



제10회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서



서울지방변호사회

발 간 사



안녕하십니까.

서울지방변호사회 회장 조순열 변호사입니다.

우리회는 변호사의 공익활동 참여 기회를 확대하고, 이를 체계적으로 지원하기 위해 프로보노지원센터를 설립하여 운영하고 있습니다.

그중 공익·인권 분야 연구활동 지원사업은 프로보노지원센터에서 진행하고 있는 주요 사업 중 하나로, 우리 사회의 인권 증진과 공익 실현을 위해 필요한 제도 및 정책을 연구하고자 하는 회원들을 격려하고 재정적으로 지원하는 사업입니다.

2016년 첫걸음을 내디딘 이 사업은 공익에 뜻을 둔 회원 여러분의 꾸준한 관심과 적극적인 참여에 힘입어 올해로 열 번째 결실을 맺게 되었습니다.

지난 10년은 우리 사회의 그늘진 곳에서 묵묵히 이어져 온 공익·인권 연구가 하나의 흐름으로 자리 잡아온 시간이었습니다. 해마다 쌓여온 연구 성과는 학술적 기록을 넘어 인권의 사각지대를 조명하고 제도 개선의 방향을 제시하는 소중한 밑거름이 되어 왔습니다. 이 뜻깊은 자리에 이르기까지 애써 주신 모든 연구자 분들께 이 자리를 빌려 각별한 감사의 마음을 전합니다.

이번 제10회 공익·인권 분야 연구활동 지원사업에서는 우리 사회가 직면한 주요 인권 현안을 세 가지 주제로 나누어 깊이 있게 조명하였습니다.

김연주 변호사 외 8인은 인권적 관점에서 본 한국 난민법 및 출입국법 난민신청제도의 개선 방향을 다루었습니다. 국경을 넘어온 난민 신청자들이 우리 법제 안에서 어떠한 법적 보호를 받고 있는지 살펴보고, 국제인권기준에 부합하는 절차적 보장을 위해 무엇이 보완되어야 하는지를 짚어 보았습니다.

서경원 변호사 외 3인은 대학 내 인권침해 사건의 판단 기준에 관한 연구를 진행하였습니다. 이 연구는 교육 현장이라는 특수한 공간에서 발생하는 인권침해를 어떠한 기준으로 판단하고 구제해야 하는지에 대한 실천적 고민을 담아냈습니다.

마지막으로 최정규 변호사 외 3인은 현행 국가폭력피해자 피해회복방안의 문제점 및 개선방안을 주제로, 과거 국가권력에 의해 상처 입은 피해자들의 회복이 온전히 이루어지고 있는지 되짚어 보고, 보다 실효성 있는 회복 방안을 모색하였습니다.

세 편의 연구는 각기 다른 영역을 다루고 있지만, 사회의 약자와 소수자의 관점에서 인권의 의미를 되묻는다는 점에서 하나의 지향을 공유하고 있습니다. 본 사업에 참여하여 깊이 있는 연구로 소중한 결실을 맺어주신 모든 연구자 분들께 깊은 존경과 감사를 포함합니다.

서울지방변호사회는 앞으로도 공익·인권 분야 연구에 대한 지원을 이어가며, 법률가로서 사회적 책무를 실천하는 자리를 꾸준히 마련해 나가겠습니다. 이 연구보고서가 인권의 사각지대를 더욱 세심하게 살피고, 제도 개선과 정책 발전을 위한 새로운 논의와 실천으로 이어지는 소중한 디딤돌이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2026년 9월

서울지방변호사회 회장 **조 순 열**

“공익·인권 분야 연구활동 지원사업” 개요

1. 취지

사회 각 분야에서 공익·인권이 보다 실효적으로 증진되기 위해서는 이를 뒷받침하는 제도 및 정책 등 구조적 변화가 선행되어야 하는바, 이에 서울지방변호사회는 공익·인권의 관점에서 현행 법령 또는 제도의 개선 방안 등을 연구하고자 하는 회원을 지원하고자 2016년부터 ‘공익·인권 분야 연구활동 지원사업’을 시행하고 있음.

2. 참가 대상 : 서울지방변호사회 회원

3. 지원 부문

- 공익·인권 관련 법령 제·개정에 대한 연구
- 공익·인권 관련 정책 제안 또는 제도 개선 방안에 대한 연구
- 국외 인권 환경 및 제도, 판례 등에 대한 연구
- 기타 공익·인권 향상을 위한 각종 이론적·실무적 연구

4. 제출 서류 : 신청서 및 연구계획서

5. 진행 일정

구분	날짜	비고
모집 공고	2025. 10. 30. ~ 2025. 11. 28.	- 서울지방변호사회 및 프로보노지원센터 홈페이지 게시 - 전 회원 이메일 공지
심사 기간	2025. 12. 3. ~ 2025. 12. 15.	- 1차 심사: 프로보노지원특별위원회 - 2차 심사: 상임이사회
결과 발표	2025. 12. 17.	선정 회원에게 개별 연락
중간보고서	2026. 3. 31.	프로보노지원특별위원회에서 중간보고서 검토 후 연구자에게 보완을 요청
최종보고서	2026. 5. 29.	보완 사항이 반영된 최종 보고서 접수

6. 최종 선정 팀 및 선정 이유

연구팀	연구 주제	선정 이유
김연주 변호사 외 8인	인권적 관점에서 본 한국 난민법과 제도의 개선 방향 연구	한국 난민법은 2012년 제정 이후 10년 이상 경과하였으나, 출입국항에서의 난민인정심사 불회부결정 남용, 난민 심사 절차의 투명성 부족, 심사관 전문성 확보 미흡, 절차적 권리 보장 미비, 난민인정자 등에 대한 사회적 처우의 취약함 등 여러 구조적 한계가 지속적으로 지적되고 있음. 이에 본 연구는 현행 난민법의 문제점을 체계적으로 분석하고, 국제 기준에 부합하는 인권 중심의 난민법 개정 방향을 제시하고자 하며, 특히 최근 난민법 시행령이 개정됨에 따라 연구 주제의 시의성이 높음. 절차적 정의 확보, 인권 기반의 처우 체계 확립, 취약계층 보호 강화 등을 중심으로 구체적인 법률 개정안을 마련하여 입법 활동에 실질적 근거를 제공할 수 있을 것으로 판단되어 지원 대상으로 선정함.
서경원 변호사 외 3인	대학 인권침해 사건 판단 기준 연구	2021년 고등교육법 개정으로 대학 인권센터 설치가 의무화되었으나, 인권침해 사건의 판단 기준과 조사 방법에 대한 명확한 지침이 부재하여 현장에서는 일관성 부족과 해석의 혼란이 지속되고 있음. 이로 인해 대학 인권센터는 국가인권위의 틀을 그대로 원용하거나 징계 절차의 사전 조사기구처럼 기능하는 사법화 경향을 보이고 있으며, 학내 인권기구로서의 본래적 역할이 축소되고 있음. 이에 본 연구는 국가인권위 인권침해 판단 기준을 참고하되, 대학의 고유한 특성과 인권센터의 역할을 반영하여 대학 내에서 실제 활용 가능한 인권침해 사건 유형과 사례, 판단 요소를 제시하고자 함. 이를 통해 대학 인권센터의 전문성을 강화하고, 독자적 인권기구로서 정체성을 확립하며, 학내 인권 보호와 증진이라는 설립 목적을 충실히 실현할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것으로 판단되어 지원 대상으로 선정함.

연구팀	연구 주제	선정 이유
최정규 변호사 외 3인	현행 국가폭력피해자 피해회복방안의 문제점 및 개선방안	현행 국가폭력피해자 피해회복제도는 피해자들의 명예 회복과 피해구제에 여러 문제점을 드러내고 있음. 특히 현행 피해회복제도(재심, 국가배상 등)의 절차적 문제로 인해 국가폭력피해자가 피해회복 과정에서 2차 트라우마를 겪고 있으며, 금전배상 중심의 제도는 실질적인 피해회복에 한계를 보이고 있음. 이에 본 연구는 현행 제도의 문제점을 분석하고 절차적 개선방안을 제시하여 특별법 제정 및 형사소송법, 국가배상법 개정의 방향을 제시하고자 하며, 실증연구를 통해 금전배상 중심을 탈피한 대안적 사후피해회복방안을 제시함으로써 국가폭력피해자의 실질적인 피해회복과 2차 트라우마 방지에 기여할 수 있을 것으로 판단되어 지원 대상자로 선정함.

목 차

01 인권적 관점에서 본 한국 난민법과 제도의 개선 방향 연구

제1장 들어가며	15
Ⅰ. 연구의 필요성 및 목적	15
Ⅱ. 연구 방법	17
Ⅲ. 연구 범위	19
제2장 한국 난민법 및 관련제도의 현황과 문제점	20
Ⅰ. 서설	20
Ⅱ. 난민인정행위의 법적 성격과 강제송환금지 원칙의 문제	22
Ⅲ. 난민심사의 실체적 문제	24
Ⅳ. 심사에 관한 절차적 문제	29
Ⅴ. 체류안정성 및 행정운영상의 문제	31
Ⅵ. 정착지원과 긴급생계지원의 부재	34
Ⅶ. 출입국향 난민심사제도의 문제점	37
Ⅷ. 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리 규정 문제점	43
제3장 난민제도 관련 국내외 기구의 권고 등	47
Ⅰ. 서설	47
Ⅱ. 유엔난민기구 권고	48
Ⅲ. 인종차별철폐위원회 권고	56
Ⅳ. 국가인권위원회 권고	60
제4장 난민법령에 대한 시민사회 개선안	64
Ⅰ. 서설	64
Ⅱ. 총론	65
Ⅲ. 난민심사제도 개선방향과 개정안 제안	67

목 차

Ⅳ. 이의신청 제도 개선방향과 개정안 제안	80
Ⅴ. 난민 등 처우제도 개선방향과 개정안 제안	89
Ⅵ. 출입국항 난민심사제도 개선방향과 개정안 제안	101
제5장 결론 및 제언	111
Ⅰ. 연구의 종합 및 구조적 과제	111
Ⅱ. 개정안의 주요 내용과 의의	113
Ⅲ. 향후 과제 및 정책적 함의	115

02 대학 인권침해 사건 판단 기준 연구

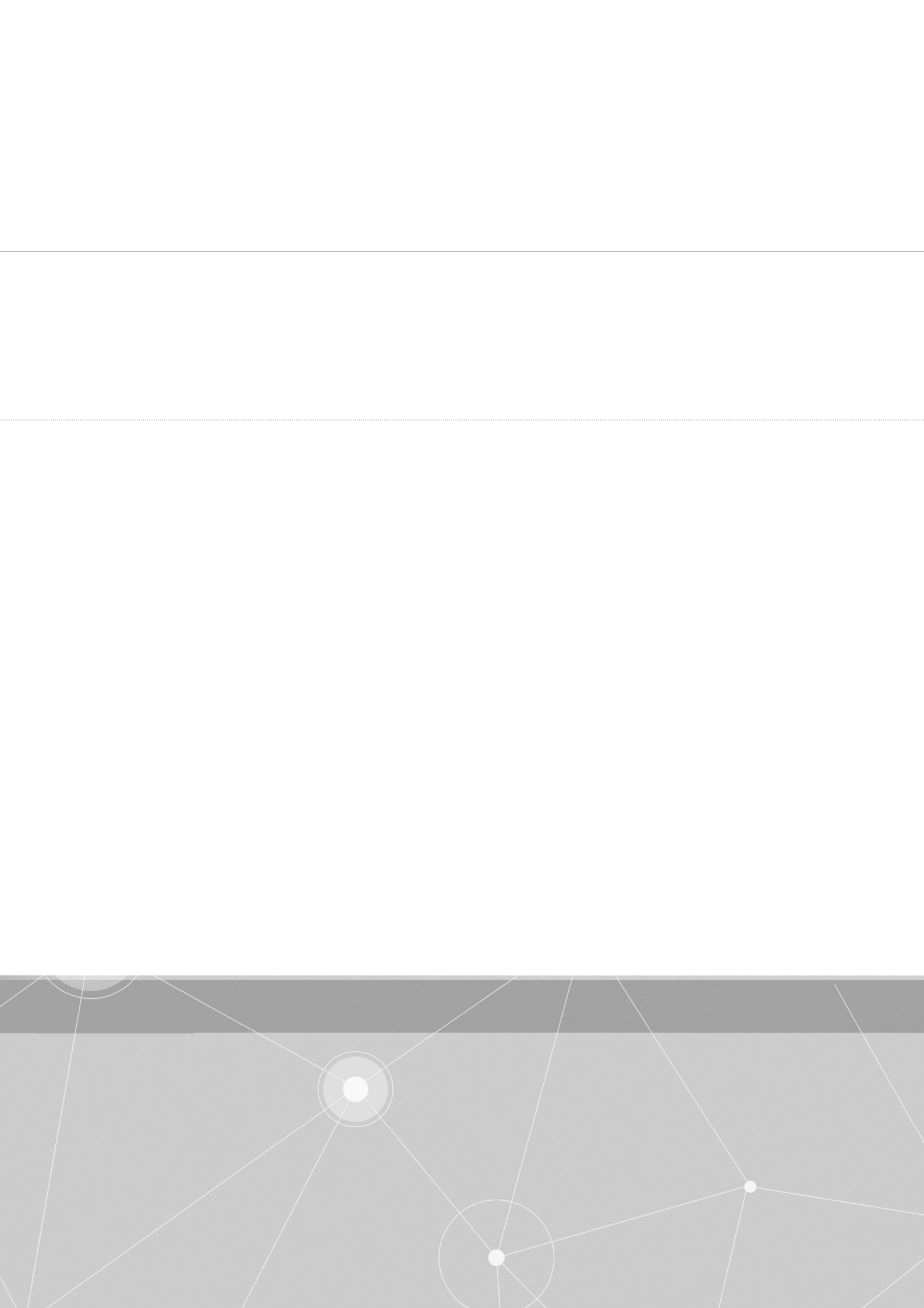
I. 서론	130
1. 연구의 필요성 및 목적	130
2. 연구 내용	132
3. 연구 방법	132
II. 선행 연구 검토	135
1. 서론	135
2. 대학 인권센터 의의와 현황	136
3. 국제규범 및 국내법상 검토	139
4. 선행 연구 및 기개발 프로그램 검토	144
5. 소결	149
III. 대학 인권센터 실태조사: 양적 분석	151
1. 조사 개요	151
2. 조사 결과	152
3. 소결	165
IV. 대학 인권센터 실태조사: 질적 분석	168
1. 조사 개요	168
2. 조사 결과	170
3. 소결	182
V. 인권침해 유형과 판단 기준	185
1. 대학 인권침해 유형의 구분	185
2. 유형별 판단 기준	188
3. 인권침해 판단의 통합적 기준 및 절차	213
4. 소결 : 변호사 실무에 대한 시사점	222

목 차

VI. 결론	223
1. 연구의 의의와 주요 발견	223
2. 판단 기준의 핵심 원칙	224
3. 판단 기준 및 절차 요약	224
4. 제도적 개선 방향과 실무적 시사점	225
참고문헌	226
부록	230
[부록 1] 대학 인권센터 실태조사 설문지	230
[부록 2] 대학 FGI 질문지	239

03 현행 국가폭력피해자 피해회복방안의 문제점 및 개선방안

1. 현행 국가폭력피해자 피해회복제도의 구조	242
2. 국가폭력피해자 피해회복 과정 및 결과에 관한 실증적 분석	245
가. 경제적 여건 및 신체·정신적 건강 실태	246
나. 사법 절차 내 재외상화와 제도적 배신감 (양적 분석 결과)	246
다. 사법 절차 내 고통의 경험과 의미화 (질적 분석 결과)	248
라. 종합 해석 및 제도적 시사점	249
3. 피해회복제도 문제점	250
가. 피해회복의 절차적 문제점	250
나. 한국 피해회복의 실질적 문제점	267
4. 국가폭력피해자 피해회복제도의 개선방안	271
가. 피해회복 절차의 개선방안	272
나. 피해회복 내용의 실질화 방안	277
5. 결론 — 「국가폭력피해자 피해회복 및 사회복귀 지원에 관한 특별법」	
제정 방안	284
가. 개혁의 기본 원칙	284
나. 통합형 구제제도의 입법 설계	285
다. 비재판형 피해자 구제 절차의 신설	286
라. 국가의 사후관리 체계 구축	287
마. 치유 인프라와의 자동 연계 규정	287
바. 결론적 제언	288
참고문헌	289
설문지	290
면담지	296



01

인권적 관점에서 본 한국 난민법과 제도의 개선 방향 연구

김연주 (난민인권네트워크 난민법실무그룹)

감나영

강지윤

권영실

김 진

김진수

이 일

이종찬

정혜민

공 · 익 · 인 · 권 · 분 · 야 · 연 · 구 · 결 · 과 · 보 · 고 · 서

[주요약어표] 법령 등 약어 정리

법령 등 명칭	약어
고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)	고문방지협약
난민의 지위에 관한 협약 (Convention relating to the Status of Refugees)	난민협약
난민의 지위에 관한 의정서 (Protocol Relating to the Status of Refugees)	난민의정서
모든 형태의 인종차별철폐에 관한 국제협약 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)	인종차별철폐협약
시민적·정치적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Civil and Political Rights)	자유권규약
경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)	사회권규약
여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)	여성차별철폐협약
아동의 권리에 관한 협약 (United Nations Convention on the Rights of the Child)	아동권리협약
장애인의 권리에 관한 협약 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)	장애인권리협약

제1장 들어가며

I. 연구의 필요성 및 목적

대한민국은 1992년 난민협약 및 난민의정서에 가입한 이후 국제사회에서 난민 보호에 대한 책임을 공식적으로 수용하였으며, 2012년에는 아시아 최초로 독립된 난민법을 제정·시행함으로써 난민 보호를 위한 법적 기반을 마련하였다. 이는 난민 보호를 단순한 행정정책의 영역이 아닌 법률적 권리 보장의 영역으로 확장하였다는 점에서 중요한 진전으로 평가된다. 그러나 난민법 제정 이후 10년 이상의 시간이 경과한 현재, 제도의 실효성과 인권 보장 수준에 대해서는 여전히 다양한 비판과 개선 요구가 제기되고 있다. 특히 출입국항에서의 난민신청 절차에서 나타나는 심사 불회부 결정의 활용, 난민심사의 투명성 부족, 심사관 전문성의 한계, 절차적 권리 보장의 미흡, 그리고 난민인정자 및 인도적 체류자에 대한 사회적 처우의 취약성 등은 구조적 문제로 지적되고 있다.

출입국항에서 이루어지는 난민신청 절차의 경우, 난민인정심사에 회부하지 않는 불회부 결정이 신청자의 절차 접근권을 제한할 수 있다는 점에서 중요한 문제를 제기한다. 이는 난민신청자가 본격적인 심사 절차에 진입하기 이전 단계에서 보호의 기회를 박탈당할 가능성을 내포하며, 국제 기준에서 요구되는 실질적 접근권을 저해할 수 있다.

또한 난민심사 전반에서 절차적 투명성의 부족이 지적되고 있다. 심사 기준, 출신국 정보 활용, 면접 절차 운영, 결정문 작성 방식 등이 충분히 공개되지 않거나 일관성이 부족할 경우, 심사의 예측 가능성이 저하되고 행정권에 대한 통제가 어려워질 수 있다. 심사관의 전문성 문제 역시 중요한 과제이다. 난민 인정 여부 판단은 국제인권법, 출신국 정보, 문화적 맥락 등에 대한 종합적 이해를 요구하는 영역임에도 불구하고, 현재의 인력 운영 체계에서는 전문성 축적과 지속적인 교육이 충분히 이루어지지 않는다는 지적이 제기되고 있다. 이는 난민심사의 질적 수준을 저하시킬 수 있으며, 결과적으로 난민신청자의 권리 침해로 이어질 가능성이 있다. 아울러 난민신청자의 절차적 권리 보장 역시 미흡한 수준에 머물러 있다. 통역의 제공, 법률적 조력에 대한 접근성 등은 공정한 심사를 위한 필수

요소임에도 불구하고, 현실에서는 이러한 권리들이 충분히 보장되지 않는 사례가 지속적으로 보고되고 있다.

한편, 난민으로 인정된 이후의 처우 역시 개선이 필요한 영역이다. 난민인정자 및 인도적 체류자의 사회적 통합을 위한 제도적 지원은 여전히 제한적이며, 주거, 고용, 교육, 의료 등 기본적인 생활 영역에서 구조적 어려움이 지속되고 있다. 난민신청자들은 장기간의 심사적체 속에서 난민법상의 처우제도로 마련된 생계비, 의료비 지원도 거의 받지 못하고, 제한된 취업과 불안정한 체류지위로 인해 생존의 극한 상황에 놓여 있다.

이와 같은 문제의식 속에서 본 연구는 난민법 및 관련 제도를 인권적 관점에서 종합적으로 재검토하고, 국제 기준에 부합하는 개선 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히 절차적 정의의 확보, 심사의 투명성과 전문성 강화, 취약계층 보호, 그리고 실질적인 보호체계 구축을 핵심 과제로 설정한다.

나아가 본 연구는 법률 수준의 개정뿐 아니라 시행령, 시행규칙, 행정지침 등 하위법령과 행정 실무 전반을 포괄적으로 분석함으로써, 제도 운영 과정에서 발생하는 헌법 및 법률 위반의 가능성까지 검토하고자 한다. 이를 통해 단순한 문제 제기에 그치지 않고, 구체적이고 실효적인 법·제도 개선안을 도출하여 향후 입법 및 정책 결정 과정에 기여하는 것을 목적으로 한다.

II. 연구 방법

본 연구는 난민법과 관련제도의 개선 방향을 도출하기 위하여, 법·제도 분석, 사례 연구, 이해관계자 의견 수렴, 그리고 입법안 작성의 네 가지 방법을 종합적으로 활용하였다.

첫째, 현행 법·제도 분석을 수행하였다. 이를 위해 난민법을 비롯하여 난민법 시행령, 시행규칙, 그리고 행정지침을 체계적으로 검토하였다. 난민법에서는 심사 과정에서의 권리 보장 규정, 난민인정자·인도적체류자·난민신청자의 처우에 관한 규정 등을 중심으로 분석을 진행하였고, 난민법 시행령에서는 특히 출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부 규정과 이의신청에 대한 결정시 ‘국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리’를 고려하도록 하는 조항을 검토하였다. 아울러 난민 행정지침상의 ‘체류자격 제한대상 난민신청자’ 규정의 문제점에 대하여도 확인하였다.

둘째, 난민 또한 국내 법령이 국제 기준과 어떻게 정합성을 이루고 있는지를 평가하기 위하여 난민협약 및 관련 국제 기준, 그리고 국제기구의 가이드라인을 함께 검토하였다. 한국의 난민법 및 제도운영에 관하여 국제기구에서 그동안 지적했던 권고사항과 국내 법원 판례를 통해 확인된 내용, 국가인권위원회의 정책개선 권고 등을 함께 검토하였다.

셋째, 사례 연구를 통해 제도의 실제 운영 양상을 분석하였다. 특히 출입국항 난민신청 과정에서의 경험, 심사 과정에서의 절차적 권리 보장 여부, 심사과정에서의 생활 조건 등을 중심으로 국내 난민신청자, 난민인정자, 인도적 체류자 등의 다양한 사례를 수집·검토함으로써, 법령상 규정과 현실 사이의 괴리를 확인하고자 하였다.

넷째, 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고자 하였다. 난민 지원 단체 및 관련 활동가들을 대상으로 워크숍을 개최하여 현장에서의 경험과 문제의식을 청취하였으며, 이를 통해 제도 운영상의 실제적인 문제점과 개선 요구를 구체적으로 파악하였다. 향후 법무부 난민정책과와의 간담회를 통해 정부 측의 입장과 정책 방향을 확인하고, 제도 개선의 현실적 가능성을 검토하고자 한다. 더불어 토론회를 개최하여 학계, 법조계, 시민사회 등 다양한 주체의 의견을 종합적으로 수렴할 계획이다.

다섯째, 연구 결과를 바탕으로 난민법령 및 관련 제도의 개정안을 작성하였다. 단순한 원칙적 제안에 그치지 않고, 구체적인 법률 조문 형태의 개정 초안을 마련함으로써 입법 과정에서 직접 활용 가능한 수준의 결과물을 도출하고자 하였다. 또한 법률안 설명서 및 부대의견을 함께 작성하여, 개정안의 취지와

필요성을 명확히 제시하였다. 나아가 시행령, 시행규칙, 행정지침 등 하위 규범에 대한 개정안도 함께 제시함으로써, 제도의 실질적인 변화가 가능하도록 하였다.

이와 같은 연구 방법을 통해 본 연구는 이론적 분석과 실증적 검토, 그리고 정책적 제안을 유기적으로 결합하고자 하였다. 이를 통해 한국 난민제도의 구조적 문제를 종합적으로 진단하고, 인권 중심의 실효성 있는 개선 방안을 제시하는 데 기여하고자 한다.

III. 연구 범위

본 연구는 한국의 난민 보호 제도 전반을 대상으로 하였다. 우선 시간적 범위는 2012년 난민법 제정 이후 현재까지로 설정한다. 이를 통해 제도 도입 이후 축적된 운영 경험과 문제점을 종합적으로 검토하고, 최근 정책 변화와 논의 동향을 반영하고자 한다.

내용적 범위는 다음과 같이 구분된다. 첫째, 출입국·난민신청제도의 구조와 운영 실태를 분석한다. 반복되는 출입국·난민심사 실무의 불회부 관행의 문제를 지적하면서 심사 불회부사유의 통제 및 개선 방법 등을 검토한다. 둘째, 난민심사 절차에 있어 절차적 권리 보장, 심사의 공정성 및 투명성, 심사의 전문성 확보 문제 등을 검토한다. 셋째, 난민신청자, 난민인정자 및 인도적 체류자의 처우와 사회적 통합 지원 체계를 분석한다. 넷째, 이러한 제도 전반을 규율하는 법률, 하위법령 및 행정지침의 구조와 한계를 검토한다.

다만 본 연구는 난민 정책 전반 중에서도 ‘보호와 권리 보장’에 초점을 맞추고 있으며, 이민정책 전반이나 노동시장 정책 등과 같은 보다 광범위한 정책 영역은 직접적인 분석 대상에서 제외한다. 또한 국제 비교 연구는 보조적 참고 수준에서 활용하되, 한국 제도의 개선 방향 도출에 필요한 범위 내에서 제한적으로 다룬다.

본 연구는 총 5장으로 구성되며, 각 장의 주요 내용은 다음과 같다. 제1장은 서론으로, 연구의 배경과 필요성, 연구 목적, 연구 방법을 제시한다. 이를 통해 연구의 문제의식과 접근 방식을 명확히 한다. 제2장은 한국 난민법 및 관련 제도의 현황과 문제점을 분석한다. 특히 출입국·난민신청제도, 난민심사 절차, 절차적 권리 보장, 심사의 전문성, 난민신청자, 난민인정자 및 인도적 체류자의 처우 등을 중심으로 구체적인 문제를 도출한다.

제3장은 난민제도 관련 국내외 기구의 권고와 의견을 검토한다. 유엔난민기구, 인종차별철폐위원회, 국가인권위원회 등의 권고 및 의견을 분석함으로써, 한국 난민제도가 국제적 기준 및 인권 규범에 비추어 어떠한 개선이 요구되고 있는지 살펴본다. 제4장은 인권적 관점에서의 제도 개선 방향과 시민사회 개정안을 제시한다. 난민심사 절차의 개선, 절차적 권리 보장 강화, 독립적 심사체계 구축, 난민 등 처우 제도 개선, 출입국·난민심사제도의 개편 등 구체적인 법령 및 제도 개선 방안을 제안한다. 마지막으로 제5장은 결론 및 제언으로, 연구의 주요 내용을 종합하고 한국 난민법 및 제도의 구조적 과제와 향후 입법·정책적 개선 방향을 제시한다.

제2장 한국 난민법 및 관련제도의 현황과 문제점

I. 서설

본 장에서는 한국 난민법 및 관련 제도의 운영 실태를 검토하고, 그 과정에서 드러나는 주요 문제점을 분석한다. 특히 난민심사 과정에서 적용되는 판단 기준과 절차가 국제적 기준에 부합하는지 여부를 중심으로 살펴본다.

한국은 아시아 최초 난민법을 제정한 국가이지만 난민인정률은 OECD 최하위를 면하지 못하고 있다. 2025년 한 해 동안의 난민인정신청 건수는 14,626건이며, 최종 난민신청 심사결정을 마친 5,504건 중 난민인정은 135건, 인도적 체류 허가는 41건이다. 난민인정 135건 중 재정착난민은 56건, 1차 인정 56건, 이의신청 7건, 소송인정 16건이다. 또한 2025년 난민심사 평균 소요 기간은 1년 6개월이고, 1차 심사 결과를 가장 오래 기다려 받은 사람은 6년(72개월)이 걸렸다.

[표1] 단계별 난민인정 현황¹⁾

(단위: 건)

연도	구분	1차				이의신청				소송
		소계	인정	인도적	불인정	소계	인정	인도적	기각	인정
	총계	72,625	1,228	2,227	69,170	41,331	259	611	40,461	192
	'94-'15	10,131	371	592	9,168	5,225	124	342	4,759	85
	2016	6,326	85	251	5,990	4,276	10	6	4,260	3
	2017	5,219	92	294	4,833	4,415	24	28	4,363	5
	2018	4,295	125	483	3,687	2,584	13	39	2,532	6
	2019	5,874	71	169	5,634	3,431	3	58	3,370	5
	2020	8,102	55	127	7,920	3,792	8	22	3,762	6
	2021	5,982	32	30	5,920	4,997	24	17	4,956	16
	2022	5,459	141	45	5,273	3,079	23	41	3,015	11

1) 법무부, 「법무부, 난민제도 운영현황 종합 통계 공개」, 2025. 2. 12., <붙임1> 「난민 종합 통계」, 11면.

연도	구분	1차				이의신청				소송
		소계	인정	인도적	불인정	소계	인정	인도적	기각	
2023		7,087	76	141	6,870	3,143	18	28	3,097	7
2024		6,746	68	77	6,601	3,002	5	17	2,980	32
2025		7,404	112	18	7,274	3,387	7	13	3,367	16

현재 난민심사 실무에서는 ‘박해의 위험’에 대한 충분한 심사보다는 신청자의 진술 신빙성에 대한 의심이나 주변적 사정에 대한 검토가 과도하게 강조되는 경향이 나타난다. 이로 인해 난민 여부 판단이 법적 요건에 대한 체계적 검토라기보다는 개별 심사자의 직관이나 단편적 판단에 의존하는 사례가 발생하고 있다.

또한 소송 단계에서도 난민신청자의 입증 부담이 과도하게 강조되며, 구조적으로 불리한 지위에 놓인 난민신청자가 충분한 법률적 조력을 받지 못하는 상황이 반복되고 있다. 이러한 환경은 난민에 대한 부정적 인식을 강화하고, 판례의 축적을 통한 법리 발전을 저해하는 요인으로 작용한다.

국제적 기준에서 난민 보호는 ‘난민협약상 정의에 해당하는 자를 신속하고 공정하게 보호하는 것’을 핵심으로 한다. 그러나 현행 제도는 심사의 지연, 절차적 권리 보장의 미흡, 정착 지원의 부족 등으로 인해 이러한 기준에 충분히 부합하지 못하고 있다는 비판이 제기된다.

이하에서는 이러한 문제를 보다 구체적으로 검토하기 위하여, 난민인정행위의 법적 성격, 강제송환금지 원칙의 적용, 심사 기준 및 절차, 체류 안정성, 정착 지원 체계 등을 중심으로 분석한다.

II. 난민인정행위의 법적 성격과 강제송환금지 원칙의 문제

1 난민인정행위의 법적 성격에 대한 오해

난민인정행위는 난민협약상 요건을 충족하는 경우 이를 확인하는 행위로서, 원칙적으로 기속행위의 성격을 가진다. 그럼에도 불구하고 실무에서는 이를 재량행위에 가까운 것으로 이해하는 경향이 존재하며, 이는 난민심사의 기준을 왜곡시키는 주요 원인으로 작용하고 있다.

이러한 이해에 따라, 난민 인정 여부 판단 과정에서 박해의 위험과 직접적으로 관련되지 않은 사정—예컨대 제3국 체류 경위나 국내 체류 목적 등—이 부당하게 고려되는 사례가 나타난다. 특히 안전한 제3국 개념이 명시적으로 입법화되어 있지 않음에도 불구하고, 이를 사실상 적용하여 난민지위를 부정하는 실무가 관찰된다.

이와 같은 접근은 난민협약상 보호 체계의 기본 구조와 충돌하며, 난민인정 여부 판단을 법적 심사에서 행정적 판단으로 변질시킬 위험이 있다.

2 강제송환금지 원칙의 직접적 위반

강제송환금지 원칙(non-refoulement)은 난민법 및 국제인권법상 핵심적 의무로서, 예외 없이 준수되어야 하는 규범이다. 그럼에도 불구하고 실무에서는 이 원칙이 충분히 존중되지 않는 사례가 확인된다.

특히 난민신청자, 인도적 체류자, 난민인정자에 대하여 출입국 관련 법령 위반 등을 이유로 광범위하게 강제퇴거명령이 발령되는 사례가 존재한다. 난민신청자의 경우 실제 송환이 이루어지지 않는다는 점을 이유로 강제퇴거명령 자체는 제한 없이 발령할 수 있다는 해석이 적용되면서, 장기 구금 등 심각한 인권침해로 이어지고 있다.

또한 인도적 체류자 및 난민인정자에 대해서도 박해 또는 비인도적 처우의 위험이 존재함에도 불구하고, 일반 출입국사범에 준하는 기준이 적용되어 송환 결정이 이루어지는 사례가 발생하고 있다. 이는 강제송환금지 원칙에 대한 중대한 위반에 해당한다.

3 강제송환금지 원칙의 간접적 위반

강제송환금지 원칙은 직접적인 송환뿐 아니라, 사실상 귀환을 강요하는 모든 상황에 적용된다. 그러나 현행 제도에서는 심사의 지연이나 장기 대기를 통해 난민신청자가 스스로 귀국하도록 유도하는 구조가 형성되어 있다.

장기간의 불확실한 체류 상태와 제한된 생계 지원은 난민신청자에게 심각한 압박으로 작용하며, 이는 자발적 귀국이라는 형식을 취하더라도 실질적으로는 강제송환과 유사한 효과를 초래한다. 이러한 간접적 위반은 명시적 위반보다 인식되기 어렵지만, 그 침해의 정도는 결코 가볍지 않다.

Ⅲ. 난민심사의 실체적 문제

① 행정청의 난민인정심사의 의미 및 위치

난민인정절차 중 행정청의 난민인정심사는 중핵을 이룬다. 난민인정절차의 전 과정을 고려할 때 난민 인정심사가 뒤틀리면 제도의 개선을 기대할 수 없다. 난민심사에서 공정성과 효율성은 함께 달성해야 할 중요한 가치이다. 그러나 두 가치 중 우선되어야 하는 것은 공정성이다. 난민심사는 단순히 심사의 진행 자체를 위한 것이 아니라 난민을 확인하여 보호하기 위한 절차이기 때문이다. 따라서 난민의 사실 관계를 잘 확인하고, 난민협약의 진화적 법리를 적용하며, 국가정황정보에 비추어 박해의 위험을 평가하는 유기적인 제도가 필요하다. 물론 효율성도 중요하다. 효율적인 심사를 통해 난민을 빨리 확인하여 난민들의 기다림의 고통을 줄이고 난민이 아닌 경우도 이를 빨리 확인하여 잘못된 제도 유입을 줄여 제도의 본질을 담보해야 한다.

결국 심사가 효율적으로 이루어지면서 건강한 난민인정심사는 ‘난민’을 정확하고 신속하게 확인하는 것이고, 건강하지 않은 난민인정심사는 공정하지도 않고 효율적이지도 않은 심사다. 장기간의 심사대기와 극도로 낮은 난민인정율로 묘사되는 한국의 난민인정심사는 정확히 후자에 해당한다.

한편, 난민인정심사는 난민협약상 난민에 해당하는 사람을 확인하여 강제송환금지원칙 및 난민협약과 국제인권법상의 권리를 향유하도록 하는 절차다. 따라서 난민인정심사는 ‘난민이 아닌’ 사람을 가려내고 색출하기 위한 절차로 이해되어서는 안 된다. 난민인정심사는 신청인이 주장하고 입증해야 하는 일반적인 행정절차와 달리 일정한 경우 입증책임이 완화되거나 사실상 전환되는 구조를 가지고 있으며, 동시에 행정청이 직권으로 사실관계를 조사하는 구조를 취한다는 점에서 형사절차와 일부 유사한 측면이 있다. 그러나 ‘피의자 중 범죄자를 확인하기 위한 수사’와 ‘난민신청자 중 보호가 필요한 난민을 확인하기 위한 심사’는 그 목적과 기능에서 본질적으로 다르다. 그럼에도 피의자를 범죄자로 전제하고 증거를 찾아가는 잘못된 수사의 문제처럼, 한국의 난민인정심사는 난민신청자를 제도를 남용하는 외국인으로 전제하고 이에 부합하는 요소들을 찾아가는 잘못된 형태를 그대로 가지고 있다.

이러한 구조 속에서 ‘누가 난민인가’에 관한 법리에 대한 잘못된 이해는 난민들에 대한 심사를 ‘생명, 신체의 자유’와 관련된 ‘자명한 증거’만을 갖춘, ‘소위 외교적 비호권의 행사로 망명’을 할 것 같은 극히 소수의 사람들에게만 행정청이 난민지위를 부여하도록 만든다.

2 난민심사의 실체적 문제

(1) ‘박해’ 개념의 협소한 해석

우선, ‘박해’(persecution)에 대한 협소한 해석의 문제가 있다. 난민에 대한 보호는 ‘대체적’ 성격의 보호여서 국적국으로부터 보호를 받지 못하되 그 수준이 ‘중대한 위해’(serious harm)에 이른 사람들을 피난국 정부가 대신하여 보호하는 제도다. 이와 같은 구조 및 난민협약 제1조 (A)(2)가 단지 ‘박해’라는 개념만을 규정하고 침해되는 권리의 범위를 제한하고 있지 않다는 점을 고려하면, 박해의 대상이 되는 권리는 특정한 기본권에 한정될 수 없다.

그러나 난민심사 실무에서는 ‘박해’를 생명권의 박탈이나 중대한 신체의 자유 침해에 한정하여 해석하는 경향이 존재한다. 그 결과 종교의 자유, 성적 지향, 정치적 의견 등의 행사 제한과 같이 국제적으로 인정되는 박해 유형이 충분히 고려되지 않는 문제가 발생한다. 결국 이를 위해서는 행정청의 심사기준을 제시할 수 있는 법원의 판례의 질적 발전이 긴요하나, 1년에 하급심 판결의 승소건수가 전국에서 10건 정도에 이르지 않는 상황에서는 실체적 발전이 사실 없다. 결국 ‘박해’의 의미에 대해서 실무상 ‘생명권의 박탈, 중형 이상의 신체의 자유의 침해’ 정도만 막연히 박해로 이해될 뿐이다.

그러나 인권 사이에 경중은 없다. 생명권과 신체의 자유처럼 직관적으로 인권침해로 여겨지는 영역 뿐 아니라 그 밖의 문제들 - 종교의 자유, 양심의 자유, 혼인의 자유, 신체의 완전성, 사생활의 자유와 같은 자유권 및 구체적 맥락에 따른 교육권, 사회보장권 등 사회권의 차별적 박탈 - 역시 박해의 내용이 될 수 있다. 그럼에도 이러한 권리 침해를 주장하는 신청자는 난민협약상 보호 대상이라는 관점에서 충분히 검토되지 못하는 경우가 많다.

더 나아가, ‘은폐’(Discreet)에 관련된 심사도 이루어지지 않는다. 적극적으로 인권침해를 박해의 주체가 가할 가능성 뿐 아니라 박해에 대한 두려움으로 ‘스스로 숨기기’로 결단한 경우 그와 같이 ‘박탈된 자유’ 자체는 박해에 해당한다. 인권의 ‘보호, 존중, 촉진’ 의무라는 국가의 의무에서도 이를 일부 논리적으로 도출할 수 있고, 더 나아가 인권보호를 위한 난민협약의 취지에서도 이를 도출할 수 있다. 그러나 국내에서는 주로 성소수자에 관하여 ‘행사의 자유가 박탈되어 이를 숨길 수밖에 없는 상황’은 ‘부당한 사회적 제약’일 수 있으나 ‘박해’는 아니라는 잘못된 판례(대법원 2017. 7. 11. 선고 2016두56080)로 인해 박해로 확인되기 어렵다. ‘개종사실을 숨길 수밖에 없는 상황’, 즉 ‘종교행사의 자유가 박탈된 것도 박해’라는 취지로 본 최근의 하급심 판결이 유일한 예외다. 이에 성소수자, 종교난민들의 경우 예

외적인 경우를 제외하고는 그 자체로 박해를 받는다고 여겨지지 않는다.

(2) 난민협약상 5대 사유 및 관련성에 대한 오해

난민협약의 5대 사유인 ‘정치적 의견’, ‘종교’, ‘인종’, ‘국적/민족’, ‘특정사회집단 구성원 지위’에 대한 각각의 오해도 자명하다.

특히 ‘간주된 정치적 의견’에 대한 오해는 핵심적이다. 난민협약상 난민의 지위는 ‘내심의 의사’에 대한 판단이 아니라 ‘박해 가능성’에 대한 판단이기에, 내심의 의사로 어떤 정치적 의견, 종교를 갖고 있는지는 사실 중요한 심리 대상이 아니다. 박해의 주체가 보기에 그와 같은 의견을 ‘전가’(imputed) 시켜 박해를 받을 여지가 있다면 족하다. 그러나, 박해의 주체의 의사를 직접 확인하긴 어려우므로 국가정황 정보에 대한 충실한 심사를 해야하는데 이와 관련된 국가정황정보가 부족하므로 불가능한 심사 - 난민의 진정한 내심의 의사 확인하기 - 가 이루어진다. 이러한 구조 속에서 신청자의 기억력이나 세부적 진술의 일관성만을 반복적으로 검증하는 방식, 신빙성을 탄핵하기 위한 질문을 통해 모순을 찾아내는 방식의 심사가 강화된다. 그러나 이는 난민협약이 요구하는 ‘박해 위험에 대한 평가’와는 거리가 있다.

한편, 무력충돌에 의한 박해를 주장하는 난민들이 사실 수치상으로 가장 많고, 가장 급박한 보호가 필요한 경우가 많다. 난민인정심사시 무력충돌의 배경이 있는 경우도 ‘관련성’을 난민협약상 사유와 연계할 수 있고, 오히려 더욱 난민의 주장을 강화하는 사유임에도 불구하고 일반적으로 ‘그 자체로’ 난민이 아닌 사유로 오해하여 난민지위가 부당하게 부정당하곤 한다. 더 나아가, ‘병역과 연관된 박해’에 관한 이해가 없어, 주로 전쟁이 벌어지고 있는 국가에서 피신해온 난민들의 난민의 지위가 ‘전가된 정치적 의견’에 관한 평가 없이 기계적으로 부인된다. 특히 ‘전가된’ 정치적 의견 법리에 대한 오해, ‘인간의 기본적인 행동규칙에 반하는 무력충돌’에 대한 객관적 평가 부재라는 법리 오해는 자꾸 ‘병역을 거부할 내심의 자유’의 진실성을 적극적으로 평가하도록 추궁하는 심사를 만들고, 정작 거부의 대상이 되는 전쟁이나 무력충돌의 성격에 대한 평가가 없어 병역기피 난민들의 지위가 기계적으로 부인된다.

협약상 사유와 박해와의 ‘관련성’(Nexus)은 박해의 원인이 아닌, 국적국 정부로부터 보호받지 못하는 이유와 존재해도 난민요건이 만족되는 것이다. 이에 대한 실질적 고려가 없어 수많은 친족 및 가정 폭력(Domestic Violence)이나 갯, 폭력 조직에 의한 폭력이 엄밀한 논의와 평가 없이 매우 쉽사리 ‘사인간 분쟁’에 불과하다고 부인된다.

(3) 주목가능성 개념의 무분별한 적용

‘주목가능성’이란 협약의 정의에 등장하지 않는 잘못된 개념이다. 난민협약에서 난민 지위 인정은 신청인이 난민협약 제1조 A항 제2호에 해당하는지 여부를 기준으로 판단할 뿐이다. 위 조항에서 요구하는 정의에 해당하는 경우 다른 사정을 고려하지 않고 난민의 지위를 인정해야 한다.²⁾ 유엔난민기구의 난민 편람에 정치적 의견에 관한 난민, 체제 중 난민(Refugees sur place)에 대해 ‘주목가능성’으로 번역된 표현이 있으나 그 의미는 행정청이 통상 사용하는 것과는 거리가 멀다.

난민편람 등에는 ‘당국이 모를 것이다’ 또는 ‘관심이 없을 것이다’라는 의미를 뭉뚱그려 이른바 ‘주목가능성이 없다’는 의미로 난민임을 일거에 부정하도록 요하는 부분은 전혀 없다. 그럼에도 국내 난민심사에서는 형식적으로 이와 같은 요건을 추가적으로 요구함으로써 ‘중요한 인물’이어야 하거나, ‘언론 등을 통해 객관적으로 알려져서 박해의 주체에게 인식되었을 것’이라는 요건을 반복하게 한다. 특히 ‘체제 중 난민’의 경우, ‘선의’가 요구되지 않는다는 대법원의 확고한 판례에도 불구하고, 스스로 박해의 위험을 자초하였다면 박해의 위험이 없는 ‘가장 난민’인 것처럼 이해하여 지위를 부정하곤 한다. ‘정치적 활동’이 알려진 경우에는 이를 이용해 난민지위를 얻으려는 가장난민으로 의심받고, 알려지지 않은 경우에는 알려지지 않아서 주목가능성이 없다는 평가를 받는다. 결국 어떤 경로로도 난민의 지위가 부정된다는 기이한 결론이다.

(4) 국가정황정보 체계의 부재의 비극

난민인정심사는 ‘난민의 주장’(사실관계)을 파악하고, ‘법리’를 적용하되, ‘국가정황정보’에 기초하여 박해의 위험을 평가하는 방법으로 이루어진다. 한국의 사회적·문화적 맥락과 다른 국적국에서의 박해의 위험을 평가해야 하기에 ‘그 나라에서 어떤 일이 있는지’(신빙성 평가를 위해), ‘그 나라에서 어떤 위험이 발생할 수 있는지’(박해의 위험 평가를 위해) 국가정황정보를 정확하고, 공정하게 습득하고, 평가하는 것은 필요하다. 그러나 현재 정부에는 국가정황정보에 관한 데이터베이스가 부재하고 체계적인 정리도 없다.

2) “법무부장관은 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 충분한 근거 있는 공포로 인하여 국적국의 보호를 받을 수 없거나 국적국의 보호를 원하지 않는 대한민국 안에 있는 외국인에 대하여 그 신청이 있는 경우 난민협약이 정하는 난민으로 인정하여야 한다(대법원 2016. 7. 22. 선고 2015두59129 판결) 난민 인정에 관한 신청을 받은 행정청은 원칙적으로 법령이 정한 난민 요건에 해당하는지를 심사하여 난민 인정 여부를 결정할 수 있을 뿐이고, 이와 무관한 다른 사유만을 들어 난민 인정을 거부할 수는 없다(대법원 2017. 12. 5. 선고 2016두42913 판결)

난민심사는 사실 개인의 ‘진실성 테스트’가 아니라, 그 나라에서 어떤 박해의 위험이 발생할 수 있는지에 대한 ‘객관적’ 평가에 따라야 한다. 국가정황정보체계 부재의 문제는 결국 ‘객관적 평가’에 관한 심사를 ‘난민신청자 개인’으로 이동시켜, ‘개인의 진술에 대한 신빙성 여하’에 모든 것을 집중하게 한다. 그 결과 심사관이 신청자가 처한 사회적·정치적 맥락을 충분히 이해하지 못한 채 ‘앞뒤가 맞냐 아니냐’에만 집중하고, 나아가 ‘거짓말’을 할 것이라는 선입관까지 더해지면 난민심사는 보호를 위한 심사가 아니라, 이미 정해진 결과를 뒷받침하기 위한 추궁 과정으로 변질될 위험이 있다.

3 소결

이와 같은 실체적 문제들이 종합되어³⁾, 난민협약상 보호되어야 할 난민임에도 불구하고 행정청이 실체적인 개념을 오해하여 난민으로 제대로 이해되지 못하고, 보호에서 배제되어 기계적으로 지위를 거부당하게 된다. 즉, 현재 한국의 난민인정심사는 난민 개념과 요건에 대한 잘못된 이해, 국가정황정보 체계의 부족 등으로 인해 난민 여부를 정확히 확인하는 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다. 그 결과 보호가 필요한 사람을 확인하는 절차가 오히려 난민 지위를 부정하기 위한 절차로 작동하는 구조적 문제가 발생하고 있다.

3) 그 밖의 다양한 실체적 문제에 관한 개괄적 평가 및 국내 실무에 대한 비판은 이일, “한국난민판례의 난민요건별 비판적 분석 개관”, 사법 제47호(2019) 참조.

IV. 심사에 관한 절차적 문제

1 난민면접 및 사실조사의 신뢰성·공정성 문제

소위 ‘면접조서 조작사건’으로 통칭된 사건에서 드러나듯이, 면접조사 자체의 신뢰도가 저하되어 있는 상황이다. 난민전담공무원은 자신의 지위를 난민신청자에게 유리한 증거도 찾고 박해의 위험이 존재하는지를 정당히 평가해야 할 지위로 이해하지 않고, 난민신청자의 거짓여부를 밝혀낼 특별사법경찰관리로 이해한다. 통역인은 정확한 통역을 하는 사람이 아니라 난민면접관의 편에 서서 함께 난민신청자를 추궁하는 경우가 등장한다. 난민면접에 있어서 전담공무원의 역할은 ‘박해의 위험이 존재하는가’ 여부를 위한 사실조사일 뿐인데, ‘기초적인 배경 조사 및 체류경위, 가족사, 개인사’와 같이 박해의 위험 평가에 관한 신상조사를 실시한다. 난민신청자가 가지고 있는 자료를 참고해서 진술할 수 없다. 면접조서의 등사가 정보공개청구가 아닌 방문신청으로만 가능하고, 등사 시점도 불인정결정을 받은 후에야 가능하게 되어 방어권이 심각하게 저하된다. 번역 없는 서증은 수령하지 않거나, 검토할 것을 기대하기 어려워 자력으로 번역을 반드시 해야 한다. 면접조사이시 상충하는 사실이 있을 경우 해명의 기회가 잘 부여되지 않고, 그 같은 사실도 부정적 평가요소로 판단된다. 같은 국적의 통역인이 선택의 기회 없이 섭외되며, 통역인의 질이 잘 담보되지 않는다.

2 절차적 권리 보장의 미흡

난민신청자가 난민인정 신청을 하기 위해서는 한국어 또는 영어로 난민신청서를 작성하여 제출하여야 하는데, 그 과정에서 통·번역 및 법률지원을 받지 못하고 있는 실정이다. 난민법령은 난민면접과 사실조사를 담당하는 ‘난민심사관’의 자격 요건을 규정하고 있는데(난민법 제8조 제4항, 동법 시행령 제6조), 난민심사관은 전국에 4명밖에 없어 충실하고 전문적인 난민심사제도를 운영하기 위한 인적·물적 역량이 부족한 상황이다. 또한 난민법에 따르면 출입국관리공무원은 난민신청 의사를 밝히는 난민신청자를 적극 도와야 하나(제5조 제4항), 난민신청 접수 과정에서 난민신청자가 받을 수 있는 조력은 거의 없는 상황이다.

3 난민심사 제도의 구조적 한계와 투명성 문제

비호시스템의 역량 강화를 위해서는 투명한 절차의 보장이 중요하다. 부실한 난민면접이 문제된 이후 난민면접 녹음녹화가 시행되고는 있으나 영상녹화기록을 난민신청자에게 제공하지 않아 문제가 제기되었다. 이에 대해 법원은 난민면접조서에 난민신청자가 진술한 내용이 정확히 기재됐는지, 통역에 오류는 없었는지, 난민면접 과정에서 절차적 위법은 없었는지 등을 확인할 필요가 있고, 난민면접조서에 드러나지 않는 여러 사정이 면접 영상을 통해 드러날 수 있어 난민면접 녹화영상을 공개할 필요가 있다고 판단하였다. 이후 법무부는 난민신청자나 소송대리인이 난민면접 영상녹화 파일의 정보공개를 청구할 경우 원칙적으로 공개한다는 입장이다. 한편, 이의신청을 담당하는 법무부 난민심의과에서 작성하는 난민심사보고서는 당사자에게 제공되고 있지 않아 변화가 필요하다.

V. 체류안정성 및 행정운영상의 문제

1 불안정한 체류자격 구조

난민신청자는 원칙적으로 난민인정절차가 끝날 때까지 국내에 체류할 수 있다(난민법 제5조 제6항). 그러나 법무부는 「난민업무 지침」(2022. 9. 개정)에서 “체류허가 제한 심사 대상자 처리기준”을 정하면서 아래의 경우에는 이른바 「난민업무 지침」에서 일부 난민신청자의 체류자격 부여를 제한하는 것은 그들이 이른바 ‘남용적 난민신청자’로 보아 “체류기간 연장 등 불허 결정 통지 후 출국기한 유예 조치 대상”으로 분류하고 있다.

- 난민법 제8조 제6항에 따른 면접 등을 위한 출석요구에도 불구하고 3회 이상 연속하여 출석하지 않아 종료된 사람이 재신청한 경우
- 난민법 제18조에 따라 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민법 제22조에 따라 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 재신청한 경우
- 대한민국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일(4개월 이내)에 임박하여 난민인정 신청을 한 경우 또는 강제퇴거 대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우
- 명백히 난민협약 상 난민사유에 해당하지 않는 이유로 재신청하는 경우
- 출국을 위한 체류기간 연장을 받은 사람이 난민인정 신청을 하는 경우

위와 같은 「난민업무 지침」 내용의 가장 큰 문제는 상위법령의 내용에 반한다는 점이다. 난민법은 제5조 제6항에서 난민신청자의 체류자격을 보장하고 있으며, 달리 난민신청자의 체류자격을 제한할 수 있다는 취지의 규정은 난민법은 물론 동법 시행령 및 시행규칙에도 발견되지 않는다. 「난민업무 지침」은 행정청 내부의 사무처리준칙을 정한 행정규칙인데, 행정규칙의 내용이 상위법령이나 법의 일반원칙에 반하는 것이라면 법치국가원리에서 파생되는 법질서의 통일성과 모순금지 원칙에 따라 그것은 법질서상 당연히무효이고, 행정내부적 효력도 인정될 수 없다(대법원 2020. 5. 28. 선고 2017두66541 판결 등 참조). 따라서 일부 난민신청자들을 “체류기간 연장 등 불허 결정 통지 후 출국기한 유예 조치 대상”으로 처리하는 「난민업무 지침」의 내용은 효력 자체가 문제될 위험이 있다.

“체류기간 연장 등 불허 결정 통지 후 출국기한 유예 조치 대상”으로 규정된 개별 사유들 또한 문제적이다. 가장 문제가 되는 것은 “대한민국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일(4개월 이내)에 임박하여 난민인정 신청을 한 경우”이다. 난민신청 시점이라는 우연하고 사소한 사정에만 근거해 해당 난민신청자가 난민 제도를 남용한다고 단정하는 것은 부당함에도, 실무상 위 사유에 따라 난민

신청자의 체류자격 부여가 제한되는 불합리한 피해 사례가 반복되고 있다.

「난민업무 지침」은 “체류허가 제한 심사 대상자 처리기준”의 기본 원칙에서 인도적 사유 등을 고려하여 “체류허가 할 사안이 있는 경우 체류허가하는 등 처분에 재량권 행사”를 할 것을 주문하고 있다. 따라서 「난민업무 지침」의 내용을 적용함에 있어서도 「난민업무 지침」에 열거된 사유가 있다고 기계적으로 난민신청자의 체류자격을 제한해서는 안 되고, 중대한 사정변경 등에 대한 면밀한 심사와 판단을 거쳐 체류자격 부여 여부를 판단하여야 한다.

그러나 현실에서 담당 공무원이 이러한 재량권을 행사하는 경우는 흔치 않다. 「난민업무 지침」에 근거해 이루어진 체류자격 변경 불허처분을 법원이 재량권 불행사·해태를 이유로 취소한 사례들도 여럿 존재한다(인천지방법원 2020. 2. 25. 선고 2019구단740 판결, 수원고등법원 2020. 8. 19. 선고 2020 누10162 판결 등).

난민신청자들은 난민인정 절차가 끝날 때까지는 대한민국에 체류할 수 밖에 없는 상황이며, 이들에 대한 송환은 허용되지 않는다. 그렇다면 출입국관리당국 입장에서도 이들을 미등록 상태로 방치하기보다는 일괄적으로 체류자격을 부여하고 적극적 체류관리를 하는 것이 보다 합리적인 방안일 것이다.

2 난민 관련 출입국행정의 안내 및 통지 미흡

난민인정자, 인도적체류자, 난민신청자 등은 난민법에 근거하여 체류자격 및 처우를 보장받지만, 지방 출입국·외국인관서의 불충분한 안내 및 통지로 인하여 실질적 권리 행사에 지장이 생기는 경우가 빈번히 발생하고 있다.

대표적으로, 난민인정 신청과 별도로 체류자격 변경 신청을 해야 한다는 안내가 부족하다는 점이 반복적으로 문제되고 있다. 「난민업무 지침」에서는 난민인정 신청 접수시에 난민신청자 가이드북을 교부하고 ‘[붙임6] 체류허가 절차 등 안내 확인서’를 작성하도록 하고 있지만, 현장에서는 여전히 별도로 체류자격 변경 신청이 필요하다는 사실을 알지 못해 체류자격 변경 신청을 하지 못하고, 그 결과 외국인등록증도 발급받지 못하는 사례들이 발생하고 있다. 따라서 난민인정 신청 접수시에 형식적으로 체류허가 절차 등 안내 확인서에 서명을 받는 데 그치지 않고 난민신청자들에게 별도의 체류자격 변경 신청이 필요하다는 사실, 체류자격 변경 신청 방법, 미신청시의 불이익 등을 상세히 설명할 필요가 있다.

한편, 난민신청자의 생계비 등 지원 신청시 제출서류 중 하나인 ‘[붙임30] 처우 고지 확인서’에 “처우 심사 결과를 문자메시지로 수신하는 데에 동의합니다”라는 문구를 포함시키고, 이에 근거해 난민신청자의 처우에 관한 통지를 일률적으로 문자메시지 방식으로 행하는 것도 문제이다. 해당 양식의 내용상 난민신청자는 문자메시지 수신 방식의 통지에 관한 동의 여부를 개별적으로 표시할 수 없다. 법원은 난민신청자가 생계비등지원신청 거부처분을 문자메시지로 통지받은 사안에서 “법무부장관이 휴대전화 문자메시지로 생계비 지원 신청을 거부할 수 있다는 규정이 없고 그에 관하여 원고가 동의하였다는 자료도 없다”는 점을 지적하며 문서주의 위반 등을 이유로 생계비등지원신청 거부처분을 취소한 바 있는데(서울행정법원 2016. 7. 7. 선고 2015구합79413 판결), 위 판결의 취지를 고려할 때 처우심사 결과를 문자메시지로 통지하도록 하는 「난민업무 지침」과 실무 관행은 변경될 필요가 있다.

3 가족결합신청 미성년 자녀 면접 방식의 문제

난민인정자의 난민인정 결정일 이전 가족관계를 형성한 배우자 및 미성년 자녀, 또는 난민인정자의 국내 출생 자녀 등은 가족결합을 이유로 난민인정을 받을 수 있다. 그런데 일부 지방출입국·외국인관서에서는 출생한지 얼마되지 않은 난민인정자의 국내 출생 자녀에 대해 직접 출석 면접을 요구하는 등 불합리한 행태가 발견되기도 한다. 이는 행정편의주의적 태도로 난민의 가족결합권 실현을 형해화하는 것이며, 아동 보호의 측면에서도 심각한 문제가 있다. 예방접종도 받지 못한 영아의 경우 외부 이동이 어렵고, 면접에서 직접 진술하는 것도 불가능하므로 보호자 대리면접, 줌(Zoom) 등을 활용한 비대면 면접, 가정방문 등 다양한 방식이 활용될 필요가 있다.

VI. 정착지원과 긴급생계지원의 부재

1 난민 및 인도적 체류자에 대한 정착지원 체계의 부재

소위 제주 피난 예멘 난민들이 받은 처우에서 알 수 있듯, 국내 장기간 체류가 예정된 난민과 인도적 체류자들에 대한 정착지원은 매우 미흡한 실정이다. 북한이탈주민지원에 관한 법률에서 보듯 사회적·문화적 환경이 다른 지역에서 이주한 이들에게 필요한 정착지원은 매우 다양하다. 정착지원 체계를 마련해야 할 법적 근거는 난민협약에 있고, 그 정당성 근거는 난민들의 취약성에 있다. 그러나 난민지위를 취득한 이후에도 영주자격 부여나 이후 간이한 귀화절차와 같은 기본적인 정착을 위한 안정적인 체류자격 부여경로가 마련되어 있지 않은 것은 물론이고, 언어 및 문화 교육은 영주자격 취득을 위한 형태의 사회통합교육 외엔 존재하지 않고, 접근이 어려운 현실이다. 또한 의료지원은 국민건강보험 체계로의 편입 외엔 없어, 난민들 대다수가 갖고 있는 정신건강의학적 질환에 관한 치료 혹은 외상에 관한 치료 대책이 부재하고, 정보 자체가 균형적으로 분포되어 있지 않다. 학령기의 나이가 아닌 한, 현실적으로 고등교육 단계에 새롭게 진입하기가 쉽지 않고, 생계를 유지하며 교육을 받을 수 있도록 하는 장학지원이나 직업훈련 수당 등의 정착지원의 기초가 되는 취업지원 역시 미흡하다.

이는 사실 정책의 문제지만, 근본적으로는 난민법이 법적 권리만 형식적으로 나열할 뿐, 난민들의 처우에 관한 기본적인 틀을 갖추고 있지 못해서 발생하는 문제이기도 하다. 개별 정책 부서에서 예산과 인력을 확보할 근거조차 난민법에서 찾기 어렵다.

2 인도적 체류허가 제도의 문제점

난민법 제2조 제3호는 난민협약에서 난민으로 인정하는 박해 사유 외 다른 사유로 본국으로 돌아갈 수 없는 이들을 “인도적 체류 허가를 받은 사람”(이하 ‘인도적 체류자’)로 정의하고 있다. 법무부에 정보 공개청구한 결과에 따르면, 2025년 6월 기준 국내 인도적 체류자는 총 2,016명이다. 다수의 국가에서 보충적 보호지위를 인정받은 이들이 난민인정자와 유사한 처우를 받고 있는 것과 달리, 한국에서는 임시체류에 해당하는 기타(G-1) 체류자격을 부여 받고, 체류자격 외 활동허가를 통해 취업은 할 수 있으나 업종 범위에 있어 제한을 받으며, 국민건강보험 외 사회보장의 대상이 되지 못한다. 이에 대해 국가인권위원회는 2021년 법무부장관에게 인도적 체류자에 대한 지위와 처우가 국제규범상의 보충적 보호 취지에 부합되도록 난민법 등 관련 법령을 개정할 것과 관련 법령의 개정 전이라도 안정적인 체류기간

확보와 취업 허가요건 완화 및 절차 간소화 등 인도적 체류자의 처우가 개선되도록 관련 지침 등을 개정할 것을 권고하였다.⁴⁾ 이에 대해 법무부는 상한 2년의 취업이 가능한 체류자격을 신설하여 인도적 체류자에게 부여하는 방안을 확정하였으며, 이 밖의 사항은 면밀히 검토 중이라고 회신⁵⁾하였음에도 불구하고, 아직까지 제도적 변화는 없는 상황이다. 또한 국가인권위원회는 2024년 인도적 체류자의 가족결합이 가능하도록 난민법 개정을 추진할 것을 권고했으나⁶⁾, 법무부는 해당 권고를 수용하지 않겠다는 입장을 회신하였다.⁷⁾

3 난민신청자의 취약성 및 생계비 지원제도 등의 한계

난민법은 제40조 제1항에서 난민신청자에 대한 생계비 지원에 관하여 규정하고 있고, 동조 제2항에서 취업허가에 관하여 규정하고 있다. 이에 따르면 난민신청자는 원칙적으로 난민인정 신청일부터 6개월까지는 취업을 할 수 없고, 대신 생계가 어려운 경우 생계비 지원을 신청할 수 있다. 난민법 시행령 제17조 제1항은 법무부장관이 난민신청자에게 난민인정 신청일로부터 6개월이 넘지 않는 범위 내에서 생계비 지원을 할 수 있으며, 중대한 질병 또는 신체장애 등으로 생계비 등의 지원이 계속 필요한 부득이한 경우에는 6개월을 넘지 않는 범위에서 지원기간을 연장할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 동조 제2항은 생계비 지원 여부와 지원금액을 난민신청자의 국내 체류기간, 취업 활동 여부, 난민지원시설 이용 여부, 부양가족 유무, 생활여건 등을 고려하여 법무부 장관이 정하도록 하고 있다.

법무부는 난민신청자 생계비 지원액을 고시하는데, 지원액은 2018년 이후 몇 년간 동결되었다가 2021년에서야 비로소 증가하였다. 2023년 이후 다시 2025년까지 동결되기도 하였다. 난민신청자 중 다수는 생계비 지원제도 자체를 알지 못하는 경우가 많아, 2024년 기준 총 18,336건의 난민인정 신청수의 2.8%인 521명이 생계비 신청을 하였고, 1.5%인 283명만이 생계비 지원을 받았으며, 생계비 평균

4) 국가인권위원회, 「인도적체류자의 지위와 처우 개선을 위한 정책권고」(국가인권위원회 상임위원회 결정), 2021.

5) 국가인권위원회, 「인도적 체류자의 지위 및 처우 개선 이행 촉구」, 2023. 2. 2., <https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7608776&menuLevel=3&menuNo=91>

6) 국가인권위원회, 「침해구제 제2위원회 결정: 23진정0501100 인도적 체류자 가족결합 불허에 따른 인권침해」, 2024. 8. 21.

7) 국가인권위원회, 「인도적 체류자 가족결합권 보장 권고, 법무부 불수용」, 2025. 5. 26., <https://www.humanrights.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=24&boardNo=7611228&menuLevel=3&menuNo=91>

지급 기간은 3.3개월이었다.⁸⁾ 난민법은 난민신청자에 대한 주거지원, 의료지원도 규정하고는 있으나, 2024년 실제 출입국외국인지원센터에 거주한 난민신청자는 41명에 불과했고, 의료비 지원 건수는 총 218건이지만, 그 중 213건이 출입국외국인지원센터 내부에서 사용되었다.

난민신청자는 난민인정 신청 후 6개월 이후 체류자격 외 활동허가를 받아 취업제한 업종(건설업, 사행행위 영업장소, 유흥접객원, 개인과외 교습 등)을 제외한 단순노무 업무에 종사 가능하다. 법무부 출입국외국인정책본부의 외국인체류 안내매뉴얼(2025. 5.)에 따르면 난민신청 후 6개월이 지나기 전에도 장애 등으로 근로능력이 없는 피부양자를 부양해야 하거나 기타 이에 준하는 사유로 청장 등이 특히 필요하다고 인정하는 자는 취업 허가가 가능하나, 실제 허가를 받은 사례는 드물다. 인도적 체류자의 취업 범위도 난민신청자와 동일하나, 건설업은 취업 가능하다. 취업허가는 사전 허가 사항이며, 고용주가 변경되는 경우 새로운 체류자격 외 활동허가가 필요하다. 외국어 회화강사(E-2) 등 전문 분야에 취업하고자 할 경우에는 일반 체류외국인과 동일한 서류 제출 및 절차를 진행한다.

난민신청자의 경우 취업한 사업장에서 건강보험 직장가입을 허용할 경우에만 건강보험 적용이 가능하고, 지역가입은 불가하다. 그 외 사회보장제도도 적용되지 않아 생계, 의료, 주거에 있어 취약한 상황에서 벗어나기 어려우나 난민인정절차의 장기화로 인하여 이와 같은 불안정한 삶을 장기간 유지하게 되는 문제가 있다.

8) 난민인권네트워크 난민처우WG, 「국가인권위원회 이주 인권가이드라인 모니터링 사업 — 「난민신청자 생계비 지원 제도 모니터링 결과 보고대회」 자료집」, 2025. 12. 2.

VII. 출입국항 난민심사제도의 문제점

1 출입국항 난민심사제도의 취지를 중대하게 벗어난 심사 불회부 관행

(1) 출입국항 난민심사제도 개요 및 하급심 법원이 반복적으로 선언하고 대법원이 확고히 한 출입국항 난민심사 제도의 취지와 신중한 운용의 필요성

외국인이 입국심사를 받는 때에 난민인정 신청을 한 경우 지방출입국·외국인관서의 장은 해당 신청자를 7일의 범위에서 출입국항에 있는 일정한 장소(현 ‘출국대기실’)에 머무르게 하면서 난민인정 심사에 회부할 것인지에 관해 심사를 하고(7일 내에 결정하지 못하면 입국을 허가하여야 함), 난민법 시행령 제5조 제1항 각 호의 사유에 해당하는 경우 난민인정 심사에 회부하지 아니할 수 있다(난민법 제6조).

위 시행령 제5조 제1항은 7개의 불회부사유를 명시하고 있다. 주로 “오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민인정 신청이 명백히 이유 없는 경우”(제7호),⁹⁾ “박해의 가능성이 없는 안전한 국가 출신이거나 안전한 국가로부터 온 경우”(제4호)¹⁰⁾, “거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우”(제3호)¹¹⁾가 심사불회부 사유로 적용된다.

법원은 위 출입국항에서의 회부심사제도 및 불회부결정에 관하여 처분청(출입국항 관할 출입국)에 극히 축소된 재량만 허락되고 처분청이 불회부사유에 해당한다는 점에 관한 증명책임을 부담하는 것임을 명시해왔다. 난민법이 출입국항 난민인정신청에 대하여는 ‘난민에 해당하는지’ 여부를 심사하게 한 것이 아니라 ‘정식 난민인정심사에 회부할지 여부’(즉, ‘난민신청자의 지위를 인정할지 여부’)만을 심사하도록 한 것과 단 ‘7일’의 단기간 내에 결정하도록 하였다는 점(7일을 넘길 경우 입국을 허가하여야 함)이 주요 근거였다.

특히 처분청의 극히 축소된 재량에 관하여, 서울고등법원 등 하급심은 10년 전부터 이미 불회부사유에 “해당하는지 여부에 관해 다소라도 의심의 여지가 있어 구체적인 판단이 필요한 경우”에는 “난민인정

9) 2025년 심사불회부결정 159건 중 154건에 제7호 사유가 적용되었다. 난민인권센터, 「난민 심사 현황」(2025. 12. 31. 기준), <https://nancen.org/416394>

10) 2025년 심사불회부결정 159건 중 26건에 제4호 사유가 적용되었다(출처: 위 각주).

11) 2025년 심사불회부결정 159건 중 27건에 제3호 사유가 적용되었다(출처: 위 각주).

심사에 회부해 난민법이 허용하는 절차적 보호 하에 그 지위를 신중히 심사받도록 함이 타당”하다고 판시해왔다(서울고등법원 2015. 1. 28. 선고 2014누52093 판결 등). 나아가 최근 대법원은 가장 빈번히 불회부사유로 적용되는 제7호 소위 ‘명백히 남용적 신청’ 불회부사유를 적용할 수 있으려면 “그 신청의 내용 자체에서 법리상 받아들여질 수 없음이 외견상 명백한 이유를 들고 있는 경우, 또는 난민 요건의 주요사실에 관한 주장에 의심스러운 점이 있다는 것을 넘어, 주요사실에 관한 주장 자체에 심각한 모순이 있거나 객관적 자료와 현저히 배치되는 등 난민인정 신청의 이유 없음이 명백히 드러날 정도”에 이르러야 하고, 만약 “사실관계를 정확히 조사하여야 비로소 그 주장의 이유 없음이 밝혀질 수 있는 경우라면, 난민인정 신청이 명백히 이유 없는 경우라고 할 수 없”음을 명확히 하였다(대법원 2025. 6. 26. 선고 2024두64000 판결). 불회부사유에 해당함을 주장, 증명할 책임이 처분청에 있음도 위 하급심과 대법원 판결에서 반복적으로 판시되었다.¹²⁾

요컨대, 서울고등법원이 신중한 제도 운용이 중요함을 강조하면서 난민인정심사 불회부결정은 “짧은 기간 내에 걸쳐 간단하게 시행된 심사 결과만을 기초로 난민법에 따른 원고들의 난민인정 심사 기회 자체를 배제하는 처분”에 해당한다면서 그 불회부결정이 “취소되더라도 원고들에 대해서는 단지 난민신청 자로서의 지위만 부여될 뿐이고, 행정청은 다시 구체적인 사실관계 확인을 통해 ‘원고들에게 난민법상 난민 지위를 부여할지 여부’를 별도로 심사할 수 있는 권한을 가지”므로 “난민인정심사 불회부결정은 제한적으로 운용될 필요가 있다”고 판시한 것처럼(서울고등법원 2023. 5. 18. 선고 2023누37951 판결), 이 심사회부제도는 잘못된(위법한) 처분이 내려질 경우 신청자에게 가해질 위해가 심대하므로 상당한 수준의 신중한 운용이 필요하다.

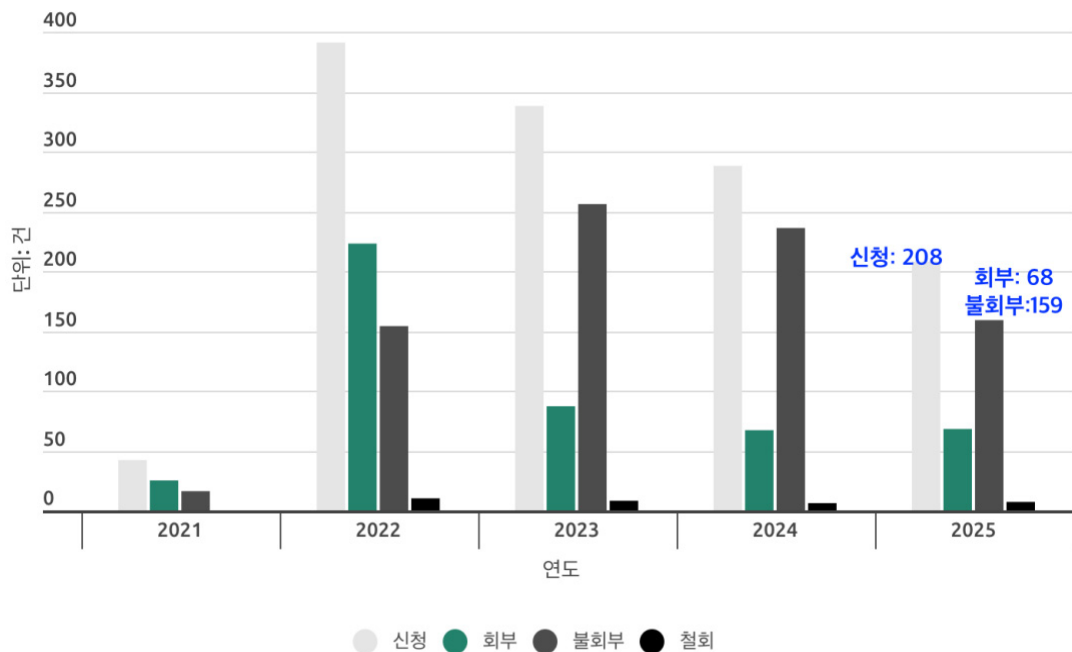
이렇게 명확한 판시가 이루어진 법리 하에서는 당연히 회부심사가 극히 축소된 재량으로 매우 신중히 이루어져 하는데(그렇지 않으면 위법한 처분이 되는데), 안타깝게도 그간의 심사 실무는 그렇지 않았다.

12) 더하여 대법원은 제7호 불회부사유에 이어 자주 적용되는 제4호의 소위 ‘안전한 국가’ 불회부사유에 관하여도 명확한 기준을 제시하며 신중한 적용을 주문하기도 하였다(인용):

“안전한 국가로부터 온 경우”란 아래의 조건들을 모두 충족하는 경우를 의미한다고 해석함이 타당하고, 그 증명 책임은 이를 주장하는 피고에게 있다. 가)출입국항에서의 난민신청자가 출신국을 제외하고 대한민국 출입국항에 도착하기 이전까지 거쳐 온 국가에 재입국할 수 있음이 보장되어야 한다. 나)당해 난민신청자가 그 국가에서 난민 인정 신청을 할 경우 실질적으로 난민신청자로서의 권리, 즉 특별한 사정이 없는 한 공정하고 실질적인 난민인정 심사를 받고, 불복 기회가 부여되며, 난민불인정결정이 확정되기 이전에는 그 의사에 반하여 강제로 송환될 우려가 없을 것을 보장받을 수 있어야 한다. 다)나아가 난민의 요건을 갖추고 있을 경우 난민으로 인정되고 이에 따라 국제적으로 일반화되어 통용되고 있는 기준에 상응하는 지위와 처우가 보장될 수 있어야 한다.”

(2) 출입국향 난민심사 실무의 불회부 관행 및 관련 지침

최근 5년(2021~2025)간 평균 회부율은 약 37% 정도이고(5년간 총 1,267건 신청 중 470건 심사 회부 결정), 2025년 한 해 동안 총 208건의 신청 중 68건에 대하여만 심사 회부 결정이 내려졌다(회부율 약 29%).¹³⁾



[그림1] 출입국향 난민인정심사 회부/불회부 현황

단순 숫자 비교시, 2024년 총 288건의 신청 중 67건의 회부 결정(회부율 약 21%, 236건 불회부)한 데에 비하면 회부 결정이 늘어난 경향을 보인다. 그러나 전술한 대법원의 엄격한 법리에 비추어 보면 여전히 상당히 높은 비율로 불회부결정이 나오는 상황임을 부정하기 어렵다. 요컨대, 2025년 159건의 심사 불회부결정들 중에 대법원이 제시한 매우 엄격한 기준을 통과하여 위법하지 않다고 볼 수 있는 결정들이 과연 얼마나 될지, 합리적이고 평균적인 법률가의 관점에서도 상당한 의문이 제기된다.

이런 의문은 실제 불회부결정 취소소송 결과들로도 확인되었다. 박은정 의원실이 법무부로부터 회신 받은 통계에 따르면 2022년부터 2025년 9월말까지 제기된 위 취소소송의 원고 측 1심 승소율은 60%에 달하는데(127건 결정 중 원고 승 76건), 일반적인 행정소송에서 원고승소(전부승소) 비율은 약 9%,

13) 난민인권센터, 「난민 심사 현황」(2025. 12. 31. 기준), <https://nancen.org/416394>

일부승소까지 합쳐도 승소율은 12.5% 정도에 불과한 사실¹⁴⁾과 비교하면 지나치게 처분 취소율이 높음을 알 수 있다.

[표2] 난민인정심사 불회부결정 취소소송 현황

(‘25. 9. 30. 기준, 단위 : 건)

구분	연도	계	’20	’21	’22	’23	’24	’25. 9.
소송 접수(1심 기준)		141	0	0	22	33	52*	34**
1 심 결 과	계	127	0	0	22	33	52	20
	원고승	76	0	0	9	23	35	9
	피고승(행정청승)	40	0	0	4	9	16	11
	소 취하	11	0	0	9	1	1	0
항 소 제 기	계	44	0	0	10	10	27	9
	원고	23	0	0	4	4	11	4
	피고(행정청)	33	0	0	6	6	16	5
최 종 결 과 ***	계	115	0	0	22	33	49	11
	원고승	66	0	0	10	22	31	3
	피고승(행정청승)	38	0	0	3	10	17	8
	소 취하	11	0	0	9	1	1	0

또한 전술한 2025. 6. 26.자 대법원 판결 선고 이후에도 불회부 관행 실무에 유의미한 변화는 아직 찾기 어렵다(아래 통계 참조).¹⁵⁾ 이처럼 사법통제가 행정 실무에 영향을 제대로 미치지 못하는 현상 이면에는 아직 이를 반영하지 않고 있는 법무부의 난민업무 지침(2022. 9.)도 영향을 미치고 있는 것으로 보인다(위 난민업무 지침에는 대법원이 구체적 기준을 설치한 제7호 및 제4호 사유 등과 관련한 수정이 아직 반영되지 않았다).

[표3] 출입국향 난민인정심사 회부/불회부 현황

(‘25. 9월말 기준, 단위 : 건)

구분	연도	계	’25. 1~6월	’25. 7~9월
출입국향 난민신청		145	92	53
회 부 심 사 결 과	계	170	100	70
	난민인정심사 회부결정	42	18	24
	난민인정심사 불회부결정	122	79	43
	신청 철회	6	3	3

14) 박은정 의원실 제공 통계; 공익법단체 두루, 「난민불회부결정 및 관련 소송 현황(2020~2024)」, <https://duroo.org/immigration/?bmode=view&idx=166449878>

15) 박은정 의원실 제공 통계(위 각주 참조).

2 강제송환금지 원칙을 적용하지 않는 법제상 공백

난민법은 ‘난민신청자’에 한해 강제송환금지 원칙을 적용하고 있는데, 이 난민신청자의 정의에 출입국장에서 난민인정 신청을 한 사람과 심사불회부결정에 관하여 불복절차 진행 중인 사람은 포함되지 않는다(난민법 제5조에 따라 국내에 입국한 이후 난민인정 신청을 한 사람과 그 신청에 대한 불인정결정을 다투는 사람까지만 난민신청자의 정의에 포함시킨다).

제3조(강제송환의 금지) 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 난민협약 제33조 및 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 아니한다.

제2조(정의)

4. “난민인정을 신청한 사람”(이하 “난민신청자”라 한다)이란 대한민국에 난민인정을 신청한 외국인으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
 - 가. 난민인정 신청에 대한 심사가 진행 중인 사람
 - 나. 난민불인정결정이나 난민불인정결정에 대한 이의신청의 기각결정을 받고 이의신청의 제기기간이나 행정심판 또는 행정소송의 제기기간이 지나지 아니한 사람
 - 다. 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람

이런 이유로 출입국장 난민신청자는 난민협약 등에 의거하여 마땅히 보호받아야 할 강제송환금지의 영역 밖에 놓이게 된다. 실제로 법무부가 심사 불회부결정을 받고 불복의사를 제기하거나 불복 중인 신청자를 실무상 강제송환하지 아니하는 최근 실무가 정착되기 전까지 출입국장 난민신청자는 심사 불회부결정 이후 강제송환의 실제적 위험 아래 놓였다. 이를 막기 위해 국제인권 메커니즘(예컨대, 자유권규약위원회 개인 진정에 부대한 긴급조치(Interim Measure)로 강제송환금지를 받음)이 동원되기도 하였다. 나아가 정부 등이 추진해온 난민법 개정안에서는 아예 출입국장 난민신청자와 불회부결정을 다투는 자를 명시적으로 난민신청자의 정의에서 배제하려는 시도가 있었다.¹⁶⁾

그러나 강행규범으로 분류되는 강제송환금지 원칙은 난민으로 인정받은 자 뿐만 아니라 ‘난민으로서 비호를 구하는 모든 사람’에게 적용된다는 점에서, 현행 법률의 공백(나아가 정부 등의 난민법 개정안)은 강제송환금지 원칙의 위반 소지를 내포하고 있어 개선이 필요하다.

16) 제21대 국회에서 정부 발의한 의안번호 2113939 난민법 일부개정법률안 및 이 안과 내용이 거의 동일한 제22대 국회 유상범 의원 대표발의한 의안번호 2212166 안과 난민법 일부개정법률안은 모두 “난민신청자” 정의에서 출입국장 난민신청자를 배제하는 규정이 명시되었다. 위 개정안 그대로 입법될 경우에는 현행 제3조 강제송환의 금지 규정 해석에 의거 출입국장 난민신청자는 강제송환금지원칙 적용대상에서 명시적으로 배제된다.

3 보충적 보호에 대한 심사가 부재한 현실

상기 강제송환금지 원칙의 위반 소지는 실제로 보충적 보호가 필요한 출신국의 난민신청자들에게 빈번히 문제되고 있다. 현행 난민법은 인도적체류허가 신청권을 명시하고 있지 않다. 이는 비법률전문가인 신청자가 난민인정 신청과 인도적체류허가 신청을 명확히 구분하기 어려움을 고려하여 두텁게 보호하고자 난민인정 신청을 할 경우 그에 따라 인도적체류 허가에 관한 심사도 하도록 하려는 좋은 입법취지에서 비롯된 것이다. 그런데 출입국은 이를 출입국향 회부심사 국면에서 ‘출입국향 난민인정 신청 결과 난민인정심사에 회부되지 못한 신청자는 애초에 난민신청자 자격이 주어지지 않으므로 인도적 체류허가 필요 여부도 심사하지 않는’ 방식으로 구현하고 있다.

이로써 예멘, 시리아, 수단, 에티오피아 등 이른바 내전의 위험에서 탈출하여 한국 국경에 당도한 신청자들은 ‘이른바 전쟁 난민은 난민에 해당하지 않는다’는 지나치게 단순화된 정부 측 논리 및 ‘출입국향 회부심사에서는 인도적 체류허가 여부는 심사하지 않는다’는 실무 앞에 그대로 심사 불회부결정을 받아 내전의 위험이 도사리는 본국으로 강제송환될 위험에 고스란히 노출된다.

이상의 문제 상황들은 모두 난민법 제6조와 시행령 제5조의 단순하고 간략한 데다 행정재량 오남용의 소지가 높은 내용으로 구성된 법령 그 자체에서 나타난 것들이어서, 근본적인 해결 노력이 필요하다.

VIII. 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리 규정 문제점

난민법 시행령 제11조 제2항은 난민불인정결정에 대한 이의신청 과정에서 ‘국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 우려’가 있는 경우, 법무부장관이 난민위원회의 심의결과를 따르지 않을 수 있도록 하고 있다.

난민법 시행령 제11조(이의신청에 대한 결정 등)

② 법무부장관은 제1항에 따른 결정을 할 때에는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 우려가 없다고 인정되는 범위에서 이의신청에 대한 난민위원회의 심의결과를 존중하여야 한다.

해당 조항은 크게 두 가지 측면에서 문제적이다. 첫째, 이의신청 절차에서 난민협약의 배제조항(exclusion clauses)을 자의적으로 확대하여 난민협약과 강제송환금지원칙 등 국제법을 위반할 소지가 크다. 둘째, 난민법은 난민위원회 심의절차에 대한 구체적인 사항만 시행령에 위임하고 있으므로 이의신청 결정 과정에서 배제사유를 추가하는 것은 모법의 위임 범위를 벗어난다.

1 난민협약상 배제조항의 자의적 확대¹⁷⁾

1992년, 대한민국은 난민협약과 난민의정서를 비준하였다. 난민협약과 난민의정서는 당사국인 대한민국을 구속하며, 대한민국은 그 내용을 성실히 이행할 국제법적 의무가 있다.¹⁸⁾ 국회의 동의를 얻어 비준한 난민협약과 난민의정서는 헌법 제6조 제1항에 의해 국내법과 같은 효력을 지니며, 2012년 제정된 난민법은 난민협약과 난민의정서에 따른 난민의 지위와 처우를 규정함을 그 목적으로 한다.¹⁹⁾

난민법 시행령 제11조 제2항은 난민협약상 난민인정 배제사유를 자의적으로 확대하여 난민협약의 당사국으로서 보호할 의무가 있는 일부 난민을 보호대상에서 배제하는 결과로 이어질 위험이 크다. 이는 난민협약과 관습국제법 지위를 인정받는 강제송환금지원칙에 반한다.

난민협약 제1조F의 배제조항은 비호신청인이 여타 협약상 난민의 정의에 부합하더라도, 열거된 조건에 해당한다고 볼 중대한 이유가 있는 경우 보호대상에서 제외하도록 한다. 그 취지는, 반인도적 범죄

17) 강지윤, 「법무부 제출 난민법 개정안에 대한 평가와 바람직한 난민법 개정안의 방향」, 국회토론회 발제문, 2025. 6. 16., 일부 발췌·요약.

18) 조약법에 관한 비엔나 협약 제26조(“pacta sunt servanda”).

19) 난민법 제1조.

등을 저지른 사람은 송환시 박해의 위험이 있더라도 국제적 보호를 누릴 자격이 없다는 것이다.

난민협약 제1조

F. 이 협약의 규정은 다음의 각 호에 해당한다고 볼만한 중대한 이유가 있는 사람에게는 적용하지 아니한다.

- a) 평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄, 또는 인도에 반하는 범죄에 관하여 규정하고 있는 국제문서에서 규정된 범죄를 저지른 사람.
- b) 난민으로서 비호국에 입국하기 전에 그 국가 밖에서 중대한 비정치적 범죄를 저지른 사람.
- c) 국제연합의 목적과 원칙에 반하는 행위에 대하여 죄책이 있는 사람.

유엔난민기구는 「국제적 보호에 관한 지침 제5호」에서 난민협약의 배제사유는 한정적(exhaustive)으로 열거되었다고 강조한다.²⁰⁾ 즉, 당사국은 배제사유를 자의적으로 추가하거나 확장할 수 없다. 또한 유엔난민기구는 난민인정 배제의 심각한 함의(박해 위험이 있는 본국으로 송환 가능성)를 고려하여 사건의 개별 정황에 대한 철저한 평가가 완료된 후에만 신중하게 적용되어야 한다고 강조한다.

이에 불구하고 시행령은, 그것도 이의신청 절차에서만, “국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 우려”를 추가적인 난민인정 배제 요건으로 고려할 수 있도록 하고 있다. 국가안보, 질서유지, 공공복리는 난민협약에 열거된 배제사유가 아닐뿐더러, 여타 협약상 배제사유의 성격과도 현저히 동떨어져 있다. 협약은 전쟁범죄 등 국제형사법상 범죄, 중대한 비정치적 범죄를 저질렀다고 볼 ‘중대한 이유’를 요구하는 반면, 시행령 제 11조 제2항은 단지 공공복리를 ‘해칠 우려’만으로도 난민위원회 심의 결과 난민의 정의에 부합하는 사람의 이의신청을 기각할 수 있도록 한다.

난민협약에 ‘공공복리’는 어디에도 등장하지 않지만, ‘국가안보’와 ‘공공질서’는 난민의 추방금지원칙을 규정하는 협약 제32조에 등장한다.

난민협약 제32조 추방

1. 체약국은 국가안보 또는 공공질서를 이유로 하는 경우를 제외하고 합법적으로 그 영역에 있는 난민을 추방하여서는 아니된다.
2. 이러한 난민의 추방은 법률에 정하여진 절차에 따라 이루어진 결정에 의하여서만 행하여진다. 국가안보를 위하여 불가피한 이유가 있는 경우를 제외하고 그 난민은 추방될 이유가 없다는 것을 밝히는 증거를 제출하고, 또한 권한있는 기관 또는 그 기관이 특별히 지명하는 자에게 이의를 신청하고 이 목적을 위한 대리인을 세우는 것이 인정된다.
3. 체약국은 상기 난민에게 타국가에의 합법적인 입국허가를 구하기 위하여 타당하다고 인정되는 기간을 부여한다. 체약국은 그 기간동안 동국이 필요하다고 인정하는 국내조치를 취할 권리를 유보한다.

20) UNHCR, Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, para. 2.

협약 제32조의 목적과 적용대상은 협약 제1조F 배제조항의 그것과 전혀 다르다. 제32조의 적용대상은 비호신청인이 아닌 인정된 ‘난민’이며, 주 목적은 난민의 추방이 허용되는 사유를 규정하는 것이 아닌, 난민을 추방하여서는 아니된다는 대원칙을 천명하는 것이다. 난민의 추방은 그와 그 가족에게 “매우 심각한 결과”(박해 위험이 있는 본국으로 송환)를 초래할 수 있기 때문이다.²¹⁾

따라서 제32조 제1항에 등장하는 ‘국가안보’와 ‘공공질서’는 이러한 난민의 추방금지원칙의 예외 요건이며 난민 지위와 그에 따른 보호를 처음부터 제한하는 배제 요건이 아니다. 유엔난민기구 역시 「국제적 보호에 관한 지침 제5호」에서 난민협약 제1조F의 배제조항을 인정된 난민의 추방을 다루는 협약 제32조와 혼동해서는 아니된다(not to be confused with)고 강조한다.²²⁾

난민협약의 목적은 협약상 정의에 부합하는 난민에게 “기본적인 권리와 자유의 가능한 한 광범위한 행사를 보장”하는 것이다.²³⁾ 난민법 시행령 제11조 제2항은 난민협약의 배제조항을 자의적으로 확대하여 협약 당사국으로서 보호할 의무가 있는 난민의 범위를 축소하여 협약과 강제송환금지원칙에 반한다.

2 난민법의 위임범위 일탈

시행령에서 이의신청에 대한 난민인정 배제사유를 추가하는 것은 모법(난민법)의 위임범위를 벗어난다.

난민법 제21조 제5항은 “난민위원회의 심의절차에 대한 구체적인 사항”을 대통령에 위임하며, 동조 제6항은 법무부장관은 난민위원회의 심의를 거쳐 난민법 제18조에 따라 난민인정 여부를 결정해야 한다고 명시한다.

21) UNHCR Executive Committee, Conclusions of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 28th Sess., 1977.

22) UNHCR, Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, para. 4.

23) 난민협약 전문.

난민법 제21조(이의신청)

- ③ 법무부장관은 제1항에 따라 이의신청서를 접수하면 지체 없이 제25조에 따른 난민위원회에 회부하여야 한다.
- ④ 제25조에 따른 난민위원회는 직접 또는 제27조에 따른 난민조사관을 통하여 사실조사를 할 수 있다.
- ⑤ 그 밖에 난민위원회의 심의절차에 대한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑥ 법무부장관은 난민위원회의 심의를 거쳐 제18조에 따라 난민인정 여부를 결정한다.

