전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본 착취 근절 가능성에 관한 보고서

– 지역 사회 역할을 중심으로

공익변호사와 함께하는 동행
Lawyers for Public Interests

2022
공익변호사와 함께하는 동행
서울대학교 법학전문대학원

공동 연구진 이소아 | 공익변호사와 함께하는 동행
이기림 | 공익변호사와 함께하는 동행
김남희 | 서울대학교 법학전문대학원
오진숙 | 서울대학교 법학전문대학원

보조 연구진 김상철, 양현준, 신유준, 도지수, 박지희, 오재완

전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본 착취 근절 가능성에 관한 보고서

– 지역 사회 역할을 중심으로

목 차

Ⅰ. 보고서 작성 배경 및 범위 ····· 1

❶ 보고서 작성의 배경 ····· 3

❷ 선행 연구와 차이점 ····· 5

❸ 보고서 작성 범위 ····· 9

Ⅱ. 소금 중 천일염 산업과 천일염 제조 유통 과정 개요 ····· 13

❶ 소금 중 천일염 산업 개요 ····· 15

❷ 천일염 산업의 현황 ····· 17

❸ 소금 생산 과정 ····· 22

❹ 천일염 유통 과정 및 이해관계자 ····· 28

❺ 소결론 ····· 34

Ⅲ. 전남 지역 노동력 착취 사건 판결 분석을 통한 제언 ····· 35

❶ 판결 선정 배경 및 범위 ····· 37

❷ 판결 분석 ····· 37

❸ 관련 범죄에 관한 대법원 양형기준 ····· 44

❹ 재유입 및 재범을 막기 위한 실효적인 제재가 되기 위해서 ····· 51

Ⅳ. 2021년 사건을 통해 본 착취/재유입 원인 및 지원과정에서의 문제점 ····· 53

전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본 착취 근절 가능성에 관한 보고서

– 지역 사회 역할을 중심으로

❶ 당사자들의 인적 특성, 유입과정, 피해 현황 ····· 55

❷ 피해자 조력 과정(지역사회 정착, 법률지원 포함)을 통해 본 문제점 ···· 59

❸ 소결론 ····· 69

Ⅴ. 착취 고리 끊을 법률적 대책 – 지역사회 역할 중심 ····· 71

❶ 소금산업진흥법상 행정 규제 : 착취자의 염전 운영을 막는 방안 ···· 73

❷ 근로감독관의 역할 제고 및 장애인복지법상 학대신고의무 부과 필요 ··· 92

❸ 소개업자로부터 착취를 끊기 위한 제언 – 직업안정법 적용 관련 ··· 95

❹ 착취자의 범죄로 인한 수익을 몰수 추징하는 방안 등 ····· 97

❺ 피해자 보호 및 사회 재정착 관련 지원 ····· 106

❻ 지자체 관련 법령 및 대책 ····· 119

Ⅵ. 결론 ····· 139

전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본 착취 근절 가능성에 관한 보고서

– 지역 사회 역할을 중심으로

표 목차

[표 1] 장애인 학대 유형 ····· 9
[표 2] 전국 가동 염전 현황 ····· 17
[표 3] 생산현황 및 매출현황 ····· 18
[표 4] 전국 염전 개소수, 생산량, 생산액 ····· 18
[표 5] 신안군 연도별 생산량 및 평균가격 동향 ····· 18
[표 6] 해양수산업통계조사 수산부문 종사자 수 현황(2018년 기준) ····· 21
[표 7] 단계별 소금 생산 과정 ····· 23
[표 8] 단계별 소금 생산 과정 ····· 27
[표 9] 신안군 천일염 작목반 ····· 28
[표 10] 천일염 가공/유통업체 현황 ····· 30
[표 11] 읍면동 가동 염전면적 기준 생산량 비율 ····· 31
[표 12] 천일염 판매 농협 현황 ····· 31
[표 13] 피고인 인적사항 ····· 38
[표 14] 연령대 ····· 38
[표 15] 피해자 장애등록 여부 ····· 38
[표 16] 주요 죄명 정리 ····· 40
[표 17] 피해자 염전 유입 경위 ····· 40
[표 18] 범죄 기간 ····· 41
[표 19] 착취 금액 ····· 41
[표 20] 판결 결과 ····· 41
[표 21] 형량, 벌금 병과 시 징역 기준. ····· 42
[표 22] 양형기준 ····· 42
[표 23] 부과처분 및 재범판결 ····· 43
[표 24] 사기 피해 금액별 양형기준 ····· 44
[표 25] 감경 및 가중요소 ····· 44
[표 26] 참작 사유 ····· 45
[표 27] 근로기준법 위반 양형기준 ····· 46
[표 28] 감경 및 가중요소 ····· 47

[표 29] 참작 사유 ····· 47
[표 30] 영리유인 양형기준 ····· 48
[표 31] 감경 및 가중요소 ····· 48
[표 32] 참작 사유 ····· 49
[표 33] 인적 특성 ····· 55
[표 34] 수사/재판 내용 ····· 66
[표 35] 인신매매성 범죄 관련 형법 규정 ····· 98
[표 36] 노동력착취 관련 형벌 규정 ····· 99
[표 37] 염전사건에서 적용된 노동관련 범죄〉 ····· 100
[표 38] 경제적, 신체적 피해 관련 법 조항 ····· 100
[표 39] 도 차원 천일염 및 소금산업 관련 조례 비교 ····· 127
[표 40] 군 차원 천일염 및 소금산업 관련 조례 비교 ····· 130

그림 목차

〈그림 1〉 2019 식염 수출입실적 ····· 20
〈그림 2〉 소금 생산 과정 ····· 22
〈그림 3〉 저수지 전경 ····· 24
〈그림 4〉 제1 증발지 전경 ····· 24
〈그림 5〉 제2 증발지 전경 ····· 25
〈그림 6〉 누태 해주 전경 ····· 25
〈그림 7〉 해주 창고 전경 ····· 25
〈그림 8〉 자고 조성 전경 ····· 26
〈그림 9〉 수로 조성 전경 ····· 26
〈그림 10〉 결정지 전경 ····· 26
〈그림 11〉 채렴 작업 전경 ····· 27
〈그림 12〉 2000년대 중반 이전 유통경로 ····· 32
〈그림 13〉 2000년대 후반 이후 유통경로 ····· 33
〈그림 14〉 국내 이력제 사례 ····· 86

