

모빌리티인문학 연구원

모빌리티인문 정책자료집





이 출판물은 원본 출처 표기, 비상업적 목적, 2차 저작물 생성 금지 등을 조건으로 사용 및 배포를 허용합니다.



이 출판물은 저작물의 무료 이용을 허용하는 오픈 액세스 정책에 의해 제작되었습니다.

ISSN
ISSN

모빌리티인문학 연구원

모빌리티인문 정책자료집



발간사

우리는 모빌리티 테크놀로지의 발전에 따라 사람, 사물, 관계의 이동성이 한층 고도화된 시대에 살고 있습니다. 이동의 속도가 빨라졌을 뿐 아니라 영토와 경계가 허물어지면서 거주와 이동이 불분명해지고, 물리적 공간에 머물러 있던 온라인 네트워크를 이용해 이질적인 시공간을 동시에 체험할 수 있습니다. 모빌리티인문학 연구원은 이처럼 이동성이 생활의 본성이 된 시대를 맞아 여기서 발생하는 현상들이 우리 인간에게 어떤 의미와 가치를 지니는지 그 함의를 연구하는 인문한국플러스(HK+) 사업을 수행하고자 2018년 설립되었습니다.

모빌리티인문학 연구원은 국내에 생소한 모빌리티인문학의 이론을 정립하기 위한 노력을 경주해 왔습니다. 모빌리티 테크놀로지 담론을 성찰하고, 인문학의 경계를 넘어 이동하는 시대의 삶을 총체적으로 아우르는 융복합 연구를 통해 이론을 체계화했습니다. 나아가 인간중심의 사회를 구현하는 데 기여하는 것이 인문학 연구의 최종적 사명이라는 의식하에, 그동안 구축한 모빌리티인문학 연구 성과와 정책 연구의 연계를 시도하게 되었습니다.

정책 연구는 2021년부터 인문한국플러스(HK+) 사업의 연구 성과를 사회로 환원하기 위하여 본격적으로 착수하였습니다. 먼저 정책 연구 및 개발 사업은 사회의 다양한 영역에서 모빌리티가 쟁점이 되는 사안을 찾아 관련 정책을 발굴하는 것을 목적으로 하였습니다. 그리고 각각의 주제에 관해 해당 분야의 전문가를 초빙하여 이론적 논의는 물론 실무상의 현실과 문제를 알아보고 함께 고민하는 시간을 가졌습니다. 그동안 축적해 온 모빌리티 정의, 모빌리티 테크놀로지와 인간의 공진화, 모바일 공동체 등에 관한 연구가 정책을 설계하고 제안하는 밑거름이 되었습니다.

이번에 발간되는 정책자료집은 정의로운 모빌리티를 제도적으로 구현해 내기 위한 지난 3년간의 노력을 집결한 결과물입니다. 이번 자료집 발간을 통해 모빌리티인문학의 연구 성과를 확산하고 사회에 환원하겠다는 소명을 어느 정도 이룬 것 같아 기쁘게 생각합니다. 이 정책자료집에는 모빌리티인문 정책세미나에 인사이트와 경험을 공유해 주신 전문가 선생님들의 탁월한 식견이 녹아들어 있습니다. 이를 바탕으로 임보미 HK연구교수가 전체적인 기획과 집필을 담당해 주었습니다.

이와 같은 과정을 통해서 모빌리티인문학 연구원은 인문한국플러스(HK+) 사업의 연구와 사업이 정책 제안으로 연계되는 모델을 제시하게 되었습니다. 이 결실이 정의로운 모빌리티 사회 구현에 보탬이 될 것을 소망하며, 자료집 완성에 도움을 주신 대한민국 교육부·한국연구재단 및 연구에 참여한 모든 분에게 감사의 인사를 드립니다.

모빌리티인문학 연구원

원장 신인섭

1. 모빌리티와 평등	1
모빌리티 평등에 기반한 미래형 모빌리티 정책개발을 위한 제언	
장애인의 교통 모빌리티 증강을 위한 정책 제언	
2. 동물의 (임)모빌리티	43
동물권의 향상과 반려동물의 대중교통 이용에 관한 법·정책적 제언	
동물의 임모빌리티, 동물원의 윤리적 문제와 개선 방향	
3. 스마트도시와 모빌리티	123
스마트도시와 정보 모빌리티, 개인정보보호를 위한 제언	
스마트도시에서의 모빌리티 서비스 구현을 위한 법·정책적 논의	
4. 모바일 테크놀로지와 성폭력	181
모바일 공간으로 이동하는 성폭력, 그 대응을 위한 고찰	
디지털 성폭력의 역동적 특성과 피해자 지원의 지향점	
5. 모바일 공동체와 윤리	239
비자발적인 출향민으로서의 난민에 대한 환대와 인권에 기초한 정책 제언	
글로벌 공동체 형성과 대응 - 외국인 유학생 유입과 체류지원 정책에 관하여 -	
6. 모빌리티 통치	301
통치와 모빌리티: 전자감독제도의 문제점과 개선 방향	
교정 단계에서의 회복적 사법의 필요성과 확대 방안	
7. 모빌리티 차별과 정의	351
플랫폼 노동자의 노동권 증진을 위한 제언	
경제적 교통약자의 모빌리티 증진 방안	

1.

모빌리티와 평등

모빌리티 평등에 기반한 미래형 모빌리티 정책개발을 위한 제언
장애인의 교통 모빌리티 증강을 위한 정책 제언

모빌리티인문 정책제안 21-1(통권 1호)

**모빌리티 평등에 기반한
미래형 모빌리티 정책개발을 위한 제언**
- 자율주행자동차와 도심항공교통 정책을 중심으로 -

〈초록〉

모빌리티 평등에 기반한 미래형 모빌리티 정책개발을 위한 제언

인공지능, 통신, 빅데이터 등의 기술이 결합한 미래형 모빌리티 산업이 최근 급속도로 성장함에 따라, 관련 법률의 제정 및 정책 개발 등 정부의 적극적인 대응이 뒤따르고 있다. 그런데 모빌리티는 기술적·공학적 문제에 그치지 않고 사회적·구조적 문제의 양상을 띠고 있으며, 그 안에 관계와 불평등의 문제가 놓여있기 때문에 인문사회학적 고찰이 수반되지 않으면 안 된다. 현재 발표된 정책의 주요 내용은 기술개발과 산업육성에 치우쳐 있어, 기술 수혜의 사각지대에 놓여 있는 계층을 위한 복지정책이 소외되어 있고, 기술 발전의 속도에 비하여 윤리와 규범에 대한 사회적 합의를 도출하려는 대응도 부족하다. 평등한 모빌리티 정책개발을 위해서는 구체적으로는 모빌리티 기술개발과 복지정책의 융합, 윤리가이드라인 제작과 윤리위원회의 조직, 공익 목적의 우선 사용, 산업구조 변화에 따른 노동정책이 수반되어야 하며, 정책 결정 초기 단계부터 각계각층의 참여가 보장될 필요가 있다.

Keywords

모빌리티, 모빌리티 평등, 모빌리티 윤리, 모빌리티 정책, 모빌리티 복지

〈Abstract〉

Proposal for Future Mobility Policy Development Based on Mobility Equality

As the future mobility industry, which combines technologies such as artificial intelligence, telecommunications, and big data, has proliferated in recent years, the government is actively responding to the enactment of relevant laws and policy development. Mobility is concerned with not only a technical or engineering problem but also takes on the social and structural problems in which relations and inequalities are prevalent. Humanities and sociological considerations must be reflected in establishing mobility-related policies. The main contents of the recently announced policies are biased towards technological and industrial development, and welfare policies for the strata placed in blind spots for technological benefits are marginalised. Compared to the speed of technological development, the response to derive social consensus on ethics and norms is insufficient. As a result, the following suggestions are made to develop an equitable mobility policy: the amalgamation of mobility technology development and welfare to develop a fair mobility policy, the enactment of ethical guidelines, the establishment of the organisation of an ethics committee, the preferential use for public benefit purposes, and labour policy due to changes in the industrial structure. Finally, it is necessary to ensure the participation of each level from the initial stage of policy making.

Keywords

mobility, mobility equality, mobility ethics, mobility policy, mobility welfare

I. 제언 배경

1. 모빌리티 산업의 성장과 발전

1) 모빌리티의 개념

모빌리티(mobility)는 사전적으로는 “이동”을 의미하지만, 산업적 영역에서는 주로 교통수단과 결합하여 사용됨.

자동차와 비행기 등은 이동과 운송을 위한 대표적이고 전통적인 모빌리티 기기였으나, 여기에 모바일 플랫폼을 통한 대중교통 예약, 카셰어링(car sharing), 카헤일링(car hailing), 전동 킥보드 이용 등 새로운 서비스와 기술이 결합함으로써, 모빌리티는 과거와는 다른 새로운 양상을 띠게 되었음. 이에 ‘교통’(transportation)이나 ‘탈 것’(vehicle)에 더하여 ‘이를 가능하게 하는 기술’, ‘이동의 편의를 돕는 서비스’를 포괄하는 새로운 개념으로 모빌리티라는 용어가 회자됨.

2) 모빌리티 산업 추세

산업적 의미에서의 모빌리티가 구체적으로 범주화되어 있는 것은 아니고, 그 특성에 따라 스마트 모빌리티, 퍼스널 모빌리티, 마이크로 모빌리티 등의 용어가 사용되고 있음. 미래형 모빌리티는 인공지능, 통신, 빅데이터 등의 기술이 결합하는 형태로 발전하고, 개인이 소유하는 형태에서 점차 공유화될 것으로 예상되고 있음.

이러한 미래형 모빌리티는 여객 분야뿐 아니라, 배달, 화물 운송, 방위산업, 도시구조 등 생활영역 전반에 변혁을 수반하기 때문에 관련 산업 역시 비약적으로 성장할 것으로 예상됨. 이에 관하여 한국교통연구원은 2025년을 기점으로 운전자나 승객의 조작 없이 스스로 주변 환경을 인식하고 주행상황을 판단하며 주어진 목적지까지 운행이 가능한 자율주행자동차가 증가할 것으로 예상하는 한편, 모건스탠리는 도심항공 모빌리티(Urban Air Mobility, UAM)의 경우 2040년 약 1,800조 규모의 시장이 형성될 것으로 전망함.

우리나라에서도 현대, 기아와 같은 전통적인 자동차 제조사뿐 아니라, 네이버와 같은 인터넷포털 업체, SK텔레콤과 같은 통신업체 등이 자율주행자동차 시장 점유를 위해 적극적으로 참여하고 있음. 도심항공 모빌리티의 경우 전 세계적으로 약 300여 개의 개인용 비행체(PAV)가 개발 계획 중이거나 진행 중이며, 국내에서도 한화시스템, 현대자동차가 기체개발 사업에, 대한항공은 도심항공 교통관리 시스템 개발사업에 진출하였음.

2. 모빌리티 테크놀로지의 발전과 현대적 모빌리티의 함의

2000년대 초반부터 서구권을 중심으로 “모빌리티”의 관점에서 사회와 공간을 이해하고 분석하는 연구가 본격화되었음. 이때의 “모빌리티”는 사전적 의미 그대로 “이동성”을 뜻하며, 산업적 의미의 모빌리티보다 훨씬 광범위하고 구조적이며, 난민, 이주, 관광과 같은 사람의 이동은 물론, 물류, 자본, 정보의 이동과 움직임까지 모두 포함하는 의미임. 모빌리티 연구자들은 시대와 공간을 막론하고 존재하는 모빌리티에 “관계”의 문제가 놓여있다고 주장하며, 이를 통해 사람의 이동, 노동과 자본의 흐름, 도시의 건설, 해체 등의 현상과 그 기저에 놓인 불평등과 소외의 문제를 연구함. 개별 연구자마다 연구의 대상과 방법은 차이가 있지만 근본적으로 모빌리티를 ‘인간의 삶’과 연결지어 사유하고 궁극적으로는 인간에게 이로운 방향을 모색하는데 공통점이 있음.

그런데 오늘날은 기술의 발전에 힘입어 모빌리티의 범주는 과거와 비교할 수 없을 정도로 되었음. 자동차, 기차, 비행기 등 “탈 것”의 테크놀로지는 물리적 공간의 이동속도를 증진시켰을 뿐만 아니라, 모바일과 네트워크의 발전으로 이동을 통해 추구했던 가치와 목적, 예를 들어 지식의 습득, 여행, 체험, 취미, 다른 사람과의 교류 등이 오히려 사람의 이동이 없이도 가능해짐. 모빌리티 테크놀로지가 고도화될수록 오히려 모빌리티와 임모빌리티(immobility, 부동성)를 강제하는 방법은 단순해질 것이며, 거기서 파생되는 비자율성, 불평등의 문제 역시 그 범위와 정도가 과거와 비교될 수 없을 정도로 강한 파장력을 가지게 됨. 따라서 모빌리티는 더 이상 기술적·공학적 문제에 그치지 않고 사회적·구조적 문제로 전환되며, 인문사회학적 사유의 대상이자 제도적으로 규범화되어야 할 당위성을 가짐.

II. 정책적 대응의 현황

정부는 모빌리티 분야를 미래산업의 중점 육성 대상으로 삼고, 최근 이를 위한 일련의 정책을 발표·시행하고 있음. 최근 모빌리티 정책의 경과를 살펴보면 2018년 〈자율주행차 분야 선제적 규제혁파 로드맵〉을 통해 미래차 산업의 진흥을 촉진할 필요가 있음을 강조한 이후, 주로 자율주행차, 드론, 도심항공교통 등에 관한 중장기적 로드맵과 정책들을 지속적으로 제시하고 있음.

1. 관련 법률의 제정 및 시행

1) 자율주행자동차 분야

자율주행자동차의 운영을 규율하는 직접적 법원(法源)으로는 2020년 5월 1일부터 시행되고 있는 「자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률」(법률 제16421호, 2019. 4. 30. 제정, 이하 “자율주행자동차법”)이 있음. 법률의 주요 내용과 법률에 따른 시행 경과를 정리하면 다음과 같음.

조항	내용	조문	경과
제2조 제1항 제1호	정의	“자율주행자동차”란 「자동차관리법」 제2조 제1호의3에 따른 운전자 또는 승객의 조작 없이 자동차 스스로 운행이 가능한 자동차를 말한다.	
제4조 제1항	기본계획 수립	국토교통부장관은 자율주행자동차의 도입·확산과 자율주행 기반 교통물류 체계의 발전을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 자율주행 교통물류 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.	2021년 6월 한국교통연구원의 용역결과, 전문가 토론회, 공청회 및 국가교통위원회의 심의를 종합하여 〈제1차 자율주행 교통물류기본계획 [’21~’25]〉 수립
제7조 제1항 본문	시범운행지구의 지정	국토교통부장관은 자율주행자동차 시범운행지구를 운영하려는 시·도지사의 신청을 받아 제16조에 따른 자율주행자동차 시범운행지구 위원회의 심의·의결을 거쳐 자율주행자동차 시범운행지구(이하 “시범운행지구”라 한다)를 지정할 수 있다.	2020년 11월 20일 서울, 충북, 세종, 광주, 대구, 제주 등이 시범운행지구로 선정

제14조 제1항	규제 신속확인	시범운행지구에서 자율주행자동차를 운행하려는 자는 이를 규제하는 법령의 적용 여부 및 해석 등의 확인(이하 “규제 확인”이라 한다)을 국토교통부장관에게 요청할 수 있다.	
제24조 제1항	기술개발을 위한 지원시책	국토교통부장관은 자율주행자동차의 안전, 운행 지원을 위한 인프라 및 자율주행 기반 교통물류체계 관련 기술개발을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 지원시책을 수립하여 추진할 수 있다.	국토교통부 자율주행 모빌리티 서비스 시범사업 등

〈표 - 1〉 「자율주행자동차법」 주요 내용

2) 도심항공교통 분야

항공기와 관련한 현행법률로는 「항공안전법」, 「항공사업법」 등이 있고, 최근 무인항공기 산업의 발전을 위해 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」(이하 “드론법”)이 제정(법률 제16420호, 2019. 4. 30.)되어 2020년 5월 1일부터 시행되고 있음. 「드론법」에 따르면 「항공안전법」 제2조 제3호에서 말하는 “초경량비행장치” 중 무인비행장치 및 제2조 제6호에서 말하는 “무인항공기”로서 조종자가 탑승하지 않은 상태로 항행할 수 있는 비행체를 “드론”이라고 정의함.

그런데 도심항공교통의 핵심을 이루는 개인용 비행체는 자동차의 경우처럼 자율주행을 목표로 하고 있긴 하지만, 안전을 위하여 상당기간 조종사 탑승이 예정되어 있기 때문에¹ 조종사가 탑승한 상태인 개인용 비행체는 「드론법」의 적용대상이 되지 않음. 따라서 조종사가 탑승한 개인용 비행체를 중심으로 하는 UAM 사업 촉진 및 기술개발을 직접 규율하는 법률은 2021년 현재 아직 제정되지 않은 상태임.

2. 정책주관부처 및 정책의 지향

자율주행자동차는 우리 정부가 주력으로 육성하고자 하는 미래차 사업 분야 중 하나로, 그간 정부는 여러 차례에 걸쳐서 미래차와 관련한 정책과 비전을 제시해 왔음. 우선 2018년

1 관계부처 합동, 〈도시의 하늘을 여는 한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵〉, 2020, 3쪽 참조.

에 <자율주행차 분야 선제적 규제혁파 로드맵>을 발표한 이래, 2019년에는 ‘2030년 「미래차 경쟁력 1등 국가」로 도약’을 비전으로 하여 <미래자동차 산업 발전 전략 -2030년 국가 로드맵>을 발표하였고, 여기서 레벨 4에 해당하는 완전자율주행차를 세계 최초로 상용화하겠다는 목표를 세움. 2020년 7월 발표한 <「한국판 뉴딜」 종합계획>에서는 친환경 미래 모빌리티 보급을 확대하겠다는 비전을 내세웠으며, 2020년 10월에는 <미래차 확산 및 시장선점전략>으로서 친환경차와 함께 자율주행 및 모빌리티 서비스 활성화를 정책과제로 선정하였음.

UAM의 경우도 마찬가지로 정부는 지난 2020년 5월 도심항공 분야에 관하여 <도시의 하늘을 여는 한국형 도심항공교통(K-UAM)로드맵>을 발표하고, 이 로드맵에서 2025년 UAM 상용화, 2030년 본격 상용화, 2035년 100개 노선 및 호출형 서비스로 확대하겠다는 목표를 내세움. 이후 민·관·학·연 37개 기관이 참여한 정책협의체 UAM Team Korea(UTK)가 발족하였는데, 여기서 UAM의 중장기 연구·개발 전략과 분야별 과제를 도출하여 2021년 3월에 기술로드맵을 발표하였고, 2021년 9월에는 <한국형 도심항공교통(K-UAM) 운용개념서 1.0>을 발간하였으며, 이를 토대로 상용화를 앞둔 2024년까지 ‘K-UAM Grand Challenge’라는 실증사업을 추진하기로 함.

Ⅲ. 산업기술중심 정책의 문제와 인문사회학적 시각의 필요성

1. 기술개발, 산업육성에 치우친 법과 정책

현재 정부가 바라보는 “모빌리티”는 “미래먹거리 산업”²으로서, 각종 정책발표에서도 “1등”³, “세계최고수준”⁴의 모빌리티 기술과 상용화를 비전으로 제시하며, 주로 해당 산업의 육성과 상용화를 위한 구체적 과제를 추진하고 있음.

근거 법률 역시 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」, 「자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률」로서, 그 명칭에서 알 수 있듯이 각각 “드론산업의 발전 기반을 조성하고 드론산업의 진흥을 통한 국민편의 증진과 국민경제의 발전에 이바지”(「드론법」 제1조)하거나, “자율주행자동차의 상용화를 촉진하고 지원함으로써 국민의 생활환경 개선과 국가경제의 발전에 이바지”(「자율주행자동차법」 제1조)함을 목적으로 하고 있으며, 그 주요내용도 해당 기술개발과 산업 육성에 관한 내용으로 구성되어 있음.

그러나 모빌리티 혁신을 통해 산업, 노동, 도시구성 등에 변화가 예상됨에도, 현재까지 제시된 모빌리티 정책과 현행법률을 통해서서는 새로운 모빌리티 산업의 정착, 조기 상용화의 내용이 부각되어 있을 뿐 새로운 기술의 개발과 진보의 가치, 그것이 어떻게 사람에게 이롭게 작용할 것인지 반영한 내용은 찾아보기 힘들.

2 관계부처 합동, 위의 자료, 2쪽; 관계부처 합동, 〈한국형 도심항공교통(K-UAM) 기술로드맵〉, 2021, 2쪽.

3 관계부처 합동, 〈미래자동차 산업 발전 전략 -2030년 국가 로드맵-〉, 2019, 5쪽; 산업통상자원부 보도자료, 〈자율주행 1등 국가 도약을 위한 1.1조원 규모 범부처 자율주행사업 본격 착수〉, 2021년 1월 13일, 1쪽.

4 관계부처 합동, 〈미래자동차 확산 및 시장선점 전략〉, 2020, 5쪽.

○ 미래형 신산업 조기 사업화를 통한 새로운 일자리 창출

- (친환경·스마트카) 평창동계올림픽 수소차 실증('18년), 자율주행차 테스트베드('K-City', 화성) 구축('18년), 1톤 전기트럭 개발('19년) 등
- (ICT 신산업) IoT('17년)·5G('19년) 네트워크 구축, 인공지능 R&D 프로젝트*, AI학습용 데이터 확대 등 AI·빅데이터 활용 환경 구축
 - * 인공지능 국가전략프로젝트('17~'23년), 인공지능 플래그십 프로젝트('16~'21년) 등
- (드론) 국가 종합비행성능시험장('21년, 고흥) 등 인프라를 확충하고 승객·물류용 드론 등 미래형 비행체 기술개발 지원
- (스마트시티) 지역 일자리와 연계한 특화단지 구축 지원('18년), 인큐베이팅존 조성('18~'19년) 등을 통해 신산업 육성을 지원

〈표-2〉 4차 산업혁명 선도 신산업 일자리 창출⁵⁾

일자리위원회가 제시한 위와 같은 정책은 산업 패러다임의 전환에 따른 전반적인 고용과 노동시장의 변화에 대한 구체적 대안이 아닐뿐더러, 정책의 내용은 주로 새로운 일자리를 창출하는 것이고 일자리 감소⁶⁾가 예상되는 기존 노동자들의 처우에 대한 내용은 충분히 제시되어 있지 않은 상태임. 이 외에도 구체적 갈등 상황에 대한 대응 원칙도 찾아보기 어려움.

모빌리티 관련 정책들은 모빌리티 혁신으로 인한 낙관적인 미래를 제시하고 있지만, 그 예상은 추상적이고 막연한 기대에 불과함. 또는 기술 및 산업개발의 목적을 선한 것으로 전제하고, 그 결과물의 평등한 분배는 다른 정부기관이나 정책 담당자의 몫이라고 여기는 것은 아닌지 고민할 필요가 있음.⁷⁾

따라서 기술집약적 정책일수록 인문사회학적 성찰을 토대로 하여야 하며, 테크놀로지와 인간이 함께 진화할 수 있는 방법이 반영될 필요가 있음.

2. 복지정책의 소외

헌법은 제34조 제2항을 통해 사회보장·사회복지의 증진을 위한 국가의 노력을 의무화하고 있음. 이러한 의무는 동조 제1항의 '인간다운 생활을 할 권리'의 구체적 실현을 위한 수단적

5 일자리위원회·관계부처 합동, 《일자리정책 5년 로드맵》, 2017, 30쪽.

6 2019년 고용노동부 전망에 따르면, 자율주행 및 자동화된 운송시스템 발달로 운전·운송 관련직 취업자 수가 크게 감소할 것으로 예상된다: 고용노동부, 〈2018~2028 중장기 인력수급전망〉, 2019, 10쪽.

7 장영배, 〈과학기술정책과 사회적 불평등〉, 《정책자료 2009-03》, 한국과학기술정책연구원, 2009, 7~10쪽.

성격으로 이해되고,⁸ 복지의 궁극적 목적은 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 보장이라고 할 수 있음. 한편, 2000년대 중반을 기점으로 과학기술개발이 ‘성장 중심’에서 ‘복지와 융합’하는 방향으로 선회하였다고 평가됨.⁹

그러나 최신 테크놀로지는 복지와 동반하여 고려되지 않는 것이 현실임. 전통적 모빌리티 기기에 디지털이 결합된 서비스가 대중적으로 활용되고 있는 2021년 현재에도 교통약자를 위한 국가 정책에 이러한 테크놀로지가 반영되지 않고 있음.

추진전략	추진과제
교통수단 이동편의 개선	교통수단 이동편의시설 개선·확충 및 모니터링 강화
	저상버스 및 특별교통수단 보급 확대
	중형 저상버스 보급 확대 및 휠체어 탑승 가능 고속시외버스 개발
	특별교통수단 지역간 환승·연계를 위한 시스템 구축
여객시설 및 보행환경 이동편의 개선	여객시설 내 이동편의시설 개선·확충 및 교통약자 지원서비스 향상
	보행친화 환경조성을 위한 이동편의시설 개선·확충

〈표 - 3〉 〈제3차 교통약자 이동편의증진계획(2017~2021)〉 기술관련 주요내용

현재 추진 중인 정책의 목표와 비전이 현실화된다면, 2025년부터는 자율주행을 기반으로 하는 교통물류체계와 도심항공 모빌리티가 상용화될 예정임. 이와 같은 미래형 모빌리티가 상용화되었을 때, 삶의 질 제고라는 측면에서 가장 극적인 효과를 기대할 수 있는 대상은 노인, 장애인 등과 같은 교통약자 및 대중교통 인프라가 낙후된 지역 거주민으로 예상되지만, 정책적으로는 우선적 고려대상이 아님.

3. 윤리와 규범의 미비

모빌리티의 제조, 판매, 운행 등에 있어서 사고가 발생할 때 분쟁을 해결하거나 형사책임의 소재 여부를 묻는 가장 중요한 근거는 “법률”이고, 법률은 윤리와 규범을 기반으로 함. 그중에서 모빌리티 기기의 정비의무, 안전기준, 배상책임에 관해서는 기존 법률체계의 틀 안에서 해

8 성낙인, 《헌법학》(제20판), 법문사, 2020, 1471쪽.

9 서지영, 〈국민의 행복과 복지향상을 위한 과학기술정책〉, 《STEP Insight》 112, 2013, 9쪽.

결할 수 있으나, 특히 형사책임의 소재와 같은 문제들은 법학 및 법체계에 대한 전통적인 접근법으로는 해결할 수 없음. 따라서 새로운 윤리와 규범에 대한 사회적 합의를 도출하고 의견을 모으는 작업이 필요한데, 이와 같은 문제들은 주로 개별 연구자의 연구대상으로 논의가 되는 실정이고, 국가적·정부적 차원의 조직적 대응은 크게 눈에 띄지 않음.

4차 산업혁명의 핵심분야로 여겨지는 인공지능은 미래 모빌리티 기술개발에 있어서도 중추적 역할을 담당하게 되는데, 인공지능에 관해서는 정부와 기업 차원에서 AI윤리에 관한 각종 현장과 가이드라인을 제시하고 있음. 그러나 인공지능은 개별 제품이라기보다는 산업적 기반 요소로서 활용되는 범위가 매우 넓기 때문에 구체적으로 발생할 수 있는 윤리적 문제의 변수가 지극히 다양한 데 반하여, 문제를 해결할 만한 기능을 기대할 수 없을 정도로 막연하고 추상적인 한계가 있음.¹⁰

4. 모빌리티 불평등에 대한 기본권 차원의 논의 필요성

어떤 국가나 사회가 정의를 제도화할 수 있는 역량을 갖추면, 법적인 권리와 의무가 태동하게 됨. 모빌리티에 대한 근대적 권리개념의 시초는 1948년 <세계인권선언>에서 찾을 수 있음. 이 조항은 2차 세계대전 이후 동구권과 서구권 사이의 긴장상태에서 “동구권 국가들에 거주하는 반체제 인사들을 지원”¹¹하기 위한 것으로 박해를 피해 이동할 수 있는 권리가 보장되어야 한다는 내용을 담은 것임.

제13조 1. 모든 사람은 자국내에서 이동 및 거주에 자유에 대한 권리를 가진다.
2. 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라를 떠날 권리와 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다.

〈표 - 5〉 <세계인권선언>

그로부터 70여 년이 흐른 오늘날 화두가 되는 “모빌리티 권리”란 <세계인권선언>의 시대처

10 관련부처가 합동하여 마련한 <사람이 중심이 되는 인공지능(AI) 윤리기준>을 살펴보면 ① 인간 존엄성 원칙, ② 사회의 공공선 원칙, ③ 기술의 합목적성 원칙을 3대 기본원칙으로 삼은 뒤, 그 기본원칙을 실현하기 위하여 ‘인권보장’, ‘프라이버시 보호’, ‘다양성 존중’을 포함한 10가지 세부적 요건을 제시하고 있다. 관계부처 합동, <사람이 중심이 되는 인공지능(AI) 윤리기준>, 2020.

11 크리스토프 게이 외, <모빌리티에 대한 권리란 무엇인가?>, 《모바일/임모바일 01》, 이진형 옮김, 앨피, 2021, 49쪽.

럼 공간이동의 권리를 말하는 것으로 볼 수 없음. 따라서 “모빌리티 권리 = 이동의 권리”의 공식은 더 이상 유지될 수 없고, 노동, 소비, 교육, 문화 등이 결합되어 있는 복합적 권리, 서비스와 시설에 대한 접근권으로 이해되어야 함.

전통적인 자유관에 따르면, ‘자유’란 ‘불간섭’을 의미하고 개인의 선택이 도덕적인 이상 국가는 최대한 간섭하지 않는 것이 자유를 수호하는 최선의 방법임. 이러한 자유관에 입각하면 이동을 원하는 개인이 각자가 선택한 이동수단을 이용하여 이동을 하고 국가가 이를 금지하거나 억압하지 않는 것이 모빌리티 자유를 보장하는 최선의 방법임. 그러나 오늘날 보편적으로 받아들여지고 있는 현대적 자유관은 “자기가 소중하게 여기는 어떤 존재가 될 수 있는 능력, 또는 자기가 소중하게 여기는 어떤 일을 행할 수 있는 능력”이며, 여기서 인권의 역할은 “단지 사람의 자유로운 선택을 가로막지 못하도록 보장하는 것이 아니고, 자유롭게 선택할 수 있어야 할 자유를 잘 행사할 수 있도록 촉진하는 데 있”음.¹²

현대적 인권 개념에 비추면, 국가는 이동의 자유를 보장하기 위하여 적극적이고 지속적인 개입을 할 의무를 짐. 그런데 ‘이동’은 헌법 제14조상의 ‘거주·이전의 자유’처럼 그 자체에 자유가 화체되어 있기도 하지만, 직업선택의 자유(제15조), 종교의 자유(제20조), 집회·결사의 자유(제21조), 학문과 예술의 자유(제22조), 선거권 및 공무담임권(제24조, 제25조), 교육권(제31조), 근로권(제32조), 노동권(제34조), 행복추구권(제10조)을 향유하기 위한 필수 요소이기도 함. 즉, 이동의 편의와 이동권의 보장은 그 이상의 기본권의 토대가 됨. 현재 시행되고 있는 법과 정책에서는 이렇듯 헌법적 시각에서 “왜 이동편의가 증진되어야 하는지”에 대한 성찰의 흔적보다는 철도, 항공기, 저상버스 등 단편적인 운송편의를 위한 정책이 대부분을 차지하고 있음. 아울러, 자율주행 자동차와 같은 미래형 모빌리티에 관한 윤리적 문제에 관한 논의도 주로 자율주행 자동차 생산 프로그래밍의 윤리적 지침, 사고 발생시의 법적 책임에 그치고,¹³ 누가 우선적으로 자율주행 모빌리티의 혜택을 받아야 하는지, 자율주행 모빌리티는 평등하게 향유될 수 있는 것인지에 대한 근본적인 논의는 충분해 보이지 않음.

12 샌드라 프레드먼, 《인권의 대전환》, 조효제 옮김, 교양인, 2009, 67쪽.

13 이해원·정은경, 〈자율주행 자동차 사고 상황에 대한 한국인의 윤리적 판단〉, 《한국심리학회지》 40(1), 2021, 108쪽.

IV. 종합적 제언

현행 모빌리티 정책의 문제점을 극복하고 기본권적 시각이 반영된 정책개발을 위하여 다음과 같은 대안을 제시하고자 함.

1. 모빌리티와 인권 및 복지정책의 통합적 수행

현재 미래형 모빌리티의 정책개발은 주로 주관부서인 산업통상자원부와 국토교통부가 담당하고 있음. 국토교통부에서는 지난 2019년 미래드론교통담당관을 신설하여 드론 서비스모델의 조기상용화를 추진하고 있으며, 자율주행사업의 경우에는 산업통상자원부 자동차과·미래자동차과, 과학기술정보통신부 디지털포용정책팀, 국토교통부 첨단자동차과 등에서 합동하여 주무를 담당하여 기술개발 정책을 개발 중임.

선진적 기술 개발과 더불어 이러한 기술의 혜택이 평등하게 분배될 수 있도록 과학기술의 개발, 산업진흥화 정책의 추진 단계에서부터 인권과 복지에 관한 논의가 동시에 진행될 필요가 있음. 현재 기술개발과 산업진흥에 집중되어 있는 정책사업구조에서 국민복지와 통합하는 구조의 전환이 요구됨. 이후 과학기술의 성과가 국민의 삶의 질 제고에 직접 기여할 수 있도록 부처 간 융합적인 대처를 요함.

2. 개별 윤리가이드라인 제작 및 윤리위원회 조직

인공지능이 활용되는 분야는 매우 다양하고, 인공지능을 활용한 개별 재화 또는 서비스마다 윤리적 쟁점에 차이가 있기 때문에 개별 윤리가이드라인을 마련할 필요가 있음. 또한 이러한 윤리가이드라인은 국가, 기업 등 제작 주체에 따라 차이가 있을 수 있으므로 이를 통합적으로 관리하고 검토할 수 있어야 하며, 공통된 윤리가이드라인이 구체적으로 현실화될 수 있는 정책개발이 필요함. 이를 위해서는 대통령소속 국가생명윤리심의위원회처럼, 장관 소속 위원회를 설립하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

3. 공익 목적을 위한 우선 적용 및 지역 간 격차 해소를 위한 정책 마련

최근 도심과 공항을 잇는 UAM 종합실증이 실시된 바, UAM 정책은 항공기라는 가장 빠른 모빌리티 기기를 이용하는 주체의 모빌리티를 더욱 증진시키는 방향으로 추진되고 있음. 근래 모빌리티에 민간이 제공하는 모바일 서비스가 결합하면서 그 성격이 다소 약화되긴 했지만, 교통은 여전히 공공재라고 할 수 있음. UAM 역시 대중교통과의 연계, 전력설비와 같은 공공 설비를 활용한다는 점에서 공공재적 성격을 가지고 있으므로 수익성 또는 산업성 외에 공공성, 평등성, 비경쟁성의 특징을 가지는 공공재에 대한 적극적 정책 마련이 포함되어야 함. 관련산업의 진흥을 위한 시혜적 정책, 전시적 정책의 한계를 극복하기 위해서는 인문사회 분야와의 협력을 통하여 모빌리티 정책과 인간의 삶의 질 향상 사이의 상관관계, 정책 수요와 효과를 정확히 판단하고 예측하여 대안을 마련할 필요가 있음.

4. 산업구조 변화에 따른 노동정책 수반

미래형 자동차, 스마트 모빌리티 시대의 도래는 노동구조의 변화를 시사함. 자동차부품 전환에서부터 자율주행으로 인한 고용감소, 업역간의 갈등, 플랫폼 기업으로의 종속 등 사회적 갈등을 야기할 가능성이 높음. 현재 모빌리티 정책에 따르면, 새로운 산업의 육성으로 일자리 창출 효과를 기대할 수 있긴 하지만 기존 산업에 종사하던 노동자의 실업이나 일자리 감소에 대해서는 구체적 정책이 구비되어 있지 않은 상태임.

따라서 산업구조 변화에 따른 노동문제를 해결하기 위해서는 명확한 갈등관리체계를 수립하고, 기존 산업 종사자를 대상으로 새로운 산업에 대한 교육지원과 같은 서비스를 제공하고 일자리 감소의 여파를 최소화하는 정책이 구상될 필요가 있음.

5. 의사결정의 폭넓은 참여

모빌리티 정책결정과 시행은 산업통상자원부, 국토교통부 소속의 관리와 교통연구원 등의 국책연구원 및 개발사업에 참여한 민간기업 등 과학기술 전문가와 관료집단이 주도하고 있음.

정책개발과 결정과정에서 여러 사회집단과 이해관계자가 배제되면 절차적으로도 불평등하고, 도시중심, 산업진흥 중심으로 결과의 불평등을 야기함. 따라서 정책 결정과정의 초기 단계에서부터 각계각층의 이해관계자와 시민의 참여가 보장되어야 하고, 이로써 과학기술발전의 목표와 비전에 대한 인식이 근본적으로 변화할 수 있으며, 나아가 사람을 위한 정책 수립이 가능해질 것임.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 샌드라 프레드먼, 《인권의 대전환》, 조효제 옮김, 교양인, 2009.
- 서지영, 〈국민의 행복과 복지향상을 위한 과학기술정책〉, 《STEP Insight》 112, 2013, 1~29쪽.
- 성낙인, 《헌법학》(제20판), 법문사, 2020.
- 이혜원·정은경, 〈자율주행 자동차 사고 상황에 대한 한국인의 윤리적 판단〉, 《한국심리학회지》 40(1), 2021, 105~129쪽.
- 크리스토프 게이 외, 〈모빌리티에 대한 권리란 무엇인가?〉, 《모바일/임모바일 01》, 이진형 옮김, 엘피, 2021.

2. 기타 자료

- 고용노동부, 〈2018~2028 중장기 인력수급전망〉, 2019.
- 관계부처 합동, 〈도시의 하늘을 여는 한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵〉, 2020.
- _____, 〈미래자동차 산업 발전 전략 -2030년 국가 로드맵〉, 2019.
- _____, 〈미래자동차 확산 및 시장선점 전략〉, 2020.
- _____, 〈사람이 중심이 되는 인공지능[AI] 윤리기준〉, 2020.
- _____, 〈한국형 도심항공교통[K-UAM] 기술로드맵〉, 2021.
- 국가과학기술위원회, 〈기술기반 삶의 질 향상 종합대책(안)〉, 2007.
- 국도교통부, 〈2020년 교통약자 이동편의 실태조사 연구 -최종보고서-〉, 2021.
- _____, 〈제3차 교통약자 이동편의 증진계획 (2017~2021)〉, 2016.
- 일자리위원회·관계부처 합동, 〈일자리정책 5년 로드맵〉, 2017.
- 장영배, 〈과학기술정책과 사회적 불평등〉, 《정책자료 2009-03》, 한국과학기술정책연구원, 2009.

UAM Team Korea, 〈한국형 도심항공교통(K-UAM) 운용개념서 1.0〉, 2021.

모빌리티인문 정책제안 21-2(통권 2호)

장애인의 교통 모빌리티 증강을 위한 정책 제안



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

〈초록〉

장애인의 교통 모빌리티 증강을 위한 정책 제언

2001년 장애인 휠체어리프트 추락 사고는 장애인 이동권에 관한 논의의 기폭제가 됐지만, 그로부터 20여 년이 흐른 현재에도 장애인의 이동권은 여전히 답보상태에 머물러 있다. 반면, 같은 기간 이동의 편의를 증진시킬 수 있는 테크놀로지와 서비스는 크게 향상되었다. 그러나 복지적 관점을 수반하지 않은 기술의 발전은 그러한 기술과 서비스의 가장 큰 수혜자가 될 장애인을 소외시키는 문제를 야기한다. 현재 장애인 교통 모빌리티의 현황을 살펴보면, 2021년 말 기준 저상버스 도입률은 27.8%라는 낮은 수준에 머물러 있고, 시외이동을 위한 모빌리티는 더욱 열악한 상태로 시외버스나 고속버스의 경우는 저상버스가 거의 전무하며, 장애인콜택시 조차도 이용에 번거로움이 따른다. 여기에는 장애를 개인의 신체적 문제로 여기는 현행 법의 태도를 근본적 문제로 꼽을 수 있으며, 장애인이나 장애인의 이동권에 대한 시민의식의 부재, 장애인을 위한 기술개발의 어려움 등을 부수적인 문제로 지적할 수 있다. 따라서 헌법 상으로는 장애인에 대한 차별금지 조항의 신설, 법률상 장애 및 장애인에 대한 정의조항의 수정, 저상버스 운전자에 대한 교육, 유니버설 디자인에 기반한 모빌리티 기기의 개발 및 보급, 정책 결정에 장애인 참여를 보장하는 방식의 대응이 요청된다.

Keywords

장애인 모빌리티, 교통약자, 장애인개념, 장애인 이동권, 사회적 모델

〈Abstract〉

Policy Proposal to Enhance Transport Mobility for Persons with Disabilities

In 2001, the crash of a wheelchair lift sparked a debate on the right of mobility for persons with disabilities. More than 20 years have passed since then, but the right to mobility of persons with disabilities is still in a state of being answered. Meanwhile, the technologies and services that can make mobility more convenient have improved significantly over the same period. However, the development of technology without a welfare perspective raises the problem of alienating persons with disabilities, who are the greatest beneficiaries of such technology and services. Looking at the current state of transportation mobility for persons with disabilities, the introduction rate of low-floor buses by the end of 2021 remains at 27.8%. Mobility for intercity travel is even worse, with few low-floor intercity or highway buses, and even call taxis for persons with disabilities, are troublesome to use. This is due fundamentally to the current legal position that treats disability as a physical problem solely for the individual. Besides the lack of public awareness of persons with disabilities and their right to mobility, difficulty in developing technology for persons with disabilities can be brought up as a secondary problem. Therefore, the responses are required that new provisions prohibiting discrimination against persons with disabilities in the Constitution, amendments to legal provisions regarding disabilities and persons with disabilities, education to low-floor bus drivers, development, popularisation of mobility equipment based on universal design, and participation of persons with disabilities in policy-making.

Keywords

mobility of the persons with disabilities, the transportation vulnerable, concept of the persons with disabilities, mobility right of the persons with disabilities, social model of disability

장애인의 이동권 현황과 이동 증진을 위한 기술개발 문제에 관하여 도움을 주신 법무법인 디엘지 공익인권센터 김강원 부센터장님, 한국철도기술연구원 김경희 실장님께 감사드립니다.

I. 제언 배경

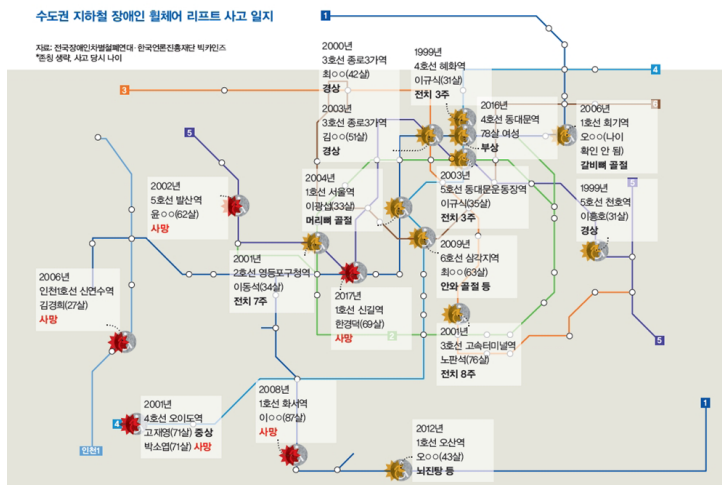
1. 휠체어 리프트 사고, 20년 전 사고의 반복적 재연

2021년 마지막 날, 장애인단체 소속 장애인과 활동가들은 서울 지하철 5호선 공덕역에서 승강장과 열차 사이에 휠체어를 걸쳐 놓아 열차 운행을 지연시키는 방식으로 장애인 이동권 보장을 요구하는 시위를 벌였음. 이러한 시위는 2021년 한 해만 해도 10월 22일 혜화역~서울역 구간, 12월 6일 서울 혜화역 승강장, 12월 20일 왕십리역을 비롯하여 여의도역, 광화문역, 행당역 등의 5호선 역사(驛舍), 12월 29일 성신여대역 역사 등 서울 지하철 역 곳곳에서 총 11건이 있었는데, 이들은 지하철 출입구에서 선전전을 하거나, 단체 지하철 탑승 등의 방법으로 지하철 역사 내 엘리베이터 설치, 저상버스 도입 등을 주장하였음. 2021년은 2001년 오이도역에서 휠체어 리프트가 추락하여, 탑승하고 있던 장애인이 사망한 사고가 발생함에 따라 장애인 이동권 논의가 본격화된 지 20주기가 되는 해로서 장애인들은 20년 전과 크게 다르지 않은 상황에서 여전히 20년 전의 요구를 되풀이하고 있는 실정임.

연도	장소	내용
2001년	오이도역	휠체어 리프트의 철심이 끊어져 추락
2002년	발산역	휠체어 리프트 안전바 미작동 등으로 추락
2006년	신연수역	휠체어 리프트가 바닥에 밀착되지 않은 상태에서 탑승시도하여 추락
2008년	화서역	휠체어 리프트의 플레이트가 협소한 상태에서 전동휠체어로 탑승하면서 추락
2017년	신길역	역무원 호출버튼 누르려는 시도중 추락

〈표 - 1〉 지하철 휠체어 리프트 사망 사고

지하철 역사 내 설치된 휠체어 리프트는 수동형 휠체어에 적합한 구조로서, 2000년을 전후로 보편화된 전동 휠체어 또는 스쿠터 이용 시에 사고 발생 가능성이 예견되었음에도 〈표 - 1〉에서 나타난 바와 같이 지속적으로 동일한 유형의 사고가 반복되고 있다는 사실은 장애인 이동권 문제가 여전히 답보상태에 있음을 상징함. 사망사건 외에도 아래 〈그림 - 1〉에서 확인할 수 있는 바와 같이 지하철 휠체어 리프트 사고는 시·공간적으로 전 구간에 걸쳐 반복적으로 발생하고 있음.



〈그림 - 1〉 수도권 지하철 장애인 휠체어 리프트 사고 일지¹

한편, 2021년 12월 6일 혜화역에서 예정된 장애인의 이동권 보장 시위에 대하여 혜화역측에서는 지하철역으로 통하는 엘리베이터를 폐쇄하는 방법으로 대응하였음. 지하철 역사 내 엘리베이터는 장애인 이동권의 상징이자, 엘리베이터 설치가 장애인 이동권 투쟁목표 중 하나라는 점에 비추어 볼 때 이러한 조치는 장애인의 모빌리티를 원천봉쇄하고 그 희망을 무력화시키는 의미를 지니는 대응 방법임. 아울러 서울교통공사는 지난해 지하철 내 장애인 시위를 이유로 장애인단체에 대한 손해배상청구소송을 제기하였음.² 이렇듯 장애인 이동권은 여러 장벽 앞에 가로막혀 있으며, 그럼에도 불구하고 반드시 확보해야 할 치열하고 절실한 문제임.

2. "이동권", 멀고 먼 권리로의 여정

종래 우리나라에서는 장애인과 관련한 기본법으로 「장애인복지법」³이 제정되었다가 이후 특별법의 지위를 가지는 개별 법률이 마련되기 시작하면서, 「장애인·노인·임산부 등의 편의

1 이순준, 〈그들의 죽음 뒤에야 호출 버튼의 위치가 바뀌었다〉, 한겨레21, 2018. 8. 28.

2 조다운, 〈서울교통공사, '지하철 시위' 장애인단체에 3천만원 손해배상〉, 연합뉴스 홈페이지, 2022. 12. 13., <https://www.yna.co.kr/view/AKR202112131499000004> (2022. 2. 15. 최종방문).

3 이 법률은 애초에 「심신장애자보호법」으로 제정되었으나(법률 제3452호, 1981. 6. 5.), 1989년 전면개정(법률 제4179호, 1989. 12. 30. 전부개정)을 통해 오늘날과 같이 「장애인복지법」으로 명칭이 변경되었다.

증진 보장에 관한 법률」(법률 제5332호, 1997. 4. 10. 제정, 이하 “장애인등편의법”)에서 “접근권”을(제4조), 「교통약자의 이동편의 증진법」(법률 제7382호, 2005. 1. 27. 제정, 이하 “교통약자법”)에서 “이동권”을 명문화하였음(제3조). 여기서 “이동권” 또는 “접근권”은 장애인들이 수많은 희생을 바탕으로 스스로 고안해 낸 개념으로서, 아직도 법적으로 그 내용이 형성 중에 있는 권리임.⁴ 이 권리개념에 관하여 “이동권”과 “접근권”의 관계, 헌법적 근거, 이동권 보장을 위한 국가의 의무 등에 있어서 이론적·학술적 논의도 충분하지 않은 상태임.

「교통약자법」에 따르면 건설교통부장관은 교통약자의 이동편의 증진을 위하여 5년 단위로 <교통약자이동편의증진계획>을 수립하여야 하고(제6조), 지방자치단체의 장은 이를 추진하기 위한 <지방교통약자이동편의증진계획> 및 <연차별시행계획>을 수립하고 시행하여야 함(제7조~제8조). 장애인을 비롯한 교통약자에 대한 이동편의증진 정책은 주로 이와 같은 계획을 통해 추진되고 있으나, 후술하는 바와 같이 현재 상용되고 있는 모빌리티 서비스에 비하여 기술적인 면에서 후진적 수준에 머무르고 있으며, 그 추진성과도 애초 계획목표에 미치지 못하고 있음. 이렇듯 장애인의 모빌리티 권리는 이론적으로도 실천적으로도 공고하지 못한 토대 위에서 불안하고 아슬아슬한 행보를 이어가고 있음.

3. 모빌리티 테크놀로지의 첨단화와 장애인의 소외

현재의 모빌리티는 과거 전통적인 이동수단에 인공지능, 정보처리 시스템, 네트워크 등의 기술이 집약되고 여기에 서비스가 결합된 형태로 변모하고 있음. 이와 같은 모빌리티의 변화는 핵심적 산업영역으로 급부상하여 현재 정부에서도 모빌리티 산업에 관한 법과 정책 마련에 힘을 쏟고 있음. 현재 추진 중인 정책의 방향과 개요를 살펴보면, 우선 관련 산업의 기술개발과 산업진흥을 위한 목적으로 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」, 「자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률」 등이 제정되었고(두 법률 모두 2020. 5. 1. 제정), 이를 기반으로 기술개발 지원이 이루어지고 있음. 또한 산업통상자원부와 국토교통부를 중심

4 박진용, <장애인 이동권 보장 제도에 관한 공법적 연구>, 중앙대학교 박사논문, 2018, 5쪽.

으로 “미래먹거리 산업”⁵으로서의 모빌리티 정책이 마련, 추진되고 있음. 이러한 정책이 계획대로 추진된다면, 가까운 미래에 자율주행자동차와 도심항공교통이 상용화될 것으로 예상된다.

모바일 앱을 통한 택시 이용, 차량 렌트 등이 대중화되어 있고, door-to-door 서비스가 보편화된 현재에도 장애인의 이동을 위한 복지 정책은 저상버스의 보급, 장애인 콜택시의 증차와 같이 모빌리티 테크놀로지의 발전 속도와 궤를 달리하고 있음. 복지적 관점을 수반하지 않은 과학기술의 발전은, 그 기술로 인하여 가장 큰 수혜를 누릴 수 있는 대상을 소외시키는 문제를 야기함.

5 관계부처 합동, <도시의 하늘을 여는 한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵>, 2020, 2쪽; 관계부처 합동, <한국형 도심항공교통 [K-UAM]>, 2021, 2쪽.

II. 장애인 이동과 관련한 현행 법률 및 제도적 현황

1. 장애인에 대한 개념적 모델과 현행 법률상 정의

장애인에 대한 정책은 국가가 장애와 장애인에 대하여 어떠한 관점을 견지하고 있는지와 밀접한 관계가 있음. 장애인에 대한 법적 정의는 국가가 “어느 범위의 사람들에게 어떤 내용의 서비스를 제공할 것인가”⁶의 문제와 직결되는 것으로서 현행법상 장애와 장애인에 대한 법적 정의를 살펴보는 것은 현재 정책에 대한 한계를 지적하고 나아가야 할 지향점을 모색하는 기본작업으로서의 의미가 있음.

장애와 장애인에 대한 개념은 장애의 본질이 무엇인가라는 문제에 기초하기보다는 법적·정책적으로 보호의 대상과 범위와 결과로의 측면을 모두 지니고 있음.⁷ 이 개념은 크게 의료적 모델과 사회적 모델로 대별될 수 있는데, 세계보건기구(WHO)는 기존 의료적 모델에 입각한 장애인 정책을 벗어나, 1980년대 이후에는 사회적 모델을 바탕으로 한 정책을 추진하기 시작하였고, 이것이 토대가 되어 2006년 12월 「장애인권리협약」이 탄생하게 되었음. 「장애인권리협약」 제1조는 사회적 모델의 관점을 바탕으로 “장애인은 다양한 장벽과의 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함한다”고 규정하고 있음. 즉, 장애를 개인의 문제가 아닌, 사회적 통합을 가로막는 장벽으로 이해하며, 그 해결에 있어서도 장애인에 대한 개별 치료나 보호가 아니라 사회로의 유입, 사회통합을 위한 장벽의 제거를 목표로 하고 있음. 이와 같은 추세는 유럽에서도 마찬가지여서, 유럽연합은 2000년 이후로 장애인의 사회통합을 주요의제로 채택하여 장애인을 위한 정책을 단계별로 진행하였고 상당한 성과를 거두고 있음.⁸

6 윤수정, 〈장애의 개념에 대한 헌법적 고찰 -장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률의 장애의 개념에 대한 논의를 중심으로-〉, 《공법학연구》 21(3), 2020, 161쪽.

7 윤수정, 위의 글, 179쪽.

8 홍선기, 〈장애 개념에 관한 유럽연합(EU)의 법제 및 판례검토〉, 《사회법연구》 43, 2021, 41쪽 이하 참조.

의료적 모델(개인적 모델)	사회적 모델
장애는 개인의 문제	장애는 사회통합을 방해하는 장벽
치료를 통한 의료적 보호 필요	장벽의 제거가 필요
장애인은 조절이 필요	장애인에겐 긍정적인 대우가 필요
장애인은 보호가 필요	장애인은 권리가 필요
전문지식은 전문가가	장애인의 경험이 최고의 전문지식

〈표 - 2〉 장애의 개념적 모델⁹

현행법상으로는 「장애인복지법」과 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 “장애인차별금지법”)에서 장애와 장애인에 대한 직접적 정의규정을 두고 이에 기반한 국가정책의 기초나 차별행위에 대한 구제 등을 규정하고 있음.¹⁰

법률명	조항	내용
장애인복지법	제2조 제1항	“장애인”이란 신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 말한다.
	제2조 제2항	이 법을 적용받는 장애인은 제1항에 따른 장애인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자를 말한다. (이하 생략)
장애인차별금지법	제2조 제1항	이 법에서 금지하는 차별행위의 사유가 되는 장애라 함은 신체적·정신적 손상 또는 기능상실이 장기간에 걸쳐 개인의 일상 또는 사회생활에 상당한 제약을 초래하는 상태를 말한다.
	제2조 제2항	장애인이라 함은 제1항에 따른 장애가 있는 사람을 말한다.

〈표 - 3〉 현행법상 장애와 장애인의 법적 정의

이와 같은 정의는 세계보건기구가 채택하고, 서구 유럽을 중심으로 보편적으로 시행되고 있는 사회적 모델 개념과 거리가 있는 것으로, 우선 「장애인차별금지법」상 “장애”는 차별금지 대상을 확정하는 핵심적인 개념임에도 불구하고 추상적이고 모호하다는 문제가 있음.¹¹ 또한 양 법률의 규정은 “장애”를 생리적 기능손상이 원인이 되어, 그 “개인”의 일상이나 사회활동을 저해하는 결과를 발생시키는 것으로 이해하여, 개인적 손상과 사회적 제약 사이의 인과관계를 요하는 구성을 띠고 있음. 이러한 정의에 따르면 구체적 제약을 최소화하는 정책이 중심

9 김용득, 〈장애개념의 변화와 사회복지실천 현장 함의〉, 《한국사회복지학》 51, 2002, 163쪽 이하 내용 정리.

10 다만, 「국가인권위원회법」은 2005년 개정을 통하여 “장애”에 대한 정의규정을 삽입하였는데, 이 규정에 따르면 “장애”란 “신체적·정신적·사회적 요인에 의하여 장기간에 걸쳐 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 상태”(제2조 제4호)를 의미한다고 하여, 「장애인차별금지법」 또는 「장애인복지법」상의 경우보다 사회적 모델개념이 가미되어 있다.

11 윤수정, 앞의 글, 162쪽.

이 되고, 선제적이며 보편적인 대응을 가로막게 됨.

반면, 사회적 모델은 장애를 사회적 통합을 가로막는 장벽으로 이해하기 때문에, 이 장벽을 제거하기 위한 환경 개선이 사회적 책임하에 이루어져야 한다고 봄. 따라서 장애인에 대한 차별금지 및 장애인의 참여가 보장되는 정책의 당위성이 제고됨. 나아가 장애인이 치료와 보호가 필요한 수동적 주체가 아니라 권리의 주체이자 사회구성원으로서 마땅히 사회활동에 참여해야 한다면, 사회통합의 기본적 요소로서 모빌리티 증진의 방안이 적극적으로 강구되어야 함.

우리나라는 UN 「장애인권리협약」에 가입한 뒤 2008년 12월 국회 비준을 마쳤으나, 아직까지도 「장애인권리협약」상의 장애와 장애인에 대한 개념 정의를 국내법에 반영하지 않고 있음. 의료적 모델에 입각한 장애인 정책은 장애를 개인적 문제로 한정하고, 사회통합의 중요성을 고려하지 않기 때문에 장애인을 더욱 고립시키는 근본적 한계가 노정되어 있으므로, 장애와 장애인에 대한 법적 정의의 개선이 요구됨.

2. 장애인 이동권과 국가의 의무

우리 헌법은 장애인에 대한 국가의 의무를 독립적으로 규정한 조항을 두고 있지 않음. 헌법 제34조 제5항은 “신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다”라고 하여 장애인은 다른 사회적 약자와 함께 최저생활 보장 대상에 포함되어 있고, 여기에서 말하는 장애는 생활무능력의 원인으로 이해됨. 그러나 제34조 제1항이 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다는 점을 천명하고, 제34조 제2항 이하는 인간다운 생활을 구체적으로 실현하기 위하여 국가가 부담해야 할 최소한의 의무를 규정하고 있다는 점,¹² 제10조에서 인간으로서의 존엄과 가치와 행복추구권을 인정하는 점, 기본적 인권을 보장할 국가의 의무를 확인하고 있는 점, 제11조 제1항에서 성별·종교 또는 사회적 신분에 따른 차별을 금지하는 조항을 두고 있다는 점에서 장애인에 대한 국가의 의무를 도출할 수 있음.

12 성낙인, 《헌법학》(제20판), 법문사, 2020, 1484쪽 이하 참조.

또한 「교통약자법」 제3조는 장애인을 비롯한 교통약자가 “인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여” 차별 없이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 권리를, 「장애인복지법」은 제4조 제1항에서 장애인의 인간으로서의 존엄과 가치를, 제2항에서 모든 분야의 활동에 참여할 장애인의 권리를 선언한 다음, 후술하는 바와 같이 이를 위한 국가의 책무를 규정하고 있음. 결국, 장애인의 이동, 이동을 통한 시설과 설비의 이용 및 정보로의 접근은 모두 궁극적으로 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리, 즉 “헌법이념의 핵심”이자 “기본원리”¹³에서 파생된다고 볼 수 있음.

장애인의 이동권 증진을 위한 구체적인 국가의 의무는 다음과 같은 법률에서 확인할 수 있음.

장애인복지법 제23조 제1항	국가와 지방자치단체는 장애인이 공공시설과 교통수단 등을 안전하고 편리하게 이용할 수 있도록 편의시설의 설치와 운영에 필요한 정책을 강구하여야 한다.
교통약자법 제4조	국가와 지방자치단체는 교통약자가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단과 여객시설의 이용편의 및 보행환경 개선을 위한 정책을 수립하고 시행하여야 한다.
장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률 제9조 제1항	국가와 지방자치단체는 장애인이 진료, 재활 등을 위하여 「의료법」 제3조에 따른 의료기관, 「지역보건법」에 따른 보건소, 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」에 따른 보건진료소, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원을 이용하는 경우 그 접근을 보장하기 위한 이동 편의 및 의료기관 등 이용시 장애인의 장애 유형 및 정도, 모·부성권 보장, 성별 등의 특성에 따른 적절한 편의를 제공할 수 있다.

〈표-4〉 장애인의 이동권 증진을 위한 국가의무 규정

이 외에도 장애인에 관한 개별 법률, 예를 들어 「장애인차별금지법」, 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」, 「장애인등편의법」, 「장애인고용촉진 및 직업재활법」, 「장애인 등에 대한 특수교육법」 등은 당해 법률의 목적에 따라 장애인의 이동, 접근의 편의를 위해 다양한 조치를 시행할 것을 요구하고 있으나, 교통 모빌리티 측면에서 본다면 주로 「교통약자법」 제6조 이하 규정에 따라 수립한 〈교통약자 이동편의 증진계획〉에 의해 다양한 정책이 입안, 실현되고 있음.

장애인 이동권과 관련한 판례를 살펴보면, 2002년 헌법재판소는 “장애인의 복지를 향상해

13 헌법재판소 2000. 6. 1. 선고 98헌마216 결정.

야 할 국가의 의무가 다른 다양한 국가과제에 대하여 최우선적인 배려를 요청할 수 없을 뿐 아니라, 나아가 헌법의 규범으로부터는 ‘장애인을 위한 저상버스의 도입’과 같은 구체적인 국가의 행위의무를 도출할 수 없다”¹⁴고 판단한 바 있음. 뒤이어 장애인이 국가와 지방자치단체를 상대로 시외버스에 저상버스가 없어서 시외이동권을 박탈당하여 이로 인한 정신적 손해배상을 청구한 사건에 대해서도, 법원은 국가와 해당 지방자치단체가 시외로 운행하는 시외버스에 저상버스를 도입할 의무를 부담하지 않는다고 판시하였음.¹⁵

이후 2015년에는 장애인인 원고가 국가와 지자체, 그리고 고속버스회사와 시내버스 회사를 상대로 저상버스 도입 및 휠체어 승강설비의 시책추진을 요구하는 민사소송을 제기하였는 바, 이 사건에서 당해 법원은 여전히 저상버스 미도입이 장애인에 대한 차별에 해당하는 것은 아니지만, 휠체어 승강설비는 「장애인차별금지법」상 마땅히 제공되어야 하는 편의시설이기 때문에 교통운수사업자가 이 설비를 도입해야 한다고 판결하여,¹⁶ 장애인의 휠체어승강설비 설치 요구에 대하여 최초로 이를 인용함.

2021년 4월에는 장애인인 원고가 교통사업자를 상대로 광역버스 내에 휠체어 전용공간을 확보하지 않아 「장애인차별금지법」 제4조 제1항 제3호¹⁷를 위반하였으므로 손해배상을 요구하는 한편, 동법 제48조 제2항¹⁸에 따라 버스에 휠체어 사용자를 위한 일정면적 이상의 전용공간을 확보할 의무가 있음을 주장하였음. 이 사건은 대법원이 최초로 「장애인차별금지법」에 근거하여 장애인의 적극적 조치 청구를 받아들인 판결로서, 대법원은 교통사업자가 휠체어 승강장비를 설치하는 한편 휠체어 전용공간을 확보할 의무를 부담한다는 원심판결¹⁹을 유지하였음.²⁰

이러한 판례태도의 변화는 더디긴 하지만 장애인 이동권 보장의 수준이 점차 개선되고 있

14 헌법재판소 2002. 12. 18. 2002헌마52 전원재판부 결정.

15 서울중앙지법 2013. 7. 12. 선고, 2011가단472007 판결: 이 사건은 원고가 항소를 포기함으로써 1심에서 확정되었다.

16 서울중앙지법 2015. 7. 10. 선고, 2014가합11791 판결: 이 사건은 판결에 불복한 원고와 피고가 모두 상소하여 2심(서울고등법원 2019. 1. 25. 선고, 2015나2041792)을 거쳐 2022년 현재 대법원에 계류중이다.

17 ① 이 법에서 금지하는 차별이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 3. 정당한 사유 없이 장애인에 대하여 정당한 편의 제공을 거부하는 경우

18 법원은 피해자의 청구에 따라 차별적 행위의 중지, 임금 등 근로조건의 개선, 그 시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있다.

19 서울고법 2017. 12. 5. 선고 2017나2024388 판결.

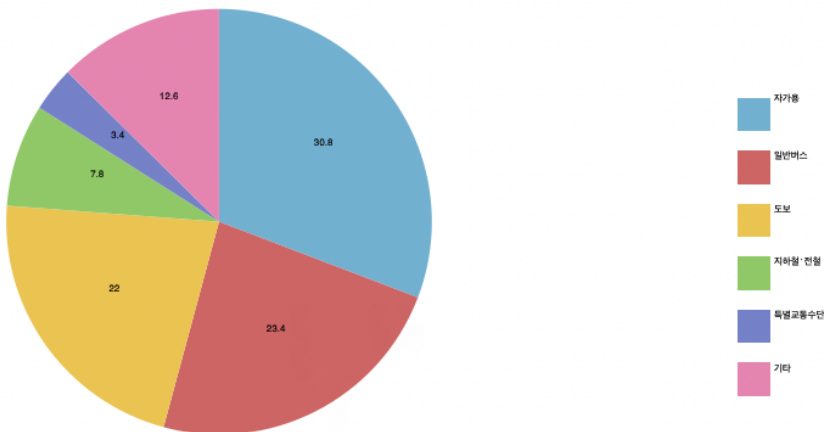
20 대법원 2021. 4. 1. 선고 2018다203418 판결.

음을 보여주는 한편, 장애인은 여전히 이동에 필요한 적절한 편의를 제공받지 못하고 있는 현실을 반영하고 있음.²¹

3. 장애인 모빌리티 증진을 위한 정책의 현황과 문제점

1) 장애인의 이동수단

보건복지부가 발간한 <2020년 장애인 실태조사>에 따르면, 장애인들이 외출할 때 가장 많이 이용하는 수단은 ‘자가용’이 30.8%로 가장 높고, 그다음 ‘일반버스’(23.4%), ‘도보’(22%), ‘지하철·전철’(7.8%) 순이고, 장애인의 이동을 위해 특화된 ‘특별교통수단’은 전체 3.4%로 이용률이 낮은 편에 속함.



〈그림 - 2〉 장애인의 주된 교통·이동 수단²²

즉, 장애인들은 자가용을 제외하면 일반인이 이용하는 일반버스와 지하철(전철)을 다수 이용하는데, 전체 장애인 중 39.8%가 교통수단 이용이 어렵다고 느끼고, 그 이유에 대해서는

21 오대영, <장애인 이동권과 차별구제 - 대법원 2021. 4. 1. 선고 2018다203418 판결을 중심으로 ->, 《사회보장법연구》 10(2), 2021, 79~80쪽.

22 김성희 외, <2020년 장애인 실태조사>, 보건복지부, 2020, 346쪽 이하를 정리.

‘버스, 택시가 불편해서’가 52.6%, ‘전용 교통수단 부족’이 17.4%, ‘편의시설 부족’이 12.1%로 나타남. 특히 지체장애, 청각장애, 안면장애 및 장루·요루장애를 가진 장애인들이 대중교통 이용에 불편함을 느끼는 것으로 확인됨.²³

2) 장애유형에 따른 이동시의 곤란함

「장애인복지법」 제2조와 「장애인복지법 시행령」 제2조에 따르면, 장애의 종류는 1. 지체장애인, 2. 뇌병변장애인, 3. 시각장애인, 4. 청각장애인, 5. 언어장애인, 6. 지적장애인, 7. 자폐성장애인, 8. 정신장애인, 9. 신장장애인, 10. 심장장애인, 11. 호흡기장애인, 12. 간장애인, 13. 안면장애인, 14. 장루·요루장애인, 15. 뇌전증장애인으로 유형화할 수 있음. 장애의 종류 및 정도에 따라 이동을 저해하는 요소와 이동편의를 위해 제공되어야 하는 서비스의 종류가 다양화되어야 하지만, 현재 일반적으로는 보행이 곤란하여 휠체어에 탑승해야 할 필요가 있는 장애 및 시각장애인을 중심으로 정책이 시행중임.

장애의 유형	이동시 문제
지체장애	휠체어 동반 탑승, 승하차 곤란 보도블럭 및 계단 이동 어려움
시각장애	대중교통 노선표 확인 어려움 대중교통 플랫폼까지 이동 어려움
청각장애	안내방송 등 음향정보 청취 어려움
내부기관 장애	장시간 탑승, 승하차 및 거동 어려움
정신장애	노선숙지, 승차권구입, 목적지 하차 등 대중교통 단독 이용 어려움

〈표-5〉 장애인의 유형과 이동의 곤란²⁴

3) 저상버스의 미보급

저상버스의 보급은 장애인의 이동권 보장을 위하여 최우선적으로 요청되는 사항임. 2020년 12월 기준 저상버스의 보급률은 전국 평균 27.8%로, 산술적으로 보자면 휠체어로 탑승하고자 하는 장애인들은 버스 4대를 기다려야 탑승이 가능한 셈이 됨.²⁵ 절대적으로 낮은 도입

23 김성희 외, 위의 글, 347~348쪽.

24 김강원, 〈장애인의 ‘이동할 권리’〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제2회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2021.

25 어플리케이션을 통해 저상버스를 예약할 수 있는 제도가 있지만, 이 제도는 장애인이 원할 때 탑승할 수 있도록 고안된 것이 아니라, 저상버스를 운행하고 있는 버스 기사가 장애인 탑승을 미리 알고 준비할 수 있도록 하기 위한 것이다.

를 자체도 문제이지만, 애초에 <교통약자 이동편의증진계획>에서 수립한 목표에도 현저히 미달한 이행률을 보이고 있음.

	목표	실제 도입률 (시행 최종연도 기준)
제1차 계획(2007~2011)	전국 시내버스의 31.5%	12%
제2차 계획(2012~2016)	전국 시내버스의 41.5%	19%
제3차 계획(2017~2021)	전국 시내버스의 42%	27.8%

〈표 - 6〉 <교통약자 이동편의증진계획>상 저상버스 도입 목표와 이행정도

전체 저상버스 도입률은 위 〈표 - 6〉과 같지만 지역별로 살펴보면 서울의 저상버스 보급률은 57.8%인데 반하여 광역시와 특별자치시도를 제외한 경기, 강원, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도의 평균 보급률은 19.4%로 지역별 편차가 심하게 나타남. 가장 많은 운행대수를 보유하고, 대중교통 인프라가 발달한 서울의 경우보다 시내버스 보유대수가 적은 지방자치도에서 저상버스 보급률이 떨어진다는 사실은, 그만큼 장애인들의 저상버스 이용기회가 서울과 비교하여 기하급수적으로 축소된다는 것을 의미함. 현행법상으로는 지방자치단체와 운수업체에 저상버스 도입을 강제할 수 없기 때문에, 저상버스의 도입은 사실상 해당 관계기관의 의지나 예산에 크게 의존할 수밖에 없음.

특히 생활밀착형 운송수단인 마을버스의 경우에는 저상버스가 전무하였으나 최근 서울에서 「서울특별시 마을버스 재정지원 및 안전 운행기준 등에 관한 조례」를 개정하면서 마을버스에 저상버스 도입 가능성이 생겼음. 이에 2021년 서대문구를 시작으로 마을버스에도 저상버스가 도입되었으나 아직은 극히 미미한 수준이며, 종로구의 경우에는 2021년 12월 기준 마을버스에 저상버스가 전혀 도입되지 않은 상태임. 이 외에 시외버스와 고속버스의 경우는 저상버스가 단 한 대도 없어, 장애인의 시외이동권에 결정적인 제약 요인이 됨.

다만, 지난 12월 「교통약자법」 개정안이 국회를 통과하면서(법률 제18784호, 2022. 1. 18. 개정, 2023. 1. 29. 시행), 향후 노선버스 운송사업자는 시내버스 및 마을버스 등을 대·폐차

하는 경우 의무적으로 저상버스를 도입해야 함(제14조 제7항)²⁶에 따라 저상버스의 보급이 점진적으로 증가할 것으로 예상됨.

4) 심각한 시외이동권의 제약

「교통약자법」 및 「서울특별시 마을버스 재정지원 및 안전 운행기준 등에 관한 조례」의 개정으로 시내버스와 마을버스의 저상버스 보급이 의무화되었지만, 현행법상 아직도 시외버스나 고속버스에 저상버스 도입을 의무화하는 근거 규정은 마련되지 않았으며, 실제로도 시외구간을 운행하는 버스 중에 저상버스는 전무한 상태임. 고속버스의 경우 휠체어 탑승설비가 갖추어진 버스는 전체의 0.44%에 불과하고 운행노선은 전국에서 서울-부산, 서울-강릉, 서울-전주, 서울-당진 간 4개에 그친다는 사실은 장애인의 시외이동 보장을 위한 조치가 미비하거나 저조한 것을 넘어 그야말로 참혹한 상태라고 할 수 있음.

장애인을 위한 특별교통수단인 이른바 ‘장애인 콜택시’는 휠체어 탑승 및 이동의 편의를 가장 크게 기대할 수 있는 교통수단이지만, 일반적으로 대기시간이 길다는 문제 외에 지자체별로 운영방침이 달라 시외구간을 운행하지 않는 경우도 있음. 따라서 장애인들은 오랜 대기시간을 거쳐 장애인 콜택시에 탑승한다고 하더라도 시내를 벗어난 구간을 이용할 수 없으며, 벗어난 경우에는 똑같은 과정을 되풀이하여 장애인 콜택시를 이용하거나 다른 교통수단을 모색할 수밖에 없음. 이러한 과정에서 경우에 따라 허용된 일일 이용 횟수를 초과하여 더 이상 이용이 어렵게 되는 경우도 발생함.

위에서 언급한 개정 「교통약자법」은 제16조 제2항과 제3항을 개정하여 지방자치단체장으로 하여금 ‘이동지원센터’와 ‘광역이동지원센터’를 설치하도록 의무화하고, 지방자치단체장 상호간의 협력의무 규정을 신설(제16조 제4항)하는 한편, 국가와 도가 이 센터를 지원할 수 있도록 하였음(제16조 제7항). 이로써 장애인 콜택시의 시외구간 운행의 폭이 넓어질 것으로 보이나, 사실 이는 기술적인 문제라기보다는 제도적 문제이기 때문에 현실적 문제를 해결하기

26 개정 「교통약자법」 제14조 제7항: 노선버스 운송사업자가 대통령령으로 정하는 운행형태에 사용되는 버스를 「여객자동차 운수사업법」 제84조 제2항에 따라 대폐차하는 경우에는 저상버스로 도입하여야 한다. 다만, 도로의 구조·시설 등이 저상버스의 운행에 적합하지 아니하여 해당 노선의 노선버스 운송사업자가 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 소관 교통행정기관의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다.

에 뒤늦은 대처라는 아쉬움이 있음. 또한 현행 「교통약자법」에 의해서도 지방자치단체장은 이동지원센터를 설치할 수 있기 때문에²⁷ 개정법의 시행 이전이라도 조속한 조치가 요구됨.

5) 장애인만을 위한 교통수단, 이용의 번거로움

속도와 편의를 핵심으로 하는 모빌리티의 불균형은 곧 생활 전반의 불균형으로 이어짐. 장애인의 교통 모빌리티는 ‘저상버스’, ‘장애인 콜택시’와 같은 ‘모빌리티 수단’의 보급이 충분하지 않다는 기본적 문제 외에 이동이 필요할 때 적시에 사용하기 곤란하다는 시스템의 문제가 있음.

장애인 콜택시는 모바일을 이용하여 호출할 수 있고, 호출에 의하여 배차된 차량을 이용한다는 점에서 이미 상용화되고 있는 모바일 모빌리티 서비스와 유사하지만 일반 택시에 비하여 상대적으로 대기시간이 길고, 장애인 콜택시를 이용하기 위해서는 사전에 장애인 복지카드, 장애인 증명서, 장애인 콜택시 이용신청서 등의 서류를 구비하여 제출하여야 함. 바우처 택시의 경우에도 마찬가지로 사전에 일정한 서류를 제출하여야 하며, 모바일 서비스를 이용하기 위해서는 별도의 앱을 설치하여야 하고, 지자체와 협약을 맺은 콜택시로 이용을 한정하고 있음. 요컨대, 개별 운송수단을 이용할 때마다 수반해야 하는 절차와 이용방식의 다양성이 존재함.

이는 보편적 교통수단을 제한 없이 이용할 수 있는 비장애인이라면 거치지 않아도 될 절차로서, 장애인과 비장애인을 구별하고, 장애인을 위한 특별한 처우가 필요하다는 장애개념에서 비롯된 것이라 할 수 있음. 교통약자는 장애인뿐 아니라 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 통칭하는 개념(「교통약자법」 제2조 1호)으로서 사람이 일생을 거쳐 교통약자의 지위에 속하게 될 가능성이 매우 높음. 장애인에 특유한 모빌리티 서비스가 반드시 필요한 경우를 제외하고는, 휠체어에 탑승한 장애인, 보행보조기구를 이용하는 고령자, 유아차를 끌고 다니는 부모, 무거운 장바구니 카트를 든 비장애인, 접이식 자전거를 동반한 고객 등이 모두 이용할 수 있는 유니버설 디자인에 기반한 모

27 현행 「교통약자법」에 따르면, 지방자치단체장의 이동지원센터의 설치의 의무가 아니라 재량에 맡겨져 있다(제16조 제2항 및 제3항).

빌리티 재화와 서비스의 공급이 필요하다.

6) 장애인(인)에 대한 인식과 교육의 부재

빈번하게 보도되는 시각장애인 안내견 출입거부²⁸ 또는 승차거부 사건들은 우리 사회에서 장애와 장애인들에 대한 인식이 어떠한지를 반영해 주고 있음. 2019년 한 실증조사에 따르면, 저상버스를 이용한 경험이 있는 장애인(총 응답자 229명) 중 약 절반에 해당하는 48%의 장애인이 저상버스의 이용을 거부당한 경험이 있고, 그 이유로는 “버스 경사판 작동법을 기사가 모르거나 작동 불량”이라는 응답이 69.1%로 압도적으로 높았음.²⁹ 이러한 사실은 “저상버스”라는 모빌리티 기기의 보급 외에 그 기기의 작동, 서비스의 제공을 담당하는 인적 인프라 구축의 필요성을 역설함. 아울러, 같은 조사에 따르면 장애인들은 저상버스 탑승시에 일반 승객들이 계속 쳐다보거나, 당황·동정, 불만 표현 등의 부정적 경험을 한 경우가 51.1%에 이르렀음. 이와 같은 사실은 장애인이 저상버스 이용시 가장 개선을 바라는 사안으로 “운전원의 인식개선”, “일반 승객의 인식개선”, “운전원의 승강설비 조작기술 숙련”을 꼽은 것과 같은 맥락에 있음.³⁰

한편, 운수종사자를 상대로 한 최근 연구에서는 전체 운수종사자(응답자 359명) 중 52.9%에 해당하는 190명만이 장애인 관련 교육 경험이 있다고 답하였음.³¹ 또한 운수종사자들은 51.5%가 장애인이 탑승하면 운행에 어려움을 느끼며 그 이유로 “배차 간격”에 대한 부담이 가장 큰 것(34.2%)으로 나타남.³² 반면, 장애인 관련 교육을 받은 이후에는 장애인에 대한 인식의 변화가 있었다고 답한 비율이 74.7%로 높게 나타나고 있는 점, 장애인의 탑승으로 야기된 운행상의 불편함을 해결할 수 있는 방안으로 “저상버스 배차 간격 상향”을 가장 높은 비율(33.3%)³³로 답했다는 점을 고려해 보면, 장애인의 이동권이 증진되어야 한다는 명제에는

28 지난 2020년 11월 대형마트에서 장애인 안내견 교육 중인 예비 안내견의 출입을 거부한 사례가 크게 보도되었다. 출입을 거부한 주체가 대기업의 계열사라는 점에서 주목을 받았을 뿐, 식당이나 시설 이용을 위해 안내견을 동반한 시각장애인이 출입을 거부당하는 일은 비일비재하다.

29 김용진 외, <장애인 이동권 강화를 위한 개별적 이동수단에 대한 실태조사>, 국가인권위원회, 2019, 87~88쪽.

30 김용진 외, 위의 글, 91쪽 이하.

31 김득연, <운수종사자의 장애인이동권에 대한 인식 및 이동권 모델개발>, 나사렛대학교 박사논문, 2020, 52쪽.

32 김득연, 위의 논문, 56~57쪽.

33 이상 김득연, 위의 논문, 53~59쪽 참조.

전반적으로 동의하는 것으로 해석할 수 있음. 또 다른 연구결과에 의하면 버스 운전자 입장에서 장애인 탑승했을 때, 운전 및 휠체어 승강조작에 따른 스트레스를 받으며, 노동량의 증가와 휴식시간의 감소를 우려하는 것으로 나타남.³⁴

이와 같은 실증적 연구결과로 미루어 볼 때, 장애인의 대중교통 이용 활성화를 위해서는 “장애인의 편익” 일방향이 아닌, 직업인으로서의 비장애인과 상호 쌍방향적 정책이 필요함. 즉, 운수종사자들을 상대로 한 기술 숙련 및 장애인 인식 교육을 비롯하여, 장애인 탑승으로 인한 불이익을 제거하는 시스템적 보완이 요구됨.

7) 장애인 관련 기술개발의 과정 및 기술활용의 단편성

기술은 끊임없이 진보하고, 그 진보의 속도는 규범과 제도의 속도를 훨씬 앞지르고 있음. 장애인의 이동편의를 증진하기 위한 기술개발의 경우에도 기술 자체에 대한 어려움보다 연구과정에서 이해당사자가 배제되거나, 연구결과의 활용면에 있어서 연속성과 통합성이 결여되는 문제가 있음.

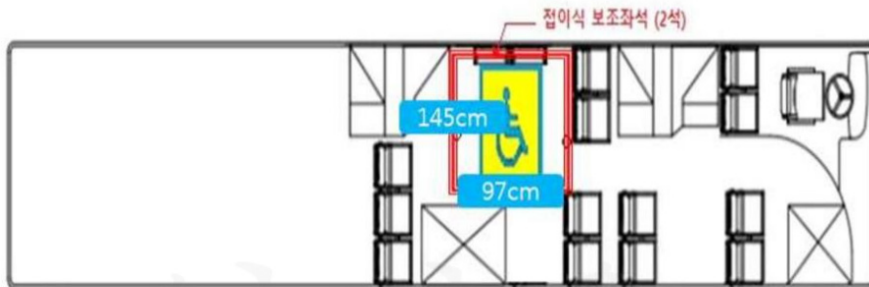
장애인의 모빌리티를 위한 기술개발은 “신속한 이동”만이 목표가 되어서는 안되고, 이동의 과정에서 장애인이 느끼는 감정도 반영되어야 함. 예를 들어, 장애인이 역사 내의 휠체어 리프트나 시각장애인용 음성유도기³⁵같은 장치를 활용할 때 장애인에게 시선이 집중되고 이 과정에서 수치심을 느낄 수 있음.

앞서 언급한 대법원 2018다203418 판결의 대상이 된 사례에서, 피고측의 광역버스는 <그림 - 3>과 같이 휠체어 후면을 버스 옆면에 고정된 상태로 탑승하도록 설계되어, 장애인인 원고가 탑승한 동안 버스 정면을 응시하지 못하고 측면을 보고 있어야 하며, 또한 다른 승객의 정면에 위치하여 승차 내내 다른 승객의 시선을 받고 있어야 함. 대법원은 이러한 사실에 대하여 원고인 장애인이 “상당한 모멸감, 불쾌감 또는 소외감”을 느낄 수 있다고 지정한 뒤, 이는 “모든 생활영역에서 장애를 이유로 한 차별을 금지함으로써 장애인의 완전한 사회참여와 평

34 김진희 외, <휠체어 탑승 가능 고속/시외버스 정책, 어떻게 설계되어야 하는가?: 버스 운전자 및 버스 이용객 인터뷰를 중심으로>, 《유통경영학회지》 22(4), 2019, 140~141쪽.

35 시각장애인용 음성유도기란 대중교통시설과 건물의 특정지점에 부착하여 음향, 음성, 멜로디 등의 소리를 통해 시각장애인으로 하여금 그 위치나 소재를 확인할 수 있도록 해주는 장치를 말한다.

등한 실현을 위하여 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고자 하는 장애인차별금지법의 입법 취지에 반하는” 사유 중 하나가 된다고 보았음.



〈그림 - 3〉 소송 과정에서 원고가 제출한 버스 실측도³⁶

이 판결은 장애인들을 위한 편의시설이나 장치를 설계할 때에는 단순히 “물리적 이동”을 위한 기술적 요소 또는 규격뿐만 아니라 장애인이 이동 시 느낄 수 있는 감수성까지 고려해야 할 요소로 판단하고 있음. 이와 같은 인권감수성이 반영된 기술개발을 위해서는 당사자의 참여 및 충분한 의견청취의 기회가 보장되어야 함.

한국철도기술연구원 김경희 연구원에 따르면, 기존에 통용되던 시각장애인용 음성유도기의 문제를 극복하고 활용도를 증진시키기 위한 기술개발의 과정에서 이미 설치된 음성유도기의 제조업체, 관리담당자 등과의 이해관계가 상충되는 점이 있었으며, 기술적 문제에 있어서 기존 업체와의 협업이 요구되는 경우가 많음. 또한 기술개발에 있어 기존 업체와 배타적 관계에 있거나, 유지관리 문제를 염두에 두지 않아 연구개발 이후에도 실용화되지 않는 경우가 있음. 따라서 기술의 연속성과 유지관리를 염두에 둔 기술개발³⁷ 및 기술정책개발기관 및 기술 적용 유관부서의 소통과 통합적 진행이 요구됨.

36 오대영, 앞의 글, 86쪽에서 재인용.

37 김경희, 〈시각장애인용 음성유도기 활성화 기술 개발〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제2회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2021. 12. 8.

III. 개선 및 정책지향

장애인의 모빌리티 증진을 위하여 다음과 같은 법·정책적 개선이 요구됨.

1. 헌법상 장애인에 대한 차별금지 조항의 신설

장애인의 헌법상 권리는 인간의 존엄과 가치를 규정한 제10조와 평등권을 규정한 제11조 및 인간다운 생활을 할 권리와 이를 위한 국가의 의무를 규정한 제34조에서 도출할 수 있음. 그러나 이러한 조항들은 일반적인 지도원리로서 헌법은 장애인의 복지나 인권에 대해서는 소극적인 입장을 견지하고 있음.

우리 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 하여 차별의 사유를 “성별·종교 또는 사회적 신분”으로 명시하고 있음. 물론 이는 열거적 사유가 아니라 예시적 사유이기 때문에 그 밖에 어떤 사유로도 불합리한 차별이 허용되는 것은 아니지만, 장애인에 대한 적극적인 국가정책의 표지를 제시하고 장애인에 대한 인식의 제고를 위하여 장애인에 대한 차별금지를 독자적인 규범으로 설정할 필요가 있음.

실제로 지난 2018년 발의된 제10차 헌법 개헌안³⁸은 제11조 제1항에서 “모든 사람은 법 앞에 평등하다. 누구도 성별·종교·장애·연령·인종·지역 또는 사회적 신분을 이유로 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 받아서는 안된다”고 하여 보다 구체적이고 다양한 차별요소들을 제시하는 한편, 분명하고 적극적인 차별금지의 의지를 표명하였음. 비교법적으로 헌법상 장애인에 대한 차별금지를 명문으로 선언한 국가는 다음과 같음.

38 당해 개헌안은 국회 의결 절차에서 의결정족수 미달로 투표가 성립되지 않아 폐기되었다.

국가명	해당조항	내용
남아프리카 공화국	제9조 제3항	국가는 인종, 성별, 임신, 혼인 여부, 민족적 또는 사회적 출신, 피부색, 성적 성향, 연령, 장애, 종교, 양심, 신념, 문화, 언어 및 출생을 포함한 하나 이상의 사유를 근거로 하여 누군가를 직접 또는 간접적으로 부당하게 차별해서는 아니 된다.
독일	제3조 제3항	누구든지 자신의 성별, 가문, 인종, 언어, 고향과 출신, 신앙, 종교적 또는 정치적 견해 때문에 불이익을 받거나 우대받지 아니한다. 누구라도 장애를 이유로 불이익을 받지 아니한다.
스위스	제8조 제2항	누구든지 출신, 인종, 성별, 연령, 언어, 사회적 지위, 생활방식, 종교적·철학적·정치적 신념이나 신체적·정신적·심리적 장애를 이유로 차별받지 아니한다.
슬로베니아	제14조 전문	슬로베니아공화국에서는 출신국·인종·성별·언어·종교·정치적 신념이나 기타 신념·경제적 형편·출생·교육·사회적 지위·장애 또는 기타 모든 개인적 상황과 관계 없이 모든 사람에게 인권과 기본적 자유가 평등하게 보장된다.
오스트리아	제7조 제1항	모든 국민은 법 앞에서 평등하다. 출신, 성별, 신분, 계급 및 신앙에 따른 특권은 인정되지 아니한다. 어느 누구도 자신의 장애를 이유로 불이익을 받아서는 아니된다. 공화국은 장애인과 비장애인에게 일상생활의 모든 분야에서 평등한 대우를 보장한다.
핀란드	제6조 2문	누구도 정당한 이유 없이 성별, 연령, 출신, 언어, 종교, 신념, 의견, 건강, 장애나 그 신상에 관한 기타 이유를 근거로 차별 대우를 받지 아니한다.

〈표 7〉 국가별 헌법상 장애인에 대한 차별금지 조항³⁹

2. 장애 및 장애인에 대한 정의조항의 개정

헌법상 장애인에 대한 차별금지 조항의 신설이 법률정비 측면에서 가장 궁극적인 지향점이지만, 헌법은 최고규범으로서 안정성의 요구가 하위법률보다 크고, 개정을 위해서는 국회의 의결 및 국민투표 등의 절차를 거쳐야 함. 따라서 보다 신속하고 구체적인 방법으로는 하위법률의 개정이 대안이 될 수 있음.

의료적 모델에 기초한 장애개념의 한계를 극복하고, 장애인의 교통 모빌리티 증진을 위한 구체적·개별적 정책의 지향점을 제시하기 위하여 사회적 모델에 입각한 장애개념으로의 개정이 필요함. 입법론적으로는 이미 국내법의 지위를 보유한 「장애인권리협약」 제1조, 즉 “장애인은 다양한 장벽과의 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회 참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함한다”

39 《세계의 헌법 제1권》 및 《세계의 헌법 제2권》, 국회도서관, 2018, 발췌 정리.

라는 규정 및 독일 사회법전 제9권 제2조 제1항에서 말하는 장애인의 개념, 즉 “장애인이란, 고용 및 환경적 장벽과 상호작용하여 6개월 이상 사회에 평등한 참여를 방해할 가능성이 높은 신체적, 정신적 또는 감각적 장애가 있는 자를 말한다”는 규정을 참고할 수 있음.

3. 저상버스 운전자에 대한 교육 및 안내방송의 의무화

앞서 실증적 연구결과에서 확인한 바와 같이, 현재 운행되고 있는 저상버스도 운전자의 조작 미비로 장애인이 승차를 거부당하거나 운행이 지연되는 경우가 빈번함. 저상버스 및 기타 모빌리티 기기의 보급 확대에 앞서, 단기적 대응으로서 기존 자원의 활용도를 높이는 방안이 우선적으로 모색되어야 함. 아울러 장애인 인식개선 및 인권에 관한 교육을 의무화하여 장애인 이동권 증진의 당위성과 인식을 제고시킬 필요가 있음.

한편, 장애인 탑승 시 운전자가 느끼는 불편함으로 배차 간격에 대한 부담이 큰 것으로 나타나, 탄력적인 배차 간격의 조정과 배차 간격 미준수를 이유로 한 불이익의 배제를 보장하는 시스템 보완 및 해당 버스와 다음 버스 정류장에 배차간격 조정사실을 안내하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

4. 유니버설 디자인에 기반한 모빌리티 기기 개발

우리나라와 비슷한 경제적 수준의 국가와 비교해 볼 때, 우리나라가 장애인 이동권 증진을 위한 정책이 현저히 미흡한 이유 중 하나는, 사회적 소수자인 “장애인만을 위한 모빌리티” 구축을 위해 막대한 사회적 비용을 투자하기 곤란하다는 인식이 지배하기 때문인 것으로 보임. 이에 독일을 비롯한 유럽의 복지 선진국가에서 바라보는 장애인 이동권에 대한 관점의 전환이 우리에게 시사하는 바가 큼. 즉, 일반인을 기준으로 한 교통기반 시설로의 장애인의 접근성을 높이하고자 하는 정책에서 벗어나 시설이나 서비스의 설계 당시부터 장애인과 비장애인을 동등한 이용자로 설정하는 방식, 즉 유니버설 디자인에 기반한 접근방식을 취하고 있음.⁴⁰

40 김용진 외, 앞의 글, 50쪽.

유니버설 디자인은 애초에 존재하는 장애물을 제거한다는 배리어 프리(Barrier-Free) 개념에서 진일보하여, 처음부터 장애물을 만들지 않고 모든 사람이 편리하게 사용할 수 있는 환경을 추구하는 디자인 개념임. 유니버설 디자인에 기반한 모빌리티 기기는 장애인 이동의 불편함을 감소시키는 것과 동시에 장애인이 이용시 소외감, 수치심으로부터 해방될 수 있으며 사회통합적 시민의식을 제고시킬 수 있음. 아울러 장애인이 아닌 교통약자 및 일시적으로 이동에 어려움이 있는 사람도 모두 함께 이용함으로써 기술혜택의 불평등을 해소하는 데 기여할 수 있음.

유니버설 디자인 개념이 국내에 도입된 이후, 현재는 모든 광역지방자치단체 및 다수의 기초지방자치단체에서 유니버설 디자인에 관한 조례를 제정하여 시행하고 있음. 조례는 지방자치단체가 그 지방의 사무에 관하여 제정하는 자치법규로서 상위 법률의 목적과 취지에 반하지 않는 한 법령의 범위 안에서 제정이 가능하긴 하지만, 지자체마다 유니버설 디자인의 개념에 대한 이해와 해석이 상이하며 국가 차원의 체계적인 사업진행이 어렵고, 지자체 차원에서 추진할 수 있는 유니버설 디자인 기반 사업에는 한계가 있다는 문제가 있음. 따라서 통일적이고 체계적인 유니버설 디자인 개념의 형성과 사업 추진을 위해서는 법률적 차원의 입법화가 요구됨.⁴¹

특히 모빌리티 측면에서는 누구나 이용할 수 있는 모빌리티 기기의 개발이 중요한데, 예를 들어 영국의 블랙캡, 일본의 JPN 택시와 같이 일반 택시 자체가 휠체어 탑승이 가능한 모델의 개발이 요구됨. 아울러 현재 개발 중인 자율주행자동차 및 도심항공교통을 위한 개인 비행체의 경우도 유니버설 디자인의 개념을 반영한 개발을 통하여, 개발 후에 장애인 이동을 위한 후속조치를 모색하는 것이 아니라 선제적인 대응이 가능하도록 할 필요가 있음.

5. 민간사업의 지원과 공공으로의 확대

인권적 측면에서 장애인의 이동권 보장을 위한 국가 의무의 당위성은 이론의 여지가 없으

41 최근 ① 유니버설디자인 적용이 필요한 분야를 규정하고, ② 국가 및 지자체의 계획수립 및 시행을 의무화하며, ③ 전문 인력의 양성 및 연구사업 시행 등을 주요 내용으로 하는 「유니버설디자인 기본법안」이 발의되었다(2022. 1. 7.).

나, 대표적 공공재인 교통 모빌리티의 특성상 한정된 자원의 합리적 분배 역시 중요한 고려요소임. 따라서 궁극적으로는 장애인의 교통 모빌리티는 국가가 주도하는 복지의 영역에 포함되어야 하지만, 규제샌드박스를 통한 민간사업의 육성이 초동적 발판이 될 수 있음.

지난 2020년 ‘고요한 모빌리티’⁴²와 ‘파파모빌리티’⁴³가 임시 특례허가를 통해 운영을 시작하여 2021년 12월 말 정식으로 운송사업 허가를 받은 사례처럼, 비장애인 위주의 시장 확산과 사업육성보다, 공공적 측면에서 시행하기 어려운 분야를 민간주도 사업을 통해 보완하는 방식의 접근이 요구됨.

6. 정책의 결정과 서비스 수요에 있어 장애인 참여의 보장

그간 우리나라의 장애인 정책은 공급자 중심으로 이루어졌고, 이용자의 개별적인 욕구나 정서는 크게 고려대상이 되지 못했으며 양적 확대 위주로 정책이 진행되어 왔다는 지적이 있었으나, 점차 ‘당사자(이용자) 중심의 서비스’, ‘통합적 서비스’의 개념을 수용하고 이를 위한 노력이 강화되고 있다고 평가됨.⁴⁴ 그러나 장애인 모빌리티에 관한 정책은 오히려 장애인에게 외면받고 있는 실정임. 과학기술이 눈부시게 발전하고 있는 근래에도 장애인들의 구체적 요구사항은 20년 전과 별반 다르지 않다는 사실은, 장차 상용화될 미래 모빌리티의 영역에서도 장애인이 적극적 수요자가 될 것이라는 기대를 갖기 어렵게 함.

「장애인복지법」 제4조 제3항은 장애인은 장애인 관련 정책결정과정에 우선적으로 참여할 권리가 있음을 선언하고 있음. 또한 사회적 모델에 입각한 장애개념에 비추어 보면, 사회통합을 위한 장애인 정책에 있어서 최고의 전문가는 장애인 당사자이므로 정책결정과정에서 장애인의 참여가 제도적으로 보장될 필요가 있음. 특히 장차 상용화를 앞둔 자율주행 모빌리티의 경우, 장애유형별로 필요한 니즈를 사전 조사하고 개발 및 실증, 시범운행 단계에 적극적인 참여기회를 보장받아야 함.

42 청각장애인을 기사로 고용하고 교통약자와 언어장애인 등을 대상으로 특화된 운송서비스를 제공하는 플랫폼운송사업 브랜드.

43 휠체어 탑승이 가능한 차량을 이용해 문 앞까지 이동을 지원하는 플랫폼운송사업 브랜드.

44 남용현, <장애인 복지정책에서의 이용자 참여 강화 -독일의 개인예산제도를 중심으로>, 《한국콘텐츠학회논문지》 14(11), 2014, 733쪽.

또한 장애인들도 교통 모빌리티의 수요자로서 어떠한 모빌리티 서비스를 받을 것인지에 관하여 스스로 결정할 수 있는 기회가 보장되어야 함. 이는 유니버설 디자인을 기반으로 한 모빌리티 기기의 확충을 전제로 하여, 다양한 모빌리티 서비스 중에서 개별 장애인에게 물리적, 심리적으로 최적의 모빌리티 서비스가 제공될 수 있도록 제도 조정이 필요함.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

국회도서관, 《세계의 헌법 제1권》, 2018.

_____, 《세계의 헌법 제2권》, 2018.

김용득, 〈장애개념의 변화와 사회복지실천 현장 합의〉, 《한국사회복지학》 51, 2002, 157~182쪽.

김진희 외, 〈휠체어 탑승 가능 고속/시외버스 정책, 어떻게 설계되어야 하는가?: 버스 운전자 및 버스 이용객 인터뷰를 중심으로〉, 《유통경영학회지》 22(4), 2019, 137~144쪽.

남용현, 〈장애인 복지정책에서의 이용자 참여 강화 -독일의 개인예산제도를 중심으로〉, 《한국콘텐츠학회논문지》 14(11), 2014, 732~742쪽.

성낙인, 《헌법학》(제20판), 법문사, 2020.

오대영, 〈장애인 이동권과 차별구제 -대법원 2021. 4. 1. 선고 2018다203418 판결을 중심으로-〉, 《사회보장법연구》 10(2), 2021, 77~105쪽.

윤수정, 〈장애의 개념에 대한 헌법적 고찰 -장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률의 장애의 개념에 대한 논의를 중심으로-〉, 《공법학연구》 21(3), 2020, 159~185쪽.

홍선기, 〈장애 개념에 관한 유럽연합(EU)의 법제 및 판례검토〉, 《사회법연구》 43, 2021, 39~67쪽.

2. 기타 자료

관계부처 합동, 〈도시의 하늘을 여는 한국형 도심항공교통(K-UAM) 로드맵〉, 2020.

_____, 〈한국형 도심항공교통 [K-UAM]〉, 2021.

김강원, 〈장애인의 '이동할 권리'〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제2회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2021.

김경희, 〈시각장애인용 음성유도기 활성화 기술 개발〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제2회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2021.

김득연, 〈운수종사자의 장애인이동권에 대한 인식 및 이동권 모델개발〉, 나사렛대학교 박사논문, 2020.

김성희 외, 〈2020년 장애인 실태조사〉, 보건복지부, 2020.

김용진 외, 〈장애인 이동권 강화를 위한 개별적 이동수단에 대한 실태조사〉, 국가인권위원회, 2019.

박진용, 〈장애인 이동권 보장 제도에 관한 공법적 연구〉, 중앙대학교 박사논문, 2018.

이승준, 〈그들의 죽음 뒤에야 호출 버튼의 위치가 바뀌었다〉, 한겨레21, 2028. 8. 28.

조다운, 〈서울교통공사, ‘지하철 시위’ 장애인단체에 3천만원 손배소〉, 연합뉴스 홈페이지, 2012.

12. 13., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211213149900004> (2022. 2. 15. 최종방문).

2.

동물의 (임)모빌리티

동물권의 향상과 반려동물의 대중교통 이용에 관한 법·정책적 제언
동물의 임모빌리티, 동물원의 윤리적 문제와 개선방향

모빌리티인문 정책제안 22-1(통권 3호)

동물권의 향상과 반려동물의 대중교통 이용에 관한 법·정책적 제안

〈초록〉

동물권의 향상과 반려동물의 대중교통 이용에 관한 법·정책적 제언

조사기관마다 다소 차이가 있지만, 우리나라에서 동물과 반려 생활은 이미 지극히 일반화되어 있으며 점차 증가하는 추세에 있다. 이에 비하여 반려 생활을 위한 사회·제도적 준비는 미흡한 상태로서, 비반려인과의 차별과 불평등 문제도 제기된다. 현행법상 동물의 일반적 지위는 “물건”으로서, 이러한 현행법상의 동물의 지위는 반려동물의 대중교통 탑승을 규정한 여러 약관에 그대로 투영되어, 반려동물은 여객이 “휴대”하는 “물품”중 하나로서 원칙적 탑승금지의 대상이 된다. 실제로 반려동물의 대중교통 이용에 관한 설문조사 결과 반려동물과의 외출 시 대중교통을 전혀 이용하지 않는 비율이 54%로 나타났으며, 대중교통을 이용할 때에도 편리함을 묻는 질문에 긍정적인 응답이 12.4%에 불과하였다. 독일, 스위스 등의 유럽 국가들은 동물의 보호를 헌법이나 법률에 명시함으로써 규범화하였고, 이렇게 법적 지위를 확보한 동물들은 대중교통을 이용할 때에도 제도적으로 탑승을 보장받고 있다. 아울러 이들 국가에서는 비반려인과의 갈등의 여지를 줄이기 위한 다각적인 노력이 수반되고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 우리나라에서도 동물의 물건성을 부정하는 내용을 담은 민법 개정안의 조속한 국회 통과가 요구되며, 현행 각종 운송약관의 개정, 법령의 정비, 장기적 관점에서의 헌법 개정 등 동물의 법적 지위를 확보하는 작업이 우선되어야 한다. 또한 전반적인 펫프렌들리 정책과 함께 반려동물 전용칸 신설, 중대형 동물의 탑승 허용 등을 시범적으로 실시해 볼 수 있으며, 반려동물의 승차요금을 신설하여 제도를 정착할 필요가 있다. 또한 교통약자법에 따른 저상버스의 증설시 반려동물 동반을 고려한 디자인을 개발할 필요가 있다.