난민법 제18조는 난민인정 여부(인정 또는 불인정)에 따라 법무부장관이 취해야 하는 행정적 조치를 규정하며, 법무부장관에 다른 재량을 부여하지 않는다.

난민법 제18조(난민의 인정 등)

- ① 법무부장관은 난민인정 신청이 이유 있다고 인정할 때에는 난민임을 인정하는 결정을 하고 난민인정증명서를 난민신청자에게 교부한다.
- ② 법무부장관은 난민인정 신청에 대하여 난민에 해당하지 아니한다고 결정하는 경우에는 난민신청자에게 그 사유와 30일 이내에 이의신청을 제기할 수 있다는 뜻을 적은 난민불인정결정통지서를 교부한다.
- ③ 제2항에 따른 난민불인정결정통지서에는 결정의 이유(난민신청자의 사실 주장 및 법적 주장에 대한 판단을 포함한다)와 이의신청의 기한 및 방법 등을 명시하여야 한다.
- ④ 제1항 또는 제2항에 따른 난민인정 등의 결정은 난민인정신청서를 접수한 날부터 6개월 안에 하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에는 6개월의 범위에서 기간을 정하여 연장할 수 있다.
- ⑤ 제4항 단서에 따라 기간을 연장한 때에는 종전의 기간이 만료되기 7일 전까지 난민신청자에게 통지하여야 한다.
- ⑥ 제1항에 따른 난민인정증명서 및 제2항에 따른 난민불인정결정통지서는 지방출입국·외국인관서의 장을 거쳐 난민신청자나 그 대리인에게 교부하거나 「행정절차법」 제14조에 따라 송달한다.

따라서 법무부장관은 이의신청 절차를 거쳐 난민인정 신청이 이유가 있다고 인정되는 경우 난민법 제18조 제1항에 따라 난민인정 결정을 해야 하며, 난민협약의 배제조항(협약 제1조E 및 제1조F)을 준용한 난민법 제19조의 배제사유에 해당하지 않는 한, 다른 재량을 행사할 여지가 없다.

난민법에서 위임한 “난민위원회의 심의절차에 대한 구체적인 사항”은 이미 시행령 제10조에서 규정하고 있으며, 이의신청에 대한 결정은 난민법 제18조에 따르도록 모법에 명시되어 있다. 이에 불구하고 모법에 언급조차 되지 않은 국가안보, 질서유지, 공공질서를 시행령에 배제사유로 추가하여 난민위원회의 심의결과를 뒤집을 재량을 법무부장관에 부여하는 것은 모법의 위임범위를 현저히 벗어난 것으로 법적 효력이 없다고 보아야 한다.

제3장 난민제도 관련 국내외 기구의 권고 등

I. 서설

대한민국은 난민법 제정 이전부터 현재에 이르기까지 유엔난민기구(UNHCR), 유엔 인권조약기구, 국가인권위원회 등으로부터 난민인정절차, 출입국항 난민신청제도, 강제송환금지 원칙, 난민 및 인도적 체류자의 처우, 사회통합 정책 등에 관한 다양한 권고와 의견을 받아왔다.

이러한 권고들은 단순한 정책적 제안에 그치는 것이 아니라, 대한민국이 가입·비준한 난민협약 및 주요 국제인권조약상 의무를 구체화하는 해석적 기준으로서 중요한 의미를 가진다. 특히 유엔난민기구의 의견서는 난민협약 및 난민법에 따라 부여된 감독기능에 기초하여 작성되는 것으로, 난민협약의 해석과 적용에 관한 가장 권위 있는 국제적 기준 가운데 하나로 평가된다. 또한 인종차별철폐위원회, 자유권위원회, 고문방지위원회 등 유엔 인권조약기구의 최종견해는 대한민국 난민제도의 구조적 문제를 국제인권법적 관점에서 점검해온 중요한 자료이며, 국가인권위원회의 권고와 의견표명은 국내 제도의 실제 운영과 개별 인권침해 사례를 중심으로 제도 개선의 방향을 제시해 왔다.

흥미로운 점은, 서로 다른 법적 권한과 관점을 가진 이러한 기구들의 권고가 상당 부분 공통된 문제의식을 공유하고 있다는 점이다. 난민인정절차에 대한 실효적 접근 보장, 강제송환금지 원칙의 엄격한 준수, 공정하고 개별화된 심사, 전문성과 독립성을 갖춘 심사체계 구축, 출입국항 난민신청 절차의 개선, 난민신청자 및 인도적 체류자의 실질적 권리 보장 등은 여러 기구가 반복적으로 지적해 온 핵심 쟁점들이다. 이는 현재 한국 난민제도의 문제가 일부 절차의 미비나 개별적 운영상의 한계를 넘어, 제도 전반의 구조적 과제와 관련되어 있음을 보여준다.

이하에서는 먼저 유엔난민기구가 대한민국 난민법 및 관련 제도에 관하여 제시해 온 주요 의견과 권고를 살펴보고, 이어 유엔 인종차별철폐위원회를 비롯한 유엔 인권조약기구의 권고, 그리고 국가인권위원회의 권고 및 의견표명을 검토함으로써, 국내외 인권기구의 관점에서 한국 난민제도의 핵심 쟁점과 개선 방향을 분석하고자 한다.

II. 유엔난민기구 권고

대한민국 난민법 및 동법 시행령·시행규칙의 제·개정 과정에서, 유엔난민기구는 2009년 난민법 제정 논의 단계부터 현재에 이르기까지 다양한 의견을 제출해왔다. 이러한 의견들은 난민협약 및 국제인권규범에 비추어 난민보호체계가 갖추어야 할 절차적·실체적 기준을 제시하는 한편, 난민심사제도의 효율성과 국제적 보호 원칙 사이의 균형에 관한 유엔난민기구의 일관된 입장을 보여준다.

특히 유엔난민기구는 난민심사절차에 대한 효과적인 접근(access to asylum procedures), 강제송환금지 원칙(non-refoulement)의 준수, 개별적이고 공정한 심사, 절차적 안전장치의 보장, 취약계층 보호 및 사회통합의 중요성을 반복적으로 강조해왔다. 아래는 2009년 이후 대한민국 난민법 관련 주요 의견서들에 나타난 핵심 내용을 주제별로 정리한 것이다.

1 강제송환금지 원칙의 적용 및 예외

유엔난민기구는 2022년 대한민국 난민법 개정안에 대한 의견서²⁴⁾에서 국제난민법에 따른 강제송환의 금지는 난민인정사실 여부와 관계없이 난민 모두에게 적용되며, 명시적으로 난민 지위를 신청하지 않은 개인들도 여기에 포함되는데, 나아가 국제인권법상의 강제송환금지 원칙은 고문, 학대 또는 기타 심각한 인권침해로 인해 돌이킬 수 없는 피해를 입을 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 모든 사람에게 적용된다는 점을 명확히 한 바 있다. 이에, 유엔난민기구는 “난민 정의의 요건을 충족하는 사람 또는 고문, 학대 또는 기타 심각한 인권침해로 인해 돌이킬 수 없는 피해의 위험이 있다고 믿을만한 상당한 근거가 있는 사람”을 포함하도록 난민법 제3조를 개정할 것을 권고한 바가 있다.

나아가, 유엔난민기구는 난민 등의 추방은 국제적 보호체제의 위반으로 이어질 수 있으므로 추방이 난민협약 제32 조(1)과 제32(2)와 (3)에 명시된 절차적 안전장치를 준수하여 진행되어야 한다는 점을 명시하는 조항이 포함되어야 한다고 권장하였다. 특히 출입국 관련 위반으로 인한 추방명령은 난민신청에

24) UNHCR, UNHCR's Comments on the Legislative Amendment Proposal to the Refugee Act of the Republic of Korea, 15 Apr. 2022. <https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2022/124095?lang=ko>; 본 의견서는 2021. 12. 17. 발의된 정부 발의 난민법 일부개정법률안(의안번호 13939호)에 대한 것이다.

대한 최종결정이 이루어지기 전에 집행되어서는 안 되며, 난민으로 인정된 자에 대한 추방명령은 자동
으로 그 효력이 상실된다는 점도 명시하였다.²⁵⁾

2 출입국항에서의 신청

유엔난민기구는 2021년과 2022년 대한민국 난민법 개정안에 대한 의견서²⁶⁾에서 출입국항, 공항에
서 시행되는 초기 선별심사 절차(screening procedures)는 적절한 절차적 안전장치를 갖추어야 하며
(유엔난민기구에 연락하는 기회를 포함), 충분한 자격을 갖춘 심사관에 의해 수행되어야 함을 지적한 바
있다. 또한 적절한 안전장치를 갖춘 경우에 한하여, 명백히 이유 없는 주장은 출입국항에서의 신속한 절
차를 통해 심사될 수도 있으나, 특히 미동반 또는 부모와 분리된 아동, 고령자, 질병이 있거나 트라우마
를 겪고 있는 사람들과 같이 특별한 보호 필요성이 있는 사람들은 항상 영토 입국이 허용되어야 하며
정규 난민인정심사 절차에 회부되어야 한다고 일관되게 지적한 바 있다. 이와 관련하여, 유엔난민기구는
공항을 포함한 출입국항에서의 심사 방식(screening modalities)이 비호 절차로의 효과적인 접근을 침
해하지 않고 강제송환금지 원칙의 존중을 보장할 수 있도록, 난민법 제6조의 개정을 제안한 바 있다.

나아가, 현재 난민법 시행령 제5조에서 규정하고 있는 각 불회부사유에 대하여도, 유엔난민기구는
2009년 난민법 도입에 관한 초기 단계의 논의²⁷⁾에서부터, 불회부사유로 열거된 대부분의 사유들은 회
부심사에서 다뤄질 것이 아니라, 통상적인 난민인정심사 절차에서 다뤄져야 한다는 입장을 분명히 하였
다. 이는 2013년 난민법 시행령과 시행규칙에 대한 의견서²⁸⁾에서 보다 구체적으로 설명되고 있다.

제1호 사유인 “대한민국의 안전 또는 사회질서를 해칠 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있
는 경우”에 관하여 유엔난민기구는, 난민협약 제33조 제2항과 유사한 추방조항(expulsion provision)

25) UNHCR, UNHCR's Comments on the Republic of Korea 2009 Draft Bill on Refugee Status Determination and Treatment of Refugees and Others, 15 June 2009, p. 7.

<https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2009/69599?lang=ko>

26) UNHCR, UNHCR's Comments on the Legislative Amendment Proposal to the Refugee Act of the Republic of Korea, 17 February 2021, p. 3.

<https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2021/123484?lang=ko>

27) UNHCR, UNHCR's Comments on the Republic of Korea 2009 Draft Bill on Refugee Status Determination and Treatment of Refugees and Others, 15 June 2009.

<https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2009/69599?lang=ko>

28) UNHCR, UNHCR's Comments on the Draft Presidential Decree and Regulations to the Refugee Act of the Republic of Korea, 26 March 2013.

<https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2013/101487>

으로 보인다고 판단하였는데, 이는 국가안보에 대한 위협이 있거나 특히 중대한 범죄로 최종 유죄판결을 받아 공동체에 위협을 초래하는 난민의 경우, 예외적으로 송환금지 원칙의 제한이 가능하다는 점을 밝혔다. 그러나 이와 같이 난민협약 제33조 제2항의 추방을 적용하기 위해서는 먼저 해당 개인이 “난민인지 여부(inclusion)”에 대한 판단이 선행되어야 하므로, 유엔난민기구는 우선 신청자를 정식 난민인정 심사 절차에 회부하여 난민 정의에 해당하는지를 판단한 후, 그 다음에 추방 여부를 검토해야 한다고 권고한 바 있다.

제2호 “인적사항 관련 질문 등에 응하지 아니하여 신원을 확인할 수 없는 경우”나 제3호 “거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우”에 관하여도, 신청자가 질문에 응하지 않거나 허위 문서를 사용하게 되는 사정은 언어 장벽, 나이, 정신적 혹은 신체적 장애를 비롯하여 긴급한 탈출로 인한 서류 미비 등 다양할 수 있으며 그러한 사실만으로 정식 난민인정심사 절차에의 접근을 거부해서는 안 된다고 권고한 바 있다. 특히 난민협약 제31조에서 “채약국은 이 협약 제1조와 같이 그들의 생명과 자유가 위협받는 영역에서 직접 탈출해 온 난민에게, 그들이 허가 없이 자국 영역 내에 입국 또는 체재하고 있다는 이유로 벌을 과하여서는 안 된다. 다만 이는 그 난민이 지체 없이 국가기관에 출두하고 그들의 불법적인 입국 또는 체재에 대한 상당한 이유를 제시할 것을 조건으로 한다”라고 규정하고 있음을 재차 강조하며, 모든 비호신청은 각자의 입국 상황 및 조건, 해당 비호신청자가 허위 또는 위조된 문서를 사용할 수밖에 없었던 이유를 포함한 개별 사건의 특정한 상황에 근거하여 판단되어야 한다고 밝혀왔다.²⁹⁾

제4호 “박해의 가능성이 없는 안전한 국가 출신이거나 안전한 국가로부터 온 경우”에 관하여는, “안전한 국가(safe country)” 출신 신청자를 난민인정심사 절차에 회부하지 않을 재량을 부여하고 있는 점은, 그 재량의 행사 결과 특정 집단의 신청자 전체를 사전에 난민인정 대상에서 배제할 수 있다는 점에서, 난민협약의 정신 및 경우에 따라서는 문언 자체와도 합치되지 않을 가능성이 있다는 우려를 밝히며 “안전한 출신국” 개념은 신청자들을 신속 심사로 분류하기 위한 목적으로는 활용될 수 있어도, 그러한 국가에서 왔다는 이유만으로 영토 접근 및 난민인정심사 절차 접근 자체를 차단하여서는 안 된다는 점을 명시하였다.

마지막으로 제5호 “난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 받으려는 경우”에 있어서도, 재신청이 정당한지 판단하기 위해서는 새로운 요소,

29) 2022년 대한민국 난민법 개정안에 대한 유엔난민기구 의견서(UNHCR, UNHCR's Comments on the Legislative Amendment Proposal to the Refugee Act of the Republic of Korea, 15 Apr. 2022) 참조.

새로운 증거, 신청자의 상황 변화 등을 검토하여 기존 신청을 다시 심사할 필요가 있는지를 판단해야 하며 이러한 사항을 판단하기 위해서는 인터뷰가 필요하고, “중대한 사정의 변경”을 보다 구체적으로 규정할 것을 권고한 바 있다.

3 재신청자에 대한 적격심사

유엔난민기구는 원칙적으로 재신청에 있어 주장의 실질에 대한 검토를 필요로 하는 새로운 요소가 발생하였거나 제시되었는지를 사전에 심사할 수 있다는 데 동의한다. 그러나, 이러한 예비 심사는 이전 절차에서 신청자의 주장이 온전히 본안심사를 받은 경우에만 정당화된다는 일관된 입장이다.

일반적으로, 유엔난민기구는 재신청에 대한 난민인정심사 재개 신청은 서면으로 이루어져야 하며 제출된 새로운 정보 또는 추가 정보를 포함하여, 요청 사유를 개략적으로 설명해야 하고, 개별 면접도 실시할 수 있다고 보고 있다. 적합하게 1차 불인정결정 및 이의신청 기간의 통지가 이루어진 신청자에 대해서는, 신청자의 개인적 상황에서의 중요한 변동 사항이나, 현지 체재 중 난민 신청에 따른 난민지위를 포함하여, 신청자의 난민지위 적격 여부에 영향을 줄 수 있는 국적국/상주국 여건의 중요한 변동 사항 등이 심사 재개의 근거가 될 수 있다고 언급되어 있다. 또한, 적합하게 1차 불인정결정 및 이의신청 기간의 통지가 이루어진 신청자에 대해서는 이전의 심사가 적절하게 결정되지 않았다는 것을 보여주는 신뢰할 수 있고 중요한 새로운 정보가 있는 경우, 신청이 이전에 부적절하게 결정되었다고 믿을 만한 중대한 사유가 있는 경우, 난민지위에 대한 적격 근거가 적절하게 검토되거나 다루어지지 않았음을 보여주는 새로운 정보가 있는 경우 등도 심사 재개의 근거가 될 수 있다는 점이 명시되어 있다.³⁰⁾

또한 유엔난민기구는, 신청자가 이전 신청의 심사 이후에 추가적인 증거를 제출하거나 새로운 쟁점을 제기하고자 하는 데에는 여러가지 이유가 있을 수 있으며, 이러한 이유에는 출신국에서의 상황 변화, 출신국에서의 출국 이후 신청자가 연관된 활동 또는 신념을 이유로 한 박해 또는 심각한 위협에 대한 두려움, 이전 절차의 진행 중 또는 이후 비밀 유지 원칙의 직·간접적 위반에 기초한 두려움, 관련 사실 및 증거에 대한 적절한 검토 및 평가를 방해했을 수 있는 이전 절차에서의 결함 또는 오류, 트라우마, 수치심 또는 기타 방해 요인으로 인해 이전 심사 절차에서 신청자가 완전한 구두 진술을 못했을 수 있는 상

30) 위 UNHCR 2022년 의견서 참조.

황, 또는 이전 심사 절차 이후 신청자가 새롭게 취득하였거나 새롭게 발생한 추가적인 관련 증거 등이 있을 수 있다는 점을 지적하였다.

나아가, 유엔난민기구는 재신청의 예비적 심사에서는 절차적 안전장치가 핵심이라는 점을 강조해왔으며 원칙적으로, 모든 신청자에게 적격 심사 및 본안 심사 단계 모두에서, 개별 면접 기회가 보장되어야 한다고 항상 강력하게 권고하고 있다.

4 인도적 체류자의 지위 및 처우

유엔난민기구는 여러 의견서³¹⁾를 통하여, 인도적 체류 자격이 난민협약에 따른 난민 정의를 충족하지 못하는 이들의 국제적 보호 필요성에 실용적으로 대응하는 긍정적인 방법임을 인지하며, 해당 기준을 충족하는 이들이 인도적 체류 지위가 아닌 난민으로 인정받고 보호받을 수 있는 방식으로 난민협약 상 난민 지위 기준을 해석할 것을 대한민국에 요청해온 바 있다.

특히, 2009년 5월 발의된 난민 등의 지위와 처우에 관한 법률안에서 “인도적 지위를 부여받은 자의 처우에 관하여는 난민의 처우에 관한 규정을 준용한다”라고 정한 것에 대하여, 보충적 형태의 보호를 받은 자가 필요로 하는 보호기간은 난민이 필요로 하는 보호기간과 동일하며, 이런 사람들은 대부분 본국으로의 귀환이 불가능하므로 인도적 체류 허가를 받은 개인에게도 난민의 권리를 제공하는 초기 법률안을 환영하기도 하였다.³²⁾

또한, 2013년 난민법 시행령과 시행규칙에 대한 의견서에서는, 대한민국 난민법 시행령이 인도적 체류자의 권리 및 수급 자격에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다는 점을 지적하며, 인도적 체류자에 대한 처우 기준은 기본적인 시민적·정치적·사회적·경제적 권리의 보호를 포함해야 하고, 일할 권리까지도 여기에 포함된다고 밝혔다.

31) UNHCR 2021년·2022년 난민법 개정안 의견서 및 2013년 시행령·시행규칙안 의견서 참조.

32) UNHCR, UNHCR's Comments on the Republic of Korea 2009 Draft Bill on Refugee Status Determination and Treatment of Refugees and Others, 15 June 2009, p. 30.
<https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2009/69599?lang=ko>

5 취하 간주

유엔난민기구는 2022년 및 2021년 의견서에서 “암묵적 철회(철회 간주)” 개념의 광범위한 사용이 신청자가 실제로 신청을 철회하고자 하지 않는 경우에도 신청 거부를 초래할 수 있음에 우려를 표해왔다. 만일 신청자가 실제로 신청을 철회하려는 의사가 없음에도 암묵적으로 철회 간주된다면 이는 결과적으로 새로운 적격심사 또는 본안심사로 이어지는 다수의 재신청을 초래할 수 있으며, 이는 난민심사 절차가 지연되고 제도의 효율성이 악화되는 결과까지 이어질 수 있음을 지적하였다. 일반적으로, 유엔난민기구는 심사 당국이 판단할 수 있는 모든 관련 사실과 상황을 완전히 조사한 결과, 신청자가 난민이 아니고 보충적 보호를 받을 자격도 갖추지 못했다고 결정한 경우에만 난민 신청이 불허될 수 있다고 판단한다.

또한 유엔난민기구는 특정 기간 내에 신청자가 연락하지 않는 한 그 신청이 철회된(거부된) 것으로 간주될 것임을 신청자가 이해할 수 있는 언어로 사전 서면 통지할 당국의 의무를 정할 것을 권고해왔다. 신청자에게는 심사 당국에 연락하여 신청을 포기한 것으로 간주된 상황이 불가피 했음을 입증할 기회가 주어져야 하며, 이 경우 심사를 재개하여야 한다는 것이 유엔난민기구의 입장이다.

6 1차 심사 과정에서의 절차적 권리

유엔난민기구는 효율성과 공정성 측면에서, 보호체계의 완전성(integrity)을 보장하기 위해 처음부터 관련 데이터와 정보를 정확하고 엄격하게 기록하는 것이 중요하기 때문에, 난민신청 접수단계에서 통·번역의 제공을 의무화하고 법무부가 난민인정심사 절차에서의 통·번역이 훈련되고 자격을 갖춘 통·번역가들에 의해 제공되도록 보장할 것을 권고해왔다. 신청자는 접수, 1 차 심사, 이의신청, 취소, 철회(revocation), 정지(cessation) 및 재개 절차를 포함한 모든 난민인정심사 절차 단계에서, 교육을 받고 자격을 갖춘 통역인의 서비스에 접근할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 난민불인정 통지서는 난민 지위 신청의 거부에 대한 구체적이고 상세한 이유를 신청자가 이해하는 언어로 제공되어야 한다는 점이 반복적으로 강조되어 왔다.

7 사회적응교육 등 통합 정책

유엔난민기구는 2009년 초기 단계 논의에서부터 난민의 한국사회 내 통합을 촉진하기 위하여, 사회적응교육 및 직업훈련 등의 중요성을 강조하였으며, 난민인정자에 대한 이러한 교육 지원 관련 조항을 환영한 바 있다. 그러나 동시에, 유엔난민기구는 난민신청자의 자립과 통합을 위하여 한국어 교육을 비롯하여, 공적 차원에서 제공되는 프로그램을 통한 직업교육을 난민인정자를 넘어, 난민신청자에게도 제공할 것을 권고하기도 하였다.³³⁾

8 아동 및 가족 결합

유엔난민기구는 아동을 위한 특별 보호 조치 및 가족결합 권리에 관하여도 지속적으로 의견을 낸 바 있다. 2009년 의견서에서는, 집행위원회 결정 107 (b) ii³⁴⁾에 따라 대한민국 관할권 내에 있는 모든 난민신청자, 난민 또는 인도적 지위를 부여받은 자의 자녀에게 국가차원의 아동보호 체제를 이용할 수 있도록 할 것을 권고하였고, 2022년 의견서에도 아동 최선의 이익 및 가족 결합 원칙을 존중할 것을 권고한 바 있다.

비슷한 맥락에서 유엔난민기구는 아동·청소년의 교육권에 관하여도, 대한민국이 비준한 아동권리협약에 따라 모든 아동에게 무상 초등교육이 의무적으로 제공되어야 하므로, 난민인정자 뿐만 아니라 난민신청자의 자녀들 및 미성년인 난민신청자들 역시 대한민국에서의 무상 초등교육의 대상이 되어야 하며, 중등교육도 제공되어야 한다고 권고한 바가 있기도 하다.³⁵⁾

나아가, 가족결합 원칙은 보충적 보호 지위를 부여받은 인도적 체류자들에 대하여도 차별 없이 보장되어야 한다는 입장이 여러 차례 강조되었으며, 유엔난민기구는 2009년 초기 논의에서부터 가족결합의 대상에는 안정적인 한 가족의 진정한 모든 가족 구성원이 포함될 수 있어야 한다는 점을 언급하기도 하였다.

33) UNHCR, UNHCR's Comments on the Republic of Korea 2009 Draft Bill on Refugee Status Determination and Treatment of Refugees and Others, 15 June 2009, p. 34.

<https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2009/69599?lang=ko>

34) Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom), Conclusion No. 107 (LVIII): Children at Risk, adopted by the Executive Committee, 5 Oct. 2007.

<https://www.refworld.org/policy/exconc/excom/2007/33614>

35) UNHCR, UNHCR's Comments on the Republic of Korea 2009 Draft Bill on Refugee Status Determination and Treatment of Refugees and Others, 15 June 2009, p. 33.

9 귀화

유엔난민기구는 현행 난민법에 따라 난민인정자가 귀화 신청을 할 수 있다는 점을 환영하면서도, 난민협약 제34조에 따라 귀화절차를 신속히 진행시키고 이러한 절차에 따른 수수료와 비용을 가능한 경감시키기 위한 모든 노력 또한 다해야 한다는 점을 함께 강조해왔다.

동시에 유엔난민기구는, 귀화는 국제적 보호가 필요한 사람들에게 있어 핵심적인 지속가능한 해결책(durable solution)이며, 대한민국 국적법은 외국인의 일반귀화를 위해 영주(permanent residence) 자격을 필수 전제 요건으로 요구하고 있다는 점을 지적하였다. 이러한 요건은 난민이 귀화를 하는 데에 추가적인 장애요소를 만드는 것이라 평가한 바 있다. 또한, 이는 난민인정자와 마찬가지로 출신국으로 돌아갈 수 없어 지속가능한 해결책이 필요한 인도적 체류자들에 대하여도 마찬가지로 적용된다고 지적하였다.³⁶⁾

종합하면, 유엔난민기구는 대한민국 난민법 및 관련 제도의 발전 과정에서, 국제난민법 및 국제인권법상 원칙이 국내 난민보호체계 전반에 충실히 반영될 필요가 있다는 점을 지속적으로 강조해왔다. 특히 난민인정절차에 대한 접근 보장, 강제송환금지 원칙의 준수, 공정하고 개별적인 심사, 취약계층 보호 및 난민 등의 안정적인 사회통합은 유엔난민기구가 여러 의견서를 통해 반복적으로 제시해온 핵심 원칙들이라 볼 수 있다.

36) 2013년 난민법 시행령·시행규칙안에 대한 UNHCR 의견서 참조.

III. 인종차별철폐위원회 권고

1 유엔 인종차별철폐협약의 난민 관련 권고 개요

한국 정부는 1979년, 인종차별철폐협약 비준 이후 1981년 인종차별철폐위원회로부터 최초의 최종견해를 받았다. 이후 최근 2025년까지 총 14차례의 최종견해를 받았다. 위원회의 한국 정부에 대한 난민 관련 권고는 한국의 난민 정책 변화 및 이주민을 바라보는 기조의 변화와 함께 지속적으로 확장·심화되었다. 2000년대 초반, 한국의 초기 난민 정책에 대해 위원회는 주로 난민인정절차의 법제도적 미비와 현저히 낮은 난민인정률에 대한 우려를 집중적으로 제기하였다. 즉, 국제 기준에 부합하는 제도적인 틀을 갖추는 것이 일차적 권고의 목표였다.

난민법의 제정 이후에는 한국 정부가 아시아 최초의 독립된 난민협약 이행 법률을 제정한 것에 환영의 뜻을 표했다. 하지만 법 제정 이후 실질적인 집행 과정에서의 문제점이 도출되면서 권고의 세부 항목이 대폭 추가되었다. 주요 내용으로는 난민 심사 과정에서의 전문성 부족, 난민 면접의 질적 저하, 난민 신청자에게 제공되는 생계비 및 지원의 미비, 열악한 처우 등이 전면에 등장하였다. 2018년 발생한 제주 예멘 사태를 기점으로 한국 사회 내에서 급격히 확산된 난민에 대한 혐오 정서 또한 주요 쟁점으로 부각되었다. 2019년, 유엔 인종차별철폐위원회의 제17-19차 최종견해를 통해 위원회는 난민 혐오에 대한 정부의 강력한 대응 및 사회적 인식 개선을 촉구하는 한편, 공항 등 출입국항에서의 난민신청자 장기 구금 및 적절한 사법·법적 절차 없는 구금 문제를 지적하며 구금의 대안 마련을 권고하였다.

2025년에 이르러 위원회의 권고는 과거의 포괄적인 우려를 넘어 구체적이고 다층적인 측면에서 한국의 난민인정절차 및 난민의 처우와 관련된 구조적 한계를 짚는 방식으로 발전하였다. 난민인정자 또는 난민신청자 뿐 아니라 인도적 체류자, 출입국항 난민, 체류자격의 안정성 등 법적 사각지대에 놓인 난민의 실질적 인권 보장을 강력히 촉구하고 있다.

2 2025년 제20-22차 인종차별철폐위원회 최종견해 핵심 내용 및 쟁점

2025년 인종차별철폐위원회는 난민심사 시스템의 역량 강화 및 심사 지연을 줄일 것, 출입국항에서의 권리보장 및 국제기준에 따른 강제송환 금지 원칙 존중, 비호신청 관련 국적별 세분화된 통계 공개, 난민신청자 및 인도적 체류허가자의 처우를 개선할 것을 권고하였다.

29. 위원회는 종전 권고(제14-15항)를 상기하면서, 당사국이 취한 특정한 조치에도 불구하고, 국제 보호 신청에 대해 신속하고 투명하며 공정한 결정을 내릴 수 있는 비호시스템의 역량, 강제송환 금지 원칙의 존중을 보장하는 안전장치의 적절성, 제공되는 생활 지원의 적절성에 대해 여전히 우려한다. 특히 위원회는 다음 사항에 대해 우려한다.
- (a) 적은 인력, 충분한 훈련을 받은 심사관의 부족, 불인정 결정에 대한 이의신청을 처리하는 ‘난민위원회’의 독립성과 역량 부족. 이는 심사 기간의 지나친 장기화를 초래하고, 개별 사건을 평가하는 시스템의 역량에 대한 의구심을 야기한다.
 - (b) 입국장에서 ‘난민법 시행령’ 제5조에 따라 비호를 신청한 사람에게 내려지는 불회부 결정의 높은 비율. 이는 그들의 비호 절차에 대한 접근을 거부하는 것이고, 그러한 결정에 대한 행정쟁송 또는 소송을 통한 이의제기를 위한 법률 조력에 대한 접근이 제한되게 한다.
 - (c) ‘1951년 협약’에 따른 강제송환 금지 의무의 예외를 판단하는 법무부 기준이 명확하게 명시되어 있지 않고, 충분히 제한적이지 않다는 보고, 그리고 국제적 보호 수혜자의 지위를 인정받은 사람에 대한 추방 명령이 발령되었다는 보고가 있다.
 - (d) 보고 기간 동안 중국과 조선민주주의인민공화국 등으로 강제송환된 사례가 있다는 보고가 있다.
 - (e) 인도적 보호 지위 부여 비율은 약간 높음에도 불구하고 낮은 난민 인정률
 - (f) 난민신청자의 취업 허가, 의료 및 기본적 필요 지원에 대한 접근과 관련된 법적 제한 및 실질적인 장애. 실제 난민신청자의 1-2%만 난민법 제40조에 따라 예상되는 생계비를 받고 있고, 그 기간은 약 3개월에 불과한 점에 주목한다.
 - (g) 특히 가족 재결합 및 기본 서비스에 대한 접근과 관련하여 인정된 난민과 비교하여 인도적 지위 보유자에게 부여되는 권리의 격차. 이로 인해 많은 사람들이 주거 및 지원을 NGO에 의존하고 있다(제5조, 제6조).
30. 당사국은 다음 사항을 이행하여야 한다.
- (a) 개별 사건의 심사를 위해 적절한 훈련을 받은 심사관의 충분한 확보 및 이의신청을 처리하는 ‘난민위원회’의 독립성과 역량 강화를 통해 비호 시스템의 역량을 강화하고, 절차적 지연을 줄이기 위해 필요한 모든 조치를 취한다.
 - (b) 난민신청자가 입국장에서 비호신청을 할 수 있는 권리를 효과적으로 보장하고, 난민 지위 결정 및 관련 이의신청에 대해 국제기준에 따라 명확하고 투명한 절차를 적용하는 등으로 강제송환 금지 원칙에 대한 존중을 보장한다.
 - (c) 제출된 비호신청 건수 및 이의신청 후를 포함하여, 성공적인 신청 건수를 포함하여 국적별로 세분화된 비호신청에 대한 전체 통계를 공개한다.
 - (d) 난민신청자와 인도적 보호 지위 보유자가 취업 허가, 필수 의료 및 기본적 필요 지원에 효과적으로 접근할 수 있도록 국내법, 정책 및 관행을 수정한다.
 - (e) 인도적 보호 지위 보유자에게 가족 재결합의 권리를 부여한다.

권고의 핵심 쟁점은 크게 네 가지 영역으로 분류된다.

(1) 난민인정심사의 낮은 신뢰성과 전문성의 문제

한국 정부는 제20-22차 국가보고서를 통해 난민전담공무원 운영규정의 마련, 필수 교육 이수, 최장 5년의 전담 근무제 지정 등 전문성 향상을 위해 노력해 왔다고 주장하였다. 인종차별철폐위원회는 이리

한 정부의 답변을 정면으로 반박하며, 여전히 충분한 전문 훈련을 받지 못한 소수의 인력이 방대한 난민 심사 업무를 담당하고 있다는 점, 심사 인력 및 난민위원회의 전문성·인력 부족으로 인해 난민 심사 기간이 지나치게 장기화되고 있다는 점, 그리고 턱없이 낮은 한국의 난민인정률을 지적하였다. 위원회는 이러한 부실한 심사 구조와 지나치게 낮은 인정률이 결과적으로 난민신청자들로 하여금 정부의 심사 결정 자체를 신뢰하지 못하는 근본 원인이 되고 있다고 짚었다.

(2) 출입국항 난민신청 회부 제도의 문제

공항이나 항만 등 대한민국 출입국항에서 난민신청을 할 때 거쳐야 하는 ‘난민인정심사 회부 제도’가 사실상의 장벽으로 작용하고 있다는 점도 강력하게 지적되었다. 한국 정부는 출입국항에서 상당수의 난민신청자에게 불회부 결정을 내리고 있는데, 이러한 불회부 결정이 난민신청자가 정식 난민심사 절차에 접근할 기회 자체를 차단하는 결과를 낳는다고 우려하였다. 또한, 출입국항이라는 물리적 공간의 제약으로 인해 불회부 결정에 대해 행정소송을 제기하거나 변호사의 조력을 받을 권리가 심각하게 제한되며, 소송을 진행하는 수개월에서 수년동안 신청자들은 입국을 하지 못한 채 공항에 사실상 구금 상태로 방치되는 심각한 인권침해를 겪고 있다는 점도 지적되었다.

(3) 난민신청자 및 인도적 체류자의 처우 문제

위원회는 또한 한국 정부가 난민 지위를 인정받지 못한 단계에 있는 이들의 기본적인 인권을 법제도로 배제하고 있는 현실에 대해 깊은 우려를 표했다. 평균 2-3년이 걸리는 장기간의 심사 기간 동안 난민신청자에게 지급되는 생계비 지원은 월 약 43만 7천원에 불과한데, 이로는 정상적인 생계 유지가 불가능하다. 그럼에도 불구하고 난민신청자와 인도적 체류자들의 취업 허가 제한, 의료 서비스 및 기본적인 사회보장 제도에 대한 접근 차단, 가족결합 권리의 박탈 등이 이루어지고 있다는 점이 취약점으로 지적되었다.

(4) 체류 안정성의 문제

난민으로 인정되거나 인도적 체류 허가를 받았다 하더라도 현행 법체계상 영주 자격을 취득하거나 국적을 얻는 과정이 극도로 어렵다는 점 역시 다루어졌다. 위원회는 한국의 영주권 전치주의와 엄격한 귀화 요건이 난민들의 정착과 안정적인 장기 거주를 가로막고 있으므로 이들이 안정적인 지위를 영위할 수 있도록 영주권 신청 경로를 완화해야 한다고 권고하였다.

3 타 유엔 인권 조약기구의 권고와 향후 과제

2025년 유엔 인종차별철폐위원회의 지적은 해당 위원회만의 견해가 아니다. 출입국항 난민제도의 문제는 2023년 자유권위원회, 2024년 고문방지위원회에 의해서도 제기된 문제로, 불회부 절차를 통해 출입국항에서의 난민신청자가 난민 지위 결정 절차에 접근이 거부되는 이러한 관행은 강제송환금지에 대한 국제 기준에 부합하지 않는다는 점은 국제사회에 의해 반복적으로 지적되는 문제이기도 하다.

이러한 점에서 한국 정부가 단순히 “전담 인력을 배치했다”, “지침을 만들었다”는 답변을 반복하는 것으로는 국제사회의 기준을 충족할 수 없음이 명확하다. 한국 정부가 비준한 국제인권조약상의 의무를 다하기 위해서는 실질적이고 근본적인 제도 개선이 수반되어야 한다. 난민심사관과 난민위원회의 인력을 충원하고, 법적 공정성을 확보하여 심사 기간을 단축하고, 난민인정률을 국제적 수준으로 현실화 하여야 하며, 공항에서의 자의적인 불회부 결정을 최소화하고, 소송 중인 난민신청자들에게 입국 등 구금의 대안을 적극 도입해야 한다. 그리고 인도적 체류자와 난민신청자들이 최소한의 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 취업 기준을 완화하고, 지역 건강보험 가입 허용, 가족 재결합의 권리 보장 등 보편적인 사회보장제도의 틀 내부로 이들을 포용해야 한다.

IV. 국가인권위원회 권고

2013년 7월 난민법 시행 이후 국가인권위원회(이하 ‘인권위’)는 난민제도 전반에 관하여 다수의 진정을 심리하고, 그 과정에서 제도 개선 필요성을 지적하는 권고 및 의견표명을 반복적으로 제시하였다. 공개된 보도자료와 결정문, 언론 보도를 종합하면, 난민법 시행 이후 현재까지 난민제도와 직접 관련된 구체적인 권고 및 의견표명은 대략 10여 건 내외로 파악되며, 이와 별도로 국가인권위원장 성명, 토론회 개최, 국가인권정책기본계획(NAP) 권고안 등 정책 수준의 개입도 지속되었다.

이러한 권고 및 의견표명은 내용상 ① 출국대기실 등 공항 출입국항에서의 절차와 처우, ② 난민인정 절차 및 심사의 공정성 및 신속성, ③ 난민 및 인도적 체류자의 지위와 처우, ④ 난민재신청자 및 체류자격 제한 난민신청자의 체류 및 생존권, ⑤ 난민제도 전반에 대한 정책 수준의 종합권고 및 국제협력이라는 다섯 가지 범주로 구분할 수 있다. 이하에서는 ① 에서 ④ 까지 범주별로 주요 권고 내용을 검토하고, 그 이행 여부와 한계를 중심으로 살펴본다.

1 출국대기실 등 공항에서의 문제

출입국항, 특히 공항 출국대기실은 난민신청자가 처음으로 난민제도에 접촉하는 공간이자, 동시에 강제송환 위험이 현실화되는 공간이라는 점에서 인권침해 가능성이 매우 높은 지점이다. 인권위는 난민법 시행 이후 공항 출국대기실과 관련된 사건을 계기로, 난민신청자의 절차 접근권과 기본적 생활 보장을 중심으로 여러 차례 제도 개선을 촉구하였다.

우선 2016년 인권위는 난민인정심사 불회부 제도가 광범위하게 활용되어 상당수 난민신청자가 본안 심사에조차 회부되지 못한 채 출국대기실에서 강제송환 위기에 놓여 있는 현실을 문제 삼아, 난민법 시행령상 불회부 사유를 엄격히 제한하고, 불회부 결정에 대한 이의신청 절차를 도입할 것을 법무부장관에게 권고하였다. 또한 출국대기실의 운영과 책임 주체를 명확히 하고, 난민신청자에게 불회부 결정서 및 관련 통지서를 이해 가능한 언어로 제공할 것을 요구하였다. 그러나 법무부는 난민제도의 “악용 방지” 및 신속한 출입국 관리를 이유로 불회부 사유 축소나 이의절차 도입 등 핵심 권고를 수용하지 않고, 통지서 다국어 작성, 출국대기실에 관한 법적 근거 정비 등 일부 형식적 요소만을 부분적으로 수용하는 데 그쳤다.

2023년 10월 인권위는 출국대기실에 장기간 머무는 송환대상 외국인의 인간다운 생활 보장을 위해, 공항 외부 또는 별도의 공간에 독립된 대기시설을 설치하고, 식사, 수면 공간, 운동, 의료, 위생 등 기본

적 생활 조건을 충족하는 운영규정을 마련할 것을 법무부장관에게 권고하였다. 동시에 해당 공항 출입국·외국인청장에게는 출국대기실의 실질적인 공간 확장과 환경 개선을 요구함으로써, 단기 대기를 전제로 설계된 현행 구조가 장기 체류 현실을 전혀 반영하지 못하고 있음을 지적하였다.

나아가 2024년 8월 인권위는 공항에서 난민신청 후 난민인정심사 불회부 결정을 받았음에도 불복 의사를 명확히 밝힌 당사자에 대해, 불복절차 신청 가능 기간 동안 의사에 반하는 송환집행이 이뤄졌던 사건을 심리한 뒤, 출입국·외국인청장에게 송환집행 절차에 관한 구체적인 업무 매뉴얼을 마련하고, 법무부장관에게는 불복절차 기간 중 강제송환을 금지하는 방향으로 제도 개선을 추진할 것을 권고하였다. 인권위는 특히 강제송환금지 원칙이 실질적으로 작동하기 위해서는, 난민신청자의 불복 의사를 형식적으로만 확인하는 수준을 넘어, 불복절차 개시 여부와 관계 없이 일정 기간 송환을 정지하는 명확한 법적 장치가 필요하다고 보았다.

이러한 권고에도 불구하고, 출국대기실 장기 거주 문제와 불회부 결정 후 불복절차 기간 중 송환 금지의 법제화 여부 등 핵심 쟁점에 대해서는 아직 구체적인 제도 개선 결과가 확인되지 않는다. 출국대기실은 여전히 장기 체류를 전제로 설계되지 않은 임시 공간으로 기능하고 있으며, 난민신청자 및 송환대상자가 폐쇄된 환경에서 장기간 불안정한 상태에 놓이는 구조적 문제는 지속되고 있다.

2 난민인정심사의 공정성 및 신속성

인권위 권고의 또 다른 축은 난민인정절차의 공정성, 투명성 및 신속성에 관한 것이다. 난민법 시행 직전인 2013년 인권위는 난민법 시행령 제정안에 대해, 난민신청자에 대한 정보 제공, 통역, 법률조력 보장, 결정 통지 방식 등에서 난민의 절차적 권리가 충분히 반영되지 않았다는 점을 지적하며, 국제인권규범에 부합하도록 시행령을 보완할 것을 법무부장관에게 의견으로 제출하였다. 이는 이후 제기된 개별 사건 권고의 기본적인 문제의식을 형성하는 출발점이었다고 볼 수 있다.

구체적 사건에 기초한 권고도 이어졌다. 2020년 인권위는 신속심사 절차에서 난민면접이 형식적으로 진행되고, 진술 내용이 왜곡되고 축약되는 등 중대한 인권침해가 발생한 사건을 계기로, 난민면접의 전 과정을 녹음·녹화하고, 난민신청자에게 면접기록 및 관련 자료를 열람·복사할 수 있는 권리를 보장할 것을 법무부장관에게 권고하였다. 아울러 난민전담공무원에 대한 체계적인 교육 및 평가와 관리 감독을 강화하여, 심사관의 전문성 부족과 자의적 판단이 난민인정 여부에 결정적인 영향을 미치는 구조를 개선할 필요성을 강조하였다.

2023년에는 난민신청 후 5년 이상 심사가 지연되어 생활고와 불안정한 체류 상태가 장기화된 사건을 다루면서, 난민위원회를 상설화하고 위원을 확대하는 방안, 난민심사관 증원과 난민전담공무원 자격 기준 마련 등을 통해 심사의 신속성과 공정성을 확보할 것을 법무부장관에게 권고하였다. 인권위는 특히 장기 지연이 개별 사무 처리의 지연이 아니라 구조적인 인력 부족과 조직 설계의 문제에서 비롯된다는 점을 지적하며, 난민심사 조직의 개선을 제안하였다.

그러나 난민심사관 대폭 증원이나 난민위원회 상설화와 같이 난민제도의 구조를 근본적으로 재설계하는 권고는 예산 및 인력 문제를 이유로 본격적으로 이행되지 못하고 있는 것으로 보이며, 불회부 제도의 통제, 신속심사 절차의 남용 방지, 심사 기준 및 자료 공개 등 절차적 투명성 확보 역시 여전히 미흡한 수준에 머물러 있다.

3 난민인정자 및 인도적 체류자의 지위 및 처우

난민으로 인정된 이후의 처우와 인도적 체류자의 지위 문제는 난민제도의 실질적 보호 수준을 가늠하는 핵심 지표이다. 인권위는 난민 인정자뿐 아니라 인도적 체류자를 국제 기준상 “보충적 보호(subsidiary protection)” 대상자로 보아, 장기적 통합을 가능하게 하는 지위와 처우를 보장할 필요가 있다는 점을 반복적으로 강조해 왔다.

2017년 인권위는 난민으로 인정된 장애인이 사회보장제도에서 배제된 사건을 계기로, 난민인정자에 대한 장애인복지서비스와 사회보장을 국민과 동일한 수준으로 보장할 것을 보건복지부장관에게 권고하였다.

2021년 6월 인권위는 인도적 체류자의 지위와 처우를 국제기준에 부합하도록 개선할 것을 법무부장관에게 권고하였다. 인권위는 인도적 체류자가 난민인정자와 마찬가지로 강제송환금지 원칙에 따라 보호되는 대상임에도, 체류기간이 단기로 불안정하게 부여되고, 취업 허가 요건이 엄격하며, 사회보장제도에서 광범위하게 배제되어 있다는 점을 문제로 들었다. 이에 따라 인권위는 난민법 등 관련 법률을 개정해 인도적 체류자의 지위를 명확히 규정하고, 법 개정 이전에도 체류기간 상향, 취업 허가 요건 완화, 관련 지침 개정을 통해 처우를 개선할 것을 권고하였다.

법무부는 인권위 권고에 따라 인도적 체류자의 체류기간 연장 시 원칙적으로 상한 1년을 허가하고, 1년 미만을 부여할 경우 그 사유를 설명하도록 하는 계획, 인도적 체류자에게 상한 2년 동안 취업이 가능한 별도의 체류자격을 부여하는 방안 등을 제시하였고, 인권위는 이러한 방안을 긍정적으로 평가하면서 난민법 개정 등 법제도 전반의 보완을 재차 촉구한 바 있다. 하지만 현재까지도 법무부의 개정방안

은 진척되지 않아 인도적 체류자의 처우는 여전히 제한적 수준에 머무르고 있으며, 연구 결과에서도 “머물 수는 있지만, 살 수는 없는 삶”이라는 표현으로 그 취약성이 지적되었다.

특히 2024년 인권위는 인도적 체류자에게도 난민과 동일하게 가족결합권을 인정하는 방향으로 난민법 개정을 추진할 것을 권고하였다. 인권위는 가족결합권이 헌법 및 주요 국제인권조약에서 보장하는 기본권으로서, 국적이나 체류지위와 무관하게 존중되어야 하며, 장기간 체류하는 인도적 체류자를 가족과 분리된 상태로 방치하는 것은 국제인권기준과 포용적 사회의 원리에 반한다고 지적하였다. 그러나 법무부는 난민과 인도적 체류자의 법적 지위 차이, 국민적 공감대 부족 등을 이유로 권고를 불수용하였고, 인권위는 2025년 해당 불수용 사실을 공표하면서 정부 입장을 비판하였다.

4 난민재신청자 및 체류자격 제한 난민신청자

인권위는 난민재신청자와 체류자격 제한 난민신청자처럼 가장 취약한 위치에 놓인 집단을 별도의 분석 범주로 설정하고, 그 생존권 보장을 위한 제도 개선 필요성을 제기하였다. 2022년 침해구제 제2위원회는 난민재신청자가 제기한 진정을 기각하면서도, 난민재신청자의 신분을 증명할 수 있는 서류를 발급하고, 심사가 장기화될 경우 최소한의 생존을 보장하기 위한 지원 또는 취업 허가 절차를 마련할 필요가 있다는 의견을 법무부장관에게 표명하였다.

2023년 인권위는 “체류자격 제한 난민신청자의 생존권 관련 토론회”를 개최하며, 출입국관리법과 난민법상 ‘체류자격 제한’ 규정으로 인해 난민신청자가 장기간 사실상 무권리 상태에 놓이는 구조를 집중적으로 논의하였다. 인권위는 토론회 안내문에서 2022년 난민재신청자 관련 의견표명을 재차 상기시키며, 체류자격 제한 대상 난민신청자에게도 최소한의 생계, 의료, 주거, 노동 권리를 보장하는 제도적 장치가 필요함을 강조하였다.

그러나 체류자격 제한 난민신청자에 대한 생존권 보장을 위한 구체적인 개선은 진행되지 않아 수 많은 난민이 단속 위험을 무릅쓰고 비공식 노동에 참여하거나, 절대적 빈곤상태에서 민간 지원에 의존해 살아가고 있다. 또한 난민법 개정, 인도적 체류자의 지위 정비, 가족결합권 보장, 출국대기실 및 불회부제도 개선 등 핵심 쟁점에서 정부가 인권위 권고를 반복적으로 불수용하거나 “검토할 필요가 있다”는 수준의 원론적 답변에 머무르는 사례가 계속되고 있어, 출국대기실의 법적 근거 정비 국가 인권정책의 틀 안에서 난민보호가 실질적인 우선순위로 자리 잡았다고 보기는 어렵다.

제4장 난민법령에 대한 시민사회 개선안

I. 서설

난민인정심사를 담당하는 법무부 및 출입국·외국인청에서는 신속하고 공정한 심사방안을 마련하기 위해 전문성 있는 난민 전담인력을 확충해야 한다. 인적 및 물적 역량을 확보하여, 충실하고 전문적인 난민 심사제도 운영으로 심사 적체를 해소하고 난민인정률을 높여야 할 것이다. 한편 심사 적체를 해소하기 위한 방안으로 난민인정 가능성이 높은 집단에 대해서는 신속심사 절차를 도입할 필요성을 고려할 수 있다.

전문적인 난민심사제도 운영을 위해 통번역 역량 강화도 필요하다. 2021년 법무부가 국회에 제출한 난민법 개정안에도 난민인정 신청 접수 시 통번역을 제공할 근거 규정을 마련한 바 있다(안 제45조의2). 최근 급속도로 발달하고 있는 AI를 활용한 번역툴을 난민신청제도에 연계하여 난민신청자가 자신의 언어로 난민신청서를 작성·제출할 수 있도록 하는 방안도 검토될 필요가 있다.

출입국항에서 비호신청 권리 보호를 위해 난민불회결정과 관련하여서 난민법 및 대법원 판례를 위반하는 실무를 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 공향난민심사 제도와 관련하여 난민법의 개정이 수반되어야 한다. 난민인정심사 불회부 사유를 최소화하고, 나아가 부당한 불회부결정을 다투는 취약한 난민신청자가 공향에서 수 개월간 구금되지 않도록 불복 중인 사람을 위한 별도 시설 설치 및 처우 개선이 필요하다. 인도적 체류 허가 고려가 필요한 난민을 위해 인도적 사유를 심사 회부 사유로 추가하는 안도 마련되어야 한다.

국내 체류 중인 난민인정자, 인도적 체류자 및 난민신청자의 처우 개선을 위해서는 관련한 난민법 개정도 필요하다. 난민인정자의 경우, 지역사회 정착을 지원할 수 있도록 보다 적극적인 한국어 교육, 직업 훈련 및 취업지원 제도가 마련되어야 하며, 개별 법제 정비를 통하여 내국인에 준하지 않은 처우 부분을 개선해야 한다. 인도적 체류자의 경우, 국제인권조약에 근거하여 난민인정자에 준하는 처우를 보장해야 하며, 가족결합의 허용, 장기 체류 및 취업 등이 자유로운 체류자격으로의 개편이 시급하다. 난민신청자의 인간으로서의 존엄을 보장할 수 있도록 개인의 상황에 따른 생계비 지원 제도를 마련하고 그에 필요한 예산을 마련해야 하며, 그 외 취업 지원 관련 정책도 수립할 필요가 있다.

II. 총론

1 기본원칙

(1) 국제인권규범에 따른 차별금지 조항의 신설

난민협약 제3조(무차별)는 난민에게 인종, 종교 또는 출신국에 의한 차별없이 협약의 규정을 적용하도록 하고 있다.³⁷⁾ 이에 따라 기본 이념 조항을 신설하여 차별금지 원칙을 명시하고, 차별금지 사유로 대한민국이 가입·비준한 자유권규약, 사회권규약, 여성차별철폐협약, 아동권리협약, 장애인권리협약 등에 비추어, 성별, 장애, 병력, 나이, 성적 지향 등의 사유를 명문화한다.

(2) 아동 등 취약계층에 대한 고려

아동권리협약은 당사국에게 난민으로 취급되는 아동은 부모 등의 동반 여부와 관계없이 보호와 지원을 받을 수 있도록 적절한 조치를 취할 의무를 부여하고 있다(제22조).³⁸⁾ 이와 더불어 아동 외에도 주요 인권규범에서 보장하고 있는 취약계층에 대한 특별한 고려가 난민법의 주요 원칙으로 마련될 수 있도록 난민인정심사 및 처우 전반에 있어 이들의 특수한 상황을 고려해야 하는 의무를 부여할 필요가 있다(유럽연합 지침 참고).³⁹⁾

(3) 난민의 날

난민의 삶을 조망하고, 난민들의 권익을 증진하며, 한국 사회 내 정착을 촉진하기 위한 날로 기념하기

37) 난민협약 제3조(무차별) 체약국은 난민에게 인종, 종교 또는 출신국에 의한 차별 없이 협약의 규정을 적용한다.

38) 아동권리협약 제22조

1. 당사국은 난민으로서의 지위를 구하거나 또는 적용가능한 국제법 및 국내법과 절차에 따라 난민으로 취급되는 아동이, 부모나 기타 다른 사람과의 동반 여부에 관계없이, 이 협약 및 당해 국가가 당사국인 다른 국제 인권 또는 인도주의 관련 문서에 규정된 적용가능한 권리를 향유함에 있어서 적절한 보호와 인도적 지원을 받을 수 있도록 하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다.
2. 이 목적을 위하여, 당사국은 국제연합 및 국제연합과 협력하는 그밖의 권한 있는 정부간 또는 비정부간 기구들이 그러한 아동을 보호, 원조하고 가족재결합에 필요한 정보를 얻기 위하여 난민 아동의 부모나 다른 가족 구성원을 추적하는데 기울이는 모든 노력에 대하여도 적절하다고 판단되는 협조를 제공하여야 한다. 부모나 다른 가족구성원을 발견할 수 없는 경우, 그 아동은 어떠한 이유로 인하여 영구적 또는 일시적으로 가정 환경을 박탈당한 다른 아동과 마찬가지로 이 협약에 규정된 바와 같은 보호를 부여받아야 한다.

39) Regulation (EU) 2024/1348

- (17) 연령, 성별, 성적 지향, 성별 정체성, 장애, 중대한 신체적 또는 정신적 질병이나 장애 등으로 인해, 특히 고문·강간 또는 기타 중대한 형태의 심리적·신체적·성적 또는 성별 기반 폭력의 결과로 이러한 상태가 발생한 경우, 특정 신청자는 특별한 절차적 보장이 필요할 수 있다.

위해 세계 난민의 날인 6월 20일을 난민의 날로 정하는 규정을 신설하고자 한다.

쟁점	현행	시민사회 법률안
차별금지	(신설)	제00조(차별금지) 난민인정자, 인도적체류자 및 난민신청자는 대한민국 헌법, 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 이 법에 따라 보장되는 권리의 향유에 있어 인종, 피부색, 출신국가, 출신민족, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 성별, 성적 지향, 성별정체성, 장애, 연령, 사회적 신분, 재산, 출생, 가족형태 또는 가족상황, 건강상태, 체류자격 기타의 신분 또는 사정을 이유로 차별받아서는 아니 된다.
취약계층 고려		제00조(기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제2조에 따른 난민인정자와 인도적 체류자 및 난민신청자에 대한 지원시책을 마련하는 경우 아동·청소년·여성·노인·장애인 등에 대하여 특별히 배려·지원하도록 노력하여야 한다. 특히 아동에 관한 결정 시에는 아동 최상의 이익을 우선적으로 고려하여야 한다.
난민의 날		제00조의(난민의 날) 난민에 대한 국민의 관심을 높이고 난민의 권익을 향상시키기 위하여 매년 6월 20일을 난민의 날로 한다.

2 난민신청자의 구금 제한 원칙 명시

2025. 6. 개정 출입국관리법 시행으로 구금상한이 도입되었지만 난민신청을 할 경우 20개월까지 장기구금이 가능하다. 우선 난민법에서는 난민신청자의 비호신청권을 보장하고, 집행할 수도 없는 강제퇴거명령을 위해 구금기간이 길어지는 문제를 해소할 필요가 있다. 이에 대해서는 향후 위험적인 출입국관리법을 개정함과 동시에 난민법에 유엔난민기구 구금가이드라인에 기초한, 난민신청자의 비구금 원칙에 대한 일반론을 실시할 필요가 있다.

현행	개정안
제3조(강제송환의 금지) 난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 난민협약 제33조 및 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 아니한다.	제3조(강제송환의 금지) ①난민인정자와 인도적체류자 및 난민신청자는 난민협약 제33조 및 「고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」 제3조에 따라 본인의 의사에 반하여 강제로 송환되지 아니한다. (신설)② 난민신청자에 대한 출입국관리법 제63조 제1항의 보호는 최후의 수단(혹은 예외적 수단)으로서 고려해야하며, 난민신청자의 특수성을 고려해야한다.

Ⅲ. 난민심사제도 개선방향과 개정안 제안

① 난민신청자의 절차적 권리보장 강화

(1) 제안 배경

현행 난민법은 난민신청의 절차와 난민심사에 관해 비교적 상세한 규정을 두어 국내 난민제도의 기본적인 틀을 마련해 왔다. 그러나 그간의 제도 운영은 주로 심사기관의 행정적 효율성을 제고하는 방향으로 개선되어 왔고 난민신청자 개인의 권리로서의 비호신청권을 실질적으로 보장하기 위한 정책은 미비하였으며, 현행 난민법은 이러한 권리적 관점을 제도적으로 뒷받침하는 데 미흡한 측면이 있다.

난민신청은 난민신청자가 자신의 사유를 충분히 진술하고 필요한 절차적 권리를 행사할 수 있도록 지원하는 체계가 필수적임에도 불구하고 현행 법률 및 제도에서는 △난민신청서 작성 및 접수 과정에서의 통역 지원 부재, △난민신청에 필요한 정보의 접근성 부족, △변호사 조력을 받을 권리의 제도적 공백, △난민면접 녹음·녹화기록에 대한 열람·복사권 미비, △난민불인정결정통지서 및 사유서의 통·번역 제공 부족 등으로 인해 난민신청자가 절차 과정에서 실질적인 방어권을 행사하는 데 많은 제약이 존재하고 있다.

(2) 난민신청서 작성 및 접수 과정의 통역지원

난민인정신청서 작성과 접수과정에 통·번역이 제공되지 않음에도 한국어와 영어로 기재한 신청서만 접수 가능하다. 난민법 시행규칙 별지 서식상의 난민인정신청서 작성방법 및 유의사항은 신청서를 한국어 또는 영어로 작성하도록 하고 있고, 모국어로 작성한 경우에는 한국어나 영어로 번역하여 번역본을 신청서와 함께 제출하도록 하고 있다. 이에 따라 소수언어를 구사하는 난민신청자는 난민인정신청서를 작성하는 단계에서부터 장벽에 부딪힌다. 한국어·영어 외의 난민인정신청서 서식은 공개되어 있지 않고, 난민인정신청서를 접수하는 출입국에서 통번역의 지원을 받을 수 없기 때문에 자력으로 통번역 업체를 찾아 난민인정신청서 작성에 도움을 받아야 한다. 정보 없음과 비용의 부담으로 많은 난민신청자는 지인, 심지어는 출입국에서 처음 만난 외국인에게 도움을 청하는 상황까지 발생하며, 난민인정신청을 대행하는 행정사, 변호사 등을 찾지만 이 과정에서 과도한 비용을 지불하고 제대로 도움을 받지 못하는 경우도 왕왕 발생하고 있다.⁴⁰⁾

유일하게 자신의 상황을 설명하는 서류인 난민인정신청서는 이러한 상황에서 정확하게 작성되기 어려우며 이렇게 첫 단추를 잘못 끼우면 장시간의 난민심사대기 이후 ‘난민지위 불인정’으로 귀결된다. 더욱이 이러한 과정에서 난민신청자의 개인정보가 안전하지 않은 상황에 고스란히 노출될 수밖에 없다. 유엔난민기구의 「난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침」은 난민신청자가 자신의 주장을 효과적으로 제시할 기회를 보장받아야 하며, 이를 위해 절차의 초기 단계부터 유능한 통역인의 지원을 받아야 함을 명시하고 있다.⁴¹⁾

이에 따라 현행 난민법 제5조 제5항에 난민신청서와 작성 및 접수 과정의 통역지원에 관한 규정을 신설할 것을 제안한다.

현행	개정안
	제5조(난민인정 신청) ⑤ (신설) 난민신청자는 신청서 작성 및 접수 과정에서 통역지원을 요청할 수 있다. 법무부장관은 난민신청자가 난민인정신청을 할 때에 한국어로 의사표현을 할 수 없거나, 한국어로 적힌 내용을 이해할 수 없는 경우 필요한 통역을 제공하여야 한다.

(3) 난민인정신청에 필요한 사항의 게시

난민신청자는 한국에 도착한 후 어디에서 어떻게 난민신청을 해야 하는지의 정보부터 찾기가 어렵다. 출입국에서는 난민인정신청과 심사과정에 필요한 정보제공이 이루어지고 있지 않으며, 난민업무지침은 이를 공개하라는 법원의 판결에도 불구하고 여전히 비공개지침으로 운영되고 있다.⁴²⁾ 각 출입국에 게시된 형식적인 안내판 외에 이미 제작된 난민신청자 가이드북도 출입국외국인정책본부 홈페이지에서 찾아볼 수 있을 뿐 난민신청자 당사자들에게 충실히 제공·배포되고 있지 않다. 이로 인해 대다수의 난민신청자들은 친구나 지인, 인터넷, NGO, 종교단체 등을 통해 난민인정절차에 관한 정보를 얻고 있고, 이 과정에서 난민신청자들이 공식적인 절차로 전달되지 않은 잘못된 정보로 인해 절차적 혹은

40) 오마이뉴스 2023. 8. 18. 자 기사 “‘한국어·영어로만 작성하도록 한 난민인정신청서는 위헌’ 박미혜 변호사 등, 헌재에 헌법소원심판청구... 헌재, 재판부 배정해 심판 회부”
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002953691

41) 192절 (iv) 신청인은, 관계기관에 자신의 사안을 제출하기 위하여, 능숙한 통역인의 조력을 포함한 필요한 편의를 부여받아야 한다. 신청인은 유엔난민기구의 직원과 연락할 수 있는 기회를 부여받고, 그러한 연락의 기회가 있을 것을 적절히 통지받아야 한다.

42) 경향신문 2022. 5. 1. 자 기사 “[단독]베일 벗은 ‘난민 지침’ 뜯어보니...이유도 모른 채 감내해온 ‘편견의 장벽’”
<https://www.khan.co.kr/article/202205011718001>

금전적 피해를 보는 사례들이 다수 발생하고 있다.⁴³⁾ 또한 생계비 지원 등 난민법상 규정하고 있는 난민신청자의 처우지원제도의 존재를 알지 못하여 신청시기를 놓치는 사례⁴⁴⁾, 난민신청과 별개로 체류자격 신청을 해야한다는 사실을 몰라서 체류자격 변경신청을 하지 못해 출국명령을 받은 채로 난민심사를 받는 사례 등 난민신청 단계에서 기본적으로 제공되어야 할 정보가 제대로 제공되지 않아 회복할 수 없는 피해를 입는 사례가 지속적으로 발생하고 있다. 관련하여 유엔난민기구의 「난민 지위의 인정 기준 및 절차 편람과 지침」은 난민신청자가 따라야 할 절차에 관하여 필요한 안내를 받아야 한다는 규정을 두고 있다.⁴⁵⁾

이에 따라 현행 난민법 제7조 ‘난민인정 신청에 필요한 사항의 게시’에 관한 규정의 제1항을 개정하여 난민인정신청서 접수방법 및 난민신청자의 권리뿐만 아니라 체류관련 사항, 이 법에 따른 생계비 등 신청방법 등 필요한 사항을 난민신청자가 주요 사용하는 다국어로 번역하여 게시하도록 하는 규정을 마련할 것을 제안한다.

현행	개정안
제7조(난민인정 신청에 필요한 사항의 게시) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 지방출입국·외국인관서 및 관할 출입국항에 난민인정 신청에 필요한 서류를 비치하고 이 법에 따른 접수방법 및 난민신청자의 권리 등 필요한 사항을 게시(인터넷 등 전자적 방법을 통한 게시를 포함한다)하여 누구나 열람할 수 있도록 하여야 한다. ② 제1항에 따른 서류의 비치 및 게시의 구체적인 방법은 법무부령으로 정한다.	제7조(난민인정 신청에 필요한 사항의 게시) ① 지방출입국·외국인관서의 장은 지방출입국·외국인관서 및 관할 출입국항에 난민인정 신청에 필요한 서류를 <u>다국어(난민신청자의 주요 사용 언어)</u> 로 비치하고, 이 법에 따른 접수방법, 난민신청자의 권리, 체류관련 사항, 이 법에 따른 생계비 등 신청방법 등 필요한 사항을 <u>다국어(난민신청자의 주요 사용 언어)</u> 로 번역하여 게시(인터넷 등 전자적 방법을 통한 게시를 포함한다)하여 누구나 열람할 수 있도록 하여야 한다.

(4) 변호사 조력을 받을 권리의 실질적 보장을 위한 국선변호 제도

한국의 난민인정절차에서 정부(출입국·외국인정책본부 내지 법무부)의 법률조력은 별도로 제공되지 않는다. 통역조차 난민법상 “난민신청자가 한국어로 충분한 의사표현을 할 수 없는 경우”에 “면접 과정에서” 제공될 뿐(난민법 제14조) 난민신청서 접수나 이의신청 접수 및 관련 자료 제출 등에서는 제공되지 않는다. 즉, 신청 과정의 제도적 법률조력은 전무하고 요원하다. 난민지원 NGO 등 조력자를 구하지

43) 2022년 국가인권위원회 이주인권가이드라인 모니터링 결과보고서 「한국에서 난민신청자로 살아가기」(2022. 12. 19.), 「난민신청절차와 관련한 정보접근」 부분 참조.

44) 「2025년 국가인권위원회 이주인권가이드라인 모니터링 결과보고서: 취약 난민 처우 모니터링 결과보고서」(2025. 12. 2.) 참조.

45) 192절 (ii) 신청인은 따라야 할 절차에 관하여 필요한 안내를 받아야 한다.

못한 난민신청자는 첫 신청 단계부터 이후 난민인정절차의 모든 단계에서 오로지 자력으로 난민됨을 증명하여야 한다.⁴⁶⁾

현행 난민법은 난민신청자가 변호사의 조력을 받을 권리를 명시하고 있으나, 이를 실질적으로 보장하기 위한 국선변호사 제도나 공적 지원체계가 부재하여 대부분의 난민신청자는 법률전문가의 도움을 전혀 받지 못한 채 절차에 임하고 있다. 난민신청 과정은 고도의 법적·사실적 주장을 요구하고, 박해사유 입증에 위해 다양한 자료와 증거 제출이 필수적임에도, 많은 신청자들은 언어적·문화적 제약, 법률지식 부족, 경제적 어려움으로 인해 필요한 주장조차 정리하지 못하고 핵심 증거를 제출하지 못하는 상황에 놓여 있다. 유엔난민기구는 “심사과정 전반에 걸친 효율적인 법률조언 및 대리가 핵심적인 절차적 안정 장치이므로, 적절한 법적 조언이 모든 난민신청자에게 보장되어야 한다”고 권고하고 있다.⁴⁷⁾

이에 현행 난민법제12조 제2항을 신설하여 난민신청자가 빈곤 그 밖의 사유로 변호사를 선임할 수 없을 때에는 국고의 부담으로 변호사를 선정할 것을 요청할 수 있다는 규정⁴⁸⁾을 마련할 것을 제안한다.

현 행	개 정 안
제12조(변호사의 조력을 받을 권리) 난민신청자는 변호사의 조력을 받을 권리를 가진다.	제12조(변호사의 조력을 받을 권리) ① 난민신청자는 변호사의 조력을 받을 권리를 가진다. ② (신설) 난민신청자가 빈곤 그 밖의 사유로 변호사를 선임할 수 없을 때에는 국고의 부담으로 변호사를 선정할 것을 요청할 수 있다.

(5) 신뢰관계인 동석제도의 실효성 확보

현행 난민법은 제13조에 난민면접에 신뢰관계 있는 사람의 동석에 관한 규정을 두고 있다. 신뢰관계인 동석제도는 난민신청자가 난민면접 과정에서 심리적 안정과 의사소통의 원활함을 확보할 수 있도록 지원하기 위해 마련된 규정이다. 난민면접은 신청자가 자신의 박해 경험을 상세히 진술해야 하는 절차인데 많은 난민신청자들이 전쟁, 고문, 성폭력, 가족살해 등 중대한 트라우마를 겪고 있으며 익숙하지 않은 행정환경에서 공무원과 단독으로 면접을 진행하는 것 자체가 심리적 부담과 불안을 유발할 수 있다. 또한 중요한 사실을 정확히 진술하지 못하거나 진술이 단절·왜곡될 위험이 높아져 난민인정의 결과

46) 공익법센터 어필, 「난민신청자 대상 국선변호제도 도입에 관한 연구」, 2025. 11., 57면 참조.

47) UNHCR, UNHCR comments on the consultation paper by the Lord Chancellor's Department on the proposed changes to publicly funded immigration and asylum work of June 2003, 2003; 공익법센터 어필, 「난민신청자 대상 국선변호제도 도입에 관한 연구」, 2025. 11., 48면에서 재인용.

48) 공익법센터 어필, 「난민신청자 대상 국선변호제도 도입에 관한 연구」, 2025. 11., 194면 참조. 다만 해당 연구는 법률지원의 범위를 소송단계, 즉 재판상 대리에 국한하여 다루고 있다.

에도 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 이에 따라 난민신청자가 정서적 지지와 심리적 안전을 느낄 수 있는 사람을 면접에 동석하도록 허용함으로써 보다 자유롭고 안정적으로 자신의 경험과 사유를 진술할 수 있도록 하는 의미를 가진다.

그러나 실제 난민신청자에게 난민면접에 앞서 신뢰관계인이 동석할 수 있다는 안내가 전혀 이루어지지 않고 있어 대부분의 난민신청자들은 신뢰관계인 제도의 존재 자체를 알지 못한 채 면접에 임하고 있다. 또한 신청자가 직접 신뢰관계인 동석을 요청하더라도 명확한 이유를 제시하지 않은 채 허용되지 않는 경우가 많다. 이 제도가 실효적으로 작동할 수 있도록 난민법 제13조를 개정하여 신뢰관계인이 동석할 수 있음을 난민면접 출석요구시에 고지하도록 하고, 난민심사관은 난민신청자의 신청이 있는 경우 면접의 공정성에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 난민신청자가 신뢰하는 사람의 동석을 허용하도록 의무화할 것을 제안한다.

현행	개정안
제13조(신뢰관계 있는 사람의 동석) 난민심사관은 난민신청자의 신청이 있는 때에는 면접의 공정성에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 신뢰관계 있는 사람의 동석을 허용할 수 있다.	제13조(신뢰관계 있는 사람의 동석) ① 난민심사관은 난민신청자의 신청이 있는 때에는 면접의 공정성에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 신뢰관계 있는 사람의 동석을 허용하여야 한다. ② (신설) 난민심사관은 면접 출석요구시 난민신청자에게 신뢰관계 있는 사람이 동석할 수 있음을 고지하여야 한다.

(6) 통역인 선임과정에서의 난민신청자 의사와 상황 고려

현행 난민법 제14조는 난민면접 과정에서 통역 지원을 의무화하고 있지만 통역인의 선임 방식에 관하여 난민신청자의 의사나 상황을 반영하는 것에 대해서는 아무런 언급이 없다. 난민법 시행규칙 별지 난민신청서 서식에 통역을 희망하는 언어와 통역과 관련하여 특별히 요청할 사항이 있는지를 묻는 질문이 반영되었지만, 법에 이에 대한 규정이 없다 보니 통역인 선임에 난민신청자의 성별, 민족, 종교, 정치적 배경, 또는 특정 집단에 대한 박해 경험 등 통역의 신뢰성과 진술의 정확성에 직접적인 영향을 미치는 요인들이 충분히 고려되지 않는 문제가 지속되고 있다.

난민신청자들은 통역인의 성별이나 종교적·민족적 배경이 자신의 박해 경험과 충돌하는 경우가 많은데도, 통역교체 요청이 받아들여지지 않거나 오히려 위협조적인 태도로 간주되는 사례가 빈번하다. 성폭력·가정폭력 피해 여성, 성소수자 난민, 특정 종파로부터 박해를 받은 신청자 등은 같은 성별 또는 안전하다고 느낄 수 있는 통역인 없이는 자신의 경험을 충분히 진술하지 못하며 이는 면접 내용 자체의 신뢰

성을 떨어뜨리고 난민인정 여부에도 중대한 영향을 미친다. 또한 문화적 금기나 언어의 미묘한 뉘앙스를 고려하지 않은 통역은 사실관계 왜곡, 진술 오류, 부적절한 요약 등으로 이어져 난민신청자에게 불리하게 작용할 수 있다. 유엔난민기구의 「난민 지위의 인정기준 및 절차 편람과 지침」은 면접 과정에서 통역은 중립적이어야 하고, 신청자가 신뢰할 수 있는 방식으로 통신이 가능하도록 배치해야 하며, 민감한 진술이 필요한 경우(예: 성폭력, 성별 기반 박해)에는 같은 성별의 통역인을 배치할 수 있도록 배려해야 한다고 권고하고 있다.

이에 현행 난민법 제14조 제2항에서 난민신청자가 요청하는 경우에는 같은 성(性)의 난민전문통역인이 통역하도록 하는 규정을, 제3항에서 난민신청자의 문화적, 종교적 배경을 충분히 고려하여야 하며, 난민신청자의 의사를 최대한 반영하여 통역인을 선임하여야 한다는 규정을 각 신설할 것을 제안한다.

현행	개정안
제14조(통역) 법무부장관은 난민신청자가 한국어로 충분한 의사표현을 할 수 없는 경우에는 면접 과정에서 대통령령으로 정하는 일정한 자격을 갖춘 통역인으로 하여금 통역하게 하여야 한다.	제14조(통역) ① 법무부장관은 난민신청자가 한국어로 충분한 의사표현을 할 수 없는 경우에는 면접 과정에서 대통령령으로 정하는 일정한 자격을 갖춘 통역인으로 하여금 통역하게 하여야 한다. ② (신설) 법무부장관은 난민신청자가 요청하는 경우에는 같은 성(性)의 난민전문통역인으로 하여금 통역하게 하여야 한다. ③ (신설) 법무부장관은 난민신청자의 문화적, 종교적 배경을 충분히 고려하여야 하며, 난민신청자의 의사를 최대한 반영하여 통역인을 선임하여야 한다.

(7) 난민면접 녹음·녹화 의무화 및 녹음·녹화 기록 열람·복사

난민심사 절차에서 난민면접은 사실상 유일하고 핵심적인 심사 방식임에도 현행 면접 구조는 폐쇄적이고 전적으로 난민전담공무원의 주도하에 진행되어 그 투명성과 공정성이 충분히 확보되지 못하고 있다. 난민면접은 밀폐된 면접실에서 공무원이 질문하고 통역을 거쳐 답변이 조서로 기록되는 방식으로 이루어지는데, 이 과정에서 통역 오류나 공무원의 부적절한 질문·기록으로 인해 난민신청자의 진술이 왜곡되더라도 이를 실시간으로 확인하거나 시정하기가 극히 어렵다. 이러한 구조적 취약성은 과거 난민전담공무원과 통역인에 의한 ‘난민면접조서 조작’이라는 중대한 인권침해 사건으로 현실화된 바 있으며, 난민면접의 투명성과 절차적 적정성에 대한 제도적 보완의 필요성이 강하게 제기되어 왔다.

해당 사건을 계기로 2018년경부터 법무부가 원칙적으로 난민면접을 의무적으로 녹음·녹화하기 시작했으나, 여전히 난민신청자는 자신의 면접 영상을 확보할 수 없는 구조적 한계가 지속되었다. 이에 대해 법원은 난민신청자가 자신의 진술이 담긴 면접 녹화영상을 제공받을 권리가 있다고 판단하였다.⁴⁹⁾ 법원은 녹화영상은 진술의 정확성, 통역 오류 여부, 절차적 위법성, 면접 분위기 등 조서에 담기지 않는 핵심 요소를 확인하기 위해 필수적이며, 난민인정심사의 투명성과 신뢰성 확보에 기여한다고 명확히 판시하였다. 최근 법무부도 정보공개청구시 난민면접 녹화영상을 공개하겠다는 입장을 밝힌 만큼 이러한 행정 운영의 변화를 법률에 명문화하여 면접의 투명성을 확보하고 난민신청자의 절차적 권리를 실효성 있게 보장하는 것이 필요하다.

이에 따라 난민면접의 전면적 녹음·녹화 의무를 명시하고, 난민신청자가 난민면접 녹음·녹화 기록을 열람·복사할 수 있도록 하는 방향으로 난민법 제8조 및 제16조의 개정을 제안한다.⁵⁰⁾

현행	개정안
제8조(난민인정 심사) ③ 지방출입국·외국인관서의 장은 필요하다고 인정하는 경우 면접과정을 녹음 또는 녹화할 수 있다. 다만, 난민신청자의 요청이 있는 경우에는 녹음 또는 녹화를 거부하여서는 아니 된다.	제8조(난민인정 심사) ③ <u>지방출입국·외국인관서의 장은 면접과정을 녹음 또는 녹화하여야 한다.</u>
제16조(자료 등의 열람·복사) ① 난민신청자는 본인이 제출한 자료, 난민면접조서의 열람이나 복사를 요청할 수 있다.	제16조(자료 등의 열람·복사) ① 난민신청자는 본인이 제출한 자료, 난민면접조서 또는 <u>제8조 제3항에 따른 면접 녹음·녹화난민면접 녹음·녹화 파일의 열람이나 복사를 요청할 수 있다.</u>

(8) 난민불인정통지서 내용의 통·번역 의무

현행 난민법은 난민불인정결정통지서에 결정의 이유와 이의신청 절차를 명시하도록 규정하고 있으나(제18조 제2항 및 제3항), 난민불인정사유서의 내용을 난민신청자가 실제로 이해할 수 있도록 보장하는 장치가 마련되어 있지 않다. 난민불인정사유서는 난민신청자의 난민인정신청에 대한 심사결정이 적법·타당하였는가를 확인할 수 있는 유일한 자료로 난민불인정결정에 대한 불복과정에서 난민신청자의 방어권 보장에 매우 중요한 의미를 갖는다. 그런데 대부분의 난민신청자가 아무런 조력을 받지 못하고 난민신청절차를 진행하는 상황에서 당사자의 권리보장에 직결되는 문서에 대한 통번역이 제공되지 않음으로

49) 서울행정법원 2024. 1. 18. 선고 2023구합60339 판결; 서울고등법원 2024. 8. 21. 선고 2024두33381 판결; 대법원 심리불속행 기각으로 확정(대법원 2024두53628)

50) 국회입법조사처, 「난민법 일부개정법률안(송기헌 의원 대표발의)」(의안번호 제2105966호), 2020. 12. 1. 참조.

인해 난민신청자는 자신에게 불리한 결정의 구체적 근거를 파악하지 못하고, 이의신청 기한(30일) 내에 적절한 구제절차를 밟지 못하거나, 필요한 주장과 증거를 제대로 준비하지 못하는 등 방어권이 심각하게 침해되고 있다. 유엔난민기구는 “난민신청자는 접수, 1 차 심사, 이의신청, 취소, 철회, 정지 및 재개 절차를 포함한 모든 난민인정심사 절차 단계에서, 교육을 받고 자격을 갖춘 통역인의 서비스에 접근할 수 있어야 한다. 난민불인정 통지서는 난민 지위 신청의 거부에 대한 구체적이고 상세한 이유를 신청자가 이해하는 언어로 제공해야 한다.”고 권고하고 있다.⁵¹⁾

이에 난민법제18조 제3항에 난민불인정결정통지서 교부 시 결정의 사유와 이의신청 기한과 방법 등을 난민신청자가 이해할 수 있는 언어로 통역 또는 번역하여 고지하도록 하는 규정을 추가할 것을 제안한다.

현행	개정안
제18조(난민의 인정 등) ① 법무부장관은 난민인정 신청이 이유 있다고 인정할 때에는 난민임을 인정하는 결정을 하고 난민인정증명서를 난민신청자에게 교부한다. ② 법무부장관은 난민인정 신청에 대하여 난민에 해당하지 아니한다고 결정하는 경우에는 난민신청자에게 그 사유와 30일 이내에 이의신청을 제기할 수 있다는 뜻을 적은 난민불인정결정통지서를 교부한다. ③ 제2항에 따른 난민불인정결정통지서에는 결정의 이유(난민신청자의 사실 주장 및 법적 주장에 대한 판단을 포함한다)와 이의신청의 기한 및 방법 등을 명시하여야 한다.	③ 제2항에 따른 난민불인정결정통지서에는 결정의 이유(난민신청자의 사실 주장 및 법적 주장에 대한 판단을 포함한다)와 이의신청의 기한 및 방법 등을 명시하여야 한다. <u>법무부장관은 난민신청자가 통지서의 내용을 이해할 수 있도록 필요한 통역 또는 번역을 제공하여야 한다.</u>

(9) 불가피한 사유가 있는 경우 심사종료 재개 규정

현행 난민법 제8조 제6항은 난민신청자가 정당한 사유 없이 면접 등 출석요구에 3회 연속 불응하는 경우 법무부장관이 난민인정 심사를 종료할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 무단 불출석으로 인한 절차 지연을 방지하기 위한 제도이나, 한편으로는 질병, 사고, 긴급한 가족 사정 등 사실상 불가피한 사유로 면접에 응하지 못한 신청자에게도 동일한 불이익이 부과되는 문제가 있다. 한국의 난민심사절차

51) UNHCR, 「유엔난민기구 난민지위심사 절차상 기준 2.5: 유엔난민기구 난민지위심사 절차에서의 해석」, 제2.5.1항, 2020. 8. 26. <https://www.refworld.org/docid/5f3112624.html>.

는 장기 적체로 인해 난민신청 후 결정까지 평균 1-2년 이상이 소요되고 있다. 이러한 구조적 지연 속에서 신청자는 불안정한 체류 상태를 유지하며 장기간 면접 일정을 기다려야 하고 이 과정에서 돌발적인 건강 문제, 생계·주거 불안으로 인해 연락을 제때 받지 못하는 사례가 발생할 수밖에 없다.⁵²⁾ 그럼에도 현행법은 한 번 심사가 종료되면 재개 절차가 명확히 규정되어 있지 않아 난민신청자는 사실상 재신청 외에는 구제 수단이 없고, 재신청을 하는 경우 체류자격이 상실되어 난민신청자에게 과도한 불이익이 발생한다.

이에 난민법 제8조 제6항에 난민신청자가 질병, 사고, 긴급한 가족 사정 등 부득이한 사유를 신속하게 소명하는 경우에는 종료된 심사를 재개할 수 있도록 하는 규정을 단서로 추가하여 난민신청자의 절차적 권리를 보호할 것을 제안한다.

현행	개정안
제8조(난민인정 심사) ⑥ 난민신청자는 난민심사에 성실하게 응하여야 한다. 법무부장관은 난민신청자가 면접 등을 위한 출석요구에도 불구하고 3회 이상 연속하여 출석하지 아니하는 경우에는 난민인정 심사를 종료할 수 있다.	제8조(난민인정 심사) ⑥ 난민신청자는 난민심사에 성실하게 응하여야 한다. 법무부장관은 난민신청자가 면접 등을 위한 출석요구에도 불구하고 3회 이상 연속하여 출석하지 아니하는 경우에는 난민인정 심사를 종료할 수 있다. <u>다만, 난민신청자가 질병, 사고, 긴급한 가족 사정 등 부득이한 사유가 있음을 신속하게 소명하는 경우에는 심사를 재개할 수 있다.</u>

2 국제난민보호 기준에 부합하는 난민심사·보호체계

(1) 제안배경

한국의 난민제도는 2013년 난민법 시행 이후 일정한 제도적 기반을 마련해 왔으나, 낮은 난민인정률, 난민심사의 전문성 부족 등 국제기준에 부합하는 수준으로 운영되고 있다고 보기 어렵다는 지적이 지속되어 왔다. 인도적 체류자 지위가 불안정한 점, 대규모 무력분쟁 또는 집단적 박해가 국제사회에서 명백히 확인된 국가 출신자에 대하여 신속한 보호가 제공되지 않는 점 또한 국제난민보호 기준에 부합하는 보호체계를 갖추지 못한 한계를 드러낸다. 한국의 난민심사 제도를 국제기준에 부합하도록 정비하기 위해 △난민심사관이 유엔난민기구 지침 및 국제인권규범을 준수해 전문적·일반된 기준으로 심사를 수행하도록 하는 규정을 신설하고, △난민협약상의 난민에는 해당하지 않지만

52) 국민일보 2018. 7. 22. 자 기사 “[단독] 난민 신청자 불체자로 전락시킨 졸속 심사 통보… ‘복불’ 공지에 위법성 논란”, <https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923983564&code=11131100&cp=nv>

본국 송환 시 생명·신체에 중대한 위해가 예상되는 사람을 보호하기 위한 ‘보충적 보호지위’의 절차를 마련하며, △대규모 무력분쟁이나 조직적 박해가 국제적으로 확인된 국가 출신자에게는 신속·간이 절차를 적용하여 불필요한 지연을 줄이고 실질적 보호를 강화할 수 있도록 하는 내용의 개정안을 제안하고자 한다.

(2) 난민심사관의 국제규범 준수 의무

현행 난민 심사 실무는 난민협약상 난민정의에 관한 국제적 해석 기준이 충분히 반영되지 못하고 있으며, 이로 인해 국제 난민법의 해설례·판례가 제시하는 난민보호에 관한 폭넓고 체계적인 해석 범위보다 협소한 판단이 반복되고 있다. 이러한 자의적 해석은 국제법상 보호 대상이 명백한 난민조차 지위를 인정받지 못하게 하는 구조적 문제로 이어져, 한국의 낮은 난민인정률의 주요 요인으로 지적되고 있다. 또한 동일·유사한 사안에서도 전혀 다른 결론이 내려지는 등 난민 결정의 예측가능성과 일관성을 심각하게 훼손하고 있다. 따라서 난민심사관이 국제법 기준에 부합하는 해석을 의무적으로 따르도록 함으로써 난민심사관의 자의적 판단을 통제하고 난민정의를 국제적 보편성에 따라 해석하도록 할 필요가 있다. 이에 난민법제9조 제2항을 신설하여 대한민국이 가입한 국제인권조약, 유엔난민기구의 지침·권고 및 국제사회가 공유하는 표준을 난민 심사의 해석 기준으로 규정함으로써 난민심사의 전문성과 일관성을 확보하고자 한다.

현 행	개 정 안
제9조(난민신청자에게 유리한 자료의 수집) 법무부장관은 난민신청자에게 유리한 자료도 적극적으로 수집하여 심사 자료로 활용하여야 한다.	제9조(난민신청자에게 유리한 자료의 수집) ① 법무부장관은 난민신청자에게 유리한 자료도 적극적으로 수집하여 심사 자료로 활용하여야 한다. ② (신설) 난민심사관은 심사 과정에서 대한민국이 가입한 국제인권조약 및 유엔난민기구의 지침과 권고 등 국제적 기준을 해석의 기준으로 삼아야 한다.

(3) 보충적 보호 지위(Subsidiary Protection) 절차 마련

인도적체류자는 난민인정자와 마찬가지로 본국 귀환이 사실상 불가능하다. 따라서 보충적 보호의 취지에 따라 한국에서의 지속적인 삶을 계획할 수 있도록 난민인정자에 준하는 지위를 보장하는 것이 필요하다. 그러나 현행 난민법상 인도적 체류지위는 독립적인 보호 제도로 볼 수 없다. 이는 난민 불인정 처분에 수반되는 부수적이고 재량적인 행정 조치로 설계되어 있다.⁵³⁾ 즉, 신청자가 독자적인 요건 심사를 통해 지위를 확인받는 것이 아니라, 난민불인정 결정이 전제된 후 법무부장관의 재량에 의

해 예외적으로 부여되는 구조이다. 난민불인정결정 이후 인도적 체류 여부를 어떻게, 어떤 기준에 따라 심사하는지에 관한 절차가 법령상 명확히 규정되어 있지 않아 심사여부와 기준 등이 일관되지 못하고 전적으로 법무부의 내부 기준 또는 심사관의 자의적 기준에 의존하게 되고, 인도적 체류지위가 독립된 신청절차가 없고 처분성 인정 여부도 불명확하기 때문에, 불허를 받은 경우라 하더라도 법원에서 이를 다투기 어려운 상황이다.⁵⁴⁾ 인도적체류자로 인정된 경우에도 국가가 발급하는 공식적인 지위 증명서류가 부재하여 당사자가 자신의 지위를 고용주, 기관 등에 증명하는 데 상당한 어려움을 겪고 있다.

이에 현행 난민법 제2조 3호 ‘인도적체류자’를 ‘보충적 보호 지위자’로 변경하고, 단순한 명칭 변경을 넘어 지위 부여의 성격을 행정청의 시혜에서 신청인의 권리로 전환할 것을 제안한다. 법무부장관은 신청이 접수되면 보충적 보호 해당 여부를 필수적으로 심사하고(난민법 제8조 제7항 신설), 증명서를 교부하며, 판단 결과를 결정문에 명시하도록(난민법 제18조 제2항 및 제3항 개정) 했다. 아울러 보충적 보호 거부결정을 받은 경우에도 이의신청을 할 수 있음을 명시하였다(난민법 제21조 제1항).⁵⁵⁾

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. “인도적 체류 허가를 받은 사람”(이하 “인도적체류자”라 한다)이란 제1호에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인을 말한다. 제18조(난민인정 심사결과 통지 등) ① 법무부장관은 난민인정 신청이 이유 있다고 인정할 때에는 난민임을 인정하는 결정을 하고 난민인정증명서를 난민신청자에게 교부한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. “<u>보충적 보호 지위자</u>”란 제1호에 따른 난민에는 해당하지 아니하지만, 난민 협약 외의 국제 인권 조약 또는 국제 관습법에 따라 국적국 또는 상주국으로 송환될 경우 생명·신체의 자유 등에 대한 중대한 침해를 입을 우려가 있어 대한민국 정부로부터 <u>보충적 보호 지위를 인정받은 외국인</u>을 말한다. 제8조(난민인정 심사) ⑦ (신설) 법무부장관은 제5조에 따른 신청이 있는 경우 난민 해당 여부와 <u>보충적 보호 지위 여부를 함께 심사하여야 한다.</u>

53) 조규범·문준혁, 「난민신청자와 인도적체류자의 인권 현황과 개선방안」, 『이슈와 논점』 제2001호, 국회입법조사처, 2022. 10. 14.

54) 최계영, 「난민법상 인도적 체류허가 거부의 처분성」, 『행정법연구』 제63호, 2020, 35-63면 참조.

55) 장주영·김희주·김수경, 「난민 유사상황에 대한 대안적 방식의 국제적 보호」, 『입법과 정책』 제14권 제1호, 2022, 참조.

현행	개정안
② 법무부장관은 난민인정 신청에 대하여 난민에 해당하지 아니한다고 결정하는 경우에는 난민신청자에게 그 사유와 30일 이내에 이의신청을 제기할 수 있다는 뜻을 적은 난민불인정결정통지서를 교부한다.	제18조(난민인정 심사결과 통지 등) ① 법무부장관은 난민인정 신청이 이유 있다고 인정할 때에는 난민임을 인정하는 결정을 하고 난민인정증명서를 난민신청자에게 교부한다. ② (신설) <u>법무부장관은 난민에는 해당하지 아니하지만 보충적 보호 대상에 해당할 경우 보충적 보호 지위를 인정하는 결정을 하고 증명서를 교부한다.</u> ③ 법무부장관은 난민인정 신청에 대하여 <u>난민불인정결정 또는 보충적 보호 거부 결정을 하는 경우에는 난민신청자에게 그 사유와 30일 이내에 이의신청을 제기할 수 있다는 뜻을 적은 난민불인정결정통지서를 교부한다.</u>
제21조(이의신청) ① 제18조제2항 또는 제19조에 따라 난민불인정결정을 받은 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소 또는 철회된 사람은 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 이의신청서에 이의의 사유를 소명하는 자료를 첨부하여 지방출입국·외국인관서의 장에게 제출하여야 한다.	제21조(이의신청) ① 제18조 <u>제3항</u> 또는 제19조에 따라 난민불인정결정 <u>또는 보충적 보호 거부 결정을 받은 사람, 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소 또는 철회된 사람은 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 이의신청서에 이의의 사유를 소명하는 자료를 첨부하여 지방출입국·외국인관서의 장에게 제출하여야 한다.</u>

(4) 분쟁국 또는 박해 위험이 명확한 국가 출신 난민신청자에 대한 신속심사 제도

현행 난민법은 신속심사제도를 두고 있지만 특정 상황의 난민신청자 집단을 소위 ‘남용적 신청자’로 예단하여 신속한 기각에 초점을 맞추고 있다. 이러한 배제 중심 운영은 허위난민면접 사건과 같은 중대한 절차적 위반 문제를 초래하였고, 특정 상황의 난민신청자들에 대한 체류자격 박탈, 생존권 침해 위험을 초래해 왔다. 현행의 신속한 배제 중심 신속심사는 실제로는 전체 심사 기간 단축에 기여하지 못하고, 오히려 불복·재심사 증가 등 전체 시스템의 비효율을 가중시키고 있다. 수단, 예멘 등에서 온 난민신청자는 신속하게 인도적체류허가(보충적 보호 지위)를 부여해야함에도 심사지연으로 인하여 체류 자격 없이 불안정한 상태로 장기간 대기하고 있는 상황인데 심사적체를 해소하고, 난민인정률을 높이기 위해 현재의 네거티브 신속심사 방식에서 벗어나 분쟁국 또는 박해 위험이 명확한 국가 출신 난민신청자에 대한 신속심사 제도를 도입할 필요가 있다.