전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본 착취 근절 가능성에 관한 보고서

– 지역 사회 역할을 중심으로

I

보고서 작성 배경 및 범위

1. 보고서 작성의 배경
2. 선행 연구와 차이점
3. 보고서 작성 범위

Ⅰ. 보고서 작성 배경 및 범위

- 2021년 장애인 착취 사건을 지원하면서 느낀 지역사회의 역할에 한정하여

❶ 보고서 작성의 배경

❍ 공익변호사와 함께하는 동행(이하 '동행'이라 함)은 2017년부터 전남장애인권익옹호기관 활동가들과 함께 전남지역에 일어난 장애인 학대 사건이나 노동력착취 사건을 법률지원을 해왔다. 승리의 순간도 있었고 좌절의 순간도 있었다. 승리의 순간은 피해자 지원과 지역사회 연계, 수사/기소/재판의 모든 것들이 잘 맞아떨어져 가해자들에게 엄벌이 내려지고 피해자도 다른 삶을 사는 것을 보는 경우다. 좌절의 순간은 수사나 재판 과정에서 반복되는 장애인에 대한 편견으로 사건이 축소되거나 불기소(혹은 무죄) 되는 경우, 아니면 사건 진행이 잘 되었으나 당사자에 대한 지원체계가 갖추어지지 않아 결국 재유입되어 같은 피해를 입게 되는 경우다.

❍ 동행은 활동가가 아닌 변호사일 뿐이기 때문에, 법률지원만을 담당해왔다. 당사자와 기본적인 라포형성, 그를 토대로 진술을 이끌어내어 사실관계를 확인하여 정리하고, 심리, 의료, 다른 복지전달체계와 연계하는 일, 당사자의 근본적인 삶을 긍정적인 방향으로 바꾸어가는 부단한 노력들은 모두 활동가들의 몫이었다. 그들의 헌신적이고 끈질긴 노력들로 당사자의 표정과 삶이 실제로 바뀌어 가는 것을 지켜보면서, 안될 것이라고 포기했던 법률문제도 미안한 마음에 한 번 더 살펴보다가 힌트를 얻어 승소하는 경우도 있었다. 승리의 순간과 좌절의 순간 뒤에는 늘 활동가들의 그러한 노고가 있었다. 이 보고서는 지역에서 당사자 곁에서 포기하지 않고 곁을 구축하는 활동가들의 간절한 바람(어떻게든 노동력 착취 문제를 끊어내고 싶은)에서 시작되었다.

❍ 장애인 노동력 착취 사건은 최근 기사로 보도된 2021년 하반기에만 있었던 것은 아니다. 2014년에도 그 전에도 그 이후에도 그리고 지금도 어딘가에서 계속되고 있다. 그리고 장애인 노동력 착취 사건의 수사 및 재판 과정의 법률적인 문제, 절차적인 문제들에 대해서도 법조인들을 중심으로 여러 차례 연구, 세미나, 토론회가 서울을 중심으로 이루어졌다[1]. 장애인복지법에 학대 사건과 관련한 여러 가지 절차 규정들과 처벌규정들이 도입 개정되는 등 제도적인 면에서 성과들도 있었다.

❍ 그러나 여기 전남에서 실제 동행이 지원한 구체적인 사례에서는 법이 예상하지 못했던 혹은 예상을 했음에도 불구하고 아무런 대비를 하지 않았던 문제들 때문에 당사자도, 활동가도, 수사기관도, 법원도, 변호사도 반복된 어려움을 겪어왔다.

❍ 우리가 쉽게 노동력 착취 '피해자'라고 말하는 당사자들은 "내가 왜 피해자요? 내가 왜 장애인

1) 자세한 것은 아래 선행 연구 참조

이요? 나 장애인 아니요!"라고 말하며 법률지원을 강하게 거부하는 경우가 많아서 수사절차 자체가 개시될 수 없거나 수사를 시작해도 이후에 공소유지까지 어렵기도 했다[2]. 착취 피해가 의심되는 사업장에서 함께 일하는 14명의 노동자 중 3명[3]만이 3-4달의 라포 형성 끝에서야 탈출하여 지원을 요청했을 뿐이며 나머지 노동자들은 여전히 같은 염전에서 일을 하고 있다. 이러한 특성을 보이는 까닭은 그 자체가 발달장애로 인한 특성이기도 하면서, 인신매매 피해자가 착취자에게 의존할 수 있는 특성이기도 하면서, 지역 사회에 당사자들이 정착할 기반이 마련되어 있지 않기에 그들에게 신뢰를 주기 어려운 현실이기도 하다. 그리고 피해자들의 이러한 진술은 쉽게 피고인들에게 항변 거리가 되고 법원이 심증을 형성하는데 방해가 되곤 한다.

❍ 겨우 탈출한 3명의 당사자들이 임시쉼터[4]이외에 긴급분리조치가 가능한 쉼터가 없었던 점도 피해자들을 사용자들과 분리하여 안정된 진술을 확보하지 못했던 원인이 되었다. 당사자에게 적합한 쉼터와 안정된 거주가 즉각 지원되지 못한 것이 수사의 결과뿐만 아니라 이후 재유입/피해재발에도 지대한 영향을 미친다. 장애인노동력착취 피해자에게 필요한 거주는 장애인 쉼터나 시설이 아닌 곳이어야 한다. (탈시설 쟁점을 떠나서) 이분들은 기본적으로 몸의 기능이 좋고 자기 힘으로 일을 하던 분들이기 때문에 규율이 있는 장애인쉼터는 적절하지 않고 오히려 피해자가 이탈해버리는 이유가 되곤 했다. 그러나 그 이탈을 단순히 개인의 책임이나 어쩔 수 없음으로만 탓하는 것은 장애가 점진적으로 변화하는 '사회적 개념'으로서 당사자가 비장애인과 동등하게 사회에 참여할 수 있도록 하는 것을 저해하는 장벽이 장애라고 하는 장애인권리협약 전문[5]의 의미를 형해화 시키는 것이다. 발달장애 및 당사자가 가진 특성을 이해하려 하지 않은 채 비장애인의 기준에 맞지 않는다고 밀어내는 것이 장애를 고착화시키는 사회적 장벽이기 때문이다.

