획 수립 및 법령 개정 시 정신장애인과 관련 단체 구성원이 적극 참여할 수 있도록 기회가 보장되어야 한다.

7) 재난상황에 따른 정신장애인 지원 및 인권 보호

코로나19라는 특수 재난 상황에서 정신장애인은 이전과 다른 유형의 인권침해와 차별을 겪고 있다. 병원 내 감염요인 유입 방지를 위한 외출·면회의 원천 불허, 면회 제한에 따른 타 병원 정신과 전문의 2차 진단의 내부 전문의 대체, 산책금지에 따른 흡연권 박탈, 코로나 진단결과 대기 과정에서 보호실 임의 격리 등이 그것이다. 이러한 상황은 대체로 국가인권위원회 진정을 통해 파악되고 있다.

공동생활을 하는 정신건강증진시설의 구조상 집단감염을 예방하는 것이 무엇보다 중요한 과제이겠으나, 그렇다고 하여 합리적인 이유나 대체적인 수단의 고려 없이 법에 명시된 인권이 무제한적으로 침해되는 것은 적절치 않다. 따라서 면회를 제한하는 대신 화상면회시스템을 도입하거나, 외부 전문가에 의한 2차 진단 및 입원적합성심사위원회 조사를 화상 진단 및 조사로 대체한다거나, 각 자치단체별로 코로나 선별진료 및 검사결과 대기 장소를 마련하는 등 기본권 제한을 최소화할 수 있는 대체적 수단 마련이 필요하다. 또한 정신장애인이 코로나19 등 전염병에 감염될 경우 신체적 치료와 정신과적 치료가 적절히 병행될 수 있도록 공공병원 중환자실 등에 정신질환을 치료할 수 있는 병상을 별도로 확보하고, 감염병 징후로 인해 타 의료기관에 전원되더라도 환자 및 가족에게 적정절차에 따라 전원상황 등이 고지될 수 있도록 노력할 필요가 있다.

III. 결론

우리 위원회는 정부가 『정신장애인 인권 보고서(2021)』를 토대로 관련 기관 및 당사자들과의 진지한 토론 등의 의견수렴과정을 거쳐 정신장애인의 인권 보호와 증진을 위한 정책을 수립하고 관계법령 및 제도를 정비해 줄 것을 기대한다.

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2021. 2. 8.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 최영애	위원 정문자	위원 이상철	위원 박찬운
위원 문순희	위원 이준일	위원 서미화	위원 석원정

장애인 인권 관련 결정

2 2021. 4. 16.자 결정 20진정0676300 [「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제42조 동의입원에 대한 의견표명]

결정사항

보건복지부장관에게, 정신의료기관 입원 시 스스로의 선택권 보장 취지로 도입된 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 「정신건강복지법」이라 한다.) 제42조 동의입원은 도입 취지와 달리 정신질환자의 신체의 자유와 거주·이전의 자유를 침해할 소지가 높으며, 시행 상에서도 당사자의 진실한 의사에 기반하기 어려우므로 전면 재검토할 것을 의견으로 표명함.

결정요지

- 【1】 국가인권위원회는 보호자의 동의로 정신병원에 입원되었다가 퇴원을 요청하자 이를 거부당하고 보호의무자에 의한 입원으로 변경되어 부당하게 입원하였다는 진정제기를 통해 「정신건강복지법」 제42조 동의입원에 대해 헌법의 기본권 침해와 시행 상의 문제점을 검토하고 당초 입법 취지대로 정신질환자의 의사에 기반한 입원유형이라고 보기 어렵다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 의견을 표명함.
- 【2】 동의입원은 정신질환자의 자의에 기반하여 인권침해와 위헌소지를 줄인다는 취지로 출발했으나 동의입원 대상의 불분명과 보호의무자의 동의, 치료 및 보호의 필요성이라는 포괄적인 기준 등으로 인해 정신질환자의 헌법상의 기본권을 침해할 소지가 높으며, 동의입원을 실행하는 과정에서 동의입원의 입법 목적이 훼손되고 있다는 것이 위원회 진정과 직권조사를 통해서도 확인됨.
- 【3】 유엔장애인권리협약과 유엔장애인권리위원회에서는 동의에 기반한 치료를 원칙으로 천명하고 권고하고 있는데, 동의입원을 자의입원으로 분류하고 비자의 입원율이 낮은 것처럼 공표하는 것은 유엔장애인권리협약 비준국으로서 바람직한 자세라고 할 수 없음.
- 【4】 현행법상 자·타해 위험으로 인해 치료가 필요한 경우 보호의무자에 의한 입원, 행정입원, 외래치료지원 등이 운영되고 있고, 필요하다면 이러한 제도의 실효성을

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

높이는 방안을 강구하는 것이 더 적절하며, 정신질환 당사자를 혼란스럽게 하거나 기본권을 침해할 소지가 높은 정신건강복지법 제42조 동의입원은 전면 재검토되어야 할 것임.

참조결정

국가인권위원회 2021. 4. 16. 20진정0676300 결정, 2021. 2. 18. 20진정0495100 결정, 2021. 4. 16. 20진정0831500 결정, 2018. 10. 8. 18직권0001200 결정, 2019. 10. 7. 19직권0003500 결정)

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 제14조
「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제2조, 제42조, 제43조

■ 주 문

보건복지부장관에게, 정신의료기관 입원 시 스스로의 선택권 보장 취지로 도입된 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제42조 동의입원은 도입 취지와 달리 정신질환자의 신체의 자유와 거주·이전의 자유를 침해할 소지가 높으며, 시행 상에서도 당사자의 진실한 의사에 기반하기 어려우므로 전면 재검토할 것을 의견으로 표명합니다.

■ 이 유

I. 의견표명 배경

국가인권위원회에 2020. 10. 13. ○○병원에 지적장애인이 2여 년 동안 부친의 동의로 입원되었다가 퇴원을 요청하자 퇴원을 거부당하고 보호의무자 입

원으로 변경되어 부당하게 입원되어있다는 진정이 ○○○부터 접수되었다.

국가인권위원회는 지적장애인이어도 입원 계약을 체결할 능력이 전혀 없다고 볼 수 없으며, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다) 제42조 동의입원 조항에서 ‘치료와 보호의 필요성이 있는 경우’ 퇴원을 거부할 수 있도록 폭넓게 규정하고 있어서 입원유형 전환의 기준과 절차를 위반하였다고 보기 어렵다고 판단하여 해당 진정에 대해서는 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호에 따라 기각하였다.

그러나 이 진정사건 이외에도 2017. 5. 30. 부터 시행되고 있는 동의입원정신질환자 중에 위원회에 ‘본인 의사에 의해 동의입원 한 것이 아니다’는 진정과 ‘퇴원을 거부당하였다’는 진정이 꾸준히 제기되고 있어서 정신건강복지법 제42조 동의입원에 대해 헌법의 기본권 침해와 시행 상의 문제점을 검토하고 당초 입법 취지대로 정신질환자의 의사에 기반한 입원유형이라고 보기 어렵다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 의견을 표명한다.

II. 판단 및 참조기준

「대한민국 헌법」 제10조, 제12조, 제14조, 정신건강복지법 제2조, 제42조를 판단기준으로 하고, 유엔 「장애인의 권리에 관한 협약」(이하 ‘유엔장애인권리협약’이라 한다) 제14조, 유엔장애인권리위원회 최종견해를 참조하였다.

III. 검토 및 판단

1. 동의입원 도입 취지

동의입원은 정신건강복지법 제42조에 근거하여 정신질환자가 보호자의 동의를 얻어 정신의료기관에 입원하는 유형으로 입원은 본인 의사에 의하지만 보

보호의무자 동의 없이 퇴원을 신청하면 정신건강의학과전문의가 환자의 치료 및 보호의 필요성을 인정한 경우에 한정하여 72시간 동안 퇴원이 거부되고 보호의무자에 의한 입원 또는 행정입원으로 전환할 수 있는 제도이다. 이처럼 동의입원은 당사자가 입원을 신청하지만 퇴원은 정신건강의학과전문의의 진단과 보호의무자의에 의해 결정된다는 점에서 자의입원과 구별되는 입원유형이다.

동의입원은 옛 「정신보건법」이 2016. 5. 28. 정신건강복지법으로 일부 개정되면서 신설되었는데, 당시 입법 목적은 정신질환자 스스로의 의사를 배제하는 강제 입원절차를 자제하고 정신질환자 스스로의 선택을 존중하여 정신질환자의 인권을 한층 두텁게 보호하고자 하는데 두고 있다.

자의입원인 경우 자·타해 위험으로 계속입원 치료가 필요해도 환자가 원하면 즉시 퇴원을 시켜야하기에 환자의 치료안전 등 문제를 고려하여 자의입원을 거부하고 보호의무자에 의한 입원으로 처리하게 되는 상황이 자주 발생하므로 가능한 자의입원을 선택하게 하되 퇴원요구 시 자·타해 위험이 있는 경우 퇴원을 제한할 필요가 있다는 의견이 반영되었다¹⁾.

2. 동의입원 현황

이러한 취지로 도입된 동의입원은 시행 초기인 2017. 12. 30. 기준 전체 입원유형에서 16.2%를 차지했고, 2018년 19.8%, 2019년 21.2%를 차지하고 있어서 매년 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다²⁾.

1) 동의입원은 입원유형을 다양화하는 법안(이명수 의원안)에 포함된 신설 입원유형으로 당시 개정안은 높은 강제입원을, 장기입원 및 빈번한 재입원, 강제입원 조항의 위헌소지 등의 문제점을 해소하고 인권침해의 소지를 최소화하기 위한 것이라고 밝히고 있으며, 당시 법률검토보고서에 의하면 보건복지부는 ‘자의입원의 경우에는 자·타해 위험 등으로 계속입원 치료가 필요해도 환자가 원하는 경우 즉시 퇴원이 가능하므로, 현장에서는 환자의 치료·안전 등 문제를 고려하여 환자의 입원 동기가 있는 경우에도 주로 보호의무자에 의한 입원으로 처리한다며, 입원과정에서 환자의 자기결정권을 보호하면서 자·타해 위험이 있을 경우 퇴원을 제한하여 효과적으로 환자를 관리하고 치료할 수 있도록 한다’ 개정안 취지에 공감을 표한 바 있다(정신보건법 일부 법률개정안에 대한 검토보고, 2015. 11).

보건복지부 등이 발행한 「국가 정신건강현황 보고서 2019」에 의하면, 자의 입원과 동의입원을 ‘자의 입원’으로 보호의무자에 의한 입원과 행정입원을 ‘비자의 입원’으로 구분 짓고 있는데, 국가통계 등에서 비자의 입원율이 낮아지고 있다는 근거자료로 활용되고 있다³⁾.

3. 신체의 자유 등의 기본권 제한에 대한 검토

정신건강복지법 제42조에 근거한 동의입원은 입원 당시에는 입원에 대한 자기결정권이 보장되나 퇴원 신청 시부터는 당사자의 의사보다는 보호의무자의 퇴원 동의여부에 따라 퇴원 신청이 거부될 수 있어 헌법 제10조에 기반한 당사자의 자기결정권이 제한될 수 있고, 퇴원이 거부되는 시점부터 헌법 제12조의 ‘신체의 자유’와 제14조 ‘거주·이전의 자유’가 제한된다.

정신질환자 중 어떤 대상이 동의입원을 신청할 수 있는지 그 대상이 명확하지 아니하지만, 입법 당시 목적이 보호의무자 입원을 줄이고 가능한 당사자의 자의에 기반한 치료를 목적으로 한다는 점에서 자·타해 위험이 있는 자로 유추해 볼 수 있고, 현행 정신건강복지법 제2조제5항을 통해 ‘정신질환자의 자의입원 및 입소 권장’을 기본이념으로 하고 있다는 점에서 자·타해 위험이 있다고 하더라도 입원 시 자의의사를 존중한다는 취지는 정당하다고 할 것이다.

2) 2017. 12. 29. 기준으로 자의입원 46.9%, 동의입원 16.2%, 보호의무자에 의한 입원 33.1%, 행정입원 3.8%이며, 2018. 12. 31. 기준으로 자의입원 45.5%, 동의입원 19.8%, 보호의무자에 의한 입원 28.8%, 행정입원 4.2%이다. 2019. 12. 31. 기준으로 자의입원 45.5%, 동의입원 21.2%, 보호의무자에 의한 입원 24.9%, 행정입원 5.1%로 보호의무자에 의한 입원은 감소하는데 반해 동의입원은 매년 꾸준히 증가하는 추세이다.

3) 보건복지부, 국립정신건강복지센터, 건강보험심사평가원, 한국보건사회연구원이 공동으로 발간한 「국가정신건강현황보고서 2019년」에 의하면, 비자의 입원율은 법 개정 이전 2016년에는 61.6%, 법 개정 이후 2017년 37.9%, 2018년 33.5%, 2019년 32.1%으로 매년 감소한 것으로 보고된다.

당사자가 자의에 의해 입원할 경우 치료에 적극적으로 협조할 수 있고, 보호 의무자에 의한 입원과 비교할 때 가족과의 단절이 아닌 가족과의 연계와 치료 협조를 기대할 수 있다는 점은 동의입원의 순기능이라 할 수 있다.

하지만 퇴원신청 시 보호자의 동의 없이는 퇴원을 보장받지 못한다는 점에서 ‘당사자 의사 존중’이라는 동의입원의 입법 목적과 모순된다. 또한 퇴원을 거부할 수 있는 기준으로 ‘보호 및 치료의 필요성’을 규정하고 있는데 비자의 입원의 경우 인권침해 소지를 없애기 위해서 정신건강복지법 제43조제2항에서 ‘입원 치료 또는 요양을 받을 만할 정도 또는 성질의 정신질환을 앓고 있으며 자·타해 위험이 있는 경우’로 기준을 정하고 있고, 같은 법 시행규칙 제34조제2항에서 ‘자·타해 위험’의 기준을 비교적 구체화하고 있는 것과 견주어 볼 때, 동의입원의 퇴원 거부 기준은 오히려 더 포괄적이다⁴⁾. 특히 ‘보호’의 필요성은 정신의료기관이 의료기관임에도 불구하고 사회복지기관이 해야 하는 ‘돌봄 역할’을 부여하면서 사회적 입원까지 용인하는 광범위한 기준으로 정신질환자 당사자의 의사보다 보호의무자의 요구에 의해 정신질환자의 기본권을 침해할 소지가 크다.

또한 어떤 대상이 동의입원을 신청할 수 있는지에 대한 기준이 명확하지 않아 모든 정신질환자에게 포괄적으로 활용될 수 있어서 과연 자·타해 위험으로부터 공공을 보호할 목적인지 단언하기 어렵고, 보호되는 법익과 침해되는 법익에 대한 균형이 이뤄진다고 보기도 어렵다.

4) 「정신건강복지법 시행규칙」 제34조(보호의무자에 의한 입원등) ② 법 제43조제2항제2호에서 “보건복지부령으로 정하는 기준에 해당하는 위험”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 이 경우 해당 위험 기준을 판단하는 때에는 정신질환자의 질병, 증세, 증상, 기왕력, 행위의 성격 또는 건강이나 안전에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

1. 본인 또는 타인의 건강 또는 안전에 중대하거나 직접적인 위해를 가하는 경우
2. 본인 또는 타인의 건강 또는 안전에 중대하거나 직접적인 위해를 가할 개연성이 높다고 인정되는 경우
3. 본인 또는 타인의 건강 또는 안전에 상습적인 위해를 가하는 경우
4. 본인의 건강이나 안전에 중대하거나 급박한 위험이 있는 경우
5. 본인의 건강이나 안전에 중대하거나 급박한 위험의 개연성이 높다고 인정되는 경우

이상과 같이 동의입원은 정신질환자에게 가능한 자의입원의 관문을 넓힌다는 점에서 그 목적이 정당하다고 할 수는 있을지라도 그 목적에 부합하는 수단이 적절하지 않고, 보호와 침해되는 법익의 균형성이 인정된다고 보기도 어렵다.

4. 실행 절차에 대한 검토

2017. 5. 30. 정신건강복지법이 시행된 이후 2020. 12. 30. 기준으로 위원회에 동의입원 관련 진정사건은 152건으로 이 중 ‘본인 의사에 반한다’는 진정이 71건(46.7%), ‘퇴원이 거부되었다’는 진정이 81건(53.3%)이다.

위원회 진정사건 중 ‘지적장애인에 대한 부당한 동의입원’(△△-진정-△△△△△△외 1건)에서는 인지 및 판단능력이 낮은 지적장애인이 동의입원으로 1여년 이상 계속 입원되어 있다가 퇴원을 요구하자 퇴원이 거부되고 보호의무자에 의한 입원으로 전환되었는데, 지적장애인이 입원계약 체결 능력이 없다고 볼 수는 없으나 동의입원이 갖는 정확한 의미를 이해했다고 보기는 어렵다. 또한 진정사건 중 ‘본인 의사에 반하는 동의입원’(▽▽-진정-▽▽▽▽▽▽▽)에서 정신의료기관은 동의입원에 대해 설명하고 본인이 신청하였다고 주장했으나 최종적으로 당사자가 서명하지 아니한 입원신청서가 제출된 것이 확인되었고, 정신의료기관이 동의입원 절차에서 본인의 의사를 확인 등의 주의의무를 기울이지 아니하는 것이 확인되었다. 그리고 ‘정신의료기관의 부당한 동의입원’(◇◇-진정-◇◇◇◇◇◇◇)에서는 입원 당시 당사자는 자의입원을 신청하였으나 정신의료기관이 보호자의 동의를 얻어서 동의입원으로 처리한 사실이 확인되었다.

위원회 직권조사 ‘정신병원에서의 입원, 부당노동 부과 등 인권침해사건’(◎◎-직권-◎◎◎◎◎◎◎◎)과 ‘정신의료기관 간 부당한 입·퇴원 등에 의한 인권침해’(◆◆-직권-◆◆◆◆◆◆◆◆)에서도 의사소통이 어렵거나 입원 유형의 의미를 제대로 이해하기 어려운 입원환자들에게 동의입원으로 처리한 것이 반복적으로 발견되었고 추가진단과 입원적합성심사 및 계속입원심사와 같은 계속입원

절차를 피하기 위해 동의입원으로 조치한 것이 확인되었다.

이상의 사건과 같이 정신질환자가 가족과 동행하여 입원절차를 진행하게 될 경우 입·퇴원 결정 권한이 당사자에게 있는 것이 아니라 가족에게 있고, 병원입원 기간 동안에도 가족의 정서적·경제적 지원이 요구되기에 동의입원에 대한 강압이나 위력이 아니라도 가족의 요구를 거부할 수 없기에 본인의 진실한 의사에 기반해서 본인이 직접 동의입원 신청서를 작성하고 제출한다는 것은 기대하기 어렵다.

더욱이 현행 자의·동의 입원신청서는 한 장의 양식에 자의·동의여부를 선택 체크하도록 하고 있으며, 신청서 상에 두 개의 입원유형에 대한 안내문구도 없고, 입원절차에 대해 안내해줄 수 있는 절차보조인 등이 없는 상황에서 정신의료기관에서 입원유형을 설명한다고 하더라도 자의·동의입원의 퇴원절차의 차이까지를 정확하고 상세하게 안내하리라고 기대하기 어렵다.

또한 비자의 입원의 경우 입원적합성심사를 위해 입·퇴원관리시스템에 등록 및 신고하도록 하고 있는데, 동의입원은 자의입원으로 분류되어 등록대상이 되지 않고 있어서 동의입원 환자 중 본인 의사에 의해 퇴원한 인원수나, 퇴원이 거부되어 비자의 입원으로 전환되는 인원이 몇 명인지 정확한 통계를 알 수 없어서 동의입원이 정신질환자의 인권을 증진하고 있는지에 대한 평가 자체가 불가능하다.

따라서 동의입원은 현행 절차보조인 등의 안내가 없이 당사자가 충분히 인지하고, 당사자의 진실한 의사에 기반하고 있다고 보기 어렵기에 당초 정신질환자 스스로의 치료 선택권을 보장한다는 입법 목적을 달성하고 있다고 보기 어려우며, 오히려 충분히 자의로 입·퇴원이 가능한 환자나 보호의무자 입원에서도 2차 진단 및 입원적합성심사 등 강화된 입원절차로 퇴원조치가 가능한 환자들을 합법적으로 장기입원시킬 수 있는 입원절차로 변질될 우려가 크다고 판단된다.

5. 소결

이상과 같이 동의입원은 정신질환자의 자의에 기반하여 인권침해와 위헌소지를 줄인다는 취지로 출발했으나 동의입원 대상의 불분명과 보호의무자의 동의, 치료 및 보호의 필요성이라는 포괄적인 기준 등으로 인해 정신질환자의 헌법상의 기본권을 침해할 소지가 높으며, 동의입원을 실행하는 과정에서 동의입원의 입법 목적이 훼손되고 있다는 것이 위원회 진정과 직권조사를 통해서도 확인된다.

더욱이 유엔장애인권리협약과 유엔장애인권리위원회에서는 동의에 기반한 치료를 원칙으로 천명하고 권고하고 있는데, 동의입원을 자의입원으로 분류하고 비자의 입원율이 낮은 것처럼 공표하는 것은 유엔장애인권리협약 비준국으로서 바람직한 자세라고 할 수 없다.

따라서 현행법상 자·타해 위험으로 인해 치료가 필요한 경우 보호의무자에 의한 입원, 행정입원, 외래치료지원 등이 운영되고 있고, 필요하다면 이러한 제도의 실효성을 높이는 방안을 강구하는 것이 더 적절하며, 정신질환 당사자를 혼란스럽게 하거나 기본권을 침해할 소지가 높은 정신건강복지법 제42조 동의입원은 전면 재검토되어야 할 것이다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 의견표명을 결정한다.

2021. 4. 16.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 서미화 위원 윤석희

장애인 인권 관련 결정

3 2021. 10. 7.자 결정 19진정0555800 외1건 병합 [장애인 영화상영시 화면해설 및 자막 등 편의 미제공]

결정사항

- 【1】○○ ○○○ 대표, ○○○ 대표에게, 문화·예술 활동에 있어 정당한 편의제공 의무자로서 시각장애인에게 화면해설을 청각장애인에게는 한글자막 등을 적극적으로 제공할 필요가 있다는 의견을 표명함.
- 【2】문화체육관광부장관에게, 시각장애인과 청각장애인이 영화관람에서 차별받지 않게, 영화관사업자가 화면해설과 한글자막 제공을 위한 기술과 장비를 갖추 수 있도록 지원 방안을 마련할 필요가 있다는 의견을 표명함.
- 【3】이 사건 진정은 각하함.

결정요지

- 【1】위원회는 「국가인권위원회법」 제32조제1항제5호 “진정인 제기될 당시 진정의 원인이 된 사실에 관하여 법원에 의해 재판이 진행 중인 경우”와 위원회가 기결정 한 사안과 동일 취지의 진정으로 법 제32조제1항제7호 “위원회가 조사하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우”에 해당하여 진정을 각하함.
- 【2】다만, 피진정인들은 정당한 편의를 제공하기 위한 부담이 과도하다고 보기 어려우며, 시각 및 청각장애인에게 여전히 문화생활에 제약이 존재함을 고려하여, 피진정인들에게는 화면해설과 한글자막 등을 적극적으로 제공할 필요가 있다는 의견을, 문화체육관광부장관에게는 영화관사업자가 화면해설과 한글자막 제공을 위한 기술과 장비를 갖추 수 있도록 지원 방안을 마련할 필요가 있다는 의견을 표명함

참조조문

「헌법」 제11조

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제4조, 제7조, 제15조, 제20조, 제21조, 제24조

■ 진 정 인 ○○○○○○○○○○○○ 대표

■ 피 해 자 1.○○○
2.○○○
3.○○○

■ 피진정인 1. ○○ ○○○ 대표
2. ○○○○○○ 대표

■ 주 문

1. 피진정인 1과 2에게, 문화·예술 활동에 있어 정당한 편의제공 의무자로서 시각장애인에게는 화면해설을 청각장애인에게는 한글자막 등을 적극적으로 제공할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.
2. 문화체육관광부장관에게, 시각장애인과 청각장애인이 영화관람에서 차별 받지 않게, 영화관사업자가 화면해설과 한글자막 제공을 위한 기술과 장비를 갖추 수 있도록 지원 방안을 마련할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.
3. 이 사건 진정은 각하합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

피해자 1은 시각장애인이고 피해자 2, 3은 청각장애인이다. 영화관사업자인 피진정인들은 화면해설과 자막이 없는 ‘기생충’ 영화를 배급업자로부터 제공받아 상영하였다. 이로 인해 피해자들은 영화관람을 하지 못하거나 영화 내용을 이해할 수 없었는데 이는 장애인 차별이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정한

피해자 1은 2019. 7. 7. 피진정인 1이 운영하는○○○ ○○점에서 ‘기생충’ 영화를 보려 했으나 화면해설이 없어 영화의 전반적인 내용을 이해하기 어려웠다. 피해자 2는 2019. 7. 15. 피진정인 1이 운영하는 ○○○ ○○점에서 ‘기생충’ 영화를 보려 했으나 한글자막이 나오지 않아 관람을 못 하였다. 피해자 3은 피진정인 2가 운영하는 ○○○○○를 방문하여 ‘기생충’ 영화를 관람하였으나 한글자막이 없어 영화를 이해하는 데 어려웠다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1

피진정인 1은 영화관사업자로서 장애인에게 화면해설과 자막을 제공해야 하는 법적 의무가 없으며, 20××년부터 장애인에게 화면해설과 자막을 제공하는 등 장애인의 영화관람 환경 개선을 위해 최선을 다하고 있다.

장애인을 위한 화면해설과 자막을 제공하기 위해서는 현저히 곤란한 사정이 있으며 과도한 비용이 든다. 배급업자나 제작업자가 화면해설과 자막을 제공하지 않는 상황에서 ‘저작권법’의 적용을 받는 저작물인 영화에 영화관사업자가 임의로 화면해설이나 자막을 추가할 수 없고 배급업자로부터 허락을 받은 범위 내에서만 상영할 수 있다. 따라서 배급된 영상물에 화면해설과 한글자막이 내포된 경우에 한하여 송출장비를 통해 시각 및 청각장애인에게 정보를 제공할 수 있다.

시각 및 청각장애인에게 제공하는 편의제공의 방식은 개방형과 폐쇄형이 있는데, 개방형 방식(영화와 함께 자막 또는 스피커를 통해 동시 출력)으로 시행할 경우 비장애인이 영화를 관람하는데 혼선을 줄 수 있어 곤란하다. 폐쇄형 방식

(화면해설 내지 자막을 별도의 방식으로 제공)으로 제공할 경우 별도의 단말기 또는 스마트 안경 등을 통해 송출하여야 하므로 기술적 문제와 비용이 고려되어야 하는 상황이다.

특히 폐쇄형 방식을 제공하기 위해서는 보안성 확보(영화 사전유출 방지)와 적절한 비용이 고려되어야 한다. 전달성과 편리성을 위해 장애인의 장애의 종류 및 정도에 따라 제공되어야 할 장비의 기능이 다를 수 있으므로 특정 장비를 확정하기가 어렵다. 따라서 사전에 장애인 당사자와 합의가 필요한 영역으로 영화관사업자가 일방적으로 추진할 수는 없다.

폐쇄형 방식으로 제공하기 위해 해당 장비들을 준비한다면 2019년 영화진흥위원회에서 산출한 기준¹⁾을 적용했을 때 약 200억원의 비용이 소요될 것으로 보인다. 그러나 이에 대한 공적 지원이 부재하기 때문에 영화관사업자가 비용을 부담하기에는 예산상 곤란할 뿐만 아니라 모든 한국영화에 대해 모든 상영관 스크린에서 제공해야 하는지, 아니면 일부만 제공해도 되는지 등의 기준이 없어 시각 및 청각장애인에게 편의를 제공하는 데 어려움이 있다.

참고로 방송은 화면해설과 자막 제공에 필요한 장비 구입비용을 국가가 지원하고 있으며, 영화의 경우에도 해외에서는 국가가 영화관사업자에게 화면해설과 자막 제공에 소요되는 비용을 지원하고 있는바 이러한 사정을 고려한다면 피진정기관에게 화면해설과 자막 부담을 부과하는 것은 곤란하다.

영화산업은 수년째 성장이 멈춘 실정이며 영화관사업자 간 경쟁이 치열한 상태에서 코로나 19로 인해 영화관람객 이용이 제한되는 재난적 상황이라 총매출액이 2019년 1조464억에서 2020년 3,258억으로 전년대비 31%로 급감하여 경영상 어려움에 처해 있다.

1) 1개 스크린당 시각장애인 10명, 청각장애인 10명이 이용할 수 있는 장비는 스크린마다 1,200만원~1,700만원 소요(2019년 영화진흥위원회 연구)

2) 피진정인 2

장애인에게 영화 관람을 지원하기 위해 최저 할인 요금 적용 등 자체적으로 노력하고 있으며 영화진흥위원회를 중심으로 장애인의 영화 관람을 위해 노력하고 있다. 시각장애인과 청각장애인 위한 영화관람 서비스를 제공하기 위해서는 표준화된 기술이 필요한데 현재 특정 기술을 확정할 수 없어 상용화의 어려움이 있으며, 적용의 기준도 불분명한 상황에서 선도적으로 서비스를 제공하는 것은 어렵다.

2019년 상반기에 화면해설과 자막 제공이 가능한 영화 14편을 20개 상영관에서 93회 상영하였다. 가치봄 영화 상영은 콘텐츠 제공이 전제되어야 하므로 영화상영업자만 단독으로 결정할 문제가 아니다. 콘텐츠 제공 시 불법복제 등의 저작권 이슈로 인해 제작·배급업자의 동의가 필요하고, 국내에서 생산되는 폐쇄형 가치봄 영화 장비는 없다. 영화진흥위원회의 장비도입 소요예산을 적용하여 전 직영관에 도입한다면 장비 도입 비용만 계산했을 때 약 120억원이 소요된다.

피진정기관은 20××.×.×.부로 ○○○○ 주식회사로부터 물적분할하여, 20××.×.×.부터 현재까지 운영하고 있는데 2019년도 총 매출액 7,232억원에서 코로나 19에 따른 다중이용시설 제한으로 2020년 총 매출액이 2,425억원으로 전년대비 33%로 급감하여 현재 운영의 어려움이 있다.

3. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인의 답변서 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

피진정기관 1은 19××.×.××. 영화관운영업자로 설립되었으며 스크린수 1,305개, 영화관수 182개(총 300석 이상 179개)를 운영하고 있다. 피진정기관 2는 20××.×.×. 설립되어 스크린수 962개, 영화관수 150개(총 300석

이상 134개)를 운영하고 있다.

피진정인 1과 2는 영상과 음성 정보를 제작업자 및 배급업자로부터 받아 스크린을 통하여 관객에게 제공하는 사업자이며, 피해자들이 피진정인 1과 2가 운영하는 영화관에서 관람한 영화 ‘기생충’은 배급사로부터 수령시 화면해설과 한글자막이 포함되지 않은 영상물이었다.

피진정인 1은 피해자 1에게 화면해설에 접근할 수 있는 편의를 제공하지 않았으며 피해자 2에게 한글자막에 접근할 수 있는 편의를 제공하지 않았다. 피진정인 2는 피해자 3에게 한글자막에 접근할 수 있는 편의를 제공하지 않았다.

4. 관련규정

별지 기재와 같다.

5. 판단

진정인과 피해자는 ‘시각 및 청각장애인이 영화관사업자로부터 화면해설과 자막을 제공받지 못해 영화관람에 있어 차별을 당하고 있으므로 이에 대한 구제가 필요하다고 주장한다.

그런데 이 진정사건의 진정인을 포함한 장애인단체 등이 공동으로, 진정의 취지와 같은 내용인 “시각 및 청각장애인에 대한 영화관사업자의 편의제공 구제 청구” 소송을 2016년 법원에 제기하였고(서울지방법원 2016가합508596), 현재 피진정인들을 포함한 피고 영화관사업자의 항소로 항소심 재판이 진행 중이다. 또한 국가인권위원회 장애인차별시정위원회는 2019. 2. 25. “청각장애인이 영화관람에서 자막을 제공받지 않은 것은 장애인 차별”이라는 진정사건(○○진정○○○○○○○)에 대해 기각 후 의견표명을 결정하였다.

따라서 이 사건 진정은 「국가인권위원회법」 제32조제1항제5호 “진정인 제

기될 당시 진정의 원인이 된 사실에 관하여 법원에 의해 재판이 진행 중인 경우”와 위원회가 기결정한 사안과 동일 취지의 진정으로 법 제32조제1항제7호 ‘위원회가 조사하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우’에 해당하여 각하한다.

II. 의견표명

1. 검토배경

「국가인권위원회」 제32조제5호의 규정에 따라 이 사건 진정은 각하하지만, 실제 피진정인들은 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 한다) 제24조제2항에 따른 문화·예술 활동에 있어 정당한 편의제공 의무자이다. 자막과 화면해설에 대한 표준장비가 없고 제공기준이 명확하지 않은 상황에서 시각 및 청각장애인의 영화관람을 위한 정당한 편의의 제공을 위해서는 국가의 장비 표준화와 예산 지원 노력이 필요한 것으로 판단되어 의견표명을 검토하였다.

2. 검토내용

헌법 제11조는 “모든 국민은 법 앞에 평등하며 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있다. 장애인차별금지법은 모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고 차별받은 사람의 권익을 효과적으로 구제함으로써 장애인의 완전한 사회참여와 평등권 실현을 통하여 인간으로서의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로 하고 있다. 또한 법 제24조제2항에서는 정당한 편의제공 의무를 부담하는 문화·예술사업자의 범위를 정하고 있는 장애인차별금지법 시행령 [별표 4]에서는 ‘문화예술진흥법 제2조에 따른 스크린기준 300석 이상 규모의 영화상영관’이 포함되어 있어 피진정인들은 장애인에 대한 정당한

편의를 제공할 의무가 있다.

하지만 피진정인들은 이러한 의무에도 불구하고 코로나19 확산에 따른 정부의 다중이용시설 출입제한으로 인해 매출액 감소라는 어려움을 겪고 있으며, 편의제공을 위한 장비 구입에 드는 비용은 각각 200억원과 120억원으로 과도한 부담이라고 주장한다.

피진정인들의 주장처럼 코로나19와 같은 특별한 상황으로 인해 경영상의 어려움이 발생한 것은 사실이나 코로나19 상황이 항구적으로 영화관 업계에 영향을 미친다고 보기 어렵고, 앞으로 백신 접종률이 높아지고 코로나19 확산세가 완화되면 다중이용시설 출입제한도 완화될 가능성이 있다. 그리고 지역별 장애인 이용현황이나 재정상황을 고려하는 등 피진정기관의 사정에 맞추어 단계적으로 시범운영을 시도할 경우 매출액 대비 소요비용 부담을 감당할 수 있을 것으로 보인다. 더욱이 피진정인들은 영화관사업자 매출액 1위(50%)와 2위(30%)로 전체 영화관 사업에서 80%를 차지하는 지위에 있다는 점에 비추어 볼 때 과도한 부담이라고 보기 어렵다.

현재 시·청각 장애인의 장애 정도 등을 고려한 표준장비와 편의제공 범위 등에 대한 기준이 없다. 그리고 시중에 판매되고 있는 자막 및 화면해설을 위한 다양한 사양의 장비들은 기능과 성능에서 차이가 있어 제공해야 할 장비에 대한 구체적인 기준이 없는 상황에서 제품을 선택하는 데 어려움이 있다는 피진정인의 주장은 사실로 인정된다.

문화체육관광부 소속 공공기관인 영화진흥위원회는 2005년부터 장애인 단체 및 영화관사업자들과 협의하며 시각 및 청각장애인들의 영화관람 환경 향상을 위해 전국 74개 영화관에서 한글자막과 화면해설을 볼 수 있도록 지원하고 있으며 시각 및 청각장애인의 영화관람 환경을 높이기 위해 장비 등에 대한 연구를 수행하는 등 한국영화 질적 향상과 영화산업 발전을 위하여 활동을 하고 있다. 이러한 노력으로 시각 및 청각장애인의 영화 관람 환경이 향상되었지만, 제한된

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

시간과 장소, 제한된 영화만을 볼 수 있어 여전히 문화생활에 제약이 존재한다.

장애인의 능동적인 문화생활 참여를 위해 장애인 관객이 비장애인 관객과 달리 동등한 문화생활을 누리지 못하는 현재의 제약을 해소하는 관점에서의 접근이 필요하다. 따라서 영화관사업자에게 장애인차별금지법에서 규정하고 있는 문화·예술 활동에 있어 장애인에게 정당한 편의를 제공할 의무의 성실한 이행을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다는 의견을 표명할 필요가 있다. 그리고 문화체육관광부장관에게는 시각 및 청각장애인이 차별받지 않고 영화를 관람할 수 있도록 정당한 편의제공을 위한 표준장비 연구와 함께 영화관사업자가 관련 장비를 구축하도록 지원하여야 한다는 의견을 표명할 필요가 있다.

III. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조제1항제5호 및 제7호, 제25조제1항, 제19조제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 10. 7.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 남규선 위원 김수정 위원 서미화

장애인 인권 관련 결정

4 2021. 12. 27.자 결정 20진정0446600 [언론보도에서의 장애인 비하 용어 사용]

결정사항

- 【1】 이 사건 진정은 기각함
- 【2】 ○○○○ 대표에게, 정신장애인에 대한 고정관념과 편견을 강화할 수 있는 관용구를 사용하지 않도록 보도 시 세심한 주의를 기울일 필요가 있다는 의견을 표명함

결정요지

- 【1】 위원회는 피진정인이 보도한 기사에서 “‘미친’사람들과의 인터뷰”라는 표현은 「헌법」에서 보장하고 있는 언론·출판의 자유의 영역이고, ‘미친’이라는 표현의 해악적 측면과 정신장애인과 공존하는 것이 어렵다는 사회적 편견과 오해를 역발상으로 표현된 점 등에 비추어 해당 표현이 「장애인차별금지법」 제32조에서 금지하는 장애인 비하 표현에 이르렀다고 보기 어렵다고 판단하여 진정을 기각함
- 【2】 다만, 사람들은 언론보도를 통해 사회현실을 이해하고, 인권보도준칙 제3장 1호나 장애인 항목에는 ‘통상적으로 쓰이는 말 중 장애인에 대해 부정적 뉘앙스를 담고 있는 관용구를 사용하지 않는다’라고 정하고 있는바, ‘미친’사람이라는 부정적인 표현 대신 ‘정신장애인’이라는 일반적인 표현으로도 보도 목적을 달성할 수 있다는 점에 비추어 볼 때 개선의 여지가 있다고 보아 정신장애인의 인권증진을 위해 정신장애인을 부정적으로 표현할 수 있는 관용구를 사용하지 말 것을 규정한 한 국기자협회 인권보도준칙을 준수해야 한다는 의견을 표명함

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조, 제21조
「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제32조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○○ 대표

■ 주 문

1. 이 사건 진정은 기각합니다.
2. ○○○○ 대표에게, 정신장애인에 대한 고정관념과 편견을 강화할 수 있는 관용구를 사용하지 않도록 보도 시 세심한 주의를 기울일 필요가 있다는 의견을 표명합니다.

■ 이 유

I. 진정사건 조사결과

1. 진정요지

20××. ×. ×.자 ○○○○(이하 ‘피진정기관’이라 한다)의 기사 제목에서 ‘미친’이라는 표현은 정신장애인을 비하하는 표현이다.

2. 피진정인 주장

피진정인은 기획 기사를 3부 총 8회에 걸쳐 보도하였다. 이는 정신장애인에 대한 사회의 편견과 오해가 폭력으로 작용해 그들의 인권을 침해하고, 가족까지 고통에 빠뜨리고 있는 구조적 문제를 폭로하는 내용이다.

해당 기사를 기획하게 된 계기는 코로나19로 인한 국내 첫 사망자가 정신병

원 폐쇄병동에서 평생을 격리 수용된 정신장애인이었기 때문이다.

취재 과정에서 장기 수용된 정신장애인이 많다는 사실을 알게 되었으며, 정신병원 폐쇄병동에 갇힌 정신장애인의 목소리가 사회에 나온 적이 별로 없다는 것을 확인했다. 이에 피진정인은 장기 수용된 정신장애인이 어떻게 살고 있는지, 그 규모는 어느 정도 되는지, 지금과 같은 장기·격리 수용 위주의 방식은 적절한지 보도한 것이다.

피진정인은 기획기사 제목에 ‘미친’이라는 단어를 사용하고, 작은따옴표를 넣은 것은 강조의 의도가 아니라, 정신장애인과 공존하는 것이 어렵다는 한국사회의 편견과 오해에 대한 충격이 필요하다고 판단하여, 제목을 본 독자들이 ‘미친 사람’이라는 단어를 읽었을 때 갖게 되는 기존의 인식을 기사 내용을 통해 깨트리기 위함이었다.

취재를 할 때 폴리처상을 수상한 저널리스트 론 파워즈(Ron Powers)의 책 [No one cares about crazy people(미친 사람에게는 아무도 신경 쓰지 않는다)]도 참고하였다. 책의 머리말에는 정신장애인에 대한 편견과 오해가 가득한 세상을 향해 ‘이 책이 독자에게 상처가 되기를 바란다’며 질타하는 부분이 있다. 론 파워즈의 책을 읽는 독자들이 책 제목에 사용된 ‘미친’이라는 표현이 정신장애인을 비하하기 위해 쓰였다고 여기지는 않을 것이다. 마찬가지로 피진정인의 기획기사 제목에 쓰인 ‘미친’이라는 단어도 정신장애인을 비하하기 위해 사용한 것이 아니며, 기획기사의 내용은 일관되게 정신장애인을 존엄한 존재로 강조하였다.

해당 기획기사는 ○○○○협회 ×××회 이달의 기자상과 ××회 ○○○○○○ 언론상 수상작이었다. 기획기사에 정신장애인을 비하하는 내용이 있었으면 수상은 불가능했을 것이다.

독자들은 기획기사를 통해 정신장애인과 그 가족들에 대해 이해할 수 있었다며 감사하다고 반응했다.

3. 관련규정 및 참고 자료

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인의 진술서 및 제출자료 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

피진정기관은 19××.×.×. 설립되어 일간지 ‘○○○○’를 발행하는 언론사로, 20××.×.×.부터 20××.×.×.까지 3부 총 8회에 걸쳐 기획기사를 보도하였다.

코로나19 확산으로 인해 ○○ ○○병원에 장기 입원한 환자가 사망한 사건을 계기로 기획기사 취재가 시작되었다. 피진정기관은 취재 과정에서 정신요양 시설 입소 환자 225명을 전수 분석하고, 이 중 37명을 심층 인터뷰하였으며, 정신병동의 장기입원 환자 통계, 환자 가족을 대상으로 한 설문조사, 정신장애 단체 및 전문가 면담 등을 통해 정신장애인을 장기·격리 수용하는 현행 방식의 문제점을 제기하였다.

해당 기획기사는 20××년 ××회 ○○○○협회 이달의 기자상과 ××회 ○○○○○○ 언론상 수상작으로 선정되었다.

6. 판단

가. 조사대상 해당여부

「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 한다)은 “모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지하고 차별받은 사람의 권익을 효과적으로 구제함으로써 장애인의 완전한 사회참여와 평등권 실

현을 통하여 인간으로서의 존엄과 가치를 구현함”을 목적으로 하고 있고, 같은 법 제32조는 “누구든지 장애를 이유로 학교, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 집단따돌림을 가하거나 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동을 하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있다.

이 사건 진정은 기획기사의 제목 중 ‘미친’이란 용어가 장애인에 대한 비하 표현에 해당하는지 여부에 대한 것으로 국가인권위원회 조사대상에 해당한다.

나. 정신장애인에 대한 차별행위 여부

헌법 제21조는 언론의 자유를 보장하는 것과 함께 언론이 타인의 명예나 권리 또는 사회윤리를 침해하여서는 안 된다고 규정하고 있으며, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제1조는 신문 등의 발행의 자유와 독립 및 그 기능을 보장하면서도 사회적 책임 및 민주적인 여론형성에 기여하도록 규정하고 있으며, 같은 법 제3조는 신문에 대한 언론의 자유와 독립은 보장하되 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다고 규정하고 있다.

언론보도에서의 장애인에 대한 비하 여부는 언론의 자유 보장을 기본으로 하면서 피해자의 피해 정도, 피진정인의 사회적 지위 및 영향력, 표현의 형식과 내용, 전파의 규모 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.

‘미친’의 사전적 개념은 ‘정신에 이상이 생겨 말과 행동이 보통 사람과 다르게 되다’ 또는 ‘상식에서 벗어나는 행동을 하다’ 등이므로 정신장애인을 ‘미친’ 사람으로 표현할 경우 이를 접한 사람에게 부정적 의식을 유발할 가능성이 있다.

그러나 이 사건 기획기사 제목의 ‘미친’이라는 표현은 전체적 맥락을 살펴볼 때 정신장애인과 공존하는 것이 어렵다는 사회적 편견과 오해를 역설적으로 표현하기 위해 사용했다는 점을 알 수 있다. 또한 해당 기획기사가 ○○○○협회 이달의 기자상과 ○○○○○○ 언론상의 수상작으로 선정되는 등 정신장애인의 인권증진에 기여했다고 평가받은 점, 장기수용 정신장애인의 문제를 제기한 금

정적 사례로 평가할 수 있는 점 등을 인정할 수 있다. 이러한 내용 등을 종합하면, 이 사건 기획기사 제목의 ‘미친’이라는 표현이 장애인차별금지법 제32조에서 금지하는 장애인을 비하하는 데까지 이르렀다고 보기 어렵다. 따라서 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호에 의거해 이 사건 진정은 기각한다.

II. 의견표명

이 사건 진정은 기각하였으나, 피진정인이 사용한 용어가 정신장애인에 대한 부정적 관념을 유발할 수 있다고 보아 의견표명을 검토하였다.

장애인차별금지법 제32조제3항은 “누구든지 장애를 이유로 학교, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동을 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있고, 유엔 장애인권리협약 제8조는 “성별과 연령을 이유로 하는 것을 포함하여 삶의 모든 영역에서 장애인에 대한 고정관념, 편견 및 유해한 관행을 근절할 것”을 명시하고 있다.

이처럼 장애인차별금지법, 장애인권리협약 등은 장애를 이유로 장애인에게 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 행위를 금지하고 있으며, 국가는 이를 근절하기 위한 대책을 마련하고 인식개선을 위한 적극적 노력을 이행할 것을 요구받고 있다.

사람들은 언론 보도를 통해 사회현실을 이해하고 수용하므로, 언론이 내용을 어떤 방식으로 전달하느냐에 따라 미치는 영향이 달라질 수 있다. 언론은 사회에서 갖는 영향력과 공적 기능이 있으므로, 용어 사용 등에 있어서 신중할 필요가 있다.

이러한 문제의식 하에 국가인권위원회와 한국기자협회는 공동으로 인권보도준칙을 만들었으며, 그 가운데 장애인 인권과 관련하여 ‘통상적으로 쓰이는 말 중 장애인에 대해 부정적 뉘앙스를 담고 있는 관용구를 사용하지 않는다’,

‘장애인에 대한 잘못된 고정관념과 편견을 강화할 수 있는 표현을 사용하지 않는다’고 정한 바 있다.

이 사건 진정에서 피진정인이 정신장애인에 대한 기사를 작성하면서, ‘상식을 벗어난 사람’이라는 의미로 읽힐 수 있는 ‘미친’이라는 용어를 사용한 행위는 정신장애인에 대한 부정적 관념과 편견을 유발할 가능성을 배제하기 어렵다.

따라서 피진정인에게 정신장애인에 대한 고정관념과 편견을 강화할 수 있는 관용구를 사용하지 않도록 보도 시 세심한 주의를 기울일 필요가 있다는 의견을 표명한다.

III. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호, 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

IV. 위원 이준일, 서미화의 반대 의견

헌법은 평등권을 규정하여 “성별, 종교, 사회적 신분”과 같은 열거된 차별금지 사유뿐만 아니라 장애 등 열거되지 않은 차별금지 사유를 포함한 모든 차별금지 사유를 이유로 한 차별을 금지하고 있고(헌법 제11조제1항), 특히 장애를 이유로 한 차별의 금지는 장애인에 대한 괴롭힘이나 혐오 표현을 금지하는 것으로 이해된다. 또한, 장애인차별금지법 제32조제3항 및 장애인복지법 제8조제2항 등에서 누구든지 장애인과 장애인 관련자에게 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동을 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

또한, 장애인권리협약 제8조 1항은 “성별과 연령을 이유로 하는 것을 포함하여 삶의 모든 영역에서 장애인에 대한 고정관념, 편견 및 유해한 관행을 근절

할 것”과 당사국에 이러한 목적을 위하여 “즉각적이고 효과적이며 적절한 조치를 채택할 것”을 명시하고 있다.

이처럼 우리 헌법과 장애인권리협약, 장애인차별금지법 등은 장애인에게 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 행위를 차별로 인식하여 금지하고 있고, 국가가 이를 근절하기 위한 대책 마련 및 인식개선을 위한 적극적 노력을 요구하고 있다.

우리 사회에서 언론은 사적 영역에서 의사를 표현하는 개인이 아닌 공적 영역에서 불특정 다수를 상대로 의사를 표현함으로써 그 영향력이 한 개인과의 의사표현과는 비교될 수 없는 사회적 파급력을 갖고 있다. 이에 실제 언론 기사를 접하는 상당수의 독자는 제목이나, 강조된 주제를 먼저 접하고 그 내용을 미루어 생각한다. 같은 맥락에서 언론은 장애인 비하 관용구 사용을 금지하는 인권 보도 준칙을 마련하여 장애인 등 사회적 약자의 인권 보호에 노력하고 있다.

일반적으로 ‘미친’ 사람이란 용어가 정신장애인을 표현하는 관용구로 사용되는 경우, 정신장애인을 비하할 목적이 아니더라도 당사자가 접하면 충분히 자극적이고, 모욕적일 정도로 비하하는 막말 수준의 용어라는 것쯤은 누구나 알고 있는 보편적 사실이다. 그런데 피진정기관은 총 8차에 걸친 정신질환자 장기수용 실태 추적기를 기획하면서 매번 회기별 주 제목과 함께 바로 부제목을 정신장애인을 상식 밖 사람으로 인식하게 하는 <‘미친’ 사람들과의 인터뷰: 정신질환자 장기수용 실태 추적기>라고 표기하였다. 그것도 ‘미친이라는 부정적 표현을 중요한 부분을 드러내 보일 때 사용하는 작은 따옴표로 적시하였다.

피진정기관은 이런 관용구를 강조하여 부제로 내보낸 것은 강조의 의도가 아니라, 한국 사회에서 정신장애인과와 정상적인 대화가 어렵고, 정신장애인과 공존하는 것이라는 사회적 편견과 오해를 깨달라는 호소로 ‘미친’이란 용어를 사용하였다고 해명하였다.

그런데 피진정기관은 해명한 것과 같이 ‘미친’ 사람 관용구를 사용한 이유를 총 8차 기사를 실으면서 단 한 번도 독자들에게는 설명하고 있지 않다. 물론 기

사 내용을 다 읽었을 때 독자에 따라 기사 본래 의도를 달리 생각할 수 있는 여지에 대해 일정 부분 동의할 수 있다.

그러나 다른 측면에서 언론 기사에서 정신장애인을 부정적으로 표현할 때 사용되는 ‘미친 사람’이란 관용구를 어떤 설명도 없이 반복적으로 자유롭게 사용함으로써 마치 정신장애인을 ‘미친 사람’으로 표현해도 된다는 부정적인 고정관념을 강화할 수 있다는 점에서 이러한 관용구 사용이 장애차별에 해당한다는 점은 결코 배제할 수 없다.

또한, 피진정기관은 2021년 11월 24일 제12차 장애인차별시정위원회 피진정인으로 출석하여 ‘미친 사람’을 다른 말로 사용한다면 어떤 말을 사용할 수 있느냐는 질문에 정신장애인으로 사용 가능하다고 답변하였다. 따라서 위 사건은 기사 취재 목적을 달성하기 위해 부정적인 표현 말고도 일반적인 정신장애인이라는 표현을 통해서도 보도 목적을 충분히 달성할 수 있었던 점, 위 사건의 피진정인이 일반적인 개인이 아닌 사회적 파급력을 갖는 언론사로서 부정적인 관용구 사용 관행을 근절할 수 있도록 경각심이 필요한 점, 진정인인 정신장애인 당사자가 이러한 표현으로 실제로 상당한 불쾌감을 느꼈다는 점 등을 종합적으로 판단할 때 장애인차별금지법 제32조제3항, 장애인복지법 제8조제2항 및 장애인 권리에 관한 협약 제8조제1항을 위반하여 정신장애인을 ‘미친 사람’이라고 보도하는 것은 정신장애인을 비하한 표현으로 볼 수 있는 이유가 충분하다.

국가인권위원회는 이미 2020년 8월 24일 20 진정 0052500·20 진정 0071200(병합) 결정에서 정치인의 장애인 비하 발언을 발언의 취지나 의도와 상관없이 장애인차별금지법에 위반된다고 인용 권고한 바 있고, 언론은 정치인과 마찬가지로 사회적 파급력으로 인한 막중한 책임이 요구되는바, 이에 본 위원들은 다수의견과 달리 언론 기사에서 장애인을 ‘미친’ 사람으로 표현하는 것은 장애인차별금지법 등이 금지하고 있는 비하하는 용어 사용에 해당한다는 반대 의견을 개진한다.

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

2021. 12. 27.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 송두환

위원 이상철 위원 박찬운 위원 남규선

위원 문순희 위원 이준일 위원 서미화

위원 석원정 위원 김수정 위원 한석훈

아동 인권 관련 결정

5 2021. 1. 19.자 결정 20직권0002100 [아동학대 예방 및 피해아동 보호를 위한 제도개선 권고]

결정사항

보건복지부장관에게, 아동학대 예방 및 피해아동 보호를 위해 △아동학대 관련 업무 담당자들의 역량을 강화하고 전문성을 키울 수 있도록 다양한 사례에 대한 분석과 재 해석을 담은 아동학대 사례 분석보고서를 발간하여 공유할 것 △아동의 성장과정과 건강상태 등을 모니터링할 수 있도록 일부 지역에서 시행중인 생애 초기 건강관리 시범사업을 전국적으로 확대할 것 △다양한 원인으로 보호자와 분리된 적이 있던 모든 아동들이 지방자치단체 또는 아동보호전문기관 등에 의하여 관리될 수 있도록 e아동 행복지원시스템의 빅데이터 지표 구성, 지표별 가중치 산출 등 예측 시스템을 전면 검토할 것 △보호대상아동에 대한 통합적인 서비스가 원활히 이루어 질 수 있도록 아동 보호전문요원의 사례관리 현황 및 결과에 대한 모니터링을 강화할 것 △개별 아동 보호전문기관의 전문성과 객관성 확립을 위하여 전국 아동보호전문기관의 사례관리 내용과 방법, 효과성 등에 대한 실태조사 등을 실시하여 사례관리 체계를 정립할 것 △모든 아동의 번사사건에 대해서는 사례분석을 할 수 있는 제도적 기반을 마련할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 최근 발생한 아동학대 사건을 중심으로 관계기관의 대응 및 역할 등을 살폈을 때, 지방자치단체 및 국가기관의 역할을 성공적으로 수행하였다고 보기 어려움.
- 【2】 아동학대 사건과 관련하여 업무담당자의 전문성에 크게 의존하게 되는 바, 업무 담당자의 전문성과 민감성 확보를 위한 대책을 마련하기 위해 아동학대 사례관리 분석보고서를 주기적으로 발간하여 교육자료 등으로 활용할 필요가 있다고 보았음.
- 【3】 현재 일부지역에서 시행되는 생애 초기 건강관리 시범사업을 전국적으로 확대하여, 일정 연령 이하의 아동이 있는 가정에 공무원이나 간호사, 사회복지사가 직접 방문하여 아동에게 건강관리 서비스를 제공함으로써 아동의 안전과 보호자의 양육태도 등을 함께 점검해야 함.

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

- 【4】 e아동행복지원시스템이 아동학대의 선제적 발견이라는 목적에 부합할 수 있도록, 고위험 아동 또는 별도의 사례관리가 필요한 아동들이 발굴될 수 있도록 빅데이터 지표 구성, 지표별 가중치 산출 등 예측 시스템을 전면 검토할 필요가 있음.
- 【5】 2020년 10월 이후 시행되는 아동복지시설 보호아동에 대한 아동보호전문요원의 사례관리 현황 및 결과에 대한 모니터링을 진행할 필요가 있음.
- 【6】 사례관리는 개별적, 맞춤형으로 진행되는 것이기 때문에 정량적인 지표를 통한 평가를 할 수 없는바, 전국 아동보호전문기관의 사례관리 실태에 대해서 조사하고 아동학대 특성별, 대상별, 재학대일 경우 등에 따른 사례관리 체계를 정립할 필요
- 【7】 아동학대 의심사례로 신고접수된 사망사건에 한정하기 보다는 그 범위를 확대하여, 갑작스런 영아사망 사례, 사고사, 살해, 자살, 예방 가능한 자연사 등을 구분하여 모든 아동의 사망에 대한 사례분석을 철저히 하여 아동학대로 인한 사망의 징후를 발견할 필요가 있음.

참조조문

「아동복지법」 제3조제7항

■ 주 문

보건복지부 장관에게, 아동학대 예방 및 피해아동 보호를 위해

1. 아동학대 관련 업무담당자들의 역량을 강화하고 전문성을 키울 수 있도록 다양한 사례에 대한 분석과 재해석을 담은 아동학대 사례 분석보고서를 발간하여 공유하고,
2. 아동의 성장과정과 건강상태 등을 모니터링할 수 있도록 일부 지역에서 시행중인 생애 초기 건강관리 시범사업을 전국적으로 확대하며,
3. 다양한 원인으로 보호자와 분리된 적이 있던 모든 아동들이 지방자치단체 또는 아동보호전문기관 등에 의하여 관리될 수 있도록 e아동행복지원시스템의 빅데이터 지표 구성, 지표별 가중치 산출 등 예측 시스템을 전면 검토하고,

4. 보호대상아동에 대한 통합적인 서비스가 원활히 이루어 질 수 있도록 아동 보호전담요원의 사례관리 현황 및 결과에 대한 모니터링을 강화하며,
5. 개별 아동보호전문기관의 전문성과 객관성 확립을 위하여 전국 아동보호전문기관의 사례관리 내용과 방법, 효과성 등에 대한 실태조사 등을 실시하여 사례관리 체계를 정립하고,
6. 모든 아동의 번사사건에 대해서는 사례분석을 할 수 있는 제도적 기반을 마련하기를 각 권고합니다.

■ 이 유

I. 직권조사 개요

1. 조사 배경

2020년 상반기 중 부모 등 보호자에 의한 아동학대 사건이 다수 발생하였다. 보건복지부가 발표한 ‘2018년 아동학대 주요통계’에 의하면, 2018년 발생한 아동학대 사례 24,604건 중 부모에 의한 아동학대가 18,919건(76.9%), 아동가정 내에서 학대가 일어난 사례는 19,365건(78.7%), 사망아동은 28명에 이른다. 2019년은 30,045건의 아동학대가 발생하였고, 이중 22,700건(75.6%)이 부모에 의한 학대이며, 사망아동은 42명이다.

상기와 같이 아동학대 사례가 빈번하게 발생하고 있는 상황에서, 아동학대 사전예방 및 사례관리 등을 위한 시스템 운영현황, 사전예방 절차 및 사후보호조치, 구조적 관행, 제도 및 정책적으로 개선할 점 등을 확인하여 재발방지 대책을 강구할 필요가 있어, 2020. 6. 30. 아동권리위원회에서 「국가인권위원회법」 제30조제3항에 따른 직권조사를 결정하였다.

2. 조사의 대상 및 범위

조사는 아동학대 예방 등 아동보호 주무부처인 보건복지부, 아동학대 사건이 발생한 지역 내 아동학대 예방 및 피해아동 보호 등 업무를 수행하는 경찰, 지방자치단체, 아동보호전문기관을 대상으로 하였으며, 이들 기관으로부터 받은 자료와 각종 정책 관련자료, 전문가 의견 등을 기반으로 하였다.

3. 기초사실

가. 아동학대의 개념

「아동복지법」 제3조(정의) 제7호에 따르면, 아동학대는 보호자를 포함한 성인이 아동의 건강 또는 복지를 해치거나 정상적 발달을 저해할 수 있는 신체적·정신적·성적 폭력이나 가혹행위와 아동의 보호자가 아동을 유기하거나 방임하는 행위이다.

세계보건기구는 아동학대를 ‘아동의 보호자와 신뢰 관계인에 의해서 아동의 건강·생존·발달·존엄성 등에 실제적·잠재적 해를 끼칠 수 있는 모든 형태의 신체적·정서적 가혹행위, 성폭력, 방임, 방치 및 상업적 또는 그 밖의 착취행위’로 정의하면서, 유형으로 신체적 학대, 감정적·정서적 학대, 성적 학대, 방임 및 착취행위의 5가지를 제시하고 있다¹⁾.

나. 아동학대 예방 및 피해아동 보호체계

현재 아동학대 예방 및 피해아동 보호체계는 ‘사전예방-조기발견(발굴)-사건조사 및 사례판단-보호계획 수립-사례관리(재발방지)’의 단계로 분류해 볼 수 있다.

1) World Health Organization(WHO), Media Centre-Child maltreatment 참조
(<http://www.who.int/mediacentre/fs150/en>)

구분	사전예방	조기발견 (발굴)	사건대응*	사례관리 (재발방지)
관계 기관	보건복지부 등	보건복지부, 지방자치단체 (아동보호전문기관)	경찰, 지방자치단체 (아동보호전문 기관)	아동보호 전문기관
주요 내용	예방을 위한 사회적 인식개선 (교육, 광고, 캠페인 등)	신고활성화를 위한 신고의무자 확대·교육, 아동학대고위험군 아동 발굴	사건조사 및 사례판단 보호계획 수립	피해아동 보호 및 사후관리 (모니터링, 상담· 치료·교육 등)

* 신고된 아동학대 의심사례에 대한 조사 및 판단, 보호계획 수립은 그간 아동보호전문기관이 담당해왔으나, 아동복지법과 아동복지법시행령 개정에 따라 2020. 10. 1.부터 점진적으로 지방자치단체에 아동학대전담공무원을 배치하여 학대조사 업무 등을 수행함. 다만 2021년 전 시군구에 아동학대전담공무원이 배치될 때까지는 일부지역에서는 아동보호전문기관에서 해당업무를 계속수행 함.

II. 직권조사 결과

직권조사는 다음에 기술하는 사건 1~3의 발생을 계기로 진행되었는데, 직권조사 중에 사건 4, 5가 발생하여, 이를 포함하여 조사하였다.

1. 사건 1

가. 사건개요

만 8세(초3) 아동이 2020. 6. 1. 가정 내에서 모에 의해 여행가방에 갇혔다가 사망하였다. 앞서 피해아동은 머리를 다쳐 같은 해 5. 5. 병원 응급실에서 진료를 받던 중 손과 엉덩이에서 부종 및 오래된 멍자국이 발견되었고, 같은 달 7. 병원관계자가 경찰에 아동학대 의심 신고를 하여, 경찰과 아동보호전문기관이

개입하고 있었음에도 가정 내에서 모에 의한 아동학대가 다시 발생하여 피해아동이 사망하였다.

나. 인정사실

1) 아동보호전문기관은 2020. 5. 8. 경찰로부터 아동학대 신고접수 통보를 받고 같은 달 13. 피해아동의 가정을 방문하여 피해아동과 학대행위자인 부모를 조사하였으며, 같은 달 18. 자체 사례판단회의를 개최하여 피해아동에 대한 부모의 체벌과 공포감 형성 행위 등에 대해 신체학대 및 정서학대로 판단하였다.

다만 피해아동이 당시 부모에게 두려움을 느끼지 않고 부모에 대해 긍정적으로 표현하는 점, 부모도 피해아동을 체벌한 것에 대해 반성하는 모습을 보인 점, 아동학대 위험도 평가척도가 4점으로 나온 점, 과거 학대정황 및 또래관계와 학업 등에서 기타 특이한 점을 발견하지 못한 점, 경찰에서 경미한 사례로 판단하고 있는 것으로 보이는 점 등을 고려하여, 긴급하게 피해아동을 학대행위자인 부모와 분리해야 할 만큼의 위험성은 낮은 것으로 보고, 피해아동을 원가정 보호조치 하고 사례관리를 진행하는 한편, 학대행위자인 부모에 대해서는 아동양육기술 상담 및 교육 등(총 6회)의 사례관리를 진행하는 것으로 결정하였다.

그러나 모의 재학대로 인해 피해아동이 같은 해 6. 1. 사망하여, 아동보호전문기관에서 진행하기로 계획한 피해아동보호, 부모교육 등 사례관리는 진행이 되지 않았다.

2) 경찰은 2020. 5. 7. 병원관계자로부터 아동학대 신고를 받고, 다음 날인 같은 달 8. 학대예방경찰관이 신고자로부터 신고내역에 대한 진술을 들었으며, 피해아동의 모에게 전화를 하여 ‘더 이상의 학대는 없어야 하고 훈육 목적 체벌 행위도 잘못된 행위임’을 경고하고, ‘아동보호전문기관에 통보함을 고지하고 경찰 수사담당자와 아동보호전문기관에서 연락이 갈

것임'을 안내하였다. 그리고 피해아동을 학대우려아동으로 지정하고, 아동보호전문기관에 아동학대 사례로 통보하였다.

같은 달 18. 아동보호전문기관으로부터 피해아동 가정방문 조사자료(피해아동과 행위자에 대한 조치사항 및 상담내용, 학대판단 내용 등) 등을 제출받은 후, 같은 달 21.과 24. 피해자의 모와 부를 각각 피혐의자로 소환하여 조사하였다.

다. 소결

「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 '아동학대처벌법'이라고 한다) 제11조(현장출동) 제1항에 따라, 아동학대범죄 신고를 접수한 사법경찰관이나 아동학대전담공무원(또는 아동보호전문기관의 직원)은 지체 없이 아동학대범죄의 현장에 출동하여야 하며, 같은 법 제12조(피해아동 등에 대한 응급조치)에 따라 재학대의 위험이 급박·현저한 경우 등에는 아동학대행위자 격리, 피해아동 보호시설 인도 등의 응급조치를 하여야 한다.

아동보호전문기관 상담원(「아동복지법」 개정으로 2020. 10. 1. 이후에는 시·군·구 아동학대전담공무원)은 아동학대 의심사례로 신고가 접수될 경우, 피해아동, 부모 등 학대행위자를 면담하여 아동학대 위험도 평가척도를 작성하고 필요시 주변인 등을 면담하는 등의 조사를 진행한다. 이 조사결과를 바탕으로 사례판정회의 등에서 아동학대로 의심되어 신고가 접수된 사례가 아동학대에 해당하는지 여부를 판단하며, 아동학대사례로 판단된 경우, 아동학대행위자의 적절한 조치 및 피해아동의 안전한 보호를 위해 「아동복지법」 제15조(보호조치)에 따른 보호조치, 아동학대행위에 대한 고발 여부 등 아동학대행위에 대한 개입 방향 및 절차, 피해아동 및 그 가족에 대한 지원 여부 등이 포함된 피해아동 보호 계획을 수립한다.

사건 1에 대응함에 있어, 2020. 5. 7. 아동학대 신고를 받은 경찰은 당시 신

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

고현장인 병원에 피해아동 등 관련자가 없다는 이유로 현장출동을 하지 않았고, 같은 달 8. 경찰의 통보를 받은 아동보호전문기관은 피해아동 부모와의 일정 조율 등을 이유로 5일이 경과한 같은 달 13.에서야 피해아동과 학대행위자를 면담하여 아동학대처벌법 제12조(피해아동 등에 대한 응급조치)에 따른 피해아동의 보호 및 사례관리를 위한 조사를 하였다.

아동보호전문기관은 해당 신고 건이 아동학대 사례에는 해당하나 저위험 사례로 판단하고 학대행위자에 대한 아동양육기술 상담 및 교육 등(총6회)의 사례관리를 진행하는 것으로 결정하였다. 그러나 학대행위자의 거부로 실질적인 사례관리는 전혀 진행되지 않은 상태에서 모의 아동학대 행위가 다시 발생하여 아동이 사망한바, 관계기관의 업무 성실성이나 노력, 관련 규정 등의 준수 여부는 별론으로 하고, 피해아동을 재학대로부터 보호하지 못하였으므로 결론적으로 아동학대 사건의 대응에 있어서는 실패하였다고 볼 수 있다.

보건복지부에서는 여러 종류의 업무지침, 매뉴얼 등을 통해, 아동학대 사건 대응에 대한 절차와 기준을 제시하고 있으나, 실제 현장에서는 담당자들의 판단과 대응이 무엇보다 중요하다. 아동학대 신고가 접수되어 조사를 진행한 사례가 아동학대에 해당하는지, 아동학대에 해당하는 경우 어떠한 내용으로 피해아동 보호계획을 세우고 사례관리는 어떤 종류와 방식으로 진행할 것인지, 아동의 안전을 어떻게 확보할 것인지 등 아동학대 사건 대응의 성패는 결국 업무담당자의 전문성에 좌우된다고 볼 수 있다.

매년 보건복지부는 아동학대 예방 및 피해아동보호 정책의 추진현황과 평가결과에 대한 연차보고서를 작성하고, 아동학대 주요통계를 발행하고 있으나, 여기에는 아동학대 신고 건에 대한 정량적인 수치와 통계자료만 수록하고 있다. 실제 구체적인 아동학대 사례에 대한 관계기관의 판단기준과 개입내용, 그 결과에 대한 치밀한 분석자료는 확인되지 않는다.

아동보호전문기관은 수년 동안 아동학대 사건의 조사 및 사례관리를 담당하

면서 아동학대 예방을 위한 큰 역할을 하여 왔으나, 개인정보보호 등을 이유로 경찰이나 지방자치단체, 학교 등 타 국가기관은 물론 다른 지역을 관할하는 아동 보호전문기관과의 협의 및 정보 교류마저 상당히 제한하고 폐쇄적으로 운영한 측면이 있다. 업무담당자의 전문성 향상을 위해 개별 아동보호전문기관이 아동 학대 의심신고 사례에 대해 어떤 조사를 하여, 어떠한 기준으로 어떠한 판단을 했는지, 사례관리를 어떻게 진행하였고 그 결과는 어떠했는지에 대한 사례분석 자료는 없다.

이에 아동보호전문기관(2020. 10. 1. 이후 아동학대전담공무원이 배치된 지방자치단체 포함)의 아동학대 의심사례의 신고접수, 조사, 사례판단, 보호계획 수립, 사례관리 등 일련의 절차가 진행된 사건에 대한 분석보고서를 작성하여 사례분석 및 경험 공유를 위한 교육자료 등으로 활용할 필요가 있다.

즉 각 기관에서 담당한 사례 중 난이도가 높았던 혹은 특별한 의미가 있는 사례에 대해, 개입과정에서 겪은 어려움과 문제해결 방법, 아동보호에 미진한 결과를 나타낸 사례에 대해서는 그 원인과 한계, 성공한 사례에 대해서는 추가된 방법과 기술 등을 세부적으로 분석한 자료를 발간할 필요가 있다. 분석보고서를 통해, 아동학대 관련 업무담당자들은 다양한 사례공유와 실제 사례에 대한 분석과 재해석을 통해 역량을 강화하고 전문성을 키울 수 있을 것이며, 아동학대 예방과 피해아동 보호를 위한 기반이 될 수 있을 것으로 보인다.

2. 사건 2

가. 사건개요

2020년 1월 이후 가정에서 부모로부터 지속적으로 신체학대를 당한 만 9세 아동이 같은 해 5. 29. 집에서 탈출하였고, 피해아동을 발견한 지역주민이 경찰에 신고하였다. 경찰과 아동보호전문기관은 피해아동을 병원에 입원치료하고, 피

해아동 주거지를 방문하여 피해아동의 자매 3명도 부모로부터 분리조치하였다.

나. 인정사실

- 1) 시민이 2020. 5. 29. 거리에서 피해아동을 발견, 피해아동과 동행하여 경찰서를 방문하자, 경찰은 신고자와 피해아동을 면담하고 당일 피해아동을 아동보호전문기관에 인계하여 입원치료를 받도록 조치하였다. 경찰은 같은 해 6. 1. 아동보호전문기관으로부터 상담기록지 등을 접수한 후 검사에게 피해아동에 대한 임시조치(학대행위자인 부모에 대해서는 피해아동 보호시설 및 병원 접근 금지)를 신청하였고, 같은 달 3. 피해아동 주거지를 방문하여 피해아동의 형제 3명의 피해 여부를 확인하였으며, 같은 달 10.에는 피해아동의 형제 3명에 대해서도 임시보호명령을 집행하였다.
- 2) 2020. 5. 29. 18:50경 아동보호전문기관은 경찰로부터 피해아동을 보호하고 있고 외상의 정도가 심각하여 보호가 필요하다는 내용의 통보를 받고, 피해아동을 인계받아 지역 소재 병원에 입원조치하고, 피해아동으로부터 학대정황에 대한 진술을 듣고 같은 해 6. 1.에는 경찰에 수사의뢰하고, 검사에게 임시조치를 청구하였다.
같은 달 3.에는 피해아동이 재학한 학교에 학사일정 협조 요청을, 군청에는 피해아동 보호사실 통보 및 보호조치 의뢰를 실시하였으며, 같은 달 3.과 4.에는 피해아동의 모와 부에 대한 조사를 각각 실시하였고, 같은 달 8.에는 법원에 피해아동의 이부(異父)형제들에 대해 보호명령과 임시보호명령을 요청하였으며, 같은 달 10. 법원의 승인에 따라 피해아동의 이부 형제 3명을 아동양육시설로 보호조치하였다.
- 3) 지방자치단체(군청)는 2020. 6. 3. 아동보호전문기관으로부터 “피해아동 보호사실 통보 및 보호조치 의뢰”를 받고, 해당 가정에 대한 환경조사 등을 진행한 후 같은 달 8. 피해아동에 대해 시설보호 조치를 실시하였고,

이후 같은 해 7. 10. 아동보호전문기관으로부터 ‘학대피해아동 보호조치(장기 보호조치) 의뢰’를 받고 아동복지심의위원회를 개최하여 일반가정 위탁 조치를 결정하였다.

한편 피해아동은 2020년 1월 e아동행복지원시스템의 대상아동으로 추출되었다. 통상적인 상황이었다면 관할 면사무소 공무원이 피해아동의 가정을 1/4분기 중에 방문하여 아동 및 가정환경을 확인하고 아동과 부모를 면담·관찰하는 과정에서 학대의심 상황을 발견할 수도 있었을 것으로 보인다. 그러나 코로나19 확산으로 보건복지부는 2020. 2. 7. ‘신종코로나바이러스 확산 관련, ’e아동행복지원사업 가정방문 자제 협조 요청’ 공문을 시행하였고, 같은 달 24.에는 ‘1분기 e아동행복지원시스템 운영 잠정중단’ 공문을 시행함에 따라, 해당 지방자치단체는 피해아동 가정에 대한 방문조사를 실시하지 아니하였다.

다. 소결

1) 사건 2에서는 피해아동에 대해 사전에 관계기관의 개입이 없었던 부분을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 피해아동은 2015년 2월~2017년 2월 동안 타 지역 소재 위탁가정에서 생활하였다. 즉 모가 가정에서 피해아동을 양육하기 어려운 사정을 들어 다른 가정에 위탁하였고 피해아동은 모와 헤어져 위탁가정에서 2년을 생활하였다.

사건 2는 어떠한 이유에서건 가정 내에서 정상적인 양육이 어려워져서 가정위탁이 진행되었던 사례이므로, 피해아동은 아동학대 고위험 또는 위기아동으로 분류되고, 가정복귀 시 혹시 모를 아동학대 발생 가능성을 염두에 두고 피해아동의 안전 및 양육환경 등에 대해 관계기관에서 적극적으로 개입하였어야 했다. 더욱이 피해아동은 2017년 가정복귀 후 지속적으로 아동학대를 당했다고 진술하는 부분이 있는바, 가정복귀 이후부터 아동에 대한 공적 개입이 진행되었어야 했는데, 아동이 가정에서 탈출하기

전까지 어느 기관도 아동의 상황을 관리하지 않았던 제도적 미비점이 발견된다.

2020년 1월 e아동행복지원시스템에 피해아동이 대상아동으로 발굴되었으나, 이는 해당 가정의 기초수급권 탈락과 관련한 복지사각지대 발굴 대상자로 분류되었기 때문이며 발굴 우선순위는 '하'였다. 즉 위탁가정에서 생활하다가 복귀한 가정은 전혀 고려되지 않았는데, 이는 아동학대를 사전에 예방하고 발굴하기 위한 e아동행복지원시스템이 제대로 역할을 하지 못하였음을 보여준다. 따라서 다양한 원인으로 보호자와 분리된 적이 있던 모든 아동들에 대해서는 지방자치단체 또는 아동보호전문기관 등이 일정기간 별도의 사례관리를 진행함이 타당하므로, 필요시 특수한 환경에 놓였던 아동이 원가정에 복귀한 경우 이러한 사정이 공유될 수 있도록 e아동행복지원시스템 또는 국가아동학대정보시스템 등을 개선하는 등 관련 절차를 조속히 마련할 필요가 있다.

- 2) 한편 학대행위자인 모는 우울증으로 인하여 병원 치료를 받은 사실이 있고 피해아동 외 3명의 자녀를 양육하고 있었다. 부족한 양육지식과 부적절한 양육태도, 원치 않은 임신과 홀로 육아를 도맡아야 하는 상황 등에 있는 부모는 극심한 스트레스에 시달리고, 이를 적절히 대처하지 못하면서 아동에게 치명적 신체학대를 가하는 경우가 많으며, 아이를 어떻게 키워야 할지 잘 모르고 제대로 알려하지 않는다는 양육에 대한 어려움을 호소하는 경우가 많다.

따라서 가정 내에서 발생하는 아동학대를 예방하기 위해서는 가정방문을 통해 아동의 성장과정을 살피고 양육지식 등 부모교육을 실시할 필요가 있다. 영국에서는 0~5세까지의 아동을 둔 모든 가정을 방문하여 아동건강 가정방문 서비스를 제공하고 있으며, 호주는 출생 후 2년까지 전체 인구를 대상으로 하는 보편방문 서비스를 제공하고 있으며, 그 외 미국과 일본 등에서도 영유아기 때 모든 가정을 방문하는 보편적인 복지 서비스를

제공하고 있다.

이에 현재 일부지역에서 시행되고 있는 생애초기 건강관리 시범사업을 전국적으로 확대하여, 일정연령 이하의 아동이 있는 가정에 공무원이나 간호사, 사회복지사가 방문하여 아동에 대한 건강관리 서비스를 제공하도록 함으로써, 아동의 안전과 보호자의 양육태도 등을 함께 점검할 필요가 있다고 보인다.

3. 사건 3

가. 사건개요

공동생활가정에서 생활하는 만 9세 아동(지적장애 3급)이 공동생활가정 내 독립된 공간에 감금되어 있다는 신고가 2020. 4. 24. 접수되었고, 경찰과 지방자치단체에서 현장에 출동하여 확인한 결과, 피해아동이 별도의 공간에 홀로 격리되어 있는 상황을 확인하였다. 피해아동과 그 동생(만 7세)은 2014. 12. 2. 가정 내 아동학대 피해(방임)로 신고되어, 같은 달 16. 공동생활가정으로 분리보호 조치되어 해당 시설에서 생활하고 있었다.

나. 인정사실

사건발생 이전 아동보호전문기관은 피해아동에 대해 약 20여 차례에 걸쳐 안전점검 및 상담을 진행하다가 2017. 4. 17. 사례관리를 종결하였다.

2020. 4. 24. 신고를 받고 추가적인 피해를 막고자 응급조치로 피해아동을 다른 보육시설로 긴급 입소조치한 후, 같은 달 27.부터는 장애인복지시설에서 보호하였다. 피해아동과 함께 공동생활가정에서 생활하던 보호아동 5명도 아동학대 피해사실이 확인되어 2020. 6. 15. 모두 다른 시설로 전원조치되었다.

다. 소결

사건 3의 피해아동은 아동학대 피해로 분리되어 시설에서 보호되고 있었음에도 다시 아동학대 피해자로 재신고되었다. 아동복지시설에서 보호 중인 아동들은 공적 보호체계 내에 들어왔기 때문에 특별한 사정이 없는 한 지방자치단체나 아동보호전문기관에서 사례관리를 지속하지 않고 있다. 아동복지시설에 대한 지방자치단체의 주기적인 평가 항목에 아동이 보호환경 내에서 안전하게 보호되고 있는지 점검하는 사항이 포함되어 있지 않아, 실제 아동복지시설에서의 아동학대는 내부자 신고 등이 아니면 발견되기 어려운 부분이 있다. 시설에서 보호되고 있는 아동인 경우라도 언제든지 학대의 위험에 노출될 수 있으므로 관할 지방자치단체에서 정기적으로 사례관리를 할 필요가 있다고 보인다.

2020년 10월 이후 시·군·구에 아동보호전담요원이 배치되어 시설, 위탁가정, 입양가정 아동에 대하여 심층 사례관리가 진행될 예정이므로, 아동복지시설에서 생활하는 보호아동들에 대한 아동학대 사건을 조기에 발견하고 예방할 수 있을 것으로 기대되나, 시행 초기임을 감안하여 지방자치단체의 아동보호전담요원이 수행하는 사례관리의 현황 및 결과 등에 대한 모니터링을 강화할 필요가 있다.

4. 사건 4

가. 사건개요

2020. 9. 14. 화재로 인하여 집안에 있던 형제(10세, 8세)가 중태에 빠지는 사고가 발생하였는데, 화재 당시 집안에는 형제만 있었으며 보호자인 모는 없었다.

경찰은 화재의 원인이 주방 가스레인을 켜둔 채 형이 가연성 물질을 가까이 갖다 댄 것이므로, 형의 실화로 판단하고 2020. 12. 9. 내사종결하였다.

나. 인정사실

- 1) 화재사고가 발생하기 전인 2018. 9., 2019. 9.에 방임과 가정환경 불량 등으로 아동학대 신고가 접수되어, 아동보호전문기관은 해당 가정에 대해 사례관리를 진행하고 있었다. 2020. 5.에 다시 방임과 가정환경 불량으로 아동학대 신고가 접수되자, 아동보호전문기관은 가정환경 위생상태가 개선되지 않아 법원에 피해아동보호명령(분리)을 청구하였으나, 법원에서 모에 대해 6개월 상담위탁 결정을 하였고, 아동보호전문기관은 관련 사례관리를 계획하고 있었던 중 화재사고가 발생하였다.
- 2) 지방자치단체는 드림스타트 사업으로 해당 가정에 대해 2018년부터 18차례 사례관리와 서비스를 지원하였다. 코로나19 발생 이후로는 후원물품 등을 가정 내에서 전달하지 않고 문 앞에서 양육자(모)에게 전달하였고, 코로나19 확산을 이유로 양육자가 지역아동센터 등 돌봄기관에 형제들을 보내는 것에 동의하지 아니하여, 형제들은 가정 내에서 생활하였다.

다. 소결

- 1) 피해아동들에 대해 2018년부터 지방자치단체 드림스타트 사업 및 아동보호전문기관에서 각각 사례관리를 진행하고 있었다. 지방자치단체에서는 비공식적인 절차로 아동보호전문기관에서 피해아동들을 사례관리하고 있음을 알게 되었고, 아동보호전문기관도 서비스 개입 도중 우연히 지방자치단체의 드림스타트 사례관리를 인지하였다. 그러나 아동의 복지와 보호라는 동일한 역할을 수행하는 기관 간 정보공유나 협력은 확인되지 않는다.

아동보호전문기관은 모의 지속적인 방임 및 비위생적인 가정환경에 대해 아동학대로 판단하였지만, 지방자치단체는 제공되는 프로그램에 대한 모의 적극적인 참여, 아이에 대한 관심 등을 이유로 양육 공백이나 방임으로

인한 아동학대 발생가능성을 세심하게 살피지는 못했다. 즉 동일한 가정, 동일한 아동들에 대해 비슷한 시기에 두 기관이 상당기간 동안 아동의 복지와 보호를 위해 개입하면서도 기관 간 정보교류가 제한된 상태에서 각각의 관점에서만 업무를 처리하여 아동학대를 예방하지 못하고 사례관리의 허점을 노출하였다.

한편 2020년 5월 피해아동들이 코로나로 인하여 학교에 가지 않은 상황에서 지역아동센터, 학교 내 돌봄교실 등을 이용하여 긴급돌봄을 할 수 있었음에도 불구하고 모가 거부한 상황에 대해, 지방자치단체 등 관계기관은 아동들의 방임 가능성, 가정 내 양육 상황 및 아동의 안전을 미처 확인하지 못한 것으로 보인다.

- 2) 아동보호전문기관은 3차례에 걸쳐 해당 가정에 대해 아동학대 사례로 판단한 바 있다. 1차 아동학대가 발생한 이후 재학대가 발생한 것은 아동보호전문기관의 사례관리가 미흡했던 것으로 볼 수도 있으니, 아동보호전문기관은 재학대로 신고된 사례에 대해서는 기존의 사례관리에 대한 냉정한 평가를 통해 기존 사례관리와는 다른 내용과 형태로 사례관리를 진행했어야 했다. 그러나 아동보호전문기관에서 피해아동들의 안전과 보호를 위해 어떠한 내용의 사례관리를 어떤 방식으로 진행했는지, 1차 신고와 2차, 3차 신고에 따른 사례관리의 결과를 어떻게 분석하고 평가했는지에 대한 자료는 확인되지 않는다.

아동보호전문기관은 피해아동, 피해아동의 가족 및 아동학대행위자를 위한 상담·치료 및 교육, 피해아동 가정의 사후관리 등 사례관리를 전담하는 기관이다. 아동학대 피해아동의 안전 확보와 치료, 재학대 방지, 가족 기능 강화 및 가족 보존을 위한 사례관리의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 아동보호전문기관에서 진행되는 사례관리의 실질적인 내용과 효과에 대한 실태조사를 통해 현황을 파악하고 평가할 필요가 있어 보인다. 본 사건과 같이 아동보호전문기관의 사례관리 진행 중에 재학대가 발생

한 것은 아동보호전문기관의 사례관리가 학대행위자를 변화시키지 못하였고 피해아동들의 안전을 확보하지 못하였다는 의미가 될 수 있으므로 아동보호전문기관의 사례관리가 대상자에게 적절하게 진행되었는지, 그 효과가 있었는지에 대한 분석과 평가가 필요하다고 할 것이다.

이에 전국 아동보호전문기관에서 진행하는 사례관리의 내용과 방법, 효과성에 대한 실태조사를 실시하여 그 현황을 파악하고 아동학대 사례관리의 기준을 정립할 필요가 있다.

5. 사건 5

가. 사건개요

16개월 된 유아가 2020. 10. 13. 아동학대로 추정되는 부상을 입고 사망하였다. 피해아동의 부모는 2020년 2월 피해아동을 입양하였는데, 같은 해 5월, 6월, 9월 3차례에 걸쳐 아동학대 혐의로 경찰조사를 받았다. 경찰은 수사결과 ‘내사종결’ 또는 ‘혐의없음’으로 처리하였으며, 사망 당시 피해아동에게서 두개골 골절과 뇌손상이 확인되었다.

나. 인정사실

- 1) 어린이집 원장이 피해아동의 몸에 난 상흔을 보고 2020. 5. 25. 신고(1차)하였다. 아동보호전문기관은 피해아동, 피해아동의 부모, 신고자(어린이집 원장), 소아과 의사 등의 조사를 통해 피해아동의 부모가 아동에 대한 보호의무를 소홀히 한 것으로 보고, 원가정 보호를 하면서 아동의 안전 확인은 어린이집을 통해 모니터링하며, 부모에 대한 상담 및 교육을 제공하기로 하는 사례관리를 결정하고, 아동의 신체상흔에 대해서는 경찰에 수사의뢰하였다.

모가 같은 해 6. 29. 피해아동을 차에 두고 창문을 모두 닫은 상태로 30분 이상 방치하였다는 내용으로 신고(2차)가 접수되었고, 어린이집 원장이 같은 해 9. 23. 피해아동의 상태가 좋지 않아 진료를 받게 하였는데, 의사가 피해아동의 영양 상태를 보고 아동학대로 3차 신고하였다.

2차 신고 이후에 경찰의 수사결과가 증거불충분으로 인해 판단불가로 나오자, 아동보호전문기관은 일반사례(아동학대 혐의없음)로 변경하여 사례관리를 진행하였다.

- 2) 2020. 5. 26. 1차 신고와 관련하여 수사의뢰를 받은 경찰은, 피해아동의 주거지 조사, 피해아동 및 입양모에 대한 면담, 어린이집 방문조사 등을 진행하였으나 아동학대 혐의를 확인할 수 없어 아동보호전문기관에서 관리하기로 하고 내사종결하였다.

같은 해 6. 29. ‘피해아동의 쇠골에 실금이 가고 모가 아동을 차에 30분 이상 방치’한 내용의 신고를 받은 아동보호전문기관의 동행 요청을 받은 경찰은 피해아동의 외상 및 특이사항 유무를 확인하고 입양부모의 진술을 청취한 후 같은 해 8. 12. 불기소 의견으로 검찰에 송치하였고, 검찰은 같은 달 18. 불기소처분을 하였다.

피해아동의 영양상태가 좋지 않아 아동학대가 의심된다는 의사의 신고를 받은 경찰은 같은 해 9. 23. 아동보호전문기관 직원과 동행하여 학대행위 의심자 등 면담, 피해아동 상태 확인 및 부모와의 친밀도 등 관찰, 가정 내 환경 확인 및 현장회의를 토대로, 아동학대로 보기는 어려운 점 있다고 판단하고, 아동보호전문기관에서 즉시 다른 병원 진료 후 학대의심 시 수사의뢰하기로 하고 사건을 종결하였다. 같은 날 다른 병원에서 피해아동 진료결과 학대로 보기 어렵다는 소견에 따라, 아동보호전문기관은 향후 주 1회 방문 면담 등 사후 관리하고 경찰과 지속적으로 정보공유하기로 하였다.

다. 소결

1) 사건 5는 어린이집 원장 등 아동을 직접 관찰한 사람이 3차례에 걸쳐 아동학대 의심사례로 신고를 하여, 아동보호전문기관에서 아동학대 정황을 파악하고 있었고 경찰이 수사를 진행하였음에도, 피해아동의 안전이 확보되지 않고 결국 학대의 정황으로 사망하게 된 것이다.

아동학대 발생을 사전에 예방하기 위해서는 현황과 발생요인을 밝혀내는 일이 우선되어야 할 것이다. 특히 아동이 최소한 학대로 인해 죽음에 이르는 일이 없도록 최소한 아동 사망사건에 대해서는 철저히 그 원인을 조사하고 아이를 죽음으로 이어지게 만든 상황을 개선하여 아동학대로 인한 아동의 사망을 예방할 필요가 있다.

한편 보건복지부의 아동학대 연차보고서 등에 의하면 아동학대로 인한 사망아동 수는, 2001년부터 2017년까지 251명이며, 2018년 28명, 2019년 42명인데, 이는 보호전문기관 등에서 확인한 수치일 뿐, 실제 성인이 되기 전에 학대로 인해 사망한 아동이 얼마나 되는지는 파악할 수 없다. 아동의 사망은 은폐되기 쉽고 사망원인을 밝혀내거나 학대로 인한 사망이라고 규명하기가 쉽지 않다. 특히 영아 사망이나 방임, 정서학대로 인한 사망은 발견이 어렵고 사고사 등으로 추정되기 쉬울 수 있다.

보건복지부의 아동학대 연차보고서 등에 의하면, 2019년 아동학대로 사망한 아동은 42명이나, 통계청 인구동향조사에 따르면 2019년 0세~19세에 사망한 아동은 2,027명인 점을 고려하면, 실제 학대가 원인이 되어 사망한 아동 수와는 상당한 격차가 있을 것으로 추측할 수 있다. 특히 2019년 0세~9세 아동사망자 중 20명이 낙상(추락)으로, 18명이 불의의 익사 및 익수로, 51명이 가해(타살), 55명이 기타원인으로 사망한바, 단순사고로 분류되는 많은 아동의 죽음 가운데 일정 정도의 죽음은 사실 부모의 아동학대의 결과에서 비롯되었을 가능성을 배제할 수 없다.

2020. 7. 29. 제11차 포용국가 실현을 위한 사회관계장관회의에서, ‘아동·청소년 학대 방지 대책’으로, 주요 사망사건에 관한 사례분석을 통해 정책 개선사항을 도출하기 위해 아동권리보장원 내에 전담조직을 구성하여 운영하겠다는 내용이 있었다. 그러나 아동학대 의심사례로 신고접수된 사망사건에 한정하기 보다는 그 범위를 확대할 필요가 있어 보인다. 갑작스런 영아사망 사례를 사고사, 살해, 자살, 예방 가능한 자연사 등으로 구분하여 모든 아동의 사망에 대한 사례분석을 통해 아동학대로 인한 사망의 징후를 발견하는 것이 중요하다. 아동학대로 사망에 이른 아동 중 1세 미만의 아동이 상당한 비중을 차지하고 있는 점을 감안하면, 단순사고로 분류되는 많은 아동의 죽음 가운데에는 상당수가 부모의 아동학대에서 기인한 결과일 수 있다는 추정도 지나친 것은 아니다. 더불어 보호자의 태만으로 인한 질병, 사고의 경우에는 아동학대로 보고되지 않는 경우가 많고, 그러한 경험이 다른 형제에게까지 위협이 될 수도 있다는 점을 고려하면, 모든 아동의 사망사고에 대한 철저한 조사와 분석이 이루어질 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다고 할 것이다.

- 2) 한편 아동보호전문기관은 3차례나 신고된 사안에 대해 저위험 사례로 판단하고 피해아동을 원가정에서 보호하면서 아동의 안전을 점검하고 상담을 하는 내용으로 서비스를 제공하기로 결정하였다. 결국 사건 4에서 검토된 것과 같이, 아동보호전문기관의 사례관리 진행 중에 재학대가 발생한 것은 아동보호전문기관의 사례관리가 학대행위자를 변화시키지 못하였고 피해아동의 안전을 확보하지 못하였다는 것을 스스로 입증하는 것이므로, 아동보호전문기관의 사례관리가 적절하였는지, 그 효과가 있었는지에 대한 분석과 평가가 필요하다고 할 것이다. 따라서 전국 아동보호전문기관에서 진행하는 사례관리의 내용과 방법, 효과성에 대한 실태조사를 실시하여 그 현황을 파악하고 아동학대 사례관리의 기준을 정립하는 것은 매우 중요한 과제라고 할 수 있다.

Ⅲ. 아동학대 예방 및 피해아동 보호를 위한 개선방안

최근 발생한 아동학대 사건을 중심으로 관계기관의 대응 및 역할 등을 살펴 본바, 신고접수된 아동학대 의심사례에 대해 아동보호전문기관에서 아동학대로 판단하고 사례관리를 결정하였음에도 피해아동은 재학대로부터 보호받지 못하고 사망한 점(사건 1), 가정 내에서 정상적인 양육이 어려워 가정위탁이 진행되었던 피해아동이 원가정으로 복귀할 때, 아동학대 발생가능성을 염두에 두고 지방자치단체 등이 해당 아동을 아동학대 고위험아동 또는 위기아동으로 분류하여 아동의 안전 및 양육환경 등에 대해 개입하는 절차가 없었던 점, 아동학대 사전예방을 위해 공적 체계에서 직접 아동의 안전과 보호자의 양육태도 등을 점검하는 가정방문이 필요한 점(사건 2), 아동학대 피해아동을 보호하는 아동복지 시설에서 아동학대 사안이 발생하고 이를 조기에 발견하지 못한 점(사건 3), 아동보호전문기관에서 3차례 아동학대 사례로 판단하고 사례관리를 진행하였음에도 아동의 안전을 확보하지 못한 점(사건 4), 3차례의 아동학대 신고로 아동보호전문기관에서 아동학대 정황을 파악하고 있었고 경찰이 수사를 진행하였음에도 아동의 안전이 확보되지 않고 결국 학대의 정황으로 사망한 점(사건 5) 등을 확인하였다.

「아동복지법」, 「아동학대처벌법」 등 관계법령에서는 아동학대를 예방하고 피해아동을 보호하기 위한 국가기관과 지방자치단체 등의 역할을 명시하고 있다. 그러나 사건 1~5에 개입한 지방자치단체, 경찰, 아동보호전문기관이 해당 신고사건의 처리 과정에서 절차와 규정에 따라 성실하게 업무를 수행하였다고 할지라고, 결과적으로 아동학대가 재발하고 아동의 안전이 보장되지 않았다면 아동학대를 예방하고 피해아동을 보호해야 할 의무가 있는 국가기관과 지방자치단체 등의 역할을 성공적으로 수행하였다고 보기는 어렵다.

이에 직권조사 결과에 기초하여 볼 때, 보다 효과적이고 체계적으로 아동학

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

대를 예방하고 피해아동을 보호하기 위해서는 아래와 같이 관련 제도 및 정책, 관행의 개선이 요구된다.

1. 아동학대 사례 분석보고서 발간

아동학대 사건 대응의 성패는 업무담당자의 전문성에 크게 의존할 수밖에 없으므로, 업무담당자의 전문성과 민감성 확보를 위한 대책이 필요하다. 이를 위하여 아동학대 업무담당자의 다양한 경험을 교육자료 등으로 활용하기 위해, 아동보호전문기관(2020. 10. 1. 이후 아동학대전담공무원이 배치된 지방자치단체 포함)의 아동학대 의심사례를 공유하고, 일련의 사례관리 과정 속에서의 판단과 결정 등에 대한 분석과 재해석을 담은 분석보고서를 분기 또는 반기 등 주기적으로 발간할 필요가 있다.

2. 생애 초기 건강관리 사업 확대

현재 일부지역에서 시행되는 생애 초기 건강관리 시범사업을 전국적으로 확대하여, 일정 연령 이하의 아동이 있는 가정에 공무원이나 간호사, 사회복지사가 직접 방문하여 아동에게 건강관리 서비스를 제공함으로써 아동의 안전과 보호자의 양육태도 등을 함께 점검할 필요가 있다.

3. e아동행복지원시스템 전면 재검토

e아동행복지원시스템 운영을 통한 아동학대 피해아동의 조기발견 비율이 미흡하여 예방적 기능을 제대로 수행하고 있다고 보기 어렵다. 2019년 기준 이 시스템을 통한 학대피해아동 발견율은 0.06%(점검대상으로 선정된 97,855명 중 89,699명을 조사하여 학대의심신고 및 서비스 연계로 이어진 사례는 2,318명으로, 조사대상 대비 2.58%, 이마저도 복지서비스 연계를 지원한 사례가 2,266명을 차지해 실제 학대의심 신고로 이어진 사례는 52명으로, 조사대상 대

비 0.06%임)에 불과하다.

사건 2의 피해아동은 위탁가정에서 생활한 사안이 e아동행복지원시스템에 반영되지 않았으며, 사건 4의 피해아동들은 e아동행복지원시스템에 대상아동으로 발굴되지도 않았다.

따라서 e아동행복지원시스템이 아동학대의 선제적 발견이라는 목적에 부합할 수 있도록, 고위험 아동 또는 별도의 사례관리가 필요한 아동들이 발굴될 수 있도록 빅데이터 지표 구성, 지표별 가중치 산출 등 예측 시스템을 전면 검토할 필요가 있다.

4. 아동복지시설 보호아동의 사례관리에 대한 모니터링 실시

2020년 10월 이후 시행되는 아동복지시설 보호아동에 대한 아동보호전담요원의 사례관리 현황 및 결과에 대한 모니터링을 진행할 필요가 있다.

5. 아동보호전문기관의 사례관리에 대한 실태조사

사례관리는 생태체계적 관점을 기반으로 복합적인 문제를 가진 개인 및 가족과 함께 일하면서 대상자의 역량 강화를 위해 그들 자신에게 필요한 서비스와 자원을 스스로 획득하고 사회적 기능을 원활히 수행할 수 있도록 돕는 통합적 접근 방법이다.

현재 사례관리를 진행하는 아동보호전문기관은 민간에서 지방자치단체의 위탁을 받아 운영하고 있어, 기관별로 진행하는 사례관리가 매우 상이하다. 예를 들면 심리치료 센터 인력의 유무, 지역사회기관과의 협력성, 담당자의 업무역량 등을 알아볼 필요가 있다.

사례관리는 개별적, 맞춤형으로 진행되는 것이기 때문에 정량적인 지표를 통한 평가를 할 수 없는바, 전국 아동보호전문기관의 사례관리 실태에 대해서 조

사하고 아동학대 특성별, 대상별, 재학대일 경우 등에 따른 사례관리 체계를 정립할 필요가 있다.

6. 아동사망 현황 및 사유 파악

아동학대 의심사례로 신고접수된 사망사건에 한정하기 보다는 그 범위를 확대하여, 갑작스런 영아사망 사례, 사고사, 살해, 자살, 예방 가능한 자연사 등을 구분하여 모든 아동의 사망에 대한 사례분석을 철저히 하여 아동학대로 인한 사망의 징후를 발견하는 것이 중요하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로, 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 1. 19.

국가인권위원회 아동권리위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 이준일

아동 인권 관련 결정

6 2021. 5. 25.자 결정 21진정0148400 [초등학교 무상 우유급식 대체식 미제공에 대한 의견표명]

결정사항

◇◇◇도지사에게, 아동 최선의 이익을 고려하여 우유 알레르기 등으로 무상 우유급식을 받지 못하는 아동들에게 대체식을 제공하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다는 의견을 표명함.

결정요지

- 【1】 이 사건에서 다루고 있는 학교 무상 우유급식 사업은 모든 학생이 아니라 국민기초생활수급자, 차상위계층, 한부모 가정 등 열악한 환경에 처한 가정의 학생들을 대상으로 시행되고 있다. 따라서 별도로 명시되어 있지 않아도 어려운 환경에 처해 있는 아동을 무상 우유급식을 통해 지원하는 것이 이 사업의 목적 내지 취지로, 이러한 측면에서 학교 무상 우유급식 대상자 가운데 알레르기 반응 등 불가피한 사유로 우유 음용이 어려운 학생들에게 대체식을 제공하지 않고 배제하는 것은 이 사업의 목적 내지 취지에 부합한다고 보기 어려움.
- 【2】 모든 학생이 아닌 열악한 환경에 있는 학생들, 그 중에서도 우유 알레르기 등으로 우유 음용이 어려운 학생들은 매우 소수에 해당할 것으로 보이는바, 많은 예산이 소요되지 않을 것임에도 불구하고 해당 아동들에게 대체식을 제공하지 못한다는 것은 아동의 이익을 최우선적으로 고려해야 한다는 「아동복지법」 규정의 취지를 충분히 반영하지 못한 것으로 아동 최선의 이익의 실현을 위하여 대체식을 제공할 필요가 있음.

참조조문

「헌법」 제10조, 「유엔 아동 권리에 관한 협약」 제3조제1항, 제4조, 「아동복지법」 제2조제3항, 「축산법」 제3조, 「낙농진흥법」 제3조

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

■ 진 정 인 ○○○○

■ 피 해 자 □□□

■ 피진정인 ◇◇◇도교육감

■ 주 문

1. ◇◇◇도지사에게, 아동 최선의 이익을 고려하여 우유 알레르기 등으로 무상 우유급식을 받지 못하는 아동들에게 대체식을 제공하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.
2. 이 사건은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정사건 조사결과 및 판단

1. 진정요지

피진정인은 올해부터 초등학교 9만 3천여 명의 학생에게 무상 우유급식을 지원하고 있으나, 우유 알레르기 부작용 등으로 우유급식이 어려운 아동에게 다른 대안을 제공하지 않아 행복추구권, 건강권 등을 침해하고 있다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

무상으로 이루어지는 학교 우유급식 사업은 농림축산식품부 및 ◇◇◇도청 축산정책과에서 주관하는 사업으로, 사업 지침에 따라 무상지원 대상자를 선정하여 무상으로 우유를 제공하고 있다.

우유급식의 대체식 제공과 관련하여 ◇◇◇도교육청이 ◇◇◇도청과 업무 협의를 진행하였으나, ◇◇◇도청은 무상 우유급식의 대체식 지원이 관련 사업 취지 및 지침에 위반된다는 이유로 대체식 지원이 불가하다는 입장을 통보했다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 답변서, 진정사건 관련 사실(정보)조회에 따른 농림축산식품부·◇◇◇도청 등 관련 기관의 제출 자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 확인된다.

가. 학교 우유급식 사업은 낙농산업 발전을 도모하기 위해 성장기 학생들에게 식사가 아닌 간식 형태로 유제품을 공급하고 우유 음용습관을 형성하여 우유 소비기반 확대를 위해 시행하는 사업으로, 국민기초생활수급자, 차상위 계층, 한부모 가정 등에 속한 대상으로 진행되며, 해당 사업에 필요한 예산은 국비(축산발전기금) 60%, 지방비 40%로 마련된다.

나. 무상 우유급식과 관련하여, 지원 대상 품목과 용량은 다음 표와 같다.

[표 1] 무상 우유급식 지원 대상 품목 및 용량

1. 품목 ① 국내산 원유 100%를 사용한 백색우유(일반 흰우유, 저지방우유) - 단, 방학기간 및 도서·벽지 등 백색우유 공급이 어려운 경우에 한하여 국내산 원유 100%로 생산된 멸균유 또는 치즈로 지원 가능 ② 국내산 원유 99%이상을 사용하고 추가적으로 영양성분 등을 첨가한 강화우유, 유산균첨가우유, 유당분해우유 - 단, 우유 고유의 맛과 색에 영향을 주는 ‘당, 향료, 색소’ 성분 등을 첨가한 제품은 제외 ③ 상기 ① ~ ②의 품목을 원칙으로 하되, 학교여건에 따라 ‘어린이 기호식품 품질인증’을 받은 가공유, 발효유 및 치즈 등을 주 1회 이내에서 급식 가능 2. 용량 ① 우유 용량: 200㎖(단, 가공유, 강화우유, 저지방우유는 180㎖ 이상) ② 유제품 용량: 치즈(15g 이상), 발효유(80㎖ 또는 80g 이상)

다. 무상 우유급식과 관련하여, 우유 알레르기 등으로 유제품 음용이 어려운 학생에 대해 타 품목으로 지원이 불가능한 것은 농림축산식품부 「2021년도 학교우유급식 사업시행지침」에 따른 것으로, 해당 지침에 따르면 다음과 같은 내용이 확인된다.

[표 2] 지침상 관련 내용

★ 우유 알레르기 등으로 음용이 어려운 학생은 지원 금지(타 제품 지원 불가) * 지원대상 품목이 아닌 과즙음료 등 타 제품으로 공급받거나 편법으로 교환시 관련된 학생과 유업체에 대하여 보조금 환수조치 및 참여 제한
--

라. 위 다항과 관련하여, 농림축산식품부는 ① 사업의 목적에 따라 “백색우유”를 포함한 유제품 등을 지원대상 품목으로 공급하고 있으며, 유제품을 제외한 대체 영양식 공급은 어려우며, ② 개인적인 사정(알레르기 등)

으로 학교에서 우유를 마시지 못해 느낄 수 있는 위화감 등에 대해서는 운영 주체인 학교에서 별도의 방안을 마련하는 것이 바람직하며, ③ 개인적 사정(알레르기 등)으로 유제품 섭취가 어려운 아동들을 위한 우유 급식 이외 사업 추진 계획은 없다는 입장이다.

5. 판단

해당 사업은 간식 형태로 이루어지는 학교 우유급식을 통하여 성장기 학생들에게 필요한 필수 영양소를 공급하고 고른 영양섭취를 통해 신체발달 및 건강 유지·증진에 기여하며 더불어 우유 음용습관을 조기에 형성시킴으로써 우유 소비 기반을 확대하여 낙농산업의 안정적 발전을 도모하기 위해 시행되는 사업으로, 「낙농진흥법」, 「축산법」 등에 근거를 두고 있으며, 사업의 성과목표를 무상 우유급식을 통한 학교 우유급식 확대와 성장기 학생들의 체력증진 도모, 낙농산업 성장기반 구축 등으로 설정하고 있고, 그 예산 또한 국비(축산발전기금) 60%, 지방비 40%로 구성되는 등 사업 자체가 우유급식에 초점을 맞추고 있는 것으로 확인되고, 해당 사업은 보편적인 우유급식이 아니라 일부 학생들을 대상으로 이루어지는 무상 우유급식 사업이므로, 해당 사업이 우유급식이 어려운 아동에게 대체식을 제공하는 방안을 담고 있지 않다고 하여 이를 바로 아동의 행복 추구권 등을 침해하는 것으로 보기에는 어려움이 있다.

또한, 해당 사업을 추진하는 주관기관이 농림축산식품부와 ◇◇◇도인 가운데 피진정인은 해당 사업이 ◇◇◇도 소재 학교에서 원활히 시행될 수 있도록 협조하는 위치에 있는 기관이라 할 수 있는데, 해당 사업을 추진하는 과정에서 피진정인이 임의로 우유 알레르기가 있는 무상 우유급식 대상학생들에게 타 제품으로 대체 지원하고자 하더라도 「2021년도 학교우유급식 사업시행지침」 상으로 금지되어 있는 부분인 만큼, 피진정인이 자체적 판단에 따라 지침을 위반하면서까지 사업 형태를 다르게 운영하기를 기대하기 어려운 측면이 있다고 할 것이다.

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

이에, 해당 사업의 목적에 비추어 볼 때 피진정인이 우유 알레르기 등 부작용이 있는 무상 우유급식 대상 아동에게 대체식을 제공하지 않은 행위를 인권침해로 보기 어려워 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 이 사건 진정은 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호에 따라 주문 2와 같이 결정한다.

II. 이 사건에 대한 의견표명

1. 의견표명의 배경

국가인권위원회는 아동에 대한 보호 측면에서 피진정인의 행위와 피해자의 인권침해 사이에 직접적인 연관성이 있다고 보기 어려워 이 사건을 기각하였으나, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 ‘아동권리협약’이라 한다) 등에 비추어 아동에 대한 특별한 배려 필요성과 해당 사업이 보다 많은 아동들에게 수혜를 줄 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있다고 보여 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 검토하였다.

2. 판단

유엔 아동권리협약 제3조제1항은 ‘공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다’고 규정하고 있으며, 제4조는 ‘당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 모든 적절한 입법적·행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다’고 규정하고 있다.

아동에게 특별한 보호와 배려를 제공해야 할 필요성은 1924년 「아동권리에 관한 제네바선언」과 1959년 유엔 총회에 의하여 채택된 「아동권리선언」을 비롯하여 「세계인권선언」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(특히 제23조 및 제24조), 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(특히 제10조) 및 아동의 복지와 관련된 전문기구와 국제기구의 규정 및 관련문서에서 인정한 것이다.

이와 같은 아동에 대한 특별한 배려는 우리나라 「아동복지법」에서도 나타나 는 사항으로, 「아동복지법」 제2조(기본 이념) 제3항은 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되어야 함을 명시하고 있다.

이 사건에서 다루고 있는 학교 무상 우유급식 사업은 모든 학생이 아니라 국민기초생활수급자, 차상위계층, 한부모 가정 등 열악한 환경에 처한 가정의 학생들을 대상으로 시행되고 있다. 따라서 별도로 명시되어 있지 않아도 어려운 환경에 처해 있는 아동을 무상 우유급식을 통해 지원하는 것이 이 사업의 목적 내지 취지라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 학교 무상 우유급식 대상자 가운데 알레르기 반응 등 불가피한 사유로 우유 음용이 어려운 학생들에게 대체식을 제공 하지 않고 배제하는 것은 이 사업의 목적 내지 취지에 부합한다고 보기 어려운 측면이 있다.

또한, 모든 학생이 아닌 열악한 환경에 있는 학생들, 그 중에서도 우유 알레르기 등으로 우유 음용이 어려운 학생들은 매우 소수에 해당할 것으로 보이는바, 많은 예산이 소요되지 않을 것임에도 불구하고 해당 아동들에게 대체식을 제공 하지 못한다는 것은 아동의 이익을 최우선적으로 고려해야 한다는 「아동복지법」 규정의 취지를 충분히 반영하지 못한 측면이 있다고 할 수 있다.

한편, 무상 우유급식 사업의 경우 축신발전기금을 통한 국비 60% 외에도 지방비가 40% 사용되는데, 지방비가 이와 같이 투입된다는 것은 그 지역의 특성에 따라 사업을 달리 추진할 수 있는 여지가 있다고 볼 수 있다.

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

이러한 점들을 고려하면, 아동에 대한 배려 차원에서 ◇◇◇도에서 무상 우유급식 사업을 주관하는 ◇◇◇도청이 무상 우유급식 대상 아동들 가운데 우유 알레르기 등으로 우유를 마시기 어려운 아동에 대한 배려와 이들 아동의 최상의 이익 실현을 위해 추가적인 방안을 마련하여 해당 아동들에게 대체식을 제공할 필요가 있다고 보인다.

3. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

2021. 5. 25.

국가인권위원회 아동권리위원회

위원장 이상철 위원 문순회 위원 이준일

아동 인권 관련 결정

7 2021. 7. 12.자 결정 [소년사법제도 개선권고]

결정사항

- 【1】「소년법」 제4조제1항제3호의 우범소년 규정을 삭제하고, 이들에 대해 소년 복지적 차원에서 새로운 해결책을 마련할 것과,
- 【2】체포나 구속되지 않은 소년이라 하더라도 소년형사사건은 범죄수사절차가 개시된 시점부터 국선변호인, 소년보호사건은 송치 또는 통고에 따라 조사가 시작된 시점부터 국선보조인의 조력을 받을 수 있는 제도를 도입할 것과 이를 형사공공변호인 제도 도입 시 고려할 것과,
- 【3】소년과 성인의 분리수용원칙이 준수될 수 있도록 관련 규정을 정비할 것과,
- 【4】「소년법」 제18조에서 규정하는 임시조치에 대한 소년의 이의제기권을 보장하기 위한 제도를 마련할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】「소년법」 상 우범소년 규정은 명백한 범죄이지 않더라도 ‘지위비행’ 또는 ‘비행의 가능성이 있음’ 등을 이유로 보호처분의 대상이 될 수 있어 규범의 정당성이 인정되기 어려울 뿐만 아니라, 그 사유도 불명확하며, 통고제도와 결합하여 오·남용될 수 있는 등 다양한 문제점이 존재하는바, 해당 규정을 삭제할 필요가 있음. 이와 관련하여, 해당 소년들을 보호할 수 있는 적절한 수단이 마련되어 있지 않은 상황에서 우범소년 규정을 삭제하는 것은 성급하다는 주장이 제기될 수 있으나, 우범소년 사유는 아동에 대한 ‘특별한 배려와 존중’을 전제로, ‘보호와 복지지원’ 연계를 통해 소년 복지적 관점에서 해결해야 할 부분이라는 점을 고려하면 타당한 반론으로 평가하기 어려움.
- 【2】변호인의 조력을 받을 권리는 헌법상 권리로, 「대한민국헌법」 제12조제4항은 “누구든지 체포 또는 구속을 당한 때에는 즉시 변호인의 조력을 받을 권리를 가진다”고 규정하고 있는바, 이러한 권리는 소년에 대해서도 동일하게 적용되어야 함. 또한, 수사절차에서 변호인의 존재나 소년보호재판에서 보조인의 존재는 소년의 방어권을 보장하고 자신의 절차 참여를 원활히 하는 데 많은 도움이 될 수 있

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

음. 특히, 소년의 경우 가정환경이나 경제적 여건에 따라 직접 변호인 등을 선임하는 것이 어려운 상황에 놓여있는 경우가 적지 않기 때문에 수사기관에서의 변호인이나 보조인의 참여는 자백의 강요 등 부당한 수사를 감시함으로써 소년의 권리를 실질적으로 보장하는 데 핵심적인 역할을 할 것임.

【3】 소년이 성인과 혼거수용될 경우 재범방지 교육 기회를 놓치고 성인들에게 범죄수법을 배울 기회가 증가함. 특히 소년범 다수가 장기간 학업중단 상태로 밖에서 떠돌다 교정시설에 오는 경우가 많아, 교도소·구치소에서 만난 사람들과의 관계가 실생활의 인맥으로 이어질 수도 있는데, 성인범들이 영웅담처럼 소년들에게 사기, 절도 기술 등을 이야기하고 장기간 함께 거주할 경우 오히려 범죄에 익숙해질 가능성이 높아짐. 이와 관련하여, 유엔 아동권리위원회는 대한민국 제5~6차 국가보고서에 대한 최종견해에서 성인과 아동을 혼거수용하는 사례에 대해 우려를 표명하면서, 아동과 성인이 함께 구금될 모든 가능성을 제거할 수 있도록 법을 개정하고 모든 효과적인 조치를 취할 것을 권고한 바 있음.

【4】 임시조치 요건으로 「소년법」 제18조는 ‘사건을 조사 또는 심리하는데 필요하다고 인정되는 때’라는 매우 추상적이고 포괄적인 규정만을 두고 있어, 소년부 판사의 해석에 따라 소년의 임시조치 결정이 다르게 이루어질 수 있다는 위험성을 가지고 있음에도 임시조치 결정에 대하여 다룰 방법이라 할 수 있는 ‘이의제기권’이 보호 처분이나 형사처분과는 달리 존재하지 않아, 소년의 입장에서 부당한 임시위탁 결정이라 하더라도 이에 대해 이의를 제기하고 다룰 수 있는 여지가 존재하지 않는다. 그러나 「소년법」 제18조에서 규정하는 바와 같이, 임시조치 대상은 아직 처분결정이 확정되지 않은 소년이라는 점, 임시조치 중 소년분류심사원 위탁과 같은 경우 일정기간 소년의 자유를 구속하는 경우가 있다는 점을 고려하면, 임시조치 결정에 대해 소년의 이의제기 절차를 마련해 둘 필요가 있음.

참조결정

헌법재판소 2011. 4. 28. 선고 2009헌바167 전원재판부 결정

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제12조, 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제12조, 제37조, 제39조, 제40조, 「소년법」 제4조제1항제3호, 제17조의2, 제18조 등

■ 주 문

법무부장관에게,

1. 「소년법」 제4조제1항제3호의 우범소년 규정을 삭제하고 이를 소년복지적 차원의 지원방안 및 보호대책으로 대체하고,
2. 소년형사사건은 범죄수사절차가 개시된 시점부터 국선변호인의 조력을, 소년 보호사건은 송치 또는 통고에 따라 조사가 시작된 시점부터 국선보조인의 조력을 받을 수 있는 제도를 도입할 것과 이를 형사공공변호인 제도 도입 시 고려하며,
3. 소년과 성인의 분리수용원칙이 준수될 수 있도록 관련 규정 및 운영을 정비 하고,
4. 「소년법」 제18조에서 규정하는 임시조치에 대한 소년의 이의제기권을 보장 하기 위한 제도를 마련할 것을 권고합니다.

■ 이 유

I. 검토배경

소년사법제도는 1958. 7. 24. 제정된 「소년법」의 제정이유에서 알 수 있듯이 소년에 대한 처벌보다 보호에 그 본질이 있으며, 이에 따라 발달과정에 있는 아동의 특수성을 고려하여 범죄를 행한 아동의 회복과 사회복귀 등 그 목적에 맞게 운영되어야 한다. 이와 관련하여, 국내·외에서는 우리의 소년사법제도에 아직 까지 ‘우범소년’ 규정이 존재하고 성인과의 혼거수용이 이뤄지는 등 제도의 목적에 반하여 적절한 아동보호가 이루어지지 않는 현실을 지속적으로 비판하고 있다. 이에 국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)는 현행 소년사법제도의 문제

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

점을 살펴보고, 소년보호이념과 국제인권기준에 부합하는 소년사법제도 마련을 위한 법제적 개선방안에 대해 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」 제10조, 제12조와 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제12조, 제37조, 제39조, 제40조, 「소년법」 제4조제1항제3호, 제17조의2, 제18조 등을 판단기준으로 하고, 자유를 박탈당한 소년의 인권보호에 관한 UN규칙, 소년 비행방지를 위한 유엔지침(이하 “리야드 가이드라인”이라 한다), 유엔 아동권리 위원회 일반논평 제24호: 아동사법제도에서 아동의 권리(General Comment No. 24: Children’s rights in the child justice system) (CRC/C/GC/24) 등을 참고기준으로 하였다.

III. 검토의견

1. 우범소년 규정 삭제 및 소년복지적 차원의 해결책 마련

「소년법」 제4조제1항제3호(이하 “우범소년 규정”이라 한다)는 ▷집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽(性癖)이 있거나, ▷정당한 이유 없이 가출하거나, ▷술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있는 등 사유가 있고 그의 성격이나 환경에 비추어 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상 소년을 ‘우범소년’으로 규정하고 있다.

「소년법」 제4조제1항에 따라 우범소년은 소년부의 보호사건 심리 대상이 되는바, 같은 조제3항에 따라 사회복지시설, 학교 등의 장은 이를 관할 소년부에 통고할 수 있고, 같은 법 제32조에 따라 소년부로 통고 내지 송치된 우범소년은 소년분류심사원에 송치될 수 있으며, 이후 소년원 처분까지 받을 수 있다.

그런데 우범소년 규정은 명백한 범죄이지 않더라도 ‘지위비행’ 또는 ‘비행의 가능성이 있음’ 등을 이유로 보호처분의 대상이 될 수 있어 규범의 정당성이 인정되기 어려울 뿐만 아니라, 그 사유도 불명확하며, 통고제도와 결합하여 오·남용될 수 있는 등 다음과 같은 다양한 문제점들이 존재한다.

첫째, 우범소년 규정은 비차별원칙에 위배될 우려가 있다. 「대한민국헌법」 제13조제1항은 모든 국민은 행위 시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 않는다고 규정하고 있다. 그런데 우범소년 규정에 따르면, 성인과 달리 소년은 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형법에 어긋나는 행위를 할 ‘우려’가 있다는 이유만으로 소년보호사건으로 처리될 수 있는바, 이는 연령을 이유로 다르게 처분하는 것으로 차별 소지가 있다고 할 것이다. 이와 관련하여, 리야드 가이드라인(1990)은 소년에 대해 ‘일탈’(deviant), ‘비행’(delinquent), ‘우범’(pre-delinquent)이라고 이름을 붙이는 것이 결국 범죄로 진행하게 하는 효과가 있음을 지적하며 성인에게는 죄가 되지 않는 행위를 소년이라는 이유로 낙인찍고 범죄시하는 입법이 없어져야 함을 밝혔으며, 유엔 아동권리위원회는 ‘일반논평 24호: 아동사법제도에서 아동의 권리(2019)’를 통해 학교 결석, 가출, 구걸 또는 무단 침입 등 빈곤, 노숙 또는 가정 폭력의 결과인 경우가 적지 않은 경미한 범행들을 비범죄화해야 한다고 보면서, 지위비행으로도 알려진 이러한 행위는 성인이 행하는 경우에는 범죄 행위로 간주되지 않는 것으로 당사국에게 지위비행에 관한 조항을 삭제할 것을 촉구한 바 있다.

둘째, 우범소년 규정은 법률유보원칙과 적법절차원칙에 위배될 수 있다. 「대한민국헌법」 제37조제2항에 따라 국민의 자유와 권리를 제한하는 국가작용은 법률에 근거를 두어야 한다. 또한, 헌법재판소는 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자 스스로 본질적 사항에 대하여 결정하는 수준까지 나아가야 한다고 결정한 바 있다(헌법재판소 2011. 4. 28. 선고 2009헌바167 결정). 우범소년 규정에서 제시한 내용이 불명확하고, 이로 인해

우범소년을 대상으로 소년원 송치, 소년분류심사원 위탁 등 인신의 구속과 같은 기본권 제한이 자의적으로 이루어질 여지를 가지고 있다는 점은 법률유보원칙 위배에 해당할 소지가 크며, 나아가 적법절차의 원칙에서 유래되는 개념 중 국민의 기본권을 제한하는 법률 규정이 불명확하다면 그 법률은 위헌이라는 ‘불명확 하면 무효(Void for Vagueness)’ 원칙에 위배될 수 있다.

셋째, 우범소년 규정은 「소년법」 제4조에 따른 통고제도와 결합하여 우범사유를 가진 ‘관리’나 ‘통제’하기 어려운 아동을 징계하거나 시설 또는 학교 밖으로 쫓아내기 위한 수단으로 오·남용되고 있다. 2018년 위원회 ‘아동·청소년 인권 보장을 위한 소년사법제도 개선 연구’(이하 “2018년 위원회 실태조사”라 한다)에 따르면 아동이 범죄를 저지르지 않았음에도 아동양육시설장이 통고하여 소년분류심사원, 소년보호시설, 소년원에 구금되는 사례가 다수 확인된다.

현재 우범소년을 형사특별법인 「소년법」을 통해 규정하는 국가는 우리나라를 제외하면 일본이 유일하다. 일본을 제외한 대다수의 국가들은 우범소년에 대해 「소년법」으로 접근하는 것이 아니라 소년사법과 소년복지를 이원화하여 우범소년을 소년사법체계에서 다루고 있지 않다. 일례로, 독일은 1991 1. 1. 「아동·청소년지원법」(Kinder-und Jugendhilfegesetz) 개정을 통해 소년보호를 위해 지방자치단체를 중심으로 ‘사회 교육적 보호공동체’를 두어 가출, 매춘, 마약 등 취약한 환경에 노출된 소년들에 대한 지원 제공 등 우범소년 사유에 해당하는 행위에 대해 구체적인 지원 방안을 담은 규정을 마련하였으며, 위와 같은 청소년의 행위가 범죄에 이르지 않도록 사회 교육적 보호대책을 두고 있다.

이와 같이 우범소년 규정은 다양한 문제점을 가지고 있을 뿐만 아니라, 앞서 살펴본 것과 같이 국제적으로도 이를 형사법적으로 다루는 국가는 거의 없다. 또한 유엔 아동권리위원회는 2019. 10. 대한민국 제5~6차 국가보고서에 대한 최종견해에서 범죄를 저지르지 않은 우범소년의 구금을 규정하는 「소년법」 제4조 제1항제3호에 대해 우려하면서 우범소년 규정을 폐지할 것을 권고한 바 있으며,

법무부 소년보호혁신위원회도 2020. 12. 30. 평등원칙 위반, 죄형법정주의에 따른 공정한 재판을 받을 권리 형해화 우려 등을 이유로 우범소년 규정 폐지를 권고한 바 있다. 따라서 「소년법」 제4조제1항제3호의 우범소년 규정을 삭제하고 이를 소년복지적 차원의 지원방안 및 보호대책으로 대체할 필요가 있다.

2. 법적 조력을 받을 권리 강화

소년의 방어권을 보장하고 자백의 강요를 방지하기 위해서는 소년보호재판, 형사재판은 물론 수사단계에서도 소년에게 충분한 법률 조력이 제공되어야 한다. 특히 소년보호재판은 공소장일본주의(公訴狀一本主義)가 적용되지 않고 경찰이나 검찰단계에서 작성한 피의자신문조서, 진술조서 등이 그대로 소년부에 송치되므로 수사단계에서 소년의 방어권 보장은 매우 중요한 의미를 지닌다.

유엔 아동권리위원회는 대한민국 제5~6차 국가보고서에 대한 최종견해에서 아동이 조사 단계부터 보조인 개입을 보장받지 못하거나, 자백을 강요당하거나 무죄추정의 원칙이나 방어권이 지켜지지 않는 등 공정한 재판을 받을 아동의 권리 침해에 대한 보고들에 대해 우려하면서, 법적·관행적으로 법에 저촉된 모든 아동에게 조사 단계부터 자격을 갖춘 전문가의 법적 도움을 제공하고 법률 구제도를 수립할 것을 촉구하였다.

그러나 우리의 소년사법제도는 아동의 조사 및 수사 단계에서 적절한 법적 도움을 제공하지 못하고 있다. 현행 「형사소송법」 제201조의2제8항 및 제214조의2제10항 등은 구속전피의자신문 또는 체포·구속적부심사 단계에 이르러야 국선변호인을 선임할 수 있기 때문에, 변호인을 선임할 만한 재력이 없는 소년은 소년형사사건의 수사단계에서 변호인의 조력을 받기 어려운 상황에 놓이게 될 우려가 높다. 또한 이러한 문제는 소년보호사건에서도 유사하게 나타난다. 「소년법」 제17조의2에 따르면 국선보조인은 소년분류심사원에 임시위탁이 이루어지는 소년보호재판에 해당해야 필수적으로 선임되며, 소년에게 신체적·

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

정신적 장애가 의심되는 경우, 빈곤이나 그 밖의 사유로 보조인을 선정할 수 없는 경우 등에는 법원의 직권 또는 소년이나 보호자의 신청에 따라 임의적으로 선임되는 수준에 머무르고 있다.

수사절차에서 변호인의 존재나 소년보호재판에서 보조인의 존재는 소년의 방어권을 보장하고 자신의 절차 참여를 원활히 하는 데 많은 도움이 될 수 있다. 특히, 소년의 경우 가정환경이나 경제적 여건에 따라 직접 변호인 등을 선임하는 것이 어려운 상황에 놓여있는 경우가 적지 않기 때문에 수사기관에서의 변호인이나 보조인의 참여는 자백의 강요 등 부당한 수사를 감시함으로써 소년의 권리를 실질적으로 보장하는 데 핵심적인 역할을 할 것이다.

이러한 점을 고려하면, 법적·관행적으로 법에 저촉된 모든 아동에게 조사단계부터 자격을 갖춘 전문가의 법적 도움을 제공하고 법률 구조제도를 수립할 것을 촉구한 UN 아동권리위원회의 권고사항에 따라 소년형사사건에 해당하는 소년에 대해서는 범죄수사절차가 개시된 시점(내사 포함)부터 국선변호인의 법적 조력을 받을 수 있도록 하고, 소년보호사건에 해당하는 소년에 대해서는 송치 또는 통고에 따라 사건이 접수되어 소년보호사건에 대한 조사가 시작된 시점부터 국선보조인의 조력을 받을 수 있도록 지원할 필요가 있다.

관련하여, 법무부는 2021. 4. 26. 보도자료를 통해 형사공공변호인 제도로써 사형·무기·단기 3년 이상 법정형에 해당하는 범죄에 대한 혐의로 출석요구를 받은 피의자 중 미성년자등 사회적 약자를 위해 필요적 국선변호인제도를 도입하겠다는 입장을 밝힌 바 있으나, 이 안에 따르면 국선변호인의 조력을 받기 위해서는 소년의 행위가 사형·무기·단기 3년 이상 법정형에 해당하는 범죄에 해당해야 하므로, 법적·관행적으로 법에 저촉된 모든 아동에게 조사단계부터 자격을 갖춘 전문가의 법적 도움을 제공하고 법률 구조제도를 수립할 것을 촉구한 유엔 아동권리위원회 권고에 부합하지 않는 측면이 있으며, 소년형사사건에 대해서만 적용되고 소년보호사건에는 적용되지 않는 한계가 존재한다.

따라서 형사사건 또는 소년보호사건이 개시되기 전 체포 또는 구속되지 않은 상태에서 수사나 조사를 받고 있는 아동에게도 국선변호인 또는 국선보조인이 필수적으로 선임되도록 형사공공변호인 제도 도입 시 고려할 필요가 있다.

3. 소년과 성인의 분리수용 원칙 준수

「소년법」 제55조제2항은 분리구금 원칙을 규정하고 있는바, 이에 따르면 구속된 소년은 성인과 분리수용 되어야 한다. 이러한 원칙은 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하 “형집행법”이라 한다) 제13조제2항에서도 나타나는데, 19세 이상 수형자와 19세 미만 수형자를 같은 교정시설에 수용하는 경우에는 서로 분리하여 수용하여야 한다.

그런데 「형집행법」 제11조제1항제3호는 미결수용자의 경우 연령에 따른 구분 없이 아동과 성인이 함께 구치소에 수용되는 것을 허용하고 있으며, 실제 현장에서는 소년과 성인이 함께 구금되는 경우가 빈번한 것으로 파악된다. 자유박탈아동에 대한 한국 실무그룹이 2020년 실시한 ‘한국의 자유박탈아동 실태조사’ 결과에 따르면, 「형집행법」에 따라 소년과 성인을 분리하여 수용하고 있다고 응답하면서도 성인 봉사원을 선정하여 같은 거실에 수용하고 있다고 밝힌 구치소가 조사대상 12개 구치소 중 9개(75.0%)였으며, 분리수용하고 있거나 성인과 혼거수용한 사실이 없다고 응답한 경우는 2개 구치소에 불과했다.

소년이 성인과 혼거수용 될 경우 재범방지 교육 기회를 놓치고 성인들에게 범죄수법을 배울 기회가 증가한다. 특히 소년범 다수가 장기간 학업중단 상태로 밖에서 떠돌다 교정시설에 오는 경우가 많아, 교도소·구치소에서 만난 사람들과의 관계가 실생활의 인맥으로 이어질 수도 있는데, 성인범들이 영웅담처럼 소년들에게 사기, 절도 기술 등을 이야기하고 장기간 함께 거주할 경우 오히려 범죄에 익숙해질 가능성이 높다.

이에 소년과 성인의 분리수용원칙이 정확히 준수될 수 있도록 ▷ 미결수용자의 경우 연령에 따른 구분 없이 구치소에 수용하도록 규정한 「형집행법」 제11조 제1항제3호를 개정하여 19세 미만 소년과 19세 이상 성인이 구치소에서 분리수용될 수 있도록 하고, ▷ 소년선도에 적합하다는 이유로 성인 수용자의 혼거수용을 허용하는 「수용관리 및 계호업무 등에 관한 지침」 제30조를 삭제·개정하는 등 관련 법령 개정을 추진하여야 할 것으로 보인다.

한편, 중·장기적 차원에서는 소년을 구속하는 장소로서 기존의 유치장이나 구치소를 사용할 것이 아니라 소년분류심사원, 소년교도소 등 소년의 특성을 고려한 장소를 활용하여 수용이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

현재 우리나라는 전국적으로 소년분류심사원은 서울 1곳에 불과하고, 소년수형자를 전담하는 교정시설도 김천소년교도소 1곳에 불과한 상황인바, 소년과 성인의 혼거수용 원인에는 소년의 특성을 반영한 시설 부족이 원인으로 자리잡고 있다고도 볼 수 있다. 이에 소년분류심사원 및 소년교도소 증설을 통해 해당 시설로 하여금 소년수용시설로서 제 기능을 할 수 있도록 함과 동시에 소년과 성인의 혼거수용 문제를 해결할 수 있어야 할 것이다.

참고로 유엔 아동권리위원회 ‘일반논평 24호: 아동사법제도에서 아동의 권리’는 아동의 최선의 이익에 부합하는 경우를 제외하고는 성인과 함께 구금되는 일이 없도록 하여야 함을 권고하였다. 또한 유엔 아동권리위원회는 대한민국 제 5~6차 국가보고서에 대한 최종견해에서 성인과 아동을 혼거수용하는 사례에 대해 우려를 표명하면서, 아동과 성인이 함께 구금될 모든 가능성을 제거할 수 있도록 법을 개정하고 모든 효과적인 조치를 취할 것을 권고했다.

4. 임시조치 결정에 대한 이의제기권 보장

「소년법」 제18조에 따르면, 소년부 판사는 사건을 조사 또는 심리하는 데 필요하다고 인정하면 소년의 감호에 관한 임시조치로서 ▷ 보호자, 소년을 보호할

수 있는 적당한 자 또는 시설에 위탁, ▷ 병원이나 그 밖의 요양소에 위탁, ▷ 소년 분류심사원에 위탁 중 하나에 해당하는 조치를 결정 할 수 있다.

이 중 소년을 소년분류심사원에 위탁하는 것을 ‘임시위탁’이라 하는데, 이는 소년의 보호와 소년의 성행, 경력, 가정환경, 보호자의 보호능력과 의지, 재비행 가능성 등의 조사에 주목적이 있으므로 형사절차에서의 구금과는 차이가 있으나 신체의 자유를 제한한다는 점에서는 구속과 다를 바 없다. 실제 2018년 위원회 실태조사에 따르면, 소년분류심사원 내 규칙위반자에 대해 독방징계, 수감과 포승줄을 활용한 징계가 이루어지는 것으로 확인된 바 있다.

법무부가 회신한 자료에 따르면, 2019년 기준 소년부 접수사건 36,576건 가운데 임시조치 결정이 된 건수는 6,729건(18.4%)이며, 이 중 소년분류심사원에 임시위탁 된 건수는 3,320건으로 임시조치 결정건수 중 임시위탁 비율이 절반에 가까운 것으로 확인된다.

그런데, 「소년법」 제18조는 ‘사건을 조사 또는 심리하는데 필요하다고 인정되는 때’라는 매우 추상적이고 포괄적인 규정을 임시조치의 요건으로 하고 있어, 소년부 판사의 해석에 따라 소년의 임시조치 결정이 다르게 이루어질 여지가 있다. 그럼에도 임시조치 결정에 대하여 다룰 방법이라 할 수 있는 ‘이의제기권’이 보호처분이나 형사처분과는 달리 존재하지 않아, 소년의 입장에서 부당한 임시위탁 결정이라 하더라도 이에 대해 이의를 제기할 수 없다.

「소년법」 제18조에서 규정하는 바와 같이, 임시조치 대상은 아직 처분결정이 확정되지 않은 소년이라는 점, 임시조치 중 소년분류심사원 위탁과 같은 경우 일정기간 소년의 자유를 구속하는 경우가 있다는 점을 고려하면, 임시조치 결정에 대해 소년의 이의제기 절차를 마련해 둘 필요가 있다.

이와 관련하여, 일본은 2001년 소년법 개정을 통해 관호조치 결정 및 수용기간 연장에 대한 이의신청 절차를 신설하였는데, 일본 「소년법」 제17조의2에 따르면, 소년 및 그 법정대리인 또는 보조인이 관호조치 결정 및 연장결정에

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

대하여 이의신청을 할 수 있으며, 이에 대한 판단은 소년사건에 대하여 전문 기관이라 할 수 있는 가정법원에서 하도록 하고 원결정에 관여한 재판관은 관여할 수 없다.

또한, 참고로 유엔 아동권리위원회는 대한민국 제3~4차 국가보고서에 대한 최종견해에서 자유를 박탈당한 아동이 자신의 배치에 대한 결정에 대해 주기적으로 검토 받을 수 있는 권리를 보장할 것을 권고한 바 있으며, 제5~6차 국가보고서에 대한 최종견해에서도 구금은 중단을 목적으로 정기적으로 검토하고, 구금에 항소할 권리를 보장할 것을 권고하였다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2021. 7. 12.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 최영애	위원 정문자	위원 이상철	위원 박찬운
위원 임성택	위원 김민호	위원 문순희	위원 이준일
위원 서미화	위원 석원정	위원 윤석희	

아동 인권 관련 결정

8 2021. 11. 30.자 결정 21진정0391000 등 병합 [학교급식에서의 채식 선택권 미보장]

결정사항

- 【1】 교육부장관, ○○도교육감, △△시교육감, △△도교육감, □□시교육감, ▽▽시교육감에게, 「학교급식법」 제3조에 따른 학교급식에 관한 행정적·재정적 지원, 계획 수립·시행 등 소관 업무를 수행하는 과정에서 채식주의를 택하고 있는 아동이 그에 맞는 음식을 영양학적으로 고려된 식단을 통해 적절한 양만큼 제공 받는 등 아동 최선의 이익 원칙을 최우선적으로 고려하여야 한다는 의견을 표명함.

결정요지

- 【1】 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조에서 명시하고 있는 아동 최선의 이익을 보장하기 위하여, 아동은 학교 급식에서 자신에게 신념 또는 신체적 특성에 적합한 음식을 선택 할 수 있게 함과 동시에 영양학적으로 고려된 식단을 제공받아야 함.
- 【2】 피진정인들에게 「학교급식법」 제3조(국가·지방자치단체의 임무)에 따른 행정적·재정적 지원과 계획 수립·시행 등 학교급식에 관한 소관 업무를 수행하는 과정에서 채식주의를 택하고 있는 아동이 그에 맞는 음식을 영양학적으로 고려된 식단을 통해 적절한 양만큼 제공 받는 등 아동 최선의 이익 원칙을 최우선적으로 고려해야 함.

참조결정

헌법재판소 2008. 2. 28.자 2006헌마1028 결정

참조조문

「헌법」 제10조, 제19조, 제37조 「초·중등교육법」 제31조, 「유엔아동권리에관한 협약」 제3조, 「아동복지법」 제2조, 제4조, 「학교급식법」 제3조, 제8조, 제9조, 제11조 「학교급식법시행령」 제2조, 「학교급식법시행규칙」 제5조, 「식품위생법」 제2조 「△△시 채식환경 조성 지원에 관한 조례」 제7조

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

- **진 정 인**
1. □□□(2003년생, 고등학교 3학년)
 2. △△△(2003년생, 고등학교 3학년)
 3. ○○○(2014년생, 초등학교 1학년)
 4. ▲▲▲(피해자 4의 부)
 5. ☆☆(피해자 5 모)
 6. ◇◇◇(2006년생, 중학교 3학년)

- **피 해 자**
1. □□□
 2. △△△
 3. ○○○
 4. ●●●(2008년생, 중학교 1학년)
 5. ◆◆◆(초등학교 5학년)
 6. ◇◇◇

- **피진정인**
1. 교육부장관
 2. ○○도교육감
 3. △△시교육감
 4. △△도교육감
 5. □□시교육감
 6. ▽▽시교육감

■ 주 문

1. 피진정인들에게, 「학교급식법」 제3조에 따른 학교급식에 관한 행정적·재정적 지원, 계획 수립·시행 등 소관 업무를 수행하는 과정에서 채식주의를 택하고 있는 아동이 그에 맞는 음식을 영양학적으로 고려된 식단을 통해 적절한 양만큼 제공 받는 등 아동 최선의 이익 원칙을 최우선적으로 고려하여

야 한다는 의견을 표명합니다.

2. 이 사건 진정은 기각합니다.

■ 이 유

I. 진정사건 조사결과

1. 진정요지

피해자들은 동물과 환경을 보호하고자 하는 신념과 양심에 따른 완전 채식 주의자인데, 학교에서 자신들의 양심에 따라 섭취할 수 있는 메뉴를 제대로 제공 받지 못함으로써 불균형한 영양상태에 있다. 이와 같이 피해자들은 학교급식에서 배제당하고 있음은 물론, 특이하고 까다로운 학생이라는 편견과 차별로 인하여 적대적인 환경에서 교육을 받아야 하는 상황인바, 이로 인해 학교를 자퇴하거나, 홈스쿨링 등을 선택할 수밖에 없는 상황에 처하고 있는 실정이다. 학교급식에서 채식선택권이 보장될 수 있도록 학교급식 체계의 조속한 개선을 원한다.

2. 피진정인들의 주장요지

가. 피진정인 1(교육부 장관)

단위학교에서 학생들을 대상으로 실시하는 학교급식의 식단에 ‘채식선택제’를 도입할 것인지 여부 등은 학부모가 참여하는 학교운영위원회 심의 등을 거쳐 결정하는 학교의 장의 재량행위로, 단위학교에서 ‘채식선택제’를 실시하는 것은 현재도 가능한 상황이다. 다만, 학생의 건강증진뿐만 아니라 단위학교의 재정상황 및 급식인원, 조리원수, 다양한 식단조리에 적합한 급식시설·설비·기구 설치 여부 등 종합적인 여건 등을 고려할 때 일률적인 채식선택제 도입은 학

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

교급식의 질 저하가 초래될 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다고 판단된다.

피진정인 1은 매년 시·도교육청과 협의하여 마련한 ‘학생건강증진 정책방향’ 행정지침을 통해 단위학교에서의 급식 수요자 의견 수렴 및 참여 확대, 학교 급식에서 채소류·과일류 등 다양한 식품을 사용하고, 가급적 자연식품과 제철 식품을 사용하도록 안내하여, 건강 지향적이며 성장 발달 단계에 적합한 영양관리가 이루어 질 수 있도록 하고 있다.

앞으로도 학교에는 채식주의 학생 외에도 개인 건강 및 체질, 문화와 종교, 가치관, 기호도 등에 따라 식사 구성에 대한 요구가 다양할 수 있어 국가차원에서 일률적으로 채식급식을 의무화 하는 것에는 어려움이 있을 수 있으나, 변화하는 학생 개인의 건강 문제, 가치관, 환경 등에 대한 사회적 요인 등을 고려하여 급식형태 등이 다양해 질 수 있도록 시·도교육청과 함께 협의하는 등 노력해 나갈 계획이다.

나. 피진정인 2(○○도교육감)

피진정인 2는 ‘2021년 맞춤형 교육급식 운영 계획’을 수립하여 학교별 맞춤형 식단을 제공하도록 하고 있으며, 이는 학교의 여건(급식시설, 조리인력, 학생 수 등) 및 특성을 고려하여 알레르기식단, 선택식단, 이벤트식단, 생태·환경식단 등으로 다양하게 운영되고 있다.

다. 피진정인 3(△△시교육감)

피진정인 3은 채식선택제에 기반을 둔 월 2회 이상 ‘그린(GREEN) 급식’의 날 운영을 권장하고 있으며, ‘그린(GREEN) 급식’의 중요성과 필요성에 대한 인식변화를 위하여 학생, 학부모 대상 홍보자료를 개발 중이며 전체 학교에 보급할 예정이다. 또한 학교급식에 실천 가능한 그린(GREEN) 식단을 개발하여 일선 학교에서 활용할 수 있도록 보급할 예정이며, 연말에 그린급식 우수사례 공모를

통하여 전체 학교에 보급함으로써 일반화를 도모할 것이다. 2022년도에는 그린 급식 바(bar) 시범학교를 운영하고, 연차별로 확대할 예정이다.

라. 피진정인 4(△△도교육감)

학교급식은 학생의 발육과 건강에 필요한 영양을 충족할 수 있으며, 올바른 식생활습관 형성에 도움을 줄 수 있는 식품으로 구성되어야 하고, 육고기 또는 생선 중심의 식단이 아닌 「학교급식법 시행령」 제2조(학교급식의 운영원칙), 같은 법 시행규칙 제5조(학교급식의 영양관리기준 등)에 의거하여 영양섭취기준 및 곡류 및 전분류, 채소류 및 과일류, 어육류 및 콩류, 우유 및 유제품 등 다양한 종류의 제품을 사용한 균형 잡힌 식사 제공을 통해 학생들의 건강권을 확보하고 있다.

피진정인 4는 2011년부터 2017년까지 육류 및 육가공품 제외 식단을 주 1회 제공하도록 ‘채식의 날’ 시범 학교를 운영하였으며, 2018년부터 현재까지 학교별로 ‘채식의 날’(주 1회 또는 월 2회)을 자율 운영하도록 권장하고 있다. 아울러, 2011년부터 2020년까지 ‘채식의 날’ 시범학교 또는 ‘채식의 날’ 자율 운영학교 영양(교)사 대상 채식 관련 직무연수를 실시하고 채식 급식 관련 동아리 지원 및 식단 자료집 개발·보급을 통해 채식 급식 활성화에 기여하였다.

특히 2020년에는 채식 관련 전문가, 영양교사, 영양사, 학부모, 담당자로 구성된 채식 급식 적용 협의체를 운영하였으며, 협의체 운영 결과로 채식 등 바른 먹을거리 교육에 대한 학부모교육을 추진하여 현재까지 실시하고 있으며, 이를 통해 채식 급식 적용에 대한 학부모 인식 제고에 기여하였다. 2021년도부터는 ‘채식 식단 식재료 지원 사업’을 운영하여 ‘채식의 날’ 주 1회 운영, 주 2회 이상 채식 메뉴 추가 제공을 위한 채식 식단 식재료 구입비를 지원하고 있으며, 앞으로도 피진정인 4는 학교 생태·환경교육과 연계하여 저탄소 식재료, 지역 식재료 사용 등 교육 급식 운영과 지속적인 채식 식단 식재료 지원 사업 운영할 계획이다.

마. 피진정인 5(□□시교육감)

학교급식은 성장기 학생들의 건전한 심신발달과 편식교정 지도 등 식생활 개선, 음식물 쓰레기 줄이기, 식사예절, 공동체 의식 및 협동심 함양 등을 위해 교육적으로 추진하고, 이를 위해 「학교급식법 시행규칙」 제5조에 따라 영양관리기준을 준수하여 균형 잡힌 식단을 제공하고 있다.

피진정인 5는 ‘2021학년도 학교급식기본계획’을 수립하여 학교급식에서 ‘채식의 날’을 운영하도록 권장하고 있으며, 학교의 장은 학교급식 수요자인 학생·학부모의 의견 수렴, 인력, 예산, 지역 상황 등 학교 여건을 고려하여 급식 계획(식단 작성)에 반영하고, 학교급식을 통해 올바른 식생활 습관 형성과 평생 건강의 기틀을 마련할 수 있도록 영양 상담 및 식생활 지도 등 영양 관리·지원도 하고 있다.

바. 피진정인 6(▽▽시교육감)

피진정인 6은 환경과 건강을 생각하는 녹색 학교급식 실천안으로 월 1회 이상 ‘채식의 날’ 운영을 권장하여 가공식품을 자제하고 채소를 활용한 전통식단을 제공하고 있다. 관련 사업으로 통곡물구입비를 지원하고, 급식을 통한 환경보호 추진을 위한 ‘친환경학교급식 시범(6교 대상)’ 및 채식주의·식품알레르기·다문화 학생 등을 위한 ‘대체식단 개발 시범 운영(4교 대상)’을 하고 있다.

피진정인 6은 향후 대체식단 개발 시범운영(채식의 날) 결과를 바탕으로 채식주의 학생들을 위한 장기적인 계획을 마련할 것이며, 우선, 채식주의를 선택한 학생들의 현황을 파악하고, 학교 여건을 감안하여 채식선택권을 적용할 수 있도록 노력할 것이다.

3. 인정사실 및 판단

「학교급식법」 제11조(영양관리) 및 같은 법 시행규칙 제5조(학교급식의 영양관리기준 등)는 학교급식은 학생의 발육과 건강에 필요한 영양을 충족할 수 있으며, 올바른 식생활습관 형성에 도움을 줄 수 있는 식품으로 구성되어야 하며, 식단 작성 시 고려하여야 할 사항을 정하고 있고, 「식품위생법」 제2조(정의)는 학교의 급식시설은 집단급식소로 급식대상 집단의 영양섭취기준에 따라 음식명, 식재료, 영양성분, 조리방법, 조리인력 등을 고려하여 식단을 작성하도록 정하고 있다.

또한 「학교급식법 시행령」 제2조(학교급식의 운영원칙) 제2항은 학교의 장은 학교급식 운영방식, 급식대상, 급식횟수, 급식시간 및 구체적 영양기준 등에 관한 사항, 학교급식 운영계획 및 예산·결산에 관한 사항, 보호자가 부담하는 경비 및 급식비의 결정에 관한 사항 등을 학교운영위원회의 심의 또는 자문을 거쳐 결정하고 있고, 학교운영위원회는 「초·중등교육법」 제31조(학교운영위원회의 설치)에 따라 각 학교의 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성하고 있다.

피해자들이 다니고 있는 학교에서 채식주의자인 피해자들에게 채식 급식을 선택할 수 있는 학교급식 식단을 제공하지 못하고 있는 것이 사실이다. 그러나 관련 법률에서 학교의 장이 학교급식에서 채식 식단을 선택할 수 있도록 보장하여야 한다고 명시적으로 위임하지 않고 있는바, 학교의 장이 학교운영위원회 등의 심의 또는 자문을 거쳐 학교급식 식단을 작성하는 등의 행위는 재량사항에 해당한다. 한편, 이와 같은 상황에서 피진정인 2, 3, 4, 5, 6이 맞춤형 교육급식, 그린(GREEN) 급식의 날, 채식의 날, 대체식단 적용 시범 사업 등의 계획을 수립하여 운영하고 있음이 확인된다. 그렇다면, 비록 학교급식에서 완전한 채식선택권 보장이 실시되지 않고 있다고 하더라도, 학교급식 체계의 전면적인 개편은 실행 가능성 등 현장의 제반 여건을 종합적으로 고려하여야 하는 것으로서 현재는 향후 급식체계 개선을 위한 과도기적 단계에 있다고 봄이 상당한바, 이 사건 피진

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

정인들이 채식선택권 보장을 위한 어떠한 정책도 마련하지 않고 있다고 보기는 어렵다.

따라서 이 사건 진정은 피진정인들의 행위로 진정인들의 건강권 등을 침해한 것으로 보기는 어려워 기각한다. 관련하여, 우리 위원회가 과거 교정시설 수용자의 채식선택권 미보장 문제와 관련하여 ‘합리적 식단의 배려 등 적절한 처우를 할 것’을 권고(국가인권위원회 2012. 9. 25. 11진정0699000 결정)한 사례가 있으나, 개인의 자유가 대폭 제한됨으로써 당국의 적극적 조치가 없이는 일률적으로 시행되는 규칙에 따를 수밖에 없는 공간인 교정시설과 일선 학교현장을 동일선상에서 비교할 수는 없는바, 이 사건 결정이 기존 결정의 취지에 반하는 것은 아니다. 다만, 학교 역시 공공급식의 현장으로서 개인의 선택권을 일정 부분 제한하는 것은 동일하고, 이와 같은 상황이 관계당국의 별도의 개선노력 없이 장기화 된다면 이는 소수자에 대한 차별과 배제라고 평가할 수 있을 것인바, 학교급식 체계의 조속한 개선 필요성에 대해서는 이하의 의견표명에서 별도로 논하기로 한다.

4. 결론

이상과 같은 이유로, 이 사건 진정은 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호에 따라 기각하기로 하여 주문 2항과 같이 결정한다.

II. 의견표명

1. 검토배경 및 판단

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조는 아동에 관한 모든 활동에서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 하며, 아동복지에 필요한 보호와 배려를 아동에게 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야 하고, 아동에 대한 배려

와 보호에 책임 있는 기관 등이 관계당국이 설정한 기준에 따를 것을 보장하여야 한다고 명시하고 있다. 이는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동 이익의 최우선적인 고려 및 아동권리협약에서 규정한 아동의 권리 및 복지 증진 등을 위하여 필요한 시책을 수립·시행할 것을 국가·지방자치단체에 요구하는 「아동복지법」 제2조(기본 이념) 및 제4조(국가와 지방자치단체의 책무)에도 부합한다.

유엔 아동권리위원회의 ‘일반논평14(아동의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 채택하게 할 아동의 권리, 2013)’에 따르면 아동 최선의 이익은 아동권리협약에서 인정된 모든 권리의 완전하고 효과적인 향유와 아동의 전인적 발달을 보장하는 것이 목표이다. 아동 최선의 이익을 고려하면서 무엇이 아동에게 가장 좋은 방식인지 지속적으로 모색하는 것은 아동의 존엄성을 존중하고 권리를 증진하는 방법이자 아동에게 자부심과 자신감을 길러 주고 권한을 부여하는 방법이다. 이러한 맥락에서, 교육과 관련하여 학교에서 아동에 관해 이루어지는 모든 활동 및 모든 교육 과정에서의 아동 최선의 이익을 고려하는 것은 교육의 목적을 실현하고 아동교육이 지향하는 목표를 달성하는 방법이다. 또한, 2019년 유엔 아동권리위원회는 대한민국에 대한 제5·6차 최종견해에서 아동과 관련되었거나 아동에 영향을 미치는 모든 행정절차, 정책, 프로그램 및 사업 등에 아동 최선의 이익의 원칙이 적절히 통합되고 지속적으로 적용되도록 노력을 강화할 것을 촉구한 바 있다.

이러한 기준에 입각하여 살펴볼 때, 아동 최선의 이익 원칙은 학교급식에도 동일하게 적용되어야 하는바, 아동은 학교급식에서 자신에게 신념 또는 신체적 특성에 적합한 음식을 선택할 수 있게 함과 동시에 영양학적으로 고려된 식단을 제공받을 수 있어야 한다. 학교급식에서 채식선택권을 보장하는 것은 단지 개인의 선택권을 보장하는 차원의 문제가 아니라 학생들에게 공동체의 일원으로서 타인의 신념에 대한 존중과 환경보호 등 공익적 가치를 공유할 수 있는 교육의 장으로 기능할 수 있다. 헌법재판소 또한 “학교급식은 편식교정 지도 등 식생활

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

개선, 음식물 쓰레기 줄이기, 식사예절, 공동체의식 및 협동심 함양 등 급식자체의 교육적 성격이 매우 강한 측면”이 있음을 긍정하고 있다(헌법재판소 2008. 2. 28.자 2006헌마1028 결정).

현실적인 측면을 고려하더라도, 학교급식에서 채식식단을 보장하는 것이 결코 불가능한 일이라고 평가할 수도 없다. 공공급식에서의 채식선택권의 문제는 이미 사회적으로 공감대를 얻고 있으며, 이 문제가 먼저 거론되었던 교정시설이나 군대는 폐쇄적 특성에도 불구하고 급식체계에 대한 상당한 변화의 움직임을 보이고 있는 상황이다. 또한 위 진정사건의 사례에서 살펴본 바와 같이, 일부 교육청이 이미 채식식단 마련을 위한 시범사업을 실시하고 있는바, 교육당국은 이러한 결과를 토대로 채식식단 보장을 위한 관련 규정을 정비하고 급식체계 개편에 소요되는 인적·물적 지원을 조속히 마련할 필요가 있다.

이에 피진정인들에게 「학교급식법」 제3조(국가·지방자치단체의 임무)에 따른 행정적·재정적 지원과 계획 수립·시행 등 학교급식에 관한 소관 업무를 수행하는 과정에서 채식주의를 택하고 있는 아동이 그에 맞는 음식을 영양학적으로 고려된 식단을 통해 적절한 양만큼 제공 받는 등 아동 최선의 이익 원칙을 최우선적으로 고려하여야 한다는 의견을 표명한다.

2. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제25조제1항에 따라 주문 1항과 같이 결정한다.

2021. 11. 30.

국가인권위원회 아동권리위원회

위원장 박찬운 위원 이준일 위원 윤석희

아동 인권 관련 결정

9 2021. 12. 6.자 결정 [청소년 정치적 참여권 증진을 위한 제도개선 권고 및 의견표명]

결정사항

- 【1】 행정안전부장관에게, 「주민투표법」에 따른 주민투표, 「주민소환에 관한 법률」에 따른 주민소환 등 지방자치제도 관련 연령기준이 「공직선거법」의 18세 선거권 확대에 맞추어 하향될 수 있도록 관련 법적·제도적 조치를 취할 것을 권고함.
- 【2】 중앙선거관리위원회위원장에, 「정당법」의 정당가입 연령 및 「공직선거법」의 선거운동 금지 연령 기준을 하향하거나 삭제하는 등 청소년의 정치적 참여권 증진을 위한 법적·제도적 개선 조치를 취할 것과, 교육의 공정성·중립성 등을 유지하면서 교육현장에서 모의투표가 시행될 수 있도록 모의투표 활용 교육 관련 지침, 유의사항을 개발·보급하는 등의 조치를 취할 것을 권고함.
- 【3】 국회의장에게, 「공직선거법」에 따른 18세 미만 미성년자 선거운동 금지 규정 정비할 것과, 「정당법」상 선거권 연령과 동일하게 규정된 정당가입 연령 기준 개선할 것과, 지방자치 관련 연령기준 개선, 모의투표 허용 등 청소년의 정치적 참여권 증진을 위한 법률안들이 조속히 통과될 수 있도록 적극적 조치를 취할 필요가 있다는 의견을 표명함.

결정요지

- 【1】 참정권은 청소년을 포함한 시민이라면 누구나 갖는 권리이며, 권리를 위한 대가는 물론 연령을 포함한 자격요건을 전제로 하지 않는 주관적 권리라고 할 수 있으며, 객관적 법질서로서 공동체의 운명을 스스로 결정하는 자치지배, 대표자의 정당성 확보 등 대의제 민주주의 실현을 위해서도 최대한 보장되어야 함.
- 【2】 UN 「아동권리협약」과 UN 아동권리위원회 대한민국 국가보고서에 대한 최종권해, 일반논평 등은 아동에게 영향을 미치는 결정에서 아동 최상의 이익을 최우선적으로 고려하여야 하고, 아동의 견해를 정당한 비중으로 반영하여야 하며, 아동의 표현의 자유를 보장할 것을 여러 차례 권고한 바 있음.
- 【3】 현재 선거권이 없는 18세 청소년은 정당활동이 불가능한데, 이에 대해서는 정당

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

가입 연령을 하향하는 방향으로 제도를 개선하거나 정당가입 연령을 전면적으로 삭제하는 등의 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임. 이와 관련하여, 정당의 자유로운 설립과 활동은 민주주의 실현의 전제조건인바 정당 가입은 당헌이나 당규 등으로 정하는 것이 바람직하다는 점, 주권자인 모든 국민은 일반적인 결사의 자유와 마찬가지로 정당을 결성하고 가입하거나 그렇게 하지 않을 자유를 가진다고 밝힌 점 등을 볼 때 정당가입 연령을 하향하는 방안을 고려할 수 있으나 청소년 참정권을 더욱 강화하기 위해서 정당 가입연령을 별도로 법으로 규율하지 않는 것이 바람직할 것으로 보임.

- 【4】한편 주민투표, 주민소환은 19세를 기준으로 하고 있는데, 이와 관련하여 「주민투표법」 제5조제1항, 「주민소환에 관한 법률」 제3조제1호 등 연령기준을 조정할 필요가 있음. 지역사회 정책은 청소년의 삶과 밀접한 부분이므로, 제도개선 필요성이 높다고 할 것임.
- 【5】모의투표는 유권자 또는 미래 유권자로서 선거권 행사를 체험할 수 있는 학습 방식이며, 모의투표와 연계한 선거제도, 투·개표절차 등의 교육이 진행될 수 있는 만큼 효과적인 교육수단으로서 의미를 가진다고 할 것임. 이에 선거권이 없는 18세 미만의 청소년을 대상으로 실제 선거와 유사한 모의투표를 통해 선거교육을 실시하고, 특정 후보자 정당의 편향된 정보를 제공하지 않으며, 선거 개표 후에 그 결과를 발표하도록 하여 선거에 영향을 미치지 않도록 하거나 법률을 개정하여 모의투표를 여론조사가 아닌 교육의 일환으로 정의하도록 하는 등 모의투표를 실시할 방안 마련 또한 필요할 것으로 보임.

참조조문

「대한민국헌법」 제11조, 제24조, 「공직선거법」 제15조, 제60조, 제255조, UN 「세계인권선언」 제21조, UN 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제25조, UN 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 ‘아동권리협약’이라 함) 제3조제1항, 제12조

■ 주 문

국가인권위원회는 청소년의 정치적 참여권을 증진시키기 위하여 다음과 같이 관련 제도와 법령을 개선할 것을 권고하고, 의견표명 합니다.

행정안전부장관에게,

「주민투표법」에 따른 주민투표, 「주민소환에 관한 법률」에 따른 주민소환 등 지방자치제도 관련 연령기준이 「공직선거법」의 18세 선거권 확대에 맞추어 하향될 수 있도록 관련 법적·제도적 조치를 취할 것을 권고합니다.

중앙선거관리위원회위원장에게,

1. 「정당법」의 정당가입 연령 및 「공직선거법」의 선거운동 금지 연령 기준을 하향하거나 삭제하는 등 청소년의 정치적 참여권 증진을 위한 법적·제도적 개선 조치를 취할 것,
2. 교육의 공정성·중립성 등을 유지하면서 교육현장에서 모의투표가 시행될 수 있도록 모의투표 활용 교육 관련 지침, 유의사항을 개발·보급하는 등의 조치를 취할 것을 권고합니다.

국회의장에게,

「공직선거법」에 따른 18세 미만 미성년자 선거운동 금지 규정 정비, 「정당법」상 선거권 연령과 동일하게 규정된 정당가입 연령 기준 개선, 지방자치 관련 연령기준 개선, 모의투표 허용 등 청소년의 정치적 참여권 증진을 위한 법률안들이 조속히 통과될 수 있도록 적극적 조치를 취할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.

■ 이 유

I. 검토배경

청소년은 3·1 운동, 6·10 만세운동, 광주 학생 항일 운동 등 역사적으로 중요한 의미를 가지는 여러 시민활동에 참여하였고, 독립 이후에는 4·19 혁명, 5·18 민주화운동 등 한국사회 변혁에 큰 영향을 미친 사회운동에서 중요한 역할을 담당해 왔다. 그럼에도 우리 사회는 청소년을 오로지 보호와 훈육의 대상으로만 인식하거나 수동적 존재로 인식하여, 이들의 정치 참여를 부정적으로 여기는 경향이 있다.

우리 위원회는 2004. 2. 16. ‘정치관계법 개정에 대한 의견표명’, 2013. 1. 17. ‘선거권 연령기준 관련 의견표명’, 2018. 2. 7. ‘선거권 연령기준 하향 촉구 국가인권위원장 성명’ 등을 통해 청소년의 정치적 참여권에 대한 확대 필요성을 꾸준히 밝혀왔고, 아동 관련 전문가와 시민사회단체 등에서도 그러한 주장을 지속적으로 제기해왔다.

2019. 12. 27. 「공직선거법」 일부개정법률안이 국회에서 의결됨에 따라 선거권 연령의 하한선이 19세에서 18세로 하향 조정되어, 2020. 4. 15. 21대 국회의원 선거에 18세 청소년이 유권자로 투표권을 행사하면서 청소년의 정치적 참여권이 확대되는 중요한 변화가 있었다.

그럼에도 청소년은 법·제도적 측면에서 선거권·피선거권 연령제한은 물론, 청소년 선거운동 금지, 정당가입 등 정당활동 제한, 지방자치 참여 관련 연령 제한, 모의투표 불허 등 어려움을 겪고 있으며, 사회인식적 측면에서 청소년의 ‘미성숙함’, 학교의 ‘정치화’에 대한 우려, 청소년을 ‘아랫사람’으로 보는 시선, 정치에 대해 청소년이 무관심할 것이라는 ‘근거 없는 예단’ 등 청소년의 정치참여를 가로막는 편견과 차별적 인식으로 그 권리를 제대로 행사하지 못하고 있다.

이에 2022. 3. 대통령 선거, 2022. 6. 전국동시지방선거 등 중요한 선거를 앞두고, 청소년의 정치적 참여권에 관한 국내·외 기준을 반영하여 「국가인권위원회법」 제19조 및 제25조에 따라 청소년의 정치적 참여권 증진을 위한 법률적, 제도적 개선방안에 대해 검토하였다.

II. 판단 및 참고 기준

「대한민국헌법」(이하 “헌법”이라 한다) 제11조, 제12조, 「공직선거법」 제15조, 제60조, 제255조와 유엔 「세계인권선언」 제21조, 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 “아동권리협약”이라 한다) 제3조제1항, 제12조, 제15조 등을 판단 기준으로 하고, 유엔 아동권리위원회 일반논평 12호: 아동의 피청취권 (General Comment No. 12: The right of the child to be heard)(CRC/C/GC/12)와 일반논평 20호: 청소년기 아동권리의 이행 (General Comment No. 20: on the implementation of the rights of the child during adolescence) (CRC/C/GC/20) 등을 참고 기준으로 하였다.

III. 청소년과 정치적 참여권

1. 청소년 정치적 참여권의 의미

정치적 참여권은 국가 등 정치공동체의 의사결정에 참여할 수 있는 권리로 민주주의를 기본원리로 삼고 있는 헌법국가에서는 모든 시민에게 인정되어야 하는 권리이므로 원칙적으로 청소년도 그 주체가 된다. 민주주의는 직접민주제와 간접민주제로 구체화될 수 있는데 선거제도를 핵심적 구성요소로 하는 간접민주제인 대의제 민주주의 하에서도 청소년의 정치적 참여권은 최대한 보장되어야 한다.

이러한 정치적 참여권은 청소년에게, 첫째, 청소년과 관련된 다양한 사안에 대해 그들의 목소리를 표현하고 반영하게 하는 ‘공식화’의 힘으로 작용하며, 둘째, 대의제 민주주의 하에서 청소년의 이익이 충분히 대변되도록 함으로써 ‘대표성’을 강화하고, 셋째, 청소년이 가정·학교·지역사회·국가 등 모든 공간에서 그들의 의견을 표명하고 의견을 반영할 수 있는 경험과 기회를 제공하여 비(非) 청소년과의 관계에서 ‘동등성’을 확보할 사회적 기반으로 작용하며, 넷째, 제도권 정치에서 청소년의 정치적 표현과 참여에 대한 더 많은 관심과 수용적 태도를 견지하는 ‘새로운 정치’를 견인하도록 한다.

2. 청소년 정치적 참여권의 근거

청소년은 헌법에 보장된 기본권을 보유한 주체라는 당연한 원칙에 기초할 때 자신의 의사를 스스로 결정할 수 있는 ‘인격적’ 주체 내지 자신이 속한 공동체의 의사결정에 참여할 수 있는 ‘정치적’ 주체라는 규범적 지위를 가지고 있다고 할 수 있으므로, 청소년은 정치적 참여권의 주체가 된다고 할 것이다.

헌법재판소 2004년 결정에 따르면, 청소년은 부모와 국가에 의한 단순한 보호의 대상이 아닌 독자적 인격체이며, 청소년의 인격권은 성인과 마찬가지로 인간의 존엄성 및 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조에 의하여 보장되는바(헌법재판소 2004. 5. 27. 선고 2003헌가 1 결정), 헌법재판소 역시 청소년의 기본권 주체성을 인정하였다.

「청소년 기본법」은 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받고, 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하는 것을 기본 이념으로 삼고 있으며(제2조제1항), 이러한 기본이념을 구현하기 위하여 청소년의 참여를 보장하고, 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질 향상을 정책의 추진 방향으로 설정하도록 제시하고 있다(제2조제2항제1호 및 제4호). 이는 청소년 정책의 기본이 되는 법률에서 청소년의 사회구성원으로서의 권리를 강조하면

서, 정책 입안자에게 ‘참여’나 ‘민주·복지·통일조국’에 대한 청소년의 시민적 자질의 향상을 고려하도록 요구하는 것이라 할 수 있다.

행정안전부 자료에 의하면, 2021년 11월 기준 19세 이하 인구는 전체 인구 중 16.4% 수준인 850여만 명에 이르지만, 이들의 이익을 정치 현장에서 대변하는 통로는 만 18세 이상 청소년에게만 선거권이 주어져 있는 것뿐이어서 모든 국민의 이익과 의사가 반영되는 대의제가 온전하게 작동하지 못한다고 할 수 있다. 이러한 점에서 민주주의가 제대로 발전하기 위해서 청소년의 정치적 참여권이 지금보다 더욱 보장될 필요가 있다.

한편, 아동권리협약은 직접적으로 아동의 정치적 참여권을 별도로 규정하고 있지 않지만, 아동의 의견이 청취될 권리(제12조제1항), 표현의 자유(제13조제1항), 사상과 양심의 자유(제14조제1항), 결사 및 집회의 자유(제15조제1항) 등을 통해 정치적 참여권의 구성요소를 밝히고 있다.

유엔 아동권리위원회 ‘일반논평 20호: 청소년기 아동권리의 이행’에서는 아동의 선거권 확장은 정치적 과정에서 아동의 참여권과 의견청취권을 완전히 실현하기 위해 나아가는 단계라는 점을 밝히면서, 국가가 투표 연령을 18세 이하로 낮추기로 결정한 경우 청소년이 시민권 및 인권 교육을 통한 적극적인 시민으로서의 역할을 이해하고 인식하고 이행할 수 있도록 지원하고 청소년의 개입과 참여를 방해하는 장애물을 파악하고 해결하여야 함을 명시하고 있다.

이상의 점을 고려할 때, 정치적 참여권은 주권자인 시민이 정치공동체의 구성원으로서 자신의 의사를 공동체에 표현하거나 반영하며, 선출된 정치권력에 민주적 정당성을 부여한다는 점에서 민주주의의 유지와 운영에 필수적 요소이다. 청소년도 민주주의 사회의 주권자이므로 정치적 참여권을 제대로 행사하여 자신에게 영향을 미치는 공동체 의사결정에 능동적으로 참여하는 것이 민주주의의 실현에 이바지할 것이다.

따라서, 선거권·피선거권 연령 하향, 선거운동의 자유 보장, 주민투표 등 연

령 하향, 청소년 정당활동 보장, 모의투표 허용 등 다양한 과제가 있을 수 있으나, 선거권 연령 하향의 경우 2020년부터 18세에게 선거권이 주어진 상황에서 18세 선거문화의 확실한 정착이 선행되어야 한다는 점, 피선거권 연령 하향의 경우 대통령 피선거권과 같이 헌법 개정을 필요로 하는 부분이 있고 국회의원 피선거권이나 지방선거 피선거권의 연령을 선거권 연령과 동일하게 할 것인지에 대한 논란이 있다는 점 등 중·장기적인 검토가 필요한 부분이 존재한다.

IV. 청소년 정치적 참여권 증진방안

1. 청소년 선거운동 제한 개선

선거운동의 자유는 헌법 제21조제1항에 따른 언론·출판·집회·결사의 자유로서 보호되는 국민의 기본권으로(헌법재판소 1995. 4. 20. 선고 92헌바29 결정), 선거과정 전반을 거쳐 자유로운 의사를 표현하게 한다는 점에서 정치적 표현의 자유에 해당하고, 선거운동에 관한 균등한 기회를 보장하는 헌법규정(헌법 제116조제1항)에 근거하기도 한다.

정치적 표현의 자유는 선거과정에서 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표, 교환함으로써 제대로 실현될 수 있다는 점에서 민주주의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권으로, 국가가 개인의 표현의 자유, 특히 표현의 내용을 규제하는 것은 원칙적으로 공익의 실현을 위하여 불가피한 경우에 한하여 엄격한 요건 하에서만 허용되어야 한다(헌법재판소 2015. 10. 21. 선고 2013헌가20 결정).

반면, 「공직선거법」 제60조제1항은 18세 미만인 자(미성년자)는 선거운동을 할 수 없다고 규정하고 있으며, 이를 위반하면 같은 법 제255조제1항에 따라 3년 이하의 징역 또는 600만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는바, 실제 이 규정에 따라 청소년이 경찰조사를 받은 사례나 관련 법원 판례들이 확인되고 있다.

부산지방법원 서부지원은 만 16세의 청소년이 비례대표 선거운동에 참여한 사례에 대해 선거운동을 할 수 없는 미성년자를 통하여 선거운동을 하게 한 사안이라 보면서, 정치적 판단능력이 부족한 사람의 선거운동을 제한하여 선거의 공정성을 확보하기 위한 「공직선거법」의 입법목적에 훼손한 것으로서 죄질이 불량하다는 내용을 언급하며 피고인에게 벌금을 부과한 바 있다(부산지방법원 서부지원 2020. 8. 20. 선고 2020고합94 판결).

청소년이 선거운동에 참여하는 것과 관련하여, 청소년의 정치적 판단능력이 부족하므로 바람직하지 않다는 의견, 교육적 측면에서 ‘학교의 정치화’ 내지 ‘입시에 방해’를 우려하는 견해가 제기되어 왔다.

그런데, 오늘날 청소년들은 일상생활에서 부모 또는 친구와의 대화, 뉴스, 거리에 걸린 현수막 등을 통해 정치적 견해를 접하며 살아가고 있으며, SNS (Social Network Service)나 유튜브(YouTube) 등 다양한 미디어를 통해 최근의 다양한 정치적 견해를 듣고 자신이 형성한 정치적 견해를 표출하고 있는 것이 현실인바, 청소년의 정치적 판단능력이 부족하다고 단정하기 어려운 측면이 있다.

‘학교의 정치화’ 내지 ‘입시에 방해’를 우려하는 목소리와 관련해서는 일반적으로 정치는 나쁜 것이라는 편견에 따라 정치참여를 비교육적이라고 볼 것이 아니라 오히려 청소년의 정치참여로 정치영역이 순화되고 개선될 수도 있다는 점, 선거에 필요한 정보를 얻는 것이 학업에 지장을 줄 만큼 많은 시간이 필요한 것이 아니라는 점, 시민으로 갖게 되는 정치적 의견은 18세에 선거권이 주어지면서 자동으로 형성되는 것이 아니라 정치제도와 선거제도, 정치행위의 주체인 정당에 대한 이해를 바탕으로 사회현안에 대한 다양한 관점을 배우고 토론하는 경험 속에서 형성되는 것으로 선거운동은 이러한 학습과 경험을 체득하게 하는 정치적 시민으로서 누릴 수 있는 적극적 행위라는 점 등을 고려할 때 청소년의 선거운동 참여는 민주주의 사회의 구성원으로서 누구나 당연히 익혀 나가야 하

는 학습의 과정으로 이해하는 것이 타당하다. 따라서 청소년의 선거운동을 제한하는 이유가 되기에 충분하지 않다고 할 수 있다.

결국 청소년의 선거운동을 금지하는 규정은 선거의 공정성을 확보하는 효과가 크다고 할 수 있는 여지가 적은 반면, 선거기간 동안 청소년의 참여와 자유로운 의사표현을 원천적으로 차단함에 따른 기본권의 제한이라는 불이익은 크다고 할 수 있다.

청소년 선거운동 제한을 완화하는 방안은 크게 「공직선거법」상 선거운동 가능 연령을 하향하는 방안과 연령에 근거한 금지규정을 삭제하는 방안으로 나누어 살펴볼 수 있다.

이와 관련하여, 제21대 국회에는 이은주 의원 및 강민정 의원이 「공직선거법」 일부개정법률안을 각각 대표 발의한바, 이들 법안은 미성년자의 선거운동을 금지하는 「공직선거법」 제60조제1항제2호를 삭제하여 청소년이 시민으로 정치적 의견을 형성하는 경험을 적극적으로 누릴 수 있도록 하고 있다.

참고로, 영국, 독일, 프랑스, 미국 등 민주주의가 안착된 국가에서는 청소년의 선거운동을 별도로 법에서 규율하지 않는다. 이들 국가에서는 선거운동 자체를 규제하기보다 선거비용을 투명하게 공개하도록 하는 등 불공정한 선거운동을 규제하는 방식을 택하고 있다.

「공직선거법」상 선거운동 가능 연령을 낮추는 방안을 채택할 경우 일부 연령대에 해당하는 청소년의 정치적 참여권이 확대되는 효과를 기대할 수 있으나, 중·장기적으로 청소년의 선거운동 가능 연령을 거듭해서 하향해야 하는바, 이에 따른 실효성이 크지 않을 수 있다. 다만, 선거운동 가능 연령을 하향할 것인지, 전면적으로 삭제할 것인지에 대해서는 충분한 논의를 통한 입법정책적 결정이 필요한 부분이라 판단된다.

2. 정당활동 연령 제한 개선

현대 민주주의에서 정당의 역할은 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적인 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 기여하는 것이다. 따라서 선거권자가 아닌 국민까지도 포함한 모든 국민의 의사를 반영할 수 있도록 노력하는 것이 정당의 바람직한 모습이라 할 것이다.

한편, 정당정책이 선거권자의 투표과정을 통해 국가 정책에 반영되므로, 선거권자는 국가 정책의 형성 과정에 참여할 기회를 보장받는 반면, 선거권이 없는 청소년은 앞으로 국가 정책의 영향을 받는 당사자임에도 그 과정에 참여할 수 없게 된다. 따라서 청소년의 정당 참여는 국가 정책에 대한 간접적 참여를 보장하기 위해서라도 더욱 두텁게 보장받아야 하므로 정당의 구성원 자격이 선거권자 자격과 일치할 필요성이 크지 않다고 할 수 있다.

그런데, 「정당법」 제22조제1항은 국회의원 선거권이 있는 자만 정당의 당원 또는 발기인이 될 수 있도록 규정하고 있어 선거권이 없는 18세 미만 청소년은 정당에 가입할 수 없다. 이로 인해 18세 미만 청소년의 정치적 참여권이 과도하게 제한될 뿐만 아니라 청소년은 합리적 이유 없이 정치적 참여에서 배제되고 있다고 할 수 있다.

그리고, 정당이 자율적으로 결성되는 결사체로서의 성격을 가진다는 점을 고려하면 각 정당의 재량과 자율로 정해야 할 당원의 자격에 관한 규정을 일괄적으로 법을 통해 통제하는 것은 헌법이 보장하는 정당 결성과 활동의 자유(헌법제8조제1항)를 침해할 우려가 있다.

위헌회가 2013년 ‘선거권 연령기준 관련 의견표명’에서 밝힌 바와 같이, 시민의 자유로운 결사체인 정당의 구성원 자격은 되도록 많은 사람에게 개방되는 것이 민주주의 원칙에 부합한다 할 것이며, 정당가입 개방에 대한 제한은 당원의

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

자격에 대한 정당 내부의 교육이나 통제 시스템에 따라 자체적으로 해결하는 것이 바람직하다고 할 수 있는바, 정당가입 연령은 선거권 연령보다 넓게 인정하는 것이 필요하다.

또한, 정당가입 결정에 대한 개인의 판단은 정치참여 활동이라는 점에서 특별히 제한을 둘만한 사항이 아니라는 점, 선거권이 없는 청소년의 입장에서 볼 때 정당활동을 통해 정치적 활동의 경험을 하고 정치참여의 기회를 갖게 된다는 점을 고려하면 오히려 정당가입 연령을 넓힐 필요성이 크다고 할 것이다.

현재 국회에 송옥주 의원, 이은주 의원, 박상혁 의원, 강민정 의원 등이 「정당법」 일부개정법률안을 각각 대표 발의하였는데, 이들 법률안은 정당가입 연령을 삭제하는 내용을 주된 내용으로 하고 있다.

참고로, 유엔 아동권리위원회는 2019. 10. 24. 대한민국 제5~6차 정부보고서에 대한 최종권해를 통해 정당가입 연령 하향을 고려할 것을 권고한 바 있으며, 영국, 독일, 프랑스, 미국, 일본 등 많은 국가는 정당가입 연령에 관해 별도의 법률 규정을 두지 않고 정당 당헌 또는 당규에 따라 각 정당이 자체적으로 정하는 가운데 정당에서 연령 제한을 정하더라도 14~16세 정도로 정하는 것이 다수인 것으로 파악된다.

한 예로, 독일은 정당의 조직상 자율성을 고려하여 「정당법」 제10조제4항에 따라 정당 가입은 각 정당의 당헌, 당규 등에 의해 결정된다. 독일 녹색당의 경우 당원가입 연령에 제한이 없으며 당의 기본가치 및 목표에 동의하는 모든 사람에게 당원자격을 부여하는 것을 기본 원칙으로 하고 있으며, 사회민주당이나 기독교민주당 등 연령에 제한을 두는 경우에도 14세 또는 16세부터 정당 가입이 가능하도록 하고 있다.

제도개선 방안으로 정당가입 연령을 하향할 것인지, 정당가입 연령을 전면 삭제할 것인지가 논의될 수 있는데, 정당의 자유로운 설립과 활동은 민주주의 실현의 전제조건이고 헌법적 권리로 보장되고 있으므로 정당 가입에 관한 구체적

내용은 당헌이나 당규 등으로 정하는 것이 바람직하다는 점, 주권자인 모든 국민은 일반적인 결사의 자유와 마찬가지로 정당을 결성하고 가입하거나 그렇게 하지 않을 자유도 헌법적 권리로 가지는 점, 현재 국회에 발의되어 있는 법률안 상당수도 정당가입 연령을 별도로 법에 규제하지 않는 방향을 제시하고 있다는 점 등을 볼 때 청소년의 정치적 참여권 증진을 위해서 정당가입 연령은 법으로 규율하지 않는 것이 바람직한 것으로 보인다. 다만, 정당가입 가능 연령을 하향할 것인지, 전면적으로 삭제할 것인지에 대해서는 충분한 논의를 통한 입법정책적 결정이 필요한 부분이라 판단된다.

3. 지방자치 참여 확대

우리나라의 지방자치제도는 지역 내의 사무를 자주적으로 결정·처리하기 위하여 주민들에 의해 선출된 대표들에게 지역 정책의 수립 및 개발을 수행하도록 하는 대의제 민주주의에 그 기반을 두고 있다. 지방자치제도 실시는 주민들에게 양질의 지방행정서비스를 제공할 수 있는 역량을 향상시켰으며, 지방공동체를 구축하고 과거에 비해 더욱 지방과 주민 중심으로 지역 정책을 설계하여 추진하게 되었다는 점에서 지역 발전에 공헌하였다.

주민이 자신이 거주하는 지역의 의사결정에 직접 참여할 수 있도록 조례를 제정하거나 개정·폐지할 것을 청구할 수 있는 권리, 주민투표권, 주민소환권 등이 인정되고 있는데 이와 같은 직접민주제적 권리들은 대의제 민주정치제도가 가지는 한계점을 보완하고 지방자치제도 실시에 따른 효과를 극대화하기 위하여 지방자치단체의 정책형성 및 수행과정에서 주민들이 주체가 되어 능동적인 참여나 합리적인 견제를 수행하고, 지방자치단체장과 지방의회의원들이 그들에게 위임된 권한을 남용하거나 불법적 행위를 하는 것에 대한 대응할 수 있는 수단으로 지방자치제도 운영에 있어 핵심적인 권리들이라고 할 수 있다.

「공직선거법」 제15조 개정에 따라 선거권자 연령이 18세로 확대되면서 해

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

당 규정을 준용하는 정당가입 연령, 선거운동 연령, 교육감 선거연령 등이 18세로 조정되었으나, 해당 규정을 준용하지 않는 「주민투표법」, 「지방자치법」, 「주민소환에 관한 법률」 등은 여전히 연령 기준을 19세로 규정하고 있어 청소년이 지방자치제도에 참여하는 것이 쉽지 않은 상태이다.

우선, 지방자치단체장이 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항을 주민투표에 부칠 수 있는 주민투표제도(「지방자치법」 제14조제1항)에 관한 세부 사항을 규정하는 「주민투표법」 제5조에서 주민투표권을 19세 이상에게 부여하고 있어 18세 청소년이 주민투표권을 행사할 수 없다.

또한 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 위법·부당한 행위, 직권남용 등의 통제와 지방자치에 관한 주민의 직접참여 확대 및 지방행정의 민주성·책임성의 제고를 목적으로 인정되는 주민소환에 관한 권리(「지방자치법」 제20조제1항) 또한 「주민소환에 관한 법률」 제3조제1항에서 19세 이상의 주민에게만 그 권리를 부여하고 있어 18세 청소년이 이를 행사하지 못하고 있다.

청소년의 지방자치 참여 확대를 위해서는 「주민투표법」 상 주민투표권자 연령, 「주민소환에 관한 법률」에 따른 주민소환 투표권 행사 연령 등과 관련된 규정을 개정할 필요가 있다. 「지방자치법」에 따라 동일하게 주민의 권리로 인정되고 있는 조례제정·개폐청구권, 감사청구권의 경우 이러한 권리의 주체가 될 수 있는 연령을 이미 18세로 하향한 것도 이와 같은 필요성을 정당화한다.

2021. 11. 30. 기준 국회에는 주민투표, 주민소환 등과 관련하여 국회의원과 정부에서 발의한 「주민투표법」과 「주민소환에 관한 법률」 일부개정법률안이 발의되어 있는데, 두 법률안 모두 백혜련 의원과 정부가 각각 대표발의하거나 발의한 상태로 확인되며, 각 법률안들은 19세로 규정된 연령 기준을 18세로 개정하는 내용을 주요 내용으로 하는바, 이러한 법률들이 조속히 통과되는 것이 본 문제를 개선하는 가장 근본적인 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

이와 관련하여, 「공직선거법」이 대통령선거와 국회의원선거 연령을 18세로 정하고 있다 하더라도 지방선거 연령 기준을 그대로 답습하기 보다는 나름의 분석과 근거를 가지고 선거연령 기준을 보다 더 하향하는 방향으로 정하는 것을 고려할 수 있는데, 구체적으로 연령을 어떻게 규정할지 여부는 입법정책적으로 정해야 할 부분으로 판단된다.

다만, 청소년의 지방자치 참여 확대와 관련된 법률안들이 19대·20대 국회에서 지속적으로 발의되었음에도 임기만료로 통과되지 못하고 있다는 점을 고려하면 정부 차원의 법률안 통과를 위한 적극적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

4. 모의투표 허용

선거는 민주주의 국가에서 국민의 대표를 선출하는 과정에 직접적으로 참여함으로써 주권을 행사하고 국가의 정책결정에 참여하는 가장 효과적인 방법으로 정치적 문제를 인식하고 관련 정보를 수집한 후 토론 등 비판적 분석을 거쳐 합리적 결정을 내려야 하는 복잡한 과정이 요구되는 바, 청소년을 대상으로 한 선거 교육은 단순히 선거법과 선거제도에 대한 이론적 학습이나 일회성 체험학습만으로는 부족하고 보다 체계적이고 지속적인 훈련이 필요한 과정이다.

18세 이상 선거권자 연령기준이 2020. 4. 15. 제21대 국회의원 선거에서 처음 적용됨에 따라 교육현장에서는 고등학교 재학 중인 청소년이 처음으로 하는 선거를 계기로 서울특별시교육청과 경상남도교육청이 민주시민교육으로서의 모의투표를 계획하였으나, 중앙선거관리위원회가 선거가 임박한 시기에 교육청 등이 주관하는 모의투표 행위는 법적으로 허용될 수 없으며, 교육청 또는 교원 참여 없이 추진되는 모의투표 행위도 여론조사에 해당한다는 이유 등을 제시하며 부정적 내용으로 회신하여 계획이 시행되지 못하였다.

모의투표는 청소년들이 개인의 일상적 삶이 공동체와 연결되어 있음을 이해하고, 공적 문제에 관심을 기울이며, 그 해결방법을 진지하게 고민하고, 친구들

과 생각을 나누며, 나름의 합리적인 결정을 내린 후 직접 투표권을 행사해보는 데 의미가 있다. 이러한 측면에서 모의투표를 전면적으로 인정하지 않는 것은 청소년이 정치와 선거에 관한 교육을 받는 기회를 축소하는 것으로, 결과적으로 청소년의 정치적 참여권을 위축시키는 것이라 할 수 있다.

2021. 5. 중앙선거관리위원회는 ‘정치관계법 개정의견’을 통해 기존 입장을 변경하여, 청소년 대상 교육목적의 모의투표를 허용해야 한다고 보면서, 「공직선거법」 제8조의8 제8항을 개정하여 선거권이 없는 청소년을 대상으로 실시하는 학술·교육목적의 모의투표는 선거에 관한 여론조사에서 제외할 필요가 있다고 보았다.

그런데 이러한 중앙선거관리위원회 입장 변화에도 불구하고 모의투표가 선거에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 막연한 우려만으로 반년이 흐르도록 국회에서 법률 개정이나 제도적 개선 등이 이루어지지 않고 있는 실정이다.

오늘날 청소년이 미래 우리 사회의 민주주의 수준을 결정하는 유권자가 된다는 점, 민주주의는 결코 자연스럽게 형성되는 것이 아니라 교육과 훈련을 통해 길러지는 것이므로 학교에서 청소년이 민주시민의 태도와 역량을 갖춘 유권자로 성장할 수 있도록 지원해야 한다는 점 등을 고려하면 교육현장에서 모의투표를 시행할 방안을 마련할 필요가 있다.

모의투표를 시행하는 방안은 크게 현행법 체제 하에서 관계법령에 위배되지 않으면서 시행하는 방안과, 관계법령을 개정하여 실시하는 방안이 있을 것이다.

먼저 현행법 체제 하에서 모의투표를 실시하는 방안으로는 선거권이 없는 18세 미만 청소년을 대상으로 실제 선거와 유사한 절차를 이용하여 모의투표를 실시하되 가상의 정당이나 후보를 활용하는 방안, 실제 선거와 같은 내용의 모의투표를 실시하되 그 결과는 실제 선거의 개표결과 발표 이후 내지 투표시간 종료 이후 발표하는 방안 등을 고려할 수 있다. 이와 관련하여, 중앙선거관리위원회 차원에서 모의투표 활용, 교육 관련 지침, 유의사항을 개발·보급하고, 교육의 공

정성·중립성 등을 지도, 감독하기 위한 방안 마련이 함께 이루어지면 효과적인 것으로 보인다.

또 다른 방식으로서는 관계법령을 개정하는 것인데, 국회에 모의투표 허용과 관련하여 이해식 의원, 강민정 의원, 김영배 의원이 「공직선거법」 일부개정법률안을 각각 대표 발의한바, 이러한 법률안이 조속히 통과되는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

참고로 미국·일본·독일 등은 학교에서 투표권이 없는 학생들을 대상으로 실시되는 다양한 방식의 모의투표를 인정하고 있는데, 미국의 ‘키즈보팅(Kids Voting)’, 독일의 ‘유니오발(Juniorwahl)’ 등이 대표적인 모의투표 프로그램이라고 할 수 있다. 이 중 키즈보팅의 경우, 학생들은 실제 선거일에 실제 선거와 동일한 후보와 투표이슈에 대해 온라인 투표방식을 통해 모의투표에 참여하고 투표 결과는 실제 선거의 공식 결과와 함께 공표되며, 투표 결과를 바탕으로 모의투표의 영향 및 효과에 대한 사후 평가와 발전 방향에 대한 토론이 이루어진다.

V. 결론

이상과 같은 이유로, 행정안전부 장관에 대한 권고는 위원 한석훈의 보충의견, 중앙선거관리위원회 위원장에 대한 권고는 위원 한석훈의 반대의견 및 별개의견, 청소년에 대한 선거운동 금지 규정 ‘삭제’ 부분에 한하여 위원 한석훈의 반대의견 취지에 찬동하는 위원 이상철의 일부 반대의견을 제외한 관여위원 전원의 일치된 의견으로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

VI. 지방자치제도 관련 연령기준 하향에 대한 위원 한석훈의 보충의견

나는 「주민투표법」 제5조제1항의 주민투표권자의 연령 및 「주민소환에 관한 법률」 제3조제1항의 주민소환투표권자의 연령을 종전 ‘19세 이상’에서 ‘18세 이상’으로 개정하는 것이 「공직선거법」상 선거권자 연령 하향의 입법취지에 부합하는 것이라고 생각하는바 행정안전부 장관에 대한 권고에는 찬성한다.

VII. 18세 미만 청소년 선거운동 금지 규정 및 정당가입 금지 규정 삭제 등에 대한 위원 한석훈의 반대의견 및 위원 이상철의 일부 반대의견

1. 위원 한석훈의 반대의견

18세 미만 청소년에 대한 「공직선거법」상 선거운동 금지 규정과 「정당법」상 정당가입 금지 규정을 삭제하거나 제한연령을 하향하는 권고 및 의견표명에 대해서는 다수의견과 그 뜻을 달리하는바 아래와 같이 반대의견을 밝힌다.

다수의견은 18세 미만 청소년에 대한 「공직선거법」상 선거운동 금지 규정을 삭제하거나 제한연령을 하향해야 한다는 논거로, ① 이들 청소년은 선거권이 없기 때문에 청소년의 이익을 정치현장에 반영하기 위해 필요하다는 점, ② 청소년들은 오늘날 SNS·유튜브 등 다양한 미디어를 통해 정치적 견해를 접하고 자신의 정치적 견해를 표출하고 있으므로 정치적 판단능력이 부족하다고 단정할 수 없다는 점, ③ 청소년의 정치참여로 정치영역이 순화되고 개선될 수 있다는 점, ④ 청소년이 정치참여 체험을 통해 정치적 식견을 형성하게 된다는 점, ⑤ 영국·독일·프랑스·미국 등 민주주의가 정착된 나라에서는 청소년의 선거운동을 별도로 법으로 규제하지 않는다는 점을 들고 있다.

18세 미만 청소년도 참정권의 주체이므로 그 권리를 최대한 보장해야 함은

물론이다. 그런데 현행 「공직선거법」이 선거권 행사 연령에 도달하지 못한 사람에 대하여 선거운동을 금지하고 있는 것은 아직 정치적 판단능력이 미숙한 청소년에게 선거운동의 자유를 인정한다면 정확하고 충분한 정보나 판단에 기초하지 않은 선거운동이 행하여질 우려가 있기 때문이다. 이러한 선거운동으로 인해 유권자가 왜곡된 정치적 결정을 내리게 되어 선거의 공정성을 해할 우려가 있고(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2012헌마287 결정), 선거운동에 따르는 민·형사상 책임으로부터 청소년을 보호할 필요도 있다. 청소년들이 SNS나 유튜브 등 다양한 미디어를 통해 다양한 정치적 견해를 접하고 자신의 정치적 견해를 표출하고 있다고 하여 정치적 판단능력이 성숙했다고 단정할 수는 없다. 민법 제5조에서 미성년자(19세)의 법률행위를 제한하고 있는 것도 의무와 책임이 따르는 법률행위를 함에 필요한 판단능력이 성숙하지 않았다고 보기 때문에 미성년자를 보호하려는 것이다. 병역법이나 근로기준법 등 다른 법령들에서도 18세 이상의 사람에게 국가와 사회의 형성에 참여할 수 있는 정신적·육체적 수준에 도달하였음을 인정하고 있다(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2012헌마287 결정 반대 의견). UN 아동권리협약 제12조에서도 ‘자신의 의견을 형성할 능력을 갖춘’ 청소년(아동)에게 자신에게 영향을 미치는 문제에 관해 직접 또는 대리인을 통해 ‘의견을 표현할 권리’를 보장하도록 권고하고 있을 뿐이다.

미국, 영국, 독일 등의 나라는 청소년뿐만 아니라 누구에 대해서든 법으로 선거운동을 규제하지 않지만, 우리나라는 법으로 선거운동의 주체·기간·방법 등을 구체적으로 규제하고 불법 선거운동에 대해서는 엄격한 형사처벌까지 하고 있다. 이처럼 다수의견이 법제가 다른 외국의 경우를 동일선상에서 비교하는 것은 부적절하고, 우리나라의 법제 아래에서 청소년의 정치 참여를 권리 측면만 바라보고 그에 따르는 책임을 도외시함은 청소년의 이익을 위한 길도 아니다. 우리나라와 법제가 유사한 일본의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 18세 미만 청소년의 선거운동을 제한하고 있다.

선거운동이란 특정 후보자를 당선되게 하거나 당선되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 「공직선거법」은 이러한 선거운동만 제한하고 있을 뿐, 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 등의 정치적 표현 행위는 전혀 제한하고 있지 않다. 그러므로 현행 법제 아래에서도 선거 및 정당의 후보자 추천에 관하여 단순한 의견개진이나 의사표시 등과 같은 정치적 표현 행위는 18세 미만인 청소년도 제한 없이 할 수 있다. 그러므로 청소년이 반드시 선거운동을 체험해야만 정치적 식견을 형성하게 된다고 단정할 일도 아니다.

청소년의 정치적 이익은 18세에 이르기 전까지는 친권자 등 보호자가 자신의 참정권을 행사함으로써 대신 보호해 줄 수 있다. 또한 정파 간 극단적 이해대립을 보이는 우리 정치계의 현실에 비추어 볼 때, 청소년의 정치참여로 정치영역이 순화되고 개선된다고 하기 보다는 오히려 청소년에게 정치혐오나 그릇된 정치관을 갖게 할 가능성이 높다고 보는 것이 현실적이다. 청소년의 올바른 시민성 함양을 위해서는 수업이나 동아리 활동에서 정치·사회 등 모든 문제에 관해 의사를 표명하거나 토론하며 다양한 의견을 주의 깊게 경청하고 다른 입장도 존중하는 관용적 태도를 기르는 체험이 더 효과적일 것이다.

그리고 다수의견은 18세 미만 청소년에 대한 「정당법」상 정당가입 금지 규정을 삭제하거나 가입제한 연령을 하향해야 한다는 논거로, ① 청소년도 미래 국가 정책의 영향을 받는 당사자이므로 선거권 유무와 관계없이 정당을 통한 간접적 정치 참여를 보장할 필요가 있다는 점, ② 정당은 자율적 결사체이므로 당원 자격도 각 정당의 재량과 자율로 정할 일이고, 정당 가입은 개인의 정치참여 활동이므로 제한해서는 안 된다는 점, ③ 선거권 없는 청소년도 정당 활동을 통해 정치적 활동을 경험할 필요가 있다는 점, ④ 영국·독일·프랑스·미국·일본 등 많은 국가가 정당 가입제한 연령을 법이 아닌 정당의 당헌·당규로 정하고 그 제한 연령도 통상 14~16세 정도라는 점을 들고 있다.

정당은 선거과정에서 그 기본이념과 정책에 부합하는 후보자를 배출하고, 의회와 정부 등 주요 국가기관의 정책과 결정에 영향력을 행사함으로써, 국가 전체의 진로와 방향을 결정하는 중요한 공적 기능을 수행하고 있는데, 헌법은 이러한 정당제 민주주의를 지향하면서 정당설립의 자유와 복수정당제를 보장하고 있다(헌법 제8조제1항). 또한 위와 같은 정당의 중요한 공적 기능을 감안하여 정당의 목적·조직·활동이 민주적인 한 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 이를 보호하고 있으며, 정당운영에 필요한 자금을 국가가 보조하는 등(헌법 제8조제2,3,4항) 정당을 일반결사에 비하여 특별히 두텁게 보호하고 있다. 그러므로 정당은 일반적인 사적 결사체와 마찬가지로 취급할 일은 아니다.

그런데 정치적 판단능력이 미약한 사람이 정당을 설립하고 가입하는 경우에는 정당의 기능을 제대로 수행할 수 없게 된다. 이에 입법자는 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있는 자격을 국회의원 선거권이 있는 자, 즉 정치적 의사형성에 참여할 수 있는 판단능력이 있는 자로 결정함으로써, 정치적 판단능력이 미약한 사람으로 인하여 정당의 헌법적 기능이 제대로 작동하지 못하는 상황을 방지하고 있다(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2012헌마287 결정). 선거권 취득 연령에 이르지 않은 미성년자는 개인적인 차이를 감안하더라도 아직 정치적·사회적 시각을 형성하는 과정에 있거나 일상생활에 있어서도 현실적으로 부모나 교사 등 보호자에게 어느 정도 의존할 수밖에 없는 상황이므로, 이들의 정치적 의사표현이 민주시민으로서의 독자적인 판단에 의한 것인지 의문이 있을 수 있고, 그러한 의존성으로 말미암아 정치적 판단이나 의사표현이 왜곡될 우려도 있기 때문에 입법자는 선거권 연령을 제한하고 그 연령에 이르기 전 청소년의 정당 가입을 제한하고 있는 것이다(헌법재판소 2013. 7. 25. 선고 2012헌마174 전원재판부 결정; 2014. 4. 24. 선고 2012헌마287 결정). 그렇더라도 당원 등의 자격 조항은 18세 미만인 사람이 정당의 발기인 및 당원이 되는 것만 제한할 뿐, 정당이 일반 국민을 상대로 행하는 정치적 의사형성 과정에 청소년이 참여하는 것조차 제

한하는 것은 아니며, 청소년이 정당 외에 일반적인 결사체를 설립하거나 그러한 결사체에 가입하는 것을 제한하는 것도 아니다. 청소년의 정당설립 및 정당가입의 자유 자체를 박탈하는 것도 아니라 18세가 되어 선거권을 취득할 때까지의 기간 동안만 이를 유예하는 것일 뿐이다.

또한 학생들은 적어도 가치관이 형성되는 과정에 있는 중등교육 기간 동안은 국가권력이나 정치적 세력으로부터 간섭을 받지 않으면서 가치중립적인 교육을 받아야 한다. 그러므로 이들에게 정치에 참여하게 하는 선거권을 부여하거나 특정한 정치적 목표를 추구하는 정치적 결사체인 정당의 일원으로 활동하게 하는 것은 미성숙한 학생들의 가치관 형성에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있기 때문에 이를 규제할 필요가 있다(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2012헌마287 결정).

영국·독일 등의 외국은 정당법 자체가 없거나 정당법이 있더라도 우리나라처럼 당원의 활동을 규제하지는 않는다. 이에 반하여 우리나라의 정당법은 정당 활동에 관한 구체적인 여러 의무사항을 세세히 규정하고 이를 위반하면 엄격한 형사처벌도 하고 있다. 그러므로 제도가 상이한 외국과 동일선상에서 비교한다거나, 청소년에게도 국가정책에 대한 간접적 참여권을 보장할 필요 또는 정당 활동을 통해 정치적 활동을 경험하게 할 필요가 있다는 것만 생각하고 정당의 기능 보호와 청소년 보호 측면을 간과해서는 안 된다.

특히 18세 미만 청소년은 고등학교 2학년까지의 학생으로서 편견 없는 인성 연마 등 중립적인 순수 교육에 집중해야 할 시기이다. 「교육기본법」에 의하면 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다”(제6조), “부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동이 바른 인성을 가지고 건강하게 성장하도록 교육할 권리와 책임을 가진다”(제13조제1항), “교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니 된다”(제14조제4항)고 규정하고 있다. 18세 미만 청소년에 대하여 정치적

문제에 관한 정보수집이나 의사표명, 교육 목적 정치토론이나 동아리활동을 넘어 민·형사상 책임이 따르는 선거운동 및 정당가입 등 정치참여 행위까지 하도록 허용한다면, 민·형사책임으로부터 청소년을 보호하기 어려울 뿐만 아니라 위와 같은 교원과 친권자의 중립적 교권과의 충돌이 발생할 우려도 있어서 부당하다.

따라서 18세 미만 청소년에 대해 선거운동 및 정당가입을 허용해야 한다는 다수의견에 반대한다.

2. 위원 이상철의 일부 반대의견

나는 청소년에 대한 선거운동 금지 규정의 연령 ‘하향’의 필요성 대해서는 다수의견에 동의하나, 아무런 연령 제한의 규정 없이 ‘삭제’하도록 하는 것은 청소년 보호 측면 등을 간과한 것이라고 생각하는바, 청소년 선거운동 금지 규정 ‘삭제’ 부분에 한하여 위 한석훈 위원의 의견과 그 뜻을 같이 하여 일부 반대의견을 밝힌다.

VIII. 모의투표 권고 등에 대한 위원 한석훈의 별개의견

나는 모의투표가 청소년의 시민성 함양에 도움이 되고 선거권을 취득한 고교 3학년생들의 교육을 위해 필요하다는 판단 하에, 청소년에 대한 교육현장에서 교육의 공정성·중립성을 유지하면서 모의투표가 시행될 수 있도록 조치할 것을 권고 및 의견표명 하는 다수의견에 찬성하지만, 공정 선거를 위해서는 모의투표가 선거에 영향을 미치지 않도록 각별히 유념할 필요가 있다는 보충의견을 밝힌다. 일본의 경우에도 고등학교에서 모의투표를 하면서 대부분 가상의 정당이나 후보를 대상으로 시행하고 있고, 미국이나 독일의 경우에는 실제 선거일에 실제 선거와 동일한 후보를 대상으로 모의투표를 시행하고 있지만 그 투표결과

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

실제 선거의 공식 결과와 함께 발표하고 있는데, 이러한 방식으로 선거에 영향을 미치지 않도록 모의투표를 시행할 필요가 있다.

2021. 12. 6.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 송두환

위원 이상철	위원 박찬운	위원 남규선	위원 문순회	위원 이준일
위원 서미화	위원 석원정	위원 윤석희	위원 김수정	위원 한석훈

기타

10 2021. 8. 19.자 결정 [경찰공무원 인권교육 제도개선 권고]

결정사항

- 【1】경찰청장에게, 경찰의 기능 및 권한 확대에 따른 인권보호 책무를 강화하는 근거 규정을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 등에 두는 방안을 마련할 것과,
- 【2】「경찰 인권보호 규칙」 제20조를 개정하여 교육시간, 교육대상, 교육단계, 업무 기능별 교육내용 등을 명확히 규정할 것과,
- 【3】체계적이고 전문적인 인권교육을 위한 통합관리시스템을 구축하고, 외부 인권전문가가 참여하는 인권교육 협력체계를 마련하여 인권교육 운영 전반에 대한 다양한 의견수렴과 협력을 강화할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】국가수사본부 설치, 자치경찰제 시행 등 경찰의 기능과 권한의 강화에 걸맞게 체계적이고 내실 있는 인권교육을 시행하여 국민이 체감하는 인권경찰로 거듭날 수 있도록 「국가 경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 등에 인권교육에 대한 근거규정을 명시할 필요가 있음.
- 【2】일선 경찰관들에 대한 인권교육이 형식적 교육에 그치지 않기 위해서는, 교대근무 경찰관의 업무환경과 직무특성을 고려한 맞춤형 인권교육이 실시되도록 구체적인 방안을 마련하여 하고, 「경찰인권보호규칙」 제18조에 의거 3년마다 수립하는 인권교육종합계획에 인권교육 실태를 집중 점검·평가하고 개선이 이루어지도록 구체적으로 규정하여 인권교육의 지속가능성을 확보할 필요가 있으며, 인권교육 종합계획을 반영한 연간계획수립 시에도 교육시간, 교육대상, 교육단계, 업무 기능별 교육내용 등을 구체적으로 명시하여 인권교육의 실효성을 높일 필요가 있음.
- 【3】인권교육 통합관리시스템과 인권교육 협력체계가 없을 경우 각 기관에서 제공되는 인권교육의 목표와 내용은 기관의 역량에 따라 달라질 수 있으며, 기관의 역량이 부족할 경우 인권교육이 제대로 운영되지 못하거나 왜곡되어 운영될 수 있음. 따라서 인권교육 통합관리시스템과 인권교육 협력체계를 마련하여 전체 경찰에 대한 인권교육의 목표와 내용이 지속적으로 개선될 수 있는 시스템 확보가 필요함.

참조조문

「헌법」 제7조, 제10조, 제11조, 제12조, 제17조, 제27조, 제37조
「경찰 인권보호 규칙」 「제2차 세계인권교육프로그램(2010-2014)」

■ 주 문

경찰청장에게, 경찰관에 대한 인권교육이 보다 체계적이고 내실 있게 추진될 수 있도록

1. 경찰의 기능 및 권한 확대에 따른 인권보호 책무를 강화하는 근거규정을 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 등에 두는 방안을 마련할 것과,
2. 「경찰 인권보호 규칙」 제20조를 개정하여 교육시간, 교육대상, 교육단계, 업무 기능별 교육내용 등을 명확히 규정할 것과,
3. 체계적이고 전문적인 인권교육을 위한 통합관리시스템을 구축하고, 외부 인권전문가가 참여하는 인권교육 협력체계를 마련하여 인권교육 운영 전반에 대한 다양한 의견수렴과 협력을 강화할 것을 권고합니다.

■ 이 유

I. 검토 배경

경찰은 검경 수사권 조정 관련 「형사소송법」, 「검찰청법」이 2020. 2. 4. 일부 개정됨에 따라 단독수사 및 수사종결권이 추가되고, 국가수사본부 신설로 형사절차 전반에서 막강한 권한을 갖게 되어 국민에 대한 인권보호기관으로서의 책임성은 더욱 높아지게 되었다.

이에 국가인권위원회는 경찰의 권한과 책임성 강화에 걸맞게 인권의식 향상과 인권 친화적 직무수행의 기반을 조성하기 위해 「국가인권위원회법」 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 제도개선 방안을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」, 「국가인권위원회법」, 「경찰 인권보호 규칙」, 「경찰관 인권 행동강령」, 「경찰관 직무집행법」, 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 및 시행령을 판단기준으로 하였고, 유엔 「제2차 세계인권교육프로그램(2010-2014)」 고등교육에서의 인권교육 및 공무원, 법집행관 및 군인의 인권훈련을 위한 행동계획, 서울대학교 아시아 태평양법연구소(2019) 경찰공무원의 대상별 인권교육 방향 및 교육프로그램 개발 연구, 「국가인권실태조사」(2020) 등을 참고기준으로 하였다.

III. 판단

1. 인도적체류자 관련 제도 및 현황

가. 경찰 인권교육의 법적근거 마련 필요성

세계인권선언(1948)은 전문과 제26조에서 인권교육의 필요성을 밝히고 있으며, 비엔나선언(1993)에서는 당사국을 인권교육의 책무자로 규정하고 인권을 보장하기 위한 중요한 방안으로 인권교육을 천명하였다. 이에 따라 유엔은 ‘유엔 인권교육 10개년 행동계획(1995-2004)’을 수립하였으며, 이후 이 프로그램을 계승하여 ‘유엔 세계 인권교육 프로그램 행동계획’을 수립하여 전개해 오고 있다.

제3장 사회적 약자 및 취약계층 관련 결정

특히, ‘제2차 인권교육 프로그램 행동계획(2010-2014)’은 인권교육의 주요 대상 그룹으로 공무원, 법집행관을 포함한 공공영역 종사자를 지정하고 공무원, 법집행관 인권교육에 대한 주요지침을 제시하였으며, 제3차 행동계획(2015-2019)에서는 1, 2차 행동계획에서 제시한 교육의 지속적인 전개를 다시 강조하면서 1차 행동계획(초중등교육과정), 2차 행동계획(고등교육과정, 공무원, 법집행관, 군인)의 교육대상에 대한 인권교육의 강화가 국가의 인권보호와 증진에 핵심요소라는 점을 다시 확인하였다.

유엔인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights)의 경찰 인권교육 가이드는 인권존중이 경찰조직에 긍정적인 효과를 준다고 소개하면서, 경찰의 인권존중은 실제로 공권력 행사 효과를 높이며, 인권이 제도적으로 존중될 때 공공질서유지, 범죄예방과 해결에서 경찰관의 전문역량 또한 증진된다고 언급하였다.¹⁾

시민의 인권을 존중하고 보호해야 할 의무를 지닌 경찰은 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 공권력을 행사하는 과정에서 치안 및 수사기관의 업무특성상 국민의 인권을 침해할 가능성이 높아서, 그 예방을 위하여 다른 어떤 국가기관보다도 더욱 높은 수준의 인권의식의 함양이 필요한 조직이다. 하지만 현재 경찰의 인권교육 사항을 규정하고 있는 「경찰 인권보호 규칙」과 「경찰관 인권행동강령」(이상 경찰청 훈령)은 인권교육계획의 수립, 인권교육의 방법, 인권교육의 실시 등을 선언적이고 포괄적으로만 규정하고 있을 뿐 구체적인 교육시간(횟수) 등은 제시하지 않고 있다. 또한 인권교육 시간은 시·도 경찰청별로 일정 부분의 재량권이 주어지고 있는 상황인데, 이로 인해 일부 지방경찰청은 인권교육 시간을 지나치게 적게 편성하고 있음이 확인되는바, 과연 내실 있는 인권교육이 실시되고 있는지에 대한 의문을 품게 한다. 경찰의 인권보호기관으로서 역할을 제고하기

1) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights(2002), “Human Rights and Law Enforcement”, Professional Training SERIES No.5/Add.2.p.16

위하여 인권교육에 대한 법적 근거를 마련하여야 하는 이유가 여기에 있다.

경찰의 인권교육 법적 근거 마련에 대한 필요성은 경찰과 동일하게 인권의 주체인 주민을 직접 대면하며 업무를 수행하는 지방자치단체 공무원의 경우와 비교해 볼 때 더욱 명확해진다. 각 지방자치단체는 지방자치단체별로 시·도민의 인권보장과 증진을 위해 인권조례를 제정하여 인권교육의 실시 방법과 횟수, 기간 등을 의무화하고 있다. 특히, 인간존엄성 존중이라는 가치에 기반을 두고 삶의 현장에서 인권을 실천하는 사회복지 분야의 인권교육은 법정 의무교육인 사회복지시설 종사자를 대상으로 하는 인권교육과 사회복지사를 대상으로 하는 인권교육으로 나누어지며, 그 외에도 개별법에 기반하여 아동·노인 학대 및 신고의무자 교육 등 인권관련 교육이 추가 실시되고 있다. 또한 국가인권위원회와 군인권교육협의회를 구성·운영하고 있는 군의 경우, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」과 같은 법 시행령을 근거로, 군 인권교육의 내실화를 위해 「군 인권 업무 훈령」을 제정하여 인권교육의 목표, 교육대상 및 교육단계, 교육운영 및 교육시기, 교육내용 등을 비교적 구체적으로 규정하고 있다.

반면, 현재 경찰 인권교육은 각 지방청, 경찰인재개발원, 경찰대학, 중앙경찰학교 등의 기관이 개별적으로 운영하고 있어 운영주체에 따라 교육과정·콘텐츠·강사진·교육의 질 등이 상이하며, 각 기관의 인권교육을 총괄 관리 조정하는 교육운영 통합관리시스템 및 대내외 협력 체계가 구성·운영되고 있지 않아 한정된 인권교육 운영 자원(교육과정, 교재, 강사진 등)에 대한 대내외 정보교류와 협력이 원활하지 않다.

보다 실효성 있는 경찰공무원 인권교육을 위하여 각 기관의 인권교육을 총괄 관리 조정하는 인권교육 통합관리시스템을 구축하고, 외부 인권전문가가 참여하는 인권교육 협력체계를 마련하여 정기적인 운영을 통하여 교육과정 및 교재 개발, 실태조사와 개선, 강사진 발굴 및 강의지원 등 인권교육을 체계화·전문화할 수 있도록 교류 협력을 강화할 필요가 있다.

나. 경찰 인권교육의 제도적 강화 필요성

오랜 기간 이어져온 검·경 수사권 조정 논의에도 불구하고 수사권 조정이 이루어지지 않았던 주요 요인 중 하나가, 권위주의 정권 시절 만연했던 경찰의 국민에 대한 인권탄압의 역사와 그로 인한 국민적 불신이라는 점은 부인하기 어렵다. 이와 같은 국민적 불신을 일신하기 위해서라도 경찰은 인권보호기관으로 거듭나야 한다.

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」에 따라 2021년부터 경찰조직이 국가경찰·자치경찰·수사경찰로 나뉘었고, 경찰사무를 국가경찰, 자치경찰, 국가수사본부로 나뉘 맡게 되었고, 국가수사본부를 중심으로 하는 일선 수사경찰관들은 일차수사권과 수사종결권을 갖게 되었다. 이와 같이 경찰의 권한이 더욱 강화된 상황에서, 타 기관과 달리 국가의 행정·사법권 행사와 밀접하게 연관된 경찰권은 경찰의 재량행위적 또는 침해행위적 성격으로 인해 인권침해를 유발할 가능성이 높아 경찰의 권한을 법적·제도적으로 엄격히 통제함과 아울러 인권의식을 제고하는 것이 필요한 바, 경찰 인권교육은 이에 대한 내용을 제도적으로 충분히 뒷받침할 수 있어야 한다.

경찰업무 자체가 본래 국민의 인권보장을 목적으로 한다는 점을 감안하면 경찰공무원 인권교육은 직무역량을 강화하기 위한 필수적인 과정으로 볼 수 있는 바, 이를 통해 경찰이 인권의 가치와 원칙을 내면화하고, 인권의 주체성 확립하여 경찰이 직무수행 시 인권 친화적 업무처리와 다양한 인권상황에 대한 대응능력을 함양할 수 있을 것이다.

경찰은 직무교육 외에도 자체적으로 청문감사제도('99. 5.), 인권센터('04. 6.), 경찰청 인권위원회 운영('05. 5.) 등 인권침해를 예방하기 위한 제도적인 관리 체계를 운영하고 있으나 이는 주로 경찰 조직과 제도의 행정적 정비를 목표로 하는 것으로 이와 별개로 경찰공무원의 인권역량을 근본적으로 향상시키는 보다 체계적인 인권교육을 실시하는 것이 필요하다.

2016년 국가인권위원회에서 실시한 「국민인권의식조사」에 따르면, 경찰이 피의자의 인권을 존중하지 않는다는 응답이 60.4%로, 국민들은 인권문제에 있어서 경찰이 더욱 변화해야 한다고 느끼는 것으로 나타났다. 또한, 국가인권위원회에 접수된 진정사건을 살펴보면, 경찰 대상 진정이 2001년 133건(전체 진정 접수건수의 21.5%), 2005년 979건, 2010년 1,579건, 2015년 1,361건, 2020년 1,189건으로 줄어들지 않고 지속적으로 제기되고 있다.

〈표 1〉 경찰대상 진정 접수 현황

구분	계	2001	2005	2010	2015	2020
전체 접수	22,410	133	979	1,579	1,361	1,189
경찰대상 진정 (점유비율, %)	19.5	21.5	23.3	24.4	16.0	18.2

국가인권위원회에 접수된 경찰대상 진정유형을 살펴보면, 2001년부터 2020년까지 폭행, 가혹행위, 과도한 장구사용, 폭언, 욕설 등 인격권 침해, 불리한 진술 강요 및 편파수사 등과 관련된 진정이 지속적으로 나타나고 있다.

〈표 2〉 경찰대상 진정 유형

순위	2001	2005	2010	2015	2020
1	불리한진술강요/ 심야장시간조사/ 편파부당수사	폭행,가혹행위/ 과도한 장구사용	폭행,가혹행위/ 과도한 장구사용	폭행,가혹행위/ 과도한 장구사용	폭행,가혹행위/ 과도한 장구사용
2	폭행,가혹행위/ 과도한 장구사용	불리한진술강요/ 심야장시간조사/ 편파부당수사	폭언 욕설 등 인격권침해	폭언 욕설 등 인격권침해	불리한진술강요/ 심야장시간조사/ 편파부당수사
3	부당한압수수색 및 과도한 신체검사	폭언 욕설 등 인격권침해	불리한진술강요/ 심야장시간조사/ 편파부당수사	불리한진술강요/ 심야장시간조사/ 편파부당수사	폭언 욕설 등 인격권침해

이러한 경찰에 대한 불신을 해소하고 국민의 인권보장과 실현이라는 본래의 직무를 성실히 수행할 수 있기 위해서는 무엇보다 지속적·체계적인 인권교육을 통해 경찰의 의식과 행동을 변화시키는 것이 필요한데, 이는 급변하는 시대적·사회적 흐름 속에서 경찰의 기능이 사회 안전과 질서유지에서 더 나아가 범죄 예측과 예방, 대국민 맞춤형 치안서비스 제공 등 다방면에서 그 역할이 요구되기 때문이다.

따라서 경찰의 새로운 조직과 권한 강화에 걸맞게 법치주의와 적법절차 원칙에 기반한 공정한 법집행은 물론 인권의식을 제고하여 국민의 인권을 보장할 수 있도록 인권교육이 더욱 강화되어야 할 것이다.

2. 제도개선 방안

가. 경찰 인권교육에 대한 법·제도적 근거 마련

경찰은 2005. 경찰청 훈령인 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」을 제정하고, 2018. 5. 「경찰 인권보호 규칙」으로 전부 개정하였다. 현행 「경찰 인권보호 규칙」에서 인권교육 관련 내용은 제18조 인권교육계획의 수립, 제19조 인권교육의 방법, 제20조 인권교육의 실시만을 간략하게 규정하고 있다.

「경찰 인권보호 규칙」 제18조에서는 “경찰청장은 경찰관 등이 근무하는 동안 지속적·체계적으로 교육을 받을 수 있도록 3년 단위로 인권교육종합계획을 수립하여 시행하여야 하고 경찰관서의 장은 매년 인권교육계획을 수립하여 시행하여야 한다”고 규정하고 있다.

국방부의 경우, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」과 시행령의 인권교육 근거규정을 토대로 군의 인권교육을 내실화하기 위해 2011. 7. 「군 인권업무 훈령」을 제정하여 인권교육의 목표, 교육대상 및 교육단계, 교육운영 및 교육시기, 교육내용 등을 명확히 규정하고 있으며, 같은 훈령 제7조에 따르면 국방부장관은 군

인권정책 및 인권교육에 대한 종합계획을 5년마다 수립하여 ① 군 인권정책 및 군 인권교육의 기본방향과 추진목표, ② 군 인권교육 전문인력 양성·지원에 관한 사항, ③ 군 인권교육 실태조사·평가에 관한 사항 등을 구체적으로 규정하고 있다.

따라서 국가수사본부 설치, 자치경찰제 시행 등 경찰의 기능과 권한의 강화에 걸맞게 체계적이고 내실 있는 인권교육을 시행하여 국민이 체감하는 인권경찰로 거듭날 수 있도록 「국가 경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 등에 인권교육에 대한 근거규정을 명시할 필요가 있다. 또한 경찰 인권교육의 중요성에 비추어 보면, 법률 개정 전이라도 경찰 인권교육 체계는 시급하게 정비될 필요성이 있는바, 「경찰인권보호규칙」 제20조를 개정하여 경찰 인권의식 함양을 위해 인권교육을 이수하되 교육시간, 교육대상, 교육단계, 업무 기능별 교육내용 등을 구체적이고 명확하게 규정하여 각 지방경찰청마다 최소 교육시간을 확보토록 하고, 모든 경찰관들이 입직부터 퇴직까지 직급별, 기능별 등 전문화되고 차별화된 인권교육을 이수할 수 있도록 교육체계를 정비할 필요가 있다. 특히, 일선 경찰관들에 대한 인권교육이 형식적 교육에 그치지 않기 위해서는, 교대근무 경찰관의 업무환경과 직무특성을 고려한 맞춤형 인권교육이 실시되도록 구체적인 방안을 마련하여야 한다.

또한, 「경찰인권보호규칙」 제18조에 의거 3년마다 수립하는 인권교육종합계획에 인권교육 실태를 집중 점검·평가하고 개선이 이루어지도록 구체적으로 규정하여 인권교육의 지속가능성을 확보할 필요가 있으며, 인권교육종합계획을 반영한 연간계획수립 시에도 교육시간, 교육대상, 교육단계, 업무 기능별 교육내용 등을 구체적으로 명시하여 인권교육의 실효성을 높일 필요가 있다.

나. 인권교육 통합관리시스템 및 인권교육 협력체계 마련

경찰은 제1차 경찰 인권교육 기본계획(2018~2020) 추진방향을 제시하면서 인권교육 전담부서의 신설과 인권교육 협의회를 구성할 필요성을 명시한 바 있다.

경찰은 제1차 경찰 인권교육 기본계획에 따라 외부 인권전문가, 각 지방청, 경찰인재개발원, 경찰 인권센터, 경찰대학, 중앙경찰학교 등으로 협력체계를 구성, 운영하여 ① 경찰 인권교육 기본계획 및 연간계획 수립 및 시행에 관한 사항, ② 경찰 인권교육 전문 인력 양성 및 역량강화에 관한 사항, ③ 경찰 인권교육 프로그램 및 자료 개발·보급·활용에 관한 사항, ④ 기타 경찰 인권교육에 필요하다고 인정되어 협의가 필요한 사항 등에 대하여 체계적이고 전문적인 인권교육이 추진될 수 있도록 협력 기반을 마련할 필요가 있다.

특히, 인권교육 통합관리시스템과 인권교육 협력체계가 없을 경우 각 기관에서 제공되는 인권교육의 목표와 내용은 기관의 역량에 따라 달라질 수 있으며, 기관의 역량이 부족할 경우 인권교육이 제대로 운영되지 못하거나 왜곡되어 운영될 수 있다. 따라서 인권교육 통합관리시스템과 인권교육 협력체계를 마련하여 전체 경찰에 대한 인권교육의 목표와 내용이 지속적으로 개선될 수 있는 시스템 확보가 필요하다.