대규모 무력분쟁이나 집단적 박해가 공인된 국가 출신자에 대해서는, 개별적 박해 사유 입증 부담을

완화하고 절차를 단축하는 명시적 규정을 신설해야 한다.⁵⁶⁾ 대상 국가 선정의 투명성을 확보하기 위해 국가정보보고서(COI)에 기반하여 객관적 위험국을 선정하며, 대상 국가 지정 및 해제 시 난민위원회의 의결을 거치도록 하여 절차적 정당성을 확보할 필요가 있다. 이에 현행 난민법 제8조(난민인정심사) 뒤에 제8조의2를 다음과 같이 신설할 것을 제안한다.

현행	개정안
	제8조의2 (대규모 분쟁국 등 출신 신청자에 대한 심사 특례) (신설) ① 법무부장관은 신청자가 국적국 또는 상주국에서 발생한 대규모 무력분쟁, 내전, 또는 특정 집단에 대한 조직적이고 집단적인 박해로 인하여 귀국 시 생명이나 신체의 자유에 명백하고 중대한 위험에 처할 우려가 있는 경우, 해당 국가 또는 집단을 신속보호대상으로 지정할 수 있다. ② 법무부장관은 제1항에 따른 대상을 지정하거나 해제하려는 경우, 미리 난민위원회의 심의를 거쳐야 한다. 이 과정에서 유엔난민기구 및 관련 분야 민간 전문가의 의견을 필수적으로 청취하고, 해당 국가의 상황에 관한 객관적인 자료를 반영하여야 한다. ③ 제1항에 따라 지정된 국가 또는 집단에 속하는 난민신청자에 대하여는 다음 각 호의 특례를 적용할 수 있다. 1. 다른 난민인정 심사에 우선하여 신속하게 심사를 진행한다. 2. 박해의 위험이 집단적으로 인정되는 경우, 개별적 박해 사유에 대한 입증 책임을 완화하여 적용할 수 있다.

56) 유엔난민기구(UNHCR)는 대규모 난민 유입 상황이나 일반화된 폭력 상황에서는 개별적인 박해 위험을 일일이 입증하는 것이 불가능하거나 비효율적임을 인정하여 ‘일응의 추정(Prima Facie Recognition)’ 방식을 권고하고 있다. 신청자가 특정 국적이나 특정 집단(인종, 종교 등)에 속한다는 사실만 입증되면, 반증이 없는 한 박해의 위험이 있는 것으로 ‘추정’하여 난민 지위를 부여하는 방식이다. 이는 심사의 초점을 개별적 박해 경험의 입증에서 “객관적 상황 및 소속 여부 확인”으로 전환함으로써, 심사 시간을 단축할 수 있다.

IV. 이의신청 제도 개선방향과 개정안 제안

1 제안배경

현행 난민법은 과거 법 제정단계에서 독립된 난민위원회의 설치, 운영을 통해 1차 심사기관으로부터의 독립성을 담보하려 하였다. 현재까지의 운영과정을 보면 민간위원의 확충, 난민심의과 소속 조사관들의 조사 등을 통해 부서의 운영 경험은 축적되었고, 난민심의과에서도 들쭉날쭉한 일선 청에서의 결정을 교정하려는 노력이 엿보이기도 하였다. 그러나 외부에 공개되지 않은 난민심의과에서 생산한 보고서들의 두께는 점점 두꺼워지나 이를 통해 구제받는 사람들의 수는 현저히 적은 것을 보면, 결국 법무부 내부에 설치된 한계, 합의체 기관으로서의 본연적 한계, 사법적 절차가 준용되지 않는 한계, 비상설기구로서의 한계 등으로 인해 결국 난민위원회는 실질적인 의미에서의 특별행정심판 기구로서 작동을 하지 않고 있음을 볼 수 있다. 앞의 세 가지는 공정한 결정을 저해하고, 맨 마지막 한가지는 신속한 심사를 저해한다.

이와 같은 문제의식은 2025년 상반기 차규근 의원실이 주최한 ‘「난민심판원 무엇을 어떻게 검토할 것인가」 토론회의 최계영 교수의 발제 문제의식 [단기과제, “난민위원회 위원 증원, 상임위원제 도입, 법무부 소속 공무원 등 공무원 위원의 비율 제한, 난민조사관의 증원 및 전문가 채용·교육·장기 근무 등을 통한 전문성 고양”, 중장기과제, “독립성 확보 - 소속상, 구성원의 독립성과 전문성”]으로도 이미 잘 정리되어 있다.

이와 같은 논의를 고려할 때 1차심사까지 포함시키고, 난민위원회를 독립시키되 그 세부를 잘 논의하여 수립하는 형태의 난민심판원 설립안이 가장 바람직하겠으나 30여년간 지속되어온 1차심사의 틀을 전면적으로 바꾸는 것이라 많은 숙의가 필요할 것이다. 현행 난민위원회가 담당하고 있는 2차 심의기능만을 대통령 또는 국무총리 직속위원회로 독립시키는 형태가 될 경우 앞서서 논의된 문제를 해결하기 위한 심판원이 되어야 할 것이므로, 아래와 같은 과제를 고려해야 할 것이다.

첫째, 구조적으로는 법무부장관의 임명이 아닌 형태로, 이와 같이 위원장 및 위원의 임명에 있어서의 독립을 꾀해야 한다. 그 경우 국가인권위원회와 같은 형태의 조직이 될 것이다.

둘째, 위원들의 반수 이상을 상임위원으로 보하고, 비상임위원은 전문성이 특별하게 검증된 민간위원들에서만 보임해야 할 것이다. 난민협약상 난민에 해당하는지에 관한 법적 평가와 무관한 정부측 위원들

은 자문기구로서 자문을 의뢰할 수 있도록 해야할 것이다.

셋째, 법무부에서 독립될 경우 대심적인 구조를 도입하게 되는데, 변호사 강제주의를 도입하거나 그렇지 않을 경우, 현행 난민심의과의 조사관과 같이 위원회의 심의의 기초자료를 성안하는 심판원 내의 사무국내의 조사관들이 심의가 가능할 수 있도록 하는 조사보고서를 생산해야 할 것이다. 다만, 조사관들의 임명을 출입국관리직과 분리할 필요가 있고, 통역이 보장되는 구술변론의 기회를 난민들에게 짧더라도 보장하여 서면심리의 한계를 보완해야 할 것이다(현행 행정소송 참조),

넷째, 대법원 전원합의체, 헌법재판소 전원재판부와 같이 전원이 '평의'에 이르게 되어 표결을 요하는 쟁점이 대부분의 난민들에게 요구될 수 있는 것이 아니고 이와 같은 심의가 결국 난민불인정을 야기하는 구조적 한계가 되므로, 위원단독, 또는 3인의 합의부와 같은 형태에서 심의하여 결정하는 권한을 갖게 하는 것이 타당하다(법무부에서 과거 마련했던 난민위원회의 개선방안에서도 사실 상임위원의 선임, 위원 수를 많이 늘리고, 전원위원회가 아니라 분과위원회에서 난민인정결정을 할 수 있게 하여 다수의 합의부와 같은 운영을 피하려 하였던바, 이러한 문제의식과 맞닿는 면이 있다).

다섯째, 현재 법무부에서 확보한 예산인 국가정황정보 시스템 구축의 접근은, 향후 입법과정에서 1차기능까지 포함하는 것을 염두에 두거나, 그렇지 않은 경우에 달라지겠으나, 개별 행정청의 조사보고서는 별도의 DB로 관리하더라도, 번역된 국가정황정보 자체는 난민심판원 조사관들도 마찬가지로 접속할 수 있고, 외부의 활동가와 변호사들도 공개할 수 있도록 하여 강화된 난민보호를 위한 공공재로서의 활용이 가능하도록 해야할 것이다. '임시 피난처' 제도의 국가실행이라고 볼수 있는 G-1-99 사증제도의 배경이 되는 국가정황정보도 난민심판원에서 접근하여 '심의자료'로 활용할 수 있도록 해야할 것이다.

여섯째, 신속한 심의를 위해서는 위원 뿐이 아니라 조사인력에 대한 대대적인 인력충원이 불가피하다. 현재 난민심의과의 심의는 접수 이후 심의까지 이미 2년 이상의 심의를 예정하고 있을 정도로 인력이 부족한바, 난민에게도, 제도 자체의 건강성 유지에도 문제가 있다. 난민심판원이 정상적으로 작동하려면 결국 심판원의 설립이 현재의 제도의 문제점을 해결할 수 있을 정도의 위원과 조사관 인력 충원을 위한 계기로 작동할 수 있게 되어야 - 십여년간 인력증원을 위해서 노력을 해도 대폭 증가는 어려웠다 - 할 것이다.

2 단계 개선방안

현행 제도를 유지하며 난민위원회의 법무부 내 법무부장관 및 정부위원들로부터의 독립성 및 소위원회
회의 운영 및 의결을 통한 신속성 확보

현행	개정안
제21조(이의신청) ① 제18조제2항 또는 제19조에 따라 난민불인정결정을 받은 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소 또는 철회된 사람은 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 이의신청서에 이의의 사유를 소명하는 자료를 첨부하여 사무소장등에게 제출하여야 한다. ② 제1항에 따른 이의신청을 한 경우에는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다. ③ 법무부장관은 제1항에 따라 이의신청서를 접수하면 지체 없이 제25조에 따른 난민위원회에 회부하여야 한다. ④ 제25조에 따른 난민위원회는 직접 또는 제27조에 따른 난민조사관을 통하여 사실조사를 할 수 있다. ⑤ 그 밖에 난민위원회의 심의절차에 대한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. ⑥ 법무부장관은 난민위원회의 심의를 거쳐 제18조에 따라 난민인정 여부를 결정한다. ⑦ 법무부장관은 이의신청서를 접수한 날부터 6개월 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간 안에 이의신청에 대한 결정을 할 수 없는 경우에는 6개월의 범위에서 기간을 정하여 연장할 수 있다. ⑧ 제7항 단서에 따라 이의신청의 심사기간을 연장한 때에는 그 기간이 만료되기 7일 전까지 난민신청자에게 이를 통지하여야 한다.	제21조(이의신청) ① 제18조제2항 또는 제19조에 따라 난민불인정결정을 받은 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소 또는 철회된 사람은 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 <u>난민위원회</u>에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 이의신청서에 이의의 사유를 소명하는 자료를 첨부하여 사무소장등에게 제출하여야 한다. ② 제1항에 따른 이의신청을 한 경우에는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다. ③ 삭제 ④ 제25조에 따른 난민위원회는 직접 또는 제27조에 따른 난민조사관을 통하여 사실조사를 할 수 있다. <u>신설 ④의1 난민위원회는 조사관이 작성한 보고서 외에 난민신청자 및 난민신청자의 대리인이 제출한 모든 진술과 증거를 직접 검토하여야 하고, 난민신청자가 직접 구술로 의견을 진술할 기회를 보장하여야 한다.</u> ⑤ 그 밖에 난민위원회의 심의절차에 대한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. ⑥ <u>난민위원회는 이의신청이 이유있는지의 여부를 심의하여 이유가 있다고 인정하면 인용, 이유가 없다고 인정하면 기각한다.</u> ⑦ <u>이의신청을 인용하는 결정은 처분청과 그 밖의 관계 행정청을 기속(羈束)한다.</u> ⑧ <u>난민위원회는 이의신청서를 접수한 날부터 6개월 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간 안에 이의신청에 대한 결정을 할 수 없는 경우에는 6개월의 범위에서 기간을 정하여 연장할 수 있다.</u> ⑨ 제7항 단서에 따라 이의신청의 심사기간을 연장한 때에는 그 기간이 만료되기 7일 전까지 난민신청자에게 이를 통지하여야 한다. (신설) 제24조의1(국제규범의 준수) 법무부장관과 <u>난민위원회는 난민인정절차와 이의신청절차에서 대한민국이 가입한 국제인권조약 및 유엔난</u>

현행	개정안
제3장 난민위원회 등 제25조(난민위원회의 설치 및 구성) ① 제21조에 따른 이의신청에 대한 심의를 하기 위하여 법무부에 난민위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 제26조(위원의 임명) ① 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉한다. 1. 변호사의 자격이 있는 사람 2. 「고등교육법」 제2조제1호 또는 제3호에 따른 학교에서 법률학 등을 가르치는 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 사람 3. 난민 관련 업무를 담당하는 4급 이상 공무원이거나 있었던 사람 4. 그 밖에 난민에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 사람 ② 위원장은 위원 중에서 법무부장관이 임명	민기구의 지침과 권고 등 국제적 기준을 존중하여야 한다. (신설) 제24조의2(법적용례) ① 난민인정절차에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다. ② 난민인정절차에 관하여 이 법에 특별한 규정이 없는 사항에 대하여는 「행정절차법」과 「행정심판법」을 준용한다. 제3장 난민위원회 등 제25조(난민위원회의 설치 및 구성) ① 제21조에 따른 이의신청에 대한 심의·의결을 하기 위하여 법무부에 난민위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이하의 위원으로 구성하되 위원장과 3인 이내의 위원은 상임으로 한다. ③ 위원회는 전원위원회 외에 그 업무 중 일부를 수행하게 하기 위하여 소위원회(이하 “소위원회”라 한다)를 둘 수 있다. ④ 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 법무부장관이 지명하는 상임위원이 그 직무를 대행한다. 제26조(난민위원의 임명 및 자격) ① 위원은 난민 문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 난민 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 다음 각 호(1호 내지 4호는 “민간위원”, 5호는 “정부위원”이라고 한다)의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉한다. 1. 변호사의 자격이 있는 자 2. 「고등교육법」 제2조제1호 또는 제3호에 따른 학교에서 법률학 등을 가르치는 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자 3. 행정기관의 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 있었던 자 4. 그 밖에 위에 준하는 난민에 관한 지식과 경험이 있는 자 5. 행정기관의 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 ② 위원장과 상임위원은 위원 중에서 법무부장

현행	개정안
한다. ③ <u>위원의 임기는 3년으로 하고, 연임할 수 있다.</u>	관이 임명한다. ③ <u>위원의 임기는 3년으로 하고, 연임할 수 있다.</u> <u>신설 ④ 위원장과 상임위원은 정무직으로 한다.</u> <u>신설 ⑤ 정부위원의 수는 전원위원회 및 소위원회에서 민간위원의 수를 넘지 아니하도록 한다.</u> <u>신설 제26조의1(위원회의 심의·의결) ① 위원회의 전원위원회는 위원장이 소집하며, 위원장이 지정하는 3명의 위원(그중 민간위원을 2명 이상으로 한다)으로 구성된 소위원회는 소위원장이 소집한다.</u> <u>② 위원회 회의는 구성원 과반수의 찬성으로 의결하며, 소위원회의 의결은 위원회가 정하는 바에 따라 위원회의 의결로 본다.</u> <u>③ 이의신청의 심의·의결은 소위원회에서 수행한다. 단, 상정된 심의안건의 내용이 종전의 난민위원회의 선례를 변경해야 하는 것이나, 사회적으로 미칠 영향이 광범위할 것으로 예상되는 경우, 소위원회에서 결론 또는 이유에 관해 의견이 일치하지 않은 경우에 난민위원회의 위원장은 그 안건을 전원위원회에 회부할 수 있다.</u> <u>④ 전원위원회 및 소위원회는 위원의 대참 또는 대결이 허용되지 아니한다.</u>
제27조(난민조사관) ① 위원회에 난민조사관을 둔다. ② 난민조사관은 위원장의 명을 받아 이의신청에 대한 조사 및 그 밖에 위원회의 사무를 처리한다.	제27조(난민조사관) ① 위원회에 난민조사관을 둔다. ② 난민조사관은 위원장의 명을 받아 이의신청에 대한 조사 및 그 밖에 위원회의 사무를 처리한다.
제28조(난민위원회의 운영) 제25조부터 제27조까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영 등에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.	제28조(난민위원회의 운영) 제25조부터 제27조까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영 등에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.
제29조(유엔난민기구와의 교류·협력) ① 법무부장관은 유엔난민기구가 다음 각 호의 사항에 대하여 통계 등의 자료를 요청하는 경우 협력하여야 한다. 1. 난민인정자 및 난민신청자의 상황 2. 난민협약 및 난민의정서의 이행 상황 3. 난민 관계 법령(입법예고를 한 경우를 포함한다) ② 법무부장관은 유엔난민기구나 난민신청자의 요청이 있는 경우 유엔난민기구가 다음 각 호의 행위를 할 수 있도록 협력하여야 한다. 1. 난민신청자 면담 2. 난민신청자에 대한 면접 참여	제29조(유엔난민기구와의 교류·협력) ① 법무부장관은 유엔난민기구가 다음 각 호의 사항에 대하여 통계 등의 자료를 요청하는 경우 협력하여야 한다. 1. 난민인정자 및 난민신청자의 상황 2. 난민협약 및 난민의정서의 이행 상황 3. 난민 관계 법령(입법예고를 한 경우를 포함한다) ② 법무부장관은 유엔난민기구나 난민신청자의 요청이 있는 경우 유엔난민기구가 다음 각 호의 행위를 할 수 있도록 협력하여야 한다. 1. 난민신청자 면담 2. 난민신청자에 대한 면접 참여

현 행	개 정 안
3. 난민인정 신청 또는 이의신청에 대한 심사에 관한 의견 제시 ③ 법무부장관 및 난민위원회는 유엔난민기구가 난민협약 및 난민의정서의 이행상황을 점검하는 임무를 원활하게 수행할 수 있도록 편의를 제공하여야 한다.	3. 난민인정 신청 또는 이의신청에 대한 심사에 관한 의견 제시 ③ 법무부장관 및 난민위원회는 유엔난민기구가 난민협약 및 난민의정서의 이행상황을 점검하는 임무를 원활하게 수행할 수 있도록 편의를 제공하여야 한다.

3 중장기 개선방안

난민심판원 혹은 난민위원회를 별도의 설치 및 운영에 관한 법률을 만들어 국무총리 산하로 독립시키고 현행 제도를 유지하며 난민위원회의 법무부 내 및 정부위원들로부터의 독립성 및 소위원회의 운영 및 의결을 통한 신속성 확보

현 행	개 정 안
제21조(이의신청) ① 제18조제2항 또는 제19조에 따라 난민불인정결정을 받은 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소 또는 철회된 사람은 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 이의신청서에 이의의 사유를 소명하는 자료를 첨부하여 사무소장등에게 제출하여야 한다. ② 제1항에 따른 이의신청을 한 경우에는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다. ③ 법무부장관은 제1항에 따라 이의신청서를 접수하면 지체 없이 제25조에 따른 난민위원회에 회부하여야 한다. ④ 제25조에 따른 난민위원회는 직접 또는 제27조에 따른 난민조사관을 통하여 사실조사를 할 수 있다. ⑤ 그 밖에 난민위원회의 심의절차에 대한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. ⑥ 법무부장관은 난민위원회의 심의를 거쳐 제18조에 따라 난민인정 여부를 결정한다.	제21조(이의신청) ① 제18조제2항 또는 제19조에 따라 난민불인정결정을 받은 사람 또는 제22조에 따라 난민인정이 취소 또는 철회된 <u>사람 또는 제6조에 따라 난민인정심사불복회부결정을 받은 사람은</u> 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 <u>난민위원회의 설치 및 운영에 관한 법률에 따른 난민위원회에</u> 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 이의신청서에 이의의 사유를 소명하는 자료를 첨부하여 사무소장등에게 제출하여야 한다. ② 제1항에 따른 이의신청을 한 경우에는 「행정심판법」에 따른 행정심판을 청구할 수 없다. ③ <u>삭제</u> ④ 제25조에 따른 난민위원회는 직접 또는 제27조에 따른 난민조사관을 통하여 사실조사를 할 수 있다. <u>신설 ④의1 난민위원회는 조사관이 작성한 보고서 외에 난민신청자 및 난민신청자의 대리인이 제출한 모든 진술과 증거를 직접 검토하여야 하고, 난민신청자가 직접 구술로 의견을 진술할 기회를 보장하여야 한다.</u> ⑤ 그 밖에 난민위원회의 심의절차에 대한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. ⑥ <u>난민위원회는 이의신청이 이유있는지의 여부를 심의하여 이유가 있다고 인정하면 인용, 이유가 없다고 인정하면 기각한다.</u>

현행	개정안
⑦ 법무부장관은 이의신청서를 접수한 날부터 6개월 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간 안에 이의신청에 대한 결정을 할 수 없는 경우에는 6개월의 범위에서 기간을 정하여 연장할 수 있다. ⑧ 제7항 단서에 따라 이의신청의 심사기간을 연장한 때에는 그 기간이 만료되기 7일 전까지 난민신청자에게 이를 통지하여야 한다.	⑦ 이의신청을 인용하는 결정은 처분청과 그 밖의 관계 행정청을 기속(羈束)한다. ⑧ 난민위원회는 이의신청서를 접수한 날부터 6개월 이내에 이의신청에 대한 결정을 하여야 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기간 안에 이의신청에 대한 결정을 할 수 없는 경우에는 6개월의 범위에서 기간을 정하여 연장할 수 있다. ⑨ 제7항 단서에 따라 이의신청의 심사기간을 연장한 때에는 그 기간이 만료되기 7일 전까지 난민신청자에게 이를 통지하여야 한다. (신설) 제24조의1(국제규범의 준수) 법무부장관과 난민위원회는 난민인정절차와 이의신청절차에서 대한민국이 가입한 국제인권조약 및 유엔난민기구의 지침과 권고 등 국제적 기준을 존중하여야 한다. (신설) 제24조의2(법적용례) ① 난민인정절차에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다. ② 난민인정절차에 관하여 이 법에 특별한 규정이 없는 사항에 대하여는 「행정절차법」과 「행정심판법」을 준용한다.
제3장 난민위원회 등(삭제)	제정 ‘난민위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’

(가칭) 「난민위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 난민불인정결정 등에 대한 이의신청을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 난민위원회를 설치하고, 그 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함으로써 난민 심사의 독립성·공정성을 확보하고 난민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.

제2조(상태) 난민위원회(이하 “위원회”라 한다)는 그 권한에 속하는 사무를 독립적으로 수행한다.

제2장 위원회의 구성 및 독립성

제3조(위원회의 설치 및 소속) 난민인정 결정 등에 대한 이의신청 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 위원회를 둔다.

제4조(구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성한다. 이 경우 위원장 및 위원 중 3명은 상임으로 한다.

② 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 위원은 위원장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명 또는 위촉한다.

③ 위원은 난민문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 난민 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 다음 각 호(1호 내지 4호는 “민간위원”, 5호는 “정부위원”이라고 한다)의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 법무부장관이 임명 또는 위촉한다.

1. 변호사의 자격이 있는 자
2. 「고등교육법」 제2조제1호 또는 제3호에 따른 학교에서 법률학 등을 가르치는 부교수이상의 직에 있거나 있었던 자
3. 행정기관의 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 있었던 자
4. 그 밖에 위에 준하는 난민에 관한 지식과 경험이 있는 자
5. 행정기관의 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원
- ④ 정부위원의 수는 전원위원회 및 소위원회에서 민간위원의 수를 넘지 아니하도록 한다.

제5조(위원의 임기 및 신분보장) ① 위원회의 임기는 3년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되거나 해촉되지 아니한다.

1. 금고 이상의 형을 선고받은 경우
2. 장기적인 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우

제6조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 사무를 통할한다.

② 위원장은 국회에 출석하여 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국무회의에 출석하여 발언할 수 있다.

제3장 예산 및 인력

제7조(예산의 독립성) ① 위원회는 「국가재정법」 제6조에 따른 독립된 중앙관서로 본다.

② 위원장은 위원회의 소관 예산요구서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하며, 정부는 위원회의 예산을 편성함에 있어 위원회의 독립성을 최대한 존중하여야 한다.

제8조(사무처의 설치) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둔다.

② 사무처에 사무처장 1명과 필요한 직원을 두며, 사무처장은 위원장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

③ 사무처의 조직 및 정원에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(직원의 임용) 위원장은 소속 공무원에 대하여 법령이 정하는 바에 따라 임용·전보·징계 등의 인사권의 일부를 행사한다.

제4장 심의 및 의결 절차

제10조(위원회의 심의·의결) ① 위원회의 전원위원회는 위원장이 소집하며, 위원장이 지정하는 3명의 위원(그중 민간위원을 2명 이상으로 한다)으로 구성된 소위원회는 소위원장이 소집한다.

② 위원회 회의는 구성원 과반수의 찬성으로 의결하며, 소위원회의 의결은 위원회가 정하는 바에 따라 위원회의 의결로 본다.

③ 이의신청의 심의·의결은 소위원회에서 수행한다. 단, 상정된 심의안건의 내용이 종전의 난민위원회의 선례를 변경해야 하는 것이나, 사회적으로 미칠 영향이 광범위할 것으로 예상되는 경우, 소위원회에서 결론 또는 이유에 관해 의견이 일치하지 않은 경우에 난민위원회의 위원장은 그 안건을 전원위원회에 회부할 수 있다.

④ 전원위원회 및 소위원회는 위원의 대참 또는 대결이 허용되지 아니한다.

제11조(난민조사관) ① 위원회의 사무처 소속으로 난민조사관을 둔다.

② 난민조사관은 위원장의 명을 받아 이의신청에 대한 조사 및 그 밖에 위원회의 사무를 처리한다.

제12조(조사 및 증거채택) ① 위원회는 심의를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 조치를 취할 수 있다.

1. 이의신청인 또는 참고인의 출석 및 진술 청취
2. 법무부 및 관계 기관에 대한 자료 제출 요구 및 사실 확인
3. 난민 전문가 또는 관련 단체의 의견 청취

② 관계 부처 및 지자체는 위원회의 자료 제출 요구에 성실히 응하여야 한다.

제13조(유엔난민기구나와의 교류·협력) ① 위원장은 유엔난민기구가 다음 각 호의 사항에 대하여 통계 등의 자료를 요청하는 경우 협력하여야 한다.

1. 난민인정자 및 난민신청자의 상황
2. 난민협약 및 난민의정서의 이행 상황
3. 난민 관계 법령(입법예고를 한 경우를 포함한다)

② 위원장은 유엔난민기구나 난민신청자의 요청이 있는 경우 유엔난민기구가 다음 각 호의 행위를 할 수 있도록 협력하여야 한다.

1. 난민신청자 면담
2. 난민신청자에 대한 면접 참여
3. 난민인정 신청 또는 이의신청에 대한 심사에 관한 의견 제시

③ 난민위원회는 유엔난민기구가 난민협약 및 난민의정서의 이행상황을 점검하는 임무를 원활하게 수행할 수 있도록 편의를 제공하여야 한다.

제14조(위원의 제척과 회피) ① 위원회(분과위원회를 포함한다)의 위원(이하 “위원”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 안건의 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 위원 또는 위원이 속하거나 이의신청일 전 최근 5년 이내에 속하였던 법인·단체·법률사무소가 해당 안건에 관하여 이의신청인의 대리인 또는 법률상담이나 조언 등 조력을 제공하는 자(이하 “대리인등”이라 한다)이거나 대리인등이었던 경우
2. 위원이 이의신청인 또는 그 대리인등과 「민법」 제777조에 따른 친족이거나 친족이었던 경우
3. 위원이 해당 안건에 대하여 증언, 진술, 자문, 연구, 용역 또는 감정을 한 경우
4. 위원 또는 위원이 속하거나 이의신청일 전 최근 5년 이내에 속하였던 법인·단체·법률사무소가 해당 안건의 대상이 된 처분에 관여하거나 관여하였던 경우
5. 위원이 속한 행정청이 최근 5년 이내에 해당 안건의 대상이 된 처분에 관여하였거나 관여하였던 경우

② 위원은 제1항 각 호의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피(回避)하여야 한다.

제15조(난민위원회의 운영) 본 법에서 정한 사항 외에 위원회의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 보칙 및 보고

제16조(국회 보고) 위원회는 매년 운영 현황에 관한 보고서를 작성하여 정기국회 전까지 국회에 제출하여야 한다.

제17조(비밀유지 및 권한 오남용 금지) 위원회의 위원 또는 직원이었던 자는 직무상 알게 된 비밀을 누설하거나 사적 목적으로 이용하여서는 아니 된다.

V. 난민 등 처우제도 개선방향과 개정안 제안

1 서설

현행 난민법 체계에서는 난민으로 인정된 경우에도 국내에 삶의 터전을 이루고 정착하여 살아가도록 처우를 보장하는 내용이 충분하지 않고, 인도적 체류자는 사회보장 제도 전반에서 배제되어 기본적인 안전망조차 확보하기 어려운 실정이다. 더불어 장기화된 난민심사로 인해 난민인정 여부가 결정되지 않은 난민신청자들은 수년간 불안정한 체류지위와 제한된 권리 속에서 생활해야 하며, 취약성이 지속적으로 심화되고 있다. 이러한 현실은 국제인권기준이 요구하는 보호 수준에 현저히 미치지 못하여, 난민의 인간다운 삶을 보장하기 위한 제도적 개선이 필요하다.

2 난민인정자 처우 관련 개정안

(1) 사회보장

난민에 대한 사회보장은 난민협약에 따라 대한민국 국민과 같은 수준으로 이뤄져야 한다. 이는 사회보장제도와 관련된 관계 법령이 다양하고, 외국인에 대한 특례 규정을 각기 다르게 규정하고 있더라도 동일하다. 법원도 장애가 있는 난민아동의 장애인등록거부처분 관련 소송에서 “사회보장 관계 법령에서 외국인에 대한 사회보장 제한 또는 사회보장 특례를 규정하고 있다고 하더라도 난민의 경우에는 그러한 규정에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다”고 판시하였다(부산고법 2017. 10. 27. 선고 2017누22336 판결). 외국인 특례 규정의 유무 또는 그 개별적 문구, 내용에 따라 난민에 대한 적용 여부가 달라지거나 난민에 대한 적용 배제의 근거로 원용되지 않도록 명시적으로 내용을 추가할 필요가 있다.

현 행	개 정 안
제30조(난민인정자의 처우) ① 대한민국에 체류하는 난민인정자는 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받는다. ② 국가와 지방자치단체는 난민의 처우에 관한 정책의 수립·시행, 관계 법령의 정비, 관계 부처 등에 대한 지원, 그 밖에 필요한 조치를 하여야 한다.	제30조 (현행과 동일)
제31조(사회보장) 난민으로 인정되어 국내에 체류	제31조(사회보장) 난민으로 인정되어 국내에 체류

현 행	개 정 안
하는 외국인은 「사회보장기본법」 제8조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다.	하는 외국인은 「사회보장기본법」 제8조 등에도 불구하고 대한민국 국민과 같은 수준의 사회보장을 받는다. <u>다른 법률에서 외국인에 대한 특례를 별도로 규정하고 있더라도 동일하다.</u>
제32조(기초생활보장) 난민으로 인정되어 국내에 체류하는 외국인은 「국민기초생활 보장법」 제5조의2에도 불구하고 본인의 신청에 따라 같은 법 제7조부터 제15조까지에 따른 보호를 받는다.	제32조 (현행과 동일)

(2) 보육 및 교육

현행 영유아보육법 제34조 및 제34조의2를 통해 무상보육과 양육수당, 그리고 유아교육법 제24조에 따라 국민에 대한 영유아보육 및 유아교육이 무상으로 실시되고 있다. 영유아보육 및 유아교육의 주무부처인 교육부는 지침을 통해 난민인정자 및 그 가족에 대해서도 국민과 동일하게 무상교육 및 무상 유아교육을 실시하고 있고 있으나, 난민법상 난민인정자에 무상 보육 내용을 명시적으로 교육 관련 규정에 추가하는 내용으로 수정하고자 한다.

현 행	개 정 안
제33조(교육의 보장) ① 난민인정자나 그 자녀가 「민법」에 따라 미성년자인 경우에는 국민과 동일하게 초등교육과 중등교육을 받는다. ② 법무부장관은 난민인정자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그의 연령과 수학능력 및 교육여건 등을 고려하여 필요한 교육을 받을 수 있도록 지원할 수 있다.	제33조 (교육 및 <u>보육</u> 의 보장) ① 난민인정자나 그 자녀가 민법에 따라 미성년자인 경우에는 국민과 동일하게 <u>영유아보육, 유아교육, 초등교육 및 중등교육</u> 을 받는다. ② (현행과 동일)

(3) 무연고난민청소년

직계존속을 동반하지 않은 미성년자를 포함한 24세 이하의 청소년을 보호하기 위해 보호자 선정 및 후견인 선임에 관한 내용을 북한이탈주민법을 참고하여 신설한다.

현 행	개 정 안
신설	제33조의2(무연고청소년 보호) ① 법무부장관은 <u>무연고청소년(직계존속을 동반하지 아니한 24세 이하의 무연고 아동청소년을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 보호를 위하여 무연고 청소년</u>

현 행	개 정 안
	<u>년의 보호자(법인이 보호하는 경우 법인의 대표자를 말한다. 이하 이 조에서 “보호자”라 한다)를 선정할 수 있다.</u> <u>② 법무부장관은 보호자를 선정할 때에는 무연고청소년의 의사를 존중하여야 하며, 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.</u> <u>1. 무연고청소년의 건강, 생활관계 및 재산상황</u> <u>2. 보호자의 직업과 경험</u> <u>3. 보호자와 무연고청소년 간 이해관계의 유무 (법인의 대표자가 보호자인 때에는 법인의 종류와 목적, 법인이나 그 대표자와 무연고청소년 사이의 이해관계 유무를 말한다)</u> <u>4. 그 밖에 보호자의 선정 등에 관하여 대통령령으로 정하는 사항</u> <u>③ 법무부장관은 무연고청소년의 보호를 위하여 「민법」에 따른 후견인 선임이 필요한 경우 관할 지방자치단체의 장에게 후견인 선임을 법원에 청구하도록 요청할 수 있다.</u> <u>④ 관할 지방자치단체의 장은 제3항에 따른 후견인 선임 청구의 현황 및 결과를 매년 법무부장관에게 보고하여야 한다.</u> <u>⑤ 보호자의 선정 기준 및 요건, 후견인의 선임 청구 요청 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

(4) 사회적응교육 및 직업훈련

사회적응교육과 관련하여 현행 난민법은 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국어교육 등 사회적응교육을 실시할 수 있다고 규정하고, 시행령에서는 「출입국관리법」 제39조에 따른 사회통합 프로그램을 시행할 수 있다고 규정하고 있다. 현재의 임의규정을 의무규정으로 개정하고, 한국어교육 외에도 대한민국에 정착하는 데 필요한 다양한 기본교육을 실시하도록 개정할 필요가 있다.

또한 현행법은 난민인정자가 원하는 경우 직업훈련을 받을 수 있도록 지원할 수 있다고 규정하고, 시행령을 통해 「국민 평생 직업능력 개발법」에 따른 직업능력개발훈련을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 해당 내용을 의무조항을 변경하고 시행령 내용을 보다 구체화하여 법률에 명시하고자 한다. 또한 북한 이탈주민법 시행령에서는 직업훈련을 받는 사람에게 직업훈련수당을 지급하도록 규정하고 있는 내용을 참고하여, 직업훈련을 받는 동안 생계유지를 하고 직업훈련을 유도하도록 난민법령에도 이를 반영할 필요도 있다.

현 행	개 정 안
제34조(사회적응교육 등) ① 법무부장관은 난민 인정자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국어 교육 등 사회적응교육을 실시할 수 있다. 난민법 시행령 제14조(사회적응교육) 법무부장관은 법 제34조제1항에 따라 난민인정자에 대한 사회적응교육으로 「출입국관리법」 제39조에 따른 사회통합 프로그램을 시행할 수 있다. ② 법무부장관은 난민인정자가 원하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업훈련을 받을 수 있도록 지원할 수 있다. 난민법 시행령 제15조(직업훈련) 법무부장관은 직업훈련을 원하는 난민인정자 가운데 「국민 평생 직업능력 개발법」 제12조에 따른 직업능력개발훈련이 필요하다고 인정되는 사람을 법무부령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 추천할 수 있다.	제34조(사회적응교육 등) ① 법무부장관은 난민인정자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>대한민국에 정착하는 데 필요한 기본교육을 실시하여야 한다.</u> ② 법무부장관은 난민인정자가 원하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업훈련을 받을 수 있도록 <u>지원하여야 한다.</u> ③ 법무부장관은 제2항에 따라 직업훈련을 신청한 난민인정자에 대하여 <u>고용노동부장관, 중소벤처기업부장관, 지방자치단체의 장(“이하 고용노동부장관등”이라 한다)에게 난민인정자가 「국민 평생 직업능력 개발법」에 따른 직업능력개발훈련을 실시하는 기관(중소기업진흥에 관한 법률 제57조제1항에 따른 연수실시기관을 포함한다. 이하 같다)에서 직업훈련을 받을 수 있도록 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조요청을 받은 고용노동부장관등은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</u> ④ <u>그 밖에 직업훈련에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

(5) 취업지원

난민인정자는 「난민협약」 24조에 따라 노동법과 사회보장 분야에서 국민과 같은 대우를 받고, 제17조(임금이 지급되는 직업) 1항에 따라 체약국은 합법적으로 자국영역 내에 체재하는 난민에게 임금이 지급되는 직업에 종사할 권리에 관하여 동일한 사정 하에서 외국국민에게 부여하는 것 중 가장 유리한 대우를 부여하도록 규정하고 있다. 따라서 난민인정자가 공공기관(ex.고용복지플러스센터)에서 제공하는 취업지원 서비스를 다른 외국인(비전문취업 E-9), 결혼이민 F-6) 등)보다 유리한 지위에서 정당하게 기관을 이용할 권리가 있으며, 국가는 난민인정자가 유급직업에 종사할 권리를 누릴 수 있도록 공공기관에 의한 취업지원을 제공할 의무가 있다. 그러나 현행법에는 취업지원에 관한 법적 근거가 부재하며, 이로 인해 본국에서 고학력, 전문직종에 종사한 난민인정자의 경우라도 한국어 능력 부족, 취업 정보와 소개 및 훈련에 대한 접근성 부족, 경력인정시스템의 부재로 인해 본인의 본국경험과 적성에 적합한 취업에는 한계가 있으며, 대부분이 생산제조 등 단순노무직에 종사하고 있는 실정이다. 이에 제34조의 2(취

업지원)을 신설하여 일정 기간 동안 취업보호를 실시하여, 해당 기간 동안에 난민인정자를 고용한 사업주에 대하여 고용지원금을 지급할 수 있도록 하고, 고용노동부장관등과 협의하여 취업알선을 실시할 수 있도록 규정하고자 한다.

현 행	개 정 안
신설	제34조의 2(취업지원) ① 법무부장관은 난민인정자가 난민인정을 받은 날부터 3년간 취업보호를 실시한다. 다만, 사회적 취약계층, 장기근속자 등 취업보호 기간을 연장할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 1년의 범위에서 취업보호 기간을 연장할 수 있다. ② 제1항에 따른 취업보호 기간은 실제 취업일수를 기준으로 하여 정한다. ③ 법무부장관은 제1항에 따른 난민인정자(이하 “취업보호대상자”라 한다)를 고용한 사업주에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 취업보호대상자 임금의 2분의 1의 범위에서 고용지원금을 지급할 수 있다. ④ 사업주가 취업보호대상자를 고용할 때에는 그 취업보호대상자가 본국을 벗어나기 전의 직위, 담당 직무 및 경력 등을 고려하여야 한다. ⑤ 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민인정자의 취업을 알선할 수 있다. 이 경우 법무부장관은 고용노동부장관등과 협의하여 난민인정자의 직업훈련 분야와 본국에서의 경력 등을 고려하여야 한다.

(6) 학력인정 및 자격인정

난민협약 제19조는 난민인정자에게 ‘그 체약국의 권한 있는 기관이 승인한 자격증서를 가지고 자유업에 종사할 것을 희망하는 자에게 가능한 한 유리한 대우를 부여’하도록 규정하고 있다. 그러나 현행의 난민법은 자격인정에 관한 규정만을 마련해두고 있고, 이를 승인하는 기관에 대한 규정이 부재하다. 관련하여 법무부의 난민업무 지침(2022. 9.)에서는 난민인정자가 외국에서 취득한 자격의 인정에 관한 사항은 보건복지부, 산업인력관리공단 등 해당 자격을 관할하는 기관의 소관사항이라고 안내하고 있다. 난민인정자의 자격인정에 관한 세부적인 내용을 하위법령에 마련하고, 필요한 경우 보수교육 또는 재교육을 실시할 수 있도록 하는 역할도 부여할 필요가 있다.

현 행	개 정 안
제35조(학력인정) 난민인정자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국에서 이수한 학교교육의 정도에 상응하는 학력을 인정받을 수 있다.	제35조(학력인정) 난민인정자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외국에서 이수한 학교교육의 정도에 상응하는 학력을 인정받아야 한다.
제36조(자격인정) 난민인정자는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받을 수 있다.	제36조(자격인정) ① 난민인정자는 관계법령에서 정하는 바에 따라 외국에서 취득한 자격에 상응하는 자격 또는 그 자격의 일부를 인정받아야 한다. ② 법무부장관은 자격 인정 신청자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 자격 인정을 위하여 필요한 보수교육 또는 재교육을 실시할 수 있다.

(7) 가족결합

가족결합권은 자유권규약 제23조, 아동권리협약 제9조 및 제10조 등 국내외 인권규범에서 모두 보장하는 기본권으로 존중받아야 하나, 현행 조항은 입국의 허가만을 규정하고 있어 가족결합이 원활하게 이루어지지 못하고 있다. 따라서, 이를 실질적으로 가능하게 하도록 절차적 규정을 개정할 필요가 있다. 또한 자녀가 성인인 경우에도 장애 등을 이유로 실질적인 부양자가 난민인정자인 경우에는 가족결합을 허용할 필요가 있다. 난민인정자의 가족으로 인정된 난민의 지위는 가족관계의 변동이 있더라도 본인이 포기하지 않는 한 계속 유지되도록 하여 안정적으로 보호하도록 한다. 또한 미성년자인 난민인정자의 부모에 대한 난민인정이 문제된 사안에서, 법원은 “만약 미성년자가 난민인정자인 경우 가족결합원칙이 적용되지 않는다고 해석한다면, 미성년자 난민으로서의 국내에서 정주할 지위를 부여받았음에도 불구하고 박해가 확실시되는 본국으로 돌아가 부모와 함께 살거나 부모와 떨어져 국내에서 혼자살아가야 하는 가혹한 선택을 강요받게 될 수 있다. 결국 가족결합권은 부모에게만 있는 것이 아니라 난민인 자녀에게도 부모로부터 분리되지 않고 양육을 받을 권리가 있다고 보아야 하고, 이를 보장하기 위하여 난민인 미성년자의 부모에게도 자녀를 양육하기 위한 가족결합권을 인정함이 타당”하다고 판시하였다(서울행정법원 2020구단19418 난민불인정결정취소). 이에 미성년 난민인정자의 부모에 대한 가족결합권을 법률에 반영하고자 한다.

현행	개 정 안
제37조(배우자 등의 입국허가) ① 법무부장관은 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 「출입국관리법」 제11조에 해당하는 경우가 아니면 입국을 허가하여야 한다.	제37조(가족결합) ① 법무부장관은 국내에 체류중인 난민인정자의 배우자 및 미성년자인 자녀(경제적·사회적 의존관계가 인정되는 가족 포함)에 대하여 난민의 지위를 부여하여야 한다. 난민인정자가 미성년자인 경우, 그의 부모에 대하여도 같다.
② 제1항에 따른 배우자 및 미성년자의 범위는	② 법무부장관은 해외에 거주중인 난민인정자의

현행	개 정 안
「민법」에 따른다.	배우자 및 미성년자인 자녀가 대한민국에 입국하고자 할 경우, 특별한 이유가 없는 한 그 가족의 결합이 가능하도록 입국에 필요한 문서를 발급하고, 입국을 허가하여야 한다. ③ 제1항에 따른 배우자 및 미성년자의 범위는 「민법」에 따른다. ④ 제1항에 따라 난민의 지위를 인정받은 사람은 성년에 이르거나 난민인정자가 사망하거나 이혼한 경우에도, 스스로 난민 지위를 포기하지 않는 한 그 지위를 유지한다. 다만 난민 지위를 포기한 사람이 계속 체류하고자 하는 경우에는 「출입국관리법」 제24조에 따른 체류자격 변경 허가를 받아야 한다.

(8) 귀화

난민협약 제34조는 제약국이 난민의 귀화절차를 신속히 진행시키고, 이에 따른 수수료와 비용을 가능한 경감시키기 위하여 모든 노력을 다해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 현행 국적법은 영주자격 전치주의를 도입하여 높은 수준의 소득재산요건을 충족한 경우에만 영주자격을 취득할 수 있고, 그 후에 국적취득이 가능하도록 하고 있어 난민의 귀화를 사실상 어렵게 만들고 있다. 난민인정자가 보다 용이하게 귀화할 수 있도록 한 난민협약의 취지에 따라, 영주자격의 취득 없이 국적을 취득할 수 있는 경로를 마련하고자 한다. 국적법 제6조는 일부 외국인을 간이귀화 대상자로 규정하여 영주자격 없이도 귀화허가를 받을 수 있게 하고 있으므로, 난민인정자 중 3년 이상 체류자를 간이귀화 대상자로 규정하고자 한다. 또한 높은 수준의 생계유지능력 및 기본 소양능력 요건은 사실상 귀화의 장벽으로 작용하고 있으므로, 난민에 대해서는 이를 면제하거나 완화하여 심사하도록 하여야 한다.

현 행	개 정 안
신 설	제XX조(난민인정자의 귀화) 난민인정자가 대한민국에 3년 이상 계속하여 주소가 있는 경우 국적법 제6조에 따른 간이귀화 요건을 충족한 것으로 보고, 국적법 제5조 제4호 및 제5호의 요건을 면제 또는 완화하여 심사한다.

3 인도적 체류자 처우 관련 개정안

(1) 인도적 체류자 용어를 보충적 보호로 변경

인도적 체류자는 난민법 제2조 제3호에 따라 난민에는 해당하지 않지만, 고문 등 비인도적 처우 또는 생명·신체의 자유 침해 가능성이 있는 경우 법무부장관으로부터 체류를 허가받은 외국인이다. 이는 국제적으로 ‘보충적 보호(Subsidiary/Complementary Protection)’ 지위로 분류되는 개념이며, 유엔 및 각국은 이들을 실질적인 보호 대상으로 간주하고 있다. 난민협약에서 정한 난민인정 사유 외 다른 사유로 인해 본국으로 돌아갈 수 없는 이들을 고문방지협약 및 자유권규약 등에 따라 보충적으로 보호하기 위해 마련된 제도로, 여기서 ‘보충’의 의미는 보호의 범위 확대 및 보강의 의미다. 그러나 현행 난민법상 “인도적 체류”라는 용어는 시혜적 성격이 강하고 보호결정 여부에 대해서도 재량의 여지가 큰 것으로 보일 염려가 있어, 실질에 부합하도록 해외 입법례 및 국제기준 등에 비추어 “보충적 보호”로 수정될 필요가 있다.

현 행	개 정 안
제2조(정의) 3. “인도적 체류 허가”를 받은 사람(이하 “인도적 체류자”라 한다)이란 제1호에는 해당하지 아니하지만 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 법무부장관으로부터 체류허가를 받은 외국인을 말한다.	제2조(정의) 3. “보충적 보호 지위자”란 제2호에는 해당하지 아니하지만 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(이하 “고문방지협약”이라 한다) 및 「1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 “자유권규약”이라 한다)에 따라 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 합리적인 근거가 있어 국적국 혹은 상주국의 보호를 받을 수 없거나 보호받기를 원하지 아니하는 외국인 또는 무국적자인 외국인을 말한다. 4. “보충적 보호지위자로 인정된 사람”(이하 “보충적 보호인정자”라 한다)이란 이 법에 따라 보충적 보호 지위자로 인정을 받은 외국인을 말한다.

(2) 보충적보호인정자에 대한 처우

다수의 국가에서는 보충적 보호지위자에 대하여 난민인정자에 준하는 처우를 보장하고 있다. 그러나 한국의 난민법은 취업활동 허가만을 규정하고 있을 뿐 이들의 최소한의 생활 보장을 위한 지원은 규정

하고 있지 않은 상황이다. 국내 인도적 체류자의 수는 지속적으로 증가해 2025년 6월 기준 총 2,016명에 이른다. 이 중 10년 이상 국내 체류한 사람은 586명이고, 5년 이상 10년 이하 체류한 사람은 1,225명으로, 대다수가 이미 장기체류하고 있으며 그 자녀들 또한 한국에서 성장하고 있다.⁵⁷⁾

이에 난민법을 개정하여 인도적 체류자에 대하여 난민인정자에 준하는 처우를 규정할 필요가 있다.⁵⁸⁾ 유럽연합 자격지침 및 자격규정 기본원칙 관련 제20조 제1항 및 제2항, 사회보장에 관련 자격지침 제29조, 자격규정 제31조 등 역시 난민인정자와 보충적 보호 대상자를 기본적으로 차등취급 하지 않고 있다. 이에 명시적으로 난민인정자와 다른 사회보장 관련 법률에서의 외국인 특례 규정 등에도 불구하고 난민인정자와 동일한 수준의 처우를 보장받도록 규정하고, 가족결합권, 귀화 관련 규정을 포함한 난민법상의 난민인정자에 대해 적용되는 규정을 준용할 것을 명시하고자 한다.

현 행	개 정 안
제39조(인도적체류자의 처우) 법무부장관은 인도적체류자에 대하여 취업활동 허가를 할 수 있다.	제39조(보충적 보호인정자의 처우) ① 대한민국에 체류하는 보충적 보호인정자는 다른 법률에도 불구하고 이 법에 따른 난민인정자와 같은 수준의 처우를 받는다. ② 법무부장관은 보충적보호인정자에 대하여 제31조부터 제XX조를 준용한다.

4 난민신청자 처우 관련 개정안

(1) 난민신청자의 생계비

현행 난민법은 난민인정 신청 후 6개월까지는 취업허가를 받을 수 없고, 생계가 어려운 경우 유일하게 지원받을 수 있는 제도가 생계비 지원이다. 그 중에서도 취업을 통해 자력으로 생계유지를 할 수 없는 취약한 상황에 놓인 난민신청자(ex. 질병, 장애, 한부모, 노령 등)를 고려하여 생계비 지원제도를 강화하여야 한다. 생계비 지원 여부, 지원 수준, 기간의 결정에 있어 가구 구성 및 생계유지 능력 등을 고려하도록 하여, 난민신청자의 취약성을 보완하여야 한다. 현행 난민법 시행령 제17조는 “생계비 등의 지원 여부 및 지원 금액은 난민신청자의 국내 체류기간, 취업활동 여부, 난민지원시설 이용 여부, 부양가족 유무, 생활여건 등을 고려하여 법무부장관이 정한다”라고 규정하고 있으나, 법무부의 생계비

57) 난민인권네트워크, 「2025 세계인도주의의 날 기념 인도적체류자 권리보장을 위한 증언대회 — 머물 수 있지만 살 수는 없는 삶, 인도적체류자의 현실」 자료집, 2025. 8. 19.

58) 과거 유사한 내용을 담은 개정안이 발의된 바 있다. 「난민법 일부개정법률안」(홍익표 의원 등 10인 대표발의, 의안번호 제1982호, 2016. 8. 31.) 참조.

지원액 고시에 따르면 난민지원시설의 이용 여부 및 가구 수에 따라 일률적으로 지원액을 결정하고 있을 뿐이다.

또한 법무부의 생계비 지원액은 수 년간 동결되기도 하였던 바, 적어도 물가상승률을 반영하고 최소한의 생계를 유지할 수 있을 정도의 적정 수준을 유지하기 위해 행정청이 아닌 입법의 방식으로 지원액을 규정할 필요가 있다. 난민심사의 적체로 인해 긴 시간 동안 난민신청자라는 불안정한 지위로 생계를 확보하여야 하는 상황 속에서 취업활동이 가능하다는 이유만으로 생계비 지원의 필요성이 해소되는 것은 아니므로, 지원 기간에 대한 한계를 두지 않고 당사자가 처한 상황에 따라 생계비 지원을 지속할 수 있는 근거 규정이 마련해야 한다. 생계비 지원은 단순한 시혜적인 조치가 아니라 ‘생존권 보장을 위한 중대한 의미’를 가지는 조치라는 점을 고려해야 한다(서울고등법원 2016. 9. 27. 선고 2016누36934 판결).

현 행	개 정 안
제40조(생계비 등 지원) ① 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 생계비 등을 지원할 수 있다.	제40조(생계비 등 지원) ① 법무부장관은 난민신청자의 가구 구성, 생계유지 능력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 생계비 등을 지원하여야 한다.
난민법 시행령 제17조(생계비 등 지원) ① 법무부장관은 법 제40조제1항에 따라 난민신청자에게 난민인정 신청서를 제출한 날부터 6개월을 넘지 아니하는 범위에서 생계비 등을 지원할 수 있다. 다만, 중대한 질병 또는 신체장애 등으로 생계비 등의 지원이 계속 필요한 부득이한 경우에는 6개월을 넘지 아니하는 범위에서 생계비 등의 지원기간을 연장할 수 있다.	② 제1항에서 따른 생계비는 긴급복지지원법 제9조 제1항 1호 가목에 따른 생계지원 수준으로 한다. ③ 법무부장관은 생계비 지원 결정이 이루어진 날부터 6개월을 넘지 아니하는 범위에서 지원할 수 있다. 다만, 중대한 질병 또는 신체장애 등으로 생계비 등의 지원이 계속 필요한 부득이한 경우에는 6개월을 넘지 아니하는 범위에서 생계비 등의 지원기간을 연장할 수 있다.
② 제1항에 따른 생계비 등의 지원 여부 및 지원 금액은 난민신청자의 국내 체류기간, 취업활동 여부, 난민지원시설 이용 여부, 부양가족 유무, 생활여건 등을 고려하여 법무부장관이 정한다.	
③ 제1항에 따른 생계비 등의 지원 신청 등에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.	

(2) 난민신청자의 취업허가

난민인정 심사가 장기화된 상황에서 난민신청자의 최소한의 생계를 보장하기 해서는 취업허가가 의무적으로 보장되어야 한다. 현재의 제한된 생계비 예산 등을 고려해, 취업허가 가능 시점을 6개월에서 4개월로 단축할 필요가 있다. 또한 난민협약 제17조 제2항은 체약국이 국내 노동시장의 보호를 위하여 외

국민 또는 외국인의 고용에 관하여 취하는 제한적 조치를 해당 체약국에서 3년 이상 거주하고 있는 난민신청자에 대해서는 적용하지 않도록 규정하고 있다. 이를 반영하여 3년 이상 국내에 난민신청자로 체류한 사람에 대해서는 취업 범위에 대한 제한을 폐지함으로써, 난민신청자의 권리를 강화하는 동시에 난민인정 절차 장기화를 방지하는 효과를 도모할 수 있을 것이다.

현 행	개 정 안
제40조(생계비 등 지원) ② 법무부장관은 난민인정 신청일로부터 6개월이 지난 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 취업을 허가할 수 있다. 난민법 시행령 제18조(취업허가) 법 제40조제2항에 따른 취업허가는 「출입국관리법」 제20조에 따른 체류자격 외 활동에 대한 허가의 방법으로 한다.	제40조(생계비 등 지원) ③ 법무부장관은 난민인정 신청일로부터 4개월이 지난 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자에게 취업을 허가하여야 한다. ④ 난민협약이 정하는 바에 따라 국내에서 3년 이상 체류한 난민신청자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 출입국관리법 제18조에 따른 체류자격별 취업활동의 제한을 받지 아니한다. 다만, 해당 취업활동에 국내 법령에 따라 일정한 자격이 필요할 때에는 그 자격을 갖추어야 한다. 1. 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 반하는 행위를 하는 경우 2. 그 밖에 공공의 이익이나 국내 취업질서 등을 유지하기 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우

(3) 난민신청자의 사회적응교육 및 취업지원

난민인정 심사가 장기화된 현 상황을 고려하여 난민신청자의 사회적응교육 및 취업지원에 대한 내용을 재량으로 실시할 수 있도록 규정을 마련하고자 한다.

현 행	개 정 안
신설	제40조의 2(사회적응교육 및 취업지원) ① 법무부장관은 난민신청자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국어 교육 등 사회적응교육을 실시할 수 있다. ② 법무부장관은 난민신청자가 원하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 직업훈련을 받을 수 있도록 지원할 수 있다. ③ 법무부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 난민신청자의 취업을 알선할 수 있다. 이 경우 법무부장관은 고용노동부장관등과 협의하여 난민신청자의 직업훈련 분야와 본국에서의 경력 등을 고려하여야 한다.

(4) 난민신청자의 교육

아동의 비차별원칙을 규정한 아동권리협약 등을 반영하여, 영유아보육 및 유아교육에 있어서도 난민신청자 아동에 대해 국민과 같은 수준의 보장을 하도록 개정할 필요가 있다.

현 행	개 정 안
제43조(교육의 보장) 난민신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인은 국민과 같은 수준의 초등 교육 및 중등교육을 받을 수 있다.	제43조(교육 및 보육의 보장) 난민신청자 및 그 가족 중 미성년자인 외국인은 국민과 같은 수준의 <u>영유아보육, 유아교육</u> , 초등교육 및 중등교육을 받을 수 있다.

(5) 특정난민신청자 처우 제한

현행 난민법은 특정 난민신청자에 대한 처우 제한 규정을 통해, 난민불인정결정에 대한 행정심판 또는 행정소송이 진행 중인 사람(제2조 제4호 다목), 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 신청한 경우(제8조 제5항 2호), 대한민국에서 1년 이상 체류하고 있는 외국인이 체류기간 만료일에 임박하여 난민인정 신청을 하거나 강제퇴거 대상 외국인이 그 집행을 지연시킬 목적으로 난민인정 신청을 한 경우(제8조 제5항 3호)에는 생계비 지원, 주거시설의 지원, 의료지원을 제한할 수 있도록 규정하고 있다. 한국의 낮은 난민인정율을 고려할 때 난민불인정 결정에 대해 불복하는 난민신청자에 대한 처우제한은 타당하지 않고, 오히려 생존권에 대한 위협의 작동하고 있어 간접적·사실적 송환을 초래할 우려가 있다. 따라서 해당 규정은 삭제하는 방향으로 개정될 필요가 있다.

현 행	개 정 안
제44조(특정 난민신청자의 처우 제한) 제2조제4호다목이나 제8조제5항 제2호 또는 제3호에 해당하는 난민신청자의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제40조제1항 및 제41조부터 제43조까지에서 정한 처우를 일부 제한할 수 있다.	제44조(특정 난민신청자의 처우 제한) <u>삭 제</u>

VI. 출입국항 난민심사제도 개선방향과 개정안 제안

1 심사 불회부 관행 개선을 위한 입법적 개선의 필요성

제2장 VII. 1. 출입국항 난민심사제도의 취지를 벗어난 심사 불회부 관행에서 살펴본 것처럼, 행정청의 반복적이고 위법한 심사 불회부 처분 관행은 대법원의 분명한 판시로도 잘 개선되지 않고 있다. 결국 반복된 판결로도 치유되지 않는 관행들은, 그 위법한 재량행위의 통제를 위해, 입법적 개선을 필요로 한다.

2 개선 방향 (1) - 심사 불회부사유의 통제 및 개선을 향한 법률화 작업

(1) 불회부사유 법률화 및 내용 개선의 필요성

현행법령은 난민법 시행령에서 난민인정심사 불회부 사유를 정하고 있다(난민법 시행령 제5조 제1항 각호). 그런데 불회부처분은 “짧은 기간 내에 걸쳐 간단하게 시행된 심사 결과만을 기초로 난민인정 심사 기회 자체를 배제”하는 침익적인 처분인 점, 불회부사유에 해당함을 처분청이 증명해야 한다는 점(전술한 판례의 입장)을 고려하면, 불회부사유는 중요사항을 법률에 명시하고, ‘명백히 이유 없는 난민신청’에 따른 불회부사유는 국제적 기준과 현행 회부심사제도에 부합하도록 그 의미를 구체화하며, 단기간 회부심사에서 다루는 것이 적절하지 않은 사유를 삭제, 수정하는 것이 필요하다.⁵⁹⁾

이하에서는 현행 시행령상 열거된 불회부사유를 법률로 옮기는 한편, 제도의 취지에 부합하도록 현재의 불회부사유를 수정 내지 삭제하는 형식의 개정(안)을 제시하고자 한다.

59) 국회입법조사처, 「출입국항 난민신청제도의 주요 쟁점과 개선방안」, 2023. 8. 8., 80면.

(2) 난민법 시행령에 규정된 불회부사유를 난민법에 규정하도록 개정

현 행	개 정 안
난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) [...] ④ 출입국항에서의 난민신청자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제2항의 기간 동안 기본적인 의식주... ⑤ 제1항부터 제4항까지 정한 사항 외에 출입국항에서 하는 난민인정 신청의 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 시행령 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① 법무부장관은 출입국항에서의 난민신청자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사람을 난민인정 심사에 회부하지 아니할 수 있다. <i>[하략]</i>	난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ④ 법무부장관은 출입국항에서의 난민신청자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사람을 난민인정 심사에 회부하지 아니할 수 있다. <i>[하략 - 각 사유별 논의 후술] ...</i> ⑥ 제1항부터 제5항까지 정한 사항 외에 출입국항에서 하는 난민인정 신청의 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(3) 불회부사유별 개정 방향 - 제1호 사유 '안전 또는 사회질서 해칠 우려'

현 행	개 정 안
난민법 시행령 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① <i>[중략]</i> 1. 대한민국의 안전 또는 사회질서를 해칠 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우	난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ④ <i>[중략]</i> 1. [삭제]

공개된 법무부 난민업무지침(2022. 9.)에 따르면, 대한민국에 체류하는 동안 징역 또는 금고에 해당하는 형을 선고받은 자 및 미등록체류나 미허가 취업으로 강제퇴거명령이나 출국명령을 받은 자 등에게 제1호 사유를 적용하고 있다.

난민업무지침을 근거로 들며 과거 미등록 체류 등을 이유로 난민법 시행령 제5조 제1항 제1호를 사유로 난민인정 심사 불회부 결정을 내린 사안에 대해서, 법원은 취소판결을 내린 바 있다(서울고등법원 2023. 8. 17. 선고 2023누39733 판결).

유엔난민기구도 2013. 위 시행령 제정 당시 제1호 사유에 관해 '회부결정 절차에서 심사하는 것이 불가능하고 국가 안전의 위협을 판단하기에 앞서서 난민인정 여부에 대한 판단이 필요하여 회부해야 한다'는 입장을 밝혔다(대한민국 난민법 시행령 및 시행규칙에 관한 UNHCR 의견서).

제1호 사유는 난민협약상 배제(Exclusion) 사유에 준하는 것으로, 현행 난민업무지침처럼 단지 미등

록체류 사실 등만으로 난민인정심사 기회 자체를 박탈하는 것은 위법하다.

따라서 (A) 삭제함이 타당하고, 만약 삭제가 어렵다면 (B) “대한민국의 안전 또는 사회질서를 해치는 범죄로서 대통령령으로 정하는 범죄를 범하여 3년 이상의 징역 또는 금고의 형이 확정된 경우” 정도로 축소함이 바람직하다.

(4) 불회부사유별 개정 방향 - 제2호 사유 ‘신원 확인 불가’

현 행	개 정 안
난민법 시행령 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① <i>[중략]</i> 2. 인적사항 관련 질문 등에 응하지 아니하여 신원을 확인할 수 없는 경우	난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ④ <i>[중략]</i> 2. [삭제]

전술한 2025년 난민심사 현황 관련 법무부 통계(난민인권센터 정리)에 따르면 2025년 내려진 불회부 결정에서 제2호 사유가 적용된 사례는 없었다.

그런데 UNHCR은 전술한 의견서에서 ‘질문에 응하지 않는 이들도 난민인정심사 절차에 접근할 수 있어야 한다고 권고’하였고, 국회입법조사처 개선방안(2023) 자료도 난민법 제20조⁶⁰⁾의 신원확인 제도를 참고하여 별도 조치로 대체하는 것이 바람직하다는 입장이다(81면). 이에 사실상 사문화되었거나 난민법 다른 규정으로 대체 가능⁶¹⁾한 제2호는 삭제가 필요하다.

(5) 불회부사유별 개정 방향 - 제3호 사유 ‘거짓서류 제출 등 사실은폐’

현 행	개 정 안
난민법 시행령 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① <i>[중략]</i> 3. 거짓 서류를 제출하는 등 사실을 은폐하여 난민인정을 받으려는 경우. 다만, 본인이 지체 없이 자진하여 그 사실을 신고한 경우는 제외한다.	난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ④ <i>[중략]</i> 3. [삭제]

60) 난민법 제20조(신원확인을 위한 보호) ① 출입국관리공무원은 난민신청자가 자신의 신원을 은폐하여 난민의 인정을 받을 목적으로 여권 등 신분증을 고의로 파기하였거나 거짓의 신분증을 행사하였음이 명백한 경우 그 신원을 확인하기 위하여 「출입국관리법」 제51조에 따라 지방출입국·외국인관서의 장으로부터 보호명령서를 발급받아 보호할 수 있다.

61) 예컨대 난민법 제20조 제2항으로 다음 내용을 추가할 수 있음: “출입국항에서 난민인정 신청을 한 외국인이 인적사항 관련 질문 등에 응하지 아니하여 신원을 확인할 수 없는 경우에도 전항과 같다.”

제3호 사유는 소위 ‘거짓 진술’로 출입국이 판단하는 경우에 많이 적용되고 있다. 즉 위조여권이 문제되는 경우보다 당사자가 증거로 가지고 온 서류의 진위나 진술 자체의 신빙성이 문제되는 경우가 대부분인데, 실무상 거짓 진술 또는 거짓 서류임이 명백하지 않은 경우에도 오용되고 있다.

법원의 판결례는 제3호를 엄격하게 해석, 적용해야 한다는 입장으로, 제3호를 이유로 불회부결정을 하였다가 법원에서 취소된 사례가 다수 발견되고 있다(서울고등법원 2015. 1. 28. 선고 2014누52093 판결, 서울고등법원 2023. 8. 17. 선고 2023누39733 판결 등).

UNHCR은 위 2013 의견서에서 ‘변칙적인 방법이나 거짓 서류를 사용하여 입국한 이들도 비호절차로의 접근이 거부되어서는 안된다는 견해’를 밝히고, ‘문서가 없거나 거짓 서류를 사용했다는 것 자체만으로는 신속하게 심사를 해야 하는 충분한 이유가 되지 않’는다고 보고 있다.

제3호 사유는 진술 모순 등에서 이미 오남용되고 있고, 출입국항 난민심사를 사실상 본안 실질심사로 기능하도록 작동하는 근거를 제공하고 있다(제3호 사유는 7일 만에 확인이 어려운 부분이 많고, 처분청도 재판에 이르러 제3호 사유 적용이 적법했음을 증명하는 경우가 많음).

위조 여권 사용도 불회부처분의 사유가 되어서는 안 된다. 제도의 취지(심사관이 사실을 오인하도록 하여 심사 업무를 방해하는 경우)에 따라 적용되어야 할 국면과는 아무런 상관 없이 단지 본국 탈출과 제3국 입국을 위한 방편으로 위명 여권을 사용하는 것이 다수이며, 난민인정 실무상 위조여권, 타인명의 여권 사용 사례에서 난민 심사 결과 난민 지위가 인정되는 경우도 많다.

이처럼 다양한 문제를 내포하고 있는 제3호는 삭제함이 타당하다.

(6) 불회부사유별 개정 방향 - 제4호 사유 ‘안전한 국가 출신 또는 안전한 국가로부터 온 경우’

현 행	개 정 안
난민법 시행령 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① <i>[중략]</i> 4. 박해의 가능성이 없는 안전한 국가 출신이거나 안전한 국가로부터 온 경우 <i>[하략]</i>	난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ④ <i>[중략]</i> 4. 박해의 가능성이 없는 안전한 국가 출신이거나 안전한 국가로부터 온 경우(출신국을 제외하고 대한민국 출입국항에 도착하기 이전까지 거처온 국가로 재입국할 수 있음이 보장되고, 그 국가에서 난민신청자로서의 권리가 보장되며, 난민의 요건을 갖추고 있을 경우 난민으로 인정되고 그에 상응하는 지위와 처우가 보장되는 경우를 의미한다)

공개된 난민업무지침(2022. 9.)는 ‘안전한 국가’ 사유를 폭넓게 적용하고 있으며,⁶²⁾ 실제로 최근 5년간 제4호 사유는 제7호 사유에 이어 두 번째로 많이 적용된 처분사유였다.

법원은 과거 시리아 공항 난민사건 선례에 나타난 판시를 기초로 대체로 제4호를 적용한 처분을 취소하였으며(인천지방법원 2016. 6. 17. 2016구합326 등)⁶³⁾ 이러한 입장은 최근 대법원 판결을 통해 분명히 밝히고 있다(대법원 2025. 6. 26. 선고 2024두64000 판결).

“...‘안전한 국가로부터 온 경우’란 아래의 조건들을 모두 충족하는 경우를 의미한다고 해석함이 타당하고, 그 증명책임은 이를 주장하는 피고에게 있다.

가) 출입국항에서의 난민신청자가 출신국을 제외하고 대한민국 출입국항에 도착하기 이전까지 거쳐 온 국가에 재입국할 수 있음이 보장되어야 한다.

나) 당해 난민신청자가 그 국가에서 난민인정 신청을 할 경우 실질적으로 난민신청자로서의 권리, 즉 특별한 사정이 없는 한 공정하고 실질적인 난민인정 심사를 받고, 불복 기회가 부여되며, 난민불인정결정이 확정되기 이전에는 그 의사에 반하여 강제로 송환될 우려가 없을 것을 보장받을 수 있어야 한다.

다) 나아가 난민의 요건을 갖추고 있을 경우 난민으로 인정되고 이에 따라 국제적으로 일반화되어 통용되고 있는 기준에 상응하는 지위와 처우가 보장될 수 있어야 한다.”

상기 대법원의 입장은 공개된 난민업무지침과 상당한 거리가 있는바, 지침의 개정을 기대하기 요원하므로 법원의 해석으로 분명해진 안전한 국가의 의미로 개정하는 방향을 고려하는 것이 필요하다.

(7) 불회부사유별 개정 방향 - 제5호 사유 ‘중대한 사정변경 없는 난민재신청’

현 행	개 정 안
난민법 시행령 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① [중략] 5. 난민인정을 받지 못한 사람 또는 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 받으려는 경우	난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ④ [중략] 5. 난민인정이 취소된 사람이 중대한 사정의 변경 없이 다시 난민인정을 받으려는 경우

62) “○ 박해의 우려가 없는 것으로 알려진 안전한 국가 출신이거나, 안전한 제3국에서 체류하다가 온 자
※ ‘안전한 국가’란 난민법상 난민인정 신청사유로 인한 박해의 가능성이 없는 국가라 할 수 있으며, ‘안전한 국가 출신’이라 함은 난민신청자의 국적 또는 시민권이 속한 국가가 이러한 박해의 가능성이 없는 안전한 국가인 경우임 [...]”

○ ‘그 안전한 국가에서 난민인정 신청을 할 충분한 기회가 있었는지, 그 국가에서 난민인정 신청을 하지 않은 타당한 사유가 존재하는지’ 등을 충분히 고려하여야 함”

63) 승소 판결 예시: ‘아랍에미리트 반나절 경유’ (인천 2022구단52109), ‘몽골 경유, 필리핀 16일 체류’ (인천 2022구단52468), ‘카자흐스탄 과거 2개월 체류 및 한국 입국 전 6일 간 체류’ (인천 2023구단52656), ‘에티오피아 1개월 이상 체류 및 우간다 10일 체류’ (인천 2024구단52295) 등.

제5호 사유가 적용되는 경우는 적으나, 현행 난민법 및 난민협약이 난민재신청의 권리를 제약하지 않는다는 점에서 난민재신청을 일률적으로 불회부하는 현행 규정은 개정이 필요하다.

전술한 UNHCR 2013년 의견서도 ‘재신청 부분은 삭제’해야 한다는 입장이다. 이에 따르면 “재신청의 정당성 여부를 심사하기 위해서는 새로운 요소 혹은 증거가 있는지, 해당 개인의 상황에 변화가 있었는지에 대하여 심사하여 주장의 심사가 필요한지 여부를 판단하는 것이 필요”하고 “이러한 이슈들을 심사하기 위해서는 면접이 필요”하기 때문이다.

(8) 불회부사유별 개정 방향 - 제6호 사유 ‘난민인정 제한 사유 해당’

현 행	개 정 안
난민법 시행령 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① <i>[중략]</i> 6. 법 제19조 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 경우 난민법 제19조(난민인정의 제한) 법무부장관은 난민신청자가 난민에 해당한다고 인정하는 경우에도 다음 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 경우에는 제18조제1항에도 불구하고 난민불인정결정을 할 수 있다. 1. 유엔난민기구 외에 유엔의 다른 기구 또는 기관으로부터 보호 또는 원조를 현재 받고 있는 경우. 다만, 그러한 보호 또는 원조를 현재 받고 있는 사람의 지위가 국제연합총회에 의하여 채택된 관련 결의문에 따라 최종적으로 해결됨이 없이 그러한 보호 또는 원조의 부여가 어떠한 이유로 중지되는 경우는 제외한다. 2. 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에서 정하는 세계평화에 반하는 범죄, 전쟁범죄 또는 인도주의에 반하는 범죄를 저지른 경우 3. 대한민국에 입국하기 전에 대한민국 밖에서 중대한 비정치적 범죄를 저지른 경우 4. 국제연합의 목적과 원칙에 반하는 행위를 한 경우	난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ④ <i>[중략]</i> 6. [삭제]

제6호는 1년에 1건 정도로 적용이 드문 사유이나 위 규정은 난민협약의 소위 난민 ‘배제’ 사유에 해당하는 자에게 난민인정심사 기회를 박탈하는 내용이다.

UNHCR은 “자격있는 심사관에 의한 총체적인 심사를 위해서, 배제여부 결정은 신속절차나 회부결정 절차(admissibility)가 아닌 일반 난민인정절차를 통해 다루어져야 한다고 강력히 권고”하였다(위 2013년 의견서).

앞서 본 국회입법조사처의 개선방안(2023) 자료도 ‘제6호는 배제 조건이므로 삭제를 검토할 필요가 있다’는 입장이다(82면).

(9) 불회부사유별 개정 방향 - 제7호 사유 ‘난민인정 신청이 명백히 이유 없는 경우’

현 행	개 정 안
난민법 시행령 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① [중략] 7. 그 밖에 오로지 경제적인 이유로 난민인정을 받으려는 등 난민인정 신청이 명백히 이유 없는 경우	난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ④ [중략] 7. 그 밖에 신청의 내용 자체에서 법리상 받아 들여질 수 없음이 외견상 명백한 이유를 드는 경우 또는 난민 요건의 주요사실에 관한 주장 자체에 심각한 모순이 있거나 객관적 자료와 현저히 배치되는 등 난민인정 신청의 이유 없음이 명백히 드러나는 경우

현행 심사 불회부결정들은 거의 전부 제7호 사유를 적용하고 있다. 이는 기존 제7호 문언이 ‘난민인정 신청이 명백히 이유 없는 경우’를 제대로 구체화하지 않은 데에 출입국의 실무관행이 더해진 결과이다.

UNHCR도 2013. 의견서에서 ‘명백히 이유 없는 경우’를 충분히 명시해야 한다는 입장이었고, 국가인권위원회도 2016. 9. 19.자 “출입국항 난민신청제도 및 출국대기실 운영행태 개선 권고”에서 “불회부 사유는 형식적 요건 중심으로 최소화하고, 명백히 난민이 아닌 경우가 아닌 한 난민인정 심사에 회부하도록 관련 법령을 개정하기 바람”이라는 입장을 표명하였다.

대법원은 최근 위 제7호 사유에 대해 전술한 것처럼 극히 축소된 재량으로 운용되어야 함을 강조하고 있다(대법원 2025. 6. 26. 선고 2024두64000 판결).⁶⁴⁾

64) (재인용) “이러한 점에서 난민인정 신청이 명백히 이유 없는 경우라고 하기 위해서는, 그 신청의 내용 자체에서 법리상 받아들여질 수 없음이 외견상 명백한 이유를 들고 있는 경우, 또는 난민 요건의 주요사실에 관한 주장에 의심스러운 점이 있다는 것을 넘어, 주요사실에 관한 주장 자체에 심각한 모순이 있거나 객관적 자료와 현저히 배치되는 등 난민인정 신청의 이유 없음이 명백히 드러날 정도에 이르러야 한다. 사실관계를 정확히 조사하여야 비로소 그 주장의 이유 없음이 밝혀질 수 있는 경우라면, 난민인정 신청이 명백히 이유 없는 경우라고 할 수 없다. 나아가 난민인정 신청이 명백히 이유 없다는 점에 관한 증명책임은 피고에게 있다.”

법원의 분명한 입장 제시에 발맞춰 실무 관행의 유의미한 개선을 유도하고자 대법원이 판시한 적용 기준들로 제7호 사유 개정을 제안한다.

3 개선 방향 (2) - 불복절차 중 송환 방지 법제화 및 절차적 권리 보장

현 행	개 정 안
[신설]	난민법 제6조의2(송환의 유예) 난민인정 심사 불회부 결정에 대해 불복절차를 진행하는 사람 및 불복절차를 진행할 의사를 밝힌 사람에 대해서는 해당 불복절차가 종료될 때까지 출입국관리법 제76조에 따른 송환을 유예하여야 한다.
난민법 시행령 제3조(출입국항에서의 난민 신청) ④ 출입국항에서의 난민신청자의 난민인정 신청서 작성 등에 관하여는 법 제5조제3항 및 제4항을 준용한다.	난민법 시행령 제3조 ④ 출입국항에서 하는 난민인정 신청의 절차에 관하여는 법 제5조 제3항, 제4항, 제8조 제2항, 제3항, 제9조, 제12조, 제13조, 제14조, 제15조, 제16조, 제17조, 제29조를 준용한다. ⑤ 법무부장관은 난민인정심사 불회부결정을 받은 외국인이 행정소송 제기요건을 밝히는 경우 소송의 제기, 증거수집, 소송서류의 송달, 재판 출석 등 재판청구권 보장에 필요한 대책을 마련하여야 한다.

앞서 제2장 문제점에서 지적한 것처럼 강제송환금지원칙은 오랜 역사 속에서 형성된 강행규범적 성격을 가진 국제관습법으로서, ‘난민’으로 계약국에 의해 최종적으로 인정된 사람들에게만 적용되는 것이 아니라 ‘난민으로서 비호를 구하는 모든 사람’에게 적용된다.

이와 관련하여 국가인권위원회는 출입국항에서 심사불회부결정을 받은 사람의 강제송환 문제와 관련하여 2024. 8. 21. 제도개선 권고를 하면서 헌법재판소의 외국인의 기본권 주체성, 세계인권선언, 유엔 인권소위원회 결의(2002. 8. 14. 2002/23 결의 제8항), 유엔난민기구 집행위원회 “No. 8 난민지위의 인정(1977년 제28차 회기 채택)” 등을 종합적으로 고려하여, 불회부결정에 불복의사를 밝혔거나 소송 등을 제기하려는 자를 난민신청자로 보아야 함을 지적하고 있다.⁶⁵⁾

국회 입법조사처의 개선방안(2023)도 “출입국항 난민신청자에 대해서는 난민법에 이러한 제도적 통

65) 국가인권위원회, 「출입국공무원의 난민신청자에 대한 욕설 등에 따른 인권침해(23진정0946600)」 결정, 16면 참조.

제가 존재하지 않기에 소송 중에도 언제든지 송환의 집행이 가능하므로, 송환의 집행을 중지하거나 임시 지위를 설정하는 등 송환방지 수단을 난민법 명문조항으로 마련해야 할 것”이라는 입장을 보이고 있다 (43면).

이에 따라 (A) 상기 개정안 제안 외에도, (B) “제6조에 따라 난민인정 심사 불허부 결정을 받은 사람에 대해서 해당 처분에 대한 행정소송 또는 행정심판 제기기간이 도과하기 전까지 출입국관리법 제76조에 따른 송환을 유예하여야 한다.”로 개정하는 방향도 고려할 수 있다.

한편, 출입국항에서 난민신청한 사람에 대하여는 현행 난민법이 난민신청자에게 인정하는 절차적 권리 중 출입국항의 특유한 사정으로 적용이 어려운 사항들을 제외한 다른 절차적 권리도 보장받도록 할 필요가 있다. 위 절차적 권리 보호 관련 개정안이 준용하는 내용은 아래와 같다. 또한 신설 제5항은 난민법 제5조 제4항 “... 신청에 관하여 문의하거나 신청 의사를 밝히는 외국인이 있으면 적극적으로 도와야 한다.”는 규정을 차용하되 실무의 구체적 양상을 반영한 것이다.

- 제5조 제3항, 제4항: 난민신청의 지원
- 제8조 제2항: 요청이 있을 경우 같은 성의 공무원에 의한 면접
- 제8조 제3항: 난민면접 영상녹화
- 제9조: 난민신청자에게 유리한 자료의 수집
- 제12조: 변호사의 조력을 받을 권리
- 제13조: 신뢰관계 있는 사람의 동석
- 제14조: 통역
- 제15조: 난민면접조서의 확인
- 제16조: 자료 등의 열람·복사
- 제17조: 인적사항 등의 공개 금지
- 제29조: 유엔난민기구와의 교류·협력

4 개선 방향 (3) - 보충적 보호 가능성 심사를 위한 회부

현 행	개 정 안
난민법 시행령 제5조(출입국항에서의 난민신청자에 대한 난민인정 심사 회부) ① 법무부장관은 출입국항에서의 난민신청자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사람을 난민인정 심사에 회부하지 아니할 수 있다. <i>[후략]</i>	난민법 제6조(출입국항에서 하는 신청) ④ 법무부장관은 ... 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 ... 회부하지 아니할 수 있다. ⑤ 제4항에도 불구하고 법무부장관은 인도적 체류 허가의 가능성이 있는 경우 난민인정 심사에 회부하여야 한다.

전술한 것처럼 현행 난민법상 난민인정신청을 좁게 해석하는 출입국의 실무 태도로 인해 법상 명시되지 아니한 인도적체류허가 심사는 난민인정심사를 거친 경우야만 실현된다. 따라서 위 신청권이 법률상 명시(개정)되고 출입국항에서도 인도적체류허가 신청을 할 수 있도록 제도를 개선하여 출입국항 난민인정 신청시 인도적체류허가 심사 필요성도 함께 검토하여 심사 회부 내지 불회부결정을 하도록 바뀌어야 한다. 특히 인도적 체류허가 심사를 위한 출입국항 난민심사 회부는 내전 국가로부터 입국한 소위 ‘전쟁 난민’들을 국경에서 거부하여 중대한 위험이 존재하는 본국으로 송환하는 것을 방지할 수 있다.

국회입법조사처 개선방안(2023) 자료도 “난민신청사유가 난민협약상 박해에 해당하지 않더라도 대안적 보호의 가능성이 존재하는 한 본안심사의 기회를 충분히 부여해야 할 것이다.”라는 입장이다(82면).

제5장 결론 및 제언

I. 연구의 종합 및 구조적 과제

본 연구는 한국 난민법 및 출입국·난민신청제도를 인권적 관점에서 분석하고, 국제 기준과의 정합성을 중심으로 제도의 구조적 한계를 검토하였다. 나아가 이러한 분석에 기초하여 난민법, 하위 법령 및 행정지침의 구체적인 개정안을 제시함으로써 제도 개선의 실질적 방향을 도출하고자 하였다.

대한민국은 난민협약 체결국으로서 난민 보호 의무를 부담하고 있으며, 난민법 제정을 통해 제도적 기반을 마련하였다. 그러나 본 연구에서 확인한 바와 같이, 현행 제도는 절차 접근, 심사 운영, 권리 보장, 사후 보호 등 전반에 걸쳐 구조적 한계를 내포하고 있다. 이는 개별 규정이나 운영상 미비의 차원을 넘어, 제도 전반이 난민보호보다는 출입국 관리와 국가안보 중심의 논리 속에서 설계·운영되고 있다는 구조적 특성에서 비롯되는 것으로 평가된다.

이러한 구조는 난민신청자의 절차 접근권, 공정한 심사를 받을 권리, 안정적인 체류와 사회적 통합의 권리를 단계적으로 제한하는 방식으로 작동한다. 특히 출입국·난민신청 절차에서의 높은 불회부율, 절차적 권리 보장의 미흡, 장기간의 심사 지연, 제한적인 처우와 사회보장 접근은 상호 결합되어 난민보호 체계의 실효성을 약화시키고 있다.

특히 본 연구에서 검토한 국가안보 관련 규정과 체류를 제한하는 지침은 이러한 구조적 문제를 집약적으로 보여준다. 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리 개념을 근거로 난민보호의 예외를 확대하거나 절차 접근을 제한할 수 있도록 하는 규정은 난민협약상 배제조항 및 강제송환금지 원칙의 예외가 엄격하고 제한적으로 해석되어야 한다는 국제기준과 긴장관계에 놓여 있다. 또한 체류제한 지침은 명확한 법률상 근거와 충분한 절차적 통제 없이 난민신청자의 체류 안정성, 노동권 및 생존권을 제한함으로써 장기적 불안정성과 취약성을 심화시키는 결과를 초래하고 있다.

이에 대하여 유엔난민기구(UNHCR), 인종차별철폐위원회(CERD), 자유권위원회(CCPR), 고문방지위원회(CAT), 국가인권위원회 등 국내외 기구들은 반복적으로 한국 난민제도의 절차 접근 제한, 공정성 및 전문성 부족, 강제송환금지 원칙 준수 문제, 인도적 체류자 및 난민신청자의 열악한 처우, 출입국항 난민제도의 문제 등을 지적해 왔다.

따라서 난민제도의 개선은 개별 절차의 부분적 보완이나 행정적 효율성 제고 수준에 머물러서는 안 되며, 난민보호를 독자적 법적 가치로 재정립하고 인권 중심의 제도 구조로 전환하는 방향의 입법적 재구성이 필요하다.

II. 개정안의 주요 내용과 의의

본 연구는 이러한 문제의식에 기초하여 난민법 및 관련 하위 규범에 대한 구체적인 개정안을 제시하였다. 제시된 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 출입국향 난민신청 절차의 개선이다. 본 연구는 난민인정심사 불회부 결정 구조를 재검토하고, 모든 난민신청자가 출입국향을 포함한 모든 단계에서 실질적으로 난민인정절차에 접근할 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 특히 출입국향 난민신청자의 절차 접근권, 법률조력 및 통역 지원, 불복절차의 실효성, 강제송환금지 원칙의 실질적 보장을 강화하는 방향으로 개정안을 구성하였다. 아울러 난민협약상 난민 정의 충족 여부뿐 아니라 보충적 보호 필요성에 대한 심사가 실질적으로 이루어질 수 있도록, 일정한 국제적 보호 가능성이 인정되는 경우에는 정식 심사절차로 회부하도록 하는 제도 개선 방향을 제시하였다.

둘째, 난민심사의 공정성 및 전문성 강화를 위한 규정 정비이다. 본 연구는 난민심사의 질적 개선을 위하여 난민법리의 해석 기준을 보다 명확히 하고, 출신국 정보(COI) 활용 체계의 신뢰성과 투명성을 강화하며, 난민심사관 및 난민위원회의 전문성·독립성 확보를 위한 제도적 기반을 제시하였다. 아울러 장기 심사 지연 문제를 완화하고, 공정하고 개별적인 심사가 실질적으로 이루어질 수 있도록 심사 운영 체계 개선 방안을 포함하였다.

셋째, 절차적 권리 보장 강화이다. 본 연구는 통역·번역 지원을 국가의 책임으로 명확히 하고, 난민신청서 작성 및 심사 과정에서 모국어 사용을 허용하는 등 신청자의 진술권을 실질적으로 보장하는 방향으로 개정안을 구성하였다. 나아가 면접기록의 정확성 및 접근성 보장, 결정 이유의 충실한 통지, 법률조력에 대한 실효적 접근 등 난민인정절차 전반에서 적법절차 원칙과 절차적 권리가 실질적으로 구현될 수 있도록 관련 규정을 정비하였다.

넷째, 체류안정성 확보를 위한 제도 개선이다. 본 연구는 난민신청자가 심사 기간 동안 보다 안정적인 체류 지위를 보장받고, 행정절차의 예측 가능성과 법적 안정성을 확보할 수 있도록 관련 규정을 정비하는 방향의 개정안을 제시하였다. 특히 명확한 법률상 근거와 충분한 절차적 통제 없이 난민신청자의 체류 안정성, 노동권 및 생존권에 중대한 영향을 미치고 있는 체류제한 관련 지침에 대하여는, 국제인권기준과 적법절차 원칙에 비추어 그 폐지를 제안하였다.

다섯째, 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리 관련 규정의 삭제이다. 본 연구는 현행 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 근거로 한 관련 규정이 난민협약상 엄격하고 제한적으로 해석되어야 하는 예외 사유를 확장적으로 적용할 위험을 내포하고 있으며, 국제인권기준과의 정합성 측면에서 존치 타당성이 부족하다고 평가하였다. 이에 따라 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리 관련 규정의 삭제를 제안하였다.

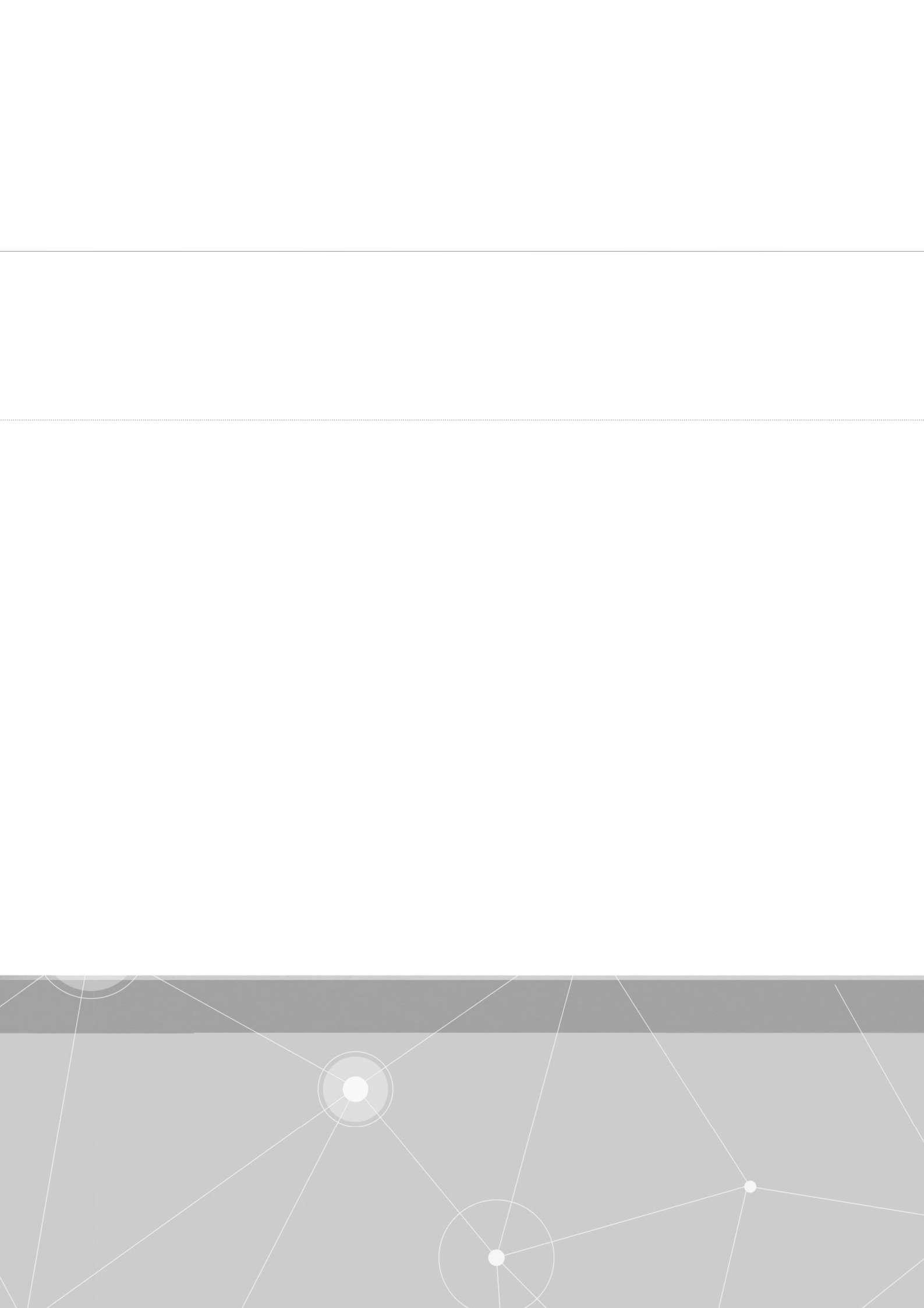
여섯째, 난민신청자의 기본적 생계보장과 난민인정자·인도적 체류자의 정착지원 체계의 확대·제도화이다. 본 연구는 장기간의 심사 과정에 놓인 난민신청자가 인간다운 생활을 유지할 수 있도록 생계지원, 취업, 의료 및 기본적 사회보장에 대한 실질적 접근을 보장하는 방향의 개정안을 제시하였다. 동시에 난민인정자 및 인도적 체류자에 대해서는 교육, 직업훈련, 가족결합, 사회보장, 귀화 및 장기적 체류 안정성 등을 포함한 사회통합 및 정착지원 체계를 강화하고, 이를 행정적 재량이나 임시적 지원이 아니라 법적 권리이자 국가의 책무로서 보장하는 방향을 제안하였다.