Keywords

반려동물, 대중교통, 동물권, 동물의 법적 지위, 반려동물의 이동

〈Abstract〉

Legal and Policy Proposals for Improving Animal Rights and Public Transportation for Companion Animals

Despite some differences between surveys, having animals as companions is already extremely common in Korea, and its popularity is gradually increasing. In contrast, the social and institutional preparation for having animals as companions is inadequate, raising issues of discrimination against non-companions and inequality. Under the current law, the general status of animals is a “thing,” which is reflected in various clauses stipulating the boarding of animals on public transportation. According to the terms in the clauses, animals are “articles” that passengers “carry,” which are prohibited from boarding in principle. In fact, as a result of a questionnaire survey on the use of public transportation with companion animals, 54% of the respondents did not use public transportation at all when going out with their companion animals, and positive responses to questions about convenience when even using public transportation was only 12.4%. European countries, such as Germany and Switzerland, standardised the protection of animals in their constitutions and laws. Animals that have secured legal status in this way are systematically guaranteed to board when using public transportation. It can also be confirmed that these countries involve multilateral efforts to reduce conflicts with the persons who don’t have animals. In Korea, there is also a need for a swift passage of a bill to revise the Civil Code, that denies the legal status of animals as things in the National Assembly. In addition, priority must be given to ensure the legal status of animals, such as revisions to the current various transportation clauses, development of laws and regulations, and revisions to the Constitution from a long-term perspective. Along with the overall pet-friendly policy, it could be also considered to pilot a new companion animal compartment, to permit medium and large-sized animals on board, for example It is also necessary to establish a new fare for companion animals to settle the system. Finally, low-floor buses, which are obligatorily supposed to be added according to the Act on promotion of the transportation convenience of mobility disadvantaged persons, should be designed with companion animals in mind.

Keywords

companion animals, public transportation, right of animals, legal status of animals, mobility of companion animals

동물권의 입법 동향을 정리해 주신 한국법제연구원 한민지 부연구위원님과 동물의 대중교통 이용에 관한 설문조사 수행에 도움을 주신 동물권행동 카라에 감사드립니다.

I. 제언 배경

1. 반려동물과 반려인구 수의 증가

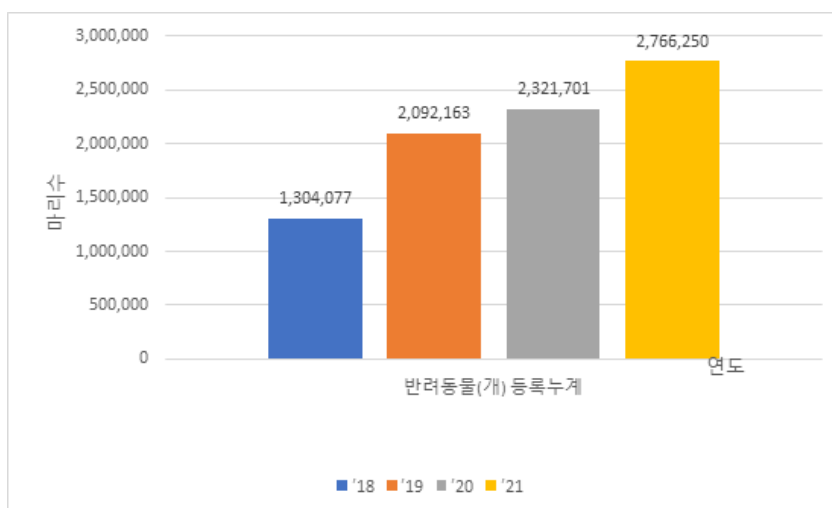
최근 반려동물에 관한 사회적 관심이 증가하면서, 반려동물 현황과 관련한 통계 자료가 정부기관 뿐 아니라 민간기관 차원에서도 다수 생성되고 있음. 정부기관 중에서는 농림축산식품부가 매년 「동물보호에 대한 국민의식조사」를 실시하여 반려동물의 양육현황을 보고하고 있으나, 통계청 자료(「2020 인구주택총조사 표본 집계 결과 인구·가구 기본 항목」)를 포함한 여타의 조사기구가 작성한 자료에서 나타난 현황과 주목할 만한 차이를 보이고 있음. 이와 같은 결과는 각 조사기관에 따른 조사 표본 수와 조사방법(온라인 설문조사, 모바일 조사, 직접 방문 등), 그리고 조사 당시 피조사자에게 제시한 반려동물의 개념 차이에 기인한 것으로 볼 수 있음. 예를 들어, 통계청이 산출한 2020년 자료에 따르면, 반려동물을 “정서적으로 의지하고자 가까이 두고 기르는 동물(사육, 경비, 수렵을 목적으로 기르는 동물은 제외)”이라고 제시하는 한편, 농림축산식품부 조사에서는 반려동물에 대한 특별한 정의를 제시하지 않고, “귀하께서는 집에서 개나 고양이 등 반려동물을 기르고 계십니까?”라는 질문 문항을 이용하고 있음. 따라서 통계청이 조사한 반려동물 보유 가구 비율은 농림축산식품부 조사에서보다 더 낮게 나타난 것으로 보임. 이처럼 응답자의 주관에 따라 “반려동물”의 개념 범위가 달라질 수 있음.

대상 연도	조사기관 및 출처	추산 보유가구 및 비율(%)
2021	농림축산식품부, 「2021 동물보호에 대한 국민의식조사 결과 보고서」	전체 양육가구 추산 하지 않음 양육비율은 25.9%
2020	통계청, 「2020 인구주택총조사 표본 집계 결과 인구·가구 기본 항목」	313만 가구, 15.0%
	KB금융지주, 「2021 한국 반려동물보고서」	604만 가구, 29.7%
	농림축산식품부, 「2020 동물보호에 대한 국민의식조사 결과 보고서」	638만 가구, 27.7%
2019	농림축산식품부, 「2019 동물보호에 대한 국민의식조사 결과 보고서」	591만 가구, 26.4%
2018	농림축산검역본부, 「2018년 동물보호에 대한 국민의식 조사 보고서」	511만 가구, 23.7%
	KB금융지주, 「2018 반려동물 보유 현황 및 국민인식 조사보고서」	604만 가구, 29.7%

〈표 - 1〉 조사기관에 따른 전국반려동물 보유가구 비율의 차이

2020년 통계청의 조사결과 발표 이후 2021년에 실시된 농림축산식품부의 조사에서는 반려동물 현황을 파악하기 위한 질문으로서, 기존 “귀하께서는 댁에서 개나 고양이 등 반려동물을 기르고 계십니까?”라는 문항과는 별도로 “현재 귀댁의 반려동물은 귀하가 생활하고 있는 거주지에서 직접 양육하고 계십니까?”라는 문항을 추가하여 응답자의 거주지에서 직접 기르고 있는 경우를 반려동물 양육비율로 산정하여 이전 연도 대비 다소 낮아진 것으로 보이나 기존의 추산방식대로라면 28.5%로 매년 양육 비율의 증가추세는 유지되고 있는 것으로 파악됨.¹

이와 같이 양육 가구 비율 또는 전체 양육 가구의 수는 조사기관마다 편차를 보이고 있으나, 해마다 신규 등록 반려견의 수²가 증가하고 이에 따라 등록된 반려견의 누계 역시 크게 증가하고 있음.



〈그림 - 1〉 반려견 등록 누계현황

(출처: 농림축산식품부, 「2021년 반려동물 보호·복지 실태조사 결과」)

1 농림축산식품부, 「2021년 동물보호에 대한 국민의식조사 보고서」, 2021, 12쪽.

2 현행법에 따르면, 등록이 의무화된 반려동물은 '개'에 한정된다(「동물보호법」 제2조 제1호 및 「동물보호법 시행령」 제3조).

연도	등록 반려견 수
2019	+788,086
2020	+229,538
2021	+444,549

〈표 - 2〉 연도별 등록된 반려견 증감³⁾

(출처: 농림축산식품부, 「2021년 반려동물 보호·복지 실태조사 결과」 자료 가공)

위 자료는 ① 등록의 의무가 있는 반려동물이 ‘개’에 한정되어 있다는 점과 ② 반려동물등록이 곧 단순 개체 수의 증가를 의미하는 것은 아니기 때문에 결정적인 근거자료로는 다소 불충분한 면이 있음. 그러나 여타의 자료와 종합하여 고려해 보면, 가장 적은 수가 집계된 통계청의 자료에 따르면 하더라도 대략 7가구 중 1개 가구에서 반려동물을 양육하고 있으며, 보편적 개념인 ‘동물’에서 ‘반려동물’로의 편입, 「동물보호법」 규정에 따른 제도 내 수용이 증가하는 추세를 확인할 수 있음. 요컨대, 동물과의 반려가 더 이상 소수만의 특수한 상황이 아니라 지극히 일반화되어 있는 현상으로서, 인간과 반려동물 사이, 반려동물을 양육하는 사람과 그렇지 않은 사람들 사이의 공존과 평화를 위해 다방면에서의 정책적 접근이 이루어져야 함.

2. 동물과의 반려관계, 그리고 모빌리티의 차별

반려동물이 무엇인가에 대하여 일상적 개념과 법적 개념의 차이가 존재하고, 일상적 개념에서도 통일된 정의가 존재하는 것은 아니지만 공통적으로 “사람이 정서적으로 의지”한다는 의미가 내포되어 있음. 아울러, 여가나 휴식, 놀이 등 생활의 일정 부분을 사람과 반려동물이 공유하기도 함. 사람과 반려동물 사이의 반려관계는 이렇듯 생활의 공유를 위해서, 또한 반려동물의 진료, 미용, 위탁보호를 위한 이동의 필요를 수반함.

기본적으로 인간의 삶은 이동을 바탕으로 하기 때문에, 이동 역량은 사회적 활동의 역량에 결정적인 영향을 미침. 여기서 이동의 역량은 개인의 신체적 역량뿐 아니라 이동의 기회, 이동을 가능하게 하는 기술과 서비스, 그리고 이를 활용할 수 있는 지식과 능력에 따라 달라질 수

3 해당 자료는 신규 등록 수가 아니라 신규 등록 수에서 반려견의 분실, 사망 등을 이유로 등록을 해제한 수를 차감한 것임.

있고,⁴ 이러한 역량이 사회 활동의 동기, 과정, 맥락을 제공하기도 함.⁵ 인간의 이동 전반에는 이러한 역량을 좌우하는 개인적 능력과 이를 지배하는 자본과 권력이 작동하여, 계급, 젠더, 인종 사이의 불평등과 차별을 발생시킴.⁶ 이러한 불평등은 공공공간의 공공성을 저해하고 사적 전유를 가능케 하는 특권을 형성함. 이는 반려동물이 인간과의 반려 생활에 지장을 받는다는 의미뿐 아니라, 동물과 함께 하는 반려인과 비반려인 사이의 불평등 문제와도 연결될 수 있음. 아래 사진의 예와 같이 반려동물의 입장을 원천적으로 전면 금지함으로써 자연경관에 크게 의존한 공공장소마저도 비반려인의 전유 공간으로 활용되고 있음.



〈그림 - 2〉 해수욕장 출입금지 사진
(출처: 임보미)

한편, 공공서비스는 이렇듯 인간의 삶에 필요불가결한 영역에서, 해당 서비스의 수혜에 있어 불평등을 최소화하기 위한 기능을 담당하고, “교통”과 “운송”은 그 대표적인 영역 중 하나임. 철도, 버스, 택시 등과 같은 대중교통의 사업은 보편적 다수의 이익을 도모하기 위하여 국가가 독점하거나 또는 주도하는 방식으로 운영됨. 그러나 아래에서 살펴보는 바와 같이, 특히 중형 이상의 반려동물은 원천적으로 탑승이 금지되는 경우가 대부분이어서 반려동물을 양

4 뱅상 카우프만은 이러한 요소들을 모두 포함하여 ‘모빌리티’(motility)라는 개념을 제시했다: 뱅상 카우프만, 《도시를 다시 생각한다》, 최영석 옮김, 엘피, 2021, 83쪽 이하.

5 이용균, 〈모빌리티가 여행지 공공공간의 사적 전유에 미친 영향: 터키 여행공간을 사례로〉, 《모빌리티 인프라스트럭처와 생활세계》, 엘피, 2020, 305쪽.

6 자세한 내용으로는 미미 셀러, 《모빌리티 정의》, 최영석 옮김, 엘피, 2019 및 피터 애디, 《모빌리티 이론》, 최일만 옮김, 엘피, 2019 참조.

육하는 사람은 대안적 이동을 모색하거나 이동을 포기하게 됨. 결국 자가 운송수단이 구비되지 않은 자에 대한 차별적 기제로 작용함.

3. 반려동물 이동정책의 미비

반려동물의 보호와 관리를 위해 동물복지 종합계획을 수립하고, 대책을 마련하는 주관 부서는 농림축산검역본부, 농촌진흥청 축산과학원, 농림축산식품부이고, 관련 법률에 의거하여 복지와 보호를 위한 여러 제도들이 개발, 시행 중에 있음. 이러한 노력의 일환으로 2015년부터 5년 단위로 <동물복지 5개년 종합계획> (이하 “종합계획”)을 수립하고 현재 「2020~2024년 동물복지 종합계획」이 시행 중에 있음.

그동안 2차에 걸쳐 발표된 반려동물 관련 계획의 개요를 살펴보면 다음 표와 같음.

연도	주요내용
「2015~2019년 동물복지 종합계획」	○ 동물소유자 책임 강화 ○ 유기, 유실동물 관리 강화 ○ 반려동물 관련 산업의 관리, 육성 ○ 인도적인 길고양이 개체 수 조절
「2020~2024년 동물복지 종합계획」	○ 동물보호·복지인식 개선 ○ 반려동물 영업관리 강화 ○ 유기·피학대 동물 보호 수준 제고

〈표-3〉 「동물복지 종합계획」 반려동물 관련 내용 개요

반려동물 관련 계획의 주요 내용은 반려동물의 보급, 유통과정에 대한 관리나 학대 방지 및 개체 수 조절 등을 중심으로 이루어져 있고, 사람과 동물의 반려 생활의 질을 제고하고 편의를 향상시키는 내용은 찾기 어려움. 예를 들어, 구체적으로 놀이공간 등 복합문화공간의 건립, 동물병원 진료서비스의 향상 등의 정책도 필요하지만, 이와 같은 시설이나 서비스 이용의 전제가 되는 이동정책은 전무한 형편임.

4. 반려동물 모빌리티 서비스와 한계

반려동물의 증가는 반려동물 산업의 확장으로 이어져 반려동물을 위한 모빌리티 서비스 역시 상용화된 상태임. 예를 들어, 현대자동차는 반려동물의 의료, 미용, 숙박 등의 서비스를 제공하는 업체와 연계하여 모빌리티 서비스를 제공하고 있으며, 카카오 T와 같은 모빌리티 플랫폼 회사의 경우에도 펫택시를 운영하고 있음. 이 외에도 「동물보호법」에 근거하여 동물운송업 등록을 마친 개인사업자도 펫택시를 운영할 수 있게 됨에 따라 반려동물 모빌리티 산업은 확장추세에 있음.

이와 같은 모빌리티 서비스는 모빌리티 플랫폼 또는 유선상의 예약을 통해서 이용할 수 있으므로 필요시 즉각적인 이용이 어려움. 또한 펫택시의 산업기반이 확장되고 있는 추세이긴 하지만, 현재까지는 대도시 중심으로 일부 지역에서만 운행중이고, 일반 택시 요금의 약 3배 정도로 현저히 높은 가격대를 형성하고 있으므로 대중적인 이용이 곤란함. 이는 또다시 모빌리티의 불평등을 야기하고 있음.

II. 물건이 아니지만 물건인 동물의 지위

1. 현행법상 동물의 일반적 지위

2021년 7월 법무부가 마련한 민법 개정안 제98조의2 제1항(신설조항)은 “동물은 물건이 아니다”라고 하여 동물의 비물건화를 선언한 이래, 같은 해 9월, 그 후속 법안의 일환으로 「동물보호법」상 반려동물 개념과는 별도로 민법에 반려동물의 개념을 규정하고자 하는 논의가 진행됨.⁷ 동물의 물건성이 부정되고 반려동물의 법적 개념을 정의하는 조항이 신설되면 물건이 아닌 동물의 구체적인 지위를 확인할 수 있을 것으로 기대됨. 그러나 개정안은 2022년 11월 현재 국회 소관위원회(법제사법위원회)에 회부된 상태로 본회의의 통과를 기다려야 하는 상황이며, 통상의 정부입법절차에 소요되는 시간을 초과한 상태임. 따라서 현행법상 동물의 지위는 현행 민법에 근거해야 하는 바, 우리 민법은 人/物 양분의 형태를 취하고 있으며, 동물은 권리의 객체, 즉 물건에 속함.

한편, 「동물보호법」 제1조는 “동물의 생명보호, 안전 보장 및 복지 증진”을 꾀하고, “동물의 생명 존중”을 표방하며 “사람과 동물의 조화로운 공존에 이바지”함을 목적으로 내세우고 있으나, 이 법률에 근거하여 동물보호 실현에 대한 국가 차원의 의무를 지을 수 있는 것은 아님.

헌법재판소는 수입된 반달가슴곰으로부터 증식된 수컷 반달가슴곰에 대한 재산권 행사를 제한하는 구 「야생동·식물보호법」의 위헌성 여부를 다루는 사건에서, 반달가슴곰을 웅담 외에 웅지(곰기름), 가공용품 재료로 사용할 수 없도록 한 이 법률이 환경보호 차원에서 정당하다고 판단하면서 위헌성을 부정하였음.⁸ 이러한 판례의 태도는 동물보호의 목적을 ‘종의 유지’나 ‘서식지 보호’를 위한 수준으로 한정지으며, 개별 동물 자체에 대한 보호나 동물에 대한 인간의 의무까지 확대할 수 없다는 한계가 있음.⁹

7 법무부 보도자료, 〈친양자 입양제도 개선 방향 및 동물의 비물건화 후속 법안 논의, 법무부 사공일가(사회적 공존을 위한 1인 가구) TF 제3차 회의 결과〉, 2021년 9월 6일.

8 헌법재판소 2013. 10. 24. 선고 2012헌바431.

9 최희수, 〈헌법 안에서 동물이 위치와 국가의 의무 -독일 동물헌법조항의 규범적 의미를 중심으로-〉, 《환경법과 정책》 19, 2017, 8쪽.

요컨대, 법이 바라보는 일반 동물에 대한 지위는 사람의 재산권 행사의 객체이자, 이동과 관련해서는 사람이 휴대하는 “물건”의 지위를 지니며, 동물에 대한 국가의 의무는 헌법 제35조 제1항에 규정된 “환경보전” 차원에 그치는 수준임.

2. 반려동물 이동의 법적 근거와 현황

1) 반려동물의 정의

「동물보호법」¹⁰은 이 법의 적용대상이 되는 동물을 척추동물 중 일부로 한정하는 한편(제2조 제1호), 반려동물을 다음과 같이 규정하고 있음.¹¹

법률명	조항	내용
동물보호법	제2조 제1의3호	“반려동물”이란 반려의 목적으로 기르는 개, 고양이 등 농림축산식품부령으로 정하는 동물을 말한다.
농림축산식품부령	제1조의2	「동물보호법」 제2조 제1호의3에서 “개, 고양이 등 농림축산식품부령으로 정하는 동물”이란 개, 고양이, 토끼, 패럿, 기니피그 및 햄스터를 말한다.

〈표-4〉 반려동물의 법적 정의

「동물보호법」과 「농림축산식품부령」은 이와 같이 6종류의 반려동물을 열거식으로 규정하고 있어 상당히 제한적인 측면이 있음.

2) 동물의 이동에 관한 내용을 규정한 법령 및 약관

동물의 이동을 직접적으로 규정한 법령과 그 주요 내용은 다음의 표와 같음.

10 「동물보호법」 외에도 동물과 관련된 여러 특별법이 존재한다. 각각의 특별법은 법률의 취지 또는 목적에 따라, 예컨대, ‘실험동물’, ‘가축’ 등으로 정의하여 일반적인 동물의 개념보다 협소하다.

11 한편, 「수의사법」 역시 동법이 적용되는 “동물”의 의미를 규정하고 있는바, 꿀벌, 수생동물을 포함하여 열거식으로 규정하면서도 그 외의 동물을 포괄적으로 포함함으로써 「동물보호법」에서 말하는 동물보다 그 범위가 넓다.

법률명	조항	주요 내용
동물보호법	제9조 제1항	자동차를 이용하여 동물을 운송하는 자의 동물 운송에 관한 의무적 준수사항
장애인차별금지 및 권리 구제 등에 관한 법률 (이하 “장애인차별금지법”)	제19조 제2항	장애인이 동반한 보조전에 대한 탑승 거부 금지
장애인복지법	제40조 제3항	

〈표-5〉 동물의 이동에 관한 법령과 주요 내용

「동물보호법」 제9조는 모든 동물의 운송, 즉 동물원 동물의 이동, 동물의 매매에 따른 이동, 도살을 위한 가축의 이동 등을 포함하여 운송 시의 동물의 학대를 방지하고자 하는 취지가 있으며, 반려동물이 사람과 동반하여 탑승하는 경우를 상정하는 것은 아님. 또한 「장애인차별금지법」이나 「장애인복지법」에서 말하는 보조전은 장애인의 이동을 위한 도구적 의미로서 반려동물에 대한 보편적 이동을 규정한 내용이 아님. 이 외에 「철도안전법」 제80조는 “여객에게 위해를 끼칠 우려가 있는 동식물을 안전조치 없이 동승하거나 휴대하는 행위”(제1호)를, 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제44조 제3항은 “다른 여객에게 위해를 끼치거나 불쾌감을 줄 우려가 있는 동물을 자동차 안으로 데리고 들어오는 행위”를 제지할 의무를 규정함으로써, 승차거부 및 제지, 탑승으로부터의 배제 대상으로 삼고 있는 것이 일반적임.

사실상 반려동물의 대중교통 탑승은 대부분 여객운송사업자와 이용자 사이의 계약관계에 근거하여 약관을 따르도록 함. 「여객자동차 운수사업법」 제9조 및 「도시철도법」 제32조에 근거한 운송약관의 내용을 통해, 교통이용에 있어 동물이 어떤 지위에 있는가를 확인할 수 있음.

약관명	조항	주요 내용
서울특별시 시내버스 운송사업 약관	제10조	사업용 자동차를 이용하는 여객은 다음 각 호의 물품들을 차내에 가지고 들어가는는 아니 된다. 3. 동물 (장애인 보조견 및 전용 운반상자에 넣은 애완동물은 제외한다)
고속버스 운송약관	제25조	여객은 다음 각호의 물품을 소지할 수 없다. 다만, 품명, 수량, 포장 방법이 있어서 회사에서 인정한 것은 제외한다. 3. 동물 (단, 장애인 보조견 및 전용운반 상자에 넣은 애완동물 제외)

광역철도 여객운송약관	제31조	여객은 다음 각호에 해당하는 물품을 휴대하고 승차할 수 없습니다. 2. 동물. 다만, 애완동물을 용기에 넣고 겹포장을 하여 용기 안이 보이지 않게 하고 불쾌한 냄새가 발생하지 않도록 한 경우와 장애인보조견표지를 부착하고 장애인과 함께 여행하는 장애인보조견은 예외로 합니다.
한국철도공사 여객운송약관	제22조	① 여객은 다음 각 호에 정한 물품을 제외하고 좌석 또는 통로를 차지하지 않는 두 개 이내의 물품을 휴대하고 승차할 수 있으며 (이하 생략) 2. 동물(다만, 다른 사람에게 위해나 불편을 끼칠 염려가 없고 필요한 예방접종을 한 애완용 동물을 전용가방 등에 넣은 경우 제외)
서울교통공사 여객운송약관	제36조	① 여객은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물품은 역 구내 또는 열차 내에서 휴대할 수 없습니다. 4. 동물. 다만, 소수량의 조류, 소충류 및 크기가 작은 애완동물로서 전용 이동장 등에 넣어 보이지 않게 하고, 불쾌한 냄새가 발생하지 않도록 한 경우와 장애인의 보조를 위하여 장애인보조견 표지를 부착한 장애인보조견은 제외합니다.
서울특별시 택시운송사업 운송약관	제11조	사업자는 다음 각 호에 해당하는 경우 운송을 거절할 수 있다. 6. 시체 및 동물(사업자 또는 다음 승차할 여객에게 위해를 끼치거나 불쾌감을 줄 우려가 있는 동물. 다만, 운반상자에 넣은 반려동물 및 공인기관에서 인증한 맹인 인도견은 제외)
대한항공 국내여객운송약관	제29조	2. 여객이 동반하는 반려동물은 아래 조건에 의하여 수하물로서 운송이 가능하다. 가. 반려동물은 개, 고양이 또는 애완용 새에 한한다. 나. 반려동물은 반드시 별도의 운반용 용기에 수용되어 항공기에 탑재 되어야 한다.

〈표-6〉 대중교통 탑승에 관한 주요 약관 내용

한편, “20Kg을 초과하는 동물”이나 “혐오감을 주는 동물”은 “여객자동차 운송사업용 자동차에 싣기 부적합한 것”으로서 「화물자동차 운수사업법」에 따라 화물자동차로 운송할 수 있음(제2조 제3호 및 「화물자동차 운수사업법 시행규칙」 제3조의2 제1항).

3. 정리

「동물보호법」 등 일부 특별법에서 동물에 대한 학대방지의무를 규정하여 동물에게 물건이 아닌 지위를 간접적으로 인정하고 있긴 하지만, 여기서 동물보호에 대한 국가나 사회의 법적 의무를 도출할 수 있는 것은 아님. 오히려 현행 법체계 하에서 권리주체 및 객체에 관한 가장 일반적이고 기본적인 법률인 민법이 동물을 “물건”으로 분류함으로써, 특별법 및 하위법령도 “물건”에 준하여 다루고 있음.

반려동물의 대중교통 탑승은 여객운송업자와 소비자 사이의 계약을 통한 채권 관계에 근거하고, 그 계약의 일방당사자인 여객운송사업자가 일방적으로 작성한 약관을 통해 그 구체적인 내용을 다루고 있음. 위 도표가 나타내는 바와 같이 약관상 동물은 “사람이 휴대하는 물품”으로서, 공통적으로 “휴대의 금지”를 원칙으로 하고, 휴대를 허용할 수 있는 예외를 인정하는 형식을 띠고 있음. 또한 “물품”, “휴대”라는 표현 및 예외적 휴대가 인정되기 위한 조건으로 “용기 안이 보이지 않도록 포장”하여 사람의 눈에 띄이지 말 것을 요구하는 등 대중교통 이용에 있어서 반려동물에게는 그 어떤 생명의 가치도 인정되지 않는 것으로 보임.

반려동물과의 탑승을 위해서는 전용 이동장 등이 필요하므로, 사실상 중대형견과 같은 반려동물의 대중교통 이용은 예외 없이 원천적으로 불가능한 상태임.

“약관”은 사업자 일방이 미리 작성한 계약의 모델로서 그 자체가 법규범적 성질을 가진 것이 아니고, 계약을 위한 청약에 불과하며 상대방이 이 약관에 동의함으로써 계약이 성립함. 이러한 계약관계에는 사적 자치의 원칙, 계약 자유의 원칙이 지배하기 때문에 강행법규에 위반되지 않는 한 여객운송업자에게 반려동물 탑승의 조건이나 허용범위를 강제할 수 없고, 부당한 탑승거부가 발생한 경우조차도 이에 대한 공권적 제재는 불가능함.

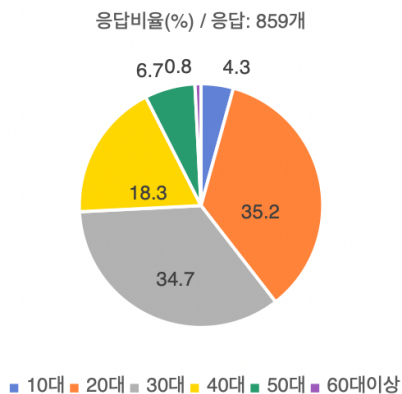
Ⅲ. 반려동물의 대중교통 이용의 실제

1. 설문조사의 실시

반려동물의 대중교통 이용의 현황과 실재를 알아보기 위하여 2022년 8월 28일부터 2022년 9월 4일까지 설문조사를 실시하였음. 설문문항은 모빌리티인문학 연구원과 동물권행동 카라가 공동으로 설계하였고, 동물권행동 카라의 SNS 계정을 통해 설문에 답하는 방식으로 진행되었음. 이 조사에는 총 859명이 응답하였으며, 이하는 설문조사의 개별 문항과 개별 문항을 분석한 결과임.

설문조사 개별 문항 분석 결과

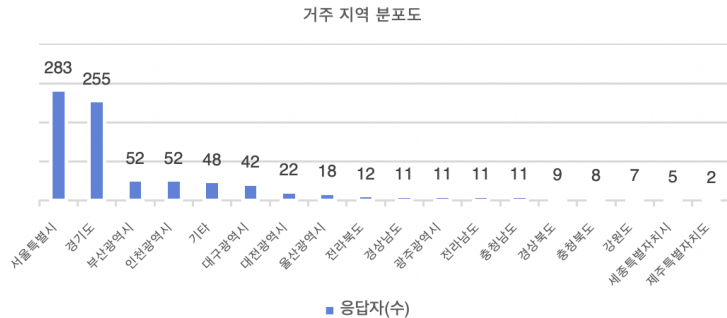
Q1. 귀하의 연령대는 어디에 속합니까?



본 설문조사는 인터넷 소셜미디어 인스타그램을 통해 진행된 만큼 20~30대 응답자가 도합 601명(69.7%)으로 가장 많음. 그 뒤로는 40대가 157명(18.3%), 50대가 58명(6.7%), 10대가 37명(4.3%), 60대 이상이 7명(0.8%)의 응답률을 기록함.

Q2. 귀하의 거주지역은 어디입니까?

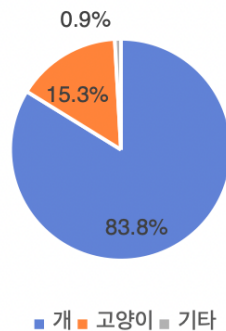
응답: 859개



거주 지역을 묻는 질문에 ‘서울’이라고 응답한 사람은 283명(32.9%), ‘경기도’ 255명(29.6%)으로 수도권 비율이 62.6%로 가장 높음. 그다음으로는 ‘부산’, ‘인천’ 각각 52명 순으로 응답이 많았으며, 수도권을 제외한 지방의 응답 비율은 상대적으로 낮음. 서울지역 거주자 중 자치구로는 마포구 29명, 은평구 21명, 서대문구 18명 순으로 서울 북서 지역 응답률이 높았음.

Q3. 귀하의 반려동물 종은 무엇입니까?

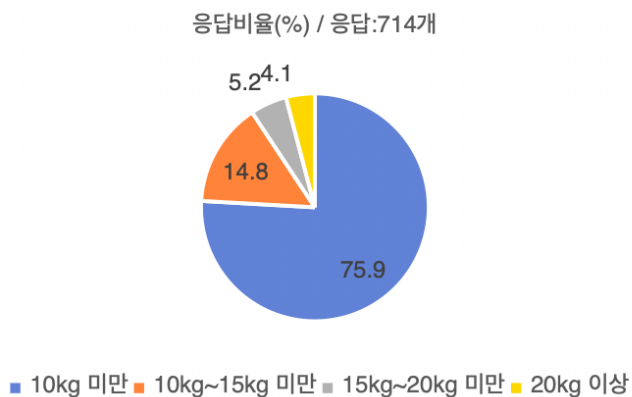
응답비율(%) / 응답: 859개



반려동물의 종을 묻는 항목에 ‘개’라고 응답한 사람이 720명으로 압도적으로 높았고, ‘고양이’를 반려하는 응답자는 131명으로 15.3%에 그쳤으며 기타는 8명

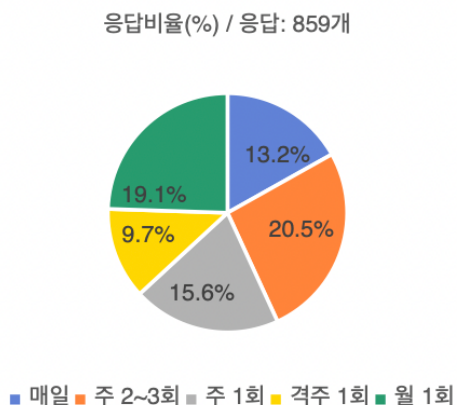
0.9%에 그침.

Q4. 3번 문항에서 '개'라고 답한 경우, 반려견 무게에 체크해 주세요.



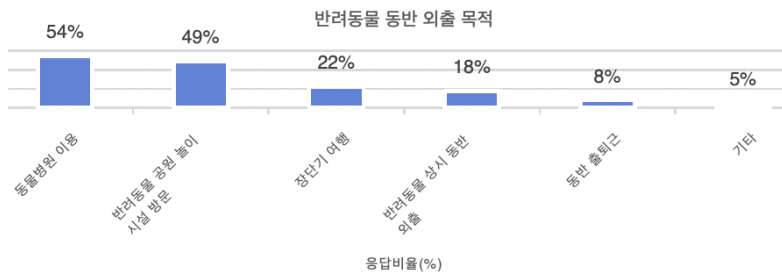
응답자 785명 중 '10kg 미만' 소형동물인 경우가 596명으로 (75.9%) 다수를 차지하고, '10kg~15kg 미만'의 중소형견이 116명(14.8%), '15~20kg 미만'의 중대형견이 41명(5.2%), '20kg 이상'의 대형견이 32명(4.1%)으로 가장 적은 결과를 보임. 반려견의 무게를 묻는 항목이었음에도 불구하고 반려묘를 반려하는 응답자의 답변도 포함되었음을 유의해야 함.

Q5. 귀하는 얼마나 자주 반려동물과 외출합니까? (산책 제외)



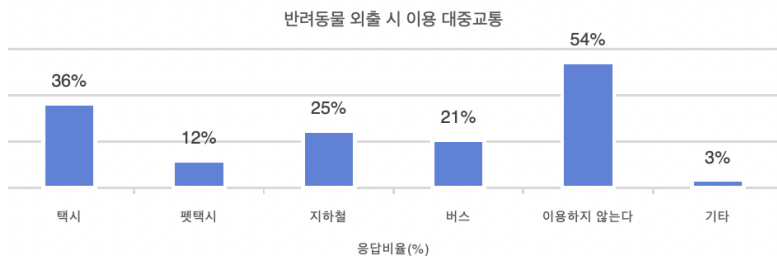
산책을 제외한 반려동물과의 외출 빈도를 묻는 항목에는 ‘주 2~3회’ 외출한다고 응답한 사람이 176명(20.5%)으로 가장 많았고, ‘월 1회’ 외출한다는 사람은 164명(19.1%)으로 비슷한 비율을 나타냄. ‘주 1회’ 외출한다는 응답자는 134명(15.6%), ‘매일’ 외출한다는 응답은 113명(13.2%)으로 횟수에 따른 응답의 편차가 두드러지지 않음.

Q6. 반려동물 동반 외출 시 목적이 무엇입니까? (중복 선택 가능)



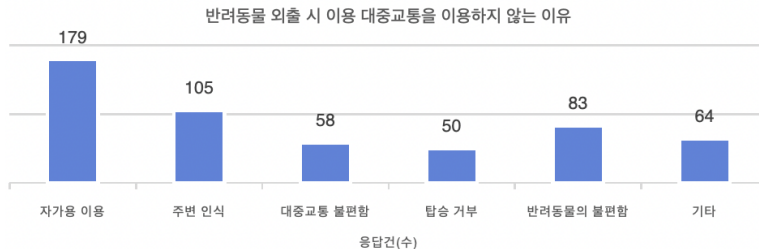
반려동물 동반 외출 시 목적에 대한 질문은 중복 답변이 가능했는데, 답변 분석 결과 ‘동물병원 이용’을 위해 동반 외출한다는 응답자가 466명으로 전체 응답자의 과반(54.2%)을 차지함. ‘반려동물을 위한 공원 또는 놀이시설 방문’도 417명(48.5%)이 선택하여 높은 응답률을 보였고, ‘장단기 여행’ 목적으로는 189명(22%)이, ‘반려동물을 집에 두기 어려움 등 이유로 상시 동반 외출’하는 응답자는 151명(17.6%)으로 기록되었음.

Q7. 반려동물과 외출 시 어떤 대중교통을 이용합니까? (중복 선택 가능)



반려동물과 외출 시 이용하는 대중교통을 묻는 문항 역시 중복 답변이 가능했는데, 전체 응답자 중 446명(54%)은 대중교통을 이용하지 않는다고 하였고, 택시를 이용하는 응답자는 총 311명으로 전체 응답자의 36%를 차지하였음. 지하철과 버스는 각각 211명(25%), 178명(21%)이 이용한다고 답변했으며, 기타 항목으로는 기차, 자전거, 배, 비행기 등의 답변이 기록되었음. 대중교통 중 많이 이용하는 것으로는 택시, 지하철, 버스 순으로 나타났음.

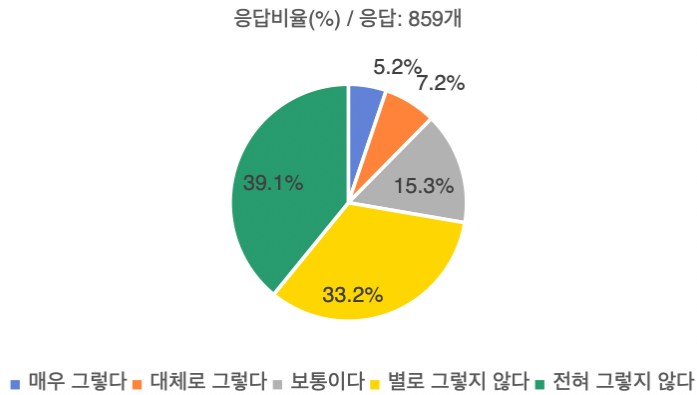
Q8. 질문 7번에서 “이용하지 않는다”의 경우 그 이유는 무엇입니까? (주관식)



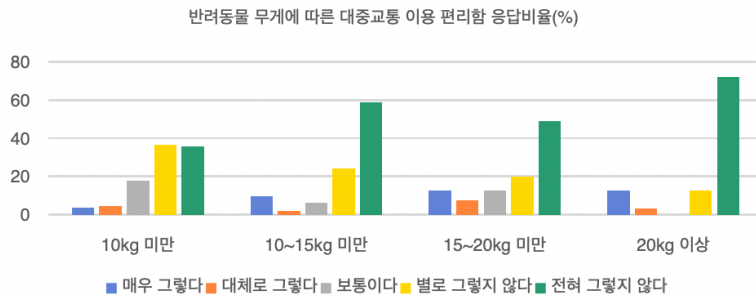
대중교통을 이용하지 않는 이유를 묻는 해당 문항은 주관식 답변이 가능했으며, 복수 응답도 포함하여 응답을 분류한 결과, ‘자가용 이용’ 179건, ‘주변 인식’ 105건, 공간 부족 등을 포함한 ‘대중교통 불편함’ 58건, ‘탑승 거부’ 50건, ‘반려동물의 불편함’ 83건, ‘기타’ 64건으로 정리할 수 있음.

‘반려동물의 불편함’은 반려동물의 ‘체구가 커서’ 44건, ‘반려동물이 스트레스를 받을까 봐’ 21건, ‘반려동물을 켄넬에 완전히 넣어야 탑승 가능하기 때문에’ 9건 등을 이유로 제시하였고, ‘기타’ 응답에는 도보를 선호하는 응답 28건, ‘규정을 잘 몰라서’ 13건, ‘비용 부담’ 11건 등의 응답을 확인할 수 있었음.

Q9. 반려동물과 대중교통 이용 시 편리하다고 생각하십니까?

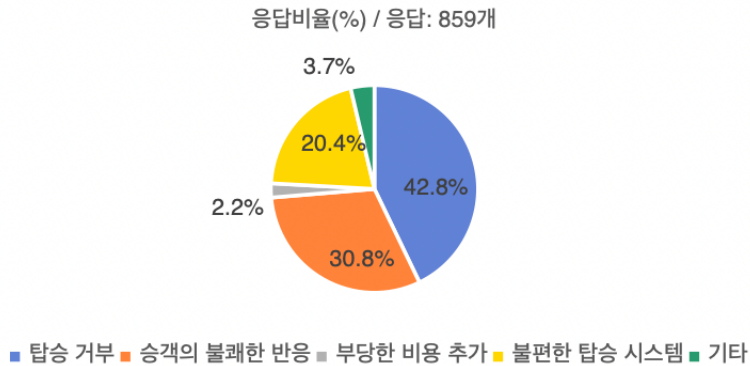


반려동물과 대중교통 이용이 편리한가를 묻는 질문에 ‘전혀 그렇지 않다’고 답한 사람이 336명, ‘별로 그렇지 않다’고 답한 사람이 285명으로 전체 응답자의 72.3%가 부정적으로 응답하였고, ‘매우 그렇다’와 ‘대체로 그렇다’ 등 긍정적인 응답은 12.4%로 매우 낮은 수준으로 나타남.

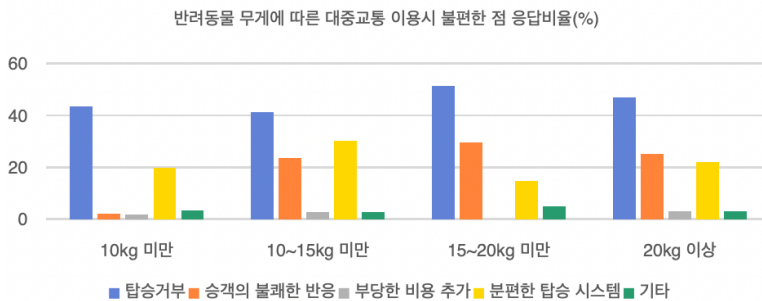


반려동물 무게에 따른 대중교통이용의 편리함 정도에서도 차이가 있었는데, 반려동물의 크기가 커질수록 반려동물과 대중교통을 이용할 때 ‘전혀 편리하지 않다’고 응답한 비율이 높아졌음을 확인할 수 있음.

Q10. 반려동물과 대중교통 이용 시 가장 불편한 점은 무엇입니까?

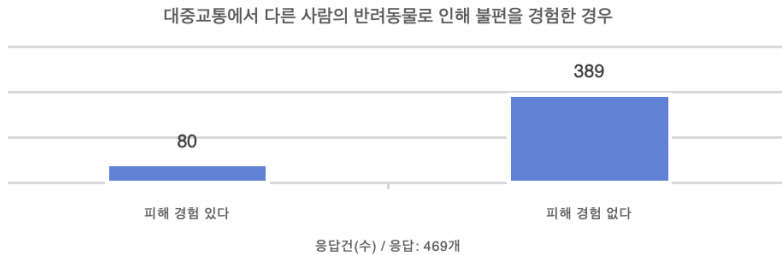


반려동물과 대중교통 이용 시 가장 불편한 점을 묻는 질문에는 ‘탑승 거부’라고 응답한 사람이 368명(42.8%)으로 가장 많고, 그다음으로는 ‘승객의 불편한 반응’ 265명(30.8%), ‘불편한 탑승 시스템’ 175명(20.4%) 순으로 나타남. ‘부당한 비용 추가’에 대한 불편함을 호소한 응답은 19건으로 2.2%에 그침.



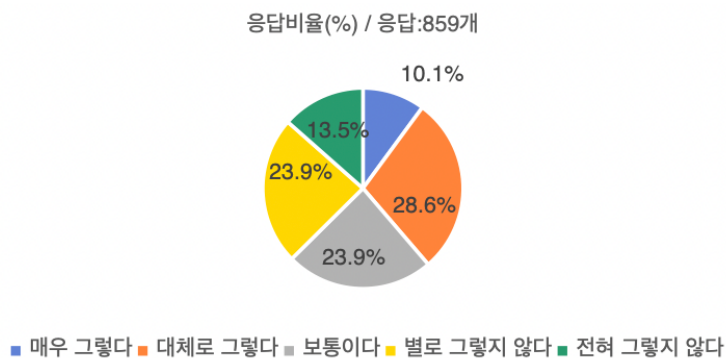
반려동물이 10kg 이상인 경우 ‘승객의 불편한 반응’ 때문에 대중교통 이용이 불편하다고 응답한 비율이 10kg 미만의 반려동물과 탑승했을 때와 비교하여 뚜렷한 차이를 나타냄. ‘탑승 거부’와 ‘불편한 탑승 시스템’에 있어서는 반려동물 무게에 따른 큰 차이가 확인되지 않았음.

Q11. 반대로 승객으로서 탑승한 다른 사람의 반려동물로 인해 불편을 겪은 적이 있습니까? 있다면 상황을 설명해 주세요. (주관식)



승객의 입장에서 다른 사람의 반려동물로 인해 대중교통 이용 시 겪은 불편을 묻는 질문에 대하여 주관식 답변이 가능했는데, 피해 경험이 있다는 답변의 비율은 낮았으나, 피해의 유형은 크게 두 가지로 나눌 수 있음. 즉, 반려동물이 깃거나 울어 발생하는 ‘소음’이 불편했다는 응답과 안거나 가슴 줄만 하고 탑승하는 경우, 개방되어 있는 유모차 이용, 켄넬을 이용하지 않는 등 ‘안전장치 없이 이용하는 반려동물’로 나눌 수 있음.

Q12. 대중교통 이용 시 반려동물 동반 탑승에 관련한 법규를 잘 알고 계십니까?

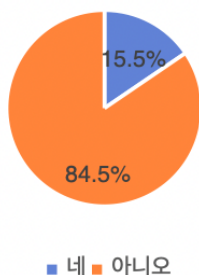


대중교통 이용 시 반려동물 동반 탑승에 관련한 법규를 잘 알고 있냐는 질문에는 ‘매우 그렇다’고 응답한 사람이 87명(10.1%), ‘대체로 그렇다’가 246명(28.6%)으로 긍정 응답 비율이 38.6%로 나타남. 반면 부정 응답 ‘별로 그렇지 않다’

지 않다'는 205명(23.9%), '전혀 그렇지 않다'는 116명(13.5%)으로 전체 응답의 37.4%를 차지하였고, '보통이다'라는 응답은 205명(23.9%)으로 확인되었음.

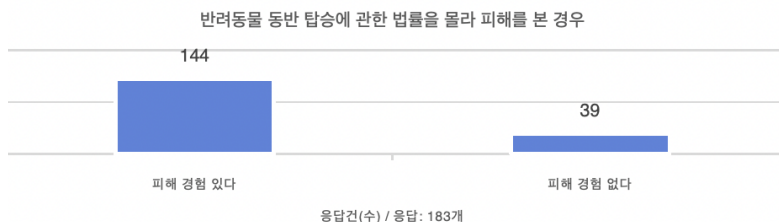
Q13. 대중교통 이용 시 반려동물 동반 탑승에 관련한 법규를 몰라서 피해를 본 경우가 있습니까?

응답비율(%) / 응답수:859개



대중교통 이용 시 반려동물 동반 탑승에 관련한 법률을 몰라서 피해를 본 경우가 있냐고 묻는 해당 질문에 피해를 본 경험이 있다는 응답은 133명(15.5%)으로 '아니오' 726명(84.5%)에 비해 현저히 적음.

Q14. 피해를 본 경우, 구체적으로 어떤 피해를 보았습니까? (주관식)



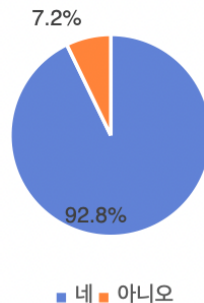
피해 경험이 있는 경우는 전체 응답 183개 중 144건으로, 피해 유형은 주로 허용 가능한 이동장의 규격을 몰라 승차 거부를 당한 경험으로 요약할 수 있음.

Q15. 현재 반려동물 대중교통 이용 제도에서 개선되어야 하는 점이 있다면 무엇입니까? (주관식)

반려동물의 대중교통 이용 제도에서 개선되어야 할 점을 키워드로 정리하면 다음과 같음. 대중교통 운전원들의 인식 향상, 일반 승객들의 편견 개선, 대중교통 이용 매뉴얼 교육 및 홍보, (특히 대형동물의 경우) 이동장 규격 완화, 반려동물 전용 탑승 칸 마련, 현행법에 기재되어있는 ‘불쾌감’에 대한 정확한 기준 정비 등이 주로 언급되었음.

Q16. 반려동물과 원활한 대중교통 이용을 보장하는 대가로 비용을 지불할 의사가 있습니까?

응답비율(%) / 응답수:859개



원활한 대중교통 이용을 보장하는 대가로 추가 비용을 지불할 의사를 묻는 질문에 긍정적으로 답변한 응답자는 797명(92.8%), ‘아니오’라고 답변한 응답자는 62명(7.2%)으로, 10명 중 9명은 추가 비용 지불 의사가 있음이 확인되었음.

2. 조사결과의 요약과 함의

응답자의 인구통계학적 분석 결과 주 연령층은 20~30대였으며, 거주 지역은 수도권(서울 및 경기도) 비율이 높음. 응답자의 80% 이상이 반려견을 키우고 있었으며, 반려동물의 75%

이상은 10kg 미만의 소형동물로 확인됨.

반려동물과 외출하는 빈도는 다양하게 분포되어 있으나, 외출 이유는 크게 동물병원 방문 혹은 반려동물 공원 및 놀이시설 방문으로 관찰됨. 반려동물과 외출할 경우에는 대중교통을 이용하지 않는다는 응답 비율이 가장 높았으며 대중교통 이용 시에는 택시, 지하철, 버스 순서로 이용률이 높았음.

반려동물과 함께 대중교통을 이용할 경우 편리하지 않다는 부정적 인식이 높았으며, 반려동물의 크기가 클수록 부정적인 응답 비율이 높아짐. 자가용 사용과 주변 인식 때문에 반려동물과 함께 대중교통을 이용하지 않는다는 사람이 많았으며, 대중교통을 이용할 때 겪는 불편함으로는 탑승 거부와 다른 승객의 불편한 반응이 높은 비율을 차지함.

대중교통 이용 시 반려동물 동반 탑승과 관련한 법규에 대한 이해도는 편차가 컸으나 법령을 몰라 피해를 봤다고 인식하는 경우는 적음. 반려동물 대중교통 이용을 활성화하기 위해서는 운전원과 일반 승객의 인식 개선, 현행법과 각종 운송약관에 명시되어 있는 ‘불쾌감’의 수정, 이동장의 규격 완화가 우선이었으며 반려동물과 원활한 대중교통 이용을 보장하는 대가로 비용을 지불할 의사를 확인할 수 있음.

반려가정의 증가 추세와 더불어 동반외출 및 대중교통 이용에 대한 필요와 그 빈도도 높지만 대체로 대중교통 이용에 만족도가 낮고 이로써 개인 차량을 이용하는 측면이 있음. 도심에서도 진돗개, 골든 리트리버 등 대형견 사육 가정이 늘어나고 있지만, 대형견에 대한 사회 전반의 인식의 편차가 크고, 이는 대중교통 이용 상황에서도 드러남.

반려인구의 증가와 반려동물과 사람의 동반 이동의 필요에 따라 반려동물 이동의 현실적 제약을 완화하고 반려인 및 비반려인이 함께 대중교통을 원활하게 이용할 수 있는 제도 수립 및 인프라 확보가 필요함.

IV. 해외 반려동물 대중교통 이용에 관한 사례

1. EU Pet Passport

현재 27개국의 회원국을 보유한 유럽연합 및 노르웨이, 북아일랜드 등의 국가에서는 개, 고양이, 패럿 등에 대하여 2004년부터 동물여권제도를 운영하고 있음. 반려동물 내장 칩, 광견병 예방접종 기록 등의 정보를 담은 여권을 수의사가 발급하는데, 이 여권을 소지하면 EU 내 국경을 통과하더라도 별도의 검역이 면제됨. 이 여권은 광견병 예방 접종을 누락시키지 않는 한, 반려동물의 평생에 걸쳐 유효함.

이는 비유럽연합 국가의 유럽연합으로의 입국에 필요한 동물 건강 확인서(EU animal health certificate)가 ① 매 여행시 발급, ② 입국 예정일로부터 10일 이내에 발급, ③ 최장 4개월의 유효기간 등 까다롭고 복잡한 절차와 조건을 요구하고 있는 것에 반하여 일정 조건을 충족하면 별도의 검역을 생략함으로써 반려동물의 자유로운 이동을 도모하기에 적합한 조치임.

일찍이 사회적, 경제적 공동체를 표방하며 결성된 유럽연합은 1985년 쉥겐 조약을 통해 회원국 간의 자유로운 이동을 도모하였음. 이후 이와 같이 반려동물의 경우에도 일정한 검역요건을 충족하면 개별 출입국마다 다르게 요구하는 검역 절차를 거쳐야 할 필요 없이 사람과 함께 자유로운 이동이 가능하도록 제도적으로 보장하고 있음. 반려동물의 이동은 단순히 개별 대중교통 탑승 유무를 허가할 것인가의 유무와 허가 범위를 설정하는 것을 넘어, 그 실천을 위한 제도적 뒷받침이 중요한 의미를 가진다는 것을 시사함.

2. 독일

1) 독일법상 동물의 지위

독일은 1933년 「제국동물보호법」(Reichstierschutzgesetz)을 제정하여 동물의 보호를 법제화한 이래, 1986년 개정 「동물보호법」(Tierschutzgesetz)에 ‘동반생명체’(Mitgeschöpf)

라는 개념을 삽입하여 동물에 대한 인식변화를 이끌어 내었음.¹² 1990년에는 민법에 “동물은 물건이 아니다. 동물은 특별한 법률에 의하여 보호된다. 동물에 대하여 달리 정함이 없을 때에는 물건에 적용되는 규정이 준용된다”라고 하여 동물이 물건이 아님을 명시하였음(제90a 조).

2002년 독일은 기본법상 국가목표규정(Staatszielbestimmungen)인 제20a조에 동물보호를 새롭게 추가하는 개정을 단행함. 즉, 국가가 “미래의 세대들에 대한 책임을 인식하고 헌법적 질서의 범위에서 입법을 통해, 그리고 법률과 법에 정해진 바에 따라 집행 및 사법을 통해 자연적 생활기반과 동물을 보호”하는 것이 국가적이고 헌법적 목표임을 천명함. 국가목표 규정이란 “국가행위에 대해 특정한 과제를 지속적으로 준수하거나 이행할 것을 요구하는 법적 구속력을 가진 헌법규범”¹³으로서, 국가권력을 수범자로 하고 특히 입법자에게 동물보호에 대한 직접적인 의무를 부여함. 이로써 독일에서의 동물보호는 단순히 환경보호나 종 보전 차원에서 이루어지는 것이 아니라 동물의 생명과 삶에 대한 헌법적 가치가 인정되고, 이를 통해 동물보호에 대한 구체적 방안을 입법적으로 마련해야 할 국가의 의무가 강제됨.¹⁴

2) 독일 반려동물의 대중교통 이용의 실제

한국과 마찬가지로 독일의 경우도 반려동물의 대중교통 이용에 관하여 개별 운수업체의 약관이 그 허용범위와 준수사항 등을 규정하고 있음. 지역 또는 대중교통의 종류에 따라 반려동물의 동반탑승에 관한 규정이 다를 수 있음. 예를 들면 노르트라인-베스트팔렌 주의 지역 교통 운송약관에 따르면, ① 다른 승객에게 불편을 주거나 운송 질서와 안전에 해를 입히지 않는 한 무료로 반려동물과 탑승할 수 있으며, ② 사람의 적절한 관리감독과 위험시 입마개를 착용해야 할 것을 요구함(§9.3.).¹⁵ 베를린 S-Bahn의 운송약관은 ① 소형동물의 경우는 케이지 이용을 ② 케이지 이용이 어려운 대형견은 위험성 유무와 상관없이 입마개를 의무화함(§

12 한민지, <동물의 법적지위에 대한 민법 개정논의에 즈음하여 보는 동물보호법제 발전방향 -독일 동물보호법·정책 변화를 중심으로>, 《환경법과 정책》 28, 2022, 90쪽.

13 Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 98. Aufl., 2022, § 20a Rn. 30.

14 최희수, 앞의 글, 14쪽 이하.

15 Beförderungsbedingungen für die Verbund- und Gemeinschaftstarife in NRW sowie den NRW-Tarif, 노르트라인-베스트팔렌 주 교통정보 포털, https://infoportal.mobil.nrw/fileadmin/02_Wiki_Seite/05_NRW_Tarif/06_NRW_Tarifbestimmungen/Befoederungsbedingungen_NRW-Tarif_2020.pdf (2022. 11. 18. 최종방문).

12).¹⁶



〈그림 - 3〉 독일 오버하우젠 시내버스에 탑승한 반려견
(출처: Stadtwerke Oberhausen GmbH)

이와 같이 반려동물의 종류와 크기에 따른 의무사항, 대중교통 이용에 따른 비용 지불 의무 여하가 달라지지만, 일반적으로는 ① 소형견과 대형견을 구분하여 소형견은 케이지를 이용하여 탑승할 것을, 대형견은 경우에 따라 목줄 외에 입마개를 할 것을 요구함. ② 개가 아닌 다른 반려동물은 케이지를 이용해야 함. ③ 소형 반려동물의 경우 이용요금은 무료, 그렇지 않은 경우는 성인 요금의 반에 해당하는 어린이 티켓 정도의 요금을 지불해야 함.¹⁷ 또한 우리나라의 약관과는 달리, “반려동물이 탑승할 수 있음”을 원칙적으로 명시하고, 이를 위해 준수사항을 구체적으로 적시하는 방향으로 규정됨.

반려동물의 탑승을 원칙적으로 보장하는 규정을 둔 것과는 별개로, Stadtwerke Münster와 같은 일부 버스 운송업체는 반려견을 동반한 버스 여행을 위한 훈련을 무료로 제공하기도 하는 등¹⁸ 규정과 실제에 있어서 반려동물의 대중교통 이용의 활성화를 위한 다각적인 노력이 추진되고 있음.

16 Beförderungsbedingungen, 베를린 S Bahn 홈페이지, <https://sbahn.berlin/tickets/vbb-tarif-erklaert/befoederungsbedingungen/> (2022. 11. 18. 최종방문).

17 주말에 저렴한 가격으로 철도를 이용할 수 있는 Schönes Wochenende 티켓의 경우, 대형견의 이용 요금은 성인에 준함. 또한 드레스덴 지역에서는 자전거를 휴대하고 탑승할 때의 비용에 준하여 추가 비용을 지불해야 함.

18 Stadtwerke Münster, “In Münster lernen auch die Hunde Busfahren,” <https://www.youtube.com/watch?v=GNFxx4h-Aqc> (2022. 11. 18. 최종방문).

3. 스위스

일찍이 동물의 존엄성을 헌법에 명시(1992년)한 스위스는 반려동물의 대중교통 이용에 있어서도 가장 선진적인 정책을 추진하고 있음. 독일과 마찬가지로 케이지를 이용한 소형 반려견은 무료로, 그 외의 반려견은 성인에 해당하는 요금의 절반 가량을 비용으로 지불하면 모든 대중교통을 이용할 수 있는데, 특히 반려견을 위한 전용 요금제를 시행하여 반려견이 일 단위 또는 연 단위로 스위스 전역의 대중교통을 이용할 수 있는 승차권을 발매하고 있음. 예를 들어 스위스 대부분의 도시에서 철도, 선박, 버스, 트램 등을 제한 없이 이용할 수 있는 반려견 전용요금은 25스위스프랑(우리 돈 약 3만5천원에 해당)이고, 1년 동안 이용할 수 있는 요금은 350스위스프랑(우리 돈 약 49만3천원)으로 책정하고 있음.¹⁹

4. 미국 메사추세츠 주

보스턴을 포함하여 메사추세츠 동부 및 로드 아일랜드의 일부 지역에서는 출퇴근 시간(오전 7시~10시, 오후 4시~7시)을 제외하고 버스, 지하철, 철도(Commuter Rail), 페리 등 메사추세츠만 교통공사(Massachusetts Bay Transportation Authority)가 제공하는 모든 교통서비스에 반려동물의 탑승이 허용됨.²⁰

5. 스웨덴

스웨덴은 동물보험 제도를 최초로 도입하여(1924년) 높은 가입률을 보이는 국가이며, 1988년 제정된 동물복지법을 통해 “학대 행위의 처벌”과 같은 사후 처리 방식을 중심으로 한 것이 아니라, ① 동물의 웰빙과 존엄을 증진하기 위한 목적으로(스웨덴 동물복지법 제1장 제1조), ② 유기 금지(제2장 제8조), ③ 적절한 영양 공급(제2장 제4조), ④ 예외적인 경우가 아닌

19 SBB, “Reisen mit Hunden,” 스위스 연방철도 홈페이지, <https://www.sbb.ch/de/reiseinformationen/individuelle-beduerfnisse/reisen-mit-hund.html> (2022. 11. 18. 최종방문).

20 MBTA, “Beginner’s Guide to the Subway,” 메사추세츠만 교통공사 홈페이지, <https://www.mbta.com/guides/subway-guide> (2022. 11. 18. 최종방문).

한 이동의 자유를 제한하지 말 것(제2장 제5조)과 같이 동물의 복지를 증진시킬 수 있는 사전적 준수사항을 엄격하고 자세하게 규정해 두고 있음.

스톡홀름 시내를 운행하는 지하철(SL)은 개, 고양이, 토끼 등의 반려동물의 동반탑승을 허용하는데, 반드시 컨테이너나 케이지 같은 전용용기를 요하는 것은 아님. 또한 이 지하철은 반려동물 전용칸을 두어, 반려견 탑승금지 표시가 있는 칸은 이용할 수 없도록 함.²¹

철도(SJ) 역시 반려동물의 동반이 허용되는데, 두 마리까지 무료로 이용가능하며, 반려견 전용칸에서의 좌석을 예매할 수 있도록 하고 있음.²²

6. 시사점

반려동물의 대중교통 이용에 대한 문화적 수용도와 정책적 접근성이 높은 지역들은 공통적으로 지역 전체가 반려동물 친화적인 성격을 가지고 있음. 지역 내 문화나 상업시설을 반려동물과 함께 향유할 수 있기 위해서는 대중교통을 통한 접근 또한 반려동물 친화적 성격을 수반할 수밖에 없다는 점을 시사함.

아울러 위 지역들은 이미 오래전부터 반려문화에 대한 고민을 통해 이를 증진시킬 수 있는 제도적, 실천적 방안들을 모색해 왔음. 동물의 보호나 동물 자체에 대한 존중을 헌법이나 법률에 명시함으로써 규범화하고, 이는 모든 세부 정책들의 바탕으로 기능하고 있음. 민법상 물건의 지위에 있는 동물은 대중교통을 이용할 때에도 물건인 것처럼, 헌법과 법률을 통해 존중과 보호의 대상임이 확인된 동물들은 대중교통 이용시에도 이에 마땅한 지위를 보장받음. 이에 시민의식을 고양하고 정책을 추진할 수 있는 기본 전제로서의 규범화와 제도화가 필수적인 일임을 확인할 수 있음.

반려동물의 대중교통 이용은 반려동물과 그와 반려하는 사람 위주의 일방향적인 방법이 아니라, 반려동물이 없는 일반 승객을 고려하여 정책이 추진되고 있음. 즉, 전면적 허용보다는

21 SL, "Carry-on luggage, bikes and pets," SL 홈페이지, <https://sl.se/en/getting-around/carry-on-luggage> (2022. 11. 18. 최종방문).

22 SJ, "Travelling with pets," SJ 홈페이지, <https://www.sj.se/en/about-the-journey/travelling-with-pets> (2022. 11. 18. 최종방문).

반려인으로 하여금 위험을 최소화할 수 있는 의무를 부여하고, 장소나 시간에 있어 반려동물의 이용을 제한하기도 하며, 대중교통 이용에 따른 일정 금액의 부과 등 반려인과 비반려인의 갈등의 소지를 줄이고 조화로우 수 있는 방향으로의 정책이 모색되고 있음. 반려동물과의 반려생활을 보장받기 위해서 반려동물을 보호하는 사람의 의무를 두텁게 책정하고, 이를 실현하기 위한 법적·제도적 장치가 마련되어 있음.

V. 제언

1. 법체제의 정비

1) 개정 민법의 조속한 통과

동물을 물건으로 상정하는 현행 민법은, 민법에서 동물과 물건을 구분해야 한다고 생각하는 대다수의 국민 여론과²³ 동물복지의 기준을 정하고 이를 제도적으로 보장해야 한다는 것에 높은 동의율을 나타내는 법 감정과도 일치하지 않음.²⁴ 현재 국민의 법 감정과 공감대는 법 개정을 이루기에 충분하고, 역으로 민법의 개정은 동물복지에 둔감한 사람들의 의식을 고취할 수 있는 계기가 됨.

이른바 선진적 복지국가로 꼽히는 독일, 스웨덴, 스위스 등의 국가에서는 동물보호와 복지의 수준도 높게 형성되어 있음. 구체적인 법률체계는 국가마다 다르지만, 동물보호의 국가적 책무를 헌법에 명시하거나 모든 사법(私法)의 기본이 되는 민법을 통해 동물의 법적 지위를 부여하여 국민 개개인에게도 이와 같은 의무를 간접적으로 부여하거나,²⁵ 동물복지법과 같은 특별법을 통해 동물복지를 위한 구체적이고 세세한 규정을 두어 이를 실재화하고 있음. 이는 동물의 보호나 복지가 인간에 대한 복지와 무관하지 않으며, 인간에 대해 그러하듯 동물에 대해서도 규범화가 절대적 역할을 하고 있음을 시사함.

동물의 물건성을 부정하고 새로운 법적 지위를 확보하는 것이 반려동물의 대중교통 이용을 포함한 모든 정책의 출발과 전제가 되어야 함. 동물이 새로운 법적 지위를 확보하게 되면, 물건, 채권 및 친족상속 등의 사법적 영역을 비롯하여 동물 학대의 처벌, 정부 차원의 동물 관리 등 공법적 영역까지 그 영향을 미치게 됨. 반려동물의 대중교통 이용은 이와 같은 여타의

23 법무부 보도자료, <「민법」 일부개정법률안 입법예고 -“동물은 물건이 아니다”-, 2021년 7월 19일.

24 동물복지문제연구소 어웨어가 실시한 설문조사에 따르면, 동물이 배고픔, 상해 및 질병, 스트레스 등에 시달리지 않고 본래의 습성을 유지하며 살 수 있는 조건을 제공하는 것을 동물복지라고 했을 때, 최소한의 동물복지 기준을 정하고 이를 제도적으로 보장해야 한다는 것에 동의하는 응답비율은 94.5%에 이르렀다: (사)동물복지문제연구소 어웨어, <2021 동물복지 정책개선 방향에 대한 국민인식 조사, 1. 동물보호법 및 전사·야생동물 관리에 대한 국민인식조사>, 2021, 40쪽.

25 민법을 통해 동물의 물건성을 명백히 부정한 국가로는 독일, 오스트리아, 스위스, 프랑스, 스페인 등이 있다. 자세한 내용으로는 송정은, <“동물은 물건이 아니다”의 의미 -동물의 새로운 법적 지위를 위한 이론적 고찰>, 《사법》 59, 2022, 264쪽 이하 참조.

동물 정책의 한 축에서 건설적으로 논의될 수 있고 또 논의되어야 함.

2) 반려동물 정의규정의 정비

현행 「동물보호법」과 「농림축산식품부령」에 따르면 반려동물은 “반려의 목적으로 기르는”, “개, 고양이, 토끼, 패럿, 기니피그 및 햄스터”의 6종에 지나지 않음. 이러한 열거적 방식의 규정은 그 외의 동물을 반려동물의 영역에서 절대적으로 제외시키고, 해석상의 불필요한 논란을 불러일으킬 수 있음. 미국 연방규정에 따르면 반려동물을 “통상 미국 가정에서 기르는 개, 고양이, 기니피그, 토끼, 햄스터 같은 동물”(9 C.F.R. §1.1)이라고 하여 해당 동물들을 반려동물의 예로 제시하는 입법형식을 취하고 있음.

반려동물의 정의 규정은 동물의 종류가 아니라 “반려”에 중점을 두어서 규정되는 것이 바람직하고, 구체적으로, 즉 “영리목적이 아닌”, “가정 내에서 함께 하는”, “감정적 유대가 존재하는” 등의 지표를 제시할 필요가 있음. 민사법 영역에서 압류의 금지 대상이 되는 동물에 대한 비교법적 예시로 “가정에서 비영리 목적”으로 기르는 동물(독일 민사소송법 제811조 제1항 8호)이 있음.²⁶ 다만, 반려동물의 대중교통 이용에 관해서는 사람과의 이동이 필요한 빈도, 다른 승객에 대한 위험성 여부 등을 고려하여 이용 가능한 반려동물의 종류를 제한하거나 이동의 구체적인 방법을 제시할 수 있음.

3) 운송약관 및 「화물자동차 시행규칙」의 즉각적인 개정

가장 단기적이고 즉각적인 대응방안으로 현재 통용되고 있는 각종 운송약관과 「화물자동차 시행규칙」의 개정이 시급함. 동물을 지칭하는 용어 중 “물품”, “화물” 등의 용어 및 사람과 반려동물의 동반 탑승을 의미하는 “휴대”의 용어를 순화하고, “원칙적 불가”의 입장을 “원칙적 가능”의 입장으로 수정할 것이 요구됨. 이를 위해서는 동물의 승차에 관한 새로운 조항을 신설하여 승차조건을 구체적으로 명시하는 방향으로 개정되는 것이 바람직함. 아울러 모든 동물을 이동장에 넣을 것을 요구함으로써 중대형견의 대중교통 이용을 원천적으로 봉쇄하는

26 그 밖의 비교법적 예시로는 안소영, 〈반려동물의 민법상 정의〉, 《사법》 61, 2022, 165쪽 이하 참조.

내용과 “용기 안이 보이지 않도록”과 같이 이동장에 갇혀 보호자와 교감할 수 없는 상태에서 반려동물이 느낄 수 있는 두려움이나 공포를 전혀 고려하지 않은 내용의 수정 및 폐기가 필요함.

운송 관련 법률은 승객에 대한 부당한 또는 정당한 이유 없는 승차의 거부를 금지하고 이를 과태료 등으로 제재하는 규정을 두고 있지만(예를 들어 「여객자동차 운수사업법」 제26조 제1항 1호 및 제94조 제1항 4호 등) 동물의 승차 금지를 원칙으로 설정한 현행 약관에 따르면, 반려동물을 동반한 승객에 대해 승차 거부를 하더라도 현실적으로 제재가 어려움. 따라서 위에 언급한 바와 같이 현행 약관의 개정과 함께 반려동물 동반을 이유로 한 부당한 승차 거부에 대하여 이를 현실적으로 제재할 수 있는 조치가 필요함.

4) 장기적 관점에서의 헌법 개정

법령 정비에 있어 단기적 관점에서는 운송약관 및 운송관련 법률의 개정과 민법 개정안의 국회 통과가 필요하다면, 중장기적 관점에서는 헌법에 동물 보호 조항을 신설하는 것을 고려해 볼 수 있음. 개별 법률에 따른 보호와는 달리, 국가 최고 규범이나 모든 규범의 근본으로 작용하는 헌법상 관련 조항의 신설은 동물보호의 법적 수위와 단계를 제고하는 일임.²⁷ 실제로 지난 2018년 정부는 국가가 동물보호를 위한 정책을 시행할 것을 의무화한 내용을 담은 개헌안을 발표한 바 있으므로, 기존 논의의 연장과 보완을 통한 입법논의가 꾸준히 진행되어야 함.

세계적으로도 동물보호를 헌법에 천명한 사례는 드물지 않음. 앞서 언급한 독일과 스위스 외에도 여러 나라들이 헌법 또는 헌법재판소의 판단을 통해 동물의 권리와 동물보호의 의무를 천명하고 있음.

27 한민지, 〈스위스법에 따른 동물의 법적 지위에 관한 동향〉, 《서울법학》 28(4), 2021, 345쪽.

국가	조항	내용
독일	20a	국가는 미래 세대를 위한 책임으로서, 헌법질서의 범위 내에서 입법을 통하여 그리고 법률 및 법이 정하는 바에 따라 행정과 사법을 통하여 자연적 생활기반과 동물을 보호한다.
룩셈부르크	11bis 후문	국가는 동물의 보호와 복지를 증진한다.
브라질	225(1)(VII) (일부 발췌)	정부는 법에 규정한 바에 따라, 동물상과 식물상을 보호하고 법에 규정된 바와 같이 생태학적 기능을 위태롭게 하거나 종의 멸종을 일으키거나 동물을 학대하는 행위를 금지한다.
스위스	80	① 연방은 동물의 보호에 관한 법률을 제정한다. ② 이 법은 특히 다음 사항을 규율한다. a. 동물의 보호 및 관리 b. 동물실험 및 살아 있는 동물에 대한 시술 c. 동물의 이용 d. 동물 및 동물성 제품의 수입 e. 동물의 거래 및 운송 f. 도축
	120	연방은 동물, 식물 및 기타 유기체의 생식 및 유전물질의 이용에 관한 법률을 제정한다. 법률의 제정에 있어서 연방은 인간, 동물 및 환경의 안전은 물론 그 생명체의 위엄을 존중하고 동·식물 품종의 유전적 다양성을 보호한다.
슬로베니아	72 (일부 발췌)	동물학대 방지는 법률에서 정하는 바에 따른다.
오스트리아	11	(1) 입법은 연방의 소관이며, 다음 사항에 관한 집행은 주의 소관이다. 8. 연방법률에 달리 규정된 경우를 제외한 동물보호, 단, 수렵과 어업은 제외한다.
이집트	45 (일부 발췌)	국가는 (...) 식물, 동물, 어류 자원을 보호하고, (...) 동물에 대한 인도적인 대우를 보장하여야 한다.

〈표 - 7〉 세계의 동물 관련 헌법조항

동물보호에 관한 헌법 조항의 추가에 관해서는 수범자가 누구인지, 동물보호가 논의되는 차원이 무엇인지(환경보호의 측면인가, 동물의 존엄 자체를 인정하는 것인가) 등에 관한 풍부한 논의가 전제되어야 함.

2. 반려동물의 대중교통 이용을 위한 단계적 접근

1) 반려동물 전용칸 신설 및 중대형 동물 탑승 허용 시간 설정

다른 나라의 사례에서도 확인할 수 있듯이 반려동물에 대한 모든 정책적 접근은 비반려인과의 갈등의 소지를 줄이고 조화와 공존을 모색하는 방향으로 진행되어야 함. 반려동물에 대

한 개인적, 사회적 책임이 제도로 정착되지 못한 현시점에서는 사회화 훈련을 받을 기회가 적은 반려동물이 위험을 야기할 소지가 있음. 따라서 산책을 비롯한 반려인들의 의무를 강화하고 사회 전반적인 펫프렌들리 정책과 수반하여 대중교통의 이용범위를 확대해 나가야 할 것임.

특히 서울과 같은 대중교통 이용시 혼잡도가 높은 대도시의 경우에는 대중교통 차량의 일부를 반려동물 동반탑승 구역으로 설정하거나 반려동물이 탑승할 수 있는 시간대의 설정과 같은 방법이 모색될 수 있을 것임. 초기 단계에서는 예컨대, 서울 지하철을 중심으로 전용칸 + 운영시간 제한을 병용하여 접근하는 방법을 생각할 수 있음. 대중교통 이용 승객이 적은 시간과 반려동물의 동반 이용 수요가 많은 시간을 고려하여 일정 시간 전용칸을 시범적으로 운영해 볼 수 있음.

지난 2022년 5월, 일본 철도기업 JR은 신칸센의 반려견 전용칸을 시범운영하였음. 이날 운행된 반려견 전용칸에서는 반려견이 이동장이 아닌, 반려인 옆 좌석 또는 보호자의 품에 안겨서 여행함. 이 여행에서는 제균 탈취기의 설치를 조건으로 반려견과의 자유로운 동반탑승 여행이 객차 내 공기 질에 미치는 영향과 여행에 대한 승객의 만족도를 평가하는 실증실험이 함께 이루어졌는데, 반려견이 탑승하지 않은 일반 차량 대비 분진과 냄새에 대한 유의미한 변화는 없었고, 만족도에 대한 질문에는 77%의 승객이 긍정적인 답변을 하였음. 아울러 이러한 펫프렌들리 차량을 반려견과 함께 이용하는 대가로 85%의 승객이 사람 1명의 승차 금액의 두 배에 해당하는 12,000엔을 지불할 의향이 있음을 밝혔음. 또한 대중교통이 반려동물에 친화적인 형태로 운행되기 위해서 필요한 사항에 대하여, ‘반려동물을 동반한 승객과 일반 승객의 동선을 가능한 한 나누는 것’, ‘반려동물뿐 아니라 자전거, 유모차, 휠체어 등 모든 것이 탑승 가능한 자유 차량의 신설’, ‘반려동물을 동반하지 않은 일반 승객에 대한 배려, 동물의 트레이닝’ 등이 필요하다고 응답함.²⁸

28 株式会社PETOKOTO, 〈日本初ペット専用新幹線の実証実験結果レポート公開。乗客満足度は77%で運用中は粉塵・ニオイの計測も実施〉, PRTIMES 홈페이지, <https://prtimes.jp/main/html/rd/p/0000000097.000015317.html> (2022. 11. 25. 최종방문).



〈그림 - 4〉 목줄과 이동장 없이 보호자와 신칸센에 탑승한 반려견
(출처: 동아일보)

일본의 반려견 전용칸 시범운행과 실증실험 결과는 우리나라의 철도나 지하철에서의 반려견 전용칸의 운영에 있어 ① 청결유지와 냄새 제거를 위한 설비, ② 안전장치 의무를 전제로 한 반려견 좌석 확보의 필요 등을 시사함.

2) 반려동물 승차요금 신설

2020년 초에 발표된 「2020~2024년 동물복지 종합계획」은 반려동물 보유세에 관한 검토를 포함한 과제를 제시함.²⁹ 반려동물의 복지 증진을 위한 세제 확보 및 반려동물을 기르는 사람들에 대한 의무와 사회 전반의 인식 제고를 위하여³⁰ 충분한 논의와 검토를 거쳐 반려동물 보유세를 신설하는 것이 바람직함.

이에 앞서 반려동물의 대중교통 승차요금 제도의 정비를 고려해 볼 수 있음. 현재 시내 버스 및 택시 등은 반려동물에 대한 별도의 승차요금을 부과하고 있지 않으나, KTX는 반려동물 이동을 위해 성인요금에 해당하는 운임을 지불하고 좌석을 구입할 수 있음. 승차요금은 운송계약에 있어 급부적 성격을 지니는 것으로서 조세에 해당하는 보유세와 그 법적 성격, 지배

29 농림축산식품부, 「2020~2024년 동물복지 종합계획」, 2020, 22쪽.

30 권용수·이진홍, 「반려동물 보유세 도입에 관한 기본적 고찰」, 《조세와 법》 13(1), 2020, 139~140쪽.

원리 등을 달리 하지만, 운송업체 측에서는 반려동물 승차시에 소요되는 관리비용을 확보할 수 있고, 반려동물을 동반한 승객 역시 정당한 운임에 대한 권리를 요구할 수 있다는 측면에서 시도의 가치가 있음. 실제 앞에서 제시한 설문조사에서도 대부분의 응답자가 반려동물의 동반 승차를 위한 운임지불의 의사가 있음을 확인하였음. 적정 운임수준에 관해서는 해당 대중교통의 절대적 운임의 정도, 반려동물을 위한 좌석 허용의 여부, 이동장을 이용한 이용 여부 등 다양한 요소를 고려할 수 있음.

3. 유니버설 디자인 모빌리티 증설과 반려견 동반석 확보

최근 모빌리티 영역에서는 유니버설 디자인에 기반한 차량의 보급이 큰 화두가 되고 있음. 예를 들어, 저상버스는 차체 바닥이 낮고 출입구에 계단이 아닌 경사판이 설치된 버스로, 휠체어를 탄 장애인, 보행이 불편한 어린이나 노인, 유아차를 동반한 사람들이 모두 편리하게 이용할 수 있음. 장애인 이동권의 측면에서 저상버스의 보급과 이용 현황은 매우 저조한 상태이긴 하지만, 2022년 초에 개정된 「교통약자의 이동편의 증진법」(법률 제18784호, 2022. 1. 18. 개정, 2023. 1. 29. 시행)은 노선버스 운송사업자로 하여금 향후 시내버스 및 마을버스 등을 대·폐차하는 경우 의무적으로 저상버스를 도입하도록 함에 따라 저상버스 보급이 점진적으로 증가할 것으로 예상됨.

저상버스는 계단 대신에 경사판을 이용하여 승객들의 승하차를 용이하게 하는 한편, 승차 후에도 교통약자의 좌석 확보 및 안전을 위한 장치가 요구됨. 교통약자를 위한 좌석은 휠체어를 탄 장애인뿐 아니라 유모차나 짐 등을 휴대한 사람들이 이를 보관, 고정할 수 있고, 나아가 중대형 반려견을 동반한 사람들이 이용할 수 있도록 고려되어야 함. 정부는 국토교통부 고시를 통해 「저상버스 표준모델에 관한 기준」을 제시하고 있는데(제2016-271호), 교통약자를 위한 휠체어 고정장치뿐 아니라 이러한 요소들을 고려한 기준을 정립할 필요가 있음.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 미미 셸러, 《모빌리티 정의》, 최영석 옮김, 앨피, 2019.
- 뱅상 카우프만, 《도시를 다시 생각한다》, 최영석 옮김, 앨피, 2021.
- 이용균, 〈모빌리티가 여행지 공공공간의 사적 전유에 미친 영향: 터키 여행공간을 사례로〉, 《모빌리티 인프라스트럭처와 생활세계》, 앨피, 2020.
- 최희수, 〈헌법 안에서의 동물이 위치와 국가의 의무 -독일 동물헌법조항의 규범적 의미를 중심으로-〉, 《환경법과 정책》 19, 2017, 1~30쪽.
- 피터 애디, 《모빌리티 이론》, 최일만 옮김, 앨피, 2019.
- 한민지, 〈동물의 법적 지위에 대한 민법 개정논의에 즈음하여 보는 동물보호법제 발전방향 -독일 동물보호법·정책 변화를 중심으로-〉, 《환경법과 정책》 28, 2022, 83~111쪽.
- _____, 〈스위스법에 따른 동물의 법적 지위에 관한 동향〉, 《서울법학》 28(4), 2021, 343~379쪽.
- Calliess, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 98. Aufl., 2022, § 20a Rn. 30.

2. 기타 자료

- 농림축산검역본부, 「2018년 동물보호에 대한 국민의식 조사 보고서」, 2018.
- 농림축산식품부, 「2019 동물보호에 대한 국민의식조사 결과 보고서」, 2019.
- _____, 「2020 동물보호에 대한 국민의식조사 결과 보고서」, 2020.
- _____, 「2021 동물보호에 대한 국민의식조사 결과 보고서」, 2021.
- 법무부 보도자료, 〈「민법」 일부개정법률안 입법예고 -“동물은 물건이 아니다”-〉, 2021년 7월 19일.
- _____, 〈「친양자 입양제도 개선 방향 및 동물의 비물건화 후속 법안 논의」, 법무부 사공일가(사회적 공존을 위한 1인 가구) TF 제3차 회의 결과〉, 2021년 9월 6일.
- (사)동물복지문제연구소 어웨어, 〈2021 동물복지 정책개선 방향에 대한 국민인식 조사, 1. 동물보호법 및 전사·야생동물 관리에 대한 국민인식조사〉, 2021.
- 통계청, 「2020 인구주택총조사 표본 집계 결과 인구·가구 기본 항목」, 2020.
- KB금융지주, 「2018 반려동물 보유 현황 및 국민인식 조사보고서」, 2018.
- KB금융지주, 「2021 한국 반려동물보고서」, 2020.
- 株式会社PETOKOTO, 〈日本初ペット専用新幹線の実証実験結果レポート公開.乗客満足度は

- 77%で運用中は粉塵・ニオイの計測も実施), PRTIMES 홈페이지, <https://prtimes.jp/main/html/rd/p/0000000097.000015317.html> (2022. 11. 25. 최종방문).
- Beförderungsbedingungen, 베를린 S Bahn 홈페이지, <https://sbahn.berlin/tickets/vbb-tarif-erklaert/befoederungsbedingungen/> (2022. 11. 18. 최종방문).
- Beförderungsbedingungen für die Verbund- und Gemeinschaftstarife in NRW sowie den NRW-Tarif, 노르트라인-베스트팔렌 주 교통정보 포털, https://infoportal.mobil.nrw/fileadmin/02_Wiki_Seite/05_NRW_Tarif/06_NRW_Tarifbestimmungen/Befoederungsbedingungen_NRW-Tarif_2020.pdf (2022. 11. 18. 최종방문).
- MBTA, “Beginner’s Guide to the Subway,” 메사추세츠만 교통공사 홈페이지, <https://www.mbta.com/guides/subway-guide> (2022. 11. 18. 최종방문).
- SBB, “Reisen mit Hunden,” 스위스 연방철도 홈페이지, <https://www.sbb.ch/de/reiseinformationen/individuelle-beduerfnisse/reisen-mit-hund.html> (2022. 11. 18. 최종방문).
- SJ, “Travelling with pets,” SJ 홈페이지, <https://www.sj.se/en/about-the-journey/travelling-with-pets> (2022. 11. 18. 최종방문).
- SL, “Carry-on luggage, bikes and pets,” SL 홈페이지, <https://sl.se/en/getting-around/carry-on-luggage> (2022. 11. 18. 최종방문).
- Stadtwerke Münster, “In Münster lernen auch die Hunde Busfahren,” <https://www.youtube.com/watch?v=GNFxx4h-Aqc> (2022. 11. 18. 최종방문).

모빌리티인문 정책제안 22-2(통권 4호)

동물의 임모빌리티, 동물원의 윤리적 문제와 개선 방향



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

동물의 임모빌리티, 동물원의 윤리적 문제와 개선 방향

18세기에 근대적 의미의 동물원이 처음 설립된 이래 동물원은 20세기 초까지는 대중들의 오락 시설로 기능하였으나 이후 연구, 종의 보전 등을 새로운 기능과 목적으로 추가하였다. 한편, 우리나라의 동물원은 민간 동물원이 대다수를 차지하고 있으며 그중에서도 야외 방사장을 갖추지 않은 실내 동물원이 다수 포함되어 있다. 이 외에도 카페의 형식으로 운영되는 유사동물원이나 소규모 체험 동물원 등이 난립하여 여러 가지 문제에 노출되어 있다. 2022년 개정된 「동물수족관법」과 「야생생물법」은 동물원 등록제를 허가제로 전환하고, 동물원 이외의 장소에서 야생동물의 전시를 금지하며, 전시 부적합종의 신규 보유를 금지하는 조항을 신설하였다. 그러나 동물원이 동물의 임모빌리티를 강제하고, 관람객이 동물의 관람을 대가로 지불하는 비용에 그 운영을 의존하는 한, 동물원의 근본적인 문제는 해결하기 어려우며 윤리적으로 그 정당성을 인정받기가 쉽지 않다. 따라서 단기적으로는 현존하는 동물원 동물의 복지를 향상시키는 방안을 모색하고, 장기적으로는 동물원이 동물보호, 교육, 종의 보전을 주로 담당할 수 있도록 기능의 전환을 도모해야 한다. 해외의 선진적인 사례는 보전 사업이 개별 동물원의 예산, 인력, 규모 등을 종합적으로 고려하여 책임 있는 기관의 계획하에 이루어져야 한다는 점, 동물원은 동물의 활동 영역을 충분히 확보하고 가능한 한 본래 서식지의 환경과 유사한 환경을 조성해야 한다는 점, 단지 동물을 관람하는 것이 아니라 동물이 생활하는 환경과 습성 자체에 주목하게 하는 전시 기법을 사용해야 한다는 점을 시사한다. 현재 동물원의 상황을 개선하고 그 기능의 전환을 도모하기 위해서는 헌법을 통한 동물보호의 규범화, 전시 동물에 대한 학대행위 처벌 조항의 정비, 동물원 환경 제고를 위한 구체적인 종별 기준 제시, 개별 동물원의 상황에 따른 전문성의 특화, 종의 보전을 위한 연계, 먹이 주기 등의 체험 프로그램을 대체할 프로그램의 개발 등을 정책적으로 고려해야 한다.

Keywords

동물원, 동물의 임모빌리티, 동물원의 기능, 동물복지, 동물원수족관법

〈Abstract〉

Animals' Immobility: Ethical Issues Concerning Zoos and Directions for Improvement

The zoo, in its modern sense, was first established in the 18th century. It served as a public entertainment facility until the early 20th century, when it added new functions and purposes such as research and conservation of biodiversity. Meanwhile, most of the zoos in Korea are private, including many indoor zoos without outdoor fields. In addition, pseudo zoos and mini petting zoos operating in the form of cafés have been popping up, causing various problems. The “Act on the Management of Zoos and Aquariums” and “Wildlife Protection and Management Act”, which were revised in 2022, will convert the zoo registration system into a permit system, prohibit the exhibition of wild animals in places other than zoos, and prohibit newly possess species that are not suitable for exhibition. However, as zoos that enforce animal immobility, rely on, for the most part, the costs that spectators pay for viewing animals, the fundamental problems of zoos are challenging to solve and even ethically unacceptable. Therefore, in the short term, it is necessary to seek ways to improve the welfare of existing zoo animals; in the long term, it is necessary to transform of functions of zoos so that they can mainly take charge of animal protection, education, and conservation of species. Examples of overseas zoo and aquarium associations or advanced zoos suggest the following points:

- Species conservation projects are carried out based on responsible institutions' plans, considering individual zoos' budgets, personnel, scale, etc.
- Zoos should ensure that the animal's activity area is sufficient and that the environment is as similar to the original habitat as possible.
- The exhibition techniques that draw attention to the environment in which animals live and animals' habits, not solely displaying animals, are to be used in the zoo.

It is necessary to standardise animal protection in the Constitution, develop provisions for punishing cruelty to exhibited animals, and present species-specific standards for improving the current situation of zoos and transforming their functions. Also, other aspects such as the specialisation according to the situation of each zoo, the collaboration for the conservation of species, and the development of programs to replace experience programs such as feeding should be considered.

Keywords

zoos, immobility of animals, function of zoos, animal welfare, Act on the Management of Zoos and Aquariums

동물원의 현황과 문제에 관하여 선행 연구 결과를 공유해 주신 사단법인 동물복지문제연구소 어웨어와 이형주 대표
님께 감사드립니다.

I. 제안 배경

1. 동물원의 개념과 역사

동물원의 기원은 고대 이집트나 로마 제국까지 거슬러 올라갈 수 있는데, 당시 귀족이나 왕실에서는 부와 권력을 과시하고자 하는 목적으로 희귀하고 구하기 힘든 야생동물을 포획, 수집하여 살아있는 동물들을 전시하는 시설을 갖추었음. 이러한 형태의 동물원(menagerie)은 이후 근대적 의미의 동물원이 등장하기 시작한 19세기까지 유지되었음.



〈그림 - 1〉 1800년대 초반 영국에서 유행했던 이동 미네저리
(출처: Art UK)

이후 18세기 자연과학이 발전하면서 과학에 근거한 근대적 동물원이 설립되었는데,¹ 현존하는 가장 오래된 것으로는 오스트리아 빈의 쇤브룬 동물원(Tiergarten Schönbrunn, 1752년)이 있고, 대중에게 최초로 공개된 동물원으로는 파리의 자땡 뒤 플랑 동물원(Ménagerie, Le zoo du jardin des plantes, 1794년), 민간 동물학회가 설립한 런던 동

1 여기서 과학에 근거하였다는 것은 동물을 단순히 포획하여 전시하는 것에 중점을 두었던 과거 미네저리와는 달리, 생태학, 영양학, 수의학 등을 기초로 하여 분류학, 동물학, 행동학 등의 정보를 발신한 것을 의미한다: 橋川央著, 打越綾子編, 〈動物園動物の存在と動物園がやっていること〉, 《人と動物の関係を考える》, ナカニツヤ出版, 2018, 155頁.

물원(London Zoo, 1826년) 등이 있음. 동물원은 19세기 말과 20세기 초에 걸쳐 세계 각국으로 확산되었고, 미국 동물원수족관협회(American Zoo and Aquarium Association, AZA)에 따르면 오늘날에는 전 세계 1만 개 이상의 동물원이 존재하는 것으로 추산됨.

근대적 동물원이 설립된 이후에도 20세기 초까지 동물원은 관광 명소나 대중들의 오락을 위한 시설로서, 동물을 전시하기 위해 가두어두는 “쇼케이스의 역할”을 담당하다가,² 근래 오락 외의 새로운 기능을 모색하기 시작하였고, 이에 동물원 개념에 대한 새로운 정의가 시도됨. 동물원에 관하여 국내 법률과 유럽 연합의 지침은 다음과 같이 그 개념과 기능을 정의하고 있음.

규정	내용
동물원 및 수족관의 관리에 관한 법률 (이하 “동물원수족관법”) 제2조 제1호	“동물원”이란 야생동물 등을 보전·증식하거나 그 생태·습성을 조사·연구함으로써 국민들에게 전시·교육을 통해 야생동물에 대한 다양한 정보를 제공하는 시설로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
EU 지침 ³ 1999/22/EC	Article 1 이 지침의 목적은 (...) 야생동물군을 보호하고 생물 다양성을 보존함으로써 생물 다양성 보존에 있어 동물원의 역할을 강화하는 것에 있다. Article 2 이 지침의 목적상 “동물원”이란 1년에 7일 이상 대중에 전시하기 위해 야생종 동물을 보유하는 모든 영구적 시설을 의미한다.

〈표-1〉 동물원의 정의와 기능

또한 전 세계 다수의 동물원과 수족관을 회원으로 둔 세계동물원수족관협회(World Association of Zoos and Aquariums, WAZA)는 “동물과 그 서식지 보호와 보존”을 협회의 목적으로 두고 있음. 이러한 움직임은 동물을 인간의 오락을 위한 수집과 대상으로 여기는 것에 대한 비판과 자각에서 비롯된 것으로 새로운 기능과 목적을 통해 동물원의 존립과 유지의 정당성을 확보하고 오락과 전시 위주의 동물원에서 탈피하고자 하는 노력의 일환으로 보임.

그러나 이와 같은 동물원의 역사와 개념의 변천에도 불구하고, 시대를 통틀어 대다수의 동

2 Miranda, Rafael, et al., “The Role of Zoos and Aquariums in a Changing World,” *Annual Review of Animal Biosciences* 11, 2023, 288.

3 유럽 연합의 입법 방식 중 하나로, 회원국은 유럽 연합이 지침(Directive)을 통해 제시한 내용을 국내법으로 입법화할 의무를 부담한다.

물원은 “동물의 전시”와 “동물의 임오빌리티”를 핵심적 요소로 하고 있음. 동물권, 동물보호에 대한 인식이 높아지고 동물에게 새로운 법적 지위를 부여하고자 하는 움직임이 가시화되고 있는 현재, 동물원의 존재 가치를 윤리적으로 고찰해 보고, 현재 운영되는 동물원의 실질적 문제를 짚어 본 다음 향후 동물원의 개선 방향을 모색해 볼 필요가 있음.

2. 동물원의 현황과 문제점

1) 동물원 및 동물 전시시설의 현황

환경부 자료에 따르면, 2019년 말 기준 전국 동물원의 개수는 총 110개이고, 그중 민간 동물원이 90개로 대다수를 차지하고 있음.

지역	공영동물원	민간동물원	소계
서울	1	4	5
부산	1	4	5
인천	1	5	6
대전	1	3	4
광주	1	1	2
대구	1	6	7
울산	1	4	5
세종	1	2	3
제주	1	11	12
경기	1	21	22
강원	-	7	7
충북	1	1	2
충남	2	3	5
전북	2	1	3
전남	3	7	10
경북	-	6	6
경남	2	4	6
총 계	20	90	110

〈표 - 2〉 전국 동물원 현황
(출처: 환경부, 〈제1차 동물원 관리 종합계획(2021~2025)〉)

특히, 민간이 운영하는 동물원 중에는 실내 동물원이 46개로 절반이 넘는 비중(51.2%)을 차지하고 있으며, 다수가 야외 방사장을 갖추지 않은 상태로 운영되고 있음. 또한 「동물원수

족관법」에 따른 등록 동물원⁴ 외에도, 야생동물을 전시하거나 체험하게 할 수 있는 시설이 난립하고 있는 실정임. 주로 앵무새, 라쿤, 고양이, 개 등의 동물을 보유하고 전시, 체험할 수 있도록 하는 이른바 야생동물 카페는 2020년 현재 서울에서 16개가 운영되고 있는데, 야외 방사장을 확보한 시설이 전무하고 관리 인원도 현저히 부족한 것으로 나타남. 이 시설들은 동물원 등록이 아니라 휴게음식점, 일반음식점, 통신판매업 등으로 등록되어 「동물원수족관법」에 따른 국가관리체계의 사각지대에 놓여 있어, 안전, 위생, 동물복지 등의 모든 측면에서 열악한 상태에 놓여 있음.⁵

2023년 12월 14일부터 시행이 예정된 개정 「동물원수족관법」(2022. 12. 13. 개정, 법률 제19086호)은 기존의 동물원·수족관 등록제를 허가제로 전환하고 그 허가기준을 강화함으로써(제8조 이하) 향후 실내동물원이나 체험동물원의 감소를 기대할 수 있음. 또한 「동물원수족관법」과 같은 날 개정된 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」(법률 제19088호, 이하 “야생생물법”)은 동물원이나 수족관으로 허가받지 않은 시설에서의 야생동물의 전시 행위를 금지하는 조항을 신설하여(제8조의3), 현재 카페 등의 형태로 운영되고 있는 야생동물 전시 시설도 점차 폐지될 것으로 기대됨.

그러나 법률적 정비만은 정책의 마무리가 아닌 시작으로, 동물원 개선과 동물보호의 구체적인 실현을 위해서는 지속적으로 세심한 이론적·실증적 조사가 수반되어야 할 필요가 있음. 동물원과 수족관의 국가관리체계를 수립하기 위하여 마련된 「동물원수족관법」이 2017년 제정 이래 2023년 현재 총 4회의 개정(그중 내용 변경 없이 타법개정에 따른 개정은 1회)을 거친 것도 이와 같은 노력의 필요성을 역설하고 있음.

2) 변화의 움직임, 그러나 본질적인 문제들

■ 전시동물에 대한 법률의 변천

1909년 우리나라 최초의 동물원인 창경원이 개원한 이래 100여 년의 시간이 경과할 때까지

4 개정 「동물원수족관법」은 동물원·수족관을 허가제로 전환하였으나 2023년 12월 14일부터 시행이 예정되어 있고, 그 이전에는 현행법에 따라 일정한 등록 기준을 충족하면 동물원 설립이 가능하다.

5 (사)동물복지문제연구소 어웨어, 〈서울시 야생동물 전시시설 실태조사 보고서〉, 2020, 37쪽 이하.

지 동물원·수족관의 설립 및 운영은 그 주체에 따라 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」, 「자연공원법 시행령」 또는 「박물관 및 미술관 진흥법」, 「관광진흥법」 등에서 분산 관리되고 있었음. 2017년 동물원과 수족관을 통합적으로 규율할 수 있는 「동물원수족관법」이 제정되었으나 제정법의 주요 내용은 동물원·수족관의 등록, 동물원 안전관리 등 동물원의 운영과 관리에 관한 것으로, 동물사육에 적합한 시설이나 환경 기준에 관한 내용이 미흡하여 “동물복지가 빠져 있는 부실한 입법”⁶이라는 평가를 받음. 이러한 제정법의 미비점은 현행 「야생생물법」이 일부 종을 제외한 야생동물의 거래에 관한 규정을 두고 있지 않은 점과 맞물려, 체험 동물원, 야생동물 카페와 같이 법 규제의 사각지대에 놓인 기형적인 산업을 양산하는 결과를 초래하였음. 「동물원수족관법」은 제정법이 시행된 이듬해인 2018년 개정(법률 제15651호)을 통해 5년 단위로 <동물원 및 수족관 관리 종합계획>을 수립하고, 동물원 및 수족관 동물관리위원회를 설치하도록 하는 내용을 추가하였으나 여전히 동물원의 전시 동물에 대한 복지 규정은 미흡한 상태로 남아 있었음.

2022년 11월 24일 개정 「동물원수족관법」과 「야생생물법」이 국회 본회의를 통과함으로써 전시 동물의 처우에 대한 커다란 변화가 예상됨. 특히 「동물원수족관법」은 기존 법률을 전부 개정한 것으로 그간 지적되어 온 동물복지에 관하여 다양한 조항을 신설하고, 동물원의 관리체계를 재정비했다는 의미가 있음.

법률	주요 개정 내용
동물원수족관법	■ 동물원·수족관 설립을 기존 등록제에서 허가제로 전환 (제8조) ■ 동물원·수족관 허가와 관리 상태를 전문적으로 평가할 수 있는 전문 심사판제의 도입 (제12조) ■ 동물원·수족관에 대한 관리 강화 (제16조~제23조) ■ 허가 시설 외에 보유 동물의 이동 전시 금지 ■ 오락 또는 흥행 목적으로 보유 동물에게 불필요한 고통 등을 가하는 행위의 금지 ■ 고래류와 같이 전시 부적합종의 신규 보유 금지 (이상 제15조)

6 함태성, <동물 전시의 윤리적·법적 문제와 동물원의 현대적 과제에 대한 법적 고찰 -스왈질랜드 일레븐 사건(Born Free USA v. Norton case)을 글감으로 하여>, 《환경법연구》 39(3), 2017, 454쪽.

야생생물법	■ “지정관리 야생동물”의 정의 규정 신설 (제2조 제4호) ■ “지정관리 야생동물”의 수입·반입·양도·양수·보관 등의 원칙적 금지 (제22조의2, 제22조의4) ■ 「동물원수족관법」에 따라 허가받지 않은 시설에서의 야생동물 전시 금지(제8조의3) ■ 유기 또는 방치 야생동물보호시설의 설치 (제8조의4)
-------	---

〈표-3〉 개정 「동물원수족관법」 및 「야생생물법」의 주요 내용

2022년 법률의 개정을 통하여 그동안 등한시되었던 전시 동물의 복지를 위한 입법적 기반이 마련되었다고 평가할 수 있음. 그러나 이러한 개정 자체가 전시 동물의 실질적 복지 구현과 직결되는 것은 아니고, 하위법령을 통해 동물복지를 위한 구체적이고 명확한 기준의 제시, 기준 준수 여부에 대한 지속적 관리·감독 체계의 구축 등이 요청됨.