❍ 전라남도는 2014년의 사건 이후 겨우 하나의 쉼터를 두었다가 그마저도 사건 당시 문을 닫아

---

2) 당사자들의 이야기를 들어보면 원인은 다양한 것 같다. 피해자/장애인라고 불리는 것에 대한 모욕감 때문일 수도 있고, 활동가와 수사기관을 믿을 수 없는 그간의 사정(말해봐야 바뀌는 것 없더라 혹은 말했더니 엉뚱하게 답답한 시설로 보내버리고 말더라) 때문일 수도 있고, 염전이라는 경제적인 터전이 사라지는 것에 대한 불안감 때문일 수도 있다.

3) 처음 고소를 하여 수사가 개시되게 하였던 1명의 당사자를 포함한다면 4명이다. 처음 고소를 했던 당사자도 고소 이후 잠적하거나 하는 등 라포를 형성하고 지원하기가 쉽지 않았다.

4) 전남범죄피해자지원센터에서 원래 범죄피해자구조법상의 피해자에 해당하지 않으나, 특별히 임시 쉼터를 수사 초기에 지원하였다.

5) **유엔장애인권리협약** CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES
전문 Preamble
(e) Recognizing that disability is an evolving concept and that disability results from the interaction between persons with impairments and attitudinal andenvironmental barriers that hinders their full and effective participation insociety on an equal basis with others,

마. 장애는 점진적으로 변화하는 개념이며, 손상을 지닌 사람과 그들이 다른 사람과 동등하게 사회에 완전하고 효과적으로 참여하는 것을 저해하는 태도 및 환경적인 장벽간의 상호작용으로부터 기인된다는 것을 인정하고,

당사자들이 갈 곳이 없어 발을 동동 굴러야 했다. 전라남도의 복지 관련 담당공무원은 당사자들이 장애인으로 등록되지 않았으므로(통상 진단부터 등록까지 적어도 3개월이 걸린다) 관련한 복지서비스(기초수급 등 생계급여, 장애인연금, 활동지원사 신청 등등등)를 제공할 수 없다고 말하기도 하였다.

❍ 이런 온갖 어려움 속에서도 전남의 활동가들은 사비를 털어 숙소를 마련하고, 기자회견을 열어 전라남도청을 압박하고, 조사동행으로 피해자들을 조력하고, 기다림에 지쳐 다시 염전으로 돌아가겠다고 하는 당사자들을 설득하면서 시간을 버텼다. 그렇게 약 9개월이 지난 오늘 당사자들은 올 초와 전혀 다른 얼굴 표정을 갖게 되었고, 어떤 분은 LH의 새 보금자리로 이사를 하셨고, 어떤 분 활동지원사의 도움으로 동네 복지관을 다니며 사회 구성원으로서 새로운 경험을 쌓아가고 있다. 그리고 진술을 확보할 수 없어 수사를 포기했던 사건들도 힘을 받아 가해자가 구속되고 추가 병합 기소까지되어 재판 진행중이다.

❍ 지역의 인적 물적 자원들이 제대로 연결될 때 구체적인 개인과 사건에 어떤 변화가 일어나는지(이 긍정적인 변화가 언제 다시 사라질지 지금으로서는 알 수 없지만) 이번 사건을 통해 알고 느끼게 된 것을 중심으로, 피해자들과 가장 가까이에 있는 '지역'에서(곁에서) 피해자들이 다시 재유입되지 않을 수 있는 다른 방법과 가능성과 역할에 관하여 논의하고 행동하는 시작점이 되기를 바라는 마음에서(관점에서) 이 보고서를 쓰고자 한다.

❷ 선행 연구와 차이점

가. 2014년 유사사건 보고 이후 장애인 노동력착취와 관련한 연구와 세미나들은 아래와 같다.

- 2014. 6. 9. 「염전지역 장애인 인권침해 조사결과 보고 및 대책마련 토론회」, 염전노예장애인사건 재발방지를 위한 공동대책위원회, 국회장애인복지포럼 등 공동주최
- 2016. 3. 21. 「장애인학대범죄 처벌특례법 도입을 위한 토론회」, 장애인인권침해예방센터의 주최
- 2016. 3. 21.「장애인학대와 인권침해예방을 위한 실천연구대회」
- 2018. 9. 11. 「장애인 학대 현황 보고 및 노동력 착취 정책 대안 마련」토론회
- 2019. 7. 22. 「장애인학대 가해자 처벌 강화와 피해자 지원 방안 토론회」
- 보건복지부·중앙장애인권익옹호기관,『2019 장애인학대 현황보고서』, 2020.
- 장애우권익문제연구소 울력과품앗이프로젝트, 「장애인 노동력 착취 형사 처분 사례에 관한 질적 분석 및 개선방안 모색을 위한 연구」, 2020.
- 중앙장애인권익옹호기관,「장애인 학대 처벌실태 연구」, 2020.

1) 2014. 6. 9.「염전지역 장애인 인권침해 조사결과 보고 및 대책마련 토론회」, 염전노예장애인사건 재발방지를 위한 공동대책위원회, 국회장애인복지포럼 등 공동주최

❍ 2014년 사건 당시 민간단체들은 공동대책위를 결성하여 전남경찰청과 함께 공동조사를 진행했었고 그 결과를 발표했었다. 그 결과 장애인복지법이 여러 차례 개정되어 장애인권익옹호기관의 설립근거와 장애인 학대에 대한 조사 지원 체계가 강화되고, 학대피해장애인쉼터의 근거가 마련되었으며, 수사재판절차에서 국선보조인제도 도입, 불이익조치 금지 등의 근거규정도 추가로 마련되었다(2015. 6. 22. 법률 제13366호) (2017. 2. 8. 개정 법률 제14562호) (2017. 12. 19. 개정).