미국의 경우, 연방제 특성상 주, 카운티 단위로 교육 수준의 차이가 나타나는 것을 방지할 수 있도록 기관 전담지도부가 교육 현황을 관리, 점검하도록 규정함으로써 기관 간 인권교육에 대한 일관성을 유지하고 있는바, 경찰이 중앙경찰학교, 경찰대학, 연수원, 지방청 등 다양한 교육주체가 기본계획과 연간계획에 따라 교육을 운영하더라도 세부 교과프로그램과 학습내용, 활용콘텐츠와 강사진, 교육운영 및 평가방식, 평가결과 분석 및 개선 등에 대한 체계적 논의가 필요하므로 인권교육에 대한 통합관리시스템을 구축하여야 하고, 외부 인권전문가가 참여하는 경찰 인권교육에 대한 협력체계를 마련하여 인권교육 전반에 대한 다양한 의견수렴과 협력을 통해 인권교육을 지속적으로 개선하고 보완하는 등 경찰의 인권교육을 보다 체계화할 필요가 있다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 8. 19.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 최영애 위원 이상철 위원 박찬운 위원 남규선



제4장

이주민·난민 인권 관련 결정

제1편 인권정책분야

이주민·난민 인권 관련 결정

1 2021. 3. 22.자 결정 [지방자치단체의 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령에 대한 정책권고]

결정사항

- 【1】 중앙재난안전대책본부장에게, 방역정책 시행에 있어 이주노동자 등 특정집단을 차별하는 사례가 발생하지 않도록 인권원칙에 기반한 비차별적인 방역정책을 수립·시행할 것을 권고함.
- 【2】 각 광역지방자치단체의 장에게, 인권원칙에 기반한 비차별적인 방역정책을 수립·시행할 것과 함께, 이주노동자의 코로나19 감염 위험에 노출되기 쉬운 노동·주거환경을 개선하여 안전하게 일할 권리를 보장할 것을 권고함.
- 【3】 ○○시장, ◎◎도지사, △△도지사, ◇◇도지사 및 □□시장, ▽▽도지사에게, 현재 이주노동자 대상 코로나19 진단검사 행정명령이 시행 중인 지방자치단체는 즉시 행정명령을 중단하고, 처분기간이 만료된 지방자치단체는 행정명령과 관련된 제재조치를 중단할 것을 권고함.
- 【4】 ○○시장, ◇◇시장, ●●시에게, 평등권 침해의 차별행위에 해당하는 이주노동자 채용 전 코로나19 진단검사 실시 행정명령을 즉시 중단할 것을 권고함.

결정요지

최근 각 지방자치단체가 시행한 행정명령은 코로나19 감염 가능성이 국적으로 차이가 있다고 볼 수 없음에도, 이주노동자 집단을 ‘방역 상 위험도가 높은 불특정 다수’로 특정하고, 지역 내 사업장에 고용된 사람들 중 ‘이주노동자 집단’만을 분리하여 진단검사를 받도록 강제하였는바, 이는 합리적 이유 없이 동일 사업장의 구성원에 대해 국적을 이유로 다르게 취급한 외국인 차별에 해당하여, 헌법 제11조에서 보장하는 평등권 침해의 차별행위임.

참조조문

「대한민국 헌법」 제10조, 제11조, 제12조, 제37조제2항
「국가인권위원회법」 제2조제3호

제4장 이주민·난민 인권 관련 결정

「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」을 판단기준으로 하고, ‘인종차별철폐위원회 일반권고’ 30호, ‘코로나19 관련 국제기구 지침’

「출입국관리법 시행령」 제23조

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조, 제42조, 제46조, 제49조, 제80조, 제81조

■ 주 문

1. 중앙재난안전대책본부장에게, 방역정책 시행에 있어 이주노동자 등 특정집단을 차별하는 사례가 발생하지 않도록 인권원칙에 기반한 비차별적인 방역정책을 수립·시행할 것을 권고합니다.
2. 각 광역지방자치단체의 장에게, 인권원칙에 기반한 비차별적인 방역정책을 수립·시행할 것과 함께, 이주노동자의 코로나19 감염 위험에 노출되기 쉬운 노동·주거환경을 개선하여 안전하게 일할 권리를 보장할 것을 권고합니다.
3. ○○시장, ◎◎도지사, △△도지사, ◇◇도지사 및 □□시장, ▽▽도지사에게, 현재 이주노동자 대상 코로나19 진단검사 행정명령이 시행 중인 지방자치단체는 즉시 행정명령을 중단하고, 처분기간이 만료된 지방자치단체는 행정명령과 관련된 제재조치를 중단할 것을 권고합니다.
4. ○○시장, ◇◇시장, ●●시에게, 평등권 침해의 차별행위에 해당하는 이주노동자 채용 전 코로나19 진단검사 실시 행정명령을 즉시 중단할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 검토배경

2021년 2월 중순, ○○도 남양주 소재의 한 제조업 공장에서 기숙사 합숙 생활을 하는 이주노동자(행정명령에서는 ‘외국인 노동자’ 또는 ‘외국인 근로자’라고 명시하고 있으나, 그동안 국가인권위원회 및 국제사회에서는 ‘이주노동자’라는 용어를 사용해 왔음. 이에 이하에서는 ‘이주노동자’로 부름) 다수가 코로나19에 확진되는 등 이주노동자 고용 밀집 사업장을 중심으로 확진사례가 늘어남에 따라, 각 지방자치단체들은 이주노동자에 대한 방역조치를 강화하였다. ○○시가 20××.×.××. 이주노동자에 대한 진단검사 의무화를 내용으로 하는 행정명령을 시행한 것을 시작으로, ○○도, ▽▽도가 20××.×.×. 뒤를 따랐고, 이후 ◆◆시, ■■시 등 다른 지방자치단체도 같은 내용의 행정명령을 발표하였다.

그러나 이러한 행정명령에 대해 이주노동자 당사자와 관련 시민단체는 물론이고 각국 대사관 및 여러 시민사회가 명백히 외국인에 대한 차별적인 조치라며 비판의 목소리를 높이고 있다. 이에 국가인권위원회는 현재 상황의 심각성과 긴급성을 인식하고, 이미 발효된 행정명령과 시행이 예정된 행정명령 모두를 대상으로 인권침해 여부를 가려 그 조속한 개선을 도모하기 위하여 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 정책개선 방안을 검토하였다.

2. 판단 및 참고 기준

「대한민국 헌법」 제10조, 제11조, 제12조, 제37조제2항, 「국가인권위원회법」 제2조제3호, 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」을 판단기준으로 하고, ‘인종차별철폐위원회 일반권고’ 30호, ‘코로나19 관련 국제기구 지침’, 「출입국관리법 시행령」 제23조, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조, 제42조, 제46조, 제49조, 제80조, 제81조를 참고기준으로 하였다.

3. 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령 현황

2021년 1월 법무부 통계에 따르면, 국내 체류 외국인인 201만 명인바, 국내에서 취업하기 위해서는 「출입국관리법 시행령」 제23조에서 규정하고 있는 체류자격이 필요하다. 단기취업(C-3), 교수(E-1), 회화지도(E-2), 예술행행(E-6), 특정활동(E-7), 비전문취업(E-9), 선원취업(E-10), 방문취업(H-2) 등의 체류자격이 이에 해당하며, 재외동포(F-4), 영주권자(F-5), 결혼이민(F-6) 등은 업종 선택과 직장 변경 등에 제한을 받지 않고 국내에서 취업활동을 할 수 있다.

코로나19 확진자가 집단 발생한 경우, 시·도지사 등은 지역사회 확산을 차단하고자 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘감염병예방법’이라 한다) 제42조, 제46조, 제49조 등을 근거로 행정명령을 발령하는데, 제46조에서 건강진단 및 예방접종 등의 조치를 할 수 있는 대상은 감염병환자등의 가족 또는 그 동거인, 감염병 발생지역에 거주하는 사람 또는 그 지역에 출입하는 사람, 감염병환자 등과 접촉하여 감염병에 감염되었을 것으로 의심되는 사람으로 규정되어 있다.

최근 이주노동자 고용 밀집 사업장을 중심으로 확진사례가 늘어남에 따라, 일부 지방자치단체들이 방역조치의 일환으로 시행한 이주노동자 진단검사 행정명령은 근거, 기간, 대상과 그 내용, 위반에 따른 벌칙 등에서 조금씩 차이가 있지만, 감염이 의심되는 사업장 내 밀접접촉자 또는 노동자 모두를 대상으로 하지 않고, 이주노동자만을 분리·구별하여 진단검사를 받도록 강제하고, 감염병예방법 제81조제10호에 의해 이주노동자가 진단검사를 받지 않으면 200만원 이하의 벌금을 부과하고 있는 점은 공통적이다.

〈 지방자치단체별 행정명령의 처분대상 및 내용 〉

시·도명 (처분기간)	처분대상 및 내용
■■시 (3. 17. ~ 31.) ※ 3. 19. 철회	• 외국인 노동자를 1인 이상 고용한 사업주는 처분기간 동안 외국인 노동자에게 코로나19 진단검사를 받도록 조치할 것 • 외국인 노동자(미등록 외국인 포함)는 처분기간 동안 지체 없이 코로나19 진단검사를 받을 것 ※ 외국인 사업주도 대상
◆◆시 (3. 10. ~ 24.) ※ 3. 19. 철회	• 외국인 노동자를 5인 이상 고용하고 있는 사업주는 외국인 노동자(불법고용 외국인 포함)에게 진단검사를 받도록 할 것
○○시 (3. 19. ~ 28.) ※ 1차 완료	• 1차 : 외국인 근로자 고용 사업주는 사업장 별 외국인 근로자 2인 이상 진단검사(유증상자는 반드시 의무검사 실시) ※ 외국인근로자 1인 고용 사업주는 외국인 근로자 1인만 검사 • 2차 : 3인 이상 제조사업장 사업주는 최소 2인 이상(단, 3인 고용업체는 1인) 진단검사 ※ 1차 행정명령 당시 검사받은 2인 제외, 추가 2인에 대해 실시
□□시 (3. 11. ~ 20.)	• 5인 이상 외국인근로자 고용 사업장내 모든 외국인 근로자(불법체류자 포함)는 진단검사를 받고, 사업주는 이행함 • 5인 이상 외국인 고용 사업장내 기숙사 생활 내국인은 진단검사를 받아야 함
◎◎도 (3. 8. ~ 22.)	• 외국인 노동자를 1인 이상 고용한 사업주는 외국인 노동자(불법고용 외국인 포함)에게 진단검사를 받도록 조치할 것 • 외국인 노동자(불법체류 외국인 포함)는 처분기간 동안 지체 없이 코로나19 진단검사를 받을 것
△△도 (3. 9. ~ 23.)	• 외국인 근로자를 고용하고 있는 사업주는 외국인 종사자에게 진단검사를 받도록 조치 ※ 제조업 분야, 농업 분야, 어업 분야 등의 사업체에서 외국인 종사자를 고용하여 사업 운영하고 있는 사업주(대표자)
▽▽도 (3. 8. ~ 12.)	• 외국인 근로자를 5인 이상 고용한 사업주를 대상으로 사업장 별 모든 외국인 근로자 진단검사 실시
◇◇도 (3. 10. ~ 31.)	• 1인 이상 외국인(불법체류자 포함) 고용사업장은 외국인 근로자 진단검사 실시

제4장 이주민·난민 인권 관련 결정

이러한 행정명령은 20××년 ×월 ××일 ○○시가 가장 먼저 시작하였는데, 3월 1일까지 이주노동자 2,543명이 검사를 받아 전원 음성판정이 나왔고, ◎◎도는 3월 8일부터 17일까지 이주노동자 234,537명을 검사하여 203명이 양성판정(0.08%)을 받았고, ■■시는 3월 17~18일 양일간 10,573명을 검사하여, 18일 6명이 양성판정(전체 양성판정 건수는 144건)을 받았다.

이후 ■■시는 3월 19일 코로나19 중앙사고수습본부가 ‘외국인 노동자 진단검사 명령에 대한 철회’를 요청함에 따라, 즉시 행정명령을 철회하고 3밀(밀접, 밀집, 밀폐)의 근무환경에 있는 고위험 사업장 외국인 노동자들에 대해 3월 31일까지 진단검사를 받도록 권고하면서, 동일사업장에 고용된 내국인에 대해서도 진단검사를 권고하는 내용을 발표하였다.

한편, 일부 지방자치단체는 ‘이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령’과 별개로 진단검사 결과 음성으로 확인된 이주노동자만 신규 채용할 수 있도록 ‘이주노동자 채용 전 진단검사 실시 행정명령’을 시행하고 있다.

〈 이주노동자 채용 전 진단검사 실시 행정명령 〉

시·도명 (처분기간)	행정명령 내용
●●시 (3. 11. ~ 25.)	• 1인 이상 외국인 노동자(불법고용 외국인 포함)를 고용할 예정인 사업주는 채용 대상인 외국인에 대해 진단검사 음성 확인 후 채용할 것
○○시 (3. 19. ~ 28.)	• 외국인 근로자 신규채용 고용사업주 진단검사 의무 실시
◇◇시 (3. 15. ~ 별도 조치시까지.)	• 외국인 고용 사업주는 신규(해외에서 입국하는 신규 외국인 이외에 타지역에서 사업장 변경해 오는 외국인 포함) 외국인 노동자(미등록 외국인 포함) 고용 시 코로나19 진단검사 실시 및 음성 확인 후 고용

◎◎도는 3월 16일 진단검사 결과 음성으로 확인된 이주노동자만 신규 채용할 수 있도록 행정명령 추가를 결정하였으나, ‘외국인에 대해서만 채용 전 진단검사를 반영해 채용에 불이익을 주는 것은 과도한 차별이 될 수 있다’는 내부 의견에 따라, 3월 18일 철회하였다.

4. 이주노동자 코로나19 진단검사 행정명령의 문제점

지방자치단체의 장은 코로나19라는 재난상황에서 감염병예방법 등의 법률에 근거하여 감염병 예방을 위해 적절한 조치를 취할 책무가 있는바, 밀접접촉자 등 감염 위험이 높은 사람이나 집단을 대상으로 진단검사를 하도록 행정명령을 시행하는 것은 적절한 조치로서 문제가 없다. 그러나 어떤 집단을 특정하여 선제적으로 진단검사를 시행토록 하는 것은 감염병 예방이라는 목적과 무관할 뿐만 아니라, 그 집단에 대한 혐오와 차별의 인식을 심어줄 우려가 매우 높다. 지방자치단체의 장은 감염병 예방을 위한 적절한 조치의 책무와 더불어 해당 정책의 시행에 있어 인권존중의 책무도 함께 가짐을 유념해야 한다.

우리는 코로나19가 발생 초기 그 명칭이 특정 국가의 지역명을 따서 회자되던 것이 특정 국가와 그 국민들에 대한 혐오와 차별을 조장한다는 자성의 목소리가 높아짐에 따라 점차 개선되었던 사실을 기억하고 있으며, 코로나19가 전 세계적인 유행으로 번지면서 아시아계 인종에 대한 근거 없는 모욕과 혐오범죄로 이어지는 현상을 목도하기도 하였다. 감염병 예방이라는 목적에서 비롯된 이번 각 지자체의 행정명령을 위 사례들에 직접 비할 수는 없는 것이지만, 적어도 특정집단에 대한 혐오와 차별을 조장하는 결과를 초래할 우려가 높다는 점에서는 우려하지 않을 수 없다. 이러한 문제점들은 그간 ‘K방역’으로 불리며 모범방역 국가의 입지를 다져온 우리나라의 국가이미지에도 결코 도움이 되지 않는다. 구체적으로 각 지자체의 이주노동자에 대한 코로나19 진단검사 행정명령은 다음과 같은 문제점이 있다.

가. 제조업 등 분야의 이주노동자 노동환경과 방역 실태

호흡기 감염질환인 코로나19는 감염자의 비말(침방울)이 호흡기나 눈·코·입의 점막에 침투될 때 전염되기 때문에, 집단감염이 발생했다면 1차적으로 그 집단감염 장소에 머물거나 방문한 사람 모두를 대상으로 진단검사를 실시하고, 2차적으로는 집단감염의 원인이 코로나가 쉽게 퍼지는 3밀(밀접, 밀집, 밀폐) 환경일 경우, 취약한 환경을 개선하는 것을 목표로 하는 것이 방역에 효과적이라고 전문가들은 말한다.

이번 행정명령의 문제점은, 앞서 현황에서 살펴본 것과 같이 다양한 종류의 체류자격을 가진 이주노동자가 존재함에도 불구하고, 제조업 사업장 확진자 집단발생을 이유로 유사·동종의 사업장도 아닌 관내에 거주하는 이주노동자 전체를 진단검사의 의무대상으로 하고 있다는 점에 있다. 나아가 설사 유사·동종의 사업장으로 범위를 좁혀본다고 하더라도, 거리두기 지침이 실현될 수 없는 노동환경, 위생관리가 전혀 이뤄지지 않는 기숙환경, 사업주들의 작업관리 행태 등의 문제로 인해 코로나 감염에 취약한 제조업 등 이주노동자들의 근무여건이나 생활환경은 외면한 채, 이주노동자 개인에게 진단검사만 강제하는 손쉬운 통제 방식을 취하고 있다는 점에서 그 타당성을 인정하기 어렵다. 실제 제조업 공장의 집단감염 사례를 살펴보면, 해당 공장의 1~2층에 작업장이 있고 3층 기숙사에는 이주노동자가 100여명이 넘게 살면서, 화장실이나 주방시설 등을 같이 써야 하는 상황이었던 것으로 확인되었는데, 이러한 3밀(밀접, 밀집, 밀폐) 환경이 집단감염의 주된 원인으로 지적되고 있다.

역학조사를 통해 객관적으로 고위험집단으로 평가되는 곳에 대한 선제적 검사를 실시하는 방식은 수긍할 수 있겠으나, 일부지역의 이주노동자 고용 사업장에서 코로나19 집단감염이 발생하였다는 사실을 근거로 하여 개개인이 처한 상황이 다양할 수밖에 없는 이주노동자 전체를 고위험집단군으로 분류하여 선제적 검사를 실시하는 방식은 납득할 수 없다. 각 지방자치단체의 경우와 달리 객

관적인 기준에 따른 방역행정의 사례는 고용노동부에서 찾아볼 수 있다. 고용노동부는 2021년 3월 ‘외국인 고용사업장에 대한 방역관리 특별점검’을 실시하였고, 그 중간보고 결과에 따르면, 이주노동자를 5인 이상 고용하고 기숙사가 있는 제조업체 11,918개소 중 8,107개소를 점검(68.0%, 3. 15. 기준)하여, 이 중 방역 취약사업장 310개소(3.8%)는 지방자치단체에 통보하여 진단검사 등을 취하도록 하였고, 이주노동자를 10인 이상 고용한 수도권·충청권 소재의 사업장 1,646개소 중 1,586개소에 대하여 환경검체를 채취하였는데, 검사결과가 모두 음성으로 확인되었다.

나. 이주노동자 당사자의 차별 인식과 외국인 혐오 사례

이주노동자 당사자들의 의견을 종합하여 보면, “2~3백만 원의 벌금을 부과한다는 행정명령이 두려워 진단검사를 받지만, 외국인한테만 검사하라고 하니 화가 난다. 우리 같이 타지에서 온 외국인이 무슨 힘이 있겠느냐”고 하소연하거나 “누구나 감염될 수 있는 이 바이러스가 외국인한테만 퍼지는 것은 아니지 않나”며 방역대책의 실효성에 대해 이의를 제기하고 있다. 나아가 이런 차별 인식의 문제는 단지 당사자의 우려에서 그치지 않는다. 일례로 서울에 4개의 지점이 있는 한 헬스장은 ‘코로나19로 인해 잠시 외국인의 가입을 제한한다’는 취지의 공지문을 게시하여, ‘외국인’은 ‘코로나19 진단검사가 필요한 감염병의심자’로 낙인을 짓는 사례도 나타났다.

다. 행정명령 전후의 검진과정에 대하여

이주노동자에게 행정명령을 통해 코로나19 진단검사를 강제하기에 앞서, 과연 그간 국내에 사회적 지지기반이나, 행정지원체계에 취약할 수밖에 없는 이주노동자들을 대상으로 우리 정부와 각 지자체가 그에 맞는 방역정책을 펼쳐 왔는지 돌아볼 필요가 있다. 2020년 국가인권위원회의 모니터링 활동에 따르면, 그동안 코로나19 재난상황에서 이주노동자들에게 감염 현황이나 방역 수칙 등

의 안내가 충분히 전달되지 않는 등 방역정책에서 소외되고 있다는 이주노동자들의 의견이 확인된다.

이주노동자지원단체에 따르면, 기존에도 임시 선별진료소에서 내·외국인 상관없이 무료로 받을 수 있었지만, 이주노동자들이 많이 이용하지 않은 주된 이유는, 임시 선별진료소에서 무료로 받을 수 있다는 내용이나 선별진료소 위치 등 정보 전달이 잘 안 됐거나, 혹시라도 무증상 양성판정이 나와 최소 2주간 자가 격리를 해야 하는 상황에서 격리 장소 등의 어려움과 일을 하지 못하는 것에 대해 불안한 심리가 작용했다고 설명하고 있다.

한편, 지방자치단체의 행정명령에 따른 진단검사 과정에서도 행정적 문제점이 발견된다. 검사불응 시 이주노동자에게 벌금이 부과되고 사업주도 처분대상으로 하면서, 많은 이주노동자가 진단검사에 응하였는데, 근무시간 내 받을 수 있도록 명시하지 않고 사업주 자율에 맡기면서 퇴근 후와 주말에 이주노동자들이 대거 검사장에 몰리는 사태가 발생하였다. 그로 인해 대기시간이 길어지고 혹시 시간 내 진단검사를 받지 못할까봐 새벽부터 줄을 서면서, ■■시 소재의 지하철역 임시 선별진료소 앞에 오전 6시 전부터 100여명이 대기하다가 오전 8시에는 600명이 넘어섰고, 출근하는 사람들에게 불편을 주지 않도록 관리요원이 대기하는 사람들을 더 밀집시켜 이주노동자들은 대부분 15cm도 안 되는 간격을 두고 순서를 기다리면서, 오히려 감염 위험에 대한 불안한 마음속에 진단검사를 받기도 하였다.

5. 판단

헌법 제10조의 행복추구권에서 파생하는 ‘일반적 행동자유권’과 제12조제1항의 신체의 자유에 포함되는 ‘신체를 훼손당하지 않을 권리’는 기본권으로서, 외국인도 그 주체가 인정된다. 또한 헌법 제11조 평등권은 우리 헌법이 지향하는 기본가치를 구현하는 권리이고, 우리가 가입한 국제인권조약은 거의 예외 없

이 모든 사람을 그 권리의 주체로 함으로써 ‘내·외국인 평등주의’를 규정하고 있으며, 인종차별철폐위원회는 ‘비시민권자에 대한 차별에 관한 일반권고 30호’(2004)에서 “시민권 또는 이민자 자격에 따라 구별되는 대우는 만약 이러한 구별의 기준이 동 협약의 대상과 목적에 비추어 볼 때 합법적인 목적에 따르지 않거나, 이러한 목적을 달성하는데 비례적이지 않을 때, 차별이 성립된다”고 선언한 바 있다. 한편, 「국가인권위원회법」 제2조제3호는 합리적인 이유 없이 출신국가, 인종 등을 이유로 고용(모집, 채용 등)과 관련하여 특정한 사람을 구별하거나 불리하게 대우하는 행위는 “평등권 침해의 차별행위”에 해당한다고 규정하고 있다.

지방자치단체의 장은 감염병예방법에 근거한 감염병 예방 책무의 실현을 위해서 행정명령을 발할 수 있다. 그러나 비상상황에 따라 헌법 제37조제2항에 의해 기본적 인권이 제한되는 경우라고 할지라도, 그 제한은 필요최소한에 그쳐야 하고, 본질적 내용을 침해해서는 안 된다. 유엔인권최고대표사무소 또한 2020년 3월, 코로나19와 관련된 위기 상황에서 이주민·난민, 저소득계층 등 사회적 약자에 대한 차별 문제가 심화되는 현상이 전세계에서 발생됨에 따라, 각 국의 방역 등 공중보건 조치가 인권침해로 연결되지 않도록 <COVID-19 지침>을 마련하였고, <비상대책과 COVID-19>를 통해 국가는 공공 보건 보호를 위해 특정 인권을 제한하는 예외적 조치를 적용하더라도 그 제한은 반드시 적법성, 필요성, 비례성의 원칙 요건을 충족해야 하며, 차별이 있어서는 안 된다고 강조하였다.

이러한 기준에 입각하여 살펴볼 때, 최근 각 지방자치단체가 시행한 행정명령은 코로나19 감염가능성이 국적으로 차이가 있다고 볼 수 없음에도, 이주노동자 집단을 ‘방역 상 위험도가 높은 불특정 다수’로 특정하고, 지역 내 사업장에 고용된 사람들 중 ‘이주노동자 집단’만을 분리하여 진단검사를 받도록 강제하였는바, 이는 합리적 이유 없이 동일 사업장의 구성원에 대해 국적을 이유로 다르

제4장 이주민·난민 인권 관련 결정

게 취급한 외국인 차별에 해당하여, 헌법 제11조에서 보장하는 평등권 침해의 차별행위이다.

또한, 일부 지방자치단체가 시행하고 있는 ‘이주노동자 채용 전 진단검사 실시 행정명령’은 감염병예방법 제4조의 “법률에 따르지 아니하고는 취업 제한 등의 불이익을 주어서는 아니 된다”는 규정에 반할 뿐만 아니라, 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서 규정하고 있는 합리적인 이유 없이 출신 국가, 출신 민족, 인종, 피부색 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 구별하거나 불리하게 대우하는 행위로, 역시 헌법 제11조의 평등권을 침해하는 차별행위에 해당한다.

나아가 이상의 행정명령에 따른 일련의 조치들은(이미 시행된 행정명령을 통해 진단검사를 받거나 받게 되는 경우를 포함) 집단감염 확산 방지의 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 적정 수단으로서의 근거는 희박한 반면, 그 기본권 제한은 감염가능성 여부와 관계없이 광범위하게 이루어짐으로 인해 해당 이주 노동자들이 느끼고 경험하는 사회적 낙인과 불이익은 매우 크다고 할 것이어서, 비례의 원칙에 위배되어 헌법 제10조 및 제12조제1항이 보장하는 일반적 행동 자유권과 신체를 훼손당하지 않을 권리를 침해한 것으로 판단된다.

이에 중앙안전대책본부장과 각 지방자치단체의 장에게, 인권원칙에 기반한 비차별적인 방역정책을 수립·시행할 것과, 해당 행정명령의 시행 및 관련 제재 조치를 중단할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 22.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 최영애

위원 정문자	위원 이상철	위원 박찬운	위원 김민호
위원 문순희	위원 이준일	위원 서미화	위원 윤석희

이주민·난민 인권 관련 결정

2 2021. 6. 10.자 결정 [인도적 체류자의 지위와 처우 개선을 위한 정책권고]

결정사항

- 【1】 법무부 장관에게, 인도적체류자의 인권개선을 위하여 인도적체류자에 대한 지위와 처우가 국제규범상의 보충적 보호 취지에 부합되도록 「난민법」 등 관련 법령을 개정할 것과,
- 【2】 관련 법령의 개정 전이라도, 안정적인 체류기간 확보와 취업 허가요건 완화 및 절차 간소화 등 인도적체류자의 처우가 개선되도록 관련 지침 등을 개정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 보충적 보호제도는 난민협약상 난민에는 해당되지 않지만 다양한 사유로 국제적 보호를 필요로 하는 이들에게 적절한 보호를 제공하기 위한 제도이다. 이들에게 난민에 준하는 안정적인 체류 자격과 처우를 보장하여야 하며, 이는 인도적체류자에 대한 별도의 체류자격을 부여함으로써 해결할 수 있음.
- 【2】 인도적체류자에게 어떤 체류자격이, 왜 부여되었는지에 대한 설명 및 체류기간 연장을 할 때 부여되는 기간에 대한 안내가 즉시라도 개선되어야 함. 또한 체류자격 연장과 관련하여 명백한 사유가 있지 않는 이상 체류기간 상한에 맞게 체류자격 연장을 허가하여야 함.
- 【3】 인도적체류자가 취업하기 위해서는 취업허가가 의무화되어 있고 취업허가 전 근로계약 체결을 요구하는 것은 인도적체류자들의 합법적 취업을 어렵게 하여 불법취업으로 내모는 원인으로 작동하고 있으므로 취업허가 요건을 완화하고 절차를 간소화하여야 함.

참조조문

「난민법」 제2조, 제18조, 제21조~제22조, 제30조~제39조, 「출입국관리법」 제10조3, 「출입국관리법 시행령」 [별표 1의2] 및 [별표 1의3], 「국적법」 제5조, 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항

■ 주 문

국가인권위원회는 국내 체류 중인 인도적체류자의 인권개선을 위하여 법무부장관에게 아래와 같이 권고합니다.

1. 인도적체류자에 대한 지위와 처우가 국제규범상의 보충적 보호 취지에 부합 되도록 「난민법」 등 관련 법령을 개정하기 바랍니다.
2. 관련 법령의 개정 전이라도, 안정적인 체류기간 확보와 취업 허가요건 완화 및 절차 간소화 등 인도적체류자의 처우가 개선되도록 관련 지침 등을 개정하기 바랍니다.

■ 이 유

I. 권고의 배경

「난민의 지위에 관한 협약」에서 난민으로 인정하는 박해 사유가 “인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해”라는 다섯 가지 사유에 국한되어 있기 때문에, 국제사회는 위 다섯 가지 사유 외 다른 사유로 본국으로 돌아갈 수 없는 이들을 보호하기 위해 국제인권협약 및 지역인권협약에 근거하여 이들의 “보충적 보호지위”를 인정하고 있다.

많은 국가들에서는 보충적 보호지위를 인정받은 이들의 경우 장기체류가 예정된다는 점과 체류국에서의 삶의 기반이 마련되어 있지 않다는 사정을 고려하여 난민 인정자와 유사한 처우를 하고 있다.

2012년에 제정된 「난민법」 제2조(정의) 제3호는 위의 “보충적 보호지위”에 해당한다고 볼 수 있는 “인도적 체류 허가를 받은 사람”(이하 ‘인도적체류자’라 한다)을 정의하고 있다. 1994년 이후로 2020년까지 우리나라에서 인도적 체류

허가를 받은 사람은 총 2,370명으로, 2018년 4월 난민 이슈를 불러일으킨 제주 예멘 난민신청자들 역시 대부분 인도적 체류 허가를 받았다.

그런데 2019년 국가인권위원회가 실시한 ‘대한민국 내 인도적체류자 처우 실태 모니터링’을 통해 우리나라에 체류하고 있는 인도적체류자들이 체류 허가를 받았지만 불안정한 체류자격 등의 문제로 다양한 어려움을 겪고 있는 실태를 확인할 수 있었다. 이에 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 인도적체류자의 열악한 처우실태와 문제점에 대한 정책적 개선방안을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」과 「난민의 지위에 관한 협약」(이하 ‘난민협약’이라 한다), 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 ‘자유권규약’이라 한다), 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 ‘고문방지협약’이라 한다), 「난민법」, 「출입국관리법」, 「국적법」 및 같은 법 시행령을 판단기준으로 하고, 유럽연합 「제3국 국민, 무국적자 또는 국제적 보호가 필요한 사람들의 인정에 관한 최소기준 지침」(2004), 유엔난민기구 집행이사회 ‘보충적 보호를 포함한 국제적 보호 부여에 대한 유엔 난민기구 집행이사회 결정문 제103호(LVI)(2005) 등을 참고기준으로 하였다.

III. 판단

1. 인도적체류자 관련 제도 및 현황

가. 인도적체류자의 개념

「난민법」 제2조(정의) 제3호는 ‘인도적 체류 허가를 받은 사람’이란 “제1호(난민)에는 해당하지 아니하지만, 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인”이라고 규정하고 있다.

인도적 체류허가를 증명하는 별도의 인정서는 없고, 법무부는 실무상 난민 불인정결정서에 “난민으로 불인정하나 인도적 사유가 종료할 때까지 인도적으로 체류를 허가한다.”라고 기재하는 것으로 같음하고 있으며, 인도적 체류허가를 난민인정과 함께 “난민인정(보호)” 범주에 포함하여 관리하고 있다¹⁾.

「난민법」상 ‘인도적 체류 허가를 받은 사람’은 해외 입법례 및 국제기준 등에 비추어 볼 때, “보충적 보호(complementary forms of protection)”에 해당한다고 할 수 있는데, “보충적 보호”란 개념은 1951년에 합의된 난민협약의 난민에 대한 정의만으로는 그 외의 상황에서 난민과 유사한 입장에 처한 이들에게 충분한 보호를 제공하지 못한다는 논의가 이루어지면서 1980년대 후반부터 언급되기 시작하였다.

유럽연합은 2004년 「제3국 국민, 무국적자 또는 국제적 보호가 필요한 사람들의 인정에 관한 최소기준 지침」²⁾을 마련하여 유럽 국가들이 난민 외에 ‘보충

1) 법무부 출입국통계월보(2020. 12.)

2) COUNCIL DIRECTIVE 2004/83/EC of 29 April 2004, on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as

적 보호'가 필요한 사람들을 위한 보호시스템을 마련할 것을 촉구하였고, 2011년에는 이들에게 난민에 준하는 수준의 보호를 제공할 것을 추가하여 위 지침을 보완하였다.

또한 유엔난민기구 집행이사회는 2005년 '보충적 보호를 포함한 국제적 보호 부여에 대한 유엔 난민기구 집행이사회 결정문 제103(LVI)호³⁾'를 채택했다. 이 결정문은, 난민협약의 초석이며 고문방지협약 및 자유권규약 등 국제인권규범에 규정된 강제송환금지 원칙의 준수를 위하여 보충적 보호지위의 부여에 있어 몇 가지 중요한 원칙들을 제시하고 있는데, 구체적으로 1) 보충적 보호는 국제적 보호 시스템의 강화를 위한 것으로, 난민 정의에 해당하는 이들에게 보충적 보호를 대신 부여해서는 안 되고, 2) 난민심사와 함께 통합된 심사를 할 수 있는 공정하고 투명한 절차를 장려하며, 3) 아동의 최선의 이익 및 가족결합의 원칙을 고려하고, 4) 차별 없이 인권과 기본적 자유를 보장하여, 최고의 안정성과 확실성을 제공해야 한다는 내용이다.

결국 “보충적 보호”란 난민협약에서 난민 인정 사유로 언급된 박해사유에 해당하지 않더라도 국제적 보호의 필요성에 기반을 두고 각국이 보호를 부여하는 것을 의미하며, 고문방지협약 및 자유권규약 등 다양한 국제인권협약들에서 필요하다고 인정하는 범위까지 그 보호의 범주를 확장시킨 개념이다.

refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted

3) Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on the provision of international protection including through complementary forms of protection No.131 (LVI) – 2005. 7 October 2005, No.131 (LVI).

나. 인도적체류자 현황 및 지위와 처우

1) 인도적체류자 현황

우리나라에서 인도적 체류 허가를 받은 사람은 2020년 기준 2,370명이며, 연도별 난민인정 보호 현황은 아래와 같다.

〈표 1〉 연도별 난민인정 보호 현황

(단위 : 명, %, 2020. 12. 기준)

연도 \ 구분	심사완료	난민인정(보호)					불인정
		소 계	인 정	인도적체류	인정률	보호율	
총 계	34,836	3,461	1,091	2,370	3.1%	9.9%	31,375
'94년~'12년	2,646	495	324	171	12.2%	18.7%	2,151
2013년	523	63	57	6	10.9%	12.0%	460
2014년	1,574	627	94	533	6.0%	39.8%	947
2015년	2,755	303	105	198	3.8%	11.0%	2,452
2016년	5,665	350	98	252	1.7%	6.2%	5,315
2017년	5,874	437	121	316	2.1%	7.4%	5,437
2018년	3,960	652	144	508	3.6%	16.5%	3,308
2019년	5,073	310	79	231	1.6%	6.1%	4,763
2020년	6,766	224	69	155	1.0%	3.3%	6,542

※ 출처: 법무부 출입국외국인통계월보(2020. 12.)

아래 표에서 알 수 있듯이, 국내 체류 중인 인도적체류자의 국적은 다양하지만, 특히 시리아와 예멘공화국 국적자 중 다수는 본국의 내전을 피해 우리나라에 난민신청을 하였다가 난민불인정 결정과 함께 인도적 체류허가를 받았고, 본국의 내전이 장기화 되면서 장기간 거주하고 있다.

〈표 2〉 국적별 인도적체류자 현황

(단위 : 명, 2020. 12. 기준)

1994~2016년		2017년		2018년		2019년		2020년	
총 계	1,160	총 계	316	총 계	508	총 계	231	총 계	155
시리아	875	시리아	246	예멘공화국	422	예멘공화국	195	예멘공화국	110
미얀마	33	예멘공화국	28	시리아	54	시리아	21	시리아	35
중국	31	부룬디	8	부룬디	6	이집트	7	리비아	3
파키스탄	27	에티오피아	6	방글라데시	3	콜롬비아	2	방글라데시	2
이라크	24	우간다	4	코트디부아르	3	리비아	1	부룬디	2
기타	170	기타	24	기타	20	기타	5	기타	3

※ 출처: 법무부 출입국외국인통계월보(2020. 12.)

〈표 3〉 인도적체류자의 체류기간 현황

(단위 : 명, 2021. 3. 기준)

기간	1년 미만	1년~3년	3년~5년	5년~10년	10년 이상	총계
인원(명)	91	723	527	668	67	2,100

※ 인도적체류자 중 체류기간 만료 후 출국한 인원: 285명

※ 출처: 법무부 난민정책과 제공

2) 인도적체류자의 지위와 처우 기준

「난민법」에 따라 난민인정자는 난민인정증명서를 받고 이를 근거로 외국인 등록증을 발급받으며, 가족관계를 유지하면서 장기간 안정적 체류가 가능한 거주(F-2) 체류자격을 부여 받는다. 이에 비해 인도적체류자는 임시체류의 일종인 기타(G-1)체류자격을 부여 받으며, 체류기간도 최대 1년이므로 인도적 체류허가 사유가 해소되어 본국으로 출국하는 경우를 제외하고는 매년 체류기간 연장을 해야 한다. 법무부 체류자격별 안내 매뉴얼은 체류자격을 세분하여 나열하고

있는데, 인도적체류자는 G-1-6로, 그의 배우자와 미성년 자녀는 G-1-12로 분류되고, 이들의 외국인등록증에는 체류자격 난에 “기타(G-1)”로 표기된다.

「난민법」은 인도적체류자에 대하여 ‘강제퇴거를 당하지 않을 권리’와 ‘취업 활동의 허가’만을 규정하고 있다. 그러나 두 가지 법률적 처우 이외에도 인도적 체류자는 국민건강보험의 직장 및 지역가입 대상이 되고, 보건복지부고시 「장기체류 재외국민 및 외국인에 대한 건강보험 적용기준」에 따라 외국인이 부담하는 지역 건강보험료의 30% 경감을 받고 있다. 인도적체류자와 그의 자녀는 보건복지부의 ‘외국인근로자 등 의료지원 사업’의 대상이 되나, 난민인정자에게 적용되는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 제공받지 못한다. 또한 난민 인정자와 달리 「난민법」 및 같은 법 시행령에는 인도적체류자의 교육 보장 및 교육관련 지원에 대해 명시되어 있지 않다. 「초·중등교육법 시행령」 제19조(귀국학생 및 다문화학생 등의 입학 및 전학) 및 제75조(귀국학생 및 다문화학생 등의 입학·전학 및 편입학)에 따라 초·중학교 외국인 아동 또는 학생 등은 체류자격에 관계없이 입학·전학 또는 편입학이 가능하나, 같은 법 시행령 제89조의2(귀국학생 등의 입학·전학 및 편입학)는 고등학교 외국인 학생의 입학·전학 또는 편입학은 학교장의 재량사항으로 제한이 있을 수 있다.

인도적체류자는 난민인정자와 달리 사회보장, 기초생활보장, 교육, 사회적응 교육, 학력 및 자격인정, 가족결합 허용 등의 처우기준이 부재하다.

〈표 4〉 난민인정자와 인도적체류자 비교

구분	난민인정자	인도적체류자
정의	「난민법」에 따라 난민으로 인정받은 외국인	「난민법」상 난민인정 요건을 충족하지 못하지만 본국으로 귀국 시 생명, 신체에 위협을 받을 위험이 있어 체류허가를 받은 외국인
증명	면접 후 난민인정 결정에 의한 난민인정서 발급	면접 후 난민불인정 결정에 인도적 체류허가 사안 기재

제4장 이주민·난민 인권 관련 결정

구분	난민인정자	인도적체류자
체류자격	거주(F-2): 영주자격을 부여받기 위하여 국내 장기체류자격	기타(G-1): 임시체류자격
체류기간상한(1회)	5년	1년
취업허가	원칙적 허용, 예외적 금지	원칙적 금지, 예외적 허용
국민건강보험 지역가입 납부액/ 피부양자 자격	국민과 동일	지역가입자 전년도 납부 평균금액의 30% 경감된 금액 / 배우자와 미성년 자녀만 가능
영주권 신청	난민인정 2년 후 신청 가능	현실적으로 불가
난민법상 처우	사회보장, 기초생활보장, 교육, 사회적응 교육, 학력인정, 자격인정, 가족결합 허용	취업활동 허가 외 처우 근거 없음
국내 인정자수 (2020.12.기준)	1,091명	2,370명

2. 인도적체류자의 처우 실태와 문제점

가. 불안정한 법적지위

우리나라는 국제적으로 “보충적 보호”에 해당하는 “인도적 체류허가” 제도를 운영하고 있으나, 우리나라의 인도적체류자는 경제력 등에서 우리와 비교되는 국가에서 “보충적 보호지위”에 해당하는 사람에게 적용되는 지위나 처우를 보장받지 못하고 있다.

실제로 시민사회단체 등은 출입국 당국이 난민사유로 인정하기 애매하거나, 혹은 난민으로 인정하기에는 박해의 수위가 낮다고 판단하는 경우 시혜적으로 체류를 허가하여, 보충적 보호지위에 해당하는 사람들에게 이차적(보조적)으로 체류자격을 부여하는 것으로 평가하고 있다.

우리나라의 인도적체류자는 난민인정자의 2배 이상이고, 현실적으로 그 규모가 축소될 것으로 기대되지 않는 상황에서, 인도적체류자의 보호를 위한 제도는 매우 미흡하다. 대표적으로 「난민법」에 난민에 대한 인정절차와 그 결정에 대한 철회 및 취소 규정은 존재하는데 반해 인도적체류자의 지위에 대해서는 어떠한 절차도 규정되어 있지 않다는 점이 이를 반증한다.

나. 체류실태를 반영하지 못한 체류자격

법무부 자료(2021. 3.)에 따르면, 인도적체류자의 상당수는 국내에 장기체류하고 있는 것으로 확인되고, 인도적 체류를 허가한 사유가 멀지않은 시기에 해소될 것이라는 긍정적 신호가 보이지 않기 때문에 앞으로도 상당수의 인도적체류자는 장기 거주가 불가피할 것으로 예상된다.

그러함에도 불구하고 인도적체류자들에게 거주관련 체류자격이 아닌 임시적인 기타(G-1)체류자격이 부여되어 잦은 체류기간 연장에 따른 부담을 감수해야 한다. 법무부 체류자격별 안내 매뉴얼에 따르면, 인도적체류자에게 부여되는 기타(G-1)체류자격의 1회 체류기간 상한은 1년으로, 인도적체류자의 장기체류 실태에 비해 너무 짧아 체류기간 연장이 잦고 연장시 마다 수수료를 납부해야 하는 경제적 부담도 적지 않다.

인도적체류자라고 해서 모두 1년의 체류기간 연장을 받은 것도 아니다. 국가인권위원회 모니터링(2019) 결과에 따르면, 특별한 사유 없이 6개월 이하로 체류기간을 연장해준 경우들을 종종 발견할 수 있다. 출입국 당국이 인도적 체류허가의 취지와 인도적체류자의 체류실태를 충분히 고려하지 못한 채 체류기간을 부여하고, 현장에서는 출입국사무소마다 다른 기준을 적용하는 등 일관성이 없는 행정 처리도 확인할 수 있었다. 이로 인해 인도적체류자들은 체류기간 동안 안정된 삶을 영위하기 보다는 혼란과 불안감 속에서 불안정한 삶을 살고 있다는 어려움을 호소하였다.

한편, 인도적체류자의 외국인등록증에는 ‘인도적체류자’가 아닌 ‘기타 (G-1)’라고만 표기되어 있어, 인도적체류자라는 것을 스스로 증명하기도 쉽지 않다. 그래서 인도적체류자는 휴대전화 구입, 보험 가입, 신용카드 발급 등을 거절당하는 등 일상생활에서 많은 제한을 받고 있다.

대한민국 내 인도적체류자 처우실태 모니터링 인터뷰(2019)

“벨기에 브뤼셀에서 초청되어 모든 것이 준비되었는데 대사관에서 G-1이라 거부했습니다. G-1-6라고 설명하려 했지만 그걸 증명할 길이 없었습니다. ID 카드에 그런 사항을 기재하거나 구분할 수 있는 방법이 있으면 좋겠습니다.”

(2017년 인도적 체류허가, 남, 30대)

“전화기 사려고 할 때 G-1은 안 된다고 합니다. 보험을 만들려고 할 때도 안 된다고 합니다. 은행에서 계좌를 열려고 할 때 회사 계약서를 가지고 오라고 했습니다. 돈을 보내려고 할 때도 시리아 사람은 안 된다고 합니다.”

(2013년 인도적 체류허가, 남, 30대)

“홈플러스 등에서 할인카드 만들려고 했을 때, G-1이라고 하여 안 된다고 했습니다.”

(2014년 인도적 체류허가, 남, 30대)

“일본에서 인도적체류자로 살아가는 친형의 경우, 체류기간이 5년씩 연장되는 것으로 알고 있습니다.”

(2012년 인도적 체류허가, 남, 30대)

“1년마다 체류기간을 연장할 때 집 계약서, 직장 고용 계약서 등과 같은 서류를 준비해야 하고, 연장이나 취업허가 할 때마다 18만원을 지불해야 하는 등 매우 불편합니다.”

(2013년 인도적 체류허가, 남, 20대)

“인터넷 계약을 하려고 했을 때, 인도적 체류 자격이어서 할 수 없었습니다. 1년 체류기간을 보자 너무 짧아서 안 된다고 했습니다.”

(2017년 인도적 체류허가, 여, 30대)

“차 사고가 나고 국제운전면허 문제로 70만원의 벌금을 냈고, 이 일이 생긴 이후로 3개월씩 비자를 받고 있습니다.”

(2013년 인도적 체류허가, 남, 30대)

“지난 체류연장 때 약 8개월로 연장을 받았습니니다. 인도적체류자인 사촌동생의 경우 지난 7월 2개월밖에 연장 받지 못했는데 그 이유는 모릅니다”

(2012년 인도적 체류허가, 남, 30대)

다. 취업 제한(체류자격 외 활동허가)

「난민법」 제39조(인도적체류자의 처우)에 따르면 법무부장관은 인도적체류자에게 취업활동을 허가할 수 있다. 이 규정은 2013. 7.부터 시행되고 있는 「난민법」에서 ‘인도적체류자’의 처우를 명시하고 있는 유일한 규정이다. 기타 (G-1)체류자격은 기본적으로 취업활동이 제한되어 있으나, 위 조항에 근거하여 인도적체류자(G-1-6)는 예외적으로 ‘체류자격외 활동허가’를 통해 경제활동을 할 수 있다.

그러나 앞서 본 바와 같이 인도적체류자는 난민에 준하는 ‘보충적 보호 지위’에 해당한다고 볼 수 있기 때문에 임시적인 목적으로 잠시 체류하다가 돌아갈 대상이 아니라 장기간 본국으로 돌아갈 수 없어 상당기간 보호를 받아야 하는 상황에 처한 사람이다. 그래서 인도적체류자는 「난민법」상 체류자격외 활동허가를 받아 취업활동을 할 수 있도록 허용하고 있는데, 그 절차를 이행하는 과정에서 절차적·경제적으로 많은 어려움을 겪고 있다.

인도적체류자가 취업하기 위해서는 사전에 체류기간 범위 내에서 체류자격외 활동허가를 받아야 한다. 이들이 체류자격외 활동허가를 받기 위해서는 관할 출입국·외국인관서에 방문하여 관련 서류(체류자격외 활동허가 신청서, 여권, 외국인등록증, 고용계약서, 사업자등록증 사본 등 사업장 관련 서류)를 제출하고 활동허가 수수료(12만원)를 납부하여야 하며, 신청 후 일정기간이 지나 관계 기관으로부터 활동허가 결정 통보를 받게 된다.

당사자 인터뷰 사례에 따르면, 출입국 당국은 관행적으로 체류자격외 활동기간과 체류기한 날짜를 동일하게 맞추고 있는데, 이로 인해 인도적체류자는 직장을 옮길 때마다 체류기간이 남아 있음에도 체류연장도 병행하여야 해서, 체류자격외 활동허가 수수료(12만원)와 체류연장 수수료(6만원)를 동시에 지불해야 하는 부담이 있다.

또한 체류자격외 활동 가능기간은 체류기간 내로 한정되어 있기 때문에 고용주 입장에서는 체류기간이 단기간인 인도적체류자를 고용해야할 이익이 크지 않다. 대부분의 고용주는 인도적체류자가 체류자격외 활동허가를 통해 취업활동을 할 수 있다는 사실조차 알지 못하고 있으며, 혹여 관련 절차를 이해한다고 하더라도 이익을 추구하는 고용주 입장에서 미래가 불투명한 외국인의 체류자격외 활동허가를 위해 고용계약서를 미리 써주고 사업자등록증 등의 서류를 준비해 주며, 취업허가 통보를 받을 때까지 기다려주는 것은 쉬운 일이 아니며, 심지어 이를 주기적으로 반복해야 한다는 것은 더욱 협조하기 어려운 일일 것이다.

결국 이러한 취업허가의 높은 장벽은 많은 인도적체류자들을 생존을 위해 불법 시간제근로로 내몰고 있다. 이들은 코로나-19라는 재난위기 상황에서 일자리를 잃거나 임금을 받지 못한 채 해고되는 부당대우를 당하더라도 불법취업을 했다는 이유로 권리 주장도 하지 못한 채 생계곤란이라는 악순환을 반복하고 있는 실정이다.

한편, 인도적체류자가 외국어 강사 등 전문분야 직종에 취업하고자 할 경우, 일반 체류외국인과 동일하게 최근 6개월 이내의 자격증 원본 등 관련법령에서 정하는 자격 요건을 증명하여야 한다. 그러나 본국 접근이 어려운 인도적체류자의 경우 본국으로부터 최근 6개월 이내의 증빙서류를 발급 받기는 사실상 불가능하여 본인의 전문성과 경력을 활용할 전문직종 취업이 불가능한 상황이다. 인도적체류자는 자영업도 할 수 없는데, 이러한 제한이 있는 줄도 모르고 사업자등록을 하고 자영업을 하던 인도적체류자가 「출입국관리법」 위반으로 범칙금 통고 처분을 받은 사례도 있다.

인도적체류자는 국가에서 운영하는 ‘외국인 대상 취업서비스’를 이용할 수도 없다. 이유는 인도적체류자의 체류자격은 체류자격외 활동허가를 통해서만 취업활동이 가능하기 때문이다.

인도적체류자 대부분은 국내에서 장기간 정주하게 되고, ‘취업’은 이들의 생존과 맞닿아있다. 그렇기 때문에 이상의 절차적·경제적 어려움은 인도적체류자의 최소한의 생활 유지에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

대한민국 내 인도적체류자 처우실태 모니터링 인터뷰(2019)

“한국 사회에서 인도적체류자와 난민신청자 간의 유일한 차이는 체류허가기간이 각각 1년과 6개월로 다르다는 것뿐입니다.”

(2018년 인도적 체류허가, 여, 30대)

“일을 구할 때, G-1은 일을 못하기 때문에 안 된다고 한 적이 몇 번 있습니다.”

(2014년 인도적 체류허가, 여, 40대)

“F-2와 달리 G-1으로는 일자리를 구하기 힘들고, 가능한 일자리도 적습니다.”

(2014년 인도적 체류허가, 남, 30대)

“공장에서 아이디 카드에 G-1이라고 적힌 것만 보고 취업 안 된다고 했습니다. 사장은 본인의 설명을 이해하려하지 않고 ‘가’라고 이야기 했습니다.”

(2018년 인도적 체류허가, 남, 20대)

“G-1이라고만 적혀있어 회사에서 취업허가를 협조해주지 않아 불법으로 일하게 되었는데, 벌금을 150만원을 낸 적이 있습니다.”

(2010년 인도적 체류허가, 남, 30대)

라. 영주자격 신청 불가 등

대한민국에서 영주자격을 가진 외국인은 활동범위 및 체류기간의 제한을 받지 않는다. 영주자격을 취득하려는 사람은 「출입국관리법」 제10조의3(영주자격)의 요건을 모두 갖추고, 같은 법 시행령 [별표 1의3] ‘영주자격에 부합하는 사람’에서 규정하는 체류자격에 부합하는 경우에 신청이 가능하나, 임시적 체류자격을 가진 인도적체류자가 해당 요건을 충족하는 것은 현실적으로 불가능해 보인다.

난민협약 제34조(귀화)는 ‘제약국은 난민의 동화(assimilation) 및 귀화(naturalization)를 가능한 한 장려하고(facilitate), 특히 귀화절차를 신속히 진행하기 위하여 또는 절차에 따른 수수료 및 비용을 되도록 경감시키기 위하여 모든 노력을 다 한다’고 규정하고 있다. 난민협약에서 ‘난민’은 협약난민을 말하지만, 협약난민으로 인정받지 못했다 해도 국제인도법이나 국제인권법 차원에서 보호해야 하는 인도적체류자도 난민과 유사할 정도로 보호하는 것이 필요하므로, 인도적체류자가 현실적으로 영주신청 조차 할 수 없는 현재의 제도는 인도적체류자에 대한 보호 취지에 부합하다고 보기 어렵다.

한편, 국적법에 따라 외국인이 우리나라 국적을 취득(일반귀화신청)하기 위해서는 먼저 영주자격을 취득해야 하는데, 현실적으로 영주자격을 취득할 수 없는 인도적체류자들의 경우 국적 취득의 기회조차도 원천적으로 배제된다고 할 수 있다.

IV. 개선방안

1. 인도적체류자에 대한 지위와 처우를 국제사회가 요구하는 ‘보충적 보호’ 취지에 부합하도록 관련 법령 개정

난민협약이 채택된 이후 난민협약에 언급되지 않은 다양한 사유로 본국 혹은 상주국으로 송환 시 박해 등 심각한 위해를 입을 위험이 있는 사람들이 추가로 확인되었고, 고문방지협약 등 다양한 인권규약들에 의해 국제적 보호가 필요하다고 인정되는 범주가 확장되었다. 이를 기반으로 보호를 요청받은 국가는 이들을 보호할 의무가 발생하므로, 다수의 국가들에서는 이들을 보호할 수 있는 보충적 보호제도를 마련하였고, 우리나라도 「난민법」에 인도적 체류허가 규정을 두어 국제적 보호가 필요한 사람들을 보호할 수 있는 근거를 마련하였다.

이러한 보충적 보호는 난민협약에서 규정하는 난민에는 해당되지 않지만 다

양한 사유로 국제적 보호를 필요로 하는 이들에게 필요한 보호를 제공하는 것이 그 취지이므로, 이들에게 난민보다 덜한 체류자격이나 처우수준을 부여하는 것은 합리적이지 못하다.

유엔난민기구 및 유럽연합의 결정과 지침들, 그리고 다양한 해외 사례들을 검토해 보더라도, 국가 간의 보호의 정도 차이는 존재하나, 보충적 보호를 받는 이들에게 가능한 난민에 준하는 안정적인 체류 자격과 처우를 보장하는 방향으로 간주됨을 확인할 수 있다. 따라서 보충적 보호시스템은 강제송환금지원칙의 준수는 물론 난민보호제도를 강화하는 방향에서 차별 없이 인권과 기본적 자유를 보장하고, 최대한 안정적인 법적 지위와 처우를 제공하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 아울러 강제송환금지의 원칙을 온전히 존중하고 모든 국제보호의 필요성을 충실히 검토할 수 있도록 통합적이고, 객관적이며 투명한 기준과 절차를 마련할 필요가 있다.

한편, 앞서 살펴본 문제점들은 인도적체류자들의 특수성과 실태를 충분히 고려하지 않고 임시적 체류자격을 부여해서 발생한 문제들이 많으므로, 인도적 체류자에 대한 별도의 체류자격을 부여하게 되면 상당수 해결될 수 있을 것으로 보인다.

법무부의 체류자격 개편안(2018. 5. 17. 제11주년 세계인의 날 기념포럼 사증정책 동향 및 개편방향)에 따르면, 「난민법」에 따라 국내 체류가 허가된 ‘인도적체류자’를 위한 별도 체류자격을 신설하여 안정적 체류를 지원하고, 종래 기타(G-1)체류자격에 일괄 포섭되어 있던 범죄피해자 및 산재치료, 요양자 등을 위한 ‘인도적 보호’ 자격을 별도로 신설한다는 것이다. 다만 개편안이 소개된 지 수년이 흘렀으나 아직도 시행되지 못하고 있는데, 인도적체류자들이 겪고 있는 어려움과 문제점들을 고려했을 때 신속히 시행될 필요가 있다.

결론적으로 ‘인도적체류자’의 지위는 국제난민 보호 원칙에 따라 협약난민에 유사하거나 적어도 우리사회에서 최소한의 인간다운 삶을 누리기에 부족하

지 않을 정도로 그 지위와 처우를 국제규범에 부합되도록 「난민법」 등 관련 법령의 개정이 필요해 보인다.

2. 인도적체류자의 안정적인 체류기간 확보와 취업 허가요건 완화 및 절차 간소화 등의 처우 개선을 위한 지침 개정

국가인권위원회는 인도적체류자들과의 인터뷰에서 본인이 어떤 체류자격으로 살아가는지, 왜 이러한 체류자격이 주어졌는지, 체류기간 연장을 할 때 부여되는 기간은 왜 제각각인지 모르는 경우를 상당수 확인할 수 있었는데, 이에 대한 설명과 안내는 즉시라도 개선되어야 할 것이다. 또한 체류자격 연장과 관련하여 명백한 사유가 있지 않은 이상 체류기간 상한에 맞게 체류자격 연장을 허가하고, 일정요건을 갖춘 인도적체류자에게는 체류기간 상한을 확대하는 등 체류자격 지침도 개선이 필요해 보인다.

인도적체류자의 취업실태는 난민신청자의 지위일 때와 크게 다르지 않았다. 대한민국 정부로부터 국제적 보호 필요성을 인정받은 이후에도 현행법상 취업허가가 의무화 되어 있으며, 이마저도 취업허가 절차에서 요구되는 고용계약서를 고용주로부터 받지 못하면 불가능한 상황이다. 인도적체류자가 취업하기 위해서는 취업허가 외에는 다른 절차가 없고, 취업허가 전 근로계약 체결을 요구하는 것은 인도적체류자들의 합법적 취업을 어렵게 함으로써 이들을 불법취업으로 내모는 원인으로 작동하고 있다.

한편, 위의 체류자격 연장과 취업허가에 소요되는 수수료도 인도적체류자들의 생활을 위협하는 요소로 작용하였다. 따라서 인도적체류자에 대한 보호의 취지 및 목적에 따라 불가피한 경우가 아니라면 감액 또는 감면하는 것이 합리적이라 할 수 있다.

따라서 「난민법」 등 관련 법률 개정 이전이라도 인도적체류자들의 안정적인 체류기간 확보와 취업허가 요건 완화 및 절차 간소화 등의 처우 개선을 위하여 관련 지침 등의 개정이 필요해 보인다.

V. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 권고하기로 결정한다.

2021. 6. 10.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 최영애 <불참>

위원(위원장 직무대행) 정문자 위원 이상철 위원 박찬운

제2편

침해구제분야



제1장

경·검 및 법원 관련 인권침해

제2편 침해구제분야

경찰 관련 인권침해

1 2021. 12. 28.자 결정 21진정0179600 [경찰의 피의자에 대한 속옷차림 연행 등]

결정사항

○○○○○경찰서장에게, 피진정인들을 대상으로 체포과정에서 피의자의 인격권 보호 관련 직무교육을 실시하기를 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정인들은 진정인에게 옷을 입을 것을 수차례 권유하였으나 진정인이 거절하였다고 하는바, 살펴보면 속옷 하의 차림으로 피진정인들에게 욕설을 하며 유형력을 행사한 진정인을 현행범인으로 체포하고, 뒷수갑을 채운 후 연행하기 위하여 진정인에게 옷을 입도록 권유하였으나, 진정인이 이를 거부한 사실 또한 인정됨.
- 【2】 그러나, 사건 당시 진정인은 현행범으로 체포되어 극도로 흥분된 상태였는바, 당시 진정인이 옷 입기를 거부하였다고 하여도 이는 피진정인들의 체포 행위에 대한 항의의 의미로 보아야 할 것이며, 진정인이 흥분한 상태에서 그러한 의사를 표현하였다고 하여도 속옷 하의 차림으로 연행되는 모습이 외부에 노출됨으로 인하여 느낄 수 있는 수치심이나 모욕감마저 감수하겠다는 의미로까지 받아들일기는 어렵다고 할 것임.
- 【3】 피진정인들은 시간을 갖고 진정인의 흥분 상태를 가라앉힐 수 있는 여건을 조성한 후 옷을 입도록 하거나, 상황이 급박하여 이러한 여건을 조성하기 어려울 경우 이불이나 담요 등 진정인의 신체를 가릴 수 있는 물건으로 진정인의 속옷 하의 차림이 외부에 노출되지 않도록 적극적인 조치를 취하는 것이 바람직하였을 것으로 보이며, 단순히 진정인에게 옷을 입으라고 권유하였다는 사실만을 가지고 체포 과정에서 피의자의 인격과 명예의 훼손을 방지하도록 노력하여야 하는 주의의무를 다하였다고 보기는 어려움.

참조결정

침해구제제1위원회 2020. 7. 16. 20진정0401800 결정

참조조문

「대한민국헌법」 제10조

「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정」 제10조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 1.○○○

2.○○○

3.○○○

■ 주 문

1. ○○○○○경찰서장에게, 피진정인들을 대상으로 체포과정에서 피의자의 인격권 보호 관련 직무교육을 실시하기를 권고합니다.
2. 진정요지 가항 및 다항은 각 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 20××.×.×. 회사 동료와 회식하여 만취한 아내를 차에 태우고 귀가하는 중이었는데, 아내가 갑자기 112에 전화하여 진정인이 음주운전을 하였다고 허위신고를 하였다. 이에 진정인의 집으로 출동한 경찰(이하 ‘피진정인들’이라 한다)은 진정인에게 다음과 같은 인권침해를 하였다.

- 가. 진정인은 피진정인들에게 아내가 허위신고한 것이라고 설명하였으나, 피진정인들은 진정인에게 수갑을 채워 현행범으로 체포하였고, 파출소에서도 수갑을 풀어주지 않았다.
- 나. 피진정인들은 속옷 차림의 진정인을 체포하여 파출소까지 연행하였으며, 진정인이 순찰차량과 파출소에서 옷을 입게 해달라고 요구했음에도 적절한 조치를 취하여 주지 않아 결국 파출소에 방문한 진정인의 지인에게 속옷 차림의 모습을 보이게 되었다.
- 다. 피진정인들은 순찰차량에서 옷을 입게 해달라는 진정인에게 ‘○○’라고 하였다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

피진정인들은 20××. ×. ××. ××:××경 ‘신고자 아내 / 신랑이 음주운전을 하고 있다 / 현재 같은 차량에 승차해 있다 / ○○너○○○○호 / 예쿠스 차량 검정 / 남편이 자꾸 핸드폰을 뺏으려고 한다’라는 112신고를 접수하고 현장에 출동하였다. 최초 112신고는 ○○○○○경찰서 ○○파출소로 지령되었으나, 이후 ○○파출소 경찰관이 신고자와 통화한바, 현재 신고자가 ○○동 ○○○○아파트 앞 사거리 방면에 있다고 하여 ○○파출소 소속 피진정인들에게 출동 지령이 내려졌다. 피진정인들은 ○○○○아파트 지하주차장에 도착하여 신고자와 통화하였고, 4층에 거주하고 있는 신고자를 만나 주거지로 입장하였다.

최초 신고 시 위치값이 ○○읍 ○○리였으며, 이후 신고자 및 진정인이 차를 타고 이동하여 ○○동 ○○○○아파트까지 온 점으로 미루어 볼 때, 진정인이 음주운전을 했을만한 상당한 의심이 있다고 판단되어 진정인에게 ‘술을 마시고 운전하였나요’라고 물었으나, 진정인은 ‘○○○아 왜 남의 집 맘대로 쳐들어 오냐, 나가라 ○○○○들아, ○○○○들아’라고 욕설을 하며 피진정인 2의 음주측정 요구를 거부하였다.

피진정인들이 재차 ‘음주측정 안하실건가요?’라고 물었으나, 진정인은 음주측정을 하지 않는다고 하며 피진정인 2를 밀치는 폭행을 하였고, 피진정인 1이 이를 제재하자 진정인은 팔꿈치와 몸으로 피진정인 1을 밀치는 폭행을 하였다. 이에 피진정인들은 진정인에게 미란다원칙을 고지하고 공무집행방해로 현행범 체포한 것이다.

긴장한 체격의 소유자인 진정인은 경찰관을 폭행하고 위협하는 등 달리 제압할 방법이 없어 체포과정에서 뒷수갑을 사용하였다. 체포 직후 팬티만 입고 있는 진정인에게 피진정인 3이 하의를 내밀며 ‘선생님 바지 입으세요’라고 말하였으나, 진정인은 ‘그만해 ○○○들아 ○○○야 ○○○ ○○야 그만해 ○○○들아’라고 욕을 하며 옷 입는 것을 거부하였다. 피진정인들이 계속하여 진정인에게 옷 입는 것을 권유하였으나, 진정인은 욕설을 하며 옷 입는 것을 거부한 채 거실에 있는 식탁에 앉았다.

이에 피진정인 3이 진정인에게 바지를 가져다주었고, 진정인의 아내도 진정인에게 옷을 입히기 위해 진정인의 목에 상의 옷을 걸어주며 입혀주려고 하였으나, 식탁에 앉아 있던 진정인은 진정인의 아내를 노려보더니 갑자기 발로 아내의 복부를 발로 1회 폭행하였다.

피진정인들은 현장에서 진정인에게 옷을 입히려고 수회 시도하였음에도 진정인이 지속적으로 경찰관에게 욕설을 하고 피진정인 1의 얼굴을 향해 머리를 들이박는 등 이를 거부하여 더 이상 옷을 입힐 수 있는 상황이 못된다고 판단하

고 부득이하게 옷을 입지 않은 진정인을 엘리베이터를 이용하여 순찰차로 연행하였다. 이 과정에서 피진정인들은 진정인의 알몸이 외부에 노출되는 것을 최대한 막기 위하여 노력하였고, 다른 층에서 주민 한명이 이를 본 것으로 추측되나, 피진정인들이 진정인의 몸을 가리고 있었으며, 해당 주민에게 양해를 구하고 엘리베이터에 함께 탑승하지 않게 하였다. 이후 피진정인들은 진정인을 순찰차량에 태워 파출소로 연행하였다.

연행 중에 진정인이 순찰차량 내에서 옷을 입도록 해줄 것을 요청한 사실이 없었으며, 진정인은 순찰차 안에서 아는 지인들과 전화통화를 하였고, 피진정인들에게 계속하여 욕설을 하며 몸으로 피진정인 1을 밀치는 등 난동을 부리기도 하였다. 이후 진정인은 피진정인 1에게 ‘○○○○, ○○○○, 놓으라고 ○○○○야, 놓으라고 이 ○○○야’ 등의 욕설을 하기도 하였으나 피진정인들은 진정인에게 폭행을 행사한 사실이 없으며, 진정인의 귀에 대고 ‘○○’ 등 욕설을 한 사실도 전혀 없다.

진정인이 20××. ×. ××. ××:××경 파출소에 연행된 뒤에도, 피진정인들은 진정인에게 옷 입기를 설득하였으나, 진정인은 ‘증거를 남겨놔야 한다’며 착의를 거부하였다. 파출소 팀장인 ○○○ 경위 등이 진정인에게 욕설을 멈추고 진정하면 수갑을 풀어주겠다고 계속하여 설득하였으나, 진정인은 약 1시간 30분가량 욕설로 일관하였고, 피진정인 1에게 ‘나이도 어린 ○○가, 너는 조심해라, 내일 네 ○○ ○○거고 네 ○○도 ○○ 것이다, 장례 치를 준비해라, ○○ ○○야’라고 욕설을 하는 등 난동을 부렸다. 동 과정에서 파출소에 진정인의 지인이 방문한 사실 역시 없다. 이후 진정인이 진정되어 ○○○ 경위가 수갑을 풀어주었고, 진정인이 옷을 입을 수 있도록 조치하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인들의 진술서, 사건 당시 112신고사건처리표, 근무일지, 현행범인체포서, 확인서, 수사결과보고, 진정인 체포 당시 영상 등을 종합해보면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인에 대한 체포 경위는 다음과 같다.

- 1) 피진정인들은 20××. ×. ××.(×) ××:××경 ‘신랑이 음주운전을 하고 있다 등’ 112신고(No.2242, Code-1)의 출동지령을 받고, 같은 날 ××:××경 진정인의 거주지인 ○○도 ○○○시 ○○로 ○○, ○○○○○○아파트에 도착하였다.
- 2) 피진정인들은 신고자인 진정인의 아내와 통화하여 진정인이 거주지인 4층에 올라가 있다는 사실을 확인하였고, 진정인의 아내가 문을 열어주어 진정인의 거주지 안으로 들어갔다.
- 3) 진정인은 거주지 내부에서 속옷 하의 차림으로 있었으며, 피진정인들이 진입하자 ‘누가 들어오라고 하였느냐, 나가라’고 하였다. 피진정인 2가 진정인에게 ‘음주운전 하셨나요?’라고 물었고, 이에 진정인은 ‘나가라’고만 하였다. 피진정인들은 ‘신고를 받고 출동한 것이다. 범죄혐의를 의심되어 온 것이다’라고 설명하였으나, 진정인은 신고자인 자신의 아내에게 ‘너 술 ○먹고 뭐하는 거냐’라고 따지며 피진정인들에게 ‘제 집에서 나가주세요’라고 요청하였다. 피진정인들은 진정인에게 음주측정한 후에 나가겠다고 하였으나, 진정인은 이를 거부하였고, 피진정인들이 수차례 음주측정을 안할 것인지 묻자 진정인은 ‘네, 안합니다’라고 하며 거부하였다.
- 4) 피진정인들은 진정인의 음주측정 거부 혐의를 입건하고자, 진정인의 아내에게 ‘어디에서 술을 마셨어요?’라고 묻자, 진정인의 아내는 ‘제가 운전했어요’라고 답변하였다. 이에 피진정인들이 ‘그러면’이라고 하자, 진정인은

소리를 지르며 ‘아이 ○○○ 하지 말고’라고 하였고, 피진정인들이 ‘욕하지 마세요’라고 하자, 진정인은 ‘너 지금 뭐라고 했어, 너 영장 있어?’라고 하며 피진정인들에게 다가갔다. 피진정인 2는 진정인의 아내가 문을 열어줬음을 설명하며 ‘선생님이 운전하셨어요?’라고 재차 묻자, 진정인은 고성을 지르며 ‘내 집에서 나가라고’라고 하였다. 피진정인들이 ‘조용히 하세요’라고 하자, 진정인은 ‘○○ ○○○야 너 지금 뭐라고 했어, 이 ○○아 나가라고 내 집에서 이 ○○○○야’라며 욕설을 하였다.

5) 피진정인들이 ‘욕하지 마시라고요’라고 진정인에게 말하였으나, 진정인은 ‘나가라고 이 ○○○야’ 등의 욕설을 계속하며 피진정인 2에게 다가갔고, 피진정인 2가 확인 후 나가겠다고 하며 현관문 밖에 있는 신고자인 진정인의 아내에게 다가가 ‘선생님이 운전하셨어요?’라고 묻자, 진정인의 아내는 울먹이며 ‘네, 제가 운전했어요, 제가 운전하고 헛소리 했어요’라고 답변하였다. 피진정인 2가 현관문 앞에서 진정인의 아내에게 신분증 제시를 요청하자, 진정인의 아내는 신분증을 가져오기 위하여 집 안으로 들어갔으며, 피진정인 2가 따라가려고 하자 진정인이 ‘들어오지마, 들어오지 말라고’라고 이야기하며 피진정인 2의 가슴 부위를 손으로 수차례 가격하였다. 피진정인 2는 현관문 앞에서 진정인에게 ‘건드리지 마세요’라고 경고하였으나, 진정인은 ‘내 집에 들어오지 말라고 ○○야’라고 말하며 피진정인 2를 강하게 외부로 밀어내며 현관문을 닫으려고 하였다.

6) 피진정인 2가 이를 제지하자, 진정인은 ‘내 집에 들어오지 말라고 ○○○○ 들어’라고 하며 피진정인 1, 2를 손과 몸으로 강하게 밀어내는 등 유형력을 행사하였다. 이에 피진정인들이 진정인의 양팔을 잡고 제지하며 20××. ×. ××. ××:××경 진정인에게 미란다원칙을 고지하며 경찰의 가슴을 수차례 밀치고 얼굴을 폭행하였다는 내용으로 공무집행방해의 현행범으로 체포하고 뒷수갑을 채웠다.

- 7) 피진정인 3이 진정인의 아내에게 진정인의 겹옷을 요청하여 이를 챙기려 간 사이 진정인은 피진정인 1, 2에게 욕설을 하고 자신의 몸통으로 피진정인들을 밀치며 항거하였다. 피진정인들이 ‘하지 마세요’라고 하며 진정인을 진정시키려고 하였으나, 진정인은 흥분하여 ‘놓으라고 ○○○○야, 확 ○○ ○○○ ○○○○○○○’라고 하며 위협하였다. 피진정인들이 진정인에게 바지를 건네며 입을 것을 권유하였으나, 진정인은 욕설과 함께 소리를 지르며 이를 거부하였다. 식탁에 앉은 진정인에게 아내가 상의를 입혀 주려고 하였으나, 진정인은 자신의 발로 진정인의 아내의 복부 부위를 걷어찼다.
- 8) 이에 피진정인들이 속옷 하의 차림의 진정인 양팔을 잡고 현관 밖으로 연행하였다. 진정인은 순찰차량에 탑승한 이후 지인들과 전화통화를 하며 자신이 집에서 술을 먹었는데 음주운전으로 체포된 사실 및 속옷 하의 차림으로 체포당한 것에 대한 부당성에 대해 토로하였다. 또한 진정인은 피진정인들에게 ‘○○○○’ 등의 욕설을 하였고, 피진정인들은 ‘선생님 욕설 하지 마세요’라고 하며 진정인을 진정시키려고 하였으나, 동 과정에서 피진정인들이 진정인에게 욕설을 한 사실은 확인되지 않는다.
- 9) 진정인은 20××. ×. ××. ××:××경 피진정기관인 ○○파출소에 속옷 하의 차림으로 도착하였다.

나. 진정인이 지구대에 도착한 이후의 경과는 다음과 같다.

- 1) 속옷 하의 차림으로 파출소에 도착한 진정인은 피의자석에 착석하지 않고 돌아다니며 소란을 피웠으며, 파출소에 임의동행 한 진정인의 아내에게 다가가자 경찰들이 이를 제지하였다. 이에 진정인의 아내는 경찰의 안내에 따라 파출소 내부의 사무실로 이동하였다.
- 2) 20××. ×. ××. ××:××경 진정인이 속옷 하의차림으로 있는 상황에서

파출소 내에 민원인이 방문하였으나, 경찰들의 안내로 파출소 안쪽으로 이동하였다. 같은 날 ××:××경 진정인은 속옷 하의차림으로 파출소 내 대기석에 착석하였다. 이후 경찰이 진정인에게 물을 가져다 주었고, 같은 날 ××:××경 파출소 내에 여성경찰이 들어왔다가 약 1분 후인 ××:××경 나기도 하였다.

- 3) 진정인은 파출소에서 계속하여 소란을 피워 경위 ○○○가 진정인을 진정 시키려고 하였으며, 진정인이 진정된 후인 20××. ×. ××. ××:××경 진정인에게 채워진 뒷수갑을 풀어주었다. 진정인은 수갑이 풀어진 직후 대기석 옆에 놓여 있는 자신의 옷을 입은 후 관련 서류를 작성하였다.
- 4) 진정인의 아내는 파출소 내부의 사무실에서 조사를 받았고, ‘사실 나는 운전하지 않았다’고 하며, ‘같이 운전을 하였다고 하면 진정인이 감경될 줄 알았다’는 취지의 진술을 하였다.

다. 피진정기관인 ○○○○○경찰서는 진정인에 대하여 음주측정 거부 및 공무 집행방해 혐의로 수사를 진행하였으며, 두 혐의 모두 인정되어 20××. ×. ××. 검찰에 송치 결정하였다.

라. 피진정기관에서는 본 진정사건과 관련하여 인권침해 사실 여부 등에 대하여 20××. ×. ××. 청문감사관을 위원장으로 하는 인권심사위원회를 개최하였으며, ‘인권침해 사실 없음’으로 판단하였으나, ○○파출소 직원들을 대상으로 현행법 체포시 유의사항, 현행법 체포시 절차적 정당성 확보, 체포된 자의 권리 및 건강권 보장 등 특별교육을 실시한 것으로 확인된다. 그러나, 해당 내용에 속옷 차림의 피의자에 대한 체포 시 준수사항 등에 대한 내용은 포함되어 있지 아니하다.

마. 사건 당일인 20××. ×. ××. ○○도 ○○○시의 기온은 최고기온 17℃, 최저기온 6℃로 확인되며, 같은 날 ××:××~××:××경까지 ○○○시의 기온은 10℃로 확인된다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(부당한 체포 및 수갑 사용) 관련

진정인은 출동한 피진정인들이 부당하게 체포하였다고 주장하나, 진정인은 112신고를 받고 현장에 출동하여 정당하게 공무수행을 하는 피진정인들에게 욕설을 하며 자신의 손과 몸으로 강하게 밀치는 등 유형력을 행사하는 것이 당시 촬영된 영상 등을 통하여 확인되는바, 진정인의 당시 행위에 범죄행위의 명확성과 가별성이 인정된다고 할 것이며, 사건 당시 경찰의 정당한 음주측정 요구에 불응함을 넘어 공무수행 중인 피진정인들에게 유형력을 행사하는 사정 등을 보았을 때, 진정인에게 증거인멸의 우려가 있는 것으로 보아 현장에서 급박하게 현행범으로 체포한 피진정인들의 행위가 경험칙에 비추어 현저히 합리성을 잃은 경우에 해당한다고 보기 어렵다.

한편, 진정인은 피진정인들이 체포과정에서 뒷수갑을 채웠으며, 파출소에 연행된 이후에도 수갑을 풀어주지 않은 것이 부당하다는 취지의 주장을 하나, 사건 당시 진정인은 정당한 공무수행 중인 피진정인들에게 폭력을 행사하여 정당한 직무집행을 방해하고 저항한 자로, 자·타해의 우려가 커 이를 저지하기 위하여 피진정인들이 경찰장구인 수갑을 사용한 행위에 부당함은 있어 보이지 아니하다. 또한 진정인은 파출소에 연행된 이후에도 지속적으로 소란을 피우고 자신의 아내를 위협하는 등의 행위를 한 것으로 확인되며, 진정인이 진정된 모습을 보이지 않자 즉시 수갑을 풀어준 것이 확인되는바, 경찰의 장구사용에 위법·부당함이 있는 것으로 보이지 않으므로, 본 진정요지는 인권침해에 해당하지 아니한 경우에 해당하여 기각한다.

나. 진정요지 나항(속옷 하의차림 연행) 관련

「대한민국헌법」 제10조는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권

을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.’라고 규정하고 있으며, 이로부터 인격권이 도출된다고 할 것이다.

경찰은 수사과정 전반에 있어 국민의 인격과 명예의 보호를 위하여 노력하여야 할 것이며, 특히 피의자를 체포·구속하는 등 강제수사를 하는 경우 불필요한 침해가 발생하지 아니하도록 유의하여야 할 것이다. 이와 관련 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정」(이하 ‘수사준칙’이라 함) 제10조(임의수사 우선의 원칙과 강제수사 시 유의사항) 제2항은 ‘검사와 사법경찰관은 피의자를 체포·구속하는 과정에서 피의자 및 현장에 있는 가족 등 지인들의 인격과 명예를 침해하지 않도록 유의해야 한다’고 규정함으로써 체포과정에서 형사 피의자 및 관계인의 인격권을 보호하도록 명문화하고 있다.

한편, 우리 위원회는 ‘속옷차림의 진정인을 현행범으로 체포한 진정사건에서’ 별도의 급박한 사정이 없는 상황이었음에도 불구하고 진정인의 속옷차림 노출을 최소화하려는 노력 없이 진정인을 체포한 피진정인들의 행위는 헌법 제10조에서 보호하는 진정인의 인격권을 침해하는 행위에 해당한다’고 결정(침해구제제1위원회의 2020. 7. 16. 20진정0401800 결정)하여, 체포 과정에서의 피의자에 대한 인격권 보호의 필요성을 결정한 바 있다.

이 사건 진정에서 피진정인들은 속옷 하의 차림의 진정인을 체포하여 파출소로 연행하였으며, 파출소에서도 약 40분가량 위 차림으로 대기하도록 한 사실이 인정된다. 한편 피진정인들은 이와 관련하여 진정인에게 옷을 입을 것을 수차례 권유하였으나 진정인이 거절하였다고 하는바, 살펴보면 속옷 하의 차림으로 피진정인들에게 욕설을 하며 유형력을 행사한 진정인을 현행범인으로 체포하고, 뒷수갑을 채운 후 연행하기 위하여 진정인에게 옷을 입도록 권유하였으나, 진정인이 이를 거부한 사실 또한 인정된다.

그러나, 사건 당시 진정인은 현행범으로 체포되어 극도로 흥분된 상태였는바, 당시 진정인이 옷 입기를 거부하였다고 하여도 이는 피진정인들의 체포 행위

에 대한 항의의 의미로 보아야 할 것이며, 진정인이 흥분한 상태에서 그러한 의사를 표현하였다고 하여도 속옷 하의 차림으로 진행되는 모습이 외부에 노출됨으로 인하여 느낄 수 있는 수치심이나 모욕감마저 감수하겠다는 의미로까지 받아들여지는 어렵다고 할 것이다.

이러한 상황에서 진정인이 계속하여 옷을 입기를 거부한다면, 피진정인들은 시간을 갖고 진정인의 흥분 상태를 가라앉힐 수 있는 여건을 조성한 후 옷을 입도록 하거나, 상황이 급박하여 이러한 여건을 조성하기 어려울 경우 이불이나 담요 등 진정인의 신체를 가릴 수 있는 물건으로 진정인의 속옷 하의 차림이 외부에 노출되지 않도록 적극적인 조치를 취하는 것이 바람직하였을 것으로 보이며, 단순히 진정인에게 옷을 입으라고 권유하였다는 사실만을 가지고 체포 과정에서 피의자의 인격과 명예의 훼손을 방지하도록 노력하여야 하는 주의의무를 다하였다고 보기는 어렵다.

또한, 진정인은 거주지에서 체포되어 파출소에 연행된 이후에도 약 40분가량 속옷 하의 차림으로 파출소 내 대기실에서 대기하고 있었던 것으로 확인되는바, 사건 당시 〇〇〇 〇〇〇시 기온이 10℃ 정도로 확인되는 점을 고려한다면 속옷 하의 차림으로 수 십분 간 대기할 수 있을 정도의 상황이라고 보기 어려우며, 공공기관인 파출소는 누구나 출입이 가능한 공개된 장소로 불특정 다수인의 왕래가 언제나 가능하다고 할 것이며, 실제 사건 당일 진정인이 속옷 하의 차림으로 파출소에서 대기하고 있을 때에도 민원인과 여경이 방문하였던 사정 등을 보았을 때, 비록 파출소에서도 진정인이 옷 입기를 거부하였다고 하여도, 이러한 제반 여건들을 감안한다면 피진정인들이 진정인을 파출소 내부의 사무실에 인치한다든가 보다 적극적인 조치를 취하여 진정인이 수치심이나 모욕감을 느끼지 않도록 하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

결국, 피진정인들은 진정인을 체포하고 연행하는 과정에서 진정인의 인격과 명예가 침해되지 않도록 유의하여야 했음에도 불구하고 이러한 주의의무를 다

하지 않은 것으로 보이는데, 피진정인들의 행위는 헌법 제10조에서 보장하고 있는 진정인의 인격권을 침해하였다고 판단된다.

이에, 이 사건 진정과 관련하여 피진정인들은 진정인을 체포하는 과정에서 인격권이 침해되지 아니하도록 주의의무를 기울여야 했음에도 적절한 조치를 취하지 않은 것이 확인되나, 피진정인들이 옷을 입으라고 수차례 요구하였음에도 진정인이 이를 거부했던 사정 등을 고려하여 ○○○○경찰서장에게 피진정인들에 대하여 체포과정에서의 피의자에 대한 인격권 보호 관련 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

다. 진정요지 다항(피진정인들의 욕설) 관련

진정인은 피진정인들이 순찰차량에서 진정인에게 욕설을 하였다고 주장하나, 피진정인들은 이를 부인하고 있으며, 당시 촬영된 영상을 보아도 진정인이 피진정인들에게 ‘씨발놈아’ 등의 욕설을 한 사실만 확인될 뿐, 피진정인들이 욕설한 사실은 확인되지 않는바, 본 진정요지는 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우에 해당하여 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호에 따라, 진정요지 다항은 같은 항제1호에 따라 주문 2와 같이 각각 결정하고, 진정요지 나항은 같은 법 제44조제1항제1호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

2021. 12. 28.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 김수정

경찰 관련 인권침해

2 2021. 12. 28.자 결정 21진정0305900 [경찰청의 백신접종 강제 및 부당한 개인정보 취합]

결정사항

경찰청장에게, 개인정보자기결정권 침해 관련 유사사례가 재발하지 아니하도록 이 사건 사례를 소속기관에 전파하기를 권고함.

결정요지

- 【1】 개인정보를 수집·활용하기 위해서는 정보주체의 동의를 받아야 하나, 인정사실에서 살펴본 바와 같이 경찰청 소속 일선 경찰관서에서는 정보주체의 별도의 동의 절차 없이 문자나 메시지를 이용하여 소속 직원들의 백신 접종 및 접종예약 정보를 수집한 것으로 확인되는바, 이러한 정보 수집이 정당하기 위해서는 관계 법령의 근거가 있어야 함.
- 【2】 경찰청은 소속 직원들에게 백신접종을 독려하려는 것이 목적이었다고 하는바, 앞서 살펴본 바와 같이 피진정인이 소속 직원들로 하여금 코로나 백신接种의 자율성을 보장하도록 하였다는 사실을 인정한다고 하더라도, 소속 직원들의 백신接种을 독려할 목적이라면 개인을 특정되지 않도록 파악하는 방법이 없는 것도 아닐 뿐만 아니라 효과적인 홍보와 안내를 통하여 소속 직원들이 자율적으로 참여할 수 있도록 유도하는 것으로도 목적 달성에 부족함이 없을 것으로 보임.
- 【3】 정보주체의 동의를 구하지 않고 경찰청 소속 직원들의 코로나 19 백신接种 및 예약 여부에 대한 정보를 수집·활용한 행위는 법적 근거가 없는 행위로서 헌법 제10조 및 제17조에서 도출되는 진정인의 개인정보자기결정권을 침해한 것임.

참조결정

헌법재판소 2005. 5. 26.자 99헌마513 결정, 대법원 2014. 7. 24. 선고 2012다4993 판결

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제17조
「개인정보보호법」 제1조, 제15조, 제23조, 제58조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 경찰청장

■ 주 문

1. 경찰청장에게, 개인정보자기결정권 침해 관련 유사사례가 재발하지 아니하도록 이 사건 사례를 소속 기관에 전파하기를 권고합니다.
2. 진정요지 가항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

- 가. 경찰청장은 주요지휘관 화상회의에서 소속 직원의 코로나 백신 접종예약률이 낮은 시·도경찰청장을 나무랐고, 시·도경찰청장은 경찰서, 기동대를 상대로 소속 직원의 백신접종 예약률을 수시로 확인하고 낮은 곳은 질타하였다. 이는 결국 일선경찰에 대한 코로나 백신 접종 강요로 이어졌다.
- 나. 경찰청은 아무런 동의 절차도 구하지 않고 직원 개개인이 백신을 접종하였거나 접종 예약을 했는지 등 의료 관련된 민감한 정보를 문자나 전화 등으로 수집·관리하였으며, 해당 정보를 접종률 통계 등 보고자료로 활용하였다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정한

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

경찰청에서는 방역당국의 코로나 백신 접종계획에 맞추어 접종 시행계획을 수립·시행(2021. 4. 19.)하였으며, 경찰청장이 직접 희망자에 한하여 자율적으로 접종하는 것임을 수차례 밝힌 바 있다.

경찰은 112 신고 출동·각종 사고현장 조사 등 대부분 대민 접촉이 필수적인 업무를 수행하고 있을 뿐 아니라 방역 활동에도 동원되고 있어 국민을 대상으로 한 감염 또는 전파 위험이 매우 높은 직군이며, 특히 경찰이 매개체가 되어 코로나가 확산·전파될 경우 경찰 활동에 대한 국민의 공감 및 지지를 이끌어 낼 수 없고, 국민 건강에 대한 중대한 침해로 이어질 수 있어 소방·해경 등과 함께 사회필수인력으로 지정, 우선접종대상자로 선정된 것이다.

그럼에도 사회필수인력 접종 예약기간(2021. 4. 19.~29.)에 백신 부작용 관련 보도가 집중되고, 부정확한 정보·유언비어 등으로 인해 코로나 백신 접종에 대한 부정적 분위기가 확산됨에 따라, 이에 경찰청장은 우선접종 취지에 대한 공감대 형성, 과학적 근거에 기반한 자료 공유 등 접종에 대한 불안감 해소를 위해 적극 설명·설득이 필요함을 인식하고 2021. 4. 26. 지휘부 회의를 개최하였다.

회의 과정에서 일부 시·도청을 언급한 바 있으나 이는 관서장이 관심을 가지고 적극적 설명·홍보 등을 통해 접종 관련 과도한 불안감을 해소하고, 자율적 동참 분위기 조성을 위해 노력해 줄 것을 요청한 것으로, 접종은 희망자에 한해 개인별 자유의사로 실시하였다. 위 사실관계를 종합하여 볼 때, 접종 강요가 아니어서 기본권 침해가 문제되지 않으며, 접종 참여 관련 설명·설득 과정에서 일부

직원이 심리적 부담을 느꼈더라도 기본권이 침해되는 것은 아니다.

경찰청장이 경찰청 소속 각급 경찰관서의 장에게 접종에 대한 과도한 불안감을 해소하고 자율적 동참 분위기 조성을 요청한 것과 관련, 경찰청 소속 공무원인 진정인이 영향을 받는다고 하더라도 이는 간접적이고 사실적인 것일 뿐 본 건 요청 자체로 진정인의 신체의 자유 등이 침해되는 것은 아니라고 할 것이다(헌재 2005헌마22 참조). 또한, 경찰이 매개체가 되어 코로나가 확산·전파될 경우 국민 건강에 대한 중대한 침해로 이어질 수 있는 등 예방접종의 필요성과 정당성이 인정되는 점 등으로 볼 때, 본 사안은 진정인의 기본권을 침해한다고 보기 어렵다.

한편, “개인정보”란 살아 있는 개인에 관한 정보로서 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 것을 포함한다)로 규정(「개인정보 보호법」 제2조)하고 있으며, ‘특정 개인에 관한 정보임을 알아볼 수 없도록 통계적으로 변환된 ‘○○기업 평균연봉’, ‘○○대학 졸업생 취업률’ 등은 개인정보에 해당하지 않는다.

경찰청이 예방접종 현황 파악을 위해 수집한 자료는 접종대상 인원, 예약 인원, 접종 인원의 숫자로, 이 자료로는 개인을 특정할 수 없으므로 ‘개인정보’에 해당하지 않으며, 개인의 예약·접종 여부를 특정할 수 있는 정보를 수집한 사실이 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 진술서, 예방접종 관련 시·도경찰청에 시달된 경찰청의 공문, 일별 경찰청 직원 등의 예방접종 현황, 경찰청장의 소속 직원들에 대한 서

제1장 경·검 및 법원 관련 인권침해

한문, 집중 안내문, 경찰관서 지휘부에서 직원들에게 보낸 문자내용, 피진정인 출석진술 및 제출자료 등을 종합하였을 때, 이 사건 진정요지에 대한 인정사실은 다음과 같다.

가. 경찰은 112 신고 출동·각종 사고현장 조사 등 대부분 대민 접촉이 필수적인 업무를 수행하고 있을 뿐 아니라 방역 활동에도 동원되고 있어 국민을 대상으로 한 감염 또는 전파 위험이 매우 높은 직군이며, 특히 경찰이 매개체가 되어 코로나가 확산·전파될 경우 경찰 활동에 대한 국민의 공감 및 지지를 이끌어 낼 수 없고, 국민 건강에 대한 중대한 침해로 이어질 수 있어 소방·해경 등과 함께 사회필수인력으로 지정, 우선접종대상자로 선정되었고, 경찰청에서는 방역당국의 코로나 백신 접종계획에 맞추어 접종 시행계획을 수립·시행(2021. 4. 19.)하였다.

나. 경찰청은 2021. 4. 22.(목)~5. 9.(일)까지 하루(2021. 4. 25.(일))를 제외하고 총 18회에 걸쳐 전일 18시 기준 예방접종 현황을 매일 아침 피진정인에게 보고하였다. 해당 현황자료는 경찰서 부서 및 지구대 단위로 취합·작성된 접종 및 예약현황을 바탕으로 각 시·도경찰청에서 해당 시도 단위별 현황자료를 작성하였고, 경찰청이 최종적으로 시·도 단위 및 전체 예약현황을 취합한 후 피진정인에게 보고하는 방식이다. 보고내용에는 전체 및 각 시·도별 대상자수, 당일 예약자수 및 누적 예약자수, 예약률, 접종자수 및 접종률 등이 포함되어 있다.

다. 일선 경찰서 소속 경찰들의 접종 및 예약현황은 각 부서 간부(팀장, 계장 등)가 전화, 문자, 메신저 등의 방법으로 개별적으로 취합한 것으로 확인되며, 취합하는 과정에서 대상자들에게 「개인정보 보호법」 등에 따른 동의 절차를 별도로 이행하지 않았다.

라. 한편 피진정인은 코로나 백신 접종과 관련하여 희망자에 한하여 자율적으로 접종하는 것임을 밝힌 것으로 확인되며, 일선 경찰서 간부들이 부서원들에게 예방접종을 독려하는 메시지에도 예방접종이 강제사항이 아님을 밝혔다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(예방접종 강요) 관련

진정인은 피진정인이 주요지휘관 회의에서 코로나 백신 접종예약률이 낮은 시·도경찰청장을 나무랐고, 이는 일선 경찰에 대한 백신 접종 강요로 이어졌다고 주장한다.

이와 관련된 자료를 살펴보면, 일선 경찰에 하달된 안내문 등에 경찰청에서 백신접종의 절차 및 방법에 대한 설명과 함께 예방접종이 강제가 아닌 자율적인 참여하에 시행되는 것임을 밝히고 있는 점, 진정인이 제출한 경찰관서 지도부에서 소속 직원들에게 보낸 휴대전화 메시지 등을 보아도 백신 접종에 대한 부정확한 정보나 유언비어를 바로 잡으며 직원들에게 백신 접종을 독려하며 참여를 요청한다는 내용만 확인될 뿐 백신 접종을 직·간접적으로 강제하는 내용은 확인되지 않는 점, 백신 미접종자에 대한 불이익 조치 역시 확인되지 않는 점 등을 종합적으로 고려하였을 때,

경찰청 지휘부의 지속적인 백신접종 독려로 인하여 일부 직원들이 심리적 부담감을 느꼈을 수는 있다고 보이나, 이러한 사실만으로 피진정인이 진정인 등 소속 직원들에게 백신 접종을 강요하는 등 인권침해에 이르렀다고 보기는 어려워 기각한다.

나. 진정요지 나항(부당한 개인정보 수집·활용) 관련

모든 사람은 자신과 관련된 정보에 대하여 공개와 유통을 자율적으로 결정하고 통제할 수 있는 권리, 즉 개인정보자기결정권을 가지고 있으며, 우리 「대한민국헌법」 역시 이러한 개인정보자기결정권을 기본권으로 보장하고 있다. 헌법재판소는 ‘개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는

권리’(헌법재판소 2005. 5. 26.자 99헌마513 결정 등)라고 하며 개인정보자기결정권을 헌법상의 권리로 인정하고 있으며, 이러한 개인정보자기결정권은 헌법 제10조 전문의 ‘인간의 존엄과 가치 및 행복추구권’ 또는 제17조의 사생활의 비밀과 자유 등을 그 근거로 한다.

개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함된다(대법원 2014. 7. 24. 선고 2012다49933 판결 등)고 할 것이다.

이 사건 진정에서 경찰청은 일선 경찰관서 등에서 수집·취합된 소속 직원 개인의 백신 접종 및 접종예약 여부 등에 관한 개인정보를 이용하여 소속 직원의 접종률 통계 등을 작성한 후 피진정인에게 보고한 것으로 확인된다.

여기에서 직원 개개인의 백신 접종 여부 혹은 접종예약 여부에 대한 정보의 성격에 대하여 살펴보면, 개인에 따라서는 백신 접종에 대한 불안감 또는 소신에 따른 예방접종 거부 등의 다양한 이유로 백신 접종을 거부하는 경우가 있는바, 개인의 신념 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보에 해당한다고 할 것인바, 개인정보자기결정권의 보호대상이라고 할 수 있다.

따라서 해당 개인정보를 수집·활용하기 위해서는 정보주체의 동의를 받아야 하나, 인정사실에서 살펴본 바와 같이 경찰청 소속 일선 경찰관서에서는 정보주체의 별도의 동의 절차 없이 문자나 메시지를 이용하여 소속 직원들의 백신 접종 및 접종예약 정보를 수집한 것으로 확인되는바, 이러한 정보 수집이 정당하기 위해서는 관계 법령의 근거가 있어야 할 것이다.

이에 대하여 살펴보면, 개인정보를 수집·이용하기 위해서는 「개인정보 보호법」 제3조(개인정보 보호 원칙) 제1항 및 제2항에 따라 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 하고, 그 처리 목적에 필요한 범위에서 적합하게 개인정보를 처리하여야 하며, 그 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다고 할 것이다.

이 사건 진정에서 경찰청은 소속 직원들에게 백신접종을 독려하려는 것이 목적이었다고 하는바, 앞서 살펴본 바와 같이 피진정인이 소속 직원들로 하여금 코로나 백신 접종의 자율성을 보장하도록 하였다는 사실을 인정한다고 하더라도, 소속 직원들의 백신 접종을 독려할 목적이라면 개인을 특정되지 않도록 파악하는 방법이 없는 것도 아닐 뿐만 아니라 효과적인 홍보와 안내를 통하여 소속 직원들이 자율적으로 참여할 수 있도록 유도하는 것으로도 목적 달성에 부족함이 없을 것으로 보인다.

또한 피진정인은 「개인정보 보호법」 제15조(개인정보의 수집·이용) 제1항 제3호 및 제6호에 규정되어 있는 ‘공공기관의 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우’, ‘개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우’에 해당하고, 같은 법 제58조(적용의 일부 제외) 제1항제3호에 따른 ‘공중위생 등 공공의 안전과 안녕을 위하여 긴급히 필요한 경우로서 일시적으로 처리되는 개인정보’에 해당하므로, 정보주체의 별도의 동의 절차 없이 소속 직원들에 대한 백신 접종 및 예약 현황에 대한 정보를 수집한 것이 정당하다는 취지로 변소한다.

이에 대하여 살펴보면, 「경찰관 직무집행법」 등 관계 법령에 따를 때 경찰관의 본연의 업무는 국민의 기본적 인권을 보호하고 사회공공의 질서를 유지함에 있다고 할 것이다. 이러한 경찰관들의 업무는 어떠한 상황에서도 흔들림 없이 마땅히 수행되어야 할 국가의 가장 기본적인 역할라고 할 수 있다. 이는 코로나가 크게 유행하는 현 시점에서도 마찬가지라고 할 것으로, 경찰관들의 백신 접종 및

접종예약 여부와 상관없이 경찰관의 본연의 업무수행에 차질이 발생하여서는 아니 될 것이다. 그동안 경찰관 개개인들은 백신 개발 이전부터 자발적으로 마스크 착용 및 사회적 거리두기 등 개인 방역을 철저히 하며 경찰관 본연의 업무수행을 위하여 노력해 왔으며, 이후에도 마찬가지인 것으로 보인다.

결국, 경찰청이 소속 직원들의 백신 접종 및 예약 여부를 파악하는 것은 국가 정책에 따른 경찰청 내부의 현황을 파악하기 위함으로 보일 뿐 해당 정보가 경찰관 본연의 업무수행을 위한 필요조건으로 단정하는 것은 적절해 보이지 않는다. 피진정인의 주장과 같이 해당 정보의 수집을 경찰관의 업무수행을 위하여 불가피한 것으로 본다면 이는 소속 직원들에 대한 백신 접종을 강제하는 결과를 초래할 우려 역시 있다고 할 것이다.

또한, 소속 직원의 백신 접종 및 예약 여부에 대한 개인정보 수집은 앞에서 언급한 바와 같이 국가 정책에 따른 경찰청 내부의 현황을 파악하기 위한 것으로 보이는데, 해당 개인정보 처리의 정당한 이익 역시 해당 현황을 파악하여 관리자에게 보고하는 것에 국한된다고 할 수 있다. 이에 비하여 소속 직원들의 백신 접종 및 예약접종 여부에 관한 사항은 「개인정보보호법」에서 보호하고 있는 개인정보에 해당하는데, 내부 현황 파악 및 보고의 이익이 이로 인하여 침해되는 소속 직원들의 개인정보의 보호 필요성보다 명백하게 우선한다고도 보기 어렵다고 할 것이다.

한편, 피진정인은 백신 접종 및 예약 여부가 공중위생 등 공공의 안전 및 안녕을 위하여 처리되는 개인정보라고 주장하나, 해당 정보가 공중위생 등 공공의 안전과 안녕과 직접적으로 연관된 정보로 보기 어려울 뿐만 아니라 긴급하게 필요한 정보에 해당한다고 볼만한 합리적인 근거도 없다. 이를 인정한다면 자칫 국가가 일반 국민 모두에 대해 별도의 동의 절차 없이 위와 같은 개인정보를 수집 및 이용할 수 있다고 확대해석 될 우려가 있는바, 이러한 피진정인의 변소 역시 이유 없다.

나아가, 코로나 19 백신 접종 및 예약 여부에 관한 직원 개개인의 정보는 의료 및 건강에 관한 정보로 민감정보에 해당될 여지가 있으며, 「개인정보 보호법」 제23조(민감정보의 처리 제한)는 원칙적으로 이러한 민감한 정보를 처리하지 못하도록 규정하고 있고, 정보주체의 동의를 받거나 법령에 근거가 있는 경우에 한하여 예외적으로 해당 민감정보를 처리할 수 있다고 규정하고 있다. 「개인정보 보호법」에서 민감정보를 일반적인 개인정보보다 두텁게 보호하는 취지는 민감정보가 가지고 있는 본질적인 특성상 해당 정보가 정보주체의 의지와 상관없이 임의로 처리되어 다루어질 경우, 정보의 민감성 등으로 인하여 정보주체에 대한 신용이나 명예 등의 평가에 악영향을 미칠 우려가 커 엄격한 요건 하에서만 예외적으로 이의 처리를 허용하도록 하는데 있다고 할 것이므로, 경찰청 소속 기관에서 정보주체의 동의를 받지 않고 직원들의 민감정보를 수집한 행위는 「개인정보 보호법」에서 규정하고 있는 민감정보의 처리에 있어서 정당성을 결여하였다고 할 것이다.

아울러 경찰청은 이렇게 수집된 소속 직원들의 개인정보를 활용하여 피진정인에게 전체 및 시·도경찰청별 현황을 보고하였는바, 비록 해당 자료는 각 시·도경찰청의 접종대상자수, 예약률, 접종자수, 누적 접종자수 및 접종률을 수치화한 것으로서 이러한 자료만으로는 소속 직원 개개인을 특정하는 것이 불가능하다고 하더라도, 해당 자료의 출처가 적법한 절차에 따라 정당하게 수집된 개인정보를 토대로 작성된 것이 아니므로 이 역시 정당하다고 보기 어렵다.

따라서, 정보주체의 동의를 구하지 않고 경찰청 소속 직원들의 코로나 19 백신 접종 및 예약 여부에 대한 정보를 수집·활용한 행위는 법적 근거가 없는 행위로서 헌법 제10조 및 제17조에서 도출되는 진정인의 개인정보자기결정권을 침해한 것으로 판단된다. 이에 피진정인에게 개인정보자기결정권 침해 관련 유사 사례가 재발하지 아니하도록 이 사건 사례를 소속 기관에 전파할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호에 따라 주문 2와 같이 결정하고, 진정요지 나항은 같은 법 제44조제1항제1호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

2021. 12. 28.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 김수정

법원 관련 인권침해

3 2021. 11. 25.자 결정 20진정0487300 [법원의 강제집행 과정에서 개인정보 유출]

결정사항

법원행정처장에게, 강제집행 과정에서 제시하는 결정문 정보에 제3자의 개인정보자기 결정권이 침해되지 않도록 비실명 처리를 명하는 내부 규정을 마련하는 등의 대책을 수립하기를 권고함.

결정요지

공동채무자의 성명, 주소, 채무 사실 등 개인정보가 기재된 결정문 정보를 각 채무자에게 그대로 발급·게시하는 행위는 「개인정보 보호법」 제3조 및 제17조, 제18조를 위반하여 헌법 제10조와 제17조에서 유래하는 피해자들의 개인정보자기결정권을 침해한 것으로, 법원행정처장은 재발 방지를 위하여 근본적인 대책을 수립해야 함.

참조결정

헌법재판소 2005. 7. 21. 2003헌마282·2003헌마425(병합) 결정

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제17조
「개인정보보호법」 제3조, 제15조, 제17조, 제18조
「민사집행법」 제5조, 제292조, 제301조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 △△△ 및 결정문 정본에 기재된 공동채무자 12인

- 피진정인 1.□□□
2.◇◇◇◇지방법원장

■ 주 문

1. 법원행정처장에게, 향후 유사한 사례의 재발방지를 위하여 강제집행 과정에서 제시하는 결정문 정본에 제3자의 개인정보자기결정권이 침해되지 않도록 비실명 처리를 명하는 내부 규정을 마련하는 등 근본적인 대책을 수립하기를 권고합니다.
2. 진정요지 가항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

가. 강제개문

피진정인 1은 법원의 부동산점유이전금지 가처분 결정에 따라 20××.×.×. 진정인의 어머니인 피해자 △△△의 주거지 ○○시 ○○구 ○○동 ◎◎아파트 ○○동 ○○○호에 진입하여 가처분 고시문을 게시하였는데, 강제집행 전에 어떠한 사전 연락도 없이 강제개문을 하여 진입한 것은 주거의 자유를 침해한 것이다.

나. 개인정보자기결정권 침해

피진정인 1은 위 가처분 과정에서 피해자 △△△의 주거지뿐만 아니라 같은 아파트 다른 동·호수에 거주하고 있는 공동채무자의 주거지에도 공동채무자 13명의 실명 및 주소가 기재된 부동산점유이전금지가처분 결정서(0000카합 00000) 정보를 제시하였는데, 해당 주거지에 거주하는 채무자 이외의 다른 사람들의 실명 및 주소를 비실명 처리하지 않고 그대로 제시한 것은 피해자들의 개인정보자기결정권을 침해한 것이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인 1(◇◇◇◇지방법원 집행관)

1) 진정요지 가항(강제개문) 관련

집행관은 모든 사건의 진행 시 집행 장소에서 먼저 인터폰을 누르고, 출입문을 두드리며 채무자의 이름을 수차례 호명한다. 그럼에도 아무런 대답이 없으면 「민사집행법」 제5조(집행관의 강제력 사용)에 의해 열쇠공으로 하여금 출입문의 잠금장치를 해제하도록 하고 있다. 본 사건도 20××. ×. ×. ××:××경 집행 장소에서 위와 동일하게 진행한 것이다.

2) 진정요지 나항(개인정보자기결정권 침해) 관련

◇◇◇◇지방법원 0000카합00000호 부동산점유이전금지가처분 결정문 정보에 같은 아파트 다른 동, 호수에 거주하는 채무자 12명의 실명 및 주소가 기재된 것과 관련하여 본 집행관은 집행권원(가처분 결정문)을 수정(비실명화)할

권한이 없다.

다. 피진정인 2(◇◇◇◇지방법원장)

집행관을 통해 공동채무자들의 인적사항 등이 기재된 집행력 있는 정본이 제시되는 과정에서 공동채무자들 사이에 인적사항 등이 노출될 우려가 있으나, 집행관이 집행력 있는 정본의 일부를 제시하지 않을 명시적인 근거 규정 및 절차가 없는 상황이다. 법원은 향후 민사소송 및 집행 절차상의 장애를 최소화하면서 당사자 등의 개인정보를 보호할 수 있는 방안에 관하여 구체적인 검토를 진행할 예정이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인들의 진술서, 피진정인 1이 게시한 0000카합00000 사건 결정문, 피진정인 2가 회신(20××. ×. ×.)한 0000카합00000 사건 결정문, 0000카합00000 사건 관련 부동산가처분집행조서 및 고시문 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. ◇◇◇◇지방법원은 20××. ×. ×. ◇◇◇◇지방법원 0000카합00000 부동산점유이전금지가처분 사건에서 피해자 △△△을 포함한 공동채무자들에 대하여 별지 목록 등에 기재된 건물에 대한 각 점유를 풀고 채권자가 위임하는 집행관에게 인도하라고 결정하였다.

나. 피진정인 1은 위 결정을 근거로 20××. ×. ×.××경 참여자 ▽▽▽, ☆☆☆와 함께 피해자 △△△의 주거지인 ○○시 ○○구 ○○동 ○○아파트 00동 000호에 방문하여 인터폰을 누르고, 출입문을 두드리며 피해자(△△

△)의 이름을 수차례 불렀으나 아무런 대답이 없었다. 이에 열쇠공으로 하여금 피해자(△△△)의 주거지 출입문의 잠금장치를 해제토록 하여 진입하였으나, 당시 피해자 △△△의 주거지에는 채무자인 피해자(△△△)는 없었고, 진정인만 있었다.

다. 피진정인 1은 결정문의 취지에 따라 현상을 변경하지 않을 조건으로 하여 채무자에게 사용케 하고, 채무자는 위 부동산에 대한 점유, 명의의 이전, 기타 일체의 처분을 하여서는 아니 된다는 가처분 집행취지를 고지한 뒤, 위 집행 취지와 같은 내용을 기재한 고시문을 피해자 △△△의 주거지 내에 부착하고 같은 날 ××:××경 가처분 집행을 마쳤다.

라. 피진정인 1은 ○○시 ○○구 ○○동 ○○아파트 ××동에 거주하는 다른 공동채무자들에 대하여도 같은 방식으로 가처분 집행을 마쳤다.

마. 피진정인 1이 제시한 ◇◇◇◇지방법원 0000카합00000 사건의 결정문 정본에는 사건번호 및 사건명, 그리고 피해자들의 성명과 주소 등이 기재되어 있다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(강제개문)에 대하여

앞서 살펴본 인정사실 나항 및 다항에 따르면, 피진정인 1은 가처분 집행의 사전 고지 없이 ◇◇◇◇지방법원 0000카합00000 사건의 결정이 채권자에게 송달된 20××. ×. ×.로부터 3일 뒤인 같은 달 ×. ××:××경 피해자 △△△의 주거지에 대하여 집행을 시작하였다. 수차례 초인종을 누르고, 현관문을 두드려 주거지 내에 사람이 있는지 여부를 확인하였으나 아무런 인기척이 없자, 열쇠공으로 하여금 잠긴 문을 연 것으로 확인된다.

판단건대, 「민사집행법」 제301조(가압류절차의 준용)가 준용하는 제292조(집행개시의 요건)에 따르면 가처분에 대한 재판의 집행은 채무자에게 재판을 송달하기 전에도 할 수 있고(제3항), 채권자에게 재판을 고지한 날부터 2주를 넘긴 때에는 하지 못한다고 규정(제2항)하고 있는바, 위 가처분에 대한 결정문 정본은 20××.×.×. 채권자에게 송달되었고 같은 달 ×. 강제집행이 이루어진 점, 「민사집행법」은 강제집행 전 채무자에게 사전 통지의 의무를 별도로 규정하고 있지 않은 점, 「민사집행법」 제5조(집행관의 강제력 사용)는 집행관은 집행을 하기 위하여 필요한 경우에는 주거·창고 그 밖의 장소를 수색하고, 잠근 문과 기구를 여는 등 적절한 조치를 할 수 있다'고 규정하여 국가의 민사집행권 실현을 위한 강제력 행사 규정을 두고 있는 점¹⁾ 등을 종합하면, 피진정인 1이 진정인에게 사전 통지를 하지 않고 강제로 잠긴 문을 열어 강제집행을 한 행위는 「민사집행법」에 근거한 정당한 직무집행행위로서 인권침해가 아닌 것으로 보여 기각한다.

나. 진정요지 나항(개인정보자기결정권 침해)에 대하여

1) 관련 기본권 및 판단기준

「대한민국헌법」 제10조 및 제17조는 인간의 존엄과 가치, 사생활의 비밀과 자유를 기본권으로 보장하고 있고, 이러한 기본권에서 도출되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제, 누구에게, 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인가를 정보주체가 스스로 결정하고 통제할 수 있는 권리로서 오늘날 강조되고 있는 헌법상 권리이다(헌법재판소 2005. 7. 21.자 2003헌마282·

1) 다만, 본격적인 강제력 행사에 앞서 집행관은 먼저 채무자에게 스스로 열도록 촉구하고, 채무자가 이에 응하지 아니할 경우에 비로소 집행관 스스로 또는 제3자에게 명하여 열게 하여야 하며, 이러한 경우에도 집행관은 채무자에게 손해가 가장 적게 생기도록 적당한 방법을 선택하여야 함(주석 민사집행법, 한국사법행정학회, 2018년, 121쪽).

2003헌마425(병합) 결정}. 또한 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제 17조는 모든 사람이 그의 사생활, 가정, 주거 또는 통신에 대하여 자의적이거나 불법적인 간섭을 받거나 또는 그의 명예와 신용에 대한 불법적인 비난을 받지 아니하며, 그러한 간섭 또는 비난에 대하여 법의 보호를 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다.

이 같은 취지에 따라 개인정보자기결정권을 구체적으로 보장하기 위해 제정된 「개인정보 보호법」은 법원 등 개인정보처리자(제2조제5호 및 제6호)로 하여금 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험 정도를 고려하여 개인정보를 안전하게 관리하여야 하며(제3조제4항), 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리하고, 개인정보의 익명처리가 가능한 경우에는 익명에 의하여 처리될 수 있도록 하여야 함을 개인정보 보호의 원칙으로 규정하고 있다(제3조제6항 및 제7항).

아울러, 「개인정보보호법」은 i) 정보주체의 동의를 받은 경우 또는 개인정보를 수집한 목적 범위에서 제공하는 경우에는 정보주체의 개인정보를 정보주체의 동의 없이 제3자에게 제공할 수 있으나, 안전성 확보에 필요한 조치를 하여야 하며(제17조제1항 및 제4항), ii) 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 제공하여서는 아니 된다고 규정하면서도, 법원의 재판 업무 수행을 위해 필요한 경우(제18조제2항제8호)에는 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 제3자에게 제공할 수 있다고 규정(제18조제2항)하여 개인정보처리자가 정보주체의 이익을 부당하게 침해할 수 없도록 정하고 있다.

2) 개인정보가 기재된 결정문 게시 행위의 적절성 여부

이 사건 결정문 정본에 기재된 공동채무자 13인의 성명, 주소, 부동산점유이전금지가처분 결정의 채무자라는 사실 등의 개인정보는 개인의 동일성을 식별

할 수 있는 정보이거나 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서, 그 대상이 되는 사람의 입장에서는 관련 내용이 본인의 의사에 의하지 않고 외부에 알려지는 것을 원하지 않을 것임을 충분히 예상할 수 있다. 아울러, 이러한 내용이 제3자에게 유출되거나 누설될 경우 상당한 피해를 줄 수 있으므로 법원에서는 결정문 정본 게시 과정에서 개인의 신상에 관한 내용이 불필요하게 다른 사람에게 알려져서 사생활의 비밀이 침해되지 않도록 앞서 살펴본 기준에 따라 각별히 유의할 필요가 있다.

그러나, 앞서 살펴본 인정사실 다항 및 라항, 마항을 통해 확인된 바와 같이 피진정인 1은 피해자 △△△ 및 다른 공동채무자들의 주거지에 피해자들의 성명, 주소 등 개인정보에 대한 적절한 조치 없이 결정문 정본을 게시하였으나, 그 게시에 이르기 전에 피진정인 2가 피해자들에게 동의를 얻었다거나 비실명 처리 등 필요한 안전성 확보 조치를 다 하였다고 볼 수 없을 뿐 아니라, 법원의 재판 업무 수행을 위하여 필요하였다고 하더라도 부당하게 정보주체의 이익을 침해하지 않도록 세심한 조치를 했어야 했는데, 이 점에 대해서도 특별한 고려가 없었던 것으로 보인다.

이로써, 피진정인들이 피해자들의 주거지에 그 주거지 해당 채무자를 제외한 나머지 채무자의 개인정보에 대하여 비실명 처리 등 아무런 조치를 취하지 않고 결정문 정본을 그대로 발급·게시한 행위는 「개인정보 보호법」 제3조 및 제17조, 제18조를 위반하여 헌법 제10조와 제17조에서 유래하는 피해자들의 개인정보자기결정권을 각 침해한 것으로 판단된다.

한편, 권고의 내용과 관련해서는, 이와 같은 사례가 비단 피진정인들만의 문제가 아니라 법원이 강제집행 과정에서 집행권원이 되는 결정문 정본에 대하여 비실명 처리를 하지 않은 채로 발급하고, 이러한 결정문 정본을 대상자 또는 대상물에 대하여 제시 또는 게시하는 것이 전국 법원에서 일반적으로 이루어지는 것임을 감안할 때 피해자들의 개인정보자기결정권 침해에 대한 책임을 피진정

인들에게 묻기는 곤란하다. 따라서 관련 업무를 총괄하고 이와 관련하여 각급 법원을 관리·감독하는 법원행정처장에게 이와 같은 유사사례의 재발방지를 위하여 관련규정을 마련하는 등 근본적인 대책을 수립할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호에 따라 주문 2와 같이 결정하고, 진정요지 나항은 같은 법 제44조제1항제1호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

2021. 11. 25.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 김수정



제2장

군 관련 인권침해

제2편 침해구제분야

군 관련 인권침해

- 1** 2021. 5. 27.자 결정 21진정0114900 [해군사관학교 생도에 대한 이성교제 금지 및 중징계로 인한 인권침해]

결정사항

- 【1】해군사관학교장에게, 해군사관학교 훈육위원회가 2020. 11. 4.~2021. 1. 6. 기간 중 4차에 걸쳐 ‘1학년 이성교제 금지규정 위반’ 건으로 징계 의결한 생도 47명에 대한 징계처분을 모두 취소하고, 피해자들의 권리 원상회복을 위한 조치를 취할 것을 권고
- 【2】해군사관학교장에게, 1학년 이성교제 금지규정 및 이 규정 위반 생도에 대한 징계 규정을 기본권 침해가 없도록 개정할 것을 권고

결정요지

- 【1】이 사건 금지·징계규정 및 이에 따른 징계처분은 헌법상 개인의 행복추구권(자기 운명결정권) 및 사생활의 비밀과 자유 등을 침해하는 것이다. 이성교제 자체를 금지함으로써 사람과 사람의 자연스러운 감정교류 및 신뢰관계 자체를 부정하고, 전화 통화나 문자메시지, 인터넷 등을 통한 감정표현이나 휴가 시 외부에서의 사적인 만남 등 순수한 사생활 영역까지도 국가권력이 간섭하겠다는 것에 다름 아니므로, 군인에 준하는 사관생도의 신분을 고려하더라도 현대 자유민주주의 국가에서 용인할 수 있는 범위를 넘어선 것이라 보지 않을 수 없다.
- 【2】이에 해군사관학교장에게 이 사건 피해자들에 대한 부당한 징계 조치를 취소할 것을 권고하며, 유사사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 생도들의 인권을 과도하게 제한하는 관련규정의 전반적 검토 및 개정을 권고한다.

참조결정

헌재 1997. 7. 16. 95헌가6

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제17조, 제19조, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」

제2장 군 관련 인권침해

제3조, 제10조, 제13조, 「사관생도 생활예규(세칙)」 제27조, 제28조, 제138조, 제139조, 제139조, 제145조

■ 진 정 인 ○○○(해군사관학교 생도)

■ 피 해 자 해군사관학교 훈육위원회가 2020. 11. 4.~2021. 1. 6. 기간 중 4차에 걸쳐 ‘1학년 이성교제 금지규정 위반’ 전으로 징계 의결한 47명 생도(명단표기는 생략함)

■ 피진정인 해군사관학교장

■ 주 문

1. 해군사관학교장에게, 해군사관학교 훈육위원회가 2020. 11. 4.~2021. 1. 6. 기간 중 4차에 걸쳐 ‘1학년 이성교제 금지규정 위반’ 전으로 징계 의결한 생도 47명에 대한 징계처분을 모두 취소하고, 피해자들의 권리 원상회복을 위한 조치를 취할 것을 권고합니다.
2. 해군사관학교장에게, 1학년 이성교제 금지규정 및 이 규정 위반 생도에 대한 징계규정을 기본권 침해가 없도록 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

해군사관학교(이하 ‘피진정학교’라 함)는 ‘1학년 생도와 타 학년 생도 간의

이성교제 및 1학년 생도 간의 이성교제’(이하 ‘1학년 이성교제’라 함)를 금지하는 「사관생도 생활예규」상의 규정(이하 ‘이 사건 금지·징계규정’이라 함)을 위반한 생도 47명에 대하여 징계처분을 하였다. 이는 생도 47명의 행복추구권, 사생활의 비밀과 자유, 양심의 자유 등을 침해한 것이다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피해자

피해자 47명 중 본 위원회에 진술한 피해자 9명의 주장을 정리하면 다음과 같다.

- 1) 사람 마음을 법으로 막을 수 없는 것인데, 성인(成人)이 이성교제를 했다는 이유로 징계를 받아야 한다는 것 자체가 불합리하다. 또한, 징계의 수위도 단순 경과실이 아니라 I 급 과실로 취급하고, 과실점 300점을 부과하는 것은 지나친 처사다. 이 정도 수준의 과실점은 당해 학기 서열에 큰 영향을 줄 뿐만 아니라, 향후 해당 생도들의 해외유학, 파견, 졸업포상, 타 대학 위탁교육 등에 있어 상당한 불이익으로 작용할 수밖에 없다.
- 2) 징계결정 이후, 매주 반성문을 제출해야 했고, 매일 지정시간에 전투복 착용 상태로 집합하여 단체자습을 해야 했다. 마치 범죄자로 낙인이 찍힌 기분이었다. 강요에 의한 이성교제 시도 등에 대한 처벌은 강화하되, 1학년 이성교제 금지규정은 폐지해야 한다고 생각한다.

다. 피진정인

해군사관학교는 여생도가 최초 입학한 1999년부터 1학년 생도의 이성교제 제한 규정을 「사관생도 생활예규」(이하 ‘예규’라 함)에 반영하여 운영하고 있다. 이는 ①1학년 생도의 생도생활 조기 적응, ②강요에 의한 이성교제로부터 1학년 생도 보호, ③상급 생도의 1학년 지도·평가 시 공정성 확보 등을 위한 것이다.

3. 인정사실

진정인의 주장, 피해자 및 피진정인, 사건 관계인 등에 대한 대면조사 및 전화 조사 결과, 피진정학교 제출자료 등을 종합해 보면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 2021. 4. 기준 해군사관학교 재학생은 총 652명이고 이 중 여학생은 67명 (10.3%)이며, 1개 학년은 약 160명 내외로 구성되어 있고, 여학생 비율은 1~3학년의 경우 11% 내외, 4학년의 경우 7.8%이다.

나. 2020. 11. 4명의 해군사관학교 생도가 본인들의 1학년 이성교제 금지규정 위반 사실을 주변 생도들이 인지한 것에 부담감을 느껴 자진 신고하였고, 이후 2020. 12. 생도들의 자진신고와 타 생도들의 제보가 명예위원회에 산발적으로 접수되기 시작하였다. 당시 ○○○훈육관(○○ ○○○)은 ○○○○ 직무대행이었던 ○○○○○○(○○ ○○○)의 승인을 받아 1~3학년 전체 생도들에게 자진신고 기간(2020. 12. 7.~12. 9.)을 설정하여 교제 상대방, 교제기간, 현재 교제 여부 등을 보고하라고 지시하였다.

다. 위 항 자진신고 등에 따라 2020. 11. 4.부터 2021. 1. 6. 기간 중 1학년 이성교제 건으로 징계 의결된 피진정학교 생도는 2021. 3월에 졸업한 75기 생도 5명을 포함하여 모두 47명이며 피해자 현황은 아래와 같다.

[표 1] 훈육위원회별 피징계 생도(47명) 현황

훈육위	'20-35차 ('20.11.4.)	'20-36차 ('20.11.25.)	'20-38차 ('20.12.16.)	'20-39차 ('20.12.22.)	'20-40차 ('20.12.23.)	'20-26차 교육운영위 ('20.12.30.)	'21-1차 ('21.1.6.)
항고 등	1심	1심	1심	1심	항고심	퇴교여부 심의	파기 환송심
피징계 생도 인원	2명	2명	41명	2명			
지휘근무 생도 인원	1명	1명	8명	-			
징계처분	I 급 과실(생도사 내 장기근신) 과실점 300점, 지휘근무생도 해임 * 예규상 단기근신으로 감경이 가능하나 감경되지 아니하였음						
	근신기간 11주			근신기간 14주			
비고	자진신고 기간 전		41명 일괄 의결	자진신고 기간에 신고하지 않고 타 생도의 제보로 식별, 조사과정에서의 진술 반복 등으로 허위행위(I 급 과실) 여부 논란			

* 47명 중 남생도(졸업생 5명 포함)는 23명, 여생도는 24명(현재 2~4학년 여생도 총원 48명의 50%)

[표 2] 교제기간·횟수 등 이성교제 유형별 피징계 생도(47명) 현황

관련 생도	2회 교제	교제 건수	현재 교제 중	교제기간(훈육위원회 개최일 기준)					
				1년 이상	1년 이하	6개월 이하	3개월 이하	1개월 이하	기간 불상
47명	5명	28 건	10건 * 결별 18건	6건	6건	5건	6건	4건 * 3일 1건, 10일 1건	1건

제2장 군 관련 인권침해

라. 피해자 47명은 감경 없이 I 급 과실 장기근신(11주 또는 14주) 처분을 받았는데, 이에 따라 피해자들은 근신 기간 중 당직사령의 허가 없이는 생도사내에만 머물러야 했고, 매일 지정시간(평일 19:00~21:30, 주말·공휴일 08:00~20:00)에 전투복 착용 상태로 집합하여 휴대전화 반납 후 자율학습을 해야 했으며, 그 외에도 외출·외박 금지, 각종 특전 박탈 및 제한(12개월간), 지휘근무 직책 박탈, 주말 특수과업, 주 1회 반성문 작성 및 제출, 한 학기 품행점수(만점 125점) 0점 처리, 졸업포상 제외 등의 불이익을 받았다.

4. 판단

가. 판단기준

헌법 제10조는 모든 기본권의 종국적 목적(기본이념)으로서 인간의 본질이며 고유한 가치인 개인의 인격권과 행복추구권을 보장하고 있다. 이러한 인격권과 행복추구권은 자기운명결정권을 그 전제로 하고 있으며, 이 자기운명결정권에는 성적(性的) 자기결정권이 포함된다(헌재 1997. 7. 16. 95헌가6). 또한, 헌법 제17조는 사생활 영역의 자유로운 형성과 비밀유지를 기본권으로서 규정하고 있다.

한편, 오늘날 확립된 법치주의 헌법질서에서는 과거 ‘특별권력관계’ 하에 있다고 했던 군인의 기본권을 제한하는 경우에도 법률에 의한 기본권 제한 등 법치주의의 기본원칙은 예외 없이 적용되어야 한다. 이에 따라 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」(이하 “군인복무기본법”이라 함) 제10조는 “군인은 대한민국 국민으로서 일반 국민과 동일하게 헌법상 보장된 권리”를 가지며(제1항), 다만 “법률에서 정한 군인의 의무에 따라 군사적 직무의 필요성 범위에서 제한될 수 있다”(제2항)고 선언하고 있다. 해군사관학교 생도는 군인복무기본법상 군인은 아니나 군인에 준하여 같은 법을 적용받으며(군인복무기본법 제3조제1호), 학

교에 입학한 날에 ○○의 병적에 편입하고 준사관의 대우를 받는다(「사관학교설치법시행령」 제2조제3항, 제28조).

나. 징계처분의 인권침해 여부

1) 이 사건 금지·징계규정에 대하여

이 사건 진정은, 피진정학교가 1학년 이성교제 금지규정 위반을 이유로 피해자 47명을 징계한 것은 과도한 처분으로서 부당하다는 주장인바, 위 징계처분의 인권침해 여부를 판단하기 위해서는, 먼저 그 처분의 전제가 되는 이 사건 금지·징계규정의 인권침해 여부를 살펴볼 필요가 있다.

피진정학교 예규 세칙 제27조제1항은 ‘이성교제’란 남·여간 이성이 상대방과 합의하에 이성적인 호감으로 친분관계를 맺는 사회통념상의 관계를, ‘이성교제의 시도’란 휴대전화 문자메시지, 구두 전달, 편지, 전화 통화, 이메일 등의 수단을 이용하여 이성에게 교제를 목적으로 개인적인 감정을 전달하는 것을 각각 의미한다고 규정하고 있고, 같은 조 제3항은 1학년 생도의 이성교제 금지를, 제4항은 이성교제를 하는 생도 상호 간 교내 개인적인 감정의 표현 금지를 규정하고 있다. 한편, 세칙 제138조제1항 및 [별표 26의2]에 따르면, 1학년 생도와 타학년 생도의 이성교제 또는 1학년 생도 간의 이성교제는 I급 과실로 취급하여 11~14주의 장기근신 및 과실점 300점 또는 8~10주의 단기근신 및 과실점 200~299점이 부여된다.

절도 있고, 책임감 있는 사관생도를 양성하는 사관학교에서 일정 정도 생도의 품행과 관련한 규율을 정하고 이를 위반하는 경우 징계하는 것은 세계 어느 나라의 사관학교에서도 볼 수 있는 보편적 현상이다. 그러나 이성에 대한 호기심이나 애절한 감정은 어떤 제도나 법이 관여하기 어려운 영역임에도 불구하고 1학년 생도의 이성교제를 전면적으로 금지하고 이를 I급 과실로 징계하도록 하고 있는 피진정학교의 위 예규상의 규정은 기본권 보장의무를 국가의 기본책무로

정하고 있는 헌법원칙에도 맞지 않는다. 생도 간의 건전한 이성교제와 휴가 때 사적 공간에서의 개인적인 만남과 상호작용까지 제재의 대상으로 삼아 국가가 간섭하는 것은 행복추구권의 핵심 영역에 속하는 이성교제에 관한 자기결정권(자기운명결정권) 및 사생활의 비밀과 자유를 지나치게 제한하는 것이다.

또한, 피진정학교 측에서 1학년 이성교제 금지의 근거로 내세우는 ‘강요에 의한 이성교제 금지’는 이미 예규에 그것을 금지하는 규정이 있고, ‘상급 생도의 1학년 지도·평가 시 공정성 확보’의 문제는 2, 3, 4학년 생도 간의 이성교제에서도 얼마든지 발생할 수 있는 일이며, 적성평가 시 상급학년 생도에 대한 하급학년 생도의 ‘공정성 평가’ 비중 확대 등 다면평가(상향평가) 활성화 등을 통해 해결해 나갈 수 있음에도 불구하고 1학년 이성교제를 전면 금지하는 것은 합리적 사유라고 보기 어렵다.

더욱이, 이 사건과 같이 1학년 생도를 보호할 목적으로 이성교제를 제한한다고 해도, 이성교제에는 구체적 행위태양에 따라 비난가능성이 현저하게 다른 수많은 경우가 존재할 것인데, 피진정학교의 위 예규상의 규정은 II급 과실 또는 경과실 처분을 내릴 여지가 전혀 없을 뿐만 아니라, 피해자가 존재하지 않는 순수한 사생활 영역에서의 이성교제 행위를 구타·폭언·가혹행위나 성추행·성희롱, 절도행위 등과 거의 동일한 수준으로 취급하여 장기근신이 기본인 I급 과실로 의율한다는 점에서 책임과 처벌(징계처분) 간 비례원칙에도 위배된다. 이는 아래 표 타 사관학교의 사례와 비교해 볼 때도 그 과도함이 확인된다.

[표 3] 1학년 이성교제 시 징계처분의 수위 및 최근 3년간 징계사례 비교

	육군사관학교		해군사관학교		공군사관학교	
징계 처분 수위 (예규상)	기본 (경징계)	단기근신(30일 이내), 벌점 31점~40점	기본 (1 급 과실)	장기근신(11~14주), 과실점 300점	경징계 (단기 근신)	1급: 외출제한 4주, 벌점 40점 등
	감경 (경징계)	봉사(공공시설 등 청소), 벌점 21~30점	감경 (1 급 과실)	단기근신(8~10주), 과실점 200~299점		2급: 외출제한 3주, 벌점 30점 등
						3급: 외출제한 2주, 벌점 20점 등
실제 징계사례 (‘18~ 20년)	4명 * 단기근신 30일 2명, 단기근신 15일 2명		53명 * 장기근신(11주~14주) 49명, 퇴학 4명(건전한 이성교제 범위 이탈)		징계사례 없음	

※ 육군사관학교는 최근(2021. 2. 8.) 학교 교육운영위원회에서 생도 간 이성교제의 전면 허용을 결정하고, 「생도생활예규」 개정안을 육군본부에 건의한 상황이며, 공군사관학교는 2020. 11. 11.부로 ‘1학년 생도 간 이성교제’는 허용하는 것으로 「사관생도 생활규정」을 개정하였다.

나아가 이 사건 금지·징계규정을 통하여 추가로 얻을 수 있는 공익은 지극히 추상적이거나 모호하고, 별도의 금지규정이 이미 존재하는 상황에서 미미한 것인 반면, 이 사건 금지·징계규정으로 인하여 인간의 행복 추구를 위해 반드시 필요한 ‘이성교제에 관한 자기결정권’(자기운명결정권) 및 사생활의 비밀과 자유에 대하여 중대한 제한이 발생하고 있으므로 이 사건 금지·징계규정은 법익의 균형성도 인정되지 않는다.

한편, 예규상 제한하고 있는 ‘이성에게 교제를 목적으로 개인적인 감정을 전달하는’ 행위라는 것이 어떤 행위까지를 의미하는 것인지도 불분명하다. 소속 생도들의 기본권을 제한하는 규정인 만큼 금지되는 행위와 허용되는 행위를 분명하게 인지할 수 있어야 할 것임에도, 이성교제의 목적이라는 것을 국가기관이 어떤 기준을 가지고 판단할 수 있는 것인지, 그것이 가능한 것인지 의문을 갖지

않을 수 없다. 실제 이 사건 조사과정에서 확인된 사례에 따르면, 해당 남녀 생도 2명은 징계의결 이후 항고심에 이르러서도 서로 사귀지 않았으며 억울함을 항변하였고, 이 과정에서 ○○○○로 참가한 관계인조차도 판단하기 쉽지 않은 사안임을 토로하였다.

결론적으로 이 사건 금지·징계규정은 중대한 공적 이익을 달성하기 위한 불가피한 수단이라고 볼 사정이 없음에도 불구하고 국가가 일방적으로 개인의 행복추구권(자기운명결정권)과 사생활의 비밀과 자유의 근본을 심각하게 침해하는 것이므로 과잉금지원칙에 위반되며, 명확성의 원칙에도 반한다.

2) 이 사건 징계처분에 대하여

이 사건 금지·징계규정이 헌법상 기본권을 침해하는 인권침해적인 규정이라고 판단되는 이상, 그 규정에 기반한 이 사건 징계처분 또한 피해자들의 행복추구권(자기운명결정권) 및 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 것이라고 보아야 할 것이다. 또한, 위원회 조사 결과 이 사건 징계처분은 절차적·내용적으로도 다음과 같이 상당히 많은 인권침해적인 문제점을 노정하였다.

첫째, 피진정기관의 예규 세칙 제118조제2항은 “대리인은 심의대상자가 선임 가능”하다고 명시하고 있으나, 위원회 조사 결과 피해자 9명 중 8명은 훈육위원회(징계위원회 1심)를 앞두고 대리인을 선임할 수 있음을 고지받지 못했다고 진술하였고, 당시 훈육위원회 ○○○○년 ○○ ○○○○○장(○○○ ○○)도 항고심이 아닌 첫 번째 훈육위원회 개최 전에는 징계심의대상자에게 대리인을 선임할 수 있다는 사실을 고지하지 않았음을 인정하였다. 또한, I·II급 과실에 대한 처리절차를 규정하고 있는 예규 제140조제1항에 따르면, 징계심의대상자가 먼저 과실보고서를 확인한 다음에 이에 대한 사유서를 작성하게 되어 있는데, 사유서 작성일이 과실보고서 작성일보다 이른 시점인 경우가 15명이나 되는 것으로 확인된다. 이는 징계라는 불이익처분 절차에 있어서 피해자의 방어권을 충실히 보장하지 않은 절차적 하자라 할 것이다.

둘째, 예규 세칙 제141조제1항 및 제143조제2항에 따르면, 행위 형태와 상태의 경미, 양심(자진)보고, 피해 정도 및 결과의 경미, 반성 정도 및 평소 생활태도, 순수한 사생활 영역 등을 고려하여 훈육위원회 심의에 따라 감경할 수 있는데, 징계를 받은 생도 대다수는 이러한 예규상의 감경요소가 전혀 고려되지 않았다. 1학년 이성교제 위반 건으로 징계를 받은 47명의 생도 중 45명은 모두 I급 과실 과실점 300점, 장기근신 11주 등의 처분을 받았다. 그런데 이들은 이성교제 기간, 교제 시기, 현재 교제 여부, 지휘근무 시 교제 여부, 중복교제 여부(이성교제 횟수), 자진신고 여부(대부분은 자진신고) 등에 있어서 각기 다른 행위태양을 보였는데, 자진신고를 하지 않은 2명을 제외하고 45명은 동일한 처분을 받았다. 이는 피진정학교가 재량의 범위를 넘어 균형을 잃은 과중한 징계처분을 한 것으로서 비례의 원칙을 위반한 것이다.

셋째, 피진정학교는 이 사건 징계처분 이후 예규 세칙 제144조제4항제1호 타목에 따라 피해자들에게 근신 11주 중 최초 6주 동안 주 1회 반성문을 작성·제출하도록 하였는데, 이는 지극히 개인 사생활의 영역이라고 할 수 있는 쌍방 동의하의 교제를 반성하고 사죄한다고 외부에 표명할 것을 강요하는 것으로서 헌법이 보장하는 양심의 자유를 침해하는 것이다.

넷째, 피진정학교는 훈육위원회 결과를 회보를 통해 시달하면서, 익명 처리된 성명 바로 아래 해당 생도의 학번을 그대로 게시하였는바, 피진정학교 해사종합정보체계 메일 시스템에서 학번을 입력하면 해당 학번을 가진 생도를 누구나 쉽게 식별할 수 있다는 점을 고려하면, 사실상 피징계 생도의 익명성을 보장하지 않은 것인바, 이는 개인정보자기결정권을 침해하는 조치이다.

다. 소결

이상의 내용을 종합하여 보면, 이 사건 금지·징계규정 및 이에 따른 징계처분은 헌법상 개인의 행복추구권(자기운명결정권) 및 사생활의 비밀과 자유 등을

제2장 군 관련 인권침해

침해하는 것이다. 이성교제 자체를 금지함으로써 사람과 사람의 자연스러운 감정교류 및 신뢰관계 자체를 부정하고, 전화 통화나 문자메시지, 인터넷 등을 통한 감정표현이나 휴가 시 외부에서의 사적인 만남 등 순수한 사생활 영역까지도 국가권력이 간섭하겠다는 것에 다름 아니므로, 군인에 준하는 사관생도의 신분을 고려하더라도 현대 자유민주주의 국가에서 용인할 수 있는 범위를 넘어선 것이라 보지 않을 수 없다. 이에 피진정학교장에게 이 사건 피해자들에 대한 부당한 징계 조치를 취소할 것을 권고하며, 유사사례의 재발을 방지하기 위하여 소속 생도들의 인권을 과도하게 제한하는 관련규정의 전반적 검토 및 개정을 권고한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호 및 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 5. 27.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 박찬운 위원 임성택 위원 김민호

군 관련 인권침해

2 2021. 6. 22.자 결정 21진정0267900 [군 복무 중 사망병사 사인규명 및 명예회복 요구사건]

결정사항

국방부 장관에게, 국방의 의무 이행 중 사망한 피해자의 명예회복을 위해 「군인사법」 제54조의4에 따라 피해자 순직여부를 재심사할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 순직은 사망자가 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중이었는지 여부 등을 고려하여 판단하므로, 명예의무를 수행하던 군인의 사망은 ‘군 복무(군인으로서의 직무수행)’라는 상황이 직·간접적으로 연관될 수밖에 없어, 특단의 사정이 없는 이상 순직으로 인정됨이 바람직함. 적어도 사망자가 군 복무의 상황으로 말미암은 급격한 심리적 변화와 불안정한 상태를 겪었음을 직·간접적인 증거나 정황들로부터 추정할 수 있는 경우에는 국가가 군인에 대한 생명권 보호의 의무를 다하지 못한 경우로 보아 군 복무와 사망의 인과관계를 인정함이 타당함.
- 【2】 군 입대로 인한 피해자의 환경 변화, 정신적·심리적 어려움의 가중 등을 고려하지 않은 채, 표면적으로 나타난 피해자의 직무수행 상황만 고려하여 피해자를 일반 사망으로 판정한 육군 보통전공사상심사위원회의 결정은, 국가가 장병의 생명과 안전의 보호 등 국가의 기본적 책임을 다하지 못한 것이자, 국방의 의무를 수행하는 기간 중 사망한 피해자의 명예권을 침해하는 것임.

참조결정

헌재 2003.1.30. 2002헌마358

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 「군인사법」 제54조의2, 「군인사법시행령」 별표 8 순직자 분류기준표(제60조의23제1항제2호 관련)

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 故○○○

- 피진정인
1. ○○○(당시 중사, 국군○○○○○단 행정보급관)
 2. ○○○(당시 상사, 국군○○○○○단 정작담당관)
 3. ○○○(당시 병장, 국군○○○○○단 선임병사)
 4. ○○○(당시 준위, ○○○○사령부 헌병단 팀장)
 5. 육군참모총장

■ 주 문

1. 국방부 장관에게, 국방의 의무 이행 중 사망한 피해자의 명예회복을 위해 「군인사법」 제54조의4에 따라 피해자에 대한 순직여부를 재심사할 것을 권고합니다.
2. 피진정인 1 내지 4에 대한 진정(진정요지 가항 '부대 내 괴롭힘 및 부당한 수사 축소·은폐')은 이를 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정의 요지

가. 진정인은 피해자의 모친으로, 피해자는 20××. ×. ××. 육군에 입대하여 20××. ×. ××.부터 국군○○○○에 배치되어 근무하던 중 20××. ×. ×. 휴가를 나와 자택에서 투신하여 사망하였다. 피해자는 군복무 중 피진정인 1, 2, 3으로부터 괴롭힘을 당해왔으나 피진정인 4는 이러한 부대 내 부조리에 대한 수

사를 축소·은폐하였다.

나. 피진정인 5는 20××.××.××.전공사상심사에서 피해자에 대해 '일반사망'으로 판정하였다. 그러나 피해자의 사망은 군 복무와 관련된 것으로서, 그 근본 원인은 군의 병력관리 소홀이므로, 국가가 책임을 져야 한다. 아들은 국가에 의한 희생자라 생각한다. 군 복무 중 사망한 피해자의 사망을 전공사상심사에서 일반사망이 아닌 '순직' 판정으로 변경해 피해자의 명예를 회복해주시 바란다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1(중사, 국군○○○○○ 행정보급관)

피해자는 20××.×.××.국군○○○○○에 전입하였다. 전입 이후 규정에 따라 신인성검사를 실시하였는데, 20××.×.경 복무적응도검사 결과 '양호'로 나왔고, 20××.×.××.관계유형검사 결과 '평균형'으로 나왔지만 그 중 '대인관계어려움' 항목이 확인되어 본부대장(중위 ○○○)에게 보고 후 본부대장 면담을 실시하였다. 면담 결과 특이사항은 없었다. 스트레스 진단 결과 나타난 '잠재적스트레스'는 대상자가 전입 와서 군의 새로운 환경에 적응하며 느끼는 부담감으로 보아, 보통 병사들도 다 느끼는 것이기에 특이사항으로 판단하지 않았고, 피해자가 다른 선임병에게 실수한다 해도 지적하지 말고 다독이도록 신경을 썼다. 만약 피해자에 대한 특별관리가 필요했다면 신상관리위원회에 회부하는 등의 조치를 검토했을 것이지만 피해자는 그 정도에 해당하지 않았다.

2) 피진정인 2(상사, ○○○○○ 정작담당관)

피해자는 지휘통제실에 근무하면서 한 달 가량 배우는 과정을 거치면서 장비 및 일지작성 등 모르는 부분 없이 잘 생활하였다. 지휘통제실에 전화가 걸려 오지 않거나 상황이 없을 때 졸고 있는 경우가 있어 주의를 준적은 있으나, 2~3 명이 함께 근무하는 상황에서 업무에 큰 지장을 주는 정도가 아니라서, 피해자를 질책하거나 혼낸 사실은 없다.

3) 피진정인 3(병장, 당시 ○○○○○ 선임병사)

피해자에게서 병영부조리나 고충사항을 들은 것은 없다. 본인은 생활반장이기에 피해자의 화장실 청소상태를 점검하고 재청소를 지시하거나 냉장고 관리 상태 등을 지적한 적은 있다.

4) 피진정인 4(준위, 육군 ○○○○사령부 헌병단)

진정인이 주장하는 피진정인 1의 병력관리 소홀 및 병사들의 괴롭힘 조사에 대한 수사미흡 부분은 소속부대 관할인 ○○○○○○○단 헌병대에서 수사하여 ○○사로 이첩해주었고, ○○사는 자타살 여부 등을 중점 수사하고 수사결과를 종합하였다. ○○○○○○○단 헌병대 수사결과 행보관이나 병사들의 부조리나 책임소재 부분은 확인되지 않았다. 헌병단의 유족에 대한 수사설명회 때 관련된 부분 소상히 설명하였고 수사기록을 열람할 수 있도록 했으며, 유족도 수사결과를 수궁하였다.

5) 피진정인 5

○○○○○○사령부 검찰부 및 헌병단 변사사건기록에 따른 부대적 원인, 피해자가 기록한 노트 내용, 신상관리기록, 의학적 소견 등 종합적으로 검토하고, 군인사법시행령 60조의 23등 심사기준에 따라 육군 '보통전공사상심사위원회'에서 일반사망으로 결정하였고, 재심제도를 유가족에게 안내하였다.

3. 인정사실

진정인의 주장, 피진정인 및 참고인 진술, 민원회신서, 현장조사 결과보고서, 변사사건기록(○○○○사령부 보통검찰부, 헌병단, ○○○○○지원단 헌병대대), 면담기록부, 전공사망심사표(육군본부) 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자는 20××. ×. ××. 육군에 입대하여 20××. ×. ××. ○○도 ○○시 소재 ○○○○사령부 ○○○○○단에 전입 후 통신운용병으로 근무하였다.

나. 피해자는 육군훈련소 복무적합도검사(20××. ×. ××.), ○○○○○단 복무적응도 검사(20××. ×. ××.) 결과 모두 양호 판정이 나왔으나, 스트레스 진단결과에서 ‘잠재적 스트레스’가 식별되고, 관계유형검사(20××. ×. ××.)에서 ‘대인관계어려움’으로 식별되어 본부대장이 면담을 실시하였다. 면담결과 대인관계는 어려움을 느끼지 않고 스트레스 없이 지내고 있다고 답하여 이를 면담기록에 남겼고 병영생활전문상담관 상담 등 추가적 조치는 없었다.

다. 피해자는 20××. ×. ××.~×. ××. 까지 정기휴가를 나와 20××. ×. ×. 고교친구 ○○○을 만나 식사 후 같은 날 20:30 귀가하였고, 21:02 재차 외출하여 대학동기 ○○○ 등을 만나 ○○수산 등에서 음주하고 20××. ×. ×. 02:26경 귀가하였다. 이후 피해자는 자신의 방에서 02:54경부터 03:23경까지 카카오톡 등을 통해 친구들에게 “여기 너무 오래 있었더니 출네“, “안녕“, “죽을 거라서 마지막 말 하러왔어“, “미안 월요일에 못 볼거 같다“ 등 메시지를 전송한 후 창문 밖으로 추락하였고, 20××. ×. ×. 03:24경 주민 ○○○이 택시에서 하차하던 중 추락장면을 목격하고 112와 119에 신고하였다.

라. ○○경찰서는 20××. ×. ×. 03:26경 “사람이 아파트에서 떨어졌다“는 신고를 접한 후 현장에 출동하여 같은 날 03:33 사망판정 한 후(의사 ○○○)피해자를 ○○○ 병원으로 후송하였고, 이후 국군수도병원 영현실로 옮겨 검안 및

제2장 군 관련 인권침해

검시를 하였다. 피해자의 부친 ○○○은 사인에 이의가 없다고 진술하고 부검에 부동의 하였다. ○○○○대장등 7명은 같은 날 유족 등 참여하에 현장감식한 결과 피해자 방 창문틀에 먼지 쏘린 흔적, 족흔적이 관찰되었고 다톱의 흔적 등은 관찰되지 아니하였다.

마. 군사법경찰관(○○○○○사령부 헌병단, ○○○○○단 헌병대대)은 20××. ×. ×.~×. ××.까지 부대원, 친구, 동료들에 대한, 개별 면담조사 및 무기명 설문조사 등을 실시하였고, △피해자가 매일 취침시간 이후 12시까지 연등을 신청하여 독서 등을 하고 약 5시간 정도 취침한 사실, △ 피해자가 노트 기록에 군 복무생활에 대한 정신적 고통을 기재한 사실 등을 확인하였다.

바. 피해자의 생활관은 2층 침대구조로 8명이 함께 생활할 수 있다. 피해자는 20××. ×. ××. 본부대장과 면담 시 아침에 햇빛이 비춰져 눈부심 등 취침에 불편이 있다는 말을 하였으나 본부대장 및 행정보급관은 교육일정 등 이유로 즉시 개선하지 못한 상태에서 20××. ×. ×. 피해자가 사망했고, 사고 이후에 햇빛 투과가 적은 블라인드 커튼으로 교체하였다.

사. ○○○○○단장(대령 ○○○)은 20××. ××. 피진정인 1에 대한 병사들의 민원을 접수하여 조사한 후 20××. ×. ××. 품위유지위반(병사들에 대한 협박 등) 등을 이유로 감봉 3개월 처분을 하였다.

아. 국방부는 ‘군인의 지위 및 복무에 관한기본법’ 제41조에 따라 병사들이 심리상담 등을 받을 수 있는 ‘병영생활전문상담관’을 운영하고 있으나, 국군○ ○○○○단은 20××. ×. 사고 당시 이를 운영하지 못하다가, 사고 이후인 20××. ××. 이후 1명을 채용하였다.

4. 판단

가. 진정요지 가항(부대 내 괴롭힘 및 수사 축소 은폐)

진정인은 피진정인 1, 2, 3이 피해자를 괴롭혔으며, 이것이 피해자의 사망원인과 관련이 있다는 취지의 주장을 한다. 그러나 진정인이 그 근거로 들고 있는 피진정인 1의 징계는 피해자와 관련된 것이 아닌 별개의 사안으로 확인되고, 이 사건 현장조사 및 피해자 동료 등 참고인 진술 등을 종합해 볼 때도 피진정인 1, 2, 3이 피해자에 대해 괴롭힘을 가했다고 볼 만한 객관적인 사실이나 정황은 확인되지 않는다.

이상과 같이 피진정인 1, 2, 3에 대하여 군 수사당국의 결론과 판단을 달리 할만한 정황이 없는 이상, ○○○○○○단 헌병대에서 사건을 이첩받은 피진정인 4가 수사결과를 종합하여 부대 내 부조리나 책임소재 부분은 확인되지 않는다고 결론을 냈다고 하여 이를 사건의 부당한 축소·은폐에 해당한다고 볼 수 없다. 또한 피해자에 대한 수사를 담당한 ○○○○○○단 헌병대대와 ○○○○○○부 헌병단은 수사진행 사항 및 결과 등에 대하여 피해자 사건을 군검찰 송부하기 이전에 유가족 설명회의 절차도 개최하기도 하였다.

따라서 피진정인 1 내지 4에 대한 이 부분 진정은 진정인의 주장을 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우로, 「국가인권위원회법」 제39조제1항제1호에 따라 기각한다.

나. 진정요지 나항(피해자 사망에 따른 순직 여부 심사)

1) 판단기준

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있고, 여기에서 유래하는 생명권은 인간존엄성

제2장 군 관련 인권침해

실현에 있어서 불가결한 핵심적 자유영역에 해당한다. 군인의 기본권을 보장하는 법령인 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제4조(국가의 책무) 제2항은 “국가는 군인이 임무를 충실히 수행하고 군 복무에 대한 자긍심을 높일 수 있도록 복무여건을 개선하고 군인의 삶의 질 향상을 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하고 있고, 같은 법 제10조는 “군인은 대한민국 국민으로서 일반 국민과 동일하게 헌법상 보장된 권리를 가진다”라고 규정하고 있다. 같은 법 제36조는 부대를 관리하고 부하를 지휘·감독하는 책임이 있는 지휘관으로 하여금 자살사고 예방 등 각종 사고예방조치를 성실히 이행하여 자살을 예방할 의무를 규정하고 있으며, 국방부는 「부대관리훈령」(국방부훈령 제2273호)을 제정하여 신인성 검사, 관계유형 검사, 복무적응도 검사 등 과학적 식별도구를 활용하여 사고예방에 힘쓰고 있다.

한편, 「군인사법」에 따라 장병 사망 시 순직여부를 심사하기 위해, 각 군 본부에는 ‘보통전공사상심사위원회’, 국방부에는 재심기구인 ‘중앙전공사상심사위원회’가 설치되어 있고, 동법 시행령 별표8 ‘전사 및 순직분류표’에 따라 대상자가 ‘직무수행 중이거나 교육훈련과 관련하여 사망’하였는지를 고려해 대상자의 순직여부를 심사한다. 이 결과와 관련해 국방부는 「군인사법 시행령」 제60조의 25에 따라 국가인권위원회 등 국가기관의 의견이 있을 경우 재심절차를 진행한다.

2) 이 사건 순직 심사에 대하여

육군 전공사상심사위원회는 이 사건 피해자의 사망과 관련하여 20××.××.××. 심의회를 개최하여 9명의 위원 중 순직 3명, 일반사망 6명으로 투표한 결과 일반사망으로 결정하였다.

이 사건 피해자의 외부적으로 보여지는 군생활이 이른바 복무부적응자로 불만한 별다른 특이사항이 많지 않았다는 점은 여러 참고인들의 진술 및 기록을 통해서 확인된다. 또한 앞서 살펴본 바와 같이, 피해자가 동료 병사들로부터 부대

내 괴롭힘을 당한 사실이 확인되지 않고, 기타 부대 내 피해자와 관련한 병영 부조리의 정황이 있었던 것도 아니며, 해당 부대는 관련 규정에 따라 병력관리를 위한 신인성검사도 시행하였다. 피해자가 사망 한 달 여 전인 20××.×.경 당직 근무에 3일 연속 배치되어 피로감을 느끼고 이를 일기장 등에 기록하였으며, 생활관에서 햇살로 인한 숙면의 어려움을 호소(이는 비단 피해자뿐만 아니라 같은 내무실 병사들의 공통된 반응임)하면서 블라인드 커튼 교체를 요청한 사실이 있고, 군 생활 중 잠이 부족하여 근무 중 졸다가 지적당한 사실이 확인되기는 하나, 일반적으로 이런 사실만으로는 피해자의 사망과 상당인과관계에 이르는 정도라고 보기는 어렵다. 육군 보통전공사상심사위원회의 ‘일반사망’ 결정은 이러한 취지에서 피해자의 사망과 군생활 및 교육훈련과의 상관관계를 인정할 수 없다는 결론으로 보여 진다.

그러나 순직 여부의 심사는, 군 수사기관의 직·간접적인 사망원인 규명을 위한 수사나 부대관리 소홀에 대한 책임 소재를 규명하는 차원의 조사와는 그 성격이 다르므로, 자살사건의 경우 상급자에 의한 폭언·욕설 등과 같은 병영 부조리가 있었는지 여부만을 그 요건으로 해서는 안 된다. 순직은 사망자가 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중이었는지 여부 등을 고려하여 판단하므로, 명역의무를 수행하던 군인의 사망은 ‘군 복무(군인으로서의 직무수행)’라는 상황이 직·간접적으로 연관될 수밖에 없어, 특단의 사정이 없는 이상 순직으로 인정됨이 바람직하다. 그럼에도 이런 판단이 현재의 법령상 어렵다고 한다면, 적어도 사망자가 군 복무의 상황으로 말미암은 급격한 심리적 변화와 불안정한 상태를 겪었음을 직·간접적인 증거나 정황들로부터 추정할 수 있는 경우에는, 자살예방 등을 위한 신인성검사와 같은 국가의 제도가 그 위험을 감지해내지 못한 것이므로, 국가가 군인에 대한 생명권 보호의 의무를 다하지 못한 경우로 보아 군 복무와 사망의 인과관계를 인정함이 타당하다.

이러한 관점에서 볼 때, 피해자가 입대 이후 작성한 일기 형식의 기록들에서 복무수행 중 정신적 고통을 반복적으로 기재하고 있는 사실을 주목하지 않을 수 없다. 비록 육군 전공사상심사위원회의 심사 시에도 이 기록들은 고려한 것으로 보이지만, 동 위원회는 직·간접적인 사망원인 규명의 관점에서만 접근한 것으로 보인다. 구체적으로 살펴보면, 피해자는 생활관에서 작성한 노트에 ‘요즘 자살하고 싶다는 말들은 전혀 빈말이 아니다. 일기가 언제 끊어져도 이상하지 않다’(20××. ×. ×.), ‘여기에 갇혀있는 동안 난 어디에도 도달할 수 없고 벗어날 때까지 의지가 남아있을지 모르겠다’(20××. ×. ××.), ‘의가사 할 수 있는 방법 없나 나가고 싶다. 너무나도 간절히 여긴 불편하고 너가 없고 괴롭다’, ‘어떤 부귀영화가 날 기다리고 있을 거라서 내가 이걸 시발 버텨야하지’(20××. ×. ××.) 등 복무수행 중 정신적 고통을 기재하였다.

또한 이 사건 피해자 사망 당일 자택 방에서 발견된 노트에는 ‘누워봤자 잠은 안 올 것 같아 이려고 있다 몸은 쉬어도 정신이 편치 못했으니 자존감이 정말 바닥...’, ‘7월 중 휴가 가면 정신과 가봐야겠다 진짜로?’(20××. ×. ×.), ‘어제 텐션 높았는데 기적같이 우울해졌다. 물론 다 군대 때문이다. 망할 군대. 케이블 타이로 묶여 막혀있는 느낌이다’(20××. ×. ××.), ‘사회에 의해서 손발이 묶여선 삶을 삭제당한 채로 2년을 죽은 듯 복어처럼 살게 되다니 너무나도 비인간적이고 폭력적이다’(20××. ×. ××.), ‘너를 만나게 될 때쯤 내가 적절한 정신 상태를 유지하고 있을지도 잘 모르겠다’(20××. ×. ××.)고 기재한 내용이 확인된다.

더욱이 피해자가 입대 전인 20××. ×. ××. ○○대학교 학생상담센터에서 실시한 MMPI(미네소타 다면적 인성검사)-2 검사에서 ‘심리적으로 두드러지거나 위험가능성은 없음’의 결과를 받았던 점을 고려해 보면, 피해자의 위 심리적 어려움은 군 입대 후에 발생했거나 강화되었다고 할 것이다. 이와 같은 상황임에도 군은 피해자의 자살위험 상태를 인지하지 못하고, 전문적인 상담을 해줄 수

있는 ‘병영생활전문상담관’마저 인력운용상의 이유로 사고발생 이후에야 배치하였다.

따라서 군 입대로 인한 피해자의 환경 변화, 정신적·심리적 어려움의 가중 등을 고려하지 않은 채, 표면적으로 나타난 피해자의 직무수행 상황만 고려하여 피해자를 일반사망으로 판정한 육군 보통전공사상심사위원회의 결정은, 국가가 장병의 생명과 안전의 보호 등 국가의 기본적 책임을 다하지 못한 것이자, 국방의 의무를 수행하는 기간 중 사망한 피해자의 명예권을 침해하는 것이라 할 것이다. 이에, 국방부장관에게 관련 규정에 따라 피해자에 대한 전공사상심사 결과를 재검토할 것을 권고한다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 피진정인 1 내지 4에 대한 진정(진정요지 가항)에 대해서는 「국가인권위원회법」 제39조제1항제1호에 따라 기각하기로 하고, 진정요지 나항에 대해서는 같은 법 제44조제1항제1호에 따라 권고하기로 하여, 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 22.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 박찬운 위원 임성택 위원 석원정

군 관련 인권침해

3 2021. 11. 25.자 결정 21진정0474400 [군의 군부대 출입 민간인에 대한 과도한 신원정보 조회]

결정사항

국방부장관에게, 신원조회 제도에 대한 법률적 근거를 마련하고, 민간인의 부대 출입에 있어 군사 보안과 직접적으로 관련되지 않은 면소, 실효된 범죄 경력 등에 대한 회보를 제한하고 신원특이자의 부대출입 시 필요한 유형별 보안대책 기준을 마련하는 등 관련 제도를 개선하기를 권고함.

결정요지

- [1] 「국가정보원법」 제4조(직무) 규정이 신원조사의 위임 근거가 될 수 있다고 하더라도 해당 법률에 그 구체적인 기준에 대해 규정하고 있어야 하나, 현행 법률은 단순히 “국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안 업무”로 규정하고 있어 헌법 제37조제2항의 법률유보의 원칙(명확성 원칙)에 위배됨. 또한 피진정부대가 신원조회 특이사항이 확인되었을 때 필요한 보안 대책을 강구하기보다는 용역수행자의 교체를 요구한 것은 대상자의 직업선택(수행)의 자유와의 조화를 꾀하려는 노력 또한 다하지 못한 것이라 할 수 있음.
- [2] 이에 피진정인이 군사보안과 관련 없는 형이 실효된 범죄경력을 조회하여 회보한 행위는 헌법에서 보장하는 진정인의 개인정보자기결정권 및 직업수행의 자유 등을 침해한 것임.

참조결정

국가인권위원회, 2021. 6. 22. 20진정0521900

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제17조, 제19조, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법」 제3조, 제10조, 제13조, 「사관생도 생활예규(세칙)」 제27조, 제28조, 제138조, 제139조, 제139조, 제145조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 국방부장관

■ 주 문

국방부 장관에게, 신원조회 제도에 대한 법률적 근거를 조속히 마련하고, 민간인 부대 출입에 있어 군사 보안과 직접적으로 관련되지 않은 면소, 실효된 범죄경력 등에 대한 회보를 제한하고, 신원특이자의 부대출입 시 필요한 유형별 보안대책 기준 마련 등 관련 제도를 개선할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 민간인인데, 피진정인이 실시한 진정인의 부대 출입을 위한 신원조회 과정에서, 20××년 벌금형 선고유예된 진정인의 범죄사실이 군사보안과 아무런 관련이 없음에도 불구하고 피진정부대가 발주하는 전산용역 시마다 진정인의 범죄경력을 조회하여 전산용역 참가를 제한하는 것은 진정인의 사생활 비밀 및 개인정보 자기결정권, 나아가 직업선택의 자유를 중대하게 침해하는 것이어서 제도개선이 필요하다.

2. 당사자의 주장 및 관계인 진술요지

가. 진정인 및 피해자

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

○○○사령부는 「보안업무규정」 제36조(신원조사) 및 「보안업무규정 시행규칙」 제××조(신원조사 사항)를 근거로 신원조사 항목들(상벌관계, 가족관계 등 12개 항목)에 대한 신원조사를 실시하며, 각급 부대 및 기관의 요청에 따라 신원조사 요청이 있을 때에는 「개인정보 보호법」 제15조 및 제17조에 따라 개인정보 수집·제공에 대한 동의를 받고 상벌내역(범죄·수사경력 및 징계사항 등)을 조회·회보한다.

현행 「형의 실효 등에 관한 법률」에서는 ‘공적인 영역에 한해 필요 최소한의 범위에서 신원조사기관에 범죄·수사경력자료의 조회와 회보를 허용’한다. 이때 “신원조사 업무수행에 필요한 최소한의 범위”란 신원조회 대상자의 ‘범죄경력자료와 수사 또는 재판 중에 있는 사건의 수사경력자료’(동법 시행령 제7조 2항 1호)로서, 피진정인은 군 업무 특성을 고려하여 신원조사 업무 시 오래전에 실효된 범죄경력자료도 회보하고 있다.

국방부와 경찰청의 신원조사 범위나 결과가 다른 이유는, 경찰이 공공의 안녕에 대한 위협예방 등의 임무를 수행하는 반면 군은 국가안전보장 등의 임무를 수행하는 점을 고려해 신원조사의 목적과 방법, 절차 등이 다르게 규정되어 있기 때문이다. 민감한 개인정보가 포함된 신원조사 결과는 「개인정보보호법」과 「국방보안업무훈령」 등에 따라 철저히 관리되고, 특히 신원조사 요청기관에 ‘업무 목적 외 누설할 경우 처벌될 수 있음’을 공문상에 고지하여 회보하고 있어, 신원조회가 곧바로 개인정보 침해라고는 생각하지 않는다.

이 사건과 관련해 ○○○○○○은 20××.××.××. “○○○○○시스템 구축사업”의 PM(프로젝트 매니저)인 진정인의 부대출입을 위한 신원조회를 실시하였다. 신원조회 결과 진정인의 20××년 벌금형 전과 이력으로 인해 ‘신원특이자’로 회신되었고, 20××.××.××. ○○○○○○은 보안적부심사위원회를 개최하여 진정인의 부대출입에 대해 “부”판정을 내렸다.

또한 당시 부대 내 사업담당자(○○○ 준위)가 20××. ××. ××. 진정인에게 전화하여 “신원조사에 문제가 있으니 당장 PM을 교체해라”고 얘기했고, 진정인이 이를 거부하자 진정인의 당시 소속회사(○○통신) 대표이사(○○○)에게 전화하여 진정인이 신원특이자로 회보되었으니 PM을 교체해줄 것을 요청한 사실이 있다.

다. 참고인(경찰청)

참고인은 「형의 실효 등에 관한 법률」 제7조제2항의1의 규정에 따라 범죄경력자료와 수사 또는 재판 중에 있는 사건의 수사경력자료를 회보하고 있는데, 같은 법 제6조제1항, 「개인정보보호법」 제3조의 “최소침해의 원칙” 등을 고려해 형이 실효된 범죄경력은 원칙적으로 통보하지 않으며, 선고유예의 경우 「형법」 제60조의 규정에 따라 선고유예 확정일로부터 2년경과 시 회보 대상에서 제외하고, 범죄 경력 자료 회보 시에도 구체적인 범죄사실이 아닌 선고 결과만을 통지하여 필요 최소한 범위 내에서 회보한다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실 및 판단

가. 인정사실

진정인이 제출한 진정서, 피진정인이 제출한 서면진술서 및 관련 자료 등에 따르면, 진정인은 20××. ××. ××. ○○ ○○○○○○ “○○ ○○○○ ○○○○ 구축사업”의 PM이었으며, ○○○○○○을 관할하는 안보지원부대(○○부대)는 진정인의 전과이력(20××. ×. ××. 벌금형 선고유예)과 관련해 ‘신원특

이자'로 회신한바 있다.

또한 당시 ○○○○○○ 사업담당자 ○○○ 준위는 20××. ××. ××. 진정인과 진정인의 소속회사대표이사에게 전화하여, 진정인이 신원특이자로 회보되었으니 용역책임자를 교체해줄 것을 요청하였으며, ○○○○○○은 20××. ××. ××. 보안적부심사 위원회를 개최하여 진정인의 부대출입을 승인하지 않은 사실이 있다.

한편 「형법」 제60조제1항에서는 “형의 선고유예를 받은 날로부터 2년을 경과한 때에는 면소된 것으로 간주한다.” 고 규정하며, 「형의 실효 등에 관한 법률」 제6조제1항, 「개인정보보호법」 제3조제1항에서는 범죄경력 등의 조치는 조회 목적에 필요한 최소한 범위에서 할 수 있도록 규정한다.

또한 「보안업무규정」 제37조 및 「보안업무규정 시행규칙」 제57조제2항에 서는 신원조사 결과의 처리에 대해 “신원조사 결과 국가안보상 유해한 사항이 발견된 사람을 중요 보직에 임용하려는 경우에는 필요한 보안대책을 미리 마련” 하도록 하고 있고, 「국방보안업무훈령」 제69조에서는 “국가안보를 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사하기 위하여 신원조사를 한다.”고 규정하고 있다.

나. 개인정보자기결정권 등 인권침해 여부

1) 법률유보의 원칙 등 위반 여부

진정인은 피진정인의 부당한 신원조사로 인해 부대 출입이 거부되었을 뿐만 아니라, 사업 내용과 무관한 진정인의 범죄 경력이 소속 회사에 노출되고, 결국 이직까지 하게 되었는바, 피진정인의 행위로 인해 진정인의 인격권이나 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권, 직업수행의 자유 등을 침해당했다고 주장한다.

먼저 진정인이 침해당했다고 주장하는 권리들에 대해 살펴보면, 인간의 존

업과 가치, 행복추구권을 규정한 「헌법」 제10조에서 도출되는 일반적 인격권 및 「헌법」 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다(대법원 2016. 8. 17. 선고 2014다235080 판결 참조).

이 때 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보이고, 반드시 개인의 내밀한 영역에 속하는 정보에 국한되지 아니하며 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함하며 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다고 할 것이다.

「보안업무규정」 제36조에 따라 실시되는 신원조회에는 성명, 주민등록번호, 범죄경력 등 13가지 항목이 포함되며, 이는 「개인정보보호법」 제2조제1호에서 규정한 '개인정보'에 해당하므로, '신원조회'를 통해 수집되는 정보는 「헌법」상 "사생활의 비밀과 자유", "개인정보 자기결정권"의 보호대상이 됨은 물론이다.

이 사건에서 피진정인은 「국방보안업무훈령」 제69조제2항 및 같은 조 제3항제7호에 따라 군내 주요 정보통신 기반체계 유지·보수를 위해 부대 상주 및 수시 출입하는 민간업체 직원을 대상으로 부대출입을 위한 신원조회를 실시했는데, 피진정인이 진정인의 의사에 반하여 진정인의 범죄경력 등 개인정보를 조회할 수 있는지 여부가 문제된다.

원칙적으로 기본권 제한은 국회가 제정한 법률에 의해야 한다는 “법률유보의 원칙”과 필요최소한의 범위 내에서 예외적·보충적 수단에 그쳐야 한다는 “과잉금지 원칙”에 따라야 함은 물론이다. 그런데 현행 신원조사 업무는 「국가정

제2장 군 관련 인권침해

보원법」 제3조제1항제2호 및 제5에 따라 “국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안 업무”와 “정보 및 보안 업무의 기획 및 조정”을 국가정보원의 직무로 규정하고 있는 것에 따라 이루어지고 있어 「보안업무규정」 제36조 및 「보안업무규정 시행규칙」 제58조 그리고 「국방보안업무훈령」 제69조 등의 위임 근거 규정이 될 수 없다고 할 것이다.

설사 그러한 규정이 위임 근거가 될 수 있다고 하더라도 법률에 그 구체적인 기준에 대해 규정하고 있어야 하나, 현행 법률은 단순히 “국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안 업무”로 규정하고 있어 「헌법」 제37조제2항의 법률유보의 원칙(명확성 원칙)에 위배된다고 할 것이다.

이에 국가인권위원회는 “○○○○○ 군 간부 진급대상자에 대한 과도한 개인 정보 수집” 사건(2021. 6. 22. 결정 20진정0521900)을 비롯해 여러 사건에서 국방부 장관에게, “「국방보안업무훈령」 상 조사대상 및 조사 범위 등에 대해 신원 업무처리 지침으로 포괄적 위임되어 있는 부분에 대해 입법상 근거를 마련하고 그 조회 대상 등을 명확히 할 것”을 권고하였으나, 아직까지 이행되지 않고 있다.

2) 개인정보자기결정권 등 침해 여부

피진정인은 신원조회 시 본인이 동의를 얻어 실시하고 있으므로, 개인정보 침해로 보기는 어렵다는 입장이다. 그런데 민간인이 사업수행 등을 목적으로 군 부대에 출입하고자 하는 경우에는 신원조회를 통하여 보안 적격 승인을 받아야만 출입이 가능하며, 「국방보안업무훈령」내 보안사고(위반)자 처리기준에서는 “신원조사 미필자 또는 ‘특이사항이 있는 자’에 대하여 보안심사위원회심의 없이 부대출입 등 승인 시 ‘경고처분’을 하도록 규정하고 있다는 점을 고려하면, 진정인의 신원조회동의서 제출이 개인의 자유로운 의사에 따른 동의라고 보기는 어려운 측면이 있다.

또한 헌법원칙이나 개인정보보호법 취지를 고려할 때 국가기관은 개인의 정

보를 최소한으로 수집하고 관리할 필요가 있다. 그런데 피진정기관과 같이 국가기관 중 하나인 경찰청의 경우, 형의 선고유예가 이루어지거나, 형이 실효된 경우에는 그 범죄경력에 최소 침해의 원칙에 따라 회보하지 않는 반면, 피진정인은 군부대 내 공사 등 업무 수행을 위해 출입하는 모든 민간인에 대해 업무와 직접적으로 관련되지 아니한 벌금형에 대해서도 평생의 기간을 대상으로 하여 범죄경력을 조회하고 있으며, 이를 해당 부대에 일률적으로 회보하고, 신원조회 의뢰부대에는 신원조회 특이자에 대해 내부 보안심의회를 개최하지 않는 경우 경고처분을 하도록 규정되어 있어 사실상 부대출입 민간인 중 업무와 무관하거나 경미한 범죄경력으로 인해 신원특이자로 회부된 경우 부대출입이 거부될 가능성을 배제하기 어렵다.

이와 관련해 피진정인은 “공공의 안녕에 대한 위협예방 등의 임무를 수행하는 경찰과는 달리, 군은 국가안전보장 등의 임무를 수행하는 국가기관으로 그 임무수행을 위해 필요하다”는 입장이다. 그러나 국가기관 중에서도 공항, 한국은행 등과 같이 군과 같이 중요 국가안전보장 시설이 존재하고 있으며 그러한 기관은 모두 경찰청의 신원조회 결과를 토대로 보안대책을 수립하고 있다는 점, 경찰청과 같은 경우에는 신원조회기관에서 대상자의 범죄경력 등 조회 및 통보 시 그 범위와 통지 내역을 최소화하려는 노력을 하고 있으나, 피진정인의 경우 그러한 노력 없이 군사보안과 관련 없는 경미한 범죄거나 개인적인 범죄경력이라 할지라도 평생의 범죄경력 전체를 회보하여 통지하고 있다는 점, 신원특이자에 대한 유형별 보안 대책기준이 없어 신원특이자로 통지된 사람의 경우 부대출입이나 공무원 임용 등이 사실상 제한된다는 점을 종합적으로 고려하면, 피진정인이 신원조회 시 최소침해의 원칙을 준수하고 있다고 보기 어려울 것이다.

뿐만 아니라 신원조사의 목적은 신원조사 결과 대상자에게 보안위해 요소가 확인된 경우 필요한 보안대책을 마련하여 중요 보직 임용 등을 진행하는 것인데, 신원조회 특이사항이 확인되었을 때 필요한 보안 대책을 강구하기보다는 용역

제2장 군 관련 인권침해

수행자의 교체를 요구하는 것은 대상자의 직업선택(수행)의 자유와의 조화를 꾀하려는 노력 또한 다하지 않은 것으로 적절하지 않은 측면이 있다.

이에 진정인은 피진정인의 신원조회로 인해 개인정보자기결정권 및 직업수행의 자유 등을 침해당한 것으로 판단된다. 다만 진정인은 향후 유사 사례가 발생하지 않도록 제도개선을 희망하고 있으며, 이 사건은 근본적으로 신원조회 제도개선과 관련되는 사안으로 판단되므로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따른 제도개선을 권고할 필요가 있다.

이에 국방부 장관에게, 진정인과 같은 유사 인권침해 사례가 발생하지 않고 신원조회제도가 원래의 취지대로 운용될 수 있도록, 신원조회 제도에 대한 입법상 근거를 마련하고 그 조회 대상, 범위, 목적 등을 명확히 하며, 필요 최소한으로 개인정보 수집·처리함으로써, 대상자에 대한 인권침해가 최소화될 수 있도록 주문과 같이 권고할 필요가 있다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 25.

국가인권위원회 침해구제제1위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 김수정



제3장

중앙행정기관·
지방자치단체·
교육기관·
공직유관단체 관련
인권침해

중앙행정기관 관련 인권침해

- 1** 2021. 3. 31.자 결정 20진정0910600·21진정000600·21진정0009500·21진정0018800·21진정0075500(병합) [요양병원 종사자에 대한 이동동선 신고 요구]

결정사항

보건복지부장관에게, 요양병원 종사자에 대한 예상 이동동선 작성·제출 등의 행위가 중단될 수 있도록 조치하거나 최소한 종사자의 동의를 받아 운용하기를 권고함.

결정요지

보건복지부가 시행한 공문에서 수범사례로 제시한 ‘부서별 예상동선 관리 체크리스트’는 요양병원 종사자에게 향후 1주일간의 동선을 사전에 작성하여 제출하고, 병원의 방역책임자로부터 승인 및 제한, 금지 등의 관리를 받도록 하고 있는바, 이는 감염병 예방이라는 공익적 목적이 있었다고 하더라도 수단의 적합성이나 침해의 최소성 측면에서 적절하지 않아 진정인들의 사생활 영역을 부당하게 공개하도록 한 것으로서, 「대한민국헌법」 제17조에서 보장하는 진정인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 정도에 이른다고 판단됨.

참조조문

「대한민국헌법」 제10조 및 제17조
「정부조직법」 제26조제3항 및 제38조제1항
「의료법」 제58조, 제59조 및 제61조
「감염병예방법」 제49조
「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호

- 진 정 인
1. ○○○
 2. ◎◎◎
 3. □□□
 4. ◇◇◇
 5. △△△

■ 피진정인 보건복지부장관

■ 주 문

보건복지부장관에게, 요양병원 종사자에 대한 예상 이동동선 작성·제출 등의 행위가 중단될 수 있도록 조치하거나 최소한 종사자의 동의를 받아 운용하기를 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인들은 요양병원에 근무하는 종사자들이다. 2020. 12. 16. 보건복지부에서 ‘연말연시 요양병원 방역 관리 철저 요청(의료기관정책과-7847)’이라는 제목의 공문(이하 ‘관련 공문’이라고 한다.)을 시행한 이후, 요양병원 종사자들은 매주 본인의 이동 예상동선을 사전에 작성·제출하여야 하고, 소속 병원 방역관리자 등으로부터 이에 대한 검토 및 승인, 제한 및 금지 등의 조치를 받고 있다.

요양병원 종사자들의 출퇴근이 집단감염에 영향을 미칠 수 있다는 점에 따른 것으로 이해되나 피진정인의 과도한 강압적 시책으로 인해 진정인들은 헌법이 보장하는 기본권을 침해당하고 있다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 요양병원은 감염에 취약한 노인 입원환자가 많아 집단감염 발생 확률 및 중증비율·사망률이 높다. 이를 고려하여 코로나19 초기부터 방역 준수사항 이행여부 전수조사(2, 3, 10, 12월), 면회관리, 방역점점 일일관리시스템 구축·운영(건보공단, 3월~) 및 표본 진단검사, 신규 간병인(3월)·신규 입원환자(5월) 의무검사, 선제적 진단검사(10월) 등 고강도 감염예방 대책을 마련·이행하였다.

2020. 12. 13.부터 전국적으로 1일 1,000명 내외로 확진자가 발생하였고, 중앙방역대책본부(이하 '방대본'이라고 한다)가 2020. 12. 13.자 최근 1개월간 요양병원 등 감염취약시설 집단감염 발생 현황을 분석한바, 총 26건의 집단감염 사례가 발생하였고, 이중 감염경로가 종사자, 간병인력 등으로 확인된 사례는 19건(73%), 특히 지역사회로부터 감염된 무증상 종사자에 의한 감염이 주요 위험요인으로 확인되었다.

이에 무증상 종사자를 통한 감염차단 및 조기발견을 위해 종사자 선제적 진단검사를 시행하는 한편 종사자 개개인이 방역주체로서 경각심을 가지고 자발적으로 방역에 참여해 줄 것을 독려하였다.

- 2) 관련 공문을 통해 종사자 마스크 착용 등 기존 행정명령(2020. 3. 20.) 사항에 대한 철저 준수와 종사자 동선 관리(연말연시 사적 접촉 최소화 권고, 무증상이어도 가족 등이 확진자나 밀접접촉자 접촉 또는 의심되는 경우에 반드시 병원에 고지한 후 우선적으로 근무배제 및 검사), 병동별·층별 근무 분리, 휴게실 등 공용공간 분리 운영 등을 준수할 것을 당부하였다.

아울러 대한요양병원협회에서 전국 요양병원에 이미 공문으로 안내한 내용 중 “자체적으로 원내감염 예방을 위해 종사자분들의 동의와 협조 하에 시행하고 있는 동선관리 사례”를 참조로 안내하였다.

보건복지부장관은 일반적 근거규정으로서 의료기관 등에 대해 「의료법」 제59조(지도와 명령) 제1항에 따른 지도와 명령, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘감염병예방법’이라고 한다) 제49조(감염병의 예방조치) 제2의2호에 따른 감염병의 예방조치 등을 할 수 있다.

다만, 위 안내가 상기 법 규정에 따른 행정명령 또는 강제사항을 부과한 것은 아니고, 병원 종사자의 자발적인 협조 아래 시행하고 있는 모범사례를 제시한 것으로서 병원 또는 종사자에게 별도의 의무를 부과한 것은 아니며, 개별 요양병원 종사자의 이동동선에 대해 정부가 제출을 요청한 적은 없고 병원 또는 종사자 역시 별도의 제출의무가 있는 것은 아니다.

따라서 위 조치가 비례의 원칙(목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성)에 위반하여 개별 의료기관 종사자의 사생활의 비밀과 자유를 침해한다고 보기 어렵다.

다. 관계기관

1) A광역시장

관련 공문을 수신한 후, 2020. 12. 17. A광역시 관내 보건소장에게 ‘연말연시 요양병원 방역 관리 철저 요청’ 문서를 발송하였다.

2) A광역시 B구청장

감염 취약시설인 요양병원 내 코로나19 집단감염의 지속적인 발생과 관련, 방대본은 주로 출·퇴근 종사자를 병원 내 감염 전파 주요요인으로 분석하였고, 이에 대한 후속조치로 보건복지부는 요양병원 준수사항(종사자 퇴근 후 사적모

임 금지)과 요양병원 코로나19 대응 점검표 항목(종사자 동선관리 및 사적접촉 최소화 권고 이행)을 추가하여 방역 관리를 강화하였다.

수범사례로 “부서별 예상 동선관리 점검표”를 요양병원에 통보하였고, 연말 연시 요양병원 방역관리 점검 시 종사자 관리 철저, 모범사례 숙지 및 적용을 지도하도록 시달된 공문에 따라 종사자 관리에 활용하도록 권고하였다.

3) C도지사

관련 공문을 연말연시 요양병원 방역관리 철저를 위한 보건복지부의 조치사항으로 판단하여 종사자 동선관리 양식을 시·군에 공문으로 시달하였다.

4) D군수

개인 사생활 보호와 관련하여 예상 이동동선을 제출하는 것은 인권침해로 여겨지나 코로나19로 인한 집단감염의 위험성이 높고, 입원환자 대부분이 감염에 취약한 대상으로 선제적 대응을 위하여 요양병원 종사자의 협조가 절실히 필요한 실정이다.

요양병원 종사자 예상 이동동선 제출은 타 기관 제출용은 아니며, 동선관리 양식(샘플) 또한 참고용으로 코로나19 감염예방 및 확산방지를 위한 선제적 방역의 일환으로 병원 주도하에 종사자 관리를 하면 되는 것이다

5) E광역시장

현재 요양병원에서는 거의 1년간 면회금지 조치가 내려져 보호자들이 1년 이 넘는 기간 동안 부모님들을 뵈지 못하고 있는 상황에서 요양병원에 근무하고 있는 종사자들의 방역수칙 준수는 그 무엇보다도 중요하다.

관련 공문을 참고하여 구·군에 통보된 공문의 동선 파악 및 기록은 ‘수범사례 참조’로 시달된 것으로 강제사항은 아니며, 또한 요양병원에서 종사자들의

동선 제출을 확인하여 감염위험 우려가 있는 경우 사전조치를 위한 병원 내 코로나19 감염예방의 노력으로 볼 수 있으며, 병원에서 코로나 19 예방을 위하여 단순히 행하는 동선 파악 등은 인권침해라 보기에는 어려운 것으로 보인다.

6) F광역시장

보건복지부 관련 문서를 수신한 후 소속 지자체 등에 공문을 발송하였다. 요양병원 내 코로나19 확산이 지속됨에 따라 타지역 수범사례를 참고하여 요양병원 종사자의 출퇴근 시 동선을 기록하는 간단한 양식이었으며, 방역조치의 일환으로 이루어지는 국민 준수사항 수준의 조치로 판단하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 서면진술서 및 제출자료, 관계 지방자치단체의 진술 및 제출자료, 피진정인의 출석 진술 등에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정인은 2020. 12. 16. 17개 시·도지사 및 대한병원협회장, 대한의사회회장, 대한요양병원협회장에게 다음 내용의 관련 공문(연말연시 요양병원 방역관리 철저 요청(의료기관정책과-7847))을 발송하였다.

1. 최근 코로나19 확산 관련 요양병원 집단감염 사례가 지속적으로 발생함에 따라 다음과 같이 안내드리니 요양병원 방역 관리에 철저를 기해주시기 바랍니다.

가. (사례 및 주요원인) 최근 1개월간 의료기관·요양시설 집단감염 26건 중 요양병원 8건, 한 기관에서 최대 200여명 이상 확진 사례 발생. 방대본은 주로 출퇴근 종사자를 통한 병원 내 감염 전파를 원인으로 분석 (붙임 1 참조)

나. (준수사항) 방역관리자 주관 아래 ①행정명령(종사자 마스크 반드시 착용 등) 철저 이행, ② 종사자 동선 관리*, ③ 병동별·층별 근무 분리, ④ 휴게실 등 공용공간 분리 운영 등을 반드시 준수할 것

* 특히, 연말연시 사적 접촉을 최소화할 것을 강하게 권고함. 무증상이라도 가족 등 확진자나 밀접접촉자 접촉, 의심되는 경우는 반드시 병원에 고지 후 우선 근무배제 및 검사

다. (수범사례 참조) 병원장은 '부서별 예상 동선관리 점검표'를 만들어 종사자에게 일자별 예상 이동동선을 제출토록 하고, 방역관리자는 사회적 거리두기 지침에 따라 동선을 승인/제한·금지 등 조치하여 관리 강화. (붙임 2 양식 참조)

붙임 1. [보도참고자료]_코로나바이러스감염증-19_중앙재난안전대책본부_정례브리핑(12.16) 1부.
2. (샘플) 종사자 관리 양식 1부. 끝.

피진정인은 관련 공문에서 수범사례로 '부서별 예상 동선관리 점검표' 제출 및 관리를 제시하였고, 다음과 같은 '(샘플) 종사자 관리 양식'을 첨부하였다.

부서별 예상동선 관리 체크리스트 - 00년 00월 00일 (총무과)									
* 00/00(금) 17시까지 총무과로 제출 부탁드립니다.(간호부는 병동단위, 00자료센터는 조단위, 그외는 과단위별로 파악바랍니다.)									부서장
No	성명	주거주지	예상 동선						비고
			3/21(토)	3/22(일)	3/23(월)	3/24(화)	3/25(수)	3/26(목)	
1	이○○	서울 ○○○	지역 ↔ 병원	지역 → 롯데마트 → ○○○시장 → 지역	지역 ↔ 병원	지역 ↔ 병원	지역 ↔ 병원	지역 ↔ 병원	지역 → 경기 치과 → 지역
2	김○○								
3	장○○								
4									
5									

나. 보건복지부의 관련 공문 시행에 앞서 2020. 11. 30. 대한요양병원협회는, 요양병원(이사)장을 수신자로 하여 다음의 내용 등이 포함된 '사회적 거리두기 개편에 따른 요양병원 적용 가이드라인 개정 배포 안내(요양병협 제 2020-199호)' 문서를 발송하였다.

4. 이에 협회는 정부의 사회적 거리두기 단계가 개편됨에 따라 **요양병원 현장에서 적용 가능한 '사회적 거리두기 단계별 요양병원 적용 가이드라인'** 을 기존 3단계 체계에서 **강화된 5단계 체계로 개정하여 배포**하오니 업무에 참고하시기 바랍니다.

5. 아울러 본 가이드라인은 요양병원의 감염예방을 위하여 협회 자체에서 제작한 가이드라인으로 법적 효력은 없음을 안내하여 드리며, 각 **요양병원 환경과 지역별 상황에 따라 적합하게 적용하여 활용**하시기 바랍니다.

붙임 : 사회적 거리두기 단계별 요양병원 적용 가이드라인 1부.

※ 붙임 자료는 [협회 홈페이지-정보센터-공지사항-코로나19 종합게시판]에서 확인. 끝.

상기 문서의 붙임 자료인 '사회적 거리두기 단계별 요양병원 적용 가이드라인' 중 직원 동선관리의 항목에 기재된 내용은 다음과 같다.

11. 직원 동선관리	(동료) - 매주 금요일 동선관리팀 제출 - 부서장 직접 서명하여 담당부서 제출 후 담당부서 확인점검 - OFF/주말 동선 상세 기재 - 발열 및 호흡기 증상자 출근 전 반드시 부서장 보고 원칙	- 동선파악 후 위반장소 동선 제한	- 동선파악 후 위반장소 동선 금지
--------------------	---	---------------------	---------------------

다. 피진정인의 관련 문서 시행 이후 광역자치단체는 기초자치단체에, 기초자치단체는 관할 요양병원에 관련 문서의 내용을 적시한 공문을 시행하였다.

5. 판단

가. 보건복지부장관의 피진정인 적격 여부

- 1) 진정인들은 모두 요양병원 종사자들이고, 진정인들의 업무수행 및 근무 방식, 인사권 등은 각 요양병원장 소관이며, 피진정인은 진정인들에 대해 직접적인 업무 지휘나 감독 권한이 없다. 또한 진정인들이 근로하는 요양병원의 업무수행과 관련한 인권침해 행위는 「국가인권위원회법」 제30조(위원회의 조사대상) 제1항의 조사대상에 해당하지 아니한다. 이에 진정인들의 예상 동선 작성·제출 등을 강요한 행위는 위원회의 조사대상이 아닌 기관(요양병원)에서 사업주의 지시에 따라 발생한 사안이므로, 진정인들이 주장하는 피해사항은 위원회의 조사대상에 해당하지 아니하다고 볼 여지도 있다.
- 2) 피진정인은 관련 공문에 적시된 수범사례는 병원 종사자의 자발적인 협조 아래 시행하고 있는 모범사례를 안내한 것일 뿐 병원 또는 종사자에게 별도의 의무를 부과한 것은 아니라고 주장하고 있고, 인정사실 나향과 같이 2020. 11. 30.자 대한요양병원협회 문서의 ‘사회적 거리두기 단계별 요양병원 적용 가이드라인’에 직원 동선관리의 항목이 기재되어 있음은 인정된다. 그러나 보건복지부의 관련 문서에 첨부된 ‘(샘플) 종사자 관리 양식’은 대한요양병원협회의 위 가이드라인에서는 확인되지 않는다.
또한 대한요양병원협회의 위 가이드라인 중 직원 동선관리 항목이 실제 요양병원에서 어느 정도 활용되었는지에 대해서는 확인되지 않으며, 다만 본 진정사건을 제기한 진정인들이 소속된 요양병원에서는 보건복지부의 관련 공문이 시행된 이후에 관련문서에 첨부된 양식에 따라 종사자들에게 사전 동선을 작성·제출하도록 하였음을 확인할 수 있다. 결국 예상 동선 작성·제출 등이 발생하게 된 계기는 보건복지부에서 2020. 12. 16. 17개 시·도 등에 발송한 관련 공문에서 비롯되었다고 봄이 상당하다고 할 수 있다.

3) 한편 「정부조직법」 제26조(행정각부) 제3항은 장관은 소관사무에 관하여 지방행정의 장을 지휘·감독함을, 제38조(보건복지부) 제1항은 보건복지부장관은 생활보호·자활지원·사회보장·아동(영·유아 보육을 포함한다)·노인·장애인·보건위생·의정(醫政) 및 약정(藥政)에 관한 사무를 관장한다고 명시하고 있다. 또한 「의료법」 제58조(의료기관 인증)는 보건복지부장관은 의료기관에 대한 인증을 할 수 있음을, 같은 법 제59조(지도와 명령)와 제61조(보고와 업무 검사 등)는 보건복지부장관, 시·도지사가 의료기관 등에 대해 필요한 지도와 명령을 할 수 있고 필요한 사항을 보고하도록 명할 수 있으며 관계 서류를 검사할 수 있음을 규정하고 있고, 감염병예방법 제49조(감염병의 예방 조치)는 감염병을 예방하기 위한 조치를 할 수 있음을 규정하고 있다.

상기 법령 등에 따른 보건복지부와 지방자치단체, 요양병원과의 관계를 고려하면, 보건복지부장관과 시·도지사는 요양병원에 대한 관리·감독권을 가지고 있다고 볼 수 있다.

4) 보건복지부는 17개 시·도 등에 대해 요양병원 방역관리 철저를 위해 종사자 준수사항을 명시하고 이어 종사자 예상 이동동선 관리를 수범사례 참조로 제시한 관련 공문을 시행하였고, 각급 지방자치단체장은 보건복지부의 관련 공문을 기반으로 하여 관내 요양병원에 대해 종사자 예상 동선 관리 수범사례 등을 포함하여 방역관리 철저를 요구하는 공문을 시행한 것이다. 최종적으로 공문을 시달 받은 일선 요양병원에서는 관련 공문의 준수 사항 외 수범사례 참조의 사항도 보건복지부의 필요한 지도 혹은 명령, 감염병을 예방하기 위한 조치에 해당한다고 판단하고 방역관리를 위해 수범사례를 이행해야 하는 사실상 강제로 인식하였고, 실제로 제시된 수범사례를 그대로 이행하는 상황에 이르게 된 것으로 볼 수 있다.

결국 본 진정내용과 같이 요양병원 종사자들에게 OFF/주말 예상 동선을

상세히 작성·제출하도록 한 행위의 책임 소재를 보건복지부장관에 전적으로 귀속시키는데 한계가 있다고 할지라도, 그 시작은 보건복지부가 17개 시·도에 시행한 관련 공문에서 수범사례로 예상동선 관리 사례를 참조하도록 제시한 것에서부터 비롯되었다는 점, 이에 관련 공문은 진정인들이 주장하는 인권침해 피해사실의 발생 원인이 된 점, 보건복지부장관은 우월적 지위에서 국민의 권리·의무에 직접 영향력을 행사하는 위치에 있고 특히 코로나19와 같은 비상상황에서는 감염병 예방을 위한 관리·감독상 책임이 상당한 점 등을 고려하면, 보건복지부장관은 동 진정사건의 피진정인 지위에 있다고 봄이 합리적이다.

나. 예상동선 작성 등이 인권침해에 해당하는지 여부

1) 「대한민국헌법」 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다고 규정하면서, 국가에게는 불가침의 기본적 인권을 보장할 의무를 부과하고 있으며, 제17조는 사생활의 비밀과 자유를 보장하고 있다. 헌법 제17조가 보장하는 사생활의 비밀과 자유란, 타인이 임의로 사생활 영역을 들여다보거나 사생활의 자유로운 형성을 방해하는 것에 대한 보호를 의미한다.

2) 피진정인은 관련 공문에 수범사례를 안내한 것과 관련하여, “병원 종사자의 자발적인 협조 아래 시행하고 있는 모범사례를 제시한 것으로서 병원 또는 종사자에게 별도의 의무를 부과한 것은 아니며, 정부는 개별 요양병원 종사자의 이동동선을 요청한 적이 없으며, 병원 또는 종사자 역시 별도의 제출 의무가 있는 것은 아님”이라고 주장한다.

반면 요양병원 종사자인 진정인들은 관련 공문이 시행된 이후 관할 지방자치단체 등으로부터 해당 내용을 지시받아, 향후 1주일의 예상 동선을 사전에 작성·제출하고 있는 상황이며, 그 방법으로 ‘관련 공문 첨부 양식을 출력하여 부서별로 작성하여 제출’, ‘1주일간의 예상동선을 작성하여 원장의

이메일로 발송’, ‘첨부 양식으로 한 주간 예상 동선을 작성하여 사전보고’, ‘종사자들은 한 주의 일정을 적성하여 부서장에게 제출, 부서장은 원무부에 보고’ 등 구체적인 동선 사전신고 실태를 진술하고 있다.

- 3) 요양병원에는 감염에 취약한 노인 입원환자가 많아 감염병 예방대책을 철저히 시행하고 있음에도 여전히 집단감염이 발생하고 있고, 집단감염을 일으키는 주요 위험요인으로 지역사회로부터 감염된 무증상 종사자에 의한 감염이 확인되는 상황에서 요양병원 종사자에게 특별한 주의가 요구된다고 할 것이다. 감염병 예방 및 확산 방지 등을 주관하는 피진정인의 노력과 고심, 그간의 성과는 충분히 인정받을 만하며, 이 과정에서 요양병원의 집단감염을 막기 위한 대책 중 하나로 관련 문서의 수범사례를 제시한 것으로 보인다.

피진정인이 관련 공문에서 요양병원 종사자에 대해 사전에 예상 동선을 작성하도록 하는 사례를 제시한 행위는, 사전에 감염위험 시설이나 지역에 대한 방문 및 관련 활동을 자제하도록 하는 취지로 보이며, 이에 감염병 예방이라는 목적에서는 그 정당성이 인정된다고 할 것이다.

- 4) 그러나 퇴근 이후나 주말과 휴일 등 근로시간이 아닌 경우, 요양병원 종사자인 진정인들은 일반 국민과 같이 어느 누구의 간섭이나 지시에 의하지 않고 자유롭게 사생활을 유지할 수 있으며 그 사생활을 타인에게 알리지 않고 은밀하게 즐기고 계획하며 타인의 평가나 간섭을 받지 않고 살아갈 권리가 있다. 이러한 권리는 공익적 목적에 따라 제한이 필요한 경우에도 법령 등 정당한 절차에 의하지 않거나 비례원칙을 벗어나 이에 대한 사전 공개나 신고를 요구받아서는 아니 될 것이다.

이미 상당한 수준의 집합금지 명령이 시행되고 있었음에도, 추가적으로 요양병원 종사자에게 감염위험 시설 등의 방문을 제한할 필요가 있었다면 사전에 방문제한 시설이나 지역을 공지하고 방문제한을 권고하거나 사후에

신고하는 방법, 개인별 사전동의 절차를 거쳐 동선을 신고 받는 방법 등 덜 인권침해적인 방법이 있음에도, 결과적으로 모든 종사자들에게 사전에 예상 동선을 제출하도록 하고 승인이나 제한·금지 등 조치를 받도록 한 것은 수단의 적합성이나 침해의 최소성 측면에서 적절하였다고 할 수 없다. 또한 피진정인은 동선신고 사례를 전파하며, 시행과정에서 예상되는 인권 침해의 예방을 위한 주의사항을 제시하는 등 절차적으로 정당성 확보를 위한 노력도 미흡한 것으로 확인된다.

- 5) 피진정인의 위와 같은 조치가 공권력의 발동이 아닌 단순한 수범사례 제시 일 뿐이라고 할지라도, 피진정인은 의료기관의 인증, 지도와 명령, 감염병 예방 등의 막강한 권한을 가진 국가기관이고, 국가기관의 업무는 그 자체로 영향력을 가지며 때로는 의도하지 않은 강제력과 구속력을 발휘할 수 있으므로 그 행사에 매우 신중할 필요가 있다.

본 사건의 관련 문서의 경우, 피진정인은 이미 대한요양병원협회에서 전국 요양병원에 시행한 사례를 안내하였을 뿐이라고 항변하나, 진정인이 소속된 요양병원 등은 피진정인의 관련 문서로 비로소 그러한 사례를 인지하였고, 이 문서를 신뢰하여 감염병 예방을 위한 조치로써 참조사례를 이행한바, 설사 피진정인이 이를 의도하지 않았다고 할지라도, 결과적으로 진정인들의 권리를 제한하는 근거로 작용하였다는 점은 부인하기 어렵다.

이에 관련 공문에서 수범사례로 제시한 ‘부서별 예상동선 관리 체크리스트’는 요양병원 종사자에게 향후 1주일간의 동선을 사전에 작성하여 제출하고, 병원의 방역책임자로부터 승인 및 제한, 금지 등의 관리를 받도록 하고 있는바, 이는 진정인들의 사생활 영역을 공개하도록 조치한 것이었다 할 수 있으며, 피진정인의 이러한 조치는 「대한민국헌법」 제17조에서 보장하는 진정인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 정도에 이른다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 31.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 윤석희

중앙행정기관 관련 인권침해

2 2021. 8. 27.자 결정 20진정0726700 [국가기관의 소청심사결정문 송부로 인한 사생활 침해]

결정사항

○○장관에게, 소청심사결정문을 소청내용의 처리와 직접 관련이 없는 기관이나 부서에 송부하는 관행을 시정하고 피진정인들에 대하여 직무교육을 실시할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 진정인은 원거리 발령지 출퇴근 문제로 공무원 소청심사를 제기하여 기각결정을 받은 사람으로, 피진정인들은 진정인의 새 발령지인 ○○출장소에 진정인의 민감한 사생활에 관한 내용이 포함된 소청심사결정문을 송부하여 진정인의 사생활의 비밀 및 자유를 침해함.
- 【2】 피진정인들은 소청사건 심사결과 및 진정인의 행정소송 제기여부 파악 등 조치사항을 알리기 위해 진정인의 새 발령지인 ○○출장소로 진정인의 소청심사결정문을 송부하였다고 주장함. 그러나 진정인이 행정소송을 제기할 경우 소송의 상대방은 ○○장관으로 ○○○ 부처의 담당부서에 소장부분이 송달되어 업무처리를 하게끔 되어 있어, 소송과 직접적으로 관련이 없는 진정인의 현 소속기관이 진정인의 제소 여부를 파악하도록 하는 것은 통상적인 업무범위에 포함된다고 보기 어려움.

참조조문

「대한민국 헌법」 제10조, 제17조

「소청절차규정」(대통령령 제31538호, 2021. 3. 16., 일부개정) 제16조제18조

■ 진 정 인 ○○○

- 피진정인 1. △△△(○○부 ○○실 소속)
2. □□□(상동)
3. ◇◇◇(상동)

■ 주 문

○○부장관에게, 소청심사결정문을 소청내용의 처리와 직접 관련이 없는 기관이나 부서에 송부하는 관행을 시정하고 피진정인들에 대하여 직무교육을 실시할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 2020. x. 원거리 발령지 출퇴근 문제로 공무원 소청심사를 제기하여 기각 결정을 받은 사람이다. 피진정인들은 진정인의 새 발령지인 ○○출장소에 소청심사 결과를 공문(이하 ‘이 사건 문서’라 한다)으로 발송하였다. 소청심사결정문에는 소청사유 등 진정인의 사적인 정보가 포함되어 있는바, 이런 문서를 아무런 관련도 없는 발령지에 발송한 것은 진정인의 사생활의 비밀 및 자유를 침해한 것이다.

2. 당사자들의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 이 사건 문서 시행 목적

소청심사위원회의 결정은 처분행정청을 기속하는 효력이 있으므로 소청심사 결과 인용되는 경우 처분행정청은 처분의 취소·변경, 의무이행 등의 조치를 하여야 하고, 진정인의 소청사건과 같이 ‘기각’된 경우 관련 규정에 따라 소청인이 불복하여 행정소송을 제기했는지 여부를 파악하여 소청심사위원회에 통보하여야할 의무가 있다.

따라서 소청심사위원회로부터 소청사건 심사결과를 알리는 공문이 접수되면 그 결과와 관련하여 조치사항을 이행할 의무가 있는 관련 기관(부서)에 위와 같은 사항을 알리기 위한 목적으로 문서를 시행하고 있다.

2) 이 사건 문서 수신 기관 관련

피진정인들은 이 사건 문서 수신인을 진정인 직렬 인사 주무부서(○○과), 진정인의 소속기관(○○사무소장, ○○출장소장)으로 지정하여 시행하였다. ○○과는 진정인이 불이익한 처분을 받았다고 주장하여 소청심사를 청구한 ‘○○직 6급 이하 인사’를 시행한 주무부서이자 본 소청사건에서 ○○부장관(피소청인)을 대리한 사건 당사자이고, ○○사무소 및 ○○출장소는 ○○부장관으로부터 해당기관 8급 이하 직원(진정인 포함)에 대한 인사권을 위임받아 전보 등 인사관리의 권한을 갖는 기관이다.

진정인은 이 사건 문서를 아무런 관련도 없는 발령지에 발송한 것이 부당하다고 주장하고 있으나, 위에서 살펴본 바와 같이 이 사건 문서의 수신기관은 소청사건 심사 결과에 따른 조치사항을 이행할 권한과 의무가 있는 기관으로 소청사건과 아무런 관련이 없다는 진정인의 주장은 이유 없다고 판단된다.

3) 개인정보 보호를 위한 조치

피진정인들은 소청사건 심사결과 및 그에 따른 조치사항을 알리기 위한 목적으로 이 사건 문서를 기안·시행하면서 비공개 문서 설정, 직원열람 불가 설정, 소청사건 결정문 암호화 처리 등을 하였다. 이는 수신기관에서 업무처리 권한을 갖는 최소한의 직원만이 열람 가능하도록 하여 진정인의 개인정보가 포함된 ‘소청사건 결정문’의 공개에 의한 사생활 침해를 최소화하기 위해 적절한 조치를 취한 것으로 볼 수 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 서면진술서, 이 사건 문서 본문 및 문서관리카드, 소청사건 결정문 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 ○○부 소속 ○○서기(8급)로 근무하고 있는 사람이며, 피진정인들은 소청업무를 담당하는 ○○부 ○○실 소속으로 이 사건 문서 기안자 및 결재자이다.

나. 진정인은 2020. x. x.자로 ○○청에서 ○○사무소 ○○출장소로 전보 발령되었다(이하 ‘이 사건 인사발령’이라 한다). 전보계획을 알게 된 진정인은 같은 해 x. x. 인사혁신처 소청심사위원회(이하 ‘소청심사위’라 한다)에

○○부장관을 피소청인으로 하여 위 전보 처분의 취소를 구하는 소청을 제기하였다. 소청심사위는 같은 해 x. x. 진정인의 소청을 기각하였다.

다. 피진정인들은 같은 해 x. x. 소청사건 심사결과 통지 우편을 수령하고, ○○과장, ○○사무소장 및 ○○출장소장을 수신인으로 하여 ‘소청사건 심사결과 알림(0000-000)’라는 제목의 이 사건 문서를 시행하였다. ○○과는 진정인의 직렬 인사주무부서이며, ○○사무소 및 ○○출장소는 진정인의 소속기관이다.

라. 이 사건 문서 본문은 진정인이 결정에 불복하여 행정소송을 제기한 때에는 관련 사항을 알려달라는 내용이며, 진정인의 소청사건 결정문이 첨부되어 있다. 소청사건 결정문에 포함된 진정인의 개인정보는 성명, 생년월일, 직급, 소속, 주소, 인사발령 사항, 소청 이유이다. 소청 이유 중 진정인의 사생활과 관련된 주요 내용은 다음과 같다.

주소지인 ○○에서 △△시까지 매일 출퇴근이 사실상 불가능하고, 관사는 다른 직원과 함께 사용해야 하여 불편하며, ◎◎의 수발과 가사를 위해 주말마다 대중교통으로 ○○으로 되돌아와야 하므로 주말에도 충분한 휴식시간을 가질 수 없다.

마. 피진정인들은 이 사건 문서에 대하여 비공개 문서 및 직원 열람불가를 설정하였으며 소청사건 결정문에 암호를 지정하였다.

5. 판단

인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 같은 법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 인격주체성을 특정

짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다. 한편, 「개인정보 보호법」 제3조는 개인정보 보호 원칙을 선언하고 있는데, 이에 따르면 개인정보처리자는 처리 목적에 필요한 범위에서 적합하게, 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리하여야 함을 규정하고 있다.

피진정인들은 소청사건 심사결과 및 진정인의 행정소송 제기 여부 파악 등 조치사항을 알리기 위해 이 사건 문서를 송부하였으며, 소청사건 결정문 파일에 암호를 지정하여 개인정보 보호에 최선을 다하였다고 주장한다. 이에 대해 살펴보면, 「소청절차규정」은 소청심사위가 소청심사결정서 정본을 소청 당사자에게 송부하여야 하고(제16조), 소청인이 「국가공무원법」 제16조에 따른 행정소송을 제기한 경우 피소청인은 그 사실 및 결과를 소청심사위에 통보할 의무가 있다고 규정하고 있는바(제18조), 동 규정에 따라, 소청 업무를 수행하는 피진정인이 진정인의 제소 여부를 파악할 필요성이 있음은 인정할 수 있다.

그러나 진정인이 이 사건 인사발령에 대하여 행정소송을 제기할 경우 소송의 상대방은 ○○부장관이므로 ○○부 담당부서에 소장부분이 송달되어 자연히 제소 사실을 인지하게 될 것이므로, 소송과 직접적으로 관련이 없는 진정인의 현 소속기관에 제소 여부 파악을 요청할 필요가 있는지 의문이고, 진정인이 소송을 제기하더라도 그 사실을 현 소속기관에 신고할 의무가 없는 상황에서 진정인의 현 소속기관으로 하여금 진정인의 제소 여부를 파악하게 하는 것이 통상적인 업무범위에 포함되는 것이라고 보기도 어렵다.

설령 진정인의 현 소속기관에 진정인의 제소 여부 파악을 요청해야 할 필요성을 인정한다고 하더라도, 인정사실에서 보는 바와 같이 이 사건 문서는 단순히 소청심사위원회의 결과만을 담고 있는 것이 아니라, 진정인의 개인정보는 물론이고 민감한 사생활에 관한 내용이 담긴 소청이유까지 포함하고 있는바, 굳이 이

와 같이 지극히 사적인 정보가 담겨 있는 소청사건 결정문을 송부하지 않더라도 그 목적은 충분히 달성할 수 있었다고 보인다.

결국, 이 사건 문서 송부 행위는 진정인이 인사고충을 제기한 사실 및 진정인의 사생활을 필요최소한의 범위를 넘어 전파한 것으로 헌법 제17조에서 보장하는 진정인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하였다고 판단된다. 다만, 이 사건 문서 송부 행위는 피진정기관의 업무 처리 관행에 따라 이루어진 것으로 보이는바, 피진정인들에게 개별적으로 책임을 묻기보다는 ○○부 장관에게 업무 관행을 시정하고, 피진정인들에 대해서 직무교육을 실시할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 8. 27.

침해구제제2위원회

위원장 박찬운 위원 석원정 위원 윤석희

지방자치단체 관련 인권침해

3 2021. 1. 27.자 결정 20진정0458000 [코로나 자가격리지침 위반 개인 영상정보 유출 등]

결정사항

- 【1】○○시 ○○구청장에게, 피진정인 2에 대하여 개인정보보호 직무교육을 실시하고, 공익적 목적으로 방송사 등에 영상을 제공하더라도 「개인정보 보호법」에 위배되지 않도록 내부 절차를 마련하기를 권고함.
- 【2】진정요지 가항 및 다항은 기각함.

결정요지

- 【1】피진정인 2는 해당 영상을 방송국 기자에게 제공하는 과정에서 결재 등 내부 절차를 거치지 않았고 정보주체인 진정인의 동의도 받지 않았을 뿐만 아니라, 모자이크 처리 등 개인정보의 안전성 확보 조치도 하지 않은 채 방송국 기자에게 제공한 것은 개인정보 수집 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공한 것으로 볼 수 있음.
- 【2】피진정인 2가 정보주체인 진정인의 사전 동의를 받지 않고, 소관업무 수행을 위하여 불가피하다고 볼만한 정당한 사유 없이 진정인의 개인정보를 제3자에게 제공한 행위는 「개인정보 보호법」을 위배하여 헌법 제10조 및 제17조에서 보장하는 진정인의 개인정보자기결정권을 침해한 것으로 판단됨.
- 【3】감염병 전파를 막기 위하여 피진정인 1이 밀접 접촉자로 분류된 진정인에게 일정 기간 동안 자가격리를 조치한 행위를 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 및 「코로나바이러스감염증-19 대응지침」을 위배하여 진정인의 일반적 행동자유권을 과도하게 제한한 것으로 보기 어려움.

참조조문

「대한민국 헌법」 제10조, 제17조, 제37조, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제47조, 제49조, 제79조의3 「개인정보 보호법」 제17조, 제18조, 제59조, 제71조

■ 진 정 인 ○○○

- 피진정인 1.○○○
2.○○○

■ 주 문

1. ○○○○시 ○○구청장에게, 피진정인 2에 대하여 개인정보보호 직무교육을 실시하고, 공익적 목적으로 방송사 등에 영상을 제공하더라도 「개인정보 보호법」에 위배되지 않도록 내부 절차를 마련하기를 권고합니다.
2. 진정요지 가항 및 다항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

○○○○시 ○○구청은 코로나바이러스감염증-19(이하 ‘코로나-19’) 밀접 접촉자로 분류된 진정인이 자가격리를 위반했다는 이유로 고발하면서 진정인의 자택 및 사업장에서 촬영한 영상을 방송사 기자에게 제공하는 등 다음과 같이 진정인의 인권을 침해하였다.

- 가. 코로나-19 검사 결과 음성으로 확인되었음에도 피진정인 1은 진정인이 ○○군 소재 로컬푸드 매장에서 코로나-19 확진자의 인근에 있었다는 이유로 밀접접촉자로 분류하고 자가 격리를 통보하여 이동을 제한했다.
- 나. 「코로나바이러스감염증-19 대응지침」 위반과 관련하여 피진정기관 소속 직원이 진정인의 자택 및 사업장에서 진정인의 얼굴, 사업장의 위치와 상호

명이 포함된 영상을 촬영했고, 피진정인 2는 이 영상을 진정인의 동의를 받지 않고 모자이크 처리도 하지 않은 채 ○○○○○○ 기자에게 제공했다.

다. 2020. 7. 6. ○○○○○○ ○○○○○○에 코로나-19 자가격리지침 위반으로 고발된 사건이 보도되면서 이 방송에 진정인의 뒷 모습과 성씨, 사업장 위치 및 상호명이 그대로 노출되어 영업 피해를 받았다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1(○○○○시 ○○구 보건소장)

○○군 보건소는 2020. 6. 28. ○○#○○번 확진자 역학조사 결과, ○○군 ○○면 소재 ○○ 로컬푸드 매장 내에서 확진자와 진정인의 동선이 겹쳐 CCTV 영상을 확인하였고, 그 결과 진정인이 코로나-19 확진자가 만진 수박을 마스크도 쓰지 않은 채 연이어 만진 것을 확인하고 진정인을 밀접 접촉자로 분류한 후 질병관리통합시스템에 등록된 진정인의 자료를 진정인의 주거지 관할 기관인 ○○구청 보건소로 이관했다. 이후 진정인에게 자가격리 대상임을 문자로 통지했고, 격리 통지서 수령증에 자필 서명을 받았으며, 안심밴드 착용을 권유했으나 진정인은 이를 거부했다.

2) 피진정인 2(○○○○시 ○○구 홍보팀장)

코로나-19 확산에 따라 자가격리지침 준수를 매우 엄중히 요구하는 상황이었고, ○○구청은 자가격리지 이탈자에 대한 향후 법적조치 등을 대비한 증거

자료를 확보하기 위하여 청원경찰이 대상자를 계도하는 모습을 스마트 폰으로 촬영했다.

○○○○○에서 다른 취재 일정과 겹쳐 현장 취재를 하지 못하였다며 구청에 해당 영상을 요청했고, ○○○○시 ○○구청 홍보실은 자가격리자의 격리지침 준수에 대한 인식을 강화할 공익적 목적이 크다고 판단하여 증거자료로 수집한 해당 영상을 대가없이 ○○○○○ 출입기자에게 제공하였다.

방송사에 영상 파일을 제공할 때 모자이크 처리를 했어야 하나, 전문인력이 부족하고 방송사에서 모자이크 처리를 하겠다고 약속하여 그대로 제공했다. 그리고 방송사에서 해당 영상을 모자이크 처리한 후 방송하였다.

다. 참고인(○○○○○)

○○○○○는 2020. 7. 6. ○○○○○, 같은 달 7. ○○○○○ 방송에서 자가격리자 지침을 위반한 내용을 보도한 바 있으며, 그 내용에 진정인의 사업장이 있는 ○○동을 언급한 바 있으나 상호명과 위반자의 성씨를 보도한 사실이 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 진정인을 촬영한 영상, 피진정인이 기자에게 영상을 송부한 SNS 캡처 사진, 「감염병 예방 및 관리에 관한 법률」 위반 관련 고발 문서, 코로나-19 확진자 관련 접촉자 이관 문서, 격리통지서 수령증, 코로나-19 검사 결과 전송 이력, 자가격리 관리 강화 및 방역조치 위반자 관련 문서, 진정인에 대한 고발장, 고소·고발사건 처분결과 통지서, 「코로나바이러스감염증-19 대응지침」(9판

및 9-2판), 진정인과 보건소 직원과의 통화녹음 파일 등을 종합적으로 살펴본 결과 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○군은 ○○#○○번 코로나-19 확진자에 대한 역학조사를 실시한 결과 ○○군 ○○면 로컬푸드 매장 내 CCTV 영상에서 진정인이 2020. 6. 28. 코로나-19 확진자가 만진 수박을 마스크를 쓰지 않은 채 연이어 만진 것을 확인했다.

나. 이후 ○○군은 카드 사용내역 및 전화조사를 통해 진정인을 특정했고, 2020. 7. 3. 진정인을 밀접 접촉자로 분류, 질병관리통합시스템에 등록한 후 같은 달 4. 진정인의 주거지 관할 기관인 ○○구 보건소로 이관했다.

다. 진정인은 2020. 7. 4. 19:00경 ○○○○시 ○○구 보건소에서 코로나-19 검사를 받은 후 격리통지서를 수령하고, 수령증에 자필 서명했다.

라. ○○○○시 ○○구 보건소는 2020. 7. 5. ○○○○시 보건환경연구원에 진정인의 검체에 대한 코로나-19 검사를 의뢰한 후 진정인에게 자가격리 통지 문자를 발송했다.

마. 진정인은 2020. 7. 6. 00:27경 1차 검사 결과 음성으로 판정되었고, ○○ ○○시 ○○구 보건소는 검사결과를 진정인에게 문자로 안내했다.

바. 진정인은 자가격리 중 2020. 7. 6. 자가격리 장소(자택)를 이탈하여 ○○○ ○시 ○○구 소재 진정인의 사업장으로 이동했다. 이에 출동한 ○○구 코로나 대응팀과 청원경찰은 진정인의 자가격리 장소 이탈 현장과 자가격리 조치에 항의하는 모습을 영상으로 촬영했다.

사. ○○○○○ 보도국 소속 기자는 코로나 자가격리자의 이탈 내용을 보도하기 위해 2020. 7. 6. ○○○○시 ○○구 홍보팀장인 피진정인 2에게 해당 영상을 요청했고, 피진정인 2는 청원경찰로부터 받은 영상파일 3개를 모자이크 처리 없이 위 기자에게 전송하였다.

- 아. ○○○○○○는 2020. 7. 6. ○○○○○○와 같은 달 7. ○○○○○○에서 “○○○ ○○
○ ○○○○ ○○ ○○○○○○ ○○”이라는 제목으로 해당 영상을 방송했다.
- 자. ○○○○○시 ○○구청장은 2020. 7. 6. 진정인을 ○○○○경찰서에 「감염병의
예방 및 관리에 관한 법률」 위반 혐의로 고발했다. ○○지방법원은 2020.
11. 11. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 위반으로 진정인에게 벌금
300만원을 선고했고, 진정인은 항소하여 현재 재판 중이다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(자가 격리에 따른 이동제한)

「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제47조(감염병 유행에 대한 방역 조치)는 감염병이 유행하면 감염병 전파를 막기 위하여 지방자치단체장은 감염병 의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리시키도록 하여야 하고, 제49조(감염병의 예방 조치)는 감염병 의심자를 적당한 장소에 일정한 기간 입원 또는 격리 등의 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다.

또한 중앙방역대책본부·중앙사고수습본부의 「코로나바이러스감염증-19 대응지침」(제9판, 2020. 6. 25.)에는 환자에 대한 역학 조사를 할 때 증상 발생일, 환자동선, 감염원 및 감염경로, 증상 발생일 12일 전 활동력 등을 조사하도록 하고 있으며, WHO 확진환자 접촉자 기준에 비추어 적절한 보호구를 착용하지 않은 채 확진환자와 2미터 이내에서 손 접촉이 있었거나 대화를 나눈 자는 접촉자로 분류하도록 하고 있다.

앞서 살펴본 인정사실과 같이 진정인은 코로나-19 확진자와 밀접접촉자로 분류되어 자가격리 중 코로나-19 1차 검사에서 음성 통보를 받은 후 사업장 운영을 위하여 사업장을 방문하였다. 이와 관련하여 진정인은 코로나-19 음성 판정을 받은 사람까지도 자가격리 조치를 하는 것은 헌법이 보장하는 일반적 행동

자유권을 제한하는 것이라고 주장한다.

이에 반해 ○○군 보건소는 CCTV 영상 분석을 통해 적절한 보호구를 착용하지 않은 채 확진자와 근접거리에서 확진환자가 만진 수박을 연이어 만진 것을 확인하고 위 규정 및 대응지침에 따라 감염병 전파를 막기 위하여 진정인을 밀접 접촉자로 분류하고 자가격리 대상으로 지정한 것으로 보이는데, 피진정인 1이 보건당국의 권한을 남용하였다고 단정하기 어렵다.

또한 진정인의 코로나-19 검사 음성 판정은 1차 검사 결과에 불과하고, 1차 검사에서 음성 판정이 있었다 하더라도 종종 2차 검사에서 양성 판정을 받는 경우도 발생하고 있다. 이에 대하여 질병관리청은 “검사방식에 따라 판단이 달라질 수도 있고, 접촉자 대상 처음 검사를 시행하는 단계에서는 바이러스에 감염됐다고 하더라도 대부분이 잠복기 상태이기 때문에 음성으로 나올 수 있다”고 설명하고 있다.

따라서, 감염병 전파를 막기 위하여 피진정인 1이 밀접 접촉자로 분류된 진정인에게 일정기간 동안 자가격리를 조치한 행위를 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 및 「코로나바이러스감염증-19 대응지침」을 위배하여 진정인의 일반적 행동자유권을 과도하게 제한한 것으로 보기 어려워 기각한다.

나. 진정요지 나항(자가격리지침 위반자의 개인영상정보 유출)

「대한민국헌법」 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”라고 규정하고 있다. 헌법 제10조에서 유래하는 인격권은 개인 자신과 분리할 수 없는 인격적 이익의 향유를 내용으로 하는 권리이며, 이러한 인격권의 한 내용으로서의 명예권은 타인으로부터 사회적 평판이나 자긍심 등 자존감을 침해받지 않을 권리로서, 통상 사회상규 및 일반인의 관점에서 수치심과 모멸감을 불러일으킬 정도의 인격적 가치 및 정체성을 훼손하는 과도한 침해 행위로부터 보호되는 기본권이다.

인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다.

「개인정보 보호법」 제17조(개인정보의 제공) 및 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한)에 따라 개인정보처리자는 개인정보 주체의 동의를 받거나 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우, 범죄 수사 및 법원의 재판업무 수행 등에 따른 경우를 제외하고는 수집한 개인정보를 제3자에게 제공하지 아니하도록 규정하고 있고, 제59조(금지행위)는 업무상 알게 된 개인정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공하는 행위와 다른 사람의 개인정보를 유출하는 행위를 금지하고 있다.

피진정인 2가 ○○○○○○ 기자에게 전송한 영상은 앞서 살펴본 바와 같이 ○○구청장이 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 등을 위반한 자에 대한 법적조치 등에 대비하여 증거자료로 확보한 영상이다. 따라서 피진정인 2는 개인정보를 수집한 목적 외의 용도로 해당 영상을 활용하여서는 아니 됨에도 불구하고 현장 조사 과정에서 진정인의 자가격리 장소 이탈 모습과 진정인이 코로나 대응팀 직원에게 항의하는 모습이 촬영된 영상을 자의적으로 기자에게 전송하였다.

특히 피진정인 2는 해당 영상을 방송국 기자에게 제공하는 과정에서 결재 등 내부 절차를 거치지 않았고 정보주체인 진정인의 동의도 받지도 않았을 뿐만 아니라, 모자이크 처리 등 개인정보의 안전성 확보 조치도 하지 않은 채 방송국 기자에게 제공한 것은 개인정보 수집 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에

게 제공한 것으로 볼 수 있다.

따라서, 피진정인 2가 정보주체인 진정인의 사전 동의를 받지 않고, 소관업무 수행을 위하여 불가피하다고 볼만한 정당한 사유 없이 진정인의 개인정보를 제3자에게 제공한 행위는 「개인정보 보호법」을 위배하여 헌법 제10조 및 제17조에서 보장하는 진정인의 개인정보자기결정권을 침해한 것으로 판단된다.