■ 불편하지만 생각해야 할 문제들

위와 같은 법률의 개정은 동물원 전시 동물의 열악한 환경을 개선하기 위한 기반을 마련했다는 의미가 있지만, 동물원의 본질적인 문제를 해결하기는 곤란함. 동물원의 환경을 개선하고, 동물에 고통을 가하는 것을 금지하는 내용을 추가한다 하더라도 동물원이라는 시설은 “동물의 임모빌리티”, “전시를 통한 이윤 추구”를 핵심적 요소로 하고 있으며, 이러한 핵심적 내용에 변화가 없는 한 동물복지와 동물권 향상에 있어 기본적인 한계를 내재할 수밖에 없음. 따라서 단기적으로는 현재 동물원이 보유하고 있는 전시 동물에 대한 복지의 향상이 고려되어야 하지만, 장기적으로는 동물의 임모빌리티를 강제하는 것이 과연 윤리적으로 올바른 것인가에 관한 논의로 진행되어야 함.

동물원수족관협회의 인증 vs. 동물복지

이미 WAZA를 비롯한 전 세계의 동물원 관련 협회들은 종의 보전, 동물복지를 장려하기 위한 세부 기준을 마련하여 인증 제도를 실시하고 있음. 그러나 이는 동물복지 향상과 동물권의 증진을 궁극적 목적으로 하는 것이 아니라, 후술하는 바와 같이 종의 보존, 교육 등 새로운 기능의 모색과 그 발전을 통해 동물원 존립의 근거를 확보하기 위한 것으로, 등가적으로 공존할 수 없는 가치들을 동시에 표방하고 있음. 그중 미국의 동물원수족관협회(AZA)는 동물원 인증 제도를 최초로 도입하여 운영하고 있는데, 우리나라에서는 에버랜드와 서울대공

원이 AZA의 인증을 획득하였음. 그러나 인증의 확보와 유지를 위하여 오히려 동물복지를 침해하는 일이 벌어지기도 함. 예를 들어 서울대공원은 AZA의 인증을 추진하는 과정에서 알락꼬리여우원숭이들이 서식하는 환경을 지적받자, 해당 서식 환경을 개선하는 것이 아니라 열악한 수준의 유사동물원에 알락꼬리여우원숭이들을 양도하거나,⁷ 인증을 받은 후에는 종 보전 가치가 낮은 침팬지 2마리를 복지 수준이 열악한 해외 동물원으로 반출을 시도함.⁸ 또한 2014년 덴마크 코펜하겐에 소재한 동물원에서는 기린을 공개적으로 도살하여 사자의 먹이로 주는가 하면, 사자 네 마리를 살처분하였음. 이에 대하여 해당 동물원과 유럽 동물원수족관 협회(European Association of Zoos and Aquariums, EAZA)는 도살된 기린과 동일 유전자 기린이 너무 많아 근친 교배의 위험성이 있고, EAZA의 규정상 EAZA 회원이 아닌 시설로 보낼 수 없으며, 사자의 먹이로 주는 퍼포먼스는 교육의 일환으로 이루어진 것이어서 문제가 없다는 입장을 표명함.⁹ 이는 생물 다양성의 확보와 멸종위기종의 보호를 위해 <유럽혈통대장>을 만들어서 관리하고 있는 EAZA의 입장에는 부합하는 일일지는 모르나, 종 보전과 생물 다양성 확보라는 명목 아래 '마리우스'라 이름 붙여진 구체적이고, 독립적이며, 고유한 해당 개체는 생명체로 대우받지 못했음. 이와 같이 기능적 전환을 시도하는 동물원과 동물원수족관협회의 움직임이 오히려 동물들 복지에 악영향을 미칠 수 있으며, 이러한 문제는 동물복지를 최우선으로 하지 않는 한 계속해서 반복될 수밖에 없음.

동물원 관람객의 유치를 기반으로 하는 운영

동물원 단체가 표방하는 것처럼 동물원의 주목적과 기능을 종의 보전, 교육 등으로 전환한다 하더라도, 관람객의 입장료를 통한 수익 창출이라는 실질적 운영 방식에서 비롯된 여러 문제들이 남아있음. 앞서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라에서 운영되고 있는 동물원의 약 92%가 민간 동물원으로서 대다수의 동물원이 이와 같은 수익 구조를 띠고 있음. 일례로 팬데믹의 장기화는 관람객의 입장 - 동물원의 수익으로 연결되는 운영에 큰 타격을 입혔고, 이것이 동물들이 혹한과 굶주림 속에 방치되는 결과를 낳은 사례는 너무나도 잘 알려져 있음.

7 (사)동물복지어웨어, <[성명서] 쇼핑물 실내체험동물원으로 알락꼬리여우원숭이 양도한 서울대공원에 동물 회수와 공영동물원으로서의 사회적 책임을 요구한다>, 2020 참조.

8 김지숙, <'학대' 체험 동물원 넘어갈 위기, 침팬지 광복·관순이 '반출 철회'>, 한겨레신문, 2022. 8. 11.

9 Dickie, Lesley, "Why Copenhagen zoo was right to cull giraffe," CNN, 2014. 2. 10. <https://edition.cnn.com/2014/02/10/opinion/giraffe-cull-argument-for/index.html> (2023. 1. 9. 최종방문).



〈그림 - 2〉 흑한에 방치된 원숭이
(출처: 금빛실타레¹⁰ 블로그)



〈그림 - 3〉 폐사된 염소
(출처: 비글구조네트워크)

비단 팬데믹과 같은 비상상태가 아니라 하더라도, 동물원의 운영을 상당 부분 관람객의 입장료에 의존하는 구조에서는 당연히 관람객을 유치하기 위한 방법이 모색될 수밖에 없음. 후술하는 바와 같이 개정 「동물원수족관법」은 동물원에 대한 불필요한 고통을 주는 행위를 금지하는 규정을 신설하긴 하였으나 단순한 금지규정만으로는 인기 있는 개체의 확보와 전시, 이를 이용한 프로그램 개발 또는 운영을 막을 수 있는 근본적 대안이 될 수 없음.

10 대구 소재 동물원에서 경영난으로 방치된 동물들에게 먹이를 제공하고 구조를 위해 노력한 블로거.

II. 동물의 감금과 윤리, 나아가야 할 방향

1. 동물의 감금과 윤리

인간 생활의 관계에서 동물을 철학적, 윤리적으로 어떻게 보아야 할 것인가의 문제는 인간이 동물을 이용하는 모든 범주의 허용 여부를 가르는 잣대로 기능할 수 있음. “임오빌리티”를 핵심으로 하는 동물원에서 동물을 전시하고 행사에 이용하는 것이 윤리적으로 정당한가에 관해서도 기존 동물 철학과 윤리에 비추어 결론을 달리할 수 있음. 일찍이 데카르트가 언급한 바와 같이 “동물은 영혼과 정신이 없어 그 육체는 기계와 다름없다”는 동물관¹¹에 따르면 동물이 타인의 소유가 아닌 한 무제한적 이용이 정당화되므로, 동물원은 윤리적 문제의 소지가 없게 됨. 그러나 오늘날 이와 같은 동물관은 거의 지지받지 못하고 있고, 동물에 대하여 친화적인 방식으로 추진되어 가는 전 세계의 법적·제도적 동향과 일치하지 않으며, 기능의 전환을 통하여 존속을 도모하는 현재의 동물원의 입장과의 부합하지 않음.

데카르트의 견해와는 반대로, 동물에 대한 가장 진보적인 입장은 톰 리건(Tom Regan)을 비롯한 동물권리론자들로서, 이들은 동물의 권리확보를 궁극적인 목표로 삼고 있음.¹² 이 견해에 따르면 동물들도 삶의 주체성(subjectivity of life)을 가지며, 삶의 주체성을 경험할 수 있는 존재들은 각기 본래적 가치(inherent value)를 지님.¹³ 이렇듯 리건을 포함한 동물권리론자들은 동물 자체의 권리를 인정하고자 하기 때문에, 이러한 견해에 따르면 인간이 동물을 이용하여 고도의 이익을 얻을 수 있다 하더라도 이를 위해 동물을 이용하는 것은 윤리적으로 정당하지 못함. 따라서 육식도, 동물실험도, 동물을 애완용으로 기르는 것도 허용되어서는 안된다고 주장함.¹⁴ 이 견해에 의하면, 인간의 생존 또는 건강이라는 중요한 이익이 아니라 사실상 인간의 유희를 위한 현재 동물원은 존립의 정당성을 인정받을 수 없음. 설령 종 보전, 생물다양성 확보와 같은 기능의 전환에 성공한다 하더라도 그것이 동물의 본래적 가치를 훼손

11 르네 데카르트, 《방법서설》, 이현복 옮김, 문예출판사, 2020, 207쪽 이하.

12 유선봉, 〈동물권 논쟁: 철학적, 법률적 논의를 중심으로〉, 《중앙법학》 10(2), 2008, 445쪽.

13 Regan, Tom, *The Case for Animal Rights*, second edition, University of California Press, 2004, 246.

14 리건의 동물권리론에 대한 자세한 내용으로는 최훈, 《동물을 위한 윤리학》, 사월의책, 2015, 41쪽 이하 참조.

하는 방식, 즉 동물의 임모빌리티를 담보로 하는 한 허용될 수 없음. 특히 앞서 살펴본 사례와 같이, 도태를 통해 개체 수를 조절하는 행위는 더더욱 비윤리적이라는 비난을 면할 수 없음.

또 다른 윤리적 입장은 피터 싱어(Peter Singer)로 대표되는 동물해방론으로, 동물해방론은 어떤 존재가 쾌고감수능력(sentience)을 지니고 있다면 동물의 이익도 사람의 이익과 동등하게 고려되어야 한다고 주장함. 다만 이 이론은 공리주의에 기반하여 침해된 동물의 이익보다 그 침해로 얻게 되는 인간의 이익이 현저하게 크다면 동물의 이익을 침탈하는 것이 허용된다고 봄. 이 이론에 비추어 동물원의 정당성을 판단하자면, 우리가 동물의 임모빌리티를 강요함으로써 얻을 수 있는 이익은 무엇인가, 그러한 이익이 동물에 대한 강제적 임모빌리티를 정당화할 수 있을 만큼 크고 중한 이익인가를 살펴볼 필요가 있음. 즉, 동물원을 통해 얻는 인간의 쾌락이나 유익함의 총합이 동물원 내 소수의 동물이 받는 고통의 총합보다 크다면 동물원의 존립은 정당화될 수 있음. 만일 동물원의 주요기능을 “오락”에 국한한다면, 인간의 일시적 오락을 위해 동물의 자연스러운 본능과 습성을 동물의 전 생애에 걸쳐 극도로 제한하는 행위는 허용될 수 없음.

동물권리론이든 동물해방론이든 동물의 도덕적 지위를 인정하는 한, 현존하는 동물원은 그 존립의 윤리적 정당성을 갖추기가 어려움. 다만, 교육과 연구의 기능을 극대화하는 한편, 동물의 고통을 최소화하여, 그로 인해 얻게 되는 인간의 이득이 동물의 고통보다 현저하게 우위에 있게 된다면 적어도 동물해방론의 입장에서는 정당화의 여지가 있음. 이하에서는 우리나라 동물원이 과연 이러한 기능과 역할을 적절히 수행하고 있는지, 이를 위한 여건이 마련되어 있는지를 살펴보려고 함.

2. 동물원의 기능과 정당성

1) 오락

동물원의 역사와 연혁에 비추어 보면, 동물원은 부와 권력의 과시(미네저리) - 순수한 오락(19세기) - 오락, 교육, 연구(20세기) - 오락, 교육, 연구, 종의 보전(21세기)으로 새로운 기능을 추가하는 방향으로 변모하고 있음. 이는 동물을 오락적 수단으로 전시하는 것을 부도덕하다고 여기는 가치관이 확산함에 따라 동물원의 존립을 위한 새로운 시도로 보임. 현재 다수의

동물원과 동물원 관련 협회는 동물원의 기능을 “오락, 교육, 연구, 종의 보전”으로 대별하고 “오락”이 “교육”이나 “연구”라는 고차원적 목적에 수반하는 부차적인 것처럼 표현하고 있음. 그러나 대다수의 동물원이 야생 동물에게 적합한 환경이 아닌 도심이나 그 주변부에 위치해 있는 점, 민간이 운영하는 동물원의 절반 가량이 실내 동물원으로서 오히려 야생환경에 부적합한 비교육적 환경에 놓인 점, 동물원에서의 연구나 종의 보전을 실시할 만한 인프라나 인력이 극히 부족한 점 등을 고려할 때 적어도 현재 한국 동물원의 사실상 기능은 “오락”임을 부인할 수 없고, 여전히 가장 커다란 윤리적 문제에 직면하게 하는 요소임.

2) 교육

과거 동물원에서 행해지던 교육적 요소는 동물에 대한 지식의 문답이 중심이 되었으나, 현재에는 동물의 서식 환경이나 멸종 위기, 동물보호 등 환경 교육과 연계하여 다양한 프로그램이 개발되고 있고, 이러한 교육 프로그램은 동물의 관람이나 체험과 연계된 경우가 많음.¹⁵ 그러나 동물원의 야생동물은 야생을 알지 못하는 상태로 그 생태적 습성과 서식 환경이 고려되지 않은 채 임모빌리티가 강제되어 있고, 이러한 상태에 놓인 동물을 관람하는 것은 동물과 해당 종에 대한 이해와 공감 증진에 기여할 수 없음.

또한 동물원의 동물들은 먹이를 찾거나 새끼를 돌보거나 다른 개체와 사회적으로 교류하는 것과 같은 본능적 행위가 아니라, 지루해하거나 강박, 스트레스에 노출된 것 같은 상태를 보이므로 올바른 교육적 효과를 기대할 수 없고, 야생동물을 애완화할 수 있다는 왜곡된 가치관을 형성할 우려가 있음.

동물원의 교육 프로그램이 환경 교육의 일환으로 진행된다 하더라도, 이러한 교육에 반드시 동물의 전시와 관람이 수반될 필요는 없고, 서식지를 직접 방문하거나 시청각 자료를 통한 교육이 가능하므로 동물원의 확고한 존립 근거로 작용하기 어려움. 오히려 동물의 임모빌리티를 전제로 한 교육 활동은 동물의 본래적 가치와 생명 존중에 대한 교육과 모순 관계에 놓여 있음.

15 橋川央著, 打越綾子編, 上掲書, 163~164頁; 서울대공원, 〈교육 프로그램〉, 서울대공원 홈페이지, <https://grandpark.seoul.go.kr/edu/program/list/ko/S001005001002.do> (2023. 1. 11. 최종방문).

3) 연구

동물원의 또 다른 존립 근거로서 “연구”의 기능이 제시되는데, 즉 동물의 사육을 통하여 동물이 건강을 유지할 수 있는 환경, 번식 조건 등에 관한 데이터 확보 및 연구가 가능하다고 주장함. 그러나 동물원의 연구 기능은 연구인력의 미비, 데이터 수집의 어려움 등으로 그 기능을 달성하기 어렵다는 지적이 있으며,¹⁶ 동물원의 동물은 야생의 서식지가 아닌 시설에서 사육되고 있으므로 동물 행동학 연구의 기초 자료를 제공하기 어려운 한계를 지니고 있음.

경우에 따라 동물의 분뇨, 혈액, 사체 등의 시료를 채취하여 연구기관에 제공하거나 공동연구를 추진할 수 있으나, 이는 동물을 수집, 사육하는 시설이 존재함으로써 생기는 부수적인 결과일 뿐 이것이 동물원의 본질적 기능이라고 할 수 없음.

일례로 서울대공원은 멸종위기 야생동물 연구를 위한 기구로 “동물실험윤리심의기구”와 “과학연구심의기구”를 두고 있는데, 두 기구는 동물 연구를 직접 수행하는 것이 아니라 실험윤리와 연구의 창의성 및 적절성을 심의하는 역할을 담당하고 있음. 이는 현재 동물원의 여건상 적어도 외부의 연구시설이나 기관과의 연계를 통해 간접적으로만 연구 기능을 달성할 수 있음을 의미하기 때문에 이 역시 적절한 독립 근거가 될 수 없음.

4) 종 보전

종의 보전은 가장 최근에 동물원의 기능 중 하나로 추가되었으며, 앞서 언급한 교육, 연구 등의 활동도 생물 다양성의 확보와 멸종 위기에 놓인 동물들의 종을 보전하기 위한 목적과 연계됨.¹⁷ 그러나 종의 보전 역시 동물의 임모빌리티와 전시가 전제되는 한, ① 전시동물은 멸종위기종 동물에 한하지 않는다는 점, ② 서식지의 복원 없는 멸종위기종의 인공증식은 그 의미가 희박하다는 점, ③ 동물원이 서식지 근처가 아니라 대부분 도시에 위치하고, 보전 대상도 서식종 위주가 아니라는 점에서 동물원의 존립 근거로 정당성을 갖추기 어려움.

16 橋川央著, 打越綾子編, 上掲書, 167頁.

17 Miranda, Rafael, et al., op.cit. 4.

5) 소결

오락, 교육, 연구, 종 보전 등 동물원의 기능으로 언급된 모든 사유들은 동물의 임모빌리티와 전시, 관람료를 통한 수익 구조가 주를 이루는 현재 동물원 시스템 하에서는 그 정당성을 인정받기 어려움. 다만, 멸종위기종에 대한 연구와 보존, 인간과 동물의 평화로운 공존을 위한 제도적 노력의 필요와 현재 동물원에서 사육 중인 동물의 거취 문제를 종합하여 볼 때 동물원에 대해서는 장·단기적, 종합적 정책이 요구됨. 즉, 단기적으로는 현재 운영 중인 동물원의 시설 개선, 동물복지를 위한 세부 기준 마련, 인허가와 심사기준의 강화 등을, 장기적으로는 동물보호, 교육, 연구, 종 보전을 위한 핵심시설로서의 지배적 구조 변화, 보유 동물 제한 등을 고려해 볼 수 있음.

III. 해외 사례

1. 일본의 동물원 법제와 일본 동물원수족관협회의 활동

1) 일본의 동물원 법제

일본의 경우에는 동물원을 총괄하는 법률은 존재하지 않으며, 다음과 같이 개별 법률에 산발적으로 규정되어 있음.

일본 「박물관법」 제2조에 따르면, 박물관이란 “역사, 예술, 민속, 산업, 자연과학 등에 관한 자료를 수집, 보관, 전시하여 교육적 배려 하에 일반 공중의 이용에 제공하고, 그 교양, 조사연구, 레크리에이션 등에 이바지하기 위하여 필요한 사업을 실시하고 아울러 이러한 자료에 관한 조사연구를 하는 것을 목적으로 하는 기관”이라고 정의하였지만, 「박물관법」 및 그 시행령과 시행규칙에서도 동물원을 특정하여 규정하는 조항은 없음. 다만, 문부성 고시 제164호 「공립박물관의 설치 및 운영에 관한 기준」에 따라, 동물원은 살아있는 동물을 다루는 “자연계 박물관”의 일종으로 정의할 수 있음.

일본 「도시공원법」 제2조 제2항은 “이 법률에 따른 ‘공원시설’이란, 도시공원의 효용을 다하기 위해서 해당 도시공원에 설치되는 다음에 열거하는 시설을 말한다”고 규정한 뒤, 제6호에서 그러한 시설의 하나로 동물원을 언급하고 있음. 동법 제29조는 “국가는 예산의 범위 내에서 정령(政令)¹⁸으로 정하는 바에 따라 지방공공단체에 대하여 도시공원의 신설 또는 개축에 필요한 비용의 일부를 보조할 수 있다”고 규정함. 일본 대부분의 동물원은 이 법에 근거하여 공원시설로서의 지위를 가짐.

이 외에 동물원은 「동물의 애호 및 관리에 관한 법률」 제10조에서 말하는 “제1종 동물 취급업체”로서 환경부 장관이 정하는 전시 동물의 사육, 건강관리, 시설의 구조, 안전관리 등에 대한 기준을 준수해야 함. 그러나 이 법은 모든 사육 동물에 대한 이념법으로서 지자체에서는 반려동물을 포함한 전체 동물을 염두에 두고 해당 법을 적용하기 때문에 동물원의 전시

18 행정기관이 제정하는 규범 중 하나로 우리나라의 ‘명령’에 해당하며, 제정 주체는 내각이다.

동물을 특정하여 이에 관한 사육을 지도, 감시, 보호, 육성하는 시스템은 미약한 실정임.

요약컨대, 일본 법제에서는 독자적인 시설로서 동물원을 규율하는 법률은 존재하지 않고, 개별 법률을 통해 규정함으로써 동물원이 박물관이나 도시공원 등의 주변 시설로 자리매김하고 하고 있음. 즉, 동물원이 생명 있는 동물을 다루는 시설이 아니라 도시에 위치한 공원시설의 일부 또는 사람들이 여가를 보내는 장소로 취급되기 때문에 여기에 전시 동물의 복지, 환경보호에 기여도, 희소 종이나 멸종 위기종에 대한 보호 등을 위한 제반 기준의 마련이 미흡하고, 동물원의 설치와 운영, 규제, 지도, 감독, 보호, 육성에 관한 제도가 충분히 정비되어 있지 않은 상황임.¹⁹

2) 일본 동물원수족관협회(Japanese Association of Zoos and Aquariums, JAZA)의 활동

앞서 언급한 바와 같이 일본에서는 동물원과 전시 동물에 관한 법적·제도적 장치가 충분히 마련되지 않은 상태인데, 일본 동물원수족관협회가 이러한 공백을 메우기 위해 일본 동물원에 관한 논의를 주도해 옴. 여타의 동물원수족관협회와 마찬가지로 JAZA 역시 동물원의 기능을 오락·교육·연구·종 보전으로 대별하고 특히 네 번째 종 보전 사업에 역점을 두고 있음. JAZA는 생물다양성위원회를 설치하여 국제적 연계를 요하는 보전사업이나 일본 내 희귀동물 및 외래종 대책에 관해 생태계 보전을 추진하는 사업, 희귀동물 혈통 등록을 통해 국내 각지의 동물원에서의 번식을 도모하는 사업 등을 추진함.

세계의 동물원수족관협회가 표방하는 종 보전의 기능은 윤리적 모순과 문제점을 가지고 있지만, 동물원의 존립 근거로서의 종 보전과는 별개로 해당 사업은 환경과 생태계, 생물다양성의 확보 측면에서 필요한 일인 동시에 나아가 동물원의 진정한 기능적 전환을 위해 JAZA의 구체적 활동 내역을 참고하는 것은 의미가 있음.

JAZA는 일본 내 동물원과 수족관의 인원, 예산, 공간 등을 고려하여 어느 기관에서 어떤 동물 종을 얼마나 사육할 것인지에 관하여 전체 계획을 세우고(JAZA Collection Plan), 해

19 打越綾子, 《日本の動物政策》, ナカニシヤ出版, 2019, 171頁.

달, 펭귄, 아시아코끼리, 코알라, 북극곰, 기린, 얼룩말 등 구체적인 종에 따라 부회(部會)를 설치하여 운영하고 있음. 이러한 계획에 따라 일본 내 동물원은 특정 종의 번식 활동과 서식지 보전 활동을 하고 있음.

아울러 최근에는 동물복지의 중요성을 강조하는 WAZA의 기조에 따라 2021년에는 동물의 복지 향상을 가장 중요한 과제로 삼고, 동물복지를 위한 평가 기준을 마련, 이에 관한 공청회(2021년 12월 28일, 2022년 2월 21일) 및 영국의 동물복지 단체 Wild Welfare와 동물복지 기준의 수립을 위한 협의회를 개최함(2022년 1월 18일).²⁰

2. EU 동물원 지침

유럽 연합은 1999년 동물원 동물 관리에 관한 최소 기준지침²¹을 채택함으로써, 회원국으로 하여금 관련 규정을 국내법으로 법제화할 의무를 부과하였음. 이 지침의 주요 목적은 야생 동물군을 보호하고 생물 종의 다양성을 보전하는 것으로서 그 주요 내용은 다음과 같음.

내용	관련 조항	세부 규정
동물원의 필요조건	Article 3	■ 종 보전 기술의 훈련, 종 보전 정보의 교환, 경우에 따른 포획 사육, 재증식, 야생으로의 방사에 관한 연구 참여 ■ 생물의 종 다양성 보전에 관한 대중교육 및 의식 제고 ■ 개별 종의 생물학적 보전 요건을 충족시키는 동물 관리, 특히 충분한 공간을 제공하고 수준 높은 동물사육환경의 유지 ■ 토착종에 대한 생물학적 위해를 방지하기 위한 동물탈출 및 외래종의 유입방지 ■ 보유종에 대한 최신 기록을 유지하기 위한 조치
인허가 및 검사	Article 4	■ 제3조상 요건을 충족하기 위한 허가 및 검사를 위한 조치의 채택 ■ 인허가 이후 제3조에 따른 조건 준수 여부에 대한 모니터링 ■ 관할 당국이 인허가 조건의 충족을 위해 부과한 유예기간(2년 이내) 내에 조건을 충족하지 않을 경우 인허가의 취소 및 해당 동물원의 폐쇄
동물원 폐원	Article 6	■ 동물원 폐쇄시 동물 처분에 있어 당해 지침의 목적과 규정을 준수
벌칙	Article 8	■ 이 지침에 의거하여 채택된 국내법 규정의 위반에 적용하기 위한 효과적이고 비례적인 벌칙의 제정

〈표-4〉 EU 지침 1999/22/EC 주요 내용

20 2021년 JAZA의 활동 내역에 관해서는 公益社団法人日本動物園水族館協会, 〈2021年度事業報告書〉 참조, https://www.jaza.jp/assets/document/about-jaza/document/2021/jigyou_ho_2021.pdf (2023. 1. 12. 최종방문).

21 Council Directive 1999/22/EC of 29 March 1999 relating to the keeping of wild animals in zoos.

3. 미국 시애틀 우드랜드 파크 동물원(Woodland Park Zoo)

우드랜드 파크 동물원은 “경관몰입형” 전시를 최초로 도입한 역사적 의미를 가지고 있음. 동물들의 본래 서식지의 환경을 조성하고 그 안에서 자연스럽게 생활하는 것을 관람하도록 하는 이 전시 기법은 미국과 유럽에 전파되어 동물에게 친화적인 동물원인가 여부를 판단하는 기준이 되기도 함.



〈그림 - 4〉 우드랜드 파크 동물원 재규어 사육장
(출처: 한겨레신문)

해당 동물원은 여러 구역을 나누어 서식지의 기후와 환경을 재현하는 방식으로 구성하고 동물들의 행동풍부화를 위한 프로그램을 실시하고 있음. 아울러 자의식이 있고 무리를 지어 사는 습성이 있는 코끼리가 사육에 부적합하다는 이유로 사육을 포기함으로써, 코끼리 사육을 하지 않는 동물원이 증가하는 데 영향력을 행사함.

4. 스웨덴 스코네 동물원과 노르덴스 아크 동물원

동물복지국으로 알려진 스웨덴은 동물보험 제도를 최초로 도입하고 동물복지법에 동물의 복지를 증진시키기 위한 준수사항을 엄격하고 자세히 규정하고 있음. 이와 같은 법제 하에 스

웨덴 동물원의 보유 동물 대부분은 북유럽 토착 동물들로 본래의 서식지와 가까운 환경을 제공하는 것으로 알려져 있음.

1) 스코네 동물원(Skånes Djurpark)

스코네 동물원은 스웨덴 남부 스코네 지역에 위치한 동물원으로 1953년 개원하였고, 본래 스칸디나비아를 서식지로 하는 동물들로 구성되어 있음. 동물원의 시설은 전시를 위한 것이 아니라 서식지 주변에 울타리를 쳐 놓는 방식으로 본래 생태적 삶과 유사함.



〈그림 - 5〉 스코네 동물원 전경



〈그림 - 6〉 스코네 동물원 바다표범
(이상 출처: 스웨덴 H  r 관광 협회 블로그)

2) 노르덴스 아크 동물원(Nordens Ark)

노르덴스 아크 동물원은 스웨덴 Bohusl  n 지방에 위치한 동물원으로 1989년 개원하였음. 동물원과 동일한 이름을 가진 재단이 설립한 동물원으로서, “북유럽의 방주”라는 의미처럼 멸종 위기에 처한 동물들을 번식시켜 자연으로 돌려보내는 일에 역점을 두고 있음. 따라서 멸종의 위협에 놓인 동물 종들 중에서 자연환경에서 생존이 가능한 개체군을 확보하고 생물학적 다양성을 고려하여 해당 종의 번식, 교배 사업을 추진하고 있음.

동물원 내 방목 동물들은 인근 숲 근처에서 18~19세기의 방목 풍경을 재현한 생태 공원에서 생활하고 있으며, 동물원은 전통적인 노지 방목의 환경을 조성하여 방목 동물뿐 아니라 점차 개체 수가 감소하고 있는 곤충, 나비, 조류의 자연스러운 번성을 도모함.



〈그림 - 7〉 서식 환경과 유사한 초원에서의 방목 동물들
(출처: Nordens Ark 홈페이지)

해당 동물원은 멸종 위기에 놓인 동물들에 대한 정보와 이와 같은 동물들을 보호하고 종 보전을 위해 해당 동물원이 구체적으로 어떠한 사업을 추진하는가를 홈페이지를 통하여 상세하게 공개하는 한편, 팟캐스트를 운영하는 등 종 보전의 노력을 확산하고 전파하기 위한 세심한 노력을 기울이고 있음.

5. 영국 요크셔 야생동물공원(Yorkshire Wildlife Park)

영국 동커스터에 위치한 야생동물공원은 약 40헥타르의 광활한 부지를 활용하여 영국 중 부지방의 습지와 숲, 초원의 형태를 보존하고 있음. 해당 동물원은 동물원의 임모빌리티를 강제하거나 전시하는 것이 아닌 야생에서의 모습 그대로 보호하는 것을 원칙으로 하는데 60여 종에 해당하는 475마리의 동물들을 보유 중임.

특히 8마리의 북극곰이 서식하는 프로젝트 폴라(project polar)의 면적은 약 48,000m²에 이르고, 평원, 바위 해변, 호수, 동굴 등을 갖추어 북극 툰드라와 유사한 환경으로 조성해 두었음.



〈그림 - 8〉 프로젝트 폴러에서 생활하는 북극곰
(출처: Yorkshire Wildlife Park 홈페이지)

6. 오스트레일리아 테즈메이니아 데빌 언주(Tasmanian Devil Unzoo)

위 동물원들은 생활영역이 광활한 야생동물들의 서식지에 부합하는 환경을 조성하고 동물들이 몸을 숨길 수 있도록 함으로써, 관람객의 입장에서는 오히려 동물 관람이 용이하지 않음. 이러한 전시 기법을 활용한 동물원에서는 동물들의 자연스럽고 본래적인 습성을 관찰할 가능성이 높고, 동물원이 관람의 목적이 아닌 생태의 장소로 전환하는 데 어느 정도 기여할 수 있으나, 보유 동물 본래의 서식지가 아니라 그와 흡사하도록 인위적으로 조성된 환경에서 동물이 야생에서와 같은 생활을 할 수 없다는 한계를 내정하고 있음.

이에 야생의 동물을 사람이 사는 곳으로 이주시켜 전시하는 것이 아닌, 관람객이 야생동물의 서식지로 찾아가도록 하는 역발상적 동물원, 즉 “언주”(unzoo)가 설립됨. 데빌 언주는 대중이 자연 서식지와 상호작용하고 이에 몰입하면서 야생의 동식물과 생태계를 경험할 수 있는 장소를 표방하고 있음.



〈그림 - 9〉 태즈매니아 섬 야생동물의 서식지에 위치한 연주 동물원
(출처: 한국일보)

태즈매니아 지역에 위치한 해당 동물원은 동물의 서식지 자체를 동물원으로 구성해 놓았기 때문에 태즈매니안 데블, 캥거루, 왈라비 등 토종 서식 동물을 보유하고 있고, 한정된 공간에서 활동이 제약된 상태가 아닌, 서식지에서 야생 생활을 하는 동물들을 관람할 수 있음.

해당 동물원은 특히 멸종 위기에 놓인 태즈매니아 지역 야생동물인 태즈매니안 데블을 보호하고 야생복원 사업에 힘쓰고 있음. 1996년 감염병으로 개체 수의 대부분이 소실된 태즈매니안 데블의 건강한 개체를 확보한 후, 정부와의 협업을 통해 서식지 내에서 보전 작업에 힘써 종 보전에 있어 모범적인 사례로 언급되고 있음.

7. 시사점

세계적으로 모범적인 사례로 손꼽히는 해외 동물원들은 동물들의 활동 영역을 충분히 확보하고, 가능한 한 서식지의 환경을 복원하고자 하는 공통점이 있음. 최근 동물원의 목적이 자 존립 근거로 추가된 “종의 보전”은 서식지 혹은 서식지와 유사하게 조성된 환경에서 이루어져야 함을 시사함.

또한 동물복지와 동물에 대한 생명 존중의 가치관을 강조하는 추세로 변모해 가고 있기 때문에 인간 중심의 동물 전시에서 탈피하여, 동물의 환경에 인간이 초대되는 형태의 전시 기법

이 추구하고 있음. 이러한 형태의 동물원에서는 동물의 관람이 용이하지 않으며, 관람객 역시 동물의 관람이 아닌 동물이 생활하는 환경과 습성 자체에 주목함으로써 환경과 생태계에 대한 올바른 교육 효과를 기대할 수 있음.

일본의 예를 통해서도 종 보전 사업이 총괄 책임 기관의 계획을 통해 이루어져야 함을 시사함. 개별 동물원들의 예산, 인력, 규모, 종 보전의 필요와 가능성 등을 종합하여 계획을 수립하고 관련 사업을 적절히 분배함으로써, 개별 동물원의 관련 노하우를 특화하거나 전문화하고 동물원 전체의 기능 전환을 도모할 수 있도록 해야 함.

Ⅳ. 대안과 정책 제안

1. 동물원의 폐지인가 보존인가

현재 우리나라 다수의 동물원과 같이 서로 서식지를 달리하는 야생동물의 백화점식 전시 형태를 유지하는 한, 동물원의 기능과 목적의 새로운 설정에도 불구하고 그 정당성을 인정받기는 어려움. 그러나 동물원이 보유 중인 야생동물은 본래의 서식지가 아닌 동물원에서 태어나거나, 다른 동물원과 교환의 방식으로 유입되어 야생으로의 회귀가 오히려 부적합한 경우가 다수임. 또한 서식지 자체를 이미 상실한 경우와 동물원에서 태어나 고령에 이른 야생동물 등을 보호할 필요가 있음. 따라서 동물원의 향방은 윤리와 현실적 필요성의 간극을 좁히며 장기적인 관점 하에서 단계적으로 진행될 필요가 있음.

따라서 단기적으로는 현존하는 동물원 동물의 복지를 제고하는 방향으로, 중장기적으로는 동물원이 동물의 보호와 종의 보전, 환경 교육의 장으로 기능을 전환하는 방향으로 추진되어야 할 것임.

2. 동물보호와 헌법 규범

2017년 「동물원수족관법」의 제정은 동물복지에 있어 척박한 환경에 놓인 국내 동물원의 현실에 비추어 전시 동물에 대한 국가관리체계의 토대를 마련했다는 점에서 의미가 있음. 나아가 동물원·수족관을 박물관이나 공원의 일부가 아닌 독립적인 시설의 지위에 두고 이를 통괄하는 법률을 마련한 국가는 비교법적으로도 드문 일로서,²² 특히 제정 이후 곧바로 이어진 개정 운동과 그 성과는 제정법보다 진일보한 면모를 나타내고 있음.

그러나 환경보호를 위한 국가의 의무와 동물복지에 대한 인식이 점차 확장되어 가는 측면

22 비교법적으로 영국을 제외하고는 우리나라와 같은 입법 형태가 아니라, 동물복지법(미국, 뉴질랜드)이나 민법(스위스), 연방 자연보호법(독일), 동물보호법(오스트리아), 박물관법 및 도시공원법(일본) 등에 동물원에 적용될 수 있는 규정을 두고 있을 뿐이다.

에서 볼 때 동물과 인간의 조화로운 공존은 우리의 보편적 가치가 되었음.²³ 이에 입법자들의 의지에 따라 변경·폐지가 가능한 법률의 단계가 아닌, 유권자의 합의에 의해서만 변경이 가능한 규범화가 필요함. 헌법적 차원의 동물보호·복지 규정을 두는 것은 서로 다른 헌법상 권리가 충돌할 때에 동물에 대한 처우가 다른 권리들 사이에서 균형적으로 심사되어야 함을 의미함. 또한 법률을 집행하는 행정 기관과 동물복지·보호 침해 행위에 대한 사법심사 과정에서 합법성에 대한 포괄적인 감시와 검토를 가능하게 함으로써 더 나은 관행과 정책의 개발에 직접적으로 기여할 수 있음.²⁴

동물보호 또는 동물복지의 가치를 헌법에 수용할 때 인간을 중심으로 한 환경 보호의 측면인가, 동물의 존엄 자체를 인정할 것인가에 관하여 많은 논의가 필요하겠지만, 종 보전과 동물에 대한 보호 의무를 포괄할 수 있는 내용이 필요함.

3. 전시 동물에 대한 학대행위 처벌 조항의 정비

앞서 사례로 든 대구 소재 동물원에서의 동물 방치가 동물의 폐사로 이어진 사건에서, 동물원 운영자는 「동물보호법」, 「동물원수족관법」, 「야생생물법」상의 동물학대 혐의에 대하여 유죄가 인정되었으나 징역 1년에 집행유예 2년을 선고받았고, 동물원에 대해서는 양벌규정²⁵에 따라 300만원의 벌금형이 선고된 데 그쳤음. 「동물보호법」, 「동물원수족관법」, 「야생생물법」 등에 규정된 학대행위와 처벌은 다음과 같음.

23 김서영, 〈동물학대죄의 헌법적 정당성에 관한 논의〉, 《강원법학》 63, 2021, 415쪽.

24 Bolliger, Gieri, "Constitutional and Legislative Aspects of Animal Welfare in Europe," Stiftung für das Tier im Recht, https://www.tierimrecht.org/documents/1358/Abstract_Bruessel_TIR_Papier.pdf (2023. 1. 25. 최종방문).

25 위법행위에 대하여 행위자인 개인(자연인)외에 그 개인이 속한 법인도 함께 처벌하는 규정.

법률	금지행위	벌칙
동물보호법	제8조(동물학대 등의 금지) ① 누구든지 동물에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 3. 고의로 사료 또는 물을 주지 아니하는 행위로 동물을 죽음에 이르게 하는 행위	제46조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제8조 제1항을 위반하여 동물을 죽음에 이르게 하는 학대행위를 한 자
(개정) 동물원수족관법 ²⁶	제15조(금지행위) ① 동물원 또는 수족관을 운영하는 자와 동물원 또는 수족관에서 근무하는 자는 정당한 사유 없이 보유동물에게 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제8조 제1항 각 호의 학대행위 2. 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제8조 제2항 각 호의 학대행위	제30조(벌칙) ① 제15조 제1항 제1호에 해당하는 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 300만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 4. 제15조 제1항 제2호에 해당하는 행위를 한 자
야생생물법	제8조(야생동물의 학대금지) ① 누구든지 정당한 사유 없이 야생동물을 죽음에 이르게 하는 다음 각 호의 학대행위를 하여서는 아니 된다. 3. 그 밖에 제2항 각 호의 학대행위로 야생동물을 죽음에 이르게 하는 행위 ② 누구든지 정당한 사유 없이 야생동물에게 고통을 주거나 상해를 입히는 다음 각 호의 학대행위를 하여서는 아니 된다. 5. 야생동물을 보관, 유통하는 경우 등에 고의로 먹이 또는 물을 제공하지 아니하거나, 질병 등에 대하여 적절한 조치를 취하지 아니하고 방치하는 행위	제68조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 300만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제8조 제1항을 위반하여 야생동물을 죽음에 이르게 하는 학대행위를 한 자 제69조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제8조 제2항을 위반하여 야생동물에게 고통을 주거나 상해를 입히는 학대행위를 한 자

〈표-5〉 동물 학대에 관한 법률²⁷(일부 발췌)

우선 「동물원수족관법」은 학대행위로부터의 보호 대상을 「야생생물법」에서 말하는 “야생동물”로 한정하고 있는데, 야생동물에 대하여 고의로 먹이 등을 급여하지 않아서 상해 또는 죽음에 이르게 한 경우 「동물원수족관법」과 「야생생물법」 양법에서는 동일한 법정형을 규정하고 있음. 한편, 「동물보호법」은 동물보호 및 복지에 관한 일반법의 지위에서 가장 넓은 범위의 동물을 그 보호 대상으로 하고 있고, 동일한 종류의 학대행위에 대하여 역시 같은 법정

26 위에서 거론된 세 가지의 법률 중에서 「동물원수족관법」의 경우는 최근 개정에 따라 학대행위에 관한 조항에 변화가 있어 향후 시행될 예정인 개정법을 소개한다.

27 대구 동물원 사례 중 동물들에게 먹이를 공급하지 않아 폐사시키거나 굶주림을 방지하는 경우에 적용될 수 있는 관련 조항을 중심으로 정리한다.

형을 규정하고 있음. 따라서 이러한 법체계에 따르면 ① 동물원이 보유한 야생동물에 대한 학대는 「동물원수족관법」이 적용되고, ② 동물원이 보유했지만 야생동물이 아닌 동물에 대한 학대는 「동물보호법」이 적용되며, ③ 야생동물 여하 및 동물원 보유 여하와 상관없이 동물에게 고의로 먹이 등을 주지 않을 경우에는 어느 법에 따르든 동일한 법정형이 적용됨. 그러나 동물원이 보유하는 동물은 야생동물에 한하지 않기 때문에 다종의 동물을 포함시켜 일괄적으로 규율할 필요가 있는 점, 그리고 해당 동물의 전 생애에 걸쳐 그 운명과 삶의 질을 좌우하는 동물원이라는 시설의 특성상 학대행위의 불법성이 그렇지 않은 경우보다 더 크다는 점, 그리고 피해 규모가 막대할 수 있다는 점을 고려해야 함. 따라서 「동물원수족관법」은 학대행위의 금지 대상이 되는 동물을 “보유 동물”로 확대하고, 처벌의 수위를 상향 조정하는 방식으로 개정될 필요가 있음.

또한 「동물원수족관법」에 준용되는 「야생생물법」상의 학대행위는 다음과 같이 “정당한 사유”가 있을 경우에 예외가 인정됨.

1항	2항
누구든지 정당한 사유 없이 야생동물을 죽음에 이르게 하는 다음 각 호의 학대행위를 하여서는 아니 된다. 1. 때리거나 산채로 태우는 등 다른 사람에게 혐오감을 주는 방법으로 죽이는 행위 2. 목을 매달거나 독극물, 도구 등을 사용하여 잔인한 방법으로 죽이는 행위 3. 그 밖에 제2항 각 호의 학대행위로 야생 동물을 죽음에 이르게 하는 행위	누구든지 정당한 사유 없이 야생동물에게 고통을 주거나 상해를 입히는 다음 각 호의 학대행위를 하여서는 아니 된다. 1. 포획·감금하여 고통을 주거나 상처를 입히는 행위 2. 살아 있는 상태에서 혈액, 쓸개, 내장 또는 그 밖의 생체의 일부를 채취하거나 채취하는 장치 등을 설치하는 행위 3. 도구·약물을 사용하거나 물리적인 방법으로 고통을 주거나 상해를 입히는 행위 4. 도박·광고·오락·유흥 등의 목적으로 상해를 입히는 행위 5. 야생동물을 보관, 유통하는 경우 등에 고의로 먹이 또는 물을 제공하지 아니하거나, 질병 등에 대하여 적절한 조치를 취하지 아니하고 방치하는 행위

〈표-6〉 「야생생물법」 제8조

“정당한 사유”란 법률이 금지하는 행위를 한 경우라 하더라도 그 위법성을 조각시켜 가벌성을 배제하는 법효과를 발휘하기 때문에 제한적인 경우에 한하여 인정되는 사유임. 그러나 위에서 나타나는 행위 유형, 즉 때리거나, 산 채로 태우거나, 잔인한 방법으로 죽이거나, 생체의 일부를 채취하는 행위를 정당화시킬 사유가 무엇인지 그 구체적인 예를 상상하기 어려움. 설령 사람에게서 위해를 끼칠 우려가 있는 야생동물에 대하여 불가피하게 선택할 수밖에 없는 대

응상황을 상정한 것이라 하더라도, 특히 그러한 위기상황에 대응할 만한 인적, 물적 자원이 구비된 동물원·수족관에서 그 정당성 여지는 극히 희소함. 따라서 「동물원수족관법」은 학대행위의 유형과 그 예외의 인정을 「야생생물법」에서 차용하는 방식이 아니라, 독자적인 학대행위의 유형을 설정하고, 그것을 정당화할 구체적인 사유를 예시 또는 열거의 방식으로 규정할 것이 요청됨.

4. 동물원 환경의 제고를 위한 종별 기준 제시

동물복지의 향상을 위해서는 법률의 단계에서 동물원의 운영 원칙, 준수사항, 벌칙 등의 일반적 내용을 정하는 외에 하위 법령을 통하여 동물사육기준을 설정하여 제시하는 것은 “매우 유효하고 실효성 있는 정책 수단”²⁸으로서의 의미가 있음.

등록제로 운영되는 현행법상 동물원을 등록하기 위해 충족해야 하는 요건은 「동물원수족관법시행령」 [별표1]에 규정되어 있지만, 여기에는 구체적인 전시·사육시설이나 사육환경기준이 제시되어 있지 않고 추상적인 수준에 머물러 있음. 「야생생물법시행규칙」 [별표 5의2]는 종에 따라 개별적인 사육시설 설치기준을 제시하고 있지만 그 대상 동물은 “국제적 멸종위기종”에 제한되어 있어서, 동물원에서의 사육 적합성 여부가 가장 문제가 되는 코끼리를 비롯하여 늑대, 여우 등의 야생동물이 누락되어 있음. 아울러 설치기준 역시 사자, 호랑이, 재규어, 표범, 설표의 경우는 넓이 14㎡, 높이 2.5m, 스라소니, 퓨마의 경우는 넓이 8㎡ 안팎, 높이 2m, 남아프리카 물개의 경우 육상은 넓이 3.5㎡, 수영장은 14㎡, 깊이 1.5m 이상으로 동물의 복지를 구현할 수 있는 규모와는 거리가 있음.

이러한 문제점을 극복하기 위하여 개정 「동물원수족관법」은 동물원을 등록제에서 허가제로 전환하고 “보유동물 종별 서식환경 기준 및 동물원 또는 수족관의 규모별 전문인력 기준”(제8조 제1항 제1호)에 관한 사항에 관하여 대통령령으로 정하는 요건을 충족할 것을 요하는 조항을 신설하였음. 따라서 개정법에 따른 시행령은 동물원의 보유동물을 종별로 구분하여 서식 환경 기준을 제공하되, 실제로 동물의 복지를 담보할 수 있는 규모로 확대하고 면

28 함태성, 앞의 글, 454쪽.

적뿐 아니라 사육시설의 구조, 행동 풍부화 시설 기준 등을 상세하게 제시할 필요가 있음.

비교법적으로 동물의 종에 따라 특화된 요건, 즉 ① 수영, 기어오르기, 그루밍 등 개별 활동을 위한 요건, ② 크기와 성별의 비율, 어울림, 서열 등을 고려한 집단적 활동을 위한 요건, ③ 움직임, 은신처, 영역 등을 고려한 물리적 요건, ④ 지능, 소심함, 공격성 등을 고려한 심리적 요건 등을 규정한 뉴질랜드 전시동물복지법 규칙(Animal Welfare(Zoos) Code of Welfare 2004)을 참조할 수 있을 것임.

5. 동물원 기능의 전환을 위한 구체적 실천

1) 시설별 전문성 특화

미래의 동물원이 기능의 전환을 통하여 존속을 도모하기 위해서는, 다양한 동물을 백화점식으로 수집, 전시하는 태도를 지양하고 개별 동물원마다 기능의 특화를 통하여 교육, 연구, 종 보전 기관으로 전문화되어야 함. 놀이시설과 연계성 여부, 동물원이 소재한 위치, 동물원의 규모 등을 종합하여 교육 또는 종 보전 시설로의 기능적 특화를 도모할 수 있음. 예를 들어 축적된 사육이나 번식 노하우에 따라 보유 종을 한정하거나, 야생동물 서식지와 인접한 동물원에서는 해당 동물을 중심으로 교육이나 종 보전 사업에 집중하는 방안을 도모해야 함.

이를 위해서는 사육이 부적합하다고 여겨지는 동물의 보유를 과감히 포기할 필요가 있음. 개정 「동물원수족관법」은 “관람 등의 목적으로 노출 시 스트레스 등으로 인한 폐사 또는 질병 발생 위험이 있는 종”에 대하여 시행령을 통해 보유 금지 동물을 정하도록 하는데(제15조 제2항), 그 첫 대상 동물로 고래류 규정이 예정되어 있음.²⁹ 그러나 이 외에도 예컨대 활동 영역이 방대한 북극곰, 사자 등이나 무리를 짓고 사회적 관계를 형성하는 코끼리, 유인원 등의 추가를 고려할 필요가 있음.

29 환경부 보도자료, <동물원수족관법 등 5개 환경법안 국회 통과>, 2022년 11월 24일.

2) 종 보전, 통합적 프로젝트로서의 접근

동물원의 기능 중 하나로 언급되는 “종 보전”은 증식된 동물의 안정적인 서식지의 복원(또는 보전) + 밀렵, 서식지 훼손 등으로부터의 제도적 보호 등이 전제되어야 하기 때문에 건설, 환경, 법 등을 아우르는 통합적 프로젝트로서의 접근이 요구됨. 이러한 통합적 설계가 결여된 개체의 번식은 또다시 전시 동물의 증가와 동물복지의 저하, 개체 수 조절을 위한 도태 등 악순환의 연결고리에 지나지 않음. 따라서 종 보전의 기능은 개별 동물원에서 단독으로 수행하는 것이 아닌, 이를 총괄할 수 있는 관계 기관에서 로드맵을 설정하여 연구기관, 동물원, 지역사회, 관계 부처가 연계된 방식으로 수행되어야 함.

환경부는 이러한 통합적 프로젝트의 수행을 위해 번식 협력 프로그램과 체계를 구축하는 로드맵을 제시하였으나 이러한 프로그램의 최종 목적지가 된 야생으로의 방사에 관한 내용은 충분치 못한 상황임. 이에 번식과 개체 증식 이후의 과정을 포함한 거시적 관점의 계획 수립이 요구됨.

또한 종의 보전이나 번식 역시 동물복지의 관점에서 이루어져야 함. 종의 보전은 동물의 복지보다 우월한 가치일 수 없고, 번식 프로그램에 적용될 개별 개체의 복지도 중요하게 고려되어야 하기 때문에 번식 개체의 선정, 이동, 번식의 과정, 번식 후의 처우까지 고려한 프로그램이 요구됨.

3) 체험 프로그램의 대안 개발

개정 「동물원수족관법」은 보유 동물에게 불필요한 고통 공포 또는 스트레스를 가하는 올라타기, 만지기, 먹이주기 등을 금지하고 있음(제15조 제1항 제4호). 가장 단기적인 측면에서 이러한 프로그램을 동물원의 서식지로 확대, 관련 기관 등과의 공조를 통해 “야생 돌려보내기 행사”, “겨울철 먹이주기 행사” 등으로 대안 프로그램을 개발하여 교육적 기능으로의 전환을 고려해 볼 수 있음.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김서영, 〈동물학대죄의 헌법적 정당성에 관한 논의〉, 《강원법학》 63, 2021, 385~422쪽.
- 르네 데카르트, 《방법서설》, 이현복 옮김, 문예출판사, 2020.
- 유선봉, 〈동물권 논쟁: 철학적, 법학적 논의를 중심으로〉, 《중앙법학》 10(2), 2008, 435~468쪽.
- 최훈, 《동물을 위한 윤리학》, 사월의책, 2015.
- 함태성, 〈동물 전시의 윤리적·법적 문제와 동물원의 현대적 과제에 대한 법적 고찰 -스와질랜드 일레븐 사건(Born Free USA v. Norton case)을 글감으로 하여-〉, 《환경법연구》 39(3), 2017, 439~473쪽.
- 橋川央著, 打越綾子編, 〈動物園動物の存在と動物園がやっていること〉, 《人と動物の関係を考える》, ナカニツヤ出版, 2018.
- 打越綾子, 《日本の動物政策》, ナカニシヤ出版, 2019.
- Miranda, Rafael, et al., "The Role of Zoos and Aquariums in a Changing World," *Annual Review of Animal Biosciences* 11, 2023, 287-306.
- Regan, Tom, *The Case for Animal Rights*, second edition, University of California Press, 2004.

2. 기타 자료

- 김지숙, 〈‘학대’ 체험 동물원 넘어갈 위기, 침팬지 광복·관순이 ‘반출 철회’〉, 한겨레신문, 2022. 8. 11.
- 사단법인 동물복지문제연구소 어웨어, 〈서울시 야생동물 전시시설 실태조사 보고서〉, 2020.
- _____, 〈[성명서] 쇼핑몰 실내체험동물원으로 알락꼬리여우원숭이 양도한 서울대공원에 동물 회수와 공영동물원으로서의 사회적 책임을 요구한다〉, 2020.
- 서울대공원, 〈교육 프로그램〉, 서울대공원 홈페이지, <https://grandpark.seoul.go.kr/edu/program/list/ko/S001005001002.do> (2023. 1. 11. 최종방문).
- 환경부, 〈제1차 동물원 관리 종합계획(2021~2015)〉, 2020.
- 환경부 보도자료, 〈동물원수족관법 등 5개 환경법안 국회 통과〉, 2022년 11월 24일.
- 公益社団法人日本動物園水族館協会, 〈2021年度事業報告書〉, https://www.jaza.jp/assets/document/about-jaza/document/2021/jigyoku_ho_2021.pdf (2023. 1. 12. 최종방문).
- Bolliger, Gieri, "Constitutional and Legislative Aspects of Animal Welfare in Europe,"

Stiftung für das Tier im Recht, https://www.tierimrecht.org/documents/1358/Abstract_Bruessel_TIR_Papier.pdf (2023. 1. 25. 최종방문).

Dickie, Lesley, “Why Copenhagen zoo was right to cull giraffe,” CNN, 2014. 2. 10. <https://edition.cnn.com/2014/02/10/opinion/giraffe-cull-argument-for/index.html> (2023. 1. 9. 최종방문).

3.

스마트도시와 모빌리티

스마트도시와 정보 모빌리티, 개인정보보호를 위한 제언
스마트도시에서의 모빌리티 서비스 구현을 위한 법·정책적 논의

모빌리티인문 정책제안 22-3(통권 5호)

스마트도시와 정보 모빌리티, 개인정보보호를 위한 제언



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

〈초록〉

스마트도시와 정보 모빌리티, 개인정보보호를 위한 제언

스마트도시의 핵심은 사물인터넷, 모바일 기기 및 다양한 서비스 플랫폼 등을 통해 얻은 도시 데이터를 클라우드 시스템에 저장하고 데이터 허브로 통합 관리하면서, 인공지능을 통해 안전, 교통, 에너지, 의료 등 다양한 분야에서 지능형 서비스를 제공하여 도시문제를 해결하는 것이다. 이처럼 스마트도시는 기본적으로 데이터의 흐름에 기반하고 있으며, 데이터가 수집·분석되는 과정에서 문제되는 주요 법적 쟁점 중 하나는 바로 개인정보의 처리 및 보호이다. 생활의 편리함과 효율성, 새로운 서비스 제공, 안전 등 스마트도시가 가져다 줄 이점도 분명 있으나, 정보주체의 의지와 무관하게 개인정보 유출 위험으로 인한 사생활 침해, 개인정보의 오남용, 데이터 보안에 대한 우려 등 개인정보 보호의 문제도 발생할 수 있다. 또한 비식별정보라 하더라도 이를 수집·조합·분석함에 따라 생성되는 정보가 식별정보화 됨에 따라 현행 개인정보 보호 법제의 규제범위를 벗어나게 되어 규제공백 현상이 발생하게 된다. 현행 「스마트도시법」, 「개인정보보호법」 등 개인정보 처리 및 보호에 관한 법제는 디지털 기술의 발전에 따른 사회 변화 현상을 신속하게 반영하지 못하고 있으므로, 위와 같은 문제점들을 해결하는 데 한계가 있다. 따라서 이들 법률에 규정되어 있는 개인정보 관련한 내용을 제4차 산업혁명 시대에 맞는 내용으로 개정해야 할 것이다. 나아가 디지털 정보환경에서 정보주체의 동의에 기반한 사전 동의(opt-in) 방식의 개인정보 보호 법제는 스마트도시에서의 개인정보 활용 문제를 해결하기에는 근본적인 한계가 있다. 따라서 사후 철회(opt-out) 방식을 도입하되 정보의 종류에 따라 사전 동의 방식과 병행하고, 개인정보 수집-사용 경로 추적 시스템의 개발, 스마트도시 인증제도에 개인정보보호의 지표를 추가하는 등의 정책을 고려해 볼 필요가 있다.

Keywords

스마트도시, 데이터 흐름, 개인정보 처리 및 보호, 개인정보보호 법제, 개인정보 활용 정책, 사후 철회

〈Abstract〉

Smart City and the Mobility of Information: Suggestions for the Protection of Personal Information

More recently, in the field of transport, the convergence and integration of innovative technologies, such as ICT and artificial intelligence, as a result of the Fourth Industrial Revolution, has ushered in a completely new era of mobility, of which the smart city is arguably a paradigmatic example. As innovative, unprecedented services have emerged, our legislation has been continuously revised to accommodate, promote, support, and regulate new mobility industries, means, and services. With regard to mobility-related legislation (drafts) concerning individual mobility services, there are many existing laws that should be considered. When enacting or amending laws, possible conflicts or contradictions need to be examined by considering the relationship with other laws. In addition, in order to implement various mobility services in smart cities, it is necessary to first prepare a plan to improve the legal system for commercialization of each mobility service. The issues that are expected to arise during the implementation of mobility services include the regulation of mobility services and the legal gap, the protection of personal information, the protection of the information-underprivileged, the mobility rights of the transportation vulnerable, and conflicts with existing industries. The issues to be resolved in the consolidation of mobility services should be further improved through public discourse, and ultimately, primary policy measures should be reflected through legislation and revision. Specifically, the development of legislation to improve regulation and to fill a legal gap, material and educational support for the information-underprivileged, the development of support services for the transportation vulnerable, and the exploration of measures to coexist with existing industries should be discussed in detail.

Keywords

smart city, data flow, processing and protection of personal information, personal information protection legislation, application policy of personal information, opt-out

이 제안서 집필에 참여하신 행정안전부 지방자치인재개발원 김나현 교수님께 감사드립니다.

I. 제언 배경

1. 스마트도시의 등장

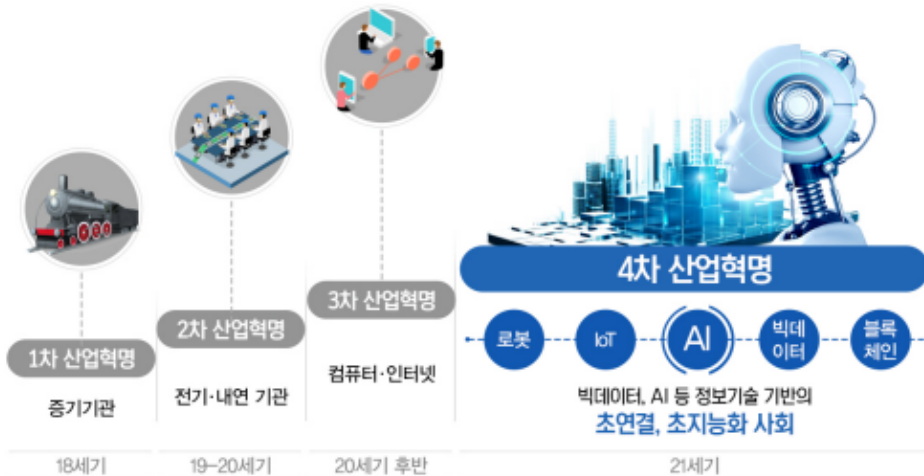
산업화와 도시화를 기반으로 하는 기존의 도시 발전은 교통 혼잡, 생활기반 인프라 및 에너지 부족, 환경오염, 범죄율 증가, 재난 사고 등 심각한 도시 문제들을 초래하였음. 이러한 문제를 해소하기 위하여 도로, 발전소 등의 확대와 같은 물리적 대응을 해 왔으나 현재 대도시들이 가진 문제들을 해결하는 데에 한계에 이르게 되었음.¹ 이에 21세기의 새로운 도시유형으로 도시 문제를 해결하고 시민들에게 지속 가능한 서비스를 제공하기 위한 개념, 즉 스마트도시가 등장하였음.

각 국가별마다 경제발전 수준, 도시 상황과 여건이 다르므로 스마트도시 개념 역시 매우 다양하게 정의·활용되고 있으며,² 국가별 접근 전략에도 차이가 있음. 그러나 공통적으로는 4차 산업혁명 시대의 혁신기술(빅데이터, AI 등)을 활용하여, 시민들의 삶의 질을 높이고, 도시의 지속 가능성을 제고하며, 새로운 산업을 육성하기 위한 플랫폼으로 정의할 수 있음(그림 - 1 참조). 우리나라를 비롯하여 미국, 유럽, 일본 등 세계 여러 나라들은 스마트도시를 기존의 도

- 1 2018년 기준 전 세계 인구 중 도시 인구의 비율은 현재 50%이며, 2050년에는 70%를 넘어설 것으로 예상된다. 국토교통부, <2018-19 세종 스마트시티 국가시범도시 백서>, 2021, 24쪽 참조.
- 2 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, ITU)에 따르면 스마트도시에 관한 개념은 전 세계적으로 116여개에 달할 정도로 다양한 정의를 가지고 있다: 김승래·이윤환, <스마트시티 구축에 관한 정책과 법제연구> 《법학연구》 19(4), 2019, 165쪽. 대표적으로 살펴보면 다음과 같다.

	스마트시티 정의	출처
한국	도시의 경쟁력과 삶의 질의 향상을 위하여 건설·정보통신기술 등을 융·복합하여 건설된 도시기반시설을 바탕으로 다양한 도시서비스를 제공하는 지속가능한 도시	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 제2조 제1항
유럽연합	주민과 사업(business)의 이익을 위해 디지털과 통신 기술을 활용하여 전통적인 네트워크와 서비스를 보다 효율적으로 만드는 장소	유럽연합위원회 (https://ec.europa.eu)
미주개발은행 IDB	개발에 있어서 사람을 우선으로 생각하고, ICT 기술을 도시 관리에 결합하여 효과적인 정부를 설계하는 도구로 사용하는 도시	IDB(2016), The Road toward Smart Cities; Migrating from Traditional City Management to the Smart City, p.16
영국	시민참여, 사회기반시설, 사회자본, 디지털 기술의 증가로 살기에 적합하고 탄력적이며 도전에 대응할 수 있는 도시로서 하나의 완성된 도시가 아닌 과정으로서의 도시	BIS (2013), Smart Cities Background Paper, London: Department for Business Innovation and Skills, p.7
싱가포르	기술에 기반하여 사람들이 의미있고 성취된 삶을 살 수 있으며, 모두에게 흥미로운 기회를 제공하는 것(Smart Nation)	Singapore's Smart Nation launch, 24th Nov 2014 (https://www.smartnation.sg)
스페인	주민들의 삶의 질과 접근성을 향상시키고, 지속가능한 경제, 사회, 환경 개발을 위해 ICT 기술을 적용한 도시 전체의 비전	MINETAD(2017), Plan Nacional de Ciudades Inteligentes 2015-2017, p.3

시문제들을 해결할 새로운 모델이자 4차 산업혁명시대의 신성장 동력으로 인식하고 적극 조성·추진하고 있음.



〈그림 - 1〉 도시 패러다임의 변천 - 4차산업혁명과 스마트도시
(출처: 국토교통부)

2. 데이터의 도시, 개인정보의 모빌리티와 관련 문제

스마트도시의 핵심은 사물인터넷, 모바일 및 다양한 서비스 플랫폼 등을 통해 얻은 도시 데이터를 클라우드 시스템(cloud system)에 저장하고 데이터 허브로 통합 관리하면서, 인공지능을 통해 안전, 교통, 에너지, 의료 등 다양한 분야에서 서비스를 제공하고 나아가 데이터를 기반으로 맞춤형 서비스를 개발하고 제공하는 것임.³ 이처럼 스마트도시와 기존 도시의 가장 구별되는 점은 바로 ‘데이터’(data)라 할 수 있고, 스마트도시는 도시 내 데이터의 연결과 흐름이 자유롭고, 이러한 데이터의 처리를 기반으로 운영되는 도시라고 할 수 있음.⁴

우리나라는 스마트도시 구축을 위한 정책사업으로 크게 국가시범도시, 지역거점·중소도시 스마트도시 조성, 스마트 챌린지, 스마트도시형 도시재생, 스마트도시 통합플랫폼을 추

3 국토교통부, 앞의 자료, 29쪽 참조.

4 김승래·이윤환, 앞의 글, 192쪽.

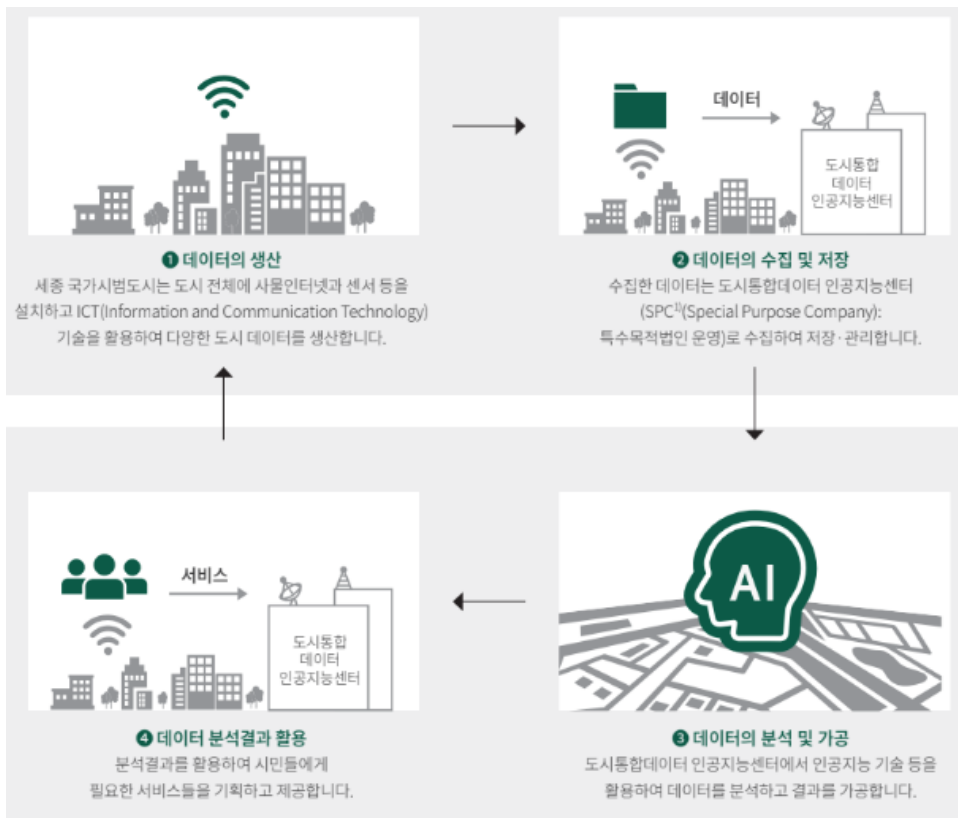
진·운영 중에 있음.⁵ 이 스마트도시 사업계획들에도 역시 데이터가 핵심임은 물론이며, 그 중 하나의 사례로 정부가 추진 중인 세종 국가시범도시에서의 데이터 사용의 흐름을 살펴 보면 다음과 같음. 즉, i) 도시 전체에 사물인터넷과 센서 등을 설치, ICT(Information & Communication Technology) 기술을 활용하여 다양한 도시 데이터를 생산하고, ii) 시민과 민간기업 등이 생산한 데이터를 도시통합데이터 인공지능센터⁶로 전송하여 저장 및 관리함. iii) 도시통합데이터 인공지능센터에서 인공지능 기술 등을 활용하여 데이터를 분석, 그 결과를 가공하고, iv) 도출된 분석결과를 활용하여 시민들에게 필요한 서비스들을 기획하고 제공함(그림 - 2 참조).

5 한국형 스마트도시 정책사업의 유형

유형	소개
국가시범도시	국가시범도시는 4차 산업혁명 관련 기술을 개발계획이 없는 부지에 자유롭게 실증·접목을 조성하기 위해 실행되었고, 미래 스마트시티 선도모델을 제시하는 것을 목표로 추진 중에 있으며, 국가시범도시는 세종과 부산이 있다.
지역거점-중소도시 스마트도시 조성	지역 거점 스마트도시 조성사업은 첨단 솔루션에 대한 기술경쟁력 확보와 다양한 솔루션 도입을 기반으로 솔루션 및 도시 데이터 연계·통합, 확산을 위한 표준 구축 등 권역 내 선도 도시로서 기능할 수 있도록 지원한다. 또한, 중소도시 스마트도시 조성사업은 각 권역별로 국토 균형적 차원에서 지자체 자원을 배분하고, 우수 솔루션 발굴에 기여한 기업들이 우선 참여할 수 있도록 지원한다.
스마트 챌린지	한국형 스마트챌린지 사업은 미국 Smart City Challenge 사업과 유럽 Horizon 2020 사업의 특성을 반영한 경쟁방식의 공모사업으로, 한국의 여건에 맞게 보완하여 2021년에는 '시티 챌린지', '타운 챌린지', '캠퍼스 챌린지', '스마트솔루션 확산사업'으로 세분화되어 추진한다.
스마트도시형 도시재생	스마트도시재생은 현재 정부에서 도시재생 사업과 연계하여 스마트 기술이 접목될 수 있도록 진행하고 있는 사업이다. 드론을 활용해 야간 및 등하갓길 등을 감시하고, 스마트 주차장을 조성하여 주민 교통 편의를 제공하는 등 도시재생 지역에도 스마트 기술이 도입되도록 추진하고 있다(경기도 고양시, 세종 조치원, 경북 포항시, 경기도 남양주시, 인천 부평구, 부산 사하구, 전남 순천시).
스마트도시 통합플랫폼	스마트도시 통합플랫폼은 다양한 도시 상황 관리 및 스마트도시 통합운영센터 운영을 위한 핵심기술로 방법·방제, 교통 등 정보시스템을 연계·활용하기 위해 정부 R&D로 개발, 지자체 보급을 2015년도에 착수하였다.

국토교통부, Smart City Korea 정책-정책사업 참조, <https://smartcity.go.kr> (2023. 1. 8. 최종방문).

- 6 도시통합데이터 인공지능센터에서는 사물인터넷 전문가, 빅데이터 관리자, 인공지능 전문가, 스마트시티 도시서비스 기획자가 함께 모여 수집된 도시 데이터 분석을 통해 서비스를 기획하고 제공하며 결과에 대한 지표를 측정하여 환류시킴으로써 지속적인 개선이 이루어지도록 한다: 국토교통부, 앞의 자료, 29쪽 참조. 도시통합데이터 인공지능센터는 SPC(Special Purpose Company, 특수목적법인)에서 운영하며, SPC 민간부문사업자를 공모하여 선정한다.



〈그림 - 2〉 세종 국가시범도시 데이터 사용의 흐름도
(출처: 2018-19 세종 스마트시티 국가시범도시 백서)

스마트도시의 운영 기반이 되는 데이터에는 물론 개인정보가 포함되는데, 개인의 스마트폰을 활용한 활동뿐만 아니라, 사람과 기기에 부착된 센서, 곳곳에 설치된 카메라 등 우리가 미처 인식하지 못하는 상황에서도 다양한 데이터 수집이 이루어질 것으로 예상됨. 이렇게 수집된 개인정보가 사물인터넷 등을 통하여 다른 데이터와 결합되기도 하고⁷ 이동, 공유됨으로써 정보의 물리적 양과 질적인 변용 가능성이 기존과는 차원을 달리하는, 새로운 정보의 모빌리티를 형성할 것으로 예상됨.

7 김승래·이윤환, 앞의 글, 192쪽.

유형	수집목적 및 처리하는 개인정보 범위 등
스마트 홈 서비스	• 수집목적: 주거환경에 IT를 융합하여 국민의 편의와 복지증진, 안전한 생활이 가능하도록 하는 인간중심적 스마트라이프 환경을 조성함 • 범위: 스마트시티, 스마트 가전, 스마트 교육, 스마트 그리드, 스마트 케어 등 다양한 분야 • 처리 및 수집 가능한 개인정보: 건강관리를 위한 회원 정보와 건강정보 등 민감정보를 포함, 제품별 사용량, 생활 패턴(출퇴근 시간과 같은 일과, 생활습관 등), 거주 관련 정보(거주 인원, 거주시간, 집 구조 등)
스마트 교통 서비스	• 수집목적: 실시간 교통정보 수집을 통한 교통 혼잡지역 최소화, 응급상황 발생 시 신호등 제어를 통한 골든타임 단축 등 시민의 생활 편의성과 안전성 제고를 위한 최적의 교통환경을 제공함 • 범위: 실시간 교통정보 제공서비스, 도로위험정보제공서비스, 불법 주정차관리서비스 등 • 처리하는 개인정보: 위치 및 이동정보(교통정보 수집 및 관리를 위해 수집되는 번호판 정보, 탑승자 영상 및 위치정보, 위치 및 이동 정보(교통수단 정보, 이동경로 및 시간, 주행 내력), 개인 성향(대중교통 선호도, 자주 방문하는 곳), 자동차 운행시 경로 및 주행 습관 등
스마트 안전 서비스	• 수집목적: 날로 늘어나는 범죄 발생 최소화를 위하여 지능형 CCTV등을 설치 및 운영하고, 시민들에게 안전한 생활환경을 제공함 • 범위: 스마트 가로등 및 생활안전 CCTV 서비스, 차량번호관리 서비스 등 • 처리 및 수집가능한 개인정보: 지능형 CCTV를 통해 수집 및 관리되는 차량영상정보, 개인영상정보, 시민들의 위치정보와 회원정보 등
자율주행 자동차 서비스	• 처리 및 수집가능한 개인정보: 자율주행 자차 정보, 자율주행자가 직접 수집하는 개인정보, 자율주행 인프라(도로주변 CCTV와 움직임 감지센서 등)를 통하여 수집되는 개인정보 - 자율주행 자차에서의 개인정보: 자동차 위치정보, 운행기록장치 기록정보, 소유자와 사용자의 상태 정보 등을 통해 개인을 식별할 수 있는 개인정보 - 자율주행 자차를 통해 수집되는 타인 차량의 개인정보: 타차 탑승자의 얼굴과 자동차 번호판, 위치 정보 등을 통해 식별할 수 있는 개인정보 - 보행자의 개인정보: CCTV를 통해 수집되는 보행자의 정보(얼굴)와 그 위치 정보 등

〈표 - 1〉 스마트도시 속 개인정보 사례⁸⁾

스마트도시의 운영은 이렇듯 개인정보를 포함한 수많은 데이터에 기반하기 때문에 정보주체의 의지와 무관하게 개인정보 노출(유출) 위험으로 인한 사생활 침해, 개인정보의 오·남용, 데이터 보안에 대한 우려 등 개인정보 보호의 문제도 동시에 발생할 수 있음.⁹⁾

개인정보의 보호는 헌법상 개인정보 자기결정권의 핵심적 사안으로서 항시적으로 의미가 있지만, 정보 수집의 양과 2차 정보의 생성, 그 유동 가능성 등에 비추어 스마트도시에서의 개인정보 보호의 의미와 필요성은 더욱 부각됨. 실제로 캐나다 토론토에서 추진 중이던 스마트도시 프로젝트가 사생활 침해나 개인정보 유출 우려를 이유로 한 반대 여론에 밀려 좌초된

8 정환석·이성준, 〈스마트시티 속 개인정보보호 강화 방안 연구〉, 《정보보호학회논문지》 30(4), 2020, 707쪽 참조.

9 오상현 외, 〈스마트 시티에서의 개인화 서비스와 개인정보 보호에 대한 사용자 인식에 관한 연구〉, Proceedings of HCI Korea 2019 학술대회 발표 논문집, 2019, 1128쪽.

사건은¹⁰ 개인정보의 처리가 스마트도시의 존폐를 가름할 수 있는 주요한 요소임을 입증함.

10 임수정, <구글의 북미 최대 스마트시티 프로젝트 실패의 교훈>, 이코노미조선, 2021. 2. 1.

II. 현행 개인정보 보호 법제 현황과 문제점

개인정보에 관해서는 「개인정보 보호법」(이하 “개인정보보호법”)이 일반법의 지위에 있고, 분야별 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 해당 법률 규정을 우선 적용함. 따라서 스마트도시에서의 개인정보 보호에 관해서는 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」(이하 “스마트도시법”), 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”), 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하 “위치정보법”) 등 개별법과 특별법이 우선 적용되고, 관련 법령이 없는 경우에는 일반법인 「개인정보보호법」이 적용됨.

1. 개인정보 보호 관련 입법 현황

개인정보 보호에 관한 입법으로는 1994년 제정된 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」, 1995년 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하 “신용정보법”)을 시작으로, 2001년 「정보통신망법」, 2005년 「위치정보법」, 2011년 「개인정보보호법」 등이 마련되어 있음. 이외에도 교육, 의료, 복지 등 여러 분야에서 개인정보 보호에 관한 법규정을 두고 있으며, 각 법규정들은 규율대상에 따라 조금씩 다른 내용을 다루고 있음(표-2 참조).¹¹⁾

	법률명	소관부처	개인정보의 종류	규제대상
일반법	개인정보 보호법	행정안전부	공공기관 개인정보 민간영역 개인정보 개인영상정보	공공기관 온·오프라인사업자 CCTV 설치자 개인정보처리자

11 독일은 정보보호와 관련하여 연방정보보호법(Bundesdatenschutzgesetz)이라는 단일법 체제를 운영하고 있다.

개별법	정보통신망법	방송통신위원회	온라인정보	정보통신서비스제공자
	신용정보법	금융위원회	신용정보	신용정보회사 등
	위치정보법	방송통신위원회	개인위치정보	위치정보사업자
	전자상거래법	공정거래위원회	전자상거래정보 통신판매정보	통신판매업자 등
	전자금융거래법	금융위원회	금융거래정보	금융회사
	통신비밀보호법	법무부, 과학기술정보통신부	통신정보	일반인, 수사기관
	의료법	보건복지부	의료정보	의료기관
	보험업법	금융위원회	보험정보	보험회사
	전자서명법	과학기술정보통신부	전자서명인증정보	전자서명인증사업자등

〈표-2〉 국내 개인정보 보호 관련 입법 현황 예시

2. 스마트도시법상의 개인정보 보호

1) 개관

스마트도시의 효율적인 조성, 관리·운영 및 산업진흥을 위한 사업 지원의 법적 근거를 마련하기 위해 2017년 3월 종전의 「유비쿼터스도시법」을 일부 개정하면서 법률명도 변경하여 「스마트도시법」을 마련하였음. 현행 「스마트도시법」의 주요 내용은 ① 스마트도시종합계획의 수립 등(제2장), ② 스마트도시 건설사업의 시행 등(제3장), ③ 스마트도시서비스의 활성화(제3장의2), ④ 스마트도시기술의 기준 및 정보보호 등(제4장), ⑤ 스마트도시 추진체계(제5장), ⑥ 스마트도시산업의 지원(제6장), ⑦ 국가시범도시의 지정·지원 등(제7장), ⑧ 스마트혁신·실증사업에 대한 규제특례 등(제8장), ⑨ 벌칙(제9장) 등으로 구성되어 있음. 이 법은 스마트도시사업을 성공적이고 안정적으로 안착시키기 위하여 기본적으로 규제보다는 지원의 내용을 담고 있으며, 스마트도시의 조성·운영 그리고 스마트도시 조성 이후 스마트도시 신산업·신기술의 육성 및 진흥, 그리고 규제특례¹²에 관하여도 규정하고 있음.

구체적으로 살펴보면 스마트도시건설사업을 위해 스마트도시건설사업시행자가 스마트도시 건설사업 실시계획을 수립하고(제14조), 그에 따라 스마트도시기반시설을 설치한 뒤(제12조), 스마트도시건설사업이 완료되고 준공검사까지 마무리되면(제16조) 스마트도시기반시설을 통

12 '규제특례'란 "행정규제(국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항)의 완화, 행정규제의 일부 또는 전부에 대한 적용을 제외하거나 규제 권한을 이양하는 것"을 말한다. 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제2조 제3호.

하여 행정·교통·복지·환경·방재 등 도시의 주요 기능별 정보가 수집되어 도시 내 사람들에게 스마트도시서비스가 제공되는(제19조의2) 프로세스를 거침. 이때 스마트도시서비스를 제공하기 위하여 수집된 정보와 스마트도시기반시설의 관리·운영시설 내 정보시스템은 스마트도시기반시설관리청이 관리하는 ‘스마트도시 통합운영센터’에서 통합·연계됨(제19조의5).

이상 「스마트도시법」의 규정을 국가시범도시에서 데이터의 흐름 과정에 대입해보면 크게 다름이 없음. 즉, 국가시범도시(세종 스마트도시)에서 데이터의 흐름 순서는 수집 → 전송 → 처리 → 제어의 과정을 순환하고 있고, 「스마트도시법」에서는 수집(스마트도시기반시설소유자) → 통합·연계(스마트도시 통합운영센터 운영자) → 이용(스마트도시서비스제공자)의 과정을 규율하고 있음.¹³

2) 개인정보 보호 관련 규정과 문제점

스마트도시에서 발생하는 각종 데이터는 「스마트도시법」에 근거하여 수집되고, 통합·연계 및 이용됨. 스마트도시 조성·운영 규정에서 보았듯이 스마트도시의 핵심인 데이터의 처리(수집, 통합·연계, 이용) 과정에는 서로 다른 법적 주체인 스마트도시기반시설관리청, 스마트도시 통합운영센터 운영자, 스마트도시서비스제공자 등이 등장하며, 이들 사이의 데이터 제공 및 호환은 당연히 발생할 수밖에 없게 됨. 그러나 「스마트도시법」에서 개인정보 처리 및 보호와 관한 직접적인 조문은 제21조와 제37조, 단 두 개의 조항에 불과하고 개인정보에 관하여 실체법·절차법적으로 구체적이고 실효적인 규정을 두고 있지 않은 상태임.

조문	내용
제21조(개인정보 보호)	스마트도시의 관리 및 스마트도시서비스의 제공과정에서 개인의 정보가 수집, 이용, 제공, 보유, 관리 및 파기(이하 “취급”이라 한다)되는 경우에는 관계 법령에 따라 필요한 목적의 범위에서 적법하고 안전하게 취급되어야 한다.

13 이혜원, 〈스마트도시와 개인정보 보호〉, 《IT와 법연구》 20, 2020, 90쪽 참조.

제37조(익명처리된 개인정보의 활용에 대한 다른 법령의 배제)	국가시범도시 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 지방자치단체의 장, 국가시범도시 건설사업의 사업시행자, 국가시범도시 내 스마트도시서비스 제공자 등 대통령령으로 정하는 자가 수집된 개인정보의 전부 또는 일부를 삭제하거나 대체하여 다른 정보와 결합하는 경우에도 더 이상 특정 개인을 알아볼 수 없도록 익명처리하여 정보를 활용하는 경우에는 「개인정보 보호법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」의 적용을 받지 아니한다.
------------------------------------	--

〈표-3〉 「스마트도시법」상 개인정보 보호 관련 규정

법 제21조는 개인정보가 수집목적에 부합하여 필요 최소한의 항목을 수집하고, 저장하고, 이용하고, 제공하고, 파기하는 등 적법하고 안전하게 취급하여야 한다는 일반적인 개인정보 보호 원칙에 대해 규정하고 있음. 그러나 이는 「스마트도시법」보다 앞서 제정된 「개인정보 보호법」 제3조 개인정보 보호원칙에서 이미 규정하고 있는 내용을 재확인하는 것에 불과하며, 스마트도시에서의 개인정보 보호를 위한 구체적이고 실질적인 지침 규정으로 보기는 어려움.¹⁴

법 제37조는 국가시범도시와 관련하여 수집된 개인정보의 전부 또는 일부를 삭제하거나 대체하여 다른 정보와 결합하여도 더 이상 특정 개인을 알아볼 수 없도록 익명처리하여 개인정보를 활용하는 경우 「개인정보보호법」과 「위치정보법」, 그리고 「정보통신망법」의 적용을 받지 않도록 하는 내용을 담고 있음. 그러나 현재 「스마트도시법」이 개인정보 보호와 관련하여 특별한 규정을 두고 있지 않아 「개인정보보호법」이 전면 적용되는 상황하에서는 크게 실효성이 없는 조문임.

이처럼 「스마트도시법」에서는 빅데이터화 되고 있는 수많은 개인정보의 보호를 위해서 이 정보를 어떻게 처리하고, 관리·운영하여야 하는지에 대하여 구체적으로 명시하지 않고 있기 때문에 개인정보 보호에 관한 규정은 부재 상황이라고 볼 수 있음.¹⁵

14 이혜원, 위의 글, 92쪽.

15 여기서는 별도로 논하지는 않았으나, 「스마트도시법」의 규제특례 규정에 근거하여 스마트도시에서 「개인정보보호법」의 적용을 배제할 수 있는지의 문제도 제기된다. 이에 대한 구체적 내용은 이혜원, 위의 글, 93~94쪽 참조.

3. 개인정보보호법상의 개인정보 보호

1) 개관

이처럼 「스마트도시법」상 개인정보 보호에 관한 규정은 미비하므로, 공공과 민간, 온라인과 오프라인을 포괄하는 일반법인 「개인정보보호법」에 전적으로 기대어 검토할 수밖에 없음. 이 법의 적용대상은 개인정보처리자와 정보주체로서, 여기에서 개인정보처리자는 업무를 목적으로 개인정보파일을 운영하기 위하여 스스로 또는 다른 사람을 통하여 개인정보를 처리하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 말하고(제2조 제5호), 정보주체는 처리되는 정보에 의하여 알아볼 수 있는 사람으로서 그 정보의 주체가 되는 사람을 의미함(동조 제3호). 따라서 「개인정보보호법」상 개인정보 보호의 의무주체는 공공과 민간을 포함한 개인정보처리자이고, 보호객체는 정보주체임.

또한 「개인정보보호법」상 “개인정보”는 살아있는 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 포함)와 가명정보를 의미함(제2조 제1호). 개인정보의 “처리”는 개인정보의 수집, 생성, 연계, 연동, 기록, 저장, 보유, 가공, 편집, 검색, 출력, 정정(訂正), 복구, 이용, 제공, 공개, 파기(破棄), 그 밖에 이와 유사한 행위를 말하며(제2조 제2호), 이 법의 주요 적용대상은 온·오프라인을 불문하고 개인정보를 취급하는 공공기관, 법인, 단체 및 개인 등을 포함하는 개인정보처리자임(동조 제5호). 「개인정보보호법」의 체계와 스마트도시와 개인정보보호에 관련된 내용¹⁶을 개괄하면 다음과 같음(표 - 4).

조문		내용	
제1장 총칙	제1조	목적	
	제2조	정의	개인정보, 가명처리, 처리, 정보주체, 개인정보파일, 개인정보처리자, 공공기관, 영상정보처리기기, 과학적 연구 * 개인정보 개념을 세분화·명확화
	제3조 내지 제6조	개인정보 보호 원칙, 정보주체의 권리, 국가 등의 책무, 다른 법률과의 관계	

16 굵은체로 표시한 조문이 이에 해당한다.

제2장 개인정보 보호 정책의 수립 등	제7조	개인정보 보호위원회	* 감독기구 일원화 (개인정보의 오용·남용 및 유출 등을 감독)
	제7조의2 내지 7조의14	보호위원회의 구성 등, 위원장, 위원의 임기, 위원의 신분보장, 겸직금지 등, 결격사유, 보호위원회의 소관 사무, 보호위원회의 심의·의결 사항 등, 회의, 위원의 제척·기피·회피, 소위원회, 사무처, 운영 등	
	제8조 내지 제14조	개인정보 침해요인 평가, 기본계획, 시행계획, 자료제출 요구 등, 개인정보 보호지침, 자율규제의 촉진 및 지원, 국제협력	
제3장 개인정보의 처리	제1절 개인정보의 수집, 이용, 제공 등		
	제15조	개인정보의 수집·이용	
	제16조	개인정보의 수집 제한	
	제17조	개인정보의 제공	수집목적 범위 내
	제18조	개인정보의 목적 외 이용·제공 제한	수집목적 범위 외
	제19조 내지 제22조	개인정보를 제공받은 자의 이용·제공 제한, 정보주체 이외로부터 수집한 개인정보의 수집 출처 등 고지, 개인정보의 파기, 동의를 받는 방법	
	제2절 개인정보의 처리 제한		
	제23조 내지 제28조	민감정보의 처리 제한, 고유식별정보의 처리 제한, 주민등록번호 처리의 제한, 영상정보처리기기의 설치·운영 제한, 업무위탁에 따른 개인정보의 처리 제한, 영업양도 등에 따른 개인정보의 이전 제한, 개인정보취급자에 대한 감독	
	제3절 가명정보의 처리에 관한 특례		
	제28조의2 내지 제28조의7	가명정보의 처리 등, 가명정보의 결합 제한, 가명정보에 대한 안전조치의무 등, 가명정보 처리 시 금지의무 등, 가명정보 처리에 대한 과징금 부과 등, 적용범위	
제4장 개인정보의 안전한 관리	제29조 내지 제34조의2	안전조치의무, 개인정보 처리방침의 수립 및 공개, 개인정보 보호책임자의 지정, 개인정보파일의 등록 및 공개, 개인정보 보호 인증, 개인정보 영향평가, 개인정보 유출 통지 등, 과징금의 부과 등	
제5장 정보주체의 권리 보장	제35조 내지 제39조의2	개인정보의 열람, 개인정보의 정정·삭제, 개인정보의 처리정지 등, 권리행사의 방법 및 절차, 손해배상책임, 법정손해배상의 청구	
제6장 정보통신서비스 제공자 등의 개인 정보 처리 등 특례	제39조의3 내지 제39조의15	개인정보의 수집·이용 등의 등에 대한 특례, 개인정보 유출등의 통지·신고에 대한 특례, 개인정보의 보호조치에 대한 특례, 개인정보의 파기에 대한 특례, 이용자의 권리 등에 대한 특례, 개인정보 이용내역의 통지, 손해배상의 보장, 노출된 개인정보의 삭제·차단, 국내대리인의 지정, 국외 이전 개인정보의 보호, 상호주의, 방송사업자 등에 대한 특례, 과징금의 부과 등에 대한 특례 * 정보통신망법과의 관계 정비	
제7장 개인정보 분쟁조정위원회	제40조 내지 제50조	설치 및 구성, 위원의 신분보장, 위원의 제척·기피·회피, 조정의 신청 등, 처리기간, 자료의 요청 등, 조정 전 합의 권고, 분쟁의 조정, 조정의 거부 및 중지, 집단분쟁조정, 조정절차 등	
제8장 개인정보 단체소송	제51조 내지 제57조	단체소송의 대상 등, 전속관할, 소송대리인의 선임, 소송허가신청, 소송허가요건 등, 확정판결의 효력, 「민사소송법」의 적용 등	

제9장 보칙	제58조	적용의 일부 제외
	제58조의2	익명정보 적용제외
	제59조 내지 제69조	금지행위, 비밀유지 등, 의견제시 및 개선권고, 침해 사실의 신고 등, 자료제출 요구 및 검사, 시정조치 등, 고발 및 징계권고, 결과의 공표, 연차보고, 권한의 위임·위탁, 벌칙 적용 시의 공무원 의제
	제70조 내지 제76조	벌칙, 양벌규정, 몰수·추징 등, 과태료, 과태료에 관한 규정 적용의 특례

〈표-4〉 「개인정보보호법」의 체계 및 주요 내용

2) 개인정보 보호 관련 규정과 문제점

■ 개인정보의 개념 및 보호의 범위 문제

앞서 언급한 바와 같이 「개인정보보호법」에서 “개인정보”란 살아있는 개인에 관한 정보로서 ① 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보(개인식별정보), ② 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아낼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보(개인식별가능정보), ③ 가명처리¹⁷함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보(가명정보) 중 어느 하나에 해당하는 정보를 말함(제2조 제1호).

먼저 스마트도시의 데이터 수집과정에서 수집의 대상인 정보가 개인식별정보 혹은 개인식별가능정보에 해당하는 경우에는 「개인정보보호법」상의 개인정보에 해당하므로 원칙적으로 정보주체의 동의의 대상이 되고(사전 동의 방식, opt-in 방식), 반대로 개인식별정보나 개인식별가능정보가 아닌 정보(또는 익명정보¹⁸)를 수집하고 처리하여 마찬가지로 개인식별성이 없는 정보가 도출되는 경우에는 원칙적으로 개인정보 및 개인정보 보호의 문제와는 관련이 없게 됨.¹⁹ 데이터 수집단계에서는 개인식별성이 없던 정보가 데이터 처리과정에서 개인식별성을 가지게 되는 경우는 개념상 정보의 수집단계에서는 개인식별성이 없는 정보였으므로

17 “가명처리”란 개인정보의 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가 정보가 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없도록 처리하는 것을 말한다(「개인정보보호법」 제2조 제1의2호).

18 추가적인 정보와 결합하여 정보주체를 재식별할 수 있는 가명정보와는 달리, 추가적 정보와의 결합을 통해서도 재식별이 불가능한 정보를 익명정보라 한다(「신용정보법」 제2조 제17호).

19 허성욱, 〈한국에서 빅데이터를 둘러싼 법적 쟁점과 제도적 과제〉, 《경제규제와 법》 7(2), 2014, 16쪽.

「개인정보보호법」에 따른 정보주체의 동의를 받지 않게 됨.²⁰

한편 2020년 2월 개정된 「개인정보보호법」에서는 개인정보의 정의에 ‘가명정보’ 개념을 신설 규정함에 따라, 이 법의 적용을 받는 스마트도시 구축·운영 과정에서의 개인정보처리자는 통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등 제한적인 범위 내에서만 정보 주체의 동의 없이 가명정보를 처리할 수 있고(제28조의2 제1항), 개인정보처리자는 가명정보를 제3자에게 제공하는 경우에는 특정 개인을 알아보기 위하여 사용될 수 있는 정보를 포함하는 것이 금지됨(제28조의2 제2항). 그런데 가명정보는 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보로서, 역으로 추가정보를 사용·결합하여 특정 개인을 재식별할 수 있으며, 이러한 정보는 개인식별정보나 개인식별가능정보가 될 수 있음. 기술의 특성은 시간이 흐름상 후퇴하는 것이 아니므로 가명정보에 추가정보를 사용·결합하여 개인정보를 재식별하는 기술도 점점 발전할 것으로 추정한다면, 이로써 개인정보의 침해 가능성이 높아질 수 있음. 이와 같이 애초에는 개인정보가 아니었다가 데이터 처리과정에서 추후적으로 생성되는 개인정보, 또 가명처리 되었으나 추후 개인식별이 가능하게 된 정보에 대해 현행 「개인정보보호법」상의 정보주체에게 부여되는 동의권 등 권리를 그대로 부여할 것인지, 만약 부여한다면 데이터 처리의 어느 단계에서 그와 같은 개인정보 보호조치를 개인정보처리자에게 요구할 것인지에 관한 문제가 발생할 수 있음.²¹

■ 개인정보 수집 및 제공과정에서의 문제

스마트도시에서 개인정보의 처리 과정 중 첫 단계인 ‘수집’이 허용되는 (적법)범위는 기본적으로 정보주체의 동의가 있는 경우이며(제15조 제1항 제1호), 그 밖에 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우, 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우 등(동항 제2호 내지 제6호) 법정 사유에 한함. 다만 「개인정보보호법」은 기본적으로 당초 수집 목적과 합리적으로 관련된 범위에서는 정보주체의

20 스마트도시에서 빅데이터의 처리과정은 데이터와 데이터 사이의 흐름(연결성)에 의존하기 때문에 데이터의 수집단계에서는 개인식별성을 갖지 않은 정보라고 할지라도 데이터의 처리 과정에서 사후적으로 특정 개인에 대한 식별성이 발생할 경우는 충분히 존재할 것이다.

21 허성욱, 앞의 글, 16쪽.

동의가 없더라도 개인정보를 이용 및 제공할 수 있도록 규정하고 있음(제15조 제3항, 제17조 제4항).

스마트도시에서 개인정보 수집은 스마트도시기반시설에 설치된 CCTV 및 각종 센서 등 ‘지능화된 시설’에 의하여 이루어지기 때문에²² 사람의 개입 없이 자동적으로 개인정보를 수집하게 됨. 이러한 환경에서는 법에서 규정하고 있는 정보주체의 동의를 받기가 사실상 불가능하게 되며, 정보주체는 자신의 개인정보임에도 불구하고 자신의 개인정보가 수집되고 있다는 사실조차 인지하기가 어려운 상황이 발생할 수 있음. 이런 경우 개인정보처리자가 개인정보를 수집하면서 해당 정보주체에게 수집목적, 수집항목 등을 알리고 동의를 받는다는 것은 현실적으로 가능하지 않으며, 데이터 처리 목적과 범위를 특정하는 현행법상의 동의 방식에도 부합하지 않음.

또한 스마트도시에서 이루어지는 개인정보 처리는 스마트폰 앱이나 인터넷 서비스 환경에서 이루어지는 개인정보 처리와 비교할 때 정보주체의 선택 및 결정권 측면에서 차이가 있음.²³ 스마트폰 앱이나 인터넷 서비스는 정보주체가 서비스 가입 및 탈퇴 여부와 개인정보 처리에 관한 동의 여부도 본인이 자유롭게 선택·결정할 수 있음. 그러나 빅데이터·인공지능·사물인터넷을 통해 데이터가 처리, 분석되는 방식이 사람의 개입 없이 계속 변화하는 환경을 중심으로 하는 스마트도시에서는 서비스 가입이나 개인정보 처리에 관한 정보주체의 선택·결정권은 훨씬 줄어들게 됨. 따라서 스마트도시에서 개인정보 수집을 위해 정보주체의 사전적 동의를 요하는 것은 당사자의 개인정보를 보호하는 방법으로 적절치 않으므로 개인정보의 수집이 적법하게 처리될 수 있는 다른 방안이 강구되어야 할 것임.

앞서 살펴보았듯이 「스마트도시법」에서의 데이터 흐름을 살펴보면 스마트도시기반시설소유자에 의해 데이터가 수집되면 이는 스마트도시 통합운영센터로 제공되고, 여기서 통합·연계된 데이터는 스마트도시서비스제공자에 다시 제공되는 과정을 순환하고 있음. 「개인정보보호법」에 따르면 ‘수집 목적 내’에서는 정보주체의 동의가 없더라도 제3자에게 개인정보를 제공할 수 있고(제17조 제4항), 수집 목적 범위를 벗어난 개인정보의 제공은 정보주체 또는 제3

22 이해원, 앞의 글, 98쪽.

23 이해원, 앞의 글, 115쪽.

자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 없는 경우로서 정보주체의 동의가 있거나 법률에 규정된 요건 중에 해당하는 경우에만²⁴ 예외적으로 허용됨(제18조 제2항). 따라서 개인정보를 수집할 시점에는 예측하지 못하였던 개인정보 이용 소요(所要)나 제3자 제공 사유가 사후적으로 발생한 경우에는 ‘수집 목적 외 이용 및 제공’에 해당하므로 「개인정보보호법」이 규정한 예외 사유를 충족하는 경우에만 적법한 처리(제공)가 가능하게 됨.

그러나 동법에서 규정하고 있는 사유를 온전히 스마트도시에서의 개인정보 제공에 적용하기 적절치 않으며, 법적 근거로 작용하기에는 한계가 있음.²⁵ 통상 개인정보를 수집하는 시점에서 개인정보 제공에 관한 동의가 이루어지게 되는데, 문제는 전술한 바와 같이 개인정보의 수집단계에서 당사자가 인지하지 못하는 개인정보의 경우에는 당사자의 동의를 받기 어렵기 때문에 수집 시점에서 받지 못한 동의를 개인정보 제공 시점에서 동의를 받는다는 것은 불가능함. 또한 현행 「스마트도시법」이나 다른 법률에는 스마트도시에서의 개인정보 제공에 관한 특별한 규정을 찾아볼 수 없고, 동조 제6호 내지 제9호에서 규정하고 있는 외교, 재판, 수사, 형집행 등 특수한 사무 수행에 적용되는 것이어서 매우 한정적인 경우에만 예외가 인정됨.²⁶

■ 개인정보자기결정권과 개인정보 보호 방식의 문제

현재는 공간적으로나 적용 분야로나 일정한 범위 내에서만 스마트도시를 구현하고 있지만, 미래에는 지금의 스마트도시가 확산되어, 각각의 개별적 주거·생활 및 업무공간과 분야가 전

24 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한) ② 제1항에도 불구하고 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때를 제외하고는 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공할 수 있다.

1. 정보주체로부터 별도의 동의를 받은 경우
2. 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우
3. 정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
4. 삭제 (2020. 2. 4.)
5. 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 이를 제3자에게 제공하지 아니하면 다른 법률에서 정하는 소관 업무를 수행할 수 없는 경우로서 보호위원회의 심의·의결을 거친 경우
6. 조약, 그 밖의 국제협정의 이행을 위하여 외국정부 또는 국제기구에 제공하기 위하여 필요한 경우
7. 범죄의 수사와 공소의 제기 및 유지를 위하여 필요한 경우
8. 법원의 재판업무 수행을 위하여 필요한 경우
9. 형(刑) 및 감호, 보호처분의 집행을 위하여 필요한 경우

25 이해원, 앞의 글, 104쪽.

26 이해원, 앞의 글, 104쪽.

체적으로 스마트도시화 될 것으로 예상됨. 스마트도시에서 데이터를 활용하여 개인의 정보를 수집하고, 제공 및 이용하는 과정은 기본적으로 국민의 기본권을 침해하지 않는 것이 전제되어야 함. 「개인정보보호법」은 헌법상 기본권인 개인정보자기결정권 보장의 일환으로 정보주체에게 정보 수집 및 제공 등 활용에 대한 동의권을 규정하고 있음.²⁷ 이처럼 우리 개인정보보호법제는 기본적으로 사전 동의 방식을 채택하고 있는데, 앞서 거론한 바와 같이 정보수집단계에서는 개인식별성이 없던 정보들이 빅데이터 분석 및 처리 과정에서 개인식별성을 가지게 되는 경우 어느 단계에서 어떤 방식으로 정보주체에게 동의권 행사의 기회를 부여할 것인지 불분명한 상황이 발생할 수 있음.