이와 같은 개정안은 난민 보호의 전 과정을 포괄하는 종합적 개선 방안으로서, 단편적 제도 보완을 넘어 구조적 문제 해결을 지향한다는 점에서 의의를 가진다.

III. 향후 과제 및 정책적 함의

본 연구에서 제시한 개정안이 실질적인 제도 개선으로 이어지기 위해서는 입법 과정에서의 적극적인 논의와 정책적 의지가 필요하다. 특히 난민제도는 사회적 인식, 정치적 환경, 행정 역량 등 다양한 요소와 밀접하게 연결되어 있으므로, 법률 개정과 함께 제도 운영 전반에 대한 인식 전환이 병행되어야 한다. 또한 향후 연구에서는 난민제도의 운영 성과에 대한 지속적인 평가와 국제 기준 변화에 대한 반영이 이루어질 필요가 있다.

본 연구는 한국 난민제도의 구조적 한계를 분석하는 데 그치지 않고, 이를 개선하기 위한 구체적인 입법 대안을 제시하였다는 점에서 의의를 가진다. 특히 절차 접근, 공정한 심사, 절차적 권리 보장, 체류 안정성, 정착지원 체계에 이르기까지 난민 보호의 전 과정을 포괄하는 개선 방향을 제시하였다. 따라서 향후 난민제도 개편은 개별 제도의 부분적 개선이 아니라 본 연구에서 제시한 바와 같이 인권 중심의 체계로의 전환을 목표로 한 종합적 입법 개선으로 이루어질 필요가 있다. 이는 난민신청자의 권리를 보호하는 것을 넘어 대한민국이 국제사회에서 책임 있는 인권국가로서의 역할을 수행하기 위한 필수적인 과제라 할 것이다.



대학 인권침해 사건 판단 기준 연구

서경원(법무법인 하민, 변호사)

김채윤(서울대학교 인권센터, 전문위원)

양혜정(서강대학교 사회복지연구소, 선임연구원)

황성욱(법무법인 하민, 변호사)

연구요약

I. 서론

1 연구 필요성 및 목적

- 2021년 고등교육법 개정으로 대학 인권센터 설치가 의무화되었으나, 역할 수행을 위한 기반은 여전히 미흡한 상황임. 특히 인권침해 사건의 판단 기준과 조사 방법에 있어 명확한 지침이 부재하고, 각 대학 규정에서의 인권침해 정의가 상이하여 현장에서는 일관성 부족과 해석의 혼란이 지속되고 있음.
- 국가인권위원회법은 인권 개념의 정의와 조사 방식을 비교적 체계적으로 규정하고 있으나, 국가작용을 수행하는 국가인권위원회와 달리 대학 인권센터는 공동체의 자율성과 교육환경이라는 특수성을 지니므로 동일한 기준을 그대로 적용하기 어려움.
- 대학 인권센터는 대학 내 인권침해 판단 기준의 부재로 사실상 국가인권위원회의 틀을 그대로 원용하거나, 징계 절차의 사전 조사기구처럼 기능하는 사법화 경향을 보이고 있음. 이로 인해 학내 인권기구로서의 본래적 역할이 축소되고, 대학 구성원 또한 대학 인권센터를 신뢰할 수 있는 인권보호기구가 아닌 행정 절차의 일부로 인식하게 되는 문제가 심화되고 있음.
- 이는 법률서비스 제공 측면에서도 문제를 초래함. 변호사들이 대학 인권센터 사건을 조력하더라도 대학 공동체의 특성과 교육적 맥락을 충분히 이해하지 못한다는 비판이 있으며, 이로 인해 법률서비스 만족도가 낮고 피해자 권리보호 및 인권 친화적 분쟁 해결이라는 본래의 목적 달성에도 한계가 있음. 체계적 지침과 전문 인력 양성 체계가 갖추어진 성 고충 처리 분야와 대비되는 지점임.
- 2020년 서울대 인권센터에서 대학 내 괴롭힘 판단 기준과 관련한 연구가 수행된 바 있으나, 괴롭힘은 인권침해 범주 중 하나인바 대학 인권센터가 다루는 다양한 사건을 포괄할 수 있는 보다 중

합적 기준 마련이 여전히 필요함.

- 따라서 본 연구는 국가인권위 인권침해 판단 기준 등을 참고하되, 대학의 고유한 특성과 인권센터의 역할을 반영하여, 대학 내에서 실제 활용 가능한 인권침해 사건 유형과 사례, 판단 요소를 제시하고자 함.
- 이를 통해 대학 인권센터의 전문성을 강화하고, 대학 인권센터가 독자적 인권기구로서 정체성을 확립하고, 학내 인권 보호와 증진이라는 설립 목적을 충실히 실현할 수 있는 기반을 마련하고자 함.

2 연구 내용 및 방법

- 본 연구는 대학 인권센터의 인권침해 사안 판단의 기초자료가 될 수 있는 기준점 도출을 위하여 문헌 연구 및 다양한 조사·분석 기법을 종합적으로 활용하고자 함.

〈표 1-1〉 연구 방법 개요

연구방법(자료)	연구내용
문헌 연구	대학 인권센터 선행 연구 검토 인권침해 판단 기준 및 구제 절차 관련 연구 검토 해외 사례 검토
설문조사 (대학 인권센터 설문 자료)	대학 인권침해 사건처리 경험 담당자 조사
초점 집단 인터뷰(FGI)	대학 인권센터 담당자 사례 조사
전문가 자문회의	연구 내용 전반에 대한 자문(서면) 대학 인권침해 사건 담당자 비공개 전문가 자문회의 (대면)

II. 선행 연구 검토

- 선행 연구 검토에 따르면 대학 인권센터는 설치가 의무화되면서 구제·보호·증진 기능을 수행하는 대학 내 인권기구로 자리매김할 것으로 기대되었으나, 실제 운영에서는 사건처리 업무의 비중이 커지면서 구제 기능에 편중되는 양상을 보이고 있음.
- 인권센터의 사건처리가 징계 절차로 이어질 수 있다는 점이 강조되며 준사법적 성격을 띠게 됨. 이에 따라 피신고인의 방어권, 절차적 공정성, 비밀 유지 의무, 조사 비례성 등이 중요하게 요구되는데, 그 결과 인권기구로서 인권 구제를 위한 절차임에도 기계적인 사법화 경향을 띠게 되는 한계가 나타남.
- 인권센터와 관련된 선행 연구 및 매뉴얼, 교육 프로그램 등이 존재하며 대부분 국제규범, 국가인권위원회의 판단 절차를 준용하고 있다. 그러나 실제 인권침해 사건 판단 기준을 제시하는 기존 연구나 교육 자료는 아직 미비한 것으로 나타남.
- 또한 현재 헌법재판소, 법원 및 국가인권위원회의 인권침해 판단 기준을 대학 인권센터의 실제 사건처리에 적용될 수 있는 구체성을 가진 통일적 기준으로 제시함에 있어 실무적 한계가 있음.
- 현재 행위의 침해 여부를 판단하는 기준이나 대학이 관할하여야 하는 인권침해 사안의 유형이 정리된 바 없다는 점을 고려할 때, 본 연구를 통해 대학 인권센터가 관할할 수 있는 인권 의제의 구분과 유형화, 그리고 이에 대한 최소한의 판단 기준을 제시할 필요성이 드러남.
- 이러한 기준 수립은 대학 인권센터가 실질적인 구제 기능을 수행하지 못하거나 사법기구화되는 현재의 한계를 넘어, 대학 공동체 내 인권옹호 기구로서의 정체성과 기능을 회복하는 데 중요한 토대가 될 것으로 기대됨.

Ⅲ. 대학 인권센터 실태조사: 양적 분석

- 대학 인권센터 인권 사건 담당자 152명을 대상으로 최근 2년간 사건처리 경험과 인권침해 판단 기준에 대한 인식을 중심으로 인권센터 사건처리 현황을 종합적으로 분석하였으며 분석 결과, 대학 인권센터의 인권침해 판단은 개별 사건의 차원을 넘어, 구조적·제도적 한계 속에서 이루어지고 있으며, 담당자들이 어려움을 경험하고 있는 것을 확인할 수 있음.
- 먼저, 사건처리 현황을 보면 최근 2년간 접수 사건 중 상당수가 공식 조사 및 심의 절차로 이어지지 않고 있는데(44.7%가 20% 미만 수준), 이는 인권침해 판단 이전 단계에서 사건의 선별과 해석이 이미 중요한 쟁점으로 작용하고 있음을 보여줌. 또한 처리되는 사건의 상당수가 인격권 침해(88.8%)로 대학 인권센터의 주요 기능이 일상적 관계에서 발생하는 갈등과 인권 문제를 다루는 데 집중되어 있음을 확인할 수 있음.
- 인권침해 판단 과정에서 가장 중요한 요소로는 행위의 강도와 수위, 반복성, 위계관계 등이 고르게 고려되고 있으나, 특정 기준에 대한 명확한 합의나 우선순위는 존재하지 않는 것으로 나타남. 이는 담당자들이 다양한 요소를 종합적으로 고려하고 있음에도 불구하고, 이를 체계적으로 구조화할 수 있는 기준이 부족함을 의미함.
- 특히 서술형 응답 분석 결과, 인권침해 판단의 어려움은 크게 네 가지 구조적 문제로 분석되는데 첫째, 사실관계 불명확성과 증거 부족으로 인해 객관적 판단이 어려운 사례가 가장 높은 빈도로 나타났고 둘째, 단순 갈등과 인권침해의 경계가 모호한 문제가 제기되었으며, 이는 인권센터의 개입 범위를 설정하는 데 핵심적인 난점으로 작용하였음. 셋째, 당사자 간 인식 차이와 주관적 피해 인식이 판단 과정에 큰 영향을 미치고, 넷째, 학습권과 교수권의 충돌, 직장 내 괴롭힘의 범위, 위계관계의 인정 여부 등 대학 조직의 특수성이 판단을 더욱 복잡하게 만드는 요인으로 확인됨.
- 인권침해 판단 과정의 주요 제약 요인으로서는 판단 기준 및 매뉴얼의 추상성(57.9%), 전문인력 부족(50.0%), 법적 분쟁에 대한 우려(46.1%) 등이 지적되었으며, 실제로 참고 가능한 매뉴얼의 충분성은 평균 2.2점 수준으로 매우 낮게 평가되었음. 또한 매뉴얼 활용 과정에서도 ‘관할 범위 판단의 어려움’과 ‘사례 부족’이 가장 큰 문제로 나타남.
- 이러한 한계에도 불구하고, 인권센터의 판단 자체는 일정 수준의 일관성을 유지하고 있는 것으로 나타났으나(75%가 일관적), 그 배경에는 명확한 기준의 존재가 아니라 담당자 개인의 해석, 경험, 심의위원의 판단 등이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 해석되며 이는 현재의 판단 체계가 제도

화된 기준보다는 경험적 판단에 의존하고 있음을 시사함.

- 한편, 향후 개발될 '인권침해 판단 기준 가이드라인'에 대해서는 대부분의 응답자가 실무에 도움이 될 것이라고 응답(94.8%)하였으며, 특히 '인권침해 인정 기준'과 '관할 범위 판단 기준'에 대한 요구가 가장 높은 것으로 나타났으며 가이드라인의 형식으로는 사례집, 체크리스트, 흐름도 등 실제 적용 가능한 도구 중심의 구성이 선호되는 것으로 확인됨.
- 종합하면, 대학 인권센터의 인권침해 판단 문제는 단순히 기준의 부재 문제가 아니라 ① 사실 판단의 한계(증거 부족), ② 개념적 경계의 모호성(갈등 vs 침해), ③ 당사자의 주관적 인식과 관계 맥락의 영향, ④ 대학 조직의 특수성, ⑤ 추상적 기준과 부족한 실무 도구라는 다층적 구조 속에서 발생하고 있음을 의미함.

IV. 대학 인권센터 실태조사: 질적 분석

- 본 면접조사는 대학 인권센터 실무자들을 대상으로 대학 내 인권침해 판단 과정과 대학 조직의 특성, 판단 구조의 한계, 향후 가이드라인 개발 방향에 대한 인식을 조사·분석 결과, 대학 인권센터의 인권침해 판단은 대학이라는 특수한 조직 구조와 권력관계 속에서 이루어지는 복합적 해석 과정의 성격을 가지고 있는 것으로 나타남.
- 대학 인권센터의 인권침해 판단은 공식적인 조사 개시 이전, 상담 단계에서부터 시작되고, 실무자들은 상담 과정에서 사건의 성격, 조사 적합성, 인권침해 가능성, 권력관계 여부 등을 종합적으로 검토하여 조사 대상 여부를 판단하고 있었으며, 일부 사건은 상담 단계에서 종결되거나 각하 검토 대상으로 분류되고 있음.
- 그러나 대학마다 조사 개시 여부를 결정하는 방식과 절차에는 상당한 차이가 존재하며 일부 대학은 인권위원회나 운영위원회 중심의 공식 절차를 운영하는 반면, 다른 대학은 실무자 중심의 유연한 스크리닝 체계를 운영하고 있었으며, 그 결과 같거나 유사한 사건이라 하더라도 대학과 담당자에 따라 조사 개시 여부와 처리 방향이 달라질 가능성이 나타남.
- 대학 인권센터 실무자들은 인권침해 판단에서 가장 어려운 쟁점으로 ‘인권침해와 사적 갈등의 경계’를 반복적으로 언급하였는데, 대학에서는 학생 간 갈등, 연구실 내 충돌, 동아리 문화, 교수-학생 관계 등 다양한 관계적 갈등이 발생하고 있었으며, 단순한 개인 갈등처럼 보이는 사안 안에도 위계와 평가권, 연구 참여 구조, 지도 관계 등이 결합되어 있는 경우가 많으며 행위 자체보다도 대학 특유의 구조적 권력관계 문제가 두드러지는 것으로 나타남.
- 대학 인권센터는 사건 판단의 책임은 확대되고 있으나, 실질적인 조사권과 조직적 독립성은 충분히 확보되지 못한 구조 안에서 운영되고 있는 것으로 나타났고, 참여자들은 대학 본부와 학과, 교수 사회와의 관계 속에서 인권센터가 완전히 독립적인 판단기구로 기능하기 어렵다고 설명하였으며, 일부 대학에서는 인권센터가 대학 본부의 절차적 책임을 보완하는 장치처럼 활용되는 경험도 보고되었음.
- 또한 교수 피신고 사건에서는 조사 불응, 출석 거부, 영향력 행사 등이 발생하고 있었고, 이는 대학 인권센터의 구조적 한계를 보여주는 사례로 제시되었다. 결국 대학 인권센터는 ‘책임은 집중되지만, 권한은 제한된 구조’ 속에서 운영되고 있었으며, 조사 독립성과 조사권 강화 필요성이 제기됨.

- 현재 대학 인권센터가 활용하고 있는 법령, 국가인권위원회 결정례, 판례, 직장 내 괴롭힘 매뉴얼 등이 대학의 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있다고 지적하였고, 대학은 교육·연구·평가·노동·생활이 동시에 이루어지는 공간이며, 대학원생의 이중적 지위, 연구실 문화, 교수-학생 관계, 연구비 구조 등 특수한 권력관계가 존재함에도, 기존 기준은 일반 직장이나 초·중·고등학교 중심으로 구성되어 있다고 문제점을 지적함.
- 특히 대학 사건에 직접 적용 가능한 사례와 결정례가 부족하여, 실무자들이 개별적으로 사례를 찾아 대학 상황에 맞게 재구성하여 적용하고 있는 현실도 나타났는데 이러한 상황은 결국 조사자와 심의위원 개인의 경험과 감수성, 조직문화 이해 정도에 따라 판단이 달라질 가능성을 높이고 있음. 일부 참여자들은 현재 대학 인권센터의 판단 구조가 지나치게 '사법화'되고 있다는 문제의식도 제기함.
- 참여자들은 내부 사례 회의, 반복적 검토 절차, 판례 및 국가인권위원회 결정례 검토, 외부 전문가 자문, 유사 사례 추적 등을 통해 공통의 판단 기준을 형성하려고 노력하고 있는 것으로 나타남. 일부 대학은 조사보고서 안에 쟁점 정리와 관련 판례를 함께 정리하여 심의위원들이 공통된 기준안에서 사건을 검토할 수 있도록 하고 있었으며, 이는 조사자 개인의 직관과 경험에만 의존하지 않기 위한 조직적 대응으로 볼 수 있음. 그러나 이러한 노력 역시 여전히 개별 대학과 실무자의 역량에 크게 의존하고 있다는 점에서 구조적 한계를 가지고 있음.
- 마지막으로 참여자들은 향후 대학 인권센터 가이드라인이 단순한 선언적 기준이나 법률 요약 수준을 넘어, 대학 특수성을 반영한 사례 기반의 실무형 매뉴얼로 개발될 필요가 있다고 강조함. 실무자들은 실제 대학 사건을 중심으로 유형별 사례 분류, 핵심 판단 포인트, 적용 법률과 판단 근거, 유사 사례 비교, 조사 과정의 유의 사항 등을 포함한 사례집과 실무형 도구를 요구하였음.
- 또한 비법학 전공자와 신규 실무자도 쉽게 활용할 수 있도록 체크리스트, 플로우 차트, 단계별 조사 절차, 시각화된 판단 요소 등을 포함한 구조화된 가이드라인의 필요성이 강조됨. 이는 대학 인권센터가 단순한 사건 처리기관이 아니라, 대학 조직 내 인권 보호 체계를 실질적으로 운영하는 전문기구로 기능하기 위해서는 대학 특수성을 반영한 공통 판단 체계와 실무 지원 도구가 필수적임을 보여줌.

V. 인권침해 유형과 판단 기준

- 선행 연구 및 조사·분석을 토대로 대학 인권센터가 다루어야 할 인권침해의 유형은 국가인권위원회 등 기존 기관의 기준과는 구분되는 독자적인 범위 내에서 설정될 필요가 있음이 드러남.
- 특히 인권침해 등 구제의 준거가 되어 온 「국가인권위원회법」상 인권침해의 정의와 관할 범위는 사인 간 단순 갈등이나 고충민원적 성격의 사안까지는 포섭하지 않지만, 대학 인권센터는 실무상 이러한 사안까지 다루어 줄 것을 요청받는 경우가 많고, 실제 그렇게 처리하고 있는 경우도 적지 않은 것으로 추정됨.
- 따라서 대학 인권센터가 개인 간 갈등이나 고충 민원 처리까지 담당하는 것은 그 업무 범위를 벗어난다는 데에는 대다수의 견해가 일치하나, 실제 현장에서는 이를 인권센터의 업무로 부여하거나 구성원들이 그러한 처리를 기대하는 경우가 적지 않으므로, 이에 대한 신중한 논의가 필요함.
- 대학 내 인권침해 양상은 현재까지 사건화된 주요 유형 외에도 아직 드러나지 않았거나 향후 문제가 될 가능성이 있는 영역을 포함하고 있어, 그 유형을 빠짐없이 구분하여 제시하기는 쉽지 않음.

〈표 V-1〉 인권 유형의 기본권별 구분

	구분	헌법		권리 내용	유형	대학 사례
1	인격권 침해	인격권 등	제10조	인간으로서의 존엄과 가치 인격권 행복추구권	모욕, 명예훼손, 공개적 망신 등	공개적인 폭언 온라인 비방 망신 주기 평판 훼손
2	차별	평등권	제11조	성별·종교· 사회적 신분 등에 따른 차별 금지	차별	성별 역할 강요 장애인 배제 차별 발언 등
3	신체· 성적 자기결정권 침해	신체의 자유	제12조	신체의 자유 폭행·강요 금지	폭행, 협박, 강압	체벌 물리적 위협
		성적 자기결정권	제10조	성적 자기결정권	성희롱, 성폭력	성적 농담 신체접촉
4	학습권 교수권 연구권 침해	학문·교육의 자유	제22조	학문과 예술의 자유	연구 제한	연구 주제 강요 휴학 결정 강요
		교육권	제31조	교육 기회 보장	교육 기회 제한	수업 참여 차별 학습권 침해

	구분	헌법		권리 내용	유형	대학 사례
5	근로권 침해	근로권	제32조	근로의 권리	부당한 노동 강요	(추가)노동에 대한 급여 미지급, 휴게 시간, 휴가의 미보장, 과도한 업무
		괴롭힘*(직원)	-	직장 내 괴롭힘	근로기준법 참조	근로기준법 및 직장 내 괴롭힘 매뉴얼 참조
6	자유권 침해	사생활의 자유	제17조	사생활의 비밀과 자유	개인정보 침해, 사생활 간섭	휴대폰 검사, 사생활에 대한 과도한 질문, 감시
		양심의 자유	제19조	양심·신념의 자유	사상 강요	정치적 의견 강요
		종교의 자유	제20조	종교 선택 자유	종교 강요	종교 행사 강요
		표현의 자유	제21조	언론·출판·표현의 자유	발언 억압, 의견 제한	특정 의견 발표 제한
		집회·결사의 자유	제21조	집회 및 단체 활동 자유	모임 제한	집회, 결사 활동 제한
7	기타 침해	인간다운 생활권	제34조	사회보장 및 복지	안전·복지 미보장	안전시설 미비, 위험한 환경에서의 교육, 연구, 업무 강요
		참정권	제24조	공적 의사결정 참여권	참여권 제한	대학 내 선거 방해
		재산권	제23조	재산권 보장	재산권 제한	연구비, 장학금 부당한 반환 요구 등

□ 법원, 헌법재판소, 국가인권위원회의 결정례들은 행위 태양이나 기본권 유형에 따라 구체적인 논증 방식에 차이가 있으나, 대학 인권센터의 판단 기준으로 일반화할 수 있는 몇 가지 공통된 시사점을 제공함.

1. 첫째, 인권침해 판단은 형사상 범죄 성립이나 민사상 불법행위 요건의 충족 여부에 기속되지 아니함.
2. 둘째, 대학 공동체에 강하게 작동하는 위계 구조는 인권침해 판단의 중요한 고려 요소가 됨.

3. 셋째, 이러한 판단은 인권 개념의 희석화를 경계하는 방향에서 이루어져야 함.
4. 넷째, 하나의 행위가 동시에 여러 기본권 침해에 해당할 수 있다는 점도 유의하여야 함.

□ 대학 인권침해 사안 판단에서 고려되어야 할 기준을 정리하여 다음과 같이 제시할 수 있음.

〈표 V-2〉 인권침해 판단 기준 및 절차

구분	절차	내용	유의점
1	관할 및 절차적 요건의 확인	1. 인권센터 규정 등에 따른 관할 확인 2. 규정상 당사자 적격 확인	타 기관 협력 또는 이관 여부 확인
2	행위 태양 확인 및 관련 인권 유형 포섭	〈표 V-1〉 참조, 대상 행위 태양 파악	당사자 주장 권리와 내재된 인권침해 가능성 검토
3	차별 여부의 별도 심사	① 차별 사유 해당성 확인 ② 차별 영역 해당성 확인 ③ 비교 집단의 존재 및 불리한 대우 확인 ④ 합리적 이유 유무 심사	당사자가 차별을 명시적으로 주장하지 않더라도 직권으로 검토, 간접·복합 차별 여부 검토
4	실질적 위계관계의 확인	1. 실질적 위계, 지위 관계의 확인 2. 실질적 영향력의 범위와 정도 확인 3. 위계 구조로 인한 자유로운 의사 형성의 제약 여부 심사 4. 위계관계로 인한 침해 심각성 가중 여부 판단	공식 직위뿐 아니라 성별·연령·국적 등 교차적 요소 고려
5	변형된 비례 원칙의 적용	1. 대상 행위가 정당한 권한 행사 범위 내인지 확인 2. 행위로 인해 야기된 신고인의 인권 제약 내용과 정도 파악 3. 보호되는 이익과 제한된 권리 사이의 균형 형량	인권 개념 희석화를 경계하는 방향에서 판단하기
6	구조적 문제의 확인 및 대학 책무의 귀속 여부 검토	1. 침해행위가 대학의 제도적 구조나 관행과 연결되어 있는지 확인 2. 대학이 이를 예방하거나 방지할 수 있는 제도적 수단을 갖추었는지 검토 3. 특정 집단을 대상으로 한 구조적 차별 또는 배제 여부 확인 4. 책무 귀속 여부 판단 및 개선 권고 필요성 검토	개별 책임과 구조적 책무의 분리, 구조적 문제 시 제도 개선 적극 권고
7	반복성·지속성 등 확인	1. 행위의 반복성·지속성 여부 확인 2. 범죄 해당 여부 확인 3. 침해의 현재성 및 피해회복 가능성 고려	침해 심각성 판단의 가중 요소로 기능

- 앞서 종합하여 살펴본 바와 같이 본 연구에서 제시하는 인권침해 판단 기준 및 절차의 제시는 대학 인권 사건에서 당사자를 조력하는 변호사의 실무에서도 유용하게 활용될 수 있을 것으로 기대됨. 실제 대학 인권센터 실태조사 결과에 따르면, 실무자들이 인권침해 판단 과정에서 가장 많이 의존하는 외부 자원 중 하나가 변호사 등 외부 전문가의 자문(50.0%)이었으며, 심의위원회에 법률 전문가가 참여하는 경우 그 판단 방향이 사건 결과에 결정적인 영향을 미치는 것으로 나타남.
- 본 연구에서 제시한 판단 기준-특히 형사법적 가벌성과 인권침해 판단의 분리, 위계 구조의 실질적 심사, 비례 원칙과 이익형량 중심의 접근-이 대학 인권 사건에 관여하는 변호사가 자문 및 심의 과정에서 참고할 수 있는 시사점을 제공할 것으로 기대됨.
- 신고인을 지원하는 변호사의 경우에는, 형사 고소·고발 등 사법 절차와 인권센터 절차가 병행될 수 있으며 양자가 서로를 기속하지 않는다는 점을 의뢰인에게 명확히 안내하고, 인권센터 절차를 통한 구제의 실효성과 한계를 함께 설명하는 것이 바람직함.
- 대학 인권 분야는 아직 관련 판례와 결정례의 축적이 충분하지 않고, 대학 특수성을 반영한 법리가 정립되어 있지 않은 영역이므로, 변호사는 단순한 법률 자문을 넘어, 대학 인권센터의 판단 기준 형성과 제도 개선에 기여하는 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대됨.
- 본 연구에서 제시한 유형별 판단 기준과 통합적 판단 절차는 변호사가 대학 인권 사건을 다룰 때 참고할 수 있는 실무적 기반으로 활용될 수 있으며, 향후 대학 인권 분야의 법리 발전을 위한 논의의 출발점이 될 수 있을 것으로 기대됨.

VI. 결론

- 본 연구는 2021년 「고등교육법」 개정 이후 대학 인권센터 설치가 의무화되었음에도, 인권침해 판단 기준의 부재, 사건처리 중심의 사법 기구화 경향, 대학 간 운영 편차가 지속되고 있다는 문제의식에서 출발하였음. 이에 선행 연구, 설문조사, 심층 면접, 전문가 자문, 국제규범 및 국내법 검토를 종합하여 대학 인권센터가 실무에서 활용할 수 있는 인권침해 유형과 판단 기준을 제시하고자 하였음.
- 연구 결과, 대학 인권센터는 사건처리 증가로 인해 구제 기능에 집중되는 경향을 보였으며, 실무자들은 인권침해와 사적 갈등의 경계, 학습권·교수권·연구권의 충돌, 관계에서의 실질적 위계 판단에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났음.
- 본 연구는 인권침해 판단이 형사법적 가벌성이나 민사상 불법행위 성립 여부에 종속되어서는 안 되며, 인권 보호영역, 실질적 위계관계, 비례 원칙과 이익형량, 대학 공동체의 특수성을 종합적으로 고려해야 한다고 봄. 이에 따라 관할 및 절차 요건 확인, 행위 유형 검토, 위계관계 판단, 비례 원칙 적용, 구조적 문제 확인, 반복성·지속성 검토의 통합적 판단 절차를 제안하고자 함.
- 또한 인권침해 유형을 인격권 침해, 차별, 신체·성적 자기결정권 침해, 학습권·교수권·연구권 침해, 근로권 침해, 자유권 침해, 기타 침해로 구분하였음. 하나의 사건이 여러 인권침해 유형에 동시에 해당할 수 있으므로, 대학 인권센터는 사안을 분절적으로 판단하기보다 통합적으로 검토할 필요가 있음.
- 결론적으로 대학 인권센터의 인권침해 판단 기준은 단순히 개별 사건의 책임 유무를 가리는 기준에 머물러서는 안 되며 이는 대학 내 권력관계와 구조적 취약성을 드러내고, 피해 회복, 재발 방지, 제도 개선, 인권 친화적 공동체 형성으로 이어지는 실천적 기준이 되어야 함. 이를 위해 인권센터의 독립성, 전문성, 권한을 제도적으로 보장하는 개선이 필요함.

I. 서론

1 연구의 필요성 및 목적

대학은 다양한 공동체 구성원이 공존하며 교육, 연구, 경제 활동을 하는 복합 공동체이다. 특히 대학은 교수와 학생 간 전통적인 위계질서가 여전히 강하게 작동하는 공간이다.

2000년대 이후 각종 학위 비리, 2010년 이후 대학원생 인권침해 및 2015년 인분 교수 사건 등 대학원생 인권침해 문제가 사회적 이슈로 부상하며, 대학 내·외부에서 구성원의 인권침해를 구제할 수 있는 실효성 있는 대학 내 절차에 대한 요구가 높아졌다.¹⁾ 이러한 요구는 2021년 「고등교육법」 개정으로 이어져, 2022년 3월 24일부터 모든 대학에 인권센터 설치가 의무화되었다. 이는 기존 대학에 설치되어 있는 성평등 상담소(성희롱·성폭력 상담소 등)²⁾가 대학에서 발생하는 다양한 인권침해 사안을 충분히 포괄하지 못하는 한계를 보완하고, 대학의 인권 보장 책무를 재확인하는 동시에 설치 근거와 운영 내용을 비교적 상세히 규정했다는 점에서 의의가 있다.

그러나 법 개정 이후에도 인권센터의 기능과 역할을 둘러싼 문제 제기는 계속되고 있다. 성희롱·성폭력 사건의 경우 관련 법률에 근거하여 전문인력 양성, 사건처리 절차 등에 관한 정부 지침이 마련되어 있어 성 고충 상담 창구로서의 체계가 비교적 정비되어 있다. 반면 인권침해 사건의 경우 일관된 정부 지침이나 전문 인력 양성 과정도 부족하고, 독립기구로서 기능하는 국가인권위원회와 달리 대학 내 타 부서와의 관계 설정이나 독자적 체계 구축 역시 미비한 상태이다. 이로 인해 대학 인권센터는 설립 초기부터 위상 정립과 기능 수행에 혼선을 겪고 있다. 특히 성고충 상담 절차를 준용해 사건을 처리하면서, 정작 인권침해 여부를 판단할 통일된 기준이 없다는 점은 구조적인 한계로 지적된다.

1) 국가인권위원회 2016.11.4. 대학원생 인권보호 및 증진을 위한 정책 권고

2) 「양성평등기본법」 및 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」과 이에 근거한 성희롱·성폭력 방지 지침 등에 따라 성 고충 상담 창구로 설치됨

「고등교육법」 제19조의3 제2항 제1호는 인권센터의 업무를 ‘인권침해 행위에 대한 상담, 진정에 대한 조사 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명’으로 규정하고³⁾, 같은 법 시행령은 사건처리 담당자 지정, 시설 기준, 운영위원회 구성 등 조직·운영에 관한 기본 사항만을 정할 뿐⁴⁾, 인권침해의 유형·범위·판단 기준에 대해서는 명확한 기준을 두지 않고 있다. 이로 인해 대학별 자율 규정에 따른 격차가 크게 나타나, 전체 대학에 공통으로 적용 가능한 구체 기준을 마련하는 데 어려움이 있다. 국가인권위원회의 구체 및 차별 판단 기준 역시 대학의 특수성을 반영하기 어렵다는 한계가 있다.

따라서 대학 인권센터가 활용할 수 있는 합리적인 구체 범위와 판단 근거를 마련하여, 학내 인권침해 사안을 안정적이고 통일적으로 처리할 수 있는 기준점을 제시할 필요가 있다.

-
- 3) 제19조의3(인권센터) ① 학교는 교직원, 학생 등 학교 구성원의 인권 보호 및 권익 향상과 성희롱·성폭력 피해예방 및 대응을 위하여 인권센터를 설치·운영하여야 한다.
 ② 제1항에 따른 인권센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.
 1. 인권침해행위에 대한 상담, 진정에 대한 조사 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명
 2. 학교 구성원의 인권에 관한 교육 및 홍보
 3. 성희롱·성폭력 피해예방 및 대응
 4. 그 밖에 학교 구성원의 인권 보호 등을 위하여 필요한 사항
 ③ 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 인권센터의 운영에 필요한 재원을 지원하거나 보조할 수 있다.
 ④ 제1항에 따른 인권센터의 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 학칙 또는 학교법인의 정관으로 정한다.
 [본조신설 2021. 3. 23.]
- 4) 제9조의3(인권센터의 설치·운영 등) ① 학교는 법 제19조의3제1항에 따른 인권센터(이하 “인권센터”라 한다)를 설치·운영할 때에는 업무 수행의 독립성이 보장되도록 해야 한다.
 ② 인권센터는 다음 각 호의 인력 및 시설 기준을 충족해야 한다.
 1. 성희롱·성폭력 피해예방 및 대응 업무를 담당하는 사람과 인권침해행위에 대한 상담 및 조사 업무를 담당하는 사람을 각각 둘 것
 2. 인권센터에 접수된 사건에 대한 상담 및 조사 과정에서 발생할 수 있는 폭언, 폭행 등으로부터 상담 및 조사 담당자의 안전을 보장할 수 있도록 폐쇄회로 텔레비전(CCTV), 비상벨 등의 장치가 설치된 공간을 갖출 것
 ③ 인권센터의 장은 다음 각 호의 사람 중에서 학교의 장이 임명하거나 위촉한다.
 1. 인권센터가 설치된 학교에 두는 교원으로서 법 제14조제2항에 따른 부교수 이상의 교원
 2. 인권 보호에 관한 학식과 경험이 풍부한 외부 전문가
 ④ 인권센터의 운영에 관한 주요 사항을 심의하기 위하여 인권센터에 인권센터운영위원회를 설치해야 한다.
 ⑤ 제4항에 따른 인권센터운영위원회의 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 학교의 장이 임명하거나 위촉한다.
 1. 교직원
 2. 학생
 3. 인권 보호에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가
 ⑥ 제5항제2호 및 제3호에 따라 위촉된 위원(이하 이 조에서 “위촉위원”이라 한다)은 특정 성별의 위원이 위촉위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 해야 한다.
 ⑦ 위촉위원 중 학생 위원은 최소 2명 이상으로 하되, 위촉위원 수의 10분의 3 이상이 되도록 해야 한다.
 [본조신설 2022. 3. 22.]

2 연구 내용

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 먼저, 대학 인권침해 사건 관련 선행 연구를 통해 대학 내 인권침해 구제 절차 및 범위 등을 살펴보고 현재 상황을 진단한다. 또한 현실적 문제 파악을 위하여 대학 인권센터 실무자 대상 설문조사와 인터뷰를 토대로 인권 구제 판단 범위의 기반을 마련한다.

이 외에 법원의 판결, 국가인권위원회의 결정례, 대학 인권센터 종사자 대상 역량 강화 교육 및 국가인권위원회의 '조사관 학교' 교육 프로그램을 중심으로 분석하여 인권침해 판단기준을 살펴보고자 하며, 이를 통해 대학 인권침해 사안의 범위와 유형, 판단기준에 관한 이론적 근거를 도출한다.

다음으로 국제규범 및 헌법, 국가인권위원회법을 통해 대학 인권센터의 구제 범위를 확인하고 그 구분과 유형에 따른 판단기준을 도출하고자 한다. 이를 통해 대학 인권센터의 인권구제 기능을 강화하는 한편 인권침해 사건 판단에 관한 통일적 기준을 제시하고자 한다.

3 연구 방법

본 연구는 대학의 인권침해 사건 판단에 필요한 기준점을 도출하기 위하여 다양한 조사 및 분석 기법을 종합적으로 활용한다.

〈표 1-1〉 연구 방법 개요

연구방법(자료)	연구내용
문헌 연구	대학 인권센터 선행 연구 검토 인권침해 판단 기준 및 구제 절차 관련 연구 검토 해외 사례 검토
설문조사 (대학 인권센터 설문 자료)	대학 인권침해 사건처리 경험 담당자 조사
초점 집단 인터뷰(FGI)	대학 인권센터 담당자 사례 조사
전문가 자문회의	연구 내용 전반에 대한 자문(서면) 대학 인권침해 사건 담당자 비공개 전문가 자문회의 (대면)

가. 문헌 연구

문헌 연구는 선행 연구, 법원 판결과 국가인권위원회 결정례 분석, 대학 인권센터 사건처리 관련 자료, 대학 인권센터 규정 및 종사자 대상 사건처리 역량 강화 교육 프로그램 및 현존하는 지침 등의

종합적 분석으로 이루어진다.

현재 대학 내 인권침해 사건처리와 관련된 교육부 및 국가인권위원회의 지침 또는 가이드가 부재하기 때문에 2024년 대학성평등·인권센터협의회에서 자체 개발한 「QnA로 알아보는 대학 인권침해 사건처리 가이드」 및 주무 부처에서 제작·배포한 성희롱·성폭력 사안 처리 매뉴얼 등을 참조한다.

나. 설문조사

설문조사는 대학 인권센터 인권침해 사건 담당자 152명을 대상으로 최근 2년간 사건처리 경험과 인권침해 판단기준에 대한 인식을 중심으로 사건처리 현황을 종합적으로 분석하였다. 동 설문조사는 총 4개 영역의 23개 문항으로 구성되어 2026년 3월 13일부터 3월 23일까지 온라인으로 실시하였다.

다. 초점 집단 인터뷰(FGI)

초점 집단 인터뷰(FGI)는 대학의 인권침해 판단 과정, 대학의 특수성과 제한점과 관련한 실태와 가이드라인 개발 방향에 대한 필요 정도를 심층적으로 파악하기 위해 수행되었다. 조사 기간은 2026년 4월 9일부터 5월 8일까지이며, 조사 방법은 반구조화된 질문을 사용하여 온라인 화상 면접으로 진행하였다. 참여자는 대학 인권센터 인권침해 사건 담당자 총 6인으로 재직 기관과 근무 지역, 대학 설립 유형을 고려하여 선정하였다.

〈표 1-2〉 면접 참여자 구성

참여자	소속대학설립유형	지역	대학인권센터 경력
1	국공립	비수도권	8년
2	국공립	수도권	3년 4개월
3	사립	비수도권	5년
4	사립	수도권	2년 4개월
5	시립	비수도권	8년 6개월
6	사립	수도권	7년

라. 전문가 자문

연구의 타당성 및 전문성 확보를 위하여 대학 인권센터 경력이 풍부한 전문인력 다수와 국가인권위원회 소속 전문가를 대상으로 설문지 검토 및 연구 자문을 통해 현장 적합성과 전문성, 조사의 객관성을

확보하고자 하였다. 다만 대학 내 사안의 비밀 유지 등을 위하여 전문가 자문회의는 비공식 회의로 진행되었으며, 온라인 화상 면접, 서면, 의견서 등 방식을 통해 진행하였다.

〈표 1-3〉 전문가 자문 개요

구분	일시	대상	내용
1차	2026.03.03.	국내 전문가 2인	연구 방향 논의 및 설문지 설계 자문
2차	2026.04.16.	국내 전문가 5인	연구 진행 및 권리 유형화 자문 대학 현장 사건 공유 등
3차	2026.06.18.	국내 전문가 2인	연구 결과 등 자문

II. 선행 연구 검토

1 서론

대학 내 인권침해 사건 판단을 위한 직접적인 연구나 관련 지침 등은 아직 미비한 실정이다. 이와 인접한 주제로서 대학 인권침해 사건처리 과정, 현행 정책 및 제도, 운영 실태, 그리고 인권 전담 기구의 역할에 대한 비판적 검토 등을 다룬 선행 연구가 일부 축적되어 있으며, 그중에서 대학 내 인권침해 사건을 유형별로 구분한 연구가 존재한다.

한편, 해외 대학 사례를 참고하는 데에도 한계가 있다. 해외 대학의 Human Rights Center는 대체로 연구 기능을 중심으로 운영되거나 판단의 범위가 제한적이거나 하는 등 사건처리 및 구제 기능에 무게가 실려 있는 국내 인권센터의 역할과 차이가 있으며, 특히 인권 기구로서의 기능과 역할, 위상이 상이하므로, 양자를 직접 비교·분석하는 데에는 한계가 있다.

또한 최근 인권센터를 도입한 초기 단계의 대학부터 이미 10여 년 이상의 운영 경험을 축적한 대학에 이르기까지 기관 간 격차가 커, 실질적인 격차를 해소하고 전체 대학에 공통으로 적용할 수 있는 가이드라인이나 판단 기준에 관한 연구 및 제도적 논의는 여전히 미비한 상황이다.

이에 본 연구에서는 이러한 공백을 메우기 위한 기초 작업으로 인권 전담 기구의 도입 경위와 인권센터 설치 의무화 과정을 살펴보고, 대학 인권센터의 사건 구제 절차 및 교육 기능, 인권침해 판단에 관한 법리적 쟁점을 선행 연구를 통해 종합적으로 검토한다. 아울러 현행 인권 사건처리 전담 인력의 양성 과정과 운영 실태를 분석함으로써, 대학 인권센터 전반의 현황을 진단하고 제도적 개선 방향을 모색하기 위한 토대를 마련하고자 한다.

2 대학 인권센터 의의와 현황

가. 대학 인권센터의 기능과 역할

대학 내 인권침해 문제에 관한 관심은 2000년대 중반을 전후하며 점점 높아졌다.⁵⁾ 이러한 흐름 속에서 2012년 중앙대학교와 서울대학교는 기존 성희롱·성폭력 상담소를 인권센터로 전환하여 개소하였다. 이어 2015년 국가인권위원회는 「대학원생 연구환경에 대한 실태조사」를 통해 대학원생의 인권 상황을 파악하고, 총 13개 항목으로 구성된 「대학원생 인권장전 가이드라인(예시)」을 제시하였다. 이를 토대로 2016년에는 대학원이 설치된 전국 182개 대학을 대상으로 '대학원생 인권보호 및 증진을 위한 정책 권고'가 이루어졌으며, 그 핵심 내용은 인권 장전 마련, 인권전담기구 설치, 그리고 대학 평가제도 내 인권 보장 지표 포함을 통한 인권보장의 실효성 제고 등이다.

가이드라인은 1항에서 9항까지 ▲ 평등권 침해의 차별행위 금지, ▲ 학업·연구권의 보장, ▲ 복리후생권의 보장, ▲ 안전권의 보장, ▲ 연구결정권 및 부당 지시 거부권 보장, ▲ 사생활 보호권 보장, ▲ 지식재산권의 보장, ▲ 인격권 등 인간의 존엄성 보장, ▲ 공정한 심사를 받을 권리 보장을 규정하며, 10항부터 13항까지 ▲ 권리구제 및 보호 등을 받을 수 있는 권리, ▲ 참여권의 보장, ▲ 그 밖의 권리 보호와 ▲ 대학원생의 의무로 구성되어 있다.

이후 「고등교육법」 개정에 따라 2022년 전국 대학에 인권 전담 기구인 인권센터가 설치 의무화되며, 인권센터는 대학 내에서 발생하는 인권침해 및 성희롱·성폭력 사건 구제뿐만 아니라, 이를 예방하고 증진하기 위한 교육, 연구 등 다양한 기능을 전담하게 되었다. 이는 대학이 고등교육기관으로서 사회적 불평등이 재현·재생산되는 장이자 동시에 사회적 불평등을 극복하기 위한 잠재력을 가진 기관이라는 점에서 유의미하다.⁶⁾ 따라서 대학 내 인권전담기구의 설치는 학문적·교육적·공동체적 접근을 통해 사회 구조적 불평등이라는 사회 문제 해결의 대안을 모색한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

5) 김채윤(2021), "대학 내 젠더폭력 근절과 인권센터의 역할: 성평등 업무 형식화 문제를 중심으로", 「이화젠더법학」 제13권 제1호, 80면

6) UNESCO IESALC(2023). The right to higher education and gender equality: Briefing note compendium; 이민식(2023), "대학생들의 학내 인권침해 피해 및 인권상황 평가에 영향을 미치는 요인: 가설적 설명모델의 검증", 인권연구 제6권 제2호, 한국인권학회, 329면; 김엘림(2019), "인권보장기구로서 국가인권위원회의 성격과 독립성 확보 방안", 법학연구 제25권 제4호, 경상대학교 법학연구소, 11면

대학 내 인권전담기구인 인권센터는 대학공동체 내의 인권옹호자로서 기능하는 연성 기구이다. 인권 기구의 세 가지 기능은 구제(remedies), 보호(protection), 증진(promotion)으로, 이는 사건의 조사, 구제, 인권친화적 대학 문화 조성을 통한 예방 중심의 정책 개발 및 자문과 권고 기능, 교육과 홍보 기능을 말한다. 이 세 가지 기능을 인권전담기구가 모두 수행하는 것이 인권옹호에 더 바람직하다고 본다.⁷⁾ 위 업무가 유기적으로 함께 수행될 때 비로소 효과적인 대책 마련이 가능하기 때문이다. 따라서 대학 인권센터는 인권침해 사건처리를 기본으로 하면서도 정책·교육·홍보 기능을 함께 수행하는 것이 바람직하다. 즉 구제를 통한 인권침해 해결과 권리 회복, 보호를 통한 안전한 대학 환경 조성, 증진을 통한 인권 의식 향상과 인권 문화 정착을 함께 도모하는 것이다.⁸⁾

이러한 구제·보호·증진의 기능 구분은 앞서 살펴본 「고등교육법」 제19조의3이 규정하는 대학 인권센터의 업무와도 대응된다. 인권침해 행위에 대한 상담 및 진정에 대한 조사, 시정 권고나 의견 표명은 구제 기능에, 성희롱·성폭력 피해예방 및 대응은 보호 기능에, 인권 관련 교육 및 홍보는 증진 기능에 각각 해당한다고 볼 수 있다. 이는 본질적으로 인권 기구의 구제, 보호, 증진이라는 3대 핵심 가치를 제도화한 결과물이다. 실무 현장에서 이들 기능을 분절되지 않은 하나의 유기적 프로세스로 가동하는 것은 법적 책무의 실질적 이행을 위해서도 필수적이다.

나. 대학 인권센터 사건처리 현황

앞서 살펴본 바와 같이 대학 인권센터의 구제, 보호, 증진의 종합적 기능이 요구되에도, 실제 현장에서는 업무의 축이 인권침해 및 성희롱·성폭력 사건처리, 즉 ‘구제’ 기능에 편중되어 있으며, 이로 인해 대학 인권센터가 사법기구화되는 경향이 문제로 지적되고 있다. 사법기구화 경향이란, 대학 인권센터의 역량이 ‘구제 기능’에 집중됨에 따라 보호와 증진이라는 핵심 기능을 충실히 수행하지 못하는 상태를 의미한다. 이러한 경향은 구성원들이 인권센터의 사건처리 절차에서 ‘인권옹호와 증진’보다 ‘기계적 중립과 정의로운 처벌’을 핵심 가치로 기대하는 문제와도 맞닿아 있다.

이와 같은 대학 인권센터의 사법 기구화 경향은 각 대학의 상황에 따른 편차는 있으나 전반적으로 인권침해 사건처리 수가 증가하고 있는 현재 상황과 밀접한 관련이 있다. 2017년부터 사건 현황 지표를 공개하고 있는 서울대학교 인권센터의 사건처리 현황을 살펴보면, 인권침해 및 성희롱·성폭력 사건의

7) 홍성수(2019), “대학 인권센터의 의의과 과제”, 「법과 사회」, 제60권, 207면.

8) 김종일·서영진(2025), “대학 인권센터 운영 활성화 방안 검토”, 법학논총 제42권 제2호, 한양대학교 법학연구소, 11~12면

수가 최근 3년간 2023년 총 114건, 2024년 총 124건, 2025년 175건으로 크게 증가하였다. 특히 이중 인권침해 사건은 2023년 70건, 2024년 96건, 2025년 142건으로 전체 사건 중에서도 사건의 비중과 증가 폭이 두드러지는 것을 확인할 수 있다.⁹⁾ 이는 한정된 재화 속에서 대학 인권센터의 주요 업무가 의무교육 운영 외 기타 증진, 연구 활동보다 사안 처리에만 쏠리는 데 영향을 끼친 것으로 보인다.¹⁰⁾ 또한 대학 인권센터의 조사 결과가 징계위원회의 결정 근거로 직접 활용되면서, 사건처리의 핵심이 '징계 부과 여부'로 수렴되는 경향이 강화된 데에서도 그 원인을 찾을 수 있다.

대학 인권센터의 조사·상담 과정과 심의위원회의 판단 기능의 법적 성격에 대해서는 이를 준사법적 성격으로 보거나¹¹⁾, 인권센터의 조사와 판단 절차가 피신고인의 사회적 평가와 인격권에 영향을 미칠 수 있고 당사자 일방의 위법성 및 책임성을 다룬다는 점에서 헌법상 적법절차 원칙을 따르는 것이 필요하다는 입장도 있다.¹²⁾ 대학 인권센터의 기능이 징계위원회와 긴밀하게 연결되어 있다는 점을 고려할 때, 사건처리 절차에도 공정한 조사와 판단을 위한 기본 원칙들 -비밀준수의 원칙, 적법절차의 원칙, 조사 비례의 원칙, 공정조사의 원칙, 신의성실의 원칙 등-을 적용하는 것이 바람직하다. 다만, 「국가인권위원회법」, 「인권보호수사규칙」, 「인권침해 사건 조사·처리 및 구금·보호시설의 실태조사에 관한 규칙」 등 기준을¹³⁾ 그대로 적용하기보다는, 이를 대학의 특수성에 적합하게 적용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

대학 인권센터의 역할은 사건의 결과 도출에 그치지 않는다. 인권옹호 기구로서 사실관계를 파악하고 이면의 위계 구조를 규명하여 재발 방지를 위한 구조적 변화를 통해 모두의 인권 증진을 도모하는 것이 본래의 목적이다.¹⁴⁾ 따라서 대학 인권센터의 사건처리는 기계적 중립에 머무르지 않고, 인권 기구 본연의 역할과 관점이 실질적으로 반영되어야 한다.

실제로 국가인권위원회가 대학 인권센터의 조사 과정에서 피조사자의 방어권이 침해되었다고 보아 개선을 권고한 사례가 있는 반면,¹⁵⁾ 절차상 방어권 보장을 위해 피신고인에게 신고 내용을 전달하는 과정

9) 서울대학교 인권센터 홈페이지(<http://hrc.snu.ac.kr>) 주요 지표 참조

10) 김채윤(2022), 앞의 논문, 92면 참조

11) 전지수(2022), “고등교육법상 인권센터 조사업무의 법적 성격에 관한 연구”, 교육법학연구 제34권 제1호, 61~62면

12) 김종일(2024), “대학 인권센터 조사과정에서 피조사자의 절차적 권리에 대한 검토: 헌법상 적법절차원칙을 중심으로”, 교육법학연구 제36권 제3호, 121면 참조

13) 전지수(2022), 앞의 논문, 52~53면 참조

14) 박빛나(2024), 『대학 인권센터 조사의 적정화 연구』, 계명대학교 경찰행정학과 박사학위논문, 51~52면 참조

15) 국가인권위원회 2020.4.13. 결정 19진정0110000

에서 오히려 2차 가해가 발생한다는 비판이 제기되기도 한다.¹⁶⁾ 이는 인권센터의 사건처리 절차를 둘러싼 인식의 혼재에서 비롯된다. 대학 인권센터가 본연의 역할을 수행하기 위해서는 준사법적 기능의 강조와 피해자 회복·재발 방지 목적의 강조라는 이분법적 인식에서 벗어나, 구성원 전반의 인식 전환과 함께 대학 인권센터의 기구적 위상을 재정립하는 작업이 병행되어야 한다.

3 국제규범 및 국내법상 검토

가. 대학 인권센터 규정상 ‘인권’ 및 ‘인권침해’의 정의와 한계

대학 인권센터 설치 의무화 이후 각 대학은 별도의 규정을 통해 인권센터의 운영 근거를 마련하고 있으며, 대부분의 규정은 '인권'과 '인권침해'에 관한 정의 조항을 두고 있다. 일반적으로 인권에 대한 이해는 국제관습법 및 국제법의 일반원칙을 중심으로 논의되는 경향이 있는데, 이러한 관점에서 인권은 「헌법」 혹은 국제적 합의에 의하여 개인에게 보장되는 권리라 할 수 있으며, 국가인권위원회의 정의 역시 같은 결이다.¹⁷⁾ 그리고 그 전형적인 형식은 「국가인권위원회법」 제2조 제1호를 준용한 것으로, '인권'이란 「대한민국헌법」 및 법률에서 보장하거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말하고, '인권침해'란 이러한 인권을 침해하거나 이에 준하는 행위를 말한다는 것이다.¹⁸⁾

그러나 이러한 정의 규정은 ‘무엇이 인권인가’에 대한 출처를 밝히는 데 그칠 뿐, 구체적인 사안에서 어떤 행위가 인권침해에 해당하는지를 판단하기 위한 기준은 제공하지 않는다. 이는 실무상 중요한 공백을 만들어내며, 본 연구가 지적하는 핵심적인 문제의식과 맞닿아 있다.

이에 대학 인권침해 사건의 판단 기준을 제시하기 위한 기초 작업으로서, 대부분의 대학 인권센터 규정이 인권의 근거로 삼고 있는 국제인권 규범 및 헌법·법률상의 판단 기준을 이하에서 차례로 검토한다.

16) 한겨레(2025.4.24.), “아이없는 서울대 인권센터...직과 가해자에 피해자 신고 그대로 전달”(검색일: 2026.05.28., https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1193961.html)

17) 박빛나(2024), 앞의 논문, 8면

18) 다만, 각 대학의 규정이 완전히 동일하지는 않으며, 인권침해의 유형이나 적용 범위를 별도로 열거하는 방식 등에서 대학마다 차이가 있다. 이로 인해 인권침해 판단의 기본 틀은 공유하더라도, 구체적인 적용 범위나 보호 대상의 범위에서는 대학별로 편차가 존재할 수 있다.

나. 유엔 인권최고대표사무소(United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, OHCHR)의 판단 기준¹⁹⁾

유엔 인권최고대표사무소(United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 이하 OHCHR)는 국제인권법상 국가가 시민에게 보장된 인권을 존중(Respect)·보호(Protect)·실현할 의무(Fulfil)²⁰⁾를 이행하지 못한 경우를 인권침해로 정의하고 있다. 그리고 실무에서는 인권침해의 판단을 위해 다음의 6가지 단계를 진행한다.

첫째, 침해 주장 대상이 국제인권 규범상 보호되는 권리인가 여부를 판단한다. 국제인권규범의 기준은 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR), 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR), 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, UNCAT), 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) 등에서 보장되는 권리 여부를 파악하는 것이다.

둘째, 의무 주체의 확인이다. 원칙적으로 국가가 주 책무자로 여기에는 국가기관뿐만 아니라 입법·행정·사법부 및 지방정부, 공권력을 행사하는 기관의 행위 역시 국가의 책임으로 귀속될 수 있다 본다.

셋째, 국가가 존중·보호·실현 의무 중 무엇을 위반하였는가에 대한 판단이다. 이는 국가가 직접 침해하였는지, 또는 사인이나 기업의 침해를 방치했는지, 예방을 위한 필요한 적극 조치를 하지 않았는지를 판단한다.

넷째, 제한이 가능한 권리라면 제한이 정당한가의 판단이다. 국제기준상 모든 제한이 바로 인권침해는 아니며, 다만 제한이 허용되기 위해서는 다음의 요건을 충족하여야 한다. 1) 법률에 근거해야 하고,

19) 이하 내용은 유엔 인권 최고 대표사무소 홈페이지 자료를 참조, 요약 및 정리하였음
(https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law?utm_source=chatgpt.com)

20) 존중·보호·실현으로 여기서 존중은 국가가 권리 향유를 직접 방해하거나 축소하지 않아야 함을, 보호는 국가의 인권침해로부터의 보호 의무를, 실현은 권리 향유를 가능하게 하는 적극적 조치하는 것을 의미함.

2) 정당한 목적이 있어야 하며, 3) 필요성과 비례성을 충족해야 하고, 4) 차별적이지 않아야 하며, 5) 권리의 본질을 훼손하지 아니하여야 한다.

다섯째, 제한 불가능하거나 긴급상황에서도 보장되는 권리 여부를 판단한다. 실제 고문 금지, 노예 금지, 소급처벌금지, 사상·양심·종교의 자유 등 일부 권리는 ICCPR상 비상사태에도 유예가 불가하다.

여섯째, 효과적인 구제와 배상이 제공되었는지이다. 이는 인권침해 발생 시 효과적인 조사와 구제-중지, 재발방지, 배상, 회복, 진상규명 등-이 수반되어야 하며 그러하지 아니한 경우 별도의 침해가 된다.

다. 국가인권위원회와 헌법재판소의 판단 기준

국가인권위원회는 인권침해 등 진정 사건에 대한 인권구제절차를 담당하며, 이 외 「대한민국 헌법」상 보장되는 기본권 침해의 판단은 헌법재판소에서 이루어진다. 앞서 살펴본 OHCHR의 판단기준은 국가인권위원회의 인권구제 절차에서 판단의 기준으로 활용되기도 한다.

헌법재판소의 기본권 침해 판단의 경우, 자유권적 기본권의 침해 여부에 관한 심사 기준으로서 원칙적으로 과잉금지원칙이 적용되나, 제한되는 기본권의 성격과 제한 방식에 따라 심사 강도가 달라지며 신퇴 보호 원칙·적법절차 원칙 등이 독자적 또는 병용적 심사 기준으로 적용되기도 한다. 평등권 침해 여부에 관한 심사 기준으로서 원칙적으로 자의금지원칙이 적용되나, ① 헌법이 특별히 평등을 요구하는 경우(성별·종교·사회적 신분 등을 차별 근거로 삼는 경우 등) 또는 ② 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 중대한 제한이 초래되는 경우, 비례 원칙에 의한 엄격 심사가 적용된다는 것이 헌법재판소의 확립된 태도이다. 다만 급부권으로서의 사회적 기본권의 침해 여부에 관한 심사 기준은 여전히 논란이 있어 사회적 기본권 침해에 대한 판단 기준은 OHCHR과 상이하다.²¹⁾

라. 판례 및 결정례

대학 인권센터가 인권침해 여부를 판단함에 있어 참고할 수 있는 법리적 기준을 도출하기 위해, 이하에서는 법원·헌법재판소·국가인권위원회의 주요 결정례를 기본권 유형별로 검토한다. 다만 대학 인권센

21) 헌법재판소는 사회적 기본권 침해 여부의 심사기준으로 “국가가 행한 급부가 당해 사회적 기본권에 의하여 국가의 급부가 국가가 실현해야 할 객관적 내용의 최소한의 보장을 충족하고 있는지 여부를 판단하는 결정이 주류”를 이루고 있다. 정영훈 외(2015), “사회적 기본권 침해 여부의 심사기준에 관한 검토”, 헌법재판연구원, 32면

터는 사법기구나 국가인권위원회와 달리 대학 공동체 내의 위계 구조와 인권 증진이라는 고유한 맥락 속에서 작동한다는 점을 전제로, 각 기본권 유형별 판단 기준의 방향성을 함께 제시한다.

법원·헌법재판소·국가인권위원회의 결정례 중 대학 내 인권침해 사안을 인권침해 해당 여부의 관점에서 직접 다룬 사례는 많지 않다. 이는 대학 내 인권침해 사안이 단순히 형사상 범죄의 성립 여부나 형식적 규정 위반 여부를 판단하는 데 그치지 않고, 행위의 실질적 효과, 당사자 사이의 관계, 인권이 서로 대치되는 것처럼 보이는 상황, 차별적 맥락 등을 종합적으로 고려해야 하는 영역이기 때문이다.²²⁾ 특히 교원과 학생, 상급자와 하급자, 선배와 후배 사이에 형성되는 위계관계와 그로 인한 권력의 불균형은 대학 공동체의 고유한 특성으로, 사법기구의 일반적 판단 기준만으로는 충분히 포착되기 어렵다.

그럼에도 기존 결정례는 대학 인권센터의 판단 기준을 구성하는 데 유용한 법리적 토대를 제공한다. 헌법재판소는 기본권 침해 여부를 판단함에 있어 형사법적 구성요건에 종속하지 않고, 헌법상 권리의 보호영역, 비례의 원칙, 이익형량이라는 틀에서 판단하는 경향을 보인다.²³⁾ 이는 인권침해 여부가 형사법상 범죄 성립 여부와는 구별되는 기준에 따라 독자적으로 판단됨을 의미한다. 법원 역시 같은 맥락에서, 표현행위가 형사법상 명예훼손·모욕의 구성요건을 충족하는지와 별개로, 모욕적·경멸적 인신공격에 해당하거나 타인의 신상에 관한 사실을 왜곡·공표하여 인격권을 침해한 경우에는 독립적인 불법행위가 성립할 수 있다고 일관되게 판시하고 있다.²⁴⁾ 이러한 판단 경향은 대학 인권센터가 형사법적 기준에 구속되지 않고 인권침해 여부를 실질적으로 판단할 수 있는 근거가 된다.

한편, 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」 제30조 제1항에 따라 국가기관, 지방자치단체, 각급 학교, 공직유관단체 등의 업무 수행과 관련한 인권침해와 차별 및 사인으로부터의 차별행위를 조사 대상으로 삼으며, 차별행위에 해당하지 않는 순수한 사인 간 인권침해는 원칙적으로 그 관할 밖에 둔다. 즉 국가인권위원회는 해당 사안이 조사 대상에 해당하는지 여부를 먼저 살펴본다. 이러한 조사 대상 범위는 기본권이 국가에 대한 방어권이라는 점을 전제로 설계된 것이므로, 설립 근거와 기구 위상, 관할 범위를 달리하는 대학 인권센터에 그대로 적용하기는 어렵다.

22) 박빛나(2024), 앞의 논문, 16면 참조

23) 헌법재판소 1991. 4. 1. 선고 89헌마160 결정, 헌법재판소 2016. 12. 29. 선고 2015헌마509 전원합의체 결정

24) 울산지방법원 2021. 5. 4. 선고 2020나11179 판결, 광주지방법원 2015. 2. 4. 선고 2014나53758 판결 등. 동일한 취지에서 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상 카메라등이용촬영죄에 해당하지 아니하더라도 촬영의 목적이나 그 방식, 유포나 전파 여부, 그로 인한 피해 정도에 따라 초상권 또는 사생활의 자유 침해가 인정될 수 있을 것이다.

대학공동체는 지도교수와 대학원생, 교수와 학생, 선임 연구원과 후임 연구원 사이에 진로·학업·취업 전반에 걸쳐 강한 영향력이 작동하는 위계 구조가 형성되어 있고, 이러한 구조 속에서는 외형상 자발적 동의나 합의의 형식을 띠더라도 그것이 실질적으로는 위계에 의한 강압의 결과일 수 있다. 따라서 대학 인권센터는 국가인권위원회의 관할 범위와 별도로, 대학 내 위계성과 공동체적 특성을 고려하여 사인 간 인권침해까지도 독자적으로 포섭하여 인권 구제 업무를 수행할 필요가 있다.

또한 국가인권위원회는 차별 판단에서 구조화된 심사 방식을 취한다는 점에서 대학 인권센터 실무에 중요한 시사점을 제공한다. 국가인권위원회는 차별 여부를 심사할 때 ① 차별 사유와 차별 영역의 해당성, ② 비교 집단의 존재, ③ 불리한 대우의 존재, ④ 그 불리한 대우에 합리적 이유가 있는지를 순차적으로 검토하는 구조를 취한다.²⁵⁾

그런데 대학 인권센터 실무에서는 당사자가 차별을 명시적으로 주장하지 않고 정신적 고통이나 모욕감을 호소하는 경우, 이를 인격권 침해로만 포섭하여 처리하는 경향이 있다. 그러나 이 경우 그 행위에 내재된 차별적 동기나 구조·성별, 장애, 나이, 성적 지향, 학력, 병력, 종교, 정치적 의견 등-는 별도로 심사되지 않은 채 누락될 위험이 있다. 따라서 대학 인권센터는 당사자의 주장을 인격권 침해로만 처리하는 데 그치지 않고, 차별 판단이 필요한지를 별도로 검토함으로써 더욱 포괄적인 인권 보호를 도모하여야 한다.

종합하면, 법원, 헌법재판소, 국가인권위원회는 인권침해 판단에서 형식보다 실질을 중시한다는 점에서 공통된다. 다만 법원과 헌법재판소는 기본권의 보호영역, 비례 원칙, 이익형량, 위법성, 손해배상책임 등을 중심으로 사안을 판단하는 반면, 국가인권위원회는 「국가인권위원회법」상 조사 대상 해당성을 먼저 정리한 뒤 인권침해 일반에 대한 실질적 침해 여부를 살피고, 특히 차별이 문제 되는 사안에서 차별 심사 구조를 통해 사안을 검토한다.²⁶⁾

따라서 대학 인권센터는 민·형사상 요건 충족 여부에 판단을 기속시키기보다, 대학 내 위계성과 공동체적 관계를 전제로 기본권 유형별 이익형량과 비례 원칙에 따라 실질적 침해를 판단하되, 사건에 차별 요소가 결부된 경우, 별도의 차별 심사를 병행하여 구조적 요인을 드러내고 재발 방지 중심의 구제·개선 권고로 연결하는 운영 원칙을 정립할 필요성을 확인할 수 있다.

25) 국가인권위원회 22진정0294900·22진정0302300 (병합) 결정

26) 국가인권위원회의 조사 대상 범위 역시 설립 초기부터 중요한 논의 사항이었으며 숙고 끝에 「헌법」 제10조부터 제22조에서 보장된 기본권과 성희롱을 조사 대상으로 선정하였음.

4 선행 연구 및 기개발 프로그램 검토

가. 차별판단기준 수립 연구

인권침해 판단 기준 수립을 위한 선행 연구의 수는 많지 않다. 먼저 2019년 한국여성정책연구원의 '차별판단기준 기초조사연구'는 지난 10년간의 국가인권위원회의 차별 판단 결정례를 분석하여 기준을 제시하였고²⁷⁾, 이어 2020년 국가인권위원회의 「인권침해 판단기준 수립을 위한 기초연구」에서는 2017년부터 2020년까지 국가인권위원회의 인권침해 분야 주요 결정례를 바탕으로 인권침해 진정에 대한 형식적 판단 및 사실인정에 관한 판단 검토, 인권침해 해당 여부 판단 시 고려해야 하는 국제인권 규범의 확인, 인권침해 해당 여부의 판단 기준과 관련 사례 유형별 검토, 인권침해에 대한 구제 조치 정리와 그 적정성을 검토하였다.²⁸⁾ 본 연구는 침해행위의 태양을 중심으로 한 사례 분류를 통해 유형별 인권침해 판단 기준을 제시하였다는 점에서 그 의의가 있으나, 국가인권위원회와 대학 인권센터의 기구 위상과 업무 영역 및 권한 차이, 처리 사안의 차이 등을 고려할 때 대학에서 이를 활용하는 데는 일정한 어려움이 존재할 것으로 보인다.

나. 인권침해 유형 범위 관련 연구

직접적으로 대학에서 다루는 인권침해 유형의 범위를 다룬 연구는 많지 않다. 대학에서 자체적으로 활용하는 매뉴얼의 경우도 유형과 범위를 명확하게 제시하기 보다는 사건 처리 절차 및 규정에 대한 안내를 중심으로 다루어지는 것으로 분석된다.²⁹⁾

선행 연구 중 대학 인권센터 전반에 대한 연구에서 '대학 내 인권침해 유형 및 범위의 제언'이 제시되었는데, 연구에서 제시한 주요 유형은 인격권 침해, 교육권 침해, 학습·연구권 침해, 근로권 침해, 평등권 침해, 참여권 침해, 성적 자기결정권 침해, 스토킹, 2차 피해, 기타 침해로 총 10가지 유형으로 규정하고 있다.³⁰⁾ 이는 실제 대학 인권센터에서 다루고 있는 인권침해 유형을 간명하게 제시하였다는 데 그 의의가 있으며, 스토킹 및 2차 피해를 구체적인 인권침해 유형에 포섭하였다는 것을 주목해 볼 수 있다.

27) 박선영 외 6인, 「차별판단기준 기초조사연구」, 한국여성정책연구원, 2019

28) 박성철 외 7인(2020), 「인권침해 판단기준 수립을 위한 기초연구」, 국가인권위원회

29) 서울대학교 인권센터의 접수 유형을 살펴보면 인권침해에 인격권 침해, 학습권 침해, 연구권 침해, 교수권 침해, 근로권 침해, 차별행위, 기타(2차 피해, 고충, 기타 등)으로, 성균관대학 인권센터는 규정에서 인격권 침해, 학업권 침해, 연구권 침해, 신체적 침해, 근로권 침해, 재산권 침해, 교수권 침해로 나누고 있다; 박빛나(2024), 앞의 논문, 37~40면

30) 박빛나(2024), 앞의 논문, 44~45면

동 연구는 대학 인권센터가 인권침해 사안을 개인 대 문제로 다소 협소하게 보며 기관 대 구성원의 인권 침해 상황이 간과되는 상황을 지적하는데, 이는 대학 인권센터의 인권침해 사안 판단 기준과 범위가 지극히 사적 관계에 집중되거나 혹은 사인 간 갈등이나 고충 문제까지 인권침해 영역의 범위로 확대하는 상황에 대한 비판적 의견으로 이해할 수 있다.³¹⁾ 이러한 연구 결과는 인권침해를 개념적 차원에서 논의하는 데 그치지 않고 실무 현장을 구체적으로 반영하고 있다는 점, 그리고 침해 유형별 구분을 통해 인권센터가 다루어야 할 인권침해 업무의 범위와 한계를 동시에 짚어냈다는 점에서 의의가 크다.

2021년 창원대학교 연구과제로 수행된 ‘대학 인권센터의 인권침해 심의 기준 연구’는 징계 권고 등 양정기준을 제시하였으나, 인권침해의 행위 양태나 권리 유형별 판단 기준은 다루지 않았다. 이 점에서 해당 연구는 대학 인권센터의 사건처리에 직접 적용할 수 있는 판단 기준으로서 한계가 있다.³²⁾

다. 인권센터 전담 인력 역량 강화 교육

대학 인권센터 사건처리에 관한 선행 연구가 부족한 상황에서, 국가인권위원회가 운영하는 대학 인권센터 전담 인력 역량 강화 교육 프로그램은 주요 참고 자료로서 의미가 있다. 국가인권위원회는 2019년 제1회 프로그램을 시작으로, 지역 사무소 및 거점 대학과 연계하여 지속적으로 교육을 실시하고 있다.

〈표 II-1〉 국가인권위원회 교육 운영 현황³³⁾

구분	프로그램명	방법	기관/지역
2019	대학 인권센터 담당자 역량 강화 과정	대면	서울대학교 국가인권위원회
2020	대학 인권센터 담당자 역량 강화 과정	대면	부산대학교 국가인권위원회
2021	대학 인권센터 담당자 역량 강화 과정	비대면	비대면, 권역별 운영
2021~2024	대학 인권센터 인력 역량 강화 교육	대면	전국, 권역별 운영
2025	대학 인권센터 조사관 학교	대면	전국, 권역별 운영
2026	대학 인권센터 조사관 학교	대면	전국, 권역별 운영

이 가운데 인권침해 사건의 조사 및 판단 역량 강화에 특화된 프로그램으로 ‘대학 인권센터 조사관 학교’가 운영되었으며, 지난 3년간 다음과 같은 커리큘럼으로 진행되었다.

31) 박빛나(2024), 앞의 논문, 41~42면

32) 조성제(2023), “대학 인권센터의 인권침해사건 심의기준 연구-징계권고 등 구제수단의 양정기준을 중심으로-”, 법학연구 제3권 제1호, 99~121면 참조

33) 국가인권위원회 보도자료 참조(검색일: 2026.04.29., <https://www.humanrights.go.kr/base/board/list?boardManagementNo=24&menuLevel=3&menuNo=91>)

〈표 II-2〉 대학인권센터 2024 조사관 학교 과정

구분	시간	방법
1일	09:00~09:30	참가등록 및 교육과정 안내
	09:30~10:30	인권조사 특징, 절차 및 처분의 이해
	10:30~11:30	사례 분석I - 신청(진정) 요지 특징/조사대상 검토
	11:30~13:00	점심
	13:00~14:00	사례 분석 I - 증거 및 조사방법의 이해
	14:00~16:00	사례 분석 II 쟁점 파악 및 요증사실의 이해 서면/현장조사/대면조사 방법론 사실의 인정 및 판단
	16:00~17:00	조사기법 이해 및 실습
2일	09:00~10:00	사례 분석 III 조사 결과보고서(각하/기각/인용) 작성
	10:00~13:00	사례 분석 IV 질의응답
	13:00~13:30	교육과정 평가설문

※ 2024년 국가인권위원회 교육 자료 재구성

〈표 II-3〉 대학인권센터 2025 조사관학교 과정

구분	시간	방법
1일	09:30~10:00	마음열기
	10:00~12:00	인권의 이해와 대학인권센터의 역할
	10:30~11:30	사례 분석I - 신청(진정) 요지 특징/조사대상 검토
	12:00~13:00	점심
	13:00~15:00	대학인권센터에 필요한 법령지식 (판례와 결정례)
	15:00~17:00	대학인권센터, 피해자 상담을 위한 지식
2일	09:30~12:30	- 대학인권센터, 사건 조사의 이해
	13:30~16:30	- 대학인권센터 위원회 운영과 후속대책
	16:30~17:00	평가 및 소감 나눔

※ 2025년 국가인권위원회 교육 자료 재구성

〈표 II-4〉 대학인권센터 2026 조사관학교 과정

구분	시간	방법
1일	13:00~14:00	교육안내 및 마음열기
	14:00~16:00	대학인권센터, 조사실습1 -조사 준비-
	16:00~18:00	대학인권센터, 조사실습2 -조사 실시-
2일	09:30~11:30	대학인권센터, 조사실습3 -조사보고서 작성의 실제-
	11:30~13:00	점심
	13:00~15:00	인권위 조사절차와 사례 -직장내괴롭힘과 갑질을 중심으로-
	15:00~15:30	질의 응답/ 평가 및 설문(소감 발표)

※ 2026년 국가인권위원회 교육 자료 재구성

‘대학인권센터 조사관 학교’ 자료에는 조사 원칙(임의성·과잉금지원칙·친절·비밀 준수 등), 사건처리 절차, 진정 요지 파악 등 실무자에게 유용한 내용이 포함되어 있다. 특히 2024년 제1차 교육 자료는 인권조사기구에 요구되는 증거 법칙, 진술 신빙성 판단 등을 다루고 있다. 이는 국가인권위원회가 사건처리를 위한 기초적 자료와 기준을 제공하였다는 점에서 의의가 있다.

다만 해당 교육 과정은 조사 방법이나 양식 작성 등 기술적 측면에 집중되어 있어, 대학에서 실제로 다루어야 할 인권침해 사건의 범위나 인권침해 여부를 판단하기 위한 실질적 기준은 제시되지 않은 것으로 분석된다.

라. 인권침해 사건 관련 매뉴얼

성희롱·성폭력 사안의 경우 성평등가족부 및 교육부에서 맞춤형 지침과 매뉴얼을 다양하게 제공하는 반면, 인권침해 사안의 경우 2025년 한국대학 인권센터·성평등상담소협의회에서 자체 제작한 「Q&A로 알아보는 대학 인권침해 사건처리 가이드」가 현재로서 유일하다. 이 외 대학에서 자체로 제작한 인권침해 매뉴얼이 존재하다 대부분 구성원을 대상으로 규정 및 절차 안내 등의 내용을 담은 것으로 조사되었다.³⁴⁾

34) 중앙대학교 대학인권센터 사건처리매뉴얼(2022); 덕성여자대학교 인권침해 처리 매뉴얼; 서울대학교 인권센터의 인권침해 등 사건처리 지침; 목원대학교 인권침해 신고 사건 접수 및 처리 매뉴얼 및 서식; 가천대학교 인권침해 피해 사건처리 매뉴얼; 충북대학교 인권침해 처리 가이드라인

해당 매뉴얼에서는 대학 인권침해 유형으로 인격권, 명예권, 행복추구권, 자기결정권, 신체의 자유, 직업의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 양심과 사상의 자유, 종교의 자유, 표현의 자유, 집회·결사의 자유, 학문·예술의 자유, 장애·성별, 학력, 나이, 병력, 성적 지향을 이유로 한 차별 사례를 다루면서, 헌법상 권리 침해가 인정된 사례를 유형별로 소개하고 있다.³⁵⁾ 또한 인권침해 판단 기준으로 사실로 확인된 부분에 대하여 인권침해 여부를 판단하고, 해당 행위가 헌법상 어떤 기본권을 침해하였는지를 검토하며, 법률유보원칙·적법절차원칙, 대학의 기본권 보장 의무 및 보호의 적절성, 제한 사유 해당 여부, 본질적 내용 침해 여부, 이익형량 등을 해당 인권침해 유형에 맞추어 적용하도록 제시한다. 차별 사건의 경우에는 차별 사유 및 차별 영역 해당 여부, 차별 사유를 이유로 한 차별 취급의 존재, 비교 대상 집단의 본질적 동일성, 차별 취급의 합리적 이유 유무를 단계적으로 검토하도록 한다.³⁶⁾

인권침해 사안에 특화된 매뉴얼이 부족한 이유는 대학마다 종류·유형·캠퍼스 형태·구성원 특성·인권센터 규정 및 직제·절차 등이 상이한 데다, 각 대학이 고유한 맥락에 따라 인권센터를 설립하고 사안을 처리해 온 배경이 다양하기 때문이다. 이러한 현실에서 위 매뉴얼은 대학 인권침해 유형의 사례 분석을 중심으로 각 대학의 절차와 상황에 맞는 적용을 도모한다는 점에서 활용도가 매우 높은 실무 지침으로 볼 수 있다.

마. 해외 대학 사례

해외 대학의 경우 인권 증진을 위한 다양한 제도와 기구가 운영되고 있으나, 한국 대학 인권센터와 동일한 구조나 기능, 제도를 갖춘 사례는 드물다. 2019년 국가인권위원회에서 실시한 「대학 인권센터 운영 실태 및 개선방안 연구」를 살펴보면 캐나다 켈프대학(University of Guelph)에서 다양성과 인권사무소(The Office of Diversity and Human Rights, 이하 DHR)를 운영하며 학내 전반의 인권 사안을 다루고 있는데, 사건의 조사·상담과 교육, 제도 개선 권고 등 구제, 보호, 증진 기능을 수행한다는 점에서 한국의 대학 인권센터와 유사하다.³⁷⁾

일본 류큐대학(University of Ryukyus)은 괴롭힘 상담·지원센터(University of the Ryukyus Harassment Counseling and Support Center)를 운영하는데, 피해자에 대한 상담 및 피해 회복 지원을 중점으로 하며, 독일 포츠담 대학교(Universitat Potsdam)는 인권연구 및 인권친화적 문화 조성,

35) 한국대학성평등·인권센터협의회(2025), 『Q&A로 알아보는 대학 인권침해 사건처리 가이드』, pp.98~109 참조

36) 한국대학성평등·인권센터협의회(2025), 『Q&A로 알아보는 대학 인권침해 사건처리 가이드』, p.111 참조

37) 김은희 외 5인(2019), 「대학 인권센터 운영 실태 및 개선방안 연구」, 국가인권위원회 15면 참조

국내의 정책 지원 목적의 업무를 수행하는데, 구제 업무가 없다는 점에서 구제 기능에 큰 축을 두고 있는 한국 대학 인권센터와는 차이가 있다.³⁸⁾

이 외에 2025년 한국여성정책연구원의 연구에 따르면, 미국 하버드 대학교의 커뮤니티 지원·차별금지·권리와 책임 사무소(Office for Community Support, Non-Discrimination, Rights and Responsibilities, 이하 CSNDR)를 살펴볼 수 있는데, 기존 성평등 전담 부서에서 인권 업무로 조직을 확장 개편했다는 점에서 한국 대학 인권센터의 설립 과정과 유사한 면이 있으며, Title IX하의 성희롱·성폭력 대응과 Title XI 하의 차별 및 괴롭힘에 함께 대응하며, 구제, 보호, 증진 세 가지 기능을 하는 것으로 확인된다.³⁹⁾ 다만 하버드 대학의 구제 절차는 전반적인 인권침해가 아닌 차별과 괴롭힘을 중심으로 정책이 마련되어 있다는 점에서 한국의 절차와 상이하다.⁴⁰⁾

다만 해외 사례는 한국 대학 인권센터와 기능·역할·권한·범위 등에서 차이가 있으며, 해외 대학 역시 제도와 절차상 인권침해 사건의 유형·범위·판단 기준을 구체적으로 확인하기 어렵다는 점을 고려할 때, 국내 대학 인권센터의 현황에 기반한 인권침해 판단 기준의 독자적 도출이 필요하다.

5 소결

대학 인권센터와 관련된 선행 연구 등을 통해 인권침해 구제 업무를 위한 현재의 상황에서 나타나는 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 대학 인권센터의 설치 의무화가 이루어지며 대학 내 인권기구로서 구제·보호·증진 기능을 수행하도록 목표하였으나, 실제 운영에서는 사건처리 업무 비중이 늘어나며 구제 기능으로의 편중 현상이 나타났다.

둘째, 인권센터의 사건처리가 징계 절차로 이어질 수 있다는 점이 강조되며 준사법적 성격을 띠게 되었다. 이에 따라 피신고인의 방어권, 절차적 공정성, 비밀 유지 의무, 조사 비례성 등이 중요하게 요구되는데, 이는 인권 기구로서 인권 구제를 위한 절차가 기계적인 사법화 경향을 가지게 되는 문제가 있다.

38) 김은희 외 5인(2019), 앞의 보고서, 16면 참조

39) 조혜승 외 4인(2025), 「대학 내 양성평등 제고를 위한 인권센터 운영 개선방안 연구」, 한국여성정책연구원, 27~35면 참조

40) 박빛나(2024), 앞의 논문, 85면 참조

셋째, 인권센터와 관련된 선행 연구 및 매뉴얼, 교육 프로그램 등이 존재하며 대부분 국제규범, 국가인권위원회의 판단 절차를 준용하여 활용하고 있으나, 실제 인권침해 사건 판단 기준을 제시하는 기존 연구나 교육 자료는 아직 미비한 것으로 나타난다. 또한 현재 법원과 국가인권위원회의 인권침해 판단 기준을 대학 인권센터의 실제 사건처리에 적용될 수 있는 구체성을 가진 통일적 기준으로 제시함에 있어 실무적인 한계가 있다. 이는 대학에서 다루고 있는 인권침해 사안의 범위가 법원과 국가인권위원회의 범위와 상이한 부분에서 나타나는 문제로 향후 독자적인 대학 인권센터의 판단 기준 수립의 필요성이 드러나는 부분이기도 하다.

종합하여 살펴볼 때, 대학 인권센터의 인권침해 판단 기준은 단순히 개별 행위의 위법성이나 징계 가능성만을 판단하는 기준이 아니라 더 나아가 구조적인 문제 해결을 통한 재발 방지, 그리고 더 나은 대학공동체로 나아가기 위한 기반 조성을 위한 제언까지 제시할 수 있어야 한다. 그러나 현재 행위의 침해 판단 여부에 대한 기준, 대학에서 관할하여야 하는 인권침해 사안의 유형 등도 정리된 바가 없다는 점, 현재 헌법재판소 및 국가인권위원회의 판단 기준을 그대로 대학에 적용하기 어렵다는 점 등을 고려할 때 이 연구를 통하여 대학 인권센터가 관할할 수 있는 인권 의제의 구분과 유형화 및 이에 대한 최소한의 판단 기준을 제시하는 것이 필요하다. 이러한 기준 수립은 대학 인권센터가 실질적으로 구제 기능을 수행하지 못하거나, 사법 기구화되는 현재의 한계를 넘어, 대학공동체 내 인권옹호 기구로서 정체성 및 기능을 회복하는 데 중요한 토대가 될 것이다.

이를 위하여 다음 장에서는 현재 대학 내 인권침해 사건 판단 현황을 실증적으로 살피기 위해 설문조사 및 심층인터뷰(FGI) 결과를 분석하고, 이를 통해 대학 인권센터의 인권침해 사건 판단에 있어 보다 현실적으로 적용 가능한 판단 기준 도출을 도모하고자 한다.

Ⅲ. 대학 인권센터 실태조사: 양적 분석

1 조사 개요

본 조사는 대학 인권센터 종사자 중 인권침해 사건 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하여 대학 인권센터의 사건처리 현황과 인권침해 판단 기준에 대한 필요 정도를 파악하기 위해 수행하였다.

조사는 2026년 3월 13일부터 3월 23일까지 진행하였고, 조사 참여자는 대학 인권센터의 인권침해 사건 담당자 152명이다. 조사는 온라인 설문 방식으로 진행하였다. 설문지는 4개 영역의 23개 문항으로 구성하였고, 주요 내용은 <표 Ⅲ-1>과 같다.

<표 Ⅲ-1> 설문조사 주요 내용

영역	주요 내용
응답자 및 소속기관 현황	- 담당직무 - 인권센터근무경력 - 소속 대학 정보
인권침해 사건 접수 및 처리 현황	- 최근 2년간 접수 사건 현황 - 최근 2년간 접수된 사건 중 공식 조사 및 심의 절차 진행 비율 - 최근 2년간 센터에서 다룬 인권침해 사건 유형 - 최근 2년간 접수 사건 중 가장 비율이 높은 유형 사건 유형
인권침해 판단 기준 및 관련 체계	- 인권침해 여부를 판단시 중요 고려 요소 - 인권침해 판단이 어려운 사례 유형 - 인권침해 판단이 어려운 구체적 사례 - 인권침해 판단 과정에서 가장 큰 구조적 제약 요인 - 센터 내 유사 사건에 대한 판단의 일관성 - 사안 판단 시 주로 참고하는 매뉴얼·지침의 활용정도
연구활용	- ‘인권침해 판단 기준 가이드라인’ 개발시 실무 도움 정도 - ‘인권침해 판단 기준 가이드라인’에 필요한 내용과 형식 - 인권침해 판단 기준 연구에서 반드시 포함되어야 할 내용

2 조사 결과⁴¹⁾

가. 응답자 및 소속 대학 현황

1) 담당직무(복수응답)

인권침해 담당자는 보기로 제시된 6가지 직무 중 평균 1.9개의 직무를 수행하고 있었다. 이 중 전문 상담원 84명(55.3%), 조사 담당자 80명(52.6%), 행정·운영 담당자 71명(46.7%) 순으로 많았다.

〈표 III-2〉 담당직무(복수응답)

구분	빈도	비율
인권센터장	9	5.9%
전문 상담원 (연구원, 전문위원, 비전임 교원 등)	84	55.3%
조사 담당자 (연구원, 전문위원, 비전임 교원 등)	80	52.6%
행정·운영 담당자	71	46.7%
교육·연구 담당자	40	26.3%
기타	7	4.6%
합계	291	-

2) 인권센터 근무 경력

인권침해 담당자의 근무 경력은 2년 이상 5년 미만이 59명(38.8%)으로 가장 많았다. 나머지는 대체로 고른 분포를 보였으나 상대적으로 경력이 짧은 2년 미만의 경력자가 66명(43.5%)으로 높은 비율을 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 III-3〉 근무경력

구분	빈도	비율
1년 미만	32	21.1%
1년 이상 2년 미만	34	22.4%
2년 이상 5년 미만	59	38.8%
5년 이상	27	17.8%
합계	152	100%

41) 복수응답 문항에서 산출한 비율은 설문조사 참여자 152명을 기준으로 하였다

3) 소속기관 정보

인권침해 담당자가 소속된 대학의 인력 구성은 ‘전담 및 겸임 혼합’ 형태가 65개(42.8%)로 가장 많았고, 다음으로 ‘전담 인력으로 구성’이 44개(28.9%)로 조사되었다. 전담 인력이 없이 운영되는 경우(겸임 인력으로 구성 + 행정직원 운영 및 외부 전문가 위촉)는 42개(28.3%)로 3분의 1 수준을 차지했다.

학업 기간별로 구분하면 ‘2년제 및 3년제’가 30개(19.7%), ‘4년제’가 120개(78.9%), 기타 2개(1.3%)로 조사되었다. 설립 유형은 ‘국·공립 등(국립 법인 포함)’이 30개(19.7%), 사립이 122개(80.3%)이다.

구성원(교직원, 학생 포함) 규모는 ‘5천 명 미만’이 42개(27.6%), ‘5천 명 이상~1만 명 미만’이 40개(26.3%), ‘1만 명 이상~2만 명 미만’이 37개(24.3%)로 비슷한 분포를 나타냈다. 2만명 이상 규모의 학교는 33개(21.8%)이다.

〈표 III-4〉 소속기관 정보

	구분	빈도	비율
인권센터의 인력 구성	전담 인력으로 구성	44	28.9%
	전담 및 겸임 혼합	65	42.8%
	겸임 인력으로 구성	38	25.0%
	행정직원 운영 및 외부 전문가 위촉 활용 중심	5	3.3%
	합계	152	100%
학업기간별 대학 유형	2년제 및 3년제	30	19.7%
	4년제	120	78.9%
	기타	2	1.3%
	합계	152	100%
설립 유형	국·공립 등(국립법인 포함)	30	19.7%
	사립	122	80.3%
	합계	152	100%
구성원 (교직원, 학생 포함) 규모	5천 명 미만	42	27.6%
	5천 명 이상~1만 명 미만	40	26.3%
	1만 명 이상~2만 명 미만	37	24.3%
	2만 명 이상~ 3만 명 미만	20	13.2%
	3만 명 이상	13	8.6%
	합계	152	100%

나. 인권침해 사건 접수 및 처리 현황

1) 최근 2년간 접수된 사건 건수(상담·신고 포함, 중복 제외)

최근 2년간 인권센터에 접수된 사건 수는 '10건 이상 30건 미만'이 54건(35.5%), '10건 미만' 52건(34.2%) 순으로 많았다.

〈표 III-5〉 최근 2년간 접수된 사건 건수

구분	빈도	비율
10건 미만	52	34.2%
10건 이상 30건 미만	54	35.5%
30건 이상 50건 미만	25	16.4%
50건 이상 100건 미만	15	9.9%
100건 이상	6	3.9%
합계	152	100%

2) 최근 2년간 접수된 사건 중 공식 조사 및 심의 절차 진행 비율(성희롱·성폭력 제외)

최근 2년간 인권센터에 접수된 사건 중 공식조사 및 심의 절차로 진행된 비율은 '20% 미만'이 68건(44.7%)으로 절반 가까이 차지했다.

〈표 III-6〉 접수 사건의 공식 조사 및 심의 절차 진행률

구분	빈도	비율
20% 미만	68	44.7%
20% 이상 40% 미만	38	25.0%
40% 이상 60% 미만	19	12.5%
60% 이상 80% 미만	13	8.6%
80% 이상	14	9.2%
합계	152	100%

3) 최근 2년간 센터에서 다룬 인권침해 사건 유형(복수응답)

최근 2년간 인권센터에서 공식 조사 및 심의 절차로 진행된 사건 유형 중 '인격권 침해(모욕, 명예훼손, 차별적 언행, 공개적 망신, 혐오 표현 등)'가 135건(88.8%)으로 대부분의 인권센터에 해당 사건 유형을 처리한 경험이 있는 것으로 나타났다. 다음으로 '신체·성적 자기결정권 침해' 75건(49.3%), '학습

권·교수권·연구권 침해’ 72건(47.4%), ‘노동권 침해 (괴롭힘, 노동환경 등)’ 69건(45.4%) 순으로 많았다. 인권센터에서는 평균 2.7개 유형의 사건을 처리한 경험이 있는 것으로 나타났다.

〈표 III-7〉 최근 2년간 센터에서 다룬 인권침해 사건 유형(복수응답)

구분	빈도	비율
인격권 침해(모욕, 명예훼손, 차별적 언행, 공개적 망신, 혐오 표현 등)	135	88.8%
차별(성별, 종교, 사회적 신분 등)	19	12.5%
신체·성적 자기결정권 침해	75	49.3%
학습권·교수권·연구권 침해	72	47.4%
노동권 침해 (괴롭힘, 노동환경 등)	69	45.4%
자유권 침해 (사생활, 양심, 종교, 표현, 집회·결사 등)	17	11.2%
기타 침해 (안전한 환경의 보장, 환경권, 참정권 등)	11	7.2%
기타	6	3.9%
합계	404	-

4) 최근 2년간의 접수된 사건 중 가장 비율이 높은 유형 사건 유형(복수응답)

최근 2년간 인권센터에서 접수된 사건 중 가장 비율이 높은 사건 유형은 ‘인격권 침해(모욕, 명예훼손, 차별적 언행, 공개적 망신, 혐오표현 등)’가 101건(66.4%)으로 가장 많았다. 다음으로 ‘신체·성적 자기결정권 침해’ 42건(27.6%)으로 많았다.

〈표 III-8〉 최근 2년간 접수된 사건 중 가장 비율이 높은 사건 유형(복수응답)

구분	빈도	비율
인격권 침해(모욕, 명예훼손, 차별적 언행, 공개적 망신, 혐오 표현 등)	101	66.4
차별(성별, 종교, 사회적 신분 등)	5	3.3
신체·성적 자기결정권 침해	42	27.6
학습권·교수권·연구권 침해	26	17.1
노동권 침해 (괴롭힘, 노동환경 등)	13	8.6
자유권 침해 (사생활, 양심, 종교, 표현, 집회·결사 등)	3	2.0
기타 침해 (안전한 환경의 보장, 환경권, 참정권 등)	0	0
기타	3	2.0
합계	193	-

다. 인권침해 판단 기준 및 관련 체계

1) 인권침해 여부 판단시 중요 고려 요소(2개 응답)

인권침해 여부를 판단할 때 중요하게 고려하는 요소는 '행위의 강도와 수위' 68건(44.7%), '행위의 빈도와 기간 (반복성, 지속성)' 65건(42.8%), '권력·위계관계 존재 여부' 64건(42.1%) 순으로 많았다. 다만, '유사 사안에서의 결론'을 제외한 모든 요소에 대한 응답 비율이 큰 차이를 보이지 않았다.