다만, 피진정인 2가 ○○○○○○ 측에 모자이크 처리 등의 안전성 확보조치를 요청하였고, 요청을 받은 방송사 측에서 진정인의 얼굴과 가게 상호명 등을 모자이크 처리하여 방영한 사실을 감안하여 소속 기관의 장인 ○○○○시 ○○구청장에게, 피진정인 2에 대하여 개인정보보호 직무교육을 실시하고, 공익적 목적으로 영상을 제공하더라도 「개인정보 보호법」에 위배되지 않도록 내부 절차를 마련하기를 권고할 필요가 있다.

다. 진정요지 다항(진정인을 촬영한 영상 및 고발내용 방송)

인정사실을 통해 확인한 바와 같이 ○○○○○○는 2회에 걸쳐 피진정인 2가 제공한 영상을 방송했다. 진정인은 해당 방송에서 진정인의 성(姓)과 영업장 상호명이 송출되어 고객 및 지인들로부터 항의를 받는 등 영업에 손실이 크다고 주장하나, “확진자 접촉 후 격리지침 위반 자가격리자 고발”관련 ○○○○○○ 방송 영상을 확인한 결과, 진정인에 대해서는 남성 A씨로, ○○동 소재 사업장으로만 방송되었을 뿐 진정인이 주장하는 것과 같이 진정인의 성씨와 사업장 상호명은 방송에 노출되지 않았던 것으로 확인된다. 이에 대해 진정인은 방송에 진정인의 성(姓)과 영업장 상호명이 송출되었다는 주장을 입증할 수 있는 영상을 제출하지 못하였다.

따라서, 성씨와 상호명 등이 공개되어 진정인의 명예와 영업 피해를 받았다는 진정인의 주장을 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없어 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 나항은 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호 및 제2호에 따라 주문 1과 같이 결정하고, 진정요지 가항은 같은 법 제39조제1항제2호에 따라, 진정요지 다항은 같은 항제1호에 따라 주문 2와 같이 각 기각한다.

2021. 1. 27.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이상철 위원 김민호 위원 문순희

지방자치단체 관련 인권침해

4 2021. 1. 27.자 결정 20진정0537700 [군수의 부당한 지시 등에 따른 인권침해]

결정사항

- 【1】피진정인에게, 진정인의 의사에 따라 피해에 대한 원상회복 또는 손해배상 등의 적절한 조치를 취하기를 권고함.
- 【2】진정요지 나항은 기각함.

결정요지

- 【1】일반임기제 지방시설서기로 임용된 진정인은 고용의 불안정성과 위계질서가 뚜렷한 공무원 사회에서 최하위직 신분상의 한계로 인하여 기관장인 피진정인의 제안을 단호히 거절하지 못하고 피진정인의 권유에 응할 수밖에 없었던 것으로 보임.
- 【2】사회통념상 개인주택의 도색은 개인의 사생활 영역으로 군에서 추진하고자 하는 ○○○시티 경관조성 사업의 취지나 목적과는 부합하지 않을 뿐만 아니라 상하 지위관계가 분명한 지방자치단체에서 하급직 직원에게 부담을 주는 행위로써 직원들의 자발적 동참을 격려하고자 하는 취지를 크게 벗어났다고 할 수 있음.
- 【3】피진정인이 진정인에게 업무와 무관한 사적 영역의 주택에 대하여 특정 색으로 도색할 것을 권유한 행위는 실질적으로는 진정인의 의사에 반하는 강요 행위로서 업무상 적정 범위를 벗어났다고 판단되며, 이는 「헌법」 제10조에 기반한 진정인의 일반적 행동자유권을 침해한 것으로 판단됨.
- 【4】피진정인이 진정인에게 성적 굴욕감 및 혐오감을 주기 위해 고의로 위 문구가 포함된 사진을 촬영하여 진정인에게 송부하였다고 불만한 정황을 확인하기 어려우며, 진정인의 주관적 사정 외에도 합리적 여성의 관점 또는 사진을 전송 받았던 직원들의 반응과 행동에 비추어 판단해 볼 때 피진정인의 행위를 성희롱으로 보기는 어렵다고 판단됨.

참조결정

헌법재판소 1991. 6. 3. 결정 89헌마204

참조조문

「대한민국 헌법」 제10조

「공무원 행동강령」 제13조의3, 근로기준법」 제76조의2

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○

■ 주 문

1. 피진정인에게, 진정인의 의사에 따라 피해에 대한 원상회복 또는 손해배상 등의 적절한 조치를 취하기를 권고합니다.
2. 진정요지 나항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 2018. 10. ○○군청에 계약직으로 입사하여 근무하면서 피진정인으로부터 다음과 같이 직장 내 괴롭힘 등의 인권침해를 당하였다.

가. 피진정인은 진정인에게 신축한 주택의 지붕과 처마를 노란색으로 칠할 것을 강요하였다.

나. 피진정인은 2020. 5. 25. 진정인에게 19금 영화 ‘섬’의 카피문구 “그녀의 섬에 가고 싶다! 아름답지만 위험한 그녀의…”가 포함된 노란 집 사진을 개인 휴대전화로 보내어 성적 굴욕감을 느끼게 하였다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) ○○○시티 이미지 도색 등 부당한 지시 관련

2019. 8.경 ○○○시티 관광 활성화를 위하여 직원부터 건축물 디자인 적용에 술선수범할 필요가 있다는 건의가 있었고, 진정인의 시아버지인 참고인 8이 2019. 10.말~11.초 피진정인을 방문하여 면담하던 중 신축 중인 진정인의 주택에 ○○○시티 이미지 동참을 권유한 바 있다.

또한 진정인의 정책 참여가 ○○○시티 확산에 도움이 되겠다고 생각하여 당시 주택분야 ○○○시티 이미지 정책을 담당하는 팀장인 참고인 3에게 진정인의 주택 도색 디자인 작업에 불편함이 없도록 필요한 부분이 있다면 적극 협조해 주라고 지시한 바 있고, 진정인이 참고인 3에게 주택에 ○○○시티 이미지를 도입하겠다는 의사를 표현한 바 있다고 들었다.

하지만 진정인의 시아버지가 2019. 11. 9. 참고인 3에게 진정인이 주택 도색 작업에 부담감을 느낀다는 말을 했다는 보고를 받고, 진정인과 참고인 8에게 “개인이 희망하지 않으면 도색 작업을 하지 않아도 된다”는 의사를 정확히 전달하도록 참고인 3에게 지시했으며, 참고인 3이 당일 참고인 8에게 이를 분명히 전달했다고 보고 받았다.

그럼에도 불구하고 진정인은 2019. 12. 자택 지붕에 노란색 도색 작업을 스스로 마무리 하였고, 주변 동료들에게 “지붕이 예쁘게 칠해졌다”면서 자랑을 했다는 이야기를 들은 바 있다.

진정인이 자의로 자택 지붕을 도색하여 피진정인은 진정인에게 노란지붕과 어울리는 지붕 덧칠 및 처마 도색 등에 대한 의견을 제안하였고, 진정인의 경제적 부담을 덜어주기 위해 담당 팀장에게 군에서 추진하는 ○○○시티 경관조성 사업비 지원이 가능한 지 검토를 지시한 바 있다.

2) 사진 전송에 따른 성희롱 관련

진정인에게 보낸 메시지는 TV 프로그램에서 소개된 ‘호수 위의 노란색 집’ 화면을 찍은 사진으로, ○○호 ○○길 ○○과 ○○강 ○○천 ○○○ ○○○○실 건물의 디자인 작업에 참고하라는 취지로 부속실을 통해 생태하천팀, 디자인팀 등 업무 관계자들에게 전송한 것일 뿐 성희롱 의도로 보낸 것이 아니다.

다. 참고인

별지 1 기재와 같다.

3. 관련규정

별지 2 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 진술서, 참고인 문답서, 인사발령 통지서, 진정인 주택사진 및 건축물대장, 피진정인이 전송한 사진, 피진정인 및 참고인들과의 대화 녹취록, ○○○시티 건축디자인 시책비 지원계획 및 모집공고, 지원사업 대상자 확정내역, ○○군 지방보조금 지원신청서, 지방보조금 심의위원회 심의의결서 등을 종합적으로 살펴본 결과 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 ○○○○. ○○. ○○. ○○군청 일반임기제 지방○○서기로 임용되어 ○○○○. ○. ○○. 퇴직하였으며, 진정인의 담당 업무는 공공시설물 등

디자인 협의 및 시안 제작 지원, 디자인 관련 공모사업 유치 및 추진 등이다.

나. 진정인은 2019. 0. 00. 000도 00군 00읍 00로 000에 건축 허가를 받았고, 같은 해 8. 00. 착공하여 2층 일반목조구조 주택(대지면적: 215㎡, 연면적 112㎡)을 건축했으며, 같은 해 12. 00. 위 주택의 사용 승인을 거쳐 2020. 1. 0. 00지방법원 00등기소에 위 주택을 등기하였다.

다. 진정인은 2019. 12. 00. 갈색 기와로 지붕을 마감한 신축 주택에 대하여 사용 승인을 받았으나, 같은 달 00. 약 500만원의 개인비용을 지출하여 갈색 기와에 노란색 페인트를 덧칠하였고, 참고인 8은 2020. 5. 00. 진정인 주택에 노란색 울타리와 대문을 설치해 주었다.

라. 진정인은 참고인 3과 상의하라는 피진정인의 연락을 받고 2019. 11. 1. 참고인 3에게 기와지붕을 얹은 상황에서 노란색 덧칠이 가능한 페인트 종류 및 비용 등에 대해 자문을 구하였다. 대화 중 진정인은 참고인 3에게 “지붕을… 기와를 다 얹었는데 스페니쉬 기와거든요.”, “노란색으로 바꾸라. 바꾸라 하시거든요.”, “아 어떡해…”라고 하였고, 참고인 3은 “어떻게 또 느그 집인 줄 안다냐?”라고 말하였다.

마. 진정인이 참고인 8에게 주택 지붕 도색에 대해 불편하다는 의사를 표시한 후, 참고인 3은 2019. 11. 15. 진정인을 불러 ‘그대로 안 하는 것이 낫다. 그쪽으로 이야기했고 피진정인도 그렇게 해석했고, 거기서 결론을 다 내렸어.’, ‘진정인 뜻대로 원하는 대로 그냥 해라’고 이야기하면서, ‘정치는 군림이잖아. 말투는 협조를 구하며 이렇게 하는 것이 좋지 않을까? 하지만 그게 명령이여. 조직문화니까. 근데 나중에 문제가 생기면 뭐라 하는 줄 알아? 내가 언제 하라고 했어. 내가 뭐라 했어. 이렇게 한 번 해 본 것도 좋지 않냐고 했지. 그게 정치인 것이야.’라고 이야기하였다.

바. 00군은 2020. 1. 22. ‘000시티 건축디자인 시책비 지원계획’을 수립하여, 연면적 200㎡ 이상 민간 건축물에 대해 보조금을 지원하기로 하고,

같은 해 2. 3. ‘2020 ○○○시티 건축디자인 지원사업’ 보조사업자 모집 공고를 하였으며, 해당 공고문에는 신청기간을 같은 달 5.~24.(20일간)로, 지원대상은 연면적 200㎡ 이상 민간 건축물로 공고하였다.

사. 진정인은 2020. 3. 31. 진정인 남편에게 ‘과장이 동료직원을 통해 지원해 주겠다면 지붕에 대한 터치와 벽, 처마와 창문 등에 노란색으로 도색을 요구하여 이를 거절하였다’는 내용의 카카오톡 문자를 발송하였다.

아. 피진정인은 2020. 4. 2. 20:40경 간부 회식자리에서 진정인에게 “너. ○○○이 말 안 듣고 또 그래봐라. 니기 저… 저… 시아버지한테 이야기해야 쓰겼어.”라고 말하였고, 참고인 3은 위 회식을 마친 이후 같은 날 21:45경 ○○역 인근 카페 앞에서 진정인에게 지붕 터치와 관련된 지원금 신청 여부를 확인하는 한편 처마와 창문 도색은 하지 말라고 이야기하였다.

자. 참고인 2는 2020. 4. 22. 진정인에게 ○○○시티 건축디자인 지원사업 보조금 지원과 관련하여 “이제 군수님이 저기 뭐야. 챙겨주라고 해서 챙긴 거야. 부탁해서 저기 먼저 일을 해버렸는데”, “이것은 우리가 2월 달 넘어서 지금 된 거거든. 그런지라 지금 날짜를 이거를 이렇게 해놔어. 이제 남이 알면 안 돼.”라고 이야기한 사실이 확인된다. 또한 진정인이 보조금 지원 대상이 되는 것인지를 물어보자 참고인 2는 “자기는 안 돼. 그런데 이제 군수님이 챙기라고 몇 군데 한 데가 있어. 그래서 그거를 이제 해서 드린 건데.”라고 말하였다.

차. 진정인은 ○○○시티 건축디자인 지원사업과 관련하여 ○○군에 지방보조금 지원신청서와 ○○○시티 건축디자인 사업계획서를 제출하였고, 위 지원신청서의 신청일 날에는 일자는 표기하지 않은 채 2020. 2.로 표기하였으며, 진정인이 신청인인 진정인 남편을 대리하여 위 지원신청서에 서명하였다.

카. ○○군 지방보조금 심의위원회는 2020. 4. 22. ○○○시티 건축디자인 지원사업 관련 공모절차에 의한 지방보조사업자 선정의 건을 심의하여, ○○○

시티 건축디자인 지원사업으로 진정인의 남편 명의로 제출된 지원사업을 포함하여 24건을 확정하였다. 진정인 소유 단독주택에 100만원을 지원하기로 결정하였다.

타. 피진정인은 2020. 4. 5. 04:47경 인디필름(INDIEFILM)이 방송한 김기덕 감독의 ‘섬’에 등장하는 호수 위의 노란 집 화면을 촬영하였고, 사진 상단부에는 19금 표시와 함께 영화의 카피문구 “그녀의 섬에 가고 싶다! 아름답지만 위험한, 그녀의…”가 기재되어 있다. 피진정인은 2020. 5. 7. 부속실을 통해 참고인 5와 7을 포함하여 5명에게 위 사진을 휴대폰 문자로 전송하였으며, 같은 달 25. 진정인과 참고인 6에게 휴대폰 문자로 송부하였다.

파. 진정인은 2020. 7. 7. 불안, 우울 등 급성 스트레스 장애 진단을 받고, 약물 치료를 받았다.

4. 판단

가. 진정요지 가항(개인 주택에 대한 도색 등 부당한 지시 관련)

1) 관련 규정

헌법 제10조 전문은 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며, 행복을 추구할 권리를 가진다’고 규정하고 있는바, 행복추구권은 그의 구체적인 표현으로서 일반적 행동자유권과 개성의 자유로운 발현권을 포함한다. 헌법재판소는 일반적 행동자유권은 개인이 행위를 할 것인가 여부에 대하여 자유롭게 결단하는 것을 전제로 하여 이성적이고 책임감 있는 사람이라면 자기에 관한 사항은 스스로 처리할 수 있을 것이라는 생각에서 인정되는 것이며, 일반적 행동자유권에는 적극적으로 자유롭게 행동을 하는 것은 물론 소극적으로 행동을 하지 않을 자유 즉, 부작위의 자유도 포함되며, 포괄적인 의미의 자유권으로서 일반조항적인 성격을 가진다고 결정하였다(헌법재판소 1991. 6. 3.자 89헌마204 결정).

「공무원행동강령」 제13조의3(직무권한 등을 행사한 부당 행위의 금지) 제2호는 공무원은 자신의 직무권한을 행사하거나 지위·직책 등에서 유래되는 사실상 영향력을 행사하여 직무관련 공무원에게 직무와 관련이 없거나 직무의 범위를 벗어나 부당한 지시를 하거나 요구하는 부당한 행위를 해서는 안 된다고 규정하고 있다.

직장 내 괴롭힘에 대해서 「근로기준법」 제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지)는 “사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 “직장 내 괴롭힘”이라 한다.)를 하여서는 아니 된다”고 규정하고 이를 금지하고 있으며, 고용노동부 ‘직장 내 괴롭힘 판단 및 예방대응 매뉴얼’은 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용해 업무상 적정 범위를 넘어 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 경우에 직장 내 괴롭힘으로 판단하고 있다.

2) 부당한 지시에 대한 인권침해 여부 및 조치의견

진정인은 피진정인이 추진하는 ○○○시티 경관 조성사업과 관련된 업무를 담당한다는 이유로 이제 막 신축한 사적 공간인 개인 주택의 지붕 기와를 건물과는 전혀 어울리지 않는 노란색으로 도색하도록 강요당하였고, 더 나아가 처마까지 칠하도록 부당한 지시를 받았다고 주장한다.

이에 대해 피진정인은 ○○군 주재 기사를 지낸 참고인 8을 면담하던 중 진정인의 신축 주택에 ○○○시티 이미지 도색을 권유했을 뿐이며, 진정인이 부담을 느낀다는 사실을 인지한 후 바로 도색 작업을 하지 않아도 된다는 사실을 담당 과장을 통해 참고인 8에게 전달했음에도 불구하고, 진정인이 자발적으로 지붕 기와를 노란색으로 도색하였고 추가로 지붕 덧칠과 처마 도색을 제안했다고 주장하므로, 인정사실을 바탕으로 진정인 소유의 주택 도색과 관련하여 피진정

인의 강요 내지는 직장 내 괴롭힘에 따른 일반적 행동자유권 침해가 있었는지를 살펴본다.

피진정인이 참고인 8에게 진정인의 신축 주택의 기와지붕의 색을 노란색으로 바꾸어 ○○○시티 사업에 동참할 것을 권유했다는 사실을 알게 된 진정인은 ○○군청 직원이자 참고인 8의 며느리로 이중의 부담감을 느꼈을 것으로 봄이 상당하다. 또한 일반임기제 지방○○서기로 임용된 진정인은 고용의 불안정성과 위계질서가 뚜렷한 공무원 사회에서 최하위직 신분상의 한계로 인하여 기관장인 피진정인의 제안을 단호히 거절하지 못하고 피진정인의 권유에 응할 수밖에 없었던 것으로 보인다. 이는 진정인이 그의 배우자에게 보낸 ‘진짜 징그럽다. 내 집인데. 어찌 힘들게 마련한 우리 집인데 왜 남들이 난리데.’라는 문자 메시지에서 그 심정을 여실히 보여주고 있다.

한편 피진정인으로부터 진정인의 주택 도색에 적극 협조하라는 지시를 받은 참고인 3이 진정인에게 피진정인의 도색 권유에 대하여 표면상으로는 협조를 구하는 것처럼 보이지만 실질적으로는 명령이고 그것이 조직문화라고 말함으로써, ○○군청 직원인 진정인이 피진정인의 권유를 거절할 수 없는 명령으로 수용하게끔 잘못된 조직문화를 강요하였다고 할 수 있다.

또한 피진정인은 진정인이 참석한 간부 회식자리에서 진정인이 참고인 3의 말을 듣지 않는다면 참고인 8에게 이야기 하겠다고 진정인에게 으름장을 놓음으로써 가족관계를 이용하여 부담을 주기도 하였다.

피진정인은 ○○군이 추진하는 ○○○시티 경관 조성사업을 담당하는 직원들부터 솔선수범하는 모습을 보일 필요가 있었다고 주장한다.

하지만 사회통념상 개인주택의 도색은 개인의 사생활 영역으로 군에서 추진하고자 하는 ○○○시티 경관조성 사업의 취지나 목적과는 부합하지 않을 뿐만 아니라 상하 지위관계가 분명한 지방자치단체에서 하급직 직원에게 부담을 주는 행위로써 직원들의 자발적 동참을 격려하고자 하는 취지를 크게 벗어났다고 할 수 있다.

결국 진정인은 본인이 원하지 않으면 도색 작업을 하지 않아도 된다는 피진정인의 의사 표현에도 불구하고 노란색으로 지붕 기와를 덧칠하였고, 이어 처마와 창문 등에까지 노란색으로 덧칠을 요구받던 중 불안, 우울 등으로 인한 스트레스 장애 진단을 받고 결국 퇴직을 하게 되었다.

따라서 피진정인이 진정인에게 업무와 무관한 사적 영역의 주택에 대하여 특정 색으로 도색할 것을 권유한 행위는 실질적으로는 진정인의 의사에 반하는 강요 행위로서 업무상 적정 범위를 벗어났다고 판단되며, 이는 「헌법」 제10조에 기반한 진정인의 일반적 행동자유권을 침해한 것으로 판단된다.

다. 진정요지 나항(사진 전송에 따른 성희롱 관련)

피진정인이 상단부에는 19금 표시와 함께 “그녀의 섬에 가고 싶다! 아름답지만 위험한, 그녀의...”가 기재된 영화 속 장면이 등장하는 호수 위의 노란 집 사진을 보낸 행위가 성희롱인지 여부는 피해자의 주관적 사정 외에도 보통의 합리적인 여성 또는 합리적 피해자의 관점에서 피진정인의 행위에 대해 피해자가 어떻게 반응하고 느꼈을 것인가를 판단의 기준으로 삼아야 한다.

이에 대하여 피진정인과 참고인들은 해당 사진을 진정인에게만 보낸 것이 아니며, 디자인경관 조성 업무에 참고하도록 해당 업무를 담당하는 진정인과 담당 과장 등에게 전송한 것이라고 공통되게 주장한다.

어떠한 행위가 성희롱에 해당하는지 여부는 당사자 간의 업무 관련성, 언동의 경위 및 내용, 언동이 행해진 장소 및 상황, 그 언동에 대한 상대방의 명시적 또는 추정적 반응 등을 종합적으로 고려하여, 상대방이 그러한 행위를 원하지 않았고 성적 굴욕감을 느꼈는지, 일반적이고 합리적인 피해자의 관점에서도 성적 굴욕감이나 혐오감을 줄 만한 행위였는지 등을 종합적으로 판단하여야 한다.

피진정인이 진정인에게 보낸 사진 상단부에는 영화 ‘섬’의 전반적인 내용과

“그녀의 섬에 가고 싶다! 아름답지만 위험한, 그녀의…”라는 문구를 포함하고 있다. 하지만 위 문구는 영화에 등장하는 노란 집을 촬영하다 보니 TV 방송 프로그램에서 송출한 카피 문구가 그대로 촬영된 것으로, 피진정인이 진정인에게 성적 굴욕감 및 혐오감을 주기 위해 고의로 위 문구가 포함된 사진을 촬영하여 진정인에게 송부하였다고 볼만한 정황을 확인하기 어렵다. 또한 피진정인이 부속실을 통해 위 사진을 여러 업무 관련자들에게 보낸 사실 또한 사실로 인정된다.

따라서 진정인의 주관적 사정 외에도 합리적 여성의 관점 또는 사진을 전송 받았던 직원들의 반응과 행동에 비추어 판단해 볼 때 피진정인의 행위를 성희롱으로 보기는 어렵다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문 1과 같이 결정하고, 진정요지 나항은 같은 법 제39조제1항제2호에 따라 주문 2와 같이 결정한다.

2021. 1. 27.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이상철 위원 김민호 위원 문순희

지방자치단체 관련 인권침해

5 2021. 8. 27.자 결정 20진정0314600 [지자체장의 코로나19확진자 관련 과도한 정보공개]

결정사항

○○시장에게, 코로나19 확진자 동선 공개와 관련하여 필요 이상의 과도한 정보공개로 인해 대상자의 인격권 및 사생활의 자유가 침해되는 사례가 발생하지 않도록 재발 방지대책을 마련할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】○○시는 감염병 예방에 필요하다는 이유로 코로나 19 확진판정을 받은 진정인의 개인정보를 과도하게 공개하여 진정인의 개인정보 자기결정권을 침해함.
- 【2】당시 중앙방역대책본부의 지침에서는 코로나 19 확진자의 동선 공개 시점을 2일로 한정하고 있는바, 진정인이 증상이 발현되기 7일 전 다녀온 ○○○클럽의 동선을 공개대상에 포함할 타당한 이유는 없어 보임. 당시 사회적 파장에 따라 문제의 심각성을 강조하고 방문자들의 검사를 촉구하고자 했다면 진정인의 사례를 활용할 것이 아니라 ○○○클럽과 관련한 확진자 수를 전파하는 것으로 충분했을 것으로 보이므로, ○○시의 정보공개 행위는 진정인의 인격권과 명예권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 것임.

참조조문

「대한민국 헌법」 제10조, 제17조
「국가인권위원회법」 제44조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○시장

■ 주 문

○○시장에게, 코로나19 확진자 동선 공개와 관련하여 필요 이상의 과도한 정보공개로 인해 대상자의 인격권 및 사생활의 자유가 침해되는 사례가 발생하지 않도록 재발방지대책을 마련할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 코로나19 확진 판정을 받은 ○○시 주민이다. 피진정인은 감염병 예방에 필요하다는 이유로 역학조사관을 통해 확인한 진정인의 연령, 성별, 거주지, 직장, ○○○ 클럽 방문 사실 등의 개인정보를 2020. 5. 과도하게 공개하여 진정인의 개인정보 자기결정권 등 사생활을 침해하였다.

2. 피진정인의 주장 요지

피진정인은 국민의 감염병 예방을 위하여 관련 규정에 따라 감염병 환자의 이동경로, 이동수단, 진료 의료기관 및 접촉자 현황 등을 공개하고 있다. 진정인의 경우 개인을 특정할 수 없는 10세 단위의 연령대와 성별, 거주지(세부주소 공개하지 않음) 등 가능한 범위 내에서 공간적, 시간적으로 일반적인 정보만을 공개하였다. 다만, 진정인의 근무지가 하루에도 수천 명 이상의 시민들이 이용

하는 장소인 점, 진정인은 홀 서빙을 하면서 불특정 다수의 손님과 접촉하여 감염의 우려가 큰 점, 접촉자를 중심으로 빠르게 확산되는 코로나19의 특성 등을 고려하여 직장명 등을 공개하였다.

진정인에 대한 정보 공개는 관련 법령과 지침 내에서 이루어진 것으로 개인을 특정할 수 없어 사생활 침해가 발생할 여지가 없었다. 또한 공·사익을 형량하였을 때, 감염병 전파 차단과 확산 방지를 통해 시민과 국민의 생명을 보호하고자 하는 공익이 결코 작다고 할 수 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 진정인의 전화조사 진술 및 추가 의견서, 피진정인의 서면진술서, 진정인에 대한 역학조사서 등 피진정인 제출자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인(19××년생, 남성)은 ○○시에 거주하면서 ○○시 소재 ○○백화점 내 음식점에서 근무하는 사람이다. 진정인은 2020. ××. ××. 코로나19 증상이 발현하여 다음 날 검사를 실시하였으며, 같은 달 ××. 확진판정을 받았다. 같은 날 ○○시에서 발생한 코로나19 확진자는 진정인이 유일하다.

나. 진정인의 증상 발현일 2주 전부터 역산하였을 때, 진정인은 휴일 전후로 서울 신촌 소재 클럽 및 술집, ○○○ 소재 클럽 등 동선이 많은 편이었고 대중교통을 이용해 서울과 ○○을 오갔다. 경기도 즉각대응팀은 역학조사 결과 진정인의 감염경로에 대하여 2020. ××. ××.~××. 밤에 방문한 ‘○클럽’에서 감염원과의 접촉이 있을 것으로 추정하였다.

다. 피진정인은 자신의 페이스북 페이지를 통해 ○○시 확진자 발생 및 진정인의 정보를 공개하였는데, 이 사건 진정인에 대해서는 ‘2020. 5. ××. 확진 판정(○○ ○○번 확진자), ○○대 남성, ○○ ○○○○ 거주, 5. ×. ○○○ 방문 사실’의 내용을 공개하였다. 또한, 피진정인은 블로그 등을 통해 진정인의 근무지명(‘○○○○○ ○층 ○○○ 근무’)을 비롯한 동선 일부(세무서 및 은행 방문 사실 등)를 추가로 공개하였다. 이상의 정보는 다수의 언론에 보도되었다.

5. 판단

가. 판단기준

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”라고 규정하고 있다. 헌법 제10조에서 유래하는 인격권은 개인 자신과 분리할 수 없는 인격적 이익의 향유를 내용으로 하는 권리이며, 인격권의 한 내용으로서의 명예권은 타인으로부터 사회적 평판이나 자긍심 등 자존감을 침해받지 않을 권리이다.

한편, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다.

우리 위원회는 코로나 19 시기 확진자의 동선을 공개하는 범위와 관련하여 2020. 3. 9. 국가인권위원회위원장 성명을 통해 ‘확진환자 개인별로 방문 시간과 장소를 일일이 공개하기보다는 개인을 특정하지 않고 시간별로 방문 장소만을 공개하는 방안 등’을 기준으로 제시한 바 있고, 현재는 관련 법률 등의 개정으로 확진자의 정보 중 성별, 나이, 성명, 읍·면·동 단위 이하의 거주지 주소 등의

정보는 공개대상에서 제외되고 있다. 다만, 이 사건 발생 당시의 법령과 관련 지침은 ▲증상 발생 2일 전부터 격리일까지, ▲확진자와 접촉이 발생한 장소 및 이동수단 등 기준으로 확진자의 정보를 공개하고 있었다.

나. 진정인과 관련한 정보공개의 인권침해 여부

피진정인은 진정인의 확진 판정 이후, 진정인과 관련한 정보(연령대 및 성별, 거주지, 직장명, 동선)를 공개하였다. 피진정인은 공개된 정보만으로는 진정인 개인을 특정할 수 없어서 사생활 침해가 발생할 여지가 없었음을 주장하나, 당시 2020. 5. ××. 코로나 19 확진자 중 ○○시 거주자는 진정인 1명이었고, 구체적인 직장명까지 공개된 상황이었으므로, ‘○○시 ○○번 확진자’가 진정인이라는 사실은 진정인의 주변인에게 쉽게 노출될 수 있는 사항이었다고 판단된다.

물론 사건 당시의 방역 관련 정보공개 지침에 의할 때, 피진정인이 공개한 진정인의 2일 간 동선, 근무지 등의 정보는 당시 규정과 지침, 동선 공개 사례에 반한다고 보기 어려우며, 특히 진정인 직장정보의 경우 불특정 다수를 접촉할 수 밖에 없는 진정인의 근무지 특성상 공개하는 것이 공공의 안전을 위한 불가피한 선택이었다고 볼 수 있다.

그러나 이 사건에서 특별히 문제되는 것은, 피진정인이 2020. 5. ××. 자신의 SNS에 진정인의 정보를 공개하면서 ‘진정인이 2020. 5. ×. ○○○ 클럽을 방문하였다’는 사실을 함께 공개하였다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이, 피진정인의 정보공개로 진정인 개인이 이미 특정될 수 있던 상황에서 ‘○○○ 클럽 방문 사실’에 대한 정보가 추가적으로 결합됨으로써 진정인에게 심각한 인권침해가 발생하였다는 것이다.

진정인이 방문한 클럽(○○○ 소재 ‘○클럽’과 ‘○클럽’)은 흔히 ○○○ 소재 ‘게이바 골목’이라 불리는 길목에 모여 있으며, 일반적인 클럽과는 다른 형태의 운영(트랜스젠더 공연 등)으로 성소수자들이 다니는 클럽이라고 알려져 있다.

하지만 위 클럽들은 여성이나 호기심으로 입장하는 남성 등을 제한하지는 않고 있어서, 성소수자만 이용하는 장소라고 볼 수는 없다.

그럼에도 당시 언론들은 2020. 5. ×. ○○ ○○번 확진자가 ○○기간 ○○○ 클럽에 방문하였음이 확인된 이후 같은 달 12.까지 ○○○ 클럽발 확진자(2~3차 감염 포함)는 100명 이상으로 확산되자, 사실관계에 대한 전달을 넘어 ○○○ 클럽의 성격과 방문자들의 성적지향성을 추정케 하는 자극적인 보도들을 앞다투어 생산하였다. ○○○ 클럽을 다녀와 코로나19에 감염되었다는 사실은 그 자체로 인격적인 모욕을 주는 정보가 될 수 없음에도, 이 사건 진정인을 포함한 ○○○ 클럽 방문 관련자들은 방역수칙 위반에 대한 비판을 넘어서 성적지향성에 대한 사회적 주목과 비난의 대상이 되어야 했다.

이러한 상황에서 피진정인은 진정인의 동선을 공개하면서 진정인의 ○○○ 클럽 방문사실을 함께 게시한 것이다. 피진정인의 SNS 게시글의 맥락을 살펴보면 ○○○ 클럽발 코로나19 유행 문제의 심각성을 강조하고, 해당 클럽 방문자의 신고 및 검사를 촉구하기 위한 것으로 이해되지만, 당시 중앙방역대책본부의 지침에서 동선 공개의 시점을 2일로 한정하고 있는 것을 고려하면, 진정인이 증상 발현되기 7일 전 다녀온 ○○○ 클럽의 동선을 공개 대상에 포함할 타당한 이유는 없었던 것으로 보인다. 당시 사회적 파장에 따라 문제의 심각성을 강조하고 방문자들의 검사를 촉구하기 위함이었다면, 진정인의 사례를 활용할 것이 아니라 ○○○ 클럽과 관련한 확진자 수를 전파하는 것으로 충분했을 것이다.

이상과 같이, 진정인은 당시 방역지침에 따라 감내해야 할 수준 이상의 개인 정보의 노출과 그에 따른 사회적 비난을 받게 되었음이 인정되는바, 피진정인의 이 사건 정보공개 행위를 정당하다고 평가하기 어렵다. 따라서 이 사건 피진정인의 행위는 헌법 제10조 및 제17조에서 보장하는 진정인의 인격권과 명예권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 것이다. 이에, 지방자치단체장인 피진정인에게, 코로나19 확진자 동선 공개와 관련하여 필요 이상의 과도한 정보공개로 인해 대

상자의 인격권 및 사생활의 자유가 침해되는 사례가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 8. 27.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 박찬운 위원 석원정 위원 윤석희

지방자치단체 관련 인권침해

6 2021. 9. 17.자 결정 20진정0833300 [시의원의 부적절한 발언으로 인한 인권침해]

결정사항

○○○의회 의장에게, 진정인의 인격권을 침해한 ○○○의회 의원에게 대하여 적절한 조치를 취할 것과 유사사례의 재발을 방지하기 위한 대책을 마련할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】진정인은 ○○○소장이고, 피진정인은 ○○○의회 의원으로 진정인이 소속되어 있는 ○○○ 소의 행정사무감사를 진행하던 중 진정인에게 “왜 겉으로 볼 때 ‘○○○ 소장이 아주 나이도 어리고 청순한 여성이고 저렇게 예쁜 여자가 어떻게 이 험한 곳에서 근무를 하느냐, 안타깝다’ 이런 것을 100% 활용한 거예요”라고 말하여 진정인의 인격권을 침해함.
- 【2】피진정인은 진정인의 인권을 보호하고 배려하고자 하는 차원에서 진정인의 비위 등을 압축하여 발언한 것이라고 주장하나, 이는 직무에 남녀의 구별을 둔 차별적 발언으로서 여성에 대한 왜곡된 시선으로 보일 소지가 다분하고, 성인지감수성 역시 부족한 표현이다. 또한 진정인의 성적비위를 유추하게끔 하는 또 다른 언동으로 이해될 수밖에 없으므로 그 적절성을 인정하기도 어려움.

참조조문

「헌법」 제10조, 「형법」 제311조, 「지방자치법」 제83조, 「국가인권위원회법」 제44조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 △△△

■ 주 문

○○○의회 의장에게, 진정인의 인격권을 침해한 피진정인에 대하여 적절한 조치를 취할 것과 유사사례의 재발을 방지하기 위한 대책을 마련할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○○ ○○○ ○○○소장이며, 피진정인은 ○○○의회 의원이다. 피진정인은 202×. ××. ×. ○○○의회 ○○○위원회 행정사무감사가 진행되던 중 진정인에게 “왜 겉으로 볼 때는 ‘○○○ 소장이 아주 나이도 어리고 청순한 여성이고 저렇게 예쁜 여자가 어떻게 이 험한 곳에서 근무를 하느냐, 너무 안타깝다’ 이런 것을 100% 활용한 거예요”라고 하는 등 나이와 외모, 성을 직위 및 직무유지에 이용했다는 취지의 발언을 함으로써 여성에 대한 왜곡된 시각으로 진정인의 인격과 명예를 훼손하였다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

피진정인은 ○○시민의 복지를 위해서 열정적으로 의정활동을 하고 있으며, 특히, ○○○·○○○ 분야에 많은 관심을 기울여 왔다. 이 과정에서 피진정인은 ○○상당소 일부 종사자의 비리와 부정이 다수 발생하고 있다는 공익제보와 해당 시설에 근무했던 직원들의 내부고발을 2019년 하반기부터 직접 접하게 되었으며, 이에 대해 202×. ×. ×. ○○○ 행정사무감사를 진행하며 지난 2년여 동안 파악하고 조사한 내용을 지적하였다. 이 사건 발언은 이 과정에서 나온 의정활동 차원의 발언이다.

당시 피진정인이 파악한 진정인 관련 사안은, 진정인이 ○○에 있는 ○○○ 소장으로 7년 넘게 근무하면서 한 번도 ○○○ 행정사무감사를 받지 않았고 각종 비위와 비리, 부정 내용과 특히 성적 비위 혐의에 직접 연루·가담하였다는 것이었는데, 이를 행정사무감사 자리에서 있는 그대로 밝히기보다 인권보호와 배려의 차원에서 예들려서 압축해 발언하다 보니 나온 발언이었다. 당시 지적과 질의를 하면서도 ○○○ 사회복지 정의가 일부 몇몇 비리 시설장으로 인해 무너져 있는 참담하고도 슬픈 현실이었던 것으로 기억한다.

피진정인은 ○○○ ○○○위원회 부위원장으로서 202×년 ○○○ 행정사무감사에서 공인으로서의 자세를 유지하려고 노력했으며, 정말 최대한 진정인을 배려해서 감사를 실시하였다. 그러나 진정인은 자신의 잘못을 전혀 시인하거나 인정하지 않고 계속 그 자리만 피하고 지나가면 끝난다는 식으로 답변을 하였고, 피진정인은 진정인의 계속된 거짓말과 부인하는 모습을 보며 대단히 실망하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 서면진술서 및 제출자료, ○○○의회 속기록 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 201×. ×. ×.~201×. ×. ×. ○○○ ○○○소장, 201×. ×. ×.~202×. ×. ×. ○○○ ○○○ ○○○소장으로 근무하였다.

나. 피진정인은 ○○○의회 의원이자 ○○○위원회 부위원장으로 활동하면서, 2019년 ○○○상답소에 대한 내부고발을 접하였고, 이후 2년간 ○○○의 비리에 대한 조사를 진행하였으며, 202×. ×. ×. ○○○의회(○○○위원회) 행정사무감사장장에서 ○○○상답소에 대한 감사를 실시하였다.

다. 피진정인은 ○○○상답소 운영상의 문제점들을 지적하는 과정 중에 진정요지에서 진정인이 인격과 명예를 훼손당했다고 주장하는 진정요지상의 발언을 하였으며, 이 발언은 회의 속기록에도 남아있다.

5. 판단

가. 판단기준

- 1) 헌법 제10조에서 유래하는 인격권은 개인 자신과 분리할 수 없는 인격적 이익의 향유를 내용으로 하는 권리이며, 이러한 인격권의 한 내용으로서의 명예권은 타인으로부터 사회적 평판이나 자긍심 등 자존감을 침해받지 않을 권리로서, 통상 사회상규 및 일반인의 관점에서 수치심과 모멸감을 불러일으킬 정도의 인격적 가치 및 정체성을 훼손하는 과도한 침해 행위로부터 보호되는 기본권이다.
- 2) 「형법」 제311조는 모욕죄를 규정하는 바, 모욕죄는 공연히 사람을 모욕하여 사회적 평가를 해할 때 성립하는 범죄로서, 모욕은 특정 대상에 대한 구체

적인 사실의 적시에 이르지 않았지만 그 대상의 사회적 평가를 깎아내릴 만큼의 추상적 경멸적 표현이다.

- 3) 「지방자치법」 제83조(모욕 등 발언의 금지)는, “지방의회의 의원은 본회
의나 위원회에서 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대하여 발언하여서
는 아니 된다”라고 규정하고 있으며, 국회의원의 발언과 달리 지방의원의
발언은 면책특권이 부여되지 않고 있기 때문에 의회에서 공적으로 발언한
내용에 대해서 민사상 또는 형사상 책임이 주어질 수 있다.

나. 피진정인 발언의 인권침해 여부

피진정인은 이 사건 문제되는 발언이, 행정사무감사를 진행하는 중에 진정
인이 계속 거짓말하고 부인하는 과정에서 진정인이 저지른 수많은 비위와 비리,
부정 내용과 특히 성적 비위를 그 자리에서 있는 그대로 밝히지 않고 인권보호와
배려의 차원에서 예들려서 압축하여 발언한 것이라고 주장하나, “청순한 여성이고
저렇게 예쁜 여자가 어떻게 이 험한 곳에서 근무하느냐”, “안타깝다, 이런 것을
100% 활용한 거예요”라는 피진정인 발언은, 직무에 남녀의 구별을 둔 차별적
발언으로서 여성에 대한 왜곡된 시선으로 보일 소지가 다분하고, 성인지감수성
역시 부족한 표현이라고 하지 않을 수 없다.

특히 이 사건 문제되는 발언이 진정인을 배려하는 차원에서 진정인의 성적
비위를 압축해서 발언한 것이라는 피진정인의 주장은, 진정인의 성적 비위를 유
추하게끔 하는 또 다른 언동으로 이해될 수밖에 없어서 그 적절성을 인정하기 어
렵다. 행정감사의 목적을 달성하기 위한 발언의 자유가 고도로 보장되어야 한다
고 하더라도, 구체적 정황의 뒷받침도 없이 진정인의 성적 비위를 유추하게끔 하
는 등의 언사는 자제하고 경계하는 것이 타당하다. 설령 사실관계가 판명된 구체
적 정황에 근거한 것이라 하더라도, 당시 행정사무감사가 방송 등을 통해 공개적
으로 진행되었고, 회의록(속기록) 또한 영구보존물로서 삭제되지 않고 계속하여

국민에게 공개된다는 점을 감안하면, 표현방법에 있어서는 진정인의 인격을 최대한 존중하는 차원에서 발언을 하는 것이 바람직하다.

따라서 이 사건 피진정인의 발언은 헌법 제10조에서 보장하는 진정인의 인격권을 훼손하였다고 봄이 타당한바, 피진정인이 선출직 지방의회 의원인 점을 감안하여, 피진정인이 소속되어 있는 ○○○의회 의장에게 피진정인에 대해 적절한 조치를 취할 것과 유사사례의 재발을 방지하기 위한 대책을 마련할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 9. 17.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 박찬운 위원 석원정 위원 윤석희

교육기관 관련 인권침해

7 2021. 4. 12.자 결정 20진정0211800 [대학교의 채플 참석 강요로 인한 종교의 자유 침해]

결정사항

- 【1】 피진정대학이 종교적 전파를 목적으로 하는 ○○○(채플)를 필수교양과목으로 지정하고 그 이수를 졸업요건으로 하면서도, 학생들의 동의권(거부권)을 인정하지 않고 어떠한 대체과목도 제공하지 않은 것은, 헌법 및 국제인권법이 보장하는 학생 개인의 소극적 종교의 자유 및 소극적 신앙고백의 자유를 침해하는 것임. 나아가 이 같은 상황은 헌법 제31조제1항이 보장하는 교육 받을 권리를 침해하는 것이라고도 볼 수 있음.
- 【2】 피진정인에게, ○○○(채플) 수업을 진행함에 있어 동 수업을 대체할 수 있는 과목을 개설하는 등 학생 개인의 종교의 자유 등을 침해하지 않는 방안 마련을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정대학은 학생들의 동의와 관계없이 ‘○○○(채플)’ 수업을 교양 필수과목으로 지정해 매 학기별로 일정 횟수 이상 이수하지 않으면 졸업요건을 충족하지 못하도록 하였는바, 이런 교육이라면 학생 개인의 종교의 자유를 보장하기 위해 의당 ‘○○○(채플)’ 수업 참여 여부에 학생들의 개별적인 동의를 구하는 것이 원칙이어야 함에도, 피진정대학은 그러한 조치를 취하지 않았음.
- 【2】 피진정대학 측은 학생들이 입학 시 학칙 준수의 선서 등을 한 것을 ○○○(채플) 교육에 대한 동의의 하나로 보는 듯 하지만 종교인 양성 목적의 교육을 하지 않는 대학이, 종교교육에 대한 명시적인 설명을 하지 않은 상황에서, 그런 선서만을 가지고 학생들이 어떤 내용의 종교교육이라도 받아들일것다고 동의한 것으로 추정할 수는 없음.
- 【3】 피진정대학은 ○○○(채플) 수업을 필수 교양과목으로 지정하고 졸업요건으로 하였을 뿐, 그 거부권을 인정하거나 ○○○(채플) 수업을 대체할 수 있는 어떤 과목도 개설한 바 없어, 비신앙 학생들이 졸업을 하기 위해선 ○○○(채플) 참석을 반드시 하도록 하였음.

참조결정

대법원 2010. 4. 22. 2008다38288 판결 및 헌법재판소 2000. 3. 30. 99헌바14 결정

참조조문

「헌법」 제20조 및 제31조

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제18조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○대학교 총장

■ 주 문

피진정인에게, ○○○(채플) 수업을 진행함에 있어 동 수업을 대체할 수 있는 과목을 개설하는 등 학생 개인의 종교의 자유 등을 침해하지 않는 방안 마련을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

○○○대학교(이하 ‘피진정대학’이라 함)는 필수과목으로 ‘○○○(채플)’라는 수업을 개설하여 모든 학생들에게 필수적으로 수강하도록 하고 있고, 이를 이수하지 못하면 졸업을 할 수 없도록 하고 있다. 진정인과 같이 기독교인이 아닌 모든 학생들에게까지 ‘○○○(채플)’ 수업을 강제하고 위 수업을 이수하지 않을 시 졸업하지 못하도록 하는 행위는 학생 개인의 종교의 자유를 침해하는 것이다.

2. 당사자 주장

가. 진정인의 주장

진정요지와 같다.

나. 피진정인

피진정대학은 기독교 정신을 바탕으로 설립되어 진리, 평화, 자유를 교훈으로 삼고 있으며, 기독교 정신과 대한민국의 교육이념에 입각하여 전인교육을 실시하고 있다. 피진정대학은 「교육기본법」에 명시되어 있는 ‘사립학교의 다양하고 특성 있는 설립 목적’을 추구하는 동시에 학생의 종교 선택의 자유 또한 침해되지 않도록 제도적으로 관리하며 운영하고 있고, 모든 교육과정은 「고등교육법」, 「사립학교법」, 「학교법인○○학원정관」, 「○○○대학교 학칙」에 따라 대학 교육과정 심의위원회와 대학평의위원회의 심의를 거쳐 편성·운영된다. 또한 피진정대학에 입학하는 학생은 학칙 준수와 학업에 충실할 것을 선서로 약속하고 있다.

‘○○○(채플)’는 피진정대학의 교양 교육과정으로 교양필수 교과목으로 구분되어 있다. ‘○○○(채플)’는 기독교 신앙을 갖고 있는 학생에게는 신앙의 정진과 경건생활의 유익을 도모하고, 비신앙 학생에게는 기독교에 대한 바른 이해를 통해 기독교적 소양과 사회가 요구하는 지성을 갖춘 전문직업인으로 성장하는데 도움이 되도록 설립정신을 바탕으로 운영하는 교육과정으로서, 포교 목적이 아니고 종교 전파에 대한 강제성을 갖고 있지 않다.

‘○○○(채플)’에서 대표기도를 드릴 학생은 임의로 지정하고 있지 않으며, ‘○○○(채플)’ 각 회차를 주관하는 학과에서 추천한 기독교 신앙을 갖고 있는 학생의 자발적인 참여로 이루어지고 있다. 개인의 종교 선택의 자유는 순전히 개인의 주관적인 권리이므로 대학이 ‘○○○(채플)’를 통해서 이를 강제할 수는 없으며, 강제할 사안도 아니다. 다만, 제도적으로 합의되어 편성된 교육과정이므로

학칙 준수와 학사 운영을 위한 질서 내에서, 기독교 신앙을 갖고 있는 학생과 그렇지 아니한 학생 모두 대학의 교육 목표 완성을 위해 상호 존중을 바탕으로 참여하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서, 「학교법인○○학원정관」, 「○○○대학교 학칙」, 피진정대학교의 「○○○(채플) 운영에 관한 규정」, 피진정대학교의 「2021학년도 신입생 모집요강」, 피진정대학의 ‘2019년 2학기 ○○○(채플) 일정표’ 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정대학은 학교법인○○학원이 설립하였고, 동 법인 정관 제1조(목적)에 적시한 대로 ‘기독교정신과 대한민국의 교육이념에 입각하여 교육을 실시함을 목적’으로 설립된 사립대학으로 「국가인권위원회법」 제30조제1항제1호에 따라 국가인권위원회가 인권침해 여부를 판단할 수 있는 ‘각급 학교’에 해당한다.

나. 피진정대학의 교육과정은 피진정대학교 교육과정심의위원회와 대학평의회의 심의를 거쳐 편성·운영된다.

다. 피진정대학의 학제는 학과별로 2년제, 3년제, 4년제가 혼합되어 있다. 학과는 간호학과, 임상병리과, 치위생과, 물리치료과, 보건행정과, 방사선과, 치기공과, 안경광학과, 응급구조과, 병원전산관리과, 유아교육과, 사회복지과, 식품영양과, 뷰티케어과가 있으며 각각의 이수(졸업) 조건에 기독교 신앙은 직접적으로 관련이 없다.

라. 「○○○(채플) 운영에 관한 규정」에 따르면 ‘○○○(채플)’를 교양필수 교과목으로 지정하고 있고, 1학년 학생은 매 학기 ‘○○○(채플)’ 교과목을 신청하여야 하며, 이 과목을 이수하지 못하면 졸업할 수 없다. 그리고 당해 학기 ‘○○○(채플)’ 총 2분의 1이상(현재 3회)을 출석하여야 이수로 인정하고, 평가는 P(Pass), F(Fail) 학점으로 처리한다(제4조)고 규정되어 있다.

마. 매 학기 5회 실시되는 ‘○○○(채플)’는 월요일 09:00~10:00 한 시간 정도 개최되며, 설교 및 대표 학생의 기도, 성경 봉독, 설교, 기도, 찬송, 축도 순으로 구성된다.

바. 피진정대학은 신입생의 지원자격을 기독교인으로 제한하고 있지 않으며, 신입생모집요강에는 ‘○○○(채플)’ 수업이 필수과목이며 이수하지 못할 경우 졸업을 하지 못한다는 내용은 들어 있지 않다. 진정인은 비기독교인으로 20××학년에 피진정대학에 입학하였다.

5. 판단

가. 판단기준

헌법 제20조제1항은 “모든 국민은 종교의 자유를 가진다”고 규정하고 있으며, 이 종교의 자유는 크게 신앙의 자유와 종교적 행위의 자유로 나뉜다. 신앙의 자유에는 신앙을 가질 자유와 더불어 신앙을 갖지 않을 무신앙의 자유도 포함되며, 종교적 행위의 자유에는 종교적 의식을 거행함에 있어 간섭을 받지 않을 권리인 종교행사의 자유가 포함되고, 포교의 자유도 포함된다.

대한민국이 가입·비준함으로써 국내법적 효력을 갖는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(약칭, 자유권규약)은 제18조제1항에서 사상, 양심 및 종교의 자유를 규정하고 있고, 특히 제2항은 “어느 누구도 스스로 선택하는 종교나 신념을 가지거나 받아들이 자유를 침해하게 될 강제를 받지 않는다”고 규정하고 있다.

한편, 헌법 제31조제4항은 대학의 자율성이 법률이 정하는 바에 의하여 보장됨을 명시하고 있다. 나아가 「교육기본법」 제25조는 국가와 지방자치단체는 사립학교를 지원·육성하여야 하며, 사립학교의 다양하고 특성 있는 설립목적이 존중되어야 한다고 규정하고 있다. 따라서 종교적 이념을 바탕으로 설립된 학교 법인이 운영하는 대학(이른바 사립종립대학)은 종교 교육을 통한 종교행사의 자유를 가지고, 특히 헌법과 법률이 보장하는 ‘대학 자치의 원리’와 사립학교의 다양성 존중에 비추어 종교적 건학이념을 교육과정을 통해 실현할 폭넓은 권리가 있다고 할 수 있다.

그러나 종립학교의 종교교육의 자유는 학생 개인의 종교의 자유(소극적 종교행위의 자유나 소극적 신앙고백의 자유)와 충돌할 가능성이 있고, 이 경우, 두 기본권의 실체적인 조화를 꾀한 해석이 필요하다. 종립학교의 종교교육이라도 그것이 학교나 학원이라는 교육기관의 형태를 취한 경우에는 교육관계법의 규제는 피할 수 없는 것이고 헌법 제20조제1항의 종교의 자유와 헌법 제31조제1항의 교육받을 권리의 본질적 부분을 무시한 무제한적인 권리가 될 수 없다. 종립학교의 종교교육을 할 자유는 충분히 보장되어야 하지만, 그 종립학교가 공공 교육 체계에 편입된 이상, 원칙적으로 학생의 종교의 자유와 교육을 받을 권리를 고려한 대책을 마련하는 등의 조치를 취하는 속에서 그런 자유는 누린다고 할 것이다(대법원 2010. 4. 22. 2008다38288 판결 및 헌법재판소 2000. 3. 30. 99헌바14 결정 참조).

나. 판단

1) 피진정대학 ○○○(채플)의 교육내용과 동의여부

위 인정사실과 같이 ‘○○○(채플)’를 필수교양과목으로 정하고 그 이수를 졸업요건으로 하는 피진정대학의 교육과정 운영이 학생개인의 종교의 자유에 침해에 해당하는지를 판단하기 위해서는 우선 ‘○○○(채플)’가 어떤 유형의

종교교육인지를 살펴봐야 한다. 일반적으로 종교교육은 크게 교양을 목적으로 하는 종교지식 교육과 종교의 전파를 목적으로 하는 종파교육으로 나누어진다. 교양과목으로서의 종교지식 교육은 공·사립을 불문하고 그 교육이 가능하고, 경우에 따라서는 필수과목으로 운영한다고 해도 기본권 침해 여부는 일어나지 않는다.

특정 종교의 전파를 목적으로 하는 종파교육은, 정교분리 원칙을 선언(헌법 제22조제2항)한 우리 헌법체제 하의 국·공립학교에선 불가하고, 사립대학에서도 원칙적으로 피교육자인 학생의 동의가 전제되지 않으면 안 된다. 만일 학생이 학교가 가르치는 종교와 다른 종교를 가지고 있거나 그 종교를 신앙하지 않는 경우에도, 종파교육을 사실상 강제한다면, 학생의 종교의 자유(특정 종교를 믿지 않을 소극적 자유)는 본질적으로 침해될 가능성이 높기 때문이다.

이 사건의 경우, 피진정대학은 ‘○○○(채플)’ 수업이 비신앙 학생에게 기독교에 대한 바른 이해를 통해 기독교적 소양과 사회가 요구하는 지성을 함양하고자 하는 목적으로 만들어졌고 종교 전파에 대한 강제성을 갖고 있지 않다고 주장하나, 그 수업 내용을 보면 설교, 기도, 찬송, 성경 봉독 등으로 구성되어 사실상 특정 기독교 교회의 예배행위와 다를 바 없어, 기독교 전파를 목적으로 하는 종파교육으로 보기에 부족함이 없다.

인정사실에서 보듯 피진정대학은 학생들의 동의와 관계없이 ‘○○○(채플)’ 수업을 교양 필수과목으로 지정해 매 학기별로 일정 횟수 이상 이수하지 않으면 졸업요건을 충족하지 못하도록 하였는바, 이런 교육이라면 학생 개인의 종교의 자유를 보장하기 위해 의당 ‘○○○(채플)’ 수업 참여 여부에 학생들의 개별적인 동의를 구하는 것이 원칙이어야 함에도, 피진정대학은 그러한 조치를 취하지 않았다.

2) 학교선택권과 종교교육 동의의 추정여부

일반적으로 학생이 학교를 자유롭게 선택했다면 종파교육적 성격이 강한 종교교육이라도 학생의 동의를 추정할 수 있다. 이런 면에서 선택의 여지가 없이 배정되는 우리나라 대부분의 사립고교와 학생의 학교선택권이 일응 보장되는 사립대학 간의 종교교육에서의 학생 동의의 판단은 차이를 두는 것이 필요하다.

그러나 이런 차이에도 불구하고 피진정대학과 같은 종립사립대학의 입학 자체를 어떤 종교교육이라도 이를 감수하겠다는 학생들의 의사표시(종파교육에 대한 동의)로 보기는 어렵다. 그것은 우리 대학구조상 사립대학이 차지하는 비중이 높고 그 중에서도 30% 이상이 종립대학이라는 현실과 학생들의 대학선택 기준이 본인의 자발적 선택이라기보다는 대학 서열화에 따른 타의적 요소가 다분히 작용하고 있는 현실을 고려하지 않을 수 없기 때문이다. 대부분의 학생들에게 대학입학 과정에서 입학희망 대학이 종립대학인지 여부는 학교 선택에서 유의미한 조건이 아니며, 종교인 양성을 위해 설립된 대학이 아닌 이상, 신입생의 지원자격을 특정종교의 신자이거나 장래에 신자가 될 예정인 자로 제한하고 있는 대학도 발견하기 어렵다. 이런 상황에서 종립대학의 입학이 곧 그 대학이 실시하는 종파적 종교교육에 무조건 동의한 것으로 추정하기 어렵다.

이 사건 피진정대학 측은 학생들이 입학 시 학칙 준수의 선서 등을 한 것을 ○○○(채플) 교육에 대한 동의의 하나로 보는 듯하지만, 피진정대학의 모든 전공학과가 간호학과, 임상병리학과, 치위생학과, 물리치료과 등 종파교육과는 직접적으로 연관이 없는 일반학과로 구성되어 있는 것을 고려하면, 이런 해석은 무리하다. 종교인 양성 목적의 교육을 하지 않는 대학이, 종교교육에 대한 명시적인 설명을 하지 않은 상황에서, 그런 선서만을 가지고 학생들이 어떤 내용의 종교교육이라도 받아들일 것이라고 동의한 것으로 추정할 수는 없다.

3) 학생의 수인의무와 ‘○○○(채플)’ 수업의 대체가능성 여부

종립사립대학은 건학이념에 맞춰 교과과정에서 광범위하게 종교교육을 할 수 있으므로, 그 학교를 선택해 입학한 학생들은, 비록 그 선택이 완벽하지 못해도, 상당한 정도 종파교육을 받는 것에, 일정한 수인의무가 있다는 주장 또한 무시하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 종립대학이 학교라는 교육기관의 형태를 취하고 교육관계법의 규제를 받는 상황에선 학생들의 종교의 자유의 본질적 침해라 하지 않는 방법을 모색해야 한다는 것은 의문의 여지가 없다.

사립종립대학의 종교교육의 자유를 보장하면서 학생들의 종교의 자유와 교육 받을 권리를 동시에 보장하는 길은 종파적 교육을 필수화하는 경우엔 비신앙 학생들을 위해 그 수강거부권을 인정하거나 대체과목을 개설하는 것이다. 그러나 피진정대학은 ○○○(채플) 수업을 필수 교양과목으로 지정하고 졸업요건으로 하였을 뿐, 그 거부권을 인정하거나 ○○○(채플) 수업을 대체할 수 있는 어떤 과목도 개설한 바 없어, 비신앙 학생들이 졸업을 하기 위해선 ○○○(채플) 참석을 반드시 하지 않으면 안 되도록 하였다.

4) 소결

이상과 같이 이 사건 피진정대학이 종교적 전파를 목적으로 하는 ○○○(채플)을 필수교양과목으로 지정하고 그 이수를 졸업요건으로 하면서도, 학생들의 동의권(거부권)을 인정하지 않고 어떠한 대체과목도 제공하지 않은 것은, 헌법 및 국제인권법이 보장하는 학생 개인의 소극적 종교의 자유 및 소극적 신앙 고백의 자유를 침해하는 것이다. 나아가 이 같은 상황은 헌법 제31조제1항이 보장하는 교육 받을 권리를 침해하는 것이라고도 볼 수 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 4. 12.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 최영애

위원 정문자	위원 이상철	위원 박찬운	위원 임성택
위원 김민호	위원 문순희	위원 이준일	위원 서미화
위원 석원정 <불참>		위원 윤석희	

교육기관 관련 인권침해

8 2021. 6. 4.자 결정 20진정0870900 [학교의 복직교사에 대한 부당한 처우로 인한 인권침해]

결정사항

- 【1】 학교법인 ○○학원 이사장에게, 피진정인 1과 3에 대하여 주의 조치하고, 유사한 인권침해가 재발하지 않도록 대책을 마련하기를 권고함.
- 【2】 자율연수장소와 관련된 진정은 기각함.

결정요지

- 【1】 피진정인들은 복직한 교사인 피해자를 교무실이 아닌 통합지원실 물품보관 공간에서 오전 10:30경부터 퇴근 시까지 약 5시간 이상을 대기하도록 하였음. 피해자가 대기하였던 통합지원실 물품보관 공간은 운동용 매트, 옷걸이, 가전제품 등을 보관하는 창고로 보이며, 교사의 지위 등을 고려하지 않은 채 학생용 책걸상을 제공하는 등 해임된 후 복직한 교사인 피해자에게 대기공간으로 제공할 만한 적절한 공간은 아니었음. 위와 같은 학교측의 조치로 인해 피해자는 어쩔 수 없이 위 공간에서 학생용 책걸상에 앉아 대기해야 했고, 위 모습이 학생 및 동료 교사들에게 노출됨으로 인해 피해자는 교사로서 모멸감과 수치심을 느꼈을 것으로 보임. 따라서 교사인 피해자의 대기 장소로 교무실 및 사무실 등이 아닌 통합지원실 물품보관 공간에서 대기하도록 한 학교측의 행위는 헌법 제10조에서 보장하고 있는 피해자의 인격권을 침해한 것으로 판단됨.
- 【2】 진정인 및 피해자는 피해자의 의사와 달리 자율연수 장소를 학교 밖 도서관으로 지정한 행위는 피해자의 직업수행의 자유를 침해한 것이라고 주장함. 연수대상자 선정 등에 있어 대상자의 희망 등을 고려하여야 하나 학교장이 학생들의 혼선을 최소화하고 학생생활기록부 작성 등을 학기말 업무의 원활한 수행을 위하여 결원 대체 계약제교원의 계약을 유지하기로 결정하고, 학교의 사정과 학사일정 등을 고려하여 피해자의 연수기관 및 연수장소와 관련된 사항을 결정한 것이 재량권을 과도하게 일탈·남용한 행위로 보기 어렵고, 학교운영에 있어서 상당한 자율성을 보장받는 사립학교의 장이 교원(자율)연수 지명 방식과 관련한 교육청의 시정 안

내를 즉시 이행하지 않은 결과 겨울방학까지 남은 20여 일 정도 피해자가 피진정 학교에서 교육관련 업무를 수행하지 못하였다고 하더라도 피해자의 직업수행의 자유를 침해하였다고 보기 어려우므로 기각함.

참조조문

「대한민국헌법」, 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」, 「교육공무원법」

■ 진 정 인 ○○○(○○○○노조위원장)

■ 피 해 자 ○○○(○○고등학교 교사)

■ 피진정인 1. ○○○(○○고등학교장)
2. ○○○(○○고등학교 교감직무대리)
3. ○○○(○○고등학교 행정실장)

주 문

1. 학교법인 ○○학원 이사장에게, 피진정인 1과 3에 대하여 주의 조치하고, 유사한 인권침해가 재발하지 않도록 대책을 마련하기를 권고합니다.
2. 진정요지 나항 부분은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

가. 부적절한 업무공간 제공 관련

피진정인 1과 3은 20××. ××. ×. 복직한 피해자에게 2층에 있는 교무실이 아닌 1층에 있는 통합지원실 옆 창고에서 학생용 책상 및 의자를 놓고 근무하도록 지시하였다. 위와 같은 피진정인들의 조치로 인해 피해자는 교사임에도 교무실로 복귀하지 못하였고, 특히 통합지원실 옆 창고에서 학생용 책상에 앉아 있는 피해자의 모습이 학생 및 동료 교사들에게 노출됨으로 인해 심한 모욕감을 느꼈다.

나. 피해자의 의사에 반한 학교 외 공간에서의 자율연수 지시 관련

피진정인 1과 2는 피해자가 학교 내에서 근무하기를 원한다는 의사를 전달 받았음에도 불구하고 법적 근거도 없이 피해자에게 학교 밖에 있는 ○○도서관 열람실에서 자율연수를 실시하도록 지시하였고, 위 지시를 담은 공문에 ‘자율연수 규정을 위반하거나 이 지시를 거부할 경우 그에 따른 책임과 문책이 뒤따를 것임을 명시하기 바람’이라고 기재하여 피해자를 협박하였다.

피해자는 학교 내에서 근무하면서 결·보강 수업이나 협력수업 등 교사로서의 교육활동을 하고자 하였음에도 불구하고 피진정인들이 피해자의 근무장소를 학교 밖 도서관으로 지정하여 교사로서 교육활동을 할 수 없도록 한 행위는 피해자의 직업수행의 자유를 침해한 것이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피해자

본인은 학교법인 ○○학원 이사장 ○○○이 20××년 교사 채용 시 지원자였던 본인에게 채용을 조건으로 금품을 요구한 사실을 다른 지원자들에게 얘기하였고, 위 사실을 전해들은 지원자 중 한 명이 공익제보를 하여 검찰에서 이사장에 대한 조사를 진행하게 되었다. 이후 피해자는 ○○교육청 및 수사기관에서 이사장의 금품 요구에 대하여 진술을 하였고, 위 진술을 이유로 교원징계위원회에서 해임 처분되었으나 교원소청을 통해 복직되었다.

복직되어 출근한 첫 날인 20××.××.×. 교장실에 찾아가 교장에게 인사를 하니 교장이 어디 가서 쉬고 있으라고 말하였다. 이에 교장실 옆에 있는 이사장실에 앉아 있었는데 행정실 ○○○ 주무관이 찾아와서 이사장실에 있지 말고 통합지원실로 이동하라고 하였다. 이에 본인은 통합지원실 옆 창고로 이용되는 공간에서 대기하고 있었으며, 같은 날 11:00경 피진정인 1에게 계속 통합지원실 옆 창고에 앉아 있어야 하냐고 물으니 피진정인 1이 거기 있으라고 대답하였다.

피진정인 1이 같은 날 점심시간 이후 피해자를 불러 교장실에 갔더니, 20××.××.×. 신문에 난 기사(학교 측이 20××.××.×. 오전 피해자를 통합지원실 공간에서 혼자 대기하라고 지시하였다는 ○○○신문 기사)를 가지고 피해자를 비난하였고, 피해자가 검찰 조사에서 진술하지 말았어야 했다고 꾸짖었다.

통합지원실은 장애인 학생들이 교육을 받는 장소로 장애인 교육을 실시하는 공간과 창고로 구분되어 있으며, 피해자가 대기하였던 곳은 창고로 이용되는 공

간이다. 위 창고에 학생용 책상 및 의자가 준비되어 있었고, 그 자리에서 하루 종일 대기하였다. 당일 2학년 학생들 중 일부가 피해자에게 인사를 하러 와서 피해자가 위 공간에서 대기하고 있던 모습을 보았고, 피진정인 2 등 몇몇 교사들이 지나가면서 피해자의 모습을 보았다. 피해자가 복직한 당일 교사 책상이 갖추어진 정보화실 등 공간이 존재하였음에도 불구하고 피진정인들은 복직한 피해자를 교무실이 아닌 학생용 책상이 마련된 창고에서 대기하도록 하여 피해자로 하여금 교사로서 심한 모멸감을 느끼게 하였다.

같은 날 오후 피진정인 1이 피해자에게 자율연수 등 세 가지 근무조건을 제시하여 피해자는 학교 내에서 교사로서 수행할 수 있는 교육활동을 담당하고 싶다는 의사를 명확히 밝혔다. 그러나 피진정인 1은 같은 날 15:00경 피해자의 의사에 반하여 학교 외의 공간인 ○○도서관에서 자율연수를 지시하는 공문을 피해자에게 주었다. 피진정인 1이 피해자의 의사에 반하여 ○○도서관에서 자율연수를 실시하도록 하여 피해자는 교사로서 교육관련 업무를 수행하지 못하였다.

피해자는 ○○교육청에 피진정학교측에서 본인의 의사에 반하여 도서관 자율연수를 강요하였다는 내용과 피해자는 피진정학교에서 근무하고 싶다는 의사를 교육청에 전하였고, 위 교육청은 학교법인 ○○학원 이사장 및 피진정인 1에게 ‘교원(자율)연수 지명 방식 시정 안내’ 공문을 송부하여 연수 대상자 선정 시 본인의 희망 등을 고려하여 지명하도록 되어 있으니 피해자의 의견에 반하는 자율연수를 강제할 수는 없다며 시정을 요청하였으나, 피진정인 1은 위 공문을 수령하고도 겨울방학이 시작되는 20××.×.××.까지 피해자의 자율연수 장소를 학교 내로 변경하지 않았다.

다. 피진정인

1) 피진정인 1(○○○, ○○고등학교 교장)

피해자가 20××.××.×. 08:40경 교장실을 방문하였다. 학교에서는 교육

청에서 피해자를 파견근무 시키는 것으로 알고 있었기에 피해자가 출근한 당시 피해자의 복무에 대한 준비가 안 된 상태였고, 갑자기 피해자가 복귀하여 당황스러웠다. 이에 피해자에게 교장실과 가까운 장소에서 기다리라고 말하였으며, 대기 장소를 따로 지정해 주지는 않았다. 피해자가 대기하였던 통합지원실은 피해자가 근무할 장소가 아니라 피해자에게 복무를 내리기 위해 교육청과 소통하는 동안 잠시 3~4시간 정도 기다리는 장소였을 뿐이다. 피해자가 통합지원실에서 대기하는 동안 피해자를 교장실로 4~5차례 불러 복무 자율연수 장소 등을 협의하였다.

행정실장이 20××.××.×. 08:50경 교장실로 와서 ○○교육청(이하 ‘교육청’이라 한다) 사학담당 ○○○ 장학사에게 전화하여 피해자의 복무지침과 관련된 공문이 접수되지 않은 상태에서 피해자가 이미 학교에 복귀하였으니 어떻게 해야 하나고 항의하였다. 이후 같은 날 11:00경 교육청으로부터 피해자의 복무는 ‘자율연수, 연가, 제41조 연수 등’으로 관리하라는 내용의 복무지침 공문이 내려왔다. 이에 피해자에게 위 공문상의 복무지침 중 어떤 형태의 복무를 원하는 물었으나 피해자는 위 공문에서 제시하는 모든 복무 형태를 거부하였다. 20여 분 후에 교육청 사학담당 △△△장학사가 학교를 방문하였기에 피해자가 공문에서 제시하는 모든 복무를 거부하니 어떻게 해야 하는지 묻자 △△△장학사는 “교장선생님이 지시하시면 됩니다. 과거 ○○○고처럼 출장비는 미지급하시고 8시간 근무로 하여 도서관으로 자율연수를 보내시면 될 것 같습니다.”라고 답변하였다. 이후 피해자를 만나고 온 △△△장학사는 “○교사가 복무를 모두 거부하니 교장 선생님께서 지시하십시오.”라고 말하고 교육청으로 복귀하였다. 이에 본인은 피해자의 자율연수 장소로 교육청 직속기관인 ○○도서관을 지정한 것이다.

일반적으로 수업이 없는 휴업 일에는 「교육공무원법」 제41조(연수기관 및 근무장소 외에서의 연수)에 따른 자율연수의 경우 자택 등에서 연수하는 것이 가

능하지만 수업이 있는 학기 중에는 자택 연수가 불가능한 것으로 알고 있다. 복직한 피해자의 경우 복직 시점이 학기 중이었으므로 과원 교사로 인하여 부득이 근무장소 외에서의 자율연수를 실시할 수밖에 없었다. 방학이 시작된 2020. 1. 12.부터는 「교육공무원법」 제41조에 따라 자택에서 연수하도록 조치하였다.

2) 피진정인 2(○○○, ○○고등학교 교무부장 겸 교감직무대리)

본인은 피해자의 복직 날짜를 몰랐을 뿐만 아니라 피해자에게 근무명령을 할 수 있는 권한도 없으며, 복무를 지시한 적도 없다. 공문 기안 결재 라인에 본인이 포함되어 있어서 그런 것이라면 어떤 공문서든지 관련 부서에서 전달받은 기안을 올리는 것이고, 교무부장 겸 교감직무대리인 본인은 교무부에서 기안을 올리라고 전달받아 기안을 올린 것이 전부이다.

3) 피진정인 3(○○○, ○○고등학교 행정실장)

피진정인 1은 20××.×.×.자로 ○○고등학교(이하 ‘피진정학교’라 한다)에 부임하여 피해자를 잘 모르고 있었다. 본인은 20××.××.×. 09:00경 교장실에서 교육청 ○○○ 장학관에게 전화하여 같은 달 ×. 19:10경 전화통화 시 보내주기로 한 피해자 복무와 관련된 공문이 접수되어 있지 않으니 조속히 송부해 줄 것을 요청하였다. 피해자가 교장실 앞 복도에서 서성이고 있어 교육청에서 잠시 후 공문을 시달할 것 같으니 잠시 통합지원실에서 대기하는 것이 좋겠다고 안내하였다. 이후 피해자는 복무관련 사항으로 교장실을 수시로 오가며 자율연수 등에 관하여 피진정인 1과 면담을 하였다.

20××.××.×. 11:10경 교육청 공문이 접수되었고, 피진정인 1은 피해자를 불러 교육청 공문을 보여주면서 원하는 복무(자율연수, 연가, 제41조 연수 등)를 선택하라고 하였으나, 피해자는 공문에 적시된 일체의 복무를 거부하였다. 같은 날 오전 학교를 방문한 △△△장학사는 피해자를 만난 이후 피해자가 공문에 명시된 복무 일체를 거부하니 피진정인 1이 피해자에게 복무를 지시하

라고 말하고 귀청하였다. 이후 피진정인 1은 피해자의 연수 장소를 알아보기 위해 교육청 관계자들과 통화를 하였고, 같은 날 15:10경 피해자에게 ○○도서관에서 자율연수를 하라고 지시하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피해자 진술, 피진정인들의 서면진술서, 학교법인 ○○학원에서 피해자에게 송부한 ‘○○고등학교 교사 소청 인용사건 결정에 따른 복직명령’ 공문, 피진정학교의 ‘과원교사로 인한 자율연수 지시(수정)(○○고등학교-○○○, 20××. ××. ×.)’ 공문, 피진정인 1과 피해자의 대화녹취파일(20××. ××. ×. 장소: 피진정학교 교장실), 교원소청심사위원회 해임 취소처분 청구 및 임용취소 처분 취소 청구에 대한 결정서, 국민권익위원회에서 ○○검찰청검사장에게 송부한 ‘공익신고자 책임감면 제도 안내’ 공문(국민권익위원회 신고자보호과-○○○, 20××. ×. ××.), 피진정인 출석진술 등에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자 채용 관련

- 1) 학교법인 ○○학원은 20××년 피진정학교 ○○교사를 모집하였고 피해자는 위 모집에 지원하여 20××. ×. ×. 1차 합격자(5명)에 포함되었다. 피해자는 20××. ×. ××. 제2차 시험에 응시하였고, 당일 위 시험에 참석한 다른 응시자들에게 학교법인 ○○학원 ○○○ 이사장이 교사채용을 조건으로 피해자에게 금품을 요구하였으나 거절하였다는 이야기를 하였다. 피해자는 같은 날 피진정학교 ○○교사로 최종 합격하였으며, 20××. ×. ×. 피진정학교 교사로 신규 임용되었다.

- 2) ○○교육감은 20××.××.경 교원 채용비리 제보를 받고 피해자 등 20××.×.×. 피진정학교 ○○교사 채용 1차 합격자들에 대한 조사를 실시하였고, 같은 해 ××. 학교법인 ○○학원 ○○○ 이사장에 대하여 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 위반으로 ○○지방경찰청에 수사를 의뢰하였다.

피해자는 20××.×.××. ○○지방검찰청에 출석하여 학교법인 ○○학원 ○○○ 이사장이 피해자에게 오천만 원을 주면 교사로 채용해 주겠다는 취지의 말을 하였다고 진술하였고, ○○지방검찰청은 같은 해 ×.경 학교법인 ○○학원 ○○○ 이사장에 대하여 배임수재미수로 공소를 제기하였다. ○○지방법원은 20××.×.××. 학교법인 ○○학원 ○○○ 이사장에 대하여 징역 6월의 실형을 선고하였다.

나. 피해자에 대한 해임 처분 관련

- 1) 피진정학교 ○○○ 교사는 20××.×.×. 피해자를 배임증재미수로 고발하였고, 학교법인 ○○학원은 같은 해 ×. 피해자를 배임증재미수로 고소하였다. ○○지방검찰청은 같은 해 ××.×. 피해자의 배임증재미수 혐의에 대하여 피해자가 ○○○에게 금품을 제공하겠다는 의사를 확정적으로 표시하였거나 금품의 수수를 ○○○과 약속하였음을 인정할 만한 증거가 없다고 판단하여 불기소 결정을 하였다.
- 2) 피진정학교장은 20××.×.××. ‘○○○’는 배임증재미수로 수사기관에 고발이 접수되어 교사로서 품위유지 의무를 위반했고(제1징계사유), 20××.××.××. 시행된 지필고사 시험문제 중 피해자의 과실로 재시험을 본 사실, 20××학년도 동계방학 방과후학교 징수 오류가 있어 가정통신문을 발송하고 이에 금액을 정산하여 학부모에게 학교 위상을 추락한 사실 등’ 총 9개 징계사유를 들어 학교법인 ○○학원 교원징계위원회에 피해자에 대한 징계요구를 하였다.

- 3) 위 교원징계위원회는 20××.×.×. ‘○○○ 교사가 업무수행이 매우 미숙하고 동료 교사와 업무 협력이 없으며, ○○교사노조를 사주하여 학교를 방문하게 하여 학교 업무를 방해하였고, 수시로 수업에 참여하지 않고 영어듣기 평가 방송을 진행하였으며, 자신의 과실을 인정하지 않고 반성의 기미가 전혀 보이지 않는다며 피해자에 대한 해임을 의결’하였다.
- 4) 피해자는 20××.×.×. 교원소청심사위원회에 해임처분 취소 청구를 하였고, 위 교원소청심사위원회는 같은 해 ××.××. 제1징계사유(배임증재미수로 수사기관에 고발이 접수되어 교사로서 품위유지 의무 위반)가 인정되지 않으며, 나머지 성실의무 위반의 비위유형은 비위의 정도가 약하고 경과실인 경우에 대하여 견책의 징계를 예정하고 있는 점 등을 들어 피해자에 대한 해임 처분은 징계사유로 삼은 비위의 정도에 비하여 과중하므로 해임처분을 취소하라고 결정하였다.
- 5) 학교법인 ○○학원은 20××.××.×. 피해자에게 ‘○○고등학교 교사 소청 인용사건 결정에 따른 복직명령 공문(학교법인○○학원-576)’을 송부하였고, 위 공문내용은 ‘○○○에 대한 해임 및 임용 취소 처분이 소청심사에서 취소되었으므로 20××.××.×.(수) 복직을 명한다’는 것이다.

다. 복직 날 피해자의 대기장소 관련

- 1) 피진정학교는 교육청으로부터 20××.××.×. 피해자의 해임을 취소하라는 요지의 소청심사결정문 공문을 수령하였다.
- 2) 학교법인 ○○학원으로부터 복직명령을 받은 피해자는 20××.××.×. 08:40경 피진정학교 교장실을 방문하여 피진정인 1에게 출근인사를 하였다. 피진정인 3은 같은 날 08:50경 교장실에 들어와 09:00경 교육청 ○○○ 장학관에게 전화하여 같은 달 ×. 19:10경 통화 시 보내주기로 약속한 피해자의 복무 관련 공문을 송부해 줄 것을 요청하였다.

3) 피진정인 1은 20××. ××. ×. 10:00경 피해자에게 교장실 밖으로 나가서 적당한 곳에 있으라고 지시하였고, 이에 따라 피해자는 이사장실에서 약 30분 정도 머물렀다.

4) 피진정인 3은 피진정학교 ○○○ 주무관에게 통합지원실 안에 학생용 책걸상을 비치하여 피해자의 자리를 마련하라고 지시하였고, 위 지시에 따라 ○○○ 주무관은 통합지원실 안에 피해자의 자리를 마련한 후 20××. ××. ×. 10:30 경 이사장실에서 대기하고 있던 피해자를 찾아가 1층에 있는 통합지원실로 피해자를 안내하였다. 이후 피해자는 통합지원실에서 퇴근 전까지 대기하였다.

위 통합지원실은 1층 복도 끝을 막아 만든 공간으로 장애인 학생들이 교육을 받는 교실과 다수의 매트와 옷걸이, 가전제품 등이 보관되어 있는 공간(이하 ‘통합지원실 물품보관 공간’이라 한다)으로 나누어져 있으며, 통합지원실 물품보관 공간을 통과해야 장애인 학생들이 교육을 받는 공간으로 이동할 수 있다. 피해자는 20××. ××. ×. 10:30경부터 퇴근 전까지 통합지원실 물품보관 공간에서 대기하였다.

5) 피진정인 1은 통합지원실 물품보관 공간에서 대기하고 있던 피해자를 교장실로 4~5회 정도 불러 복무 등과 관련된 이야기를 나누었다.

피진정인 1은 20××. ××. ×. 점심시간 이후에 피해자를 교장실로 불러 같은 날 12:07경 ○○○신문에 실린 ‘△개월 만에 돌아온 공익제보 교사, 독방 격리한 ○○ ○○고’ 기사와 관련하여 피해자에게 고성으로 “사진 찍어서 보냈어?”, “경솔하지 말라고 했지?”, “자네 나이가 몇 개야?”, “자네가 영웅 되는 거야?”, “사진을 찍지 말고 잠시 기다리는 거라고 말했어야지.”라는 등의 말을 하며 비난하였다.

‘△개월 만에 돌아온 공익제보 교사, 독방 격리한 ○○ ○○고’ 기사의 주요 내용은 피해자가 대기하고 있던 통합지원실 물품보관 공간 사진과 함께

7개월 만에 학교로 복직한 피해자가 2층에 위치한 교무실에 들어가지도 못하고 1층 지원실에 놓인 학생용 책상과 의자에 앉아 독방에 격리되듯 배치되어 있다는 내용이었다.

6) 20××.××.×. 당시 피진정학교 교무실에는 여분의 교사자리가 없었다.

라. 피해자에 대한 자율연수 지시 관련

1) ○○교육청은 20××.××.×. 11:10경 학교법인 ○○학원 이사장 및 피진정인 1에게 ‘해임 처분 취소에 따른 계약제 교원 운영 안내’ 공문(정책 기획과-○○○, 20××.××.×.)을 송부하였다.

위 공문에는 ‘○○○의 결원대체 기간제는 ○○교육청 계약제교원 운영지침 등에 따라 정규교원 복귀 시 계약해지해야 하나 계약해지에 따른 학생들의 혼선을 최소화하고 담임 업무와 학기말 학생생활기록부 작성을 원활하게 하기 위해 20××년 ×월말까지 계약을 유지하고 종료할 것과, 복직한 교사 ○○○는 학교 업무사정에 따라 복무(자율연수, 연가, 제41조 연수 등) 관리하시기 바란다’고 기재되어 있다.

2) 피진정인 1은 20××.××.×. 11:10경 피해자를 교장실로 불러 위 공문에 명시된 세 가지 복무(자율연수, 연가, 「교육공무원법」 제41조 연수) 중 하나를 선택하라고 했다. ○○교육청 △△△ 장학사는 같은 날 11:20경 피진정학교에 도착하여 피해자를 만났으며, 이때 피해자는 △△△ 장학사에게 학교 내에서 근무하고 싶다는 의사를 밝혔다.

3) 피진정인 1은 피해자의 자율연수 장소로 ○○교실 및 ○○교육연수원을 지정하기 위하여 교육청 관계자 등과 협의하였으나 위 장소에서의 자율연수가 불가함에 따라 피진정학교 외부에 있는 교육청 직속기관인 ○○도서관 열람실을 피해자의 자율연수 장소로 지정하고, 20××.××.×. 15:10경 ‘과원교사로 인한 자율연수 지시(수정)’ 공문을 피해자에게 전달하였다.

위 공문에는 ‘○○○는 현재 과원교사로 인하여 학교교육운영상의 혼선 최소화를 위하여 자율연수를 명하오니 복무에 차질 없도록 필히 이행하여 주시기 바라며, 만약 자율연수의 규정을 위반하거나 이 지시를 거부하였을 경우 그에 따른 책임과 문책이 뒤따를 것임을 명심하기 바란다’라고 기재되어 있다. 자세한 자율연수 지시 내용은 아래 <표 1>와 같으며, 위 공문의 결재라인에는 피진정인 1과 2가 포함되어 있다.

<표 1> 자율연수 지시 내용

이름	내용	복무시간	장소	자율연수 내용	기간
○○○	교사 과원으로 인한 자율연수	08:40~16:40	○○도서관 3층 열람실	고교학점제 및 선택형 교육과정, 지리교과 역량강화	20××.××.××.~20××.×.××.(약4개월)

- 4) 피해자는 피진정학교측에서 강압적으로 도서관에서 자율연수를 실시하라고 하였다는 주장과 피해자는 학교에서 근무하고 싶다는 의사를 교육청에 알렸다. 이에 교육청은 학교법인 ○○학원 이사장 및 피진정인 1에게 ‘교원(자율)연수 지명 방식 시정 안내’ 공문(정책기획과-○○○, 20××.××.××.)을 송부하였다.

위 공문에는 ‘법령에 의한 연수는 직무연수와 자격연수로 구분되고, 직무연수는 지명연수와 자율연수로 구분합니다. 「교원 등의 연수에 관한 규정 시행규칙」 제4조(연수 대상자의 선발) 제3항제1호는 연수 대상자 선정에 있어 본인의 희망 등을 고려하여 지명하도록 하고 있어 복직한 교사 ○○○의 의견에 반하여 자율연수를 강제할 수 없습니다. 이에 따라 학교의 학사 일정에 맞춰 업무분장과 복무관리하시기 바랍니다’라고 기재되어 있다.

- 5) 피진정인 1은 ○○교육청의 ‘교원(자율)연수 지명 방식 시정 안내’ 공문을 수령하였음에도 불구하고 피해자의 자율연수 장소를 즉시 학교 내로 변경

하지 않고 있다가 피해자에 대하여 학교 방학이 시작되는 20××.×.×.×.부터 같은 해 ×.×.×.까지 「교육공무원법」 제41조(연수기관 및 근무장소 외에서의 연수)에 따른 연수를 명령하였다.

- 6) 피해자는 20××.×.×.×.~20××.×.×.×. ○○도서관 열람실에서 자율연수를 실시하였고, 20××.×.×.×.~같은 해 ×.×.×. 자택에서 「교육공무원법」 제41조에 따른 연수를 실시하였다.

마. 기타

- 1) 국민권익위원회에서 ○○검찰청검사장에게 송부한 ‘공익신고자 책임감면 제도 안내’ 공문에 따르면, 피해자는 사립학교 교원 채용 비리 관련 ○○교육청 조사에 협조한 사실이 있는 자로 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」상 ‘신고자등’에 해당한다.
- 2) 피진정인 1은 피해자가 해임된 이후인 20××.×.×. 피진정학교장으로 발령을 받았기에 이 진정사건 발생 이전에 피해자를 만난 사실이 없다.
- 3) 피진정인 2는 ○○고등학교 교사이고 교감직무대리이며, 학교법인 ○○학원 전(前) 이사장 ○○○과 같은 법인 창립자인 ○○○의 딸이다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(부적절한 업무공간 제공) 관련

1) 판단기준

- 가) 「대한민국헌법」 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 여기에서 유래하는 인격권은 자신과 분리할 수 없는 인격적 이익의 향유를 내용으로 하는 권리라고 볼 수 있다.

나) 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」 제6조(교원의 신분 보장 등) 제2항은 교원은 해당 학교의 운영과 관련하여 발생한 부패행위나 이에 준하는 행위 및 비리 사실 등을 관계 행정기관 또는 수사기관 등에 신고하거나 고발하는 행위로 인하여 정당한 사유 없이 징계조치 등 어떠한 신분상의 불이익이나 근무조건상의 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있다.

2) 피해자의 인격권 침해 여부

피해자는 교사임에도 불구하고 위 인정사실과 같이 교무실이 아닌 통합지원실 물품보관 공간에서 오전 10:30경부터 퇴근 시까지 약 5시간 이상을 대기하도록 지시를 받았다.

피진정인 1은 피해자를 교무실에 배치하지 못한 이유에 대하여 피해자의 복직을 예상할 수 없는 상황에서 피해자가 갑자기 출근을 하여 피해자의 근무장소를 마련할 시간이 없었고, 교무실에 빈 교사자리가 없었기에 다른 공간에서 대기하도록 할 수밖에 없었으며, 피해자가 당일 대기한 공간은 피해자의 근무장소가 아니라 피해자의 복무를 내리기 위해 잠시 3~4시간 정도 기다리는 장소였다고 주장한다.

그러나 피해자가 대기하였던 통합지원실 물품보관 공간은 운동용 매트, 옷걸이, 가전제품 등을 보관하는 창고로 보이며, 교사의 지위 등을 고려하지 않은 채 학생용 책걸상을 제공하는 등 해임된 후 복직한 교사인 피해자에게 대기공간으로 제공할 만한 적절한 공간은 아닌 것으로 판단된다.

위와 같은 학교측의 조치로 인해 피해자는 어쩔 수 없이 위 공간에서 학생용 책걸상에 앉아 대기해야 했고, 위 모습이 학생 및 동료 교사들에게 노출됨으로 인해 피해자는 교사로서 모멸감과 수치심을 느꼈을 것으로 보인다.

따라서 교사인 피해자의 대기 장소로 교무실 및 사무실 등이 아닌 통합지원실 물품보관 공간에서 대기하도록 한 학교측의 행위는 헌법 제10조에서 보장하고 있는 피해자의 인격권을 침해한 것으로 판단된다.

3) 피진정인 1이 피해자의 대기장소를 인지하고 있었는지 여부

피진정인 1은 위 인정사실과 같이 점심시간 이후 ○○○신문 기사를 통해 피해자가 통합지원실 창고에서 대기하고 있다는 사실을 인지하고 피해자를 불러 비난했던 것으로 보아 적어도 위 시점에는 피해자가 통합지원실 물품보관 공간에서 대기하고 있다는 사실을 인지하였던 것으로 봄이 합리적이다. 따라서 피진정인 3이 복직한 피해자에게 교무실 등이 아닌 대기공간으로 적절하지 않은 공간에 피해자를 대기하도록 조치한 사실을 피진정인 1이 인지하였다면 피진정인 1은 학교장으로서 위와 같은 피진정인 3의 부적절한 조치를 시정했어야 하나 아무런 조치도 취하지 않고 오히려 피해자의 대기공간에 대한 문제제기를 비난하는 등 학교장으로서 피진정인 1의 책임이 없다고 부인하기는 어렵다.

4) 소결

피해자의 피진정학교 채용과정 및 해임처분 과정 등을 종합적으로 살펴볼 때, 학교측이 복직한 피해자에게 대기 장소로 적절치 않은 공간에서 대기하도록 하여 피해자로 하여금 모욕감을 느끼게 한 이유는 피해자가 교육청 및 수사기관에서 학교법인 ○○학원 전 이사장인 ○○○에 대하여 불리한 진술을 하였기 때문으로 보인다.

「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」 제6조(교원의 신분보장 등) 제2항은 교원이 학교 운영 비리 등을 수사기관 등에 신고하거나 고발하는 행위로 인하여 정당한 사유 없이 근무 조건상의 차별을 하지 못하도록 규정하고 있다. 따라서 피해자에게 복직 당일 대기 장소로 적절치 않은 공간을 제공한 피진정인 1과 3의 행위는 내부 공익제보자에 대한 괴롭힘으로 볼 수 있으며 피해자의 인격권을 침해한 행위라 할 수 있는바, 학교법인 ○○학원 이사장에게, 피진정인 1과 3에게 대하여 주의 조치할 것과 유사한 인권침해가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련하도록 할 것을 권고하는 것이 필요하다.

나. 진정요지 나항(피해자의 의사에 반한 자율연수 강요) 관련

1) 피진정인 1 관련

진정인 및 피해자는 피해자의 의사와 달리 자율연수 장소를 학교 밖 도서관으로 지정한 행위는 피해자의 직업수행의 자유를 침해한 것이라고 주장한다.

위 인정사실과 같이 피해자의 자율연수를 지시한 사람은 피진정인 1이다. 피진정인 1은 피해자의 자율연수 장소로 학교 외 공간인 ○○교육청 직속기관인 ○○도서관 열람실을 지정한 이유에 대하여, 「교육공무원법」 제41조(연수기관 및 근무장소 외에서의 연수)에 따른 자율연수의 경우 학기 중에는 자택 연수가 불가능한 것으로 알고 있으며, 당시 피해자 대신 기간제 교사가 근무하고 있어 부득이 피해자에게 자율연수를 실시하도록 할 수밖에 없었기 때문이라고 진술하고 있다.

한편 피진정인 1은 교육청으로부터 피해자의 의견에 반하여 자율연수를 강제할 수 없다는 ‘교원(자율)연수 지명 방식 시정 안내’ 공문(정책기획과-○○○, 20××.××.××.)을 접수하고도 피해자의 자율연수 장소를 ○○도서관에서 피진정학교로 즉시 변경하지 않았다가 학교 방학이 시작되는 20××.×.××.부터 자택에서의 연수를 명령한 사실이 있다.

연수대상자 선정 등에 있어 대상자의 희망 등을 고려하여야 하나 학교장인 피진정인 1이 학생들의 혼선을 최소화하고 학생생활기록부 작성 등을 학기말 업무의 원활한 수행을 위하여 결원대체 계약제교원의 계약을 유지하기로 결정하고, 학교의 사정과 학사일정 등을 고려하여 피해자의 연수기관 및 연수장소와 관련된 사항을 결정한 것이 재량권을 과도하게 일탈·남용한 행위로 보기 어렵고, 학교운영에 있어서 상당한 자율성을 보장받는 사립학교의 장인 피진정인 1이 교원(자율)연수 지명 방식과 관련한 교육청의 시정 안내를 즉시 이행하지 않은 결과 겨울방학까지 남은 20여 일 정도 피해자가 피진정학교에서 교육관련 업

무를 수행하지 못하였다고 하더라도 피해자의 직업수행의 자유를 침해하였다고 보기 어려워 피진정인 1에 대한 진정은 기각한다.

2) 피진정인 2 관련

진정인 및 피해자는 전 이사장의 딸인 피진정인 2가 피해자에게 불이익을 주기 위하여 학교 외 장소에서 자율연수를 하도록 지시하였다고 주장하나 피진정인 2는 본인이 교무부장이어서 교무부에서 기안을 올리라고 전달받아 기안을 올린 것뿐이라고 주장하고 있다.

따라서 당사자의 주장 내용이 상이하고, 피진정인 2가 피해자의 의사에 반하여 ○○도서관에서 자율연수를 하도록 지시하였다고 할 만한 객관적인 증거를 찾을 수 없으므로 피진정인 2에 대한 진정은 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문 1과 같이 결정하고, 진정요지 나항은 같은 법 제39조제1항제1호 및 제2호에 따라 주문 2와 같이 결정한다.

2021. 6. 4.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 윤석희

교육기관 관련 인권침해

9 2021. 7. 2.자 결정 19진정0386000 [대학교의 부당한 학칙에 의한 인권침해]

결정사항

- 【1】○○대학교 총장, △△대학교 총장, □□대학교 총장, ◇◇대학교 총장에게, 「대한민국헌법」 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 표현의 자유와 집회·결사의 자유를 보장할 수 있도록 학칙을 개정하거나 삭제하는 절차를 진행하기를 권고함.
- 【2】이 사건 진정은 각하함.

결정요지

- 【1】「○○대학교 학칙」 제××조(간행물), 「△△대학교 학칙」 제××조(간행물의 사전승인), 「□□대학교 학칙」 제××조(학생간행물의 지도와 승인), 「◇◇대학교 학칙」 제××조(간행물)는 학생의 간행물 발간 및 배포에 관한 사항은 사전에 총장의 승인을 거치도록 하고 있음. 위와 같이 학생들의 간행물 제작 및 배포에 대하여 피진정인들의 사전승인을 받도록 규정한 학칙의 해당 조항은 헌법 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 표현의 자유를 침해한 행위임.
- 【2】「△△대학교 학칙」 제××조(학생활동의 승인)는 학내에서 행사를 실시하고자 하는 경우 기관(부서)장의 승인을 얻도록 하고 있으며, 「□□대학교 학칙」 제××조(학생활동의 승인)는 교내 학생집회를 할 경우 총장의 승인을 받아야 하며, 집회의 목적, 개최일시, 장소와 참가예정인원 등에 관한 사항도 승인을 받아야 한다고 규정하고 있음. 그리고 「△△대학교 학칙」 제51조(집회 등의 사전 승인)는 교내에서 10인 이상의 집회를 할 때 총장의 승인을 받도록 규정하고 있음. 위와 같이 모든 집회에 대하여 사전에 승인을 받도록 하는 △△대학교, □□대학교, ◇◇대학교 학칙의 해당 규정은 집회에 대한 허가를 인정하지 않은 헌법 제21조제2항을 위반하여 헌법 제21조에서 보장하고 있는 집회의 자유를 침해한 행위임.
- 【3】「○○대학교 학칙」 제××조(학생회)는 학생회의 조직, 기능 및 운영에 관하여 총장의 승인을 얻도록 하고 있으며, 「△△대학교 학칙」 제××조(기타 단체조직)는 학생회에 소속되지 않는 단체를 조직하고자 할 때는 총장의 승인을 얻어야 한다고

규정하고 있음. 학생회 및 단체를 조직하고자 할 때, 피진정인 1과 4의 사전승인을 받도록 규정한 학칙의 해당 조항은 헌법 제21조에서 보장하고 있는 결사의 자유를 침해한 행위임.

- 【4】 이 사건 진정은 진정인이 피해 당사자가 아니고 피해자가 피진정대학교 소속 전체 학생으로 피해자 및 피해사실이 구체적이지 않음. 따라서 이 진정은 「국가인권위원회법」 제30조(위원회의 조사대상)의 조사대상에 해당하지 않으므로 각하함.

참조조문

「대한민국헌법」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「세계인권선언」

■ 진 정 인 ○○○
△△△

- 피진정인 1. ○○대학교 총장
2. △△대학교 총장
3. □□대학교 총장
4. ◇◇대학교 총장

주 문

1. 이 사건 진정은 각하합니다.
2. ○○대학교 총장, △△대학교 총장, □□대학교 총장, ◇◇대학교 총장에게, 「대한민국헌법」 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 표현의 자유와 집회·결사의 자유를 보장할 수 있도록 학칙을 개정하거나 삭제하는 절차를 진행하기를 권고합니다.

■ 이 유

I. 진정사건 조사결과 및 판단

1. 진정요지

피진정대학교들은 다음과 같은 학교규칙(이하 ‘학칙’이라 한다)으로 「대한민국헌법」 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 표현의 자유, 집회의 자유, 결사의 자유 등을 침해하고 있다.

가. 피진정인 1 관련

○○대학교 학칙 제××조(학생회의 회칙에 대하여 총장의 승인을 받을 것), 제××조(간행물의 발행·배포에 대해 총장의 승인을 받을 것, 간행물의 발간 및 편집에 관하여 교수의 지도를 받을 것)는 학생의 기본권을 침해하는 조항이므로 시정되어야 한다.

나. 피진정인 2 관련

△△대학교 학칙 제××조(행사를 실시하거나 차량 기타 학교시설을 이용하는 경우 관련 기관장의 승인을 얻을 것) 및 제××조(간행물을 인쇄·배포할 때는 지도교수의 추천과 총장의 승인을 얻을 것)는 학생의 기본권을 침해하는 조항이므로 시정되어야 한다.

다. 피진정인 3 관련

□□대학교 학칙 제××조(학생단체 조직 시 본부 학생지도위원회의 승인을 얻을 것), 제56조(집회 시 총장의 승인을 받을 것), 제××조(간행물의 발행·배포 시 총장의 승인을 받아야 하며 편집은 교수의 지도를 받을 것)는 학생의 기본권을 침해하는 조항이므로 시정되어야 한다.

라. 피진정인 4 관련

◇◇대학교 학칙 제××조(집회·광고 및 인쇄물 게시 또는 배부·후원 요청·시상 의뢰·외부인사 학내 초청 시 총장의 승인을 받을 것), 제××조(간행물의 발간·배포 시 총장의 승인을 받을 것), 제××조(학생단체 조직 시 총장의 승인을 얻을 것)는 학생의 기본권을 침해하는 조항이므로 시정되어야 한다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1

가) 학생회 회칙에 대한 사전 승인 규정(학칙 제××조) 관련

헌법 제22조제1항에서 학문의 자유를 보장하고 있으며, 제31조제4항에서 교육의 자주성과 대학의 자율성을 보장하고 있다. 또한 「고등교육법」 제6조(학교규칙) 제1항은 ‘학교의 장은 법령의 범위에서 학교규칙(이하 “학칙”이라 한다)을 제정하거나 개정할 수 있다’고 정하고 있으며, 같은 법 시행령 제4조(학칙) 제1항은 학칙에 학생회 등 학생자치활동 등의 사항을 기재하여야 한다고 정하고 있다. 이처럼 법령이 대학에 학생자치에 관한 입법형성권을 부여하고 있는 이상, 대학 내에서 학생들의 자치권은 대학의 자치권보다 우선할 수 없다. 더구나 본교는 학생회 회칙에 대하여 승인을 거부한 적이 없는데, 단지 규정의 존재만으로 구체적인 피해가 있다고 볼 수 없다.

나) 간행물의 발행·배포에 대한 사전 승인 규정(학칙 제××조제×항) 관련

본교가 해당 규정을 둔 목적은 학내 언론·홍보 활동의 건전한 발전과 기능을 유지하는 것이다. 일례로 본교는 간행물의 내용을 검열하거나 심사하는 절차를 두고 있지 않으며, 단지 사전에 간행물을 등록하여 공정하고 객관적인 내용을 전달할 수 있도록 하고 있다. 헌법재판소 또한 정기 간행물의 의무 등록 규정을 허가제나 검열제와는 달리 합헌으로 판단한 바 있다(헌법재판소 1992. 6. 26. 자 90헌가23 결정). 더구나 본교는 간행물 발행에 대하여 승인을 거부한 적이 없는 데, 단지 규정의 존재만으로 구체적인 피해가 있다고 볼 수 없다.

다) 간행물의 발간·편집에 대한 교수의 지도 규정(학칙 제××조제×항) 관련

본교는 고도의 과학기술을 연구하고 이를 교육하는 곳으로써, 학생들이 학술지 간행 등에 전문가인 교수의 조력을 필요로 하는 경우가 많다. 이에 본교는 학생들에게 도움을 주려는 취지로 해당 규정을 운영하고 있으며, 특히 지도교수는 내용에 대한 간섭이나 통제 권한이 전혀 없다. 그리고 현재 본교 학생들의 유일한 정기 발간물인 GIST 신문 발행에 있어서 아무런 간섭과 통제를 하지 않고 있다. 해당 규정은 교내 간행물이 음주 행사 광고 등의 유해한 내용을 담고 유통되는 것을 막는 최소한의 저지선일 뿐이다.

2) 피진정인 2

가) 행사에 대한 사전 승인 규정(학칙 제××조) 관련

본교가 해당 규정을 둔 취지는 각종 행사의 시간·장소의 중복을 방지하여 원활한 진행 도모, 학교시설 이용 시 지원 및 감독, 안전사고 방지, 폭력적이거나 불법적인 행사·판매 활동·포교 활동 등으로부터 학생 보호, 적절한 경비 지원 및 집행내역 파악 등이다. 더구나 본교는 해당 규정을 이용하여 억압적인 관점에서 행사를 통제한 적이 없는데, 규정의 존재만으로 학생들의 기본권을 침해한다고 볼 수 없다.

나) 간행물의 사전 승인 규정(학칙 제××조) 관련

본교가 해당 규정을 둔 것은 간행물 발간 시 본교의 예산이 집행되므로 무분별한 발간을 방지하고, 간행물 발간 시 명예훼손 등 불법행위가 발생하지 않도록 하기 위함이다.

3) 피진정인 3

가) 학생단체 조직에 대한 사전승인 규정(학칙 제××조) 관련

본교는 학생 단체에 대하여 지도교수를 배치하여 자치활동을 제고하고 학생 안전을 도모하며, 매년 예산을 지원하고 있다. 만약 학생 단체가 본교의 승인 없이 무분별하게 조직될 경우, 본교의 자치 공간 제공·예산 지원·안전 관리가 어려워져 결과적으로 학생 활동을 저해하게 될 것이다.

나) 집회에 대한 사전승인 규정(제××조 ×호) 관련

해당 규정의 목적은 본교가 공간·비품·음향 설비 등을 지원하고 학생들의 안전을 관리함과 동시에, 소음 발생으로 인한 민원을 예방하기 위한 것이다.

다) 간행물의 발행·편집·배포에 대한 사전승인 규정(학칙 제××조) 관련

해당 규정의 목적은 본교가 간행물의 발행·편집·배포와 관련하여 학생들이 학생으로서의 품위를 지키고, 본인이나 타인의 명예를 훼손하지 않도록 미리 지도하려는 것이다.

4) 피진정인 4

가) 본교의 학칙 제정에 관한 법적 근거

헌법은 제22조제1항에서 학문의 자유를 보장하고 있으며, 제31조제4항에서 교육의 자주성과 대학의 자율성을 보장하고 있다. 또한 「고등교육법」 제6조(학교규칙) 제1항은 '학교의 장은 법령의 범위에서 학교규칙을 제정하거나 개정

할 수 있다'고 정하고 있으며, 같은 법 시행령 제4조(학칙) 제1항은 학칙에 학생회 등 학생자치활동 등의 사항을 기재하여야 한다고 정하고 있다.

나) 집회 및 단체 조직에 대한 사전승인 규정(학칙 제××조 및 제××조) 관련

본교에서 단체 조직의 세부사항을 정한 「학생단체 운영에 관한 내규」 제3조는 단체의 설립 목적 및 활동 범위가 전교생을 상대로 하여야 하는 등 일정한 요건을 갖추어 신고한 경우 단체의 설립을 사실상 승인할 수밖에 없도록 규정하고 있다.

또한 본교에서 집회의 세부사항을 정한 「학생준칙」 제×조는 학생의 집회 또는 행사가 학칙과 준칙에 위배되고 학내·외 질서를 문란하게 할 우려가 있는 경우에만 이를 금지하도록 하고, 이에 위배되지 않는 한 집회 및 행사를 자유롭게 개최하도록 허용하고 있다.

다) 간행물의 발간·배포에 대한 사전승인 규정(학칙 제××조) 관련

본교가 해당 규정을 둔 목적은 학생들의 무분별한 간행물의 제작 및 배포로 인하여 학내 면학 분위기가 저해되거나 왜곡된 정보로 인한 학생들의 피해를 예방하려는 것이다.

3. 관련규정

별지 1 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 진정인이 제출한 피진정대학교들의 학칙, 피진정인들의 서면진술서 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정대학교들은 위 진정요지와 동일한 학칙을 두고 있으며, 구체적인 학칙 내용은 다음 <표>와 같다.

〈표〉 학칙 내용

피진정대학교	학칙
○○대학교	제××조(학생회) ① 학생의 자치기구로서 학생회를 둘 수 있다. ② 학생회의 조직, 기능 및 운영에 관하여 필요한 사항은 회칙으로 정하되, 총장의 승인을 얻어야 한다. 제××조(간행물) ① 학생단체 또는 학생이 신문, 학술지 등의 간행물을 정기 또는 부정기적으로 발행하고자 할 때, 또는 발간된 간행물을 배포하고자 할 때에는 총장의 승인을 얻어야 한다. ② 간행물의 발간 및 편집에 관하여는 총장이 위촉하는 지도교수의 지도를 받아야 한다. ③ 간행물의 발간, 편집 및 배포에 관하여 필요한 사항은 총장이 따로 정한다.
△△대학교	제××조(학생활동의 승인) 학생단체 또는 학생이 학내에서 행사를 실시하고자 하는 때에 또는 차량 기타 학교시설을 이용하고자 하는 때에는 관련 기관(부서)장의 승인을 얻어야 하며, 이에 관한 세부사항은 총장이 따로 정한다. 제××조(간행물의 사전승인) 학생단체 또는 학생이 발간하는 정기, 부정기의 간행물은 지도교수의 추천과 총장의 승인을 받아 인쇄하고 배포하여야 한다.
□□대학교	제××조(학생단체) 모든 학생단체는 학생회에 소속되어야 한다. 다만, 학생회에 소속되지 아니한 학생단체를 조직하고자 할 때에는 본부 학생지도위원회의 승인을 얻어야 한다. 제××조(학생활동의 승인) 학생(단체 포함)이 다음 각 호의 하나에 해당하는 행위를 하고자 할 때에는 총장의 승인을 받아야 하며, 제1호의 집회에 있어서는 목적, 개최일시, 장소와 참여예정인원 등에 관한 사항도 승인을 받아야 한다. 1. 교내 학생집회 2. 교내 공고 인쇄물의 첨부 또는 배부 3. 각 기관이나 개인에 대한 학생활동 후원요청과 시상의뢰 4. 외부인사의 초청의뢰 제××조(학생간행물의 지도와 승인) 학생단체나 학생의 모든 정기 부정기의 간행물은 지도교수(지도위원)의 추천과 총장의 승인을 받아야 하며, 간행물의 편집은 총장이 위촉하는 약간명의 지도교수(지도위원)가 지도하고 인쇄된 간행물은 배포 전에 총장의 승인을 받아야 한다.

피진정대학교	학칙
◇◇대학교	제××조(집회 등의 사전 승인) 학생단체 또는 학생이 다음에 열거한 행위를 하고자 할 때에는 총장의 승인을 받아야 한다. 1. 교내의 10인 이상의 집회 2. 교내광고, 인쇄물의 게시 및 배부 3. 각 기관 또는 개인에 대한 학생활동 후원요청 또는 시상의뢰 4. 외부 인사의 학내초청 등 제××조(간행물) 학생의 간행물 발간 및 배포에 관한 사항은 사전에 총장의 승인을 거쳐야 한다. 제××조(기타 단체조직) 학생회에 소속되지 않는 단체를 조직하고자 할 때에는 학생지도위원회의 심의를 거쳐 총장의 승인을 얻어야 한다.

나. 진정인은 2019. 5. 13. 6개 대학교(○○대학교, ○○대학교, ○○대학교, ○○대학교, ○○대학교, ○○대학교) 학칙이 헌법 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 기본권을 침해한다는 진정을 우리 위원회에 접수(19진정 0386001)하였으며, 위원회 조사 중 위 6개 대학교들은 해당 항목이 인권 침해 요소가 있다고 판단하여 학칙을 개정 또는 삭제하였다. 위 6개 대학교의 학칙 개정 전·후 내용은 <별지 2>와 같다.

5. 판단

이 사건 진정은 진정인이 피해 당사자가 아니고 피해자가 피진정대학교 소속 전체 학생으로 피해자 및 피해사실이 구체적이지 않다. 따라서 이 진정은 「국가인권위원회법」 제30조(위원회의 조사대상)의 조사대상에 해당하지 않으므로 각하한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 이 사건 진정은 「국가인권위원회법」 제32조제1항제1호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

II. 정책권고

1. 정책권고 검토 배경

본 진정사건에 대해서는 피진정대학교 학칙의 해당 조항에 의하여 구체적인 인권침해 피해사실을 확인할 수 없어 각하하였다. 그러나 피진정대학교들의 학칙이 헌법 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 표현의 자유, 집회·결사의 자유를 제한할 우려가 있다고 보여 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 검토하였다.

2. 피진정대학교의 학칙 관련 개정의 필요성

가. 판단기준

- 1) 「대한민국헌법」 제21조는 언론·출판·집회·결사의 자유를 국민의 기본권으로 천명하고 있으며, 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다고 규정하고 있다. 그리고 대한민국이 가입·비준함으로써 국내법적 효력을 갖는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조, 제21조, 제22조는 표현의 자유, 평화적 집회 및 결사의 자유를 인류사회 모든 구성원의 존엄을 위해 필수불가결한 권리임을 확인하고 있으며, 「세계인권선언」 제19조 및 제20조는 모든 사람은 표현의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다고 규정하고 있다.

그리고 헌법 제37조제2항은 기본권 제한의 요건으로서 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리’를 제시하면서 법률에 의하지 않은 기본권 제한은 불가능하다는 법률유보의 원칙을 택하고 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적 기능을 침해해서는 안 된다는 것을 명시하고 있는바, 이는 곧 국회가 제정한 법률에 의해서만 기본권의 제한이 정당화될 수 있음을

의미함과 동시에 법률을 통해 제한의 사유를 구체화시킬 것을 요구한 것으로서, 기본권 제한의 사유는 추상적이지 않고 가능한 한 구체적으로 규정되어야 한다는 것이 해석의 자의성을 방지하기 위한 필수적 조건이라 할 수 있다.

2) 「고등교육법」 제6조(학교규칙)에 따르면, 학교의 장은 법령의 범위에서 학교규칙(학칙)을 제정하거나 개정할 수 있으며, 학칙의 기재사항, 제정 및 개정절차 등 필요한 사항은 「고등교육법 시행령」 제4조(학칙)에서 정하도록 하고 있다. 그리고 같은 법 제12조(학생자치활동)는 학생의 자치활동의 권장·보호를 선언하면서 학생활동의 조직 및 운영에 관한 기본사항을 학칙에 위임하고 있다. 따라서 대학교의 학칙은 대학 공동체를 운영하는데 필요한 제반 조직 체계를 명시하고 이를 운용하기 위한 원칙을 적시하고 있는, 명실상부한 대학의 최고 규범이라 할 수 있다.

3) 그러나 학칙에 의한 학생활동의 제한은 「고등교육법」 제12조에서 보장하는 학생의 자치활동을 권장·보호하는 범위 내에서 제한적으로 이루어져야 할 것이며, 학생이라는 이유만으로 학칙에 의하여 헌법과 법령 등에서 보장하는 학생들의 기본권을 제한할 수는 없다.

4) 이에 이하에서는 위와 같은 전제에 기초하여 피진정대학교들의 학칙이 헌법 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 의사표현의 자유 및 집회·결사의 자유의 본질적 내용까지도 제한하는지 여부에 대하여 각각 살펴본다.

나. 피진정대학교의 학칙이 헌법 제21조에서 보장하고 있는 기본권을 침해한 것인지 여부

1) 의사표현의 자유 관련

헌법 제21조에서 보장하고 있는 언론·출판의 자유라 함은 사상 또는 의견을 언어·문자 등으로 불특정 다수인에게 발표하는 자유를 말하며, 언론이란 구두에 의한 표현을 말하고, 출판이란 문자 및 형상 등에 의한 표현으로 도서, 문서,

사진 등이 여기에 포함된다고 할 것이다. 그리고 헌법 제21조제2항은 표현의 자유에 있어서 검열과 허가를 금지하는 등 사전 제한 금지의 원칙을 규정하고 있는데 그 이유는 표현의 자유는 민주국가의 존립과 발전을 위한 기초이며 표현행위에 대한 사전제한의 경우에는 사상과 관념이 처음부터 일반 대중에게 공개되는 것 자체가 금지되어 대중들에 의한 평가·선택의 기회를 갖지 못하게 되고, 사전 제한의 경우에는 ‘절차의 신속성’을 위하여 ‘절차의 적정성’이 크게 손상될 우려가 있고, 사전제한이 추후에 부당한 것으로 판정된다고 하더라도 뒤에 발표된 표현은 시의성을 상실할 수 있다는 점이다¹⁾.

위 인정사실 가항과 같이 「○○대학교 학칙」 제××조(간행물), 「△△대학교 학칙」 제××조(간행물의 사전승인), 「□□대학교 학칙」 제××조(학생간행물의 지도와 승인), 「◇◇대학교 학칙」 제××조(간행물)는 학생의 간행물 발간 및 배포에 관한 사항은 사전에 총장의 승인을 거치도록 하고 있다.

위와 같이 학칙에서 간행물에 대한 사전승인을 규정하는 주요 이유에 대하여 피진정인 1은 학생들이 학술지 간행 등에 전문가인 교수의 조력을 필요로 하는 경우가 많아 학생들에게 도움을 주려는 취지의 규정이라고 진술하였으며, 피진정인 2는 간행물 발간 시 학교의 예산이 집행되므로 무분별한 발간을 방지하고 간행물 발간 시 명예훼손 등 불법행위가 발생하지 않도록 하기 위함이라고 진술하였다. 또한 피진정인 3은 학생으로서의 품위를 지키고 타인의 명예를 훼손하지 않도록 미리 지도하기 위함이라고 진술하고 있으며, 피진정인 4는 무분별한 간행물의 제작 및 배포로 인하여 학내 면학 분위기가 저해되거나 왜곡된 정보로 인한 학생들의 피해를 예방하려는 것이라고 진술하였다.

헌법 제21조제2항은 표현의 자유에 있어서 검열과 허가는 인정되지 아니한다고 규정하고 있고, 헌법 제37조제2항은 기본권 제한의 요건으로서 ‘국가안전

1) 『기본권의 헌법』 전정2판(2015년), 김유향·정희철

보장, 질서유지, 공공복리'를 제시하고 있다. 그러나 피진정인들이 간행물 제작 및 배포에 있어 사전승인을 절차를 규정한 위에 열거한 이유 등은 대학 자치권과 자율권을 감안한다 하더라도 학생들의 기본권을 제한할 수 있는 위 세 가지 요건을 충족한다고 보기 어렵다.

따라서 학생들의 간행물 제작 및 배포에 대하여 피진정인들의 사전승인을 받도록 규정한 학칙의 해당 조항은 헌법 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 표현의 자유를 침해한 행위라고 판단된다.

2) 집회의 자유 관련

헌법 제21조는 집회의 자유를 보장하고 있고, 집회의 허가제를 금지하고 있다. 집회의 자유라 함은 내적 유대를 갖는 특정 또는 불특정 다수인이 국가의 간섭을 받지 않고 모임을 가질 수 있는 자유를 말한다²⁾.

위 인정사실 가항과 같이 「△△대학교 학칙」 제××조(학생활동의 승인)는 학내에서 행사를 실시하고자 하는 경우 기관(부서)장의 승인을 얻도록 하고 있으며, 「□□대학교 학칙」 제××조(학생활동의 승인)는 교내 학생집회를 할 경우 총장의 승인을 받아야 하며, 집회의 목적, 개최일시, 장소와 참가예정인원 등에 관한 사항도 승인을 받아야 한다고 규정하고 있다. 그리고 「△△대학교 학칙」 제51조(집회 등의 사전 승인)는 교내에서 10인 이상의 집회를 할 때 총장의 승인을 받도록 규정하고 있다.

위와 같이 학칙에서 학생집회와 관련하여 사전승인 규정을 둔 주요 이유에 대하여 피진정인 2는 안전사고 방지 및 폭력적이고 불법적인 행사 등으로부터 학생들을 보호하기 위한 목적 등이라고 진술하고 있고, 피진정인 3은 학생들의 안전과 소음 발생으로 인한 민원을 예방하기 위한 것이라고 진술하였다. 그리고

2) 『기본강의 헌법』 전정2판(2015년), 김유향·정희철

피진정인 4는 학내·외 질서를 문란하게 할 우려가 있는 경우에만 집회를 금지하도록 하고 있다고 진술하였다.

물론 피진정인들의 주장과 같이 안전사고 방지 및 폭력적이고 불법적인 행사, 학내·외 질서를 문란하게 할 우려가 있는 경우에는 학생들의 안전과 심각한 소음 발생 예방을 위하여 사전신고제를 운영하는 것은 학교 공동체의 특수성을 고려할 때 집회의 자유를 침해한 행위라고 보기는 어렵다. 그러나 피진정인들은 집회의 목적 및 성격을 고려하지 않고 모든 집회에 대하여 학생들로 하여금 총장 또는 부서장 등의 사전 승인을 얻도록 하고 있고, 기본권을 제한하기 위해서는 그 사유가 추상적이지 않고 가능한 구체적으로 규정되어야 하는데 피진정대학교의 학칙은 위와 같은 조건을 갖추지 못한 상태에서 학생들의 기본권을 제한하고 있다.

따라서 헌법 제21조제2항은 집회에 대한 허가를 인정하지 아니한다고 규정하고 있으며, 헌법 제37조제2항은 기본권 제한의 요건을 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리’라고 제시하고 있다는 점에서 위 세 가지 제한 조건 사유에 해당하지 않음에도 모든 집회에 대하여 사전에 승인을 받도록 하는 △△대학교, □□대학교, ◇◇대학교 학칙의 해당 규정은 집회에 대한 허가를 인정하지 않은 헌법 제21조제2항을 위반하여 헌법 제21조에서 보장하고 있는 집회의 자유를 침해한 행위라고 판단된다.

3) 결사의 자유 관련

결사란 “자연인 또는 법인의 다수가 상당한 기간 동안 공동목적을 위하여 자유의사에 기하여 결합하고 조직화된 의사형성이 가능한 단체”를 말하며, 결사의 자유 내용에는 단체결성의 자유, 단체존속의 자유, 단체활동의 자유 등이 해당된다고 할 것이다. 결사의 자유는 헌법 제21조제2항에 따라 허가는 인정되지 아니하며, 결사의 자유를 제한하고자 하는 경우에는 헌법 제37조제2항에 따라 법률로 제한하여야 한다³⁾.

위 인정사실 가항과 같이 「○○대학교 학칙」 제××조(학생회)는 학생회의 조직, 기능 및 운영에 관하여 총장의 승인을 얻도록 하고 있으며, 「△△대학교 학칙」 제××조(기타 단체조직)는 학생회에 소속되지 않는 단체를 조직하고자 할 때는 총장의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다.

피진정인 1은 위와 같이 학칙에서 학생회의 조직, 기능 및 운영에 관하여 사전승인 규정을 둔 주요 이유에 대하여 대학 내에서 학생들의 자치권은 대학의 자치권보다 우선할 수 없으며, 학생회 회칙에 대하여 승인을 거부한 적이 없다고 진술하였다. 그리고 피진정인 4는 학칙 제××조(기타 단체조직)에도 불구하고 단체조직의 세부사항을 정한 「학생단체 운영에 관한 내규」 제3조에 따라 단체의 설립목적 및 활동범위가 전교생을 상대로 하여야 하는 등 일정한 요건을 갖추어 신고한 경우 단체의 설립을 사실상 승인할 수밖에 없도록 규정하고 있다고 주장한다.

그러나 결사의 자유는 헌법 제21조제2항에 따라 허가는 인정되지 아니하며, 결사의 자유를 제한하고자 하는 경우에는 헌법 제37조제2항에 따라 법률로 제한하여야 한다. 그러나 피진정인 1과 4가 학생회의 조직, 기능 및 운영 그리고 학생회에 소속되지 않는 단체를 조직하고자 할 때 피진정인들의 승인을 얻도록 학칙으로 규정한 것은 기본권을 제한할 수 있는 헌법 제37조제2항에서 제시하고 있는 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리’라는 세 가지 요건을 충족한다고 보기 어렵다.

따라서 학생회 및 단체를 조직하고자 할 때, 피진정인 1과 4의 사전승인을 받도록 규정한 학칙의 해당 조항은 헌법 제21조에서 보장하고 있는 결사의 자유를 침해한 것이라고 판단된다.

3) 『기본권의 헌법』 전정2판(2015년), 김유향·정희철

다. 소결

이상과 같이 위 인정사실 가항의 피진정대학교들의 학칙은 헌법 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 의사표현의 자유 및 집회·결사의 자유를 침해한 것으로 판단되는바, 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 피진정인들에게, 헌법 제21조에서 보장하고 있는 학생들의 표현의 자유와 집회·결사의 자유가 과도하게 제한되지 않도록 피진정대학교 학칙의 해당 조항을 개정하거나 삭제하는 절차를 진행할 것을 권고할 필요가 있다.

3. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문 2와 같이 결정한다.

2021. 7. 2.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 윤석희

교육기관 관련 인권침해

10 2021. 9. 3.자 결정 20진정0622800 [교내 게시물 불허로 인한 표현의 자유 침해]

결정사항

○○고등학교장에게, 헌법 및 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 등에 따른 학생의 표현의 자유가 보장될 수 있도록 「○○고등학교 학생생활규칙」상 학내 게시물에 관한 사항을 개정할 것과, '학생 게시판 사용에 관한 협약서' 및 이 사건 결정문을 소속 학생들에게 공지할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】학생들의 게시물 및 대자보를 철거하는 행위는 표현의 자유를 침해하는 행위로서, 이러한 기본권 제한은 법률과 법률에서 위임된 근거규정에 의하여야 하는 것인데, ○○고등학교 학생의 생활과 관련한 제반사항들을 규정하는 「○○고등학교 학생생활규칙」에는 교내 게시물과 관련된 내용은 규정되어 있지 않음. 설령 그러한 규정이 존재한다고 하더라도, 헌법, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「아동의 권리에 관한 협약」, 「○○시 학생인권 조례」 등의 기준에 비추어 보면, '학생 선동의 우려'와 같은 추상적인 이유를 근거로 학생들의 표현의 자유 등을 원천적으로 제한하고 차단하는 규정은 허용될 수 없음.
- 【2】피진정학교 측이 철거한 피해자 측의 게시물 및 대자보는 그 내용상 사학비리 고 발로 해직된 교사의 복직 요구 등과 관련된 내용인바, 이는 학생들이 건전한 시민 의식을 함양하고 실천하는 방법으로서 자신들의 의사를 표현한 것으로 볼 것이지, 부당하게 학생들을 선동하여 학습권을 침해하는 등의 행위를 한 것이라고 보기는 어려움.
- 【3】따라서 피진정학교 측이 피해자 및 학생회의 게시글 및 대자보를 제거한 이 사건 행위는 헌법 제21조 및 우리나라가 가입한 자유권규약(제19조) 및 아동권리협약(제12조, 제13조)에서 보장하고 있는 피해자 등의 표현의 자유를 침해한 행위라 할 것임. 피진정학교가 이 사건 조사과정에서 관할 교육청의 중재로 학생들의 표현의 자유를 보장하기 위하여 '학생 게시판 사용에 관한 협약서'를 학생회장과 체

결한 것은 의미 있는 조치라고 볼 수 있겠으나, 위 협약서는 학생 생활을 공식적으로 규정하는 학생생활규칙과 달리 ○○고등학교 학생 및 학교측에 대하여 공식적인 구속력을 갖고 있다고 보기는 어렵고, 그 협약의 내용 역시 학생들에게 충분히 공지되지 못한 것으로 파악됨.

참조조문

「대한민국헌법」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」
유엔의 「아동권리협약」, 「○○시 학생인권 조례」

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 ○○○(○○고등학교 재학생)

■ 피진정인 ○○고등학교장

■ 주 문

○○고등학교장에게, 헌법 및 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」 등에 따른 학생의 표현의 자유가 보장될 수 있도록 「○○고등학교 학생생활규칙」상 학내 게시물에 관한 사항을 개정할 것과, ‘학생 게시판 사용에 관한 협약서’ 및 이 사건 결정문을 소속 학생들에게 공지할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

○○시 소재 ○○고등학교(이하 ‘피진정학교’라 함) 학생인 피해자는 같은 학교 ○○○ 교사가 부당하게 해임을 당한 사실을 인지하고 202×. ×.~202×. ×. ○○고등학교 정문 및 중앙 게시판 등에 ‘○○고등학교 사학비리 및 ○○○ 교사 에 대한 징계철회 요구, ○○고등학교 스쿨미투 교사들의 징계사항 공개, 학교 측의 표현의 자유 침해’ 등과 관련된 내용을 기재한 게시물 및 대자보를 부착하였는데, 피진정학교 측은 위 게시물들을 모두 제거하였다. 이는 학생들의 표현의 자유를 침해한 것이다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인 및 피해자

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

학교게시판에 부당해임과 미투교사 학교 퇴출에 대한 게시물이 부착되는 일이 발생하여, 교장, 교감, 행정실장, 학생부장 등이 회의를 통해, 게시물 내용이 학생 선동 및 학교 질서 문란의 소지가 있어(학칙에 의거) 교육적으로 문제의 소지가 있다고 결론 내리고 해당 게시물을 철회하였다. 또한 학교게시판은 학교에서 학생들에게 공지사항을 알리거나 학생들의 의견을 게시하는 곳이지 학생들을 선동하는 곳이 아니므로 게시판 취지에 맞지 않게 부착하는 인쇄물은 부득이 철회하겠다는 내용을 학생들에게 고지하였다.

이후 피해자가 ○○시교육청에 진정을 제기하여 ○○교육청 ○○○○○과 소속 담당자가 우리 학교에 세 차례 방문하였으며, 202×. ×. ××. 피해자, 학생회 임원과 학생 게시판 사용에 관한 협약서를 체결하여 해결책을 마련하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피해자 진술, 피진정인의 서면진술서, 「○○고등학교 학생생활규칙」 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. ○○고등학교 3학년 재학생(진정 제기 당시)인 피해자는 2020. 5. 중순 경 ○○고등학교 정문에 ‘○○고 사학비리, 바로잡기를 요청합니다’라는 제목의 게시물을 게시하였고, 202×. ×. ××. ○○고등학교에 설치되어 있는 중앙 게시판에 ‘○○고 사학비리, 바로잡아 주세요’라는 제목의 게시물을 부착하였다. 위 게시물들은 피진정학교 측에 의해 게시 당일 제거되었다.

나. 피해자는 202×. ×. ××. ○○고등학교 4층 중앙 거울에 게시물을 부착하였고, ○○고등학교 학생부장이 위 게시물을 제거하였다. 위 게시물의 주요 내용은 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 202×. ×. ××. 게시물 주요 내용

‘○○고 사학비리, 바로잡기를 요구합니다’

저희 ○○고 재학생들은 학교법인 ○○학원에 다음과 같이 요구합니다.

첫째, A교사 부당 해임 징계에 대해 학교법인 ○○학원 측의 사과와 해당 교사에 대한 징계 철회를 요구합니다.

둘째, 해임 사유에 대해 A교사가 노동조합을 사주하여 학교 업무를 방해하였거나, 2018년 재시험, 수업시간 성실도 부족 등의 근거 없는 주장을 삼가 주시기 바랍니다.

셋째, 스쿨미투로 인해 직위해제 되었던 교사들의 징계 사항을 학생들에게 공개하고, 교육청에서 요구한 징계에 응할 것을 요구합니다. 진위를 명확하게 밝힐 것을 요구합니다. 또한 해당 교사들이 최소한 3학년 학생들 졸업 전에 ○○고 교사로서 복귀하는 것에 반대합니다.

또한 ○○시교육청에 다음과 같이 요구합니다.

첫째, 학교법인 ○○학원에 대한 특별 감사 진행을 요구합니다.

둘째, ○○고 스쿨미투로 인해 직위해제 되었던 교사들에 대해 투명한 재심의를 실시해 줄 것을 요구합니다.

다. 202×. ×. ××. 피해자를 포함한 ○○고등학교 학생들이 ○○고등학교 4층 게시판에 ○○○ 교사의 부당해임에 대한 의견 등을 기재한 대자보를 게시하자 학교 측은 위 대자보를 철거하였다. 위 대자보의 주요 내용은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 202×. ×. ××. 대자보 주요 내용

“○○고 사학비리 꼭 읽어주세요”

학교법인 ○○학원과 ○○고등학교에 다음과 같이 요구합니다.

첫째, ○○○ 선생님 부당해임 징계에 대해 학교법인 ○○학원 측의 사과와 징계철회를 요구합니다.

둘째, 스쿨미투로 인해 직위해제되었던 교사들의 징계사항을 공개하고, 사건의 진위를 명확하게 밝힐 것을 요구합니다.

<중략>

셋째, 최근 밝혀진 법인카드 횡령과 이사장 부부의 고액 국세체납에 대해 쫓값 제대로 치르길 바랍니다.

넷째, ‘○○’과 ‘○○ 시민모임’을 명예훼손으로 고소한 바 있어 고소철회를 요구합니다.

<중략>

○○시교육청에 다음과 같이 요구합니다.

첫째, 학교법인 ○○학원에 대한 특별감사 진행을 요구합니다. 또한 ○○학원에 임시이사 파견을 요구합니다.

둘째, ○○고 스쿨미투로 인해 직위해제되었던 교사들에 대해 투명한 재심의를 실시해 줄 것을 요구합니다.

<중략>

라. ○○고등학교 학생회는 학생회의 의결을 통해 학생회 명의로 202×. ×. ××. ○○○ 교사에 대한 부당해고 철회 요청 등의 내용이 포함된 대자보를 학교 게시판에 부착하였으며 피진정학교 측은 위 대자보를 철거하였다. 위 대자보의 주요 내용은 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 202×. ×. ××. 대자보 주요 내용

‘○○고 학생회에서 요구합니다’

〈중략〉

학교법인 ○○학원과 ○○고등학교에 다음과 같이 요구합니다.

첫째, ○○○ 선생님 부당해임 징계에 대해 학교법인 ○○학원 측의 사과와 해당 교사에 대한 징계철회를 요구합니다.

둘째, ‘○○’과 ‘○○ 시민모임’을 명예훼손으로 고소한 바 있어 고소 철회를 요구합니다.

〈중략〉

셋째, 그간 재학생들의 목소리를 묵살하고, 무시한 행위에 대한 반성과 직접적인 사과를 요구합니다.

〈중략〉

○○고등학교 학생회

마. 학교법인 ○○학원은 202×. ×월 경 피해자를 출판물에 의한 명예훼손, 허위사실 적시에 의한 명예훼손 등으로 경찰에 고소를 하였다가 이후 피해자에 대한 고소를 취하하였다.

바. ○○고등학교장(○○○)과 ○○고등학교 학생회장(○○○)은 ○○시교육청의 중재로 202×. ×. ××. ‘학생 게시판 사용에 관한 협약서’에 서명하였으며, 위 협약서 내용은 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 학생 게시판 사용에 관한 협약서

학생 게시판 사용에 관한 협약서

1. 4층 복도 중앙 게시판은 학생 전용 게시판으로 하고, 학생회 또는 학생 개인이 자유롭게 게시할 수 있다. 학생 게시판에는 학교 홍보물을 게시하지 않고, 코로나-19 상황 종식 이후에는 3층 게시판을 학생 전용 게시판으로 하는 것에 대해 협의한다.
2. 학생회 명의로 아닌 학생 개인 명의로 게시물의 경우에는 게시 날짜를 명시하고, 규격은 A3 크기를 넘지 않아야 하며, 게시기간은 게시일부터 14일 이내로 한다.
3. 게시된 의견에 대한 반론의 게시는 동일한 규격과 게시 기간 내에서 보장한다.
4. 규격에 맞지 않거나 게시 기간을 넘긴 게시물의 제거는 학생회가 한다. 단, 제거가 되지 않으면 안전생활자치부에서 제거한다.
5. 명백한 허위사실의 적시, 비방, 혐오, 폭력의 조장 등 게시 기간 중에도 제거가 필요한 게시물에 대해서는 교사 대표 2인, 학생 대표 2인이 참여한 협의기구를 통해 제거 여부를 결정한다.

사. 피해자 및 학생들이 부당해임이라고 주장했던 당사자인 ○○○ 교사는 ○○학원 이사장이 채용 대가로 금품을 요구하였다는 사실을 검찰에서 진술하였고 ○○지방법원은 201×. ×. ××. ○○학원 이사장(○○○)에 대하여 징역 6월의 실형을 선고하였다. 이후 ○○학원측은 ○○○ 교사를 해임처분하였으나 교원소청심사위원회의 결정에 따라 ○○○ 교사는 202×. ××. ×. ○○고등학교로 복직하였다.

5. 판단

가. 판단기준

- 1) 헌법 제21조는 언론·출판·집회·결사의 자유를 국민의 기본권으로 천명하고 있으며, 제37조제2항은 기본권 제한의 목적으로서 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리’ 세 가지를 제시하면서 법률에 의하지 않거나 법률에 근거하지 않은 기본권 제한은 불가능하다는 법률유보의 원칙을 택하고 있으며 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적 내용을 침해해서는 안 된다는 것을 명시하고 있다.
- 2) 대한민국이 가입·비준함으로써 국내법적 효력을 갖는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(자유권규약) 제19조는 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다고 규정하고 있고, 유엔의 「아동의 권리에 관한 협약」(아동권리협약) 제12조 및 제13조는 아동이 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 대하여 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리를 보장하며, 아동의 표현에 대한 자유권은 구두, 필기 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 아동이 선택하는 기타의 매체를 통하여 모든 종류의 정보와 사상을 국경에 관계없이 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다고 명시하고 있으며, 이 권리의 행사를 제한하기 위해서는 오직 법률에 의하여 규정하고 타인의 권리 또는 신망의 존중, 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호를 위한 경우여야 함을 규정하고 있다.
- 3) 「○○시 학생인권 조례」 제××조(표현과 집회의 자유)는 ‘학생은 다양한 수단을 통해 자유롭게 자신의 생각을 표현하고 그 의견을 존중받을 권리를 가지며(제×항), 학생은 설문조사 등을 통해 학교 구성원의 의견을 모을 권리가 있고, 집회의 자유를 가진다(제×항)’고 규정하고 있다.

나. 이 사건 게시물 철회의 인권침해 여부

인정사실에서 보는 바와 같이, 이 사건 피해자와 피진정학교 학생회 측은 부당해임과 미투교사 학교 퇴출에 대한 게시물과 대자보를 학교게시판에 게시하였고, 피진정학교 측은 위와 같은 게시물 내용이 학생을 선동하고 학교 질서를 문란하게 할 소지가 있다고 보고 내부 회의를 거쳐 철회하였다.

그러나, 학생들의 게시물 및 대자보를 철회하는 행위는 표현의 자유를 침해하는 행위로서, 이러한 기본권 제한은 법률과 법률에서 위임된 근거규정에 의하여 하는 것인데, ○○고등학교 학생의 생활과 관련한 제반사항들을 규정하는 「○○고등학교 학생생활규칙」에는 교내 게시물과 관련된 내용은 규정되어 있지 않다. 뿐만 아니라, 설령 그러한 규정이 존재한다고 하더라도, 앞서 기술한 헌법, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「아동의 권리에 관한 협약」, 「○○시 학생인권 조례」 등의 기준에 비추어 보면, ‘학생 선동의 우려’와 같은 추상적인 이유를 근거로 학생들의 표현의 자유 등을 원천적으로 제한하고 차단하는 규정은 허용될 수 없다.

나아가, 피진정학교 측이 철회한 피해자 측의 게시물 및 대자보는 그 내용상 사학비리 고발로 해직된 교사의 복직 요구 등과 관련된 내용인바, 이는 학생들이 건전한 시민의식을 함양하고 실천하는 방법으로서 자신들의 의사를 표현한 것으로 볼 것이지, 부당하게 학생들을 선동하여 학습권을 침해하는 등의 행위를 한 것이라고 보기는 어렵다.

따라서 피진정학교 측이 피해자 및 학생회의 게시글 및 대자보를 제거한 이 사건 행위는 헌법 제21조 및 우리나라가 가입한 자유권규약(제19조) 및 아동권리협약(제12조, 제13조)에서 보장하고 있는 피해자 등의 표현의 자유를 침해한 행위라 할 것이다. 피진정학교가 이 사건 조사과정에서 관할 교육청의 중재로 학생들의 표현의 자유를 보장하기 위하여 ‘학생 게시판 사용에 관한 협약서’를 학

생회장과 체결한 것은 의미 있는 조치라고 볼 수 있겠으나, 위 협약서는 학생 생활을 공식적으로 규정하는 학생생활규칙과 달리 ○○고등학교 학생 및 학교측에 대하여 공식적인 구속력을 갖고 있다고 보기는 어렵고, 그 협약의 내용 역시 학생들에게 충분히 공지되지 못한 것으로 파악된다. 이에 피진정학교장에게, 학생의 표현의 자유가 보장될 수 있도록 「○○고등학교 학생생활규칙」에 게시물에 관한 사항을 포함할 것과, '학생 게시판 사용에 관한 협약서' 및 이 사건 결정문을 소속 학생들에게 공지할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 9. 3.

국가인권위원회 아동권리위원회

위원장 박찬운 위원 이준일 위원 윤석희

교육기관 관련 인권침해

11 2021. 9. 3.자 결정 20진정0825800·20진정0826800(병합) [고등학교의 휴대전화 이용 제한으로 인한 인권침해]

결정사항

○○고등학교장에게, 교육활동과 학생의 수업에 관한 권리를 보장하기 위한 경우 이외에 과도하게 학생들의 휴대전화 소지 및 사용을 제한하지 않도록 할 것과, 휴대전화 사용과 관련된 학생들 개개인의 의견이 실질적으로 보장되고 「○○시 학생인권 조례」에서 규정하고 있는 휴대전화 관련 원칙이 반영될 수 있도록 「학생생활규정」을 개정할 것을 권고함.

결정요지

【1】 피진정학교는 2021년 「학생생활규정」을 개정하여 휴대전화 소지 및 사용에 관하여 학생회 등이 자율적으로 결정하도록 하였고, 위 개정된 규정에 따라 학생들로부터 휴대용 전자기기를 학교 및 기숙사에서 사용하지 않도록 학교에서 보관한다는 내용의 동의서를 받고 휴대전화 등을 사용 제한하였는바, 형식상으로는 피진정학교는 학생들의 자유로운 의사에 의한 것으로 볼 여지도 있음. 그러나, 이 사건 「학생생활규정」 개정 시 피진정학교장이 「교사가 휴대전화를 수거하는 것은 위반사항이므로 대표학생이 자발적으로 휴대전화를 건어야 한다」고 발언하자 학부모들이 적극적으로 휴대전화를 제출할 수 있도록 하겠다고 발언한 사실, 학생회 한 선배가 '휴대전화 보관 동의서에 서명을 하지 않는 학생은 본인에게 데리고 오라'고 하였다는 진정인의 진술 등을 감안하면, 학생들이 자신들의 자유의사에 따라 휴대전화를 학교 측에 제출하고 있는 것인지 의문임. 설사 절차적 정당성을 인정할 수 있다 하더라도, 휴대전화 보관 동의서를 제출한 피진정학교 학생들은 월요일 등교 시 휴대전화를 제출하여 이를 담임교사가 휴대전화를 보관하고 있다가 금요일 하교 시 돌려받는 등 학교 및 기숙사에서 일체의 휴대전화를 사용하지 못하고 있는바, 앞서 기술한 헌법, 「아동의 권리에 관한 협약」, 「○○시 학생인권 조례」 등 규정에 비추어 보면, 이는 학생들의 기본권이 침해되는 경우라고 할 것임.

- 【2】 나아가, 피진정학교 「학생생활규정」 제××조제×항은 ‘교내 생활 중에 휴대전화를 반납하도록 결정한 경우에 학교는 이를 보관할 수 있지만 휴식시간이나 점심시간 등 필요한 경우에는 학생들이 휴대전화를 사용할 수 있다’고 규정하고 있지만, 이 규정은 제대로 준수되지 않는 것으로 보임. 이와 같은 상황에서, 피진정학교 학생들이 모두 기숙사 생활을 하고 있는 점을 감안하면, 기숙사에 거주하는 내내 학생들의 휴대전화 소지 및 사용을 제한하는 것은 과도한 제한이라고 하지 않을 수 없음.
- 【3】 위 내용을 종합하여 볼 때, 형식적으로 학생들로부터 휴대전화 동의를 제출받았다고 하더라도, 학생들로부터 휴대전화를 월요일 등교 시 제출받아 금요일 귀가 시까지 보관하여 학생들로 하여금 교내 및 기숙사 내에서 휴대전화 소지 및 사용을 하지 못하도록 한 피진정인의 행위는 헌법 제37조제2항에 따른 과잉금지원칙을 위배한 것으로 헌법 제10조에서 유래하는 일반적 행동의 자유 및 제18조에서 도출될 수 있는 통신의 자유를 침해한 행위에 해당함.

참조조문

「대한민국헌법」, 유엔의 「아동권리협약」, 「○○시 학생인권 조례」

- 진 정 인 1. ○○○(○○고등학교 학생)
2. ○○○(위와 같음)

■ 피진정인 ○○고등학교장

주 문

○○고등학교장에게, 교육활동과 학생의 수업에 관한 권리를 보장하기 위한 경우 이외에 과도하게 학생들의 휴대전화 소지 및 사용을 제한하지 않도록 할 것과, 휴대전화 사용과 관련된 학생들 개개인의 의견이 실질적으로 보장되고 「○○시 학생인권 조례」에서 규정하고 있는 휴대전화 관련 원칙이 반영될 수 있도록 「학생생활규정」을 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

○○고등학교(이하 ‘피진정학교’라고 함)는 「학생생활규정」을 근거로 학생들의 동의도 구하지 않고 월요일 등교 시 학생들의 휴대전화를 거두었다가 금요일 귀가 시 돌려주고 있다. 이로 인해 학생들은 학교나 기숙사에 있는 동안 휴대전화를 전혀 사용하지 못하고 있는바, 이는 학생들의 통신의 자유를 침해하는 것이다.

2. 당사자 주장요지

가. 진정인

학생들이 휴대폰을 제출하지 않을 경우 해당 학생은 취업추천 순위에서 꼴등을 부여받거나 징계처분을 받을 수 있으므로 학생들은 어쩔 수 없이 휴대전화를 제출하고 있다.

최근 학교 측에서 자발적으로 휴대전화를 제출하도록 학생들로부터 서명을 받는다는 안건이 학생회에 제출되었고, 학생회의 한 선배는 서명을 하지 않는 학생이 있으면 본인에게 데리고 오라고 발언하는 등 강제적으로 동의서에 서명하도록 분위기를 조성하고 있다. 따라서 진정인은 동의서에 서명을 하지 않을 경우 교사 및 선배들로부터 보복에 의한 불이익을 받을 것 같아 매우 두렵다.

나. 피진정인

2019년에는 학부모의 강력한 요구와 학생회의 동의에 의해 학급 반장이 자율적으로 휴대전화를 수거하여 오면 담임교사는 휴대전화를 보관하였다. 2019년은 학부모회 및 학생회 의결을 통해 학생회에서 휴대전화 제출 동의서를 받았으나 2020년에는 코로나 감염병 확산으로 원격수업이 진행되어 학생들로부터

위 동의서를 받지 못하였다. 학생들이 휴대전화 수거에 불응할 경우 이에 대한 조치는 없다.

학생들의 휴대전화를 수거하는 이유는 교육활동 중 학생들이 휴대폰 사용으로 인해 학습 방해 및 사이버 언어폭력, 악성 댓글 등 여러 가지 부작용을 없애기 위함이며, 수업에 지장을 주지 않도록 스스로 공부할 수 있는 환경을 조성하여 지도 및 보관 차원에서 휴대폰을 수거하는 것이다. 기숙사의 경우에는 심야시간 취침하지 않고 휴대폰을 사용하여 타 학생의 수면권을 방해하지 않도록 하기 위하여 휴대폰을 수거하고 있다.

피진정학교는 학생들이 휴대전화를 맡기는 경우에만 담임 선생님이 휴대전화를 보관하고 있으며, 그 방식은 학생들이 월요일 학교에 등교하여 담임 선생님에게 휴대전화를 맡기고 금요일 수업이 종료 된 후 휴대전화를 찾아가는 방식으로 진행된다. 따라서 기숙사에서는 학생들이 휴대전화를 소지하고 있지 않다.

2021. x. 경부터 학생들의 동의서를 받아 담임 선생님이 학생들의 휴대전화를 보관하고 있으며, 2021년 「학생생활규정」 중 휴대전화와 관련된 내용을 개정하여 2021. x. x x.부터 적용하고 있다.

3. 관련규정

〈별지〉 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인이 제출한 서면진술서 및 피진정인 전화조사 내용, 피진정학교의 「학생생활규정」, 피진정학교 학생들이 제출한 ‘휴대용 전자기기 보관 학생 동의서 안내’ 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인들은 ○○시 소재 피진정학교 재학생이며, 피진정학교는 국립고등학교로 모든 학생들이 학교 기숙사에 거주하는 기숙사형 학교이다.

나. 피진정인은 2019년 피진정학교 학생 및 학부모에게 ‘휴대용 전자기기 보관 학부모 건의서 및 학생 동의서 안내문’을 배부하여 동의서를 받았으며, 학생들에게 월요일 등교 시 휴대전화를 담임에게 제출하도록 하고 금요일 하교 귀가 시 휴대전화를 돌려주었다. 따라서 2019년에는 학생들은 학교 및 학교 기숙사에서 휴대전화를 소지하거나 사용할 수 없었으며, 2019년 「학생생활 규정」은 학생들에게 학교 및 기숙사에서 휴대폰 등 전자기기를 전혀 사용하지 못하도록 규정하고 있었다. 위 동의서 안내 내용은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> ‘휴대용 전자기기 보관 학부모 건의서 및 학생 동의서 안내’ 내용

휴대용 전자기기 보관 학부모 건의서 및 학생동의서 안내				
학부모님과 학생 여러분의 댁내에 평안과 기쁨이 가득하시길 기원합니다.				
우리 학교에서는 학생들이 교육활동 및 수업에 지장을 주는 휴대용 전자기기를 보관하여 스스로 공부할 수 있는 공부환경을 조성하고 있습니다.				
이에 휴대용 전자기기를 학교 및 기숙사에서 사용하지 않도록 학교에서의 보관에 협조토록 학부모님과 학생 여러분의 동의서를 받고자 합니다.				
-----절취하지 마세요-----				
휴대용 전자기기 보관 학부모 건의서 및 학생 동의서				
※ 매주 월요일 등교 시 제출 및 금요일 하교 귀가 시 수령				
학년/반	학생 성명	학생 동의 여부 (○, ×)	학부모 성명	학부모 동의 여부 (○, ×)
2019년 ×월 일 ○○고등학교				

다. 피진정인은 2020년에는 학생 및 학부모로부터 휴대용 전자기기 보관동의서를 받지 않았으며, 「학생생활규정」 제××조제×항에 따라 학생들은 학교 및 기숙사에서 휴대폰 등 전자기기를 전혀 사용하지 못하였다.

라. 피진정학교 학생회는 2021. 4. ‘휴대용 전자기기 보관 학생 동의서 안내’를 피진정학교 학생들에게 배부하여 학생들로부터 동의서를 받았다. 위 동의서를 제출한 학생은 월요일 학교 등교 시 휴대전화를 담임에게 제출하고 담임은 휴대전화를 보관하고 있다가 금요일 하교 시 휴대전화를 돌려주고 있다. 위 동의서 안내문 내용은 학교 측에서 2019년 배부한 인정사실 나항의 <표 1> 안내문과 유사하며 자세한 내용은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> ‘휴대용 전자기기 보관 학생 동의서 안내’ 내용

휴대용 전자기기 보관 학생 동의서 안내			
학부모님과 학생 여러분의 댁내에 평안과 기쁨이 가득하시길 기원합니다.			
우리 학교에서는 학생들이 교육활동 및 수업에 지장을 주는 휴대용 전자기기를 보관하여 스스로 공부할 수 있는 공부환경을 조성하고자 합니다.			
이에 휴대용 전자기기를 학교 및 기숙사에서 사용하지 않도록 하며, 학교는 보관에 협조토록 학부모님과 학생 여러분의 동의서를 받고자 합니다.			
(※ 휴대용 전자기기 수거는 각 반 반장들이 수거하며, 담임 선생님은 보관 지원하고자 하며 취업 관련 자료 검색 혹은 개인 사정에 의한 사용 목적이 있을 경우 언제든지 사용할 수 있도록 합니다.)			
----- 절취하지 마세요 -----			
휴대용 전자기기 보관 학생 동의서			
※ 매주 월요일 등교 시 제출 및 금요일 하교 귀가 시 수령			
학년/반	학생 성명	서명(사인이나 도장)	학생 동의 여부(○, ×)
2021년 ×월 일 ○○고등학교 학생회 일동			

마. 피진정학교의 2020년 「학생생활규정」 제××조제×항에 따르면, 학생들은 학교 및 기숙사에서 휴대폰 등 전자기기를 사용하지 못하며, 같은 규정 제3장 그린 마일리지(상·별점) 제×조는 휴대전화, mp3, PMP 등을 무단사용한 학생에게는 별점 3점을 부과하도록 규정하고 있다.

피진정학교는 2021. ×. ××. 「학생생활규정」을 개정하였으며, 휴대전화 사용과 관련된 조항인 제××조제×항을 ‘전자기기의 소지 및 사용에 관한 사항은 학생들이 학급 또는 학년 단위로 결정하거나, 학생들의 의견을 수렴하여 학생회가 자율적으로 결정한다’로 개정하였다. 피진정학교의 「학생생활규정」 개정 전·후 내용은 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 피진정학교 「학생생활규정」 개정 전·후 내용

개정 전(2020년 학생생활규정)	개정 후(2021년 학생생활규정)
제××조(전자기기 사용) ① <u>교육활동 과정(조·종례시간, 수업, 청소활동, 학교행사, 체험활동, 기숙사 생활 등)에서 휴대폰 등 전자기기는 작동시키거나 사용하지 않는다.</u> 다만, 교육적 목적 달성을 위해 교사가 허가한 경우는 예외로 한다. ② 제1항과 관련 휴대폰 등 전자기기 사용과 관련하여 지도교사가 요구하는 경우 제출한다. ③ 휴대폰을 사용할 때에는 타인에게 방해가 되지 않도록 통화예절을 지킨다. ④ 시험기간 중 휴대폰 등 전자기기는 시험 시작 전 담임교사에게 제출하여 보관하며, 시험 중 휴대폰을 소지하거나 사용할 경우 부정행위로 간주한다. ⑤ 교내의 모든 정보화기기는 교육활동을 위해서만 활용한다. ⑥ 제2항의 경우 발생 시 학교 전화사용, 콜렉트콜 전화 설치 등 휴대폰 제출로 인한	제××조(전자기기 사용) ① <u>전자기기(휴대전화, 태블릿PC, MP3 등)의 소지 및 사용에 관한 사항은 학생들이 학급 또는 학년 단위로 결정하거나, 학생들의 의견을 수렴해 학생회가 자율적으로 결정한다.</u> 단, <u>교내 생활 중에 반납하도록 결정할 경우에 학교는 이를 보관할 수 있지만 휴식시간이나 점심시간 등 필요한 경우에는 사용할 수 있다.</u> 또한 기숙사 내에서 사용함에 있어 학생의 인권보호 및 학생의 수면권 보장을 위해 기숙사 내에선 전자기기 사용을 제한할 수 있다. ② ~ ⑥ 동일

개정 전(2020년 학생생활규정)	개정 후(2021년 학생생활규정)
학생들이 불편을 최소화하기 위한 여러 서비스들을 학생들에게 제공하며 학교는 정해진 절차에 따라 안정하게 보관한다. 제××조(전자기기 사용 지도) ① 제××조(전자기기 사용) 1항부터 5항의 규정을 위반한 경우 해당 학생을 학년부에서 지도할 수 있다. ② 학년부의 지도에도 불구하고 반복적이고 상습적으로 제××조(전자기기 사용) 1항부터 5항을 위반하는 학생은 학년부의 요구에 의해 생활교육위원회에 회부하여 단계적으로 징계 조치할 수 있다. 제×장 그린 마일리지(상·벌점) 제×조(목적) 자기중심적이고 이기주의적 풍조의 만연으로 이웃을 배려하는 생활지도 방법이 요구되며, 학생들이 인권과 교사의 교권이 상호존중 되는 행복한 학교생활을 위하여 체벌을 대신한 그린마일리지(상벌점제)를 시행하고자 한다.	제××조(전자기기 사용 지도) ① 전자기기를 기준에 맞지 않게 사용한 학생에 대해서는 교육적 지도를 단계적으로 거친다. ② 제××조제×항에서 예시한 교육활동 과정에서 전자기기를 작동하거나 사용한 학생에 대해서는 해당 교육활동 과정, 해당일 3일, 5일, 7일 등 적발 횟수에 비례하는 기간 동안 제출하도록 하여 보관할 수 있다. 단, 압수기간에도 안전사고 등 긴급한 연락을 위해 학교 시에는 돌려주고 등교 시 다시 제출받는다. ③ 제2항에 따라 전자기기 제출을 요구했음에도 불구하고 학생이 거부할 경우 해당 학생을 생활교육위원회에 회부할 수 있다. ④ 반복적이고 상습적으로 전자기기를 기준에 맞지 않게 사용한 학생은 생활교육위원회에 회부하여 단계적으로 징계조치할 수 있다. 제×장 그린 마일리지(상·벌점) : 동일

개정 전(2020년 학생생활규정)	개정 후(2021년 학생생활규정)
제×조(운영방법) ⑬ 상점부과기준은 <표1>과 같고 벌점부과 기준은 <표2>와 같다. <표 2> [그린마일리지 벌점 기준표] <중략> - <u>휴대전화, mp3, PMP 등의 무단사용</u> : 벌점 3점	

바. 「초·중등교육법」 제31조 내지 제34조 등에 의해 구성된 피진정학교 운영위원회(구성: 학부모위원 5인, 피진정학교장을 포함한 교원위원 4인, 지역위원 3인)는 2019. ××. ×. 개최된 운영위원회 본회의에서 학생들의 휴대전화 사용에 대한 협의를 하였다. 위 협의 중 피진정학교장은 위 안전에 대하여 ‘학교에서 교사가 학생 휴대폰을 걷어서는 안 된다고 국가인권위원회에서 권고하였고, 따라서 학부모와 학생이 동의했더라도 교사가 학생 휴대폰을 걷는 것은 위반이라는 해석이므로 대표학생이 자발적으로 휴대전화를 수거해야 한다는 취지’라고 발언하였고, 학부모 위원인 부위원장이 ‘휴대폰은 저희 학부모들이 적극적으로 낼 수 있도록 하겠다’고 발언하였다.

5. 판단

가. 판단기준

헌법 제10조는 행복추구권에 바탕을 둔 일반적인 행동의 자유를, 제18조는 통신의 불가침성을 규정하여 통신의 자유가 국민의 기본권으로 보장됨을 천명하고 있으며, 헌법 제37조제2항은 기본권 제한의 요건으로서 ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리’ 세 가지를 제시하면서 법률에 의하지 않은 기본권 제한은 불가능하다는 법률유보의 원칙을 택하고 있으며 제한하는 경우에도 자유와

권리의 본질적 기능을 침해해서는 안 된다는 것을 명시하고 있다. 또한, 「교육기본법」 제12조제1항과 「초·중등교육법」 제18조의4는 학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 과정에서 존중되고 보호되며 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에서 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다고 규정하고 있다.

한편, 유엔의 「아동의 권리에 관한 협약」 제16조는 어떠한 아동도 사생활, 가족, 가정 또는 통신에 대하여 자의적이거나 위법적인 간섭을 받지 아니한다고 명시하고 있고, 「○○시 학생인권 조례」 제12조(사생활과 개인 정보를 보호 받은 권리) 제6항은 학교는 학생의 휴대폰을 비롯한 전자기기의 소지 자체를 금지해서는 아니 된다고 규정하고 있다.

나. 휴대전화 소지 및 사용 금지행위의 인권침해 여부

학교 내에서 학생의 휴대전화 소지 및 사용을 제한하는 것은, 학생이 수업 중 휴대전화를 사용하거나 직접 사용하지 않더라도 전화나 메시지 등을 수신함으로써 소리, 진동 등이 발생함으로 인해 본인 및 다른 학생의 학습과 교사의 수업에 지장을 초래하는 것을 예방하기 위한 것으로 그 목적의 정당성 및 수단의 적합성은 인정된다.

또한, 피진정학교는 2021년 「학생생활규정」을 개정하여 휴대전화 소지 및 사용에 관하여 학생회 등이 자율적으로 결정하도록 하였고, 위 개정된 규정에 따라 학생들로부터 휴대용 전자기기를 학교 및 기숙사에서 사용하지 않도록 학교에서 보관한다는 내용의 동의서를 받고 휴대전화 등을 사용제한하였는바, 형식상으로는 피진정학교는 학생들의 자유로운 의사에 의한 것으로 볼 여지도 있다.

그러나, 이 사건 「학생생활규정」 개정 시 피진정학교장이 ‘교사가 휴대전화를 수거하는 것은 위반사항이므로 대표학생이 자발적으로 휴대전화를 걷어야 한다’고 발언하자 학부모들이 적극적으로 휴대전화를 제출할 수 있도록 하겠다

고 발언한 사실, 학생회 한 선배가 ‘휴대전화 보관 동의서에 서명을 하지 않는 학생은 본인에게 데리고 오라’고 하였다는 진정인의 진술 등을 감안하면, 학생들이 자신들의 자유의사에 따라 휴대전화를 학교 측에 제출하고 있는 것인지 의문이다. 설사 절차적 정당성을 인정할 수 있다 하더라도, 휴대전화 보관 동의서를 제출한 피진정학교 학생들은 월요일 등교 시 휴대전화를 제출하여 이를 담임교사가 휴대전화를 보관하고 있다가 금요일 하교 시 돌려받는 등 학교 및 기숙사에서 일체의 휴대전화를 사용하지 못하고 있는바, 앞서 기술한 헌법, 「아동의 권리에 관한 협약」, 「○○시 학생인권 조례」 등 규정에 비추어 보면, 이는 학생들의 기본권이 침해되는 경우라고 할 것이다.

나아가, 피진정학교 「학생생활규정」 제××조제×항은 ‘교내 생활 중에 휴대전화를 반납하도록 결정한 경우에 학교는 이를 보관할 수 있지만 휴식시간이나 점심시간 등 필요한 경우에는 학생들이 휴대전화를 사용할 수 있다’고 규정하고 있지만, 이 규정은 제대로 준수되지 않는 것으로 보인다. 이와 같은 상황에서, 피진정학교 학생들이 모두 기숙사 생활을 하고 있는 점을 감안하면, 기숙사에 거주하는 내내 학생들의 휴대전화 소지 및 사용을 제한하는 것은 과도한 제한이라고 하지 않을 수 없다.

위 내용을 종합하여 볼 때, 형식적으로 학생들로부터 휴대전화 동의서를 제출받았다고 하더라도, 학생들로부터 휴대전화를 월요일 등교 시 제출받아 금요일 귀가 시까지 보관하여 학생들로 하여금 교내 및 기숙사 내에서 휴대전화 소지 및 사용을 하지 못하도록 한 피진정인의 행위는 헌법 제37조제2항에 따른 과잉금지원칙을 위배한 것으로 헌법 제10조에서 유래하는 일반적 행동의 자유 및 제18조에서 도출될 수 있는 통신의 자유를 침해한 행위에 해당한다.

이에 피진정학교장에게, 교육활동과 학생의 수업에 관한 권리를 보장하기 위한 경우 이외에 과도하게 학생들의 휴대전화 소지 및 사용을 제한하지 않도록 할 것과, 휴대전화 사용과 관련된 학생들 개개인의 의견이 실질적으로 보장되고

「○○시 학생인권 조례」에서 규정하고 있는 휴대전화 관련 원칙이 반영될 수 있도록 「학생생활규정」을 개정할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 9. 3.

국가인권위원회 아동권리위원회

위원장 박찬운 위원 이준일 위원 윤석희

교육기관 관련 인권침해

12 2021. 11. 19.자 결정 21진정0338700 [대학교의 질병휴학 신청자에 대한 과도한 의무기록 요구]

결정사항

○○대학교총장에게, 질병휴학 시 증빙서류로 의무기록을 요구하지 않도록 학칙을 개정할 것을 권고함.

결정요지

질병휴학이란 질병으로 학업이 불가능할 경우에 학업을 일시중단하는 제도로써 학교가 학생의 학업수행 불가능 여부를 파악하는 것은 진단서 내용, 만약 추가자료가 필요하다면 의사소견서만으로도 충분히 확인할 수 있는 것임. ○○대학교총장이 진정인의 질병휴학 신청 시 과거병력 등 환자의 민감정보까지 기재된 의무기록의 제출을 요구한 것은 필요최소한의 범위를 벗어나 진정인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 것임.

참조조문

「헌법」 제10조, 제17조
「개인정보보호법」 제23조
「의료법」 제17조
「국가인권위원회법」 제44조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 △△대학교총장

■ 주 문

△△대학교총장에게, 질병휴학 시 증빙서류로 의무기록을 요구하지 않도록 학칙을 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 △△대학교(이하 ‘피진정대학’이라 함)에 재학 중인 학생으로, 20××.×.×. 질병휴학을 신청하였다. 피진정인은 진정인의 질병휴학 신청을 처리하는 과정에서 진정인에게 진단서 외에 의무기록을 요구하였고, 진정인은 어쩔 수 없이 해당하는 기록을 제출하였다. 진단서와 의사소견서 등이 필요하다는 점은 인정하지만 개인의 민감정보가 고스란히 들어있는 의무기록까지 요구하는 것은 부당하다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

질병휴학은 통상적인 휴학의 수업료 반환 기준과 무관하게 수업료 전액을 반환하는 제도이며, 질병휴학의 승인을 위한 검토 자료가 필요하기에, 관련 규정에 따라 상급 종합병원의 진단서 및 의무기록지를 각 1통씩 제출하도록 하고 있다. 의무기록지는 진료여부를 확인하기 위한 자료로서, 모든 기간의 의무기록

이 아닌 진단서 발급일을 기준으로 최소한의 기간의 의무기록을 제출하도록 안내하고 있으며, 제출된 서류는 담당자만이 접근 가능하다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 서면진술서, 피진정대학교 학칙 및 학칙시행세칙(학사과정)등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 피진정대학교 재학 중 20××. ×. ×. 질병휴학을 신청하여 계속 휴학 중인 사람이다.

나. 피진정인은 질병휴학 신청 시 제출서류로 ‘4주 이상의 입원 및 통원치료를 요하는 내용이 기재된 의료법 제3조의4에 따른 상급 종합병원의 진단서’ 및 ‘의무기록지’를 요구하며, 학기 중 질병휴학이 승인된 학생에게 수업료 전액을 반환한다.

다. 진정인은 20××년 ×학기 질병휴학을 신청하기 위하여 20××. ×. ×. 진단서와 의무기록을 피진정인에게 제출하였다. 제출한 진단서는 의사의 소견으로“최근에 ○○○이 악화되어 ××년 ×월에 …(중략)… 응급치료를 받은 적이 있으며 그 후 학교 적응에 어려움을 겪고 있으며 집중력 저하로 수업에 지장이 있는 상태이며 향후 두 달 정도 요양이 필요함”이라고 기재되어 있다. 제출한 의무기록은 진정인이 20××. ×. ×. □□□대학교 부속 ○○병원 응급실을 방문한 진료 기록으로 現병력, 과거력, 신체진찰 내용, 검사항목 및 검사결과 등이 기재되어 있다.

5. 판단

인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조제1문에서 도출되는 일반적 인격권 및 같은 법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보장되는 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보이다.

특히, 개인의 건강에 관한 정보는 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 민감정보로서 보호되는바(개인정보 보호법 제23조), 개인정보 처리자는 이러한 정보를 수집·처리할 때, 처리 목적에 필요한 범위에서 적합하게, 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 업무를 수행하여야 한다.

진정인은 질병휴학 신청 시 4주 이상의 입원 및 통원치료를 요하는 내용이 기재된 상급 종합병원의 진단서 및 의무기록지를 제출해야 한다는 피진정대학 학칙시행세칙 제5조에 따라 관련 의료서류를 제출하였는바, 동 의무기록에는 진정인이 응급실을 내원하여 진찰·검사받은 기록과, 과거병력 등이 민감정보가 기재되어 있다. 이와 관련하여, 피진정인은 질병휴학 처리절차상 해당 학생의 진료여부를 확인할 필요가 있다고 주장하나, 의료법상 진단서는 그 자체로 이미 환자가 의사에게 직접 진료를 받았음을 증명하는 것이므로 단순히 진료여부 확인을 위해 추가로 의무기록을 요구할 필요성을 인정할 수 없다.

질병휴학이란 질병으로 학업이 불가능할 경우에 학업을 일시적으로 중단하는 제도로써, 학교가 학생의 학업 수행 불가능 여부를 파악하는 것은 진단서의 내용을 통해서도 충분히 확인할 수 있고, 가사 진단서 기재만으로 판단이 어렵다면 추가적으로 의사소견서 제출을 요구할 수 있으나, 환자의 민감정보까지 기재된 의무기록의 제출을 요구하는 것은 필요최소한 범위를 벗어난 것이라 볼 수 있다.

따라서, 피진정인이 질병휴학을 신청하려는 진정인의 의무기록을 수집한 것은 필요 이상의 과도한 정보 수집으로서, 헌법 제17조에서 보장하는 진정인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하였다고 판단된다. 이에 피진정대학장에게 질병 휴학 시 의무기록 제출의무를 규정하고 있는 피진정대학 학칙을 개정하기를 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 19.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 박찬운 위원 석원정 위원 윤석희

공직유관단체 관련 인권침해

13 2021. 3. 12.자 결정 20진정0376800 [공직유관단체장의 부당한 인사 조치 등]

결정사항

- 【1】○○시장에게, ○○○○재단의 대표이사에 대하여 경고 조치를하기를 권고함.
【2】○○○○재단의 대표이사에게, ○○○○재단의 전문위원 제도가 인사권 남용의 수단으로 이용되지 않도록 그 운영을 개선하기를 권고함.

결정요지

- 【1】진정인에 대해 감사실장으로 별령된지 3개월도 되지않아 감사실 팀원과 유사한 업무를 수행하는 전문위원으로 전보하고, 전보과정에서 당사자와 어떠한 사전협의 절차도 없이 일방적으로 인사조치한 점 등 제반 사정을 종합적으로 보면, 업무상 전보 필요성을 인정하기 어려움. 결국 진정인이 감사실장으로 임명된 후 직무를 수행한 일로 부당하게 인사조치되어 인격권이나 직업수행의 자유를 침해당하였다고 판단됨.
【2】피진정인이 문제제기한 직원들의 명단을 요구한 행위는 진정인을 강압할 정도로 강요에까지 이른다고 보기는 어렵고 진정인이 피진정인의 요구에 응하지 않은 점 등까지 고려하면 독자적인 인권침해 사유로는 인정하기 어렵지만 피진정인의 인사조치의 한 고려 요인으로 되었으리라고 보이는 점 등에 비추어 이 사건 인사조치의 부당성 판단의 한 요소로 인정됨.

참조결정

대법원 2018. 10. 25. 선고 2016두44162 판결, 대법원 2013. 2. 28. 선고 2010두20447 판결, 중앙노동위원회 2019. 7. 1. 2019부해514 판정

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제12조, 제15조, 제19조
「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호 및 제2호

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 △△△

■ 주 문

1. ○○시장에게, ○○○○재단 대표이사에 대하여 경고 조치를하기를 권고합니다.
2. ○○○○재단 대표이사에게, ○○○○재단의 전문위원 제도가 인사권 남용의 수단으로 이용되지 않도록 그 운영을 개선하기를 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○○○재단(이하 ‘피진정기관’이라고 한다)에서 근무 중 피진정인으로부터 다음과 같이 인권침해를 당하였다.

가. 진정인은 202×. ×. ××. 피진정기관 감사실장으로 임명된 이후 전임 감사실장 재직 시에 진행했던 복무점검과 관련하여 점검 대상자들 중 일부(징계대상자)로부터 질차에 대한 이의제기를 받았다. 이에 해당 내용을 재검토하여 피진정인에게 보고하였는데, 오히려 피진정인은 이를 ‘전임 감사실장이 조사한 사항을 뒤집으려고 시도하다가 실패한 사건’으로 정의하고 피진정인 본인의 의심과 주장을 토대로 진정인 포함 감사실 직원 모두에게 사건경위서와 확인서를 수차례 반복 작성하게 하였으며, 결국에는 진정인에게 허위보고를 했다는 누명을 씌워 같은 해 ×. ×. 감사실장인 진정인을 보직해임하고 감사실 전문위원으로 인사 발령하였다.

나. 이 과정에서 전임 감사실장 재직 시 운영하였던 사전컨설팅 제도인 ‘○○○ 감사’의 왜곡된 활용과 관련한 일부 직원들의 불편했던 감정에 대해 진정인은 피진정인에게 그 의견을 공유하고 이 제도의 본래 목적과 취지를 설명하며 개선 시행할 것을 제안하였으나, 피진정인은 오히려 그러한 문제를 제기한 직원들의 실명 제출을 지속적으로 요구하였으며, 진정인이 비밀유지와 개인 정보 유출을 사유로 명단 제출을 거부하자 피진정인은 직원의 무조건적인 복종의무를 강조하며 행동강령준수 복종의무서약서 제출을 지시하였다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 진정인은 ‘허위보고를 했다는 누명을 쓰고 202×. ×. ×. 보직해임을 당했음’ 이라고 주장하고 있으나, 202×. ×. ×. 제××차 직원 인사발령을 통해서 전문위원에 보직발령을 받은 것이다. 피진정인이 재단을 운영함에 있어 경영적 판단에 따라 상위직급의 직원을 전문위원으로 발령한 사례는 진정인의 경우가 최초도 아니고 유일한 사례도 아니다. 이러한 발령은 피진정인 이전의 대표이사들 임기 동안에도 있었던 일이며, 진정인은 발령 직전까지는 감사실장이었으나, 감사실장으로서의 직무수행과 관련하여 심각한 문제를 발견하고 이를 해결하기 위한 대표이사로서의 최소한 조치였다.
- 2) 피진정인이 문제로 인식한 부분은 202×. ×. ×.에 이루어진 감사실장(진정인)의 보고서에서 출발한다. 당시 진정인은 긴급히 보고할 사항이 있다고 하여 날짜를 202×. ×. ×. 오후 시간에 잡았고, 피진정인은 인사팀장의

배석이 필요하다고 판단하여 진정인에게 인사팀장의 배석을 요청하였으나, 진정인은 보안상의 이유로 거절하였다. 결국 진정인과 감사실 차장 두 사람만 대표이사실에서 피진정인에게 보고하게 되었는데, 진정인은 보고에 앞서 피진정인에게 펼쳐 보인 A3 2장으로 된 보고서 문건 역시 보안상 이유로 대표이사인 피진정인 본인에게도 보고 후 바로 회수하겠다고 말하였다. 피진정인은 보고를 받기에 앞서 진정인에게 보고서는 두고 갈 것을 주문하였고 그러자 진정인은 보안을 거듭 강조하며 누구에게도 유출하면 안 된다고 마치 피진정인에게 다짐을 받듯 강조하였다. 당시 이러한 진정인의 행동은 대표이사에게 보고하는 다른 보직자와는 매우 다른 행동처럼 보였다. 아무리 감사실장이라고 하더라도 보안상의 이유를 대면서 대표이사의 배석자(인사팀장) 요청을 거부하고, 보고서를 회수해 가려는 매우 이례적인 행동을 하였던 것이다.

- 3) 당시 진정인이 회수해 가려는 것을 제지하여 확보하게 된 보고서에는 매우 심각한 문제가 있다고 판단하고 이후의 점검 과정을 통해서 그 문제점에 따른 사실과 사실관계를 확인하려고 하였다. 우선 진정인의 보고서가 갖는 문제점을 세 가지로 요약하자면,

가) 진정인은 징계대상자로부터 절차에 대한 이의제기를 받았고 이를 정리하여 피진정인에게 보고했다고 주장하지만, 보고 다음날인 202×. ×. ×. 점검회의 과정에서 ○○○○본부장을 통해 확인한 결과, 이의제기했다고 주장하는 사람들은 이의제기 사실 자체를 부인하거나 말을 바꾸는 모습을 보였다. 더구나 진정인은 이들로부터 가장 기본적인 절차인 이의제기에 대한 확인서를 받지 않았다. 이는 감사실장의 처신으로는 매우 미숙한 행동이라 아니할 수 없으며 따라서 보고서 작성의 출발부터가 미진한 것이 되었다.

- 나) 진정인이 보고한 보고서의 상당 부분은 진정인이 감사실장으로 부임하

기 이전에 ○○감사실(감사실 이전 명칭)에서 조사하고 조치한 일에 대해 문제점을 지적하는 내용이다. 진정인은 해당 문제점을 징계대상자들로부터 듣고 난 후, 관련된 쟁점사항에 대해 가장 이해관계가 깊은 前 ○○감사실장에게 어떤 설명이나 해명을 요청하지 않았다. 일종의 참고인 조사를 누락한 것인데 이는 매우 중요한 실수이다. 진정인은 보고서의 상당부분이 前 ○○감사실의 입장과 배치되어 대립되는 상황을 충분히 인지하고 있었음에도 불구하고, 前 ○○감사실장의 설명이나 해명이라는 크로스체크의 과정을 거치지 않고 보고서를 작성하였던 것이다. 따라서 부실하거나 허위일 수 있는 보고서가 작성된 것이다.

다) 그리고 결정적인 부분은 진정인이 보고서에 대한 유권해석이나 해결방안을 제시해 주었다고 주장하는 ○○시 조사○팀장 등의 자문내용이 당사자들에 의해 그 내용을 부정당했다는 것이다. 보고 다음 날인 202×. ×. ×. ○○○○본부장을 통해서 확인한 결과, ○○○○본부장이 보고서 자문의 당사자에게 전화로 자문내용을 문자 “○○시 절차를 알려줬을 뿐이고 재단 상황에 대해 자문해 준 일은 없다”고 답변했다고 하며, 이 전화 확인만으로는 부족하다고 판단하여 피진정인이 직접 ○○○○본부장과 함께 202×. ×. ×. ○○시 조사○팀을 직접 방문하여 해당 사실을 재확인하였다. 더욱 심각한 것은 ○○시 조사○팀은 그동안 피진정기관 감사실에서 주로 소통하던 부서가 아니었다는 것이다. 피진정기관 감사실에서는 본 징계절차 건을 포함하여 ○○시 감사○팀으로부터 자문을 지속적으로 받아왔음에도 불구하고 진정인은 그동안 자문을 받아온 ○○시 감사부서가 아닌 조사○팀이라는 다른 부서에서 보고서 중요부분의 자문을 의뢰하였던 것이다.

이러한 이유 등으로 인해서 결국 진정인이 그렇게 보안을 유지하려고 했던 보고서의 상당 부분이 그 근거가 미약하거나 정당성 면에서 매우 의심스러운 상황이 되었던 것이다.

- 4) 이러한 문제를 해결하기 위해 피진정인은 ○○시로 이첩하여 조사받겠다고 ○○시에 구두로 요청한 적이 있으나 그럴 사안이 아니라는 답변을 듣기도 하였다. 결국 대표이사로서 진정인에 대해 최소한의 조치가 불가피하다는 판단을 하기에 이르렀다.
- 5) 피진정인이 ‘○○○ 감사’의 문제를 제기한 직원들의 실명 제출을 지속적으로 요구하였다는 주장과 관련하여, ‘○○○ 감사’는 재단의 감사실에서 진행되는 사전 컨설팅 성격의 프로그램으로, 피진정인이 ‘○○○ 감사’에 대해서 문제점을 지적한 직원들의 실명을 제출하라고 한 것은 사실이다. 그 이유는 위에서 설명한 진정인의 업무처리 방식이 문제가 있다는 것을 확인하였기 때문이다. 진정인은 감사실 첫 업무보고 시에 ‘○○○ 감사’의 문제를 지적하면서, 그 근거로 많은 직원들이 자신에게 그 문제점을 얘기했다고 보고하였는데, 당시에는 그 보고 자체를 그대로 받아들였으나 문제가 된 보고서와 관련된 사항을 확인하면서 ‘○○○ 감사’ 문제 지적의 근거로 삼았던 많은 직원들이 실제로 존재하는 것일까 궁금해졌다. 피진정인이 진정인에게 보고 당시 언급했던 “많은 직원”이 어느 정도인지를 물었으나 진정인은 말을 바꿔 여러 명이라고 답변했기 때문에 그러면 그 직원의 명단을 제출해달라고 요청했던 것이다. 그 직원들이 지적한 ‘○○○ 감사’의 문제점이 진정인이 보고한 문제점과 동일한 것인지 또는 문제를 지적한 사실 자체가 있는지 등에 대해서 피진정인이 직접 확인해봐야겠다고 생각했다. 하지만 진정인은 명단 제출을 거부했고 피진정인은 그것을 수용하였다.
- 6) 복종의무 서약서 제출 지시와 관련하여, 진정인은 “피진정인은 직원의 무조건적인 복종의무를 강조하며, 행동강령준수 복종의무서약서 제출을 지시함”이라고 주장하고 있으나 이는 사실과 다르다. 이미 위 진술에서 여러 차례 확인할 수 있는 것처럼 진정인을 비롯한 감사실 직원들이 대표이사

지시를 거부한 경우에도 강제하거나 이를 이유로 압박한 사례가 없다. 특히 서약서 제출은 「감사규정」에 명시되어 있는 것이고, 피진정인은 「감사규정」에 근거해서 진정인을 비롯한 감사실 직원들이 서약서를 제출했는지를 확인했던 것이며, 이 규정은 전(前) 감사실장이 「감사규정」을 전면적으로 수정하면서 ○○시의 규정을 반영한 것이다. 다만 정확한 기억에는 없으나 ○○○○본부장, 진정인, 인사팀장 등이 함께 받는 이메일 또는 결재문서의 의견에 감사실장의 서약서를 제출하라고 한 적이 있을 수는 있으나, 그것은 ○○시의 유권해석을 확인하는 과정에서 생겼을 일이다. 감사실 직원들이 규정에 따라 서약서를 감사실장에 제출하면 감사실장도 서약서를 작성하여 제출해야 하는지를 인사팀장을 통해 ○○시에 확인하는 과정에서 시장이 감사○○장을 발령하니 재단 대표이사도 감사실장을 발령하는 것으로 그 서약이 대체되고, 감사실장은 법규와 재단 대표의 지시에 따른다는 감사실 규정으로 충분하다는 것을 확인했고 이것으로 종료한 것이다.

- 7) 결론적으로, 위 여러 사례에서 보듯이 피진정인이 대표이사로서 진정인에게 무조건적으로 강요하거나 협박한 사실은 전혀 없으며, 오히려 대표이사로서는 매우 필요하다고 판단한 사안임에도 불구하고 당사자가 거부할 경우 이를 수용하였다. 그럼에도 불구하고 진정인은 매우 과장되거나 사실과 다른 부분으로 피진정인을 음해하려고 한다는 생각을 피할 수가 없다. 이번 사안은 부실 또는 허위 보고를 한 정황들이 드러났음에도 진정인에 대해 최소한의 인사조치로 갈음하고자 한 것이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서 및 진정인 제출자료, 진정인의 전화조사 진술, 피진정인의 서면진술서, 피진정기관 제출자료, 관련규정 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 202×. ×. ××. 피진정인으로부터 피진정기관 감사실장으로 인사 발령을 받았으며, 같은 해 ×. ×. ‘2019년 ×월 실시된 본부장급 복무점검’과 관련해서 대표이사인 피진정인에게 점검절차에 대한 이의제기 내용과 자문 내용 및 향후처리방안에 대해 보고한 사건(이하 ‘이 사건 보고’라 한다) 이후 같은 해 ×. ×. 감사실 소속 전문위원으로 보직 변경의 인사발령을 받았다.

〈이 사건 보고 개요〉

2019. 11. × ×. ~ 12. ×.	2019 ○○○○○○ 복무상황 점검 →인사위원회(202×. ×.)를 통한 징계처분 의결요구(징계대상: 2명)
2020. 1. × ×.	진정인 감사실장으로 임명됨
2020. 1. × ×.	징계대상자로부터 2019년 복무점검에 대해 이의제기 받음
2020. 1. × ×.	진정인 포함 감사실 직원(3명)은 ○○시(조사팀)를 방문하여 자문 받음 (공식적인 문서를 통한 자문은 아님)
2020. 2. ×.	진정인은 피진정인(대표)에게 관련사항 보고(A3 2장 분량)
2020. 2. ×. ~	피진정인은 다른 본부장 등을 소집하여 진정인의 ○○시 자문 사실 여부 등을 확인하고, 이후 진정인을 포함한 감사실 직원들에게 확인서 제출을 요구함
2020. 2. × ×.	2019 복무점검 관련 징계위원회 개최: 징계대상자(2명) 불문경고
2020. 4. ×.	진정인은 감사실장에서 감사실 전문위원으로 인사발령됨 감사실장 임명 후 약 3개월 만이며 징계처분, 인사위 논의 등의 절차는 없었음

나. 이 진정의 발단이 된 진정인이 피진정인에게 보고한 보고서의 주요 내용은 다음과 같다.

1) 첫 번째 페이지: 2019년 ○○○○ 복무점검 관련사항 경과, 감사대상자 이의제기 내용, ○○시 자문 및 규정 검토 후 감사실 의견 및 방안

2) 두 번째 페이지

〈○○시 자문 주요 내용〉

- 감사로 진행시 사전예고 반드시 필요
- 재단에서 실시한 2019 복무점검 과정은 절차 오류 등이 있음

〈향후 처리 방안〉

1안) 이의제기를 근거로 하여 감사계획을 세우고 처음부터 다시 감사 진행.
단, 변수는 점검 후 근태기록이 모두 완료되어 있는 상황으로 어떠한 기준으로 할 것인지 판단 필요

2안) 복무점검 결과 자체로 종결

- ⇒ 해당자들에게 향후 방지를 위한 지도 및 교육, 향후 재발생 방지를 위한 경고를 함께 진행
- ⇒ 본 건의 과정이 절차상 오류임을 수용 반영하여 향후 교육을 통해 재발을 방지하고 계도하겠다는 의도의 대표이사 방침을 근거로 인사위원회 개최 취소 공문 발송

다. 피진정인은 201×. ×. ○○시장으로부터 피진정기관의 대표이사로 임명되었으며, 201×. ××. ××. ‘전문위원’과 관련하여 ‘임금피크제 도래자’로 한정되어 있던 “전문위원” 직제규정을 개정하여 재단 직원 누구라도 전문위원으로 보할 수 있도록 다음과 같이 개정하였다.

개정 前	개정 後
제○조의 ○(전문위원) ① 전문위원은 <u>임금피크제 도래자로</u> 재단 주요 핵심사업의 관계기관 협의 및 연구를 수행한다. ② 전문위원은 직급과 소속본부에 구애받지 않고 보한다.	제○조의 ○(전문위원) ① 전문위원은 재단 주요 핵심사업의 관계기관 협의 및 연구를 수행한다. <개정 2018. 12. 28.> ② 전문위원은 직급과 소속본부에 구애받지 않고 보한다. ③ <u>전문위원 운영의 세부사항은 대표이사 방침으로 정한다.</u> <신설 2018. 12. 28.>

신설된 제3항의 전문위원 운영의 세부사항과 관련하여 피진정기관 내에 구체적인 운영지침 등이 수립되어 있지는 않다. 다만 근무평정과 관련하여 2020년 내규 개정을 통하여 연구과제 수행 등 과업중심의 업무인 전문위원(실장, 본부장 대우)의 평가를 당초 대표이사가 100% 진행하던 것에서 전문위원을 팀장, 매니저(일반 보직자)와 같이 분류시킴으로써 평정비율을 업적 70%, 역량 30%를 적용하여 실·본부장과 대표이사가 각각 평가하는 것으로 변경하였다.

피진정기관의 전문위원 전보현황을 살펴보면, 피진정인이 대표이사로 임명되어 관련 규정이 개정되기 전 4년간(201×~201×년)은 2명을 전문위원으로 인사발령 하였고, 개정 이후 2년간(201×~202×년)은 6명을 전문위원으로 인사발령 한 사실이 확인된다.

라. 이 진정과 관련된 피진정기관의 감사 및 직제규정은 다음과 같다.

「감사규정」

제○조(감사부서의 독립원칙)

- ① 감사부서는 직무 수행 상 재단의 의결기관 및 집행기관으로부터 독립하여 그 직무를 수행함을 원칙으로 한다.
- ② 대표이사와 감사부서는 감사활동의 독립성이 보장되도록 다음 각 호의 사항을 준수하고 보장하여야 한다.
 1. 감사계획의 수립, 감사대상의 선정 등 감사활동에 대한 외부간섭의 배제
 2. 자율적인 판단에 따른 자체감사의 실시와 감사결과의 처리
 3. 그 밖에 감사활동의 독립성 보장에 필요한 사항

제△조(감사담당자등의 근속 및 역량확충)

- ① 감사담당자등의 역량축적·활용을 위해 특별한 사유가 없는 한 전보 후 일정기간(2년)의 근속기간을 보장하여야 한다.

제□조(감사담당자등의 신분보장)

- ① 감사담당자등은 법령 및 사규위반 또는 그 직무를 성실히 수행하지 아니한 경우를 제외하고는 신분상 불이익한 처분을 받지 아니한다.

제○○조(서약서 제출 등)

- ① 감사부서에 소속된 직원은 전입 시에 감사부서의 장에게 별지 제10호서식의 서약서를 제출하여야 한다.
- ② 감사담당자는 감사, 조사, 민원조사 착수 이전에 감사부서의 장에게 별지 제11호서식의 서약서를 제출하여야 한다.

「직제규정」

제○조의○(기구)

- ④ 감사실장은 대표이사를 보좌하고, 감사팀을 통할하여 상시감사 업무를 수행하며, 소속 직원을 지휘·감독한다. 단, 감사기능의 실효성을 확보하기 위하여 ○○시 파견 공무원을 보할 수 있다.

감사실에 전입한 직원의 경우 감사실장에게 “감사담당자로 근무함에 있어 법령준수, 상사의 직무상 명령 복종, 성실직무수행, 기밀누설 금지 등”을 내용으로 하는 서약서를 제출하도록 되어 있으나, 감사실장이 이러한 서약서를 대표에게 제출하도록 하는 규정은 존재하지 않는다.

피진정인이 진정인에게 202×. ×. ××. 서약서를 제출하도록 지시한 사실 및 “○○○ 감사제도”에 대해 문제제기를 한 직원들의 명단을 요청한 사실은 인정된다. 다만 진정인은 이에 불복하여 서약서 및 문제제기를 한 직원들 명단 역시 피진정인에게 제출하지 않았다.

5. 판단

가. 판단기준

- 1) 「대한민국헌법」 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.”라고 규정하고 있으며, 헌법 제10조에서 유래하는 인격권은 자신과 분리할 수 없는 인격적 이익의 향유를 내용으로 하는 권리라고 볼 수 있다.

「대한민국헌법」 제12조는 신체의 자유에 대한 절차적 보장(적법절차의 원칙)을 규정하고 있으나, 적법절차원칙의 적용대상은 신체적 자유의 제재에 국한되는 것이 아니고 정신적 또는 재산적 불이익까지 확장되며, 적법절차원칙의 적용범위 역시 형사절차뿐만 아니라 행정절차와 입법작용 등 국가작용 전반으로 확장된다. 또한 절차상의 적법성을 갖추어야 할 뿐 아니라 실체적 내용에 있어서도 합리성과 정당성을 갖추어야 한다는 헌법원리이다.

「대한민국헌법」 제15조가 보장하는 직업선택의 자유는 직업 “선택”의 자유만이 아니라 직업과 관련된 종합적이고 포괄적인 직업의 자유를 보장하는 것이며, 자기가 선택한 직업을 자기가 원하는 방식으로 자유롭게 행사할 수 있는 직업수행의 자유가 포함된다. 또한 직업의 자유는 독립적 형태의 직업활동 뿐만 아니라 고용된 형태의 종속적인 직업활동도 보장한다.

「대한민국헌법」 제19조는 “모든 국민은 양심의 자유를 가진다.”라고 규정하고 있으며, 사람은 자기 양심에 따라 행동함으로써 인격적인 자기표현을 할 수 있기 때문에 양심의 자유는 인간존엄의 기초라고 평가된다.

또한 양심의 자유에는 양심형성의 자유와 양심상 결정의 자유를 포함하는 내심적 자유뿐만 아니라 소극적인 부작위에 의하여 양심상 결정을 외부로 표현하고 실현할 수 있는 자유, 즉 양심상 결정에 반하는 행위를 강제 받지 아니할 자유도 함께 포함되어 있다.

- 2) 대법원은 근로자에 대한 전직이나 전보처분이 정당한 인사권의 범위 내에 속하는지는 당해 전직처분 등의 업무상의 필요성과 전직 등에 따른 근로자의 생활상의 불이익을 비교·교량하고, 근로자가 속하는 노동조합(노동조합이 없으면 근로자 본인)과의 협의 등 그 전직처분 등을 하는 과정에서 신의칙상 요구되는 절차를 거쳤는지에 따라 결정하여야 한다고 판결하였다(대법원 2018. 10. 25. 선고 2016두44162 판결, 대법원 2013. 2. 28. 선고 2010두20447 판결).

최근 중앙노동위원회는 전문위원제도와 관련하여, 전보의 업무상 필요성은 인정되지 않는 반면, 근로자의 생활상 불이익이 작지 않고 신의칙상 요구되는 협의 절차를 거치지 아니하여 부당하다고 판정한 바 있다(중앙노동위원회 2019. 7. 1. 2019부해514 판정).

나. 인권침해 여부

1) 인사조치 관련

일반적으로 전보 등의 인사발령은 대표자의 재량권이 상당히 인정되므로 그 인사조치의 타당성 여부에 대하여 국가인권위원회가 판단하는 것이 적절하지 않은 영역이기는 하나 그 일련의 과정이나 절차, 나타난 결과를 종합하여 합당하지 않은 사유에 의한 특정인에 대한 인격권 침해의 발로라고 보이는 경우 등 인권침해의 요소가 있을 때에는 인사재량권의 남용·일탈 여부에 대하여 판단할 수 있다.

진정인은 202×. ×. ××. 감사실장으로 임명되었다가 같은 해 ×. ×. 이 사건 보고 이후 같은 해 ×. ×. 감사실 소속 전문위원으로 발령된 사실은 다툼이 없다. 다만 이에 대해 진정인은 부당한 인사조치로 인하여 인권침해를 당하였다고 주장하고, 피진정인은 진정인의 보고와 관련하여 i) 진정인이 인사팀장 배석을 거절하고 보고서를 회수하려고 한 행동, ii) 이의제기자로부터 확인서를 받지 않았고 전임 감사실장의 해명을 요청하지 않은 점, iii) 진정인이 유권해석이나 해결방안을 제시해 주었다고 주장하는 ○○시 조사○팀장 등이 위 자문내용을 부정한 점 및 피진정기관에서 주로 자문을 받아 온 ○○시 감사○팀이 아닌 조사○팀에서 자문을 구한 점, iv) 보고서의 결론이 대표이사인 피진정인으로 하여금 다른 결정을 할 수 없게 하는 등의 문제점을 발견하고 부실 또는 허위보고라고 판단하였으며, 그 판단의 조치로 징계처분 등의 절차를 거치는 대신 진정인에 대한 최소한의 인사조치로서 전보명령을 내렸다고 주장한다. 이에 피진정인의 항변의 타당성에 대해 살펴보기로 한다.

진정의 발단이 된 진정인의 이 사건 보고의 과정 및 내용과 관련하여 피진정인이 부실·허위보고라고 주장하는 사유들에 대해 살펴보면, i) 진정인이 인사팀장 배석을 거절하고 보고문서 회수 및 보안을 강조한 사실과 관련하여, 비록 피진정인이 대표이사이긴 하지만 보고내용에 인사위원회(징계위원회)와 인사팀장이 관련되어 있다고 볼 수 있고, 보안이 강조되는 감사 업무의 특성상 감사실장의 입장에서는 인사팀장이 배석하지 않도록 하거나, 보고문서 회수 및 보안 강조와 같은 요청을 충분히 할 수 있다고 보인다. ii) 전임 감사실장 재직시 복무점검 과정에서의 적법절차 위반과 관련된 사안에서 이의제기자(2명)로부터 확인서 등 문서를 받지 않은 것과 전임 감사실장 해명을 청취하지 않은 것이 이 사건 보고서를 작성하는 과정에서 절차상 문제가 될 것으로 보이지 않고, 진정인에게 사전에 전임 감사실장의 해명을 반드시 청취한 후에 보고해야 할 의무가 있지도 않으며, 필요하다면 대표이사인 피진정인이 이 사건 보고를 접한 뒤 전임 감

사실장을 불러 직접 그 의견을 청취할 수도 있다고 보인다. iii) 진정인이 감사절차에 대한 자문을 구하는 과정에서 ○○시 조사○팀의 자문을 받은 것과 관련하여서는, 그동안 피진정기관에서는 주로 감사○팀의 자문을 받았다고 하나, 조사○팀과 감사○팀 모두 ○○시 소속으로 ○○시 산하기관과 관련된 조사·감사업무를 진행하기도 하며, 진정인의 보고서에서 자문을 받은 주요 내용은 복무점검에서 감사로 전환하는 과정에서 제기된 이의제기 내용 및 절차에 대하여 ○○시의 경우 어떠한 방식으로 진행되고 있는지에 대한 일반적인 내용이고 그 내용이 허위라고 볼 만한 사정도 보이지 않는다. iv) 보고서 마지막에 있는 ‘향후 처리 방안’과 관련하여 진정인은 1안과 2안을 제시한 것일 뿐 결론을 정하여 대표이사의 권한을 압박하는 보고서도 아니고, 비록 인사위원회(징계위원회)가 10일 앞으로 예정되어 있는 상황이라 하더라도 진정인의 보고서 내용을 충분히 검토하기 위해 인사위원회(징계위원회)를 연기하는 것도 가능하였다고 보이며, 대표이사인 피진정인이 이에 대해 검토한 후 다른 방안을 결정할 수 있는 위치에 있다는 점을 고려하면, 진정인의 보고서 내용이 허위의 내용으로 피진정인을 부당하게 압박하는 등 감사실장의 권한을 남용하고 있다고 단정하기 어렵다. 결론적으로 피진정인의 항변은 모두 받아들이기 어렵다.

다음 피진정기관의 ‘전문위원 제도’ 역시 대표이사의 주관적 판단에 의한 인사권 남용·일탈의 수단으로 활용될 소지가 큰 것도 문제이다. 관련 규정 개정 전에는 전문위원의 요건으로 “임금피크제 도래자”로 한정하여, 장기간 해당기관에서 많은 경험과 역량을 갖춘 내부인력에게 퇴직 이전 관리자 보직을 부여하지 않은 상태로 기관 핵심사업의 연구과제 등을 수행하도록 하는 제도로 운영되었으나, 피진정인이 대표가 된 후 개정된 규정은 “임금피크제 도래자”가 아닌 직원 누구라도 전문위원에 명할 수 있으며, 전문위원 운영의 세부사항은 대표이사의 방침으로 정한다라고만 규정되어 있을 뿐 객관적이고 공개적인 세부기준은 마련되지 않았다.

직제규정상 전문위원 제도를 운영하는 기관의 경우 전문위원 운영의 체계성과 기관의 인력운영의 효율성 제고를 위해 「전문위원 운영지침」을 제정하고 위촉, 역할, 운영, 과제선정 등을 세부적으로 규정하는 것과 달리, 피진정기관의 경우 전문위원의 공통역할로 사업 운영 관련 대표이사 지시 업무를 수행하는 것으로 정하고만 있다.

따라서 피진정인이 감사실장으로 발령받아 재직한 지 3개월도 되지 않은 진정인을 이 사건 보고 직후 감사실장의 지휘를 받는 전문위원으로 발령한 점, 진정인이 전문위원으로 하는 일도 실제 감사실 팀원이 하는 업무와 유사하였던 점, 피진정인과 기타 인사 관련 부서가 진정인과의 어떠한 사전협의 절차도 거침이 없이 일방적으로 전문위원으로 인사조치한 점 등 이 사건에 나타난 제반 사정을 종합적으로 판단하여 보면, 감사실장인 진정인을 전문위원으로 전보발령할 업무상 필요성을 찾기 어렵다.

그렇다면 진정인에 대해 이 사건 보고서 파동에 대한 책임을 물어 최소한의 조치로 전문위원으로 발령하였다는 피진정인의 주장은 합리성이나 설득력이 없고, 오히려 진정인은 감사실장으로서의 직무를 수행한 일로 인하여 부당하게 인사조치되어 그 인격권이나 직업수행의 자유를 침해당하였다고 판단된다.

2) 서약서 강요 등

피진정인이 감사실장인 진정인에게 서약을 요구하고 기존 감사제도에 대한 문제제기를 한 직원들의 명단을 요구한 행위에 대해 살펴보면, 피진정기관 「감사규정」 등에서 확인한 바와 같이, 진정인은 감사실장으로서 감사실 직원들로부터 서약서를 제출받는 책임자일 뿐 진정인이 대표이사인 피진정인에게 서약서를 제출해야 하는 규정은 존재하지 않으며, 설령 넓게 해석하여 진정인도 서약서 제출대상자로 판단하여 제출을 요구할 수 있었다 하더라도 감사실장으로 발령받은 때가 아닌 이 사건 보고가 있자 비로소 진정인에게 대표이사에 대한 복

중·지시의무를 상기시킬 목적의 서약서를 요구하는 것은 업무상 적정하였다고 볼 수 없다.

더구나 감사규정상 감사부서의 독립원칙의 중요성 등을 감안할 때 감사실장에 대한 서약 요구와 함께 문제제기 직원들의 명단을 요구한 행위 역시 업무상 적정범위를 넘어가는 것이라고 할 수 있다.

다만 피진정인의 요구는 진정인을 강압할 정도로 강요에까지 이른다고 보기는 어렵고 진정인이 피진정인의 요구에 응하지 않은 점 등까지 고려하면 독자적인 인권침해 사유로는 인정하기 어렵지만 피진정인의 인사조치의 한 고려 요인으로 되었으리라고 보이는 점 등에 비추어 앞서 판단한 이 사건 인사조치의 부당성 판단의 한 요소로서 인정한다.

3) 조치 내용

이와 같이 앞서 판단한 사정을 종합하여 보면, 피진정인이 진정인을 전문위원으로 인사 발령한 조치는 인격권 및 직업수행의 자유를 침해한 행위에 해당한다고 보아, 피진정기관의 감독기관인 ○○시장에게 피진정인에 대해 경고 조치할 것과 향후 인사권 남용의 수단으로 이용되는 유사한 사례가 발생되지 않도록 피진정기관의 전문위원제도를 개선할 것을 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호 및 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 12.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 윤석희

공직유관단체 관련 인권침해

14 2021. 4. 16.자 결정 19진정0929902·21진정0180700(병합) [교통약자 이동지원센터의 개인정보 보호조치 미흡에 따른 인권침해]

결정사항

- 【1】 피진정인에게, 피진정인을 포함하여 개인정보 보호책임자 및 담당자, 개인정보 취급자에 대한 정기적인 개인정보 보호 교육 실시를 포함한 개인정보 보호 계획 수립을 권고함.
- 【2】 ○○시장에게, ○○시 교통약자 이동지원센터에 대하여 서면으로 기관 경고할 것과 개인정보 보호와 관련된 관리·감독을 강화하고 개인정보 처리시스템에 대하여 보완 조치할 것을 권고함.
- 【3】 개인정보 보호위원회 위원장에게, 「교통약자의 이동편의 증진법」에 따른 이동지원센터의 개인정보 보호실태를 점검하고, 「개인정보 보호법」 위반 사항이 확인될 경우 해당 기관에 대해 적절히 조치할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정기관은 개인정보취급자인 상담 직원의 시스템 접속에 대한 아이디와 비밀번호를 5년 이상 아이디는 이름으로, 비밀번호는 ‘1234’로 동일하게 설정하도록 하고, 비밀번호도 관리자를 통해서만 설정을 변경하도록 함으로써 안전성 조치를 제대로 하지 않은 것으로 판단됨.
- 【2】 개인정보처리자는 개인정보취급자인 상담 직원에 대해 관리·감독 및 정기적인 개인정보 보호 교육을 실시해야 함에도 불구하고 피진정기관은 개인정보 보호책임자 및 담당자를 포함하여 상담 직원들에 대한 개인정보 보호 교육을 시행한 적이 없으므로, 개인정보 보호와 관련된 직무교육이 필요한 것으로 판단됨.
- 【3】 고객의 개인정보가 담긴 시스템 접속기록 로그 파일 폴더명과 저장 위치가 바뀌어 있고, 특정일의 로그 파일 데이터가 모두 삭제되어 있거나 일정기간의 로그파일이 삭제된 것이 확인됨. 이는 개인정보 취급자인 상담 직원이 이용자의 개인정보를 오·남용할 가능성이 존재하고, 접속 기록이 담긴 로그 기록을 위·변조하거나 접속기록 데이터가 훼손될 가능성이 있다고 판단됨.

【4】교통약자 이동지원센터를 이용하는 이용자들의 개인정보 및 민감정보가 유출되거나, 오·남용 및 위·변조 되지 않도록 「교통약자의 이동편의 증진법」 제7조 및 제16조에 근거를 두고 지방자치단체 조례에 따라 운영되는 교통약자 이동지원센터에 대하여 개인정보 보호 실태를 전반적으로 점검할 필요가 있다고 판단됨.

참조결정

헌법재판소 2005. 5. 26. 결정 99헌마513·2004헌마190 병합

참조조문

「대한민국 헌법」 제10조, 제11조, 제17조, 제37조

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제22조

「개인정보 보호법」 제2조, 제3조, 제4조, 제7조의8, 제23조, 제26조, 제28조, 제29조, 제30조, 제31조, 제73조, 제75조

「개인정보 보호법 시행령」 제21조, 제30조, 제31조, 제32조

「개인정보의 안전성 확보조치 기준」 제4조, 제7조, 제8조

■ 진 정 인 1. ○○○

2. ○○○

■ 피 해 자 1.○○○

2.○○○

3.○○시 교통약자 이동지원센터 ○○콜 이용자

■ 피진정인 ○○시 교통약자 이동지원센터 원장

■ 주 문

1. 피진정인에게, 피진정인을 포함하여 개인정보 보호책임자 및 담당자, 개인정보 취급자에 대한 정기적인 개인정보 보호 교육 실시를 포함한 개인정보 보호 계획 수립을 권고합니다.
2. ○○시장에게, ○○시 교통약자 이동지원센터에 대하여 서면으로 기관 경고 할 것과 개인정보 보호와 관련된 관리·감독을 강화하고 개인정보 처리시스템에 대하여 보완 조치할 것을 권고합니다.
3. 개인정보 보호위원회 위원장에게, 「교통약자의 이동편의 증진법」에 따른 이동지원센터의 개인정보 보호실태를 점검하고, 「개인정보 보호법」 위반 사항이 확인될 경우 해당 기관에 대해 적절히 조치할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인 1은 ○○시 교통약자 이동지원센터(이하 ‘피진정기관’이라 한다) 상담원이고, 진정인 2는 ○○시 교통약자 이동지원센터 차량을 이용하는 장애인이다. 피진정인은 피진정기관의 상담 및 배차 관련 콜 관제 시스템(이하 ‘○○콜 시스템’이라 한다)을 운영하면서 다음과 같이 개인정보 관리가 제대로 되지 않고, 오·남용되도록 방치하여 이용자 및 상담 직원의 개인정보 자기결정권을 침해하였다.

- 가. 피진정인은 진정인 1이 ○○콜 시스템에 접속하는 상담 직원들의 아이디는 이름으로, 비밀번호는 ‘1234’로 동일하게 사용하도록 함으로써 다른 상담 직원들이 진정인 1이 상담하여 접수한 콜을 수정이 가능하도록 방치하였다.

나. 피진정인은 진정인 2를 포함하여 ○○콜 시스템 이용자들의 이동 경로를 상담 직원 누구나 수정할 수 있도록 하는 등 개인정보 접근 권한을 오·남용할 수 있도록 시스템을 운영하여 진정인 2의 출발지, 목적지, 경유지 등이 변경되었다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인 1, 2

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

피진정기관은 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」에 따라 개인정보 보호정책을 운영하고 있으며, 개인정보 보호 담당자를 지정하여 개인정보 보호에 만전을 기하고 있다.

진정인 1은 신입 직원 당시 상급자 및 선임직원들의 조언을 받아들이지 못하고 지속적인 의심과 불만을 제기하였고, 진정인 1의 상담 접수 건에 대해 배차시 전산을 조작했다며 고소를 제기하였으나 최종 무혐의 처리되었다. 그럼에도 해당 문제를 지속적으로 제기하였다.

피진정기관은 (주)○○○○이 ○○콜 시스템 관련 프로그램의 전산마비, 신규 기술 개발 요청 사항에 대한 지연 등의 문제가 있어, 효율적인 배차 관리 및 고객 서비스 증대 등을 이유로 202×. ×. (주)○○○과 계약을 체결하였다. 그로 인하여 교통약자 특별교통수단 차량에 대한 실시간 위치정보 표시, 기록저장 고도화, 개인정보 보안체제를 구축하고 있다.

다. 참고인

1) ○○○○

본인은 피진정기관의 개인정보 보호 담당자이다. 개인정보 보호책임자는 사무처장으로 개인정보 보호책임자를 지정하는 문서는 2020. 7. 2. 작성되었으나 결재가 완료되지 않아 현재 결재가 진행 중에 있고, 본인은 2018년부터 피진정기관의 개인정보 보호 담당자로 지정되었다.

또한 2019년 교통문화연수원에서 산업안전 보건 교육 시 개인정보 보호 관련 내용을 듣기는 했으나, 매년 교육을 받았던 것은 아니며 산업안전 보건교육을 받았다는 서명을 하기는 했으나 개인정보 보호와 관련된 교육 이수 문서는 없다.

2) □□□

본인은 (주)○○○○ 소속으로 클라이언트에 대한 로그는 개인 PC에 저장되며 서버에 저장 하려면 개발 및 서버 비용이 들어가게 되는데 피진정기관이 이에 대한 요청을 한 사실이 없다.

또한 피진정기관은 (주)○○○○에게 3년~5년 정도의 로그 기록 보관을 요청하였으나 데이터베이스 용량 문제가 있어 요청한 기간 동안의 기록만 남기고 나머지는 삭제하였다. 상담 직원의 아이디나 비밀번호 설정과 변경은 당사자가 직접 할 수는 없고, 관리자 쪽에서 바꿔 주어야 가능한 시스템이다.

재택근무 때 상담 프로그램을 설치하여 시스템에 접속을 할 경우 상담 직원 자택 개인 PC에 로그 기록이 남을 수도 있다. 상담 직원 PC 로그 기록은 상담 직원들이 시스템 접속 후 어떠한 것을 하는지를 확인하고 에러가 발생할 경우 이를 처리하기 위함이나 서버에 로그를 저장하지 않고, 상담 직원의 상담 기록과 관련된 개인정보를 직원 PC에 저장하도록 하는 것은 개인정보 오·남용의 위험이 있을 수 있다.

3) △△△

본인은 (주)○○○ 소속으로 상담 직원들의 개인 아이디는 이름으로 설정되어 있으며, 초기 비밀번호는 피진정기관 관리자가 세팅을 하나 상담 직원이 직접 개인 PC 환경설정으로 들어가서 비밀번호를 변경할 수 있다. 다만 관리자는 상담 직원들의 비밀번호를 확인할 수 없으나 개발자는 비밀번호를 확인할 수 있지만 다른 컴퓨터에서 동시에 같은 아이디로 접속할 경우 동시 접속 알림 창이 뜬다.

기본적으로 로그 기록은 피진정기관 내 서버에 저장이 되고, 상담 직원 개인 PC에는 어떤 고객의 전화를 받아 어디로 배차를 했다는 단순 기록과 에러값들이 저장되며, 상담 직원의 IP는 기본적으로 서버에 저장된다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 진술서, 참고인 진술, ○○시 교통약자 이동지원센터 개인정보 보호정책, 피진정기관 홈페이지, 진정인 상담 로그파일, 로그인 캡처 파일, 진정인 업무방해 고소 관련 진술조서 등 수사기록, 진정인 1이 고소한 사건 처리결과 통지, 진정인 1이 동료 직원을 상대로 고소한 피의사건 처분결과 통지서, 진정인 1과 (주)○○○○ 담당자와의 대화 녹취록, 노동위원회 판정서 등을 종합한 결과 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정기관은 201×년부터 202×년 ×월까지 브랜드 택시 모바일 솔루션 회사인 (주)○○○○과 위탁계약을 맺고 ○○콜 시스템을 운영하였다.

나. 피진정기관은 상담팀 직원들에게 ○○콜 시스템에 접속 시 아이디는 ‘직원 성명’으로 하고, 비밀번호는 ‘1234’를 사용하도록 하였으며, 2014년부터

2019년까지 직원들의 로그 기록을 확인한 결과 대부분의 직원들에게서 해당 내용이 확인된다.

다. ○○콜 시스템은 상담 직원 개인 PC에 로그 기록이 남도록 설계되어 있으며, 그 로그 기록에는 이용자의 집 주소와 전화번호를 비롯하여 병원, 상가, 체육시설 방문과 같은 위치정보 기록이 모두 기재되어 있다.

라. 진정인 1의 로그 기록을 살펴본 결과 진정인이 사용한 컴퓨터를 동일 날짜에 다른 직원이 사용하기도 하며, 지속적으로 자리를 변경하며 업무를 수행한 것이 확인된다.

마. 피진정기관 상담 직원들의 로그 기록을 확인한 결과 로그 기록을 저장하는 폴더명이 '○○', '○○○' 등으로 바뀌어 있거나, 로그 기록을 저장하는 폴더가 기본적으로 설정되어 있는 폴더 위치가 아닌 바탕화면에 로그폴더가 생성되어 있는 경우도 확인된다. 또한 일부 컴퓨터에는 몇 년간의 로그 기록이 통째로 부존재하거나, 로그파일 내 로그 기록 내용이 모두 삭제되어 있는 경우도 확인된다.

바. 피진정기관은 2018년까지 상담 직원들이 재택근무를 한 사실이 확인되며, 위원회 조사가 개시된 후 개인정보 유출 위험성이 있다는 이유로 재택근무를 금지하였다.

사. 진정인 1은 본인의 상담·접수 건에 대해 다른 직원이 본인을 괴롭힐 목적으로 배차 시 전산을 수정했다며, 201×. ×. ××. 동료직원을 업무방해로 고소하였다. 하지만 ○○지방검찰청은 201×. ××. ××. 배차를 담당하는 동료직원인 피고소인이 상담업무를 담당하는 진정인 1의 접수 건에 대해 최종적으로 배차한 사실은 확인되나 진정인 1의 상담·접수 건에 대해 수정했다는 기록을 확인할 수 없다는 이유로 불기소 처분하였다. 또한 진정인 1은 피진정기관의 개인정보 침해와 관련하여 201×. ××. ××. ○○시청에 민원을 제기하였으나 아무런 답변을 듣지 못했다.

아. 피진정기관은 202×. ×. ××. 현재 홈페이지에 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」 및 「공공기관의 개인정보보호를 위한 기본지침」에 근거한 「개인정보 보호정책」을 공개하고 있다.

자. 피진정기관은 홈페이지에서 차량이용을 위한 회원가입 시 신청인 본인 항목으로 성명, 연령, 성별, 주소, 전화번호, 휴대폰 번호, 장애유형 등을 수집하고 있으며, 비상 연락처 항목으로 성명, 관계, 연령, 전화번호, 휴대전화번호 등을 수집하고 있다.

차. 피진정기관은 기관의 「개인정보 보호정책」에 따라 홈페이지를 통해 자동 수집되는 정보와 이메일 또는 웹 서식을 통해 수집되는 정보를 나누어 처리하고 있다. 하지만 홈페이지를 통해 자동·수집되는 정보에 대해서만 개인정보 처리방침을 고지하고 있을 뿐 웹 서식에서 수집하고 있는 정보는 고지하고 있지 않다.

카. 피진정기관은 202×. ×. ○○콜 상담 및 배차 관리 시스템 회사를 (주)○○○○에서 (주)○○○로 변경하였다.

5. 판단

가. ○○콜 시스템 접속 시 아이디와 비밀번호 노출

- 1) 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 한다) 제22조는 개인정보는 반드시 본인의 동의하에 수집되어야 하고, 당해 개인정보에 대한 무단접근이나 오·남용으로부터 안전하여야 하며, 해당 규정은 「개인정보 보호법」과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 준용하도록 하고 있다. 「개인정보 보호법」 제29조(안전 조치 의무), 동법 시행령 제30조(개인정보의 안전성 확보 조치) 제3항에 따라 개인정보 보호위원회는 「개인정보의 안전성 확보조치 기준」을 고시

하고 있으며, 이 고시 제5조에 개인정보취급자의 계정 발급 및 계정 공유 금지, 개인정보취급자 계정에 대한 비밀번호 작성규칙 수립 등과 같은 개인정보처리 시스템에 대한 접근 권한 기준을 명시하고 있다.

또한 개인정보 보호위원회 및 한국인터넷진흥원의 「개인정보의 안전성 확보조치 기준 해설서」를 살펴보면 개인정보처리시스템에 접속할 수 있는 사용자 계정을 발급하는 경우 개인정보 취급자 별로 사용자 계정을 발급하여야 하며, 다른 개인정보 취급자와 공유되지 않도록 하여야 하고, 개인정보처리자는 개인정보 취급자가 안전한 비밀번호를 설정하여 이행할 수 있도록 비밀번호 작성규칙을 수립한 후 이를 적용하도록 하고 있다.

- 2) 하지만 피진정기관은 참고인 2의 진술, 인정사실 나, 라항과 같이 개인정보취급자인 상담 직원의 시스템 접속에 대한 아이디와 비밀번호를 5년 이상 아이디는 이름으로, 비밀번호는 '1234'로 동일하게 설정하도록 하고, 비밀번호도 관리자를 통해서만 설정을 변경하도록 함으로써 안전성 조치를 제대로 하지 않은 것으로 판단된다.

설령 상담 직원이 개별적으로 관리자에게 승인을 받아 비밀번호 '1234'를 다른 번호로 변경했다 하더라도, ○○콜 시스템에서 작업 할 때 상담 직원 개인 PC에 저장되는 접속기록 로그 파일에 아이디와 비밀번호가 노출되어 있고, 자리를 변경하여 업무를 하기 때문에 다른 상담 직원이 진정한 1의 시스템 접속 비밀번호를 확인하고자 하면 알 수 있다. 이는 본인이 접속한 콜이 아니더라도 모든 직원이 다른 직원들의 상담, 접수 건을 수정할 수 있고, 이용자의 출발지, 경유지, 목적지 등을 수정 변경할 수 있으며, 배차 시에도 이용자의 개인정보를 활용하여 위치 정보를 오·남용할 가능성도 있다고 판단된다. 따라서 피진정기관은 진정한 1이 진정한 2019. 12. 시점에는 「개인정보 보호법」 제29조 및 동법 시행령 제30조, 개인정보 보호위원회의 「개인정보의 안전성 확보조치 기준」 제5조를 위반하여 진정한 1의 개인정보 자기 결정권을 침해한 것으로 판단된다.

3) 피진정기관은 202×. ×. (주)○○○○과 ○○콜 시스템 유지·보수 관리 계약을 종결하고, (주)○○○○과 계약을 맺고 접근 권한 기준을 재설정하였고, 상담 직원의 접속 아이디는 이름으로 설정하되 비밀번호 설정은 개인이 변경할 수 있도록 설계되어 있다.

하지만 현장 확인 결과 (주)○○○○의 새로 변경된 ○○콜 시스템에서도 여전히 상담 직원들은 관리자가 지정해 준 초기 비밀번호 '0000'를 사용하고 있었으며, 일부 직원들은 시스템 접속 비밀번호의 변경이 가능하다는 교육을 받은 사실도 없는 것으로 확인된다. 이는 어느 누구나 다른 직원의 콜 접수 전에 대해 접속하여 수정이 가능하다는 것을 의미하므로 진정한 1과 ○○콜 이용자의 개인정보 자기결정권을 침해한 것으로 판단된다.

한편 개인정보 보호책임자는 「개인정보 보호법」 제31조에 따라 개인정보 보호 교육 계획을 수립하고 시행하여야 한다. 또한 동법 제28조에 따라 개인정보처리자는 개인정보취급자인 상담 직원에 대해 관리·감독 및 정기적인 개인정보 보호 교육을 실시해야 함에도 불구하고 피진정기관은 참고인 1의 진술과 같이 개인정보 보호책임자 및 담당자를 포함하여 상담 직원들에 대한 개인정보 보호 교육을 시행한 적이 없다. 이에 피진정기관을 책임지고 있는 피진정인을 포함하여, 개인정보 책임자 및 담당자, 이용자들의 개인정보를 취급하고 있는 상담 직원들에 대해 개인정보 보호와 관련된 직무교육이 필요한 것으로 판단된다.

나. 시스템 접속기록 관리 미흡에 따른 이용자 개인정보 노출 등

1) 「개인정보 보호법」 제29조, 동법 시행령 제30조제3항, 개인정보 보호위원회 「개인정보의 안전성 확보조치 기준」 제8조(접속기록의 보관 및 점검 사항)에 따라 개인정보처리자가 개인정보가 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손되지 아니하도록 내부 관리계획 수립, 접속기록 보관 등의 안전성 확보에 필요한 기술적·관리적 및 물리적 조치를 하여야 한다.

2) 하지만 피진정기관은 인정사실 다와 같이 상담 직원의 로그 기록이 교통약자 이동지원센터를 이용하는 이용자의 전화번호, 휴대전화 번호, 주소, 이동 경로 등이 포함되어 있음에도 불구하고, 인정사실 다, 바와 같이 이용 고객의 개인정보가 상담 직원 개인 PC에 저장되도록 하거나, 상담 직원이 재택 근무를 하는 경우 고객의 개인정보가 상담 직원 자택 개인 PC에 저장되도록 하였다. 또한 인정사실 라, 마와 같이 고객의 개인정보가 담긴 시스템 접속기록 로그 파일 폴더명과 저장 위치가 바뀌어 있고, 특정일의 로그 파일 데이터가 모두 삭제되어 있거나 일정기간의 로그파일이 삭제된 것이 확인된다. 이는 개인정보 취급자인 상담 직원이 이용자의 개인정보를 오·남용할 가능성이 존재하고, 접속 기록이 담긴 로그 기록을 위·변조하거나 접속기록 데이터가 훼손될 가능성이 있다.

따라서 피진정기관은 개인정보 보호위원회의 「개인정보의 안전성 확보조치 기준」 제4조 및 제8조에 따라 접속기록의 보관 및 점검을 제대로 하지 않음으로써 「개인정보 보호법」 제29조를 위반하여 진정인 2의 개인정보 자기결정권을 침해한 것으로 판단된다.

다. 피진정기관의 개인정보 보호 관리·감독 시스템에 대한 제도 개선

1) 「개인정보 보호법」 제3조, 제30조, 제31조에 따라 개인정보처리자는 개인정보보호 책임자를 지정하고, 개인정보 처리방침을 수립한 후 이를 홈페이지 등에 지속적으로 공개하여 정보주체의 열람청구권 등의 권리를 보장하도록 규정하고 있다. 「개인정보 보호법」 제30조는 개인정보 처리방침에 개인정보 항목, 처리 목적, 보유기간, 제3자 제공 사항, 위탁에 관한 사항, 개인정보 보호책임자 등을 기재하여 공개하도록 하고 있다.

이와 관련하여 피진정기관은 인정사실 자, 차항에서 보듯 피진정기관의 홈페이지 회원가입절차를 통해 이용자의 이름, 성별, 나이, 주소, 전화번호, 휴대폰 번호, 장애유형 등을 수집하여 처리하고 있고, 개인정보 처리를

㈉○○○○ 및 ㈉○○○에 위탁하였다. 이에 피진정기관은 「개인정보 보호법」 제31조제1항제4호 및 동법 시행령 제31조제1항제1호에 따라 개인정보 항목과 위탁내용 등을 개인정보 처리방침에 공개해야 함에도 이를 이행하지 않았다. 따라서 「개인정보 보호법」 제26조제2항, 제30조제1항과 제2항을 위반한 것으로 판단된다.

- 2) 또한 개인정보 보호위원회와 한국인터넷진흥원이 마련한 「개인정보 처리방침 작성 가이드라인」에는 “반드시 개인정보 처리방침이라는 명칭을 사용”하도록 명시되어 있음에도 피진정기관과 ○○콜 시스템을 운영하고 있는 위탁업체인 ㈉○○○은 피진정기관의 홈페이지에 ‘개인정보 보호정책’ 이름으로 개인정보 처리방침을 공개하고 있다. 설령 피진정기관의 ‘개인정보 보호정책’이 법률에서 규정하고 있는 ‘개인정보 처리방침’이라 할지라도, 인정사실 아와 같이 피진정기관의 ‘개인정보 보호정책’은 2011. 3. 「개인정보 보호법」이 제정되면서 폐지된 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」을 그 근거 법률로 고지하고 있다. 이와 같은 피진정인의 행위와 앞서 살펴본 「개인정보 보호법」 위반 행위 등을 종합하여 볼 때 피진정기관은 이용자의 장애와 관련된 민감정보를 수집하여 처리하고 있음에도 「개인정보 보호법」에 대한 전반적인 이해가 부족하며, 개인정보 보호책임자 지정 및 직원들에 대한 교육과 관리도 제대로 되지 않았음이 확인된다. ○○시는 피진정기관에 대한 관리·감독 기관으로 ○○시 교통건설국장은 피진정기관의 대표이사이며 인사위원회 당연직 위원이다. 또한 ○○시 대중교통과는 피진정기관의 노사 협의 과정이나 직원평가 기준 마련 등에 참여하는 등 실질적으로 피진정기관의 운영에 깊이 관여하고 있다. 그럼에도 2018. 11. 피진정기관이 직원 및 이용자들의 개인정보를 침해하고 있다는 진정인 1의 민원에 대하여 적절한 조치를 취하지 않았다.
- 결국 이러한 사정을 살펴볼 때 ○○시가 관리·감독을 제대로 하지 않아 피진정기관의 상담, 접수, 차량 배차 관리 등에 대한 각 단계에서 진정인 1과

진정인 2를 포함한 ○○콜 시스템 이용자들의 개인정보 자기결정권 침해 상태가 방치되었다 할 것이다.

따라서 ○○시는 위와 같은 경우가 발생하지 않도록 피진정기관이 ○○콜 시스템 접속과 수정에 대한 로그 및 IP 추적시스템을 갖추도록 하며, 상담자가 배차까지 책임을 지는 콜 책임제 등을 실시하도록 하는 등 피진정기관의 개인정보 보호에 대한 관리·감독을 철저히 할 필요가 있다고 판단된다.

- 3) 피진정기관의 202×. ×. 이전 ○○콜 시스템 위탁업체였던 (주)○○○○은 이용자의 개인정보를 서버가 아닌 상담 직원들의 개인 PC에 저장되도록 하여 개인정보 보호 문제가 발생될 가능성이 있음에도 불구하고, 여러 시·도의 교통약자 차량 관제 시스템 위탁 계약을 수행하고 있다. 또한 인정사실 카와 같이 ○○콜 상담 및 배차 관리 시스템 회사를 변경하였으나 여전히 피진정기관의 홈페이지에 개인정보 처리방침을 공개하면서 ‘개인정보 처리방침’이 아닌 ‘개인정보 보호정책’을 고지하고 있다는 점에서 피진정기관이 「개인정보 보호법」 관련 규정 및 지침들을 정확히 이해하고 준수하는 업체를 선정했는지 판단하기 어렵다.