또한 스마트도시에서 사물인터넷 등을 통해 사람의 개입 없이 자동적으로 개인정보를 수집하게 되는 경우 정보주체는 자신의 개인정보임에도 불구하고 자신의 개인정보가 수집되고 있다는 사실조차 인지하기가 어려운 상황이 발생하여 법에서 규정하고 있는 정보주체의 동의를 받아 적법하게 처리하기가 불가능하게 됨. 정보주체는 데이터 처리과정에서 수집된 정보에 대해 스스로 자신의 정보의 활용 여부 등을 결정하고 언제, 어떻게, 어디에, 어느 범위까지 활용되는지 등을 알 수 있어야 함. 따라서 기존의 정보주체의 사전 동의 방식이 스마트도시에서 개인정보와 관련하여 안전한 환경을 조성하기 위한 방법으로 과연 충분하고 적절한지 재검토해야 할 필요성이 있음.

27 정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제, 누구에게, 어느 범위까지 알려지고 이용되도록 할 것인가를 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 개인정보자기결정권의 인정 근거에 대해서 학자들마다 견해가 대립되나, 헌법재판소와 대법원은 헌법 제10조와 제17조로부터 그 근거를 구하고 있다. 헌법재판소의 결정에 의하면 전반적으로 개인정보는 헌법을 근거로 보장되고 있는 권리라고 볼 수 있다(헌법재판소 1995. 12. 28. 선고 91헌마114; 대법원 1998. 7. 24. 선고 96다42789).

III. 해외 사례 및 시사점

1. 미국

미국은 연방정부 차원에서 스마트도시에 관한 사항을 규율하는 법률은 아직 제정되지 않았으나, 스마트도시법안(Smart Cities and Communities Act, SCCA)이 발의된 상태임. SCCA는 사이버 보안 및 사생활 보호를 강조하여 스마트도시 정책의 수립, 집행 및 평가에 있어 사이버 보안과 사생활 보호를 반드시 고려하도록 규정하고 있으나 개인정보의 처리에 대하여는 특별한 규정은 두고 있지 않기 때문에 만약 이 법안 그대로 제정된다면 스마트도시에서의 개인정보 처리에 관하여는 SCCA가 아니라 개인정보 보호에 관한 미국의 기존 법률이 적용되게 됨. 미국의 개인정보 보호 법제는 우리나라처럼 「개인정보보호법」과 같은 일반법을 두고 있지 않고, 공공·금융·통신 등 각 분야별로 개별법을 두고 있음. 각 개별법에서 개인정보의 처리에 있어 정보주체의 동의나 기타 법정 요건 등을 필수적으로 요구하지 않으며, 일단 개인정보의 처리를 허용하되 정보주체가 반대하면 그 처리를 중단하는 사후 철회, 즉 옵트 아웃(opt-out) 방식을 채택하고 있음.

예컨대, 미국 캘리포니아 주(州)의 개인정보보호 권리와 사업자의 개인정보보호 관련 의무사항 등을 규정한 「소비자 프라이버시법」(The California Consumer Privacy Act of 2018, CCPA)을 살펴보면, 사업자가 개인정보를 수집 또는 판매함에 있어 정보주체의 동의를 필수적으로 요구하지 않는 사후 철회 방식을 채택하고 있음(1798.120(a)). CCPA상 사업자는 수집하는 개인정보의 내용 및 수집 목적을 사전(事前) 또는 수집 시점에 정보주체에게 고지하면 적법하게 해당 개인정보를 수집할 수 있으며, 수집한 개인정보를 제3자에게 판매할 수 있음. 단 사후 철회 규정에도 불구하고, 사업자가 16세 미만으로부터 수집한 개인정보를 판매하고자 하는 경우 동의(opt-in consent)가 필요함(1798.120(d)).²⁸ CCPA는 정보주체에게 ① 알권리(right to know), ② 접근권(right to access), ③ 삭제권(right to deletion), ④ 거부권(right to opt-out), ⑤ 서비스평등권(right to equal service)의 권리를 보장하고 있음.

28 • 13세~16세의 개인정보인 경우 : 본인의 사전 동의 필요
• 13세 미만의 개인정보인 경우 : 부모나 후견인의 사전 동의 필요

사업자는 정보주체에게 위 5가지 권리를 고지해야 하며, 정보주체가 위 권리를 행사하면 그에 따라 적절한 조치를 취해야 함. CCPA에 의하더라도 스마트도시에서의 개인정보 처리에 있어 정보주체의 동의는 필요하지 않고, 정보주체가 알권리, 접근권, 삭제권, 거부권 등의 권리를 행사하면 스마트도시서비스제공자 등은 개인정보 처리 내역을 제공하거나 해당 개인정보를 삭제하는 등의 조치를 취해야 함.²⁹

2. 일본

일본 스마트도시에서의 개인정보 처리에 관한 사항은 우리나라와 마찬가지로 스마트도시 관련 특별법이 아닌 일반 개인정보 보호 법제를 따르고 있음. 일본의 개인정보 보호 법제는 일반법인 「개인정보의 보호에 관한 법률」(個人情報の保護に関する法律)을 두고 있으면서도 행정기관 등 공공 부문의 개인정보 보호에 관하여는 개별법에서 다루고 있음. 일본 개인정보 보호법은 사후 철회 방식을 채택하고 있으며, 해당 내용으로는 ① 개인정보처리자가 이용 목적을 특정하여 공표 또는 통지하면 정보주체의 동의가 없더라도 개인정보 수집이 가능하며(제18조), ② 변경 전의 이용 목적과 관련성을 갖는다고 합리적으로 인정되는 범위에서 정보주체의 동의 없이 개인정보 이용 목적을 변경할 수 있고(제18조 제2항), ③ 요배려개인정보(要配慮個人情報)³⁰를 제외하고는 개인정보의 제3자 제공에 관한 사실을 본인에게 통지하거나 본인이 용이하게 알 수 있는 상태에 놓고 개인정보보호위원회에 신고하면 정보주체의 동의 없이도 제3자에게 제공이 가능하고(제27조 제3항), ④ 정보주체가 개인정보 처리 정지를 요구하면 개인정보처리자는 이에 응하도록 규정하고 있음(제35조).

공공 부문에 적용되는 「행정기관이 보유한 개인정보의 보호에 관한 법률」(行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律) 역시 사후 철회 방식을 채택하고 있음. 정보주체의 동의가 없더라도 법령이 정한 소관 사무 수행에 필요한 경우 목적을 최대한 특정하여 명시하면 개인

29 한국인터넷진흥원, <미국 캘리포니아 주 「소비자 프라이버시법」(The California Consumer Privacy Act of 2018) 주요내용 분석>, 2018 참조.

30 정보주체의 인종, 신념, 사회적 신분, 병력, 범죄 경력, 범죄에 의해 피해를 입은 사실 기타 본인에 대한 부당한 차별, 편견 기타 불이익이 생기지 않도록 그 취급에 특히 주의를 요하는 개인정보로서(제2조 제3항), 우리나라 개인정보보호법의 민감정보(제23조 제1항)와 유사한 개념이다.

정보의 수집 및 제3자 제공 등이 가능하도록 규정하고 있음(제3조, 제4조, 제8조). 다만 행정기관이 위법하게 취득·보유한 개인정보에 관하여는 정보주체가 처리의 정지를 요구할 수 있도록 규정하고 있음(제36조). 이처럼 일본의 경우 개인정보보호법에 따라 공공, 민간을 불문하고 정보주체의 동의가 없더라도 적법하게 개인정보를 수집하고 제3자에게 제공할 수 있음.

3. 유럽연합

스마트도시에 관한 구속력있는 규범은 아직까지 없으며, 스마트도시에서의 개인정보 처리에 관하여 유럽연합 전체를 구속하는 규범으로서 유럽 일반개인정보보호규정(General Data Protection Regulation, GDPR)이 있음. GDPR은 미국이나 일본과 달리 개인정보의 적법한 처리를 위하여 정보주체의 동의 또는 기타 법정 요건이 갖추어질 것을 원칙으로 하는 사전 동의 방식을 채택하고 있음. GDPR은 개인정보의 적법한 처리를 위하여 기본적으로 정보주체의 동의를 요구하지만 ‘특수한 범주의 개인정보’(special categories of personal data)³¹ 및 ‘프로파일링(profiling)’³²을 포함한 자동화된 개인정보 처리 결정³³ 외에는 정보주체의 동의는 반드시 명시적일 것을 요하지 않으며 묵시적으로도 가능함(GDPR 제9조(2)(a)). EU는 수집 등 처리에 있어서는 사전 동의 방식을 채택하고 있으나 정당한 경우에는 사후 철회 방식을 채택할 수 있음. GDPR에 따라 개인정보가 일단 적법하게 수집된 후에는 최초 수집 목적에 어긋나지 않는 범위 내에서는 정보주체의 동의가 없더라도 추가적인 처리가 가능함(GDPR 제5조(1)(b)).

한편 GDPR은 정보주체의 동의가 없더라도 개인정보를 적법하게 처리할 수 있는 경우를 5가지로 한정하여 열거하고 있는데, 우리나라 「개인정보보호법」이 ‘불가피성’, ‘명백성’, ‘긴급성’, ‘상당성’ 등을 요건으로 하는 것과는 달리, GDPR은 ‘필요성’만을 요구하고 있음(GDPR 제6조(1)(b)~(f)). 즉, 정보주체의 동의가 없더라도 개인정보 처리가 적법할 수 있는 경우에 관

31 인종, 민족 기원, 정치적 견해, 종교나 철학적 믿음, 노조 관련 정보 또는 유전정보, 바이오인식정보, 건강정보, 성생활 또는 성적 지향에 관한 정보로서(GDPR 제9조(1)), 우리나라 「개인정보보호법」에서 정의하는 민감정보(제23조 제1항)와 유사한 개념으로 볼 수 있다.

32 프로파일(profile)은 특정 개인이 어느 범주에 속하는가를 특정 짓는 일련의 데이터이다. 프로파일링은 프로파일을 개인에게 적용하기 위하여 개인정보를 사용하는 모든 형태의 자동화된 개인정보 처리를 의미한다(GDPR 제4조(4)).

하여 GDPR이 우리나라 「개인정보보호법」에 비하여 상대적으로 탄력적이고 폭넓게 규정하고 있음.

4. 시사점

미국, 일본, 유럽연합은 스마트도시에 관한 특별법을 제정·시행하고 있지 않으며 스마트도시에서 개인정보 처리에 관한 부분은 개인정보 보호관련 법제에 기반하고 있음. 사후 철회 방식을 채택하고 있는 미국이나 일본의 경우 특별법을 제정할 필요 없이 현행 법체계 하에서 스마트도시에서 발생하는 개인정보 문제를 적법하게 처리할 수 있음. 우리나라의 「개인정보보호법」과 유사한 체계(사전 동의 방식, 민감정보, 정보주체의 동의 없이 처리하는 경우의 규정 등)를 가지고 있는 유럽연합의 GDPR은 정보주체의 동의가 없더라도 개인정보가 적법하게 처리될 수 있는 경우를 우리보다 상대적으로 폭넓게 인정하고 있음을 알 수 있음.

해외 사례를 종합적으로 고려할 때 우리의 「개인정보보호법」은 개인정보의 처리에 있어 정보주체의 사전 동의를 원칙으로 하고, 예외조건 역시 엄격하게 규정하고 있어 스마트도시에서의 개인정보 처리 실상과는 부합하기 어렵고 상대적으로 엄격한 법제라고 평가됨.

Ⅳ. 스마트도시에서 개인정보 보호에 관한 제언

1. 사후 철회 방식의 도입

앞서 검토한 바와 같이 현행 「개인정보보호법」에 따르면 개인정보의 최초 수집, 수집 목적 외 이용 및 제3자 제공, 그리고 제공받은 개인정보를 다시 제공하는 경우에는 정보주체의 동의가 있거나 기타 법률이 규정한 예외 사유에 해당하는 경우에만 허용됨. 이처럼 「개인정보 보호법」은 개인정보 처리에 관하여 정보주체의 동의를 기본으로 한 ‘원칙적 금지, 예외적 허용’의 엄격한 사전 동의 방식을 취하고 있음. 이러한 방식은 현재와 같은 디지털 환경이 구비되지 않은 2001년에, 정보주체가 정보통신 서비스에 회원으로 가입하는 시점에 개인정보처리자에게 개인정보를 제공하는 경우만을 상정하여 회원 가입시 정보주체로부터 사전 동의를 받아 개인정보를 수집하도록 한 「정보통신망법」의 규정을 그 출발점으로 하고 있음.³³

그러나 오늘날, 특히 스마트도시는 단일 정보가 단일 목적으로 사용되는 데 그치지 않고, 다른 정보와 결합하여 새로운 정보를 생성하거나 또 이렇게 수집, 가공된 정보가 다양한 목적으로 이용될 수 있는 정보의 거대 모빌리티가 형성되는 공간이라고 할 수 있음. 이때 빅데이터 분석대상이 되는 정보는 개인의 식별정보에 해당하는 데이터뿐 아니라 비식별정보라 하더라도 이를 수집·조합·분석함에 따라 생성되는 정보가 식별정보화 되는데, 사전 동의 방식을 전제로 한 개인정보보호 법제에 따르면 이러한 경우를 규제범위에 포섭할 수 없음. 따라서 수많은 정보가 국가의 통제나 관리의 범위를 벗어남에 따라 정보와 그 처리가 음지화될 우려가 있음.

스마트도시와 같이 수집한 데이터들을 한 곳으로 집적시켜 통합, 연계하여 빅데이터를 생성하는 환경에서 정보주체의 동의에 기반한 사전 동의 방식의 개인정보 보호 법제는 향후 개인정보 문제를 해결하기에는 근본적인 한계가 있으므로, 미국이나 일본의 사례와 같이 사후 철회 방식의 도입을 고려할 필요가 있음. 구체적으로는 개인정보처리자에게 정보주체의 동의가 없더라도 원칙적으로 개인정보를 처리할 수 있도록 허용하되, 정보주체는 본인의 개인정보

33 이인호, <제2세대 프라이버시보호법으로서의 개인정보보호법에 대한 이해>, 《사법》8, 2009, 62쪽 이하.

를 누가 언제 어떤 목적으로 어떻게 처리하는지를 손쉽게 확인하고 본인이 원할 경우 언제든지 개인정보처리자에게 본인의 개인정보 처리를 중단시킬 수 있으며, 개인정보처리자는 정보주체의 처리중단 요구를 수인하도록 하는 것임.³⁴

현행 「개인정보보호법」은 정보주체의 권리를 보호하기 위해 즉, 정보주체에게 자신의 프라이버시 또는 개인정보 관리에 대한 결정을 내릴 수 있는 일련의 권리를 제공하기 위해 ‘동의권’을 규정하고 있음. 그러나 현재 개인정보 수집·활용에 있어서 대개의 사람들은 관련 내용을 세심히 읽어보고 온전히 이해를 한 후 동의를 하기보다는 해당 서비스를 이용하기 위한 형식적인 절차 정도로 여기는 경우가 많고,³⁵ 오히려 정보 주체의 사전 동의가 정보처리자의 책임 회피 수단으로 기능하는 경우도 있음. 사후 철회 방식으로의 변경은 개인정보 보호에 관한 책임을 수집 당시 정보주체가 동의하였는지에 따라 정하는 것이 아니라 수집된 개인정보를 개인정보처리자가 어떻게 처리하고 관리하였는지에 따라 정함으로써, 궁극적으로 정보주체가 아닌 개인정보처리자에게 개인정보 보호책임을 두텁게 지우는 의미가 있음.

2. 사후 철회 방식과 사전 동의 방식의 병용

기존 사전 동의 방식의 한계를 해결하기 위하여 사후 철회 방식의 도입이 불가피하긴 하지만, 사후 철회 방식을 원칙적으로 허용하되 사후 철회 방식의 도입으로 우려되는 사항들을 고려해 사전 동의 방식을 예외적 경우에만 허용하는 방안을 생각해 볼 수 있음. 현행 「개인정보보호법」은 사상·신념, 노동조합·정당의 가입·탈퇴, 정치적 견해, 건강, 성생활 등에 관한 정보, 그 밖에 정보주체의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 개인정보를 민감정보로 분류하여, 개인정보처리자의 처리를 금지하고 있음(제23조 제1항). 스마트도시에서 수집·처리되는 정보는 전부 개인정보가 아니며, 개인정보에 해당하는 정보일지라도 동일한 차원의 중요도를 갖지는 않기 때문에, 현행법이 민감성을 기준으로 처리 주체에 제한을 두고 있는 것과 마찬가지로 그 방식에 있어서도 사전 동의와 사후 철회를 차별적으로 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

34 이해원, 앞의 글, 116쪽.

35 김현경, 〈정보주체의 권리보장과 ‘동의’제도의 딜레마〉, 《성균관법학》 32(3), 2020, 93쪽.

다만, 향후 민감정보의 유형에 대한 세밀한 논의가 필요함. 가령 「개인정보보호법」 제23조 제1항이 민감정보 여부를 판단하는 기준으로 제시하는 “건강”이라는 항목은 유전력, 개인 병력, 생체데이터 등으로 세분화하여 접근할 필요가 있음.

3. 개인정보 수집-사용 경로 추적 시스템 개발

사후 철회 방식이 성공적으로 정착하기 위해서는 정보주체의 입장에서 정보처리자에게로 전달된 자신의 정보가 한정적인 범위 내에서 목적에 부합하는 방식으로 적절하게 처리되고 있다는 신뢰가 담보되어야 함. 이러한 신뢰를 구축하기 위하여 ‘나의 개인정보를 누가 어떤 범위에서 어떤 목적으로 처리하고 있는지’를 정보주체가 손쉽게 확인한 후 사후 철회권 행사 여부를 결정할 수 있도록 보장하는 제도적 장치 및 자신의 정보가 어떻게 사용되는지 추적할 수 있는 시스템 마련이 요구됨.

비교법적으로 일본의 경우와 같이 개인정보보호위원회 홈페이지를 통하여 개인정보처리자가 정보주체의 동의를 받지 않고 제3자에게 개인정보를 제공한 사안을 공개하거나, 스마트도시통합센터에 개인정보의 경로를 추적할 수 있고, 정보주체의 사후 철회권이 적절히 행사됐는지 여부를 확인할 수 있는 통합 창구를 개발하는 것을 생각해 볼 수 있음.

4. 스마트도시 인증제도에 개인정보 보호 지표 추가

「개인정보보호법」은 개인정보처리자의 개인정보 처리 및 보호와 관련한 일련의 조치가 이 법에 부합하는지 등에 관하여 인증할 수 있는 제도를 두고 있으며(제32조의2), 공공기관에서 개인정보 침해가 우려되는 경우에는 개인정보 영향평가를 의무화하도록 하고 있음(제33조).

한편, 「스마트도시법」은 제32조 이하에서 스마트도시 인증에 관한 사항을 규정하고, 스마트도시 인증 센터가 인증기준을 마련하여 인증을 실시하고 있음. 이에 따라 2021년 9월 현재 총 9개의 도시가 인증 우수 스마트도시로 선정되어, 2년간의 유효기간을 보장받게 되었음. 스마트도시 인증 센터의 인증 기준은 크게 ‘혁신성’, ‘거버넌스 및 제도’, ‘서비스 기술 및 인프라’ 별로 나뉘어 이에 대한 정량적, 정성적 평가를 실시하고 있음. 그러나 이와 같은 인증 기준의

대부분은 「스마트도시법」이 추구하는 바와 스마트도시의 조성 및 산업의 진흥을 위한 것으로 개인정보 보호와 관련된 기준은 전무한 형편임.

앞서 캐나다 토론토의 예에서도 살펴본 바와 같이, 개인정보의 안전성 담보는 스마트도시의 성패를 좌우할 수 있는 핵심 요소로서 스마트도시 인증 기준에 포함되어야 할 필요가 있음. 따라서 「개인정보보호법」상의 인증제도를 기반으로 스마트도시에 특유한 사안들을 고려하여 개인정보보호에 관한 관리체계 모델을 수립, 이를 인증 기준에 포함할 필요가 있음. 이러한 인증 기준에 따라 개인정보 보호에 관한 지자체별 정책을 수립하고 우수 사례를 선별하여 공표함으로써 개인정보 보호에 관한 기술적, 제도적 방안을 공고히 해야 할 것임.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 고수윤, 〈허위조작정보의 규제에 대한 소고〉, 《법이론실무연구》 10(4), 2022, 73~110쪽.
- 김승래·이윤환, 〈스마트시티 구축에 관한 정책과 법제연구〉, 《법학연구》 19(4), 2019, 163~202쪽.
- 김현경, 〈정보주체의 권리보장과 ‘동의’제도의 딜레마〉, 《성균관법학》 32(3), 2020, 93~133쪽.
- 이대희, 〈빅데이터와 개인정보 보호-통지와 동의의 원칙을 중심으로-〉, 《정보법학》 19(2), 2015, 127~158쪽.
- 이인호, 〈제2세대 프라이버시보호법으로서의 개인정보보호법에 대한 이해〉, 《사법》 8, 2009, 35~89쪽.
- 이해원, 〈스마트도시와 개인정보 보호〉, 《IT와 법연구》 20, 2020, 83~128쪽.
- 정환석·이상준, 〈스마트시티 속 개인정보보호 강화 방안 연구〉, 《정보보호학회논문지》 30(4), 2020, 705~717쪽.
- 허성욱, 〈한국에서 빅데이터를 둘러싼 법적 쟁점과 제도적 과제〉, 《경제규제와 법》 7(2), 2014, 7~21쪽.

2. 기타 자료

- 국토교통부, 〈2018-19 세종 스마트시티 국가시범도시 백서〉, 2021.
- _____, Smart City Korea 홈페이지, <https://smartcity.go.kr> (2023. 1. 8. 최종방문).
- 국토교통부·국토연구원, 〈인증 기준〉, 스마트도시 인증 센터, <https://www.smartcitycelc.>

- krihs.re.kr/request/criteria.php (2023. 2. 2. 최종방문).
- 오상현 외, 〈스마트 시티에서의 개인화 서비스와 개인정보 보호에 대한 사용자 인식에 관한 연구〉, Proceedings of HCI Korea 2019 학술대회 발표 논문집, 2019.
- 임수정, 〈구글의 북미 최대 스마트시티 프로젝트 실패의 교훈〉, 이코노미조선, 2021. 2. 1.
- 한국인터넷진흥원, 〈미국 캘리포니아 주 「소비자 프라이버시법」 (The California Consumer Privacy Act of 2018) 주요내용 분석〉, 2018.

모빌리티인문 정책제안 22-4(통권 6호)

스마트도시에서의 모빌리티 서비스 구현을 위한 법·정책적 논의



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

〈초록〉

스마트도시에서의 모빌리티 서비스 구현을 위한 법·정책적 논의

최근 제4차 산업혁명으로 교통 분야 등에 ICT와 인공지능 등 혁신 기술이 융·복합되면서 기존과 전혀 다른 모빌리티 시대가 도래하고 있는데, 그 대표적인 사례가 스마트도시이다. 이에 따라 기존에 존재하지 않았던 서비스들이 등장하면서, 우리 법제는 새로운 업종, 수단, 서비스를 수용, 육성, 지원, 규제하기 위해 지속적으로 정비되고 있다. 모빌리티 관련 개별법(안)에는 조성하고자 하는 모빌리티 서비스와 관련하여 고려해야 할 기존 법들이 상당수 존재한다. 스마트도시에서 다양한 모빌리티 서비스를 구현하기 위해서는 우선적으로 각각의 모빌리티 서비스의 상용화를 위한 법제도 정비 방안을 마련해야 하는데, 이러한 법령 제·개정시에는 항상 타법과의 관계를 고려하여 충돌·모순되는 점은 없는지 검토하여야 한다. 모빌리티 서비스 구체화 과정에서 예측·발생되는 이슈에는 모빌리티 서비스에 관한 규제와 입법의 공백 문제, 개인정보 보호 문제, 정보소외 계층의 보호 문제, 교통약자의 이동권 보장 문제, 기존 산업과의 충돌 문제 등이 있다. 모빌리티 서비스의 구체화 과정에서 풀어가야 할 이슈에 대해서는 지속적으로 공적인 담론을 통해 개선해 나가야 할 것이며, 중국에는 법의 제·개정을 통해서 주요 정책 방안들을 반영해야 할 것이다. 구체적으로는 규제의 개선과 입법 공백을 피하기 위한 법제 정비, 정보소외 계층에 대한 물적 지원 및 교육 지원, 교통약자 지원 서비스의 구축, 기존 사업과의 공존을 위한 방안의 모색 등이 세밀하게 논의되어야 할 것이다.

Keywords

스마트도시, 모빌리티, 모빌리티 서비스, 모빌리티 법제, 모빌리티 정책

〈Abstract〉

A Legal Policy Study for the Implementation of Mobility Services in Smart Cities

More recently, in the field of transport, the convergence and integration of innovative technologies, such as ICT and artificial intelligence, as a result of the Fourth Industrial Revolution, has ushered in a completely new era of mobility, of which the smart city is arguably a paradigmatic example. As innovative, unprecedented services have emerged, our legislation has been continuously revised to accommodate, promote, support, and regulate new mobility industries, means, and services. With regard to mobility-related legislation (drafts) concerning individual mobility services, there are many existing laws that should be considered. When enacting or amending laws, possible conflicts or contradictions need to be examined by considering the relationship with other laws. In addition, in order to implement various mobility services in smart cities, it is necessary to first prepare a plan to improve the legal system for commercialization of each mobility service. The issues that are expected to arise during the implementation of mobility services include the regulation of mobility services and the legal gap, the protection of personal information, the protection of the information-underprivileged, the mobility rights of the transportation vulnerable, and conflicts with existing industries. The issues to be resolved in the consolidation of mobility services should be further improved through public discourse, and ultimately, primary policy measures should be reflected through legislation and revision. Specifically, the development of legislation to improve regulation and to fill a legal gap, material and educational support for the information-underprivileged, the development of support services for the transportation vulnerable, and the exploration of measures to coexist with existing industries should be discussed in detail.

Keywords

smart city, mobility, mobility service, mobility legislation, mobility policy

이 제안서 집필에 참여하신 행정안전부 지방자치인재개발원 김나현 교수님께 감사드립니다.

I. 제안 배경

20세기 도시의 패러다임은 직주분리와 대중교통·소유자동차 중심 모빌리티였음. 비싼 가격에 땅을 팔기 위해서 고층건물을 짓고, 이를 효율적으로 관리하기 위해서 주거지역, 상업지역, 업무지역을 나누고, 자동차 중심 도로교통망을 제공해 이들 사이의 이동을 대중교통과 소유 자동차로 하는 도시 체계임. 이 때문에 교통체증, 주차난, 에너지 과다 사용, 미세먼지를 포함한 대기오염 등 심각한 도시 문제가 발생하게 됨.

최근 제4차 산업혁명으로 교통 분야에 ICT와 인공지능 등 혁신 기술이 융·복합되면서 기존과 전혀 다른 모빌리티(mobility) 시대가 도래함. 특히 근미래에 빠르게 확산될 스마트도시에서의 모빌리티는 심각한 도시 문제를 해결하고 사람 중심의 도시를 구현하기 위해 자전거, 전동킥보드, 오토바이, 1인용 자동차 등 다양한 탈 것과 자율주행 대중교통과 공유기반 모빌리티 서비스가 일상화되는 공간이 될 것으로 예상됨. 현재 자율자동차, 도심항공 모빌리티(Urban Air Mobility, UAM) 등 미래 서비스 등장과 더불어 기존 서비스가 혁신기술을 만나 자동화 및 플랫폼화되면서 모빌리티 서비스도 발전되어가고 있음.

이에 따라 인간의 모빌리티는 또 다른 국면을 맞이하게 될 것이며, 모빌리티 환경을 구체화하는 과정에서 부작용들이 발생하게 될 수 있음. 스마트도시에서는 모빌리티 관련 서비스들이 일상적으로 구현이 될 것이므로 모빌리티 시대가 가져올 큰 변화에 맞춰서 기존 법제 및 정책들도 재검토하여 미래 지향적으로 재편할 필요성이 대두됨. 또한 모빌리티 환경을 구축해나가는 과정에서 발생하는 이슈들에 대해 검토하여 이를 법제도적으로 어떻게 보완하고 풀어나가야 할지 그 방향성을 논의할 필요성이 있음.

II. 모빌리티의 개념과 현황

1. 모빌리티의 개념

모빌리티 개념에 대해서는 다양한 접근이 가능하나 일반적으로 이동의 용이성, 즉 이동성 그 자체를 의미하며, 첨단기술 결합 및 이동 수단간 연계성 강화 등을 통한 이동성 증진을 통칭하는 용어임.¹ 즉, 사람들의 이동을 편리하게 하는 데 기여하는 각종 서비스나 이동수단을 폭넓게 일컫는 말로 사용되고 있음. 제21대 국회에 계류 중인 「모빌리티 혁신 및 활성화 지원에 관한 법률안」에서는 “모빌리티”를 지역 내에서 사람 또는 물건을 한 장소에서 다른 장소로 이동하거나 운송하는 행위, 기능 또는 과정으로서 이와 관련한 수단, 기반시설 및 일련의 서비스를 통하여 확보할 수 있는 이동성으로 정의하고 있음(제2조 제1호). 예컨대 자율주행차, 드론, 마이크로 모빌리티, 전기차 등 각종 이동수단은 물론 차량호출, 승차공유, 스마트 물류, 협력 지능형 교통체계(C-ITS) 등 다양한 서비스 등이 모빌리티에 포함됨.

2. 국가시범도시의 새로운 모빌리티

1) 국가시범도시 개요

세종 국가시범도시는 스마트기술을 이용해 시민의 삶의 질을 높이고 다음 세대를 위한 도시의 지속가능성 향상을 위해 7대 혁신요소²와 모빌리티를 포함한 핵심 서비스 25개를 지정하였음. 세종 국가시범도시는 도시 생활의 편리함을 최대한 유지하면서, 공유 수단, 자율주행, 통합 모빌리티 등 다양한 시민체감 모빌리티 서비스 도입을 통한 이동의 다양성과 도시 지속가능성 향상을 목표로 하고 있음.

모빌리티 서비스는 <표 - 1>과 같이 퍼스널 모빌리티(personal mobility, PM),³ 차량 공유

1 국토교통부, <모빌리티 혁신 로드맵>, 2022, 1쪽.

2 모빌리티, 헬스케어, 교육과 일자리, 에너지와 환경, 거버넌스, 문화와 쇼핑, 생활과 안전.

3 퍼스널 모빌리티는 전기 등의 친환경 연료를 사용하거나 1~2인승 개념의 소형 개인 이동수단을 의미하며 중·저속 전기차, 1인용 전기자전거 및 전기자전거 등을 포함한다.

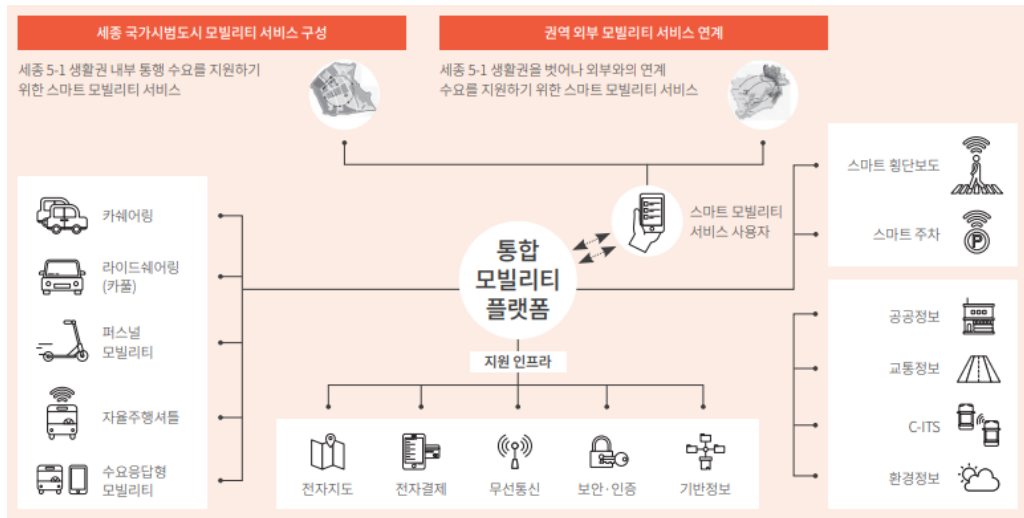
(카셰어링·라이드 셰어링), 자율주행 대중교통이 연계된 통합 모빌리티 서비스 구축, 스마트 횡단보도, 스마트 노면 정보표지 등을 통한 안전하고 효율적인 보행 환경 구축, 인공지능 기반의 교통신호 제어를 통한 교통흐름 최적화, 전기 기반 모빌리티 수단 도입을 통해 환경 친화적인 모빌리티 환경 지원 등으로 유형화할 수 있음.⁴ 넓게는 항공 모빌리티, 스마트 물류 모빌리티 역시 모빌리티 개념 범주 안에서 논할 수 있음. 본고에서는 교통-이동수단 위주로 현황과 이슈 그리고 법·정책 방향성에 대해 검토하고자 함.

대분류	중분류	세부 종류
개인 모빌리티	퍼스널 모빌리티 공유 서비스	개방형 초소형 PM 공유 서비스 차폐형 소형 PM 공유 서비스 교통약자형 소형 PM 공유 서비스
	차량 공유서비스	Free-Floating 카셰어링 P2P 카셰어링 라이드셰어링
그룹 모빌리티	자율주행 모빌리티 서비스	순환링 내부 저속형 자율주행셔틀(수요형) 순환링 내부 저속형 자율주행셔틀(고정형) 순환링 중속형 자율주행셔틀 BRT 고속형 자율주행 버스
	수요대응형 모빌리티 서비스	
모빌리티 통합	통합 모빌리티 서비스	
주차 공유	주차 공간 공유 서비스	스마트 주차 서비스 P2P 주차 공유 서비스
스마트 도로/보행자	스마트 도로 서비스	스마트 신호 제어 서비스
	보행자 안전 서비스	스마트 횡단보도 서비스 스쿨존 안전 서비스 스마트 노면 정보 표지 서비스

〈표 - 1〉 세종 국가시범도시 내 모빌리티서비스 유형
(출처: 2018-2019 세종 스마트시티 국가시범도시 백서)

〈그림 - 1〉과 같이 모빌리티 서비스 구조도를 보면 목적지까지 이동하는 과정에서 다양한 모빌리티 서비스를 이용하여 효율적인 이동수단을 선택할 수 있음. 또한 통합 모빌리티 플랫폼을 통해 여러 서비스를 하나의 플랫폼에서 이용할 수 있게 됨. 최적의 경로와 이동수단 조합을 추천해주고 이를 한 번에 결제, 예약까지 가능한 플랫폼으로서 기능함.

4 이하 모빌리티 유형별에 대한 소개는 국토교통부, 〈2018-2019 세종 스마트시티 국가시범도시 백서〉, 121~133쪽을 참고하여 재작성하였다.



〈그림 - 1〉 모빌리티 서비스 구조도
(출처: 2018-2019 세종 스마트시티 국가시범도시 백서)

2) 국가시범도시의 새로운 모빌리티 유형

■ 차폐형 소형 PM 공유서비스



〈그림 - 2〉 차폐형 소형 PM 공유서비스 구조도
(출처: 2018-2019 세종 스마트시티 국가시범도시 백서)

전동킥보드와 같은 개방형 초소형 PM 공유 서비스는 이미 우리에게 친숙하고 편리하게 이용되고 있으며 빠르게 서비스가 확산되고 있으나, 이용이 어렵거나 날씨의 영향을 많이 받는다는 단점이 있음. 이러한 단점들을 극복함과 동시에 편리한 PM 서비스의 장점을 극대화하기

위해 새로운 형태의 차폐형 소형 PM 공유 서비스가 등장하게 됨. 차폐형 소형 PM 공유 서비스는 이용자가 차폐형 소형 PM을 대여하여 일정 시간 이용 후 목적지 근처의 통행에 방해되지 않는 위치에 반납하는 서비스임(Free-floating,⁵ 그림 - 2). 차폐형 소형 PM은 외부 환경과 차단되어 있으며, 1~2인 탑승 가능한 소형 이동수단임(그림 - 3). 현재 근거리 이동을 위한 개인용 이동수단은 자전거, 킥보드 같은 바퀴 1~2개의 구조가 대부분을 차지함. 차폐형 소형 PM 서비스를 위한 모델은 안정성이 높은 삼륜, 사륜 구조의 경량화된 초소형 EV차량이 고려되고 있음. 이는 노약자, 어린이, 장애인 등 교통약자의 이동권을 보장하고, 눈·비, 추위, 강풍 등의 외부환경으로부터 보호에 적합할 수 있음. 차폐형 소형 PM 공유 서비스는 단계적으로 시범운영 범위를 확대할 예정으로 시범운영은 세종 국가시범도시 순환링 내부의 소유차 제한 구역 범위에서 시작하여, 단계별로 국가시범도시 전체, 그리고 세종시로 범위를 확대해 나갈 예정으로 계획하고 있음.



Toyota i-Road



Lumeneo Smera



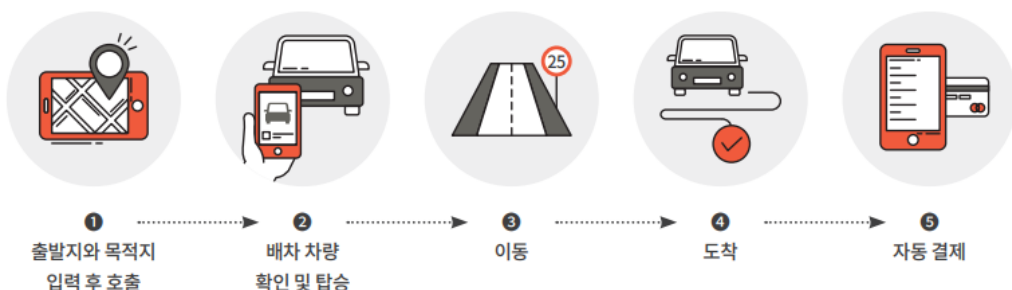
Moobi Carver

〈그림 - 3〉 차폐형 소형 PM 모델 형태 예시

■ 순환링 내부 수요형 자율주행셔틀

자율주행기술이 고도화됨에 따라 가까운 미래에 다양한 이동수단들이 자율주행으로 운행될 것으로 예상됨. 현재 세계의 각 도시들에서는 자율주행 도로주행 테스트를 하고, 관련 규제를 풀어서 활발하게 기술개발을 이어가고 있음.

5 공유 모빌리티를 원하는 곳에서 빌린 뒤 원하는 곳에 반납하는 것을 의미함.



〈그림 - 4〉 순환링 내부 수요형 자율주행서를 구조도

저속형 자율주행서(수요형)은 전기차 기반의 자율주행차로 통합모빌리티 앱을 통해 자율주행차를 예약하고 배차된 차량에 탑승하여 목적지까지 이동 가능한 서비스임(그림 - 4). 서비스 초기에는 기술의 안정성과 서비스의 실증을 위하여 순환링 내부에서도 주요 지점인 복합커뮤니티센터, 쇼핑 시설, 의료시설 등의 수요가 많은 특정 구역을 기반으로 우선 서비스가 제공될 예정임. 시범사업을 운영하며 지속적인 모니터링과 문제해결을 통해 서비스를 실증하고 문제점을 보완하여 실제적인 서비스를 제공하고 이후 완전한 자율주행으로 서비스 범위를 확장할 예정임.⁶



〈그림 - 5〉 자율주행 서틀 모델 형태 예시

수요에 따라 운영되는 자율주행차 서비스 도입으로 퍼스트-라스트 마일(first-last mile)⁷ 연결성 증대를 기대할 수 있음. 완전한 자율주행 서비스는 무인으로 차량 운행이 가능하기 때

6 관련 서비스 적용사례로는 미국 캘리포니아지역에서 무인 자율주행 택시 서비스를 운영 중인 웨이모(Waymo)의 무인 로보택시가 있다.

7 모빌리티에서 퍼스트마일(first mile)은 집이나 회사에서 대중교통을 이용할 역이나 정류장까지의 이동하는 것을 말하며, 라스트 마일(last mile)은 대중교통에서 하차한 뒤 최종 목적지까지 이동하는 것을 의미함.

문에 운수업 인건비 절감, 즉 경비 절감으로 시민들에게 비용 부담 감소 효과가 있음.

■ 통합 모빌리티 서비스

통합 모빌리티 서비스란 공공과 민간의 모빌리티 수단을 통합하여 단일 플랫폼을 통해 최적의 이동계획 수립과 수단 선택, 원스톱 예약·결제·지불이 가능하도록 한 서비스임. 사전에 입력된 이용자의 선호 이동수단 및 이동 유형에 기반하여, 이용자가 입력한 출·도착지 정보를 통해 이용 가능한 최적 경로 및 수단 조합 대안을 제시하고 통합 예약·결제 가능한 서비스로서(그림 - 6) 출발지부터 도착지까지의 도어투도어(door-to-door) 개념의 통합 모빌리티 솔루션을 제공하고자 함. 모빌리티 통합 플랫폼은 도시 내 모든 모빌리티 수단의 운영 정보를 통합·관리하여, 이용자의 이동 수요(출발지·도착지 등)에 맞춘 최적 경로 안내 및 수단 조합 대안 분석이 이루어짐. 통합 모빌리티 플랫폼은 기존 버스, 지하철 등의 대중교통수단과 공유차, 개인형 이동수단 등의 민간 모빌리티 서비스의 운영정보를 통합·관리하는 형태임.⁸

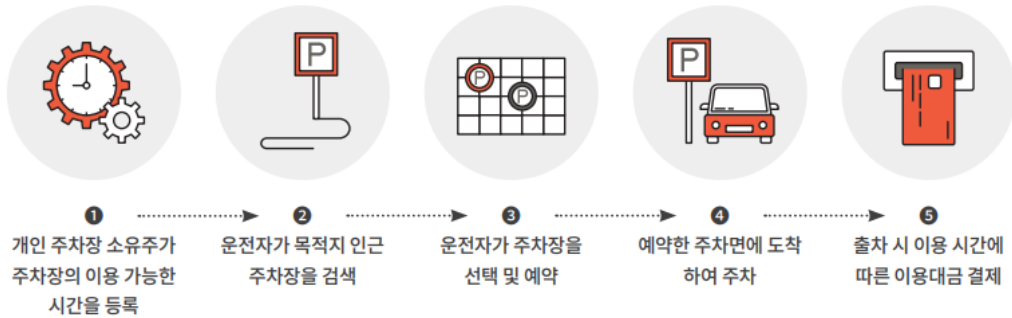


〈그림 - 6〉 통합 모빌리티 서비스 구조도

8 해외 사례로는 핀란드 Whim 서비스를 들 수 있는데, 이 서비스는 MaaS 개념이 적용된 세계 첫 사례로서 2016년 핀란드 헬싱키에서 개시하였으나, 핀란드 민간 모빌리티 서비스 운영정보의 통합은 미달성 상태이다. 또한 오스트리아 빈의 공공교통업체 Wiener Linien, 연방철도, 택사·자전거 공유 등의 업체들이 참여하는 프로젝트인 Smile이 있고, 독일에서 제공 중인 서비스 Moovel이 있다.

■ 개인주차장(P2P) 공유 서비스

P2P 주차공유 서비스란 개인이 보유하고 있는 유휴 공간을 스마트주차 플랫폼에 등록하여 일반 운전자에게 대여할 수 있는 서비스를 말함(그림 - 7). 실제 운영되고 있는 서비스로는 모두의 주차장, 파킹프렌즈 등이 있음.



〈그림 - 7〉 개인주차장(P2P) 공유서비스 구조도

■ 스마트 신호제어 서비스(인공지능 교통관제 시스템)

스마트 신호제어 서비스는 인공지능 영상인식기술 및 신호제어 알고리즘에 기반한 수요대응형 교통관제시스템을 통해 효율적으로 교통 흐름을 제어하는 서비스임. 기(既)구축 교통정보 인프라(다양한 교통 검지기) 및 스마트폰, 민간정보를 통해 수집된 실시간 교통정보를 빅데이터 기반으로 분석함. 이를 통해, 주요 링크의 신호들을 연동하여 실시간 교차로 신호시간을 운영하여 최적화된 교통 흐름을 제공함. 또한 실시간 수집되는 방향별 교통량 정보를 기반으로 개별 링크 또는 스마트 교통 센터에서 링크별 신호 주기를 산정하고 운영함. 스마트 신호제어 서비스에서는 긴급차량 및 우선 버스차량에 대해 우선 신호를 받을 수 있음. 가령, 긴급차량 우선 신호시스템은 차량단말기를 탑재한 긴급차량이 교차로에 접근하면 노변기지국과의 통신을 통해 긴급차량의 진행 방향과 일치하는 직좌 동시 신호를 부여하여 교차로를 안전하고 신속하게 통과할 수 있도록 우선 신호를 제공함. 스마트 보행안전시스템은 보행자가 횡단보도 검지구간에 있을 경우에 보행신호를 자동으로 점등시키고, 또한 보행신호에 대한 음성 안내 기능을 갖추고 있으며, 횡단보도의 횡단구간에 보행자(특히 어린이 등 교통약자)가 있을 경우 보행신호를 자동으로 연장시키는 통합 보행안전 시스템임.

III. 모빌리티 관련 법제 현황

모빌리티 서비스는 지속적으로 기술의 발전과 함께 진화해온 분야임. 예컨대 이미 각 지자체마다 마이크로 모빌리티를 운영하고 있으며, 인터넷기술의 발전, 모바일기기의 대중화를 기반으로 과거에는 온라인과 오프라인으로 구분되어 규율되던 시장개념에서 벗어나 온·오프라인 시장을 융합시킨 O2O(Online to Offline)시장이 등장하였음.⁹ O2O시장은 배달앱, 숙박앱, 부동산중개앱, 택시앱 서비스를 중심으로 급속히 성장하고 있고 이런 앱서비스를 통해 우리는 거리·시간·장소 등에 구애되지 않고 빠르고 편리하게 목적물을 얻는 것이 가능해짐. 기존에 존재하지 않았던 이런 서비스들이 등장하면서 새로운 업종 및 수단, 서비스를 수용하고 육성·지원 그리고 규제하기 위한 법제를 구비해왔음. 이하 현재 시행되고 있는 법과 국회 계류 중인 법안을 검토하고자 함.

모빌리티와 관련된 주요 현행법들을 살펴보면, ① 자율주행자동차의 도입·확산과 안전한 운행을 위한 운행기반 조성 및 지원 등에 필요한 사항을 규정하여 자율주행자동차의 상용화를 촉진하고 지원하기 위해 2019년 4월 「자율주행자동차법」을 제정하였음. ② 모빌리티 사업에 따라 발생하는 데이터에는 모빌리티 서비스를 이용하는 이용자의 개인정보가 관련되어 있으므로 개별법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 개인정보에 관한 일반법인 「개인정보 보호법」이 적용됨. ③ 운송플랫폼 사업과 관련하여 현행 제도에서 운영상 나타나는 문제점 등을 개선·보완하기 위하여 「여객자동차법」을 개정하고, 「생활물류서비스법」을 제정하였음 (표-2 참조).

모빌리티 산업은 모빌리티 유형에 따른 고유 특성으로 인해 단일법 체계로 규율하기는 적절치 않으며, 현실적으로도 불가능함. 따라서 유형에 적합한 개별법이 존재할 수밖에 없는 구조이며, 검토한 현행법 중 새로 제정된 법(「자율주행자동차법」)과 모빌리티 관련하여 개정된 내용을 담고 있는 법(「여객자동차법」, 「생활물류서비스법」)은 스마트도시에서의 모빌리티 서비스 조성을 위한 근거가 되는 법률로서 대체로 규제보다는 “지원법”의 성격을 띠고 있음. 일례

9 문상일, <O2O시장(온·오프라인 융합시장)에서의 소비자보호를 위한 규제개선방안>, 《경제법연구》 18(1), 2019, 234쪽.

로 「자율주행자동차법」의 경우 자율주행자동차의 이용촉진을 위하여 관련되는 타법적용이 배제되는 특례조항(안 제9조 내지 제13조)과 규제신속확인 조항(안 제14조) 등을 두고 있음.

모빌리티 서비스	법률명	모빌리티 서비스와 관련된 주요내용	관련법
자율주행차	자율주행자동차 상용화 촉진 및 지원에 관한 법률 (자율주행 자동차법)	2019. 4. 30. 제정, 시행 2020. 5. 1. 자율주행자동차는 4차 산업혁명의 대표적인 기술 중 하나로서 국내외 여러 기업들이 자율주행자동차의 상용화를 위하여 연구·개발을 추진 중에 있으나, 자율주행자동차와 관련하여 현행 「자동차관리법」에서는 개략적인 정의와 임시운행허가의 근거만 존재하고 있을 뿐 상용화의 전제가 되는 운행구역, 안전기준 등에 관한 법적 근거가 부족한 상황이므로 이를 위한 근거를 마련. 자율주행자동차의 상용화를 위한 연구·시험운행 등이 원활히 이루어질 수 있도록 관련 규제의 적용을 배제하는 특례 규정.	• 자동차관리법 • 도로교통법 • 도로법 • 국가통합교통체계효율화법 • 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 • 여객자동차 운수사업법 등
데이터 이용 관리 등	개인정보보호법	인공지능, 클라우드, 사물인터넷 등 신기술을 활용한 데이터 이용에 관한 사회적 규범 정립을 위해 개인정보처리자의 책임성 강화 등 개인정보를 안전하게 보호하기 위한 제도적 장치를 마련. 개인정보의 오용·남용 및 유출 등을 감독할 감독기관은 개인정보 보호위원회로, 관련 법률의 유사·중복 규정은 이 법으로 일원화.	• 개인정보가 처리되는 모든 분야의 법령 • 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 • 전자문서 및 전자거래 기본법 • 스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 등
	스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률 (스마트도시법)	스마트도시의 효율적인 조성, 관리·운영 및 산업진흥 등에 관한 사항을 규정하고 있음. 특히 스마트도시서비스 및 스마트도시기술의 개발과 육성을 지원하고, 선도적 스마트도시를 구현하기 위하여 국가시범도시의 지정·지원 등을 할 수 있음을 규정. 국가시범도시 내 자율주행자동차 운행에 관한 특례, 공유차량 특례 관련 조문들을 마련하여 관련법의 규제를 적용하지 아니함.	• 지능정보화기본법 • 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 • 건설산업기본법 • 전기공사업법 • 개인정보보호법 • 공공기관의 운영에 관한 법률 등
운송 플랫폼 사업 등	여객자동차 운수사업법 (여객자동차법)	플랫폼 택시를 제도화하는 한편, 현행법의 예외 규정들을 활용한 사업 추진을 제한하기 위하여 여객자동차운수사업의 일종으로 여객자동차운송플랫폼사업을 신설하고, 이와 관련한 사항들을 규정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함.	• 자동차관리법 • 자동차손해배상 보장법 • 교통안전법 • 도로교통법 • 지속가능 교통물류 발전법 • 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 • 도로법 • 유통산업발전법 등

운송 플랫폼 사업	생활물류서비스 산업발전법 (생활물류 서비스법)	2021. 1. 26. 제정, 시행 2021. 7. 27. 급속히 성장하고 있는 생활물류서비스의 질 제고와 산업의 체계적 육성·발전을 위해 규제중심의 현행 「화물자동차 운수사업법」과는 별도의 입법필요성이 제기되어, 택배, 소화물배송대행(이륜자동차 등 새로운 운송수단의 등장 반영) 등 생활물류서비스산업의 발전을 위한 제도와 함께, 그 종사자·소비자의 권익증진을 위한 장치를 규율.	•물류정책기본법 •화물자동차 운수사업법 •자동차관리법 •물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률 •산업안전보건법 •약관의 규제에 관한 법률 등
생활 밀착형 서비스 등	드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률 (드론법)	2019. 4. 30. 제정, 시행 2020. 5. 1. 드론산업을 체계적이고 효율적으로 육성하기 위한 정책추진 체계 구축 방안과 드론시스템의 기술개발, 실용화 및 사업화 등을 촉진하기 위한 각종 특례 및 지원 방안에 관한 법적 기반을 마련.	•항공안전법 •항공사업법 •전파법 등

〈표 - 2〉 모빌리티 서비스 관련 입법 현황 사례

제21대 국회에 계류중인 모빌리티 관련 법안 몇 가지를 살펴보면, ① 모빌리티의 활성화를 위한 기반 조성 및 지원 등에 필요한 사항을 규정하여 새로운 모빌리티 수단·기반시설·서비스 및 기술의 도입·확산을 체계적으로 추진하고 국민의 이동성을 증진하기 위해 모빌리티 혁신 및 활성화 지원에 관한 법률안이 발의되었음. ② 개인형 이동장치를 이용하는 사람의 안전과 편의를 도모하고 개인형 이동장치 사업에 관한 질서를 확립하여 국민의 교통편의를 증진하기 위하여 개인형 이동장치의 안전·관리 및 이용 활성화 등에 관한 법률안이 상정되었고, ③ 도심항공교통의 도입·확산과 도심형항공기의 안전하고 효율적인 항행을 위한 운항기반 조성 및 지원 등에 필요한 사항을 규정하여 도심항공교통의 활용을 촉진하고 지원함으로써 국민의 이동권을 증진하고 국가경제를 발전시키기 위하여 도심항공교통 상용화 촉진에 관한 특별법안(이하 “UAM법”)이 상정되었음(표 - 3 참조).

정부는 그간 자율주행·UAM 등 각 분야별로 로드맵을 수립하고, 그에 맞는 법·제도 정비에 노력을 기울이는 등 모빌리티 시대를 준비하고 있음을 알 수 있음. 앞서 검토한 국회에 계류 중인 법률안의 주요 내용은 스마트도시에서의 모빌리티 서비스 조성을 위한 법률적 근거로서 “지원법”의 성격을 강하게 띠고 있음. 각 법안마다 해당 모빌리티를 조성·지원·확산하기 위함을 목적으로 규정하고 있으며, 일례로 「UAM법」의 경우 실증·시험사업 시 항공안전·사업·보안 등 기존 법규 적용을 최대한 배제하는 과감한 특례를 적용하고 있음(안 제14조, 17조, 19조).

모빌리티 관련 개별법(안)도 〈표 - 2, 3〉에서 나타나듯이 법령 제·개정시에는 필요한 내용만

을 일반적으로 답을 수 없으며, 항상 타법과의 관계를 고려하여 충돌·모순되는 점은 없는지 반드시 검토하여야 함.

모빌리티 서비스	법률(안)명	제안이유 및 주요내용	관련법
모빌리티 서비스	〈1〉 모빌리티 혁신 및 활성화 지원에 관한 법률안¹⁰ 〈2〉 모빌리티 활성화 및 지원에 관한 법률안¹¹	그간 교통 관련 법 체계와 정책이 주로 공급자 관점으로 추진되어 오면서, 최근 다양한 단거리 이동수단의 등장과 개인 이용자 중심의 새로운 이동성 패러다임을 반영하기 어려운 실정임. 아울러 교통을 둘러싼 환경과 여건의 급격한 변화에도 불구하고 전통적인 교통 분야의 다양한 규제들은 새로운 업종 및 수단, 서비스를 수용하고 육성·지원 하는데 있어 장애요인으로 작용함으로써, 변화에 능동적인 대처가 어렵고, 궁극적으로 국민 불편을 초래해 옴. 이에, 미래 교통혁신을 선도하고 국민의 이동권을 보장하기 위해 기존의 혁신적인 서비스를 발굴하고, 빠르게 진행되는 기술혁신을 교통체계·서비스에 접목하려는 시도와 경쟁이 원활히 이루어질 수 있도록 규제를 혁신하며, 선제적인 인프라 투자가 이루어 질 수 있도록 하여 국민의 교통편의를 획기적으로 증진하고, 민간의 모빌리티 혁신을 차질없이 지원하고자 함.	• 개인정보 보호법 • 국가교통체계효율화법 • 도로법 • 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 • 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 • 도시개발법 등

10 의안번호 2117801(박정하의원 등 11인), 2022. 10. 13. 소관위 접수상태.

11 의안번호 2104053(박상혁의원 등 24인), 2020. 9. 18. 소관위 심사상태.

개인형 이동장치	〈1〉 개인형 이동장치의 안전·관리 및 이용 활성화 등에 관한 법률¹²⁾ 〈2〉 개인형 이동장치 안전 및 편의 증진에 관한 법률¹³⁾ 〈3〉 개인형 이동수단의 관리 및 이용 활성화에 관한 법률¹⁴⁾	최근 전동킥보드 등 개인형 이동장치의 판매 및 대여가 급증하는 등 이용수요가 빠르게 확산하고 있는 반면, 개인형 이동장치를 체계적으로 관리하는 제도가 마련되어 있지 않은 상황¹⁵⁾으로 이용자 및 보행자의 사고¹⁵⁾ 역시 빈번하게 발생하고 있어 안전문제가 우려되고 있는 실정임. 특히, 코로나19의 영향으로 개인 이용자 중심으로 교통수단이 변화하고 있으며, 대여사업의 성장으로 개인형 이동장치의 이용이 소유에서 대여의 형태로 변화하고 있으나, 각 지방자치단체는 통일된 기준 없이 각기 다른 대응을 하고 있어 국민들에게 불편을 초래하고 혼란을 야기하고 있음. 이에, 개인형 이동장치의 올바른 이용문화를 확산하고, 도로에서의 안전한 운행방법을 규정하는 등 개인형 이동장치의 편리한 이용환경을 조성함과 동시에, 개인형 이동장치의 이용시설을 확충하고 교통혼잡 및 주차문제 등을 해결할 수 있는 새로운 교통수단으로서의 지위를 확립하는 등 국민의 교통편의를 증진시키고 개인형 이동장치의 대중화에 기여하려는 것임.	• 도로법 • 자전거 이용 활성화에 관한 법률(자전거법) • 주차장법 • 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 • 도로교통법 등
도심항공 교통 (UAM)	〈1〉 도심항공 교통 상용화 촉진에 관한 특별법¹⁶⁾ 〈2〉 도심항공 교통 활용 촉진 및 지원에 관한 법률¹⁷⁾	도심항공교통(Urban Air Mobility, UAM)은 도심내 교통체증으로 인한 사회적 비용의 증가와 환경오염 등 다양한 사회문제를 해소할 수 있는 미래운송체제로 주목받고 있으며, 전 세계적으로도 상용화를 위한 다양한 기술과 정책이 개발되고 있음. 그러나 현행 「항공안전법」, 「항공보안법」, 「항공사업법」 및 「공항시설법」 등 항공 관계 법령은 기존의 고정익 비행기와 활주로가 있는 공항시설을 중심으로 관련 사항을 규정하고 있어, 도심항공교통에 관한 안전관리, 도심형항공기의 이착륙을 위한 버티포트(vertiport, 수직이착륙장)의 설치 및 관리 등을 모두 포괄하기에는 한계가 있는 실정이며, 최근 비약적인 기술 발전으로 UAM의 실현가능성이 높아지고 시장의 급격한 팽창이 전망되면서 미래 경쟁력있는 성장산업으로 적극적인 육성이 필요함에 반해 이에 대한 정책적 지원을 위한 법적 근거가 미비한 실정임. 이에 이 법을 제정함으로써 도심항공교통의 도입·확산과 도심형항공기의 안전하고 효율적인 항행을 위한 운항기반 조성 및 지원 등에 필요한 사항을 규정하여 도심항공교통의 활용을 촉진하고 지원함으로써 국내 도심항공교통 산업의 글로벌 경쟁력 확보와 국민의 이동권 증진 향상에 기여하고자 함.	• 항공안전법 • 항공사업법 • 공항시설법 • 항공보안법 • 항로표지법 • 소방시설 설치 및 관리에 관한 법률 • 소음·진동관리법 등

〈표-3〉 모빌리티 서비스 관련 법률안 발의 현황

12 의안번호 2118219(송석준의원 등 14인), 2022. 11. 11. 소관위 접수상태.

13 의안번호 2105323(박성민의원 등 10인), 2020. 11. 13. 소관위 심사상태.

14 의안번호 2103997(홍기원의원 등 22인), 2020. 9. 17. 소관위 심사상태.

15 최근 5년간(2017년~2021년) 전동킥보드 등 개인형 이동장치 사고는 15배나 폭증하고, 사망자 수도 5배나 늘어나고 있다. 하지만 한국소비자원이 실시한 전동킥보드 안전실태조사에 따르면 전동킥보드 보호장치 착용률은 3.1%에 불과하는 등 전동킥보드 이용자의 안전관리가 사실상 방치되고 있는 실정이다.

16 의안번호 2117735(허종식의원 등 10인), 2022. 10. 4. 소관위 접수상태.

17 의안번호 2116930(서일준의원 등 13인), 2022. 8. 19. 소관위 접수상태.

Ⅳ. 모빌리티 서비스의 쟁점 및 논의 방향

1. 모빌리티 서비스 규제와 입법 공백의 문제

기존에는 존재하지 않았던 새로운 유형에 대한 서비스를 운용하게 될 경우 공동체의 질서를 위해 법제도가 기반이 될 수밖에 없음. 국가나 지자체가 어떤 제도나 정책을 시행할 경우에 그에 관계된 법이 선행되어야 하는데, ICT 관련 분야에서는 법제정이 혁신의 속도를 따라갈 수 없게 되는 상황이 발생하게 됨. 모빌리티 서비스 분야도 마찬가지로 새로운 유형의 서비스가 출시되어 상용화를 위해서는 근거법이 있어야만 제반 문제들이 발생하였을 때 제도적으로 보호 및 해결을 할 수 있음.

보통 신규 혁신 시장의 활성화를 뒷받침하기 위해 국가가 우선적으로 추진하는 사항은 신규 시장에 대한 기존의 법·제도적 규제를 완화하고 이용자 보호를 위한 법제를 마련하는 것임. 마찬가지로 초기 모빌리티의 활성화를 위해서는 새로운 형태의 모빌리티 서비스를 수용함에 있어 적용 가능한 각종 규제들을 완화하는 것이 필요함. 더불어 서비스 형태별로 발전하고 있는 모빌리티 산업에 적용 가능한 현행 법령들이 시장에 대한 과도한 규제에 해당하는 경우가 많아(표-2 관련법 참조), 새로운 시장에 대한 기존 규제의 부정합성이 발생하게 됨. 신규 모빌리티 서비스에 대한 정착 및 활성화를 위해 관련되어 있는 타법 규제에 대한 법제 개선이 이뤄져야 함.

아울러 새로운 모빌리티 서비스를 실질적으로 구현하기 위해서는 비단 모빌리티 기기 자체에 대한 규제 개선뿐 아니라, 이를테면 주차, 전용도로, 면허제도 등 관련 분야에 대한 법제 정비까지 이루어져야 함. 기술의 혁신 속도와 법률적 대응 과정에서 불가피하게 발생하는 입법적 공백을 최소화하고 새로운 테크놀로지가 서비스로 구현될 수 있도록 통합적 대응방식이 요구됨.

2. 개인정보보호 법제의 미비

스마트도시는 광범위한 데이터의 수집과 처리 및 이용 중심으로 운영이 되는 공간이므로 이와 관련한 주요 쟁점 중 하나로 개인정보 보호의 문제를 들 수 있음. 검토한 바와 같이 스마트도시에서 구현될 모빌리티 서비스를 이용하고자 한다면 모바일기기 등을 이용하여 원하는 이동수단 검색, 예약, 결제 등을 하는 구조로 되어 있으므로 기본적으로 원하는 서비스를 이용하고자 할 경우, 서비스 제공 주체에게 이용자의 개인정보를 제공할 수밖에 없게 됨. 빅데이터에 의해 새로운 영역에서의 정보생성 및 처리가 가능해짐에 따라 개인정보의 영역과 범위의 확대가 예상됨.

「스마트도시법」 및 모빌리티 서비스 관련법에서는 개인정보 보호에 관하여 별도의 구체적인 규정은 마련하고 있지 않고, 일반법으로서 「개인정보보호법」과 분야별 다수의 개별법들에 의해 개인정보 보호에 관한 사항이 규율됨. 국내 「개인정보보호법」 및 관련법은 다른 나라의 법제와 비교해 볼 때 상대적으로 엄격한 규제를 가하고 있는데, 이는 법률 외 시행령, 규칙, 고시 등 준수해야 할 규제법령의 수가 많고 복잡하며, 개별 법률간 개인정보에 관한 기준이 서로 상이할 뿐 아니라 소관 부처별로 개인정보 관련법들이 산재되어 있어 적용경계가 명확하지 않아 현행 법체계로는 일관된 개인정보 보호정책을 수립하기에 어려움이 있음.¹⁸ 이는 개인정보 보호에 관한 일반법을 발전시킨 외국과 달리 개별법을 통해 분야별로 개인정보 보호에 관한 규정들을 제정하였기 때문이며, 이후 2011년 일반법인 「개인정보보호법」이 제정되었으나 기존의 개별법과 중복되거나 상충되는 조항이 아직까지 다수 남아 있는 실정임.

3. 정보소외계층과 서비스의 불평등

스마트도시에서는 다양한 기기와 플랫폼을 활용한 신서비스들이 제공되는데, 정보이용능력이나 정보의 활용에 있어서 실질적인 자유와 평등이 보장되지 못한다면, 결국 국민들 중 일부 계층의 참여에 한정되거나 소외계층의 생성 문제가 발생하게 되며, 이는 곧 진정한 의미의

18 문상일, 「빅데이터와 개인정보보호」, 《경제법연구》 14(2), 2015, 268쪽.

스마트도시와는 배치되는 불완전한 형태가 될 수밖에 없음.¹⁹ 특히 모빌리티 서비스를 이용하기 위한 기기나 장비에 접근하고 이용하기 어려운 사회적 취약계층이 모빌리티 서비스를 이용할 수 있도록 적극적으로 배려할 필요가 있음.

4. 교통약자의 이동권

스마트도시가 기존 도시와 차별화되는 지점은 특히 교통 분야로 볼 수 있으며, 모빌리티 서비스의 핵심요소는 이동수단임. 이동에 어려움이 있는 교통약자²⁰들은 현행 「교통약자법」에 따른 지원을 받고 있지만, 충분한 이동권을 보장받고 있지 못한 상태임. 따라서 새로운 모빌리티 서비스가 보편적이고 평등하게 제공될 수 있도록 충분한 복지적 관점의 반영이 요구됨.

교통약자의 유형 중 ‘고령자’와 ‘장애인’은 공통적으로 신체적 요인으로 인한 거동의 곤란과 경제적 활동 제약으로 인한 재정적 문제를 특징으로 하며, 자율주행이나 door-to-door 서비스와 같은 첨단 모빌리티 서비스가 가장 절실하게 요구되는 집단임. 이에 교통약자들 특히 노인과 장애인 등을 모빌리티 서비스로 유인할 수 있는 제도의 개선이 필요함.

5. 기존 산업과의 충돌 문제

기존 산업과의 충돌 문제는 앞서 검토한 모빌리티 서비스에 관한 규제개선의 문제와도 맞닿아 있음. 새로운 유형의 서비스 출현에 따라 필연적으로 기존 전통산업 주체와의 경쟁 및 충돌이 발생하게 되고, 이는 O2O 산업 발전을 저해하는 동시에 전통산업 종사자의 일자리를 위협하는 문제가 됨.

기존 택시업계의 거센 반발로 인해 국내에서 우버서비스²¹와 같은 승차공유 O2O 서비스가

19 이준복, <합리적인 빅데이터 기반의 스마트시티 구현을 위한 법적 고찰>, 《강원법학》63, 2021, 334쪽.

20 교통약자란 장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람을 의미한다(「교통약자의 이동편의 증진법」(이하 ‘교통약자법’) 제2조 제1호).

21 승차공유서비스인 ‘우버’(Uber)는 스마트폰 앱으로 택시가 아닌 일반 차량을 배정받을 수 있는 교통중개 서비스로, 택시운전 자격증이 없는 일반 운전자들도 자신의 차량으로 운송 서비스를 할 수 있도록 하기 때문에 기존 택시업계의 저항이 컸다.

아직까지 제공되지 못하고 있는 사례나²² 기존의 콜택시와 유사한 운영체제를 가지고 있던 모빌리티 플랫폼 ‘타다’가 택시업계와 충돌한 사례를 예로 들 수 있음. 이러한 충돌과 갈등으로 2015년 6월 「여객자동차운수사업법」 제81조의 개정²³에 따라 자가용유상운송 알선 행위가 금지되었고,²⁴ 2020년 제34조의 개정(타다금지법)으로 타다의 시내 단거리 주행은 더 이상 불가능하게 되었음.²⁵

카셰어링 서비스의 경우 한 대의 자동차를 여러 사람들이 나누어 사용하는 것으로 주택가 근처 보관소에서 시간 단위로 자동차를 임차해서 사용하는 서비스인데 현재 개인소유의 자동차를 영리목적으로 대여하는 행위 역시 「여객자동차운수사업법」 제81조를 위반하는 행위에 해당되어 금지되고 있음.²⁵

이렇듯 기존 사업과 신사업이 충돌하지 않고 공존하기 위한 적절한 대안의 부재로 새로운 유형의 O2O 서비스들은 성장에 어려움을 겪고 있는 반면,²⁶ 기존 산업 종사자들에게도 근본적 대안이 부재한 상태로 갈등의 소지가 여전히 남아 있음.

22 2017년 10월 국내 최초로 렌터카와 대리기사를 기반으로 한 승차공유서비스인 ‘차차’서비스가 출시되었으나, 개정된 「여객운수사업법」에 의해 영업정지가 되었다.

23 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ① 사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 “자가용자동차”라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, **누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다.** 이에 따라 자가용 유상운송은 현재 출퇴근 카풀 및 허가를 얻은 특별수송의 경우에만 예외적으로 허용되고 있다.(동조 동항 단서).

24 제34조(유상운송의 금지 등) ② 누구든지 자동차대여사업자의 사업용 자동차를 임차한 자에게 운전자를 알선하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 운전자를 알선할 수 있다. 바. 관광을 목적으로 승차정원 11인승 이상 15인승 이하인 승합자동차를 임차하는 사람. **이 경우 대여시간이 6시간 이상이거나, 대여 또는 반납 장소가 공항 또는 항만인 경우로 한정한다.**

25 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지) ① 사업용 자동차가 아닌 자동차(이하 “자가용자동차”라 한다)를 유상(자동차 운행에 필요한 경비를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)으로 운송용으로 제공하거나 임대하여서는 아니 되며, 누구든지 이를 알선하여서는 아니 된다.

26 문상일, 〈O2O시장(온오프라인 융합시장)에서의 소비자보호를 위한 규제개선방안〉, 244쪽.

V. 정책의 제안

1. 규제개선과 실질적 서비스 구현을 위한 법제 정비

스마트도시에서 상용화될 수 있는 모빌리티 서비스에 대해서 현행법이 대비하고 있지 못한 상황들을 신속히 파악하여, 현행법상 규제를 개선하는 방안의 입법적 대응이 필요함. 예컨대, 현행법상 전동킥보드 등은 원동기면허를 소지한 사람이 운행 가능하며 자전거도로 및 보도상 이용은 금지되어 있으나 이를 개선하기 위하여 개인형 이동장치의 자전거 도로상 운영 허용을 위한 법안이 국회 계류 중에 있음(개인형 이동장치의 안전·관리 및 이용 활성화 등에 관한 법률안). 그러나 이 법안은 전동킥보드 등 개인형 이동장치에 관한 법제로 볼 수 있으며, 차폐형 소형 PM과 같은 서비스에 대한 내용은 해당되지 않음. 이에 특정 조건의 1~2인용 소형 EV PM이 자전거도로 운행이나 도로변 주차가 가능하도록 규제개선이 필요함. 또한 현재 초소형 PM은 원동기장치자전거에 속하며 이를 운전하기 위해선 원동기면허가 필요하나, 향후 이용 고객층을 넓히기 위해선 별도의 면허 없이도 주행이 가능하도록 하는 방안 등도 고려될 필요가 있음.

통합 모빌리티 서비스인 MaaS(mobility as a service)²⁷ 서비스 구현 시에도 현행법의 규제법적 규정과의 충돌이 예상되며, 기존 법규제 틀 안에서 맞춤형 서비스가 아닌 신교통 서비스를 위한 맞춤형 법규제 지원이 필요함. 신교통서비스 실현을 위한 기존 법제도 및 규제와의 상충 여부 검토, 법제도 및 규제 개선을 위한 특례법 적용 또는 관련법 개정, 규제 샌드박스 등의 도입 등 다양한 방안을 검토해야 함.

순환링 내부 수요형 자율주행셔틀과 같은 서비스의 경우에는, 자율주행 서비스를 위하여 인프라 구축도 중요하지만, 서비스 추진을 위한 법제도적 정비가 필요함. 예컨대 「자율주행자동차법」에는 별도의 규정이 없지만, 자율주행차 호출 서비스 활성화를 위한 방안 마련을 고려해 볼 수 있고, 이와 더불어 관련된 법제도를 정비하여 실제적인 서비스를 제공할 수 있도록

27 MaaS는 '서비스로서의 이동 수단'이라는 뜻으로 버스, 택시, 철도, 공유차량 등 다양한 이동 수단에 대한 정보를 통합해 사용자에게 최적의 루트를 제공하는 새로운 모빌리티 서비스를 말한다.

록 해야 함.

개인주차장(P2P) 공유서비스의 경우 국내 주거시설의 입주민 전용 주차장은 개인 주차면적이 지정되어 있지 않기 때문에, 서비스를 시행하기 위해서 「주택법」등 주차 관련 법제도 개선이 필요함. 노상주차 및 개인주차 공간에 대한 주차점유 유무 확인을 위한 효율적인 검지시스템이 마련되어야 하고 점유정보의 스마트 주차 플랫폼 구축을 위하여 사업자들의 공감대와 함께 유관기관간의 연계가 필요함. 또한 소유차와 공유차의 주차요금 부과 정책의 필요성도 있음. 가령, 공유차 사용 장려를 위해서는 소유차량에 더 높은 수준의 주차요금을 부과하는 요금정책이나, 반대로 소유차보다 공유차에 대한 이용 혜택 적용이 필요함. 그리고 노상주차공간에서의 공유차량 프리플로팅을 위해서는 소유차량의 노상주차 제한 혹은 요금부과 정책 적용을 하는 등의 방안을 생각해 볼 수 있음.

2. 개인정보 보호의 강화

스마트시대에 부합하는 개인정보 보호시스템이 작동될 수 있는 제도적·기술적 문제도 전제되어야 할 것이나, 현행 개인정보보호 법제의 검토 및 개선을 통해 빅데이터의 처리·활용과 관련하여 개인정보의 보호 대책을 마련하고 안전한 이용환경을 조성해야 하며, 데이터의 익명성 보장과 투명성 확보를 통해 이용자의 개인정보와 사생활을 철저히 보호해야 함. 또한 개인정보 보호뿐만 아니라 빅데이터 환경에서 개인정보의 적절한 이용을 보장할 필요가 있음. 예컨대, 정보주체의 자기정보 통제권을 실질적으로 보장하기 위해서는 개인정보 수집단계에서의 사전 동의(opt-in)와 같은 통제방식이 아니라 미국의 사후 철회(opt-out)와 같은 이용단계에서의 통제방식으로 법제를 전환하는 것도 시대변화에 부합하는 법제 정비 방안이 될 수 있음.

아울러 구체적으로 정보의 민감성과 중요성을 기준으로 사전 동의 방식과의 병용, 개인정보의 수집과 사용 경로를 추적하고 감시할 수 있는 시스템의 보완, 개인정보 보호를 현행 스마트도시 인증제도의 평가지표에 포함하는 방안을 함께 고려함으로써 사후 철회 방식의 도입으로 우려되는 사안들을 최소화할 필요가 있음.

3. 정보 소외계층에 대한 지원

스마트도시에서의 효율적이고 집약적인 모빌리티 서비스는 이 서비스를 받을 수 있는 모빌리티 기기의 소유나 소지를 전제로 하고, 모빌리티 서비스 이용에 대한 인식과 이해를 필요로 함. 따라서 모빌리티 기기 보급과 같은 물적 지원과 더불어 서비스 이용 방식의 교육 지원도 함께 이루어져야 할 필요가 있음.

지난 수년간 이어져 온 팬데믹 상황에서 초·중·고의 원격수업에 대비하여 저소득층을 위한 컴퓨터와 노트북 등 스마트기기를 확보해 무상으로 대여한 사례가 있음. 아울러 형사소송을 제외한 모든 소송에서 실시되는 전자소송의 활성화를 위한 방안으로 사회적 취약계층을 위한 서비스 제공²⁸ 등의 선례를 바탕으로 모빌리티 서비스의 실질적 구현을 위한 방안이 마련되어야 할 것임.

4. 교통약자 지원 서비스 구축

스마트도시에서의 모빌리티 서비스는 버스나 지하철과 같은 대중교통, 공유차, 개인 모빌리티 등이 결합된 방식으로 제공되기 때문에 교통약자 지원시스템의 개편이 요구됨. 예를 들어, 지하철 무임승차나 바우처 택시와 같은 단일 교통수단을 중심으로 한 지원체계에서 벗어나 복합 모빌리티 서비스에 부합하는 방향으로의 모색이 필요함. 예컨대, 모든 모빌리티 서비스를 이용할 수 있는 바우처나 예산의 지급 등을 고려해 볼 수 있음.

또한 교통약자에 대한 모빌리티 지원은 「교통약자법」에 근거하는 바, 그 현행법은 버스, 철도, 비행기 등을 규율하고 있는데 여기에 공유차 등이 포함되어야 할 것이고, “이동편의시설”은 복합적 모빌리티 서비스를 제공받을 수 있는 시설과 설비를 포함하여 해석되어야 할 것임. 이로써 새로운 모빌리티 서비스가 교통약자 지원 대상에 포함되도록 선제적으로 구상할 필요

28 2010년부터 순차적으로 도입된 사법부의 전자소송(전자문서를 이용하여 진행하는 소송절차)은 형사소송을 제외한 전 분야에서 실시되고 있으며, 높은 이용률을 보이고 있다. 대법원은 전자소송 이용에 있어 특히 컴퓨터, 스캐너 등의 전자소송 장비에 접근하기 어려운 사회적 취약계층이 전자소송을 이용할 수 있도록 법원의 민원실에 일반인들이 이용할 수 있는 전자소송 장비를 비치해두고 있으며, 법원은 컴퓨터가 설치되어 있는 공공도서관 또는 주민자치센터와 업무협약을 하고, 국민들이 이를 활용할 수 있도록 하고 있다: 유병현, <전자소송과 당사자의 절차참여권 보장>, 《원광법학》 32(3), 2016, 211쪽.

가 있음.

5. 기존 산업과의 공존을 위한 방안의 모색

그간 차차, 타다 등 모빌리티 서비스들이 출시되었을 때 결국은 신규 산업간 조화로운 합의점을 도출하지 못하였기 때문에 신서비스가 중단되는 결과를 맞게 됨. 따라서 기존 운송사업자와의 경쟁 및 갈등에 대한 이해갈등 관리 방안 구축이 필요하며, 신호등서비스와 기존 운송사업자와의 경쟁 관계 여부 검토 및 기존 운송산업에 대한 경쟁력 강화 방안, 상생 방안을 강구해야 함. 스마트도시로 향해가는 과도기에서는 새로운 유형의 모빌리티 서비스와 기존 산업과의 충돌은 충분히 발생할 수 있는 문제임에도 불구하고 이에 대해 신규 모빌리티 사업을 금지하는 내용을 담은 타다금지법과 같은 법개정의 대응방식은 문제에 대한 근본적 접근이 아닌 미봉책에 불과하여 적절치 않음.

MaaS를 구축할 때 버스와 택시, 지하철 등을 우선적으로 고려하여 설계해야 대중교통의 활성화 - 주차, 환경 등의 도시 문제 해결로 이어지는 로드맵이 현실화될 수 있을 것임. 신사업 지원과 확장 위주의 정책은 신사업과 기존 사업의 갈등 심화, 대중교통 이용의 저조화, 교통약자 이동권의 제한 등으로 정작 해결하고자 하는 도시 문제를 심화시킬 우려가 있음.

서울의 자가용 보유 수, 택시의 수 등을 고려하면 승차 공유와 같은 새로운 사업이 도시 문제를 해결할 수 있을 것인가에 대한 근본적 접근이 필요함. 대중교통의 활성화, 환경 보호 등의 문제를 해결하는 것이 스마트도시 설계의 근본적 목적이라고 한다면, 택시사업의 수익을 증진할 수 있는 구조의 설계, 택시사업자에 대한 규제 완화, 합승과 프리미엄 서비스 개발 등을 통한 새로운 사업으로의 유도 등이 고려될 수 있을 것임.

또한 승차공유나 플랫폼 택시의 경우는 이용자와 운송자 사이를 매개하는 IT 기업의 개입이 필수적으로 요구되고, 현행법상 IT 기업은 택시사업자와 같은 규제의 대상이 아님. 따라서 새로운 모빌리티 서비스의 도입을 위해서는 신사업주체에 대한 지원과 동시에 세금 부과, 수수료 통제 등의 규제방안을 마련하여 상대적으로 전통 택시산업의 위축과 변용을 최소화하여야 함.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

문상일, 〈빅데이터와 개인정보보호〉, 《경제법연구》 14(2), 2015, 263~281쪽.

_____, 〈O2O시장(온·오프라인 융합시장)에서의 소비자보호를 위한 규제개선방안〉, 《경제법연구》 18(1), 2019, 233~256쪽.

유병현, 〈전자소송과 당사자의 절차참여권 보장〉, 《원광법학》 32(3), 2016, 189~218쪽.

이준복, 〈합리적인 빅데이터 기반의 스마트시티 구현을 위한 법적 고찰〉, 《강원법학》 63, 2021, 309~350쪽.

2. 기타 자료

국토교통부, 〈2018-2019 세종 스마트시티 국가시범도시 백서〉, 2021.

_____, 〈모빌리티 혁신 로드맵〉, 2022.

4.

모바일 테크놀로지와 성폭력

모바일 공간으로 이동하는 성폭력, 그 대응을 위한 고찰
디지털 성폭력의 역동적 특성과 피해자 지원의 지향점

모빌리티인문 정책제안 23-1(통권 7호)

모바일 공간으로 이동하는 성폭력, 그 대응을 위한 고찰



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

〈초록〉

모바일 공간으로 이동하는 성폭력, 그 대응을 위한 고찰

모바일 테크놀로지가 발전함에 따라 디지털 환경을 이용한 새로운 형태의 다양한 성폭력 범죄가 심각한 사회문제로 등장하였다. 디지털 성폭력은 온라인상의 익명성 때문에 가해자의 죄책감을 희석시키는 한편, 사이버 공간에서의 유포와 전파의 파급력이 매우 커 심각한 피해를 야기하는 특징이 있다. 현행법은 이와 관련하여 다양한 특별법을 제·개정함으로써 대응하고 있으나 관련 법률과 제도적 대응의 속도는 빠르게 진화하는 신종 범죄의 등장 속도에 미치지 못하고 있다. 또한 가상공간에서 발생하는 아바타 사이의 원치 않는 성적 접촉이 심각한 문제가 되고 있음에도 전통적인 법이론으로는 이를 처벌하기 곤란한 한계가 있기 때문에 실정법 제정에 앞서 충분한 인문사회학적 논의가 전제되지 않으면 안된다. 이러한 제도적 한계 외에도 성착취 산업에 관여하는 업자들 사이에 형성된 카르텔, 왜곡되고 차별적인 성의식은 우리 사회에서의 성폭력 근절을 요원하게 만드는 근본적인 원인이 되고 있다. 이에 본 제안서는 우선 법률적 측면에서 디지털 성폭력 범죄의 처벌과 피해자 보호를 총괄하는 법률을 제정하고, 현행법상 문제의 소지가 있는 구성요건을 수정하며, 성착취 범죄로 생성한 범죄수익의 효율적 환수를 위해 독립몰수제를 도입할 것을 제안한다. 또한 장기적인 관점에서 가상공간에서 아바타 사이의 원치 않는 성적 접촉의 법률적 규제를 위해서 새로운 인격권의 개념을 제시하고자 한다. 한편 현행법상 아동·청소년 대상 일부 범죄에만 인정되고 있는 위장수사를 전체 디지털 성범죄로 확대할 것, 전담인력 및 수사인프라의 확충, 인권 개념에 기반한 전인적 성교육의 필요성을 강조하고자 한다.

Keywords

디지털 성폭력, 성폭력 범죄, 가상공간, 성착취, 성폭력 대응

⟨Abstract⟩

Sexual Violence Moving into the Mobile Space: Considerations for Response

With the progress of mobile technology, novel manifestations of diverse sexual offences through digital environments have arisen as significant societal challenges. Digital sexual violence, characterized by the anonymity inherent in online spaces, attenuates the perpetrator's sense of culpability. Moreover, the profound ramifications of dissemination and propagation within the cyber realm exacerbate the consequential damages. The current legal framework responds to the evolving landscape of emerging crimes by enacting and amending various specialized laws. However, the speed of legislative and institutional responses has been insufficient to keep pace with the rapid emergence of novel offences. Additionally, the prevalence of unwanted sexual contact issues between avatars in virtual spaces poses a significant challenge. Traditional legal theories face limitations in effectively addressing and penalizing such incidents. Therefore, substantive legal provisions must be formulated only after thorough humanities and social sciences discourse. In addition to institutional constraints, the formation of cartels among actors engaged in the sexual exploitation industry and the propagation of distorted and discriminatory sexual attitudes function as fundamental impediments to the effective eradication of sexual violence in our society. In this context, the present report advocates for the legislation of legislation that comprehensively governs the prosecution of digital sexual violence crimes and the protection of victims. It proposes amending laws to rectify potential deficiencies within the current legal elements of criminal offences. Additionally, the report suggests the introduction of a non-conviction-based confiscation mechanism as a strategic measure to recover proceeds generated from crimes associated with sexual exploitation efficiently. In the prospective context, it is anticipated that there will be a requisite for legal regulation concerning undesired sexual interactions among avatars in virtual spaces. With this consideration, this report endeavours to present a novel conceptualization within the domain of personality rights. Lastly, it is suggested to extend the current practice of undercover investigations, presently acknowledged solely in select crimes targeting children and adolescents, to encompass the entirety of digital sexual crimes. Furthermore, the report underscores the imperative of bolstering dedicated personnel and enhancing investigative infrastructure, highlighting the significance of a holistic sexual education paradigm rooted in human rights principles.

Keywords

digital sexual violence, sexual violence crime, virtual space, sexual exploitation, response to sexual violence

최근 디지털 성범죄의 현황과 쟁점 등에 관해서 도움을 주신 서울경찰청 경위님께 감사드립니다.

I. 제언 배경

1. 모빌리티 테크놀로지 발전과 새로운 사유의 필요성

모바일 기술의 발달은 시공간의 제약을 허물고 누구나 네트워크를 통해 상호 연결될 수 있는 가능성을 열었음. 현대의 모빌리티 테크놀로지는 단순히 인간과 모바일 세계를 매개해주는 도구로서의 역할을 넘어 인간과 비인간 사이의 이분적 관계를 허물고 양자를 결합하여 새로운 정체를 형성하고 있으며, 이에 대한 새로운 사유의 필요가 제기됨.

배달앱을 통한 주문, 플랫폼을 통한 모빌리티 이용 등 온라인에서 이루어지는 생활영역이 점차 넓어지고 온라인과 오프라인의 영역이 명확하게 구분되지 않게 됨에 따라, 우리 사회에서 가장 어둡고 비윤리적인 상황 역시 온라인을 통해 점차 확장되고 있음.

한편, 공간과 장소에 대한 논의는 시대의 흐름에 따라 다양하게 진행되어 왔음. 논자에 따라 물체를 바탕으로 장소를 이해하거나 여기에 신체를 연관 지어 생각했음. 전통적으로 공간은 단순한 세계의 구조, 3차원의 환경으로, 장소는 사람들의 역사성에 근거한 감정 이입에 의해 생성된다고 여겨져 왔음.¹

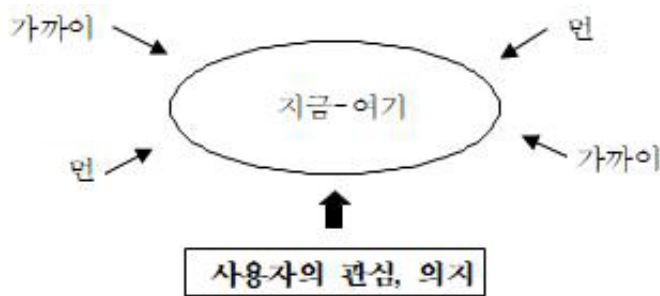
온라인을 통해 생성된 가상공간은 새로운 논의의 전기를 마련하는 계기가 되는데, 이는 비단 장소를 어떻게 정의할 것인가의 문제 또는 그와 같은 장소에서 벌어지는 현상이나 활동의 변이가 어떠한가의 문제에 그치지 않고, 가상공간이라는 장소의 재탄생이 인간을 어떻게 변화시키는가라는 문제와도 연결됨.²

역사적으로 사회과학은 현존하는 사람들이 지리적으로 근접한 공간 내에서 대면하여 상호 작용하는 것에 초점을 두었음. 그러나 모빌리티 테크놀로지 발전이 고도화될수록 사람 사이의 상호작용은 반드시 물리적 근접성을 기반으로 할 필요는 없게 되었으며 가상공간을 통해 사람과 사물이 이동하고 결합하며 또 해체됨. 이때의 가상공간은 애초에 별도로 존재하고 여기에 사람이 접근하는 것이 아니라, 사용자의 관심과 의지에 기반하여 시공간이 통합된 공간

1 김상호, <미디어와 공간, 그리고 장소의 문제>, 《모빌리티 시대 기술과 인간의 공진화》, 앨피, 2020, 233쪽.

2 김상호, 위의 책, 208쪽.

이 창출되는 특징을 가지고 있음.³ 디지털 공간의 모빌리티를 다음과 같이 도식화할 수 있음.



〈그림 - 1〉 디지털 공간의 모빌리티
(출처: 박정아(2020))

이렇듯 현실에 존재하는 물리적 공간, 독립적인 개념으로서의 공간은 디지털 공간과 거기서 상호작용하는 사람들과의 관계를 설명하는 데 한계가 있음. 따라서 이러한 가상공간의 특징을 바탕으로 사람들 사이의 상호작용을 이해하고 이에 대한 적절한 대책을 마련할 필요가 있음.

2. 디지털 성폭력 범죄의 특징과 심각성

1) 용어의 정의

카메라, 스마트폰, 컴퓨터 등을 이용하거나 가상공간에서 행해지는 성폭력에 대하여 “온라인 성폭력”, “디지털 성폭력”, “사이버 성폭력” 등의 용어가 혼용되고 있음. 명확한 개념 정의에 대한 합의가 부재한 상태임.

“온라인”은 “컴퓨터의 단말기가 중앙 처리 장치와 통신 회선으로 연결되어 정보를 전송하고, 중앙 처리 장치의 직접적인 제어를 받는 상태”라는 점에서 온라인 성범죄는 네트워크가 활성화된 상태에서의 범죄를 의미함. 따라서 “온라인 성폭력”은 예컨대 카메라 등을 이용하여 타인의 신체를 불법으로 촬영한 행위 자체를 “온라인 성폭력 범죄”로 포함하기 어렵다는 문

3 박정아, <디지털 공간의 매개로서 모빌리티 확장 현상에 관한 연구>, 《모빌리티 시대 기술과 인간의 공진화》, 앨피, 2020, 249쪽.

제가 있음. 한편, 경찰청은 “사이버 성범죄”라는 표현을 사용하는데 이를 “디지털 기기를 이용하여 신체를 성적 대상화하는 온라인 환경에서의 모든 폭력”으로 정의하고 있음. 그러나 “사이버”라는 용어 역시 네트워크를 기반으로 하는 가상현실, 인터넷 등을 의미하는 접두어로서 사이버 공간이 아닌 영역에서 발생한 행위를 포함할 수 없음.

이에 비하여 “디지털”은 여러 자료를 유한한 자릿수의 숫자로 나타내는 방식을 일컫는 용어로서 “온라인” 상태가 아니라 하더라도 카메라 등 기기를 사용하여 불법으로 촬영한 경우 등을 포괄할 수 있는 가장 넓은 개념임. 디지털 기기를 이용한 성폭력 행위가 온라인이 아닌 상태에서 행해졌다 하더라도 언제든 온라인 환경을 기반으로 무한하게 확장될 수 있으며 그 파급력도 폭발적으로 증가할 수 있다는 점에서 여기에서는 “온라인”이나 “사이버”라는 다소 제한적인 용어 대신에 “디지털” 성폭력을 대상으로 하고자 함.⁴

또한 “디지털 성폭력 범죄”란 디지털 기기 및 정보통신기술을 매개로 온·오프라인상에서 발생하는 젠더 기반 폭력을 통칭하는 “디지털 성폭력”⁵의 하위 개념으로서 현행법상 범죄로 인정되는 것을 의미함. 디지털 성폭력 범죄를 실정법에 근거하여 협소하게 사용하는 것에 대한 비판적인 견해도 존재하지만,⁶ 범죄는 다양한 종류의 반사회적 행위 중에서도 국가형벌권 발동의 전제가 되기 때문에 엄밀한 정의가 필요함.

2) 디지털 성폭력의 특징

앞에서 살펴본 바와 같이 모빌리티 테크놀로지의 발전은 공간과 그리고 그 공간에서 일어나는 사람들 사이의 관계에 대하여 새로운 사유의 필요성을 제기하고 있음. 이를 성폭력 범죄의 측면에서 살펴보자면, ① 디지털을 기반으로 한 온라인 공간에서 성폭력은 어떻게 시작되고 전파되는지, 그리고 그것이 가해의 영역과 피해의 영역에서 각각 어떻게 기능하는지, ② 특히 가상공간 안에서 자아를 대표하는 “디지털 신체(아바타)”에 대한 성폭력이 현실 자아에 대

4 최근 정부에서 발표하는 정책에서도 “디지털성범죄”라는 용어가 사용되고 있으며, 피해자지원센터의 공식명칭도 “디지털성범죄피해자지원센터”인 점에서 해당 용어가 정착되어 가고 있는 것으로 보인다.

5 한국여성인권진흥원, 〈디지털 성범죄〉, 한국여성인권진흥원 홈페이지, <https://www.stop.or.kr/home/kor/M592478635/contents.do> (2023. 9. 21. 최종방문).

6 김홍미리, 〈디지털성범죄 정책대응 강화 방안 연구〉, 서울시여성가족재단, 2022, 21쪽.

한 성폭력으로 해석될 수 있는지에 대한 논의가 필요함. 디지털 성범죄는 가해의 측면과 피해의 측면에서 모두 여타의 범죄와 구별되는 특징을 가짐.

■ 가해적 측면에서의 특징

▣ 가해 행위의 익명성 - 특히 온라인상에서 벌어지는 디지털 성폭력은 익명성으로 대표되는 온라인의 특성상 가해자가 비교적 안심하고 행위를 할 수 있는 동기로 작용함. 또한 여기에 가상사설망(VPN)과 같은 온라인 보안 기술이 오히려 가해자들의 범죄를 은폐하는 수단으로 사용되고 있음.⁷

▣ 죄책감의 희석 - 범죄의 실행행위에 착수한 이후라도 피해자의 반응에 따라 범죄를 중지하기도 하는 대면 범죄와는 달리, 온라인상의 비대면성은 타인의 감정 파악에 한계가 있고 이로써 디지털 성폭력 피해자에 대한 공감을 어렵게 만들음. 또한 디지털 성폭력 범죄는 성폭력 범죄 결과물의 제작, 유포, 참여, 소비 등 다양한 가해 행태가 복합된 특징을 지니는데 그 결과물을 소비하는 가해자는 가해의 인식이 매우 희박해짐.⁸ 이러한 현상은 디지털 성폭력 범죄의 경각심을 희석시키고 자발적인 중지를 어렵게 하는 요인으로 작용함.⁹

■ 피해 측면에서의 특징

▣ 피해 규모의 무제한적 확장가능성 - 디지털 성폭력 범죄는 비록 오프라인에서 행해졌다 하더라도 온라인을 통한 사이버 공간에서 유포, 반복 재생됨으로써 그 피해의 규모가 무제한적으로 확장될 수 있음. 이는 앞에서 살펴본 소비형 가해 행위의 특성상 범죄 결과물의 수요가 줄어들거나 그치지 않는다는 사실과 맞물려 시공간을 초월한 피해의 확산으로 이어짐.

▣ 연쇄 피해 - 디지털 성범죄는 피해가 1회에 그치지 않고, 예컨대 불법 촬영 - 유포 협박 - 성착취 등으로 범죄의 유형을 달리하며 재생산될 가능성이 큼. 이러한 일련의 과정에서 피해

7 이준기·박광선, <가상사설망을 이용한 사이버범죄의 대응방법>, 《디지털포렌식연구》 7(1), 2013, 66쪽 이하.

8 김한균, <사이버성범죄 디지털성범죄 실태와 형사정책>, 《이화젠더법학》 9(3), 2017, 45쪽.

9 박은하, <디지털성범죄 가해청소년의 범죄 경험에 대한 현상학적 연구>, 《교정담론》 17(1), 2023, 209쪽 이하.

자의 자발적 의사가 개입된 것처럼 비춰지기도 하는데 이는 어느 정도 피해자에게도 책임이 있다는 인식을 형성, 피해자의 조속한 신고와 신속한 조치의 지연을 초래함.

■ 심각한 피해 후유증 - 디지털 성폭력 범죄 피해자들은 피해물 유포에 대한 극심한 두려움과 불안을 느끼는 등 심각하고 지속적인 후유증을 호소함. 지속·반복적인 피해물의 유포(가능성)는 성범죄를 반복적으로 겪는 것과 같은 고통을 야기함.

■ 피해자의 저연령화 - 디지털 기기의 사용 연령층이 낮아지면서 이로 인한 피해도 아동·청소년에 집중되는 경향이 있음. 2022 경기도 디지털성범죄 피해자 원스톱 지원센터의 보고서에 따르면 2022년 지원 대상 피해자 중 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」의 보호 대상인 19세 미만에 해당하는 아동·청소년의 비율은 32.9%로 디지털 성범죄의 저연령화가 심각한 수준임을 확인할 수 있음.¹⁰

10 경기도 디지털성범죄 피해자 원스톱 지원센터, 〈2022 경기도 디지털성범죄 피해자 원스톱 지원 보고서〉, 2023, 14쪽 이하.

II. 디지털 성폭력 범죄에 대한 제도적 대응과 한계

1. 디지털 성폭력 범죄 관련 법률과 판례의 변화

1) 관련법률

디지털 성폭력 범죄와 관련한 대표적인 법률은 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 “성폭력처벌법”), 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”), 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(이하 “청소년성보호법”) 등이 있음. 디지털 성폭력 범죄는 매우 다양한 형태로 발생하는데 대표적인 유형으로는 불법 촬영, 사이버 공간 내의 성적 괴롭힘, 비동의유포와 유포협박 등이 있음.

범죄 유형	세부 범죄 유형	관련 법률 조항	
사이버 성폭력 범죄	통신매체 이용음란	성폭력처벌법 제13조	
	음란물 전송	정보통신망법	제44조 제1항 제1호 제74조 제1항 제2호
	카메라 등 이용 촬영	성폭력처벌법 제14조	
	아동·청소년 성착취물	청소년성보호법 제11조	
사이버 명예훼손 ¹¹	사실유포	정보통신망법 제70조 제1항	
	허위사실유포	정보통신망법 제70조 제2항	
사이버 스토킹	사이버 스토킹	정보통신망법 제44조의7 제1항	
	협박	정보통신망법 제74조 제1항 제3호 형법 제283조 제1항	

〈표-1〉 디지털 성폭력 범죄 관련 현행법

디지털과 모바일 기술의 급속한 발전과 이를 이용한 범죄의 다변화에 비하여 법과 제도의 정비 속도는 매우 뒤처지며, 심각한 사회문제로 대두될 때야 비로소 관련 법률의 개정을 통하여 이에 대응하는 경향이 있음. 예를 들어 특히 「성폭력처벌법」은 여러 차례의 개정을 거쳐 기존에 처벌할 수 없었던 유형의 행위들을 범죄로 포섭하였음. 즉, 여러 차례 개정을 통해서 ①

11 형법은 제307조를 통해 일반적인 명예훼손을 처벌한다. 명예훼손이 성립하기 위해서는 불특정 또는 다수인이 인식할 수 있는 상태인 “공연성”을 충족시켜야 하는데, 사이버 공간은 그 특성상 전파의 용이성, 신속성 등으로 큰 피해를 야기할 수 있기 때문에 형법보다 형을 가중하여 처벌하고 있다.

피싱이나 협박 등으로 피해자 본인이 스스로 자신의 신체를 촬영하게 하는 이른바 몸캠피싱을 포함하여, 촬영은 피해자가 스스로 하였으나 이를 상대방의 동의 없이 유포하거나 유포협박을 하는 이미지 기반 성폭력(image-based sexual abuse)¹² 등을 처벌할 수 있도록 하였고, ② 처벌 대상행위인 “유포”의 객체에 사람의 신체를 촬영한 촬영물 외에 복제물(복제물의 복제물 포함)을 추가하였음(제14조). 또한 2020년(법률 제15977호, 2018. 12. 18.)에는 제14조의2를 신설하여 “반포 등을 할 목적으로 사람의 얼굴·신체 또는 음성을 대상으로 한 촬영물·영상물 또는 음성물을 영상물 등의 대상자의 의사에 반하여 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 형태로 편집·합성 또는 가공한 자”를 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 그동안 처벌 근거가 미약했던 이른바 지인능욕(답페이크) 사례를 처벌할 수 있는 근거를 마련함. 그러나 새로운 처벌조항을 신설하고 법정형을 상향하는 지속적인 개정에도 불구하고 여전히 처벌의 사각지대에 놓인 구체적 사례들이 존재하며 또한 사실상의 처벌 필요성에 따른 개정으로 법리적 문제의 야기 및 무분별한 범죄자의 양산과 같은 문제도 발생시킴.

2) 최근 스토킹처벌법의 제정과 판례의 태도

스토킹 행위는 이미 수십 년 전부터 사회적 문제가 되었음에도 2012년 개정 「경범죄처벌법」에서 ‘지속적 괴롭힘’을 처벌 대상으로 추가하면서 비로소 이를 처벌할 수 있는 규정이 마련되었음(제3조 제1항 41호). 그러나 지속적 괴롭힘은 여전히 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형으로 처벌할 수 있는 경범죄로서 범죄의 심각성에 비하여 처벌은 매우 미약한 실정이었음.

2021년 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」(이하 “스토킹처벌법”)이 제정(법률 제18083호, 2021. 4. 20.)됨에 따라 다음과 같이 지속적 또는 반복적인 스토킹 행위를 3년 이하의 징역형 또는 3천만원 이하의 벌금으로 처벌할 수 있게 됨.

12 이러한 유형의 범죄는 우리에게 이른바 ‘리벤지 포르노’라는 용어로 더 많이 알려져 있다. 그러나 리벤지 포르노는 지극히 가해자의 시각을 반영한 용어로 상대방의 동의를 구하지 않는 폭력행위라는 본질이 가려져 있다는 비판이 가능하다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “스토킹행위”란 상대방의 의사에 반(反)하여 정당한 이유 없이 상대방 또는 그의 동거인, 가족에 대하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여 상대방에게 불안감 또는 공포심을 일으키는 것을 말한다.
 - 가. 접근하거나 따라다니거나 진로를 막아서는 행위
 - 나. 주거, 직장, 학교, 그 밖에 일상적으로 생활하는 장소(이하 “주거등”이라 한다) 또는 그 부근에서 기다리거나 지켜보는 행위
 - 다. 우편·전화·팩스 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제1호의 정보통신망을 이용하여 물건이나 글·말·부호·음향·그림·영상·화상(이하 “물건등”이라 한다)을 도달하게 하는 행위
 - 라. 직접 또는 제3자를 통하여 물건등을 도달하게 하거나 주거등 또는 그 부근에 물건 등을 두는 행위
 - 마. 주거등 또는 그 부근에 놓여져 있는 물건 등을 훼손하는 행위
2. “스토킹범죄”란 지속적 또는 반복적으로 스토킹행위를 하는 것을 말한다.