❍ 이렇게 '법률적인' 제도가 마련되는 것은 유의미한 성과였으나, 이는 서울을 중심으로 이루어진 제도 개선으로 이런 제도와 시스템들이 실제 문제가 발생하는 지역에서 적용되도록 하는 것은 다른 접근이 필요하다. 특히 탈출한 피해장애인이 사건 해결 이후에도 염전에 돌아가지 않고 지역사회에 제대로 안착하도록 하는 지역의 자원들을 연결함에 있어 무엇이 부족한지, 왜 재유입이 일어나는지, 지역 사회 자체의 구조적 현황과 개선점은 무엇인지에 대한 심층적인 연구는 부족한 상태이다. 또한 2016년 이후 장애인학대범죄에 관련한 조사, 연구 토론회가 이어졌다. 그러나 장애인 노동력 착취 범죄는 뒤에서 언급하는 바와 같이 장애인학대의 한 부분인 경제적 착취의 별개 범주로서, 인신매매적 성격을 띈다는 부분에서 다른 장애인학대범죄와 조금 다르게 접근해야 할 측면이 있다는 점에서 이 보고서와 방향이 다르다.

2) 장애인노동력착취 문제를 본격적으로 다룬 연구 중 '장애인 노동력 착취 형사 처분 사례에 관한 질적 분석 및 개선방안 모색을 위한 연구'(2020. 장애우권익문제연구소 울력과품앗이프로젝트)가 있다.

❍ 실제 장애인 노동력착취 사건을 지원한 변호사들이 연대하여 케이스스터디 방식으로 작성된 이 보고서는, 처벌을 강화하고 장애인노동력착취 문제에 대한 수사기관과 검경의 인식 변화를 촉구한다는 측면에서 의미가 있다. 그러나 이 보고서는 형사절차적인 부분만에 집중하고 있으며, 구체적으로 지역에서 행정규제, 유입경로 등과 관련한 부분, 재유입 방지를 위해 필요한 것 등에 관하여는 다루고 있지 않다.

나. 한편, 염전의 장애인노동력착취의 '원인'에 관한 질적연구로는『장애인학대 발생 원인에 관한 연구 -염전지역 피해자를 중심으로(이동석, 박수인, 허주현)』(2016. 한국장애인복지학)이 있었다.

❍ 11명의 피해자에 대하여 1대1면담이나 사례 분석을 통해 프레임 워크방식으로 분석한 유의미한 시도로서 유입경로 등에 관한 부분 등 단서를 찾을 수 있었다. 그러나 이는 양적연구가 아니기에 전반적인 현황을 드러내기에는 한계가 있었다. 또 염전으로 근로자들이 유입되는 경위에 대해서는 언급되어 있으나 염전 산업 자체에 대한 지자체의 행정규제에 관한 구조적인 접근과 직

업소개소의 소개비 등에 관한 구조적인 부분까지 나아가지 못한 부분이 있다.

다. 소금산업 전반과 관련한 연구로는 『2017. 소금안전성조사 최종보고』,『2020. 소금산업기초조사 최종보고』,『2021. 소금산업기초조사 최종보고』 (각 국립목포대학교 산학협력단) 등이 있다. 소금산업진흥법상의 실태조사가 이것이다.

❍ 소금산업실태조사가 있으나 2017년 조사는 조수지 해수의 안전성, 갯벌 및 염전 토양의 안전성, 식품과 접촉가능한 염전 사용 기구의 안전성 등에 관한 것으로 천일염이 식품으로서 안전한지와 관련한 비교분석이고 산업의 근간이 되는 근로자에 대한 부분은 조사가 되지 않았다.

❍ 정보공개청구를 통해 입수한 2021 전라남도 주민복지과의 장애인불법고용실태조사(주거복지과)와 2021 염전근로자 고용실태 및 하반기 염전원부 조사(천일염지원과)도 있었음을 확인하였다. 그러나 2021 장애인 불법고용실태조사(인권침해예방 실태조사라고도 기재되어 있음)는 2021. 7. 1~ 7. 30. 단 1개월에 걸쳐 진행되었는데 조사 내용에 근로현황, 거주현황, 복지급여관리, 강제노역등이라고 기재되어 있기는 하나 무엇을 질문하였고 그 통계가 어떠한지에 대하여는 아무런 내용이 없다. 또한 그 조사 결과는 “불법고용 폭행 등 인권침해 미발견”이라고 기재되어 있는데 첨부된 내용만 보더라도 압해, 흑산, 하의, 팔금 등에서 인권침해 의심자가 있다고 기록되어 있다는 내용과 상충되며, 1차 방문에 이어 2차에 단 2주간 현장방문만을 진행한 다음 인권 침해가 없다는 결론을 도출하여 조사의 깊이와 한계가 있다.

라. 가장 최근의 연구로는 『염전 강제노동 근절을 위한 국제 컨퍼런스-기업의 공급망인 염전에서의 장애인에 대한 강제노동 근절을 향하여』[6]라는 토론회가 있었다. 파트 1에서는 ‘염전의 강제노동 근절과 장애인 피해자의 자립’, 파트 2에서는 ‘염전에서의 강제노동 근절과 가해자 처벌’, 파트 3에서는 ‘염전에서의 강제노동근절과 기업의 인권 존중 책임’에 관한 내용이 담겨 있다. 파트 1과 2는 종전 장애인 노동력 착취 피해와 관련하여 피해자의 특성과 문제 해결을 위한 피해자 지원 측면에서의 제언, 노동력 착취 문제의 인신매매적 특성에 관하여 논의되어 있으며 위 가.의 연구들과 맥락을 같이 한다. 파트3은 유럽의 기업 인권실사체계를 예로 들면서, 염전에서 공급망인 대 공급망인 염전에서의 기업의 인권존중 책임과 기업의 인권실사체계 도입의 필요성을 주장하고 있다. 특히 CJ제일제당과 대상이 2020년 식염소매시장 70%를 차지하고 있다 점 등의 통계를 들어 양 기업의 인권실사체계도입에 관하여 이야기 하고 있다. 그러나 아래에서 살펴보는 바와 같이 식염의 종류에는 천일염만이 있는 것이 아니라, 제재염, 정제염, 태움/용융소금, 기타염 등으로 다양하게 나뉘기에 위 통계는 분명하지 않다. 위 발제자료에서 통계의 근거자료로 들고 있는 2020. 식품시장 뉴스레터에 따르더라도 식염 중 천일염은 2015년부터 2019년 사이 전체 식염의 국내생산량에서 차지하는 비중이 43%에서 23.9%로 감소하고 나머