따라서 교통약자 이동지원센터를 이용하는 이용자들의 개인정보 및 민감정보가 유출되거나, 오·남용 및 위·변조 되지 않도록 「교통약자의 이동편의 증진법」 제7조 및 제16조에 근거를 두고 지방자치단체 조례에 따라 운영되는 교통약자 이동지원센터에 대하여 개인정보 보호 실태를 전반적으로 점검할 필요가 있다. 이에 「개인정보 보호법」 제7조의8제3호에 따라 정보주체의 권리 침해에 대한 조사 및 이에 따른 처분에 관한 사항을 소관 사무로 하고 있는 개인정보 보호위원회의 조사 및 점검이 필요하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 장애인차별금지법 제22조와 「국가인권위원회법」 제44조 제1항제1호 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 4. 16.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 서미화 위원 윤석희



제4장

구금시설·다수인 보호시설 관련 인권침해

구금시설 관련 인권침해

1 2021. 5. 12.자 결정 20진정0012000 [교도소의 조사수용자에 대한 부당한 처우]

결정사항

- 【1】진정요지 라항은 각하함.
- 【2】○○교도소장에게, 영상계호 업무 담당자들에 대하여 직무교육을 실시하기를 권고함.
- 【3】진정요지 나항, 다항 및 마항은 기각함.

결정요지

- 【1】전자영상장비 계호는 개인의 사생활 비밀 및 자유를 제한하는 만큼 최소한도 내에서 실시되어야 함에도 진정인에게서 자살 등의 우려가 큰 경우에 해당한다는 정황이나 자료를 찾을 수 없으므로 결국 상당기간 부당하게 전자영상장비 계호를 실시하였다고 봄이 타당하고, 이는 침해최소성의 원칙을 위배하여 헌법 제17조에서 보장하는 진정인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하였다고 판단됨.
- 【2】형집행법 제48조(라디오 청취와 텔레비전 시청) 제2항에 따라 시설의 안전과 질서유지를 위하여 약 9일간 TV 시청을 제한한 것으로 확인되는데, 피진정인 1의 행위가 재량권을 일탈, 남용하여 진정인의 기본권을 과도하게 제한했다고 보기 어려움.
- 【3】피진정인 1이 조사실에 분리수용 된 진정인에게 조사·징벌실 비품 지급기준에 따라 생활용품품을 지급하고, 면도 횟수를 주 2회로 제한하면서 별도 요청 시 허용한 행위가 재량권을 일탈, 남용하여 진정인의 기본권을 과도하게 제한하였다고 보기 어려움.
- 【4】2020. 3.경 기결1사동 1층 복도에 비닐로 된 창문이 파손되어 수용자들을 추위에 노출시킨 것이 인권침해라는 진정인의 주장은 구체적인 피해사실이 특정되지 않는 단순 민원사항으로 「국가인권위원회법」 제30조(위원회의 조사대상) 위원회의 조사대상에 해당하지 아니함.

참조조문

「대한민국헌법」 제17조

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제94조제1항 및 제3항

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 시행규칙」 제163조제1항 및 제2항

■ 진 정 인 ○○○

- 피진정인 1.○○교도소장
2.○○○

■ 주 문

1. 진정요지 라항은 각하합니다.
2. ○○교도소장에게, 영상계호 업무 담당자들에 대하여 직무교육을 실시하기를 권고합니다.
3. 진정요지 나항, 다항 및 마항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 202×. ×. ××.부터 같은 해 ×. ×.까지 조사수용된 기간 동안 피진정인들로부터 아래와 같은 인권침해를 당하였다.

- 가. 피진정인 1은 1사동 1층 모든 조사·징벌실에 전자영상장비를 설치하여 진정인을 포함한 조사 및 징벌 수용자들을 대상으로 전자영상장비 계호를 하였다.

- 나. 피진정인 1은 자비로 구매한 침구류 사용과 TV 시청을 금지하였다.
- 다. 피진정인 1은 진정인에게 옷걸이 3개만 지급하는 등 생활용품을 지급하지 않고, 면도 횟수도 제한하였다.
- 라. 피진정기관의 1사동 1층 복도에 있는 비닐로 된 창문이 파손되어 수용자들이 추위에 노출되고 있다.
- 마. ○○교도소 교도관인 피진정인 2는 202×. ××. ××. 진정인의 면전신청 요청에 대하여 “그런 것은 없으니 진정을 하려거든 우편으로 하라”며 면전 신청서와 진정서 모두 지급하지 않았다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정요지 가항(조사수용 중 전자영상장비 계호 관련)

1사동 1층 수용동 일부를 조사·징벌 거실과 일반 독거실로 지정하여 운영 중으로 전체 거실에 전자영상장비가 설치되어 있는 것은 아니다. 수용거실이 부족할 경우에는 전자영상장비가 설치된 거실을 사용하기도 하지만, 영상장비의 전원(on/off)을 조정할 수 있어 교도관 회의를 통한 전자영상계호 결정 시에만 사용한다.

진정인은 202×. ×. ××. 친하게 지내던 동료수용자와 사이가 나빠지자 동료수용자를 규율 위반 혐의가 있다며 신고했으나 서로의 주장이 달라 사실관계 조사를 위해 당사자를 조사수용하였고, 진정인은 허위사실 신고 혐의로 조사수

용된 것에 불만과 억울함을 표현하는 등 자살·자해의 우려가 높다고 판단되어 관련 규정에 따라 영상장비를 활용한 계호를 실시한 것이다.

2) 진정요지 나항(조사수용 중 자비구매 침구사용 및 TV 시청 금지 관련)

자비로 구매하는 침낭과 담요에는 지퍼 및 테두리 천이 부착되어 있어 이를 자살 및 자해 도구로 사용하는 사례가 있다. 진정인은 당시 허위사실 신고혐의로 조사수용된 것에 대한 불만과 억울함을 표시하고 있었기에 진정인이 벽에 있는 TV를 뜯어 파손하거나 자비로 구매한 침구류를 이용한 자살사고 우려가 있어 진정인에게 관에서 보급하는 담요를 지급하고 TV 시청을 제한한 것이다.

3) 진정요지 다항(조사수용 중 생활용품 미지급 및 면도 횟수 제한 관련)

진정인의 조사수용 기간에는 ‘조사·징벌 수용자 관리계획’에 따라 생활용품을 지급하였다. 면도기는 칼날을 분리하거나 테두리를 갈아서 칼을 만들거나 면도기 속 건전지로 불씨를 만드는 등의 교정사고를 예방하고자 주 2회 날짜와 시간을 정하여 일괄 지급 후 즉시 회수하고 있으며 지급일 외에도 개별수용자가 요청하면 사용할 수 있도록 지급한다.

4) 진정요지 라항(비닐로 설치된 복도 창문 파손 관련)

기결1사동 1층 복도에는 미닫이 유리 창문이 설치되어 있다. 한편 천장 환기구명에 겨울에는 비닐을 씌우지만 그 외의 계절에는 방충망을 설치하고 있다.

5) 진정요지 마항(진정서 양식 지급 거부 관련)

진정인은 202×. ××. ××. 작업장 근무자에게 ‘진정서’를 요구하여, 본인이 작업장 근무자에게 ‘국가인권위원회 진정서 양식은 따로 없으니 편하게 작성하여 우편으로 접수할 것’을 통보한 사실이 있다.

진정인과 작업장 근무자 간의 의사 전달 과정에서의 착오로 오해가 생긴 것

으로 보이며, 진정인은 이전에 면전신청서를 제출한 사실이 있어 면전신청서 양식을 인지하고 있으므로 서류의 명칭을 명확히 하여 재요청 했다면 지급하였을 것이다.

피진정기관은 수용자 진정권 보장을 위하여 독립된 공간인 수용관리팀 상담실에서 진정서 작성을 할 수 있고, 수용동 주복도 등 적절한 장소 4곳에 진정함과 필기구, 진정서, 진정안내문 등을 비치하며, 면전신청서 양식은 각 수용동 및 작업장에 비치하고 요청 시 지급하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인들의 서면진술서, 동정관찰사항부, 전자영상계호부, 교도관 회의자료, 영치금대장, 조사·징벌실 비품 지급 기준, 조사 징벌자 처우 기준, 피진정인 출석진술 등을 종합적으로 검토한 결과, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정기관의 ‘조사·징벌수용자 관리계획’에 따른 조사·징벌실 비품 지급 기준에는 옷걸이 3개, 청소도구(쓰레기통, 빗자루, 쓰레받기 각 1개), 테두리 없는 담요 2장, 식기류, 세면도구, 종이책상, 식수통, 침구류, 피복, 서적, 자변약품, 구매식품, 동내의 등을 지급하게 되어 있다.

나. 피진정기관의 ‘조사·징벌수용자 효율적 관리계획’에 따른 조사·징벌자 처우 기준에는 수용자의 이발과 면도를 제한하지 않는다고 되어 있다.

다. 202×. ×. ××. 동정관찰사항부에는 ‘○○○이 기결4하에서 수용생활을 할 때에 성기에 후시단을 넣었다는 진정인의 신고 내용과 그런 적이 없다는 ○○○의 진술의 사실관계 확인을 위해 진정인을 조사수용하였고, 조사수

제4장 구금시설·다수인 보호시설 관련 인권침해

용에 따른 심리적 동요로 자살·자해 등의 우려가 크다는 사유로 영상계호, TV 시청 금지 및 공동 행사 참가를 제한(202×. ×. ××.~×. ×.)한다.’고 기록되어 있다.

라. 202×. ×. ××. 거실수용자영상계호부에는 피진정인 1은 진정인이 조사 수용된 기간 동안(202×. ×. ××. 16:00~×. ×. 16:30) 자살 우려가 있다는 사유로 진정인에 대하여 영상계호 하였다고 기재되어 있다.

마. 202×. ×. ×. 교도관회의록에는, ‘진정인을 포함한 전자영상 계호 실시 여부 심의 명단 38명 모두 유지하기로 결정하였고, 진정인에 대한 영상계호 사유는 조사수용에 따른 심리적 동요로 자살·자해 등의 우려 크다.’고 기재되어 있다.

바. 진정인은 202×. ××. ××. 피진정인 2에게 면전을 통한 구두 진정을 하고자 면전신청서를 요구했으나, 이를 받지 못했다는 내용의 진정서를 작성하여 우리 위원회에 송부하였다.

사. 진정인이 202×. ×. ×. 피진정기관으로부터 받은 정보공개청구 결정통지서(202×-×××)의 청구내용과 결정내용은 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 정보공개청구 결정통지 내용

청구내용	- 202×. ××. ××. 진정인이 면전신청서를 요청하였으나, 담당부서에서 “그런 것 없으니 진정을 할 땐 우편으로 해야 한다.”고 답변한 직원 성명과 부서명, 직책
결정내용	- ○○과(인권청원) ○○ ○○○ - 면전신청서가 아닌 진정서를 요구하여 특별한 양식이 없으니 작성하여 우편으로 접수할 것을 담당근무자에게 통보함.

5. 판단

가. 진정요지 가항(조사수용 중 전자영상장비 계호 관련)

1) 판단기준

「대한민국헌법」 제17조는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다고 규정하고 있으며, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하 ‘형집행법’이라고 한다) 제4조(인권의 존중)는 이 법을 집행하는 때에 수용자의 인권은 최대한으로 존중되어야 함을, 제94조는 “자살·자해·도주·폭행·손괴, 그 밖에 수용자의 생명·신체를 해하거나 시설의 안전 또는 질서를 해하는 행위(이하 “자살 등”이라 한다)를 방지하기 위하여 필요한 범위에서 전자영상장비를 이용하여 수용자 또는 시설을 계호할 수 있다. 다만, 전자영상장비로 거실에 있는 수용자를 계호하는 것은 자살 등의 우려가 큰 때에만 할 수 있다.”고 규정하고 있다.

헌법재판소는 ‘전자영상장비 계호행위가 자살·자해 등 교정사고의 위험성이 높은 수형자를 효율적으로 감시하여 교정사고를 방지하고 수용질서를 유지하기 위해 필요하더라도 수형자를 24시간 감시하고 녹화함으로써 개인의 사생활 비밀 및 자유를 제한하는 것이므로 헌법 제37조제2항에 따라 필요한 경우에 한하여 최소한도로 실시되어야 한다. 다만, 이 같은 방법 외에 다른 수단을 강구하더라도 선택적인 것이 아닌 병행되어야 하며, 상시적으로 시선계호 할 인력을 확보하는 것이 불가능한 현실에서 자살사고에 대응하기 위해 전자영상장비를 설치하여 관찰하는 것 외에 더 효과적인 방법을 찾기 어렵다’고 판단한 바 있다(헌법재판소 2011. 9. 29.자 2010헌마413 결정).

2) 피진정인이 진정인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하였는지 여부

피진정인 1은 조사·징별 대상자는 관련 규정에 따라 필요 시에만 교도관 회의를 통해 전자영상 계호 여부를 결정하되 전자영상 계호 대상자가 아닌 경우에는

전원 스위치(ON/OFF)를 해제하며, 진정인은 허위사실 신고 혐의로 조사수용된 것에 대한 불만과 억울함을 표현하는 등 자살·자해의 우려가 커 영상계호가 필요하다고 판단한 것이라고 주장한다.

피진정인 1이 조사·징벌실 내에 전자영상장비를 설치하여 자살 등의 우려가 큰 수용자의 경우 교도관 회의를 통하여 전자영상 계호를 한 행위를 인권침해로 보기는 어렵다. 다만, 조사수용 기간 동안 진정인에 대한 피진정인 1의 전자영상 장비 계호가 필요하였는지, 즉 ‘자살 등의 우려가 큰 때’에 해당한다고 판단할만한 사정이 있었는지를 살펴볼 필요가 있다.

동료수용자를 규율 위반으로 신고했는데 오히려 허위사실 신고 혐의로 조사수용된 수용자가 불만과 억울함을 표현한 행위를 자살 등(특히 자살과 자해의 우려)의 우려가 크다고 불만한 특별한 표지로 보기는 어려운 점, 진정인의 경우 교정시설에서 일반적으로 자살 등 교정사고의 우려가 있는 수용자의 경우에 실시하는 교정심리검사 대상자이거나 형집행법 시행규칙 제210조(지정대상)에 따른 관심대상수용자도 아니었던 점, 202×. ×. ×. 피진정기관의 교도관회의에서 진정인에 대한 전자영상계호를 유지하기로 결정하였다가 같은 날 조사수용이 해제되면서 전자영상계호도 해제된 점, 그 외 피진정인의 항변이나 피진정인이 제출한 자료들에서 진정인이 특별하게 자살 등의 우려가 있다고 불만كم의 심적 위기를 내보였는지를 확인할만한 사정을 찾을 수 없는 점에 비추어 볼 때, 과연 진정인에 대하여 전자영상장비 계호를 해야 할 만큼의 자살·자해 등의 우려가 컸다고 볼 합리적인 이유와 근거가 있었는지를 찾기 어렵다.

전자영상장비 계호는 개인의 사생활 비밀 및 자유를 제한하는 만큼 최소한도 내에서 실시되어야 함에도 진정인에게서 자살 등의 우려가 큰 경우에 해당하는 정황이나 자료를 찾을 수 없으므로 결국 상당기간 부당하게 전자영상장비 계호를 실시하였다고 봄이 타당하고, 이는 침해최소성의 원칙을 위배하여 헌법 제17조에서 보장하는 진정인의 사생활의 비밀과 자유를 침해하였다고 판단된다.

나. 진정요지 나항(조사수용 중 자비 구매 침구류 사용 및 TV 시청 금지)

위 인정사실에서 본 바와 같이 진정인은 조사수용 기간 동안 TV 시청을 금지당하고 자비로 구입한 침구류를 사용하지 못한 것은 사실이다. 피진정인 1은 진정인이 허위사실 신고혐의로 조사수용된 것에 대한 불만을 제기하는 상황에서 벽에 있는 TV를 파손하거나 자비로 구매한 물품을 이용하여 자살을 할 가능성이 있다고 판단하여, 이를 예방하고자 ‘조사·징벌수용자 효율적 관리계획’의 조사·징벌실 비품 지급 기준에 따라 진정인에게 교도소에서 보급하는 담요와 매트리스를 제공하고, 형집행법 제48조(라디오 청취와 텔레비전 시청) 제2항에 따라 시설의 안전과 질서유지를 위하여 약 9일간 TV 시청을 제한한 것으로 확인되는바, 피진정인 1의 행위가 재량권을 일탈, 남용하여 진정인의 기본권을 과도하게 제한했다고 보기 어려워 기각한다.

다. 진정요지 다항(조사수용 중 생활용품 미지급 및 면도 횟수 제한)

인정사실과 같이 조사·징벌실 비품 지급기준에는 옷걸이 3개와 청소도구, 테두리 없는 담요 등을 지급하도록 되어 있으며, 조사·징벌자 처우기준에는 이발과 면도를 제한하지 않는다고 되어 있다.

따라서, 피진정인 1이 조사실에 분리수용 된 진정인에게 조사·징벌실 비품 지급기준에 따라 생활용품을 지급하고, 면도 횟수를 주 2회로 제한하면서 별도 요청 시 허용한 행위가 재량권을 일탈, 남용하여 진정인의 기본권을 과도하게 제한하였다고 보기 어려워 기각한다.

라. 진정요지 라항(비닐로 설치된 복도 창문으로 인한 행복추구권 침해)

202×. ×.경 기결1사동 1층 복도에 비닐로 된 창문이 파손되어 수용자들을 추위에 노출시킨 것이 인권침해라는 진정인의 주장은 구체적인 피해사실이 특정되지 않는 단순 민원사항으로 「국가인권위원회법」 제30조(위원회의 조사대

상) 위원회의 조사대상에 해당하지 아니하여 각하한다.

마. 진정요지 마항(진정서 양식 지급 거부 관련)

진정인은 피진정인 2가 202×. ××. ××. 면전신청서 지급을 거부하였다고 주장하나, 피진정인 2는 작업장 근무자로부터 면전신청서가 아닌 진정서 지급을 요청받아 진정서의 경우 별도의 양식이 따로 없으니 편하게 작성하여 우편으로 접수하도록 안내했을 뿐이며, 근무자 간의 의사전달 과정에서 다소의 오해가 있었던 것이라고 주장한다.

한편 진정인은 면전신청서를 제공받지 못했다는 내용의 진정서를 우리 위원회에 우편으로 제출한 사실이 확인되는바, 피진정인 2가 진정인의 면전신청을 막을 의도를 가지고 고의로 허위 안내를 하였다고 보기는 어렵다. 결국 피진정인 2가 진정서 요청으로 인지하고 해당 교도관에게 특별한 양식이 없으니 우편으로 접수하라고 통보한 사실만으로 진정인의 진정권이 침해되었다고 보기 어려워 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문 2와 같이 결정하고, 진정요지 나항, 다항 및 마항은 같은 법 제39조제1항제2호에 따라 주문 3과 같이 결정하고, 진정요지 라항은 같은 법 제32조제1항제1호에 따라 주문 1과 같이 결정한다.

2021. 5. 12.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 윤석희

구금시설 관련 인권침해

2 2021. 7. 2.자 결정 20진정0321400 [구치소의 의료조치소홀 및 부당한 보호장비 사용 등에 의한 수용자 사망]

결정사항

- 【1】 법무부장관에게, 피해자의 유가족에게 대해 적절한 금액을 배상하기를 권고함.
- 【2】 재단법인 대한변협법률구조재단 이사장에게, 피해자 및 그 유가족인 진정인 등의 권리 구제를 위하여 법률구조를 요청함.
- 【3】 진정내용 중 피해자에 대한 부검 참관 불허 부분은 기각함.

결정요지

- 【1】 이 사건 입감 초기 신체검사 및 8동 근무 교도관들인 피진정인들이 입감 초기 피해자의 신체검사 및 건강상태 문진내용, 독거실 일일 직후부터 표출된 이상행동 등을 상호 공유하고 통상의 주의력을 가지고 살펴보았다면, 당시 피해자가 공황 장애 등에 의한 정신질환성 증세를 보이고 있다는 것을 충분히 예상할 수 있고, 이에 따라 신속히 의무관 등으로부터 적절한 의료조치를 받도록 할 수 있었음에도 불구하고 당직 근무자 간 인계 및 동정관찰 등 계호업무를 소홀히 하고, 야간·주말 의료과 진료체계의 부실로 의무관의 진료 등 적절한 의료처우를 받거나 의견을 듣는 등의 보호조치 및 절차 없이 보호실에 입실하도록 한 행위는 형집행법 제30조(위생·의료 조치의무), 제36조(부상자 등 치료)와 제95조(보호실 수용) 및 「수용자 처우에 관한 유엔최저기준규칙」 제25조제1항에 따라 수용자에게 건강한 생활을 하는 데에 필요한 의료상의 적절한 조치를 하여야 의무를 위반하여, 헌법 제10조에서 보장하는 건강권 및 같은 헌법 제12조에서 보장하는 신체의 자유와 안전을 침해한 것으로 판단됨.
- 【2】 이 사건 당시 보호실 야간 및 주말 당직근무 교도관들인 피진정인들이 피해자가 정신질환에 의한 이상행동을 하는 수용자임을 인지하였음에도, 관련 신체상황에 대한 업무공유를 소홀히 하고, 의무관 등의 적절한 의견 및 의료적 조치 없이 보호실에 수용하고, 이어 병증의 치료는커녕 오히려 금속보호대 및 양발목보호장비를 2중으로 총 14시간 20분 동안 과도하게 장시간 사용하면서 식사 및 용변 등을 위

제4장 구금시설·다수인 보호시설 관련 인권침해

한 일시해제, 보호실 수용 및 보호장비 사용에 따른 수시로 매시간 마다 건강상태를 확인할 의무, 보호장비 착용 및 해제 시 신체상의 활력징후 등을 면밀히 살피는 등의 직무상 주의의무를 소홀히 한 행위는 형집행법 제97조(보호장비의 사용) 제2항 및 제3항, 제99조(보호장비 남용 금지), 같은 법 시행규칙 제184조(보호장비 사용의 중단) 및 제185조(보호장비 착용 수용자의 관찰 등)를 위반하여, 헌법 제12조에서 보장하는 피해자의 신체의 자유 및 안전을 보장받을 권리, 나아가 헌법 제10조에서 보장하는 피해자의 생명권을 침해한 것으로 판단됨.

참조결정

【1】 대법원 2003. 7. 25. 선고 2001다60408 판결, 1998. 11. 27. 선고 98다17374 판결

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제12조

「수용자 처우에 관한 유엔최저기준규칙」(만델라규칙, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)(2015. 12. 17., 유엔총회 채택) 통칙 제25조

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제4조, 제30조, 제36조, 제37조, 제95조, 제97조, 제98조, 제99조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 故 △△△

■ 피진정인 ○○구치소장 등 담당교도관들

■ 주 문

1. 법무부장관에게, 피해자의 유가족에게 대해 적절한 금액을 배상하기를 권고합니다.
2. 재단법인 대한변협법률구조재단 이사장에게, 피해자 및 그 유가족인 진정인 등의 권리 구제를 위하여 법률구조를 요청합니다.
3. 진정내용 중 피해자에 대한 부검 참관 불허 부분은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인의 동생인 피해자는 202×. ×. ×. 23:00경 ○○구치소(이하 ‘피진정 기관’이라 한다)에 벌금미납으로 노역 수용되었는데, 피진정인들이 피해자의 공황장애 등 병증에 대해 적절히 살펴 보호를 하지 않고, 난동을 부린다는 이유로 금속보호대 등 계구를 장시간 부당하게 채운 채 방치하여 사망에 이르게 되었는데, 진상조사를 통한 권리구제를 원한다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

피진정인들은 ①피해자가 입감 시 공황장애, 불면증 등으로 평상시 먹고 있던 약을 가져 오지 못하였다고 진술하였음에도, 코로나 19 관련으로 독거실에 수용하였을 뿐 아무런 의료적 조치를 하지 않았고, ②202×. ×. ×. 피해자가 소리를 지르고 벽지를 찢는 등 공황장애에 따른 병증을 보였을 뿐인데도 난동을 부

린다는 이유로 피해자를 보호실로 옮겨 금속보호대 등을 14시간 넘게 채워 방치하였다. ③또한 이로 인해 같은 달 ××. 06:00 의식을 잃고 쓰러져 위급한 상황이 발생하였는데도 불구하고, 피해자를 뒤늦게 발견하고 적절한 응급의료 조치 없이 인근 병원 응급실로 후송하여 사망하게 하였으며, ④같은 달 ××. 09:00경 ○○소재 ○○과학수사연구소에서는 피해자의 부검에 피해자의 부친이 참관하지 못하도록 하였다.

나. 피진정인

1) ○○교도소장

가) 입감 시 적절한 의료처우 등 보호조치 관련

피해자는 벌금미납으로 ○○지방검찰청 동부지청에 구속된 후 유선으로 가족들에게 벌금납부를 부탁하고 검찰청에서 이를 기다렸지만 벌금이 납부되지 않아, 202×. ×. ×. 23:00경 ○○구치소에 입소하였다.

입소 당시 피해자는 자신이 공황장애 등 정신질환이 있다고 주장하였지만 평소 복용 중이던 약이나 소견서는 소지하고 있지 않았다. 이에 피진정기관 신입수용담당 근무자가 피해자에게 약이 필요하면 가족에게 연락해주겠다고 하였으나, 피해자는 “내일 가족이 벌금을 납부하니 괜찮다.”라며 거절하였다. 이에 ○○구치소는 코로나 19 관련 교정본부의 지시에 따라 피해자를 독거 수용하였다.

피해자는 입소 당시 자신의 의사를 명확히 표현하는 등 정신적으로 특별한 이상증상을 보이지 않았고 수용전력도 없어 근무자가 피해자의 정신질환에 관한 사실관계를 확인할 수 없었다. 휴일이나 야간에도 수용자가 병증을 호소할 경우 바로 의무관의 진료를 받을 수 있는 의료시스템을 추구하지만 의료인력(의사) 채용공고를 내도 지원자가 드물고, 연평균 20만 여건에 이르는 내부진료의 시행과 1,200여건의 외부진료 및 60여건의 입원에 대한 의

학적 판단을 3명의 의사(치과 공보의 1명 제외)들이 감당하고 있어 의사들에게 숙직을 요구하는 것은 어려운 현실이다. 관련법령상 신입자 건강검진을 3일 이내에 실시하고 휴무일이 연속되는 등의 부득이한 경우에는 예외로 한다는 규정이 있고, 간호사 자격증을 가진 의료과 숙직근무자가 재택근무 중인 의사와 유선으로 소통하며 돌발적인 응급상황 등에 대처하고 있으나, 의사가 직접 질환자를 육안으로 확인하고 처우하는 것에 비하면 어려움이 있다.

나) 장시간 금속보호대 등 착용 및 방치 관련

202×. ×. ×.(토) 07:20경 피해자의 활력지수 등 건강상태를 확인하였으며, 당시 피해자는 혈압 120/80 등 특별한 이상이 없었다. 그러나 피해자는 같은 날 10:00경 8동20실에 수용되어 있던 도중 소리를 지르고 벽지를 뜯는 등 거실 내 교정시설물들을 훼손하였고, 이를 수용동 근무자가 제지하였으나, “누님이 벽지 안에 구멍이 있으니 그곳을 찾아 무슨 글씨가 적혀 있는지 확인하라고 해서 벽지를 뜯어낸 것이고 파이프로 공구류를 만들어야 여기서 나갈 수 있다.”라는 납득할 수 없는 말을 하며 이상행동을 계속하였다.

수용동 근무자는 피해자가 파손된 설비로 인해 부상을 입는 것을 방지하고 흥분상태를 안정시키기 위하여 사실관계를 수용팀장에게 보고한 후 피해자와 함께 생활지도실로 동행하였다. 당직 4팀 수용3팀장은 정신질환자로 판단되는 피해자를 일반 독거실에 계속 수용할 경우 불안한 정신상태로 인하여 교정설비를 계속 파손시킬 우려가 있고, 그 과정에서 부상을 당하거나 자해를 시도할 개연성이 높다고 판단하였고, 정신질환자를 수용하기 위해 안전한 구조와 설비를 갖춘 보호실에 수용할 것을 지시하였다.

202×. ×. ×. 11:10경 피해자의 활력지수를 측정하고 피해자에게 보호실 수용사유를 고지한 후에 보호실에 수용하였지만 피해자는 여전히 거실을 서성이거나 창문 밖을 향해 소리 지르는 등 이상행동을 멈추지 않았다. 또한 피해자는 거실문 옆에 설치되어 있던 스피커폰을 이용하여 거실문을 열 수

있다고 생각했는지 스피커폰 표면상의 작은 구멍에 새끼손가락을 넣어 틈을 벌인 후 그 안으로 다른 손가락을 집어넣어 공간을 넓히고, 손으로 스피커폰을 벽면에서 뜯어내려는 동작을 반복하여, 근무자가 거실 앞에서 수회에 걸쳐 구두로 해당행위를 제지시켰다. 피해자는 근무자가 주의를 주면 물러나 앉아 고개를 끄덕이며 수긍하는 자세를 취했지만 얼마 지나지 않아 같은 행동을 다시 반복하였고, 계속된 시도에도 거실문을 열 수 없어 화가 나서인지 스피커폰과 거실문을 수회 발로 차는 행위를 하였다.

이처럼 피해자는 보호실 수용 후에도 극도로 흥분하여 교정설비를 파손시키는 등 심리적으로 격앙된 모습을 보였으며, 실제 보호실 수용만으로는 피해자를 안정시킬 수 없었기에 다시 피해자에게 보호장비 사용 이유를 고지한 후 202×. ×. ×. 15:56경 금속보호대를 사용하였다. 그러나 금속보호대를 사용한 이후에도 피해자는 흥분을 가라앉히지 못하고 바로 거실 문을 거세게 수회 차는 등 부상이 우려되는 폭력행위를 계속하였기에 발로 행하는 폭력적 행위를 방지하기 위하여 양발목보호장비를 추가로 사용하였다. 휴일이나 야간의 경우 근무자들은 언제든 돌변하여 위험행동을 할 수 있는 정신질환자들을 보호해야 하지만 법적으로 허가된 수단은 보호장비가 거의 유일하나 보호장비 사용사유가 소멸하면 즉시 사용을 중단해야 한다는 막연한 규정은 그 해석여지가 너무 넓기에 실무적으로 혼란을 야기하고 있다. 흥분하여 저항하는 수용자에게 보호장비를 안전하게 사용하기 위해서는 4명 이상의 근무자가 사력을 다해야 하는 것이 현실이다.

다) 부적절한 응급조치 등 대응 관련

피해자는 202×. ×. ××. 06:16경 보호장비를 해제하던 당시 근무자가 다리로 피해자의 등을 받쳐주다 보호장비 해제를 완료하고 뒤로 물러서니 처음에는 중심을 못 잡고 바로 뒤로 넘어갔지만 곧 몸에 힘을 주고 목을 가누면서 드러눕는 등 의식이 있었던 뚜렷한 정황이 있었고, 이후 근무자들은 피해

자가 별다른 움직임 보이지 않는 것을 보고 같은 날 06:55경 의료과 직원이 활력지수를 측정한 후 응급상황임을 확인하고 즉시 CPR을 시행하며 ○○○병원 응급실로 호송하였으나, 같은 날 07:40분 사망하였다.

피해자의 부검감정서를 살펴보면, 신체외관이나 장기 및 혈액검사에서 특기사항이나 특기할 병적 소견을 보지 못하였다고 밝히고 있으며, “억제대(보호장비)로 인한 것으로 추정되는 멍과 피부 까짐 등을 보이나 표재성 손상으로 사인으로 고려하기 어렵고”라는 문구에서 알 수 있듯이 보호장비 사용은 피해자의 사망과 그 연관성이 확인되지 않았다. 또한 “치명적 부정맥이나 신경기능이상과 같이 해부학적으로 규명하기 어려운 내적 질환에 의해 사망하였을 가능성을 고려해 볼 수 있을 것”이라는 소견에서 알 수 있듯이 피해자는 확인되지 않는 질환에 의하여 짧은 시간 안에 급격히 예후가 나빠진 안타까운 사례라고 판단된다.

라) 부당한 부검참관 거부 관련

계호담당교도관이 202×. ×. ××. 09:00경 ○○ ○○시 소재 ○○과학수사연구소 주차장에 도착하니 피해자의 가족들도 주차를 하고 있어 함께 ○○과학수사연구소로 들어가려하니 연구소 운영지원과에 근무하는 것으로 추측되는 직원이 일행의 신분과 방문목적을 확인한 후 현재 이쪽 입구는 출입이 통제되었으니 가족 대기실로 바로 가라고 안내해 주어, 가족대기실에 도착하니 다른 기관의 부검이 진행 중이었으며 이에 가족들과 함께 대기하였다. 이후 관련 서류 제출 후 기존의 방식으로 부검의들을 따라 부검실에 들어가려고 하니, 부검의들이 지금은 경찰관들을 포함해 모든 외부인이 부검을 직접 참관할 수 없다고 하며 입구를 닫아 버렸다. 이에 가족 대기실에 근무 중이던 공익 근무요원에게 왜 부검참관을 못하게 하는지 사유를 물었으나 “최근 내부지침에 따라 직접 참관할 수 없다.”고 답변할 뿐 정확한 답변은 확인해 주지 않았고, 이때 옆에서 지켜보던 피해자의 가족들이 연구소에서 왜 참

관을 못하게 하느냐고 진술인에게 물어 보기에 “직원들이 답해주지 않아 정확하지 않지만 아마도 코로나 19 때문에 외부인들과의 접촉을 최소화하려고 그런 것 같습니다.”라고 답하였을 뿐 부당하게 피해자의 가족이 부검에 참관하지 못하도록 방해한 사실은 없었다.

2) 이 사건 관련 담당교도관들

가) A(교위, 당시 보안과 신입담당 야간당직 근무)

202×. ×. ×.(금) 23:05경 신입자 입소 담당으로 생활지도실에서 근무하던 중 ○○지방검찰청 동부지청 검찰수사관이 벌금미납자인 피해자를 데리고 왔다. 피해자에게 신분확인 절차, 지문확인, 권리고지, 지병 등을 물어보니 공황장애, 불면증, 분노조절 장애가 있다고 하여 약 가지고 온 것 있냐고 물으니, 없다고 하였다. 가족에게 연락 여부를 물으니 내일 가족이 벌금을 납부할거라면서 연락을 거부하였고, 공황장애로 독거실을 원하여 코로나로 독거실에 수용하고 있다고 안내하였다. 당시 대화 등 의사소통이 정상적으로 이루어졌고, 특이사항은 없었다. 피해자의 신체 상태에 대해서는 야간당직 교감 P에게 구두로 전달하고 서류도 주었으며, 가족에게 입소사실 및 처방약 통지는 피해자가 동의하지 않아 연락하지 않았다.

나) B(교위, 당시 ○○구치소 출정과 근무)

202×. ×. ×.(토) 10:05경 8동 담당으로 근무하던 중 사동 청소부가 “이 방에 있는 사람이(피해자) 벽지 뜯고, 물건 파손하고 난리입니다. 빨리 와 보세요.”라고 하여 8동20실에 도착하여 피해자에게 “진정하세요. 공공시설물을 파손하면 처벌을 받습니다. 화나겠지만 참고하세요.”라고 설득하였다. 3분 뒤 사동 청소부가 재차 “주임님 아까처럼 똑같습니다. 난리입니다.”하여 다시 방문하여 확인 후, 수용3팀장 C교감에게 보고하고, 같이 거실문을 열고 피해자를 꺼냈고, C교감이 수용팀 사무실로 데리고 갔다. 두 번째 갔을 때

그만하라고 하였음에도 TV 뒤 몰딩을 빼서 무릎으로 부수고 있어 “이 사람은 말로 해선 안 되고 진정이 필요하겠구나.”라고 생각되어 수용팀에 보고 하였다. 몰딩이 플라스틱이라 부순 파편이 날카로워 자해 가능성도 있어 피해자를 보호할 필요도 있었다.

다) C(교감, 당시 보안과 수용 3팀장)

202×. 5. 9.(토) 08:00 출근하여 근무하던 중 같은 날 10:00경 8동 담당직원 B교위로부터 피해자가 벽지를 뜯어내고 빨래봉, 전원커버를 훼손하는 등 이상증세를 보이고 있다고 전달받았고, 거실 안이 어지럽혀 있어 피해자를 관구실(3수용팀 사무실)로 연출하여 면담을 하였다. 면담 시 피해자의 상태는 폭력성, 공격성은 없었으나 자신의 상황에 대해 인지하지 못하고 있었고 고의성, 잘못에 대한 인식이 없었다. 경위를 묻는 질문에 누님이 구멍을 확인 하라고 했다가거나 구멍을 확인해 보아야 한다는 등의 이상한 말을 하여 대화가 불가능하였다. 간단한 인적사항을 물어도 횡설수설하고 음주 여부 질문 시 소주 2병을 먹었다고 하였다. 조사수용에 해당되나 교정장비 훼손 우려, 자해 우려가 있어 기동순찰대원 2명에게 5수용팀에 인계하여 보호실에 입실하도록 하였다. 당시 피해자의 신체 상황 등은 별도로 인계받은 적이 없었고, 피해자가 고의가 없고 정신적인 이상행동으로 보여 보호장비를 착용하지 않았고 자기·타인의 위해 예방을 위해 보호실에 수용하기로 한 것이다.

당시 약물처방이 필요한 것 같아 의료과에 알아보니 피해자 입소 시 처방약이 없다고 하고, 교정시설은 규정상 주말 간호사가 처방할 수 있다고 알고 있어 H 의무 교도관에게 처방해 달라고 전화로 문의하였으나, 나중에 확인해보니 피해자에 대한 처방이 없었다. 사후에 피해자의 사망소식을 듣고 놀랐고 안타깝다는 생각이 들었다. 보호실의 경우 CCTV로 24시간 관리하는 곳이고, 보호장비는 종종 사용하는데, 좀 더 주의를 기울였어야 하지 않았나 생각하였다.

라) D(교감, 당시 ○○구치소 보안과 수용5팀장)

202×. ×. ×.(토) 08:00~17:00 수용5팀 팀장으로 근무하였는데, 같은 날 10:35경 수용3팀장 C교감한테 유선전화로 피해자의 이상행동으로 보호수용을 부탁하는 연락을 받고, 5팀 사무실에서 피해자를 인계받아 보호실 수용을 고지하니 특별한 대답은 없고 불만스런 표정으로 뚱해 있었다. 오후로 갈수록 피해자가 보호실 문을 차고 스피커를 발로 파손하여 수차례 구두경고에도 기물파손을 계속하여, 본인, E, CRPT I, J 넷이서 금속보호대를 착용시켰고 이후에도 발로 문을 세게 차서 추가로 양발목보호장비를 사용하였다. 시급 시에 고함을 질렀고, 물을 요구하여 본인과 1이 물을 주었다. 같은 날 17:00경 L교감에게 인계하며 보호실 5방에 보호장비 사용자가 있으니 신경 써서 잘 보라고 하였다.

통상 오래된 수용자는 신분장에 먹는 약 등이 기재되어 있어 확인 가능한데, 신규 수용자인 경우엔 알 수가 없고 수용자가 먹는 약이 있다하더라도 의사의 처방이 있어야지 알 수 있다. 먹는 약을 가져오는 경우에는 의료과에서 참고해서 약을 복용하도록 하는 것으로 알고 있는데 약 없이 수용자 말만으로는 무슨 병이 있는지 교도관이 알 수 없는 상황이다.

마) E(교사, 당시 ○○구치소 출정과 근무)

202×. ×. ×.(토) 08:00~17:00 보호사동인 15·16동에서 근무하였는데, 오전 순찰시 피해자가 혼잣말로 중얼거리며 “다른 수용자들이 있으니 조용히 해야 한다.”라고 타이르면, 수긍하는 것 같아 보였지만 뒤돌아서면 같은 행동을 반복하였다. 오후에는 흥분상태가 심해져서 반말로 “니가 뭔데 나를 가두냐? 야, 임마 ××”이라고 하고, 알아들을 수 없는 말을 하였다. 오전부터 오후까지 수차례 경고하였음에도 계속 이상행동과 시설물을 훼손하여 D교감이 CRPT에 연락하여 CRPT 2명, D교감, 본인 이렇게 네 명에서 금속보호대 채웠는데, 계속해서 문과 스피커를 발로 차서 추가로 양발목보호장비를 사용하였다. 다음 근무자인 F교사에게 상황을 전달하고 잘 관찰하라고 하였다.

바) F(교사, 당시 ○○구치소 보안과)

202×. ×. ×.(토) 17:00~같은 달 ××. 08:00 15·16동에서 야간당직 근무하였는데, 주간근무자 E교사에게 피해자가 주간에 인터폰 훼손하고, 직원을 밀치듯이 행동을 하여 금속보호대, 양발목보호장비를 착용하였다고 인계받아 CCTV로 보니 거실 문 앞에 서 있었고, 17:00 점점 시 문 앞에 가 보니 피해자가 큰소리로 혼잣말로 “문 열어라. ×××야”하며 흥분된 상태를 보여서 계속 보호장비를 착용해야겠다고 생각되어 영상계호를 계속하였다. 같은 날 17:20경 근무 중에 피해자의 신분카드를 봤는데 초범이고 특이 사항이 없어 그냥 “이상행동을 하는 수용자구나.”라고 생각하였다. 입소 시 문진한 입소 자료는 당직(신입절차 담당자)과 의료과 직원이 확인 가능했는데, 신분카드에는 업데이트가 안 되어 있었다. 당시 지병을 확인할 수 있었다면 의료과에 전화하여 진료요청이나 대체약이라도 지급했었을 것 같은데 자료가 없어 영상계호만 지속하였다.

202×. ×. ××.(일) 06:18경 CRPT K교위가 피해자에 대한 보호장비를 해제하고 나서 보호실 건물에서 나오면서 “상황을 지켜보고 혹시나 안 좋으면 의료과에 진료 요청해봐라.”하여, L계장에게 보고하고 영상계호를 철저히 하였다. 같은 날 06:50경 CCTV 영상을 보니 움직임이 많이 미약해 보여 L계장이 의료과에 바이탈체크 요청을 하였다.

사) H(교사, 당시 ○○구치소 의료과 주말 근무자)

202×. ×. ×.(토) 08:00~같은 달 ××. 08:00 의료과 주말당직 근무를 하였다. 구치소 수용동 내 당뇨환자가 약 20명 정도라 ×. ××.(일) 06:00~06:15경에는 의료수용동, 06:15~06:50경에는 전 사동에 인슐린 투약을 했는데, 06:58경 수용5팀에서 바이탈체크 요청이 와서 진료함을 챙겨 15동 5실에 갔다. 피해자가 힘이 있는 사람 같아 보이진 않아서, 가슴 상부를 꼬집고 팔을 두드려 보고, 손가락에 산소포화도 및 맥박 측정기를 꽂아보았다. 그러나

측정결과가 안 나와서 손으로 맥박 재니깐, 맥박이 약해서 정신을 차리라고 두드렸다. 수용 5팀 M교도관에게 응급상황이니깐 구급차 부르고 외부진료 가야한다고 말했다. 피해자를 응급차에 태우고 차가 출발하는 것까지 보고 나서 상황보고 위해 의료과로 복귀하여 즉시 의료과장 R에게 유선으로 응급상황 보고하니 추가로 결과에 대해서 보고하라고 지시받았다.

아) K, N, M(당시 ○○구치소 보안과 주말 당직근무자들)

202×. ×. ×.(토) 17:00~같은 달 10. 09:00까지 야간기동순찰 업무를 수행하였다. 같은 달 ××.(일) 06:00경부터 수용자 식사, 용변 등을 위해서 보호장비 착용을 일시중지를 하는데, 14동과 15동 순으로 돌며 침구류 회수 및 보호장비 해제 업무를 수행하다가 같은 날 06:18경 피해자의 보호장비를 해제하였다.

침구류를 빼내며 피해자에게 “△△△씨, 일어날 시간이에요.”라고 하니, 피해자가 “어!”라고 대답하였으며, 보호장비 해제 전에 피해자의 땀을 닦아주며 얼굴을 보니 눈도 마주치고 대답을 하였다. 금속보호대, 양발목보호장비 순으로 보호장비를 해제하려 하니, 피해자가 ‘으~으’하며 몸에 힘을 잔뜩 주며 양손을 앞으로 내밀며 힘을 주어 오른손 어깨를 두드리며 “△△△씨, 힘 빼세요. 힘 빼야지 풀 수 있어요.”라고 말하니, 힘을 풀어서 보호장비를 해제하였고, 당시 별다른 특이사항이 없었다.

202×. ×. ××. 새벽 중앙통제실에서 CCTV로 피해자를 볼 때, 계속 돌아다니고 문도 차는 모습을 보았기에 보호장비 해제할 때는 단순히 “힘이 빠졌구나.”라고 생각했었고, 다시 06:50경 의료과 직원 H교사와 같이 가니, H교사가 맥박 등을 확인하고 긴급 상황인 것 같다고 해서 L계장이 TRS로 상황을 전파하였다.

202×. ×. ××. 07:00경 ○○○○병원 응급실로 피해자를 이송할 때 약 5분 정도 구급차 내에서 피해자에게 CPR을 계속 실시하였다.

다. 참고인

1) ◇◇◇(○○○병원장)

피해자는 1년에 1~2회 정도 내원한 걸로 기억하는데, 201×년부터 수면장애로 삼진디아제팜정(정신신체장애에서의 불안·긴장·우울 등에 효능)과 스틸녹스정(성인 불면증의 단기치료에 효능)을 처방하였고, ○○○병원은 일반병원이라 공황장애를 진단한 적은 없지만 불안해하는 모습을 보여 공황장애 증상의 심으로 정신과 진료를 권유하였던 것 같고, 환자가 정신과 진료를 받았는지에 대해서는 알지 못한다.

2) ◆◆◆(동료수용자, 당시 8동19실 수용)

202×. ×. ×. 피해자의 옆방인 19실에 수용 중이었는데, 피해자가 입실한 지 1시간 후부터 혼자서 1인 2역 식으로 대화하는 이상행동을 하였다. 통상 교도관이 1시간 마다 야간 순찰을 하는데 당시 담당교도관이 3~4번 피해자에게 “앉으세요, 주무세요.”라고 하면 좀 조용히 하다가 또다시 벌금 500만원이 있는데, 내가 나갈 거다, 기다려라, 그래 알았다 식으로 1인 2역으로 대화를 하였다. 통상 야간에 거실 인터폰을 눌러 사동담당 교도관을 호출하는 것은 대답이 없어 소용이 없었다. 같은 달 ×. 09:30경 인원점검 후 CRPT가 와서 피해자를 데리고 나갔는데 저항하거나 폭력적인 행동은 없었다. 입소 초기 수용자들이 수면장애를 호소하곤 하는데 의무관이 적극적으로 처방해 주지 않고 있다.

3) ◎◎◎(동료수용자, 당시 8동21실 수용)

202×. ×. ×. 17:00~같은 달 ××. 오전까지 7일간 8동21실에 수용되었는데, 피해자는 밤새 혼잣말을 하였다. 자기가 행동추적이 되고 있어 누가 행동추적을 해서 벌금을 내 줄 거라는 등 혼자서 주고받는 식으로 옆방에 들릴 정도로 이야기를 하였다. 교도관이 순찰 돌 때 옆 수용자가 시끄럽다고 이야기를 해서 교도관이 피해자에게 조용히 하라고 하면 알겠다고 하면서 몇 분간 조용히 있다

가 다시 혼잣말을 반복하기를 2~3시간 계속하여, 이상하다고 생각을 했다.

4) ▲▲▲(동료수용자, 당시 15동 보호실 수용)

202×. ×. ×.~××. 15동 보호실에 정신적인 문제가 있어 보호조치 되었는데, 당시 약을 먹고 잠이 들어 시끄러운 소리를 듣지 못했다. 본인은 2일간 보호장비를 착용했는데 식사시간 1시간 동안은 해제했고, 보호실의 벨은 대화용이 아니라 호출용 벨로, 벨을 누르면 근무자가 와서 수갑해제 해 주어야 용변을 볼 수 있었다. 보호실에 있을 때 3번 정도 의사가 왔고 어쩌다 한번 혈압 등을 체크하였다.

5) ▼▼▼(동료수용자, 당시 15동 보호실 수용)

피해자가 밤새 소란을 피우고 만담, 대화식으로 중얼거리는 것을 들었고, 무언가 뜯고 부수는 소리가 났고 풀어달라는 것 같았다. 아침에 구급차를 타고 갔다가 돌아오지 않았다.

6) ■■■(동료수용자, 당시 15동 보호실 청소담당)

수용자들이 일명 ‘백담사’라고 부르는 14동(징별방), 15동(보호실: 정신질환자, 이상행동자)의 청소를 담당하였다. 202×. ×. ×. 19:20~19:30경 약 15분 정도 체류하면서 이불, 베개를 넣어주러 갔다가 피해자를 보았는데, 피해자는 “내가 여기 왜 있는데, 나가게 해 달라.”며 밖으로 나오려 하였다. 복도 청소를 했는데, 피해자가 보호장비를 착용한 채 발로 문을 차는 소리도 들었고 평범하지는 않았다. 교도관들의 폭언 및 폭행은 전혀 없었다.

202×. ×. ×× 06:20경 이불을 빼러 갔다가 수갑을 해제하는 것을 지켜보았는데, 피해자의 얼굴에 땀이 많이 나 있어서 직원이 닦아 주었다. 피해자는 아무 말이 없이 가만히 누워있었고, 직원들이 “팔에 힘을 빼세요.”라고 하며 수갑 해제하자 축 늘어진 상태로 눈을 감고 있었다. 통상 의무관은 보호실에 화, 목요일 주 2회 방문하는 것으로 알고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서 및 진정인의 제출자료, 피진정기관의 답변서 및 제출자료, 국가인권위원회의 현장조사결과보고(실황조사서, 참고인 및 피진정 담당교도관의 면담기록), ○○과학수사연구소의 회신자료, 피진정인 출석진술 등에 의하면, 인정사실은 아래와 같다.

가. 당사자의 지위 및 관계

진정인은 피해자의 친형이며, 피해자는 벌금(500만원) 미납으로 검거되어 피진정기관에 노역 유치된 수용자였다. 피진정기관의 소장은 「법무부와 그 소속기관 직제」 제28조(소장·부소장 등) 제4항에 따라 소관 사무를 통할하고 소속공무원의 지휘·감독을 책임지는 지위에 있는 자이고, 이외 피진정인들은 피진정인 1의 지휘를 받아 202×. ×. ×. 23:00경 피해자가 피진정기관에 최초 입소한 때부터 같은 달 10. 07:00경 외부병원에 응급 호송되어 사망하기까지 신입생활지도실, 8동20실 및 15동5보호실의 계호 및 보호업무를 담당하였던 교도관 및 의료과 직원들이다.

나. 피해자의 입소 전 건강상태

- 1) 국민건강보험공단의 요양급여내역에 의하면, 피해자는 201×. ×. ×., 같은 해 ×. ××., 같은 해 ××. ×., 같은 해 ××. ×., 202×. ×. ××. ○○○○의원에 내원하여 상세불명의 수면장애 등으로 우울·불안 및 수면장애 등의 치료에 필요한 약을 처방받은 사실이 있고, 참사랑의원 의사의 소견서 및 증언에 의하면, 피해자는 공황장애 및 수면장애로 수면제 처방 받고, 정

신과 진료를 권유받았다.

- 2) □□□경찰서의 벌금미납자 검거보고서 등에 의하면, 피해자는 202×. ×. ×. 19:20경 ○○시 소재 자택 앞에서 벌금미납(500만원)으로 지명수배(체포영장)를 받다가 경찰관에게 검거되었고, 같은 날 21:02경 해운대경찰서 유치장 수용 시 경찰관이 작성한 체포·구속인 신체확인서에 의하면, “201×년경부터 공황장애로 ○○○병원에서 치료중이며, 식은땀을 흘리고 있으나 체온 35.8도로 현재 상태는 양호함”으로 기재되어 있다.

다. 피해자의 구치소 입소 및 신입자 거실 배정 상황

- 1) 피해자는 ○○지방검찰청 동부지청에 인계된 후에도 벌금을 내지 못해 검사의 노역장유치지휘에 따라 202×. ×. ×.(금) 23:00경 피진정기관에 수용되었는데, 피진정기관의 의무기록지 및 신입자 건강진단 문진표에 의하면, “202×. ×. ×. 피해자는 약 3년 전부터 공황장애, 불면증, 분노조절장애 등으로 약 복용중이라고 함(약 미소지). 그 외 특이사항 없음.”이라고 기재되어 있다.
- 2) 피해자는 202×. ×. ×. 23:05 피진정기관의 신입자 생활지도실에서 교위 장진혁이 신체확인, 신입자 건강진단 문진표 작성, 소지품 영치 등 입소 절차를 밟고 23:25경 코로나 19 방역지침에 따라 신입독거실인 8동20실에 입실하였으나, 공황장애, 약 복용 등 피해자의 건강상태에 관한 정보가 야간당직 교감 ○에게 인계되었으나 다음날 오전 주간담당 교도관들에게 공유되지 못하였다.

라. 피해자의 이상행동¹⁾과 보호실 유치 및 보호장비 사용현황

피진정기관의 동정관찰일지, 보호장비심사부, 보호실 CCTV 영상자료, 동료 수용자, 관련 교도관들의 진술 등에 의하면, 다음과 같은 사실이 인정된다.

일시	거실지정 및 보호장비	피해자의 건강상태 등 수용동향 (근거: 참고인 진술, CCTV 영상자료)
202×.×.×. 23:25	8동20실 입실 피해자 이상행동 표출	- 입실 1시간 후부터 피해자 지속적으로 혼잣말을 하고, 1인 2역 하듯이 말하는 등 이상증세를 보임(동료수용자 ◆◆◆, ◎◎◎ 진술)
202×.×.×. 10:00~10:05	피해자 이상행동 인지 8동20실 출실	- 피해자가 밤새 벽지 뜯고, 빨래봉, 전원커버 등 파손사실 보고(사동청소 수용자 진술) - 담당교도관, 수용3팀장에게 이상행동 최초 보고(출정과 교위 A)
10:06~10:32	3수용팀 사무실 보호실 수용 지시	- 이상행동 보고 받고 면담 후 보호실 수용 지시(수용3팀장 교감C)
10:34~10:38	5수용팀 사무실 보호실 수용 집행	- 이상행동 전달받고 면담 후 보호실 수용 집행(수용5팀장 교감D)
10:39~15:50	보호실 수용(15동 5실) 피해자 이상행동 양상	- 10:51경 피해자, 스피커폰 손가락으로 긁고, 문을 두드리며 소란을 피움 - 12:49경 피해자, 스피커폰 발로 밟고 카메라 파손 시도 - 12:53경 피해자, 벽을 손가락으로 긁음 - 13:10경 피해자, 카메라와 대화하듯 하고, 발로 거실문 걸어참 - 13:23경 피해자, 카메라와 대화 - 13:33경 피해자, 거실문 세계 차고 벌어진 틈을 확인하려다 근무자 제지하자 물러남 - 13:33경 점심 도시락 뺨(국물만 취식)

1) 이 사건 피해자의 이상행동 증상에 관하여, 조현병(정신분열병)의 증상과 비교해 보면 유사함을 알 수 있음. 조현병의 주된 증상은 환청, 망상, 이상행동, 횡설수설 등임. 조현병 환자는 흔히 환각을 경험하는데, 누군가 말하는 목소리가 들리거나 실제 존재하지 않는 대상이 보이기도 함. 환청은 가장 흔한 증상인데, 환자가 혼잣말을 중얼거리는 것처럼 보이기도 함(의학 백과사전 참조).

제4장 구급시설·다수인 보호시설 관련 인권침해

일시	거실지정 및 보호장비	피해자의 건강상태 등 수용동향 (근거: 참고인 진술, CCTV 영상자료)
		- 13:43경 인터폰 손가락으로 파고 잡아 뜯어서 파손하고 발로 참 - 13:53경 거실문을 밀고 차는 행동을 함 - 14:37경 온 벽을 손가락으로 찌름 - 14:56경 거실문 손으로 치고 몸과 발로 밀거나 걷어참(CCTV 영상기록 및 출정과 교사 B)
15:56	금속보호대 사용	- 15:56경 금속보호대 사용(교감 D, 교사 E, CRPT 2명) - 16:03경 피해자, 금속보호대 착용상태에서 횡설수설하며 거실문을 발로 계속 세게 참
202×.×.×. 16:06~ 202×.×.××. 06:15	양발목보호장비 추가사용 및 피해자 이상행동 양상	- 16:06경 양발목보호장비 추가사용(교감 D, 교사 E, CRPT 2명) - 17:00~18:00 석식 미지급하고 보호장비 해제하지 않음 - ×.×. 18:00~5. 10. 05:45 피해자, 오후 내내 및 밤새도록 보호장비 착용상태에서 앉았다 일어서다를 반복하고, 보호실 내를 서성이며 몸으로 문을 밀치고 스피커폰을 누르려하고, 허공에 소리를 지르거나 혼자 중얼거리를 반복 - ×.××. 05:45~05:53 피해자, 출입문에 기대어 주저앉아 미세한 움직임 보이다 완전히 뒤로 쓰러져 바닥에 드러누움
202×.×.××. 06:16	보호장비 해제 (약 14시간 20분 계속사용) 피해자 의식불명	- 06:16경 얼굴에 땀을 닦고 보호장비 해제, 피해자 일으켜 앉혀 보호장비 해제하자 현저히 기력 없는 모습 보이며, 중심을 잡지 못하고 뒤로 쓰러져 드러누움(보안과 당직3팀 K, N, M) 계속하여 피해자, 위 쓰러져 누워있는 상태(상반신이 15도 각도로 꺾이고, 머리 뒷면이 출입문에 밀착된 상태)에서 일체의 미동 없이 있음 - 06:50경 5수용팀, 의료과에 활력징후 측정 요청(보안과 당직 교감 L)
06:58	바이탈체크 실시	- 06:58경 바이탈체크 결과 맥박이 쇠약하고 의식 저하 판단되어 응급상황 전파(의료과 교사 H, 교감 L)

일시	거실지정 및 보호장비	피해자의 건강상태 등 수용동향 (근거: 참고인 진술, CCTV 영상자료)
07:00	○○○○병원 응급실 이송	- 07:00경 교도관 K, L 등이 심폐소생술을 하며 ○○○○병원 응급실로 이송
07:05	○○○○병원 응급실 도착	- 교도관 K(상황보고)
07:15	노역형 집행정지 신청	
07:40	피해자 사망	

마. 이 사건 피해자에 대한 ‘보호장비 사용 심사부’ 기재사항

- 1) 피진정기관의 피해자에 대한 보호장비 사용 심사부에 의하면, 담당자는 교사 E와 수용팀장 교감 D이고, 전결권자는 당직팀장 G이며, 피해자가 자살, 자해 및 타인에 대한 위해 우려가 크다는 이유로 202×. ×. ×. 15:50경 교감 D이 급속보호대 및 양발목보호장비를 착용시키고, 202×. ×. ×. 06:20경 식사 및 용변 등을 위해 일시중지할 때까지 각 14시간 30분 동안 보호장비(CCTV 상 사용시간이 10분 정도 차이가 있음)를 사용한 것으로 기재되어 있다.
- 2) 위 심사부의 관계자 의견사항에는 202×. ×. ×. 15:50경 교사 E이 “근무자 제지에도 불구하고 거실문과 스피커폰을 발로 차서 훼손하는 등 극도의 흥분상태로 인하여 보호장비 사용함이 좋겠다.”라는 의견에, 같은 시간 교사 H가 “보호장비 사용, 건강상태 양호”라고 기재하고, 같은 날 22:00경 교사 F이 “근무자 향해 문 열어라, 나가야 된다고 고성을 지르며 위협적인 행동을 보이고, 흥분된 상태가 지속되어 보호장비 계속 사용함이 좋겠다.”라는 의견에, 같은 날 23:10경 교사 H이 “보호장비 사용 건강상태 양호”라고 기재하고, 같은 달 10. 02:00 교사 I가 “잠들지 못하고 문에 붙어 알 수 없는 말을 계속 중얼거리며 불안한 모습을 보여 보호장비 사용함이 좋겠다.”

라는 의견에, 같은 날 02:40경 “보호장비 사용 건강 상태 양호”라고 기재되어 있다.

바. 피해자의 부검 및 장례 절차 등

- 1) ○○과학수사연구소는 202×. ×. ××. 09:40 피해자에 대한 부검을 실시하였는데, 피해자의 부검감정서에 의하면, “사건개요 상 피해자는 공황장애 병력이 있으며 구치소 1인 수용실에서 의식 저하 상태로 발견되어 병원으로 후송하였으나 사망한 자로, i) 배꼽부위, 양쪽 손목과 발목에서 억제대로 인한 것으로 추정되는 멍과 피부까짐들을 보이나 표재성(표피와 진피쪽 등 피부 겉표면) 손상으로 사인으로 고려하기 어렵고, 갈비뼈 골절, 앞가슴 세로 칸 연조직 출혈, 주사침 흔적 등은 심폐소생술 및 병원치료과정에서 발생한 것으로 보이며, 나머지 전신의 외표와 골격 및 실질장기에서 사인으로 고려할 만한 손상을 보지 못하는 점, ii) 내부 장기에서 사인으로 고려할 만한 질병을 보지 못하는 점, iii) 약 독물 검사에서 특기할 약물 혹은 독물성분이 검출되지 않는 점, iv) 혈중 에틸알코올농도는 0.010% 미만인 점, v) 눈 유리체의 임상화학검사에서 사인으로 단정할만한 대사이상이나 전해질 이상의 근거를 보지 못하는 점, vi) 혈액에서 케톤체류가 다소 높게 검출되나 사인으로 단정할 정도로 보기 어려운 점 등을 종합할 때 변사자의 사인은 해부학적으로 불명(UnknOwn)이나, 다만, 손상, 중독, 기계적 질식 등과 같은 외인사의 가능성은 배제할 수 있을 것으로 보이며, 치명적인 부정맥이나 신경계 기능 이상과 같이 해부학적으로 규명하기 어려운 내적질환에 의해 사망하였을 가능성을 고려해 볼 수 있을 것이다.”라고 기재되어 있다.
- 2) ○○과학수사연구소는 피해자 부검 시 유가족의 참관을 제한한 것과 관련하여, 유가족이 참관을 원하는 경우, 일반적인 사항이라면 시간을 조율하고 형사 입회하에 부검참관실에서 참관할 수 있겠으나, 당시 코로나 팬데

믹과 같은 현 상황에서 감염 확산 방지를 위한 특단의 조치로 202×. ×. ××.부터 부검참관실을 폐쇄하고 형사 및 유가족 부검참관 증단을 안내한 것이라고 밝히고 있다.

- 3) 유가족인 진정인 등은 202×. ×. ××. 10:50 부검을 마친 후 피해자의 시신을 인도받아 ○○시민장례식장에서 장례를 치루고, 같은 달 ××. ○○ 추모공원 화장장에서 화장하고 같은 공원 납골당에 유골을 안치하였다. 이후 진정인은 같은 달 ××. 이 사건 진정을 국가인권위원회에 제기하고, 언론에 제보하였다.

사. 이 사건 발생 이후 법무부 및 피진정기관의 조치

- 1) 법무부는 이 사건 발생 이후 언론에 보도되자, 법무부 검찰담당관실과 교정본부 보안과는 검찰담당관을 검찰반장으로 하고 소속 검사 등이 현장을 방문하여 피진정기관 직원 등 관련자 43명을 60회에 걸쳐 조사한 결과를 202×. ×. ×. 보도 자료를 통해 언론에 발표하였다.
- 2) 법무부의 조치결과 및 피진정기관의 회신자료에 의하면, 법무부는 검찰 조사결과, 피진정기관의 현장 근무 직원들의 정신질환자에 대한 부적절한 업무처리가 반복·중첩되어 발생한 것으로, i) 당직 근무자 간 인계 및 계호 소홀, ii) 야간·휴일 의료 처우 부재, iii) 보호장비 사용의 부적정 등 문제점을 확인하고, 현장근무자 및 감독책임자 등 관련자 18명에 대하여 인사조치, 중징계 등 엄중한 책임을 물었으며, 교정본부 및 피진정기관은 ‘인권보호 중심의 정신질환 수용자 관리 개선방안’을 마련하고, 야간·주말 등 의료체계 및 벌금미납자 관리 개선 방안을 아래와 같이 회신하였다.

가) ‘인권보호 중심의 정신질환 수용자 관리 개선방안’의 주요내용

첫째, 보호장비 사용 통제 강화를 위해 ① 사용 전 소장의 사전 허가 원칙 준수, ② 16시간 초과 사용 제한(하나의 보호장비를 단계별로 교체·사용하고, 둘

이상 보호장비 사용 지양), ③ 사용 중 통제강화(1일 4회 이상 보호장비 사용 심사부 기록 유지 철저, 식사·용변·세면 시 등 30분 이상 일시 해제 시간 엄격 준수 등)

둘째, 정신질환자 등 특별한 보호가 필요한 수용자 보호장비 사용과 관련하여, ① 보호실 수용 원칙 및 소장의 사전 허가(보호장비 사용을 원칙적으로 자제하고, 8시간 이상 계속 사용하는 경우 소장 사전 허가), ② 보호장비 사용 시 2시간 마다 신체 활력징후 측정, ③ 동정관찰 강화 및 외부의료시설 진료 실시(순찰근무자 1시간 이내, 팀장 등 감독자는 2시간 이내 1회 이상 순찰, 의무관의 중증 소견이 있는 경우 즉시 외부의료시설 진료 실시, 형(구속)집행 정지 건의), ④ 심적 안정을 위한 상담 강화(보호장비 사용 시 24시간 이내 심리치료과의 전문상담 실시 및 관련부서와 정보공유)

셋째, 향후 계획으로 ① 보호장비 사용 실태 점검 및 교육 실시, ② 보호실 등 증설 추진

나) 법무부 및 교정본부가 밝힌 개선사항

첫째, 야간·휴일 의료 공백이 없도록 하기 위하여 ① 입소 시 정신질환 의심자에 대해 적극적으로 의료정보를 파악하고, ② 화상 시스템 등을 활용하여 재택 의무관이 직접 수용자의 상태를 확인 후 처우

둘째, 정신질환 수용자에 대한 진료를 강화할 목적으로 ① 202×. ×. 시행을 목표로 서울동부구치소 원격의료센터에 야간·휴일 원격 당직의사 제도를 도입 하는 등 보건의료법상의 원격의료 시범사업을 진행하고, ② 정신과 전문의, 형사정책연구원 등 외부전문가로 참여한 ‘정신질환 수용자 인권증진을 위한 TF팀’을 구성하여 「정신질환 수용자 관리 매뉴얼」을 마련하고, ③ 정신질환 등 노역장 유치자의 건강상태를 적극 고려

셋째, 유치 인원을 최소화하기 위하여 ① 벌금미납자에 대한 벌과금 분납 및

납부연기, 사회봉사 대체집행제도의 적극적 활용 예정, ② 건강 이상자에 대하여 신속한 집행정지 절차가 진행될 수 있도록 조치 추진

5. 판단

가. 관련규범

「대한민국헌법」 제10조 전문은 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권에서 연유하는 모든 국민의 생명권 및 건강권을 보장하고 있고, 같은 조 후문은 국가의 기본권 보호의무를 규정하고 있으며, 또한 같은 헌법 제12조는 신체의 자유를 보장하고 있다.

국가 구금시설의 수용자의 처우와 관련하여, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」(이하 ‘형집행법’이라 한다) 제30조(위생·의료 조치의무)와 제36조(부상자 등 치료)는 수용시설의 장은 수용자가 건강한 생활을 하는 데에 필요한 위생 및 의료상의 적절한 조치를 하여야 하며, 수용자가 부상을 당하거나 질병에 걸리면 적절한 치료를 받도록 하여야 한다고 규정하고 있으며, 아울러 「수용자 처우에 관한 유엔최저기준규칙」(만델라규칙, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) 제25조제1항은 모든 구금시설에서는 수용자의 육체적 또는 정신적 건강을 진단, 증진, 유지할 수 있도록 보건의료 관련 조치가 마련되어 있어야 하고 특별한 주의를 요구하거나 건강상 문제가 있는 수용자에게 각별한 주의를 기울여야 함을 밝히고 있다. 특히 형집행법 제95조(보호실 수용)에 의하면, 소장은 수용자가 자살 또는 자해의 우려가 있는 때 또는 신체적·정신적 질병으로 인하여 특별한 보호가 필요한 때 의무과의 의견을 들어 보호실에 수용할 수 있고, 의무관은 보호실 수용자의 건강상태를 수시로 살피도록 규정하고 있다.

한편, 구금시설 수용자에 대한 보호장비 사용과 관련하여, 형집행법 제97조

(보호장비의 사용) 제1항 각호에 의하면, 도주·자살·자해 또는 다른 사람의 위해, 또는 교정시설의 설비·기구 등 손괴의 우려가 큰 때 등에 사용할 수 있으나, 같은 조제2항 및 제3항은 보호장비를 사용할 경우 수용자의 나이, 건강상태 및 수용생활 태도 등을 고려하여야 하고, 의무관은 그 수용자의 건강상태를 수시로 확인하도록 규정하고 있고, 같은 법 제99조(보호장비 남용 금지)는 교도관은 필요한 최소한의 범위에서 보호장비를 사용하여야 하고, 징벌의 수단으로 사용하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

이러한 법률의 취지에 따라 형집행법 시행규칙 제184조(보호장비 사용의 중단) 및 제185조(보호장비 착용 수용자의 관찰 등)는 교도관은 보호장비 착용 수용자의 목욕, 식사, 용변, 치료 등을 위하여 필요한 경우에는 보호장비 사용을 일시 중지하거나 완화할 수 있고, 수시로 해당 수용자의 상태를 확인하고 매 시간마다 관찰하고 기록하도록 규정하고 있다.

대법원도 구금시설의 보호장비 사용에 대하여 “행형법상의 계구의 사용은 사용 목적과 필요성, 그 사용으로 인한 기본권의 침해 정도, 목적 달성을 위한 다른 방법의 유무 등 제반 사정에 비추어 상당한 이유가 있는 경우에 한하여 그 목적 달성에 필요한 최소한의 범위 내에서만 허용된다.”(대법원 2003. 7. 25. 선고 2001다60408 판결, 1998. 11. 27. 선고 98다17374 판결 등)라고 판시한 바 있다.

위 규정들을 종합해 보면, 구금시설에 수용된 피구금자는 스스로 의사에 의하여 시설로부터 나갈 수 없고 행동의 자유도 박탈되어 있으므로, 그 시설의 관리자는 피구금자의 적절한 의료처우 등을 보장하여 생명, 신체의 안전을 확보할 의무가 있다할 것이고, 수용자들에 대한 보호장비 사용은 직접적으로 신체의 자유를 침해할 우려가 크므로 사용기준과 방법, 시간, 건강상태의 확인, 해제 절차의 준수 등이 엄격히 준수되고 관리되어야 한다.

나. 이 사건 피진정인들의 피해자에 대한 인권침해 여부

1) 피해자 입감 초기 이상행동 표출에 따른 보호조치 관련

피진정인들은 피해자가 입소 당시 공황장애 등 정신질환이 있다고 주장하였지만 평소 복용 중이던 약이나 소견서를 소지하지 않았고, 자신의 의사를 명확히 전달하는 등 특별한 이상증상을 보이지 않았으며, 휴무일(주말) 및 야간시간의 경우 의료 인력이 부족하여, 당시 피해자의 건강상태를 정확하게 파악하는 데에는 어려움이 있다고 주장하면서, 202×. 5. 9.(토) 피해자의 활력지수 등 건강상태를 확인하였을 때 특별한 이상이 없었으나, 같은 날 10:00경 교정시설물을 훼손하며 횡설수설하여 비로소 이상행동을 인지하고, 피해자가 정신질환자로 판단되어 안전한 구조와 설비를 갖춘 보호실에 수용하는 등 적절한 보호조치를 취한 것이라고 해명하고 있으나, 이는 다음과 같은 이유로 받아들이기 어렵다.

살피건대, 위 피진정인들의 주장 및 참고인의 진술, 입수된 자료에 의하여 인정되는 사실에 의하면,

첫째, 피해자는 201×년부터 공황장애, 수면장애 등 정신질환성 증상으로 지속적으로 치료를 받아 온 사실이 확인되는 가운데, 202×. 5. 8. 23:00경 입소 초기 스스로 자신이 공황장애 등 정신질환을 앓고 있고 약을 복용 중임을 교도관에게 밝혔고, 이런 상황에서 피해자가 신입독거실인 8동20실에 입실한 지 1시간이 지난 때부터 전문 의료인이 아닌 일반인이어도 손쉽게 인식할 수 있는 정도로 밤새도록 취침하지 아니하고 두서없이 가상의 인물과 대화를 하거나 자문자답을 하고, 거칠게 벽지, 빨래봉, 전원 커버 등 시설물을 파손하는 등의 정신질환 의증으로 보이는 이상행동을 표출한 점,

둘째, 당시 피해자의 정신질환 유병사실 등 건강상태를 파악한 신입담당 교위 A이 야간당직팀장 교감 P에게 보고하였다고 하나, 이러한 피해자의 건강상태 및 특이사항이 야간 당직 근무교도관들에게 전파되거나 다음날 오전 주간근

무 교도관들에게 적절하게 인계되지 아니한 점,

셋째, 피해자의 건강상태 상 상당한 정도의 이상 징후가 표출되었음에도 야간 당직 근무자들은 단순히 “조용히 하라.”라는 제지 외에는 다른 조치나 보고가 없이 202×. 5. 9. 08:00 주간근무자 교위 B에게 업무가 인계되었고, 같은 날 10:00경 사동 청소 수용자의 신고를 받고서야 뒤늦게 피해자의 이상행동을 인지하고서 수용3팀장 교감 C에게 보고된 점,

넷째, 교감 C이 교위 B으로부터 피해자의 이상행동에 관한 보고를 받고 202×. 5. 9.(토) 10:00경 피해자를 면담한 결과, 피해자가 폭력성, 공격성은 없었으나 상황인식이 현저히 결여되고 횡설수설하는 등 정신질환 의증의 이상행동(증세)을 감지하였음에도 의무관 등 의료 인력의 진단 등 의료조치 없이 보호실 수용을 결정하고 지시한 사실 등이 확인된다.

이상의 내용을 종합해 보면, 이 사건 입감 초기 신체검사 및 8동 근무 교도관 들인 피진정인들이 입감 초기 피해자의 신체검사 및 건강상태 문진내용, 독거실 일일 직후부터 표출된 이상행동 등을 상호 공유하고 통상의 주의력을 가지고 살펴 보았다면, 당시 피해자가 공황장애 등에 의한 정신질환성 증세를 보이고 있다는 것을 충분히 예상할 수 있고, 이에 따라 신속히 의무관 등으로부터 적절한 의료조치를 받도록 할 수 있었음에도 불구하고 당직 근무자 간 인계 및 동정관찰 등 계호업무를 소홀히 하고, 야간·주말 의료과 진료체계의 부실로 의무관의 진료 등 적절한 의료처우를 받거나 의견을 듣는 등의 보호조치 및 절차 없이 보호실에 입실하도록 한 행위는 형집행법 제30조(위생·의료 조치의무), 제36조(부상자 등 치료)와 제95조(보호실 수용) 및 「수용자 처우에 관한 유엔최저기준규칙」 제25조제1항에 따라 수용자에게 건강한 생활을 하는 데에 필요한 의료상의 적절한 조치를 하여야 의무를 위반하여, 헌법 제10조에서 보장하는 건강권 및 같은 헌법 제12조에서 보장하는 신체의 자유와 안전을 침해한 것으로 판단된다.

2) 장기간 금속보호대 등 착용 방치 및 응급조치 소홀 관련

피진정인들은 202×. 5. 9.(토) 10:00 피해자가 교정설비를 훼손하는 과정에서 부상을 당하거나 자해를 시도할 개연성이 높아 정신질환자를 수용하기 위한 보호실에 수용하였으나, 계속 이상행동을 멈추지 않아 불가피하게 금속보호대 및 양발목보호장비를 착용한 것이고, 보호장비 해제 직후에도 별다른 특이사항을 발견할 수 없었으며, 원인불명의 내적 질환으로 급격히 사망에 이르게 된 것이어서 불가피하였다고 해명하고 있으나, 이는 다음과 같은 이유로 받아들이기 어렵다.

살피건대, 위 피진정인들의 주장 및 참고인의 진술, 보호실 CCTV 영상자료 등 입수된 자료에 의하여 인정되는 사실에 의하면,

첫째, 당시 피해자의 신체상황(공황장애, 약복용 사실 등), 이상행동 등 수용동향에 관한 업무 공유가 미진한 가운데, 교감 D 등 보호실 주간근무 교도관들이 피해자가 보호실 입실 직후부터 지속적으로 이상행동을 표출하였음에도 CCTV 영상제호에 치중하고, 세심한 관찰을 소홀히 하여 정신질환에 따른 병증의 가중상황으로 인지하지 못하고 단순한 교정시설의 훼손 등 소란행위로 간주하여 202×. 5. 9. 15:56경 금속보호대에 이어 같은 날 16:06경 양발목보호장비를 2중으로 착용한 점,

둘째, 교감 D 등 보호실 주간근무 교도관들이 피해자에게 202×. 5. 9. 17:00~18:00 피해자에게 저녁식사를 제공하면서 보호장비를 일시 해제하여 식사는 물론 화장실 이용, 세면 등을 하도록 하여야 하나, 피해자가 소란을 계속 피우고 보호장비를 착용한 지 얼마 되지 않았다는 이유로 관련 규정을 위반하여 이를 이행하지 아니한 점,

셋째, 교감 L 등 보호실 야간근무 교도관들이 당시 피해자가 입소 첫날밤에 이어 202×. 5. 9. 17:00경부터 5. 10. 05:53경까지 보호장비를 2중으로 착용한 상태에서 앉아서 휴식을 취하거나 취침하지 아니하고 거실을 서성이며 허공에

고성을 지르고 혼잣말을 하고, 몸으로 거실문을 밀치고 인터폰을 뜯어내려하는 등의 비정상적인 행동을 무려 12시간 53분간 지속하다 지쳐 쓰러져 누운 상황을 비추어 볼 때, 경험칙 상 정신질환 증세에 의한 것으로 쉽게 인지할 수 있었음에도 이러한 병증의 완화를 위해 의무관 및 당직 간호직원 등에 의한 응급진료 등의 조치를 취하지 아니하고 CCTV로 영상계호만을 하며 방치한 것으로 보이는 점,

넷째, 당시 의료과 간호직원 교사 H은 ‘보호장비 사용 심사부’에 202×. 5. 9. 15:50경, 같은 날 23:10경, 그리고 같은 달 10. 02:40경 3차례에 걸쳐 단순히 피해자의 건강상태가 양호한 것으로 확인하였다고 기재하였으나, 체온, 맥박 등 바이탈체크를 하였다는 구체적인 기록의 기재가 없고, 본인의 진술 및 보호실 CCTV 영상기록에서도 같은 달 10. 06:58경 수용5팀의 바이탈체크 요청으로 간 사실 외에는 보호실을 직접 방문하여 피해자에 대한 건강상태를 확인하였다고 볼 만한 객관적인 자료를 발견할 수 없으며, 당시 보호실에 수용되었던 동료 수용자들 또한 의무관 등의 방문 및 건강 확인은 매주 2회 밖에 하지 않았다고 증언하고 있는 점에서 직접 대면에 의한 것은 아닌 것으로 보이는 점,

다섯째, 교감 L 등 보호실 야간근무 교도관들이 피해자에게 보호장비를 착용한 후 총 14시간 20분이 지난 202×. 5. 10. 06:16경 보호장비를 해제할 때까지 수시로 매 시간마다 보호장비 착용에 따른 건강상태 등을 면밀히 확인하지 아니하고 방치하다가, 보호장비 해제 시 피해자가 자신의 몸을 가누지 못할 정도의 기력 저하 현상을 보이고, 몸통이 15°각도로 꺾인 채 뒤로 쓰러져 누워 있는 등 신체상의 움직임이 없었음에도 면밀히 건강상태를 확인하는 등의 주의의무를 소홀히 하여 응급진료를 위한 조치 및 이송시간을 지체시킨 것으로 보이는 점,

여섯째, ○○과학수사연구소의 부검결과에 의하면, 피해자의 사인은 해부학적으로 불명(UnknOwn)으로, 손상, 중독, 기계적 질식 등과 같은 외인사의 가능성은 배제할 수 있을 것으로 보이나 치명적인 부정맥이나 신경계 기능 이상과 같이 해부학적으로 규명하기 어려운 내적질환에 의해 사망하였을 가능성이

있다고 밝히고 있는데, 경험칙상 위에서 밝힌 바와 같은 정신질환 의증을 앓고 있던 피해자가 자신의 병증을 보였음에도 적절한 진료 등 의료처우를 받지 못한 상태에서 폐쇄성이 강한 보호실에 수용되고, 과도한 보호장비 착용에 따른 신체적·정신적·심리적 압박요인이 내적질환의 악화에 상당한 영향을 미쳐 사망에 이르게 되었을 개연성이 있다고 보이는 점 등이 인정된다.

이상의 내용을 종합해 보면, 이 사건 당시 보호실 야간 및 주말 당직근무 교도관들인 피진정인들이 피해자가 정신질환에 의한 이상행동을 하는 수용자임을 인지하였음에도, 관련 신체상황에 대한 업무공유를 소홀히 하고, 의무관 등의 적절한 의견 및 의료적 조치 없이 보호실에 수용하고, 이어 병증의 치료는커녕 오히려 급속보호대 및 양발목보호장비를 2중으로 총 14시간 20분 동안 과도하게 장시간 사용하면서 식사 및 용변 등을 위한 일시해제, 보호실 수용 및 보호장비 사용에 따른 수시로 매시간 마다 건강상태를 확인할 의무, 보호장비 착용 및 해제 시 신체상의 활력징후 등을 면밀히 살피는 등의 직무상 주의의무를 소홀히 한 행위는 형집행법 제97조(보호장비의 사용) 제2항 및 제3항, 제99조(보호장비 남용 금지), 같은 법 시행규칙 제184조(보호장비 사용의 중단) 및 제185조(보호장비 착용 수용자의 관찰 등)를 위반하여, 헌법 제12조에서 보장하는 피해자의 신체의 자유 및 안전을 보장받을 권리, 나아가 헌법 제10조에서 보장하는 피해자의 생명권을 침해한 것으로 판단된다.

3) 부당한 부검참관 거부 관련

진정인은 202×. 5. 11. 09:00경 ○○ ○○시 소재 ○○과학수사연구소에서 피해자의 부친이 부검에 참여하려고 하였으나 계호담당교도관이 이를 부당하게 거부한 것이 인권침해라는 취지의 주장이나, 계호담당교도관은 이는 당시 코로나 19로 인한 전염병 예방을 위해 ○○과학수사연구소가 부검참관실을 폐쇄한 것에 따른 것이라고 해명하고 있다.

살피건대, 위 인정사실과 같이 ○○과학수사연구소가 위 계호담당교도관의 해명과 같이 당시 부검참관실을 폐쇄하고, 유가족의 참관을 불허한 것임을 밝히고 있고, 이와 같은 행위는 감염병 예방이라는 공익을 위한 불가피한 조치라고 보이므로, 본 건 진정 부분은 인권침해 행위에 해당하지 아니하므로 기각한다.

다. 이 사건 조치의견에 대하여

피진정인기관의 지휘감독 국가기관인 법무부가 위 인정사실에서 밝힌바와 같이 이 사건 언론보도 직후 자체감찰 조사결과, i) 당직 근무자 간 인계 및 계호 소홀, ii) 야간·휴일 의료 처우 부재, iii) 보호장비 사용의 부적정 등 문제점을 확인하고, 현장근무자 및 감독책임자 등 관련자 18명에 대하여 인사조치, 중징계 등 책임을 묻고, 또한 ‘인권보호 중심의 정신질환 수용자 관리 개선방안’을 마련해 피진정기관 등에 하달하고, 정책적 업무개선을 추진한 것으로 확인된다.

살피건대, 국가인권위원회가 이 사건 조사과정에서 ○○구치소장 등 이 사건 당시 근무 교도관들에 대하여 일정한 조사를 실시하였으나, 복잡한 피진정기관의 근무구조 및 다수의 관련 근무 교도관들을 명확하게 모두 특정하기 어려운 조사상의 어려움이 있는 상황에서, 법무부가 위 현장근무자 및 감독책임자 등 관련자 18명에 대한 광범위한 인사 및 중징계 등의 조치를 취했다고 밝히고 있고, 또한 재발방지를 위한 업무 및 제도개선의 측면에서도 일반적 보호장비 사용에 대한 통제는 물론 정신질환자 등에 대한 보호장비 사전허가, 사용기준 및 관리 절차 등을 강화하고, 야간·휴일 의료 공백을 해소하기 위하여 원격 당직의사 제도 도입, 「정신질환 수용자 관리 매뉴얼」 마련, 벌금미납자에 벌과금 징수 방법 등 포괄적인 대책을 수립해 소속기관에 하달하고 검토 추진 중임을 밝히고 있으므로, 중복적으로 같은 인사상의 불이익 조치, 업무 및 제도 개선 등의 조치를 권고하는 것은 불필요해 보인다.

그러나, 이 사건 피해의 중대성에 비추어, 피해자 유가족의 권리회복을 위하여

법무부장관에게, 피해자의 유가족에게 대해 적절한 금액을 배상할 것을 권고하고, 재단법인 대한변협법률구조재단 이사장에게, 피해자 및 그 유가족의 권리 구제를 위한 법률구조를 요청하는 것이 필요하다고 보인다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호 및 같은 법 제47조에 따라 주문 1, 2와 같이 결정하고, 진정내용 중 피해자의 유가족 부검 참관 불허 부분은 같은 법 제39조제1항제2호에 따라 주문 3과 같이 결정한다.

2021. 7. 2.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 이상철 위원 문순희 위원 윤석희

다수인 보호시설 관련 인권침해

3 2021. 1. 20.자 결정 20직권0001300 [정신의료기관의 부당한 입·퇴원 등에 의한 인권침해]

결정사항

- 【1】경찰청장에게, 정신건강의학과에 재원 중인 환자의 진료기록부의 입·퇴원 기록 등을 허위로 기록한 행위에 대해 「의료법」 제22조제3항 위반 혐의와 입원환자의 퇴원의사를 확인하지 않고 대면진료 없이 환자를 입원시킨 행위에 대해 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제41조제3항 및 제42조제4항, 제68조 위반 혐의로 피조사자를 수사의뢰함.
- 【2】보건복지부장관에게, 정신질환으로 입원한 환자들이 본인의 의사와 무관하게 동일 병원 내 부당한 입·퇴원 행위가 반복되지 않도록 대책을 마련하고 관리·감독을 철저히 할 것을 권고·부당행위로 인해 발생한 의료급여 청구비용에 대해 재심사할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】병원 내 정신건강의학과와 가정의학과와 반복 입·퇴원 허위 기재한 행위는 「의료법」 제22조제3항(진료기록부 등 허위작성 금지규정)을 위반하여 같은 법 제88조의 벌칙 조항에 대한 적용 검토가 가능하며, 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는 자기결정권 및 일반적 행동자유권의 침해에 해당한다고 판단함.
- 【2】자의·동의입원 환자에 대한 퇴원 의사 미확인 및 대면진료 없이 입원 시킨 행위는 피조사병원장이 피해환자들에게 법에 보장된 권리를 정확히 제공하지 않은 행위는 퇴원 여부를 선택할 수 있는 환자의 자기결정권을 침해한 것임.
- 【3】정신건강의학과 전문의가 출근하지 않는 휴일과 일요일에 환자들을 입원시킨 행위는 「정신건강복지법」 제68조에 따른 전문의 대면진료 절차를 준수하지 않은 위법한 행위이며, 이로 인해 「헌법」 제12조가 보장하는 피해환자들의 신체의 자유를 침해한 것으로 판단함.

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 제17조

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제2조, 제30조, 제41조, 제42조, 제43조, 제68조, 제84조, 제86조

「의료법」 제22조, 제88조

■ 피 해 자 별지1 기재와 같다

■ 피조사자 ○○병원장

주 문

1. 경찰청장에게, 정신건강의학과에 재원 중인 환자의 진료기록부의 입·퇴원 기록 등을 허위로 기록한 행위에 대해 「의료법」 제22조제3항 위반 혐의와 입원환자의 퇴원의사를 확인하지 않고 대면진료 없이 환자를 입원시킨 행위에 대해 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제41조 제3항 및 제42조제4항, 제68조 위반 혐의로 피조사자를 수사의뢰합니다.
2. 보건복지부장관에게,
 - 가. 정신질환으로 입원한 환자들이 본인의 의사와 무관하게 동일 병원 내 부당한 입·퇴원 행위가 반복되지 않도록 대책을 마련하고 관리·감독을 철저히 할 것을 권고합니다.
 - 나. 부당행위로 인해 발생한 의료급여 청구비용에 대해 재심사할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 직권조사 개요

가. 조사배경

○○시 ○○○구 보건소는 관할자치구 정신의료기관인 ○○병원(이하 ‘피조사병원’이라 한다)과 관련된 민원을 처리하던 중 “피조사병원에서 정신건강의학과에 입원한 환자가 가정의학과 진료를 위해 퇴원 후 당일 또는 익일 해당병원에 입원되고 있지만 실제 병상이나 간호인력에 아무런 변동 없이 단지 서류상 두 진료과 전환만 이루어지고 있고, 정작 입원환자들은 자신의 진료과 변경 사실도 고지받지 못하는 것으로 파악되었다.”며, 피조사병원의 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다)을 위반한 인권침해 행위에 대하여 2020. 7. 10. 국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)에 직권조사를 의뢰하였다.

위원회가 기초조사로 피조사병원의 전자의무기록(EMR)을 확인한바, 피조사병원의 정신건강의학과와 가정의학과에 입·퇴원을 반복한 것으로 의심되는 환자의 수가 140여명에 이르고, 그 행위를 병원장이 직접 지시하고 관여하였다는 내부직원의 구체적인 진술도 있었다. 따라서 위원회는 피조사병원에서 환자들의 대한 인권침해 행위가 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 판단하여, 2020. 7. 27. 직권조사를 실시하기로 결정하였다.

나. 조사대상과 범위

피조사병원에 최근 3년 이내에 입원한 환자들을 대상으로 한 인권침해행위를 조사대상으로 하되, 그 이전에 발생한 행위가 현재까지 직·간접적으로 영향을 미치고 있는 경우에는 조사대상에 포함하였다. 주요 조사내용은 피조사병원

내 정신건강의학과와 가정의학과와 반복 입·퇴원 여부, 자의 및 동의입원 환자
들의 퇴원 의사 확인 여부 등이다.

2. 관련규정

별지 2 기재와 같다.

3. 인정사실 및 판단

피조사자, 피해자 및 참고인의 진술, 피조사병원에서 제출한 자료, ○○○구
보건소에서 제출한 관련 자료, 위원회 현장조사 결과보고서 등을 종합하면 쟁점
별로 다음과 같은 사실이 인정되고 판단된다.

가. 피조사병원 현황

피조사병원인 ○○병원은 20××.×.××.○○시 ○○○구에 가정의학과,
정신건강의학과, 내과를 진료과목으로 하여, 299병상 규모의 입원병상을 허가
받아 개원하였으며, 3병동에 일반병동 8병상, 정신과 개방병동으로 35병상이
있으며, 정신과 개방병동인 4·5병동에 각 64병상, 정신과 폐쇄병동인 7·8병동에
각 64병상을 운영 중이다. 202×.×.××. 현재 216명이 입원해있고, 피조사
병원에는 대표 원장인 ○○○을 포함하여 총 4명의 정신건강의학과 전문의가
근무하고 있다.

나. 피조사병원 내 정신건강의학과와 가정의학과와 반복 입·퇴원 허위 기재

1) 인정사실

가) 피조사병원에서 제출\받은 2018년부터 2020년까지 정신건강의학과
전문의 변동 상황을 살펴보면, 2018년 7월까지 정신건강의학과 전문의
는 4명이 있었으며, 의사 월평균 환자 수는 180명 내외였고, 2018년 8

월부터 2019년 1월까지 3명의 정신건강의학과 전문의에 의사 월평균 환자 수는 190명 내외로 정신건강의학과 전문의 1명당 환자 수 60명을 초과하였다. 2019년 4월 이후 정신건강의학과 전문의는 월평균 5명이 근무하였고, 환자 수는 250명 내외이다.

- 나) 2018. 1. 1.~2020. 6. 5. 피조사병원 입·퇴원환자는 EMR(전자의무기록) 추출 명부상 888명(2,709건)이다. 이중 142명(1,234건)이 정신건강의학과 퇴원 다음날 가정의학과에 입원하였거나, 가정의학과에서 퇴원한 다음날 정신건강의학과에 입원하는 등 반복하여 입·퇴원한 기록이 있다.
- 다) 2020. 8. 10.~8. 11. 피조사병원에 입원해 있는 환자 중, 병원의 전자의무기록상 정신건강의학과와 가정의학과를 주기적으로 반복하여 입·퇴원 사실이 확인되는 환자 중 2020. 8. 10. 현재 입원환자 23명을 대상으로 면담조사를 진행한바, 7명중에 입원 중인 강○○은 “현재 정신건강의학과로 입원하였는데 가정의학과로 진료를 받고 있다”고 진술하여 입·퇴원이 반복된 사실은 모르나 현재 본인이 가정의학과로 입원되었다고 인지하고 있음이 확인되고, 강○○을 제외한 환자 전원은 본인이 가정의학과에 입원을 한 적이 없으며, 가정의학과 입원을 위해 퇴원을 하였다가 재입원처리 된 사실을 전혀 인지하지 못하고 있음이 확인된다.
- 라) 위 인정사실 가항과 동일한 기간 동안 입·퇴원 환자 명부에 기록된 입·퇴원 기록과 입원유형중 자의·동의입원 환자에 대한 입원신청서, 2개월 간격 퇴원의사 확인 절차 이행을 대조하여 확인한바, 서○○, 강○○, 최○○, 유○○, 정○○, 도○○, 김○○, 윤○○, 박○○, 이△△, 하○○, 박△△, 윤△△, 김△△, 김□□의 경우 자의·동의 입·퇴원 서류는 갖춰 있으나 환자 면담 시 “정신건강의학과로 입원하여 치료를 받았지, 퇴원하여 가정의학과 치료를 위해 별도로 입원을 하였다 다시 퇴원 후 정신건강의학과 치료를 위해 정신건강의학과로 입원한 적이 없다”고 진술하였다.

- 마) 2020. 11. 5. 피조사병원장 ○○○는 “정신건강의학과 전문의가 퇴사 등으로 공백이 발생할 경우 의료인 대비 환자수의 적정인원 유지를 위해 입원환자 중 내과질환이 있는 환자의 경우 가정의학과 원장을 주치의로 하여 입원처리 하였다”고 진술하고, 가정의학과 원장 □□□은 “본인은 협진의일 뿐이지 주치의는 아니나 정신건강의학과 전문의 인원부족 등 병원의 고비가 있을 경우 병원장의 요청이 있을 때 순수하게 도와주고자 하는 의도에서 환자를 받아 주었다”고 진술하였다.
- 바) 다음날인 11. 6. 피조사병원의 보험심사과장인 △△△은 서류상 20~30명 내외의 정신건강의학과 입원환자를 매일 말 퇴원처리 후 가정의학과로 입원처리를 반복한 행위에 대해 환자대비 의료 인력이 부족하여 조정을 위해 전과한 것으로 진술하고 있어, 병원장, 가정의학과 원장, 심사과장, 간호사 등이 인지한 상황에서 조직적이고 관행적으로 병원장의 지시에 의해 서류상 회전문식 입·퇴원 행위를 반복하였음이 확인된다.
- 사) 「의료급여수가의 기준 및 일반기준(보건복지부 고시)」에 따른 피조사병원의 의료급여수가기준 기관등급은 G2등급이며, 조사대상 입원환자 142명의 입원유형 중 1명(◎◎◎)을 제외한 141명이 의료급여 환자임을 볼 때, 의료급여 수가기준 적용대상으로 환자의 입원일수 조정이 피조사병원의 수익과 상관관계가 있다.
- 아) 피조사병원의 전자의무기록 상 입원환자 142명의 입·퇴원 내용을 보면 93명(119건)이 정신건강의학과에서 퇴원한 다음 날 가정의학과에 30일 이상을 입원하였다가 퇴원 후 정신건강의학과로 재입원하였다. 퇴원 후 30일 이내 재입원의 경우 입원기간에 종전의 입원기간을 합산하여 수가가 적용되나, 위 93명 피조사병원 환자들의 경우 30일이 지난 시점에 재입원이 되어 정액수가 가장 높은 최초 입원단가로 환원되어 2018년 의료급여 수가기준 1명당 1일 최고 8000원, 최저 3,000원의 이익이 발생

하였고, 수가 적용 환원 이후 환자의 재원기간이 최소 1개월 이상임을 볼 때 입원일수 조정으로 1명당 최소 9만원~24만원의 이익이 발생하였다. (2019년도 이후 수가기준은 ‘점수’ 적용으로 정확한 환산이 불가하다)

자) 「의료급여수가의 기준 및 일반기준」 제9조제5항, 별표4에 따라 의료인 등 인력 확보수준에 따른 평가 점수가 기관등급에 적용되는데, 피조사병원이 G2등급을 유지하기 위해 지표상 가중치 적용기준은 정신건강의학과 의사 1인당 입원환자 수는 61명 미만이다.

차) 위 인정사실 자항의 기준에 따라 피조사병원의 조사대상기간인 2018년 1월부터 2020년 6월까지 월평균 입원 환자 수는 2018년 12월까지 같은 해 9월을 제외하고 170~190명 내외였고, 2019년 1월을 기준으로 200명대를 넘어 최대 265.7명에 이른다. 이에 반해 의료 인력 수는 2018년 6월까지 4명을 유지하다 2019년 1월초까지 3명으로 줄었고, 10월까지 평균 4명으로, 의료 인력이 줄어든 시점부터 환자 수 증가시점까지 의료 인력 1명당 입원 환자의 수가 61명 이상으로 G2 가중치 적용 등급기준에 미달하였다. 이에, 해당기간에 정신건강의학과 입원환자 수를 감원 후 가정의학과로 입원환자 증원을 통해 G2 가중치 적용 등급기준에 부합하도록 조정한 정황이 확인된다.

2) 판단

가) 「헌법」 제10조에서 국민에게 인간으로서의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리를 보장하고 있으며, 「헌법」 제12조제1항은 모든 국민은 신체의 자유를 가지고, 누구든지 법률과 적법한 절차에 의하지 않고는 처벌·보안 처분 또는 강제노역을 받지 않음을 규정하고 있다.

나) 「정신건강복지법」의 제정 목적은 정신질환자의 치료와 적절한 처우이며, 그 기본이념을 바탕으로 인간의 존엄, 차별금지 외에 정신능력이 제한

된 정신질환자에 대한 치료와 보호라는 사회보장법적 이념에서 모든 정신질환자에 대해 최적의 치료와 보호를 받을 권리와 더불어 입원치료에 있어 자발성과 자기결정권 존중, 자유로운 환경 및 다른 사람들과 자유로운 의견교환의 보장을 규정하고 있다.

다) 인정사실과 같이 피조사병원은 2018. 1. 1. ~ 2020. 6. 5. 병원의 전자 의무기록에서 추출한 입·퇴원 환자명부상 인원은 888명(2,709건)이며, 이중 142명(1,234건)이 가정의학과와 정신건강의학과를 공백 기간 없이 입·퇴원을 반복하였다. 이 중, 서○○ 등 15명은 정신건강의학과 입원 후 가정의학과 입원을 위해 퇴원을 한 사실이 없음에도 정신건강의학과 퇴원서류와 가정의학과 입원서류가 갖춰져 있는 등 당사자의 동의나 의사절차 없이 임의로 서류상 입·퇴원 처리한 정황이 확인된다. 이와 관련하여, 피조사자인 병원장은 “정신병원으로 개설한 것이 아니고 병원으로 개설하여 개방병동에는 일반 내과질환 환자를 입원시켜도 무방하며, 가정의학과로 입원처리 한 환자의 경우 정신건강의학과 의사 퇴직 등 병원 운영의 곤란과 환자를 위해 내과질환이 있는 환자 20명 내외 인원을 정신건강의학과 퇴원처리 후 같은 병원 내 가정의학과로 입원처리하여 가정의학과 의사와 나누어 진료하는 것이 환자들에게도 좋다고 생각되어 하였다”고 진술하고 있다.

라) 그러나, 일반병동으로 운영할 수 있는 입원병실과 병상 수는 3병동 2실 8병상에 한하여 가능하며, 해당 정신의료기관은 3병동을 제외한 전 층에 보호실이 설치되어 있고, 보호사가 상근하며, 출입권한을 가진 자와 동행하지 않을 경우 자유롭게 이동할 수 없는 폐쇄 구조이므로, 3병동을 제외한 병동은 모두 정신건강의학과 병동으로 보아야 한다.

이에, 인정사실에서 확인된 바와 같이 피조사병원은 정신건강의학과에 입원한 환자에 대해, 첫째 피조사병원 입원환자의 대부분이 의료급여환

자에 해당하여 의료급여 등급제에 따른 정액수가 적용되어 환자의 입원일수에 따라 1일당 정액수가의 변동이 발생하기에 병원 수익 감소의 원인이 되는 장기 입원환자의 재원일수 조정을 위해 허위로 정신건강의학과를 퇴원한 후 가정의학과에 입원시키고, 퇴원 후 30일 이내 재입원의 경우 입원기간에 종전의 입원기간을 합산하여 수가가 적용됨에 따라 최소 30일 경과 후 정신건강의학과에 재입원 처리하여 초기 입원일수로 정액수가 적용될 수 있도록 하였다. 둘째, 피조사병원의 정신건강의학과는 의료인 등 인력 확보수준에 따른 평가 점수가 기관등급에 적용되기 때문에 병원급 의료기관이 받을 수 있는 최고 등급인 G2등급 유지를 위해 2018년부터 2020년 2월경까지 의료 인력의 퇴사로 전문의 수가 감소하거나 의료인력 대비 입원환자 수가 증가하는 경우 입원환자 수를 가정의학과로 입원시키는 형태로 조정하였다. 셋째, 피조사병원 보험심사과장 정△△의 두 진료과의 입원환자 의료비 청구금액이 건당 100만 원 내외의 차이가 있다는 진술로 볼 때, 피조사병원은 의료급여 수가 기관등급을 G2 상태로 유지하기 위해 정신건강의학과에 입원한 환자의 신병을 그대로 유지한 채 환자의 동의 없이 환자가 자발적으로 퇴원 후 피조사병원 내 가정의학과로 입원을 하거나 그 반대의 행위를 1개월을 주기로 반복한 것으로 입·퇴원 서류를 포함한 진료기록을 작성하였다. 피조사병원의 이러한 행위는 의료급여 수급권자인 입원환자들에게 병원비를 청구하지 않아 직접적인 금전적 손해를 발생시키지 않았다고는 하나, 입원환자의 개인정보를 수단으로 이용하여 피조사병원이 사실상 재산상 이득을 취한 것으로 봄이 타당하다.

따라서, 피조사자 병원장의 행위는 「의료법」 제22조제3항(진료기록부 등 허위작성 금지규정)을 위반하여 같은 법 제88조의 벌칙 조항에 대한 적용 검토가 가능하며, 「헌법」 제10조에서 보장하고 있는 자기결정권 및 일반적 행동자유권의 침해에 해당한다고 판단된다.

다. 자의·동의입원 환자에 대한 퇴원의사 미확인 및 대면진료 없는 입원

1) 인정사실

가) 2018. 1. 1. ~2020. 6. 5. 피조사병원 입·퇴원환자 EMR 명부상 자의 및 동의 입·퇴원 환자의 입원관련서류 및 퇴원의사 확인서류 확인 결과, 공○○, 김▲▲, 김■■■, 김◎◎, 김●●, 김△△, 김◎◎, 김■■■, 김△△, 김ⓂⓂ, 김ⓂⓂ, 김ⓂⓂ, 나○○, ○○○, 남○○, 노○○, 노△△ 등 74명(119건)의 경우 입원신청서가 누락되었고, 자의입원 환자 중 2개월 간격 퇴원의사 확인서도 김◎◎, 김■■■, 모○○, 박□□, 박◎◎, 박■■■, 박△△, 박▲▲, 양○○, 유△△, 윤□□, 윤◎◎, 윤●●, 이△△ 등 38명(45)건이 누락되었다.

나) 피조사병원의 이○○ 병원장을 비롯한 의료진은 일요일과 휴일에 근무하지 않는다. 그럼에도 일요일과 휴일에 입·퇴원 처리된 환자 현황은 가정의학과 주치의 이□□의 경우 입원환자 고○○ 등 98명과 퇴원환자 강△△ 등 126명이고, 이○○ 병원장이 주치의로 되어 있는 입원환자 강△△ 등 45명과 퇴원환자 고△△ 등 51명이다. 이○○ 병원장이 주치의인 입원환자 강○○ 등 45명은 정신의학과 전문의 대면진료 없이 정신건강의학과에 입원 처리되었다.

2) 판단

가) 「정신건강복지법」 제41조(자의입원등) 제3항 및 제42조(동의입원등) 제4항에 따라 정신의료기관의 장은 자의·동의입원 환자에 대하여 입원을 한 날로부터 2개월마다 퇴원할 의사가 있는지를 확인하여야 하며, 이를 위반할 경우 같은 법 제86조(벌칙) 제2호에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

나) 또한, 이 법에서는 정신질환자의 입원이 무분별하게 남용되는 것을 방지하기 위하여 입원의 요건 및 절차를 엄격하게 규정하며, 원칙적으로 정신질환자의 자발적인 입원을 권장하고, 자발적 입원의 경우에도 정신질환자가 입원신청서를 제출하도록 하여 치료 의사를 명확하게 확인하도록 그 절차를 마련하고 있다. 또한 응급입원을 제외하고는 누구든지 정신건강의학과 전문의의 진단에 의하지 않고는 정신질환자를 정신의료기관 등에 입원시키거나 입원 등을 연장시킬 수 없도록 하여, 환자의 입원 시 정신건강의학과 전문의의 대면진료를 필수 절차로 명시하고 있다(「정신건강복지법」 제68조). 이를 위반할 경우 같은 법 제84조(벌칙) 제9호에 따라 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

다) 따라서 「정신건강복지법」과 그에 따른 적법절차에 의하지 않고 정신질환자라고 의심되는 사람을 정신의료기관에 입원시킬 수 없고, 자의 및 동의 입원환자에 대한 퇴원의사를 확인하여야 할 의무를 위반한 사람은 민·형사상 책임을 면하지 못한다.

라) 인정사실에서, 피조사병원은 자의 및 동의 입원환자의 퇴원의사를 2개월 간격으로 확인하여야 함에도 조사대상 환자 중 정신건강의학과와 가정의학과 입·퇴원을 주기적으로 반복한 환자 142명(1,234건) 중 38명(45건)에 대해 의사확인을 하지 않고 입원을 지속하였다.

마) 「정신건강복지법」 제41조(자의입원등) 제3항 및 제42조(동의입원등) 제4항에서 자의·동의입원 환자의 경우 본인이 원하면 언제든지 입·퇴원이 가능함에도 불구하고 굳이 2개월 간격으로 퇴원의사를 확인하도록 명시한 취지는 정신의료기관의 장이 자의·동의입원 환자의 퇴원요구를 임의적으로 불허하는 상황의 초래를 방지하고, 의사결정능력의 부족으로 자의적 퇴원의사 표시가 어려운 환자들에게 퇴원의 권리가 있음을 병원 측에서 적극적으로 고지하여 장기입원을 예방하기 위한 것이다.

바) 따라서, 피조사병원장이 피해환자들에게 법에 보장된 권리를 정확히 제공하지 않은 행위는 퇴원 여부를 선택할 수 있는 환자의 자기결정권을 침해한 것으로 판단된다.

사) 또한, 정신건강의학과 전문의가 출근하지 않는 휴일과 일요일에 강△△ 등 45명을 피조사병원에 입원시킨 피조사병원장의 행위는 「정신건강복지법」 제68조에 따른 전문의 대면진료 절차를 준수하지 않은 위법한 행위이며, 이로 인해 「헌법」 제12조가 보장하는 피해환자들의 신체의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

4. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제34조제1항 및 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 1. 20.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

다수인 보호시설 관련 인권침해

4 2021. 2. 18.자 결정 20진정0667800 [정신병원의 과도한 격리 등]

결정사항

- 【1】 피진정인에게, 환자 격리·강박은 목적 달성을 위해 최소한으로 시행하고 격리·강박 연속 최대 허용시간을 초과할 경우 반드시 다학제평가팀의 사후회의 실시와 회의록을 남길 것과 향후 유사사례의 재발방지를 위해 전 직원 대상 직무교육을 실시할 것을 권고함.
- 【2】 관할 시장에게, 피진정인에 대하여 경고 조치할 것과 관내 정신의료기관에서 유사 사례가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고함.

결정요지

격리·강박지침의 격리절차를 준수하지 않고 진정인을 장기간 격리한 피진정인의 행위는 「헌법」 제12조에서 보장한 신체의 자유를 침해한 행위로 판단함.

참조조문

「헌법」 제12조

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제75조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 □□□□병원장

■ 주 문

1. □□□□병원장에게, 환자 격리·강박은 목적 달성을 위해 최소한으로 시행하고 격리·강박 연속 최대 허용시간을 초과할 경우 반드시 다학제평가팀의 사후회의 실시와 회의록을 남길 것과 향후 유사사례의 재발방지를 위해 전 직원 대상 직무교육을 실시할 것을 권고합니다.
2. ◇◇시장에게, 피진정인에 대하여 경고 조치할 것과 관내 정신의료기관에서 유사 사례가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고합니다.
3. 진정요지 가항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

- 가. 202×.×.××.밤, 진정인은 □□□□병원(이하 '피진정병원'이라 한다)에 입원 중 여러 명의 성명불상 보호사와 몸싸움을 벌였고, 그로 인해 3일 간 누워있었다.
- 나. 진정인은 입원 초기, 피진정병원의 타 입원환자들에 견주어 과도하게 오래 격리되었다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정요지 가항(보호사와 몸싸움)

진정인은 수년 전 부터 과도한 음주로 인한 알코올의존증후군 진단 하에 타 병원에서 두 차례 입원 치료 받은 경력이 있으며, 보호자는 진정인이 치료 경력에도 불구하고 음주 문제에 대한 인식과 조절력이 부족한 모습이 지속되어 왔다고 하였다. 202×년 ×월 초 무렵부터 진정인의 음주량이 늘어나 하루에 막걸리 10병 가량을 마시면서 식사 저하가 동반되어 202×. ×. ××. 아내와 딸 동반 하에 보호입원 하였다.

진정인은 입원 직전까지 음주하여 입원 시 혈중 알코올농도검사 0.13%로 측정되었고 이후 수액 처치 및 약물 복용 등으로 수면 양호를 보이는 듯 하였으나, 입원 다음 날인 202×. ×. ××.부터 알코올의 금단 섬망이 발생하여 지남력 저하와 환각 등 증상이 나타났다. 그런 증상의 영향으로 진정인은 자·타해 위험성을 보여 적절한 환자 보호와 자극 통제를 위해 주치의 및 당직의 지시 하에 격리와 강박을 실시한 바 있다.

2) 진정요지 나항(과도한 격리)

진정인은 202×. ×. ××. 이후부터 초조와 환시 증상을 보이고 지남력이 저하되는 등 알코올의 금단 섬망 증상을 보였으며, 타인에 대한 공격성을 드러내기도 하였으며 낙상이 우려되는 상황이 발생하기도 하였다. 이런 증상은 약물 치료에도 불구하고 여러 날 동안 호전과 악화를 반복하였고 심할 때는 안정실 문을 손으로 두드리거나 발로 차고 비틀거리는 등 부상이 우려되었다. 불안정한 상태의 진정인 보호를 위해 불가피하게 격리가 이루어졌으며, 이런 과정은 격리기록지에 상세히 기록되어 있다.

202×. ×. ××. 진정인의 증상이 조금씩 호전되어 안정실을 벗어나게 하여 일반 병실 생활이 가능한 지 가능성을 타진해 본 바도 있었으나, 당시 보행이 불

안정하였다. 이후 진정인의 몸 컨디션이 호전되어 타인의 보호 없이도 보행이 안정적일 때 안정실 격리를 해제하였다.

진정인의 안정실 사용 기간에 대한 별도 회의는 하지 않았다. 그 이유는 당시 진정인의 불안정한 상태가 명확히 확인되어 격리가 적절히 적용되고 있다고 판단되었기 때문이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 의료기록, 격리·강박일지, 진술서 등 피진정인 제출자료와 전화조사보고 등을 종합해 볼 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 202×. ×. ××. 진정인은 아내와 딸에 의해 피진정병원에 보호입원 되었다. 진정인은 입원 당시 매일 막걸리 10병 정도 음주하고 있는 상태였고, 피진정병원 입원 이전 □□병원(201×년)과 △△병원(201×년)에서 2차례 입원 치료를 받은 이력이 있다.

나. 진정인은 입원 후 202×. ×. ××. 12:20부터 ×. ×. 14:00까지 8일 1시간 40분 동안 격리되었고, 격리·강박기록지에는 진정인이 주취 상태이며 전신 상태의 저하가 동반되어 있다고 기재되어 있다.

다. 진정인은 202×. ×. ××. 22:00 수면제를 달라고 하여 23:00 수면하기 시작하였고, 다음날 07:00에 일어났다. 간호기록에는 “침상 안정중임”이라고 기재되어 있으며 밤 시간에 몸싸움이 벌어진 기록은 없다. 이후 3일간 의식 있는 모습으로 식사하였으며 앉았다 일어나고 소리를 지르거나 문을 두드리는 등의 행위를 하였음이 기재되어 있다.

라. 경과기록에는 “202×. ×. ××. 10:04 진정인은 알콜 금단 증상으로 입원 필요성을 전면 부인, 지남력 저하 보이는 상태로 낙상 우려가 있어 격리 필요한 상태”, “202×. ×. ××. 11:54 진정인은 병원과 집을 착각하고 입원 필요성을 부정하며 욕설을 하고 문을 밀고 나오려는 등 공격적 모습이 지속되었으며 보호와 치료 필요성을 인지하지 못하고 있다”, “202×. ×. ××. 16:28 진정인은 섬망 상태가 간헐적으로 나타나고 있는바, 입원한 지 3주가 되었고 도둑들이 자기를 묶어놓고 물건을 가져가는 것을 보았다고 하는 등 금단 섬망 당시 현실과 착각하는 모습이 보인다”고 기재되어 있다.

마. 202×. ×. ×. 13:56 피진정인은 진정인의 섬망 상태가 어느 정도 해소되었다고 판단되어 격리를 해제하고 배방하였다.

바. 진정인에게 1회 처방기준시간을 초과하여 격리를 연장한 이유에 대해, 격리·강박기록지에 진정인의 심한 폭력성과 자·타해 위험성으로 격리 및 강박 조치가 필요하며 알콜의 금단 섬망 상태가 나타나 적극적인 생체징후 모니터링과 처치를 위해 집중 관찰이 필요한 안정실에서 보호가 필요한 상태로 판단되기 때문이라고 기재되어 있다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(보호사와 몸싸움)

진정인이 주장하는 202×. ×. ××. 밤 시간 보호사들과 몸싸움이 벌어졌다는 내용은 진정인의 간호기록, 경과기록, 격리·강박기록지에서 확인할 수 없었으며, 그로 인해 3일 간 누워있었다는 주장과 달리 진정인은 202×. ×. ××. 밤 시간 이후 3일 간 식사하며 앉고 일어서고 문을 두드리거나 소리를 지르는 등의 모습으로 생활한 것이 확인된다. 따라서 이 진정내용은 조사 결과, 진정인의 주장을 사실이라고 입증할 객관적인 증거가 없는 이유로 「국가인권위원회법」

제39조제1항제1호에 따라 기각한다.

나. 진정요지 나항(과도한 격리)

「헌법」 제12조에 따르면, 모든 국민은 신체의 자유를 가지며, 고문을 당하지 않을 권리를 가진다. 그리고 같은 법 제37조에서는 질서유지와 공공복리를 위해 신체의 자유를 제한하는 경우라고 하더라도 법률과 적법한 절차에 의하여야 하고, 제한을 하는 경우라도 개인의 기본적 자유와 권리를 침해할 수 없도록 규정하고 있다.

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다) 제75조제2항은 “정신의료기관등의 장은 치료 또는 보호의 목적으로 정신건강의학과 전문의의 지시에 따라 입원 등을 한 사람을 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한을 하는 경우에도 자신이나 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 판단되는 경우에만 제1항에 따른 신체적 제한을 할 수 있다”고 규정하고 있다.

인정사실과 같이 진정인은 당시 과도한 음주로 보호입원 되었고, 알콜 금지로 인한 금단 증상의 하나인 섬망으로 자·타해 위험성이 있는 상태였으므로, 진정인의 사고 방지 등 보호를 목적으로 격리한 것이어서 목적의 정당성은 인정된다 할 것이다.

그러나 보건복지부에서 2019. 3. 마련한 「격리 및 강박 지침」에 따르면 격리·강박의 1회 처방 최대 허용시간은 성인기준으로 격리 12시간, 강박 4시간 이 하이고, 전문의 평가에 의해 격리 시간을 연장하더라도 1회 최대 허용시간의 2 배 수(24시간)를 넘기지 않도록 해야 하는데, 피진정인이 제출한 의료기록에 의 하면 진정인은 입원 후 202×. ×. ××. 12:20부터 202×. ×. ×. 14:00까지 총 8일 1시간 40분(193시간 40분) 동안 격리되었다.

위 지침은 환자의 위험성이 뚜렷하게 높아 연속 최대 허용시간을 초과하여 격리나 강박이 필요한 상황의 경우 정신건강의학과 전문의의 대면평가를 거쳐 추가로 연장할 수 있으며, 이 경우 4인 이상으로 구성된 다학제평가팀의 사후회의를 통해 해당 격리·강박과정의 적합성을 검토하고 이를 별도 회의록에 기록하여 보관하게 되어 있다. 그러나 피진정인은 2018년에도 이 지침을 준수하지 않고 입원환자를 장기간 격리하여 우리 위원회로부터 2회 권고를 받았음에도 불구하고(18진정0699100, 18진정0863200), 이 사건에서도 연속 격리 최대 허용시간인 24시간을 초과하여 진정인을 8일 이상 격리하였고, 다학제평가팀의 사후회의를 전혀 거치지 않았다.

따라서 위와 같이 격리·강박지침의 격리절차를 준수하지 않고 진정인을 장기간 격리한 피진정인의 행위는 「헌법」 제12조에서 보장한 신체의 자유를 침해한 행위로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 2. 18.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

다수인 보호시설 관련 인권침해

5 2021. 5. 17.자 결정 21진정0082400 [물건을 훔친 이유로 인한 부당한 격리]

결정사항

피진정인에게, 환자에 대한 격리가 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제75조에 따라 치료 또는 보호 목적으로 불가피한 경우 제한적으로 시행될 수 있도록 하고, 같은 법 제30조에 따라 신체적 제한의 사유 및 내용을 진료기록부에 정확히 기재할 것, 향후 위와 같은 유사한 사례들이 재발하지 않도록 소속 직원들에 대한 인권 교육을 실시할 것을 권고함.

결정요지

자·타해의 위험으로 인해 정신건강의학과 전문의의 판단에 따라 격리를 하였다 할지라도 그 이후 피진정인은 피해자가 담배를 훔친 것을 인지하고 앞으로 훔치지 않겠다는 약속을 하여야 격리를 해제해 주겠다고 격리 목적에 부합하지 않게 피해자를 대략 2~3일씩 2회에 걸쳐 장기간 격리한 행위는 정신건강복지법 제75조의 치료 또는 보호 목적의 격리행위로 보기 어렵고 신체의 자유를 제한함에 있어 준수되어야 할 피해의 최소성 요건을 충족하지 못한 것으로, 헌법 제12조에서 보장하는 신체의 자유를 침해하는 행위에 해당한다고 판단함.

참조조문

「헌법」 제10조

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제2조, 제30조, 제75조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 □□□

■ 피진정인 △△병원장

■ 주 문

1. 피진정인에게,
가. 환자에 대한 격리가 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제75조에 따라 치료 또는 보호 목적으로 불가피한 경우 제한적으로 시행될 수 있도록 하고, 같은 법 제30조에 따라 신체적 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 정확히 기재할 것을 권고합니다.
나. 향후 위와 같은 유사한 사례들이 재발하지 않도록 소속 직원들에 대한 인권 교육을 실시할 것을 권고합니다.
2. ▽▽도 ◇◇시 ■■장에게, 피진정병원을 비롯한 관내 정신의료기관에서 유사사례가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

피해자는 피진정병원에 입원 중인 환자이다. 202×. ×. 피진정인은 피해자에게 도둑질 한 것을 인정하면 격리를 해제해주겠다고, 부당하게 격리시켰다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

본인은 병원장이며, 피해자의 주치의이다. 피해자는 평소 다른 환자들의 물건(특히 담배)을 자주 훔치는 환자이다. 이러한 행동으로 인해 다른 환자들이 피해를 입는 경우들이 있어 전체적인 병원 운영 관리를 위해 피해자가 훔친 것을 인정하고 사과를 하도록 했다. 202×. ×.~×. 중 피해자의 격리 시행일지에서 5분 간격을 두고 재격리를 시행한 것은 피해자의 상태가 나아지지 않아 계속 격리가 필요한 상태이나, 다학제평가팀을 운영하기 어려워 격리를 잠시 해제했다가 다시 입실한 것이 5분 만에 절도가 재발한 상황은 아니었다. 하지만 30분 이상 간격을 두고 다시 격리가 된 것은 추가 절도가 발생한 것이다.

다. 참고인

1) 참고인 1(피진정병원 간호사)

피해자는 평소 의사소통, 행동조절이 어려운 환자이다. 그리고 평소 피해자는 담배를 너무 많이 피워 보호자인 어머니의 요청으로 흡연 횟수(1~2시간에 담배 1개비)를 관리해 주고 있었다. 피해자는 다른 환자들의 담배를 훔치고서는 이를 부인하며 욕설, 고성을 지르며 화를 내는 경우가 잦았다. 피해자의 주머니에서 훔친 담배(지급한 담배와 다른 상표)를 확인하였음에도 담배를 훔치지 않았으며 욕설, 폭력성, 흥분된 상태일 때 주치의의 지시 하에 격리가 시행되었다. 피해자의 상태가 안정되고, 잘못을 스스로 인정할 때 격리를 해제하였다. 처음부터 본인의 잘못을 인정했다면 격리되지 않았을 것이다.

2) 참고인 2(피진정병원 환자)

피해자와 같은 병실에서 생활하는 환자이다. 피해자가 내 담배를 두 번(한 갑, 5개비) 정도 가져간 것을 피해자 소지품 검사를 통해 확인되었다. 좀 짜증이 났었지만, 피해자는 정신질환이 심한 환자라 흠칫했다는 인지가 부족한 사람이어서 이해해주었다. 담배 훔친 일로 3~4회 정도 격리 당한 것을 목격했다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 주장, 피진정인 답변서 및 제출한 자료(입원 관련 서류, 경과기록, 간호기록, 격리 및 강박 시행일지), 현장조사, 전화조사를 종합하여 볼 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자는 상세불명의 조현병, 치매, 불안장애가 있는 환자로 201×. ×. ××. 피진정병원에 동의입원을 하여 현재까지 입원 중이다. “피해자는 평소 인지력이 부족하여 의사소통이 되지 않아 이해하지 못하거나 알아들을 수 없는 말을 계속하고 병식이 부족하다”는 진료기록의 내용과 참고인들의 진술을 확인하였다.

나. 진정사건이 발생한 2021년 1월부터 3월까지의 기간 동안 피해자는 모두 11회 격리되었고, 이 중 물건을 훔치며 발생한 행동문제로 격리된 횟수는 9회이다. “피해자가 다른 환자들의 물건을 함부로 뒤져서 담배를 훔치는 행동을 반복하고 욕설·공격성을 보여 환자들과의 감정 충돌 방지와 피해자의 안정을 위해 격리·강박 조치를 하였다”는 내용의 진료기록 및 격리 시행일지를 확인하였다.

다. 피진정인은 피해자에 대한 격리 3회차(202×. ×. ××. 14:00~×. ×. 13:30)에 격리실 환기를 위해 잠시 격리를 해제하였다가 30분후에 3회차의 격리 이유로 다시 4회차 격리를 시행하였다. 그리고 4~5회차(202×. ×. ×. 14:00~×. ×. 15:25), 6~8회차(202×. ×. ×. 19:45~×. ×. 19:40)는 각각 5분 간격으로 격리가 해제되고 동일한 이유로 격리실에 입실하였다고 기록하고 있다. 피진정인은 이에 대해 계속 격리가 필요한 상태이나, 다학제평가팀을 운영하기 어려워 격리를 잠시 해제했다가 다시 입실한 것이 5분 만에 다시 담배를 훔친 상황이 재발한 것이 아니라고 진술하였다. 결과적으로 3~5회차, 6~8회차 모두 각각 1건의 담배를 훔쳤다는 사유로 격리를 연장하여 연속 최대 격리 시간(성인기준 24시간)을 초과, 202×. ×. ××. 14:00부터 ×. ×. 15:25까지 48시간 50분 동안 격리하였다가 그 다음 날인 202×. ×. ×. 19:45부터 ×. ×. 19:40까지 다시 71시간 45분 동안 장시간 격리하였다.

라. 202×. ×. ×. 피진정인이 “피해자에게 담배 훔친 것을 인정하고 앞으로 그러지 않겠다고 하여야 격리실에서 나갈 수 있다고 하자, 그제야 피해자가 담배를 훔친 것을 인정한다고 하여 재발 방지 약속을 받고 격리를 해제하였다는 경과기록 내용과 피진정인 및 참고인 1의 진술이 동일하다. 이후에도 같은 사유로 피해자가 격리되었을 때 피진정인 1과 간호사들이 “피해자가 본인의 행위를 인정하고 재발 방지 약속하기를 요구하였으나, 의사소통이 어렵다”고 기록한 사실을 확인하였다.

마. 피해자의 모든 격리 기간 중의 기록에서 “담배를 훔친 사실이 발각될 당시에는 흥분하거나 폭력성이 있었으나, 그 이후에는 자·타해 위험성 없이 안정적인 상태임”이라는 내용을 확인하였다.

5. 판단

가. 판단 근거

- 1) 헌법 제10조에서는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있고, 제12조는 모든 국민은 신체의 자유를 가진다고 규정하고 있다.
- 2) 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 「정신건강복지법」이라 한다) 제2조(기본이념) 제2항에서는 모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받고, 최적의 치료를 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 같은 법 제75조(격리 등 제한의 금지)에서는 정신의료기관등의 장은 치료 또는 보호의 목적으로 정신건강의학과전문의의 지시에 따라 입원등을 한 사람을 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한을 하는 경우, 자신이나 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 판단되는 경우에 해당 시설 안에서 신체적 제한을 할 수 있다고 규정하고 있다. 정신건강복지법 제30조(기록보존)에서는 정신건강증진시설의 장은 제75조에 따라 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 작성·보존하여야 한다고 규정하고 있다.

나. 판단 내용

- 1) 202×.×.말쭙 피진정인은 피해자가 담배를 훔치는 문제 행동을 하면 피해자를 격리하였고, 피해자가 담배를 훔친 사실을 인정하고, 재발 방지를 약속하면 격리를 해제해 주었다.
- 2) 피해자가 담배를 훔친 행동이 발각되었을 당시 욕설, 고성, 폭력성이 나타나 자·타해 위험성으로 인해 치료 및 보호를 목적으로 격리 될 수 있겠으나,

인정사실 마하에서 보듯 격리 이후에는 특이 호소 및 행동 없이 안정을 취하거나 수면 증으로 기록되어 있고, 피해자 본인 및 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 곤란하다고 판단되는 경우에 대한 기록은 존재하지 않는다.

3) 그럼에도 피진정인은 피해자가 담배를 훔친 것을 인지하고 앞으로 훔치지 않겠다는 약속을 하여야 격리를 해제해주겠다며 격리 목적에 부합하지 않은 이유로 피해자를 장기간 격리 조치하였다. 또한 다학제평가팀을 여건상 운영하기 어렵다는 이유로 연속 최대 격리 시간인 24시간 직전에 격리를 해제하였다가 5분 만에 다시 피해자가 담배를 훔쳐 격리 조치한 것처럼 진료기록을 작성하였다. 이러한 피진정인의 행위는 정신의료기관의 치료 또는 보호의 목적에 부합하지 않고 피해 최소화 노력에 소홀한 조치로 과도하게 신체의 자유를 침해한 행위이다. 피해자가 담배를 훔치는 행동 수정이 목적이라면, 피해자와 보호자와의 충분한 상담을 통해 이에 대한 행동 수정 계획을 설정하고 규칙을 준수하도록 노력하여야 할 것이다.

4) 결과적으로, 자·타해의 위험으로 인해 정신건강의학과 전문의의 판단에 따라 격리를 하였다할지라도 격리 이후 시행 목적에서 벗어나 자·타해 위험성이 없는 피해자를 대략 2~3일씩 2회에 걸쳐 장기간 격리한 행위는 정신건강복지법 제75조의 치료 또는 보호목적의 격리행위로 보기 어렵고 신체의 자유를 제한함에 있어 준수되어야 할 피해의 최소성 요건을 충족하지 못한 것으로, 헌법 제12조에서 보장하는 신체의 자유를 침해하는 행위에 해당하여 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 5. 17.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

다수인 보호시설 관련 인권침해

6 2021. 5. 17.자 결정 21진정0839400 [격리실에서의 부당한 용변처리 등]

결정사항

- 【1】 피진정인 1에게, 환자들이 격리실에서 이동식 변기를 사용하게 하는 행위를 중단할 것, 모든 입원 환자의 휴대전화 소지를 원칙적으로 허용하고, 치료를 목적으로 사용을 제한하는 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제74조에 따라 최소한의 범위 안에서 정신건강의학과 전문의 지시에 따라 제한하고, 같은 법 제30조에 따라 통신 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 기재할 것, 향후 유사사례가 재발하지 않도록 소속 직원들에 대한 인권 교육 실시를 권고
- 【2】 관할 지자체장에게, 피진정인에 대하여 경고조치하고 관내 정신의료기관에서 유사 사례가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고
- 【2】 진정요지 가항, 라항은 기각

결정요지

- 【1】 피진정인 1이 격리된 환자들의 용변 처리와 관련하여 보건복지부 지침에 따라 철저한 방역과 함께 외부에 화장실을 이용하게 하거나 1번 격리실을 실제 전용 화장실 공간으로 사용하게 할 수 있음에도, 별도의 보호조치 없이 CCTV가 설치된 격리실에서 이동식 변기에서 용변을 보게 한 행위는 헌법 제10조 및 제17조에서의 인격권 및 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단함.
- 【2】 피진정인 1이 환자들에게 일률적으로 휴대전화 소지를 제한하고 이를 기록하지 않은 행위는 정신건강복지법 제30조 및 제74조를 위반하여, 헌법 제10조, 제17조, 제18조에서 보장하고 있는 진정인의 행복추구권, 사생활의 자유, 통신의 자유를 침해한 것으로 판단함.

참조결정

국가인권위원회 2019. 8. 7. 19-진정-0121600 결정

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 제17조, 제18조

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제2조, 제30조, 제74조

■ 진 정 인 □□□

- 피진정인 1. ○○○병원장
2. △△△

■ 주 문

1. 피진정인 1에게,
가. 환자들이 격리실에서 이동식 변기를 사용하게 하는 행위를 중단할 것을 권고합니다.
나. 모든 입원 환자의 휴대전화 소지를 원칙적으로 허용하고, 치료를 목적으로 사용을 제한하는 경우 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제74조에 따라 최소한의 범위 안에서 정신건강의학과 전문의 지시에 따라 제한하고, 같은 법 제30조에 따라 통신 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 기재할 것을 권고합니다.
다. 향후 유사사례가 재발하지 않도록 소속 직원들에 대한 인권 교육 실시를 권고합니다.
2. ◇◇도 ■■■시장에게, 피진정인에 대하여 경고조치하고 관내 정신의료기관에서 유사 사례가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고합니다.
3. 진정요지 가항, 라항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○○병원(이하 ‘피진정병원’이라 한다)에 입원한 후 다음과 같은 인권침해를 당하였다.

가. 2020. 11. 16. 입원 시 아무런 설명도 해주지 않고 격리실에 감금하여, 한 시간 동안 갇혀 있었다.

나. 격리실에 있을 때, 화장실을 가고 싶다고 하자, 휴대용 변기를 사용하라고 했다. 밖이 내다보이는 곳에서 용변을 처리하게 하여 수치스러웠다.

다. 휴대전화, 목걸이, 시계, 신분증을 압수당하였다.

라. 피진정인 2는 진정인의 동의 없이 개인 소지품을 함부로 뒤져서 뒤죽박죽이 되었고, 속옷을 꺼내 맨 위에 올려 두어 매우 수치스러웠다.

2. 당사자 및 관계인 등의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1

가) 진정요지 가항(입원절차 등에 대한 설명의무 미준수)

보건복지부의 「코로나바이러스감염증-19 대비 정신의료기관 폐쇄병동 대응 지침」에 따라 환자들은 입원 시 코로나 바이러스 음성여부 확인을 위해

바로 격리실로 입실하도록 하고 있다. 진정인은 행정입원 환자이며, 당시 주치의는 진정인에게 입원 의사를 확인하였고 폐쇄병동 환경에 대해서 설명하였다.

나) 진정요지 나항(부당한 용변 처리)

환자들의 코로나바이러스 검사 결과가 나오기 전까지는 병동 내 공용 화장실 사용을 제한하고, 격리실 내에서 이동식 변기로 용변을 처리하도록 하고 있다. 격리실 문에 있는 창에는 가림막이 설치되어 있다.

다) 진정요지 다항(휴대전화 등 소지품 압수)

본원 환자들의 휴대전화 사용을 제한하고 있지 않으며 환자가 원할 때 주치의 지시에 따라 휴대전화 사용이 가능하다. 하지만 휴대전화 소지는 안된다. 그리고 목걸이, 반지 등은 자해 위험 도구로 반입 제한 목록임을 진정인에게 설명하였다.

라) 진정요지 라항(부당한 소지품 검사)

환자들이 소지한 물품을 확인하는 이유는 환자들의 전체 물품을 확인하여 분실 관련 사고를 막고, 환자들의 안전 및 병동 환경 유지를 위한 정당한 조치이다. 소지품 검사 업무는 보호사가 하고 있으며, 환자가 보는 앞에서 소지품 검사를 하는 것이 원칙이다. 본원에는 남자 보호사만 있어서 여자 환자의 소지품 검사할 때에는 여자 간호사가 동석하고 있다. 소지품 검사는 환자에게 사전에 설명을 하고 동의를 구한 후 진행하고 있다.

2) 피진정인 2(피진정병원 보호사)

본원의 절차상 입원 환자들의 모든 소지품을 검사하여 병동 반입금지 물품, 위해 물품 등을 분류하고 확인하여, 병원 규정에 따라 물품을 보호자에게 보내거나 병원 측에서 보관한다는 사실을 설명하고 소지품 검사를 진행했다. 이 때 진

정인의 물품을 함부로 뒤지거나 뒤죽박죽이 되도록 하지 않았다.

다. 참고인

1) 참고인 1(피진정병원 간호사 1)

진정요지 나항과 관련하여, 격리실에서 이동식 변기 사용을 거부하는 환자의 경우에는 CCTV가 설치되어 있지 않고 격리 환자들의 진료 및 검사만을 위해 사용하고 있는 1번방에서 이동식 변기를 사용하여 용변을 처리하도록 하고 있다.

2) 참고인 2(피진정병원 간호사 2)

진정요지 다항과 관련하여, 피진정인 2는 진정인의 소지품 검사를 진행하였고, 본인과 피진정인 2는 진정인에게 사전에 소지품 검사 진행을 설명하였으나, 진정인은 제대로 들으려 하지 않았다. 최대한 진정인을 존중하며 입원 절차를 진행하였으나, 오히려 진정인이 흥분한 상태로 본인의 물건들을 흘트렸다.

3) 참고인 3(○○○정신건강복지센터 사회복지사)

진정인의 행정입원 의뢰를 위해 동행하였다. 진정인은 본인 스스로 입원 치료를 원하는 상태였고, 의사와의 면담을 통해 입원 절차를 진행하였다. 의사는 진정인에게 입원 환경 및 코로나 바이러스 진단검사를 위해 격리실에 입실하게 됨을 설명하였고, 진정인이 동의하는 것을 목격하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 주장, 피진정인 답변서 및 제출한 자료(입원 관련 서류, 진료기록,

병동 안내문, 휴대전화 소지 시 유의사항, 반입금지 물품 목록, 코로나바이러스 대응지침서), 현장조사, 전화조사를 종합하여 볼 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 4년간 우울증 및 공황장애 약을 복용하고 있는 상태였으며, 2020.

11. 16. 무의식적으로 자살충동을 느낀다며 112에 전화를 해서 경찰에게 도움을 요청하였다. 경제적인 이유로 인하여 자발적 입원이 어려운 상황으로 경찰을 통해 피진정병원에 행정입원 의뢰가 되었고, 같은 날 16:30 진정인은 정신건강의학과 전문의 대면진단을 통해 피진정병원 폐쇄병동에 입원하였다.

나. 대면진단 시 주치의가 진정인에게 입원 환경 및 코로나 바이러스 진단 검사를 위해 격리실에 입실하게 됨을 안내하는 것을 참고인 3이 목격하였다.

다. 주치의는 보건복지부 코로나바이러스 대응 지침¹⁾에 따라 코로나 진단검사 결과가 나올 때까지 진정인을 격리실에 있도록 하였다. 그리고 코로나 바이러스 진단 검사 결과가 나오기 전까지 병동 내 공용 화장실 사용을 제한하고, 격리실 내에서 이동식 변기를 사용하게 하였다.

라. 피진정병원 폐쇄병동에는 모두 4개의 격리실이 있으며, 이 격리실 관찰창에는 가림막을 설치하여 격리실 내부가 보이지 않도록 하고 있다. 이 중 1번 격리실은 격리 환자들의 진료·검사만을 위한 용도로 사용하고 있으며 CCTV가 설치되어 있지 않다. 1번 격리실을 제외한 3개의 격리실에는 CCTV가 설치되어 있으며, 이를 환자들의 입원 시 안내하고 있다. 이러한 격리실 내부의 모든 CCTV 송출 화면은 간호사실에서 확인할 수 있는 구조이다.

1) 보건복지부 「코로나바이러스감염증-19 대비 정신의료기관 폐쇄병동 대응 지침(2-1)」: 코로나 진단검사 결과가 나올 때까지 1인실 등 격리 병상이 없는 경우 보호실을 활용하여 격리 및 관찰을 하도록 함. 그리고 격리된 방에는 화장실과 세면시설이 구비되어 있어야하나 없는 경우 환자가 화장실 등으로 이동할 때에는 ① 관리자가 인솔, ② 환자는 반드시 마스크를 착용하고 화장실 등을 입실, 퇴실할 때 손소독을 실시

- 마. 피진정병원에는 입원 환자들에게 ‘병동생활 안내문’을 통해 외부에서 병동 출입 시 위험한 물건의 반입 금지 및 확인을 위한 소지품 검사를 안내하고 있다.
- 바. ‘입원 동의서’에는 환자들의 휴대전화 소지 및 사용을 허용하고, 환자의 안전과 치료를 위해 주치의 판단에 따라 소지 및 사용이 제한 될 수 있다고 기재되어 있고 ‘휴대전화 소지 시의 유의사항’ 서류가 존재한다. 그러나 300여명에 이르는 피진정병원의 모든 환자들은 원칙적으로 휴대전화를 소지 할 수 없다.
- 사. 피진정병원측에서 제출한 반입금지 목록에는 구체적인 반입금지 품목이 나열되어 있지 않으나, 현장 조사를 통해 입수한 반입금지 목록에서는 진정인이 압수당하였다는 ‘휴대전화, 귀금속, 신분증’이 구체적으로 적시되어 있고 시계의 경우 ‘유리 및 금속 제품’에 포함된 것으로 판단하여 반입 제한을 한 것으로 보인다. 결과적으로 진정인의 주장과 같이 휴대전화, 목걸이, 시계, 신분증 모두 반입을 제한 당하였으나, 진정인의 물품 소지 제한에 대한 기록은 존재하지 않는다.

5. 판단

가. 판단 근거

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있고, 제12조는 모든 국민은 신체의 자유를 가진다고 규정하고 있다. 제17조는 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니하며, 제18조는 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다고 규정한다.

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다) 제2조(기본이념) 제2항에서는 모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받고, 최적의 치료를 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다.

헌법 제37조제2항에 따라 필요한 경우에 한하여 국민의 자유와 권리를 제한할 수 있는데, 정신건강복지법 제74조(통신과 면회의 자유 제한의 금지)에서는 정신의료기관등의 장은 입원 등을 한 사람에 대하여 ‘치료 목적으로 정신건강의 학과 전문의 지시에 따라 하는 경우가 아니면 통신과 면회의 자유를 제한할 수 없으며, 통신과 면회의 자유를 제한하는 경우에도 최소한의 범위에서 하여야 한다’고 규정하고 있다. 또한, 같은 법 제30조(기록보존)에서 제74조에 따른 통신과 면회의 자유 제한 사유 및 내용에 대한 기록을 진료기록부 등에 작성·보존하여야 한다고 규정한다.

나. 진정요지 가항(입원절차 등에 대한 설명의무 미준수)

진정인은 입원 당시 아무런 설명을 듣지 못한 채 격리실에 한 시간 동안 감금되었다고 주장하였다. 그러나 피진정인과 참고인 3은 진정인이 정신질환 치료를 위한 입원 치료에 의지가 있었고 주치의 대면진단 시 입원 환경 및 코로나 바이러스 검사를 위해 격리실 입실에 관한 설명을 듣고 입원에 동의를 하였다고 진술하고 기록하고 있어 진정인의 주장 외 진정인의 주장이 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우로 「국가인권위원회법」 제39조제1항제1호에 따라 기각한다.

다. 진정요지 나항(부당한 용변 처리)

- 1) 피진정인 1은 코로나바이러스 감염 우려로 모든 입원 환자들에게 코로나 진단검사 결과가 나오기 전까지 병동 내 공용 화장실 사용을 제한하고 격리실 내에서 이동식 변기에 용변을 처리하도록 하고 있다
- 2) 통상적으로 정신의료기관에서는 격리실에 있는 환자들이 용변 보기를 요청하는 경우, 내·외부 화장실을 사용하게 하거나 격리실 내 화장실이 없는 경우 가림막이 설치된 곳 또는 CCTV로 보이지 않는 곳에서 이동식 변기를 사용하도록 하고 있다.

- 3) 이와 달리 피진정병원의 1번 격리실을 제외한 나머지 격리실의 경우 CCTV가 설치되어 있고 관찰창의 가림막도 밖에 설치되어 있어 환자들의 신체 주요 부분이나 용변 보는 모습이 여과 없이 CCTV 송출 화면이나 격리실 관찰창을 통해 타인에게 노출될 수밖에 없는 상황이다. 그러므로 이러한 상황에서 진정인이 수치심을 느끼는 것은 당연하다.
- 4) 따라서 피진정인 1이 격리된 환자들의 용변 처리와 관련하여 보건복지부 지침에 따라 철저한 방역과 함께 외부에 화장실을 이용하게 하거나 1번 격리실을 실제 전용 화장실 공간으로 사용하게 할 수 있음에도, 별도의 보호 조치 없이 CCTV가 설치된 격리실에서 이동식 변기에서 용변을 보게 한 행위는 헌법 제10조 및 제17조에서의 인격권 및 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 권고한다.

라. 진정요지 다항(휴대전화 등 소지품 압수)

- 1) 이 진정 사건에서 피진정병원이 자체 규정에 따라 신분증 등 분실 위험이 있는 귀중품이나 목걸이, 시계 등 금속·유리제품으로 자·타해의 위험성이 있는 물품의 반입을 제한한 것은 일견 타당할 수 있다. 그러나 위해가 되는 물품이라고 보기 어려운 휴대전화를 반입제한 품목으로 정하여 현재 재원 중인 300여명의 모든 환자들이 휴대전화를 소지할 수 없도록 한 행위는 그 목적의 정당성을 인정하기 어렵다.
- 2) 휴대전화의 소지 및 사용 제한은 통신의 자유를 제한하는 것이 될 뿐만 아니라 정보의 수집·이용 등을 차단하여 헌법에서 보장하는 개인의 행복 추구권, 사생활의 자유 또한 제한하는 조치가 될 수 있다. 따라서 의료행위로서 통신제한이 필요하다면 관련 규정에 따라 전문의의 진단을 통해 필요한 범위에서 제한의 기간, 사유와 내용 등을 진료기록부 등에 작성한 후 조치하여야 한다.

- 3) 따라서 재원 중인 환자 전체에 대하여 통신의 자유 등의 제한이 부분적으로 인정된다 하더라도 각각의 진료기록부 등에 제한의 사유와 내용 등을 기록하지 않은 행위는 관련 법령에서 규정하고 있는 제한조치에 따른 기록 보존의무에 반한다.
- 4) 우리 위원회는 2019. 8. 7. 제8차 장애인차별시정위원회 의결(19-진정-0121600)을 통해 피진정병원에 입원 환자들의 휴대전화 소지를 원칙적으로 허용하되, 치료 목적으로 필요한 경우 최소한의 범위 안에서 전문의 지시에 따라 제한하고 그 사유와 내용을 진료기록부에 기재할 것을 권고하였고, 당시 피진정병원은 이 권고를 수용하였다. 그러나 피진정병원의 수용 회신과 달리 여전히 모든 입원환자들의 통신의 자유를 일률적으로 제한하고 있는 것에 대해 피진정병원은 더욱 책임을 느끼고 재발 방지를 위해 노력하여야 할 것이다.
- 5) 결과적으로 피진정인 1이 환자들에게 일률적으로 휴대전화 소지를 제한하고 이를 기록하지 않은 행위는 정신건강복지법 제30조 및 제74조를 위반하여, 헌법 제10조, 제17조, 제18조에서 보장하고 있는 진정인의 행복추구권, 사생활의 자유, 통신의 자유를 침해한 것으로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 권고한다.

마. 진정요지 라항(강제 소지품 검사)

진정인은 피진정인 2가 동의 없이 개인 소지품을 함부로 뒤지고, 속옷을 꺼내 맨 위에 올려두어 수치심을 느꼈다고 주장하였다. 피진정인 2는 피진정병원 규정에 따라 소지품 검사를 하였지만 함부로 진정인의 물품을 뒤지지 않았다고 진술하였고, 검사 상황을 목격하였던 참고인 2는 오히려 흥분상태였던 진정인이 자신의 물건을 훔트렸다고 진술하고 있어, 진정인의 주장 외에 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우로 「국가인권위원회법」 제39조제1항

제1호에 따라 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조제1항제1호, 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 5. 17.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

〈별지〉

관련 규정

1. 「대한민국 헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.

국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제12조(신체의 자유, 자백의 증거능력) 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

제17조(사생활의 비밀과 자유) 모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.

제18조(통신의 자유) 모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다.

2. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(법률 제14224호, 시행 2017. 5. 30.)

제2조(기본이념) ② 모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받고, 최적의 치료를 받을 권리를 가진다.

제30조(기록보존) ① 정신건강증진시설의 장은 다음 각 호의 사항에 관한 기록을 보건 복지부령으로 정하는 바에 따라 진료기록부 등에 작성·보존하여야 한다.

8. 제75조에 따른 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한의 사유 및 내용

제74조(통신과 면회의 자유 제한의 금지) ① 정신의료기관등의 장은 입원등을 한 사람에 대하여 치료 목적으로 정신건강의학과전문의의 지시에 따라 하는 경우가 아니면 통신과 면회의 자유를 제한할 수 없다.

② 정신의료기관등의 장은 치료 목적으로 정신건강의학과전문의의 지시에 따라 통신과 면회의 자유를 제한하는 경우에도 최소한의 범위에서 하여야 한다.

3. 보건복지부 『2021년 정신건강사업안내』

3. 정신의료기관 설치·운영

라. 정신의료기관 운영

5) 환자 인권 보호

CCTV(감시카메라)는 화재감시 혹은 병동 내 격리실, 중증 환자 병실 등 일부 의학적으로 필요한 사유가 있는 경우에 한하여 설치·운영하되 촬영범위를 최소화하여야 하며, CCTV 설치 사실 및 보존기간 원내 환자 및 보호의무자가 알 수 있도록 공지하여야 함.

4. 보건복지부 『코로나바이러스감염증-19 대비 정신의료기관 폐쇄병동 대응 지침(2-1)』

5. 폐쇄병동 입원 시 조치사항

□ 코로나19 감염 위험에 대한 평가 시행

- 신규 환자 또는 타 병원에서 전원한 환자의 경우 입원 전 발열 및 호흡기 증상 유무, 위험지역 방문력, 확진자와 접촉력 등 코로나19 감염 확인 필수(의사 문진 등)

□ 코로나19 진단검사 결과가 나올 때까지 환자는 격리 유지

- * 1인실 등 격리병실(다인실을 1인 격리병실로 활용 가능)이 없는 경우 보호실 활용 가능

- ‘양성’인 경우에는 코로나19 양성 환자 치료병원으로 전원

- ‘음성’인 경우

- 코로나19 의심증상이 있는 경우 1인실* 격리 관찰 권고 및 증상 치료

- * 1인 1실을 원칙으로 다인실 활용 가능, 구획된 각 방마다 화장실과 세면시설이 모두 구비되어 있어야 함.

- 병실에 화장실 및 세면시설이 없는 경우 환자가 화장실 등으로 이동할 때에는 ① 관리자가 인솔, ②환자는 반드시 마스크를 착용하고 화장실 등을 입실, 퇴실할 때 손소독 실시

- 코로나19 의심증상이 없는 경우 폐쇄병동에 입실하되 14일 간 증상 발생 여부를 집중 모니터링*하고 가능하다면 1인실 격리 관찰을 권고

다수인 보호시설 관련 인권침해

7 2021. 6. 21.자 결정 21진정0449100 [정신병원 보호사의 환자에 대한 폭행 등]

결정사항

△△병원장에게, 피진정인에 대하여 주의조치하고 격리 및 강박은 의료인을 포함한 2인 이상의 훈련된 인력이 안전하게 시행하고, 유사사례가 발생하지 않도록 소속직원을 대상으로 인권교육을 실시할 것을 권고

결정요지

- 【1】 피진정인인 보호사는 진정인을 보호실로 입실시키며 진정인의 문제행동을 제지하는 과정에서 매트리스에 진정인을 얹히며 목덜미를 지속적으로 잡거나, 진정인의 공격적인 행동 제지 시, 진정인의 뒤에서 목을 잡아 위에서 눌러 무릎을 꿇어앉히고, 팔을 잡아 돌려 바닥에 쓰러뜨려 제압하는 등의 행위를 함. 이러한 피진정인의 행위는 환자인 진정인에 대한 인권의 존중이나 안전을 위한 행동으로 보기에 신체적 물리적 행사의 정도가 지나침.
- 【2】 정신질환자를 치료하고 보호하여야 할 의무가 있는 정신건강증진시설종사자인 피진정인이 진정인에게 행한 행위는 헌법 제10조 및 제12조에서 보호하고 있는 진정인의 인격권 및 신체의 자유를 침해한 행위로 판단됨.

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제2조, 제6조, 제72조, 제84조

■ 진 정 인 □□□

■ 피진정인 ○○○

■ 주 문

△△병원장에게, 피진정인에 대하여 주의조치하고 격리 및 강박은 의료인을 포함한 2인 이상의 훈련된 인력이 안전하게 시행하고, 유사사례가 발생하지 않도록 소속직원을 대상으로 인권교육을 실시할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 2020. 6. 17. △△병원(이하 ‘피진정병원’이라 한다)에 입원하였다. 2020. 6. 22. 격리 및 주사제 투여를 하는 과정에서 피진정병원의 보호사인 피진정인이 진정인의 팔을 잡아끌고 벗어나려하면 목덜미를 잡아 바닥에 잡아 끌고 다니며 패대기치는 등 폭행을 하였다.

2. 당사자 및 관계인 등의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

2020. 6. 22. 오전 10시 40분경¹⁾ 진정인이 병동라운지에서 공중전화기의 수화기를 내리치며 소리를 지르는 등 폭력적인 행동을 하여 정신건강의학과 의료진의 지시에 따라 진정인을 보호실에 격리하였다. 보호실로 들어가도록 안내하는 과정에서 진정인이 이동에 협조하지 않아 환자를 잡아 매트에 앉도록 하였다. 진정인을 매트에 앉히고 보호실 내부를 청소하던 청소원을 도와 물건 등을 정리하는 중에 진정인이 갑자기 피진정인에게 달려들어 주먹을 휘두르는 등 공격적인 행동을 보여 베개로 막아가며 진정인의 팔과 옷깃 등을 잡아 환자의 행동을 제지하였다. 이후에도 진정인의 폭력적인 행동이 계속되어 간호사가 의사 지시에 따라 보안요원과 동행하여 진정인에게 주사제를 투여하였고 그 과정에 조력하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인과 피진정인의 진술내용, 입원확인서, 진료기록부, 간호기록지, 격리 및 강박일지, CCTV 영상녹화파일 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 양극성 정동장애로 2020. 6. 17. 피진정병원에 입원하여 같은 해 7. 18. 퇴원 하였다.

1) 사건발생 시간과 관련하여, 의료기록에는 10:40분으로 기록이 되어있고, CCTV 영상자료에서 확인되는 시간은 10:35분 전후로 약 5분 내외의 시간 차이가 보이나, CCTV 영상에 주치의 모습 확인되고 있어 의사지시에 따라 격리 및 강박을 시행한 것은 사실로 확인된다(사후기록 작성과정에서 시간 착오기재).

나. 2020. 6. 22. 10: 40경 진정인은 공중전화를 사용하던 중 갑자기 ‘악!’ 하며 큰 소리로 고성을 지르고, 들고 있던 전화기를 내려치며 던졌고 이후 샤워실 앞에서도 들고 있던 물건을 던지며 폭력적인 모습을 보였다. 이에 의사의 지시에 따라 피진정인이 진정인을 보호실에 입실 시키는 과정에서 진정인의 뒷 목덜미를 잡고, 왼쪽 팔을 잡아끌며 보호실로 들어와 진정인을 매트리스에 앉혔고 당시 동행한 치료인력은 없었다.

다. 진정인을 매트리스에 앉히고 청소원과 함께 보호실 내부를 정리하던 피진정인이 베개를 들고 진정인 앞으로 이동하자 매트리스 위에 앉아 있던 진정인이 자리에서 일어나 피진정인을 향해 주먹을 휘둘렀고, 피진정인은 쥐고 있던 베개로 약 5초간 진정인의 행동을 제지하다가 왼손으로 진정인의 목덜미를 낚아채 바닥에 엎어뜨려 무릎을 꿇린 후 진정인의 뒷목을 두 차례 눌러 제압하였다. 이후 피진정인이 손을 바꾸는 과정에서 진정인이 다시 피진정인을 향해 주먹질을 하였고 피진정인이 진정인의 목덜미와 팔, 손목부위 옷깃을 잡아 말아 바닥에 눕혀 제압 후 피진정인과 안전요원 2인이 진정인의 사지를 잡았고, 간호사 2인과 주치의가 입실하여 진정인에게 할리페리돌 2.5mg, 로라제팜 2mg을 주사하였다.

5. 판단

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다고 규정하고 있고, 이와 관련하여 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라고 한다) 제2조 제2항은 모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받고 최적의 치료와 보호를 받을 권리를 가지며, 같은 법 제6조제3항은 정신건강증진시설의 장은 입원 등 또는 거주 중인 정신질환자 등이 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받으며 자유롭게 생활할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

또한 헌법 제12조제1항은 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다”라고 규정하고 있다. 이러한 헌법상의 권리보장에 더하여, 정신건강복지법 제72조제2항은 정신건강증진시설의 장이나 그 종사자는 정신건강증진시설에 입원 등을 하거나 시설을 이용하는 사람에 대한 폭행과 가혹 행위를 금하고 있으며, 같은 법 제84조제11호에서는 그러한 행위에 대해 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

피진정인은 주치의의 지시에 따라 진정인을 보호실에 격리하던 중 공격적인 행동을 제지하기 위한 것이었다고 주장하나, 격리 및 강박은 자신이나 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 판단되는 경우에만 시행할 수 있는 것으로(정신건강복지법 제75조제2항), 보건복지부의 「2020년 정신건강사업안내」에 수록된 격리 및 강박 지침에 따라 격리 및 강박 시행 시 환자의 안전과 인권을 존중하며 불편감과 고통을 유발하지 않도록 침착하게 시행해야 한다. 그리고 환자 및 직원의 상해를 방지하기 위해 의료인(의사·간호사)이 포함된 2명 이상의 훈련된 직원이 시행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 피진정병원에서도 2020. 5. 26. 위의 보건복지부 지침과 동일한 내용으로 ‘안정병동 격리·강박 지침’을 마련하여 운용하고 있다.

피진정인의 주장과 같이 진정사건 발생 당시 진정인이 흥분 상태에서 피진정인에게 공격적인 행동을 한 것은 CCTV 영상에서 확인된다. 그러나 진정인을 보호실로 입실시키며 진정인의 문제행동을 제지하는 과정에 피진정인 이외에 개입이 없었고, 보호실에 입실하여 매트리스에 진정인을 앉히는 과정에서 피진정인은 진정인의 목덜미를 지속적으로 잡거나, 진정인의 공격적인 행동을 제지하는 과정에서도 진정인의 뒤에서 목을 잡아 위에서 눌러 무릎을 꿇어앉히고, 팔을 잡아 돌려 바닥에 쓰러뜨려 제압하는 등의 행위를 하였다. 이러한 피진정인의 행위는 환자인 진정인에 대한 인권의 존중이나 안전을 위한 행동으로 보기에

신체적 물리력 행사의 정도가 지나치게 과하고, 환자인 진정인의 입장에서 모욕감과 굴욕감을 느끼기에 충분하다.

따라서 정신질환자를 치료하고 보호하여야 할 의무가 있는 정신건강증진시설종사자인 피진정인이 진정인에게 행한 행위는 헌법 제10조 및 제12조에서 보호하고 있는 진정인의 인격권 및 신체의 자유를 침해한 행위로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 21.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

〈별지〉

관련 규정

1. 「헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.

제12조(신체의 자유)

- ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

2. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」

제2조(기본이념)

- ② 모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받고 최적의 치료와 보호를 받을 권리를 가진다.

제6조

- ③ 정신건강증진시설의 장은 입원등 또는 거주 중인 정신질환자등이 인간의로서의 존엄과 가치를 보장받으며 자유롭게 생활할 수 있도록 노력하여야 한다.

제72조(수용 및 가혹행위 등의 금지)

- ② 정신건강증진시설의 장이나 그 종사자는 정신건강증진시설에 입원등을 하거나 시설을 이용하는 사람에게 폭행을 하거나 가혹행위를 하여서는 아니 된다.

제84조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

- 11. 제72조제2항을 위반하여 정신건강증진시설의 장 또는 그 종사자로서 정신건강증진시설에 입원 등을 하거나 시설을 이용하는 사람에게 폭행을 하거나 가혹행위를 한 사람

3. 보건복지부 「2020 정신건강사업안내」 ‘격리 및 강박 지침’

1. 정의

가. ‘격리’는 치료 또는 보호의 목적으로 정해진 제한된 공간에 비자의적으로 혼자 머물거나 행동공간을 제한하는 것을 말한다.

나. ‘강박’은 치료 또는 보호의 목적으로 억제대나 보호복 등을 이용하여 환자의 신체움직임을 제한하는 것을 말한다.

2. 격리·강박의 시행 조건 및 상황

가. 기본 조건

- 자신이나 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 판단되는 경우에 만 시행할 수 있음(정신건강복지법 제75조제2항)

나. 구체적 상황

- ① 자살 또는 자해의 위험이 높음
- ② 폭력성이 높아 다른 사람을 해할 위험이 높음
- ③ 정신적·신체적으로 환자 스스로의 건강을 심각하게 해할 우려가 높음
- ④ 기물파손 등 병동 환경을 심각하게 훼손할 가능성이 높음
- ⑤ 질병과 관련하여 지나친 자극을 줄여 자·타해 위험성을 감소시킬 필요가 높음
- ⑥ 환자가 스스로 충동을 조절할 수 없다고 느껴 강박을 요구하는 경우

다. 단, 이러한 모든 경우도 임박한 위험이 예측된 상황에서 다른 방법으로는 그 위험을 예방하고 조절하기 어려운 경우에 격리·강박을 시행해야 한다.

라. 환자관리의 편의성 및 행동문제에 대한 처벌적 조치로 시행할 수 없다.

3. 격리·강박 시행시의 원칙

가. 격리·강박은 정신건강의학과 전문의의 지시에 따라하여야 하며, 해제는 정신건강의학과 전문의의 권한을 위임받은 의사 또는 간호사가 할 수 있다.

나. 가급적 최소의 시간 동안 격리·강박을 시행한다.

다. 환자의 안전과 인권을 존중하고 불편감과 고통을 유발하지 않도록 침착하게 격리·강박을 시행한다.

라. 환자 및 직원의 상해를 방지하기 위해 적절한 수(의료인(의사·간호사)이 포함된

제4장 구금시설·다수인 보호시설 관련 인권침해

2명 이상)의 훈련된 직원들이 수행하는 것이 필요하다.

마. 강박은 격리를 시행한 이후 다음 단계로 시도하는 것이 바람직하다.

바. 억제대를 사용할 경우 호흡 및 혈액 순환이 원활하게 이루어 질 수 있도록 충분한 공간을 확보하고, 불편하지 않은지 확인하고 관찰한다. 엎드린 자세로 행해지는 강박은 기도유지 및 호흡, 순환을 방해하여 부작용을 야기할 수 있으므로 원칙적으로 피해야한다.

사. 격리·강박 시행 전과 시행 이후에 격리·강박 적용과 해제 이유를 환자 또는 보호의무자에게 설명한다.

다수인 보호시설 관련 인권침해

8 2021. 6. 21.자 결정 21진정0072700 [중증지적장애인 정신의료기관
입·퇴원과정에서의 인권침해]

결정사항

- 【1】 피진정인에게, 지적장애가 있는 정신질환자가 자발적이고 명확한 자기 의사 없이 임의로 자의·동의입원처리 되거나 퇴원신청이 불허되는 일이 발생하지 않도록 소속 직원을 대상으로 인권 및 직무 교육을 실시할 것을 권고
- 【2】 □□시장에게, 피진정병원에 의사·판단능력이 현저히 결여된 중증 지적장애인이 임의로 자의·동의입원 처리된 사례가 있는지 확인하고, 당사자의 퇴원신청에도 불구하고 부당하게 입원 연장된 사례에 대해서는 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제84조(벌칙) 제2호에 따른 조치가 이루어질 수 있도록 관리·감독할 것을 권고
- 【3】 진정요지 나항, 다항은 기각

결정요지

- 【1】 피진정인은 자발적 입원의사를 표현하기 어려운 중증 지적장애인인 피해자를 설득하여 동의입원 하도록 유도하고, 퇴원을 원하는 피해자의 의사를 무시한 채 임의로 입원상태를 유지시켰음. 피해자는 장애특성으로 인해 동의입원 환자가 누릴 수 있는 상시적 퇴원신청과 입원연장 거부 등의 권리를 행사할 수 없었음은 물론 입원적합성심사와 입원기간연장심사 없이 입원이 지속되었음. 이는 정신건강복지법 제42조(동의입원) 제1항에 의한 동의입원 입·퇴원 취지 및 절차를 위반한 것으로서 헌법 제12조에서 보장하는 신체의 자유를 침해한 행위로 판단함.

참조조문

「헌법」 제12조

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제42조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 △△△

■ 피진정인 ●●병원장

■ 주 문

1. 피진정인에게, 지적장애가 있는 정신질환자가 자발적이고 명확한 자기 의사 없이 임의로 자의·동의입원처리 되거나 퇴원신청이 불허되는 일이 발생하지 않도록 소속 직원을 대상으로 인권 및 직무 교육을 실시할 것을 권고합니다.
2. □□시장에게, ●●병원에 의사·판단능력이 현저히 결여된 중증 지적장애인이 임의로 자의·동의입원 처리된 사례가 있는지 확인하고, 당사자의 퇴원 신청에도 불구하고 부당하게 입원 연장된 사례에 대해서는 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제84조(벌칙) 제2호에 따른 조치가 이루어질 수 있도록 관리·감독할 것을 권고합니다.
3. 보건복지부장관에게, 지적장애가 있는 정신질환자가 임의로 자의·동의입원 되어 입원적합성심사 및 입원연장심사를 받지 않고 장기입원 하는 사례가 발생하지 않도록 지적장애인의 의사확인 절차를 명확히 하는 등 관련 대책을 마련할 것을 권고합니다.
4. 진정요지 나항, 다항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

- 가. 피해자는 ●●병원(이하 ‘피진정병원’이라 한다)에 입원하였다가 퇴원한 환자이다. 피진정병원은 중증 지적장애인인 피해자의 퇴원신청에도 불구하고 그 내용을 피해자의 부친인 진정인에게 전달하지 않고 임의로 피해자의 입원을 유지시켰다.
- 나. 피해자는 202×. ××. ××.경 격리·강박 과정에서 치아가 손상되는 상해를 입었다.
- 다. 피진정병원은 코로나19로 면회가 제한된 상황에서 진정인의 화상면회 요구를 부당하게 거절하였다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피해자

- 1) 피해자는 입원 당일을 포함하여 피진정병원 입원을 희망한 적 없다. 피해자는 입원기간 동안 주치의에게 퇴원을 요구하였으나 피진정병원은 그 의사를 무시하였다. 입원연장신청서에 서명했는지 여부는 잘 기억나지 않는다.
- 2) 202×. ××. ××.경 병실에서 혼자 TV를 보고 있는데 갑자기 남자 2명이 들어와 “공포를 보여주겠다”며 피해자를 감감한 방으로 데려갔다. 한 명은

‘키가 작고 안경 쓰고 귀걸이를 한 남자’이고, 다른 한 명은 ‘키가 크고 팔에 문신을 하고 머리를 묶은 남자’였다. 그 옆에는 단발머리를 한 마른 체구의 여성 간호사가 있었는데, 그 간호사는 피해자에게 주사를 놓은 후 캄캄한 방에서 나갔다. 피해자는 사지 강박을 당한 채로 두 남자 중 키가 작은 남자에게 나무 몽둥이로 허벅지를 맞았으며, 뺨 부위를 폭행당해 이빨이 흔들리는 상해를 입었다.

다. 피진정인

- 1) 입원기간 동안 피해자가 퇴원신청서를 작성하여 제출하는 등 정식으로 퇴원을 요청한 적 없어 진정인에게 피해자의 퇴원의사를 전달할 이유가 없었다.
- 2) 피해자는 피진정병원에 입원해 있는 동안 두 차례 가랑 격리·강박되었으며, 구체적으로는 202×. ××. ××. 14:50부터 17:00까지(2시간 10분 격리/5포인트 강박/안정제 투여)와 같은 날 19:30부터 23:30까지(4시간/5포인트 강박)이다. 당시 격리·강박 사유는 피해자가 병실에서 타 환자를 주먹으로 위협하고 욕설했기 때문으로, 진정인이 주장한 날짜(202×. ××. ××. 경) 및 피해자가 진술한 상황(방에 앉아 있는 남자 두 명이 갑자기 들어와 폭행함)과는 다소 차이가 있다. 어떠한 이유에서건 의료진이 의사 지시 없이 환자를 격리하거나 폭행하는 행위는 허용되지 않는다. 참고로, 202×. ××. ××., ××. ××., 202×. ×. ×., ×. ××. 4차례에 걸쳐 피해자에게 가정의학과 진료를 보도록 하였으나 당시 변비, 당뇨, 고혈압에 관한 진단만 받았을 뿐 치아문제는 발견되지 않았고 입원기간 동안 피해자가 의료진에게 치아 통증 등을 호소한 적도 없다.
- 3) 보건복지부의 코로나19 대응지침에 따라 모든 환자에 대한 면회는 금지되고 있다. 다만 코로나19 상황이 장기화됨에 따라 피진정병원에서는 202×년

말 경부터 화상면회 시스템 도입을 검토하였고, 202×. ×. 최종 설치하였다. 진정인이 화상면회를 요구한 날짜에는 아직 시스템 준비 중이어서 이용이 불가능했으나 현재는 신청하면 누구든 이용할 수 있다.

라. 참고인

1) 참고인 1

참고인 1은 피진정병원 소속 간호사이다. 피해자가 다른 환자를 밀치고 싸우는 등 타해 행동을 보여 의사지시에 따라 두 차례 가랑 격리 조치하였다. 격리·강박 과정에서 남성 의료진에 의한 폭행은 발생하지 않았으며, 안정실 내 CCTV가 있어 이는 불가능한 일이다. 피해자는 입원 당시부터 치아가 많이 부식된 상태였는데, 피해자가 스스로 아픈 곳을 정확히 표현하기 어려운 지적장애인이란 이가 흔들리는지 여부는 알지 못했다. 참고로, 피진정병원에 키 작고 안경 끼고 귀걸이한 남성 의료진 또는 키 크고 문신하고 머리 묶은 남성 의료진은 없다. 202×년 ×월경부터 피진정병원에서는 화상면회가 가능하다. 피진정병원에는 동의입원한 지적장애인들이 많은 편이다.

2) 참고인 2

참고인 2는 피진정병원 소속 보호사이다. 본인은 평소 안경과 귀걸이를 착용하지 않으며, 팔에 문신도 하지 않았다. 피해자의 격리·강박에 참여한 사실이 있으나, 피해자를 폭행한 적은 없다. 202×. ××. ××.경 피해자를 포함한 환자들의 타과 진료를 지원하는 과정에서 피해자가 갑자기 계단으로 뛰쳐나가려고 하여 붙잡은 적이 있는데, 당시 피해자를 폭행하지 않았고 감감한 방으로 데려가지도 않았다.

3) 참고인 3

참고인 3은 202×년 ××월 및 ××월 경 피해자와 같은 병실을 사용했던

피진정병원 입원환자이다. 피진정병원에 입원해 있는 동안 의료진이 피해자를 포함하여 환자를 때리는 것을 본 적 없으며, 그러한 일을 당했다는 이야기를 들어본 적도 없다. 피해자와 함께 입원해 있는 동안 피해자의 입에서 피가 나거나 타박상을 입은 것을 본 적 없고, 그러한 이야기를 들은 적도 없다. 입원기간 중에 머리를 묶거나 문신을 한 남자 의료진을 본 적 역시 없다. 202×. ×.과 ×.에 화상시스템으로 부모님과 면회하였다.

4) 참고인 4

참고인 4는 202×년 ××월 및 ××월 경 피해자와 같은 병실을 사용했던 피진정병원 입원환자이다. 피진정병원에 입원해 있는 동안 의료진이 환자를 때리는 것을 본 적 없으며, 피해를 입었다는 환자의 이야기도 들어본 적 없다. 안정실 또는 캄캄한 방에서 몽둥이로 맞은 적 역시 없고 머리를 묶거나 문신을 한 남자 의료진을 본 적도 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인·피해자·피진정인의 주장 및 제출자료, 참고인 면담 결과 등을 종합하여 보았을 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정요지 가항(동의입원 환자에 대한 퇴원 거부)

- 1) 피해자는 지능지수가 44로 언어적 이해력과 사회적 판단력이 부족하고 심리사회적 발달이 5세 수준에 머물러 있는 중증의 지적장애인이다.

- 2) 피해자는 202×. ××. ××. 본인의 입원 신청과 부친의 동의로 피진정 병원에 ‘동의입원’ 하였다가 202×. ×. ××. 진정인의 요청으로 퇴원하였고 퇴원 당일 ©©대학교병원에 부모에 의해 ‘보호입원’ 되었다.
- 3) 이와 관련 피해자는 피진정병원 입원을 원한 적 없다고 주장하고 있고 피진정인은 그러한 피해자의 진술을 인정하면서도 진정인이 동의입원을 원하여 피해자를 설득해 동의입원 하도록 한 것이므로 문제될 것 없다는 입장이다. 그러나 피진정인의 주장과 달리 진정인은 피진정인이 보호의무자 1명만 입원신청서에 서명하면 된다고 하여 시키는 대로 했을 뿐 동의입원 유형을 알고 스스로 선택한 적은 없다고 주장하고 있다.
- 4) 한편 이 사건에서 진정인은 피진정인이 피해자의 퇴원의사를 알고도 그 사실을 진정인에게 전달하지 않아 진정인으로 하여금 피해자를 즉시 퇴원시킬 기회를 박탈하였다고 주장하고 있고, 이에 대해 피진정인은 피해자가 정식으로 퇴원을 요청한 적 없어 진정인에게 그 내용을 전달할 이유 역시 발생하지 않았다고 주장하고 있다.
- 5) 그러나 피진정인이 제출한 피해자의 간호기록지에 따르면, 피해자는 202×. ××. ××. 간호사실에 수차례 찾아가 “여기 못 있겠는데요. 어떻게 좀 주세요”라고 말한 사실이 있고, 202×. ××. ××.에도 “주치의 선생님이 퇴원은 안 된다고 하시죠? 네”라고 말한 사실이 있다. 또한 202×. ××. ×.에도 피해자는 “저 집에는 언제 간다고 하던가요?”라며 퇴원을 바라는 취지의 말을 하기도 하였다.
- 6) 이와 달리 202×. ×. ××. 입원연장신청서에는 피해자가 입원연장을 동의한 것으로 서명되어 있고 피해자는 본인이 해당 서류에 서명한 사실이 기억나지 않는다고 진술하였다.
- 7) 참고로 202×. ××. 및 ××.경 피해자와 같은 병실에 입원했던 환자

○○○은 중증 지적장애로 인해 의사소통이 전혀 불가능한 상태임에도
자의 입원한 것으로 되어 있다.

나. 진정요지 나항(격리·강박 과정에서 폭행에 의한 상해)

- 1) 피해자는 피진정병원 입원 3일 후인 202×. ××. ××.경 진정인에게 전화하여 “병원에서 도망치려다 깡패들에게 잡혀서 맞아 이빨이 다쳤다.”라고 말한 사실이 있고, 202×. ×. ××. 진정인이 피해자를 만났을 때는 피해자의 치아가 실제 흔들리고 있는 상태였다.
- 2) 피해자는 시계열적 개념이 부족하여 본인이 피해 입은 날짜를 정확히 기억하지는 못하나, 가해자를 ‘키가 작고 안경 쓰고 귀걸이를 한 남자’와 ‘키가 크고 팔에 문신을 하고 머리를 묶은 키 큰 남자’라고 묘사하고 있고, 당시 상황에 대해 “입원실에 있는데 위 인상착의를 한 남자들이 들어와 공포를 보여주겠다고며 갑자기 캄캄한 방으로 끌고 들어가 때렸다”는 취지의 진술을 하였다.
- 3) 피해자가 누군가의 폭행으로 인해 치아가 손상되었다면 적어도 입 안에서 피가 났거나 얼굴부위 타박상 정도는 발생했을 것으로 추정되나, 당시 피해자와 같은 병실을 사용했던 피진정병원 입원환자 5명에 대한 참고인 조사 결과 피해자의 얼굴부위 상흔과 폭행 장면을 목격한 사람은 발견되지 않고, 피해자의 입원 전체 기록(간호기록지, 경과기록지, 의사지시서 등)에서도 피해자에게 상해가 발생했거나 이를 치료했다는 기록 등은 발견되지 않는다.
- 4) 진정인이 피해일로 특정한 202×. ××. ××.경에 피해자가 격리된 사실이 없고 피해자가 실제 격리·강박된 202×. ××. ××.의 격리 참여자인 참고인 2는 피해자에 대한 폭행을 부인하고 있다. 참고인 2는 키가 작은 편이나, 안경을 끼거나 귀걸이를 하거나 문신을 하지 않았고 따라서 피해자가 진술한 가해자의 인상착의와도 다르다.

5) 피해자가 입원해 있던 병동의 간호사이자 202×. ××. ××.경 피해자의 격리 참여자인 참고인 1은 피해자가 입원해 있는 동안 폭행피해 및 치아 문제를 호소한 적 없다고 진술하였고, 병원 내 피해자가 진술한 인상착의를 가진 남성 의료진 역시 존재하지 않는다고 하였다. 피해자와 같은 병실을 사용했던 환자들(참고인 3 및 참고인 4) 역시 이와 동일한 진술을 한바 있다.

다. 진정요지 다항(화상면회 거부)

진정인이 피진정인에게 피해자와의 화상면회를 요구한 202×. ××.경에는 피진정인이 화상면회시스템 도입을 검토하고 있어 이용이 불가능했으나, 202×. ×.부터는 사용이 가능한 것으로 확인된다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(동의입원 환자에 대한 퇴원 거부)

진정요지 가항은 피진정인이 동의입원 한 피해자의 퇴원의사를 보호의무자에게 전달하지 않고 임의로 입원을 연장하였다는 것이고, 이에 대해 피진정인은 피해자가 퇴원신청서를 정식으로 제출하지 않았으므로 간호기록에 기록된 사실에도 불구하고 피해자가 퇴원신청을 한 것으로 간주하기는 어렵다고 주장하고 있다.

이와 관련 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다) 제42조(동의입원등) 제1항은 정신질환자로 하여금 보호의무자의 동의를 받아 동의입원신청서를 정신의료기관장에게 제출함으로써 입원할 수 있고, 정신의료기관장은 해당 환자가 퇴원을 신청할 경우 지체 없이 퇴원 시켜야 한다고 명시하고 있다. 정신질환자가 보호의무자의 동의를

받지 않고 퇴원을 신청한 경우 의학적 판단에 따라 72시간까지 퇴원거부가 가능하고, 그러한 경우 정신의료기관장은 지체 없이 환자 및 보호의무자에게 퇴원 거부 사유 및 퇴원심사청구의 권리를 서면 등으로 통지하여야 한다.

정리하면 정신건강복지법은 입원과 관련해서는 정신질환자 등에게 신청서를 작성해 제출하도록 하고 있으나 퇴원과 관련하여서는 그러한 절차를 두지 않고 있다. ‘정신건강복지법 시행규칙’ 별지서식 역시 입원신청서 외 퇴원신청서는 별도로 마련하고 있지 않으므로 어떠한 형태가 되었건 동의입원한 환자가 정신의료기관장에게 퇴원의사를 밝혔다면 계속입원을 해야 할 의학적 사유가 없는 한 해당 환자를 지체 없이 퇴원시켜야 하는 것이다.

따라서 피해자가 정식으로 퇴원신청서를 제출하지 않아 퇴원을 신청한 것으로 보지 않았다는 피진정인의 주장은 인정되기 어려우며, 특히 이 사건의 피해자가 5세 수준의 의사·판단능력을 가진 점을 고려한다면 피진정인의 그러한 요구는 지나치게 과도한 것이다.

한편 정신건강복지법 제42조(동의입원등)는 입원절차에 있어 보호의무자가 입원신청을 하고 환자가 동의하는 것이 아닌, 정신질환자가 입원신청을 하고 보호의무자가 동의를 하는 것으로 규정하고 있다. 이는 동의입원을 하는 환자가 스스로 자신이 가지고 있는 질병을 인지하고 치료하기 위한 자발적 치료 의사를 가지고 있어야 한다는 것을 의미한다. 이에 비추어 보았을 때 동의입원은 임상적·심리사회적으로 그것이 가능한 상태에 놓인 사람만이 할 수 있는 것이다.

그런데 피진정인은 자발적 입원의사를 표현하기 어려운 중증 지적장애인인 피해자를 설득하여 동의입원 하도록 유도하고, 퇴원을 원하는 피해자의 의사를 무시한 채 임의로 입원상태를 유지시켰다. 피해자는 장애특성으로 인해 동의입원 환자가 누릴 수 있는 상시적 퇴원신청과 입원연장 거부 등의 권리를 행사할 수 없었음은 물론 입원적합성심사와 입원기간연장심사 없이 입원이 지속될 수 있었다. 이는 정신건강복지법 제42조(동의입원) 제1항에 의한 동의입원 입·퇴

원 취지 및 절차를 위반한 것으로서 헌법 제12조에서 보장하는 신체의 자유를 침해한 행위에 해당된다.

나. 진정요지 나항(격리·강박 과정에서 폭행에 의한 상해)

진정인은 피해자의 이가 흔들리는 이유가 피진정병원 의료진의 폭행에 의한 것이라 주장하나 조사 결과 피해자가 가해자로 지목하는 인상착의를 가진 의료진이 존재하지 않고 폭행 목격자 역시 발견되지 않은 점, 피해자의 입원기록 전체에서 폭행이 발생했거나 그로 인한 상처를 치료했다고 볼 만한 정황근거가 발견되지 않는 점 등에서 그 주장은 입증이 어렵다. 따라서 진정요지 나항은 진정인의 주장을 사실이라고 인정할 만한 객관적인 증거가 없는 경우로서 「국가인권위원회법」 제39조제1항제1호에 따라 기각한다.

다. 진정요지 다항(화상면회 거부)

진정인은 피진정인이 진정인의 화상면회 요구를 이유 없이 거절하여 피해자의 면접권을 방해하였다고 주장한다. 그러나 조사결과 202×. ×.경 피진정병원에 화상면회시스템이 구비되었고, 피진정병원 입원환자들을 대상으로 참고인 조사를 실시한 결과 이를 이용하고 있는 환자들이 실제 존재하는 점, 국가인권위원회 현장조사에서 병동 간 화상면회를 시연해보았을 때 시스템이 문제없이 작동되는 것으로 확인된 점 등에서 진정요지 다항은 이미 피해회복이 이루어져 별도의 구제 조치가 필요하지 아니한 경우로서 「국가인권위원회법」 제39조제1항제3호에 따라 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조제1항제1호와 제3호, 제44조제1항제1호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 21.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

다수인 보호시설 관련 인권침해

9 2021. 6. 21.자 결정 21진정0816400 [입원적합성심사 결과 미통지로 인한 인권침해]

결정사항

- 【1】 피진정인에게, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제 30조와 제47조에 따라 입원적합성심사 결과를 환자들에게 통지하고, 그에 따른 조치 내용을 진료기록부 등에 기재할 것, 향후 위와 같은 유사한 사례가 재발하지 않도록 소속 직원들에 대한 인권 교육 실시를 권고함.
- 【2】 관할 지자체장에게, 관내 정신의료기관에서 유사사례가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 진정인이 신청한 입원적합성심사 대면조사란 입원 등을 한 사람의 신청 또는 직권으로 국립정신병원등의 소속 대면조사원이 대상 입원 환자를 직접 면담하고 입원등의 적합성, 퇴원 등의 필요성 여부를 조사하는 것임.
- 【2】 피진정인이 입원적합성심사 결과를 환자에게 통지하지 않고 이를 기록하지 않은 행위는 정신건강복지법 제30조 및 제47조를 위반하여, 헌법 제10조 및 제21조에서 보장하는 진정인의 자기정보결정권과 알권리를 침해한 것으로 판단함.

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 제21조
「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제30조, 제45조, 제47조
「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 시행규칙」 제38조

■ 진 정 인 □□□

■ 피진정인 ○○○병원장

■ 주 문

1. 피진정인에게,
가. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제30조와 제47조에 따라 입원적합성심사 결과를 환자들에게 통지하고, 그에 따른 조치 내용을 진료기록부 등에 기재할 것을 권고합니다.
나. 향후 위와 같은 유사한 사례가 재발하지 않도록 소속 직원들에 대한 인권 교육 실시를 권고합니다.
2. △△도 ▽▽시장에게, 관내 정신의료기관에서 유사사례가 발생하지 않도록 지도·감독을 철저히 할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

202×. ×. ×. ○○○병원(이하 ‘피진정병원’이라 한다)에 보호의무자에 의한 입원을 하였다. 입원 초 입원적합성심사 관련 조사를 받았으나, 그 결과를 통지받지 못하였다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

본인은 진정인의 주치의이다. 진정인은 입원 초기 입원적합성심사 대면조사를 신청하였으나, 코로나바이러스감염증-19로 인해 ■■■센터가 대면조사를 전화조사로 대체하여 진행하였다. 입원적합성심사위원회의 입원 부적격 판정 시 관련 결과 통지서를 수령하지만, 적격 판정의 경우에는 별다른 서류를 받지 못하였다. 이에 진정인에게 입원적합성 결과 통지를 시행하는 것이 가능하지 않았다.

다. 참고인

1) 참고인 1(■■■센터 직원)

본인은 관할 지역 입원등의 적합성 심사 운영 관련 업무를 담당하고 있다. 보건복지부는 코로나바이러스감염증-19로 인해 2020. 2. 24.~2021. 5. 10.까지 정신의료기관에 입원한 모든 환자들의 입원적합성심사에 관한 대면조사를 전화조사로 대체하도록 하였다.

입원적합성심사 결과는 입·퇴원관리시스템(2018. 5.부터 시행)을 통해 그 결과를 통지하고 있으며, 병원 관계자들은 시스템을 통해 결과를 확인할 수 있고, 별도의 서면 통지는 하지 않고 있다. 매년 「정신건강복지법에 따른 입·퇴원 절차 안내」에 관한 설명회를 통해 입원적합성심사 관련 지침 교육을 진행해 왔으나, 작년에는 코로나 바이러스로 인해 관련 자료만 배포하였다.

2) 참고인 2(◆◆◆보건소 직원)

입원적합성심사제도 운영 및 관련 교육 등은 ■■■센터 소관 업무이다. 관할 보건소는 정신의료기관 관계자의 문의사항이 있을 시 관련 제도 안내, 문의·민원 해결 및 관련 시설 운영 지도·감독을 하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 주장, 피진정인 답변서 및 제출한 자료(입원 관련 서류, 경과기록, 간호기록), 전화조사를 종합하여 볼 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 알콜의존증후군 치료를 위해 보호의무자의 입원 신청과 정신건강의학과 전문의 소견에 따라 202×. ×. ×. 피진정병원에 보호의무자에 의한 입원을 하였고, 같은 해 ××. ××. 퇴원하였다.

나. 간호기록에 따르면, 입원 당시 진정인은 입원 거부 및 만취상태로 의사소통이 불가능하여 입원적합성심사 대면조사 의사를 확인할 수 없었고, 3일 후인 ×. ×. 치료진은 진정인에게 입원 관련 재안내를 하면서 진정인이 대면조사를 원한다는 의사를 확인하고 직접 대면조사 확인서를 작성하도록 하였다.

다. 피진정인이 제출한 ‘입원적합성심사위원회 심사결과 통지서’(202×. ×. ××.)에 따르면, 진정인이 입원적합성심사의 대면조사를 신청하였으며, 심사위원회는 심사를 통해 입원 과정이 적법하고 입원치료 필요성이 인정된다고 입원 유지 결정을 하였다. 하지만 피진정인은 이 결과 통지서를 진정인에게 교부하지 않았다.

라. 보건복지부·국립정신건강센터의 「2020 정신건강복지법에 따른 입·퇴원 절차 안내」에 따르면, 입원적합성심사위원회 위원장은 입원등을 한 날로부터 1개월 이내에 정신의료기관등의 장에게 입원등의 적합성에 대한 구체적 근거 및 사유 등을 명시하여 국가 입·퇴원관리시스템을 통해 서면으로 통지하도록 하고 정신의료기관등의 장은 그 통지된 내용을 해당 환자에게 알리고 통지서에 서명을 받아 1부는 환자에게 교부, 1부는 기관에 보관하도록 하고 있으나 피진정인은 이를 준수하지 않았다.

마. 진정인이 입원 기간 동안 특이 사항이 없이 안정적인 상태였으며, 정신과 치료 외에 내과 질환에 대한 진료 및 처방을 하였다는 기록이 있을 뿐 진정요지와 관련한 입원적합성심사 진행 과정 및 결과 통지 등에 관한 기록은 전무하다.

5. 판단

가. 판단 근거

- 1) 「대한민국 헌법」 제10조에서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하여 존엄한 개인이 행복을 추구하기 위해 누려야 할 기본적 권리로써 자기결정권과 일반적 행동자유권을 포함하고 있으며, 제12조는 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다”고 규정하고 있다. 그리고 표현의 자유를 보장하고 있는 헌법 제21조는 알권리를 헌법상 표현의 자유의 한 내용으로서 또는 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있는 것으로 규정하고 있다. 이러한 알권리 중 정보를 수령할 권리는 단순히 일방적인 정보수령자로서가 아니라 개개인이 개인적 가치를 적극적이고 능동적으로 구현하기 위한 전제로써 중요한 가치

를 지닌다. 즉, 자유권적 성격의 알권리는 정보수령에 있어서 취사·선택권을 더욱 주체적이고 능동적으로 행사할 수 있다는 것을 의미하며, 이를 통해 인간다운 삶과 자유로운 인격 실현을 보장하고 있는 것이다.

- 2) 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 ‘정신건강복지법’이라 한다) 제45조에서는 보호의무자에 의한 입원 또는 행정입원에 따라 입원등을 시키고 있는 정신의료기관등의 장은 입원등을 한 사람에게 입원등의 사유 및 입원적합성심사위원회에 의한 입원적합성심사를 받을 수 있다는 사실을 알리고, 입원등을 한 사람의 대면조사 신청의사를 구두 및 서면으로 확인하도록 규정하고 있다.
- 3) 그리고 같은 법 제30조와 제47조 그리고 정신건강복지법 시행규칙 제39조에서는 입원적합성심사위원회 위원장은 최초로 입원등을 한 날부터 1개월 이내에 정신의료기관등의 장에게 입원등의 적합 또는 부적합 여부를 서면으로 통지(근거·사유 포함)하고, 이를 기록하도록 규정하고 있다.

나. 판단 내용

정신건강복지법은 제43조(보호의무자에 의한 입원 등) 및 제44조(특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에 의한 입원)에 의한 비자의입원 환자들의 인신구속을 엄격한 요건과 절차로써 허용하고 있으며, 입원적합성심사·퇴원등 또는 처우개선 심사·재심사의 청구 등을 통해 신체의 자유와 권리를 보장하고 있다.

진정인이 신청한 입원적합성심사 대면조사는 입원 등을 한 사람의 신청 또는 직권으로 국립정신병원등의 소속 대면조사원이 대상 입원 환자를 직접 면담하고 입원 등의 적합성, 퇴원 등의 필요성 여부를 조사하는 것이다. 하지만, 코로나바이러스감염증-19로 인해 대면조사를 진행할 수 없어 전화조사로 대체하여 진행되었으며, 진정인의 주장과 같이 피진정인은 계속 입원적합성심사 결과

(입원 유지 결정)를 진정인에게 통보하지 않은 것에 대해 이견이 없으며, 결과 통지 관련 기록이 전무하다.

피진정인은 입원적격 판정의 경우 입원적합성심사위원회에서 별다른 통지 서류를 전달받지 않아 진정인에게 결과 통지를 시행하지 않았다고 진술하였다. 하지만 참고인 1은 정신건강복지법 관련 지침에 따라 심사 결과와 상관없이 입·퇴원관리시스템을 통해서 해당 병원에 심사 결과가 통지되고, 별도의 서면 통지는 하지 않는다고 진술하였다. 이 진정 사건에서 진정인의 입원적합성심사 결과, ‘입원유지’ 결정이 있었기에 피진정인의 심사 결과 미통지 행위가 진정인의 신체의 자유가 침해된 것은 아니라 할지라도 정신건강의학과 전문의로서 정신건강복지법을 제대로 숙지하지 않아 심사 결과를 미통지함으로 인해 진정인을 포함한 피진정병원 내 모든 비자의입원 환자들의 알권리가 제대로 보장되고 있지 않는 상황을 초래하였다.

우리 위원회는 2018년 정신의료기관 방문조사를 통해 입원적합성심사 전반 운영에 대한 조사를 실시하였다. 조사 결과, 정신건강복지법 시행규칙 제38조에서는 입원적합성심사위원회의 위원장이 정신의료기관등의 장에게 입원적합성심사 결과를 통지하여야 한다고 규정하고 있으나, 의료기관등의 장이 환자에게 이 결과를 통지하여야 한다는 명시적인 규정이 없어 해당 병원에서 환자에게 통지를 생략하거나 서류에 바로 편철하는 경우들을 확인하였다.

이에 2019. 2. 25. 제2차 장애인차별시정위원회에서 2018년 정신의료기관 방문조사에 관한 의결을 통해 “보건복지부장관에게 입원적합성 심사결과 통지 방안 개선을 위해 적합/부적합 결정 통지서를 환자에게 정확하게 전달할 것”을 권고하였다. 보건복지부는 권고를 수용하여 2019. 8.부터 정신건강복지법에 따른 입·원절차 안내서를 통해 “정신의료기관등의 장은 입원적합성 심사 결과 통지 내용을 해당 환자에게 알리고 통지서에 서명을 받아 1부는 환자에게 교부하고, 1부는 기관에 보관”하도록 하였다. 그리고 설명회 등을 통해 절차 준수 교

제4장 구금시설·다수인 보호시설 관련 인권침해

육을 실시하고 관련 매뉴얼을 배포하고 있다. 또한 보건복지부는 ‘정신건강사업 안내’를 통해 정신건강복지법 제30조에 따라 입원적합성심사위원회의 심사결과 통지 수령일, 심사결과 및 그에 따른 조치를 기록·보존하도록 하고 있다.

따라서 피진정인이 입원적합성심사 결과를 환자에게 통지하지 않고 이를 기록하지 않은 행위는 정신건강복지법 제30조 및 제47조를 위반하여, 헌법 제10조 및 제21조에서 보장하는 진정인의 자기정보결정권과 알권리를 침해한 것으로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 21.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

다수인 보호시설 관련 인권침해

10 2021. 7. 19.자 결정 21직권0000400·21진정0386200(병합) [중증 장애인거주시설 종사자의 거주인 폭행 및 상해]

결정사항

- 【1】경찰청장에게, 피조사자 1에 대해 「형법」 제260조제1항에 따른 피해자 1 폭행 및 「장애인복지법」 제59조의9제2호 금지행위 위반 혐의로 수사의뢰함.
- 【2】○○군수에게, ○○○에 대하여 「장애인복지법」 제62조에 따른 행정처분을 실시할 것과 유사 사례의 재발방지를 위하여 관내 장애인거주시설에 대해 지도·감독을 강화할 것을 권고함.
- 【3】○○재단 이사장에게, 거주인 인권보호 의무를 해태한 피조사자 2, 3에 대하여 징계조치할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】생활지도원인 피조사자 1은 피해자 1을 휴게실에 억지로 끌고 들어가 전신을 제압하였음. 이후 피해자는 복통 호소, 위 천공이 발생하였으나, 피조사시설의 원장인 피조사자 2와 사무국장인 피조사자 3은 폭행 가능성이 있는 피조사자 1에게 CCTV 영상을 보여주며 당시 상황을 사건경위서에 기록하도록 하고 직무상 알게 된 학대사실에 대해 신고하지 않음. 이는 피해자 1의 인격권과 신체의 자유를 침해하고, 보호 의무를 소홀히 한 것임.
- 【2】피조사시설은 약 2년 반 동안 최소 21건의 종사자 부재 또는 원인불상의 사고가 발생했음에도 불구하고 대책을 적극적으로 마련하지 않음으로써 유사 사고가 반복됨. 그리고 돌봄의 사각지대가 발생, 〈야간근무지침 표준(안)〉을 위반 및 관련 서류 허위 작성하여 거주인 보호의무 소홀 및 기본권 보호에 있어 과소보호금지 원칙을 위반함.
- 【3】관할 ○○군청은 2018년 이후 장애인 인권상황에 대한 지도·감독을 충실히 하지 않아 위의 문제를 전혀 발견하지 못한 행위는 장애인시설 설치·운영자의 관리·감독 의무를 소홀히 한 것임.

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조

「형법」 제260조, 제273조

「장애인복지법」 제2조, 제58조, 제59조, 제59조의9, 제60조의2, 제61조, 제62조, 제86조

「사회복지사업법」 제34조, 제51조

■ 진 정 인 ○○○ 거주 장애인 10명(별지 1 기재 목록과 같음)

■ 피진정인 ○○○ 원장 등 직원 11명(별지 2 기재 목록과 같음)

■ 주 문

1. 경찰청장에게, 피조사자 1에 대해 「형법」 제260조제1항에 따른 피해자 1 폭행 및 「장애인복지법」 제59조의9제2호 금지행위 위반 혐의로 수사의뢰 합니다.
2. ○○군수에게,
가. ○○○에 대하여 「장애인복지법」 제62조에 따른 행정처분을 실시할 것을 권고합니다.
나. 유사 사례의 재발방지를 위하여 관내 장애인거주시설에 대해 지도·감독을 강화할 것을 권고합니다.
3. ○○○○○○○○ 유지재단 이사장에게, 거주인 인권보호 의무를 해태한 피 조사자 2와 피조사자 3에 대하여 징계조치할 것을 권고합니다.
4. ○○○장에게,
가. 장애인 인권침해에 관한 내부처리절차를 마련하고, 향후 유사 인권침해

사례가 발생하지 않도록 전 직원을 대상으로 직무교육 및 인권교육을 실시할 것을 권고합니다.

나. 생활지도원 부재 시 및 야간 시간대 거주인의 안전이 위협받는 일이 발생하지 않도록 필요한 인력 및 기술적 대책을 마련할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 직권조사 개요

가. 직권조사 배경

2021. 5. 30. 중증장애인거주시설인 ○○○(이하 ‘피조사시설’이라 한다) 거주 장애인 ○○○(이하 ‘피해자 1’이라 한다)의 위 천공 수술을 집도한 ○○○대학교 ○○○○병원 위장관외과 교수가 피해자 1의 위 천공 원인을 외력에 의한 것으로 의심, 같은 해 6. 1. ○○장애인권익옹호기관에 장애인학대 신고를 하였다. 그리고 6. 3. 신고를 접수한 옹호 기관이 국가인권위원회에 조사를 의뢰하였다(21진정0386200).

2021. 6. 4. 피해자 1 및 수술 집도의에 대한 면담조사 결과 피해자1의 상해가 폭행과 관련된 것으로 의심되고, 같은 달 8일 피조사시설에 대한 현장조사 결과 원인불상의 거주인 상해사건이 다수 발견되는 등 피해자가 다수이고 그 내용이 중대하다고 판단되어 2021. 6. 21. 피조사시설에 대한 직권조사 개시를 결정하였다.

나. 조사대상과 범위

2021. 5. 30. 이 사건 피해자1의 위 천공 원인 및 폭행 여부를 포함하여, 2019년 이후 시설 내 사건·사고 현황 및 인권상황을 조사대상으로 하였다.

다. 조사방법

2021. 5. 30. 이후 피해자 1의 의료기록 및 2019년 이후 피조사시설 자체생 산자료, ○○군청의 지도·점검결과 등 서류조사를 실시하였다. 그리고 2021. 5. 1.부터 2021. 6. 21.까지 녹화된 시설 내 CCTV 촬영 영상을 열람하였다. 피조사시설 원장을 포함한 종사자 11명, 거주 장애인(이하 ‘거주인’이라 한다) 12명, 참고인(피해자1 수술 집도의, 발달장애인전문가, ○○군청 담당 공무원 등) 5명에 대한 면담 및 전화조사를 실시하였다.

2. 관련규정

별지 3 기재와 같다.

3. 인정사실

피해자 및 피조사자·참고인 진술, 피조사시설 제출 자료 및 CCTV 촬영 영상, 지도·감독기관인 ○○군청 협조자료 등을 종합하여 보았을 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 기초사실

피조사시설은 20××.××.××. 개원한 ○○시 ○○군 ○○면 소재의 중증 장애인 거주시설이다. 피조사시설의 운영주체는 ○○○○○○○○ 유지재단이며, 관할기관은 ○○시 ○○군청이다.

2021. 6. 21. 기준 피조사시설 거주인은 총 29명이고, 대부분이 지적장애 및 시각·언어·뇌병변 중복장애가 있다. 피조사시설 종사자는 총 21명이며, 그 중 생활지도원은 10명으로 2교대제로 근무하고 있다.

피조사시설은 2개 층으로 이루어져 있고, 1층에는 원장실, 국장실, 행정

지원실, 프로그램실, 식당이, 2층에는 3개의 남성생활실과 2개의 여성생활실, 남성/여성휴게실, 세탁실이 위치해 있다. 시설 출입구, 식당, 복도 등에는 CCTV가 설치되어 있으나 생활실 각 방에는 설치되어 있지 않다. CCTV 모니터는 행정지원실에 마련되어 있고, CCTV 관리책임자는 원장과 사무국장으로 지정되어 있다.

나. 2021. 5. 30. 피조사자 1의 피해자 1에 대한 폭행 가능성

피해자 1은 1974년생 무연고 남성으로, 지적장애와 시각장애(좋은 눈 시력 0.02 이하), 언어장애, 뇌전증 등 중복장애를 가진 중증의 지적장애인이다. 피해자 1은 165cm 55kg 정도의 왜소한 체구를 지녔고, 20××. ××. ××. 피조사 시설에 입소하여 사건일 기준 ○○방에 거주하였다. 피해자 1은 장애로 인해 정확한 의사표현이 어렵고 인지능력도 낮은 편이나, 일부 신체부위(눈, 코, 입, 배, 팔 다리 등) 및 감각(아프다)에 대해서는 그 의미를 정확히 알고 사용한다.

이 사건의 피조사자 1은 1987년생 남성으로, 20××. ×. ×. 피조사시설에 입사하였다. 피조사자 1은 사건일을 기준으로 남성생활실 ○○방을 담당하였고, 참고로 ○○방은 피해자 1이 거주하던 남성생활실 ○○방의 옆방이다. 피조사자 1은 거주지원2팀 대리업무를 겸임하고 있고, 178cm 80kg 정도의 보통 체구를 지녔다.

2021. 5. 30. 07:00부터 08:30까지 피조사시설 2층 복도에서 촬영된 CCTV 영상 3건 및 피조사자 1·피조사자 4·피조사자 5의 진술을 종합해 보면, 피해자 1은 사건 당일 07:40경 ○○방에서 피해자 2와 다툰 후 피조사자 4에 의해 07:47:00 복도 맞은 편 방인 남성휴게실로 분리 조치된 사실이 있다. 남성 휴게실에 혼자 있던 피해자 1은 07:52:50 복도로 나왔다가 피조사자 1에게 발견되어 07:53:19 남성휴게실로 다시 끌려 들어가고, 그 과정에서 피조사자 1은 피해자 1의 팔을 잡아당기고 겨드랑이 잡아 몸을 들어 올리는 등 물리력을

사용한 점이 인정된다.

피조사자 1이 남성휴게실에서 나온 시간은 07:54:20인바, 피해자 1과 피조사자 1이 남성휴게실에서 함께 머물렀던 시간은 1분가량이고, 피조사자 1이 남성휴게실에서 나와 ○○방으로 갔다가 다시 남성휴게실에 들어간 시간은 07:56:26, 다시 나온 시간은 07:57:00인 바, 두 번째 함께 머물렀던 시간은 24초가량 된다. 피조사자 1이 마지막으로 남성휴게실에서 나오고 30초 후인 07:57:30 피해자 1은 배를 움켜쥐고 복도로 나오고, ○○방 문 앞에 앉아 있는 피조사자 1에게 손을 비는 행위 등을 하며 대화를 시도하며 어딘가가 아픈 듯 괴로워하는 듯 한 모습을 10분가량 유지한 사실이 있다. 피해자 1은 08:03:04 ○○방에 들어가 피조사자 5가 보는 앞에서 식은땀을 흘리며 복통을 호소하였고, 피조사자 1의 후송 하에 08:19:45 ○○시 ○○군 소재의 ○○○종합병원에 응급 이송되었다.

피해자 1은 ○○○종합병원에서 위 천공 소견을 받았으나 수술이 불가능하다고 하여 구급차를 이용해 12:25경 ○○○대학교 ○○○○병원에 재이송되었고, 14:45경 이 사건 제보자에게 위공장문합부위 천공에 의한 혈복강 및 범복막염 수술을 받고 6. 10.까지 중환자실에 입원하였다.

피조사자 1과 피조사자 4, 사건 전일 피해자 1 담당 생활지도원이었던 피조사자 6은 피해자 1이 2021. 5. 30. 오전 남성휴게실에 끌려들어간 07:47 전까지 복통을 호소한 적 없고 위장약을 복용하거나 위 질환으로 인해 음식섭취를 못한 적 역시 없다는 일관된 진술을 하였다. 서비스지원부장인 피조사자 7은 당일 아침 메뉴를 확인해 보았을 때 위 천공이 발생할 만한 날카로운 음식이 발견되지 않았다고 진술하였고, 피조사자 5는 피해자 1이 ○○방에 들어왔을 때 앞으로 고꾸라지며 배가 아프다고 하고 땀을 지나치게 흘리는 이상 증상을 보였는데 남성휴게실에 분리조치되기 전까지는 피해자 1에게서 그러한 모습을 관찰한 적 없다고 진술하였다.

피조사자 1은 남성휴게실에 있을 때 피해자 1이 팔다리를 휘두르는 등 흥분하여 이를 제압하고자 피해자 1 등 밑으로 들어가 누워 20초간 피해자 1의 전신을 세계 압박한 사실은 있으나 때리는 등 폭행한 적은 없다고 주장하였고, 피해자 1 이송 당시 심경에 대해 ○○○종합병원 입구에서 피해자 1이 붉은 색이 섞인 토를 두 차례 가랑 하는 것을 보고 죽지는 않을까 두려움이 몰려왔다고 진술하였다.

○○○대학교 ○○○○병원이 제출한 피해자 1의 의료기록(응급실 기록 및 간호일지 등)에 따르면 피해자 1은 2021. 5. 30. 18:20 중환자실 입실 당시 양쪽 팔꿈치 및 종아리 곳곳에 타박상이 든 상태였고 다음날인 5. 31. 08:50 수술 집도의에게 “아파, 때렸어, 발로 밟았어”라고 말한 사실이 있다. 같은 날 09:50 간호기록에 따르면 피해자 1 양쪽 눈 부위에는 부종도 일부 발견된 것으로 확인된다.

이 사건 피해자 1의 수술 집도의는 수술 당시 피해자 1의 위 앞벽 상당부분이 터진 상태였다고 진술하면서 위가 천공되는 이유는 1)위궤양에 의한 천공 2)위장 내 날카로운 이물에 의한 천공 3)외부압력에 의한 천공 등 3가지 경우로 크게 나누어볼 수 있는데, 피해자 1의 경우 천공 주변 조직에 만성 궤양으로 인한 조직 변화 등이 발견되지 않았고 주변에 혈종이 많이 고여 있는 점, 문합 부위 뒤쪽 위벽에 피멍이 든 점, 수술 시 위장 내에서 날카로운 이물질이 발견되지 않은 점, 위궤양에 의한 천공의 경우 발열 등 부수적인 증상을 동반하나 피해자 1의 경우 그러하지 아니한 점 등에서 궤양 및 이물 보다는 외압에 의한 천공 가능성이 높다고 하였다.

이상의 사실들을 종합하여 보면, 피해자 1의 위가 천공된 시간은 2021. 5. 30. 07:47경 피조사시설 2층 남성휴게실에 들어갔다가 배를 움켜쥐고 복도로 나온 07:57경 사이로 추정되고, 피조사자 1·피조사자 4·피조사자 5·피조사자 6이 해당 시각 전에는 피해자 1이 복통을 호소한 적이 없었다고 진술한 점, 해당

시간대 남성휴게실을 들어간 자가 피해자1 외 피조사자 1과 피조사자 4 밖에 없었던 점 등에서 이 사건의 주요 관계자는 피조사자 1 및 피조사자 4가 될 것으로 의심된다.

그런데 피조사자 4의 경우 남성휴게실에서 피해자 1과 신체적 접촉이 없었다고 주장하는데 반해, 피조사자 1은 남성휴게실 안에서 피해자 1의 몸을 제압하였다는 점을 일부 인정하였고 CCTV 화면에서도 30초 간 피해자 1에게 물리력을 행사한 장면이 확인된 점, 피해자 1의 경우 몸무게가 55kg에 이를 정도로 왜소한데 반해 피조사자 1의 경우 80kg 정도로 신체 차이가 상당하여 피조사자 1이 피해자 1에게 힘을 행사하였다면 그에 따른 충격이 상당했을 것으로 예상되고 피해자 1의 팔·다리에서도 타박상이 일부 발견된 점, 피해자 1이 남성휴게실에 들어가기 직전 피조사자 1이 발을 이용해 피해자 1의 몸을 밀어 넣는 장면이 CCTV 영상에 포착되었고 이는 피해자 1이 발로 밟혀 배가 아프게 되었다고 한 진술과 정황 상 일치하는 점, 피해자 1을 직접 면담한 발달장애인전문가가 피해자1의 진술능력 부족에도 불구하고 피해자 1 진술을 모두 배척하기는 어렵다고 진술하였고, 수술 집도의 역시 피해자 1의 위 천공 이유가 외압에 의했을 가능성이 높다고 진술한 점 등에서 피해자 1 위 천공이 피조사자 1의 유형력 행사와 관계가 있을 것이라는 합리적인 의심을 배제하기 어렵다.

한편, 이 사건의 처리에 있어 피조사자 2와 피조사자 3은 2021. 5. 31. 사건 장면이 담긴 CCTV영상을 피조사자 1에 보여주며 사고경위서를 작성하게 하였고, 이 일을 근거로 피조사자 1이 징계된 적은 없다.

다. 피해자 1 내지 피해자 10 등 거주인에 대한 기본적 보호의무 해태

2019. 1. 1.부터 2021. 6. 21.까지 피조사시설 내 사건·사고경위서, 개인관찰일지, 간호기록지 등을 살펴본 결과, 피조사시설에서 발생한 거주인 사고 중 “종사자 부재 시” 또는 “원인불상”으로 발생한 사건목록은 총 21건으로 확인

되었으며, 그 피해자만 10명에 달하는 바, 구체적인 내용은 별지 4 기재와 같다.

피조사시설에서 발생하는 상당수의 사건·사고들은 종사자 부재중에 발생하고 있으며, 따라서 그 원인을 파악할 수 없는 경우가 대부분이다. 담당 종사자가 생활방을 비우는 주된 이유는 거주인 식사준비 및 종사자 본인의 식사, 옆방 돌봄, 행정업무 등이며, 부재사유를 알 수 없는 경우도 두 건 가량 된다. 그러나 이에 대해 피조사시설장이 사고경위를 구체적으로 파악하도록 지시한 적은 없으며 별도 내부조사를 실시하거나, 사건을 인권지킴이단에 회부하거나, 담당자를 징계한 적도 없다.

종사자가 부재하는 시간의 대다수는 식사시간과 관련되어 있는데, 남성생활실의 경우 한 생활지도원 당 20~30분가량 식사를 위해 담당 생활방을 비우고 있고, 그러한 경우 2명의 생활지도원이 3개방의 거주인 19명을 보게 되는 상황이 발생한다. 남성생활실 생활지도원이 총 3명, 하루 식사시간이 3번인 점을 감안하면, 일일 기준 최소 3~4시간가량은 2명의 생활지도원만으로 돌봄이 유지되고 있는 셈이다.

한편 피해자 3 및 피해자 7 등이 다친 일부 사건들은 종사자가 거주인의 행동을 중재하거나 지도하는 과정에서 발생한 것이며, 그 정도가 찰과상 등 상해와 관련되므로, 당시 주변에 있던 종사자들이나 거주인들을 상대로 경위를 파악하거나 인권지킴이단에 회부할 필요가 있음에도 불구하고 피조사시설장은 이를 위한 최소한의 조치도 취하지 않았다. 또한 야간근무일지 상 생활지도원은 매일 2시간씩 불침번을 서며 거주인들을 돌보는 것으로 되어 있으나, 실제로는 생활지도원 모두 저녁 12시경 취침하여 새벽 6시에 기상하면서 서류를 허위 작성하고 있음이 확인되었다.

라. 피조사시설에 대한 지도·점검 소홀

○○시 ○○군 복지정책과 제출자료에 따르면, ○○군청이 피조사시설에

대해 현장 지도·감독을 마지막으로 실시한 것은 2017년이며, 그 이후에는 안전 점검 및 학대피해예방을 위한 체크리스트를 시설 종사자가 스스로 작성·제출 하도록 한 것이 전부이다.

이에 대해 ○○군청측은 증빙이 다소 부족하긴 하지만 시설을 직접 방문하여 시설환경과 입소자 생활실태 등을 살펴보고, 2019년부터는 코로나19 집단 감염의 우려로 현장점검을 실시하지 못하였는 바, 향후에는 지도·감독에 유의 하겠다고 답변하였다.

4. 판단

가. 2021. 5. 30. 피조사자 1의 피해자 1에 대한 폭행 가능성에 대하여

헌법 제10조에 따라 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 제12조에 따라 외부로부터 신체의 안전성과 정신의 온전성을 침해당하지 않을 권리인 신체의 자유를 보장 받는다. 「형법」 제260조제1항은 “사람의 신체에 대하여 폭행을 가한 자에게 2년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료”에 처하도록 하고 있고, 같은 법 제273조제1항 역시 “자기의 보호 또는 감독을 받는 사람을 학대한 자”에게 같은 형량에 처하도록 하고 있다.

「장애인복지법」 제2조제3항은 “장애인에 대하여 신체적·정신적·정서적·언어적 폭력이나 가혹행위, 경제적 착취, 유기 또는 방임을 하는 것”을 “장애인에 대한 학대행위”라고 규정하면서, 같은 법 제59조의9에 따라 “장애인의 신체에 폭행을 가하거나 상해를 입히는 행위(제2호)”를 금지하고 있다. 이를 어길 경우 같은 법 제86조제3항에 따라 “5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금”에 처할 수 있으며, 상해를 입히는 경우에는 같은 법 제86조제2항제1호에 따라 “7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금” 등 가중처벌을 받을 수 있다.

이 사건에서 피조사자 1은 남성휴게실에서 나온 피해자 1이 다른 거주인을 공격할 가능성이 있어 당사자의 거부에도 불구하고 위력을 사용해 남성휴게실로 격리할 수밖에 없었다고 주장한다. 그러나 당시 피해자 1이 남성휴게실에서 나온 후 앉아있던 장소가 거주인들이 모여 있는 생활실이 아닌 복도였던 점, 해당시각 복도에는 거주인이 한 명도 없었고, 피해자 1 역시 공격적인 행동을 전혀 보이지 않았던 점 등에서 피조사자 1의 주장은 인정하기 어렵다.

또한, 피조사자 1은 당시 피해자 1을 때리거나 밟는 등 폭행하지 않았으므로 피해자 1의 위 천공이 본인의 행위와는 무관하다 주장하나, 피조사자 1이 남성휴게실에 격리되는 것에 저항하는 피해자 1을 복도에서 억압하고 남성휴게실에 억지로 끌고 들어가 전신을 제압한 행위 역시 폭행에 해당하는 점, 피조사자 1의 물리력 행사 외에는 피해자 1의 갑작스러운 복통 및 위 천공 원인이 달리 발견되지 않는 점 등에서 그 주장 역시 이유 없다 할 것이다.

따라서 2021. 5. 30. 피조사자 1의 피해자 1에 대한 행위는 「장애인복지법」 제59조의9제2호 및 「형법」 제260조제1항에 따른 폭행에 해당하는 것으로서, 헌법 제10조 및 제12조에서 보장하고 있는 피해자 1의 인격권과 신체의 자유를 침해한 행위에 해당한다고 판단된다.

나. 거주인에 대한 기본적 보호의무 해태에 대하여

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 하여 국가의 기본권 보호 의무를 명시하고 있고, 그에 따라 국가는 국민의 기본권 보호를 위한 적절하고 효율적인 최소한의 보호 조치를 취해야 한다.

이와 관련, 국가와 지방자치단체는 「사회복지사업법」 제34조 및 「장애인복지법」 제58조제1항제1호, 제59조 등에 따라 일반가정에서 생활하기 어려운

장애인의 최소한의 기본적 삶의 보장을 위하여 장애인거주시설을 설치·운영할 수 있고, 이때 국가와 지방자치단체, 시설 운영을 위탁받은 자는 거주인의 기본권이 침해되지 않도록 최소한의 효과적인 조치를 취할 의무가 있다. 특히, 피조사시설과 같이 자기관리가 어려운 중증 장애인을 보호·지원하는 시설은 거주인에 대한 일상지원 뿐 아니라, 안전 및 건강관리, 인권보호에 더욱 각별한 주의를 기울일 필요가 있는데 중증 장애인의 경우 주의의무 소홀만으로도 인권침해가 발생할 수 있고 그 피해를 회복하는 것도 쉽지 않기 때문이다.

그런데 피조사시설은 2019. 1. 1.부터 2021. 6. 21.까지 최소 21건의 종사자 부재 또는 원인불상의 사고로 인해 피해자 1 내지 피해자 10 등 거주인 10명이 열상·붕합수술을 받거나, 타박상을 입거나, 기도 막힘으로 응급이송 되는 사고가 발생했음에도 불구하고 그 원인을 구체적으로 파악하거나, 관련자에게 책임을 물어 징계하거나, 종사자 충원 및 대체인력 확보 등 유사 사고를 예방하기 위한 대책을 적극적으로 마련하지 않음으로써 유사 사고가 반복되도록 하였다. 또한 피조사시설의 원장인 피조사자 2와 사무국장인 피조사자 3은 이 직권조사의 원인이 된 피해자 1의 위 천공 사건을 처리함에 있어 폭행 가능성이 있는 피조사자 1에게 CCTV 영상을 보여주며 당시 상황을 사건경위서에 기록하도록 하고 직무상 알게 된 학대사실에 대해 장애인권익옹호기관 또는 수사기관에 신고하지 않는 등 피해자 1 권리구제를 위한 최소한의 보호조치도 취하지 아니하였다. 이는 「장애인복지법」 제59조의4(장애인학대 및 장애인 대상 성범죄 신고의무와 절차)와 제60조의4(장애인 거주시설 운영자의 의무)에 따른 거주인 보호 의무를 소홀히 한 것으로서 헌법 제10조에 따른 행복추구권을 침해한 행위에 해당한다.

한편 「장애인복지법 시행규칙」 [별표 5]는 아동·지적·자폐성 장애인시설의 경우 거주인 5명 당 1명 이상, 시각장애인의 경우 4명 당 1명 이상, 중증장애인 거주시설 및 장애인영유아 거주시설의 경우 3명 당 1명 이상의 생활지도원을 두

도록 규정하고 있으나, 피조사시설은 남성생활방 생활지도원 3명이 19명의 중증장애인을 돌보게 함으로써 거주인 6명을 생활지도원 1명이 담당하도록 하고 있고, 심지어 생활지도원이 돌아가며 식사를 하는 3~4시간가량은 생활지도원 2명이 거주인 19명에게 서비스를 제공하게 함으로써 돌봄의 사각지대가 발생하고 있다. 또한 야간 시간 대 거주인 및 종사자의 안전과 인권을 위해 당직근무를 하거나 교대근무를 하도록 규정한 보건복지부의 <야간근무지침 표준(안)>을 위반하여 거주인이 잠든 시간 생활지도원 역시 모두 취침하고, 관련 서류를 허위 작성하기도 하였다. 피조사시설에서 발생한 이와 같은 행위는 거주인 보호의무를 소홀히 한 것으로서, 기본권 보호에 있어 과소보호금지 원칙을 위반한 행위에 해당한다.

다. 피조사시설에 대한 지도·점검 소홀에 대하여

「사회복지사업법」 제51조(지도·감독 등) 제1항 및 「장애인복지법」 제61조(감독)는 시장·군수·구청장으로 하여금 사회복지사업을 운영하는 자의 소관 업무에 관하여 지도·감독을 하도록 하고 있고, 그 방법으로써 관계 서류의 제출을 명하거나 소속 공무원으로 하여금 시설에 출입하여 검사 또는 질문을 할 수 있도록 하고 있다. <2021년 장애인복지시설 사업안내(28쪽)>에 따르면 지도·감독 기관은 연초 장애인거주시설에 대한 지도·점검계획을 수립하고 반기별 1회 이상 정기적인 점검이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 그리고 현장 확인 등 정기적인 지도·감독을 철저히 하되, 특히 거주인 인권침해 사례와 야간 서비스 제공 실태 등에 대해서는 집중적으로 점검해야 한다. 이는 장애인거주시설 운영이 사실상 지방자치단체의 위임업무에 속하는 것으로서, 운영비 및 인건비의 대부분이 지방비에서 충당되기 때문이다.

그런데 관할 ○○군청은 2018년 이후 장애인 인권상황에 대한 지도·감독을 충실히 하지 않았고, 그로 인해 서류 확인만으로도 확인 가능한 거주인 사건·사고 처리의 부적절성 및 야간근무일지 허위 작성 등의 문제를 전혀 발견하지

제4장 구금시설·다수인 보호시설 관련 인권침해

못했다. 비록 코로나19로 인해 2019년 이후 현장점검이 어려웠다는 점을 감안 하더라도 3년 이상 시설측에 자체 점검 서류만 제출하도록 한 것은 적절한 지도·감독이라고 보기 어렵다. 따라서 이는 「사회복지사업법」 제51조(지도·감독 등) 제1항 및 「장애인복지법」 제61조(감독)에 따른 장애인시설 설치·운영자의 관리·감독 의무를 소홀히 한 것이라고 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로, 「국가인권위원회법」 제34조제1항 및 제44조제1항 제1호, 제45조제2항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 7. 19.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

다수인 보호시설 관련 인권침해

11 2021. 12. 16.자 결정 21직권0000700 [정신의료기관에 입원 중인 청소년에 대한 과도한 행동제한으로 인한 학습권 및 신체의 자유 침해 등]

결정사항

- 【1】보건복지부장관에게, 청소년의 적절한 치료, 보호 및 교육 받을 권리를 보장하기 위하여 피조사기관을 포함한 전국 정신의료기관의 지도·감독 업무를 강화할 것 권고함.
- 【2】△△시교육감에게, 대안교육 위탁교육기관 내 학생들의 학습권 보장을 위하여 명시적인 출석 인정기준을 마련하고, 임의적 출석 인정·부당한 행동 제한·휴대전화 소지와 사용제한·영상정보처리기기를 통한 인권침해 사례들이 재발하지 않도록 지도·감독을 강화할 것 권고함.
- 【3】○○○○의원 원장(□□□□학교장)에게,
- 가. 반성문 작성과 수업 참여 제한 행동규칙 등을 폐지하고, 개인 특성에 맞게 개별화된 행동수정 치료 계획 수립 및 개입기술(칭찬, 보상 등)을 다양화하며, 적용 시 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제30조에 따라 사유 및 내용을 진료기록부 등에 정확히 기재할 것과,
 - 나. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제75조 및 제30조에 따라 치료 또는 보호 목적으로 격리가 불가피한 경우 적법하게 시행될 수 있도록 하고, 신체적 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 정확히 기재할 것과,
 - 다. 모든 청소년의 휴대전화 소지를 원칙적으로 허용하되, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제74조 및 제30조에 따라 치료를 목적으로 소지와 사용을 제한하는 경우 최소한의 범위 안에서 정신건강의학과 전문의의 지시에 따라 시행하고, 통신 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 기재할 것과,
 - 라. 사생활의 비밀과 자유, 행동자유권 등을 침해할 우려가 있는 병실과 교실 내 영상정보처리기기를 철거하고, 환자의 안전 및 보호를 위해 필요한 경우에 한하여 동의 절차를 명확히 거쳐 병실 내 영상정보처리기기를 최소한으로 설치·운영할 것과,
 - 마. 향후 위와 같은 유사한 사례들이 재발하지 않도록 소속 직원들에 대한 인권교육을 실시할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 개별화된 행동조절 계획을 수립하지 않고, 일률적인 행동규칙으로 수업참여 제한, 격리 및 강박, 휴대전화 소지 및 사용 제한, 면회 제한, 공간 분리 등 과도하게 행동을 제한하고 이를 기록하지 않은 행위는 「정신건강복지법」 제75조 및 제30조를 위반하고, 「헌법」 제10조, 제12조, 제19조에서 보장하고 있는 학습권, 신체의 자유, 양심의 자유 및 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」에서 보장하고 있는 아동의 생존·발달·보호·참여의 권리를 침해한 것으로 판단함.
- 【2】 통신제한이 필요하다고 판단되는 환자에 한해 전문의 진단에 따라 필요한 범위 내에서 제한의 기간, 사유 및 내용 등을 진료기록부 등에 작성하지 않고, 일괄적으로 피해자들의 휴대전화 소지 및 사용을 제한한 행위는 「정신건강복지법」 제30조 및 제74조를 위반하고, 「헌법」 제10조, 제17조, 제18조에서 보장하고 있는 행복추구권, 사생활의 비밀과 자유, 통신의 자유를 침해한 것으로 판단함.
- 【3】 안전사고 예방과 사후 증거확보 목적 등의 편의를 위해 사전고지 및 동의 없이 병실과 교실 내 CCTV를 설치·운영한 피조사기관장의 행위는 「헌법」 제10조 및 제17조에서 보장하는 행동자유권, 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단함.

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조, 제17조, 제18조, 제19조, 제37조
「교육기본법」 제3조
「초, 중등교육법」 제18조의4
유엔 「장애인의 권리에 관한 협약」 제23조, 제24조
「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제2조, 제30조, 제74조, 제75조
「개인정보보호법」 제15조
「서울특별시 학생인권 조례」 제13조, 제16조
보건복지부 「2021 정신건강사업안내」

■ 피 해 자 ○○○○의원 및 □□□□학교 청소년
(별지 1 기재와 같음)

■ 피조사자 ○○○○의원 원장(□□□□학교장) 및 직원
(별지 2 기재와 같음)

■ 주 문

1. 보건복지부장관에게, 청소년의 적절한 치료, 보호 및 교육 받을 권리를 보장하기 위하여 피조사기관을 포함한 전국 정신의료기관의 지도·감독 업무를 강화할 것을 권고합니다.
2. △△시교육감에게, 대안교육 위탁교육기관 내 학생들의 학습권 보장을 위하여 명시적인 출석 인정기준을 마련하고, 임의적 출석 인정·부당한 행동 제한·휴대전화 소지와 사용제한·영상정보처리기기를 통한 인권 침해 사례들이 재발하지 않도록 지도·감독을 강화할 것을 권고합니다.
3. ○○○○의원 원장(□□□□학교장)에게,
 - 가. 반성문 작성과 수업 참여 제한 행동규칙 등을 폐지하고, 개인 특성에 맞게 개별화된 행동수정 치료 계획 수립 및 개입기술(칭찬, 보상 등)을 다양화하며, 적용 시 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제30조에 따라 사유 및 내용을 진료기록부 등에 정확히 기재할 것을 권고합니다.
 - 나. 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제75조 및 제30조에 따라 치료 또는 보호 목적으로 격리가 불가피한 경우 적법하게 시행될 수 있도록 하고, 신체적 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 정확히 기재할 것을 권고합니다.
 - 다. 모든 청소년의 휴대전화 소지를 원칙적으로 허용하되, 「정신건강증진 및

정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제74조 및 제30조에 따라 치료를 목적으로 소지와 사용을 제한하는 경우 최소한의 범위 안에서 정신건강 의학과 전문의 지시에 따라 시행하고, 통신 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 기재할 것을 권고합니다.