「스토킹처벌법」은 스토킹 행위로 인정하기 위한 요건으로 상대방에게 불안감 또는 공포심을 일으킬 것을 요구하고, 이러한 스토킹 행위가 지속성 또는 반복성의 요건을 충족하면 이를 스토킹 범죄로 인정함. 「스토킹처벌법」의 시행 이후 어떠한 행위가 스토킹 행위에 해당하는가를 다룬 하급심 판결들은 상이한 입장을 나타내기도 하였음. 예를 들어 헤어진 연인에게 지속적으로 문자메세지를 발송하거나 부재중 전화를 건 행위가 스토킹 범죄에 해당하는가를 다룬 사안들에서 인천지방법원 2022고단5049 판결은 전화기 벨소리는 정보통신망을 이용해 상대방에게 송신된 음향이라고 볼 수 없다고 하여 피고인에게 무죄를 선고하였음. 반면 인천지방법원 2022고단6839 판결은 비록 상대방이 전화를 받지 않아 부재중 전화 상태라고 하더라도 전화를 이용해 음향 또는 피고인이 사용한 전화의 전화번호를 도달하게 한 행위, 즉 「스토킹처벌법」상 ‘우편·전화·팩스 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제1호의 정보통신망을 이용하여 물건이나 글·말·부호·음향·그림·영상·화상(이하 “물건등”이라 한다)을 도달하게 하는 행위’(제2조 제1항 1호 다목)로 보아 스토킹 행위로 인정하였음. 최근 대법원은 이러한 사안에 관하여 전화를 걸어 상대방의 휴대전화에 벨소리가 울리게 하거나 부재중 전화 문구 등이 표시되도록 한 것은 ‘음향, 글 등을 도달하게 하는 행위’에 해당한다고 판시¹³함으로써 하급심의 해석상 논란을 종식시키고 새로운 기준을

13 대법원 2023. 5. 18. 선고 2022도12037.

제시하였음.

한편, 위와 같이 반복적으로 전화를 걸었으나 상대방이 받지 않아 부재중 전화가 축적된 경우를 ‘음향, 글 등을 도달하게 하는 행위’로 해석할 수 있다고 하여도, 이로써 상대방에게 불안감 또는 공포심을 야기하여야만 스토킹 행위가 성립함. 이와 관련해서 당해 판결은 “전화통화 내용이 불안감 또는 공포심을 일으키는 것이었음이 밝혀지지 않더라도, 피고인과 피해자의 관계, 지위, 성향, 행위 전후의 여러 사정을 종합하여 전화통화 행위가 피해자의 불안감 또는 공포심을 일으키는 것으로 평가”할 수 있음을 시사하였음.

해당 판결 이후 2023년 9월 27일 대법원은 「스토킹처벌법」 제2조 제1호 각 목의 행위가 “객관적·일반적으로 볼 때 상대방으로 하여금 불안감 또는 공포심을 일으키기에 충분한 정도라고 평가될 수 있다면 현실적으로 상대방이 불안감 내지 공포심을 갖게 되었는지 여부와 관계없이 스토킹행위에 해당”한다고 판단하였음.¹⁴ 따라서 구체적으로 집 앞에서 기다리거나 현관문을 발로 차는 등의 비교적 가벼운 수준의 접근이라도 이를 반복적으로 시도했다면 스토킹 범죄로 인정된다고 판시함. 이로써 대법원은 「스토킹처벌법」상의 스토킹행위에 해당하는가 여부를 판단하는 주요 기준을 제시하였고 기존 처벌의 사각지대에 놓여 있던 행위들을 스토킹 행위의 범주 안에 포함시킬 수 있게 되었음.

15대 국회에서 처음으로 스토킹 관련 법안이 발의된 지 22년 만인 2021년 「스토킹처벌법」이 제정된 이래 비교적 짧은 시행 기간을 거쳐 주목할 만한 대법원 판결이 등장하였고, 위와 같은 내용의 대법원 판결은 「스토킹처벌법」의 취지를 제고할 것으로 기대됨. 또한 이러한 판례의 태도에 따라 2023년 7월 11일 “정보통신망을 이용하는 프로그램 또는 전화의 기능에 의하여 글·말·부호·음향·그림·영상·화상이 상대방 등에게 나타나게 하는 행위”를 스토킹 행위에 추가하는 법률의 개정이 이루어져, 반복적 부재중 전화의 표시 및 메시지 전송 등을 해당 조문에 의하여 명확히 규율할 수 있게 됨.

그러나 이와 같은 판례의 확립에도 불구하고 해석상 처벌의 공백이 나타나는 영역이 존재함. 특히 메타버스와 같은 가상공간에서 이용자의 자아를 발현하는 아바타 사이의 지속적인 괴롭힘이 문제가 될 수 있는바, 이에 관해서는 후술함.

14 대법원 2023. 9. 27. 선고 2023도6411.

2. 가상공간에서 아바타를 통한 성폭력 행위에 대한 제재의 필요성과 입법 공백

메타버스라는 용어는 1992년 닐 스티븐슨(Neal Stephenson)이 그의 소설 ‘스노우 크래쉬’(Snow Crash)라는 작품에서 처음 사용한 이래,¹⁵ 특히 2020년경부터 주목을 받으며 최근 수년 사이에 산업적 측면뿐 아니라 철학과 사회학, 정보통신학 등을 아우르는 학문적 화두로 등장했음. 현재 학문적 개념이 명확히 정의되지 않은 채로 매우 광범위하고 모호하게 사용되고 있으나 현실세계와 가상세계를 연결하는 상호운용성(interoperability)을 공통적인 개념 요소로서 들고 있으며 그로써 “디지털로 구현된 또 다른 현실”¹⁶이라고도 평가됨.

메타버스에서 가상세계와 현실세계를 연결하는 매개로 아바타가 사용됨. 실증적 연구에 따르면 아바타에 대한 호감도가 메타버스 이용자의 자아를 반영하고 있으며 아바타에 대한 호감도가 높을수록 가상공간으로의 소속감, 가상공간에서 스스로 중요하고 괜찮은 사람이라고 느끼는 가치관, 가상공간에서 아바타를 통하여 어려운 일들을 이룰 수 있다는 자신감 등이 상승하는 것으로 나타남.¹⁷

최근 주요 메타버스 플랫폼에서 벌어진 아바타 사이의 강제적인 성적 접촉 사례에서 피해자들은 마치 현실에서 성폭력 범죄를 당한 듯한 충격을 받았음을 강조한 바 있음. 향후 메타버스 기술이 진화함에 따라 아바타가 느끼는 감각을 이용자가 실제와 유사한 정도까지 느낄 수 있을 것으로 예상되는 점, 메타버스의 이용도가 증가하고 이용자의 주연령층이 미성년자인 점을 고려할 때 이에 대한 대응이 시급한 시점임.

예를 들어 메타버스 내에서 명백히 아동이나 청소년으로 인식될 수 있는 아바타 사이에 성교 행위나 유사 성교 행위가 일어났거나 아바타가 자위행위를 한 것을 촬영한 후 배포했다면, 이러한 행위는 「청소년성보호법」상의 아동·청소년성착취물¹⁸의 제작·배포·전시·소지 등에 해

15 송원철·정동훈, 〈메타버스 해석과 합리적 개념화〉, 《정보화정책》 28(3), 2021, 5쪽.

16 김정화 외, 〈메타버스 공간에서의 성폭력 범죄와 형사법적 규제에 대한 연구 -정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정방향을 중심으로-〉, 《형사법의 신동향》 75, 2022, 3쪽.

17 이항재, 〈가상공간의 아바타 캐릭터에 대한 이용자의 인식조사〉, 《디자인학연구》 17(3), 2004, 61쪽 이하 참조.

18 「청소년성보호법」 제2조 제5호: “아동·청소년성착취물”이란 아동·청소년 또는 아동·청소년으로 명백히 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하여 동법 제2조 제4호 각목에 해당하는 행위(성교 행위, 구강·항문 등 신체의 일부나 도구를 이용한 유사 성교 행위, 신체의 전부 또는 일부를 접촉·노출하는 행위로서 일반인의 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위, 자위 행위)를 하거나 그 밖의 성적 행위를 하는 내용을 표현하는 것으로서 필름·비디오물·게임물 또는 컴퓨터나 그 밖의 통신매체를 통한 화상영상 등의 형태로 된 것을 말한다.

당되어 처벌할 수 있음(제11조). 또한 아바타 플랫폼에서 19세 미만의 아동·청소년을 상대로 성적 착취를 목적으로 하여 성적 수치심이나 혐오감을 유발하는 대화를 지속적 또는 반복적으로 하거나 그러한 대화에 지속적 또는 반복적으로 참여시키고자 하였다면 동법 제15조의2 제1항에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처할 수 있고, 만일 그 대상이 16세 미만의 아동·청소년일 경우에는 성적 착취의 목적 없이도 위와 같은 행위를 처벌할 수 있음(동조 제2항).

또한 「성폭력처벌법」은 자기 또는 다른 사람의 성적 욕망을 유발하거나 만족시킬 목적으로 전화, 우편, 컴퓨터, 그 밖의 통신매체를 통하여 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 말, 음향, 글, 그림, 영상 또는 물건을 상대방에게 도달하게 한 사람을 처벌하는 규정을 두어(제13조) 피해자의 연령에 관계없이 메타버스 플랫폼에서 이루어지는 이와 같은 행위를 처벌할 수 있음.

즉, 현행법상으로는 만일 아바타가 아동·청소년을 표상한 것이 명백하다면 아바타 사이의 강제적인 성적 접촉을 촬영한 영상물은 아동·청소년성착취물에 해당되어 단순 소지를 비롯한 유포, 전시 등을 처벌할 수 있음. 또한 메타버스 플랫폼 채팅을 통하여 음란한 내용을 전송했다면 「성폭력처벌법」상 통신매체 이용음란죄로 규율할 수 있음. 그러나 아바타 사이에 강제적인 성적 접촉이 발생했다 하더라도 형법상의 강간이나 추행의 주체는 “사람”이기 때문에 아바타가 행하는 행위를 사람의 행위라고 볼 수 없어 이를 처벌할 법률적 근거는 뚜렷하지 않음. 또한 2021년 10월부터 시행된 「스토킹처벌법」 역시 예를 들어 아바타가 다른 아바타를 지속적, 반복적으로 따라다니는 행위를 처벌할 근거는 될 수 없음.

이에 현재 가상공간에서 아바타를 이용한 성범죄 등에 대한 처벌조항을 신설한 입법안이 국회에 계류 중임. 우선 2022년 5월 2일 민형배 의원 등 13인이 발의한 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안에 따르면, 「성폭력처벌법」에 제13조의2를 신설하여 가상 공간에서의 가상인물을 통한 음란행위를 처벌하도록 함. 구체적으로는 자기 또는 다른 사람의 성적 욕망을 유발하거나 만족시킬 목적으로 ① “가상공간에서 개인을 대신하기 위하여 생성한 가상인물(이하 이 조에서 “아바타”라 한다)을 통해 다른 사람이 생성한 아바타의 구강·항문 등 신체 내부에 아바타의 성기를 넣는 행위”(제1호), ② “아바타를 이용해 다른 사람이 생성한 아바타의 성기·항문에 손가락 등 아바타의 신체의 일부나 도구를 넣는 행위”(제2호)를 금지하고 이를 위반할 시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 함.

또한 신현영 의원 등 14인이 발의한 정보통신망법 일부개정법률안(의안번호 215927호)은 기존 「정보통신망법」 제44조7에 3의2호를 신설하여 “상대방의 의사에 반하여 성적 욕망 내지 만족을 위한 목적으로 상대방에게 성적 언동(사람의 인격을 표상하는 캐릭터, 계정 등 디지털 데이터에 접근하는 방식을 포함한다)을 하는 내용의 정보”를 유통금지 대상에 포함시킴.

먼저 민형배 의원 등이 제출한 안 제13조의2는 형법 제297조의2에서 규정하는 유사강간¹⁹의 경우와 흡사한 구성요건을 지님. 그러나 이와 같은 안은 가상공간에서 아바타 사이에 일어나는 성적 접촉 가운데 가장 접하기 힘든 경우를 상정하고 있기 때문에 실질적 규제 효과를 크게 기대하기 어렵다는 점이 지적됨. 또한 신현영 의원 안은 유통 금지의 대상으로 “성적 언동을 하는 내용의 정보”를 언급한 바, 이는 성과 관련된 거의 모든 행위양상을 아우르는 표현으로 규제 대상이 되는 행위 정형을 구분할 수 없을 정도로 막연하고 포괄적이며 헌법상 기본권인 표현의 자유와의 전면적인 충돌을 예정하고 있다는 비판이 가능함. 따라서 이와 같은 법안들은 실제 법률의 개정으로 이어지기는 어려울 것으로 보이며 재고가 요청되는 상황임.

3. 수사 특례의 제한적 인정

디지털 환경에서 행해지는 성범죄는 그 피해의 규모가 무제한적으로 확장될 우려가 있고, 다른 범죄를 연쇄적으로 발생시킬 가능성이 크다는 점에서 조기 대응이 매우 중요함. 또한 온라인에서 일어나는 성착취 범죄는 조직적 양상을 띠며 은밀하고 교묘한 방식으로 진행되기 때문에 피의자를 특정하고 범인을 검거하기 어렵다는 문제가 있음.

이에 「청소년성보호법」은 2021년 3월 23일 개정(법률 제17972호)을 통하여 아동·청소년 대상 디지털 성범죄 수사의 특례로 ‘신분비공개수사’와 ‘신분위장수사’를 허용하였음(제25조의2 이하). 이에 따라 사법경찰관리는 경우에 따라 신분을 위장하기 위한 문서를 작성하고 행사할 수 있으며, 위장된 신분을 이용하여 계약과 거래 등의 행위를 할 수 있음. 이러한 수사기법은 우리나라에서 아동·청소년을 대상으로 한 디지털 성범죄, 그중에서도 제한적인 범위에

19 형법 제297조의2(유사강간): 폭행 또는 협박으로 사람에 대하여 구강, 항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위를 한 사람은 2년 이상의 유기징역에 처한다.

서만 허용됨. 또한 온라인 그루밍과 같이 직접 아동·청소년을 상대로 한 범죄의 경우, 수사관이 신분을 공개하지 않고 접근한다 하더라도 수사관은 실제로 성인이기 때문에 해당 범죄가 성립할 여지가 없음. 이러한 경우 법이론적으로는 미수범이 될 수 있으나 「청소년성보호법」은 이 미수범에 관한 처벌 규정을 두고 있지 않아 이러한 수사기법을 통해 아동·청소년을 상대로 한 범죄를 사전적으로 예방하는 효과를 기대할 수 없는 문제가 있음.

디지털 성범죄의 대상은 연령을 가리지 않고 발생하고 있으며, 그 피해에 있어서도 연령상 차등을 둘 합리적인 이유가 없고, 하나의 범행에서 아동·청소년과 성인을 모두 대상으로 하여 이루어지는 경우가 많기 때문에 이러한 특례의 적용을 확산할 필요가 있음.

4. 담당 수사기관의 분리와 수사인력 부족

경찰청 사무분장 규칙에 따르면, 가장 심각한 디지털 성범죄 중 하나인 불법촬영물 또는 아동·청소년성착취물의 유포에 관해서는 사이버범죄수사과가 수사를 담당하고 있음(경찰청 사무분장 규칙 제54조 제2호 가목). 반면, 불법 영상물 등이 통신망을 통해 유포되기 이전의 업무, 즉 불법 촬영, 촬영물 유포 협박 등 촬영물 등이 유포되기 이전의 업무는 여성청소년범죄 수사과에서 담당하고 있음.²⁰ 불법 촬영물 등은 디지털 기기를 통해 시공간의 제약을 받지 않고 언제든지 유포될 가능성이 있어 유포 예방 및 조속한 대처를 위해서는 불법 촬영을 수사하는 즉시 유포 여부를 확인할 필요가 있음. 따라서 현재와 같이 불법 촬영물의 유포 전·후를 기준으로 이원적으로 수사업무를 분리하기보다는 통합하여 일원적으로 구성할 필요가 있음.²¹

한편, 이른바 ‘n번방’ 사건 등 대형 디지털 성범죄 사건이 발생한 것을 계기로 온라인상 불법 촬영물 유포 등에 대한 수사를 전담하는 전담팀이 2018년 경찰청과 전국 시도 경찰청에 신설됨. 그러나 2019년 전국의 99명이었던 인원은 2022년 6월 현재 109명으로 10명이 증원

20 이종현·강동욱, <디지털성범죄의 실태와 대책 방안-경찰실무를 중심으로>, 《한양법학》 32(3), 2021, 62~63쪽.

21 실제로 2020년 12월부터 2022년 8월 15일까지 아동성착취물을 제작·유포한 “엘사건”의 초동수사는 경기 파주경찰서 여성 청소년과가 담당했으나 디지털 기술에 대한 전문성 부족으로 수사에 진척이 없었고 8개월이 지난 후 서울경찰청 전담팀으로 이첩된 이후 수사가 가속화된 바 있다.

된 것에 그침. 반면 같은 기간 발생한 디지털 성범죄는 매해 수 천여 건에 이르러 과중한 업무 부담을 안고 있음.

연도	2019	2020	2021	2022
디지털 성폭력 처리 건수	2,690	4,831	4,349	3,201
전담 인원	99	105	105	109

〈표-2〉 디지털 성범죄 전담팀 인원 및 성범죄 발생 현황

(출처: 경향신문, 경찰청 사이버범죄 트렌드(2020~2023))

III. 성착취 산업과 왜곡된 성인식

1. 불법 촬영물 유통 카르텔

불법 촬영물의 끊임없는 유통의 근저에는 불법 촬영물 제작·유포자 - 웹하드사업자 - 필터링 업체 - 디지털 장의업자가 결탁한 형태의 성착취 산업이 자리잡고 있음. 피해자의 요청을 받은 디지털 장의업체가 성착취물을 삭제하면 다시 이를 반복하여 게시함으로써 피해자를 경제적으로 착취하고 재게시에 대한 불안감과 트라우마를 생성시킨. 따라서 불법 촬영물을 유통한 개인에 대한 처벌 및 영상물 삭제 지원 등의 대처는 물론이거니와 이러한 연결고리를 차단하는 방식으로의 접근이 고려되어야 함.



〈그림 - 2〉 성착취 산업 카르텔

(출처: 서울시 2019 디지털 민주시민 모니터링단 온라인 교육 디지털 성범죄란 무엇인가)

이에 정부는 2019년 불법 음란물 유통 근절을 위한 웹하드 카르텔 방지 대책을 발표하였음. 이에 따르면 ① 상시적 모니터링, ② 관련자 엄중 수사 및 처벌, ③ 웹하드-필터링-디지털 장의업체간의 유착관계 해소를 위한 상호간 주식·지분의 소유 금지 등을 주요 대책으로 제시함.²² 이에 따라 「성폭력처벌법», 「정보통신망법», 「전기통신사업법」등을 개정, 이러한 정책을 뒷받침할 수 있는 근거를 마련하였음.

「정보통신망법」은 일정 규모 이상의 정보통신서비스 제공자로 하여금 불법촬영물 등 유통 방지 책임자를 지정하도록 의무화하고(제44조의9 제1항) 이러한 의무를 이행하지 않은 자에게 과태료 처분을 할 수 있도록 규정함(제76조 제2항 4의4호). 그리고 지정된 유통방지 책임

22 이 밖에도 피해자 지원 확대 방안이 있으나 여기서는 논외로 한다.

자는 불법촬영물을 인식한 경우 지체 없이 이를 삭제하거나 접속을 차단하는 등의 유통방지에 필요한 조치를 취해야 함(제44조의9 제2항, 「전기통신사업법」 제22조의5 제1항). 그러나 효율적이고 적극적인 대처를 위해서는 삭제와 접속차단뿐 아니라 그러한 불법촬영물을 게시한 자의 아이피, 접속 경로, 아이디 등의 자료를 수집하고 이를 관련 기관에 신고하도록 의무화할 필요가 있음.

2. 올바른 성인식의 부재

모든 종류의 성범죄와 마찬가지로 디지털 성범죄의 피해자는 여성이 압도적인 비중을 차지함. 가해와 피해 구조에 있어서 이와 같은 젠더 편향은 여성 비하, 여성을 성적 대상화하고 이를 상업적 소비 대상으로 삼는 왜곡된 성인식에서 비롯된다고 볼 수 있음.

청소년을 상대로 한 실증적 연구조사에 따르면 성차별 의식이 강할수록 성폭력에 관대하고 피해자에 대한 비난의 정도가 높아지는 것으로 나타남.²³ 청소년들의 이와 같은 성인식과 성폭력에 대한 이해는 심각한 범죄의 원인이 되기도 하고 또는 앞서 언급한 성착취물을 소비함으로써 성착취 산업을 공고화하는 원인이 될 수 있음.

한국여성정책원이 발간한 연구보고서에 따르면, 중학생의 22.5%가 인터넷을 통해 성 지식을 습득하며, 이러한 경로로 성 지식을 습득한 학생들은 성매매, 성폭력, 남성 성욕에 대한 왜곡된 통념을 갖는 경향이 높음. 또한 학교에서 행해지는 성교육을 수강한 학생들의 만족도는 사안에 따라 60~70% 정도가 만족하는 수준이었고, 성교육에 대하여 만족하지 못하는 이유로 교육 방식이 지루하고, 현실과 맞지 않는 교육이라는 점이 제시됨.²⁴

왜곡된 성인식과 성폭력 범죄와의 연관성, 그리고 공교육에서의 성교육의 미비점 등은 향후 학교에서 진행되어야 할 성교육의 방향과 구체적인 방법론을 고민할 필요가 있다는 점을 시사함.

23 신현주·김미선, 〈청소년의 성 의식과 디지털 성범죄에 관한 연구 - 양가적 성차별주의를 중심으로〉, 《소년보호연구》 34(1), 2021, 195쪽 이하.

24 조영주 외, 〈청소년 성교육 수요조사 연구: 중학생을 중심으로〉, 한국여성정책연구원, 2019, 25쪽 이하.

IV. 제안

1. 현행 법률의 정비

1) 디지털 성범죄 총괄 법률 제정

디지털 성범죄와 관련한 근거 법률은 일반법인 형법을 비롯하여, 「청소년보호법」, 「성폭력처벌법」, 「정보통신망법」, 「전기통신사업법」, 「스토킹처벌법」등 다수의 특별법을 망라함. 따라서 개별 사건마다 그 행위 태양과 대상 연령 등에 따라 개별 특별법이 적용되고 있음. 현행법에서는 디지털 성범죄의 개념 조항이 존재하지 않고 이러한 현행법 체계상 디지털 성범죄를 유형화하여 종합적인 대책을 강구하기 곤란함. 또한 향후 기술의 발전에 따라 등장하게 될 새로운 형태의 범죄에 대한 신속한 입법적 대응의 필요성 등을 고려할 때 디지털 성범죄를 총괄하는 법률을 제정할 필요가 있음. 이 법률에서는 디지털 성폭력 범죄에 대한 세밀한 구성요건과 처벌 규정은 물론 피해 확산 방지를 위한 조속한 대응 마련 규정도 함께 규정되어야 실효를 거둘 수 있을 것임.

2) 디지털 성폭력 범죄 구성요건의 정비

불법촬영 및 딥페이크 영상물 등의 제작과 관련하여 「성폭력처벌법」은 “성적 수치심”의 유발을 범죄의 구성요건 중 하나로 들고 있음. 이러한 입법 태도는 성폭력 범죄가 피해자의 성적 자유를 침해한 범죄²⁵라는 본질적 문제를 희석시키고, 피해자에 대한 인격 손상이 아닌 “음란성”을 기준으로 처벌 여부를 결정하는 사법적 판단으로 이어지고 있음.²⁶ 수치심은 성폭력 범죄의 피해자가 겪는 감정 중 하나가 될 수는 있겠으나 이를 범죄의 성립요건으로 규정하는 것은 성폭력 범죄의 책임을 일부 피해자에게 전가한다는 점, 수치심은 피해자나 제3가 아니라

25 최호진·허정현, <카메라등이용촬영죄의 보호법익에 따른 해석기준에 대한 검토>, 《법학논총》 44(1), 2020, 241쪽.

26 대법원은 성폭력 범죄가 피해자의 성적 자유를 침해한 범죄라는 점을 적시하면서도 「성폭력처벌법」상의 “성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 신체”에 해당되는지 여부를 고려할 때 “사람이 왕래하는 공개된 장소에서 자연스럽게 볼 수 있는 여성의 전신 모습은 특별히 영당이, 허벅지 등이 부각되지 않았다면 성적 욕망이나 성적 수치심을 불러일으킨다고 보기 어려운 카메라 등 이용촬영죄에 해당하지 않는다”고 하였다: 대법원 2015. 1. 30. 선고 2014도16438 판결.

가해자가 느껴야 할 감정이라는 점을 고려할 때 이러한 문구는 삭제되어야 마땅함. 또한 「성폭력처벌법」 제14조 제1항 “성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 사람의 신체”에는 예를 들어 다리, 허리 등의 신체 부위나 전신 촬영을 불법 촬영물에 포섭할 수 없음. 따라서 성폭력 범죄의 구성요건에서 수치심 요건을 삭제하고 신체의 어느 부위를 촬영했든 그것이 피해자를 성적 대상화하고 인격을 손상한 것이라면 이를 규제하는 방식의 입법적 대응이 요청됨.

법률명	조항	내용
성폭력처벌법	제13조(통신매체를 이용한 음란행위)	자기 또는 다른 사람의 성적 욕망을 유발하거나 만족시킬 목적으로 전화, 우편, 컴퓨터, 그 밖의 통신매체를 통하여 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 말, 음향, 글, 그림, 영상 또는 물건을 상대방에게 도달하게 한 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
	제14조 제1항(카메라 등을 이용한 촬영)	카메라나 그 밖에 이와 유사한 기능을 갖춘 기계장치를 이용하여 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 사람의 신체를 촬영대상자의 의사에 반하여 촬영한 자는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

〈표-3〉 성적 수치심을 구성요건으로 하는 관련 법조항의 예

3) 독립몰수제도의 도입

거대한 성착취 산업의 연결고리를 끊기 위해서는 성착취 범죄로 생성한 범죄수익의 철저한 환수가 필요함. 범죄의 조직화는 경제적 이윤추구 및 그 분배 문제와 필연적으로 연결되어 있으므로 조직을 와해하고 범죄 의욕을 차단하기 위해 범죄수익의 몰수를 효율적으로 추진할 방안이 강구될 필요가 있음. 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」은 2020년 「청소년보호법」상의 일부 범죄와 「성폭력처벌법」상의 카메라 등을 이용한 촬영 및 반포행위 등과 관계된 범죄수익을 산정할 때, 범죄와 범죄수익 간의 관련성에 대한 입증책임을 완화하는 특례 규정(제10조의4)을 신설하였음. 또한 2022년 1월 개정(법률 제18672호)을 통해서 디지털 성폭력 범죄가 범죄수익 몰수 대상 범죄에 포함되도록 하였음(제2조). 그러나 몰수는 현행법상 형벌의 일종이기 때문에 사건에 대한 유죄의 확정판결 이후에 시행되는 사법적 조치이고 원칙적으로 다른 형벌에 부가하는 것을 조건으로 선고할 수 있음(형법 제41조, 제49조). 또한 대법원은 공소가 제기되지 않은 범죄사실에 대하여 몰수나 추징을 선고하는 것은 허용되지

않는다고 판시함으로써²⁷ 피의자의 사망이나 공소시효 완성 등으로 공소권이 없거나 혹은 해외 도주 등으로 피의자의 인신을 확보하지 못해 공소를 제기하지 못하는 경우 몰수가 원천적으로 불가능함. 실제로 성착취 산업의 카르텔을 형성해서 막대한 수익을 챙긴 혐의로 1심에서 유죄 선고를 받은 피고인이 이에 항소하여 2023년 현재 판결이 확정되지 않은 상태이므로 몰수를 집행할 수 없는 상태임. 2021년 발족한 법무부 디지털 성범죄 등 전문위원회는 2022년 4월 피해 영상물 및 저장매체 그리고 범죄수익에 대해 필요적 몰수·추징 규정을 신설할 것을 권고함. 이에 유죄판결에 기초하지 않아도 선고할 수 있는 독립몰수제의 도입을 고려하고 수사실무상 이를 효율적으로 추진할 방안 등을 마련할 필요가 있음.

2. 가상공간에서의 성폭력 근절을 위한 새로운 인격권 개념의 설정

최근 메타버스 내에서의 성폭력이 커다란 문제로 떠오르고 있음에도 아바타 간 강제적(비동의) 성적 접촉을 처벌할 법률적 근거는 마련되지 않은 상태임. 메타버스 내에서 이루어지는 아바타간 비동의 성적접촉 행위나 스토킹을 처벌할 독자적인 법률을 제정하는 것은 현시점에서는 ① 현행법은 인격권의 주체를 자연인과 법인에 한하고 있으므로 이에 관한 충분한 논의 없이 가상공간 내의 아바타에 대한 공격을 인간에 대한 공격으로 인정하기 곤란하다는 점, ② 메타버스라는 개념 자체가 확고하게 정립되지 않아 해당 법률의 시공간적 적용 범위를 설정하기 어렵다는 점, ③ 텔레협틱 등 기술의 발전에 따라 새로운 침해 유형과 침해 정도의 심화 등 변수가 많다는 점에서 당장 수용하기는 곤란함. 따라서 「정보통신망법」, 「전기통신사업법」 등에 근거하여 사업자를 통해 간접적으로 규율하는 방식이 최우선적으로 고려될 수 있음. 그러나 향후 기술의 진보와 사안의 중대성에 따라 아바타간 비동의 성적 접촉 행위를 처벌할 수 있는 근거가 마련될 필요가 있음. 이를 위해서 선제적으로 해결해야 할 문제는 ‘아바타에게 성적 자유권 침해를 인정할 수 있는가’ 여부임.

이에 관하여 아바타에게 독자적인 인격권, 즉 사이버 인격권을 부여하자는 견해,²⁸ “성적 인

27 대법원 1992. 7. 28. 선고 92도700.

28 류부근, <메타버스에서의 형사정책적 과제 -이른바 ‘사이버 인격권’ 개념과 침해유형의 정립>, 《형사정책》 34(2), 2022, 7쪽 이하.

격권” 개념을 제시하며 이 성적 인격권을 가상공간까지 확장하여 아바타에 대한 “성적 언동”을 처벌할 수 있도록 하자는 견해(법무부 디지털 성범죄 전문위원회)가 존재함. 그러나 전자는 침해되는 법익이 아바타의 인격권이라면 그 규제 대상도 가상공간에 존재하는 주체에 한정되어야 한다는 비판이 가능하고,²⁹ 후자의 경우에는 사람의 신체에 대해 행해지는 다양한 성폭력 행위 양태를 아바타에게 적용하지 못하고 “성적 언동”이라는 막연하고 광범위한 내용을 규제 대상으로 삼는다는 점에서 문제가 있음.

가상공간은 인간의 적극적인 참여와 소통의 의사를 기반으로 형성되며 여기서 사용자의 상호교환적 행위가 이루어지고 있다는 점에서 단순한 물리적 공간이 아닌 ‘장소성’을 부여받을 수 있음. 가상공간이 장소성을 지닌다는 것은 그곳이 인간 활동의 근거지가 되며 여기서 이루어지는 일들이 사회적 분석과 평가의 대상임을 의미함. 즉, 가상공간은 허구의 세계가 아닌 생활 세계의 일부이며 규범적 평가가 이루어져야 할 마땅한 장소이고, 그 안에서 일어나는 폭력적 행위는 당연히 형법적 평가의 대상이 될 수 있음.

또한 인격권이란 인격과 관련이 있는 모든 이익에 대한 권리를 통칭하는 것으로 “사회적 관계망 속에서 사회적·역사적 맥락에서 구성되는 일종의 구성 개념”³⁰으로 유동적 성격을 지님. 독일에서 발전한 인격권 개념은 기술의 비약적인 발전과 사회의 변화에 따라 초상권, 개인정보 자기결정권과 같이 인격적 주체의 정보에 관한 권리로 구체화 됨. 이와 같은 흐름에 따라 현대와 같이 모빌리티 테크놀로지가 고도화된 사회에서 인격권의 외연과 범위를 확장할 필요가 있고, 단순히 범위의 확장뿐 아니라 기술과 공간이라는 비인간적 요소와 이를 이용하고 상호작용하는 인간 행위자와의 관계를 고려하여 다층적으로 접근할 수 있음을 시사함.

기술철학적 관점에서 행위자연결망이론은 인간중심주의적 인식론과는 반대로 과학기술과 사회과학지식은 모든 인간과 비인간이 복잡하게 개입하여 끊임없이 역동하는 것으로 이해함.³¹ 여기서 행위를 할 수 있는 행위자는 인간에 한하지 않고 기술과 같은 비인간도 비인간행위자로서 인간행위자와 연결망을 구축하며, 여기서 연결망은 늘 역동적이며 여기에 존재하는

29 조성훈, 〈메타버스 시대 형사법의 과제: 디지털 성범죄를 중심으로〉, 《인권과 정의》 513, 2023, 306쪽.

30 양천수, 〈인격권의 법철학적 기초 -인격권의 구조·성장·분화-〉, 《법과 정책연구》 11(3), 2011, 1143쪽.

31 브뤼노 라투르, 《판도라의 희망》, 장하원·홍성욱 옮김, 휴머니스트, 2018 참조.

혼종적 행위자가 발생한 모순적 관계를 수정하고 치환하는 번역을 수행한다고 주장함.³²

이러한 논의를 종합하여 가상공간에서의 성폭력과 관련지어 본다면 가상공간은 사람의 인격이 발현되는 장소이고, 여기서 발현된 인격은 사람이라는 개체에 고유한 것도 아바타에게 고유한 것도 아닌 혼종적 인격이라고 특징지을 수 있음. 혼종적 인격의 개념을 상정하고 여기에 권리를 부여할 수 있다면 아바타에 행해지는 성폭력 행위를 어느 정도 유형화시킬 수 있다는 점에서 기존의 논의와 구별의 실익이 있음. 따라서 아바타에게 행해지는 성적 접촉의 수위와 정도에 따라 가별 여부와 그 정도를 차별화할 수 있음.

3. 효율적인 수사 환경 조성

1) 위장수사의 확대

디지털 성폭력 범죄의 조직화와 역할에 따른 분업화, 폐쇄적인 경로의 이용 등으로 전통적인 수사 방법으로는 이러한 범죄에 대한 추적과 수사에 한계가 있음. 이에 「청소년성보호법」 제25조의2는 아동·청소년 대상 디지털 성범죄의 경우에 한하여 경찰이 신분을 공개하지 않거나(신분비공개수사) 신분을 위장하여 수사(신분위장수사)할 수 있도록 하는 특례를 인정하고 있음.

32 김숙진, 〈행위자-연결망 이론을 통한 과학과 자연의 재해석〉, 《대한지리학회지》 45(4), 2010, 472쪽.

제25조의2	① 사법경찰관리는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 범죄(이하 “디지털 성범죄”라 한다)에 대하여 신분을 비공개하고 범죄현장(정보통신망을 포함한다) 또는 범인으로 추정되는 자들에게 접근하여 범죄행위의 증거 및 자료 등을 수집(이하 “신분비공개수사”)할 수 있다.
	1. 제11조 및 제15조의2의 죄
	2. 아동·청소년에 대한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조 제2항 및 제3항의 죄
	② 사법경찰관리는 디지털 성범죄를 계획 또는 실행하고 있거나 실행하였다고 의심할 만한 충분한 이유가 있고, 다른 방법으로는 그 범죄의 실행을 저지하거나 범인의 체포 또는 증거의 수집이 어려운 경우에 한정하여 수사 목적을 달성하기 위하여 부득이한 때에는 다음 각 호의 행위(이하 “신분위장수사”)를 할 수 있다.
	1. 신분을 위장하기 위한 문서, 도화 및 전자기록 등의 작성, 변경 또는 행사
	2. 위장 신분을 사용한 계약·거래
	3. 아동·청소년성착취물 또는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조 제2항의 촬영물 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다)의 소지, 판매 또는 광고
	③ 제1항에 따른 수사의 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈표 - 4〉 「청소년성보호법」상 위장수사 특례규정

2021년 9월 24일부터 시행된 위장수사³³는 2023년 6월까지 총 350건이 진행됐고 705명을 검거(구속 56명)하는 성과를 거두었음. 특히 2023년 상반기에 종료된 신분비공개수사 102건 중 피의자를 특정하거나 검거하는 등의 수사 목적을 달성한 사례는 90건(88.2%), 같은 기간 신분위장수사의 경우에도 19건 중 18건(94.7%)에서 수사 목적을 달성하였음.³⁴

구분	총계	아동·청소년 성착취물 제작 등			성착취 목적 대화	불법촬영물 반포 등
		제작·제작알선	판매·배포·광고	소지·시청		
전체	350건	41건	274건	8건	8건	19건
	705명(구속 56)	74명(구속 14)	504명(구속 35)	106명(구속 3)	3명(구속 3)	18명(구속 1)
신분 비공개	286건	17건	250건	-	2건	17건
	459명(구속 22)	7명(구속 4)	441명(구속 18)	-	-	11명
신분 위장	64건	24건	24건	8건	6건	2건
	246명(구속 34)	67명(구속 10)	63명(구속 17)	106명(구속 3)	3명(구속 3)	7명(구속 1)

〈표 - 5〉 법 시행 이후 위장수사 현황

(출처: 경찰청 보도자료)

강학상 위장수사의 법적 성격과 허용 범위, 개선 방안에 관하여 다양한 의견이 존재하고 있음. 이러한 논의는 헌법상 허용된 국가의 수사 권력의 한계를 설정하고 국민의 기본권 침해를

33 여기서 위장수사란 신분비공개수사와 신분위장수사를 포함하여 통칭하는 용어로 사용한다.

34 경찰청 보도자료, ‘위장수사’ 시행 3년 차, 그간의 성과, 2023년 7월 21일.

최소화하기 위한 의미가 있음. 또한 앞서 언급한 바와 이른바 ‘온라인 그루밍’은 더 큰 범죄로 발전할 가능성이 농후한 행위로서 초기에 적발, 단속하여야 함에도 입법상의 미비로 수사상의 실효를 거두지 못하는 등의 법기술적인 문제에 관한 논의도 지속되어야 함.

한편, 디지털 성범죄가 연쇄 범죄로 발전할 가능성이 있으며 그 피해 규모가 막대하다는 점을 고려하면 위와 같은 효율적 수사기법을 성인 대상 범죄에도 확대할 필요가 있음. 독일의 경우 마약, 무기, 조직범죄 등 중대한 범죄의 경우 비밀수사관(verdeckter Ermittler)을 수사에 투입하고 있으며(독일 형사소송법 제110a조), 특히 아동에 대한 온라인 그루밍에 있어서는 별도의 조항을 두어 비밀수사관 투입의 특례를 인정하고 있음(제110d조). 독일에서는 특히 조직범죄에 관하여 형사사법기관과 경찰, 행정기관의 협력과 연계를 통해 이러한 범죄를 효과적으로 차단하기 위한 전방위적인 노력을 강구하고 있음. 미국의 경우에도 화이트칼라 범죄, 부패범죄, 테러, 조직범죄, 마약범죄 등에서 잠입수사(undercover)가 폭넓게 활용되고 있음. 이렇듯 중대하거나 규모가 큰 범죄, 복잡한 범죄에 있어서 전통적인 수사기법의 예외를 인정하는 것은 비교법적으로 드물지 않음.³⁵

따라서 위장수사에 대한 요건과 절차를 관련 법률에 적시하고 사법부에 의한 통제를 실질화하여 기본권 침해를 최소화하는 것을 전제로 디지털 성범죄 전반에 걸쳐서 위장수사 대상 범죄 범위를 확대할 것을 제언함.

2) 전담인력의 증원 및 수사인프라 확충

전국 18개 시도경찰청에 설치된 디지털 성범죄 수사전담팀은 위장수사를 포함한 디지털 성범죄 전반에 관한 업무를 담당하는데 2019년 99명의 인원에서 출발하여 2022년 109명으로 10명이 증원된 데 그침. 한편, 디지털 성폭력 범죄는 테크놀로지를 기반으로 한 범죄행위이고 디지털 테크놀로지는 향후 몇 년을 예상하지 못할 정도로 빠른 속도로 변화하고 있음. 따라서 디지털 성착취 범죄의 예방과 수사의 효율을 위해서는 기술에 기반한 수사기법을 발전시켜 나갈 필요가 있고 이를 위해서는 인적·물적 자원이 요청됨. 그러나 경찰청이 국회의원에 제출

35 홍영선·권현영, <디지털 성범죄의 위장수사 쟁점과 과제>, 《치안정책연구》 35(2), 2021, 181~182쪽.

한 자료에 따르면, 2022년 위장수사 지원 소프트웨어 구입과 위장수사관 전문 상담 및 적성 검사 비용을 포함한 청구 예산 5억1500만원 중 약 70%를 삭감한 1억5500만원에 그침. 이와 같은 액수는 2021년 2억7200만원보다도 현저히 줄어든 것으로 이러한 인력과 자원으로는 해마다 수천 건에 달하는 디지털 성폭력 범죄에 대한 효율적 대응을 기대하기 어려움. 국가는 국민의 안전을 보장하고 법익을 보호해야 할 의무가 있음. 치안과 범죄수사의 역량 및 인프라는 국민의 안전과 직결된 문제로 국정의 여러 현안들 중에서 우선적으로 고려되어야 할 영역이므로 적극적인 투자와 지원이 이루어져야 할 것임.

4. 올바른 인식 함양을 위한 성교육 방안 모색

여러 실증적 연구 결과에 따르면, 성에 대한 고정관념과 편견이 높을수록 성인지와 성평등 인식 수준이 낮고 이는 젠더 기반 폭력과 연관되어 있는 것으로 나타남.³⁶ 따라서 이러한 고정관념과 편견을 극복하고 양성평등의 평등과 타자에 대한 존중이라는 관점에서의 성교육이 디지털 성폭력을 비롯한 모든 성폭력 범죄의 효율적인 예방책으로 기능할 수 있을 것임. 실제로 초등학생과 중학생을 대상으로 디지털 성폭력 예방교육을 실시하고 그 효과를 검증하고자 한 연구에 따르면 이 교육 프로그램에 참여한 모든 집단에서 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타남.³⁷

우리나라는 2021년 「교육기본법」을 통하여 학교에서 성교육, 성인지교육, 성폭력 예방교육을 포함한 양성평등교육을 실시하도록 하고 있으며(제17조의2), 2013년부터 학년별 15차시 이상 성교육을 실시하도록 의무화되어 있음. 그러나 학교 현장에서 성교육을 하는 실무자와 활동가를 대상으로 한 조사에 따르면, 조사 대상자들은 교육 시간의 부족으로 학생들을 성적 주체로 성장하는 것에 목표를 둔 것이 아니라 문제를 예방하는 측면에 치중한 수업을 하게 된다는 점, 적절한 성교육에는 성에 대한 기초지식, 성평등, 인간관계 등에 관한 논의가 포함되어야 하는데 성폭력 예방 교육만 반복하는 점, 학부모의 개입 등을 문제로 지적하고 있음.³⁸

36 김희란, 〈남자 청소년 대상 포괄적 성교육 프로그램 효과〉, 《청소년학연구》 29(4), 2022, 216쪽.

37 김희란, 〈청소년 대상 디지털 성폭력 예방교육 프로그램 효과성 연구〉, 《청소년학연구》 29(8), 2022, 317쪽 이하.

38 장미화, 〈학교 성교육 운영실태와 한국형 성교육 도입 방안〉, 신라대학교 석사논문, 2023.

국제적인 차원에서도 성교육에 있어서 단순히 성지식에 대한 교육뿐 아니라 성평등과 다양성, 긍정적인 인간관계에 기여하는 태도 등을 포함한 포괄적 성교육(Comprehensive Sexuality Education)시행을 권고하고 있음. 세계보건기구(WHO) 산하 기구인 유네스코(UNESCO)는 2018년 이러한 내용을 담은 가이드라인을 제시함. 유네스코 기준에 비추어 우리나라 중·고등학교 기술·가정 교과서의 내용을 분석한 연구에 따르면 중학교 교과서에서는 유네스코 제안 영역 중 86.6%를, 고등학교는 47.9%를 다루고 있는 것으로 나타남.³⁹ 이러한 결과는 우리나라에서의 교과과정이 전인적 차원의 성교육을 지향하는 국제적 추세를 충분히 반영하지 못하고 있음을 나타냄.

이와 같은 내용을 종합하면 성교육은 단순히 무엇을 하지 말아야 하거나 또는 해야 하는 것들에 대한 일방적 전달이 아니라 성평등과 인권 개념에 기초한 것이어야 함을 알 수 있음. 이를 위해서 단기적인 관점에서 학교에서 시행하고 있는 성교육의 시수를 충분히 확보하여 현재 일회성으로 진행되는 성교육 및 폭력예방 교육을 다회기 교육으로 전환하는 것이 우선적으로 필요함. 성폭력 문제는 결국 인권 침해의 문제이므로 성과 관련된 교육은 현재와 같이 성폭력 예방교육, 성교육, 성인지교육으로 분절된 형태가 아니라 통합적으로 이루어져야 할 것임.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 교과서는 충분하지는 않지만 유네스코의 포괄적 성교육 개념을 받아들이고는 있음. 향후 지속적인 교과 내용의 개발도 중요하지만 이를 효율적으로 전달할 교수법 등의 개발이 요청됨. 이로써 다양한 매체를 통해 여성 혐오, 왜곡된 성의식에 기반한 젠더 차별 및 폭력과 관련된 콘텐츠에 노출되어 있는 청소년이 스스로 이를 비판하고 걸러낼 수 있는 역량을 강화하는 것을 궁극적 목표로 설정할 필요가 있음.

39 주현정 외, 〈중·고등학교 기술·가정 교과서의 포괄적 성교육 내용 분석: 유네스코의 성교육 가이드라인을 중심으로〉, 《학습자 중심교과교육연구》 22(10), 2022, 403쪽 이하.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김상호, 〈미디어와 공간, 그리고 장소의 문제〉, 《모빌리티 시대 기술과 인간의 공진화》, 앨피, 2020.
- 김숙진, 〈행위자-연결망 이론을 통한 과학과 자연의 재해석〉, 《대한지리학회지》 45(4), 2010, 461~477쪽.
- 김정화 외, 〈메타버스 공간에서의 성폭력 범죄와 형사법적 규제에 대한 연구 -정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정방향을 중심으로-〉, 《형사법의 신동향》 75, 2022, 1~33쪽.
- 김한균, 〈사이버성범죄·디지털성범죄 실태와 형사정책〉, 《이화젠더법학》 9(3), 2017, 27~57쪽.
- 김희란, 〈남자 청소년 대상 포괄적 성교육 프로그램 효과〉, 《청소년학연구》 29(4), 2022, 211~235쪽.
- _____, 〈청소년 대상 디지털 성폭력 예방교육 프로그램 효과성 연구〉, 《청소년학연구》 29(8), 2022, 317~343쪽.
- 류부곤, 〈메타버스에서의 형사정책적 과제 -이른바 '사이버 인격권' 개념과 침해유형의 정립-〉, 《형사정책》 34(2), 2022, 7~42쪽.
- 박은하, 〈디지털성범죄 가해청소년의 범죄 경험에 대한 현상학적 연구〉, 《교정담론》 17(1), 2023, 185~223쪽.
- 박정아, 〈디지털 공간의 매개로서 모빌리티 확장 현상에 관한 연구〉, 《모빌리티 시대 기술과 인간의 공진화》, 앨피, 2020.
- 브뤼노 라투르, 《판도라의 희망》, 장하원·홍성욱 옮김, 휴머니스트, 2018.
- 송원철·정동훈, 〈메타버스 해석과 합리적 개념화〉, 《정보화정책》 28(3), 2021, 3~22쪽.
- 신현주·김미선, 〈청소년의 성 의식과 디지털 성범죄에 관한 연구 -양가적 성차별주의를 중심으로〉, 《소년보호연구》 34(1), 2021, 195~214쪽.
- 양천수, 〈인격권의 법철학적 기초 -인격권의 구조·성장·분화-〉, 《법과 정책연구》 11(3), 2011, 1139~1165쪽.
- 이종현·강동욱, 〈디지털성범죄의 실태와 대책 방안 -경찰실무를 중심으로-〉, 《한양법학》 32(3), 2021, 47~74쪽.
- 이준기·박광선, 〈가상사설망을 이용한 사이버범죄의 대응방법〉, 《디지털포렌식연구》 7(1), 2013, 63~76쪽.
- 이향재, 〈가상공간의 아바타 캐릭터에 대한 사용자의 인식조사〉, 《디자인학연구》 17(3), 2004,

61~70쪽.

조성훈, 〈메타버스 시대 형사법의 과제: 디지털 성범죄를 중심으로〉, 《인권과 정의》 513, 2023, 295~309쪽.

주현정 외, 〈중·고등학교 기술·가정 교과서의 포괄적 성교육 내용 분석: 유네스코의 성교육 가이드 라인을 중심으로〉, 《학습자중심교과교육연구》 22(10), 2022, 403~420쪽.

최호진·허정현, 〈카메라등이용촬영죄의 보호법익에 따른 해석기준에 대한 검토〉, 《법학논총》 44(1), 2020, 239~268쪽.

홍영선·권현영, 〈디지털 성범죄의 위장수사 쟁점과 과제〉, 《치안정책연구》 35(2), 2021, 175~221쪽.

2. 기타 자료

경기도 디지털성범죄 피해자 원스톱 지원센터, 〈2022 경기도 디지털성범죄 피해자 원스톱 지원 보고서〉, 2023.

경찰청 보도자료, 〈‘위장수사’ 시행 3년 차, 그간의 성과〉, 2023년 7월 21일.

김홍미리, 〈디지털성범죄 정책대응 강화 방안 연구〉, 서울시여성가족재단, 2022.

장미화, 〈학교 성교육 운영실태와 한국형 성교육 도입 방안〉, 신라대학교 석사논문, 2023.

조영주 외, 〈청소년 성교육 수요조사 연구: 중학생을 중심으로〉, 한국여성정책연구원, 2019.

한국여성인권진흥원, 〈디지털 성범죄〉, 한국여성인권진흥원 홈페이지, <https://www.stop.or.kr/home/kor/M592478635/contents.do> (2023. 9. 21. 최종방문).

모빌리티인문 정책제안 23-2(통권 8호)

디지털 성폭력의 역동적 특성과 피해자 지원의 지향점



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

디지털 성폭력의 역동적 특성과 피해자 지원의 지향점

최근 사회적 이슈가 된 디지털 성폭력 사건들은 모빌리티 기술이 악용되었을 때 얼마나 큰 피해를 야기할 수 있는지 잘 보여주고 있다. 디지털 성폭력은 대면 상태에서의 성폭력 범죄와는 달리 하나의 유포 행위로 영구적 전파가능성을 잠재하고 있으며 편집, 가공 등의 행위가 개입하여 또 다른 피해를 창출할 수 있는 역동적 특성을 가지고 있다. 이러한 특성은 피해자로 하여금 신고를 주저하게 하고 트라우마를 겪게 하며 사회적 고립을 유발한다. 따라서 피해자에 대한 지원 정책의 향방은 이러한 특성을 고려하여 정해질 필요가 있다. 헌법은 국가로부터 범죄 피해의 구조를 받을 수 있는 권리와 재판절차에서의 진술권을 피해자의 기본권으로 인정하고 있으며, 특히 성폭력 범죄 피해자는 범죄의 특성상 일반 범죄 피해자보다 다양한 측면의 지원과 보호가 보장되어 있다. 그중에서도 피해자 국선변호사제도와 촬영물 등의 삭제지원은 피해를 최소화하고 피해를 회복하기 위한 핵심적인 제도라고 할 수 있다. 그러나 성폭력 범죄 피해자 변호사에게 인정되는 진술권을 포함한 조력의 범위가 제한적이고 상대의 주장을 탄핵할 수 있는 신문권이 보장되지 않는다는 점에서 피해자의 입장을 적극적으로 대변할 수 없다는 문제가 있다. 또한 대표적인 디지털 성범죄 피해자 구조 단체인 디지털 성범죄 피해자지원센터에서 제공하는 지원서비스 중 대부분이 불법촬영물 등의 삭제 지원임에도 불구하고 담당 인력이 한정되어 있으며, 직접적인 삭제 권한이 없고 타 기관에 삭제나 차단을 요청해야 한다는 점에서 가장 중요한 지원이 효율적으로 이루어지지 못하는 문제가 있다. 따라서 본 제안서는 (디지털) 성폭력 피해자에 대한 핵심적 지원제도의 효율성 강화를 위하여 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 성폭력 범죄 피해자 변호사의 취지를 제고하기 위하여 피해자 변호사의 진술권을 확대할 필요가 있다. 두 번째 디지털 성폭력 피해자에 대하여 원스톱 지원서비스를 제공하는 디지털 성범죄 피해자지원센터의 기능 강화를 위한 방안으로 인력의 확충과 정규직 전환이 필요하다. 또한 불법촬영물 등을 자동으로 검색하여 차단할 수 있는 기술의 도입이 요구된다. 마지막으로 디지털 성범죄 피해자 센터는 현재 타 기관에 대하여 삭제나 차단 요청을 통하여 간접적으로 삭제를 지원하고 있는데 피해의 조속한 차단을 위해서 직접 삭제 권한을 부여해야 한다.

Keywords

디지털 성범죄, 디지털 성범죄 피해자, 피해자의 권리, 피해자변호사, 삭제지원

⟨Abstract⟩

The Dynamic Nature of Digital Sexual Violence and the Orientations of Victim Support

Recent high-profile cases of digital sexual assault have highlighted the harm that mobility technology can cause when misused. Unlike face-to-face sexual offences, digital sexual violence exhibits a dynamic nature where a single act of dissemination has the potential to be perpetuated permanently and can be edited, manipulated, and otherwise used to create further harm. These characteristics engender victims' hesitancy to report, traumatise them, and induce social isolation. Therefore, considering these distinctive features, the formulation of support policies for victims needs to be determined. The Constitution recognises the entitlement to state assistance and the right to advance opinions in trial proceedings as fundamental rights of victims, and victims of sexual violence crimes, in particular, are guaranteed various aspects of support and protection than victims of other crimes due to the distinct nature of offence and harm. Critical among these supports are the victim's right to a government-appointed lawyer and support for removing non-consensually distributed images and videos, crucial institutions that mitigate and facilitate recovery from harm. However, the scope of assistance, encompassing the right to advance opinions, granted to attorney for victims of sexual violence crimes is circumscribed, and the right to cross-examination to impeach the defendant's claims is not guaranteed, impeding the active representation of the victim's perspective. Additionally, despite the Advocacy Centre for Online Sexual Abuse Victims (A.C.O.S.A.V.), a prominent digital sexual crime victim rescue organisation, primarily offering support for the removal of non-consensually distributed images and videos, the most pivotal support is not efficiently provided because only the limited human resources requests external entities to delete or block images and videos. In consideration of these factors, this proposal advocates for measures aimed at augmenting the efficacy of critical support systems for victims of (digital) sexual violence. Firstly, to enhance the legal representation for sexual crime victims, there is an imperative to broaden the statement rights afforded to the victim's attorney. Secondly, for the fortification of the A.C.O.S.A.V. – the entity facilitating comprehensive support services for victims of digital sexual violence – an augmentation in personnel and the transition to a regular employment framework are requisite. Moreover, incorporating technological solutions that can autonomously identify and obstruct the dissemination of non-consensually distributed images and videos is deemed essential. Lastly, to expedite harm prevention, it is recommended that the A.C.O.S.A.V. be endowed with direct deletion authority, circumventing the current practice of indirectly supporting deletion requests through external institutions.

Keywords

digital sexual crimes, victim of sexual violence crime, victim's rights, attorney for victim, image deletion service

디지털 성범죄 피해자의 권리와 근거 법률에 관해 도움을 주신 경상국립대학교 정도희 교수님께 감사드립니다.

I. 제안 배경

1. 모빌리티의 고도화와 범죄피해

과거에는 사람, 사물, 정보 등의 이동이 물리적 거리, 국경, 교통 인프라 등에 좌우되었다고 한다면 오늘날은 모빌리티 테크놀로지의 발전으로 이러한 이동이 시공간적 제약을 극복할 정도로 매우 고도화되었음. 특히 최근 몇 년간의 팬데믹 상황은 온라인을 이용한 생활의 영역을 확장시키는 계기가 되었으며 누구나 손쉽게 디지털 환경에 접근하고 이용할 수 있는 기회와 역량을 증가시켰음.

오프라인에서의 생활 영역이 온라인으로 이동·혼합·확장됨에 따라 작게는 생활의 편리에서부터 크게는 간접 민주주의에서 나타나는 시민의 정치 참여 배제를 기술적으로 극복할 수 있도록 하는 순기능도 기대할 수 있음. 그러나 온라인상의 익명성과 고도의 전파성을 악용한 사례가 빈번하게 발생하는 등 그 역기능이 주요 사회문제로 부상하였음.

특히, 여타의 범죄와는 달리 디지털 성폭력의 피해는 온라인 공간에서 상상도 하지 못할 수준으로 확대될 수 있는데 이는 모빌리티 테크놀로지의 발전이 없었다면 가능하지 않은 피해라는 점에서 그 피해를 예방하거나 구제하는 방안이 새로운 기술의 발전과 비례하여 적극적으로 논해질 필요가 있음.

2. 디지털 성폭력 범죄피해의 특성과 현황

1) 디지털 성폭력의 정의

카메라, 스마트폰, 컴퓨터 등을 이용하거나 온라인, 가상공간에서 행해지는 성폭력에 대하여 “온라인 성폭력”, “디지털 성폭력”, “사이버 성폭력”등의 용어가 혼용되고 있음. 그중에서 “디지털”은 여러 자료를 유한한 자릿수의 숫자로 나타내는 방식을 일컫는 용어로서 “디지털 성폭력”은 온라인 상태나 사이버 공간 안에서 행해지는 성폭력은 물론 오프라인이라고 하더라도 디지털 기기를 이용한 경우를 포괄할 수 있는 가장 넓은 개념임. 본 제안서는 “디지털 기

기 및 정보통신기술을 매개로 온·오프라인상에서 발생하는 젠더기반폭력”을 “디지털 성폭력”으로 폭넓게 이해하고(한국여성인권진흥원), 그중에서 실정법을 통해 범죄화된 성폭력을 “디지털 성폭력 범죄”라고 정의함.

2) 디지털 성폭력 범죄피해의 특성

대부분 1회성으로 끝나거나 매 행위시마다 하나의 범죄로 산정되는 대면 상태에서의 성폭력 범죄와는 달리, 디지털 성폭력은 하나의 유포 행위로 영구적 전파가능성을 잠재하고 있으며 불법촬영물 등을 편집, 가공함으로써 또 다른 피해를 창출할 수 있음. 성폭력이 모빌리티 테크놀로지와 결합하면 범죄의 재생산, 연쇄적 피해, 국경을 넘나드는 전파성 등 역동적 특성을 지니게 되는데, 이는 피해자로 하여금 신고를 꺼리게 하여 초기 대응을 어렵게 하고 피해의 종결이 사실상 불가능하다고 느끼게 함으로써 심한 좌절과 트라우마를 겪게 함. 또한 이 촬영물 등을 주위 사람들이 시청했을 가능성에 대한 두려움으로 사회생활을 포기함으로써 경제적 곤란을 겪기도 함.

이와 같은 범죄들에서 알 수 있듯 디지털 성폭력 범죄는 ① 변형 카메라를 매개로 불법영상을 촬영하던 수준에서 협박과 공갈을 통해 피해자 스스로 촬영을 하도록 하거나 오프라인에서의 성범죄와 결합하는 방식으로 진화하고, ② 기존에 성인사이트, 웹하드 등에 공개적으로 유포하는 방식에서 해외 서버에 기반을 두거나 폐쇄적인 SNS를 활용하면서 빠르게 이동하는 특징을 나타내며, ③ 개인에 의한 불법촬영물 유포가 주를 이루던 유형에서 제작, 자금전달, 운영 등 역할분담이 이루어지고 유료회원에게서 암호화폐 등을 받는 등 대규모 범죄수익을 창출하는 방식으로 전환되는 양상을 나타냄.

이처럼 디지털 성폭력 범죄가 다양화·조직화된 양상으로 변화해감에 따라 성폭력 피해의 규모와 정도에도 영향을 미치게 됨. 불특정 다수를 상대로 한 비동의 촬영 - 유포로 이어지는 형태의 범죄와는 달리, 대상을 특정하고 그 피해자에 대한 협박과 강요를 통해 지속적 성착취를 하는 형태의 범죄는 매우 심각한 피해와 비가역적인 후유증을 남기게 함. 따라서 디지털 성범죄 피해는 디지털 테크놀로지 발전의 속도와 수준과 비례하여 복잡·다변화되고 있으며, 피해자에 대한 지원정책의 향방은 이러한 양상을 고려하여 정해질 필요가 있음.

3) 디지털 성폭력 범죄의 현황

이른바 ‘n번방’이나 ‘박사방’ 사건의 여파로 성폭력 범죄와 관련된 법률이 개정되면서 과거 처벌의 공백 상태에 놓여 있던 행위, 예를 들어 피해자가 스스로 촬영한 촬영물을 동의 없이 유포하는 행위,¹ 딥페이크 등을 처벌할 수 있는 근거가 마련되기도 하고 디지털 성폭력 범죄의 법정형이 전반적으로 상향되었음. 그러나 이러한 엄벌주의 기조의 입법에도 불구하고 디지털 성범죄는 최근 오히려 확산된 것으로 나타나고 있음.

대검찰청의 분석에 따르면, 2016년부터 전체 범죄 수는 점차 낮아지는 추세로 전체 범죄 건수는 2016년 2,008,290건에서 2021년 1,531,705건으로 약 24% 감소하였으나 성폭력 범죄는 오히려 같은 기간 29,357건에서 32,898건으로 증가하였음.

(단위 : 건(%))

연도	강간	강제추행	강간 등	강간 등 살인/치사	강간 등 상해/치상	특수강간 등 강간 등	카메라 등 이용촬영	성적목적의 장소침입	통신매체 이용음란	공중밀집 장소추행	허위영상을 편집·반포 등	촬영물 등 이용 협박·강요 등	계
2012	4,349 (18.6)	10,949 (46.8)	1,937 (8.3)	13 (0.1)	1,208 (5.2)	209 (0.9)	2,462 (10.5)	-	917 (3.9)	1,332 (5.7)	-	-	23,376
2013	5,359 (18.4)	13,236 (45.5)	1,186 (4.1)	22 (0.1)	1,094 (3.8)	150 (0.5)	4,903 (16.9)	214 (0.7)	1,416 (4.9)	1,517 (5.2)	-	-	29,097
2014	5,092 (17.1)	12,849 (43.0)	622 (2.1)	8 (0.0)	872 (2.9)	123 (0.4)	6,735 (22.6)	470 (1.6)	1,254 (4.2)	1,838 (6.2)	-	-	29,863
2015	5,274 (17.0)	13,266 (42.7)	283 (0.9)	6 (0.0)	849 (2.7)	72 (0.2)	7,730 (24.9)	543 (1.7)	1,139 (3.7)	1,901 (6.1)	-	-	31,063
2016	5,412 (18.4)	14,339 (48.8)	192 (0.7)	8 (0.0)	736 (2.5)	56 (0.2)	5,249 (17.9)	477 (1.6)	1,115 (3.8)	1,773 (6.0)	-	-	29,357
2017	5,555 (16.9)	15,981 (48.7)	144 (0.4)	7 (0.0)	716 (2.2)	34 (0.1)	6,615 (20.2)	422 (1.3)	1,265 (3.9)	2,085 (6.4)	-	-	32,824
2018	5,826 (18.1)	15,672 (48.8)	182 (0.6)	8 (0.0)	655 (2.0)	43 (0.1)	6,085 (19.0)	646 (2.0)	1,378 (4.3)	1,609 (5.0)	-	-	32,104
2019	5,845 (18.2)	15,766 (49.2)	157 (0.5)	2 (0.0)	653 (2.0)	42 (0.1)	5,893 (18.4)	685 (2.1)	1,454 (4.5)	1,532 (4.8)	-	-	32,029
2020	5,825 (19.3)	14,486 (48.1)	102 (0.3)	9 (0.0)	574 (1.9)	274 (0.9)	5,005 (16.6)	697 (2.3)	2,070 (6.9)	906 (3.0)	32 (0.1)	125 (0.4)	30,105
2021	5,737 (17.4)	13,156 (40.0)	74 (0.2)	4 (0.0)	558 (1.7)	315 (1.0)	5,686 (17.3)	548 (1.7)	5,079 (15.4)	923 (2.8)	260 (0.8)	558 (1.7)	32,898

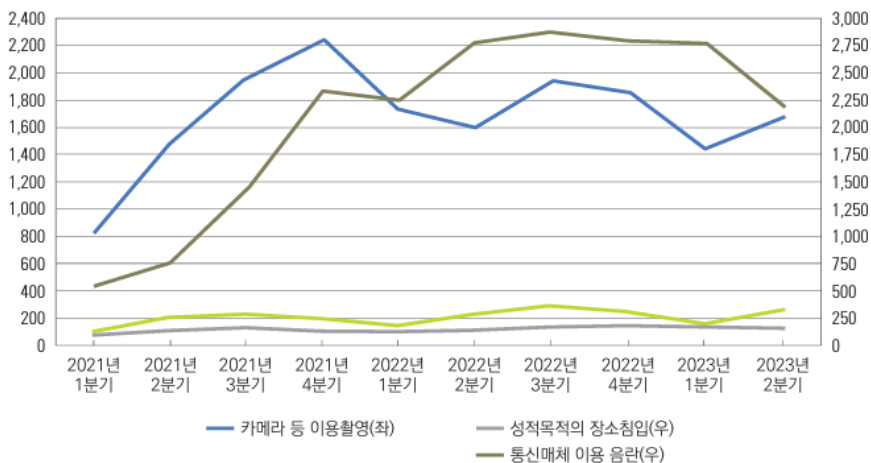
〈표 - 1〉 성폭력범죄 유형별 발생건수 추이(2012~2021년)

(출처: 대검찰청 범죄분석)

위 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 전체 성폭력 범죄 가운데 ‘카메라 등 이용촬영’, ‘통신

1 현행 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조가 2020년 5월 19일 개정(법률 제17264호)되기 이전에는 제3자가 피해자를 촬영한 촬영물 또는 복제물에 한하여 그 유포 행위를 처벌하였기 때문에 협박이나 공갈, 사기에 의해 피해자가 스스로 자기 몸을 촬영한 경우에는 이후에 제3자가 이를 유포하더라도 이 법의 처벌 대상이 되지 않았다.

매체이용음란’, ‘허위영상물 편집·반포 등’,² ‘촬영물 등 이용 협박·강요’,³ 즉 디지털 성폭력에 해당하는 범죄의 비율은 2016년부터 2021년까지 매해 21.7%, 24.1%, 23.3%, 22.9%, 24%, 35.2%를 차지하고 있음. 2020년 대비 2021년 디지털 성범죄 비율이 크게 증가하였는데 이는 2019년과 2020년 연이어 발생한 대규모 성착취 범죄의 영향으로 디지털 성폭력 범죄에 대한 적극적인 수사과 검거의 결과가 반영되었음을 추정할 수 있음. 그러나 아래 그림과 같이 주요 디지털 성범죄인 ‘카메라 등 이용촬영’과 ‘통신매체이용음란’은 2023년 3분기 현재까지 2021년 수준을 계속해서 유지하고 있는 것으로 나타남.



〈그림 - 1〉 성폭력범죄 유형별 분기별 발생건수 (2021년~2023년 2분기)

(출처: 대검찰청 범죄동향리포트)

이러한 현상은 그간 디지털 성폭력 범죄에 대한 정책의 실효성을 재고하고 새롭게 심화된 방안을 고민할 필요를 시사함. 디지털 성폭력 범죄의 예방과 적절한 대응을 위해서는 적극적 수사, 처벌 강화 등의 단기적이고 사후적인 방안보다는 성인지 감수성의 확산, 인권과 평등 의식 제고 등 오랜 시간이 소요되는 중장기적인 차원의 정책이 더욱 근본적인 방안이 될 수 있음. 따라서 디지털 성폭력 범죄 발생의 억제를 위한 실효성 있는 방안을 강구함과 동시에 중장기적 방안의 효과가 가시화될 때까지 현재 발생하는 디지털 성폭력 범죄의 피해자에 대한

2 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 2020. 3. 24. 개정(법률 제17086호, 2020. 6. 25. 시행)을 통하여 이른바 딥페이크 영상물을 제작하거나 유포하는 행위를 처벌할 수 있는 조항을 신설(제14조의2)하였다. 따라서 위 통계에 나타난 자료는 이 법의 시행일인 2020년 6월 25일 이후임을 감안할 필요가 있다.

3 촬영물 등을 이용한 협박·강요죄 역시 2020. 5. 19. 개정(법률 제17264호, 2020. 11. 20. 시행)된 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」을 통하여 신설되었다.

적극적인 피해 구제와 지원이 더욱 절실하게 요구됨.

II. 디지털 성폭력 피해자의 권리와 관련 정책의 추이

1. 디지털 성폭력 범죄 피해자의 권리와 근거 법률

1) 범죄 피해자의 일반적 권리

최고 규범인 헌법상 기본권의 주체는 모든 국민으로서 피해자 역시 이러한 기본권의 향유 주체임. 헌법은 피해자의 일반적 권리에 관한 조항을 두고 있지는 않지만 인간의 존엄성과 행복추구권을 천명한 헌법 제10조를 통해서 그 이념적 기초를 도출할 수 있음. 또한 헌법은 아래 표와 같이 재판절차 진술권과 범죄구조청구권을 피해자의 권리로 규정해 두었음. 그러나 헌법상 피해자의 기본권이 인정된다 하더라도 기본권의 구체적인 행사를 위해서는 헌법 자체 보다는 하위법률을 통한 실질적 보장 절차를 필요로 함.⁴ 아래의 표는 헌법상 피해자의 권리에 관한 조항 및 「범죄피해자보호법」과 형사소송법을 통해 그 권리가 구체화 된 내용임.

헌법 제10조		범죄피해자보호법 제2조
모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.	▶	① 범죄피해자는 범죄피해 상황에서 빨리 벗어나 인간의 존엄성을 보장받을 권리가 있다.
헌법 제30조		범죄피해자보호법 제7조
타인의 범죄행위로 인하여 생명·신체에 대한 피해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가로부터 구조를 받을 수 있다.	▶	① 국가 및 지방자치단체는 범죄피해자의 피해정도 및 보호·지원의 필요성 등에 따라 상담, 의료제공(치료비 지원을 포함한다), 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거지원, 그 밖에 범죄피해자의 보호에 필요한 대책을 마련하여야 한다.
헌법 제27조		형사소송법 제294조의2
⑤ 형사피해자는 법률이 정하는 바에 의하여 당해 사건의 재판절차에서 진술할 수 있다.	▶	① 법원은 범죄로 인한 피해자 또는 그 법정대리인(피해자가 사망한 경우에는 배우자·직계친족·형제자매를 포함한다. 이하 이 조에서 “피해자등”이라 한다)의 신청이 있는 때에는 그 피해자등을 증인으로 신문하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. (각호 생략) ② 법원은 제1항에 따라 피해자등을 신문하는 경우 피해의 정도 및 결과, 피고인의 처벌에 관한 의견, 그 밖에 당해 사건에 관한 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.

〈표 - 2〉 피해자의 일반적 권리에 관한 조항

4 소병도, 〈범죄피해자의 헌법적 권리와 적법절차를 통한 보장〉, 《홍익법학》 17(2), 2016, 309쪽.

2) (디지털) 성폭력 범죄 피해자 관련 권리

위와 같은 일반적인 범죄 피해자 관련한 권리 외에 성폭력, 그리고 특히 디지털 성폭력 범죄의 피해자에 관해서는 다음과 같이 형사절차상의 특례와 지원을 받을 권리가 인정됨.

■ 형사절차상의 특례

13세 미만 또는 장애인 성폭력 피해자는 의사소통이나 표현에 어려움이 있는 경우 진술조력인을 신청할 수 있으며,⁵ 법원에 출석하여 증언하는 것이 곤란한 경우에는 진술녹화 영상물 등 증거에 대해 판사가 미리 조사하여 그 결과를 보전하여 두도록 요청할 수 있음.

■ 비밀보호와 신변안전을 위한 권리

성폭력 피해자는 신분과 사생활의 비밀 보호를 위해 진술조서 등에 가명을 사용해달라고 신청할 수 있으며, 가해자측으로부터 보복을 당할 우려가 있는 경우 관할 경찰서 등에 신변안전에 필요한 조치를 요청할 수 있음.

■ 국선변호사 제도

성폭력 범죄 피해의 특성상 피해자에게는 다양한 측면에서의 보호와 지원이 요청되지만 그 중에서도 성폭력 범죄 피해자에게 인정되는 핵심적이고 중요한 권리 중 하나로 국선변호사제도를 들 수 있음. 구「청소년성보호법」(2011. 9. 15. 법률 제11047호)을 통해 최초로 아동·청소년 성범죄 피해자에게 인정되었던 피해자 변호사 제도는 2013년 6월 19일부터 전체 성폭력 범죄 사건으로 전면 확대되어 시행중에 있음(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 이하 “성폭력처벌법” 제27조).⁶ 또한 자력으로 변호인을 선임할 수 없는 피고인을 위해 국가가 국선

5 진술조력인은 정신건강의학, 심리학, 교육학 등 아동·장애인의 심리나 의사소통 관련 전문지식이 있거나 관련분야에서 상당 기간 종사한 사람으로서 수사기관 및 법원에서 피해자의 진술을 중개하거나 보조하는 역할을 담당한다.

6 뒤이어 2014년 1월 28일에 제정된 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(법률 제12431호)은 제정 당시부터 아동학대범죄사건에 피해자 변호사 선임 제도를 도입함으로써 현재는 피해자 변호사 제도가 모든 성폭력 범죄와 아동학대범죄에 인정되고 있다.

변호인을 선임할 수 있는 것과 같이 성폭력 범죄 피해자에게 변호사가 없는 경우에 검사가 국선변호사⁷를 선정할 수 있도록 하고, 특히 피해자가 19세 미만인 경우에는 국선변호사 선정을 의무화하고 있음.

모든 범죄의 피해자는 스스로 변호사를 선임할 수 있지만, 성폭력 범죄 피해자가 선임한 변호사 또는 검사가 선임한 국선변호사는 다른 범죄 피해 변호사와는 달리 형사절차에서 포괄적인 대리권 및 진술권이 인정됨.

형사절차상의 조력		형사절차 외의 조력
수사단계	공판단계	
• 피해자 수사절차 참여 관련 설명 및 변호사·신탁관계인·진술조력인 등 피해자 지원 안내 • 피의자 조사과정의 참여 • 피해자 조사과정 및 조사 후 의견개진 • 구속전 피의자심문, 증거보전절차, 공판준비기일 출석 • 피해자 상담을 기초로 범죄사실, 증거관계 등을 의견서로 작성, 수사기관에 제출 • 피해자에 대한 보복 위험 등에 대비한 보호 조치	• 증거보전 후 또는 소송계속 중의 관계 서류나 증거물의 열람·등사 • 공판기일 출석 • 양형 증거 및 탄핵 증거 수집 • 의견서 작성 및 법원 제출	• 관련 소송 등 법률지원 • 피해자 지원기관 안내

〈표 - 3〉 피해자 국선변호사의 권한과 조력 내용

(출처: 정도희(2022), 임보미(2015))

위 표에서 나타난 바와 같이 피해자 변호사는 피해자의 상태나 연령 등을 고려하여 형사절차 전반에 걸쳐 다양한 지원활동을 수행하고 있음.⁸

■ 촬영물 등의 삭제지원

앞에서 언급한 피해자 국선변호사는 가해자가 특정되고 실질적으로 수사·재판을 받는 과정에서 중요한 권리보장제도라고 할 수 있음. 그러나 가해자의 형사처벌 여부와 관계없이 피해자에게 실질적으로 가장 절실하게 필요한 국가적 지원은 유포된 불법촬영물의 신속한 삭제

7 피고인의 변호를 담당하는 변호사를 “변호인”이라 칭하는 것과 달리, 성폭력 범죄 피해자의 변호사는 국선이라 하더라도 변호사의 명칭을 사용한다.

8 성현정, 〈피해자 국선 변호사 역할과 과제〉, 《피해자학연구》 31(2), 2023, 268쪽.

와 재유포의 방지라고 할 수 있음. 디지털 성범죄 피해자들은 자신이 등장한 영상물 유포와 주변 사람들의 시청 가능성에 대한 두려움으로 강간과 유사한 정도의 심리적 충격을 받으며,⁹ 실제로 후술하는 바와 같이 디지털 성범죄 피해자지원센터에서 제공하는 피해자에 대한 지원 서비스 중 불법촬영물에 대한 삭제지원 비중이 압도적으로 높은 것으로 나타남. 이에 「성폭력방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」(이하 “성폭력방지법”)은 2018년 3월 13일 개정(법률 제15451호)을 통해 「성폭력처벌법」상의 카메라 등을 이용한 촬영물 등 및 편집물 등, 그리고 「청소년보호법」상의 아동·청소년 성착취물이 정보통신망에 유포되어 피해를 입은 사람에게 국가가 삭제를 위한 지원을 할 수 있다는 조항을 신설하였음(제7조의3 제1항). 이때 삭제 지원에 소요되는 비용은 해당 죄를 범한 성폭력 및 성범죄 행위자가 부담해야 하며, 만일 국가가 비용을 지출한 경우에는 이들에 대하여 구상권을 행사할 수 있도록 하였음(동조 제4항, 제5항).

2. 디지털 성범죄 피해자 관련 정책

국가 차원에서 최초의 디지털 성범죄 피해대책 구상은 2017년 <디지털 성범죄 피해방지 종합대책>에서 확인할 수 있음. 정부는 이 종합대책에서 ‘디지털 성범죄’라는 새로운 명칭을 도입하고 디지털 성범죄에 대한 체계적·종합적 대응을 시도하였음. [디지털 성범죄 Zero, 국민 안심 사회 구현]을 목표로 4대 추진전략 중 하나로 “디지털 성범죄 피해자 보호·지원 강화”를 제시함. 이에 따라 디지털 성범죄 피해자에 대한 원스톱 종합서비스 제공의 일환으로 여성가족부 산하 ‘디지털 성범죄 피해자지원센터’가 설립되어 2018년 4월 30일 개소하였음.

뒤이어 2019년 방송통신위원회는 디지털 성범죄 관련 불법 영상물 인터넷 사이트의 접속 차단 강화 정책을 발표하고, 과학기술정보통신부·여성가족부·한국전자통신연구원으로 구성된 협의체에서 인공지능 기술을 활용한 불법촬영물 삭제지원 시스템을 개발하는 등 기술적 측면의 대응을 추진함.

9 김태경, 〈카메라 등 이용촬영범죄와 접촉성 성폭력이 피해자에게 미치는 심리적 충격 비교〉, 《상담심리교육복지》 8(6), 2021, 36쪽.

여성가족부는 2020년 2월 20일 <제1차 여성폭력방지정책 기본계획(2020~2024)>을 발표하였는데, 특히 디지털 성범죄 피해자와 관련해서 다음과 같은 내용을 중심으로 디지털 성범죄 피해자 지원의 확대·강화 방안을 제시함.

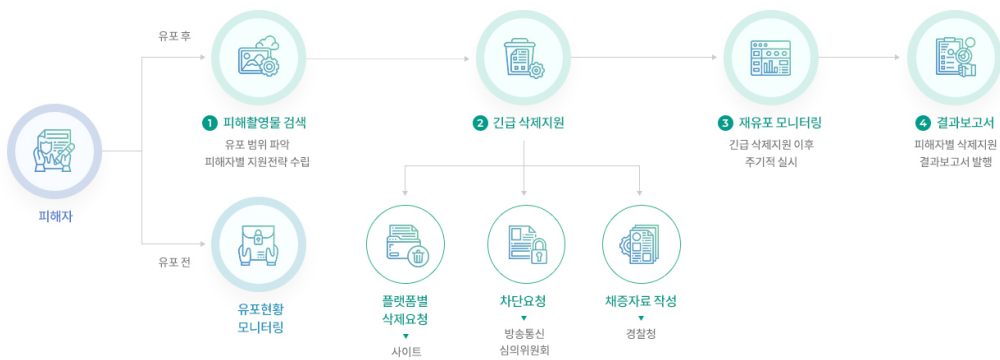
-
- 디지털 성범죄 피해자 지원센터 운영 확대
 - 삭제지원 요청범위 및 피해지원 대상 확대
 - 디지털 성범죄 피해에 특화된 상담, 치료 등 지원 프로그램 개발 및 시범적용 추진
 - 디지털 성범죄 피해자 지원센터 '삭제지원시스템' 성능개선 등 고도화
 - 디지털성범죄 대응을 위한 전담 수사조직 및 소위원회 확대 및 신설
 - 선제적·사후 모니터링을 통한 피해구제 실효성 제고
 - 디지털성범죄의 근원적 유통 방지를 위한 국내·외 공조 기반 구축
 - 사이버성폭력 수사 시 피해자 지원제도 적극 안내
-

<표 - 4> <제1차 여성폭력방지정책 기본계획>상 디지털 성범죄 피해자 지원 관련 내용

이른바 ‘n번방’ 사건 등 디지털 성범죄가 지속적 성착취와 성착취물의 유통 배포 등으로 기업화·조직화됨에 따라 정부는 2020년 4월 <디지털 성범죄 근절 대책>을 발표함. 이 중 피해자 지원에 관해서는 피해영상물을 신속 삭제하는 방안으로 ① 디지털 성범죄 피해자 지원센터의 기능을 강화함으로써 삭제지원, 상시 상담, 수사지원 및 2·3차 유포에 대한 추적 삭제지원 등 24시간 원스톱 지원체계 가동, ② 방송통신심의위원회의 삭제절차 간소화(선삭제 후심의), ③ 디지털 성범죄 대응 전 과정에 걸쳐 피해영상물을 신속하게 탐지하고 자동 필터링할 수 있는 기술의 개발 등을 제시하였음.

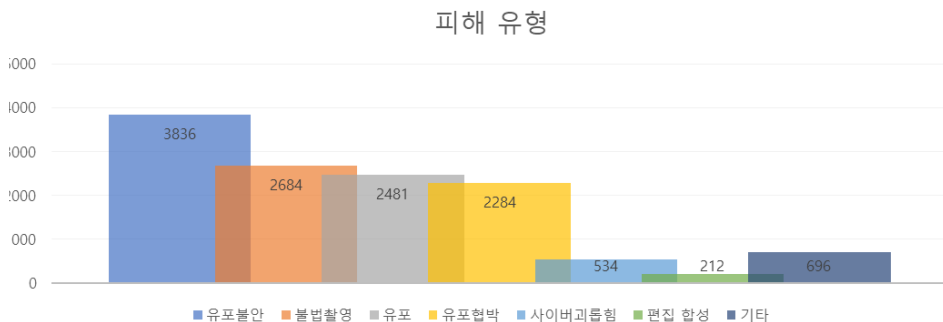
III. 디지털 성폭력 범죄 피해자 지원현황과 함의

정부의 <디지털 성범죄 피해방지 종합대책>에 따라 2018년 개소한 디지털 성폭력 피해자지원센터는 피해촬영물의 삭제지원 및 유포 현황 모니터링, 아동·청소년 성착취물의 선제적 삭제지원, 상담을 통한 심리지원, 수사·의료·법률 연계 서비스를 제공하고 있음. 디지털 성폭력피해자지원센터의 지원체계를 도식화하면 다음과 같음.



〈그림 - 2〉 디지털 성범죄 피해자지원센터 피해 지원 프로세스
(출처: 한국여성인권진흥원 홈페이지)

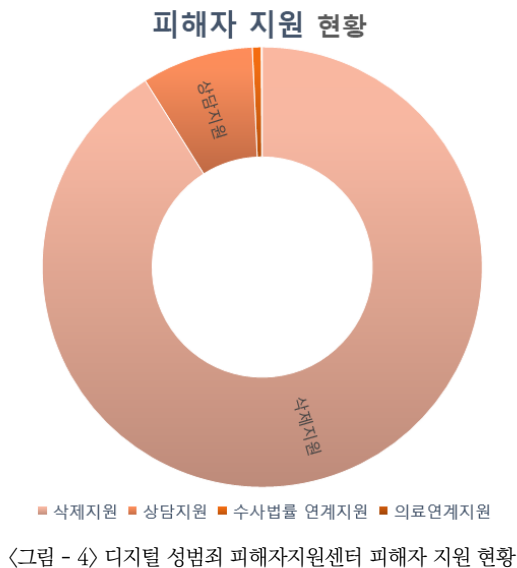
2022년 디지털 성범죄 피해자지원센터에 접수된 사건은 총 12,727건으로 피해유형은 유포 불안 3,836건(30.1%), 불법촬영 2,684건(21.1%), 유포 2,481건(19.5%), 유포협박 2,284건(18.0%), 사이버괴롭힘 534건(4.2%), 편집·합성 212건(1.7%), 기타 696건(5.4%)으로 나타남.



〈그림 - 3〉 디지털 성범죄 피해 유형

같은 해 디지털 성범죄 피해자지원센터는 총 7,979명의 피해자를 지원했는데 전체 피해자 중 10대와 20대의 연령층에 해당하는 비율이 36%에 이른다. 피해자의 성별은 여성이 6,007명으로 약 75%, 남성이 1,972명으로 약 25%임.

또한 총 23만 4천여건의 지원서비스를 진행했는데 구체적 내역으로는 삭제지원이 213,602건(91.1%), 상담지원 19,259건(8.2%), 수사·법률지원 연계 1,525건(0.6%), 의료지원 연계 174건(0.1%)으로 나타남.



〈그림 - 4〉 디지털 성범죄 피해자지원센터 피해자 지원 현황

디지털 성범죄 피해자지원센터가 집계한 피해자와 피해자 지원현황에서 파악할 수 있는 주요 시사점은 ① 디지털 성범죄의 남성 피해자 비율이 모든 성폭력 범죄의 경우에 비추어 높게 나타나기 때문에¹⁰ 피해자 보호에 있어서도 양성의 젠더적 특성을 모두 고려한 방식의 보호와 지원 방안이 필요하고, ② 피해영상물의 삭제지원이 압도적 비중을 차지하는 것으로 나타나 이에 대한 양적, 질적 제고방안이 모색되어 한다는 점¹¹을 들 수 있음.

10 대검찰청이 발간한 「범죄분석」의 데이터를 통해 가공한 통계자료를 살펴보면, 2021년 발생한 모든 성폭력 범죄 피해자 32,898명 중 남성 피해자는 2,925명으로서 약 8.9%에 불과한 반면, 전술한 바와 같이 디지털 성폭력 범죄의 남성 피해자 비율은 25%에 이른다: 한국여성정책연구원, 〈성폭력범죄 피해자(성/연령별)〉, 한국여성정책연구원 홈페이지, https://gsis.kwdi.re.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=338&tblId=DT_5ED0610N_1 (2023. 12. 15. 최종방문).

11 성폭력 피해자 지원센터가 2023년 삭제를 지원한 피해촬영물은 총 24만3855건(2023년 12월 20일 기준)으로 2022년 대비 14.2% 증가한 것으로 나타났다: 박상혁, 〈디지털성폭력지원센터, 올해 삭제한 불법촬영물 '24만건'〉, 여성신문, 2023. 12. 31.

IV. 현행 피해자 지원제도에서 보완해야 할 점

- 제안에 같음하여

2017년 정부차원에서의 디지털 성범죄 피해자에 대한 종합대책이 발표된 이후, 경찰청, 법무부, 여성가족부 등 소관 부서에서는 앞다투어 디지털 성범죄의 처벌을 강화하고 피해자를 보호하기 위한 대책을 내놓음. 이에 따라 성폭력 관련 법률의 개정을 통하여 기존에는 범죄로 포착할 수 없었던 디지털 기술 기반 성폭력 범죄를 처벌하고 형량을 강화하는 한편, 피해자에 대한 지원 범위도 확장해 왔음. 또한 국경을 넘나드는 디지털 범죄의 특성상 수사뿐 아니라 피해 확산 방지를 위해서도 국제적 공조가 필요하다는 지적에 따라 유럽 사이버범죄 방지 협약 가입을 추진하고 있으며, 2023년 유럽평의회로부터 정식 가입 초청서를 받은 성과도 고무적임.¹² 그러나 여전히 피해자의 연쇄적 피해 방지, 피해 회복의 관점에서 다음과 같은 점에서 보완의 필요가 있음.

1. 법률적 조력 측면

디지털 성범죄 피해자들에게 형사재판을 통한 가해자의 처벌은 법적 구제라는 차원보다 가해자에게 할 수 있는 유일한 처벌이라는 심리적 위안의 의미를 가지며, 따라서 형사재판의 진행 과정과 그 결과에 집착하는 경향을 보이고 그 결과가 피해자 회복에 영향을 미치는 것으로 나타남.¹³ 이는 피해자에 대한 적절한 형사적 제재가 범죄자에 대한 국가의 형벌권 행사라는 의미를 넘어, 피해자로 하여금 사회와 국가에 대한 신뢰를 형성하게 하고 나아가 피해자의 회복을 도울 수 있다는 점을 시사함.

우리나라 형사절차상 피해자의 권리는 제한적으로만 인정됨. 따라서 통상의 피해자는 주로

12 박선정, 〈유럽평의회, '디지털 범죄 국제 공조 협약' 한국 가입 만장일치 찬성〉, 법률신문, 2023. 1. 6.

13 박찬미, 〈디지털 성범죄 피해자의 회복을 위한 법적 개선방안 연구 -피해지원자 심층 면접을 기반으로-〉, 《이화젠더》 13(3), 2021, 48쪽.

증인의 지위에서 범죄에 대해 진술할 수 있을 뿐이고¹⁴ 가해자의 처벌 여하에 직접적인 영향을 미칠 수 없고, 범죄로 인하여 어떠한 고통을 겪고 있는지, 가해자가 어떤 처벌을 받길 원하는지에 대해 충분히 진술할 기회를 얻지 못함. 특히 자신이 겪은 범죄 사실이 알려지는 것을 원하지 않고, 자책감, 수치심 등의 심정으로 고통받는 성폭력 피해자들은 이러한 제한적인 기회조차 충분히 활용할 수 없는 상황에서 피해자 변호사제도는 피해자의 권리를 대변하고 수사와 재판 절차에서의 2차 피해를 방지하며, 피해자의 의견을 전달하는 역할을 담당하는, 성폭력 피해자들에게는 핵심적인 권리라고 할 수 있음.

한편, 전통적인 형사소송 구조에 따르면, 형사공판의 당사자는 검사로 대표되는 국가와 피고인이고 여기에는 무기대등의 원칙이 적용되며, 피고인의 유죄 입증을 위한 증거는 형사소송법이 규정한 증거법에 의해서만 유효하게 인정될 수 있음. 이를 위하여 검사와 피고인(변호인)은 각 당사자가 제출한 증거에 대하여 반대의견을 진술할 수 있으며, 그 증거가 사람과 같은 인적 증거일 경우에는 반대신문을 통하여 상대방의 견해를 탄핵할 수 있음.

디지털 성폭력 범죄 중 불법촬영, 유포 협박 등의 범죄는 이를 목격한 제3의 증인이 없이 행해지는 경우가 많아 피해를 당한 피해자의 진술이 중요한 증거가 될 수 있는데, 성폭력 범죄의 피해자는 형사법정에 출석하는 일이 드물며 대부분의 경우 피해자 변호사를 통해 의견을 진술하거나 그 진술에 갈음하는 서면을 제출하고 있음.¹⁵

그러나 피해자 변호사가 진술할 수 있는 의견은 범죄사실의 실체에 관한 것이 아니라 ‘피해의 정도 및 결과, 피고인의 처벌에 관한 의견, 그 밖에 당해 사건에 관한 의견’으로서(「성폭력범죄 등 사건의 심리·재판 및 피해자 보호에 관한 규칙」 제6조 제1항), 형사소송법 제294조의 2가 예정한 (모든) 피해자 진술권의 내용 범위를 벗어나지 않음. 따라서 예를 들어 범죄 유무를 가르는 결정적인 사항(촬영의 동의 유무, 협박 유무 등)에 관한 피고인측의 주장에 대해 명시적인 이의신청권, 증인신문권, 피고인 신문권 등이 인정되지 않기 때문에 피해자 변호사의 의견진술에도 불구하고 그 의견진술내용은 범죄사실의 인정을 위한 증거로 사용될 수 없음.

14 증인이 아닌 지위에서 범죄사실의 인정에 해당하지 않는 사항에 관하여 의견을 진술할 수 있는 기회도 인정되고 있으나(형사소송규칙 제134조의10) 여전히 피해자가 사건의 주된 당사자의 지위로 인정받지 못하고 있다는 것이 일반적인 견해이다: 조균석, 〈일본 피해자참가제도 시행 7년의 운영 성과와 그 시사점〉, 《일감법학》 38, 2017, 170쪽.

15 남궁평, 〈형사재판에서 범죄피해자의 참가범위에 관한 연구 -성폭력 범죄피해자를 중심으로-〉, 한국방송통신대학교 석사논문, 2016, 28쪽.

한편, 일본은 2007년도에 피해자 참가제도를 신설하고 피해자의 소송참가를 뒷받침하기 위하여 2008년도에 국선변호인제도를 도입하였음. 일본의 피해자 변호사에게는 증인신문권, 피고인에 대한 질문권, 변론권 등이 인정되어 범죄 피해자를 소송 당사자의 지위로 격상시킨 수준으로 평가받고 있음.¹⁶

독일은 피해자의 형사절차 참여가 제도적으로 발전한 국가로서 주거침입, 모욕, 상해 등 경미 범죄의 피해자에게 독자적인 형사소추권을 인정하며(Privatklage),¹⁷ 피해자가 공소참여인으로 검사와 함께 공소에 참여할 수 있도록 하는 공소참가제도(Nebenklage)¹⁸를 두고 있음. 독일과 달리 이러한 제도를 두고 있지 않은 우리 형사소송법체계 하에서는 특별히 성폭력 피해자 및 피해자 변호사에게만 사건의 대등한 당사자에 준할 정도의 권한과 역할을 부여하는 것은 다른 범죄 피해자의 경우와 형평에 맞지 않는 일일 수 있음. 그러나 우선적 과제로서 성폭력 피해자가 겪는 특수한 사정을 고려하여 피해자가 최소한 증인의 지위에서라도 충분한 발언과 진술을 할 수 있도록 보장해야 할 필요가 있음. 성폭력 범죄의 피해자는 피해의 상기, 가해자와의 대면 등을 꺼려 사건의 수사나 재판에 어떠한 방식으로든 참여하기를 원하지 않는 반면, 본인의 피해 감정과 피해 사실을 최대한 전달하고자 하는 경향이 강한 것으로 나타남.¹⁹ 따라서 형사절차상에서의 성폭력 범죄 피해자에 대한 보호와 지원은 바로 이 점에 집중하여, 수사단계와 공판단계에서 2차 피해를 당하지 않도록 보장하는 한편, 피해자의 의견이 충분히 전달되도록 피해자 변호사의 진술권이 현재보다 폭넓게 인정될 필요가 있음.

또한 피해자 국선변호사는 전담변호사와 비전담변호사의 두 형태로 운영되는데, 2022년 기준 전체 피해자 국선변호사 635명 중 국선전담변호사는 35명에 불과하고 비전담변호사가 600명으로서 대부분의 피해자 변호를 비전담국선변호사가 담당하였음. 국선변호사에 대한 보수는 「검사의 국선변호사 선정 등에 관한 규칙」에 근거하는데, 비전담변호사의 국선변호에 대한 보수는 피고인 국선변호사의 절반 수준으로 과중한 업무에 비하여 보수 수준이 낮고 이

16 임보미, 〈성폭력 범죄에 있어서 피해자조력인의 개념과 역할〉, 《성신법학》 15, 2015, 43쪽.

17 우리나라는 기소독점주의를 채택하여 오직 검사만이 공소권을 행사할 수 있고 사인이 소추할 수 있는 경우는 전무하다.

18 공소참여인으로서의 피해자에게는 독자적인 증거제출권 및 독립적인 상소권한까지 인정함으로써 소송의 당사자와 같은 지위를 보장한다.

19 남궁평, 앞의 논문, 27쪽.

는 피해자에 대한 양질의 법률서비스 제공으로 이어지기 어려움.²⁰ 따라서 이들에 대한 적절한 보수의 지급과 체계적인 관리 시스템의 개발이 필요하고, 장기적으로는 피해자를 위한 법률적 조력을 전담하는 국선전담변호사의 단계적 확충이 고려되어야 함.

2. 피해자 지원 기구의 운영과 권한 측면

지난 짧은 시간 내에 디지털 기술은 비약적으로 발전해왔고 그 기술에 편승하여 분화·발전하는 디지털 성범죄와 이를 규제하고 처벌하는 법률의 공백 사이에서 피해자가 양산되었음. 이러한 반복적 경험과 디지털 기술의 발전 방향과 속도를 가늠해 볼 때 향후 디지털 성폭력 범죄는 또 다른 양상과 유형으로 계속해서 진화·확대할 것으로 예상됨. 따라서 디지털 성폭력 범죄의 예방과 피해자 보호·지원은 단기적이고 집중적인 대책보다는 지속적이고 적극적인 정책적 의지와 투자가 필요한 영역이라고 할 수 있음.

앞에서 살펴본 바와 같이 디지털 성범죄 피해자들은 불법촬영물 등의 유포에 커다란 불안감을 가지고 있기 때문에 유포 여부의 조속한 확인, 유포된 이후의 상황이라면 조속한 삭제, 재유포 가능성 제거 등이 디지털 성범죄 피해자에게 가장 절실하고 중요한 지원 방안이라고 할 수 있음. 디지털 성범죄 피해자들을 지원하는 지원 활동가에 대한 실증적 조사에서도 피해자와 활동가 모두 유포피해를 차단하고 재유포를 방지하는 것을 가장 중요한 해결책으로 생각하고 있는 것으로 나타남.²¹ 디지털 성범죄 피해자 지원센터는 담당 업무의 상당 부분을 지원업무에 할애하고 있는데, 삭제 지원과 관련하여 지원센터가 직접 삭제를 할 수 있는 것은 아니고, 모니터링 후에 이를 방송통신심의위원회, 촬영물 등이 게시된 플랫폼에 삭제나 차단을 요청하는 방식으로 진행되고 있음. 그러나 불법촬영물이 게시된 플랫폼이 불법사이트인 경우에는 삭제 요청의 수용률이 낮을뿐 아니라 삭제를 요청할 창구조차 없는 곳도 많으며, 방송통신심의위원회는 차단 요청을 받은 이후 24시간 이내 신속심의를 통하여 삭제나 접속차단과 같은 시정요구를 하고 있지만 실제 차단까지 시일이 소요되는 것으로 나타남. 이렇듯 불법촬영물 등의 삭제 지원에 관련 기관과 권한이 분산화되어 있어 조속하고 강제적인 삭

20 신귀혜, <[피해자 국선변호인] ① 1심 기본 보수 20만원, 피고인 국선 '절반'...양질 법률지원 '글썄'>, 뉴시스, 2023. 1. 4.

21 박찬미, 앞의 글, 51, 53쪽.

제가 이루어지지 않고 있음. 따라서 디지털 성범죄 피해자지원센터가 불법촬영물 삭제에 관한 집권적 기관으로서 모니터링 - 유포 확인 - 삭제로 이어지는 경로를 최단기화할 수 있도록 적절한 권한을 부여할 필요가 있음. 이때 온라인 사업자들의 권리와 표현의 자유라는 다른 법익과의 충돌을 최소화하기 위하여 명확한 삭제 기준의 정립, 온라인 사업자의 이의 신청권 보장 등이 동시에 마련되어야 할 것임. 이에 관한 비교법적 모델로 호주의 「온라인안전법 2021」(Online Safety Act 2021)을 들 수 있는 바, 이 법의 전신인 「온라인안전강화법 2015」(Enhancing Online Safety Act 2015)에 근거하여 설립된 온라인안전국(e-Safety Commissioner)은 호주의 온라인 안전에 대한 총괄적 책임기관으로서 이 기관은 비동의의 개인 이미지를 포함한 온라인 폭력 콘텐츠 서비스 제공자에게 삭제 또는 차단요청서나 차단통지서를 교부하고, 이를 준수하지 않을 때에는 민사적 제재(civil penalty)를 직접 부과하거나 도메인 등을 차단할 수 있는 권한이 인정되며 이조차 준수하지 않을 때에는 호주 연방법원에 온라인서비스 공급 중단 명령을 신청할 수 있는 강력한 권한을 가지고 있음. 영국 역시 2022년 3월 통신규제기관에게 직접 벌금을 부과하거나 사이트를 차단하는 권한을 인정한 「온라인안전법안」이 발의되어 2023년 10월 26일 국왕의 승인(Royal assent)을 거쳐 법률로 발효되었음. 온라인상의 유해한 콘텐츠에 관한 총괄적인 책임기관의 선정과 권한 강화를 지향하는 입법례는 향후 우리의 디지털 성폭력 피해지원이 어떠한 방향으로 나아가야 하는지를 시사함.

디지털 성범죄 피해자 지원센터는 삭제지원뿐 아니라 수사 및 의료기관과의 연계서비스, 해바라기센터나 성폭력상담소등 여타의 유관기관과의 연계를 제공함으로써 연계지원의 허브 역할을 담당하고 있음.²² 2023년 현재 디지털 성범죄 피해자 지원센터의 전체 인력은 39명에 불과하고 그중 15명은 기간제 직원임. 업무의 과중함과 디지털 성범죄의 특성상 전문성이 요구되는 분야라는 점을 고려할 때 이러한 인력구성은 날로 증가하는 디지털 성범죄 피해자에 대하여 적절한 지원을 기대하기 어려움. 업무의 증대뿐 아니라 업무의 숙련도에 일정한 기간이 필요하고 또 피해자의 입장에서 자신의 사건을 담당하는 지원활동가의 교체에 부담을

22 김한균, <디지털성범죄 대책에 대한 형사정책적 평가 -n번방 사건 이후 5년, 무엇이 달라지고, 달라지지 않았는가?>, 《이화젠더법학》 15(2), 2023, 213쪽.