〈표 III-9〉 인권침해 여부 판단시 중요 고려 요소(2개 응답)

구분	빈도	비율
피해자가 인식하는 피해의 정도 및 영향	51	33.6
행위의 빈도와 기간 (반복성, 지속성)	65	42.8
행위의 강도와 수위	68	44.7
권력·위계관계 존재 여부	64	42.1
관련 법령 위반 여부	48	31.6
유사 사안에서의 결론	8	5.3
합계	304	-

2) 인권침해 판단이 어려운 사례 유형(복수응답)

인권침해 판단이 어려운 사례 유형은 '정당한 권한 행사와 인권침해의 경계가 모호한 경우(정당한 지도·평가 vs 인격권 침해 등)'가 113건(74.3%)으로 가장 많았다. 이어 '당사자 간 사건에 대한 인식 차이가 큰 경우'도 77건(50.7%)으로 나타났다. 이 두 사례가 인권센터 담당자의 상당수가 어려움을 경험하는 대표적인 사례로 분석된다.

〈표 III-10〉 인권침해 판단이 어려운 사례 유형(복수응답)

구분	빈도	비율
당사자 간 사건에 대한 인식 차이가 큰 경우	77	50.7
위계관계는 있으나 명백한 폭력이나 강요 등이 없는 경우	54	35.5
장기간 누적된 미세한 침해 행위들	40	26.3
정당한 권한 행사와 인권침해의 경계가 모호한 경우 (정당한 지도·평가 vs 인격권 침해 등)	113	74.3
당사자 간 인권이 충돌하는 경우 (표현의 자유와 인격권 충돌 등)	41	27.0
기타	2	1.3
합계	327	-

3) 최근 2년 내 경험한 인권침해 판단이 어려운 구체적 사례(서술형 조사)

최근 2년간 대학 인권센터에서 인권침해 판단이 가장 어려운 사례를 심층적으로 조사하기 위해 서술형으로 조사를 실시하였다. 각 응답을 분석하여 유사한 내용을 범주화 한 결과 11개의 유형으로 분류되었다. 11개 유형 중 ‘사실관계 불명확성과 증거 부족’으로 인해 객관적 판단이 어려운 사례에 대한 응답이 가장 많았고, 다음으로 ‘단순 갈등과 인권침해의 경계가 모호한 사례’, ‘당사자 간 인식 차이와 주관적 피해 인식’ 순으로 많았다. 더불어 ‘학습권과 교수권의 충돌’, ‘직장 내 괴롭힘의 범위’, ‘위계관계의 인정 여부’와 같은 대학의 특수한 상황이 판단을 어렵게 만드는 요인으로 확인되었다.

〈표 III-11〉 인권침해 판단이 어려운 사례(서술형 조사)

분류(빈도)	주요 내용
사실관계 불명확·증거 부족 (빈도: 28)	- 당사자간 주장이 상이하며 관련 증빙자료가 없는 경우 - 사실관계 파악 자체가 어려운 경우 - 인권침해 판단 증거 오염 및 증거가 충분하지 않아 객관적인 판단의 어려움 - 직접 증거가 없이 진술에만 의존해야 하는 경우, 진술이 상반되는 경우 - 장기간 침해가 있었다고 신고했으나 직접적인 증거가 애매한 경우 - 직접 증거 불충분/참고인 없는 상황 등에 진술 불일치
단순 갈등 vs 인권침해 경계 문제 (빈도: 17)	- 개인적인 불화 - 사인간 다툼과 인권침해의 경계 - 사적인 분쟁을 인권센터가 접수하는 것이 맞는지 - 개인간 관계 어려움이 인권침해로 신고되는 경향 - 일반적이지 않은 주관적 불쾌감으로 인한 인격권 침해 주장
직장 내 괴롭힘·업무 지시 범위 (빈도: 14)	- 갑질 여부 판단 갈등 - 업무 적정 범위 판단 어려움 - 업무 지시 vs 인권침해 판단 어려움 - 직장내 괴롭힘 판단에서 행위별 평가 어려움
주관적 피해 인식·인식 차이 문제 (빈도: 13)	- 양 당사자의 입장 차이 때문에 발생하는 사건 - 신고인의 불편함은 있으나 인권 영역인지 판단 어려움 - 인식차이가 클때 무엇이 잘못인지부터 설명 필요 - 피해의 모호함과 인권에 대한 인식의 차이 - 당사자 간 인권의 충돌 - 피해자가 주관적 감정에 의존하는 경우 - 신고인의 심리상태가 왜곡 가능성이 있는 경우 - 학생들의 인권에 대한 인식개선 필요

분류(빈도)	주요 내용
학습권 vs 교수권·정당한 지도 문제 (빈도: 12)	- 수업권(학습권) 침해여부 - 수업권과 학생 인권 충돌 - 교수의 지도 방식에 대한 견해 차이 - 정당한 지도와 학습권 침해 경계 - 교수권 vs 학습권 괴리 - 학습권과 정당한 지도 평가 - 교수 지도 거부 vs 학습권 주장
위계·권력관계 판단 문제 (빈도: 11)	- 위계의문제 등의 불편함 - 위계관계와 사제관계 혼재 - 위계 인정 여부 판단 어려움 - 동등 관계에서 다대일 위계 발생 - 직급 있으나 위계 없는 조직
반복성·강도·경미성 판단 문제 (빈도: 9)	- 단발적 행위인데 인권침해 여부 고민 - 경미한 험담 1~2회 사례 - 장기간 누적된 미세한 침해 - 발언 누적 사례 - 행위 강도 애매
법적 판단·형사사건과의 관계 (빈도: 8)	- 외부 형사사건 진행 중인 경우 - 폭행 사건을 인권센터가 처리해야 하는지 - 명예권 vs 표현의 자유 판단 - 외주업체 직원 사건 관할 문제
관계 변화·시간 경과 후 신고 (빈도: 6)	- 관계 좋았다가 갈등 후 과거 행위 문제 제기 - 장기간 묵인 후 신고 - 수개월 후 추행으로 신고
문화·외국인·맥락 차이 (빈도: 4)	- 외국인 문화 차이로 해석 어려움 - 유학생 차별 인식 사례 - 문화적 정서 차이(프라이버시 인식)
디지털·온라인 사건 (빈도: 3)	- 에브리타임 댓글 사례 - 스토킹

4) 인권침해 판단 과정에서 가장 큰 구조적 제약 요인(복수응답)

인권침해 판단 과정에서 가장 큰 구조적 제약 요인에 대한 응답은 '판단 기준·매뉴얼의 추상성' 88건 (57.9%), '전문 인력의 부족'이 76건(50.0%), '법적 분쟁에 대한 우려' 70건(46.1%) 순으로 많았다. 이외 다른 요인들도 대체로 응답 수가 많았으나 '대학 본부·학과 등 유관부서의 비협조'의 응답수는 31건 (20.4%)으로 상대적으로 적었다.

〈표 III-12〉 인권침해 판단 과정에서의 구조적 제약 요인(복수응답)

구분	빈도	비율
판단 기준·매뉴얼의 부재	62	40.8
판단 기준·매뉴얼의 추상성	88	57.9
전문 인력의 부족	76	50.0
조사 권한의 한계	64	42.1
대학 본부·학과 등 유관부서의 비협조	31	20.4
법적 분쟁에 대한 우려	70	46.1
기타	6	3.9
합계	397	-

5) 센터 내에서 유사 사건에 대한 판단의 일관성

인권센터에서 유사한 사건을 판단할 경우 ‘일관적이다(매우 일관적+대체로 일관적)’이라고 한 응답은 114건(75%)이며, ‘보통이다’가 24건(15.8%)으로 나타났다. ‘비일관적이다(다소 비일관적 + 매우 비일관적)’은 14건(9.2%)으로 낮은 응답 수준을 보였다.

〈표 III-13〉 센터 내 유사 사건에 대한 판단의 일관성

구분	빈도	비율
매우 일관적이다	10	6.6
대체로 일관적이다	104	68.4
보통이다	24	15.8
다소 비일관적이다	11	7.2
매우 비일관적이다	3	2.0
합계	152	100

6) 유사 사건 판단이 비일관적이라고 응답한 경우 주된 원인(복수 응답)

인권센터에서의 유사한 사건에 대한 판단이 비일관적이라고 응답한 모든 참여자는 그 원인을 ‘상담자, 조사자, 심의위원 등 개인별 해석 차이’, ‘명확한 판단 기준 부재’, ‘사건별 맥락 차이로 인한 불가피한 차이’, ‘심의위원의 전문성 부재’로 보았다. 주목할 점은 한 가지 요인이 아닌 여러 요인이 복합적으로 작용한다는 점이다.

〈표 Ⅲ-14〉 유사 사건 판단이 비일관적이라고 응답한 경우 주된 원인(복수 응답)

구분	빈도	비율 ⁴²⁾
상답자, 조사자, 심의위원 등 개인별 해석 차이	14	100
명확한 판단 기준 부재	14	100
사건별 맥락 차이로 인한 불가피한 차이	14	100
시간 경과 또는 사회적 변화에 따른 기준 변화	5	35.7
심의위원의 전문성 부재	14	100
기타	3	21.4
합계	64	-

7) 사안 판단 시 주로 참고하는 매뉴얼·지침(복수응답)

인권침해 사안 판단 시 주로 참고하는 매뉴얼·지침은 평균 3.1개로 나타났다. 이 중 '교육부·성평등 가족부 등 관계 부처 발간 사건처리 매뉴얼'과 '외부 전문가(변호사, 인권전문가 등)의 자문'이 각각 77건(50.7%), 76건(50.0%)으로 절반 이상의 담당자들이 활용하는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-15〉 사안 판단 시 주로 참고하는 매뉴얼·지침

구분	빈도	비율
자체 매뉴얼 또는 지침	49	32.2
국가인권위원회 결정례	60	39.5
국가인권위원회 발간 대학 인권침해 판단 기준·가이드 관련 교육 자료집	52	34.2
법원 판례(성희롱·차별·괴롭힘 등 관련)	66	43.4
교육부·성평등가족부 등 관계 부처 발간 사건처리 매뉴얼 및 안내서	77	50.7
타 기관 및 대학 인권센터의 매뉴얼·사례 공유 자료	34	22.4
한국대학성평등·인권센터협의회 'Q&A로 알아보는 대학 인권침해사건처리 가이드' 등 발간자료	39	25.7
외부 전문가(변호사, 인권전문가 등)의 자문	76	50.0
내부 관행 또는 담당자 개인의 경험	22	14.5
기타	3	2.0
합계	478	-

42) 비율은 5번 문항에서 비일관적이라고 응답한 14명 기준임

8) 사안 판단 시 참고하는 매뉴얼·지침의 충분 정도

사안 판단 시 참고하는 매뉴얼·지침이 충분한지에 대해서는 ‘매우 충분하다’는 응답은 없었고, ‘보통이다’ 이하의 응답이 대부분을 차지했다. 5점 만점을 기준으로 평균을 산출하면, 2.2점으로 사안 판단 시 참고하는 매뉴얼·지침에 대한 충분 정도는 전반적으로 낮은 수준을 나타냈다.

〈표 III-16〉 사안 판단 시 참고하는 매뉴얼·지침의 충분 정도⁴³⁾

구분	빈도	비율
매우 충분하다	0	0
대체로 충분하다	23	15.1
보통이다	60	39.5
다소 부족하다	40	26.3
매우 부족하다	28	18.4
합계	151	100

9) 사안 판단 시 참고하는 매뉴얼·지침 활용의 어려움(복수응답)

사안 판단 시 참고하는 매뉴얼·지침 활용에 어려움이 없다고 응답한 경우는 10건(6.6%)으로 매우 적었다. 어려움의 구조를 ‘내용’, ‘관리·업데이트’, ‘활용 체계’로 구분했을 때 ‘내용’에 대한 어려움이 가장 많은 것으로 조사되었다. 특히 ‘사안이 인권센터 관할 범위의 문제인지 아닌지를 판단하기 어렵다’, ‘참고할 수 있는 다양한 유형의 사례나 예시가 부족하다.’에 대한 응답률은 60% 수준으로 절반을 상회했다.

〈표 III-17〉 사안 판단 시 참고하는 매뉴얼·지침 활용의 어려움(복수응답)

구분	빈도	비율
어려움이 없음	10	6.6
[내용] 사안이 인권센터 관할 범위의 문제인지 아닌지를 판단하기 어렵다 (회색지대).	92	60.5
[내용] 대학 특수성(교육·연구환경, 학생·교수관계 등)이 반영되지 않았다.	57	37.5
[내용] 판단 기준이 추상적·원칙적이어서 실제 적용이 어렵다.	54	35.5
[내용] 참고할 수 있는 다양한 유형의 사례나 예시가 부족하다.	90	59.2

43) 결측치 1건으로 응답자 수는 151명임

구분	빈도	비율
[관리·업데이트] 최신 판례·결정례·사회적 변화에 따른 기준이 반영되어 있지 않다	33	21.7
[관리·업데이트] 축적된 내부 사례나 및 피드백이 반영되지 않는다	30	19.7
[관리·업데이트] 검색·활용이 어려운 형태로 제공된다.	25	16.4
[활용 체계] 담당자 교육이 부족하여 매뉴얼·지침에 대한 이해도가 낮다.	17	11.2
[활용 체계] 담당자들이 개인 경험과 직관에 더 의존한다.	13	8.6
[활용 체계] 실제 조사 권한 및 절차와 연계되지 않아 실효성이 낮다.	24	15.8
기타	2	1.3
합계	447	-

라. 연구활용

1) '인권침해 판단 기준 가이드라인' 개발 시 예상되는 실무 도움 정도

'인권침해 판단 기준 가이드라인'이 개발될 경우, 실무에 '도움이 된다(매우 도움이 된다+도움이 된다)'는 응답이 142명(94.8%)으로 대부분을 차지했다.

〈표 III-18〉 인권침해 판단 기준 가이드라인 개발시 예상되는 도움 정도

구분	빈도	비율
매우 도움이 된다	108	71.1
도움이 된다	36	23.7
보통이다	7	4.6
별로 도움이 되지 않는다	1	.7
전혀 도움이 되지 않는다	0	0
합계	152	100

2) '인권침해 판단 기준 가이드라인'에서 가장 필요한 부분 (복수선택)

'인권침해 판단 기준 가이드라인'에 가장 필요한 부분은 '인권침해 인정을 위한 판단 기준'에 대한 응답이 123건(80.9%)로 가장 많았다. 다음으로 '사안이 인권센터 관할 범위의 문제 여부 판단 기준'이 80건(52.6%)로 많았다.

〈표 III-19〉 인권침해 판단 기준 가이드라인에 가장 필요한 부분

구분	빈도	비율
인권침해 판단 사건의 유형	33	21.7
인권침해 인정을 위한 판단 기준	123	80.9
인권침해 판단을 위한 참고 자료 (국가인권위원회 결정례, 법원 판결문 등)	44	28.9
사건처리에 필요한 요식 행위 등 절차 안내	15	9.9
사안이 인권센터 관할 범위의 문제인지 여부 판단 기준	80	52.6
기타	2	1.3
합계	297	-

3) ‘인권침해 판단 기준 가이드라인’ 개발시 유용한 형식(복수선택)

‘인권침해 판단 기준 가이드라인’의 유용한 형식으로 ‘사례집 형식 - 실제 사례별 판단 근거 제시’의 응답이 91건(59.0%)으로 가장 많았고, 다음으로 ‘체크리스트 형식’과 ‘서술형 해설서 - 개념 설명 및 적용 방법 상세 기술’이 각각 63건(41.1%)으로 많았다.

〈표 III-20〉 인권침해 판단 기준 가이드라인의 유용한 형식

구분	빈도	비율
판단 흐름도 (flowchart)	56	36.8
체크리스트 형식	63	41.4
사례집 형식 - 실제 사례별 판단 근거 제시	91	59.9
서술형 해설서 - 개념 설명 및 적용 방법 상세 기술	63	41.4
Q&A 형식 - 자주 발생하는 의문에 대한 답변	30	19.7
기타	1	0.7
합계	304	-

4) 대학 인권센터를 위한 인권침해 판단 기준 연구에서 실무 활용을 위해 반드시 다뤄야 할 내용(서술형 조사)

대학 인권센터를 위한 인권침해 판단 기준 연구에서 실무 활용을 위해 포함되어야 할 내용을 심층적으로 조사하기 위해 서술형으로 조사하였다. 각 응답을 분석하여 유사한 내용을 범주화 한 결과 16개의 유형으로 분류되었다.

서술 응답의 분석 결과 대학 인권센터 실무자는 인권침해 판단의 이론적 정교화보다 실무에서 활용할 수 있는 도구에 대한 요구가 압도적으로 높은 것으로 나타났다. 대학 인권센터 매뉴얼 포함되어야 하는 핵심 내용은 '판단 기준의 명확화', '다양하고 구체적인 사례 기반 적용 체계', '대학 인권센터 관할·범위 설정', '구체적인 사건처리 절차'이다.

종합하면, '무엇이 인권침해인지', '어떤 사례를 참조할 수 있는지', '인권센터에서 처리할 사건인지', '어떻게 처리할 것인지'의 4단계로 정리할 수 있다.

〈표 III-21〉 대학 인권센터를 위한 인권침해 판단 기준 연구에서 다루어야 할 내용(서술형 응답)

분류(빈도)	주요 내용
인권침해 판단 기준의 명확화·구체화 (빈도: 34)	- 인권침해에 대한 판단 기준 가이드라인 - 인권침해에 대한 명확한 기준
사례 기반 판단체계 (유형화·판례·예시) (빈도: 26)	- 가능한 많은, 그리고 구체적인 사례 - 다양한 사례들과 그에 따른 명확한 판단기준들이 들어간 안내서 - 실제 사례들을 바탕으로 인권침해 판단 기준 - 판례
절차·매뉴얼·체크리스트· 실무 도구 (빈도: 22)	- 구체적인 절차 매뉴얼 - 조사 절차의 공정성 확보, 절차적 기준 - 체크리스트 또는 업무 서식 - 처리 절차와 체크리스트가 가장 중요합니다 - 플로우차트 등 직관적인 판단기준
단순 갈등 vs 인권침해 구분 기준 (빈도: 15)	- 단순 갈등과 인권침해를 구분할 수 있는 구체적인 판단 기준 - 개인 간 갈등을 인권침해로 신고하는 경우 처리 방안 - 양 당사자간의 개인고충 민원과 인격권침해 분별기준 - 명예훼손, 강요 등이 개인 간 발생할 경우 인권침해로 보아야 할지?
관할 범위 및 사건 접수 기준 (빈도:14)	- 대학 인권센터가 다룰 인권침해기준 - 조사 범위, 각하 기준
법적 기준·판례·외부기관과의 관계 (빈도:13)	- 법령과의 관계 - 상위 법과 대학 규정의 관계 - 판례/결정례 활용 - 외부 형사사건과 함께 진행되는 경우
대학 특수성 반영 (빈도: 13)	- 대학의 특수성에 맞는 기준들이 많아야합니다 - 대학형 인권침해 판단기준 필요 - 대학은 특수한 관계들이 모여있는 집합체 - 대학 구성원의 특수성(학생, 교수, 직원)을 반영
인권침해의 “정의·범위·구성요건 설정” (빈도: 12)	- 인권침해의 정의가 법적으로 정의되는 것이 필요 - 인권의 개념, 법적 권리 근거, 인권의 권리 주체, 인권보호 의무 이행 - 인권침해의 개념과 유형 - 인권침해가 되기 위한 구성요건 해당성 적시

분류(빈도)	주요 내용
	- 대학 내 조사기관의 수준에서 다루어야 하는 "인권"의 정의 및 범위가 명확히 규정되어야 함 - 인권의 모호함과 광범위함에 대해 정확한 기준 - 법률과 인권의 차이
“위계·권력관계·반복성 등 판단 요소” (빈도: 11)	- 권력관계, 반복성, 피해 영향 등을 고려한 판단 요소 - 위계에 대한 이해가 필요함 - 직장내 괴롭힘, 위계관계 - 반복되는 행동에 한해서 사건으로 하면 좋을 것 같다
실무자 보호·업무 환경 (빈도: 10)	- 담당자 보호를 위한 제도적 장치 - 실무자 보호 제도 부재 - 근무 여건, 전담 인력 필요
“증거·조사·판단 방법” (빈도:9)	- 증거에 대한 채택 여부 - 양 측 주장과 증거 자료 중 어느 것을 취신할 것인지 - 조사 담당자의 판단 일관성과 전문성 확보
“사건 결과·징계수위·조치 기준” (빈도: 6)	- 징계수위 기준 필요 - 사건 결과처분 기준 - 분리조치 기준
“2차 피해·피해자 보호·공정성” (빈도: 5)	- 피해자 보호 원칙, 2차 피해 방지 방안 - 2차 피해의 구체적인 유형화
교육·예방·인식 개선 (빈도: 5)	- 예방교육과 캠페인 - 인권교육 자료 필요
판단 주체·의사결정 구조 (빈도: 4)	- 판단 주체는 누가 되어야 하는지 - 심의위원회 역할
신규 유형·디지털 범죄 대응 (빈도:3)	- 딥페이크 같이 새로운 유형의 사건처리방법 - 각종 디지털 범죄

3 소결

본 조사는 대학 인권센터 인권침해 사건 담당자 152명을 대상으로 최근 2년간 사건처리 경험과 인권 침해 판단 기준에 대한 인식을 중심으로 인권센터 사건처리 현황을 종합적으로 분석하였다. 분석 결과, 대학 인권센터의 인권침해 판단은 개별 사건의 차원을 넘어, 구조적·제도적 한계 속에서 이루어지고 있으며, 담당자들이 어려움을 경험하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

먼저, 사건처리 현황을 보면 최근 2년간 접수 사건 중 상당수가 공식 조사 및 심의 절차로 이어지지 않고 있는데(44.7%가 20% 미만 수준), 이는 인권침해 판단 이전 단계에서 사건의 선별과 해석이 이미

중요한 쟁점으로 작용하고 있음을 나타낸다. 또한 처리되는 사건의 상당수가 인격권 침해(88.8%)로 대학 인권센터의 주요 기능이 일상적 관계에서 발생하는 갈등과 인권 문제를 다루는 데 집중되어 있음을 확인할 수 있다.

인권침해 판단 과정에서 가장 중요한 요소로는 행위의 강도와 수위, 반복성, 위계관계 등이 고르게 고려되고 있으나, 특정 기준에 대한 명확한 합의나 우선순위는 존재하지 않는 것으로 나타났다. 이는 담당자들이 다양한 요소를 종합적으로 고려하고 있음에도 불구하고, 이를 체계적으로 구조화할 수 있는 기준이 부족함을 의미한다.

특히 서술형 응답 분석 결과, 인권침해 판단의 어려움은 크게 네 가지 구조적 문제로 분석된다. 첫째, 사실관계 불명확성과 증거 부족으로 인해 객관적 판단이 어려운 사례가 가장 높은 빈도로 나타났다. 둘째, 단순 갈등과 인권침해의 경계가 모호한 문제가 제기되었으며, 이는 인권센터의 개입 범위를 설정하는 데 핵심적인 난점으로 작용하고 있다. 셋째, 당사자 간 인식 차이와 주관적 피해 인식이 판단 과정에 큰 영향을 미치고 있다. 넷째, 학습권과 교수권의 충돌, 직장 내 괴롭힘의 범위, 위계관계의 인정 여부 등 대학 조직의 특수성이 판단을 더욱 복잡하게 만드는 요인으로 확인되었다.

이와 같은 실무적 어려움은 제도적 조건과도 밀접하게 연결되어 있다. 인권침해 판단 과정의 주요 제약 요인으로는 판단 기준 및 매뉴얼의 추상성(57.9%), 전문 인력 부족(50.0%), 법적 분쟁에 대한 우려(46.1%) 등이 지적되었으며, 실제로 참고 가능한 매뉴얼의 충분성은 평균 2.2점 수준으로 매우 낮게 평가되었다. 또한 매뉴얼 활용 과정에서도 '관할 범위 판단의 어려움'과 '사례 부족'이 가장 큰 문제로 나타났다.

이러한 한계에도 불구하고, 인권센터의 판단 자체는 일정 수준의 일관성을 유지하고 있는 것으로 나타났다(75%가 일관적), 그 배경에는 명확한 기준이 아니라 담당자 개인의 해석, 경험, 심의위원의 판단 등이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 해석된다. 이는 현재의 판단 체계가 제도화된 기준보다는 경험적 판단에 의존하고 있음을 시사한다.

한편, 향후 개발될 '인권침해 판단 기준 가이드라인'에 대해서는 대부분의 응답자가 실무에 도움이 될 것이라고 응답(94.8%)하였으며, 특히 '인권침해 인정 기준'과 '관할 범위 판단 기준'에 대한 요구가 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 가이드라인의 형식으로는 사례집, 체크리스트, 흐름도 등 실제 적용 가능한 도구 중심의 구성이 선호되는 것으로 확인되었다.

종합하면, 대학 인권센터의 인권침해 판단 문제는 단순히 기준의 부재 문제가 아니라 ① 사실 판단의 한계(증거 부족), ② 개념적 경계의 모호성(갈등 vs 침해), ③ 당사자의 주관적 인식과 관계 맥락의 영향, ④ 대학 조직의 특수성, ⑤ 추상적 기준과 부족한 실무 도구라는 다층적 구조 속에서 발생하고 있다.

따라서 ‘인권침해 판단 기준 가이드라인’은 단일 기준 제시를 넘어, 사실관계 판단을 보완하는 증거 평가 기준, 갈등과 인권침해를 구분하는 실질적 판단 요소, 대학의 위계·관계·조직 맥락을 반영한 분석 틀, 사건 선별부터 조사·심의까지 이어지는 절차적 흐름 체계, 다양한 사례와 판례를 기반으로 한 사례 중심 가이드라인을 통합적으로 설계할 필요가 있다.

IV. 대학 인권센터 실태조사: 질적 분석

1 조사 개요

가. 조사 내용 및 방법

본 조사는 대학 인권센터의 인권침해 판단 과정과 대학의 특수성과 제한점에 대한 실태와 가이드라인 개발 방향에 대한 필요 정도를 심층적으로 파악하기 위해 수행되었다.

조사 기간은 2026년 4월 9일부터 5월 8일까지이며, 조사 방법은 온라인 화상 면접으로 진행하였다. 참여자는 대학 인권센터의 인권침해 사건 담당자 6명으로 대학 인권센터 재직 기간과 근무 지역, 대학 설립 유형을 고려하여 선정하였다. 참여자에게는 사전에 면접조사의 목적과 진행 방식, 조사 결과의 활용, 개인정보 보호, 사례비 지급 등에 대해 충분히 설명하였으며, 자발적 동의를 얻은 후 최종 확정하였다.⁴⁴⁾

〈표 IV-1〉 면접 참여자 구성

참여자	소속대학설립유형	지역	대학 인권센터 경력
1	국공립	비수도권	8년
2	국공립	수도권	3년 4개월
3	사립	비수도권	5년
4	사립	수도권	2년 4개월
5	시립	비수도권	8년 6개월
6	사립	수도권	7년

44) 면접 참여자의 명단은 비밀보장을 위해 보고서에 포함하지 않음

면접에서는 반구조화된 질문을 사용하였고, 주요 질문은 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 면접 조사 주요 질문

구분	주요 내용
인권침해 판단 과정	- 사건이 접수되면 인권침해 여부를 판단하기까지 어떤 과정을 거치십니까? 실제 흐름을 간단하게 설명해 주십시오. - 상담, 접수 단계에서 어떤 기준으로 인권침해 조사 대상 여부를 판단하나요? (각하 규정 등 스크리닝 기준) - 인권침해 판단에 가장 큰 영향을 미치는 요소 또는 판단을 어렵게 하는 요소는 무엇입니까? - 국가인권위원회 결정례나 법원 판례를 실무에서 얼마나, 어떻게 활용하십니까? 활용의 한계가 있다면 무엇입니까?
대학 특수성과 제한점	- 대학 내 인권침해 유형 중 현행 법령이나 기존 가이드라인으로 판단하기 어려운 유형이 있다면 무엇입니까? - 대학 특성(교수-학생 관계, 연구실 문화, 학점·졸업 등 권력구조)이 인권침해 판단에 어떤 영향을 미친다고 보십니까? - 대학 본부나 학과와의 관계(압력, 비협조 등)가 판단 과정에 영향을 미친 경험이 있습니까? 있다면 구체적으로 설명해 주십시오.
판단 일관성과 구조	- 소속 대학 인권센터에서 인권침해 판단에 대한 해석이 달라지는 경우가 있습니까? (예) 유사 사안이지만 판단이 다른 경우, 심의위원 또는 조사·상담자 별 판단이 다른 경우 등 - 인권침해 판단의 일관성을 유지하기 위해 어떤 노력을 하고 있습니까?
가이드라인 개발 방향	- 현재 가장 필요하다고 생각하는 판단 기준이나 도구는 무엇입니까? - 기존 가이드라인이나 매뉴얼(국가인권위, 교육부 등)에서 대학 현장에 맞지 않는 내용은 어떤 것입니까? - 새로운 가이드라인이 개발된다면, 어떤 형식과 내용이 실제 실무에 활용 가능하다고 생각하십니까? - 가이드라인 개발과 관련해 더 하고 싶으신 말씀이 있다면 자유롭게 말씀해 주시기 바랍니다.

나. 분석 방법

면접조사 결과는 주제 분석(thematic analysis)을 활용하여 분석하였으며, 참여자들의 구술 내용을 체계적으로 검토하고 유사한 맥락을 범주화하여 주요 주제를 도출하였다.

2 조사 결과

가. 인권침해 판단 과정

1) 인권침해 판단은 상담 단계에서 시작됨

참여자들은 공식적인 조사나 심의 이전에, 상담 단계에서 이미 해당 사안이 인권센터가 다룰 수 있는 사건인지 1차적으로 판단하고 있었다. 이 과정에서 명백히 인권침해가 아니거나 조사 대상에 해당하지 않는 사안은 상담 종결, 미접수, 각하 검토 등으로 처리되었다. 이는 대학 인권센터의 판단 과정이 단순히 신고 접수 후 조사와 심의로만 진행되는 것이 아니라, 상담 단계에서부터 사건의 성격, 인권침해 가능성, 조사 적합성, 절차 진행 가능성을 검토하는 구조임을 보여준다.

“일단은 상담을 쪽 하면서 이걸 명백히 인권침해가 아니거나 저희의 조사 대상에 해당하지 않는 것들은 1차적으로 조금 걸러지는 편이기는 합니다.” (참여자 1)

“상담 과정에서 신고인 즉 피해자가 어떤 진술하는 내용을 바탕으로 이것이 과연 어떤 인권침해, 자율권, 학습권이라든지 여러 부분에 있어서 어느 부분에 해당되는지를 먼저 확인을 하고..모호할 경우에는 저희가 사례 회의를 거쳐요.” (참여자 4)

2) 조사 대상 여부 판단에 대한 상이한 기준과 절차

대학 인권센터들은 사건 조사 대상 여부를 판단하는 과정에서 각기 다른 기각·각하 기준과 절차를 운영하는 것으로 나타났다. 일부 대학은 신고 접수 단계에서부터 엄격한 스크리닝 절차를 거쳐 조사 여부를 결정하고 있었으며, 다른 대학은 가능한 한 폭넓게 접수한 후 조사 과정에서 사건을 판단하는 방식으로 운영되고 있었다.

특히 일부 대학은 사건이 접수되면 반드시 인권위원회 또는 운영위원회 등의 공식 위원회를 통해 조사 개시 여부를 결정하고 있었으며, 조사 개시 이전 단계에서 공식적인 판단 절차를 운영하고 있었다. 다른 인권센터들은 실무자 중심의 유연한 스크리닝 구조를 운영하고 있었다. 이 경우 공식적인 위원회 심의 이전에 상담과 추가 자료 요청, 전화 면담, 내부 회의 등을 통해 사건의 성격을 검토하고, 실무자가 조사 대상 여부를 우선 판단하는 여러 방식이 나타났다.

결과적으로 현재 대학 인권센터의 기각 기준과 조사 개시 절차는 상당 부분 개별 대학의 규정, 조직 구조, 실무 관행에 의존하고 있으며, 공통의 기준 체계는 충분히 형성되어 있지 않은 상태라고 볼 수 있다. 이는 동일하거나 유사한 사건이라 하더라도 어느 대학에 접수되었는지, 어떤 담당자를 만났는지에 따라 사건처리 결과와 조사 개시 여부가 달라질 가능성을 의미한다.

“공식적으로 진정이 접수가 되면은 그것이 저희의 어떤 조사 대상이나 이런 거에 해당하는지 아니면 어떤 각하 사유에 해당되지는 않는지 이런 것들을 저희가 내부 검토를 합니다.” (참여자 1)

“대면 조사를 원칙으로 하고 있고, 운영위원회를 거쳐서 각하의 여부를 따지고 있어요.” (참여자 2)

“진정이 접수가 되면 인권위원회에서 조사 개시 동의 의결을 먼저 합니다. 그 이후에 진행 여부를 판단해서 진행을 하게 됩니다. 진정 접수될 때 본인이 공식적 절차를 하겠다 라고 하면 진술서까지 제출을 하기 때문에 그것을 기반으로 사건 개요서를 작성을 하고 인권위원회에서 조사 개시 여부를 판단을 하게 되는 거예요.” (참여자 5)

“인권침해 여부 판단하기까지 신고인의 신고 내용을 보고 신고 내용이 너무 미흡하면 좀 더 자세히 보내달라고 하기도 하고 이야기를 충분히 들어보고 결정을 합니다.” (참여자 6)

3) 판단의 주요 쟁점은 인권침해와 사적 갈등의 경계

대학 인권센터에 인권침해 사건 외에 개인 간의 단순 갈등, 사적 다툼과 관련한 사건들은 많이 진정되는 것으로 나타났다. 이 경우 동등한 지위를 가진 당사자 간의 갈등, 단순 불편, 외부인과의 문제, 개인 간 감정 충돌은 조사 대상에서 제외하거나 상담으로 종결하고 있었다.

그러나 문제는 사적 갈등처럼 보이는 사안 안에도 지위, 평가권, 지도권, 다수 대 소수 관계, 연구실 위계 등이 개입될 수 있다는 점이 판단을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있었다. 따라서 단순히 당사자 유형만으로 사건을 배제하기보다, 관계의 비대칭성과 권력 작용 여부를 함께 판단할 필요가 있다.

“사인 간의 다툼이라고 판단되는 예를 들면 동등한 당사자 간에 발생한 사안 이라든지 단순 불편한 사항을 이야기하신다든지 그런 것 그리고 외부인과 발생한 사안 이런 것들은 일단 다 저희가 인권침해 대상에서 제외를 하고 있고, 센터 홈페이지 안에서도 조사를 하지 않는 그런 것으로 이미 명시를 해놓은 상태고요.” (참여자 2)

“학생 간의 그런 갈등 상황이지만 일대 다수인 경우에는 다릅니다. 일대일 상황이 아니라 일대 다수인 경우에.” (참여자 3)

“개인 간 갈등 정도면은 저희가 인권침해라고 볼 수 없어서 인권센터에서 맡을 수 없다고 판단을 하기 위해서는 좀 자세히 들어보고 나서 하는데.” (참여자 4)

“개인 간 갈등과 인권침해의 경계 그거를 판단하는 게 좀 어려웠고요. 이게 좀 대학의 특수성으로 얘기해야 되긴 하는데 또 서열 문화에서 회식 강요, 음주 강요 이런 것도 있는데 피신고인이 선배일 경우 교수일 경우도 있고 동아리 내에서도 일 경우도 있는데 이거를 어디까지로 봐야 되는지 그런 그거 조금 확실한 경우도 있고, 모호한 경우도 있었어요.” (참여자 6)

4) 대학 인권침해 판단의 근거는 권력관계

참여자들은 인권침해 진정 행위가 누가 누구에게 이루어졌는가를 가장 중요한 기준으로 보았다. 특히 교수-학생, 지도교수-대학원생, 선배-후배, 연구책임자-연구원, 정년트랙-비정년트랙 관계는 대학의 특수한 권력구조를 형성하고 있었으며, 동일한 언행이라도 관계에 따라 침해 여부가 달라질 수 있다고 보았다.

이 중 대학원 연구실 문화는 대학 인권침해 사건의 공간으로 반복적으로 언급되었다. 연구실은 교육·노동·평가·진로가 모두 결합 된 공간이기 때문에 학생들은 문제를 제기하기 어려운 구조에 놓여 있었다.

이는 대학 인권침해 판단이 단순한 개인 간 갈등 해결 차원을 넘어, 대학 조직 내부의 구조적 권력관계를 어떻게 이해할 것인가와 밀접하게 연결되어 있음을 보여준다.

“랩실 안에서 포닥이랑 박사랑 석사랑 학사 연구생들이 있고 그 안에서 제한된 재원을 가지고 교수님이 업무를 던져주면 그걸 그 안에서 분장해서 처리를 하는데 힘없는 학사, 석사가 힘에 의해서 과도한 업무를 배분받고 이런 문제들이 있고, 인사권에 영향을 주는 문제들도 있어요” (참여자 1)

“규정에 인권침해를 차별과 폭력으로 다 명시를 해놔서 차별은 우위에 있을 때 차별이라는 게 발생할 수 있기 때문에 직급 같은 게 있거나 아니면 우위가 있거나 위치가 좀 더 위에 있다거나 그럴 때 발생하는 거기 때문에 동일한 위치 내에서의 사안은 일단 받지 않아요.” (참여자 2)

“교수-학생 관계, 연구실 문화, 학점 관련 이런 권력 구조가 영향을 미친다고 표면적으로 보이거든요. 그래서 학생과 학생 간 교수와 교수 직원과 직원 이런 동급 말고 차이가 있는 어떤 위계나 이런 것들이 좀 반영된 그런 것들을 제일 먼저 저희 같은 경우 판단 기준으로 보거든요.” (참여자 3)

“대학원생 같은 경우에는 인권침해랑 애매한 사회적 위치에 그 사이에 놓여 있기 때문에 그런 대학원생의 학생 신분과 근로의 성격이 함께 나타나 근로기준법 적용이 또 불명확해지는 부분도 있어요. 때문에 그런 노동권 침해가 실질적으로 해결되기 어려운 부분이 인권침해로 연결이 되지 않느냐.” (참여자 5)

나. 대학 특수성과 제한점

1) 대학 인권센터가 판단하기 어려운 영역은 학습권·연구권·교수권

참여자들은 대학 인권센터가 처리하는 사건 중에서도 학습권·연구권·교수권과 관련된 사건이 어려운 영역이라고 진술하였다. 특히 대학은 교육과 연구를 핵심 기능으로 하는 공간이라는 점에서 교수의 교육적 재량과 학생의 권리 보호가 지속적으로 충돌하는 구조를 가지고 있었으며, 이 과정에서 인권침해 여부를 판단하는 것이 매우 어렵다고 설명하였다.

참여자들은 일반적인 폭언·괴롭힘·차별 사건과 달리, 학습권·연구권·교수권 관련 사건은 단순히 행위 자체만으로 판단하기 어렵고 교육 목적, 연구 맥락, 지도 관계, 평가 권한 등을 함께 고려해야 한다고

보았다. 즉 동일한 언행이라 하더라도 대학이라는 공간에서는 교육적 지도인지 권리침해인지 경계가 모호해지는 경우가 많다는 것이다.

특히 교수의 지도 행위는 본질적으로 평가와 통제를 포함할 수밖에 없고, 교수의 재량권 인정 범위가 넓어 일반 조직에서의 괴롭힘 판단 기준을 그대로 적용하기 어렵다는 점이 언급되었다. 또한 교수는 학생의 학점, 논문, 졸업, 연구 참여, 추천서, 진로 등 매우 광범위한 영역에 걸쳐 직접적인 영향을 미치는 위치에 있으며, 이러한 구조 속에서 교수의 지도와 통제가 어디까지 허용되는지를 판단하는 것은 매우 복합적인 문제가 된다는 것이다.

따라서 대학 인권침해 판단 기준은 단순한 폭언·괴롭힘 판단 수준을 넘어, ① 교수의 교육적 재량 범위, ② 연구실 내 권력관계 판단 요소, ③ 대학원생의 이중적 지위, ④ 학습권과 교수권 충돌 사례, ⑤ 지도행위와 괴롭힘의 구분 기준 등을 포함하는 대학의 특성을 반영한 기준으로 개발될 필요가 있는 것으로 나타났다.

“공대, 이공계 연구실에서 조금 많이 문제가 발생하고는 있어요.” (참여자 1)

“교수들의 재량권이 굉장히 폭넓게 인정되는 영역이라 가지고 이게 굉장히 조사할 때도 힘들었고 판단할 때도 힘들었어요.” (참여자 2)

“피드백, 질책을 다른 학생한테도 질책은 했지만 학생은 좀 더 자기한테 심하게 했다고 느끼는.” (참여자 3)

“교수가 학생에 대해서 통제하는 게 어디까지가 가능한지 또 학습권 침해 영역은 어디까지인지. 연구실 환경에서 압박, 배제 이런 공개적인 질책이나 이런 것, 교수님들이 학생한테 하는 게 어느 정도까지 피드백 질책 수위 이런 거라든지.” (참여자 6)

2) 대학 인권센터는 책임은 집중되나 권한이 제한된 구조

참여자들은 대학 인권센터가 형식적으로는 독립적 기구의 성격을 가지고 있으나, 실제 운영 과정에서는 대학 본부, 학과, 교수사회, 행정조직과의 관계 속에서 구조적인 독립성 한계를 경험하고 있다고 진술하였다. 특히 대학 인권센터는 사건 조사와 판단의 책임을 부담하면서도 충분한 조사권과 조직적 권

한은 확보하지 못한 상태에서 운영되는 경우가 많았으며, 대학 조직 내부의 위계와 관계망 속에서 지속적인 압력과 영향 가능성에 노출되어 있었다. 때문에 참여자들은 구조적인 독립성 부족을 경험하고 있었다.

참여자들은 이러한 문제를 단순히 특정 대학의 운영 문제라기보다 대학 조직 자체의 구조적 특성과 연결된 문제로 인식하고 있었다. 대학은 교수사회 중심의 자율성과 폐쇄성이 강하게 작동하는 조직이며, 교수·학과·본부·위원회 간 관계가 긴밀하게 얽혀 있기 때문에 인권센터가 완전히 독립적인 판단기구로 기능하기 어렵다는 것이다.

이는 대학 인권센터가 사건 판단의 책임은 확대되고 있지만, 조직적 독립성과 조사권은 충분히 확보되지 못한 ‘책임 집중-권한 제한 구조’ 안에서 운영되고 있음을 보여준다. 따라서 향후 대학 인권센터의 판단 체계 개선은 단순한 판단 기준 개발뿐 아니라, 조사 독립성 보장, 조직 위치 조정, 조사권 강화, 외부위원 확대, 사건 개입 방지 장치 등 구조적 제도 개선과 함께 논의될 필요가 있는 것으로 나타났다.

“센터장이 친본부 성향이다 이제 이러면은 좀 이렇게 본부 눈치를 과하게 보시는 경우가 있어요.” (참여자 1)

“센터가 독립성이 있어야 되는데 이런 오히려 실질적으로 조사 업무를 하거나 상담하는 업무 이외에 다른 사람들로 인해서 이 과정에 영향을 미치는 경우는 여러 번 봤습니다.” (참여자 3)

“대학 절차상 이제 하자를 보완한다, 정당성 확보를 하겠다라는 그런 책임 회피 수단으로 인권센터의 진정 처리 절차를 활용하는 경우가 저희는 종종 있었거든요. 저희 입장에서는 그 절차상 보완을 그래서 책임이 결국에는 인권센터에서 돌아오는 경우가 있어요.” (참여자 5)

“교수들이 협조가 좀 덜 되는 거예요. 피신고인일 때 오라고 하면 막 오지 않고. 인권센터에 저희가 출석하라고 하고 막 그러면 내용증명 보내겠다 이래서 오신분도 있고... 그래서 조사권 강화가 좀 필요하다 인권센터 이런 의견입니다.” (참여자 6)

다. 판단 일관성과 구조

1) 대학에 적합한 판단 기준, 지침의 부재로 인한 어려움

현재 대학 인권센터에서 활용 가능한 법령, 국가인권위원회 결정례, 판례, 직장 내 괴롭힘 매뉴얼을 적극 활용하는 경우도 있었으나 대부분 대학의 특수한 환경과 관계 구조를 충분히 반영하지 못하고 있다고 진술하였다. 특히 기존의 자료는 일반 직장이나 공공기관, 초·중등학교를 중심으로 구성되어 있어 대학 현장에서 발생하는 복합적 인권침해 유형을 설명하고 판단하는 데 한계가 있다는 인식이 강하게 나타났다.

참여자들은 대학이 단순한 교육기관이 아니라 교육·연구·평가·노동·생활이 동시에 이루어지는 공간이며, 교수-학생 관계, 연구실 문화, 대학원생의 이중적 지위, 학점과 졸업 권한, 연구비 구조 등 특수한 권력관계가 존재한다고 설명하였다. 그러나 현재의 인권침해 판단 기준은 이러한 대학 특수성을 충분히 고려하지 못하고 있다는 것이다. 따라서 참여자들은 대학에서 반복적으로 발생하는 사건 유형들이 기존 기준으로는 충분히 설명되지 않는다고 진술하였다.

국가인권위원회 결정례와 판례 역시 대학 사건에 직접 적용하기에는 한계가 있다는 진술이 있었다. 대학 사건을 다룬 사례 자체가 부족할 뿐 아니라, 결정례 검색과 활용도 쉽지 않다는 점도 지적되었다. 결과적으로 실무자 개인의 경험과 해석에 의존하는 구조가 강화되어 업무가 가중되는 한편, 대학별·조사자별 판단 편차 역시 발생할 가능성이 높아지고 있었다.

“굉장히 활용을 많이 하고 있어요. 제가 조사를 할 때도 기본적으로 쟁점이 되는 사항에 대해서는 국가인권위 결정례가 있는지 관련된 대법원 판례가 있는지 이런 것들을 다 찾아보는 편이에요. 그리고 기본적으로 찾아서 웬만하면 그 판단 기준에 맞춰서 조사를 하고 있고 그다음에 이제 조사 결과 보고서를 쓸 때도 각 쟁점을 정리하고 그 쟁점과 관련된 법령과 결정의 판례 같은 것들을 다 정리해서 보고서에 넣고” (참여자 1)

“참고는 조금은 했으나 그게 그렇게 실무에 활용이 될 정도의 참고는 아니었고 국가인권위원회 결정례 같은 경우는 교육 자료로는 많이 참고가 되지만 실질적으로 사건을 처리할 때는 크게 활용을 하고는 있지 않았던 것 같아요. 실무에서 활용에 한계가 좀 많이 있다라고 생각을 하고 있어요.” (참여자 2)

“대학의 특성에 맞는, 아니면 내가 지금 진행해야 되는 이 사건과 딱 맞아떨어지는 판례들을 찾기가 어려웠던 것 같아요.” (참여자 3)

“대학 맞춤형 사례를 찾는 게 굉장히 어렵다 보니까 일반적으로 나와 있는 사례를 학교의 구조에 맞춰서 어떻게 적용을 할까.” (참여자 4)

“판단 기준이 부재하기 때문에 그런 것들이 가장 문제가 되고, 또 인권침해가 무조건 법 위반이라고 볼 수가 없기 때문에 어떤 게 인권침해인지 명확하게 확인할 수 있는 가이드라인이나 대학 존재하는 적용 사례가 많지 않기 때문에 좀 법 위반으로 판단할 수 밖에 없는 상황도 존재할 수 있는 것 같기도 하고. 대학의 특수성을 구체적으로 반영한 판례가 부족해서 이것을 무조건으로 적용하기는 어렵다라는 부분이 저희가 늘 고민을 하고 있는 부분이지요.” (참여자 5)

2) 개인의 역량과 감수성에 영향을 받는 구조

대학에 적합한 판단 기준, 지침의 부재로 인한 어려움은 조사자와 심의위원 개인의 경험, 인권 감수성, 조직문화 이해, 사건 해석 방식 등에 상당 부분 의존하게 하는 결과를 가져왔다. 특히 동일하거나 유사한 사건이라 하더라도 조사 담당자, 심의위원 구성, 자문위원의 관점에 따라 판단 결과와 해석이 달라질 수 있다는 점이 언급되었다.

참여자들은 대학 인권침해 사건이 단순한 법률 위반 여부만으로 설명되기 어려우며, 관계의 맥락과 권력구조, 조직문화, 반복성 등을 함께 고려해야 하는 경우가 많다고 설명하였다. 그러나 현재는 대학 현실에 특화된 구체적 판단 기준이 충분히 정립되어 있지 않기 때문에, 사건 해석 과정에서 조사자 개인의 경험과 감수성이 중요한 역할을 하며, 사법화 되었다고도 보았다.

이러한 진술은 대학 인권센터의 판단 구조가 여전히 개별 조사자, 심의위원 등의 역량과 경험에 크게 의존하고 있으며, 대학 현장 특수성을 반영한 기준 체계가 충분히 정립되지 않았음을 보여준다.

“형법 교수들이 굉장히 많이 들어왔어요. 인권센터 할 때. 그래서 인권센터의 절차를 사법적으로 수사기관처럼 조사하고 판단하고 이런 것들이 지금 인권센터 처리 절차가 굉장히 사법화되는 데 영향을 많이 미쳤다고 저는 생각을 합니다. 때문에 조금 더 국제적인

인권 기준이 판단에 있어서 굉장히 중요하게 다뤄졌으면 좋겠고요” (참여자 1)

“심의위원회 영향이 큼니다. 심의위원님들이 법률적 자문하시는 위원님과 일반 교수님들 사이에서 어떤 견해 차이들을 조금 보이시더라고요. 판검사 출신의 법률자문위원님들이 들어오시면 대부분의 사건을 법적인 테두리 안에서 해석하시려는 경향들이 조금 높더라고요 저희가 봤을 때는 이거는 이제 인권침해가 되어 보이지만 위원님들이 그 사건을 구성요건에 따라서 그렇게 판단할 때도 있고 아니더라고 판단할 때도 있었습니다.” (참여자 4)

“인권침해를 판단하는 것들이 사건을 보는 연구원들마다 조사자들마다 다를 수도 있고 심의위원들이 보는 부분에 있어도 또 다를 수도 있기 때문에 상의하다가 조금 해석이 달라지는 경우도 있었던 것 같고요. 자문 변호사님들이나 노무사님들의 의견이 다른 적도 있어요.” (참여자 6)

3) 인권침해 판단의 일관성 확보를 위한 다양한 실무적 대응

참여자들은 대학 인권센터에서 동일하거나 유사한 사건에 대해 판단의 편차가 발생할 수 있다는 점을 인식하고 있었으며, 이를 최소화하기 위해 다양한 방식으로 판단과 조사 과정의 일관성을 유지하려고 노력하고 있다고 진술했다.

이러한 문제의식을 바탕으로 참여자들은 내부 사례회의, 다수의 검토 절차, 판례 및 결정례 검토, 외부 자문 활용 등을 통해 공통의 판단 기준을 형성하려고 노력하고 있었다.

회의는 단순히 정보 공유를 위한 절차가 아니라, 조사자 개인의 판단 편차를 줄이고 사건 해석의 공통 기준을 형성하기 위한 집단적 조정 과정으로 기능하고 있었다. 특히 대학 사건은 권력관계와 관계 맥락이 중요한 경우가 많아, 단일 조사자의 판단만으로 사건을 결정하기 어렵다는 인식이 나타났다.

참여자들은 또한 판례와 국가인권위원회 결정례를 활용하여 판단 기준의 객관성을 확보하려고 노력하고 있다고 설명하였다. 일부 대학은 보고서 안에 유사 사례와 쟁점 정리를 함께 포함시키면서 심의위원들이 공통된 기준 안에서 사건을 검토할 수 있도록 노력하고 있었다. 이는 사건 판단이 단순한 직관이나 개인 경험에만 의존하지 않도록 하기 위한 장치로 볼 수 있다.

결국 참여자들의 진술은 대학 인권센터가 현재 명확한 통합 기준 없이 운영되고 있다는 한계를 인식하면서도, 내부 회의, 판례 축적, 외부 자문, 사례 공유 등을 통해 스스로 판단의 일관성과 객관성을 확보하려고 노력하고 있음을 보여준다. 그러나 이러한 노력은 여전히 개별 대학과 실무자의 역량에 의존하는 측면이 강하며, 대학 특수성을 반영한 공통의 판단 체계와 실무 가이드라인이 부족한 상황에서는 구조적 한계를 가질 수밖에 없는 것으로 나타났다.

“실무자끼리 충분한 이야기를 나눈 이후에 보통 센터장님께 보고를 해서 센터장님께서 어떻게 생각하시는지 의견을 여쭙는 편이고. 저희는 한 건 가지고 여러 차례의 회의를 거치고 있습니다.” (참여자 2)

“어느 정도 진행하다가 그 내용을 이 분야에 대해 잘 아는 대학에 있는 분께 좀 자문을 구하는 편이었어요. 결정례보다 그래서 큰 도움을 받았고 심의로 가기 전에 그 자문 자료가 결정 인권침해 결정 내리는 데 큰 도움을 받았던 사례가 있습니다.” (참여자 3)

“조사하는 과정에서 각하 여부를 판단할 때에 있어서 저희도 다시 한 번 사례 회의를 거치고요. 심의위원회에는 사례와 비슷한 판례들을 많이 찾아서 법률 규정이라든지 찾아서 그 안전지에 도움이 될 수 있도록 자료를 제공하고 있는 편입니다.” (참여자 4)

“기존의 판단을 참고를 한다거나 국가인권위의 결정례서 비슷한 사안을 찾아본다든가 대법원 판례를 찾아본다든가 각종 법률을 찾아본다든가 그런 것들이 이제 좀 기초적으로 진행을 해서 판단의 일관성에서 크게 벗어나는 심의 의결을 하지는 않고 있습니다.” (참여자 5)

라. 가이드라인 개발 방향

1) 대학 특수성을 반영한 사례 기반 판단기준 필요

참여자들은 현재 대학 인권센터 실무자들이 가장 필요로 하는 가이드라인이 단순한 선언적 원칙이나 법률 조항의 정리가 아니라, 대학 현장에서 실제로 활용 가능한 사례 중심의 실무형 매뉴얼이고 진술하였다. 특히 참여자들은 대학이 일반 기업과는 다른 특수한 권력관계와 조직문화를 가지고 있음에도 불구하고, 현재 활용 가능한 기준들은 이러한 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있다고 인식하고 있었다.

이러한 진술은 실무자들이 현재 사건 판단 과정에서 상당한 불확실성과 부담을 경험하고 있음을 시사한다. 특히 대학 사건은 교수-학생 관계, 연구실 문화, 대학원생의 이중적 지위, 학습권과 교수권의 충돌, 연구 참여 구조 등 일반 직장과는 다른 관계 맥락 속에서 발생하기 때문에, 기존의 직장 내 괴롭힘 기준이나 일반 인권침해 판단 틀만으로는 충분히 설명하기 어렵다는 것이다.

참여자들은 특히 대학 사례 자체가 충분히 축적·공유되지 않고 있다는 점을 지적하였다. 현재는 실무자들이 개별적으로 국가인권위원회 결정례나 판례를 찾아 대학 상황에 임의로 적용하는 경우가 많으며, 대학형 사례를 체계적으로 참고할 수 있는 자료가 부족하다고 보았다. 이에 단순히 사례를 나열하는 것이 아니라, 사건의 핵심 쟁점과 판단 포인트, 적용 가능한 법률, 판단 근거, 유사 사례와의 연결성까지 포함된 사례집이 필요하다고 하였다.

결국 참여자들의 진술은 향후 대학 인권센터 가이드라인이 단순한 선언적 기준이나 법률 요약 수준을 넘어, 대학 특수성을 반영한 사례 기반의 실무형 매뉴얼로 구성될 필요가 있음을 시사한다. 특히 실무자들은 실제 대학 사건을 중심으로 ① 유형별 사례 분류, ② 핵심 쟁점과 판단 포인트, ③ 적용 법률과 근거, ④ 유사 사례 비교, ⑤ 조사 과정의 유의사항, ⑥ 피해 정도 판단 요소 등을 함께 제시하는 구조를 요구하고 있었으며, 이는 대학 인권센터의 판단 일관성과 실무 역량 강화를 위한 핵심 기반으로 이해할 수 있다.

“사례 같은 것들을 한눈에 볼 수 있게 정리가 잘 되어 있는 그런 것들이 도움이 많이 될 거라고 생각을 하고요.” (참여자 2)

“사실상 현장에서 꼭 필요한 그런 매뉴얼이 좀 만들어지면 좋겠다. 그리고 대학 일반 기업들과 달리 대학은 특수성이 있잖아요.” (참여자 3)

“침해 유형별로 예시들이 많이 풍성했으면 좋겠습니다. 대학 인권침해 사례들만 별도로 모아서 배포를 하면 좋지 않을까라는 이야기를 드립니다.” (참여자 4)

“대학 사례를 찾는다고 하더라도 그것이 포인트가 되는 상황이 어떤 문제 상황이나 어떤 판단 기준으로 의해서 이렇게 활용이 됐고 여기에 필요한 적용 법률이나 근거는 무엇이고 어떤 유사 사례가 있으니 이런 데까지도 활용을 할 수 있다라는 것들에 대해서 조

금 많이 알려지면 좋을 것 같거든요. 어떤 법률을 어떻게 적용을 해서 어느 부분까지 피해의 정도를 판단을 해야 되는지 그런 포인트가 되는 내용들, 대학에서 주로 문제가 되는 침해 유형을 구분 해서 가상의 사례 제시라도 좀 해주면 좋지 않을까라는 생각도 들고요.” (참여자 5)

“사례집이 필요할 것 같습니다. 유형별로 나뉘서 대학 내에서 어떻게 사건을 처리해야 되는지 가이드라인을 해 주시면 좋을 것 같고요. 학내에 발생할 수 있는 유사 사례를 많이 봤으면 좋겠고 사례 유형별로 나뉘서 어떻게 처리하면 좋은지, 명확한 인권침해 판단 기준 요소가 있으면 좋겠고요. 사건처리 시 유의사항이 있으면 좋겠습니다.” (참여자 6)

2) 비전공자와 신규 실무자도 활용 가능한 실무형 가이드라인 필요

참여자들은 대학 인권센터에서 실제로 활용가능한 가이드라인은 비법학 전공자와 신규 실무자도 쉽게 이해하고 적용할 수 있는 실무 중심의 매뉴얼이어야 한다고 진술했다. 특히 현재 대학 인권센터 업무는 조사자의 개인 경험과 숙련도에 크게 의존하고 있으며, 사건 조사 과정에서 절차 누락이나 판단 오류에 대한 부담이 매우 크다고 설명하였다. 이 때문에 참여자들은 조사와 판단 과정을 구조화하고 표준화할 수 있는 체크리스트, 플로우차트, 단계별 절차 안내, 시각화된 판단 요소 등의 필요성을 강조하였다.

특히 대학 인권센터는 법학 뿐만 아니라 사회복지, 상담, 심리, 교육학, 행정 등 다양한 전공 배경을 가진 실무자들이 근무하는 경우가 많아, 법률 중심의 문서보다는 실무자들이 이해하고 활용할 수 있는 형태의 가이드라인이 필요하다는 점이 강조되었다. 또한 대학 인권센터는 불안정한 고용 환경으로 인하여 인력 이동과 신규 채용이 잦은 구조이기 때문에, 경험이 부족한 실무자도 사건처리 흐름을 단계적으로 따라갈 수 있는 체계적 안내서의 필요성이 제기되었다.

참여자들은 특히 대학 인권침해 사건이 여러 요소를 함께 고려해야 하는 복합적 사건이라는 점에서, 조사 과정에서 어떤 요소를 검토해야 하는지 체계적으로 점검할 수 있는 체크리스트와 실무 도구가 중요하다고 설명하였다. 단순한 규정 나열이 아니라, 어떤 행위 요소와 언어적 요소, 환경적 요소를 중심으로 인권침해 여부를 판단해야 하는지 구조화된 방식으로 제시될 필요가 있다는 것이다. 또한 실무자들은 사건 조사 과정에서 절차적 실수나 누락이 발생할 가능성을 우려하고 있었으며, 이를 예방하기 위한 표준화된 점검 체계가 필요하다고 보았다.

더 나아가 참여자들은 장문의 법률 문서보다 핵심 판단 요소를 한눈에 확인할 수 있는 시각화된 자료와 단계별 흐름도가 실무적으로 더 유용하다고 인식하고 있었다. 결국 참여자들의 진술은 대학 인권센터 가이드라인이 단순한 규정집이 아니라, 신규 실무자 교육과 사건처리 표준화까지 함께 지원할 수 있는 실무 수행형 매뉴얼로 개발될 필요가 있음을 보여준다.

“법학을 전공하지 않은 분들도 쉽게 읽혔으면 좋겠다는 생각을 합니다.” (참여자 1)

“판단 기준이나 도구가 지금 당장 필요한 체크리스트 형식으로 뭔가 이렇게 빠진 건 없는가 그리고 항상 저희가 걱정하는 거는 조사하는 과정에서 혹시 실수는 없었는지 그런 것들을 조금 이제 걱정을 하는데 한 번 더 이렇게 돌아볼 수 있는 그런 체크리스트가 좀 있었으면 좋겠다라는 생각을 항상 좀 하고 있어요.” (참여자 2)

“이직이 많아 처음 오신 분 들도 그 가이드라인을 읽어보면은 일을 이렇게 차근차근 순서대로 진행할 수 있고, 적용할 수 있는 내용이면 좋을 것 같고, 핵심 키워드 별로 그림으로 그려주시고 하면은 한눈에 이렇게 들어와서 좀 도움이 많이 될 것 같거든요. 업무를 맡는 사람이 단계별로 갈 수 있도록 플로우 차트를 넣어주시고(참여자 3)

”인권침해인지 아닌지를 이제 판단하기 위해서 인권침해 자가 진단이라든지 체크리스트, 인권침해 언어적인 요소들은 뭐가 있었고 행위들은 어떤 것들이 있었고 환경적인 것들이 어떤 건지 우리가 인권침해를 판단을 함에 있어서 고려해야 되는 사항들을 대분류로 나누고 거기에 대해서 예시라든지 이 문항들을 맞춰서 거기에 한번 체크리스트를 이제 할 수 있도록 하면 좋겠어요.“ (참여자 4)

3 소결

본 면접조사는 대학 인권센터 실무자들을 대상으로 대학 내 인권침해 판단 과정과 대학 조직의 특수성, 판단 구조의 한계, 향후 가이드라인 개발 방향에 대한 인식을 심층적으로 탐색하였다. 분석 결과, 대학 인권센터의 인권침해 판단은 대학이라는 특수한 조직 구조와 권력관계 속에서 이루어지는 복합적 해석 과정의 성격을 가지고 있는 것으로 나타났다.

우선 대학 인권센터의 인권침해 판단은 공식적인 조사 개시 이전, 상담 단계에서부터 시작되고 있었다. 실무자들은 상담 과정에서 사건의 성격, 조사 적합성, 인권침해 가능성, 권력관계 여부 등을 종합적으로 검토하며 조사 대상 여부를 판단하고 있었으며, 일부 사건은 상담 단계에서 종결되거나 각하 검토 대상으로 분류되고 있었다. 그러나 대학마다 조사 개시 여부를 결정하는 방식과 절차에는 상당한 차이가 존재하였다. 일부 대학은 인권위원회나 운영위원회 중심의 공식 절차를 운영하는 반면, 다른 대학은 실무자 중심의 유연한 스크리닝 체계를 운영하고 있었으며, 그 결과 동일하거나 유사한 사건이라 하더라도 대학과 담당자에 따라 조사 개시 여부와 처리 방향이 달라질 가능성이 나타났다.

또한 대학 인권센터 실무자들은 인권침해 판단에서 가장 어려운 쟁점으로 ‘인권침해와 사적 갈등의 경계’를 반복적으로 언급하였다. 대학에서는 학생 간 갈등, 연구실 내 충돌, 동아리 문화, 교수-학생 관계 등 다양한 관계적 갈등이 발생하고 있었으며, 단순한 개인 갈등처럼 보이는 사안 안에도 위계와 평가권, 연구 참여 구조, 지도 관계 등이 결합되어 있는 경우가 많았다. 특히 대학 인권침해 사건의 핵심은 행위 자체보다도 권력관계와 관계적 맥락에 있으며, 교수-학생, 지도교수-대학원생, 선배-후배, 연구책임자-연구원 관계는 대학 특유의 구조적 권력관계를 형성하고 있었다. 이 가운데 연구실은 교육·연구·노동·진로가 모두 결합된 공간으로서, 학생들이 문제를 제기하기 어려운 대표적 공간으로 나타났다.

특히 대학 인권센터가 가장 판단하기 어려운 영역으로는 학습권·연구권·교수권 문제가 제시되었다. 대학은 교육과 연구를 핵심 기능으로 하는 공간이라는 점에서 교수의 교육적 재량과 학생의 권리 보호가 지속적으로 충돌하고 있었으며, 교수의 지도행위와 인권침해의 경계가 매우 모호한 경우가 많았다. 실무자들은 동일한 질책이나 지도행위라 하더라도 교육 목적과 연구 맥락, 반복성, 위축 효과 등을 함께 고려해야 한다고 설명하였다. 특히 교수는 학점, 논문, 졸업, 연구 참여, 추천서, 진로 등에 직접적인 영향을 미치는 위치에 있기 때문에, 교수권과 학습권의 충돌은 일반 조직의 괴롭힘 판단 구조와는 다른 복잡성을 가지고 있었다.

한편 대학 인권센터는 사건 판단의 책임은 확대되고 있으나, 실질적인 조사권과 조직적 독립성은 충분히 확보되지 못한 구조 안에서 운영되고 있는 것으로 나타났다. 참여자들은 대학 본부와 학과, 교수사회와의 관계 속에서 인권센터가 완전히 독립적인 판단기구로 기능하기 어렵다고 설명하였으며, 일부 대학에서는 인권센터가 대학 본부의 절차적 책임을 보완하는 장치처럼 활용되는 경험도 보고되었다. 또한 교수 피신고 사건에서는 조사 불응, 출석 거부, 영향력 행사 등이 발생하고 있었으며, 이는 대학 인권센터의 구조적 한계를 보여주는 사례로 제시되었다. 결국 대학 인권센터는 ‘책임은 집중되지만 권한은 제한된 구조’ 속에서 운영되고 있었으며, 조사 독립성과 조사권 강화 필요성이 제기되었다.

이와 함께 참여자들은 현재 대학 인권센터가 활용하고 있는 법령, 국가인권위원회 결정례, 판례, 직장 내 괴롭힘 매뉴얼 등이 대학의 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있다고 지적하였다. 대학은 교육·연구·평가·노동·생활이 동시에 이루어지는 공간이며, 대학원생의 이중적 지위, 연구실 문화, 교수-학생 관계, 연구비 구조 등 특수한 권력관계가 존재함에도 불구하고, 기존 기준은 일반 직장이나 초·중·고등학교 중심으로 구성되어 있다는 것이다. 특히 대학 사건에 직접 적용 가능한 사례와 결정례가 부족하여, 실무자들이 개별적으로 사례를 찾아 대학 상황에 맞게 재구성하여 적용하고 있는 현실도 나타났다. 이러한 상황은 결국 조사자와 심의위원 개인의 경험과 감수성, 조직문화 이해 정도에 따라 판단이 달라질 가능성을 높이고 있었다. 일부 참여자들은 현재 대학 인권센터의 판단 구조가 지나치게 '사법화'되고 있다는 문제의식도 제기하였다.

그럼에도 불구하고, 대학 인권센터들은 판단의 일관성과 객관성을 확보하기 위해 다양한 실무적 노력을 수행하고 있었다. 참여자들은 내부 사례회의, 반복적 검토 절차, 판례 및 국가인권위원회 결정례 검토, 외부 전문가 자문, 유사 사례 축적 등을 통해 공통의 판단 기준을 형성하려고 노력하고 있었다. 일부 대학은 조사보고서 안에 쟁점 정리와 관련 판례를 함께 정리하여 심의위원들이 공통된 기준안에서 사건을 검토할 수 있도록 하고 있었으며, 이는 조사자 개인의 직관과 경험에만 의존하지 않기 위한 조직적 대응으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 노력 역시 여전히 개별 대학과 실무자의 역량에 크게 의존하고 있다는 점에서 구조적 한계를 가지고 있었다.

마지막으로 참여자들은 향후 대학 인권센터 가이드라인이 단순한 선언적 기준이나 법률 요약 수준을 넘어, 대학 특수성을 반영한 사례 기반의 실무형 매뉴얼로 개발될 필요가 있다고 강조하였다. 실무자들은 실제 대학 사건을 중심으로 유형별 사례 분류, 핵심 판단 포인트, 적용 법률과 판단 근거, 유사 사례 비교, 조사 과정의 유의 사항 등을 포함한 사례집과 실무형 도구를 요구하였다. 또한 비법학 전공자와 신규 실무자도 쉽게 활용할 수 있도록 체크리스트, 플로우 차트, 단계별 조사 절차, 시각화된 판단 요소 등을 포함한 구조화된 가이드라인의 필요성이 강조되었다. 이는 대학 인권센터가 단순한 사건처리기관이 아니라, 대학 조직 내 인권보호 체계를 실질적으로 운영하는 전문기구로 기능하기 위해서는 대학 특수성을 반영한 공통 판단 체계와 실무 지원 도구가 필수적임을 보여준다.

V. 인권침해 유형과 판단 기준

앞서 본 연구는 대학 인권센터를 둘러싼 제도적 현황과 실무적 한계를 다각도로 검토하였다. 선행 연구 검토를 통해서는 대학 인권센터가 설치 의무화 이후에도 인권침해 판단 기준의 부재, 사법기구화 경향, 기관 간 편차 등 구조적 문제를 안고 있음을 확인하였다. 양적 설문조사 결과는 대학 인권센터 실무자들이 인권침해 판단 과정에서 가장 어려움을 겪는 지점이 '무엇이 인권침해인지'에 관한 실질적 기준의 부재임을 수치로 뒷받침하였으며, 질적 면접조사는 그 어려움이 단순한 기준 부재의 문제가 아니라 대학이라는 공간의 특수한 위계 구조, 교수권과 학습권의 충돌, 사인 간 갈등과 인권침해의 경계 모호성 등 복합적 요인에서 비롯됨을 생생하게 드러내었다.⁴⁵⁾ 나아가 국제규범 및 국내법 검토를 통해서는 인권침해 판단이 형사법적 가벌성이나 민사상 불법행위 요건의 충족 여부에 종속되어서는 안 되며, 기본권의 보호영역·비례 원칙·이익형량 등 독자적 기준에 따라 이루어져야 함을 확인하였다.

이러한 논의의 귀결로서, 본 장에서는 앞서 도출된 이론적·실증적 분석을 토대로 대학 인권센터가 실무에서 활용할 수 있는 인권침해 유형 구분과 유형별 판단 기준을 구체적으로 제시하고자 한다. 이를 위하여 먼저 대학 인권센터가 다루어야 할 인권침해의 유형을 헌법상 기본권 체계에 따라 분류하고, 유형별로 법원·헌법재판소·국가인권위원회의 결정례를 분석하여 대학 현장에 적용이 가능한 판단 기준의 방향성을 도출하고자 한다. 이어서 유형별 판단 기준을 통합하는 단계별 판단 절차를 제시함으로써, 실무자가 구체적인 사건을 접수하고 처리하는 과정에서 일관되고 체계적인 판단을 내릴 수 있는 기반을 마련하고자 한다.

1 대학 인권침해 유형의 구분

지금까지의 논의를 종합하면, 대학 인권센터가 다루어야 할 인권침해의 유형은 국가인권위원회 등 기

45) 박빛나(2024), 앞의 논문, 163~164면 참조

존 기준과는 구분되는 독자적인 범위 내에서 설정될 필요가 있다. 인권침해 등 구제의 기준이 되어 온 국가인권위원회의 절차 기준은 사인 간 단순 갈등이나 고충민원적 성격의 사안까지는 포섭하지 않지만, 대학 인권센터는 실무상 이러한 사안까지 다루어 줄 것을 요청받는 경우가 많으며 실제 그렇게 처리하고 있는 경우도 적지 않은 것으로 추정된다.

이처럼 대학 인권센터가 개인 간 갈등이나 고충민원 처리까지 담당하는 것은 그 업무 범위를 벗어난다는 데에는 대다수의 견해가 일치하나, 실제 현장에서는 이를 인권센터의 업무로 부여하거나 구성원들이 그러한 처리를 기대하는 경우가 적지 않으므로, 이에 대한 신중한 논의가 필요하다.

대학 내 인권침해 양상은 현재까지 사건화된 주요 유형 외에도 아직 드러나지 않았거나 향후 문제가 될 가능성이 있는 영역을 포함하고 있어, 그 유형을 빠짐없이 구분하여 제시하기는 쉽지 않다. 이에 동 연구에서는 선행 연구 및 기존의 양적 조사 결과, 헌법상 기본권 유형, 그리고 기본권의 목적이 국가에게 인권옹호 및 권리 보장의 책무를 부과하는 데 있다는 점을 토대로, 「헌법」 제10조 제2문이 '국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다'라고 규정하여 인권을 국가의 확인과 보장 의무의 대상으로 명시하고 있다는 점에 근거하여,⁴⁶⁾ 대학 내 인권 의제를 다음과 같이 정리하고자 한다.⁴⁷⁾

〈표 V-1〉 인권 유형의 기본권별 구분

	구분	헌법		권리 내용	유형	대학 사례
1	인격권 침해	인격권 등	제10조	인간으로서의 존엄과 가치 인격권 행복추구권	모욕, 명예훼손, 공개적 망신 등	공개적인 폭언 온라인 비방 망신 주기 평판 훼손
2	차별	평등권	제11조	성별·종교·사회적 신분 등에 따른 차별 금지	차별	성별 역할 강요 장애인 배제 차별 발언 등
3	신체·성적 자기결정권 침해	신체의 자유	제12조	신체의 자유 폭행·강요 금지	폭행, 협박, 강압	체벌 물리적 위협
		성적 자기결정권	제10조	성적 자기결정권	성희롱, 성폭력	성적 농담 신체접촉

46) 장영철(2021), “대학 인권센터의 심사기준으로서 기본권의 기능”, 서울법학 제29권 제3호, 서울시립대학 법학연구소, 12면~13면

47) 인권을 구체화한 기본권 활용에 대한 제시로는 장영철(2021), 앞의 논문, 38면 이하 참조

	구분	헌법		권리 내용	유형	대학 사례
4	학습권 교수권 연구권 침해	학문·교육의 자유	제22조	학문과 예술의 자유	연구 제한	연구 주제 강요 휴학 결정 강요
		교육권	제31조	교육 기회 보장	교육 기회 제한	수업 참여 차별 학습권 침해
5	근로권 침해	근로권	제32조	근로의 권리	부당한 노동 강요	(추가)노동에 대한 급여 미지급 휴게 시간, 휴가의 미보장 과도한 업무
		괴롭힘*(직원)	-	직장 내 괴롭힘	근로기준법 참조	근로기준법 및 직장 내 괴롭힘 매뉴얼 참조
6	자유권 침해	사생활의 자유	제17조	사생활의 비밀과 자유	개인정보 침해 사생활 간섭	휴대폰 검사 사생활에 대한 과도한 질문 감시
		양심의 자유	제19조	양심·신념의 자유	사상 강요	정치적 의견 강요
		종교의 자유	제20조	종교 선택 자유	종교 강요	종교 행사 강요
		표현의 자유	제21조	언론·출판·표 현의 자유	발언 억압, 의견 제한	특정 의견 발표 제한
		집회·결사의 자유	제21조	집회 및 단체 활동 자유	모임 제한	집회, 결사 활동 제한
7	기타 침해	인간다운 생활권	제34조	사회보장 및 복지	안전·복지 미보장	안전시설 미비 위험한 환경에서의 교육, 연구, 업무 강요
		참정권	제24조	공적 의사결정 참여권	참여권 제한	대학 내 선거 방해
		재산권	제23조	재산권 보장	재산권 제한	연구비, 장학금 부당한 반환 요구 등

위 구분은 기본권 유형에 따른 구분을 제시한 것으로 대학 인권센터에서 다루는 인권침해 행위의 양태를 구분하는 데 활용할 수 있다. 다만 6. 자유권 침해와 7. 기타 침해 항목의 경우, 실무상으로는 인격권 침해 또는 차별 판단의 문제로 흡수되어 다루어질 가능성이 높아 별도로 구분하는 실익이 크지 않다

는 전문가 자문 의견도 있다.

그러나 본 연구는 이러한 실무상 처리 경향에도 불구하고, 그 안에서 보호되어야 할 인권적 가치와 판단 기준을 별도로 제시하는 것에도 의의가 있다고 보아 이를 독립된 항목으로 포함하였다. 아울러 기존의 기본권 유형 구분만으로는 포섭하기 어려운 사안, 예컨대 질적·양적 조사 결과를 토대로 살펴볼 때 향후 국제인권규범 기준에 따라 검토되어야 할 사안 등을 기타 침해 항목에서 함께 다룸으로써, 향후 새롭게 부각될 수 있는 대학 내 인권침해 유형을 발굴하는 데에도 기여할 수 있을 것으로 본다.

2 유형별 판단 기준

가. 인격권

1) 인격권의 헌법적 근거와 내용

인격권이란 사람이 그 인격적 가치를 자유롭게 발현하고 타인으로부터 침해받지 않을 권리로서, 「헌법」 제10조의 ‘인간으로서의 존엄과 가치’ 및 ‘행복추구권’으로부터 도출되는 기본권이다.

인격권의 구체적 내용으로는 행복추구권, 개성의 자유로운 발현권, 일반적 행동자유권, 명예권, 성명권, 초상권, 음성권 등이 포함된다. 이와 관련하여 헌법재판소는 인격권이 헌법 제10조에서 도출되는 독자적 기본권임을 확인하며, 인격권 침해 여부를 판단할 때 비례 원칙(과잉금지원칙)이 적용되어야 함을 확립하였다.⁴⁸⁾ 즉, 기본권 제한은 헌법 제37조 제2항에 따라 비례 원칙(과잉금지원칙)에 합치하여야 하고, 이는 통상 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성을 종합하여 판단한다.⁴⁹⁾

이와 같은 헌법재판소의 판단을 근거로 살펴볼 때, 대학 인권센터에서 다루는 인격권 침해 판단에서도 단순히 침해행위의 존재만이 아니라 위 원칙을 충족하는지를 종합적으로 고려하여야 함을 의미한다.

이와 관련하여 실무에서 ‘차별·혐오 표현’과 관련하여 이를 인격권 침해로 다루는 경우가 있다. 인권 침해 유형의 구분 및 심사 과정에서 이를 인격권 침해로 분류하는 것이 타당할 수 있으나, 이 경우에도 차별적 측면을 함께 종합적으로 고려할 필요가 있다.

48) 헌법재판소 1991. 4. 1. 선고 89헌마160 결정

49) 헌법재판소 2016. 12. 29. 선고 2015헌마509 전원합의체 결정

2) 명예권

명예권과 관련하여, 실무상 형사법상 범죄 성립 여부에 의존하는 경향이 나타난다. 그러나 형사법과 대학 인권센터의 판단은 그 목적과 기능을 달리하므로, 형사법상 기준을 그대로 차용하는 것은 적절하지 않다.

형사법 체계에서는 명예훼손과 모욕을 구분하여, 명예훼손은 사실을 적시하여 사람의 사회적 가치평가를 저하시키는 행위를, 모욕은 사실의 적시 없이 경멸적 감정을 표현하는 행위를 각각 의미한다. 「형법」 제307조의 명예훼손죄와 「형법」 제311조의 모욕죄가 이를 구분하여 규율하고 있으며, 민사상으로도 이러한 구분이 원칙적으로 유지된다.⁵⁰⁾ 그러나 법원은 이러한 구분에 그치지 않고, 표현행위의 형식과 내용이 모욕적이고 경멸적인 인신공격에 해당하거나 타인의 신상에 관하여 사실을 왜곡하는 공표함으로써 인격권을 침해한 경우, 명예훼손죄의 성립과는 별개의 불법행위를 구성할 수 있다고 일관되게 판시하고 있다.⁵¹⁾

이를 고려하면, 형사상 범죄 성립 여부는 가별성 판단을 위한 기준일 뿐, 대학 인권센터의 인격권 침해 여부 판단을 기속하는 기준이 될 수 없음을 재확인할 수 있다. 그러한 운영은 대학 인권센터의 판단 범위를 형사법의 틀에 종속시켜 그 기능을 위축시킬 수 있다는 점에서도 바람직하지 않다. 예를 들어 공연성을 충족하지 않는 폭언이라도 그 내용에 따라 명예권 또는 인격권을 침해할 수 있으므로, 인권센터는 형사상 구성요건 충족 여부와 무관하게 행위가 피해자의 인격적 가치를 침해하였는지를 독자적으로 판단하여야 한다. 이러한 해석은 인권의 폭넓은 보장을 지향하는 인권센터의 설립 취지와 기능에도 부합한다.

3) 초상권

초상권은 자신의 얼굴 기타 사회 통념상 특정인임을 식별할 수 있는 신체적 특징에 관하여 함부로 촬영되거나 공표되지 않을 권리로서, 「헌법」 제10조에서 도출되는 인격권의 한 내용이다.

대법원은 초상권 및 사생활의 비밀과 자유에 대한 부당한 침해는 불법행위를 구성하며, 이는 공개된 장소에서 이루어졌거나 민사소송의 증거를 수집할 목적으로 이루어졌다는 사유만으로는 정당화되지

50) 서울남부지방법원 2025. 7. 24. 선고 2024나69584 판결

51) 울산지방법원 2021. 5. 4. 선고 2020나11179 판결; 광주지방법원 2015. 2. 4. 선고 2014나53758 판결 등

않는다고 판시하고 있다.⁵²⁾ 이를 고려하면, 초상권 침해 여부는 형식적 요건이 아니라 행위의 내용, 방법, 목적 및 침해의 정도를 종합하여 판단되어야 한다. 따라서 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상 카메라등이용촬영죄의 구성요건을 충족하지 않더라도, 촬영 또는 이용 행위의 태양에 따라서는 초상권 내지 인격권 침해가 성립할 수 있다.

마찬가지로, 대학 인권센터는 초상권 침해 여부의 판단에 있어, 형사법적 구성요건 충족 여부에 구속되지 않아야 한다. 또한 그 행위의 맥락과 피해 정도를 중심으로 인격적 가치 침해 여부를 실질적으로 판단하여야 한다. 이와 같은 기준 설정은 인권침해 판단을 형사법적 가벌성에 종속시키지 않음으로써 인권 보장의 공백을 줄일 수 있다.

4) 일반적 행동자유권

일반적 행동자유권은 「헌법」 제10조의 행복추구권에서 파생되는 권리로서, 적극적으로 자유롭게 행동하고 소극적으로 행동하지 않을 자유를 포괄한다. 헌법재판소는 행복추구권에 일반적 행동자유권이 포함되며, 그 보호영역에는 개인의 생활방식과 취미에 관한 사항이 포함된다고 일관되게 판시하고 있다.⁵³⁾ 법원 역시 단체채팅방 강제 초대로 인한 대화 개시 여부 등에 관한 자기결정권 침해를 주장한 사건에서 「헌법」 제10조에서 규정하고 있는 행복추구권은 그 구체적인 표현으로서 일반적 행동자유권과 개성의 자유로운 발현권을 의미하는바, 일반적 행동자유권의 보호영역에는 개인의 생활방식과 취미에 관한 사항이 포함된다'고 판시하여 이를 재확인하였다.⁵⁴⁾

일반적 행동자유권은 그 보호 범위가 넓은 만큼, 위계관계에 있는 사람이 상대방의 일상적 행동을 과도하게 통제하거나 감시하는 행위 역시 그 보호 범위에서 문제 될 수 있다. 법원은 사용자가 근로자에게 화장실 이용 여부와 횟수까지 분 단위로 기재하도록 이석 장부 작성을 지시한 행위에 대하여, 사용자가 근무 장소를 지정하고 자리를 비우는 경우 보고를 명할 수 있는 정도의 지휘·감독권을 가진다 하더라도, 이를 넘어 객관적 정당성을 결여한 명령권을 행사함으로써 근로자의 행복추구권, 일반적 행동자유권, 사생활의 비밀과 자유를 침해하였다면 이는 정당한 지휘·감독권의 한계를 일탈한 불법행위에 해당한다고 판시하였다.⁵⁵⁾

52) 대구지방법원 2021. 4. 7. 선고 2020나314678 판결; 대법원 2006. 10. 13. 선고 2004다16280 판결 등

53) 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2002헌마518 결정 등

54) 인천지방법원 2015. 11. 4. 선고 2014가합13927 판결

55) 서울중앙지방법원 2018. 6. 21. 선고 2017가합539658 판결

이는 대학 내에서 지도교수 또는 상급자가 대학원생이나 하급자의 일상적 행동을 과도하게 통제하거나 감시하는 행위 등에도 적용할 수 있다. 즉 지도·감독 권한의 행사가 연구 및 업무 수행에 필요한 범위를 벗어나 개인의 일상생활 영역에 대한 통제로 나아간다면, 그 권한 행사의 정당성과는 무관하게 일반적 행동자유권 침해에 해당할 수 있다. 따라서 문제 된 행위가 정당한 지도·감독권의 행사인지 여부를 형식적으로 판단할 것이 아니라, 그 행위가 일상생활의 영역까지 침투하여 개인의 행동 자유를 제약하는 정도에 이르렀는지를 실질적으로 살펴보아야 한다.

또한 일반적 행동자유권은 그 보호 범위가 넓으므로, 다른 기본권 유형으로 포섭되지 않는 행위 유형에 대한 포괄적 판단 근거로 기능할 수 있다. 대학 내 인권침해 행위 중 특정 기본권 유형에 명확히 귀속시키기 어려울 수 있는 행위 -예컨대 연락 여부나 응답 시간을 강제하는 행위, 특정 장소에서의 상시 대기 요구, 연구실 외출·복귀 시간의 통제, 지도교수의 허락 없이는 타 교수나 외부 연구자와 접촉하지 못하도록 하는 행위, 연구실 내 특정 좌석 또는 위치에 머물도록 하는 행위 등- 가 존재할 수 있는데, 이러한 행위들은 일반적 행동자유권 침해의 관점에서 포괄적으로 검토될 수 있다. 이는 대학 인권센터가 열거된 침해 유형에 한정되지 않고 실질적 인권 보호를 도모할 수 있는 법리적 근거가 될 수 있다.

5) 행복추구권

행복추구권은 「헌법」 제10조에서 도출되는 기본권으로, 헌법재판소는 이를 ‘국민이 행복을 추구하기 위한 활동을 국가권력의 간섭 없이 자유롭게 할 수 있다는 포괄적인 의미의 자유권’으로 파악하고 있다.⁵⁶⁾ 행복추구권의 구체적 내용으로는 일반적 행동자유권, 개성의 자유로운 발현권, 자기결정권, 계약의 자유 등이 포함되며,⁵⁷⁾ 다른 개별적 기본권이 적용되지 않는 경우에 한하여 보충적으로 적용되는 기본권으로서의 성격을 지닌다.⁵⁸⁾

한편, 헌법재판소는 행복추구권이 국민이 행복을 추구하기 위하여 필요한 급부를 국가에게 적극적으로 요구할 수 있는 것을 내용으로 하는 것이 아니라, 국가권력의 간섭 없이 자유롭게 행동할 수 있다는 자유권으로서의 성격만을 가진다고 일관되게 판시하고 있다.⁵⁹⁾ 이처럼 행복추구권은 특정한 급부나 결과를 보장받을 권리가 아니라, 국가 또는 타인의 부당한 간섭으로부터 자신의 행동과 인격 발현의 자유

56) 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 93헌가14 결정

57) 헌법재판소 2005. 4. 28. 선고 2004헌바65 결정

58) 헌법재판소 2006. 3. 30. 선고 2005헌마598 결정

59) 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 93헌가14 결정; 헌법재판소 2011. 4. 28. 선고 2009헌마610 결정

를 보호받는 권리로 이해하여야 한다.

이러한 행복추구권의 자유권적 성격은 대학 인권센터의 인권침해 판단에서도 일정한 함의를 가진다. 예컨대 교수나 직원이 규정 범위 내에서 업무를 수행하였으나 무성의하거나 불친절한 태도를 보인 경우, 이를 행복추구권 또는 인격권 침해로 주장하는 사례가 있다. 그러나 사회적으로 바람직하지 않은 행위라 하더라도, 단순히 불쾌하거나 불만족스러운 경험이 있었다는 사정만으로는 인격권 또는 행복추구권 침해가 인정되기 어렵다. 나아가 단순히 원하는 결과를 얻지 못하였다는 사정을 인권침해로 주장하는 경우에도 마찬가지이다.

행복추구권이 자유권으로서의 성격을 가지는 이상, 그 침해가 인정되기 위해서는 단순한 불쾌감이나 불만족을 넘어 개인의 자유로운 행동 또는 인격 발현이 실질적으로 제약되거나 침해되었다고 볼 수 있는 구체적인 사정이 있어야 한다. 인권침해 판단의 문턱을 지나치게 낮추어 모든 불쾌한 경험을 인권침해로 포섭하는 것은 인권 개념의 희석화를 초래하고, 대학 인권센터 기능의 신뢰성과 실효성을 저해할 수 있다는 점에서도 바람직하지 않다.

다만 대학 내 위계관계를 이용한 반복적·지속적 무례, 경멸적 표현의 동반, 또는 상대방의 자유로운 행동을 실질적으로 제약하는 행위는 단순한 불친절의 수준을 넘어 인격권 또는 일반적 행동자유권 침해로 포섭될 수 있다. 이 경우 행복추구권은 그 보충적 성격상, 다른 개별 기본권 침해 여부가 우선적으로 심사된 뒤, 그러한 개별 기본권으로 포섭되지 않는 경우에 한하여 검토될 수 있다.

나. 차별

차별은 헌법 제11조의 평등권에서 도출되는 기본권 침해 유형이다. 헌법재판소는 「헌법」 제11조 제1항의 평등원칙이 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등이 아니라, 입법과 법의 적용에 있어서 합리적 이유 없는 차별을 하여서는 아니 된다는 상대적 평등을 의미한다고 일관되게 판시하고 있다.⁶⁰⁾

나아가 헌법재판소는 '비교의 대상을 이루는 두 개의 사실관계 사이에 서로 상이한 취급을 정당화할 수 있을 정도의 차이가 없음에도 불구하고 두 사실관계를 서로 다르게 취급한다면, 입법자는 이로써 평

60) 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌마197 결정; 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2017헌마238 결정; 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 2004헌마571 결정

등권을 침해하게 된다'고 판시하였는바,⁶¹⁾ 비교 대상 설정 및 차별 취급의 존재를 확인한 다음, 그 차별을 정당화할 합리적 이유가 있는지를 심사하는 구조로 평등권 침해 여부를 판단하고 있다.

한편 「국가인권위원회법」 제2조 제3호는 이러한 평등권 침해를 '차별행위'로 구체화하여, 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적지향, 학력, 병력 등을 이유로 한 합리적 이유 없는 불리한 대우로 정의하고 있다. 국가인권위원회는 대학의 성소수자 소모임의 홍보물 게시 차별 사건에서, 차별 사유(성적 지향)와 차별 영역(교육시설 이용)의 해당성을 먼저 확인하고, 비교 집단(다른 소모임)과의 비교를 통해 불리한 대우의 존재를 확인한 후, 그 불리한 대우에 합리적 이유가 있는지를 심사하였다.⁶²⁾ 이는 차별 여부를 심사하기 위해서는 차별 사유와 차별 영역의 해당성, 비교 집단의 존재, 불리한 대우 및 그 합리성이라는 요건들이 검토되어야 함을 보여준다.

그런데 앞서 기술한 바처럼, 대학 인권센터 실무에서는 당사자가 차별을 명시적으로 주장하지 않고, 차별 사유나 차별 영역으로 인한 정신적 고통을 호소하여 이를 인격권 침해로 포섭하여 처리하는 경우가 많다. '혐오 표현' 등이 대표적인 예인데, 이를 인격권 침해로 다루거나 차별 영역에서 다루는 것은 사건의 경향과 특성, 그리고 실무의 특성에 따른 기술적 접근으로 이해할 수 있다. 그러나 대학 인권센터가 이러한 사안을 인격권 침해로만 처리할 경우, 그 행위에 내재된 차별적 동기나 구조는 별도로 심사되지 않은 채 누락될 위험이 있다. 따라서 인권센터는 당사자의 주장을 인격권 침해로만 처리하는 데 그치지 않고, 차별 판단이 필요한지를 별도로 검토함으로써 보다 포괄적인 인권 보호를 도모하여야 한다.

혐오 표현과 관련하여 유럽인권재판소는 「인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽 협약(Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)」 제10조 표현의 자유에서⁶³⁾ 동 조항의 보호 범위에 따라 구별된 심사 방식을 적용하는데, 이는 협약이 수호하는 "관용, 사회적 평화, 차별 금지"의 핵심적 가치를 정면에 반대할 경우 보호되지 아니하며, 반면 표현이 혐오

61) 헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 결정

62) 국가인권위원회 22진정0294900·22진정0302300 병합

63) 제10조(표현의 자유)

1. 모든 사람은 표현의 자유에 대한 권리를 가진다. 이 권리는 의견을 가질 자유와 공공당국의 간섭을 받지 않고 국경에 관계없이 정보 및 사상을 주고받는 자유를 포함한다. 이 조가 방송, 텔레비전 또는 영화 사업자에 대한 국가의 허가제도를 금지하는 것은 아니다.
2. 이러한 자유의 행사에는 의무와 책임이 따르므로, 법률에 의하여 규정되고, 국가안보, 영토의 일체성이나 공공의 안전, 무질서 및 범죄의 방지, 보건과 도덕의 보호, 타인의 명예나 권리의 보호, 비밀리에 얻은 정보의 공개 방지, 또는 사법부의 권위와 공정성의 유지를 위하여 민주사회에서 필요한 형식, 조건, 제약 또는 형벌에 따르게 할 수 있다.