라. 사생활의 비밀과 자유, 행동자유권 등을 침해할 우려가 있는 병실과 교실 내 영상정보처리기기를 철거하고, 환자의 안전 및 보호를 위해 필요한 경우에 한하여 동의 절차를 명확히 거쳐 병실 내 영상정보처리기기를 최소한으로 설치·운영할 것을 권고합니다.

마. 향후 위와 같은 유사한 사례들이 재발하지 않도록 소속 직원들에 대한 인권 교육을 실시할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 직권조사 개요

가. 직권조사 배경

20××.×.××. 정신의료기관인 ○○○○의원 및 대안교육 위탁교육기관인 □□□□학교(이하 ‘피조사기관’이라 한다.)의 청소년과 직원들이 과도한 행동규칙, CCTV로 사생활을 침해당하고 있다며 국가인권위원회에 진정을 접수하였다(21진정0241000). 20××.×.~×. 피조사기관 현장조사 결과, 진정인의 주장 외에도 과도한 행동 제한으로 인한 피해가 다수 확인되는 등 그 내용이 중대하다고 판단되어 20××.×.××. 피조사기관에 대한 직권조사 개시를 결정하였다.

나. 조사대상과 범위

○○○○의원에 입원한 청소년 환자 전원은 입원 치료를 하면서 □□□□ 학교를 다니고 있어 20××.×. 현재 입원 중인 청소년 환자(이하 ‘피해자’라 한다.)의 20××.×.~×. 기간 중 병원·학교 내 행동 제한 및 인권 상황을 조사하였다.

다. 조사 방법

20××.×.~×.의 피해자들의 의료기록과 학업관련 기록 및 △△시 ◇◇구 보건소 및 교육청의 지도·감독결과 등을 조사하였으며, 피해자들의 진술을 토대로 폐쇄회로 텔레비전(CCTV: Closed-Circuit Television, 이하 ‘CCTV’라 한다.)촬영 영상을 열람하였다. 그리고 피조사기관장을 포함한 종사자, 피해자, 참고인(보건소 및 교육청 담당 직원 등)에 대한 면담 및 전화 조사를 실시하였다.

2. 관련규정

별지 3의 기재와 같다.

3. 인정사실

피해자 및 피조사자·참고인 진술, 피조사기관 제출 자료 및 CCTV 촬영 영상, 지도·감독기관인 △△시 ◇◇구 보건소 및 교육청 자료 등을 종합하였을 때 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 기초 사실

피조사기관은 △△시 ◇◇구에 있다. 피조사기관장은 ○○○○의원장과 □□□□학교장을 겸직하고 있다.

△△시 교육청은 「△△시 교육청 대안교육기관의 지정 및 학생위탁 등에 관한 규칙」 제3조제1항에 따라 공공기관이나 비영리법인 또는 사회단체가 운영하고 있는 대안교육기관을 위탁교육기관으로 지정하여 운영하고 있다. 피조사기관장은 20××.××.사단법인 ‘○○○○’을 설립하고, 20××.×.○○○○의 원을 개원하였으며, 같은 해 ×. 위 규정에 따른 대안교육학교인 ‘□□□□학교’의 운영을 시작하였다. 이 학교는 출석·수업(일반 교과, 대안교과, 창의적 체험활동)·평가 결과 등을 재적 학교에 통보하여 이를 토대로 학력이 인정되도록 하고 있다. ○○○○의원 관할 지도·감독기관은 △△시 ◇◇구청이며, □□□□학교는 △△시 교육청에서 관할하고 있다.

20××.×. 기준 피해자들의 연령대는 14~19세이며, 총 19명이다. 모든 동의입원이며, 주 진단명은 조울증·활동성 및 주의력장애·우울증이다. 피조사기관 종사자 중 상근자는 총 17명이며, 이 외 11명은 외래 강사로 비상근으로 근무하고 있다.

나. 행동 규칙으로 인한 행동 제한

1) 행동 규칙 유형

피조사기관은 입원 시 ‘행동요법 및 병동 생활 안내문’과 ‘입소 안내문’을 통해 모든 입원 환자들은 입원 당일부터 2주간 전화사용이 불가능하며, 이후 기관의 금기사항 위반 시 언제든지 전화 수·발신을 제한한다고 안내하고 있다. 전화사용이 가능한 기간에도 한정된 시간(18:30~19:40)에 활동실, 간호실 앞 로비에서만 사용할 수 있다. 그리고 생활 규칙을 어겼을 경우 수업배제 등 여러 행동 제한이 따른다는 것을 안내하고 있으며 병원과 학교는 같은 행동 규칙을 적용하고 있다.

피조사기관에서 사용하고 있는 행동 규칙은 ‘행동 제한 매뉴얼’, ‘행동 규칙 공지사항’, ‘개별 행동 규칙’ 총 3가지로 파악하였다. 피조사기관장은 총 9개

영역 행동 제한 매뉴얼을 병동 게시판에 부착하여 모두가 볼 수 있도록 하고 있다. 매뉴얼은 행동문제(신체적 폭력, 뒷담화, 거짓말, 반말, 자해, 신체접촉, 연락처 교환, 지시 불이행, 예의 없는 태도, 물건 갈취, 직계가족 외 사람과 동의 없이 연락, SNS사용 등) 발생 시 행동 제한 유형을 12가지로 구분(격리실 입실, 방·생각실·활동실·공간 분리, 면회 제한, 전화(휴대전화) 제한, 수업 제한, 대화 제한, 보호자 연락 제한, 노트북 사용 제한)하여 세부 유형과 행동 정도에 따라 제한 기한과 강도를 달리 정하고 있다. 이 외에도 추가적인 행동제한이 필요한 경우 병동 게시판에 공지사항 형태로 행동 제한을 안내하고 있다. 20××.×.× 당시 공지사항에는 “감정 조절이 안되어 주변에 피해를 주는 경우, 지시 불응, 애정 표현, 욕설 시 격리실 입실”, “투약 미준비자, 방 정리 하지 않고 등교 시 수업 참여 제한”, “금지어[비속어, 응 아니야, 예효..(한숨 등)], 대화 제한 미준수 시 간식 제한”을 안내하고 있다.

일률적인 행동 규칙 외에도 추가적으로 개인별 행동 규칙을 정하고 이를 어길 시 행동제한을 하고 있는데, 조사 당시 3명의 피해자에게는 “치료진에게 두 손 모아 인사하기, 흥분한 목소리·고성 지르지 않기, 크게 노래 부르거나 춤추지 않기, 잘못 인정하고 먼저 사과하기, 공동 물건 독점하지 않기, 자극하는 언어·행동하지 않기, 참견·지적 않기”를 미준수할 경우, 격리실에 4시간 입실 하도록 하였다. 구체적인 행동 제한 현황은 <별지 4>의 내용과 같다.

2) 행동규칙 적용 현황

피조사기관장은 피해자들의 격리 사유에 대해서는 구체적으로 작성하고 있으나, 그 외에 행동 제한과 관련해서는 ‘예의 없는 태도, 떴쓰는 모습, 규칙 어김’ 등으로 구체적인 설명 없이 유형만 기록하였다.

피조사기관 종사자들은 피해자들이 행동제한 유형 중 공간 분리(격리실, 생각실, 활동실, 방)에 해당하는 행동 규칙 위반 행위가 있으면 피조사기관장에게 보고하기 전에 먼저 공간 분리 후 구체적인 제한 유형을 지시받아 수행하고 있다.

피해자들은 일일 평균 3~4개의 행동제한을 당하고 있으며, 특히 자·타해 위험성 외에 ‘과제 미작성, 지시 불이행, 병동 규칙 어김, 예의 없는 태도’ 등을 이유로 격리되었다. 이러한 행동으로 격리된 경우 반성문을 작성하고 피조사기관장의 확인이 있어야만 격리가 해제된다. 그리고 수업 참여 제한에 따른 대체 과제의 미작성으로 격리실에 입실할 경우에도 과제를 완수하고 확인을 받아야만 격리가 해제된다. 미성년자의 경우 격리 1회 최대 시간은 6시간, 연속 최대 시간은 12시간이며, 연속 최대 시간을 초과하는 경우 사후 다학제평가팀의 평가를 시행하여야 하나 피조사기관장은 12시간을 초과하여 격리를 시행하면서도 관련 규정을 준수하지 않았다.

20××.×. 기준 피해자 19명 중 2명을 제외하고 모두 수업 참여 제한을 당하였으며, 개인별 제한 횟수는 최소 1일에서 ~ 최대 7일로 월 기준 총 54일 동안 수업 참여가 제한되었다. 피조사기관장은 주로 행동문제 발생 당일 또는 그 다음 날까지 수업 참여를 제한하였고, 행동문제가 발생한 4일 후의 수업까지 제한하거나 연속 7일까지도 제한하였다. 하지만 재직 학교에는 외부 진료 및 외출을 제외하고는 모두 출석한 것으로 하여 출결 상황을 통보하였다. 다만, 내부용 출석부에는 수업 참여 제한 현황을 기록하고 있다.

「□□□□학교 학업성적 관리규정」에서는 수업 참여 제한에 따른 대체과제를 수행하는 것에 대해 ‘출석’으로 인정한다는 규정은 없다. 이 규정 제2조제5항에서는 학업성적관리지침과 학업성적관리규정에 명시되지 않는 사항은 학업성적관리위원회의 심의를 거쳐 학교장의 결재 후 시행한다고 규정하고 있으나, 심의에 따른 별도 규정은 없다. △△시 교육청 「대안교육 위탁교육기관 운영 지침」 ‘12. 학업성적 및 출결 상황 관리’에서는 이 지침에 명시하지 않는 사항은 「△△시 교육청 초등학교·중학교·고등학교 학업성적관리지침」 및 「초등학교·중학교·고등학교 학교생활기록부 기재요령」에 따라 처리한다고 규정하고 있으나, 대체 과제 작성에 따른 출석 인정에 대한 규정은 존재하지 않는다.

다. 휴대전화 소지 및 사용 제한

피조사기관장은 피해자들의 휴대전화 사용 장소를 ‘활동실’로 지정하고, 사용 시간은 평일 18:00~19:30, 주말 13:20~15:00, 18:00~19:30임을 병동 게시판에 공지하였다. 입원 초기 2주간 휴대전화 소지와 사용을 제한하고, 기관 내 행동 규칙에 따라 추가적으로 제한하기도 하였다. 휴대전화 제한 시에는 노트북 사용도 함께 제한하고 있다. 하지만 이 모든 제한에 관한 구체적인 이유 등의 기록은 없다.

라. 병실, 교실 내 CCTV설치·운영

피조사기관은 진료실, 교무실, 간호사실, 심리검사실, 주방, 화장실과 샤워실을 제외한 모든 공간에 총 32대의 CCTV가 설치되어 있다. CCTV가 설치되어 있는 모든 공간의 상황을 간호사실과 진료실에서 실시간 모니터링을 할 수 있는 구조이다. CCTV영상보존기한은 한 달이며, 설치 장소에 설치 안내문(목적, 장소, 범위, 촬영시간, 관리 책임)이 부착되어 있다. 입원 시 ‘개인정보 수집 및 활용 동의서’를 통해 환자의 안전 확보, 사고 및 범죄 예방, 시설 안전, 화재예방, 분쟁소지 자료 확보 등을 위해 CCTV를 확인하고 관련 개인정보를 수집·활용하는 것에 대해 피해자와 보호자에게 서명을 받았다. 그리고 ‘억제대 사용 및 CCTV 촬영 동의서’에서는 치료의 목적상 환자의 상태를 촬영하여 치료의 효과 및 사고 예방을 높인다는 CCTV촬영 동의서를 보호자에게 받도록 하였다. 하지만 구체적인 설치 장소 및 보존기한 등에 대한 안내는 없고, CCTV촬영 목적만 명시하고 있다. 피해자 및 종사자 면담조사 결과, CCTV촬영에 대하여 사전에 설치 장소, 범위 등의 안내를 받거나, 동의서에 서명을 한 적이 없다는 진술이 있었고, 관련 동의 기록이 존재하지 않는다. 또한 피해자들은 생활하면서 CCTV 설치 장소를 스스로 인지하였고, 사생활 보호의 어려움을 토로하였다. 평소 병실에서 옷을 갈아입는다는 피해자들의 진술에 따라 CCTV영상을 확인한 결과, 병실에서 옷을 갈아입고 있는 피해자의 모습을 목격하였다.

마. 피조사기관에 대한 지도·감독

피조사기관의 지도·감독 기관인 △△시 ◇◇구 보건소의 지난 3년간(20××년~20××년) 지도·감독 결과를 확인하였다. 보건소는 2017년 모든 병실에 CCTV가 설치되어 있는 것을 파악하고, CCTV는 복도, 격리실 등 집중치료가 필요한 곳에만 설치하고 모든 병동에 경보장치를 설치하도록 현장에서 시정 조치하였으며, 휴대전화 사용제한 금지에 대한 교육을 실시한 바 있다. 하지만 20××년에는 간호사실에 응급상황에 사용할 ‘콜벨’이 없음을 점검 및 시정 조치한 것 외에 20××년부터는 문제점이 없다고 보고해왔다.

4. 판단

가. 과도한 행동 규칙으로 인한 행동제한에 대하여

「대한민국 헌법」 제10조에서는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정하고 있으며, 제12조에서는 모든 국민은 신체의 자유를, 제19조에서는 양심의 자유를 규정하고 있다.

「교육기본법」 제3조에서는 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다고 규정하여 「헌법」 제10조의 행복추구권으로부터 연유하는 학습권을 기본권으로 보장하고 있다. 그리고 「초·중등교육법」 제18조의4에서는 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 「헌법」과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다고 규정하고 있다. 또한, 「△△시 학생인권 조례」 제16조에서는 학교의 설립자·경영자, 학교의 장 및 교직원들은 학생에게 양심에 반하는 내용을 반성, 서약 등 진술을 강요하여서는 아니된다고 규정하고 있다.

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」은 모든 아동에게 생존권, 발달권, 보호권, 참여권 보장을 규정하고 있다. 제23조제2항 및 제3항에서는 “장애아동의 특별한

보호를 받을 권리'를 보장하고, '장애아동의 가능한 전면적인 사회동참과 문화적, 정신적 발전을 포함한 개인적 발전의 달성에 공헌하는 방법으로 아동이 교육, 훈련, 건강관리지원, 재활지원, 취업준비 및 오락기회를 효과적으로 이용하고 제공 받을 수 있도록 계획되어야 한다'고 규정한다. 제24조제1항에서는 "아동은 최상의 건강수준을 향유하고 질병의 치료와 건강의 회복을 위한 시설을 사용할 수 있는 권리가 있으며, 건강관리지원의 이용에 관한 아동의 권리가 박탈되지 않도록 노력해야 할 것"을 규정하고 있다.

「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」(이하 「정신건강복지법」이라 한다) 제2조제2항 및 제4항에서는 모든 정신질환자는 인간으로서의 존엄과 가치를 보장받고, 최적의 치료를 받을 권리를 가지며, 미성년자인 정신질환자는 특별히 치료, 보호 및 교육을 받을 권리를 가진다고 규정하고 있다. 같은 법 제75조에서는 정신의료기관등의 장은 치료 또는 보호의 목적으로 정신건강의학과전문의의 지시에 따라 입원등을 한 사람을 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한을 하는 경우, 자신이나 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 판단되는 경우에 해당 시설 안에서 신체적 제한을 할 수 있다고 규정하고 있다. 같은 법 제30조에서는 정신건강증진시설의 장은 제75조에 따라 격리시키거나 묶는 등의 신체적 제한의 사유 및 내용을 진료기록부 등에 작성·보존하여야 한다고 규정하고 있다.

정신의료기관에서 청소년 환자의 경우 특히, 품행장애로 문제 행동을 일으키거나 정신질환으로 충동 조절이 어려워 빈번하게 문제가 발생하여 치료적 환경 및 안전 확보와 행동수정을 위한 규칙 적용과 행동요법이 보편적으로 사용하고 있다. 피조사기관장 또한 병원과 학교에서 피해자들의 행동수정을 위하여 규칙 적용과 행동요법을 사용하고 있으나, 일률적인 행동 규칙을 정하고 이를 어길 시 행동 제한을 하고 있다.

행동요법은 정신건강의학과전문의이자 학교의 장인 피조사기관장의 지시에 따라 간호사·보호사 및 학교 교사도 수행할 수 있다. 하지만 이 직원들은 피해자들이 행동 규칙을 위반하였을 경우, 기관장에게 보고하기에 앞서 먼저 공간 분리(격리실, 생각실, 활동실, 방)를 하고 있다. 공간 분리 중 격리실 입실의 경우, 격리 및 강박 적용 기준에 따라 치료를 목적으로 정신건강의학과 전문의의 지시에 따라 수행하여야 하며, 문제 행동에 대한 상황별 행동요법에 대한 구체적인 사유를 기록하여야 하나, 그리하지 않았다.

그리고 일률적인 수십 개의 행동 제한 규칙으로 인해 모든 피해자들이 일일 평균 4~5개 이상의 행동을 제한하는 것은 개별적 특성 및 질환을 고려한 행동요법이라고 보기 어렵다. 특히 행동요법이라는 이유로 자신이나 다른 사람을 위험에 이르게 할 가능성이 뚜렷하게 높지 않고 신체적 제한 외의 방법으로 그 위험을 회피하는 것이 뚜렷하게 곤란하다고 볼 수 없는 ‘수업 참여 제한으로 인한 대체 과제 미작성’, ‘규칙 미준수’, ‘공동 공간에서 울음’ 등의 이유로 격리 및 강박을 시행하고, 과제 작성 완료 및 반성문을 작성·확인을 받아야만 격리가 해제되는 것은 행동문제에 대한 과도한 처벌적 조치일 것이다. 이뿐만 아니라 미성년자에 대한 격리 최대 허용 시간(12시간)을 초과하면서도 보건복지부 지침에 따른 다학제평가팀 구성 및 회의 절차를 거치지 않았다.

국가인권위원회는 2018. 12. 20. 보건복지부장관에게 아동·청소년기 정신질환자에게 격리·강박이 아닌 대안적 조치를 우선할 것 등의 「격리 및 강박 지침」 개정을 권고한 바 있다. 그리고 2015. 3. 18. ‘반성문 강요 등에 의한 인권침해’ 사건(14진정0386700)에서 반성문 작성을 강요하는 행위는 헌법 제19조의 양심의 자유를 침해할 소지가 있다고 결정하였다.

피조사기관장은 반성문 작성이 감정 조절을 위한 행동요법 일환이라고 하였으나, 피해자들이 반성문을 작성하지 않거나 작성한 내용에 진실성이 느껴지지 않으면 격리 시간을 연장하였다. 이는 처벌적이며 격리실 입실 목적과도 부합

하지 않는다. 문제 행동으로 인한 감정 상태가 어느 정도 조절되면 피해자가 자신의 행동을 살피고 반성할 수 있도록 교사와 치료진이 돕고 의견을 나누는 과정이 중요할 것이다.

또한 피조사기관장이 보건복지부 「정신건강사업안내 격리 및 강박지침」의 격리·강박 적용 기준 중 $20 \times \times$ 년에 삭제된 ‘환자의 동의하에 행동요법의 한 부분으로 사용함’을 $20 \times \times$ 년 현재까지도 적용하고 있는 것은 정신건강의학과 전문의로서 관련 규정에 대한 숙지가 안된 것으로 보여진다.

나아가 행동 규칙 중 수업 참여 제한으로 한 달 동안 개인별 최소 1일~8일 수업을 듣지 못한 피해자들의 수업 결석일이 총 54일이다. 피해자들의 행동 제한 요법으로 해당 문제 행동 즉시 수업 참여를 제한하기도 하지만, 최소 1일에서 최대 연속 7일간의 수업 참여를 제한하기도 하였다. 더불어 수업 참여 제한 조치에 따른 대체 과제를 미작성할 시 격리를 하면서 재적 학교에는 대체 과제를 수행하였다는 이유만으로 ‘출석’으로 통보하였고, 이와 관련한 어떠한 규정도 존재하지 않는다.

이 밖에도 생활 속 모든 문제 행동에 대해 ‘부적 처벌(처벌을 통한 문제 행동 감소)’을 시행하고 있어 피해자들은 심리적으로 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 그리고 행동요법 중 “예의 바른 태도”, “지시 미준수”, “방청소 안함”, “투약시간 미준수” 등으로 인한 행동 제한들은 피해자들의 정신과적 치료 및 학습권 보장을 위함이 아닌 관리의 편의성을 위한 것으로 보여진다.

결과적으로 피해자들의 개별화된 행동조절 계획이 수립되지 않고, 일률적으로 과도한 행동 제한을 하고 이를 기록하지 않은 행위는 「정신건강복지법」 제75조 및 제30조를 위반하고, 「헌법」 제10조, 제12조, 제19조에서 보장하고 있는 학습권, 신체의 자유, 양심의 자유 및 유엔 「아동의 권리에 관한 협약」에서 보장하고 있는 아동의 생존·발달·보호·참여의 권리를 침해한 것으로 판단된다.

나. 일률적 휴대전화 소지 및 사용 제한에 대하여

「헌법」 제10조에서는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”고 규정하고 있으며, 제17조에서는 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”고 하고, 제18조는 “모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다”고 규정하고 있다.

그리고 「정신건강복지법」에 따라 정신의료기관등의 장은 입원 등을 한 사람에 대하여 치료 목적으로 정신건강의학과 전문의 지시에 따라 하는 경우가 아니면 통신과 면회의 자유를 제한할 수 없으며, 통신과 면회의 자유를 제한하는 경우에도 최소한의 범위에서 하여야 하고(제74조), 이러한 통신과 면회의 자유 제한의 사유 및 내용에 대한 기록을 진료기록부 등에 작성·보존하여야 한다(제30조)고 규정하고 있다. 「△△시 학생인권 조례」 제13조제4항에서도 학생의 휴대전화 소지 및 사용 자체를 금지하여서는 안된다고 규정하면서 수업권 보장을 위하여 예외적으로 학생이 참여하여 제정 또는 개정된 학교 규칙으로 학생의 전자기기의 사용 및 소지의 시간과 장소를 규제할 수 있다고 규정하고 있다.

피조사기관에 입원한 날로부터 2주간 휴대전화 사용을 제한하는 것은 치료 목적으로 볼 수도 있겠으나, 이후에도 모든 피해자들이 휴대전화를 병원에 맡기고 한정된 시간 동안 지정 장소에서만 휴대전화를 사용할 수 있도록 하는 것은 과도한 제한으로 보이며, 비록 입원 초기 공지사항 등을 통해 안내하고 있으나, 개인별 치료적 목적에 따른 제한 기록은 존재하지 않아 의료적 조치로 보기 어렵다.

현대 사회에서 휴대전화는 단지 통신수단에 그치지 않고 개인 간의 상호작용을 증대 및 활성화시켜 사회적 관계를 생성·유지·발전시키는 도구이자 각종 정보를 취득할 수 있는 생활필수품의 의미를 가진다. 따라서 통신 제한이 필요하다고 판단되는 특정인의 경우에 한하여 전문의의 진단에 따라 필요한 범위에서 제한의 기간, 사유 및 내용 등을 진료기록부 등에 작성하고 휴대전화 소지 및

사용을 제한하여야 할 것이다. 그리고 피해자들의 기본권 침해를 최소화할 수 있는 방식으로 수업 중 사용 제한, 유해 매체 및 불법 촬영 등의 위험성에 대한 예방 교육, 학생 참여형 학교 규칙 제정 등의 방법을 모색하여야 할 것이다.

따라서 피조사기관장이 피해자들의 휴대전화 소지 및 사용을 일률적으로 제한하면서 이를 기록하지 않은 행위는 「정신건강복지법」 제30조 및 제74조를 위반하고, 「헌법」 제10조, 제17조, 제18조에서 보장하고 있는 행복추구권, 사생활의 비밀과 자유, 통신의 자유를 침해한 것으로 판단된다.

다. 병실, 교실 내 CCTV 설치·운영에 대하여

「헌법」 제10조 및 제17조에 따라 모든 국민은 일반적 인격권과 함께 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 않을 권리를 가진다. 해당 권리는 같은 법 제37조 제2항에 따라 질서유지 및 공공복리 등을 위해 필요한 경우에 한해서만 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우라도 자유와 권리의 본질적인 내용은 침해할 수 없다.

피조사기관 내 CCTV가 설치된 병실과 교실은 불특정 다수가 출입·이용하는 공개된 장소가 아니므로 「개인정보보호법」 제15조의 일반 원칙이 적용된다. 이 원칙에 따라 개인정보처리자인 피조사기관장은 정보주체인 피해자와 직원의 동의를 받고, 정당한 목적달성을 위하여 명백하게 정보주체의 권리 보호보다 설치의 필요성이 우선하는 경우 병실과 교실에 CCTV를 설치할 수 있겠으나, 무한대로 CCTV설치가 허용되는 것은 아니다.

보건복지부는 「2021년 정신건강사업안내」 지침을 통해 CCTV는 화재감시 혹은 병동 내 격리실, 중증 환자 병실 등 일부 의학적으로 필요한 사유가 있는 경우에 한하여 설치·운영하되 촬영 범위를 최소화하여야 하며, CCTV 설치 사실 및 보존 기간 등을 원내 환자 및 보호의무자가 알 수 있도록 공지하도록 기준을 제시하였다.

국가인권위원회는 2012. 3. 8. CCTV로 인하여 교실 내에서 생활하는 모든 학생과 교사들의 모든 행동이 촬영되고, 지속적 감시에 의하여 개인의 초상권과 프라이버시권, 학생들의 행동자유권, 표현의 자유 등 개인의 기본권을 제한하여 인권침해 소지가 있어 교실 내 CCTV 설치를 하지 않는 것이 바람직하다고 판단하고, 의견을 표명한 바 있다.

△△시 교육청은 교실 내 CCTV 설치는 허용하지 않으며, 「△△시 학생인권 조례」 제13조제5항에 따라 학교의 장 및 교직원이 다른 방법으로는 안전을 관리하기 어려운 경우에 한하여 학교 내 CCTV를 설치할 수 있도록 하고 있다. 다만 설치 여부나 설치 장소에 관하여 미리 학생의 의견을 수렴하여 반영하고, 설치 후에는 설치 장소를 누구나 쉽게 알 수 있게 표시하여야 한다.

피조사기관장은 병실의 경우 자해 및 도벽 환자가 많아서 지속적인 관찰을 위해 CCTV 설치가 불가피하다고 하였다. 기관 내 공용 공간의 경우, 다수의 안전을 위한 CCTV 설치 목적의 정당성이 인정될 수 있을 것이다. 하지만 피조사기관장은 피해자들과 직원들에게 CCTV 설치 목적과 장소, 촬영 범위 및 시간에 관한 구체적인 안내와 분명한 동의 없이 행동자유권, 사생활 등을 보장받아야 하는 병실과 교실에 CCTV를 설치·운영하고 있음이 확인되었다. 한편 관찰 지도·감독기관인 △△시 ◇◇구 보건소가 2017년 병실 내 CCTV를 철거하도록 시정조치 하였으나, 이후 피조사기관은 CCTV를 재설치하였다.

결과적으로 병실과 교실에 CCTV를 설치·운영하고 있는 피조사기관장의 행위는 안전사고 예방과 사후 증거확보 목적 등의 편의를 위해 피해자 및 직원들의 사생활 보호를 소홀히 한 것으로 「헌법」 제10조 및 제17조에서 보장하는 행동자유권, 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 판단된다.

5. 결론

이상과 같은 이유로, 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 12. 16.

국가인권위원회 장애차별시정위원회

위원장 남규선 위원 서미화 위원 한석훈

비영리법인 및 단체 관련 인권침해

12 2021. 5. 17.자 결정 21진정0243700 [사회복지사의 장애인에 대한 폭언 등]

결정사항

- 【1】경찰청장에게, 피진정인을 피해자에 대한 「장애인복지법」 제59조의9(금지행위) 제6호 위반의 장애인 학대 혐의로 수사의뢰함.
- 【2】○○시장장애인복지관장에게, 장애인 인권침해에 관한 내부처리절차를 마련할 것과 향후 유사 인권침해 사례가 발생하지 않도록 전 직원 대상으로 장애인 인권교육을 실시할 것을 권고함.
- 【3】○○시장에게, ○○시장장애인복지관 주간보호센터의 장애인 인권침해 및 보호의무 소홀 행위에 대해 「사회복지사업법」 제40조에 따른 행정처분을 실시할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】피진정인 1이 피해자들에게 상습적으로 샷대질을 하며 소리를 지르고, 말을 듣지 않으면 혼내겠다고 위협하고, 싫어하는 음식을 먹게 하겠다고 괴롭히고, 본인이 감추고 싶은 특정 행위를 보호자에게 이르겠다고 협박하고, 허공을 향해 물건을 던지거나 장애인을 비하하는 욕설을 한 행위는 정서적 학대로 「장애인복지법」 제59조의9(금지행위) 제6호가 금지하는 정서적 학대 행위로서 「헌법」 제10조 등에 따른 인격권을 침해한 것이라 판단함.
- 【2】센터장(피진정인 4)은 기관 내 강압적인 분위기를 인지하고 있었음에도 개선을 위한 노력을 하지 않고, 상당기간 동안 피해자 등 이용 장애인들에게 폭언 등을 한 사실을 알게 되었음에도 추가 피해 상황에 대한 조사 및 외부 신고, 내부 인권교육 등을 실시하지 않음. 뿐만 아니라 학대 가해자에게 인사위원회 결정 없는 자진퇴사를 유도하고 녹음파일을 피해자의 모친에게 전달하는 것으로 책임을 회피 하였으며, 전혀 조치를 취하지 않음. 이는 「장애인복지법」 제59조의4(장애인학대 및 장애인 대상 성범죄 신고의무와 절차) 제2항제1호에 따른 장애인 학대신고의무를 위반한 행위에 해당함.

참조결정

대법원 2021. 4. 8. 선고 2021도1083 판결, 대법원 2020. 3. 12. 선고 2017도 5769 판결, 춘천지법 2016. 1. 22. 선고 2015고단651 판결

참조조문

「헌법」 제10조,
「장애인복지법」 제2조, 제59조의4, 제59조의9, 제86조, 제90조,
「사회복지사업법」 제40조

■ 진 정 인 ○○○○
△△△

■ 피진정인 1. □□□□
2. ●●●●
3. ▽▽▽▽
4. ▲▲▲▲

주 문

1. 경찰청장에게, 피진정인 □□□을 △△△·◎◎◎·◇◇◇에 대한 「장애인복지법」 제59조의9(금지행위) 제6호 위반의 장애인 학대 혐의로 수사의뢰합니다.
2. ○○시장장애인복지관장에게, 장애인 인권침해에 관한 내부처리절차를 마련할 것과 향후 유사 인권침해 사례가 발생하지 않도록 전 직원 대상으로 장애인 인권교육을 실시할 것을 권고합니다.
3. ○○시장에게, ○○시장장애인복지관 주간보호센터의 장애인 인권침해 및 보호의무 소홀 행위에 대해 「사회복지사업법」 제40조에 따른 행정처분을 실시할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 피해자의 모친이며 피해자는 ○○시장장애인복지관 주간보호센터(이하 ‘주간보호센터’라고 한다) 이용 장애인이다.

가. 주간보호센터 종사자였던 피진정인 1 내지 피진정인 3은 중증 지적장애인이인 피해자를 욕박지르고 강압적으로 대하는 등 정서적으로 학대하였다.

나. 장애인 인권보호 의무가 있는 주간보호센터장인 피진정인 4는 피해자의 피해사실을 인지하고도 적절한 사후조치를 취하지 않았다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피해자

피진정인 1이 피해자에게 수시로 소리를 질렀다.

다. 피진정인

1) 피진정인 1(주간보호센터 퇴사 종사자, 사회복지사)

20××.×.××. 외에는 피해자를 욕박지르거나 강압적으로 대한 적 없다. 사건 당일에는 피해자 컨디션이 안 좋아 피진정인 1도 함께 흥분되어 그렇게 된 것이며, 그 외에는 피해자를 포함한 이용 장애인에게 폭언 및 폭행하지 않았다. 20××.×.경, ○○시장장애인복지관 관장이 20××.×.××. 녹음파일을 들려

주며 “자진퇴사하면 더 이상 문제 삼지 않고 명예를 지켜주겠다. 그런데 계속 근무하겠다고 하면 이 파일을 수사기관에 전달하고 인사위원회를 개최하겠다”라고 하여 20××.×.××. 자진퇴사하였다.

2) 피진정인 2(주간보호센터 퇴사 종사자, 사회복지사)

20××.×.××. ○○시장애인복지관 주간보호센터에 입사하였으나, 20××.×.××. 이 진정의 원인이 된 녹음파일로 인해 자진퇴사 하였다. 문제가 된 날 외에는 피해자를 강압적으로 대한 적 없고, 행위에 대해 깊이 반성하고 있다.

3) 피진정인 3(주간보호센터 퇴사 종사자, 사회복지사)

20××.×.×. ○○시장애인복지관 주간보호센터에 입사하였으나, 이 진정의 원인이 된 녹음파일로 인해 20××.×.××. 인사위원회에서 견책 징계를 받고, 같은 달 ××일 자진퇴사하였다. 피진정인3 등의 행위가 정서적 학대에 해당할 수 있다고 생각하며 반성하고 있다.

4) 피진정인 4(주간보호센터장)

20××.××.×. ○○시장애인복지관에 입사하였으며, ○○시장애인복지관 총무부장과 주간보호센터장을 겸직하고 있다. 낮에는 주로 복지관 사무실에서 근무하고 있으며, 하루에 한번 정도 종사자들과 회의하기 위해 센터에 잠시 들른다. 주간보호센터장 업무와 관련하여 별도 직책수당은 받지 않았다.

진정의 원인이 된 사실은 20××.×.×. 19:09 참고인에게 녹음파일을 전송받아 알게 되었고, 그전에는 피진정인 1이 피해자를 비롯한 이용 장애인들에게 폭언한다는 사실을 인지하지 못했다. 참고인에게 녹음파일을 전달받은 다음 날 긴급인사위원회를 개최하여 관계자 인사위원회 회부를 결정하였고, 피진정인 1 내지 피진정인 3에게 그 사실을 고지하였으나, ×.××. 피진정인 1이, ×.

××. 피진정인 2가 사직서를 제출함에 따라 ×.××. 오후로 예정된 인사위원회에는 피진정인 3만 참석하여 징계(견책)결정하였다. 사건 직후 이 사건 관련하여 별도 내부조사한 적은 없다. 왜냐하면 피진정인 1 내지 피진정인 3이 모두 자진퇴사하였기 때문이다. 피해자와 관련한 녹음파일은 20××.×.××.○○ 시장애인복지관 사무국장 ◆◆◆을 통해 피해자의 모친에게 전달하였고, 그 외 이용 장애인 ○○○에 대한 녹음 건도 있었으나 그 파일은 ○○○의 보호자에게 전달하지 않았다.

라. 참고인

1) 참고인 1

피진정인 1의 직장 내 괴롭힘을 입증하고자 20××.×.××. 및 ×.××. 상황을 녹음해 두었으며, 애초 참고인 1건만 민원제기 하려다가 장애인들에 대한 언어폭력도 심각한 수준이라고 생각하여 피진정인 4에게 녹음파일을 전달했다.

참고인 1이 녹음한 파일에는 이 사건 피해자와 ○○○ 건만 있지만, 평소 피진정인 1은 ◇◇◇ 등 다른 장애인에게도 자주 폭언을 하였고, 참고인 1은 20××년 말 이후부터 그 모습을 지속적으로 목격하였다. 장애인들이 마스크를 착용하지 않거나, 배식 때 음식을 골라먹거나, 프로그램에 잘 참여하지 않거나, 피진정인 1이 지시하는 것을 하지 않을 때 피진정인 1이 주로 소리를 질렀다.

피진정인 1이 장애인들을 폭행한 적은 없으나, 샷대질을 하며 소리치거나, 허공에다 물건을 던지는 등 상대방이 위협적이라고 느낄만한 행동은 자주 하였다. 장애인들에게 거의 반말을 사용했으며, 옆에 두고 혼잣말 하듯이 “××, ×× 열 받네”하는 식의 욕도 수시로 하였다. 평소 피진정인 1이 장애인들을 대하는 고압적인 태도를 상/중/하로 나눈다고 가정했을 때, 녹음파일 2건은 ‘중’ 정도에 해당한다.

2) 참고인 2

○○시장장애인복지관 주간보호센터에서 근무하는 동안 피진정인 1이 피해자와 장애인 ○○○·◇◇◇에게 소리 지르는 장면을 수차례 목격하였다. 피진정인 1은 피해자가 심부름을 잘 하지 못할 때, 프로그램을 잘 따르지 않을 때, 배고프다고 흥분하는 태도를 보일 때 주로 욕박을 지르며 말했으며, 횡수로는 일주일에 2~3번 가량이다. 장애인 ○○○의 경우 마스크를 착용하지 않을 때, ◇◇◇의 경우 말을 잘 듣지 않을 때 피진정인 1이 소리지르며 말하는 등 고압적으로 대했다.

3) 참고인 3

○○시장장애인복지관 주간보호센터에서 근무하면서 일주일에 2~3회 가량은 피진정인 1이 피해자에게 욕박을 지르거나 위협감을 느끼게 하는 언행을 하는 것을 보았다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피해자 주장, 피진정인 주장 및 제출자료, 참고인들 진술 및 제출된 녹음파일, 현장조사 결과 등을 종합하여 보았을 때, 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정요지 가항(피해자에 대한 폭언)

- 1) 참고인이 녹음한 두 건의 녹음파일에 따르면, 피진정인 1은 20××. ×. ××. 피해자에게 “심보가 못됐어. 이게… 씨… (중략) 누가 앉으래? 차렷! 혼나 너… 씨…”라고 말한 사실이 있고, 20××. ×. ××. 장애인 ○○○○

에게 “마지막 경고야. 너 김밥 먹을거야? 너 김밥 싫어하잖아. ○○○ 대답해. 마지막 경고야. 선생님 오늘 기분 안좋아. 그러니까 말 잘 들어… 혼내고 싶지 않으면… 너 이러면 니네 엄마한테 저번에 ×××한 거 다 이른다”라며 상대방이 위협감이 들게 할 만한 언행을 하였다. 또한 ○○○를 혼낸 직후 “병신같은 새끼들, 도로에 왜 나와 있어”라며, 승용차라는 폐쇄된 공간에서 지적 장애인인 정신적 고통을 충분히 느낄만한 장애인 비하 용어 및 욕설을 한 사실이 있다. 비록 녹음파일은 제출되지 않았으나, 참고인 1 및 참고인 2 진술에 따르면 피진정인 1은 장애인 ◇◇◇에게도 소리를 질러 주눅이 들게 하는 등 수차례 폭언한 사실이 있다.

- 2) 피진정인 2와 피진정인 3은 20××. ×. ××. 녹음파일에서 “고개 들고… 지금 혼나는 거예요, 지금”, “손들어, 별서”라며 피진정인 1의 행위에 일부 동조한 사실이 있으나, 그 외 피해자에게 폭언·폭행했다는 사실은 확인되지 않는다.
- 3) 20××. ×. ××. 인사위원회 회의록에 따르면, 피진정인 3은 “피진정기관 소속 직원 전원이 이용인들에 대해 언어적 폭력을 하였다”라고 인사위원들 앞에서 진술하였고, 피진정인 4 역시 “주간보호센터장직을 발령받은 시점부터 종사자 간, 그리고 종사자가 이용인에게 소리를 지르거나 강압적으로 대하는 것을 알고 있었다”라고 진술한 사실이 있다. 피진정인 4가 20××. ×.부터 피진정기관 센터장직을 겸임한 점과 참고인 1이 20××. ××. ××.부터 피진정기관에 있었던 점, 그리고 참고인 1 내지 참고인 3이 모두 주 1~2회 피진정인 1의 폭언 등을 목격했다고 진술한 점을 감안하면, 피진정인 1의 피해자 △△△, ○○○, ◇◇◇에 대한 폭언 및 괴롭힘은 최소 20××. ××. 이후부터 주 1~2회 가량 수시로 이루어졌을 것으로 추정된다.

나. 진정요지 나항(피해자 보호의무 소홀)

- 1) 피진정인 4는 20××.×.×.경 피진정인 1 내지 피진정인 3에게 이 사안에 대한 인사위원회를 개최하겠다고 고지하였으나, 피진정인 1과 피진정인 2는 인사위원회가 개최되기 이전인 ×.××.과 ×.××.(오전) 각각 자진 퇴사하였고, 이에 피진정인 3만 ×.××.(오후) 인사위원회에 참석하여 징계(견책) 처분을 받았다. 3일 후인 ×.××. 피진정인 3 역시 자진 퇴사하였다.
- 2) 이 사건 이후 피진정인 4가 내부조사 및 관련자 고발 등 피해자 권리구제를 위해 별도의 조치를 한 사실은 확인되지 않는다. 피진정인 4는 녹음파일 2건 중 피해자의 건에 대해서만 20××.×.××. 진정인에게 전달하였고, ©©© 건은 피해자의 보호자에게 전달하지 않았다. 피진정인 4는 이 일로 20××.×.×. 인사위원회를 통해 센터장직 면직 후 ○○시장애인복지관 총무부장직만 유지하게 되었다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(피해자에 대한 폭언)

- 1) 「장애인복지법」 제2조(장애인의 정의 등)에 따르면, ‘장애인학대’란 장애인에 대하여 신체적·정신적·정서적·언어적·성적 폭력이나 가혹행위, 경제적 착취, 유기 또는 방임을 하는 것을 의미하며, 같은 법 제59조의9(금지행위) 제6호에 따라 “장애인의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위”는 장애인 학대 행위에 해당된다. 만일 이를 어기고 장애인을 학대하는 자는 같은 법 제86조(벌칙) 제3항제3호에 따라 “5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금”에 처할 수 있으며, 직무상 학대사실을 알고도 장애인권익옹호기관 또는 수사기관에 신고하지 아니한 사람은 같은 법 제90조(과태료)에 따라 300만원 이하의 과태료에 처할 수 있다.

- 2) 이 사건의 피진정인은 모두 4명으로, 그 중 피진정인 1 내지 피진정인 3은 장애인을 보호 및 지원해야 할 지위에 있는 사회복지사이고, 피진정인 4는 장애인 학대 발생 시 조치의무를 갖는 기관장으로 이들에 대한 판단은 그 의무 정도에 따라 달리 이루어져야 할 것이다. 다만, 이 사건에서 피진정인 2와 피진정인 3은 피해자에게 폭언·폭행한 사실이 인정되지 않으므로, 이 결정에서는 피진정인 1과 피진정인 4의 행위에 대해서만 판단한다.
- 3) 피진정인 1은 피해자 △△△을 비롯한 ◎◎◎, ◇◇◇ 등 장애인에게 일 년 이상 주 1~2회 소리를 지르며 말하거나 괴롭히거나 위협을 가하는 등 행동한 점이 인정되고, 다만 그 행위가 「장애인복지법」 제59조의9(금지행위)가 금지하는 장애인 학대 행위에 해당하는지에 대해서는 별도의 판단이 필요하다. 관련하여, 최근 대법원은 2018. 3. 복지시설에서 사회복지사로 일하던 B씨가 지적장애 3급인 A씨의 머리 위에 쇼핑백 끈 다발을 올려놓은 뒤 다른 장애인 근로자들에게 “여러분 A씨 어때요”라고 말하며 조롱하고, 스스로 눈을 찔러 우는 시늉을 하게하고, 평소 자신의 말을 듣지 않으면 퇴근을 못하게 하며 혼을 낸 행위에 대해 장애인에 대한 정서적 학대에 해당한다고 판단, 벌금 700만원을 선고한 원심을 확정하였다(대법원 2021. 4. 8. 선고 2021도1083 판결).
- 4) 또한 대법원은 어린이집 보육교사가 4세 아동을 78cm 교구장 위에 40분 간 앉혀둔 행위에 대해 「아동복지법」에 의해 금지되는 ‘정서적 학대행위’에 해당한다고 판단하면서, “정서적 학대행위란, 정신적 폭력이나 가혹행위로서 아동의 정신건강 또는 복지를 해치거나 정신건강의 정상적 발달을 저해할 정도 혹은 그러한 결과를 초래할 위험을 발생시킬 정도에 이르는 것을 말하고, 어떠한 행위가 이에 해당하는지 여부는 행위자와 피해아동의 관계, 행위 당시 행위자가 피해아동에게 보인 태도, 피해아동의 연령, 성별, 성향, 정신적 발달상태 및 건강상태, 행위에 대한 피해아동의 반응

및 행위를 전후로 한 피해아동의 상태 변화, 행위가 발생한 장소와 시기, 행위의 정도와 태양, 행위에 이르게 된 경위, 행위의 반복성이나 기간, 행위가 피해아동 정신건강의 정상적 발달에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다”라고 정의하였다(대법원 2020. 3. 12. 선고 2017도5769 판결). 2016년 춘천지방법원 역시, 어린이집 보육교사가 낮잠을 자기 위해 누워 있는 3세 원아에게 휴대전화로 무서운 영상을 틀어주어 이를 시청한 유아가 다리가 떨릴 정도로 공포심을 느껴 울게 한 사건에 대해 “그 전에도 보육교사가 최소한 한 차례 이상 유아가 두려워하는 영상을 보여주어 위협하면서 자신의 의사를 관철하여 온 것으로 보이는 점, 유아가 쉽게 공포심을 느끼는 소양이 있었더라도 이를 이용하여 공포심을 야기하는 영상을 강제로 보게 하는 행위가 정당화 될 수는 없는 점 등을 감안하면 해당 교사의 행위는 정서적 학대행위에 해당된다”고 판시하였다(춘천지법 2016. 1. 22. 선고 2015고단651 판결). 결국 정서적 학대 여부를 인정함에 있어 주요 판단기준은 행위자와 피해자 간의 관계, 행위 이후 피해자가 보인 반응, 행위의 반복성과 기간, 행위 이유와 고의성 여부 등이라 할 것이다.

- 5) 이에 비추어 볼 때, 피진정인 1이 피해자 △△△, ◎◎◎, ◇◇◇ 등에게 상습적으로 샷대질을 하며 소리를 지르고, 말을 듣지 않으면 혼내겠다고 위협하고, 싫어하는 음식을 먹게 하겠다고 괴롭히고, 본인이 감추고 싶은 특정 행위를 보호자에게 이르겠다고 협박하고, 허공을 향해 물건을 던지거나 장애인을 비하하는 욕설을 한 행위는 관계(항거불능의 중증 지적장애인과 이들을 보호해야 할 위치에 있는 사회복지사), 피해자의 반응(두려움과 위축감 등), 반복성(주 2~3회 가량) 및 기간(1년 이상), 고의성(피해자에 대한 행동통제 목적 및 행위자의 자기의사 관철), 악의성(때때로 본인의 감정이 좋지 않은 상황에서 일종의 화풀이) 측면에서 정서적 학대로 보기 충분하다. 따라서 이는 「장애인복지법」 제59조의9(금지행위) 제6호가 규

지하는 정서적 학대 행위로써 「헌법」 제10조 등에 따른 인격권을 침해한 것이라 판단된다.

나. 진정요지 나항(피해자 보호의무 소홀)

피진정인 4는 ○○시장애인복지관 주간보호센터장직을 부여받은 20××.×. 당시부터 센터 내 강압적인 분위기를 인지하고 있었음에도 이를 개선하기 위한 노력을 충분히 하지 않았다. 또한, 사건이 불거진 직후 피진정인 3 및 참고인 으로부터 피진정인 1이 상당기간 동안 피해자 등 이용 장애인들에게 폭언 등을 한 사실을 알게 되었음에도 추가 피해 상황에 대한 조사 및 외부 신고, 내부 인권 교육 등을 실시하지 않았다. 뿐만 아니라 학대 가해자에게 인사위원회 결정 없는 자진퇴사를 유도하고 녹음파일을 피해자의 모친에게 전달하는 것으로 책임을 회피 하였으며, ◎◎◎ 건에 대해서는 전혀 조치를 취하지 않았다. 이는 「장애인 복지법」 제59조의4(장애인학대 및 장애인 대상 성범죄 신고의무와 절차) 제2항 제1호에 따른 장애인 학대신고의무를 위반한 행위에 해당하며, 장애인 보호 의무의 책임이 있는 자로서 적절한 행동이었다고 보기 어렵다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제34조제1항 및 제44조제1항제1호 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 5. 17.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 박찬운 위원 임성택 위원 석원정

출입국관리기관 관련 인권침해

13 2021. 10. 8.자 결정 21진정0451000·21진정0477800(병합) [외국인 보호소의 보호외국인에 대한 부당한 보호장비 사용 등]

결정사항

- 【1】법무부 장관에게, 이 사건과 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여 물리적 행사를 최대한 절제하고 예외적으로 보호장비 사용 시 신체의 고통과 인권권 침해를 최소화할 수 있는 방법을 마련할 것과, 보호외국인에 대한 특별계호 시, 대상자에 대한 사전 의견진술 기회 부여, 특별계호 사유의 설명, 이의신청 절차 마련 등 적법절차의 원칙을 준수할 수 있도록 제도, 관행을 개선할 것과, 이 사건 부적절한 보호장비 사용과 직접적으로 관련이 있는 직원들과 관리책임이 있는 소장에 대하여 경고조치 할 것을 권고함.
- 【2】○○외국인보호소장에게, 소속 직원들에 대하여 보호장비 사용 시 보호외국인의 인권이 침해되지 않도록 직무교육을 실시할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】진정인은 ○○○ 국적의 외국인으로, 201×. ××. 국내에 입국하여 난민신청 후 체류기관을 도과하여 있던 중 202×. ×. 경찰에 체포된 이후 ×. ××.부터 ○○○외국인보호소에서 보호 중인 외국인이고, 피진정인은 ○○○외국인보호소 직원들로 202×. ×.부터 ×.까지 진정인의 자해 및 위협적인 행동을 방지한다는 등의 이유로 진정인에 대하여 8차례 보호장비를 사용하였다. 보호장비 사용 사유와 관련하여, 진정인의 심적 상태 등을 고려하였을 때 피진정인들의 대부분의 행위는 진정인의 문제행동을 제지하기 위한 필요한 범위 이내로 보여진다. 다만 보호장비 사용방법과 관련하여 피진정인들은 진정인의 두 다리를 묶는 포승을 사용하고 포승과 뒷수갑을 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용한바, 이는 진정인의 신체의 자유 및 인격권을 침해하는 행위임.
- 【2】진정인은 202×. ×. ×.부터 ×. ××. 기간 중 12차례, 34일 동안 특별계호대상이 되어 특별계호실에서 보호되었는데, 의견진술 기회를 부여하지 않은 채 진정인에 대한 특별계호를 실시하였고 그 사유 설명도 미흡하게 하였음이 인정되므로 이는 적법절차의 원칙을 위반하여 진정인의 신체의 자유를 침해한 것임.

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조

「출입국관리법」 제56조의4

「외국인보호규칙」 제40조, 제43조

「외국인보호규칙 시행세칙」 제72조, 제73조, 제74조, 제75조, 제76조, 제77조, 제78조

「국가인권위원회법」 제44조

■ 진 정 인 ○○○○○ ○○○○○

- 피진정인
1. ○○외국인보호소 소장
 2. ○○○ 외 11명(○○외국인보호소 보호3팀)
 3. ○○○ 외 7명(○○외국인보호소 보호1팀)
 4. ○○○ 외 12명(○○외국인보호소 보호2팀)

■ 주 문

1. 법무부 장관에게, 이 사건과 유사한 사례의 재발을 방지하기 위하여, 다음 사항을 권고합니다.
 - 가. 물리력 행사를 최대한 절제하고 예외적으로 보호장비 사용 시 신체의 고통과 인격권 침해를 최소화할 수 있는 방법을 마련할 것
 - 나. 보호외국인에 대한 특별계호 시, 대상자에 대한 사전 의견진술 기회 부여, 특별계호 사유의 설명, 이의신청 절차 마련 등 적법절차의 원칙을 준수할 수 있도록 제도, 관행을 개선할 것
 - 다. 이 사건 부적절한 보호장비 사용과 직접적으로 관련이 있는 직원들과 관리 책임이 있는 소장에 대하여 경고조치 할 것
2. ○○외국인보호소장에게, 소속 직원들에 대하여 보호장비 사용 시 보호외국인의 인권이 침해되지 않도록 직무교육을 실시할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

가. 진정인은 ○○외국인보호소(이하 ‘피진정기관’이라 함)에 보호 중인 난민 신청 외국인이다. 피진정인들은 202××.×.경, 202×.×.×., ×.×.진정인에게 손목수갑, 발목수갑, 포승을 이용하여 사지를 등 뒤로 묶어 결박한 상태로 장기간 방치하였다.

나. 피진정인 1은 진정인에 대해 징벌의 목적으로 반복적인 독방수용(특별계호)을 실시하였다. 또한 특별계호 시에는 그 사유에 대한 통지가 미비했으며, 법적인 근거 없이 물, 매트리스, 이불 등을 압수하였다.

2. 피진정인의 주장 요지

진정인은 국가 시설물 파손, 피진정기관 직원에 대한 폭행, 흉기위협, 모욕(욕설, 침뱉기)등의 행동을 하였으며, 피진정인들은 이를 제지하기 위하여 202×.×.~×.수차례 보호장비를 사용하였다. 진정인에게 손목수갑을 뒤로 채우고, 발목에 포승을 묶어 손의 움직임과 발의 움직임을 동시에 제한한 것은 총 3차례인데, 이는 당시 현장에서 피진정인들이 가지고 있는 장비로, 할 수 있었던 최소한의 불가피한 조치였다. 포승을 사용하기 전 진정인에게 자해나 난동 등의 행위를 멈추지 않으면 포승줄을 사용할 수 있음을 알렸고, 보호장비 사용 이후에는 지속적으로 진정인을 관찰하였다.

또한, 피진정인들은 진정인에 대한 특별계호에 있어 개시 및 연장 전에 사유를 고지한 후 특별계호 통고서를 발부하였다. 진정인에 대한 특별계호는 다른 보호외국인의 신체적 안전과 인권 보호를 위해 해당 외국인과의 격리가 필요하기 때문이었고, 그 각각의 사유는 너무나도 자명했다. 그러나 진정인은 특별계호 시에도 특별계호실 내 화장실 하수구를 막은 다음 모포를 변기 안에 넣고 화장실

물을 침실까지 흘러넘치게 하는 등 피진정기관 시설물을 반복적으로 파손시켰다. 이에 시설물 파손 및 침구류 훼손 방지를 위하여 일시적으로 수도를 차단하거나 침구류를 수거한 적은 있으나, 진정인이 진정되면 차단된 수도를 해제하고 침구류를 재지급하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인들이 제출한 서면진술서 및 의견진술, 사건 당시 CCTV 영상 및 특별계호신청서 등 제출자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 기초사실

진정인(19××년생, 남성)은 ○○○ 국적의 외국인이다. 진정인은 201×.××. 국내 입국하여 난민 신청 후 체류기간을 도과하여 있던 중, 202×.×. 불상의 이유로 경찰에 체포되었고, 같은 달 ××. 이후 피진정기관에서 보호하는 외국인이다. 피진정인 2~4는 피진정기관 소속 공무원들로, 진정인에 대한 보호장비를 사용하였을 당시 근무하며 직접 보호장비를 사용하였던 사람들이다.

나. 202×.×.~×. 진정인에 대한 특별계호 관련 사항

- 1) 피진정인 1은 202×.×.~×.경 진정인에 대하여 난동, 지시불응, 기물파손 등의 이유로 특별계호 및 특별계호 연장 조치(총 12차례, 약 34일)하였다. 피진정인들은 진정인에 대한 각각의 특별계호 시, 특별계호신청서 및 지시서를 작성하였고 기간을 정하여(약 3일~5일) 특별계호를 실시하였다.
- 2) 피진정인들은 각각의 특별계호 시, 진정인에게 ‘특별계호 통고서’(한글,

영문 병기)를 배부하여, 특별계호의 법적 근거, 사유, 장소, 기간 등을 고지하였다. 특별계호 통고서는, 특별계호 대상자의 인적사항(성명, 성별, 생년월일), 특별계호의 법적 근거, 특별계호 장소 및 기간 등이 기재되어 있으며, 9가지 유형(도주, 난동, 기물파손, 상호다툼, 타인, 위해물질반입기도, 자해, 지시불응, 기타)의 특별계호 사유에 체크하는 형식으로 구성되어 있다.

다. 202×. ×.~×. 진정인에 대한 보호장비 사용 관련 사항

1) 보호장비 사용내역

①×. ××.(18:44~20:35), ②×. ××.(02:50~03:45), ③×. ××.(14:40~18:02), ④×. ××(13:25~14:20), ⑤×. ×.(18:20~20:00), ⑥×. ×.(00:11~04:10), ⑦×. ××.(10:27~13:35), ⑦×. ××.(14:41~17:05) 자해 방지 및 위협적인 행동 방지 등을 이유로 보호장비를 사용하였다.

2) 보호장비 사용방법

①202×. ×. ××. 18:44경에는 뒷수갑과 머리보호장비, 포승을 단계적으로 사용하였고, 포승은 두 다리를 묶는 방법으로 사용하였고, ②202×. ×. ××. 02:50~03:45, ③같은 날 14:40~18:02, ④×. ××(13:25~14:20), ⑤×. ×. 18:20~20:00에는 뒷수갑을 사용하였다.

또한, ⑥×. ×.(00:11~04:10), ⑦×. ××.(10:27~13:35), ⑦×. ××.(14:41~17:05)에는 진정인에게 뒷수갑과 포승, 머리보호장비(×. ×.은 제외)을 사용하였는데, 두 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승과 뒷수갑을 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용(각각 약 15분, 3시간, 2시간 25분)하기도 하였다.

3) 보호장비 사용 중 특이사항

진정인은 보호실에서 보호장비를 착용한 상태에서 몸을 움직이거나 바닥과 마찰시키는 반복으로 머리보호장비, 포승, 뒷수갑을 스스로 해제하기도 하였다. 그 과정에서 보호실 내에 벽 장판을 뜯거나, 창문틀을 파손하여 만든 플라스틱 조각을 목에 대며 소리를 지르기도 하였고, 화장실 변기의 물을 넘치게 한 바도 있다. 이때마다 피진정인들은 보호실에 재입실하여 보호장비를 재사용하고, 보호실 내에 있던 모포, 매트리스 등을 밖으로 옮긴 사실이 있다.

5. 판단

가. 기본원칙

헌법 제12조는 국민의 신체의 자유와 안전을 보장하고 있고, 같은 법 제37 조제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정하고 있다. 또한, 세계인권선언 제3조는 “모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다”고 규정하고 있고, 「시민적·정치적권리에 관한 국제규약」 제10조는 자유를 박탈당한 모든 사람은 인도적으로 또한 인간의 고유한 존엄성을 존중하여 취급된다고 밝히고 있다.

수용자 처우에 관한 국제적 기준으로 일종의 국제관습법적 성격을 갖고 있는 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙」(넬슨만델라규칙, United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)은 보호장비의 사용은 법으로 정해 두고 호송 중 도피에 대한 예방책이나 피구금자가 타인에게 침해를 가하는 등 다른 수단으로서는 방지할 수 없는 경우 등에만 제한적으로 사용되어야 하며, 굴욕을 주거나 고통을 주는 쇠사슬, 발목수갑 또는

보호장비 사용은 금지되어야 함을 규정하고 있고(제47조), 위험을 예방하기 위한 다른 대체수단이 없을 경우에 한하여 사용되어야 하며, 위험성이 더 이상 존재하지 않는다면 즉시 제거하여야 함을 규정하고 있다(제48조).

「출입국관리법」 제56조의4는 출입국관리공무원에게 피보호자에게 강제력을 행사할 권한을 부여하면서도 “이 경우 피보호자의 생명과 신체의 안전, 도주의 방지, 시설의 보안 및 질서유지를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다”고 규정하고 있으며, 특별계호의 방법과 보호장비의 구체적인 사용 요건 및 절차에 대해서는 법무부령인 「외국인보호규칙」과 법무부 훈령인 「외국인보호규칙 시행세칙」에 위임하고 있다.

한편 헌법재판소는 외국인의 신체의 자유에 대하여 “‘인간의 권리’로서 외국인에게도 주체성이 인정되는 일정한 기본권에 관하여 불법체류 여부에 따라 그 인정 여부가 달라지는 것은 아니며, 신체의 자유는 이러한 권리에 해당한다”(2008헌마430, 2012. 8. 23. 전원재판부)고 결정한 바 있고, 보호장비 사용과 관련하여 “포승, 수갑 등을 사용한 신체의 결박은 자연스러운 거동을 불가능하게 하거나 매우 불편하게 만들 뿐 아니라 종종 심리적 위축까지 수반하며 장시간 계속될 경우 심신에 고통을 주거나 나아가 건강에 악영향을 끼치고 사용하는 방법에 따라서는 인간으로서의 품위에까지 손상을 줄 수 있으므로 이러한 장구를 사용한 신체의 자유의 추가적 제한 또한 헌법 제37조제2항에 따른 기본권 제한의 한계를 지켜야 한다”고 판시하고 있다(헌법재판소 2005. 5. 26 자 2004헌마49 결정).

나. 진정요지 가항(보호외국인에 대한 부당한 보호장비 사용)

피진정인들은 202×. ×.~×., 진정인의 자해 및 위협적인 행동을 방지한다는 등의 이유로 진정인에 대하여 8차례 보호장비를 사용하였고, 진정인은 이에 대해 부당한 보호장비 사용임을 주장하는바, 피진정인들의 이 사건 보호장비 사

용이 신체의 자유 및 인격권 침해 등에 이르렀는지 여부를 살펴본다.

먼저, 보호장비 사용 사유와 관련하여 살펴보면, CCTV 영상 중 확인 가능한 대략적인 모습들만으로도, 진정인이 매우 흥분한 상태에서 위협적인 행동을 반복하는 모습이 확인되는 점, 당시 진정인에 대해 공무집행방해 및 폭행의 혐의로 수사 중인 점 등을 고려할 때, 진정인의 심적 흥분 상태가 「외국인보호규칙」 제 43조제2항에 따른 보호장비 사용 사유(자살·자해·도주 또는 폭행의 우려, 제지에 불응하여 고성을 지르거나 자해의 우려)에 해당한다고 인정할만하다.

또한, 진정인은 이 사건 보호장비 사용 중 가혹행위가 있었다고 주장하나, 관련 영상자료에서 확인할 수 있는 피진정인들의 대부분의 행위들은 진정인의 문제행동을 제지하기 위한 필요한 범위 이내로 보여지고, 진정인이 특별하게 문제삼는 202×. ×. ××. 10:28경 직원 ○○○의 경우, 진정인의 폭행 및 모욕에 대한 다소간 감정적인 대응을 하였던 것으로는 보이나, 다른 직원들의 제지로 행동이 중단된 점을 고려할 때 폭행 또는 가혹행위에 이를 만큼의 신체적 접촉이 있었다고 보기는 부족하다. 아울러, 진정인이 반복적으로 보호장비를 스스로 해제 하였던 점을 감안하면, 피진정인 4가 202×. ×. ××. 12:51경 머리보호대를 고정하며 테이프와 케이블타이를 사용한 방법이 진정인에게 부당하게 고통을 주거나 인격권을 침해할 정도라고 인정하기는 부족하다.

그러나 피진정인들의 진정인에 대한 보호장비 사용방법에 대해서는 그 정당성을 인정하기 어렵다. 인정사실에서 살펴본 바와 같이, 피진정인들은 202×. ×. ××. 18:44경 진정인의 두 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용하였고, 202×. ×. ×. 00:11경, 202×. ×. ××. 10:27경 및 같은 날 14:41경에는 두 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승과 뒷수갑을 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용(각각 약 15분, 3시간, 2시간 25분)하였다.

피진정인들의 행동기준이 되는 「출입국관리법」 및 「외국인보호규칙」, 「외국인보호규칙 시행세칙」이 보호장비 사용 방법과 관련하여 수갑에 대해서만 그 방

법을 열거하고 있을 뿐, 포승에 대해서는 유의사항 이외에 구체적인 사용방법 및 한계를 규정하고 있지 않다고는 하나, 이는 규정개정의 필요성을 증명하는 것일 뿐, 피진정인들의 보호장비 사용방법을 정당하다고 볼 근거가 되지는 않는다. 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승과 뒷수갑을 다시 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용한 것은 그 자체로 대상자 보호 또는 시설물 손괴 방지라는 사용 목적을 넘어서서 대상자의 신체에 상당한 고통을 안겨줄 뿐 아니라 인간으로서 가져야 할 최소한의 존엄에도 부합하지 않는 비인도적인 보호장비 사용이라고 할 것이다.

우리 위원회는 다른 진정사건 결정을 통해 두 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승과 뒷수갑을 다시 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용하는 것은 인권침해에 해당한다는 판단을 수차례 한 바 있고, 더욱이 이 사건의 경우 우리 위원회가 유사 사례에 대하여 피진정인 1에게 권고한 지 얼마 되지 않아 다시 유사한 사안이 반복되었다는 점에 문제의 심각성은 더욱 크다고 판단된다.

결국, 피진정인들이 진정인에 대하여 다리를 묶는 방법으로 포승을 사용한 뒤, 포승과 뒷수갑을 다시 연결하여 묶는 방법으로 보호장비를 사용한 것은 진정인이 겪어야 할 신체적, 인격적 고통을 고려하였을 때 그 필요성을 인정하기 어려운바, 이는 헌법 제12조에서 보호하는 진정인의 신체의 자유와 헌법 제10조에서 보장하는 진정인의 인격권을 침해하는 행위로 판단된다.

다. 진정요지 나항(부당한 특별계호 등)

「출입국관리법」 제56조의4(강제력의 행사) 제1항은 각 호의 경우(자살 또는 자해행위를 하려는 경우, 다른 사람에게 위해를 끼치거나 끼치려는 경우, 도주하거나 도주하려는 경우, 출입국관리공무원의 직무집행을 정당한 사유 없이 거부 또는 기피하거나 방해하는 경우, 그 외 보호시설 및 피보호자의 안전과 질서를 현저히 해치는 행위를 하거나 하려는 경우) 보호외국인에 대해 격리 보호할

수 있다고 규정하고 있다. 또한, 이를 구체화한 규정인 「외국인보호규칙」 제40조(격리 보호) 제1항은 소장에게 일정한 경우 보호 외국인을 독방에 격리보호할 수 있는 권한을 부여하고 있고, 「외국인보호규칙 시행세칙」 제72조(특별계호) 제7항은 “특별계호의 방법은 독방에 보호함을 원칙으로 하고, 그 기간은 5일 이내로 한다. 다만, 필요한 경우에는 5일 이내의 기간을 정하여 연장할 수 있다”고 규정하고 있다.

외국인보호소는 그 목적이 임시 보호시설이므로 교정시설과 같은 기준으로 수용자를 징벌 조치하는 것은 최대한 자제되어야 할 것이나, 외국인 당사자 및 관계인들의 보호를 위해 ▲자·타해, 도주 등의 방지, ▲직무집행 방해 및 지시불이행에 대한 제재 등의 필요성은 인정된다. 다만, 직무집행 방해 및 지시불이행에 대한 제재로서의 특별계호는 사실상 과거 행동에 대한 불이익이라는 성격을 가지고 있음을 부인하기 어렵다.

인정사실에 따르면, 이 사건 진정인은 202×. ×. ×.~×. ××.(약 110일) 중 12차례, 34일 동안(연속 집행 최고 10일, 특별계호 통고서 상 202×. ×. ×.~×. ××.의 기간은 오기로 확인됨) 특별계호 대상이 되어 특별계호실 등에 보호되었는데, 진정인의 각각의 위험행동 등은 「외국인보호규칙」 제40조제1항 제1호 및 제2호에 해당한다고 보인다. 또한, 「외국인보호규칙 시행세칙」 제72조의 문언은 해석상 연속적인 특별계호의 상한선을 규정한 것으로는 이해되지 않으므로 특별계호 기간 중 또 다른 사유가 발생하여 연속적으로 특별계호를 반복 실시하는 것 자체가 위법하다고 단정하기 어렵고, 진정인에 대한 특별계호 기간도 「유엔 피구금자 처우에 관한 최저기준규칙」 제43조가 금지하는 장기 독방 격리수용의 기간(연속 15일을 초과하는 경우)을 감안할 때, 지나치게 장기간이라고 보기는 어렵다.

또한, 특별계호 중의 처우(물, 매트리스, 이불 등을 압수와 관련한 주장) 역시 CCTV를 통해 확인할 수 있는 피진정인들의 물품 이동은 진정인의 기물 훼손

(화장실 물을 계속적으로 넘치게 하는 등의 방법)에 대응 또는 보호장비 사용을 위한 조치로 한정되며, 이 경우 별도의 근거규정이 요구되지는 않는다. 진정인의 행동 전후로 확인되는 진정인에 대한 처우(도서, 집필기구 비치 등), 피진정인들의 물품 재배치 모습 등을 고려하였을 때, 보호장비 사용 기간 이외에 상시적으로 피진정인들이 부당하게 진정인의 이불, 매트리스, 물 등을 압수하여 고통을 주었다고 의심할만한 사정은 찾기 어렵다.

문제는, 과거 행동에 대한 불이익의 성격으로 특별계호가 실시된 경우 그 사람을 자·타해, 도주 등의 위험 및 우려로부터 보호하고자 하는 의미의 특별계호와 성격을 달리하므로 그 방법, 절차, 기본권 제한의 정도가 동등하게 처리되는 것은 「출입국관리법」 제56조의4제1항 단서조항인 필요최소한도의 강제력 행사의 원리에 반할 가능성이 크다. 실무적으로도 피진정기관의 특별계호실은 자해방지 시설을 갖추고 있으면서 일반 생활실과는 구조적인 차이(화장실의 노출 정도, 공중전화 및 TV 미설치)가 명확하므로 불이익한 처우로 받아들여질 가능성이 있다.

특별계호가 제재조치로서 불이익의 성격을 갖는 경우, 이상의 근거에 따라 대상자에 대한 충분한 설명과 의견진술 기회 부여, 이의제기 절차 등의 필요성이 발생한다. 그러나, 피진정인 1은 진정인에게 특별계호를 실시하면서 사전 의견진술 기회를 부여함이 없이 특별계호 신청서와 지시서의 결재만을 통해 특별계호를 실시하였는데, 진정인에 대한 특별계호는 ▲자·타해, 도주 등의 위험 및 우려로부터 보호, ▲직무집행 방해 및 지시불이행에 대한 제재가 혼합되어 있는 바, 적어도 진정인의 흥분상태가 해소된 이후에는 관련 절차 이행이 요구된다고 보아야 한다.

특히, 「외국인보호규칙 시행세칙」 제72조(특별계호) 제4항은 “보호근무자는 보호외국인을 특별계호 조치할 때 그 사유를 보호외국인이 이해할 수 있는 방법으로 설명해 주어야 한다. 다만, 시급을 요할 때에는 우선 조치하고 사후에 설

명하여 줄 수 있다”라고 규정하고 있는바, 특별계호가 당사자 보호나 시급한 질서유지 확보 목적이 아니라 단지 과거 행동에 대한 제재의 성격으로서 이뤄지는 경우에는, 당사자의 이의제기 가능성 보호를 위하여 「행정절차법」상 요구되는 수준에 준하는 이유제시 정도가 필요하다고 보인다.

이 사건 진정인의 경우 특별계호 사유 설명이 문서(‘특별계호 통고서’)로 통보되기는 하였으나, 문서상 기재된 이유제시의 정도가 실제 특별계호 사유(특별계호 신청서 및 지시서 상 사유)에 비하여 지나치게 간략하고 일부 특별계호서의 경우 특별한 사유 기재 없이 ‘기타’(202×. ×. ××.~××. 특별계호)라고만 기재되어 있거나 보호장소가 누락되어 있는 점(202×. ×. ×.~×. 특별계호) 등을 종합할 때 불이익한 조치에 대한 예고 및 설명으로서 충분하다고 보기 어렵다.

결국, 피진정인 1은 적절한 의견진술 기회를 부여하지 않은 채 진정인에 대한 특별계호를 실시하였고, 그 사유 설명도 미흡하게 하였음이 인정되므로, 이는 적법절차의 원칙을 위반하여 헌법 제12조에서 보호하는 진정인의 신체의 자유 등을 침해하였다고 판단된다.

라. 소결

이 사건 인권침해 사례의 중대성과, 유사 사례의 권고에도 불구하고 얼마 되지 않은 기간 중에 동일 기관에서 이 사건이 발생하였다는 점을 감안하면, 피진정기관의 상급 감독기관에 관련 조치를 주문할 필요성이 인정된다. 이에, 법무부장관에게 부당한 보호장비를 사용하는 사례가 발생하지 않도록 재발방지 대책을 마련할 것, 이 사건 부적절한 보호장비 사용과 직접적으로 관련이 있는 직원들과 관리책임이 있는 소장에 대하여 경고조치 할 것, 특별계호 시 보호외국인의 방어권 등이 보호될 수 있도록 관련 절차를 개선할 것을 권고한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 10. 8.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 박찬운 위원 석원정 위원 윤석희

출입국관리기관 관련 인권침해

14 2021. 12. 3.자 결정 21진정0520600 [외국인보호소의 부당한 보호 장비 사용 등]

결정사항

법무부장관에게, 진정인이 안정적인 상황에서 정신질환을 치료받을 수 있도록 보호일 시해제 등 필요한 조치를 취할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】○○외국인보호소장이 진정인에 대하여 총 12회에 걸쳐 34일간 특별계호를 실시하고, 특별계호 과정에서 관련 법령에 근거하지 않고 부당하게 발목 등 보호장비를 사용한 것은 진정인의 인권을 침해한 것임.
- 【2】정신질환을 앓고 있던 진정인은 장기간의 구금과정에서 가혹행위를 받음으로 인해 정신질환이 더욱 심해져 있어 ○○외국인보호소 내에서의 일반적인 의료조치만으로는 현재 진정인에 대하여 적절한 치료를 제공하면서 보호의 목적을 달성하기 어려움. 그러므로 진정인의 건강권 등 인권을 최대한 보장하는 길은 진정인에 대한 보호를 일시 해제하여 보호시설 밖에서 안정적인 치료를 받게 하는 것임.

참조조문

「헌법」 제10조, 제12조

「출입국관리법」 제54조의3, 제56조의4, 제63조

「외국인보호규칙」 제3조, 제7조, 제16조, 제17조

「국가인권위원회법」 제44조

■ 진 정 인 ○○○ ○○○(○○○○○ ○○○○○○, 대리인 ○○○)

- 피진정인
1. □□외국인보호소 소장
 2. △△△ 등 직원 6명
 3. 성명불상 □□외국인보호소 직원
 4. 성명불상 □□외국인보호소 직원
 5. 성명불상 □□외국인보호소 직원

■ 주 문

법무부장관에게, 진정인이 안정적인 상황에서 정신질환을 치료받을 수 있도록 보호일시해제 등 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

가. 진정인은 □□외국인보호소(이하 ‘피진정기관’이라 함)에서 보호 중인 난민인정 신청 외국인이다. 진정인은 국가인권위원회가 2021. 10. 8. 권고 결정에서 인정했던 20××. ×.~×.경의 부당 보호장비 사용 외에도, 피진정기관 입소 직후인 20××. ×.~×.경 피진정인 2로부터 폭언, 폭행 및 부당한 보호장비 사용으로 인한 인권침해를 받았고 10회 이상 반복적으로 독방에서 구금(특별계호)되었다. 아울러 성명불상 피진정인 3, 4, 5는 진정인의 폭언을 유도한 후 이를 영상으로 촬영하거나 난민인정 신청 지위를 포기하고 한국을 떠나라는 압력을 행사하였으며, 진정인이 정신질환 상태에 있다는 내용을 보호소에 유포하기도 하였다.

나. 또한 진정인은 입소 이후 현재까지 정신과 치료가 필요한 상태임에도 불구하고 적절한 의료조치를 받고 있지 못하며, 적절한 식사, 최소한의 운동시간 등도 제대로 보장 받지 못하고 있어, 그 증상이 심각한 상태에 있다. 이와 같은 상황은 인간의 존엄성에 반하는 비인도적인 처우이며, 신체의 자유와 건강권을 심각하게 침해하는 것이다.

2. 당사자 주장요지

가. 진정인(진정사건 대리인)

진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 피진정기관은 「외국인보호규칙」 제7조에 따라 진정인에 대해 내부진료를 지속적으로 실시해 왔고, 정신과 외부진료는 총 9회를 실시하였으며, 국비로 진료비와 약제비를 집행하고 있다. 또한 진정인이 심리상담사의 심리상담을 받을 수 있도록 지원하였고, 진정인이 요구하는 수준의 진료를 받을 수 있도록 전문적 진료기관의 진료를 지원하였다. 진정인의 “○○ ○○ ○○○○” 질환에 대해 의료 공백 없이 치료를 하고 있다.
- 2) 피진정기관은 진정인이 외부병원 진료를 거부 시에도 진정인을 도와주는 인권단체에 선제적으로 연락하여 단체의 협조 하에 진료 받을 것을 설득하였다. 피진정기관은 진정인의 2021. 6. 1. 치통에 대해서 다음날 외부진료로 발치를 지원하는 등 관련 규정에 따라 진정인이 요구하는 의료사항은 모두 지원하고 있다.
- 3) 피진정기관은 「외국인보호규칙」 제17조에 따라 식사를 지원하고 있으며, 진정인은 라마단 기간 중에는 이슬람식 라마단빵을, 그 외 기간에는 쌀밥

을 위주로 한 일반식과 빵식을 수시로 변경 신청하여 섭취하였다. 코로나 19 감염증 발병 이후 보호시설 내 감염병 발생 예방을 위하여 「외국인보호규칙」 제26조제3항제2호에 따라 야외 운동을 단축 운영하고 있으며, 이러한 사정은 보호외국인들에게 안내문 부착, 구두로 사전 고지하였다.

- 4) 피진정기관은 진정인에 대해 20××년 ×월에서 ×월 사이 여러 차례에 걸쳐 특별계호를 실시한 바 있으나, 이는 코로나 방역을 위해 격리거실에서 일반보호실로 전방해야 할 상황에서 이를 강하게 거부하고, 직원을 향해 고성을 지르고 수차례 욕설을 하는 등의 행위를 하여 불가피하게 조치를 취한 것이다.

피진정인 2는 특별계호 중 진정인의 폭력적 행동을 멈추기 위해 「출입국관리법」 제56조의4(강제력의 행사), 「외국인보호규칙」 제40조(격리보호), 제43조(보호장비의 사용), 보호장비(수갑)에 대한 규정에 따라 진정인에게 앞수갑 상태의 보호장비를 사용하였다. 진정인은 위 보호장비 착용과정에서 폭행을 당하였다고 주장하나, 도리어 피진정기관 직원들에게 심한 욕설을 하고 주먹질과 발길질로 폭력을 행사하였다.

- 5) 그 외 진정인에게 피진정기관 직원들이 “닥쳐”라고 폭언하거나 당시의 상황을 스마트폰으로 촬영하였다는 사실이 확인되지 않고, 한국을 떠나라고 압력을 가하거나, 진정인이 정신질환자라고 소문을 유포한 사실도 확인되지 않는다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실 및 판단

진정서, 진정대리인의 추가의견서, 피진정인의 답변서, 피진정인 제출자료(상황실 근무상황 일지, 근무자 명단, 보호근무일지, 특별계호신청 및 경고장, 보호장비수불부, 중점외국인기록부, 의료지원 내역, 피해자의 의료기록, 열량 분석표, 20××. ×. ×. ~ ××.주간 식단표, 면회운동시간 안내문), 위원회의 조사 결과(전화조사내역보고, 현장조사결과보고, 진정인 면담보고, 피진정인 면담보고), 진정인 측 대리인과 피진정인 측의 위원회에서의 면전 진술 등을 종합하면 다음과 같이 사실을 인정하고 판단할 수 있다.

가. 기초사실(진정인의 체류관계 등)

진정인은 ▽▽▽ 국적의 외국인으로 20××. ××. ×. 사증면제(B-1)자격으로 국내 입국하여 두 차례 난민인정 신청을 하였고, 불인정 결정이 되자 이의신청을 하였다. 20××. ×. ××. 이의신청이 기각결정되자 진정인은 20××. ×. ××. ◇◇출입국외국인청장을 상대로 난민불인정에 대한 소를 제기하였고 현재 계속 중이다. 진정인은 20××. ×. ××. 이후 체류자격이 없는 상태에서 20××. ×. ×. 경찰에 체포되었고, 같은 달 ××. 이후부터 피진정기관의 보호 상태에 있다.

나. 판단기준

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고, 행복을 추구할 권리를 가지며, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다고 규정하고 있다. 헌법 제12조는 신체의 자유와 고문금지를 규정하고 있으며 이러한 권리는 국민을 넘어 인간이라면 누구나 누려야 할 권리이다. 뿐만 아니라 우리나라에서 국내법적 효력을 갖는 국제인권규범에도 이러한 권리는 곳곳에 규정되어 있다. 세계인권선언 제5조와 시민적·정치적 권

리에 관한 국제규약(자유권규약) 제7조는 어느 누구도 고문 또는 잔혹하거나 비 인도적이거나 굴욕적인 처우 또는 형벌을 받지 아니한다고 규정하고 있으며, 이러한 처우는 고문방지협약 상의 고문에 해당하고(제1조) 체약국은 그 방지를 위해 입법·행정·사법적 조치를 취해야 한다(제2조). 이와 같은 헌법 및 국제인권법 요구에 따라 「출입국관리법」은 제56조의3(피보호자 인권의 존중 등) 제1항에서 피보호자의 인권은 최대한 존중하여야 한다고 규정하고 있고, 「외국인 보호규칙」 제3조는 외국인 보호시설의 수용시설로서의 이용을 금지한다고 규정하고 있다.

국제인권기구에선 외국인의 보호를 위해 여러 차례에 걸쳐 의견을 표명한 바, 유엔자유권규약위원회(United Nations Human Rights Committee)는 일반논평 35호를 통해 자유권규약 제9조(신체의 자유와 안전)를 해석하면서, “이민자 억류에 관한 결정 시 이들의 신체적, 정신적 건강에 미칠 영향도 고려해야 한다. 필요한 억류는 적절하고 위생적이며 비징벌적 시설에서 이뤄져야 하며, 감옥에 억류해서는 안 된다. 당사국이 무국적 또는 기타 장애요인을 이유로 어떤 개인의 추방을 이행할 능력이 없다 해도 무기한 억류가 인정되지 않는다”고 논평하였고, 다른 한편, 2018. 12. 19. 유엔총회에 채택되고 우리나라도 채택한 난민·이주민의 권리 보호 등을 골자로 하는 국가 간 합의안인 ‘이주글로벌 컴팩트’(GLOBAL COMPACT FOR SAFE, ORDERLY AND REGULAR MIGRATION)는 이주자 구금과 관련하여 “최후의 수단으로만 사용하며 구금의 대안을 마련하기 위해 노력”하여야 하며, “국제인권법에 부합하는 방식으로, 정당한 절차와 비례의 원칙을 보장하고, 구금이 가장 짧은 시간 동안 이루어지도록 하고 신체적, 정신적 존엄성을 보장하고, 최소한 음식, 기본적인 보건 서비스, 법적 안내와 지원, 정보, 소통과 적절한 주거환경이 제공되도록 하여 구금이 이주자에게 미치는 부정적이고 지속될 수 있는 영향을 감소”해야 한다고 강조한 바 있다.

다. 판단

1) 가혹행위 등에 대한 판단

진정인 측은 20××.×.×.~×.×. 중 발생했던 피진정기관 측(피진정인 2 내지 5)의 보호장비 사용의 부당함 및 과도한 특별계호, 폭언, 폭행, 난민인정 신청 포기 강요, 진정인에 대한 부당한 영상촬영 등의 인권침해가 있었음을 주장한다. 살펴보면, 일부 주장(폭언, 난민인정 신청포기 강요, 정신질환자 유포 등)의 진위는 판단하기 어려우나, ▲진정인에 대해 총 12회에 걸쳐 34일 간 특별계호가 실시된 점, ▲특별계호 과정에서 진정인에게 발목을 비롯해 보호장비가 사용된 점, ▲이러한 보호장비 사용은 「출입국관리법」 및 「외국인보호규칙」, 「외국인 보호규칙 시행세칙」에 근거하지 않은 부당한 사용이라는 점, ▲이미 위원회가 선행사건(21진정0451000 외 1건 병합)에서 피진정기관의 진정인에 대한 보호장비 사용의 부적절성에 대해 인권침해를 인정하고 관계자에 대한 인사상 책임을 묻고 관련 제도개선을 권고했다는 점을 종합하면, 가혹행위 등을 주장하는 진정인 주장을 대부분 인정하지 않을 수 없다. 다만 이 사건 가혹행위 관련 진정은 피해사실의 발생시기가 일부 다르지만 선행사건과 포괄적으로 1개의 인권침해 행위로 볼 수 있는 바, 또 다시 개인책임 등을 묻는 별도의 시정권고를 할 필요성이 있는 경우라고 보기는 어렵다.

2) 의료조치 적절성에 대한 판단

다음으로, 의료조치의 적절성 여부 등에 대하여 살펴본다. 진정인은 입소 당시부터 정신과 약을 소지(○○○○, ○○○○, ○○○○○)하여 복용하였고, 현재까지 피진정기관의 대리처방 및 진료 지원으로 정신과 약을 복용하고 있다. 피진정기관도 진정인의 정신과적 상태가 심각하다고 판단하고 나름 내부 진료와 외부 진료를 거듭한 것도 사실이다. 20××.×.×. 실시된 진료에서는 진정인이 보호소 직원이 배석하지 않을 것을 요구하여 지원단체 활동가의 참여로

진료가 실시되었고, 추가적인 진료를 위해 20××. ××. ××. 상급병원 진료도 예정된 상태이다. 그 밖에도 진정인은 피진정기관 입소 후 20××. ×. ××. 치통을 호소하여 내부진료를 통해 진통제를 처방받았으며, ×. ×. 치통을 호소한 다음날 보호직원과 동행하여 외부진료하고 발치 치료를 받았으며, 보호기간 중 호흡기 질병과 내과적 질병에 대한 진료와 처방을 받은 바 있다.

이상의 내용만을 살펴보면, 일견 피진정기관이 진정인에 대해 통상의 의료 조치의 의무를 이행한 것으로 보이나, 현재 진정인의 상황은 보호소 내에서의 일반적인 의료조치만으론 감당하기 힘든 지경이라고 판단된다. 원래 ○○○, ○○○○ 등의 정신질환을 앓고 있는 진정인이 장기간의 구금과정에서 가혹행위를 받아 트라우마가 더해져, 피진정기관의 직원들을 볼 때마다 불안장애, 공황, 불면증 등이 심해지고 있으며, 가해자인 피진정인 기관 직원과 불신과 감정의 골이 깊이 패여 있어, 작은 일에도 빈번히 충돌이 일어나고 있는 것이 현재 상황이다. 또한 진정인에게 제공되는 식사나 운동시간 등도 진정인의 건강상태를 생각하면 부적합한 상황으로 인정하지 않을 수 없다.

결론적으로 현재의 상황은 피진정기관이 진정인을 적절히 관리해 적절한 정신과적 치료를 기대하기는 난망하며, 이 상황이 계속되는 것은 진정인에겐 감당하기 어려운 비인도적 처우로서, 헌법 제10조 및 제12조에서 연원하는 건강권 및 신체의 자유를 침해하는 것이고, 우리가 가입한 자유권규약이나 고문 방지협약에도 위반된다 할 것이다.

- 3) 진정인과 같이 체류자격이 없는 외국인에 대하여 「출입국관리법」상 보호 처분을 하는 것은 원칙적으로 국가(법무부장관)의 재량적 영역에 속하는 것이나 처우 과정에서 가혹행위가 있고 건강상태가 보호시설 내에선 처치 곤란한 상황에 처해졌다면 인권보장을 위해 그 재량권은 축소되지 않을 수 없다. 선행 진정사건에서 비인도적인 처우를 받았던 피해사실과 이 사건에서 확인되는 가혹행위와 의료조치 미흡, 진정인이 피진정기관에 대한

극도의 불신의 감정을 내비치고 있는 사정과 악화되어 가는 질환상태 등을 종합하면, 피진정기관이 진정인에 대해 적절한 치료를 제공하면서 ‘보호’의 목적을 달성하기는 사실상 어려운 상황으로 판단된다.

다행스럽게도 우리 위원회의 조사과정에서 밝혀진 바에 의하면, 현재 진정인을 응원하기 위한 지원단체가 있고, 진정인을 위한 모금운동이 자발적으로 실시되어 보호해제를 위한 보증금과 거주지가 마련되었다는 것은 고무적인 상황이다. 이런 상황에서 진정인의 건강권 등 인권을 최대한 보장하는 길은 진정인에 대한 보호를 일시 해제하여 진정인이 보호시설 밖에서 안정적으로 치료를 받게 하는 것이라고 본다.

5. 결론

이상과 같은 이유로, 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호의 규정에 따라 권고하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2021. 12. 3.

국가인권위원회 침해구제제2위원회

위원장 박찬운 위원 석원정 위원 윤석희

제3편

차별시정분야



제1장

성별을 이유로 한 차별

성별을 이유로 한 차별

- 1** 2021. 3. 22.자 결정 20진정0004000 [영유아 상품의 성별에 따른 색깔 구분 및 표기 관행 개선을 위한 의견표명]

결정사항

- 【1】 피진정인들에게, 성별에 따라 상품의 색깔을 구분하고 그에 따라 성별을 표기한 행위는 성차별적 편견과 성역할 고정관념을 사회적으로 학습하게 하는 등의 부정적 영향을 줄 수 있으므로 성별에 따라 색깔을 구분하는 방식을 탈피하여 성중립적인(gender-neutral) 방향으로 개선할 필요가 있다는 의견을 표명함.

결정요지

- 【1】 영유아 상품의 성별 구분은 단순한 ‘구분’에 머무르지 않고 취향에 영향을 줄 뿐만 아니라 미래에 능력을 펼치고 모색하는 데 제한을 주는 등 성역할 고정관념과 차별적 성인식을 강화하게 됨.
- 【2】 영유아들이 경험하는 환경은 그들의 인식과 태도 형성에 많은 영향을 미치므로, 기업도 일부 사회적 책임이 있다는 점을 인식하고 성별에 따라 색깔을 구분하는 방식을 탈피하여 성중립적인(gender-neutral) 방향으로 개선할 필요가 있음.

■ 주 문

1. 이 사건 진정은 각하합니다.
2. 피진정인들에게, 성별에 따라 상품의 색깔을 구분하고 그에 따라 성별을 표기한 행위는 성차별적 편견과 성역할 고정관념을 사회적으로 학습하게 하는 등의 부정적 영향을 줄 수 있으므로 성별에 따라 색깔을 구분하는 방식을 탈피하여 성중립적인(gender-neutral) 방향으로 개선할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.

■ 이 유

I. 진정사건 조사결과

1. 사건개요

가. 사 건 20진정0004000 등 8건 병합
영유아용 상품의 색깔별 성별 표기로 인한 차별 등

나. 진 정 인 정치하는 엄마들 대표

다. 피진정인 별지 기재 목록과 같음

라. 진정요지

영유아 상품의 기능과는 무관하게 상품을 “분홍색은 여아용, 파란색은 남아용으로 성별을 구분”하여, 남녀를 상징하는 색깔을 고정적인 것으로 받아들이게 하는 등 성차별적 인식을 조장하고 있고, 아동용 완구 포장재에 성역할 고정관념을 강화시키는 문구를 사용하고 있으므로 이에 대한 개선을 원한다.

2. 피진정인의 주장

가. 피진정인 1(주식회사 ○○○○○○ 대표이사)

여아, 남아, 공용 등의 표기와 관련하여 성차별 조장 의도는 없으며, 단순히 현장에서 소비자의 구매 및 판매사원의 진열, 판매의 편리함을 위한 표기였다. 현재 ○○○○ 온라인 쇼핑몰에서는 모든 상품에 성별표기를 하고 있지 않으며, 2020년 6월부터 모든 아동용품에 성별표기를 하지 않도록 조치하였다.

나. 피진정인 2(주식회사 ○○○○○ 대표이사)

2020년 3월 10일부터 성별에 따른 분류 요소를 배제하여, 분류를 ‘핑크/블루’로 수정 할 것이다. 해당 상품은 2020년 7월 1일 단종 예정이나 제조사와 논의를 통해 성중립적인(gender-neutral) 디자인으로 개선할 예정이다.

다. 피진정인 3(주식회사 ○○ 대표이사)

진정인의 주장을 수용하여 성별 표기를 모두 삭제하였고, 향후 모든 상품에 성별 구분을 하지 않겠다.

라. 피진정인 4(주식회사 ○○○ 대표이사)

진정인의 주장에 대해 충분히 공감하여 상품의 색깔에 따라 성별을 표기하는 방식을 전면 수정하여 개선조치 하였으며, 향후 당사에서 출시하는 모든 상품에서 성별표기를 삭제하고 색깔 이름으로 표기하도록 조치하겠다.

마. 피진정인 5(주식회사 ○○○○○ 대표이사)

상품에 성별 표기를 삭제하는 방법으로 개선하여 2020년 3월 30일부터 홈페이지에 게재하고 있다. 향후 다른 문구용품도 검토하여 개선해 나갈 예정이다.

바. 피진정인 6(주식회사 ○○○○○○ 대표이사)

당사는 성평등을 지향하며, 아동용 상품뿐 아니라 모든 상품에 성별을 표기하지 않고 있다. 다만, 최근 ○○○ 키즈 특정 상품의 이미지를 홈페이지에 게재하는 과정에 유통 편의를 위하여 기재된 내용이 노출되어 ‘○○○ ○○○과 양치하기 상품’ 화면에 상품의 색깔에 따라 남아용, 여아용으로 표시된 사례가 있었다. 상품의 성별구분 표기는 성차별을 조장한다는 진정인의 주장을 수용하여 해당 상품의 성별표기를 즉시 삭제하였다.

제1장 성별을 이유로 한 차별

사. 피진정인 7(주식회사 ○○○○ 대표이사)

상품의 색깔에 따라 남아용, 여아용으로 성별을 표기한 것은 성역할 고정관념 혹은 성차별적 인식을 조장할 의도에서가 아니라, 소비자에게 편의를 제공하기 위한 것이다. 다만 2021년 5~6월부터 출고할 소아용 속옷의 포장지 품명에 성별을 표기하지 않을 계획이다.

아. 피진정인 8(주식회사 ○○○ 대표이사)

‘○○○ ○○가게’는 어린이와 부모에게 과학적이고 발달심리학적으로 바람직한 놀이가이드를 제시하기 위하여 당사가 아동발달 전문가들과의 연구 끝에 개발한 상품인데, 진정인이 지적한 성차별 문제에 대해 미처 인지하지 못하였다. 2020년 4월부터 출시하는 상품부터 ‘엄마와 아이의 역할’을 ‘부모와 아이의 역할’로 문구를 수정한 포장재를 사용하는 방법으로 개선할 예정이고, 당사 홈페이지의 상품안내 항목에도 해당 문구를 수정하였다. 또한 2020년 4월 출시된 ‘○○○, ○○○ ○○○ 자판기’의 포장재 문구도 ‘엄마와 아이의 역할’에서 ‘부모와 아이의 역할’로 변경하여 적용하였다.

3. 판단

가. 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」에 따라 인권침해행위 및 차별행위에 대한 조사와 구제를 수행하는데(제19조), 인권침해행위는 국가기관 등의 업무수행과 관련하여 「헌법」 제10조부터 제22조까지의 규정에서 보장된 인권을 침해당한 경우(제30조), 평등권 침해의 차별행위는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이 등을 이유로 고용 등 영역, 재화나 용역 등 이용 영역, 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육 등 영역에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리한 대우를 당했을 경우(제2조제3호), 이에 대한 진정을 받아 조사하여 구제한다.

나. 이 사건 진정인은 피진정인들이 상품의 기능과는 무관하게 “분홍색은 여아용, 파란색은 남아용으로 성별을 구분”하여, 남녀를 상징하는 색깔을 고정적인 것으로 받아들이게 하는 등 성차별적 인식을 조장하고 있다며 인권위원회에 진정을 제기하였다. 그런데 접수된 사건을 「국가인권위원회법」에 따른 평등권 침해의 차별행위로 조사하기 위해서는 구체적인 피해 사실이 필요하다. 이 사건에서 피진정인들이 기업의 상품 판매 전략에 따라 상품의 색깔을 성별구분 기준으로 삼아 상품에 성별을 표기하고 있으나, 이로 인하여 해당 상품을 구매하는 행위, 즉 소비자가 해당 재화를 이용하는 데 제한이 있거나 차이가 발생하지 않는다. 즉, 피진정인들이 일부 상품의 종류에 성역할 고정관념을 반영하여 특정 색깔로 상품을 만들고 그에 따라 성별을 구분하는 행위가 성역할 고정관념을 강화시키는 등 부정적인 효과가 크다고 볼 수 있으나, 그 자체로 재화의 이용을 제한하거나 불리하게 대우하는 등 차별행위가 존재하지는 않으므로 차별행위 조사대상에 해당한다고 보기 어렵다. 따라서 이 진정은 「국가인권위원회법」 제2조제3호 규정에 따른 조사대상에 해당하지 아니하여 「국가인권위원회법」 제32조제1항제1호 규정에 따라 각하한다.

II. 의견표명

1. 검토배경

가. OECD 발표에 따르면 대한민국은 2000년 이후 성별 임금격차가 가장 큰 나라 1위로 매년 최하위를 면치 못하는 등 여전히 정치·사회·경제 등 모든 분야에서 성 격차는 심각한 상황이다. 이러한 성 격차의 원인은 시대변화와 지속적인 성차별 시정 노력에도 불구하고, 성차별적 사회문화가 우리사회에 여전히 잔존하기 때문이다.

- 나. 영유아기는 사회규범을 내면화하고 성역할을 습득하는 등 개인의 가치관 형성에 많은 영향을 미치는 중요한 시기로, 성역할 고정관념 등을 무비판적으로 수용하기 쉬운 시기이다. 이 시기 제공되는 놀이, 경험 등의 환경은 아이들로 하여금 그것이 자신에게 적합하다는 인식을 자연스럽게 갖게 하며, 그 결과 행동이나 태도 그리고 놀이와 직업을 선택할 때 스스로가 원하는 것이나 자신의 재능 또는 가능성이 아닌 사회에서 보편적으로 받아들여지고 있는 성에 대한 정형화된 관점에 따른 선택을 하게 된다.
- 다. 이처럼 피진정인들이 상품의 종류나 성별에 따라 상품의 색깔을 구분하고 그에 따라 성별을 표기하는 등의 행위는 성역할 고정관념을 강화하고 사회문화적 편견을 조장하는 등 부정적 영향이 크다. 이 사건 진정의 경우 우리 위원회의 조사대상에 해당되지 않아 각하하였으나, 사안의 영향력을 고려할 때 기업들의 관행 개선이 반드시 필요한 사안으로 판단되어, 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 다음과 같이 의견표명을 검토하였다.

2. 판단

- 가. 20세기 초까지는 성별에 따른 색깔의 구분은 존재하지 않았고, 표백 등 세탁이 용이한 흰색 옷을 주로 입었다. 그리고 오히려 현재와는 정반대로 분홍색이 남성의 색으로 여겨졌는데, 이는 당시 군복의 색이자 열정을 상징하는 색이었던 빨간색의 파스텔 버전이 분홍색이었기 때문이다. 반면 성모마리아의 ‘정결’을 상징하는 파란색은 여성의 색으로 여겨졌던 시기도 있었다.¹⁾
- 나. 20세기 중반 이후 ‘다품종 소량생산’ 체계로 전환되며 상품에서 색깔에

1) 조 파올레티(Jo Paoletti), 메릴랜드 대학교(University of Maryland) 미국학 부교수

다른 성별 구분이 생기기 시작했으며, 1980년대 이후에는 본격적인 판매 전략으로 자리 잡게 되었다. 또한 성별에 따른 색깔의 구분뿐만 아니라 영유아용 상품 중 가사도구(소꿉놀이), 인형 등은 여성성을 상징하는 분홍색 위주로 제작되고, 자동차나 공구세트와 같은 기계류 등은 파란색 계열로 제작되고 있다. 이를 통해 아이들은 여성은 연약하고 소극적이고, 남성은 강인하고 진취적이라는 성역할 고정관념을 학습하게 되고, 가사노동이나 돌봄은 여성의 역할이라는 인식을 갖게 된다. 뿐만 아니라 이러한 성역할 고정관념은 아이들의 미래의 행동, 가치관 및 직업선택에 영향을 주게 된다.

다. 해외에서는 성별을 구분하는 상품에 대한 소비자들의 비판과 지속적인 개선요구로 영유아 상품의 성별 구분이 점차 사라지고, 성중립적인(gender-neutral) 상품이 늘고 있다. 세계 최대 온라인 쇼핑몰 아마존은 2015년 5월부터 기존에 남아, 여아로 구분하던 아동용 완구를 ‘아동 완구’로 통합해 운영하기 시작했으며, 미국과 영국의 완구 매장에서 성별 구분을 없애는 곳들이 늘고 있다. 이처럼 성별을 구분하는 것이 성에 대한 고정관념을 심어줄 수 있다는 문제의식 아래 기업들도 성별 구분을 삭제하는 등 개선 움직임이 활발하다.

라. 영유아 상품의 성별 구분은 단순한 ‘구분’에 머무르지 않고 취향에 영향을 줄 뿐만 아니라 미래에 능력을 펼치고 모색하는 데 제한을 주는 등 성역할 고정관념과 차별적 성인식을 강화하게 된다. 영유아들이 경험하는 환경은 그들의 인식과 태도 형성에 많은 영향을 미치므로, 기업도 일부 사회적 책임이 있다는 점을 인식하고 성별에 따라 색깔을 구분하는 방식을 탈피하여 성중립적인(gender-neutral) 방향으로 개선할 필요가 있다.

III. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조제1항제1호, 제19조제1호, 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 22.

국가인권위원회 전원위원회

위원장 최영애

위원 정문자	위원 이상철	위원 박찬운	위원 김민호
위원 문순희	위원 이준일	위원 서미화	위원 윤석희

〈별지〉

피진정인 명단(사건번호) 목록

1. 주식회사 ○○○○○○ 대표이사(20진정0004001)
2. 주식회사 ○○○○○○ 대표이사(20진정0004000)
3. 주식회사 ○○ 대표이사(20진정0004006)
4. 주식회사 ○○○ 대표이사(20진정0004004)
5. 주식회사 ○○○○○○ 대표이사(20진정0004005)
6. 주식회사 ○○○○○○ 대표이사(20진정0004003)
7. 주식회사 ○○○○ 대표이사(20진정0004002)
8. 주식회사 ○○○ 대표이사(20진정0004007)

성별을 이유로 한 차별

- 2** 2021. 4. 23.자 결정 19진정0643100 [희귀질환자 의료비지원을 위한 부양의무자 선정 시 기혼여성에 대한 차별]

결정사항

- 【1】 피진정인에게, 성별에 따라 부양의무자를 달리 정하고 있는 「희귀질환자 의료비 지원사업 지침」에 차별적 요소가 없도록 개정할 것을 권고

결정요지

- 【1】 ‘희귀질환자 의료비 지원사업’의 부양의무자 기준에 따르면, 남성과 달리 여성은 혼인상태(비혼, 기혼, 이혼)에 따라 친부모와의 부양관계가 변경됨. 이는 여성이 혼인을 통해 ‘출가’하여 배우자의 가(家)에 입적되는 존재라는 전통적 가족관계와 고정관념에 기초하고 있는 것인데, 이러한 가치에 따른 호주제도는 이미 오래전에 폐지되었고, 오늘날 경제활동 및 사회 전 영역에서 여성과 남성은 동등한 지위로 참여하고 가족관계도 부부를 중심으로 가족구성원 개인의 자율적 의사가 존중되는 모습으로 변화하고 있음. 기혼여성의 부양의무자를 시부모로 지정한 행위는 그 자체로 합리적인 사유가 있다고 보기 어려우며, 성별을 이유로 한 평등권 침해의 차별행위에 해당된다고 판단

참조조문

「헌법」 제11조, 「희귀질환관리법」 제12조, 제13조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 질병관리청장

■ 주 문

피진정인에게, 성별에 따라 부양의무자를 달리 정하고 있는 「희귀질환자 의료비지원사업 지침」에 차별적 요소가 없도록 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

이 사건 진정인은 기혼여성으로, 희귀난치병 진단을 받은 후 20xx. x. 보건소에서 ‘희귀질환자 의료비 지원사업’(이하 ‘이 사건 사업’이라 한다)을 통한 의료비를 신청하려던 중 기혼여성은 ‘출가외인’이므로 시부모가 부양의무자가 된 다며 시부모의 소득내역 제출을 요청받았다. 희귀난치병에 걸린 사실을 시부모에게 밝히고 싶지 않음에도 위 제도로 인해 내밀한 개인정보가 공개되는 것이 부당하고, 결혼한 남성과 달리 결혼한 여성은 친부모가 아닌 배우자의 부모를 부양의무자로 지정하는 것은 성별을 이유로 한 차별이므로 이에 대한 시정을 원한다.

2. 당사자 진술 요지

가. 진정인

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

이 사건 사업은 「희귀질환관리법」 제2조 및 같은 법 시행규칙 제2조에 따라 질병관리청장이 지정하여 공고한 926개 희귀질환(2018. 9. 13.)과 24개 중증난치질환에 대하여 「본인일부부담금 산정특례」(보건복지부고시 제2021-8호,

제1장 성별을 이유로 한 차별

2021. 1. 13.) 기준에 따라 의료비를 지원하는 사업으로, 의료비 지원사업 대상자 등록 신청자의 소득·재산조사 결과에 따라 대상자를 선정하여 요양급여 중 본인부담금, 간병비, 특수식이 구입비 등을 지원한다.

이 사건 사업은 지원 대상 선정 시 부양의무자 가구의 소득 및 재산조사를 근거로 선정하므로 ‘국민기초생활보장사업’(이하 ‘기초생보사업’이라 한다)의 부양의무자 가구 선정기준을 준용하고 있다.

환자가 기혼여성일 경우 개인의 민감정보(건강 등에 관한 정보)가 시부모에게 노출되는 것에 대한 우려는 공감하나, 희귀질환의 치료가 어렵고 의료비 부담이 과중함을 고려하여, 친정부모의 소득재산조사를 면제하는 것이므로 여성에게 불이익을 주는 것이 아니며, 이는 기초생보사업보다 더 완화된 기준이다.

또한 이 사건 사업의 부양의무자 기준은 기초생보사업의 부양의무자 가구 기준을 따르고 있어, 이를 변경 및 적용하는 것은 준용기준에 어긋나고 민원 발생 소지가 있으므로 행정적 부담이 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진술서 및 제출자료, 피진정인의 진술서 및 제출자료, 관계기관이 제출한 자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 20xx. x.경 ○○○○병 진단을 받았는데, 이 질환은 「희귀질환관리법」 제2조 및 같은 법 시행규칙 제2조에 따른 희귀질환에 해당한다.

나. 진정인은 의료비지원사업 대상자 등록 신청을 하던 중 혼인한 여성의 경우 부양의무자가 친부모가 아닌 시부모로 지정된다는 사실을 알게 되어

20xx. x. x. 국민신문고를 통해 피진정인에게 이 사건 진정과 같은 내용의 민원을 제기하였고, 피진정인은 같은 달 x. 희귀질환 의료비 지원사업의 부양의무자 선정 시 혼인한 여성의 경우 ‘출가’하여 시부모를 부양의무자로 지정하고 있는데, 이는 전통적 가족형태를 감안하여 혼인한 여성에 대한 시부모의 부양의무를 반영한 것이라고 민원 회신하였다.

다. 이 사건 사업은 희귀질환자 가운데 의료비 지원사업 대상자로 선정된 자에 한해 요양급여 중 본인부담금(10%), 간병비(월 30만원), 특수식이 구입비를 지원하는데, ‘건강보험가입자’와 ‘의료급여 수급권자 및 차상위 본인부담경감 대상자’를 구분하여 지원하고 있고, 건강보험가입자는 다시 △ 환자가구와 부양의무자가구의 소득 및 재산 기준을 만족하는 경우(진정인 해당), △ 소득재산 기준과 관계없이 지원기준을 만족하는 경우로 구분하여 지원한다. 희귀질환자 의료비 지원 관련 대상별 지원범위는 아래 <표1>과 같다.

제1장 성별을 이유로 한 차별

〈표 1〉 희귀질환자 의료비 지원 관련 대상별 지원범위

구분		의료급여 수급권자 및 차상위 본인부담 경감대상자	건강보험가입자	
			소득·재산 기준을 만족하는 경우	소득·재산과 관계없이 해당조건 만족 시 지급
지원대상		지정된 대상질환	950개 대상질환	혈우병환자 중 해당자
요양급여 중 본인부 담금	진료비	·	○	○
	만성신부전 요양비	·	·	·
	보장구 구입비	·	·	·
	호흡보조기 및 기침유발기 대여료	·	·	·
간병비		○	·	·
특수식이 구입비		○	·	·

라. 피진정인은 이 사건 사업의 지원대상자 선정 시 건강보험가입자의 경우 환자와 부양의무자가구의 소득·재산수준을 조사 평가하여 선정하는데, 소득기준은 환자가구와 부양의무자가구의 가구별 기준 중위소득의 일정 % 미만으로 정하고, 재산기준은 「암환자에 대한 의료비 지원기준 등에 관한 고시」별표1에 의한 소아·아동 암환자 재산기준 미만으로 한다.

〈표 2〉 희귀질환자 의료비지원 소득 적용기준

구 분	가구 기준	소득기준
일 반	환자가구	120%
	부양의무자가구	200%
혈우병, 고쇄병, 파브리병, 뮤코다당증	환자가구	160%
	부양의무자가구	240%

마. 위 <표 2>에서 ‘환자가구’ 기준은 의료비 지원을 신청한 희귀질환자와 같은 세대별 주민등록표에 등재된 사람(동거인은 제외)으로서, 생계나 주거를 같이 하는 사람이고, 이 사건 사업의 부양의무자가구 기준은 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 희귀질환자 의료비지원 사업지침 따른 부양의무자 가구기준

구 분	대 상
부양의무자 범위	가) 신청자(환자) 1촌의 직계혈족(부모, 아들·딸 등) 나) 신청자(환자) 1촌의 직계혈족의 배우자(며느리 등)
부양의무자 가구에 포함되는 사람	가) 부양의무자와 생계를 같이하는 직계존속(부모, 조부모) 나) 부양의무자와 생계를 같이하는 직계비속(자녀, 손자녀) 다) 부양의무자와 생계를 같이 하는 부양의무자 2촌 이내의 혈족 ※ 부양의무자의 가구원 중 신청자(환자)에 대한 부양의무가 없는 사람은 소득재산조사 대상에서 제외
부양의무자에서 제외하는 사람	가) 신청자(환자)의 딸이 출가한 경우 출가한 딸은 부양의무자에서 제외(단, 이혼하였을 경우 부양의무자에 포함) 나) 여성 신청자(환자)가 출가한 경우 친정 부모는 부양의무자에서 제외(단, 시부모는 부양의무자에 포함되며, 이혼하였을 경우에는 친정부모가 부양의무자가 됨) 다) 결혼한 남성 신청자의 경우 장인, 장모는 부양의무자에서 제외 라) 환자의 배우자가 사망한 경우, 사망한 배우자의 부모 마) 환자의 배우자가 사망한 경우, 환자의 친자녀가 아닌 사망한 배우자의 친자녀(환자의 계자녀) 바) 환자의 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자 ※ 배우자가 사망한 며느리, 계부, 계모 등은 환자의 부양의무자가 아님
부양의무자에서 제외하는 사람	사) 친양자의 경우, 본래의 친부모와 자녀의 가구(상호간에 부양의무자가구가 아님) ※ 친양자제도는 기존의 친부모와 자녀의 관계를 소멸시키고, 양자와 양부모간 관계를 친자와 동일하게 취급(민법 제908조의2에서 제908조의 8까지의 ‘친양자제도’ 참고)하며 친양자 입양 관계 증명서로 확인 아) 부양의무자와 사실혼 관계에 있는 사람(부양의무자 가구원수에 산정하지 않음) 자) 부양의무자의 배우자로 외국인인 사람(부양의무자 가구원수에는 산정) ※ 환자가구와 생계·주거를 같이하는 외국인인 1촌 이내의 직계혈족은 환자의 환자가구에 포함되어야 함에도 환자의 부양의무자로 판단함(외국인이므로 환자가구로 포함하지 않음)

제1장 성별을 이유로 한 차별

바. 이 사건 사업 부양의무자 기준에 따르면 환자가 기혼여성일 경우 친부모는 부양의무자에서 제외되고 배우자의 부모(시부모)가 부양의무자에 포함된다. 환자가 기혼남성일 경우 친부모가 부양의무자에 포함되고 배우자의 부모(장인·장모)는 부양의무자에서 제외된다.

사. 피진정인이 이 사건 사업 지원대상 선정 시 준용한 기초생보사업의 부양의무자 기준은 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 국민기초생활보장사업 부양의무자 기준

구 분	대 상
부양의무자의 범위	수급권자의 1촌의 직계혈족 및 그 배우자. 단, 사망한 1촌의 직계혈족의 배우자는 제외(아들·딸 사망 시, 며느리·사위는 부양의무자 범위에서 제외)
부양의무자 기준이 적용되는 수급자 종류	가) 부양의무자 제도 적용 : 생계급여 수급자, 의료급여 수급자 나) 부양의무자 제도 미적용 : 주거급여, 교육급여 수급자 [법 제12조의2]
부양의무자 기준 충족	가) 부양의무자가 없는 경우 나) 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 경우 다) 부양의무자가 부양능력이 미약한 경우로서 수급권자에 대한 부양비 지원을 전제로 부양능력이 없는 것으로 인정하는 경우 라) 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우

아. 기초생보사업에서 수급권자의 부양의무자 범위는 1촌의 직계혈족 및 그 배우자로 정하고 있어 혼인여부와 상관없이 직계혈족인 부모가 수급권자의 부양의무자에 해당된다. 다만, 기초생보사업은 부양의무자의 부양능력 및 부양의무이행여부 등을 조사하여 판정하는데 혼인한 딸은 친정 부모에 대하여, 혼인한 딸에 대하여는 친정부모가 부담하는 부양의무를 완화하여 산정하고 있다.

5. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 헌법 제36조제1항은 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 하며, 국가는 이를 보장하도록 하고 있다.

「국가인권위원회법」 제2조제3호는 합리적 이유 없이 성별 등을 사유로 고용이나 재화·용역 이용 등 영역에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

유엔 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」 제3조는 당사국은 여성이 남성과 동등하게 인권과 기본적 자유를 행사하고 향유하는 것을 보장하기 위한 목적으로 모든 분야 특히 정치적, 사회적, 경제적 및 문화적 분야에서 여성의 완전한 발전 및 진보를 확보해 줄 수 있는 입법을 포함한 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정한다.

이 사건 진정은 희귀질환자 의료비 지원 대상 선정 시 남성은 혼인 여부와 상관없이 친부모를 부양의무자로 선정하나 여성은 혼인한 경우 배우자의 부모(시부모)를 부양의무자로 선정함으로써 부양의무자 선정에 있어 여성과 남성이 달리 취급되고 있다는 주장이므로 국가기관인 피진정인의 이와 같은 행위는 헌법 제11조 성별을 사유로 한 차별취급에 해당하는바, 이하에서는 이러한 차별취급에 합리적 이유가 있는지 여부에 대해 살펴본다.

나. 차별행위에 합리적인 이유가 인정되는지 여부

이 사건 사업은 희귀질환자의 의료비 부담을 경감하여 대상자와 그 가족의

제1장 성별을 이유로 한 차별

사회경제적·심리적 안정을 도모하는 데 그 목적이 있고 이 사건 사업 운영 시 부양의무자 기준을 도입한 것은 한정된 예산을 집행하는 과정에 일정한 기준을 마련하고자 한 것으로 볼 수 있다.

피진정인은 이 사건 사업의 경우 기초생보사업의 부양의무자 기준을 준용하고 있어 자체 기준 수립 및 변경이 불가하다고 주장한다. 그러나 기초생보사업은 부양의무자를 1촌의 직계혈족으로 정하고 있고 수급권자의 성별과 무관하게 수급권자의 친부모가 부양의무자가 되는 반면, 이 사건 사업은 기초생보사업과 달리 자체적으로 ‘부양의무자에서 제외되는 사람’ 조항을 마련하여 적용함에 따라 남성 지원대상자는 그 부모가, 여성 지원대상자는 시부모가 부양의무자가 되므로, 피진정인의 주장과 달리 양 사업의 부양의무자 적용기준은 동일하지 않다. 이처럼 이 사건 사업과 기초생보사업의 부양의무자 적용기준은 동일하지 않을 뿐만 아니라 이 사건 사업과 기초생보사업의 취지와 목적이 서로 다름에도 피진정인이 특별한 이유 없이 타 사업의 기준을 준용하는 것은 합리적이라고 보기 어렵다.

더욱이 우리 위원회는 최근 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 보장할 국가의 의무를 이행하기 위해 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 폐지하는 것을 내용으로 한 「국민기초생활보장법 일부 개정법률안」을 조속히 심의하라고 국회 의장에게 의견표명을 하였다. 이것은 국가의 사회보장 의무를 이행하기 위한 기초생활보장제도가 가족 부양을 우선으로 하고 국가의 책임을 후순위로 하고 있으므로, 비수급 빈곤층 및 저소득 취약계층이 실질적으로 생활을 보장받을 수 있도록 부양의무자 기준 폐지 등을 검토할 필요가 있기 때문이다.

이 사건의 쟁점은 남성과 달리 여성이 혼인한 경우 부양의무자를 배우자의 부모(시부모)로 선정하는 것에 합리적인 이유가 있는지 여부로, 이 사건 사업 부양의무자 기준에 따르면 남성은 혼인 여부가 부양의무자 기준에 영향을 미치지 않으나 여성은 혼인상태(비혼, 기혼, 이혼)에 따라 친부모와의 부양관계가 변경

된다. 피진정인은 남성과 달리 혼인한 여성의 친부모를 부양의무자에서 배제하고 배우자의 부모인 시부모를 부양의무자로 선정한 것에 대한 합리적 이유를 제시하지 못하면서, 진정인의 민원에 대한 회신에서처럼 혼인한 여성은 ‘출가’한 존재이고, 혼인한 여성의 가족관계성을 고려할 때 시가, 시부모를 주요하게 고려하는 전통적 가족개념 및 사회적 통념에 따라 배우자의 부모를 부양의무자로 선정하였다고 인정하고 있다.

피진정인의 이와 같은 입장은 여성이 혼인을 통해 ‘출가’하여 배우자의 가(家)에 입적되는 존재라는 전통적 가족관계와 고정관념에 기초하고 있는 것이다. 그러나 이러한 가치에 따른 호주제도는 이미 오래전에 폐지되었고, 오늘날 경제활동 및 사회 전 영역에서 여성과 남성은 동등한 지위로 참여하고 있으며, 가족관계도 부부를 중심으로 가족구성원 개인의 자율적 의사가 존중되는 모습으로 변화하고 있다. 피진정인은 국민의 건강과 안녕을 책임지는 부처의 장으로 헌법에서 보장하는 개인의 자유와 양성의 평등을 기초로 제도와 규범 속에 남아 있는 성불평등을 해소해 나가는 방향으로 정책을 집행할 책무가 있다.

이상을 종합적으로 검토할 때, 희귀질환자의 의료비 지원사업에서 성별에 따라 부양의무자 기준을 달리 정한 피진정인의 행위는 합리적인 이유 없이 성별을 이유로 한 평등권 침해의 차별행위에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 4. 23.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

제1장 성별을 이유로 한 차별

〈별지〉

관련 규정

1. 「희귀질환관리법」

제12조(의료비 지원 사업) ① 국가와 지방자치단체는 희귀질환자의 경제적 부담능력을 고려하여 희귀질환의 진단 및 치료에 드는 비용을 예산 또는 「국민건강증진법」에 따른 국민건강증진기금에서 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 의료비 지원의 대상·기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(금융정보 등의 제공) ① 제12조에 따른 의료비 지원을 받으려는 자는 다음 각 호의 자료 또는 정보의 제공에 대하여 동의한다는 서면을 제출하여야 한다.

1. 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제2호 및 제3호에 따른 금융자산 및 금융 거래의 내용에 대한 자료 또는 정보 중 예금의 평균잔액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “금융정보”라 한다)
2. 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신용정보 중 채무액과 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “신용정보”라 한다)
3. 「보험업법」 제4조제1항 각 호에 따른 보험에 가입하여 낸 보험료와 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보(이하 “보험정보”라 한다)

② 질병관리청장은 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조제1항과 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제32조제1항에도 불구하고 제1항에 따른 동의 서면을 전자적 형태로 바꾼 문서에 의하여 금융기관등(「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융회사등, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제25조에 따른 신용정보집중기관을 말한다. 이하 같다)의 장에게 금융정보·신용정보 또는 보험정보(이하 “금융정보등”이라 한다)의 제공을 요청할 수 있다.

③ 제2항에 따라 금융정보등의 제공을 요청받은 금융기관등의 장은 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조와 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제32조에도 불구하고 명의인의 금융정보등을 제공하여야 한다.

- ④ 제3항에 따라 금융정보등을 제공한 금융기관등의 장은 금융정보등의 제공사실을 명의인에게 통보하여야 한다. 다만, 명의인이 동의한 경우에는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조의2제1항과 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제35조에도 불구하고 통보하지 아니할 수 있다.
- ⑤ 제2항 및 제3항에 따른 금융정보등의 제공 요청 및 제공은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용하여야 한다. 다만, 정보통신망의 손상 등 불가피한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니한다.
- ⑥ 제2항 및 제3항에 따른 업무에 종사하고 있거나 종사하였던 사람은 업무를 수행하면서 취득한 금융정보등을 이 법에서 정한 목적 외의 다른 용도로 사용하거나 다른 사람 또는 기관에 제공하거나 누설하여서는 아니 된다.
- ⑦ 제2항, 제3항 및 제5항에 따른 금융정보등의 제공 요청 및 제공 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑧ 질병관리청장은 제2항, 제3항 및 제5항에 따른 금융정보 등의 제공 요청 및 제공을 위하여 「사회보장기본법」 제37조제2항에 따른 사회보장정보시스템을 연계·활용할 수 있다.

2. 「희귀질환관리법」시행령

제8조(의료비 지원 사업) ① 법 제12조에 따른 의료비 지원 사업(이하 “의료비 지원 사업”이라 한다)의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 의료비 지원대상자의 재산 및 소득에 관한 자료조사
 2. 의료비 지원대상자의 선정 및 통보
 3. 의료비 지원대상자에 대한 의료비 지급
 4. 의료비 지원과 관련된 홍보
 5. 의료비 지원을 위한 정보시스템의 개발 및 관리
- ② 법 제12조제1항에 따른 의료비 지원대상자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 소득과 재산 등이 질병관리청장이 매년 정하여 고시하는 기준 미만인 사람으로 한다.
1. 「국민건강보험법」 제5조에 따른 건강보험의 가입자 또는 피부양자 중 희귀질환자
 2. 「의료급여법」 제3조에 따른 수급권자 중 희귀질환자
- ③ 법 제12조제1항에 따라 의료비를 지원받으려는 사람은 보건복지부령으로 정하는

제1장 성별을 이유로 한 차별

바에 따라 관할 보건소장에게 지원 신청을 하여야 한다.

④ 제2항에 따라 의료비 지원 신청을 받은 관할 보건소장은 신청인의 인적사항, 가족 관계 및 소득·재산 등에 관한 조사·확인을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관에 대하여 자료 제출 또는 정보 확인 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

⑤ 관할 보건소장은 제4항에 따라 자료 제출 또는 정보 확인 등을 요청하는 경우 「사회보장기본법」 제37조에 따른 사회보장정보시스템(이하 “사회보장정보시스템”이라 한다)을 사용하여 요청할 수 있다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 의료비 지원 사업의 범위 또는 의료비 지원 등에 필요한 세부 사항은 질병관리청장이 정하여 고시한다.

3. 「희귀질환관리법」시행규칙

제6조(의료비 지원의 신청 및 통보) ① 법 제12조제1항 및 영 제8조제3항에 따라 의료비를 지원받으려는 사람은 질병관리청장이 정하여 고시하는 의료비 지원 신청서에 다음 각 호의 서류(전자문서로 된 서류를 포함한다)를 첨부하여 관할 보건소장에게 제출하여야 한다.

1. 법 제13조제1항에 따른 동의 서면
2. 영 제8조제2항에 따른 소득 및 재산 등에 관한 자료(소득 및 재산정보 제공 동의서를 포함한다)
3. 희귀질환자임을 증명하는 자료
4. 「국민건강보험법」에 따른 건강보험증 또는 「의료급여법」에 따른 의료급여증 사본
5. 가족관계증명서
6. 그 밖에 희귀질환자에 대한 의료비 지원을 위하여 필요하다고 질병관리청장이 정하여 고시하는 자료

② 관할 보건소장은 제1항에 따른 희귀질환자 의료비 지원 신청에 대하여 그 지원 여부 등을 결정한 경우에는 신청인 및 희귀질환지원센터의 장에게 그 내용을 서면(전자문서를 포함한다)으로 통보하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 의료비 지원 사업의 신청 및 통보 등에 필요한 세부 사항은 질병관리청장이 정하여 고시한다.

성별을 이유로 한 차별

3 2021. 6. 29.자 결정 20진정0303100 [학교장의 여성 교사에 대한 성차별]

결정사항

- 【1】 피진정인에게 학교의 부장 보직 임명 시 성비를 고려하고, 인사위원회 등 주요 의사결정기구에 여성 교사의 참여를 확대시키는 등 성차별적 관행을 개선할 것을 권고

결정요지

- 【1】 피진정학교는 1992년 여성 교사가 처음 부임한 이래 2020년까지 부장 보직에 남성 교사만 임명하였다. 학교에서 부장 보직을 맡는다는 것은 학교의 주요한 의사결정에 참여하고 관리직으로 승진할 수 있는 기회가 주어지는 것이다. 따라서 오랜 기간 여성 교사를 부장 보직에 임명하지 않는 것은 여성에게 승진 등에 있어 여성에게 불리한 결과를 초래하는 성차별이다. 또한 피진정학교가 2018년부터 운영하고 있는 인사위원회 역시 남성 교사로만 구성되는 등 성차별적 운영 관행이 남아 있다고 판단된다.
- 【2】 이에 피진정학교는 부장 보직 임명에 있어서 여성 교사를 불리하게 대우하지 말고, 학교의 주요 의사결정기구에 여성 교사의 참여를 보장하는 등 성차별적 관행을 개선할 필요가 있다.

참조조문

「대한민국헌법」 제11조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○중학교장

제1장 성별을 이유로 한 차별

■ 주 문

피진정인에게 학교의 부장 보직 임명 시 성비를 고려하고, 인사위원회 등 주요 의사결정기구에 여성 교사의 참여를 확대시키는 등 성차별적 관행을 개선할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○중학교 소속 교사이고 피진정인은 같은 학교 교장이다. 피진정인은 남성 교사에게만 부장 보직을 부여하고, 진정인이 2019년 미주○○동문회 초청행사에 참여할 순번이 되자 여성 교사여서 행사 진행에 어려움이 있다며 포기를 종용하였다. 비록 우여곡절 끝에 진정인이 초청행사에 참석하였지만, 성차별적 학교 운영 관행을 개선해주기 바란다.

2. 당사자 및 참고인의 주장 요지

가. 진정인

1989년에 ‘○○○○’ 사학재단 소속 ○○고등학교에 임용되었고 1999년 같은 재단의 ○○중학교로 전보 발령되었다. 고등학교와 중학교 간 교사 이동이 흔한 것은 아니지만, 고등학교 재임 시에 부부교사였기 때문에 본인이 중학교로 전보되었다.

미주○○동문회 초청행사는 1980년부터 매년 이어져오는 전통으로, 동문회에서 경비를 전액 지원하여 교사 2명이 한 달 가량 미주로 여행을 간다. ‘○○○○’에 부임한 순으로 고등학교, 중학교 교사 각 한 명씩 가는데, 2019년 본인의 순서가 되었고, 중학교 교감이 가겠느냐고 물어서 가겠다고 하였다.

2019. 5. 9. 11:00경 수업 중이었는데, 중학교 교감이 교실 밖에서 부르더니 본인을 고등학교 교장실로 데려갔다. 교장실에는 중학교 교장과 교감, 고등학교 교장과 교감 네 명이 앉아있었고, 고등학교 교장이 “미주동문에서 여교사라서 초청에 난색을 표했다, 여태까지 쪽 초청된 사람이 남교사 2명이어서 호텔 방을 잡아도 한 방을 잡으면 되었는데 (이번에는) 숙박비도 따로 물어야 된다”고 하였다. 그래서 숙박비는 본인이 부담하겠다고 하자, “○○○ 선생이 그걸 물고 안 물고는 중요치 않고 전례가 되기 때문에 다른 사람에게 피해를 줄 수 있다”고 하였다. 숙박비가 문제면 고등학교 교사인 남편하고 같이 가겠다고 하였지만 고등학교 교감이 “○○○(남편)선생 순번을 보니까 2023년도에 갈 순서니 이번까지 말고 그때 같이 가라”고 하였다. 본인이 교사로서 자존감도 있고 언제 퇴직할지 모르기 때문에 이번에 가겠다고 말했고 그렇게 약 15~20분의 대화는 끝났다.

이후 전국교직원노동조합 ○○분회의 분회장에게 연락하여 도움을 요청하였고 고등학교 교장이 성차별 문제가 될 것 같고 하니 진정인의 남편을 찾아와 같이 가달라고 하였다. 이후 학교에서 인사위원회에 공식적으로 안건을 올렸고 열 명의 순번 교사를 제치고 진정인의 남편이 가는 것으로 결정되어 같이 가게 되었다.

피진정인은 결국 미주방문행사에 다녀왔으니 됐지 않느냐고 할지 모르지만, 본인은 여성 교사의 참여를 배제하려는 시도 자체가 성차별이라고 생각한다. 어떤 남성 교사도 이런 식의 겁박을 받는다거나 스스로 노력해서 미주동문회에 가지 않았다. 학교 측에 미주동문회에서 난색을 표했다는 이메일 등 문건을 보여달라고 해도 보여주지 않았다. 그 해 초청 주관인 ○○○○○○ ○○○ 동문에게 확인한 결과 “선생님, 여기는 미국입니다. 그런 짓 하면 법으로 걸려요. 여교사 혼자라도 초청한다고 학교에 알렸습니다”라고 하였다.

본인이 고등학교 교장이 아닌 중학교 교장을 피진정인으로 삼은 것은 고등학교 교장은 통보만 하는 역할을 하였을 뿐, 실질적으로는 본인이 소속된 중학교

제1장 성별을 이유로 한 차별

교장이 이 일에 대한 조정과 결정 등을 했다고 생각하기 때문이다.

한편 본인은 30년이 넘는 교사 경력에도 불구하고 학교 운영의 집행부인 소위 ‘부장’이라는 보직을 받은 적 없으며, 본인뿐 아니라 여성 교사는 부장이 된 적 없다. 본인의 문제제기로 인해 2021년에는 여성 교사 두 명이 부장이 되었지만, 이번에도 본인에게는 제안을 하지 않았다. 본인이 학교에서 가장 오래 된 선배 교사인데, 제안 자체를 하지 않은 것은 문제라고 생각한다.

본인은 그동안 남성 위주의 학교 행정으로 인해 많은 차별을 감수해왔지만 앞으로 후배 여성 교사들을 위해서라도 관리자의 잘못된 성차별 인식과 관행은 반드시 시정되어야 한다.

나. 피진정인

본인은 1986. 3.부터 35년째 ○○중학교에서 근무하고 있으며 2019. 3. 1.자로 교장이 되었다.

미주동문초청행사는 미주동문회에서 주관하고 고등학교를 주축으로 진행해왔는데, 진정인이 여교사로서는 처음으로 미국에 가게 되었고, 누군지 정확히 알 순 없지만 동문회 측으로부터 남교사, 여교사 한 명씩 오게 되면 방을 두 개 써서 비용이 많이 든다는 말을 전해 들었다. 본인은 중학교 입장에서 순서대로 진정인을 계속 추천하였지만 고등학교 교장은 본인에게 진정인이 고등학교 교사인 남편과 같은 순서일 때 갔으면 좋겠다고 하였다.

○○고등학교 교장이 진정인을 직접 불러서 이야기하자고 하였고 그때 진정인은 순서대로 가기를 원했다. 본인 또한 진정인을 말릴 이유가 없다고 생각했기 때문에 그 자리에서 별 다른 이야기를 하지 않았다. 이후에 고등학교 선생님들의 양보로 진정인이 남편과 같이 가는 것으로 해결되었고 본인이 진정인의 미주 방문을 포기하도록 종용한 사실은 없다.

부장교사 임명의 경우, 과거에는 인사자문위원회(부장협의회가 인사자문위원회 역할을 겸하기도 한다)에서 추천하면 교장이 결정, 임명하였다. 그리고 본인이 교감일 때 지금의 인사위원회 시스템을 만들어 인사위원회에서 부장교사를 결정하면 교장은 두 번 정도 거부할 수 있는 권한만 있고 최종 내용에는 관여할 수 없도록 되어 있다.

2020년까지 남성들만 부장교사를 한 이유는 부장을 역임할 만한 근무경력이 충족되는 여성 교사가 없었기 때문이다. 나중에 여성 교사 중에서 경력이 충족되는 ○○○ 교사, ○○○ 교사에게 부장 교사를 제안했지만 거부하였고, 진정한 인은 근무경력이 충족되었지만 부장 보직에 적절하지 않다고 생각해 제안하지 않았다. 그러다가 2021년에는 부장을 할 만한 근무연수가 되는 여성 교사가 있었고 제안을 수락하였다. 올해 여성을 부장 교사로 임명한 것은 그런 타이밍이 잘 맞았기 때문이지 인권위 진정으로 인해 바꾼 것이 아니며, 우리 학교는 여성 교사라고 해서 차별한 사실이 없다.

교사 사회에서 부장이나 담임은 그리 달가운 직책이 아니다. 부장 교사는 업무가 과중할 뿐 아니라 부장을 맡는다고 해서 얻는 이득이 별로 없다. 오히려 담임이나 부장 보직 배정에 있어서 여성 교사들에게 편의를 제공해 왔으며 근무경력이 있는 남성 교사들 중에도 ○○○(퇴직), ○○○(퇴직 예정) 교사와 같이 부장을 하지 않은 사례도 있다.

사립학교는 공립학교와 달리 점수 체계로 교감이나 교장이 되지 않는다. 전임 교장, 교감이 일을 잘 한다 싶은 사람을 재단 이사회에 추천하고 이를 수락하면 교장, 교감이 되며 현재는 인사위원회에서 추천한 사람을 재단 이사회가 평가한다. 주로 교무부장이나 연구부장을 하던 사람이 교감이 되며 재단에서 외부에서 사람을 뽑는 게 아닌 한, 학교에서 일을 차근차근 하던 사람이 교감이 되고, 교장이 되는 건 당연하다고 생각한다.

다. 참고인

1) 참고인 1(○○중학교 교감)

2019. 5. 9. 고등학교 교장이 피진정인에게 이번 미주동문 대상자와 미팅을 하고 싶다고 연락하였는데, 그때 시간을 조정하지 못한 것은 불찰일 수 있다고 생각한다. 수업 종료 5분 전 정도로 기억하며 본인이 진정인에게 미주동문회 문제로 고등학교에 가자고 하여 본인과 진정인, 피진정인 셋이 같이 고등학교 교장실로 갔다.

고등학교 교장이 미주동문회와 주고받은 이메일의 내용은 모르지만, 먼저 다녀온 사람들이 미국에 갔을 때 머지않아 여선생 차례가 된다는 게 자연스럽게 화젯거리가 되었던 모양이다. 남자, 여자가 오게 되면 경비 문제가 많이 부담이 된다. 이왕이면 동성끼리 오는 게 의전이나 모든 면에서 좋다는 말들이 오갔다고 들었다.

동문회 측에서 실제 그런 이야기를 하였는지, 아니면 미주 동문을 배려하는 차원에서 미리 움직였는지는 모르지만 고등학교 교장이 “미국에 가야 하는데 어떻게 했으면 좋겠느냐”고 물었고 몇 마디 대화를 나누다가 진정인이 “이번에 꼭 간다”고 하니가 고등학교 교장이 조금 난감해 하는 표정을 지은 것으로 기억한다. 진정인이 나간 후 피진정인은 중학교에는 진정인도 있고 곧 ○○○ 선생님도 있다, 고등학교는 여교사가 몇 분 안 계시지만, 중학교는 그 이후에 많이 들어와서 여교사가 총 8명이나 되니, 여성들을 배제하지 말고 보내야 한다는 취지로 중학교의 입장을 전달하였다.

그때 처음으로 성별이 다른 남자 고교 선생님과 여자 중교 선생님이 해당자가 되다 보니 매끄럽지 못하고 잡음이 있었다고 생각한다. 진정인 입장에서는 흔쾌히 잘 다녀오라는 소리를 못해서 서운했을 수는 있다고 생각하지만, 피진정인은 진정인이 갈 수 있도록 노력하였다.

○○중학교에 1992년 처음 여성 교사가 들어왔다. 1992년에 ○○○ 선생님이 오고, 1995년 진정인이 ○○고등학교에서 전보 왔다. 그 당시에는 정년이 65세이었는데, 남성 교사들이 층층이하로 쫓 있다 보니 남성도 거의 50세가 되어서 부장이 되었고, 50세가 넘은 여성 교사는 진정인과 ○○○ 선생님 두 사람 밖에 없었다. 두 사람이 부장을 못 한 건 맞지만 전체 구성원으로 놓고 볼 때 남자가 워낙 많다 보니 그렇게 된 것이지 결코 의도적인 것이 아니다.

그러다가 고연령층이 많이 퇴직하여 부장 연령대가 아래로 내려와서 40대 중반 1974년생까지 부장이 되었고 2021년에는 여성 두 명이 부장 보직에 임용이 되었다. 진정인보다 어린 교사가 부장을 한 경우도 있지만, 통상적으로 50세가 가까이 되어서 부장 반열에 올랐고, 남성 가운데에서도 부장 못 하고 퇴직한 사람들도 있다. 현재 우리 학교에서 여성 교사는 보건교사를 제외하면 7명인데, 그 중 한 명은 휴직하였다.

보는 시각에 따라 여자 교사들이 있는데 왜 한 명도 부장이 안 되었을까 생각할 수 있지만, 어느 정도 연륜을 감안하면 33명 중 2명인데, 그 중에 여성 부장이 없었다고 해서 여성을 차별했다고 보는 것은 과도하다 싶다. 30명 남짓한 공간에서 함께 일하면서 누구를 차별하고 그런 사실이 없다. 2년 전 본인이 교감이 되었을 때 한 여성 교사에게 부장 보직을 제안했지만, 극구 사양하며, 학교를 그만둘 수도 있다고까지 하여 부장 보직을 맡기지 못했는데, 통계만을 가지고 여성을 홀대했다는 것으로 이해하지 않았으면 한다.

부장이라는 자리가 예전과 달라서 권위 있는 자리가 아니다. 일만 많고 책임만 주어지는 자리이다 보니, 여자뿐 아니라 남자들도 안 하려고 한다. 학교라는 곳에서 관리자는 교장, 교감뿐이고 부장 교사 역시 일반 평교사이다. 일반적인 직장에서처럼 부장은 상하계통을 가진 승진의 개념이 아니고 단지 업무상 부장이기 때문에 부장하다가 내려와서 평교사 하기도 한다.

물론 부장교사가 성과평가 등에서 다소 유리한 부분은 있을 수 있다. 하지만

제1장 성별을 이유로 한 차별

성과평가나 성과상여금은 교장, 교감 관리자가 임의로 하는 게 아니고, 관련 규정에 따라 평가하여 등급(S, A, B)을 매긴다. 수업을 많이 하는 사람이 1순위이고 담임이나 부장은 다른 사람들보다 어려운 업무, 기피 업무를 한다고 해서 가점을 준다. 가령 담임이나 부장을 하는 경우 30점, 하지 않으면 27점이다.

지금은 서로 부장을 안 하려고 해서 3년 전 ‘부장세척’을 만들었다. 인사위원회에서 부장의 적임자라고 판단하고 학교장이 수락하면 부장이 되는 것이다. 지금은 그 세척에 의해서 부장 보직을 임명하기 때문에 모든 사람이 부장을 할 수 있으며 부장을 하고 싶다고 해서 하고, 하기 싫다고 해서 안 하는 건 아니라는 인식을 갖게 되었다. 2021년 처음으로 여성 부장을 임명한 것은 이 세척에 의하여 공평하게 임명한 결과이지, 학교에서 그동안 성차별을 했기 때문에 시정한 것이 아니다.

2) 참고인 2(○○중학교 교사)

본인은 2005년부터 ○○중학교에 근무하고 있고 현재 특별활동부 부장(1학년부장)을 맡고 있다. 올해 처음으로 ○○○ 교감으로부터 부장 보직을 제안 받았는데, “여자 선생님이기 때문에 미리 말씀드립니다”라고, 왜 그런 단서가 붙었는지 모르지만, 일단 알겠다고 하였고 이후 절차를 거쳐 부장으로 임명되었다.

그 전에는 한 번도 부장 제안을 받은 적 없다. 만일 그런 제안을 받았다면 충분히 고려했을 테지만 그런 기회가 주어지지 않았고 본인보다 후임인 남성 교사가 부장을 맡은 경우는 있었다. 여성들이 부장 보직을 꺼려한다거나 그 전에 그런 제안을 거절할 사례가 있었는지는 모르지만, 올해 같은 경우는 여성 교사 두 명에게 제안했고 모두 수락하였다.

우리 학교의 경우 교사들이 부장 보직을 기피하지는 않는다고 생각한다. 본인이 2019년, 2020년 회의 시간에 여성들이 부장 보직에 임명될 수 있도록 적극 반영해달라는 의견을 낸 적도 있는데, 처음에는 별 반응이 없었고 작년에는

그렇게 하려고 한다고 했지만 별로 신뢰하지는 않았다.

인사위원회에도 여성은 없는데, 처음 인사위원회 규정 만들 때 본인이 여러 교사가 공평하게 인사위에 들어갈 수 있도록 그룹을 만들어 투표를 하자고 하였는데, 반영되지 않았다. ○○중학교는 사립학교 치고 여성 교사 비율이 높지만 요직 등에 여성이 가는 경우는 거의 없었다.

3) 참고인 3(○○고등학교 교감)

미주동문회는 고등학교 교장이 주관을 하면서 보통 그 해에 대상자를 불러 설명을 하는데 2019. 5. 9.도 그런 차원에서 모인 것이다. 중학교 측에 이야기해 시간 맞춰서 모이자고 하였고, 셋이 같이 왔으니 그런가보다 했지, 중학교 수업 시간인지는 알 수 없었다.

미주동문 초청행사는 해당 교사의 권리이기 때문에 가지 말라고 말할 수 있는 게 아니다. 지금까지는 여교사가 간 적이 없고 처음으로 여교사, 남교사가 가게 된 케이스인데, 숙소도 두 개 잡아야 하니 미주동문 측에서 동성끼리 와줬으면 좋겠다 문의가 왔다. 게다가 연수도 아니고 약 15박 정도 미국을 여행하는 것이기 때문에 같은 동료 교사라고 하더라도 함께 가기 힘든 부분이 있다. 그래서 미주동문회에도 피해를 덜 주고 학교에서도 부담이 안 가는 범위에서 그 방법을 찾아본 것이다. 그리고 결국 2019년에는 진정인과 고등학교 교사인 진정인의 남편이 가는 것으로 결정되었다.

진정인에게 고등학교 대상자 중 진정인과 같이 갈 사람이 없다고 이야기하지 않았다. 사실 본인이 그 해 대상자였는데, 고등학교 교장이 연수를 받아야 해서 본인은 보류했다. 본인이 진정인이나 대상자들을 만나 그런 이야기를 할 이유가 없고 그것은 고등학교 교장이나 중학교 교장이 전달하는 것이지, 본인 역할이 아니다.

제1장 성별을 이유로 한 차별

4) 참고인 4(○○고등학교 교사)

본인은 현재 ○○고등학교에서 근무하고 있다. 2019년 당시 ○○중고교를 아우르는 전국교직원노동조합 ○○분회 분회장을 맡았는데, 진정인이 본인을 찾아와 미주동문회 초청방문 관련하여 부당한 일을 겪었다고 토로한 적 있다. 그런데 미주동문 초청행사는 중학교가 아니라 고등학교가 주도적으로 추진했던 터라 고등학교장을 찾아가 문제제기를 했던 것으로 기억한다. 이후 진정인이 고등학교 교사인 남편과 같이 가는 길로 잘 해결된 것으로 더 이상 이야기하지는 않았다.

올해 ○○중학교에서 분회원인 여성 교사가 부장이 되었는데, 고등학교의 경우 여성교사가 부장이 된 적 없고 그런 제안을 한 적도 없는 걸로 알고 있다. 그런데 중학교는 이번에 교감 선생님이 나서서 부장 교사가 될 만한 순서에 따라 그 분들한테 직접 물어봤다고 들었고 고등학교보다 낫다는 생각을 했다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인, 피진정인, 참고인 진술 및 당사자들이 제출한 자료를 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○중학교는 현재 ○○○○시 ○○구에 소재하는 남자 중학교로, 1905년 ‘○○○○’으로 설립되어 1951. 9. ○○고등학교와 ○○중학교로 분리되었고 현재는 ‘○○○○’이라는 사학재단에서 ○○중학교와 ○○고등학교를 운영하고 있다.

나. 피진정인은 1986. 3. ○○중학교에 부임하여 2019. 3.부터 교장으로 재직

중이다. 진정인은 1989. 9. 6. 같은 재단 소속 ○○고등학교에 부임하였으며, 1995. 9. 1.부로 ○○중학교로 전보되어 현재까지 근무하고 있다. 다. ○○중학교는 교장, 교감을 포함하여 약 55명의 교직원이 근무하고 있으며, 2020년 기준 33명의 교사 중 여성은 11명(기간제 교사 포함)이다.

〈표 1〉 ○○중학교 교사 성비(2020년)

	정교사	기간제 교사	계
여성	6명(21.426%)	5명(100%)	11명(33.336%)
남성	22명(78.674%)	0명(0%)	22명(66.764%)
합계	28명	5명	33명

라. 2020년 기준 ○○중학교 정교사의 성별 및 부임 현황을 살펴보면 아래와 같다.

〈표 2〉 ○○중학교 정교사 성별 및 부임연도(2020년)

NO.	성명	성별	부임연도	비고
1	○○○	남	1986. 3.	교장
2	○○○	남	1992. 3.	교감
3	○○○	남	1984. 10	
4	○○○	남	1985. 10	
5	○○○	남	1986. 3.	
6	○○○	남	1989. 9.	
7	○○○	여	1992. 3.	(2021 퇴임)
8	○○○	남	1992. 5.	
9	진정인	여	1995. 9.	1989. ○○고등학교 부임
10	○○○	남	1993. 9.	

제1장 성별을 이유로 한 차별

NO.	성 명	성별	부임연도	비고
11	○○○	여	1999. 4.	
12	○○○	남	1999. 9.	
13	○○○	남	1999. 9.	
14	○○○	남	2003. 3.	
-	○○○	여	2003. 3.	휴직(2019~ 현재), 정원 미포함
15	○○○	여	2003. 5.	
16	○○○	남	2004. 3.	
17	○○○	남	2004. 3.	
18	○○○	남	2004. 3.	
19	○○○	여	2005. 3.	
20	○○○	남	2006. 9.	
21	○○○	남	2009. 3.	
22	○○○	남	2009. 3.	
23	○○○	남	2009. 3.	
24	○○○	남	2013. 3.	
25	○○○	여	2017. 3.	
26	○○○	남	2017. 3.	
27	○○○	남	2019. 3.	
28	○○○	남	2020. 3.	

마. ○○중학교에는 교무부, 연구부, 생활안전부, 진로상담부, 특별활동부, 인문사회부, 과학정보부 총 7개의 부가 있다.

바. ○○중학교는 설립 이후 2020년까지 부장 교사는 모두 남성이었으며 2021년 처음으로 특별활동부(1학년부장), 과학정보부(3학년부장)의 부장 교사로 여성교사를 임명하였다.

〈표3〉 최근 5년 간 ○○중학교 부장 보직 현황

	교무	연구	생활안전	진로상담	특별활동	인문사회	과학정보	부장인선 기구
2017년	○○○ (남, 1992)	○○○ (남, 1984)	○○○ (남, 1999)	○○○ (남, 2004)	○○○ (남, 1989)	○○○ (남, 1992)	○○○ (남, 1999)	인사자문 위원회
2018년	○○○ (남, 1992)	○○○ (남, 1992)	○○○ (남, 1999)	○○○ (남, 2004)	○○○ (남, 1986)	○○○ (남, 2004)	○○○ (남, 1999)	인사 위원회
2019년	○○○ (남, 1992)	○○○ (남, 1989)	○○○ (남, 1999)	○○○ (남, 2004)	○○○ (남, 2006)	○○○ (남, 2003)	○○○ (남, 1999)	
2020년	○○○ (남, 1992)	○○○ (남, 1989)	○○○ (남, 1999)	○○○ (남, 2004)	○○○ (남, 2006)	○○○ (남, 2003)	○○○ (남, 1999)	
2021년	○○○ (남, 1992)	○○○ (남, 1999)	○○○ (남, 2003)	○○○ (남, 2004)	○○○ (여, 2005)	○○○ (여, 2003)	진00 (남, 2006)	

* (성별, 부임연도)

* 진로상담부장은 진로진학상담교사 자격증 소지자

* 밑줄표시 교사의 경우 2003년 이후 부임한 남성교사

사. ○○중학교는 부장 보직을 임명, 결정할 때 2018년까지는 교감과 7명의 부장 교사로 구성된 인사자문위원회(부장협의회)의 의견을 참고하여 학교장이 임명하였으며, 2019년부터 인사위원회 제도를 도입하여 교원의 보직 및 연수, 징계 등에 관한 사항을 심의하고 있다.

아. 2018. 11. 시행한 ‘교원인사위원회 규정’에 따르면 인사위원회는 당연직 3명(교감, 교무부장, 연구부장)과 선출직 4명으로 구성된다. 선출직 4명은 전체 교사를 대상으로 교직원회의에서 연기명으로 투표하여(1인당 4표 행사) 다득표 순으로 선출하는데 2019년부터 현재까지 인사위원회의 위원은 모두 남성이었다.

자. ○○중학교에서 부장 보직을 맡을 경우 매월 수당으로 7만원이 지급되고, 연 1회 실시하는 교원평가에서 높은 점수를 받을 수 있으며, 평가와 연동된 성과상여금의 경우 S등급은 4,768,550원, A등급은 3,993,170원, B등급은 3,411,640원(2021년, 차등지급율 50% 기준)이 지급된다.

제1장 성별을 이유로 한 차별

〈표4〉 부장교사와 일반교사의 성과급 지급현황

연도		S등급	A등급	B등급
2017년	부장교사	3	4	1
	부장교사 외	5	7	7
2018년	부장교사	5	2	1
	부장교사 외	3	9	7
2019년	부장교사	5	2	1
	부장교사 외	3	8	7
2020년	부장교사	4	4	0
	부장교사 외	4	7	8

차. 미주○○동문회 방문초청행사는 미국에 거주하는 동문들이 ○○중·고교 은사 두 명을 미국으로 초청하는 행사로, 1980년부터 매년 진행되고 있으며 ○○고등학교가 주축이 되어 진행한다.

카. 미주○○동문회 방문초청행사 대상자는 ①부임순 ②출생순이고, ③배정 순서가 중학교에 두 명인 경우 중학교, 고등학교 각 한 명씩 배정(단, 고등학교 두 명은 가능)되며 ④본인이 포기하는 경우는 다음 순위로 인계한다. ⑤학교나 가정사에 의해 부득이한 일이 발생하는 경우에는 다음 순위로 교체하여 배정하고, 해당자는 다음 년도에 배정한다. ⑥위의 사항을 고려하여 인사위원회에서 추천한 교사를 교장이 최종 결정하는 것으로 한다.

타. 위의 선정 기준에 따르면, 진정인은 2021년 방문 대상이었으나, 앞 순위에 있던 두 명의 교사가 방문을 포기하여 2019년 대상자가 되었고, 진정인은 ○○ 중·고교에서 최초로 미주동문행사에 참여하는 여성 교사가 되었다.

파. 2019. 5. 9. 10:00경 진정인은 수업 중 같은 학교 ○○○ 교감의 부름을 받고 ○○고등학교 교장실로 갔으며, ○○고등학교 교장과 교감, ○○중학교의 교장(피진정인)과 교감이 있는 자리에서 진정인이 미주동문회 초청행사에 참여했을 시 발생할 수 있는 문제 등에 대해 이야기를 들었고

진정인은 미주동문회 초청행사에 참여 의사를 밝혔다.

하. ○○고등학교는 인사위원회를 개최하여 진정인의 배우자인 ○○고등학교 교사가 2019년 미주동문회 초청행사에 참여하는 것으로 결정하고 2019. 7. 진정인은 배우자와 함께 미주동문회 초청행사에 참여하였다.

5. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 평등권을 국민의 기본적 권리로 명시하면서 누구든지 성별 등을 이유로 모든 영역에서 차별을 받지 않음을 규정하고 있고, 같은 법 제32조제4항에서는 여성의 근로는 특별한 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 않는다고 규정하고 있다.

「국가인권위원회법」 제2조제3호는 합리적인 이유 없이 성별 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대, 배제, 구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있으며, 여기에서 합리적 이유라 함은 그 개인이 가진 속성으로 특정 직무나 업무를 수행하는 데 반드시 필요하다고 입증된 것이나 특정 소수자 집단을 우대하는 적극적인 조치 등을 말한다.

「근로기준법」 제6조는 사용자는 남녀의 성을 이유로 차별대우를 하지 못한다고 규정하고 있으며 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제2조 제1호에서는 차별을 사업주가 근로자에게 성별, 혼인, 가족 안에서의 지위, 임신 또는 출산 등의 사유로 합리적인 이유 없이 채용 또는 근로의 조건을 다르게 하거나 그 밖의 불리한 조치를 하는 경우로 규정하면서, 사업주가 채용조건이나 근로조건은 동일하게 적용하더라도 그 조건을 충족할 수 있는 남성 또는 여성이 다른 한 성(性)에 비하여 현저히 적고 그에 따라 특정 성에게 불리한 결과를 초래하며 그 조건이 정당한 것임을 증명할 수 없는 경우를 포함한다.

나. 위원회법상 차별 사유 및 영역 해당성

이 진정은 진정인이 여성이라는 이유로 부장 보직 등에서 배제되고 미주○○동문회 초청행사에 참여하는 과정에서 부당한 대우를 받았다는 것으로, 「국가인권위원회법」 제2조제3호에 명시된 차별 사유에 해당하고 비교대상은 같은 학교 내 남성 교사이다.

또한 같은 법 제2조제3호 가목의 고용과 관련된 사항이고, 부장 보직 임명 등에 있어서 남성 교사와 비교하여 불리한 대우를 한 것으로 볼 수 있다. 다만, 미주○○동문회 방문행사의 경우 진정인이 미국에 방문하였기 때문에 결과적으로는 불리한 대우가 존재하였다고 보기 어려우나 그 과정에서 성차별적 요소는 없었는지 살펴보고자 한다.

다. 불리한 대우에 합리적 이유가 있는지 여부

피진정인 및 관계인 중학교 교감은 부장 보직 등을 임명함에 있어 여성 교사를 차별한 바 없으며, 차별의 의사도 없었다고 주장하고 있다. 하지만 인정사실 바항에서 보는 바와 같이 ○○중학교는 2020년까지 부장 보직에 남성 교사만 임명하였다.

이에 대해 피진정인 등은 여성 교사가 1992년에 처음 부임하였고 통상적으로 부장 교사는 40대 중후반에서 50대가 되어 맡았는데, 고연령층의 남성 교사가 많았던 시기에는 여성교사의 경력이 짧아 부장 교사를 맡을 수 없었다고 진술하고 있다. 하지만 여성 교사가 들어온 1992년 이래 18년이 지난 2010년 이후에도 여성교사는 부장 보직을 받지 못하였다. 심지어 진정인이나 다른 여성 교사보다도 부임 시기가 늦은 남성 교사가 부장 보직에 임명되기도 한 점으로 볼 때, 고연령의 인사 적체로 인하여 여성 교사를 부장에 임명할 수 없었다는 주장은 설득력이 떨어진다.

○○중학교의 경우 남성교사에 비하여 여성교사의 비율이 적은 것은 사실이고, 피진정인 등의 주장과 같이 부장 보직을 제안 받은 여성 교사가 거절했을 수 있다. 그러나 피진정인 등이 어떤 방식과 빈도로 여성 교사에게 부장 보직을 제안하였는지는 확인되지 않고, 2021년 부장 보직에 임명된 여성 교사 두 명 모두 제안을 수락한 정황을 볼 때, 유독 여성 교사가 부장 보직을 기피하는 경향이 커서 여성 교사를 임명할 수 없었다는 취지의 주장은 납득하기 어렵다.

또한 피진정인 등은 부장 보직은 승진 개념이 아니라 오히려 힘들고 어려운 자리로서 요즘 교사들이 부장 보직을 선호하지 않는다고 주장한다. 그러나 부장은 인사평가 등에서 높은 점수를 받을 수 있을 뿐 아니라 부장협의회, 인사자문위원회 등 학교의 주요 의사결정에 참여할 수 있는 기회가 보장된다. 또 부장교사 가운데에서도 교무부장, 연구부장은 인사위원회의 당연직 위원일 뿐 아니라, 부장을 거치지 않고 교감이나 교장으로 승진하기 어렵다.

즉, 학교에서 부장 보직을 맡는다는 것은 학교의 주요한 의사결정에 참여하고 관리직으로 승진할 수 있는 기회가 주어지는 것으로, 여성 교사를 부장 보직에 임명하지 않는 것은 그러한 기회를 원천적으로 차단하는 결과를 초래한다. 그럼에도 피진정인은 오히려 여성교사를 배려하는 차원에서 업무상 과중하고 기피하는 부장 보직을 남성교사에게 맡긴 것처럼 진술하고 있는 등 성차별적 인식을 보이고 있다.

또 피진정인은 ○○중학교에서 2021년 처음으로 여성 교사 2명을 부장으로 임명한 것은 교사들의 부장 보직 기피 현상을 막기 위한 규정을 만들어 시행한 결과이고, 성차별 관행과 무관하다고 주장하고 있어 이를 차별에 대한 시정이라고 보기 어렵다. 게다가 2018년부터 시행하고 있는 인사위원회 역시 남성교사로만 구성되어 있어 학교의 주요 의사결정에 여성 교사들이 배제되는 등 여전히 성차별적 요소가 있음에도 이는 선거의 결과라며 적극적 개선 의지를 보이지 않고 있다.

제1장 성별을 이유로 한 차별

한편, 진정인이 미주동문회 초청행사에 참여하는 과정을 살펴보면, 처음으로 여성 교사가 대상자가 됨으로써 미주동문회의 입장을 고려하고 이를 조율하기 위한 과정이었다는 점은 인정된다. 그러나 미주동문회 초청행사의 대상자가 여성이라는 이유로, 불편하거나 부담스러운 존재로서 회자되고, 고등학교 교장실에 불려가 면담을 해야 하는 일련의 과정은 다분히 남성 관리자 중심의 문제 해결방식으로서 진정인에게 위축감을 주었을 것으로 보이며 앞서 살펴본 성차별적 관행과 무관하지 않다고 판단된다.

라. 소결

이상으로 살펴본 바와 같이 피진정학교에서 2020년까지 오랜 기간 여성 교사들이 부장 보직에 임명되지 않은 것은 여성에게 고용상 불리한 결과를 초래한 성차별로 판단된다. 또한 미주동문회 초청행사와 관련한 일련의 과정 역시 남성 중심적인 학교 운영 방식과 무관하지 않다고 보인다. 따라서 피진정학교는 부장 보직 임명에 있어서 여성 교사를 불리하게 대우하지 말고, 학교의 주요 의사결정 기구에 여성 교사의 참여를 보장하는 등 성차별적 관행을 개선할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 29.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

〈별지〉

관련 규정

1. 헌법

제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

2. 국가인권위원회법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “평등권침해의 차별행위”라 함은 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역(출생지, 원적지, 본적지, 성년이 되기 전의 주된 거주지역 등을 말한다), 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 또는 가족상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권침해의 차별행위(이하 “차별행위”라 한다)로 보지 아니한다.

가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진, 임금 및 임금외의 금품지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다)과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

3. 근로기준법

제6조(균등한 처우) 사용자는 근로자에 대하여 남녀의 성(性)을 이유로 차별적 대우를 하지 못하고, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 하지 못한다.

4. 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률

제8조(임금) ① 사업주는 동일한 사업 내의 동일 가치 노동에 대하여는 동일한 임금을 지급하여야 한다.

② 동일 가치 노동의 기준은 직무 수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업 조건 등으로 하고, 사업주가 그 기준을 정할 때에는 제25조에 따른 노사협의회의 근로자를 대표하는 위원의 의견을 들어야 한다.

③ 사업주가 임금차별을 목적으로 설립한 별개의 사업은 동일한 사업으로 본다.

제10조(교육·배치 및 승진) 사업주는 교육·배치 및 승진에 있어서 남녀를 차별하여서는 아니된다.

제30조(입증책임) 이 법과 관련한 분쟁해결에서 입증책임은 사업주가 부담한다.

제37조(벌칙) ② 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제8조제1항을 위반하여 동일한 사업 내의 동일 가치의 노동에 대하여 동일한 임금을 지급하지 아니한 경우

④ 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 한 경우에는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제10조를 위반하여 근로자의 교육·배치 및 승진에서 남녀를 차별한 경우

성별을 이유로 한 차별

4 2021. 9. 2.자 결정 20진정0332900 [사륜오토바이 단독운전 제한으로 인한 성차별]

결정사항

- 【1】 피진정인에게, 사륜오토바이 단독운전 체험가능 연령을 성별에 따라 달리 정하고 있는 운영규정을 차별적 요소가 없도록 개선할 것을 권고

결정요지

- 【1】 사륜오토바이 체험은 어느 정도 위험을 감수하는 과정에서 일탈감과 쾌감을 느끼는 유희적 성격을 가지는데, 체험과정에서의 위험성(사고발생 가능성)은 주행의 외적환경, 차체의 안전장치 여부, 운전자의 체력이나 근력, 운전능력, 주의정도 등 다양한 요인이 영향을 미칠 수 있다고 판단. 특히 체력이나 근력, 운전능력, 주의정도 등 운전자와 관련된 요소는 운전자 개별적 특성이지 성별에 따른 본질적인 속성으로 볼 수 없고, 여성이 운전을 못하고 사고를 많이 낸다는 피진정인의 주장은 고정관념과 자의적 판단에서 비롯된 것이라고 판단

참조조문

「헌법」 제11조, 「자동차관리법」 제3조

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○○○(구 ○○○○) 대표

제1장 성별을 이유로 한 차별

■ 주 문

피진정인에게, 사륜오토바이 단독운전 체험가능 연령을 성별에 따라 달리 정하고 있는 운영규정을 차별적 요소가 없도록 개선할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 20××.×.○○여행 중 ATV(all-terrain vehicle, 이하 ‘사륜오토바이’라고 한다.) 체험을 위해 ○○○○(현재 “○○○○○”, 이하 ‘피진정업체’라 한다)에 문의하였다. 피진정업체에서는 남성은 65세, 여성은 50세 미만으로 사륜오토바이 체험을 제한하는데, 50세 이상 여성은 사고가 많아서 혼자 탈 수 없고 다른 사람과 같이 타는 것만 가능하다고 안내하였다. 이러한 규정으로 진정인은 피진정업체에서 사륜오토바이 체험은 하지 못하고 승마체험만 하였다. 남성은 65세까지 체험을 할 수 있는 데 반해 50대 여성은 사륜오토바이를 단독으로 운전하지 못하도록 제한하는 것은 성별을 이유로 한 차별이므로 이에 대한 시정을 원한다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

사륜오토바이 운전체험에서 남성 65세, 여성 50세의 나이 및 성별에 대한 제한을 두고 있는 것은 사실이다.

사륜오토바이 운전체험을 위해 운전면허는 요구하지 않으며, 체험하고자 하는 사람의 신체적인 장애 정도, 시운전을 통해 연습주행을 완벽히 숙지할 수 있는지 확인하여 담당직원이 체험여부를 판단한다. 체험자가 나이가 너무 어리거나 많은 경우, 겁이 너무 많거나 너무 없는 경우 등 담당직원이 안전에 우려가 있다고 판단하면 동승운전을 하도록 한다.

본인은 영업과정의 사건·사고의 사례를 바탕으로 「노인복지법」 상 65세라는 연령제한을 두었고, 여성의 경우 평균적인 근력과 주의인지를 감안하여 자체적으로 성별 및 연령 등의 최소한의 기준을 정한 것이다. 경험칙 상 여성의 사고율이 높고, 여성이 운전을 못하기 때문에 연령, 성별 제한을 둔 것이므로 성차별이 아니다. 향후에도 50세 이상 여성이용자는 남성운전자와 동승하도록 하겠다.

본인은 매년 360~400만 원 정도의 보험금을 내고 영업배상책임보험에 가입하여 왔는데 최근 ○○화재 측이 사고빈도가 많다는 이유로 계약 갱신을 거부하여 어렵게 다른 보험사와 계약을 하였다. 보험은 대인만 1억 원 한도 이내로 가입하였고 자부담 금액도 상승하여 사고 1회당 350만 원 정도를 부담해야 한다.

본인은 고객의 안전을 최우선으로 하였고 성차별을 하지 않았다. 안전 상 성별, 연령 등의 제한을 시정하기 어렵다. 다만 체험신청자가 원하면 나이, 성별 제한에도 불구하고 가급적 체험할 수 있는 기회를 제공하기 위해 노력하겠다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진술, 피진정인의 진술서 및 제출자료, 관계인 진술, 언론보도자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정인은 ○○○ ○○○시 ○○읍 소재 ○ ○○○○의 대표로 20××년부터 승마와 사륜오토바이 체험 사업장을 운영하고 있다.

나. 진정인은 56세로 20××.×.○○ 여행 중 피진정인 사업장에서 사륜오토바이 단독 체험을 하고자 하였으나 50세 이상 여성의 체험을 제한하여 사륜오토바이 체험을 하지 못하고 승마체험만 한 사실이 있다.

다. 피진정인은 사륜오토바이 체험사업과 관련하여 ○○화재 영업배상책임보험(대인 1억 원 한도)에 가입하여 1건 당 사고보험금을 적게는 42만 원에서 많게는 5천7백만 원을 지급받은 사실이 있다. 피진정인은 20××년~20××년 기간 동안 가입한 영업배상책임보험금 지급내역 중 일부를 제출하였는데, 여기에는 피해자의 성별이 기재되어 있지 않아 성별에 따른 사고율을 확인하기 어렵다.

라. 시중에 판매되는 사륜오토바이는 차동장치(안전장치)가 있어 「자동차관리법」상 이륜자동차로 분류되어 사용신고, 번호판 부착, 의무보험 가입, 도로주행이 가능한 것과 차동장치 없이 산악지형의 길이나 비포장도로에서 사용하는 레저용/ 농업용으로 판매되는 것이 있다. 안전장치가 설치되지 않은 레저용 사륜오토바이의 경우 안전기준에 적합하지 않아 도로주행이 불가하나 도로가 아닌 산악지형의 길이나 비포장도로에서는 규제를 받지 않는다.

마. 회전시 안정성을 확보해주는 차동장치(안전장치)가 설치되지 않은 사륜오토바이 경우는 회전과정에서 넘어지기 쉽고, 보호벽 등 안전장치가 없어 교통사고 발생 시 큰 피해로 이어질 수 있어 미등록 사륜오토바이에 대한 제도 및 단속 강화가 필요하다는 내용이 종종 언론에 보도된 바 있다.

바. 경찰 조사·처리된 사륜오토바이 교통사고 통계에 따르면 최근 5년간 사고건수가 매년 300건을 상회하고, 평균 42명이 사망하였다. 가해운전자 성별로 살펴보면 <표 1>과 같이 여성운전자에 의한 사고율이 전체 사고건수 중 약 30% 미만으로 남성운전자에 의한 사고건수가 현저히 많고 사망자, 부상자도 남성이 여성에 비해 많다.

<표 1> 사륜오토바이 교통사고 운전자 성별(최근 5년간)

기준년도	2016			2017			2018			2019			2020		
	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여	계	남	여
사고건수	310	216	94	353	259	94	330	248	82	315	212	103	302	209	93
사망자수	45	32	13	37	29	8	59	44	15	36	26	10	30	21	9
부상자수	320	228	92	375	274	101	327	250	77	328	221	107	341	241	100

출처) 도로교통공단, 부상자수는 중상자수, 경상자수, 부상신고자수의 합계

사. 아래<표 2>2020년도 사고 통계를 보면 65세 이상 운전자에 의한 사고가 202건으로 전체 사고건수 302건 중 66%의 비중을 차지하고 있으며, 모든 연령대에서 남성운전자의 사고가 많다.

<표 2> 2020년 ATV(사륜오토바이) 가해운전자 성별·연령별 교통사고

연령구간(세)	계	남	여
~ 20	9	9	0
21 ~ 30	15	11	4
31 ~ 40	9	8	1
41 ~ 50	11	6	5
51 ~ 60	39	29	10
61 ~ 64	17	11	6
65 ~	202	135	67
계	302	209	93

출처) 도로교통공단

제1장 성별을 이유로 한 차별

그러나 위의 표 1내지 2의 사건 건수 등은 실제로 사륜자동차를 운전한 모든 사람의 성별현황을 파악할 수 없기 때문에 성별과 연령에 따른 운전자 대비 사고율을 확인하기는 어렵다. 따라서 이는 운전자의 성별에 따른 결과라기보다는 여성이 사륜오토바이를 운전하는 경우가 적어 사고율이 낮은 것으로 보인다.

5. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있다. 「국가인권위원회법」 제2조제3호는 합리적 이유 없이 성별 등을 사유로 재화 등의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

이 사건 진정은 피진정인이 사륜오토바이 단독체험을 남성은 65세, 여성은 50세 미만으로 제한하여 여성을 남성과 비교하여 불리하게 대우하고 있다는 주장으로 피진정인의 행위는 재화의 공급이나 이용에서 성별에 따라 불리하게 달리 대우한 것에 해당하는바, 이하에서는 피진정인의 행위에 합리적 이유가 있는지 여부에 대해 살펴본다.

나. 불리한 대우에 합리적인 이유가 인정되는지 여부

이 사건 사륜오토바이 체험과 관련하여 진정인은 나이를 이유로 이용을 제한받은 사실이 있고, 피진정인도 65세 이상 남성과 50세 이상 여성은 이용을 제한하고 있음을 인정하였다. 피진정인이 사륜오토바이 체험 사업을 운영하면서 연령을 고려한 것은 사륜오토바이 체험을 통해 비일상적 전율을 얻고자하는 체

험활동의 속성을 고려하면서도 생애주기에 따라 일반적으로 나타나는 신체 기능의 저하현상을 고려하여 영업 손실을 최소화하고자 하는 자구책으로 볼 수 있다.

피진정인은 사륜오토바이 단독체험 나이를 남성은 65세까지 허용하고 여성은 50세 미만으로 제한한 것은 여성이 사고를 많이 내고, 운전에 미숙하기 때문이라고 주장한다. 그러나 인정사실 다항과 같이 피진정인이 제출한 보험금지급 관련 자료에서 사고를 낸 운전자의 성별을 확인하기 어렵고, 피진정인 사업장의 사륜오토바이 체험이용자의 성별 현황이나 사고건수 등 기초적인 사실관계를 확인하기 어려워 남성이용자에 비해 여성이용자의 사고 발생율이 높다는 피진정인의 주장을 입증할 수 있는 객관적인 자료는 확인되지 않는다.

또한 인정사실 바항과 사항의 사륜오토바이 사고통계 등을 참조할 때 특별히 레저형 사륜오토바이에서만 여성에 의한 사고가 많다고 볼 개연성은 높지 않을 것으로 보인다. 오히려 안전장치가 설치되어 있지 않은 레저형 사륜오토바이의 경우 회전과정에서 전복가능성이 높아 사고 발생율이 높다는 언론보도 등을 감안할 때 산악지형 등 체험코스 of 지형 및 도로의 포장여부 등 도로 사정이 사고 발생의 주요한 변인이 될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 그러므로 여성이 운전을 못하고, 사고를 많이 낸다는 피진정인의 주장은 성별에 따른 사고발생율 등 객관적 자료 등에 근거했다기보다는 성별에 대한 피진정인의 고정관념과 자의적 판단에서 비롯되었다고 할 수 있다.

사륜오토바이 체험은 어느 정도 위험을 감수하는 과정에서 일탈감과 쾌감을 느끼는 유희적 성격을 가지는데, 체험과정에서의 위험성(사고발생가능성)은 주행의 외적환경, 차체의 안전장치 여부, 운전자의 체력이나 근력, 운전능력, 주의정도 등 다양한 요인이 영향을 미칠 수 있다. 특히 체력이나 근력, 운전능력, 주의정도 등 운전자와 관련된 요소는 운전자 개별적 특성일 뿐이고, 성별에 따른 본질적인 속성으로 볼 수 없다. 따라서 비일상적 전율 등 모험을 느끼고자 하는 레저체험의 이용에서 남성에 비해 여성을 불리하게 취급해야 할 이유가 없고, 피

제1장 성별을 이유로 한 차별

진정인이 사륜오토바이 단독운전 연령을 성별에 따라 달리 제한하는 것은 합리적인 이유가 있다고 보기도 어렵다.

위와 같은 내용을 종합적으로 검토할 때, 사륜오토바이 단독운전 체험가능 연령을 성별에 따라 달리 정한 피진정인의 행위는 합리적인 이유 없이 성별을 이유로 불리하게 대우한 평등권 침해의 차별행위에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 9. 2.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 김민호 위원 이준일

〈별지〉

관련 규정

1. 「대한민국 헌법」

제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

2. 「국가인권위원회법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “평등권 침해의 차별행위”란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 현존하는 차별을 없애기 위하여 특정한 사람(특정한 사람들의 집단을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행은 평등권 침해의 차별행위(이하 “차별행위”라 한다)로 보지 아니한다.

나. 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위

3. 「자동차관리법」

제3조(자동차의 종류) ① 자동차는 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 승용자동차: 10인 이하를 운송하기에 적합하게 제작된 자동차
2. 승합자동차: 11인 이상을 운송하기에 적합하게 제작된 자동차. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자동차는 승차인원과 관계없이 이를 승합자동차로 본다.

제1장 성별을 이유로 한 차별

가. 내부의 특수한 설비로 인하여 승차인원이 10인 이하로 된 자동차

나. 국토교통부령으로 정하는 경형자동차로서 승차인원이 10인 이하인 전방조종 자동차

다. 삭제 <2019. 8. 27.>

3. 화물자동차: 화물을 운송하기에 적합한 화물적재공간을 갖추고, 화물적재공간의 총적재화물의 무게가 운전자를 제외한 승객이 승차공간에 모두 탑승했을 때의 승객의 무게보다 많은 자동차

4. 특수자동차: 다른 자동차를 견인하거나 구난작업 또는 특수한 용도로 사용하기에 적합하게 제작된 자동차로서 승용자동차·승합자동차 또는 화물자동차가 아닌 자동차

5. 이륜자동차: 총배기량 또는 정격출력의 크기와 관계없이 1인 또는 2인의 사람을 운송하기에 적합하게 제작된 이륜의 자동차 및 그와 유사한 구조로 되어 있는 자동차

② 제1항에 따른 구분의 세부기준은 자동차의 크기·구조, 원동기의 종류, 총배기량 또는 정격출력 등에 따라 국토교통부령으로 정한다.

③ 제1항에 따른 자동차의 종류는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 세분할 수 있다.

4. 「자동차관리법」 시행규칙

제2조(자동차의 종별 구분) 법 제3조제2항 및 제3항에 따른 자동차의 종류는 그 규모별 세부기준 및 유형별 세부기준에 따라 별표 1과 같이 구분한다.

■ 자동차관리법 시행규칙 [별표 1] <개정 2020. 6. 26.>

자동차의 종류(제2조관련)

1. 규모별 세부기준

종류	경형		소형	중형	대형
	초소형	일반형			
승용 자동차	배기량이 250cc(전기자동차 의 경우 최고정격출력이 15킬로와트) 이하이고, 길이 3.6미터·너비 1.5미터·높이 2.0미터 이하인 것	배기량이 1,000cc시 미만이고, 길이 3.6미터·너비 1.6미터·높이 2.0미터 이하인 것	배기량이 1,600cc시 미만이고, 길이 4.7미터·너비 1.7미터·높이 2.0미터 이하인 것	배기량이 1,600cc시 이상 2,000cc시 미만이거나, 길이·너비·높이 중 어느 하나라도 소형을 초과하는 것	배기량이 2,000cc시 이상이거나, 길이·너비·높이 모두 소형을 초과하는 것
승합 자동차	배기량이 1,000cc시 미만이고, 길이 3.6미터·너비 1.6미터·높이 2.0미터 이하인 것		승차정원이 15인 이하이고, 길이 4.7미터·너비 1.7미터·높이 2.0미터 이하인 것	승차정원이 16인 이상 35인 이하이거나, 길이·너비·높이 중 어느 하나라도 소형을 초과하고, 길이가 9미터 미만인 것	승차정원이 36인 이상이거나, 길이·너비·높이 모두 소형을 초과하고, 길이가 9미터 이상인 것
화물 자동차	배기량이 250cc(전기자동차 의 경우 최고정격출력이 15킬로와트) 이하이고, 길이 3.6미터·너비 1.5미터·높이 2.0미터 이하인 것	배기량이 1,000cc시 미만이고, 길이 3.6미터·너비 1.6미터·높이 2.0미터 이하인 것	최대적재량이 1톤 이하이고, 총중량이 3.5톤 이하인 것	최대적재량이 1톤 초과 5톤 미만이거나, 총중량이 3.5톤 초과 10톤 미만인 것	최대적재량이 5톤 이상이거나, 총중량이 10톤 이상인 것

제1장 성별을 이유로 한 차별

종류	경형		소형	중형	대형
	초소형	일반형			
특수 자동차	배기량이 1,000cc 미만이고, 길이 3.6미터·너비 1.6미터·높이 2.0미터 이하인 것		총중량이 3.5톤 이하인 것	총중량이 3.5톤 초과 10톤 미만인 것	총중량이 10톤 이상인 것
이륜 자동차	배기량이 50cc 미만(최고정격출력 4킬로와트 이하)인 것		배기량이 100cc 이하(최고정격출력 11킬로와트 이하)인 것	배기량이 100cc 초과 260cc 이하(최고정격출력 11킬로와트 초과 15킬로와트 이하)인 것	배기량이 260cc 이상(최고정격출력 15킬로와트)을 초과하는 것

2. 유형별 세부기준

종류	유형별	세부기준
승용 자동차	일반형	2개 내지 4개의 문이 있고, 전후 2열 또는 3열의 좌석을 구비한 유선형인 것
	승용겸화물형	차실안에 화물을 적재하도록 장치된 것
	다목적형	후레임형이거나 4륜구동장치 또는 차동제한장치를 갖추는 등 험로운행이 용이한 구조로 설계된 자동차로서 일반형 및 승용겸화물형이 아닌 것
	기타형	위 어느 형에도 속하지 아니하는 승용자동차인 것
승합 자동차	일반형	주목적이 여객운송용인 것
	특수형	특정한 용도(장의·헌혈·구급·보도·캠핑 등)를 가진 것
화물 자동차	일반형	보통의 화물운송용인 것
	덤프형	적재함을 원동기의 힘으로 기울여 적재물을 중력에 의하여 쉽게 미끄러뜨리는 구조의 화물운송용인 것
	밴형	지붕구조의 덮개가 있는 화물운송용인 것
	특수용도형	특정한 용도를 위하여 특수한 구조로 하거나, 기구를 장치한 것으로서 위 어느 형에도 속하지 아니하는 화물운송용인 것

종류	유형별	세부기준
특수 자동차	견인형	피견인차의 견인을 전용으로 하는 구조인 것
	구난형	고장·사고 등으로 운행이 곤란한 자동차를 구난·견인 할 수 있는 구조인 것
	특수용도형	위 어느 형에도 속하지 아니하는 특수용도용인 것
이륜 자동차	일반형	자전거로부터 진화한 구조로서 사람 또는 소량의 화물을 운송하기 위한 것
	특수형	경주·오락 또는 운전을 즐기 위한 경쾌한 구조인 것
	기타형	3륜 이상인 것으로서 최대적재량이 100kg이하인 것

※ 비교

1. 위 표 제1호 및 제2호에 따른 화물자동차 및 이륜자동차의 범위는 다음 각 목의 기준에 따른다.
 - 가. 화물자동차 : 화물을 운송하기 적합하게 바닥 면적이 최소 2제곱미터 이상(소형·경형화물 자동차로서 이동용 음식판매 용도인 경우에는 0.5제곱미터 이상, 그 밖에 초소형화물차 및 특수용도형의 경형화물자동차는 1제곱미터 이상을 말한다)인 화물적재공간을 갖춘 자동차로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자동차
 - 1) 승차공간과 화물적재공간이 분리되어 있는 자동차로서 화물적재공간의 윗부분이 개방된 구조의 자동차, 유류·가스 등을 운반하기 위한 적재함을 설치한 자동차 및 화물을 싣고 내리는 문을 갖춘 적재함이 설치된 자동차(구조·장치의 변경을 통하여 화물적재공간에 덮개가 설치된 자동차를 포함한다)
 - 2) 승차공간과 화물적재공간이 동일 차실내에 있으면서 화물의 이동을 방지하기 위해 격벽을 설치한 자동차로서 화물적재공간의 바닥면적이 승차공간의 바닥면적(운전석이 있는 열의 바닥면적을 포함한다)보다 넓은 자동차
 - 3) 화물을 운송하는 기능을 갖추고 자체적하 기타 작업을 수행할 수 있는 설비를 함께 갖춘 자동차
 - 나. 법 제3조제1항제5호에서 “그와 유사한 구조로 되어 있는 자동차”란 승용자동차에 해당하지 않는 자동차로서 다음의 어느 하나에 해당하는 자동차를 말한다.
 - 1) 이륜인 자동차에 측차를 붙인 자동차
 - 2) 내연기관을 이용한 동력발생장치를 사용하고, 조향장치의 조작방식, 동력전달방식 또는 냉각방식 등이 이륜자동차와 유사한 구조로 되어 있는 삼륜 또는 사륜의 자동차
 - 3) 전동기를 이용한 동력발생장치를 사용하는 삼륜 또는 사륜의 자동차
2. 위 표 제1호에 따른 규모별 세부기준에 대하여는 다음 각 목의 기준을 적용한다.
 - 가. 사용연료의 종류가 전기인 자동차의 경우에는 복수 기준 중 길이·너비·높이에 따라 규모

제1장 성별을 이유로 한 차별

를 구분하고, 「환경친화적자동차의 개발 및 보급촉진에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 하이브리드자동차는 복수 기준 중 배기량과 길이·너비·높이에 따라 규모를 구분한다.

나. 복수의 기준중 하나가 작은 규모에 해당되고 다른 하나가 큰 규모에 해당되면 큰 규모로 구분한다.

다. 이륜자동차의 최고정격출력(maximum continuous rated power)은 구동전동기의 최대의 부하(負荷, load)상태에서 측정된 출력을 말한다.

성별을 이유로 한 차별

5 2021. 11. 9.자 결정 20진정0880000 [공기업의 직원채용 면접 시 여성 지원자에 대한 차별]

결정사항

- 【1】 피진정인에게, 인사담당자 및 책임자를 대상으로 향후 면접과정에서 직무와 관련이 없는 차별적 질문을 하지 않도록 인권교육을 실시하는 등 재발방지 대책을 수립하여 시행할 것을 권고

결정요지

- 【1】 채용 면접시험 시 시부모 봉양, 야근에 대한 남편의 이해, 출산과 육아 등을 사례로 일·가정 양립에 대해 질문한 것은 가사와 육아가 여성의 일이라는 전제에서 출발하기 때문에 여성 응시자는 남성 응시자보다 불리한 조건을 가진 존재로 간주한다는 점에서 문제적이며 성역할 고정관념에 기반한 면접위원의 발언은 여성들의 사회 참여를 위축시킬 수 있다는 점에서 여성에게 불리한 영향을 미치는 실질적인 불이익이 있으므로 평등권 침해의 차별행위에 해당한다고 판단.

참조조문

「헌법」 제11조, 「국가인권위원회법」 제2조제3항

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○○공사 사장

■ 주 문

피진정인에게, 인사담당자 및 책임자를 대상으로 향후 면접과정에서 직무와

제1장 성별을 이유로 한 차별

관련이 없는 차별적 질문을 하지 않도록 인권교육을 실시하는 등 재발방지 대책을 수립하여 시행할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 20xx. xx. xx. OOOO공사(이하 ‘피진정기관’이라 한다) 행정직 신입사원 채용의 최종면접 시험에서 한 면접관으로부터 여성들이 직장에서 가정일 때문에 업무를 못하는데 결혼하여 육아를 담당해야 하는 상황이라면 어떻게 대처할 것인지에 대해 질문을 받았다. 진정인은 면접관에게 여자가 가정일 때문에 직장에서 일을 못한다는 편견이 있는 것 같다고 답하며 그런 문제없이 업무를 열심히 수행해나가겠다고 답변하였으나 면접관은 자신의 질문의도와 다르게 답변을 하고 있다며 다시 같은 내용의 질문을 하여 진정인은 남편과 가사분담을 통해 회사 업무수행에 문제가 없도록 하겠다고 대답하였다. 진정인은 불합격하였는데 위와 같은 질문이 여성응시자인 진정인에게 불리하게 작용한 것이라는 의구심이 들고, 공기업 채용 면접에서 위와 같은 차별적 행위를 한 것은 문제가 있으니 시정을 원한다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

본 공사는 20xx. xx. xx. 신입사원 면접시험을 실시하였는데, 면접은 외부 위원을 과반수 이상(외부 3인, 내부 2인)으로 구성하였으며, 행정안전부 ‘지방 공기업 블라인드 채용 가이드라인’에 의거하여 면접위원에게 수험번호를 제외한 사전자료 제공 없이 블라인드 면접방법으로 시행하였다.

면접 전 면접위원을 대상으로 면접목적, 취지, 블라인드 면접, 면접 프로세스 등에 대해 사전교육을 실시하였고, 차별적인 발언이나 지원자의 사생활에 대해 질문하지 않도록 주의하고 성별, 인종에 따른 차별적 요소가 포함된 언급이나 발언이 금지됨을 고지하였다.

본 진정과 관련하여 신입사원으로 채용된 직원을 대상으로 면접당시 성차별적 요소에 대한 확인 결과, 일과 가정을 병행하는 것이 ‘불가피하게 야근을 하는 등 업무를 추진함에 있어 지장이 있지 않겠느냐’는 취지의 질문을 하였고 이에 대해 어떻게 해결할 것인지에 대한 추가 질의를 한 것으로 확인되는바 이러한 질문은 당사자에게 성차별적 요소로 인식될 수 있다고 보인다.

해당발언을 한 면접위원을 향후 정규직 신입사원 채용 시 면접 위원에서 배제하고 면접위원에 대한 사전교육을 더욱 철저히 하여 차별적 발언이나 언급을 하지 않도록 하겠다.

다. 관계인

1) 외부면접위원(000, 0000 000 부회장, 남)

본인은 000도 노동위원을 오래 하였는데 면접과정에서 차별할 의도가 없었고 그 피면접자에게 준 점수를 보면 차별하지 않았음을 알 수 있다. 본인의 배우자도 사회생활을 하였는데 여성이 회사 일을 하면서 가정 일을 하는 것이 어려운 것임을 알고 있었기 때문에 이같이 질문한 것이다. 가정과 직장 생활을 동시

제1장 성별을 이유로 한 차별

에 하다보면 애로사항이 있는데 예를 들어 시부모님 일이나 애들을 키우는 것은 여성이 하는 것이니 그런 부분에 대해 질문한 것이다. 당시 피면접자의 결혼여부는 알지 못했고, 여성은 결혼가능성이 있으니 결혼하면 어떻게 할 것인지 질문하였다. 요즘은 남편도 가정 일을 한다고 하지만 출산이나 육아는 여성의 몫이 아닌가 생각하기에 신체적인 어려움을 감수해야하는 것도 여성이므로 이런 질문을 한 것이다. 진정한 주장과 같이 “여성은 가정일 때문에 회사 일을 못한다”와 같은 말을 한 적 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피진정인의 주장, 참고인의 진술, 피진정기관의 제출 자료 등을 종합하여 볼 때 다음과 같은 사실들이 인정된다.

가. 피진정기관은 000도 00시에 소재한 000도 지방공사로 정원규모는 102명이고, 예산은 372,542백만 원 규모의 공기업이다.

나. 피진정기관은 청년의무고용 이행, 지역인재 일자리 창출 등의 목적으로 20xx. xx. x. ‘20xx년 0000공사 신입사원 채용 공고’를 통해 행정, 토목, 건축, 전기 등 5개 분야에서 10명 선발 계획을 공고하였고, 진정인은 사무(행정) 7급에 지원하였다.

다. 피진정기관은 사무(행정) 7급 직렬에서 12명의 면접 대상자를 선발하고, 20xx. xx. xx. 0000공사 3층 회의실에서 응시자 12명(여성 4명, 남성 8명)에 대해 4명씩 3개조로 집단면접 방식으로 면접시험을 진행하여 20xx. xx. xx. 총 4명을 채용하였다.

라. 20xx년 피진정기관 신입사원 채용 면접위원은 외부위원 3명과 내부위원 2명으로 구성되었다.

구분	성명	소속 및 직위(직급)	성별
외부위원	하○○	전 ○○○도 인사과장	여
	권○○	○○ ○○대학교 교수(건축과)	남
	임○○	○○○○ ○○○ 부회장	남
내부위원	김○○	○○○○공사 상임이사	남
	전○○	○○○○공사 기획혁신실장	남

마. 이 사건 채용 면접시험 과정에서 면접위원 ○○○은 진정인에게 결혼할 경우 회사 일과 가정 일을 병행하기 어려운데 이에 어떻게 대처할 것인지 질의하였다. 이 질의과정에서 결혼생활의 어려움으로 시부모 봉양, 야근에 대한 남편의 이해, 출산과 육아 등으로 인해 여성이 회사 일과 가정 일을 병행하기 어려운 상황에 대해 답변을 요구한 사실이 있다.

바. 위 채용면접에 참여한 면접위원들은 채용공고에 제시된 면접접수 평가기준인 ①공익에 대한 봉사과 헌신/윤리·준법정신 ②전문지식과 응용능력 ③의사발표의 정확성, 논리성 ④예의·품행 및 성실성 ⑤창의력, 의지력 및 발전가능성 등 총 5개 항목에 대해 심사하였다.

사. 피진정기관은 20xx. xx. xx. 면접위원이 해야 할 사항과 피해야 할 사항, 면접위원 질문 예시 등을 담은 ‘블라인드 기반 사원채용 면접관 교육자료’를 만들고, 면접 30분 전 자료형태로 면접위원들에게 배포하였다. 배포된 교육자료에는 면접위원의 유의사항으로 “차별적인 발언이나 지원자의 사생활에 대한 질문을 하지 않는다”는 항목이 포함되어 있고 “성별, 인종에 따른 차별적 요소가 포함된 언급이나 발언”을 금지하고 있다.

아. 면접 당일 피진정기관은 5개 평정 항목별 예상 질문지를 작성하여 면접위원에게 배포하였다.

5. 판단

「국가인권위원회법」 제2조제3호에서는 합리적인 이유 없이 성별을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 “평등권 침해의 차별행위”라고 규정하고 있다. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제7조는 모집·채용에서의 성차별 금지를 규정하고 이와 더불어 여성 근로자를 모집·채용할 때 그 직무의 수행에 필요하지 아니한 용모·키·체중 등의 신체적 조건, 미혼 조건, 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 조건을 제시하거나 요구하여서는 아니 된다는 점을 별도로 규정하고 있다.

채용 면접은 세부적인 평가내용 없이 결과만 통보되는 경우가 많고, 판단기준도 정성적 측면이 강하여 면접위원의 성향이나 편견이 외부로 드러나지 않는 경우가 많다. 이에 독일 법원 등에 의해 발전, 학립되어 온 채용 면접에서의 질문의 제한에 관한 법리는 면접과정에서 직무와 관계없이 응시자의 임신 여부, 혼인 의사, 자녀계획을 확인하는 질문은 허용되지 않는 것으로 보고 있다. 즉 면접과정에서 직무와 관계없는 질문으로 차별적 결과를 초래할 개연성이 있다면, 이는 면접관의 의도와 무관하게 그 자체로서 차별행위에 해당한다.

인정사실에 따르면 이 사건 채용 면접에서 면접위원 000은 진정인에게 일·가정 양립의 어려움을 이야기하면서 이에 대한 대처를 어떻게 할 것인지 질의한 바 있는데, 피진정인은 여성 응시자가 장래 결혼할 것을 가정하였을 때, 경험칙 상 여성의 경우 출산 및 육아, 시부모 봉양 등으로 회사 일과 가정 일을 병행하는 것에 많은 애로사항이 있을 것이므로 해당 질문을 한 것이지 진정인을 차별할 의도가 없었다고 주장한다.

그러나 면접위원 000의 질문은 여성이 결혼할 경우 시부모 봉양, 육아 등으로 인해 야근이나 업무 몰입에 있어 남성에 비해 여성이 불리할 것이라고 전제하고 있는데 이는 여성을 시부모 및 남편에 종속된 존재이자 가족 내 돌봄을 전적으로 책임지는 주체로 가정하는 등 가부장적 여성관 혹은 잘못된 성역할 고정

관념에서 비롯한 것으로 보인다.

면접 응시자들은 성별과 관계없이 면접과정에서 자신이 채용 예정직에 얼마나 적합한지, 직무수행의 타월성 등을 증명해야 하는 압박감을 가질 수밖에 없다. 그런데 남성에게는 질문하지 않는 일·가정 양립에 대한 질문을 여성응시자에게만 하는 것은 이 진정 사건의 질문처럼 가사와 육아가 여성의 일이라는 전제에서 출발하기 때문에 여성 면접 응시자는 남성 면접 응시자보다 불리한 조건을 가진 존재로 간주한다는 점에서 문제가 있다. 이러한 성역할 고정관념은 확인되기 어렵고 일반화할 수 없는 관념이지만 면접위원이라는 지위에서 발언될 때 여성들의 사회 참여를 위축시킬 수 있다는 점에서 여성에게 불리한 영향을 미칠 수 있다.

또한 여성이 가정일 때문에 회사일을 못한다는 발언 혹은 전제는 상대적으로 남성에 비해 여성이 가정일로 인해 회사 일에 매진할 수 없으므로 채용 시 성별을 고려해야한다는 의중이나 영향력을 미칠 수 있는바 면접과정에서의 차별적 발언은 다른 응시자에 비하여 대상자를 위축시키는 효과와 면접점수에 부정적 영향을 미치는 실질적인 불이익이 있으므로 평등권 침해의 차별행위에 해당한다.

나아가 면접관의 차별할 의도와 상관없이 ‘여성이 가정일 때문에 육체적으로나 시간적으로 회사 일에 매진하기 어렵다는 전제를 기정사실화하여 질문하는 것’은 회사 일과 가정일이 갈등관계로 설정될 때 고용 측면에서 여성이 남성에 비해 생산성이 낮은 직원이라는 편견을 유발할 수 있을 뿐만 아니라 일에 대한 태도와 업무수행능력에서 여성이 남성에 비해 열등하다는 편견과 고정관념을 공고히 할 수 있다. 또한 일과 가정을 양분하고 가정 내 돌봄의 영향을 받지 않고 온전히 일에 헌신할 노동자성을 요구한다는 점에서도 부적절한 질문에 해당한다.

한편 피진정기관에서 면접위원에게 배포한 면접관 교육자료에는 “성별, 인종에 대한 차별적 요소가 포함된 언급이나 발언”이 금지사항으로 기재되어 있다. 그러나 이와 같은 금지사항을 면접위원들에게 충분히 숙지시키지 못한 측면이 있고, 외견상 중립적으로 보이는 질문이라도 특정 성별에 속한 사람들에게 차별적

제1장 성별을 이유로 한 차별

효과를 가져 오는 경우 차별에 해당할 수 있음을 인식하지 못한 데서 이 사건과 같은 일이 발생한 것으로 보인다.

다만 현재 피진정기관에서 외부면접위원 000을 정규직 신입사원 채용 시 면접 위원에서 배제하겠다고 밝혔고 현재 해촉된 상태이다. 따라서 향후 유사한 사례가 발생하지 않도록 피진정기관에 재발방지 대책을 수립할 것을 권고하는 것이 타당하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 9.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김수정



제2장

종교를 이유로 한 차별

제3편 차별시정분야

종교를 이유로 한 차별

1 2021. 3. 25.자 결정 20진정0067800 [교사 채용시 나이 및 종교를 이유로 한 차별]

결정사항

피진정인 학교법인 □□학원 이사장에게, 진정인에 대한 구제방안을 마련할 것과, 동일·유사한 차별행위가 발생하지 않도록 재발방지대책을 마련할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정인은 20××년도 정교사 채용과정에서, 채용공고에서는 종교나 나이 관련, 정교사 우대 관련 사항이 없었음에도 진정인 면접 시 집중적으로 종교관련 질문을 하더니 4명 채용 예정시험에 4등이었던 진정인을 나이가 많고 정교사 경력이 없으며 학교의 정체성과 맞지 않는다는 이유로 탈락시켰다는 진정에 대해 조사 및 심의한 결과, 진정인의 나이가 해당 업무의 정상적인 수행에 적합하지 않다는 객관적인 기준을 제시하지 않은 채 합리적인 근거와 기준 없이 최종합격 대상 순위에 포함된 진정인을 나이가 많다는 이유로 불합격 처리한 피진정인의 행위는 연령을 이유로 한 불합리한 차별행위에 해당함.
- 【2】 종교를 이유로 한 차별을 명시적으로 금지하고 있는 「헌법」과 「국가인권위원회법」의 취지를 존중하여 종교를 이유로 한 차별은 원칙적으로 허용되지 않는다고 전제할 때, 피진정인이 구체적인 업무내용과 무관하게 종교를 이유로 채용에서 불리한 처우를 하였다면 이는 합리적인 이유 없는 차별행위에 해당함.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 학교법인 □□학원 이사장

■ 주 문

피진정인에게, 진정인에 대한 구제방안을 마련할 것과, 동일·유사한 차별행위가 발생하지 않도록 재발방지대책을 마련할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

피진정인은 20××년도 정교사 채용과정에서, 채용공고에서는 종교나 나이 관련, 정교사 우대 관련 사항이 없었음에도 진정인 면접 시 집중적으로 종교관련 질문을 하더니 4명 채용 예정시험에 4등이었던 진정인을 나이가 많고 정교사 경력이 없으며 학교의 정체성과 맞지 않는다는 이유로 탈락시켰다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

본 법인은 ‘20××학년도 ○○초등학교 정교사 채용계획’에 의하여 ○○초등학교로부터 1차(교육학 논술), 2차(영어 논술), 3차(사회과 수업시연)까지의 전형결과에 따라 정교사 채용예정 인원(4명)의 2배수인 8명을 추천받았고, 4차(면접) 법인 전형을 실시한 결과 3위까지에 해당되는 3명만 합격자로 결정하였다.

진정인은 1973년생으로 기간제 교사 경력이 10년이나 됨에도 정교사 경력이 없고, 정교사로 최초 임용하기에는 나이가 많았으며, 학교의 정체성에도 맞

지 않는다고 판단하여 합격자로 결정하지 않았다.

○○초등학교 정교사 채용 공고 당시인 20××.××.××.경의 판단으로는 정교사 4명을 채용해야 할 수요가 있었으나, 20××.×.×. 소요학급 수를 산정한 결과 학생 수의 일부감소로 한 학급이 감소하게 되어 당초 계획과 달리 3명만 합격자로 결정한 것일 뿐, 종교적 이유나 다른 차별적 요소로 진정인을 채용하지 않은 것은 아니다.

3. 참고인 진술

가. 참고인1(전 ○○초등학교장)

교원 채용의 결정권은 전적으로 법인에 있으며, 해당 면접을 통해 정교사로 채용할 인원은 4명이었다. 이에 따라 3차까지의 전형을 거친 총 8명을 법인에 추천했는데, 법인에서 최종합격자 선정회의를 거친 결과 최종적으로 3명만 채용하기로 결정했다는 통보를 받았다. 이로 인해 1명의 담임이 없는 상태로 개학 준비를 하게 되었다. 진정인의 탈락사유와 관련하여 법인으로부터 들은 답변은 “①정교사 경력 없음, ②나이, ③학교정체성에 맞지 않음”으로 진정인의 주장과 동일하다.

나. 참고인 2(△△△△교육청)

피조사 법인에 대하여는 ‘학교회계로 차입금 부당 상환’ 등을 포함하여 여러 사안에 대한 특별감사가 진행되었고, 그중 진정인을 당사자로 하는 ‘신규교원 채용 결격사유 부적정’ 건에 대한 특별감사도 실시하였다.

진정 사안 관련 감사 결과, 진정인의 불합격 사유를 ①고령, ②무교, ③정교사 무경력이라고 밝힌 데 비추어 이러한 결격사유는 채용공고에 공지하였거나 그 밖의 다른 방법으로 사전에 지원자들에게 알린 사실이 없었고, 특정종교의

제2장 종교를 이유로 한 차별

신앙심 평가에 해당하는 면접문제 출제 등으로 채용절차의 공정성 및 객관성을 심각하게 훼손하였다고 판단됨에 따라 기존의 위법·부당한 법인심사 결과를 취소하고 이사회로부터 구성 및 권한을 적법하게 위임받아 구성된 법인심사회에서 합리적인 심사기준을 만들어 재심사할 것과 정당하고 합리적인 사유 없이 채용공고 내용과 다르게 결정하거나 위법·부당한 사유를 결격사유나 탈락사유로 삼는 일이 없도록 하라는 시정요구 처분을 결정하였다. 그러나 피조사 법인은 이를 이행하지 않았다.

4. 관련규정

별지 1 기재와 같다.

5. 인정사실

진정인과 피진정인의 진술, 각각이 제출한 자료[법인 정교사 최종 합격자 선정 검토(안), 학교법인 ○○학원 제×××회 이사회 회의록, △△△△교육청 감사결과 통보 및 처분요구 알림 등] 및 관련 규정 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정 법인이 운영하는 이 사건 관련 학교인 ○○초등학교는 기독교적 건학 이념에서 출발하였지만 예배, 종교수업, 교목실, 종교교사 등을 두고 운영되는 기본 특성을 가지고 있지 않아 통상적인 미션스쿨에 해당하지 않는 일반 사립학교로, 글로벌 리더 양성을 교육목표로 삼고 있다.

나. 참고인1은 20××. ××. ××. 20××학년도 정교사 4명의 채용을 위해 1차(20××. ×. ××. 서류심사), 2차(20××. ×. ××. 지필고사), 3차(20××. ×. ××. 수업시연 및 면접)까지의 학교전형을 실시하여 채용 예정인원 4명의 2배수인 8명의 명단과 응시자별 득점 현황을 피진정 법인에 보고하였다.

다. 4차 전형(20××. ×. ××.)은 법인 이사장, 사무국장, 기획홍보실장 3인으로 구성된 법인심사회에서 별도의 심사기준 없이 심사자 3명이 각 5점 만점으로 자율평가하는 방식으로 진행되었다. 진정인은 법인 면접과정에서 “종교가 있는가?”, “왜 하나님을 믿지 않는가?”, “하나님을 믿어야 복되게 살 수 있다”라는 등의 질문을 받았다. 심사 결과, 지원자 중 3명만 채용되고, 최종 심사결과 4위였던 진정인은 정교사 경력이 없고 나이가 많으며 학교 정체성에 맞지 않는다는 이유로 탈락하였다. 피진정인은 학교 정체성이 무엇을 의미하는지에 대하여는 답변하지 않았다.

라. 피진정인이 제출한 법인의 ‘정교사 채용에 따른 최종 합격자 선정 회의’에서 참석자 3인이 확인 서명한 회의 자료는 다음과 같다.

□ 정교사 채용에 따른 최종 합격자 선정 회의

- 일시 : 2020. 1. 22. 11:00
- 참석자 : 사무국장, 기획홍보실장, 이사장

□ 정교사 채용 예정인원 : 4명

□ 정교사 지원자 최종점수 현황(3차 최종)

성명	후보1	후보2	후보3	후보4	후보5	후보6(진정인)	후보7	후보8
점수	87.40	95.90	92.50	78.25	86.00	87.80	78.75	89.55
순위	5	1	2	8	6	4	7	3

□ 합격자 결정 : 3명

성명	사유
후보2	교육경력 없음 평가점수가 1위이고 어학연수로 이머전 스쿨에 적합
후보3	교육경력 적으나 평가점수가 2위이고 영어전담교사경력이 있어 이머전 스쿨에 적합
후보8	정교사 출신으로 교육경력 많음. 교육경력 중 이머전 스쿨에 근무한 경력이 있어 적합

제2장 종교를 이유로 한 차별

□ 불합격 사유 : 아래와 같은 사유로 합격자 1명을 결정하지 않음

성명	사유
후보1	교육경력이 전혀 없음
후보5	교육경력이 일천함(과학 전담 기간제 1년)
후보6 (진정인)	기간제교사 경력이 10년임에도 정교사 경력 없음 정교사로 채용하기에는 나이가 많은 편으로 학교 정체성에도 맞지 않음
후보7	현직 지방소재 공립초 교사로 근무 중으로 평가점수 하위권임
후보4	교육경력이 전혀 없으며 평가점수 하위권임

마. 참고인 2는 위 사안에 대한 민원을 접수하고 특별감사를 실시한 결과, 기존의 법인심사 결과를 취소하고 이사회로부터 구성 및 권한을 위임받은 법인 심사회에서 합리적인 심사기준을 만들어 재심사할 것을 내용으로 하는 시정요구 처분 결정을 하고, 피진정 법인에 아래와 같이 통보하였다.

감사결과 통보 및 처분요구 알림 [△△△교육청감사관-××××(20××. ×. ×.)]

신규교원 채용 결격사유 부적정		
기관 처분사항	신분상 처분내역	
행정상 처분 종류	처분양정	처분대상
시정요구 기관경고	경고	학교법인 ○○학원 이사장

6. 판단

가. 조사대상 여부

「헌법」 제11조제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 가목은 합리적인 이유 없이 나이 및 종교 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

이 사건 진정은 진정인이 나이와 종교를 이유로 합리적인 이유 없이 채용에서 탈락하였다는 주장이므로 위 규정에서 금지하고 있는 차별사유 및 영역에 해당하므로 위원회법상 조사대상에 해당한다. 또한, 피진정인은 여러 자료에서 진정인의 불합격 사유를 고령, 정교사 무경력, 학교정체성 미부합으로 밝히고 있는바, 이하에서는 피진정인이 진정인을 불합격시킨 조치가 나이와 종교를 이유로 한 차별적 처우에 해당하는지 여부 및 그 합리적 사유의 존재 여부를 검토한다.

나. 나이 차별 관련

「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」 제4조의4는 모집·채용에 있어 합리적 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니된다고 규정하고 있고, 제4조의5에서 직무의 성격에 비추어 특정 연령기준이 불가피하게 요구되는 경우에만 차별금지의 예외를 인정하고 있다.

즉, 나이가 해당 업무를 효율적으로 수행함에 있어 부적합하다거나 혹은 초과적으로 해당 업무를 수행하는 데 필요한 수준에 이르기까지 숙련되는 데 과도한 시간이 소요된다는 등의 사정이 있어 불가피하게 나이를 제한해야 할 필요성이 확인된다면 나이를 이유로 탈락시켰다 하여도 차별에 해당하지 않을 수 있다.

제2장 종교를 이유로 한 차별

이 사건 진정에서 피진정인은 진정인의 나이가 많음을 채용탈락의 이유 중 하나로 밝히고 있지만 피진정인은 지원자들의 교육경력 보유 여부를 심사하였고, 일정 정도의 교육경력을 갖추려면 그에 따라 연령대가 상승하는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 그와 같은 사정에도 불구하고 피진정인은 진정인의 나이가 해당 업무의 정상적인 수행에 적합하지 않다는 객관적인 기준을 제시하지 않고 있으며, 진정인이 채용공고에서 요구한 자격요건을 충족하였다면 역량평가를 통해 검증하면 될 것임에도 합리적인 근거와 기준이 없이 3차에 걸친 전형의 결과로 최종 합격 대상 순위에 포함된 진정인을 나이가 많다는 이유로 불합격 처리한 것은 연령을 이유로 한 불합리한 차별행위로 볼 수 있다.

참고로, 교육부와 한국교육개발원이 매년 전국의 교육기관(2020년도에는 23,703개교)과 관련된 교육분야 기본사항을 조사하여 발표하는 ‘2020년 교육기본통계’의 ‘교원 평균 연령’에 따르면, 초등학교 교원의 평균연령은 40.7세(중등 42.9세, 고등 43.2세)로 ‘16년 이후부터 전체교원의 임용시기 및 평균 연령의 상승세가 두드러지고 있는 것으로 파악된다.

다. 종교 차별 관련

진정인은 법인 면접과정에서 “종교가 있는가?”, “왜 하나님을 믿지 않는가?”, “하나님을 믿어야 복되게 살 수 있다”라는 등으로 진정인으로 하여금 심리적 압박을 느끼게 할 수 있는 질문을 거듭하여 부모님은 성당을 다니고 있다는 답변까지 하게 되었다고 주장하고 있고, 면접과정에서 종교관련 질문이 있었음에 대해서는 피진정인도 인정하고 있다.

그러나 피진정인은 진정인이 학교 정체성에 맞지 않는다는 점을 불합격의 이유 중 하나로 제시하면서도 학교의 정체성이 종교와 관련이 있는지에 대하여는 별도의 입장을 밝히지 않은 채 정교사로서 적합한지 여부를 판단하였다고만 밝히고 있다.

이에 피진정인이 주장하는 학교 정체성이 종교와 관련이 있는지 살펴보면, 이 사건 관련 ○○초등학교는 “하나님과 사람 보시기에 사랑스럽게 자라 기독교 세계관을 가진 리더로서 하나님 나라와 인류를 복되게 할 인재를 육성한다”고 건학이념을 밝히고 있으며, 이러한 건학이념이 기독교와 관련성이 있다고 보이는 점, 학교 정체성은 건학이념과 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있는 점, 피진정 학교 정교사 채용 면접 과정에서 종교 관련 질문이 있었던 점을 종합하면, 피진정인이 주장하는 학교 정체성은 종교와 무관하다고 보기 어렵다.

또한 피진정인이 주장하는 정교사로서의 정체성이라는 것에 대하여도 이를 설명할 명확한 내용이 없을 뿐 아니라 이를 폭넓게 해석하여 교육자로서의 기본 역량과 학교현장에 대한 이해 정도로 적용하더라도 진정인은 다른 지원자 전체보다 오랜 교육경력을 가지고 있다는 점에서 오히려 진정인이 낮은 평가를 받을 만한 특별한 이유가 발견되지 않는 점 등을 종합하여 볼 때, 피진정인이 주장하는 학교 정체성이 종교적 이유와 무관하지 않다고 해석하는 것에 무리가 없다.

이에 피진정인이 종교를 이유로 진정인을 채용에서 탈락시킨 것에 합리적인 이유가 있는지 살펴보면, 종교를 이유로 한 차별을 명시적으로 금지하고 있는 「헌법」과 「국가인권위원회법」의 취지를 존중하여 종교를 이유로 한 차별은 원칙적으로 허용되지 않는다고 전제할 때, 구체적인 업무내용과 무관하게 종교를 이유로 채용에서 불리한 처우를 하였다면 이는 합리적인 이유 없는 차별행위에 해당한다.

라. 피진정인의 채용인원 조정 관련

한편 피진정인은 4명 채용 예정이던 계획을 변경하여 3명만 채용하게 된 이유에 대하여 나이나 종교 때문이 아니라 학급수가 적어지게 되었기 때문이라고 답변하였고, 조사결과 ○○초등학교의 20××년도 학급 수에 비해 20××년도 3학년의 한 학급이 감소된 것은 사실로 확인된다. 하지만 이는 신입생 모집에서

제2장 종교를 이유로 한 차별

생긴 변수가 아니라 일부 학년의 전학 등으로 생긴 변수로, 통상 전년도 학기 말이면 대체로 학급수 편성의 파악이 가능하다는 것이 학교 관계자의 진술이다. 그리고 채용절차 중 3차 전형이 이루어진 20××.×.××.까지 4명 채용을 예정하고 있었고, 4차 법인전형이 이루어질 때까지도 채용 예정인원이 4명이었던 점, 피진정인이 제출한 법인 내부의 정교사 채용확정을 위한 검토회의에서도 진정인을 불합격시킨 이유를 위에서 언급한 3가지로 들면서 학급 수 변동에 대한 언급이 없었던 점, 학급 수를 산정하여 본 결과 한 학급을 줄이기로 하였다는 시점이 20××.×.×.이라고 기술하고 있는 점 등을 종합해볼 때, 피진정인의 주장은 설득력을 갖기 어렵다.

또한 피진정인이 제출한 답변자료[학교법인 □□학원 제×××회 이사회 회의록(20××.×.××.)]에 따르면 채용 예정인원의 수요 발생 원인이 기존교사의 사직 등으로 결원이 발생하였음에 있다고 밝히고 있고, 참고인1은 법인의 이 사건 관련 채용에서 3명을 채용하기로 한 결정으로 인해 한 학급을 담임이 없는 채로 개학준비를 해야 하는 상황이 발생했다고 진술하고 있는 것으로 볼 때, 급작스런 학급수의 감소로 진정인을 불합격 처리하였다는 피진정인의 주장은 사실로 인정하기 어렵다.

마. 소결

따라서 피진정인의 행위는 합리적인 이유 없이 나이와 종교를 이유로 채용과 관련하여 진정인을 불리하게 대우한 평등권 침해의 차별행위에 해당하므로, 피진정인에게 진정인에 대한 구제방안을 마련하고 교원 채용과정에서 구체적인 수행예정 업무와 무관한 사유를 이유로 차별이 재발되지 않도록 권고하는 것이 적절하다.

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호, 「고용상 연령 차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제4조의6에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 25.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

종교를 이유로 한 차별

2 2021. 9. 2.자 결정 21진정0426300 [이슬람 사원에 대한 부당한 공사중지 통보 등]

결정사항

피진정인(○○시 ○구청장)에게, 피진정인 1에게, 이슬람 사원 건축 공사가 재개될 수 있도록 필요한 조치를 취하는 것이 바람직하다는 의견을 표명하고, 무슬림들에 대한 혐오표현 등 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제5조제2항 제5호에 해당하는 인종차별 등 인권침해의 우려가 있는 광고물에 대하여 같은 법 제10조에 따라 제거하거나 그 밖의 필요한 조치를 취할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정인이 주민 민원을 이유로 공사 중인 무슬림 사원에 대해 부당하게 공사중지를 통보하였고, 지속적인 지역 주민들의 이슬람교 대상 혐오표현 현수막에 대하여 관련 조치를 취하고 있지 않아 인간의 존엄성 등 기본권을 침해하였다는 진정이 제기되었음.
- 【2】 공사 중지 처분 취소 등에 관한 행정소송이 제기되어 있는바 「국가인권위원회법」 제32조제3항 및 같은 조제1항제5호에 따라 각하하였음. 그러나, 뚜렷한 근거 없이 무슬림과 이슬람교에 대한 부정적인 선입견에 기반하고 있는 일방적인 민원을 이유로 피진정인이 진정단체에 공사 중지 통보를 한 것은, 합리적 이유 없이 종교를 이유로 사원 건축공사를 중단시킨 것이므로, 이슬람 사원 건축 공사가 재개될 수 있도록 필요한 조치를 취하는 것이 바람직하다는 의견을 표명함.
- 【3】 한편 유엔 자유권규약 등 국제인권기준과 유엔 인종차별위원회 등의 권고 등을 고려할 때 피진정인이 위와 같은 인권침해적인 내용의 현수막 등에 대해 조치를 취하지 않는 것은 진정인과 진정단체 구성원들에 대한 인간의 존엄과 가치 및 인권권을 침해하는 것이므로 옥외광고물법에 따른 금지광고물에 대해 필요한 조치를 취할 것을 권고함.

■ **진 정 인** ○ ○○○○○(○○○○ ○○○○○○)

■ 피진정인 1. □□시 □구청장
2. □□시장

■ 주 문

1. 진정요지 가항과 다항은 각하합니다.
2. 피진정인 1에게, 이슬람 사원 건축 공사가 재개될 수 있도록 필요한 조치를 취하는 것이 바람직하다는 의견을 표명합니다.
3. 피진정인 1에게, 무슬림들에 대한 혐오표현 등 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제5조제2항제5호에 해당하는 인종차별 등 인권침해의 우려가 있는 광고물에 대하여 같은 법 제10조에 따라 제거하거나 그 밖의 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.

이유

1. 진정요지

진정인은 ‘△△△△ △△△△ △△△△센터’(이하 ‘진정단체’라고 한다)의 대표로서 20××.×.××.이슬람 사원 건축허가를 받고 공사를 진행하던 중 피진정인들로부터 아래와 같은 차별 및 인권침해를 받았다.

가. 피진정인 1은 20××. ×. ××. 무슬림에 대한 혐오와 차별적 정서에 따른 주민 민원을 이유로 부당하게 공사중지를 통보하였는데 이는 이슬람교에 대한 불합리한 차별이다.

제2장 종교를 이유로 한 차별

나. 피진정인 1은 20××. ×. ×. 이후 지속적으로 지역 주민들이 이슬람교에 대한 혐오표현 현수막을 게시하고 있음에도 철거 등 관련 조치를 취하고 있지 않아 진정단체 구성원들의 인간의 존엄성 등 기본권을 침해하였다.

다. 피진정인 2 □□시장은 「□□시 인권보장 증진에 관한 조례」(이하 ‘□□시 인권조례’라 한다) 및 「지방자치법」에 따라 □구청장의 부당한 공사중지 명령을 시정해야 할 의무가 있음에도 이를 이행하지 않아 차별행위를 용인하였다.

2. 당사자 주장

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 진정요지 가항 관련

진정단체가 20××. ××. ×. 해당 건축에 착공하여 공사를 진행하던 중 인근 주민들로부터 대규모 민원이 발생하였고 20××. ×. ××에는 주민들의 탄원서가 □□구청에 접수되었다. 공사 강행 시 물리적 충돌이 우려되어 원만한 협의를 위해 탄원서 접수 당일인 ×. ××. 공사중지 조치를 하였다. 공사중지 조치는 “건축주는 공사로 인해 인근에서 민원이 발생할 경우, 민원사항에 대하여 사전조치 후 공사를 계속 진행할 것”이라는 건축허가 조건에 근거한 것이고, 이슬람 사원 건립으로 인한 인근 지역의 슬럼화로 헌법에 보장된 재산권 침해 우려와 외부인들이 입주를 꺼리는 지역주민들의 의견도 반영한 것이다.

주거밀집지역에 타 종교시설 또는 장례식장, 요양원 등의 대규모 집회시설을 건축할 경우에도 대규모 주민반발이 발생하였다면 공사 중지 등의 조치를

하였을 것이므로, 이슬람 사원이라는 것이 공사 중지의 이유는 아니다.

□구청에서는 진정인 측이 대체 부지를 물색하여 제시하면 건축 부지를 매입할 계획이고 무슬림 학생들이 수학 중인 △△대학교 측에도 해결방안 마련을 당부하였다. 그동안 위 진정사항의 원만한 해결을 위해 민원중재 회의 개최 및 건축주 면담을 해왔으며 향후 필요시 중재를 하겠다.

2) 진정요지 나항 관련

이슬람 사원 공사를 반대하는 지역주민 측에서 20××. ×. ×. 이후 현수막을 게재하여 불법 여부를 확인 후 불법현수막으로 판단되는 경우 이를 정비하였다. 그러나 ×. ××. 이후 집회신고를 하며 현수막을 게시한 바, 이는 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 ‘옥외광고물법’이라 한다) 제8조(적용 배제) 제4항에 따라 정비하지 않았다.

20××. ×. ××. 재차 확인 결과 □구청 앞을 제외한 △△대 4개문(북문, 서문, 동문, 쪽문) 주변과 ◇◇동, ◆◆동 일대에서 개최하는 것으로 신고된 집회는 기간이 끝난 상태로 파악되어 해당 지역 모두 현장 확인 후 관련 현수막을 즉각 철거하였다.

‘이슬람 혐오표현이 포함된 현수막’ 관련 ‘본거지’라는 부정적인 어감의 단어 사용에 대해 주민대표 측에 자제를 요청하여 해당 단어 사용은 자제 중인 상태이고, 집회 장소에 전시한 ‘모든 이슬람은 테러리스트가 아니지만 모든 테러분자는 이슬람이다’라는 문구의 피켓도 20××. ×. ××. 발견 즉시 정비하도록 요청하여 현재 정비된 상태이다.

구청에서 인지하지 못하는 사이 게시하거나 시위에 활용한 비슷한 내용의 현수막 및 피켓이 있을 수 있어 그런 부분에 대해서도 신고가 들어오는 즉시 주민대표에게 정비를 요청하였으며, 주민 측에서 정비가 어려울 경우 직접 정비하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자의 주장 및 전문가 의견, 현장조사 결과, 관련 자료 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정단체는 20××. ××. 결성되어 □□시 △△대학교에 적을 두고 있고 무슬림 신자들의 이슬람 예배활동을 주목적으로 하는 비영리법인이다. 진정단체는 □□시 □구 ◇◇동 ×××-× 등 네 필지에 이슬람 사원을 건축하고자 피진정인 1로부터 20××. ×. ××. 건축허가를 받고 공사를 진행하였다. 그런데 피진정인 1은 20××. ×. ××. 이슬람 사원 건축을 반대하는 인근 주민들(○○○ 외 350명)의 탄원서를 접수하고 건축허가조건을 근거로 같은 날 진정단체에 공사중지를 통보하였다.

나. 진정단체는 20××. ×. ×. 피진정인 1을 상대로 행정소송(공사중지처분 취소 등, 20××구합×××××)을 제기하였고, 소(訴)제기와 함께 집행정지도 신청하였다. □□지방법원 행정1부는 20××. ×. ××. “이슬람 사원 공사 중단으로 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있다”는 이유로 피진정인 1의 공사중지 행정명령의 집행정지를 결정(20××. ×. ××. □□지방법원 20××아××××× 판결)하였다.

다. 공사 반대 측 주민들은 20××. ×. ××.부터 20××. ×.초까지 건축현장 인근 지역, □구청, △△대학교 4문(북문, 서문, 동문, 쪽문), ◎◎◎ 동편, □□□시장 정문 등에 집회신고를 이어가고 있다.

라. 피진정인 1은 20××. ×. ×. 이후 불법현수막으로 판단될 경우 정비하였으나 「옥외광고물법」 제8조에 따라 집회 등에 사용하기 위하여 표시, 설치

한 광고물은 정비 대상에서 제외하였다. 이로 인해 현재까지도 건축 현장 인근 지역에는 공사를 반대하는 주민들에 의해 현수막과 피켓이 다수 게시되어 있다. 게시된 현수막과 피켓은 “주민 죽이는 이슬람 사원 건축 결사 반대한다”, “거짓말로 시작한 이슬람사원 건축 두 번은 속지 않는다”, “테러의 온상 이슬람 사원 절대반대“와 같은 공사 반대 내용을 포함하고 있다. 뿐만 아니라 “우리 문화와 동화되지 않는 이슬람 목숨 걸고 막아야 한다”와 같은 타 문화에 대한 배척, “Muslim who deceive and threaten their neighbors leave your country immediately(이웃을 속이고 위협하는 무슬림들은 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. 테러리스트들아 당장)“, “Islam is an evil religion that kills people(이슬람은 사람을 죽이는 악마종교다)” 등과 같이 해당 종교와 신자들에 대한 부정적 관념이나 편견에 기대어 적대감을 표출하고 있다.

마. □□지방법원의 집행정지 결정 이후에도 공사 반대 측 주민들은 공사 현장 입구를 차량으로 막고, 교대로 현장을 지키며 물리력으로 공사 진행을 방해하고 있어 공사가 재개되지 못하고 있다.

바. 국내에 건립된 이슬람 사원(모스크)의 입지별 현황을 살펴보면, 2018년 기준 55개 중 36개(65%)가 이주노동자들이 고용된 산업단지 등 공단 주변에 위치해 있으나, 주택가에 11개(20%), 대학가(4개) 및 대로변(4개)에도 상당수가 위치해 있어서 주택가 및 대학가에 위치한 이슬람 사원에 예외적인 경우는 아니다¹⁾.

사. 국내 이슬람 사원 현황을 연구한 ▽▽대학교 ▽▽▽▽ 연구소 ○○○ 책임연구원의 의견에 따르면, 이슬람 예배의식은 개인별로 진행하기 때문에

1) 한국 내 모스크 분포와 이용에 대한 현황 연구(○○○, 2018년)

소음이 크지 않고 일 5회의 예배가 의무사항인 것도 아니며, 일반 주택보다는 독립채 형식의 이슬람 사원이 오히려 인근 지역에 소음과 냄새 피해를 줄일 수 있는 효과가 있다고 한다. 또한 무슬림의 유입으로 주택가가 슬럼화 되는 것이 아니라 임대료가 낮은 지역에 무슬림이 유입되는 것으로 무슬림의 거주지 형성을 슬럼화라고 보는 것은 차별적 시각일 수 있다는 의견을 제시하였다.

5. 판단

가. 판단 기준

「대한민국헌법」, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 유엔 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」, 유엔 혐오표현 대응 행동전략·계획, 유엔 인종차별철폐협약 제17, 18, 19차 심의 최종견해, 옥외광고물법 등을 판단 기준으로 하였다.

나. 진정요지 가항

1) 진정사건에 대한 판단

「국가인권위원회법」 제2조제3호에서는 합리적 이유 없이 종교, 인종 등을 이유로 재화·용역의 공급 이용에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

피진정인 1은 대규모의 주민 반대로 인해 공사중지를 통보한 것일 뿐 종교적 이유는 아니었다고 주장한다. 그러나 피진정인 1이 공사중지 통보의 원인으로 지목한 주민 민원의 내용을 살펴보면 무슬림과 이슬람교에 대한 선입견에 기반하여 이슬람 사원에 대한 건축 자체를 반대하는 것이다. 이는 비록 피진정인 1이 주민 민원이라는 중립적 이유를 근거로 하였다고는 하나 결과적으로 주민들의

이슬람교라는 종교에 대한 거부가 근본적 원인이다.