느낀다는 점을 고려할 때 인원 확충과 더불어 기간제 직원의 정규직화가 요청됨.²³

정부는 디지털 성범죄 피해자 보호를 위한 사업을 확대하겠다는 정책 발표를 거듭하고 있으나, 최근 몇 년간 디지털 성범죄 피해자 보호를 위한 예산은 증액되지 않았고, 특히 2024년 가정폭력, 교제폭력, 권력형 성범죄, 스토킹, 디지털 성폭력 피해자를 지원하는 사업을 통합하여 개편하는 방향을 추진하면서 여성폭력 방지 및 폭력 피해자 지원 예산을 대폭 감축하였음. 이 과정에서 다수의 개별 상담 기관들이 통·폐합될 것으로 예상, 줄어든 예산과 인력으로 다수 피해자에 대한 적절한 지원이 이루어질 수 있을지는 회의적으로 전망되며, 특히 지역별로 개별 상담소에서 운영해오던 디지털 성범죄 특화 프로그램이 정부에 의해 새롭게 선정된 통합상담소로 이관될 예정으로 기존 상담소에서 지원을 받고 있던 피해자들에 대한 지원 단절 등이 우려됨. 디지털 성범죄 특화 상담소로 지정된 상담소에서는 디지털 성범죄 피해자들에 대한 상담, 의뢰와 법률지원, 그리고 디지털 성범죄 피해자센터가 진행하는 삭제지원으로의 연계, 치유회복프로그램 등을 진행하며 디지털 성범죄 피해자만의 특수성을 고려한 지원 체계를 갖추어 운영하여 왔음. 다른 폭력 범죄보다 대응의 신속성과 디지털 환경에 대한 이해가 핵심적으로 요구되는 영역으로서 다양한 형태의 여성폭력에 대응해야 하는 통합상담소에서 기존 디지털 성범죄 피해에 특화한 상담과 치료, 지원프로그램의 개발의 적용과 실천에 대한 기대는 낮아질 수밖에 없음.

우리의 생활영역은 양적, 질적 측면에서 모두 모빌리티 테크놀로지에 의존하는 비율이 높아지고 있음. 앞서 살펴본 바와 같이 디지털 성폭력 범죄는 성폭력 범죄의 일종이기도 하지만 그 피해의 양상과 규모가 대면 성폭력 범죄와 많은 차이가 있으며, 피해가 영구적으로 지속될 수 있기 때문에 유포의 가능성을 가능한 한 빠르게 차단하는 것이 매우 중요함. 따라서 디지털 성범죄 피해자만을 위한 특수한 지원 영역이 필수적으로 요구되는 바, 전문적 인력 양성과 충원 외에도 불법촬영물 등에 대한 자동 검색, 자동 삭제 및 차단이 가능한 기술의 개발과 보급에 대한 투자가 필요함. 피해자에 대한 적절한 지원을 통해 이들의 회복과 사회복귀를 돕는 것은 국가의 당연한 의무이며 국가부조의 사각지대에 놓여 있는 피해자들을 방지하는 것은 이보다 더 큰 사회적 비용의 소모라는 점에서 정부의 적극적인 지원과 투자를 촉구함.

23 여가부는 기간제 직원 전원에 대해 정규직을 요청하고 정규 인력을 매년 단계적으로 확대해 나가겠다고 국회에 보고한 바 있다: 오세진, 〈여가부, 디지털성범죄 피해자 지원 인력 전원 정규직화 추진〉, 한겨레신문, 2023. 5. 3.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김태경, 〈카메라 등 이용촬영범죄와 접촉성 성폭력이 피해자에게 미치는 심리적 충격 비교〉, 《상담 심리교육복지》 8(6), 2021, 23~40쪽.
- 김한균, 〈디지털성범죄 대책에 대한 형사정책적 평가 -n번방 사건 이후 5년, 무엇이 달라지고, 달라지지 않았는가?〉, 《이화젠더법학》 15(2), 2023, 193~221쪽.
- 박찬미, 〈디지털 성범죄 피해자의 회복을 위한 법제 개선방안 연구 -피해지원자 심층 면접을 기반으로〉, 《이화젠더》 13(3), 2021, 31~63쪽.
- 성현정, 〈피해자 국선 변호사 역할과 과제〉, 《피해자학연구》 31(2), 2023, 265~292쪽.
- 소병도, 〈범죄피해자의 헌법적 권리와 적법절차를 통한 보장〉, 《홍익법학》 17(2), 2016, 307~332쪽.
- 임보미, 〈성폭력 범죄에 있어서 피해자조력인의 개념과 역할〉, 《성신법학》 15, 2015, 33~61쪽.
- 조균석, 〈일본 피해자참가제도 시행 7년의 운영 성과와 그 시사점〉, 《일감법학》 38, 2017, 169~194쪽.

2. 기타 자료

- 남궁평, 〈형사재판에서 범죄피해자의 참가범위에 관한 연구 -성폭력 범죄피해자를 중심으로〉, 한국방송통신대학교 석사논문, 2016.
- 박상혁, 〈디지털성폭력지원센터, 올해 삭제한 불법촬영물 '24만건'〉, 여성신문, 2023. 12. 31.
- 박선정, 〈유럽평의회, '디지털 범죄 국제 공조 협약' 한국 가입 만장일치 찬성〉, 법률신문, 2023. 1. 6.
- 신귀혜, 〈[피해자 국선변호인] ① 1심 기본 보수 20만원, 피고인 국선 '절반'...양질 법률지원 '글쎄'〉, 뉴시스, 2023. 1. 4.
- 오세진, 〈여가부, 디지털성범죄 피해자 지원 인력 전원 정규직화 추진〉, 한겨레신문, 2023. 5. 3.
- 한국여성정책연구원, 〈성폭력범죄 피해자(성/연령별)〉, 한국여성정책연구원 홈페이지, https://gsis.kwdi.re.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=338&tblId=DT_5ED0610N_1 (2023. 12. 15. 최종방문).

5.

모바일 공동체와 윤리

비자발적인 출향민으로서의 난민에 대한 환대와 인권에 기초한 정책 제언
글로벌 공동체 형성과 대응 - 외국인 유학생 유입과 체류지원 정책에 관하여 -

모빌리티인문 정책제안 23-3(통권 9호)

비자발적인 출향민으로서의 난민에 대한 환대와 인권에 기초한 정책 제안



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

〈초록〉

비자발적인 출향민으로서의 난민에 대한 환대와 인권에 기초한 정책 제안

유엔난민기구에 따르면 적어도 매년 160만 명의 난민이 발생하고 있는데 이는 분쟁과 위기가 세계 어느 곳에서나 항시 일어나고 있는 일이며, 이에 대한 국제적 차원의 협력과 대응이 필요하다는 사실을 의미한다. 우리나라는 「1951년 난민의 지위에 관한 협약」에 가입한 당사국으로 협약을 준수할 의무가 있고, 2012년 아시아 최초로 독립적인 「난민법」을 제정하였으나 실제로는 지극히 낮은 난민인정률, 난민보호에 대한 소극적인 태도 등이 문제가 되고 있다. 게다가 최근에는 난민인정을 배제하기 위한 방향으로의 「난민법」개정을 추진함으로써 국내뿐 아니라 국제적 차원의 비판을 받고 있다. 우리나라의 난민인정률은 OECD 가입국 중 최저 수준에 속하며, 매년 늘어나는 난민 신청 사건을 제때 처리하지 못하여 사건이 적체되어 있다. 난민 예산, 그중에서도 난민에게 중요한 복지장치인 생계비의 집행률은 2022년에는 29.4%에 그칠 정도로 매우 낮으며, 현재의 난민심사인력과 체계로는 정확하고 공정한 난민심사를 담보하기 어려운 수준이다. 난민인정자 외의 난민에 대해서는 사회보장시스템의 공백이 심각한 상태로 이들은 한국에서의 체류기간 동안 많은 어려움을 겪는 것으로 나타나고 있다. 이에 본 정책제안서는 이와 같은 현황을 구체적인 실증 자료를 통해 확인하여 문제의 심각성을 가시화하고, 다음과 같이 제안하고자 한다. 첫째, 현재 추진 중인 난민법 개정안은 난민협약의 정신에 위배되며 위헌의 소지가 있으므로 수정 또는 철회해야 한다. 두 번째, 난민신청서상 난민신청 사유 중 하나로 들고 있는 ‘기타’ 사유를 난민불인정결정의 근거로 삼는 관행을 시정해야 한다. 세 번째, 생계비 지원 확대와 예산의 충실한 집행, 취업 허가의 확대, 다문화가족지원센터를 통한 지원 확보, 흠결 있는 개별 법령의 수정 등으로 난민에 대한 생존권 보장을 강화해야 한다. 마지막으로 정확하고 신속하며 공정한 난민심사제도를 구축하기 위하여 난민전담공무원을 확충하고 직역별 교육을 통해 전문성을 도모해야 한다.

Keywords

난민, 유엔난민기구, 난민협약, 난민법, 난민정책

〈Abstract〉

Hospitality and Human Rights-Based Policy Proposals for Refugees as Involuntary Migrants

According to the United Nations High Commissioner for Refugees, at least 1.6 million refugees are generated annually, signifying ongoing conflicts and crises worldwide. It underscores the necessity for international cooperation and responses to address this global challenge. South Korea, as a party to 'The 1951 Convention relating to the Status of Refugees,' is obligated to adhere to the agreement. In 2012, it became the first country in Asia to enact the 'Refugee Act,' an independent law on refugees. However, issues have arisen, including an extremely low refugee recognition rate and passive treatment of refugee protection in practice. Furthermore, recent attempts to amend the 'Refugee Act' in a direction that excludes refugee recognition have sparked domestic and international criticism. South Korea's refugee recognition rate ranks among the lowest in OECD member countries, and the increasing number of annual refugee applications has led to a backlog due to the inability to process cases promptly. The refugee budget, particularly the execution rate of livelihood support, a crucial welfare component for refugees, remained extremely low at 29.4% in 2022. Ensuring accurate and fair refugee assessments has proven challenging with the current refugee assessment personnel and system in place. For all refugees except recognised refugees, the severe gaps in the social security system have led to significant challenges during their stay in Korea. Through concrete empirical evidence, this paper confirms the current situation and visualises the severity of the issue. In response, the following proposals are suggested. First, the currently discussed amendment to the 'Refugee Act' violates the spirit of the refugee agreement and has the potential for unconstitutionality; therefore, it should be revised or withdrawn. Second, the practice of using the 'other' category, cited as a reason for asylum in refugee applications, as grounds for non-recognition decisions should be corrected. Third, efforts should be made to enhance the right to survival for refugees through the expansion of livelihood support, diligent budget execution, broadening of employment permits, securing support through multicultural family support centres, and amending flawed individual laws. Finally, to establish an accurate, prompt, and fair asylum system, it is essential to strengthen the refugee workforce, providing specialised training through task-specific education.

Keywords

refugees, UNHCR, The 1951 Refugee Convention, Refugee Act, Refugee Policy

난민현황에 관한 통계 및 분석자료를 공유해 주신 난민인권센터와 박경주 활동가님께 감사드립니다.

I. 제언 배경

1. 근대적 모빌리티 권리의 시초, 그리고 난민

모빌리티에 대한 근대적 권리개념의 시초는 1948년 〈세계인권선언〉에서 찾을 수 있음. 〈세계인권선언〉 제13조는 “모든 사람은 자국내에서 이동 및 거주에 대한 권리를 가진다. 모든 사람은 자국을 포함하여 어떠한 나라를 떠날 권리와 또한 자국으로 돌아올 권리를 가진다”고 규정하였음. 이 조항은 2차 세계대전 이후 동구권과 서구권 사이의 긴장상태에서 “동구권 국가들에 거주하는 반체제 인사들을 지원”¹하기 위한 것으로 박해를 피해 이동할 수 있는 권리가 보장되어야 한다는 내용을 담은 것으로 알려져 있음. 그리고 모빌리티 권리를 보장해야 할 정부가 오히려 박해의 주체가 된다면 “모든 사람은 박해를 피하여 다른 나라에 비호를 구하거나 비호를 받을 권리”(〈세계인권선언〉 제14조 제1항)를 가지게 됨.

〈세계인권선언〉 이후 특정 인종, 민족, 종교 등을 이유로 한 박해 때문에 삶의 터전을 잃은 자들을 보호하기 위하여 국제적 차원의 협력이 필요하다는 인식을 같이 하면서 「1951년 난민의 지위에 관한 협약」(The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 이하 “난민 협약”)이 탄생하게 되었음. 이처럼 난민은 근대적 의미의 모빌리티 권리를 실정화하는 최초의 계기가 되었고, 이들에 대한 보호가 필요하다는 전 세계적 합의를 이끌어낼 만큼 인류의 평화와 직결되는 사안으로, 난민제도는 “국제 사회에서 보편적 인간존엄을 보장하기 위한 제도”²로서의 의미를 가짐. 독일 역시 2차 세계대전 종전 이후 제정된 기본법에서 “정치적으로 박해받는 자는 비호권을 누린다”고 하여 정치적 난민, 즉 독일 기준에서는 외국인 또는 무국적자에 해당하는 난민의 비호권을 기본권으로 인정한 바 있음(독일 기본법 제16a조 제1항).

1 크리스토프 게이, 〈모빌리티에 대한 권리란 무엇인가?〉, 《모바일/임모바일 01》, 이진형 옮김, 앨피, 2021, 49쪽.

2 최유, 〈제주예멘난민 이후 「난민법」 개정안의 입법동향에 관한 연구〉, 《한국이민정책학보》 5(1), 2022, 37쪽.

2. 난민 유입과 한국의 난민 정책

유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)에 따르면 1951년부터 70여 년 동안 적어도 매년 160만 명의 난민이 발생하고 있음. 즉, 분쟁과 위기는 세계 어느 곳에서나 항시 일어나고 있는 일이며, 야기된 위협에 대하여 전 세계가 공동으로 대응하고 협력할 필요가 있음.

우리나라에서는 2018년 4월과 5월 사이에 549명의 예멘인들이 제주도에 입국, 난민신청을 한 사례가 알려지면서 난민 문제가 사회적 이슈로 부상하게 되었음. 이때 인권적 측면에서 난민에 대한 우호적 입장과 난민 수용으로 인한 사회적 비용부담과 혼란을 우려하는 입장이 공존하였고, 난민신청 사건 이후 당시 제20대 국회 회기가 종료한 2020년까지 국회에 제안된 「난민법」 개정안이 총 15건에 이를 정도로 사회적 관심이 모아졌으나 이 개정법률안은 아무런 사회적 합의를 이끌어내지 못한 채 임기만료로 모두 폐기되었음.³

다수의 국가에서 난민 정책을 집행하는 과정에서 국내 질서 및 안보 측면에서의 ‘관리’를 중시하는 관점과 보편적 인권을 수호하고자 하는 인도주의적 관점이 어느 정도 긴장관계를 형성하고 있으며 비호국의 정치적 상황과 맞물려 시간과 공간에 따라 어느 한쪽이 더 우세하게 작동하기도 함.⁴ 그러나 우리나라는 1994년 난민인정제도를 도입한 이래 현재까지 난민에 대한 비우호적 정책으로 국내외적 비판의 대상이 되고 있음. 후술하는 바와 같이 국내로 유입되는 난민과 난민신청 건수는 증가하는 추세인 반면, 난민인정률은 지극히 저조하고 이들에 대한 처우도 열악한 현실임. 「난민협약」의 체약국이자 아시아 최초의 독립 「난민법」을 제정한 국가로서 그 의무를 충실히 이행하였다고 보기 어려움.

3. 난민법 개정 움직임

정부는 2021년 난민 불인정 결정을 받은 사람이 난민 인정 재신청을 하기 위해서는 21일

3 이 기간에 제안된 「난민법」 개정안에 대한 상세한 내용과 분석에 대해서는 최유, 위의 글, 19쪽 이하 참조.

4 박서연·조영희, 〈한국의 난민심사 제도 발전 방향: 난민전담 공무원의 전문성 향상을 위한 조직과 심사 현장 개선을 중심으로〉, 《국가정책연구》 36(3), 2022, 167~168쪽.

안에 별도로 난민 적격 여부를 법무부 장관에게 다시 심사받도록 하는 이른바 ‘난민심사 부적격결정제도’의 도입을 추진한 바 있음(의안번호 2113939, 2024년 1월 현재 소관위 심사단계에 있음). 이 개정법률안은 난민인정자에 대한 상담과 취업지원, 난민신청자에 대한 통역 제공 등 인도적 지원 강화 방안도 포함하였지만, 난민심사 부적격결정제도는 현재 1차 심사가 충실히 이루어진다고 보기 힘든 상황에서 난민 인정의 관문을 더욱 좁히게 만드는 것임. 이에 대하여 국내 인권단체는 물론, 유엔난민기구 역시 이러한 예비 심사는 이전 절차가 온전한 심사였을 경우에만 정당화된다고 이를 비판하는 취지의 의견서를 발표하였음.⁵

뒤이어 정부는 2023년 12월 “현행 「난민법」에 … 테러리스트, 테러우려자 등을 난민 보호 대상에서 배제하는 명시적 근거가 없는 문제점을 개선하기 위하여, ‘국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려가 있는 자’는 난민불인정 결정하고, 난민인정처분을 취소·철회할 수 있도록” 하는 개정안을 입법예고 하였음.⁶ 이와 같은 일련의 개정 움직임에 따라 새로운 법률이 시행된다면 이는 「난민협약」의 정신을 위반하는 체약국으로서의 오명을 남길 우려가 있으며, 위헌 시비에서 자유롭지 못하게 될 것임.

5 UNHCR, “UNHCR’s Comments on the Legislative Amendment Proposal to the Refugee Act of the Republic of Korea,” 유엔난민기구 홈페이지, <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2021/en/123484?prevDestination=search&prevPath=/search?keywords=unhcr+comment+republic+of+korea&order=desc&sort=score&result=result-123484-en> (2024. 1. 5. 최종방문).

6 법무부 보도자료, 〈「난민법」 일부개정법률안 입법예고 -국가안전보장, 질서유지, 공공복리 침해 우려자를 난민 불인정-〉, 2023년 12월 12일.

II. 난민 관련 규범과 난민 정책의 현황

1. 난민 관련 규범

1) 국제법적 규범

난민에 관한 대표적인 국제규범으로서는 1951년 「난민협약」과 「1967년 난민의 지위에 관한 의정서」(The 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 이하 “난민의정서”)를 들 수 있음. 「난민협약」은 국제법상 최초로 난민에 대한 일반적 개념을 정의하고 난민에 대한 기본적 권리와 국제적 보호의무를 선언했다는 점에서, 「난민의정서」는 「난민협약」상 난민 개념의 시·공간적 제약성을 극복하여 보편적 난민 보호를 도모했다는 점에서 ‘난민의 대헌장’(Magna Carta)⁷이라는 평가를 받음. 「난민협약」과 「난민의정서」는 인종, 종교, 국적 등을 이유로 생명이나 자유를 위협받을 우려가 있는 국가로의 강제송환을 금지하는 ‘강제송환금지 원칙’을 천명하고 있으며, 이 원칙은 난민으로 인정된 자뿐 아니라 난민 지위가 결정되기 이전이라도 모든 비호신청인에게 적용되는 핵심적 원칙임. 또한 「난민협약」과 「난민의정서」에 가입한 개별 당사국들은 국내 법률유보를 통하여 협약의 특정 조항을 적용하지 않거나 수정하여 적용하는 것이 가능하지만 강제송환금지원칙을 비롯하여 난민의 정의, 무차별원칙, 재판받을 권리를 규정한 핵심 조항들에 대해서는 이러한 법률유보가 허용되지 않음.

7 이용호, 〈난민의 개념과 그 보호〉, 《국제법학회논총》 52(2), 2007, 312쪽.

구분	조	내용
난민협약	제1조 난민의 용어 정리	A. (2) 1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서, 또한 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 근거가 있는 공포로 인하여, 자신의 국적국 밖에 있는 자로서, 국적국의 보호를 받을 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 국적국의 보호를 받는 것을 원하지 아니하는 자. 또는 그러한 사건의 결과로 인하여 종전의 상주국 밖에 있는 무국적자로서, 상주국에 돌아갈 수 없거나, 또는 그러한 공포로 인하여 상주국으로 돌아가는 것을 원하지 아니하는 자. (이하 생략)
	제3조 무차별원칙	체약국은 난민에게 인종, 종교 또는 출신국에 의한 차별없이 이 협약의 규정을 적용한다.
	제16조 재판을 받을 권리	1. 난민은 모든 체약국의 영역 내에서 자유로이 재판을 받을 권리를 가진다. 2. 난민은 상주거소를 가지는 체약국에서 법률구조 및 소송비용의 담보면제를 포함한 재판을 받을 권리에 관한 사항에 있어서 그 체약국의 국민에게 부여되는 것과 동일한 대우를 부여받는다. 3. 난민은 상주거소를 가지고 있는 체약국외의 다른 체약국에서 제2항에 규정된 사항에 관하여 상주거소를 가지는 체약국의 국민에게 인정되는 것과 동일한 대우를 부여받는다.
	제33조 추방 및 송환의 금지	1. 체약국은 난민을 어떠한 방법으로도 인종, 종교, 국적, 특정사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 그 생명 또는 자유가 위협받을 우려가 있는 영역의 국경으로 추방하거나 송환하여서는 아니된다. 2. 그러나 이 규정에 의한 이익은 그가 있는 국가의 안보에 위험하다고 인정되는 상당한 이유가 있고, 또는 특히 중대한 범죄를 저지른 것에 대한 최종적인 유죄판결이 내려지고 그 국가공동체에 대하여 위험한 존재가 되는 난민에 의하여는 요구될 수 없다.
난민의정서	제1조 일반규정	2. 이 의정서의 적용상, '난민'의 용어는, 이 조 제3항의 적용에 관한 것을 제외하고, 협약 제1조 제A항 제2호에 규정된 '1951년 1월 1일 이전에 발생한 사건의 결과로서 또한' 및 '그러한 사건의 결과로서.....'라는 표현이 생략되어 있는 것으로 볼 경우 협약 제1조의 정의에 해당하는 모든 자를 말한다. 3. 이 의정서는 이 의정서의 당사국에 의하여 어떠한 지역적 제한없이 적용된다. 다만, 협약의 체약국이 된 국가가 협약 제1조 제B항 제1호 (a)를 적용한다는 선언을 행하고 있는 경우에 그 선언은 협약의 제1조 제B항 제2호에 의하여 확대되지 아니하는 한 이 의정서에 의하여서도 적용된다.
	제7조 유보 및 선언	1. 어떠한 국가도 이 의정서에 가입시 이 의정서 제4조에 관하여 또한 협약 제1조, 제3조, 제4조, 제16조 제1항 및 제33조를 제외하고 이 의정서 제1조에 따른 협약 규정의 적용에 관하여 유보를 할 수 있다. 다만, 협약 당사국이 이 조에 의하여 행한 유보는 이 협약의 적용을 받는 난민에 대하여는 적용되지 아니한다.

〈표 - 1〉 「난민협약」과 「난민의정서」상 난민의 개념과 주요 원칙

난민과 관련한 직접적·종합적 규범인 「난민협약」 외에도 인권보장의 기본원칙을 선언한 〈세계인권선언〉과 〈세계인권선언〉의 법률적 구속력을 확보하기 위하여 1966년에 채택된 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(A규약) 및 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(B규약)에서 난민의 권리와 국가의 의무를 확인할 수 있음. 또한 2016년 10월 19

일 세계 193개국의 정상이 참여하여 난민과 이주민 문제와 관련하여 국제적 공동 대응의 필요와 협력에 합의하고 채택한 〈뉴욕 선언〉(New York Declaration for Refugee and Migrants)은 “우리는 유엔 헌장의 목적과 원칙을 재확인합니다. 우리는 또한 〈세계인권선언〉을 재확인하고 핵심적인 국제인권조약을 상기합니다. 우리는 지위의 높고 낮음을 막론하고 모든 난민과 이주민의 인권을 재확인하고 전적으로 보호할 것입니다. 모두가 권리의 주체자입니다. 우리의 대응은 국제법과 국제인권법에 대한 완전한 존중을 나타내며, 그리고 국제난민법과 국제인도법이 적용되는 경우에도 마찬가지로 전적으로 존중한다는 것을 보여줄 것입니다”라고 하여 2015년 이후 더욱 심각하게 촉발된 난민 위기에도 불구하고 난민 인권의 존중과 그에 부합하는 대응의 당위를 확인하였음.⁸

2) 국내법적 규범

■ 헌법

헌법상 기본권의 주체에 관해서는 개별 기본권을 ‘국민의 권리’로 이해하여 외국인의 기본권 주체성을 부인하는 견해가 존재하기도 하지만, 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조는 가장 핵심적인 권리⁹로 내외국인 여하, 국적의 유무를 불문하고 모든 이에 대해 그 주체성이 인정된다고 보는 것이 보편적인 입장임.

난민의 출입국과 체류에 관한 행정은 특히 헌법상 거주·이전의 자유(제14조)와 대응할 수 있음. 다수 학설은 이에 대한 외국인(무국적자)의 주체성을 부정하지만 해당 권리의 주체성을 원칙적으로 부정하기보다는 난민을 포함한 외국인에게도 거주·이전의 자유를 인정하되 헌법 제37조 제2항¹⁰에 따라 “필요한 경우에 한하여 법률로써 제한”할 수 있으며 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 이해하는 것이 인권의 보편성에 부합하

8 세계 난민 위기 대응을 위해 국제사회의 원칙과 공약 등을 제시한 〈뉴욕 선언〉은 〈새로운 난민 글로벌 컴팩트〉(The new global refugee compact)로 구체화되어 2018년 12월 17일 통과되었다.

9 헌법 제10조의 성격에 관하여 권리성을 부정하고 기본권의 전국가적·초국가적 권리를 선언하는 근본원리규범으로 이해하는 견해, 실정법적 권리로 보는 견해, 자연권을 실정법화한 것으로 보는 견해가 나뉜다. 그러나 어떠한 견해를 취한다 하더라도 해당 조항의 항유 주체에서 외국인을 배제하지는 않는다.

10 헌법 제37조 제2항: 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.

는 해석이라 할 수 있음.¹¹

■ 난민법

우리나라는 1992년 12월 「난민협약」에 가입한 이후, 1994년 「출입국관리법」(법률 제 4592호, 1944. 7. 1. 시행)에 관련 조항을 신설함으로써 난민인정제도를 도입하였음.¹² 그러나 「출입국관리법」은 법률의 취지 자체가 국내외 출입국에 관한 관리와 통제를 위한 것으로서 이때의 난민 규정은 난민의 인권보장이라는 측면보다는 당시 국제 협약 가입에 따른 이행 절차의 일환으로 1990년 이후 동구권 해체 및 전쟁과 빈곤 등에 따른 국가안보 차원의 방어적 성격이 강했음.¹³ 이후 2012년 아시아 최초로 「난민법」을 제정(2012. 2. 10. 법률 제 11298호)하여 2013년 7월부터 시행중에 있음.

「난민법」은 난민의 정의와 강제송환금지원칙 등을 비롯한 「난민협약」의 주요 내용을 반영하고 있음. 그러나 후술하는 바와 같이 우리나라는 「난민법」에 따른 난민 유형에 따라 그 처우를 달리하고 있으며 특히 아직 난민 신청에 따른 결정에 이르지 않은 자의 지위와 처우 문제가 심각한 것으로 나타나고 있음.

용어	개념
난민	인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원인 신분 또는 정치적 견해를 이유로 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 그러한 공포로 인하여 대한민국에 입국하기 전에 거주한 국가(이하 “상주국”이라 한다)로 돌아갈 수 없거나 돌아가기를 원하지 아니하는 무국적자인 외국인
난민인정자	난민법에 따라 난민으로 인정을 받은 외국인
인도적체류자	난민은 아니지만 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
난민신청자	대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로서 다음 어느 하나에 해당하는 사람 가. 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람 나. 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기 기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람 다. 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람

11 오동석, 「이민법제의 헌법적 평가와 재구조화」, IOM 이민정책연구원, 2011, 9쪽.

12 우리 정부는 법률로써 난민인정제도를 도입한 이후 7년이 지난 2001년에서야 첫 난민을 인정하였다.

13 김종철·김재원, 「난민법 입법과정과 제정법의 의의 및 향후 과제」, 《공익과 인권》 12, 2012, 143쪽.

재정착희망난민	대한민국 밖에 있는 난민 중 대한민국에서 정착을 희망하는 외국인
외국인	대한민국의 국적을 가지지 아니한 사람

〈표 - 2〉 「난민법」상 난민의 개념과 유형(제2조)

2. 난민 처우 현황

1) 난민인정률

난민인정제도가 도입된 이후 2022년까지 난민 신청과 인정현황은 다음과 같음.

구분	1994 ~2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	계
난민신청건수	9,539	5,711	7,541	9,942	16,173	15,452	6,684	2,341	11,539	84,922
난민인정	475	105	92	121	144	79	69	72	175	1,338
인도적 체류 인정	710	198	252	316	507	230	154	45	64	2,485

〈표 - 3〉 난민신청, 난민인정, 인도적체류자 인정 현황
(출처: 법무부 2022년 출입국·외국인정책본부 통계연보)

난민에 관해서는 ① 난민인정률에 인도적 체류자를 합산하여 난민보호율을 산정하거나(법무부), ② 전체 난민 신청 건수에서 심사 진행 중인 건과 철회 건을 제외하고 완료된 심사를 기준으로 인정률을 산정하거나,¹⁴ ③ 재정착난민은 난민심사체계 내부에서 인정되는 지위가 아니라는 이유로 이를 배제하고 산정하는 접근 등이 있음. 이중 ①과 ②의 접근방식을 취한다 하더라도 우리나라에서의 난민인정률과 보호율은 세계적으로 상당히 저조함. 2000년부터 2017년까지 평균 난민인정률은 3.5%이고 보호율은 10.7%로 이는 같은 기간 OECD 가입국의 평균 인정률 24.8%, 보호율 38%에 비해 현저히 낮으며 OECD 가입국중 최저수준으로 나타나고 있음.¹⁵

14 김중세, 〈난민법상 난민신청자와 인도적 체류자의 법적 지위〉, 《법학연구》 23(2), 2023, 77쪽.

15 SBS마부작침, 〈최초공개 대한민국 난민보고서 난민 문제, 이것부터 보고 보자〉, SBS NEWS 홈페이지, <https://mabu.newscloud.sbs.co.kr/201807refugee/> (2024. 1. 15. 최종방문).

희박한 것으로 확인됨.¹⁶ 이와 같은 사실에 대하여 이른바 ‘묻지마 난민소송’을 남발하는 ‘허위난민’의 문제를 제기하는 견해도 있지만, 후술하는 바와 같이 난민심사의 인력과 체계가 난민심사의 충실성을 담보하기 어려운 형태인 점, 2015년 무렵 난민 면접 과정에서 면접조서를 거짓으로 꾸며 무더기 난민불인정 처분을 내렸던 사실에 비추어 보면 이를 시정할 수 있는 최후의 구제 수단인 행정소송의 제기를 소송의 남발로 치부하는 것은 본말이 전도된 것이라고 평가할 수 있음.

2) 난민예산과 집행률

난민예산은 법무부 일반회계 내부의 출입국관리항목에 귀속되어 있음.¹⁷ 난민예산은 ① 난민인정심사, ② 난민신청자 지원, ③ 출입국외국인지원센터, ④ 재정착난민, ⑤ 연수/회의참석을 대분류로 하고 분류와 분류상세로 구조화되어 있음.¹⁸

현행법령에 따르면 난민신청자는 난민인정 신청일로부터 6개월이 경과하지 아니하는 한 취업을 할 수 없고, 6개월이 경과했다 하더라도, 난민신청자의 불안정한 지위, 언어 장벽 등으로 쉽게 취업을 할 수 없음. 따라서 난민의 생활지원을 위한 여러 제도 중에서 생계비지원제도(「난민법」 제40조 제1항)는 불안정한 체류기간, 취업제한 등으로 생계에 어려움을 겪는 난민신청자들에게 매우 중요한 복지장치로서의 의미를 가짐. 그러나 난민인권센터가 조사한 바에 따르면 생계비 집행률은 매우 저조한 것으로 나타나고 있으며 그나마 2023년 산정된 생계비 예산마저도 약 7억 1천만원 정도로 전년도 대비 약 1억원이 감축되었음.

연도	예산(단위 원)	결산(단위 원)	집행률
2020	839,362,000	546,000,000	65%
2021	839,362,000	52,000,000	62%
2022	839,362,000	247,168,000	29.4%

16 서민지, <작년 난민행정소송 1000여건 패소....‘난민 브로커’ 판치나>, 파이낸셜뉴스, 2024. 1. 10.

17 법무부, <2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료>, 법무부 홈페이지, <https://moj.go.kr/bbs/moj/171/568136/artclView.do> (2024. 1. 15. 최종방문).

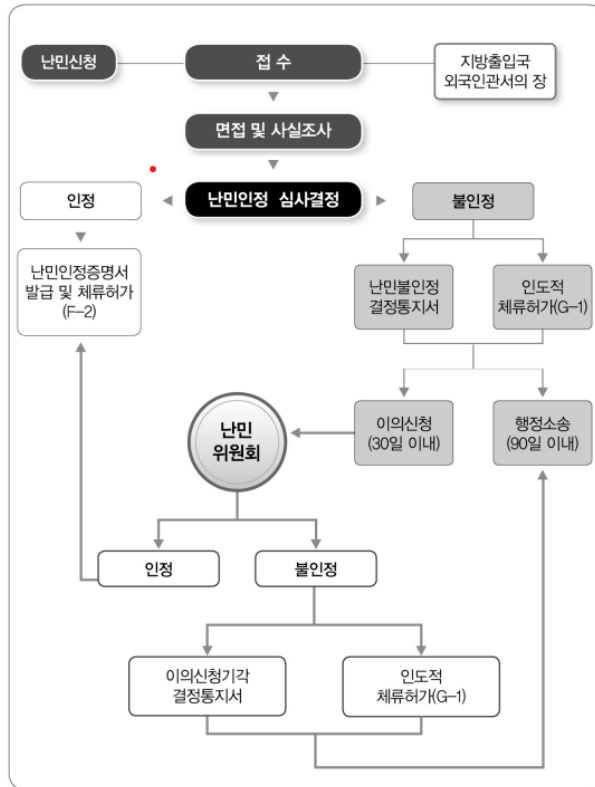
18 난민인권센터, <2023년도 법무부 난민관련 예산>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2330> (2024. 1. 15. 최종방문).

2023	710,120,000	결산 중 ¹⁹	결산 중
------	-------------	--------------------	------

〈표 - 4〉 생계비 예산, 결산, 집행률(2020~2022)
(출처: 박경주(2023))

3) 난민심사체계와 인력현황

난민인정 결정 과정과 불복에 관한 이의신청은 난민심사관에 의해 행해지는 1차 심사 - 1차 불인정 결정에 대한 이의신청과 난민위원회에 의한 2차 심사 - 난민불인정결정에 대한 행정소송의 제기 순으로 정리할 수 있음. 현행법 하에서 행해지는 난민인정절차를 도식화하면 다음과 같음.



〈그림 - 3〉 난민인정절차 개요도
(출처: 김대근 외(2017))

난민에 관한 업무를 담당하는 난민전담공무원과 난민심사절차에 있어서 1차 심사를 담당하는 난민심사담당자의 현황은 다음과 같음.

직급	4급	5급	6급	전문임기제 다급 (6급 상당)	7급	계
인원	2	8	24	17	39	90

〈표-5〉 2022년 난민전담공무원 현황
(출처: 난민인권센터의 정보공개청구에 따라 법무부가 제공한 정보)

직급	4급	5급	6급	전문임기제 다급 (6급 상당)	7급	계
인원	0	4	17	8	34	63

〈표-6〉 2022년 난민심사담당자 현황
(출처: 난민인권센터의 정보공개청구에 따라 법무부가 제공한 정보)

난민전담공무원과 난민심사담당자의 인원과 직급 현황에 비추어 보면, 팬데믹 전후로 연 1만 여건씩 발생하는 난민 신청 사건과 이의신청을 처리하기에 역부족인 상황을 확인할 수 있음. 실제로 2022년 12월 31일 기준으로 심사대기 건수는 1차 심사가 11,063건이고 이의신청 심의는 4,888건으로²⁰ 이를 합하면 15,951건으로 난민심사담당자 1인이 한 해에 처리해야 할 사건이 약 253건에 이르는 수치임.

20 난민인권센터, 〈[통계] 국내 난민 현황 (2022. 12. 31 기준)〉, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2344> (2024. 1. 15. 최종방문).

III. 난민 정책상 문제

1. 난민인정과 처우 문제

1) 지나치게 낮은 인정률(보호율)

앞서 살펴본 바와 같이 난민인정률 산정방식의 차이를 고려한다 하더라도 우리나라의 난민 인정률(보호율)은 매우 낮은 수준에 속함. 난민은 모빌리티와 임모빌리티에 대한 의지를 실현할 수 없는 상태의 “떠날 수도, 머무를 수도 없는 사람들”²¹로, 한나 아렌트의 표현에 따르면 어느 공동체에도 속하지 못해 ‘권리를 가질 권리’ 자체가 박탈된 사람들임.²² 따라서 이들에게 공동체의 성원이 될 수 있는 자격의 부여가 이후의 권리를 논할 수 있는 선결 조건이 됨.²³ 특히 난민인정자 외에는 거의 모든 사회보장적 수급 대상에서 배제되는 우리나라 「난민법」상 난민인정률의 제고는 난민 인권 향상 문제와 직결되는 우선 과제임.

이러한 지적에 대해 현행법상 북한이탈주민은 대한민국 국민이기 때문에 「난민협약」 또는 「난민법」에 따른 난민에 해당하지 않으므로 통계에 포함되지 않는다는 특수성을 고려해야 한다는 견해도 있음.²⁴ 2018년부터 2022년까지 난민으로 인정된 인원은 539명이고, 같은 기간 입국한 북한이탈주민은 2,543명으로²⁵ 북한이탈주민을 합산한다 하더라도 인정률은 5.9%에 불과하여 여전히 저조한 수준에 지나지 않으며, 북한이탈주민의 실질적 지위를 난민으로 이해할 수 있다고 한다면, 북한이탈주민과 그 외의 난민의 수용에 있어 원칙과 결과에 차이를 발생시킬만한 합리적인 근거를 찾기 어려움.

현재 법무부의 심사 관행은 “난민으로서의 지위의 인정은 그를 난민이 되게 하는 것이 아니라, 난민으로서 선언하는 것이다... 난민이기 때문에 난민으로 인정되는 것이다”라는 국제적

21 손은혜, <[시사기획 창] 나의 난민, 너의 난민>, KBS 뉴스 홈페이지, 2023. 6. 20., <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7704172> (2024. 1. 15. 최종방문).

22 한나 아렌트, 《전체주의의 기원》, 이진우·박미애 옮김, 한길사, 2019, 531쪽.

23 같은 취지, 이용승·이은정, <어느 난민 가족의 한국살이: ‘권리를 가질 권리’로서 성원의 자격에 대하여>, 《민족연구》 79, 2022, 94쪽.

24 임순현, <[팩트체크] 한국, 난민 지위 인정 최하위권?>, 연합뉴스 홈페이지, 2021. 8. 26., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210826025300502> (2024. 1. 15. 최종방문).

25 통일부, <북한이탈주민 입국인원 현황>, 통일부 홈페이지, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/> (2024. 1. 15. 최종방문).

지침²⁶과는 상반되는 방향으로 진행되고 있음. 법무부는 난민 신청의 사유를 종교, 정치, 특정 집단, 인종, 국적, 가족결합 그리고 기타로 분류하고 있는 바, 이에 대해 복수 선정이 가능하도록 구성하고 있음. 또한 2개 이상의 복수 사유가 있을 때에는 복수 사유 중 하나를 대표적 사유로 선별하기도 하고, 난민면접 이후에 신청 사유를 정정하기도 함. 한 언론사가 1995년부터 2017년까지 법무부의 해당 자료를 전수 조사한 결과를 보면 전체 난민 신청 사유에서 ‘기타’는 31.6%로 가장 많은 비율을 차지하고 있으나, 이를 이유로 난민으로 인정된 경우는 한 건도 존재하지 않았음.²⁷ 즉, ‘기타’ 항목은 난민 사유의 확장을 통해 난민 인정을 도모하기 위한 것이 아니라 불인정 결정을 위한 근거로 기능하고 있음. <표 - 7>에서도 확인할 수 있는 바와 같이 ‘기타’ 항목이 5,626건으로 전체 신청 사유 중 48.8%에 이르는 높은 비율을 차지하고 있는데 2022년도 ‘기타’ 사유로 난민인정을 받은 경우가 있는지는 통계상 확인할 수 없으나 ‘기타’ 항목의 기능이 부수적, 보충적인 것이 아니라 오히려 주요 항목으로 자리매김하고 있음을 확인할 수 있음.

14.1 귀하가 난민인정 신청을 한 사유는 다음 중 어느 것인가요?

Why are you applying for refugee status? Check the appropriate box(es) and answer in detail the questions below:

I am claiming for protection as a refugee based on

- ☐ 인종 Race
☐ 종교 Religion
☐ 국적 Nationality
☐ 정치적 의견 Political Opinion
☐ 특정사회집단의 구성원 신분 Membership of a particular social group
☐ 가족결합 Family Reunion ※ 가족결합 외 다른 사유가 있는 경우 중복하여 표시하세요.
 ※ If you have other reason(s) besides family reunion, multiple selections are allowed.
☐ 기타 Others

<그림 - 4> 난민인정신청서상 난민신청사유

(출처: 난민법 시행규칙)

사유	계	종교	정치	특정집단	인종	국적	가족결합	기타
건수	11,539	1,986	2,340	502	440	136	509	5,626

<표 - 7> 2022년 신청사유별 난민 신청 현황

(출처: 난민인권센터의 정보공개청구에 따라 법무부가 제공한 정보)

26 난민의 지위에 관한 1951년 협약 및 1967년 의정서에 의한 난민 지위의 인정기준 및 절차편람과 지침 (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees) 제1부 제1장 제28절.

27 SBS마부작침, 앞의 자료.

2) 취업제한과 사회보장제도의 공백

「난민법」은 제30조에서 제38조까지의 규정을 통해 난민인정자에 대하여 사회보장제도로의 편입을 보장하고 있으나²⁸ 난민인정자가 아닌 난민에 대해서는 사회보장시스템의 공백이 심각한 상태임. 「난민법」은 인도적 체류자에 대해서는 제39조에서 취업활동허가를 할 수 있음을 규정했을 뿐 그 밖의 사회권에 관한 규정은 없고, 다만 사회보험과 기초생활보장 제도 중 부분적인 적용을 받고 있을 뿐임.

「난민법」에 따른 난민신청과 심사과정을 거치면서 획득하게 되는 난민의 지위에서 수급할 수 있는 사회보장제도의 내역과 그 세부내용에 대해서도 많은 문제점이 노정되어 있지만 본 보고서에서는 그중에서도 생계와 직결된 문제인 취업허가와 생계비지급 문제에 한정하여 문제를 지적하고자 함.²⁹

난민인정 여부에 관한 결정은 난민인정신청서를 접수한 날부터 6개월 안에 하여야 하고(「난민법」 제18조 제4항), 난민신청자는 심사과정이 진행되는 동안 국내에 체류할 수 있음. 그러나 실제로 1차 난민심사결정까지 평균 20.8개월이 소요되며,³⁰ 이의신청이나 소송을 거치게 되면 난민신청자가 국내에서 체류하는 기간은 더욱 장기화되는 것이 현실임. 난민신청자는 6개월까지 취업할 수 없으며(「난민법」 제40조 제2항), 6개월이 경과하여 취업을 할 수 있다고 하더라도 이들의 불안정한 지위, 언어 장벽 등으로 구직이 어려운 처지에 놓여 있음. 특히 아이를 동반한 여성들은 아이 돌봄의 문제와 연결되어 취업 허가 여부와 상관없이 구직이 쉽지 않은 상황인데,³¹ 다달이 소요되는 비용을 충당하기 위해 생계 활동이 절실하지만 취업제한과 구직의 어려움 등으로 오히려 불법노동으로 이어지는 상황이 발생하고 있음.

「난민법」은 6개월이 넘지 않는 범위 내에서 난민신청자에게 생계비를 지원할 수 있도록 규정하고 있지만(제40조 제1항), 실제로 2022년 생계비 지원신청자는 225명이고 이중 생계비

28 「난민법」등에 따르면 난민인정자에 대해서는 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 권리를 직접적으로 인정하고 있으나, 이를 적용하기 위한 개별법에서 국적이나 주민등록증을 요구하거나, 난민 아동에 대한 출생신고를 비롯한 보육 및 교육 제도의 흠결, 사회복지 지급 안내 시스템 미비 등의 문제가 남아 있음.

29 난민의 지위에 따른 사회보장제도의 흠결과 문제점에 대한 자세한 내용으로는 김연주, <난민법상 난민에 대한 사회보장제도와 관련 쟁점>, 《사회보장법연구》 9(1), 2020, 97쪽 이하 참조.

30 난민인권센터, <통계> 난민 심사 현황 (2022. 12. 31 기준), 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2345> (2024. 1. 15. 최종방문).

31 송효진 외, <한국에서의 난민여성의 삶과 인권>, 《이화젠더법학》 10(3), 2018, 165~166; 169~170쪽.

지원이 결정된 인원은 177명으로 전체 난민신청자 중 1.2%에 불과함. 대부분의 난민신청자가 생계비 지원을 신청하지 않는 이유는 명확히 파악할 수 없으나, 생계비를 지원받을 수 있다는 사실을 알지 못하거나 생계비 지원에 필요한 은행계좌 등의 서류를 구비하기 어려운 현실적 이유를 추론해 볼 수 있음. 그나마 생계비 신청절차와 심사과정을 경과하고 나면 실제로 지원받는 기간은 법률로 정해진 6개월이 아니라 4개월 정도로 집계되고 있음. <표 - 4>에서 확인할 수 있듯이 편성된 예산조차도 충실히 집행하지 못하고 있으며 2023년에는 전년도 대비 약 1억 여원이 감축된 예산이 편성되었음. 아래 표는 일본 난민연구포럼이 난민의 생활보장에 관한 자료를 수집하여 분석한 결과로, 일본을 제외한 국가들은 난민신청자를 대상으로 보편적 수준으로 생계비를 지급하고 있음을 확인할 수 있음.³² 호주의 경우에는 생계비 지원 대상자 수가 1,517명으로 2022년 말 기준 난민신청자 수 대비 1.7%에 불과하지만, 체재 비용 중 가장 큰 비중을 차지하는 주거와 관련하여 비정규 체재자의 정부 제공 시설 입주를 원칙으로 하고 민간시설에 거주하는 경우에는 통상적인 생활보장 수급액의 89%에 해당하는 금액을 지원함으로써 호주 역시 보편적 지원 체계를 갖추고 있다고 할 수 있음.

	호주	프랑스
난민신청자수 (2022년 말 기준)	90,549명	142,940명
제도명	Status Resolution Support Services (SRSS)	Asylum Seeker's Allowance (ADA)
담당 기관	Department of Home Affairs	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
근거법	없음	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

32 難民研究フォーラム, 〈各国比較: 難民申請者への国による生活支援の状況〉, 難民研究フォーラム 홈페이지, <https://refugeestudies.jp/2023/11/research-social-assistance/> (2024. 1. 15. 최종방문).

생활비 수급 내역	▶1,517명(2023년 8월 말 기준 SRSS 대상자 수) ▶지급액은 실업자수당(Jobseeker Payment), 1인 가구의 경우 1주 기준 374.60AUD³³의 89%	▶ 111,901명(2021년 말 기준 ADA 수급자 수) ▶ 가족구성, 수입, 거주하는 주거의 종류에 따라 지급액 결정 ▶1인 가구에 대한 급부액은 1일 기준 €6.80,³⁴ 가구인원이 1인 증가할 때마다 1일 €3.40 가산, 정부가 제공하는 주거에서의 식사제공은 없음 ▶정부의 주거제공을 받지 않은 경우에는 1일 기준 €7.40 가산
주거제공 내역	▶비정규 체재자의 경우 정부 제공 시설에 입주 ▶민간시설 거주하는 경우에는 통상적인 생활 보장 수급액의 89% 수급 ▶약 1만2천명(2018년 기준)	▶102,192명(2022년 말 기준, 통상적인 처우 시설과 긴급 숙박시설 이용자 수 합계)
	독일	아일랜드
난민신청자수 (2022년 말 기준)	261,019명	15,108명
제도명	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	Direct Provision
담당 기관	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge	International Protection Accommodation Service (IPAS), Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth (DCEDIY)
근거법	Asylbewerberleistungs-gesetz	International Protection Act 2015
생활비 수급 내역	▶약 399,000명(2021년 말 기준) ▶난민신청의 결과가 나올 때까지 원칙적으로 주정부가 운영하는 시설에 의무적 체류, 식사를 제공하는 시설일 경우 월 €150 (1인 가구 기준), 식사가 없는 시설일 경우 월 €367 지급 (1인 가구 기준) ▶비호신청자 외에 공항에서 상륙이 허가되지 않은 사람, 상륙심사 중인 사람, 국외 퇴거강제가 유예된 사람, 국외 퇴거강제가 집행 불가능한 사람도 수급이 가능, 그 파트너나 미성년자 포함	▶11,308명(2022년 말 시점의 Direct Provision 입주자수) ▶정부가 제공하는 시설(식사포함)에 입주해 있는 경우, 1주 기준 성인에게는€38.80, 아동에게는 €29.80 지급
주거제공 내역	398,585명(2021년 말 기준)	

33 2024년 1월 기준 한화 약 33만원.

34 2024년 1월 기준 한화 약 9,900원.

	일본	스웨덴
난민신청자수 (2022년 말 기준)	12,384명	14,469명
제도명	難民認定申請者等に対する保護措置	Ekonomiskt stöd för asylsökande
담당 기관	外務省	Migrationsverket
근거법	없음	Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
생활비 수급 내역	▶204명(2022년도) ▶생활비 1일 기준 1,600엔 ³⁵ (12세 이상), 주거비 월 기준 60,000엔(1인 가구의 경우 상한액) 지급. 주거비 대신 정부가 제공하는 시설(긴급간이숙박시설, ESFRA) 입주가 허용되는 경우도 있음	▶8,542명(2022년 말 기준 Migration Agency Accommodation 입주자 수) ▶정부 제공 주거시설(정원 14,810명) 입주 가능, 지불 능력이 없는 경우 무료로 이용 ▶식사가 제공되는 시설에 입주한 경우 1일 24SEK, ³⁶ 식사가 제공되지 않는 경우는 1일 기준 71SEK 지급(1인 가구의 경우)
주거제공 내역	25명(2022년도)	
	영국	한국
난민신청자수 (2022년 말 기준)	167,289명	14,469명
제도명	Section 4, Section 95, Section 98 Support	난민신청자 생계비 지원제도 난민신청자 주거 지원제도
담당 기관	Home Office	법무부
근거법	Immigration and Asylum Act 1999	난민법
생활비 수급 내역	▶107,494명(2023년 3월 말 현재 Section 4, 95, 98 중 하나의 지원대상자로서 주거, 식사, 생활비 중 하나 또는 복수를 수급하고 있는 사람의 수) ▶Section 98 : Section 95 신청자에게 한시적으로 실시되는 지원, 주거와 식사제공 ▶Section 95 : 주거(식사제공 없음) 외에, 1주 기준 £45 ³⁷ 이 체크카드로 지급(임신 중인 여성이나 아동 등에 가산)	▶177명(2022년도) ▶월 기준 433,000원, 최대 6개월 지급 ▶출입국외국인지원센터 이용자는 216,450원 지급 ▶2022년 난민신청자 실질 생계비 평균 지급 기간은 4.1개월(지급규정 6개월) ▶2022년 총예산 약 8억 원 중 약 2억 원만을 지출(29.4% 지출율)
주거제공 내역	▶Section 4: 난민 불인정자의 일부를 대상(도항 곤란, 소송 진행 중, 지원을 하지 않는 상황이 인권침해에 해당되는 경우 등), Section 95와 동일한 금액의 생활비와 주거가 제공	▶102명(2022년도): 재정착난민 8기 44명, 9기 24명을 제외하면 난민신청자는 34명. 재정착난민의 비율이 압도적으로 높음 ▶출입국외국인지원센터: 정원 82명, 연인원 164명이 이용가능

〈표 - 8〉 난민신청자에 대한 주요국의 생활 지원 현황

(출처: 일본 난민연구포럼)³⁸

35 2024년 1월 기준 약 14,500원.

36 2024년 1월 기준 약 4,700원.

37 2024년 1월 기준 약 76,400원.

38 이하 표의 구성과 번역, 그리고 한국에서의 현황은 난민인권센터, 〈[번역] 국제비교: 난민신청자에 대한 국가의 생활지원 상황〉, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2387> (2024. 1. 15. 최종방문) 자료를 참조하였고 수정하였다.

난민신청자는 6개월간 취업이 허용되지 않지만 이 기간 동안 생계비 지원을 받을 수 있음. 그러나 실질적으로 생계비와 주거를 지원받는 대상은 매우 한정적이기 때문에 대부분의 난민 신청자는 생계에 어려움을 겪고 이것이 불법취업으로 연결되는 악순환을 야기함. 더욱 심각한 사실은 난민불인정 결정을 받거나 난민인정 결정이 취소된 사람은 재신청을 할 수 있는데 (이하 “난민재신청자”) 2022년 법원의 판결이 있기까지 법무부에서 공개하지 않았던 「난민인정심사·체류지침」에 따르면,³⁹ 난민재신청자들에게는 체류자격 연장이 허용되지 않고 출국기한만을 유예하도록 하고 있음. 적법한 체류자격을 박탈당한 난민재신청자는 원칙적으로 국내에서 취업을 할 수 없을 뿐만 아니라 생계비 지원 대상에서도 배제되기 때문에 이들의 생계 문제는 완전히 제도권 밖에 놓여 있다고 할 수 있음. 이는 단순히 사회복지의 미수급 문제를 넘어 인간다운 생활을 할 수 있는 최소한의 기반마저 박탈하는 것으로 반드시 재고가 필요한 부분임.

2. 난민심사 인력과 심사체계의 문제

앞서 <표 - 5>에서 살펴본 바와 같이 2022년 현재 난민업무를 담당하는 난민전담공무원은 모두 법무부 출입국외국인정책본부 산하 소속으로 그 수는 총 90명이고, 이중 63명이 난민 심사업무를 담당하고 있음. 반면, 난민신청건수는 팬데믹 전후를 기준으로 약 1만 여건을 상회하는데 이와 같은 인력으로 난민관련업무를 적절히 처리할 수 없음은 자명한 사실임. 산술적으로 심사담당공무원 1인이 담당해야 할 신청자 수는 200여 명에 이르는데 실제로 2022년 심사한 평균 난민 인원은 84건에 불과함.⁴⁰ 난민신청건수 대비 난민 심사 가능 인원의 한계는 난민심사건수의 적체 - 신속·불인정위주 결정 - 이의신청(재신청)으로 이어지는 악순환의 근본적 원인이 되고 있음.

또한 「난민법」 제8조 제4항 및 「난민법 시행령」 제6조에 따르면, 난민 관련 업무에 2년 이상 종사하거나 법무부 장관이 정하는 난민심사관 교육과정을 마친 5급 이상의 난민심사관의

39 이를 계기로 법무부는 기존의 「난민인정 심사·체류지침」을 폐기하고 2022년 10월 11일부터 「난민 이의신청 접수 및 처리에 관한 지침」(법무부예규 제1306호)을 제정하여 시행하고 있다.

40 난민인권센터, <통계> 난민 심사 현황 (2022. 12. 31 기준).

로 하여금 면접과 사실조사를 전담하도록 하고 있는데, <표 - 6>에서 나타난 바와 같이 전체 난민심사담당자 중 난민심사관은 4명에 불과하여 실무상 난민면접, 난민조사와 같이 난민심사에 필요한 핵심적 업무를 난민심사관이 아닌, 이보다 직급이 낮은 주사 또는 주사보가 담당하고 있음.

난민에 관한 행정은 난민신청에서 최종 결정까지 난민 신청 안내, 면접일 조정, 서류 검토와 같은 일반 행정업무에서부터 면접자의 출신 국가정황조사, 면접자 질문구성 등과 같이 난민에 고유한 업무, 나아가 난민신청자가 난민기각결정에 대하여 소송을 제기하게 되면 이를 위한 변론 준비를 비롯한 송무까지 다양한 성격의 업무 내용이 포괄적으로 요구됨. 따라서 난민전담공무원에게는 출입국관리 행정업무 외에 국제 난민레짐과 난민국제법에 대한 이해, 국내 법과 판례, 해외 국가의 정치 사회적 상황 및 문화적 배경 등에 대한 이해가 요구됨.⁴¹

2022년 난민전담공무원을 대상으로 진행한 교육 일정과 내용을 살펴보면 비록 아래 표에 제시된 내용만으로는 정확하게 확인할 수 있는 것은 아니지만 동일하거나 유사한 교육 내용이 계속적으로 반복됨을 확인할 수 있음. 2022년 6회에 걸쳐 진행된 난민전담공무원 대상 교육은 주로 난민면접과 보고서 작성 등 실무 위주로 사실상 1, 2회 정도의 커리큘럼에 한정되어 있는데 여기에 인도주의나 인권법, 국가정황을 비롯한 조사와 자료의 사용기법 등 절차의 공정성과 질을 담보할 수 있는 교육이 포함되어 있다고 보기 어려움. 이는 <표 - 10>에서 보이듯 2019년에 진행된 교육과 비교해서도 오히려 교육내용과 방식의 다양성이 퇴보했다고 평가할 수 있음.

진행일자	교육내용	참가인원
3.7.~3.8.	난민법의 이해, 난민면접의 실제 및 보고서 작성 난민신청 접수 시 유의사항 인권감수성 교육 등	44명
4.14.~4.15.	난민이론, 난민면접의 실제 및 보고서 작성법 난민인정 사례 분석 및 국가정황 강의 난민인정자 초청 강연	33명
6.30.~7.1.	난민이론, 난민면접의 실제 및 보고서 작성법 난민인정 사례 분석 등	32명

41 박서연·조영희, 앞의 글, 176쪽 이하.

8.10.~8.11.	난민법의 이해, 난민면접의 실제 및 보고서 작성법 난민신청 접수 시 유의사항 국가정황정보 수집 및 분석 방법 등	38명
10.27.	난민이론, 난민면접의 실제 난민인정 및 인도적 체류허가 사례 분석 등	32명
12.9.~12.12.	난민소송 주요 판례 분석 국가정황 강의 난민인정자 초청 강연 등	39명

〈표 - 9〉 2022년 난민전담공무원 대상 교육진행내역
(출처: 난민인권센터의 정보공개청구에 따라 법무부가 제공한 정보)

진행일자	교육내용	참가인원
1월 25일	면접기법 및 사례연구(강제결혼, 가정폭력) 등	39명
3월 6일	난민이론 연구(난민인정기준, 구조적 분석법) 등	37명
4월 26일	면접 기법 연구(종교, 특정집단) 등	34명
6월 5일	판례 분석에 따른 난민인정 심사기준 등	20명
6월 14일	출입국향 난민심사 실무(회부심사의 절차) 등	20명
7월 15일	난민전문통역인 활용방안 및 소그룹 토론 등	21명
8월 26일~9월 6일	난민다발지역 정세의 이해 및 난민심사 등	33명
11월 25일~29일	사례 연구(정치적 견해, 동성애) 등	6명

〈표 - 10〉 2019년 난민전담공무원 대상 교육진행내역
(출처: 김연주(2020)⁴²)

3. 최근 개정난민법안의 문제

법무부는 2023년 12월 13일 ‘국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려’를 난민불인정결정 사유에 추가(안 제19조 제5호)하는 것을 골자로 한 개정안을 입법예고 하였음. 따라서 본 개정안에 따라 개정이 진행된다면 현행 「난민법」 제19조상의 난민인정을 제한하는 사유, 즉 “유엔난민기구 외에 유엔의 다른 기구 또는 기관으로부터 보호 또는 원조를 현재 받고 있는 경우”(제1호 본문), “국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에서 정하는 세계평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄 또는 인도주의에 반하는 범죄를 저지른 경우”(제2호), “대한민국에 입국하기 전에 대한민국 밖에서 중대한 비정치적 범죄를 저지른 경우”(제3호),

42 김연주, 〈‘난민면접 조작(허위작성) 사건’을 통해 확인한 한국 난민심사 제도운영의 문제점과 사건 문제제기 과정의 기록〉, 《공익과 인권》 20, 2020, 247쪽.

“국제연합의 목적과 원칙에 반하는 행위를 한 경우”(제4호) 외에 “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려가 있는 경우”가 새로이 추가될 예정임.

법무부는 “난민협약상 ‘국가안보’, ‘공공질서’ 위해 우려가 있는 외국인을 난민 보호대상에서 제외하여 추방하거나, 국제적 보호를 받을 자격이 없는 난민의 지위를 취소·철회할 수 있음에도 난민협약의 국내 이행법률인 난민법은 이러한 내용을 명시하고 있지 않”다고 주장하고 있으나⁴³ 「난민협약」은 <표 - 1>에서 확인할 수 있듯이 제33조상의 강제송환금지원칙의 적용 예외로서 그 사유를 두고 있으며, 이는 이러한 사유가 없다면 난민의 인정을 제한할 수 없다는 취지라고 이해하여야 함. 따라서 난민 인정을 폭넓게 배제할 수 있는 개정안의 내용은 「난민협약」상 규정의 취지에 부합하지 않음. 또한 개정법률안에 따라 추가될 예정인 사유는 “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려가 있는 경우”로서 「난민협약」상 “국가의 안보에 위험하다고 인정되는 상당한 이유가 있고, 또는 특히 중대한 범죄를 저지른 것에 대한 최종적인 유죄판결이 내려지고 그 국가공동체에 대하여 위협한 존재가 되는 난민”보다 현저히 포괄적이고 모호하여 당사자에게 내려지는 불이익 처분의 준거로서 적당하지 않음. 또한 공정하고 정확한 난민심사를 담보하기 어려운 현재의 심사체계에 비추어 볼 때 해당 조항이 타당하고 명확한 기준으로 기능할 것이라는 확신을 가지기 어려움. 헌법은 제37조 제2항에서 국민의 자유와 권리가 “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 하여 기본권 제한의 기준과 그 한계를 설정하고 있음. 이와 같이 헌법은 기본권 제한이 허용되는 경우라 하더라도 그 수단을 “법률”로 한정하고 있는데 이는 ‘법률에 의한 제한’만을 의미하는 것이 아니라 ‘법률에 근거한 제한’까지도 포함하는 의미임.⁴⁴ 한편, 「난민협약」은 국회의 동의를 얻어 체결된 조약이므로 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 동일한 효력을 가지며 직접적인 재판규범으로 기능할 수 있음.⁴⁵ 그런데 법무부가 입법예고한 개정 법률안의 관련 조항은 국내법상 법률의 지위를 가지는 「난민협약」에 충돌하는 것으로 ‘법률에 근거한 제한’이라고 볼 수 없고, 따라서 헌법 제6조 제1항 및 헌법 제37조 제2항에 반하

43 법제처, <난민법 일부개정법률안 입법예고>, 법제처 홈페이지 <https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingInfo.mo?lawSeq=75866&lawCd=0&lawType=TYPE5&mid=a10104010000> (2024. 1. 16. 최종방문).

44 황동혁, <헌법 제37조 제2항의 “법률로써”의 의미>, 《지방자치법연구》 20(3), 2020, 117쪽.

45 대법원 2023. 2. 13. 선고 2021도3652.

는 위헌적 조항임.

또한 법무부는 이와 같은 조치의 근거로 이른바 테러리스트의 국내 유입에 대한 우려를 들고 있음.⁴⁶ 정치적 활동의 자유가 보장되지 않는 공동체에서는 테러와 반집권세력의 구분이 명확하지 않을뿐더러, 협박에 의해 테러단체에 가입한 뒤 국내에서 난민신청을 하는 사례도 있을 수 있음. 한편, 현재까지 법률적 근거가 부족하여 테러리스트를 난민으로 인정한 실제 사례도 존재하지 않으며, 난민심사 체계의 정상화를 도모하기 이전에 테러리스트 유입 방지가 시급할 만큼 사실상 필요에 의한 입법이 절실한 상황도 아님. 오히려 우리나라는 유엔난민 기구로부터 낮은 인정률, 난민재신청자 적격심사를 주요 내용으로 하는 개정안 추진 등 다양한 이슈에 관하여 지적을 받아온 사례가 있을 뿐 “무분별한 난민수용”, “허위난민 유입”이라고 하기엔 지나치게 엄격하고 낮은 인정률을 보이고 있음. 따라서 이러한 개정안의 추진은 난민협약의 체약국으로서 본말이 전도된 입법태도라고 할 수 있음.

46 법무부 보도자료, 앞의 자료.

IV. 제안

1. 난민법 개정안의 수정 또는 철회

난민에 관하여 가장 핵심적인 원칙은 강제송환금지원칙으로서 이는 비단 난민으로 인정받은 자에 한하지 않고 비호신청인의 법적 지위와 상관없이 적용될 만큼 중차대한 권리로 인정되고,⁴⁷ 「난민협약」에 따르면 “그 국가의 안보에 위협하다고 인정되기에 충분한 상당한 이유가 있는 자 또는 중대한 범죄에 관하여 유죄의 판결이 확정되고 그 국가공동체에 대하여 위험한 존재가 된 자”가 아닌 한 이 원칙이 적용되어야 함. 이 협약에 근거하여 난민협약 체결국들도 대부분 국내법에서 이와 같은 규정을 두고 있음.

법무부는 2021년에도 이른바 ‘난민심사 부적격결정제도’의 도입을 추진한 데 이어 “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해쳤거나 해칠 우려”라는 자의적 남용의 우려가 있는 조항을 신설하고자 함으로써 국내외적 지탄을 받고 있음.

이와 같은 정책적 기조는 이른바 ‘허위난민’의 난민제도 남용 억제에 초점이 맞추어져 있는 것으로 보이나, 우리의 난민심사제도는 허위난민을 정확하게 걸러내기에 충분하다고 볼 만한 체계를 갖추지 못하였기에 위 개정안은 오히려 난민의 인정 범위를 축소하고 불인정을 원칙화하는 기제로 작용할 우려가 있음. 따라서 법무부는 난민심사체계의 정확성과 엄밀성을 제고하는 정책을 우선적으로 추진하고 난민협약의 취지에 반하는 위 개정안을 폐기하거나 수정할 필요가 있음.

2. '기타' 사유의 일괄 배제 시정

현행법상 난민 인정 사유는 인종, 종교, 국적, 신분, 정치적 문제로 한정적이며, 현행 「난민법 시행규칙」에 따른 난민인정신청서 서식상의 신청 사유는 인종, 종교, 국적, 정치적 의견, 특정사회집단의 구성원 신분, 가족결합 그리고 기타 사유로 구성되어 있음. 그런데 “기타” 항목

47 장복희, <강제송환금지원칙의 국제법적 지위와 적용범위>, 《서울국제법연구》 8(1), 2001, 130쪽.

은 열거된 사유 외에 또 다른 난민인정의 사유가 존재하는지를 적극적으로 검토하기 위한 것 이라기보다는 사실상 난민불인정결정의 근거로 기능하고 있음. 특히 2개 이상의 항목을 표기 했을 때 주요 사유를 법무부가 수정하는 관행은 필히 시정되어야 할 것임.

2017년 12월 5일 대법원은 2016두42913 판결을 통해 「난민법」이나 난민인정신청서 상에 기재된 사유는 아니지만 “난민신청인이 국적국으로 송환될 경우 본인의 의사에 반하여 여성 할례를 당하게 될 위험이 있음에도 국적국으로부터 충분한 보호를 기대하기 어렵다는 사정이 인정된다면, 국적국을 벗어났으면서도 박해를 받을 수 있다고 인정할 충분한 근거가 있는 공 포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없는 경우에 해당한다”고 판시하여 사법적 판단을 통 해 젠더 박해를 난민 사유의 하나로 인정한 바 있음.⁴⁸ 이 사례와 같이 “기타” 항목은 전통적 인 난민인정 사유 외에 보충적, 추가적인 판단의 여지를 확보하기 위한 장치로서 기능하여야 하고, 현재와 같이 이를 이유로 일괄적으로 난민인정에서 배제하는 관행은 시정되어야 함.

3. 생존권 보장 강화

1) 생계비 지원 확대와 예산의 충실한 집행

난민은 어떠한 지위를 창설하는 것이 아니라 원래 난민이었던 자를 난민으로 인정하는 것 이라는 국제적 합의와 난민신청과 심사 결정에 이르기까지 소요되는 장기간의 한국 체류 시 간을 고려해 볼 때 난민에 대한 생계비 지원은 필요최소한의 사회보장장치라고 할 수 있음. 앞 서 <표 - 8>에서의 자료는 난민신청자 수와 생계비 및 주거지원 대상자 수의 산출 기준연도에 차이가 있어 정확한 비율을 산정할 수 없지만, 일본을 제외한 국가들에서 난민에 대한 생계 비 또는 주거지원이 “보편적” 수준임을 확인할 수 있음. 우리나라의 경우 난민 생계비 지원은 2022년까지 8억여 원이 편성되었으나 그나마도 집행률은 저조하며, 실질적으로 생계비 혜택을 받는 난민(신청자)들은 100여 명에 지나지 않음. 또한 주거지원은 주로 출입국외국인지원 센터를 중심으로 이루어지는데 그 대상 역시 <표 - 8>에서 확인할 수 있듯이 극소수에 지나 지 않아 난민에 대한 최저생활보장의 확대가 요구됨.

48 당해 판결은 이러한 젠더 박해를 난민법상 ‘특정 사회집단의 구성원인 신분을 이유로 한 박해’에 포함된다고 보았다.

2) 취업 허가의 확대

질병, 장애 등의 이유로 취업할 수 없는 자의 최저 생활 보장이 생계비 지원제도의 취지라고 한다면, 국내 정착과 사회 통합을 위해서는 기초생활수급의 영역과 범위를 확장하기 보다는 자립할 수 있는 여건을 조성하는 것이 근본적인 대책이라고 할 수 있음. 따라서 난민 스스로가 자구책을 마련할 수 있도록 취업 허가를 확대할 필요가 있음. 현재 우리나라에서 난민 인정자를 제외한 난민은 법률상, 사실상의 이유로 상당히 제한적인 범위 내에서의 취업활동만이 가능함. 난민신청자뿐 아니라 인도적 체류자에게도 원칙적으로 취업이 불가능한 체류자격(G-1)이 부여되기 때문에 취업을 위해서는 사전 법무부장관의 허가를 요하며, 이에 대하여 당국은 관행적으로 단순 노무 활동에 한하여 취업활동을 허가하고 있음. 또한 1년 단위로 체류기간을 연장받아야 하기 때문에 허가를 받는다고 하더라도 해당 기간 내의 취업활동만 가능함. 이처럼 불안정한 지위로 고용주들은 인도적 체류자의 고용을 꺼리게 되고, 인도적 체류자는 외국인으로서 겪게 되는 국내 취업의 한계뿐만 아니라 제한적 체류 기간, 불안정한 지위 등으로 이중적 어려움을 겪고 있음.

다수의 국가들은 우리나라 인도적 체류자에 해당하는 보충적 보호지위 (Subsidiary Protection), 보완적 보호지위 (Complementary Protection)를 인정하고 있음. 이는 「난민협약」상의 난민의 정의가 협소하기 때문에 다양한 국내외 정세, 위기 등으로 보호가 필요한 자들에 대하여 「난민협약」을 보충하는 보호의 의무를 이행하고자 하는 데서 출발한 것으로⁴⁹ 캐나다, 호주, 핀란드 등 주요 국가에서는 이들에 대하여 취업, 사회복지, 정착 지원, 가족결합 등에 있어 난민인정자와 동등한 대우를 하거나 난민에 준한 대우를 보장하고 있음.⁵⁰ 인도적 체류자는 「난민협약」상의 난민은 아니지만 본국으로의 강제송환이 인도주의원칙에 반할 정도로 난민과 같은 정도의 위기를 겪는 자들이며, 난민 신청을 통해 한국에서의 정착을 희망하고 있는 자들로 이들에 대한 현재의 열악한 처우 전반이 개선될 필요가 있지만 그중에서도 체류의 안정화와 취업 기회의 확대 등으로 자립할 수 있는 기반 마련이 절실하게 요구됨. 이를 위해서는 우선적으로 비자 제도를 개편하여 안정적인 체류기간을 확보할 수 있도록 하고, 난

49 류지웅, <한국의 보충적 난민보호제도의 개선에 관한 연구 -주요 국가의 보충적 난민보호제도와 비교·분석을 중심으로>, 《비교법연구》 21(1), 2021, 44쪽.

50 류지웅, 위의 글, 54쪽 이하.

민이 본국에서 가졌던 직업이나 직무 역량을 국내에서도 인정할 수 있는 제도를 구축할 필요가 있음. 난민은 본국 또는 국내 본국 대사관과의 접촉이 곤란한 상황이 많으므로 국내 전문가와 전문기관에 의한 자체 인증, 고용주와 난민을 연결할 수 있는 사이트나 어플리케이션의 개발 등을 생각해 볼 수 있을 것임.

3) 다문화가족지원센터를 통한 지원 확보

현행 「난민법」 제34조는 난민인정자에 대하여 한국어교육 등 사회적응교육을 실시할 수 있도록 규정할 수 있으며, 「난민법 시행령」은 직업훈련도 할 수 있도록 하고 있으나⁵¹ 인도적 체류자나 난민신청자에 대해서는 전혀 기회를 제공할 법률적 근거가 없음. 2016년에는 다문화가족지원센터 이용 대상에 난민인정자 가족을 포함하도록 하는 「다문화가족지원법」 개정안(함진규 의원 대표발의, 의안번호 3479)이 발의되었으나 임기만료로 폐기된 바 있음.⁵² 최근 여성가족부는 지역사회마다 소재한 다문화가족지원센터의 이용 대상에 다문화가족을 비롯하여 외국인근로자, 외국인 유학생, 재외동포, 난민인정자 등의 외국인 및 그 가족, 북한이탈주민가족을 폭넓게 포함⁵³하고 있으므로 사실상 난민인정자에 관해서는 다문화가족지원센터의 지원을 받을 수 있게 됨. 그러나 한국에서의 일상생활과 사회·문화적 적응을 위해서는 언어적 장벽 문제가 선결적으로 해결되어야 하기 때문에 지역 내 다문화가족지원센터의 지원대상에 난민인정자뿐 아니라 인도적 체류자 및 난민신청자를 포함할 필요가 있음.⁵⁴

4) 개별 법령의 수정

난민법은 「난민협약」에 따라 난민인정자에 대하여 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받을 수 있음을 명시(제31조)하였음에도 불구하고 사회부조를 제공할 근거가 되는 개별

51 송효진 외, 앞의 글, 174쪽.

52 이 개정안은 「다문화가족지원법」에 제14조의3을 신설하여 “「난민법」 제2조 제2호에 따른 난민인정자 가족 및 「재한외국인 처우 기본법」 제2조 제1호에 따른 재한외국인 가족 등 대통령령으로 정하는 외국인 가족”을 지원센터 이용 대상자에 포함시키는 것을 주 내용으로 하고 있다.

53 여성가족부, <2023년 가족사업안내(Ⅰ)>, 2023, 52쪽.

54 이에 대하여 중앙정부의 업무 영역이나 조직영역에 비추어 불합리한 국정수행이라는 점, 국가정책이나 법체계를 혼란스럽게 할 우려가 있다는 점을 들어 비판하는 견해로는 김종세, <다문화가족지원을 위한 대상자 범위의 문제점과 개선방안>, 《법학논총》 36(2), 2019, 71쪽 이하 참조.

법령에서 그 대상자를 ‘국민’으로 한정하거나 ‘주민등록’이 있어야 할 것을 요구함으로써 난민인정자가 적용대상에서 배제되어 있는 경우가 많음. 구체적으로 사법적 판단(부산고등법원 2017. 10. 27. 선고 2017누22336⁵⁵)을 통해 「장애인복지법」상 복지수급 대상자에 난민인정자가 추가되는 변화도 있었지만(제32조의2 제5호 신설, 2017. 12. 19. 개정, 법률 제15270호), 아직까지도 출생신고, 보육 및 교육의 영역에 있어서 난민인정자가 배제되어 있기 때문에⁵⁶ 「난민법」상의 난민인정자에 대한 사회복지보장 규정과 정합성을 도모하기 위하여 개별 법령을 정비할 필요가 있음.

4. 난민전담공무원의 확충과 전문성 제고

현재 난민 당국의 정책 지향은 정확하고 신속하며 공정한 난민심사제도의 구축보다는 난민신청의 억제, 제도 남용의 방지를 향해 있는 것처럼 보임.⁵⁷ 우리나라의 낮은 난민인정률에 대한 국내외적 비판이 가지는 함의는 낮은 인정률 그 자체에 있는 것이 아니라 당국이 지향하는 난민 정책, 충실하지 못한 심사체계 등으로 난민임에도 불구하고 난민으로 인정되지 못하는 경우가 많다는 데 있음.

정확, 신속, 공정한 난민심사제도의 구축은 무엇보다 관련 인력의 확충과 전문성 확보를 필요로 함. 현재 63명의 난민심사공무원을 포함한 90명의 난민전담공무원 인력으로서서는 매해 1만 여건의 난민신청 및 심사결정결과에 대한 이의신청, 그리고 소송 진행 사건을 원활하게 처리하기 불가능하기 때문에 매해 사건이 적체되고 있음. 한 언론사가 법무부에 요청하여 제공받은 자료에 따르면 2019년말 기준 심사 적체 건수는 3,254건, 2020년 6월 기준 3,980건에 이름.⁵⁸ 이는 신속 위주의 심사 지향, 심사의 질적 저하, 심사결정에 대한 불복으로 이어지는 근본적 원인이 되므로 인적 자원의 확충이 최우선 전제가 되어야 함. 국가인권위원회 역시 2023년 11월 난민심사가 지연될 수밖에 없는 “가장 크고도 현실적인” 이유로서 전문성을 갖

55 이 판결에 대해 부산광역시 상사구청장이 상고하였으나 2018년 2월 28일 2017두69625 판결(심리불속행)로 기각되어 판결이 확정되었음.

56 김연주, <난민법상 난민에 대한 사회보장제도와 관련쟁점>, 109쪽 이하.

57 김대근 외, <난민심사제도의 개선 방안에 관한 연구>, 한국형사정책연구원, 2017, 64쪽.

58 박진산, <공무원 1명이 333건 처리 ‘역부족’... 쌓여가는 난민 이의신청 심사>, 한겨레신문, 2022. 7. 17.

춘 심사인력이 부족하다는 점을 지적하면서 난민심사관 증원, 난민위원회의 상설화 및 확대를 권고한 바 있음.⁵⁹

아울러 난민전담공무원의 충원과 함께 전문성 제고를 위한 노력이 경주되어야 함. 난민전담공무원은 모두 법무부 출입국외국인정책본부 소속으로 출입국관리직 공무원 출신과 난민 문제에 대한 전문적인 지식과 경험을 갖춘 민간 출신 임기제 공무원으로 구성되어 있음. 현재는 법률이 요구하는 자격 요건을 갖춘 난민심사관은 단 4명에 불과하여 사실상 6급 이하의 공무원이 난민면접 실무를 담당하고 있는데, 이렇듯 난민전담공무원에 대한 별도의 자격 요건 없이 업무분장에 따라 난민전담공무원을 지정하고 난민면접조사의 주체로 운영하는 것은 난민신청자의 “정상적으로 심사받을 권리”를 제한할 우려가 있음. 난민 관련 업무는 전통적인 출입국 관리 업무 수행 능력 외에 난민과 인권에 대한 지식과 이해, 국가정황과 사실조사 수행 능력, 난민면접 대상자에 대한 인권과 젠더감수성 등이 요구되기 때문에 직역별 차별화된 교육이 필요함. 위에서 살펴본 바와 같이 2023년에 진행된 난민전담공무원에 대한 교육 내용은 단편적이고 반복적으로 구성되어 있기에 다양한 영역의 업무를 원활히 수행하는 데 필요한 내용이 충분히 포함되어 있다고 보기 어려움. 유엔난민기구는 난민심사관은 가급적 법학, 국제관계학, 정치학 분야의 학위를 소지한 자로서 최소한의 자격 요건으로 “법률 지식 및 법적 원칙 적용 능력”, “우수한 조사 및 분석 능력”, “뛰어난 구두 및 서면 의사소통 능력”, “팀의 일원으로서 협업능력을 포함한 강력한 대인 관계기술”, “연령, 성별, 문화 및 다양성에 대한 인식과 감수성”, “스트레스와 위기 상황에서 효과적으로 일할 수 있는 능력”을 갖추는 것을 요구하고 있음. 따라서 이와 같은 역량을 갖춘 난민심사인력의 양성을 위하여 교육 내용을 세분화하고 심화할 수 있는 프로그램을 개발할 필요가 있음.

59 국가인권위원회 보도자료, 〈공정하고 신속한 난민심사절차 위해 관련 인력 증원 및 난민위원회 상설화 등 필요〉, 2023년 10월 27일.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김연주, 〈‘난민면접 조작(허위작성) 사건’을 통해 확인한 한국 난민심사 제도운영의 문제점과 사건 문제제기 과정의 기록〉, 《공익과 인권》 20, 2020, 225~266쪽.
- _____, 〈난민법상 난민에 대한 사회보장제도와 관련 쟁점〉, 《사회보장법연구》 9(1), 2020, 97~144쪽.
- 김종세, 〈난민법상 난민신청자와 인도적 체류자의 법적 지위〉, 《법학연구》 23(2), 2023, 75~96쪽.
- _____, 〈다문화가족지원을 위한 대상자 범위의 문제점과 개선방안〉, 《법학논총》 36(2), 2019, 71~94쪽.
- 김종철·김재원, 〈난민법 입법과정과 제정법의 의의 및 향후 과제〉, 《공익과 인권》 12, 2012, 135~187쪽.
- 류지웅, 〈한국의 보충적 난민보호제도의 개선에 관한 연구 -주요 국가의 보충적 난민보호제도와 비교·분석을 중심으로-〉, 《비교법연구》 21(1), 2021, 37~85쪽.
- 박서연·조영희, 〈한국의 난민심사 제도 발전 방향: 난민전담 공무원의 전문성 향상을 위한 조직과 심사 현장 개선을 중심으로〉, 《국가정책연구》 36(3), 2022, 165~191쪽.
- 송효진 외, 〈한국에서의 난민여성의 삶과 인권〉, 《이화젠더법학》 10(3), 2018, 149~189쪽.
- 이용승·이은정, 〈어느 난민 가족의 한국살이: ‘권리를 가질 권리’로서 성원의 자격에 대하여〉, 《민족연구》 79, 2022, 79~92쪽.
- 이용호, 〈난민의 개념과 그 보호〉, 《국제법학회학술논총》 52(2), 2007, 311~338쪽.
- 장복희, 〈강제송환금지원칙의 국제법적 지위와 적용범위〉, 《서울국제법연구》 8(1), 2001, 111~135쪽.
- 최유, 〈제주예멘난민 이후 「난민법」 개정안의 입법동향에 관한 연구〉, 《한국이민정책학보》 5(1), 2022, 19~40쪽.
- 크리스토프 게이 외, 〈모빌리티에 대한 권리란 무엇인가?〉, 《모바일/임모바일 01》, 이진형 옮김, 엘피, 2021.
- 한나 아렌트, 《전체주의의 기원》, 이진우·박미애 옮김, 한길사, 2019.
- 황동혁, 〈헌법 제37조 제2항의 “법률로써”의 의미〉, 《지방자치법연구》 20(3), 2020, 117~138쪽.

2. 기타 자료

곽진산, <공무원 1명이 333건 처리 '역부족'... 쌓여가는 난민 이의신청 심사>, 한겨레신문, 2022.

7. 17.

국가인권위원회 보도자료, <공정하고 신속한 난민심사절차 위해 관련 인력 증원 및 난민위원회 상설화 등 필요>, 2023년 10월 27일.

김대근 외, <난민심사제도의 개선 방안에 관한 연구>, 한국형사정책연구원, 2017.

난민인권센터, <2023년도 법무부 난민관련 예산>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2330> (2024. 1. 15. 최종방문).

_____, <[번역] 국제비교: 난민신청자에 대한 국가의 생활지원 상황>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2387> (2024. 1. 15. 최종방문).

_____, <[통계] 국내 난민 현황 (2022. 12. 31. 기준)>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2344> (2024. 1. 15. 최종방문).

_____, <[통계] 난민 심사 현황 (2022. 12. 31. 기준)>, 난민인권센터 홈페이지, <https://nancen.org/2345> (2024. 1. 15. 최종방문).

박경주, <한국사회의 난민인권: 난민현황통계와 난민 권리예산을 중심으로>, 건국대학교 모빌리티 인문학 연구원 제6회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2023.

법무부, <2022년 출입국·외국인정책본부 통계연보>, 2023.

_____, <2023년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료>, 법무부 홈페이지, <https://moj.go.kr/bbs/moj/171/568136/artclView.do> (2024. 1. 15. 최종방문).

법무부 보도자료, <「난민법」 일부개정법률안 입법예고 -국가안전보장, 질서유지, 공공복리 침해 우려자를 난민 불인정->, 2023년 12월 12일.

법제처, <난민법 일부개정법률안 입법예고>, 법제처 홈페이지, <https://www.moleg.go.kr/lawinfo/makingInfo.mo?lawSeq=75866&lawCd=0&lawType=TYPE5&mid=a10104010000> (2024. 1. 16. 최종방문).

서민지, <작년 난민행정소송 1000여건 패소....'난민 브로커' 판치나>, 파이낸셜뉴스, 2024. 1. 10.

손은혜, <[시사기획 창] 나의 난민, 너의 난민>, KBS 뉴스 홈페이지, 2023. 6. 20., <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7704172> (2024. 1. 15. 최종방문).

여성가족부, <2023년 가족사업안내(I)>, 2023.

오동석, <이민법제의 헌법적 평가와 재구조화>, IOM 이민정책연구원, 2011.

임순현, <[팩트체크] 한국, 난민 지위 인정 최하위권?>, 연합뉴스 홈페이지, 2021. 8. 26., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210826025300502> (2024. 1. 15. 최종방문).

장영욱, <난민 유입의 사회경제적 영향과 정책 과제>, 《GLOBAL ISSUE BRIEF》9, 2023.

통일부, <북한이탈주민 입국인원 현황>, 통일부 홈페이지, <https://www.unikorea.go.kr/>

unikorea/business/NKDefectorsPolicy/status/lately/ (2024. 1. 15. 최종방문).

SBS마부작침, 〈최초공개 대한민국 난민보고서 난민 문제, 이것부터 보고 보자〉, SBS NEWS 홈페이지, <https://mabu.newsccloud.sbs.co.kr/201807refugee/> (2024. 1. 15. 최종방문).

難民研究フォーラム, 〈各国比較: 難民申請者への国による生活支援の状況〉, 難民研究フォーラム 홈페이지, <https://refugeestudies.jp/2023/11/research-social-assistance/> (2024. 1. 15. 최종방문).

UNHCR, “UNHCR’s Comments on the Legislative Amendment Proposal to the Refugee Act of the Republic of Korea,” 유엔난민기구 홈페이지, <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2021/en/123484?prevDestination=search&prevPath=/search?keywords=unhcr+comment+republic+of+korea&order=desc&sort=score&result=result-123484-en> (2024. 1. 5. 최종방문).

모빌리티인문 정책제안 23-4(통권 10호)

글로벌 공동체 형성과 대응

- 외국인 유학생 유입과 체류지원 정책에 관하여 -



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

〈초록〉

글로벌 공동체 형성과 대응 - 외국인 유학생 유입과 체류지원 정책에 관하여 -

우리나라의 출생률은 매우 낮은 반면, 베이비붐 세대가 고령에 이르게 되면서 생산인구의 감소와 고령인구의 증가로 심각한 사회문제가 예상된다. 또한 향후 수십 년 내에 대부분의 지방이 소멸위험 단계에 접어들 것으로 전망된다. 이러한 문제에 직면하여 정부는 인재 유치와 생산 인력 확보의 일환으로 적극적인 외국인 유학생 유치 정책을 펼쳐 2023년 현재 국내 외국인 유학생은 20만명을 상회하고 있다. 외국인 유학생은 외국 출신의 학생이라는 정체성 외에 노동자, 관광객, 이주자 등의 다양한 정체성을 복합적으로 드러내고 있으나 이에 대한 심도 있는 연구나 정책적 접근은 미비한 상태이다. 가파른 유학생의 증가에도 불구하고 국내 취업률은 매우 저조한 상태이고 따라서 외국인 유학생의 유입이 국내 정주로 이어지지 못하고 있다. 이처럼 국내 정주가 저조한 이유로는 유학 기간 내 학업의 어려움, 외국인 이주자로서 겪는 문제, 졸업 후 구직과 취업을 위한 비자 취득의 까다로움 등을 들 수 있다. 이에 다음과 같이 제안한다. 첫째, 유학생과 관련한 문제점을 분석하고 대안을 제시하는 측면의 연구 외에 유학생의 이동을 구조적 관점에서 분석하고 이들의 복합적 정체성에 주목한 연구들이 축적될 필요가 있다. 둘째, 관리와 통제 중심의 현행 법률보다 호주의 예처럼 유학생에 대한 양질의 교육과 복지를 보장하는 내용을 담은 법률안 마련이 요청된다. 셋째, 현재와 같이 특정 아시아 국가 출신이 유학생의 큰 비중을 차지하는 현상을 극복하고 탈아시아중심적 유학생 유입을 위한 프로그램 개발과 지원 정책을 모색해야 한다. 넷째, 외국인 유학생 역시 이주자의 한 유형으로 난민, 외국인 노동자, 결혼 이주자들에 대한 정책과 정합성을 이루는 정책을 추진하여야 한다. 마지막으로 복잡한 비자 절차의 개선과 산학 취업 연계를 통해 취업 기회를 확대하는 방안이 요구된다.

Keywords

외국인 유학생, 비자 제도, 정주, 외국인 유학생 취업, 유학생 정책

〈Abstract〉

Formation and Response of Glocal Communities, Policies Regarding the Influx and Support of International Student Residents

While the birth rate in South Korea remains extremely low, the ageing of the baby boomer generation is expected to result in a decrease in the working-age population and an increase in the elderly population, leading to serious social issues. Furthermore, it is forecasted that the majority of regions will enter a stage of population decline within the next few decades. Faced with these challenges, the government has actively pursued policies to attract foreign students to secure capable people and a productive workforce. As a result, as of 2023, the number of international students studying in South Korea exceeds 200,000. Foreign students studying abroad not only exhibit the identity of students but also display a diverse range of identities, such as workers, tourists, immigrants, and more. However, there needs to be more in-depth research and policy approaches regarding this phenomenon. Despite the steep increase in the number of international students, the domestic employment rate remains extremely low, thus hindering the transition of international students into permanent residents. The reasons for this low rate of domestic settlement include difficulties in academic performance during the study period, issues faced by foreign immigrants, and challenges in obtaining visas for post-graduation job hunting and employment. In addition to research focusing on analyzing the problems associated with international students and proposing alternatives, there is a need to accumulate studies that analyze the mobility of international students from a structural perspective and pay attention to their complex identities. Furthermore, a call for legislation, similar to Australia's example, guarantees quality education and welfare for international students, moving away from current laws centred on management and control. Additionally, efforts are needed to overcome the phenomenon where a large proportion of international students originate from specific Asian countries and to develop programs and support policies aimed at diversifying the source countries of international students. International students also fall under the category of immigrants, alongside refugees, foreign workers, and marriage immigrants. Therefore, policies must be coherent and harmonized with policies addressing these other immigrant groups. Improvements in complex visa procedures and expanding employment opportunities through industry-academia partnerships are also necessary.

Keywords

international students, visa, permanent residence, employment of international students, international students policy

외국인 유학생의 국내 체류 및 정주에 관한 선행 연구 정리에 도움을 주신 대구대 김명광 교수님께 감사드립니다.

I. 제안 배경

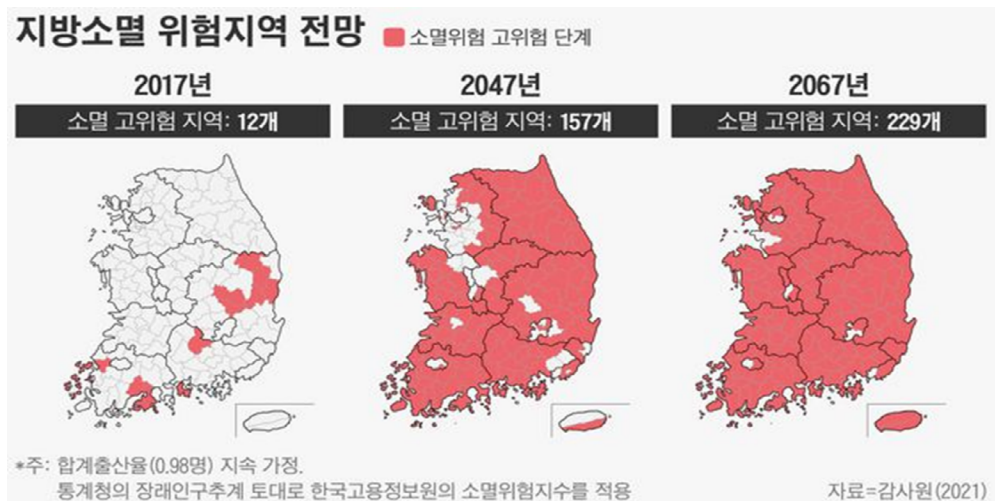
1. 국내 인구 감소와 지방 소멸 위기

우리나라의 인구는 2020년을 정점(5,184만 명)으로 2021년부터는 감소 국면으로 접어들면서 2024년 현재 인구는 약 5,175만 명으로 추산됨. 연간 출생아 수는 2022년 기준 249,186명, 출산율은 0.778명으로¹ 세계적으로 가장 낮은 수준에 속하는 반면, 베이비붐 세대가 고령인구로 진입하면서 2023년 12월 기준 65세 이상 인구는 973만 명으로 전체 인구의 19%를 차지하고 있음.² 이러한 현상은 전체적인 인구 감소 차원을 넘어 생산연령인구와 고령인구가 반비례적 관계를 형성하면서 노동 공급의 감소, 생산성 악화, 사회적 부담의 증가 등 다층적인 문제를 양산하게 됨.

2021년 감사원의 보고서에 따르면 이미 2017년에 우리나라 소멸 고위험 지역은 12개였고, 2047년에는 157개에 달할 것으로 내다봤음. 전지구적으로 인구가 감소 추세에 있다 하더라도 우리나라의 인구 감소 속도는 매우 가파른 것으로 나타남. 한편, 우리나라는 이러한 현상을 타개하기 위한 방안 중 하나로 외국인 유학생 유입 정책을 적극적으로 펼쳐왔음.

1 통계청, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do> (2024. 1. 20. 최종방문).

2 통계청, <고령인구비율(시도/시/군/구)>, 국가통계포털, 2024, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20631&conn_path=I2 (2024. 1. 20. 최종방문).

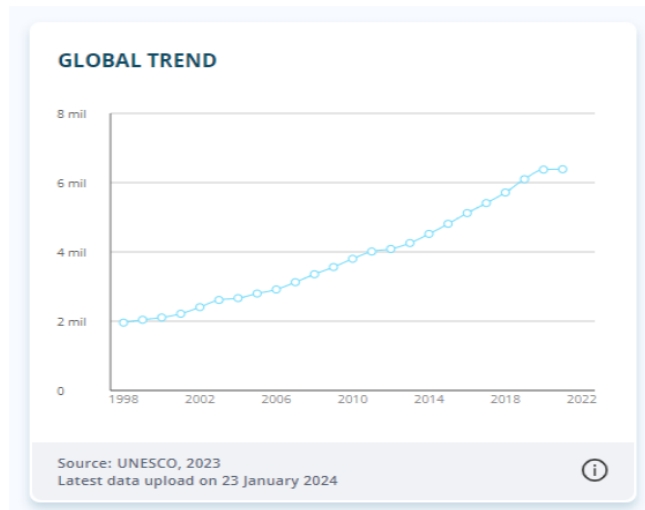


〈그림 - 1〉 지방소멸 위험지역 전망
(출처: 조선일보)

외국인 유학생은 그 연령대가 생산연령에 해당한다는 점, 교육을 통한 성장가능성이 높다는 점에서 지역사회 재생을 위한 새로운 성장 동력으로 기능할 수 있음. 이에 정부도 이와 같은 관점에서 적극적인 외국인 유학생 유치 정책을 수립하고 시행 중에 있음. 2004년부터 본격적인 외국인 유학생 유치 정책을 시행한 지 20년이 지난 현재, 유입된 외국인 유학생들이 한국에 정주하여 우리사회의 일원으로서 자리매김하고 있는지를 살펴보고 향후 지향해야 하는 바를 모색해야 할 의미있는 시점임.

2. 다층적 모빌리티 주체로서의 외국인 유학생

유네스코 자료에 따르면 전 세계 유학생의 숫자는 지속적으로 우상향 패턴을 보이며 2000년 기준 약 210만 명에서 2021년 기준 640만 명에 이르고 있음.



〈그림 - 2〉 국제 유학생 추이
(출처: Migration Data Portal)

이는 오늘날과 같은 고-모빌리티 시대에 나타나는 현상 중 하나로서 해외 유학을 위한 학생들의 이동이 증가하였다는 의미를 넘어 송출국의 문화·가치관 등의 유입과 이를 요인으로 한 사회·문화적 환경의 변화, 그리고 목적국에서 습득한 지식·문화 등의 전파와 재생산 등 학생 이동이 거시적이고 다층적인 모빌리티 생성의 모태로 작용함을 의미함. 즉, 외국인 유학생에 대한 정책은 유입 증진을 위한 수준을 넘어 유학생의 체류기간, 국내 정주를 위한 단계, 정주 이후의 단계까지를 포괄적으로 고려해야 함을 시사함.

종래 해외 유학의 목적지는 북반구에 소재한 이른바 선진국 중심이었으나 현재는 아시아 권으로 확대되고 다양화되고 있음. 우리나라는 2004년 이후 정부 주도하에 적극적인 외국인 유학생 유입 정책을 실행함으로써 현재 아시아 국가들의 주요 유학 목적지로 부상하게 되었음. 국내 외국인 유학생들이 학업을 마치고 본국으로 돌아간 이후에도 한국에서 습득한 기술과 지식, 체험한 문화 등을 본국에 전파하도록 하여 한류 확장에 기여하고 한국과의 지속적 교류를 가능하게 하기 위한 전략적 논의가 필요함. 또한 외국인 유학생은 국내에서의 체류와 정주를 선택할 수 있는데, 국내 체류와 정주는 본국과의 단절이 아니라 본국과 우리나라의 관

계를 재정립하며, 글로벌-로컬 관계 형성에 주요 영향을 미치기 때문에³ 장기적이고 거시적인 관점에서 유학생에 관한 정책이 마련되어야 할 것임.

3. 외국인 유학생의 변용적 정체성

여타의 외국인의 국내 유입과 정착이 전형적인 ‘이주’의 관점에서 설명될 수 있는 것과는 달리, 외국인 유학생들은 학생, 노동자, 여행자 등의 모습을 가진 초국적 청년 이주자로서⁴ 그 정체성을 수시로 변화시키기 때문에⁵ 보다 더 복잡적이고 다층적인 접근이 필요함. 따라서 외국인 유학생을 대상으로 한 정책은 이들을 단순한 교육 수혜자로 상정하는 것을 넘어 변용적 정체성의 발현 가능성을 염두에 둘 필요가 있음. 따라서 ‘학업을 위해 국내에 일시 체류하는 외국인 학생’이라는 단일한 정체성을 상정한 정책을 지양하고 외국인 유학생의 다채로운 정체성을 통한 경험이 한국에 대한 호감도 상승 및 정주지로서의 선택과 연결될 수 있도록 해야 할 것임.

3 고민경, 〈외국인 유학생 연구 동향에 대한 비판적 탐색: 유학생의 다층적 경험과 정체성 이해를 위한 연구〉, 《한국지역지리학회지》 28(4), 2022, 482쪽.

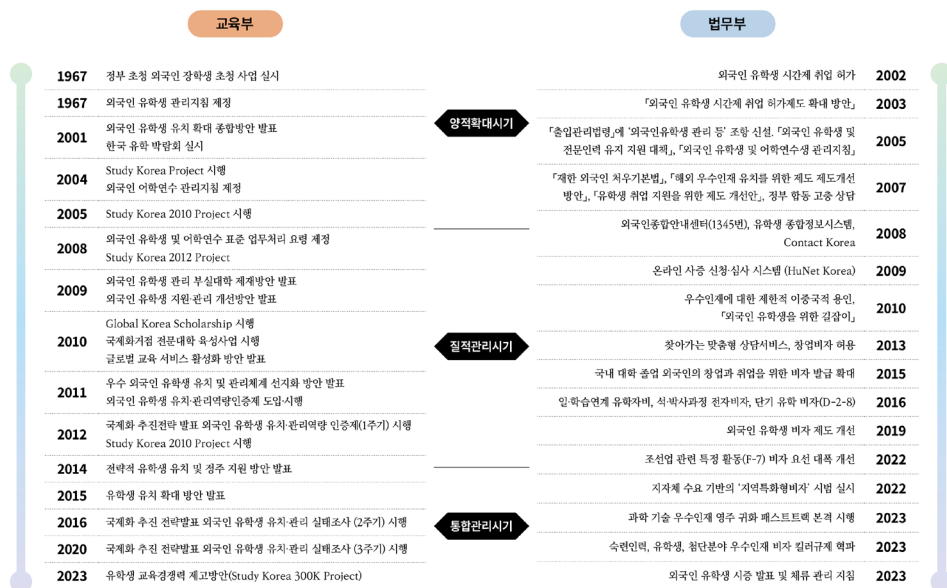
4 김도혜, 〈교육 수혜자에서 초국적 청년 이주자로 -해외 유학생 연구 동향을 통해 본 한국의 외국인 유학생 연구의 과제와 추진 방향-〉, 《다문화콘텐츠연구》 31, 2019, 42쪽.

5 김도혜, 위의 글, 49쪽.

II. 외국인 유학생 정책 추이

1. 정책의 변천과 추이

최초 외국인 유학생 정책은 1967년 ‘정부 초청 외국인 장학생 사업’으로 거슬러 올라갈 수 있는데, 외국인 유학생에 대한 정부 정책을 시계열적으로 정리하면 다음과 같음.



〈그림 - 3〉 시기별 교육부와 법무부의 외국인 유학생 정책
(출처: 이윤주·김명광(2023)⁶⁾

정부는 2001년 ‘외국인 유학생 유치 확대 종합 방안’을 발표하면서 본격적으로 외국인 유학생을 유치하기 위한 정책을 시행하기 시작하였는데, 뒤이어 2004년 ‘Study Korea Project’를 추진하면서 외국인 유학생 유입이 늘어나고 이에 대한 연구도 활발해지기 시작하였음.⁷ 2023년 8월 25일 법무부는 ‘제4차 규제혁신전략회의’에서 ‘비자 길러규제 혁파’ 방안 중 하나로 유학생에게 졸업 후 3년간 취업 전면 허용 및 숙련기능인력(E-7-4) 및 전문인력비

6 이윤주·김명광, 〈외국인 유학생의 한국 정주 체류 장벽 고찰 연구〉, 《글로벌교육연구》 15(4), 2023, 113쪽.

7 고민경, 앞의 글, 479쪽.

자(E-7)의 확대를 발표하였으며, 교육부는 2023년 8월 16일 ‘유학생 교육경쟁력 제고방안(스터디코리아 300k)’에서 2027년까지 현재의 2배 수준인 30만 명까지 유치하겠다는 뜻을 밝혔음. 이와 같은 정부의 적극적인 유치 정책으로 국내 유학생 숫자는 크게 증가하였음.