적 성격을 띠고 있으나 협약의 근본 가치를 파괴할 정도가 아닌 경우, 문제 표현을 협약의 보호 범위에 속하는 것으로 보고 제10조 제2항의 비례 원칙에 따라 해당 제한이 정당한 목적인지, 민주사회에서 필요한 기준에 부합하는지에 따라 판단한다. 따라서 이와 같은 유럽인권재판소의 혐오 표현 판단 기준을 대학 내 혐오 표현 문제에 적용하는 경우 첫째, '폭력 또는 증오를 선동할 위험'이 있는지, 둘째, 표현의 맥락은 어떠한지, 셋째, 표현자의 의도를 발언의 내용과 전달 방식, 전체적인 논조를 통해 추정하여⁶⁴⁾ 판단하는 방법을 취할 수 있을 것으로 본다.

또한 대학은 구성원 간 다양한 위계관계가 존재하는 공간이라는 특성상, 표면상 중립적인 기준이나 관행이 특정 집단에 불균형적으로 불리한 결과를 초래하는 간접차별이 문제 될 여지가 크다. 예컨대 야간·주말 연구 참여를 사실상 필수로 요구하는 관행이 임신·육아 중인 대학원생에게 불리하게 작용하는 경우, 또는 특정 언어 능력을 요건으로 하는 기준이 특정 출신 국가 학생에게 불리하게 작용하는 경우가 이에 해당할 수 있다. 국가인권위원회는 이러한 간접차별⁶⁵⁾도 차별행위의 유형으로 포함하고 있으므로, 대학 인권센터는 외형상 중립적인 기준이나 관행이 특정 집단에 불균형적으로 불리한 결과를 초래하는 지를 함께 검토하여야 한다.

한편, 단일한 차별 사유가 아니라 성별·장애·나이·출신 국가 등 여러 요인이 동시에 작용하는 경우가 있다. 이 경우 차별 사유를 개별적으로 분리하여 심사하면 차별의 실질을 포착하지 못할 수 있다. 예컨대 외국인 여성 대학원생이 성별과 출신 국가를 이유로 이중적인 불리한 대우를 받는 경우, 두 사유를 각각의 관점에서만 심사하면 그 복합적 불이익의 결과와 심각성이 제대로 드러나지 않을 수 있다. 따라서 대학 인권센터는 여러 차별 사유의 상호작용이 불이익을 어떤 방식으로 심화·변형시키는지 면밀히 살펴볼 필요가 있다

다. 신체·성적 자기결정권 침해

성적 자기결정권과 신체 자기결정권은 모두 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에서 도출되는 기본권이다. 성적 언동이나 성별을 이유로 한 불공정한 환경 조성 등 성적 유해성이 개입된 사안은 성적 자기결정권 침해 또는 성차별 영역으로 포섭하게 되는 반면, 성적 맥락과 무관하게 물리적 강제력이 수반된 폭행, 감금, 신체 자유의 부당한 제한 등의 사안은 신체 자기결정권 침해로 구분된다.

64) 혐오 표현 관련 판단 기준 등은 염지애(2025), “유럽인권재판소의 인종·민족·종교 기반 혐오표현 관련 판단기준”, 세계헌법연구 제31권 제2호, 세계헌법학회한국학회, 152면 이하 참조

65) 국가인권위원회 18진정0185300·18진정0180900·18진정0197400(병합) 결정

한편 신체의 자유는 「헌법」 제12조에 의하여 보장되며, 신체 안전의 권리와 신체 거동의 자유를 포함한다. 신체 안전의 권리란 신체에 대한 물리적 침해받지 않을 권리이며, 신체 거동의 자유란 자신의 의사에 따라 자유롭게 이동하고 행동할 수 있는 권리이다. 이에 해당하는 유형으로는 직접적 폭행 행위가 있는데, 이는 신체의 안전에 대한 가장 직접적인 침해로서, 형사상 폭행죄 등의 성립 여부와 독립적으로 각 대학의 인권침해 여부 판단에 관한 규정에 근거하여 인권침해로 포섭될 수 있다.

위험한 환경에서의 연구, 업무강요 또한 이 유형으로 포섭될 수 있다. 대학원생이 안전장치가 미비한 환경에서 위험한 실험을 강요받거나, 안전교육 없이 위험 작업에 투입되는 경우 등이다. 법원은 대학 MT 행사에서 지도교수들의 지도·감독 의무 위반에 따른 손해배상책임을 인정한 바 있는데,⁶⁶⁾ 이는 대학 내 교수의 지도·감독 권한이 학생의 신체 안전을 보호하는 방향으로 행사되어야 함을 전제로 한다. 역으로 그 권한이 학생의 신체 안전을 위협하는 방향으로 행사된다면 신체의 자유 침해로 포섭될 수 있다.

사적 운전 등 신체적 위협을 수반하는 부당 지시 또한 이러한 유형으로 포섭될 수 있다. 교수 또는 상급자가 학생 또는 하급자에게 심야 운전, 장거리 이동, 위험한 사적 심부름 등을 지시하는 경우 이는 신체적 위협에 노출시키는 행위로서 신체의 안전에 대한 침해가 문제될 수 있다. 이러한 지시가 연구·교육 목적과 무관하게 이루어지는 경우, 일반적 행동자유권 침해와 함께 신체적 자기결정권 침해로도 포섭될 수 있다.

이와 관련하여 다음과 같은 점에 유의하여야 한다. 먼저, 신체의 안전에 대한 위협은 물리력의 직접적 행사와 같이 가시적인 형태로만 나타나지 않는다는 점을 고려하여야 한다. 대학에서 신체의 자유와 안전이 침해되는 맥락은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째 폭행·협박과 같이 물리력이 명백히 행사되는 경우로서, 이는 침해 여부를 비교적 용이하게 포착할 수 있다. 둘째 위험한 연구·실험 환경에의 노출, 안전교육 없는 위험 작업 투입, 안전장비 미지급 등과 같이 구조적으로 조성된 위험 환경으로 인하여 신체의 안전이 위협받는 경우이다. 셋째 사적 또는 심야 운전이나 위험한 심부름 지시와 같이, 물리력의 행사나 환경의 구조적 위험성과 무관하게 특정 지시 또는 요구 자체가 신체를 위협에 노출시키는 경우이다. 이 경우 행위자는 직접적인 물리적 접촉 없이 지시를 내리는 데 그치지만, 그 지시의 이행 과정에서 신체적 위협이 발생한다는 점에서 신체의 자유 침해로 포섭될 수 있다. 대학 인권센터는 이처럼 가시적 물리력의 행사나 구조적 위험 환경이 존재하지 않더라도, 특정 지시나 요구 등으로 인하여 신체가 위

66) 전주지방법원 2018. 7. 19. 선고 2018가합1857 판결; 인천지방법원 2004. 7. 14. 선고 2004가합816 판결 등

험에 노출되는 경우 역시 침해를 구성할 수 있다는 점을 전제로 사안을 검토하여야 한다.

또한 위험한 환경의 조성이 개인의 일탈이 아닌 구조적 문제에서 비롯된 경우, 그 구조적 차원을 함께 포착하여야 한다. 앞서 서술한 연구실 내 안전장치 미비, 안전교육 부재, 조교 등 안전보조 인력의 미배치, 위험물질 취급 절차의 부실한 관리 등은 특정 교수 개인의 행위를 넘어 대학 차원의 제도적 안전관리 체계의 부재에서 비롯되는 경우가 많다. 법원은 위험한 실험 수업에서 1명의 담당자만으로는 모든 수강 인원을 통제하기 어려웠음에도 조교 등 안전보조원을 전혀 배치하지 않은 점을 불법행위 인정의 근거 중 하나로 삼은 바 있다.⁶⁷⁾ 이는 안전 위협이 대학의 제도적 구조와 관행에서 비롯될 수 있음을 보여준다.

따라서 대학 인권센터는 신체의 안전 침해 사안을 처리할 때 개별 행위자의 행위만을 심사하는 데 그치지 않고, 해당 침해가 대학의 안전관리 체계 부재나 구조적 관행과 연결되어 있는지를 함께 확인하여야 한다. 구조적 문제가 확인된 경우, 개별 행위자에 대한 조치와 별도로, 연구실 안전관리 규정의 정비, 안전교육 강화, 안전 보조 인력 배치 등 대학 차원의 제도 개선을 권고하는 방향을 적극 검토하여야 한다.

라. 학습권·교수권·연구권 침해

1) 학문의 자유의 헌법적 보장

학문의 자유는 「헌법」 제22조 제1항에 의하여 보장되며, 그 내용으로는 연구의 자유, 교수의 자유, 연구 결과 발표의 자유, 학문적 집회·결사의 자유, 대학의 자치가 포함된다. 헌법 제31조 제4항은 대학의 자율성을 별도로 보장하고 있으며, 이는 학문의 자유의 확실한 보장 수단이자 대학에 부여된 헌법상의 기본권이다.⁶⁸⁾

2) 학문의 자유와 학습권의 헌법적 보호 범위 구별

헌법재판소는 진리 탐구의 과정과는 무관하게 단순히 기존의 지식을 전달하거나 인격을 형성하는 것을 목적으로 하는 교육은 학문의 자유의 보호영역이 아니라 교육에 관한 기본권(「헌법」 제31조)의 보호

67) 대구지방법원 2022. 10. 31. 선고 2022가단149808 판결

68) 헌법재판소 1992. 10. 1. 선고 92헌마68, 76 결정

영역에 속한다고 판시하였다.⁶⁹⁾ 이에 따르면 교수의 자유는 진리 탐구와 연구결과의 전달이라는 학문적 과정에 해당하는 경우 「헌법」 제22조 제1항의 두터운 보호를 받으며, 단순한 지식 전달이나 인격 형성을 목적으로 하는 교육 활동은 「헌법」 제31조의 보호영역에 속하게 된다.

이러한 구별은 교육 단계에 따라서도 다르게 나타난다. 헌법재판소는 “수업의 자유는 두텁게 보호되어야 하지만 대학에서의 교수의 자유와 완전히 동일할 수는 없으며, 대학에서는 교수의 자유가 더욱 보장되어야 하는 반면 초·중등학교에서의 수업의 자유는 제약이 있을 수 있다”고 판시하였고,⁷⁰⁾ 대법원 역시 초·중등학교 수업과 관련하여, ‘수업권은 일차적인 교육상 직무권한이지만 어디까지나 학생의 학습권 실현을 위하여 인정되는 것’이라고 하였다.⁷¹⁾ 즉, 초·중등학교에서의 수업권은 학생의 학습권에 봉사하는 성격이 강한 반면, 대학에서의 교수의 자유는 진리 탐구라는 학문 고유의 목적에 기반하여 보다 폭넓게 보장된다.

이를 종합하면, 대학에서 이루어지는 모든 강의·교육행위가 동일한 수준의 헌법적 보호를 받는다고 보기는 어려우며, 해당 행위가 학문적 진리탐구 과정의 일환으로서의 교수에 해당하는지, 아니면 지식 전달·인격 형성을 중심으로 하는 교육서비스 제공에 가까운지에 따라 헌법적 보호의 근거와 강도가 달라질 수 있다는 것이다. 전자의 경우 헌법 제22조 제1항의 학문의 자유가 중심적인 보호 근거가 되며, 그 제한은 필요 최소한에 그치게 된다. 반면 후자의 경우 헌법 제31조의 교육받을 권리 및 교육제도 보장의 틀 안에서 다루어지는 성격이 강하여, 교육제도의 운영이라는 관점에서 일정한 규율과 조정의 여지가 더 크다. 이러한 구분은 교수의 자유와 학생의 학습권이 충돌하는 경우, 각 권리의 보호 범위와 한계를 확정하는 기준으로 활용될 수 있다.

3) 교수의 자유 한계와 학습권 침해

대학에서 문제될 수 있는 유형으로는 교수가 특정 이론이나 방법론만을 강의하면서 다른 관점을 탐구하는 학생에게 불이익을 부과하는 경우, 또는 지도교수가 학문적 조언의 범위를 넘어 학생의 연구 주제나 방향을 일방적으로 강제하고 이에 따르지 않을 경우 연구 진행이나 평가에 불이익을 주거나 연구 자체를 중단에 이르게 하는 경우 등을 들 수 있다. 나아가 교수의 자유 또는 학문적 목적을 빙자하여 강의 중 음란 표현을 사용하거나 특정 학생을 비하·모욕하는 발언을 하는 등으로 학생의 인격권을 침해하는

69) 헌법재판소 2003. 9. 25. 선고 2001헌마814 등 결정

70) 헌법재판소 1992. 11. 12. 선고 89헌마88 결정

71) 대법원 2007. 9. 20. 선고 2005다25298 판결

유형 역시 주요하게 문제되고 있다.

이러한 사안을 심사할 때는 문제된 행위가 외형상 교수·지도의 형식을 띠고 있더라도 그 내용과 방법이 학문적 연구결과의 전달이나 학문적 과정이라고 볼 수 없는 경우에 해당하는지를 살펴보아야 한다. 대법원은 '어느 교수 행위의 내용과 방법이 기존의 관행과 질서에서 다소 벗어나는 것으로 보이더라도 함부로 위법한 행위로 평가하여서는 아니 되고, 그 교수행위가 객관적으로 보아 외형만 교수 행위의 모습을 띠고 있을 뿐 그 내용과 방법이 학문적 연구 결과의 전달이나 학문적 과정이라고 볼 수 없음이 명백하다는 등의 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 학문적 연구와 교수를 위한 정당한 행위로 보는 것이 타당하다'라고 판시하였다.⁷²⁾ 같은 맥락에서 대법원은 '학문적 표현행위는 기본적 연구 윤리를 위반하거나 해당 학문 분야에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어나 학문적 과정이라고 보기 어려운 행위의 결과라거나, 논지나 맥락과 무관한 표현으로 타인의 권리를 침해하는 등의 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 학문적 연구를 위한 정당한 행위로 보는 것이 타당하다.'라고 하였다.⁷³⁾ 이러한 점을 고려하여 학생의 권리 침해 여부를 다음 사항을 종합적으로 고려하여 판단할 수 있다.

첫째, 해당 행위가 학문적 목적과 방법의 정당성 범위 내에 있는지를 살펴보아야 한다. 교수가 자신의 학문적 견해를 제시하고 학생에게 비판적 검토를 요구하는 것은 교수의 자유의 정당한 행사에 해당한다. 그러나 다른 관점의 존재 자체를 부정하거나 학생이 이를 탐구하는 것을 금지하는 것, 나아가 특정 견해를 따르지 않는다는 이유로 학문적 평가와 무관한 불이익을 부과하는 것은 학문적 토론의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 있다.

둘째, 학문적 지도를 빙자한 위계적, 일방적 강제가 있었는지를 살펴보아야 한다. 교수와 학생 사이에는 진로·학업·취업 전반에 걸쳐 강한 영향력이 작동하는 위계 구조가 존재하므로, 외형상 학문적 지도의 형식을 띠더라도 그 실질이 위계를 이용한 강제성 있는 행위였는지를 살펴야 한다. 특히 지도 교수가 학생 또는 연구원으로 하여금 자신의 학문적 견해를 지지하는 내용으로 논문을 수정하도록 압박하거나, 연구 결과에 대하여 특정 입장을 취하도록 강요하는 행위는 학습권·연구권 침해에 그치지 않고 양심의 자유 침해로도 포섭될 수 있다. 연구자로서 자신의 연구 결과와 학문적 견해에 대하여 진실에 부합하는 판단을 내리고 이를 표명할 자유는 양심의 자유가 보호하는 핵심 영역에 해당하기 때문이다.

72) 대법원 2018. 7. 12. 선고 2014도3923 판결

73) 대법원 2023. 10. 26. 선고 2017도18697 판결

셋째, 해당 행위가 학생의 학문적 발전에 실질적 장애를 초래하는지를 살펴보아야 한다. 단순히 학생이 불만족스럽게 느끼는 것을 넘어, 학생이 자신의 학문적 역량을 발전시키고 연구를 수행하는 데 객관적으로 장애가 초래되었는지를 종합적으로 고려하여야 한다. 법원은 교수가 무단으로 해외에 초과 체류하여 학생들이 제때 피드백이나 지도를 받지 못하여 논문 작성이 늦어지거나 논문의 질이 저하될 우려가 있었다는 이유로 학생들의 학습권이 침해되었다고 판단한 바 있다.⁷⁴⁾ 또한 법원은 학과의 폐지가 학생의 학습권을 실질적으로 침해하지 않는 한도 내에서 허용되어야 한다고 판시하면서, 학습권 보호를 위한 합리적인 조치가 취하여졌는지를 기준으로 실질적 침해 여부를 판단한 바 있다.⁷⁵⁾ 지도교수의 강제적 개입으로 인하여 학생이 자신의 연구 주제를 포기하거나 연구 방향을 전면 수정하지 않을 수 없게 된 경우, 또는 연구 진행 자체가 중단된 경우에는 실질적 장애가 인정될 가능성이 높다.

4) 부작위에 의한 학습권 침해

학습권 침해는 적극적인 행위에 의해서만 발생하는 것이 아니라, 교수 또는 지도교수의 부작위에 의해서도 발생할 수 있다. 교수가 정당한 사유 없이 강의를 반복적으로 결강하거나, 강의 내용이 교과목의 목적 및 학습 목표와 전혀 무관한 경우, 또는 지도교수가 학생의 연구지도를 사실상 방기하여 학생이 적절한 지도를 받지 못한 채 방치되는 경우 등이 이에 해당한다.

실제로 법원은 교수가 원격수업 운영기준에서 정한 최소 수업시간을 준수하지 아니함으로써 학생의 학습권을 침해하였다고 보아 이를 징계사유로 인정하였고,⁷⁶⁾ 휴강 및 보강 미실시로 인하여 학생들의 학습권을 침해한 경우 대학에서 교수의 자유가 폭넓게 보장되어야 한다고 보더라도 이를 정당하다고 보기 어렵다고 보기도 하였다.⁷⁷⁾

나아가 「사립학교법 시행령」 제25조의2 제2항 제2호는 ‘부작위 또는 직무태만으로 학생의 학습권을 침해한 비위 사건의 경우 비위행위자뿐만 아니라 해당 비위와 관련된 감독자에 대해서도 책임을 물어야 한다’고 규정하고 있어, 부작위에 의한 학습권 침해는 행위자 본인뿐만 아니라 감독자의 책임으로도 이어질 수 있다는 점에 유의하여야 한다.

74) 서울고등법원 2022. 7. 20. 선고 2021누31407 판결

75) 서울고등법원 2023. 2. 3. 선고 2018나2007748 판결

76) 대전고등법원 2024. 8. 29. 선고 2023나15637 판결

77) 광주지방법원 2023. 12. 22. 선고 2022가합53339 판결

마. 근로권 침해

근로권은 「헌법」 제32조에 의하여 보장되며, 근로의 권리, 최저임금제, 근로조건 기준 법정주의 등을 내용으로 한다. 대학 내 근로권 침해는 주로 대학원생 또는 직원에 대한 부당한 노동 강요, 급여 미지급, 휴게 시간·휴가의 미보장, 과도한 업무 부과 등의 형태로 나타난다. 다만 대부분의 대학 인권센터에서는 금전적인 문제(임금 등)를 직접 다루지 않으며, 노동법적 문제는 해결의 실효성 등의 이유로 「근로기준법」 상 절차에 따라 처리되는 것이 일반적이다. 교직원 간 직장 내 괴롭힘 사건의 경우 대학 별로 인권센터 또는 별도의 부서에서 처리를 담당하기도 하는데, 이때 고용노동부에서 발간한 「직장 내 괴롭힘 판단 및 예방·대응 매뉴얼」의 판단 기준을 참고할 수 있다. 동 매뉴얼에 따르면 직장 내 괴롭힘의 3가지 행위요건 (① 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용할 것, ② 업무상 적정 범위를 넘을 것, ③ 신체적·정신적 고통을 주거나 근무 환경을 악화시키는 행위일 것)이 모두 충족되어야 한다 (「근로기준법」 제76조의2). 인권센터에서 직장 내 괴롭힘 사안 처리를 하는 경우, 해당 행위가 직장 내 괴롭힘의 행위 요건에 충족되지 아니하더라도 개별적인 인권침해로 다루어질 가능성이 있다면 그 경우 까지 고려하여야 한다.

다음으로 「근로기준법」 상 직장 내 괴롭힘 제도는 법상 근로자에게만 적용되므로, 교직원 간 사건에는 명백히 적용된다. 대법원은 근로자성 여부를 계약의 형식이 아니라 그 실질, 즉 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하고 있다.⁷⁸⁾ 이에 대학원생의 경우 연구 용역 수행자, 장학금 수혜자 등 다양한 법적 지위가 혼재하여 근로자성이 인정되지 않을 가능성도 있다. 그러나 임금채불 등 노동법적 쟁점이 직접 부각되지 않는 사안에서 대학 인권센터가 근로자성 여부를 엄격하게 판단하는 실익은 크지 않다. 대학 인권센터는 임금 분쟁 등을 직접 처리하는 기구가 아니라 인권침해 여부를 판단하는 기구이므로, 포괄적 인권 관점에서 사건을 통합적으로 검토하는 것이 더욱 실효성 있는 접근이 될 수 있다.

한편, 부당한 노동 강요, 급여 미지급, 휴게 시간·휴가의 미보장, 과도한 업무 부과 등으로 근로권 그 자체가 침해되는 경우도 있지만, '인격권 침해로 인한 근로환경의 악화'와 같이 하나의 행위가 다른 개별 기본권의 침해인 동시에 근로권 침해에 해당할 수 있으므로, 사안을 분절적으로 판단하지 않고 통합적으로 검토하여야 한다. 또한 지도교수와 대학원생 사이와 같이 진로·학업·취업 전반에 걸쳐 강한 위계가 작동하는 관계에서는, 외형상 연구·교육 지도의 형식을 띠는 행위라 하더라도 그 실질이 부당한 노

78) 대법원 2004. 1. 15. 선고 2002도3075 판결 등

동 강요에 해당하는지를 실질적으로 검토가 필요하다.

마지막으로, 하급자가 자신의 실제 감정과 무관하게 특정 상급자의 감정적 요구를 수용하도록 강요받거나 특정한 감정 상태를 표현·억제하도록 압박받는 소위 감정노동 강요 문제는 근로권 침해와 인격권 침해가 중첩될 수 있다. 상급자의 분노나 불안정한 감정을 하급자가 수용하고 달래도록 요구받거나, 상급자의 개인적 감정 상태에 따라 조직 내 분위기가 좌우되는 상황에서 하급자가 이를 사실상 관리하는 역할을 떠맡게 되는 경우 등이 이에 해당될 수 있다. 이러한 유형의 사안을 검토할 때는 직장 내 괴롭힘 해당 여부와는 별도로 해당 행위가 피해자의 인격적 자율성을 실질적으로 침해하는지를 독자적으로 심사하여야 하며, 당사자 간 위계 구조가 근로환경 악화 및 고통을 심화시키는 구조적 요인으로 작용하고 있는지를 함께 검토하여야 한다.

바. 자유권 침해

1) 사생활의 비밀과 자유

사생활의 비밀과 자유는 「헌법」 제17조에 의하여 보장되며, 개인의 내밀한 사적영역이 본인의 의사에 반하여 타인에게 공개되지 않을 소극적 권리와 자신의 사생활을 자유롭게 형성하고 그 내용에 대하여 외부의 간섭을 받지 않을 적극적 권리를 함께 포함한다.

개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제, 누구에게, 어느 범위까지 알려지고 이용되도록 할 것인지를 정보 주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 헌법재판소는 그 헌법적 근거를 「헌법」 제10조 제1문의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에서 도출되는 일반적 인격권과 헌법 제17조의 사생활의 비밀과 자유에서 찾고 있다.⁷⁹⁾

사생활의 비밀과 자유의 보호 범위는 단순한 개인식별정보에 그치지 않는다. 법원은 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 비공개 대상 정보에 성명·주민등록번호 등 개인식별정보뿐만 아니라 "개인에 관한 사항의 공개로 인하여 개인의 내밀한 내용의 비밀 등이 알려지게 되고, 그 결과 인격적·정신적 내면생활에 지장을 초래하거나 자유로운 사생활을 영위할 수 없게 될 위험성이 있는 정보"도 포함된다고 판시하였다.⁸⁰⁾ 또한 대법원은 개인의 사생활 활동이 타인으로부터 침해되거나 사생활

79) 헌법재판소 2005. 7. 21. 선고 2003헌마282 결정 등

80) 수원지방법원 2023. 11. 9. 선고 2023구합61654 판결 등

이 함부로 공개되지 아니할 소극적 권리는 물론, 고도로 정보화된 현대사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적 권리까지 보장된다고 판시하고 있다.⁸¹⁾

예컨대 지도교수의 학생 휴대폰 검사, 사생활에 대한 과도한 질문, 감시 행위, 무단 녹음 등은 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권 침해로 포섭될 수 있다. 특히 지도교수와 학생 사이에는 진로·학업·취업 전반에 걸쳐 강한 영향력이 작동하는 위계 구조가 존재하므로, 외형상 교육·지도의 형식을 띠는 행위라 하더라도 그 실질이 개인의 사적영역에 대한 통제로 나아가는 것이라면 사생활의 비밀과 자유 침해로 포섭될 수 있으며, 그 심각성 또한 가중되어 판단되어야 한다.

한편, 정보통신기술의 발전에 따라 사생활의 비밀과 자유 침해는 전통적인 물리적 감시의 형태를 넘어 디지털 환경에서도 다양한 형태로 나타나고 있다. 지도교수가 학생의 SNS 계정을 상시 모니터링 하거나, 연구실 단체채팅방에서 24시간 응답을 사실상 강제하는 행위, 위치정보 공유를 요구하는 행위 등이 이에 해당한다. 이러한 행위는 개인의 내밀한 사적영역에 대한 통제를 디지털 수단을 통해 확장하는 것으로서, 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권 침해로 포섭될 수 있다.

특히 연구실 단체채팅방을 통한 상시 보고 강제는 단순한 업무 연락의 범위를 넘어 피해자의 사적 시간과 공간에 대한 통제로 나아가는 것으로서, 사생활의 비밀과 자유 침해인 동시에 앞서 언급한 바와 같이 일반적 행동자유권 침해로도 포섭될 수 있다. 대학 인권센터는 디지털 환경에서의 침해 유형이 전통적인 물리적 감시와 본질적으로 동일한 법익 침해를 초래한다는 점을 전제로, 침해 수단의 형태에 구애받지 않고 사생활의 비밀과 자유 침해 여부를 실질적으로 심사하여야 한다.

2) 양심의 자유

양심의 자유는 「헌법」 제19조에 의하여 보장되는 기본권으로, 외부로부터의 부당한 간섭이나 강제를 받지 않고 개인의 내심 영역에서 양심을 형성하고 결정을 내리는 양심 형성의 자유(내심적 자유)와, 형성된 양심을 외부로 표명하고 양심에 따라 삶을 형성할 양심 실현의 자유를 포함한다. 양심 실현의 자유는 다시 양심을 표명하거나 표명하도록 강요받지 아니할 자유(양심 표명의 자유), 양심에 반하는 행동을 강요받지 아니할 자유(부작위에 의한 양심 실현의 자유), 양심에 따른 행동을 할 자유(작위에 의한 양심 실현의 자유)로 구성된다.⁸²⁾

81) 대법원 1998. 7. 24. 선고 96다42789 판결; 대법원 2021. 4. 29. 선고 2020다227455 판결

82) 헌법재판소 1998. 7. 16. 선고 96헌바35 결정; 대법원 2004. 7. 15. 선고 2004도2965 전원합의체 판결

이 중 양심 형성의 자유는 내심에 머무르는 한 절대적으로 보호되는 반면, 양심 실현의 자유는 타인의 기본권이나 다른 헌법적 가치와 저촉되는 경우 헌법 제37조 제2항에 따라 법률에 의하여 제한될 수 있는 상대적 자유이다.⁸³⁾ 일례로, 헌법재판소는 명예훼손에 대한 구제 수단으로 사죄 광고를 강제하는 것은 양심도 아닌 것을 양심인 것처럼 표현하도록 강요하는 것으로서 양심 표명의 강제에 해당하고, 이는 「헌법」 제37조 제2항의 비례원칙이 정한 한계를 벗어나 헌법 제19조의 양심의 자유 및 헌법상 보장되는 인격권을 침해한다고 판시하였다.⁸⁴⁾

대학 내에서 양심의 자유 침해가 문제 되는 사례로는 지도교수 또는 상급자가 학생, 대학원생에게 사과문, 반성문, 요약서의 작성을 강요하는 경우, 특정 사상이나 정치적 의견을 강요하는 경우 등을 들 수 있다. 이와 관련하여 법원의 판단 경향을 살펴보면 다음과 같다, 서울고등법원은 대학이 학생에게 징계로 공개 사과문 게재를 명한 사안에서, 해당 조치가 비행을 저질렀다고 믿지 않는 피징계자에게 비행을 자인하도록 강요하고, 스스로 형성하지 않은 윤리적·도덕적 판단을 외부에 표시하도록 강제하여 양심의 자유를 제한한다고 판시하였다. 나아가 공개 사과문이 민·형사소송에서 불리한 증거로 사용될 위험, 덜 침해적인 대안의 가능성 등을 들어 비례원칙(최소 침해)에도 어긋난다고 보아 해당 조치를 위법·무효로 판단하였다.⁸⁵⁾

반면 법원은 불이행 시 제재나 불이익이 수반되지 않는 권고적 조치에 대해서는 양심의 자유 침해를 인정하지 않는 경향을 보인다. 대학 인권센터가 당사자에게 서면사과 및 심리상담 등을 권고한 경우, 서울행정법원은 해당 조치가 권고에 불과하여 불이행 시 제재나 불이익이 발생한다고 보기 어렵다는 점 등을 근거로 헌법상 기본권이 침해될 가능성이 낮다고 보았다.⁸⁶⁾ 또한 공개사과 요구가 규정상 부가조치로 예정되어 있고 사안의 구체적 내용에 비추어 양심의 자유 침해로 보기 어렵다고 판단한 사례도 있다.⁸⁷⁾

한편, 정치적 의견 강요와 관련하여, 법원은 교수가 수강생들에게 특정 정치적 입장을 전제로 한 리포트 제출을 강요한 행위에 대하여 교수의 지위를 이용하여 양심 및 사상의 자유를 침해한 것이라고 판시하였으며, 국가인권위원회 역시 이에 대하여 시정 권고를 한 바 있다.⁸⁸⁾ 같은 취지에서 서울고등법원은

83) 헌법재판소 1998. 7. 16. 선고 96헌바35 결정

84) 헌법재판소 1991. 4. 1. 선고 89헌마160 결정

85) 서울고등법원 2019. 5. 31. 선고 2018나2068422 판결

86) 서울행정법원 2021. 2. 5. 선고 2020구합831 판결

87) 서울고등법원 2023. 4. 19. 선고 2022나2033317 판결

88) 부산지방법원 2017. 10. 19. 선고 2017구합986 판결

대학이 학생들에게 반성문 제출을 요구한 것이 양심의 자유를 침해하는 것으로 위법하다고 판시하면서, 이러한 위법한 후속 조치를 이행하지 않았다는 이유로 복학 등에 불이익을 가하려는 것 자체도 학생들의 학습권이나 양심의 자유 등을 침해한다고 보았다.⁸⁹⁾ 또한 서울행정법원은 교수에 대한 감봉 처분 사안에서, 반성을 강요하는 것은 양심의 자유나 학문의 자유를 침해하는 것으로서 정당한 징계사유가 될 수 없다고 보았다.⁹⁰⁾

종합하여 살펴볼 때 양심의 자유 침해 여부의 판단은 형사상 강요죄의 성립 여부와 무관하게 불이행 시 제재나 불이익의 연동 여부, 해당 행위가 당사자로 하여금 자신의 내심에 반하는 의사 표명을 사실상 강제하는 결과를 실질적으로 초래하는지, 비례원칙 충족 여부를 종합적으로 살펴보아야 한다. 특히 지도교수와 학생과 같이 진로, 학업, 취업 전반에 걸쳐 강한 영향력이 작동하는 위계 구조 속에서는, 외형상 자발적 동의의 형식을 띠더라도 그것이 위계에 의한 사실상의 강제에 의한 것인지를 면밀하게 살펴야 한다.

나아가 양심의 자유 침해는 사과문·반성문·확약서의 강요에 국한되지 않는다. 지도교수가 학생·연구원으로 하여금 자신의 학문적 견해를 지지하는 내용으로 논문을 수정하도록 압박하거나, 연구 결과에 대하여 특정 입장을 취하도록 강요하는 행위도 양심의 자유 침해로 포섭될 수 있다. 연구자로서 자신의 연구 결과와 학문적 견해에 대하여 진실에 부합하는 판단을 내리고 이를 표명할 자유는 양심의 자유가 보호하는 핵심 영역에 해당하기 때문이다.

이 경우 양심의 자유 침해는 학문의 자유 침해와도 경합할 수 있다. 헌법재판소가 양심의 자유를 내심의 자유로서 절대적으로 보호되는 영역과 양심 실현의 자유로서 상대적으로 보호되는 영역으로 구분하고 있는 것과 마찬가지로, 연구자의 학문적 양심에 반하는 의견 표명을 강제하는 행위는 양심 표명의 강제로서 양심의 자유를 침해하는 동시에, 연구자의 자유로운 학문 활동을 제약한다는 점에서 학문의 자유 침해로도 포섭될 수 있다. 대학 인권센터는 이러한 경합 관계를 염두에 두고 사안을 검토하여야 한다.

3) 종교의 자유

「헌법」 제20조 제1항의 종교의 자유는 일반적으로 신앙의 자유, 종교적 행위의 자유 및 종교적 집회·결사의 자유로 구성된다.⁹¹⁾ 이 중 신앙의 자유는 신과 피안 또는 내세에 대한 인간의 내적 확신에 대한

89) 서울고등법원 2022. 10. 27. 선고 2021나2039714 판결

90) 서울행정법원 2026. 3. 12. 선고 2024구합74748 판결

91) 대법원 2024. 7. 18. 선고 2022두43528 판결

자유로서 그 자체가 내심의 자유에서 핵심이기 때문에 법률로써도 이를 제한할 수 없는 절대적 자유이다. 반면 종교적 행위의 자유와 종교적 집회·결사의 자유는 절대적 자유가 아니므로, 이를 제한할 경우, 「헌법」 제37조 제2항의 과잉금지원칙을 준수하여야 한다.⁹²⁾

대학 내에서 종교의 자유가 문제 되는 전형적인 사례는 종교계 대학(종립대학)에서 특정 종교 행사 참여를 졸업 요건으로 하거나 종교 행사 참여를 사실상 강제하는 경우이다. 이와 관련하여 법원은 사립대학이 종교 교육 내지, 종교 선전을 위하여 학생들의 신앙을 가지지 않을 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 학생들로 하여금 일정한 내용의 종교 교육을 받을 것을 졸업 요건으로 하는 학칙을 제정할 수 있다고 보았다.⁹³⁾

그러나 종교 교육의 자유가 무제한으로 허용되는 것은 아니다. 대법원은 종립학교가 고등학교 평준화 정책에 따라 강제 배정된 학생들을 상대로 특정 종교의 교리를 전파하는 종파적인 종교 행사와 종교 과목 수업을 실시하면서 참가 거부가 사실상 불가능한 분위기를 조성하고 대체 과목을 개설하지 않는 등 신앙을 갖지 않거나 학교와 다른 신앙을 가진 학생의 기본권을 고려하지 않은 것은, 우리 사회의 건전한 상식과 법감정에 비추어 용인될 수 있는 한계를 벗어나 학생의 종교에 관한 인격적 법익을 침해하는 위법한 행위라고 판시하였다.⁹⁴⁾ 이 판결은 고등학교 사안에 관한 것이나, 그 법리는 대학 환경에도 유추 적용될 수 있다. 위 판결에서 대법원은 종립학교의 종교 교육의 자유와 학생의 소극적 종교의 자유가 충돌하는 경우, 종교 교육의 구체적인 내용, 종교 교육이 일시적인 것인지 여부, 학생들에게 사전에 충분한 설명을 하고 동의를 구하였는지 여부, 자유롭게 대체 과목을 선택하거나 종교 교육에 참여를 거부할 수 있었는지 여부 등 구체적인 사안에서의 사정을 종합적으로 고려한 이익형량과 함께 양 기본권 사이의 실제적인 조화를 꾀하는 해석을 통하여 이를 해결하여야 한다고 보고 있다.

이러한 법리는 국가인권위원회 결정례를 통해 구체적으로 확인된다. 국가인권위원회는 종립 사립대학이 특정 종교 관련 교양필수 과목을 거부권이나 실질적 대체 수단 없이 모든 학생의 졸업 요건으로 의무화한 사안에서, 해당 과목이 보편적 종교 지식 교육이 아닌 종파 교육의 성격이 강하다는 점, 학생의 의사와 무관하게 졸업 요건으로 강제된다는 점, 대체 과목·대체 과제 등 덜 침해적인 조치가 부재하다는 점을 근거로 소극적 종교의 자유 침해 가능성을 인정하고 대체 수단 마련을 권고하였다.⁹⁵⁾

92) 대법원 2024. 7. 18. 선고 2022두43528 판결

93) 대법원 1998. 11. 10. 선고 96다37268 판결

94) 대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288 전원합의체 판결

95) 국가인권위원회 23진정0912000 결정

한편, 종교적 신념을 이유로 한 차별 문제도 대학 내에서 발생할 수 있다. 서울중앙지방법원은 학생들의 신앙의 자유는 학교를 설립한 종교단체의 선교나 신앙 실행의 자유보다 더 본질적이며 인격적 가치를 지닌 상위의 기본권에 해당하므로 이러한 학생들의 기본권이 더욱 더 존중되지 않으면 안 된다고 판시하였다.⁹⁶⁾ 또한 국가인권위원회는 종교와 무관한 교과를 담당할 강사 채용에서 지원 자격을 특정 종교로 일률적으로 제한한 사안에서, 이러한 제한이 직무 수행에 필수적인 진정직업자격이라고 보기 어렵고, 대학의 설립 이념이나 자율성이 종교를 이유로 한 차별 금지 원칙을 무제한 배제할 수는 없다고 보아 합리적 이유 없는 고용차별에 해당한다고 판단하였다.⁹⁷⁾ 이는 종교계 대학에서 특정 종교를 신봉하지 않는다는 이유로 불이익을 주거나 종교적 신념을 이유로 차별적 대우를 하는 것이 허용되지 아니함을 보여준다.

이를 종합하면, 종립대학이 학생들에게 종교 교육이나 종교 행사 참여를 졸업 요건 등으로 부과하는 것 자체는 원칙적으로 허용될 수 있으나, 참가 거부나 사실상 불가능한 분위기를 조성하거나 대체 과목을 마련하지 않는 등 학생의 소극적 종교의 자유를 고려하지 않은 경우, 그 한계를 넘어선 것으로 종교의 자유 침해에 해당할 수 있다. 아울러 이러한 종교 교육의 한계를 벗어나지 않더라도, 특정 종교를 신봉하지 않는다는 사정만으로 학생에게 불이익을 주거나 차별적으로 대우하는 행위는 별도로 종교적 신념을 이유로 한 차별의 문제로서 허용되지 않는다.

4) 표현의 자유

표현의 자유는 「헌법」 제21조에 의하여 보장되며, 언론·출판·표현의 자유 및 집회·결사의 자유를 포함한다. 대학 내에서는 대자보 게시, 학내 집회, 학생 언론 활동 등이 표현의 자유의 전형적인 행사 형태로 나타나며, 학문의 자유와 대학의 자율성이 보장되는 공간적 특성상 표현의 자유는 더욱 두텁게 보호되어야 한다. 법원은 ‘학문 연구의 장인 대학에서는 다양한 사상과 의견의 교환을 보장하는 표현의 자유가 최대한 보장되어야 한다’고 판시한 바 있다.⁹⁸⁾

예를 들어 대학 내 대자보 게시는 대학 내에서 표현의 자유가 행사되는 대표적인 수단이다. 법원은 “학교 시설에 대자보를 붙이는 행위는 원칙적으로 헌법이 보장하는 표현의 자유로 보호되어야 한다”고 판시하면서, 대학 구성원들이 대자보를 통해 내부적 의사결정과정에 의문을 제기하고 그 해명이나 해결

96) 서울중앙지방법원 2007. 10. 5. 선고 2005가단305176 판결

97) 국가인권위원회 21진정0482000 결정

98) 수원지방법원 2017. 7. 21. 선고 2016고정3122 판결

을 촉구하는 것은 합리적 분쟁 해결을 위한 밑받침이 되는 갈등의 온건한 표출로서 그러한 사정만으로 대학의 위상이 실추된다고 보기 어렵다고 판시하며 손괴죄의 성립을 부정하였다. 다만 대자보의 처리 방법에 관하여, 학교가 마련한 절차를 거쳐 지정된 게시판에 붙이는 경우와 학교와 상의 없이 임의의 장소에 붙이는 경우를 구분하여, 후자의 경우 다수에게 그 내용을 알린 것만으로 대자보의 역할이 끝난 것이고 학교 측에서 관련 절차에 따라 이를 제거하는 것이 허용된다고 보았다.⁹⁹⁾

다음으로 법원은 대학교수의 표현의 자유와 관련하여, 교수협의회 공동대표의 지위에서 대학 운영의 문제점을 지적하는 공동성명을 발표한 행위에 대하여, ‘인사권 남용, 학교 재정 관리 문제 등은 사립학교 교원인 교수의 교육·연구 활동 및 대학의 자율성·전문성 보장과도 직결된 중요한 사항이고, 이러한 공익적 목적에 기한 비판은 허위 사실에 근거한 의도적인 공격이 아닌 이상 헌법상 표현의 자유로서 최대한 보장되어야 하며, 이것이 대학 운영의 공정성과 투명성을 담보하는 길이기도 하다’고 판시하였다.¹⁰⁰⁾ 다만, 표현의 자유가 무제한으로 보장되는 것은 아니다. 법원은 ‘표현의 자유 보장과 인격권 보호라는 두 법익이 충돌했을 때, 표현의 자유로 얻어지는 가치와 인격권의 보호에 의하여 달성되는 가치를 비교 형량하여 그 규제의 폭과 방법을 정하여야 한다’고 판시하였고,¹⁰¹⁾ 표현행위의 형식과 내용이 모욕적이고 경멸적인 인신공격에 해당하거나 사실을 왜곡하는 공표 행위를 하는 등으로 인격권을 침해한 경우에는 의견 표명으로서의 한계를 넘은 것으로서 불법행위가 될 수 있다고 하였다.¹⁰²⁾

한편, 알 권리는 「헌법」 제21조의 표현의 자유에서 도출되는 권리로서, 자유로운 의사의 형성은 정보에의 접근이 충분히 보장됨으로써 비로소 가능하다는 점에서 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있으며 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유한다.¹⁰³⁾ 알 권리와 사생활의 자유가 충돌하는 경우, 비공개를 통해 보호되는 개인의 사생활의 비밀 등의 이익과 공개로 보호되는 공익을 비교·형량하여 판단하여야 한다.¹⁰⁴⁾ 이 외 알 권리와 자기정보통제권이 충돌하는 경우에도 법원은 ‘정보의 종류·성격·수집 목적·이용 형태·처리방식 등에 따라 구체적인 상황에서 제3자의 기본권과 비교 형량하여 그 보호의 범위를 결정하는 것이 불가피하다’고 보고 있다.¹⁰⁵⁾

99) 제주지방법원 2021. 7. 8. 선고 2020노804 판결

100) 대전지방법원 2022. 9. 22. 선고 2021구합101306 판결

101) 대법원 2019. 5. 30. 선고 2016다273949 판결

102) 대법원 2019. 5. 30. 선고 2016다273949 판결

103) 헌법재판소 1991. 5. 13. 선고 90헌마133 결정

104) 서울행정법원 2016. 12. 16. 선고 2016구합2434 판결, 대법원 2009. 10. 29. 선고 2009두14224 판결 등

105) 서울중앙지방법원 2006. 3. 2. 선고 2006가합147 결정

이를 종합하면, 대학 인권센터는 대자보 게시, 학내 집회, 공익적 목적의 비판적 의사 표명, 학생 언론 활동 등 표현의 자유의 행사를 이유로 불이익을 주는 행위를 표현의 자유 침해로 포섭하여야 하며, 그 표현이 학교 측이 정한 절차를 따르지 않았다는 사정이나 대학의 위상에 미치는 부수적 영향만을 이유로 이를 쉽게 제한하여서는 안 된다. 다만 표현의 자유나 그로부터 도출되는 알 권리가 인격권, 사생활의 비밀, 자기정보통제권 등 다른 기본권과 충돌한다면 형사상 명예훼손죄·모욕죄의 성립 여부와 무관하게 표현으로 얻어지는 가치와 상대방의 기본권 보호로 달성되는 가치를 비교·형량하여 그 보호 범위를 독자적으로 판단하여야 한다.

사. 기타 침해(생활권, 참정권, 재산권 등)

1) 인간다운 생활을 할 권리

인간다운 생활을 할 권리는 헌법 제34조 제1항에 의하여 보장되는 사회적 기본권으로, 인간의 존엄에 상응하는 최소한의 물질적인 생활의 유지에 필요한 급부를 국가에 요구할 수 있는 권리를 그 핵심 내용으로 한다.¹⁰⁶⁾

대학 내에서 인간다운 생활을 할 권리가 문제가 되는 전형적인 사례는 안전시설 미비, 위험한 환경에서의 교육·연구·업무 강요 등이다. 특히 대학원생의 경우 연구실 내 유해 물질 노출, 안전 장비 미지급, 장시간 연구 강요 등이 문제될 수 있으며, 이는 단순한 근로권 침해를 넘어 인간다운 생활을 할 권리의 침해로도 포섭될 수 있다. 헌법재판소는 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위한 헌법적 의무를 다하였는지를 심사할 때, 국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가 하는 이른바 '과소보호금지원칙'의 위반 여부를 기준으로 삼아왔다.¹⁰⁷⁾ 대학 인권센터의 관점에서 보면, 위험한 환경에서의 교육·연구·업무 강요가 인간다운 생활을 할 권리의 침해에 해당하는지를 판단할 때에도 이러한 과소보호금지원칙이 하나의 기준으로 기능할 수 있다.

다만 인간다운 생활을 할 권리는 그 성질상 국가에 대한 적극적 급부청구권을 주된 내용으로 하는 사회적 기본권이므로, 대학 구성원 상호 간의 사인 간 관계에서 이를 직접 원용하는 데에는 한계가 있으며, 구체적 사안에서는 근로권(「헌법」 제32조), 신체의 자유(「헌법」 제12조) 등 다른 기본권과의 경합 관계를 함께 검토하여야 한다.

106) 헌법재판소 2020. 4. 23. 선고 2017헌바244 결정

107) 서울중앙지방법원 2022. 7. 5. 선고 2021가단5309951 판결

2) 참정권

참정권은 「헌법」 제24조에 의하여 보장되는 기본권으로, 국민이 국가의 의사형성에 직접 또는 간접으로 참여할 수 있는 권리를 그 내용으로 한다. 헌법재판소는 우리 헌법이 간접적인 참정권으로 선거권(「헌법」 제24조)과 공무담임권(「헌법」 제25조)을, 직접적인 참정권으로 국민투표권(「헌법」 제72조, 제130조)을 규정하고 있다고 보고 있다.¹⁰⁸⁾

대학 내에서 참정권이 문제 되는 사례로는 총학생회장 선거, 학생대표 선거, 교수회 선거 등 대학 내 각종 선거에서의 방해 행위를 들 수 있다. 법원은 선거의 절차에서 법령 위반 사유가 있는 경우 그 사정만으로 당해 선거가 무효가 되는 것은 아니고, 이와 같은 법령의 위배 사유로 인하여 선거인들의 자유로운 판단에 의한 투표를 방해하여 선거의 기본이념인 선거의 자유와 공정을 현저히 침해하고 그로 인하여 선거의 결과에 영향을 미쳤다고 인정될 때에만 그 선거가 무효라고 판시하고 있다.¹⁰⁹⁾ 나아가 법원은 후보자의 공정한 선거운동을 방해하고 참정권을 침해하는 행위는 불법행위를 구성하여 손해배상책임이 발생할 수 있다고 보고 있다.¹¹⁰⁾

대학 인권센터의 관점에서 보면, 대학 내 선거에서 특정 후보자에 대한 조직적 방해, 선거 정보의 차별적 제공, 선거운동의 부당한 제한 등은 참정권 침해로 포섭될 수 있다. 다만 대학 내 선거는 공직선거와 달리 사적 자치의 영역에 속하는 측면이 있으므로, 대학 인권센터는 해당 선거가 대학 구성원의 자치적 의사결정에 관한 것인지, 그 방해 행위가 구성원의 자유로운 의사 표명을 실질적으로 억압하는 것인지를 구체적으로 심사하여야 한다.

3) 재산권

재산권은 「헌법」 제23조 제1항에 의하여 보장되는 기본권으로, 사적 유용성 및 그에 대한 원칙적 처분권을 내포하는 재산 가치 있는 구체적 권리를 그 보호 대상으로 한다.¹¹¹⁾ 재산권의 내용과 한계는 법률로 정하되, 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 하며(「헌법」 제23조 제1항, 제2항), 재산권의 본질적 내용은 침해할 수 없다.

108) 헌법재판소 2001. 6. 28. 선고 2000헌마735 결정

109) 대법원 2010. 7. 15. 선고 2009다100258 판결, 서울중앙지방법원 2023. 11. 9. 선고 2022가합569219 판결 등

110) 수원지방법원 2017. 11. 15. 선고 2015가단26128 판결

111) 헌법재판소 1999. 4. 29. 선고 96헌바55 결정

대학 내에서 재산권이 문제 되는 전형적인 사례는 연구비·장학금의 부당한 반환 요구이다. 법원은 연구비의 부당 수령·집행 여부를 판단할 때 연구비를 수령할 당시 그 수령하는 행위 자체에 고의·중과실이 있는지를 기준으로 삼고 있으며,¹¹²⁾ 연구비 집행의 적정성 여부는 관련 규정과 연구 계획서의 내용을 기준으로 판단하고 있다.¹¹³⁾ 한편, 시혜적 정책의 적용 대상에서 제외되었다는 이유만으로 재산권 침해가 생기는 것은 아니고, 시혜 대상이 되어 얻을 수 있는 재산상 이익의 기대가 성취되지 않았다고 하여도 그러한 단순한 재산상 이익의 기대는 헌법이 보호하는 재산권의 영역에 포함되지 않는다.¹¹⁴⁾

지도교수 또는 대학 측이 학생·연구원에게 연구비나 장학금의 부당한 반환을 요구하거나, 정당한 사유 없이 이미 지급이 확정된 장학금을 취소하는 행위는 재산권 침해로 포섭될 수 있다. 다만 재산권 관련 사안은 그 성격상 법적·행정적 판단이 요구되는 영역으로서, 실무상 대부분의 대학에서 인권센터가 아닌 별도의 전담 부서에서 처리하고 있다. 이러한 현실을 고려할 때, 대학 인권센터가 재산권 침해 사안을 직접 조사·판단하는 것은 기구의 역할과 전문성의 한계상 적절하지 않을 수 있다.

그러나 재산권 침해가 위계 구조를 이용한 강압이나 인격권 침해와 결합 되어 있는 경우, 예컨대 지도교수가 연구비 반환을 빌미로 학생을 압박하거나 연구 성과의 귀속을 둘러싼 갈등이 학생의 연구권 침해로 이어진 경우, 인권센터가 재산권 침해 자체를 직접 판단하기보다는 그와 결합 되어 있는 인격권 침해, 연구권 침해, 위계에 의한 강압 등 인권적 측면을 중심으로 사안을 포섭하고, 재산권 관련 부분은 관할 부서에 이송하거나 연계하는 방식으로 처리하는 것이 바람직하다. 이는 대학 인권센터가 사법 기구화되는 경향을 경계하면서도 인권옹호 기구로서 본연의 역할을 수행하여야 한다는 원칙과도 부합한다.

아. 사인 간 인권침해 및 차별행위

국가인권위원회는 국가기관, 지방자치단체, 각급 학교, 공직유관단체 또는 구금·보호시설의 업무 수행과 관련한 인권침해 및 사인으로부터의 차별행위만을 조사 대상으로 삼으며, 차별행위에 해당하지 않는 순수한 사인 간 인권침해는 원칙적으로 그 대상에서 제외한다(「국가인권위원회법」 제30조 제1항).

112) 서울서부지방법원 2023. 8. 24. 선고 2022가합33098 판결

113) 서울서부지방법원 2019. 1. 24. 선고 2017가합37607 판결, 춘천지방법원 2015. 4. 10. 선고 2013나4825 판결

114) 서울중앙지방법원 2024. 7. 5. 선고 2021가단5145249 판결

그러나 국가인권위원회의 위 조사 대상 범위는 기본권이 국가에 대한 방어권(대국가적 효력)이라는 점을 전제로 설계된 것이므로, 설립 근거와 기구 위상, 관할 범위를 달리하는 대학 인권센터에 그대로 적용하기는 어렵다. 대학공동체에 위계 구조가 강하게 작동한다는 특성과 구성원의 인권 증진 문화 형성이라는 설립 취지를 고려하면, 대학 인권센터는 대학의 특성과 구체적 사안에 따라 사인 간 인권침해도 그 판단 대상으로 포섭할 필요가 있다. 이는 대학이 구조적 불평등을 내포하는 동시에 이를 극복할 잠재력을 지닌 공간으로서, 인권센터가 구제·보호·증진의 기능을 유기적으로 수행하여야 한다는 점과도 맥락을 같이한다.

이러한 접근은 기본권의 대사인적 효력 이론에서도 뒷받침된다. 기본권은 일차적으로 공권력에 대한 방어권이지만, 객관적 가치 질서로서 사법관계에도 영향을 미치므로 사인 간 법률관계 역시 기본권 규정에 적합하게 규율되어야 하며, 그 성질상 사법관계에 직접 적용될 수 있는 예외적인 것을 제외하고는 사법상의 일반원칙을 규정한 「민법」 제2조, 제103조, 제750조, 제751조 등 일반조항의 내용을 형성하고 그 해석 기준이 되어 간접적으로 사법관계에 효력을 미치게 된다.¹¹⁵⁾

대학 공동체 내에는 지도교수와 대학원생, 교수와 학생, 선임 연구원과 후임 연구원 사이에 진로·학업·취업 전반에 걸쳐 강한 영향력이 작동하는 위계 구조가 형성되어 있다. 이러한 구조 속에서는 외형상 자발적 동의나 합의의 형식을 띠더라도 그것이 실질적으로는 위계에 의한 강압의 결과일 수 있고, 피해자가 피해를 인식하면서도 불이익에 대한 두려움으로 이를 표출하지 못하는 경우가 빈번하다. 따라서 대학 인권센터는 국가에 의한 기본권 침해에 적용되는 과잉금지원칙을 그대로 적용하기보다, 충돌하는 기본권 상호간의 이익형량과 규범 조화적 해석을 중심으로¹¹⁶⁾, 행위의 외형이 아닌 실질적 강압성과 피해자의 자유로운 의사 형성 가능성을 기준으로 판단하여야 한다.

이처럼 사인 간 인권침해를 인권센터의 업무 대상으로 포섭하는 것은, 국가인권위원회의 관할 밖에 놓여 구제의 공백이 발생할 수 있는 영역을 보완함으로써 대학 인권센터 본연의 설립 취지와 보호 기능에 부합한다.

다만, 대학 인권센터가 사인 간 인권침해를 판단 대상으로 포섭한다고 하여 대학 구성원 사이에서 발생하는 모든 분쟁을 그 업무 범위 안에 포함시키는 것은 아니다. 개인 간의 채무 다툼, 순수한 재산적 이해관계의 충돌, 자율적 해결이 가능한 일상적 갈등 등은 인권센터의 조사·구제 대상이 아니라 민사적

115) 대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288 전원합의체 판결

116) 대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288 전원합의체 판결

분쟁 해결 절차나 학내 행정 고충처리 절차 등에 맡겨야 할 사안이다. 인권센터의 개입이 정당화되기 위해서는 문제된 행위가 단순한 사적 분쟁의 차원을 넘어, 대학 공동체 내의 위계 구조 또는 구조적 불평등을 매개로 하여 특정 구성원의 인격권·학습권·연구권 등 기본권적 법익을 실질적으로 침해하거나 침해할 우려가 있는 경우이어야 한다.

이러한 한계 설정은 인권센터의 기능적 정체성을 유지하는 데에도 불가결하다. 인권센터가 모든 종류의 구성원 간 갈등을 포괄하게 되면, 인권 보호라는 본연의 기능이 희석되고 기관의 전문성과 신뢰성이 저하될 우려가 있다.

결국 대학 인권센터의 사인 간 인권침해에 대한 관할은, ① 대학 공동체 내의 위계적·구조적 관계를 배경으로 하고, ② 인격권·학습권·연구권 등 인권에 대한 실질적 침해가 문제되며, ③ 대학 인권센터 규정이 정한 조사 대상 유형에 포섭될 수 있는 경우로 한정하는 것이 타당하다. 이와 같은 범위 확정은 인권센터가 구제·보호·증진의 기능을 실효적으로 수행하면서도, 사적 자치의 영역과 다른 분쟁 해결 절차의 고유한 기능을 존중할 수 있게 하는 균형 잡힌 접근이라 할 수 있다.

자. 소결

이상에서 살펴본 법원, 헌법재판소, 국가인권위원회의 결정례들은 행위 태양이나 기본권 유형에 따라 구체적인 논증 방식에 차이가 있으나, 대학 인권센터의 판단 기준으로 일반화할 수 있는 몇 가지 공통된 시사점을 제공한다.

첫째, 인권침해 판단은 형사상 범죄 성립이나 민사상 불법행위 요건의 충족 여부에 기속되어서는 안 된다. 명예권, 초상권, 양심의 자유, 사인 간 인권침해 등 여러 영역에서 법원과 헌법재판소는 형사법상 구성요건이나 가벌성 판단과는 구분되는 독자적 기준—인격적 법익에 대한 실질적 침해, 비례 원칙, 이익형량 등—에 따라 침해 여부를 판단하고 있다. 대학 인권센터는 사법기구가 아닌 인권옹호 기구로서, 형사상 불처벌이나 민사상 책임 불성립이 곧 인권침해의 부정을 의미하지 않는다는 점을 전제로 사안을 판단하여야 한다.

둘째, 대학 공동체에 강하게 작동하는 위계 구조는 인권침해 판단의 중요한 고려 요소가 된다. 지도교수와 대학원생, 교수와 학생, 선임자와 후임자 사이의 관계에서는 외형상 자발적 동의나 정당한 지도·감독의 형식을 띠는 행위라 하더라도, 그 실질이 일상생활 영역에 대한 부당한 통제, 사실상의 강제, 신체

적 위협에의 노출 등으로 나아가는 경우에 인격권, 일반적 행동 자유권, 사생활의 비밀과 자유, 신체의 자유, 양심의 자유 등 다양한 기본권의 침해로 포섭될 수 있다. 따라서 인권센터는 행위의 형식적 정당성이 아니라, 당사자가 위계 구조로 인하여 사실상 이를 거부하기 어려운 상황에 있었는지를 실질적으로 심사하여야 한다.

셋째, 이러한 판단은 인권 개념의 희석화를 경계하는 방향에서 이루어져야 한다. 단순한 불쾌감이나 불만족스러운 경험 자체만으로 인격권 또는 행복추구권 침해가 인정되는 것은 아니며, 개인의 자유로운 행동이나 인격 발현이 실질적으로 제약되었다고 볼 수 있는 구체적 사정이 필요하다. 또한 재산권이나 근로권과 같이 그 성격상 법적·행정적 전문성이 요구되거나 별도의 전담 절차가 마련되어 있는 영역에서는, 인권센터가 해당 쟁점을 직접 판단하기보다 그와 결합된 인격권 침해 등 인권적 측면을 중심으로 사안을 포섭하고 관할 부서와 연계하는 것이 인권센터의 역할과 전문성에 부합한다.

넷째, 하나의 행위가 동시에 여러 기본권 침해에 해당할 수 있다는 점도 유의하여야 한다. 차별, 근로권, 신체적 자기결정권, 사생활의 비밀과 자유 등 여러 영역에서 확인되듯, 당사자가 특정 권리를 명시적으로 주장하지 않더라도 그 행위에 내재된 다른 기본권 침해의 가능성이 함께 검토되지 않으면 권리구제의 공백이 발생할 수 있다. 대학 인권센터는 사안을 어느 한 기본권의 문제로 분절적으로 처리하기보다, 관련된 기본권을 통합적으로 검토함으로써 포괄적인 인권 보호를 도모하여야 한다.

3 인권침해 판단의 통합적 기준 및 절차

앞서 살펴본 바와 같이, 대학 내 인권침해는 인격권, 평등권, 신체·성적 자기결정권, 학습권·교수권·연구권, 근로권, 사생활의 자유, 양심의 자유, 종교의 자유, 표현의 자유, 인간다운 생활을 할 권리, 참정권, 재산권 등 다양한 인권 영역에 걸쳐 나타난다.

각 유형의 판단 기준은 해당 기본권의 헌법적 근거와 법원·헌법재판소·국가인권위원회의 결정례를 토대로 제시되었으나, 실무 현장에서 대학 인권센터가 개별 사안을 처리할 때 이를 통합적으로 적용할 수 있는 공통된 절차적 기준이 필요하다. 이하에서는 앞선 논의를 종합하여, 대학 인권센터가 사건을 접수하고 판단하는 과정에서 실무적으로 활용할 수 있는 통합적 판단 기준을 단계별로 제시한다.

가. 관할 및 절차적 요건의 확인

사건처리의 첫 번째 단계는 해당 사안이 대학 인권센터의 관할에 속하는지를 확인하는 것이다. 구체적으로는 신고인과 피신고인이 대학 인권센터 규정상 당사자 적격을 갖추고 있는지, 신고 시효가 도과하지 않았는지, 해당 사안이 인권센터의 업무 범위에 속하는지를 검토하여야 한다. 이 단계에서 관할이 인정되지 않는 경우, 관할 부서에 이송하거나 신고인에게 적절한 안내를 제공하여야 한다.

재산권이나 근로권과 같이 그 성격상 법적·행정적 전문성이 요구되거나 별도의 전담 절차가 마련되어 있는 영역에서는, 인권센터가 해당 쟁점을 직접 판단하기보다 그와 결합된 인격권 침해 등 인권적 측면을 중심으로 사안을 포섭하고 관할 부서와 연계하는 것이 바람직하다. 이는 대학 인권센터가 사법기구화되는 경향을 경계하면서도 인권옹호 기구로서의 본연의 역할을 수행하여야 한다는 원칙에도 부합한다.

나. 행위의 태양 확인 및 관련 인권 유형 포섭

두 번째 단계는 문제가 된 행위가 어떠한 유형의 인권침해에 해당하는지를 확인하는 것이다. 이를 위해서는 앞서 제시한 <표 V-1>의 인권 유형 구분을 기준으로 침해행위의 태양을 파악하되, 당사자가 명시적으로 주장하는 권리에 구속되지 않고 해당 행위에 내재된 다른 유형의 인권침해의 가능성까지 함께 검토하여야 한다.

이때 하나의 행위가 동시에 여러 유형의 인권침해에 해당할 수 있다는 점에 유의하여야 한다. 예컨대 지도교수가 대학원생에게 연구와 무관한 사적 업무를 반복적으로 지시하는 행위는 근로권 침해인 동시에 일반적 행동자유권 침해, 나아가 인격권 침해로도 포섭될 수 있다. 당사자가 특정 권리를 명시적으로 주장하지 않더라도 그 행위에 내재된 다른 유형의 인권침해의 가능성이 함께 검토되지 않으면 권리구제의 공백이 발생할 수 있으므로, 대학 인권센터는 사안을 어느 한 유형의 인권 문제로 분절적으로 처리하기보다 관련된 기본권을 통합적으로 검토함으로써 포괄적인 인권 보호를 도모하여야 한다.

또한 이 단계에서 인권침해 판단은 형사상 범죄 성립이나 민사상 불법행위 요건의 충족 여부에 기속되어서는 안 된다는 점을 전제로 하여야 한다. 대학 인권센터는 사법기구가 아닌 인권옹호 기구로서, 형사상 불처벌이나 민사상 책임 불성립이 곧 인권침해의 부정을 의미하지 않는다는 점을 전제로 사안을 검토하여야 한다.

다. 차별 여부의 별도 심사

앞서 살펴본 차별 판단의 기본 구조 -차별 사유 및 차별 영역의 해당성 확인, 비교 집단의 존재, 불리한 대우의 존재, 합리적 이유 유무의 순차적 심사- 는 대학 인권센터에서도 그대로 적용될 수 있을 것으로 보인다. 이는 헌법상 평등권의 본질로부터 도출되는 보편적인 판단 틀로, 헌법재판소 및 국가인권위원회가 확립한 평등권 심사의 기본 구조에 기반한다.

다만 대학이라는 공간의 특수성으로 인하여 다음과 같은 점에 유의할 필요가 있다.

첫째, 차별과 인격권 침해의 중첩 가능성을 검토하여야 한다. 대학 인권센터 실무에서는 당사자가 차별을 명시적으로 주장하지 않고 정신적 고통이나 모욕감을 호소하는 경우, 이를 인격권 침해로만 포섭하여 처리하는 경향이 있다. 그러나 그 행위에 내재된 차별적 동기나 구조—성별, 장애, 나이, 성적 지향, 학력, 병력, 종교, 정치적 의견 등—는 별도로 심사되지 않은 채 누락될 위험이 있다. 따라서 인권센터는 당사자의 주장을 인격권 침해로만 처리하는 데 그치지 않고, 차별 판단이 필요한지를 별도로 검토함으로써 보다 포괄적인 인권 보호를 도모하여야 한다.

둘째, 간접차별이 문제될 가능성에 대해 검토하여야 한다. 대학은 구성원 간 다양한 위계관계가 존재하는 공간이라는 특성상, 표면상 중립적인 기준이나 관행이 특정 집단에 불균형적으로 불리한 결과를 초래하는 간접차별이 발생하기 쉽다는 점에 유의하여야 한다.

셋째, 동시에 여러 개의 차별사유가 존재하는 경우 차별의 실질을 포착하여야 한다. 단일한 차별 사유가 아니라 성별·장애·나이·출신 국가 등 여러 요인이 동시에 작용하는 경우, 여러 차별 사유의 상호작용이 불이익을 어떤 방식으로 심화·변형시키는지를 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

넷째, 위계관계가 차별의 심각성을 가중하는 요소로 기능한다는 점에 유의하여야 한다. 동일한 차별 행위라 하더라도 위계 구조 속에서 이루어진 경우 그 침해의 심각성은 더욱 중하게 평가되어야 한다. 이는 통합적 판단 절차 중 실질적 위계관계의 확인 단계와 연동하여 검토되어야 한다.

라. 실질적 위계관계의 확인

세 번째 단계는 신고인과 피신고인 사이의 실질적 위계관계를 파악하고, 그 위계 구조가 침해의 심각성을 가중하는지를 심사하는 것이다.

대학 공동체 내에는 진로·학업·취업·생활 전반에 걸쳐 강한 영향력이 작동하는 위계 구조가 형성되어 있다. 이러한 구조 속에서는 외형상 자발적 동의나 합의의 형식을 띠더라도 그것이 실질적으로는 위계에 의한 강압의 결과일 수 있고, 피해자가 피해를 인식하면서도 불이익에 대한 두려움으로 문제를 제기하기 어려운 경우가 잦다. 따라서 대학 인권센터는 행위의 형식적 정당성이 아니라, 당사자가 위계 구조로 인하여 사실상 이를 거부하기 어려운 상황에 있었는지를 실질적으로 심사하여야 한다. 위계관계의 확인은 다음과 같은 요소들을 종합적으로 고려하여 이루어질 수 있다.

첫째, 실질적 지위 관계의 확인이다.

지도교수·피지도학생, 교수·학생, 상급자·하급자, 선임 연구원·후임 연구원 등 대학 내 공식적인 직위·직급 관계를 파악한다. 이는 위계관계의 출발점이 되나, 공식적 지위만으로 위계의 실질을 판단하기에는 부족하다. 대학 공동체 내의 위계관계는 직위·직급이라는 단일한 요소에 의해서만 형성되지 않는다. 성별, 연령, 학력, 고용 형태, 국적 등 다양한 요소가 복합적·교차적으로 작용하여 위계 구조를 형성하거나 강화하는 경우가 적지 않다. 예컨대 여성 대학원생이 남성 지도교수로부터 성별에 기반한 역할을 강요받는 경우, 외국인 유학생이 언어적 취약성과 체류 자격의 불안정성으로 인해 부당한 요구를 거부하기 더욱 어려운 경우, 비정규직·계약직 연구원이 고용 갱신에 대한 불안으로 인해 부당한 지시에 복종하게 되는 경우 등이 이에 해당한다. 또한 소수 인원으로 구성된 연구실에서 특정 학생이 유일한 구성원인 경우처럼, 구성원의 수적 소수성이 위계적 압력을 가중하는 요인이 되기도 한다.

이처럼 위계관계는 단일한 요소가 아니라 복수의 요소가 교차하면서 형성되는 경우가 많으므로, 대학 인권센터는 공식적 직위·직급 관계를 확인하는 데 그치지 않고, 성별·연령·학력·고용 형태·국적 등 다양한 요소가 해당 사안에서 어떻게 복합적으로 작용하고 있는지를 살펴야 한다.

둘째, 실질적 영향력의 범위와 정도를 확인한다.

피신고인이 신고인의 학위 취득, 논문 심사, 성적 부여, 취업 추천, 연구비 배분, 연구실 배정 등 신고인의 핵심적 이해관계에 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있는지를 살펴야 한다. 영향력의 범위가 넓고 정도가 강할수록 위계의 실질은 더욱 강하게 작동한다.

셋째, 위계 구조로 인한 자유로운 의사 형성의 제약 여부를 심사한다. 외형상 자발적 동의나 합의의 형식을 띠더라도, 신고인이 위계 구조로 인하여 피신고인의 요구나 행위에 사실상 응할 수밖에 없는 상황에 처해 있었는지를 살펴보아야 한다. 이때 위계 구조가 신고인의 자유로운 의사 형성을 실질적으로

제약하였는지를 중심으로 심사하되, 피신고인이 신고인의 핵심적 이해관계(학위 취득, 성적, 취업 추천, 연구비 배분 등)에 미치는 영향력의 범위와 정도, 신고인이 처한 상황의 취약성(졸업 요건 미충족, 연구비 의존, 체류 자격 불안정 등), 대안적 선택지의 존재 여부 등을 종합적으로 고려한다. 이 심사는 피해자의 행동이나 선택을 평가하는 것이 아니라, 위계 구조가 피해자로 하여금 자유로운 의사결정을 할 수 없는 상황을 만들어냈는지를 확인하는 것임에 유의하여야 한다.

넷째, 위계관계가 침해의 심각성을 가중하는지를 판단한다.

동일한 행위라 하더라도 위계관계가 강하게 작동하는 상황에서 이루어진 경우, 그 침해의 심각성이 가중된다. 예컨대 지도교수가 논문지도 과정에서 대학원생에게 모멸적 발언을 한 경우, 동료 간의 동일한 발언에 비하여 그 침해의 정도가 더욱 중하게 평가되어야 한다.

마. 사안 특성을 고려한 변형된 비례 원칙의 적용

네 번째 단계는 해당 권리가 일정한 제한이 가능한 권리인 경우 비례원칙을 적용하여 침해 여부를 살펴보는 것이다.

원칙적으로 「헌법」 제37조 제2항에 따른 비례원칙(과잉금지원칙)—목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성—을 충족하는지를 고려할 수 있다. 예컨대 지도교수의 논문지도 과정에서 발생한 모멸적 발언의 경우, 그 발언이 학문적 지도의 목적 범위 내에 있는지, 그 표현 방식이 목적 달성에 필요한 최소한의 범위를 벗어난 것인지를 실질적으로 살펴볼 수 있다.

다만, 사인 간 인권침해 사안에서는 국가에 의한 기본권 침해에 적용되는 과잉금지원칙을 기계적으로 적용하기보다, 충돌하는 인권 상호 간의 이익형량과 규범조화적 해석에 초점을 맞추어야 한다. 이때 구체적으로는 다음과 같은 요소들을 종합적으로 고려할 수 있다.

첫째, 피신고인의 행위가 정당한 권한 행사의 범위 내에 있는지를 확인한다. 지도·감독, 교육, 연구 지도 등 대학 내에서 인정되는 권한의 행사라 하더라도, 그 행사가 해당 권한의 본래 목적과 합리적으로 연결되는지를 살펴야 한다. 외형상 정당한 권한 행사의 형식을 띠더라도 그 실질이 권한의 목적과 무관하거나 이를 현저히 벗어난 경우에는 정당한 권한 행사로 볼 수 없다.

둘째, 해당 행위로 인하여 신고인이 입은 인권침해의 내용과 정도를 구체적으로 파악한다. 인격권, 사생활의 비밀과 자유 양심의 자유, 일반적 행동자유권 등 침해된 인권의 성격과 그 침해의 심각성을 확인

하되, 위계 구조로 인하여 피해가 가중되었는지를 함께 고려한다.

셋째, 피신고인의 행위로 보호되는 이익과 신고인이 입은 인권침해 사이의 균형을 형량한다. 피신고인의 행위로 달성되는 이익이 신고인의 인권 제약을 정당화할 만큼 충분한지, 동일한 목적을 달성하면 서로 신고인의 인권을 덜 침해하는 대안적 방법이 존재하였는지를 함께 살펴야 한다.

넷째, 인권 개념의 희석화를 경계하는 방향에서 판단이 이루어져야 한다. 단순한 불쾌감이나 불만족스러운 경험 자체만으로 인격권 또는 행복추구권 침해가 인정되는 것은 아니며, 개인의 자유로운 행동이나 인격 발현이 실질적으로 제약되었다고 볼 수 있는 구체적 사정이 있어야 한다. 인권침해 판단의 문턱을 지나치게 낮추어 모든 불쾌한 경험을 인권침해로 포섭하는 것은 인권 개념의 희석화를 초래하고, 대학 인권센터 기능의 신뢰성과 실효성을 저해할 수 있다는 점에서도 바람직하지 않다.

바. 구조적 문제의 확인 및 대학 책무의 귀속 여부 검토

다섯 번째 단계는 해당 침해행위의 예방 및 방지의 책무가 대학에 귀속될 수 있는지를 확인하고, 행위 태양만이 아니라 인권침해가 발생한 구조적 문제를 함께 파악하는 것이다.

개별 행위자의 행위가 인권침해에 해당하는 경우, 그 행위가 대학의 제도적 구조나 관행 속에서 반복적으로 발생하고 있다면 이는 단순한 개인 간 분쟁을 넘어 대학 차원의 구조적 인권침해 문제로 포섭될 수 있다. 대학 인권센터는 이러한 구조적 문제를 확인함으로써 개별 사건의 구제에 그치지 않고 재발 방지와 인권 증진 문화 형성이라는 본연의 기능을 수행할 수 있다. 다만 대학 차원의 구조적 문제가 침해의 발생 또는 지속에 기여하였다 하더라도, 이를 이유로 피신고인 개인의 행위를 정당화하거나 기계적인 책임 경감 사유로 삼는 것은 경계해야 한다. 구조적 문제에 대한 대학의 책무와 개별 행위자의 책임은 서로 독립적으로 심사되어야 하며, 인권센터는 양자를 분리하여 각각에 대한 적절한 조치를 검토하여야 한다.

구조적 문제의 확인 및 대학의 책무 귀속 여부는 다음과 같은 요소들을 중심으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 침해행위가 대학의 제도적 구조나 관행과 연결되어 있는지를 확인한다. 문제가 된 행위가 특정 개인의 일탈적 행위에 그치는 것인지, 아니면 대학 내에서 묵인되거나 반복되어 온 관행의 산물인지를 살펴야 한다. 예컨대 지도교수의 대학원생에 대한 부당한 노동 강요가 해당 연구실에서 오랜 기간 지속되어 왔음에도 대학이 이를 인지하지 못하였거나 묵인하여 온 경우, 또는 특정 학과나 연구실에

서 유사한 신고가 반복적으로 접수된 경우에는 개인의 행위를 넘어 구조적 문제가 존재할 가능성이 높다.

둘째, 대학이 해당 침해를 예방하거나 방지할 수 있는 제도적 수단을 갖추고 있었는지를 검토한다. 대학은 「고등교육법」 제19조의3에 따라 인권센터를 설치·운영하고 구성원의 인권 보호를 위한 교육 및 홍보를 실시할 의무를 부담한다(「고등교육법」 제19조의3 제1항, 제2항 제2호). 따라서 대학이 인권침해 예방을 위한 교육을 실시하지 않았거나, 신고 접수 후 적절한 조치를 취하지 않았거나, 피해자 보호 절차가 미비하였던 경우에는 대학 자체의 제도적 책무 불이행이 침해의 발생 또는 지속에 기여하였다고 볼 수 있다. 이 경우 대학 인권센터는 개별 행위자에 대한 조치와 별도로, 대학 차원의 제도 개선을 권고하는 방향 또한 적극 고려하여야 한다.

셋째, 침해행위가 특정 집단에 집중되어 있는지를 살펴 구조적 차별 또는 배제의 문제가 있는지를 확인한다. 인권침해가 외국인 유학생, 여성 대학원생, 비정규직 연구원, 장애 학생 등 특정 집단에 반복적으로 집중되어 나타나는 경우, 이는 개별 행위자의 문제를 넘어 대학 내 구조적 차별이나 배제의 문제로 포섭될 수 있다. 특정 집단에 대한 반복적·집중적 침해는 구조적 문제의 징표가 될 수 있다.

넷째, 대학의 책무 귀속 여부를 판단하여 제도 개선 권고의 필요성을 검토한다. 구조적 문제가 확인된 경우, 유사한 침해의 재발을 방지하기 위한 제도적 개선-예컨대 연구실 운영 지침의 정비, 인권 교육의 강화, 신고·보호 절차의 개선 등-을 대학 측에 권고하는 것이 인권센터 본연의 기능에 부합한다. 이는 대학 인권센터가 단순한 사후적 구제 기구를 넘어 인권 증진 문화 형성을 위한 예방적·구조적 기능을 수행하여야 한다는 설립 취지와도 맥락을 같이한다.

사. 반복성·지속성 등 확인

여섯 번째 단계는 해당 침해행위에 반복성·지속성이 있는지, 또는 일반 형사상 범죄에 해당하는지를 확인하는 것이다. 반복적·지속적으로 이루어진 행위는 일회적 행위에 비하여 침해 인정 가능성이 높고, 징계 양정의 가중 사유로 볼 수 있다.

또한 해당 행위가 형사상 범죄에 해당하는 경우에는 인권침해 인정 가능성이 더욱 높아지며, 이 경우 대학 인권센터는 수사기관 또는 관계 기관에 대한 고지·연계 등 적절한 후속 조치를 함께 검토하여야 한다. 다만 인권침해 해당 여부에 관한 판단을 사법기관의 판단에 종속시키는 것은 인권센터의 기능을

위촉시키는 결과를 초래하므로, 범죄 해당 여부는 침해 인정 가능성의 가중 요소로 고려될 뿐, 그 충족 여부가 인권침해 판단을 기속하는 기준이 되어서는 안 된다는 점에 유의하여야 한다.

이 단계에서 구체적으로 다음 사항을 검토할 수 있다.

첫째, 행위의 반복성·지속성 여부를 확인한다.

동일하거나 유사한 행위가 일정 기간에 걸쳐 반복되었는지, 또는 단일한 행위라 하더라도 그 효과가 지속적으로 신고인에게 영향을 미치고 있는지를 살펴야 한다. 예컨대 지도교수가 수개월에 걸쳐 반복적으로 모멸적 발언을 한 경우 등이 이에 해당한다. 반복성·지속성이 인정되는 경우, 개별 행위의 경중과 무관하게 그 누적적 효과를 종합적으로 고려하여 침해의 심각성을 판단하여야 한다.

둘째, 침해의 현재성 및 피해 회복 가능성을 고려한다.

침해행위가 외형상 종료된 이후에도 그 효과가 현재까지 신고인에게 실질적인 영향을 미치고 있는 경우-예컨대 온라인상에서 명예훼손적인 게시물이 삭제되지 않아 피해가 계속 확산되고 있는 경우, 또는 침해행위로 인하여 신고인의 학업·연구 기회가 현재도 박탈된 상태에 있는 경우-에는 침해의 현재성이 인정된다. 또한 피해의 성질상 원상회복이 사실상 불가능하거나 현저히 곤란한 경우, 예컨대 이미 유포된 사생활 관련 정보나 훼손된 학문적 명성이 회복되기 어려운 경우에는, 침해의 중대성이 더욱 높게 평가되어야 한다. 피해 회복 가능성이 낮을수록 해당 침해행위가 신고인의 인권에 미친 실질적 타격의 정도는 크다고 보아야 하므로, 이는 침해의 심각성 판단에서 독립적인 가중 요소로 기능한다.

아. 인권침해 판단 기준 및 절차의 제안

앞서 살펴본 바와 같이 대학 인권침해 사안 판단에서 고려되어야 할 기준을 정리하여 다음과 같이 제시할 수 있다. 이는 OHCHR의 절차 및 국제인권규범, 헌법재판소와 법원 그리고 국가인권위원회의 판단 기준을 대학 인권센터의 실무 현장에 맞게 적용하기 위한 것으로 향후 누적되는 대학 내 주요 인권침해 사안에 따라 지속적으로 보완되어야 할 필요가 있다. 또한 대학 인권센터 실무자의 이해를 증진하고 실무 활용도를 높이기 위해 절차에 따른 매뉴얼 개발 등의 후속 연구도 필요하다.

〈표 V-2〉 인권침해 판단 기준 및 절차

구분	절차	내용	유의점
1	관할 및 절차적 요건의 확인	1. 인권센터 규정 등에 따른 관할 확인 2. 규정상 당사자 적격 확인	타 기관 협력 또는 이관 여부 확인
2	행위 태양 확인 및 관련 인권 유형 포섭	〈표 V-1〉 참조, 대상 행위 태양 파악	당사자 주장 권리 외 내재된 인권침해 가능성 검토
3	차별 여부의 별도 심사	① 차별 사유 해당성 확인 ② 차별 영역 해당성 확인 ③ 비교 집단의 존재 및 불리한 대우 확인 ④ 합리적 이유 유무 심사	당사자가 차별을 명시적으로 주장하지 않더라도 직권으로 검토, 간접·복합 차별 여부 검토
4	실질적 위계관계의 확인	1. 실질적 위계, 지위 관계의 확인 2. 실질적 영향력의 범위와 정도 확인 3. 위계 구조로 인한 자유로운 의사 형성의 제약 여부 심사 4. 위계관계로 인한 침해 심각성 가중 여부 판단	공식 직위뿐 아니라 성별·연령·국적 등 교차적 요소 고려
5	변형된 비례 원칙의 적용	1. 대상 행위가 정당한 권한 행사 범위 내인지 확인 2. 행위로 인해 야기된 신고인의 인권 제약 내용과 정도 파악 3. 보호되는 이익과 제한된 권리 사이의 균형 형량	인권 개념 희석화를 경계하는 방향에서 판단하기
6	구조적 문제의 확인 및 대학 책무의 귀속 여부 검토	1. 침해행위가 대학의 제도적 구조나 관행과 연결되어 있는지 확인 2. 대학이 이를 예방하거나 방지할 수 있는 제도적 수단을 갖추었는지 검토 3. 특정 집단을 대상으로 한 구조적 차별 또는 배제 여부 확인 4. 책무 귀속 여부 판단 및 개선 권고 필요성 검토	개별 책임과 구조적 책무의 분리, 구조적 문제 시 제도개선 적극 권고
7	반복성·지속성 등 확인	1. 행위의 반복성·지속성 여부 확인 2. 범죄 해당 여부 확인 3. 침해의 현재성 및 피해회복 가능성 고려	침해 심각성 판단의 가중 요소로 기능

다만 이와 같은 절차의 제시는 최소한의 인권침해 판단 기준이 될 수 있는 절차적 근거를 제공하고 인권이 사인 간 분쟁 처리 또는 권리 주장이나 고충민원 처리 등으로 오용되거나 인권 개념이 희석되지 않도록 최소한의 기준을 제시하고자 한다. 이와 더불어 인권침해 사안 처리의 목적이 단순히 당사자 간 주장하는 바의 사실관계를 파악하고 기계적인 침해 여부를 판단하는 것이 아니라, 그 문제가 야기된 구조적 문제와 이에 대한 대학의 책무를 재확인하여 증진을 위한 권고하는 것까지 포함됨을 재 확인한다는 데 그 의의가 있다.

4 소결 : 변호사 실무에 대한 시사점

앞서 종합하여 살펴본 바와 같이 본 연구에서 제시한 인권침해 판단 기준 및 절차의 제시는 대학 인권 사건에서 당사자를 조력하는 변호사의 실무에서도 유용하게 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 실제 대학 인권센터 실태조사 결과에 따르면, 실무자들이 인권침해 판단 과정에서 가장 많이 의존하는 외부 자원 중 하나가 변호사 등 외부 전문가의 자문(50.0%)이었으며, 심의위원회에 법률 전문가가 참여하는 경우 그 판단 방향이 사건 결과에 결정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이와 같은 법률 전문가의 조력 및 자문 과정에서 다수의 사안 판단이 형사법적 구성요건 충족 여부를 중심으로 판단되는 경향이 있어, 인권침해 판단이 지나치게 사법화되는 문제가 실무 현장에서 반복적으로 지적되고 있다.

따라서 이러한 현실을 고려할 때, 본 연구에서 제시한 판단 기준—특히 형사법적 가벌성과 인권침해 판단의 분리, 위계 구조의 실질적 심사, 비례 원칙과 이익형량 중심의 접근—이 대학 인권 사건에 관여하는 변호사가 자문 및 심의 과정에서 참고할 수 있는 시사점을 제공하기를 기대해 본다.

구체적으로, 변호사가 대학 인권센터의 심의위원 또는 자문위원으로 참여하는 경우에는 형사법상 범죄 성립 여부를 판단 기준의 전제로 삼기보다, 해당 행위가 신고인의 인권을 실질적으로 침해하였는지를 인권적, 헌법적 관점에서 독자적으로 검토하여야 한다. 또한 대학 인권 사건에서 피신고인을 대리하는 경우에도, 인권센터의 판단이 형사 절차와 구별되는 독자적 기준에 따라 이루어진다는 점을 전제로 방어 전략을 수립하여야 하며, 절차적 공정성 확보와 피신고인의 방어권 보장이라는 측면에서 인권센터 절차의 법적 성격에 관한 이해를 갖추는 것이 중요하다.

나아가 신고인을 지원하는 변호사의 경우에는, 형사 고소·고발 등 사법 절차와 인권센터 절차가 병행될 수 있으며 양자가 서로를 기속하지 않는다는 점을 의뢰인에게 명확히 안내하고, 인권센터 절차를 통한 구제의 실효성과 한계를 함께 설명하는 것이 바람직하다.

대학 인권 분야는 아직 관련 판례와 결정례의 축적이 충분하지 않고, 대학 특수성을 반영한 법리가 정립되어 있지 않은 영역이다. 이러한 상황에서 변호사는 단순한 법률 자문을 넘어, 대학 인권센터의 판단 기준 형성과 제도 개선에 기여하는 역할을 수행할 수 있다. 본 연구에서 제시한 유형별 판단 기준과 통합적 판단 절차는 변호사가 대학 인권 사건을 다룰 때 참고할 수 있는 실무적 기반으로 활용될 수 있으며, 향후 대학 인권 분야의 법리 발전을 위한 논의의 출발점이 될 수 있을 것으로 기대한다.

VI. 결론

1 연구의 의의와 주요 발견

본 연구는 2021년 「고등교육법」 개정으로 대학 인권센터 설치가 의무화된 이후에도 인권침해 판단 기준의 부재, 사법기구화 경향, 기관 간 편차라는 구조적 문제가 지속되고 있다는 문제의식에서 출발하였다. 이를 해소하기 위하여 선행 연구 검토, 양적 설문조사(152명), 질적 심층면접(FGI, 6인), 전문가 자문, 국제규범 및 국내법 분석을 종합적으로 수행하였으며, 그 결과를 토대로 대학 인권센터가 실무에서 활용할 수 있는 인권침해 유형 구분과 통합적 판단 기준을 제시하고자 하였다.

연구를 통해 확인된 주요 발견은 다음과 같다. 대학 인권센터는 설치 의무화 이후 사건처리 건수가 급증하면서 구제 기능에 편중되는 사법기구화 경향을 보이고 있는 것으로 보인다. 사건 수의 급증은 인권센터의 인적·물적 자원이 개별 사건 조사와 처리에 집중되는 결과로 이어지기 쉽고, 이 과정에서 예방 교육이나 제도개선과 같은 보호·증진 기능에 투입될 여력이 상대적으로 줄어들 우려가 있다. 나아가 사건처리가 누적될수록 인권센터의 역할이 '징계 부과 여부'를 판단하는 절차로 수렴되는 경향이 나타날 수 있으며, 구제·보호·증진 기능 사이의 균형을 유지하지 못하는 방향으로 인권센터 운영이 재편될 우려가 있다.

한편, 설문조사 결과 인권침해 판단 과정에서 가장 큰 구조적 제약 요인으로 '판단 기준·매뉴얼의 추상성'(57.9%), '전문 인력의 부족'(50.0%), '법적 분쟁에 대한 우려'(46.1%)가 지적되었고, 현재 참고 가능한 매뉴얼의 충분성은 5점 만점에 평균 2.2점으로 낮게 평가되었다. 담당자의 94.8%가 인권침해 판단 기준 가이드라인 개발이 실무에 도움이 될 것이라고 응답하였다.

심층 면접 결과 대학 인권센터 실무자들이 가장 어려움을 겪는 쟁점은 '인권침해와 사적 갈등의 경계 설정', '학습권·교수권·연구권의 충돌', '위계관계의 실질적 판단'으로 나타났다. 특히 교수·학생, 지도 교수·대학원생 관계에서 형성되는 대학 특유의 권력구조가 충분히 포착되지 않는다는 점이 반복적으로 확인되었다.

국제규범 및 국내법 검토를 통해 인권침해 판단이 형사법적 가별성이나 민사상 불법행위 요건의 충족 여부에 종속되어서는 안 되며, 인권의 보호영역·비례원칙·이익형량 등 독자적 기준에 따라 이루어져야 함을 확인하였다. 법원과 헌법재판소, 국가인권위원회의 결정례는 형식보다 실질을 중시한다는 점에서 공통되나, 대학의 특수성을 직접 반영한 사례는 여전히 부족하다.

2 판단 기준의 핵심 원칙

본 연구에서 제시한 인권침해 판단 기준은 다음의 네 가지 핵심 원칙을 토대로 한다.

첫째, 형사법적 가별성으로부터의 독립이다. 인권침해 판단은 형사상 범죄나 민사상 불법행위 성립 여부에 기속되지 않는다. 대학 인권센터는 사법기구가 아닌 인권옹호 기구이므로, 민·형사상 책임이 인정되지 않더라도 인권침해는 별도로 인정될 수 있다.

둘째, 위계 구조의 실질적 심사이다. 외형상 자발적 동의나 정당한 지도·감독의 형식을 띠더라도, 당사자가 위계 구조로 인해 사실상 거부하기 어려운 상황이었는지를 실질적으로 심사하여야 한다. 위계관계는 직위·직급뿐 아니라 성별·연령·고용형태·국적 등 다양한 요소가 교차하며 형성된다.

셋째, 비례 원칙과 이익형량 중심의 접근이다. 사인 간 사안에서는 과잉금지원칙을 기계적으로 적용하기보다 대학 사회의 특성과 개별 사안의 위계관계 등을 고려하여 인권의 이익형량에 초점을 맞추어야 한다.

넷째, 구조적 문제의 발견과 재발 방지 지향이다. 개별 행위자의 책임 유무를 가리는 데 그치지 않고, 침해행위가 대학의 제도적 구조나 관행과 연결되어 있는지를 확인하여 필요시 제도 개선을 권고하여야 한다. 이는 구제·보호·증진 기능을 유기적으로 수행하기 위한 전제이다.

3 판단 기준 및 절차 요약

본 연구에서 제시한 통합적 판단 절차는 ① 관할 및 절차적 요건의 확인, ② 행위 태양 확인 및 관련 인권 유형의 포섭, ③ 차별 여부의 별도 심사, ④ 실질적 위계관계의 확인, ⑤ 변형된 비례 원칙의 적용, ⑥ 구조적 문제의 확인 및 대학 책무의 귀속 여부 검토, ⑦ 반복성·지속성 등 확인의 여섯 단계로 구성

된다. 이 절차는 최소한의 판단 기준을 제공함으로써 인권이 사인 간 분쟁 처리나 고충민원 처리로 오용되거나 인권 개념이 희석되지 않도록 하는 동시에, 사건의 구조적 원인을 발견하고 재발 방지 및 제도 개선을 위한 권고로 나아가기 위한 실질적 근거를 제공한다.

인권침해 유형은 헌법상 기본권 체계에 따라 ① 인격권 침해, ② 차별, ③ 신체·성적 자기결정권 침해, ④ 학습권·교수권·연구권 침해, ⑤ 근로권 침해, ⑥ 자유권 침해(사생활·양심·종교·표현의 자유 등), ⑦ 기타 침해(인간다운 생활권·참정권·재산권 등)로 구분하였다. 특히 하나의 행위가 동시에 여러 유형의 인권침해에 해당할 수 있다는 점에서, 대학 인권센터는 사안을 어느 한 기본권의 문제로 분절적으로 처리하기보다 관련 인권 유형을 통합적으로 검토함으로써 포괄적인 인권 보호를 도모하여야 한다.