따라서 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제2조제3호에 따라 종교를 이유로 한 건축허가 관련 행정서비스라는 용역의 이용과 관련한 차별사건으로 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다)의 조사대상에 해당된다.

다만 진정요지 가항의 공사중지 명령에 대해서는 진정인이 위원회에 진정을 접수한 이후인 2021. 7. 5. □□지방법원에 행정소송(2021구합XXXXX)을 제기하여 현재 계류 중이므로 「국가인권위원회법」 제32조제3항 및 같은 조제1항제5호에 따라 진정의 원인이 된 사실에 관하여 법원의 재판이 진행 중인 경우로 각하한다. 그러나 공사중지로 인한 진정단체의 피해가 크고 이슬람 사원 건축 반대가 지속되는 점을 고려하여 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 다음과 같이 의견 표명을 검토하였다.

2) 의견표명

헌법 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 유엔 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」 제1조제1항은 인종차별을 “인종, 피부색, 가문 또는 민족이나 종족의 기원에 근거를 둔 어떠한 구별, 배척, 제한 또는 우선권을 말하며 이는 정치, 경제, 사회, 문화 또는 기타 어떠한 공공생활의 분야에 있어서든 평등하게 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지고 있는 경우”로 정의하고 있다.

이 사건 공사중지 처분과 관련하여 제기된 집행정지에 대해 법원이 인용하여 현재 피진정인 1이 통보한 공사중지 처분은 그 효력이 정지되었다. 그러나 이슬람 사원 건축을 반대하는 주민들이 공사현장 진출입로를 차량으로 막고 있어 여전히 공사가 재개되지 못하는 상황이다.

피진정인 1이 공사 중지 통보의 근거로 삼은 주민들의 건축허가 취소 탄원서에서 주민들이 이슬람 사원 건축을 반대하는 이유를 살펴보면, 이슬람 사원 주변 주거 밀집지역의 안전보장 불확실, 소음 및 냄새피해와 집단 의식행위 등으로 인한 거주민들의 불안과 불만, 주변 지역 슬럼화 우려, 이슬람인의 대거 입국으로 코로나19 재확산 우려 등이다. 그러나 이는 뚜렷한 근거가 없을 뿐만 아니라 무슬림과 이슬람교에 대한 선입견에 기반한 막연하고 일방적인 주장이다.

특히 이후 살펴 볼 진정요지 나항의 현수막 등의 내용에 따르면, 주민들의 이슬람 사원 건축 반대는 단순히 생활상의 불편이나 재산권 침해의 우려를 넘어 이슬람교와 무슬림에 대한 혐오가 기저를 이루고 있다. 이는 피진정인 1이 비록 주민 민원이라는 중립적 이유를 근거로 공사중지를 통보하였다고는 하나 결과적으로 이슬람교라는 종교에 대한 주민들의 혐오와 차별이 근본적인 원인이라 할 수 있다.

대법원은 “공사 중지 명령은 엄격한 법적 근거를 요하는 기속행위”에 속하므로 “단순히 이웃 주민들의 집단적인 건축반대민원이 있다는 사정만으로 이루어진 공사중지명령은 법령상 근거 없이 행하여진 위법한 처분”이라고 판시한 바 있다(대법원 1991. 10. 11. 선고 91누7835 판결).

아울러 국내 이슬람 사원 현황을 연구한 전문가에 따르면 주민들이 피해를 호소하고 있는 소음과 냄새는 오히려 이슬람 사원이 아닌 일반 주택에서 종교 집회를 하기 때문에 더 크게 나타날 수 있고, 독립채 형식의 이슬람 사원이 건축될 경우 일반 주택보다 소음과 냄새 유발요인이 줄어든 수 있다는 의견을 제시하고 있다.

이상의 내용을 살펴볼 때, 피진정인 1이 이슬람에 대한 선입견을 기반으로 한 주민들의 일방적인 민원제기를 근거로 진정단체에 공사 중지 통보를 한 것은 합리적 이유 없이 이슬람 사원 건축공사를 중단시킨 것이라고 볼 수 있으므로 법원 결정에 따라 이 사건 이슬람 사원 건축공사가 재개될 수 있도록 필요한 조치를 취하는 것이 바람직하다.

다. 진정요지 나항

「대한민국헌법」 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정하고 있고, 유엔 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제20조제2항은 “차별, 적의 또는 폭력의 선동이 될 민족적, 인종적 또는 종교적 증오의 고취는 법률에 의하여 금지된다”고 규정하고 있다.

유엔 <혐오표현 대응 행동전략·계획>에서는 “종교, 민족, 국적, 인종, 피부색, 혈통, 성별, 기타 다른 정체성 요인에 기하여 개인이나 집단에 대해 이루어지는 경멸적이거나 차별적 언어 혹은 공격으로 말, 글, 행동으로 이루어지는 모든 형태의 표현”을 혐오표현으로 정의하여 이를 금지한다.

유엔 인종차별철폐위원회는 2018. 12. 대한민국의 제17-19차 통합 정기보고서를 심의하면서, 현재 대한민국 내 이주민과 난민에 대한 혐오와 불신의 분위기를 우려하였다. 특히 2018. 5. 약 500명의 예멘난민들이 제주에 도착한 이후 인터넷과 소셜미디어를 포함하여 언론매체에 표현된 혐오발언, 인종 혐오 선동, 인종적 우월성에 근거한 사상 전파 및 인종적 선입견의 증가를 우려하며, 대한민국 정부에 “혐오발언에 단호하게 대응하기 위한 조치를 취하고, i) 이주민과 난민, 특히 무슬림 난민에 대한 편견, 오해 및 잘못된 정보에 대응하며; ii) 난민의 권리에 대한 주민의 인식을 제고하고; iii) 난민과 지역주민 간의 이해와 관용을 증진하기 위한 전략을 채택할 것”을 권고하였다.

피진정인 1은 20××. ×. ×. 이후 주민들이 게재한 현수막에 대해 불법 여부를 확인 후 불법 현수막으로 판단되는 경우 단속을 하였고, 주민들이 집회신고를 하고 현수막을 게시한 경우 옥외광고물법 제8조에 따라 금지·제한 등의 적용이 배제되어 단속 대상에서 제외됨에 따라 단속이 불가능하였다고 주장하고 있다. 또한 집회에 사용한 현수막의 경우에도 집회 기간이 끝난 것으로 파악된

제2장 종교를 이유로 한 차별

경우 현장 확인 후 관련 현수막을 즉각 철거하였으며 추후에도 불법 현수막에 대해 신고되거나 인지할 경우 확인 후 단속하겠다는 의견을 제출하였다.

그러나 옥외광고물법 제5조제2항제5호는 “인종차별적 또는 성차별적 내용으로 인권침해의 우려가 있는 것”은 금지광고물로서 이에 해당되는 경우 신고된 적법한 집회에서라도 게시할 수 없다. 따라서 이러한 인권침해적 내용을 포함하는 광고물에 대해서 정부와 지방자치단체가 적극적으로 근절하는 것이 입법 취지에 부합할 것이다.

이 사건 진정요지 나항에서 이슬람 사원 건축을 반대하는 주민들이 게시한 일부 현수막 및 피켓은 전형적인 이슬라모포비아(Islamophobia) 현상을 드러내고 있다. 이는 단순히 이슬람교와 무슬림에 대해 배척하는 정도가 아니라 ‘사람을 잔인하게 죽이고 참수하는 무슬림’, ‘사람을 죽이는 악마종교’, ‘테러리스트’, ‘전쟁지휘소’ 등과 같이 무슬림들에 대해 차별과 폭력을 선동하는 것으로 진정인과 진정단체 구성원들에 대한 인간의 존엄과 가치, 인격권을 침해하여 표현의 자유의 한계를 넘어선 것으로 판단된다.

유럽평의회(Council of Europe)에 따르면, 이슬람에 대한 차별로 알려진 이슬라모포비아 현상은 널리 퍼져있는 인종주의의 한 형태이며, 이것이 무슬림들에게뿐만 아니라 사회 전체적으로 부정적인 영향을 주고 있다고 한다.

이 사건 진정의 피해자들은 △△대학교에 유학 중인 외국인 무슬림과 그 가족으로 한국의 문화와 다른 문화적 배경을 가지고 있고, 한국인과 국적과 인종이 다르다. 그러므로 주민들이 지칭하는 무슬림은 단순히 다른 종교를 가진 사람만을 가리키는 의미가 아니라 종교적·문화적·인종적 배경이 다른 사람들을 가리키는 것으로 보는 것이 타당하다. 이러한 의미에서 이 사건 현수막 등에 게재된 내용을 인종차별적 내용으로 볼 수 있을 것이다.

또한 주민들이 게시한 현수막 및 피켓에는 “이슬람교”, “무슬림” 등과 같이 특정인을 가리키지 않는 일반명사를 사용되고 있으나, 게시 주체가 이 사건의 이

슬람 사원 건축을 반대하는 주민들로서 정황상 해당 표현이 가리키는 대상이 명확히 진정인과 진정단체 구성원들이라 할 수 있다. 그러므로 피진정인 1의 부작위는 진정인 등의 헌법 제10조가 보장하는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에서 도출할 수 있는 인격권을 침해한 것이다.

따라서 피진정인 1은 관할 지방자치단체장으로서 옥외광고물법 제5조제2항제5호를 적극적으로 해석·적용하여 주민들이 제시한 현수막 및 피켓 중 인종차별적 내용에 해당되는 현수막 등에 대해 제거나 필요한 조치를 취해야 할 의무가 있다고 할 것이다.

라. 진정요지 다항

진정인은 피진정인 2 □□시장이 □□시 인권조례 제3조에 따라 시민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 시민에 대한 인권침해 사례가 확인된 경우 당사자에 대한 구제조치 의무가 있다는 이유로, 피진정인 2가 현 상황을 방관하고 있는 것이 진정인과 진정단체 소속 구성원들의 기본권을 침해하고 있는 것이라고 주장하고 있다.

그러나 □□시 인권조례에 피진정인 2의 인권보장 노력 및 구제조치 의무가 규정되어 있다는 사실만으로 특정 상황에서 피진정인 2의 구체적 행정행위 의무가 곧바로 도출된다고 보기 어려우므로 차별행위 및 인권침해 사건의 피진정인 적격성이 없다고 판단된다. 따라서 피진정인 2에 대한 진정요지 다항은 조사 대상에 해당하지 아니하는 경우로 각하한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 진정요지 다항은 같은 법 제32조제1항제1호에 따라 각하하고, 진정요지 가항은 「국가인권위원회법」 제32조제3항 및 같은 조제1항제5호에 따라 각하하되 같은 법 제19조제1호, 제25조제1항에 따라 의견을

제2장 종교를 이유로 한 차별

표명한다. 진정요지 나항은 같은 법 제44조제1항제1호에 따라 구제조치를 권고한다.

2021. 9. 2.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 김민호 위원 이준일

종교를 이유로 한 차별

3 2021. 9. 2.자 결정 21진정0482000 [종립대학의 비종교 교과강사 채용시 응시자격 제한]

결정사항

피진정인(○○○대학교총장)에게, 종립학교의 설립 목적을 달성하는 데 필수적인 경우를 제외하고는 교원 채용 시 종교를 이유로 한 차별이 발생하지 않도록 할 것과, 위 취지에 맞게 ○○○대학교 「강사 임용 및 처우 등에 관한 규정」 제3조(임용자격)를 개정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】종립학교인 ○○○대학교가 20××학년도 ×학기 강사 초빙 공고를 하면서 지원 자격을 기독교 신자로 제한하고 담임목회자 추천서를 제출하도록 하였는데, 간호학과, 경영학과, 상담심리학과, 음악학과, 교양학과 등 종교와 관련 없는 과목을 담당하게 될 강사의 지원자격까지 기독교인으로 제한한 것은 종교를 이유로 한 차별이라는 진정이 제기됨.
- 【2】‘기독교인이여야 하는 것’이 업무 수행에 반드시 필요한 진정직업자격 요건인지를 살펴보면, 피진정대학은 성직자를 양성하고자 하는 목적으로 설립된 대학이 아니며 「고등교육법」에 의해 인정되는 교육기관으로 공공교육이라는 공적 업무를 담당하고 있고 신입생 선발 시에도 기독교인일 것을 지원 자격으로 규정하고 있지 않으며, 학교 설립 시 교육부장관의 인가를 받아야 하고, 설립 후에도 교육부장관의 지속적인 지도·감독 등을 받아야 하는 등 피진정대학은 일반적인 종교단체와는 구별되므로, 피진정대학의 모든 교육에 대하여 기독교 신자라는 요건이 특정 직업의 본질적 속성에서 요구하는 제한사유, 즉 진정직업자격에 해당한다고 보기 어려움.
- 【3】피진정인이 교원 채용 시 종립학교의 설립 목적을 달성하는데 필수적인 경우가 아님에도 불구하고 일률적으로 모든 교원의 지원자격을 기독교인으로 제한하는 행위는 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서 규정하고 있는 종교를 이유로 한 고용 영역에서의 차별에 해당함.

제2장 종교를 이유로 한 차별

■ 진 정 인 □□□

■ 피진정인 ○○○대학교 총장

■ 주 문

피진정인에게, 종립학교의 설립 목적을 달성하는 데 필수적인 경우를 제외하고는 교원 채용 시 종교를 이유로 한 차별이 발생하지 않도록 할 것과, 위 취지에 맞게 ○○○대학교 「강사 임용 및 처우 등에 관한 규정」 제3조(임용 자격)를 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

○○○대학교 총장은 20××.×. ‘20××학년도 ×학기 강사 초빙 공고’를 하면서 지원 자격을 기독교 신자로 제한하고 담임목회자 추천서를 제출하도록 하였다. 그러나 종교와 관련 없는 과목을 담당하게 될 강사의 지원 자격까지 기독교인으로 제한한 것은 종교를 이유로 한 고용차별이다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

○○○대학교(이하 ‘피진정대학’이라고 한다)는 학교법인 ○○○학원의 설립 목적 및 정관에 의거 설치, 운영되고 있으며, 강사의 채용은 정관 제43조제2항, ○○○대학교 학칙 제44조, 학사에 관한규정 제34조, 교원인사규정 제2조 제4항에 따라 강사 임용 및 처우 등에 관한 규정으로 정하고 있다.

피진정대학은 “대한민국의 교육이념과 기독교정신에 의거하여 국가와 인류 사회에 봉사하는 지도자를 양성하고 대한○○○○○○○○○○ 교역자 교육을 위하여 고등교육, 유아교육 및 국민생활의 기초교육과 종교교육을 실시하고, 국민의 복지증진을 위한 사업을 시행함”을 목적으로 설립되었으며, 대한○○○○○○○○○○ 교단의 지원을 받아 운영되고 있고, 이는 「사립학교법」 제10조에 의하여 교육부장관의 허가를 받은 사항이다. 또한 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하고 있는 「대한민국 헌법」 제31조제4항에 의하여 대학은 자율성을 보장받고 있으므로 강사 등 교직원 채용기준에 대하여는 학교법인의 독자적인 결정권한으로 인정된다.

학교 설립목적 및 건학이념, 교육이념을 구현하기 위해서는 강사 등 교직원이 설립목적과 이념을 이해하고 동의하는 것이 전제되어야 하므로 그에 적합한 교직원을 임용할 필요성이 있으며, 이를 위하여 절차에 따라 관련 규정을 적법하게 제정하여 시행하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서, 관련 규정 및 증빙자료 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정대학은 ○○시 ○○구에 위치한 4년제 사립 대학교이다. 또한 2018학년도 기준 기독교학부, 재활치료학부, 재활자립학부, 사회복지학부, 특수교육학부, 보건의료학부, 글로벌사회과학부, IT융합학부, 글로벌예술문화체육학부 등 총 9개 학부가 설치되어 있으며, 학부 정원 5,268명, 대학원 입학정원 344명 규모의 대학이다. 전임, 비전임교원을 포함한 교원의 수는 총 439명이다.

나. 「학교법인 ○○○학원 정관」 제1조(목적)에 따르면, “이 법인은 대한민국의 교육이념과 기독교정신에 의거하여 국가와 인류사회에 봉사하는 지도자를 양성하고 대한○○○○○○○○ 교역자 교육을 위하여 고등교육 유아교육 및 국민생활의 기초교육과 종교교육을 실시하고, 국민의 복지 증진을 위한 사업을 시행함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.

다. 피진정대학의 「교원 인사 규정」 제2조(적용범위) 제4항에 따르면 강사에 관한 규정은 「강사 임용 및 처우 등에 관한 규정」으로 별도로 정한다고 규정하고 있으며, 「강사 임용 및 처우 등에 관한 규정」 제3조(임용자격)는 강사의 자격기준을 ‘기독교인 자’로 규정하고 있다.

라. 피진정인은 20××.×.××. “20××학년도 ×학기 강사 초빙 공고”를 공지하면서, 전체 채용 분야의 지원 자격을 “복음주의 기독교인으로서 지성, 영성, 인성을 겸비한 기독교인”으로 제한하였고, 담임목회자 추천서를 제출하도록 했다. 피진정인이 공고와 함께 게시한 채용계획서에 따르면, 간호학과, 경영학과, 상담심리학과, 음악학과, 교양학과 등 종교와는 무관한 과목을 담당할 강사를 채용하는 것이었다.

마. 진정인은 피진정인이 공고한 “20××학년도 ×학기 강사 초빙 공고”에 지원하려고 하였으나 기독교인이 아니기 때문에 지원을 포기하였다.

바. 피진정인은 학생의 입학자격을 기독교인으로 제한하고 있지 않다.

6. 판단

가. 조사대상 여부

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호가목은 합리적 이유 없이 종교 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별 하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

강사채용 자격요건을 기독교인으로 제한한 것은 비기독교인을 종교를 이유로 고용영역에서 불리하게 대우하였다는 주장이므로 국가인권위원회의 조사 대상에 해당한다. 이하에서는 피진정인이 강사를 채용함에 있어서 응시자격을 기독교인으로 제한함으로써 동일한 자격을 가진 사람을 기독교인지 여부에 따라 차등적으로 대우하는 행위에 합리적인 이유가 있는지 여부에 대하여 살펴 보도록 한다.

나. 기독교인이라는 요건이 ‘진정직업자격’에 해당하는지 여부

‘기독교인이여야 하는 것’이 업무 수행에 반드시 필요한 진정직업자격 요건 인지를 살펴보면, 피진정대학은 성직자를 양성하고자 하는 목적으로 설립된 대학이 아니며 「고등교육법」에 의해 인정되는 교육기관으로 공공교육이라는 공적 업무를 담당하고 있고 신입생 선발 시에도 기독교인일 것을 지원 자격으로 규정하고 있지 않다.

또한 학교를 설립할 때에는 「고등교육법」에 따른 시설·설비 등의 설립기준을 갖춘 후 교육부장관의 인가를 받아야 하며, 설립 후에도 교육부장관의 지속적인 지도·감독 등을 받아야 한다. 이렇듯 피진정대학은 일반적인 종교단체와는 구별되고, 피진정대학의 모든 교육에 대하여 기독교 신자라는 요건이 특정 직업의 본질적 속성에서 요구하는 제한사유, 즉 해당 직무를 안전하고 효율적으로 수행할 수 있는 조건이 된다거나 업무 본질의 정상적 운영을 위해 합리적으로 필요하다고 객관적으로 인정되는 경우를 의미하는 진정직업자격에 해당한다고 보기 어렵다고 할 것이다.

다. 기독교 이념에 따라 설립된 대학이라는 특수성이 있으므로 교원을
기독교인으로만 제한하는 데 정당성이 있는지 여부

헌법 제20조제1항은 “모든 국민은 종교의 자유를 가진다”고 규정하고 있는데, 종교의 자유에는 종교교육의 자유도 포함되는 것이므로 특정 종교 전파의 목적을 가진 집단이나 개인이 대학을 설립하여 해당 종교정신을 가진 사람들을 육성하는 것 또한 종교의 자유를 실현하는 방법 중의 하나로써 허용된다고 할 것이며, 이는 대학의 자율성을 인정하고 있는 헌법 제31조제4항에 의해서도 보장되는 것이다.

그러나 내면적인 신앙의 자유와 달리 그 밖의 종교행사의 자유, 종교교육의 자유, 대학의 자율성 등은 무제한 보장되는 것은 아니며 타인의 기본권을 해하지 아니하는 범위 내에서 그리고 사회 공동체의 질서 유지를 위해서 제정된 일반 법규를 어기지 않는 범위 내에서 인정되는 것이다. 이러한 점은 헌법 제31조제4항이 “대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다”고 규정하여 대학의 자율성도 어디까지나 법률이 정하는 바에 따라 보장된다는 점을 명시하고 있는 것을 통해서도 확인된다.

종립대학교의 교원 채용에 있어서 대학의 자율성의 한계를 논하기 위해서

먼저 피진정대학의 정관을 살펴보면, 해당 학교법인의 설립목적은 기독교 원리 하에 대한민국의 교육이념에 따라 고등교육을 실시함을 목적으로 하고 있다. 이러한 정관 조항은 학교법인의 설립목적 또는 설립이념을 나타내 주는 것일 뿐만 아니라 이 목적 조항에서 학교법인은 대한민국의 교육이념을 존중하여야 함을 인정하고 있는 것이다.

「교육기본법」 제2조(교육이념)는 "교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다"고 규정하고 있다. '민주시민으로서 필요한 자질'의 중요한 내용이 준법정신이라는 것을 감안하면, 피진정인들은 교원 채용 등 학교 운영과 관련하여 스스로 법을 존중하여야 한다.

헌법은 제11조제1항에서 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다"고 규정하고 있고, 제15조에서 "모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다"고 규정하고 있다. 또한 「직업안정법」 제2조(균등처우)는 "누구든지 종교 등을 이유로 고용관계의 결정에 있어서 차별대우를 받지 아니한다"고 규정하고 있으며 「국가인권위원회법」 제2조제3호는 합리적인 이유 없이 종교를 이유로 채용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권침해의 차별행위로 규정하고 있다.

종교를 이유로 한 차별을 명시적으로 금지하고 있는 헌법과 위 각 법률의 취지를 감안하면 종립대학교의 교원 채용에 있어서도 종교를 이유로 한 차별은 원칙적으로 허용되지 않으며, 피진정인이 강사 채용 시 비기독교인을 모든 경우에 일률적으로 배제하는 것은 차별을 금지하는 위 헌법과 법률의 각 규정에 위배되는 것이며, 위 학교법인 정관에서 규정하고 있는 '대한민국의 교육이념'과 양립하기도 어렵다.

제2장 종교를 이유로 한 차별

라. 소결

피진정인이 교원 채용 시 종립학교의 설립 목적을 달성하는 데 필수적인 경우가 아님에도 불구하고 일률적으로 모든 교원의 지원 자격을 기독교인으로 제한하는 행위는 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서 규정하고 있는 종교를 이유로 한 고용영역에서의 차별에 해당하므로 차별관행을 개선하도록 권고할 필요가 있다.

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 9. 2.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 김민호 위원 이준일



제3장

장애를 이유로 한 차별

제3편 차별시정분야

장애를 이유로 한 차별

1 2021. 2. 18.자 결정 19진정0504400 [청각장애인 청소노동자에 대한 비하 발언]

결정사항

피진정인에게, 국가인권위원회가 주관하는 특별인권교육을 수강할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 주식회사 ○○○에 제출한 “민원처리 및 안정화 방안”에 피해자에 대하여 “좌측 청력이 좋지 않으며 평소 목소리가 큰 편임_보청기 사용”이라고 기재되어 있는 점으로 보아, 피진정인뿐만 아니라 다른 직원들도 피해자의 청각에 이상이 있다는 점을 인지하고 있었던 것으로 보임.
- 【2】 진정인이 피진정인을 상대로 주식회사 ○○○에 제출한 민원에 “피진정인이 미화원들에게 인간적 모멸감을 느끼게 하면서 프라이버시까지 자극하는 언어 갑질”이라는 내용이 기재되어 있고, 인정사실 마항과 같이 피해자가 피진정인이 피해자에게 재계약과 관련하여 언어폭력을 한다는 등의 민원을 제기한 점에서, 피진정인의 발언이 문제된 사항이 있는 것으로 보임.
- 【3】 피진정인이 피해자가 보청기를 사용하는 청각장애인이라는 점을 인지하고 있던 점, 참고인 1의 피해자의 주장을 뒷받침하는 진술과 피진정인에 대하여 주식회사 ○○○에 제기된 진정인, 피해자의 민원 및 주식회사 ○○○가 조치한 내용 등을 종합해 볼 때, 진정인과 피해자의 주장은 사실로 판단됨.

참조결정

국가인권위원회 2020. 2. 19. 18진정0761200·0807000 병합결정

참조조문

「장애인차별금지법」 제32조제3항
「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호

제3장 장애를 이유로 한 차별

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 ○○○

■ 피진정인 ○○○

■ 주 문

피진정인에게, 국가인권위원회가 주관하는 특별인권교육을 수강할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

피해자는 진정인의 부인이다. 피해자는 한쪽 귀가 들리지 않는 청각장애인
으로 20××.×.×. 주식회사 ○○○가 운영하는 ○○○○○○○○○○ ○○ 빌딩을
청소하는 업체에 미화원으로 채용되어 근무하였고, 근무 당시 빌딩 관리소장이
던 주식회사 ○○○○○ 소속의 피진정인이 청각장애인인 피해자에게 ‘귀가
먹었냐’는 등의 장애인 비하 발언을 하였다.

2. 당사자 주장 및 참고인 진술 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

피진정인은 피해자에게 “귀가 먹었냐?”라고 말한 사실이 없으며, 오히려 피해자가 입사한 후 갈등을 유발하여 다른 미화원이 퇴사하는 일이 발생한 바 있고, 진정인은 20××. ×. 내부 민원이 제기되어 면직 처리되었다.

주식회사 ○○○○○는 20××. ×. ××. 주식회사 ○○○○○○○○ 업체와의 미화업무계약을 종결한 후 주식회사 ○○○○ 업체와 계약을 체결하였으며, 주식회사 ○○○○이 피해자에 대해 고용승계를 하지 않음에 따라 피해자는 20××. ×. ××. 권고사직 되었다. 이후 피해자는 피진정인을 모욕하고, 노동청 및 수사기관에 참고인 2 및 후임 팀장을 고소하는 등 민원을 제기하였다.

다. 참고인

1) ○○○

본인은 20××. ×.~20××. ×. 피해자와 함께 미화원으로 근무하였다. 청소 업무는 미화원 1인이 한 층을 담당하기 때문에 해당 사실을 직접 듣지는 못하였으나, 20××. ×. 경 수차례에 걸쳐 피해자가 본인에게 “소장이 나더러 귀가 먹었냐고, 왜 이렇게 못 듣냐고 했다”며 이야기한 사실이 있다.

2) ○○○

본인은 20××. ××.~20××. ×. 피해자와 함께 미화원으로 근무하였다. 피진정인은 당시 빌딩 관리소장으로 미화원에게 직접 지적을 하기 보다는 미화 팀장을 통해 지시를 하는 경우가 많았으며, 피진정인이 피해자에게 “귀가 먹었냐”는 등의 말을 하는 것을 직접 듣지는 못하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 진술서, 참고인 전화조사, 주식회사 ○○○ 민원처리 결과, 참고인 진술 등을 종합한 결과 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 주식회사 ○○○는 20××.×.×. 주식회사 ○○○○○○에 ○○○ ○○○○○○ ○○ 빌딩 관리 용역계약을 체결하였다. 주식회사 ○○○○○○는 피진정인을 관리소장으로 임명하였다.

나. 주식회사 ○○○○○○는 주식회사 ○○○○○○○○에 빌딩 미화와 관련된 하도급 계약을 체결하였다. 주식회사 ○○○○○○○○는 20××.×.×. 진정인을 주식회사 ○○○ ○○○○○○ ○○ 빌딩 미화팀장으로 임명하고, 피해자를 미화원으로 채용하였다.

다. 진정인은 20××.××.××.××.~××.3회에 걸쳐 주식회사 ○○○에 피진정인의 미화원에 대한 갑질 및 언어폭력 관련 민원을 제기하였다. 그 중 20××.××.××.민원에는 “인간적 모델감을 느끼는 개인프라이버시까지 자극하는 언어 갑질”이라는 내용이 있다. 주식회사 ○○○는 피진정인이 소속된 주식회사 ○○○○○○에 해당 내용을 공유하고, 사실관계 확인 및 재발방지 대책을 요구하였다.

라. 주식회사 ○○○○○○는 20××.××.××. 현장 조사를 실시하였고, 피진정인과 진정인이 현장 관리에 대해 의견 충돌이 있었음을 확인한 후 주식회사 ○○○에 관리소장·보안팀장·미화팀장 주간회의 실시, 소장과 팀장 간 업무공유, 정기방문을 통한 조직원 교육 등의 계획을 회신하였다.

마. 20××. ×. ××. 피해자는 주식회사 ○○○에 피진정인과 관련하여 “3일이 멀다하고 소장실로 미화여사님들을 불러들이거나 미화여사님 휴게실로 찾아와서 자기 말을 잘 듣지 않으면 단칼에 목을 친다고 하는 말을 하는가 하면 틈만 나면 고용승계를 하지 않을 수 있다는 등의 언어폭력에 시달리고 있다”는 민원을 제기하였다.

바. 20××. ×. ×. 주식회사 ○○○○○는 주식회사 ○○○에 제기된 피해자의 민원에 대해 신입 미화팀장 충원, 미화업체 교체, 신입관리소장 이동배치 및 인수인계 실시, 본사지원 등을 내용으로 하는 “민원처리 및 안정화 방안”을 제출하였다. 이 문서의 “사실확인 내역 나. 미화팀장 폭언” 부분에는 “피해자 미화원 좌측 청력이 좋지 않으며 평소 목소리가 큰 편임, 보청기 사용”이라고 기재되어 있다.

사. 주식회사 ○○○○○는 20××. ×. ××. 주식회사 ○○○○○○○와 용역 계약을 종료하고, 주식회사 ○○○○과 미화용역을 체결한 후 피진정인을 20××. ×. 주식회사 ○○○ ○○○○○○ ○○ 빌딩에서 ○○광역시 소재 빌딩으로 전보하였다. 주식회사 ○○○○은 피해자에 대해 고용승계를 하지 않고 20××. ×. ××. 권고사직 처리하였다.

5. 판단

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 함) 제32조는 제3항은 “누구든지 장애를 이유로 학교, 시설, 직장, 지역사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 집단따돌림을 가하거나 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동을 하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있다.

이 사건에서 피진정인이 피해자에게 ‘귀가 먹었냐’라는 발언을 하였는지 여부를 살펴본다.

인정사실 바항과 같이 주식회사 ○○○○가 주식회사 ○○○에 제출한 “민원처리 및 안정화 방안”에 피해자에 대하여 “좌측 청력이 좋지 않으며 평소 목소리가 큰 편임, 보청기 사용”이라고 기재되어 있는 점으로 보아, 피진정인뿐만 아니라 다른 직원들도 피해자의 청각에 이상이 있다는 점을 인지하고 있었던 것으로 보인다.

또한 인정사실 다항과 같이 20××.××.진정인이 피진정인을 상대로 주식회사 ○○○에 제출한 민원에 “피진정인이 미화원들에게 인간적 모멸감을 느끼게 하면서 프라이버시까지 자극하는 언어 갑질”이라는 내용이 기재되어 있고, 인정사실 마항과 같이 피해자가 피진정인이 피해자에게 재계약과 관련하여 언어폭력을 한다는 등의 민원을 제기한 점에서, 피진정인의 발언이 문제된 사항이 있는 것으로 보인다.

아울러 빌딩 내에서 미화원 한 명이 한 층을 담당하고 있어 피진정인과 피해자의 대화 내용을 직접적으로 들은 직원은 없으나, 참고인 1은 “피해자로부터 수차례에 걸쳐 피진정인이 ‘귀가 먹었냐’고 했다는 말을 들었다”고 진술하고 있으며, 그 발언을 들었다는 시점도 진정인이 주장하는 20××.×.~××.경으로 일치한다.

위와 같이 피진정인이 피해자가 보청기를 사용하는 청각장애인이라는 점을 인지하고 있던 점, 참고인 1의 피해자의 주장을 뒷받침하는 진술과 피진정인에 대하여 주식회사 ○○○에 제기된 진정인, 피해자의 민원 및 주식회사 ○○○가 조치한 내용 등을 종합해 볼 때, 진정인과 피해자의 주장은 사실로 판단된다.

그리고 청각장애인인 피해자에게 ‘귀가 먹었냐’라는 발언은 장애인을 멸시하며 함부로 대하는 표현으로, 피해자에게 상처와 모욕감뿐 아니라 자기 비하나 자기 부정을 야기하는 등 장애인의 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하는 것이다.

따라서, 피진정인의 발언은 「장애인차별금지법」 제32조제3항에서 금지하고 있는 장애인 차별행위에 해당한다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호 규정에 따라
주문과 같이 결정한다.

2021. 2. 18.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

장애를 이유로 한 차별

2 2021. 2. 18.자 결정 20진정0915700 [국가자격시험 응시 장애인에 대한 시험시간 연장 편의 미제공]

결정사항

○○○ 이사장에게, 지적장애가 있는 응시자에게 시험시간 연장 등의 정당한 편의가 제공될 수 있도록 관련 지침을 개정할 것을 권고함.

결정요지

피해자는 심한지적장애가 있는 장애인으로 피진정기관에서 주관하는 자격시험에 응시하면서 시험시간 연장의 편의 제공을 요청했으나, 피진정기관은 지적장애는 신체적 장애에 해당하지 않아 시험시간 연장의 편의 제공은 어렵다고 답함. 신체적 불편함이 없다는 이유로 지적장애가 있는 피해자에게 필기시험시간 연장의 편의를 제공하지 않는 것은 장애인에 대하여 정당한 사유 없이 장애를 고려하지 않는 기준을 적용함으로써 피해자에게 불리한 결과를 초래한 경우에 해당한다고 보아, 정당한 편의가 제공될 수 있도록 피진정기관의 관련 지침을 개정할 것을 권고함.

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조
「장애인복지법」 제46조의2

- 진 정 인 1. ○○○○
2. ○○○
3. ○○○

- 피 해 자 1.○○○
2.○○○

■ 피진정인 ○○○ 이사장

■ 주 문

1. ○○○ 이사장에게, 사회복지사 1급 필기 국가자격시험에 있어 지적장애가 있는 응시자에게 시험시간 연장 등의 정당한 편의가 제공될 수 있도록 ○○○의 「장애인검정업무처리지침」을 개정할 것을 권고합니다.
2. 진정요지 나항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

- 가. 피해자 1은 심한지적장애가 있는 장애인으로 ○○○(이하 ‘피진정기관’이라 함)에서 주관하는 사회복지사 1급 국가자격시험에 응시하면서 시험시간 연장의 편의 제공을 요청했으나, 피진정기관은 지적장애는 신체적 장애에 해당하지 않아 시험시간 연장의 편의 제공은 어렵다고 했다. 이는 지적장애인에 대한 명백한 차별행위로 시험시간 연장의 편의가 제공되어야 한다.
- 나. 피해자 2는 심한지체장애(하지기능)가 있는 장애인으로 피진정기관에서 주관하는 사회복지사 1급 국가자격시험에 응시하면서 시험시간 연장의 편의 제공을 요청했으나, 피진정기관은 상지장애가 없으면 시험시간 연장의 편의를 제공할 수 없다며 상지장애에 대한 진단서 제출을 요구했다. 그러나 개인별로 각각 장애의 정도와 유형이 모두 다른 상황에서 상지장애와 하지장애로만 나누어 시험시간을 연장해주는 기준은 근본적인 문제가 있는 기준으로 중증지체장애를 가진 사람의 장애를 하체와 상체로 나누어서 편의를 제공하는 것은 장애인과 장애인을 비교하면서 편의 제공을 거부하는 차별행위이다.

2. 당사자의 주장 및 관계인 진술 요지

가. 진정한 및 피해자

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

기관에서는 「장애인검정업무처리지침」을 통해 장애인이 ‘장애가 없는 사람과 동등하게’ 시험에 응시할 수 있도록 ‘장애의 유형 및 정도’에 따라 추가시험 시간 등 편의를 제공하고 있다. 이러한 편의 제공은 시험의 특성에 따라 신체적 불이익이 직무수행능력 평가에 악영향을 미치는 상황을 개선하고자 지원하는 것이 목적이며, 시험의 특성과 신체적 불이익의 상관관계에 대한 고려 없이 무분별하게 편의를 제공할 경우 정확한 직무수행능력 평가를 어렵게 하고, 타 수험자와의 형평성을 해칠 수 있다. 또한 타 기관에서도 시험별, 기관별 특성에 따라 장애인에 대한 편의 제공 여부 및 유형을 다르게 적용하고 있다. 이에 따라, 기관에서 ‘장애의 유형 및 정도’에 따라 편의 제공 사항을 다르게 하는 것은 장애인 차별행위가 아니다.

현재 「장애인검정업무처리지침」상 지적장애 및 하지지체장애는 필기시험 추가시험시간을 부여하지 않으며, 이에 따라 피해자들이 요청한 2021년 시행 사회복지사 1급 시험의 추가시험시간 부여는 불가능하다. 다만, 추후 필요 시 지적장애 및 하지지체장애에 대한 필기시험 추가시험시간 부여 타당성 전문가 검토 등을 통해 추가시험시간 부여 필요성이 인정되는 경우 관련 지침 개정 등 조치토록 하겠다.

다. 참고인 ○○○

한국○○○○○○○○○○○○○○(이하 ‘○○○’이라 함)에 근무하고 있다. 지적장애인에 대한 시험시간 연장 등의 편의 제공은 20××. ×. ×. 추가된 것이다.

○○○의 경우 20××. ××. ××. 「시험관리 편의 제공 대상자 관리 지침」을 제정하여 20××. ×. ×.부터 장애인에 대한 편의 제공을 시행했는데, 이 지침에는 지적장애에 대한 편의 제공이 빠져 있어 같은 해 ×. ×. 누락되었던 장애유형인 지적장애를 추가시켜서 제공하고 있다. 이 지침은 20××. ×. ×. 「보건의료인 국가시험 장애인 응시자 등 편의 제공 지침」으로 변경되었다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인의 답변서, 피해자 및 참고인 전화조사, 피진정인 및 피해자가 제출한 자료 등에 의하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자 1은 장애의 정도가 심한 지적장애인이고 피해자 2는 심한 지체장애인(하지기능)이며, 피진정기관은 사회복지사 1급 국가자격시험 시행기관이다.

나. 피해자 1은 20××. ×. ×. 제××회 사회복지사 1급 필기시험에 응시하며, 20××. ×. 피진정기관에 시험시간 연장 편의를 제공해달라고 민원을 제기했으나 편의를 제공받지 못했다. 20××. ×. ×. 제××회 사회복지사 1급 시험 응시를 위해 20××. ×. ×.부터 수차례 피진정기관 등에 시험시간 연장 등 민원을 제기했으나, 피진정기관은 지적장애의 경우 응시 편의 제공 조건에 부합하지 않는다는 이유 등으로 시험시간 연장 편의를 제공할 수 없다고 하여, 제××회 사회복지사 1급 시험도 편의를 제공받지 못하고 일반 수험생과 동일한 조건으로 시험에 응시했다.

다. 피해자 2는 코로나19 상황으로 상지장애에 대한 진단서를 피진정기관에 제출하지 못해 제××회 사회복지사 1급 시험에서 시험시간 연장 편의를

제3장 장애를 이유로 한 차별

제공받지 못했다. 피해자 2도 피진정기관에 민원을 제기했으나, 상지장애에 대한 진단서 없이는 제××회 사회복지사 1급 시험에서도 시험시간 연장의 편의 제공이 어렵다는 답변을 받았다.

라. 20××.×.×. 제××회 사회복지사 1급 시험에서 제공되는 피진정기관의 장애유형별 시험시간 적용 기준을 보면, 지적장애 및 하지장애에 대한 편의 제공 내용은 없다. 반면 ○○○의 장애인 등 편의 제공 안내를 보면 지적장애에 대해서 시험시간 연장 등(별도 시험실, 도우미 지원)의 편의가 제공되고 있다.

마. 20××.××.×. ○○○○○병원에서 발행한 피해자 1에 대한 진단서 및 소견서에는 지적 능력의 저하로 문제 인지의 정도가 낮아 적절한 시간의 추가 확보(시험시간 1.5배 추가 적용)가 필요하다고 기재되어 있다.

바. 20××.×.××. ○○○○○○○병원에서 발행한 피해자 2에 대한 진단서에는 현재 좌측 상지의 척골 신경 지배 영역에 따라 저린감과 근력 감소 있는 상태로 추가 시간 제공 등의 시험에 대한 편의 제공이 필요하다고 기재되어 있다. 피해자 2는 이 진단서를 피진정기관에 제출하여 피진정인은 피해자 2에게 20××.×.×. 사회복지사 1급 필기시험 시 시험시간 연장 편의를 제공했다.

5. 판단

가. 진정요지 가항(피해자 1에 대한 편의 미제공)

1) 판단기준

「헌법」 제11조는 국민의 평등권을 보장하고 있고, 제15조는 국민의 직업선택의 자유를 보장하고 있다.

「국가인권위원회법」 제2조제3호는 합리적 이유 없이 장애 등을 이유로 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있고, 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 함)에서는 ‘장애인에 대하여 정당한 사유 없이 장애를 고려하지 않는 기준을 적용함으로써 장애인에게 불리한 결과를 초래하는 경우’와 ‘정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의의 제공을 거부하는 경우’를 차별행위로 규정하고(제4조제1항제2호, 제3호), 이때 ‘정당한 편의’란 ‘장애인이 장애가 없는 사람과 동등하게 같은 활동에 참여할 수 있도록 장애인의 성별, 장애의 유형 및 정도, 특성 등을 고려한 편의시설·설비·도구·서비스 등 인적·물적 제반 수단과 조치’라고 하고 있다(제4조제2항).

「장애인복지법」에서는 국가, 지방자치단체 및 대통령령으로 정하는 기관·단체의 장애인에 해당 기관·단체가 실시하는 자격시험 및 채용시험 등에서 장애인 응시자가 비장애인 응시자와 동등한 조건에서 시험을 치를 수 있도록 편의를 제공할 것을 규정하고 있고(제46조의2제1항), 같은 법 시행령에서는 위 편의 제공 대상자에 ‘지적장애인’을 포함하고 있으며(제2조제1항), 같은 법 시행규칙에서는 제공해야 할 편의로 ‘시험시간의 연장’ 등을 규정하고 있다(제37조의2제1항).

2) 피진정인의 피해자 1에 대한 시험시간 연장 편의지원 거부가 장애를 이유로 한 차별인지 여부

피진정인은 장애인 응시자에 대한 편의 제공의 목적이 시험의 특성에 따라 신체적 불이익이 직무수행능력 평가에 악영향을 미치는 상황을 개선하고자 하는데 있기에, 지적장애인의 경우 신체적 불편함이 없으므로 「장애인점검업무 처리지침」상 지원대상 적용범위에 포함되지 않아 시험시간 연장은 불가하다고 밝히고 있다

그러나 「장애인복지법」은 국가 등이 실시하는 자격시험 및 채용시험 등에 있어서 시험기관에서는 장애인 응시자가 비장애인 응시자와 동등한 조건에서 시험

제3장 장애를 이유로 한 차별

을 치를 수 있도록 편의를 제공해야 하고 신체적 장애인 뿐 아니라 지적장애인으로 편의를 제공받아야 할 대상으로 규정하고 있으므로, 피진정인의 주장은 실질적 평등의 실현을 목적으로 하는 정당한 편의 제공의 입법 취지에 부합하지 않는다.

또한 피진정기관은 고용노동부 산하기관으로 여러 국가자격시험을 주관하고 있는바, 공공기관으로서 장애인이 비장애인과 동등하게 자격시험에 응시할 수 있도록 여러 가지 정당한 편의를 제공해야 할 의무를 지니고 있다. 특히 국가자격시험은 직업 선택을 위한 중요한 전제가 되므로 그 과정에서 장애인에게 정당한 편의를 제공하지 않아 비장애인과 달리 불리한 결과가 초래된다면 공공기관으로서 해야 할 차별 시정의 의무와 책임을 다한 것이라 할 수 없다.

한편, 위 인정사실 라항 등에서 보듯 보건의료인 국가시험의 시행 및 관리를 하고 있는 ○○○에서는 20××.×.부터 지적장애인에 대하여 시험시간 연장 등의 편의를 제공하고 있다. 보건의료인의 직종 중에서 사회복지분야의 유사 직종도 포함하고 있어 피진정기관에서 사회복지사 1급 시험에 있어 지적장애인에 대한 시험시간 연장 편의를 제공하지 못할 특수한 사정이 있다고 인정하기도 어렵다고 판단된다.

아울러 정당한 편의 제공은 표준화된 접근성 조치로 해소되지 않는 개인적 필요에 대한 맞춤형 조치라는 점에서 개별적 속성을 가지기 때문에, 2020. 2. 19. 제2차 장애인차별시정위원회는 “○○○의 지적장애인 조리기능사 실기시험 시간연장 편의 미제공(18진정0913500)” 진정사건에 대해 조리사라는 직업 성격과 실기시험이라는 점 등을 고려하여 지적장애인이 조리기능사 실기시험에서 시험시간 연장이 필요하다는 연관성을 입증하기 어려워 기각결정을 하면서, “피진정기관에서 지적장애인에 대하여 장애특성을 고려하지 않고 규정이 없다는 이유로 신체장애인과 달리 시험시간 연장 등 편의 제공을 하지 않는 것은 문제가 있어 보이므로 향후 지적장애인 등 신체장애인이 아닌 장애인에 대하여 시험시간 연장 등 편의 제공 필요성 여부에 대한 전반적인 정책 검토가 필요하다”

고 밝힌 바 있다. 이 사건은 사회복지사 1급 필기 국가자격시험으로 피해자 1의 지적장애로 시험시간 연장이 필요하다는 진단서가 제출되었고, ○○○에서는 이미 지적장애인에 대해서도 시험시간 연장 등의 편의를 제공하고 있다는 점 등에 비춰보면, 지적장애가 있는 피해자 1에게 시험시간 연장이라는 맞춤형 편의 제공이 필요한 것으로 보이고, 법령에 부합하지 않는 「장애인검정업무처리지침」은 지적장애인에게 편의 제공을 거부할 수 있는 정당한 사유라고 하기 어렵다.

따라서 피진정인이 신체적 불편함이 없다는 이유로 지적장애가 있는 피해자 1에게 필기시험시간 연장의 편의를 제공하지 않는 것은 장애인에 대하여 정당한 사유 없이 장애를 고려하지 않는 기준을 적용함으로써 피해자 1에게 불리한 결과를 초래한 경우에 해당한다. 위와 같은 피진정인의 행위는 「장애인복지법」 제46조의2제1항을 위반하여 「장애인차별금지법」 제4조에서 금지하고 있는 장애인 차별행위에 해당한다고 판단된다.

나. 진정요지 나항(피해자 2에 대한 편의 미제공)

피해자 2의 경우는 피진정기관에서 피해자 2가 제출한 진단서의 내용을 인정하여 시험시간 연장 편의를 제공했기에 별도의 구제조치가 필요하지 않아 「국가인권위원회법」 제39조제1항제3호에 따라 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조제1항제3호, 제44조제1항제1호 및 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 2. 18.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회
위원장 정문자 위원 임성택 위원 서미화

장애를 이유로 한 차별

3 2021. 11. 3.자 결정 21진정0568200 [주민의 중증장애인 거주시설 이전 반대 장애인 혐오 발언]

결정사항

- 【1】 피진정인들에게, 피진정인들의 행위는 장애인에 대한 차별이며 장애인에 대한 괴롭힘에 해당하므로 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「장애인복지법」을 위반하는 행위를 하지 않을 것을 권고함.
- 【2】 진정요지 다항과 라항은 각하함.

결정요지

- 【1】 2020. 8.부터 현재까지 이어져 오는 피진정인들의 행위는 장애인이 자신의 거주 지역으로 이전하는 것을 반대하고 함께 사는 것을 거부하는 것이므로, 장애인차별금지법 제4조제1항제1호와 장애인복지법 제8조제1항에서 금지하고 있는 장애인을 장애를 사유로 정당한 사유 없이 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대우하는 차별행위에 해당함.
- 【4】 장애인 또는 관련자에게 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 피진정인들의 언어적 표현 및 행동행위는 장애인차별금지법 제32조제3항 및 장애인복지법 제8조는 제2항에서 금지하고 괴롭힘 등의 행위에 해당함.

참조조문

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「장애인복지법」

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○마을 주민 15명(별지 2 기재와 같음)

■ 주 문

1. 진정요지 다항과 라항은 각하합니다.
2. 피진정인들에게, 피진정인들의 행위는 장애인에 대한 차별이며 장애인에 대한 괴롭힘에 해당하므로 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「장애인복지법」을 위반하는 행위를 하지 않을 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정 요지

○○시 ○○ 소재 ○○마을 주민인 피진정인들은 아래와 같이 중증장애인 거주시설인 ○○○의 ○○마을 이전을 반대하고 장애인에 대한 혐오발언을 하였다. 이와 같은 피진정인들의 행위는 장애인에 대한 차별이며 장애인에 대한 괴롭힘에 해당한다.

가. 피진정인들은 2020. 11. 2.~2020. 11. 6. ○○마을 주민 1차 집회 현장(○○시청 앞)에서 “여대생 많은 원룸촌에 중증장애인 거주시설 웬말이냐”라는 구호를 외쳤으며, 현수막 및 피켓에 “여대생 많은 원룸촌에 중증장애인 거주시설 웬말이냐”라는 문구를 기재하였다. 이후에도 피진정인들은 ○○○ 이전을 반대하는 집회를 계속 진행하고 있다.

나. 피진정인들은 ○○시청에 ○○○의 ○○마을 이전을 반대한다는 탄원서를 제출하였고, 위 탄원서 내용에는 “○○○을 ○○○○○ 건물에 이전할 경우 젊은 여대생들이 혐오감을 느끼고, 성범죄 발생 우려 등으로 ○○마을 원룸 입주를 기피할 것이 자명하여 주민들은 생계에 막대한 위협을 느끼며, ○○○의 ○○마을 이전은 주민들의 생존권과 거주 학생들의 안전권을 위협하는 것”이라는 내용이 포함되어 있었다.

제3장 장애를 이유로 한 차별

다. 피진정인 2는 2021. 6. ○○○ 이전 예정 건물인 ‘○○○○○’ 건물에 무단으로 들어가 철거 공사 등을 방해하였으며, ○○○ 직원의 팔을 비틀어 상해를 가하였다.

라. 피진정인 1 내지 2는 2021. 7. ‘○○○○○’ 건물에 무단으로 침입하였고, 피진정인 1은 위 건물의 리모델링 공사를 위하여 설치된 비닐 가림막을 훼손하는 등 공사를 방해하였다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1 내지 2

가) 2020. 11. 6. ○○시는 ○○○을 ○○마을로 이전하지 않겠다는 합의를서 작성하였으나 2021. 6. 28. 합의서 내용을 어기고 ○○○을 ○○마을로 이전한다는 통보를 하고 바로 매입 건물에 대한 공사를 시작하였다. 이에 주민들은 ○○시에 생각할 시간을 달라고 하였으나 ○○시는 강제적으로 공사를 진행하였다. 위와 같은 상황에서 주민들은 현재 합의서 내용을 어긴 ○○○시의 행정절차상의 문제를 제기하는 것이다.

나) 2020년 장애인차별금지법에 대해 잘 몰랐던 주민들이 ○○○ 이전과 관련하여 실시한 집회 4회와 당시의 현수막, 피켓 내용만 가지고 장애인 차별이라고 판단하면 안 되며, 2021년 집회부터는 장애인 차별 같은 발언을 하고 있지 않다.

다) 2021. 6. 경 ○○○ 직원 6명이 갑자기 ○○○○○에 왔기에 피진정인 2가 ○○○ 직원들에게 왜 왔는지 물어봤더니 물건을 빼러왔다고 하였다. 위 상황에서 발생한 일을 가지고 ○○○측이 피진정인 2를 폭행 및 가택침입, 업무방해로 고소하였다.

2) 피진정인 1 내지 15

가) 2020. 8. 10. ○○○ 이전 사실을 알게 된 주민들의 요청에 의해 통장이 ○○시청을 방문하여 사실을 확인했다. 이후 통장 및 주민들이 ○○○측을 만났는데, 당시 한 주민이 ○○○ 사무국장에게 “왜 우리 마을에 장애인 시설이 오려고 하나며 수익률이 좋으니 (매입한 ○○○○○ 건물)을 고 시텔로 운영해서 장애인을 돌보는 것이 어떻겠냐”고 얘기했더니 ○○○ 사무국장이 “우리가 마을에 들어오는 게 싫으면 사장님이 집 팔고 나가 세요”라고 발언하였다.

나) 2020. 8. 21. ○○○측 관계자 및 시청 담당자 등이 ○○마을 주민 30여 명을 대상으로 사업설명회를 개최하였다. 사업설명회에서 한 주민이 ○○○이 ‘○○○○○’에 위치해 있는 것은 적절치 않다고 발언하였고, 이후 주민들은 사업설명이나 재단 측 연혁을 알 필요가 없다며 사업설명회를 중지시켰다.

다) ○○마을 주민들이 2020년 실시한 집회와 당시 현수막 문구에 대해서는 모두 인정한다. 장애인을 차별하는 마음에서 한 행동은 아니며, 위 행위들이 장애인들에게 상처를 줄 수 있다는 것을 미처 생각하지 못하였다.

라) 2020. 8. 24. ○○마을 주민들은 ○○시청에 탄원서를 제출하였다. 탄원서 제출 시 장애인에 대한 편견을 가졌던 우리들의 무지함을 인정한다.

마) 2020. 11. 6. ○○시청과 합의서를 작성함과 동시에 해당 현수막과 피켓 등을 모두 소각하였으며, 이후 장애인 차별에 관한 언급이나 현수막,

제3장 장애를 이유로 한 차별

피켓, 구호 등은 없었다. ‘○○○이전반대주민대책위원회’는 2020. 9. 말 해체되었고 2020년 ○○○ 이전을 반대하면서 장애인 혐오 행위 및 차별행위를 한 적이 없다.

다. 관계인(○○시청 직원)

○○○ 이전 장소로 다른 지역을 알아보았으나 다른 지역 주민들도 역시 시설 유입을 반대하고 있어 ○○○을 ○○마을로 이전하기로 최종 결정하게 되었다. ○○○ 이전 관련 보조금을 지급하는 보건복지부는 이미 보조금 예산이 2회 이월된 상태이므로 2021. 12. 말까지 이전 작업에 대한 진척 없이 보조금을 다시 이월하는 것은 불가능하다고 답변하였다.

3. 관련규정

별지 1 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서와 피진정인들의 서면진술서, 피진정인 1 내지 2의 면담진술 내용, 참고인 진술, ○○지방법원 ○○지원의 판결문, ○○지방검찰청 ○○지청의 공소장 등의 자료에 따르면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. ○○○은 19××년 개원된 장애인거주시설로 ○○○도 ○○시 ○○길 ○○에 위치해 있으며 중증장애인 34명이 거주하고 있다. ○○○의 운영주체는 사회복지법인 ○○○재단이며 진정인은 ○○○재단 대표이다. ○○○은 20××년 시설 구조안전진단 결과에서 종합평가등급 D등급으로 판정받았고, 이에 20××. ×. ××. 보건복지부의 기능보강사업 보조금 신청을 하여 20××. ××. ××. 보건복지부의 기능보강사업(시설이전을 위한 기존 건물매입) 보조금 대상자로 선정되었다. ○○시 및 ○○○측은 ○○○ 이전을

위하여 2020. 6. 30. ○○시 ○○마을에 위치해 있는 ‘○○○○○’(지상 4층, 지하 1층) 건물을 매입하였다. ‘○○○○○’ 건물 일대는 ○○대학교, ○○대학교, ○○○○○대학교의 학생들이 주로 거주하는 원룸이 밀집해 있는 원룸촌이며, ‘○○○○○’은 원룸촌 입구에 위치해 있다.

나. ○○시 및 ○○○ 관계자는 ○○마을 주민들이 ○○○ 이전을 반대하며 공청회 개최를 요청함에 따라 2020. 8. 21. ○○마을 주민 35명을 대상으로 간담회를 실시하였고, 위 간담회에서 ○○○ 시설 이전에 따른 전반 사항을 설명하였다.

다. ○○마을 주민으로 구성된 ‘○○○이전반대대책위원회’는 2020. 8. 24. ○○시청에 ‘○○○○○’ 건물에 중증장애인거주시설인 ○○○ 이전을 결사 반대한다는 탄원서를 제출하였다. 피진정인 1과 피진정인 3이 위 탄원서에 서명하였으며, 해당 탄원서의 주요 내용은 ○○○이 ○○마을로 이전될 수 없도록 강력한 조치를 요구하면서 “중증장애인 거주시설이 마을 중심부에 자리 잡게 되면 젊은 여대생들이 혐오감을 느끼고, 성범죄 발생 우려 등으로 ○○마을 원룸 입주를 기피할 것이 자명하여 주민들은 생계에 막대한 위협을 느끼고 있습니다”, “주민들의 생존권과 거주 학생들의 안전권을 위협하는 것이라는 사실을 명심해야 할 것입니다”라는 문구가 포함되어 있다.

라. ○○마을 주민대책위원회 및 ○○마을 주민들은 2020. 8. 25. ○○마을 입구 및 도로변에 ○○○ 이전을 반대하는 현수막을 걸었으며 당시 현수막에는 “○○마을 주민 다 죽이는 중증장애인시설 이전 결사반대!”, “○○마을 원룸촌 학생들의 안전은 누가 책임질 것인가”, “중증장애인 거주시설 이전 결사반대!”라는 문구가 기재되어 있었다.

마. ○○마을 주민들은 2020. 9. 28.~2020. 10. 28. ‘○○○○○’ 건물 주변에서 중증장애인시설 이전 반대 집회를 하고, 마을 입구에 천막을 설치하였다. 해당 천막에는 ‘○○○ 이전 결사반대’라는 문구가 기재되어 있었다.

바. 피진정인 1 내지 15를 포함한 20여 명의 ○○마을 주민들은 ○○시청 앞에서 2020. 11. 2.~2020. 11. 6. ○○○의 ○○마을 이전을 반대하는 집회를 하였으며, 위 집회 기간 동안 해당 주민들은 “여대생 많은 원룸촌에 중증장애인 거주시설 웬 말이나?”, “원룸촌 정중앙에 ○○○이 웬 말이나?”라고 적힌 피켓을 들고 같은 내용의 구호를 외쳤다.

사. 2020. 11. 6. ○○마을 주민 대표인 피진정인 1 및 ○○○○재단 대표인 진정인, ○○시 관계자, ○○시 의원 등은 ○○○ 이전과 관련하여 합의서를 작성하였다. 위 합의서 내용은 “○○○(○○○○법인)은 2021. 3.말까지 건물에 관한 일체의 행위도 하지 않을 것을 약속하며, ○○마을 주민들은 즉시 집회를 중지하고 현수막 및 피켓을 철거할 것을 약속하며, 건물에 관한 관리는 관할 시에서 하기로 한다”는 것이었다.

아. ○○시청은 2021. 1.~2021. 5. 31. ○○○ 이전 건물로 ○○마을 주민이 추천한 2곳을 포함한 인근 지역 3곳에 대한 건물매입을 추진하였으나 해당 지역 주민들의 반대 등으로 성사되지 않았다.

자. ○○○측은 2021. 6. 28. ‘○○○○○’ 건축물 일부를 철거하는 작업을 진행하였고, 당시 ○○○ 직원들과 ○○마을 주민들이 대치하는 상황이 발생함에 따라 ○○○측은 공사를 중단하였다.

차. ○○마을 12명 내외 주민들은 2021. 7. 1.~2021. 7. 12. ○○시청 앞에서 1일 2회의 집회를 개최하였다. 해당 주민들은 집회에서 ○○시장 및 담당 공무원의 퇴진을 요구하고 대화나 협의 없이 일방적으로 정책을 시행하는 ○○시는 반성하라는 주장을 하였다.

카. ○○○측은 2021. 6. 29. ‘○○○○○’ 건물에 침입하여 공사를 방해한 피진정인 2를 2021. 7. 1. ○○경찰서에 고소하였고, ○○지방검찰청 ○○지청은 2021. 8. ××. ○○지방법원 ○○지원에 약식명령 2백만 원을 청구

하였다(사건번호 : 2021년 형제×××호).

타. ○○○○재단측은 2021. 7. 7. 피진정인 1 내지 2가 ‘○○○○○’ 공사 현장에 침입하여 공사를 방해하였다며 법원에 ‘업무방해금지가처분신청’을 하였다. ○○지방법원 ○○지원은 2021. 9. ×. 피진정인 1 내지 2가 ‘○○○○○’ 건물에 무단으로 침입하였고, 피진정인 1이 건물의 리모델링을 위하여 설치된 비닐 가림막을 훼손하는 행위 등을 하였다는 사실을 인정하였다. 그리고 피진정인 1 내지 2에게 해당 건물에 출입하여서는 안 되며, 위 건물의 인근에서 건물의 출입을 막거나 ○○○ 직원들을 폭행하는 등의 방법으로 건물의 리모델링 및 관리업무를 방해해서는 안 되고, 위 사항을 위반할 경우 1회당 30만원을 ○○○측에 지급하라고 결정하였다.

파. ‘○○○이전반대대책위원회’는 2020. 11. 6. 해산되었고, 피진정인 1 내지 15를 포함한 ○○마을 주민들은 현재까지 지속적으로 ○○시청 앞에서 집회를 진행하고 있다.

5. 판단

가. 판단근거 및 조사대상 여부

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 한다) 제4조제1항제1호는 “장애인을 장애를 사유로 정당한 사유 없이 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대우”하는 것을 금지하고 있으며, 「장애인복지법」 제8조제1항은 “누구든지 장애를 이유로 정치·경제·사회·문화생활의 모든 영역에서 장애인을 차별하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 또한 장애인차별금지법 제32조제3항은 “누구든지 장애를 이유로 학교, 시설, 직장, 지역 사회 등에서 장애인 또는 장애인 관련자에게 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 언어적 표현이나 행동을 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있고, 「장애인복지법」

제3장 장애를 이유로 한 차별

제8조제2항은 “누구든지 장애인을 비하하거나 모욕하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있다.

피진정인들은 장애인차별금지법에 따른 차별금지 의무를 부담하는 대한민국 국민이다. 그리고 ○○○에 거주하는 장애인은 장애인차별금지법의 보호를 받는 장애인에 해당하며, ○○○의 종사자들은 장애인차별금지법 제4조제1항 제5호에서 규율하는 ‘장애인 관련자’에 해당한다. 따라서 피진정인들의 행위는 장애인차별금지법 위반행위 여부의 판단대상에 포함된다.

나. 피진정인들의 행위가 장애인에 대한 차별에 해당하는지 여부

피진정인들은 2020년에 ○○○ 이전을 반대하는 탄원서를 ○○시에 제출하고 마을입구 및 도로변에 ○○○ 이전을 반대하는 현수막을 게시하였으며 ○○○ 이전을 반대하는 다수의 집회를 개최하였다. 피진정인들은 해당 탄원서 및 집회 등에서 중증장애인 거주시설인 ○○○이 ○○마을로 이전한다면 해당 시설의 장애인들로 인하여 성범죄 등 안전사고가 발생하여 학생들의 안전권을 위협하고, 이는 학생들의 원룸 입주 기피를 유발하여 임대사업을 영위하는 주민들의 생존권을 위협한다고 주장하였다.

그러나 피진정인들의 이러한 주장은 장애인이 범죄를 일으키고 주민 안전에 위협적인 존재라는 선입견과 왜곡된 가정에 기인한 것으로 판단되며, 위와 같은 장애인에 대한 편견에 근거해 ○○○을 혐오시설로 규정하고, 지역사회 내 장애인과 장애인시설이 편입되는 것을 거부하는 행위는 전형적인 님비현상(NIMBY: Not In My Backyard)이라 할 것이다.

한편 피진정인들은 2020년에는 장애인 거주시설이라는 이유로 ○○○의 ○○마을 이전을 반대한 것이라고 인정하지만 2021년부터는 ○○시의 행정절차 미준수를 이유로 집회를 하는 것이라고 주장한다. 그러나 실제로 ○○시의 행정절차 미준수가 존재하는지는 별론으로 하더라도 피진정인들이 ○○시로부터

피진정인들의 행위가 장애인차별금지법을 위반한 것이라는 사실을 고지 받은 후 뒤늦게 추가된 사유라는 점에 비추어 볼 때, ○○시의 행정절차 미준수는 피진정인들이 ○○○ 이전을 반대하는 여러 사유 중 하나에 불과하며, 반대의 주된 사유라고 보기는 어렵다.

따라서 2020. 8.부터 현재까지 이어져 오는 피진정인들의 행위는 장애인이 자신의 거주 지역으로 이전하는 것을 반대하고 함께 사는 것을 거부하는 것이므로, 장애인차별금지법 제4조제1항제1호와 장애인복지법 제8조제1항에서 금지하고 있는 장애인을 장애를 사유로 정당한 사유 없이 제한·배제·분리·거부 등에 의하여 불리하게 대우하는 차별행위에 해당한다.

다. 피진정인들의 행위가 장애인에 대한 괴롭힘 등에 해당하는지 여부

피진정인들은 ○○시에 제출한 탄원서에서 “중증장애인 거주시설이 마을 중심부에 자리 잡게 되면 젊은 여대생들이 혐오감을 느끼고, 성범죄 발생 우려 등으로 ○○마을 원룸 입주를 기피할 것” 등의 표현을 하였고, ○○○ 이전 반대 집회에서 사용한 구호, 피켓, 현수막에서는 “여대생 많은 원룸촌에 중증장애인 거주시설 웬 말이냐?” 등의 표현을 사용하였다.

이는 장애인에 대한 편견을 드러내는 차별적 표현이며, 사회적 약자를 모욕하거나 비방·폄하하여 사회적 약자의 인간적 존엄성을 침해하는 혐오표현이다. 또한 장애인을 잠재적 범죄자로 예단하고, 장애인거주시설인 ○○○은 마을에 위치해서는 안 되는 위험한 시설로 규정하는 차별적인 표현이다.

아울러 ○○○ 거주 장애인들을 집단적으로 비난하고 이들이 ○○마을에 들어오는 것을 반대한 것이므로 집단따돌림으로 볼 여지도 있다. 더욱이 피진정인들이 위 표현들을 사용함에 있어서 장애인을 직접적으로 비하하거나 모욕할 의도가 아니더라도 장애인과 장애인거주시설에 대한 사회적 선입견을 조장하는 것이라고 할 수 있다.

제3장 장애를 이유로 한 차별

따라서 장애인 또는 관련자에게 모욕감을 주거나 비하를 유발하는 피진정인들의 언어적 표현 및 행동행위는 장애인차별금지법 제32조제3항 및 장애인복지법 제8조는 제2항에서 금지하고 괴롭힘 등의 행위에 해당한다.

라. 피진정인 1 내지 2의 ‘○○○○○’ 공사방해

진정요지 다항과 라항은 피진정인 1 내지 2의 공사장 무단 침입과 방해 행위에 관한 것으로 위 인정사실에서 보듯 모두 사실로 인정된다. 이러한 피진정인 1 내지 2의 행위는 더욱 적극적으로 ○○○의 이전을 반대하고, 공사를 방해함으로써 진정인 등을 차별하고 괴롭힌 행위에 해당하므로 앞서 판단과 달리 볼 이유가 없다.

다만 진정인이 국가인권위원회에 진정을 제기할 당시, 피진정인 2의 행위에 대해서는 수사기관의 수사가 진행 중이었으며, 피진정인 1과 2의 공사장 무단 침입 등의 행위에 대해서는 업무방해금지가처분신청에 대한 재판이 진행 중이었다. 더불어 법원이 진정인의 가처분신청에 대해 인용하는 결정을 하면서 향후 공사를 방해하는 행위에 대해서 1회당 30만원을 지급하라고 함으로써 실질적인 권리구제가 이루어진 것으로 볼 수 있다. 따라서 진정요지 다항과 라항은 국가인권위원회법 제32조제1항제5호에 따라 각하한다.

마. 소결

헌법 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있다.

그리고 우리나라가 비준한 유엔의 「장애인 권리에 관한 협약」 제8조는 “성별과 연령을 이유로 하는 것을 포함하여 삶의 모든 영역에서 장애인에 대한 고정관념, 편견 및 유해한 관행을 근절할 것”을 명시하고 있고, 당사국에 이러한

목적을 위하여 “즉각적이고 효과적이며 적절한 조치를 채택할 것”을 명시하고 있다. 이와 같은 상황에서 장애인시설 건립 반대사태는 지역사회 내에서 사회적 약자를 거부하고 배제하는 행동이나 표현이라는 점에서 깊이 우려할 만한 상황이다.

따라서 장애인 시설 이전을 반대하는 행위는 다양성을 포용하고 공동체구성원으로서 다른 사람의 권리와 자유를 인정하고 존중할 시민적 책임을 다하지 않는 것이자 명백한 장애인 차별로 더 이상 되풀이 되어서는 아니 될 일이며, 장애를 이유로 한 모욕적이고 위협적 발언은 장애인의 존엄성을 침해하는 차별 표현으로 결코 허용되어서는 안 된다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조제1항제5호 및 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 3.

국가인권위원회 장애차별시정위원회

위원장 남규선 위원 서미화 위원 한석훈

장애를 이유로 한 차별

4 2021. 11. 3.자 결정 21진정0557400 [공공기관의 시각장애인에 대한 웹접근성 보장 미흡]

결정사항

- 【1】○○○○○○위원장에게, ○○○○○○지원시스템 이용에 있어 장애인과 노년층 등이 소외되지 않도록 웹접근성을 개선할 것을 권고함.
- 【2】문화체육관광부장관에게, ○○○○○○지원시스템 이용에 있어 장애인 과 노년층 등이 소외되지 않도록 웹접근성 개선에 필요한 예산을 확보할 것을 권고함.
- 【3】기획재정부장관에게, ○○○○○○지원시스템 이용에 있어 장애인과 노년층 등이 소외되지 않도록 웹접근성을 개선하기 위한 예산이 확보될 수 있도록 적극 노력할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】피진정기관이 문화체육관광부 산하의 공공기관으로 정부의 재정지원을 받아야만 시스템 개선을 추진할 수 있다는 어려움은 이해되지만, 관련 업무처리를 위해서는 반드시 ○○○○○○지원시스템에 접근해야 한다는 점, 웹접근성이 보장되지 않는 시스템을 이용하기 위하여 진정인 등 이용자 개인이 직접 대체방법을 마련해야 한다는 점 등을 고려할 때 예산 미반영만을 이유로 진정인을 포함한 정보소외 계층 사람들에게 ○○○○○○지원시스템 이용에 있어 정당한 편의를 제공하지 않는 것은 장애인차별금지법 제26조제4항의 관련 규정을 위반하여 정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우에 해당된다고 판단됨.
- 【2】피진정기관은 피진정기관에서 집행할 다음 연도 예산요구서를 작성하여 주무부처인 문화체육관광부에 제출하고, 문화체육관광부는 피진정기관의 예산요구서를 포함하여 전체 요구서를 기획재정부에 제출한다. 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등에 근거하여 피진정기관의 예산 운용 등을 감독하고 있는 기획재정부의 피진정기관의 예산이 포함된 예산서를 심의하여 다음 연도 예산을 최종 편성함. 따라서 피진정인을 포함한 문화체육관광부장관과 기획재정부장관에게 ○○○○○○지원시스템 이용에 있어 장애인 및 노년층 등이 소외되지 않도록

웹접근성 개선에 필요한 예산이 확보할 수 있도록 적극적인 조치를 하도록 권고할 필요가 있음.

참조조문

「대한민국헌법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령」, 「전자정부법」, 「국가재정법」

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○○○○위원회 위원장

■ 주 문

1. ○○○○○○위원장에게, ○○○○○○지원시스템 이용에 있어 장애인과 노년층 등이 소외되지 않도록 웹접근성을 개선할 것을 권고합니다.
2. 문화체육관광부장관에게, ○○○○○○지원시스템 이용에 있어 장애인 과 노년층 등이 소외되지 않도록 웹접근성 개선에 필요한 예산을 확보할 것을 권고합니다.
3. 기획재정부장관에게, ○○○○○○지원시스템 이용에 있어 장애인과 노년층 등이 소외되지 않도록 웹접근성을 개선하기 위한 예산이 확보될 수 있도록 적극 노력할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 중증 시각장애인으로 화면낭독기를 통해서만 웹사이트 사용이 가능하며, 문화체육관광부 산하 ○○○○○○○○○○에서 공모사업을 담당하고 있다. 공모사업의 지원은 문화체육관광부 산하 ○○○○○○위원회(이하 ‘피진정기관’이라 한다)가 운영하는 웹사이트인 ○○○○○○지원시스템을 통해 받고 있다.

진정인은 2021. x. ○○○○○○지원시스템 관리자 페이지에서 공모사업 지원 업무를 수행하고자 하였으나 위 시스템에 화면낭독기가 지원되지 않아 해당 시스템을 사용하지 못했다. 이와 같이 장애인을 위한 웹접근성이 갖추어져 있지 않은 것은 장애인에 대한 차별이다.

2. 당사자 및 참고인 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

○○○○○○○지원시스템은 2013. x x. 기능고도화가 수행된 이후 현재까지 약 9년간 고도화 사업을 수행하지 못한 노후시스템이다. 피진정기관은 전국의 보조사업 지원기관이 공동으로 활용하는 ○○○○○○지원시스템의 목적과 용도를 고려하여 노후시스템 개선을 위해 2019. x x. x. ○○○전략 계획을 수립하였다. 이를 근거로 웹접근성을 포함한 시스템 전면개편을 추진하기 위해 2021년 문화체육관광부에 1,208백만원을 요구했지만 반영되지

않아 2022년에는 260백만원을 문화체육관광부 및 기획재정부에 요구했는데도 반영되지 않았다.

특히 ○○○○○○지원시스템의 관리자페이지는 162개 메뉴 및 248페이지의 기능으로 구성된 방대한 규모인데 구축 당시에 적용된 X플랫폼(Active-X)을 모두 제거해야만 웹접근성 조치를 할 수 있다. 하지만 이를 위한 약 5억 원의 정보화 예산이 확보되지 않고 있다.

위 진정내용을 충분히 이해하고 있으며, 시각장애인들이 온라인 정보를 이용함에 있어 많은 불편함을 호소하고 있다는 사실 또한 인식하고 있다. 다만 ○○○○○○지원시스템의 추가 요구 예산이 반영되지 않고 있어 전면적인 웹접근성 개선을 진행하기 어려운 상황이다.

피진정기관은 시각장애인들의 정보접근 불편 문제를 조금이나마 해소하기 위해 노력할 것이며 지속적 예산확보 노력을 통해 웹접근성 준수 및 원활한 서비스 제공을 위하여 시스템을 개선해 나가겠다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인의 서면진술서, ○○○○○○지원시스템 고도화를 위한 예산 요구서 등을 종합적으로 검토한 결과, 다음과 같은 사실이 인정된다.

- 가. 진정인은 중증 시각장애인으로서 2021. 4. 1. ○○○○○○○○○○○○에 입사하여 장애인문화예술 관련 공모사업 지원 업무를 담당하고 있다. 공모사업 지원을 위해서는 피진정기관에서 운영·관리하는 ○○○○○○지원시스템을 이용하여야 한다.

제3장 장애를 이유로 한 차별

나. 진정인은 2021. ○. ‘장애예술인 맞춤형 일자리 개발 및 창출지원’ 공모 사업 지원 업무를 ○○○○○○지원시스템 관리자 페이지를 통하여 처리하려 했으나, 웹사이트의 내용을 음성으로 전달해 주는 웹 보조기구인 화면낭독기를 사용할 수 없어 동료직원의 도움을 받았다.

다. 피진정인이 제출한 ‘○○○○○○○지원시스템 고도화를 위한 ○○○전략 계획’(2019. ××. ×.)에는 “노년층, 장애인, 저시력자, 외국인 등을 대상으로 정보접근 및 이용 편의 증진을 위하여 「웹접근성 지침 2.1」 기반의 이용환경을 마련하여 텍스트를 음성으로 변환 제공하는 화면낭독, 글자 화면 확대제공, 색상 반전 등이 필요하다”는 내용이 기재되어 있다.

라. ‘○○○○○○○지원시스템 고도화를 위한 예산요구서’에 따르면, 피진정기관은 2021년 ‘○○○○○○○지원시스템 재구축(1,208백만원)’과 2022년 ‘올인원 스마트 예술도움사이트 고도화(260백만원)’ 항목을 예산요구항목에 포함시켜 웹접근성을 개선하려고 하였다. 그러나 기획재정부 심의에서 반영되지 않았다.

마. 피진정기관은 「○○○○○○○법」 제16조 및 제20조에 따라 20××. ×. ××. 설립된 문화체육관광부 산하 공공기관으로 ○○○○○○을 위한 사업과 활동을 지원하고 있다. 피진정기관은 ○○○○○○○○ 보조금의 지급 및 관리를 위해 ○○○○○○지원시스템을 운영하고 전국 22개 광역·시도 협약기관(문화재단 등)과 함께 사용한다.

바. ○○○○○○○○○○은 20××. ×. ×. 설립되고 20××. ×. 공직유관단체로 지정되어 장애인문화예술의 발전과 경쟁력 확보를 위해 다양한 사업을 추진하고 있다.

사. 과학기술정보통신부 산하 국립전파연구원에서 2015. 3. 31. 「방송통신발전 기본법」 제33조에 따라 개정 고시한 방송통신표준 「웹접근성 지침 2.1」은

장애인이 비장애인과 동등하게 웹 콘텐츠에 접근할 수 있도록 웹 콘텐츠를 제작하는 방법에 대해 기술하고 있다. 그리고 웹 콘텐츠 저자 또는 웹 사이트 설계자들이 관련 지침을 준수하여 접근성을 보장하는 웹 콘텐츠를 쉽게 만들 수 있도록 표준지침을 참고하도록 권장하고 있다.

5. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조는 “모든 국민은 법 앞에 평등하며 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있으며, 「국가인권위원회법」 제2조제3호에는 합리적인 이유 없이 장애를 이유로 재화·용역 등의 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 한다) 제20조 및 제21조에 공공기관은 장애인이 전자정보와 비전자정보에 대하여 비장애인과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 필요한 수단을 제공하고, 그에 접근함에 있어서 차별을 금지하도록 규정하고 있다. 같은 법 시행령 제14조제2항에서는 정당한 편의제공의 구체적 내용으로 누구든지 신체적·기술적 여건과 관계없이 웹 사이트를 통하여 원하는 서비스를 이용할 수 있도록 접근성이 보장되는 웹 사이트를 제공하도록 규정하고 있다. 「지능정보화기본법」 제46조는 장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용을 보장하도록 규정하고 있다.

「국가재정법」 제28조 내지 제33조에는 예산안을 편성함에 있어 각 중앙관서의 장이 기획재정부에 증기사업계획서와 예산안편성지침에 따른 예산요구서를 제출하는 것부터 기획재정부에서 예산안을 편성하여 국무회의 심의와

제3장 장애를 이유로 한 차별

대통령 승인 후 국회에 예산안을 제출하기까지의 절차를 규정하고 있으며, 기획재정부 경제예산심의관 소속의 정보통신예산과는 교육문화체육관광위원회 정보화 업무를 담당하고 있다.

나. 피진정인의 행위가 장애인 차별에 해당하는지 여부

○○○○○○○○○ 보조금에 따른 지급·관리를 위해 전국 22개의 협약기관이 ○○○○○○지원시스템 웹사이트 관리자 페이지에 접근하고 있지만 웹접근성이 갖추어져 있지 않아 시각장애인 등은 사용에 어려움을 겪고 있다.

피진정기관은 국가의 공무를 수행하는 공공기관으로서 장애인 차별을 실질적으로 해소하기 위한 적극적인 조치 및 정당한 편의제공에 관한 각종지원을 할 의무가 있다. 이에 피진정기관은 중증 시각장애인인 진정인이 ○○○○○○지원시스템에 비장애인 직원과 동등하게 접근하여 업무를 처리할 수 있도록 필요한 기술적·행정적·재정적 지원을 하여야 한다. 이와 관련하여 피진정인은 인정사실 다항, 라항과 같이 예산확보를 위하여 지속적인 노력을 하고 있다고 주장한다.

그러나 피진정기관이 문화체육관광부 산하의 공공기관으로 정부의 재정 지원을 받아야만 시스템 개선을 추진할 수 있다는 어려움은 이해되지만, 관련 업무처리를 위해서는 반드시 ○○○○○○지원시스템에 접근해야 한다는 점, 웹접근성이 보장되지 않은 시스템을 이용하기 위하여 진정인 등 이용자 개인이 직접 대체방법을 마련해야 한다는 점 등을 고려할 때 예산 미반영만을 이유로 진정인을 포함한 정보소외계층 사람들에게 ○○○○○○지원시스템 이용에 있어 정당한 편의를 제공하지 않는 것은 장애인차별금지법 제26조제4항의 관련 규정을 위반하여 정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우에 해당된다고 판단된다.

피진정기관은 피진정기관에서 집행할 다음 연도 예산요구서를 작성하여

주무부처인 문화체육관광부에 제출하고, 문화체육관광부는 피진정기관의 예산 요구서를 포함하여 전체 요구서를 기획재정부에 제출한다. 또한 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등에 근거하여 피진정기관의 예산 운용 등을 감독하고 있는 기획재정부는 피진정기관의 예산이 포함된 예산서를 심의하여 다음 연도 예산을 최종 편성한다.

따라서 피진정인을 포함한 문화체육관광부장관과 기획재정부장관에게 ○○○○○지원시스템 이용에 있어 장애인 및 노년층 등이 소외되지 않도록 웹 접근성 개선에 필요한 예산이 확보할 수 있도록 적극적인 조치를 하도록 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 3.

국가인권위원회 장애차별시정위원회

위원장 남규선 위원 서미화 위원 한석훈



제4장

나이를 이유로 한 차별

제3편 차별시정분야

나이를 이유로 한 차별

1 2021. 6. 29.자 결정 21진정0246800 [고용센터 위탁기관의 나이를 이유로 한 수강제한]

결정사항

피진정인 ○○○○직업전문학교 이사장에게, 향후 직업교육 훈련생 모집 시 나이를 이유로 한 차별이 발생하지 않도록 선발 기준을 개선하고, 진정인이 교육 훈련 신청 시 나이를 이유로 차별하지 말 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 만65세의 피해자는 정부에서 발급 받은 국민내일배움카드로 고용노동부 위탁 기관인 ‘○○○○○○○○○○학교’(이하 ‘피진정기관’이라 한다)에 굴삭기 실기 과정을 수강 신청하려고 전화하였으나, 학원에서 나이가 많아서 위험하니 다른 곳을 알아보라며 학원 등록을 취소시켜, 이는 나이를 이유로 한 차별이라며 진정을 제기하였음.
- 【2】 피진정인은 직업훈련 정부지원금이라는 공적 부조 목적에 맞게 40~50대 등 취업 및 경제활동의 시급성을 고려하여 훈련생을 우선 선발하며, 예산낭비 방지를 위해 훈련생들의 수료 후 취업률 등이 기관 성과평가에 큰 영향이 있다고 주장하면서, 피진정기관 ‘훈련과정 대상 선발 가이드라인’에 따라 타 연령대 대비 65세 이상에게 현저히 낮은 점수를 부여하여 훈련생을 선발하였음.
- 【3】 이러한 피진정인의 주장은 근로자의 연령 등에 따른 차별을 금지한 「근로자 직업능력 개발법」에 위배되고, 발급대상을 만 75세 미만으로 두고 있는 국민내일배움카드 사업목적에도 부합하지 않는 점, 굴삭기 운전기능사 시험 주관 한국산업인력공단의 연령대별 합격률상 60대 이상의 시험 합격률이 현저하게 떨어진다고 보기 어려운 점, 개인마다 노화 정도는 차이가 있고 노령에 따른 개인의 능력을 객관적으로 수치화하여 측정하기는 어려운 점 등을 종합 고려할 때, 교육생 선발에 있어서 획일적으로 고령자를 불리하게 대우하는 것은 합리적 이유가 있다고 보기 어려움.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○○○○○○○학교 이사장

■ 주 문

피진정인에게, 향후 직업교육 훈련생 모집 시 나이를 이유로 한 차별이 발생하지 않도록 선발 기준을 개선하고, 진정인이 교육 훈련 신청 시 나이를 이유로 차별하지 말 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

○○○○년생인 진정인은 정부에서 발급 받은 고용카드로 고용노동부 위탁기관인 ‘○○○○○○○○○○학교’(이하 ‘피진정기관’이라 한다)에 굴삭기 실기 과정을 수강 신청하려고 전화하였으나, 학원에서 나이가 많아서 위험하니 다른 곳을 알아보라며 학원 등록을 취소시켰다. 이는 나이를 이유로 한 차별이므로 시정을 원한다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

피진정기관은 19××년 ×월 ××일 「근로자직업능력 개발법」 제28조제1항 및 같은 법 시행규칙 제12조제2항에 따른 고용노동부 지정 직업능력개발훈련 시설로써, 고용노동부로부터 직업훈련교육의 실시를 위탁 받아 여러 직종에 대한 교육을 실시하고, 실업자로 하여금 취업 및 창업의 기회를 부여하기 위해 설립된 민간직업훈련기관이다.

고용노동부의 「국민내일배움카드 운영규정」 제4조제2항제2호에 따르면, 국민내일배움카드의 발급대상은 취·창업이 가능한 ‘만 75세 미만’으로 연령 제한을 두고 있으며, 「국민내일배움카드 운영규정」 제32조제3항에 따르면, 훈련생 모집에 대한 사항은 훈련기관별 특성 또는 훈련 직종의 특성을 고려하여 각 기관의 선발기준을 훈련기관이 자율적으로 마련하여 운영할 수 있게 되어 있다.

피진정기관에서 내부적으로 정한 ‘훈련과정 대상 선발 가이드라인’은 대한민국 직업훈련 정부지원금이라는 공적 부조의 목적에 맞게 구직활동에 어려움을 겪고 있는 신규 실업자(청년층 등) 또는 근로 단절을 겪은 4~50대 등을 대상으로 취업 및 경제활동의 시급성을 고려하여 우선 선발하도록 하고 있다. 또한, 고용노동부 및 직업능력심사평가원이 관리하는 훈련기관 평가지표에서 훈련 예산 낭비 방지를 위하여 훈련생들의 수료 후 취업률 및 고용보험가입 여부 등이 기관의 성과 평가에 큰 영향이 있다.

진정인이 지원한 ‘굴삭기 운전기능사 취득(실기)’ 과정은 훈련 개시일 2021. 5. 3.부터 훈련 종료일 2021. 5. 29.까지이며 정원 20명의 과정이다. 해당 과정에 총 48명이 접수하였으며, 그 중 20명을 선발하여 훈련을 진행하였다. 2021. 4. 15. 건설기계운전 과정의 담당 훈련 교사가 진정인과의 전화 상담을 통하여 국비지원 훈련의 궁극적 목표는 취·창업이므로 해당 목적에 맞는 훈련생들 위주로 우선 선발하여 훈련에 참여가 힘들다고 안내를 하였다.

제4장 나이를 이유로 한 차별

진정인은 해당 과정에서 취·창업 능력이 상대적으로 낮은 고령이기도 하지만, 상기 내부 선발 항목 중 ‘참여 의지’에서도 낮은 점수를 받았다. 2020. 6. 진정인이 동일 과정에 접수한 이력이 있었으나 피진정기관에서 수차례 연락했음에도 연락두절로 인해 선발되지 않았던 이력이 있었기 때문에 훈련 의지가 낮다고 판단되어 선발하지 않았다.

또한 진정인이 지원한 ‘굴삭기 운전기능사 실기’과정은 피진정기관이 운영하는 다양한 직종 중에 안전사고가 가장 많이 일어나는 직종이다. 고령자의 운전 미숙으로 시설이 파괴되거나 전기선이 끊어지는 사례가 존재하고, 실제로 2020. 12. 9. 본교 훈련생(당시 69세)이 중장비 훈련 과정 중 사고를 낸 이력도 존재한다. 따라서 해당 직종 과정 선발 시, 연령뿐 아니라 장애의 정도 등을 종합적으로 판단하여 훈련생을 선발하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인이 제출한 진정서, 피진정인이 제출한 답변서 및 제출 자료, 한국 산업 인력공단의 제출 자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 19××. ×. ××. 설립된 ○○○○○○○○학교는 ○○광역시에 위치한 직업훈련기관으로, 중장비(굴삭기, 지게차), 특수용접, 기계 설계, 자동차 정비, 빅데이터 플랫폼 개발자, 패션디자인, 시각디자인 등 여러 직종의 직업훈련을 실시하는 기관이다.

나. 고용노동부는 국민 스스로 직업 훈련을 하도록, 훈련비 등을 정부가 정책적으로 지원하는 직업훈련 지원 사업으로 ‘국민내일배움카드’제도를 운영하고

있다. 이는 만 75세 미만의 실업자·재직자·취업 준비생 등에게 5년 동안 교육비 최대 500만 원을 지원하는 제도이다.

다. 피진정기관의 교육과정을 듣고자 하는 훈련생은 해당 과정에 원서 접수를 한 후, 입학 및 과정 상담을 진행하고, 고용센터를 방문하여 카드 발급을 신청한 후, 피진정기관의 내부 심사를 거쳐 입학이 확정된다. 피진정기관이 수립한 ‘훈련과정 대상 선발 가이드라인’의 평가 항목 중 ‘연령’은 25점 만점으로, 15세 이상~29세 이하는 15점, 30세 이상~44세 이하는 25점, 45세 이상~64세 이하는 10점, 65세 이상은 2점으로 구분되어 있다.

라. 진정인은 피진정기관의 ‘굴삭기 운전기능사 취득(실기)’ 5월 과정(2021. 5. 3.~2021. 5. 29.)을 수강하기 위하여 수강등록 신청을 하였고, 2021. 4. 15. 피진정기관에서 전화로 “연령순으로 수강이 불가하며, 국비교육은 취업이 목적이라 젊은 층부터 우선 선발하여 정원이 마감될 수 있고, 중장비 교육은 기능 숙달이 필요한데 60세가 넘어가면 감각이 무뎌져 안전사고가 날 확률이 높아 다른 분들이 우선 선발되어 입학할 수 없으니 타 훈련기관을 알아보라”고 안내를 하였다. 진정인은 나이를 이유로 선발이 어렵다는 설명을 듣고 수강을 취소하였다.

마. 굴삭기 운전기능사 시험을 주관하는 한국산업인력공단 제출 자료에 따르면, 굴삭기 운전기능사 시험의 사고 사례는 1건(2019년)으로 사고 당사자는 발생 당시 만 49세였으며, 최근 3개년 간 굴삭기 운전기능사의 연령대별 응시인원 대비 합격률은 다음 <표 1>과 같다.

제4장 나이를 이유로 한 차별

〈표 1〉 굴삭기 운전기능사의 연령대별 응시인원 대비 합격률

연 도	연 령	필기 합격률(%)	실기 합격률(%)
2018년	10대	30.9	41.4
	20대	49.6	45.2
	30대	62.8	44.5
	40대	69.9	41.8
	50대	68.2	35.7
	60대 이상	62.8	29
2019년	10대	32	41.3
	20대	51	47.1
	30대	63.6	44.6
	40대	71.8	42.8
	50대	70.8	37.1
	60대 이상	64.5	31.5
2020년	10대	37	40.8
	20대	55.9	46.3
	30대	66.4	44.8
	40대	73.1	42.7
	50대	74.3	37.1
	60대 이상	71.4	31

※ 최근 3년 굴삭기운전기능사 사고 사례는 2019년 1건(발생 당시 만 49세) 존재

5. 판단

가. 조사대상 여부

「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 다목은 합리적 이유 없이 나이를 이유로 교육시설이나 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

진정인은 피진정기관의 ‘굴삭기 운전기능사 실기’과정을 수강하고자 문의 하였으나, 피진정기관은 인정사실 라항과 같이 국비교육은 취업이 목적이므로 젊은 층부터 우선 선발하며, 중장비 교육은 60세가 넘어가면 안전사고가 날 확률이 높다는 이유로 진정인의 입학을 거부하였으므로 나이를 이유로 직업 훈련기관 이용에 불리한 대우가 있었다고 보이므로 국가인권위원회 조사대상에 해당된다.

나. 피진정인 조치의 합리성 여부

피진정인은 직업훈련 정부지원금이라는 공적 부조의 목적에 맞게 구직활동에 어려움을 겪고 있는 청년층과 근로단절을 겪은 4~50대 등 취업 및 경제활동의 시급성을 고려하여 훈련생을 우선 선발하며, 고용노동부 및 직업능력심사평가원이 관리하는 훈련기관 평가지표에서도 훈련예산 낭비 방지를 위하여 훈련생들의 수료 후 취업률 및 고용보험 가입 여부 등이 기관의 성과평가에 큰 영향이 있으므로 ‘훈련과정 대상 선발 가이드라인’에 따라 훈련생을 내부 선발한다고 주장하고 있다.

실제 피진정기관에서는 진정인과의 상담 시에도 나이를 이유로 교육생 선발이 어렵다는 안내를 하였고, 피진정기관의 ‘훈련대상 선발 가이드라인’에서는 30세 이상~44세 이하의 연령에 25점, 15세 이상~29세 이하의 연령에 15점, 45세 이상~64세 이하의 연령에 10점, 65세 이상에 2점을 배정하여 65세 이상에게 현저히 낮은 점수를 부여하고 있다.

직업훈련교육기관의 설치 근거 법률인 「근로자 직업능력 개발법」 제3조제3항은 “직업능력개발훈련은 근로자의 성별, 연령, 신체적 조건, 고용형태, 신앙 또는 사회적 신분 등에 따라 차별하여 실시되어서는 아니 되며, 모든 근로자에게 균등한 기회가 보장되도록 하여야 한다”고 규정하고, 같은 조제4항제1호는 고령자 및 장애인을 대상으로 하는 직업능력개발훈련이 중요시 되어야 한다고

제4장 나이를 이유로 한 차별

규정하고 있다. 또한 「국민내일배움카드 운영규정」 제4조제2항제2호에 따르면, 국민내일배움카드 발급 대상은 취·창업이 가능한 만 75세 미만으로 연령 제한을 두고 있다.

따라서 피진정인의 주장은 위와 같은 관련 법 규정 및 국민내일배움카드 사업 목적에도 부합하지 않는다고 판단된다. 그리고 인정사실 마항의 한국산업 인력공단 연령대별 합격률에서도 볼 수 있듯이 60대 이상의 시험 합격률이 현저하게 떨어진다고 보기 어렵고, 일반적으로 나이가 들어감에 따라 인간의 정신적·육체적 능력이 쇠퇴하게 되는 것은 사실이나 개인마다 노화의 정도는 차이가 있고 노령에 따른 개개인의 능력을 객관적으로 수치화하여 측정하기는 어려운 것임을 고려할 때 각 신체적 특징을 무시한 채 교육생 선발에 있어서 획일적으로 고령자를 불리하게 대우하는 것은 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다.

또한 피진정인은 기관이 운영하는 다양한 직종 중에 ‘중장비(굴삭기, 지게차)’의 훈련 분야가 안전사고가 가장 빈번히 일어나는 직종이고, 고령자의 운전 미숙으로 사고가 날 확률이 높기 때문에 안전성의 문제 때문에 훈련생 선발 시 연령 뿐 아니라 장애의 정도 등을 종합 판단해 훈련생을 선발한다고 주장한다. 그러나 이 문제는 개개인의 체력 상태와 운전 실력 등을 훈련과정 선발 이후 실기 교육 진행을 통하여 판단해야 할 사항이지, 일률적으로 생물학적인 나이를 기준으로 선발 단계에서부터 고령자를 불리하게 대우하는 것은 합리적이라고 보기 어렵다.

다. 소결

위와 같은 사정을 종합하여 볼 때, 피진정인의 행위는 합리적 이유 없이 나이를 이유로 직업훈련기관에서의 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 진정인을 불리하게 대우한 행위로써, 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서 규정하고 있는 ‘평등권 침해의 차별행위’로 판단된다. 따라서 피진정인에게 향후 직업

교육훈련생 모집 시 나이를 이유로 한 차별이 발생하지 않도록 선발 기준을 개선하고, 진정인이 향후 교육훈련 신청 시 나이를 이유로 차별하지 말 것을 권고하는 것이 적절하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 29.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

나이를 이유로 한 차별

2 2021. 7. 22.자 결정 20진정0060500 [지중선로 순시위탁 계약시 나이 제한]

결정사항

피진정인(○○○○공사 사장)에게, 동일·유사한 차별행위가 발생하지 않도록 '지중선로 순시위탁 관리절차서'의 "만 70세 연령제한"을 개선할 것을 권고함

결정요지

- 【1】○○○○공사는 '지중선로 순시업무'를 외부업체에 위탁하면서 2019년 외부 용역과 관련된 기준이 되는 '지중선로 순시위탁 관리절차서'를 개정하면서 안전 사고 예방, 순시효율 제고라는 명목으로 순시원 자격을 '만 70세 이하'로 제한하였음. 이는 70세 이상 고령자의 재취업을 봉쇄하는 차별이라는 진정이 제기됨.
- 【2】피진정인은 지중선로 순시업무를 외부 회사에 위탁하였으므로 피진정인이 해당 업무를 수행하는 근로자들을 직접 고용하지 않았으나 차별행위자가 반드시 사용자와 피용자의 관계에 있어야 하는 것은 아니며, 고용과 관련하여 실질적 또는 간접적이거나 영향력을 행사하는 지위에 있음으로써 차별의 결과를 발생시켰다면 실질적인 차별행위의 책임이 인정됨.
- 【3】피진정인은 만 70세 이상 연령제한이 필요하게 된 구체적인 사례나 근거를 제시하지 못하고 있고, 만 70세 이상 순시원이 사고를 당하는 등 안전에 문제가 생긴 사례 또한 없었으며, 순시원의 주된 업무가 현장참관이나 공사현장에서의 공사당사자 대응 등이므로 운전능력과 관련된 우려를 이유로 연령제한을 둔 것은 적절하지 않고, 2021년부터 운전을 전담하는 순시보조원과 순시원이 2인 1조의 팀제로 운영 중이므로 순시원 모두가 만 70세 미만일 것을 요구한 피진정인의 제한은 목적과 수단 측면에서 합리적 이유가 없음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○공사 사장

■ 주 문

피진정인에게, 동일·유사한 차별행위가 발생하지 않도록 ‘지중선로 순시위탁 관리절차서’의 “만 70세 연령제한”을 개선할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

○○○○공사(이하 ‘피진정공사’라 한다)는 지중선로 차량이용 경과지 순시, 지중선로 인근구간 타 기관 굴착작업 입회, 경과지 안내업무 등(이하 ‘지중선로 순시업무’라 한다)에 대해 위탁을 시행하고 있다. 2019. 12. 피진정인이 ‘지중선로 순시위탁 관리절차서’를 개정하면서 안전사고 예방, 순시효율 제고라는 명목으로 순시원 자격에 ‘만 70세 연령제한’을 두어 고령자 취업을 제한하였다. 이는 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」에 위배되며, 만 70세 이상자의 재취업 기회를 원천 봉쇄하는 차별행위이다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 순시업무는 매일 복잡한 시가지에서 장시간 운전을 하면서 동시에 지중배 전선로 경과지 인근의 타 분야 작업여부를 순시하는 것으로 필요에 따라 도보순시나 야간운전을 해야 한다. 그래서 피로를 감내할 수 있는 신체적 능력과 운전 중 전력설비 감시를 위한 집중력이 수반되는 업무이다.
- 2) 안전을 중시하는 인력운영 정책과 전력설비의 효율적 관리 및 자격제한에 따른 순시원 신규인력 소요현황 등을 종합적으로 고려하여 만 70세 나이 제한 기준을 추가하는 방향으로 관리절차서를 개정하였다.
- 3) 순시원 안전 확보를 위해 2인 1조로 순시 팀을 구성·운영하는 방안을 검토 중이며, 이 경우 예산이 추가 소요되는 점을 고려하여 2021년부터 단계적으로 적용할 예정이다.

다. 참고인

1) 참고인 1(순시원)

매설 탐지기 사용 시 전선이 깊이 매장된 경우 탐지가 어려워 경험이 매우 중요하며, 공사 현장을 장악하는 데에도 경험과 나이가 많은 것이 유리하다.

2) 참고인 2(순시보조원)

복잡한 시가지의 특성상 담당구역의 지리를 잘 아는 것이 가장 중요하고, 순시보조원의 경우 운전능력도 필요하다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 진술서 및 제출자료, 피진정인 측 홈페이지 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정공사는 19××년 「○○○○주식회사법」에 따라 설립되어 ○○○도 ○○에 본사를 두고 있는 상장 기업으로 ○○본부, ○○○본부 등 전국에 15개의 지역본부가 있다. 피진정인은 2005년부터 지중선로 훼손 및 전기 고장을 줄이기 위해 매년 1년 단위로 순시를 위탁하는 계약을 체결해왔고, 순시 범위는 연간 약 25,000km에 달한다.

나. 지중선로 순사업무의 위탁절차는 피진정인이 인력의 자격과 요건을 정하여 입찰 공고를 내고, 선정된 인력 파견 업체로부터 인력을 파견 받는 방식이다. 피진정인은 2019. 12. ‘지중선로 순시위탁 관리절차서’를 개정하여 만 70세 이상은 순시원 지원 자격에서 배제하였다.

다. 순시원의 지원 자격은 1) 전기 기능사 자격증 이상 보유자, 2) 피진정인이 시행하는 배전작업을 5년 이상 담당한 사람, 3) 피진정인이 시행하는 지중 배전 업무를 2년 이상 담당한 사람이고, 세 가지 요건 중 하나 이상을 충족시켜야 한다. 순시보조원의 자격은 일반인부 중 운전면허증이 있는 자이다.

라. 2019년 지중선로 순시원은 388명이었고, 이들의 평균연령 및 급여는 64.6세 및 연 3,500만 원이었다. 65세 이상 고령 순시원은 233명으로 60%를 차지하고 있다.

〈표 1〉 순시원 연령대별 분포

(단위: 명/%)

구분	순시원 수(비율)			
	60세 미만	60세 이상 65세 미만	65세 이상 70세 미만	70세 이상
2019년	42(11)	113(29)	150(39)	83(21)
2020년	58(16)	160(43)	138(37)	16(4)
2021년	79(20)	139(36)	156(40)	12(3)

제4장 나이를 이유로 한 차별

마. 순시원이 담당하게 되는 순시업무는 ①지중배전선로 순시, 안내 및 협의, 굴착현장 입회업무, ②굴착공사 전후 케이블 표지기, 표지시트 및 보호판 훼손·유실 여부 점검 및 정비, ③지상개폐기(차단기) 점검, ④지상변압기 점검 및 부하전류 측정 등, ⑤저압분전함 점검 및 부하전류 측정 등, ⑥저압 접속함 점검 및 접지저항 측정 등이다.

바. 순시업무의 절차는 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 순시업무 내용 및 절차

단계	업무흐름도	주요추진 내용
1	사무실 출근 (필요 시 현장출근)	- 9시 이전 출근하여 굴착정보 확인
2	굴착정보 입수	- 당일 작업내용 유·무선 확인 - 상·하수도 금일 굴착계획 유·무선 확인 - 신규 도로굴착 협의분 굴착계획 유·무선 확인
3	NDIS 도면출력 및 순시루트 설정	- NDIS 도면 출력 - 금일 작업계획을 종합하여 순시루트 설정
4	굴착현장 순시	- 굴착현장 순시: 깃발, 안내판, 현장표시 물품, 카메라, 매설물 탐지기, 도면 등 준비 - 굴착현장 도착
5	굴착현장 입회	- 굴착개소 케이블 경과여부 확인 및 탐사, 심도 확인 및 현장 표기 - 안전조치 시행 및 기 시행분 확인(깃발, 안내판 등) - 작업책임자 및 굴삭기 기사 등 안전교육(반복시행) - 케이블 발견 시까지 작업현장 집중감시, 인력굴착 및 시험굴착 유도 - 굴착계획 및 작업책임자 등 굴착정보 입수
6	굴착현장 인계	- 굴착장소 이동을 위한 굴착현장 입회지원 요청(담당간부), 사무실 입회인력 도착 시 인계 및 순시 이동 - 입회 인력은 굴착완료 시까지 현장 입회
7	굴착현장 순시	- 굴착현장 발견 및 입회(반복)
8	사업소 귀사	- 입회결과 보고 및 굴착관리시스템 결과 등록 - 익일 또는 심야 굴착계획 확인 및 입회

사. 피진정인은 2021년부터 순시원을 2인 1조 팀으로 구성하여 운영 중이다.
팀은 입회업무와 탐지기를 운용하는 순시원 1명과 운전을 전담하는 순시
보조원 1명으로 이루어진다. 한 팀은 하루 평균 90km를 순시하고, 2~3개
현장에 입회한다.

5. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에
의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지
아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라고 한다)
제2조제3호는 나이 등 19개 사유 및 기타 사유를 이유로 고용과 관련하여 합리
적 이유 없이 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를
‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 조사대상 여부

1) 피진정인 적격 여부

피진정인과 진정인은 직접적인 고용관계에 있지 않으므로 피진정인에게
고용차별에 대한 피진정인 적격이 인정되는지 살펴본다.

국가인권위원회는 차별행위자가 반드시 사용자와 피용자의 관계에 있어야
하는 것은 아니며, 고용과 관련하여 실질적 또는 간접적이거나 영향력을 행사하
는 지위에 있음으로써 차별의 결과를 발생시켰다면 ‘실질적 차별행위자’에 해당
한다고 인정한 바 있고(06진차116·06진차136 결정), 용역계약 체결 시 용역수
행업체의 고용과 관련하여 차별적 조건을 부과한 데 대해 직접적인 고용 주체는
아니지만 차별행위의 책임을 인정하였다(09진차1170 결정).

제4장 나이를 이유로 한 차별

이 사건 진정에서 피진정인이 지중선로 순시업무를 위탁하면서 만 70세 미만으로 순시원 자격을 제한함으로써 결과적으로 진정인이 순시원으로 채용될 기회가 배제되었으므로 피진정인은 연령차별을 시정할 책임이 있는 자로 볼 수 있어 피진정인 적격이 인정된다고 판단된다.

2) 차별사유 및 차별영역 등

이 사건 진정은 나이가 만 70세 이상이라는 이유로 지중선로 순시원을 모집할 때 아예 지원할 수 없도록 배제하였다는 것이다. 따라서 고용영역에서 나이를 이유로 한 불리한 대우가 존재하므로 위원회법상 조사대상에 해당한다.

다. 합리성 유무

1) 피진정인은 순시원이 장시간 운전을 하면서 동시에 지중배전선로 경과지 인근의 타 분야 작업여부를 순시해야 하고 필요에 따라 도보순시나 야간 운전을 해야 하는 등 피로를 감내할 수 있는 신체적 능력과 운전 중 전력 설비 감시를 위한 집중력이 수반되는 업무를 담당하고 있기 때문에 순시원 자격에 연령제한을 두게 되었다고 주장한다.

그러나 인정사실 <표 1>에서 보는 바와 같이 2019년 기준으로 70세 이상 순시원이 21%를 차지하고 있었는데, 피진정인은 직무의 성격에 비추어 특정 연령기준이 불가피하게 요구되는 경우로써 만 70세 이상 연령제한이 필요하게 된 구체적인 사례나 근거를 제시하지 못하고 있으며, 만 70세 이상 순시원이 사고를 당하는 등 안전에 문제가 생긴 사례 또한 없었다.

특히 순시원의 업무는 현장참관이나 공사현장에서의 공사당사자 교육과 대응, 공사현장의 발견이 주된 업무이므로 운전능력과 관련한 우려를 이유로 연령제한을 한 것은 적절하지 않다. 아울러 2021년부터 운전을 전담하는 순시보조원과 순시원, 2인 1조의 팀제로 운영 중이므로 순시원 모두가 만 70세 미만일 것을 요구한 피진정인의 제한은 그 목적과 수단

측면에서 합리적 이유가 없다.

또한 일반적으로 나이가 들면 정신적·육체적 능력이 쇠퇴하는 것이 사실이나 그 쇠퇴 정도에는 개인의 특성이 큰 영향을 미치므로 개인의 업무수행 능력이 특정 나이에 도달하면 일률적으로 쇠퇴한다고 단정할 수는 없으므로 개인의 건강상태, 신체능력을 고려하지 않고, 특정 나이를 기준으로 그 이상의 고령자를 채용절차에서 배제하는 것에는 합리성이 있다고 보기 어렵다.

- 2) 참고로, 국가인권위원회는 일반건설공사, 주택건설공사 및 항만건설공사 등의 감리용역업체 사업수행능력 평가 시 소속 감리원이 고령이라는 이유로 연령대별로 감점을 주고 있는 제도 및 관행에 대하여 나이와 감리원 업무수행능력 간에는 본질적 상관관계가 존재하지 않는다고 판단하여 시정을 권고한 바 있다.¹⁾

라. 소결

위와 같은 사정을 종합해 볼 때 직무의 성격에 대한 객관적인 기준 없이 순시원의 자격을 일률적으로 만 70세 미만으로 제한한 행위는 만 70세 이상인 사람을 합리적 이유 없이 나이를 이유로 불리하게 대우하는 차별행위에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

1) 건설교통부고시상 감리전문회사 사업수행능력 평가 시 감리자 연령에 의한 감점(06진차9·06진차148·06진차480 병합, 2006. 12. 11.), 국토해양부 건설기술용역(감리부문) 평가 시 연령에 의한 감점(05진차693, 2007. 3. 9.), 지방자치단체 하수도정비 사업수행능력 평가 시 감리자의 연령에 의한 감점(05진차752, 2007. 3. 9.), 설계감리용역 경쟁입찰 시 나이에 의한 차별(07진차572, 2007. 8. 30.) 등

제4장 나이를 이유로 한 차별

2021. 7. 22.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

나이를 이유로 한 차별

3 2021. 10. 5.자 결정 20진정0199200 [심리상담분야 소방 및 경찰 공무원 채용 나이 제한]

결정사항

○○도지사와 경찰청장에게 심리상담 분야의 경력직 채용 시 나이제한을 두지 않도록 관련 규정을 개정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】○○도청 및 경찰청이 각각 202×. ×. 공고한 심리상담 분야 소방 및 경찰공무원 채용공고를 보면 만 40세로 나이제한을 두고 있는데, 일반 소방 및 경찰공무원과 달리 심리상담 직종은 신체나 나이 등에 별도의 기준을 둘 이유가 없는데도 불구하고 직종의 전문성을 고려하지 않고 나이제한을 두는 것은 차별이라는 진정이 제기됨.
- 【2】피진정인들은 심리상담사를 채용하는 것이 심리상담만을 전담하는 일반 공무원을 채용하는 것이 아니며, 일정 기간 현장업무를 수행할 뿐만 아니라 임용 후 일정 기간이 지나면 심리상담 외의 직무에도 배치될 수 있다고 항변함.
- 【3】그러나 1~2년 이내로 운영되는 현장 복무기간은 정년까지의 전체 복무기간에 비해서는 짧은 기간인 점, 심리상담 직종 응시자들도 다른 공개경쟁채용 응시자와 같은 기준의 신체·체력검사에 합격해야 하므로 업무 수행에 필요한 능력과 체력을 개인별로 측정하는 것이 가능한 점, 심리상담 분야 소방 및 경찰공무원이 현장으로 출동해야 하는 일이 발생한다 하더라도 현장에서의 주 업무는 역시 심리상담 업무로 예상되며, 담당 업무 외 현장 지원활동을 한다 하더라도 만 40세를 초과한 심리상담 직종의 근무자가 그 업무를 수행할 수 없다는 객관적인 증거는 존재하지 않는다는 점 등을 종합적으로 고려하면 합리적 이유 없이 나이를 이유로 고용영역에서 불리하게 대우한 것으로 차별에 해당함.

제4장 나이를 이유로 한 차별

■ 진 정 인 ○○○

- 피진정인 1. ○○도지사
2. 경찰청장

■ 주 문

○○도지사과 경찰청장에게 심리상담 분야의 경력직 채용 시 나이제한을 두지 않도록 관련 규정을 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

○○도청 및 경찰청이 각각 202×. ×. 공고한 202×년 심리상담 분야 소방 및 경찰공무원 채용공고를 보면 만 40세로 나이제한을 두고 있다. 일반 소방 공무원이나 경찰공무원과 달리 심리상담 직종은 신체나 나이 등에 별도의 기준을 둘 이유가 없는데도 불구하고 직종의 전문성을 고려하지 않고 나이제한을 두는 것은 차별이다. 상담직은 업무 특성상 오랜 기간의 수련과 슈퍼비전 및 교육 분석이 요구되며, 나이가 들수록 인간심리에 대한 이해와 경험이 쌓여 질 좋은 상담서비스를 제공할 수 있기 때문이다.

2. 피진정인의 주장

가. 피진정인 ○○도지사

- 1) 심리상담사를 채용하는 것은 심리상담의 전문경력을 갖고 있는 사람을 소

방공무원으로 채용하기 위함이지 심리상담만을 전담하는 일반 공무원을 채용하는 것이 아니다.

- 2) 향후 동료 소방관들을 상담하더라도 화재 현장이나 소방 조직에 대한 이해가 필요하므로 2년간 일선 소방서 등에 배치되어 소방·구급 등 현장업무를 수행하도록 하고 있다.
- 3) 또한 「소방공무원임용령」 제28조(필수보직기간 및 전보의 제한)에 연구·교육 경력으로 채용된 소방공무원은 최초로 그 직위에 임용된 날부터 3년 이내에 다른 직위 또는 임용권자를 달리하는 기관에 전보할 수 없다는 제한을 두고 있는데, 이는 곧 임용 후 3년이 지나면 화재진압·구조·구급·행정 등 어떤 직무에도 배치될 수 있다는 의미이기도 하다.
- 4) 결국 향후 채용될 심리상담 경력경쟁 채용자는 현장근무 경험이 필수이고, 3년의 의무복무기간 경과 후에는 순환 보직을 할 가능성 또한 높다.

나. 피진정인 경찰청장

- 1) 피해자 심리 전담 경찰관은 치안현장에서 심리상담 외 다양한 업무를 수행하게 된다. 예컨대 강력·성폭력 범죄 발생 시 모든 범죄유형의 피해자 상담·신변보호·지원, 유관기관 대외협력, 강력범죄 피해자에게 심리적 응급처치 등이 그러하다. 따라서 심리상담 전문성뿐만 아니라 일반 경찰관과 같은 체력과 순발력이 요구된다.
- 2) 피해자 심리 전문요원은 일반 경찰관과 동일하게 순환근무 인사원칙이 적용된다. 피해자심리 분야로 채용된 경찰관도 필수현장근무(지구대·파출소 6개월, 수사·형사 분야 6개월 등 합계 1년) 후 5년간 의무복무를 한 다음에는 타 부서에서도 근무 가능하며, 실제 경채자 중 다수가 타 부서에서 근무 중이다.

제4장 나이를 이유로 한 차별

- 3) 또한 40세 이하로 응시자의 연령을 제한하는 현재 요건으로도 전문성과 잠재력을 갖춘 인재선발이 가능하다. 경력·나이의 피해자 심리지원 역량이 비례한다는 객관적 자료가 없고, 조직 내 융화·성장가능성 등을 고려하면 일정한 연령제한이 필요하다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서 및 제출자료, 관련 법령 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 소방공무원

- 1) 소방공무원의 채용방법은 크게 공개경쟁채용과 경력경쟁채용으로 나뉘는데, 이 중 2020년 심리상담사 경력경쟁채용 예정인원은 소방교 계급의 8명이고, 「소방공무원임용령」 제15조(경력경쟁채용 등의 요건 등) 및 같은 시행령 제43조(응시연령 및 신체조건 등) 제1항 [별표 2] 등 관련 법령에 의해 전체 경력경쟁채용자 345명과 동일하게 응시연령 만 40세의 제한을 받고 있다.
- 2) 심리상담 소방공무원은 ①소방공무원 정신건강관리 및 찾아가는 상담실 운영, ②소방공무원 맞춤형 치유(직무스트레스 예방, 전문 치료) 프로그램 운영, ③소방전문 치료센터 지정 및 운영, ④심신안전실 운영 및 마음건강 상담소 추진에 관한 업무를 담당한다.
- 3) 심리상담 소방공무원은 원서접수, 필기시험, 체력시험, 신체검사, 서류전형(인·적성검사), 면접시험 순의 전형을 거쳐 채용된다. 응시자격은 “상당

학과, 심리학과, 상담심리학과나 그 밖에 이와 유사한 학과를 졸업하고 석사학위 이상을 취득한 자로 국가기관·지방자치단체·공공기관 그 밖의 이에 준하는 기관의 임용 예정 직위에 관련 있는 직무분야의 근무 또는 연구 경력 3년 이상으로서 해당 임용예정계급에 상응하는 근무 또는 연구 경력이 1년 이상인 자”이다.

〈표 1〉 심리상담 소방공무원 채용 및 근무 현황

연도	채용 예정인원	채용 인원	임용계급	최초 임용 부서	현 부서(업무)
2015	2	2	소방교	○○소방서	소방재난본부(심리상담)
			소방교	○○부소방서	○○소방재난본부(심리상담)
2019	18	2	소방사	△△소방서	○○소방재난본부(심리상담)
			소방사	□□소방서	□□소방서(심리상담)
2020	8	3	소방교	□□소방서	□□소방서(심리상담)
			소방교	◎◎소방서	◎◎소방서(심리상담)
			소방교	◇◇소방서	◇◇소방서(심리상담)

2015년부터 2020년까지 심리상담 소방공무원의 채용인원과 근무지는 〈표 1〉과 같다. 기간 중 채용된 7명은 모두 심리상담 업무를 담당하고 있으며, 2016년부터 2018년까지 기간 중 신규 채용인원은 없다.

- 4) 심리상담 분야 소방공무원이 소방재난본부 심리상담 전담부서에 배치되는 경우에는 주로 심리상담 업무를 수행하나 대형화재 발생에 따른 긴급 구조통제단 운영 등 비상시에는 현장에 출동하여 심리상담 업무가 아닌 피해복구, 차량지원·통제 업무를 수행하게 된다. 소방서(119안전센터)에 근무하는 경우에는 일반 소방공무원과 동일한 조건에서 동일한 현장업무를 수행해야 한다. 피진정인 ○○도지사가 제출한 자료에 의하면 심리상담 분야로 채용된 소방공무원이 소방서에 배치되어 현장 출동한 현황은 아래 〈표 2〉와 같다.

제4장 나이를 이유로 한 차별

〈표 2〉 ○○도 심리상담 채용자 출동현황

(2021. 6. 30. 기준)

구분	현장 활동 근무 기간	관서명 부서명	현장출동 건수 (2021.6.30. 기준)	비고 (임용일)
1	'16.2.24.~ '17.8.31.	○○소방서 관교안전센터	295건 (화재 148, 구조 110, 구급 30, 기타 7)	'16.2.24
2	'16.2.24.~ '17.4.2.	○○○소방서 중앙안전센터	245건 (화재 87, 구조 121, 구급 27, 기타 10)	'16.2.24
3	'19.12.27.~ '20.1.19.	△△소방서 교문안전센터	1건 (화재 1) ※ 병가	'19.12.27
4	'19.12.27.~ '20.3.1.	□□소방서 향남안전센터	15건(화재 15)	'19.12.27 (휴직 중)
5	-	◎◎소방서 소방행정과	0건	(휴직 중)
6	'21.2.15.~ '21.6.30.	◇◇소방서 역북안전센터	34건 (화재 19, 구조 13, 구급 2)	'21.2.15

- 5) 최근 5년간(2016~2020년) 심리상담, 언론공보, 전산, 정보통신, 정보 보안 등 특정업무를 위해 경력경쟁채용한 전문분야 소방공무원은 283명이다. 그 가운데 166명(58.7%)이 현장활동 근무경력이 있고, 심리상담 분야는 채용인원 6명중 4명(66.7%)이 현장활동 근무경력이 있다.

〈표 3〉 소방공무원 경력채용분야 현장활동 근무 현황

분야	구분	채용인원(경력)	현장 경험 있는 인원	현장 경험 없는 인원
계		283	166	117
심리상담		6	4	2
화학		6	5	1
예방·건축		34	23	11
화재·특별조사		134	46	88
소방관련학과		78	67	11
정보·통신		23	19	4
외국어		2	2	0

※ 경력채용분야 중 현장 활동 부서인 구조, 구급, 항공분야 등은 제외

나. 경찰공무원

- 1) 경찰공무원의 채용방법은 크게 공개경쟁채용과 경력경쟁채용으로 나뉘는데, 2020년 피해자심리 전담경찰관 예정인원은 경장 계급의 37명이고, 「경찰공무원 임용령」 제39조제1항 [별표 1의3]에 따라 경찰공무원 경력경쟁채용 피해자 심리 분야의 응시가능 연령은 만 40세로 제한되고 있다.
- 2) 심리상담 경찰공무원의 업무내용은 ①살인·강도·성폭력 등 강력범죄 피해 직후 피해자와 가족 등을 대상으로 초기단계 심리적 위기 개입을 통한 트라우마 예방(심리적 응급처치), ②형사절차 정보제공 및 참여지원, 수사절차 또는 언론 등에 의한 2차 피해 방지(형사절차 조력), ③피해 평가를 통한 적절한 전문기관 연계, ④피해자 보호·지원 업무와 관련하여 일선 경찰서를 지도·감독·교육하는 것이다.
- 3) 심리상담 경찰공무원은 실기시험(구술), 신체·체력·적성검사, 면접시험을 거쳐 채용된다. 응시자격은 “심리학 학사 학위 취득자 중 심리학 석사

제4장 나이를 이유로 한 차별

학위 이상 소지자 또는 심리학 학사 학위 이상 취득 후 ‘심리상담’ 분야에 서 근무(연구)경력이 2년 이상인 자 중 한 가지 이상의 요건을 충족하는 사람”이다. 2006년부터 2020까지 채용인원과 근무 현황은 <표 4>과 같다.

<표 4> 채용 및 근무 현황

구분	1기('06)	2기('10)	3기('11)	4기('16)	5기('18)	6기('19)	7기('20)
총계(선발인원)	6(11)	7(11)	10(13)	8(8)	35(36)	40(40)	37(38)
구 분	의무복무 만료			의무복무 (지구대·파출소6개월+수사부서6개월 +피해자보호전담 부서 5년)			
청문감사 (피해자보호전담부서)	3	4	6	8	30	20	
여성청소년	2	1	1		1	6	
수사·형사			1		1	7	
지구대·파출소	1	2	1		3	7	37
기타			1(휴직)				

* 선발인원 157명 중 14명 퇴직, 현재 143명 재직 중

** 피해자보호전담부서가 심리상담 경찰관의 고유 업무 분야임

5. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있다. 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 한다) 제2조제3호는 나이를 포함한 19개 사유 및 기타 사유를 이유로 고용, 재화·용역, 교육·훈련 등과 관련하여 합리적 이유 없이 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 조사대상 여부

이 사건 진정은 나이가 만 40세 이하인 사람만 심리상담 분야 경력경쟁채용 시험에 응시할 수 있도록 규정하고 있다는 내용이므로 이는 나이를 이유로 고용(모집)영역에서 불리한 대우가 있다고 볼 수 있어 우리 위원회 조사대상에 해당하며, 이하에서는 이러한 나이제한이 합리적인지 살펴본다.

다. 불리한 대우의 존재 여부

차별판단에서 요구되는 불리한 대우는 동일한 대상을 차등적으로 대우하는 것뿐만 아니라 상이한 대상을 동등하게 대우하는 것도 포함하는데 이 사건의 경우 일반 경력경쟁채용 시험과 비교하여 상이한 응시자격요건을 두고 있는 심리상담 분야 경력경쟁채용 시험에 대해서 동일한 나이제한을 두어 일반 경력경쟁채용 시험과 심리상담 분야 경력경쟁채용 시험을 동등하게 대우하였으므로 불리한 대우가 존재한다.

라. 합리성 판단

- 1) 피진정인들은 심리상담 직종의 경우에도 1~2년간의 현장 복무 기간이 존재하고, 심리상담 업무를 수행하는 과정에서 현장출동을 해야 하는 경우도 발생할 수 있으며, 3~5년의 의무복무기간이 끝나면 상담이 아닌 다른 직역으로 옮길 수 있음을 연령제한의 근거로 들고 있다.
- 2) 우선 1~2년 이내로 운영되는 현장 복무기간은 정년까지의 전체 복무기간에 비해서는 짧은 기간이다. 또한 현장 복무기간의 운영 목적은 상담이라는 본연의 업무를 수행하기 위해 직무에 관한 기본적인 이해력을 쌓기 위한 기간이다. 따라서 현장 복무기간을 이유로 만 40세를 초과한 사람은 아예 응시조차 하지 못하도록 하는 연령제한을 정당화할 수는 없다.
더욱이 심리상담 직종 등 경력경쟁채용 응시자들도 다른 공개경쟁채용

제4장 나이를 이유로 한 차별

응시자와 같은 기준의 신체·체력검사에 합격해야 한다. 이처럼 특정 직무에 필요한 건강상태와 신체능력 등을 별도로 검증하면서도, 신체활동성과 나이의 상관관계에 대한 면밀한 의학적·사회학적 검토와 객관적인 증거자료 없이, 검사 결과와 무관하게 특정 나이를 기준으로 업무수행 능력이 부족할 것이라고 예단하여 채용절차에서 배제하는 것에 합리성이 있다고 보기는 어렵다.

- 3) 어떠한 자격이, 일반적으로 국내외 법령에서 차별 예외 사유로 규정하고 있는 ‘진정직업자격’으로 인정되기 위해서는 사업 내지 직무의 본질, 직무의 특수성 그리고 그 목적에 적합하고, 적정한 범위 내라는 것이 전제되어야 한다. 즉 나이 또는 나이 관련 특성이 ①해당 업무의 정상적인 수행을 위하여 필수적으로 요구되고, ②나이제한을 완화하거나 폐지한다고 할 때 그보다 낮거나 그와 같은 효과를 가져 올 수 있는 다른 대안이 없다는 점이 입증될 때 진정직업자격으로 인정된다. 그리고 선발이나 채용 이후 특정 나이 이상인 사람의 경우 훈련비용이 많이 든다거나 생산성이 더 낮을 것이라는 경제적 고려는 진정직업자격 인정 여부와는 관련이 없다고 본다. 이 진정 사건에서 심리상담 직종의 경우, 인정사실에서 보듯 ①상담 또는 심리학 전공, 연구, 근무경력을 응시자격 요건으로 하고 있으며, ②소방 공무원의 정신건강과 관련한 업무를 기획하고 추진하거나, 범죄 피해자와 가족의 심리적 위기에 적절하게 개입하고 지원하는 일을 담당하고 있다. 따라서 그 직무의 특성상 나이가 정상적인 업무 수행을 위한 필수적 요건이라 보기 어렵다. 그리고 나이제한 없이 상담 또는 심리학 전공, 연구, 근무경력을 응시자격으로 규정하고 신체·체력검사를 전형에 포함시키는 것만으로 충분히 해당분야에 적합한 사람을 채용할 수 있을 것으로 판단된다.

나아가 채용 후 상담심리 업무를 수행하면서 현장으로 출동해야 하는 일이 발생한다하더라도 현장에서의 주된 업무는 역시 심리상담 업무로

예상되며, 부득이 담당 업무 외 현장 지원활동을 한다고 해도 만 40세를 초과한 심리상담 직종의 근무자가 그 업무를 수행할 수 없다는 객관적인 증거는 존재하지 않는다.

- 4) 의무복무 기간 후 다른 직역으로의 전환에 대해 살펴보면, 필수 현장 복무 기간이 끝난 후 곧바로 3~5년간 상담직역에서 의무복무를 하도록 규정되어 있어 상담 외 직역으로 인력이 유출될 가능성이 없다. 3~5년 후 상담이 아닌 다른 직역으로 가고자 한다면 이는 고유한 인사 영역으로 인사에 관한 최종적 권한을 가진 피진정인이 당사자의 신체능력과 적성 등을 고려하여 상담 외 직역으로 전환을 허락하거나 거절할 수 있을 것이다.
- 5) 그러므로 이 진정 사건에서 ①40세를 초과하는 사람이 심리상담 관련 업무를 효율적으로 수행하는 데 필요한 기본적인 능력과 체력을 구비하지 못하였다는 것을 입증할만한 객관적 자료가 존재하지 않는 점, ②현행의 경력경쟁 채용시험에서 심리상담 직종 근무자에게 필요한 능력과 체력을 개인별로 측정하는 것이 불가능하지 않은 점, ③직역의 전환 여부는 피진정기관의 인사권 내의 행위로 채용자격과 직접적인 관련이 있다고 보기는 어려운 점 등을 고려할 때, 피진정인들이 심리상담 분야 채용에 있어 응시자의 나이를 만 40세 이하로 제한하는 것의 합리성을 인정하기는 어렵다.

마. 소결

따라서 경찰 및 소방공무원 심리상담 분야의 경력직 채용 시 일반 경력직 채용 시와 동등하게 만 40세 이하로 연령제한을 둔 것은 합리적 이유 없이 나이를 이유로 고용영역에서 불리하게 대우한 것으로 차별에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 10. 5.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 김민호 위원 이준일

나이를 이유로 한 차별

4 2021. 12. 23.자 결정 21진정0493600 [회사의 나이를 이유로 한 근로시간 연장계약 배제]

결정사항

피진정인1(○○슈퍼 ○○점 점장)에게 나이를 이유로 한 차별이 발생하지 않도록 재발 방지 방안을 마련할 것을 권고하고, 피진정인2(○○슈퍼사업본부 본부장)에게 피진정인1을 포함한 영업점 점장에 대해 연령차별 등 차별인식개선 교육을 실시할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정인1은 피진정인2와 상의하여, 직원 퇴사로 인한 결원 자리를 신규채용하여 충원하지 않고, 기존 직원의 근무시간을 6.5시간에서 8시간으로 연장하기로 하였는데 연장근무 대상에서 정년이 얼마 남지 않은 진정인을 포함한 3명을 제외하였음.
- 【2】 피진정인들은 근로시간 연장은 불이익에 해당하고, 8시간 내내 서서 근무해야 하는 업무 특성상 체력을 선택기준으로 삼았으며, 직원 개별 건강상태 파악이 어려워 나이가 적은 사람 3명을 연장근무 대상에서 제외하였다고 항변함.
- 【3】 그러나, 근로시간의 연장은 당사자 간 합의로 정할 사항이고, 진정인과 같이 근로시간의 확대를 선호하는 경우가 있으므로 당사자의 의사를 확인하지 않고 근로시간 연장대상에서 배제한 것은 진정인에 대한 불리한 대우라고 볼 수 있음. 일반적으로 나이가 들어감에 따라 정신적·육체적 능력이 쇠퇴하는 것은 사실이나 개인마다 노화의 정도에 차이가 있어 개인의 능력을 막연히 나이로 판단할 것은 아니므로, 피진정인1은 고용조건 변경에 대하여 직원들과 사전에 면담하였어야 함. 따라서, 피진정인1이 진정인을 근로시간 연장대상에서 제외한 것은 합리적 이유 없이 나이를 이유로 고용영역에서 불리하게 대우한 행위임. 아울러 점장은 소속 지점에서 연령차별을 포함한 고용차별이 발생하지 않도록 예방하고 해당 사안 발생 시 이를 시정하기 위한 노력과 책임이 요구되는데, ○○슈퍼 점장에게 제공되는 교육이 충분하지 않아 이를 보완할 필요가 있음.

■ 진 정 인 ○○○

- 피진정인 1. A슈퍼 B점 점장
2. A슈퍼 사업본부장

■ 주 문

1. 피진정인1에게, 나이를 이유로 한 차별이 발생하지 않도록 재발방지 방안을 마련할 것을 권고합니다.
2. 피진정인2에게, 피진정인1을 포함한 영업점 점장에 대해 연령차별 등 차별 인식 개선 교육을 실시할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 A슈퍼 B점 ○○○에서 근무하고 있는데, 피진정인1은 소속 직원 1명이 퇴사하였지만 신규채용을 하지 않고 기존 직원의 근무시간을 연장하기로 하면서 정년이 얼마 남지 않은 진정인을 제외한 3명의 근무시간을 6.5시간에서 8시간으로 연장하였다. 정년이 얼마 남지 않았다는 이유로 진정인을 근무 연장에서 제외한 것은 나이를 이유로 한 차별이다.

2. 피진정인 주장

가. 피진정인1

1) 제1차 진술

20××.×.××.○○○ 직원 1명이 퇴사한 후에 20××.×.××.까지 신규채용을 위해 노력했으나 어려움이 있어 기존 직원의 근무시간 연장이 가능하지 피진정인2에게 문의했는데, 신규채용 대신 근무시간 연장은 가능하지만 4명 전원 연장은 불가하고 3명은 가능하다고 하였다. 이에 8시간 내내 서서 근무해야 하는 근무 특성을 고려하여 기본적인 체력을 선택기준으로 삼았고, 20××.×.××.자로 B점 점장으로 부임했기 때문에 직원 개개인의 업무태도 및 건강상태 파악이 어려워서 나이가 적은 사람으로 3명을 선택하였다. 이는 주관적인 선택을 배제하기 위한 결정이었다.

2) 제2차 진술

○○○ 매장에 근무하는 직원들 중 진정인을 제외한 3명은 ○○○ 매장으로 입사하여 근무 중인 데 비해 진정인은 ◎◎코너와 △△코너를 거쳐 ○○○ 매장에서 근무 중이고, 근무지가 변경된 이유는 진정인의 동료직원들과의 불화 때문이다. 관리자 입장에서 인사 시 중요기준은 동료들과 잘 지내는지에 관한 평판이어서 이를 중요하게 고려하여 근무시간 연장 대상에서 진정인을 배제한 것이다. 다만 진정인의 자존심을 보호하기 위해 정년이 얼마 남지 않았기 때문이라고 말했다.

나. 피진정인2

1) 제1차 진술

20××년 이후 오프라인 매장이 줄어드는 추세이며, A슈퍼 B점은 상대적으로 실적이 낮은 데 비해 인원이 많은 편이고 ○○○의 인원도 줄이는 것을 고려

제4장 나이를 이유로 한 차별

하고 있었다. 피진정인 1에게 근무시간 연장을 할 경우 신규채용의 효과(6.5시간)보다 낮은 수준으로 근무시간 연장이 가능하다는 가이드라인을 제시하였는데, 이를 바탕으로 피진정인 1이 3명에 대하여 근무시간을 연장하기로 결정하였다. 정년이 많이 남은 직원에게 근무시간을 연장해 줌으로써 고용유지 효과를 줄 수 있으며, 이러한 조치는 사기업의 자율적 경영활동에 속하는 것이다.

2) 제2차 진술

근로시간 연장을 불이익으로 판단하는 사람도 있고, 「근로기준법」은 약정된 근로시간을 초과하는 연장 근로에 대하여는 가산하여 임금을 주도록 하여 연장근로를 삼가도록 하는 취지의 규정을 두고 있다.

또한 근로시간 연장은 근로자의 여가를 감소시키고, 노동으로 인한 피로도를 증가시킨다는 점에서 불이익을 주는 것이라고 판단된다. 근로시간에 대응하는 임금 지급은 추가적으로 이익을 주는 것이 아니라 노동력 제공에 대한 대가로 지급되는 것이므로 특별한 이익을 부여한 것으로 볼 수 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인의 서면진술서 및 제출자료, 관련 규정 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 A슈퍼 B점 조리담당 코너인 ○○○에서 약 17년째 근무하고 있는데, 진정인을 포함하여 5명이 근무하고 있다가 20××. ×. ××. 1명이 퇴사하여 현재 4명이 근무하고 있다. 진정인은 19××년생이며, 나머지 직원은 각 19××년생, 19××년생, 19××년생이다. 피진정인1은 20××.

×. ××. A슈퍼 B점 점장으로 발령받았다.

나. 피진정인1은 피진정인2에게 20××. ×. 경 직원 1명 퇴사에 따른 신규 채용이 어렵다면 기존 직원의 근무시간 변경이 가능한지 문의하였고, 이에 피진정인2는 4명 전원에 대한 근무시간 연장은 불가하나 3명은 가능하다고 회신하였다.

다. 피진정인1은 20××년 ×월 말 진정인에게 사전협의 또는 통지 없이 진정인을 제외한 3명의 직원에게만 근무시간 연장 희망 여부에 대한 의사를 묻고 이들이 동의하자 근무시간을 8시간으로 변경하는 근로계약서를 작성하여 같은 해 ×월부터 적용하였다.

라. 피진정인2는 연 1회 점장 대상 성희롱·직장내 괴롭힘·고용차별 등에 대한 온라인 교육을 수강하도록 하고 있으며, 이와 관련한 서약서를 작성하게 한다.

5. 판단

가. 조사대상 여부

「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 가목에서는 합리적 이유 없이 나이를 이유로 고용 등 영역과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다. 이 사건 진정은 나이가 많다는 이유로 근무시간 연장대상에서 진정인을 배제했다는 주장으로 「국가인권위원회법」 상 조사대상에 해당하므로 아래에서는 피진정인 1의 조치가 합리적인지 여부에 대하여 살펴본다.

나. 근로시간 연장대상에서 배제한 것이 불이익인지 여부

피진정인2는 근로시간의 연장은 근로자의 여가를 감소시키고, 노동으로 인한 피로도를 증가시킨다는 점에서 불이익의 부여이므로 근로시간의 연장에서

제4장 나이를 이유로 한 차별

배제하는 것은 불이익이 아니라고 주장한다. 그러나 이 사건 진정의 근로시간 연장은 기본 근무 외의 초과근로를 의미하기보다 당사자 간 합의로 기본 근로시간을 확대한 것으로 볼 수 있고, 진정인과 같이 근로시간이 확대되는 것을 선호하는 경우가 있으므로 대상자의 의사를 확인하지 않고 근로시간을 확대하는 대상에서 배제한 것은 진정인에 대한 불리한 대우라고 볼 수 있다.

다. 합리적 이유가 있는지 여부

- 1) 피진정인1은 진정인을 근무시간 연장대상에 제외한 것은 점장으로 발령 받은 지 얼마 되지 않아 직원 개개인의 업무태도 및 건강상태 파악이 어려워 나이가 적은 사람으로 3명을 선택한 것이라고 주장하고 있으나, 일반적으로 나이가 들어감에 따라 인간의 정신적·육체적 능력이 쇠퇴하게 되는 것은 사실이지만 개인마다 노화의 정도는 차이가 있고 노령에 따른 개개인의 능력을 객관적으로 수치화하여 측정하기는 어렵다.

또한 피진정인1은 연령차별을 포함한 고용차별이 발생하지 않도록 예방하고 이를 위해 관리·감독해야 할 책임이 있는 점장의 지위에 있는 자로 근무시간 연장 등 고용 조건 변경에 대하여 직원들과 사전에 면담하여 설명하고 합리적 대안을 마련하기 위한 노사 대화를 선행했어야 할 것이나 이를 생략하였다.

이후 피진정인1이 추가로 제출한 서면진술서에 따르면 진정인의 평판 때문에 연장근로 대상에서 제외하였다고 주장하였으나 이를 증빙하는 객관적인 자료가 없는 점 등을 종합적으로 고려하면 피진정인1의 주장은 인정하기 어렵다.

- 2) 피진정인2는 정년이 많이 남은 직원에게 근무시간을 연장해 줌으로써 고용유지 효과를 줄 수 있다고 진술하고 있는데, 오히려 정년을 앞둔 사람에게 근무시간을 연장해주고 해당 직원이 정년퇴직한 이후 근무시간 연장에서 제외된 직원에게 근무시간을 연장해주는 것이 고용유지 효과가 있다고

볼 수도 있는바, 합리적 이유라고 보기 어렵다.

라. 소결

따라서 피진정인1이 진정인을 근무시간 연장대상에서 제외한 것은 합리적 이유 없이 나이를 이유로 고용영역에서 불리하게 대우한 행위이다. 아울러 점장은 소속 지점에서 연령차별을 포함한 고용차별이 발생하지 않도록 예방하고 해당 사안이 발생할 경우 이를 시정하기 위한 노력과 책임이 요구되는데, 인정사실 라항에서 보는 바와 같이 A슈퍼 점장에게 제공되는 교육이 충분하지 않아 이를 보완할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 12. 23.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김수정



제5장

사회적 신분을 이유로 한 차별

제3편 차별시정분야

사회적 신분을 이유로 한 차별

1 2021. 1. 22.자 결정 20진정0561900 [교육전문직 선발 시 기간제교사 근무경력 미인정]

결정사항

교육부장관과 ○○교육청 등 9개 시·도교육청 교육감에게, 교육전문직원 선발 시 응시자격 교육경력 요건에서 정규교원과 동종·유사한 업무를 수행한 기간제 교사의 경력을 인정하도록 제도 개선을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정인은 ‘2020년 교육부 교육전문직’을 선발하면서 응시자격에서 공고일 기준 해당 분야의 정규교원으로서 교육경력이 5년 이상인 자로 제한하여 기간제교사 경력을 제외하였음. 이에 진정인은 기간제 교사에 대한 차별이라고 진정을 제기하였음. 하지만 진정인은 정규교원으로 근무한 경력이 5년 이상인 사람으로 피해당사자가 아니어서 피해사례를 특정할 수 없는 등 위원회 조사대상에 해당하지 않아 해당 진정은 「국가인권위원회법」 제32조제1항제1호에 따라 각하하였음.
- 【2】 하지만 「교육공무원법」 제32조제1항에 따르면, 고등학교 이하 각급학교 교원 임용권자는 예산범위에서 기간을 정하여 교원자격증을 가진 사람을 교원으로 임용할 수 있으므로, 기간제교사는 교원에 해당하고 정규교원을 대체하여 업무를 수행하므로, 정규교원의 업무와 기간제교사의 업무에 본질적인 차이가 있다고 보기 어려우며 피진정인이 제시하는 교육전문직 선발 기본방침에서는 지원자들에게 책임이 무거운 감독업무를 맡아 근무한 경력을 별도로 요구하고 있지 않아, 피진정인이 교육전문직 지원자에게 요구되는 근무경력 산정 시 정규교원과 동종·유사한 업무를 수행한 기간제교사 경력을 인정하지 않는 것은 합리적인 이유 없이 사회적 신분을 이유로 고용영역에서 특정인을 불리하게 대우하는 ‘평등권 침해의 차별행위’에 해당하므로 교육부장관과 기간제 교사 근무경력을 전혀 인정하지 않는 9개 시·도교육감에게 제도개선을 권고할 필요가 있다고 판단하였음. 따라서 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정하였음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 교육부장관

■ 주 문

1. 이 사건 진정을 각하합니다.
2. 피진정인과 9개 시·도 교육감(○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○)에게, 교육전문직원 선발 시 응시자격 교육경력 요건에서 정규교원과 동종·유사한 업무를 수행한 기간제 교사의 경력을 인정하도록 제도 개선을 권고합니다.

■ 이 유

I. 진정사건 조사결과

1. 사건개요

가. 사 건 20진정0561900 교육전문직 선발 시 기간제 교사 경력 미인정

나. 진 정 인 ○○○

다. 피진정인 교육부장관

2. 진정요지

피진정인은 ‘2020년 교육부 교육전문직’을 선발하면서 응시자격에서 공고 일 기준으로 해당 지원 분야의 정규교원으로서 교육경력이 5년 이상인 자로

제한하고 위 교육경력은 「교원자격검정령」 제8조제1항제1호에 따른 경력을 적용하되, 기간제 교사 경력 등을 제외한 정규교원으로서 실제 근무경력을 말한다고 기술하고 있다. 기간제 교사의 경우 정규교원과 동일한 업무를 수행함에도 불구하고 피진정인이 교육전문직을 선발하면서 기간제 교사 경력을 제외하도록 하는 것은 기간제 교사에 대한 차별이므로 시정되어야 한다.

3. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정 요지와 같다.

나. 피진정인

피진정인은 「교육공무원법」 제10조, 제11조에 따라, 교사의 신규채용 시에 임용에 필요한 자격, 그밖에 실제 증명되는 능력 등에 의해 교육공무원이 임용될 수 있도록 공개전형을 실시하고 있다.

기간제교원은 「교육공무원법」 제32조제1항제1호 내지 제5호에 해당하는 경우, 예산의 범위에서 기간을 정하여 교원 자격증을 가진 사람을 임용하고 있으며, 같은 조제2항에 따르면 기간제 교원에게는 책임이 무거운 감독 업무의 직위에 임용될 수 없도록 하여 담당직무수행이 정규교원과 다를 수 있음을 명시하고 있다.

한편, 「교육공무원 인사관리규정」 제14조제1항제5호 및 제7호에서는 교육부 교육전문직원으로서의 전직임용을 위한 공개경쟁시험 응시대상은 ‘정규교원으로서 실제 근무한 경력이 5년 이상인 자’로 정하고 있다. 전직을 위한 임용 요건이나 위 규정 조문에서 규정한 내용 이외의 사항은 임용권자가 정한다.

따라서, 교육전문직원으로서의 전직임용 요건 중 교육경력과 관련하여서는 현행 규정 상 기간제교원의 임용방식 및 업무의 권한과 책임 등에서 정규교원과

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

일부 차이가 있는 현실을 고려할 필요가 있다. 다만, 위 규정의 해당 조항에 대해서는 관계 부서, 시·도교육청 관계자 및 현장교원 등의 의견을 수렴하여 검토할 예정이다.

4. 관련규정

별지 1 기재와 같다.

5. 인정사실

진정서 및 피진정인의 서면진술서, “2020년 교육부 교육전문직 선발 계획” 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 교육전문직원은 교육부 및 각급 교육청 및 교육지원청, 그 외의 교육부 및 교육청 산하기관에 근무하며 교육행정업무 및 교육정책 계획, 조정 및 민원 업무 처리를 총괄 또는 주관하는 장학관, 장학사, 교육연구관, 교육연구사 등을 말한다.

나. 피진정인은 2020년 교육부 교육전문직을 선발하면서 정규교원으로 임용되어 교육경력 5년 이상인 초·중등학교 교사를 지원요건으로 공고하였다. 피진정인이 2020년 제시한 교육전문직 응시자격은 다음과 같다.

가) 공통사항(다음 조건을 모두 충족한 자)

- 공고일 현재 국내 초·중등학교, 교육행정기관 또는 교육연구기관에 재직 중이며, 교육관이 투철하고 교육자로서의 자질과 능력이 탁월한 자
 - 공고일 기준으로 해당 지원 분야의 정규교원으로서 교육경력*이 5년 이상인 자
- * 「교원자격검정령」 제8조제1항제1호에 따른 경력을 적용하되, 휴직, 군복무, 기간제 교사 경력 등을 제외한 정규교원으로서 실제 근무경력을 말함(「교육공무원임용령」 제7조의3제1항에 따른 파견 기간은 포함하되 제7호 파견은 제외)

나) 분야별 자격요건

분야	해당 자격증(표시과목) 등
교육과정총론	정교사(1급) 학교급·표시과목 무관, 교육과정 관련 석사학위 이상
초등일반	초등학교 정교사(1급)
중등	중등일반 중등학교 정교사(1급) 표시과목 무관 [이하 “중등학교 정교사(1급)” 생략]
	수학 수학
	과학 통합과학(공통과학), 물리, 화학, 생물, 지구과학
	사회 통합사회(공통사회), 일반사회, 지리
	정보 정보·컴퓨터
	예술 음악, 미술
	직업 식물자원·조경, 동물자원, 농공, 농산물유통, 식품가공, 사진, 디자인, 공예, 전기, 전자, 통신, 기계, 재료, 화공, 섬유, 자원, 환경공업, 건설, 세라믹, 인쇄, 상업, 수산·해양, 항해, 기관, 냉동, 의상, 관광, 조리, 미용, 연극영화

다. 「교육공무원법」 제32조(기간제교원) 제1항에서는 고등학교 이하 각급학교 교원의 임용권자는 예산의 범위에서 기간을 정하여 교원자격증을 가진 사람을 교원으로 임용할 수 있다고 규정하고 있다. 위 법에 따른 기간제교원은 정규교원의 휴직, 직무이탈, 특정 교과를 한시적으로 담당하도록 할 필요가 있는 경우 등의 사유가 발생할 때, 교원 임용후보자 선정경쟁시험에서 합격한 자는 아니나 정규교원의 일시적 결원을 보충하기 위해 임용되는 자를 말한다.

라. 진정인은 5년 이상 정규교원으로 근무한 경력이 있다.

6. 사건에 대한 판단

「헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 가목은 합리적 이유 없이 사회적 신분 등 19가지 사유 및 기타사유를 이유로 고용영역에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

우리 위원회는 일반적으로 기간제 근로자는 정규직 근로자에 비하여 더 낮은 대우나 보수를 받는 경우가 대부분이므로 사회 전체적으로 기간제 근로자를 정규직 근로자에 견주어 낮게 평가한다고 볼 수 있고, 기간제 근로자라는 고용형태가 지속되는 이상 자신의 의사나 능력 발휘와 무관하게 그 지위를 가질 수 밖에 없는 상황이 발생하므로, 기간제 근로자라는 지위는 사회적 신분에 해당한다고 볼 수 있다고 결정한 바 있다. 따라서 기간제 교사의 지위도 이에 준하여 사회적 신분이라는 차별사유에 해당하며, 교육전문직원 선발은 고용영역에 해당하는 것으로 판단된다.

그러나, 진정인은 정규교원으로 근무한 경력이 5년 이상인 사람으로 피해 당사자가 아니다. 따라서 이 사건 진정은 우리 위원회의 조사대상에 해당하지 않으므로 「국가인권위원회법」 제32조제1항제1호에 따라 각하한다.

II. 피진정인에 대한 제도 개선 권고

1. 제도 개선 권고의 검토 배경

이 사건 진정은 진정인이 피해 당사자가 아니기에 우리 위원회의 조사대상에 해당하지 않아 각하하였다. 그러나 피진정인이 교육전문직원 임용후보자를 선발하면서 정규교원과 동종·유사한 업무를 수행한 기간제 교사로 근무한 경력을 일체 인정하지 않는 것은 문제가 있다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호, 제25조제1항에 따라 제도 개선의 필요성을 검토하였다.

2. 제도개선 검토 내용

가. 차별적 처우로 인한 불이익이 존재하는지 여부

피진정인이 교육전문직원 선발 시 교육경력 요건에서 기간제 교사 근무경력을 일체 인정하지 않고 있으므로, 정규교원 경력과 기간제 교사 경력을 합산하여 5년 이상이 되나, 정규교원으로 근무한 경력이 5년 미만인 교사로서 교육전문직에 지원하고자 하는 사람에 대해서는 불이익이 존재한다고 할 수 있다.

17개 시·도교육청별로 선발하고 있는 교육전문직원 응시자격에서 공통 응시자격 중 교육경력 요건을 살펴보면, 기간제교원 근무경력을 인정하고 있지 않은 곳은 ○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○·○○ 등 9개 시·도교육청인 것으로 조사되었다(별지2 참조). 이로써 피진정인 뿐 아니라 일부 시·도교육청 중에서도 교육전문직원 선발 시 기간제 교사 경력을 교육경력으로 전혀 인정하지 않는 사례가 확인되었다.

나. 차별적 처우에 합리적인 이유가 있는지 여부

피진정인은 교육전문직원 선발 시 기간제 교사 근무경력을 인정하지 않는

이유가 「교육공무원법」 제32조제1항에서 기간제 교사에게는 책임이 무거운 감독 업무의 직위에 임용될 수 없도록 하여 기간제 교사의 담당직무수행이 정규 교원과 다를 수 있음을 명시하고 있는 등, 현행 규정 상 기간제 교사의 임용방식 및 업무의 권한과 책임 등에서 정규교원과 일부 차이가 있는 현실을 고려할 필요가 있다고 주장하고 있다.

그러나 「교육공무원법」 제32조제1항에 따르면, 고등학교 이하 각급학교 교원의 임용권자는 예산의 범위에서 기간을 정하여 교원자격증을 가진 사람을 교원으로 임용할 수 있으므로, 기간제 교사는 교원에 해당한다. 아울러 기간제 교사는 정규교원의 휴직, 직무 이탈 등의 경우 정규교원을 대체하여 업무를 수행하므로, 정규교원의 업무와 기간제 교사의 업무에 본질적인 차이가 있다고 보기 어렵다. 또한 인정사실 나항에서와 같이 피진정인이 제시하는 교육전문직 선발 기본방침에서는 지원자들에게 책임이 무거운 감독 업무를 맡아 근무한 경력을 별도로 요구하고 있지는 않다.

따라서 피진정인이 교육전문직 지원자에게 요구되는 근무경력 산정 시 정규 교원과 동종·유사한 업무를 수행한 기간제 교사의 경력을 인정하지 않는 것은 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다.

참고로, 대법원은 교육부 장관이 기간제 교사의 경우 정교사(1급) 취득이 불가하다며 기간제 교사의 정교사(1급) 자격증 발급 신청을 거부한 사건(2015 두40248, 정교사1급자격증발급신청거부처분취소, 2018. 6. 15. 판결)에 대하여, 「교육공무원법」의 적용을 받는 교원에 기간제 교사도 포함된다는 점, 기간제 교사 제도는 다양한 교육과정의 개설·운영 및 원활한 교원 수급 등을 통해 교육과정의 운영의 안정성을 확보하기 위해 도입되었고, 기간제 교사는 원칙적으로 정규교원의 일시적 보충을 위해 한시적으로 임용된 인력이지만 현실적으로 담임 교사직을 수행하는 등 정규교원과 별 차이 없이 근무하고 있으므로 일정 기간 교육경험을 축적한 기간제 교사도 직무수행능력이나 자질을 향상시켜

교육의 질을 제고하여야 한다는 점에서 정규교원과 다르지 않다는 점 등을 이유로 정규교원에 대해서만 중등학교 정교사(1급) 자격을 부여하고 기간제 교사에 대해서는 정교사(1급)자격증 발급 신청을 거부한 교육부 장관의 처분은 위법하다고 판단하였다. 그리고 국가인권위원회는 2019. 11. 19. 보건복지부 장관에게 기간제 교사 경력을 어린이집 원장 자격 취득을 위한 유치원 교사 경력으로 인정할 것을 권고한 바 있다.

3. 소결

위 내용을 종합하면, 피진정인과 일부 지방자치단체의 교육감이 교육전문직원 임용후보자 선발 시 기간제 교사로 근무한 경력을 일체 인정하지 않는 것은 합리적인 이유 없이 사회적 신분을 이유로 고용영역에서 특정인을 불리하게 대우하는 ‘평등권 침해의 차별행위’에 해당한다. 따라서 교육전문직 제도가 시행됨에 따라 차별행위는 계속 발생할 것이 예상되므로 피진정인과 기간제 교사 근무경력을 전혀 인정하지 않는 9개 시·도교육감에게 교육전문직원 선발 시에 정규교원과 동종·유사한 업무를 수행한 기간제 교사의 근무경력을 배제하지 않도록 제도를 개선할 것을 권고할 필요가 있다.

III. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조제1항제1호, 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 1. 22.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

사회적 신분을 이유로 한 차별

2 2021. 3. 2.자 결정 19진정0695300 [무기계약직 근로자에 대한 기관 성과급 지급 차별]

결정사항

피진정인(□□의료원장)에게, 무기계약직인 조리원들을 기관성과급 지급대상에 포함시키고 해당 수당을 지급할 것을 권고

결정요지

- 【1】□□의료원은 매년 기관평가 결과에 기반한 기관성과급을 지급함에 있어 내부규정이 없다는 이유로 정규직에게 지급하는 기관성과급을 무기계약직인 조리원들에게는 지급하지 않고 있어 차별이라는 진정이 제기되었음.
- 【2】이 사건 진정에서 차별처우가 문제가 된 기관성과급(경영평가성과급)이란 정부가 공공기관의 방만한 경영으로 인한 예산 낭비를 방지하고 질 높은 대국민서비스를 위한 경영혁신을 촉진하기 위한 목적으로 도입한 제도로 기관별 평가결과에 따라 차등 지급됨. 이는 해당기관 직원들의 업무수행 실적과 노력이 총망라되는 것으로 경영평가 대상 업무의 범주가 전반적인 경영관리 사항을 포함하고 있어 사실상 피진정의료원의 거의 모든 업무를 포함하고 있음. 이에 이 사건 조리원들은 직원들의 급식과 입원환자들의 식사를 담당하고 있어 복리후생에 해당할 뿐 아니라 의료원이라는 피진정기관의 특성상 부수적이거나 일시적인 업무가 아니라 본질적이고 상시적인 업무에 해당한다고 볼 수 있어 경영평가성과급의 지급대상에서 배제되는 업무라고 보기 어려움.
- 【3】또한, 피진정인은 기관성과수당 지급과 관련한 내부 기준을 정함에 있어 기관경영평가 기간에 그 평가의 대상이 되는 근로를 제공하였던 진정인들을 무기계약직이라는 이유로 지급대상에서 배제하였던바, 무기계약직 등 사회적 신분을 이유로 한 차별 처우를 금지하고 있는 「헌법」과 「근로기준법」에도 어긋남.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 별지 1 기재 목록과 같음(생략)

■ 피진정인 □□의료원장

■ 주 문

피진정인에게, 무기계약직인 조리원들을 기관성과급 지급대상에 포함시키고 해당 수당을 지급할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

피진정인은 매년 기관평가 결과에 기반한 기관성과급을 지급함에 있어 내부 규정이 없다는 이유로 정규직에게 지급하는 기관성과급을 무기계약직인 조리원들에게는 지급하지 않고 있다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

진정인이 주장하는 기관성과급은 의료원 「보수규정」상 조정수당에 해당 하는 것으로 조정수당은 현재 공무원 보수 및 수당 규정을 준용한 □□의료원 「보수규정」에 의거하여 지급되고 있는데, 그 변천사는 다음과 같다.

- 특별상여수당(정근수당)과 체력단련비 명목으로 구성하여 1998년까지 임금에 포함하여 지급
- 1999년 행정자치부 지방공기업 경영혁신계획지침에 따라 보수규정 내 성과수당을 신설하고 개인과 기관성과수당으로 나누어 지급
- 2008년 1월 보수규정 개정을 통해 조정수당을 신설하고 성과수당 중 개인성과수당 부분을 조정수당으로 변경하여 지급
- 2013년 10월부터 보수규정 개정을 통해 기관성과수당을 조정수당으로 통합하여 현재까지 지급

이에 현재의 조정수당은 지역거점 공공의료기관 운영평가 결과에 따라 의료원 「보수규정」에서 별도로 지급률을 정하여 지급하고 있으나 실제로는 지급대상 직원들에게 책정된 고유의 임금항목으로 볼 수 있다.

진정인 노조는 2008. 1. ○○지방노동위원회에 기관성과급(조정수당)을 조리원(당시 기간제근로자)들에게 부지급한 것이 기간제근로자에 대한 차별이라며 시정을 요구하는 구제신청(○○ 2008차별1~18)을 하였고, 이에 대해 해당 위원회는 시정의 대상이 된 기관성과급의 명칭이 성과급으로 되어 있고 지급기준도 변경되었으나 이는 기존 직원의 임금체계상 고유의 임금항목으로 순수한 경영성과급이 아니라는 점과 당시 무기계약직에게 차별을 주기 위한 금품이 아니고 부지급 사유에 합리적인 이유가 있어 차별시정의 대상이 아니라는 이유로 각하 판정을 한 바 있다. 또한, 중앙노동위원회는 기관성과급은 조리원에게 지급할 의무가 있는 임금이 아니라고 판단하여 재심신청(중앙2008차별 20호)을 기각하였다.

노조에서 주장하는 무기계약직은 조리원과 간호조무사를 대상으로 한 표현이지만, 실제로는 조리원은 2012. 11.에, 간호조무사는 2018. 5.에 정원 내 인력인 기타직 직군으로 편입된 본 원의 정규직 근로자들이다. 본 원의 보수규정은 기타직의 보수체계를 별도로 정하고 있는데, 이는 사회적 신분에 따른 불합리한 차별이 아니라 근로자간 별개의 근로사항 및 근로조건 차이에서 오는 차이를 고려하여 설정한 합리적 임금체계로서 법에서 정하는 동일가치노동 동일임금의 원칙에 하등 위반됨이 없다.

본 원은 조리원의 기관성과급 지급요구에 대한 해결방안을 모색하고자 2019. 5. 15. 노조와 전격적으로 상호협의를 체결하고, 조리원의 조정수당이 해결되기 전에는 일반직원들의 2018년 임금협상을 논하지 않겠다는 노조 측의 극단적인 입장까지 수용하며 수차례 실무교섭을 진행하여 왔다. 하지만 노조는 얼마 지나지 않은 2019. 7. 18. 어렵게 체결한 조정수당 지급협의를 일방적으로 파기하였고, 2019. 9. 3.에는 의료원과 상호 협의 없이 의료원 출입구를 무단점거한 후 사실과 전혀 다른 일방적 주장으로 기자회견을 진행하여 노사가 상호 체결한 단체협약을 위반하는 등 노사관계의 신뢰를 저버렸다.

한편, 진정인 노조와 의료원은 2021. 2. 23. 조리원의 기본급 조정을 포함하는 단체협약에 합의하였다.

3. 관련규정

별지 2 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인과 피진정인의 진술, 각각이 제출한 자료 및 법령과 규정 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

가. □□의료원(이하 ‘피진정의료원’이라 한다)은 ○○○도가 설립·운영해오다 19××. ×. ×.부터 「지방공기업법」에 의거 지방공사의료원으로 전환되었고, 20××. ×. ××.부터 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 부칙 제2조제1항에 의거 지방의료원으로 승계되었으며, 관할 지방자치단체인 ○○○도의 조례에 따라 관리·감독을 받는 기관이다.

나. 피진정의료원의 직원은 의료직(의사직, 약사직, 간호직)과 일반직(사무직, 보건직, 기능직), 그리고 기타직(조리원, 야간전담, 의료보조(현재는 운영직으로 명칭 변경))과 계약직(서무당직, 보일러당직, 시설관리, 의료폐기물, 병문안객관리 등)으로 구성되어 있다.

다. 피진정의료원의 「보수규정」 제×조(용어의 정의)에서 제×호 “제수당”이란 이 규정 제×장에 규정된 각종 수당을 말하는 것으로, 제×장의 제××조의×(조정수당)은 임직원에게 <별표×-×>의 기준에 의해 조정수당을 지급하되 지급방법은 기본급에서 지급률을 곱한 금액으로 하도록 하고 있다. 또한 1월, 4월, 7월, 10월에 지급하는 조정수당은 지급 전월까지 3개월 이상, 12월에 지급하는 조정수당은 당해 연도 12개월 이상 계속 재직 중인 임·직원에게 지급하고, 동기간이 3개월 또는 12개월 미만인 자에게는 월할 계산하여 지급한다고 정하고 있다. <별표×-×>에서 정한 지급기준은 아래와 같다.

<별표×-×> 조정수당 지급기준표(개정 20××. ×. ×.)

지급시기	등급	지급률	지급기준
1월 급여일	-	-	기본급의 40%
4월 급여일	-	-	기본급의 40%
7월 급여일	-	-	기본급의 40%
10월 급여일	-	-	기본급의 40%
12월 급여일	A등급 B등급 C등급 D등급	당해연도(또는 익년도) 운영평가등급 (전년도 실적에 대한 당해 연도 평가임)	기본급의 150% 기본급의 110% 기본급의 70% 기본급의 30%

라. 같은 「보수규정」 제2조는 병원 임직원의 보수는 관련 법률 및 조례와 정관에서 따로 정한 것을 제외하고는 이 규정에 의하고, 연봉제대상자의 보수체계는 연봉제규정이 정하는 바에 의하며, 기타직의 보수체계는 별도로 정하도록 하고 있다.

마. 피진정의료원은 지역거점 공공의료기관 운영평가에서 20××년, 20××년 연속 A등급을 받고 정규직 근로자에게 위 다항의 지급기준에 따라 기관성과급을 지급하였다.

바. 피진정의료원의 조리원들은 20××.××.에 정원 내 인력인 기타직 직군으로 편입되었다가 20××.×.에 운영직으로 명칭이 변경되었다.

5. 판단

가. 각하사유 해당여부

피진정인은 진정인들이 주장하는 내용에 대해 이미 지방노동위원회와 중앙노동위원회에 구제신청을 한 바 있고, 기관성과급 부지급이 차별에 해당하지 않는다는 판정을 받은 바 있다고 하므로, 「국가인권위원회법」 제32조제1항제5호에서 정하는 각하 사유에 해당하는지 여부를 살펴본다.

○○지방노동위원회(○○2008차별1-27 병합 □□의료원 차별적 처우 시정신청 2008. 3. 21.판정)와 중앙노동위원회의 판정내용에 따르면, 해당 구제신청이 각각 각하 및 기각판정을 받은 것은 사실이지만, 이는 피진정인의 주장처럼 기관성과급의 성격 여부를 다툰 결과로 부지급이 정당하다고 판정한 것이 아니라, 당시 기간제 근로자임을 주장하던 진정인들이 무기계약직 근로자를 비교 대상으로 하여 제기한 구제신청이었던 사정에 비추어 진정인들은 사실상 기간제 근로자가 아닌 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 무기계약직 근로자의 특성을 가지고 있다고 보아 구제신청의 적격성이 없다고 보았기 때문인 것으로

해석하는 것이 타당하다.

또한, 진정인들은 위 판정이 있는 후인 2012년도에 이미 정월 내 무기계약직 근로자로 전환된 상태이므로 위 판정이 본 진정요건에 영향을 미치는 사안은 아닌 것으로 파악된다.

따라서, 이 사건 진정은 「국가인권위원회법」상 각하사유에 해당한다고 보기 어려우므로, 이하에서는 정규직을 비교대상으로 하여 무기계약직에 대한 차별처우 여부 및 그 합리적 사유의 존재 여부를 검토한다.

나. 차별행위에 해당하는지 여부

「헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 가목은 합리적인 이유 없이 사회적 신분 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

아래에서는 피진정인이 기관성과급 지급과 관련하여 정규직과 무기계약직을 달리 처우한 행위가 사회적 신분을 이유로 한 차별적 처우에 해당하는지, 그러한 차별행위에 합리적인 이유가 있는지 살펴본다.

1) 사회적 신분을 이유로 한 차별행위인지 여부

헌법재판소는 「헌법」 제11조제1항의 ‘사회적 신분’에 대하여 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미하는 것으로 정의(헌법재판소 1995. 2. 23. 선고 93헌바43 결정 등)한 바 있으며, 우리 위원회는 특히 고용과 관련하여서는 사업장 내에서 근로자 자신의 의사나 능력발휘에 의해 회피할 수 없는 사회적 분류를 사회적 신분으로 보면서 무기계약직이나

기간제 근로자의 지위는 그러한 고용형태가 존속하는 이상 자신의 의사나 능력 발휘와 무관하게 그 지위를 가질 수밖에 없는 상황에서 저평가되고 있다는 점에서 사회적 신분으로 판단하고 있다.

따라서 이 사건 진정에서 무기계약직 근로자임을 이유로 한 차별적 처우는 「국가인권위원회법」이 금지하고 있는 차별사유인 ‘사회적 신분’에 해당한다고 볼 수 있으며, 기관성과급은 임금 구성의 한 항목이므로 고용영역에서의 차별적 처우로 볼 수 있다.

2) 비교대상이 존재하는지 여부

차별적 처우란 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 대우하는 것을 말한다. 차별적 처우에 해당하기 위해서는 그 전제로 차별을 받았다고 주장하는 사람과 그가 비교대상자로 지목하는 사람이 본질적으로 동일한 비교집단에 속해 있어야 하고, ‘본질적으로 동일한 비교집단’에 해당하는지 여부에 대해서는 침해된 평등권의 구체적인 내용과 무관하게 비교집단의 보편적·일반적인 측면만을 고려할 것이 아니라 당해 사건에 있어 차별처우가 문제로 된 이유나 평등한 대우가 요청되는 구체적인 영역에 한정해 본질적으로 동일성이 있는지 여부를 살펴보아야 한다(헌법재판소 2010. 3. 25. 선고 2009헌마538 결정).

이 사건 진정에서 차별처우가 문제가 된 기관성과급(경영평가성과급)이란 정부가 공공기관의 방만한 경영으로 인한 예산 낭비를 방지하고 질 높은 대국민 서비스를 위한 경영혁신을 촉진하기 위한 목적으로 도입한 제도로 기관별 평가 결과에 따라 차등지급된다. 이는 해당기관 직원들의 업무수행 실적과 노력이 총망라되는 것으로 경영평가 대상 업무의 범주가 인사, 보수, 복리후생, 노무, 예산 등 전반적인 경영관리 사항을 포함하고 있어 사실상 피진정의료원의 거의 모든 업무를 포함하고 있다. 이에 이 사건 조리원들은 직원들의 급식과 입원환자들의 식사를 담당하고 있어 위 복리후생에 해당할 뿐 아니라 의료원이라는 피진정

의료원의 특성상 부수적이거나 일시적인 업무가 아니라 본질적이고 상시적인 업무에 해당한다고 볼 수 있어 경영평가성과급의 지급대상에서 배제되는 업무라고 보기 어렵다.

따라서, 이 사건 진정의 정규직과 무기계약직인 조리원은 기관성과급 지급 사안에서 본질적으로 동일 또는 유사한 집단으로 볼 수 있는바, 아래에서는 피진정인의 차별적 조치에 합리적인 이유가 인정되는지 여부를 검토한다.

3) 차별행위에 합리적 이유가 있는지 여부

피진정인은 기관성과급이 기관 보수규정상 조정수당에 해당하는 것이고, 조정수당은 정규직 직원들에게 책정된 고유의 임금항목이므로, 무기계약직인 진정인들에게 지급할 수 없다고 주장한다.

피진정의료원 조정수당의 변동에 대해 살펴보면, 피진정의료원은 정근수당과 체력단련비를 임금에 포함하여 별도 지급하다가 정부의 「지방공기업 경영혁신계획 지침」에 따라 성과수당을 신설(19××년)하여 개인성과수당과 기관성과수당으로 구분하여 지급하였고, 이 중 개인성과수당을 조정수당으로 변경(20××년)하여 지급하다가 기관성과수당을 조정수당에 통합(20××년)하여 현재에 이르렀다.

기관성과수당은 매년 전년도 경영실적 등에 따른 평가등급을 통보받은 각 공공기관이 그 소속 직원들에게 성과상여금을 차등지급하는 방식으로 진행되는 바, 근로자들에게 지급된 성과상여금의 구체적 내용은 피진정의료원의 내부 평가 및 따로 정하는 지급기준에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 그런데, 피진정인은 기관성과수당 지급과 관련한 내부 기준을 정함에 있어 기관경영평가 기간에 그 평가의 대상이 되는 근로를 제공하였던 진정인들을 무기계약직이라는 이유로 지급대상에서 배제하였던바, 「헌법」과 「근로기준법」에서 무기계약직 등 사회적 신분을 이유로 한 차별 처우를 금지하고 있음에도 불구하고, 진정인들을 기관성과수당 지급 대상자에서 제외할 수밖에 없는 불가피한 사유를 확인하기 어렵다.

한편, 피진정인은 진정인들은 이미 정원 내 인력으로 편입된 자들이므로 사실상 정규직 근로자이며, 보수체계만 달리하고 있는 것으로 개별의 근로사항 및 근로조건의 차이에서 오는 차이이므로 동일가치노동 동일임금에 위배되는 차별에 해당하지 않는다고 주장한다.

피진정의료원의 정규직과 무기계약직이 각기 수행업무나 보수체계 등이 상이한 것은 사실이나, 이 사건 진정은 정규직과 무기계약직의 임금 전반에 걸친 동등 대우 주장이나 보수체계의 일원화를 주장하는 것이 아니라 조직관리 실적과 연계된 기관성과급에 한정하여 차별을 해소해줄 것을 요구하는 것이다. 이는 근로제공의 대가나 복리후생적 급부가 아닌 조직성과 제고에 기여한 조직 구성원으로서의 합리적 보상을 요구하는 것이라고 할 수 있는바, 진정인들은 이미 정원 내 인력으로 포함되는 정규직 직원이라고 주장하는 피진정인의 진술에 의하더라도 채용경로나 수행업무, 보수체계 등이 상이하다는 점이 기관성과급 지급에서 배제되어야 할 합리적 이유가 된다고 인정하기 어렵다.

다. 소결

따라서, 기관성과급을 지급함에 있어 무기계약직에 대한 차별을 해소하도록 권고하는 것이 적절하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 2.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

사회적 신분을 이유로 한 차별

3 2021. 3. 2.자 결정 20진정0861300 [무기계약직에 대한 위험수당 지급 차별]

결정사항

피진정인(□□시장)에게, 공무원과 동일한 위험업무에 종사하는 공무원 근로자에 대하여 수당지급과 관련한 차별이 발생하지 않도록 위험 직무에 맞는 수당지급 기준을 마련하여 시행할 것을 권고

결정요지

- 【1】진정인은 □□시의 무기계약직으로 상하수도사업소 먹는 ○○○○에서 미생물 분야 필수실험인원으로 수질검사 업무를 수행하는 자임. 피진정인은 같은 위험업무를 수행하고 있는 공무원에게는 위험업무 수당을 지급하면서 무기계약직인 진정인에게는 지급하지 않고 있어 차별이라는 진정을 제기하였음.
- 【2】위험근무수당의 취지가 위험하고 유해한 업무에 직접·상시적으로 종사하는 자에게 부가급여를 제공함으로써 일종의 보상을 하고자 하는 취지임을 고려할 때, 진정인 역시 위험한 직무를 계속 수행하는 상시 종사자로서 부서 내에서도 업무 분장 상에 있는 위험한 작업환경과 장소에 직접 노출되어 위험한 업무를 직접 수행하는 종사자에 속하고 채용목적 역시 당해 업무를 수행하게 할 목적으로 채용하였던바, 별도의 사유 없이 공무원이라는 신분의 차이만을 이유로 해당 수당의 지급에서 배제하는 것은 그 합리성을 인정하기 어려움. 따라서, 피진정인에게 위험근무수당 목적에 부합하는 합리적 기준을 마련하여 공무원에 대한 차별을 해소할 수 있도록 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 권고를 결정하였음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 □□시장

■ 주 문

피진정인에게, 공무원과 동일한 위험업무에 종사하는 공무원 근로자에 대하여 수당지급과 관련한 차별이 발생하지 않도록 위험 직무에 맞는 수당지급 기준을 마련하여 시행할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 □□시의 무기계약직으로 상하수도사업소 ○○○○○○에서 미생물분야 필수실험인원으로 수질검사 업무를 수행하는 자이다. 피진정인은 같은 위험업무를 수행하고 있는 공무원에게는 위험업무 수당을 지급하면서 무기계약직인 진정인에게에는 지급하지 않고 있다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

경영관리과 ○○○○○팀은 수질검사, 먹는 물 시료채취, 실험 등의 업무를 하고 있으며, 진정인은 공무원 채용 공고를 통해 채용되어 2013. 2.부터 해당 팀에서 먹는물검사 관련 업무를 담당하고 있다.

진정인을 포함한 □□시 공무원근로자에게 지급되는 급여 및 각종 수당은 해마다 □□시와 전국공공운수노동조합 전국자치단체공무원본부 □□시공무직 지부 간의 임금협상을 통해 결정되고 있으며, 위험수당은 2019년 임금협상 당시 현업실무원(전기통신원) 직종에 대하여 신설되어 지급하고 있다.

진정인은 공무원과 함께 먹는물검사 업무를 담당하고 있지만, 위험근무수당은 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」에 따라 공무원에 한해 지급되는 수당이고, 진정인에게 지급할 근거가 없으므로 동일하게 적용하기에는 어려움이 있는바, □□시 소속 전체 공무원 근로자의 위험·기피업무 종사여부 등에 대한 실태조사를 시행 후 2021년 임금협상에서 논의하여 수당의 취지를 살려 임금지급 방침에 지급근거를 마련하는 절차가 필요하다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인과 피진정인의 진술, 각각이 제출한 자료 및 법령과 규정 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 20××. ×. ×. □□시의 상하수도사업소 ○○○○○팀에서 수질 검사 접수 및 검사, 미생물 약품 및 기자재 관리업무 등을 수행하기 위한 무기계약직 근로자로 채용되어 현재까지 근무하고 있다. 진정인이 소속된 ○

○○○○팀의 각 직원별 업무분장 내용은 다음 <표1>과 같다.

<표1> 상하수도사업소 ○○○○○팀 업무분장표

직 위(급)	성 명	담 당 업 무
○○○○○○팀장 (환경연구사)	직원1	◦수질검사 데이터 검토 ◦수질검사접수, 성적서발송 및 검사수수료 수입처리 ◦수질검사:PH, 잔류염소, DO, BOD, 색도, 탁도, 경도 ◦정도관리 현장평가 및 숙련도 평가관리 ◦먹는물검사 관련 BSC성과관리 ◦수질검사홍보
환경연구사	직원2	◦정도관리품질매뉴얼 관리 ◦정도관리 현장평가 및 숙련도 평가관리 ◦이화학실험(농약류, 이온류, 소독부산물류, TS, 마이크로 시스틴-LR 등) ◦먹는물시료채취 및 접수, 시험성적서 관리 ◦먹는물검사 수수료 세외수입관리
환경연구사	직원3	◦먹는물검사 예산 및 회계처리 ◦이화학실험(중금속 및 시안페놀류) ◦초자수불대장관리 ◦환경기술인 ◦먹는물시료채취 및 접수, 시험성적서 관리 ◦먹는물검사 수수료 세외수입관리
화공운영6급	직원4	◦차량관리 ◦먹는물시료채취 및 접수, 시험성적서 관리 ◦먹는물검사 수수료 세외수입관리 ◦채수병관리
환경연구사	직원5	◦약품수불대장관리 ◦이화학실험(휘발성유기물질, 소독부산물, odors) ◦먹는물시료 채취 및 접수, 시험성적서 관리 ◦먹는물검사 수수료 세외수입관리 ◦유해화학물질관리(실험시약 및 실험 폐수)
의료기술9급	직원6	◦미생물성적서 대장관리 ◦미생물약품, 초자수불부관리 ◦일반세균, 대장균군, 기타미생물검사 ◦먹는물시료채취 및 접수, 시험성적서 관리 ◦먹는물검사 수수료 세외수입관리

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

직 위(급)	성 명	담 당 업 무
시간선택 임기제	직원7	◦정도관리품질 매뉴얼 관리 ◦정도관리 현장평가 및 숙련도 평가관리 ◦이화학실험(세제, 수은, 과망간산칼륨소비량) ◦약품수불대장관리 ◦먹는물시료채취 및 접수, 시험성적서 관리 ◦먹는물검사 수수료 세외수입관리
공무직 (진정인)	직원8	◦일반세균 및 대장균류, 기타 미생물실험 ◦먹는물검사 차량관리, 우편수불부관리 ◦먹는물시료채취 및 접수, 시험성적서 관리

나. □□시는 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」(대통령령 제31377호 일부 개정 2021. 1. 5.)에 따라 위험한 직무에 종사하는 공무원에게 위험근무수당을 지급하고 있다. 위험근무수당의 지급기준은 1) 직무의 위험성, 2) 상시 종사 여부, 3) 직접 종사 여부이고, 위험근무수당등급별구분표 및 위험근무수당지급구분표에 따라 갑종(월60,000원), 을종(월50,000원), 병종(월40,000원)이 지급된다.

다. 진정인과 같은 검사팀 직원 중 실험업무를 직접 수행하는 직원 4명(환경연구사 3명, 의료기술서기보 1명)은 위험업무 종사자로 분류되어 월50,000원의 위험근무수당을 지급받고 있다. 한편, 다른 2명 중 1명(화공운영직)은 실험업무를 수행하지 않는 이유로, 다른 1명은 시간선택제임기제공무원으로 채용될 당시 위험근무수당을 받지 않기로 계약하였다는 이유로 지급대상에서 제외되었다. 진정인은 지급대상인 위 4명과 동일하게 실험업무를 직접 담당하고 있지만, 공무원 신분이 아니어서 해당 수당의 적용대상에서 제외되었다.

5. 판단

「헌법」 제11조제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 가목에서는 합리적인 이유 없이 사회적 신분 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

아래에서는 피진정인이 위험수당 지급과 관련하여 공무원과 공무원 근로자를 달리 처우한 행위가 사회적 신분을 이유로 한 차별적 처우에 해당하는지, 그러한 차별행위에 합리적 이유가 있는지 살펴본다.

가. 사회적 신분을 이유로 한 차별행위인지 여부

헌법재판소는 「헌법」 제11조제1항의 ‘사회적 신분’에 대하여 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미하는 것으로 정의한 바 있으며(헌법재판소 1995. 2. 23. 선고 93헌바43 결정 등), 우리 위원회는 특히 고용과 관련하여서는 사업장 내에서 근로자 자신의 의사나 능력발휘에 의해 회피할 수 없는 사회적 분류를 사회적 신분으로 보면서 무기계약직이나 기간제 근로자의 지위는 그러한 고용형태가 존속하는 이상 자신의 의사나 능력발휘와 무관하게 그 지위를 가질 수밖에 없는 상황에서 저평가되고 있다는 점에서 사회적 신분으로 판단하고 있다.

따라서 이 사건 진정에 있어서 공무원(무기계약직) 근로자임을 이유로 한 차별적 처우는 「국가인권위원회법」이 금지하고 있는 차별사유인 ‘사회적 신분’에 해당한다고 볼 수 있으며, 수당은 임금 구성의 한 항목이므로 고용영역에서의 차별적 처우로 볼 수 있다.

또한, 동일한 위험업무에 종사하는 공무원과 공무원 간에 상당 차별을 주장하는 것이므로 비교가능한 집단도 존재한다고 판단되는바, 아래에서는 피진정인의 차별적 조치에 합리적인 이유가 인정되는지 여부를 검토한다.

나. 차별행위에 합리적 이유가 있는지 여부

피진정인은 위험근무수당이 공무원 수당 규정에 따른 급부이므로 공무원인 진정인에게 지급할 법적 근거가 없어 지급할 수 없다고 주장하고 있고, 해당 규정은 공무원에 한해 적용하는 규정이므로 해당 규정을 그대로 진정인에게 적용하기에는 어려움이 있다 할 수 있다.

하지만, 위험근무수당의 취지가 위험하고 유해한 업무에 직접·상시적으로 종사하는 자에게 부가급여를 제공함으로써 일종의 보상을 하고자 하는 취지임을 고려할 때, 진정인 역시 위험한 직무를 계속 수행하는 상시 종사자로서 부서 내에서도 업무 분장 상에 있는 위험한 작업환경과 장소에 직접 노출되어 위험한 업무를 직접 수행하는 종사자에 속하고 채용목적 역시 당해 업무를 수행하게 할 목적으로 채용하였던바, 별도의 사유 없이 공무원이라는 신분의 차이만을 이유로 해당 수당의 지급에서 배제하는 것은 그 합리성을 인정하기 어렵다.

피진정인은 진정인의 업무 역시 위험업무에 해당할 수 있으나 노조와의 임금협상 등에서 다루지 않은 채로 수당의 지급 여부 및 금액을 정할 수 없다고 주장한다. 「근로기준법」 제6조(균등한 처우)는 사회적 신분을 이유로 근로자에 대한 차별적 처우를 금지하고 있고, 여기서 ‘차별적 처우’란 사용자가 근로자를 임금 그 밖의 근로조건 등에서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것이며, ‘합리적인 이유가 없는 경우’란 근로자가 제공하는 근로의 내용을 종합적으로 고려하여 달리 처우할 필요성이 인정되지 않거나 달리 처우하는 경우에도 그 방법·정도 등이 적정하지 않은 경우로 해석(대법원 2020. 11. 26. 선고 2019다 262193 판결)되고 있다. 이에 비추어볼 때, 피진정인은 진정인의 업무가 정규

직과 동일한 위험업무에 해당한다는 것을 인정하고 있으므로 피진정인은 공무원 임금관리 규정에 적절한 근거를 마련하는 것이 타당하며, 노조와의 협상에서도 이를 적극적으로 고려하여 처리하였어야 하는 사안으로 볼 수 있으므로, 위와 같은 피진정인의 주장은 차별을 정당화할 수 있는 합리적인 이유가 되지 못한다.

다. 소결

따라서, 피진정인에게 위험근무수당 목적에 부합하는 합리적 기준을 마련하여 공무원에 대한 차별을 해소하도록 권고하는 것이 적절하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 2.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

사회적 신분을 이유로 한 차별

4 2021. 3. 25.자 결정 20진정0512500 [지방 공기업의 직원경력 산정시 계약직공무원 경력 불인정]

결정사항

피진정인에게, 연봉책정을 위한 경력 환산과 관련하여 비정규직 근무 경력을 일률적으로 배제한 인사관리규칙 <별표1>을 개정하고, 향후 진정인의 경력 산정에 반영할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】일반직공무원과 계약직공무원은 고용형태만 차이가 있을 뿐, 지방자치단체에서 동일하게 근무하면서 필요한 업무를 수행하였고, 공무원 신분으로서 「지방공무원법」 등의 규정을 적용받는 점을 볼 때 경력 산정에 있어서 두 집단이 본질적으로 다르다고 할 수 없음.
- 【2】책임급의 업무수행에 대한 책임성에서 일반직공무원과 계약직공무원 간에 차이가 있다고 하더라도 그 차이가 일반직공무원 근무경력을 100으로 인정하고 계약직공무원 근무경력을 0으로 해야 할 정도로 현저한 차이가 나는 것인지에 대한 피진정인의 소명 또한 분명하지 않고, 그러한 책임성의 차이가 ‘계약기간이 정해져 있는지 여부’에 따라 일률적으로 달라지는 것이라 보기도 어려움.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 (재)○○○○○○○○○장

■ 주 문

피진정인에게, 연봉책정을 위한 경력 환산과 관련하여 비정규직 근무 경력을 일률적으로 배제한 인사관리규칙 <별표1>을 개정하고, 향후 진정인의 경력 산정에 반영할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 20××. ×. ×.에 (재)○○○○○○○○(이하 “피진정기관”이라 함)에 입사하였다. 진정인은 피진정기관에 입사하기 전 지방자치단체에서 계약직공무원으로 3년 여간 근무한 적이 있는데, 피진정기관이 계약직공무원이 비정규직이라는 이유로 진정인의 연봉 책정을 위한 경력 산정에서 계약직공무원 근무 경력을 제외하였다. 이는 불합리한 차별행위이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정기관의 인사관리규칙의 ‘정규직’이라는 용어는 다소 차별적으로 비취질 수 있으나, 소수의 정예 인력으로 운영되는 신생 재단 법인인 센터의 특성상 우수 인재 채용을 위해 제시된 선별 요건이고 선별 요건이 엄격하지 않을 경우 고위직일수록 채용이 곤란하다. 20××. ×. 진정인을 채용할

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

당시 진정인의 직급에 모두 34명이 지원하여 그중 20명이 서류전형에서 탈락하였는데, 그중 2명은 공공기관에서 근무한 임기제 경력이 불인정되어 탈락하였다.

- 2) 경력인정과 관련된 부분에 대한 판단은 ① 호봉산정의 근거가 되는 인사관리규칙 제17조에 대한 센터 자체 판단, ② 인사관리규칙의 적법성에 대한 노무사 자문, ③ 감독관서인 중소기업벤처부의 유권해석을 종합적으로 적용하였으며 ○○도청 전임 계약직 근무기간(2001. 2. 5. ~ 2004. 2. 27.)을 정규직이 아닌 것으로 판단하여 경력 산정에서 제외하였다.
- 3) 진정인의 계약직 공무원 경력을 인사관리규칙의 정규직 근로기간으로 인정할 수 있는지에 등에 대해 노무법인은 ‘기간제법 제8조는 이미 사업장내에서 동종 유사업무를 수행하는 정규직 근로자와 비정규직 근로자와의 차별을 방지하는 조항이지, 채용 전에 있었던 근무경력에 대해서 정규직과 비정규직을 차별하는 것을 방지하는 조항이 아님. 따라서 정규직 근무경력과 비정규직 근무경력을 호봉산정에 포함할 것인가는 귀사의 고유권한으로 내규에 해결할 문제’라는 의견을 주었으며, 중소기업벤처부에도 질의를 한 결과 담당 사무관은 노무법인의 의견에 동의하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서 및 전화조사내역, 피진정인 서면 답변서(1~3차), 피진정 회사의 인사관리규칙, 진정인 채용당시 채용공고, 「지방공무원법」 등 관련 규정을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 20××.×. 공개채용 과정을 통해 (재)○○○○○○○○ 책임급(PD)에 합격하여 같은 해 ×.×.부터 피진정기관에서 근무 중이다. 진정인은 피진정기관 입사 전인 2001. 2. 5. ~ 2004. 2. 27.에 ○○도청 ○○협력실에서 지방 계약직공무원(전임 마급)으로 근무한 경력이 있다.

나. 진정인이 피진정기관에 채용될 당시 책임급(PD)의 응시요건은 1) 박사학위 취득 후 3년 이상 관련분야 실무 경력이 있는 자, 2) 석사학위 취득 후 8년 이상 관련 분야 실무경력이 있는 자, 3) 학사학위 취득 후 10년 이상 관련 분야 실무경력이 있는 자 등이었으며, 진정인은 석사학위 취득 후 8년 이상 관련 분야 경력 소유에 해당한다. 진정인의 피진정기관 채용당시 인정된 근무경력은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 진정인 채용 당시 인정된 근무경력

근무지	근무기간	인정기간	비고
○○○컴퍼니	2008. 11. 19. ~ 2012. 5. 20.	3년 6월 1일	인정기간 총 101월 중 채용요건인 96개월은 호봉 가산 제외
○○○○○코리아	2012. 5. 21. ~ 2014. 12. 31.	2년 7월 10일	
○○○○○병원	2015. 8. 1. ~ 2016. 4. 30.	8월 29일	
○○○○○센터	2016. 5. 16. ~ 2017. 12. 31.	1년 7월 15일	

다. 피진정기관의 연봉 책정시 자격/경력 산정 기준에는 정규직 경력만을 포함하고 있다. 그 구분표는 다음 <표 2>와 같다.(피진정기관 인사관리규칙 <별표1>)

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

〈표 2〉 피진정기관의 인사관리규칙의 연봉 책정 시 자격/경력 산정 구분표(별표1)

자격/경력 산정 구분	환산율 (%)	비고
1. 국내외 연구기관, 정부 및 지방자치단체 출연, 출자기관, 기업, 학교 등의 정규직 근무기간	100	
가. 대학교(전문대학 포함) 전임 교직원 경력, 연구교수 경력, 조교 경력	100	
나. 대학에서 객원교수, 겸임교수, 연구교수 경력	50	
다. 대학의 시간강사 : 주 9시간 이상	50	
2. 민간 기업(연구소), 전문기관(연구소, 로펌, 회계법인, 경영컨설팅), 기타 국외 기관 및 기업 등에서의 정규직 근무기간	100	
3. 창업을 통한 주식회사 운영기간	100	
4. 인턴, 일용직, 연구보조원 근무기간	미인정	

라. 피진정기관은 진정인의 ○○도청 계약직공무원 근무경력을 위 〈별표1〉의 4.에 해당하는 것으로 보고 연봉 책정을 위한 경력 산정에서 제외하였다. 반면 일반직공무원 근무 경력은 위 〈별표1〉의 1.에 해당하는 것으로 판단하여 경력의 100%를 인정한다.

5. 판단

가. 조사대상 여부

「헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서는 합리적인 이유 없이 사회적 신분 등을 이유로 고용영역(임금)에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

헌법재판소는 헌법 제11조제1항의 ‘사회적 신분’에 대하여 ‘사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미하는 것’으로 정의한 바 있으며(헌법재판소 1995. 2. 23. 선고 93헌바43 결정 등), 우리 위원회는 특히 고용과 관련하여 사업장 내에서 근로자 자신의 의사나 능력발휘에 의해 회피할 수 없는 사회적 분류를 사회적 신분으로 보면서, 무기 계약직이나 기간제 근로자의 지위는 그러한 고용형태가 존속하는 이상 자신의 의사나 능력발휘와 무관하게 그 지위를 가질 수밖에 없는 상황에서 저평가되고 있다는 점에서 사회적 신분으로 판단하고 있다. 이 사건에서 비정규직(계약직공무원) 경력을 이유로 차별적 처우가 행해지는 것이므로, 사회적 신분을 이유로 한 차별행위로 보아야 할 것이다.

또한 이 사건 진정은 과거 계약직공무원 경력을 비정규직 경력이라는 이유로 연봉 책정 시 인정하지 않는 것이 불합리한 차별이라는 주장이므로 고용 관련 차별영역에 해당하며, 피진정인이 진정인의 계약직공무원 경력을 진정인의 연봉책정을 위한 경력 산정에서 제외하여 진정인이 급여 등에서 불리한 대우를 받았으므로 이 사건 진정은 위원회의 조사대상에 해당한다. 이하에서는 피진정인의 위와 같은 조치에 합리적인 사유가 있는지 살펴보고자 한다.

나. 합리적인 사유가 있는지 여부

- 1) 평등권 침해의 차별행위란 같은 것을 자의적으로 다르게, 다른 것을 자의적으로 같게 처우하는 것을 말한다. 따라서 정규직인 일반직공무원 경력과 비정규직인 계약직공무원 근무경력을 연봉책정을 위한 경력 산정에서 다르게 처우하는 것이 차별행위인지 여부를 판단하기 위해서는 우선 경력 산정에 있어서 두 집단이 본질적으로 같은 집단인지 여부, 피진정인이 이를 다르게 처우하는 것이 합리적이었는지를 판단하여야 할 것이다.

비교대상으로 선정된 집단이나 사람이 유사 또는 동일한 집단에 속하는지

여부는 취업규칙이나 근로 계약 등에 명시된 업무 내용이 아니라 실제 수행해 온 업무를 기준으로 판단하되, 이들이 수행하는 업무가 서로 완전히 일치하지 아니하고 업무의 범위나 책임·권한 등에서 다소 차이가 있더라도 주된 업무의 내용에 본질적인 차이가 없다면 특별한 사정이 없는 한 이들은 동종 또는 유사한 업무에 종사한다고 보아야 할 것이다. 이 같은 맥락에서 보면 일반직공무원과 계약직공무원은 고용형태만 차이가 있을 뿐, 지방자치단체에서 동일하게 근무하면서 필요한 업무를 수행하였고, 공무원 신분으로서 「지방공무원법」 등의 규정을 적용받는 점을 볼 때 경력 산정에 있어서 두 집단이 본질적으로 다르다고 할 수 없다.

- 2) 피진정인은 지방자치단체의 계약직공무원이 수행하는 업무가 중요도, 책임성 등에서 정규직이 수행하는 업무와 차이가 있어 우수인재 선별을 위해 불가피하다고 주장한다. 그러나 피진정기관의 관련 규정은 특정 직급에 관계없이 적용되기 때문에 업무의 중요성이나 난이도에 대한 평가와는 거리가 있다. 또한, 「지방공무원법」에서는 계약직공무원을 ‘지방자치단체와 채용계약에 의하여 일정한 기간 전문지식이 요구되는 업무에 종사하는 공무원’으로 정의하고 있음을 고려할 때 피진정인의 주장은 계약직공무원에 대한 오해에서 비롯된 것으로 판단된다.

설혹 피진정인의 주장과 같이 책임급의 공적 업무수행에 대한 책임성에서 일반직공무원과 계약직공무원 간에 차이가 있다고 하더라도 그 차이가 일반직공무원 근무경력을 100으로 인정하고 계약직공무원 근무경력을 0으로 해야 할 정도로 현저한 차이가 나는 것인지에 대한 피진정인의 소명 또한 분명하지 않고, 더불어 그러한 책임성의 차이가 ‘계약기간이 정해져 있는지 여부’에 따라 일률적으로 달라지는 것이라 보기도 어렵다.

- 3) 아울러 일반적으로 채용기관에서 타 기관이나 기업에서의 이전 근무경력을 연봉 책정에 반영하는 것은 이전 경력과 경험이 향후 업무 수행에 필요하고

도움이 된다는 것을 전제로 하여 조직에 기여할 것을 기대하는 것이다. 따라서 단순히 계약직인지 일반직인지와 같은 고용형태의 구분에 의해 일률적으로 비정규직인 계약직공무원 경력을 배제할 것이 아니라 진정인이 실제 수행했던 업무 내용과 성격을 경력 산정에 고려하는 것이 바람직할 것이다.

다. 소결

따라서 피진정인이 진정인이 과거 ○○도청에서 계약직공무원으로 근무한 경력을 정규직이 아니라는 이유로 연봉책정을 위한 경력 산정에서 전혀 인정하지 않는 것은 합리적 이유 없이 사회적 신분을 이유로 고용영역에서 불리하게 대우한 평등권 침해의 차별행위에 해당되는 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 25.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

사회적 신분을 이유로 한 차별

5 2021. 5. 20.자 결정 20진정0251200 [미등록 이주자에 대한 은행창구 업무 이용 배제]

결정사항

피진정인 B은행장과 C은행장에게, 외국인 고객에 대한 다양한 거소 확인방법이 포함된 업무처리지침이 해당 은행의 각 지점에서 원활히 적용될 수 있도록 교육·홍보 등 필요한 조치를 취하는 것이 필요하다는 의견을 표명함.

결정요지

- 【1】 외국인등록증 유효기간이 만료된 이주노동자의 경우 기존 통장이나 카드를 사용하여 ATM기로 은행거래는 계속 가능하나, 통장 재발행, ATM이나 인터넷에 카드비밀번호를 오류 입력하였을 때 재사용 요청, 퇴직금 관련 고용노동부나 대한법률구조공단 등에 급여거래내역 제출을 위한 서류발급 등의 서비스를 이용할 때에는 거소를 확인할 수 있는 임대차증명서, 재직증명서 등을 추가로 제출하도록 하는 것에 대한 진정이 제기되었음.
- 【2】 미등록이주노동자가 충족할 수 없는 고객확인 기준을 적용하여 진정내용과 같은 금융서비스를 이용하지 못하게 하는 것은 미등록이주노동자가 범죄에 연루될 가능성이 높다는 고정관념에 기인한 것으로 볼 수도 있으나, B은행과 C은행에 다양한 거소 확인 방법이 포함된 지침이 있고, 향후 지침을 제대로 적용할 경우 미등록 이주노동자에게 불합리한 차별적 처우가 발생하지 않을 것이므로 「국가인권위원회법」 제39조제1항제3호에 따라 기각함.
- 【3】 다만, B은행과 C은행이 다양한 거소 확인방법이 포함된 지침을 마련한 상태이기는 하나, 일부 영업장에서 해당지침이 기능하지 않고 있는 사실이 조사과정에서 확인된 바, 이 사건 진정요지와 같은 피해가 재발하지 않기 위해서는 영업장의 직원들이 이를 숙지할 수 있도록 교육·홍보, 외국인고객에 대해 지원 가능한 시스템 안내하는 등의 해당지침이 실제 적용될 수 있도록 하는 조치가 필요하다고 보아 의견을 표명함.

■ 진 정 인 ○○○

- 피 해 자 1.○○○
2.○○○
3.○○○

- 피진정인 1. A은행장
2. B은행장
3. C은행장

■ 주 문

1. 피진정인 1에 대한 진정은 각하하고, 피진정인 2, 3에 대한 진정은 기각합니다.
2. B은행장과 C은행장에게, 외국인 고객에 대한 다양한 거소 확인방법이 포함된 업무처리지침이 해당 은행의 각 지점에서 원활히 적용될 수 있도록 교육·홍보 등 필요한 조치를 취하는 것이 필요하다는 의견을 표명합니다.

■ 이 유

1. 진정 요지

외국인등록증 유효기간이 만료된 이주노동자의 경우 기존에 발급받았던 통장이나 카드를 사용하여 ATM기로 은행거래는 계속 가능하다. 그러나 아래와 같은 서비스를 이용할 때에는 거소를 확인할 수 있는 임대차증명서, 재직증명서 등을 추가로 요구받아 외국인등록증 기간이 만료되지 않은 등록이주노동자에 비하여 차별을 받고 있다.

- 1) 통장 면 수 부족으로 인한 통장 재발행
- 2) ATM이나 인터넷에 카드비밀번호를 오류 입력하였을 때 재사용 요청
- 3) 퇴직금 관련하여 고용노동부나 대한법률구조공단 등에 급여거래내역 제출을 위한 서류발급

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인(○○○, △△이주노동조합)

A은행의 경우 국가인권위원회 조사 중에 미등록이주노동자들에 대한 서비스를 획기적으로 개선하고 이를 전 지점에 전파하였기에 A은행에 대한 진정은 취하한다.

나. 피진정인

1) A은행장

통장이월 재발행 거래를 비롯한 진정요지의 업무는 내국인이든 외국인이든 본인확인 없이 처리하는 업무이고, 만약 진정인이 해당 업무 처리 시 차별을 당한 것으로 인식하고 있다면 이는 의사소통 문제에 따른 오해로 보인다.

2) B은행장

실명이 확인된 계좌로 계속 거래하는 경우 예금인출, 통장재발급, 해지 등의 업무처리 시 유효기간이 경과한 외국인등록증과 여권을 준비하면 통장재발급 및 현금카드 재발급 등이 가능하도록 지침이 마련되어 있다. 만약 현장에서 이와 같은 지침이 작동하지 않았다면 이는 현장 직원이 해당 지침을 숙지하지 못했기 때문인 것으로 보인다.

3) C은행장

미등록이주노동자들이 진정요지와 같은 업무를 원할 때 고객확인이 필요하나 유효기간이 경과한 외국인등록증을 구비한다면 추가적인 서류를 제출하지 못하더라도 국내거소 확인을 위해 국내거소 연락처로 역 조회하거나 사업장을 방문하는 등의 비문서적 방법으로 본인확인을 할 수 있도록 하는 지침이 있다. 나아가 이 지침을 은행포털에 올려서 모든 직원들이 찾아 볼 수 있도록 조치하였다. 다만, 전국 800여 개의 지점에 이와 같은 지침을 모두 하달하고, 교육하지 못했기 때문에 각 지점마다 편차가 있을 수 있다.

3. 인정 사실

진정서, 피진정인 진술서 및 제출자료, 참고인 및 피진정인 전화조사보고, 참고인 사실 확인 요청에 따른 회신, 방문조사 결과, 관련 법령 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인의 주장과 같이 피해자들이 피진정 은행들의 개별 영업장에 방문하여 진정요지와 같은 서비스를 요청하였을 때 거래 종료를 권고하거나 추가로 문서를 제출할 것을 요구한 사실이 있다.

나. B은행은 국내거소 연락처 역 조회, 사업장방문 등 비(非)문서적 방법으로도 미등록 외국인의 국내거소를 확인할 수 있는 방안이 마련되어 있었다.

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

〈표 1〉 B은행 ‘여권만을 소지한 고객 등’ 검증 방법

실명증표	검증방법(예시)		
여권, 외국인투자등록증, 외국인투자신고서, 사업자등록증 등으로만 고객확인을 하고자 하는 경우 추가 징구 서류	문서적 방법(택1)	사업자등록증, 재직증명서, 국제운전면허증, 재학증명서, 영문명 기재된 국내 신용카드, 공과금 영수증, 급여명세서	
		추가 실명증표(택1)	외국인등록증
	비문서적 방법(택1)	외국인 실명증표 인증관리	외국인 신분증 진위확인 동의서 징구
		국내거소 확인	국내거소 연락처로 역 조회, 사업장 전화연락 또는 방문 등

다. C은행은 아래 〈표2〉와 같이 외국인등록증 유효기간이 만료된 경우 단 세 가지 방식으로만 보완이 가능하도록 규정되어 있었으나, 이후 다양한 거소 확인 방법이 포함된 지침을 마련하였다.

〈표 2〉 C은행 ‘여권만을 소지한 고객 등’ 검증 방법

항목	주요 확인 내용
실제명의, 국적, 실제소유자, 국내주소(거소)	- 외국인등록증 또는 국내발급 운전면허증 - 여권만 있는 경우 국내주소(거소) 확인서류 반드시 필요 - 임대차계약서, 재직(학)증명서, 주소가 있는 공과금 영수증
연락처	전화번호 또는 이메일 주소
자금원천, 거래목적	재직(학)증명서, 사업자등록증 징구

라. 외국인의 경우에도 피진정 은행들이 요구하는 전세권, 임차권 등의 관련서류를 발급받을 수 있으나 주민등록번호가 없으므로 부동산등기용등록번호

를 발급받아야 하고, 이때 출입국관리소가 발급하는 거소 신고사실증명서가 필요하다. 단, 거소 신고사실증명서의 경우 유효한 외국인등록번호가 필요하므로 미등록외국인은 발급받을 수 없다.

마. 주소가 있는 공과금 영수증을 발행하는 한국전력에는 외국인도 가입가능하나 유효한 외국인등록번호와 성명이 필요하므로 미등록외국인의 경우 그 명의로 가입이 불가능하고, 수도 및 가스의 경우 동호수와 미납 여부만 확인하므로 미등록외국인도 가입가능하나 반대로 누가 해당 동·호수에 사는지를 증명해주는 기능은 없다.

바. 아래 <표 3>과 같이 사실상 미등록외국인은 피진정 은행들이 요구하였던 주소 관련 증명 서류를 발급받기가 불가능하거나 매우 어려운 사실이 인정된다.

<표 3> 주소 관련 증명서류 발급 가능여부

	법원등기소	출입국관리소	한국전력	수도사업소
관련 서류	소유권, 전세권, 임차권	거소신고 사실증명서	공과금영수증	공과금영수증
발급 때 필요한 정보 등	이름, 부동산등기용 등록번호, 거소신고 사실증명서	체류자격, 주소, 유효기간, 외국인등록번호	외국인등록번호 + 성명	동 호수 + 납부 여부
증명영역	거주증명 가능	거주증명 가능	거주증명 가능	거주증명 불가
미등록 외국인 발급가능 여부	X	X	X	O

4. 진정사건에 대한 판단

가. 피진정인 A은행장 관련

진정인은 이 사건 진행 중인 2020. 7. 3. 피해자의 은행 업무를 처리하였고, 2021. 4. 30. A은행에 대한 진정을 취하하였으므로 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 한다) 제32조제1항제8호에 따라 각하한다.

나. 피진정인 B은행장, C은행장 관련

1) 조사대상 여부

가) 헌법 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있고, 위원회법 제2조제3호는 사회적 신분 등 19개 사유 및 기타 사유를 이유로 재화·용역의 공급이나 이용과 관련하여 합리적 이유 없이 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나) 차별사유 및 차별영역 해당성

헌법재판소에서는 “사회적 신분이란 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미한다”고 결정(1995. 2. 23.자 93헌바43 결정)한 바 있고, 우리 위원회에서도 위원회법상 차별사유 중 하나인 ‘사회적 신분’은 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미한다고 결정해 오고 있다.

미등록이주노동자의 신분은 이주노동자 본인이 쉽게 변경할 수 있는 지위에 해당하지 않고, 임금체불, 저임금 등 열악한 현실에 처하게 되므로 사회적으로 일정한 저평가를 받고 있어 사회적 신분에 해당한다고 볼 수 있다. 또한, 금융서비스의 이용과 관련하여 불리한 대우를 받았다는 주

장이므로 재화와 용역의 공급·이용이라는 차별영역에 해당한다.
다만, 이 사건 진정은 미등록이주노동자에게 별도의 차별적인 지침을 적용한 것이 아니라 외국인들에게 일반적으로 적용되는 지침을 적용하였으나 미등록이주노동자들이 해당 지침을 충족하기 어려워 결과적으로 진정요지와 같은 금융서비스를 이용하지 못했다는 것이다. 그러므로 이를 차별로 볼 수 있는지 살펴보면, 우선 차별은 특정 집단에 속하는 사람들을 그 집단에 속한다는 이유로 다른 집단에 속하는 사람들과 비교하여 합리적인 이유 없이 불리하게 대우하는 직접차별과 ‘중립적인 기준을 적용하였으나 그 기준이 특정 집단이나 개인에게 현저하게 불리한 결과를 야기’하고 해당 기준이 정당한 것임이 입증될 수 없는 간접차별로 구분할 수 있다. 따라서 이 사건 진정은 외국인에 대한 중립적인 고객확인 지침을 적용하고 있으나 미등록이주노동자에게는 불리한 결과를 초래하므로 간접차별에 해당한다.

2) 피해자들과 등록이주노동자가 본질적으로 동일한 집단에 해당하는지 여부

차별이란 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 대우하는 것을 말한다. 차별에 해당하기 위해서는 그 전제로서 차별을 받았다고 주장하는 사람과 그가 비교대상자로 지목하는 사람이 본질적으로 동일한 비교집단에 속해 있어야 하고, ‘본질적으로 동일한 비교집단’에 해당하는지 여부에 대해서는 침해된 평등권의 구체적인 내용과 무관하게 비교집단의 보편적·일반적인 측면만을 고려할 것이 아니라, 해당 사건에서 차별 대우가 문제로 된 이유나 평등한 대우가 요청되는 구체적인 영역에 한정해 본질적으로 동일성이 있는지 여부를 살펴보아야 한다(헌법재판소 2010. 3. 25. 2009헌마538 결정).

진정인은 피해자인 미등록이주노동자들이 통장 먼 수 부족으로 인한 통장 재발행, ATM이나 인터넷에 카드비밀번호를 오류 입력하였을 때 재사용 요청,

퇴직금 관련하여 고용노동부나 대한법률구조공단 등에 급여거래내역 제출을 위한 서류발급을 받지 못했다고 주장하는바, 해당 서비스는 그 성격상 외국인 등록여부에 따라 달리 취급해야할 금융서비스라고 보기 어려우므로 비교집단들이 본질적으로 동일한 집단에 해당한다고 볼 수 있다.

3) 별도의 구제조치 필요여부

「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(이하 ‘특정금융정보법’이라 한다) 제5조의2(금융회사 등의 고객 확인의무) 제1항은 “금융회사 등은 금융거래를 이용한 자금세탁행위 및 공중협박자금조달행위를 방지하기 위하여 합당한 주의(注意)로서 다음 각 호의 구분에 따른 조치를 하여야 한다. 이 경우 금융회사 등은 이를 위한 업무 지침을 작성하고 운용하여야 한다.”고 규정함으로써 개별 금융회사들이 별도의 업무지침을 작성하도록 규정하고 있고, 이에 대한 기본적인 틀로서 「자금세탁방지 및 공중협박자금조달금지에 관한 업무 규정」 제39조제1항에서는 “금융회사 등이 검증해야 하는 개인고객의 신원확인 정보는 다음 각 호와 같다.”고 규정한 후 성명, 주소 및 연락처 등의 정보를 제시하고 있다.

그러나 특정금융정보법 제5조의2제1항에서 고객확인 의무를 두는 경우는 “고객이 계좌를 신규로 개설하거나 대통령령으로 정하는 금액 이상으로 일회성 금융거래를 하는 경우”와 “고객이 실제 소유자인지 여부가 의심되는 등 고객이 자금세탁행위나 공중협박자금조달행위를 할 우려가 있는 경우”인데, 정상적으로 외국인등록증을 발급받아 수년간 근로를 마친 미등록이주노동자가 위 각 호에 해당될 가능성은 낮다고 판단되며, 미등록이주노동자가 충족할 수 없는 고객확인 기준을 적용하여 이 사건 진정요지와 같은 금융서비스마저 이용하지 못하게 하는 것은 미등록이주노동자들이 범죄와 연루될 가능성이 높다는 고정관념에 기인한 것으로도 볼 수 있다.

다만, B은행과 C은행에 다양한 거소 확인 방법이 포함된 지침이 있고, 향후 지침을 제대로 적용할 경우 미등록이주노동자에게 불합리한 차별적 처우가 발생하지 않을 것이므로 위원회법 제39조제1항제3호에 따라 기각한다.

II. 의견표명

1. 검토 배경

B은행과 C은행이 다양한 거소 확인 방법이 포함된 지침을 마련한 상태이기 는 하나, 이 사건 진정을 조사하는 과정에서 B은행과 C은행의 일부 영업장에서 해당 지침이 기능하지 않고 있는 사실이 확인된 바, 미등록이주노동자에게 이 사건 진정요지와 같은 피해가 재발하지 않기 위해서는 해당 지침이 실제로 적용 될 수 있는 방안이 필요하다. 따라서 「국가인권위원회법」 제19조제1호, 제25조 제1항에 따라 다음과 같이 의견을 표명한다.

2. 판단

본점 차원에서 외국인 고객의 본인확인방안을 지침의 형태로 다양하게 마련 하여 미등록이주노동자들에 대한 본인확인도 가능하게 되었다 하더라도 미등록 이주노동자들이 실제로 방문하여 진정요지와 같은 서비스를 받고자 하는 곳은 개별 영업장이므로, 해당 지침이 영업장에 하달되지 않거나 하달되더라도 영업 장 직원들이 이에 대해 숙지하지 않을 경우 미등록이주노동자들에게 불리한 대 우가 지속적으로 발생할 우려가 높다.

따라서 미등록이주노동자들에게 실질적으로 차별이 발생하지 않기 위해서 는 본점에서 지침을 마련하는 것에서 그치지 않고 이것을 영업장에 전달하고, 영 업장의 직원들이 이를 숙지할 수 있도록 교육·홍보하며, 외국인 고객이 이용 가 능한 지원시스템을 잘 안내하는 것이 필요하다.

III. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조제1항제8호, 제39조제1항제3호, 제19조제1호, 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 5. 20.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

사회적 신분을 이유로 한 차별

6 2021. 5. 20.자 결정 20진정0377300 [사립대학교 비정규직 교원에 대한 인사상 불이익]

결정사항

피진정인 ○○○학원 이사장에게, 수당지급에 있어서 진정인과 정년전임교원간 불합리한 차별이 발생하지 않도록 합리적 기준을 마련할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정인이 ○○○대학교의 비정년계열 전임교원인 산학협력중점교원으로 정년계열 전임교원(이하 ‘정년전임교원’이라 함)과 동일한 업무를 수행하고 있는 진정인에 대해 정년전임교원과 달리 연봉제를 적용하면서 장기간 임금을 동결하고 각종 수당(가족수당, 자녀학비수당, 보직수당 등)을 지급하지 않는 등 임금을 차별하였다며 진정이 제기되었음.
- 【2】 산중교원과 비교대상인 정년전임교원은 그 임용절차와 담당업무, 채용목적, 임용자격 등에서 차이가 있으므로 기본급을 비롯한 임금의 모든 항목에서 동일한 대우를 받아야한다고 보기는 어려우나, 진정인의 임금이 2012년에 채용된 이후 현재까지 동결된 점, 정년전임교원과의 자격·임용절차에서의 차이를 인정한다고 하더라도 그 임금 격차가 현저히 큰 점을 고려하면 피진정인의 조치가 정당하다고 보기 어려움.
- 【3】 특히 진정인이 ○○○대학교에서 산학협력단부단장 등의 보직을 맡아 학생상담 및 행정업무를 수행하였던 점을 고려할 때 해당 업무 수행에 대한 대가의 성격을 가지는 연구비, 보직수당, 학생지도비를 지급하지 않은 것과 피진정 대학의 전임교원으로서 상시근로를 해 온 진정인에게 정액급식비 및 명절휴가비를 지급하지 않은 것은 합리적이라고 보기 어려움.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○학원이사장

■ 주 문

1. 진정요지 가·나·다항은 각하합니다.
2. 피진정인에게, 진정인과 정년전임교원 간에 수당지급에 있어서 불합리한 차별이 발생하지 않도록 합리적 기준을 마련할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○○대학교의 비정년계열 전임교원인 산학협력중점교원으로 ‘○○○대학교 산학협력중점교원(이하 ‘산중교원’) 지위회복을 위한 비상대책 위원회’의 대표이고, 피진정인은 ○○○대학교 소유 재단 ○○○학원의 이사장이다. ○○○대학의 전임교원은 정년트랙 교원과 비정년트랙 교원으로 구분된다. 비정년트랙은 일반전임, 산중교원, 강의전담, 연구전담 교원으로 분류되는데, 피진정인은 산중교원에 대하여 아래와 같은 차별을 하고 있다.

가. 명칭 사용의 부당성

“비정년트랙”은 정년보장 심사 대상은 아니지만 현행법상 합리적인 재임용 심사절차를 보장받는 전임교원이므로 ‘비정년 계열’이라는 표현은 부적절하고, 이와 같은 구분으로 인하여 차별적 대우가 이루어지고 있으므로 해당 명칭은 사용하지 않아야 한다.

나. 학내 의결권 미부여

피진정인은 학내 정책과 문제에 대해 심의·의결하는 교수회의에 정년트랙 소속 교수는 물론 비정년트랙 중 일반전임교원에게도 의결권을 부여하였다. 그러나 산중교원에게는 의결권을 부여하지 않음으로써 차별하였다.

다. 임용기회 부여에서의 차별

피진정인은 산중교원 중 자신과 개인적 친분이 있고, 산중교원과 피진정인 사이에서 피진정인을 도와 온 3명을 본교 정관(산중교원을 일반교원으로 전환할 수 있도록 하는 규정 부재)과 사립학교법(교원 임용 시 공개모집, 자격요건 등 절차)을 위반하여 일반전임교원으로 전환시켜줌으로써 부당하게 우대하고, 진정인의 일반전임교원으로서의 전환 기회를 박탈하였다.

라. 임금 차별

피진정인은 정년전임교원에게는 호봉제를 적용하나 진정인은 정년교원과 동일한 업무를 수행하고 있음에도 연봉제를 적용받으며, 십 년간 임금이 동결되었다. 특히 정년전임교원에게 지급되는 각종수당(가족수당, 자녀학비수당, 보직수당 등)의 지급 대상에서 제외되는 등 임금영역에서 심각한 차별을 받았다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 명칭 사용의 부당성

규정에 의해 보장된 심사절차를 통해 정년을 보장받을 수 있는지를 명확하게 구분하기 위한 용어에 불과하다. 이러한 취지로 많은 대학들이 해당 용어를 사용하고 있고, 교육부 주관 통계조사에서도 사용하고 있다.

2) 학내 의결권 미부여

교육관련 법령에 교원의 학내 의결권에 관한 규정은 없다. 이러한 구체적인 사항은 대학에서 자체 규정으로 정하는 것이다. 또한 회의참석은 모든 사람이 할 수 있게 하되 결정에는 책임이 동반되므로 의결사항에 대해서는 책임질 수 있는 사람들만 의결권을 행사하는 것이 타당하다.

3) 임용기회 부여에서의 차별

규정으로 정해진 심사기준에 따라 일반전임교원을 정년전임교원으로 직군 전환할 수 있으나 산중교원의 직군전환관련 제도는 규정에 없다. 그러나 특별 승진 절차를 유추 적용하여 특별임용을 실시하였고, 산학협력중점교원의 사기를 진작시키는 긍정적인 측면이 있으므로 문제될 것이 없다.

4) 임금 차별

산중교원은 산학협력이라는 특정 임무를 수행하기 위해 임용되었으므로 호봉제를 실시하고 있는 정년전임교원과는 근무조건, 근무내용, 직무평가 및 요구되는 자격, 임용절차가 상이하다. 또한 「교원인사규정」에서 “비정년계열 전임 교원의 인사관리에 관한 사항은 따로 정한다.”고 한 후 「산학협력중점교원 규정」 제××조(처우)에서 ‘보수는 연봉계약으로 총장이 따로 정한다’고 규정하고 있다. 이처럼 임금은 근무조건, 근무내용, 직무평가 및 요구되는 자격에 따라 차등

지급하고 있으며, 규정에 따라 개별 산학교원과의 계약에 근거 차등지급한 것이므로 문제될 것이 없다.

다. 참고인(○○○, 피진정 대학 정년교수)

진정인과 정년전임교원이 수행하는 업무의 동일성여부 관련하여 진정인은 보직을 맡아왔고, 학생상담, 학생지도 업무를 담당했다.

3. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서 및 제출자료, 참고인 전화조사보고, 진정인 임용계약서, 보직수행 확인서, 교수 업적 및 실적, (2012년도, 2015년도, 2016년도, 2017년도, 2018년도, 2021년도) 산중교원 채용 공고, 임용계약서, 진정인과 비교대상자들의 보수내역 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. ○○○대학교는 2012년부터 20여 명의 비정년트랙 산중교원을 채용하여 전임교원으로 임용하였고, 2014년 교육부 산학협력사업인 ■■■■■ 사업에 선정되면서 추가로 33명의 산중교원을 채용하였다. 교육부 대학기본역량 평가에서 산중교원 1명은 전임교원 확보율 지표에 1명으로 계상된다.

나. 피진정대학의 전임교원은 정년트랙 교원과 비정년트랙 교원으로 구분되고, 비정년트랙은 일반전임, 산중교원, 강의전담, 연구전담 교원으로 분류된다.

다. 산중교원은 학내 사안에 대한 의결권이 부여되어 있지 않으나, ‘일반전임교원 인사규정’ 제××조제×항에서는 비정년트랙 중 일반전임교원에게는 의결권이 부여되어 있다.

라. 2019. 9. 산중교원 중 3명을 정년직군으로 전환이 가능한 일반전임으로 특별 채용하였다. 피진정대학의 정관상 위와 같은 전환은 허용되지 않는다.

마. 진정인은 20××. ×. ××. 피진정 대학에 산중교원으로 채용되었고,

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

20××.×.××.부터 20××.×.××.까지 산학협력단부단장 등의 보직을 맡았으며, 학생상담 및 행정업무를 수행하였다. 진정인의 책임시수(강의 시간)는 6시간이고, 감면시수는 책임시수에서 맡은 보직에 따라 감면해주는 것이어서 20××년은 0시간, 20××년은 3시간, 20××년에는 4시간만 주당 근무하면 되나, 매 학기 당 규정된 최대 강의시간인 6시간을 상회하여 강의하였다. 이러한 업무 수행과 관련하여 피진정 대학의 ‘산학협력 중점교원 규정’을 살펴보면 산학교원은 산업체 경력자로서 산학협력을 통한 교육, 연구, 창업·취업 지원 활동을 중점적으로 시행해야 하며(제×조), 재계약 지준 조건에 따라 논문, 저서 등 연구실적을 평가받는다(제×조).

바. 정년전임교원과 비정년교원 중 일반전임 교원은 호봉제의 적용을 받고 있다. 그러나 산중교원은 연봉계약으로 보수를 정하며 2012년 최초 채용 이래로 임금이 동결되었고, 정년전임교원이 지급받는 연구비, 보직수당, 직급수당, 가족수당, 정액급식비, 정근수당가산금, 학생지도비, 정근수당, 명절휴가비, 자녀학비보조수당, 행정연구비, 장기근속수당, 후생복지수당 등을 지급받지 못하고 있다. 산중교원과 정년전임교원 임용절차, 임용자격, 업무내용 등은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 산중교원과 정년전임교원 임용·업무내용 등 비교

	산학협력중점교원	정년전임교원
임용절차	서류심사 → 통합심사 → 면접심사	서류심사 → 기초심사 → 전공심사 → 강의평가/면접심사
강의시간 (학기당)	주당 6시간 (산중교원 규정 제6조)	주당 11시간 (전임교원 책임시간 및 강사료 지급 규정 제5조)
급여규정	제××조(처우) ① 보수는 연봉계약으로 총장이 따로 정한다.	제×조(적용범위) 본 대학교 교직원의 급여는 다른 특별한 규정이 없는 한 본 규정에 의한다. 제×조(직급 및 호봉) 교직원의 직급 및 호봉은 각각 당해 인사규정이 정하는 바에 의한다.

	산학협력중점교원	정년전임교원
근무내용 (재임용 평가기준)	- 산학협력업무 1. 산학협력을 통한 교육, 연구 및 봉사 2. 현장실습지도, 창업 및 취업 지원 3. 산학연계프로그램 운영, 산학협력 사업 참여 및 진행 4. 기타 산학협력과 관련된 임무 - 교육영역 일부(4개 항목) - 봉사영역 일부(1개 항목) - 연구영역 일부(2개 항목)	산학협력업무 전체(4개 항목) 교육영역 전체(22개 항목) 봉사영역 전체(14개 항목) 연구영역 전체(9개 항목)
임용자격 (교원규정)	① 채용형 산학교원으로 임용되기 위해서는 다음 각 호에 해당해야 한다. 1. 학사학위 소지자의 경우 산업체 경력 15 년 이상 2. 석사학위 이상 소지자의 경우 산업체 경 력 10년 이상 3. 교육공무원법 등 관계법령상 결격사유가 없는 자 4. 산학협동연구 및 교육경력 또는 전문직 등에서 탁월한 경력을 갖춘 자 ② 산업체 경력인정에 대한 기준은 [별표1] 과 같으며, 다음 각 호의 경우에는 제1항의 산업체 경력기준을 완화할 수 있다. (생략) 1. 기술 또는 제조기반 창업경험 1회 이상인 자 : 3년 완화 2. 기술사, 변호사, 변리사, 공인회계사 자격 증 소지자 : 3년 완화 3. 박사학위소지자는 3년 완화, 석사학위소 지자는 2년 완화(산학협력연구과제수행 을 위한 산학교원에 한함)	제×조(임용자격) 본교 교원은 「교육공무원 법」에 의한 결격사유가 없는 자로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자로 한다. 1. 박사학위 소지자 2. 특별분야를 전공한 자로 해당분야의 연구 실적이 탁월하다고 인정되는 자 3. 임용분야에서 전 1호에 상응하는 교육 및 연구업적이 있다고 인정되는 자

4. 판단

가. 각하대상 판단

1) 명칭사용의 부당성

비정년트랙이라는 명칭의 사용으로 인해 진정인에게 중대한 피해가 발생했다고 보기 어렵고, 정년보장심사를 받을 수 있는 교원과 그렇지 않은 교원을 구분하기 위한 용어의 사용으로 볼 수 있으며, 이러한 명칭 사용으로 인한 구체적인 불이익이 존재한다고 보기 어려워 이 사건 진정요지는 국가인권위원회의 조사대상에 해당하지 않으므로, 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 한다) 제32조제1항제1호에 따라 각하한다.

2) 학내의결권 미부여

피진정 대학의 의사결정과 관련된 사항에서 의견을 청취하거나 투표할 수 있는 권한을 구성원 중 어느 범위까지 인정할지는 해당 기관의 고유한 판단영역이고, 의결권의 행사를 비정년트랙이라는 이유로 제한하는 것은 ‘사회적 신분’이라는 차별의 사유로 포섭할 수 있겠으나 학내 의결권은 위원회법 제2조제3호 각목에서 규정하는 차별영역에 해당되지 않는다. 따라서 이 사건 진정요지는 조사대상에 해당하지 않으므로 위원회법 제32조제1항제1호에 따라 각하한다.

3) 임용기회 차별

특별채용 방식으로 공고를 내지 않고, 산중교원 중 일부 교원을 일반전임교원으로 채용한 행위는 결과적·상대적으로 진정인에 비해 채용된 자들을 우대한 것이나 피진정인과 친하다거나 학내 소식을 피진정인에게 전달한다는 사정은 위원회법 제2조제3호에서 규정하는 차별사유에 해당하지 않으므로 위원회법 제32조제1항제1호에 따라 각하한다.

나. 임금차별 관련

1) 조사대상 여부

헌법 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 위원회법 제2조제3호는 출신지역 등 19개 사유 및 기타 사유를 이유로 고용, 재화·용역, 교육·훈련 등과 관련하여 합리적 이유 없이 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별 행위’로 규정하고 있다.