2. 국내 외국인 유학생 현황

1) 국내 외국인 유학생의 현황

외국인 유학생 관리 주무부서는 법무부의 출입국·외국인정책본부 및 교육부로 양 기관 모두 외국인 유학생의 현황을 파악하고 관리하는 업무를 담당하고 있으나 양 기관의 자료는 서로 다른 지표를 나타내고 있음. 예를 들어 법무부 출입국·외국인정책본부가 파악한 바에 따르면 2020년 기준 총 153,361명의 외국인 유학생이 국내에 체류 중이고, 교육부가 발간한 자료에 따르면 국내 외국인 유학생은 2020년 기준 153,695명임.

반면, 2021년에는 법무부 조사 결과는 163,699명이지만, 교육부 조사 결과는 152,281명으로 나타남. 이와 같은 차이는 법무부와 교육부의 현황 파악 기준의 차이에서 비롯된 것으로 보이는데 법무부는 발급 비자를 중심으로, 교육부는 교육기관 등록 여부를 기준으로 하기 때문인 것으로 추측됨. 즉, 팬데믹이 발생한 2020년을 제외하고는 법무부가 조사한 결과가 교육부 조사 결과를 상회하는데, 이는 휴학, 자퇴, 미등록 등으로 유학이 중단되었으나 국내에 체류 중인 인원이 포함되었기 때문이라고 이해할 수 있음.

연 도	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	‘22년 12월	‘23년 12월
총 계	160,671	180,131	153,361	163,699	197,234	197,234	226,507
유 학(D-2)	102,690	118,254	101,810	111,178	134,062	134,062	152,094
한국어연수(D-4-1)	57,971	61,867	51,545	52,506	63,146	63,146	74,361
외국어연수(D-4-7)	10	10	6	15	26	26	52
전년대비 증감률	18.9%	12.1%	-14.9%	6.7%	20.5%		14.8%

〈표 - 1〉 외국인 유학생 체류 현황

(출처: 법무부 출입국·외국인정책본부, 출입국·외국인정책 통계월보 2023년 12월호)

2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 (4월 1일 기준)
142,205	160,165	153,695	152,281	166,892

〈표 - 2〉 연도별 국내 고등교육기관 내 외국인 유학생 통계
(출처: 교육부)

2) 졸업 후 진로 현황

외국인 유학생 정책은 글로벌 인재를 유치하여 생산성의 확대에 기여하고 나아가 국내 정착으로의 유인을 지향하고 있음. 대학 졸업 이후 외국인 유학생의 국내 취업은 국내 정착을 위한 첫 관문으로서의 의미가 있으나 아래 표에서 나타난 바와 같이 국내 취업률은 상당히 저조한 편임. 졸업자의 국내 취업률은 2020년 기준 4.7%에 불과하고 ‘미상’의 경우가 50%를 상회하고 있음. 이는 유학생들이 정식 취업 상태에 있지 아니하거나 제3국으로 이탈한 경우가 다수임을 시사함. 외국인 유학생 졸업자 현황을 조사하기 시작한 것은 2007년부터인데 이후 현재까지 졸업생 숫자가 큰 폭으로 증가하였음에도 불구하고 2020년 현재 국내 취업률은 4.7%에 지나지 않아 유학생의 유입이 국내 정주로 이어지지 않고 있음을 확인할 수 있음.

(단위: 명, %)

	졸업 후 상황					비율			
	전체	본국귀국	국내취업	국내진학	미상	본국귀국	국내취업	국내진학	미상
2007	1,462	890	99	473	-	60.9	6.8	32.4	-
2008	2,280	1,318	82	880	-	57.8	3.6	38.6	-
2009	3,563	2,128	134	1,301	-	59.7	3.8	36.5	-
2010	4,798	2,004	167	1,551	1,076	41.8	3.5	32.3	22.4
2011	6,383	3,269	294	1,589	1,231	51.2	4.6	24.9	19.3
2012	9,492	4,684	612	1,634	2,562	49.3	6.4	17.2	27.0
2013	10,238	3,957	454	1,572	4,255	38.7	4.4	15.4	41.6
2014	9,713	3,516	569	1,380	4,248	36.2	5.9	14.2	43.7
2015	7,634	2,189	449	1,089	3,907	28.7	5.9	14.3	51.2
2016	6,551	1,847	397	734	3,573	28.2	6.1	11.2	54.5
2017	7,001	1,970	404	815	3,812	28.1	5.8	11.6	54.4
2018	7,701	2,417	470	737	4,077	31.4	6.1	9.6	52.9
2019	9,212	3,190	447	908	4,667	34.6	4.9	9.9	50.7
2020	10,952	3,243	512	1,271	5,926	29.6	4.7	11.6	54.1

주: 1. 2009년까지는 본국귀국, 국내취업, 국내진학 세 범주로만 구분하여 외국인 유학생의 졸업 현황을 조사하였으나, 2010년부터 '미상' 범주를 추가함.
2. 외국인 유학생 졸업자 현황은 2007년부터 조사됨.

〈표 - 3〉 연도별 국내 학위과정 외국인 유학생 졸업자 현황
(출처: 교육부·한국교육개발원, 2020 교육통계 분석자료집)

III. 외국인 유학생의 체류와 정주 장벽의 문제

애초부터 한국에서의 정주를 희망한 상태로 입국하는 외국인 노동자 또는 결혼 이민자와 달리, 외국인 유학생들의 정체성은 변용적이어서 정주와 이동의 가변과 호환이 두드러지는 특징을 지님. 따라서 외국인 유학생의 국내 졸업이 한국에서의 취업과 정주로 연결되게 하기 위해서는 외국인 유학생이 가지는 변용적 정체성과 한국 정주 희망 요인의 분석이 선행될 필요가 있음.

외국인(베트남) 유학생의 국내 정주를 희망하는 이유를 분석한 선행 연구에 따르면, 본국보다 높은 월급, 생활의 편의, 깨끗한 환경⁸ 등 유학생 제도 외의 요인이 작용하는 경우가 있음. 또한 유학기간 동안의 만족도가 한국 정주 체류와 관련이 있기 때문에⁹ 유학생의 한국 정주 방안은 한국으로의 유입 단계 - 유학 체류 단계 - 취업 단계 - 취업 이후 단계를 아우르는 통시적인 접근이 필요함.

1. 학업상의 문제

1) 한국어 능력 부족

한국어 능력은 한국의 사회 문화를 공감하는 데 필요한 전제조건이자 유학생들의 국내 학업을 위한 필수 조건이기도 함. 국내 대학 입학에 위한 한국어능력 수준은 한국어능력시험 3급 이상인데, 한국어능력시험 3급은 유학생들이 비교적 쉽게 도달할 수 있는 수준이라 학업 수행능력과 연계성은 현저히 부족함. 실제로 학생들은 학교 내 영어 또는 중국어로 개설된 수업이 충분하지 않다는 점을 문제로 지적하였고, 부족한 한국어로 수업을 듣고 조별과제에 참석하는 것을 어려워하고 있으며 이는 결국 낮은 학점으로 연결, 취업시 불리하게 작용할 것을 염려하고 있는 것으로 나타났음.¹⁰

8 이윤주, <유학생의 한국 정주를 위한 한국어 교육과정 개발 방안 연구>, 《민족연구》 81, 2023, 103쪽.

9 박윤경 외, <포용사회를 위한 외국인 유학생의 실태와 사회보장의 과제>, 한국보건사회연구원, 2021, 246쪽.

10 박윤경 외, 위의 글, 221~222쪽.

2) 교육과 학습의 질 문제

국내 유입되는 외국인 유학생 수는 해마다 증가하여 학부와 대학원 과정에서 차지하는 외국인 유학생 비율도 점차 증가하고 있으며, 외국인 유학생이 집중적으로 재학 중인 서울 소재 대학에서는 전체 학생 대비 외국인 비율이 10%를 상회하고 있음. 외국인 유학생의 국내 유입 증가는 유학생의 국내 대학 학습 적응의 문제뿐 아니라 이들과 함께 수학하는 내국인 대학생들 및 교수자의 문제와도 연결됨.

외국인 유학생들의 수학능력에 관한 실증적 연구조사에 따르면 유학생들은 한국어 능력 부족으로 강의를 이해하는 데 곤란함을 느끼며 한국 학생들과의 팀 활동 등에서도 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남. 또한 교수자들과 한국 학생들 역시 외국인 유학생들의 전공 수학 능력이 부족하며 학업에 적극적이거나 능동적인 태도를 보이지 않는다고 판단하고 있음. 이에 교수자들은 외국인 유학생들과 한국인 학생들간의 교류를 위한 활동을 포기하거나 한국 학생들 위주로 수업을 진행하는 방식을 선택하게 되며, 한국인 학생들은 외국인 유학생들과의 협업을 통한 과제 수행을 꺼리게 됨.¹¹ 이는 외국인 학생들의 학업 성취도와 의욕을 저하시키고 학업 과정의 중도탈락으로 이어지게 함. 실제로 2018년 대비 2023년까지 국내에 체류하는 학위과정 유학생은 약 1.5배 증가하였으나 2023년 8월 기준으로 학위과정 재학생의 중도 이탈은 2018년 대비 7배나 증가하였다는 사실¹²은 외국인 유학생의 유치 이후의 관리에 상당한 문제가 있음을 방증하고 있음. 또한 외국인 유학생뿐 아니라 이들과 함께 수학하는 국내 대학생들이 양질의 수업을 받을 권리의 문제와도 연결될 수 있어 유치 이후 학사 관리에 중점을 둘 필요가 있음.

2. 이주자로서의 문제

1) 시간제 취업의 어려움

전통적인 유학생 또는 국제 학생 모빌리티의 패턴은 중산층 이상의 학생이 영어권 국가로

11 이선영·나윤주, <외국인 유학생의 학업적응 실태조사>, 《교양 교육 연구》 12(6), 2018, 177쪽.

12 <[사설] 외국인 유학생 3만6000명 학업 중단... 수만 늘리고 관리는 없나>, 동아일보, 2023. 8. 17.

이동하여 숙련 노동자(skilled-laborers)가 되어가는 양상을 나타냈다면, 근래 유학은 한국과 같은 신흥 유학 목적지의 부상, 장학금이나 지원보다는 자비 부담을 통한 유학 등으로 다변화되었음. 국내 유입된 외국인 유학생의 출신 국가 비율은 2021년 기준으로 아시아권 학생이 약 91%에 이르며, 전체 유학생의 91.4%가 장학금이나 후원을 통해서가 아닌 자비로 유학 비용을 부담하고 있음.¹³ 반면, 2023년 기준 유학생의 고용률은 18%에도 미치지 못한 것으로 나타나는데,¹⁴ 이러한 조사 결과는 현실과의 괴리가 있는 것으로 추정되고¹⁵ 학생들이 취업을 신고하지 않거나¹⁶ 혹은 불법 노동시장으로 유입되었음을 추측케 함.

여기에는 시간제 취업 신고를 위한 절차와 요건이 복잡하다는 점을 하나의 요인으로 들 수 있음. 시간제 취업허가는 그 대상자가 연수생인지, 학부생인지, 대학원 학위과정에 있는지에 따라 그 요건과 범위가 상이하지만, 공통적으로는 일정 수준의 한국어 능력을 보유해야 하고, 직전 학기 성적이 C학점 이상이어야 할 것이 요구됨. 또한 취업 신고를 위해 필요한 서류는 여권, 근로계약서, 유학생시간제취업확인서, 사업자등록증, 성적 또는 출석증명서, 한국어 능력 증빙 서류 등이 있고 취업 허용 시간도 학사학위 과정 기준으로 일정 수준의 한국어 능력을 인정받은 경우에는 주중 25시간,¹⁷ 그렇지 않은 경우에는 10시간으로 제한됨. 이러한 절차와 요건의 복잡함과 엄격함 때문에 다수의 학생들이 취업 신고를 하지 않거나, 이른바 불법 노동으로 유입되고 있음.

2) 소외와 차별

외국인 유학생들은 본국을 떠나 타지에서 체류하는 이주자로서 여타의 이주자와 마찬가지로

13 교육부, <2021년도 국내 고등교육기관 외국인 유학생 통계>, 교육부 홈페이지, 2021. 12. 20., <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=350&boardSeq=90123&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&search=moe&m=0309&opType=N> (2024. 1. 30. 최종방문).

14 통계청, <체류자격별 경제활동인구(외국인)>, 국가통계포털, 2023, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=&list_id=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1&docId=0367558129&markType=S&itmNm=%EC%A0%84%EA%B5%AD (2024. 1. 30. 최종방문).

15 바트첵게르 투맹뎀베렐·김도혜, <유학생 노동의 불법성 연구: 한국 지방대학의 몽골과 베트남 유학생의 노동경험을 중심으로>, 《현대사회와 다문화》 10(2), 2020, 26쪽.

16 실제로 2023년 통계청의 조사에 따르면 취업한 유학생들 중 58.2%가 취업 신고를 하지 않았다고 답하였다: 통계청, <이민 자체류실태 및 고용조사: 취업시 취업신고 여부 및 신고하지 않은 사유(지난 1년간, 유학생)>, 국가통계포털, 2023, <https://kosis.kr/search/search.do?query=%EC%9C%A0%ED%95%99%EC%83%9D> (2024. 1. 30. 최종방문).

17 이는 법무부의 완화 정책을 통해 기존 20시간에서 5시간 증가한 것으로 2023년 7월부터 시행되었다: 법무부 보도자료, <법무부, 비자 제도 개선을 통해 유학생을 지역 사회에 정착할 인재로 키웁니다>, 2023년 6월 23일.

로 한국에서의 소외와 차별을 호소하기도 함. 특히 몽골이나 우즈베키스탄 출신의 유학생들은 국내 체류 유학생 숫자가 적어 본국 출신 유학생들과 네트워크가 형성되어 있지 않기 때문에 외로움을 더 많이 느끼는 것으로 조사됨. 중국이나 베트남처럼 본국 출신 유학생 네트워크가 비교적 잘 형성되어 있는 국가 출신의 학생들도 한국 학생들로부터 배타적이고 차별적인 태도를 느끼는 것으로 나타남.¹⁸ 이공계 대학원 유학생들을 대상으로 한 설문조사에서도 연구실에서 외국인이라는 이유로 불평등과 차별이 있다고 생각하느냐는 질문에 ‘매우 많다’가 12.1%, ‘어느 정도 있다’가 41%로 전체 53.1%의 학생들이 차별을 느끼고 있다고 응답함.¹⁹ 이러한 차별감과 소외감은 단순히 이주자로서의 어려움에 그치는 것이 아니라 국내 체류와 정주에 부정적인 영향을 미치는 것은 물론, 본국으로의 귀국 이후에도 한국의 소프트파워를 약화시킬 수 있음.

3. 정주와 공동체 진입의 장벽

외국인 유학생의 한국 체류와 정주 의사가 뚜렷하고 분명하다 하더라도 한국에서의 복잡하고 까다로운 비자 절차 때문에 한국 정착이 어려운 것으로 나타남. 외국인 유학생이 대학을 졸업하면 구직 비자(D-10)를 받을 수 있는데 비자의 유효기간은 6개월로 그 기간이 경과하기 전에 연장을 신청해야 하며 최장 2년까지 체류할 수 있음. 이때 연장을 위한 서류 중 하나로 ‘연도별 1인 가구 주거급여 기준액 × 체류개월 수’ 이상 금액이 예치된 은행잔고증명서, 2024년 기준으로 중위 48%의 주거급여 약 107만원, 6개월에 약 640만원의 체류경비를 입증할 수 있는 서류와 임대차 계약서와 같은 체류지 입증서류를 제출하여야 함. 그러나 졸업 후 구직활동 중인 상황에서 특히 생활비를 본국의 부모님으로부터 지원받는 경우가 다수인 유학생에게는 이와 같은 금액을 체류비로 보유하기 어려운 경우가 많음.

18 박윤경 외, 앞의 글, 224쪽.

19 ESC 외, <국내 이공계 대학원 유학생을 대상으로 한 교육 및 연구 환경 조사 설문 결과 보고서>, 2023, 34쪽.

합계 (%)	한국 측 장학금	본국 측 장학금	학교 장학금	모아 놓은 돈	부모님 지원	한국에서 아르바이트	대출	기타
100	5.7	1.8	6.8	10.6	67.8	6.5	0.3	0.5

〈표 - 4〉 유학생의 생활비 마련 방법
(출처: 통계청 이민자 체류실태 및 고용조사)

또한 E-7 비자는 전문인력(E-7-1), 준전문인력(E-7-2), 일반기능인력(E-7-3), 숙련기능인력(E-7-4)에 따라 발급되는 비자의 종류가 다른데 이러한 비자를 취득하기 위해서는 국민총소득(GNI)의 70~80%에 해당하는 연봉, 월별로 환산하면 한달에 285만원 가량의 임금을 받을 것을 요건으로 함. 국내에서 대학을 졸업한 외국인 사회초년생에게는 현실적으로 불가능한 경우가 많기 때문에 외국인 유학생의 국내 정주로 향하는 가장 기본적인 단계인 취업을 가로막는 요인이 되고 있음.

IV. 제안

1. 모빌리티 관점에서의 유학생 연구의 활성화

유학생 유입이 본격화된 이후 우리나라 유학생에 관한 연구는 주로 심리학, 교육학, 정책학적 측면에서 다루어졌음. 이러한 연구들은 주로 국내에서 유학 중인 학생들을 대상으로 하고 있으며, 유학이나 학생 이동을 이론적으로 설명하거나 유학생 증가에 따른 사회적 고찰 연구는 미진한 편임.²⁰ 유학생들이 한국 체류 중에 겪고 있는 문제나 어려움을 파악하고 이를 개선하기 위한 방안을 강구하는 것 역시 매우 중요하지만 자칫 단편적이고 미시적인 대응에 머무를 우려가 있음. 따라서 구조적 관점에서의 학생 모빌리티 연구를 통해 유학생 유입 이전 단계에서의 이론적 연구가 수반되어야 함.

해외에서는 유학생, 국제 학생 모빌리티와 관련하여 이들이 왜, 언제, 어디서 어디로, 어떻게 유학을 위해 이동하는가에 대한 선행 연구가 축적되어 있음. 그러나 최근 전통적인 유학 이론들로는 설명할 수 없는 유학의 다변화가 일어나고 있을 뿐만 아니라 우리나라에서 나타나는 새로운 유학의 양상을 파악하고 다른 종류의 이주와 차별화된 유학 이주의 특성을 분석하는 연구가 축적되어야 함. 구체적으로는 최근 우리나라 외국인 유학생의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 중국인 유학생의 감소와 베트남 유학생의 증가 요인 등이 주요 연구 주제가 될 수 있음. 또한 앞에서 살펴본 바와 같이 외국인 유학생은 해외 출신 학생뿐 아니라 이주자, 관광객 등의 복합적 정체성을 지니고 그 변용 가능성이 높기 때문에 다각적 관점에서의 접근이 필요하며 이렇게 축적된 연구가 유학생 유입과 한국 정주 유인을 위한 정책의 초석이 될 수 있음.

2. 유학생 관리의 법제적 장치 마련

외국인 유학생과 관련한 법률로는 「출입국관리법」과 재한외국인의 처우 등을 규정한 「재한

20 고민경, 앞의 글, 475쪽.

외국인 처우 기본법」이 있는데, 이 법률들은 유학생을 포함한 모든 외국인에게 적용되는 법률로서 외국인 유학생은 “유학생”이라는 지위보다는 “외국인”으로서 이 법에 의한 관리와 통제 대상이 됨. 따라서 외국인 유학생을 우리나라의 중요한 인적 자원으로 처우하거나 지원하는 체제를 법률 정비로 통하여 마련할 필요가 있음. 구체적으로 「출입국관리법」상 인정되는 결혼 이민자, 난민 등에 관한 특례 규정처럼 유학생의 사증 발급 절차의 간소화와 취업 및 체류 보장을 위한 특례 조항을 신설하는 것을 단기적 사안으로 고려해 볼 수 있을 것임.²¹ 외국인 유학생 정책이 단순히 유치에 그치지 않고 국내 정주, 나아가 생산인구의 증가로 이어지게 하기 위해서는 통합적인 관리가 필요하기 때문에 장기적인 관점에서는 외국인 유학생의 교육, 학사 관리, 복지, 비자 특례 등을 종합적으로 규율하는 단일 법률의 마련이 필요함.

이에 관하여 비교법적으로는 2000년에 제정된 호주의 「해외유학생을 위한 교육서비스법」(The Education Services for Overseas Students Act)를 참고할 수 있을 것임. 호주는 해당 법률을 통해 유학생들에게 제공되는 교육과 연수의 질을 표준화하고 등록금 보호 서비스,²² 학생 복지를 위한 서비스를 보장하고 있음. 지방자치단체 차원에서는 세종특별자치시와 전라북도에서 제정한 조례가 지방자치단체 차원 대응의 모델이 될 수 있음. 세종특별자치시는 2019년 「세종특별자치시 외국인 유학생 지원 등에 관한 조례」를 제정·시행하고 있는데, 이에 따르면 외국인 유학생 및 어학 연수생이 지역사회 적응 및 활동 참여를 통해 도시 경쟁력을 강화할 수 있도록 필요한 시책의 수립과 추진을 시장의 책무로 규정하고(제3조), 구체적으로 ① 한국어 및 생활 적응 교육, ② 생활·법률·국내 취업 등에 관한 상담, ③ 주거 등 생활 편의 안내, ④ 외국인 유학생 및 어학 연수생을 위한 문화·체육행사 개최, ⑤ 그 밖에 지역사회 적응 및 활동 참여를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업을 추진할 수 있도록 하였음(제5조). 이 외에 지역 내 대학, 외국인 지원기관 및 관련 단체 등과 협력체계 구축을 위한 노력도 명시하였음(제7조). 전라북도는 2022년 10월 21일 「전라북도 외국인 유학생 지원 등에 관한 조례」를 제정·시행하였는바 그 내용은 세종특별자치시 조례와 대동소이하지만 “외국인 유학생 지원에 관한 데이터베이스 구축 및 관리”가 지원 사업 내역 중 하나로 포함되어 있음. 전라

21 손흥기, 〈외국인 유학생의 법적 지위 및 유치 확대와 활용방안 연구〉, 《중앙법학》 25, 2023, 377쪽 참조.

22 호주의 교육 제공자가 유학생이 지급한 수업료에 상응하는 수업이나 프로그램을 제공할 수 없고, 이를 위한 대체 수업 제공이나 수업료 환불 의무를 이행하지 않은 경우 호주 교육부가 수업료의 환불을 보장하는 서비스이다.

북도는 구체적인 활동으로 외국인 유학생 서포터즈를 선발하여 홍보에 나서고 있으며, 유학생 네트워킹 파티, 워크숍 개최 등을 추진하였음.²³

3. 탈아시아중심 유학생 유치

앞서 살펴본 바와 같이 국내에 유학 중인 학생들의 출신 국가는 중국과 베트남 등 상위 2개 국가 출신이 전체 유학생의 상당 부분을 차지하고 있음. 이들 국가와의 외교적 관계나 국제적 이슈에 따라 유학생이 급감할 우려가 있으므로 이렇듯 특정 소수 국가에 유학생이 편중되어 있는 현상을 극복할 필요가 있음. 이에 중국과 베트남 유학생이 우리나라를 유학 목적지로 선택하는 이유를 분석하는 한편, 전 세계적으로 통용되는 보편적 유학 정책을 마련할 필요가 있음.

유럽연합은 일찍이 ERASMUS 프로그램을 통하여 유럽연합 내 대학생들이 다른 유럽연합 내 국가 대학에서 일정 기간 수학하도록 하고 이를 본국의 대학에서 인정받을 수 있는 제도를 운영하고 있음. 이 프로그램은 수학 기간 동안의 등록금 면제, 일정 금액의 재정지원을 보장하고 있어 유럽 내 국가에서 활발하게 이용 중임. 한편 유럽연합은 2004년부터 비유럽 국가와의 연구 교류를 증진시키기 위해 공동 석사, 박사 프로그램인 ERASMUS MUNDUS를 시행, 2개국 이상의 유럽 국가에서 수학을 의무화하도록 하고 있음. 이 기간 동안 충분한 재정 지원과 행정지원이 이루어지고 있음. 이와 같은 유럽연합의 장학제도들을 모델로 비아시아권 학생 유치를 위한 프로그램 개발과 지원 정책을 고려해 볼 수 있을 것임.

4. 장기적이고 거시적인 전략 마련

유학생은 한국으로의 완전한 이주를 목적으로 하는 것도 아니지만 상당 기간 국내에 체류하면서 본국과 이주 목적지를 연결시키기도 하고 한국에서의 새로운 네트워크 형성에 기여하

23 전주대학교 지역혁신공유협업센터, <‘전북 외국인 유학생 상생 프로젝트’ 활동>, 전주대학교 지역혁신공유협업센터 홈페이지, <https://ric.jj.ac.kr/%EC%A0%84%EB%B6%81-%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8-%EC%9C%A0%ED%95%99%EC%83%9D-%EC%83%81%EC%83%9D-%ED%94%84%EB%A1%9C%EC%A0%9D%ED%8A%B8-%ED%99%9C%EB%8F%99/> (2024. 1. 20. 최종방문).

며 또 한국 특정 지역의 장소성을 변형시키기도 함. 또 학생이었던 이들은 국내에서 노동자, 결혼 이주자, 관광객 등 얼마든지 그 정체성이 다양화될 수 있음. 따라서 외국인 유학생에 대한 정책은 한국으로의 유입과 취업 중심의 정주 체류로 이끄는 방식에서 그칠 것이 아니라 그 이후의 단계까지 고려할 필요가 있음. 특히 유학생들이 우리나라의 잠재적 인적 자원이라는 측면에서 볼 때 유학생 정책은 이민정책의 틀 안에서 거시적으로 고려되어야 할 것임.

국내에 유입되는 외국인은 유학생뿐 아니라, 혼인, 노동을 계기로 이주하는 사람들도 있고 난민도 있음. 유학생의 한국 정주 성패는 결혼 이주, 외국인 노동자, 난민 등에 대한 우호적 정책, 외국인과 다문화에 대한 사회적 인식 여하와도 무관하지 않음. 현재 우리나라는 난민 수용에 있어 소극적이고 배타적인 태도가 문제가 되고 있으며 이는 외국인 유학생 수용 정책과 부정합 관계에 있음. 타문화, 타인종에 대한 배타적 시선과 관리와 통제 중심의 정책은 청년 이주자의 특징을 가진 유학생의 정주를 가로막는 장벽이 될 수 있음. 예를 들어 난민의 불법 노동은 이른바 위장 난민의 문제로 난민에 대하여 배타적 정책을 취하는 근거로 자주 거론되고 있으나, 외국인 유학생의 불법취업을 이유로 외국인 유학생 제도의 폐지나 축소가 언급되지는 않음. 이는 한국에의 정주를 희망하는 외국인에 대한 차별적·모순적 태도로서 국가 신뢰도에도 영향을 미칠 수 있는 사안임. 이에 모든 외국인 정책에 기본 틀을 확정하고 정합성을 도모하는 방향을 추진하여야 함.

또한 유학생 유입을 위해 유학의 문턱을 낮추는 것에 치중할 것이 아니라, 교육의 질을 제고하고 한국에서 습득한 지식과 경험을 본국 또는 한국에서 활용할 수 있도록 하는 연계 기반 마련이 필요함. 특히 지방 소재 대학의 재정 확보를 위한 수단으로의 유학생 유입 정책은 오히려 장기적 관점에서 봤을 때 유학생 유치와 우리나라 소프트웨어 신장의 걸림돌이 되거나 사회적 문제로 비화될 가능성이 있음. 외국인 유학생들의 양적 성장뿐 아니라 학습 능력 제고를 위한 질 높은 교육과정이 제공될 필요가 있음.²⁴

24 김화경, <국내 대학 교육의 국제화와 외국인 유학생의 학습 능력 향상을 위한 수업 운영 방안 연구>, 《시민인문학》 36, 2019, 164~165쪽.

5. 비자 절차의 개선과 취업 기회의 확대

비자는 외국인의 출입국과 국내 체류를 관리하고 통제하기 위한 제도로 국내 외국인의 이동 및 거주 자유를 합법적으로 제한할 수 있는 장치가 됨. 특히 우리나라는 취업과 관련된 비자 취득 또는 변경 요건이 매우 엄격한 것으로 알려져 있음. 한국에서 기술을 습득하여 숙련된 노동자조차도 숙련기능인력(E-7-4) 비자로 변경하는 것이 어려워 한국에서의 정주를 포기하거나 또는 불법 체류, 불법 노동으로 유입되고 있음. 한국의 비자 정책이 한국에서의 유학을 국내 취업으로 연결하지 못하게 만드는 장벽으로 기능하고 있으며, 이는 한국에서의 유학 메리트를 반감시키는 요인으로 작용함.²⁵

비자와 같은 제도적 문제와 더불어 언어적 문제, 한국에서의 교육과 취업 내용의 연계성 미비 등 사실상의 문제도 해결할 필요가 있음. 대학 내 취업설명회 개최, 외국인 졸업생 채용 기업에 대한 보조와 지원, 졸업 전 중장기 인턴십 제도,²⁶ 기업의 외국인 유학생에 대한 일정 기간 재직 조건부 지원 등을 고민해 볼 수 있음. 이를 위해서는 정부, 지자체, 대학, 기업 간의 연계로 전제로 해야 하는바, 개별 대학마다 이러한 네트워크를 구축하기 곤란하다면 지역 내 거점 대학을 선정하여 프로그램을 개발하는 방안도 생각해 볼 수 있음.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

고민경, <외국인 유학생 연구 동향에 대한 비판적 탐색: 유학생의 다층적 경험과 정체성 이해를 위한 연구>, 《한국지역지리학회지》 28(4), 2022, 474~488쪽.

김도혜, <교육 수혜자에서 초국적 청년 이주자로 -해외 유학생 연구 동향을 통해 본 한국의 외국인 유학생 연구의 과제와 추진 방향->, 《다문화콘텐츠연구》 31, 2019, 39~68쪽.

김화경, <국내 대학 교육의 국제화와 외국인 유학생의 학습 능력 향상을 위한 수업 운영 방안 연

25 최민지, <①서바이벌 '비자게임'-당신은 이들의 이웃이 될 준비가 돼 있습니까>, 경향신문, 2022. 3. 23.

26 외국인 유학생을 대상으로 한 인턴십은 2023년 7월에서야 처음으로 진행되었다: 장하나, <LG이노텍, 외국인 유학생 대상 첫 인턴십...“다양한 인재 확보”>, 연합뉴스 홈페이지, 2023. 6. 19., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230619019000003> (2024. 1. 20. 최종방문).

- 구), 《시민인문학》 36, 2019, 141~170쪽.
- 바트첵게르 투맹템베렐·김도혜, 〈유학생 노동의 불법성 연구: 한국 지방대학의 몽골과 베트남 유학생의 노동경험을 중심으로〉, 《현대사회와 다문화》 10(2), 2020, 25~52쪽.
- 손흥기, 〈외국인 유학생의 법적 지위 및 유치 확대와 활용방안 연구〉, 《중앙법학》 25, 2023, 353~394쪽.
- 이선영·나윤주, 〈외국인 유학생의 학업적응 실태조사〉, 《교양교육연구》 12(6), 2018, 167~193쪽.
- 이윤주, 〈유학생의 한국 정주를 위한 한국어 교육과정 개발 방안 연구〉, 《민족연구》 81, 2023, 90~120쪽.
- 이윤주·김명광, 〈외국인 유학생의 한국 정주 체류 장벽 고찰 연구〉, 《글로벌교육연구》 15(4), 2023, 107~134쪽.

2. 기타 자료

- 곽윤경 외, 〈포용사회를 위한 외국인 유학생의 실태와 사회보장의 과제〉, 한국보건사회연구원, 2021.
- 교육부, 〈2021년도 국내 고등교육기관 외국인 유학생 통계〉, 2021, <https://www.moe.go.kr/boardCnts/viewRenew.do?boardID=350&boardSeq=90123&lev=0&searchType=null&statusYN=W&page=1&s=moe&m=0309&opType=N> (2021. 1. 30. 최종방문).
- 법무부 보도자료, 〈법무부, 비자 제도 개선을 통해 유학생을 지역 사회에 정착할 인재로 키웁니다〉, 2023. 6. 23.
- 〈[사설] 외국인 유학생 3만6000명 학업 중단… 수만 늘리고 관리는 않나〉, 동아일보, 2023. 8. 17.
- 장하나, 〈LG이노텍, 외국인 유학생 대상 첫 인턴십…“다양한 인재 확보”〉, 연합뉴스 홈페이지, 2023. 6. 19., <https://www.yna.co.kr/view/AKR202306190190000003> (2024. 1. 20. 최종방문).
- 전주대학교 지역혁신공유협업센터, 〈‘전북 외국인 유학생 상생 프로젝트’ 활동〉, 전주대학교 지역혁신공유협업센터 홈페이지, <https://ric.jj.ac.kr/%EC%A0%84%EB%B6%81-%EC%99%B8%EA%B5%AD%EC%9D%B8-%EC%9C%A0%ED%95%99%EC%83%9D-%EC%83%81%EC%83%9D-%ED%94%84%EB%A1%9C%EC%A0%9D%ED%8A%B8-%ED%99%9C%EB%8F%99/> (2024. 1. 20. 최종방문).
- 최민지, 〈①서바이벌 ‘비자게임’-당신은 이들의 이웃이 될 준비가 돼 있습니까〉, 경향신문, 2022. 3. 23.
- 통계청, 〈고령인구비율(시도/시/군/구)〉, 국가통계포털, 2024, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20631&conn_path=I2 (2024. 1. 20. 최종방문).

- _____, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do> (2024. 1. 20. 최종방문).
- _____, 〈이민자체류실태 및 고용조사: 취업시 취업신고 여부 및 신고하지 않은 사유(지난 1년간, 유학생)〉, 국가통계포털, 2023, <https://kosis.kr/search/search.do?query=%EC%9C%A0%ED%95%99%EC%83%9D> (2024. 1. 30. 최종방문).
- _____, 〈체류자격별 경제활동인구(외국인)〉, 국가통계포털, 2023, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2FA002F&vw_cd=&list_id=&scrId=&seqNo=&lang_mode=ko&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1&docId=0367558129&markType=S&itmNm=%EC%A0%84%EA%B5%AD (2024. 1. 30. 최종방문).
- ESC 외, 〈국내 이공계 대학원 유학생을 대상으로 한 교육 및 연구 환경 조사 설문 결과 보고서〉, 2023.

6.

모빌리티 통치

통치와 모빌리티: 전자감독제도의 문제점과 개선 방향
교정 단계에서의 회복적 사법의 필요성과 확대 방안

모빌리티인문 정책제안 24-1(통권 11호)

통치와 모빌리티: 전자감독제도의 문제점과 개선 방향



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

〈초록〉

통치와 모빌리티: 전자감독제도의 문제점과 개선방향

전자감독제도란 신체에 모바일 전자장치를 부착하여 위치를 추적함으로써 대상자의 모빌리티를 제한하는 정책으로서 우리나라는 2008년부터 이 제도가 시행되었다. 최초의 전자감독제도는 상습적인 성범죄자만을 대상으로 했으며 전자장치 부착 기간이 5년을 상회할 수 없었으나, 이후 거듭된 개정으로 현재는 형사절차의 모든 단계에서 모든 범죄를 대상으로 시행되고 있다. 전자감독제도는 미국에서 교도소 과밀 문제를 해결하려는 목적으로 최초로 시행되었으나 우리나라는 재범의 억제를 주목적으로 하여 대상 범죄와 부착 기간이 미국의 경우보다 현저히 확장되어 있다. 헌법재판소는 전자감독제도가 보안처분에 해당하고 이종처벌금지원칙, 소급효금지원칙 등의 적용을 받지 않는다고 판시하였으나, 현행 전자감독제도는 구체적 내용에 있어 일률적으로 보안처분의 성격을 갖는다고 보기 어렵다. 법무부는 전자감독제도가 재범 억제력에 매우 효과적이라고 발표했으나 해당 통계 자료는 정확한 재범 억제력을 측정하기 어려운 문제가 있다. 또한 매년 7천~8천 건 정도의 전자감독 시행 건수에 비하여 이를 담당하는 인력은 현저히 부족하여 전자감독제도의 취지를 달성하기 어려운 문제를 안고 있다. 그리고 사회감시망의 확장을 통해 감시의 일상화와 내면화를 야기할 우려가 있다. 이에 무엇보다도 전자감독제도의 정당성 확보를 위해 정확한 법리적 근거를 마련하고, 대상 범죄와 부착 기간을 축소함으로써 선택과 집중에 따른 운영을 할 것을 제안한다. 또한 전자감독제도의 남용 방지를 위하여 법무부 장관이 추진하는 연구개발 사업에 인문사회학적 연구가 포함될 필요가 있으며, 재범 억제력에 관한 정확한 자료를 산출할 필요가 있다는 점을 강조한다.

Keywords

전자감독제도, 모바일 감옥, 재범 억제, 보안처분, 이동통치

〈Abstract〉

Governance and Mobility: Challenges and Improvement Strategies of the Electronic Supervision System

The electronic supervision system is a policy that restricts the mobility of individuals by attaching a mobile electronic device to their bodies to track their locations. South Korea has implemented this system since 2008. The initial electronic supervision system targeted repeat sexual offenders, with a limit of 5 years for the attachment of the electronic device. However, through subsequent revisions, the system is now implemented for all crimes at every stage of the criminal process. While the electronic supervision system was initially implemented in the United States to address overcrowding in prisons, South Korea aims to deter recidivism, resulting in significantly extended periods and coverage compared to the U.S. The Constitutional Court has determined that the electronic supervision system falls under the category of security measures and is not subject to principles such as double jeopardy or non-retroactive application. However, it is difficult to categorize the current electronic supervision system uniformly as a security measure in terms of its specific details. The Ministry of Justice has announced that the electronic supervision system is highly effective in reducing recidivism, but there are challenges in accurately measuring its effectiveness with available statistical data. Moreover, the system faces difficulties in achieving its purpose due to a significant lack of personnel compared to the annual implementation of 7,000 to 8,000 cases of electronic supervision. There are concerns that the expansion of the social surveillance network may normalize and internalize surveillance. Therefore, to secure the legitimacy of the electronic supervision system, it is proposed to establish precise legal grounds and to operate based on selection and focus by reducing the target crimes and attachment period. Additionally, to prevent the misuse of the electronic supervision system, it is necessary to include humanities and social science research in research and development projects led by the Minister of Justice, and there is a need to produce accurate data on the effectiveness of recidivism deterrence.

Keywords

electronic supervision, mobile prison, recidivism deterrence, security measures, governmobility

전자감독제도의 개요 및 통계 자료를 공유해 주신 인천 보호관찰소 문희갑 소장님께 감사드립니다.

I. 제안 배경

1. 근대 감옥에서 모바일 감옥으로

근대 이전 범죄에 따른 형벌은 신체에 대하여 고통을 가하는 방식으로 행해졌으나, 잔혹하고 고통스러운 형벌은 18세기 계몽주의 사상의 전파로 점차 사라지게 되었으며 신체를 감금하는 방식의 형벌로 대체되었음. 따라서 신체를 구금할 만한 시설과 장치들이 필요하게 되었는데 이것이 근대 감옥의 탄생으로 이어졌음.

이와 관련하여 미셸 푸코(Michel Foucault)는 징역이나 구금과 같은 자유형이 신체 자체에 대하여 고통을 주는 형벌이라기보다는 신체를 매개로 하여 개인의 권리이자 재산인 자유를 박탈하는 것으로서, 형벌이 “감각의 고통을 다루는 단계에서 그 모든 권리행사를 정지시키는 경제의 단계(an economy of suspended rights)로 이행”한 것이라고 평가함.¹ 나아가 파놉티콘(Panopticon) 감옥을 통해 근대 사회의 감시의 원리를 설명하고, 계몽주의 시대가 규율사회를 창조하고 개인에 대한 권력의 감시와 통제를 강화시켰다고 주장했음. 이러한 푸코의 관점이 가지는 의미는 모빌리티나 임모빌리티가 그 자체로 어떤 수행적 행위일 뿐 아니라, 통치와 관련된 권력 기술의 행사를 위한 수단이자 그 결과일 수 있음을 암시한다는 것임.²

근대 형벌과 행형의 역사를 연구하는 학자들은 형벌 체제의 변화와 근대 감옥의 탄생을 18세기 ~ 19세기 사이 산업화 및 근대 자본주의와 밀접한 관련이 있다는 데 의견을 같이하고 있음.³ 노동력에 대한 수요가 급증하던 시대, 감옥에 갇힌 죄수는 노역에 동원되었고 형기를 마치면 다시 건전한 사회인으로 돌아갈 것이 요구됨에 따라, 범죄자의 재사회화가 형벌의 주요 기능으로 평가되기 시작했음. 이에 따라 형사적 제재에 치료의 개념이 도입되었고 범죄자의 재사회화와 갱생을 위한 조치가 중요시되었음. 전통 감옥은 교도소, 치료보호소, 보호관찰소 등의 형태로 다변화되었고, 범죄자 개개인을 분류하고 특정하며 유형화하는 작업이 필요하게 되었음.

1 미셸 푸코, 《감시와 처벌》, 오생근 옮김, 나남, 2020, 39쪽.

2 카타리나 만더사이트 외 편저, 《모빌리티와 푸코》, 김나현 옮김, 엘피, 2022, 16쪽.

3 한인섭, 《형벌과 사회통제》, 박영사, 2006, 14쪽.

한편, 오늘날 모빌리티 테크놀로지는 인간 삶의 모든 영역을 근본적으로 변화시켰고, 국가가 행사하는 가장 강력한 형태의 통치인 형사적 제재에도 적용되기 시작함. 전자감독제도는 국가의 권력과 모빌리티 테크놀로지가 결합한 가장 극적인 형태라고 할 수 있음. 전자감독제도는 후술하는 바와 같이 2008년에 우리나라에 도입된 이래 짧은 기간 안에 양적 확장과 질적 확장을 거듭해 온, 고도 모빌리티 시대에 등장한 모바일 감옥으로 평가할 수 있음.

근대 감옥이 농경사회에서 산업사회로 변화해 가던 18세기 후반부터 19세기 중반까지의 시대를 배경으로 기계화, 산업화, 도시화에 따른 사회문화적 현상 변화와 밀접한 관계를 맺고 있다고 한다면, 근래 보편화되고 있는 전자감시제도 역시 근래 변모하고 있는 사회문화적 현상과 무관하지 않음. 따라서 전자감시제도에 대한 법리적 쟁점을 다루는 문제와 더불어 인문사회학적 통찰이 수반될 필요가 있음.

2. 전자감독제도의 현황

2008년 전자감독제도가 도입될 당시에는 전자장치 부착 대상 범죄는 상습성폭력사범에 한하였기 때문에 당시 전자감독 집행 대상 인원은 205명에 불과하였음. 이후 거듭된 법률 개정으로 미성년자 유괴와 살인까지 대상 범죄가 확대되면서 2011년에는 1,561명으로 증가하였음.⁴ 특히 2020년부터는 보석과 가석방 조건으로서 모든 범죄를 대상으로 전자감독장치를 부착할 수 있도록 법률이 개정되면서 위치추적 건수가 크게 증가함에 따라, 2020년부터 2023년까지 평균 위치추적 건수는 연 8,000건을 상회하고 있음. 아래 <표 - 1>은 위치추적이 시행되고 있는 현황을 나타냄.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
계	4,668	4,563	6,196	10,827	8,476	7,411
성폭력	3,270	3,239	3,239	3,279	3,282	3,287
유괴	17	18	18	20	21	15
살인	1,034	971	865	900	913	910

4 문희갑, <범죄예방정책으로서 전자감독제도 개요>, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제7회 모빌리티인문 정책세미나 발표 자료, 2024, 11쪽.

강도	347	335	277	283	328	296
기타	-	-	1,797	6,345	3,932	2,903

〈표-1〉 특정 범죄자 위치추적 현황
(출처: e-나라지표 홈페이지)

2018년부터 전자감독 접수사건 중 전자장치부착조건부 보석을 제외한 사건을 부착 기간에 따라 구분하면 다음과 같음.

	계	3월 미만	3월~6월 미만	6월~1년 미만	1년~5년 미만	5년~10년 미만	10년~20년 미만	20년~30년 미만	30년 이상
2018	929	60	140	159	243	90	216	21	0
	100%	6.5%	15.1%	17.1%	26.2%	9.7%	23.2%	2.2%	0.0%
2019	830	42	93	138	219	133	181	24	0
	100%	5.1%	11.2%	16.6%	26.4%	16.0%	21.8%	2.9%	0.0%
2020	2,383	1,137	422	218	218	107	247	34	0
	100%	47.7%	17.7%	9.1%	9.1%	4.5%	10.4%	1.5%	0.0%
2021	5,599	2,763	1,361	792	322	107	221	33	0
	100%	49.4%	24.3%	14.1%	5.8%	1.9%	3.9%	0.6%	0.0%
2022	2,717	362	1,046	722	348	107	103	24	5
	100%	13.3%	38.5%	26.6%	12.8%	3.9%	3.8%	0.9%	0.2%

〈표-2〉 전자장치 부착기간별 현황
(출처: 법무부 2023 범죄예방정책 통계분석)

2020년부터 가석방의 조건으로 부과되는 전자감독의 대상 범죄가 모든 범죄로 확대되면서 단기 부착률이 크게 증가하였음. 주어진 자료를 통하여 성폭력 범죄를 비롯한 특정 범죄군의 부착 기간 추이를 확인할 수는 없으나 2022년에 ‘30년 이상’이 결정된 사건의 수가 5건이었다는 점은 눈여겨볼 필요가 있음.

이렇듯 전자감독제도는 모든 범죄를 대상으로 다양한 기간에 걸쳐 시행되고 있을 뿐 아니라 형사절차 전 단계에서 광범위하게 활용되고 있음. 즉, 형집행이 종료된 자뿐만 아니라, 형집행 단계에서는 가석방 조건으로, 재판 단계에서는 보석 조건으로 부과될 수 있으며, 나아가 최근 법률 개정으로 스토킹 범죄의 경우에는 수사를 받고 있는 피의자에게까지 부착할 수 있도록 함. 따라서 전자감독제도의 보편화가 제기할 수 있는 다양한 문제들을 고찰해 볼 필요가 있음. 여기에는 전자감독 대상자의 인권 문제, 일반 시민의 입장에서 재범 방지의 실효 문제, 전자감독제도 운영을 위한 물적·인적 조건 문제 등이 포함되어야 함.

II. 전자감독제도의 의의와 연혁

1. 전자감독제도의 법적 성격과 의미

대상자의 신체에 전자장치를 부착하여 위치추적을 하는 방식으로 당사자의 자유로운 모빌리티를 제한하는 제도에 관하여 시행 주무부처인 법무부, 그리고 관련 법률은 “전자감독제도”라는 명칭을 사용하고 있음. 반면, 광범위한 전자감독의 활용으로 국가가 개인에 대한 감시를 강화하는 점을 비판하는 입장에서는 “전자감시제도”라는 용어를 사용하기도 함.

법무부는 “전자적 기술을 적용하여 범죄인을 감독하는 형사정책 수단으로, 재범위험성이 높은 특정범죄자(성폭력·미성년자 유괴·살인·강도·스토킹) 및 가석방되는 모든 사범 중 전자장치 부착이 결정된 자 등의 신체에 위치추적 전자장치를 부착하여 24시간 대상자의 위치, 이동 경로를 파악하고 보호관찰관의 밀착 지도·감독을 통해 재범을 효과적으로 방지하는 제도”라고 정의함.⁵

후술하는 바와 같이 전자감독제도의 의의와 그 법적 성격은 이 제도의 정당성과 관련하여 중요한 문제를 제기함. 국가가 행사하는 형사적 제재는 크게 형벌과 보안처분으로 나눌 수 있음. 형벌은 범죄자가 이미 저지른 과거의 범죄에 상응하는 형사제재로서 형벌의 종류는 사형, 징역, 금고, 자격상실 등 형법 제41조에 규정된 9가지 종류에 한함.⁶ 반면, 보안처분은 장래에 범죄를 저지를 위험성이 있는 범죄인의 재범을 방지하기 위해 부과되는 형사적 제재로서⁷ 치료감호, 보호관찰, 수강명령 등이 여기에 속함. 전자는 범죄자의 책임이 전제되어야 하고 형벌은 그 범위를 초과할 수 없다는 책임주의 원칙이 강조되고 후자의 경우에는 재범가능성과 보안처분 사이에서의 비례의 원칙이 강조됨.

따라서 전자감독제도가 형벌적 성격을 지니는가, 아니면 보안처분의 일종인가에 따라 해당 제도를 지배하는 원칙이 달라지게 됨. 아울러 우리 헌법은 이미 확정 판결이 내려진 사건에 대

5 법무부, <전자감독제도>, 법무부 홈페이지, <https://www.moj.go.kr/moj/169/subview.do> (2024. 6. 18. 최종방문).

6 형법 제41조에 따르면 형벌의 종류는 사형, 징역, 금고, 자격상실, 자격정지, 벌금, 구류, 과료, 몰수가 있다.

7 오영근, 《형법총론》(제4판), 박영사, 2018, 549쪽.

해서 거듭 처벌하지 않는다는 원칙을 천명하고 있으므로, 만일 전자감독제도가 형벌적 성격을 지닌 것이라고 한다면 이중처벌금지원칙 또는 일사부재리 원칙에 반하게 됨.

2. 전자감독제도의 도입과 확장

전자감독제도는 2007년 제정된 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 장치 부착에 관한 법률」(2007. 4. 27. 법률 제8394호)을 근거로 2008년 9월 1일부터 시행되었음.⁸ 당시 전자장치 부착명령은 성폭력 범죄자를 상대로 형집행 종료 이후 또는 선고유예, 집행유예와 함께, 그리고 가석방 및 가중료 등과 함께 부과할 수 있었으나 연이은 개정을 통하여 전자장치 부착명령의 대상범죄 및 그 범위를 확장해 왔음.

제정법이 시행된 지 채 1년이 지나지 않은 시점에서 미성년자 대상 유괴범죄가 전자장치 부착명령 대상범죄에 추가되는 것을 골자로 한 개정(2009. 5. 8. 법률 제9654호)이 있었고 이에 따라 법률명도 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」로 변경되었음. 이어 2010년 개정(2010. 4. 15. 법률 제10257호)에서는 살인범죄, 2012년 개정(2012. 12. 18. 법률 제11558호)에서는 강도범죄를 대상 범죄에 추가하였음. 뒤이어 2017년(2017. 10. 31. 법률 제14975호) 개정에서는 장애인인 아동·청소년에 대한 간음의 죄가 추가되었고, 2023년 개정(2023. 7. 11. 법률 제19519호)에 따라 스토킹범죄도 전자장치 부착이 가능한 범죄가 되었음. 한편, 2020년 개정(2020. 2. 4. 법률 제16923호)에서는 기존에 특정한 범죄를 저지른 자에게 한정하였던 전자장치의 부착을 해당 범죄 이외의 모든 범죄로 가석방되는 사람에 대해서도 적용할 수 있도록 하고(제22조 제2항), 보석조건으로 전자장치 부착을 명할 수 있도록 함으로써(제31조의2 이하) 사실상 전자장치 부착명령의 대상이 되는 범죄는 모든 범죄로 확장되었음.⁹

이렇듯 대상 범죄를 확장하는 한편 전자장치를 부착할 수 있는 상한도 상향되었음. 제정법에 따르면 상습성범죄자에 한하여 최장 5년까지 부착할 수 있도록 하였으나 위 2009년 개정

8 제정법률의 시행일은 당초에 2008년 10월 28일로 예정되어 있었으나, 아동을 상대로 한 강력 범죄의 연이은 발생으로 시행 전 재차 법률 개정(2008. 6. 13. 법률 제9112호)을 통하여 2008년 9월 1일로 시행일을 앞당겼다.

9 이 개정을 통해 해당 법률은 현행과 같이 「전자장치 부착 등에 관한 법률」(이하 “전자장치부착법”)로 변경되었다.

에 따라 전자장치의 부착기간이 최대 10년까지 연장되었으며, 2010년 개정을 통해 그 상한이 현행법과 같이 30년으로 연장되었음.¹⁰ 이 외에 전자장치 부착 명령이 가능한 요건과 절차를 완화하고, 전자장치가 부착된 자가 준수해야 할 특수사항들을 신설, 강화하는 방식으로 개정되어 왔음. 특히 2008년 6월 13일 개정된 법률 제9112호는 앞서 언급한 바와 같이 대상 범죄에 살인범죄를 포함시키는 한편, 제정법 시행일인 2008년 9월 1일 이전에 형을 선고받은 성폭력범죄자에 대해서도 이 법을 소급하여 적용하도록 하였음. 요컨대 전자감시에 관한 근거 법률은 제정 이래 짧은 기간 동안 그 적용의 범위와 정도를 큰 폭으로 확장하는 내용의 개정을 단행하였음.

구분 연도	대상범죄	부착기간 상한	기타
2007	상습성폭력 범죄자	5년	
2009	미성년자 대상 유괴범죄 추가	10년	
2010		30년	성폭력범죄자에 대한 소급 적용
2012	강도범죄 추가		
2020	장애인인 아동·청소년에 대한 간음 추가		전자감시 대상에 모든 가석방 예정자, 보석대상자 포함
2023	스토킹범죄 추가		

〈표-3〉 「전자장치부착법」의 주요 개정 동향

10 「전자장치부착법」 제9조 제2항에 따르면 여러 개의 특정범죄에 대하여 동시에 부착명령을 선고할 때에는 법정형의 가장 중한 죄의 부착기간 상한의 2분의 1까지 가중할 수 있으므로 전자장치 부착은 최장 45년까지 가능하다.

III. 전자감독제도의 쟁점과 문제

1. 미국 전자감독제도와 차이

전자감독은 1960년대 미국 하버드대 랠프 슈워츠게벨(Ralph Schwitzgebel) 교수가 고안하였고, 1983년 뉴멕시코주의 J. Love 판사가 보호관찰 대상자에게 전자발찌를 부착하라는 명령을 내림으로써 제도화되기 시작했음. 당시 미국은 교도소의 과잉수용이 사회적 문제로 부각되었고, 정부의 교도경비 예산이 취소되어 이를 위한 타개책이 필요한 시점이었음.¹¹ 즉, 전자감독제도는 교도소의 과밀화 문제의 해결과 경비 절감의 필요성 등으로 교도소 구금형의 대안적 성격으로 태동한 제도임.¹²

이후 미국에서는 주로 성범죄자를 대상으로 신상정보 등록 및 공개제도와 결합하여 전자감독제도가 활용되고 있으나 오늘날에도 여전히 과잉수용 문제를 완화하는 중요한 수단으로 기능하고 있음. 따라서 미국의 전자감독프로그램은 대부분 음주운전자와 같은 경범죄자를 대상으로 시행되고 있으며, 그 부착기간 역시 수개월 이내임. 일례로 미국 일리노이주 헨리카운티(Henry County)의 경우에는 부착기간이 보통 30일에서 180일¹³ 사이이며, 연방 차원에서 행해진 전자감독의 대상자 중 피고인의 경우에는 평균 252일, 유죄판결을 받은 자의 경우에는 147일에 그침.¹⁴

반면, 우리나라의 전자감독제도는 후술하는 바와 같이 교도소의 과잉수용보다는 특정 범죄자의 재범 방지를 목적으로 도입되었고, 충분한 이론적 논의가 축적되지 않은 채 도입 이후 적용 범위와 기간이 급격히 확장되어 왔음. 부착 기간 역시 미국의 경우보다 현저히 긴 특징을 갖고 있음. 이러한 제도적 특징은 부착대상자가 국가에 의한 감시를 내재화하고 일상화시킨다는 문제가 있음.

11 이견수, <미국의 전자감시제도 연구>, 《법이론실무연구》 10(2), 2022, 241~243쪽.

12 김종구, <범죄예방을 위한 전자감시제도의 실태와 문제점에 관한 고찰>, 《법학논총》 30(3), 2023, 66쪽.

13 Henry County Illinois, "Electronic Monitoring Program/GPS," 일리노이주 헨리카운티 홈페이지, <https://www.henrycty.com/FAQ.aspx?TID=26> (2024. 6. 18. 최종방문).

14 United States Courts, "Federal Location Monitoring," 미연방법원 홈페이지, <https://www.uscourts.gov/services-forms/probation-and-pretrial-services/supervision/federal-location-monitoring> (2024. 6. 18. 최종방문).

2. 법리적 문제

이른바 위험사회의 등장에 따라 미래 위험에 대한 예방이 주요 화두로 떠오르게 되었음. 전통적인 형벌은 과거 행적에 대한 책임을 처분의 근거로 하기 때문에 범죄 예방의 기능을 위한 보안처분이 활성화되기 시작하였음.

사회적 환경과 기술의 발달에 따라 새로운 유형의 보안처분이 등장하였는데, 특히 현행 전자감독제도는 전통적인 보안처분보다 다양하고 까다로운 법리적 쟁점을 야기함.

1) 전자감독제도의 법적 성격

전자감독제도의 법적 성격이 무엇인가에 대해서 형벌적 성격이 강하다고 보는 입장과 보안처분의 일종이라고 보는 입장이 대립되어 왔음. 전자감독제도의 성격을 어떻게 이해하는가의 문제는 전자감독제도가 곧 헌법상 기본권 보장에 관한 국가의 의무, 형법상 제원칙 등에 따른 제약을 받는가의 문제와 직결됨. 헌법재판소는 전자감독의 법적 성격을 보안처분으로 이해하고, 이러한 보안처분은 소급효금지의 원칙 등 형법상 원칙의 적용 대상이 되지 않을 뿐만 아니라,¹⁵ 사생활의 비밀, 일반적 자유 등의 기본권도 침해하지 않는다고 판시한 이래¹⁶ 이러한 견해를 고수하고 있음. 헌법재판소의 이러한 태도에 대하여 학계에서는 전자감독이 사실상 형벌적 성격을 띠고 있음을 지적하며 비판적 견해를 피력한 논문들이 다수 출간되었음.¹⁷

「전자장치부착법」에 따르면 형사절차 전반에 걸쳐서 전자감독제도를 활용하고 있음. 이를 유형화해 보면 ‘형 집행 종료 후 전자감독’, ‘가석방 및 가종료에 따른 전자감독’, ‘집행유예에 따른 전자감독’, ‘보석조건으로서의 전자감독’, ‘스토킹행위자에 대한 잠정조치로서의 전자감독’으로 나눌 수 있음. 이 중 ‘형 집행 종료 후의 전자감독’을 전형적인 보안처분의 예로 이해

15 헌법재판소 2012. 12. 27. 선고 2010헌가82, 2011헌바393 병합.

16 헌법재판소 2012. 12. 27. 선고 2011헌바89.

17 김중세, 〈전자장치부착명령의 소급적용에 대한 헌법적 고찰 -헌법재판소 2012.12.27. 2010헌가82, 2011헌바393(병합) 사건을 중심으로-〉, 《법학연구》 54, 2014, 61쪽 이하; 김진한, 〈새로운 형태의 형사제재와 소급처벌 금지 원칙 -전자장치부착법 부칙에 대한 합헌결정(2010헌가82)을 중심으로-〉, 《공법연구》 43(2), 2014, 1쪽 이하; 박찬걸, 〈위치추적 전자감시제도의 소급적용에 대한 비판적 고찰〉, 《헌법논총》 24, 2013, 347쪽 이하; 서보학, 〈전자장치부착 명령 소급규정의 위헌성〉, 《경희법학》 48(4), 2013, 107쪽 이하; 이인영, 〈전자장치부착법 부칙조항 합헌결정에 대한 비판적 분석〉, 《홍익법학》 14(1), 2013, 901쪽 이하 등.

할 수 있다고 하더라도, ‘가석방 및 가종료에 따른 전자감독’, ‘집행유예에 따른 전자감독’은 본형의 집행을 유예하면서 부과되는 처분이기 때문에 일종의 변형된 형벌 집행의 예로 볼 수 있음.¹⁸ 또한 ‘보석조건으로서의 전자감독’과 ‘스토킹행위자에 대한 잠정조치로서의 전자감독’ 역시 형벌은 아니지만 수사나 재판이 진행되는 과정에서 내려지는 강제처분으로서 형벌이나 수사상 강제처분의 성격이 짙음.

헌법재판소는 전자감독제도를 보안처분의 일종으로 이해하고 따라서 과잉금지원칙 및 소급효 금지원칙의 적용 대상이 아니라는 견해를 취하고 있음. 그런데 위와 같이 전자감독은 수사, 재판, 형집행 등 형사절차의 전 영역을 아우르는 단계에서 행해지고 있으며 그 성격 역시 모두 동일하다고 할 수 없기 때문에 헌법재판소의 견해는 수정될 필요가 있음.

2) 전자감독제도의 목적

전자감독제도의 도입 이래 그 적용 범위가 확장되면서 관련 법률의 입법 목적도 다음과 같이 변화했음.¹⁹

2009년	2012년	2020년
이 법은 특정 범죄자의 재범 방지와 성행 교정을 통한 재사회화를 위하여 그의 행적을 추적하여 위치를 확인할 수 있는 전자장치를 신체에 부착하게 하는 부가적인 조치를 취함으로써 특정범죄로부터 국민을 보호함을 목적으로 한다.	이 법은 특정범죄를 저지른 사람의 재범방지를 위하여 형기를 마친 뒤에 보호관찰 등을 통하여 지도하고 보살피며 도움으로써 건전한 사회복귀를 촉진하고 위치추적 전자장치를 신체에 부착하게 하는 부가적인 조치를 취함으로써 특정 범죄로부터 국민을 보호함을 목적으로 한다.	이 법은 수사·재판·집행 등 형사사법 절차에서 전자장치를 효율적으로 활용하여 불구속재판을 확대하고, 범죄인의 사회복귀를 촉진하며, 범죄로부터 국민을 보호함을 목적으로 한다.

〈표 - 4〉 「전자장치부착법」 목적 조항의 변천

2009년과 2012년 법에서는 범죄자의 재범방지 및 재사회화, 즉 특별예방의 효과를 수단으로 국민을 보호하는 것이 최종적 목표였다면, 2020년 법은 불구속재판의 확대, 범죄인의 재사회화, 국민의 보호를 등가적 목표로 설정하고 있음. 2020년 개정에 따른 목적 조항이 기존

18 김법식·송광섭, 〈위치추적 전자감시제도의 정당성과 그 개선방안〉, 《형사법의 신동향》 55, 2017, 196쪽.

19 제1조의 목적 조문은 제정 이후 세 차례의 개정이 있었으나 제정법과 2009년 개정은 그 부착 대상자만 확대했을 뿐 근본적인 내용의 변화는 아니기 때문에 여기서는 2009년 개정법상의 조문을 인용한다.

의 조항과 비교하여 두드러진 점은 형사사법 절차 전반에 걸쳐 이 제도를 활용함으로써 불구속재판을 확대하는 것을 그 목적 중 하나로 두고 있는 점이라고 할 수 있음.

형사소송법 제198조 제1항은 피의자에 대한 불구속 수사원칙을 천명하고 있으며, 유죄의 확정 판결 이후 형이 집행되기 이전까지 가능한 한 피의자 또는 피고인의 신체를 구속하지 않는 것이 기본 원리임. 헌법재판소는 신체의 자유가 “모든 자유권적 기본권의 뿌리”로서의 가치를 갖는다고 평가하였음.²⁰

구속은 엄밀한 구속 사유에 근거하여야 하고, 특히 수사단계에서는 필요적으로 영장실질심사를 거쳐서 부과되어야 하는 강제처분임. 「전자장치부착법」은 구속의 처분을 전자장치 부착으로 대체할 수 있음을 명시적으로 밝히며, 이와 같은 조치가 정당화되려면 ① 전자장치 부착이 구속을 대체할 수 있는지에 대한 충분한 법리적 논의, ② 전자장치 부착명령 절차에 구속의 경우만큼 엄밀한 요건과 절차의 완비, ③ 전자장치 부착이 양적·질적인 측면에서 구속보다 기본권을 덜 제한하거나 아니면 적어도 같은 수준이어야 할 것 등이 요청됨.

현행 전자감독제도는 수사를 받는 피의자, 재판을 받는 피고인, 형집행 중인 수형자, 형집행이 종료된 자 등 형사절차 전반에 걸친 단계에서 행해지고 있음. 위와 같은 정당화 요소를 갖추려면 우선 피의자의 최대 구속기간이 30일, 피고인의 경우는 각 심급마다 6개월인 점을 고려하여 전자장치 부착기간을 산정할 필요가 있음. 또한 각 단계마다 행해지는 전자장치 부착명령의 실질적 성격이 다르므로 이를 고려한 요건과 절차가 구비되어야 함. 마지막으로 전자장치 부착기간, 전자장치 부착으로 인한 대상자의 실질적 기본권 침해 정도, 대상자가 느끼는 수치심과 사회생활의 위축 등을 고려하여 부과하도록 해야 함.

3) 과잉금지원칙

전자감독제도의 형벌적 성격을 부정한다 하더라도 국가 공권력 처분이라는 점에서 과잉금지원칙의 지배를 받음. 헌법재판소는 전자감독제도가 과잉금지원칙에 위배되지 않는다고 판시한 바 있지만,²¹ 앞에서 살펴본 바와 같이 대상범죄와 부착기간의 급격한 확장은 다른 어떤

20 헌법재판소 1993. 12. 23. 선고 93헌가2.

21 헌법재판소 2012. 12. 27. 선고 2011헌바89.

원칙보다도 과잉금지원칙의 위반가능성이 농후함.

특히 전자감독제도 관련 법률 개정을 살펴보면, 2007년 제정 당시는 전자장치부착명령의 최장 기간이 5년이었지만, 2008년에는 10년, 2010년에는 30년으로 상향되었음. 제정 시점에 서부터 3년 안에 부착기간 상한이 5년에서 30년으로 상향되었다는 사실은 부착명령기간과 재범률 간의 상관관계에 대한 실증적 연구 또는 조사를 기반으로 하였다고 보기 어려움.²² 이는 당시 발생한 성폭력 사건에 대한 국민의 공분을 무마시키기 위한 대응의 수준에 지나지 않으며, 과잉금지원칙의 명백한 위반 가능성을 시사함.

4) 소급효금지원칙

앞서 언급한 바와 같이 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」은 2010년 7월 개정을 통해 해당 법률의 시행 시점 이전에 형 집행 중이거나 형 집행이 종료된 지 3년 이내의 사람들, 즉 이미 판결이 확정된 사건에 관하여 소급효를 인정하였음. 헌법재판소는 이에 관해서도 전자장치의 부착이 행동의 자유 혹은 인격권을 제한한다 하더라도 그 정도가 심하지 않으므로 소급효가 금지되지 않는다고 보았음.²³

소급효금지원칙은 죄형법정주의의 파생원칙 중 하나로서 범죄와 그 처벌은 행위 당시의 법률에 의해야 하고 행위 이후에 제정된 법률로 이전 행위를 처벌해서는 안된다는 원칙이며,²⁴ 헌법 제13조 제1항과 형법 제1조 제1항에 법적 근거를 둬.

이 원칙은 국가행위를 예측하고 이미 제정된 법규범이 현재의 행위기준으로 작용하리라는 수범자의 신뢰를 보호하는 원칙이며²⁵ 나아가 법치주의와 형사사법체계에 대한 신뢰와 정당성 문제와도 연결됨. 전자감독제도가 시행된 2008년부터 2012년까지 발생한 전자발찌 훼손 사건은 총 36건인데, 이 중 26건이 소급 형기종료자에 의해 발생했음.²⁶ 이들은 과거 범죄에 상응하는 형벌을 받고 완전한 집행이 종료한 상태에서 소급 입법을 통해 전자장치 부착이 강

22 문희갑, 〈전자감독제도의 실무상 문제점과 개선 방안〉, 《보호관찰》 20(1), 2020, 87쪽.

23 헌법재판소 2012. 12. 27. 선고 2010헌가82, 2011헌바393 병합.

24 오영근, 앞의 책, 32쪽.

25 이부하, 〈법적 안정성의 의미에서 명확성의 원칙〉, 《세계헌법연구》 20(1), 2014, 2쪽.

26 최정학, 〈전자감시제도의 적용확대에 따른 문제점 및 개선방안〉, 《충남대학교 법학연구》 25(3), 2014, 202쪽.

제되었음. 적어도 이들에게 있어서 법적 안정성은 크게 위태로워졌으며 이에 대한 실망, 좌절 그리고 불만이 전자발찌 훼손으로 이어졌으리라는 추정이 가능함.

3. 재범 억제력 문제

법무부 범죄예방정책국 통계와 대검찰청의 통계자료에 따르면 재범 억제 효과는 다음과 같음.

구분	제도 시행 전 ('03.~'07. 평균)*	제도 시행 후 ('08.~'23. 평균)	비고
성폭력사범	14.1%	1.6%	1/9
살인사범	4.9%	0.03%	1/163
강도사범	14.9%	0.19%	1/93

〈표-5〉 전자감독 대상 범죄군별 재범률
(출처: 법무부 홈페이지)

법무부는 위 표에서 산출한 수치를 근거로 전자감독의 재범 억제력을 널리 홍보하고 있음. 그러나 제도 시행 후의 재범률은 초범과 재범이 2008년부터 2023년까지 15년 사이에 모두 발생한 경우의 자료이고, 2003년부터 2007년까지 측정된 자료는 초범이 언제 저질러졌는가에 대한 제한이 없음. 즉, 초범이 저질러진 시기는 제도 시행 기간 15년을 훨씬 상회하여 거슬러 올라갈 수 있음. 측정기간이 길어질수록 재범율은 당연히 높아지므로 정확한 비교를 위해서는 제도 시행 이후와 마찬가지로 초범과 재범의 발생 기간을 동일한 수준으로 한정해야 할 것임.

또한 법무부는 아직 전자장치 부착을 해제한 이후의 재범 억제력에 관한 집계를 하지 않기 때문에 전자감독제도의 재범 억제력이 얼마나 지속되는지 실증적 증거가 부족함. 전자장치 부착기간 동안의 억제력이 실제로 현저하게 의미 있는 수준이라 하더라도 탈착 이후의 재범 억제 효과가 떨어진다면 이는 당해 제도가 제시하고 있는 범죄자의 재사회화 목표를 달성한 것으로 볼 수 없음.

4. 인력 문제

앞서 <표 - 1>에서 살펴본 바와 같이 2023년 기준 전자감독 시행 건수는 7,000건을 상회하고 있음. 한편, 전자감독제도의 시행 경로는 다음과 같음.



<그림 - 1> 전자감독업무 진행 절차
(출처: 문희갑(2024)²⁷⁾

서울과 대전에 소재한 2개의 관제센터가 전국을 분할하여 전국 58개의 보호관찰소를 관할하고 있음. 그러나 전자감독업무는 위치추적관제센터에서 위치추적을 하는 것에 그치는 것이 아니라 다양한 업무가 수반되고 있음. 위치추적만으로는 대상자의 소재지만 파악할 수 있을 뿐이어서 범죄예방을 위해서는 현장 감독, 이동 경로의 분석, CCTV 자료의 수집 및 분석, 각종 지원 연계 등과 동시에 이루어져야 함.

인천 보호관찰소 문희갑 소장에 따르면, 연간 7천~8천 건에 달하는 전자감독 업무를 담당하는 직원은 2024년 현재 총 391명으로 1인당 대상자 수가 18.2명에 이르며, 이는 4~5명에 그치는 유럽의 경우에 비추어 현저히 높은 수준이라고 함. 현재 형사사법체계에 지원되는 예산은 수사와 재판에 편중되어 있어 적절한 보호관찰을 전제하기 위한 인적·물적 지원은 열악한 편임.

27 문희갑, 앞의 자료, 8쪽.

5. 사회 감시망의 확대와 감시의 보편화

우리나라의 전자감독제도는 미국과 달리 자유형을 대체하는 수단이 아닌, 형기를 종료하거나 가석방 및 보석 대상자, 나아가 스토킹 혐의 등으로 수사를 받는 자에 대한 추가적인 감시 수단으로의 의미가 있음. 또한 평균 부착기간도 10년을 상회하고 있어 양적·질적으로 전자감독제도가 광범위하게 활용되고 있음.

이러한 현상은 감옥이 고정된 시설에서 이동하는 장치로 보편화되었음을 의미함. 푸코는 감시를 위한 최적의 시설로 파놉티콘을 예로 든 바 있지만, 모바일 테크놀로지를 주축으로 하는 전자감독제도는 고정된 시설인 감옥보다 변용, 진화, 확장의 가능성이 비교할 수 없는 정도로 높은 수준임.

감독 담장은 GPS로 대체되었고, 전자감독제도는 대상자의 움직임을 방해하지 않고 따라갈 수 있는 응시 장치라고 할 수 있음. 이러한 감시의 효과는 감시 감옥으로 대표되는 파놉티콘보다 훨씬 더 광범위하고, 일탈을 감지하여 범죄를 예방하는 것 이상으로 감시의 일반화 효과를 창출할 가능성이 있음. 특히 신상정보공개, 수강 명령 등 다른 조건과 함께 결부된 전자발찌는 감시와 규율의 집합체라고 할 수 있음.

또한 고정된 시설에서의 직접적 감시는 기록물과 아카이브를 거의 생성하지 않지만, 위치의 추적과 분석은 무한한 데이터를 축적한다는 특징이 있음.²⁸ 다양한 지표와 데이터의 축적은 이를 추적해 재범 가능성을 예측하고 나아가 예측 모델 구축까지 가능하게 함. 국가의 제재는 개인의 과거 행실이 아닌 향후 위험을 중심으로 옮겨갈 우려가 있으며, 이는 직접적 전자감독 대상자뿐 아니라 (잠재적 감시대상자인) 일반인의 감시의 내면화와 일상화로 이어질 수 있음.

이러한 감시가 실제 전자감독 대상자들에게 야기하는 효과를 조사한 연구결과에 따르면, 전자발찌의 효과가 곧 착용 대상자의 사회적 활동의 제한과 수치심으로 연결된다는 것을 확인할 수 있음. 전자발찌의 최초 부착 대상이 상습성범죄자이고, 전자발찌를 끊고 재범을 저지른 사건들이 사회적 이슈가 됨에 따라 ‘전자발찌를 착용한 사람 = 성범죄자 또는 흉악범’이라는 사회적 인식이 농후함. 전자발찌는 착용 대상자에게 일정한 공간적 범위 이상의 모빌리티

28 카타리나 만더사이트 외 편저, 앞의 책, 140쪽.

를 허용하지 않는 기능만 하는 것이 아니라, 이동이 허용된 공간에서도 외부와의 적절한 교류를 위축시키고 단절하는 역효과를 나타내고 있음. 조사 대상자 중 전자감독 사실이 주변에 알려질까봐 두려움을 느낀다고 답한 자는 전체의 84%에 이르며, 외출시 수치심을 느낀다고 답한 사람의 비중은 69%에 이른다.²⁹ 즉, 허용되지 않는 행위뿐 아니라 일상적이고 적법한 사회생활까지 제약함으로써 오히려 재사회화를 저해하는 효과를 발생시킨.

29 김지선 외, 〈성폭력범죄자 사후관리시스템에 대한 평가연구(II) -전자감독제도에 관한 평가연구〉, 한국형사정책연구원, 2014, 483쪽.

IV. 제언

1. 전자감독제도의 정당성 회복을 위한 법리적 근거 마련

현행 전자감독제도는 그 법적 성격과 지배 원리를 특정할 수 없을 만큼 광범위하게 이용되고 있음. ‘재범의 억제력’은 모든 전자감독의 경우를 정당화할 수 있는 근거가 될 수 없으며, 전자감독제도의 남용을 제한할 수 있는 원리와 근거가 요구됨.

전술한 바와 같이, 전자감독제도는 형사절차의 어느 단계에서 행해지는가, 누구를 대상으로 하는가에 따라서 법적 성격과 지배 원리가 달라질 수 있음. 따라서 현행법에서 전자장치 부착명령이 부과되는 경우의 법적 성격을 구분하고 적용의 한계를 개별적으로 설정할 필요가 있음.

2. 선택과 집중에 따른 운영

〈표 - 1〉에서 나타난 바와 같이, 전자감독의 시행 건수는 짧은 시간 내에 기하급수적으로 증가하였음. 법무부는 2023년 3월 전자감독 관리인력을 2018년 162명에서 2022년 450명으로 증원했다고 발표했으나, 같은 기간 1명의 보호관찰관이 담당해야 하는 대상자는 19.3명에서 17.1명으로 줄었을뿐, 여전히 과중한 업무를 부담하고 있음. 거듭된 개정으로 적용 영역과 전자장치 부착기간을 확장해 나가고 있는 입법 태도에 비추어 업무 과중의 문제는 해결되기 어려워 보임.

이에 전자감독제도의 남용을 막고 관리인력의 업무 과중을 해결하기 위하여 전자장치의 부착 요건과 기한을 엄밀하게 설정할 필요가 있음. 특히 가석방과 보석의 조건으로 행해지는 전자감독은 여타의 경우와 그 성격이 본질적으로 다른 것으로서 재고될 필요가 있음.

3. 인문사회학적 연구 사업 추진

최근 개정된 「전자장치부착법」은 제3조의2를 신설하여 법무부 장관으로 하여금 제1조의 목적, 즉 “수사·재판·집행 등 형사사법 절차에서 전자장치를 효율적으로 활용하여 불구속재판을 확대하고, 범죄인의 사회복귀를 촉진하며, 범죄로부터 국민을 보호”한다는 목적을 달성하기 위하여 필요한 연구·실험·조사·기술개발 및 전문인력 양성 시책을 마련할 수 있도록 하고 있으나 그 연구 등의 시책은 과학기술진흥 분야에 한정되어 있음. 이는 모빌리티 테크놀로지를 효율적 감시 수단으로 활용하겠다는 목적에 근거한 것이지만, 여기에는 전자감독제도의 효율성, 기본권 보호 규정의 저촉 여부, 기본권 침해의 최소화를 위한 방안 등을 논의할 인문사회학적 연구는 누락되어 있음. 「전자장치부착법」은 제정 당시부터 제3조에서 국가의 책무로서 “국가는 이 법의 집행과정에서 국민의 인권이 부당하게 침해되지 아니하도록 주의하여야 한다”라고 규정하고 있는바, 이를 실천화하기 위한 다각적인 노력이 수반되어야 할 것임. 따라서 폭넓은 전자감독제도의 활용을 위해서가 아닌, 목적 조항에 제시된 “범죄인의 사회복귀를 촉진”하기 위해 필요한 연구와 조사 인력의 양성을 위한 시책 마련이 필요함.

4. 재범 억제력에 관한 정확한 자료 산출

전자감독 시행의 우선적 근거는 ‘재범의 억제력’에 있음. 그리고 ‘재범의 억제력’은 전자감독 시행으로 제한되는 기본권, 대상자의 과거 범죄에 대한 책임 등과 함께 전자감독제도의 허용한계를 설정하는 기준으로 작용함. 따라서 재범 억제력 효과를 정확하게 산출하는 것은 헌법과 형사법상의 제원칙에 부합하는 제도를 시행하는 데 반드시 필요한 조건이 됨.

앞서 살펴본 바와 같이 전자감독제도의 시행 기간 내의 재범 발생률 자체는 높지 않지만 전자감독제도 시행 전 초범과 재범이 발생한 기간을 동일하게 정하지 않은 점, 전자장치 부착 해제 이후의 재범 발생률에 관한 조사가 이루어지지 않은 점은 기존 조사 결과의 신뢰성을 떨어뜨리고 있음. 또한 전자감독이 아닌 다른 종류의 보호관찰 제도와 범죄 억제력 사이의 상관관계에 관한 연구도 보충될 필요가 있음.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김범식·송광섭, 〈위치추적 전자감시제도의 정당성과 그 개선방안〉, 《형사법의 신동향》 55, 2017, 191~237쪽.
- 김종구, 〈범죄예방을 위한 전자감시제도의 실태와 문제점에 관한 고찰〉, 《법학논총》 30(3), 2023, 63~88쪽.
- 김종세, 〈전자장치부착명령의 소급적용에 대한 헌법적 고찰 -헌법재판소 2012.12.27. 2010헌가 82, 2011헌바393(병합) 사건을 중심으로-〉, 《법학연구》 54, 2014, 61~81쪽.
- 김진한, 〈새로운 형태의 형사제재와 소급처벌 금지 원칙 -전자장치부착법 부칙에 대한 합헌결정 (2010헌가82)을 중심으로-〉, 《공법연구》 43(2), 2014, 1~30쪽.
- 문희갑, 〈전자감독제도의 실무상 문제점과 개선 방안〉, 《보호관찰》 20(1), 2020, 83~113쪽.
- 미셸 푸코, 《감시와 처벌》, 오생근 옮김, 나남, 2020.
- 박찬걸, 〈위치추적 전자감시제도의 소급적용에 대한 비판적 고찰〉, 《헌법논총》 24, 2013, 347~391쪽.
- 서보하, 〈전자장치부착 명령 소급규정의 위헌성〉, 《경희법학》 48(4), 2013, 107~142쪽.
- 오영근, 《형법총론》(제4판), 박영사, 2018.
- 이건수, 〈미국의 전자감시제도 연구〉, 《법이론실무연구》 10(2), 2022, 239~269쪽.
- 이부하, 〈법적 안정성의 의미에서 명확성의 원칙〉, 《세계헌법연구》 20(1), 2014, 1~21쪽.
- 이인영, 〈전자장치부착법 부칙조항 합헌결정에 대한 비판적 분석〉, 《홍익법학》 14(1), 2013, 901~936쪽.
- 최정학, 〈전자감시제도의 적용확대에 따른 문제점 및 개선방안〉, 《충남대학교 법학연구》 25(3), 2014, 179~220쪽.
- 카타리나 만더사이트 외 편저, 《모빌리티와 푸코》, 김나현 옮김, 앨피, 2022.
- 한인섭, 《형벌과 사회통제》, 박영사, 2006.

2. 기타 자료

- 김지선 외, 〈성폭력범죄자 사후관리시스템에 대한 평가연구(II) - 전자감독제도에 관한 평가연구〉, 한국형사정책연구원, 2014.
- 문희갑, 〈범죄예방정책으로서 전자감독제도 개요〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제7회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2024.

법무부, 〈전자감독제도〉, 법무부 홈페이지, <https://www.moj.go.kr/moj/169/subview.do> (2024. 6. 18. 최종방문).

Henry County Illinois, “Electronic Monitoring Program/GPS,” 일리노이주 헨리카운티 홈페이지, <https://www.henrycty.com/FAQ.aspx?TID=26> (2024. 6. 18. 최종방문).

United States Courts, “Federal Location Monitoring,” 미연방법원 홈페이지, <https://www.uscourts.gov/services-forms/probation-and-pretrial-services/supervision/federal-location-monitoring> (2024. 6. 18. 최종방문).

모빌리티인문 정책제안 24-2(통권 12호)

교정 단계에서의 회복적 사법의 필요성과 확대 방안



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

교정 단계에서의 회복적 사법의 필요성과 확대 방안

응보적 정의를 기반으로 한 전통적 형사사법체계는 국가와 범죄자 사이를 중심으로 범죄를 저지른 자에게 범죄에 상응하는 형벌을 부과하는 것에 초점을 맞춘다. 이러한 형사절차는 가해자가 과거 해악에 대한 책임과 대가를 치른다는 의미가 있지만, 향후 건전한 사회인으로 복귀하는 데 필요한 참회와 반성의 기회가 거의 없는 방식으로 진행된다는 문제가 있다. 또한 국가-범죄자 중심의 형사절차 체계에서 사건의 당사자인 피해자는 증인 또는 주변인의 지위에 머무르게 된다. 이에 반하여 회복적 사법은 가해자와 피해자 그리고 지역 사회 구성원 등이 사건의 해결을 위해 능동적으로 참여하여 피해와 손실을 복구하고 공동체 내에서 깨진 관계를 바로잡는 것을 중심으로 한다. 우리 형사사법에서도 회복적 정의 패러다임을 수용하여 몇 가지 제도를 신설했으나, 가해자의 진정한 참회와 재사회화를 위해서 특히 교정 단계에서의 회복적 사법 프로그램이 적극적으로 시행될 필요가 있다. 우리나라에서는 2000년대부터 개별 교도소에서 회복적 사법 프로그램을 시행해 왔고, 프로그램 시행 이후 참여자를 대상으로 한 조사에서도 유의미한 긍정적 효과를 확인하였다. 그러나 전통적인 형사사법 체계와 회복적 사법 사이에 법리적 충돌이 발생할 수 있는 점에서 전통적 형사사법과의 조화가 모색이 필요하다. 또한 현재 우리나라에서 민영교도소를 중심으로 회복적 사법 프로그램이 운영된다는 점에서 모든 교정 기관에서의 보편적 시행을 고려해야 한다. 본 제안서는 교정 단계에서의 회복적 사법의 활성화를 위해 다음과 같이 제안한다. 첫째, 현행 피해자 통지제도를 개선하여 시설 내 회복적 사법 프로그램의 내용을 피해자에게 통지하고 프로그램 참여의 창구를 개설한다. 둘째, 회복적 사법 프로그램의 내용과 효과에 대한 실증적이고 경험적인 연구가 수행되어야 한다. 셋째, 기관별로 행해지고 있는 회복적 사법 프로그램에 대한 인사이트를 공유하기 위하여 법무부 산하에 네트워크를 구축한다. 마지막으로 수형자의 완전하고 안전한 사회복귀를 위하여 수형자가 멘토링이나 봉사의 대상이 아닌 주체로의 역할을 부여할 수 있는 참여 프로그램을 개발하고 출소 이후 취업 연계 구축을 고려할 필요가 있다.

Keywords

회복적 사법, 응보적 사법, 교정, 재사회화, 교도소

〈Abstract〉

Necessity and Expansion Strategies of Restorative Justice in the Corrections

Based on retributive justice, the traditional criminal justice system focuses on imposing a punishment corresponding to the crime committed, centring on the relationship between the state and the offender. While this criminal procedure implies that the offender takes responsibility and pays the price for the past wrongdoing, it often proceeds in a manner that provides little opportunity for genuine repentance and reflection necessary for the offender's reintegration as a productive member of society. Additionally, in the state-offender-centered criminal justice system, the victim, who is a party to the crime, remains in the position of a witness or a bystander. In contrast, restorative justice emphasises active participation by the offender, the victim, and community members in resolving the incident, focusing on repairing the harm and restoring broken relationships within the community. Although the criminal justice system in our country has adopted some aspects of the restorative justice paradigm and established new systems, there is a particular need for the active implementation of restorative justice programs during the correctional stage to ensure the offender's genuine repentance and reintegration into society. Since the 2000s, restorative justice programs have been implemented in individual correctional facilities in Korea, and significant positive effects have been observed in surveys conducted with participants following the implementation of these programs. However, considering that legal conflicts may arise between the traditional criminal justice system and restorative justice, there is a need to seek harmony between the two. Additionally, given that restorative justice programs are currently being operated mainly in private prisons in Korea, the universal implementation of these programs across all correctional facilities should be considered. This paper suggests the following measures to promote restorative justice during the correctional stage. First, the existing victim notification system should be improved to inform victims of the contents of the in-facility restorative justice programs and to open a channel for their participation. Second, empirical and experiential research on the content and effectiveness of restorative justice programs should be conducted. Third, a network under the Ministry of Justice should be established to share insights into the restorative justice programs being implemented by various institutions. Lastly, to ensure the complete and safe reintegration of inmates into society, it is necessary to develop participatory programs that empower inmates as active participants rather than as subjects of mentoring or service and to consider establishing employment connections after release.

Keywords

restorative justice, retributive justice, correction, resocialisation, prison

소망교도소에서 진행 중인 회복적 정의 실천 사례를 공유해 주신 소망교도소 김영식 소장님께 감사드립니다.

I. 제안 배경

1. 재범의 증가

범죄는 개인의 기본적 기질이나 성향뿐 아니라 사회환경과 구조에서도 그 원인을 찾을 수 있고, 또한 개인 간의 갈등에서 비롯된 범죄라 하더라도 범죄 결과의 여파는 사회 전반에 미친다는 점에서 사회 문제 중 하나라고 할 수 있음. 국가는 범죄 여부를 판단하고 범죄자를 처단하는 독점적 권한을 보유하면서 범죄자를 비범죄자와 격리하고 공동체에서 배제하는 방식의 형벌을 집행함.

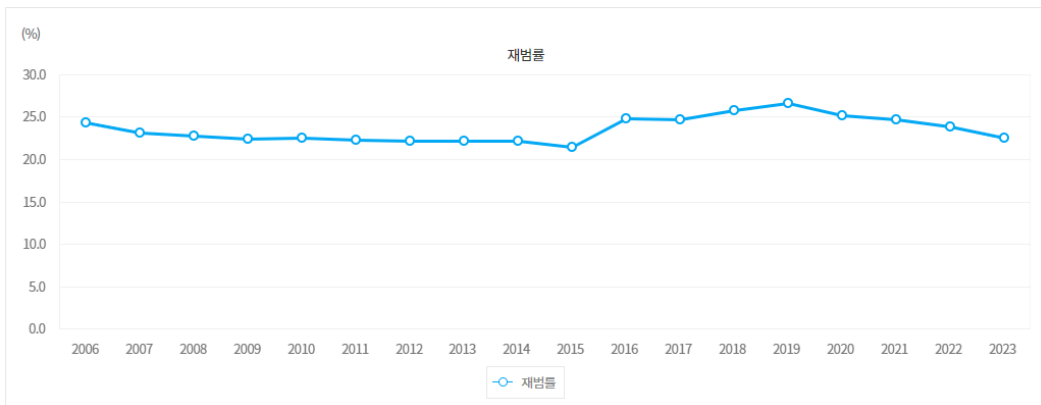
형벌의 본질이 무엇인가에 관해서 ① 형벌은 그 자체가 범죄에 대한 응보적 성격을 갖는 것으로 별도의 목적이 없다고 보는 견해, ② 형벌을 통해 아직 범죄를 저지르지 않은 자의 범죄 예방 효과(일반예방) 또는 ③ 범죄자 자신의 재범 방지 효과(특별예방)를 도모할 수 있다고 보는 견해가 대립해 왔음. 오늘날 형벌은 책임과 예방의 두 관점을 결합하여 이해하는 것이 통설이지만, 실제 행형에서는 이와 같은 기능과 목적을 달성하고 있다고 보기 어려움.

시설 내 구금을 통한 형벌은 특히 범죄자의 재사회화를 도모하는 데 취약할 수밖에 없으며, 실제로 출소 후 3년 이내 재복역률¹⁾은 20%를 상회하는 것으로 나타남. 2015년부터의 재복역률과 2006년 이후 재복역률 추이를 살펴보면 다음과 같음.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
재범률 (%)	21.4	24.8	24.7	25.7	26.6	25.2	24.6	23.8	22.5

〈표 - 1〉 3년 이내 재복역률
(출처: 지표누리)

1 3년 이내 재복역률 = (4년 전 출소자 중 3년 이내 재복역자수 ÷ 4년 전 출소자수) × 100.



〈그림 - 1〉 2006년 이후 재복역률 추이
(출처: 지표누리)

위 표와 그림은 특히 3년이 경과한 시점에서의 재복역과 벌금형 이하의 범죄는 포함되지 않은 수치로서 이를 포함한다면 전체 재범률은 상당히 증가할 것으로 추산됨.

교정과 교화를 통한 범죄자의 재사회화 도모가 행형의 주목적으로 거론되지만, 위 표와 그림에서 나타난 바와 같이 현행 행형제도는 범죄자의 재범 억제 및 재사회화에 충분히 기능하지 못하고 있음.

재범을 방지하기 위해서는 우선 당사자에게 어떤 수범을 강제하고 이를 위반하면 더욱 커다란 불이익을 부과하는 방식의 강력한 억제력을 행사하는 방법을 생각해 볼 수 있음. 현행 제도로는 위치추적장치 부착을 통한 전자감시, 조건부 가석방 등을 예로 들 수 있음. 그러나 이와 같은 방법은 장치 해제 또는 시효 종료 이후의 재범 억제를 담보할 수 없음. 일시적인 재범의 억제가 아니라 반사회적 일탈행위에서 벗어나 건전한 사회 구성원으로 복귀하기 위해서는 당사자의 근본적인 인식의 전환과 참회가 필요함.

2. 응보적 정의의 한계와 감옥의 역할

형사사법은 국가가 사회와 피해자를 대신하여 범죄자에게 범죄의 대가로서 이에 상응하는 형벌을 부과하고 이를 집행하는 것을 중심으로 함. 이러한 형사사법을 지배하는 패러다임을 응보적 정의(retributive justice) 또는 응보적 사법이라고 함. 응보적 정의에 기반한 형사절

차는 국가와 범죄자 사이를 중심으로 진행되며, 형사법은 막강한 권한을 행사할 수 있는 국가와 범죄자 개인 사이의 힘의 균등을 위해 국가권력의 범위, 그로부터 침해될 수 있는 범죄자 기본권의 한계를 조율하는 방식으로 발전해 왔음.

국가가 부과하는 형벌은 대상자를 사회로부터 격리하고 모빌리티를 극단적으로 제한함으로써 필연적으로 사회로부터의 단절과 배제를 야기함. 특히 오늘날에는 형벌 외에 전자감시, 신상정보 공개, 취업제한 등 부수적 형사제재가 널리 활용되면서 비단 시설 내 구금의 경우가 아니라 하더라도 사회로부터의 고립, 단절, 배제적 성격이 더욱 강화되었음.

이러한 성격의 형벌은 과거 해악에 대한 책임과 대가의 의미가 있긴 하지만 향후 재범을 범하지 않고 건전한 사회인으로 복귀하는 데 필요한 참회와 반성의 기회가 거의 없는 방식으로 진행된다는 문제가 있음. 아울러 가해자에 대한 책임 위주의 형사절차에서는 피해자가 개입할 여지가 적고, 자신이 겪은 사건 해결에 주도적 위치를 갖지 못하고 주변인의 지위에 머물게 됨. 가해자를 검거하고 형벌을 부과하는 데 형사사법의 초점이 맞추어지면서 정작 사건의 피해자는 가해자의 범행을 입증하는 증거, 양형 산정의 기준으로써 가해자의 반성을 측정하기 위한 합의 대상 정도의 가치를 지니게 됨.²

이에 범죄에 대한 책임과 더불어 피해자와 공동체에 끼친 직간접적인 피해 회복과 가해자의 자발적 동기에 따른 재범 억제에 도모하기 위하여 기존 형사사법을 지배하는 응보적 정의의 패러다임을 재고하고 이를 보완·수정할 필요가 있음.

2 장송이, 〈회복적 사법을 위한 형사조정제도 개선 방향 연구〉, 《형사법의 신통향》 83, 2024, 51쪽.

II. 회복적 사법의 의의와 실제

1. 회복적 사법의 의의

회복적 사법(restorative justice)이란 가해자와 피해자 그리고 지역 사회 구성원 등이 사건의 해결을 위해 능동적으로 참여하여 피해와 손실을 복구하는 것을 중심으로 한 일체의 범죄대응 형식을 의미함. 회복적 사법은 ‘회복적 정의’로도 번역될 수 있는데 회복적 정의 패러다임은 공동체 내에서 발생한 잘못된 일을 해결하는 과정에서 이에 연루된 가해자와 피해자 그리고 공동체가 참여하여 피해를 회복하고 당사자와 공동체 내에서 깨진 관계를 바로잡는 것에 초점을 둠. 비단 형사사법뿐 아니라 교육, 사회복지, 환경 등의 영역에서 두루 적용되고 있음.

회복적 사법은 오래전부터 존재해왔던 전통적인 갈등해결 방법으로서 그 주요 가치와 원칙은 지역, 문화, 종교, 역사를 불문하고 공통적으로 찾아볼 수 있는 보편적 문화형태라고 할 수 있음.³ 회복적 사법이 다양한 지역의 전통에서 기원하였고 형사사법 실무에 맞추어 진화하기 때문에 통일적 개념이 부재한 상태이지만, 유연하고 탄력적인 개념은 역으로 회복적 사법의 확산 동력으로 기능할 수 있음.

회복적 사법은 범죄에 대한 직간접적인 이해관계자가 모두 관여하는 방식으로 국가 - 범죄자 중심의 응보적 사법보다 종합적인 대응이라고 할 수 있음.⁴ 또한 피해를 회복하는 자발적 책임을 통해 깨진 관계를 복원하고 공동체를 다시 세우는 데 중점을 두는 새로운 패러다임이라고 할 수 있음.⁵

응보적 정의와 회복적 정의의 기본적 관점과 문제를 해결해 나가는 방식을 구분하면 다음과 같음.

3 김문귀·김용석, <중한 범죄에 대한 회복적 사법 적용 방안 연구>, 《법이론실무연구》 11(3), 2023, 265쪽.

4 전용재·김수민, <회복적 사법의 효과성 실증>, 《한국치안행정논집》 20(3), 2024, 231쪽.

5 배임호·박일연, <회복적 사법정의(Restorative Justice)에 근거한 교정복지 실천으로서 갈등중재 사례연구: Sycamore Tree Project를 중심으로>, 《교정연구》 28(1), 2018, 5쪽.

응보적 정의	회복적 정의
누가 잘못된 사람인가?	누가 피해를 입었는가?
어떤 잘못을 저질렀는가?	어떤 피해가 발생했는가?
어떻게 처벌할 것인가?	회복을 위해 필요한 것이 무엇인가?

〈표-2〉 응보적 정의와 회복적 정의의 관점과 문제 해결 방식

(출처: 김영식(2024)⁶)

응보적 정의에서 범죄란 국가의 권위와 질서에 대한 침해로 여겨지기 때문에 가장 큰 피해자 역시 국가가 됨. 이러한 구조에서 가해자는 피해자가 아닌 국가에 대하여 범죄에 대한 책임을 지고 실제 범죄 피해자는 갈등 관계에서 소외됨. 가해자는 범죄에 대한 책임을 형벌의 집행으로 완수함으로써 재범 억제의 동력은 저하되며, 피해자의 근본적 피해회복이 어렵게 되는 문제가 있음.

2. 회복적 사법에 근거한 형사사법제도의 예

회복적 사법의 태동은 1970년대 캐나다 온타리오주에 소재한 소도시 엘마이라(Elmira)에서 벌어진 소년들의 일탈 사건으로 거슬러 올라갈 수 있음. 당시 보호관찰관이었던 마크 얀치(Mark Yantzi)는 판사의 동의를 얻어 가해 소년들을 데리고 피해자의 가정을 방문하며 사죄 하였고 이 사건 이후 회복적 정의는 북미를 시작으로 전세계로 전파되었음.

회복적 정의 패러다임의 이론이 국내 학계에 적극적으로 소개되기 시작한 것은 2000년대 초반으로 이후 우리 형사사법 체계에도 영향을 미쳐 현재에는 회복적 사법의 대표적인 예시로서 다음과 같은 제도가 운영 중에 있음.

1) 소년법상 화해권고제도

「소년법」은 소년사법에서의 국친주의와 보호주의 이념에 근거하여 처벌보다는 교육과 복지를 통한 성장을 목적으로 함(제1조). 이러한 이념과 목적을 달성하기 위하여 이미 2008년부

6 김영식, 〈교도소에서의 회복적 사법〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제7회 모빌리티인문 정책세미나 발표자료, 2024.

터 화해권고제도⁷를 시행하고 있음. 「소년법」 제25조의3에 따르면, 소년부 판사는 소년의 품행을 교정하고 피해자를 보호하기 위하여, 필요하다고 인정될 때 소년에게 피해 변상 등 피해자와의 화해를 권고할 수 있음. 그리고 이러한 권고에 따라 피해자와 화해하였을 경우에는 보호처분 결정에 유리한 요소로 고려할 수 있음.

소년법상 화해권고제도는 단순히 금전 배상을 목적으로 하는 제도가 아니라 가해 소년과 피해자 사이의 갈등을 해소함으로써 피해자의 회복을 돕고 가해 소년의 품행 교정 및 사회복귀를 도모하기 위한 의미가 있음. 이 제도는 피해자의 자발적인 참가를 보장하고, 화해권고절차에서 지역사회 구성원의 참가를 허용하고 있으며(「소년심판규칙」 제26조의2 및 제26조의5), 가해자의 교정을 도모하기 위하여 형사절차에서는 예외적으로 시행된다는 점에서 다수 견해는 회복적 사법의 성격이 반영된 프로그램으로 이해하고 있음.⁸

2) 형사조정제도

형사조정제도는 2006년 시범실시를 거쳐 2007년부터 전국적으로 시행되고 있는 제도로써 「범죄피해자보호법」 제41조 이하에 근거를 두고 있음. 이에 따라 재산범죄의 고소 사건, 사적 분쟁에 대한 고소 사건 등 주로 개인적 법익을 침해하는 범죄를 형사조정절차에 따라 처리할 수 있음.

각급 지방검찰청 및 지청은 “당사자 사이의 공정하고 원만한 화해와 범죄피해자가 입은 피해의 실질적인 회복”을 위하여 형사조정위원회를 두어 형사조정을 담당하도록 함. 형사조정제도가 응보적 정의에 근거한 현행 형사법체계에서 나타내는 가장 두드러진 특징은 바로 이와 같은 중립적인 제3자의 주재로 사건의 당사자가 피해의 회복과 관계의 개선을 위해 자발적으로 주도하여 그 합의를 도출한다는 것임.⁹

형사조정제도 도입 이래 팬데믹 시기를 제외하면 조정 의뢰 비율이 꾸준히 5%대를 유지하

7 화해권고제도는 본래 민사소송에서 원고와 피고의 입장을 서로 절충하여 화해할 것을 권고하는 제도로 화해가 이루어지면 확정판결과 같은 효력을 갖추어 재판에 소요되는 비용과 시간을 감축할 수 있다.

8 박상식, 〈소년사범의 재범 감소를 위한 회복적 사법의 도입 -화해권고제도를 중심으로-〉, 《교정복지연구》 35, 2014, 172쪽; 신동주, 〈소년법상 화해권고제도의 개선방안 연구〉, 《법조》 68(5), 2019, 505쪽; 오영근, 〈개정소년법의 과제와 전망〉, 《형사정책연구》 19(2), 2008, 10쪽; 정희철, 〈소년법상 화해권고제도의 운영방안과 문제점〉, 《소년보호연구》 17, 2011, 96쪽.

9 장승이, 앞의 글, 52쪽.

고 있으며, 의뢰된 사건의 50%를 상회하는 수준에서 조정이 이루어지고 있음.¹⁰ 형사조정제도는 검사의 공소 제기 이전 단계에서 가해자와 피해자의 조정을 통해 가능한 한 조속한 피해 회복을 도모하고, 수사와 재판으로 이어지는 과정에서의 갈등 심화를 예방하며, 가해자 처벌 가능성을 감소시킴으로써 효율적 재사회화에 기여할 수 있음.

3) 회복적 경찰활동

경찰 단계에서 회복적 정의의 제도화는 2019년 수도권 15개 경찰서에서 시범사업으로 시작하여 2020년 전국 경찰서로 확대되었고, 2023년부터는 「경찰수사규칙」 제82조 및 「피해자보호 및 지원에 관한 규칙」 제39조에 근거하여 전국 경찰서에서 회복적 경찰활동을 전면 실시하고 있음.