6) 2022. 9. 22. 주관 장애우권익문제연구소, 원곡법률사무소, 공익법센터 어필/주최 국회의원 윤미향, 이은주, 국가인권위원회

지 정제염 제재염의 비중이 높아지고 있음을 볼 수 있다. 또한 이력제로 등록된 천일염이 전체 식용 천일염 중 차지하는 비율과 인권 침해가 있었던 염전과의 직접 관계를 확인할만한 통계의 출처가 불명확한 한계가 있다. 그런 한계 가운데 대기업의 인권 의무를 강조하는 부분과 이력제의 체계를 지적하는 부분은 의미가 있으나, 이를 넘어선 반인권적 행위에 관한 수출규제로의 액션으로 이어질 경우 그 수단으로 인하여 피해자 지원 및 염전 재유입 방지 등의 실효적인 구제가 이루어질 것이라는 이익보다는, 오히려 대기업이 다른 대체재로 사업을 전환하여 영세한 규모로 지역 주민들이 살아가는 근간이 되는 천일염 산업이 뿌리채 말라버리는 역효과의 우려가 있다. 또한 이 연구 역시 염전 근로의 특성과 그 현황, 소금 산업 관련 행정 제재등에 관한 개선방안 접근은 이루어지지 않았다.

마. 이상과 같이 기존 연구들은 주로 형사처벌의 관점에서, 장애인 노동력 착취 관련 범죄의 인신매매적 성격에 관한 인식이 부족하여 형사절차에서 수사하고 재판함에 있어 적용 죄명과 법률의 일관성 없음, 형량이 낮아 중형으로 다스려지지 못하는 부분, 과정에서 피해자들이 처한 상황과 장애가 고려되지 않는 수사/신문절차의 문제점 등을 지적하여 왔다. 그리고 이 문제를 해결하기 위하여, 노동력착취 범죄의 인신매매적 성격에 대한 인식 제고 노력, 국선보조인/정당한편의제공 등 피해자 통합지원, 장애인학대범죄처벌특례법 도입을 통한 범죄구성요건 구체화 및 가중처벌, 양형기준 정비 등의 대안을 제시하여 왔다. 기존 연구들에서 제시된 대안들 중 일부는 법(장애인복지법, 발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률 등에 국선보조인, 신뢰관계인 동석 등 피해자의 목소리를 드러내기 위한 절차적인 부분들이 개선되었다)에 반영되기도 하였으나 많은 부분(특히 노동력 착취 사건이 인신매매라는 점에 관한 인식의 부재)은 아직 개선되지는 못하고 있다.

❍ 이번 보고서에서는 종전 연구들이 반복하여 지적한 구조적인 수사기관 및 법원의 인식 개선의 문제나 형사처벌에 집중한 처벌 법률의 제개정 여부에 관하여 집중하기보다는, 소금 산업 및 유관 기관 관련 행정제재, 피해자지원 및 복지서비스 연계의 실제 과정 모니터링 여부, 관련 조례 검토 등‘지역 사회’에서 해볼 수 있는 것들에 관하여 다른 이야기를 해보려고 한다.

❸ 보고서 작성 범위 : 전남 장애인 ‘노동력 착취’사건과 ‘지역’ 역할 중심으로

가. 장애인 노동력 착취 사건을 중심으로 – 일반 장애인 학대와 장애인 노동력 착취 구별

❍ 장애인복지법 제2조 제3항은 장애인 학대를 이렇게 정의한다.

> “장애인학대”란 장애인에 대하여 신체적 · 정신적 · 정서적 · 언어적 · 성적 폭력이나 가혹행위, 경제적 착취, 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다.

❍ 장애인권익옹호기관은 이를 근거로 장애인 학대를 신체적 학대, 정서적 학대, 성적 학대, 경제적 착취, 유기 방임, 중복학대)로 유형을 나누고 있다. 여기서 경제적 착취는 “노동력의 착취, 공적 급여를 포함한 재산의 갈취 및 편취, 재산의 관리나 금전거래에서 장애를 이용하여 손해를 입히는 행위”를 말하며, 장애인 노동력 착취는 장애인 학대 중에서도 경제적 착취 중에서도 특별히 당사자의 노동력을 이용하는 범죄를 의미한다. 노동력 착취는 다른 학대나 경제적 착취 범죄와 비교했을 때, 장애인을 사람을 대하지 않는 편견과 차별에서 비롯된다는 점에서는 같지만 범죄적으로 사람의 인신을 구속하여 이동시키고 일을 하게 함으로써 그 과정에 관여한 제3자들이 이익을 가져간다는 측면에서 인신매매의 성격을 가지고 있다는 점이 구조적으로 다르며 수사방법적인 측면, 피해자 지원 측면, 재범방지를 위한 제도 마련 측면에서 다른 접근들이 필요하다. 다른 접근이란, 피해자가 장애인(특히 지적 장애)이기에 장애인권적인 관점에서 접근해야 한다는 기본 상수와 별개로 인신매매범죄를 근절하기 위한 측면에서의 관점이 필요하다는 의미이다.

[표 1] 장애인 학대 유형

장애인 학대 유형	개념
신체적 학대	신체적 폭력이나 가혹행위
정서적 학대	언어적 혹은 비언어적 방식으로 이루어지는 정신적·정서적 폭력이나 가혹행위
성적 학대	성희롱, 성추행, 성폭행 등 성적 폭력이나 가혹행위
경제적 착취	노동력의 착취, 공적 급여를 포함한 재산의 갈취 및 편취, 재산 관리나 금전거래에서 장애를 이용항 손해를 입히는 행위
유기·방임	보호·감독의 의무가 있는 사람이 장애인을 버리거나 기본적인 보호, 치료를 소홀히 하는 행위

중앙장애인권익옹호기관, 「장애인학대 처벌실태 연구보고서」, 2020. 4쪽

❍ 한편, 대한민국이 비준동의한 인신매매방지의정서[7]는 인신매매를 아래와 같이 정의한다.