진정인은 산중교원이라는 이유로 비교대상자인 정년전임교원에 비하여 임금, 각종 수당 등에서 차별적 처우를 받고 있다고 주장한다. 위원회법상 차별사유 중 하나인 ‘사회적 신분’은 사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미하는데 산중교원은 매년 피진정인과 재계약을 통해 고용을 이어가는 비정규직 신분으로 그 소수자성으로 인해 해당 집단에 대하여 낮은 평가를 받고 있다고 볼 수 있으므로 ‘사회적 신분’이라는 차별사유에 해당한다. 또한 수당 등 임금지급이라는 고용영역에서 진정인과 비교대상자 간에 차별적 처우가 존재하므로 이 사건 진정은 조사대상에 해당한다.

2) 진정인과 정년전임교원이 본질적으로 동일한 집단에 해당하는지

차별이란 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 대우하는 것으로, 차별에 해당하기 위해서는 그 전제로써 차별을 받았다고 주장하는 사람과 그가 비교대상자로 지목하는 사람이 본질적으로 동일한 비교집단에 속해 있어야 하고, ‘본질적으로 동일한 비교집단’에 해당하는지 여부에 대해서는 침해된 평등권의 구체적인 내용과 무관하게 비교집단의 보편적·일반적인 측면만을 고려할 것이 아니라, 해당 사건에서 차별 대우가 문제로 된 이유나 평등한 대우가 요청되는 구체적인 영역에 한정해 본질적으로

동일성이 있는지 여부를 살펴보아야 한다(헌법재판소 2010. 3. 25. 2009헌마 538 결정).

이 사건 진정에서 비록 산중교원과 비교대상인 정년전임교원은 그 임용절차와 담당업무, 채용목적, 임용자격 등에서 차이가 있으므로 기본급을 비롯한 임금의 모든 항목에서 동일한 대우를 받아야한다고 보기는 어렵다. 그러나 불리한 대우가 문제된 구체적 임금 항목의 취지, 지급 목적 등을 고려하여 비교집단 간 동일성 여부를 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 연구비는 학생에 대한 교육활동과 학문연구에 대한 대가의 성격이 있고, 보직수당, 학생지도비는 해당 급부가 근로자가 특정한 근로를 제공한 것에 대한 대가의 성격이 있다고 볼 수 있다. 또한 정액급식비, 명절휴가비는 해당 사업장에 고용된 모든 근로자에게 공통적으로 제공되는 것이 바람직한 성격을 가진 급부라고 볼 수 있으므로 진정인과 정년전임교원은 본질적으로 동일한 집단이라고 볼 수 있다.

3) 합리적 이유 유무

산중교원은 산학협력이라는 특정 임무를 수행하기 위해 임용되었으므로 호봉제를 실시하고 있는 정년전임교원과는 근무조건, 근무내용, 직무평가 및 요구되는 자격, 임용절차가 상이하고, 산중교원의 보수는 연봉계약으로 총장이 따로 정하도록 하고 있으므로 정년전임교원과 산중교원 간에 임금에서 차이가 나는 것과 수당 미지급은 정당하다고 피진정인은 주장한다.

산중교원은 재임용 시마다 별도로 급여를 협상하여 정한다고 학칙에 명시되어 있고, 임금총액을 당사자간의 협상에 따라 결정하는 것은 가능하다. 그러나 진정인의 임금이 2012년에 채용된 이후 현재까지 동결된 점, 정년전임교원과의 자격·임용절차에서의 차이를 인정한다고 하더라도 그 임금 격차가 현저히 큰 점을 고려하면 피진정인의 조치가 정당하다고 보기 어렵다.

인정사실에서 살펴본 것과 같이 진정인이 보직을 맡아온 점, 학생지도 및

학생상담업무를 맡아온 점을 고려할 때 해당 업무 수행에 대한 대가의 성격을 가지는 연구비, 보직수당, 학생지도비를 지급하지 않은 것과 피진정 대학의 전 임교원으로서 상시근로를 해 온 진정인에게 정액급식비 및 명절휴가비를 지급하지 않은 것은 합리적이라고 보기 어렵다.

4) 소결

따라서 진정인에게 교육과 학문연구, 보직담당 및 학생지도업무에 따른 수당, 정액급식비, 명절휴가비를 전혀 지급하지 않은 것은 합리적 이유 없는 차별에 해당하므로 이 사건 진정과 같은 차별행위가 재발하지 않도록 피진정인에게 수당 지급에 대한 합리적인 기준을 마련하도록 권고할 필요가 있다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조제1항제1호, 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 5. 20.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

사회적 신분을 이유로 한 차별

7 2021. 6. 29.자 결정 21진정0086700 [직원상담원 자격증 관련 수당 지급 차별]

결정사항

피진정인 ○○시장에게, ○○일자리센터 직업상담원 중 직업상담사 자격증 소지자와 사회복지사 자격증 소지자에게 동등하게 기능장려수당을 지급할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 진정인은 ■■■노인종합복지관에 채용되어 ○○일자리센터로 파견되어 직업상담원으로 근무하다가 20××년 ○○시 소속 공무원 근로자로 전환된 자로, 사회복지사 자격증을 보유하고 있는데 피진정인이 직업상담사 자격증 소지자와 달리 사회복지사 자격증 소지자에게 기능장려수당을 지급하지 않는 것은 차별이라는 진정을 제기하였음.
- 【2】 이에 대해, 피진정인은 ○○일자리센터 직업상담원 채용 자격요건이 직업상담사이고 사회복지사는 취업지원 서비스와 직접 관련이 없어 자격요건에 해당되지 않으며 공무원 노조와의 단체협약을 통해 업무관련성이나 전문성 향상 등 필요여부를 종합고려하여 기능장려수당 지급여부가 결정되었다고 답변하였음.
- 【3】 그러나 ○○일자리센터 업무분장이 자격증에 따라 구별되어 있지 않고 직원들이 2년마다 순환 근무하고 있으며, 업무 전문성이나 성과에 있어서도 개인차가 있을 수 있지만 자격증에 따른 차이는 드러나지 않는 점, 「직업안정법 시행규칙」상 직업상담사 자격증과 사회복지사 자격증은 직업상담 업무를 수행할 수 있는 동등한 자격으로 인정되고 있고 ○○일자리센터 개소 당시 채용기준상으로 직업상담사와 사회복지사가 동일하게 우대된 점, 현재 ○○일자리센터 직업상담원 채용 시 사회복지사를 자격요건으로 인정하고 있지 않은 것은 사실이나, 진정인이 채용된 이후 자격요건이 변경되었다는 사정만으로 기존에 채용되어 직업상담사 자격증 소지자와 다름없이 동일한 업무를 수행해 온 진정인에게 기능장려수당을 지급하지 않는 것은 합리적 이유가 없음.

■ 진 정 인 ○○○○

■ 피진정인 ○○○○시장

■ 주 문

1. 피진정인에게, ○○일자리센터 직업상담원 중 직업상담사 자격증 소지자와 사회복지사 자격증 소지자에게 동등하게 기능장려수당을 지급할 것을 권고합니다.
2. 진정요지 나항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 사회복지사 자격증을 소유한 ○○일자리센터 직업상담원이다.

가. 「직업안정법 시행규칙」 제19조에 따르면 직업상담원의 자격으로 직업상담사, 사회복지사, 공인노무사 등이 인정되고 있다. 그런데 피진정인은 직업상담사 자격증 소지자에게는 기능장려수당을 지급하는 반면, 사회복지사 자격증 소지자에게는 해당 수당을 지급하지 않는다.

나. 사회복지 업무담당 공무원은 특수업무수당 외에 사회복지사 자격증이 있을 경우 3만원이 가산되어 나오는 반면, 직업상담원은 사회복지사 자격증이 있어도 별도의 수당이 가산되지 않는다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

- 1) ○○일자리센터는 20××년에 신설되었고, 그 당시에는 직업상담원들이 ○○시 소속 근로자가 아니라 복지관 등 5개 기관 소속의 근로자로서 ○○일자리센터로 파견되어 근무하였다.
- 2) 진정인은 ■■■노인종합복지관에 채용되었는데, 채용 당시 ○○시에서 작성한 “○○일자리센터 민간전문가 선발·운영 계획”을 살펴보면 취업상담사의 채용기준으로 “직업상담사 2급 이상 또는 사회복지사 2급 이상의 자격증 소지자 우대”라고 명시하여 직업상담사와 사회복지사를 동일하게 대우하였다.
- 3) 20××년 직업상담원들이 ○○시 소속 공무원 근로자로 전환된 이후에도 직업상담사와 사회복지사 자격증 모두 자격증 수당을 받았으나, 이후 단체협약에서 사회복지사의 자격증 수당이 제외되어 수당을 지급받지 못하게 되었다.

나. 피진정인

1) 진정요지 가항

- 가) ○○일자리센터는 20××. 1. ○○시가 지방자치단체 최초로 개설한 취업 전문기관으로 타 기관 소속 총 22명 기간제근로자가 파견 형식으로 근무하였고, ○○시의 고용개선대책에 따라 해당 근로자들은 20××. ×. ×.자로 직접 고용 무기계약직으로 전환되었다.
- 나) 공무원 임금협약 제8조(제수당) 제4항의 기능장려수당은 조합원의 직무능력 및 전문성 향상을 위하여, 임금협약에 규정되어 있는 자격증을

소지하고 해당업무에 종사하는 조합원에게 1인당 월 30,000원을 지급하는 수당인데 임금협약에 사회복지사 자격증은 규정되어 있지 않다.

다) 기능장려수당 지급대상 자격증을 추가, 확대하는 것은 취득한 자격증이 직무능력 및 전문성 향상을 위하여 꼭 필요한 자격증으로서 해당 자격증이 수당을 지급할만한 종류의 것인지, 또한 직무의 성격·내용·근무여건 등을 볼 때 특별한 부가급여의 필요성이 있는지 등을 면밀히 검토하여 결정해야 한다. 기능장려수당 지급대상 자격증의 범위는 임금협약의 과정을 거쳐 추가 또는 삭제되는 등 노동조합과의 협의에 따라 적용되고 있는 것이다.

라) ○○일자리센터 직업상담원은 취업을 원하는 ○○시민 모두에게 다양하고 안정적인 일자리를 제공하기 위한 직업 상담을 위해 채용되고 있다. 따라서 일자리센터 상담원의 채용 자격 기준은 직업상담사 자격증을 기본요건으로 하고 있으며, 사회복지사 자격증은 일반 복지업무와 관련한 자격증으로 취업지원 서비스와 직접적인 관련성이 없어 채용 시 자격요건에 해당되지 않는다.

마) 20××년도 임금협약에서는 직업상담사 1·2급 및 사회복지사 1·2급 모두 기능장려수당 지급대상이었으나, 2014년도 임금협약에서 사회복지사는 노사협약에 따라 기능장려수당 지급대상에서 제외되었다. 이는 해당 업무에 꼭 필요한 자격증인지, 업무 수행 관련 전문성 향상을 효율적으로 고취하기 위해 수당 지급이 필요할 것인지 등에 대하여 검토한 결과를 토대로 노·사간의 합의에 따라 이루어진 것이다.

바) 진정인은 「직업안정법 시행규칙」 제19조에 명시한 직업상담원의 자격에서 직업상담사와 사회복지사를 모두 규정하고 있다고 주장하고 있는데, 해당 규정은 「직업안정법」 제22조(유료직업소개사업의 종사자 등) 규정에 따른 유료직업 소개사업 종사자 등에 대한 자격기준을 정한 것이다.

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

20××년 ○○일자리센터를 개소하여 20××년까지 4년간 민간에 위탁하여 운영하였는데 그 당시에는 자격증 없이 누구나 직업상담원 지원이 가능하였고, 직업상담사와 사회복지사 자격증 소지자에게 가점만을 부여하였다.

2) 진정요지 나항

가) 공무원과 공무원직 근로자는 임용절차 및 직무, 업무책임의 범위 및 임금 체계가 서로 다르다.

나) 공무원 사회복지사에게 지급되는 수당은 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제14조(특수업무수당) 중 동 규정 “별표9. 11호 특수직무수당”에 해당하는 것으로 「사회복지사업법」 제2조제1호의 사회복지업무를 상시적으로 직접 담당하는 공무원에게 특수업무수당 70,000원과 사회복지사 자격증 소지 시 그에 따른 가산금 30,000원을 지급하는 것으로 일반 행정업무를 주된 업무로 하는 공무원, 사회복지업무를 직접 담당하지 않은 자 등은 제외되고 있다.

다) 반면 ○○일자리센터는 ○○시 공무원직으로 구성되어 취업상담 등을 목적으로 운영되고 있는 기관으로 사회복지업무를 직접 수행함으로써 해당 수당의 지급대상이 되는 공무원과 직접 비교할 대상이 아니다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인과 피진정인의 진술, 관련 자료 등에 따르면 다음과 같은 사실이 인정된다.

- 가. 진정인은 ○○일자리센터 직업상담원으로 재직 중인 공무원 근로자이다. ○○일자리센터 직업상담원은 총 22명으로 2021. 5. 기준, 직업상담사 자격증 소지자 20명(이 중 9명은 사회복지사 자격증 중복 보유), 사회복지사 자격증 소지자 2명이 근무하고 있다.
- 나. ○○시는 임금협약 제8조에 따라 공무원 근로자에 대하여 기능장려수당을 지급하는데 기능장려수당의 지급대상 자격증은 ‘임금협약 붙임 3’에 규정되어 있고, 사회복지사 자격증은 20××년 임금협약에서는 포함되어 있었으나 2014년 임금협약에서 노사합의로 제외되었다.
- 다. ○○일자리센터는 20××. ×. ×. 개설되었고, 당시 직업상담원은 ○○시 소속 근로자가 아니라 타 기관 소속 근로자로서 ○○일자리센터로 파견 근무하였고 20××. ×. ×.자로 ○○시의 고용개선대책에 따라 ○○시 소속 공무원 근로자로 전환되었다.
- 라. ○○시가 20××. ××. ××. ■■■노인종합복지관에 시행한 “‘○○일자리센터’ 민간전문가 선발 파견 의뢰(노인복지과-××××××)” 문서의 붙임문서인 “○○일자리센터 민간전문가 선발·운영 계획”에 따르면, 취업 부문 일반상담사의 채용기준 요건에 “직업상담사 2급 이상 또는 사회복지사 2급 이상의 자격증 소지자 우대”라고 기술되어 있다.
- 마. 현재 ○○일자리센터 직업상담원 채용 자격요건에는 사회복지사가 포함되어 있지 않다.
- 바. ○○일자리센터는 청년일자리센터, 취업상담팀, 취업교육팀으로 구성되어 있고 책임상담사, 구직담당, 구인담당, 교육담당, 자치구 취업관련업무 모니터링으로 담당 업무가 분장되어 있다. 직업상담원은 총괄적으로 취업 서비스 관련업무를 수행하고 있으며, 책임상담사를 제외한 담당 업무는 매 2년마다 순환 배치된다.

5. 판단

가. 기본 원칙

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 가목은 합리적 이유 없이 사회적 신분이나 기타 사유를 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 사회복지사 자격증에 대한 수당 지급 배제의 합리성 여부

「국가인권위원회법」 제30조제1항제1호에서는 국가기관의 업무 수행과 관련하여 헌법 제11조에서 보장된 인권을 침해당한 경우를 국가인권위원회 조사 대상으로 규정하고 있으며, 아래에서는 직업상담원 중 사회복지사 자격증 소지자에게 기능장려수당을 지급하지 않는 것이 합리적인지 살펴본다.

피진정인은 ○○일자리센터 직업상담원 채용 시 직업상담사만을 자격요건으로 하고 있으며 사회복지사는 취업지원 서비스와 직접 관련이 없어 자격요건에 해당되지 않는다는 점, 기능장려수당은 공무원 노조와의 단체협약을 통해 업무관련성이나 전문성 향상 등에 필요한지 여부를 종합적으로 고려하여 결정되었다는 점 등을 이유로 직업상담원 중 사회복지사 자격증 소지자에 대해서는 기능장려수당을 지급하지 않는 것이라고 주장하고 있다.

그러나 현재 ○○일자리센터의 업무 분장 현황을 살펴보면, 책임상담사 2명, 구직담당 11명, 구인담당 5명, 취업교육담당 2명, 자치구취업업무 모니터링 2명의 업무가 자격증에 따라 구별되어 있지 않고 2년마다 순환 배치되어 근무하고 있으며, 업무 전문성이나 성과도 개인차가 있을 수는 있지만 자격증에 따른

차이는 드러나지 않는다.

또한 비록 유료직업소개사업의 직업상담원 자격을 규정하고 있는 것이기는 하나, 「직업안정법 시행규칙」상 직업상담사 자격증과 사회복지사 자격증은 직업상담 업무를 수행할 수 있는 동등한 자격임이 인정되고 있고, 20××년 ○○일자리센터가 처음 개소되었을 때의 채용기준을 살펴보면 직업상담사와 사회복지사가 동일하게 우대되었다.

현재는 ○○일자리센터 직업상담원 채용 시 사회복지사를 자격요건으로 인정하고 있지 않은 것은 사실이나, 진정인이 채용된 이후 자격요건이 변경되었다는 사정만으로 기존에 채용되어 직업상담사 자격증 소지자와 다름없이 동일한 업무를 수행해 온 진정인에게 기능장려수당을 지급하지 않는 것은 합리적 이유가 없다고 판단된다.

따라서 피진정인이 ○○일자리센터 직업상담원 중 사회복지사 자격증 소지자에게 기능장려수당을 지급하지 않는 것은 합리적 이유가 없어 헌법 제11조를 위반한 평등권 침해에 해당된다.

다. 사회복지사 자격증 소지 공무원과 공무원 근로자의 비교

사회복지사 자격증 소지자 중 공무원이 사회복지업무를 담당할 때에는 가산수당을 지급하나, 공무원의 경우에는 이를 지급하지 않는 것은 사회적 신분을 이유로 고용영역에서 불리한 대우를 한 것이므로 우리 위원회의 조사대상에 해당한다.

아울러, 평등권 침해의 차별행위가 인정되기 위해서는 비교집단이 서로 본질적으로 동일한 집단임에도 불구하고 합리적 이유 없이 양 집단을 다르게 취급하여야 하므로 아래에서는 두 비교집단이 본질적으로 동일한 집단인지 기본적으로 공무원 근로자와 공무원은 채용 자격요건과 채용절차, 업무내용과 범위, 적용되는 인사관련 제규정이 다른 것이 사실이나, 이러한 사정만으로 양 집단이

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

고용과 관련한 모든 영역에서 다르게 취급받는 것에 합리적 이유가 있다고 판단할 수는 없다. 따라서 사회복지사 자격증 소지자에 대한 자격증 가산 수당의 지급 목적에 비추어 공무원직 근로자와 공무원이 본질적으로 같은지 여부를 살펴 보아야 할 것이다.

공무원의 경우 순환배치되어 특정한 공무원이 특정한 업무를 전담하는 구조가 아닌바, 사회복지업무에 종사하는 것 역시도 부서 전보배치 및 업무분장에 따른 결과라고 할 수 있다. 이에 공무원이 특정직무에 종사하는 경우에 한하여 해당 직무의 전문성을 담보할 수 있는 직무관련 자격증 소지자에게 가산 수당을 지급하는 것은, 업무성과 향상에 대한 기대가 반영되어 있을 뿐 아니라 공무원의 부가적 역량개발에 대한 보상의 성격도 있다고 할 수 있다.

반면 공무원직 근로자의 경우 채용 시부터 특정업무를 수행하기 위한 종사자를 채용하는 것이 목적이고, 해당 업무를 수행하기 위해 자격증, 경력, 전공 등의 업무 관련 전문성을 요구하는 것이므로, 사회복지업무에 종사하는 직원들에 대한 사회복지사 자격증 가산 수당과 관련하여 공무원과 공무원직 근로자는 본질적으로 동일하다고 보기 어렵다.

따라서 피진정인이 사회복지사 자격증을 소지한 사회복지업무 담당 공무원에게만 자격증 가산 수당을 지급하는 것은 본질적으로 동일하지 않은 집단에 대해 다르게 처우하는 것이므로 차별행위에 해당하지 않는다.

라. 소결

이상의 내용을 종합할 때, 피진정인이 직업상담원에게 기능장려수당을 지급하면서 사회복지사 자격증 소지자를 제외한 것은 헌법 제11조를 위반한 평등권 침해에 해당되는 것으로 판단된다. 사회복지사 자격증을 소지하고 사회복지업무를 수행하는 공무원에게 가산금을 지급하는 것과 달리 공무원직근로자에게 가산금을 지급하지 않는 것은 차별행위에 해당하지 않는다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호 및 같은 법 제 39조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 29.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

사회적 신분을 이유로 한 차별

8 2021. 11. 9.자 결정 20진정0292100 [공무직에 대한 복지포인트 지급 차별]

결정사항

피진정인에게, 일반정규직 근로자들과 공무직 근로자들에게 지급되는 선택적 복지포인트 격차가 해소되도록 조치를 취할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정인 ○○○○○원장은 일반정규직에게는 선택적 복지포인트를 연간 120만원 지급하는 반면 공무직에게는 연간 40만원을 지급하고 있는데, 이는 사회적 신분을 이유로 한 차별이라는 진정이 제기되었음.
- 【2】 피진정인은 피진정기관이 문화체육관광부의 위탁집행형 준정부기관으로서 기획재정부의 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’에 따라 공무직 직원에게는 선택형 복지포인트를 40만원으로 편성할 수밖에 없고, 일반정규직과 공무직은 입직경로 및 수행하는 업무가 달라 동일한 비교집단으로 볼 수 없다고 주장하였음.
- 【3】 그러나 선택형 복지포인트는 임금에 해당하지 않으므로 직무의 성질, 업무량, 업무의 난이도 등과는 무관하게 고용관계를 유지하고 근로를 제공하는 모든 직원에게 일률적, 정기적으로 지급하는 임금 외 금품으로 보아야 하고, 따라서 공무직 직원들이 일반정규직 직원들과 입직경로 및 수행업무, 책임성 등에 차이가 있다 하여도 복리후생성의 급부에 있어서는 이들을 달리 처우하여야 할 합리적 이유가 될 수 없다고 판단하였음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 ○○○

■ 피진정인 ○○○○○원장

■ 주 문

피진정인에게, 일반정규직 근로자들과 공무원직 근로자들에게 지급되는 선택적 복지포인트 격차가 해소되도록 조치를 취할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 전국공공운수사회서비스노동조합○○○○지부 지부장이고 피해자는 ○○○○○원 공무원직 근로자이다. 피진정인은 일반정규직에게는 선택적 복지포인트를 연간 120만원 지급하는 반면 공무원직에게는 연간 40만원을 지급하고 있는데, 이는 사회적 신분을 이유로 한 차별이다.

2. 당사자 주장 요지 및 관계기관 의견

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 피진정기관은 20××. ××. ×. 문화체육관광부의 위탁집행형 준정부기관으로 설립되었고 콘텐츠 제작 및 유통, 전문인력 양성 사업을 하며 2020년 기준 일반정규직 82명, 공무원 152명의 직원이 근무하고 있다.

- 2) 피진정기관은 정부의 비정규직의 정규직 전환 정책에 따라 20××.×.부터 20××.×.까지 총 173명의 비정규직을 정규직으로 전환하였는데, 정부 지침인 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」(이하 ‘정규직 전환 가이드라인’이라고 한다)에 따르면 기존 공무원과 추가로 전환될 공무원 근로자들의 처우 개선 비용으로 복지포인트는 40만원으로 규정되었다.
- 3) 기획재정부에서 매년 시달하는 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’에는 “정규직 전환 인력에 대한 처우개선을 위해 ‘정규직전환 가이드라인’상의 처우개선 소요액(급식비 월 13만원, 복지포인트 연 40만원, 명절상여금 연 80만원)을 편성할 수 있다”고 규정하고 있고, ‘공기업·준정부기관 예산 집행지침’에서는 “공공기관은 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환 인력에 대한 처우개선을 위해 ‘정규직전환 가이드라인’에 따라 편성된 급식비, 복지포인트, 명절상여금을 예산 범위 내에서 지급하여야 한다”고 규정되어 있다.
- 4) 피진정기관은 준정부기관인바, 예산편성과 관련하여 주무부처인 문화체육관광부와 기획재정부의 관리·감독과 통제를 받고 있기 때문에, 위 지침에 따라 공무원에 대한 선택적 복지포인트를 편성하고 집행할 수밖에 없다.
- 5) 또한 공무원의 채용경로가 정규직과 다르고, 업무 내용도 정규직과 다르므로 두 집단은 비교대상의 직종에 해당되지 않는바, 합리적 이유가 있는 차별로 인정되어야 한다.

다. 기획재정부 공공제도기획과 의견

- 1) ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’상 정규직 전환 인력에 대해 복지포인트 40만원을 편성할 수 있다고 규정하고 있는 것은 복지포인트를 40만원 이상으로 편성할 수 없다는 의미가 아니다. 기관 사정에 따라 그 이상 편성을 할 수 있고 그 이상 편성하고 있는 기관도 있다.

- 2) 다만 공무직 복지포인트는 40만원까지 총인건비 인상률 산정에서 제외하며, 40만원 이상의 금액을 편성할 경우 총인건비 인상률에 포함되는 것일 뿐이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자 주장 및 관계 기관 의견, ‘정규직전환 가이드라인’, ‘공기업·준정부 기관 예산편성지침’ 등에 따르면 다음과 같은 사실이 인정된다.

- 가. 피진정기관은 문화체육관광부의 위탁집행형 준정부기관으로 설립된 공직 유관단체이고, 콘텐츠 제작 및 유통, 전문인력 양성 사업을 하며 2020년 기준 일반정규직 82명, 공무직 152명의 직원으로 구성되어 있다.
- 나. 일반정규직 직원들은 주로 행정업무에 종사하고 있으며, 공무직 직원들은 현업직(운영요원, 교육강사, 문화교육가, 도슨트, 매니저 등)과 일반직(사무 업무 및 현업직에 해당하지 않은 업무 담당) 업무에 종사하고 있다.
- 다. 일반정규직 직원들에게는 연간 120만원의 선택적 복지포인트가 지급되고, 공무직 직원들에게는 연간 40만원의 선택적 복지포인트가 지급되고 있다.

5. 판단

가. 기본 원칙

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의

모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 가목은 합리적 이유 없이 사회적 신분이나 기타 사유를 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 선택적 복지포인트 차등 지급의 합리성 여부

피진정인은 기획재정부의 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’에 따라 공무원 직원에게는 선택형 복지포인트를 40만원으로 편성할 수밖에 없고, 일반정규직과 공무직은 입직경로 및 수행하는 업무가 달라 동일한 비교집단으로 볼 수 없다고 주장하고 있다.

대법원은 사용자가 선택적 복지제도를 시행하면서 단체협약, 취업규칙 등에 근거하여 근로자들에게 계속적·정기적으로 배정한 복지포인트가 「근로기준법」에서 정한 임금 및 통상임금에 해당하는지 여부에 대해, “사용자가 근로자에게 지급하는 금품이 임금에 해당하려면 먼저 그 금품이 근로의 대상으로 지급되는 것이어야 하므로 비록 금품이 계속적·정기적으로 지급된 것이라 하더라도 그것이 근로의 대상으로 지급된 것으로 볼 수 없다면 임금에 해당한다고 할 수 없다. 여기서 어떤 금품이 근로의 대상으로 지급된 것이냐를 판단함에 있어서는 금품 지급의무의 발생이 근로제공과 직접적으로 관련되거나 그것과 밀접하게 관련된 것으로 볼 수 있어야 한다. 사용자가 선택적 복지제도를 시행하면서 직원 전용 온라인 쇼핑몰에서 물품을 구매하는 방식 등으로 사용할 수 있는 복지포인트를 단체협약, 취업규칙 등에 근거하여 근로자들에게 계속적·정기적으로 배정한 경우라고 하더라도, 이러한 복지포인트는 근로기준법에서 말하는 임금에 해당하지 않고, 그 결과 통상임금에도 해당하지 않는다”고 판시하여 복지포인트가 임금에 해당하지 않는다고 판시하였다(대법원 2019. 8. 22 선고 2016다48785 전원합의체 판결).

이처럼 선택형 복지포인트는 임금에 해당하지 않으므로 직무의 성질, 업무량, 업무의 난이도 등과는 무관하게 고용관계를 유지하고 근로를 제공하는 모든 직원에게 일률적, 정기적으로 지급하는 임금 외 금품으로 보아야 하고, 따라서 공무직 직원들이 일반정규직 직원들과 입직경로 및 수행업무, 책임성 등에 차이가 있다 하여도 복리후생성의 급부에 있어서는 이들을 달리 처우하여야 할 합리적 이유가 될 수 없다.

기획재정부는 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’에서 공무직의 복지포인트를 40만원까지만 총인건비 인상을 산정에서 제외하고 있으나, 이러한 지침이 공무직 복지포인트를 40만원 이상으로 편성하는 것을 원천적으로 금하고 있는 것은 아니다.

다. 소결

이상의 내용을 종합할 때, 피진정인이 일반정규직과 공무직 직원들에게 선택적 복지포인트를 차등 지급하는 것은 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서 규정하고 있는 사회적 신분을 이유로 한 고용(임금 외 금품) 영역에서의 차별행위에 해당되는 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 9.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김수정

사회적 신분을 이유로 한 차별

9 2021. 11. 9.자 결정 21진정0161000 [호봉산정 시 비정규직 경력 배제]

결정사항

피진정인에게, 진정인의 일사사역 근무경력을 합리적 범위에서 호봉 경력으로 인정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 진정인은 ○○○○시 ○○구시설관리공단(이하 ‘공단’이라 함) 정규직 환경미화원으로 근무하고 있는데, 정규직 공채로 채용되기 전 약 11개월간 비정규직 환경미화원으로 업무를 수행하였으나 이를 호봉경력으로 인정받지 못하여 진정을 제기하였음.
- 【2】 피진정인은 진정인이 일사사역 근로자로 근무한 것으로서 상근으로 일한 경력이 아니므로 경력인정이 불가하고, 환경직 업무는 전문·특수 업무가 아닌 단순업무로서 근속연수에 따라 업무숙련도가 올라가는 업무가 아니어서 환경직의 호봉 승급은 장기근속에 대한 보상일 뿐 업무숙련도에 대한 보상이 아닌바, 일사사역 경력이 있다 하여도 이를 호봉 경력으로 인정하는 것은 적절하지 않다고 주장하였음.
- 【3】 그러나 ‘상근’의 의미가 고정되어 있지 않고 다양해진 근무 형태를 반영해야 하는 바, 진정인의 업무수행의 지속성, 정규직 직원과의 유사성을 고려할 때 상근 경력이 아니라고 단정하기 어려울 뿐 아니라, 「잡급직원규정」의 잡급직원 경력을 인정하고 있는 현행 규정상 경력인정의 근거도 있다고 판단하였음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○○시 ○○구시설관리공단 이사장

■ 주 문

피진정인에게, 진정인의 일시사역 근무경력을 합리적 범위에서 호봉 경력으로 인정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 201×. ×. ×. ○○시 ○○구시설관리공단(이하 ‘피진정기관’이라 한다)에 공채로 입사하여 현재 정규직 환경미화원으로 근무하고 있다. 진정인은 피진정기관에서 약 11개월간 비정규직 근로자로 현재 수행하는 업무와 동일한 업무를 수행하였으나, 동 경력을 정규직 입사 후 호봉경력으로 인정받지 못하였다.

2. 당사자 주장 요지 및 참고인 진술

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) ○○구시설관리공단(이하 “공단”이라 한다)의 조직구조는 정규직인 일반직, 공무원직, 환경직과 비정규직인 기간제, 일시사역 등으로 구성되어 있다. 정규직 및 기간제 채용은 공기업 관련법 및 공단규정에 의거 ○○○○팀에서 정식채용절차를 거쳐 채용하고 있으나, 진정인이 과거에 종사하였던 일시사역은 각 사업팀에서 연차, 산재, 병가자 등 결원에 대한 대체근무 수행을 위해 인력수급 방식으로 운영하고 있다.

- 2) 진정인이 제기한 상기 기간의 공단 복무는 정규직 환경직 근로자의 결원이 발생하여 해당사업팀에서 일시사역 인력으로 고용하여 대체근무를 하였던 기간에 해당되고, 해당 업무 수행 후 고용 종료된 사안으로 공단에서는 이러한 고용에 대해서는 경력을 인정하고 있지 않다.
- 3) 공단 보수규정 [별표 5] 경력환산 기준표에 “「공공기관의 운영에 관한 법률」 또는 개별법에 근거한 공공법인에서 상근으로 근무한 경력”에서 인정하는 “상근”의 의미는 공무원 또는 타 공공기관 등에서 정식 채용절차에 의거하여 정규직으로 채용되어 상용근무를 한 근로형태를 의미하며, 진정인과 같이 정식채용절차에 의해 채용되어 근무하지 않은 임시적인 근로형태인 “일시사역”은 상근으로 볼 수 없다. 진정인이 주장하는 근무기간에 일부 연속성이 있으나, 대체근로를 위해 총 5회(2017. 9. ×.~12. ××. / 2018. 1. ×.~2. ××. / 2018. 3. ×.~3. ×. / 2018. 5. ×.~7. ××. / 2018. 8. ×.~9. ××.)에 걸쳐 일시사역 근로계약을 체결한 것이다.
- 4) 환경직 업무는 비록 호봉제 급여체계를 적용받고 있긴 하지만, 전문·특수 경력을 요하는 업무가 아닌 단순·반복적인 업무에 해당된다. 따라서 동일한 업무를 수행했던 일시사역 경력이 있다 하여도 근무기간에 따라 업무 숙련도가 향상되는 업무특성이 있다 볼 수 없고, 상근으로 볼 수 없는 일시사역의 경우 직종과 관계없이 경력이 인정된 사례가 없다.
- 5) 공단 보수규정 [별표 5] 경력환산 기준표에는 “기타 임시직, 잡급, 촉탁직” 경력도 인정하는 것으로 규정되어 있으나, 이는 전문적인 기술과 학위를 가진 전문·특수경력자를 위한 규정이지, 환경직과 같은 근무기간과 업무 숙련도가 무관한 단순 업무에 적용될 조항은 아니다.

다. 참고인

1) ○○○

참고인 ○○○은 진정인이 일시사역으로 근무하였던 2017년, 2018년에 정규직 환경미화원으로 근무하고 있었다. 일시사역이라 하여도 정규직과 모든 업무가 동일하고 출퇴근시간 및 휴게시간 등 근무시간도 동일하다.

2) □□□

참고인 □□□는 진정인이 일시사역으로 근무하였던 2017년, 2018년에 정규직 환경미화원으로 근무하고 있었다. 3명의 직원이 하나의 차량으로 담당하는 구역의 환경미화를 하는 방식이므로 일시사역이든 정규직이든 업무상 차이는 없다. 일시사역이라고 하여 난이도가 낮거나 보조업무를 하는 것이 아니며, 정규직과 업무를 구별할 수 없는 구조이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자 및 참고인의 진술, 관련 자료 등에 따르면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정기관은 공공시설의 관리와 운영을 효율적으로 수행하여 주민복리를 증진하고자 설립된 지방공기업으로 공직유관단체에 해당하고, 교통사업, 문화체육사업, 생활환경사업 등의 업무를 수행하고 있으며, 2020년 기준 일반직 25명, 공무원 20명, 환경직 157명의 직원이 있다.

나. 피진정기관은 환경직 근로자의 연차, 병가, 휴직, 산재발생 등에 따른 결원에 대한 대체인력을 일시사역이라는 근로형태로 고용하고 있다. 일시사역

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

근로자들도 환경직 근로자와 동일하게 3인 1차량으로 편성되어 동일한 업무를 수행한다.

다. 진정인은 총 5회(2017. 9. ×.~12. ××. / 2018. 1. ×.~2. ××. / 2018. 3. ×.~3. ×. / 2018. 5. ×.~7. ××. / 2018. 8. ×.~9. ××.)의 계약을 통해 각 6개월·5개월간 통상 근로자와 동일한 근무시간과 근로형태로 피진정기관에서 상시적 근무를 한 경력이 있고, 이후 2019. ×. ×. 피진정기관에 환경직 공채로 입사하여 정규직 근로자로 근무하고 있다.

라. 진정인은 초임호봉 획정 시 일시사역으로 근무한 약 11개월의 경력을 호봉 획정위원회에서 호봉경력으로 인정받지 못하였다.

5. 판단

가. 기본 원칙

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 가목은 합리적 이유 없이 사회적 신분이나 기타 사유를 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 일시사역 경력 불인정의 합리성 여부

피진정인은 일시사역 근로자는 공단 보수규정 [별표 5] 경력환산 기준표상의 상근으로 일한 경력이 아니므로 경력인정이 불가하고, 환경직 업무는 전문·특수 업무가 아닌 단순업무로서 근속연수에 따라 업무숙련도가 올라가는 업무가 아니어서 환경직의 호봉 승급은 장기근속에 대한 보상일 뿐 업무숙련도에 대한

보상이 아닌바, 일사사역 경력이 있다 하여도 이를 호봉 경력으로 인정하는 것은 적절하지 않다고 주장하고 있다.

국가인권위원회는 2019. 6. 5. 피진정기관이 「지방공무원보수규정」에서 ‘상근한 경력’만을 유사경력으로 인정하고 진정인의 임용 전 근무기관 경력을 ‘비상근’ 경력으로 보아 유사경력으로 인정해 주지 않았다는 진정(17-진정-0119900)에 대해, 통상 ‘상근직’이란 사업장에서 상시적으로 근로를 제공하면서 고정급여를 받는 것을 의미하므로, 통상근무자 근무시간의 80%에 해당하는 시간을 근무한 진정인의 근무형태까지 비상근으로 보는 것은 타당하지 않다고 보았다.

한편 대법원도 「공무원보수규정」 제8조제2항 [별표 16] ‘일반직 공무원 등의 경력환산율표’상의 ‘상근’이란 “해당 사업장의 취업규칙 등에서 정한 바에 따라 근무일마다 출근하여 일정한 시간을 규칙적으로 근무한 경우를 의미하는 것이고, 1일 8시간, 1주 40시간을 근무하는 소위 ‘풀타임(Full-time)’만을 의미하는 것은 아니”라고 판시하였다(대법원 2020. 6. 4 선고 2020두32012 판결).

이처럼 국가인권위원회 및 대법원은 ‘상근’의 의미가 고정되어 있지 않고 다양해진 근무 형태를 반영해야 한다고 해석하였는데, 진정인은 총5회의 근로계약을 체결하였지만 일정기간 지속적으로 업무를 수행하였고 통상근로자와 같은 8시간의 전일근로를 하였으며 업무의 내용 및 강도, 책임성도 정규직 직원과 다르지 않았으므로 정규직 직원과 입직경로가 다르다는 이유만으로 상근 경력이 아니라고 단언하기 어렵다.

또한 피진정인은 환경직 업무가 단순 업무라서 일사사역 경력의 인정이 불가하다고 주장하고 있으나, 환경직에 대해서도 매년 근속연수에 따라 호봉이 상승되는 임금체계를 가지고 있다는 점, 환경직 채용 시에도 호봉확정위원회가 개최되어 경력 인정 여부를 판단한다는 점 등을 고려할 때 피진정기관이 직접 고용하여 동일한 업무를 수행하도록 한 일사사역 근무경력을 인정하지 않는 것은 합리적 이유가 없다고 판단된다.

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

한편 피진정기관의 보수규정 [별표 5] 경력환산 기준표에는 ‘공공법인에서의 상근 경력’ 외에도 ‘「잡급직원규정」에 의한 지자체·국가 등 기관에서 임시직·촉탁·잡급 등으로 상근으로 근무한 경력’, ‘기타 임시직·촉탁·잡급경력’도 경력 인정 항목으로 별도 규정되어 있다. 「잡급직원규정」의 잡급직원의 종별 구분표를 보면, 청사관리인부, 관리인부, 경비원, 노무원 등이 명시되어 있는바, 이는 피진정인의 주장처럼 전문적인 기술과 학위를 가진 전문·특수경력이라 보기 어렵고 따라서 환경직 일시사역도 해당 조항을 근거로 ‘기타 임시직·촉탁·잡급경력’으로 인정하는 것이 가능할 것으로 보인다.

다. 소결

이상의 내용을 종합할 때, 피진정인이 진정인의 일시사역 근무경력을 상근 경력이 아니라는 이유로 호봉경력으로 인정하지 않는 것은 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서 규정하고 있는 사회적 신분을 이유로 한 고용(임금) 영역에서의 차별행위에 해당되는 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 9.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김수정

사회적 신분을 이유로 한 차별

10 2021. 12. 23.자 결정 21진정0058000 [대학의 비정년계열 교원에 대한 임금 차별 등]

결정사항

학교법인 ○○대학교 이사장에게, 비정년계열 전임교원에 대한 차별행위를 개선하기 위하여 가족수당, 자녀학비 보조수당, 후생복지비 및 성과상여금 지급에 있어서 비정년계열 전임교원과 정년계열 전임교원 간에 차별이 발생하지 않도록 합리적 기준을 마련할 것과, 총장 후보자 추천 및 대학평의회, 교수회의 등에서의 의결권 행사에 있어서 비정년계열 전임교원의 참여가 원천적으로 배제되지 않도록 관련 규정을 개정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 가족수당, 자녀학비 보조수당, 후생복지비는 해당 사업장에 고용된 모든 근로자에게 공통적으로 제공되는 것이 바람직한 성격을 가진 급부로서 근로자의 업무 내용이나 노력, 책임과는 관련성이 낮고, 성과상여금은 직전 학년도 성과 및 업적을 기준으로 평가하여 연 1회 지급되는 성격의 보수이므로 피진정대학이 비정년계열 전임교원들에게 이러한 수당과 성과상여금을 전혀 지급하지 않는 것은 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다고 판단함.
- 【2】 학내 의결권과 관련하여, 현재와 같은 ○○대학교 교수평의원 선정절차에 따르면 비정년계열 전임교원이 총장후보자 추천 등 주요 결정 과정에서 배제될 수 있으며, 정년계열 전임교원과 비정년계열 전임교원 모두 교수라는 지위에 있음에도 교수회의에서 비정년계열 전임교원을 일괄적으로 배제하는 것은 달리 합리적인 이유가 없다고 봄.

■ 진 정 인 ○○○ 등 26인

■ 피진정인 학교법인 ○○대학교 이사장

■ 주 문

1. 진정요지 라항 중 교수평의회 효력 관련 부분은 각하합니다.
2. 피진정인에게, 가족수당, 자녀학비 보조수당, 후생복지비 및 성과상여금 지급에 있어서 진정인과 정년계열 전임교원 간에 차별이 발생하지 않도록 합리적 기준을 마련할 것과 총장 후보자 추천 및 대학평의회, 교수회의 등 학내 의결권 행사에 있어서 비정년계열 전임교원의 참여가 원천적으로 배제되지 않도록 관련 규정을 개정할 것을 권고합니다.
3. 진정요지 가항 중 기본급, 정근수당, 연구보조비, 급식비, 명절휴가비 부분과 진정요지 나항, 다항, 마항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인들은 ○○○○대학교의 비정년계열 전임교원인 강의전담교원, 교육중점교원이고, 피진정인은 ○○○○대학교(이하, “피진정대학”이라 한다) 재단 학교법인 ○○대학교의 이사장이다.

피진정대학의 전임교원은 정년계열 교원과 비정년계열 교원으로 구분되는데, 피진정인은 비정년계열 강의전담교원과 교육중점교원인 진정인들에 대하여 아래와 같은 차별을 하고 있다.

가. 임금지급

정년계열 전임교원과 비정년계열 교원에게 다른 연봉 기준을 적용하고 있어, 진정인들이 정년계열 전임교원과 비교하여 현저하게 낮은 연봉을 책정 받고 있다. 교직원 보수규정에 따라 정근수당, 연구비, 급식비 등을 지급하도록 되어 있으나, 비정년계열 교원들은 지급받지 못하고 있다.

또한, 진정인들은 정년계열 전임교원에게 지급되는 성과상여금, 가족수당, 자녀학비 보조수당, 후생복지비 등 수당 지급 대상에서도 제외되고 있다.

나. 승진제도

비정년계열 전임교원은 교수의 직위가 없으며, 승진에서 제외되고 있다. 정년계열 전임교원의 경우 조교수와 부교수 임용기간이 종료되면 교원인사 규정에 따라 승진할 수 있으나, 비정년계열 교원은 승진이 불가능하다.

다. 재임용

정년계열 전임교원의 임용기간은 조교수 3년, 부교수 5년으로 규정되어 있으나, 비정년계열 교육중점교원의 임용기간은 2년으로 임용기간에서 차별이 발생하고 있다.

라. 학내 의결권 미부여

1) 총장후보추천 제한

총장후보추천자 선거규정에 따르면 비정년계열 교원의 총장 후보자에 대한 선거권을 제한할 근거가 명시되어 있지 않음에도 피진정대학은 비정년계열 교원에게 선거권을 보장하지 않고 있다.

2) 교수평의회, 대학평의회 참여 제한

피진정대학의 교수평의회 규정 제3조는 ‘이 회에서 의결된 사항은 전체 교수의 총의로 본다’고 규정하고 있는데, 비정년계열 교원의 참여 자체가 제한된 교수평의회에서 결정된 사항에 대해 교수 전체의 총의로 본다는 것은 비정년계열 교원의 결정권한 위임 등의 절차가 없었던 것으로 부당하고, 참여 자체가 제한된 상태에서 진정인들의 권리가 변경되는 것 또한 부당하다.

대학평의회의 교수 평의원의 자격은 정년계열 교원들로 구성된 교수평의회에서 추천된 사람으로 규정하고 있어, 비정년계열 교원이 추천될 가능성이 현저히 낮으므로 이러한 규정은 비정년계열 교원의 대학평의회 참여를 배제하고 있다.

3) 교수회의 참여 제한

「교수회의 규정」 제2조는 비정년계열 교원에 대한 참여를 제한하고 있다. 또한 같은 규정 제4조에 따라 교수회의에서 교육계획, 정관변경, 학교운영에 관련된 사항, 학칙 및 학칙시행세칙 등에 관련된 사항을 심의·의결하는데, 같은 교수임에도 불구하고 합리적 이유없이 비정년계열 교원을 교수회의에 참여하지 못하도록 하는 것은 차별이다.

마. 연구실 배정

진정인들은 연구실을 2인 1실로 배정받아 사용하고 있는데 정년계열 전임 교원 등과 비교하였을 때 연구 환경이 제대로 지원되지 않고 있다. 특히, 연구실을 단독으로 사용하지 못하여 비대면 강의 녹화, 학생 상담 등에 어려움이 있다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정대학 교원 현황

피진정대학 「교원인사규정」에 의하면, 교원의 구분은 전임교원과 강사, 비전임교원으로 구분하고 있으며, 전임교원은 정년계열 전임교원과 비정년계열 전임교원으로 구분하고 있다. 정년계열 전임교원은 호봉제 전임교원과 20××.×.×. 이후 임용된 연봉제 전임교원으로 나뉘며, 여기에 산학협력중점교원이 있다. 비정년계열 전임교원은 비정년 전임교원, 강의전담교원, 교육중점교원, 산학협력교원으로 구분한다.

계속해서 재임용을 받거나 정년을 보장받는 교원으로 승진할 수 있는 정년계열 교원과 달리, 비정년계열 교원은 임용 당시의 계약으로 정년을 보장받는 교수로의 승진임용의 기회를 제한받는 교원을 말한다.

피진정대학은 정부의 대학 구조개혁과 학령인구 감소 등에 대처하기 위해 교육부에서 계약제 교원 임용을 허용함에 따라 20××.×.×. 신규교원 임용 시부터 비정년 전임교원을 채용하기 시작하였으며, 20××.×.×.부터 비정년계열 강의전담교원 채용, 20××.×.×.부터 정년계열 산학협력중점교원 채용, 20××.×.×.부터 비정년계열 교육중점교원을 채용하였다. 이 중 비정년계열 비정년 전임교원은 20××.×.×. 처음 채용한 이후 20××년부터 채용하지 않았으며, 기 채용된 교원들은 20××.×.×. 정년계열로 전환하는 과정에서 의원면직하였거나 정년계열로 전환하여 현재 남아있는 비정년계열 비정년 전임교원은 3명에 불과하다. 20××.×.×. 기준 비정년계열 전임교원 수는 전체 전임

교원 95명 중 43명으로 비정년 전임교원 3명, 강의전담교원 14명, 교육중점교원 26명이다.

2) 정년계열 교원 대비 낮은 연봉 지급과 각종 수당 미지급

피진정대학은 교원의 처우에 관한 내용을 「교원인사규정」과 「교직원 보수규정」에 따라 정하고 있고, 채용 및 계약관계에 따라 비정년계열 교원에 대해서는 연봉제를 채택하고 있으며, 비정년계열 교원의 처우에 대해서는 「교직원 보수규정」 제5장 연봉제 제25조(적용범위)에 “연봉제 교원의 보수는 이 장에서 규정된 보수만 지급한다.”고 규정하고 있고, 정근수당은 호봉제 교수에게만 지급되는 수당 항목이며, 가족수당, 자녀학비보조수당 등은 정년계열 교원, 비정년계열 비정년 전임교원에게 지급되고 있고, 기타수당(초과강의수당 등)은 비정년계열 교육중점교원, 강의중점교원에게도 지급하고 있다.

성과상여금은 「교직원보수규정」에 따라 정년계열 호봉제 전임교원에게만 지급되고 있었으나, 정년계열 연봉제 전임교원의 낮은 연봉에 대한 이의제기로 20××.×.××. 정년계열 연봉제 교원에게도 성과상여금을 지급하는 것으로 해당 규정이 개정되었다. 해당 규정에서 성과상여금은 총장이 매년 예산의 범위에서 지급하도록 하고 있으므로 피진정대학의 적자가 지속되면 성과상여금도 감액되거나 지급되지 않을 가능성이 있다.

후생복지비는 정년계열 전임교원과 비정년계열 비정년전임교원에게 1년 1회 복지포인트 형태로 지급되고 있다. 그러나 20××년 피진정대학에 재정상 적자가 발생한 상태이고 20××년에도 적자 발생이 예상되므로 20××년 예산편성 시 해당 비용은 감액될 수도 있다.

3) 비정년계열 전임교원의 재임용과 승진제도

비정년계열 교원은 근로계약 시부터 승진이 제한되며 정년보장심사 대상이 될 수 없는 것을 요건으로 하고 있다. 피진정대학은 비정년계열로 임용된 교원이

정년계열로 응시할 수 있는 기회를 제한하고 있지 않으며 비정년계열 교원으로 최초 임용되었지만 정년계열 모집공고에 응시하여 정년계열 교원의 신분을 보유한 교원도 상당수 있다. 만일 진정한들이 정년계열과 같은 처우를 받고자 한다면 정년계열 모집공고에 응시하여 정년계열로 채용되면 될 것이다. 또한 “비정년계열이라는 고용형태 또는 이에 따른 채용경로는 근로계약상 그러한 지위는 변경할 수 없거나 계속적·고정적인 지위로 보기 어렵고, 근로자의 특정한 인격과 관련된 일신전속적인 표지라고 할 수도 없으므로” 차별에 포함된다고 보기 어렵다(서울고등법원 2012. 12. 7. 선고, 2012나39631 판결 참조)

「사립학교법」 제53조의2(학교의 장이 아닌 교원의 임용) 제3항은 ‘대학교육기관의 교원은 정관이 정하는 바에 따라 근무기간·급여·근무조건, 업적 및 성과약정 등 계약조건을 정하여 임용할 수 있다’고 하고 있고, 이와 관련하여 정관 또는 학칙에 비정년계열 교원에 관한 규정을 두어 시행하고 있으며, 같은 조제4항 내지 제8항의 재임용 심의에 대한 기회를 부여하고 있고, 비정년계열 비정년 전임교원과 강의전담교원은 부교수까지 승진이 가능하다.

4) 학내 의결권

가) 총장후보자 추천 선거권 제한

피진정대학 총장후보추천자 선거규정은 법인 이사회에서 해당 대학의 총장을 임명하면서 매회 제정하여 운용해 오고 있으며 해당 선거규정은 당해 총장후보추천에만 적용되는 일회성 규정이다. 또한, 총장후보자 추천 절차는 법인 이사회에서 결정하며 대학구성원(대학평의회)과 협의하고 있으므로, 총장후보자 추천 선거권에 대해서는 차기 총장후보자 추천 시, 구성원 단체(교수평의회, 직원노동조합, 총학생회, 동창회)와 협의하여 정할 사안이다.

나) 교수평의회, 대학평의회 참여 배제

교수평의회는 정년계열 전임교원들로 구성된 임의단체이며, 교수평의회 참여

배제에 대해서는 교수평의회 소속 전임교원들과 협의할 사안이다.

다) 교수회의 참여배제

피진정대학 「교수회의 규정」 제○조(○○)는 “이 회의는 조교수 이상의 정년 계열 전임교원으로 구성한다. 다만, 필요하다고 인정될 때에는 총장은 그 외의 자를 포함할 수 있다.”고 규정하고 있어 비정년계열 교원이 합리적 이유 없이 교수회의 구성에서 빠져 있는 것은 사실이다.

이에 피진정대학은 20××. ×. ××. 학칙 전부개정안에서 학칙 제○○조(○○○○) 제○항을 “우리 학교에는 교수회의를 두며, 총장과 전임교원 이상으로 구성한다.”로 개정하여 비정년계열 전임교원도 교수회의에 참여할 수 있는 개정 초안을 마련하였으나 정년계열 교원의 반대로 개정안이 부결되었다. 피진정대학은 학교 운영에 대한 중요사항을 심의하는 교수회의에 전임교원 전원이 참여할 수 있도록 개선하기 위해 노력하겠다.

5) 연구실 배정

교육중점·강의전담 교원 40명 중 30명이 15개 연구실을 2인 1실로 사용 중이며, 나머지 10명은 1인 1실을 사용 중이다. 교육중점·강의전담 교원의 연구실 배정은 교원을 별도 분리하여 연구실을 배정하는 게 아니라 학과, 계열, 남녀 구분에 따라 배정한다. 진정인들에게 각 연구실에 개인별 컴퓨터, 프린터, 책상, 의자, 전화 및 싱크대 등 편의시설을 제공하고 있으며, 공통적으로 냉·난방시설은 구비되어 있고 각종 수선요청에 대해 차별 없이 대응하고 있다.

6) 진정내용에 대한 피진정인의 종합 의견

피진정대학 정관 제○○조(○○) 제○항은 “교원의 보수는 자격과 경력 및 직무의 곤란성과 책임의 정도에 따라 이사회의 의결을 거쳐 따로 규정으로 정한다”고 규정하고 있으며, 정관에 근거한 피진정대학 보수규정에는 비정년계열 전

임교원은 정년계열 전임교원과 급여 등 근무조건 등을 다르게 정하고 있다. 이처럼 임용경로와 기준이 서로 다르고, 그 역할이 상이한데 그 임금 등에서 차이가 있더라도 이것은 「근로기준법」상 차별금지 원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

대학 교원은 고도의 전문적인 학식과 교수 능력 및 인격 등을 갖추는 것을 요구하고 있고 정년계열 교원이 비정년계열 교원보다 더욱 엄격한 기준에 의하여 임용된다고 할 것이므로, 단순히 정년계열과 비정년계열이 동일한 수업 등을 하고 있다는 사유만으로 이를 차별금지원칙에 위배된다고 할 수 없다.

진정인들은 피진정대학 비정년계열 강의전담교원, 교육중점교원으로 임용되어 그에 따른 임금을 지급받고 있으며, 근무조건, 재임용 조건, 임용당시 자격요건 등이 정년계열 전임교원과 상이하므로 진정인들이 정년계열 전임교원과 동일한 임금을 지급받아야 한다는 주장은 이유 없다 할 것이다.

또한 사립대학의 교원 임용계약의 법적 성질은 사법상의 고용계약으로 교원에게 어떠한 기준과 방법으로 보수를 지급할 것인지는 당사자 간의 계약에 의해 성립된다. 이것이 만일 「사립학교법」이나 「근로기준법」에서 정한 강행규정을 위반하거나, 객관성과 합리성을 결여하여 재량권의 일탈·남용으로 평가되는 등의 특별한 사정이 없는 한 그 자율성은 존중되어야 할 것이다.

진정인들은 현재 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 의한 교수노동조합을 결성하고 피진정인 측과 단체교섭을 위한 실무교섭이 진행 중에 있으므로 당사자 간에 협상을 통해서 원만히 해결할 수 있도록 하겠다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서, 관련 규정 및 증빙자료 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인들이 소속된 □□△대학교는 19××.×.×. 설립된 2년제 공학계열 특성화 전문대학이다.

나. 피진정대학 「교원인사규정」 제○조는 교원을 전임교원, 강사, 비전임교원으로 구분하고 있으며, 전임교원은 정년계열 전임교원과 비정년계열 전임교원으로 구분하고 있다. 비정년계열 전임교원은 정년을 보장하지 아니하는 교원으로서, 1)비정년 전임교원, 2)강의전담교원, 3)교육중점교원, 4)산학협력교원으로 구분된다.

다. 20××.×.×. 기준 비정년계열 전임교원 수는 전체 전임교원 95명 중 43명으로 비정년 전임교원 3명, 강의전담교원 14명, 교육중점교원 26명으로 구성되어 있다. 교육부 대학기본역량 평가에서 비정년계열 전임교원 1명은 전임교원 확보율 지표에 1명으로 계상된다.

라. 정년계열 전임교원과 비정년계열 전임교원 중 강의전담교원, 교육중점교원의 지원자격, 임용과정에서의 심사기준 등이 상이하다. 정년계열 전임교원은 연구실적 적용율에 의한 연구실적이 모집공고일 기준 최근 3년 이내 200% 이상인 자를 지원자격으로 하고 있으며 채용 심사과정에서도 공개강의 전형이 실시되지만, 비전임교원에게는 이러한 지원자격과 심사과정이 요구되지 않는다.

마. 정년계열 교원과 비정년계열 교원의 강의 현황을 살펴보면 2019년에는 시수합계 1,219시간, 1,208시간, 2020년에는 1,226시간, 1,236시간으로 큰 차이가 없다.

〈표 1〉 정년계열 교원과 비정년계열 교원 강의 현황(2019~2020년)

구분	학기	정년계열						비정년계열					
		인원	주간 시수	야간 시수	시수 합계	초과 시간	평균 초과시간	인원	주간 시수	야간 시수	시수 합계	초과 시간	평균 초과시간
2019	1학기	52	452	148	600	239	4.596	44	424	170	594	201	4.568
	2학기	51	453	166	619	273	5.353	42	437	177	614	242	5.762
2020	1학기	52	460	157	617	289	5.558	45	500	171	671	272	6.044
	2학기	50	459	150	609	294	5.880	41	432	133	565	202	4.927

바. 보직 부여와 관련하여서는 비정년계열 비정년 전임교원 3명은 학과장, 학생상담센터장 등의 보직을 맡고 있으나, 그 외의 보직은 정년계열 교원이 맡고 있다. 진정인들에게 보직을 부여할 수 없다는 규정은 없으나, 학과장 등의 보직이 진정인들에게 부여된 적은 없다.

사. 피진정대학 연봉은 「교직원 보수규정」에 따른 교원의 구분, 직위 및 임용시기 등에 따라 차등 지급하고 있다. 정년계열 전임교원 교원(호봉제)는 성과상여금, 연구보조비, 정근수당, 급식비, 명절휴가비, 가족수당, 자녀학비 보조수당을 지급받고 있으며, 20××.×.×. 이후 입사한 정년계열 전임교원은 연구보조비, 정근수당, 급식비, 명절휴가비를 지급받고 있지 않다. 비정년 전임교원은 가족수당, 자녀학비 보조수당 만을 지급받고 있으며 강의전담교원, 교육중점 교원은 이러한 수당을 지급받고 있지 않다.

아. 피진정대학 「복지후생규정」에서는 적용대상을 아래 〈표 2〉과 같이 규정하여, 진정인들은 적용대상에서 제외되고 있다.

〈표 2〉 복지후생규정 적용대상

인정대상	제외대상
• 전임교원, 조교 및 직원(계약직, 인턴기간 포함) • 질병, 육아휴직, 가사휴직 포함	• 비정년계열 교육중점교원, 강의전담교원 및 산학협력중점교원 • 인턴조교 및 인턴 계약직

자. 정년계열 전임교원은 조교수에서 부교수를 거쳐 교수까지 승진이 가능하나, 비정년계열 교육중점교원은 부교수 등으로 승진할 수 없으며, 강의전담교원은 부교수까지 승진할 수 있다. 다음 직급으로의 승진소요기간은 정년계열 교원이 조교수에서 부교수까지 6년, 부교수에서 교수까지 5년이 소요되나, 비정년계열 교원인 강의전담교원의 승진소요기간은 조교수에서 부교수까지 6년이다.

차. 정년계열 전임교원의 재임용기간은 조교수 3년, 부교수 5년인 반면, 비정년계열 교원 중 강의전담교원은 조교수 3년, 부교수 5년, 교육중점교원은 2년이다.

카. 대학평의회의 기능 및 자격과 관련하여 피진정대학 평의회 운영 규정에서 보면, 평의원은 교수, 직원, 학생, 외부 인사 평의원으로 구성되며 교수 평의원의 자격은 교수평의회가 추천한 사람이다.

타. 피진정대학 교수평의회는 전임교수들의 대의기구로서 임의단체이며, 피진정대학 「교수평의회 규정」에 따르면 평의원의 자격은 정년계열 전임교원으로 명시되어 있다. 교수평의회 규정은 교수평의회 내부 의결 절차에 따라 제·개정 절차가 진행된다.

파. 피진정대학 교수회의는 조교수 이상의 정년계열 전임교원으로 구성되는 학칙기구이다. 피진정인이 20××.×.××. 학칙 전부 개정안에서 ‘우리

학교에는 교수회의를 두며, 총장과 전임교원 이상으로 구성한다’로 개정하고자 하였으나 부결되었고, 교수회의의 규정은 교수회의 내 의결 절차에 따라 제·개정 절차가 진행된다.

하. 피진정대학의 「총장 후보 추천자 선거규정」 제○조(○○○)는 피진정대학에 재직 중인 전임강사 이상의 재직교수 및 해당 직원은 총장 후보 추천자 선출을 위한 선거권을 가진다고 규정하고 있다. 총장 후보 선거가 예정되면, 대학평의회 구성원인 교원, 학생, 직원들이 협의하여 그 의견을 피진정인에게 전달하고 법인에서 후보자 추천 절차를 의결하게 되는 구조이며, 해당 추천 절차와 관련한 규정은 당해 선거 시에만 적용된다.

거. 피진정대학의 교원별 연구실 배정현황을 살펴보면, 비정년계열 교육중점·강의전담 교원 전체 40명 중 30명이 15개 연구실을 2인 1실로 사용 중이며, 나머지 10명은 1인 1실을 사용 중이다. 진정인 26명 중 4명도 1인 1실을 사용하고 있다.

5. 판단

가. 기준

헌법 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 한다.) 제2조제3호 및 같은 호 각 목에서는 ‘사회적 신분’을 이유로 합리적 이유 없이 고용 등 영역과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 임금, 승진 및 재임용기간 관련 진정요지에 대한 판단(진정요지 가, 나, 다항)

1) 위원회법상 차별금지 사유 및 영역 해당성

‘사회적 신분’은 ‘인간의 존엄 및 가치와 관련이 있으면서 사회에서 상당한 기간 동안 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것’으로 정의할 수 있다. 국가인권위원회는 특히 고용과 관련하여 사업장 내에서 근로자 자신의 의사나 능력발휘에 의해 회피할 수 없는 사회적 분류를 사회적 신분으로 보면서 그러한 고용형태가 존속하는 이상 자신의 의사나 능력발휘와 무관하게 그 지위를 가질 수밖에 없는 경우를 사회적 신분으로 판단해 왔다. 비정년계열 교원은 인간의 존엄 및 가치와 관련이 있으면서 사회에서 상당한 기간 동안 차지하는 지위이면서 개인의 의사로 쉽게 변경할 수 없는 인격적 표지로서 소수자의 차별로 이어지기 쉬운 사회적 지위이므로 위원회법 상 차별사유인 ‘사회적 신분’으로 포섭할 수 있다.

이 사건은 진정인들이 정년계열 전임교원과 동일·유사업무를 수행하고 있음에도 불구하고 비정년계열 교원이라는 이유로 정년계열 전임교원들에 비하여 고용(임금, 승진 등)과 관련하여 불리한 대우를 받았다는 주장이므로, 위원회법 제2조제3호 및 같은 호 가목에 따른 조사대상으로 볼 수 있다.

2) 진정요지 가.항(임금지급)

가) 기본급

진정인들은 피진정대학이 정년계열 전임교원과 비정년계열 전임교원에게 다른 연봉 테이블을 적용하고 있어, 진정인들이 정년계열 전임교원과 비교하여 현저하게 낮은 연봉을 책정 받고 있는 것이 차별이라고 주장한다.

차별이란 본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 대우하는 것으로, 차별에 해당하기 위해서는 그 전제로써 차별을 받았다고 주장하는 사람과 그가 비교대상자로 지목하는 사람이 본질적으로 동일한 비교집단에 속해 있어야 한다.

인정사실에서 살펴본 바와 같이 정년계열 전임교원과 진정인들은 기본연봉에 있어서 차이가 있으며 정년계열 전임교원과 진정인들이 수행하는 주된 업무 내용에는 본질적인 차이가 없는 것으로 보이므로 비교대상이 동일·유사한 업무를 수행한다고 볼 수 있다.

다만 기본연봉에 차이가 있는 것이 합리적인지 살펴보면, 정년계열 전임교원의 지원자격에는 ‘연구실적이 모집공고일 기준 최근 3년 이내 200% 이상인 자(석/박사 학위 논문은 제외)’라는 요건이 추가되며, 임용심사과정에 있어서도 공개강의 심사가 추가되어 보다 엄격한 심사를 거쳐 임용된다는 점, 진정인들에게는 학과장 등의 보직이 부여되지 않아 업무에서 차이가 있는 점 등을 고려할 때 기본연봉의 차이를 불합리하다고 보기는 어려우며, 진정인들의 연봉 수준이 적절한지 여부는 별론으로 하되, 이를 정년계열 전임교원과 비교하여 차별이라고 보기는 어렵다. 따라서 기본급 관련해서는 위원회법 제39조제1항제2호에 따라 기각한다.

나) 정근수당, 연구보조비, 급식비, 명절휴가비

진정인들은 정년계열 전임교원에게 지급하는 정근수당, 연구보조비, 급식비, 명절휴가비를 진정인들에게는 지급하지 않는 것이 차별이라고 주장한다. 그러나 정년계열 전임교원도 연봉제인 경우에는 정근수당, 연구보조비, 급식비, 명절휴가비를 지급하지 않고 있으므로 이를 정년계열과 비정년계열 간의 차별이라고 보기 어렵다. 따라서 해당 진정내용은 위원회법 제39조제1항제1호에 따라 기각한다.

다) 가족수당, 자녀학비 보조수당, 후생복지비

정년계열 전임교원과 비교하여 진정인들에 대한 불리한 대우가 존재하였는지에 대해 살펴보면, 위 인정사실과 같이, 진정인들은 비교대상교원들(정년계열 전임교원)에 비하여 가족수당 등을 지급받지 못하고 있으므로 불리한 대우가 있음이 확인된다.

진정인들은 정년계열 전임교원과 동일·유사한 업무를 수행하고 있으며 후생복지비는 해당 사업장에 고용된 모든 근로자에게 공통적으로 제공되는 것이 바람직한 성격을 가진 급부라고 볼 수 있으므로 진정인들과 정년계열 전임교원은 이러한 수당을 지급받아야 하는 대상으로서 본질적으로 동일한 집단이라고 볼 수 있다.

또한 피진정인이 주장하는 것처럼 정년계열 전임교원과의 임용절차, 직무의 책임성 및 곤란도 등에서 차이를 인정한다고 하더라도, 위 임금 항목의 취지, 지급 목적 등을 고려할 때 근로자가 제공하는 업무의 내용이나 노력, 책임과는 관련성이 낮은 것으로 볼 수 있다. 피진정대학에서 상시근로를 해 온 진정인들에게 가족수당, 자녀학비 보조수당, 후생복지비 등을 전혀 지급하지 않은 것은 합리적 이유가 없다. 따라서 피진정인에게 위 수당 등의 지급에 대한 합리적인 기준을 마련하도록 권고할 필요가 있다.

라) 성과상여금

진정인들은 정년계열 전임교원에게는 성과상여금을 지급하는데, 진정인들에게는 지급하지 않는 것이 차별이라고 주장한다. 피진정인은 성과상여금은 정년계열 호봉제 전임교원에게 지급한 것이며 연봉제 전임교원에게는 성과연봉이 반영되는 것이었으나, 정년계열 연봉제 전임교원이 본인들의 낮은 연봉에 대한 보전을 요구하여 임금보전 차원에서 성과연봉 외에 성과상여금을 지급한 것이라고 주장한다.

그러나 성과상여금은 직전 학년도 성과 및 업적을 기준으로 평가하여 연 1회 지급되는 성격의 보수라고 볼 수 있고, 직전 학년도 성과 및 업적을 평가받는 대상이라는 측면에서 정년계열 전임교원과 동일한 집단에 해당하는 진정인들에게 성과상여금을 전혀 지급하지 않은 것은 합리적인 이유가 없다. 따라서 피진정인에게 성과상여금 지급에 대한 합리적인 기준을 마련하도록 권고할 필요가 있다.

3) 진정요지 나.항(승진)

진정인들은 정년계열 전임교원들과 동일·유사한 업무를 수행하고 있으므로 정교수까지 승진할 수 있도록 해야 하며 승진에 소요되는 기간이 다른 점도 부당한 대우에 해당한다고 주장한다.

평등권 침해는 본질적으로 동일한 비교집단을 다르게 취급하는 경우에 문제되므로(헌법재판소 2010. 3. 25. 선고 2009헌마538 결정 등), 평등권 침해 여부를 논하기 위해서는 비교대상이 되는 두 집단이 본질적으로 동일한 집단이어야 한다는 점이 전제되어야 한다.

근로의 대가인 급여 처우의 경우 업무 유사성에 비례하여 객관적인 비교가 가능한 반면, 직급 승진의 경우 업무의 동일·유사성이 있다고 하여 반드시 동일한 직급 체계를 가져야 한다고 보기는 어렵다. 승진제도는 상위계급에 발생한 결원을 하위계급자 중 근무성적 및 그 밖의 능력에 따라 선발하여 임용하는 것으로, 단순히 업무의 유사성뿐만 아니라 입직경로와 고용 형태 등을 종합적으로 고려하여 구성된 인사 및 조직체계가 뒷받침되어야 한다.

따라서 피진정대학의 정년계열 전임교원은 일정한 연구 및 교육역량을 갖춘 경우 계속해서 재임용을 받거나 정년을 보장받는 교원임에 반해 비정년계열 전임교원은 정년을 보장받는 교원이 아니므로 정년보장심사대상이 되는 교수 승진 여부에 대해서는 두 집단은 본질적으로 동일한 집단이라고 보기 어렵다.

아울러, 비정년계열 전임교원 중 강의전담교원의 경우에는 부교수까지 승진이 가능하며, 승진소요기간(6년)도 정년계열 전임교원과 기간의 차이가 없으므로 진정인들이 주장하는 불리한 대우가 있다고 보기 어렵다. 따라서, 해당 진정 내용은 위원회법 제39조제1항제1호, 제2호에 따라 기각한다.

4) 진정요지 다.항(재임용기간)

진정인들은 피진정대학이 정년계열 전임교원의 임용기간을 조교수 3년, 부교수 5년으로 규정하고, 비정년계열 교육중점교원의 임용기간은 2년으로 하여 임용기간에서 차별이 발생하고 있다고 주장한다.

진정인들은 비정년계열이라는 사회적 신분을 이유로 고용 분야(근로계약기간의 설정)에서 불리한 대우가 존재한다는 주장이나, 진정인들 중 비정년계열 강의전담교원의 경우에는 정년계열 전임교원과 동일하게 조교수 3년, 부교수 5년으로 임용기간을 정하고 있으므로 이를 정년계열과 비정년계열 간의 차별이라고 보기는 어려우므로 위원회법 제39조제1항제1호에 따라 기각한다.

다. 진정요지 라.항(학내 의결권)

1) 차별영역 해당성

진정인들은 정년계열 전임교원과 동일·유사업무를 수행하고 있음에도 불구하고 비정년계열 교원이라는 이유로 학내의결권 행사에서 배제되고 있다고 주장한다. 학내 의결권이 위원회법 제2조제3호 각목에서 정한 차별영역에 해당하는지와 관련하여 총장선출, 대학평의회, 교수평의회, 교수회의 등에서의 의사결정은 교수의 근로조건이나 교육활동에 밀접하게 연관되어 있는 사항을 다룰 수 있고 이로 인해 근로환경에 영향을 줄 수 있다고 보아 고용영역으로 포섭할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 교수평의회 효력

진정인들은 비정년계열 교원의 참여 자체가 제한된 교수평의회의 의결사항을 전체 교수의 총의로 보는 것이 부당하다고 주장한다.

그러나 위 진정내용은 비교대상 간의 차별적 처우에 대한 주장이라기보다 교수평의회 의결사항의 효력 범위에 대한 부당성에 대한 주장으로 볼 수 있고,

달리 위 내용이 헌법 제10조 내지 제22조에 규정된 기본권을 침해하는 사항이라고 보기 어렵다. 교수평의회는 교수들의 임의단체이므로 이에 대해서 피진정인이 개선의 책임이 있다고 보기 어려우므로 피진정인 적격도 인정되지 않는다. 따라서 이 진정요지는 위원회법 제32조제1항제1호에 따라 각하한다.

3) 대학평의회 참여 및 총장후보 선거권 제한

진정인들은 대학평의회 교수 평의원 자격이 정년계열 교원들로 구성된 교수평의회에서 추천된 사람으로 규정하고 있어, 비정년계열 교원이 추천될 가능성이 현저히 낮고, 이로 인해 비정년계열 교원의 대학평의회 참여가 배제되며, 아울러 대학평의회 협의사항인 총장 후보 선거권에서도 배제되고 있다고 주장한다.

피진정대학 대학평의회 운영규정에 따르면, 대학평의회는 교수 평의원, 직원 평의원, 학생 평의원, 외부 인사 평의원으로 구성되며 교수 평의원은 교수평의회가 추천한 사람으로 규정하고 있는데 규정 자체에서 비정년계열 교원을 배제하는 것은 아닌 것으로 보인다. 그러나, 교수평의회는 정년계열 교원으로 구성되어 있어 비정년계열 교원이 추천받을 가능성이 현저히 낮은 점에서 교직원, 학생, 외부 인사도 참여할 수 있는 학내 공식 회의기구에서 비정년계열 교원들의 참여가 배제될 소지가 높고, 이로 인해 학내 구성원으로서 대학의 학칙 제·개정, 총장후보자 추천 등 주요 의결 사항을 결정하는 절차에서 합리적 이유 없이 배제되는 것으로 보인다.

따라서 대학평의회 참여 및 총장후보자 추천에 있어서 비정년계열 교원의 참여가 배제되지 않도록 관련 규정 개정을 권고할 필요가 있다.

4) 교수회의

진정인은 교수회의에 비정년계열 교원의 참여를 제한하는 것이 차별이라고 주장하며, 피진정인 역시 이러한 사실을 인정하고 학칙 개정을 추진하였으나 정년계열 교수들의 반대로 개정이 되지 않았다고 진술한 바 있다.

제5장 사회적 신분을 이유로 한 차별

정년계열 전임교원과 비정년계열 전임교원 모두 교수라는 지위에 있음에도 교수회의에서 비정년계열 전임교원을 일괄적으로 배제하는 것은 달리 합리적인 이유가 있다고 보기 어려우므로 비정년계열 교원의 참여가 배제되는 차별이 발생하지 않도록 관련 규정 개정을 권고할 필요가 있다.

라. 진정요지 마.항(연구실 2인 1실 배정)

진정인들이 비정년계열 교원이라는 이유로 연구실을 2인 1실로 사용하는 것이 정년계열 전임교원 등과 비교하였을 때 불리한 대우에 해당한다는 취지의 진정이나, 비정년계열 강의전담·교육중점 전체 40명 중 진정인 4명을 포함한 10명이 연구실을 단독으로 사용하고 있는 사실이 확인되는 점에서 피진정인이 진정인들이 비정년계열 강의전담·교육중점 교원임을 이유로 하여 연구실을 단독으로 사용할 수 없도록 일괄적으로 배제하고 있는 것이 아니다. 연구실 배정은 각 학과, 계열, 남녀 구분 등을 고려한 것으로 한정된 재원을 적절히 각 교원에게 배정하는 데 있어서의 재량은 피진정인에게 있는 것으로 보이므로 모든 교원에게 연구실을 단독으로 사용하도록 배정하지 않았다고 하여 차별행위에 이른다고 보기 어려워 위원회법 제39조제1항제2호에 따라 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제32조제1항제1호, 제44조제1항제1호, 제39조제1항제1호 및 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 12. 23.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김수정



제6장

전과를 이유로 한 차별

제3편 차별시정분야

전과를 이유로 한 차별

1 2021. 7. 22.자 결정 20진정0563700 [전과를 이유로 한 운전업무 채용거부]

결정사항

피진정인(○○○○○원장)에게, 향후 동일·유사한 차별이 발생하지 않도록 내부규정을 개정하는 등 필요한 조치를 취할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피해자는 ○○○○○에서 근무할 대형차량 운전기사를 모집한다는 파견업체 공고에 지원, 합격하여 파견업체와 근로계약을 체결하고 금융결제원의 신원조사에 동의하였는데, 피진정인은 신원조사결과 피해자의 형의 효력이 실효되지 않은 벌금 100만원의 무고죄 전과를 이유로 피해자의 파견근무를 거부하여 파견업체와 근로계약이 취소되었다며, 시정을 바라는 진정이 제기됨.
- 【2】 피진정 기관은 ○○전산망 구축을 위해 설립된 ○○ 사단법인으로 ○○○○시스템과 ○○인증 등 ○○분야 핵심인프라 구축·운영 등의 업무를 수행하는 국가보안시설로 채용예정자에 대해 신원조사를 실시하여 국가안전망, ○○·○○정보 등을 다루거나 기관 출입을 함에 있어 검증할 필요성이 인정되며, 피진정 기관의 「근로자파견계약서」 제○조(사무원 자격)를 보면 ‘금고 이상 형 집행을 받은 자’ 외에 추가로 ‘신원조사결과 특이사항이 발견된 자’의 경우 채용될 수 없다고 규정하고 있음.
- 【3】 다만 ‘신원조사결과 특이사항이 발견된 자’와 관련하여 「○○○○원 보안업무관리규정」 제3조에서는 “신원특이자란 신원조사결과 국가와 사회 안전에 해로운 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 사항이 발견된 자를 말한다”라고 정의하고 있으나, 피진정인은 파견근로자에 대해 ‘신원특이자’ 범위를 모든 전과기록을 말하는 것으로 넓게 해석·적용하고 일반직원을 채용하는 경우와 달리 보안심사위원회 절차를 생략하여 전과의 유형, 경중 등과 관련한 충분한 심의 없이 채용을 하지 않은 것은 합리적 이유가 없는 차별로 보았음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○○○○원장

■ 주 문

피진정인에게, 향후 동일·유사한 차별이 발생하지 않도록 내부규정을 개정하는 등 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정 요지

진정 외 파견업체인 (주)○○○○는 2020. x. 대형 운전기사 채용공고를 내어 ○○○○○○원(이하 ‘피진정 기관’이라 한다) ○○, ○○ 사업장에서 운전업무를 담당하는 파견근로자를 모집하였다. 진정인은 ○○○○○○ 통근버스 운전기사 일을 하던 중 파견업체 채용공고를 보고 지원하여 2020. x. x. 면접을 봤고 다음날 합격통보를 받은 후에 같은 달 x. x. 일 다니던 회사를 그만 두었다. 그리고 2020. x. x. 파견업체와 근로계약을 작성하고 피진정 기관의 신원 조사에 동의를 하였다. 그런데 2020. x. x. 피진정 기관에서 진정인이 2019. x. 무고죄로 벌금 100만원을 받은 것이 확인되었다고 진정인의 파견근무를 거부하여 진정인과 파견업체 간의 근로계약이 취소되었다. 이는 피진정인이 전과를 이유로 채용에서 불이익을 준 것으로 시정을 바란다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 피진정 기관은 ○○○○, ○○, ○○, ○○, ○○ 등 국민이 일상 ○○생활에 이용하는 다양한 ○○서비스를 제공하고 있는 ○○○○전문기관이다. 이러한 국가적 중요성으로 인해 ○○○○ 사단법인임에도 불구하고, 각종 법령에 따른 보호 대상으로 지정 및 관리 중이다. 전 국민에게 영향을 미치는 ○○시스템을 운영하는 조직의 특성상 인원에 대한 보안이 무엇보다 중요하다. 이러한 특성에 따라 파견인력뿐만 아니라 직원, 계약직원, 용역직원 등 모든 근로자를 대상으로 신원조회를 실시한다.
- 2) 무고죄는 허위의 사실을 신고하는 데 있으며, 이는 조직 내 신뢰관계를 훼손할 수 있는 위험성이 있다. 피진정 기관의 대형기사는 비밀취급인가를 받은 불특정 다수의 직원과 상시 대면하고, 임원 수행기사 등 중요 직무수행 기사와 함께 근무하고, 중요 대내·외 서류 및 우편물에 대한 접근이 가능하고, 임원실 등 중요 사무실 접근이 가능하기 때문에 다른 기관에 비해서 높은 수준의 윤리의식을 요구받는다. 따라서 공무소 또는 공무원을 대상으로 허위사실을 신고하여 처벌받은 이력이 있는 진정인을 사용하는 것은 부적절하다고 판단하였다.
- 3) 또한 진정인은 파견사업주와 근로계약을 체결하지 않아 사실상 채용확정자가 아닌 채용예정자 신분이었고 신원조회 결과 이상이 있는 경우 채용되지 않을 수 있다고 모집 시 공고하고 면접 합격 통지 시에도 추가 안내하였으므로 진정인이 주장하는 바와 같이 부당한 채용 취소라고 보기 어렵다.

- 4) 현재 파견근로자는 파견사업주를 통해 간접 고용되고 비교적 간단한 서류 전형 및 인터뷰를 통해 임용되는 만큼 신원특이자에 대한 판단자료가 부족하여 보안심사위원회를 개최하지 않고 결격사유가 있으면 채용 거부를 하고 있다. 그러나 현재 내규에서 피진정 기관에 고용되거나 출입하는 근로자가 신원조사 결과 특이사항이 있는 경우 보안심사위원회를 개최하여 채용 여부를 판단한다고 규정함에도 파견근로자를 다르게 적용하는 것은 일부 차별적 요소가 있을 수 있다. 이에 향후 피진정 기관에서 일하는 모든 근로자가 신원조사 결과 특이사항이 있을 경우 보안심사위원회 채용심사를 실시하고 「국가공무원법」을 준용하여 금고 미만 형에 대한 구체적인 판단기준을 마련하겠다.

3. 관련규정

별지 1 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 답변서 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

- 가. 피진정 기관은 5대 국가기간전산망(행정, 금융, 교육·연구, 국방, 공안)의 하나인 ○○전산망 구축을 위하여 19○○.○○.○○○○ 사단법인으로 출범하였고 ○○○○○○, ○○○○○○○○, ○○○○○○○○, ○○○○, ○○ 등의 ○○○○시스템과 ○○○○ 등 ○○분야 핵심인프라 구축·운영 등을 통하여 ○○○○서비스를 제공하고 있다.

- 나. 「○○○○○○ 보안업무 시행세칙」 제○○조(신원조사)에서 국가보안시설 상시 근무자·상시 출입자에 대해 신원조사를 실시할 것을 명시하였다. 피진정 기관은 ○○○○○○의 보안 산하기관으로 「○○○○○○ 보안업무

관리규정」을 근거로 피진정 기관 소속의 직원, 사무사원(무기계약직), 파트
타이머, 파견·용역업체 직원 등을 대상으로 신원조사를 실시하고 있다.

다. 피진정 기관 「인사관리규정」 제○○조(결격사유), 「근로자파견계약서」 제○조
(사무원 자격)에는 “금고 이상의 형을 받으면 채용할 수 없다”라는 내용이
있는데, 「근로자파견계약서」 제○조(사무원 자격)에서는 추가로 ‘신원조사
결과 특이사항이 발견된 자’의 경우 채용이 될 수 없다고 정하고 있다.

라. 「○○○○○○○ 보안업무 관리규정」상 신원조사를 실시한 결과 ‘국가와 사회
안전에 해로운 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 사항이 발견된 자’를 신원
특이자라고 정의하는데 이 경우에 피진정 기관은 보안심사위원회 심의를
거친 후 채용여부를 결정하고 있다. 그러나 파견근로자의 경우 「근로자파견
계약서」에 근거하여 신원조사결과 특이사항이 발견되면 보안심사위원회
심의 없이 곧바로 채용이 거부된다. 「근로자파견계약서」상 신원조사 특이
사항은 파견근로 지원자의 모든 전과로 정하고 있다.

마. 피진정 기관에 운전기사를 파견하고 있는 (주)○○○○○(이하 ‘파견업체’라고
한다)는 2020. ××. ××.~××. ××. <[○○○○○○○/○○, ○○] 운전기사
(대형/사무보조 병행)공고>를 내면서 신원조사나 건강검진 결과 이상이 있는
경우 채용이 취소될 수 있음을 안내하였다. 운전기사 중 버스기사의 업무는
직원 출·퇴근 및 각종 워크숍 차량운행을 하는 것이다. 그리고 임원 수행기사
등과 함께 차량통제실에서 근무하면서 차량 관련 일지를 작성하거나 대내·
외 우편물 수발 등의 사무보조 업무를 수행한다. 자세한 모집요강은 다음
<표>와 같다.

제6장 전과를 이유로 한 차별

〈 운전기사(사무보조) 모집요강 〉

모집부문	모집내용	
○○○○○○○	근무지	• ○○시 ○○구 ○○○○로 ○○○○ • ○○시 ○○구 ○○○○로 ○○○○번길 ○○ ★ 2곳 모두 근무가 가능하여야 함.
	근무기간	• (주)○○○○○ 소속 파견근무 • 계약기간 : 1년(근무성적에 따라 1년 연장가능)
	업무내용	• 대형차량 운전 • 차량관리 및 사무보조 업무
	근무시간	• 07:00 ~ 17:00 (출근반) • 09:00 ~ 19:00 (퇴근반) • 출, 퇴근반 2교대 • 시간 외 근무에 따른 수당 있음
	급여	• 월 약 300만원/월(세전기준)
	복리후생	• 4대 보험, 퇴직금, 연차휴가, 생일상품권 등
	자격조건	• 운전면허(대형) 소지자(필수) • 2년 이상 경력자 우대 • 학력무관 * 보안목표시설이므로 신원조사를 수행하고 있으며, 신원조사나 건강진단 결과 이상이 있는 경우 채용이 취소될 수 있음 * ○○○ 근무경력 있는 경우 반드시 표시해야 하며, 사실과 다를 경우 불이익 있을 수 있음

바. 진정인은 2020. x. x x. 파견업체 주관의 면접을 보고 다음날 면접합격 사실을 유선으로 통지받았다. 파견업체 직원은 2020. x. x x. 유선으로 진정인에게 같은 달 x x일에 건강검진을 받고 신원조회 서류를 준비해올 것을 요구했고 건강검진, 신원조회에서 이상이 없는 경우 근로계약을 체결할 것임을 안내하였다. 진정인은 2020. x. x x. 재직 중이던 회사를 그만두고 2020. x. x x. 오전에 파견업체 지정 병원에서 채용건강검진을 받았고 같은 날 오후에 파견업체를 방문하여 신원조회 서류를 제출하였다.

사. 피진정 기관은 2020. x. x x. ○○○지방경찰청에 진정인의 신원조사를 의뢰하여 같은 달 x x 일 결과를 받았고 2019. x. x x. ○○○지방법원에서 무고죄로 벌금형 100만원을 선고받은 것을 확인하였다. 이에 피진정 기관은 2020. x. x. 파견업체에 진정인의 채용불가를 통지하였고 파견업체에서는 같은 날 진정인에게 채용불가 사실을 알렸다.

아. 「형의 실효에 관한 법률」 제7조(형의 실효)에 따라 수형인이 자격정지 이상의 형을 받지 아니하고 형의 집행을 종료하거나 그 집행이 면제된 날부터 일정기간이 경과하면 형은 실효되는데 벌금형의 경우에는 2년이 경과해야 한다. 그런데 피진정 기관의 채용취소 당시 진정인의 전과는 형의 효력이 실효된 전과는 아니었다.

5. 판단

가. 판단기준

헌법 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라고 한다) 제2조제3호는 형의 효력이 실효된 전과, 사회적 신분 등 19개 사유 및 기타 사유를 이유로 고용과 관련하여 합리적 이유 없이 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나 조사대상 여부

1) 피진정인 적격 여부

피진정인과 진정인은 직접적인 고용관계에 있지 않으므로 피진정인에게 고용차별에 대한 피진정인 적격이 인정되는지 살펴본다.

국가인권위원회는 차별행위자가 반드시 사용자와 피용자의 관계에 있어야 하는 것은 아니며, 고용과 관련하여 실질적 또는 간접적이거나 영향력을 행사하는 지위에 있음으로써 차별의 결과를 발생시켰다면 ‘실질적 차별행위자’에 해당한다고 인정한 바 있고(06진차116·06진차136 결정), 용역계약 체결 시 용역수행업체의 고용과 관련하여 차별적 조건을 부과한 데 대해 직접적 고용주체는 아니지만 차별행위의 책임을 인정한 사례가 있다(09진차1170 결정).

이 사건 진정에서 운전기사 파견을 위한 용역계약에 있어 피진정 기관은 사업장 내 필요한 파견근로자의 근로조건을 제시하고 파견업체에서는 피진정 기관의 요구조건을 충족하는 근로자를 모집하며, 또한 피진정 기관에서 지원자의 신원조사 결과, 이상이 없다고 판단하면 최종 고용을 결정하는 것이므로 피진정인은 이 사건 차별행위 시정의 책임이 있는 자로 볼 수 있어 피진정인 자격이 인정된다고 판단된다.

2) 차별사유 및 영역 등

진정인의 벌금형(무고죄) 확정일은 피진정 기관의 채용취소 당시 형의 효력이 실효된 전과는 아니었지만, 헌법재판소에서는 전과자를 사회적 신분으로 판단한 바 있는 점을 고려할 때(헌재 2002. 10. 31. 2001헌바68) 형이 실효되지 않은 전과는 사회적 신분이라는 차별사유에 포섭할 수 있다.

또한 이 사건 진정은 전과를 이유로 채용을 거부한 것이므로 고용영역에서의 불리한 대우가 존재하므로 국가인권위원회 조사대상에 해당한다. 이에 아래에서는 진정인의 전과를 이유로 채용을 거부한 것에 합리적인 이유가 있는지 살펴본다.

다. 불리한 대우에 합리적인 이유가 있는지 여부

피진정 기관은 ○○○○○○ 구축을 위해 설립된 ○○○○ 사단법인으로 ○○ ○○시스템과 ○○○○ 등 ○○분야 핵심인프라 구축·운영 등의 업무를 수행하는 국가보안시설로 채용예정자에 대해 신원조사를 실시하여 국가안전망, ○○·○○ 정보 등을 다루거나 기관 출입을 함에 있어 검증할 필요성이 인정된다.

피진정 기관의 「근로자파견계약서」 제○조(사무원 자격)를 보면 ‘금고 이상 형 집행을 받은 자’ 외에 추가로 ‘신원조사결과 특이사항이 발견된 자’의 경우 채용이 될 수 없다고 규정하고 있다. ‘금고 이상 형 집행을 받은 자’ 기준은 「국가공무원법」에서 참고한 것으로 피진정 기관이 정보를 다루는 국가보안시설인 것을 고려하면 불합리한 기준으로 보기 어렵다.

다만 ‘신원조사결과 특이사항이 발견된 자’와 관련하여 「○○○○○○○ 보안업무관리규정」 제3조에서는 “신원특이자란 신원조사결과 국가와 사회 안전에 해로운 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 사항이 발견된 자를 말한다”라고 정의하고 있으나, 피진정 기관에서는 「근로자파견계약서」 제7조와 관련하여 모든 전과기록을 말하는 것으로 넓게 해석·적용하고 있다. 또한 일반직원을 채용하는 경우에는 「○○○○○○○ 보안업무관리규정」에 따라 신원특이자가 확인되면 보안심사위원회를 개최하여 채용 여부를 결정하도록 하고 있지만 파견근로자의 경우에는 이러한 절차 없이 모든 전과를 채용결격 사유로 삼고 있어 범죄의 유형·경중과 관계없이 신원특이자는 피진정 기관에서 근무가 불가능하다.

피진정인도 「○○○○○○○ 보안업무관리규정」은 신원조사 결과 특이사항이 있는 경우 보안심사위원회를 개최하여 채용 여부를 판단하도록 규정하고 있으나 이를 파견근로자에게 적용하지 않는 것은 일부 차별적 요소가 있을 수 있다고 보고, 향후 피진정 기관에서 일하는 모든 근로자가 신원조사 결과 특이사항이 있을 경우 보안심사위원회에서 채용 심의를 하고 「국가공무원법」을 준용하여 금고 미만 형에 대한 구체적인 판단기준을 마련하겠다고 밝혔다.

제6장 전과를 이유로 한 차별

따라서 피진정인이 파견근로자에 대해 ‘신원특이자’ 범위를 모든 전과기록으로 넓게 해석하고, 보안심사위원회 절차를 생략하여 전과의 유형, 경중 등과 관련한 충분한 심의 없이 채용을 하지 않은 것은 합리적 이유가 없다고 할 것이므로 피진정인이 밝힌 개선조치의 이행을 위하여 피진정인에게 관련 규정의 개선을 권고할 필요성이 있다고 판단된다.

라. 소결

그러므로 피진정인이 진정인의 채용을 거부한 것은 합리적 이유 없이 전과라는 사회적 신분을 이유로 고용(채용)에 있어 불리하게 대우한 평등권 침해의 차별행위로 판단되며, 피진정인에게 향후 동일·유사한 차별이 재발되지 않도록 내부규정을 개정하는 등 필요한 조치를 취하도록 권고하는 것이 필요하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 7. 22.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

전과를 이유로 한 차별

2 2021. 11. 9.자 결정 21진정0283200 [운수회사의 전과경력을 이유로 한 채용 거부]

결정사항

피진정인에게, 진정인에 대한 서류심사 등 채용절차를 다시 진행할 것과 향후 응시자의 전과를 이유로 동일·유사한 차별행위가 재발하지 않도록 할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】○○운수 회사의 공고를 보고 채용절차에 응시하였으나 진정인의 운전경력증명서에 기재된 운전면허 취소 경력과 그 사유를 원인으로 하여 진정인을 서류전형에서 탈락시킨 것은 전과를 이유로 채용영역에서 진정인을 차별한 행위라는 진정이 접수됨.
- 【2】피진정인(○○운수 대표)은 진정인을 서류에서 탈락시킨 행위가 타당하다는 근거로 운수업이 승객을 응대하는 서비스업이라는 점, 운전면허 취소 경력은 승객의 안전수송과 직결된 교통법규 준수를 거부한 것으로 볼 수 있다는 점을 들고 있음.
- 【3】그러나 진정인의 교통법규 위반과 운전업무는 직접적인 관련성이 있다고 보기 어렵고, 진정인의 범죄사실은 200×. ×. ×. 발생하여 진정인이 피진정회사에 지원할 당시에는 이미 20년 이상 경과하여 형이 실효되었으며, 진정인에게 범죄의 상습성을 인정할 만한 다른 범죄사실이 없고, 오히려 위 범죄사실 이후 운전면허를 재취득하고 20년 이상 사고 없이 운전 중이며, 채용공고상 가점 대상인 마을버스를 운행하고 있다는 사실을 고려할 때 피진정인의 조치는 합리적이라고 보기 어려움.

참조조문

「형의 실효 등에 관한 법률」 제6조
「도로교통법」 제137조
「도로교통법 시행규칙」 제129조의2

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 ○○○

■ 피진정인 (주)○○운수 대표이사

■ 주 문

피진정인에게, 진정인에 대한 서류심사 등 채용절차를 다시 진행할 것과 향후 응시자의 전과를 이유로 동일·유사한 차별행위가 재발하지 않도록 할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정 요지

진정인은 202×. ×. ××. 피진정인이 공고한 채용절차에 응시한 사람이고, 피진정인은 (주)○○운수(이하 ‘피진정회사’라 한다) 대표이사다. 피진정인은 202×. ×. ××. 채용절차에 지원한 진정인으로 하여금 운전경력증명서를 제출하도록 하여 여기에 기재된 ‘운전면허 취소(단속경찰관 폭행)’ 경력을 사유로 진정인을 서류전형에서 탈락시켰다. 이는 전과를 이유로 채용영역에서 진정인을 차별한 행위다.

2. 피진정인의 주장

가. 피진정회사는 ○○시에 소재한 시내버스 업체로 당사의 버스기사 채용은 시민들을 목적지까지 안전하게 운송하는 대중교통 운전직을 채용하는 것이다. 운수업은 승객을 응대해야 하기 때문에 서비스업이기도 하다. 이로 인해 운전경력증명서를 중요하게 고려하여 음주이력과 사고기록 및 법규 위반 등을 심도 있게 검토하는 것이다.

나. 진정인의 경우 단속경찰공무원을 폭행하여 면허가 취소된 이력을 확인하였고, 이는 승객의 안전수송과 직결된 교통법규 준수를 거부한 것이기에 충분히 고려해야 할 사유라고 생각한다. 그리고 대부분의 버스 회사들이 운전경력증명서를 철저히 반영하고 있다. 근본적인 해결책은 운전경력증명서에서 범죄경력과 관련된 기록을 삭제하는 것이라고 생각한다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서 및 제출자료, 관련 법령 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 199×. ×. ××. 운전면허를 취득하였다. 200×. ×. ××. 차량에 불법 부착물을 붙인 진정인을 단속하는 경찰관을 폭행한 사실로 특수공무집행방해 혐의로 구속되었으며, 200×. ×. ××. 징역 2년 6월 및 집행유예 3년, 운전면허 취소 처분을 받았다. 진정인은 200×. ×. ××. 운전면허를 다시 취득하여 운전을 시작하였고, 20년 이상 사고 없이 운전 중이며, 현재 마을버스를 운행하고 있다.

제6장 전과를 이유로 한 차별

나. 「형의 실효 등에 관한 법률」 제7조제1항제2호에 따르면 진정인과 같이 3년 이하의 징역·금고에 해당하는 전과의 경우 자격정지 이상의 형을 받지 아니하고 형의 집행을 종료하거나 그 집행이 면제된 날부터 5년이 경과한 때에 그 형은 실효된다. 따라서 진정인의 전과는 200×. ×. ××. 실효되었다.

다. 피진정회사는 상시모집으로 채용하며 채용공고에 기재된 지원자격으로는 “① 웃는 얼굴로 승객을 맞이하고 교통약자를 배려할 줄 아는 사람, ② 1종 대형 면허 및 버스운전자격증 취득자, ③ 정년퇴임자, 장년자(만 58세~65세) 지원가능”이라고 기재되어 있고, 경력자(시내버스, 마을버스, 관광버스, 화물 등)에게 우선 기회를 부여한다고 명시하고 있다.

라. 피진정회사의 채용절차는 “서류심사→실기평가→면접→견습→중간평가→최종면접(대표이사)” 등의 단계로 이루어진다.

마. 피진정회사에서 지원자들에게 제출을 요구하는 서류는 ①이력서, ②주민등록등본, ③주민등록초본, ④운전경력증명서(경찰서 발행, 면허 취득 후 전체 기간), ⑤운전정밀검사판정표, ⑥면허증, ⑦버스운전자격증, ⑧건강보험자격득실확인서 등이다.

바. 진정인은 202×. ×. ××. 버스기사로 취업하고자 피진정회사에 입사 지원하였고 입사지원 서류로 제출한 운전경력증명서 법규위반(전체경력) 란에는 ‘발생일자: 200×. ×. ××.’, ‘위반내용: 단속경찰공무원 등 폭행(구속 또는 형사입건 된 때)’라고 기재되어 있었다.

사. 진정인은 피진정회사 채용절차에 응시하였다가 단속경찰공무원을 폭행한 전과를 이유로 서류전형에서 탈락하였으며, 2021년 채용절차에 응시한 지원자 중 서류전형에 합격한 자와 탈락한 자의 현황과 그 사유는 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 서류전형 탈락자 현황 및 사유

연번	이름	생년월일	서류 합격 여부	사유
1	이○○	59××××	○	마을버스 경력, 특이사항 없음
2	김○○	85××××	○	마을버스 및 관광버스 경력, 특이사항 없음
3	이○○	81××××	○	시내버스 경력, 안전사고 이력 있으나 폭설 참작
4	이○○	61××××	○	마을버스 경력, 특이사항 없음
5	이○○	76××××	○	마을버스 경력, 특이사항 없음
6	채○○	77××××	×	경찰공무원폭행 면허취소 이력
7	김○○	67××××	×	음주취소이력, 법규위반 등
8	서○○	58××××	×	음주정지이력, 사고정지이력
9	김○○	72××××	×	사고2건, 법규위반 다수이력
10	박○○	70××××	×	음주정지이력 2회, 사고취소 2건
11	김○○	70××××	×	사고정지이력

아. 운전경력증명서는 「도로교통법」 제137조제1항에 따라 운전면허의 발급·정지·취소 등에 관한 정보와 운전면허의 정지와 취소에 영향을 미치는 교통사고나 법규위반 등에 관한 정보를 통합적으로 관리하기 위해 존재한다.

자. 「도로교통법」 제137조는 경찰청이 운전자의 정보를 통합적으로 유지·관리할 것과 운전자 본인이 정보를 확인하는 증명을 신청할 수 있도록 규정하고 있고, 「도로교통법 시행규칙」 제129조의2는 위 규정에 따른 운전경력증명서를 발급하는 절차 등만 규정하고 있을 뿐 운전경력증명서의 용도에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않다. 따라서 운전자가 운전경력증명서를 발급받은 후 이를 어떠한 용도로든 사용할 수 있으며, 타인이 운전자에게 발급받을 것을 요구한 후 이를 입수하여 사용하는 데에도 아무런 제한이 없다.

제6장 전과를 이유로 한 차별

차. 국가인권위원회 침해구제 제1위원회는 2021. 8. 19. 차량을 절도하여 운전 면허가 취소된 경력이 있는 사람이 7군데 운수회사에 입사지원서를 냈으나 운전경력증명서에 표시된 범죄경력 정보로 인해 탈락하자 경찰청장을 상대로 운전경력증명서상 범죄경력 정보를 삭제할 것을 요구하는 진정사건(21진정0425700)에서 “경찰청장에게, 운전경력증명서에 범죄경력 정보가 기재되지 않는 방법 등 운전자의 범죄경력 정보가 유출되지 않도록 제도를 개선할 것”을 권고한 바 있다.

5. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 「국가인권위원회법」 제2조제3호는 형의 효력이 실효된 전과를 포함한 19개 사유 및 기타 사유를 이유로 고용, 재화·용역, 교육·훈련 등과 관련하여 합리적 이유 없이 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 조사대상 여부

이 사건 진정은 형의 효력이 실효된 전과를 이유로 고용영역의 한 분야인 채용절차에서 불리하게 대우하였다는 주장이므로 위원회 조사대상에 해당한다. 아래에서는 진정인의 전과내용을 이유로 채용하지 않은 것이 합리적 이유가 있는지에 대하여 살펴본다.

다. 합리적 이유의 유무

- 1) 현재 운전경력증명서의 경우 발급목적 외 사용을 금지하는 조항이 없으며 현행 운전면허 관리 체계상 운전경력증명서 외에 운전면허 취소나 정지 이력 등을 확인할 수 있는 방법이 없으므로 운전경력증명서를 활용하지 못하도록 할 경우 피진정인의 영업 관련 자유를 지나치게 제한하는 결과가 될 수 있다. 따라서 피진정인이 운전경력증명서를 요구한 것 자체는 부당하다고 보기 어렵다. 아래에서는 운전경력증명서에 기재된 전과내용을 이유로 진정인을 불합격시킨 것이 합리적인지 살펴본다.
- 2) 전과를 이유로 직업을 제한하려면 전과이력이 그 업무와 연관성을 가져야 한다. 또한 전과의 내용은 직무와의 상관성 여부에 중요한 판단기준이 될 수 있는데, 특정한 전과나 혐의사실이 업무의 본질과 밀접한 관련이 있어야 한다. 아울러 구직자 또는 근로자의 전과 경력과 업무의 상관성을 판단할 때 전과를 둘러싼 구체적인 정보가 고려될 필요가 있는데, ①범죄의 종류, ②범죄사실의 심각성과 문제되는 업무와 어느 정도 관련성이 있는지, ③범죄가 발생한 시기로부터 얼마나 경과되었는지, ④법법의 경향(상습성 등) 등이다.
- 3) 이 사건 진정의 경우 진정인의 범죄 사실은 차량에 불법 부착물을 붙이고 이를 단속하는 경찰관을 폭행한 것으로 비록 교통법규 위반이 원인이 된 것이나 진정인이 지원한 운전업무와는 직접적인 관련성이 있다고 보기 어렵다. 또한 진정인의 범죄 사실은 200×. ×. ××.에 발생한 것으로 진정인이 피진정회사에 지원할 당시에는 이미 20년 이상이 경과하여 형이 실효되었으며, 진정인에게 범죄의 상습성을 인정할 만한 다른 범죄사실이 없는 점, 위 범죄사실 이후 운전면허를 재취득하고 20년 이상 사고 없이 운전 중이며, 현재 채용공고상 가점 대상인 마을버스를 운행하고 있다는 사실을 고려할 때 피진정인의 조치는 합리적이라고 보기 어렵다.

제6장 전과를 이유로 한 차별

라. 소결

따라서, 피진정인이 운전경력증명서에 기재된 진정인의 전과내용을 이유로 서류전형에서 탈락시킨 것은 합리적인 이유 없이 형의 효력이 실효된 전과를 이유로 채용에서 불리하게 대우한 차별행위에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 9.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김수정



제7장

학력을 이유로 한 차별

제3편 차별시정분야

학력을 이유로 한 차별

1 2021. 6. 29.자 결정 21진정0043600 [학력을 이유로 한 임금차별]

결정사항

피진정인 ○○○○방송 주식회사 대표이사에게, 동일한 채용절차를 통해 신규 채용된 직원들에 대해 학력을 이유로 호봉 체계 및 기본급 산정을 달리하지 않도록 관련 규정을 개정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 채용공고상 학력·성별·나이에 따른 제한이 없다고 명시된 2019년 ○○○○방송 주식회사(이하 ‘피진정기관’이라고 한다) 신입사원 공개채용을 통해 입사한 피해자는, 대졸 신입사원과 동일 업무, 동일한 형태로 근무하고 있음에도 피진정기관은 피해자가 고졸이라는 이유로 대졸 신입사원과 다른 임금을 적용하는 것은 학력을 사유로 한 차별이라는 진정을 제기하였음.
- 【2】 채용 시 특정 분야의 학력이나 학위를 선발요건으로 제시하지 않았고, 실력(직무능력)으로 평가하는 인재 채용방식인 블라인드 채용절차에 따라 신입사원을 채용하였음에도, 피진정인이 직무에서 요구하는 전문성 등을 기준으로 하지 않고, 단순히 최종 학력만을 이유로 대졸자와 고졸자의 호봉 체계와 기본급에 차이를 두는 것은 그 합리성을 인정하기 어려우며, 저(低)호봉자에게 조정수당을 지급하였기 때문에 진정인과 비교대상인 대졸 신입직원 간에 격차가 최대 5% 정도만 차이가 난다는 피진정인의 주장도 저호봉자의 임금이 최저임금에 미달될 경우 조정수당을 적용하는 것이므로 ‘학력’에 따른 차별을 근본적으로 개선한 조치라고 보기 어려움.

■ 진 정 인 ○○○○

■ 피진정인 ○○○○방송 주식회사 대표이사

■ 주 문

피진정인에게, 동일한 채용절차를 통해 신규 채용된 직원들에 대해 학력을 이유로 호봉 체계 및 기본급 산정을 달리하지 않도록 관련 규정을 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 20××년 ○○○○방송 주식회사(이하 ‘피진정 기관’이라고 한다) 신입사원 공개채용을 통해 입사하였다. 피진정 기관은 채용공고에 학력·성별·나이에 따른 제한이 없다고 명시하였으나 진정인은 합격 후 대졸 신입사원과 동일 업무, 동일한 형태로 근무하고 있음에도 고졸이라는 이유로 대졸 신입사원 임금의 60% 정도의 임금을 지급받고 있다. 이처럼 피진정인이 신입사원 임금 책정 시 학력을 기준으로 다른 임금을 적용하는 것은 차별이다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 진정인은 20××. ×. ×. 피진정 기관의 신입사원 공개채용 방송카메라 부문에 지원하여 합격했다. 진정인은 최종학력이 고등학교 졸업인 사람으로, 피진정 기관은 자체 인사규정 제17조(호봉)에 따라 진정인에게 고졸자

호봉을 책정하였고, 이에 따라 현재까지 임금을 지급하고 있다.

- 2) 진정인은 입사지원서에 학력사항을 ○○대학교 언론정보학 휴학 중으로 명시하였고, 피진정 기관의 채용담당자는 최종 합격자 발표 후 호봉책정을 위해 진정인에게 최종학력 증명서를 요청하였다. 진정인은 ○○대학교에서 제적상태임을 확인하고, 최종학력증명서로 본인의 고등학교 졸업증명서를 피진정 기관에 제출하였다.
- 3) 피진정 기관은 자체 인사규정 제17조(호봉)에 따라 진정인의 최종학력을 고등학교 졸업으로 확정하고, 군 경력 1년을 포함한 '가 5호봉'으로 최종 획정하였다.
- 4) 진정인은 방송카메라 분야 입사자로 보도국 사원으로 근무하고 있으며, 진정인과 같은 시기에 입사한 두 명의 신입사원은 각 경영분야, 방송기술 입사자로 경영인프라국에서 근무하고 있으므로 진정인의 주장과 달리 20××년도 입사자들 가운데 진정인과 동일직무를 수행하는 비교대상자는 없다.
- 5) 피진정 기관의 임금규정 상의 호봉표는 전국의 ○○방송 사업장에 동일하게 적용되는 기준이다. 그러나 해당 호봉표는 연도별 호봉기준액(기본급) 변경 없이 사용되고 있어 낮은 호봉을 받는 직원의 경우 최저임금 미달 등의 사정이 발생하는 경우가 있으므로 피진정 기관은 이들에 대해 매년 조정수당 명목으로 보정하여 지급하고 있다.
- 6) 진정인은 호봉표상 기본급을 기준으로 자신의 급여가 60%라고 주장하나, 2019년도 같은 시기에 입사한 대졸 신입 사원들의 임금과 비교하였을 때, 약 95% 수준으로 임금을 지급받았다.

다. 참고인(○○○○ 주식회사 대표)

○○○○ 주식회사(이하, “○○○본사”라고 한다)에는 16개의 지역 계열사가 있다. 지역○○○에 대하여 대주주(51% 이상 주식 소유)의 지위를 가지고 있으나, 지역○○○의 인사권은 각 지역사가 가진 고유한 경영권의 중요한 부분으로서, ○○○본사는 이에 대해 지역사의 자율권을 전적으로 보장하고 있다. 또한, 지역○○○의 직원 채용 및 운영은 각 지역사의 이사회 부의 사항에도 해당하지 않아, 본사 또는 본사 이사가 전혀 관여하지 못한다.

○○○본사의 경우 20××. ×. 인사규정 개정을 통해 신규 채용자에 대하여 학력 제한 조건 없이 동일한 호봉을 부여하고 있으며, 해당 인사규정 개정 이전 입사자에 대해 소급적용은 하지 않는다.

다만, ○○○본사는 향후 지역○○○ 대표이사들로 구성된 지역사 사장단과의 협의를 통해 그룹 전체적인 차원에서 본 건과 관련되어 제기된 문제에 대해 적극 검토하도록 노력할 예정이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서, 관련 규정 및 증빙자료 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

- 가. 피진정 기관은 ○○방송 주식회사의 지역 계열사로 19××년 개국하여 ○○ ○○ 지역에 방송 서비스를 제공하는 방송사이며, 피진정인은 피진정 기관의 대표이사이다.

나. 진정인은 20××.×.××. 피진정 기관의 신입사원 공개채용 방송카메라 부분에 지원하여 합격하였으며, 최종학력은 고등학교 졸업이다.

다. 20××년 피진정 기관의 신입사원 채용에서 아래 <표 1>과 같이 피진정기관은 방송경영, 방송기술, 방송카메라 3개 분야에서 신입사원을 채용하였고, 방송경영과 방송카메라의 경우에는 학력에 대한 제한이 없다고 명시되어 있다.

<표 1> 모집 부문

모집분야	인원	학력/연령/전공	신분
방송경영	0	제한없음	신입/일반직
방송기술	0	전자, 통신, 전파, 컴퓨터관련학과 전공자	
방송카메라	0	제한없음	

라. 신입사원 채용 지원 자격에서도 아래 <표 2>와 같이 모집분야별로 우대사항을 명시하고는 있으나, 학력에 대한 내용은 없다.

<표 2> 지원 자격

모집분야	내용
공동사항	대한민국 국적소지자 남자는 병역의무를 필하였거나 면제된 자 해외여행에 결격사유가 없는 자 20××년 ×월 ××일부터 출근가능한 자 취업보호대상자는 관계법령에 의거 우대함
방송경영	변호사, 공인회계사, 노무사 우대 방송사 방송경영 업무 유경험자
방송기술	무선설비 관련 자격 소지자 방송사 방송기술 업무 유경험자
방송카메라	지상파, 종합편성채널, 방송전문채널 뉴스/프로그램 영상제작 유경험자

제7장 학력을 이유로 한 차별

마. 신입사원 전형 방법에서도 아래 <표 3>과 같이 모집분야별로 2차 시험의 전공시험 내용에 차이가 있기는 하나, 1차 서류전형, 2차 필기시험, 3차 실무전형, 4차 최종면접으로 같은 방법으로 채용 전형이 실시된다.

〈표 3〉 전형 방법

구분	1차 전형	2차 전형	3차 전형	4차 전형
방송경영	서류전형	필기시험 [종합교양, 전공(방송경영), 인성검사]	실무면접 (실기테스트 병행)	최종면접
방송기술		필기시험 [종합교양, 전공(방송기술), 인성검사]		
방송카메라		필기시험 [종합교양, 전공(방송영상), 인성검사]		

바. 피진정 기관은 아래 <표 4>의 규정에 따라 학력을 기준으로 신입사원의 초봉을 책정하고 있다. 이에 따르면, 진정인과 같은 군 경력에 있는 ○○○의 기본급은 1,458,300원, 진정인의 기본급은 1,061,500원이다.

〈표 4〉 인사규정(신입사원 채용 관련)

제×장(임용) 제×조(호봉) ① 신규채용자의 초임 호봉은 그 자격, 경력 등을 참작하여 [별표 1]의 기준에 따라 부여하며, 경력사원채용이나 특별채용의 경우에는 [별표 2]의 기준에 의하여 호봉을 부여한다. 다만, 사장이 필요하다고 인정하는 경우에는 인사위원회의 심의를 거쳐 평정 기준을 조정하여 시행할 수 있다(20××. ×. ×. 신설) ② 제13조 2항의 경우 징계처분과는 별도로 실제의 학력, 경력을 참고하여 호봉을 재평정할 수 있다(20××. ×. ×. 신설)
--

[별표 ×] 신규채용자 호봉 기준표

1. 신규채용자 호봉 기준표

자격		호봉
4년제 정규대학 졸업자 및 동등자격자(학위소지자)	2년이상 실역필	7
	1년이상 실역필	6
	실역 미필	5
2년제 대학 졸업자 및 동등자격 소지자	2년이상 실역필	3
	1년이상 실역필	2
	실역 미필	1
고졸 이하	2년이상 실역필	가 4
	1년이상 실역필	가 5
	실역 미필	가 6

2. 호봉에 따른 기본급표(20××년 기준)

호봉	금액	비고
1	1,152,600	
2	1,189,800	
3	1,234,100	
4	1,288,200	
5	1,357,700	
6	1,458,300	
생략		
31	4,052,500	
32	4,102,600	
가1	1,133,400	※ 가1에서 승급 시, (대졸) 1호봉부터 적용
가2	1,115,300	
가3	1,097,600	
가4	1,079,500	
가5	1,061,500	
가6	1,043,600	

제7장 학력을 이유로 한 차별

사. 진정인 및 진정인과 같은 시기에 입사한 2명의 신입직원의 임금 지급내역은 아래 <표 5>와 같다. 진정인이 입사 시부터 20××.×.×.까지 지급받은 임금 총액은 대출사원 임금의 95% 정도이다.

<표 5> 피진정기관이 지급한 임금 총액

(2019. 5. 20.(입사일) ~ 2021. 01.)

성명	부서	직급	급호	지급총액	격차
○○○	경영인프라국	사원	6호봉 (A07)	64,241,530	100%
○○○	경영인프라국	사원	5호봉 (A06)	63,367,230	99%
○○○(진정인)	보도국	사원	가 5호봉	60,723,760	95%

아. 진정인 및 같은 시기에 입사한 신입직원의 업무는 아래 <표 6>과 같다. 모집분야를 달리하여 채용이 이루어졌기 때문에, 동일한 업무를 수행하는 직원은 없다.

<표 6> 20××.×.×. 입사자 업무비교표

성명	직종/직무	업무
○○○	경영	• 급여 및 정기상여 지급 • 회사 노무 관련 제반업무 • 인사(평가, 상벌, 채용 승진) 관리 • 총괄 서무 업무
○○○	기술(TV)	• 무인 송·중계소 보수 유지 관리 • 방송기술 행정 업무 • TV부 조정실 프로그램 생방송 및 녹화 뉴스 진행 • NPS 시스템 및 NLE 편집실 관리
○○○ (진정인)	CAMERA	• ENG 프로그램 녹화 업무 • ENG 프로그램 촬영 업무 • 영상팀 행정업무

자. 피진정 기관은 승진과 호봉을 별개의 인사제도로 운영하고 있으며, 승진 심사 시 직원의 입사 시 최종학력은 심사 고려 대상이 아니다. 피진정인은 직원 승진 시에 직책 수당을 추가적으로 지급하고 있을 뿐, 직원이 승진을 하더라도 적용받는 임금 테이블에서 호봉 승급 등의 변화는 없다.

차. 공영방송 ○○○는 ○○○○진흥회(주식 70% 이상 보유)-○○○본사(○○)-지역계열사로 이어지는 공영방송 전국네트워크로, ○○○본사와 전국 16개 지역 ○○○가 계열사 체계를 구축하고 있다. ○○○본사가 전국 보편적 서비스를 중심으로 하는 공영방송이라면, 지역○○○ 16개사는 각각 지역밀착형 공영방송으로서 서울 본사의 취재 보도 제작 및 편성의 원칙과 가치를 공유한다.

카. ○○○본사 및 ○○○ 지역계열사별 임금 규정 현황은 ○○○본사, ○○○○○는 인사규정에 따라 학력을 호봉 책정 기준에 반영하지 않고 있으며, 피진정기관 등 15개 지역계열사는 학력을 호봉 책정 시 반영하고 있다.

6. 판단

가. 조사대상 여부

- 1) 「대한민국 헌법」 제11조제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 한다) 제2조제3호 및 같은 호 가목에서는 학력 등 19개 사유 및 기타 사유를 이유로 고용, 재화·용역, 교육·훈련 등과 관련하여 합리적 이유 없이 정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

- 2) 이 사건에서 진정인은 최종학력이 ‘대학교 졸업’인 신입사원과 ‘고등학교 졸업’인 신입사원 간의 호봉 확정 등 임금에서의 차별을 주장하고 있으므로 ‘학력’이라는 차별 사유에 해당하며, 위원회법 제2조제3호가목에서 규정하고 있는 ‘고용’영역에 해당한다고 볼 수 있다.
- 3) 또한, 피진정인은 대졸자와 고졸자의 호봉체계를 달리 정하고, 대졸 입사자들에게 높게 설정된 기본급표를 적용하여 고졸인 진정인을 불리하게 대우하였으므로 이 사건 진정은 우리 위원회 조사대상에 해당한다.

나. 비교대상이 본질적으로 동일한 집단인지 여부

피진정인은 진정인과 같은 시기에 입사한 두 명의 신입사원은 각 방송경영 분야, 방송기술 입사자로 경영인프라국에서 근무하고 있으므로 진정인의 주장과 달리 20××년도 입사자들 가운데 진정인과 동일직무를 수행하는 비교대상자는 없다고 주장하고 있다.

헌법재판소는 차별 사건에서 ‘본질적으로 동일한 비교집단’에 해당하는지 여부에 대해서는 “침해된 평등권의 구체적인 내용과 무관하게 비교집단의 보편적·일반적인 측면만을 고려할 것이 아니라, 당해 사건에 있어 차별 취급이 문제로 된 이유나 평등한 대우가 요청되는 구체적인 영역에 한정해 본질적으로 동일성이 있는지 여부를 살펴보아야 한다(헌법재판소 2010. 3. 25. 2009헌마538 결정, 별개의견)”고 판단하였다.

진정인과 그 비교대상인 20××년도 신입사원들은 모두 인정사실 나항의 ‘20××년 ○○○○○의 신입사원 채용 모집’을 통해 채용되는데, 진정인과 다른 두 명의 신입사원들은 모두 각각 다른 분야에 채용된 입사자들인 것이 확인된다. 그러나 진정인을 포함한 신규 입사자들의 호봉이 책정될 때 고려된 인정사실 바항의 인사규정에 따르면, 임금 책정 기준이 직무 분야 또는 해당되는 직무에서 요구되는 경력 및 자격 등에 의한 것이 아니라 오직 최종 학력에 따라서 호봉체

계 및 임금 급호가 달라지는 것을 알 수 있다. 실제로 진정인을 제외한 두 신입사원은 각각 방송경영, 방송기술 분야 채용자로 직무를 달리하고 있지만, 최종학력이 대학교 졸업이기 때문에 같은 호봉 체계를 적용 받고 있음이 확인된다.

따라서, 호봉책정 등 임금 지급에서의 학력차별 사건에 관하여 진정인을 포함한 20××년 ×월 입사자들은 비교 가능한 동일집단에 속해 있다고 판단된다.

다. 불리한 대우에 합리적인 이유가 있는지 여부

피진정 기관은 진정인의 임금 지급 내역 확인결과, 같은 시기에 입사한 대졸 신입사원 임금의 약 95%를 지급받았기에 현저한 차이가 없으며, 진정인과 같은 시기에 입사한 대졸 신입사원은 각각 방송경영, 방송기술 등 다른 직무에서 근무하고 있어 진정인과 동일한 업무를 수행하는 직원이라고 볼 수 없다고 주장한다.

이에 대해 살피면, 방송경영과 방송기술 입사자인 다른 신입사원들은 서로 다른 직무에 종사하고 있음에도 대학교 졸업이라는 학력을 근거로 같은 호봉 체계를 적용받고 있으며, 진정인의 경우 직무와 무관하게 고등학교 졸업자라는 이유로 다른 호봉 체계를 적용받고 있고, 호봉에 따른 기본급표에서도 대졸자의 기본급과 고졸자의 기본급 금액에 차이가 있음이 확인된다.

피진정 기관이 주장하는 것처럼 진정인이 같은 시기에 입사한 다른 신입직원들과 동일 업무가 아니라서 다른 호봉 체계를 적용받는 것이라면, 진정인의 기본급은 “직무” 등 다른 기준에 따라서 책정되어야 할 것인데 피진정인의 인사규정에는 신규채용의 경우 학력과 군 경력에 따라 호봉이 달라지는 호봉 기준표를 두고 있을 뿐 직무분야에 따라 달리 적용되는 근거는 명시되어 있지 않다.

또한 채용 시 특정 분야의 학력이나 학위를 선발요건으로 제시하지 않았고, 전반적인 채용 과정에서 출신지역·학력·성별 등 불합리한 차별을 야기할 수 있는 항목을 요구하지 않고 실력(직무 능력)으로 평가하는 인재 채용방식인 블라인드 채용절차에 따라 신입사원을 채용하였음에도, 피진정인이 대졸자와 고졸

제7장 학력을 이유로 한 차별

자의 호봉 체계를 달리 하면서, 대졸자와 고졸자간에 호봉에 따른 기본급표를 달리 적용하여 기본급에서 차이를 두는 것은 그 합리성을 인정하기 어렵다.

피진정인은 저(低)호봉자에게 조정수당을 지급하였기 때문에 진정인과 비교 대상인 대졸 신입직원 간에 격차가 최대 5% 정도만 차이가 난다고 주장하나, 이는 저호봉자의 임금이 최저임금에 미달될 경우 조정수당을 적용하는 것이므로 ‘학력’에 따른 차별을 근본적으로 개선한 조치라고 보기 어렵다.

라. 소결

학력과 무관하게 동일한 채용절차를 거쳐 채용된 직원임에도 직무에서 요구하는 전문성 등을 기준으로 하지 않고, 단순히 최종 학력만을 이유로 대졸자와 고졸자에게 다른 호봉 체계를 적용하고 기본급에 차이를 두고 있는 것은 피진정 기관이 합리적 이유 없이 학력을 이유로 진정인을 고용영역에서 불리하게 대우한 행위에 해당하므로 피진정 기관에게 현재 규정의 개정을 통하여 진정인에 대한 불리한 대우를 시정하도록 권고할 필요가 있다.

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 29.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

학력을 이유로 한 차별

2 2021. 11. 9.자 결정 21진정0460000 [지자체의 재능봉사 장학생 선발 시 대학 순위 제한]

결정사항

○○시장에게 대학 재능봉사 장학생 선발 시 동일·유사한 차별행위가 재발하지 않도록 해당 조례 개정제 필요한 조치를 취할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】「○○시 장학기금 설치 및 운용 조례」는 대학(교) 재능봉사 장학생 자격을 ‘시 관 내 중학교 또는 고등학교를 졸업하였거나 이와 동등한 자격을 가지고 매년 세계 3대 대학평가기관에서 발표한 세계대학 평가 순위 내 국내 대학 순위 20위권 대학(교)에 재학 중인 학생으로서 직전 학년 평균성적이 4.5만점에 3점 이상으로 시장이 정한 재능기부 봉사활동을 할 수 있는 학생’으로 규정하고 있으며, ○○시는 동 조례를 근거로 202×년부터 재능봉사 장학생을 선발하고 있음.
- 【2】세계대학 순위를 결정하는 평가기관의 주요 평가지표는 교수/학생비율, 외국인 교수 비율, 연구생산성, 연구영향력, 국제화 수준 등인데, 이는 대체로 교육환경과 관련된 것으로 멘토로서의 중학교 교육과정에 대한 수업 역량과의 상관관계는 불명확하고 다른 지자체가 유사하게 추진하는 대학생 멘토 선발에서는 자격요건으로 대학교를 제한하지 않는 경우가 상당수 있으며, 피진정인이 대학생 멘토 선발 시에 지원자의 직전학년 평균성적, 자기소개서, 재능봉사 계획서를 이미 검토하고 있고 우대요건으로 관력학과 재학생, 영어공인점수 등을 고려하고 있으므로 현행의 선발기준 만으로도 지원자의 멘토 임무 수행에 필요한 능력을 객관적으로 확인할 수 있을 것으로 보이므로, 세계 대학 순위 중 국내대학 순위 20위 안에 포함된 대학의 재학생으로만 장학생 지원 자격을 제한하여 개인의 역량과 무관하게 소속 대학의 평가에 따라 순위 밖 대학(교)의 학생들을 재능봉사 과정에서 원천적으로 배제한 피진정인의 행위는 합리적이지 않다고 판단함.

제7장 학력을 이유로 한 차별

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 △△△

■ 피진정인 ○○시장

■ 주 문

피진정인에게, 대학 재능봉사 장학생 선발 시 동일·유사한 차별행위가 재발하지 않도록 해당 조례 개정애 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

피진정인은 ‘202×년 ○○시 장학생(재능봉사)’을 선발하면서, 지원자격을 ‘재능봉사 지원 대학 목록’에 명시된 대학의 재학생으로 제한하였다. 영어 공인점수 또는 재능봉사 가능여부를 측정할 수 있는 기타 증빙자료를 제출하도록 하여 적합한 장학생 대상자를 선발할 수 있음에도 피진정인이 게시한 목록에 포함된 대학에 재학 중인 학생들로만 지원 대상을 제한한 것은 학벌을 이유로 한 차별이다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

피진정인은 국가 및 지역사회 발전에 이바지할 수 있는 지역 출신 우수 인재를 육성하기 위하여 199×년 ‘○○시 장학기금’을 설치하고 ○○시 장학기금 설치 및 운용 조례, 시행규칙을 근거로 하여 매년 ○○시 출신 장학생을 선발하여 장학금을 지급하고 있다.

피진정인은 201×년까지 장학생을 고등·대학입학·대학재학 우수 부문으로 구분하고 평가 시, 성적(40점), 재산(40점), 거주기간(10점), 자녀수(10점)를 고려하여 선발하였으나, 조선 산업의 장기간 경기 불황으로 시민들의 경제적 어려움이 심화되면서 학부모와 학생들의 교육비 부담이 증가함에 따라 202×년 ‘○○시 대학(교) 재능봉사 장학생’을 신설하여 대학생들의 학비 부담 및 학부모들의 사교육비 부담을 경감시키고자 하였다.

재능봉사 활동의 취지는 ○○시 출신의 대학생과 관내 중학생을 멘토, 멘티로 연결함으로써 중학생들에게 양질의 교육기회를 제공하여 학업 능력을 향상시키고, 선배 멘토와의 학업·진로상담 등을 통해 멘티 학생이 훌륭한 지역 인재로 성장할 수 있도록 돕는 것이다. 또한 대학생들에게는 장학금을 지급하고 멘토링 수업을 통한 ‘지식 재능 나눔’기부 활동에 동참하게 함으로써 자긍심과 애郷심을 심어주는 것이다.

「○○시 장학기금 설치 및 운용 조례」 제17조제4호에는 대학(교) 재능봉사 장학생 자격을 ‘시 관내 중학교 또는 고등학교를 졸업하였거나 이와 동등한 자격을 가지고 매년 세계 3대 대학평가기관(QS, ARWU, THE)에서 발표한 세계대학 평가 순위 내 국내 대학 순위 20위권 대학(교)에 재학 중인 학생으로서 직전 학년 평균성적이 4.5만점에 3점 이상으로 시장이 정한 재능기부 봉사활동을 할 수 있는 학생’으로 규정하고 있다.

중학생을 대상으로 과외형 수업을 진행할 수 있는 대학생을 선발하기 위한

제7장 학력을 이유로 한 차별

객관적 평가지표가 없기 때문에, 시의 주관적인 개입을 막으면서 우수한 대학생을 선발하기 위하여 국제적으로 공인된 대학평가기관의 국내 대학 순위를 적용하여 3개 기관에서 각각 평가한 국내 20위권 대학교 재학생들은 모두 지원할 수 있도록 하였다. 또한 매년 각 기관의 평가 결과에 따라 대학 순위가 변동되어 선발대상인 국내 20위권 대학 목록이 달라지므로, 피진정인이 자의적으로 특정대학을 우대하고 있지 않다.

재능봉사는 중학생 멘티의 학업능력을 향상시키고 대학생 멘토와의 학업진로상담을 목적으로 하고 있는 만큼, 영어 공인점수 또는 기타 증빙자료만으로는 중학교 교육과정에 대한 수업 역량과의 상관관계를 증명하기 어렵기 때문에 현재 영어 공인점수는 가산점으로 반영하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서, 관련 규정 및 증빙자료 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 「○○시 장학기금 설치 및 운용 조례」 제17조제4호에서는 대학(교) 재능봉사 장학생 자격기준에 대하여 시 관내 중학교 또는 고등학교를 졸업하였거나 이와 동등한 자격을 가지고 매년 3개 대학평가기관에서 발표한 세계대학 평가 순위 내 국내 대학 순위 20위권 대학(교)에 재학 중인 학생으로서 직전 학년 평균성적이 4.5만점에 3점 이상으로 시장이 정한 재능기부 봉사활동을 할 수 있는 학생으로 규정하고 있다. 따라서 조례에서 제시하는 평균성적보다 높은 점수를 받은 학생이라도 선발 연도 기준 대학 순위 20위권 내의 대학에 재학 중이 아니라면 재능봉사 장학생으로 지원할 수 없다. 해당

조항은 201×. ××. ××.에 신설되었으며, 피진정인은 이를 근거로 202×년부터 재능봉사 장학생을 선발하고 있다.

나. 피진정인이 가항을 근거로 주관한 ‘202×년 ○○시 여름방학 재능봉사 장학생 선발’(○○시 공고 제202×-○○○○호)의 분야는 영어와 수학과목이며 선발항목과 배점은 직전 학년 평균성적 40점, 자기소개서와 재능봉사 계획서 40점, ○○시 거주기간 10점, 우대사항 10점으로 4개 항목 합계 100점 만점이다. 우대사항으로는 ①사범대 재학생 또는 선발 과목 전공자와 ②토익 800점과 토폴 91점 이상을 명시하고 있다.

다. 진정인의 자녀인 피해자는 토익 공인점수가 800점 이상인 대학생으로 영어 멘토 장학생에 지원하고자 하였으나, 위 지원자격 상의 대학교에 재학하고 있지 않아 지원을 포기했다. <표 2>의 세계 대학 순위는 매년 <표 1>의 평가지표에 따라 새롭게 평가가 이루어진다.

〈표 1〉 피진정인이 참고하는 세계대학 순위 평가기관의 평가지표

구분	QS(영국)	ARWU (중국)	THE(영국)
평가 지표	1) 학계평판(40%) 2) 교수/학생비율(20%) 3) 교수 1인당 논문 피인용수 (20%) 4) 고용자 평가(10%) 5) 외국인 교수 비율(5%) 6) 외국인 학생비율(5%)	1) 노벨상/필즈상 수상실적 30% 2) 최상위 피인용 연구자수 20% 3) 네이처/사이언스 학술지 게재 실적 20% 4) 사회과학인용색인 논문 20% 5) 1인당 학술평가 10%	1) 교육-학습여건(30%) 2) 연구생산성(30%) 3) 연구영향력(30%) 4) 국제화 수준(7.5%) 5) 기술이전 수입(2.5%)

제7장 학력을 이유로 한 차별

〈표 2〉 2021년 평가기관별 세계대학순위(국내)

순위	QS	ARWU (2020)	THE
1	서울대학교	서울대학교	서울대학교
2	한국과학기술원(KAIST)	한양대학교	한국과학기술원(KAIST)
3	고려대학교	한국과학기술원(KAIST)	성균관대학교
4	포항공과대학교	고려대학교	포항공과대학교
5	연세대학교	성균관대학교	고려대학교
6	성균관대학교	연세대학교	울산과학기술원(UNIST)
7	한양대학교	경희대학교	연세대학교
8	경희대학교	경북대학교	경희대학교
9	광주과학기술원(GIST)	포항공과대학교	세종대학교
10	이화여자대학교	부산대학교	한양대학교
11	한국외국어대학교	울산과학기술원(UNIST)	광주과학기술원(GIST)
12	중앙대학교	전북대학교	아주대학교
13	동국대학교	전남대학교	중앙대학교
14	가톨릭대학교	이화여자대학교	이화여자대학교
15	서강대학교	세종대학교	건국대학교
16	울산대학교	울산대학교	울산대학교
17	인하대학교	영남대학교	전남대학교
18	아주대학교	중앙대학교	인하대학교
19	한림대학교	충북대학교	경북대학교
20	건국대학교	인하대학교	부산대학교

라. 아래 <표 3>에 따르면, 타 지자체는 유사 사업을 진행하면서 지원자격에 재학 대학에 따른 별도 제한을 두지 않았다.

<표 3> 타 지자체의 멘토링 지원자격

사업명/주관	지원자격	비고
대학생-청소년 멘토링 지원 사업 대학생 멘토 강사 모집 / ●●시	관내 고등학교 졸업자 또는 1년 이상 거주자 중 대학교 재학생	대학재학생 14명 모집 (수학 6, 영어 8)
□□시 대학생 멘토단 / □□시	예비대학생부터 대학재학생 누구나	-
202× ○○구 대학생 멘토 모집 / ■■■시 ○○구	1년 이상 활동이 가능한 대학생(휴학생, 대학원생 가능)	저소득층 가정 방문 1:1 청소년 정서 및 학습 지도
202× ◎◎구청소년지원센터 멘토링 프로그램 / ◆◆시 ◎◎구	청소년과 함께하는 활동에 관심 있는 대학생	학습멘토, 활동멘토, 정서멘토(봉사활동)

5. 판단

가. 조사대상 여부

「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 나목은 합리적인 이유 없이 학력 등을 이유로 재화의 공급이나 이용에 관련하여 특정한 사람을 우대하거나 불리하게 대우하는 행위를 “평등권 침해의 차별행위”로 규정하고 있다.

학력 차별은 초등, 중등, 고등교육으로 구분되는 교육체계에서 어느 단계까지의 교육과정을 마쳤는가에 따라 사람을 구별하는 것임에 비하여, 학벌 차별은 동일한 수준의 교육과정을 마쳤더라도 어느 학교 출신인가에 따라 사람을 구별

제7장 학력을 이유로 한 차별

하는 것으로, 두 개념이 다르나 교육이력을 이유로 하는 차별이라는 점에서 학별 차별은 넓은 의미의 학력차별에 포함시킬 수 있다.

한편 이 사건 진정에서의 차별 사유는 “세계 대학 평가 순위 중 국내 20위권 학교에 재학 중인 학생인지 여부”인데, 이는 평가기준이나 매년 순위 안의 학교들이 달라진다는 점에서 한국사회의 전형적인 학벌차별로 문제시되고 있는 특정한 학교의 의미와는 다르다고 볼 수 있다. 다만 일정한 평가 순위에 포함된 학교라는 기준은 학력·학벌에 준하는 기타 차별사유로 볼 수 있을 것으로 판단되며, 장학금 지급이라는 재화의 공급 영역에서의 불리한 대우를 주장하므로 이 사건 진정은 우리 위원회의 조사대상에 해당한다.

나. 피진정인의 행위가 합리적인지 여부

피진정인은 중학생을 대상으로 과외형 수업을 진행할 수 있는 대학생을 선발하기 위한 객관적 평가 지표가 없기 때문에, 국제적으로 공인된 세계 3대 대학 평가기관의 국내 대학 순위를 적용하여 각각 평가한 국내 20위권 대학교 재학생들만 지원할 수 있도록 하겠다고 주장한다.

그러나 인정사실 <표 1>의 세계 대학 순위를 결정하는 평가기관의 평가지표를 보면, 교수/학생비율, 외국인 교수 비율, 연구생산성, 연구영향력, 국제화 수준 등이 주요 지표이다. 이는 대체로 교육환경과 관련된 것으로 이러한 지표를 통해 순위권에 든 대학의 재학생의 학업능력과 피진정기관이 선발하고자 하는 멘토로서의 중학교 교육과정에 대한 수업 역량과의 상관관계는 불명확한 것으로 판단된다. 그리고 다른 지자체에서 유사한 취지로 추진되는 대학생 멘토 선발에 대하여 살펴보면, 자격요건으로 대학교를 제한하지 않는 경우가 상당수 있는 것이 확인된다.

나아가 객관적인 평가지표가 없다는 피진정인의 주장과 달리, 피진정인이 대학생 멘토 선발 시에 지원자의 직전학년 평균성적, 자기소개서, 재능봉사 계

희서를 이미 검토하고 있고 우대요건으로 관력 학과 재학생, 영어공인점수 등을 고려하고 있으므로 현행의 선발기준 만으로도 지원자의 멘토 임무 수행에 필요한 능력을 객관적으로 확인할 수 있을 것으로 보인다. 그러므로 세계 대학 순위 중 국내대학 순위 20위 안에 포함된 대학의 재학생으로만 장학생 지원 자격을 제한하여 개인의 역량과 무관하게 소속 대학의 평가에 따라 순위 밖 대학(교)의 학생들을 재능봉사 과정에서 원천적으로 배제한 피진정인의 행위는 합리적이지 않다고 판단된다.

다. 소결

따라서 피진정인이 대학 재능봉사 장학생 선발 시 세계 대학 순위 중 국내대학 순위 20위 안에 포함된 대학의 재학생으로 지원자격을 제한하는 행위는 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서 규정하고 있는 평등권 침해의 차별행위에 해당하며, 이러한 차별행위를 개선하기 위해서는 해당 조례의 개정이 필요하므로 피진정인에게 조례 개정에 필요한 조치를 취할 것을 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 11. 9.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김수정



제8장

성적지향을 이유로 한 차별

제3편 차별시정분야

성적지향을 이유로 한 차별

1 2021. 3. 2.자 결정 20진정0642800 [성전환 수용자에 대한 차별행위 등]

결정사항

- 【1】 △△교도소장에게, 피진정인 2에게, 향후 성소수 수용자의 성별정체성을 고려하여 신체검사 및 수용동 배정절차를 개선하는 등 재발방지 대책을 마련할 것을 권고함.
- 【2】 법무부 장관에게, 유사사례의 방지를 위하여 의무관을 대상으로 성소수자 관련 인권교육을 실시하고, 성소수 수용자의 경우 입소 단계부터 외부전문가가 참여하여 수용 처우 등이 결정될 수 있도록 하며, 이러한 방향으로 개별 교도소의 지침을 점검할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 성전환 수술을 하지 않은 트랜스여성을 외부전문가의 참여없이 내부적 판단만으로 남성 수용동 배정한 것은, 자의적 판단의 가능성을 배제하기 어렵고, 특별히 안전 등에 문제가 없음에도 장기간 여성호르몬 투여 등으로 여성으로서의 성별 정체성이 확고한 진정인의 의사에 반하는 결정임. 이는 다른 것을 다르게 대우한다는 평등의 원칙에 벗어나, 성전환자임을 이유로 합리적인 이유 없이 진정인을 불리하게 대우한 행위로 평등권 침해의 차별행위에 해당함.

참조결정

2001헌마168, 2002헌마478 결정, 2013헌마142 결정

참조조문

「헌법」 제10조, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제5조, 「수용관리 및 계호업무 등에 관한 지침」, 요그야카르타 원칙

■ 진 정 인 ○○○

- 피진정인 1. □□□
2. △△교도소장

■ 주 문

1. 피진정인 2에게, 향후 성소수 수용자의 성별정체성을 고려하여 신체검사 및 수용동 배정절차를 개선하는 등 재발방지 대책을 마련할 것을 권고합니다.
2. 법무부장관에게, 유사사례의 방지를 위하여 의무관을 대상으로 성소수자 관련 인권교육을 실시하고, 성소수 수용자의 경우 입소 단계부터 외부전문가가 참여하여 수용 처우 등이 결정될 수 있도록 하며, 이러한 방향으로 개별 교도소의 지침을 점검할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 △△교도소에 수용된 자로, 남성에서 여성으로의 성전환자이다. 진정인은 가슴성형을 하여 외모는 여성과 같으나 성전환수술을 하지 않았고 법적으로는 남성인 상태이다. 다음과 같은 피진정인 1, 2의 차별 행위에 대한 시정을 원한다.

가. 진정인은 2020. 9. 14. △△교도소 신입검사 과정에서 피진정인 1과 상담하며 여성 수용동에 수용을 원한다고 이야기했다. 그런데 피진정인 1은 “그렇거면 진작 수술하고 주민번호 바꾸거나 죄를 짓지 말거나”라고 하였고, 진정인의 성기를 확인해야 한다며 바지와 속옷을 내리게 하였

다. 진정인은 피진정인1에게 성기수술을 하지 않은 상태라고 말했지만 피진정인1은 진정인에게 성기를 들추어 보이게 하였다.

나. 피진정인2는 피진정인 1의 의견에 따라 진정인을 남성 수용동에 배치하였고, 절차에 따라 남성 교도관에게 항문검사를 받게 하였다. 다음날인 9. 15. 진정인이 운동을 나갔는데 남성 수용동의 수용자들로 부터 “가슴 좀 보여줘”, “얼굴 좀 보자”, “가슴 사이즈가 몇이냐” 등의 성적언동을 들어야했다. 담당 주임에게 이 사실을 알렸으나 여러 층으로 이뤄진 수용동 건물 특성상 대상을 특정할 수 없어 조치를 받지 못했다. 또한 진정인은 남성 수용동에 수용됨으로써 여성용 물품의 구매, 목욕 등에 불편함을 느꼈다. 다행히 담당 교도관들이 운동·목욕 시 분리조치, 가림막 설치, 여성물품 구매 등으로 남성 수용동 수용으로 생기는 문제들을 해결해 주었다. 하지만 남성 수용동에 수용된 것 자체로 눈에 띄는 이질적 존재가 된 것 같아 불안감을 느끼므로 이에 대한 시정을 원한다.

2. 당사자 및 관계인의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1(△△교도소 의료과장)

피진정인1은 △△교도소에 2002. 10. 15.부터 의료과장으로 근무하며 수용자 진료 및 보건 위생 업무를 담당하고 있다. 2020. 9. 14. ▼▼교도소에서 △△교도소로 이입되는 진정인에 대해 신입검사를 하였다. 진정인의 성전환수술 여부 등에 대한 의료적 확인이 필요했기 때문에 의무관실에서 도구를 사용하지

않고 짧은 시간 내에 시각적으로 신체 검진을 하였다.

당시 피진정인 1은 진정인이 호르몬 치료를 받는지 여부와 성기 수술 여부만 검사하였다. 진정인의 명시적인 동의는 받지 못했지만 보통 수용자들은 싫으면 싫다고 이야기 하는데 진정인은 그러한 의사 없이 검사를 받아 들었다. 다른 수용자와 차단된 의무관실에서 간호사(남성)를 대동하여 전체 성기가 드러나지 않게 일부분만 1~2초 정도 확인한 후 바지를 올리게 하였다. 신체검사 때 성전환 수용자가 성기 수술여부를 속이는 사례도 있기 때문에 정확한 확인이 필요했다.

성전환자에 대한 객관적인 검사 없이 임의적으로 그 신체 상태를 판단할 수 없다. 외부성기 검사는 적절한 의료적 조치를 위하여 참고하거나 치료의 기본적인 자료로 활용되기 위함이지, 진정인의 수용 배치만을 목적으로 진행한 것은 아니다. 피진정인 1은 진정인에 대한 신체검사 소견만 작성하였고, 최종적인 남성 수용동 배치는 소장이 결정하였다. 진정인이 “남성 수용동으로 거실이 지정되는 것이냐”라고 묻기에 피진정인 1은 최종결정은 소장이 하는 것이지만 남성 거실에 지정되어도 필요한 처우는 보장 받을 수 있다고 설명하였다.

지금의 상황은 구조적으로 발생한 문제이다. 주민등록번호가 1번이나, 2번이나가 아니라 정신과 의사나 비뇨기와 의사를 포함한 전문의들이 진단과 합의를 통해 결정할 수 있는 규정이 만들어져야 한다.

2) 피진정인 2

피진정인 2는 △△교도소가 수립한 「성소수자 수용처우 및 관리 계획」(보안과-4250, 2020. 7. 8.)에 근거, 진정인의 의견을 고려하여 독거 수용을 원칙으로 하되 진정인의 신체적·생물학적 성이 남성에게 해당하므로 2020. 9. 14. 진정인을 남성 수용동인 4수용동 하층에 독거 수용하기로 결정하였다.

△△교도소는 성소수자 처우 대상을 결정함에 있어 판단의 근거가 부족하여 수용자 본인의 성적체성 진술에 의하여 그 대상을 지정하고 있다. 그렇기때문에

수용자가 이를 독거수용을 위한 수단 또는 처우에 이익을 얻기 위한 수단으로 악용할 우려가 있다. 성소수자의 신체적·생물학적 성을 떠나 성정체성만으로 남성 수용동 또는 여성 수용동으로 수용될 것인지 결정한다면 교정 관리상 문제가 발생할 수 있다.

3. 관련 규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인 및 피진정인의 진술, 진정인의 동정관찰 사항, 상담기록, 진료기록부, △△교도소의 성소수자 처우관련 규정, 법무부 제출자료, 전문가 자문의견 등을 종합하여 볼 때 다음과 같은 사실들이 인정된다.

가. 진정인은 지정성별은 남성이지만 여성의 성별정체성을 가진 자로서, 군대를 다녀오고 결혼을 결심하는 등 남성으로 살기 위해 노력하였으나 본인의 성별정체성을 포기할 수 없어 2014년경부터 여성으로 살기로 결심하였으며, 강남 소재 산부인과에서 정기적으로 호르몬 주사를 투여 받고, 2017년 4월경 강남 소재 성형외과에서 가슴성형 수술을 받았다.

나. 2020. 6. 23. 진정인은 특수상해죄로 1심에서 징역 2년을 선고받고 ▼▼교도소에서 신입검사를 받았다. 검사결과 의료과장은 진정인이 여성 호르몬 주사를 주 1회 정기적으로 맞았으며, 이미 가슴성형수술도 한 상태라 외모와 언행이 여성에 가까우므로 여성 수용동에 독거 수용하여야 한다는 의견을 제출하였고, 진정인은 여성 수용동에 수용되었다.

다. 2020. 6. 24. ▼▼교도소 의무관은 진정인과 상담하여 우울증으로 정신과 진료가 필요하다는 소견을 제출하였고, 진정인은 같은 달 30.부터 원

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

격 진료시스템을 이용하여 단국대병원 정신건강의학과에서 우울증에 대한 처방을 받았다.

라. 2020. 9. 14. 진정인이 1심 결정에 항소함에 따라 ▼▼교도소에서 △△교도소로 이입 결정되었다. 진정인이 △△교도소로 이입될 당시 진정인에 관한 기록도 모두 이관되었다. 피진정기관의 의료과장인 피진정인1은 의무관실(초음파실)에서 남성 교도관(간호사, 주진용 교도)을 대동하여 진정인의 신입검사를 실시하였는데, 진정인은 성기수술을 하지는 않았지만 여성의 성별 정체성을 갖고 있어 여성으로 처우받기를 원한다는 의사를 표현하였다. 이에 피진정인1은 진정인의 신체를 검사해야 된다고 하며 바지와 속옷을 내릴 것을 지시하였고, 진정인은 스스로 바지와 속옷을 내려 성기를 노출하였다.

마. 2020. 9. 14. 피진정인 2는 피진정인1의 의견에 따라 진정인을 남성 수용동인 4수용동에 독거 수용하였고, 절차에 따라 남성 교도관에게 항문검사를 받게 하였다. 동정관찰 사항에는 「성소수자 수용처우 및 관리 방안」에 따라 독거 수용하며, 의료처우는 의료과장 등 의무관의 진료와 판단에 따르고, 여성용 속옷과 화장품 등 여성용품은 구매를 허용하되 다른 수용자와 수수 또는 교환하는 일이 없도록 하고, 목욕과 운동은 별도로 실시하겠다는 내용이 기록되어 있다.

바. 2020. 9. 15. 13:00경 진정인은 별도로 운동을 하던 중 다른 수용자로부터 “얼굴 좀 보자”, “가슴 좀 보여줘”라는 등의 성적 언동을 들었고, 4수용동 하층 담당 교도관에게 이 사실을 알렸다. 담당 교도관은 성적 언동을 한 수용자를 특정하지 못하여 행위자에 대한 주의 조치를 할 수 없었으나 향후 유사 행위에 대해 엄중 조치해 줄 것을 근무자들에게 요청하였다.

사. 2020. 9. 15. 진정인은 의료과 진료를 통해 가족으로부터 호르몬제 차입 및 투여, 정신과 약품의 처방 등을 허가 받았다. 이후 2020. 9. 22.부터

정기적으로 ●●시립정신병원 전문의와의 화상진료를 통해 우울증 치료제를 처방받았다.

아. △△교도소는 성소수자 인권 보호를 목적으로 「성소수자 수용처우 및 관리 계획」(보안과-4250, 2020. 7. 8.)을 수립하여 시행하고 있다. 해당 관리 계획은 △의무관의 의견과 수용자 본인의 의견이 상반되는 등 필요한 경우 비뇨기과, 산부인과 전문의와 같은 외부전문가의 의견을 고려하여야 하며, △입소 시 신체검사에서 수용자의 의견, 성 정체성, 신체적 성을 종합적으로 고려하여 된다고 규정하고 있으며, △수용동 지정에 있어 본인의 의견, 다른 수용자로부터의 위해 우려 등을 종합적으로 고려하되, '신체적 성' 및 '생물학적 성'이 남성인 경우 남성 수용동, 여성인 경우 여성 수용동으로 결정하도록 하고 있다.

자. 법무부 자료에 따르면 2020. 1. 1.부터 2020. 10. 31.까지 10개월 간 전국 교도소에 입소한 성전환 수용자는 모두 13명이다. 이 들 중 수용동 배정 과정에서 외부 전문가로부터 상담을 받은 수용자는 1명이고, 법적으로 성별을 정정한 2명을 제외한 9명 중에서 본인의 성별정체성에 맞는 수용동에 수용된 자도 1명이다. 13명의 성전환 수용자를 담당한 의무관 중 성별정체성 관련 진료가 가능한 영역(비뇨기과, 산부인과, 정신의학과)의 전문의 역시 1명이었다. 한편, 2017. 1. 1.부터 2020. 10. 31.까지 기간 동안 성전환 수용자의 수용과 관련해 타 수용자나 교도관에게 피해가 발생한 사례는 확인되지 않는다.

5. 판단

가. 판단의 근거

「헌법」 제10조는 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권을 규정하여 인격권과 자기결정권을 보장하고, 제11조는 평등권, 제12조제1항은 신체의 자유를 규정하고 있다. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제5조에서는 성적 지향을 이유로 불리한 대우를 하지 못하도록 규정하고 있으며, 「국가인권위원회법」 제30조는 같은 법 제2조제3호는 성별, 성적 지향 등을 이유로 한 차별행위를 조사대상으로 정하고 있다.

「헌법」 제10조에서 보장하는 인간의 존엄과 가치는 국가가 형벌권을 행사함에 있어 사람을 국가행위의 단순한 객체로 취급하거나 비인간적이고 잔혹한 형벌을 부과하는 것을 금지하고 있다. 수형자의 지위에서 제한되는 자유와 권리는 형의 집행과 도망의 방지라는 구금의 목적 달성을 위하여 필요 최소한의 범위 내에서 한정되어야 하며, 기본권에 대한 제한이 불가피하다 하더라도, 국가는 어떠한 경우에도 수형자의 인간의 존엄과 가치를 훼손할 수 없다(2001헌마168, 2002헌마478 결정, 2013헌마142 결정 참조).

요그야카르타 제9원칙은 구금상태에서 인간적인 대우를 받을 권리를 설명하면서, “자유를 박탈당한 사람은 누구든지 인도적으로, 또 인격체로서의 천부 존엄성이 존중되는 대우를 받아야 한다. 성적지향과 성별정체성은 각 개인의 존엄성을 구성하는 일부이다.”라고 천명하고 있다. 자신의 인식에 부합하는 성별 정체성을 유지하고 그에 반하는 성역할을 강요당하지 않을 권리는 인간으로서의 존엄과 가치에 따른 본원적 권리로 보호되어야 하며, 이는 교정시설의 수용자에 대한 처우에서도 지켜져야 할 사항이다.

나. 성소수자 신입절차의 성기검사에 대해(진정요지 가)

인정사실에 따르면 의료과장인 피진정인 1은 2020. 9. 14. 신입 성소수자에 대한 처우를 결정하기 위하여 진정인과 상담하였으며, 진정인이 성전환자인지 여부를 확인하기 위하여 의무관실에서 스스로 바지와 속옷을 내려 성기를 보여 주도록 지시하였고, 이를 육안으로 확인하여 진정인의 성기를 검사하였다.

그러나 진정인은 2014년부터 여성호르몬 주사를 정기적으로 투여 받고 가슴 성형수술도 받아 외형적으로 여성에 가까운 상태였고, ▼▼교도소에서 진정인을 성전환자로 인정하여 처우한 의료기록 등이 진정인 이송과 함께 △△교도소로 이관되었으며, 상담과정에서도 진정인이 스스로 외부성기 수술을 하지 않았다고 밝혔으므로, △△교도소 입소 당시 진정인이 성전환자인지 여부를 확인하기 위해서 성기에 대한 신체검사가 반드시 필요한 상황이었다고 보기 어렵다.

위 신체검사는 짧은 시간 동안 성기의 존재 여부만을 확인한 검사로 성전환자의 신체질환 여부를 확인하기 위한 의료행위가 아니므로, 성별정체성이 여성인 진정인에 대해 여성교도관이 신체검사를 실시하는 등 교정시설의 일반적 신체검사에 준하는 보호조치가 요구된다 할 것인데, 피진정인 1은 진정인에 대해 신체검사를 실시하면서 여성 간호사를 대동하지 않고 성기 등 민감한 신체 부위를 육안으로 검사함으로써 피해를 최소화하기 위한 보호조치를 충분히 취하지 않았다.

따라서 피진정인 1이 진정인의 성기를 검사한 행위는 일반적인 신체검사의 필요성과 범위를 벗어나 성소수자 처우를 이유로 다른 수용자들에 비해 불리하게 대우한 행위로, 교정시설 내 수용자 관리 및 보호를 위하여 불가피하다고 보기 어려우므로, 합리적인 이유 없이 성전환자를 불리하게 대우한 평등권 침해의 차별행위에 해당한다. 또한 원치 않는 신체 노출로 진정인에게 모욕감을 주기에 충분하다고 보이는바, 「헌법」 제10조의 인격권을 침해한 행위에 해당한다. 다

만 이러한 피진정인 1의 행위는 특정 개인의 일탈행위라기 보다는 소속기관의 지침 및 관행을 준수한 것이므로, 피진정기관에 대해 실질적인 재발방지 대책을 마련하라는 권고가 필요하다.

다. 성별정체성과 다른 수용동으로의 배정에 대해(진정요지 나)

앞의 요그야카르타 원칙이 밝히고 있는 것처럼 성적지향과 성별정체성은 개인의 존엄성을 구성하는 일부다. 성전환자가 자신의 성정체성을 드러내는 행위는 성 인식의 위화감을 해소하여 자신의 인격체를 유지하고 공동체에서 공존하고자 하는 행위이다. 따라서 자의로 벗어날 수 없는 구금 상태에서 성전환 수용자의 성별과 관련된 처우는 성별 인정 여부가 성전환자의 인격체 유지에 미치는 영향을 감안하여 결정되어야 한다.

법무부 교정본부는 「성소수자 수용처우 및 관리 방안(수정)」(2020. 4. 29.)을 수립하여, 각 교도소에 성소수자가 입소할 경우 개별 상담, 의무관 상담과 그 과정에서 수용자와 의견이 상반되는 등 필요한 경우 외부전문가 의견청취, 개별 성소수자 처우의 순으로 절차를 진행하도록 안내하고 있다. 이러한 단계적 절차를 마련한 것은 성소수자를 교정시설 내 자의적 판단으로부터 보호함으로써 성소수자의 인권을 보호하기 위함이다.

한편, 성소수자에 대한 수용 처우를 실질적으로 판단하기 위해서는 성소수자의 신체적·정신적 상태에 대한 종합적인 진단이 필요하며, 그 과정에 실제 성소수자에 대한 임상이나 상담 경험이 많은 전문가가 참여할 필요가 있다. 그러나 이 사건의 진정인에 대한 남성 수용동 배정 과정에서 피진정기관은 성기 확인 외에 진정인의 성별정체성 주장과 관련한 외부전문가 의견 청취 등 성소수자의 인권보호를 위하여 마련된 절차를 거치지 않았다.

피진정인 2는 진정인이 성별정정을 하지 않아 법적으로 남성이고, 신체적으로도 외형 성기수술을 하지 않은 남성에 해당하므로 남성 수용동 배정이 타당하

다고 주장하고 있다. 또한 성소수자가 자신의 정체성을 악용할 우려가 있으므로 법적·신체적 조건이 아닌 정체성만으로 수용동을 결정하는 경우 교정관리상 문제가 발생할 수 있다고 주장하고 있다.

그러나 현재 △△교도소의 성전환자 처우는 독거수용을 원칙적으로 하여 타 수용자와의 접촉이 제한되므로, 진정인의 법적·신체적 조건으로 인한 사고가 발생할 개연성은 극히 낮다. 실제로 진정인이 앞서 ▼▼교도소에서 여성 수용동의 독거실에 수용되어 지내는 동안 타 수용자나 교도관에게 피해를 가하거나 문제를 일으킨 사례는 확인되지 않는다. 반면, 진정인은 남성 수용동에서 여성의 성별정체성을 인정받지 못하여 타인의 시선을 신경 쓰면서 불안감, 우울증을 느끼고 있으며, 다른 남성 수용자들에 의한 성적 언동을 경험하는 등 인격적 피해를 호소하고 있다.

따라서 피진정인 2가 진정인을 남성 수용동으로 배정한 행위는, 외부전문가의 참여 없이 내부적 판단만으로 수용동 배정을 진행한 것으로, 자의적 판단의 가능성을 배제하기 어렵고, 특별히 안전 등에 문제가 없음에도 장기간 여성호르몬 투여 등으로 여성으로서의 성별정체성이 확고한 진정인의 의사에 반하는 결정이었다. 이는 다른 것을 다르게 대우한다는 평등의 원칙에 벗어나, 성전환자임을 이유로 합리적인 이유 없이 진정인을 불리하게 대우한 행위로 평등권 침해의 차별행위에 해당하는 것으로 판단된다.

아울러 앞의 법무부 자료에서 확인한 바와 같이 2020. 1.부터 2020. 10.까지 전국 교도소에 입소한 성전환 수용자 중 수용동 배정 과정에서 외부 전문가로부터 상담을 받은 수용자는 1명으로 대부분의 경우 내부 의료과장 등 의무관의 상담으로 성소수자 처우가 결정되고, 교정시설 내 성소수자 처우와 관련된 전문 의도 매우 부족한 상황이다.

그러므로 현재 성전환 수용자의 수용처우에 관여하고 있는 의료과장 등 의무관에 대한 인권교육을 통해 유사사례가 재발되지 않도록 하는 한편, 교정 시설

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

내 성소수자 처우 관련 전문의 부족현상과 성전환 수용자의 처우개선을 위하여 성소수자가 입소하는 단계부터 외부전문가가 실질적으로 참여할 수 있도록 조치할 필요성이 인정된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 2.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

성적지향을 이유로 한 차별

2 2021. 10. 5.자 결정 21진정0674100 [공공기관의 성소수자 관련 광고 게재 거부로 인한 차별]

결정사항

- 【1】피진정인에게, 성소수자를 포함하여 사회적 소수자의 표현의 자유를 침해하지 않도록 피진정기관의 광고관리규정 중 <별표 제1호 서식> ‘체크리스트 평가표’를 개정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】표현의 자유는 국가의 안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해 제한할 수 있기는 하지만 그 경우에도 매우 신중해야 하며 사유 또한 명확해야 함. 표현의 자유는 광고물에서도 예외가 아니며 상업광고뿐만 아니라 의견광고 역시 표현의 자유의 보호 범위에 포함됨. 그럼에도 피진정기관이 광고규정에 없는 내용을 체크리스트 평가표에 기준으로 제시하고 이를 근거로 진정인이 신청한 광고의 게재를 불승인하는 것은 평등권 침해의 차별행위에 해당할 뿐만 아니라 헌법에 보장된 표현의 자유를 침해하는 것으로 판단

참조조문

「헌법」 제11조 및 제21조, 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제5조, 광고자율심의기구 광고자율심의규정 제4조, □□□□공사 광고관리규정

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 □□□□공사 사장

■ 주 문

피진정인에게, 성소수자를 포함하여 사회적 소수자의 표현의 자유를 침해하지 않도록 피진정기관의 광고관리규정 중 〈별표 제1호 서식〉 ‘체크리스트 평가표’를 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 ‘○○○ 하사의 복직과 명예회복을 위한 공동대책위원회’(이하 ‘공대위’라 한다)의 간사단체를 맡고 있는 군인권센터의 대표이다. 공대위는 2021. 10. 7. 고(故) ○○○ 하사의 전역처분 취소 소송의 선고를 앞두고 시민의 성금을 모아 ○○○ 하사를 추모하고 법원의 올바른 판결을 촉구하는 광고를 서울지하철 2호선 역사에 게재하기 위해 □□□공사(이하 “피진정기관”이라 한다)의 광고대행업체에 2021. 8. 9. 광고게재를 신청하였으나, 피진정기관은 이를 불허하였다. 피진정기관이 광고게재 불허 사유를 정확히 설명하지 않았으나 ○○○ 하사가 성소수자이기 때문이라 생각하고, 이는 성소수자라는 이유로 불합리하게 차별한 것이므로 시정을 원한다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 진정인이 신청한 고 ○○○ 하사 관련 광고는 광고대행사가 의견광고라고 판단하여 피진정기관에 심의를 요청하였다. 이에 피진정기관에서는 외부 광고심의위원회를 개최하여 의견을 교환하고, 2021. 9. 8. 참석위원들의 서면 의견서를 취합한 결과 승인반대 의견이 다수여서 ‘불승인’ 결정하였다. 이에 같은 날 공문으로 진정인에게 심의결과를 안내하였다. 이후 같은 달 13. 진정인이 광고대행사에 재심의 요청 공문을 접수하였다.
- 2) 진정인이 신청한 광고에 대한 외부 광고심의위원들이 제출한 의견의 요지는 광고 도안이 단순히 인권에 대한 사회적인 관심을 환기하는 내용이 아니라 소송 중인 사안에 대한 내용이어서 광고게재 시 사회적 논란이 야기될 수 있고, 소송에 영향을 줄 수도 있어 공사의 중립성 훼손 가능성이 있으며, 성 이념 등에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않았다는 의견이었다. 피진정기관은 이 광고를 허용할 경우 소송 진행 중인 사안들이 광고 도안으로 대거 접수될 가능성이 있으므로 이로 인한 사회적 파장을 고려하여 불승인 결정하였다.
- 3) 광고 도안의 심의는 정해진 절차에 따라 진행되고, 특히 의견광고의 경우 외부 심의위원들이 독립적으로 의사결정을 하고 있으며, 피진정기관이 심의 의결 과정에 개입하지 않는다. 피진정기관의 광고물 심의 관련 규정은 체크리스트를 통해 ‘인종차별, 성차별적 내용으로 인권침해의 우려 여부, 성역할 고정관념 및 편견 포함 여부, 성차별이나 비하·혐오를 조장하는 표현이 있는가 여부’ 등을 판단해 차별적 요소가 있는 광고를 금지하도록 하고 있다.

3. 관련 규정

〈별지 1〉의 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피진정인 서면답변서, 피진정기관의 광고관리규정, 피진정기관 제4회 광고심의위원회 회의결과 및 위원 8인의 개별 의결서, 피진정기관의 ‘의견광고 심의요청에 대한 결과회신’(2021. 9. 8.), 2020. 1. 이후 피진정기관이 불승인한 의견광고의 도안 내역, 피진정인이 2021년 제10차 차별시정위원회에 출석하여 진술한 내용 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정기관은 「지방공기업법」 제49조에 따라 설립되어 지하철 1~8호선, 9호선 2, 3단계 구간의 건설 및 운영 그리고 부대사업(광고시설물, 편의시설물, 역구내상가 관리) 등을 운영하고 있다.

나. 진정인은 2021. 8. 9. 고 ○○○ 하사의 복직소송과 관련한 의견광고를 지하철 2호선 시청역 역사에 게재하기 위해 피진정기관의 광고대행사에 게재를 신청하였다. 광고 도안에는 ○○○ 하사의 얼굴 사진과 “대한민국을 위한 헌신, 차별할 수 없습니다”라는 문구, 그 아래 작은 글씨로 “○○○ 하사 복직 소송, 역사와 시민이 지켜보고 있습니다.”라는 내용이 적혀있다(광고 도안은 〈별지 3〉 참조). 피진정기관의 광고대행사는 진정인이 신청한 광고를 의견광고로 판단하여 신청 당일 피진정기관에 광고 도안의 심의를 요청하였다.

다. 피진정기관의 광고심의위원회는 모두 외부위원으로 구성되며 위원장을 포함하여 7명 이상 9명 이내의 위원으로 구성된다.

라. 피진정기관은 2021. 9. 2. 제4회 광고심의위원회의를 화상으로 개최하여 위원 간 의견을 교환하고, 같은 달 8. 참석위원의 개별 서면의결서를

취합한 결과 광고게재 찬성 3인, 반대 5인 의견이어서 진정인이 신청한 광고의 게재를 불승인하였다. 그리고 같은 날 광고대행사를 통하여 진정인에게 심의 결과를 통보하였다. 그 후 진정인이 같은 달 13. 재심의를 요청하여, 피진정기관은 같은 달 30. 광고심의위원회 재심의 회의를 개최하였다. 그러나 재심의 회의에서도 참석위원들 중 4인이 광고게재 승인, 5인이 불승인 의견을 내어 최종적으로 불승인 결정하였다.

마. 이 사건 광고 도안에 대한 심의와 관련하여 반대의견을 제시한 위원들은 “의견이 대립하여 사회적 합의가 이루어지지 않은 경우”이거나 “성정체성과 관련해 사회적 합의가 이루어지지 않은 사건”, “소송 중인 사건으로 … 공사의 정치적 중립성에 방해”라는 이유를 제시하였다.

바. 피진정기관의 금지광고 및 광고 심의기준은 「광고관리규정」(이하 ‘광고규정’이라 한다) 제7조와 제29조에 구체적으로 규정되어 있다(〈별지2〉참조). 그리고 광고규정의 〈별표 제1호 서식〉 ‘체크리스트 평가표’는 ‘공사의 정치적 중립성에 방해될 수 있는 광고’(정치 관련 광고), ‘의견이 대립하여 사회적인 합의가 이루어지지 않은 경우’(기타 사회적 논란/민원 발생 가능성) 등이 포함되어 있다. 그러나 ‘소송 중인 사안’에 관한 내용은 없다.

5. 판단

가. 조사대상 해당 여부

- 1) 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 나목은 합리적인 이유 없이 성별 정체성 등 19가지 사유와 기타 사유로 재화의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

피진정기관의 광고심의위원들이 진정인의 광고 도안의 게재를 거부한 주

요 이유는 ‘소송 중인 사안이므로 광고를 게재할 경우 피진정기관의 정치적 중립성 방해’, ‘성정체성과 관련해 의견이 대립하여 사회적 합의가 이루어지지 않은 경우’로 요약할 수 있다. 소송 중인 사안에 대한 판단은 별론으로 하고, 이유에서 밝히고 있는 ‘성정체성’이란 ○○○ 하사가 성소수자(트랜스젠더)라는 사실에 근거한 판단이라고 보는 것이 합리적이다. 따라서 광고게재 거부의 주된 사유는 성소수자와 관련된 표현물이라고 보는 것이 타당하고, 「국가인권위원회법」의 차별금지사유 가운데 기타사유에 해당하는 성별 정체성과 연관된 사유로 공공기관이 제공하는 용역의 이용에서 불리한 대우를 받았다는 주장이므로 「국가인권위원회법」 제2조제3호에 따른 조사대상에 해당한다.

나. 피진정인의 조치에 합리적인 이유가 있는지 여부 등

1) 위 인정사실에서 보듯 진정인이 신청한 광고의 게재를 승인하지 않은 이유는 광고심의위원회에서 심의위원의 불승인 의견이 과반수였기 때문이다. 심의위원들이 광고를 반대한 주요 근거 중 하나는 앞서 언급했듯 이 광고와 관련하여 재판이 진행이므로 광고로 인해 진행 중인 재판에 영향을 줄 수 있어 ‘공사의 정치적 중립성에 방해’가 될 수 있다는 것이다. 그러나 이 광고와 관련된 재판은 특정 정치인이나 정당 등이 관련된 것이 아니라 전역 처분의 취소를 구하는 소송인바, 단지 행정 당국과의 소송에 연관된 광고를 게재한다고 하여 곧바로 피진정기관의 정치적 중립성이 훼손된다고 보기 어렵다.

또한 피진정기관의 광고규정 어디에도 ‘진행 중인 소송에 영향을 주는 경우’가 광고 금지 사유에 해당한다는 규정이 없다. 다만 피진정기관의 광고규정 제29조에서 광고물 심의기준의 하나로 삼고 있는 ‘한국광고자율심의기구 광고자율심의규정’을 살펴보면 ‘광고는 소송 등 분쟁이 계속 중인 사건에 대한 일방적 주장이나 설명으로 소송에 영향을 미치게 하여

서는 아니 된다'고 정하고 있다. 위와 같은 광고자율심의규정에 비추어 보더라도 진정인이 신청한 광고 도안의 내용(“○○○ 하사 복직 소송, 역사와 시민이 지켜보고 있습니다”)이 진행 중인 소송에 대한 일방적인 주장이나 설명에 해당한다고 보기 어렵다. 그리고 해당 광고 도안이 재판에 어떠한 영향을 주고 그로 인해 공사의 중립성을 방해할 수 있는지에 대한 설명도 불충분하여 피진정인의 주장을 수긍하기 어렵다.

더불어 의견광고의 경우에는 광고 도안에 ‘광고주의 의견’이라거나 ‘공사의 의견이 아님’ 등을 명시하는 것으로 피진정기관의 정치적 중립성 논란을 해소할 여지가 있음에도 그러한 고려 없이 일방적으로 광고게재를 불승인한 것은 자의적이고 과도한 조치로 보인다.

- 2) 피진정기관의 광고규정 제3조는 “의견광고”를 ‘개인이나 단체가 특정의 중요 사안 또는 사회적 합의가 아직 이루어지지 않은 사안에 대하여 의견을 진술하는 광고’로 정의하고 있다. 그리고 인정사실에서 확인한 것처럼 체크리스트에서는 ‘의견이 대립하여 사회적 합의가 아직 이루어지지 않은 경우’가 광고 승인 여부 점검사항에 포함되어 있으며, 이 건에서 보는 바와 같이 실제로 사회적 합의가 이루어지지 않았다고 판단되면 광고 게재 불승인의 사유가 되고 있다. 이러한 기준에 따르면, 의견광고라는 성격에 비추어볼 때 결과적으로 다수의 의견광고는 게재되기 어렵고, 특히 성소수자 등과 같이 사회적 소수 집단의 의견은 내용에 관계없이 사실상 제한될 가능성이 매우 크다. 이는 ‘의견광고’의 도입취지에도 어긋난다. 민주주의 사회에서 표현의 자유는 공동체의 구성원으로서 가지는 기본적인 권리이자 민주주의의 다양성과 건강성을 지탱하는 필수불가결한 요소이다. 따라서 우리 헌법에서도 표현의 자유는 국가의 안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해 제한할 수 있기는 하지만 그 경우에도 매우 신중해야 하며 사유 또한 명확해야 한다. 표현의 자유는 광고물에서도 예외가 아니며 상업광고뿐만 아니라 의견광고 역시 표현의 자유의 보호범위에 포함

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

된다. 그럼에도 이 사건에서 보는 바와 같이 피진정기관이 광고규정에 없는 내용을 체크리스트 평가표에 기준으로 제시하고 이를 근거로 진정인이 신청한 광고의 게재를 불승인하는 것은 평등권 침해의 차별행위에 해당할 뿐만 아니라 헌법에 보장된 표현의 자유를 침해하는 것으로 판단된다. 따라서 이와 같은 사건의 재발을 방지하기 위해서는 피진정기관의 광고 규정 중 <별표 제1호 서식> ‘체크리스트 평가표’의 의견광고 점검사항에서 특히 표현의 자유를 침해할 우려가 있는 ‘의견이 대립하여 사회적인 합의가 이루어지지 않은 경우’를 개정 또는 삭제할 필요가 있다고 판단된다. 더불어 ‘광고 게재여부’를 점검하는 것이니만큼 광고규정에 포함된 범위 안에서 가능한 구체적이고 명확하게 점검항목을 마련함으로써 자칫 규정을 자의적으로 해석하거나 적용하는 사례가 없도록 할 필요가 있다.

다. 소결

이상과 같은 내용을 종합하면 피진정인이 진정인의 광고 게재 신청을 불승인한 것은 성별 정체성 등을 이유로 용역의 이용에서 진정인을 불리하게 대우한 것으로, 「국가인권위원회법」 제2조제3호의 평등권 침해의 차별행위에 해당하고 아울러 「대한민국 헌법」 제21조에 보장된 표현의 자유(언론·출판·집회·결사의 자유)를 침해한 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 10. 5.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 김민호 위원 이준일

성적지향을 이유로 한 차별

3 2021. 12. 23.자 결정 19진정0871500·20진정0356300(병합)
[성소수자 가족구성권 보장을 위한 제도개선 권고]

결정사항

- 【1】국회의장에게,
가. 성소수자의 기본권 보장을 위하여 주거, 의료, 재산분할 등 공동체 생활 유지에 필요한 보호기능 등이 포함된 법률을 제정할 것을 권고함.
나. 실재하는 다양한 가족형태와 가족에 대한 인식의 변화를 수용하고, 성소수자에 대한 편견과 차별을 예방하기 위하여 「건강가정기본법 일부개정법률안」을 조속히 심의·의결하여 개정할 것을 권고함.
- 【2】이 사건 진정은 각하함.

결정요지

- 【1】「생활동반자법」 제정 논의는 ‘사회적 합의’가 필요하다는 이유로 유보되어왔으나, 성적지향을 이유로 한 차별이 허용될 수 없다는 헌법정신과 국제인권규범의 원칙에 근거하여 국가는 모든 구성원의 평등권을 실현하기 위한 적극적인 조치를 취할 의무가 있고, 법률의 제정 등은 구체적인 방안이 될 수 있음.
- 【2】가족정책은 일반 국민의 생활과 가장 밀접한 관련이 있으므로 현실의 변화상을 적극적으로 반영하여야 사각지대를 최소화하고 실질적인 보장을 받을 수 있다. 즉 최근의 변화를 적극 수용해 가족의 다양성을 인정하는 한편, 필요한 정책을 적극 개발하는 방향으로 전환이 필요함. 따라서 국회는 현재 계류 중인 「건강가정기본법 일부개정법률안」(의안번호 제2103381호)에 대하여 다양한 가족 및 가족 형태를 수용하고 이들에 대한 편견이나 차별을 예방하고 개선할 수 있는 방향으로 조속히 심의·의결하여 개정하여야 함.

결정요지

헌법재판소 2001헌가9 등(병합), 대법원 2010. 11. 25. 선고 2010두14091판결

참조조문

「헌법」 제10조, 제11조, 제36조, 「시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조제2항, 요그야카르타 원칙(Yogyakarta Principle)

■ 진 정 인 ○○○ 외 1,055명

■ 피진정인 별지 1 기재와 같음

■ 주 문

1. 국회의장에게,

가. 성소수자의 기본권 보장을 위하여 주거, 의료, 재산분할 등 공동체 생활 유지에 필요한 보호기능 등이 포함된 법률을 제정할 것을 권고합니다.

나. 실재하는 다양한 가족형태와 가족에 대한 인식의 변화를 수용하고, 성소수자에 대한 편견과 차별을 예방하기 위하여 「건강가정기본법 일부개정 법률안」을 조속히 심의·의결하여 개정할 것을 권고합니다.

2. 이 사건 진정은 각하합니다.

■ 이 유

I. 진정사건 조사결과

1. 진정요지

한국의 동성 커플은 헌법 36조에 명시된 혼인과 가족생활의 권리를 보장받지 못하여 주거권, 노동권, 사회보장권, 건강권 등 생활 전반에 걸쳐 차별을 겪고 있다. 동성 커플에게 어떠한 공적인 인정도 하지 않는 것은 헌법과 국제인권법을 위반하는 것이므로 시정을 원한다.

2. 당사자의 주장

가. 진정인

진정인 1,056명은 한국에 살고 있거나 국외에 살고 있는 한국 국적의 성소수자다. 현재 한국에서는 동성 커플을 보호하는 어떠한 법적 제도가 존재하지 않아 주거, 연금 등 사회보장의 측면은 물론, 파트너가 아프거나 사망했을 때의 법률관계 등 생활면에서 많은 어려움을 겪고 있다. 피진정인의 부작위로 인하여 진정인들이 겪는 기본권 침해 내용은 다음과 같다.

1) 상속, 장례, 연금수급권, 재산분할 청구권 등

성소수자는 동성 커플의 파트너 사망 이후 「민법」에 따른 법정상속인으로 인정되지 않으며, 상속세법에 따른 공제가 적용되지 않아 함께 형성한 재산에 대하여 온전한 권리를 보장받지 못하고 있다.

또한 「장사 등에 관한 법률」에 따라 법률상 배우자에 해당하지 않고, 친족이 아니라는 이유로 사망신고조차 할 수 없다. 따라서 장례 절차에서 배제되거나 혈

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

연 가족의 선의에 의존할 수밖에 없다. 또한 유족으로 인정받지 못하여 유족연금을 받지 못하고 있다.

「국민연금법」에 따르면 연금 수급권자의 사망 시 배우자가 유족연금을 받을 수 있고, 이 경우 ‘사실혼 배우자’도 포함된다. 대법원은 근친혼으로 혼인이 무효인 경우에도 「공무원연금법」상 유족연금 수급권이 인정된다고 판단(대법원 2010. 11. 25. 선고 2010두14091판결)한 바 있다. 그러나 동성 커플은 유족연금 수급권을 인정받지 못하고, 연금 상속도 불가능하다.

동성 커플은 법률혼·사실혼 배우자와 달리 재산분할 청구권을 인정받지 못하고 있다. 이 때문에 이별하는 과정에서 민·형사상 분쟁을 겪기도 하고, 가사를 전담하면서 재산형성에 기여한 경우에도 명의가 당사자로 되어 있지 않으면 법적 보호를 받지 못한다.

2) 의료(병원)

동성 커플들은 의료기관에서 ‘보호자’로 인정받지 못하여 수술이나 입원 동의서에 서명할 수 없고, 파트너의 검사 결과나 치료 경과에 대해 설명을 듣지 못하며, 중환자실 면회가 제한되기도 한다.

3) 건강보험 피부양자

이성 커플은 법률혼이나 사실혼을 따지지 않고 그 배우자가 건강보험 제도상 피부양자로 인정되는 반면, 동성 커플의 경우에는 피부양자로 인정되지 않아 건강보험 가입과 보험 적용 등에서 차별을 겪고 있다.

4) 가정폭력

「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에서 정의하는 가정폭력이란 가족구성원에 의한 폭력을 의미하며, 그 중 배우자에 해당하는 가족구성원은 “배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함한다) 또는 배우자였던 사람”에 한한다.

상기 법에 따른 가정폭력 가해자는 엄중히 처벌되며, 그 피해자는 공간분리를 위한 쉼터 입소, 가해자에 대한 접근금지신청 등이 용이하고 민·관 지원도 다양하다. 그러나 동성 커플 사이에서 발생하는 가정폭력 사건에는 「가정폭력처벌 등에 관한 특별법」이 적용되지 않는다. 이로 인해 동성 커플 간 가정폭력 피해자는 가정폭력이라는 부정적 경험에 더해 동성애자에 대한 사회적 편견이 이중으로 작용하여 공적 기관의 도움을 받기 어려운 상황이다.

5) 주거(주택)

정부의 주거복지 정책 중 상당 부분은 신혼부부 주거지원에 해당하고, 이성 커플의 경우 사실혼 관계도 주거복지 대상에 포함되는 추세이다. 그런데 동성 커플의 경우 신혼부부 혜택에서 배제되며, 주택 구입 시 1인 명의로 함에 따라 대출조건에서 불이익 등이 발생한다. 또 「주택임대차보호법」 제9조는 임차인 사망 시 주택 임차권 승계의 당사자를 “그 주택에서 가정공동생활을 하던 사실상의 혼인 관계에 있는 자”로 인정하고 있는데, 동거 중인 동성 파트너는 임차권 승계의 권리를 인정받기 어렵다.

6) 체류허가(비자)

외국인이 한국에서 체류하기 위해서는 「출입국관리법」 제10조에 따른 체류 자격이 있어야 한다. F-1(방문동거, 거주자의 배우자), F-2(거주, 영주자의 배우자), F-3(동반, D-1부터 E-7의 체류자격자의 배우자), F-6(결혼이민, 국민의 배우자) 비자는 기존 체류 자격을 가진 사람의 배우자에 대해 인정된다. 그러나 동성 커플의 경우에는 위와 같은 체류자격을 어느 경우에도 인정받지 못한다.

7) 세제 혜택, 가족수당 및 경조휴가 등

고용관계, 직장 내 제도에서도 차별을 받는데, 대표적으로 배우자 지위를 인정받지 못하여 종합소득공제 시 공제를 받지 못한다. 「소득세법」 제50조에 따

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

르면 배우자 및 배우자의 부양가족에 대해서 일정 요건을 갖춘 경우 일정 금액을 종합소득금액에서 공제할 수 있는데, 동성 파트너의 경우는 공제대상이 되지 않아 더 많은 세액을 부담해야 한다.

나. 피진정인

1) 피진정인

진정인들은 주거권, 노동권, 사회보장권, 건강권 등 다양한 영역에서의 동성 커플에 대한 차별 및 기본권 침해를 주장하고 있는바, 진정요지에 따라 관계 부처 및 기관 등을 피진정인으로 특정하여 조사를 실시하였다. 이에 따라 법무부장관, 기획재정부장관, 여성가족부장관, 고용노동부장관, 보건복지부장관, 국민건강보험공단이사장, 국민연금공단이사장, 금융감독원장, 서울특별시시장 등이 피진정인으로 특정되었다.

2) 피진정인 주장 요지

「민법」 등 현행 법률과 혼인을 남녀간의 결합으로 해석한 헌법재판소 및 대법원 판례 등을 고려할 때 동성 파트너를 배우자로 인정하기 어려운바, 이는 국민 여론 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이다.

3. 관련 규정

별지 2 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자의 주장, 관련 법령 및 자료 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 성소수자 차별실태

성소수자에 대한 차별과 혐오를 사회문제로 인식하고 이를 개선하기 위해 다양한 제도를 모색하고 있는 것이 세계적인 추세이다. 그러나 국내에서는 성소수자의 인구학적 규모에 대한 공식적 통계가 없고, 성소수자 인권상황을 개선하기 위한 정부의 정책을 찾아보기 어렵다. 다만 국가인권위원회와 시민단체 등에서 실시한 실태조사 등을 통해 차별실태를 일부 확인할 수 있다.

국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)가 2014년 실시한 <성적지향·성별 정체성에 따른 차별 실태조사>에 따르면, 혼인을 중심으로 설계된 의료, 금융, 보험, 주택 등 복지제도는 동성 커플 등 제도적으로 인정되지 않는 관계와 배우자가 없는 비혼자에 대한 불평등을 발생시킨다. 이 실태조사에서 동성애·양성애자 응답자 858명 중 16.9%인 145명이 동성 간 파트너십 제도의 공백으로 인해 차별을 경험했다고 응답하였고, 그 결과는 아래와 같다.

〈파트너십 제도의 공백에 따른 차별 경험〉

단위 : 명(%)

	여성		남성		전체	
차별 경험 있음	97	(19.5)	48	(13.3)	145	(16.9)
의료기관에서 파트너의 보호자로 인정받지 못함	53	(10.7)	25	(6.9)	78	(9.1)
의료기관에서 파트너의 검사 결과나 치료 경과를 알려주지 않음	30	(6.0)	17	(4.7)	47	(5.5)
의료기관에서 파트너 입원 시, 방문 시간에 제한을 받음	17	(3.4)	10	(2.8)	27	(3.2)
금융기관 대출 시 배우자가 없다는 이유로 제한을 받음	12	(2.4)	9	(2.5)	21	(2.4)
손해, 질병, 자동차 보험 등 파트너를 피보험자로 지정하지 못함	30	(6.0)	17	(4.7)	47	(5.5)
파트너가 세대원으로 인정되지 않아 공공/국민임대주택 입주 신청을 포기함	46	(9.3)	23	(6.4)	69	(8.1)
파트너와 함께 기숙사 가족동을 이용하지 못함	3	(0.6)	4	(1.1)	7	(0.8)
차별 경험 없음	400	(80.5)	313	(86.7)	713	(83.1)
전체	497	(100)	361	(100)	858	(100)

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

또한 직장에서의 차별경험에 대하여 업무배치, 임금, 승진 등 고용관계에서 성정체성으로 인한 차별을 한 가지라도 경험한 적이 있다는 응답자는 11.0%로 조사되었다. 가장 빈번한 유형은 “임금 외 금품지급이나 사내 복지제도 혜택”에서의 차별이며, 7.1%가 경험이 있다고 응답하였다. 성소수자들이 겪는 차별 경험은 동거하고 있는 동성 파트너에게 법적인 배우자와 같은 혜택이 주어지지 않음으로 인해 발생하는 내용이 대부분이었으며, 정체성 때문에 기숙사 배정에서 제외되었다는 등의 사례도 확인되었다.

‘성소수자 주거권 네트워크’가 2020~2021년 실시한 실태조사에 따르면, 20~30대 성소수자의 아파트 거주율은 13.4%로, 2019년 통계청이 실시한 ‘인구주택총조사’에서 동일 연령대의 아파트 거주 비율인 47%에 비해 3배 가량 적은 것으로 조사되었다. 이는 동성 커플이 법률혼 불인정에 따라 신혼부부에게 지원되는 다양한 주거 지원책에서 배제된 결과로 볼 수 있다.

‘한국성적소수자문화인권센터’가 2021년 실시한 <성적소수자의 노후인식조사> 결과에 따르면 성소수자들이 노후에 대한 불안이 큰 것으로 나타났다. 508명이 참여한 조사에서 ‘성소수자라서 노후가 더 불안할 것’이라는 응답은 65.0%였으며, ‘노후가 더 괜찮을 것’이라는 응답은 4.1%에 불과했다. 노후를 위해 가장 필요하고 응답한 정책은 주거 82.3%, 소득 71.5%, 돌봄을 포함한 건강 57.1% 순이었다. 이는 2020년 한국보건사회연구원의 <대국민 노후 준비 인식조사>에서 돌봄을 포함한 건강 69.7%, 소득 63.1%, 고용 일자리 47.6% 순으로 조사된 결과와 차이가 있다.

나. 가족다양화 현황

여성가족부가 2020년 실시한 ‘제4차 가족실태조사’에 따르면, 다양한 형태의 가족이나 생활 방식에 대한 수용도가 과거에 비해 전반적으로 높아졌으며, 특히 20대의 절반 정도가 비혼 독신(53%), 비혼 동거(46.6%), 무자녀(52.5%)에

동의하는 것으로 나타났다.

같은 실태조사에서 다양한 형태의 가족을 지원하는 정책에 대해 가장 많은 응답자가 한부모 가족 지원(70.7%)이 필요하다고 답했으며, 미혼부·모 가족 지원(61.3%), 1인 가구 지원(49.1%), 법률외 혼인에 대한 차별 폐지(35.7%) 순으로 답했다. 특히 연령이 낮을수록 정책 필요성에 대한 동의 정도가 높게 나타나 다양한 가족 형태에 대한 국민 수용도가 점차 향상될 것으로 예상된다.

또한 여성가족부가 2021년 발표한 ‘가족다양성에 대한 국민인식 조사’ 결과에서도 주거와 생계를 공유하는 관계를 가족으로 인식한다는 비율이 68.5%에 이른다. 법적인 혼인, 혈연관계가 아니더라도 함께 거주하고 생계를 공유하는 관계이면 가족이 될 수 있다는 의견에 대해 68.5%가 ‘동의한다’고 응답한 반면 ‘동의하지 않는다’고 응답한 비율은 31.5%이다. 이처럼 가족다양성에 대한 국민인식이 허용에 긍정적인 방향으로 변화한 것으로 볼 수 있어 법률혼 중심의 가족 개념에 대한 재고가 요구된다.

전남대학교 인문학연구원이 실시한 〈가족실천 및 가족상황 차별 실태조사〉에 따르면, 조사 참여자 중 54.6%가 현재 우리사회 전반에 가족형태를 이유로 한 차별이 다소 있다고 응답했고, 21.5%는 차별이 만연해 있다고 보았으며, 가족형태에 기인한 차별이 전혀 없다는 응답은 4.0%에 불과했다.

다. ‘동성혼’, ‘동반자관계’ 관련 해외 법제 현황

- 1) 1989년 덴마크에서 처음으로 동성 간의 동반자관계 등록제도가 시작되었고, 2001년 네덜란드에서 동성 간의 혼인이 인정된 이후 동성 커플의 동반자 관계 또는 동성혼을 인정하는 국가가 점차 증가하고 있다. 2021. 10. 스위스에서 국민투표로 동성혼을 인정하는 등 2021. 11. 현재 전세계 30개 국가에서 동성혼을 인정하고 있으며, 30여 개 국가에서 동성 간 동반자관계를 인정하는 제도를 두고 있다. 혼인과 구분되는 동성 커플 등록제

도는 시민결합(civil union), 생활동반자(Lebenspartnerschaft), 시민 동반자(civil partnership), 시민연대계약(Pacte Civil de Solidarité) 등 다양한 용어를 사용하고 있다.

각국의 동반자관계 등록제도는 다양한 용어로 불리는 것과 마찬가지로 국가별로 차이는 조금씩 있지만, 대체로 혼인 지위와 구분되고, 혼인에 비하여 권리와 의무의 수준이 약하다. 그러나 2010년 이후 동반자관계에 대한 법적 보호의 수준을 혼인과 동일하게 하여 차등을 없애거나 혼인제도에 동성 간 혼인을 포함하는 입법례가 빠른 속도로 증가하고 있다.

2) 해외 주요 국가 사례

가) 독일

동성커플의 법적 결합은 2001. 8. 1. 「등록된 생활동반자관계에 대한 법률(Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft)」이 시행되면서 처음으로 인정되었다. 독일 연방헌법재판소는 여러 판례에서 이성 간의 혼인을 전통적 혼인제도의 핵심으로 해석하고 있었기 때문에 위의 법률 입안 당시에도 생활동반자 제도는 기본법으로 보호하는 혼인과 구별되는 제도로 설계되었다.

이후 판례의 변화와 법 개정을 거치면서 혼인과 생활동반자 제도가 유사하게 변경되었다. 해당 법률에 따라 생활동반자 관계는 동성인 성인 2인의 의사 합치에 따른 법적 결합으로 관계의 성립과 해소, 부양권, 자녀의 입양 및 상속권 등의 내용을 포함하고 있다.

「혼인개방법」(Eheöffnungsgesetz)이 2017년 6월 통과됨으로써 2017년 10월부터 동성 간의 혼인이 가능해졌다. 「혼인개방법」에 따라 「민법」 혼인 조항이 “혼인은 일생 동안의 결합이다”에서 “혼인은 2명의 이성 또는 동성 간의 일생 동안의 결합이다”로 수정되었다.

나) 대만

2019년 5월 17일, 대만 의회에서 「사법원(司法院) 제748호 해석 시행법」을 통과시키면서 아시아 최초로 동성혼이 인정되었다. 이전에도 동성커플의 등록을 허용하는 제도가 자치정부 수준에서 시행되고 있었으나 각 지역에서 시행하고 있는 등록제는 동성커플의 법적 지위를 보장하기보다는 파트너 관계를 증명하는 데 도움이 되는 수준이었다.

동성혼을 도입한 「사법원 제748호 해석 시행법」은 2017년 5월 24일 대만 최고법원인 사법원에서 「민법」 제4편 중 ‘혼인’의 장이 동성커플에 대한 차별로 위헌임을 확인(제748호 결정)한 데 따른 것이다. 대만 정부는 사법원의 결정에 따라 동성혼을 합법화하는 특별법을 제출하였는데, 이는 「민법」 상 ‘혼인’의 장을 개정하는 대신 동성혼을 인정하는 특별법을 제정한 방식이었다.

다) 프랑스

가족 형태의 변화, 성소수자들의 가족인정 요구에 따라 1999. 11. 15. 프랑스 「민법(Code civil)」에 시민연대계약(Pacte Civil de Solidarité, PaCS)에 관한 조항을 신설하고 이 규정을 근거로 「세법」, 「사회보장법」, 「국가공무원법」 등에 시민연대계약 관계를 보호하는 규정을 두고 있다.

시민연대계약의 내용은 강행규정의 성격을 띠는 특수한 계약으로 혼인과 마찬가지로 하나의 제도로써 의미를 가진다. 각 당사자에게 발생하는 효과는 평등의 원칙에 따라 상호적으로 판단된다. 친족관계 및 재산상 효과가 발생하는 혼인과 달리 “재산상” 효과만 인정되며, 계약 해소 시 이혼과 달리 위자료가 없으며 상대방의 사망으로 인한 상속권이 없으므로 유언이나 증여를 활용해야 한다. 당사자들은 공동으로 소득신고를 할 수 있으며, 사회보장보험 피보험자가 사망한 경우 사망보상금은 지급되나 유족연금의 수령 권한은 없다.

한편 프랑스는 2013년 동성혼이 법제화되었다.

라) 영국

「2004 시민동반자관계법(Civil Partnership Act 2004)」의 제정에 따라 2005년 12월부터 동성 간에 시민동반자 관계(Civil Partnership)의 등록이 가능하게 되었다. 동성커플은 혼인에서는 제외하되 시민동반자 관계 등록이 가능하도록 하고, 동반자관계는 이성커플을 제외한 동성커플만의 결합 관계로 구별한다. 등록된 동반자관계에는 상속권, 사회보장, 연금, 주택 임차권, 동반자의 자녀에 대한 책임 등에서 혼인과 유사한 권리와 의무가 부여되었다.

「2013 동성혼인법(Marriage (Same Sex Couples) Act 2013)」을 통하여 혼인제도에 동성커플을 편입함으로써 2013년부터 동성 간 혼인이 가능해졌으며, 혼인이 허용되면서 동성 간의 시민동반자 관계는 혼인으로 전환할 수 있게 되었다. 2019년부터는 이성 커플도 시민동반자 관계 등록이 가능해졌다.

마) 미국

연방법인 「혼인보호법」에 따라 혼인을 “한 남성과 한 여성의 결합”으로 규정한 미시간(Michigan), 켄터키(Kentucky), 오하이오(Ohio), 테네시(Tennessee) 주(州)의 동성커플들이 소송을 제기하여, 각 지역의 연방지방법원에서 승소하였으나 항소법원에서 패소하여 연방대법원에서 병합심리를 하게 되었다. 2015년 6월 연방대법원은 혼인을 이성 간의 관계로 제한하는 주(州) 법이 수정헌법 제 14조 적법절차원칙 및 평등보호원칙을 위반하는 것이고 동성커플은 혼인권을 행사해야한다고 판결함으로써 미국의 모든 주에서 동성혼이 합법화 되었다.(미국 연방대법원, Obergefell v. Hodges, 576 U.S., 2015. 6. 26.)

바) 일본

일본은 일부 지방자치단체의 조례나 요강(지침)을 통하여 파트너 관계의 사회적 승인을 가능토록 하고 있다. 2015년 도쿄 도(都) 시부야 구(區)는 ‘파트너십 증명제도’라는 지방자치단체 조례를 통해 구(區) 내 동성 간의 생활공동체는

법률상 혼인에 상응하는 파트너십으로 인정된 바 있다.

2021. 3. 17. 홋카이도 삿포로 지방재판소는 처음으로 “동성 간의 결혼을 인정하지 않는 것은 헌법에 위반된다”고 판결한 바 있다.

5. 판단

가. 진정사건에 대한 판단

「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 한다) 제2조제3호는 성적 지향 등 19가지 사유 및 기타 사유를 이유로 합리적 이유 없이 고용, 재화·용역, 교육·훈련이나 그 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다. 진정인들의 주장은 성소수자의 가족구성권 보장을 위해 「민법」 개정을 포함한 법률 제·개정이 필요한 사항이다. 그런데 국회의 입법에 관한 사항은 위원회 조사대상에 포함되지 않는 바, 같은 법 제32조제1항제1호에 따라 각하한다.

II. 정책권고

1. 정책권고 배경

새롭고 다양한 가족형태가 출현하고 그 비중이 날로 증가하고 있음에도 현행 법·제도는 여전히 기존의 전통적 가족 개념을 근거로 하고 있다. 이에 실재하는 다양한 생활공동체에 대한 실질적인 보호가 어렵고 차별을 받고 있다.

또한 다양한 유형의 생활공동체를 법적으로 보호하는 방향으로 바뀌고 있는 여러 나라의 흐름에 비추어 보더라도 국내 법과 제도는 이러한 현실을 수용하고 있지 못하고 있어 개선이 필요하다고 판단되므로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 정책권고를 검토하였다.

2. 기준

가. 헌법

헌법 제10조는 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가진다고 규정하고 있고, 제11조에서는 모든 국민은 법 앞에서 평등하며 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있다.

나. 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(이하 ‘자유권규약’이라 한다)

유엔 자유권규약위원회는 자유권규약 제2조제1항과 제26조에서 차별로부터 보호되는 사유로 열거된 “성(sex)”에 ‘성적지향’이 포함된다고 판단해 왔다.

다. 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 ‘사회권규약’이라 한다)

유엔 사회권규약 제2조제2항은 당사국들이 규약에 규정된 권리들을 인종, 피부색, 성별, 기타 신분 등에 의한 차별 없이 보장하도록 규정하고 있는데, 사회권규약위원회는 일반논평을 통해 성적지향과 성별정체성이 위 조항의 ‘기타 신분’에 포함된다고 명시하고 있다. 사회권규약위원회는 2008년 일반논평 제19호 “사회보장에 대한 권리”에서 권리를 보장하는 데 있어 차별해서는 안 되고, 이러한 차별로부터 보호되는 사유로서 ‘성별’과 별도로 ‘성적지향’이 포함된다고 명시하고 있다.

라. 그 외 국제인권규약 및 특별절차

유엔 ‘아동의 권리에 관한 협약’, ‘고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우와 처벌의 방지에 관한 협약’, ‘여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약’ 등 주요 국제인권규약에서도 성적지향 및 성별정체성을 이유로 한

차별방지의 법리를 명시하였다. 이것은 국가가 성적지향 및 성별정체성을 이유로 한 차별과 폭력을 방지할 의무를 지고 있음을 명확히 하는 것이다.

마. 요그야카르타 원칙(Yogyakarta Principle)

요그야카르타 원칙 제1원칙에서는 “모든 인간은 태어나면서 자유로우며 동등한 존엄성과 권리를 가진다. 다양한 성적지향이나 성별정체성을 가진 인간 모두가 모든 인권을 완전하게 향유할 자격이 있다”고 규정하고 있으며, 특히 제13원칙은 사회권규약과 자유권규약에 기반하여서 도출되는 성소수자의 사회보장과 관련한 당사국의 구체적 의무를 기술하고 있다.

3. 개선방안

가. 성소수자 인권보호를 위한 법률의 제정 필요성

다양한 가족의 형태가 법에 충분히 반영하지 못함으로써 현실과 법의 괴리가 크며, 현행 법령이 규율하고 있는 전형적인 ‘정상가족’에 편입되지 못한 가족의 구성원들은 다양한 차별을 겪고 있다. 더욱이 성소수자 대다수가 우리 사회에 만연한 혐오와 차별로 인하여 정체성을 스스로 드러내기 어려운 점을 고려한다면 실제 차별실태는 조사결과보다 더욱 심각하다고 볼 수 있다.

최근 가족다양화가 가속화되고 있는 상황에서도 가족 관련 법이 혈연, 결혼 단위로서의 가족을 중심으로 마련되어 있다. 일부 성평등 제고 측면과 아동의 복지 증진을 중심으로 개정되기도 했으나, 1990년 이후 급격하게 진행되고 있는 가족의 형태 및 인식 변화를 담아내지 못하고 있다. 소위 ‘정상가족’을 기준으로 한 기존 가족정책의 한계는 여러 가지 형태의 문제로 드러났고, 시민사회를 중심으로 이에 대한 논의가 진행된 지 오래다.

해외 입법례를 살펴보면 약 60개 국가에서는 ‘법률혼을 통한 가족구성’의 선

택권'을 이성애 중심의 관계로 한정하지 않고 있다. 또한 '법률혼이 아닌 다른 방식의 가족구성을 선택할 수 있는 권리' 등을 제도화하는 등 다양한 형태의 가족이 법률혼과 동등한 권리를 누릴 수 있도록 입법적 노력을 기울이고 있음을 확인할 수 있다.

가족 형태의 다양화는 전 세계적인 추세이자 현상으로, 가족정책은 인구 및 가족구조의 변화에 대한 대응 차원에서 접근해야 하며, 미래사회를 위한 법과 제도를 정비하는 방향으로 추진되어야 한다. 국가가 여전히 남녀간의 혼인과 그에 기초한 혈연관계만을 가족구성의 토대로 인정하는 입장을 고수한다면, 우리 사회의 가족 위기는 더욱 심각해질 수밖에 없다.

한편 헌법재판소도 '가족제도는 민족의 역사와 더불어 생성되고 발전된 역사적·사회적 산물이라는 특성을 지니고 있다 하더라도 헌법의 우위로부터 벗어날 수 없으며, 가족법이 헌법 이념의 실현에 장애를 초래하고, 헌법 규범과 현실과의 괴리를 고착하는 데 일조하고 있다면 그러한 가족법은 수정되어야 한다'라고 판시한 바 있다(헌법재판소 2001헌가9 등(병합) 2005. 2. 3. 결정).

또한 한국성적소수자문화인권센터가 2021년 실시한 <성소수자 노후인식조사> 결과에 따르면, 안정적 노후를 위한 입법과제를 묻는 질문에 「생활동반자법」(비혼 동거 커플) 제정과 가족구성권 인정법(폭넓고 자유로운 공동체) 제정이 25.2%로 가장 높았으며, 동성결혼 법제화 22.7%, 「차별금지법」 제정 13.7% 순으로 조사된 바 있다.

혼인·혈연 외의 사유로 발생하는 새로운 형태의 동반자 관계의 성립과 효력 및 등록 등에 관한 사항을 규정하는 법률(이하 '생활동반자법'이라 한다) 제정으로 동성 커플 등에 대한 차별이 모두 사라지는 것은 아니다. 그러나 「생활동반자법」 제정으로 가족상황과 가족형태로 인한 차별을 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 기대되는바, 성소수자 인권보장을 위해 별도의 법률을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

「생활동반자법」 제정은 가족과 파트너십 중심의 관계를 넘어 사회적인 존재로서의 삶을 가능하게 하는 의미가 있다. 더불어 현행 제도의 미비가 소위 ‘정상 가족’ 이외의 가족 형태에 대해 부정적인 사회 인식을 낳는 원인이 되므로 사회적 인식개선을 위한 수단으로서도 법률의 제정이 필요하다. 이는 비록 법적인 구속력은 충분하지 않지만, 관계의 사회적 승인을 통하여 의식 개선과 파급효과를 기대할 수 있기 때문이다.

「생활동반자법」을 제정하면 전통적 가족이 붕괴하고 가족이 담당해온 순기능이 사라지는 등 사회가 혼란스러울 것이라는 우려는 앞서 법을 시행한 해외 사례에서도 확인할 수 있듯이 근거가 희박하다. 오히려 「생활동반자법」은 사회적 다양성과 유동성이 커진 현대사회에서 결혼제도보다 좀 더 유연한 제도로 기능함으로써 기존 결혼제도의 결함을 보완하는 역할을 할 수 있으며, 제도권 밖으로 밀려나는 사람들을 제도 안으로 포섭하여 그들에 대한 정책적 지원을 가능하게 함으로써 사회적 안정과 통합을 증진시킨다.

그간 「생활동반자법」 제정 논의는 ‘사회적 합의’가 필요하다는 이유로 유보되어왔으나, 성적지향을 이유로 한 차별이 허용될 수 없다는 헌법정신과 국제인권규범의 원칙에 근거하여 국가는 모든 구성원의 평등권을 실현하기 위한 적극적인 조치를 취할 의무가 있고, 법률의 제정 등은 그 구체적인 방안이 될 수 있다.

나. 「건강가정기본법」 개정 필요성

2004년 제정된 「건강가정기본법」은 현행 법률 중에서 유일하게 ‘가족’에 대한 정의 규정을 두고 있다.

위원회는 2005. 10. 「건강가정기본법」에서 가족을 ‘혼인·혈연·입양이라는 한정된 관계에 기초한 가족 및 가정으로 규정하는 것은 이에 속하지 않으나 실질적으로 가족 및 가정기능을 담당하고 있는 가족 및 가정형태에 대한 차별을 초래할 우려가 있으므로 실재하는 다양한 가족형태를 포괄할 수 있는 가족 및 가정의

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

개념으로 수정하고 법률명도 중립적인 명칭으로 개정할 것'을 권고한 바 있다.

한편 위원회 결정 취지와 유사한 「건강가정기본법」 개정안이 지난 제17대, 제19대 국회에 상정된 바 있으나 임기 만료로 폐기되었다. 제21대 국회에서는 제명을 「가족정책기본법」으로 바꾸고, 혼인·혈연·입양 중심으로 정의된 가족 개념을 삭제하고, '누구든지 가족 형태를 이유로 차별받지 않는다'는 내용이 포함된 개정안(의안번호 제2103381호)이 발의되어 현재 국회에 계류 중이다.

가족정책은 일반 국민의 생활과 가장 밀접한 관련이 있으므로 현실의 변화상을 적극적으로 반영하여야 사각지대를 최소화하고 실질적인 보장을 받을 수 있다. 즉 최근의 변화를 적극 수용해 가족의 다양성을 인정하는 한편, 필요한 정책을 적극 개발하는 방향으로의 전환이 필요하다.

따라서 국회는 현재 계류 중인 「건강가정기본법 일부개정법률안」(의안번호 제2103381호)에 대하여 다양한 가족 및 가족형태를 수용하고 이들에 대한 편견이나 차별을 예방하고 개선할 수 있는 방향으로 조속히 심의·의결하여 개정하여야 한다.

III. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호, 제25조제1항 및 제32조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 12. 23.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김수정

성적지향을 이유로 한 차별

4 2021. 12. 23.자 결정 [트랜스젠더 인권상황 개선을 위한 정책권고]

결정사항

- 【1】 국무총리에게, 트랜스젠더를 포함한 성소수자가 정부 정책의 대상으로 가시화될 수 있도록 중앙행정기관·통계작성지정기관의 국가승인통계조사 및 각 기관의 실태 조사에서 성소수자의 통계를 파악하도록 하는 내용으로 관련 지침을 마련할 것을 권고
- 【2】 행정안전부장관, 보건복지부장관, 여성가족부장관, 통계청장에게, 각 기관에서 수행하는 국가승인통계조사 및 실태조사에 트랜스젠더를 비롯한 성소수자의 존재를 파악할 수 있도록 관련 조사항목 신설 등의 조치를 취할 것을 권고
- 【3】 통계청장에게, 현행 '한국표준질병·사인분류'를 조속히 개정하여 성전환증을 정신장애 분류에서 삭제할 것을 권고

결정요지

- 【1】 정부 각 부처가 소관 업무에서 트랜스젠더를 정책대상으로 포섭하기 위한 노력이 필요한바, 우선적으로 기초 조사를 통해 트랜스젠더 등 성소수자를 정책의 대상으로 인식하고, 관련 정책이 수립할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있음.
- 【2】 트랜스젠더를 정신장애가 있는 사람으로 간주하는 것으로 트랜스젠더에 대한 사회적 편견과 낙인을 강화하고 혐오와 차별을 유발할 가능성이 높다. 따라서 통상 5년 주기로 개정하는 '한국표준질병·사인분류'의 개정을 조속히 실시하여, 성전환증을 정신장애의 목록에서 삭제할 필요가 있으며, 그들의 의료적 요구와 관련하여서는 별도의 항목을 신설해 보호하는 것이 타당함

참조조문

「대한민국헌법」 제10조, 제11조, 유엔 「세계인권선언」 제1조, 제2조, 제6조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조, 제16조, 제26조, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조, 제12조

■ 주 문

1. 국무총리에게, 트랜스젠더를 포함한 성소수자가 정부 정책의 대상으로 가시화될 수 있도록 중앙행정기관·통계작성지정기관의 국가승인통계조사 및 각 기관의 실태조사에서 성소수자의 통계를 파악하도록 하는 내용으로 관련 지침을 마련할 것을 권고합니다.
2. 행정안전부장관, 보건복지부장관, 여성가족부장관, 통계청장에게, 각 기관에서 수행하는 국가승인통계조사 및 실태조사에 트랜스젠더를 비롯한 성소수자의 존재를 파악할 수 있도록 관련 조사항목 신설 등의 조치를 취할 것을 권고합니다.
3. 통계청장에게, 현행 ‘한국표준질병·사인분류’를 조속히 개정하여 성전환증을 정신장애 분류에서 삭제할 것을 권고합니다.

■ 이 유

I. 권고 배경

최근 한국 사회에 트랜스젠더 군인의 강제 전역, 트랜스젠더 학생의 여대 입학 포기, 트랜스젠더들의 자살 등으로 트랜스젠더의 인권 문제가 크게 부각되었다. 트랜스젠더는 외모에 대한 편견 등으로 인해 사회·경제·교육·정치 영역에서 반복적이고 누적된 차별과 혐오, 사회적 낙인을 경험하고 있어 성소수자 중에서도 사회·경제적 상황이 가장 열악한 실정이다.

국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다)가 2020년 실시한 「트랜스젠더 혐오 차별 실태조사」(이하 ‘실태조사’라 한다)에 따르면, 응답자 588명 중 384명(65.3%)이 지난 12개월(응답일 기준) 동안 트랜스젠더라는 이유로 차별을 경험

한 적이 있으며, 혐오표현을 접한 경험을 경로별로 보면 SNS를 포함한 인터넷(97.1%), 방송·신문·인터넷뉴스(87.3%), 드라마·영화 등 영상매체(76.1%) 순이라고 응답하였다. 또한 교육 및 고용 영역에서 직접 차별대우 및 비하 발언 경험뿐 아니라 공공시설 및 의료기관 이용의 어려움, 군복무 및 형사절차 등에서 부당한 대우 경험 등을 토로하고 있다.

트랜스젠더는 생물학적 성과 성별 정체성 사이의 위화감으로 인해 의료적 조치, 법적 성별 정정 과정 등에서 다양한 인권 문제에 직면하고 있으나, 트랜스젠더에 대한 인권상황을 다루거나 개선하기 위한 정부 정책을 찾아보기 어려운 것이 현실이다.

이와 같은 문제의식에서 위원회가 실시한 「성적 지향·성별 정체성에 따른 차별 실태조사(2014)」, 「트랜스젠더 혐오차별 실태조사(2020)」 등을 바탕으로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 트랜스젠더 인권상황 개선을 위한 방안을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「대한민국헌법」(이하 ‘헌법’이라 한다) 제10조, 제11조, 유엔 「세계인권선언」 제1조, 제2조, 제6조, 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」 제2조, 제16조, 제26조, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조, 제12조 등을 판단기준으로 하고, 유엔 시민적·정치적 권리위원회 대한민국 제3차 국가보고서에 대한 최종견해(2015), 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회 일반논평 제20호(2009), 유엔 사회권위원회 일반논평 제22호(2016), 유엔 사회권위원회 대한민국 제4차 국가보고서에 대한 최종견해(2017), 유엔 여성차별철폐위원회 일반권고 제28호(2010), 유엔 여성차별철폐위원회 대한민국 제8차 국가보고서에 대한 최종견해(2018), 유엔 아동권리위원회 일반논평 제20호(2016), 유엔 아동권리위원회 대한민국 제5~6차 국가보고서에 대한 최종견해

(2019), 요그야카르타(Yogyakarta) 원칙(2006, 2017) 등을 참고기준으로 하였다.

III. 트랜스젠더 인권 현황

1. 트랜스젠더에 대한 이해

가. 트랜스젠더의 개념

트랜스젠더는 출생 시 지정된 성별과 스스로 인식하고 정체화하며 표현하는 성별(성별 정체성)이 일치하지 않는 사람을 가리키는 용어이다. 출생 시 지정된 성별은 남성이지만 자신을 여성으로 인식하는 트랜스젠더 여성, 출생 시 지정된 성별은 여성이지만 자신을 남성으로 인식하는 트랜스젠더 남성, 그리고 자신을 남성 또는 여성 어느 쪽도 아닌 제3의 성으로 인식하는 비이분법적 트랜스젠더(Non-binary Transgender)까지를 포괄하는 개념이다.

트랜스젠더는 ‘성별 위화감(‘성별 불일치감’이라고도 한다)’으로 인해 불편한 감정뿐만 아니라 심리적인 고통을 겪고, 나아가 직장이나 사회생활에도 부정적인 영향을 받는다.

출생 시 지정된 성별의 외모, 신체 특징, 성역할 등을 자신의 성별 정체성에 맞추어 변화시키는 과정을 트랜지션(Transition, 전환)이라 하며, 이는 외모, 복장 등의 변화부터 개명, 법적 성별 정정, 수술 등 의료적 조치를 모두 포함한다. 트랜지션을 어느 정도의 과정과 형태로 이행할지는 당사자가 느끼는 성별 위화감의 정도, 개인 조건 또는 건강상태 등을 고려하여 결정된다. 의료적 조치는 성별 위화감 완화 외에도 성별 정정 또는 병역문제와 같은 제도적 요인 때문에 이루어지기도 한다. 또한 의료적 조치 없이도 불편함을 느끼지 않을 수 있다.

나. 트랜스젠더에 대한 의학적 접근의 변화

20세기 중반부터 트랜스젠더를 정상적인 성별이분법에서 벗어난 병리적인 현상이자 의학적 치료를 필요로 하는 정신장애의 하나로 분류하였다. 그러나 1990년대 들어 트랜스젠더가 겪는 정신적 고통이 트랜스젠더라는 이유보다 사회의 혐오와 차별로 인한 것이라는 점이 드러남에 따라, 성별 정체성을 정신장애로 보는 병리화에 대한 문제 제기가 이루어진다.

이후 미국정신의학회는 2013년 「정신장애 진단 및 통계 편람(Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorder, DSM)」 제5판에서 ‘성주체성 장애(Gender Identity Disorder)’라는 용어를 ‘성별 위화감(Gender Dysphoria)’으로 개정하였다. 세계보건기구는 2019년 「국제질병분류(International Classification of Diseases and Related Health Problems, ICD)」 제11판에서 ‘정신 및 행동 장애(Mental and Behavioural Disorders)’의 범주에 있던 ‘성전환증(Transsexualism), 성주체성 장애(Gender Identity Disorder)’를 모두 삭제하였다. 그 대신 성 건강 관련 상태(Conditions related to Sexual Health) 범주를 신설하고 그 하위에 성별 불일치(Gender Incongruence), 아동의 성별 불일치, 상세 불명의 성별 불일치로 트랜스젠더 정체성과 관련된 진단코드를 두었다.

2. 트랜스젠더 인권 실태

가. 광범위한 편견과 낙인, 차별과 혐오

2020년 위원회 실태조사 결과에 따르면, 응답자 591명 중 451명(76.7%)이 사람들에게 자신의 성별 정체성을 인지하게 하려면 많은 노력이 필요하다고 답변하였다. 또한 다른 사람들이 성별 정체성을 본인과 다르게 보기 때문에 본인을 이해하지 못한다고 인식(73.7%, 434명)하고 있으며, 자신의 성별 정체성 대로

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

인식되는 것에 어려움이 있다(71.8%, 423명)고 답하였다. 또한 외모나 몸 때문에 자신의 성별 정체성이 다른 사람들에게 존중받지 못한다(66.4%, 391명)고 응답하였다.

또한 응답자의 65.3%(384명)는 지난 12개월(응답일 기준) 동안 트랜스젠더라는 이유로 차별과 혐오표현을 경험한 적이 있다고 응답하였고, 혐오표현을 접한 경로는 SNS를 포함한 인터넷(97.1%), 방송·언론(87.3%), 드라마·영화 등 영상매체(76.1%) 등이었다.

한편, 통계청의 현행 ‘한국표준질병·사인분류(Korean Standard Classification of Disease, KCD)’는 2019년 개정된 세계보건기구의 국제질병분류(제11판)를 아직 반영하지 않고 있어, ‘성전환증(Transsexualism)’을 ‘정신 및 행동장애’ 범주 중 ‘성인 인격 및 행동의 장애’ 하위 범주인 ‘성주체성 장애’로 분류함으로써 트랜스젠더를 정신장애에 포함시키고 있다. 이는 트랜스젠더에 대한 사회적 편견과 낙인으로 혐오와 차별을 강화할 가능성이 있다.

나. 국가 차원의 정보 및 통계의 부재

국가정책에서 정보와 통계 자료가 없는 경우 해당 분야의 문제를 구체적으로 확인하기 어려워 중요성에 비해 과소평가 되거나 그 분야에 대한 정책 자원 배분에 부정적 영향을 미치게 된다. 트랜스젠더에 대한 정보나 통계가 없어 해당 사안을 공론화하거나 분석할 수 없고, 조치를 취하기도 어렵다.

정부가 정책수립 및 각종 통계작성의 기초자료로 활용하는 인구주택총조사는 통계청이 5년마다 실시하는데, 성명, 성별, 생년월일 등 인구학적 정보와 가구, 주거 정보 등을 포함하고 있다. 그러나 성별은 남/녀 두 가지로만 응답할 수 있고 성별 정체성을 별도로 조사하지 않는다. 이처럼 트랜스젠더에 대한 인구학적 조사가 이루어지지 않으므로 국내 트랜스젠더의 규모조차 확인할 수 없다.

인구주택총조사 뿐만 아니라 중앙행정기관 및 「통계법」 제15조에 따른 통

제작성지정기관은 ‘국민보건의료실태통계조사’, ‘가족실태조사’ 등 국가승인통계조사를 비롯하여 관련 법령에 따라 다양한 실태조사를 시행하고 있다. 그러나 이들 조사에서도 성별 정체성에 대한 통계를 별도로 수집하지 않아 트랜스젠더 집단이 정책 수립을 위한 인구집단으로 고려되고 있다고 보기 어렵다. 따라서 트랜스젠더 관련 정책 수립 등을 위해 아래 표와 같은 조사에는 성별 정체성에 대한 항목을 포함하는 것이 필요해 보인다.

〈표〉 중앙행정기관이 실시하는 주요 실태조사

조사명	주무 부처	근거 법령	국가승인통계 번호
국민 보건의료 실태통계조사	보건복지부	보건의료기본법	제117049호
정신건강 실태조사	보건복지부	정신건강복지법	제117050호
의료서비스이용현황조사	보건복지부	보건의료기본법	제117030호
의료서비스경험조사	보건복지부	보건의료기본법	제117099호
가정폭력 실태조사	여성가족부	가정폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률	제154011호
가족 실태조사	여성가족부	건강가정기본법	제154001호
양성평등 실태조사	여성가족부	양성평등기본법	제154021호
성폭력 안전 실태조사	여성가족부	성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률	제154012호
성희롱 실태조사	여성가족부	양성평등기본법	제154018호
인구주택총조사	통계청	인구주택총조사규칙	제101001호 제101002호
인구동향조사	통계청	인구동향조사규칙	제101003호
주민등록인구 현황	행정안전부	주민등록법	제110026호

다. 건강, 교육, 고용 등 다양한 영역에서의 차별실태

위원회의 실태조사 결과에 따르면 트랜스젠더는 교육, 고용을 비롯하여 일상생활 전반에 걸쳐 차별을 경험하고 있고, 성소수자 중에서도 사회·경제적 상황이 가장 열악하여, 비정규직 비율, 비경제활동인구 비율 등이 전체 성소수자보다 높은 것으로 나타났다.

트랜스젠더는 고용영역에서 법적 성별(주민등록번호)과 외모(성별 표현)의 불일치로 인하여 구직 포기 및 재직 중 부당한 대우를 겪고 있다. 또한 교육영역에서도 교육자로부터 혐오표현을 경험하는가 하면 성소수자 관련 교육을 제대로 받지 못해 어려움을 겪고 있다. 아울러 군복무 중 또는 수사기관 및 교정시설에서 트랜스젠더라는 이유로 부당한 대우를 받거나 공중화장실, 탈의실, 숙소, 복장 등 성별에 따라 분리된 공간이나 재화 이용 시 직접적인 어려움에 직면하게 된다.

트랜스젠더에게 가해지는 다층적이고 지속적인 차별과 혐오는 그들의 건강상태에 직·간접적으로 영향을 미친다. 위원회의 실태조사 결과를 보더라도 2019년 한 해 동안 우울증(57.1%), 공황장애(24.4%)로 진단받거나 치료받은 적이 있다고 응답하는 등 건강상태가 우려스러운 상황이며, 실제 전반적인 건강상태에 대하여 응답자의 30%가 나쁘다고 답변하고 있다.

이렇듯 트랜스젠더는 고용영역, 교육영역은 물론이고, 화장실 등 시설 이용, 행정서비스 이용, 의료적 조치 및 일반적 의료 접근 등 일상생활을 영위하면서 다양한 혐오와 차별을 겪고 있다. 그러나 트랜스젠더의 인권침해 예방이나 인권증진을 위한 법제도는 찾기 어려울 뿐만 아니라 구체적인 정책 역시 전무한 실정이다.

3. 트랜스젠더 인권증진을 위한 개선방안

2000년대 초반 유명 트랜스젠더 연예인의 등장 이후 트랜스젠더라는 용어가 많은 사람들에게 알려졌다. 그러나 트랜스젠더를 실제로 접한 사람은 드물며 사회 전반의 이해 또한 여전히 부족하다. 2017년 국제 설문조사기관인 ‘입소스(Ipsos)’에서 실시한 <트랜스젠더에 대한 세계인의 의식조사(Global Attitudes Toward Transgender People)>에 따르면 한국인 응답자의 70%가 트랜스젠더를 개인적으로 알지 못하거나 한 번도 본 적이 없다고 답했다. 위원회의 실태 조사에서도 임금노동자 중 직장 상사나 동료에게 자신이 트랜스젠더임을 알린 사람은 19%에 불과했다. 이처럼 한국 사회에서 트랜스젠더는 일상을 함께 살아가는 사람으로 드러나거나 드러내기 쉽지 않다.

가. 차별금지 및 평등사회 실현을 위한 국가의 책무

트랜스젠더에 대한 혐오와 차별을 해소하고 인식 개선을 위해서는 국가의 역할이 매우 중요하다. 국가와 지방자치단체는 관계 법령 등을 마련하고 정책을 수립하는 것뿐만 아니라 트랜스젠더에 대한 인식 개선을 위한 홍보와 캠페인을 진행하고, 더불어 미디어에서의 혐오와 차별로부터 보호하고 인권증진을 위해 다양한 노력을 기울여야 한다.

2015년 유엔 시민적·정치적 권리위원회는 「시민적·정치적 권리에 관한 국제규약」에 따른 제4차 대한민국 정부보고서 심의 최종 견해에서 대한민국 정부에 대해 “‘전환치료’의 선전, 혐오 발언, 그리고 성적지향 및 성별 정체성을 이유로 한 폭력을 포함한 어떤 종류의 사회적 낙인과 차별도 용납하지 않는다는 것을 공식적인 형태로 분명하게 명시하여야 한다”고 권고한 바 있다.