4 제도적 개선 방향과 실무적 시사점

본 연구에서는 인권침해 사안 판단 기준을 제시함으로써 대학 인권센터가 구제 기능에 머물지 않고 실질적인 인권옹호 기구로 기능하기 위하여 필요한 전제 조건에 대한 질문을 던지고자 한다. 조사권의 한계, 조직적 독립성의 부족, 전문 인력의 부족, 법적 분쟁에 대한 부담 등은 인권센터 전담 인력의 역할 수행을 제약하는 주요 원인으로 확인되었으므로, 인권센터의 독립성과 권한을 보장하고 안정적 운영 여건을 마련하는 제도적 개선이 필요하다. 이를 위해 대학은 인권센터가 단순한 민원 처리 부서나 본부의 절차적 책임을 보완하는 기관에 머물지 않도록, 독립성·전문성·권한을 제도적으로 보장하여야 한다.

본 연구의 내용은 인권센터 실무자뿐 아니라 대학 인권 사건에 관여하는 변호사와 외부 전문가에게도 활용될 수 있다. 변호사가 자문위원 또는 심의위원으로 참여하는 경우에는 형사법적 구성요건 충족 여부에 그치지 않고 인권침해 판단의 독자성과 대학 공동체의 특수성을 함께 고려해야 하며, 신고인 또는 피신고인을 조력하는 과정에서도 인권센터 절차가 사법 절차와 구별되는 목적과 기능을 가진다는 점을 이해할 필요가 있다.

대학 인권센터의 인권침해 판단 기준은 개별 사건의 책임 유무를 가리는 도구에 그쳐서는 안 된다. 이는 대학 공동체 내의 권력관계와 구조적 취약성을 드러내고 피해회복, 재발 방지, 제도 개선, 인권 친화적 공동체 형성을 가능하게 하는 실천적 기준이어야 한다. 본 연구가 대학 인권센터가 구제·보호·증진의 기능을 유기적으로 수행하는 실질적 인권옹호 기구로 자리매김하는 데 기여하기를 기대한다.

〈참고문헌〉

〈논문〉

- 김종일(2024), “대학 인권센터 조사과정에서 피조사자의 절차적 권리에 대한 검토: 헌법상 적법절차 원칙을 중심으로, 교육법학연구 제36권 제3호
- 김종일·서영진(2025), “대학 인권센터 운영 활성화 방안 검토”, 법학논총 제42권 제2호, 한양대학교 법학연구소
- 김채운(2021), “대학 내 젠더폭력 근절과 인권센터의 역할: 성평등 업무 형식화 문제를 중심으로”, 『이화젠더법학』 제13권 제1호
- 박빛나(2024), 대학 인권센터 조사의 적정화 연구, 계명대학교 경찰행정학과 박사학위논문
- 이민식(2023), “대학생들의 학내 인권침해 피해 및 인권상황 평가에 영향을 미치는 요인: 가설적 설명모델의 검증”, 인권연구 제6권 제2호, 한국인권학회
- 염지애(2025), “유럽인권재판소의 인종·민족·종교 기반 혐오표현 관련 판단기준”, 세계헌법연구 제31권 제2호, 세계헌법학회한국학회
- 장영철(2021), 대학 인권센터의 심사기준으로서 기본권의 기능, 서울법학 제29권 제3호, 서울시립 대학 법학연구소
- 전지수(2022), “고등교육법상 인권센터 조사업무의 법적 성격에 관한 연구”, 교육법학연구 제34권 제1호
- 정영훈 외(2015), “사회적 기본권 침해 여부의 심사기준에 관한 검토”, 헌법재판연구원
- 조성제(2023), “대학 인권센터의 인권침해사건 심의기준 연구-징계권고 등 구제수단의 양정기준을 중심으로-”, 법학연구 제3권 제1호
- 홍성수(2019), “대학 인권센터의 의의과 과제”, 『법과 사회』, 제60권

〈보고서〉

- 김은희 외 5인(2019), 「대학 인권센터 운영 실태 및 개선방안 연구」, 국가인권위원회
- 박선영 외 6인(2019), 「차별판단기준 기초조사연구」, 한국여성정책연구원
- 박성철 외 7인(2020), 「인권침해 판단기준 수립을 위한 기초연구」, 국가인권위원회
- 조혜승 외 4인(2025), 「대학 내 양성평등 제고를 위한 인권센터 운영 개선방안 연구」, 한국여성정책 연구원

〈매뉴얼〉

- 가천대학교 인권침해 피해 사건처리 매뉴얼
- 덕성여자 대학교 인권침해 처리 매뉴얼
- 목원대학교 인권침해 신고 사건 접수 및 처리 매뉴얼 및 서식
- 서울대학교 인권센터의 인권침해 등 사건처리 지침

중앙대학교 대학인권센터 사건처리매뉴얼(2022)

충북대학교 인권침해 처리 가이드라인

한국대학성평등·인권센터협의회(2025), 『Q&A로 알아보는 대학 인권침해 사건처리 가이드』

〈해외 문헌〉

UNESCO IESALC(2023). The right to higher education and gender equality: Briefing note compendium.

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

〈기사 및 웹사이트 등〉

국가인권위원회 보도자료 참조(검색일: 2026.04.29., <https://www.humanrights.go.kr/base/board/list?boardManagementNo=24&menuLevel=3&menuNo=91>)

한겨레(2025.4.24.), “어이없는 서울대 인권센터....직과 가해자에 피해자 신고 그대로 전달”(검색일: 2026.05.28., https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1193961.html)

유엔 인권 최고 대표사무소 홈페이지(https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/international-human-rights-law?utm_source=chatgpt.com)

서울대학교 인권센터 홈페이지(<http://hrc.snu.ac.kr>)

국가인권위원회 홈페이지(<https://www.humanrights.go.kr>)

〈결정례〉

국가인권위원회 2016.11.4. 대학원생 인권보호 및 증진을 위한 정책 권고

국가인권위원회 21진정0482000 결정

국가인권위원회 19진정0110000 결정

국가인권위원회 22진정0294900·22진정0302300(병합) 결정

국가인권위원회 23진정0912000 결정

국가인권위원회 18진정0185300·18진정0180900·18진정0197400(병합)결정

〈판례〉

광주지방법원 2015. 2. 4. 선고 2014나53758 판결

광주지방법원 2023. 12. 22. 선고 2022가합53339 판결

대구지방법원 2021. 4. 7. 선고 2020나314678 판결

대구지방법원 2022. 10. 31. 선고 2022가단149808 판결

대전고등법원 2024. 8. 29. 선고 2023나15637 판결

대법원 1998. 11. 10. 선고 96다37268 판결

대법원 1998. 7. 24. 선고 96다42789 판결

대법원 2004. 1. 15. 선고 2002도3075 판결 등
 대법원 2004. 7. 15. 선고 2004도2965 전원합의체 판결
 대법원 2006. 10. 13. 선고 2004다16280 판결
 대법원 2007. 9. 20. 선고 2005다25298 판결
 대법원 2009. 10. 29. 선고 2009두14224 판결 등
 대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288 전원합의체 판결
 대법원 2010. 7. 15. 선고 2009다100258 판결
 대법원 2018. 7. 12. 선고 2014도3923 판결
 대법원 2019. 5. 30. 선고 2016다273949 판결
 대법원 2021. 4. 29. 선고 2020다227455 판결
 대법원 2023. 10. 26. 선고 2017도18697 판결
 대법원 2024. 7. 18. 선고 2022두43528 판결
 대전지방법원 2022. 9. 22. 선고 2021구합101306 판결
 부산지방법원 2017. 10. 19. 선고 2017구합986 판결
 서울고등법원 2019. 5. 31. 선고 2018나2068422 판결
 서울고등법원 2022. 7. 20. 선고 2021누31407 판결
 서울고등법원 2022. 10. 27. 선고 2021나2039714 판결
 서울고등법원 2023. 2. 3. 선고 2018나2007748 판결
 서울고등법원 2023. 4. 19. 선고 2022나2033317 판결
 서울남부지방법원 2025. 7. 24. 선고 2024나69584 판결
 서울서부지방법원 2019. 1. 24. 선고 2017가합37607 판결
 서울서부지방법원 2023. 8. 24. 선고 2022가합33098 판결
 서울중앙지방법원 2006. 3. 2. 선고 2006카합147 결정
 서울중앙지방법원 2007. 10. 5. 선고 2005가단305176 판결
 서울중앙지방법원 2018. 6. 21. 선고 2017가합539658 판결
 서울중앙지방법원 2022. 7. 5. 선고 2021가단5309951 판결
 서울중앙지방법원 2023. 11. 9. 선고 2022가합569219 판결
 서울중앙지방법원 2024. 7. 5. 선고 2021가단5145249 판결
 서울행정법원 2016. 12. 16. 선고 2016구합2434 판결
 서울행정법원 2021. 2. 5. 선고 2020구합831 판결
 서울행정법원 2026. 3. 12. 선고 2024구합74748 판결
 수원지방법원 2017. 11. 15. 선고 2015가단26128 판결
 수원지방법원 2017. 7. 21. 선고 2016고정3122 판결
 수원지방법원 2023. 11. 9. 선고 2023구합61654 판결
 울산지방법원 2021. 5. 4. 선고 2020나11179 판결

인천지방법원 2015. 11. 4. 선고 2014가합13927 판결
 인천지방법원 2004. 7. 14. 선고 2004가합816 판결
 전주지방법원 2018. 7. 19. 선고 2018가합1857 판결
 제주지방법원 2021. 7. 8. 선고 2020노804 판결
 춘천지방법원 2015. 4. 10. 선고 2013나4825 판결

〈헌법재판소 결정례〉

헌법재판소 1991. 4. 1. 선고 89헌마160 결정
 헌법재판소 1991. 5. 13. 선고 90헌마133 결정
 헌법재판소 1992. 10. 1. 선고 92헌마68, 76 결정
 헌법재판소 1992. 11. 12. 선고 89헌마88 결정
 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 93헌가14 결정
 헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 결정
 헌법재판소 1998. 7. 16. 선고 96헌바35 결정
 헌법재판소 1999. 4. 29. 선고 96헌바55 결정
 헌법재판소 2001. 6. 28. 선고 2000헌마735 결정
 헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2002헌마518 결정
 헌법재판소 2003. 9. 25. 선고 2001헌마814 등 결정
 헌법재판소 2005. 4. 28. 선고 2004헌바65 결정
 헌법재판소 2005. 5. 26. 선고 2004헌마571 결정
 헌법재판소 2005. 7. 21. 선고 2003헌마282 결정 등
 헌법재판소 2006. 3. 30. 선고 2005헌마598 결정
 헌법재판소 2011. 4. 28. 선고 2009헌마610 결정
 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌마197 결정
 헌법재판소 2016. 12. 29. 선고 2015헌마509 전원합의체 결정
 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2017헌마238 결정
 헌법재판소 2020. 4. 23. 선고 2017헌바244 결정

[부록 1] 대학 인권센터 실태조사 설문지

대학 인권센터 설문 조사

안녕하십니까?

본 연구팀(책임연구원 서경원 변호사)은 서울지방법변호사회가 지원하는 「대학 인권센터의 인권침해 판단 기준에 관한 연구」를 수행하고 있습니다. 그 일환으로 대학인권센터의 인권침해 사건 및 담당자에 대한 현황 파악을 위한 설문조사를 실시하고 있습니다.

본 설문조사의 결과는 대학의 고유한 특성과 인권센터의 역할을 반영하고, 대학 내에서 실제로 활용 가능한 인권침해 사건 유형과 사례, 판단 요소를 제시하는 데 큰 도움이 될 것입니다.

모든 설문 내용은 「통계법」 제33조, 제34조에 따라 비밀이 보장되고, 정책적·학문적 목적으로만 이용됩니다. 바쁘시더라도 조사 문항에 성의껏 응답하여 주실 것을 부탁드립니다.

귀한 시간 내어 설문조사에 참여해 주심에 진심으로 감사드립니다.

2026년 월 일

>> 조사와 관련된 문의 사항은 아래의 담당자에게 연락주시요.

- 책임연구원: 서경원(법무법인 하민, 변호사) / 연구지원: 서울지방법변호사회
- 조사담당: 김채윤(서울대학교 인권센터, 전문위원, 공동연구원)
(이메일 및 전화번호)

개인정보 수집·이용동의서

「개인정보보호법」 제15조 제2항, 제17조 제2항, 제22조, 제24조에 의거, 개인정보 및 고유식별정보 수집·이용 또는 제공하고자 할 경우 정보 주체의 동의를 받아야 합니다. 아래의 내용을 충분히 숙지하신 후 동의 여부를 본인이 직접 해당란에 체크, 서명하여 주시기 바랍니다.

1. 연구개요

연구명	대학 인권센터의 인권침해 판단 기준에 관한 연구
책임연구원	서경원 변호사(법무법인 하민)

2. 개인정보 수집·이용안내

수집하는 개인정보 항목	성명, 연락처
개인정보 수집 및 이용 목적	연구 과제 관리(답례품 지급)
개인정보의 보유 및 이용 기간	수집·이용에관한동의일로부터연구종료일까지

개인정보의 수집·이용에(☐ 동의함 ☐ 동의하지 않음)

■ 동의를 거부할 권리 및 동의 거부에 따른 불이익

귀하는 개인정보의 수집·이용에 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 필수항목에 대한 동의를 거부할 경우 해당연구 과제 참여 및 사례비(모바일 상품권) 지급이 불가합니다.

아래 작성해주시는 연락처로 소정의 모바일상품권을 보내드립니다. 반드시 본인 연락처를 정확하게 기입해 주시기 바랍니다.

2026년 월 일

성 명: (서명)

휴대전화:

I. 응답자 및 소속기관 정보

1. 귀하의 담당 직무는 무엇입니까?(복수 선택 가능)

- ① 인권센터장
- ② 전문 상담원(연구원, 전문위원, 비전임 교원 등)
- ③ 조사 담당자(연구원, 전문위원, 비전임 교원 등)
- ④ 행정·운영 담당자
- ⑤ 교육·연구 담당자
- ⑥ 기타(직위가 중복되는 경우, 직위 직접 기입)

: _____

2. 인권센터 근무 경력은 얼마나 되십니까?

- ① 1년 미만
- ② 1년 이상 2년 미만
- ③ 2년 이상 5년 미만
- ④ 5년 이상

3. 귀 대학 인권센터의 인력 구성은 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 전담 인력으로 구성
- ② 전담 및 겸임 혼합
- ③ 겸임 인력으로 구성
- ④ 행정직원 운영 및 외부 전문가 위촉 활용 중심

4. 귀 대학의 학업기간별 대학 유형은 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 2년제 및 3년제 ② 4년제 ③ 기타(직접 기입)

5. 귀 대학의 설립 유형은 다음 중 어디에 해당합니까?

- ① 국·공립 등(국립 법인 포함) ② 사립 ③ 기타(직접 기입)

6. 귀 대학 인권센터 규정의 적용을 받는 구성원(교직원, 학생 포함)은 몇 명입니까?

- ① 5천 명 미만
- ② 5천 명 이상~1만 명 미만
- ③ 1만 명 이상~2만 명 미만
- ④ 2만 명 이상~ 3만 명 미만
- ⑤ 3만 명 이상

II. 인권침해 사건 접수 및 처리 현황

7. 최근 2년간 귀 센터에 접수된 사건 건수는 어느 정도입니까? (상담·신고 포함, 중복 제외)

- ① 10건 미만
- ② 10건 이상 30건 미만
- ③ 30건 이상 50건 미만
- ④ 50건 이상 100건 미만
- ⑤ 100건 이상

8. 최근 2년간(2024, 2025년) 접수된 사건 중 공식 조사 및 심의 절차까지 진행되었던 인권침해 사안
(성희롱·성폭력 제외)의 비율은 어떠합니까?

- ① 20% 미만
- ② 20% 이상 40% 미만
- ③ 40% 이상 60% 미만
- ④ 60% 이상 80% 미만
- ⑤ 80% 이상

9. 최근 2년간(2024, 2025년) 귀 센터에서 다루었던 인권침해 사건 유형은 무엇입니까? (복수선택 가능)

- ① 인격권 침해(모욕, 명예훼손, 차별적 언행, 공개적 망신, 혐오표현 등)
- ② 차별(성별, 종교, 사회적 신분 등)
- ③ 신체·성적 자기결정권 침해

- ④ 학습권·교수권·연구권 침해
- ⑤ 노동권 침해 (괴롭힘, 노동환경 등)
- ⑥ 자유권 침해 (사생활, 양심, 종교, 표현, 집회·결사 등)
- ⑦ 기타 침해 (안전한 환경의 보장, 환경권, 참정권 등)
- ⑧ 기타

10. 최근 2년간(2024, 2025년) 접수된 사건 중 가장 비율이 높은 유형은 무엇입니까?(최대 2개 선택, 복수선택 가능)

- ① 인격권 침해(모욕, 명예훼손, 차별적 언행, 공개적 망신, 혐오표현 등)
- ② 차별(성별, 종교, 사회적 신분 등)
- ③ 신체·성적 자기결정권 침해
- ④ 학습권·교수권·연구권 침해
- ⑤ 노동권 침해 (괴롭힘, 노동환경 등)
- ⑥ 자유권 침해 (사생활, 양심, 종교, 표현, 집회·결사 등)
- ⑦ 기타 침해 (안전한 환경의 보장, 환경권, 참정권 등)
- ⑧ 기타

Ⅲ. 인권침해 판단 기준 및 관련 체계

11. 인권침해 여부를 판단할 때 가장 중요하게 고려하는 요소는 무엇입니까?(최대 2개 선택 가능)(복수 선택)

- ① 피해자가 인식하는 피해의 정도 및 영향
- ② 행위의 빈도와 기간 (반복성, 지속성)
- ③ 행위의 강도와 수위
- ④ 권력·위계 관계 존재 여부
- ⑤ 관련 법령 위반 여부
- ⑥ 유사 사안에서의 결론

12. 다음 중 인권침해 판단이 특히 어려운 사례 유형은 무엇입니까? (복수선택 가능)

- ① 당사자 간 사건에 대한 인식 차이가 큰 경우
- ② 위계 관계는 있으나 명백한 폭력이나 강요 등이 없는 경우
- ③ 장기간 누적된 미세한 침해 행위들
- ④ 정당한 권한 행사와 인권침해의 경계가 모호한 경우 (정당한 지도·평가 vs 인격권 침해 등)
- ⑤ 당사자 간 인권이 충돌하는 경우(표현의 자유와 인격권 충돌 등)
- ⑥ 기타(구체적으로 기입: _____)

13. 최근 2년 내(2024, 2025년) 경험한 ‘인권침해 판단이 어려운 구체적 사례’가 있다면 무엇입니까?
(서술형)

14. 인권침해 판단 과정에서 가장 큰 구조적 제약 요인은 무엇입니까? (복수선택 가능)

- ① 판단 기준·매뉴얼의 부재
- ② 판단 기준·매뉴얼의 추상성
- ③ 전문 인력의 부족
- ④ 조사 권한의 한계
- ⑤ 대학 본부·학과 등 유관부서의 비협조
- ⑥ 법적 분쟁에 대한 우려
- ⑦ 기타(구체적으로 기입: _____)

15. 귀 인권센터 내에서 유사한 사건에 대한 판단이 일관되게 이루어진다고 생각하십니까?

- ① 매우 일관적이다
- ② 대체로 일관적이다
- ③ 보통이다
- ④ 다소 비일관적이다
- ⑤ 매우 비일관적이다.

16. 다소 또는 매우 비일관적이라고 응답한 경우 그 주된 원인은 무엇입니까?(복수선택 가능)(복수선택)

- ① 해당 없음
- ② 상담자, 조사자, 심의위원 등 개인별 해석 차이
- ③ 명확한 판단 기준 부재
- ④ 사건별 맥락 차이로 인한 불가피한 차이
- ⑤ 시간 경과 또는 사회적 변화에 따른 기준 변화
- ⑥ 심의위원의 전문성 부재
- ⑦ 기타

17. 귀 대학 인권센터에는 인권침해 판단을 위해 자체적으로 개발·운영 중인 매뉴얼 또는 지침이 있습니까? (단, 단순 행정 절차서가 아닌 인권침해 여부 판단 기준·요소가 포함된 문서를 의미함)

- ① 있다
- ② 과거에 있었으나 현재는 활용하지 않는다
- ③ 없다

18. 귀 대학 인권센터에서 사안 판단 시 주로 참고하는 매뉴얼·지침 등 자료는 무엇입니까? (복수선택 가능)(복수선택)

[기타 선택시] 구체적으로 기입

- ① 자체 매뉴얼 또는 지침
- ② 국가인권위원회 결정례
- ③ 국가인권위원회 발간 대학 인권침해 판단 기준·가이드 관련 교육 자료집
- ④ 법원 판례(성희롱·차별·괴롭힘 등 관련)
- ⑤ 교육부·성평등가족부 등 관계 부처 발간 사건처리 매뉴얼 및 안내서
- ⑥ 타 기관 및 대학 인권센터의 매뉴얼·사례 공유 자료
- ⑦ 한국대학성평등·인권센터협의회 'Q&A로 알아보는 대학 인권침해사건 처리 가이드' 등 발간자료
- ⑧ 외부 전문가(변호사, 인권전문가 등)의 자문
- ⑨ 내부 관행 또는 담당자 개인의 경험
- ⑩ 기타 (구체적으로 기입: _____)

19. 귀 기관에서 사안 판단 시 참고하는 매뉴얼·지침 등 자료는 실제 사건 판단에 적용하기 충분하다고

보십니까? [기타 선택시] 구체적으로 기입

- ① 매우 충분하다
- ② 대체로 충분하다
- ③ 보통이다
- ④ 다소 부족하다
- ⑤ 매우 부족하다
- ⑥ 기타

20. 귀 기관에서 사안 판단 시 참고하는 매뉴얼·지침 등 자료 활용에 가장 큰 어려움은 무엇입니까?

(복수선택 가능)(복수선택)

[기타 선택시] 구체적으로 기입

- ① 해당 없음
- ② [내용] 사안이 인권센터 관할 범위의 문제인지 아닌지를 판단하기 어렵다 (회색지대).
- ③ [내용] 대학 특수성(교육·연구환경, 학생·교수관계 등)이 반영되지 않았다.
- ④ [내용] 판단 기준이 추상적·원칙적이어서 실제 적용이 어렵다.
- ⑤ [내용] 참고할 수 있는 다양한 유형의 사례나 예시가 부족하다.
- ⑥ [관리·업데이트] 최신 판례·결정례·사회적 변화에 따른 기준이 반영되어 있지 않다
- ⑦ [관리·업데이트] 축적된 내부 사례나 및 피드백이 반영되지 않는다
- ⑧ [관리·업데이트] 검색·활용이 어려운 형태로 제공된다.
- ⑨ [활용 체계] 담당자 교육이 부족하여 매뉴얼·지침에 대한 이해도가 낮다.
- ⑩ [활용 체계] 담당자들이 개인 경험과 직관에 더 의존한다.
- ⑪ [활용 체계] 실제 조사 권한 및 절차와 연계되지 않아 실효성이 낮다.
- ⑫ 기타 (구체적으로 기입: _____)

IV. 연구 활용

21. '인권침해 판단 기준 가이드라인'이 있다면 실무에 도움이 될 것이라 생각하십니까?

- ① 매우 도움이 된다
- ② 도움이 된다
- ③ 보통
- ④ 별로 도움이 되지 않는다
- ⑤ 전혀 도움이 되지 않는다

22. '인권침해 판단 기준 가이드라인'에서 가장 필요한 부분은 무엇이라 생각하십니까? (최대 2개 선택 가능)(복수선택)

- ① 인권침해 판단 사건의 유형
- ② 인권침해 인정을 위한 판단 기준
- ③ 인권침해 판단을 위한 참고 자료(국가인권위원회 결정례, 법원 판결문 등)
- ④ 사건 처리에 필요한 요식 행위 등 절차 안내
- ⑤ 사안이 인권센터 관할 범위의 문제인지 여부 판단 기준
- ⑥ 기타(구체적으로 기입: _____)

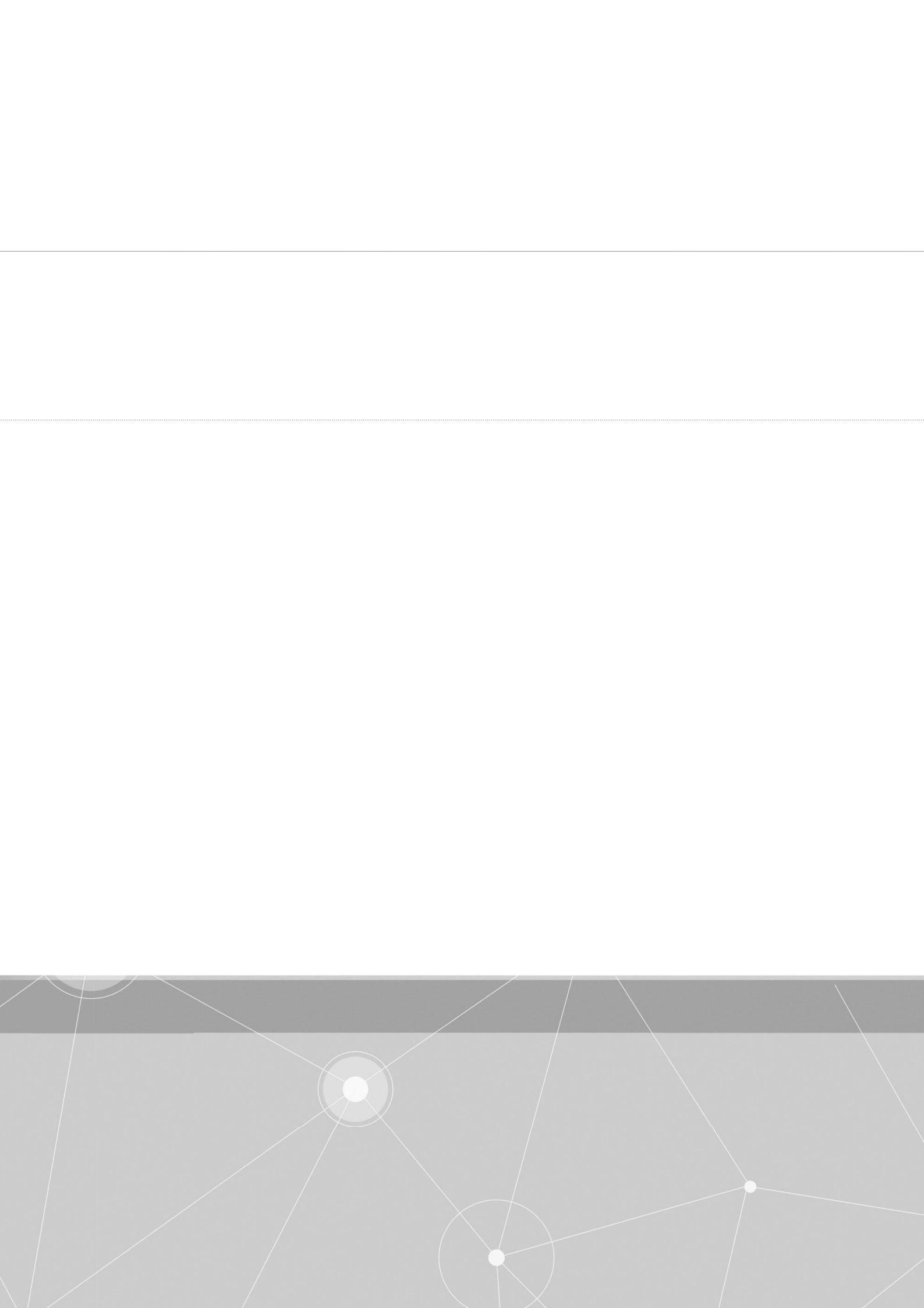
23. '인권침해 판단 기준 가이드라인'이 개발된다면, 어떤 형식이 가장 유용하겠습니까? (최대 2개 선택 가능)(복수선택)

- ① 판단 흐름도 (flowchart)
- ② 체크리스트 형식
- ③ 사례집 형식 - 실제 사례별 판단 근거 제시
- ④ 서술형 해설서 - 개념 설명 및 적용 방법 상세 기술
- ⑤ Q&A 형식 - 자주 발생하는 의문에 대한 답변
- ⑥ 기타 (구체적으로 기입: _____)

24. 향후 대학 인권센터를 위한 인권침해 판단 기준 연구에서 실무에서 활용하기 위해 반드시 다뤄야 할 내용은 무엇이라고 생각하십니까? (서술형)

[부록 2] 대학 FGI 질문지

구분	주요 내용
인권침해 판단 과정	- 사건이 접수되면 인권침해 여부를 판단하기까지 어떤 과정을 거치십니까? 실제 흐름을 간단하게 설명해 주십시오. - 상담, 접수 단계에서 어떤 기준으로 인권침해 조사 대상 여부를 판단하나요? (각하 규정 등 스크리닝 기준) - 인권침해 판단에 가장 큰 영향을 미치는 요소 또는 판단을 어렵게 하는 요소는 무엇입니까? - 국가인권위원회 결정례나 법원 판례를 실무에서 얼마나, 어떻게 활용하십니까? 활용의 한계가 있다면 무엇입니까?
대학 특수성과 제한점	- 대학 내 인권침해 유형 중 현행 법령이나 기존 가이드라인으로 판단하기 어려운 유형이 있다면 무엇입니까? - 대학 특성(교수-학생 관계, 연구실 문화, 학점·졸업 등 권력구조)이 인권침해 판단에 어떤 영향을 미친다고 보십니까? - 대학 본부나 학과와의 관계(압력, 비협조 등)가 판단 과정에 영향을 미친 경험 있습니까? 있다면 구체적으로 설명해 주십시오.
판단 일관성과 구조	- 소속 대학 인권센터에서 인권침해 판단에 대한 해석이 달라지는 경우가 있습니까? (예) 유사 사안이지만 판단이 다른 경우, 심의위원 또는 조사·상담자 별 판단이 다른 경우 등 - 인권침해 판단의 일관성을 유지하기 위해 어떤 노력을 하고 있습니까?
가이드라인 개발 방향	- 현재 가장 필요하다고 생각하는 판단 기준이나 도구는 무엇입니까? - 기존 가이드라인이나 매뉴얼(국가인권위, 교육부 등)에서 대학 현장에 맞지 않는 내용은 어떤 것입니까? - 새로운 가이드라인이 개발된다면, 어떤 형식과 내용이 실제 실무에 활용 가능하다고 생각하십니까? - 가이드라인 개발과 관련해 더 하고 싶으신 말씀이 있다면 자유롭게 말씀해 주시기 바랍니다.



현행 국가폭력피해자 피해회복방안의 문제점 및 개선방안

최정규, 박민서

(변호사, 법무법인 원곡 서울분사무소)

변상철

(공익법률센터 파이팅챌스,

전 1기 진실화해위원회 조사관)

김재웅

(평화박물관 국가폭력 트라우마 연구원)

1. 현행 국가폭력피해자 피해회복제도의 구조

현행 국가폭력피해자 피해회복제도는 과거사정리위원회의 진실규명결정, 재심절차를 통한 형사판결의 시정, 형사보상, 국가배상소송 등 복수의 절차가 단계적으로 결합된 구조를 가진다. 이 제도는 국가폭력의 피해를 단순한 개인 간 분쟁이 아니라 국가의 위법한 공권력 행사로 인한 책임 문제로 전환한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 특히 진실규명결정을 통해 사건의 발생 경위와 구조적 배경을 확인하고, 이후 사법절차를 통해 구체적인 법적 책임을 묻는 방식은 과거사 문제 해결의 핵심적인 경로로 자리 잡아 왔다. 이는 피해 사실을 역사적으로 기록하고 사회적으로 공인하는 과정이기도 하다는 점에서 단순한 권리구제를 넘어서는 의미를 가진다. 그러나 이러한 구조는 처음부터 일관된 정책 설계에 따라 구축된 것이 아니라, 서로 다른 시기에 제정된 법률과 제도가 사후적으로 결합된 결과라는 한계를 지닌다. 그로 인해 각 절차 간 목적과 기준, 운영 방식이 충분히 정합적으로 연결되지 못하고, 제도 전체의 일관성과 예측가능성이 떨어지는 문제가 발생한다. 결국 현행 제도는 외형상으로는 다층적인 피해회복 경로를 갖추고 있으나, 내부적으로는 분절성과 불균형을 내포한 채 운영되고 있다고 평가할 수 있다.

운영상으로도 피해회복은 하나의 통합된 절차로 진행되지 않고, 피해자가 서로 다른 기관들의 절차를 순차적으로 거쳐야 하는 구조를 보인다. 피해자는 먼저 진실규명절차를 통해 사건의 성격과 국가책임의 존재를 확인받은 후, 별도의 재심절차를 통해 기존의 형사판결을 뒤집어야 하며, 그 이후에야 형사보상이나 국가배상 절차로 나아갈 수 있다. 이 과정은 수년에 걸쳐 진행되는 경우가 많고, 각 단계마다 새로운 법적 요건과 입증책임이 요구된다. 특히 수십 년 전 사건의 특성상 관련 기록이 소실되거나 접근이 제한되는 경우가 많아, 피해자가 스스로 자료를 확보하고 사실관계를 재구성해야 하는 부담이 크다. 또한 법률전문가의 조력을 받지 않으면 절차를 진행하기 어려운 경우가 많음에도 불구하고, 공적 지원체계는 충분히 마련되어 있지 않다. 더 나아가 각 절차는 상호 유기적으로 연계되어 있지 않아, 진실규명 결정이나 재심판결에서 확인된 사실이 이후 형사보상이나 국가배상 절차에서 충분한 증명력으로 인정되지 않는 문제가 반복된다. 이로 인해 동일한 사실관계를 두고도 절차마다 다시 입증을 요구받는 비효율과 불합리가 발생하고, 피해자에게 과도한 시간적·경제적 부담을 전가하는 결과를 초래한다. 이는 자원

보존이론(Conservation of Resources Theory; Hobfoll, 2001)의 관점에서 볼 때, 과거의 외상으로 인해 이미 삶의 핵심 자원을 박탈당한 취약한 상태의 피해자들에게 사법 비용과 생업 지장이라는 치명적인 자원 소모를 추가로 강요하는 격이다. 이 과정에서 피해자는 남은 심리적·경제적 에너지가 통째로 고갈되는 ‘상실의 나선(Loss Spiral)’에 직면하게 되며, 결과적으로 트라우마 치유와 실질적 회복에 전념할 수 있는 기회를 구조적으로 차단당하게 된다.

그 결과 현행 피해회복제도는 형식적으로는 국가책임을 인정하고 다양한 구제 경로를 열어두고 있음에도 불구하고, 실질적으로는 피해자가 장기간에 걸쳐 자신의 피해를 반복적으로 입증하고 싸워야 하는 구조로 작동하고 있다. 피해회복의 내용 역시 주로 금전배상에 집중되어 있어, 국가폭력 피해가 가지는 심리적 트라우마, 사회적 낙인, 가족관계의 파괴와 같은 복합적이고 장기적인 피해를 충분히 반영하지 못하고 있다. 심리상담, 의료지원, 생계지원, 사회복귀 지원 등 실질적 회복을 위한 프로그램은 제도적으로 거의 마련되어 있지 않거나 매우 제한적으로 운영되고 있다. 또한 명예회복, 공식 사과, 기록화와 교육을 통한 사회적 인정과 같은 비금전적 회복조치 역시 체계적으로 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 이러한 상황에서 피해자에게 피해회복제도는 치유와 회복의 과정이라기보다, 또 다른 시간과 비용을 요구하는 절차로 인식되기 쉽다. 결국 현행 제도는 국가폭력 피해의 특수성과 그 장기적 영향을 충분히 반영하지 못한 채, 피해자에게 다시 한번 입증과 투쟁을 요구하는 구조에 머물러 있으며, 실질적인 의미에서의 ‘회복’이라는 목표와는 일정한 괴리를 보이고 있다는 점에서 근본적인 개선이 요구된다.

이러한 현행 피해회복제도의 구조적 한계는 국내 논의에 그치지 않고, 국제인권 기준에서도 반복적으로 지적되어 왔다. 유엔 「진실, 정의, 배상 및 재발방지에 관한 특별보고관」은 대한민국 방문 보고서에서, 과거 인권침해 문제 해결을 위한 법적 틀과 진실규명, 추모 절차에 있어 일정한 진전이 있었음을 인정하면서도, 배상(reparation) 영역에서는 여전히 중대한 한계가 존재한다고 평가하였다. 특히 특별보고관은 배상과 관련한 제도적 도전과제, 가해자에 대한 형사책임의 부재, 그리고 인권침해를 초래한 제도와 기관에 대한 구조적 개혁의 미흡을 명시적으로 지적하였다. 이는 피해회복이 단순한 금전적 보상을 넘어 정의 실현과 제도개혁까지 포괄해야 한다는 국제 기준에 비추어 볼 때, 현행 제도가 여전히 부분적이고 제한적인 수준에 머물러 있음을 보여준다.

특히 보고서는 피해회복이 통합된 국가적 체계로 작동하지 못하고, 사건별·법률별로 분절되어 운영되고 있다는 점을 구체적인 사례를 통해 드러낸다. 일부 피해자들은 별도의 특별법이 존재하지 않아 기존 법률에 의존한 제한적 보상만을 받거나, 아예 개별 국가배상소송에 의존해야 하는 상황에 놓여 있으며,

그 과정에서 장기간의 소송과 입증 부담을 감수해야 한다고 지적된다. 또한 특정 사건의 경우 피해자 범위가 지나치게 제한되거나, 신청기간이 짧고 배상액이 낮으며, 심리사회적 지원이 제공되지 않는 등 배상제도의 실질적 효과가 매우 제한적이라는 점도 강조된다. 이는 피해회복제도가 피해자의 현실적 필요에 기반하여 설계되기보다, 제도별로 단편적으로 구축되어 왔음을 보여주는 대목이다.

나아가 특별보고관은 실제 피해자들이 배상을 받기까지 “길고 비용이 많이 드는 법적 절차”를 견뎌야 하며, 소멸시효와 같은 법적 장벽으로 인해 상당수 피해자가 배상에서 배제되고 있다는 점을 지적하였다. 이는 현행 피해회복제도가 형식적으로는 권리구제의 경로를 열어두고 있으나, 실질적으로는 그 접근성을 심각하게 제한하고 있음을 의미한다. 결국 이 보고서는 한국의 피해회복제도가 피해자 중심의 통합적 회복체계라기보다, 분절된 제도와 절차를 피해자가 스스로 연결해야 하는 구조로 작동하고 있음을 국제적 관점에서 확인해 주고 있으며, 이러한 구조적 문제는 단순한 제도 개선을 넘어 근본적인 재설계가 필요함을 시사한다.

2. 국가폭력피해자 피해회복 과정 및 결과에 관한 실증적 분석

본 연구에서는 국가폭력피해자의 피해회복 과정과 그 결과를 실증적으로 분석하기 위하여, 재심 및 손해배상 재판을 경험한 피해자 15명(62세~85세, 전원 남성)을 대상으로 설문조사와 심층 면담을 병행하였다. 조사는 2026년 4월 30일까지 완료되었으며, 설문지는 인구사회학적 특성, 경제상태, 건강 상태, 트라우마의 지속적 영향, 재심 및 국가배상 절차에서의 경험, 삶의 질 등을 종합적으로 파악할 수 있도록 구성하였다.

본 설문은 단순한 제도 이용 여부를 파악하는 데 그치지 않고, 피해자의 삶 전반에 미친 영향을 다층적으로 분석하는 것을 목적으로 설계되었다. 이를 위해 기본적인 인구사회학적 특성(연령, 성별, 교육수준, 소득, 주거형태, 혼인상태 등)을 비롯하여 경제상태, 고용형태, 가구구성 등 생활기반에 관한 정보를 포함하고 있다. 이는 국가폭력 피해가 개인의 생애 전반에 걸쳐 어떠한 구조적 변화를 초래했는지를 입체적으로 파악하기 위한 기초 자료로 기능한다.

또한 설문지는 피해 이후의 건강 상태와 트라우마의 지속적 영향을 중점적으로 다루고 있다. 신체질환 및 정신질환 진단 여부, 약물 및 기호품 사용, 외상 후 스트레스 장애(PTSD), 우울증, 불안장애 등 다양한 건강 지표를 포함하여 피해가 장기적인 신체적·정신적 손상으로 이어졌는지를 확인하도록 구성되어 있다. 나아가 국가폭력 사건 발생 시점, 이후 삶의 변화(경제적 빈곤, 건강 악화, 가족 해체, 사회적 고립 등), 현재까지의 영향 정도를 조사함으로써, 피해가 일회적 사건이 아니라 지속적인 삶의 조건을 규정하는 경험임을 실증적으로 드러내고자 한다. 특히 재심 및 국가배상 절차와 관련하여 피해자가 경험하는 심리적 부담, 경제적 부담, 사회적 고립감 등도 별도로 측정하여, 피해회복 과정 자체가 또 다른 고통의 원천이 되고 있는지를 분석할 수 있도록 하였다.

아울러 본 설문은 양적 조사에 그치지 않고, 심층적인 면담 문항을 포함하여 피해자의 경험을 서사적으로 기록하도록 설계되었다. 사건이 없었다면 가능했을 삶에 대한 질문, 고문 후유증으로 나타나는 일

상적 변화, 재판 과정에서의 구체적 고통, 가족에게 미친 영향, 그리고 국가가 제공해야 할 지속적 지원에 대한 인식 등을 포함함으로써, 피해회복의 실질적 의미를 피해자의 관점에서 재구성하고자 한다. 이와 함께 WHO 삶의 질 척도(WHOQoL-BREF)를 활용하여 현재 삶의 만족도와 건강 상태를 종합적으로 평가하고 있어, 피해회복의 결과를 단순한 금전보상 여부가 아니라 삶의 질이라는 관점에서 분석할 수 있도록 하였다. 이러한 조사 결과는 현행 피해회복제도의 구조적 한계를 실증적으로 확인하고, 실질적 개선방안을 도출하는 근거로 활용되었다.

양적 분석에서는 표본 크기를 고려하여 정규성 가정을 전제하지 않는 비모수 통계 분석(SPSS 28.0, Spearman 순위상관계수)을 실시하였으며, 질적 분석에서는 해석적 현상학적 분석(Interpretative Phenomenological Analysis, IPA)을 활용하여 피해자가 사법적 경험에 부여하는 주관적·심리적 의미를 심층적으로 탐색하였다. 절차적 부담, 경제적·심리적 영향, 피해의 장기적 지속성, 그리고 현행 제도가 피해자의 삶의 회복에 미치는 실질적 효과를 중심으로 도출된 최종 연구 결과는 다음과 같다.

가 경제적 여건 및 신체·정신적 건강 실태

실태조사 결과, 국가폭력피해자들은 만성적인 자원 빈곤과 복합적인 건강 취약성에 직면해 있었다. 전체 참여자 중 약 73.3%가 가계 월평균 수입 250만 원 미만(150만 원 미만 46.7%, 150만~250만 원 미만 26.7%)의 저소득층에 해당하였고, 13.3%는 생계급여 수급자로 확인되어 경제적 자립도가 열악한 수준이었다. 신체 및 정신건강 측면에서도 고혈압(60.0%), 고지혈증(46.7%), 당뇨병(40.0%), 근골격계 질환(40.0%) 등 만성 질환의 유병률이 높았으며, 수면장애(33.3%), 외상 후 스트레스 장애(PTSD, 26.7%), 우울증(20.0%) 등의 정신과적 증상이 두드러졌다. 참여자 전원이 최소 1개 이상의 질환을 유병증으로, 장기적 외상 경험과 고령화가 맞물린 심각한 취약성을 실증적으로 보여주었다.

나 사법 절차 내 재외상화와 제도적 배신감 (양적 분석 결과)

본 연구에서 사용된 설문 도구의 신뢰도를 검증한 결과, 재판 중 재외상화 경험을 측정하는 문항(1~6번)의 Cronbach's α 값은 .949, 사법 절차상의 주관적 고통 및 제도적 인식을 측정하는 문항(10~13번)은 .881로 나타나 양호한 신뢰도를 확보하였다. 주요 문항별 분석 결과(5점 리커트 척도)는 다음과 같다. 과거 사건에 대한 침습적 재경험(문항 1, 평균=4.20)과 정서 조절의 어려움(문항 4, 평균=4.07)이

가장 높게 나타났다. 이는 사법 절차 이행 과정에서 피해자들이 당시의 고통을 실시간으로 재현하며 심각한 심리적 과각성 상태에 노출되어 있음을 의미한다. 또한 부정적 자기 인식(문항 5, 평균=3.80)과 대인관계 장애(문항 6, 평균=3.60) 점수 역시 높게 나타나, 장기화된 사법 투쟁이 개인의 자아 통합성과 사회적 신뢰를 지속적으로 훼손할 수 있음을 보여준다.

둘째, 피해자는 전문적 심리 상담 지원의 필요성(문항 7, 평균=3.87)에 대해 높게 측정한 반면, 현행 국가 지원 체계가 제공하는 정서적 실효성 및 보호 기능에 대한 평가(문항 8, 평균=2.20)는 낮게 나타났다. 이는 현행 제도가 피해자의 주관적 고통을 다독이는 데 한계가 있으며, 전문적 심리지원이 필요할 수 있음을 시사한다.

셋째, 사법 절차에 대한 인식 및 제도적 욕구를 살펴본 결과, 국가의 경제적 안전망이 뒷받침될 경우의 회복 가망성(문항 13, 평균=4.00)이 가장 높게 측정되었다. 지연된 정의에 따른 사법적 회의감(문항 12, 평균=3.00)과 생업 지장(문항 10, 평균=3.13)은 피해자를 경제적·심리적 고립으로 몰아넣는 주요 요인일 수 있음을 시사하였다.

넷째, 재판 중 재외상화 경험, 사법 절차상의 주관적 고충 및 제도적 인식, 그리고 삶의 질 간의 관계를 규명하기 위해 표 1과 같이 상관관계를 분석하였다. 재외상화 경험과 제도적 배신 간의 높은 정적 상관관계가 있는 것으로 나타났다($r = .693, p < .01$). 피해자가 사법 절차 내에서 겪는 심리적 재외상화(1번)는 지연된 정의와 사법적 회의감(4번)과 밀접하게 결합되어 있다. 이는 재판 과정 자체가 치유의 기회가 아닌, 국가에 의한 2차 가해의 통로로 작동할 수 있다는 문제의식을 더욱 강화시켜주는 결과다.

국가의 경제적 안전망에 대한 기대(5번)는 재외상화 경험($r = .838, p < .01$) 및 제도적 배신감($r = .733, p < .01$)과 강력한 상관을 보이는데, 이는 피해자들에게 경제적 지원은 단순한 보상을 넘어, 국가가 자신의 고통을 인정하고 회복을 보장한다는 실존적 신뢰의 척도로 인식되고 있음을 보여준다.

삶의 질(6번)은 재외상화 경험($r = -.655, p < .01$), 경제적 절망감($r = -.632, p < .05$), 국가의 피해 지원($r = -.649, p < .01$) 모두와 유의미한 부적 상관을 형성하고 있었다. 특히 주목할 점은 생업 지장 및 경제적 손실(2번)과는 유의미한 상관관계가 나타나지 않았다는 점이다($r = -.152$). 이는 현재 피해자들의 삶의 질을 결정하는 것이 단순한 과거의 경제적 손실액 그 자체보다, 재판 과정에서의 절망감과 미래에 대한 회복 가망성 같은 심리·제도적 변인과 더 밀접한 관련이 있음을 시사한다.

표 1. 피해자의 사법절차로 인한 어려움, 재외상화 경험, 삶의 질 간의 상관관계

	1	2	3	4	5	6
1	-	.170	.583*	.693**	.838**	-.655**
2	.170	-	.610*	.476	.367	-.152
3	.583*	.610*	-	.826**	.785**	-.632*
4	.693**	.476	.826**	-	.733**	-.527*
5	.838**	.367	.785**	.733**	-	-.649**
6	-.655**	-.152	-.632*	-.527*	-.649**	-

** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

1. 재외상화경험, 2. 문항10(사법 절차 이행에 따른 생업 지장 및 경제적 자원 손실), 3. 문항11(재판 지연과 경제적 한계로 인한 실존적 절망감), 4. 문항12(지연된 정의에 따른 사법적 회의감 및 제도적 배신 경험), 5. 문항13(국가의 경제적 안전망을 통한 삶의 의지 및 회복 가망성), 6. 삶의 질

참여자의 전반적인 삶의 질 점수는 5점 만점 기준 평균 2.71점으로, 주관적 삶의 질을 낮은 수준으로 느끼는 것으로 나타났다. 하위유형을 구분하여 보면, 신체적 건강 영역의 평균은 2.84점, 심리적 영역의 평균은 2.69점, 사회적 관계 영역의 평균은 2.44점, 환경적 영역의 평균은 2.69점이었다. 가장 낮은 점수를 기록한 사회적 관계 영역의 결과는 국가폭력과 사법적 2차 가해를 거치며 형성된 타인에 대한 불신과 사회적 고립감이 피해자들의 일상적 안녕감을 저해하는 기제로 작용할 가능성을 시사한다.

다 사법 절차 내 고통의 경험과 의미화 (질적 분석 결과)

심층 면담 자료를 코딩·범주화한 결과, 피해자들의 고통의 본질을 관통하는 4개의 상위 범주가 도출되었다. 그 결과는 다음과 같다.

(1) 범주 1: 법정에 소환된 망령이 고문의 기억을 실시간으로 깨움

피해자들은 수십 년 만에 자신의 억지 수사 기록을 마주하고 법정에 서는 행위 자체를 과거 고문실로 다시 끌려 들어가는 듯한 2차 가해로 인식하고 있었다. 일상 속 작은 소음이나 사이렌에도 사지가 굳는 감각적 과각성과 침습이 재판 과정 속에서 실시간으로 활성화되는 고통을 겪고 있었다.

(2) 범주 2: 무너진 주체성이 삶을 스스로 가두는 사회적 고립을 부름

과거 평생에 걸쳐 지속된 국가의 감시와 억압으로 인해 피동적인 삶의 태도가 내면화되어 있었다. 심문당하던 기억은 타인에 대한 근원적인 불신으로 이어져, 세상과 담을 쌓고 스스로를 심리적으로 윤패시키는 방어 기제를 고착화했다.

(3) 범주 3: 나라는 낙인이 가족의 일상을 무너뜨린 채 부채감으로 남음

과거 연좌제의 사슬로 인해 자녀의 사회 진출이나 취업이 제한되었던 기억은 자식의 앞길을 막았다는 실존적 부채감과 자책감으로 잔존해 있었다. 평생 빈곤과 고통을 함께하다 병든 배우자에 대한 죄책감, 사건 당시 가장 가까운 혈연으로부터 외면당했던 소외감이 깊은 흉터로 남아 있었다.

(4) 범주 4: 국가의 방관이 초래한 배신감이 통합적인 회복을 방해함

가해자인 국가가 도리어 고령의 피해자에게 스스로 무죄와 피해 증거를 찾아오라고 요구하는 사법 구조와 소멸시효 논쟁으로 인한 재판 지연에 극심한 분노를 표출했다. 이들은 일회성 금전 보상보다 국가의 공식적인 사과와 역사적 인정을 갈구했으며, 병원과 법원 등으로 파편화된 지원을 탈피하여 생계·의료·심리가 일원화된 국가 차원의 통합적 돌봄 창구를 강력히 요구하였다.

라 종합 해석 및 제도적 시사점

양적 지표의 경향성과 질적 진술의 심층적 의미 체계를 통합적으로 고찰했을 때 도출되는 현상의 본질은 ‘가해자가 된 보호자의 반복되는 배신’으로 요약된다. 국민을 보호해야 할 국가가 과거에 가해자로 돌변했던 외상에 이어, 현재의 피해회복을 위한 사법적 노력이 도리어 피해자의 자원을 마모시키고 실존적 절망감을 자극하는 또 다른 구조적 가해로 작동할 위험이 될 수도 있음을 확인하였다. 본 실증 분석 결과는 소송의 승소나 단발성 금전 배상에 치중된 현행 피해회복 제도의 구조적 한계를 시사하는 것일 수 있다.

3. 피해회복제도 문제점

가 피해회복의 절차적 문제점

(1) 피해회복 절차의 진행 주체

현행 국가폭력 피해회복 절차는 형식적으로는 국가가 책임을 인정하고 제도를 마련한 구조를 취하고 있으나, 실제 운영 방식에 있어서는 피해자가 절차를 주도해야 하는 구조로 작동하고 있다. 진실규명 신청, 재심 청구, 형사보상 신청, 국가배상소송 제기 등 피해회복의 각 단계는 국가가 직권으로 개시하거나 통합적으로 진행하는 방식이 아니라, 피해자 또는 유족이 개별적으로 신청하고 입증하여야만 비로소 절차가 개시된다. 이 과정에서 피해자는 수십 년 전의 사건에 대한 기록을 확보하고, 사실관계를 재구성하며, 법적 요건을 충족하기 위한 입증을 스스로 감당해야 한다. 결국 국가가 책임의 주체임에도 불구하고, 절차의 개시와 진행, 그리고 입증의 부담은 상당 부분 피해자에게 전가되어 있는 구조이다. 이는 본래 국민을 보호해야 할 책임이 있는 국가가 도리어 피해자에게 다시금 지난한 투쟁과 입증을 요구한다는 점에서, 피해자들에게 또 다른 형태의 깊은 ‘제도적 배신감(Institutional Betrayal; Smith & Freyd, 2014)’을 안기는 구조적 근원이 된다.

이와 관련하여 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(진실화해위원회)의 이행권고사항 역시 실질적인 피해회복으로 이어지기보다는 형식적으로 점검되는 수준에 머물고 있다는 비판이 제기된다. 진실화해위원회는 사건의 진실을 규명한 이후 국가기관에 재심 권고, 사과, 배상 및 제도개선 등을 포함한 다양한 이행조치를 권고하고 있으나, 이러한 권고사항의 이행 여부에 대한 점검은 주로 서면보고나 형식적인 절차 확인에 그치는 경우가 많다. 실제로 권고가 피해자의 권리회복으로 연결되었는지, 재심이나 배상이 실질적으로 이루어졌는지에 대한 실효적 검증은 충분히 이루어지지 않고 있다. 그 결과 진실규명은 이루어졌으나, 그 이후 단계에서 피해회복이 지연되거나 좌절되는 구조가 반복되고 있다.

일부 사건에서는 국가가 직권으로 재심을 청구하는 이른바 ‘직권재심’이 진행되기도 하였다. 납북귀환 어부 사건과 같이 명백한 국가폭력 사건의 경우 검찰이 직권으로 재심을 청구하여 무죄판결이 선고된 사례는, 국가가 보다 적극적으로 피해회복 절차를 주도할 수 있음을 보여주는 중요한 선례이다. 그러나 이러한 직권재심은 전체 재심 사건 중 극히 일부에 불과하며, 대부분의 사건에서는 여전히 피해자와 유족이 직접 재심을 준비하고 청구해야 하는 구조가 유지되고 있다. 즉, 국가가 스스로 과거의 잘못을 시정하기보다는, 피해자가 다시 한 번 국가를 상대로 싸워야만 하는 상황이 일반적인 모습이다.

이러한 점에서 현행 피해회복 절차는 국가가 주도하는 공적 회복의 체계라기보다, 피해자의 개별적 노력과 역량에 의존하는 사적 구제 절차에 가까운 성격을 띠고 있다. 진실규명 이후의 이행 단계가 형식적으로 운영되고, 직권에 의한 시정조치가 예외적으로만 이루어지는 현실은, 피해회복이 제도적으로 보장된 권리라기보다 ‘쟁취해야 하는 결과’로 남아 있음을 보여준다. 따라서 피해회복 절차의 주체를 피해자에게 맡겨두는 현재의 구조를 근본적으로 전환하여, 국가가 책임 주체로서 보다 적극적으로 절차를 개시하고 이행을 보장하는 방향으로 제도를 재설계할 필요가 있다.

(2) 재심 준비과정의 문제점

재심 준비과정에서 가장 근본적인 문제는 자료 확보의 어려움이다. 국가폭력 사건의 특성상 사건 발생 시점과 재심 준비 시점 사이에 수십 년의 시간 간격이 존재하는 경우가 많고, 그 사이에 수사기록이나 재판기록이 소실되거나 분산되어 있는 경우가 빈번하다. 피해자는 사건의 진상을 입증하기 위해 필수적인 자료를 확보해야 함에도 불구하고, 형사소송법상 열람·등사 제도는 ‘확정기록’에 한정되어 있고, 그 범위 역시 법원에 제출된 기록으로 좁게 해석되는 경향이 있다. 이에 따라 수사단계에서 작성된 주요 기록은 열람 대상에서 제외되는 경우가 많으며, 정보공개청구 제도를 활용하더라도 검찰 등 수사기관은 수사기록이라는 이유로 비공개 결정을 하는 관행이 반복되고 있다. 결국 피해자는 자신의 사건과 직접적으로 관련된 자료임에도 불구하고 접근이 차단되는 상황에 놓이게 되고, 이는 재심청구 자체를 어렵게 만드는 구조적 장애로 작용한다.

신상봉 씨 사건¹⁾은 국가폭력피해자가 재심을 준비하는 과정에서 자료 확보가 얼마나 구조적으로 어려운지를 보여주는 대표적인 사례이다. 신 씨는 재일교포 출신으로 1980년대 간첩 혐의로 수사와 재판을 거쳐 중형을 선고받고 약 10년간 수감생활을 한 뒤 출소하였으며, 이후 사망하였다. 유족은 수사 과

1) 경향신문 2026. 3. 24.자 기사 국가폭력피해자 유족 ‘재심 수사기록’ 요청에…검찰, 1년 4개월째 몽그적
<https://www.khan.co.kr/article/202603242034015>

정에서의 불법 구금 및 절차 위법 가능성을 확인하고 재심을 준비하기 위해 수사기록 확보에 나섰다. 특히 체포 시점과 구속영장 발부·집행 시점 사이의 불일치 등 위법수사의 정황을 확인하기 위해서는 당시 수사기록이 필수적인 상황이었다.

그러나 유족이 마주한 현실은 자료 접근 자체가 사실상 차단된 구조였다. 유족은 정보공개청구, 열람·등사 신청, 행정소송 등 가능한 모든 절차를 순차적으로 진행하였으나, 검찰은 해당 기록이 ‘확정기록’이라는 이유로 정보공개 대상이 아니라고 주장하며 공개를 거부하였다. 이에 따라 유족은 법원 소송까지 제기해야 했고, 일부 승소 판결을 받았음에도 불구하고 실제 기록 제공은 이루어지지 않는 등 절차는 장기간 지연되었다. 실제로 수사기록 확보를 위한 과정은 1년 4개월 이상 지속되었고, 그 사이에도 검찰은 추가적인 사유를 들어 공개를 거부하거나 지연시키는 태도를 반복하였다.

이 사건은 단순한 개별 사례를 넘어, 재심 준비과정에서의 구조적 문제를 집약적으로 보여준다. 첫째, 수사기록이 형사소송법상 열람·등사 대상인지, 정보공개법상 공개 대상인지에 대한 기준이 불명확하고 기관마다 상이하게 적용되고 있다는 점이다. 둘째, 법원의 공개 판결이 존재함에도 불구하고 행정기관이 이를 실질적으로 이행하지 않거나 지연시키는 문제가 발생하고 있다는 점이다. 셋째, 피해자가 자료 확보를 위해 정보공개청구, 행정소송, 재신청 등을 반복적으로 수행해야 하는 구조 자체가 과도한 부담을 전가하고 있다는 점이다. 결국 신상봉 씨 사건은 재심 준비의 출발점인 ‘기록 접근권’이 제도적으로 보장되지 않는 현실을 드러내며, 국가폭력 피해회복 절차 전반의 구조적 한계를 보여주는 사례로 평가할 수 있다.

자료 확보 과정에서의 비용 문제 역시 피해자에게 과도한 부담으로 작용했다. 어렵게 열람이 허용되더라도, 방대한 분량의 기록에 대한 복사·등사 비용은 상당한 수준에 이르며, 반복적인 신청 과정에서 추가 비용이 발생하는 경우도 적지 않았기 때문이다. 법무부는 2026. 5. 사건기록 열람·등사 수수료를 면제하는 내용의 규칙을 개정하면서도 ‘재판 중 사건기록’에 한정했고 이미 확정된 사건의 기록이나 재심을 준비하는 단계에서 필요한 자료는 여전히 적용 대상에서 제외되어 비판을 받았다²⁾. 2026. 7. 14. 법무부는 이런 비판을 수용하여 재심청구권자가 재심청구를 목적으로 재판확정 사건기록의 열람·등사를 신청하는 경우 그 수수료를 면제하는 특례규정을 마련하여 입법예고했다.

결국 재심 준비과정은 자료 접근의 제약과 비용 부담이라는 이중의 장벽 속에서 진행되고 있으며, 이

2) 경향신문 2026. 4. 18.자 기사 사건기록 열람·등사 수수료 면제, 이미 끝난 재판은 예외...두 번 우는 국가폭력 피해자들 <https://www.khan.co.kr/article/202604180800011#ENT>

는 피해자에게 사실상 재심청구의 문턱을 높이는 결과로 이어졌다. 국가폭력 사건은 국가기관이 생성·보유한 기록에 의해 그 진상이 규명될 수밖에 없는 구조를 가지는데, 그 기록에 대한 접근권이 제한되고 비용까지 부담해야 하는 제도는 피해자에게 다시 한 번 입증의 부담을 전가하는 방식으로 작동했다. 제도개선으로 비용부담은 면제되었지만 자료접근의 어려움은 개선되지 않았다. 이러한 과정에서 피해자는 잔존하는 심리적·경제적 에너지마저 모조리 고갈되는 ‘상실의 나선(Loss Spiral)’에 처하게 되며, 이는 트라우마의 치유적 회복에 전념해야 할 기회를 구조적으로 봉쇄하는 부작용을 낳을 가능성이 있다. 재심 준비과정의 문제는 단순한 절차상의 불편을 넘어, 피해회복 자체를 제약하는 핵심적인 구조적 문제로 평가될 수 있으며, 기록 접근권의 실질적 보장이 이루어져야 한다.

(3) 재심 진행과정의 문제점

(가) 재심 청구 후 결정까지의 지연 문제

형사소송법은 제4편 특별소송절차 제1장에서 재심에 대한 규정을 두고 있는데(형사소송법 제420조 내지 제440조), 청구인이 재심을 청구하고 나서 법원이 이에 대한 결정을 하기까지에 대한 기간에 대해서는 형사소송법상에 아무런 규정이 없다. 기간과 관련하여 훈시규정조차 존재하지 않아 청구인이 재심을 청구하고 나서 1년 이상 기다리는 경우도 종종 발생하고 있다. 형사소송법에 처리 기간과 관련한 규정이 없기 때문에 이론상 법원이 몇 년 동안 재심 청구와 관련하여 아무런 결정을 내리지 않는 것도 가능한 상황이다. 이처럼 재심 청구인의 권리구제가 무한정 지연되는 것을 방지하기 위해서는 재심 청구가 있고 나서 법원이 이를 언제까지 처리하여야 하는지에 관련하여 규정이 있어야 할 필요가 있다. 실제로 본 연구의 분석 결과에서도 사법부의 재판 지연에 대한 지각과 국가 시스템에 대한 제도적 배신감간에 매우 높은 정적 상관관계($r = .826$)를 보였다.

형사보상청구의 경우, 보상청구를 받은 법원은 6개월 이내에 보상결정을 하여야 한다고 법으로 규정되어 있다(형사보상 및 명예회복에 관한 법률 제14조 제3항)³⁾. 재심절차에 대해서도 ‘재심의 청구를 받은 법원은 6개월 이내에 재심개시여부에 관한 결정을 하여야 한다’는 규정을 형사소송법에 추가하는 등의 방법으로 재심절차가 무한정 지연되는 것을 해결하여야 할 필요가 있다.

3) 다만 형사보상 및 명예회복에 관한 법률 제14조 제3항에 6개월 이내에 보상결정을 하여야 한다고 규정하고 있음에도 불구하고 법원이 이를 훈시규정으로 해석하고 있기 때문에 형사보상절차가 지연되는 문제는 계속 발생하고 있다. 이에 관해서는 후술하도록 하겠다.

(나) 동일한 이유로 다시 재심을 청구하지 못하는 문제

형사소송법

제433조(청구기각 결정) 재심의 청구가 법률상의 방식에 위반하거나 청구권의 소멸 후인 것이 명백한 때에는 결정으로 기각하여야 한다.

제434조(동전) ① 재심의 청구가 이유없다고 인정한 때에는 결정으로 기각하여야 한다.

② 전항의 결정이 있는 때에는 누구든지 동일한 이유로써 다시 재심을 청구하지 못한다.

형사소송법 제434조 제2항은 재심 기각 결정이 있는 때에는 누구든지 동일한 이유로써 다시 재심을 청구하지 못한다고 규정하고 있다. 이는 남소 방지와 법적 안정성 유지를 위한 취지의 규정이지만, 국가폭력피해자들에게는 위 조항이 권리구제의 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

국가폭력피해자들은 대부분 과거 권위주의 시대에 국가 주도로 조직적으로 이루어진 공권력에 의한 인권침해를 당한 사람들로 재심 사유를 증명하는 과정에서 기록 확보의 어려움을 겪는 경우가 많다. 따라서 어렵게 자료를 확보하여 재심 청구를 했는데도 불구하고 재심 사유의 증명이 부족하다는 이유로 재심 청구가 기각되는 일도 종종 발생한다. 이 경우 재심 청구가 기각되고 나서 피해자들이 나중에 진실 화해를 위한 과거사정리위원회의 진실규명결정을 받는 등 추가 자료를 확보하게 되더라도 형사소송법 제434조 제2항이 적용되어 다시 재심 청구를 하지 못하게 되는 문제가 발생하게 된다.

국가폭력피해자들은 주로 형사소송법 제420조 제7호, 제422조에 의하여 재심을 청구하는데, 과거 수사기관, 법원의 잘못을 국가폭력피해자 개개인이 직접 밝혀내기가 쉽지 않은 점을 고려할 때 형사소송법 제434조 제2항은 개정되어야 할 필요가 있다고 할 것이다. 적어도 진실화해위원회의 진실규명결정이 있는 경우 형사소송법 제434조 제2항은 적용되지 않는 것으로 예외를 두어야 할 것이다. 이러한 경직된 법적 조항은 셀리그먼(Seligman, 1972)의 학습된 무력감(Learned Helplessness)을 심화시키는 요인이 될 수 있다. 피해자가 아무리 객관적 증거를 사후에 추가 확보하더라도 제도적으로 구제받을 방법이 영구히 차단된다는 절망적 지각은, 피해자 스스로 권리 회복에 대한 동력과 생존 가치를 심각하게 마모시키기 때문이다.

(다) 재심개시결정에 대한 검사의 즉시항고 문제

형사소송법

제435조(재심개시의 결정) ①재심의 청구가 이유있다고 인정한 때에는 재심개시의 결정을 하여야 한다.

제437조(즉시항고) 제433조, 제434조제1항, 제435조제1항과 전조제1항의 결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있다.

형사소송법 제437조는 재심 청구 기각결정뿐만 아니라 재심개시결정에 대하여도 즉시항고를 할 수 있다고 규정하고 있다. 형평성의 관점에서는 위와 같은 규정이 언뜻 합리적으로 보이지만, 국가폭력피해자들의 권리구제에는 위와 같은 규정이 걸림돌로 작용한다. 어렵게 자료를 모아 재심을 청구한 경우, 재심이 개시되기까지도 보통 상당한 시간이 걸리는데 검사가 법원의 재심개시결정에 대하여 즉시항고를 하면 국가폭력피해자들은 재심사유에 대하여 다시 다투어야만 한다.

재심개시결정이 나기까지의 절차 지연도 충분히 고통스러운데, 재심을 청구한 법원에서 재심사유를 인정받았음에도 불구하고 검사의 즉시항고로 또다시 재심사유에 대하여 다투게 되면 국가폭력피해자들의 정신적 고통은 더욱 가중된다. 즉시항고가 기각되더라도 재항고가 가능하므로 국가폭력피해자들은 재심 개시까지 세 번의 산을 넘어야 하는 상황이 발생하게 된다. 이는 국가폭력을 극복하려는 피해자들에게 오히려 국가 권력기관이 다시 소송 상대방으로 돌변해 끝까지 가해 사실을 부인하고 저지하려 드는 사법적 가해로 체감되어, 치유의 지연과 정신적 피로감을 가중시키는 요인이 될 수 있다(Westervelt & Cook, 2010).

(4) 형사보상과정의 문제점

(가) 형사보상지연 문제

형사보상 및 명예회복에 관한 법률(약칭: 형사보상법)

제14조(보상청구에 대한 재판) ① 보상청구는 법원 합의부에서 재판한다.

② 보상청구에 대하여는 법원은 검사와 청구인의 의견을 들은 후 결정을 하여야 한다.

③ 보상청구를 받은 법원은 6개월 이내에 보상결정을 하여야 한다.

④ 제2항에 따른 결정의 정본(正本)은 검사와 청구인에게 송달하여야 한다.

형사보상 및 명예회복에 관한 법률 제14조 제3항은 형사보상청구를 받은 법원은 6개월 이내에 보상결정을 하여야 한다고 규정하고 있는데, 법원은 위 규정을 훈시규정으로 보고 있기 때문에 실제 법원에서 청구 접수 후 6개월 이내에 형사보상결정을 내리지 않더라도 법원은 아무런 책임을 지지 않고 있다.

2023. 1. 재심에서 무죄를 선고받은 납북귀환어부 A씨의 유족은 같은 해 춘천지방법원 강릉지원에 형사보상을 청구하였는데, 법원은 형사보상 및 명예회복에 관한 법률에서 정한 기한인 6개월을 초과하여 청구시로부터 1년 3개월이 지난 2024. 7. 형사보상결정을 내렸다. 이에 A씨의 유족은 법정 기한을 초과한 약 9개월 상당의 지연이자의 지급을 구하는 국가배상소송을 제기하였으나, 법원은 형사보상 및 명예회복에 관한 법률 제14조 제3항은 훈시규정에 불과하다고 하여 유족들의 청구를 기각하였다. 유족들이 상고를 포기함에 따라 2026. 2. 20. 위 판결은 확정되었다(서울중앙지방법원 2026. 1. 29. 선고 2025나6607 판결 참조).

서울중앙지방법원 2026. 1. 29. 선고 2025나6607 판결 중 일부 발췌

형사보상법 제14조 제3항은 “보상청구를 받은 법원은 6개월 이내에 보상결정을 하여야 한다”고 규정하고 있는바, 이는 형사보상결정이 과도하게 지연되는 것을 방지하기 위한 규정이다. 그러나 형사보상법에는 위 결정기한이 도과된 경우 보상금 지급기한 도과(형사보상법 제21조의2)와는 달리 결정기간 도과 시의 특별한 법률효과를 규정하고 있지 아니한 점, 구체적 사건의 개별적 특수성 및 현실적인 제반여건(해당 법원에 계속 중인 사건의 총계, 인적·물적 시설 등) 등을 고려할 때 모든 형사보상사건을 일률적으로 6개월 이내에 결정하여야 한다고 보기는 어려운 점, 결정기한을 엄격하게 제한하는 것은 공정한 절차에 따라 실체적으로 적정한 결론을 도출하는데 필요한 심리를 과도하게 제한할 수 있는 점, 이와 유사한 형식으로 규정된 민사소송법 제199조(종국판결 선고기간), 소송촉진 등에 관한 특례법 제21조(판결선고기간), 헌법재판소법 제38조(심판 기간) 등이 모두 훈시규정으로 해석되는 점 등을 종합하면, 형사소송법⁴⁾ 제14조제3항은 훈시규정에 불과하므로 이 사건 재판부가 위 결정기한을 도과하였다고 하더라도 그러한 사정만으로 위 재판부의 행위가 위법하다고 볼 수는 없다.

법원은 구체적 사건의 개별적 특수성 및 현실적인 제반여건 등을 고려할 때 모든 형사보상사건을 일률적으로 6개월 이내에 결정하여야 한다고 보기는 어렵고, 결정기한을 엄격하게 제한하는 것은 공정한 절차에 따라 실체적으로 적정한 결론을 도출하는데 필요한 심리를 과도하게 제한할 수 있다고 하여 형사보상법 제14조 제3항을 훈시규정으로 보았으나, 형사보상청구로 피고인 또는 청구인들이 받게 되는 보상의 내용을 고려할 때 6개월 이상이 걸릴 정도로 보상금액의 산정이 복잡한 경우는 거의 존재하지 않는다.

4) 형사보상법의 오기인 듯 보인다.

형사보상 사건에서 청구인은 일반적으로 구금보상과 변호인 보수, 일당 등을 받게 되는데 구금보상액은 일반적으로 구금일수×해당년도 일급 최저임금액×5⁵⁾를 한 금액으로 정해지고, 변호인 보수는 대법원 국선변호에 관한 예규에 따라 산정되며, 일당도 증인 여비에 준해서 산정되기 때문에 형사보상금 산정은 실무적으로 간단한 편이다⁶⁾.

피고인이 사망하여 상속인들이 형사보상을 청구하는 경우에도 청구인들이 상속관계를 증명하는 서류를 모두 제출하고, 민법에 따라 상속분을 계산한 후 청구하기 때문에 형사보상법에서 규정한 대로 법원이 6개월 이내에 이를 처리하지 못할 이유는 특별히 존재하지 않는다고 할 것이다⁷⁾.

(나) 청구 과정에서 누락된 상속인이 있는 경우 법원이나 검찰이 따로 통지하지 않는 문제

국가폭력피해자들은 재심을 청구하기 전 이미 사망하여 상속인들이 재심을 청구하고, 재심 무죄판결 후 형사보상도 상속인들이 청구하는 경우가 대부분이다. 이 경우 재심 청구는 피고인의 배우자, 직계친족 또는 형제자매 중 한 명이 대표로 하면 되기 때문에 상속인들을 전부 확인하지 못하더라도 문제되지 않지만, 형사보상의 경우 보상금을 상속인들이 각 민법에서 정한 상속분에 따라 받게 되므로 망인인 피고인의 상속인들을 전부 확인할 필요가 발생한다. 이러한 경우 망인의 상속인들이 동시에 청구하면 형사보상금을 수령하지 못하는 상속인이 생길 우려가 없지만, 다른 가족과 오래전 연락이 두절된 상속인이 있는 경우 형사보상 청구시 청구인들로서는 이를 해당 상속인에게 알릴 방법이 없어 형사보상금을 받지 못하게 되는 상속인이 발생하게 되는 문제가 발생한다⁸⁾. 이를 방지하기 위해서는 국가기관인 법원이나 검찰이 직권으로 누락된 상속인의 주소를 파악할 수 있게 하여 누락된 상속인에게 통지를 보내게 하는 규정을 두거나, 적어도 법원이 청구인들에게 보정명령을 내려서 청구인들이 누락된 상속인들의 주민등록표 초본이나 등본을 발급받아 보정할 수 있도록 하는 것이 필요하다.⁹⁾

5) **형사보상법 제5조(보상의 내용)** ① 구금에 대한 보상을 할 때에는 그 구금일수(拘禁日數)에 따라 1일당 보상청구의 원인이 발생한 연도의 「최저임금법」에 따른 일급(日給) 최저임금액 이상 대통령령으로 정하는 금액 이하의 비율에 의한 보상금을 지급한다.

형사보상법 시행령 제2조(보상의 한도) 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제5조제1항에 따른 구금(拘禁)에 대한 보상금의 한도는 1일당 보상청구의 원인이 발생한 해의 「최저임금법」에 따른 일급(日給) 최저임금액의 5배로 한다.

6) 형사보상청구인이 형사보상금을 모두 계산하여 청구하며, 청구인의 계산에 오류가 있을 경우 검찰 측에서 이의를 제기하여 보완이 이루어지기도 한다.

7) 만일 청구인들이 제출한 서류에 보완이 필요하더라도 법원이 보정명령을 내릴 수 있다는 점을 고려한다면 법원이 6개월 이내에 형사보상청구를 처리하는데 어려움을 겪을 이유는 없다.

8) 형제자매나 조카의 경우 주민등록표 등본, 초본 발급이 불가능하여 청구인들로서는 누락된 상속인들의 주소를 확인할 수 있는 방법이 존재하지 않는다.

9) 현재도 일부 적극적인 재판부의 경우 청구인들에게 보정명령을 내려서 상속인들 모두가 청구절차에 참여할 수 있도록 하고 있다.

(5) 국가배상과정의 문제점

(가) 국가배상신청이 아니라 국가배상소송으로 진행해야 하는 문제

국가배상법에 따르면 국가배상법에 따라 배상금을 지급받으려는 자는 그 주소지·소재지 또는 배상 원인 발생지를 관할하는 지구심의회에 배상신청을 할 수 있다(국가배상법 제12조 제1항). 원래 국가배상을 청구하는 경우 국가배상신청을 거쳐야 했으나, 2008. 3. 14. 국가배상법 개정으로 배상심의회에 배상신청을 거치지 않고도 바로 법원에 소송을 제기할 수 있도록 바뀌었다. 배상신청을 거치지 않고 바로 소송으로 갈 수 있도록 법이 개정된 것은 겉보기에는 합리적인 방법으로 보이나, 국가폭력피해자들의 권리구제 측면에서는 피해자들이 바로 소송으로 갈 수 있게 된 것이 반드시 도움이 된다고는 할 수 없다.

소송으로 진행하는 경우, 1심 판결이 선고되기까지 최소 1년이 걸리며 판결이 확정되어 피해자들이 실제로 배상금을 받는데까지는 더 많은 시간이 소요된다. 국가배상신청의 경우 국가배상법 제13조 제1항에서 4주라는 처리기간을 규정하고 있어 법에 규정된 대로 지구심의회가 배상신청을 처리한다면 피해자들은 훨씬 신속하게 권리구제를 받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 피해자들이 국가배상신청제도를 이용하지 못하는 것은 법령에 기간이 규정되어 있음에도 실제로는 지구심의회가 위 규정에 따르지 않고 처리를 지연하는 경우가 많아서이다. 국가폭력피해자의 신속한 권리구제를 위해서는 현재 제대로 작동하지 않는 지구심의회 심의절차를 실질화할 필요가 크다.

(나) 국가배상책임의 성립 조건과 관련한 현행 대법원 판례의 문제점

현행 대법원 판례는 국가배상책임을 공무원 개인의 주관적 불법행위책임을 국가가 대위해서 부담하는 것(대위책임)임을 전제로 하여, 국가배상책임의 성립 조건으로 국가의 행위가 공법상 위법하다는 것뿐만 아니라 공무원의 주관적 책임요소인 고의·과실, 즉 객관적 주의의무의 소홀과 객관적 정당성 상실이라는 별도의 위법성 판단기준을 요구하고 있다(대법원 2000. 5. 12. 선고 99다70600 판결, 대법원 2002. 5. 17. 선고 2000다22607 판결 등 참조). 위와 같은 대법원 판례에 따르면 국민에게 손해를 입힌 국가의 행위가 공법상 위법하더라도, 담당 공무원이 객관적 주의의무를 소홀히 하지 않았거나 직무행위가 객관적 정당성을 상실하지 않았다는 이유로 국가배상책임의 성립을 인정하지 않을 수도 있게 된다.

한편, 대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 전원합의체 판결에서 대법관 김상환, 대법관 노태악, 대법관 권영준, 대법관 노경필의 별개의견은 국가배상책임을 단순히 공무원 개인의 민사적 불법행위

책임을 국가가 대위하여 부담하는 것을 넘어 국가가 위법한 행위로 국민에게 손해를 입힌 경우 스스로 책임을 지는 ‘자기책임’으로 이해하여야 한다고 보았고, 전통적인 과실책임의 원칙의 경우 공무원의 민사적 불법행위책임이 인정되지 않는다는 이유로 국가의 위법한 행위로 손해를 입은 국민이 아무런 배상을 받지 못하는 결과를 초래할 수 있어 배분적 정의의 실현 또는 사회적 공평의 확보에 반하게 되는 문제가 발생할 수 있다고 보았다. 나아가 위 별개의견은 헌법 제29조 제1항을 공무원의 직무수행을 통해 실현되는 국가의 불법행위로 손해를 입은 국민이 직접 국가를 상대로 정당한 배상을 청구할 수 있는 권리를 헌법적으로 보장한 규정으로 해석되어야 한다고 보았다.

대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 전원합의체 판결 중 일부 발췌

[대법관 김상환, 대법관 노태악, 대법관 권영준, 대법관 노경필의 별개의견]

헌법 제29조 제1항이 정한 국가배상책임은 국가의 불법행위로 인해 국민이 손해를 입었을 때 그 위법의 결과를 국가가 스스로 제거하도록 함으로써 헌법의 기본원리인 법치국가원리를 구현하고, 국가로 하여금 국가의 위법한 행위로 인하여 국민이 입은 손해를 사후적으로나마 회복하도록 함으로써 헌법 제10조 제2문이 정한 기본권 보장 의무를 다하도록 하기 위한 것이다. 따라서 국가배상책임은 단순히 공무원 개인의 민사적 불법행위책임을 국가가 대위하여 부담하는 것을 넘어 국가가 위법한 행위로 국민에게 손해를 입힌 경우 스스로 책임을 지는 ‘자기책임’으로 이해하여야 한다.

대한민국헌법

제29조 ① 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다.

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

국가배상법 제2조 제1항의 ‘고의 또는 과실’의 의미에 관하여서도 대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 판결의 별개의견은 공무원 개인의 주관적 책임의 전제가 되는 요건이라고 해석할 것이 아니라 행정 조직이나 운영상의 결함에 따른 공무원의 공적 직무수행상 과실로 해석하는 것이 우리 헌법이 국민에게 보장하는 국가배상청구권을 온전하게 실현하고, 국가의 위법한 행위에 대한 폭넓은 적법성 통제라는 법치국가원리를 구현하는 해석으로서 헌법 제29조 제1항에서 정한 국가배상책임의 성격과도 합치된다고 보았다¹⁰⁾. 이미 대법원은 국가배상책임 성립을 위해 개별공무원의 고의·과실이 인정될 필요는

10) 헌법상 보장되는 국가배상책임은 국가의 자기책임으로 이해하는 이상 그 하위 법규인 국가배상법 제2조 제1항의 ‘고의 또는 과실’을 공무원개인의 주관적 책임의 전제가 되는 요건이라고 해석할 경우, 헌법이 국민에게 보장한 국가배상청구권의 범위가 부당하게 제한되므로 이러한 해석은 헌법이 전제하고 있는 국가배상책임의 성격에 부합하지 않는다(대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 전원합의체 판결 중 대법관 김상환, 대법관 노태악, 대법관 권영준, 대법관 노경필의 별개의견 참조).

없고, 광범위한 다수 공무원이 관여한 일련의 국가작용에 대하여 전체적으로 보아 객관적 주의의무 위반이 인정되면 충분하다고 판단하여, 국가배상법 제2조 제1항의 '고의 또는 과실'이 전통적인 과실책임의 원칙과 다를 수 있다는 점을 인정한 바 있다(긴급조치 제9호의 발령부터 적용·집행에 이르는 일련의 국가작용으로 개별 국민에 대하여 국가배상책임을 인정한 대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결 참조).

국가배상책임의 위법성 판단기준으로 직무의 객관적 정당성 상실 요건에 관하여도 대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 전원합의체 판결의 별개의견은 국가의 행위가 공법상 위법하다는 결론에 이르렀음에도 그 행위가 국가배상법상 위법성 요건을 충족하는지를 판단하기 위해 '객관적 정당성 상실'이라는 별도의 요건을 요구하는 것은 '공법상 자기책임'이라는 국가배상책임의 법적 성격에 맞지 않을 뿐만 아니라 체계상 혼란을 초래하는 것으로 부당하다고 보았다. 객관적 정당성 상실이라는 요건을 들지 않더라도 공법상의 일반원칙에 따라 위법성의 인정범위가 확대될 여지가 충분하므로 국가배상법에 존재하지 않는 요건인 객관적 정당성 상실을 국가배상책임의 성립요건으로 두어 혼란을 가중시킬 필요가 없다는 것이다.

대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 전원합의체 판결 중 일부 발췌

[대법관 김상환, 대법관 노태악, 대법관 권영준, 대법관 노경필의 별개의견]

국가의 행위가 공법상 위법하다는 결론에 이르렀음에도 그 행위가 국가배상법상 위법성 요건을 충족하는지를 판단하기 위해 '객관적 정당성 상실'이라는 별도의 요건을 요구하는 것은 '공법상 자기책임'이라는 국가배상책임의 법적 성격에 맞지 않을 뿐만 아니라 체계상 혼란을 초래하는 것으로 부당하다. 그 구체적인 근거는 다음과 같다.

(1) 공무원이 엄격한 의미의 법령을 위반한 경우에만 국가배상책임이 성립된다고 볼 경우 그 위법성의 인정범위가 지나치게 좁아져 국민의 권리 구제에 미흡할 수 있으므로, 위법성의 인정범위를 그보다 넓힐 필요는 충분히 인정된다. 그러나 '객관적 정당성 상실'이라는 요건을 들지 않더라도 공법상의 일반원칙에 따라 위법성의 인정범위가 확대될 여지가 충분하다. 즉, 대법원의 기존 법리가 객관적인 정당성을 결여한 경우로 예시한 '인권존중, 권력남용금지, 신의성실, 공서양속 등의 위반'은 공법상 일반원칙인 평등의 원칙, 비례의 원칙, 성실의무와 권한남용금지의 원칙, 신뢰보호의 원칙 및 부당결부금지의 원칙 등의 적용을 통해서도 마찬가지로 위법한 행위로 인정될 수 있다. 게다가 2021. 3. 23. 제정된 행정기본법은 위와 같은 공법상 일반원칙을 법률로 성문화하였으므로, 국가의 행정작용이 공법상 일반원칙을 위반한 경우 이는 곧 엄격한 의미의 법령 위반을 구성할 수 있기도 하다.

(2) 국가배상제도는 헌법 제29조 제1항이 국민의 기본권으로 보장한 공법상 제도라고 보아야 하고, 단순히 국가가 공무원의 사법(私法)상 불법행위책임을 대신하여 부담하는 제도가 아니라는 점은 앞서 강조한 것과 같다. 이와 같은 국가배상제도의 공법적 성질에 비추어 보아도 국가배상책임의 성립요건인 위법 또한 마찬가지로 공법상 일반 원칙에 따라 판단되는 것으로 충분하고, 별도로 '객관적 정당성 상실'과 같은 요건을 둘

필요가 없다. 국가의 행위가 위법한지를 판단하는 공법상 위법성 판단기준이 있는데도 이와 별도로 ‘객관적 정당성 상실’이라는 위법성 판단기준을 두는 것은 동일한 행위에 대한 위법성 판단기준을 복수로 적용하도록 하는 것으로서 국민의 권리를 필요 이상 제한하는 결과를 초래한다.

(3) ‘객관적 정당성 상실’이란 국가배상법 그 어디에도 존재하지 않는 요건으로 법원이 이를 국가배상책임의 성립요건으로 인정함으로써 오히려 혼란만 가중된다는 지적도 있다. 대법원은 앞서 본 것과 같이 ‘객관적 정당성 상실’이라는 요건을 위법성 판단 기준으로 보는 한편, 국·공립대학 교원에 대한 위법한 재임용거부처분을 원인으로 하는 국가배상소송 사건에서는, ‘고의·과실’이 인정되려면 그 재임용거부처분이 객관적 정당성을 상실하였다고 인정될 정도에 이르러야 한다고 판시함으로써(대법원 2011. 1. 27. 선고 2009다30946 판결), 객관적 정당성 상실 요건이 마치 고의·과실을 판단하는 기준인 것처럼 판시하여 일관된 요건으로 이해하기도 어렵다.

결국, 국가배상책임을 공법상 자기책임으로 보는 이상 국가배상책임의 성립요건이나 위법성 판단기준으로서 객관적 정당성 상실이라는 요건을 유지할 필요가 없다.

위 별개의견이 밝힌 바와 같이, 현행 대법원 판례의 태도와 같이 국가배상책임의 성립요건을 인정한다면 공법상 위법한 국가의 행위에 의하여 피해를 입은 국가폭력피해자가 담당 공무원이 객관적 주의의무를 소홀히 하지 않았거나 직무행위가 객관적 정당성을 상실했다고 보기 어렵다는 이유만으로 아무런 배상을 받지 못하는 결과를 초래할 수 있어 피해자의 권리구제 및 사회적 정의 실현에 반하는 문제가 발생하게 된다. 실제로 공법상 위법한 국가의 행위가 있었음에도 불구하고 담당 공무원이 객관적 주의의무를 소홀히 하지 않았거나 직무행위가 객관적 정당성을 상실했다고 보기 어렵다는 이유로 배상을 받지 못하는 피해자들이 존재한다. 국가폭력피해자들의 권리구제와 회복적 정의 실현을 위해서는 국가배상책임의 성립요건과 관련한 현행 대법원 판례가 속히 변경되어야 할 필요가 있다.

학계에서도 국가배상을 대위책임으로 보는 관점에는 한계가 존재하고, 현대 행정 수단의 다양화와 복잡성, 국가작용의 확대, 피해자 구제의 필요성 등을 고려할 때 국가배상책임을 사법적 대위책임이 아니라 공법적 자기책임으로 이해하여야 할 필요성이 있다는 주장이 대두되고 있다¹¹⁾.

(다) 진실·화해를 위한 과거사정리위원회의 결정을 절대적 증거로 삼지 않는 대법원 판결의 문제점

진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하 ‘진실화해위원회’라 한다)는 진실·화해를 위한 과거사정리기본법(약칭: 과거사정리법)에 의하여 설치된 국가기구로서 과거와의 화해를 통하여 미래로 나아가기 위한 국민통합과 민주발전에 기여함을 목적으로 하여 독립성을 가지고 항일독립운동, 반민주적 또는 반인

11) 이해림, 「국가배상의 귀책요건에 관한 다원적 법비교 연구」, 박사학위 논문, 서울대학교, 2023, 260면 참조

권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하고 있다.

진실화해위원회가 진실규명 업무를 공정하고 객관적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 과거사정리법은 판사·검사·군법무관 또는 변호사의 직에 10년 이상 재직한 자, 대학에서 전임교수 이상의 직에 10년 이상 재직한 자, 3급 이상 공무원으로서 공무원의 직에 10년 이상 재직한 자, 성직자 또는 역사고증·사료편찬 등의 연구활동에 10년 이상 종사한 자로 정리위원회를 구성하되, 그 구성에 국회, 대통령, 대법원장이 관여하도록 하고 있다(과거사정리법 제5조). 또한 위원회 임기 및 직무상 독립과 신분을 보장하면서(제6조, 제9조), 정당의 당원 등이 위원이 되거나 위원이 정치활동에 관여할 수 없도록 할 뿐만 아니라 제척·기피·회피 제도를 두고 있으며(제10조 내지 제12조), 정리위원회의 의사는 원칙적으로 공개하도록 하고 있다(제14조). 아울러 그 업무수행을 위하여 사무처 및 신분이 보장되는 직원을 두고, 필요한 사항을 자문하기 위하여 전문가로 구성된 자문기구를 둘 수 있도록 규정하고 있다(제16조 내지 제17조).

더하여 과거사정리법은 진실규명 조사와 관련하여, 위원이나 소속 직원을 활용한 다양한 조사방법(참고인 등의 진술청취, 관계기관에 대한 자료 제출요구, 사실조회, 감정의회, 실지조사 등)을 규정하면서 정리위원회로부터 자료 등의 제출명령을 받은 기관 등은 정당한 이유 없이 이를 거부할 수 없으며, 제출을 거부할 사유가 있더라도 비공개를 전제로 정리위원회가 열람할 수 있도록 조치할 것을 규정하고 있다(제26조). 또한 참고인 등에 대한 진술청취 조사방법의 실효성이 확보될 수 있도록 동행명령 제도를 두고 있고, 대상자가 수감자나 현역 군인인 경우 교도소나 소속 부대장의 협력의무 등도 규정하고 있다(제28조). 그 밖에 국가기관을 비롯한 관계기관에 대하여 정리위원회의 업무에 적극 협조하고 진실규명에 필요한 편의를 제공할 의무를 부과하고 있다(제45조).

이와 같은 조사를 거쳐 진실규명이 된 경우 정리위원회는 재적위원 과반수의 찬성 의결로써 진실규명 결정을 하게 된다(제13조, 제36조). 이러한 진실규명결정은 조사대상자나 참고인에게 통지하여야 하고, 이의가 있는 자는 이의신청을 할 수 있으며(제38조), 항고소송으로 다룰 수도 있다(대법원 2013. 1. 16. 선고 2010두22856 판결 등 참조).

이처럼 과거사정리법은 공정하고 객관적인 진실규명을 위하여 다양한 제도와 장치를 두고 있는데, 대법원 2013. 5. 16. 선고 2012다202819 전원합의체 판결은 진실화해위원회의 조사보고서와 처분 내용에 대하여 법률상 '사실의 추정'과 같은 효력을 가지거나 반증을 허용하지 않는 증명력을 가진다고 할 수 없다고 하여 진실화해위원회의 진실규명결정의 증명력을 크게 흔들어버렸다.