회복적 경찰활동은 가해자와 피해자의 동의를 전제로 경찰관이 참여한 상태에서 민간 대화전문가가 대화모임을 주관하며, 대화모임에는 공동체의 다른 관계자가 참여할 수 있음. 회복적 대화모임을 통해 합의와 조정을 이끌어내며 이 결과가 이후 형사절차에 반영될 수 있고, 경우에 따라서는 즉심청구나 훈방과 같은 가벼운 형사절차의 단계로 넘어갈 수 있음.¹¹

실증적 연구에 따르면, 시범실시 기간 동안 가해자와 피해자의 80% 이상이 결과에 만족하였고,¹² 2020년 전면 실시 이후 2022년에는 조정 성공률이 89%에 이르고, 이 중 70%의 사건이 경찰단계에서 종결처리된 것으로 나타남.¹³ 회복적 경찰활동 역시 사건의 초기 단계에서 사건의 당사자뿐 아니라 경찰과 지역 공동체가 참여하여 적극적이고 자발적인 문제해결을 도모함으로써 갈등을 조기에 해소하고 피해자의 회복을 돕는다는 점에서 회복적 사법의 대표적인 경우라 할 수 있음.

10 전현욱 외, 〈형사조정제도의 운영현황과 개선방안〉, 한국형사·법무정책연구원, 2023, 27쪽.

11 경찰청, 〈회복적경찰활동 및 범죄피해자 지원〉, 경찰청 홈페이지, <https://www.police.go.kr/www/security/support/support0102.jsp> (2024.7. 15. 최종방문).

12 김태한·최응렬, 〈회복적 사법의 이해와 경찰단계에서의 법제화 방안〉, 《한국공안행정학회보》 87, 2022, 63쪽.

13 김태한·최응렬, 〈회복적 경찰활동의 운용실태 및 정책방향〉, 《한국경찰연구》 23(1), 2024, 58쪽.

III. 교정단계에서의 회복적 사법

1. 필요성과 의의

국가의 형사사법 절차는 범죄가 발생하면 범죄자를 검거하는 것으로부터 시작해 수사와 재판을 통해 범행을 확정하고 이에 대한 형벌을 부과하는 단계까지 이어짐. 회복적 사법은 가능한 한 형사사법 절차 초기에 제도적으로 구현되어야 그 효율을 극대화할 수 있음. 앞에서 살펴본 회복적 경찰활동과 형사조정제도 역시 공소 제기 이전 수사 단계에서 피해의 회복을 도모함으로써 효율적인 결과를 기대할 수 있음.

반면, 형집행 단계는 형사절차의 마지막 시기로서 이미 과거 범죄에 대한 책임을 지는 과정이므로 가해자와 피해자 모두 참여를 유발할 동기와 요인이 적음. 그러나 역으로 법적 이해관계가 없는 상태에서 회복적 사법의 이념을 구현할 수 있으며, 구체적 프로그램을 충분히 집약적으로 활용할 수 있는 단계이기도 함.

형사절차 초기에는 조속한 피해의 회복이 가능한 범죄, 예를 들면 명예를 훼손하거나 가벼운 폭력, 재산 범죄 등에서 회복적 사법의 효과를 기대할 수 있음. 선고 이후 형집행 단계에서는 살인, 성폭력 등과 같은 중한 범죄에 대해서도 가해자의 반성과 재사회화 도모를 위한 회복적 사법의 적용과 특히 이를 위한 지속적 프로그램의 시행이 가능하다는 점에 의미가 있음.

또한 우리 행형은 시설 내 구금의 폐해를 극복하고 범죄인의 재사회화를 도모하고자 교정복지 개념을 도입하여 적용하고 있음.¹⁴ 교정 중심의 행형을 통해 범죄인을 교화하여 사회복귀를 도모하는 것을 목표로 한다면,¹⁵ 형집행 단계에서의 회복적 사법에 여전히 높은 의미를 부여할 수 있음.

실제로 형의 집행 단계에서 시행되는 회복적 사법은 1980년대 북미를 시작으로 유럽과 미

14 박상식, 앞의 글, 164쪽.

15 옥필훈, 〈피해자를 위한 회복적 사법의 실무상 운용실태와 교정복지의 정책적 과제에 관한 연구〉, 《교정복지연구》 37, 2015, 72쪽.

주 지역에서 널리 행해지고 있는데, 크게 가해자와 (동종 범죄의 다른) 피해자가 만나는 방식과 가해자의 재사회화를 돕기 위한 멘토링을 제공하는 방식으로 이루어지고 있음.¹⁶

2. 회복적 사법의 실천 시도

회복적 사법의 이론이 국내에 적극적으로 소개되기 시작한 시점은 2000년 즈음으로 당시에는 국내에 필요한 구체적 정책 제시보다는 외국의 이론을 소개하는 것이 주를 이루었음.¹⁷ 이후 2003년에 범죄피해자지원센터가 김천에서 최초로 설립되었고, 2005년에는 범죄피해자를 보호하기 위한 종합적인 법률로서 「범죄피해자보호법」이 제정되었음. 또한 소년법상 화해 권고제도와 형사조정제도 및 회복적 경찰활동과 같이 회복적 사법이 구체적 제도로써 구현되기 시작하였음.

1) Sycamor Tree Project

국내 교정 단계에서 최초로 시도된 회복적 사법 프로그램은 2001년 안양교도소에서 소년수형자를 대상으로 시도한 Sycamor Tree Project라고 할 수 있음. 이 프로젝트는 1996년 국제교도협회(Prison Fellowship International)에서 개발한 프로그램으로 재소자들의 재사회화를 목표로 재소자들로 하여금 그들의 잘못된 행동과 책임을 인정하도록 하는 방식으로 운영되었음.¹⁸

안양교도소에서는 7명의 재소자와 5명의 간접피해자¹⁹가 참여하여 총 7주에 걸쳐 자기 소개하기 - 범죄란 무엇인가 - 책임감 - 고백과 반성·용서하기 - 손해배상과 화해 - 손해배상 실행하기 - 축제 등의 주제로 프로그램을 시행하였음. 이후 참가자들에게 유의미한 긍정적인 변화가 있었다고 평가되었으나 일회성에 그치고 지속되지 못하였음.²⁰

16 김문귀·김용석, 앞의 글, 270쪽 이하.

17 이호중, 〈한국의 형사사법과 회복적 사법 - 과거, 현재, 그리고 미래〉, 《형사법연구》 19(3), 2007, 297쪽.

18 배임호·박일연, 앞의 글, 9쪽.

19 사건의 직접적인 피해자가 아닌 다른 범죄의 피해자와 자원봉사자로 구성되었다.

20 배임호·박일연, 앞의 글, 18쪽.

Sycamor Tree Project는 2001년 안양교도소에서 시행된 후 11년이 지난 2012년에 ‘회복을 위한 여정’이라는 이름으로 서울남부교도소에서 성인 수형자를 대상으로 하여 시행되었음. 이 프로그램은 2001년 안양교도소에서 시행된 프로젝트와 유사한 일정과 주제로 진행되었으며 참여 수형자들의 만족도 조사와 소감문에서 높은 수준의 긍정적 변화를 보였음.²¹

2) 부산교도소 회복적 교도소 만들기 프로젝트

2020년부터 부산교도소에서 시행했던 프로젝트로서 입실 거부 수용자를 대상으로 부산교도소 심리치료팀원들과 함께 프로그램을 진행하고 추후 효과를 측정하였음. 교도소에 수용된 자 중에서도 상습적으로 규율을 위반하거나 적응하지 못하는 수용자 18명을 대상으로 한 해당 프로그램에는 비폭력대화, 감정자유기법, 감사운동 등이 포함되었고 2020년 7월부터 11월까지 총 2차에 걸쳐 진행되었음.²²

종료 후 시행된 심리검사에서 대상자의 대부분이 자기존중감, 분노통제, 충동성, 공격성 측면에서 유의미한 긍정적인 변화를 나타냈음. 또한 해당 프로그램을 통해 향후 교정 시설 내에서의 회복적 사법 프로그램 개발과 발전을 위해 기관, 단체, 전문가들의 네트워크와 협력이 필요하다는 사실을 확인할 수 있었음.²³

3) 희망나눔센터 신설 추진

법무부는 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제5조의2에 근거하여 <제1차 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 기본계획>을 수립하였고, 정책과제 중 하나로 회복적 교정을 제시한 바 있음.²⁴

이를 위하여 가해자와 피해자의 상호 동의를 전제로 교정공무원의 조정적 개입 기회를 마련하고, 우리나라 현실에 적합한 회복적 사법 프로그램을 개발하는 한편 유관기관과 협동 체

21 김영식, <교도소에서의 회복적 사법 적용 사례 연구 -입실거부 수용자 대상, 회복적 사법 프로그램 적용 중심>, 《교정담론》 15(1), 2021, 97쪽.

22 자세한 프로그램 내용과 일정, 효과에 관해서는 김영식, 위의 글, 106쪽 이하 참조.

23 김영식, 위의 글, 115쪽 이하.

24 법무부 교정본부 보도자료, <「제1차 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 기본계획」 수립>, 2020년 12월 24일.

계를 구축할 것을 정책 과제 중 하나로 두었음. 구체적으로는 모범수형자로 구성된 ‘희망나눔 센터’를 신설하여 주변환경정비, 취약계층 주거환경 개선 등 공익사업에 수형자 노동력을 제공하는 한편, 수형자에 대한 지역 사회의 부정적 고정관념을 개선하는 것을 목표로 함.

3. 고려해야 할 과제

1) 전통적 형사사법과의 관계

공공선의 관점에서 개인과 사회에 대한 해악을 설정하고 발생한 해악을 객관적으로 측정하여 이에 상응하는 형벌을 부과하는 것이 전통적 형사사법체계의 핵심이라고 할 수 있음. 응보적 사법에 기반한 현행 형사사법체계는 국가가 가해자의 과거 행동에 대응하여 이에 상응하는 형벌을 부과하는 것을 중심으로 하고, 범죄자는 다양한 법률부조 시스템을 활용하여 이에 방어하는 대립적 구조를 기본으로 함.²⁵ 따라서 형사절차에서는 미리 법률에 정해진 바에 따라 죄의 성립과 형벌의 정도가 결정되어야 한다는 죄형법정주의, 유죄의 확정판결이 내려지기 전까지 무죄로 추정되어야 한다는 무죄추정원칙, 법률과 그 집행은 명확하고 일관적이어야 한다는 법적 안정성 등이 중요한 원칙으로 부각됨.

형사절차 진행 단계에서 피해의 회복을 도모하고 가해자와 피해자의 합의를 도출하여 이를 공소제기 여부, 양형 등에 반영할 수 있도록 하는 회복적 사법은 위에서 언급한 전통적 형사법의 원칙에 완전히 부합하지 않는 경우가 발생할 수 있음. 이에 전통적 형사사법과의 관계를 어떻게 설정할 것인가에 관하여 ① 회복적 정의가 응보적 정의를 완전히 대체하거나 우위에 있어야 한다고 보는 견해,²⁶ ② 응보적 정의가 회복적 정의의 보충적 모델로 기능해야 한다고 보는 견해가 있음.²⁷ 이에 반하여 ③ 응보적 정의와 회복적 정의는 지향점이 완전히 달라 서로 충돌하는 개념이기 때문에 어떤 방식으로든 결합할 수 없다는 견해도 존재함.²⁸

회복적 사법은 피해와 깨어진 관계의 회복, 평화로운 갈등 해결이라는 취지에도 불구하고

25 박정성·김효진, 〈민영교도소에 있어서 교정과 회복적 사법〉, 《한국치안행정논집》 9(3), 2012, 90쪽.

26 이호중, 앞의 글, 313쪽.

27 김용세, 〈형사제재시스템과 회복적 사법 - ‘회복적 사법의 이념과 형사제재체제의 개편(이호중)’에 관한 의견을 겸하여-〉, 《형사법연구》 23, 2005, 253쪽 이하.

28 이용식, 〈회복적 정의와 형사사법 정의 - 두 정의의 ‘절충’은 가능한 것인가?〉, 《동아법학》 54, 2012, 417쪽 이하.

그 개념이 아직 명확하지 않다는 문제가 있음. 회복적 사법에 관여하는 당사자의 권한과 책임, 절차의 주체와 그 한계가 뚜렷하지 않고, 특정 형사절차 단계에서 필연적인 정의가 아니라 수사 - 재판 - 형집행 - 보안처분 등 이념과 목적을 달리하는 각각의 단계에서 행해질 수 있기 때문에 전통적 제도와 충돌의 가능성이 상존함.

형사조정제도와 소년법상 화해권고제도는 각각 「형사소송법」과 「소년법」, 즉 법률에 근거를 두고, 회복적 경찰활동은 대외적 구속력은 없지만 내부 규칙에 근거하고 있음. 형집행 단계에서 행해지는 회복적 사법 프로그램은 개별 형사조정제도나 화해권고제도처럼 특정한 제도의 형태로 시행되는 것이 아니기 때문에 그 근거나 구체적 시행 매뉴얼이 문제될 수 있음. 또한 특정 제도로서 행해지는 프로그램은 권리와 의무, 권한의 범위 등을 분명하게 설정할 수 있지만, 그렇지 않은 경우에는 갈등 발생의 소지와 문제 해결을 위한 준거가 없다는 비판이 있을 수 있음.

2) 회복적 교정의 보편적 시행

현재 우리나라에서 교정 단계에서의 회복적 사법 프로그램이 가장 적극적으로 실천되고 있는 곳은 국내 유일의 민영교도소인 소망교도소임. 소망교도소는 2000년 제정된 「민영교도소 등의 설치·운영에 관한 법률」에 근거하여 같은 해 12월 1일 개소한 비영리 교도소로서 한국교회 연합회와 설립한 아가페 재단이 운영을 담당하고 있음.

소망교도소는 수용인원 400명의 규모로 기독교 이념에 기반하여 회복적 정의를 지향, 모든 수형자들의 개별 특성을 고려하여 입소와 출소기간에 맞추어 맞춤형 교육모델을 운영하고 있음.²⁹ 2017년부터 2020년까지 조사한 소망교도소의 재복역률은 10% 내외로, 같은 기간 모든 교도소 대상 재복역률인 25% 내외보다 낮게 나타나고 있음. 이에 관하여 소망교도소 입소 자격이 애초에 형기 7년 이하, 누적 범죄 수 2범 이하로 국한되고, 마약·조직폭력사범을 제외하는 등 범죄경력이 낮은 수형자들 위주로 구성되며, 재복역률이 높은 마약사범이 제외되어 있

29 소망교도소, 《소망교도소 10주년 기념백서》, 고려문화사, 2021, 83쪽 이하.

다는 점 등을 들어 단순 비교 수치 타당성에 관한 비판적 견해가 있기도 함.³⁰

민영교도소의 운영철학은 “거듭남과 회복 공동체”로 수형자들의 교화와 재사회화를 위한 다양한 프로그램을 도전적·적극적으로 실천할 수 있는 장소로 기능할 수 있음. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 범죄경력이 낮은 수형자들을 대상으로 전체 수형자 중 지극히 일부에게만 적용된다는 점, 국가적 차원의 조직적 적용의 한계가 있다는 점에서 민영교도소 중심의 회복적 사법 실천을 넘어 보편적 시행의 가능성을 모색해야 할 것임.

30 권수진 외, <형사정책과 사법제도에 관한 평가 연구(XV) -민영교도소 운영 10년의 성과 분석 및 발전방안>, 한국형사 법무정책연구원, 2021, 302쪽.

Ⅳ. 제언

1. 피해자의 참여 가능성 제고

교정단계에서 회복적 사법 프로그램의 가장 적극적인 형태로 가해자와 피해자의 대면 만남을 통해 가해자는 진정한 참회와 반성을, 피해자는 피해 감정을 이해받고 치유하는 과정을 생각할 수 있음. 그러나 현실적으로 형사사건의 피해자는 정서적으로 다양한 경험과 증상을 나타내며 범죄의 종류나 피해의 양상에 따라 형사절차에서의 니즈도 다를 수 있음.³¹ 피해자는 국가가 자신을 대신하여 가해자에게 응당한 대가를 부과하여 줄 것을 원하는 경우가 있음. 특히 성폭력 범죄에 있어서는 가해자와의 대면에 두려움이 크기 때문에 교정 단계에서는 물론 형사절차 초기부터 피해자의 직접적인 관여와 화해를 기대하기 어려움. 또한 살인과 강도와 같은 중범죄의 피해자 역시 피해자와의 대면을 원하지 않는 경우가 있으며, 실제로 앞서 언급한 바와 같이 살인범죄를 대상으로 한 시설 내 회복적 사법 프로그램에서는 수형자의 직접 피해자가 아닌 간접 피해자의 참여가 이루어졌음.

피해자는 가해자와의 직접적인 대면을 두려워하는 한편 가해자에 대한 국가의 형사시스템이 제대로 작동하고 있는지 여부, 가석방 등 신병의 변경 여하와 그 사유 등을 알 권리가 있음. 「형사소송법」과 하위 법령은 피해자에 대하여 당해 사건의 공소제기 여부, 공판의 일시와 장소, 재판결과, 구속 등 구금에 관한 사실, 출소나 가석방과 같은 신병에 관한 상황, 보호관찰 집행 상황 등을 통지할 수 있도록 하는 근거를 두고 있음.

현행 피해자 통지제도는 피해자의 신청에 의해야 한다는 점, 통지의 형식화 등이 문제로 지적되어 피해자 통지제도를 개선하기 위한 논의가 이루어지고 있음. 디지털성범죄 등 전문위원회는 피해자 통지제도의 개선을 위한 방안으로 근거 조항 개정, 실질적 통지 체계 구축 등을 권고한 바 있음.³²

이와 같은 개선 방안에 덧붙여 피해자가 본인의 사건 및 교정의 실재에 대하여 알 권리를 실

31 大山みち子, 〈被害者支援と被害者心理〉, 大谷實/山上皓編, 《被害者学被害者学》, 東京法令出版, 2002, 24頁 以下.

32 디지털 성범죄 등 전문위원회, 〈디지털 성범죄 등 전문위원회 제10차 권고안〉, 2022, 12~13쪽.

질적으로 충족시키고 회복적 사법의 참가 의욕을 증진시키기 위한 방안의 일환으로 교정 시설 내 회복적 사법 프로그램의 참가 여부, 프로그램의 내용을 통지하는 방안을 생각해 볼 수 있음. 나아가 회복적 사법 프로그램에 대한 피해자의 참여 의사를 표시할 수 있는 창구를 개설, 피해자의 적극적 참여를 유도할 수 있음.

이에 대한 비교법적 입법례로서 캐나다의 「피해자 권리법」(Canadian Victims Bill of Rights) 및 「교정 및 조건부 석방법」(Corrections and Conditional Release Act)을 들 수 있음. 해당 법률에 따라 모든 피해자는 가해자에 대한 신상 정보와 신병 상황뿐 아니라 수용자가 참여하고 있는 사회복귀 프로그램에 대한 정보를 제공받을 수 있음.³³ 나아가 이 정보를 토대로 회복적 사법 프로그램에 피해자의 적극적 참여를 유도한다는 점에서 시사의 의의가 있음.³⁴

2. 경험적·실증적 연구의 축적

회복적 사법에 관한 국내외의 선행연구는 회복적 사법 이념과 배상의 효과를 개념적으로 서술한 연구가 주를 이룸. 회복적 사법 프로그램은 예를 들어 대상자의 개별적 성향, 연령, 범죄의 종류, 프로그램의 구체적 시행 내용 등 다양한 변수에 따라 그 효과에 영향을 미칠 수 있음. 따라서 회복적 사법 프로그램이 누구를 대상으로, 누가 참여하여, 어떠한 방식으로 진행됐으며, 이에 대한 가해자·피해자의 만족도, 재사회화와 재범 억제 효과 등에 대한 실증적 연구가 수반되어야 할 것임.

현재 형사절차 전반에 걸친 회복적 사법 프로그램의 효과를 연구한 문헌들이 축적되고 있지만, 교정단계에 있어서는 개별 프로그램에 대한 일회적, 단편적 만족도를 조사한 연구 외에 실질적으로 재범 억제 효과를 측정할 만한 지속적 추적 관찰 연구는 거의 존재하지 않음.

교정 단계에서의 회복적 사법이 형사절차의 조기 종료 혹은 피해의 조속한 회복보다는 가해자의 재사회화와 재범 억제 효과와 관련하여 특히 의미가 있다고 한다면 보다 장기적이고

33 허경미, <캐나다의 회복적 사법 교정제도에 관한 연구>, 《한국공안행정학회보》 62, 2016, 142쪽.

34 허경미, 위의 글, 151쪽.

체계적인 실증적 연구가 뒷받침되어야 할 것임.

3. 회복적 사법 시행 기관의 네트워크 구축

회복적 사법 프로그램은 현재 민영교도소를 주축으로 다양한 활동이 시도되고 있는데, 국영교도소와는 달리 종교적 신념에 기반한 운영과 자율적인 조직적 특성, 범죄의 종류와 형기가 일정한 범위 내로 한정된 수형자 수용 등에서 그 이유를 찾을 수 있음.

한편, 법무부는 2022년 11월 회복적 사법 프로그램의 개발 및 운영, 전문가 양성을 위한 ‘마음이음 회복적사법지원센터’를 설치하여 운영 중에 있음. ‘마음이음 회복적사법지원센터’는 보호관찰 청소년을 대상으로 회복적 사법 활동을 수행하는 기관임.

기관별 또는 형사절차의 단계별로 산재된 회복적 사법 프로그램을 효율적으로 시행하기 위해서는 교정 기관의 네트워크 구축이 필요함. 국내에서 회복적 사법을 다루는 기관 사이의 네트워크 구축에 관해서는 유럽연합의 예를 모델로 제시할 수 있음.

유럽연합은 2018년 EU 회원국 및 그 밖의 지역에서 회복적 사법을 다루는 기관 또는 부처를 중심으로 유럽 회복적 사법 정책 네트워크(European Restorative Justice Policy Network, ERJPN)를 조직하여 경험을 공유하고 결연과 토론의 장을 마련하고 있음. 매년 개최되는 유럽 회복적 사법 포럼(European Forum for Restorative Justice)을 통해 회복적 사법이 어떤 상황에서, 어떤 대상 그룹에게 어떻게 효과를 나타내는지를 확인하고 모범 사례를 공유하고 있음.³⁵

보다 구체적으로는 법무부에 거점을 두고 기관 간 정례 포럼 개최를 통하여 개별 기관의 인사이트 공유, 공동 프로그램 개발, 동일 프로그램의 기관별 시행과 효과 검토 등을 추진해 볼 수 있을 것이라고 생각됨.

35 European Forum for Restorative Justice, “European Restorative Justice Policy Network,” 유럽 회복적 사법 포럼 홈페이지, <https://www.euforumrj.org/en/european-restorative-justice-policy-network> (2024. 7. 15. 최종방문).

4. 공동체 참여의 다양화

회복적 정의는 개별 가해자, 피해자뿐 아니라 이들을 구성원으로 하는 공동체를 핵심 요소로 하고 있음. 공동체는 저마다 특정한 공동체 문화를 형성하기 때문에 피해의 회복, 반성, 책임 등에 있어서도 문화적 차이가 존재할 수밖에 없음. 따라서 회복적 정의와 사법 프로그램은 이러한 문화적 차이를 전제로 하여야 함.³⁶

공동체는 가해자와 피해자 모두를 지원하고 양자 간의 충돌의 소지를 줄이는 조정 역할을 하며 재통합을 촉진하는 역할을 담당함. 검찰 또는 법원의 형사조정위원회나 화해권고위원은 국가 주도의 기구로서 주로 변호사, 의사, 교수 등으로 구성되어 있음.

교정 단계에서는 가족, 이웃 등의 참여가 사회로의 완전하고 안정적인 복귀에 도움을 줄 수 있음. 공동체 참여는 수형자를 지원하기 위한 의도에 따른 참여, 예를 들어 수형자를 상대로 한 멘토링, 상담이나 교육 봉사 형태뿐 아니라 수형자가 다른 공동체 구성원을 위한 봉사의 주체가 되는 참여를 고려해 볼 수 있음. 사회적 약자를 위한 돌봄 시설이나 병원, 동물보호소 등의 시설에서의 봉사, 나아가 출소 후 취업과 연계 구축 등을 고려해 볼 수 있을 것임.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김문귀·김용석, 〈중한 범죄에 대한 회복적 사법 적용 방안 연구〉, 《법이론실무연구》 11(3), 2023, 261~285쪽.
- 김영식, 〈교도소에서의 회복적 사법 적용 사례 연구 -입실거부 수용자 대상, 회복적 사법 프로그램 적용 중심-〉, 《교정담론》 15(1), 2021, 93~119쪽
- 김용세, 〈형사제재시스템과 회복적 사법 -‘회복적 사법의 이념과 형사제재체제의 개편(이호중)’에 관한 의견을 겸하여-〉, 《형사법연구》 23, 2005, 224~253쪽,
- 김재희, 〈회복적 사법에서 공동체의 의미에 관한 소고〉, 《형사법연구》 33(2), 2021, 235~261쪽.

36 김재희, 〈회복적 사법에서 공동체의 의미에 관한 소고〉, 《형사법연구》 33(2), 2021, 238~239쪽.

김태현·최응렬, 〈회복적 경찰활동의 운용실태 및 정책방향〉, 《한국경찰연구》 23(1), 2024, 63~82쪽.

_____, 〈회복적 사법의 이해와 경찰단계에서의 법제화 방안〉, 《한국공안행정학회보》 87, 2022, 51~82쪽.

박상식, 〈소년사범의 재범 감소를 위한 회복적 사법의 도입 -화해권고제도를 중심으로-〉, 《교정복지연구》 35, 2014, 153~182쪽.

박정성·김효진, 〈민영교도소에 있어서 교정과 회복적 사법〉, 《한국치안행정논집》 9(3), 2012, 87~110쪽.

배임호·박일연, 〈회복적 사법정의(Restorative Justice)에 근거한 교정복지 실천으로서 갈등중재 사례연구: Sycamore Tree Project를 중심으로〉, 《교정연구》 28(1), 2018, 3~25쪽.

소망교도소, 《소망교도소 10주년 기념백서》, 고려문화사, 2021.

신동주, 〈소년법상 화해권고제도의 개선방안 연구〉, 《법조》 68(5), 2019, 496~528쪽.

오영근, 〈개정소년법의 과제와 전망〉, 《형사정책연구》 19(2), 2008, 5~24쪽.

옥필훈, 〈피해자를 위한 회복적 사법의 실무상 운용실태와 교정복지의 정책적 과제에 관한 연구〉, 《교정복지연구》 37, 2015, 69~88쪽.

이용식, 〈회복적 정의와 형사사법 정의 -두 정의의 '절충'은 가능한 것인가?〉, 《동아법학》 54, 2012, 417~448쪽.

이호중, 〈한국의 형사사법과 회복적 사법 -과거, 현재 그리고 미래〉, 《형사법연구》 19(3,상), 2007, 297~338쪽.

장송이, 〈회복적 사법을 위한 형사조정제도 개선 방향 연구〉, 《형사법의 신동향》 83, 2024, 45~86쪽.

전용재·김수민, 〈회복적 사법의 효과성 실증〉, 《한국치안행정논집》 20(3), 2024, 227~244쪽.

정희철, 〈소년법상 화해권고제도의 운영방안과 문제점〉, 《소년보호연구》 17, 2011, 91~113쪽.

허경미, 〈캐나다의 회복적 사법 교정제도에 관한 연구〉, 《한국공안행정학회보》 62, 2016, 130~161쪽.

大山みち子, 〈被害者支援と被害者心理〉, 《被害者学被害者学》, 大谷實/山上皓編, 東京法令出版, 2002.

2. 기타 자료

경찰청, 〈회복적경찰활동 및 범죄피해자 지원〉, 경찰청 홈페이지, <https://www.police.go.kr/www/security/support/support0102.jsp> (2024. 7. 15. 최종방문).

권수진 외, 〈형사정책과 사법제도에 관한 평가 연구(XV) - 민영교도소 운영 10년의 성과 분석 및 발전방안〉, 한국형사·법무정책연구원, 2021.

김영식, 〈교도소에서의 회복적 사법〉, 건국대학교 모빌리티인문학 연구원 제7회 모빌리티인문 정책세미나 발표문, 2024.

디지털 성범죄 등 전문위원회, 〈디지털 성범죄 등 전문위원회 제10차 권고안〉, 2022.

법무부 교정본부 보도자료, 〈『제1차 형의 집행 및 수용자 처우에 관한 기본계획』 수립〉, 2020년 12월 24일.

전현욱 외, 〈형사조정제도의 운영현황과 개선방안〉, 한국형사·법무정책연구원, 2023.

European Forum for Restorative Justice, “European Restorative Justice Policy Network,” 유럽 회복적 사법 포럼 홈페이지, <https://www.euforumrj.org/en/european-restorative-justice-policy-network> (2024. 7. 15. 최종방문).

7.

모빌리티 차별과 정의

플랫폼 노동자의 노동권 증진을 위한 제언
경제적 교통약자의 모빌리티 증진 방안

모빌리티인문 정책제안 24-3(통권 13호)

플랫폼 노동자의 노동권 증진을 위한 제언



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

〈초록〉

플랫폼 노동자의 노동권 증진을 위한 제언

자본주의와 디지털 테크놀로지가 고도로 발전한 현대 사회에서의 디지털 플랫폼은 생활 기반을 이루는 요소이자, 불특정 다수의 정보가 모여 운영된다는 점에서 공동체로서의 의미를 갖는다. 디지털 플랫폼 시대가 도래함에 따라 새로운 유형의 고용 관계가 등장하게 되었으며, 향후 디지털 플랫폼을 매개로 한 노동자의 수는 더욱 증가할 전망이다. 2023년 기준 한국에서는 약 88만명이 플랫폼 노동자로 추산되고 있으며, 이는 전체 노동자 100명 중 3명 꼴에 해당함에도 불구하고 이들의 노동권을 보장할 수 있는 법적, 제도적 장치는 미약한 실정이다. 플랫폼 노동자들은 업무수행 과정에서 다양한 어려움을 겪으며, 사실상 플랫폼 기업과 종속적인 관계에 놓여 있음에도 불구하고 플랫폼 노동자의 다수는 보호의 사각지대에 놓여 있다. 이는 전통적인 노동법제가 사용자에 대한 노동자의 종속성을 전제로 근로자성을 인정하는 데서 근본적인 이유를 찾을 수 있다. 또한 우리나라는 노동자의 전반적인 권리를 「근로기준법」에서 종합적으로 규정하고 있기 때문에 그 적용 대상인 근로자에 해당하느냐 여부에 따라 모든 권리가 적용되거나 적용되지 않는다는 문제가 있다. 이에 본 제안서는 우선 입법적 대응으로서 기존 법체계 안에서 종속성의 개념을 확장함으로써 플랫폼 노동자의 근로자성을 확보하는 한편, 보편적인 노동자 권리의 증진을 위하여 ‘일하는 사람을 위한 기본법’ 제정의 추진을 제안한다. 반면, 현재 정부가 추진하고 있는 ‘노동약자지원법’은 근본적인 입법적 대안이 아니기 때문에 재고가 요청된다. 또한 노동법제뿐 아니라 세제나 보험과 같은 전방위적 접근이 필요하며 사법적극주의를 강화함으로써 사후적으로 노동자를 두텁게 보호할 필요가 있다는 점을 강조한다. 아울러 사실상 노동자들을 종속하는 알고리즘에 대한 공개 의무화와 이를 규율할 수 있는 장치의 마련을 제안한다. 마지막으로 근로자가 단체교섭 등을 통해 권리를 제고할 수 있도록 집단적 노동관계를 활성화하고 노조 활동의 실효를 확보하기 위한 대응이 필요하다는 점을 주장한다.

Keywords

플랫폼 노동자, 디지털 플랫폼, 노동권, 일하는 사람들을 위한 기본법, 알고리즘, 종속성

〈Abstract〉

Recommendations for Enhancing the Labour Rights of Platform Workers

In modern society, where capitalism and digital technology have advanced significantly, digital platforms have become essential elements of daily life, functioning as a commons by aggregating information from a multitude of unspecified users. With the advent of the digital platform era, new types of employment relationships have emerged, and the number of workers engaged through digital platforms is expected to continue increasing. As of 2023, approximately 880,000 workers in South Korea are estimated to be platform workers, accounting for about 3 out of every 100 workers. However, legal and institutional measures to protect their labour rights remain insufficient.

Platform workers face various challenges at work. Although they are effectively in a dependent relationship with platform companies, many find themselves in a legal blind spot with inadequate protection. This can be fundamentally attributed to traditional labour laws, which recognise employee status based on the presumption of dependence to the employer. Additionally, in South Korea, labour rights are comprehensively regulated by the Labor Standards Act, leading to the issue that all rights either apply or do not apply depending on whether a worker is classified as an employee under this law.

In response, this proposal suggests that the concept of dependence within the existing legal framework should be expanded to ensure the employee status of platform workers. It also advocates for the enactment of a “Basic Act for Working People” to promote the universal rights of workers. The “Act for Supporting and Protecting Vulnerable Workers,” currently being promoted by the government, is not seen as a fundamental legislative alternative and should be reconsidered. Beyond labour legislation, a comprehensive approach that includes tax and insurance systems is necessary. It is also crucial to strengthen judicial activism to provide stronger post-facto protection for workers. Furthermore, there should be a mandate for the disclosure of algorithms that effectively control workers and the establishment of mechanisms to regulate them. Finally, to enable workers to enhance their rights through collective bargaining and other means, there is a need to revitalise collective labour relations and ensure the effectiveness of union activities.

Keywords

platform workers, digital platform, labour rights, Basic Act for Working People, algorithms, dependence

플랫폼 노동자의 법적 문제와 기술적 문제에 대해 도움을 주신 한국방송통신대학교 박은정 교수님과 한국노총 중앙연구원 장진희 연구위원님께 감사드립니다.

I. 제언 배경

1. 이동적 공동재로서 디지털 플랫폼과 정의(Justice)

전통적으로 사람들은 생존을 위하여 숲과 어장, 우물 등의 자원을 함께 이용하고 공동으로 관리해 왔음. 이를 공동재(communs)라고 하는데 공동재를 이루는 핵심적 원리는 ‘자치와 협력’이라고 할 수 있으며,¹ 사용자와 공급자 그리고 사회 간의 연대와 협력적 소비를 가능하게 하는 사회 발전의 필수 요소로서의 가치를 지님.²

자본주의가 발전함에 따라 이러한 공동재는 공동의 관리를 강탈당하고 사유화되어 왔는데,³ 자본주의와 테크놀로지가 고도화된 현대 사회에서 그 가치와 필요가 재조명되고 있음. 특히 오늘날과 같은 고도 모빌리티 시대에 모바일 공동재(mobile commons)로서 디지털 플랫폼을 재탐색할 필요가 있음.

플랫폼 기업은 이용자의 자유로운 활동으로 생성된 정보를 기업이 독점화하고 이를 수익원으로 활용하고 있음. 개인의 인적 정보, 가치관이나 취향 등에 대한 정보는 인격권에 속하는 내용으로서 보호의 대상이 됨. 따라서 소수에 의한 독점과 지배의 대상이 아닌 공동으로 관리되어야 하는 대상이며 이것이 제도로써 구현될 필요가 있음.⁴

2. 디지털 플랫폼 시대의 도래와 고용 관계의 변용

디지털 테크놀로지의 발전은 전 생활 영역의 판도를 바꿀 만큼 커다란 영향력을 행사하고 있으나, 그 파급효과와 속도에 비추어 새로운 세태를 규율하기 위한 규범의 형성과 제도화하는 이에 미치지 못하고 있음. 디지털 기기를 통한 네트워킹을 기반으로 한 플랫폼 사업과 여기에

1 정영신, <이탈리아의 민법개정운동과 커먼즈 규약 그리고 커먼즈의 정치>, 《환경사회학연구 ECO》 26(1), 2022, 97쪽.

2 이용균, <신자유주의 개발의 상상력과 포스트개발: 공유경제를 중심으로>, 《한국지리학회지》 4(2), 2015, 293-306쪽.

3 정영신, <“모빌리티 정의와 이동적 공유재” 토론회>, 플랫폼 독점화에 따른 문제점 및 해결방안 1차 세미나 자료집(건국대 모빌리티인문학 연구원·민주당 박정 의원실 공동주최), 2024, 19쪽.

4 이용균, <사회발전을 위한 모빌리티와 커먼즈의 가치 탐색: 모바일 커먼즈로의 결합을 강조하여>, 《모빌리티 에토스 공통문화》, 앨피, 2023, 63쪽.

인간의 노동이 결합하면서 전통적인 고용 관계를 벗어난 새로운 형태의 노동·노동자가 등장하게 됨. 이승훈 교수의 표현을 빌자면, “산업화 시기 대공장을 기반으로 한 노동이 ‘고체’라면 디지털 시대에는 노동이 녹아내려 ‘액체’로 변화하는 현상이 진행”되고 있음.⁵

디지털 노동 플랫폼은 2010년대부터 본격적으로 사업화되면서 짧은 시간 내에 그 영역과 규모를 확장해 나가고 있음. 특히 팬데믹 시기를 거치면서 플랫폼 산업의 규모와 관련 노동자가 급속히 증가하였고, 역으로 팬데믹이 종료한 이후에는 특히 배달 플랫폼 시장이 위축됨에 따라 일자리를 잃은 플랫폼 노동자가 또 다른 사회 문제로 떠오르게 되었음. 반면, 자율주행 자동차, 도심항공교통 등 새로운 기술을 기반으로 한 모빌리티의 상용화가 예정되어 있는데 이미 이를 위한 플랫폼이 구축된 상태로서 향후 플랫폼으로의 노동인구 유입이 예상됨.

또한 배달, 포털, 모빌리티 영역에서 사업을 구축한 플랫폼이 점차 거대화되고 독점적 지위를 형성하는 추이를 나타냄. 기업의 독과점적 지위는 소비자 보호와 동종 신규 기업의 진출을 어렵게 만드는 문제가 있을 뿐만 아니라 확장된 시장 지배력을 바탕으로 노동자의 동종 업계 이직을 제약하고, 노동자에 대한 불합리한 처우에도 대항할 수 없도록 하는 등 심각한 노동권의 침해로 이어질 수 있음.

헌법과 노동법은 근로자의 근로조건을 개선하고 사회적·경제적 지위의 향상을 도모하기 위하여 근로자의 단결권, 사용자와 교섭할 수 있는 단체교섭권, 파업, 태업 등의 실력을 행사할 수 있는 단체행동권 등 근로3권을 보장하고 있음. 그러나 플랫폼 노동자들은 현재까지 이러한 법률의 적용 대상으로 널리 인정되고 있지 않을 뿐 아니라 플랫폼의 복잡한 구조상 단체교섭 등을 통한 권익향상에 어려움이 있음.

플랫폼 사업은 점차 규모를 확대해 나가면서 노동자들을 보호하기 위한 기존의 법적, 제도적 틀에서 이탈함에 따라 보호의 사각지대로 유입되는 노동자의 수가 증가하고 있음. 이에 반하여 플랫폼 사업의 독점화를 막고 노동권을 보호할 만한 종합적 대책은 요원한 실정임.

5 최미량, <정형화된 고체에서 ‘액체’로 변화하는 노동... 산재보험 등 안전망에 걸릴 수 없어>, 경향신문, 2020. 1. 1.

3. 근로기준법과 디지털 플랫폼 노동자 보호의 공백

종래 노동 관련 법률은 ‘사용자’, ‘근로자’, ‘근로관계’ 등을 중심으로 함. 여기서 근로관계는 사용자와 근로자 사이의 일정한 종속관계를 전제로 하는 개념임. 「근로기준법」은 고정된 일 자리에서 사용자에게 전속되어 전일제 노동을 제공하는 형태를 상정하고 있기 때문에 여기서 최저임금, 노동과 휴게시간 등의 구체적 규율 기준을 확보할 수 있음. 그러나 플랫폼은 인터넷을 기반으로 24시간 접근 가능하므로 시간을 구분화하기 어렵고, 전 세계로 연결되는 특징 때문에 공간적 규율도 가능하지 않음. 또한 플랫폼마다 노동이 제공되는 대상, 방법 등 구체적 특성이 다양하기 때문에 「근로기준법」은 디지털 플랫폼 노동에 대처하기 어려운 면이 있음.⁶

디지털 플랫폼 노동자는 플랫폼 기업과 계약을 통해 고용 관계를 유지하고, 여러 사용자와 고용계약을 체결할 수 있음. 따라서 「근로기준법」이 상정한 전통적인 노동관계에 속하지 않고 외형적으로는 자영업자의 형태에 가까움. 그러나 인공지능을 통한 알고리즘 방식으로 노동 서비스 거래가 조율되기 때문에 사실상 플랫폼 회사에 종속되어 있음.

이에 대하여 플랫폼 사업자는 인공지능 알고리즘이 사업자 측의 인위적 개입을 배제하고 중립적으로 최적의 연결만 수행하도록 설계되었다고 주장하면서 사용자와 근로자 사이의 사용종속관계를 부정하고 있음.

플랫폼 노동자의 노동자성을 인정할 수 있는 주요 근거를 사용종속관계라고 한다면, 사용종속관계를 판단하기 위해서는 규범적 평가뿐 아니라 알고리즘 작동 방식에 대한 이해와 분석 등 기술적 평가가 필수적으로 수반되어야 함. 따라서 현행 「근로기준법」의 유연한 해석을 통해 플랫폼 노동자의 권리를 보호하는 데는 한계가 있음.

6 장선미, 〈헌법 제32조의 근로의 권리를 통한 디지털 플랫폼 노동자 보호에 관한 연구〉, 《법학논집》 25(4), 2021, 429쪽.

II. 디지털 플랫폼과 노동자

1. 플랫폼 노동의 현황과 실태

1) 플랫폼 노동자의 정의

플랫폼 노동은 그 유형과 특징이 매우 다양하기 때문에 쉽게 정의할 수 없음. 국제노동기구(ILO)는 “조직이나 개인이 수입을 목적으로 플랫폼의 중개 또는 알선을 통해 유급 서비스를 제공하는 고용형태”로 정의하며, OECD는 “앱이나 웹을 통해 매개된 노동의 거래이며, 알고리즘을 이용하여 노동과 고객을 매칭시키고 노동 서비스 제공자가 그 대가를 수취하는 고용 형태”로 정의함.⁷

2020년 대통령 직속 자문기구 일자리위원회 ‘플랫폼노동과 일자리TF’는 플랫폼노동을 정의하는 네 가지 조건으로 ① 디지털 플랫폼을 통해 거래되는 것이 서비스 또는 가상재화일 것, ② 디지털 플랫폼을 통해 일거리를 구할 것, ③ 디지털 플랫폼이 대가나 보수를 중개해야 할 것, ④ 디지털 플랫폼을 통해서 중개되는 일감이 다수에게 열려 있어야 할 것을 제시했음.⁸

2) 플랫폼 노동 현황

한국고용정보원이 조사한 연구결과에 따르면, 플랫폼 노동자 수는 2021년 66만 1000명, 2022년 79만 5000명, 2023년 88만 3000명으로 비약적으로 증가하였음.⁹ 플랫폼 노동자를 대상으로 설문을 통해 조사한 결과에 따르면 배달·배송·운전 직종에 가장 많이 종사하는 것으로 확인되었음.¹⁰

7 김준영 외, 《플랫폼종사자 직종별 근무실태와 정책 과제》, 한국고용정보원, 2023, 10~11쪽에서 재인용.

8 김준영 외, 《플랫폼종사자 규모와 근무실태》, 한국고용정보원, 2021, 15쪽에서 재인용.

9 이준희, <플랫폼종사자 90만명 육박…‘IT업종 141% 급증, 라이더는 감소’>, 전자신문, 2024. 8. 5.

10 김준영 외, 《플랫폼종사자 직종별 근무실태와 정책 과제》, 57쪽.

직종	종사자 수	비율
배달·배송·운전	513	64.5%
전문서비스	85	10.7%
데이터입력 등 단순 작업	57	7.1%
가사·청소·돌봄	53	6.7%
미술 등 창작활동	36	4.5%
IT관련 서비스	17	2.1%
그 외	19	4.4%
전체	795	100%

〈표 - 1〉 플랫폼 노동자의 직종 분포 (2022년 기준)
(출처: 김준영 외(2023))

3) 플랫폼 노동자가 겪는 어려움과 요청 사항

플랫폼 노동자는 업무수행과정에서 다음과 같은 어려움을 겪는 것으로 조사됨.

유형	비율
앱/배달대행업체로부터 배달료/수수료를 받지 못한 적이 있음	12.8%
고객이 폭언/폭행 등 모욕적 언행을 한 적이 있음	38.9%
음식배달 앱이나 고객의 요구로 보수 없이 추가적인 일을 한 적이 있음	27.0%
고객으로부터 낮은 평가점수나 부정적 평가를 게재하겠다는 말을 들은 적이 있음	21.8%
앱/배달대행업체로부터 배달료/수수료 변경을 일방적으로 통지받은 적이 있음	32.7%
앱/배달대행업체로부터 벌금, 계약해지 등의 제재를 일방적으로 통보받은 적이 있음	13.7%
고객으로부터 성희롱/성추행을 당한 적이 있음	6.2%

〈표 - 2〉 플랫폼 노동자가 업무수행과정에서 겪는 어려움
(출처: 김준영 외(2023))

플랫폼 노동자들의 요구사항에 관한 조사에 따르면 구체적으로 △ 불공정·부당 거래 문제 시 분쟁조정 및 법률지원 시스템, △약관 및 표준계약서 등의 가이드라인과 법률 마련, △경력 인정 시스템 마련, △4대 사회보험 등 사회보험지원, △근로기준법상 근로자 인정, △세무 및 상담 관련 지원 등으로 정리할 수 있음.¹¹⁾

11 김종진 외, <디지털 플랫폼노동 실태와 특징II -웹기반 지역기반 규모와 실태-, (이슈페이퍼 2021-05호), 한국노동사회연구소, 2021, 16쪽.

2. 관련 법률의 입법 동향

국회의안정보시스템을 활용하여 ‘플랫폼’을 키워드로 검색한 결과 21대 국회에서는 총 22개의 관련 법안이 발의되었음. 이 법안들은 크게 독점규제와 공정화를 위한 법률안, 기본법적 성격의 법률안, 플랫폼 노동자 보호 및 지원에 관한 법률안으로 나누어볼 수 있는데 첫 번째가 18개로 압도적인 비중을 차지하고 있으며, 나머지는 순서대로 각각 1개, 2개에 불과함. 이 법안들은 모두 임기만료로 폐기되었음.

2024년 8월 현재 22대 국회에는 총 8개의 법안이 발의되어 소관위에 계류 중인데 모두 독점규제와 공정화를 위한 법률임을 확인할 수 있음. 따라서 플랫폼 노동자를 위한 독립적인 법안 발의는 전무한 상태임.

후술하는 바와 같이 플랫폼 노동자의 노동권과 관련한 핵심적인 쟁점은 플랫폼 노동자의 근로자성을 인정할 수 있는가 여부, 즉 현행 「근로기준법」의 적용 대상이 될 수 있는가의 여부임. 이러한 해석상의 난제를 입법적으로 해결하고자 ‘일하는 사람’의 권리보장을 위한 법률안이 발의되었음. 현재 국회에는 「일하는 사람 기본법안」(김주영의원 대표발의) 및 「일하는 사람의 보호 등에 관한 법률안」(장철민의원 대표발의)이 발의되어 계류 중에 있음. 이 법안들은 공통적으로 “고용상의 지위나 계약의 형식에 관계없이 다른 사람 또는 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 모든 일하는 사람들에게 적용되는 노동권을 규정”하는 데 핵심이 있음.¹²

한편, 그간 2021년 「고용보험법」 개정(법률 제17859호)으로 제77조의6을 신설, 고용보험 적용 대상자에 플랫폼 노무제공자가 포함되었고, 2022년 개정 「산업재해보상보험법」(법률 제18928호)은 “노무제공자”의 정의를 신설하여 플랫폼 노동자도 산업재해보상보험을 적용받을 수 있도록 하였음.

정리하자면, 기존 법률의 개정을 통하여 플랫폼 노동자가 사회보험의 적용 대상에 포함되도록 하는 입법적 대응은 있었으나 그 외의 전반적인 권리향상에 관한 법률의 제·개정은 이루어

12 박은정, <플랫폼노동 현황과 쟁점>, 《플랫폼 노동자와 노동권》, 플랫폼 독점화에 따른 문제점 및 해결방안 세미나 자료집(건국대 모빌리티인문학연구원·민주당 박정 의원실 공동주최), 2024, 14쪽.

지지 않고 있음.

Ⅲ. 플랫폼 노동자 노동권 향상과 관련한 주요 쟁점

1. 플랫폼 노동자와 근로자성

1) 노동법 적용 여부의 기준

플랫폼 노동자의 노동권과 관련하여 가장 핵심적인 쟁점은 플랫폼 노동자가 「근로기준법」의 적용 대상인 근로자에 해당하는가 여부임. 사적 자치의 원칙이 적용되는 민법상의 계약과 달리, 근로계약의 경우에는 사용자와 근로자 사이의 불평등한 계약을 방지하기 위하여 계약의 자유가 제한됨. 그리고 ‘노동의 종속성’은 해당 계약이 근로계약인지의 여부를 가늠하거나 「근로기준법」을 비롯한 노동법의 적용대상을 확정하는 기준으로 작용함.

「근로기준법」 제2조 제1항 1호는 근로자를 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람”이라고 정의함. 이러한 정의 규정은 매우 추상적인데 대법원은 ‘사용종속성’을 기준으로 근로자성을 판단하며 이에 대한 판단 기준을 구체적으로 제시하고 있음.

대법원에 따르면, 근로자성을 판단하기 위해서는 업무 내용 지시, 취업규칙 적용, 상당한 지휘·감독, 시간과 장소의 구속 등 여러 조건을 종합하여 판단하되, 기본급이나 고정급 유무, 근로소득세 원천징수 등은 사용자가 임의로 정할 여지가 크기 때문에 이들은 보충적인 판단 기준이 됨.¹³

플랫폼 노동은 고도의 유연성과 자율성을 지니기 때문에 노동자와 자영업자를 규정하는 전통적 법개념의 경계를 흐리는 특징을 지님.¹⁴ 따라서 전통적인 노동법제가 전제하고 있는 획일적 개념 안에 포섭하기 어려움. 따라서 플랫폼 노동자의 노동권 향상을 위해서 이를 전통적 노동법제 안에 포함하여 해석할 것인지, 새로운 노동의 형태를 인정하고 이를 개념화하여 입법적 대응을 할 것인지에 관한 논의가 필요하게 됨.

13 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736; 2020. 4. 29. 선고 2018다22910 등.

14 박은정, 앞의 글, 8쪽.

2) 해외에서의 사법적 판단 사례

해외 플랫폼 노동자의 입법적·사법적 대응을 눈여겨 볼 필요가 있음. 플랫폼 노동자의 근로자성을 인정된 경우로 2020년 3월 프랑스 대법원(파기원), 같은 해 9월 스페인 대법원, 2021년 2월 영국 대법원의 판결을 들 수 있음. 프랑스와 영국의 대법원은 우버(Uber) 기사의 근로자성을, 스페인 대법원은 배달 플랫폼 글로보(Glovo)의 근로자성을 인정함.

프랑스 대법원은 ① 운전기사는 우버가 구성한 서비스를 기반으로 노무를 제공하는 점, ② 운행 경로는 우버가 지정하는 점, ③ 해당 경로를 따르지 않으면 수정된 요금 체계가 적용되는 점, ④ 고객을 태우기 전까지 기사는 최종 목적지를 알 수 없기 때문에 자신의 편의에 맞는 경로를 선택할 수 없는 점, ⑤ 운전기사에 대한 우버의 징계가 가능한 점, ⑥ 기사는 우버사가 일방적으로 정한 운송서비스 체계를 따른다는 점을 들어 우버와 기사 사이의 종속관계를 인정하였음.¹⁵

스페인 대법원은 ① 글로보가 업무 실적 및 업무 거절 횟수로 배달원을 평가하고, ② 배달원이 일하는 동안 GPS를 통해 업무 수행을 통제할 수 있었으며, ③ 앱을 통해 업무 수행에 필요한 시간의 한도, 고객을 응대하는 방식을 지시했다는 점에서 배달 기사는 자신의 사업이 아니라 글로보의 근로자라고 판단하였음.¹⁶

2. 플랫폼 노동자에 대한 평가와 사실상 징계

플랫폼 노동자에 대한 평가는 기업에서의 측면과 소비자의 측면에서 이중적으로 이루어짐. 전자의 경우는 기업으로부터의 배달이나 운전 요청의 거부, 지시나 지침의 미준수를 이유로 플랫폼 계정의 접속을 차단하거나, 과업을 배정하지 않는 경우 등을 들 수 있음. 후자의 경우는 플랫폼 노동자가 제공한 서비스에 대한 만족도의 평가가 과업 미배정 등으로 이어지는 경우가 있음.

플랫폼 노동자는 과업 미배정이나 계정 차단 등 대한 기준이나 원칙을 알 수 없고, 특히 서

15 이은주, 〈프랑스 산재보험제도와 종속적 자영업자에 대한 보호〉, 《사회보장법학》 9(1), 2020, 107~108쪽.

16 이지예, 〈프랑스·스페인·영국, '플랫폼 종사자' 근로자성에 어떤 법리 적용했나〉, 《월간 노동법률》, 2022년 5월호, 66~67쪽.

비스의 질과 관계없이 악의적으로 행해지는 소비자의 일방적 평가에 의해서도 사실상 징계의 대상이 될 수 있다는 점에서 지극히 불평등한 관계에 놓여 있음.

또한 플랫폼 기업과의 관계에서 이같은 분쟁이 발생했을 때 플랫폼 노동자가 문제를 제기할 수 있는 공식적 창구가 마련되지 않았거나, 있더라도 불충분하고 접근하기 어렵다는 점이 계속 지적되어 왔음.

3. 알고리즘에 의한 종속

디지털 플랫폼 기업들은 2020년부터 알고리즘을 통해 과업을 배정하기 시작하였음. 알고리즘은 과업 배정을 위해서 이용될 뿐 아니라 이를 수행하지 않았을 경우에 불이익을 부과함으로써 사실상 강제적 과업 배정을 한다는 문제가 있음.

(단위: 명, %)

구분	플랫폼(앱) 접속불가	과업 미배정	수수료 인상	꺼리는 과업량 배정 증가
전체	271	383	10	31
	(45.2)	(63.8)	(1.7)	(5.2)
음식배달	101	127	7	13
	(50.5)	(63.5)	(3.5)	(6.5)
대리운전	66	123	1	16
	(33.0)	(61.5)	(0.5)	(8.0)
택시	47	64	2	1
	(47.0)	(32.0)	(2.0)	(1.0)
가사	57	69	0	1
	(57.0)	(34.5)	(0.0)	(1.0)

〈표 - 3〉 플랫폼 알고리즘 배정 과업 미수행시 불이익 경험비중
(출처: 장진희(2024)¹⁷⁾)

플랫폼의 알고리즘 도입의 표면적 이유는 효율성을 추구하고 이로써 이윤을 극대화하기 위한 것이지만, 실제로 플랫폼 노동자에게 과업을 강제하고 통제하는 수단으로 작동하는 문제가 있음. 알고리즘은 인간이 생산한 데이터를 기반으로 하고 사람의 개입이 필수적이며 조정

17 장진희, 〈플랫폼노동 현황과 쟁점 토론회〉, 《플랫폼 노동자와 노동권》, 플랫폼 독점화에 따른 문제점 및 해결방안 세미나 자료집(건국대 모빌리티인문학연구원·민주당 박정 의원실 공동주최), 2024, 21쪽.

가능하다는 점에서 완벽히 무편향적이며 객관적이라고 할 수 없음. 결국 플랫폼 기업은 알고리즘을 통해 플랫폼 노동자들에 대해 실질적 권력을 행사하고 있으며 플랫폼 노동자들은 플랫폼 기업과 고객 양측으로부터 통제를 받는, 이중적으로 종속관계에 놓여 있음.¹⁸

18 장진희, 위의 글, 21쪽.

IV. 제언

1. 입법적 대응의 방향

1) 테크놀로지의 발전과 종속성 개념의 확장

플랫폼 노동자의 권리 증진을 위한 입법적 대응으로는, 첫 번째 전통적인 노동법제에서 상정하는 “근로자”의 개념에 플랫폼 노동자를 포함하는 방법을 생각해 볼 수 있음. 법은 사회의 발전에 따라 생물학적 육체를 가진 자연인을 중심으로 한 체계를 벗어나 사람이 아닌 대상에도 인위적인 인격을 부여하는 방식으로 발전하고 있음. 근대화 이후 자본주의의 생성 및 자본과 근로가 분리된 기업이 등장함에 따라 법인(法人)의 개념이 등장했음. 현재는 고도화된 테크놀로지의 발전에 따라 ‘인공지능의 민·형사책임’, ‘사이버 인격권’ 등이 논의되고 있음. 따라서 근로자성을 판단하는 기준으로서 기존의 인격적 종속관계 개념의 재설정에 관하여 충분히 논의의 여지가 있음.

우리나라는 근로자와 관련한 다양한 권리를 개별법이 아닌 「근로기준법」을 중심으로 종합적으로 규율하고 있기 때문에 근로자성 인정 여부에 따라 「근로기준법」에 규정된 모든 권리를 보장받을 수 있거나 혹은 「근로기준법」의 적용 대상에서 완전히 제외된다는 문제가 있음. 다양한 유형적 특성을 가진 플랫폼 노동자가 모두 “근로자” 개념에 포섭되기는 사실상 거의 불가능한 일에 가까움. 향후 예컨대 최저임금, 근로 및 휴게시간과 같이 개별 권리를 기준으로 한 법률의 체계가 확립되어야 할 필요가 있고, 그 이전에는 사건별로 사후적 사법심사를 통해 근로자성을 판단하는 기준을 확립하고 법리를 구축해 나갈 수 있을 것임.

2) ‘일하는 사람’을 위한 기본법 제정 추진

테크놀로지의 발전과 알고리즘의 기능에 따라 종속성을 확장하여 해석할 여지가 있지만 현행 노동법의 사각지대에 놓인 노동자와 향후 등장하게 될 새로운 유형의 노동에 대비하기 위하여 ‘일하는 사람’의 보편적 권리를 확보하는 방향의 입법적 대응이 우선적으로 필요함.

이러한 기본법은 특수하고 개별적인 노동 사안에 관한 특별법 제정에 일정한 기준과 지침

을 제공하고 노동법제 패러다임의 변화를 이끌어내는 역할을 할 것으로 기대됨.

3) ‘노동약자지원법’의 재고

윤석열 대통령은 지난 5월 ‘노동약자 지원과 보호를 위한 법률’ 제정을 추진한다고 발표한 바, 이 법률안은 미조직 근로자 공제회 설치 지원, 질병·상해·실업시 보호, 노동 약자 분쟁 발생시 조정할 수 있는 분쟁조정협의회 설치, 표준계약서 마련, 미조직 근로자 권익 보호와 증진을 위한 정부 재정 지원 사업의 법적 근거 마련 등을 주요 내용으로 하고 있음.

그러나 플랫폼 노동자를 취약계층으로 상정하고 사회복지 차원의 지원을 기본으로 하는 법률 제정은 새로운 노동 영역에 대한 정면적 접근이 아닐 뿐 아니라 이 법률의 시행 후 플랫폼 노동자의 근로자성을 인정할 수 있을 것인가라는 핵심적 쟁점을 흐릿하게 할 우려가 있음.

이러한 접근은 헌법재판소가 사회권 보장에 대한 국가의 의무위반을 판단하는 데 매우 엄격한 기준을 제시하고 있다는 점에서 사후적 사법심사과정에 있어서도 노동자에게 유리한 상황이 되지 않을 가능성이 높음. 아울러 플랫폼 기업과 플랫폼 노동자, 플랫폼 이용자 사이에는 평등, 인격권, 알 권리 등 다양한 차원의 기본권이 논의될 수 있는 쟁점을 안고 있기 때문에 사회보장적 성격의 입법적 대안은 재고될 필요가 있음.

2. 다양한 영역에서의 접근과 보호

플랫폼 노동은 그 보편적 현상에도 불구하고 일반적이거나 고정적 특징을 포착할 수 없을 만큼 다양한 형태로 실현되고 있으며, 이것이 「근로기준법」과 같은 단일법으로 규율할 수 없는 가장 큰 이유가 됨.

온라인과 오프라인의 경계가 무너지고 액체화되는 현상은 모든 생활 영역에서 나타나고 있으며 이는 사회 문화, 구조 등에 변화를 초래하고 있음. 노동, 자본, 소비와 같은 개념도 서로 명백히 구분되지 않으며 모호하고 혼종적이기 때문에 명백히 구획하기 어렵고 기존 개념으로는 수용할 수 없는 경우가 생김. 플랫폼 노동자 역시 노동자성의 확립을 통해 노동법제 보호 대상으로 포섭하는 노력과 동시에 사회보장 및 세제 관련 법률의 동시적 접근을 추구할 필요

가 있음.

이에 지난 정부 ‘전국민 고용보험’이 도입되어 2022년 1월부터 플랫폼 노동자들의 고용보험 가입이 가능해졌지만 실제로 실업급여를 수급받은 비율은 1% 미만으로 거의 실효가 없는 수준임.¹⁹ 이는 복수의 업체와 계약을 유지하는 플랫폼 노동자의 현실과 실업급여 수급 조건으로서 부분 실업을 인정하지 않는 현행 법체제의 간극에서 오는 현상임. 따라서 다양한 영역에서의 접근이 필요하되 플랫폼 노동자를 실질적으로 보호할 수 있는 후속 행정조치가 필요함.

3. 디지털 시대 사법적극주의의 강화

입법, 행정, 사법으로 대별되는 국가 권력의 작용에 있어 권력분립주의를 관철하게 되면 국회의 입법권을 존중하고 사법의 역할은 이를 동조하는 방향으로 해석하는 데 그치는 것으로 축소됨.

헌법재판소는 “그 자율권의 범위 내에 속하는 사항에 관한 국회의 판단에 대하여 다른 국가기관이 개입하여 그 정당성을 가리는 것은 바람직하지 않고, 헌법재판소도 예외는 아니다”라고 판시²⁰하여 권력분립원칙을 존중하고 있음.

그러나 권력분립원칙이란 국가권력 기관의 절대적이고 배타적 분리·독립을 의미하는 것이 아니라 민주주의와 헌법적 가치에 부합하는 방향으로 기능하도록 상호통제하는 의미라고 한다면²¹ 특히 기본권 침해와 관련하여 입법 및 행정기관의 작위·부작위에 대하여 사후적 심사기관인 사법부가 개입할 수 있어야 함.

우리 헌법재판소 역시 그간 새로운 기본권을 발견한 경우, 예컨대 헌법에 명시되지 않은 알 권리, 개인정보자기결정권 등을 기본권으로 인정한 바 있고²² 최근에는 그동안 소극적인 입장을 견지했던 사회적 기본권이나 국가의 기본권보호의무에 관하여 사안에 따라 심사의 강도를

19 장진희, 위의 글, 18쪽.

20 헌법재판소 1998. 7. 14. 선고 98헌라3.

21 이상혁, 〈성소수자 혐오의 범죄화와 사법적극주의: 브라질 연방대법원의 ADO 26, MI 4733 병합사건을 중심으로〉, 《공익과 인권》 20, 2020, 94쪽.

22 진상현, 〈헌법재판과 사법적극주의〉, 《헌법학연구》 29(1), 2023, 33쪽.

강화하겠다는 의사를 표한 바 있음.²³ 이와 같은 요청은 현대와 같이 고도로 발전한 디지털 테크놀로지의 영향으로 발생하는 기본권 침해 사안에 대한 입법적 대응이 미비한 상황에서 더욱 절실히 요구되는 원칙이라 할 수 있음.

기존 법률에 의한 기본권 보호의 공백이 발생하는 경우 사법부는 법률에 대한 헌법합치적 해석을 통해 당면한 문제를 해결하는 동시에 기본권 보장을 위한 입법을 견인하는 역할을 수행해야 할 것임.

4. 알고리즘 공개 및 규율

알고리즘은 특정 이벤트, 수요 변동 등을 실시간으로 반영해 플랫폼 노동자에게 과업을 배정하고 있음. 사람이 직접 과업을 배정하지 않는다는 점에서 플랫폼 기업과 플랫폼 노동자 사이의 종속관계를 부정하는 근거로 사용되며, 플랫폼 기업과 노동자 양측의 이윤을 극대화할 수 있다고 주장됨.

그러나 알고리즘은 사람의 개입이 전제되어야 하고, 알고리즘 설계와 결과값의 도출은 여기에 개입한 사람의 의지에 따라 달라질 수 있음. 실제로 알고리즘은 플랫폼 노동자에게 과업을 강제하고 이를 수행하지 않을 시 심각한 불이익을 부과함으로써 노동자를 통제하고 감시하고 있음. 알고리즘은 사실상 취업규칙과 같은 기능을 수행하며 이로써 노동자들은 플랫폼 기업과 종속적 관계에서 자유로울 수 없음.

2023년 유럽연합 의회에서 의결된 플랫폼 노동의 노동조건 개선을 위한 입법지침(Directive of the European Parliament and of the Council on Improving Working Conditions in Platform Work)은 플랫폼 노동자의 전반적인 권리를 언급하면서 일감 배정, 보수, 노동안전, 노동시간, 계정 정지 및 차단 등 노동조건에 영향을 미치는 알고리즘에 대한 노동자의 알 권리를 인정하였음. 이에 따라 유럽연합 회원국들은 이 지침을 준수하기 위한 국내법을 제정해야 함.

23 헌법재판소 2019. 12. 27. 선고 2018헌마730.

또한 앞서 언급한 바와 같이 스페인 대법원이 글로보 노동자의 노동자성을 인정한 이후 스페인은 「근로자헌장법」(Ley del Estatuto de los Trabajadores)을 개정, 제64조를 수정하고 제23조를 신설하였음. 이러한 개정을 통하여 디지털 플랫폼 기업을 포함한 사용자는 “...프로파일링을 포함하여 근로조건, 고용 접근 및 유지에 영향을 미칠 수 있는 의사 결정에 영향을 미치는 알고리즘 또는 인공지능 시스템의 기반이 되는 매개변수, 규칙 및 지침에 대한 정보”를 제공할 의무가 생기게 됨(제64조 제4항 d)).²⁴

이와 같은 입법례를 참조하여 사실상 취업규칙과 같은 알고리즘의 투명성과 공정성을 위한 입법적 대응이 요구됨.

5. 집단적 노동관계의 활성화 및 실효적 구조의 구축

헌법 제33조는 “근로자는 근로조건향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 하여 근로3권을 기본권으로 보장하고 있음. 이는 사용자와 노동자가 서로 대등한 교섭주체로서 근로자의 이익과 지위의 향상을 도모하고자 하는 데 그 취지가 있음.²⁵

이러한 헌법적 이념을 구현하고자 1997년 「노동조합 및 노동관계조정법」이 제정되었고, 이 법은 “헌법에 의한 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장하여 근로조건향상·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모”하는 것을 목적으로 함(제1조).

플랫폼 노동자가 근로3권의 적용 대상이 될 수 있는가에 관해서는 헌법 제32조, 제33조 및 「근로기준법」과 「노동조합 및 노동관계조정법」이 정의하는 “근로자”와의 관계, 그리고 이 “근로자”에 플랫폼 노동자가 포함되는지 여부에 대한 논의가 전제되어야 함. 그러나 이와 같은 법리적 문제 외에 노조설립과 활동이 당국의 허가를 받는다고 하더라도 노조 활동의 실질적인 성과를 기대하기 어려운 문제가 있음.

24 자세한 내용은 박은정, 〈플랫폼 노동자의 근로조건 보호 시도에 관한 해외사례 연구〉, 《노동법논총》 57, 2023, 111쪽 이하 참조.

25 성낙인, 《헌법학》(제23판), 법문사, 2023, 1554쪽.

지난 2020년 전국대리운전노조와 라이더유니온노조의 노동조합 설립신고가 행정관청에 의해 받아들여짐에 따라 이들의 노조 활동이 법적으로 보장받게 되었음. 그러나 플랫폼의 복잡한 구조상 노조 활동의 대상인 사용자가 불확실한 면이 있음. 노동조건을 결정하거나 영향을 줄 수 있는 기능별 법인은 여러 곳에 포진해 있는 반면, 교섭 대상은 한 곳만을 중심으로 하기 때문에 단체교섭의 효율성을 기대하기 어려움. 예를 들어 개발사가 사실상 과업을 배정하고 노동자를 통제하는 알고리즘을 만들고, 모기업이 수수료를 결정함에도 불구하고, 단체교섭의 사용자측 주체는 운영사를 중심으로 하는 경우가 많음. 이에 단체교섭이 실효를 거둘 수 있도록 플랫폼 계열사 전체와의 교섭, 모기업 또는 원청과의 교섭 방법이 모색되어야 함.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 박은정, 〈플랫폼 노동자의 근로조건 보호 시도에 관한 해외사례 연구〉, 《노동법논총》 57, 2023, 111~180쪽.
- 성낙인, 《헌법학》 (제23판), 법문사, 2023.
- 이상혁, 〈성소수자 혐오의 범죄화와 사법적극주의: 브라질 연방대법원의 ADO 26, MI 4733 병합 사건을 중심으로〉, 《공익과 인권》 20, 2020, 93~162쪽.
- 이용균, 〈사회발전을 위한 모빌리티와 커먼즈의 가치 탐색: 모바일 커먼즈로의 결합을 강조하여〉, 《모빌리티 에토스 공통문화》, 앨피, 2023.
- _____, 〈신자유주의 개발의 상상력과 포스트개발: 공유경제를 중심으로〉, 《한국지리학회지》 4(2), 2015, 293~306쪽.
- 이은주, 〈프랑스 산재보험제도와 종속적 자영업자에 대한 보호〉, 《사회보장법학》 9(1), 2020, 87~118쪽.
- 장선미, 〈헌법 제32조의 근로의 권리를 통한 디지털 플랫폼 노동자 보호에 관한 연구〉, 《법학논집》 25(4), 2021, 425~456쪽.
- 정영신, 〈이탈리아의 민법개정운동과 커먼즈 규약 그리고 커먼즈의 정치〉, 《환경사회학연구 ECO》 26(1), 2022, 93~139쪽.
- 진상현, 〈헌법재판과 사법적극주의〉, 《헌법학연구》 29(1), 2023, 1~42쪽.

2. 기타 자료

김종진 외, <디지털 플랫폼노동 실태와 특징II -웹기반 지역기반 규모와 실태->, (이슈페이퍼 2021-05호), 한국노동사회연구소, 2021.

김준영 외, <플랫폼종사자 규모와 근무실태>, 한국고용정보원, 2021.

김준영 외, <플랫폼종사자 직종별 근무실태와 정책 과제>, 한국고용정보원, 2023.

박은정, <플랫폼노동 현황과 쟁점>, 《플랫폼 노동자와 노동권》, 플랫폼 독점화에 따른 문제점 및 해결방안 세미나 자료집(건국대 모빌리티인문학연구원·민주당 박정 의원실 공동주최), 2024.

이준희, <플랫폼종사자 90만명 육박...‘IT업종 141% 급증, 라이더는 감소’>, 전자신문, 2024. 8. 5.

이지예, <프랑스·스페인·영국, ‘플랫폼 종사자’ 근로자성에 어떤 법리 적용했나>, 《월간 노동법률》, 2022년 5월호, 64~67쪽.

장진희, <플랫폼노동 현황과 쟁점 토론회>, 《플랫폼 노동자와 노동권》, 플랫폼 독점화에 따른 문제점 및 해결방안 세미나 자료집(건국대 모빌리티인문학연구원·민주당 박정 의원실 공동주최), 2024.

정영신, <“모빌리티 정의와 이동적 공유재” 토론회>, 플랫폼 독점화에 따른 문제점 및 해결방안 1차 세미나 자료집(건국대 모빌리티인문학연구원·민주당 박정 의원실 공동주최), 2024.

최미량, <정형화된 고체에서 ‘액체’로 변화하는 노동... 산재보험 등 안전망에 걸릴 수 없어>, 경향신문, 2020. 1. 1.

모빌리티인문 정책제안 24-4(통권 14호)

경제적 교통약자의 모빌리티 증진 방안



건국대학교 모빌리티인문학 연구원
KU Academy of Mobility Humanities

경제적 교통약자의 모빌리티 증진 방안

우리나라에서 이동과 관련한 대표적인 법률로 「교통약자의 이동편의 증진법」을 들 수 있다. 이 법은 장애인의 편의시설 접근을 실효적으로 보장하기 위해 마련된 것으로, 이동의 편의가 접근권 보장의 전제가 된다는 점을 의미한다. 그러나 「교통약자의 이동편의 증진법」상 교통약자는 장애인, 고령자, 임산부 등으로 신체적 어려움이 있는 자에 한정되어 있고, 경제적인 이유로 이동이 어려운 자는 교통약자에 포함되지 않는다. 또한 교통은 공공재로서 그 이용에 있어 불평등을 최소화하기 위한 목적으로 주로 국가 주도로 관리된다. 헌법상 기본권과 국가의 의무, 공공재의 보편적 서비스 수혜라는 관점에서 경제적 교통약자의 개념을 정립하고 이들의 모빌리티를 증진하기 위한 다각적인 노력이 필요하다. 우리나라에서 경제적 교통약자를 지원하기 위한 종합적인 법률은 존재하지 않고, 장애인이나 고령자가 아닌 경제적 교통약자에 대해서는 지방자치단체 차원의 개별적이고 산발적인 정책에 의존하고 있다. 이에 교통약자의 모빌리티 증진을 위해서 다음과 같은 점을 제안하고자 한다. 첫째, 국토교통부와 보건복지부의 소통과 협업을 통해 이동 편의 증진을 위한 물리적 환경 개선 정책과 경제적 지원 정책이 동시에 논의되어야 한다. 두 번째 통합적인 교통 정책을 추진하기 위하여 교통기본법을 제정하되, 여기에 경제적 교통약자를 대상으로 포함하고 소득별 교통서비스 격차를 해소하기 위한 계획을 수립하며, 객관적이고 투명한 계획의 수립과 평가를 위한 독립적 기구 설치 등의 보완이 요청된다. 둘째, 국가교통 정책을 평가하는 기준으로 형평성을 포함하고 이를 제도화할 것을 제안한다. 셋째, 지역간 서비스 격차 해소를 위해 수도권 전철을 중심으로 한 지원을 탈피하고 버스 이용에 대한 지원을 확대해야 한다. 이를 위해 현재 65세 이상의 고령자에 대한 수도권 전철의 무임승차 제도를 재조정할 필요가 있다.

Keywords

교통약자, 경제적 교통약자, 이동권, 모빌리티 증진, 교통기본법

〈Abstract〉

Measures to Improve Mobility for Economically Disadvantaged in Transportation

A representative law related to mobility in Korea is the “Act on Promotion of the Transportation Convenience of the Mobility Disadvantaged Persons.” This law was established to guarantee access to facilities for people with disabilities, highlighting that mobility convenience is a prerequisite for ensuring the right to access. However, under the “Act on Promotion of the Transportation Convenience of the Mobility Disadvantaged Persons,” the mobility disadvantaged persons are limited to those with physical difficulties, such as persons with disabilities, the elderly, and pregnant women, and do not include those who face mobility difficulties for economic reasons. Additionally, transportation is managed primarily by the state to minimise inequality in its use as a commons. From the perspective of constitutional rights, the state’s obligations, and the principle of universal access to public services, it is essential to establish the concept of economically disadvantaged individuals in transportation and make multifaceted efforts to enhance their mobility. There is no comprehensive law in Korea to support economically disadvantaged people in transportation, instead, they rely on sporadic and localised policies at the level of local governments, unlike persons with disabilities or the elderly. To improve the mobility of the transportation disadvantaged, the following points are proposed:

First, through communication and collaboration between the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport and the Ministry of Health and Welfare, physical infrastructure improvement and economic support policies to enhance mobility should be discussed simultaneously. Second, to promote an integrated transportation policy, the enactment of a Basic Transportation Act is required. This should include provisions for economically disadvantaged individuals in transportation, establish plans to reduce disparities in transportation services based on income, and incorporate measures such as setting up an independent body for the objective and transparent formulation and evaluation of such plans. Third, it is suggested that equity be included as a criterion for evaluating national transportation policies and that this criterion be institutionalised. Fourth, to address service disparities between regions, support should be expanded for bus usage rather than focusing primarily on the metropolitan subway system. In this context, the current policy of providing free rides for seniors aged 65 and over on the metro subway should be reconsidered.

Keywords

mobility disadvantaged persons, economically disadvantaged in transportation, mobility rights, enhance of mobility, Basic Transportation Act

I. 제언 배경

1. 현대적 모빌리티의 의미와 국가의 의무

전통적인 모빌리티 연구는 이주나 디아스포라와 같이 사람의 물리적 이동의 원인과 그에 따른 영향 등을 탐색하는 정도의 범주에 머물러 있었음. 그러나 오늘날은 교통 수단의 발전에 따라 물리적 공간 사이의 이동속도가 빨라졌을 뿐만 아니라, 온라인과 네트워크 테크놀로지의 비약적 발전으로, 예를 들어 지식의 습득, 여행, 체험, 취미, 다른 사람과의 교류 등 이동의 목적으로 추구되었던 일들이 오히려 사람의 물리적 이동을 최소화한 상태에서도 가능하게 되었음.

1990년대 이후 모빌리티에 대한 연구가 활성화되면서, 모빌리티를 평등과 정의의 관점에서 다루게 되었고 권리로서의 모빌리티가 논의되기 시작했음. 여기서 모빌리티 권리는 단순한 이동의 자유를 넘어 노동, 소비, 교육, 문화 등이 결합되어 있는 복합적 권리로 이해됨.

우리나라에서는 이동과 관련한 대표적인 법률로 「교통약자의 이동편의 증진법」(이하 “교통약자법”)을 들 수 있음. 이 법률은 연혁적으로 장애인을 비롯하여 노인, 임산부 등의 편의를 보장하기 위해 제정된 「장애인·노인·임산부등의 편의증진보장에 관한 법률」 및 「장애인편의 시설 및 설비의 설치기준에 관한 규칙」에서 파생되었음.¹ 즉, 「교통약자법」은 장애인 등의 편의시설 등에 대한 접근권의 실효적 확보를 위해 전제되어야 하는 이동권을 보장하기 위한 것임.

이렇듯 「교통약자법」은 장애인 등의 접근권을 개별 법률로 보장하는 한편, 이동의 편의가 접근권 보장의 전제가 된다는 인식하에 제정되었다는 점에서 ‘권리로서의 모빌리티’를 자리매김했다는 의미가 있음. 그러나 그 주체가 장애인, 노인, 임산부 등 일정한 신체적 어려움이 있는 자에 한정되어 있고, 그 외 경제적, 사회적 이유로 이동이 어려운 자는 이 법률의 적용 대상에 포함되지 않음.

1 노호창, 「교통약자의 이동권 및 교통편의 증진을 위한 법 개정에 관한 연구」, 《법학연구》 20(3), 2020, 166쪽.

이동이 시설과 설비를 이용하고, 나아가 생활을 영위하기 위한 활동의 전제라고 한다면, 경제적 이유로 교통시설과 설비 이용에 제약을 받는 자들의 모빌리티 증진을 위한 국가적 차원의 배려가 요구됨.

2. 공공재로서의 교통과 신체적 교통약자 중심의 정책

헌법은 제34조 제2항을 통해 사회보장·사회복지의 증진을 위한 국가의 노력을 의무화하고 있는데, 이러한 의무는 동조 제1항의 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 구체적 실현을 위한 수단적 성격으로 이해할 수 있음.² 따라서 국가는 모든 국민이 최소한의 인간다운 생활을 유지할 수 있도록 사회보장시스템을 구축하고 이를 실천할 의무가 있음.

그중에서 교통서비스는 통근, 통학, 경제 및 여가활동 등 인간생활을 영위하는 데 필수 불가결한 서비스로서 공공재적 성격을 가지고 있음. 교통서비스를 비롯한 공공서비스는 국가가 독점하거나 아니면 적어도 국가가 주도하는 방식으로 운영되고 있는데, 이는 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 최소한의 서비스 제공에 있어 불평등을 최소화하는 데 그 목적이 있음.³

그러나 그동안 교통인프라의 건설과 운영과정에서는 투자의 효율과 산업 증진을 강조하는 한편, 사회적 형평성의 가치는 간과되어 왔음. 다수의 연구에서 교통서비스의 편향과 사회적 배제 사이의 연관관계를 입증했으며,⁴ 경제 수준과 교통서비스 이용 편의성은 반비례적 관계에 놓여 있음이 드러났음. 정의와 형평의 관점에서 이러한 불평등을 회복하기 위한 제도적 논의가 요구됨.

앞서 언급한 바와 같이 「교통약자법」상 교통약자는 영구적 혹은 일시적으로 거동에 있어 신체적 어려움이 있는 사람을 상정하고 있음. 「교통약자법」에 따라 정부와 지방자치단체는 〈교통약자 이동편의 증진계획〉을 정기적으로 수립, 시행하여야 하는데, 그 주요 내용으로는 저상버스 보급, 특별교통수단(이른바 ‘장애인 콜택시’)의 확대 등이 있음. 즉, 신체적 거동이

2 성낙인, 《헌법학》(제20판), 법문사, 2020, 1471쪽.

3 임보미, 〈반려동물의 대중교통 이용 향상을 위한 법·정책적 고찰〉, 《법과 정책연구》 23(3), 2023, 330~331쪽.

4 정일호, 〈사회적 형평성 제고를 위한 교통정책 방향〉, 《국토》 354, 2011, 8쪽.

어려운 사람들의 교통수단 이용 편의를 증진하기 위한 시설과 설비를 중심으로 하는데, 그마저도 현재 상용되고 있는 모빌리티 서비스에 비하여 기술적인 면에서 후진적 수준에 머무르고 있으며, 그 추진성과도 계획목표에 미치지 못하는 문제가 있음.

이에 비하여 경제적 교통약자에 대해서는 경제적 교통약자를 개념화하고 이들을 지원하기 위한 일반적 법률은 존재하지 않고, 「노인복지법」, 「장애인복지법」 등을 근거로 주로 지방자치단체에서 행해지는 개별 정책에 의존하고 있음. 이는 후술하는 바와 같이 보편적, 통합적 교통복지 서비스를 저해한다는 문제가 있음. 헌법상 기본권과 국가의 의무, 공공재의 보편적 서비스 수혜라는 관점에서 경제적 교통약자의 개념을 정립하고 이들의 모빌리티 증진을 위한 다각적 노력이 필요한 시점임.

II. 교통약자와 경제적 교통약자

1. 교통약자의 정의

「교통약자법」은 제2조에서 교통약자를 “장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람”으로 정의하고 있음. 이와 같은 정의에 비추어 보면 교통약자는 신체적 이유 또는 요보호 대상의 동반 등을 이유로 거동이 자유롭지 못하다는 공통점을 갖고 있음.

권리로서의 이동의 자유와 국가의 이동권 보장 의무 및 과제는 장애인을 기초로 하여 출발한 것은 사실이지만, 점차 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람으로까지 확대되며 이러한 권리와 의무가 중요한 문제로 인식되고 있음.⁵ 따라서 최근 강학상 논의에서는 교통약자 개념에 물리적 의미뿐 아니라 사회적 의미를 포함하여 더 넓게 해석하고자 하는 경향이 있음.⁶

Litman은 “교통비 지불가능성” (transportation affordability)이라는 개념을 사용하여 이것이 “교육, 직장, 쇼핑, 의료 등 필수적 활동에 접근하는 데 필요한 기본적인 이동수단을 구비할 수 있는 가구의 능력”을 의미한다고 정의함.⁷ 따라서 Litman의 정의에 따르면 대중교통이나 사적 교통을 선택할 여유가 없는 가구는 취약하다고 평가할 수 있음.⁸ 이 외에도 경제적 교통약자를 “자가 교통수단을 운영할 수 없는 저소득층”으로 정의하여 진행한 연구가 있음.⁹

그러나 아직까지 경제적 교통약자 정의에 대해서는 통일된 개념이 존재하지 않은 상태이고, 소득에 따른 교통서비스의 격차가 유발되는 원인과 그 결과 등에 관한 연구는 극소수에 불과

5 노호창, 위의 글, 165쪽.

6 한치영·김금환, <교통복지 관점에서 교통약자 이동권 향상 방안 연구>, 《한국복지실천학회지》 13(1), 2021, 124쪽; 마강래, <계층별 소득수준을 고려한 교통복지 향상방안>, 《국토》 354, 2011, 18쪽; 전상민, <교통약자 이동편의 증진을 위한 버스교통대책에 관한 연구>, 한국운수산업연구원, 2008, 4쪽.

7 Litman, Todd, *Transportation Affordability*, Victoria Transport Policy Institute, 2021, p. 5.

8 Alonso-Epelde et al., “Transport poverty indicators: A new framework based on the household budget survey,” *Energy Policy* 181, 2023, p. 2.

9 이을진, <교통약자를 위한 시내버스 준공영제에 관한 연구>, 동아대학교 석사논문, 2012, 8쪽.

한 실정임.¹⁰

2. 경제적 교통약자의 특징과 실제

경제적 교통약자는 「교통약자법」상 “교통약자”로 분류되진 않지만, 「교통약자법」상의 교통약자는 경제적으로도 취약한 상태에 놓였을 가능성이 높음. 교통약자의 사회경제적 특성이 교통수단 개선 욕구에 미치는 영향을 분석한 연구 결과에 따르면, 교통약자와 교통약자가 아닌 일반인이 모두 신체적 어려움이 있다 하더라도 교통약자의 공공 교통수단에 대한 개선 욕구가 더 큰 것으로 나타났음. 이 연구는 이러한 차이가 발생하는 이유를 교통약자의 경우 일반인에 비해 상대적으로 경제적 여건이 열악하여 공공교통에 대한 의존도가 높기 때문이라고 추정하고 있음.¹¹

2019년부터 2023년 1분기까지 소득을 기준으로 공공교통비 부담실태를 조사한 연구결과에 따르면, ① 전체 소득별 구간에서 하위 1분위의 공공교통 비중이 가장 높고, ② 이들의 공공교통 비중은 개인교통 비중보다 높으며, ③ 하위 1분위와 2분위의 공공교통 비중이 각각 3.71%, 3.74%로 전체 가구당 보다도 1% 정도 상회하는 것으로 나타남. 이러한 사실을 통해 저소득층에서 출퇴근시 공공교통에 더 많이 의존하는 것으로 추정할 수 있으며, 따라서 이들 계층이 공공교통의 요금 인상시 가장 큰 부담을 겪게 된다는 점을 시사함.¹²

또한 동일한 연구결과에 따르면 공공교통 요금으로 가장 많은 액수를 부담하는 세대는 특히 1인 가구 35세 미만의 여성들이고,¹³ 교통비 부담이 증가할수록 노인 여성들의 모빌리티에 가장 큰 영향을 받을 것으로 예상되기 때문에 교통복지는 장애인을 비롯한 거동의 어려움을 겪는 사람만이 아닌 경제적 약자를 포함하여 논의될 필요가 있음.

이러한 현상은 지역적 단위에서도 마찬가지로 확인됨. 소득대비 생활교통비용의 점유율은 수도권 1기 신도시인 분당구(4.6%), 군포·안양 동안구(4.9%), 용인 수지구(5.2%)에 비해 남양

10 마강래, 앞의 글, 17쪽.

11 윤대식 외, 〈교통약자의 사회경제적 특성이 교통수단 개선욕구에 미치는 영향 분석 -대구광역시를 사례로-〉, 《대구경북연구》 18(2), 2019, 140쪽 이하.

12 이영수, 〈공공교통비 부담실태와 시사점〉, 《사회공공연구원》(이슈페이퍼 2023-07호), 2023, 4~5쪽.

13 이영수, 위의 글, 9쪽.

주, 화성, 광주 등은 약 10% 정도로 나타남.¹⁴ 이를 금액으로 환산하면 경기도 소득수준이 하(下)인 수준의 생활교통비용은 중하(中下) 지역보다 월 14만 원, 상(上) 지역보다 월 30만원이 높은 것으로 확인됨.

이와 같은 연구결과들은 이미 수십년 전부터 서구권의 도시이론이 “접근성이 … 좋은 곳은 높은 주택가격에 비해 교통비용이 낮은 반면, 접근성이 낮은 곳은 낮은 주택가격에 비해 교통비용이 높은 경향이 있다”¹⁵라는 사실을 밝혀 온 것과 맥락을 같이 하고 있음.

3. 경제적 교통약자를 위한 정책의 주요 내용

경제적 교통약자를 지원하기 위한 종합적인 법률은 존재하지 않고, 각종 복지법과 운수관련 법령에서 장애인, 고령자, 독립유공자 등을 위한 혜택을 규정하고 있음. 장애인과 경제적 활동이 왕성하지 않은 일정 연령 이상의 고령자를 경제적 약자로 추정할 수 있다면, 이들에 대한 지원을 경제적 교통약자 정책의 일환으로 이해할 수 있음.

「장애인복지법」, 「자동차관리법」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 등은 장애인의 교통수단 구입 시 지원, 승차료, 주차료 및 통행료 할인 등을 지원할 수 있는 근거 규정을 두고 있음. 「노인복지법」 제26조 제1항은 “국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 … 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다”고 규정하고 있음. 이에 따라 「노인복지법 시행령」 제19조 제1항은 수도권전철과 도시철도는 무료로, 새마을호와 무궁화호, 통근열차의 경우는 각각 30%, 50%를 할인하여 적용하도록 규정하였음. 반면, 동시행령은 공영버스 외에 버스비 지원에 관한 근거를 두고 있지 않고, 고령자에 대해서는 지방자치단체별로 일정 금액을 지원하는 방식의 정책을 시행하고 있음.

이 외에 지방자치단체들은 청소년, 고령자, 장애인, 임산부 등에 대하여 다양한 교통지원 정책을 시행하고 있음. 그중 소득을 기준으로 저소득 한부모가족 자녀(서울시), 기초수급자 중·

14 김중학, <빅데이터로 살펴본 우리 동네 생활교통비용>, 《국토정책 Brief》 699, 2019, 5쪽.

15 마강래, 앞의 글, 19~21쪽.

고교생(경남 함안군), 저소득층 고등학생 자녀(전북 완주군)를 대상으로 교통비를 지원하는 정책 등이 있음.

장애인과 고령자 등에 대해서는 경제적 요건과 상관없이 일괄적인 지원이 이루어지고 있으나, 장애인이나 고령자가 아닌 경제적 약자에 대해서는 지방자치단체 차원의 정책에 의존하고 있음. 사업의 지속성이나 보편성의 측면에서 전국적이고 통합적인 정책이 요구됨. 또한 이러한 정책들은 주로 지방자치단체 내에서 운행하는 교통수단에 한정하여 지원하는 경우가 많기 때문에 광역 간 이동 시에는 지원 혜택을 받지 못하는 경우가 있음.

III. 경제적 교통약자의 모빌리티 증진 방안과 제언

1. 복합적 정책 수립

교통약자에 관한 정책은 주로 신체적 거동이 곤란한 사람들을 주요 대상으로 그들이 가지고 있는 제약을 가능한 한 최소화하는 방식으로 추구되어 왔음. 따라서 저상버스의 도입, 보행시설의 장애 요소 제거 등 주로 물리적 시설을 수정, 보완함으로써 신체의 거동 가능성과 범위를 확장시키고자 함.

그러나 교통 수단 이용 편의를 위해 물리적 장벽이 제거된다 하더라도 이를 이용할 경제적 여력이 뒷받침되지 않는다면 실효성 있는 모빌리티 증진을 기대하기 어려움. 특히 앞에서 살펴본 바와 같이 신체적 이유에 의한 교통약자가 경제적으로도 취약할 가능성이 높기 때문에 양자는 어느 정도 중첩적 성격을 지님.

현행 「교통약자법」상 시행되고 있는 <교통약자 이동편의 증진계획>의 수립과 시행 주무부처는 국토교통부인 반면, 복지 관련 법률과 정책 시행 주무부처는 보건복지부임. 신체적 이유에 의한 교통약자 중 고령자, 장애인 등은 경제적으로도 취약한 경우가 많기 때문에 교통수단, 여객시설, 보행환경 개선 등 물리적 환경 개선을 위한 정책과 이들을 위한 경제적 지원 정책이 함께 논의될 필요가 있음.

2. 교통기본법의 제정과 보완

앞서 살펴본 바와 같이 국토교통부는 교통약자의 이동편의를 위한 시설과 인프라를 개선하는 정책을 주도하고 이를 이용하는 경제적 교통약자에 대한 지원은 주로 지방자치단체 차원에서 이루어지고 있음. 그러나 교통약자를 배려하고 교통서비스의 소외를 최소화하기 위해서는 교통인프라의 설계와 추진 당시부터 경제적 교통약자의 현황, 경제적 상황과 교통비 부담의 상관관계, 교통약자의 니즈 등이 함께 고려될 필요가 있음.

통합적인 교통 정책을 추진하고 사람 중심, 이동성 보장, 환경보호 등 교통과 관련된 새로운 패러다임을 반영하기 위한 일반법의 제정 필요성이 제기되어 왔음. 이에 2011년 정부 차원에서 교통기본법안의 제정을 추진하고 그 외에 3개의 교통기본법안이 발의되었으나 모두 임기만으로 폐기되었음. 이후 2014년, 2017년, 2021년, 2023년에 비슷한 취지의 입법안이 발의되었으나 모두 폐기되었음. 현재 22대 국회에서는 임태영 의원이 대표발의한 교통정책기본법안이 제출되어 계류 중에 있음.

이 법안은 “교통서비스 제고”와 “교통정책의 기본 원칙 및 정책 방향의 제시”를 그 취지로 하고 있음.¹⁶ 이에 따라 국가 차원에서 교통 정책을 종합적이고 체계적으로 추진하기 위한 중장기적 정책 방향을 제시하도록 하고(제4조~제12조), 국가와 지방자치단체 차원의 교통계획 수립 의무 및 각 교통계획간 관계를 정립하도록 하며(제13조~제14조), 이를 지속적으로 모니터링하고 평가하도록 함(제22조~제24조). 또한 평가 결과 교통서비스의 개선 및 고도화 등이 필요한 지역에 대한 지원 근거를 마련함(제25조).

통합적이고 체계적인 교통계획의 수립, 사후 모니터링과 검토를 통한 지속 가능한 교통의 확립을 추진한다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있음. 그러나 교통약자 개념의 확장이나 전환 없이 기존 법률의 개념을 그대로 차용한다는 점,¹⁷ 20년 단위로 수립하고 5년 단위로 검토, 변경이 가능한 <국가교통기본계획> 내용에 지역별·소득별 교통서비스 격차를 해소하기 위한 전략이 포함되지 않은 점은 재고가 필요함. 또한 <국가교통기본계획> 수립 주체와 검토 주체가 모두 국토교통부장관으로 동일한데, 객관적이고 투명한 수립과 평가를 위해서는 양자의 이원화가 이루어져야 함. 이에 <국가교통기본계획>을 평가할 다양한 계층이 참여하는 독립적 기구 설치가 요청됨.

이에 따라 소관위에서의 검토와 의결 진행 과정에서 ① 경제적 교통약자를 포함한 정책 수립 의무, ② <국가교통기본계획>에 교통서비스의 격차와 차별 해소에 관한 내용 포함, ③ <국가교통기본계획> 수립과 검토 주체의 이원화 등을 내용으로 하는 보완이 요구됨.

16 임태영의원 대표발의, <교통정책기본법안>, 의안번호 제1691호, 국회의안정보시스템, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2Z4W0K5H3G0D0Y9H4G2F1M3K2D3C2&ageFrom=22&ageTo=22 (최종방문 2024. 9. 14).

17 이 법안 제9조는 “국가 및 지방자치단체는 교통약자가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 사람중심의 교통체계를 구축하여 사회참여와 복지 증진에 노력하여야 한다”고 규정하고 있다.

3. 형평성 평가의 제도화

앞서 언급한 바와 같이 현재 국회에 제출되어 있는 법안에 따르면, 〈국가교통기본계획〉은 20년이라는 장기적인 관점에서 설계하되 5년 단위로 이를 평가하면서 수정하도록 하고 있음. 이러한 평가에 있어 ‘형평성’의 기준을 포함시킬 필요가 있음.

형평성이란 혜택과 비용이 분배되는 공정성을 의미하고, 교통 정책을 어떻게 결정하느냐에 따라 이러한 형평성에 미치는 영향은 크고 방대하다고 할 수 있음.¹⁸ 형평성을 평가하기 위한 지표와 평가 방법 등을 개발하고, 이를 바탕으로 〈국가교통기본계획〉을 검토하고 수정과 보완의 방향을 설정할 수 있도록 해야 함.

기준 (혹은 사용단위)	설명	형평성에 대한 함의
비용회수 (cost recovery)	교통투자가 ‘사용자들이 비용을 지불했는지’에 따라 평가됨	지불능력이 있는 소득이 높은 계층들에게 유리함
혼잡 (congestion)	교통투자가 ‘어떠한 것이 가장 효율적인 도로용량의 확장’ 인지에 따라 평가됨	혼잡한 도로를 사용하는 운전자들에게 유리함
차량주행거리 (VMT)	교통투자가 ‘최소한의 비용으로 어떠한 교통수단이나, 혹은 어떠한 경로가 가장 긴 VMT를 가질지’에 따라 평가됨	자동차 장거리 이용자들에게 유리함
여객통행거리 (pMt)	교통투자가 ‘개인의 이동성을 증가시키는 가장 효율적인 방법인지’에 따라 평가됨	통행을 많이 하는 사람에게 유리함(자동차를 사용하는 사람에게 유리할 수 있음)
여객통행 (passenger trips)	교통투자가 ‘개별 통행의 비용’에 따라 평가됨	대중교통 등 승용차 이외의 수단에 유리할 수 있음
접근 (access)	교통투자가 ‘최소의 비용으로 접근성을 증진시킬 수 있는지’에 따라 평가됨	접근성이 어떻게 평가되는지에 따라 혜택을 받는 사람이 달라질 수 있음
이동성의 필요 (mobility need)	교통투자가 ‘교통약자에게 혜택을 주는지’에 따라 평가됨	교통약자에게 유리할 수 있음
지불가능성 (affordability)	사용자 요금에 ‘지불능력(ability to pay)’에 따라 평가됨	저소득층에게 유리할 수 있음

〈표 - 1〉 형평성 평가를 위해 고려될 수 있는 기준

(출처: 마강래(2011)에서 재인용¹⁹⁾)

18 Litman, Todd, *Evaluating Transportation Equity*, Victoria Transport Policy Institute, 2024, p. 12.

19 Litman, Todd, *Evaluating Transportation Equity Guidance for Incorporating Distributional Impacts in Transport Planning*, Victoria Transport Policy Institute, 2011: 마강래, 위의 글, 20쪽에서 재인용.

4. 버스 서비스에 대한 지원 확대

앞서 언급한 바와 같이 65세 이상의 고령자에 대해서는 소득과 관계없이 수도권 전철의 무임 이용이 가능함. 전철이 대도시 중심으로 편성되어 있다는 점을 고려하면 이는 대중교통 서비스의 지역적 편차를 심화하는 요인으로 작용함.

「교통약자법」상의 교통약자의 이동 편의를 위해서 저상버스의 보급이 가장 큰 과제로 추진되고 있음. 2022년 현재 저상버스 전국 평균 도입률은 34%에 불과하지만,²⁰ 향후 지속적으로 도입이 추진될 예정임. 장애인과 비장애인이 함께 이용할 수 있도록 저상버스의 도입을 확대하는 한편, 이러한 인프라를 활용할 수 있도록 재정적 지원이 뒷받침될 필요가 있음.

생물학적 연령을 기준으로 한 현행 고령자 무임승차 제도에 대한 조정의 여지가 있음. 해당 제도는 1984년 「노인복지법」을 통해 도입되었는데, 현재 시점에서 고령자의 분포, 경제적 활동 비율, 여타의 복지 수급과의 관계 등의 기준에 비추어 재조정될 필요가 있음. 연령의 상향 조정 또는 소득별 차등 지원 등을 통해 재원을 확보하고 이를 버스 이용에 대한 지원으로 전용하는 방법을 모색함으로써 지역간 경제적 약자의 교통서비스 격차를 해소할 필요가 있음.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

- 김종학, 〈빅데이터로 살펴본 우리 동네 생활교통비용〉, 《국토정책 Brief》 699, 2019, 1~6쪽,
 노호창, 〈교통약자의 이동권 및 교통편의 증진을 위한 법 개정에 관한 연구〉, 《법학연구》 20(3), 2020, 163~195쪽.
 마강래, 〈계층별 소득수준을 고려한 교통복지 향상방안〉, 《국토》 354, 2011, 16~24쪽.
 성낙인, 《헌법학》 (제20판), 법문사, 2020.
 윤대식 외, 〈교통약자의 사회경제적 특성이 교통수단 개선욕구에 미치는 영향 분석 -대구광역시를 사례로-〉, 《대구경북연구》 18(2), 2019, 133~148쪽.

20 국토교통부, 〈저상버스도입현황〉, 국토교통 통계누리, https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=354&hFormId=&hDivEng=&month_yn (2024. 9. 14. 최종방문).

임보미, 〈반려동물의 대중교통 이용 향상을 위한 법·정책적 고찰〉, 《법과 정책연구》 23(3), 2023, 325~356쪽.

정일호, 〈사회적 형평성 제고를 위한 교통정책 방향〉, 《국토》 354, 2011, 6~15쪽.

한치영·김금환, 〈교통복지 관점에서 교통약자 이동권 향상 방안 연구〉, 《한국복지실천학회지》 13(1), 2021, 118~139쪽.

Alonso-Elpelde et al., “Transport poverty indicators: A new framework based on the household budget survey,” *Energy Policy* 181, 2023.

Litman, Todd, *Evaluating Transportation Equity*, Victoria Transport Policy Institute, 2024.

_____, *Evaluating Transportation Equity Guidance for Incorporating Distributional Impacts in Transport Planning*, Victoria Transport Policy Institute, 2011.

_____, *Transportation Affordability*, Victoria Transport Policy Institute, 2021.

2. 기타 자료

국토교통부, 〈저상버스도입현황〉, 국토교통 통계누리, https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=354&hFormId=&hDivEng=&month_yn (2024. 9. 14. 최종방문).

엄태영의원 대표발의, 〈교통정책기본법안〉, 의안번호 제1691호, 국회의안정보시스템, https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A2Z4W0K5H3G0D0Y9H4G2F1M3K2D3C2&ageFrom=22&ageTo=22 (최종방문 2024. 9. 14).

이영수, 〈공공교통비 부담실태와 시사점〉, 《사회공공연구원》 (이슈페이퍼 2023-07호), 2023.

이을진, 〈교통약자를 위한 시내버스 준공영제에 관한 연구〉, 동아대학교 석사논문, 2012.

전상민, 〈교통약자 이동편의 증진을 위한 버스교통대책에 관한 연구〉, 한국운수산업연구원, 2008.

모빌리티인문 정책자료집

발행일	2024년 10월 12일
책임집필	임보미
감수	건국대학교 모빌리티인문학 연구원
발행인	신인섭
발행처	건국대학교 모빌리티인문학 연구원
주소	서울시 광진구 능동로120 건국대학교 새천년관 11층
전화	02-450-3768
팩스	02-456-3807
홈페이지	https://mobilityhumanities.org/