그럼에도 문화체육관광부가 2019년 실시한 ‘혐오표현 추방캠페인’에서 장애인, 이주민, 여성에 대한 혐오표현 문제는 다루면서 성소수자에 대해서는 제외하였다. 그러나 다양한 조사에서 트랜스젠더를 포함한 성소수자는 심각한 혐

오표현을 경험하는 집단으로 확인되는 만큼 차별금지와 평등을 실현하는 국가의 책무를 수행하기 위해 트랜스젠더를 비롯한 성소수자 인권상황 개선을 위해 보다 적극적이고 다각적인 노력을 기울일 필요가 있다.

나. 정책대상으로서의 트랜스젠더 가시화의 필요성

트랜스젠더는 고용, 교육, 의료, 미디어, 행정서비스, 공공기관이나 금융기관의 이용과 같은 일상생활 전반에서 편견에 기반한 차별과 혐오를 경험하고 있음에도 정부 차원에서 심도 있는 조사가 이루어진 경우를 찾기 어렵다. 위원회 및 민간단체의 트랜스젠더에 대한 실태조사, 법원의 성별정정 신청, 성확정 수술 등 의료서비스 이용 실태 등을 볼 때 트랜스젠더가 현실적으로 존재함에도 각종 중앙행정기관과 통계작성지정기관에서 실시하는 국가승인통계조사 및 실태조사에서는 트랜스젠더가 전혀 고려되지 않고 있다. 따라서 정부 각 부처가 소관 업무에서 트랜스젠더를 정책대상으로 포섭하기 위한 노력이 필요한바, 우선적으로 기초 조사를 통해 트랜스젠더 등 성소수자를 정책의 대상으로 인식하고, 관련 정책이 수립할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

통계청은 5년마다 인구주택총조사를 실시하고 이를 각 부처는 정책 수립과 각종 통계작성의 기초자료로 활용하고 있다. 조사항목에는 성명, 성별, 생년월일 등 인구학적 정보와 혼인, 경제활동 상태, 주거형태 등의 가구 및 주거 정보가 포함된다. 그러나 해당 조사에서 성별은 남/녀 두 가지로만 응답할 수 있고 성별 정체성을 별도로 조사하지 않는다. 따라서 현재 조사로는 응답자가 트랜스젠더인지 여부를 알 수 없고, 트랜스젠더를 포함한 성소수자는 통계적으로 별도의 인구집단으로 확인되지 않는다. 이로 인해 트랜스젠더는 정부의 정책대상으로 고려되지 않거나 사실상 배제되는 결과를 가져오게 된다. 이와 같은 상황은 다른 중앙행정기관이나 통계작성지정기관이 정기적으로 실시하는 조사에서도 마찬가지다. 따라서 각 중앙행정기관과 통계작성지정기관이 국가승인통계조사 및 실태조사를 진행할 때 그 내용에 따라 트랜스젠더를 정책대상으로 가시화하기

위하여 ‘성별 정체성’ 조사항목을 신설하는 등의 조치가 필요할 것으로 판단된다.

다만 성소수자에 대한 혐오와 차별이 만연한 사회 분위기를 감안하여 성적 지향, 성별 정체성의 정보를 어떻게 질문하고 수집할지에 대해 심도 있게 연구하는 한편, 지정성별, 젠더 항목, 성별 정체성 등을 포함해 조사하고 있는 캐나다와 아르헨티나 등의 사례 등을 적극적으로 검토하여 인권침해 소지가 없는 방식으로 조사문항이나 질문내용을 구성하는 등 각별한 노력이 필요하다.

다. 트랜스젠더의 비병리화

트랜스젠더에 대한 보건의료정책 중 국내외적으로 주요하게 제기되는 쟁점은 ‘트랜지션 관련 의료보험’, ‘정신병리적 접근의 철폐(비병리화)’, ‘전환치료의 금지’이다. 유엔 여성차별철폐위원회는 2010년 네덜란드 국가보고서에 대한 최종권고에서 ‘트랜스젠더 여성의 가슴 성형수술에 건강보험을 적용할 것’을 권고한 바 있다. 위원회도 2006년과 2016년, 제1차, 제3차 국가인권정책기본계획 권고안에서 ‘성전환 관련 수술에 대한 국민건강보험의 단계적 적용 검토’ 등을 권고한 바 있으나 이후 아무런 진전이 없고, 사실상 국내 보건의료정책에서 트랜스젠더 관련 정책은 찾아보기 어렵다. 이에 장기적으로 국제적인 인권 수준에 부합하도록 트랜스젠더 관련 의료정책에 대해 진지한 검토와 논의가 시작되어야 한다.

한편 세계보건기구와 같은 국제기구 및 일부 국가에서는 이미 성전환증(Transsexualism)을 정신장애 항목에서 제외하고 있음에도 한국의 경우 현행 ‘한국표준질병·사인분류’에서 성전환증을 ‘정신 및 행동 장애’ 범주의 하나인 ‘성인 인격 및 행동의 장애(중분류)’ 하위의 ‘성주체성 장애’로 분류하고 있다. 이는 트랜스젠더를 정신장애가 있는 사람으로 간주하는 것으로 트랜스젠더에 대한 사회적 편견과 낙인을 강화하고 혐오와 차별을 유발할 가능성이 높다. 따라서 통상 5년 주기로 개정하는 ‘한국표준질병·사인분류’의 개정을 조속히 실시하여,

제8장 성적지향을 이유로 한 차별

성전환증을 정신장애의 목록에서 삭제할 필요가 있으며, 그들의 의료적 요구와 관련하여서는 별도의 항목을 신설해 보호하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

라. 소결

이상에서 트랜스젠더가 사회의 전 영역에서 일상적인 불편함 뿐만 아니라 사회적 편견과 낙인, 차별과 혐오에 시달리고 있음을 확인하였다. 그러나 당면한 모든 문제를 일시에 해결하기에는 아직 우리 사회 전반적으로 트랜스젠더에 대한 기본적인 이해가 매우 부족하다. 이러한 인식의 부족은 정부의 정책에도 그대로 반영되어, 그동안 트랜스젠더에 대한 정책적인 고려가 없었던 것이 사실이다. 따라서 트랜스젠더의 인권 보호 및 증진을 위하여 정부 차원에서 그들의 규모와 요구를 파악하고 정부 정책의 대상으로 삼는 것이 무엇보다도 중요하다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 12. 23.

국가인권위원회 상임위원회

위원장 송두환 위원 이상철 위원 박찬운<불참> 위 원 남규선



제9장

그 밖의 사유에 의한 차별

제3편 차별시정분야

출신국가를 이유로 한 차별

- 1** 2021. 6. 29.자 결정 19진정0862400 [외국인강사에게만 고학력을 요구하는 학원강사 자격기준 차별]

결정사항

피진정인 교육부장관에게, 동종·유사한 차별행위가 발생하지 않도록 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 시행령」의 [별표 3]을 개정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」(이하 ‘학원법’이라 함) 및 같은 법 시행령은 학원 강사의 자격요건으로 전문대학 이상의 학력을 요구하고 있는데, 외국인 강사에게만 4년제 대학 졸업 이상의 학력을 요구하고 있어 차별이라는 진정에 대해 피진정인은 외국인 강사의 경우 교습의 질, 한국어 소통능력을 갖추었는지에 대한 보편적 판단기준이 필요하여 내국인 강사 대비 엄격한 기준 적용이 불가피하다고 주장하였음.
- 【2】그러나, 외국대학과 우리나라 대학의 수준이나 교육과정상 차이가 있다는 전제하에서만 가능한 교습의 질에 대해 피진정인이 증명하지 못한 점, 외국인이 단지 4년제 대학을 졸업했다고 하여 전문대학 졸업자 보다 한국어 소통능력이 더 뛰어날 것이라고 단정하기 어려운 점, 학원법 시행령 [별표 3]의 변천사로 볼 때 내국인 강사의 경우 그 조건이 대학 졸업자와 전문대학 졸업자로 여러 차례 변경된 것을 확인할 수 있고, 외국인 강사의 경우에도 전문대학 졸업자를 학원 강사 자격으로 인정했던 연혁이 있는 점을 고려할 때, 4년제 대학 졸업 여부가 강사자격에 있어서 불가피한 요소라고 보기 어려움. 따라서, 외국인의 한국어 소통능력이나 교습의 질을 확인할 수 있는 적절한 방안을 마련하지 않고, 내국인과 달리 외국인은 대학졸업자에게만 학원강사 자격을 인정하는 것은 차별임.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 ○○○

■ 피진정인 교육부장관

■ 주 문

피진정인에게, 동종·유사한 차별행위가 발생하지 않도록 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 시행령」의 [별표 3]을 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

피해자는 캐나다인으로, 진정인과 결혼을 하고 F-6(결혼이민) 비자를 발급 받아 한국에 거주 중이다. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」(이하 ‘학원법’이라 한다) 및 같은 법 시행령은 학원 강사의 자격요건으로 전문대학 이상의 학력을 요구하고 있는데, 외국인 강사에게만 4년제 대학 졸업 이상의 학력을 요구하고 있다. 교육부에 문의하자 원어민강사에게는 좀 더 엄격한 기준을 적용한다고 하는데, 이는 외국인이라는 이유로 차별하는 조항이다.

2. 피진정인의 주장

학원법 시행령이 2004. 6. 5. 개정되면서 내국인의 강사자격기준은 전문대학 졸업자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있는 자로 종전에 비해 완화되었으나 외국인에 대한 학력기준은 대학졸업 이상의 학력으로 유지되고 있다.

1995. 12. 30.에 대학졸업 이상의 학력이 있는 외국인으로 외국인 강사자격을 강화하는 것으로 학원법 시행령이 개정된 정확한 배경은 알기 어려우나, 외국인 강사의 경우 교습의 질뿐만 아니라 한국인 학생에게 학습내용을 명확히 전달할 수 있는 수준의 한국어 의사소통 능력을 갖추었는지에 대한 최소한의 보편적인 판단기준이 필요하므로 내국인 강사보다 강화된 기준을 적용할 수밖에 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서 및 제출자료, 관련 법령 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피해자는 캐나다 국적자로 F-6 비자를 가지고 있으며 캐나다에서 전문대학을 졸업하였다.

나. 피해자는 2017년부터 서울·경기 소재 학원을 대상으로 구직활동을 해왔으나 전문대학 졸업자여서 영어강사로 취업하지 못하였다.

다. 학원법 제13조제1항은 “학원에서 교습을 담당하는 강사는 대통령령으로 정하는 자격을 갖춘 자이어야 한다.”고 규정하고 있고, 학원법 시행령 제12조제2항 [별표 3]에 의하면 내국인의 경우 “전문대학 졸업자 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 있는 사람”으로 규정하고 있으나 외국인의 경우 “대학 졸업 이상의 학력이 있는 외국인”으로 규정하고 있다.

라. 학원 강사의 자격기준의 변천은 아래 <표 1>과 같다.

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

〈표 1〉 학원 강사 자격기준

	내국인 강사	외국인 강사
1985.3.21. 개정 1985.5.22. 시행	1. 전문대학졸업자 또는 이와 동등이상의 학력이 있는 자로서 교습과목과 같거나 유사한 과목을 전공한 자	10. 전문대학졸업이상 의 학력이 있는 외국인으로서 출입국관리법 제 9 조제 2 항 및 동법시행령 제9조제11호의 규정에 의한 체류자격을 가진 자 및 동법 제 16조제1항 및 동법시행령 제18조의 규정에 의하여 당해교습활동에 관한 체류자격외활동허가를 받은 자
1995.12.30. 개정 1996.1.1. 시행	2. 대학졸업자 또는 이와 동등이상의 학력이 있는 자로서 교습과목과 같거나 유사한 과목을 전공한 자 6. 전문대학졸업자 또는 이와 동등이상의 학력이 있는 자로서 교습하고자 하는 부문에 2년이상 전임으로 교습한 경력이 있거나, 고등학교졸업자 또는 이와 동등이상의 학력이 있는 자로서 교습하고자 하는 부문에 4년이상 전임으로 교습한 경력이 있는 자	9. 대학졸업이상 의 학력이 있는 외국인으로서 출입국관리법 제10조 및 동법시행령 제12조의 규정에 의한 해당 체류 자격이 있거나 동법 제20조 및 동법시행령 제25조의 규정에 의하여 당해 교습활동에 관한 체류자격외의 활동허가를 받은 자
1999.5.10. 일부개정 1999.5.10. 시행	2. 대학졸업자 또는 이와 동등이상의 학력이 있는 자 6. 전문대학졸업자 또는 이와 동등이상의 학력이 있는 자로서 교습하고자 하는 부문에 2년이상 전임으로 교습한 경력이 있거나, 고등학교졸업자 또는 이와 동등이상의 학력이 있는 자로서 교습하고자 하는 부문에 4년이상 전임으로 교습한 경력이 있는 자	9. 대학졸업이상 의 학력이 있는 외국인으로서 출입국관리법 제10조 및 동법시행령 제12조의 규정에 의한 해당 체류 자격이 있거나 동법 제20조 및 동법시행령 제25조의 규정에 의하여 당해 교습활동에 관한 체류자격외의 활동허가를 받은 자
2004.6.5. 일부개정 2004.6.5. 시행	2. 전문대학졸업자 또는 이와 동등 이상의 학력이 있는 자	9. 대학졸업이상 의 학력이 있는 외국인으로서 출입국관리법 제10조 및 동법시행령 제12조의 규정에 의한 해당 체류 자격이 있거나 동법 제20조 및 동법시행령 제25조의 규정에 의하여 당해 교습활동에 관한 체류자격외의 활동허가를 받은 자

5. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라고만 한다.) 제2조제3호는 출신국가 등 19개 사유 및 기타 사유를 이유로 고용, 재화·용역, 교육·훈련 등과 관련하여 합리적 이유 없이 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 조사대상 여부

이 사건 진정은 학원 강사를 할 때 내국인이 전문대학 학사 이상의 자격을 갖추면 되는 데 비해 외국인은 외국인이라는 이유로 대학 학사 이상의 자격을 갖추도록 하고 있어 차별을 당했다는 주장이다. 위원회법 제2조제3호의 차별사유 중에는 출신국가라는 사유가 열거되어 있으나 출신국가라는 사유가 외국인과 대한민국 국민 간의 국적을 이유로 한 차별을 의미한다고 보기는 어렵다.

다만 위원회법 제2조제3호의 차별사유는 예시적 사유이고, 국적은 원칙적으로 개인이 선택할 수 있으나 통상의 경우 쉽게 바꿀 수 없는 것으로 국적에 의한 차별행위를 금지한다고 하여 개인 책임주의에 위반되지 않으며, 외국인에 대한 차별과 편견을 해소하기 위해서라도 국적은 기타 차별사유로 포섭하는 것이 가능하다.

또한 학원 강사로 일할 수 있는 자격은 곧 고용영역에 있어서 채용과 관련된 사항으로 볼 수 있으며, 피해자와 같은 외국인에게는 학원 강사로 일할 수 있는 자격으로 대학 학사 취득을 요구하고 있어서 비교대상인 내국인에 비하여 피해자에게 불리한 대우가 있으므로 이 사건 진정은 위원회 조사대상에 해당한다.

다. 합리성 유무

- 1) 피진정인은 외국인 강사의 경우 교습의 질, 한국어 소통능력을 고려할 수 밖에 없다고 주장한다.
- 2) 먼저 교습의 질과 관련하여 내국인은 전문대학만 졸업하면 강사가 될 수 있는 반면, 외국인은 전문대학을 졸업해도 자격을 주지 않는 것은 외국대학과 우리나라 대학의 수준이나 교육과정상 차이가 있다는 전제하에서만 가능할 것이나 피진정인은 이에 대해 증명하지 못하고 있다. 오히려 한국어 능력, 수학한 전공과 강의 과목의 연관성, 관련 자격증의 유무, 강의 경력의 유무나 기간이 교습의 질에 영향을 미치는 요소라고 볼 수 있을 것이다.
- 3) 다음으로 한국어 의사소통능력과 관련하여서도 외국인이 단지 대학을 졸업했다고 하여 전문대학을 졸업한 사람보다 한국어 소통능력이 더 뛰어날 것이라고 단정하기는 어렵다. 예컨대 외국인이 외국에서 전문대학 한국어 학과를 졸업했거나 대한민국에서 전문대학을 다닌 경우처럼 일반적으로 외국에서 대학을 졸업한 사람보다 한국어 소통능력이 더 뛰어날 수 있는 상황을 얼마든지 상정할 수 있기 때문이다.
- 4) 다음으로, 학원법 시행령 [별표 3]의 변천사를 보면 내국인 강사의 경우 그 조건이 대학 졸업자와 전문대학 졸업자로 여러 차례 변경된 것을 확인할 수 있으며, 외국인 강사의 경우에도 전문대학 졸업자를 학원 강사 자격으로 인정한 바가 있다. 이는 곧 대학을 졸업했는지가 강사자격에 있어서 불가피한 요소라고 보기 어렵다는 방증에 해당한다.

라. 소결

위와 같은 사정을 종합해 볼 때 외국인의 한국어 소통능력이나 교습의 질을 확인할 수 있는 적절한 방안을 마련하지 않고, 내국인과 달리 외국인은 대학졸업

자에게만 학원강사 자격을 인정하는 것은 합리적 이유 없이 외국인을 고용영역에서 불리하게 대우한 행위라고 판단되며, 관련 학원법 시행령 [별표 3]을 개정하도록 권고하는 것이 적절하다고 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호의 규정에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 29.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

혼인여부 및 가족상황을 이유로 한 차별

2 2021. 4. 23.자 결정 19진정0545500 [보험금 대리청구인 지정 시 비혼·독신자 차별]

결정사항

- 【1】 피진정인에게, 보험상품 가입 고객이 비혼·독신이라는 이유로 보험금 대리청구인을 지정하지 못하는 일이 발생하지 않도록 피진정 회사 지정대리청구인 제도를 보완할 것을 권고함.
- 【2】 ○○○○원장에게, 이 사건에 대한 우리 위원회의 결정을 시중 보험회사에 전파하여 지도하는 등 피진정인 외 다른 보험회사에서 유사사례가 발생하지 않도록 필요한 조치를 취할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정인이 보험금 지정대리청구인의 자격기준을 피보험자의 혼인 여부나 가족형태 등을 고려함 없이 일률적으로 규정한 것은 보험서비스 이용과 관련하여 진정인과 같은 비혼·독신자를 합리적 이유 없이 불리하게 대우한 차별행위에 해당함.
- 【2】 보험금 지정대리청구인의 자격을 현재와 같이 동거 또는 생계를 같이하는 배우자나 3촌 이내의 친족으로 제한하는 것을 원칙으로 하면서도 그러한 자격기준을 충족하는 사람이 없는 비혼·독신 계약자에 대해서는 예외적으로 완화된 기준을 적용하는 방법 등 보험수익자의 권리 확대 측면과 수익자 위해 가능성 예방 측면을 조화롭게 고려한 대안적 방법이 모색될 수 있을 것임에도, 피진정인이 비혼·독신 계약자의 보험금 청구 권리를 제한하는 방향에서만 해당 제도를 운영하는 것은 합리적이라 인정하기 어려움.
- 【3】 피진정 회사의 지정대리청구인의 자격기준은 피진정 회사 뿐 아니라 보험업계 공통의 기준인 것으로 보이므로, 보험회사에 대한 검사·감독 권한이 있는 ○○○○원장에게 이 사건과 유사한 사례가 다른 보험회사들에서도 발생하지 않도록 필요한 조치를 취하도록 할 필요가 있음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○○보험주식회사 대표이사

■ 주 문

1. 피진정인에게, 보험상품 가입 고객이 비혼·독신이라는 이유로 보험금 대리 청구인을 지정하지 못하는 일이 발생하지 않도록 피진정 회사 지정대리청구인 제도를 보완할 것을 권고합니다.
2. ○○○○원장에게, 이 사건에 대한 우리 위원회의 결정을 시중 보험회사에 전파하여 지도하는 등 피진정인 외 다른 보험회사에서 유사사례가 발생하지 않도록 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 현재 결혼하지 않고 혼자 살고 있고, ○○○○보험주식회사(이하 ‘피진정 회사’라 한다) 보험상품에 가입하여 00년째 보험금을 납부하고 있다. 피진정인은 가입 고객이 보험금을 직접 청구할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우를 대비하여 계약자, 피보험자, 보험수익자가 모두 동일한 계약에 대하여 계약자가 보험금을 대리청구할 수 있는 사람(이하 ‘지정대리청구인’이라 한다)을 지정할 수 있도록 하고 있다. 그러나 지정대리청구인의 자격을 피보험자와 동거 또는 생계를 같이 하는 배우자 또는 3촌 이내의 친족으로 제한하고 있어 비혼·독신자인 진정인은 지정대리청구인을 지정할 수 없었다. 피진정인은 보험금 청구·수령에 있어 비혼·독신인 사람을 그렇지 않은 사람에 비하여 합리적 이유 없이 불리하게 대우하고 있으므로 시정을 원한다.

2. 당사자 및 관계인 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

보험금 지정대리청구인 제도는 보험수익자를 대리하여 보험금을 청구·수령할 수 있도록 미리 대리인을 지정하는 제도로써, 법률에 의하여 강제되는 제도가 아니라 금융감독당국의 권고에 따라 시행하고 있는 제도이다. 본사는 ○○○○원으로부터 신고·수리받은 타사의 약관을 준용하여 2009. 9.부터 지정대리청구인제도를 시행하고 있다.

지정대리청구인은 본 사 관련 약관에 따라 보험금을 신청하고 수령할 수 있으나 이는 보험수익자의 대리인으로서 행사할 수 있는 대리권에 불과하며 보험금의 소유권이 지정대리청구인에게 이전되는 것은 아니다. 이런 점에서 지정대리청구 제도는 지정대리청구인에 의한 보험금 편취 위험이 기본적으로 내재되어 있다는 점을 부인할 수 없으며, 특히 치매와 같은 인지장애가 원인인 경우에는 수익자 본인이 보험가입 사실 자체를 망각하는 경우가 있어 그 위험성이 높다고 할 수 있다.

보험회사는 보험금의 정당한 소유자인 보험수익자를 보호하기 위한 안전장치를 마련할 필요가 있으며, 이를 위해 보험금 청구불능에 빠진 보험수익자를 선의에 입각하여 지원하여 줄 것으로 기대되는 일정 수준의 관계자로 한정하여 지정대리청구인의 범위를 정하였고, 그 범위는 사회적으로 통용되는 정도에 비추어 인정될 수 있는 범위라고 판단된다.

지정대리청구인 자격에 관해서는 수익자의 권리보호 및 수익자 위해가능성 등을 고려하여 보험업계에서 동일한 기준을 적용하고 있다. 따라서 자격대상

확대 등에 관해서는 감독당국과 업계 차원에서 대상 확대 시 발생할 수 있는 부작용 등을 고려하여 논의해야 할 사안이다.

다. 참고인

1) ○○보험협회

지정대리청구인의 자격기준은 개별 보험회사가 자율적으로 정할 수 있는 사항이라고 판단되며, 지정대리청구인의 자격기준을 현재보다 완화하거나 진정인과 같은 예외적인 경우에 적용할 수 있는 조항을 마련하는 것에 우리 협회는 이견이 없다.

2) ○○○○원

○○○○원은 지정대리청구인의 자격기준에 관하여 보험업계에 권고한 사실이 없다. 다만, 과거 ‘지정대리청구인제도’가 일부 특약에 한해 제한적으로 운영됨에 따라 2009. 4. ○○·△△보험협회를 통해 ‘지정대리청구인제도’를 치매 보험 등 일반적인 질병·상해보험상품을 대상으로 전면 확대하도록 한 사실이 있는데, 피진정인은 이에 대해 ‘지정대리청구인제도’를 “금융감독당국의 권고에 따라 공통으로 시행하고 있는 제도”라 표현한 것으로 보인다.

‘지정대리청구인제도’는 개별보험회사가 약관, 사업방법서 등 기초서류를 통해 규정하고 있는 사안으로, 개별보험회사는 「보험업법」 제128조의3(기초서류 작성·변경원칙) 등 관련 법규를 준수하여 지정대리청구인의 자격기준에 대해 자율적으로 정할 수 있다. 독신 등 개인사정으로 인해 현행 ‘지정대리청구인제도’를 활용하지 못하는 계약자를 위해 지정대리청구인의 자격을 완화하거나 예외기준을 두는 것은 계약자의 권리를 확대하는 취지로 판단되므로 「보험업법」 제128조의3에 위반되지 않는 것으로 보인다.

다만, ○○○○원이 보험회사에 ‘지정대리청구인제도’의 자격기준을 일률적

으로 완화하거나 예외기준을 두도록 강제하기는 어려운 측면이 있으며, 대리청구인 자격기준에 대한 무분별한 완화가 금융사고의 위험성을 높일 수 있으므로 보험회사에서는 사기, 협박 등 범죄가능성을 비롯하여 대리청구인의 신뢰가능 여부에 대해 객관적으로 판단할 수 있는 자격기준을 마련하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서 및 제출자료, 참고인 서면진술서 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 피진정 회사의 ○○보험(○○보험, ○○특약)에 가입하여 보험금을 납부하고 있다. 진정인은 결혼을 하지 않아 배우자가 없고, 혼자 살고 있기 때문에 동거 또는 생계를 같이 하는 3촌 이내의 친족 또한 없다.

나. 피진정인은 계약자가 주계약 및 특약에서 정한 보험금을 직접 청구할 수 없는 특별한 사정이 있을 경우를 대비하여 계약을 체결할 때 또는 계약체결 이후 보험금을 대리청구할 수 있는 사람을 지정할 수 있도록 「지정대리청구 서비스특약 약관」(이하 ‘약관’이라 한다)을 마련하여 시행 중이다.

다. 같은 약관에 따르면, ‘계약자’는 회사와 계약을 체결하고 보험료를 납입할 의무를 지는 사람, ‘피보험자’는 보험사고의 대상이 되는 사람, ‘보험수익자’는 보험금 지급사유가 발생하는 때에 회사에 보험금을 청구하여 받을 수 있는 사람을 말한다.

라. 같은 약관에 따르면, 지정대리청구서비스특약은 계약자, 피보험자, 보험수

익자가 모두 동일한 계약에 한하여 적용되고, 계약자가 지정대리청구인으로 지정하는 자는 피보험자와 동거 또는 생계를 같이 하고 있는 배우자 또는 3촌 이내의 친족에 해당하여야 한다.

마. 같은 약관에 따르면, 사망보험금의 경우에는 지정대리청구인이라 하더라도 청구할 수 없도록 규정하고 있고(제6조제2항), 지정대리청구인이 지정된 이후에 보험수익자가 변경되는 경우(계약자·피보험자와 보험수익자가 동일하지 않게 되는 경우)에는 이미 지정된 지정대리청구인의 자격은 자동적으로 상실된 것으로 간주된다(제3조제2항).

바. 피진정 회사 외 다른 보험회사의 지정대리청구인 자격기준도 피진정 회사의 기준과 동일하다.

5. 판단

가. 기준

「헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 한다) 제2조제3호는 성별 등 19가지 사유 및 기타 사유를 이유로 합리적 이유 없이 고용, 재화·용역 등, 교육 영역에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

이에 아래에서는 이 사건의 진정의 내용이 위원회법 제2조제3호에서 규정하고 있는 차별금지 사유 및 영역에 해당하는지 여부, 피진정인이 진정인이 주장하는 사유를 이유로 진정인을 차별적으로 처우하였는지 여부, 피진정인의 차별적 처우에 합리적 이유가 있는지 여부 등에 대해 살펴본다.

나. 위원회법상 차별사유 및 영역 해당성

진정인은 피진정인이 보험금 대리청구인 지정제도를 운영함에 있어 대리청구인의 자격을 동거 또는 생계를 같이 하는 배우자나 3촌 이내의 친족으로 제한한 것이 진정인과 같은 비혼·독신자를 불리하게 대우하는 것이라 주장한다.

배우자의 유무는 ‘혼인 여부’에 달린 것이고, 동거 또는 생계를 같이 하는 3촌 이내의 친족 유무는 본인과 혈연관계(3촌 이내)에 있는 가족구성원의 유무, 즉 ‘가족형태’와 밀접한 관련이 있는 것이므로, 이 사건 진정의 차별 사유는 위원회법 제2조제3호에 예시된 ‘혼인 여부’ 및 ‘가족 형태’라 할 수 있다.

또한 이 사건은 보험상품에 가입한 계약자가 보험사고 발생 시 보험금이라는 ‘재화’를 얻을 수 있는 절차 또는 피진정 회사가 계약자에게 제공하는 보험금 청구 관련 ‘서비스’와 관련된 것이므로, 위원회법 제2조제3호나목의 재화·용역의 공급이나 이용과 관계된 것이라 할 수 있다.

다. 비교집단 간 차별적 처우의 존부

위 인정사실에서 살핀 바와 같이, 피진정인은 보험금 대리청구인 지정과 관련하여 그 자격요건을 동거 또는 생계를 같이 하는 배우자나 3촌 이내의 친족으로 제한함으로써, 진정인과 같이 배우자도 3촌 이내의 동거 친족도 없는 사람은 의식불명 등과 같이 보험금을 직접 청구할 수 없는 경우가 발생하여도 보험금을 청구·수령하지 못하게 하고 있는바, 이는 배우자나 3촌 이내의 동거 친족이 있는 사람에 비하여 진정인과 같은 비혼·독신자를 불리하게 대우하는 측면이 있다고 인정된다.

라. 차별적 처우에 합리적 이유가 인정되는지 여부

피진정인은 보험금 지정대리청구인의 자격은 보험수익자의 권리보호 및 수익자 위해가능성 등을 고려하여 보험업계에서 동일한 기준을 적용하고 있고,

자격대상 확대 등에 관해서는 감독당국과 업계 차원에서 대상 확대 시 발생할 수 있는 부작용 등을 고려하여 논의되어야 할 사안이라고 주장한다.

피진정인의 주장과 같이 보험금 지정대리청구인의 자격을 완화할 경우 보험금 수령을 목적으로 한 고의적인 보험사고 등 범죄가 증가할 우려가 있는 등 피진정인이 대리청구인의 자격을 현재와 같이 제한한 데에는 보험수익자의 권리를 보호하기 위한 선의의 목적이 있다고 보인다.

그러나 피진정 회사를 포함한 현재 보험업계의 지정대리청구인 자격기준은 우리나라 1인 가구수 및 생애미혼율(50세의 인구 중 한 번도 결혼한 적이 없는 사람의 비율)이 지속적으로 증가하고 있는 추세를 고려하면, 반드시 보험수익자의 권리 보호에 기여한다고 보기 어려운 측면이 있다. 통계청 조사에 따르면, 우리나라 1인 가구수는 2019년 614만7,516가구로 전체 가구의 30.2%에 달하고(2019년 가구주택기초조사), 생애미혼율은 2015년 기준 8.0%(남성 10.9%, 여성 5%)로 조사되었다(2015년 인구주택총조사). 또한 생애미혼율은 2025년 16.6%, 2035년 24.6%로 향후에도 계속 증가할 것으로 예상되고 있다(통계청, 혼인상태 인구구성비 추세보고서).

또한 보험금 지정대리청구인의 자격을 현재와 같이 동거 또는 생계를 같이 하는 배우자나 3촌 이내의 친족으로 제한하는 것을 원칙으로 하면서도 그러한 자격기준을 충족하는 사람이 없는 비혼·독신 계약자에 대해서는 예외적으로 완화된 기준을 적용하는 방법 등 보험수익자의 권리 확대 측면과 수익자 위해 가능성 예방 측면을 조화롭게 고려한 대안적 방법이 모색될 수 있을 것임에도, 비혼·독신 계약자의 보험금 청구 권리를 제한하는 방향에서만 해당 제도를 운영하는 것은 합리적이라 인정하기 어렵다.

또한 피진정 회사는 약관에서 사망보험금을 청구하는 경우나 피보험자와 보험수익자가 달라지는 경우에는 지정대리청구인 제도를 적용하지 않는다고 규정하고 있으므로, 일정하게 고의적인 보험사고 예방조치를 취하고 있는 것으로 보인다.

마. 소결

이상을 종합할 때, 피진정인이 보험금 지정대리청구인의 자격기준을 피보험자의 혼인 여부나 가족형태 등을 고려함 없이 일률적으로 규정한 것은 보험서비스 이용과 관련하여 진정인과 같은 비혼·독신자를 합리적 이유 없이 불리하게 대우한 차별행위에 해당한다고 판단된다.

이에 피진정인에게 보험수익자가 보험금을 직접 청구·수령할 수 없는 경우를 대비한 지정대리청구인 서비스를 제공함에 있어 비혼·독신인 보험수익자가 보험금 청구·수령 권리를 제한받는 일이 발생하지 않도록 피진정 회사 지정대리청구인 제도를 보완할 것을 권고할 필요가 있다.

더불어, 피진정 회사의 지정대리청구인의 자격기준은 피진정 회사 뿐 아니라 보험업계 공통의 기준인 것으로 보이므로, 피진정인 외 다른 보험회사에서도 보험상품에 가입한 고객이 비혼·독신이라는 이유로 보험금 대리청구인을 지정하지 못하는 일이 발생할 수 있다.

이에 보험회사에 대한 검사·감독 권한이 있는 ○○○○원장에게, 이 사건 진정에 대한 위원회의 결정을 시중 보험회사에 전파하여 현행 지정대리청구인 자격기준이 진정인과 같은 비혼·독신자의 보험금 청구·수령권리를 제한하는 측면이 있음을 알려 지도하는 등 이 사건과 유사한 사례가 다른 보험회사들에서도 발생하지 않도록 필요한 조치를 취하도록 권고할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 4. 23.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

임신, 출산을 이유로 한 차별

3 2021. 9. 2.자 결정 21진정0342600 [육아휴직을 이유로 한 근무평정에서의 불이익]

결정사항

피진정인(○○○○공사 ○○○운영부문장)에게, 근무평정제도를 운영함에 있어 육아휴직을 사용하였다는 이유로 불이익이 발생하지 않도록 합리적인 기준을 마련하여 시행할 것과, 향후 승진심사에서 피해자들에게 불이익이 발생하지 않도록 새로운 기준에 따라 평가등급을 재산정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정회사(○○○○공사)는 2018년까지 육아휴직으로 인해 평가점수가 없을 경우 근무성적평가점수 80점(A등급)을 부여하였으나 2019년 평가부터 65점(C등급)을 부여하기로 기준을 변경하여 육아휴직자에 대한 인사상 차별이라는 진정이 제기되었음.
- 【2】 「양성평등기본법」 제25조제1항은 국가기관 등과 사용자는 임신·출산·수유·육아에 관한 모·부성권을 보장하고, 이를 이유로 가정과 직장 및 지역사회에서 불이익을 받지 않도록 하여야 한다고 규정하고 있고, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제19조(육아휴직) 제3항은 사업주에게 육아휴직을 이유로 한 해고나 그 밖의 불리한 처우를 금지하고 있음.
- 【3】 기존에 육아휴직자에게 평가점수 80점을 부여하여 A등급이 되면서 불합리한 상황이 발생하여 기준조율이 불가피했다는 피진정인 주장에 일응 타당한 면이 있다고 하더라도, 평가점수가 없는 해의 앞뒤년도의 평가점수의 평균치를 반영하거나 전체평가 점수의 평균치를 고려한 반영기준을 적용하는 등으로 육아휴직을 이유로 한 인사상 불이익을 방지할 수 있는 다양한 방안을 모색하지 아니하고 일률적으로 실질적인 최하위등급을 부여하는 것은 「양성평등기본법」이 보장하고자 하는 육아 등에 관한 모·부성권 보장의 취지를 훼손할 수 있으므로, 피진정인의 조치는 합리성이 결여된 과도한 조치로 판단하였음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 1. □□□
2. ◇◇◇

■ 피진정인 ○○○○공사 ○○○운영부문장

■ 주 문

피진정인에게, 근무평정제도를 운영함에 있어 육아휴직을 사용하였다는 이유로 불이익이 발생하지 않도록 합리적인 기준을 마련하여 시행할 것과, 향후 승진 심사에서 피해자들에게 불이익이 발생하지 않도록 새로운 기준에 따라 평가등급을 재산정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○○○서비스산업노동조합 위원장이고 피해자들은 ○○○○공사 ○○○운영부문(이하 ‘피진정회사’라 한다)의 직원으로 육아휴직을 사용하였다. 피진정회사는 2018년까지는 육아휴직으로 인해 평가점수가 없을 경우 근무성적평가점수 80점(A등급)을 부여하였으나 2019년 평가부터 사전예고나 협의 없이 일방적으로 65점(C등급)을 부여하기로 기준을 변경하였다. 이는 육아휴직자에 대한 인사상 불이익에 해당한다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

○○○운영부문은 ○○○○공사(이하 ‘공사’라 한다)의 자회사 ●●●●●○○○운영(주)의 근로자 총 244명의 인원을 승계하여 20××.××.××.부터 공사가 직영하는 공사 내 독립기업(CIC: Company In Company)으로 전환된 회사로, 인사·예산·회계분야 등은 독립적으로 운영하고 안전·보안·감사 분야는 공사의 자원을 활용하는 방식으로 운영되고 있다.

우선, 공사 내 ▶~▶▶▶ 근무자들의 근무성적 평정방법은 「인사규정 시행내규」 제37조에 따라 휴직, 정직, 직위해제, 기타 사유로 평가기간 중 실제 근무기간이 1개월 미만인 자는 평가에서 제외하고, 위 동일사유나 징계재심의 등으로 복직 또는 보직되어 평가점이 없을 때에는 동일직급 근무성적평가점수 만점(70점)의 80%를 적용한다.

○○○운영부문은 별도의 인사기준을 적용하고 있었으나 공사로 편입된 이후 조직통합을 준비하기 위해 임금체계, 복리후생, 평가 등 주요 근로조건에 대해 앞선 ▶~▶▶▶의 제도와 유사하게 운영할 필요가 있다고 판단하여 2018년 인사평가부터 공사의 「인사규정 시행내규」를 준용하기로 결정하였다. 하지만, 초기 적용과정에서 ▶~▶▶▶은 근무평정 방식이 70점 만점, 4개 등급으로 분류하고 있는 데 비해 ○○○운영부문 근무평정은 100점 만점, 5개 등급으로 분류되는 사실을 미처 고려하지 못한 채 100점의 80%, 즉 80점을 일괄부여 함으로써 실제 근무하지 않은 근로자들이 A등급(우수)을 받는 결과가 초래되었다. 또한, 평정기준일 현재 실제 근무기간이 6개월 미만에 해당하여 평가대상에서

제외되는 또 다른 경우로 2018년 ×월과 ×월에 신규입사한 78명의 신입사원에게도 모두 A등급(우수)을 부여해야 하는 상황이 발생됨에 따라 업무상 착오로 인한 혼란을 최소화하기 위해 신입사원 78명은 평가대상에서 제외시키고 피해자를 포함한 기존 근로자 2명에게만 A등급(우수)을 부여하였다. 이와 같은 사정
으로 인사위원회(2020. 1. 20.)는 2019년도 인사평가 기준을 확정하면서 ○○
○운영부문에 ▶~▶▶▶과 유사한 평가등급인 C등급을 부여하되, 최하위점
수(60점)가 아닌 중간점수 65점을 부여하기로 의결하였다. 2019년도 근무평정
대상 중 직위해제, 정직, 휴·복직 등으로 C등급을 부여받은 경우는 총 5명이며,
평가결과에 대해 이의신청을 접수토록 하였지만 해당 인원들 모두 이의제기를
하지 않아 평가등급이 확정되었다.

2020년도 근무평정도 동일방식으로 이루어졌으며, 이때 C등급을 부여받은
경우는 피해자 1에 한한다. 9호선운영부문에 육아휴직을 사용했던 근로자는
2명이며, 최근 3년간 피해자 각각에게 부여된 근무평가점수는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 최근 3년간 피해자별 근무평가점수 현황

구분	육아휴직기간	2018년도	2019년도	2020년도
피해자1	2019. 1. 10.~2020. 7. 10.	84점(A)	65점(C)산정	65점(C)산정
피해자2	2017. 12. 4.~2019. 11. 1	80점(A)	65점(C)산정	90점(A)

위 평정결과에서도 알 수 있듯이 피해자1은 2018년도에 만근을 했으나 84점,
피해자2는 전혀 근무하지 않았으나 80점으로 같은 A등급을 부여받는 등 기존의
평정기준은 사회통념과 인사 관행에 비추어 합당하지 않았기에 조정이 불가피
했다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인과 피진정인의 진술, 각각이 제출한 자료 및 관련 규정 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 피진정회사는 위·수탁협약을 통해 ○○○○공사 ○○○ 2~3단계 관리운영사업을 담당하다가 2018. ××. ××. ○○○○공사의 사내독립기업으로 직영 전환된 회사로, 인사·예산·회계 분야 등은 독립 운영, 안전·보안·감사분야는 공사의 자원을 활용하는 방식으로 운영되며, 상시근로자는 약 240명이다.

나. 공사의 「인사규정 시행내규」 제××조제×항은 ‘휴직, 정직, 직위해제 기타 사유’로 평가기간 중 실제근무기간이 1개월 미만인 자는 평가에서 제외하도록 하고, 제3항에서 제2항에 해당하거나 징계재심의 등으로 복직 또는 보직되어 평가점이 없을 때에는 ‘동일직급 근무성적평가점수 만점의 80%’를 적용하도록 정하고 있다. 이에 따라 육아휴직자의 경우 70점의 80%인 56점을 부여받게 되므로 평가등급 ‘양’에 해당하게 된다. ▶~▶▶▶의 근무성적평가등급 구분기준은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> ▶~▶▶▶ 근무성적평가등급 구분기준

평가등급	수	우	양	가
점수범위	66.1점 이상 ~70점 이하	58.3점 이상 ~66.1점 미만	58.3점 미만	* 직원의 근무성적 불량 시 사유서 첨부하여 ‘가’평가 가능
분포비율	30%	40%	30%	

다. 피진정회사는 공사와 다른 별도의 인사기준을 적용하고 있었으나 2018년도 평가부터 ▶~▶▶▶의 기준을 준용하기로 결정하였다. 다만 ▶~▶▶▶과 ○○○운영부문의 평가점수 만점(70점 : 100점) 및 평가등급(4개 등급 : 5개

등급) 구분이 상이하여 동일한 기준으로 만점의 80%를 부여하더라도 전체 구분등급상으로는 분포되는 등급 수준이 달라진다는 점에 근거하여 ▶~▶ ▶▶의 경우와 같이 휴직자에 대하여는 실질적인 최하위등급인 C등급(D등급이 존재하나 실제 분포 없음)을 부여하기로 정하였다. 이에 따라 평정기준일 현재 피진정회사에서는 파견자, 휴·복직, 정직, 직위해제, 기타사유 등으로 평가점이 없을 경우, 기존의 A등급 80점 부과 원칙을 변경하여 C등급의 중간 점수인 '65점'을 일률적으로 부여하고, 이를 승진, 승급, 성과급 지급 등에 반영하게 되었다.

라. 피해자 1은 2019. 1. 10.부터 2020. 7. 10.까지 1년 6개월간, 피해자 2는 2017. 12. 4.부터 2019. 11. 1.까지 1년 10개월의 육아휴직을 사용하였으며 위 다항의 결정에 따라 피해자 1은 2019년도와 2020년도 평가에서 피해자 2는 2019년도 평가에서 최하위등급(C등급)으로 산정되었다.

마. 피진정회사의 근무평정 평가등급 지표 및 등급별 점수범위와 분포비율은 다음 <표 3> 및 <표 4>와 같다.

<표 3> 근무평가 평가등급 지표

구분	정량적 지표	정성적 지표
탁월(S)	목표의 110% 이상 달성	전례가 없을 정도로 획기적 성과 달성
우수(A)	목표의 100% 이상~110%	당초계획을 초과하여 기대이상의 성과 달성
보통(B)	목표의 90% 이상~100%	당초계획대로 기대한 성과 달성
미흡(C)	목표의 80% 이상~90%	업무추진과정상 문제가 발생하여 당초계획 미달
불량(D)	목표의 80% 미만 달성	업무추진과정상 심각한 문제가 발생하여 당초계획에 현저히 미달

〈표 4〉 평정등급별 점수범위 및 분포비율

평정등급	S(탁월)	A(우수)	B(보통)	C(미흡)	D(불량) ¹⁾
점수범위	100점 이하 ~90점 초과	90점 이하 ~80점 초과	80점 이하 ~70점 초과	70점 이하 ~60점 초과	60점 미만
분포비율	20%	30%	40%	10%	-

바. 피진정회사의 최근 3년간 직원 평가등급 부여 현황은 아래와 같으며, D등급을 부여받은 대상자는 한 명도 없어 실제로는 C등급이 최하위등급에 해당한다.

〈표 5〉 최근 3년간 평가등급 부여 현황

(단위: 명)

구분	2018년도						2019년도						2020년도					
	계	S	A	B	C	D	계	S	A	B	C	D	계	S	A	B	C	D
인원	172	46	63	45	18	-	231	68	83	57	23	-	240	66	89	59	26	-

사. 피진정회사의 승진심사는 최근 2년의 근무평정점수를 기본으로 최근 1년 점수가 60%, 그 전년도 점수가 40% 반영되어 승진후보자 명부순위가 정해지며, 최종 승진대상자 선발은 인사위원회의 심사로 결정된다.

1) ①도박, 사생활 문란, 상습적인 음주행위 등에 따른 지각, 조퇴, 무단이석 및 결근 등 복무질서 문란행위자 ② 고객응대 불친절, 상습 민원유발 및 결근 등 근무상태가 극히 불량한 자 ③ 직무 수행 능력이 현저히 부족하거나 근무성적이 극히 불량한 자, 정당한 이유없이 업무지시에 불응하는 자 ④ 부문 내·외에서 상사 또는 동료를 비장·중상하는 행위를 하고, 파벌을 형성하여 협력적 조직문화 형성을 저해하는 자 등 ⑤ 근무성적이 극히 불량한 직원의 경우 최하위 등급인 D 등급을 상·하한 분포비율과 관계없이 부여할 수 있으나, 평가의 엄정성 확보 차원에서 평가인원 대비 10% 이내에서 평가 실시 ⑥ 근무성적이 불량한 D등급 해당 직원이 있음에도 노력할 경우 해당 평정권자 문책

5. 판단

가. 조사대상 여부

「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 한다) 제2조제3호 및 같은 호 가목에서는 합리적인 이유 없이 임신·출산, 가족상황 등을 이유로 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다. 육아휴직은 임신·출산에 따른 육아 및 가족 돌봄의 책임과 관련성이 있으므로 우리 위원회법상 차별사유에 해당하고, 근무성적 평정이라는 고용영역에서 불리하게 대우받았다는 주장이므로 우리 위원회 조사대상에 해당한다.

나. 피진정인 조치에 합리적인 이유가 있는지 여부

「양성평등기본법」 제25조제1항은 국가기관 등과 사용자는 임신·출산·수유·육아에 관한 모·부성권을 보장하고, 이를 이유로 가정과 직장 및 지역사회에서 불이익을 받지 않도록 하여야 한다고 규정하고 있고, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 ‘남녀고용평등법’이라 한다) 제19조(육아휴직) 제3항은 사업주에게 육아휴직을 이유로 한 해고나 그 밖의 불리한 처우를 금지하고 있다.

여기서 육아휴직을 이유로 한 불리한 처우의 해당여부에 대하여 고용노동부는 그 사업장의 통상적인 인사 관행을 참고로 하여 판단하여야 하나, 일반적으로 불리한 처우에 해당되는 경우는 육아휴직기간 만료 후 복직을 시키지 않거나 근무처를 불합리하게 변경하는 경우이거나, 육아휴직기간을 승진, 승급, 퇴직금 또는 연차휴가일수 가산 등의 기초가 되는 근속기간에 포함시키지 않는 경우라고 해석(감독 68213-3125, 1995. 2. 10.)한 바 있으며, 민원회신에서도 휴직, 정직, 배치전환, 전근, 출근정지, 승급정지, 감봉 등을 육아휴직을 이유로 한 불

리한 처우에 해당한다는 해석을 다시 확인(1919. 4. 23.)하였다. 이에 대해 법제처도 남녀고용평등법 제19조에서 육아휴직을 이유로 해고 그 밖의 불리한 처우를 하지 못하도록 하는 것은 육아휴직을 이유로 해당 근로자에게 휴직, 정직, 배치전환, 전근, 출근정지, 승급정지, 감봉 등 경제상·정신상·생활상 불이익을 주지 않는 것을 의미한다고 해석하고 있다.

이 사건 진정은 피진정회사가 육아휴직 사용자에 대하여 승진 등의 기초근거가 되는 근무평정에서 실질적인 최하위등급을 부여하는 것은 육아휴직을 이유로 한 인사 상 불이익을 제도화한 것에 해당한다는 주장이다. 실제로 피해자들은 육아휴직을 사용했다는 이유로 최하위등급의 근무평정점수를 부여받았고, 승진을 결정할 때 최근 2년간의 평정점수에 근거하도록 인사제도가 설계되어 있다는 점에서 볼 때, 피진정인의 조치는 육아휴직을 이유로 한 불이익에 해당한다고 볼 수 있다.

또한 피진정인은 위와 같은 조치의 이유로 휴직 등으로 평가점수가 없는 대상자에 대하여 최하위등급을 부여하도록 하고 있는 ▶~▶▶▶의 근무평정 기준과의 형평성을 들고 있다. 하지만 피진정회사는 인사영역에서 공사와 완전하게 독립적인 운영을 하고 있는 상태이며 인사기준의 변경 등에서 자체 인사위원회의 의결로 완결되는 구조를 가지고 있다는 점에서 볼 때 그러한 형평성은 근로자에게 불이익한 기준을 도입하면서 사전 예고도 없이 일방적으로 변경해야 할 불가피한 이유로 인정하기 어렵다.

아울러 피진정인은 기존에 육아휴직자에게 평가점수 80점을 부여하여 A등급이 되면서 불합리한 상황이 발생하였기에 기준조율이 불가피했다고 주장한다. 그러나 피진정인은 평가점수가 없는 해의 앞뒤년도의 평가점수의 평균치를 반영하거나 전체평가 점수의 평균치를 고려한 반영기준을 적용하는 등으로 육아휴직을 이유로 한 인사 상 불이익을 방지할 수 있는 다양한 방안을 모색하지 아니하고 육아휴직자에게 일률적으로 실질적인 최하위등급을 부여하였다. 이

러한 평가방식은 육아휴직이 필요함에도 인사 상 불이익을 우려하여 사용을 꺼리게 하거나 필요시기를 놓치게 하는 결과를 초래할 수 있고, 결국 「양성평등기본법」이 보장하고자 하는 육아 등에 관한 모·부성권 보장의 취지를 훼손할 수 있다. 그러므로 피진정인의 조치는 합리성이 결여된 과도한 조치로 볼 수 있다.

따라서 피진정인에게 직원들에 대한 근무성적평가제도를 운영함에 있어 육아휴직을 이유로 한 불이익이 발생하지 않도록 합리적인 기준을 마련하여 운영하도록 권고하는 것이 적절하다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호 및 제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 9. 2.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 김민호 위원 이준일

병력을 이유로 한 차별

4 2021. 1. 22.자 결정 20진정0196300 [불안장애 치료이력 이유 보험 가입 거부]

결정사항

피진정 손해보험사 대표들에게, '장애인 보험차별 개선을 위한 가이드라인(별지)'을 참고하여 불안장애 치료이력이 있는 사람의 상해·질병보험 가입에 있어 증상의 경중, 동반질환 여부 등 구체적 사정과 무관하게 일률적으로 가입 시기 또는 가입 범위를 제한하지 않도록 보험 인수기준을 마련할 것을 권고

결정요지

- 【1】진정인은 과거 불안장애 치료를 위해 신경안정제를 약 1년간 복용하고 약을 중단한지 6개월이 경과한 시점에 상해·질병보험에 가입코자 하였으나, △△손해보험은 치료 종료 이후 1년이 경과하면 가입심사 가능하다고 하였고, □□손해보험은 암보험만 가입이 가능하다고 하였음.
- 【2】보험가입을 제한·거절하는 경우 법률규정, 의학적·과학적 근거, 검증된 통계자료, 전문가 의견 등 종합적인 검토를 거쳐야 할 것이나 피진정인들은 불안장애와 상해발생률 간의 구체적 연관성을 제시하지 못하였고, △△손해보험은 불안장애 치료 종료 이후 1년이 경과하면 보험가입 신청이 가능하다는 인수기준을 가지고 있으면서도 제한기간을 1년으로 정한 객관적 근거를 제시하지 못하였음. □□손해보험은 불안장애의 병적 특성을 정확하게 인지하지 못하고 의학적 근거가 없는 완치 확인자료를 요구하여 사실상 불안장애 치료이력이 있는 사람의 보험가입을 제한하였음. 불안장애는 치료율이 높지 않아 실제 증상이 있어도 병원에 가지 않은 경우는 보험가입이 가능하고 적극적으로 치료하여 위험을 낮추면 보험가입이 안 되는 모순이 있다. 따라서, 피진정인들이 진정인의 불안장애 치료이력을 이유로 객관적 근거 없이 일률적으로 상해·질병보험 가입을 제한하는 것은 합리적 이유 없이 병력을 이유로 재화·용역의 공급·이용과 관련한 차별행위에 해당함.

■ 진 정 인 ○○○

- 피진정인 1. △△손해보험 대표
2. □□손해보험 대표

■ 주 문

피진정인들에게, 우리 위원회가 권고한 '장애인 보험차별 개선을 위한 가이드 라인(별지)'을 참고하여 불안장애 치료이력이 있는 사람의 상해·질병보험 가입에 있어서 증상의 경중, 동반질환 여부 등 구체적 사정과 무관하게 일률적으로 가입 시기 또는 가입 범위를 제한하지 않도록 보험 인수기준을 마련할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 2018. 7.~2019. 6. 불안장애 치료를 이유로 신경안정제(아빌리 파이정/ 인데놀정/ 페로스핀정)를 복용하였다. 약을 중단한 지 6개월이 넘었고, 질환 자체가 일반인과 비교하여 사망이나 질병 발생 가능성이 높은 질환도 아니며 자살이나 심각한 우울증과 관련한 질환이 아니었다. 2020. 3. 10. △△손해보험, □□손해보험 등에서 판매하는 상해·질병보험에 가입하려고 하였으나, 과거에 불안장애 치료를 위해서 신경안정제를 복용하였다는 이유로 △△손해보험은 치료를 종료하고 1년이 경과하면 가입 심사를 진행하거나, □□손해보험은 암보험만 가입이 가능하다는 답변을 하였다. 불안장애와 관련한 약을 복용하였다는 이유로 보험가입을 제한하는 것은 합리적인 이유가 없는 차별이므로 시정을 바란다.

2. 당사자의 주장 요지 및 전문가 의견

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) 피진정인 1

보험계약의 청약에 대한 승낙 및 거절은 법률에 근거하는 보험회사의 고유 권한이다. 청약 시 고지되는 피보험자의 제반사항을 고려하여 계약의 인수 또는 거절을 하는 것은 보험회사의 건전 경영을 위한 정당한 활동이다. 진정인은 정신 신경용제, 각성제 등을 6개월 이상 치료 및 투약하였고 치료 종료 후 1년이 경과 하지 않은 것으로 확인되어 인수기준에 따라 청약을 거절한 것이다.

2) 피진정인 2

보험회사는 모든 계약자를 공평하게 대우하여야 하며, 보험계약자는 자신의 위험도에 적합한 보험료를 부담하여야 계약 당사자 간의 공평성이 유지되며, 보험 계약자가 자신의 위험도에 적합하지 않은 보험료를 부담하게 되면 보험제도의 정상적인 운영과 보험가입자 간의 공평성을 유지할 수 없게 된다. 따라서 보험회사가 보험에 가입하고자 하는 자의 보험가입 가능 여부와 부담할 보험료 등을 결정하는 인수거절 또는 부담보 특약 부가는 보험회사의 고유권한으로 회사 내부 기준에 적합하면 원칙적으로 인수 등을 강제할 수 없다. 진정인이 치료내용, 완치 여부 등이 기재된 객관적 자료를 제출하면 인수 여부를 재심사할 수 있다.

3. ○○○○○○○○○○학회 의견

가. 불안장애는, 치료 종료 후에 시간이 지나면서 재발하는 환자가 증가하는 것은 다른 질환들과 동일하나, 치료가 종료된 후 1년 경과 후에 보험청약을 가능하도록 하는 것은 보험사의 임의적인 기준으로 의학적인 근거가 없다. 치료가 종료된 이후에도 6개월에서 1년간 약물유지를 권하고 있으나 약물을 사용한다고 해서 병이 완치되는 것이 아니고, 불안장애의 경우 치료율도 높지 않아 실제 증상이 있으면서도 병원을 가지 않는 경우는 보험가입이 가능하고 오히려 적극적으로 치료하여 위험을 낮추면 보험가입이 안 되는 상황은 모순이 있다. 또한 의사의 주관적인 판단을 요구하는 ‘불안장애 완치 확인 자료’는 비현실적인 책임을 지우기 때문에 실효성이 없고, 다른 질환과의 형평성을 고려하면 ‘해밀턴 불안 척도(Hamilton Anxiety Rating Scale, HAM-A)’와 같은 치료 효과를 판정하는 객관적인 검사를 가지고 정상 여부를 판정한 후에 이를 바탕으로 보험 가입 여부를 결정하는 것이 타당하다.

나. 해밀턴 불안 척도는 임상에서 불안을 호소하는 환자의 불안 정도를 측정하기 위해서 사용되는 대표적인 불안척도 검사로 오래 전부터 연구에 이용되어 축적된 자료가 많고 정신적인 불안 증상(긴장감, 걱정, 우울감, 불면, 집중력의 저하 등)뿐만 아니라 검사 범위는 신체적인 증상(심계항진, 연하곤란, 빈뇨, 입마름 등)을 포함하고 있다. 자세한 평가항목을 살펴보면 1) 불안, 2) 긴장, 3) 두려움·공포, 4) 불면, 5) 불안으로 인한 인지적 증상(집중력이나 기억력 저하), 6) 우울감, 7) 신체증상(운동계 : 통증·근육긴장도 증가), 8) 신체증상(감각계 : 이명, 시야 흐림, 얼굴 화끈거림), 9) 심혈관계 증상(심계항진, 흉통), 10) 호흡기계 증상(호흡곤란), 11) 소화기계 증상(복통, 속쓰림, 연하곤란), 12) 비뇨기계 증상(빈뇨, 절박뇨), 13) 자율신경계 증상(입마름, 발한, 긴장성 두통), 14) 면담 시 행동(초조행동, 진정) 등 총 14개 항목에 대해서 임상수가 환자와 면담하면서 각각의 증상에 대해서 평가하고

체크한다. “(증상이)없다”인 0점부터 “아주 심하다”의 4점까지 5단계로 증상의 정도를 체크하고 합계가 22~24점은 불안 상태, 25점 이상은 불안 장애나 공황장애의심으로 제시된다.

4. 관련규정 : 기재 생략

5. 인정사실

진정서, 피진정인 답변서, 건강보험심사평가원 자료, 국립정신건강센터 자료 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 2020. 3. 10. △△손해보험(○○○○○○○보험), □□손해보험(○○○○○○○보험)에 가입하려고 하였다.

나. △△손해보험은 “신경안정제 복용기간 및 종료시점을 고려하여 근접 치료력으로 경과 관찰 필요하며 추가검사, 추가진단, 추가치료력 발생, 합병증 등 위험을 배제할 수 없다”는 이유로 치료가 종료된 후 1년이 경과하면 청약이 가능하다고 안내하였다.

다. □□손해보험은 “아빌리파이정/인테놀정/페로스핀정 복용 고지에 따라 압담보에 한해 검토한다”는 이유로 거절하였다. 자세한 내용으로 뇌졸중을 포함한 심혈관계 담보는 고혈압 혹은 심혈관 질환이 없음을 확인하는 의무기록 또는 의사소견서를 제출하면 보험가입이 가능하고 상해담보는 정신 신경증에 대한 완치 혹은 치료종결이 확인되는 경우 인수가 가능하다고 하였다.

라. △△손해보험의 <○○○○○○○보험>은 상해, 질병, 배상책임, 운전자담보 등 종합적인 위험에 대비하기 위한 상품이며, 주요담보내용은 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 ○○○○○○보험 주요담보내용

구 분	내 용
상품명	○○○○○○○보험
상해사망 후유장애	보험기간 중 상해사망 시 가입금액, 상해 후유장애 시 후유장애지급률을 곱한 금액을 지급
상해질병 80% 이상 후유장애	보험기간 중 상해 또는 질병으로 80%이상 후유장애가 발생한 경우 가입금액 지급
암 진단비	피보험자가 암보장 개시일 이후 암으로 진단 확정 시 가입금액 지급
질병/상해 수술비	보험기간 중 진단 확정된 질병이나 상해사고로 수술을 받는 경우
골절/화상 진단비	보험기간 중 상해사고로 골절 또는 화상진단 확정 시 가입금액 지급
운전관련 담보	보험기간 중 자동차 운전 중 사고로 발생한 비용/위로금 등을 가입한 금액만큼 지급

마. □□손해보험의 〈○○○○○○○보험〉은 고액치료 질병(4대질병), 혈관질환 진단비 보장 상품으로 주요담보내용은 아래 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 ○○○○○○보험 주요담보내용

구 분	내 용
고액치료 질병 (4대 질병) 진단비	▶ 대한민국 사망원인 1~3위 : 암/뇌졸중/급성심근경색증 ▶ 4대 질병 : 암, 뇌졸중, 급성심근경색증, 중증치매 ▶ 진단 > 입원 > 수술까지 Total Care
혈관질환 진단비	▶ 뇌출혈진단비, 뇌졸중진단비, 뇌혈관질환진단비 보장 ▶ 급성심근경색증진단비, 허혈성심장질환진단비
상해담보	▶ 상해사망/ 상해후유/ 상해의료비/ 상해일당/ 상해수술

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

바. 진정인은 불안장애 치료를 위해서 2018. 7.~2019. 6. 신경안정제(아빌라 □□손해보험에 질병보험 가입 시 이를 밝혔다. 진정인이 복용한 신경안정제의 효능 등은 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 투약 종류별 효능

구 분	식약처분류	효 능
아빌리파이정	정신신경용제	조현병, 급성조증, 우울장애, 자폐장애, 과민증, 뚜렛장애
인테놀정	부정맥용제	기외수축, 빈맥, 협심증, 고혈압, 갑상샘중독증
페로스핀정	각성제, 흥분제	수면발작, 과잉행동장애(ADHD)

사. 건강보험심사평가원에서 발행한 『질병·행위 통계 산출내역 표준 안내서』에 따르면, 불안장애에는 광장공포증, 사회공포증, 특정(고립된) 공포증, 기타 공포성 불안장애, 상세불명의 공포성 불안장애, 공황장애, 범불안장애, 혼합형 불안 및 우울 장애, 기타 혼합형 불안장애, 기타 명시된 불안장애, 상세 불명의 불안장애 등 총 11개의 유형이 있다.

아. 국립정신건강센터의 『대국민 정신건강 지식 및 태도조사(2019)』에서 “누구나 정신질환에 걸릴 수 있다”라고 답변한 비율은 전체 응답자 중 83.2%, “정신질환은 치료가 가능하다”라는 비율은 72.5%, “나의 가족이나 친구들은 정신건강에 문제가 생기면, 전문적인 도움을 받아야 한다고 생각한다”라는 비율은 77.9%로 나타났다.

6. 판단

가. 「헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 나목

에서는 합리적인 이유없이 병력을 이유로 재화의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

이 사건 진정은 불안장애 치료이력을 이유로 상해·질병보험 가입 시기 또는 가입 범위를 제한하는 것이 차별이라는 주장이므로, 차별사유와 차별영역에 해당하며 보험가입 제한이라는 차별적 처우가 존재한다. 이하에서는 피진정인들이 불안장애 치료 이력을 이유로 진정인의 상해·질병보험 가입을 제한한 것에 합리적인 이유가 있는지 살펴본다.

나. 차별적 처우에 합리적인 사유가 있는지 여부

우리 위원회는 2012. 11. 26. “장애인 보험차별 개선을 위한 가이드라인 및 의학적·통계적 연구에 대한 권고”를 통해, 현대 사회에서 보험은 각종 위험에 대비하는 최후의 사적 안전장치로 합리적인 근거 없이 장애인 병력에 관한 편견으로 보험가입을 거절하는 것은 해당 개인에게는 삶의 질을 위협하는 심각한 문제를 야기할 수 있으므로, 보험회사는 검증된 통계자료 또는 과학적·의학적 자료 등 객관적이고 합리적인 자료와 장애 정도 등을 고려하여 보험인수 여부를 판단하여야 한다고 강조하였다. 나아가, △장애등급이 높다고 무조건 보험인수를 거절하는 행위, △객관적인 근거 없이 위험률을 단순 의심 또는 추측하여 보험가입을 거절하는 행위, △위험측정이 불가능하다는 이유만으로 보험인수를 거절하는 행위, △장애를 이유로 합리적인 이유 없이 보험조건을 가중시키는 행위를 보험인수 단계에서의 대표적인 차별사례로 제시한 바 있다. 단, 보험차별이 발생하였다 하더라도 법률의 규정, 의학적·과학적 근거, 검증된 통계자료, 동 가이드라인의 내용, 기타 전문가의 의견 등 정당한 사유가 있는 경우에는 차별로 보지 않았다.

의학적 소견에 의존하여 인수를 거부하는 경우에는 반드시 해당 분야의 전문지식을 갖는 의사나 보험의가 해당 장애인에 대한 의학적 진단과 평가를 기초로 객관적인 근거를 제시한 것이어야 하며, 이를 탄핵할 다른 자료가 제시되지

않아야 한다. 아울러 위험률을 단순히 의심하는 수준에서 보험가입을 거절하는 것, 위험측정이 불가능하다는 이유만으로 보험인수를 거절하는 것은 차별이 될 수 있다(서울중앙지방법원 2004. 2. 12. 2003가단150990 판결).

피진정인들은 보험가입자의 위험을 잘 분류하여 평가하고 동일 위험에 대한 동일 보험료 부과를 통해 계약자 간 형평성을 유지하여, 선의의 고객을 보호하고 손해를 방지하기 위한 취지에서 진정인의 보험 가입을 제한하고 있다고 주장하고 있다.

보험제도는 같은 위험에 놓여있는 다수인이 공동으로 위험단체를 구성하여 통계적 기초에 의하여 산출된 보험료를 부담하고 우연한 사고를 당하거나 질병을 얻은 사람에게 보험금을 지급함으로써 경제적 불안을 공동의 힘으로 극복하는 제도로, 보험계약 인수 여부 심사 시에는 동 보험의 보험금 지급사유(예: 사망, 장애 등) 발생에 영향을 미칠 수 있는 신체적, 환경적, 도덕적 위험 등을 종합적으로 측정하여 보험 가입 여부와 가입조건 등을 결정한다. 만일 신체적 위험 등을 고려하지 않고 청약된 모든 계약에 대하여 보험계약을 인수한다면 상대적으로 보험금 지급사유 발생확률이 높은 병력이 있는 피보험자와 그렇지 않은 피보험자 간 형평성에 어긋난다.

「보험업감독업무시행세칙」에 따른 「표준약관」 제16조(보험계약의 성립) 제2항에서는 “회사는 피보험자가 계약에 적합하지 않은 경우에는 승낙을 거절하거나 별도의 조건(보험가입 금액 제한, 일부보장 제외, 보험금 삭감, 할증 등)을 붙여 승낙할 수 있습니다”라고 규정하고 있다.

그러나 위와 같이 보험가입을 제한·거절하는 경우에도 법률의 규정, 의학·과학적 근거, 검증된 통계자료, 전문가의 의견 등 종합적인 검토를 거쳐야 할 것이다. 그런데 피진정인들은 불안장애와 상해발생을 간의 구체적인 연관성을 제시하지 못하고 있고, △△손해보험은 불안장애 치료가 종료된 후 1년이 경과하면 보험가입 신청이 가능하다는 인수기준을 가지고 있는데 가입제한 기간을

1년으로 정한 객관적인 근거를 제시하지 못하고 있다. □□손해보험은 의학적으로 근거가 없는 완치자료를 요구하고 있는 것으로 불안장애의 병적 특성을 정확하게 인지하지 못하고 사실상 불안장애 치료를 받은 사람의 보험 가입을 제한하고 있다.

아울러, 불안장애의 경우 치료율도 높지 않아 실제 증상이 있으면서도 병원을 가지 않는 경우는 보험가입이 가능하고 오히려 적극적으로 치료하여 위험을 낮추면 보험가입이 안 되는 모순이 발생할 수 있다.

따라서 피진정인들은 이 사건 진정에서 보험계약의 청약에 대한 승낙 및 거절은 보험회사의 고유권한이라는 주장 외에, 달리 보험가입 제한·거절 등에 대해 의학적·과학적 근거나 검증된 통계자료 등 합리적인 근거를 제출하지 못하고 있는바, 피진정인들이 진정인의 불안장애 치료이력을 이유로 합리적인 의학적·과학적 근거, 전문가 자문 없이 일률적으로 상해·질병보험 가입 시기 또는 가입 범위를 제한하는 것은 합리적이라고 보기 어렵다.

다. 소결

피진정인들이 진정인의 불안장애 치료이력을 이유로 의학적·과학적 근거나, 검증된 통계자료 등의 객관적인 근거 없이 일률적으로 상해·질병보험 가입 시기 또는 가입 범위를 제한하는 것은 합리적 이유 없이 병력을 이유로 재화·용역의 공급·이용과 관련하여 불리하게 대우한 평등권 침해의 차별행위로 판단된다.

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 1. 22.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

기타

5 2021. 3. 2.자 결정 20직권0002000 [교원보호 법률지원단 자격제한에 의한 평등권 침해]

결정사항

○○교육감 등 12개 교육감에게, 법률지원단 자격을 정하고 있는 교육규칙 및 관련 지침의 내용을 ‘변호사 등 법률전문가’로 개정할 것을 권고

결정요지

- 【1】 일부 교육청이 학교폭력 또는 교권 업무 담당자를 채용하면서 변호사로만 자격을 제한하여 법학전공자를 포함해 법연구자, 관련 활동 경력자의 접근기회를 원천적으로 차단하고 있는데, 그 근거가 되고 있는 각 시·도교육청의 「법률지원단의 구성 및 운영에 관한 규칙」의 내용과 관련하여, 상위법인 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」(이하 ‘교원지위법’이라 함)에서 변호사 등 법률전문가를 법률지원단에 포함할 수 있도록 규정하고 있음에도, 각 교육청이 법률지원단의 자격을 ‘변호사 자격을 가진 자’로만 제한하고 있다는 정보를 타 진정을 통해 확인하고 위와 같은 각 시·도교육청의 지침들이 합리적인 이유 없는 차별행위에 해당하는지 여부에 대한 검토가 필요하여, 「국가인권위원회법」 제30조에제3항에 따라 직권조사를 실시하였음.
- 【2】 직권조사결과, 「교원지위법」에서 법률지원단 구성자격을 ‘변호사’로 특정하지 않고 ‘법률전문가’라고 규정한 것은 다양한 식견과 역량을 가진 법률전문가들로부터 교육활동 보호에 대한 지원을 받을 수 있도록 하기 위함이라 할 수 있고, 설사 소송실무를 전담할 법률가가 필요하다하더라도 구성원 중 일부를 변호사 자격을 가진 자로 구성하면 될 것임에도 전체 구성원을 변호사로만 제한하는 것은 법학전공자를 포함한 법학연구자, 타 기관에서 법률지원 업무를 수행한 경력에 있는 자 등의 접근 가능성을 원천적으로 차단하는 것으로 과도한 제한으로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 권고를 결정하였음.

■ 주 문

교육청 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 15의 교육감에게, 법률지원단 자격을 정하고 있는 교육규칙 및 관련 지침의 내용을 ‘변호사 등 법률전문가’로 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 직권조사 배경

우리 위원회에 각 교육청이 학교폭력 또는 교권 업무 담당자를 채용하면서 피의자나 피고인 변호와 같이 반드시 변호사 자격이 있어야 가능한 업무가 아님에도 관행처럼 변호사로만 자격을 제한하는 것은 법학전공자를 포함해 법연구자, 관련 활동 경력자의 접근기회를 원천적으로 차단하는 불합리한 차별이라는 진정이 접수되었다. 위 진정사건에 대하여는 진정인이 피해당사자가 아니고 달리 특정하고 있는 피해자가 없는 한편 별도의 피해자를 찾아 확인하기도 곤란하다는 점에서 각하하였다. 하지만, 실제로 많은 교육청이 진정과 같은 조치를 취하고 있는 것으로 파악되고, 그 근거가 되고 있는 각 시·도교육청의 「법률지원단의 구성 및 운영에 관한 규칙」의 내용과 관련하여, 상위법인 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」(이하 ‘교원지위법’이라 함)에서 변호사 등 법률전문가를 법률지원단에 포함할 수 있도록 규정하고 있음에도, 각 교육청에서 법률지원단의 자격을 ‘변호사 자격을 가진 자’로만 제한하는 것이 확인되었다. 이에 우리 위원회는 위와 같은 각 시·도교육청의 지침들이 합리적인 이유 없는 차별행위에 해당하는지 여부에 대한 검토가 필요하다고 판단하고, 「국가인권위원회법」 제30조에 제3항에 따라 직권조사를 실시하게 되었다.

2. 직권조사 대상 및 조사내용

가. 직권조사 대상 : 17개 시·도교육청

나. 직권조사 내용

- 1) 법률지원단 구성원을 ‘변호사 자격을 가진 자’로 제한하고 있는지 여부 및 해당 조치를 취하고 있는 근거 및 사유
- 2) 「교원지위법」 제14조의2에서 정한 ‘변호사 등 법률전문가’에 대한 해석 및 근거

3. 관련규정

별지 1 기재와 같다.

4. 피조사기관 의견

가. 17개 시·도교육청

1) 교육청1

지난 3년간 학교폭력과 관련한 행정심판이 250여 건, 행정소송과 민사소송이 100여 건 이상 발생하였으며 교원 개인에 대한 형사고소는 집계되지 않았지만 수십 건에 이른 것으로 추정된다. 현재 각 교육지원청 소속 변호사들이 행정심판과 행정소송의 소송수행자로서 역할을 하고 있으며 교원 개인에 대한 형사고소 사건 등도 적극적으로 조력하고 있다. 이에 변호사가 아닌 사람이 소송 사건 및 일반 법률사건에 관여하는 것을 처벌하는 「변호사법」 제109조에 의할 때, 법학교수 등 다른 형태의 법률전문가에게 수사 조력이나 소송문서 검토 등 비교적 간단한 법률사건을 처리하도록 하는 것에도 어려움이 있다.

또한, 대표적인 법률전문가로 볼 수 있는 법학연구자의 경우 주로 대학교의 정·부교수인데, 이들을 교육청 상근직으로 채용한다는 것은 현실적으로 불가능하며 석·박사급 정도를 고려할 수 있겠으나 변호사 자격이 없는 자에게 역할을 부여하는 것은 「변호사법」 위반 소지가 있다는 점에서 볼 때, 채용절차에서 변호사 등 법률전문가라고 표현하는 것은 오히려 다른 법률전문가에 대한 채용 자체나 기준 마련이 어려운 상황에서 신뢰보호의 원칙을 위반하는 잘못된 행정 처리가 될 우려가 있다.

다만, 교육법률지원단이 상근 직원만으로 구성하는 것이 아니므로 향후 변호사 이외 자문이나 연구가 가능한 법률전문가를 비상근 위원으로 활용하는 방안 등 제도개선 방안을 적극 연구 중이다.

2) 교육청2

교육활동 관련 분쟁 발생 시 행정소송, 민사소송 관련하여 변호사에 의한 법률지원이 필요하다고 판단되며, 교사, 학부모 등 교육공동체의 변호사와의 법률상담 요구가 많아 변호사로 한정하여 적용하게 되었다.

교육부의 “2018 교원치유지원센터 운영 인력 배치” 관련 공문에서 변호사 자격증 소지자 우선 채용 원칙을 명시하고 있다.

3) 교육청3

현재는 「법률지원단의 구성 및 운영에 관한 규칙」에 의거하여 변호사를 위촉하여 자치법규의 검토 및 자문 등을 진행하고 있다. 하지만, 추후 ‘변호사 등 법률전문가’로 수정 검토하여 개정할 예정이다.

4) 교육청4

‘변호사 등 법률전문가’에서 명확하게 자격요건을 정해주기 위해 ‘변호사’로 적용하고 있다.

교육부 공문(교원정책과-6912, 2017. 10. 27.)에 의하면, 교원치유지원센터 운영 인력 배치 시 변호사 자격증 소지자 우선 채용을 원칙으로 하고 있다.

5) 교육청5

법률지원단 구성을 위해 별도의 인력을 활용하기에는 여건상 곤란함이 있어 기존에 청에서 보유한 인력 중 위촉하여 협업하는 형태로 진행하고 있다. 법률조문 상 좀 더 폭넓은 해석은 필요하다고 판단된다.

6) 교육청6

학교교원보호위원회에서 침해자에 대한 조치를 심의하고 이에 대한 이의제기로 진행되는 행정심판, 행정소송의 경우 폭넓은 실무적인 자문 및 실질적인 대응을 위해 가장 적합한 인력이 변호사라고 판단된다.

교육활동 침해 행위 중 성폭력 범죄, 불법정보 유통행위 등 정확한 법 적용 여부를 결정해야 하는 민감한 사안의 경우 대부분의 학교담당자와 피해교원이 법적 소송 등을 염려하므로 소송 등으로 연계 가능한 법률전문가에 자문받기를 희망하므로 이를 고려하여 현직 개업 변호사로 위촉하고 있다.

7) 교육청7

교원치유지원센터 운영 인력 배치 시 변호사 자격증 소지자 우선 채용을 권장하고 있는 교육부 안내에 따라 변호사로 구성하고 있다. 전문적 법률 상담이 이루어지기 위해서는 일정 자격을 갖춘 변호사 채용이 적합하다.

8) 교육청8

‘변호사 등 법률전문가’중에서 위촉하고 있으며, 변호사 4명과 퇴직 경찰 1명을 위촉한 바 있다.

9) 교육청9

‘변호사 등 법률전문가’를 포함한 7명 이내의 단원으로 구성하도록 하고 있다.

10) 교육청10

교육활동 침해행위 고시에서 규정하고 있는 교육활동 침해행위가 대부분 형사범죄 행위이며 사안 발생 시 변호사를 통한 법률지원을 요청하는 수요가 많아 변호사로만 자격을 한정하게 되었다.

11) 교육청11

행정소송, 민사소송 등을 수행할 수 있는 변호사로 자격을 제한하고 있다.

12) 교육청12

법률지원단을 신규 위촉하지 않고 법률고문 운영 규칙에 따라 위촉된 법률고문이 법률지원단을 겸임하여 역할을 수행하게 하고 있다.

13) 교육청13

해당 교육규칙을 제정하지 않고, 민·형사 및 행정상 법률관계에 대하여는 ○○지방변호사회와 ‘관계회복 중심의 교육법률지원단 운영을 위한 업무협약’을 체결하여 본 청 소속 변호사 3명과 ○○지방변호사회 추천 자문변호사 24명으로 구성·운영하고 있다. 또한, 별도로 변호사 아닌 사람들로 화해조정지원단(교원, 학부모, 조정전문가 등 220명) 및 갈등조정지원단(청소년활동·상담 전문가 등 8명)을 구성하여 운영 중이다.

14) 교육청14

당연직 단원은 본 청 및 교육지원청 소속 변호사로 하고, 위촉직 단원은 법률전문가로 하여 현재 법학교수가 위촉되어 활동 중이다.

15) 교육청15

변호사가 아닌 법률전문가가 이익을 얻기 위하여 일반의 법률사건에 대하여 법률 상담을 하면 「변호사법」 위반에 해당되므로 법률 상담 제공이 목적인 법률 지원단 구성에는 적합하지 않다.

16) 교육청16

당연직 단위인 본 청 소속 변호사들이 교원들에게 법률상담을 제공하고 있어 외부 단원을 위촉하지 않았으나, 향후 필요한 경우 ‘변호사 등 법률전문가’ 중에서 외부 단원을 위촉할 예정이다.

변호사 자격 없는 위촉단원이 법률상담을 하고 상담료를 지급받는 경우, 변호사가 아닌 자는 대가를 받고 법률상담을 할 수 없다는 「변호사법」 위반 소지가 있다.

17) 교육청17

당연직 단원으로 본청 내 법률지원 변호사 2명을 두고, 위촉직으로는 ‘변호사 등 법률전문가’ 중에서 위촉하고 있어 ‘변호사’로만 자격을 제한하지 않고 있다.

2020년도에 법률전문가로 법학과 교수를 위촉예정이었으나 급작스런 개인 사유 발생으로 위촉하지 못하였다. 차기년도 위원회 구성 시 다양한 분야의 법률 전문가 위촉을 고려중이다.

나. 교육부

- 1) 「교원지위법」에서 법률지원단의 구성에 ‘변호사 등 법률전문가’를 포함하도록 한 것은 법률지원단의 목적인 법률상담 등에 전문성을 확보하기 위한 취지로서 ‘변호사 등 법률전문가’에는 변호사 외에 해당 업무를 담당하는 교육청 업무담당자(장학관 등), 교육청 소속 변호사, 법학전문가, 법학연구자, 경찰 등 중에서 교육감이 위촉하는 사람이 포함될 수 있다.

- 2) 법률지원단 구성·운영의 범위는 교육감에게 위임되어 있다고 볼 수 있고, 법적 전문성 확보라는 입법취지를 고려하여 교육감이 시·도의 여건 등을 고려하여 정할 수 있다고 할 것이다. 다만, 현장에서는 폭넓은 법률전문가 풀을 확보하기에 어려움이 있는 것으로 파악되는바, 각 교육청과의 장기적인 협의 과정을 통해 점차 그 폭을 확대해나갈 수 있을 것이다.
- 3) 법률지원단 구성 관련은 「교원지위법」 제14조의2에 따른 사항이고, 교원치유지원센터 운영은 같은 법 제17조에 따른 사항으로 근거규정과 업무범위 등에 차이가 있다. 교육부가 배포한 ‘2018년도 교원치유지원센터 운영인력 배치 안내’에서의 ‘변호사 자격증 소지자 우선 채용 원칙’은 교원치유지원센터 구성에 관한 것으로 법률지원단 구성 안내와는 무관하다.

5. 인정사실

17개 시·도교육청이 제출한 자료 및 각 교육청별로 시행 중인 법률지원단 구성 및 운영 관련 교육규칙과 교육부 제출 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

- 가. 「교원지위법」 제14조(교원의 교육활동 보호)는 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체는 교원이 교육활동을 원활하게 수행할 수 있도록 적극 협조하여야 한다고 정하면서, 제2항에서 교원의 교육활동을 보호하기 위하여 제15조 제1항에 따른 교육활동 침해행위와 관련된 조사·관리 및 교원의 보호조치(1호), 교육활동과 관련된 분쟁의 조정 및 교원에 대한 법률상담(2호), 교원에 대한 민원 등의 조사·관리(3호), 그 밖에 교원의 교육활동 보호를 위하여 필요하다고 인정되는 사항(4호)에 관한 시책을 수립·시행하도록 하고 있다.
- 나. 같은 법 제15조(교육활동 침해행위에 대한 조치)에서는 교육활동 침해행위 및 보호조치의 유형을 구체적으로 규정하고 있다. 여기서 ‘교육활동 침해행위’란 「형법」 제2편 제25장(상해와 폭행의 죄), 제30장(협박의 죄), 제33장

(명예에 관한 죄) 또는 제42장(손괴의 죄)에 해당하는 범죄행위(1호), 「성폭력범죄의 처벌에 관한 특례법」 제2조제1항에 따른 성폭력범죄 행위(2호), 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항에 따른 불법정보 유통 행위(3호), 그 밖에 교육부장관이 정하여 고시하는 행위로서 교육활동을 부당하게 간섭하거나 제한하는 행위(4호)로 규정하고, 제2항에서 이러한 사실이 있었음을 알게 된 관할청과 학교의 장이 취하여야 할 ‘보호조치’로 심리상담 및 조연(1호), 치료 및 치료를 위한 요양(2호), 그 밖에 치유와 교권 회복에 필요한 조치(3호)로 정리하고 있다.

다. 「교원지위법」 제14조의2(법률지원단의 구성 및 운영)에서는 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」 제2조제1호¹⁾에 따른 학교폭력이 발생한 경우 또는 교육활동과 관련한 분쟁이 발생한 경우에 해당 교원에게 법률상담을 제공하기 위하여 변호사 등 법률전문가가 포함된 법률지원단을 구성·운영하여야 하며, 그 구성 및 운영에 필요한 사항은 교육부령 또는 시·도의 교육규칙으로 정하도록 하였다.

라. 위 조항에 따라 교육부는 장관 소속으로 두는 「법률지원단 구성 및 운영에 관한 규칙」(교육부령 제191호, 2019. 10. 17.제정)을 정하여 시행 중이며, 17개 시·도교육청(2개청 제외) 역시 자체 교육규칙을 제정하여 시행 중이다. 그 중 이 사건 검토의 내용이 되는 법률지원단 역할 및 구성에 관한 사항을 정리하면 다음 표와 같다.

1) “학교폭력”이란 학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다.

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

〈 각 교육청별 법률지원단 수행업무 및 구성 〉

기 관 (연번만 표기)	수행업무	구 성
1	'2020 교원의 교육활동 보호 기본계획' 중 교 권법률지원단 운영 (역할) 1. 교육활동 침해 사건과 관련하여 교원 및 해 당 학교에 대한 밀착 법률상담 지원 2. 교육활동 침해 사건 처리 및 예방을 위한 연수 지원 3. 교원보호위원회 법률자문 및 분쟁조정 지원	(구성) - 교육활동 보호 전담 변호사 - 외부변호사 36명 위촉(본청 3명, 11개 교육지원청 33명)
2	1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우 해 당 교원에 대한 법률상담 2. 교원지위법 제15조제1항의 교육활동 침 해가 발생한 경우 해당 교원에 대한 법률 상담	② 단장은 ○○광역시교육청의 교육국장이 되고, 단원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 본청 학교폭력 업무담당 장학사 2. 본청 소속 변호사 3. 변호사법 제4조에 따른 자격을 가진 사람 중에서 교육감이 위촉
3	1. 교원지위법 제15조제1항의 교육활동 침 해와 관련된 법률상담 2. 교원지위법 제15조제4항에 따른 고발사 안에 대한 법률 자문 3. 그밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항	② 단장은 교권보호 업무를 담당하는 부서의 국장급 공무원이 되고 단원은 위촉직과 당연직으로 구성한다. ③ 교육감은 변호사 자격이 있는 사람 5명 이내를 단 원으로 위촉하며, 당연직 단원은 교권보호 업무 담 당부서 과장급 공무원, 교권보호전담 상근변호사로 한다.
4	1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우 해당 교원에 대한 법률상담 2. 교육활동과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 해당교원에 대한 법률상담 3. 그밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항	② 단장은 ○○광역시교육청의 초등교육과장이 되고 단원은 당연직 단원과 위촉직 단원으로 구성한다. ③ 당연직 단원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 본청 교권보호 업무담당 장학관 2. 본청 학교폭력 업무담당 장학관 3. 본청 소속 교권법률상담 업무담당 변호사 4. 교육지원청 소속 변호사 ④ 위촉직 단원은 변호사법에 따라 개업 중인 변호사 중 에서 교육감이 위촉하는 사람으로 한다. ⑤ 법률지원단의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두며, 간사는 교육권보호센터 업무 담당자로 한다.

기관 (연번만 표기)	수행업무	구 성
5	1. 교원지위법 제15조제1항의 교육활동 침해와 관련된 법률상담 2. 교원지위법 제15조제4항에 따른 고발사안에 대한 법률자문 3. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우 해당 교원에 대한 법률상담 4. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항	② 단장은 ○○광역시교육청 교육활동 보호 업무 담당 국장이 되고 단원은 다음 각 호의 사람으로 한다. 1. 본청 및 교육지원청 교육활동 보호 업무 담당과장 2. 교육지원청 교육활동 보호 업무 담당변호사 3. ○○광역시교육감 고문변호사 위촉 및 소송사건 위임에 관한 규칙에 따른 고문변호사 중 ○○광역시교육감이 위촉한 사람 4. 법률지원단의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두며, 간사는 단장이 지명한다.
6	1. 교육활동보호와 관련된 법률상담 2. 교육활동과 관련하여 교원과 학생 또는 보호자 등 사이에 분쟁이 발생한 경우 이에 관한 법률상담 3. 교원지위법 제15조제4항에 따라 수사기관에 고발이 필요한 경우 이에 관한 법률자문 4. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항	② 단장은 ○○광역시교육청의 교육정책과장이 되고 단원은 당연직 단원과 위촉직 단원을 둔다. ③ 당연직 단원은 교육활동보호 팀장 1명, 업무담당자 1명 및 교육청 소속 내 교육활동보호 전담 변호사로 하고, 위촉직 단원은 현재 개업 중인 변호사 중에서 성별을 고려하여 교육감이 위촉한 법률지원단 소속 자문위원으로 한다.
7	1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우 해당 교원에 대한 법률상담 2. 교원의 정당한 교육활동에 대한 침해사안이 발생한 경우 해당교원에 대한 법률상담 3. 그 밖에 교육활동과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 해당교원에 대한 법률상담	② 단장은 ○○광역시교육청의 교육국장으로 하고 단원은 당연직 단원과 위촉직 단원을 둔다. ③ 당연직 단원은 ○○광역시교육청에 근무하는 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 교원보호 업무 담당공무원 2. 학교폭력 업무 담당공무원 3. 교원보호 업무 상근변호사 4. 학교폭력 업무 상근변호사 ④ 위촉직 단원은 ○○광역시교육감 고문변호사 위촉 및 소송사건 위임에 관한 규칙에 따른 고문변호사 중 ○○광역시교육감이 위촉한 사람으로 한다.
8	1. 교원지위법 제15조제1항의 교육활동 침해와 관련된 법률상담 2. 교원지위법 제15조제4항에 따른 고발사안에 대한 법률자문 3. 교육활동 침해행위 예방교육 지원 4. 그 밖에 ○○○교육감이 필요하다고 인정하는 사항	② 단장은 교원보호담당부서의 과장이 되고 단원은 변호사 등 법률전문가 중에서 교육감이 위촉한다 ④ 법률지원단의 업무를 지원하기 위하여 간사 1명을 둔다.

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

기 관 (연번만 표기)	수행업무	구 성
9	1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우에 해당 교원에게 법률상담 2. 교육활동과 관련하여 교원과 학생 또는 학부모 등 사이에 분쟁이 발생한 경우에 해당 교원에게 법률상담	변호사 등 법률전문가 를 포함하여 7명 이내의 단원으로 구성한다.
10	1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우에 해당 교원에게 법률상담 2. 교육활동과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 해당 교원에 대한 법률상담 3. 그 밖에 교원의 교육활동 보호를 위하여 필요하다고 인정되는 사항	② 단장은 ○○○도교육청의 기획국장이 되고, 단원은 당연직 단원과 위촉직 단원으로 구성한다. ③ 당연직 단원은 교육청 소속 학교폭력 업무담당자, 교권보호 업무담당자, 변호사로 하고, 위촉직 단원은 ○○○도 내에서 개업중인 변호사 중에서 교육감이 위촉한 사람으로 한다.
11	1. 교원지위법 제15조제1항의 교육활동 침해와 관련된 법률상담 2. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력과 관련된 법률상담 3. 본청, 직속기관, 교육지원청 및 각급학교에서 실시하는 교권 등과 관련한 법률연수지원 4. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항	② 단장은 교원인사과장이 되고 단원으로 당연직과 위촉직을 둔다. ③ 당연직 단원은 본청 교권보호담당 및 학교폭력담당 변호사, 교권보호팀 장학관 및 장학사, 학생지원팀 장학관 및 장학사, 교육지원청 변호사로 하고, 위촉직 단원은 변호사법에 따라 개업중인 변호사 중에서 교육감이 위촉한 사람으로 한다.
12	다음 각 호의 사항에 대하여 해당 교원에게 법률상담을 지원한다. 1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우 2. 교육활동과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 3. 그 밖에 교원의 교육활동 보호를 위하여 필요하다고 인정되는 사항	② 단장은 ○○○도교육청의 교육국장이 되고 단원은 당연직 단원과 위촉직 단원으로 구성한다. ③ 당연직 단원은 교원인사과장, 교육활동 보호 업무담당 장학관, 교육활동 보호 업무 장학사, 도교육청 법무담당으로 하고, 위촉직 단원은 ○○○도 교육·학예에 관한 소송 및 법률고문 규칙 제16조에 따라 교육감이 위촉한 법률고문 으로 한다.
13	규칙 미제정 '2020 학교폭력 관련 학생 관계회복을 위한 화해 및 분쟁조정 지원계획에서 교육법률지원단 운영 규정' (역할) 분쟁, 갈등문제의 법률적 해석, 상담 및 관계회복을 위한 분쟁조정 중재, 법적 분쟁 관련 컨설팅 및 문서검토·교정업무 지원	(구성) 도교육청 변호사 3명, ○○지방법원 변호사회 추천 자문변호사 24명으로 구성

기 관 (연번만 표기)	수행업무	구 성
14	1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우 관련 교원에 대한 법률상담 2. 교육활동과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 관련 교원에 대한 법률상담 3. 그 밖에 교육활동 보호를 위하여 필요하다고 인정되는 사항	② 단장은 중등교육과장이 되고, 단원은 당연직 단원과 위촉직 단원으로 구분하여 둔다. ③ 당연직 단원은 본청 유치등교육과 및 중등교육과, 학생생활과의 관련 업무담당자, 본청 및 교육지원청 소속 변호사로 하고, 위촉직 단원은 교육감이 위촉하는 법률전문가로 한다. [* 법학과 교수 위촉]
15	1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우 관련 교원에 대한 법률상담 2. 교육활동과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 관련 교원에 대한 법률상담 3. 그 밖에 교육현장에서 교원과 관련된 분쟁에 대하여 지원단 단장이 필요하다고 인정하는 사항	② 단장은 ○○○도교육청의 학교정책과장이 되고, 단원은 당연직 단원과 위촉직 단원을 둔다. ③ 당연직 단원은 교원보호 및 학교폭력 각 업무담당 장학관·장학사, 교육감 소속 공무원으로 재직 중인 변호사로 하고, 위촉직 단원은 고문변호사 중에서 교육감이 위촉한다.
16	1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우 해당 교원에 대한 법률상담 2. 교원지위법 제15조제1항에 따른 교육활동 침해가 발생한 경우 해당교원에 대한 법률상담 3. 그 밖에 교원의 정당한 교육활동과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 해당 교원에 대한 법률상담	② 단장은 ○○○도교육청 교육국장이 되고, 단원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 도교육청 교원인사과장 2. ○○○도교육감 소속 변호사 3. 변호사 등 법률전문가 중에서 도교육감이 위촉하는 사람
17	1. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 제2조 제1호에 따른 학교폭력이 발생한 경우 해당 교원에 대한 법률상담 2. 교원지위법 제15조제1항에 따른 교육활동 침해가 발생한 경우 해당교원에 대한 법률상담 3. 법 제15조제4항에 따른 고발조치와 관련된 법률상담 4. 그 밖에 교원의 정당한 교육활동과 관련하여 교육감이 필요하다고 인정하는 사항	② 단장은 교육활동보호업무 담당국장으로 하고 단원은 당연직 단원과 위촉직 단원으로 구성한다. ③ 당연직 단원은 학교폭력업무 담당과장, 교원보호업무 담당과장, 본청 내 법률지원 변호사 2명으로 하고 위촉직은 변호사 등 법률전문가 중에서 교육감이 위촉하는 사람으로 한다. [* 법학과 교수 위촉 예정이었으나 개인사정으로 무산]

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

기 관 (연번만 표기)	수행업무	구 성
교육부	제1조(목적) 교원지위법 제14조의2에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	② 단장은 교육부 학교혁신정책관이 된다. ③ 단원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 교육부 교원정책과장 2. 변호사 등 법률전문가 중에서 성별을 고려하여 교육부장관이 위촉하는 사람 ④ 법률지원단의 업무를 지원하기 위하여 법률지원단에 간사 1명을 두며 간사는 교육부 소속 공무원 중에서 교육부장관이 지명한다.

마. 위 라항에 따르면, 본청 소속 변호사, 고문변호사, 교권보호 및 학교폭력 업무 담당 상근변호사 및 전담변호사 등으로 명칭은 상이하지만, 17개 시·도 교육청 모두 ‘변호사’를 법률지원단의 당연직 단원으로 포함시키고 있다.

바. 위촉직 단원 구성의 내용은 교육청별로 상이하다. 조사대상 17개 시·도 교육청 중 특별법에서 규정한 대로 ‘변호사 등 법률전문가’ 중에서 위촉하도록 정한 곳은 5개 교육청, ‘변호사’를 위촉하도록 하고 있는 곳은 7개 교육청이며, 5개 교육청은 법률지원단을 위해 별도 인력을 위촉하지 않고 기존부터 청에 소속된 변호사 또는 고문변호사 중에서 겸임하여 역할을 수행하도록 하였다.

사. 이에 대해 교육부는 ‘변호사 등 법률전문가’로 정한 취지를 분명히 하면서도 법률지원단 구성 및 방식에 관한 권한이 교육감에게 위임되어 있고 기관별로 여건이 상이하여 발생한 문제인 한편, 적정 인력을 확보하기에 어려움이 있는 점 등을 고려하여 장기적으로 해결하는 것이 적절하겠다는 의견을 제출하였다.

6. 판단

가. 「헌법」 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 또한, 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 함) 제2조제3호에서는 합리적인 이유 없이 사회적 신분 등 19가지 사유 및 기타사유를 이유로 고용영역, 재화·용역의 공급·이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 “평등권 침해의 차별행위”로 정의하고 있다.

이 직권조사에서는 법률지원단 구성과 운영의 근거가 되는 「교원지위법」에서 정한 단원의 역할 수행에서 변호사 자격이 필수불가결한 자격요건이 아님에도 불구하고 ‘변호사 자격을 가진 자’, ‘변호사’라는 특정 전문직종에 배타적이고 독점적인 기회를 보장하는 것은 다른 유형의 법률전문가들에 대한 불합리한 차별인지 여부가 쟁점인바, 채용이나 위촉기관이 담당예정 업무의 수행에 필수적이라 할 수 없는 자격증을 지원자격의 필수요건으로 요구하는 관행이 용인될 경우 자격증은 없으나 해당분야 업무의 전문성을 가진 사람이 배제되는 불합리한 결과가 발생할 수 있다.

나. 차별적 처우에 합리적인 이유가 인정되는지 여부

「교원지위법」은 교원에 대한 예우와 처우를 개선하고 신분보장과 교육활동에 대한 보호를 강화함으로써 교원의 지위를 향상시키고 교육발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있는 특별법이다. 이 법에서 규정한 법률지원단은 학교현장에서 교육적, 법률적 분쟁이 발생할 시 교원에 대한 법률상담을 제공하는 것을 설치목적으로 하고 있으며, 그 지원의 주체를 ‘변호사 등 법률전문가’로 정하고 있음에도 일부 교육청은 그 자격을 ‘변호사 자격을 가진 자’, ‘변호사’로 한정한 교육규칙을 제정하여 시행 중이다.

물론, 변호사 자격을 가진 자가 일정한 역할을 수행함에 있어 더 뛰어난 역량을 발휘할 수 있다. 하지만, 상위법에서 ‘변호사’로 특정하지 않고 ‘법률전문가’라고 규정한 것은 ‘법률전문가’의 주요 역할이 소송실무에 있는 것이 아니라 교원에 대한 법률자문, 법률상담, 민원처리, 예방교육 등 다양한 영역에 대한 지원을 의도한 것으로, 다양한 식견과 역량을 가진 법률전문가들로부터 교육활동 보호에 대한 지원을 받을 수 있도록 하기 위함이라 할 수 있다.

또한, 현재는 수요가 많지 않더라도 언제든지 발생하거나 증가할 수 있는 소송실무를 전담할 법률가가 필요하다는 측면에서 보더라도 구성원 중 일부를 변호사 자격을 가진 자로 구성하면 될 것이다. 사정이 그러함에도 전체 구성원을 변호사로만 제한하는 것은 법학전공자를 포함한 법학연구자, 타 기관에서 법률지원 업무를 수행한 경력이 있는 자 등의 접근 가능성을 원천적으로 차단하는 것으로 과도한 제한이라고 판단된다.

아울러, 피조사기관들은 최근 상대적으로 공급이 원활한 ‘변호사 자격을 가진 자’ 이외의 법학 전공자나 법학 연구자들을 단원으로 섭외하거나 위촉하는 것이 현실적으로 어렵다고 답변하였다. 하지만, 기회의 폭을 확대하여 입법취지를 충족시키는 방향이 아니라 참여 가능한 직종을 특정 직종으로만 엄격하게 제한하는 것은 오히려 업무에 적합한 전문 인력을 확보하지 못하는 문제를 더욱 확대시킬 우려가 있어 그 합리성을 인정하기 어렵다.

한편, 상당수의 피조사기관들이 자격 제한의 근거로 제시한 교육부 방침(교원치유지원센터 운영 인력 배치에서의 변호사 우선 채용 원칙)은 법률지원단 구성과는 다른 법 조항에 근거한 사항이며, 방침이 배포된 시기(2017. 10. 27.)도 「교원지위법」 개정을 통해 법률지원단을 구성하도록 한 시기(2019. 12. 10.)보다 앞서 있고, 교육부 역시 법률지원단 구성 원칙과 무관한 사항이므로 적용할 여지가 없다는 입장인바, 이는 해당 방침을 잘못 해석하여 적용한 데서 기인한 결과라 할 것이다.

위와 같은 사정들을 종합적으로 고려해 볼 때, 각 시·도교육청이 「법률지원단의 구성 및 운영에 관한 규칙」에서 ‘법률전문가’를 ‘변호사 자격을 가진 자’, ‘변호사’로만 한정한 것은 합리적 이유 없이 법률전문가들 간에 변호사 자격 유무를 이유로 불리하게 대우하는 것으로 「헌법」 제11조의 평등권 침해에 해당한다.

이에 법률지원단 구성 및 운영에 관한 규모나 절차, 방식에 관한 사항을 위임한 상위법의 취지와 달리 명시적 위임이 없는 자격요건과 관련하여 법률지원단을 ‘변호사 자격을 가진 자’, ‘변호사’로만 제한하고 있는 교육감에게, 교육규칙 및 관련 규정을 개정할 것을 권고하는 것이 적절하다.

7. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 2.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

기타

6 2021. 3. 2.자 결정 20진정0243400 [비상대비 업무담당자 선발 시 불기소 처분 등을 사유로 한 차별]

결정사항

행정안전부장관에게, 향후 비상대비업무담당자 채용 시 법적 근거 없는 수사경력조회를 통해 불기소처분 경력을 이유로 응시자에게 불이익을 주지 않도록 적절한 개선 조치를 할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】진정인은 2021. 비상대비업무담당자 선발시험에 응시에정인 사람으로, 군 복무 당시 불기소처분(공소권 없음, 기소유예)을 받은 바가 있으며, 불기소처분을 받은 지는 5년이 경과되지 않았음. 그런데 피진정인(행정안전부 장관)은 비상대비업무담당자 선발 전형 중 서류심사에서 불기소 처분을 받은 응시자에 대해 감점 하도록 규정하고 있어 직업선택의 자유를 침해하고 수사를 받은 전력을 이유로 한 고용차별행위라며 진정을 제기하였음.
- 【2】「국가인권위원회법」에서 형의 효력이 실효된 전과를 차별사유로 규정한 취지는 범죄전력이 있는 자라 하더라도 범죄에 대한 형벌을 마친 후에는 이들의 범죄 전력을 이유로 부당한 차별을 행하는 것이 허용될 수 없는바, 전과가 있는 자에 대한 막연한 위험성에 근거하여 이들의 취업 기회 등을 제한하지 않도록 함에 있음. 그러므로 불기소처분과 같이 기소조차 되지 않은 경력을 이유로 고용에서 불리한 대우를 하는 것은 더 엄격히 제한되어야 할 것임. 피진정인은 불기소처분 경력을 서류전형 감점사유로 규정한 이유에 대하여 비상대비업무담당자의 직무수행에 특히 필요한 성실성, 신뢰성을 고려하고자 한 것이라고 주장하였으나, 비상대비 업무담당자 자격요건은 「비상대비자원 관리법 시행령」, 「군인사법」에서 규정하고 있으므로 이를 통해 응시자 자격을 평가할 수 있음. 따라서, 불기소처분 경력을 서류전형 감점사유로 두고, 「형실효법」상 근거가 없는 수사경력 조회를 통해 응시자에게 불이익을 주는 피진정인의 행위에 합리적 이유가 없음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 행정안전부 장관

■ 주 문

피진정인에게, 향후 비상대비업무담당자 채용 시 법적 근거 없는 수사경력 조희를 통해 불기소처분 경력을 이유로 응시자에게 불이익을 주지 않도록 적절한 개선 조치를 할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 2021. 6. 예정인 비상대비업무담당자 선발시험에 응시예정인 사람으로, 군 복무 당시 불기소처분(공소권 없음, 기소유예)을 받은 바가 있으며, 불기소처분을 받은 지는 5년이 경과되지 않았다.

피진정인은 비상대비업무담당자 선발 전형 중 서류심사에서 불기소(공소권 없음, 기소유예) 처분을 받은 응시자에 대하여 감점하도록 규정하고 있는데, 이는 해당 시험 응시자에 대한 직업선택의 자유를 침해한 것이며 수사를 받은 전력을 이유로 한 고용차별행위이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) 비상대비업무는 「비상대비자원관리법」에 따라 비상시에 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용토록 이에 대비한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등의 업무를 말한다. 피진정인은 국가기관(헌법기관, 중앙행정기관, 시·도, 시·도교육청)과 중점관리대상업체¹⁾에는 비상대비업무담당자를 의무적으로 임용하여 비상대비업무를 담당토록 하고 있다.
- 2) 비상대비업무담당자 선발 및 임용에는 그 업무 특성상 군 출신자격요건(대위 이상 전역장교전역 후 3년 이내)과 행정안전부 주관 시험(서류, 필기, 면접)을 거쳐 합격한 자에 한하여 임명하고 있다.
- 3) 비상대비업무담당자 선발 과정에서 차별(감점) 규정을 둔 이유는 비상대비업무담당자는 군 경력자만으로 선발·임명하기에 군(軍) 업무와 밀접한 연관이 있기 때문이며, 비상대비업무 수행은 전문성·사명감이 요구될 뿐만 아니라 유사시 국민안전에도 기여해야 함에 비난받지 않을 고도의 청렴성·준법정신이 요구된다. 비상대비업무는 기본적으로 군인의 지위 및 복무에 관한 의무와 기본정신을 승계하는 것이기 때문에, 비상대비업무담당자 선발 시 군인사법규에 규정된 결격사유, 징계기준 준용 및 국방부의 견 등을 반영하여 차별(감점)을 규정한 것이다.

1) 전시 군사작전 지원, 국민생활 안정, 정부기능 유지 등을 위한 자원 동원, 긴급복구, 의료지원 등의 임무를 부여받은 업체

- 4) 차별(감점)의 심사절차는 「비상대비업무담당자 인사관리규정」 제25조에 따라, 서류전형 시 국방부와 협조하여 각 군(軍) 심사위원을 위촉 임명하여 임의 재량이나 권한 행사가 없도록 하여 공정·투명한 심사를 시행하고 있다. 각 군(軍) 심사위원(6명)이 선발시험 응시자의 차별사항을 확인하고 규정에 따라 심사하여 결정하고 있다.
- 5) 불기소처분인 공소권 없음, 기소유예 처분에 대해 감점 규정을 둔 것에 대해, 지휘책임에 의한 처벌로서 공소권 없음 처분을 받은 경우에 한하여 감점하고 있으며, 이와 무관한 불기소(공소권 없음) 처분은 감점하지 않는다. ‘기소유예’는 비행의 유형에 따라 군인의 ‘징계사유’에 속하는 처분으로 내·외를 불문하고 그 품위를 손상하는 처벌(징계) 행위이고, 비상대비업무담당자 감점에는 그 수준을 고려하여 규정하고 있다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서 및 관련규정 등의 자료에 따르면, 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 비상대비업무는 「비상대비자원 관리법」에 따라 비상시에 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용토록 이에 대비한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등의 업무로서, 이를 위해 국가기관(헌법기관, 중앙행정기관, 시·도, 시·도교육청)과 중점관리대상업체에는 비상대비업무담당자를 의무적으로 임용하여 비상대비업무를 담당토록 하고 있다.

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

나. 비상대비업무담당자는 대위 이상 전역장교(전역 후 3년 이내)라는 요건을 갖추고 행정안전부장관 주관 시험(서류, 필기, 면접) 합격한 자에 한하여 임명한다.

다. 비상대비업무담당자 선발 시험 전형은 <표 1>과 같다.

<표 1> 비상대비업무담당자 선발 전형

구 분	총점	서류전형	필기시험			면접시험
			과목1	과목2	과목3	
업체 중령급 이상 임기제 공무원 전문경력관 가군	100점	15점	28점	12점	25점	20점
업체 소령급 이하 전문경력관 나군	100점	10점	70점	-	-	20점

라. 비상대비업무담당자 서류심사 전형에서 감점기준은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 감점기준

※ 근거: 「비상대비업무담당자 인사관리규정」 별표4

- ① 징계계 받은 자는 응시자격 박탈
- ② 불기소(공소권 없음), 징계유예 및 징계를 받은 자 중 지휘책임에 의한 처벌은 1점
- ③ 불기소(기소유예처분)의 경우 2점
- ④ 선고유예, 집행유예 및 기타 처벌 등의 경우 3점
- ⑤ 처벌의 사유가 파렴치 행위(성군기 위반, 횡령 등)인 경우 5점
- ⑥ ① ~ ⑤에 포함되지 않는 처벌사항 및 처벌사항이 기록 유지기간에 해당될 경우에는 서류전형 심의위원회에서 처벌의 사유 및 경중을 고려하여 감점을 정할 수 있음

마. 피진정인은 「비상대비업무담당자 인사관리규정」 제25조에 따라 서류심사 과정에서 국방부와 협조하여 각 군(軍) 심사위원(6명)을 위촉하여 선발시험 응시자의 차별사항을 확인하고 규정에 따라 심사하고 있다.

바. 피진정인은 선발시험 응시자들에게 ‘개인정보공개 동의서’를 제출받고 있다. 해당 동의서에는 “본인은 2019년도 상반기 비상대비업무담당자 선발시험 응시원서를 제출함에 있어 본인에 대한 인사 및 자격 검증을 실시할 필요가 있다는 것을 이해하고 있으며, 이를 위해 「개인정보 보호법」 등에 의해 보호되고 있는 본인에 관한 정보자료를 같은 법 제18조의 규정 등에 따라 인사검증기관에 제공하는 데 동의합니다.”라고 명시되어 있다.

동의서에서 명시한 인사 및 자격검증을 위해 제공되는 정보자료의 범위에는 ① 범죄 및 수사경력 관련자료(군검찰부, 군수사기관, 국방부검찰단, 경찰청, 검찰청 등), ② 자격증 취득 관련자료(대한상공회의소, 한국산업인력공단, 국가편찬위원회, 자격증 발급기관 등), ③ 인사자료(각 군본부, 인사검증위원회 등)가 포함된다.

사. 「형의 실효 등에 관한 법률」(이하 ‘형실효법’이라 함) 제6조제1항(범죄경력 조회·수사경력조회 및 회보의 제한 등)에 따라 경찰청장은 수사과정에서 피의자의 인적사항과 죄명 등을 기재한 수사자료표를 전산자료 등의 형태로 관리하며, 같은 법 제8조의2는 수사경력자료(수사자료표 중 벌금 미만의 형의 선고 및 검사의 불기소처분에 관한 자료 등)의 보존기간은 해당 죄목의 법정형에 따라 최장 10년까지이며, 보존기간이 지나면 전산입력 된 수사경력자료의 해당 사항을 삭제하도록 규정하고 있다.

아. 피진정인은 2015년 하반기 채용 시, 군용물 절도 혐의로 기소유예 처분을 받은 응시자에 대해 위 인정사실 라항에 따라 2점 감점한 적이 있다.

5. 판단

가. 「헌법」 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”라고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서는 합리적 이유 없이 ‘형의 효력이 실효된 전과’ 등 19개 사유 및 기타사유를 이유로 고용영역에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 차별사유 및 차별영역에 해당하는지 여부

- 1) 「형실효법」 제2조제7호에서는 ‘전과기록’에 대하여 수형인 명부, 수형인 명표 및 범죄경력자료²⁾를 의미하는 것으로 규정하고 있으며, ‘전과’를 좁은 의미로 해석하면, 위 자료들로 제한하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 벌금 이상의 형과 관련해서만 차별금지대상으로 보는 것은 적절하지 않으므로, 「국가인권위원회법」상 차별금지사유인 전과에는 위와 같은 범죄경력 외에 수사자료표 가운데 범죄경력자료를 제외한 나머지 수사경력자료³⁾에 기재된 수사경력도 포함하는 것으로 보는 것이 적절하다. 우리 위원회는 12 진정0720400(불기소처분 경력을 이유로 한 군무원 임용 거부) 사건에서 보존기간이 경과된 불기소처분 경력을 ‘형의 효력이 실효된 전과’로 판단한 바 있다.

2) 수사자료표 중 아래 각 목에 해당하는 사항에 관한 자료

가. 벌금 이상의 형의 선고, 면제 및 선고유예

나. 보호감호, 치료감호, 보호관찰

다. 선고유예의 실효

라. 집행유예의 취소

마. 벌금 이상의 형과 함께 부과된 몰수, 추징(追徵), 사회봉사명령, 수강명령(受講命令) 등의 선고 또는 처분

3) ‘수사경력자료’란 수사자료표 중 벌금 미만의 형의 선고 및 검사의 불기소처분에 관한 자료 등 범죄경력자료를 제외한 나머지 자료를 말한다(「형의 실효 등에 관한 법률」 제2조제6호).

다만, 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서는 ‘형의 효력이 실효된 전과’라고 규정하고 있는바, 수사경력자료의 보존기간이 경과되기 이전인 불기소처분 경력을 차별사유로 볼 것인지 살펴보면, 헌법재판소는 “사회적신분이란 사회에서 장기가 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것을 의미한다 할 것이므로 전과자도 사회적 신분에 해당된다(1995. 2. 23. 93헌바43 결정, 2002. 10. 31. 2001헌바68 결정)”고 판단한 바 있으며, 「국가인권위원회법」상 차별사유는 예시적으로 제시된 점을 고려할 때, 보존기간이 경과하지 않은 불기소처분 경력은 전과나 사회적 신분에 준하는 기타 차별사유에 해당한다고 판단할 수 있다

- 2) 또한 이 사건 진정은 비상대비업무담당자 서류심사 전형 중 불기소처분 경력을 감점사항으로 두고 있으므로 고용(채용) 영역에서의 불리한 대우가 존재한다고 볼 수 있다.

다. 차별적 처우에 합리적인 이유가 있는지 여부

피진정인은 비상대비업무 수행이 전문성·사명감이 요구될 뿐만 아니라 유사시 국민안전에도 기여해야하기 때문에 해당 직무의 수행에 특별히 필요한 고도의 청렴성, 준법정신 등이 요구되고, 기본적으로 군인의 지위 및 복무에 관한 의무와 기본정신을 승계하는 것이기 때문에 비상대비업무담당자 선발 시 군인 사법규에 규정된 결격사유, 징계기준 준용 및 국방부 의견 등을 반영하여 감점을 규정한 것이라고 하면서, 응시자들로부터 개인정보제공 동의서를 받아 인사 및 자격검증을 위한 범죄 및 수사경력 관련 자료를 제공받고 있다고 주장한다.

- 1) 일반적으로 공공영역에서의 임용에 있어 해당 직무의 수행에 특별히 필요한 성실성, 신뢰성 등의 인적 특성을 고려하는 것은 일응 타당하다고 할 것이다. 다만, 목적이 정당하다고 하더라도 이를 달성하기 위한 수단이 적절하지 못하다면 합리성을 인정하기 어려울 것이다. 이 사건 진정에서 피진정인

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

은 행정안전부 예규인 「비상대비업무담당자 인사관리규정」에 따라 불기소처분 경력을 감점사유로 규정하고 이를 확인하기 위해 당사자의 동의를 얻어 불기소처분 경력에 대한 정보를 입수하고 있는데, 먼저 이러한 조치가 적절한지 여부에 대해 살펴보도록 한다.

「개인정보 보호법」 제18조제2항은 정보주체의 동의가 있는 경우 개인정보를 제3자에게 제공하거나 이용할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, 「형실효법」 제6조제1항은 수사경력조회의 회보에 대해 근거 규정을 두고 있는데, 같은 항제4호에서는 본인의 신청에 따른 회보에 대해서는 수사자료표의 내용을 확인하기 위하여 본인이 신청하거나 외국 입국·체류 허가에 필요하여 본인이 신청하는 경우로 제한하고 있다.

범죄경력이나 수사경력에 대한 기록은 특수한 개인정보이므로 이에 대해서는 「형실효법」이 우선 적용된다고 해석할 수 있고, 수사경력 회보에 대한 다른 법적 근거가 없는 한 본인의 동의가 있다는 사유만으로 개인 수사 경력을 회보하는 것은 적절하다고 보기 어렵다.

한편, 「형실효법」 제6조제1항제5호에서는 「국가정보원법」 제4조제3항에 따른 대통령령(보안업무규정)에 근거하여 신원조사를 하는 경우에, 「형실효법」 제6조제1항제9호에서는 다른 법령에서 규정하고 있는 공무원 임용을 확인하기 위하여 필요한 경우에 수사경력조회의 회보가 가능하도록 규정하고 있다.

그러나, 이 사건 진정과 관련한 불기소처분 경력의 감점과 관련한 사항은 「보안업무규정」에 따른 신원조사도 아니며, 행정안전부 예규인 「비상대비업무담당자 인사규정」에 근거한 것이므로 법령(법률 또는 대통령령)에 근거한 임용사항 확인을 위한 신원조회라고 보기도 어렵다.

따라서, 피진정인이 비상대비업무담당자 채용에 응시한 자의 불기소처분 경력을 확인하는 것은 「형실효법」상 근거가 있는 조치라고 보기 어렵다.

- 2) 「국가인권위원회법」에서 형의 효력이 실효된 전과를 차별사유로 규정한 취지는 범죄전력이 있는 자라 하더라도 범죄에 대한 형벌을 마친 후에는 이들의 범죄 전력을 이유로 부당한 차별을 행하는 것이 허용될 수 없는바, 전과가 있는 자에 대한 막연한 위험성에 근거하여 이들의 취업 기회 등을 제한하지 않도록 함에 있다. 따라서 불기소처분과 같이 기소조차 되지 않은 경력을 이유로 고용에서 불리한 대우를 하는 것은 더 엄격히 제한되어야 할 것이다.

피진정인은 불기소처분 경력을 서류전형 감점사유로 규정한 이유에 대하여 비상대비업무담당자의 직무수행에 특히 필요한 성실성, 신뢰성을 고려하고자 한 것이라고 주장하나, 비상대비업무담당자의 자격요건에 대해서는 「비상대비자원 관리법 시행령」, 「군인사법」에서 규정하고 있으므로 이를 통해 응시자의 자격을 평가할 수 있다.

이에 불기소처분 경력을 서류전형 감점사유로 두고, 「형실효법」상의 근거가 없는 수사경력 조회를 통해 응시자에게 불이익을 주는 피진정인의 행위에 합리적 이유가 있다고 하기 어렵다.

- 3) 참고로, 우리 위원회 차별시정위원회는 “경찰 채용 면접시험 시 신원조사 결과 활용 관련 제도 개선”(11진정0307100·11진정0658600·11진정0668500(병합), 2012. 3. 21. 결정)을 권고하면서 “법 집행 공무원으로서 경찰공무원이 갖추어야 할 도덕성·준법성은 중요한 자질일 수 있으나 공무원임권은 「헌법」 제25조에서 보장하는 국민의 권리인 만큼, 그 자질을 평가하는 과정에서 행사하는 경찰청장의 재량권에 합리적인 범위가 있어야 할 것이며, 경찰업무가 고도의 청렴·준법·도덕성을 요구하기 때문에 경찰공무원 채용 시 이와 관련한 보완이 필요하였다면, 현행 「경찰공무원법」상 자격정지 이상으로 되어있는 임용결격사유에 사회적 우려가 높은 일부 범죄를 포함하는 등 관련법을 개정하여 근거 조항을 명시한 후 이에

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

근거하여 공무담임권을 제한하는 것이 타당할 것으로 판단하고, 경찰청장이 경찰채용 시 면접시험에서 수사 받은 경력을 포함한 신원조사 결과를 평가자료로 활용하는 행위는 수사를 받았거나 기소유예된 자, 무혐의 처분된 자까지도 단지 수사 받은 경력이 있다는 이유로 채용에서 불리한 상황에 처할 수 있는 환경을 조성할 수 있으므로 차별의 소지가 높아 면접 시험 제도의 개선이 필요하다”고 판단한 바 있다.

라. 소결

따라서, 위와 같은 사정을 종합하여 볼 때, 피진정인이 비상대비업무담당자 선발과정에서 불기소처분 경력을 감점사유로 정하고 「형실효법」상 근거 없이 조회한 수사경력을 근거로 응시자에게 불이익을 주는 것은 합리적인 이유 없이 불기소처분 경력을 이유로 고용영역에서 불리하게 대우하는 차별행위로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 2.

국가인권위원회 장애인차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

기타

7 2021. 3. 25.자 결정 20진정0829200 [국립대학 조교에 대한 유연근무 배제]

결정사항

피진정인에게, 직원 유연근무제 적용대상에 조교(학사 조교 포함)들이 포함될 수 있도록 제도를 개선할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정대학이 유연근무제를 시행하는 목적은 ‘직원들의 유연 근무 활성화를 통해 직원 근무의욕과 직장 만족도 제고’이고, 직원과 조교 모두 피진정대학에서 근무하면서 업무를 수행하는 자이므로 근무의욕과 직장 만족도 제고에 있어서는 직원과 조교를 다른 집단이라고 볼 이유가 없음.
- 【2】 ‘직원 유연근무제 활성화 방안’에서 알 수 있듯이 각 부서 및 학과에서는 부서인원의 최대 30%를 넘지 않도록 관리하도록 하고 있으므로, 4명 이상의 조교가 근무하고 있는 학과에서는 참여 조교가 30%를 넘지 않는다면 대민 업무나 학업에 관련된 민원사항 등 일반적인 학사행정서비스 제공에 차질이 발생할 여지가 크다고 보기 어려움.
- 【3】 제도의 목적과 취지, 시행시의 문제점과 보완방법 등에 대해 면밀히 고려하지 않고 특정 직군을 일률적으로 배제하는 것은 예상되는 우려에 비해 과도한 제한 조치라고 판단됨.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○○○○○대학교 총장

■ 주 문

피진정인에게, 직원 유연근무제 적용대상에 조교(학사 조교 포함)들이 포함될 수 있도록 제도를 개선할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 ○○○○○○대학교에서 조교로 근무하고 있으며 공무원 신분이다. 피진정인은 2020. 6. 1.부터 직원 유연근무제¹⁾(시차 출·퇴근제)를 확대 운영하면서 행정직원과는 달리 조교(학사 조교 포함)는 유연근무제 적용대상에서 제외하였는데, 이는 직종이나 직렬을 이유로 한 불합리한 차별이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

1) ○○○○○○대학교(이하 “피진정대학”이라 한다)에서 근무하는 조교는 「고등교육법」 제15조(교직원의 임무) 제4항에 따라 ‘교육·연구 및 학사에 관한 사무를 보조한다.’라는 임무를 갖고 있다. 나아가 「국가공무원 복무·징계 관련 예규」 제4장 유연근무제 기본방침에 따르면 세부 운영지침은

1) 이 건에서 유연근무제라 함은 특별한 표시가 없는 한 ‘시차 출·퇴근제’를 지칭한다.

기관별 특성에 맞는 범위 내에서 자율적으로 마련하고, 대국민 행정업무에 차질이 없는 범위 내에서 시행하는 것이다.

- 2) 조교가 시차 출·퇴근제를 할 경우 유연근무 시간대에 발생하는 민원에 응대할 인력 부족으로 인해 학사행정 서비스의 신속성과 질의 차이가 실질적으로 발생하여 학생에 대한 학사행정서비스에 차질이 발생할 수 있다고 판단되었고 또 다른 민원 발생을 초래할 우려가 크다.
- 3) 피진정대학에서 근무하는 조교 및 학사조교는 교육기관에서 근무하는 교직원으로서 소속 학과 학생들과 가장 밀접한 관계를 유지하며, 학생을 대상으로 하는 대민업무를 기본으로 한다. 피진정대학에서는 학업에 관련된 민원 사항 등을 해결하기 위한 일반적인 학사행정서비스를 「국가공무원 복무규정」에 따른 정규 업무시간(09:00~18:00)에 적극 제공하고자, 일반 행정사무를 주된 업무로 담당하는 교내 다른 구성원과 달리 조교의 경우에는 시차 출·퇴근제를 적용하지 않은 것이다. 이는 차별적 처우가 아닌 합리적 이유에 따른 업무 적합성 및 효율성을 고려한 방침이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서 및 전화조사내역보고, 피진정인 답변서, 피진정대학의 ‘직원 유연근무제(시차 출·퇴근제) 활성화 방안’(○○○○과-××××, 20××. ×. ××.) 및 ‘직원 유연근무제(시차 출·퇴근제) 활성화 방안 시행 알림’, 부서별 또는 학과별 조교 및 학사조교 인원수 및 배치현황, 「고등교육법」, 「국가공무원 복무·징계 관련 예규」(인사혁신처 예규 104호), 「○○○○○○대 조교 임용규정」 등 관련 규정 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

- 가. 피진정대학의 교직원인 공무원인 교원, 조교, 일반직 공무원과 비공무원인 대학회계 직원과 학사 조교로 구성되어 있다. 피진정대학의 조교는 교육·연구 및 학사에 관한 사무를 보조하는 자를 일컬으며, 학사 조교란 대학회계 재원의 계약직으로 채용되어 교육 및 학사에 관한 사무를 보조하는 자를 일컫는다.
- 나. 피진정대학의 공무원인 조교는 임용되어 근무하는 기간에는 특정직 공무원의 하나인 교육공무원 신분이 유지되며, 최대 2년까지 임용될 수 있다. 2년의 임용기간이 끝나면 공고 등 채용절차를 새로 거쳐야 하며 기존에 근무하던 조교도 지원할 수 있다.
- 다. 피진정대학은 2020. 6. 1.부터 기존에 시행해오던 유연근무제를 확대·변경하였는데, 그 주요 내용은 출근유형(현행 08:00~10:00에서 07:00~10:00으로 변경), 복무관리(현행 지문등록에서 코러스 등록으로 변경), 실시기간(현행 1주일 이상에서 하루 이상으로 변경)의 변경이다. 피진정대학은 유연근무제 적용대상을 일반직 공무원 및 대학회계 직원(이하 ‘행정직원’이라 한다)으로 하면서 교원과 조교(학사 조교 포함)는 제외하였다.
- 라. 피진정대학의 유연근무제의 확대는 ‘직원들의 유연 근무 활성화를 통해 직원 근무의욕과 직장 만족도 제고’를 목적으로 하고 있으며, 인사혁신처의 예규에 따라 참여직원을 부서별 30% 이내로 관리하도록 하고 있고, 업무성고가 저해되는 등의 경우 유연근무 명령을 해제할 수 있다.
- 마. 2021. 1. 31. 현재, 피진정대학의 대학 본부(서울 소재)에는 모두 25개 학과, 2개의 학부, 1개의 교육원이 있고, 모두 40명의 공무원인 조교와 48명의 학사 조교가 근무 중이다. 이중 학사 조교를 포함하여 4명 이상의 조교가 근무하는 학과는 모두 10개이며, 3명 이상이 근무하는 학과로 확대하면 모두 19개 학과이다.

5. 판단

가. 조사대상 해당 여부

「헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」(이하 ‘인권위법’이라 함) 제2조제3호 및 같은 호 가목에서는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 나이 등 19가지 사유와 기타의 사유로 고용영역에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

이 진정은 조교(이하 ‘조교’는 공무원인 조교와 학사 조교를 모두 일컫는다)라는 이유로 행정직원과는 달리 유연근무제에서 배제하였다는 주장이므로, 조사대상이 되기 위해서는 ‘조교’라는 이유로 배제한 것이 인권위법상의 차별 사유에 해당하는지 우선 살펴보아야 한다.

먼저 「고등교육법」 제14조는 교직원을 교원, 직원과 조교 등으로 구분하고 있다는 점에서 이 진정 사건의 차별사유는 교직원의 직군이라고 볼 수 있다. 인권위법상의 차별사유 중 하나인 ‘사회적 신분’은 ‘사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것’으로 정의할 수 있는데, ‘조교’는 근무기관 및 업무 내용 등에 따른 구분으로, 사회적 평가를 수반한다고 보기 어려운 유동적 지위라고 볼 수 있다. 따라서 조교가 ‘사회적 신분’에 해당한다고 보기 어렵다.

그러나 ‘직군’은 직업적 특성상 개인의 행위 관련성이 강한 요소라고 보기 어렵고, 특정 직군에 속한다는 이유로 복무와 관련하여 배제나 불리한 대우가 허용된다면 개인이 자신의 책임이 아닌 사유로 인해 불리한 처우를 받게 되는 결과를 초래하게 된다. 그러므로 이 건의 경우 「국가인권위원회법」에서 정한 차별사유 중 ‘기타 사유’에 해당하는 것으로 보는 것이 타당할 것으로 판단된다.

또한 직장 내에서 특정 직군이 유연근무제라는 근무형태에서 배제되었다는 주장이므로 고용영역에서의 불리한 대우에 해당한다. 따라서 이 사건 진정은 위원회의 조사대상에 해당하며 이하에서는 피진정인들의 조치에 합리적인 사유가 있는지 살펴보고자 한다.

나. 비교대상이 동일집단인지 여부

차별행위 판단에 있어서 비교되는 집단이 동일 집단인지 여부는 시행하는 제도의 목적과 취지, 제도 이행을 위한 법령의 내용과 적용 범위 등을 종합적으로 살펴보아야 할 것이다.

피진정대학의 조교와 직원은 업무 내용이나 고용형태 등을 종합해 보면 동일한 집단이라고 보기 어려울 수도 있다. 그러나 피진정대학이 유연근무제를 시행하는 목적은 ‘직원들의 유연 근무 활성화를 통해 직원 근무의욕과 직장 만족도 제고’이고, 직원과 조교 모두 피진정대학에서 근무하면서 업무를 수행하는 자이므로 근무의욕과 직장 만족도 제고에 있어서는 직원과 조교를 다른 집단이라고 볼 이유가 없다.

다. 합리적인 이유가 있는 지 여부

- 1) ‘평등권 침해의 차별행위’라 함은 ‘본질적으로 같은 것을 자의적으로 다르게, 본질적으로 다른 것을 자의적으로 같게 취급하는 것’을 말한다. 이와 같은 맥락에서 피진정대학이 유연근무제를 시행하면서 조교를 일률적으로 배제한 것이 차별행위에 해당하는지를 살피건대, 우선 위 나.항에서 살펴보았듯이 피진정대학이 실시하는 유연근무제의 시행 목적에 비추어 보면 동 제도의 시행에 있어서 직원과 조교가 본질적으로 다른 집단이라고 보기 어렵고, ‘유연 근무 활성화를 통해 직원 근무의욕과 직장 만족도 제고’라는 제도 시행의 목적 달성을 위해 조교라는 이유로 배제되어야 할 이유가 없어 보인다.

- 2) 더불어 피진정인은 조교가 '소속 학과 학생들과 가장 밀접한 관계를 유지하며, 학생을 대상으로 하는 대민업무를 기본으로 하고 학업에 관련된 민원 사항 등을 해결하기 위하여 일반적인 학사행정서비스를 공무원의 통상의 근무시간(09:00~18:00)에 적극 제공하기 위해 유연근무에서 배제하였다'고 주장한다. 그러나 '직원 유연근무제 활성화 방안'에서 알 수 있듯이 각 부서 및 학과에서는 부서인원의 최대 30%를 넘지 않도록 관리하도록 하고 있으므로, 4명 이상의 조교가 근무하고 있는 학과에서는 참여 조교가 30%를 넘지 않는다면 대민 업무나 학업에 관련된 민원사항 등 일반적인 학사행정서비스 제공에 차질이 발생할 여지가 크다고 보기 어렵다.
- 3) 또한 피진정인은 유연근무제 시행에서 조교를 제외한 이유의 하나로 '유연 근무시간 중에 대민업무 인력 등의 부족으로 학사행정서비스의 신속성과 질의 하락'을 들고 있고 피진정인이 주장하는 일이 실제로 일어날 수 있는 여지를 완전히 배제할 수는 없다. 그러나 유연근무제로 인하여 민원이 지연되는 시간은 최대 2시간 이내이고, 유연근무를 하지 않는 근무자들이 있으므로 업무에 차질을 야기할 정도로 대민서비스 업무에서 신속성과 질이 하락된다고 단정하기도 어렵다.
- 4) 또한 인사혁신처의 예규나 피진정대학의 '직원 유연근무제 활성화 방안'에 따르면 유연근무자의 업무성과가 저해되거나 복무관리에 문제가 있다고 판단될 경우 유연근무 해제를 명할 수 있는 등 사후 보정 방법이 있다. 결과적으로, 이러한 상황을 고려하면 피진정대학이 '직원 유연근무제 활성화 방안'에 따라 부서나 학과별로 상황에 맞게 30% 이내로 참여 인원을 관리한다면 조교들까지 참여하는 유연근무제도의 시행이 불가능하다고 할 수 없다. 따라서 사전에 제도의 목적과 취지, 시행시의 문제점과 보완방법 등에 대해 면밀히 고려하지 않고 특정 직군을 일률적으로 배제하는 것은 예상되는 우려에 비해 과도한 제한 조치라고 판단된다.

라. 소결

이상과 같은 내용을 종합할 때, 피진정인이 직원 유연근무제를 시행하면서 조교를 일률적으로 배제한 것은 「국가인권위원회법」 제2조제3호 및 같은 호 가목에서 규정하고 있는 평등권 침해의 차별행위로 판단된다. 따라서 향후 유연근무제 시행에 있어서 일률적으로 특정 직군을 배제할 것이 아니라 업무에 지장을 주지 않고 규정이 허용하는 범위 내에서 직원들이 동등하게 유연근무에 참여할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 3. 25.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

기타

8 2021. 4. 23.자 결정 20진정0596900 [경력경쟁 공무원채용 시 특정 지역 및 특정 기관 경력으로 응시 요건 제한]

결정사항

피진정인에게, 지방공무원 경력경쟁 임용시험에서 특정 지역 및 특정 기관에서의 근무 경력만으로 한정한 경력 요건을 개선할 것을 권고함.

결정요지

채용 시험은 업무의 적합성과 전문성을 가진 사람을 선발하는 과정이며 따라서 선발 과정, 특히 지원자격에 일정정도 제한을 둔다는 것은 그 제한으로 인해 배제되는 사람이 그 업무에 적합하지 않는 것이 명확하여야 하며 제한의 목적 또한 명확해야 함. ○○○○ 이외의 지역이나 학교 급식소 이외의 기관에서 근무했던 경력자가 학교 급식소 업무에 적합하지 않아 배제되어야 할 만한 어떠한 합리적인 이유를 발견하기 어려움.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 △△△

■ 피진정인 ○○○○교육감

■ 주 문

피진정인에게, 지방공무원 경력경쟁 임용시험에서 특정 지역 및 특정 기관에서의 근무 경력만으로 한정한 경력 요건을 개선할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

피해자는 진정인의 지인이며 기업체 식당 등에서 급식 경력이 있고, 지방공무원 조리직 시험을 준비하고 있다. ○○○○교육청은 2020년도 지방공무원 채용공고에서 지방공무원 조리직 9급 경력경쟁의 경력 요건에 ‘(조리사 자격 취득 후) ○○○○교육청 소속 학교(기관) 급식소에서 조리사로 3년 이상 근무한 사람’으로 제한하고 있어 다른 지역이나 학교 급식소가 아닌 곳에서 근무했던 사람을 배제하였다. 이는 합리적 이유 없는 차별이므로 시정을 바란다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 피해자

피해자는 조리사 자격을 취득하고 20년 가까이 공공기관이나 기업 등의 식당에서 조리사로 일한 경력은 있으나 학교 급식소의 근무 경력은 없다. 피해자는 지방공무원 조리직 시험을 준비하고 있었는데 2020년도 ○○○○교육청(이하 “피진정기관”이라 함)의 채용공고에서 조리직렬의 지원자격을 ‘○○○○교육청 소속 학교 급식소에서의 3년 이상 근무 경력자’로 제한하여 결국 응시하지 못하고 포기하였다. 다른 지역의 공고와 비교해보니 다른 지역에서는 근무 경력에 지역 제한도, 근무 기관에 대한 제한도 없이 통상 집단 급식소에서 2년 정도의 경력을 요구하였다.

나. 피진정인

- 1) 경력경쟁 임용시험의 응시자격은 임용권자가 해당 직렬의 직무와 특성을 고려하여 정할 수 있는 사항이며, 올해 조리직렬의 경우 경력경쟁 응시

요건을 충족하지 못한다하더라도 다수를 모집하는 공개경쟁시험으로 응시가 가능하므로, 경력경쟁 응시요건으로 인해 공무원임의 기회를 박탈 당했다고 보기에는 무리가 있다.

- 2) 2020년 지방공무원 경력경쟁 임용시험의 응시요건은 「지방공무원 임용령」 제52조 및 「○○○○교육감 소속 지방공무원 인사규칙」 제×조제×항에 의거하여 해당 직렬의 직무와 특성을 고려하여 정한 사항이며, 경력요건을 ‘○○○○교육청 소속 학교 급식소 조리사 근무 경력’으로 제한한 것은 조리직 공무원이 주로 학교 급식소에서 조리 관련 업무를 수행하는 특성과, 우리 교육청 소속 학교 급식소의 경우 조리사와 조리직 공무원의 업무가 동일한 점 등을 고려하여 정해진 것이다.
- 3) 학교 급식소는 유치원부터 고등학교, 그리고 특수학교 등 연령별로 적합한 영양관리 기준 준수와 균형 잡힌 식사 제공을 통해 성장기 학생의 건강 증진을 책임지고 있는 곳이므로 다른 기관의 집단 급식소보다 더 철저한 위생관계, 조리업무의 전문성 등이 필요하다고 판단된다.
- 4) ○○○○교육청 소속 학교 급식소의 업무가 다른 시·도 교육청의 학교 급식소의 업무 특성과는 크게 다르지는 않다. 다만 지역마다 세부적인 사항 등은 다를 수 있으며, ○○○○ 지역 특성상 넓은 근무지와 소규모 학교가 많음에 따른 1인 조리사 배치 등의 특수성이 있다. 더불어 2020년 ○○○○ 교육청 지방공무원 9급 조리직렬 신규임용은 전체 선발인원 41명 중 8명만 경력경쟁 임용시험 대상자로 선정하여 19.5% 비율에 불과하며 경력 경쟁 응시요건을 충족하지 못한 응시자들도 공개경쟁시험 응시가 가능하도록 실시하였다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서, 피해자 전화조사보고, 피진정인 답변서, 2020년 ○○○○ 교육청 지방공무원 신규임용시험 시행계획 공고, 같은 해 △△△△교육청 등의 지방공무원 신규 임용시험 시행계획공고, 2018~2019년 ○○○○교육청 지방공무원 신규임용시험 시행계획 공고 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. ○○○○교육청이 2020. x. x. 공고한 2020년도 지방공무원 신규임용시험 시행계획 공고문을 보면, 공개경쟁 임용시험으로 일반직 9급 270명(교육 행정, 전산, 사서, 보건직류), 일반직 8급 1명(간호), 연구사 7명(기록관리), 일반직 9급 41명(일반토목 1명, 건축 7명, 조리직렬 33명)을, 경력경쟁 임용시험으로 일반직 9급 16명(건축 8명, 조리8명) 등 모두 335명을 선발 예정이었다.

나. 위 채용공고에 따라 시행된 경력경쟁 임용시험은 일반직 9급의 건축직렬과 조리직렬 각 8명이었고, 건축직렬은 특성화고 및 마이스터고 졸업예정자 전형이었으며, 조리직렬의 자격 및 경력요건은 ‘조리사 자격증(기능장, 산업 기사, 기능사) 취득 후 ○○○○교육청 소속 학교(기관) 급식소에서 조리사로 3년 이상 근무한 사람’이었다.

다. 2020년도 ○○○○교육청 일반직 9급 조리직렬 지원자 수 및 경쟁률은 아래 <표 1>과 같으며, ○○○○ 내 해당 요건을 충족하는 잠재적 지원자는 공·사립 포함 584명(2020. x. x. 기준)이다.

<표 1> 조리직렬 지원자 수 및 경쟁률

구분	모집인원	지원자 수	경쟁률	최종합격자 수
조리(일반)	29명	567명	19.6 : 1	32명
조리(보훈청)	4명	18명	4.5 : 1	4명
조리(경력)	8명	65명	8.1 : 1	8명

라. 2020년 조리직렬 경력경쟁 채용시험이 있었던 △△△△교육청, □□□□ 교육청은 경력요건을 특정 지역이나 특정 기관 근무 경력으로 한정하지 않고, '식품위생법상 집단 급식소 2년 이상의 근무 경력'을 요건으로 하였다.

5. 판단

가. 조사대상 여부

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다”고 규정하고 있다.

또한 「국가인권위원회법」 제30조제1항제1호에서는 국가기관의 업무 수행과 관련하여 헌법 제11조에서 보장된 평등권을 침해당한 경우를 국가인권위원회 조사대상으로 규정하고 있다.

이 사건 진정에서는 근무지역 및 근무기관 제한에 따라 진정인이 응시자격에서 배제되는 차별적 처우가 존재하므로 이하에서는 피진정인의 조치에 합리적인 이유가 있는지 살펴보고자 한다.

나. 차별적 처우에 합리적인 사유가 있는지 여부

- 1) 피진정인은 위와 같은 제한의 이유를 조리직 공무원은 학교 급식소에서 조리 관련 업무를 수행하는 특성과 ○○○○교육청 소속 학교 급식소의 경우 조리사와 조리직 공무원의 업무가 동일한 점을 고려하여 정해진 것이라고 설명하고 있다. 위와 같이 자격요건에 제한을 두는 것이 차별에 해당하는지 여부를 판단하려면 해당 조리직 공무원의 업무를 원활하게 수행하기 위하여 반드시 경상북도 내 학교 급식소에서의 활동 경험만이 필요한 것인지 살펴보아야 할 것이다.

- 2) 피진정인은 ‘학교 급식소는 학생들에게 적합한 영양관리 기준 준수 및 균형 잡힌 식사 제공을 통해 성장기 학생의 건강 증진을 책임지고 있는 곳이므로 다른 기관의 집단 급식소보다 더 철저한 위생관계, 조리업무의 전문성 등이 필요하다’고 주장한다.

그러나 위생이나 조리 업무의 전문성은 단지 학교 급식소에만 필요한 요건이라고 보기 어렵고, 다수를 대상으로 정기적으로 식사를 제공하는 집단 급식소의 특성상 위생은 항시적으로 역점을 두어야 할 것이다. 따라서 위생이나 조리의 전문성은 다른 지역 내 학교 급식소나 다른 기관의 집단 급식소 근무 경력이 ○○○○교육청 관내 학교 급식소에서 조리직 공무원으로서 업무를 수행하는 데 있어서 관내 학교 급식소 경력과 어떠한 차이가 있는지에 대한 설명으로는 부족하다. 설혹 그 차이가 존재하더라도 그것이 유사한 경력을 가지고 지방공무원이 되고자 하는 사람들로 하여금 일정한 진입 장벽을 두어야 할 정도로 다른 고도의 전문성과 특별한 업무 숙련도를 요하는 것인지 수긍하기 어렵다.

- 3) 또한 피진정인은 ○○○○ 지역 특성상 넓은 근무지와 소규모 학교가 많음에 따른 1인 조리사 배치 등의 특수성이 있다고 주장하나, 그 특성이 ○○○○에서만 발생하는 특수한 상황이라고 보기 어려우므로, 이전 근무 지역과 기관을 제한할 요건으로 인정하기 어렵다. 또한 피진정인은 조리직 경력경쟁 임용시험 경력경쟁의 경력 요건을 채우지 못할 경우 공개경쟁시험으로 응시가 가능하다고 하나 공무원 시험을 준비하는 입장에서 유사한 경력을 가지고 상대적으로 경쟁률이 높은 분야에 응시할 이유가 없으며, 자칫 경력경쟁 임용시험의 필요성 자체를 부정하는 답변으로 들릴 소지가 있어 차별적 처우에 대한 합리적인 이유로 받아들이기 어렵다.

- 4) 피진정인은 「○○○○교육청 소속 지방공무원 인사규칙」(이하 “인사규칙”이라 함) 제8조제4항에 따라 경력경쟁 임용시험을 실시하는 경우 특히 필

요하다고 인정할 때에는 연령, 학력, 거주요건 등 응시자격을 따로 정하여 시험을 실시하거나 시험의 실시를 요구할 수 있는 것은 사실이다. 그러나 임용권자의 재량 또한 헌법과 고용상 차별금지를 규정하고 있는 「국가인권위원회법」, 그리고 공무원 임용 시 차별금지를 규정하고 있는 「지방공무원법」 등 관련 법령이 정하는 한도 내에서 행사되어야 할 것이며 인사규칙에서 제시하는 것과 같이 ‘특히 필요하다고 인정’하는 경우에 한정되어야 하는데, 이 건과 관련하여서는 ‘특히 필요하다고 인정할 때’라는 사유를 충족한다고 보기 어렵다.

다. 소결

채용 시험은 업무의 적합성과 전문성을 가진 사람을 선발하는 과정이며 따라서 선발 과정, 특히 지원자격에 일정정도 제한을 둔다는 것은 그 제한으로 인해 배제되는 사람이 그 업무에 적합하지 않는 것이 명확하여야 하며 제한의 목적 또한 명확해야 한다. 그러나 이 건에서 보면 ○○○○ 이외의 지역이나 학교 급식소 이외의 기관에서 근무했던 경력자가 학교 급식소 업무에 적합하지 않아 배제되어야 할 만한 어떠한 합리적인 이유를 발견하기 어렵다.

따라서 피진정인이 2020년 지방공무원 경력경쟁 임용시험에서 조리직렬 응시 자격요건을 특정 지역 및 특정 기관 근무 경력만으로 한정한 것은 평등권 침해의 차별행위에 해당하는 것으로 판단된다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 4. 23.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

기타

9 2021. 6. 29.자 결정 21진정0050100·21진정0067600(병합) [공공기관의 무기계약직에 대한 군 복무경력 불인정 등]

결정사항

피진정인 □□□□□□사장에게, 운영지원직 직원들의 호봉산정 시 군 의무복무기간을 반영하도록 필요한 조치를 취할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 □□□□□□는 소속 직원을 운영지원직과 사무·기술직(이하 ‘일반직’이라 함)으로 구분하여 이들에 대해 적용하는 인사규정을 별도 운영하면서, 일반직은 군 복무기간을 경력으로 환산해 호봉에 산입해주는 반면, 운영지원직에게는 군 복무기간을 경력으로 인정해주지 않고 있어 운영지원직에 대한 차별이라는 진정이 제기되었음.
- 【2】 군 복무기간을 근무경력에 포함할 수 있도록 정한 「제대군인 지원에 관한 법률」 제16조제3호는 군 복무를 하지 않은 사람들에 비해 상대적으로 취업의 시기를 놓치거나 취업의 기회가 제한될 수 있는 제대군인에 대하여 군 복무로 인한 불이익을 방지하고 이들의 사회복귀와 인력활용을 촉진하기 위해 군 복무기간을 근무경력에 포함함으로써 군 복무에 대해 금전적인 보상을 하도록 한 것에 그 취지가 있다고 할 것이고, 이와 같은 취지를 고려할 때 군 의무복무를 마친 사람에 대한 경력인정과 관련하여서는 일반직과 운영지원직은 본질적으로 동일한 집단에 해당한다고 보아야 할 것임.
- 【3】 군 복무경력은 일반직 신규채용의 경우에도 채용이나 업무 수행 능력 판단에 영향을 미치는 경력이라고 볼 수 없고, 피진정인이 제대군인의 지원이라는 목적에 따라 직원들에게 군 복무경력을 인정해주기로 했다면 운영지원직이라고 하여 배제되어야 할 이유가 없으며 달리 피진정인의 조치가 합리적이라고 인정할 만한 근거를 찾기 어려움.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피 해 자 △△△

■ 피진정인 □□□□□□사장

■ 주 문

1. 피진정인에게, □□□□□□ 운영지원직 직원들의 호봉산정 시 군 의무복무 기간을 반영하도록 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.
2. 진정요지 나항, 다항, 라항은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 □□□□□□의 공개채용시험 운영지원직에 합격하여 현재 근무 중이다. □□□□□□는 직원을 운영지원직과 사무·기술직(이하 ‘일반직’이라 한다)으로 구분하는데 인사규정도 분리하여 운영하고 직군이 다르다는 이유로 일반직에 비해 운영지원직을 차별하고 있는데 구체적인 내용은 아래와 같다.

가. 군 경력 호봉 불인정

일반직은 군 복무기간을 그대로 경력으로 환산해 호봉에 산입해주는 반면, 운영지원직에게는 군 복무기간을 경력으로 인정해주지 않고 있다. 이로 인해 운영지원직으로 근무 중인 피해자는 군에서 복무하였으나 그 경력을 전혀 인정받지 못하였다.

나. 업무수당 미지급

일반직에게는 교대근무자를 제외하고 업무수당을 월 5만원씩 지급하는데, 운영지원직에게는 지급하지 않고 있다.

다. 직군 간 상여수당 차등 지급

일반직은 상여수당을 3, 6, 9, 12월에 각 기본급의 100%를 지급하는데, 운영지원직은 기본급의 250%를 12개월로 나누어 지급한다.

라. 직군 간 승급소요연수 차등

일반직의 경우 승진에 필요한 소요연수는 8급에서 7급은 2년, 7급에서 6급과 6급에서 5급은 각 1년 6개월, 5급에서 4급은 2년 6개월 등으로 운영하고 있는 반면, 운영지원직의 각 급간 승진소요연수는 모두 5년이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정한 및 피해자

위 진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) □□□□□□(이하 “공사” 또는 “피진정기관”이라 한다.)는 직원의 직군 별로 별도 규정 및 지침에 따라 보수, 승진, 평가 등을 관리·운영하고 있다. 진정인이 주장하는 내용이 모두 사실이기는 하나, 직원의 직군을 구분하고 직군에 따른 별도의 운영규정 및 지침을 두어 노동조건의 차이를 두는 것은 업무의 범위, 권한과 책임, 채용기준, 업무난이도, 업무 능력 개선요소 등 고유한 업무의 특성에 기인한 것이다.

- 2) 진정한 운영지원직 채용시험을 거쳐 입사하였다고 하더라도 일반직과 운영지원직은 지원자격, 전형절차, 서류전형의 합격기준 등 채용기준과 절차에 현격한 차이가 있어 똑같은 채용을 거쳤다는 진정한의 주장은 사실이 아니다. 또한 업무 종류와 내용에 있어서도 일반직은 사무행정(행정, 전산), 기술(건축, 기계, 전기, 토목, 환경) 업무를 수행하며 운영지원직은 사무보조, 시설경비, 운전, 조리, 환경미화 등의 업무를 수행하고 일반직에 비해 상대적으로 업무난이도가 낮으며, 직군간의 업무대행을 하는 것은 불가능하다. 따라서 운영지원직군의 동종·유사한 업무에 해당하는 일반직이 존재하지 않으므로 비교대상이 존재하지 않는다.
- 3) 운영지원직의 군 복무경력을 인정하지 않는 것은 업무의 특성에 기인한 것이다. 공사의 운영지원직은 직책을 부여받을 수 없고 일반직 대비 업무 난이도가 낮고 단순하여 지식·기술·태도·경력보다는 해당 업무의 숙련도가 업무수행 능력을 결정하는 중요 요소이다. 따라서 일반직 직원 채용에는 신입사원과 경력사원의 구분을 두고 진행하지만 운영지원직 직원 채용에는 별도의 구분없이 신규 직원채용으로 일원화하여 진행하여 왔다. 경력 보유 여부가 채용 또는 업무 수행 능력 판단에 미치는 영향이 크지 않다고 판단하기에 운영지원직에 대한 호봉산정 시에 군 경력을 인정해주지 않고 있다. ◇◇◇◇공단, ◎◎◎◎공사 등 ▽▽시 산하 투자기관은 모두 정규직 전환자에 대해 경력을 인정해주지 않는다.
- 4) 일반직에게 업무수당을 지급하게 된 배경은 운영지원직의 업무와 전혀 무관하다. 공사의 전신인 ‘▲▲▲▲ ▲▲▲▲▲사업단’은 기존에 출납수당, 전산수당, 예산수당, 감사수당, 노무수당, 위험수당을 각 구분하여 특정 업무 담당자를 대상으로 업무수당을 지급해왔다. 그런데 그 대상자가 직원의 75%에 해당되어 수당의 의미가 약하고 지급대상자가 아닌 소수 직원 간 임금 형평성 문제해소를 위해 2015년 임금협약을 통해 해당 수당을

실/지사장, 팀장, 교대근무수당 수령자를 제외한 전 직원을 대상으로 업무수당 명칭을 유지하면서 지급(5만원/1인/월)하기로 결정하였다. 그러므로 업무수당 지급대상을 판단할 때 운영지원직은 고려대상이 아니었다.

- 5) 일반직과 운영지원직의 상여수당을 달리 지급하는 것은 2020. ×. ×. ×. ×. 공사와 노조가 노사합의서를 통해 운영지원직의 상여수당 지급률을 250%로 하고, 상여수당을 통상임금에 산입하기로 결정하였다. 그 외에도 운영지원직에게 기술자격수당 및 법정선임수당을 신설하기로 하는 등 운영지원직의 처우개선을 위해 노력하고 있다.
- 6) 일반직과 운영지원직의 승급연한에 차등을 두는 이유는 직급 간 경력개발 경로 특성에 기인한 것이다. 일반직은 업무전문가 또는 조직 관리자로 성장할 수 있는 경력개발 기회가 주어지며 특히 각 조직 관리자로 성장시 조직마다 보임할 수 있는 직급이 설정되어 있다. 반면 운영지원직은 일반직 대비 수행하는 업무가 단순하여 직급 단계를 세분화해 관리할 필요가 없으며, 조직 관리자로 경력개발경로를 마련할 필요성이 없기에 직급체계가 비교적 단순하게 구성되어 있다. 그러나 최저 직급에서 최고 직급까지의 승진소요 최저 연수는 일반직 16년 6개월, 운영지원직 15년으로 큰 차이가 없다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인의 진정서 및 전화조사보고, 피해자 전화조사보고, 피진정인 답변서(1차~3차), 피진정기관의 2019년 하반기 신규채용 공고문(2019. ×. ×.), 피진정기관의 ‘인사규정’, ‘보수규정’, ‘직제규정’, ‘운영지원직 관리규정’, 피진정기관의

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

관련자 전화조사보고, 피진정인과 노동조합간의 ‘운영지원직 노동조건 개선을 위한 노사합의서(2020. ××. ××.)’, 「제대군인의 지원에 관한 법률」 등 관련 규정을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 피진정기관의 공개채용시험 운영지원직에 합격하였으며, 피해자는 군 의무복무를 마친 사람으로 현재 피진정기관에 운영지원직으로 근무하고 있다.

나. 피진정기관은 20××. ××. ××. ○○○○○ 산하 지방공기업으로 설립되었으며, 피진정기관의 직군은 사무직, 기술직, 운영지원직으로 구분되며, 사무직과 기술직을 합쳐 통상 ‘일반직’이라고 한다. 사무직은 다시 행정직렬과 전산 직렬로 나뉘고, 기술직은 기계·전기·환경·토목·건축 직렬로 구분되며, 2021. 2.말 현재 피진정기관에는 사무직 82명, 기술직 154명, 운영지원직 34명이 근무하고 있다.

다. 피진정기관은 정부의 공공기관 비정규직 전환 정책과 동 가이드라인(2018. 5.)에 따라 2018. ××. ×. 파견·용역 근로자 8명을 정규직(운영지원직)으로 전환하였고, 2018. ××. ×. 이후 운영지원직 26명을 신규 채용하였으며, 운영지원직의 세부 업무는 사무지원, 영양사, 조리, 환경미화, 운전, 시설경비, 시설관리 등으로 구분된다.

라. 진정요지 가항(운영지원직 군 복무경력 불인정)

피진정기관은 일반직에 대해서 신규 채용이나 경력직 채용에 상관없이 군 복무기간 및 타 기관에서의 유사경력을 인정해주는 반면, 운영지원직은 군 복무기간을 포함한 일체의 경력을 인정해주지 않는다. 피진정기관의 ‘인사 규정’의 〈별표 ×〉 ‘경력환산기준표’는 〈별지 ×〉와 같다.

마. 진정요지 나항(운영지원직 업무수당 미지급)

피진정기관은 실·지사장, 팀장, 교대근무수당 수령자를 제외한 일반직 전 직원에게 업무수당으로 월 5만원을 지급하고 있으며, 이는 2015. ××. ××. 피진정기관의 전신인 ○○○○○ ▲▲▲▲ ▲▲▲▲▲사업단과 노동조합간의 임금협약을 통해 결정되었다.

바. 진정요지 다항(직군 간 상여수당 차등지급)

피진정기관은 일반직에 대하여 연 기본급의 400%의 상여수당을 각 3, 6, 9, 12월에 100%씩 나누어 지급하고, 운영지원직에 대하여는 2020. 10. 22. 피진정인과 □□□□□□□ 노동조합 간에 이뤄진 ‘운영지원직 노동조건 개선 노사 합의서’에 따라 상여수당은 기본급의 250%로 하고 통상임금에 산입하여 지급하고 있다.

사. 진정요지 라항(직군 간 승급소요연수 차등)

- 1) 피진정기관의 일반직은 각각 직급에 따라 보임할 수 있는 직위가 있으며 그 구체적인 내용은 아래 <표 1> ‘피진정기관의 직제규정 제13조(직위)’와 같다. 반면 운영지원직은 보직이나 직위에 관한 규정이 없어 보직이 부여되지 않는다.

<표 1> 피진정기관의 ‘직제규정’ 제13조(직위)

- 제13조(직위) ① 본부장은 상임이사, 또는 1급 직원 중에서 보한다.
② 실·처·지사·센터·소·원장은 1급 내지 3급 직원 중에서 보한다.
③ 부장은 1급 내지 4급 직원 중에서 보한다.
④ 사장은 제1항 내지 제3항에도 불구하고 전문성 등이 특별히 요구되는 직위에 대하여는 전문직 중에서 보하거나 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있다.

- 2) 피진정기관은 일반직의 경우 8급에서 1급, 운영지원직은 4급에서 1급의 체계인데, 승진에 필요한 소요연수는 일반직의 경우는 8급에서 7급은 2년, 7급에서 6급과 6급에서 5급은 각 1년 6개월, 5급에서 4급은 2년 6개월, 4급에서 1급까지는 각 3년이며, 운영지원직의 각 급간 승진소요연수는 5년씩이다.

5. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」(이하 ‘인권위법’이라 한다) 제2조제3호 및 같은 가목에서는 합리적인 이유 없이 사회적 신분 등 19가지 사유와 기타 사유로 고용 등에서 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있다.

또한 차별이란 본질적으로 같은 것을 다르게, 본질적으로 다른 것을 같게 대우하는 것으로, 차별에 해당하기 위해서는 그 전제로써 차별을 받았다고 주장하는 사람과 그가 비교대상자로 지목하는 사람이 본질적으로 동일한 비교집단에 속해 있어야 하며, ‘본질적으로 동일한 비교집단’에 해당하는지 여부에 대해서는 “침해된 평등권의 구체적인 내용과 무관하게 비교집단의 보편적·일반적인 측면만을 고려할 것이 아니라, 당해사건에 있어 차별 취급이 문제로 된 이유나 평등한 대우가 요청되는 구체적인 영역에 한정해 본질적으로 동일성이 있는지 여부를 살펴보아야” 한다(헌법재판소 2010. 3. 25. 2009헌마538 결정, 별개의견).

나. 조사대상 여부

이 사건 진정에서 피진정기관은 직원들을 행정직/기술직/운영지원직의 직군으로 구분하고 있다는 점에서 이 진정 사건의 차별사유는 ‘직군’이라고 볼 수 있다. 인권위법상의 차별사유 중 하나인 ‘사회적 신분’은 ‘사회에서 장기간 점하는 지위로서 일정한 사회적 평가를 수반하는 것’으로 정의할 수 있는데, 운영지원직은 업무 내용과 성격 등에 따른 구분으로 사회적 평가를 수반한다고 보기 어려운 유동적 지위라고 볼 수 있으므로 운영지원직을 ‘사회적 신분’에 해당한다고 보기 어렵다.

그러나 ‘직군’은 직업적 특성상 개인의 행위 관련성이 강한 요소라고 보기 어렵고, 특정 직군에 속한다는 이유로 복무와 관련하여 배제나 불리한 대우가 허용된다면 개인이 자신의 책임이 아닌 사유로 인해 불리한 처우를 받게 되는 결과를 초래하게 된다. 따라서 이 건의 경우 인권위법에서 정한 차별사유 중 ‘기타 사유’로 간주하는 것이 타당하다.

또한 이 사건 진정은 운영지원직에게 군 경력 인정여부, 업무수당 및 상여수당, 승급소요 최저연수 등 고용영역에서의 불리한 대우가 있으므로 위원회 조사대상에 해당한다.

다. 진정요지 가항(군 경력 호봉 불인정)

1) 비교대상 집단이 본질적으로 동일한 집단인지 여부

「제대군인 지원에 관한 법률」 제16조제3호는 “취업보호실시기관은 해당 기관에 채용된 제대군인의 호봉이나 임금을 결정할 때에 제대군인의 군 복무기간을 근무경력에 포함할 수 있다.”고 규정하고 있다. 군 복무기간을 근무경력에 포함할 수 있도록 정한 위 법률 조항은 군 복무를 하지 않은 사람들에 비해 상대적으로 취업의 시기를 놓치거나 취업의 기회가 제한될 수 있는 제대군인에 대하여

군 복무로 인한 불이익을 방지하고 이들의 사회복귀와 인력활용을 촉진하기 위해 군 복무기간을 근무경력에 포함함으로써 군 복무에 대해 금전적인 보상을 하도록 한 것에 그 취지가 있다고 할 것이다. 이러한 취지를 고려할 때 군 의무복무를 마친 사람에 대한 경력인정과 관련하여서는 일반직과 운영지원직은 본질적으로 동일한 집단에 해당한다고 보아야 할 것이다.

2) 합리적인 이유가 있는지 여부

「제대군인 지원에 관한 법률」 제16조제3호는 “취업보호실시기관은 해당 기관에 채용된 제대군인의 호봉이나 임금을 결정할 때에 제대군인의 군 복무기간을 근무경력에 포함할 수 있다.”고 규정하고 있으며 군 복무기간을 근무경력에 포함할지 여부를 각 기관의 재량사항으로 두고 있는 것은 분명하나, 고용주의 재량에 속하는 부분이라 하더라도 동일한 고용주가 단지 고용형태나 직종 등이 다르다는 이유로 합리적인 이유 없이 혜택을 차별적으로 부여한다면 이에 대해서 평등권 침해 여부를 다룰 수 있다고 할 것이다.

피진정인은 ‘운영지원직 직원 채용은 별도의 구분없이 신규 직원채용으로 일원화하여 진행하여 왔으며, 경력보유 여부가 채용 또는 업무 수행 능력 판단에 미치는 영향이 크지 않다고 판단하기에 운영지원직에 대한 호봉산정 시에 군 복무경력을 인정해주지 않고 있다’고 답변하였다. 그러나 군 복무경력은 일반직 신규채용의 경우에도 채용이나 업무 수행 능력 판단에 영향을 미치는 경력이라고 볼 수 없으며, 피진정인이 제대군인의 지원이라는 목적에 따라 직원들에게 군 복무경력을 인정해주기로 했다면 운영지원직이라고 하여 배제되어야 할 이유가 없고 달리 피진정인의 조치가 합리적이라고 인정할 만한 근거를 찾기 어렵다.

라. 진정요지 나항(업무수당 미지급)

업무수당은 운영지원직이 생기기 전에 피진정기관의 전신인 ○○○○○ ▲
▲▲▲▲▲▲▲▲사업단에서 2015년까지 출납, 예산, 전산, 감사, 노무 등 특정

업무를 하던 직원에게만 지급하던 것을 2015. ××. ××. ○○○○○ ▲▲▲▲
▲▲▲▲사업단과 노동조합 간에 노사합의를 통해 업무수당이라는 명칭으로
바꾸어 지급의 폭이 다소 확대된 것이며, 당초의 목적이 예산, 감사 등 다소간의
난이도와 책임성이 있는 특정 업무를 수행하는 직원들에게 지급되는 금전이라는
점, 운영지원직군이 생기기 이전부터 지급되어 왔던 점을 고려하면, 업무수당
지급에 있어서 일반직과 운영지원직을 본질적으로 동일한 집단이라고 보기는
어렵다.

마. 진정요지 다항(직군 간 상여수당의 차등 지급)

1) 비교대상이 본질적으로 동일한 집단인지 여부

상여수당은 정기급여와는 별도로 업적이나 공헌도에 따라 지급되는 금전이
나 피진정기관에서 지급하는 상여수당은 해당 급부의 지급 기준이 근로자가 제
공하는 업무의 내용이나 노력, 책임과는 관련성이 낮고, 해당 사업장에 고용된
모든 근로자에게 공통적으로 제공되는 것으로 볼 수 있으므로 상여수당지급에
있어서 일반직과 운영지원직은 본질적으로 동일한 집단이라고 볼 수 있다.

2) 합리성 여부

운영지원직의 상여수당과 관련하여 일반직에 비해 지급율, 지급방법에 있어
서 차등이 있는 것은 사실이나 이는 2020. ××. ××. 노사 간의 합의에 의해서
지급율과 지급방법에 대해 구체적으로 결정된 사항이다. 단체협약은 헌법 제33
조가 직접 보장하는 기본권인 단체교섭권의 행사에 따른 것이자 헌법이 제도적
으로 보장하는 노사의 협약자치의 결과물로서, 우리 위원회는 “노사 간의 단체
협약은 체결과정에서 명백한 희망이나 위협이 없었다면 협약의 내용은 협약 당
사자가 조합원 및 직원들의 의견을 수렴하여 가장 합리적으로 결정하였을 것으
로 보아 이를 존중할 필요가 있고, 특별하고 중대한 사정 변경이 없는 한 기존 합

의를 불합리하다고 볼 이유가 없다”고 판단한 바 있으며, 이 진정 사건에서도 기존의 판단과 달리 할 이유가 없다고 할 것이다.

바. 진정요지 라항 (직군 간 승급소요연수 차등) 관련

기관 내에서의 직급체계 및 승진제도는 해당 업무의 내용, 책임성, 보직부여 필요여부 등을 종합적으로 고려하여 판단해야할 사항으로 보이며, 위 인정사실에서 보는 바와 같이 일반직과 운영지원직은 업무내용, 업무의 난이도, 보직부여 여부 등이 서로 다르며, 직급체계에 있어서도 일반직은 8직급, 운영지원직은 4직급으로 달리 정해져 있으므로 승급소요 최저연수에 있어서 두 집단을 본질적으로 동일한 집단이라고 보기 어렵다.

사. 소결

이상의 내용을 종합해볼 때, 운영지원직군에 대하여 일반직과는 달리 군의 무복무경력을 호봉에 반영하지 않는 것은 운영지원직이라는 이유로 합리적 이유 없이 고용에서 불리하게 대우하였는바 평등권침해의 차별행위에 해당하는 것으로 판단되므로 이에 대한 개선조치를 취하도록 인권위법 제44조제1항제2호에 따라 권고하는 것이 필요하다.

또한, 업무수당 지급 및 승급소요연수에서의 차별 주장에 대해서는 일반직과 운영지원직이 본질적으로 동일한 집단이라고 보기 어려우며, 상여수당 지급 차별 주장과 관련하여서는 노사간 단체협약을 통해 내용을 확정하는 등 불합리한 점이 있다고 보기 어려우므로 차별에 해당하지 않아 진정요지 나항내지 라항은 인권위법 제39조제1항제2호에 따라 기각한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호, 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 29.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

기타

10 2021. 6. 29.자 결정 21진정0118800 [기초자치단체6급 임기제공무원에 대한 민원수당 지급차별]

결정사항

피진정인 행정안전부장관에게, 대민업무를 수행하는 시·군·구 임기제 6급공무원에 대해 대민활동비를 지급할 수 있도록 「자치단체 예산편성 운영기준」을 개정할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 진정인은 ○○군청에서 행정소송, 행정심판 등 법률업무를 수행하는 임기제 6급 공무원으로 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 따라 광역지방자치단체 임기제 6급 공무원은 5급(상당)과 동일한 직급보조비를 받으면서 대민활동비(5만원)를 지급받을 수 있으나 시·군·구(기초지방자치단체) 임기제 6급공무원은 대민활동비를 지급받지 못하는 것은 차별이라는 진정을 제기하였음.
- 【2】 이에 대해, 피진정인은 5급 상당 공무원과 동일한 직급보조비를 지급받는 시·군·구 소속 임기제 6급 상당 공무원은 일반직 5급에 준하는 관리자 역할을 수행하고 직접 대민업무를 담당하지 않는 것으로 보아 대민활동비를 지급하지 않는다고 주장하였음.
- 【3】 그러나, 직급보조비는 직책수행을 위해 직급에 따라 월정액으로 지급하는 직무수행경비이고 대민활동비는 대민업무를 직접 담당하는 자에게 지급되는 활동비 성격의 경비이므로 그 지급목적이 다른 금전인 점, 기초지방자치단체 임기제 6급 공무원은 관리자 보직을 맡지 않으며 실무를 수행하는 점, 진정인이 수행하는 법무행정은 광역·기초지방자치단체 공통수행 업무로 변호사 등 법률 전문가를 임기제 6급 공무원으로 채용한 점, 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」에 따라 임기제 6급 공무원은 광역·기초지방자치단체 구분 없이 5급(상당)과 동일한 직급보조비를 지급받는 점을 고려하면 광역지방자치단체 소속 임기제 6급 공무원과 달리 시·군·구 소속 임기제 6급 공무원을 일괄적으로 대민활동비 지급대상에서 제외하는 것은 합리적이라고 보기 어려움.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 행정안전부장관

■ 주 문

피진정인에게, 대민업무를 수행하는 시·군·구 임기제 6급 공무원에 대하여 대민활동비를 지급할 수 있도록 「자치단체 예산편성 운영기준」을 개정할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인은 20××.×.×.◇◇군청 기획감사실에서 행정소송, 행정심판 등 법률업무를 수행하는 임기제 6급 공무원으로 임용되었다. 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 따라 광역지방자치단체 임기제 6급 공무원은 5급(상당)과 동일한 직급보조비를 받으면서 대민활동비(5만 원)를 지급받을 수 있으나 시·군·구(기초지방자치단체) 임기제 6급 공무원은 대민활동비를 지급받지 못한다. 5급(상당)과 동일한 직급보조비를 받는 기초지방자치단체 임기제 6급 공무원도 대민활동비를 받을 수 있도록 관련 규정을 개정해주길 바란다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

대민활동비는 대민업무를 직접 담당하는 자에게 지급되는 활동비 성격의 경비인데, 직급체계상 광역시·도의 5급 공무원이 실무 업무를 담당(계장급)하지만 시·군·구의 5급 공무원은 대민업무를 직접 담당하는 인력으로 보기에 어려운 측면이 있다. 「자치단체 예산편성 운영기준」에 따르면 기본적으로 임기제 6급 상당 이하 공무원도 대민활동비 지급 대상이다. 다만 시·군·구의 임기제 6급 상당 공무원이 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」에 따라 일반직 5급과 동일한 직급보조비(25만원)를 지급받는 경우에는 일반직 5급에 준하는 역할을 수행하는 것으로 보아 대민활동비 지급 대상에서 예외적으로 제외하고 있다.

제기된 진정과 관련하여 자치단체 의견수렴(재정부담, 6급 상당 임기제 공무원의 역할 및 일반직 6급 공무원과의 형평성, 직급보조비와의 관계 등 고려)을 거쳐 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 개정 필요성을 검토해 보겠다.

3. 관련규정

별지 1 기재와 같다.

4. 인정사실

진정서, 피진정인 답변서 등을 종합하면 아래와 같은 사실이 인정된다.

가. 「지방공무원법」 제25조의5(근무기간을 정하여 임용하는 공무원)에서 “임용권자는 전문지식·기술이 요구되거나 임용관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하게 하기 위하여 경력직공무원을 임용할 때에 일정기간을 정하여 근무하는 공무원(이하 “임기제 공무원”이라 한다)을 임용할 수 있다”라고 규정하고 있다. 같은 법 제44조(보수결정의 원칙) 제1항제3호에서 임기제 공무원의 보수는 따로 정할 수 있다고 규정하고 있다.

- 나. 직급보조비는 직책수행을 위해 직급에 따라 월정액으로 지급하는 직무수행 경비로 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」 제18조의6(직급보조비) [별표 14]에서 5급(상당), 일반임기제공무원(6급 상당)의 경우 매달 25만 원의 직급보조비를 지급하는 것을 규정하고 있다.
- 다. 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조(기준경비) 제2호 [별표 2] 업무 추진비 제6호 특정업무경비 대민활동비 단서조항에서는 시·군·구 임기제공무원 중 직급보조비를 5급(상당)(일반직 5급 상당과 동일금액의 직급보조비를 받는 임기제 6급 상당 포함)과 같은 금액으로 지급받는 경우는 대민활동비 지급대상에서 제외하도록 규정하고 있다.
- 라. 변호사인 진정인은 ■■■도 ◇◇군에 일반임기제 6급 공무원으로 임용되어 기획감사실 ○○○○팀에서 팀원으로 소송 진행 및 관리, 검찰지휘 운영, 소송대리인 선임 및 비용 관리, 대법원 전자소송 운영관리, 행정심판 및 비송(과태료)사건운영, 행정심판처분청시스템 정보입력, 고문변호사 운영 관리, 법무일반 등 업무를 담당하고 있다. 진정인은 5급(상당)과 같은 직급보조비 25만원을 지급받고 있지만 대민활동비 5만원은 받지 못하고 있다.
- 마. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제9조(시·도의 시구 설치기준), 제14조(시·군·구의 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준) 등에 의하면 과장의 직급기준은 시·도의 경우 4급 일반직 공무원, 시·군·구의 경우 5급 공무원으로 정하고 있으므로 시·군·구의 임기제 6급 공무원은 과장 보직을 받을 수 없다.
- 바. 진정 외 ■■■도는 4급 이상 공무원에 대해 관리자 보직을 부여하고 대민활동비를 지급하지 않고 있으며, 5급(상당) 이하 공무원은 실무자로서 업무를 담당한다. ■■■도는 법무혁신담당관을 두고 있는데 4급(서기관)이 부서장이며, 5급(사무관) 이하 직원들은 송무업무, 행정심판, 자치법규 등 업무를 담당하고 있다. 2014년에는 송무행정을 담당할 지방일반임기제 6급

공무원을 채용하였다.

사. ■■■도 소속 5급(상당) 이하 공무원 중에서 대민업무(법무행정 포함)를 담당하는 직원은 직급보조비와 대민활동비를 지급받고 있다.

5. 판단

가. 판단 근거

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니 한다”고 규정하고 있으며, 「국가인권위원회법」 제30조제1항제1호에서는 국가기관의 업무 수행과 관련하여 헌법 제11조에서 보장된 인권을 침해당한 경우를 국가인권위원회 조사대상으로 규정하고 있다.

아래에서는 비교대상이 본질적으로 동일한 집단인지 여부, 피진정인의 차별적 처우에 합리적 이유가 있는지 여부 등에 대해 살펴본다.

나. 비교대상 집단이 본질적으로 동일한 집단인지 여부

차별이란 본질적으로 같은 것을 다르게, 본질적으로 다른 것을 같게 대우하는 것으로, 차별에 해당하기 위해서는 그 전제로써 차별을 받았다고 주장하는 사람과 그가 비교대상자로 지목하는 사람이 본질적으로 동일한 비교집단에 속해 있어야 한다(헌법재판소 2010. 3. 25. 2009헌마538 결정). 또한 ‘본질적으로 동일한 비교집단’에 해당하는지 여부에 대해서는 “침해된 평등권의 구체적인 내용과 무관하게 비교집단의 보편적·일반적인 측면만을 고려할 것이 아니라, 당해사건에 있어 차별 취급이 문제로 된 이유나 평등한 대우가 요청되는 구체적인 영역에 한정해 본질적으로 동일성이 있는지 여부를 살펴보아야” 한다(헌법재판소 2010. 3. 25. 2009헌마538 결정, 별개의견).

이 사건 진정에서 진정인은 ■■■도 ●●●●●●● 소속 임기제 6급 공무원을 비교대상으로 주장하고 있는데 진정인과 비교대상인 광역지방자치단체 소속 6급 공무원은 송무행정이라는 동일·유사한 업무를 수행하고 있으며, 관리자 보직을 맡고 있지 않으므로 대민활동비 지급여부에 있어서는 본질적으로 동일한 집단에 해당하는 것으로 판단된다.

다. 차별적 처우에 합리적인 이유가 있는지 여부

피진정인은 시·군·구 소속 5급 상당 공무원의 경우 관리자 업무를 수행하여 직접 대민업무를 담당하지 않아 대민활동비를 지급하지 않고 있고, 5급 상당 공무원과 동일한 직급보조비를 지급받는 시·군·구 소속 임기제 6급 상당 공무원은 일반직 5급에 준하는 역할을 수행하는 것으로 보아 대민활동비를 지급하지 않는다고 주장한다.

그러나, 직급보조비는 직책수행을 위해 직급에 따라 월정액으로 지급하는 직무수행경비이고 대민활동비는 대민업무를 직접 담당하는 자에게 지급되는 활동비 성격의 경비이므로 그 지급목적이 다른 금전이라고 볼 수 있다. 그리고 진정인과 같이 기초지방자치단체에서 전문지식 및 기술이 요구되어 채용되는 임기제 6급 공무원은 관리자 보직을 맡지 않으며 실무를 수행하고 있다.

또한 법무행정의 경우 광역·기초지방자치단체가 공통적으로 수행하는 업무로 광역·기초지방자치단체에서 변호사 등 법률 전문가를 임기제 6급 공무원으로 채용한 점, 「지방공무원 수당 등에 관한 규정」에 따라 임기제 6급 공무원은 광역·기초지방자치단체 구분 없이 5급(상당)과 동일한 직급보조비를 지급받는 점을 고려하면 광역지방자치단체 소속 임기제 6급 공무원에게는 대민활동비를 지급하면서 시·군·구 소속 임기제 6급 공무원을 일괄적으로 대민활동비 지급대상에서 제외하는 것은 합리적이라고 보기 어렵다.

라. 소결

따라서 피진정인이 5급(상당) 공무원과 동일하게 직급보조비를 지급받는 시·군·구 소속 임기제 6급 공무원을 대민활동비 지급대상에서 일괄적으로 제외하는 것은 합리적 이유 없이 고용(임금 및 임금 외의 금품지급)에 있어 특정한 사람을 불리하게 대우한 평등권 침해의 차별행위에 해당하며, 피진정인에게 「자치단체 예산편성 운영기준」을 개정할 것을 권고하는 것이 필요할 것으로 보인다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제2호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 6. 29.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

기타

11 2021. 10. 5.자 결정 21진정0483300 [지자체의 내부고발을 이유로 단독응시 채용절차 취소]

결정사항

피진정인(○○시장)에게, 직장 내 괴롭힘을 신고한 근로자에게 불리한 처우가 발생하지 않도록 차별행위를 시정하고 재발방지대책을 마련할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】○○시가 운영하는 ○○수영장의 안전요원 채용절차에 단독 응시하여 면접을 준비하던 진정인이 과거 같은 수영장에서 근무할 당시 직장 내 괴롭힘 신고를 했다는 이유로 피진정인은 해당 채용절차를 중단하였는데, 이는 차별이라는 진정이 제기됨.
- 【2】피진정인은 채용절차 중단에 대하여, 진정인이 ○○수영장에서 기간제 근로자로 근무할 때 직원들과의 의견충돌 등 근무환경 여건을 저해한 자로서 채용에 문제가 있다고 항변하면서 진정인이 근무환경을 저해한 시점을 진정인이 직장 내 괴롭힘 신고서를 제출한 날짜를 포함하는 기간을 특정하고 있어 피진정인이 진정인의 ‘직장 내 괴롭힘 신고 전력’을 이유로 채용에 부적절하다고 판단한 것으로 보이는 점, 응시자격요건(필수사항)으로 적격유무를 판단하는 절차인 서류심사에서 해당 요건이 아닌 사항을 심사대상으로 삼는 것은 적절하지 않은 조치인 점, 수영장 이용객들의 안전사고에 신속히 대처하기 위해 근무자들 간 긴밀한 근무 협조가 이루어질 수 있도록 안정된 근무 환경을 조성하는 것은 피진정인의 책임에 속하는 사항으로 직장 내 괴롭힘을 신고한 진정인에게 그 책임을 전가할 수 없는 점, 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다는 「근로기준법」 제76조의3제6항의 취지에 반하는 조치인 점 등을 종합 고려하여 볼 때, 피진정인의 채용절차 중단 행위는 합리적인 이유 없이 고용과 관련하여 진정인을 불리하게 대우한 차별행위에 해당한다고 판단하였음.

■ 진 정 인 ○○○

■ 피진정인 ○○시장

■ 주 문

피진정인에게, 직장 내 괴롭힘을 신고한 근로자에게 불리한 처우가 발생하지 않도록 차별행위를 시정하고 재발방지대책을 마련할 것을 권고합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

진정인이 202×. ×. ××. ○○시가 운영하는 ○○수영장의 안전요원 채용 공고에 응시하여 면접을 준비하던 중, 피진정인은 진정인이 과거 같은 수영장에서 근무할 때 다른 직원에 대해 내부고발을 하는 등 불미스런 일이 있었다는 이유로 진정인 혼자 응시한 채용을 중단하였는데, 이는 직장 내 괴롭힘 신고를 했다는 이유로 진정인을 불합리하게 차별하는 것이다.

2. 당사자의 주장 요지

가. 진정인

진정요지와 같다.

나. 피진정인

- 1) ○○실내 수영장 기간제 근로자(수상 안전요원) 1명의 채용 공고에 진정인 혼자 접수하였는데, 모집인원이 접수 미달 시 서류 심사도 선발한다는 계획에 따라 면접은 실시하지 않았다.
- 2) 위 채용공고에 대한 접수 결과보고 문서에서 “상기 접수자는 … 근무기간 중 직원들과의 의견충돌 등 근무환경 여건을 저해한 자로서 채용에는 문제가 있어”라고 기재한 것은 진정인과 직원들 간의 의견충돌로 근무환경이 안정되지 못할 것이며, 이로 인해 수영장 이용객들의 안전사고에 신속히 대처하기 어려울 수 있다고 판단하였기 때문이다. 현재 근무자들의 안정된 근무 환경을 조성하기 위해 수시로 면담 및 복무교육 실시하여 근무자들의 건의 사항 및 애로사항을 해결하고 있다.
- 3) 수영장 내에서 발생할 수 있는 여러 안전사고에 대처하기 위하여 안전요원 등 근무자들 사이에 긴밀한 협조가 필요한 사항으로 진정인의 경우 퇴직 후 기간이 6개월 정도밖에 되지 않아 기존 직원들과 근무 협조가 어려울 것으로 판단하여, 내부 심사 결과 재공고하기로 결정하였다. 다만, 해당 채용은 이 사건 진정이 마무리된 이후 재공고할 예정이다.

3. 관련규정

별지 기재와 같다.

4. 인정사실

진정인과 피진정인의 진술 및 관련 자료 등에 따르면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 진정인은 201×. ×. ×.부터 202×. ××. ××.까지 ○○시 ○○○○과가 관리하는 ○○실내 수영장 기간제 근로자인 안전요원으로 근무하였다. 진정인은 근무 중이던 202×. ×. ××. 수영장의 다른 공무원 근로자, 기간제 근로자 등과 함께 체육진흥과 소속 공무원 □□□와 수영강사 △△△에 대해 ‘직장내 괴롭힘 신고서’를 감사담당관에 제출하였다.

나. ○○시 감사담당관은 202×. ×. ×. 수영장 관리·감독소홀 등 성실의무 위반 등으로 소속 공무원인 ◎◎◎과 □□□에 대한 ‘훈계’의 신분조치를 하였다. 그리고 조치 내용과 함께 동일한 사례가 발생하지 않고 신고자에 대한 2차 피해가 발생하지 않도록 적절한 조치를 취할 것을 바라는 내용의 ‘공무원 신분조치 결과 통보’를 시행하였다.

다. 피진정인은 수상안전요원 1명을 채용하기 위하여 202×. ×. ×. ‘202×년 ○○실내 수영장 기간제 근로자 공개 채용계획’(○○시 ○○○○국 ○○○○과 공고 제202×-○○○○호)을 공고(이하 ‘이 사건 공고’라 한다)하였다. 그리고 진정인은 이 사건 공고에 지원하여 면접을 준비하였으나, 같은 달 21. 오전 11시경 ○○○○과 담당자로부터 채용절차가 취소되었다는 통보를 받았다. 이 사건 공고에 지원한 지원자는 진정인 1인뿐이었다.

라. 위의 채용을 위한 내부 채용계획 문서(○○○○과-○○○○, 202×. ×. ××.)에는 선발조건과 관련하여 ‘모집인원 접수 미달 시 서류심사로 선발’한다고 기재되어 있다. 그리고 이 사건 공고에는 ‘서류심사는 응시자격요건(필수 사항)으로 적격유무를 판단’하고, ‘응시자가 선발인원과 같거나 없을 경우(서류전형 결과 부적격으로 선발예정인원과 같거나 없을 경우 포함) 재공고할 수 있음’이라는 내용이 안내되어 있다.

마. ‘202×년 ○○○○과 기간제 근로자 접수결과 보고(○○○○과-○○○, 202×. ×. ××.)’의 서류심사 결과에는 “상기 접수자는 ○○수영장에 201×. ×. ×.부터 202×. ××. ××까지 근무 후 계약만료 퇴직자로 근무기간 중

(202×. ×.) 직원들과의 의견충돌 등 근무환경 여건을 저해한 자로서 채용에는 문제가 있어(근로계약서 제3조 4항), 재공고를 통해 다른 지원자를 채용하는 것이 타당할 것으로 판단됨”이라고 기재되어 있다. 이 문서에 언급된 근로계약서 제3조 4항은 ‘근무태만, 질서문란, 기타 비위행위를 한 경우 해고할 수 있다’는 내용이다.

바. 2019. 1.이후부터 2021. 6.말까지 ○○○○과가 운영하는 수영장 등에 대한 채용은 모두 45개 분야에서 진행되었다. 이 가운데 채용예정인원과 지원자의 수가 같았던 17개 분야에 대한 채용은 진정한 혼자만 지원했던 이 사건 공고의 채용을 제외하고 절차의 중단 없이 모두 지원자를 채용하였다. 한편 진정한에 대한 채용절차 중단 이후 재공고는 진행되지 않아 해당 안전요원 분야는 공석인 상황이다.

사. 위 방향의 채용공고와 관련하여 재공고한 경우는 모두 15회인데 이 가운데 채용예정분야에 지원자가 없는 경우가 9회이고, 나머지 6회는 채용예정인원보다 지원자가 미달하여 지원한 지원자의 채용절차를 마치고 지원미달 분야의 추가 채용을 위해 재공고한 경우이다.

5. 판단

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호가목은 성별 등 19가지 등의 사유로 합리적 이유 없이 고용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 “평등권 침해의 차별행위”로 규정하고 있다.

이하에서는 ‘직장 내 괴롭힘 신고 전력’이 차별사유에 해당하는지, 피진정인이 진정한에 대하여 ‘직장 내 괴롭힘 신고 전력’으로 채용절차를 중단했는지, 이러한 피진정인의 행위에 합리적인 이유가 있는지 여부를 살펴본다.

가. ‘직장 내 괴롭힘 신고 전력(前歷)’을 「국가인권위원회법」상 차별사유로 볼 수 있는지 여부

‘직장 내 괴롭힘의 금지’는 근로자의 근로환경을 개선하고 고용안정을 위하여 「근로기준법」 제76조의2 및 제76조의3 등에서 보장하고 있는 제도로써, 관련 규정에 따라 사용자가 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자 및 피해근로자 등에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 유엔 사회권규약위원회는 일반논평 18호에서 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제협약」 제6조에서 특정하고 있는 노동이란 ‘인간의 기본적 권리를 존중할 뿐 아니라 작업 안전과 보수 조건에 있어서도 근로자의 권리를 존중하는 노동이다’라고 설명하고 있다.

근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위인 ‘괴롭힘’에 대한 금지는 근로자의 인권과 노동권 보호를 목적으로 하고 있는 것이다. 그리고 괴롭힘 등을 신고하였다는 이유로 불리한 대우를 하는 행위는, 국가가 법률로써 규정하고 있는 인권보호 또는 인권침해 구제행위에 참여하였다는 이유로 ‘보복(報復)’하는 전형적인 차별행위에 해당한다. 따라서 ‘직장 내 괴롭힘 신고 전력’은 인간의 존엄성과 관련된 것으로, 해당 사유를 이유로 한 차별을 시정하지 않고 그대로 둔다면 인간의 존엄과 가치를 침해할 우려가 있으므로 「국가인권위원회법」 제2조제3호의 예시된 것 외의 차별 금지 사유로 보아야 한다.

나. 채용절차를 중단한 것이 진정인의 ‘직장 내 괴롭힘 신고 전력’ 때문인지 여부

피진정인은 채용절차의 중단이 ‘응시자가 선발인원과 같거나 없을 경우 재공고할 수 있음’이라는 이 사건 공고에 따른 것이라고 주장한다. 그러나 피진정인은 모집인원 접수 미달 시 서류심사로 선발하는 내부 절차에 따라 서류심사를 실시한 후 부적격으로 결정하였다. 이는 이 사건 공고의 ‘서류전형 결과 부적격으로 선발예정인원과 같거나 없을 경우 포함’에 따른 것이다.

채용절차의 중단 이유에 대하여, 피진정인은 진정인이 ○○실내 수영장에서 기간제 근로자로 근무할 때 직원들과의 의견충돌 등 근무환경 여건을 저해한 자로서 채용에 문제가 있다고 항변하고 있다. 그러나 인정사실 마항과 같이 피진정인은 진정인이 ○○실내 수영장에 근무하던 기간 중에서 직원들과의 의견충돌 등 근무환경을 저해한 시점을 202×. ×.로 명시하고 있는데, 이 기간은 인정사실 가항과 같이 진정인이 직장 내 괴롭힘 신고서를 감사담당관에 제출한 202×. ×. ××.을 포함하고 있는 기간이다. 그러므로 이러한 점에 비추어, 피진정인이 진정인의 ‘직장 내 괴롭힘 신고 전력’을 이유로 채용에 부적절하다고 판단했다고 보는 것이 타당하다.

다. 채용절차의 중단에 합리적 이유가 있는지 여부

인정사실 다항에서 피진정인이 공지한 것과 같이 서류심사는 응시자격요건(필수사항)으로 적격유무를 판단하는 절차이다. 그런데 피진정인이 서류심사 결과 진정인이 ○○실내 수영장에서 기간제 근로자로 근무할 때 직원들과의 의견충돌 등 근무환경 여건을 저해한 자로서 채용에는 문제가 있고 다른 지원자를 채용하는 것이 타당하다고 결정한 것은 서류심사 대상으로 공지한 요건이 아닌 사항을 서류심사의 대상으로 삼는 것으로 절차상 하자가 있는 조치이다. 그리고 ‘근무태만, 질서문란, 기타 비위행위를 한 경우 해고할 수 있다’는 근로계약서의 내용을 채용을 위한 서류심사에서 언급한 것은 진정인이 근로계약서 해당 조항에 따라 해고 여부가 검토된 사실이 없는 점에 비추어 적절하지 않다.

수영장 이용객들의 안전사고에 신속히 대처하기 위하여 근무자들 간의 긴밀한 근무 협조가 필요하다는 피진정인의 주장은 타당할 수 있다. 그러나 이는 피진정인이 언급하고 있는 것처럼 근무자들의 안정된 근무 환경을 조성하기 위한 피진정인의 책임에 속하는 사항으로, 직장 내 괴롭힘을 신고한 진정인에게 그 책임을 전가할 수 없다. 이러한 점에 비추어 진정인에 대하여 근무환경 여건을 저

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

해한 자로 판단한 피진정인의 서류심사 결정은 ‘직장 내 괴롭힘 신고자에 대한 2차 피해가 발생하지 않도록 적절한 조치를 취하라’는 피진정기관 감사담당관의 조치는 물론, 직장 내 괴롭힘 발생 사실을 신고한 근로자에게 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다는 「근로기준법」 제76조의3제6항의 취지에 반하는 조치로서 적절하지 않다.

한편 지원자가 선발인원과 같은 경우 채용절차를 취소하고 재공고하는 것은 일견 채용예정 분야의 유능한 인재 확보를 위해 필요한 조치일 수 있다. 그러나 이러한 조치가 설득력을 가지기 위해서는 해당 조치에 대한 납득할만한 기준과 일관성이 있어야 한다. 피진정인은 인정사실 방향과 사항에서와 같이 선발인원과 지원자의 수가 같거나 지원자가 미달한 경우, 지원한 지원자에 대한 채용절차를 통해 자격요건을 갖춘 자를 선발하였다. 그러나 기존 채용절차와 달리 이 사건 진정의 채용의 경우 채용절차를 중단한 것에 대하여 피진정인은 납득할만한 근거를 제시하지 못하고 있으며, 그 조치에 일관성이 있다고 보기 어렵다.

라. 소결

따라서 이 사건 진정에서 진정인이 과거 피진정기관 근무 중에 동료 직원에 대해 ‘직장 내 괴롭힘 신고’를 하였다는 전력을 이유로 진정인이 혼자 지원한 채용 공고에서 통상의 절차와는 달리 채용절차를 중단한 것은 합리적인 이유 없이 고용과 관련하여 진정인을 불리하게 대우한 것으로, 이는 「국가인권위원회법」 제2조제3호에서 정한 평등권침해의 차별행위에 해당한다.

6. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 10. 5.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 정문자 위원 김민호 위원 이준일

기타

12 2021. 12. 23.자 결정 21진정0369700 [사기업의 외국인근로자에 대한 근무일지 작성지시 차별]

결정사항

근무일지 작성과 관련하여 피진정인1((주)○○○○○○○○ 부사장), 2((주)○○○○○○○○○○○○○○○○○○ 영입부 이사), 3((주)○○○○○○○○○○○○○○○○○○ 영입부 부장)에게 진정인에 대해 현재와 같은 근무일지 작성을 중단할 것과 피진정인4((주)○○○○○○○○○○ 대표 이사)에게 동종·유사한 차별행위가 재발하지 않도록 필요한 조치를 취할 것을 권고함.

결정요지

- 【1】 피진정인1, 피진정인2, 피진정인3은 (주)○○○○○○○○ 근로자인 진정인이 외국인이라는 이유로 근로자들 중 진정인에게만 20××.×.×.부터 현재까지 시간대 별로 근무일지를 작성케 하였음.
- 【2】 피진정인1·2·3은 진정인이 회사 공문서에 사용되는 한국어 맞춤법, 문법 등에 익숙하지 않아 근무일지를 작성하도록 하여 진정인의 업무 적응력을 높이기 위한 교육의 일환이었으며, 진정인이 어떤 업무를 했는지 그 업무에는 얼마나 많은 시간이 소요되는지를 파악하여 업무가 과중한지 알기 위해 업무의 시작시간과 종료 시간을 적도록 양식을 만들었을 뿐이라고 항변하였음.
- 【3】 그러나, 진정인이 공문서 작성에 서툰 것은 한국어 능력이 부족한 외국인이기 때문이고 피진정기관 50여 명의 근로자 중에서 근무일지를 작성하는 근로자는 진정인뿐이며 외국인 역시 진정인뿐인 점, 진정인이 현재까지 장기간 근무일지를 작성하고 있는 점, 근무일지 작성이 취업규칙이나 교육프로그램에 따른 정식 절차가 아닌 점 등을 고려할 때, 피진정인들이 진정인에게 근무일지를 작성하도록 한 것은 진정인이 외국인이라는 이유로 합리적 이유 없이 고용영역에서 불리하게 대우한 차별행위에 해당함.

■ 진 정 인 ○○○

- 피진정인
1. A주식회사 부사장 ○○○
 2. A주식회사 이사 ○○○
 3. A주식회사 부장 ○○○
 4. A주식회사 대표이사 ○○○

■ 주 문

1. 근무일지 작성과 관련하여, 피진정인1, 2, 3에게 진정인에 대해 현재와 같은 근무일지 작성을 중단할 것과 피진정인4에게 동종·유사한 차별행위가 재발하지 않도록 필요한 조치를 취할 것을 권고합니다.
2. 진정요지 나함은 기각합니다.

■ 이 유

1. 진정요지

가. 근무일지 작성

진정인은 A주식회사의 근로자이고, 피진정인1, 피진정인2, 피진정인3은 각 A주식회사의 부사장, 이사, 부장으로서 진정인이 외국인이라는 이유로 근로자들 중 진정인에게만 20××. ×. ×.부터 현재까지 시간대별로 근무일지를 작성케 하여 진정인을 차별하였다.

나. 임금 동결

피진정인4는 A주식회사의 대표이사로서 20××. ×. ×. 진정인과 근로계약을 체결하면서 진정인이 외국인이라는 이유 및 진정인이 부당해고 원직복직자라는 이유로 근로자들 중 진정인의 임금만 사실상 동결하여 고용상 불이익을 주었다.

2. 피진정인들의 주장

가. 피진정인1, 2, 3(진정요지 가항 관련)

진정인이 회사 공문서상 사용되는 한국어 맞춤법, 문법 등에 익숙하지 않아 피진정인1, 2, 3이 논의하여 지도·교육 일환으로 근무일지를 작성하도록 하였고, 이는 진정인의 업무적응력을 높이기 위한 수단이었다. 또한 근무일지를 매 시간대별로 작성케 한 것은 아니고, 진정인이 어떤 업무를 했는지 그 업무에는 얼마나 많은 시간이 소요되는지를 파악하여 업무가 과중한지 알기 위해 업무의 시작 시간과 종료 시간을 적도록 양식을 만들었을 뿐이다.

나. 피진정인4(진정요지 나항 관련)

진정인의 연봉계약서를 보면 20××년 과장직급으로 승진하며 800만 원이 인상되었고, 20××년 50만 원이 인상되어 2년 동안 임금상승률은 총 26.5%에 달하는 사실을 확인할 수 있다. 20××년의 경우 2020년도 해외영업 실적저조로 인해 전년도에 비해 상승률이 낮을 뿐이고, 진정인도 이러한 점에 만족하여 연봉계약서에 본인이 자필로 서명하였다.

3. 인정사실

진정서, 피진정인 서면진술서 및 제출자료 등에 따르면 아래와 같은 사실이 인정된다.

- 가. 피진정회사는 20××.×.×. 설립되어 상시 약 50명의 근로자를 사용하여 반도체 테스트 장비 등의 제조 및 도소매업을 행하는 법인이다. 근로자 중 외국인은 진정인 1명뿐이다.
- 나. 진정인은 20××.×.×. 피진정회사에 기간제근로자로 입사하여 시스템 영업부에서 한중 통·번역 및 해외영업보조 업무를 수행하다 20××.×.×. 무기계약직으로 전환됨과 동시에 과장으로 승진한 후 해외영업 관리업무 담당으로 근무하기 시작하였다.
- 다. 피진정인 1, 2, 3은 20××.×.×. 진정인이 회사 공문서(견적서)상 사용되는 한국어 맞춤법과 문법에 익숙하지 않아 구체적인 지도가 필요하다고 판단하여 피진정인2가 피진정인3에게 진정인으로 하여금 업무일지를 작성하도록 지시하였다. 업무일지는 회사 전체 직원 중 진정인만 작성 중이며 그 양식은 별지와 같다. 매시간 업무일지를 작성하도록 했는지 여부와 관련하여 업무일지상 “진행시간”이라고 표시되어 있고, 진정인이 기재한 업무를 얼마 동안 수행했는지 기재하도록 되어 있다.
- 라. 피진정인4는 20××.××.××. 진정인이 회사 사정을 고려하지 않고, 부서 이동을 요청하고, 업무지시를 지속적으로 거부하여 조직 전체 구성원 간 위화감이 조성된다고 판단하여 진정인에게 근로관계 종료료를 통보하였고, 진정인은 20××.××.××. 경기도지방노동위원회에 부당해고 구제신청을 하였다. 이후 당사자들은 20××.×.××. 화해하고 진정인의 복직을 합의하였다.
- 마. 피진정인4는 조직을 개편하면서 국내외 영업팀을 신설하였고, 20××.×.×. 진정인을 국내외 영업팀으로 복직시켰다. 20××.×.×. 진정인과 피진정인4 사이에 2020년 대비 임금을 50만 원(1.25%) 상승시키기로 하는 근로계약서가 작성되었다.

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

바. 대(對) 중국 해외영업 비중의 변동 폭을 알 수 있는 해외사업부 매출 변동 현황은 다음과 같다.

〈 해외사업부 매출 현황 〉

년도	국내	해외	합계
2019	87억 원(50%)	85억 원(50%)	172억 원
2020	317억 원(92%)	26억 원(8%)	343억 원

4. 판단

가. 판단기준

「대한민국 헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있다. 「국가인권위원회법」(이하 ‘위원회법’이라 한다.) 제2조제3호는 나이를 포함한 19개 사유 및 기타 사유를 이유로 고용, 재화·용역, 교육·훈련 등과 관련하여 합리적 이유 없이 특정한 사람을 우대·배제·구별 하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별행위’로 규정하고 있다.

나. 조사대상 여부

- 1) 이 사건 진정은 외국인이라는 이유로 진정인에게만 근무일지를 작성시키거나, 외국인이라는 이유 및 부당해고 원직복직자라는 이유로 진정인의 급여 인상에 차등을 두었다는 내용이다.
- 2) 「위원회법」 제2조제3호의 차별사유 중에는 출신국가라는 사유가 열거되어 있으나 출신국가라는 사유가 외국인과 대한민국 국민 간 국적을 이유로 한 차별을 의미하지는 않는다. 다만, 「위원회법」 제2조제3호의 차별사유는

예시적 사유이고, 국적은 원칙적으로 개인이 선택할 수 있으나 통상의 경우 바꾸기 어렵고, 국적에 의한 차별행위를 금지한다고 하여 개인 책임주의에 위반되지 않으며, 외국인에 대한 차별과 편견을 해소하기 위해서라도 국적은 기타 차별 사유로 포섭할 필요가 있다.

- 3) 또한 이 사건 근로계약의 체결은 부당해고 이후 복직 시점에 이루어졌는데, 우리 위원회는 ‘부당해고 원직복직자’는 “피진정인과의 법적 다툼을 이유로 고용상 불이익을 받은 경우 이는 개인의 행위적 요소에 의한 것으로서 어떠한 집단적 속성을 갖고 있다고 보기는 어렵지만 그러한 차별을 용인함으로써 인해 발생할 수 있는 불합리한 결과에 비추어 기타 차별사유로 인정해야 한다.”고 하여 「위원회법」상 ‘기타 사유’에 해당한다는 입장이다 (차별시정위원회 2019. 7. 24. 18진정0669300 결정).
- 4) 한편 차별영역과 관련하여서는, 다른 사람은 작성하지 않는 근무일지 작성 및 임금 인상을 차등이라는 고용영역에서의 불리한 대우에 대한 주장이므로 조사대상에 해당한다.

다. 진정요지 가항 관련(근무일지 작성)

1) 진정인이 외국인이라는 이유로 근무일지를 작성시켰는지 여부

피진정인 1, 2, 3은 진정인이 외국인이어서라기보다 공문서 작성이 서툴기 때문에 근무일지 작성을 시킨 것이라고 주장한다. 이에 진정인이 외국인이라는 차별사유와 근무일지 작성지시 간에 인과관계가 있는지 살펴볼 필요가 있다.

피진정인들이 진정인에게 근무일지를 작성하도록 지시한 이유는 피진정인들의 내심의 의사이므로 피진정인들이 자백하지 않는 이상 이를 확인할 방법이 없어 결국 외부 상황들을 고려하여 객관적으로 판단할 수밖에 없다. 그런데 진정인이 공문서 작성에 서툰 것은 진정인의 한국어 능력이 부족하기 때문인바 이는 진정인이 외국인이기 때문이고, 경력이나 그 외 개인적 사유는 존재하지 않는다.

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

실제로 진정인과 함께 근무하는 50여 명의 근로자 중에서 근무일지를 작성하는 근로자는 진정인뿐이고, 외국인 역시 진정인뿐인 점을 종합할 때 이 사건은 외국인이라는 이유로 근무일지를 작성시킨 것으로 볼 수 있다.

2) 근무일지를 작성시킨 것이 합리적인지 여부

진정인의 공문서 작성이 서둘러 근무일지 작성을 시킨 것이라고 하더라도, 진정인이 20××. ×. ×.부터 현재까지 장기간 근무일지를 작성하고 있고, 근무일지 작성이 취업규칙이나 교육프로그램에 따른 정식 절차가 아니며 공문서 작성 및 업무숙지 부분은 별도의 교육을 통해 숙련성을 확보하는 것이 적절한 점 등을 종합적으로 고려하면 피진정인들의 행위는 업무상 적정 범위를 넘은 것으로 볼 수 있다.

따라서 피진정인들이 진정인에게 근무일지를 작성하도록 지시한 것에는 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다.

3) 소결

따라서 진정인에게 근무일지를 작성시키는 것은 진정인이 외국인이라는 이유로 합리적 이유 없이 고용영역에서 불리하게 대우한 행위에 해당한다.

라. 진정요지 나항 관련(임금동결 관련)

1) 차별적 처우란 본질적으로 동일한 집단을 자의적으로 다르게 대우하거나 본질적으로 다른 집단을 자의적으로 같게 대우하는 것을 말하며, 차별적 처우에 해당하기 위해서는 우선 그 전제로서 차별을 받았다고 주장하는 사람과 그가 비교대상으로 지목하는 사람이 본질적으로 동일한 비교집단에 속해 있어야 한다.

2) 진정인과 비교대상집단이 본질적으로 동일한 집단인지 여부

진정인은 피진정회사 직원들의 20××년 임금 인상률에 비해 본인의 임금상승률이 낮은 것을 차별이라고 주장하고 있다. 그러나 진정인이 소속된 부서인

국내외영업팀에는 피진정인3과 진정인 외에 다른 직원은 근무하지 않으므로 진정인과 동일·유사한 업무에 종사하는 사람을 찾기 어렵다. 또한 진정인과 같은 부서에 소속된 피진정인3은 진정인 소속 부서인 국내외영업팀 외에 고객지원(CS)부서의 장을 맡고 있기 때문에 진정인과 동일·유사한 업무에 종사한다고 보기도 어렵다.

또한, 피진정인이 소속 직원들의 임금인상률을 동일하게 정해놓고 진정인에게만 그 임금인상률을 적용하지 않았다면, 회사 직원이라는 지위에서 동일한 집단에 해당하는 진정인을 다르게 대우한 것이라고 볼 여지도 있으나 피진정회사 직원들의 2021년 임금인상률은 개별적으로 다르기 때문에 임금인상률 적용에 있어서 진정인과 진정인 외 다른 전 직원들을 진정인과 동일한 집단이라고 보기도 어렵다.

3) 소결

따라서 진정인의 임금동결과 관련하여서는 진정인과 비교대상 집단이 본질적으로 동일한 집단이라고 보기 어렵다.

5. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호, 제44조제1항제1호에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 12. 23.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김수정

기타

13 2021. 12. 23.자 결정 21진정0668500 등 5건 병합 [정부의 코로나
상생 국민지원금 외국인 차별 등]

결정사항

- 【1】 피진정인들에게, 재난 상황 극복을 위한 지원금 사업추진 시, 「난민법」 및 유엔 「난민의 지위에 관한 협약」 등에서 내국인과 동등한 대우를 받는 난민을 포함하고, 체류기간, 국가 및 사회 기여도 등을 고려하여 지급대상 외국인의 범위를 확대하기 바란다는 의견을 표명함.
- 【2】 진정사건은 기각함.

결정요지

- 【1】 국민지원금 사업은 별도의 법적 근거 없이 시행된 단발성의 사업이고, 사업 취지가 코로나19 장기화로 피해를 입은 다수의 국민들을 두텁게 지원하기 위한 것이므로 시혜적 성격이 강하여 사업 시행 주체에게 매우 폭넓은 재량권이 있다고 판단됨. 또한 외국인을 완전히 배제한 것이 아니라 일부 외국인에 대해 지원금을 지급한 것을 고려할 때 차별행위에 해당된다고 보기 어려워 진정사건은 기각함.
- 【2】 「헌법」, 「난민법」, 유엔 「난민의 지위에 관한 협약」 등을 고려할 때 국민지원금 지급대상에서 난민을 포함하지 않은 것은 명백한 문제로 보이므로 난민을 지급대상에 포함시켜야 할 필요가 있음.
- 【3】 코로나 19 관련 외국의 소득지원 사례를 보면 국적을 기준으로 하지 않은 경우가 많고, 재난 상황에서의 위험과 경제적 어려움은 내·외국인을 구별하지 않을 뿐 아니라 외국인도 감염병 예방을 위한 의무를 지고 있는 상황을 고려할 때, 재난 상황 극복 지원대책에서 외국인의 지원범위가 보다 확대될 필요가 있음.

■ 진 정 인 별지 1 기재와 같음

- 피진정인
1. 행정안전부장관
 2. 기획재정부장관
 3. 보건복지부장관

■ 주 문

1. 행정안전부장관, 기획재정부장관, 보건복지부장관에게, 재난 상황 극복을 위한 지원금 사업추진 시, 「난민법」 및 유엔 「난민의 지위에 관한 협약」 등에서 내국인과 동등한 대우를 받는 난민을 포함하고, 체류기간, 국가 및 사회 기여도 등을 고려하여 지급대상 외국인의 범위를 확대하기 바란다는 의견을 표명합니다.
2. 이 사건 진정을 기각합니다.

■ 이 유

I. 진정사건 조사결과

1. 진정요지

진정인들(진정인 7은 제외한다)은 장기체류자격을 가지고 국내 체류 중인 외국인으로서, 피진정인들이 시행한 ‘코로나 상생 국민지원금(이하 “국민지원금”이라 함) 지급대상에서 제외되었는데 이는 불합리한 차별이다.

2. 당사자의 주장

가. 진정한

진정요지와 같다.

나. 피진정한

국민지원금은 코로나19 장기화로 피해를 입은 다수 국민들을 두텁게 지원하고 양극화 해소 및 소득분배 개선을 위해 시행한 사업이다.

지원대상은 가구별 2021. 6. 건강보험료가 국민지원금 건강보험료 기준액(기준 중위소득 180% 상당)보다 낮은 경우이며, 가구의 2020년 재산세 과세표준 합계액이 9억 원을 초과하거나 2020년 금융소득 합계액이 2천만 원을 초과하는 경우는 지원대상에서 제외하였다. 다만 2020년 종합소득 신고·납부금액이 전년 대비 감소한 경우 이의신청을 통해 적극 보정하였다.

외국인의 경우 내국인이 1인 이상 포함된 주민등록표에 등재되어 있고 내국인과 동일한 건강보험 가입자·피부양자·의료급여수급권자인 경우 지급대상에 포함하였다. 다만, 영주권자(F-5), 결혼이민자(F-6)는 주민등록과 무관하게 내국인과 동일한 건강보험 가입자·피부양자·의료급여수급권자인 경우 지급대상에 포함하였고, 또한 이의신청 시에는 주민등록에 등재되지 않은 외국인이라도 내국인 1인 이상과 민법상 가족 관계에 있을 경우 지급대상에 포함이 가능하도록 하였다.

이번 코로나 상생 국민지원금은 전체 국민을 대상으로 보편지급하는 것이 아니라 국민 중에서도 가구별 건강보험료를 활용하여 가구소득 80%+알파를 선별하여 지급하기로 국회 논의를 통해 결정되어, 정책적 판단에 따라 내국인 중에서도 일정 기준에 따라 지급대상을 선정하였다. 외국인의 경우 주민등록등본에 따른 가구 구성이 가능하고 건강보험 자격을 보유한 경우에 한해 내국인과 동일한 선정기준 적용이 가능하므로 불합리한 차별이라 볼 수 없다.

기초생활보장제도, 기초연금, 장애수당 등 통상의 사회보장급여의 경우에도 외국인은 내국인과의 일정한 연관 관계를 보유한 경우에 한해 급여가 지급되고 있다. 따라서 국민지원금 역시 외국인의 경우에는 세대주 또는 세대주의 배우자·직계혈족에 해당하여 주민등록에 등재된 경우에 한해 가구 구성과 건강보험료 선정기준 적용이 가능하므로 지급대상에 포함된다.

다만 외국인이지만 국내에서 활동의 제한이 없는 영주권자(F-5), 결혼이민자(F-6)의 경우는 예외적으로 주민등록에 등재되지 않았더라도 내국인에 준하는 것으로 보아 건강보험 자격만 보유한 경우에도 지급대상에 포함한 것이다.

난민을 포함한 권리보장의 사각지대 계층에 대해 더욱 완화된 기준을 적용하여 국민지원금 등 사회보장 서비스 지급대상으로 확대하는 것은 도입에 앞서 충분한 논의가 필요할 것으로 판단된다.

3. 관련규정

별지 2 기재와 같다.

4. 인정사실

당사자의 주장, 관련 법령 및 자료 등을 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

가. 정부는 코로나19 장기화로 피해를 입은 다수 국민들을 두텁게 지원하고 양극화 해소 및 소득분배 개선을 위해 2021. 9. 6.부터 국민지원금 신청을 받아, 가구별 2021. 6. 건강보험료가 국민지원금 건강보험료 기준액(기준 중위소득 180% 상당)보다 낮은 경우를 지원 대상 기본원칙으로 하여 경제적 수준에 따라 국민지원금을 지급하였다.

나. 외국인의 경우 내국인 1인 이상이 포함된 세대의 주민등록부에 등재되어 내국인과 동일한 건강보험 가입자·피부양자·의료급여수급권자인 경우,

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

또는 외국인만으로 구성된 가구는 영주권자와 결혼이민자가 내국인과 동일한 건강보험 가입자·피부양자·의료급여수급권자인 경우에 한하여 지급 대상에 포함되었다.

다. 국민지원금 지원규모는 1인당 25만원으로 온·오프라인 방식으로 신청하여 신용카드·체크카드·선불카드·지역사랑상품권 중 선택한 지급수단으로 지급되었고, 2021. 12. 31.이 사용마감일로 지역사랑상품권과 동일한 사용처에서 사용가능하다.

라. 진정인들은 체류자격 및 내국인과의 주민등록 동일세대 미등재 등의 이유로 국민지원금 지원대상에서 제외되어 국민지원금을 지급받지 못하였다. 진정인들의 국적 및 체류자격은 아래와 같다.

- 1) 진정인 1: 중국, 외국국적동포(F-4)
- 2) 진정인 2: 네팔, 비전문취업(E-9)
- 3) 진정인 3: 방글라데시, 비전문취업(E-9)
- 4) 진정인 4: 라이베리아, 인도적 체류허가자 가족(G-1-12)
- 5) 진정인 5: 중국, 방문취업(H-2)
- 6) 진정인 6: 베트남, 비전문취업(E-9)
- 7) 진정인 7: 베트남, 미등록 외국인
- 8) 진정인 8: 중국, 외국국적동포(F-4)
- 9) 진정인 9: 미국, 우수인재 점수제거주(F-2-7)
- 10) 진정인 10: 영국, 회화지도(E-2)
- 11) 진정인 11: 영국, 외국국적동포(F-4)

5. 판단

「헌법」 제11조제1항은 “누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니

한다”고 규정하고 있고, 「국가인권위원회법」 제2조제3호나목은 합리적 이유 없이 성별, 인종, 출신국가 등을 이유로 재화의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 우대·배제·구별하거나 불리하게 대우하는 행위를 ‘평등권 침해의 차별 행위’로 규정하고 있다.

이 사건 진정은 피진정인들이 국민지원금 지급대상에서 외국인인 진정인들을 제외하고 있다는 것인데, ‘국적’은 「국가인권위원회법」에 예시된 19개 차별 사유에 해당되지 않으나, 원칙적으로 헌법이 보장하는 기본권의 최종적 근거인 ‘인간의 존엄과 가치’(헌법 제10조)와 밀접하게 관련되어 있고, 개인이 선택할 수 없거나 통상의 경우 쉽게 바꿀 수 없는 인격적 속성으로서 외국인에 대한 차별과 편견을 해소하기 위해서라도 기타 차별사유로 볼 수 있다. 따라서 피진정인들이 외국인이라는 이유로 진정인들을 국민지원금 지급대상에서 제외하였다면 기타 사유를 이유로 재화의 공급이나 이용과 관련하여 특정한 사람을 불리하게 대우하고 있는 것이므로 우리 위원회의 조사대상에 해당된다.

국민지원금은 별도의 법적 근거에 따라 시행한 사업이 아니다. 정부는 「보조금 관리에 관한 법률」 등에 따라 국가가 필요한 경우 보조금을 예산에 계상하여 집행할 수 있다. 즉, 동 사업은 특별한 법적 근거 없이 정부의 예산편성과 국회의 예산안 승인에 따라 시행된 사업이다.

따라서 국민지원금 사업은 별도의 법적 근거 없이 정부의 예산편성에 따라 시행된 단발성의 사업이고, 사업 취지가 코로나19 장기화로 피해를 입은 다수의 국민들을 두텁게 지원하기 위한 것이라는 점을 고려할 때, 정부의 시혜적 정책의 성격이 강한 것으로 보여 사업 시행 주체에게 매우 폭넓은 재량권이 있다고 판단된다.

더구나 피진정인이 국민지원금 사업 시행에서 외국인을 완전히 배제한 것이 아니라 내국인과 주민등록을 같이 하는 외국인·영주권자(F-5)·결혼이주민(F-6) 등 제한적으로 외국인을 포함시키고 있어 피진정인이 재량권을 일탈·

납용하였다고 보기 어렵다. 참고로 생계곤란 등의 위기상황에 처하여 도움이 필요한 사람을 신속하게 지원하기 위한 사회보장제도의 하나인 긴급복지지원 제도는, 외국인의 경우 대통령령으로 인정되는 일부 외국인(결혼이민자, 난민 인정자 등)만 지원대상에 포함하고 있다.

이번 국민지원금 사업의 경우 내국인도 경제적 수준에 따라 선별적으로 국민 지원금이 지급되어 보편적 지급의 형태가 아니었다는 점 등을 종합적으로 고려 할 때, 피진정인의 행위는 차별행위에 해당된다고 보기 어려워 「국가인권위원회 회법」 제39조제1항제2호에 따라 기각한다.

II. 피진정인들에 대한 의견표명

1. 의견표명의 배경

코로나19 재난으로 발생한 피해는 우리 사회의 모든 계층과 모든 구성원에 게 영향을 미치므로 재난상황의 극복을 위해서는 무엇보다 사회적 연대가 중요 하며, 방역의무와 지원대책은 이와 같은 사회적 연대를 더욱 공고히 할 수 있도록 추진되어야 한다. 특히 난민 등과 같이 권리보장의 사각지대에 있는 계층은 재난상황에 더욱 심각한 영향을 받을 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요하다.

국민지원금의 지급대상을 정하는 것은 정부의 재량범위 내에 있는 것으로 보아 이 사건 진정에 대해서는 차별행위가 아닌 것으로 판단하였다. 그러나 재난 상황에서 각종 권리보장의 사각지대에 있는 외국인에 대한 지원범위를 지급 보다 확대할 필요가 있으며, 특히 내국인과 동등한 대우를 하여야 할 난민이 포함되지 않은 점 등의 문제가 있다고 판단되므로 인권의 보호와 향상을 위하여 「국가인권위원회법」 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 의견표명을 검토 하였다.

2. 국민지원금 지급 대상에서 난민 제외의 문제점

「헌법」 제6조제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가지며, 외국인은 국제법과 조약이 정하는 바에 의하여 그 지위가 보장된다”고 규정하고 있다.

「난민법」 제30조제1항, 제31조, 제38조는 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 유엔 「난민의 지위에 관한 협약」에 따른 처우를 받고, 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받으며, 난민인정자에 대하여는 상호주의를 적용하지 않음을 명시하고 있다. 또한 유엔 「난민의 지위에 관한 협약」 제23조는 “협약국은 난민에 대해 공공구제와 공적 원조에 관하여 자국민과 동일한 대우를 하여야 한다”고 규정하고 있다.

전례가 없는 재난상황으로 인해 국민지원금 사업 지원범위에 대한 기준 마련 시 난민의 특별한 지위를 고려하지 못한 사정이 있을 수 있겠으나, 「헌법」, 「난민법」, 유엔 「난민의 지위에 관한 협약」 등을 고려할 때 국민지원금 지급대상에서 난민을 포함하지 않은 것은 명백한 문제로 보이므로 지급대상에 난민을 포함시켜야 할 필요가 있다고 판단된다.

3. 코로나19 관련 소득지원 해외 사례

코로나19 관련 재난긴급 소득지원(economic relief)에 관한 외국사례를 보면 저소득층 주민들을 대상으로 할지에 대한 논의가 주로 진행되고 있으며, 외국인에 대해서는 독일, 캐나다, 미국, 일본 등 많은 나라들이 지원 대상으로 포함하고 있다.

독일 베를린시는 2020. 3. 19. 국적을 불문하고 예술가, 프리랜서, 자영업자, 소상공인 등을 포함하여 세금납부 번호를 보유한 자에 대해 긴급지원 대책을

추진하기로 결정하면서, 직원 5명 이하 사업자에 5,000유로(약 678만원), 직원 6명~10명 이하 사업자에게는 1만 5,000유로(약 2,036만원)를 기본적으로 지급하도록 하였다. 특히 별도 공지를 통해 “베를린의 수많은 소규모 사업자들이 이주 배경을 가지고 있다”라며 “그들에게 지원 제도를 제대로 전달하기 위해서 관련 기관이 모여 다양한 언어로 정보를 제공하며, 신청서 작성이나 번역에 도움을 줄 것”이라고 밝혔다.

미국은 의회에 제출된 S.3548-CARES Act(The Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security)에서 긴급 현금지원 대상에 사회보장번호(social security number)를 소지한 외국인을 포함하고 있다. 75,000달러 이하의 소득을 가진 이민자가 사회보장번호를 가지고 있거나, 영주권자, 세법상 거주자(과거 3년간 미국에 매년 183일 이상 거주했으며 세금을 납부한 자)인 경우, 1,200달러(약 147만 원)를 지급하고, 결혼한 부부는 각각 받으며, 자녀가 있는 가족은 아동 1명당 500달러(약 61만 원)를 더 받을 수 있도록 하였다.

일본은 2020. 4. 20. 국민 1인당 10만엔(약 113만원)을 재난지원금 성격의 ‘특별 정액 급부금’으로 지급할 계획을 발표하면서, 대상은 4. 27. 기준 일본에 주민등록이 되어 있는 사람으로 정하였다. 일반적으로 일본 내에서 3개월을 초과하여 거주할 수 있는 체류자격을 부여받은 외국인의 경우 반드시 ‘주민’등록을 하도록 되어 있어, 외국인도 일본 정부가 주는 ‘특별 정액 급부금’을 받을 수 있다.

캐나다는 15세 이상 캐나다 거주자로 고용소득, 사업소득, 출산·육아 고용보험이 5,000캐나다달러 이상이면, 재난지원금을 주당 500캐나다달러(약 43만 원)를 지원하며, 실직자 및 격리대상자에게는 최대 16주간 지급하였다. 외국인의 경우 유학생을 포함하여 임시 외국인 근로자 역시 조건 만족 시 혜택을 받을 수 있다.

4. 외국인에 대한 지급 범위 확대의 필요성

유엔인권최고대표사무소는 2020. 3. 코로나19로 인한 전 지구적 위기 상황을 극복하기 위해서라도 외국인들이 긴급재난소득지원 등 경제지원 프로그램에서 제외되어서는 안 된다고 강조하였다.

코로나19 이전에도 외국인들은 경제활동 및 직업활동을 통해 국가·사회에 적지 않은 기여를 하면서도 언어와 문화 장벽, 비용, 정보 접근성 결여, 차별 그리고 외국인 혐오를 포함하여 보건 진료에 접근하는 데 있어 종종 장애에 직면하였고, 특히 예기치 못한 재난상황에 더 취약한 계층이었다. 따라서 국가 정책을 펼치면서 외국인들이 배제되지 않도록 특별한 주의가 필요하다는 지적이 있어 왔다. 2015년 제70차 UN총회에서 192개 회원국이 만장일치로 채택한 ‘지속 가능한 발전을 위한 2030 아젠다’와 관련해 국제이주기구(IOM)는 분쟁이나 재난과 같은 위기 상황에서 이주민의 취약성을 줄이는 것이 지속가능한 발전을 위한 목표 달성에 기여한다고 설명한 바 있다.

재난 상황에서의 위협과 그로 인한 경제적 어려움은 내국인과 외국인을 구별하여 영향을 미치지 않는다. 한국에 거주하는 외국인도 재난 극복이나 감염병 예방을 위한 의무에서 자유로울 수 없고, 재난으로 인한 경제적 어려움 역시 내국인과 동일하게 겪고 있는 상황을 고려할 때, 재난 상황을 극복하기 위한 지원대책에서 외국인의 지원범위가 보다 확대될 필요가 있다.

5. 소결

기존의 국민지원금 사업에서 제외되어 있는 난민의 경우 국내법 및 국제법적으로 특별한 지위가 인정되므로 반드시 포함될 필요가 있고, 지급대상 외국인의 범위 또한 체류자격·체류기간, 기여도 등에 따라 합리적인 기준을 마련하여 확대하기 바란다.

제9장 그 밖의 사유에 의한 차별

III. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제39조제1항제2호, 제19조제1호 및 제25조제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

2021. 12. 23.

국가인권위원회 차별시정위원회

위원장 남규선 위원 이준일 위원 김민호

국가인권위원회 결정례집 제14집(2021)

| 인권정책 | 침해구제 | 차별시정 |

인 쇄 일 | 2022년 11월

발 행 일 | 2022년 11월

발 행 | 국가인권위원회

편 집 | 행정법무담당관

인 쇄 | (사)대한정신장애인가족협회 세종인쇄정보, 044)868-8878

ISBN 978-89-6114-905-1 94330

ISBN 978-89-6114-339-4 94330(세트)

〈비매품〉