> 제3조 용어의 사용[8]
> 이 의정서의 목적상,
> 가. "인신매매"란 착취를 목적으로 위협이나 무력의 행사 또는 그 밖의 형태의 강박, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용이나 취약한 지위의 악용, 또는 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 보수나 이익의 제공이나 수령에 의하여 사람을 모집, 운송, 이송, 은닉 또는 인수하는 것을 말한다. 착취는 최소한, 타인에 대한 매춘의 착취나 그 밖의 형태의 성적 착취, 강제노동이나 강제고용, 노예제도나 그와 유사한 관행, 예속 또는 장기의 적출을 포함한다.
> 나. 이 조 가호에 규정된 수단 중 어떠한 것이든 사용된 경우에는, 이 조 가호에 규정된 의도된 착취에 대한 인신매매 피해자의 동의는 문제가 되지 아니한다.

❍ 염전[9]에서 일어난 장애인 노동력 착취 사건의 피해자들을 만나보면 많은 경우 염전 지역이 고향이 아니다. 서울, 충남, 경북, 경남, 광주 등 고향이 제각각 다르다. 멀리에서 피해를 입은 전남 지역까지 올 때에는 그 가운데에서 매개하는 누군가(소개소, 가족, 지인 등)가 있기 때문에 전남까지 유입되는 것이다. 염전주에게 피해자를 연결해주고(보내고, 넘기고...) 그 대가를 받는 누군가가 있으며(소개소라면 소개비, 가족이나 지인이라면 급여를 대신 받아가거나), 염전주는 노동자의 노동력을 이용하여 물건을 생산하고 임금을 착취한다. 피해가 장기간에 걸쳐 반복되고, 피해를 입은 당사자가 가해자인 염전주로부터 경제적 정신적으로 예속되어 있어 분리가 어렵다(피해자들이 탈출을 원하지 않기도 한다)는 면에서 다른 장애인학대범죄와 다르다. 또한 범죄지가 피해자들에게는 어떤 의미에서는 생활의 터전이었던 곳인 데다가 발달장애로 인한 특성(가해자에게 쉽게 정신적으로 예속됨)까지 더해지기 때문에, 분리 후 지역 자원이 제대로 연계되지 못하면 다시 범죄지로 재유입되어 같은 피해를 입게 되고 더더욱 사람을 믿지 못하게 된다는 점에서도 다르다.

❍ 그렇기 때문에 이 보고서는 일반 장애인학대 사건이 아니라 그 중에서 장애인에 대한 "노동력 착취"문제를 중심으로 이야기 하려고 한다.

---

7) 국제연합 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서(Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)

8) 국가법령정보센터 다자조약 번역문

9) 참고로 염전에서만 노동력 착취 피해가 일어나는 것이 아니다. 축사, 새우잡이 등 다양하지만 현재까지 동행이 지원했던 사건은 염전에서 발생했기 때문에 이 보고서에서는 일단 염전을 중심으로 이야기하겠다.

나. 지역 사례 중심 대책 필요성

❍ 노동력 착취 사건 피해자들이 현장에서 즉시 안정되게 분리될 수 있기 위해 실질적으로 지역에서 갖추어져야 하는 것들이 무엇인지, 피해자들을 안정적으로 지원하기 위해서 지역에 필요한 것은 무엇이었는지, 피해자들이 다시 노동력 착취 범죄에 재유입되어 같은 피해를 보지 않기 위해(다른 측면으로 보자면 효과적인 재범 방지를 위해) 형사처벌 이외에 필요한 것은 무엇이며 그 중에서도 '지역에서' 할 수 있는 것은 무엇인지에 관하여 이야기 하려고 한다. 법에서 알 수 없었던 현실적인 문제들이 산적해 있고 법을 넘어선 무언가가 필요하지만, 그래도 '변호사'로서 말할 수 있는 것은 결국 법과 관련한 것이기 때문에 지역의 체계와 지역의 법령에 대해서 이야기 해보려고 한다.

❍ 지역에서 일어나는 사건의 현황을 그려보기 위해 전남에서 일어나는 장애인 노동력 착취 사건들의 현황을 간략하게 광주전남 관할 법원의 판결들을 통하여 피해의 양상 및 정도, 유입 경위, 재범 여부 등에 관하여 먼저 살펴보았다. 당사자, 당사자를 지원하는 지역의 활동가, 관련 지역 수사기관 및 관계 공무원의 이야기를 통해서 재유입을 끊어내도록 여기에서 할 수 있는 일들의 가능성에 대해서 정리해보려고 한다. 마지막으로 소금산업, 직업소개소와 관련한 법령을 통해 지자체의 몫인 행정처분들에 관하여 살펴보고, 피해자 지원 등과 관련한 지차제의 조례들의 현황과 문제점에 관하여 살펴보도록 하겠다.

II

소금 중 천일염 산업과 천일염 제조 유통 과정 개요

1. 소금 중 천일염 산업 개요
2. 천일염 산업의 현황
3. 소금 생산 과정
4. 천일염 유통 과정 및 이해관계자
5. 소결론

Ⅱ. 소금 중 천일염 산업과 천일염 제조 유통 과정 개요

❍ 염전 장애인 노동력 착취 및 염전 근로의 현황을 알기 위해, 먼저 소금 중 천일염 산업과 생산 과정에 관하여 잠깐 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 염전 생산과 근로의 특성, 산업 구조의 특성을 알아야 아래에서 논의할 염전 근로자가 처한 특수한 근로환경을 입체적으로 알 수 있고, 관련 문제를 다각적으로 해결하기 위한 방법을 생각해볼 수 있기 때문이다.

❶ 소금 중 천일염 산업 개요

1) 우리가 생각하는 소금은 다음과 같이 다양한 종류가 있으며 천일염은 여러 소금 중 한 종류이다.