대법원 2013. 5. 16. 선고 2012다202819 판결 중 일부 발췌

[다수의견]

정리위원회의 조사보고서에서 대상 사건 및 시대상황의 전체적인 흐름과 사건의 개괄적 내용을 정리한 부분은 상당한 신빙성이 있다 할 것이지만, 국가를 상대로 민사적인 손해배상을 청구하는 사건에서는 그러한 전체 구도 속에서 개별 당사자가 해당 사건의 희생자가 맞는지에 대하여 조사보고서 중 해당 부분을 개별적으로 검토하는 등 증거에 의하여 확정하는 절차를 거쳐야 한다. 따라서 그 절차에서까지 정리위원회의 조사보고서나 처분 내용이 법률상 '사실의 추정'과 같은 효력을 가지거나 반증을 허용하지 않는 증명력을 가진다고 할 수는 없다. 더구나 조사보고서 자체로 개별 신청대상자 부분에 관하여 판단한 내용에 모순이 있거나 스스로 전제한 결정 기준에 어긋난다고 보이거나, 조사보고서에 희생자 확인이나 추정 결정의 인정 근거로 나온 유족이나 참고인의 진술 내용이 조사보고서의 사실확정과 불일치하거나, 그것이 추측이나 소문을 진술한 것인지 또는 누구로부터 전해 들은 것인지 아니면 직접 목격한 것인지조차 식별할 수 없도록 되어 있는 등으로 그 진술의 구체성이나 관련성 또는 증명력이 현저히 부족하여 논리와 경험칙상 조사보고서의 사실확정을 수긍하기 곤란한 점들이 있다고 보이는 경우에는, 조사관이 조사한 내용을 요약한 조사보고서의 내용만으로 사실의 존부를 판단할 것은 아니다. 그 경우에는 참고인 등의 진술 내용을 담은 정리위원회의 원시자료 등에 대한 증거조사 등을 통하여 사실의 진실성 여부를 확인하는 것이 필요하고, 이는 사법적 절차에서 지켜야 할 기본적인 사실심리의 자세이다. 물론 그러한 심리의 과정에서 정리위원회의 조사자료 등을 보관하고 있는 국가 측에서 개별 사건의 참고인 등이 한 진술 내용의 모순점이나 부족한 점 등을 구체적으로 지적하고 그에 관한 자료를 법원에 제출하여 다투는 것이 바람직하다 하겠고, 그러한 적절한 대응을 하지 못한 때에는 민사소송의 심리구조상 피고에게 불리한 평가를 하는 요소로 작용할 수는 있겠지만, 그렇다고 하여 바로 상대방의 주장사실이 증명되었다고 단정할 것은 아니라 할 것이다.

[대법관 이인복, 대법관 이상훈, 대법관 김용덕, 대법관 김소영의 반대의견]

정리위원회의 진실규명결정은, 앞서 본 바와 같이 정리위원회 구성의 전문성과 중립성, 공정하고 객관적인 진실규명을 위하여 마련된 여러 가지 법적 절차와 그 실효성 확보 장치 등에 비추어 그 증명력이 매우 높다고 보아야 하고 명확한 반증이 없는 한 그 증명력을 쉽게 부정하여서는 아니 된다. 앞서 본 바와 같은 과거사정리법의 목적이나 취지, 정리위원회의 역할 및 진실규명결과와 그에 따른 처우가 가지는 법적·사회적 의미 등을 고려해 보면, 정리위원회의 진실규명결정을 근거로 그 결정에서 규명된 국가 소속 공무원의 불법행위책임 발생 원인사실의 존재를 인정하는 것은 민사소송법 제202조에서 말하는 사회정의와 형평의 이념에도 부합한다.

더욱이 과거사정리법은 수십 년의 세월이 지난 행위를 대상으로 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀내려는 것으로서, 그 행위에 관한 증거는 이미 산일되거나 왜곡 또는 폐기되었을 가능성이 크다. 이에 따라 과거사정리법은 정리위원회에 광범위한 진실규명 조사방법을 부여하고 국가기관 등에게도 적극적인 협조 의무를 지움으로써 가능한 모든 자료가 조사과정에서 현출될 수 있도록 절차를 마련하였지만, 위와 같은 상황 아래에서 현출될 수 있는 증거에는 한계가 있을 수밖에 없고, 또한 객관적인 폭력·학살 등의 행위가 드러나더라도 그 대상인 피해자를 구체적으로 밝히기는 더욱 어려울 것이다. 이러한 사정을 고려할 때, 피해사실을 밝힐 수 있는 증거라고 한다면 피해자의 유족이나 친지 등의 진술이라거나 그 진술이 간접사실에 대한 진술이라고 하여 이를 가벼이 여길 것은 아니다. 폭력·학살 등의 사실이 객관적으로 인정되고 그 무렵 피해자가 사망하였거나 행방을 알 수 없음이 확인된다면, 그 폭력·학살 등의 행위와 아울러 그로 인하여 피해를 입었다고 주장하는 피해자의 유족·친지 등의 진술의 신빙성을 쉽게 부정할 것은 아니며, 이러한 점을 고려하여 이루어진 진실규명결정의 내용이 경험의 법칙에 반한다고 볼 수 없을 것이다.

따라서 피해자가 진실규명결정을 증거로 제출하면서 국가를 상대로 국가 소속 공무원의 불법행위를 원인으로 한 손해배상을 청구하는 경우, 진실규명결정은 그 내용에 중대하고 명백한 오류가 있는 등으로 인하여 그 자체로 증명력이 부족함이 분명한 경우가 아닌 한 매우 유력한 증거로서의 가치를 가진다고 할 것이어서 피해자는 그것으로써 국가 소속 공무원에 의한 불법행위책임 발생 원인사실의 존재를 증명하였다고 봄이 상당하다. 이 경우 진실규명결정의 내용을 부인하며 가해행위를 한 바가 없다고 다투는 국가가 그에 관한 반증을 제출할 책임을 부담한다고 보아야 한다. 즉 국가는 진실규명결정의 내용이 사실과 다르다는 점에 관한 구체적인 사유를 주장하고 이를 뒷받침할만한 반증을 제출함으로써 진실규명결정의 신빙성을 충분히 흔들어야만 비로소 피해자 측에 진실규명결정의 내용과 같은 사실의 존재를 추가로 증명할 필요가 생기고, 국가가 그 정도의 증명에 이르지 못한 경우에는 함부로 진실규명결정의 증명력을 부정하고 그와 다른 사실을 인정할 수는 없다고 할 것이다.

덧붙여 지적하자면, 진실규명결정에 따라 피해자의 피해회복을 위한 적절한 조치와 가해자에 대한 적절한 법적 조치를 취할 법률상 의무를 부담하는 국가가 돌연 진실규명결정의 내용을 부인하며 피해자에게 사건의 진상에 관하여 새로이 증명할 것을 요구한다면, 이는 과거사정리법의 입법 목적과 취지를 정면으로 거스른 채 국가가 산하기관을 통하여 스스로 행한 진실규명결과와 이에 따라 피해회복 조치를 취하여야 할 법률상 의무를 전면 부정하는 셈이 된다.

위 대법원 판결의 소수의견은 “피해자가 진실규명결정을 증거로 제출하면서 국가를 상대로 국가 소속 공무원의 불법행위를 원인으로 한 손해배상을 청구하는 경우, 진실규명결정은 그 내용에 중대하고 명백한 오류가 있는 등으로 인하여 그 자체로 증명력이 부족함이 분명한 경우가 아닌 한 매우 유력한 증거로서의 가치를 가진다고 할 것이어서 피해자는 그것으로써 국가 소속 공무원에 의한 불법행위책임 발생 원인사실의 존재를 증명하였다고 봄이 상당하다. 이 경우 진실규명결정의 내용을 부인하며 가해행위를 한 바가 없다고 다투는 국가가 그에 관한 반증을 제출할 책임을 부담한다고 보아야 한다. 즉 국가는 진실규명결정의 내용이 사실과 다르다는 점에 관한 구체적인 사유를 주장하고 이를 뒷받침할만한 반증을 제출함으로써 진실규명결정의 신빙성을 충분히 흔들어야만 비로소 피해자 측에 진실규명결정의 내용과 같은 사실의 존재를 추가로 증명할 필요가 생기고, 국가가 그 정도의 증명에 이르지 못한 경우에는 함부로 진실규명결정의 증명력을 부정하고 그와 다른 사실을 인정할 수는 없다고 할 것이다.”, “진실규명결정에 따라 피해자의 피해회복을 위한 적절한 조치와 가해자에 대한 적절한 법적 조치를 취할 법률상 의무를 부담하는 국가가 돌연 진실규명결정의 내용을 부인하며 피해자에게 사건의 진상에 관하여 새로이 증명할 것을 요구한다면, 이는 과거사정리법의 입법 목적과 취지를 정면으로 거스른 채 국가가 산하기관을 통하여 스스로 행한 진실규명결과와 이에 따라 피해회복 조치를 취하여야 할 법률상 의무를 전면 부정하는 셈이 된다.”고 하여 진실화해위원회 결정의 증명력을 약화시킨 다수의견을 비판하였다.

위 대법원 판결의 소수의견이 지적한 것처럼, 대법원이 진실화해위원회 진실규명결정을 ‘매우 유력한 증거’로 보지 않고 있기 때문에 국가폭력피해자들은 진실화해위원회에서 어렵게 진실규명결정을 받았음

에도 불구하고 민사 국가배상소송 절차에서 또다시 자신들의 피해사실을 증명해야만 하는 어려움을 겪고 있다. 실제로 국가는 피해자들이 제기한 국가배상 소송에서 위 대법원 판례를 언급하며 진실화해위원회 조사보고서 및 그 처분 내용의 증명력에 관하여 다투고 있다. 이로 인하여 피해자들은 소송 과정에서 문서송부촉탁신청 등을 통하여 진실화해위원회의 조사 자료 일체를 다시 법원에 증거로 제출하는 절차를 거칠 수밖에 없게 된다. 이러한 과정에서 소송이 지연되기도 하고, 피해자들은 국가기관인 진실화해위원회로부터 진실규명결정을 받았음에도 불구하고 국가로부터 또다시 사건의 진상에 관하여 새로이 증명할 것을 요구받게 됨으로써 정신적 고통이 가중되기도 한다. 국가가 피해자들에게 일종의 ‘2차 피해’를 하는 셈이다. 따라서 국가폭력피해자들이 과거사정리법의 제정 취지에 따라 신속하게 권리구제를 받을 수 있게 하기 위해서는 대법원 판례가 진실화해위원회의 결정의 증명력을 높게 인정하는 방향으로 속히 변경되어야 할 필요가 있다.

진실화해위원회의 진실규명결정서에 피해자에 대한 국가의 불법행위책임을 명시적으로 인정하는 내용이 담겨 있는 것과 관련하여 이를 ‘재판외 자백’으로 보아 그 자백한 당사자가 국가일 뿐 아니라 그것이 자백한 사실에 대한 피해자 국민에 대한 피해 회복을 목적으로 진실화해를 위한 과거사 정리 기본법에 따른 것임을 감안하면 금반언의 원칙 및 자기책임의 원칙상 국가측이 그 자백이 진실에 반하는 것임을 스스로 증명하지 못하는 이상 그 자백에 반하는 주장을 하지 못한다고 봄이 상당하다는 주장도 존재한다¹²⁾.

2026. 2. 26. 3기 진실화해위원회가 출범하였고, 과거사정리법이 개정되어 3기 진실화해위원회에서 진실규명의 범위를 국가인권위원회의 설립 시기(2001. 11. 25.)까지로 정함에 따라 1, 2기 위원회 때 진실규명신청을 하지 못한 수많은 국가폭력피해자들이 진실화해위원회에 진실규명신청을 진행하고 있다¹³⁾. 3기 진실화해위원회에서 수많은 피해자들이 새롭게 진실규명대상자로 인정받게 될 것으로 예상되는데 피해자들의 권리 구제와 회복적 정의의 실현을 위해서는 법원이 진실화해위원회의 진실규명결정을 매우 유력한 증거로 인정하고 함부로 진실규명결정의 신빙성을 부정하지 않는 것이 바람직하다고 할 것이다.

12) 박준용, “진실·화해를 위한 과거사정리 기본법에 따른 진실규명결과와 국가배상소송”, 판례연구(제25집), 부산판례연구회, (2014), 27~31쪽 참조

13) 3기 진실화해위원회에서는 2026. 2. 26.부터 2028. 2. 25.까지 진실규명신청을 받고 있다.

(라) 과거 패소판결의 기판력 적용 문제

국가폭력피해자 중에는 진실화해위원회에 진실규명신청을 하기 전에 과거 본인들이 입은 피해와 관련하여 국가배상소송을 제기하였다가 패소판결을 받은 사람들도 일부 존재한다. 진실화해위원회가 출범하기 전에 국가배상소송을 제기하였다가 패소한 경우도 있고¹⁴⁾, 진실화해위원회에 진실규명을 신청할 수 있다는 것을 알지 못하고 국가배상소송을 먼저 제기하였다가 패소한 경우도 있다. 위와 같은 피해자들은 진실화해위원회로부터 진실규명결정을 받고 나서도 과거 패소판결의 기판력 적용으로 인하여 국가로부터 실질적인 보상을 받지 못하고 있다. 국가폭력과 같은 중대한 인권침해의 피해자들에게도 기판력을 엄격하게 적용하는 것이 헌법 제10조의 국가의 기본권 보호의무와 헌법 제29조 제1항의 국가배상청구권 보장 필요성을 완전히 희생시킬 정도로 중요한 것인지에 의문이 제기되는 상황이다.

헌법재판소는 2018. 8. 30. 선고 2014헌바148 전원재판부 결정을 통해 민간인 집단희생사건과 중대한 인권침해·조작의혹사건과 관련하여 장기소멸시효의 적용을 배제하도록 하는 결정을 내린 바 있는데, 기판력에 관하여도 비슷한 취지의 결정이 내려질 필요가 있어 보인다.

재일동포 국가폭력피해자인 B씨는 2005년 국가배상소송을 제기하였다가 패소하였고, 2009년, 2024년 두 차례 진실화해위원회에서 진실규명결정을 받은 후 2024년에 다시 국가배상소송을 제기하였으나 선행소송의 확정판결의 기판력에 저촉된다는 이유로 또다시 패소하였다(서울중앙지방법원 2025. 12. 19. 선고 2024가합108007 판결 참조). B씨가 항소함에 따라 현재 서울고등법원에서 재판이 진행중이고, 헌법재판소에 과거 패소판결의 기판력 적용 문제와 관련하여 헌법소원이 제기된 상황이다¹⁵⁾. 위 헌법소원에서 B씨는 민사소송법 제216조(기판력의 객관적 범위), 제218조(기판력의 주관적 범위)가 ‘진실·화해를 위한 과거사정리기본법’ 제2조 제1항 제4호의 ‘중대한 인권침해 사건’에 적용되는 부분은 헌법에 위반된다고 주장하였다. 민사소송법상 기판력제도가 진실화해를 위한 과거사정리기본법 제2조 제1항 제4호의 중대한 인권침해사건에 적용되는 한 평등원칙을 위반하고, 국민의 기본권을 보장할 의무주체인 국가가 소송법상 기판력을 근거로 국가배상책임을 외면하는 것으로서 B씨의 국가배상청구권을 침해한다는 것이다.

14) 우리 사회가 민주화되고 나서도 상당한 시간이 흐른 후인 2005. 5. 31. 과거사정리법이 제정되었고, 위 법에 따라 2005. 12. 1기 진실화해위원회가 출범하였기 때문에 과거사정리법 제정 및 진실화해위원회의 출범 전에 국가배상소송을 제기하였다가 패소한 국가폭력피해자들이 존재한다.

15) 위 소송의 1심 진행 중에 B씨가 위헌법률심판제청신청을 하였고, 위 신청이 각하됨에 따라 B씨가 헌법재판소법 제68조 제2항에 따라 2025. 12. 헌법소원을 제기하였다(헌법재판소 2025헌바359 민사소송법 제216조 등 위헌소원). 헌법재판소는 위 사건을 2026. 1. 13. 심판에 회부하기로 결정하였다.

(마) 소송비용 부담 문제

현재 국가폭력피해자들이 청구하는 국가배상 소송에서 소송비용의 부담을 어떻게 정할 것인지에 대하여 명확한 기준이 존재하지 않는 상황이다. 따라서 청구 금액에 비하여 인용 금액이 적게 산정될 것이 예상되는 경우 피해자들은 법원에 ‘소송비용은 각자 부담한다’고 선고하여 줄 것을 개별적으로 요청하고 있고, 이를 받아들일지 여부는 오로지 법원의 재량에 맡겨져 있는 상황이다. 이 때문에 경제적 여력이 충분하지 않은 피해자 중 소송비용 부담 문제 때문에 국가배상 청구금액을 적게 청구하거나 청구 자체를 포기하는 경우도 상당수 존재한다. 국가폭력피해자들의 실질적 권리구제와 피해회복을 위해서는 소송비용과 관련한 명확한 기준이 마련되어 국가폭력피해자들이 소송비용 부담 문제 때문에 청구금액을 감축하거나 청구 자체를 아예 포기하는 일이 없도록 하여야 할 것이다. 예를 들어 진실화해위원회 진실규명결정을 받은 당사자가 제기한 국가배상 소송에서 청구금액 대비 인용금액이 적은 경우에도 기계적으로 소송비용을 계산하는 것이 아니라 ‘소송비용은 각자 부담한다’라고 선고할 수 있도록 규정을 만들 필요가 있다고 할 것이다.

참고로 ‘경찰청 소송사무 처리에 관한 규정’은 ‘그 밖에 상대방에게 소송비용을 부담시키는 것이 적정하지 않다고 인정되는 경우’에는 관할 검사장의 승인을 거쳐 소송비용 회수를 포기할 수 있다(제16조 제7호)는 규정을 두는 등 각 소송수행청이 소송비용 회수포기를 할 수 있는 근거는 마련되어 있다. 그러나 그 포기여부가 소송수행청의 재량에 맡겨진 상황에서 국가폭력피해자들이 소송비용 부담에서 자유로울 수는 없을 것이다.

나 한국 피해회복의 실질적 문제점

(1) 금전보상 중심의 불안전성

현행 국가폭력 피해회복제도는 실질적으로 금전보상에 과도하게 의존하는 구조를 가지고 있으며, 그 자체로 피해의 전면적 회복을 달성하기에는 명백한 한계를 가진다. 재심을 통해 무죄가 확정된 피해자에게 지급되는 형사보상금은 평균적으로 약 2억 원 수준에 머무르고 있으나, 이들 중 상당수는 10년 이상 장기간 복역을 경험한 경우가 많다. 이는 단순한 자유의 박탈을 넘어 생계 기반의 붕괴, 직업 경력의 단절, 가족관계의 파괴, 그리고 신체적·정신적 건강의 악화를 포함하는 복합적 피해를 고려할 때, 회복을 기대하기 어려운 수준이다. 특히 장기구금으로 인해 사회적 관계망이 단절되고, 출소 이후에도 안정

적인 경제활동으로 복귀하지 못하는 현실을 감안하면, 일회적 금전지급만으로 피해가 해소된다고 보기는 어렵다.

실증연구 결과 역시 이러한 한계를 명확히 보여준다. 형사정책연구원이 2022년에 실시한 조사에 따르면, 재심 무죄자 중 67%가 “경제적 회복이 사실상 불가능하다”고 응답하였고, 72%는 “현재까지도 정신적 후유증이 지속되고 있다”고 답하였다. 이는 피해가 단순히 과거의 사건으로 종료되지 않고, 현재까지도 지속되는 ‘진행형 피해’임을 의미한다. 그럼에도 불구하고 국가 차원의 심리치료 지원, 정신건강 서비스, 장기 의료비 지원, 재활 프로그램 등은 체계적으로 마련되어 있지 않다. 일부 지방자치단체나 민간단체에서 제한적인 지원이 이루어지고 있으나, 이는 제도적 권리로서 보장되는 것이 아니라 개별적·선별적으로 제공되는 수준에 그친다. 실제로 본 연구의 설문조사 데이터에 의하면, 현재 국가가 임시방편으로 제공 중인 파편화된 지원의 실효성에 대한 피해자들의 평가는 5점 만점에 평균 2.20점의 저조한 점수를 기록한 반면, 일원화된 체계 하의 통합 지원에 대한 복지적 욕구는 4.00점으로 두드러지는 대조를 이루었다. 결국 현행 제도는 피해를 ‘금전으로 환산 가능한 손해’로만 축소하여 이해하고 있으며, 국가폭력 피해의 본질적 특성인 트라우마와 사회적 낙인을 충분히 반영하지 못하고 있다.

더 나아가 금전보상 중심 구조는 피해회복의 방향 자체를 왜곡시키는 문제도 내포하고 있다. 피해회복은 단순히 과거의 손해를 보전하는 것을 넘어, 피해자가 다시 사회의 구성원으로 살아갈 수 있도록 돕는 과정이어야 한다. 그러나 현재 제도는 ‘얼마를 지급할 것인가’에 초점이 맞추어져 있을 뿐, ‘어떻게 회복시킬 것인가’에 대한 정책적 고민은 부족하다. 이는 피해회복을 권리보장의 문제라기보다 보상금 지급의 문제로 협소화시키는 결과를 낳고 있으며, 결과적으로 피해자의 삶을 실질적으로 변화시키지 못하는 한계를 드러낸다.

(2) 국가배상제도의 접근 장벽

국가배상제도는 형사보상을 넘어 보다 실질적인 손해를 회복할 수 있는 중요한 경로이지만, 실제로는 피해자에게 또 다른 부담을 부과하는 구조로 작동하고 있다. 국가배상소송은 재심 무죄판결과 별도로 다시 한 번 국가의 불법행위, 인과관계, 손해의 범위를 입증해야 하는 절차로 구성되어 있으며, 이는 피해자에게 추가적인 시간과 비용, 그리고 법적 부담을 요구한다. 이미 국가폭력의 피해로 인해 장기간 고통을 겪은 피해자에게 다시 소송을 통해 권리를 주장하도록 요구하는 것은, 피해회복 과정이 아니라 또 다른 투쟁의 연장이 되는 측면이 있다.

인혁당 재건위 사건은 이러한 문제를 상징적으로 보여준다. 해당 사건에서 유족들은 2007년 재심을 통해 무죄판결을 받았음에도 불구하고, 국가배상금이 실제로 확정된 것은 2009년 이후였다. 이 과정에서 상당수 고령 피해자들은 배상금을 받기 전에 사망하였고, 남은 유족들 역시 장기간의 소송과정에서 경제적·정신적 부담을 감당해야 했다. 일부는 소송비용과 불확실성 때문에 중도에 권리행사를 포기하기도 하였다. 이는 국가배상제도가 형식적으로는 열려 있으나, 실제로는 접근성이 낮고 실효성이 제한된 구조임을 보여준다.

더욱이 국가배상소송은 법률전문가의 조력을 필요로 하는 경우가 대부분이지만, 이에 대한 공적 지원은 충분히 마련되어 있지 않다. 소송을 진행하기 위해서는 변호사 비용, 인지대, 감정비용 등 다양한 비용이 발생하며, 사건의 특성상 장기화되는 경우가 많아 경제적 부담은 더욱 커진다. 이러한 상황에서 국가배상제도는 피해자의 권리를 보장하기 위한 수단이라기보다, 일정한 자원과 역량을 가진 피해자만이 접근할 수 있는 제한된 통로로 기능하게 된다. 결국 피해회복은 제도의 존재 여부가 아니라, 실제로 그 제도에 접근할 수 있는가에 의해 결정된다는 점에서, 현행 국가배상제도는 구조적인 한계를 가진다.

(3) 비재판형 피해자의 사각지대

현행 피해회복제도는 재심과 형사보상 절차를 중심으로 설계되어 있기 때문에, 애초에 재판을 받지 않았거나 유죄판결이 확정되지 않은 아래 유형의 피해자(이하 ‘비재판형 피해자’라고 한다)들은 제도적 보호에서 배제되는 문제가 발생한다.

- 동일 사건군에서 기소유예 처분, 공소보류 처분을 받은 사람
- 재판에는 회부되지 않았지만 불법수사, 감시, 협박, 낙인 피해를 입은 사람
- 피해자의 배우자·자녀 등 가족으로서 연좌제, 교육·취업 제한, 사회적 낙인을 겪은 사람

비재판형 피해자는 동일한 불법수사와 인권침해를 경험했음에도 불구하고, 재심을 통한 명예회복이나 형사보상을 받을 수 있는 통로가 사실상 존재하지 않는다. 이는 피해의 실질이 아니라 절차적 형식에 따라 회복 여부가 결정되는 구조적 모순을 보여준다.

결국 비재판형 피해자들은 제도의 바깥에 위치하게 되며, 이로 인해 피해회복은 보편적 권리가 아니라 특정 조건을 충족한 경우에만 가능한 선택적 권리로 전락하게 된다. 이는 국가폭력 피해의 본질이 절차적 형식과 무관하게 발생한다는 점을 고려할 때, 근본적인 재설계가 필요한 영역이다.

(4) 정의의 불완전성과 사회적 복귀 실패

재심을 통해 법원이 무죄를 선고하더라도, 그것이 곧바로 피해자의 실질적 회복을 의미하지는 않는다. 법적 판단과 사회적 인식 사이에는 상당한 간극이 존재하며, 피해자는 여전히 ‘그 사건에 연루된 사람’이라는 낙인 속에서 살아가야 하는 경우가 많다. 장기간의 구금으로 인해 직업적 기술이 단절되고, 노동 시장으로의 재진입이 어려워지며, 변화된 사회제도에 적응하지 못해 경제적·사회적 취약 상태에 놓이는 경우도 빈번하다. 이 과정에서 금융사기, 복지 사각지대, 건강보험료 체납 등 2차적 피해가 연쇄적으로 발생하기도 한다.

특히 건강 문제는 심각한 수준으로 나타난다. 고문과 장기구금으로 인한 신체적 후유증, 정신적 트라우마, 우울증 및 불안장애 등은 장기간에 걸쳐 지속되지만, 이에 대한 국가 차원의 체계적 지원은 거의 이루어지지 않고 있다. 피해자는 스스로 병원을 찾고 치료비를 감당해야 하며, 사회복지 서비스 역시 능동적으로 신청하지 않으면 접근하기 어렵다. 이는 피해회복이 국가의 책임이 아니라 개인의 노력에 맡겨져 있는 현실을 단적으로 보여준다.

비교법적으로 보면 이러한 문제는 더욱 두드러진다. 미국 등 일부 국가에서는 이를 ‘예견 가능한 2차 피해(foreseeable secondary harm)’로 인식하고, 출소 이후 주거 지원, 직업훈련, 의료·심리치료, 사회복귀 프로그램 등을 국가 또는 민간 협력체계를 통해 제공한다. 반면 한국에서는 이러한 지원체계가 제도적으로 구축되어 있지 않아, 피해자가 직접 복지관이나 지원기관을 찾아야 하는 구조이며, 그 결과 실제 이용률도 낮은 수준에 머무르고 있다. 결국 현행 제도는 법적 무죄 선언 이후의 삶까지 책임지지 못하는 ‘절반의 정의’에 머물러 있으며, 피해자의 사회적 복귀를 실질적으로 보장하지 못하고 있다는 점에서 근본적인 한계를 드러낸다.

4. 국가폭력피해자 피해회복제도의 개선방안

앞서 살펴본 바와 같이, 현행 국가폭력피해자 피해회복제도는 진실규명, 재심, 형사보상, 국가배상이라는 여러 절차를 통해 피해회복의 길을 열어두고 있다. 그러나 이 제도들은 하나의 통합된 회복체계로 설계되어 있다기보다, 서로 다른 시기와 목적 아래 만들어진 절차들이 사후적으로 결합된 구조에 가깝다. 그 결과 피해자는 진실규명결정을 받은 이후에도 다시 재심을 준비해야 하고, 재심에서 무죄판결을 받은 이후에도 별도로 형사보상과 국가배상 절차를 진행해야 한다. 국가폭력의 가해 주체가 국가임에도, 피해회복의 절차는 여전히 피해자와 유족의 신청, 입증, 소송 수행에 과도하게 의존하고 있다.

이러한 구조는 국가폭력피해자에게 이중의 고통을 안긴다. 피해자는 과거 국가에 의해 삶이 훼손되었고, 뒤늦게 회복을 구하는 과정에서도 다시 국가기관을 상대로 자신의 피해를 입증해야 한다. 특히 고령의 피해자들에게 장기간의 재심과 손해배상소송은 단순한 절차적 부담이 아니라 삶의 마지막 시기를 소진시키는 과정이 된다. 실증조사 결과에서도 확인되듯, 사법절차의 지연과 반복되는 입증 요구는 피해자에게 재외상화와 제도적 배신감을 유발한다. 피해회복제도가 치유의 통로가 아니라 또 다른 고통의 통로로 작동할 위험이 있는 것이다.

따라서 국가폭력피해자 피해회복제도의 개선 방향은 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 피해회복 절차를 피해자 주도형 구조에서 국가 책임형 구조로 전환해야 한다. 진실규명, 재심, 형사보상, 국가배상으로 이어지는 절차를 피해자가 개별적으로 연결하도록 방지해서는 안 된다. 국가가 책임의 주체로서 절차를 안내하고, 개시하고, 연계하며, 이행을 보장해야 한다. 둘째, 피해회복의 내용을 금전보상 중심으로 삶의 회복 중심으로 확장해야 한다. 국가폭력의 피해는 신체적·정신적 손상, 사회적 낙인, 가족관계의 파괴, 경제적 빈곤, 주거 불안, 세대 간 피해로 이어진다. 피해회복 역시 이러한 복합적 피해를 포괄하는 방식으로 설계되어야 한다.

가 피해회복 절차의 개선방안

(1) 피해자 주도형 절차에서 국가 책임형 절차로의 전환

현행 피해회복 절차의 가장 큰 문제는 국가폭력의 피해자가 스스로 회복절차를 찾아가야 한다는 점이다. 피해자는 먼저 진실규명 신청을 해야 하고, 이후 재심을 청구해야 하며, 무죄판결이 확정된 뒤에는 형사보상을 신청하고, 다시 국가배상소송을 제기해야 한다. 각 절차는 서로 다른 기관, 다른 법률, 다른 요건에 따라 진행된다. 피해자는 매 단계마다 새로운 서류를 준비하고, 다시 사실관계를 설명하며, 국가의 책임을 반복적으로 입증해야 한다.

그러나 국가폭력 사건에서 피해회복은 본질적으로 국가의 책임 이행 과정이어야 한다. 국가가 위법한 공권력 행사로 국민의 삶을 파괴하였다면, 그 회복 역시 피해자의 개별적 노력에 맡겨둘 것이 아니라 국가가 주도하여야 한다. 피해회복은 피해자가 국가를 상대로 다시 싸워 얻어내야 하는 결과가 아니라, 국가가 스스로 잘못을 인정하고 그 결과를 시정하는 공적 절차가 되어야 한다.

이를 위해서는 진실규명결정 이후 후속 절차를 자동적으로 안내하고 연계하는 제도적 장치가 필요하다. 진실화해위원회가 진실규명결정을 한 경우, 해당 결정이 단순히 역사적 사실 확인에 그치지 않고 재심, 형사보상, 국가배상, 의료·심리·생계지원으로 이어질 수 있도록 국가가 후속조치를 책임져야 한다. 피해자에게 “이제부터는 알아서 재심을 청구하고, 알아서 손해배상소송을 제기하라”고 맡겨두는 방식으로는 피해회복이 실질화될 수 없다. 다만 피해자의 개인정보 자기결정권을 보장하기 위해, 자동통보와 서비스 연계도 피해자의 사전 동의 또는 사후 거부권을 전제로 설계되어야 할 것이다.

나아가 국가폭력 피해회복을 전담하는 통합지원기구 또는 원스톱 창구를 설치할 필요가 있다. 이 기구는 피해자에게 필요한 법률지원, 기록 확보, 재심 청구 지원, 형사보상 신청 지원, 국가배상 절차 안내, 심리·의료·생계지원 연계를 종합적으로 담당해야 한다. 피해자가 기관마다 다른 문을 두드리며 같은 이야기를 반복하지 않도록, 국가가 피해자의 곁에서 절차를 연결하고 조정하는 역할을 해야 한다.

진실화해위원회의 권고사항 이행 점검 방식도 개선되어야 한다. 현재의 이행 점검은 국가기관이 권고를 수용했는지, 형식적으로 어떤 조치를 했는지를 확인하는 수준에 머무르는 경우가 많다. 그러나 중요한 것은 권고가 실제 피해자의 권리회복으로 이어졌는지 여부이다. 재심이 개시되었는지, 무죄판결이 확정되었는지, 형사보상이 이루어졌는지, 국가배상이 지연되지 않았는지, 피해자가 심리·의료·생계지원을

받을 수 있었는지까지 점검해야 한다. 피해회복 절차의 중심은 기관의 보고가 아니라 피해자의 회복이어야 한다.

(2) 진실규명 이후 재심절차의 자동적·직권적 연계

국가폭력 사건에서 진실규명결정은 피해회복의 출발점이다. 그러나 현행 제도에서는 진실규명결정이 있었다고 하여 곧바로 재심절차가 진행되는 것은 아니다. 피해자나 유족은 다시 재심청구서를 작성하고, 기록을 확보하고, 법원에 재심사유를 소명해야 한다. 국가기관이 조사하여 국가폭력의 존재를 인정하였음에도, 피해자는 다시 법원 앞에서 그 피해를 입증해야 하는 구조이다.

이러한 구조는 개선되어야 한다. 진실화해위원회의 진실규명결정이 있는 경우, 검찰의 직권재심 청구를 원칙화하거나 적어도 적극적 의무로 규정할 필요가 있다. 특히 불법구금, 고문, 조작수사, 증거조작, 영장주의 위반 등 국가기관의 중대한 위법행위가 확인된 사건에서는 국가가 스스로 잘못된 판결을 바로 잡는 절차를 개시해야 한다. 피해자가 다시 국가를 상대로 재심 개시를 구걸하듯 청구해야 하는 구조는 국가책임의 원칙에 맞지 않는다.

진실규명결정의 증명력도 강화되어야 한다. 진실화해위원회는 법률에 의해 설치된 독립적 국가기구로서 조사권한을 가지고 자료 제출 요구, 참고인 조사, 실지조사 등을 수행한다. 이러한 절차를 거쳐 내려진 진실규명결정은 재심절차에서 단순한 참고자료가 아니라 중요한 공적 판단으로 존중되어야 한다. 진실규명결정이 있는 경우 재심사유의 존재를 추정하거나, 적어도 피해자의 입증책임을 대폭 완화하는 방향으로 법제화할 필요가 있다.

또한 형사소송법 제434조 제2항의 예외를 마련할 필요가 있다. 현행 규정은 재심청구가 이유 없다고 기각된 경우 누구든지 동일한 이유로 다시 재심을 청구하지 못한다고 정하고 있다. 남소를 방지하고 법적 안정성을 확보하기 위한 취지는 이해할 수 있다. 그러나 국가폭력 사건에서는 피해자가 뒤늦게 진실규명결정을 받거나, 수십 년 만에 새로운 기록을 확보하는 경우가 적지 않다. 과거에 기록 접근이 제한되어 재심청구가 기각되었다는 이유만으로, 이후 국가기관이 진실규명을 하였음에도 다시 재심을 청구하지 못하게 하는 것은 지나치게 가혹하다. 적어도 진실화해위원회의 진실규명결정, 국가기관의 공식 조사결과, 새로운 공적 기록이 확인된 경우에는 동일한 이유에 의한 재심청구 제한의 예외를 인정해야 한다.

재심개시결정에 대한 검사의 즉시항고도 제한할 필요가 있다. 국가폭력피해자는 재심청구 자체를 준비하는 데 오랜 시간과 비용을 들인다. 어렵게 재심개시결정을 받았음에도 검사의 즉시항고와 재항고로 다시 수년을 기다려야 한다면, 재심개시결정은 피해자에게 온전한 희망이 아니라 또 다른 절차의 시작이 된다. 국가폭력 사건에서 검사는 과거 국가기관의 잘못을 방어하는 당사자가 아니라, 정의 회복을 위한 공익의 대표자여야 한다. 따라서 진실규명결정이 있거나 국가기관의 위법수사가 확인된 사건에서는 검사의 즉시항고를 원칙적으로 제한하거나, 항고 사유를 엄격하게 한정하는 방안을 검토해야 한다.

(3) 기록 접근권의 실질적 보장

재심과 피해회복의 출발점은 기록이다. 국가폭력 사건의 진상은 대개 국가기관이 작성하고 보관한 수사기록, 재판기록, 정보기관 기록, 행정기록, 군·경 자료 속에 남아 있다. 그런데 피해자와 유족이 그 기록에 접근하지 못한다면, 재심청구도 국가배상도 사실상 불가능하다. 국가가 만든 기록으로 인해 피해를 입은 사람이, 다시 그 기록을 확보하지 못해 권리회복에 실패하는 것은 매우 부당한 결과이다.

현재 형사기록 열람·등사 제도는 확정기록을 중심으로 운영되고, 그 범위도 제한적으로 해석되는 경우가 많다. 수사기록은 정보공개청구를 하더라도 수사기록이라는 이유로 비공개되거나, 기관 간 책임 회피 속에서 장기간 지연되기도 한다. 특히 재심 준비 단계의 피해자와 유족은 아직 재판이 계속 중인 당사자가 아니라는 이유로 기록 접근에서 배제되기 쉽다. 그러나 국가폭력 사건에서 기록 접근은 단순한 편의가 아니라 재판청구권과 피해회복권의 전제조건이다.

따라서 국가폭력피해자와 유족의 기록 접근권을 명문으로 보장해야 한다. 확정된 형사사건의 재판기록뿐 아니라 수사기록, 불기소기록, 정보기관 보유자료, 군·경 관련 자료 등 국가폭력의 진상을 밝히는 데 필요한 기록에 대해서는 원칙적으로 열람·등사를 허용해야 한다. 개인정보나 국가안보 등을 이유로 일부 제한이 필요한 경우에도, 비공개 범위는 최소화되어야 하며, 비공개 사유는 구체적으로 제시되어야 한다.

기록 공개 지연에 대한 통제장치도 필요하다. 국가기관이 기록 공개를 거부하거나 장기간 처리하지 않는 경우, 피해자는 다시 정보공개청구, 이의신청, 행정심판, 행정소송을 거쳐야 한다. 이 과정 자체가 또 하나의 부담이 된다. 국가폭력 사건의 기록 공개에 관해서는 신속한 불복절차를 마련하고, 법원의 공개판결이 확정된 경우에는 해당 기관이 지체 없이 이를 이행하도록 해야 한다. 이행하지 않거나 지연하는 경우에는 제재와 책임을 부과할 필요가 있다.

기록 열람·등사 비용도 국가가 부담하는 것이 원칙이어야 한다. 국가폭력 사건의 기록은 방대한 경우가 많고, 복사·등사 비용은 피해자에게 적지 않은 부담이 된다. 특히 고령의 피해자나 경제적으로 취약한 유족에게 수십만 원, 수백만 원의 기록 비용은 재심 준비 자체를 포기하게 만드는 장벽이 될 수 있다. 재판 중 기록뿐 아니라 재심 준비를 위한 확정기록과 수사기록에 대해서도 열람·등사 수수료를 면제하거나 국가가 부담하는 제도를 마련해야 한다.

(4) 재심 및 형사보상 절차의 신속처리 장치 마련

국가폭력피해자에게 시간은 단순한 절차적 요소가 아니다. 많은 피해자들이 이미 고령이고, 일부는 재심 개시나 무죄판결을 기다리다 세상을 떠난다. 뒤늦은 정의는 때로 정의의 의미를 잃는다. 피해자가 살아 있는 동안 자신의 무죄를 확인받고, 국가의 사과와 회복조치를 경험할 수 있도록 하는 것은 피해회복제도의 핵심 과제이다.

그런데 현행 형사소송법은 재심청구 이후 법원이 언제까지 재심개시 여부를 결정해야 하는지 명확한 처리기한을 두고 있지 않다. 그 결과 재심청구 후 1년 이상 아무런 결정이 내려지지 않는 경우도 발생한다. 이론적으로는 법원이 수년 동안 재심청구에 대한 판단을 미루더라도 이를 통제할 명확한 장치가 부족하다. 재심절차가 지연되는 동안 피해자는 다시 기다림 속에 놓인다. 과거 국가가 빼앗아간 시간에 더해, 현재의 사법절차가 또다시 시간을 빼앗는 것이다.

재심청구 사건에 대해서는 처리기한을 명문화할 필요가 있다. 예컨대 재심청구를 받은 법원은 원칙적으로 6개월 이내에 재심개시 여부에 관한 결정을 하도록 하고, 부득이하게 기한을 넘기는 경우에는 지연 사유와 예상 처리 시점을 청구인에게 통지하도록 해야 한다. 단순히 훈시규정으로 둘 것이 아니라, 장기 지연을 방지할 수 있는 실효적 장치를 함께 마련해야 한다.

형사보상 절차 역시 마찬가지이다. 형사보상법은 이미 보상청구를 받은 법원이 6개월 이내에 보상결정을 하여야 한다고 정하고 있다. 그러나 법원이 이를 훈시규정으로 해석하는 한, 실제 지연을 통제하기 어렵다. 형사보상은 무죄가 확정된 피해자에게 국가가 지급해야 할 최소한의 보상이다. 특히 구금보상액은 구금일수와 최저임금을 기준으로 산정되고, 변호인 보수와 일당 등도 일정한 기준에 따라 계산된다. 사건의 성격상 대부분의 형사보상 사건에서 6개월을 초과할 정도로 복잡한 심리가 필요한 경우는 많지 않다.

따라서 형사보상법상 6개월 결정기한의 실효성을 확보해야 한다. 법원이 기한을 넘기는 경우 지연 사유를 통지하도록 하고, 정당한 이유 없는 지연에 대해서는 지연이자 또는 별도 보상제도를 검토할 필요가 있다. 보상결정 지연으로 인해 피해자와 유족이 추가적인 경제적·정신적 손해를 입는다면, 그 손해 역시 국가가 책임져야 한다. 국가폭력 피해회복에서 신속성은 행정편의의 문제가 아니라 피해자의 존엄과 직결된 문제이다.

(5) 국가배상 절차의 피해자 중심적 개편

국가폭력피해자는 진실규명결정과 재심무죄판결을 받은 뒤에도 다시 국가배상소송을 제기해야 하는 경우가 많다. 그러나 국가배상소송은 길고 어렵다. 피해자는 다시 소장을 작성하고, 국가의 위법행위와 손해, 인과관계를 입증해야 하며, 국가는 소멸시효, 인과관계, 손해액, 공무원의 과실 등을 다툰다. 피해자의 입장에서는 국가가 한편으로는 진실을 인정하면서도, 다른 한편으로는 법정에서 배상책임을 제한하거나 부인하는 모습을 보게 된다. 이는 피해자에게 또 다른 제도적 배신감으로 다가온다.

국가배상 절차는 피해자 중심으로 개편되어야 한다. 우선 국가배상심의회를 실질화할 필요가 있다. 국가배상법은 배상신청 절차를 두고 있고, 지구심의회가 배상 여부를 심의할 수 있도록 하고 있다. 그러나 현실에서는 피해자들이 신속한 권리구제를 기대하기 어려워 곧바로 소송을 택하는 경우가 많다. 배상심의회가 실질적으로 작동한다면, 피해자는 장기간의 소송 없이도 일정한 배상을 받을 수 있다. 이를 위해 배상심의회 독립성과 전문성을 강화하고, 국가폭력 사건에 대해서는 별도의 신속심의 절차를 마련해야 한다.

진실규명결정 또는 재심무죄판결이 있는 경우에는 국가배상책임을 추정하는 제도도 검토할 필요가 있다. 국가기관의 불법구금, 고문, 조작수사, 증거은폐 등이 확인되었음에도 피해자가 다시 모든 요건을 입증해야 한다면, 진실규명과 재심의 의미가 약화된다. 적어도 국가폭력 사건에서는 국가의 위법행위와 손해 발생 사이의 인과관계를 넓게 인정하고, 국가가 책임을 면하려면 그 사유를 스스로 입증하도록 해야 한다.

소멸시효 항변도 제한되어야 한다. 국가폭력 사건에서 피해자는 오랜 기간 침묵을 강요당했거나, 기록 접근이 차단되었거나, 국가기관의 위법행위를 입증할 수 없는 상태에 놓여 있었다. 이런 상황에서 국가가 뒤늦게 “시효가 지났다”고 주장하는 것은 신의칙에 반한다. 국가가 진실을 은폐하거나 피해자가 권리를 행사하기 어려운 구조를 만든 경우, 국가는 소멸시효를 항변해서는 안 된다. 국가폭력 사건에 대해

서는 소멸시효 배제 또는 기산점 특례를 명문화할 필요가 있다.

나아가 국가배상책임의 성격도 재검토되어야 한다. 국가배상책임을 공무원 개인의 주관적 고의·과실을 국가가 대신 부담하는 대위책임으로만 이해하면, 국가의 구조적 위법행위에 대한 책임을 충분히 묻기 어렵다. 국가폭력은 대개 개별 공무원 한 사람의 일탈이 아니라, 수사기관, 정보기관, 검찰, 법원, 행정기관이 결합된 구조적 폭력으로 발생한다. 따라서 국가배상책임은 국가가 위법한 공권력 행사로 국민에게 손해를 입힌 경우 스스로 책임을 지는 공법상 자기책임으로 이해되어야 한다. 그래야 국가폭력피해자의 권리구제와 회복적 정의가 실질적으로 가능해진다.

나 피해회복 내용의 실질화 방안

(1) 금전배상 중심 회복관의 한계 극복

현행 피해회복제도는 주로 형사보상금과 국가배상금 지급에 초점을 맞추고 있다. 물론 금전배상은 피해회복에서 매우 중요하다. 국가폭력피해자는 불법구금과 고문, 낙인, 감시, 취업 제한, 가족 해체 등으로 인해 장기간 경제적 손실을 입었다. 뒤늦게라도 국가가 금전적으로 배상하는 것은 최소한의 책임 이행이다.

그러나 금전배상만으로 국가폭력 피해가 회복되는 것은 아니다. 국가폭력은 피해자의 삶 전체를 흔든다. 피해자는 고문과 구금의 기억을 안고 살아가고, 가족은 연좌제와 낙인의 피해를 겪으며, 자녀들은 취업과 교육에서 불이익을 경험한다. 피해자는 사회와 타인에 대한 신뢰를 잃고, 오랜 세월 침묵과 고립 속에 살아가기도 한다. 국가폭력의 피해는 단순히 과거의 손해가 아니라 현재의 삶을 규정하는 조건으로 남는다.

따라서 피해회복의 기준은 “얼마를 배상할 것인가”에 머물러서는 안 된다. “피해자가 어떻게 다시 살아갈 수 있도록 할 것인가”가 중심이 되어야 한다. 피해회복은 손해액 산정의 문제가 아니라 삶의 회복의 문제이다. 국가폭력피해자의 회복 여부는 배상금 지급만으로 평가할 수 없고, 건강, 심리, 가족관계, 사회적 관계, 주거, 생계, 명예, 역사적 인정이 함께 고려되어야 한다.

이를 위해 피해회복제도는 삶의 질을 핵심 지표로 삼아야 한다. 실증조사 결과에서 나타난 것처럼, 피해자의 삶의 질은 단순한 경제적 손실액만으로 설명되지 않는다. 재판 과정에서의 절망감, 지연된 정의

에 대한 회의감, 국가의 지원에 대한 신뢰, 사회적 관계의 회복 가능성이 삶의 질과 밀접하게 관련된다. 피해회복제도는 이러한 현실을 반영하여 피해자의 전인적 회복을 목표로 재설계되어야 한다.

(2) 심리치료 및 트라우마 회복 지원

국가폭력피해자에게 재심과 국가배상소송은 단순한 법적 절차가 아니다. 피해자는 수십 년 전의 수사 기록을 다시 읽고, 고문과 조작수사의 기억을 다시 진술하며, 법정에서 자신의 피해를 설명해야 한다. 이 과정은 과거의 고통을 현재로 불러내는 경험일 수 있다. 실증조사에서도 피해자들은 재판 과정에서 침습적 기억, 정서 조절의 어려움, 대인관계의 위축, 사회적 고립을 경험하는 것으로 나타났다.

따라서 국가폭력 피해회복제도에는 전문적 심리치료와 트라우마 회복 지원이 필수적으로 포함되어야 한다. 피해자가 재심이나 국가배상 절차를 진행하는 동안 심리상담을 받을 수 있도록 지원하고, 필요할 경우 장기적인 정신건강 치료로 연계해야 한다. 이는 부가적인 복지가 아니라 피해회복 절차의 일부로 이해되어야 한다. 국가폭력피해자는 과거 국가의 폭력으로 정신적 손상을 입었고, 현재의 사법절차가 그 손상을 다시 자극할 수 있기 때문이다.

심리치료 지원은 단기 상담에 그쳐서는 안 된다. 국가폭력 트라우마는 수십 년 동안 축적된 고통이며, 피해자 개인의 삶뿐 아니라 가족관계와 사회적 관계에도 영향을 미친다. 따라서 장기적이고 지속적인 치료체계가 필요하다. 피해자의 상태에 따라 개인상담, 집단상담, 가족상담, 정신건강의학과 치료, 사회 복귀 프로그램이 통합적으로 제공되어야 한다.

피해자 가족에 대한 심리지원도 중요하다. 국가폭력은 피해자 한 사람에게만 작동하지 않았다. 배우자는 오랜 빈곤과 돌봄의 부담을 감당했고, 자녀들은 낙인과 불이익 속에서 성장했다. 가족 구성원들이 겪은 분노, 죄책감, 부채감, 단절감 역시 회복의 대상이 되어야 한다. 피해자뿐 아니라 가족과 유족을 포함한 트라우마 회복 지원체계를 마련해야 한다.

이를 위해 국가폭력 트라우마 전문기관 또는 지역별 협력센터를 설치할 필요가 있다. 기존 정신건강 복지센터나 의료기관과 연계하되, 국가폭력 피해의 특수성을 이해하는 전문 인력을 양성해야 한다. 고문, 조작수사, 장기구금, 감시, 연좌제, 사회적 낙인이 남긴 심리적 영향을 이해하지 못한 일반 상담만으로는 충분한 회복을 기대하기 어렵다. 피해자의 고통을 병리화하지 않고, 국가폭력의 역사적·사회적 맥락 속에서 이해하는 전문적 접근이 필요하다.

(3) 의료지원 및 건강권 회복

국가폭력피해자들은 고령화와 함께 복합적인 건강 문제를 겪고 있다. 고문과 장기구금의 후유증, 수십 년간의 빈곤과 스트레스, 정신적 외상은 만성질환과 정신건강 문제로 이어진다. 실증조사에서도 고혈압, 당뇨, 고지혈증, 근골격계 질환, 수면장애, 외상 후 스트레스 장애, 우울증 등 다양한 신체적·정신적 질환이 확인되었다. 피해자 전원이 하나 이상의 질환을 가지고 있다는 사실은 국가폭력 피해가 과거의 사건으로 끝나지 않았음을 보여준다.

따라서 의료지원은 피해회복의 핵심 내용으로 포함되어야 한다. 국가폭력피해자에게 정기 건강검진을 제공하고, 고문 후유증과 관련된 질환, 만성질환, 정신건강 치료에 대한 의료비를 지원해야 한다. 특히 고령 피해자의 경우 병원 방문, 약물 관리, 간병, 이동 지원이 함께 필요하다. 단순히 진료비 일부를 보조하는 수준을 넘어, 피해자의 건강 상태를 종합적으로 관리하는 체계가 필요하다.

전담 의료기관 또는 협력병원 지정도 검토할 수 있다. 국가폭력피해자의 신체적·정신적 후유증을 이 해하는 의료진이 진료를 담당하고, 필요한 경우 심리상담, 재활치료, 정신건강 치료, 사회복지 서비스를 함께 연계해야 한다. 피해자가 병원, 주민센터, 보건소, 상담기관을 따로 찾아다니는 방식으로는 실질적 지원이 어렵다. 의료지원 역시 통합지원체계 안에서 제공되어야 한다.

의료지원은 피해자 본인에 한정되지 않아야 한다. 국가폭력 피해로 인해 배우자와 가족이 오랜 돌봄 부담과 빈곤을 겪은 경우, 가족의 건강 역시 심각하게 훼손되었을 가능성이 있다. 특히 배우자가 피해자의 장기 후유증을 돌보며 자신의 건강을 희생한 경우가 적지 않다. 피해회복제도는 이러한 가족의 건강권 문제까지 함께 살펴야 한다.

(4) 생계·주거·노후 지원

국가폭력은 피해자의 생애 경로를 바꾸었다. 불법구금과 조작된 범죄 낙인은 취업과 사회생활을 가로막았고, 감시와 연좌제는 가족의 생계와 자녀의 미래에도 영향을 미쳤다. 피해자는 출소 이후에도 정상적인 경제활동을 하기 어려웠고, 오랜 세월 빈곤과 사회적 고립 속에서 살아온 경우가 많다. 국가폭력 피해의 결과가 현재의 노후 빈곤으로 이어진 것이다.

따라서 피해회복제도는 일회성 배상금 지급을 넘어 생계와 주거의 안정까지 포함해야 한다. 형사보상금이나 국가배상금이 지급되더라도, 그것만으로 고령 피해자의 안정적인 노후가 보장되는 것은 아니다.

특히 소송이 길어지거나 배상이 지연되는 동안 피해자는 생계의 어려움을 계속 겪는다. 피해회복은 판결 확정 이후의 문제가 아니라 절차가 진행되는 동안에도 보장되어야 한다.

국가폭력피해자에 대한 생활안정수당 또는 회복지원수당을 도입할 필요가 있다. 이는 일반적인 기초생활보장제도와 별도로, 국가폭력 피해의 특수성을 반영한 지원이어야 한다. 피해자가 국가폭력으로 인해 교육, 취업, 재산 형성의 기회를 박탈당했다면, 현재의 빈곤은 단순한 개인의 경제상태가 아니라 국가폭력의 장기적 결과로 보아야 한다.

주거지원도 중요하다. 고령의 피해자 중에는 불안정한 주거환경에 놓여 있거나, 의료 접근성이 낮은 지역에서 생활하는 경우가 있을 수 있다. 공공임대주택 우선 지원, 주거비 지원, 주거환경 개선사업 등을 통해 피해자의 안정적 생활 기반을 마련해야 한다. 피해자의 건강 상태를 고려하여 병원 접근성, 돌봄 서비스, 지역사회 지원망과 연결된 주거지원이 이루어져야 한다.

생계·주거·노후 지원은 개별 급여의 나열이 아니라 사례관리 방식으로 제공되어야 한다. 피해자의 건강 상태, 가족관계, 소득, 주거, 법률절차 진행 상황을 종합적으로 파악하고, 피해자별 회복계획을 수립해야 한다. 국가폭력 피해회복은 한 번의 보상금 지급으로 완료되는 행정처분이 아니라, 피해자의 삶을 다시 세우는 장기적 과정이어야 한다.

(5) 교육·가족·세대 간 피해회복

국가폭력 피해는 피해자 개인에게만 머물지 않았다. 많은 사건에서 피해자의 가족은 연좌제와 사회적 낙인으로 고통받았다. 자녀들은 취업이나 진학에서 불이익을 경험했고, 배우자는 생계와 돌봄의 부담을 떠안았다. 가족들은 “간첩 가족”, “빨갱이 가족”이라는 낙인 속에서 침묵하며 살아야 했다. 국가폭력은 한 사람을 처벌하는 방식으로 한 가족의 삶을 무너뜨렸다.

따라서 피해회복은 가족 단위, 세대 단위로 확장되어야 한다. 피해자의 자녀와 가족이 겪은 교육·취업상의 불이익, 사회적 낙인, 심리적 고통을 조사하고, 필요한 지원을 제공해야 한다. 특히 자녀 세대의 교육 기회 박탈이나 취업 제한이 확인되는 경우, 장학지원, 직업훈련, 심리상담, 가족관계 회복 프로그램 등을 마련할 필요가 있다.

가족 상담과 관계 회복 프로그램도 중요하다. 국가폭력은 가족 내부에 죄책감과 원망, 침묵을 남긴다. 피해자는 가족에게 고통을 안겼다는 부채감을 느끼고, 가족은 피해자의 고통을 이해하면서도 오랜 세월

함께 무너진 삶에 지쳐 있을 수 있다. 이러한 상처는 단순히 시간이 흐른다고 치유되지 않는다. 피해자와 가족이 각자의 고통을 말하고, 서로를 이해하며, 국가폭력의 책임을 개인이나 가족 내부로 돌리지 않도록 돕는 과정이 필요하다.

유족에 대한 지원도 강화되어야 한다. 많은 피해자는 무죄판결이나 국가배상을 받기 전에 사망한다. 이 경우 유족은 뒤늦게 재심과 피해회복 절차를 이어가지만, 정작 피해 당사자가 명예회복의 순간을 경험하지 못했다는 상실감을 안고 살아간다. 유족에게도 심리상담, 법률지원, 명예회복 절차 안내, 추모와 기록 사업 참여 기회가 제공되어야 한다. 피해자가 세상을 떠났다고 해서 피해회복의 필요성이 사라지는 것은 아니다.

(6) 공식 사과와 명예회복의 제도화

국가폭력피해자들이 원하는 것은 돈만이 아니다. 많은 피해자들은 국가가 자신의 잘못을 공식적으로 인정하고, 왜 그런 일이 벌어졌는지 설명하며, 피해자의 삶이 부당하게 훼손되었음을 사회적으로 확인해 주기를 바란다. 공식 사과와 명예회복은 금전배상과 별개의 독립적인 회복조치이다.

공식 사과는 단순한 의례가 되어서는 안 된다. 사과에는 사실 인정, 책임 인정, 피해자에 대한 존중, 재발방지 약속이 포함되어야 한다. “유감”이나 “안타깝다”는 표현만으로는 충분하지 않다. 국가기관이 어떤 위법행위를 했고, 그로 인해 피해자와 가족의 삶이 어떻게 훼손되었으며, 국가가 무엇을 잘못했는지를 분명히 밝혀야 한다. 사과는 피해자에게 국가가 더 이상 부인하지 않는다는 신호가 되어야 한다.

명예회복 절차도 제도화되어야 한다. 재심무죄판결이나 진실규명결정이 있는 경우, 피해자와 유족에게 공식 명예회복 확인서 또는 증서를 발급하고, 관련 국가기록을 정정하거나 보완하는 절차를 마련할 수 있다. 과거 판결과 수사기록 속에 남아 있는 허위의 낙인을 그대로 방치해서는 안 된다. 피해자가 더 이상 범죄자나 의심의 대상이 아니라 국가폭력의 피해자였음을 공적으로 확인해야 한다.

또한 명예회복은 가족과 지역사회 차원에서도 이루어져야 한다. 국가폭력피해자와 가족은 오랜 세월 지역사회에서 낙인을 감당했다. 따라서 공식 사과와 명예회복 조치는 피해자 개인에게만 전달되는 문서에 그칠 것이 아니라, 지역사회와 공공기관의 인식 개선, 교육, 기록화와 연결되어야 한다. 피해자의 명예회복은 사회가 과거의 잘못된 낙인을 바로잡는 과정이기도 하다.

(7) 기억·기록·교육을 통한 사회적 회복

국가폭력 피해회복은 개인에 대한 배상으로 끝나서는 안 된다. 국가폭력은 개인의 삶을 파괴한 사건이면서 동시에 민주주의와 법치주의를 훼손한 공적 사건이다. 따라서 피해회복은 진실을 기록하고, 기억하며, 다음 세대에게 교육하는 사회적 과정으로 확장되어야 한다.

피해자의 구술기록 사업이 필요하다. 국가폭력피해자들은 오랜 세월 자신의 경험을 말하지 못한 채 살아왔다. 그들의 목소리는 공식 기록에서 지워졌거나, 수사기관의 조작된 언어로 왜곡되어 남아 있는 경우가 많다. 피해자가 자신의 언어로 피해 경험과 이후의 삶을 말할 수 있도록 구술기록을 남기고, 이를 역사적 자료로 보존해야 한다. 이는 피해자에게도 자신의 삶을 다시 의미화하는 회복의 과정이 될 수 있다.

국가기록의 보존과 공개도 중요하다. 국가폭력 사건과 관련된 수사기록, 재판기록, 정보기관 자료, 진실규명 자료는 민주주의의 중요한 기록이다. 이러한 기록은 피해자 개인의 권리회복뿐 아니라 사회 전체의 재발방지를 위해 보존되어야 한다. 일정한 비공개 사유가 있는 경우에도, 시간이 지난 뒤 공개될 수 있는 기준과 절차를 마련해야 한다. 국가폭력의 기록을 감추는 사회는 같은 잘못을 반복할 위험이 크다.

교육과 추모도 피해회복의 일부가 되어야 한다. 국가폭력 사건을 학교 교육, 공무원 교육, 법조인 교육, 경찰·검찰·군 교육에서 다루어야 한다. 국가가 어떻게 국민의 권리를 침해했는지, 사법절차가 어떻게 그 폭력을 정당화하거나 방치했는지, 다시는 같은 일이 반복되지 않으려면 어떤 제도와 감수성이 필요한지 교육해야 한다. 추모공간, 전시, 자료집, 교육 콘텐츠 제작은 피해자의 고통을 사회가 함께 기억하는 방식이다.

기억과 기록은 피해자를 과거에 묶어두기 위한 것이 아니다. 오히려 피해자의 고통을 사적인 불행에서 공적인 역사로 옮겨 놓는 과정이다. 사회가 기억할 때 피해자는 더 이상 혼자 고통을 짊어지지 않아도 된다. 국가폭력 피해회복은 피해자에게 배상금을 지급하는 데서 끝나는 것이 아니라, 사회가 그 피해를 자신의 역사로 받아들이는 데서 완성된다.

(8) 통합적 피해회복 지원체계 구축

앞서 살펴본 절차 개선과 회복 내용의 실질화는 결국 하나의 통합적 지원체계로 연결되어야 한다. 현재처럼 법률지원, 심리치료, 의료지원, 생계지원, 기록관리, 명예회복이 각각 다른 기관에서 분산적

으로 이루어지면 피해자는 또다시 여러 기관을 찾아다녀야 한다. 이는 피해자에게 또 다른 행정적 부담을 준다.

따라서 국가폭력피해자를 위한 통합지원센터를 설치할 필요가 있다. 이 센터는 피해자의 신청을 접수하는 창구에 그쳐서는 안 된다. 피해자의 상황을 종합적으로 평가하고, 법률절차와 복지지원, 의료·심리지원, 기록 접근, 명예회복 절차를 연결하는 실질적 조정기구가 되어야 한다. 피해자별 회복계획을 수립하고, 일정 기간마다 지원 상황을 점검하며, 필요한 경우 추가 지원을 연계해야 한다.

통합지원체계에는 피해자의 참여가 보장되어야 한다. 피해회복제도는 행정기관이 일방적으로 설계해서는 안 된다. 피해자가 무엇을 필요로 하는지, 어떤 절차에서 가장 큰 고통을 느끼는지, 어떤 방식의 사과와 지원을 원하는지 직접 들을 수 있어야 한다. 피해자와 유족, 지원단체, 법률가, 정신건강 전문가, 의료인, 사회복지 전문가가 함께 참여하는 협의체를 구성하여 제도의 운영과 평가에 반영할 필요가 있다.

또한 통합지원체계는 단기 사업이 아니라 지속 가능한 제도로 설계되어야 한다. 국가폭력 피해는 시간이 지났다고 사라지지 않는다. 고령 피해자의 의료와 돌봄, 유족의 명예회복, 세대 간 피해의 조사와 지원, 기록과 교육 사업은 장기적으로 이어져야 한다. 따라서 안정적인 예산, 전담 인력, 법적 근거가 마련되어야 한다.

결국 국가폭력 피해회복제도의 개선은 절차의 문제와 내용의 문제를 함께 해결해야 한다. 절차적으로는 피해자가 다시 싸우지 않아도 되도록 국가가 책임지고 회복절차를 이끌어야 한다. 내용적으로는 금전배상을 넘어 심리, 의료, 생계, 주거, 가족, 명예, 기억과 교육까지 포괄해야 한다. 국가폭력 피해회복은 과거의 잘못을 돈으로 정산하는 일이 아니다. 국가가 무너뜨린 삶을 다시 세우고, 사회가 그 피해를 함께 기억하며, 같은 폭력이 반복되지 않도록 제도를 바꾸는 일이다.

5. 결론 — 「국가폭력피해자 피해회복 및 사회복귀 지원에 관한 특별법」 제정 방안

현행 국가폭력 피해회복제도는 진실규명, 재심, 형사보상, 국가배상이라는 복수의 절차를 통해 피해회복의 통로를 마련하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 이 절차들은 서로 유기적으로 연결되어 있지 않고, 피해자와 유족이 각 절차를 개별적으로 찾아가며 반복적으로 자신의 피해를 입증해야 하는 구조로 운영되고 있다. 그 결과 피해회복제도는 국가가 책임을 이행하는 과정이라기보다, 피해자가 다시 국가를 상대로 자신의 피해를 증명하고 싸워야 하는 과정으로 작동해 왔다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 개별 제도의 부분적 보완을 넘어, 국가폭력 피해회복을 하나의 통합된 공적 책임 체계로 재구성하는 입법적 전환이 필요하다. 피해회복은 단순한 금전보상의 문제가 아니다. 국가폭력과 부당한 사법절차는 피해자의 신체와 정신, 가족관계, 생계, 주거, 교육, 사회적 관계를 장기간 훼손한다. 따라서 피해회복은 ‘배상’의 문제를 넘어 ‘사회복귀와 전인적 회복’의 문제로 재정의되어야 한다. 이를 위해 국가가 피해회복 절차의 전 과정에 적극적으로 개입하고, 피해자의 삶이 안정적으로 회복될 때까지 지속적으로 책임지는 구조를 마련해야 한다.

가 개혁의 기본 원칙

새로운 피해회복제도는 다음 세 가지 원칙 위에서 설계될 필요가 있다.

첫째, 통합성이다. 현재와 같이 형사보상과 국가배상, 심리치료와 복지지원이 분절적으로 운영되는 구조를 넘어, 피해자가 하나의 절차 안에서 필요한 지원을 일괄적으로 받을 수 있도록 해야 한다. 피해자가 여러 기관을 찾아다니며 동일한 사실을 반복적으로 설명하고 입증해야 하는 구조는 그 자체로 또 다른 고통이 된다. 진실규명 또는 재심 무죄 확정 이후에는 법률지원, 보상, 의료, 심리, 생계, 주거, 교육 지원이 하나의 체계 안에서 연계되어야 한다.

둘째, 회복성이다. 피해회복의 범위는 금전적 보상에 한정될 수 없다. 국가폭력 피해는 삶의 전 영역에 장기적 영향을 미친다. 따라서 피해회복은 경제적 보상뿐 아니라 건강 회복, 심리치료, 교육지원, 주거안정, 직업훈련, 가족관계 회복, 명예회복을 포괄해야 한다. 피해자가 단지 배상금을 받는 데 그치지 않고, 다시 사회 안에서 존엄한 삶을 이어갈 수 있도록 돕는 것이 제도의 목표가 되어야 한다.

셋째, 책임성이다. 국가는 사법오류와 국가폭력에 대해 사후적으로 일정 금액을 지급하는 데 그쳐서는 안 된다. 피해자의 삶이 실제로 회복될 수 있도록 필요한 조치를 지속적으로 이행해야 한다. 특히 국가폭력 사건의 경우 피해자는 이미 국가에 의해 한 차례 보호받지 못한 경험을 가지고 있다. 따라서 회복절차에서 국가가 다시 피해자를 방치하지 않도록, 국가의 사후관리 책임을 법률상 의무로 명확히 규정해야 한다.

나 통합형 구제제도의 입법 설계

이러한 원칙을 구체화하기 위해 「국가폭력피해자 피해회복 및 사회복귀 지원에 관한 특별법」의 제정을 제안한다. 이 법은 부당한 형사절차와 국가폭력으로 피해를 입은 사람들의 명예회복과 실질적 회복을 국가가 직접 보장하는 것을 목적으로 해야 한다. 여기서 피해회복은 형사보상금이나 국가배상금 지급에 한정되지 않고, 피해자가 다시 사회 안에서 안정적으로 살아갈 수 있도록 지원하는 피해회복 및 사회복귀 조치까지 포함하는 개념으로 설계되어야 한다. 아울러 ‘사회복귀’란 피해자의 결핍을 전제로 한 교정적 개념이 아니라, 국가폭력과 부당한 사법절차로 인해 박탈되거나 훼손된 건강, 생계, 주거, 가족관계, 사회적 신뢰와 명예를 국가가 회복하도록 지원한다는 의미로 이해되어야 한다.

특별법의 핵심은 피해회복을 ‘선별적 지원’이 아니라 ‘청구 가능한 권리’로 전환하는 데 있다. 재심 무죄 확정자 등 법률상 요건을 충족한 피해자에게는 일정한 기준에 따른 보상뿐 아니라 의료지원, 심리치료, 주거지원, 교육지원, 직업훈련, 생활안정지원 등을 법률상 권리로 보장해야 한다. 이는 국가가 피해자의 회복을 시혜적으로 도와주는 것이 아니라, 국가폭력과 사법오류에 대한 책임을 이행하는 것임을 분명히 하는 의미를 가진다.

절차는 최대한 자동화되고 일원화되어야 한다. 재심 무죄가 확정되면 그 사실이 피해회복 및 사회복귀 지원센터에 전자적으로 통보되고, 센터가 피해자에게 필요한 서비스를 일괄적으로 안내·연계하는 방식이 바람직하다. 예컨대 의료비 지원, 건강검진, 심리상담, 주거 바우처, 직업훈련, 교육비 지원, 연금 또는 생활안정수당 신청 등이 하나의 창구에서 진행되어야 한다. 피해자가 각 기관을 찾아다니며 다시

자신의 피해를 설명하고 신청해야 하는 현재의 구조를 근본적으로 전환해야 한다.

보상의 기준 역시 현실화할 필요가 있다. 장기간 부당하게 구금되거나 범죄자로 낙인찍힌 피해에 대해서는 현행 형사보상과 국가배상만으로 충분하지 않은 경우가 많다. 외국의 사례처럼 구금기간 1년당 일정 금액 이상의 보상을 법률상 기준으로 명시하고, 여기에 의료·심리·주거·교육·직업훈련 등 비금전적 회복조치를 결합하는 방안을 검토할 수 있다. 중요한 것은 피해회복의 기준을 단순히 구금일수에 따른 금전 산정에 머무르게 하지 않고, 피해자의 실제 삶의 회복 가능성을 중심으로 설계하는 것이다.

다 비재판형 피해자 구제 절차의 신설

특별법은 재심 무죄 확정자뿐 아니라, 현행 제도에서 사각지대에 놓인 비재판형 피해자에 대한 구제절차도 포함해야 한다. 국가폭력 사건에서는 한 사건군 안에서도 일부는 기소되어 유죄판결을 받았고, 일부는 기소유예나 공소보류 처분을 받았으며, 일부는 재판에 이르지 않았지만 수사와 감시, 낙인, 가족 피해를 겪은 경우가 적지 않다. 그러나 현행 제도는 주로 유죄판결을 받은 뒤 재심을 통해 무죄가 확정된 사람을 중심으로 설계되어 있어, 재판을 거치지 않은 피해자들은 공식적인 명예회복과 지원에서 배제되기 쉽다.

이러한 문제를 해결하기 위해 동일 사건군 피해자에 대한 별도 구제절차를 마련해야 한다. 예컨대 재심 무죄가 확정된 사건과 동일한 수사·조작 구조에 놓였던 기소유예·공소보류 처분자에 대해서는 검찰이 직권으로 기존 처분을 재검토하고, 필요한 경우 ‘혐의없음’ 처분으로 변경하도록 하는 절차를 둘 수 있다. “주범”으로 지목된 사람은 재심을 통해 무죄가 되었는데, 주변 인물로 함께 수사받았던 사람들은 여전히 기소유예나 불기소 기록 속에 의심의 흔적을 남긴 채 방치되는 모순을 해소해야 한다.

또한 법무부 또는 국가인권위원회에 ‘명예회복 확인청구’ 절차를 신설하는 방안도 검토할 수 있다. 이 절차를 통해 재판을 거치지 않았지만 국가폭력 사건에 연루되어 수사, 감시, 낙인, 직업상 불이익, 가족 피해를 겪은 사람도 공식적으로 피해자로 인정받을 수 있도록 해야 한다. 피해자 인정은 단순한 상징에 그치지 않고, 심리치료, 의료지원, 교육지원, 기록정정, 공식 사과와 연결되어야 한다.

이처럼 비재판형 피해자 구제절차를 마련하는 것은 피해회복의 범위를 개인 단위에서 사건 전체로 확장하는 의미를 가진다. 국가폭력은 대개 한 사람에게만 가해진 것이 아니라, 가족과 동료, 지역사회 전체를 위축시키는 방식으로 작동했다. 따라서 피해회복 역시 판결문에 이름이 적힌 사람에게만 한정되어서는 안 된다.

라 국가의 사후관리 체계 구축

피해회복은 판결로 종료되지 않는다. 재심 무죄판결이나 국가배상 판결은 회복의 끝이 아니라 시작일 수 있다. 오랜 세월 범죄자로 낙인찍혀 살아온 피해자가 다시 사회 안에서 안정적으로 생활하기 위해서는 의료, 심리, 주거, 생계, 직업, 가족관계에 대한 지속적인 지원이 필요하다. 따라서 특별법은 국가의 사후관리 책임을 명확히 규정해야 한다.

이를 위해 법무부와 보건복지부를 중심으로 진실화해위원회, 행정안전부, 국가인권위원회, 지방자치단체와 연계되는 범정부적 지원체계인 “국가폭력피해자 피해회복 및 사회복귀 지원센터” 설치를 제안한다. 이 센터는 단순한 상담 창구가 아니라, 피해자의 회복 과정을 종합적으로 지원하는 원스톱 기관으로 기능해야 한다. 법률지원, 의료비 지원, 심리상담, 주거지원, 직업훈련, 생활안정지원, 교육지원, 가족상담 등을 통합적으로 제공하거나 관련 기관과 연계해야 한다.

센터는 피해자별 회복계획을 수립하고, 정기적으로 지원 상황을 점검해야 한다. 피해자의 연령, 건강 상태, 소득, 주거상황, 가족관계, 법률절차 진행 상황에 따라 필요한 지원은 달라질 수밖에 없다. 따라서 일률적인 급여 지급 방식이 아니라, 피해자별 맞춤형 사례관리 방식이 필요하다. 어떤 서비스가 언제, 어떻게 제공되었고, 추가로 어떤 지원이 필요한지를 기록·관리함으로써 제도의 투명성과 책임성도 확보할 수 있다. 또한 피해자 데이터베이스를 구축하되, 개인정보 보호와 피해자 동의를 전제로 해야 한다. 피해자의 정보를 여러 부처가 중복적으로 요구하는 방식은 피해야 한다. 대신 피해자의 동의 아래 법원, 검찰, 진실화해위원회, 보건복지부, 지방자치단체, 치유기관이 필요한 범위에서 정보를 연계하여, 피해자가 같은 서류를 반복 제출하지 않도록 해야 한다. 사후관리 체계의 핵심은 행정의 편의가 아니라 피해자의 부담을 줄이는 데 있다.

마 치유 인프라와의 자동 연계 규정

현재 한국에는 국가폭력피해자를 위한 트라우마 치유 인프라가 존재하지만, 재심 무죄자들이 실제로 이를 이용하는 비율은 높지 않다. 이는 이용 대상이 명확히 규정되어 있지 않거나, 피해자가 스스로 기관을 찾아가 신청해야 하는 구조 때문일 수 있다. 지역적 편중으로 인한 접근성 문제도 존재한다. 피해자가 지원제도를 알지 못하거나, 스스로 도움을 요청하는 데 심리적 부담을 느끼는 경우에는 제도가 있어도 실제 회복으로 이어지기 어렵다.

따라서 특별법에는 치유 인프라와의 자동 연계 규정을 명시할 필요가 있다. 우선 법원이 재심 무죄판결을 선고하거나 확정 사실이 확인된 경우, 해당 정보가 국가폭력피해자 피해회복 및 사회복귀 지원센터와 국립 트라우마 치유기관, 관할 지방자치단체에 전자적으로 통보되도록 해야 한다. 지원은 피해자의 신청을 기다리는 방식이 아니라, 국가가 먼저 안내하고 연결하는 방식으로 이루어져야 한다. 물론 실제 서비스 이용 여부는 피해자의 의사에 따라 결정되어야 하지만, 적어도 국가가 먼저 손을 내미는 구조가 필요하다.

또한 재심 무죄 확정자와 그 가족을 치유센터의 법정 이용대상으로 명확히 규정해야 한다. 기존의 특정 사건 중심 지원 구조를 넘어, 부당한 사법피해와 국가폭력 피해 전반을 포괄하는 보편적 회복체계로 확장할 필요가 있다. 피해자 본인뿐 아니라 배우자, 자녀 등 가족도 지원 대상에 포함되어야 한다. 장기 구금과 사회적 낙인 과정에서 가족이 겪은 교육 단절, 경제적 빈곤, 심리적 손상 역시 국가폭력의 파생적 결과이기 때문이다.

치유지원은 복지서비스와 패키지로 연계되어야 한다. 치유센터 등록과 동시에 의료, 주거, 교육, 직업훈련, 생활안정지원이 함께 검토되는 통합 행정절차를 마련해야 한다. 심리치료만 제공하고 피해자의 생계와 주거가 방치된다면 실질적 회복은 어렵다. 반대로 금전지원만 제공하고 트라우마 치료가 이루어지지 않아도 회복은 완성될 수 없다. 특별법은 치유와 복지를 결합한 통합적 회복 모델을 제도화해야 한다.

바 결론적 제언

이제는 피해회복의 관점을 바꾸어야 한다. 국가폭력피해자에게 필요한 것은 단순한 보상이 아니라 다시 사회 안에서 존엄하게 살아갈 수 있는 조건의 회복이다. 이를 위해서는 형사보상, 국가배상, 의료지원, 심리치료, 주거지원, 교육지원, 명예회복을 하나의 체계로 통합하는 특별법이 필요하다.

국가폭력 피해회복은 더 이상 피해자에게 “다시 신청하라, 다시 입증하라, 다시 기다리라”고 요구하는 방식이어서는 안 된다. 이제는 국가가 먼저 확인하고, 먼저 연결하며, 끝까지 책임지는 방식으로 전환되어야 한다. 「국가폭력피해자 피해회복 및 사회복귀 지원에 관한 특별법」은 그 전환을 위한 최소한의 입법적 출발점이다. 뒤늦은 정의가 판결문 속 문장에 머물지 않고 피해자의 삶 속에서 실현되기 위해, 피해회복은 국가의 선언이 아니라 지속적이고 청구 가능한 권리가 되어야 한다.

〈참고문헌〉

- 김재웅, & 최현정. (2025). 고문 생존자의 도덕상해 경험과 변화 과정에 대한 근거이론 연구. *민주주의와 인권*, 25(1), 61-112.
- Hobfoll, S. E. (2001). The influence of culture, community, and the nested-self in the stress process. *Applied Psychology*, 50(3), 337-374.
- Smith, C. P., & Freyd, J. J. (2014). Institutional betrayal. *American Psychologist*, 69(6), 575-587.
- Westervelt, S. D., & Cook, K. J. (2010). Framing innocents: The wrongly convicted as victims of state harm. *Crime, law and social change*, 53(3), 259-275.
- 이해림. (2023). 국가배상의 귀책요건에 관한 다원적 법비교 연구 [박사학위 논문, 서울대학교]. 서울대학교 오픈액세스 리포지터리.
- 박준용. (2014). 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법에 따른 진실규명결정과 국가배상소송. *판례연구*, 25, 27-31.

설문지

1. 귀하의 생년월일은 어떻게 되십니까? _____
2. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까? ① 남성 ② 여성
3. 귀하의 교육 경험은 어떻게 되십니까?
 ① 초등학교 졸업 ② 중학교 졸업 ③ 고등학교 졸업 ④ 대학교 졸업 ⑤ 대학원 이상
 ⑥ 미취학
4. 귀하의 월평균 가계 월수입은 어떻게 되십니까? (세금 공제 전 기준)
 ① 150만 원 미만 ② 150만 원~250만 원 미만 ③ 250만 원~350만 원 미만
 ④ 350만 원~450만 원 미만 ⑤ 450만 원~600만 원 미만 ⑥ 600만 원 이상
5. 현재 주거 형태는 어떻게 되십니까?
 ① 자가 ② 전세 ③ 월세 ④ 영구/임대주택 ⑤ 기타(시설, 고시원 등)
6. 귀하의 가구원은 몇 명입니까? _____명
7. 귀하의 혼인 상태는 어떻습니까?
 ① 배우자/동거인 파트너 있음 ② 미혼/싱글 ③ 사별 ④ 이혼, 별거
8. 귀하의 경제 상태는 어떻습니까? (중복 응답 가능)
 ① 생계급여 수급 ② 의료급여 수급 ③ 주거급여 수급 ④ 교육급여 수급
 ⑤ 차상위계층(급여 수급은 아니나 지원 대상) ⑥ 과거 수급자였으나 현재 탈락 ⑦ 해당 없음
9. 귀하의 직업은 어디에 해당합니까?
 ① 상용직 임금근로(정규직) ② 임시/계약직 임금근로 ③ 일용직 임금근로
 ④ 자활 근로 ⑤ 고용주 및 자영업 ⑥ 무급 가족 종사 ⑦ 실업 및 구직 중
 ⑧ 비경제활동(가사, 은퇴, 건강상의 이유 등)

10. 몸이나 마음이 힘들 때 자주 찾으시는 약이나 기호품이 있습니까? 아래 표에서 해당되는 항목마다 사용하시는 정도를 체크(V)해 주십시오.

항 목	거의 사용 안함	가끔 (월 1~2회)	자주 (주 1~2회)	거의 매일	하루 여러 번 (매우 많이)
진통제 (몸의 통증)	①	②	③	④	⑤
수면제 / 신경안정제	①	②	③	④	⑤
청심환 / 한방 안정제	①	②	③	④	⑤
담배	①	②	③	④	⑤
술 (막걸리, 소주 등)	①	②	③	④	⑤
카페인 음료 (커피, 박카스 등)	①	②	③	④	⑤

11. 현재 증증 및 만성 신체 질환을 진단받거나 치료 중이십니까?

예() (세부 기록:)

아니오()

12. 귀하는 병·의원에서 의사로부터 아래의 질병을 진단받은 적이 있습니까? 만약 “있다”면 옆 “치료경과”란에 자세히 기입해 주십시오.

질 환	의사의 진단		치 료 경 과			
	없다	있다	완치	현재 치료 중	치료 받았으나 현재 치료하지 않음	치료 받은적 없음 (미치료)
1) 고혈압	0	1	①	②	③	④
2) 당뇨병	0	1	①	②	③	④
3) 고지혈증	0	1	①	②	③	④
4) 뇌졸중(중풍)	0	1	①	②	③	④
5) 갑상선 질환(기능항진, 기능저하증)	0	1	①	②	③	④
6) 만성간염, 간경변(바이러스성간염)	0	1	①	②	③	④
7) 만성간염, 간경변(알코올성간염)	0	1	①	②	③	④
8) 식도, 위·십이지장염 또는 궤양	0	1	①	②	③	④
9) 만성 폐질환	0	1	①	②	③	④
10) 폐결핵	0	1	①	②	③	④
11) 전립선 비대증	0	1	①	②	③	④
12) 자궁, 난소, 질 관련 질환	0	1	①	②	③	④
13) 만성 신장(콩팥)질환 (신부전)	0	1	①	②	③	④
14) 근골격계 질환	0	1	①	②	③	④
15) 암 (암 종류:)	0	1	①	②	③	④
16) 외상 후 스트레스 장애	0	1	①	②	③	④
17) 우울증	0	1	①	②	③	④
18) 불안장애 또는 공황장애	0	1	①	②	③	④
19) 조현병	0	1	①	②	③	④
20) 수면장애	0	1	①	②	③	④
21) 알콜 중독	0	1	①	②	③	④
22) 피부질환	0	1	①	②	③	④
23) HIV 감염 (예: AIDS)	0	1	①	②	③	④
24) 기타 ()	0	1	①	②	③	④

다음은 귀하가 처음으로 그 힘든 일을 겪으셨던 때가 언제인지 여쭙어보는 질문입니다. 수십 년 전의 일이라 정확한 날짜가 기억나지 않으셔도 괜찮습니다. 기억나는 대로 응답해주셔도 큰 도움이 됩니다.

1. 최초의 국가폭력 피해 사건은 언제 발생했습니까? _____ 년
2. 국가폭력 사건 이후, 귀하의 삶에서 가장 큰 부정적 변화가 나타난 영역은 무엇입니까? (중복 선택 가능)
 - ① 경제적 빈곤 (소득 감소, 부채 증가 등)
 - ② 신체 및 심리적 건강 (만성 질환, 트라우마 증상)
 - ③ 가족의 해체 (사별, 이혼 등)
 - ④ 가족 내 갈등 및 불화 (트라우마로 인한 가족 간의 충돌 및 공격성 발현)
 - ⑤ 사회적 고립 (친구/이웃과의 단절, 주변의 편견)
 - ⑥ 사회 참여의 제약 (취업 제한, 승진 누락, 자격 박탈 등)
3. 당시의 사건이 귀하의 현재 삶에 미치는 영향은 어느 정도라고 생각하십니까?
 - ① 전혀 영향을 미치지 않았다.
 - ② 당시에는 힘들었지만, 지금은 완전히 회복되었다.
 - ③ 당시의 영향이 지금까지도 일상생활 곳곳에 남아있다.
 - ④ 사건 이후 삶의 기반이 무너져 현재까지 고통받고 있다.
 - ⑤ 시간이 흐를수록 증상이 심해지거나 삶이 절대적으로 나빠졌다.
4. 사건 발생 이후, 귀하의 경제 활동 형태에 어떤 변화가 있었습니까?
 - ① 변화 없음 (안정적 직장 유지)
 - ② 직종 변경 (정규직/상용직에서 임시직/일용직으로 전환)
 - ③ 잦은 이직 (심리적 불안정이나 건강 문제로 한 곳에 오래 근무 불가)
 - ④ 경제 활동 중단 (실업 상태 지속 또는 근로 능력 상실)
 - ⑤ 기타 ()
5. 트라우마를 일으킨 사건과 관련하여 ‘민간(개인)보험금’을 수령한 적이 있습니까?
 - ① 예 (수령액: 약 _____ 원)
 - ② 아니오 (사유: 보험 미가입, 국가폭력/고문은 보상 대상 제외 등)
 - ③ 신청했으나 거절당함
6. 트라우마를 일으킨 사건과 관련하여 ‘국가로부터의 공식적인 보상’을 받은 적이 있습니까?
 - ① 예 (보상금/배상금 수령 완료)
 - ② 현재 소송 중이거나 결과를 기다리는 중이다
 - ③ 보상을 받지 못함 (사유: 시효 소멸, 증거 부족, 국가의 거부 등)
 - ④ 보상을 받았으나, 수십 년간의 고통을 보전하기엔 턱없이 부족하다

요즘 재판을 준비하며 느끼시는 감정이나 몸의 변화를 아래의 5가지 칸 중에서 귀하의 마음과 가장 비슷한 곳에 체크(V)해 주십시오.

문 항		전혀 그렇지 않다	그렇지 않은 편이다	보통 이다	그런 편이다	매우 그렇다
1	재판 서류를 보거나 법정 소식을 들을 때, 나도 모르게 가슴이 두근거리거나 그때의 안 좋은 기억이 자꾸 떠올라 괴로우십니까?	①	②	③	④	⑤
2	재판 날짜가 다가오면 괜히 몸이 아프거나 기운이 없고, 작은 일에도 예민해져서 가족이나 주변 사람들에게 짜증을 내게 됩니까?	①	②	③	④	⑤
3	재판이나 법원 관련된 일은 생각만 해도 머리가 지끈거리, 자꾸만 모른 척하고 싶거나 아예 세상과 담을 쌓고 혼자 있고 싶다는 생각이 드십니까?	①	②	③	④	⑤
4	평소에는 괜찮다가도 재판 상황만 마주하면 갑자기 눈물이 나거나 화가 치밀어 올라, 스스로 감정을 추스르기가 힘들신 적이 있습니까?	①	②	③	④	⑤
5	수십 년이 지나 재판까지 하게 된 내 상황이 처량하게 느껴지고, '나만 왜 이런 일을 당하나' 싶은 마음에 자신감이 없어지고 작아지는 기분이 드십니까?	①	②	③	④	⑤
6	재판 때문에 마음의 여유가 없다 보니, 예전처럼 사람들을 만나는 게 꺼려지고 누가 나를 도와준다고 해도 선뜻 믿음이 가지 않으십니까?	①	②	③	④	⑤
7	재판이 진행되는 동안, 필요할 때면 언제든지 찾아가서 내 마음을 털어놓고 기댈 수 있는 상담소나 쉼터가 꼭 필요하다고 느끼십니까?	①	②	③	④	⑤
8	지금 나라나 단체에서 해주는 지원이, 재판 때문에 생기는 내 불안함과 힘든 마음을 충분히 다독여주고 있다고 생각하십니까?	①	②	③	④	⑤
9	재판이 끝난다고 해도, 그동안 쌓인 마음의 상처를 치유하기 위해서는 아주 오랫동안 꾸준한 심리 상담이나 관리가 필요하다고 보십니까?	①	②	③	④	⑤
10	재판 준비 및 기일 출석을 위해 생업(직장, 사업 등)에 지장을 받은 적이 있습니까? (예: 연차 소진, 휴업, 소득 감소 등)	①	②	③	④	⑤
11	재판이 너무 길어지며 경제적 부담이 커져, 이제는 다 포기하고 싶을 만큼 막막한 심정이십니까?	①	②	③	④	⑤
12	재판 결과는 기약 없고 지원만 계속되니, '차라리 시작하지 말걸' 하는 후회나 회의감이 드십니까?	①	②	③	④	⑤
13	재판 중 생계 위협이 없도록 국가의 경제적 지원이 뒷받침된다면, 다시 삶의 의지를 회복하는 데 큰 힘이 되겠습니까?	①	②	③	④	⑤

[WHOQoL-BREF] 이 문항은 삶의 질, 건강, 삶의 여러 영역에 대한 생각을 묻습니다. 모든 질문에 답해 주십시오. 어떻게 답해야 할지 불확실하신 경우 가장 적절한 답을 고르십시오. 보통 처음 표시한 반응이 가장 적절합니다. 자신의 기준, 희망, 즐거움과 염려를 생각해보십시오. 지난 2주 동안 나의 삶을 돌아켜볼 때, 각 질문에 대해 나의 느낌을 평가하고 가장 적절한 번호에 표시하십시오.

내 용	매우 나쁨	나쁨	나쁘지도 좋지도 않음	좋음	매우 좋음
					
1) 자신의 삶의 질을 어떻게 평가하시겠습니까?	①	②	③	④	⑤

내 용	매우 불만족	불만족	불만족도 만족도 아님	만족	매우 만족
					
2) 자신의 건강에 얼마나 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤

내 용	전혀 아님	약간	보통	매우	극도로
					
3) 신체 통증 때문에 해야 할 일을 얼마나 방해 받는다고 느끼니까?	①	②	③	④	⑤
4) 일상생활을 위해서 의학적 치료가 필요하십니까?	①	②	③	④	⑤

내 용	전혀 아님	약간	보통	매우	극도로
					
5) 삶을 즐기십니까?	①	②	③	④	⑤
6) 삶이 의미 있다고 느끼십니까?	①	②	③	④	⑤
7) 주의 집중을 할 수 있습니까?	①	②	③	④	⑤
8) 일상에서 안전하다고 느끼십니까?	①	②	③	④	⑤
9) 주변 (물리적) 환경이 건강에 좋습니까?	①	②	③	④	⑤
10) 일상을 위한 충분한 에너지(활력)가 있습니까?	①	②	③	④	⑤
11) 자신의 신체 겉모습에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
12) 필요를 만족하기 위한 충분한 돈이 있습니까?	①	②	③	④	⑤
13) 일상에서 필요한 정보를 잘 구할 수 있습니까?	①	②	③	④	⑤
14) 여가 활동을 위한 기회가 있습니까?	①	②	③	④	⑤
15) 활동(이동)이 수월합니까?	①	②	③	④	⑤
16) 수면에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
17) 일상 활동을 수행하는 능력에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
18) 일하는(직무) 능력에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
19) 스스로에 대해 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
20) 사적인 관계에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
21) 성생활에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
22) 친구들이 주는 지지에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
23) 거주지 환경 조건에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
24) 건강 관련 서비스를 사용할 수 있는 정도에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤
25) 사용하는 교통수단에 만족하십니까?	①	②	③	④	⑤

내 용	전혀 아니다	드물게 그렇다	종종 그렇다	매우 자주 그렇다	항상 그렇다
					
26) 울적한 기분, 절망, 불안 우울과 같은 부정적 느낌을 얼마나 자주 느꼈습니까?	①	②	③	④	⑤

면담지

- 1) [사건이 잦아간 삶] “선생님, 그 일이 없었더라면 선생님의 삶은 지금과 어떻게 달랐을까요? 이루고 싶었던 꿈이나, 평범하게 누렸을 일상에 대해 말씀해 주십시오.”
- 2) [몸이 기억하는 습관(고문 후유증)] “고문을 겪으신 이후로, 남들은 이해하지 못하지만 선생님만 가지게 된 버릇이나 습관(소리에 놀람, 폐쇄 공간 공포 등)이 있다면 무엇입니까?”
- 3) [재판 과정의 고통] “수십 년 만에 다시 법정에 서서 당시의 일을 증언하고 기록을 마주하실 때, 몸과 마음에서 어떤 구체적인 힘겨움(통증, 감정 등)이 느껴지시는지 궁금합니다.”
- 4) [가족에게 미친 영향] “긴 세월 동안 선생님 곁을 지킨 가족분들은 이 일로 어떤 어려움을 겪으셨나요? 가족들에게 미안하거나 고마운 마음, 혹은 함께 겪은 고통에 대해 들려주십시오
- 5) [필요한 도움의 성격] “지금 나라에서 주는 일시적인 지원 외에, 선생님께서 남은 여생을 평안하게 보내기 위해 국가가 ‘지속적으로’ 책임져야 할 부분은 무엇이라고 생각하십니까?”
- 6) [희망하는 치유 프로그램] “만약 선생님을 위한 전문적인 치유 프로그램이 제공된다면, 어떤 점이 가장 보완되어야 한다고 생각하십니까? (예: 재판 동행 지원, 고문 후유증 전문 진료, 같은 아픔을 가진 분들과의 정기적 모임, 찾아오는 심리 상담 등)”

제10회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서

인 쇄 2026년 9월
발 행 2026년 9월
발 행 처 서울지방변호사회
발 행 인 회장 조 순 열
주 소 06595 서울시 서초구 법원로1길 21(서초동, 변호사회관)
전 화 02) 6200-6200
홈 페이지 [http : //www.seoulbar.or.kr](http://www.seoulbar.or.kr)
인 쇄 경성문화사(02-786-2999)
* 비 매 품

제10회 공익·인권 분야 연구 결과 보고서



서울지방법변호사회

06595 서울시 서초구 법원로1길 21 변호사회관
대표번호 02)6200-6200 www.seoulbar.or.kr