소금의 종류[10)]
① 천일염 : 염전에서 해수를 자연 증발시켜 얻은 것. 주로 김치, 젓갈, 장류 제조에 사용됨
② 재제소금(재제조소금) : 원료 소금(100%, 원료소금은 천일염일수도 있고 정제소금일수도 있다)을 정제수, 바닷물 등을 이용해 용해, 여과, 침전, 재결정, 탈수 등의 과정을 거쳐 제조. 흔히 꽃소금이라고 한다. 천일염에 비해 무기질 함량은 부족하지만 불순물은 더 적음
③ 태움·용융소금 : 원료 소금(100%, 원료소금은 다양하다)을 태우거나 녹이는 등의 방법으로 그 원형을 변형한 소금. 죽염, 구운 소금 등으로 잘 알려진 소금임
④ 정제소금 : 바닷물을 농축하거나 정제한 농축 소금물이나 원료 소금(100%)을 녹인 물을 증발, 농축하여 만든 소금. 끓는 점이 일정하여 주로 공장에서 과자, 햄, 소시류 등의 가공식품제조에 많이 사용됨
⑤ 기타소금 : 암염이나 호수염 등을 식용에 적합하도록 가공하여 분말, 결정형 등으로 제조한 소금.
⑥ 가공소금 : 다른 유형의 식염을 서로 혼합하거나, 식염을 50% 이상 사용하여 식품 또는 식품첨가물을 더하여 가공한 소금.

2) 천일염은 1963년 “염관리법” 제정 이후 45년간 광물로 분류되었다. 2007년 11월 천일염의 식용 허용을 위한 “염관리법”이 개정되어 2008년 3월에 발효되었다. 농림수산식품부는 2009년 3월에 식품산업 일원화 차원에서 소금산업 관리업무를 지식경제부로부터 이관받아 “염업조합법”과 “염관리법”을 일부 개정하여 시행하였다[11)]. 그리고 2011년에는 각종 소금산업의 육성지원의 근거를 마련하기 위해 염관리법을 ‘소금산업진흥법[12)]’으로 개정하면서 농림수산식품부가 아닌 해양수산부(수산물방사능안전대응반)으로 관련 업무가 이관되었고, 기존에 소금제조허가 및 관리에 중점을 둔 염관리법에서 나아가 천일염사업지원을 위한 여러 제도들을 마련하면서 처음으로 농지원부에서 착안한 염전원부(소금산업진흥법 제28조)를 두게 되었

10) 출처 : 「식품의 기준 및 규격 고시전문」제5. 13-6 식염
11) 2010. 천일염산업의 현황과 정책과제, 한재환, 최병옥, 한국농촌경제연구원 3면 이파
12) 소금산업 진흥법 [시행 2012. 11. 23.] [법률 제11101호, 2011. 11. 22., 전부개정]

다. 염전원부가 제도화된 역사가 짧기 때문에 여러 가지 정보들이 아직 안정적으로 집계되거나 관리되지는 못하고 있다.

❍ 법령에서 보는 바와 같이 천일염은 그 성질로 인하여 주관 부서가 광업(지식경제부)->식품(농림수산식품부)->수산물(해양수산부)로 바뀌어왔고, 다른 수산물과 함께 통합적으로 관리되는 것이 아니라 별개로 다루어지거나 아예 다루어지지 않는 경우도 있으며, 그 판매 경로 역시 수협에서 관장하지 않고, 농협에서 소금 판매를 중개하는 경우가 있다. 농산물로 구분되지는 않기 때문에 다른 수산물과 농산물에 비하여 유통구조가 매우 복잡하고 전근대적이다. 염업조합법이 있기는 하나 이는 농협이나 수협과 같은 지위에 있지 않고 대한염업조합이라는 명칭을 가진 곳이 있기는 하나 명칭이 조합일 뿐 일부 천일염을 판매하는 여러 작목반[13]들 중 하나일 뿐이다.

❍ 소금산업과 관련한 법령에는 소금산업진흥법, 염업조합법, 수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 수산업 어촌발전기본법, 농어업경영체육성 및 지원에 관한 법률이 있다.

3) 그중 소금산업진흥법이 소금(천일염을 포함한 모든 소금을 다루고 있다) 생산과 관련한 내용들을 주로 다루고 있는데, 간략히 언급하자면 소금제조를 하기 위해서는 일정한 요건을 갖추어 소금제조업허가를 받아야 하며 소금제조업허가를 받아 소금을 생산하는 염전에 관하여는 특별히 염전원부를 작성하여(염전을 기준으로 한다) 관리하도록 하고 있다. 유통과 관련하여서는 '수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률'에서 천일염이력제에 관하여 다루고 있는데 천일염은 그 특성으로 인하여 수산물임에도 불구하고 정부의 수산물 유통, 관리, 통계에서 소외되고 있는 측면이 있다.

❍ 자세한 부분은 관련 법령 및 행정제재 부분에서 살펴보겠다.

13) 작목반(作目班)은 같은 작목을 재배하는 농가들이 농산물의 생산과 유통, 판매 등의 작업을 공동으로 진행하여 농가소득을 높이기 위하여 결성한 조직이다.

❷ 천일염 산업의 현황

1) 전국 가동 염전의 현황은 이렇다.

[표 2] 전국 가동 염전 현황

지역	가동염전 수(개소)	분포도(%)	허가업체 수
경기인천	14	1.5	25
충남	44	4.6	44
전북	3	0.1	4
전남영광	78	8.1	82
전남신안	778	81.1	806
전남 기타 (목포 무안 보성 완도 진도 해남)	42	4.4	124
전남(전체)	898	93.6	930

2020소금산업기초조사 염전원부 취합자료[14)]

❍ 전국 염전수에 대한 일치하는 정확한 자료는 찾기 어려웠다. 위 자료는 최근 자료 중 소금산업 진흥법상의 소금산업기초조사 연구팀에서 취합한 염전원부를 기준으로 한 것으로서 신뢰도가 높아 이를 기준으로 살펴보겠다.

❍ 2020. 기준 가동염전(폐업 염전 제외)은 전국에 959개이고 그 중 93.6%인 898개가 전남에 있다. 그 전남 중에서도 신안에 778개의 가동 염전이 있고 이는 전국 염전의 약 81%에 해당한다.

2) 천일염의 판매액이나 생산량에 대한 통계는 아래에서 보는 바와 같이 정보들이 일치하지는 않았다. 그러나 전체 소금산업에서 천일염이 차지하는 생산량과 판매액등의 상황을 대략적으로 비교해볼 수는 있었다.

❍ 아래 통계에서는 천일염의 생산능력은 생산량의 3배에 달하지만 실제 생산은 그 1/3만을 하고 있음을 볼 수 있다. 반면, 정제소금에서는 생산능력과 생산량의 차이가 그렇게 크지 않음을 볼 수 있다.

14) 자료 출처. 천일염 제조업 현황(2020년). 해양수산부 유통정책과
https://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=38453&boardKey=2&searchEtc5=code049&menuKey=341&currentPageNo=1

[표 3] 생산현황 및 매출현황

구분	생산현황			매출현황			
품목명	생산능력 (T)	생산량 (T)	생산액 (천원)	국내판매량 (T)	국내판매액 (천원)	수출량 (T)	수출액($)
천일염	232,186	81,172	19,326,967	83,154	27,649,219	588	598,506
재제소금 (재제소소금)	43,409	16,843	10,725,612	16,093	11,302,638	173	167,957
태움용융소금	82,552	5,050	17,789,452	3,737	29,230,508	109	1,123,556
정제소금	195,209	169,190	30,592,677	169,661	42,436,040	0	300

〈출처: 2020 식품 등의 생산실적(식품의약품안전처, 식품안전정보원) 표 4-2-12〉

❍ 한편, 신안군에서 자체적으로 천일염을 홍보하면서 전국 염전면적 및 생산량 현황, 신안군 연도별 생산량 및 평균가격동향(2020년말 기준)[15]을 정보를 게재하고 있는데, 거기에 올라온 전국 염전 개소수, 생산량, 생산액은 다음과 같다.

[표 4] 전국 염전 개소수, 생산량, 생산액

구분	업체수(개소)	생산량(천톤)	생산액(억원)
전국	1003	176	528
전남	1930	165	487
신안	837	140	416

〈출처: 신안군 홈페이지〉

[표 5] 신안군 연도별 생산량 및 평균가격 동향

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
생산량(톤)	232,087	232,8747	204,904	211,627	213,517	139,936	?
평균가격 (20kg)	4,550	4,230	2,883	2,880	3,079	6,245	29,558

(출처: 신안군 홈페이지)

❍ 염전개소수가 소금산업실태조사결과와 차이나는 부분은 염전원부에 등록된 총 염전개소수와 실제 운영이 되고 있는 곳을 고려한 개소수의 차이일 것으로 추측된다. 그러나 생산량과 생산액의 경우 식품의약품안전처에서 2020년에 발표한 생산현황(생산능력, 생산량, 생산액)과 차이를 보이는데, 그 이유는 정확하게 알기는 어려우나 추측하자면 일부 수산물의 경우 수산물의 원활한 수급조절과 가격안정을 위해 정부는 수산물비축사업(수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률 근거)을 진행하고 있는데 여기에 천일염도 포함[16]되며 이러한 부분이 식약처의 보고서에는 반

15) https://www.shinan.go.kr/home/www/dept_info/economy/salt_info/salt_info_02/page.wscms
16) 위 2020 유통산업실태조사, 62쪽 참조

영되지 않았을 것으로 보인다. 2020년의 이 연구에서는 생산실적의 통계자료의 근거 정보가 명시되어 있는 식품의약품안전처의 2020 식품등생산실적을 기준으로 살펴보겠다. 양자의 정보가 모두 믿기 어려운 측면이 있으나, 소금 종류별 국내판매량과 국내판매액에 있어 그 추이를 상대적으로 더 알아볼 수 있게 되어 있기 때문이다.

❍ 2019년 소금 품목류의 국내 판매액은 정제소금(30%) 〉 가공소금(27%) 〉 천일염(18%) 〉 태움·용융소금(16%) 등의 순서로 높게 나타난다고 한다는 보고와도 비슷한 추이이다.[17] 즉 판매액 측면에서 천일염은 전체 소금의 18%에 불과하다는 것이다. 생산량 측면으로 보아도 천일염이 차지하는 비중은 갈수록 낮아지고 있다. 2019년 식염의 종류별 생산량을 살펴보면, 과자류 등 가공식품 제조에 사용되는 정제소금이 171,084톤(48.7%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 이어서, 천일염 83,992톤(23.9%), 가공소금 66,147톤(18.8%) 순이다. 천일염은 2015년에는 전체 식염 생산량의 43.8%를 차지했지만, 가정에서의 김장 감소와 저염식 선호 등에 따른 국민 식생활 변화로 2016년 생산 점유율이 20% 수준으로 떨어진 이후, 연간 7~8만 톤 수준의 생산량을 유지하고 있다[18].

3) 한편, 소금은 수산물 상위 15개 수입 품목중 하나로서 2019.에는 4,078,785톤(166,807,000달러)으로서 수입 순위 10위를, 2020.에는 3,985,263톤(165,091,000달러) 정도를 매년 수입하고 있다[19]. 다른 통계자료[20]에서 보면 2019년 식염의 수입액은 30.3% 증가하였는데 2017년에는 116,435톤(3,930,366,000달러)를 수입하던 것이 2019년에는 151,744톤(3,994,110,000달러)으로 증가한 것으로 나와 있다. 2020년 같은 기간 국내 천일염의 생산액이 81,172톤(19,326,967,000원)것과 비교하면 국내 천일염 생산액의 두 배를 수입하고 있는 것이고, 국내 전체 소금 생산량과[351,099톤(국내 판매액 110,618,405.000원)] 비교한다 하더라도 그 규모가 매우 상당함을 알 수 있다.

❍ 2019년 기준 인도, 호주, 중국 세 국가로부터의 식염 수입은 국내 식염류 수입액의 90% 이상을 차지하는데, 인도와 호주로부터의 수입은 대부분 천일염이다. 식염 수입량의 99%는 중국으로부터의 수입인 것으로 나타났는데 반하여 수입액 자체는 인도와 호주에 비하여 현저히 낮다는 의미는 중국산 소금의 단가가 얼마나 낮으며 국내 소금 시장을 교란하는지를 짐작하게 해준다.

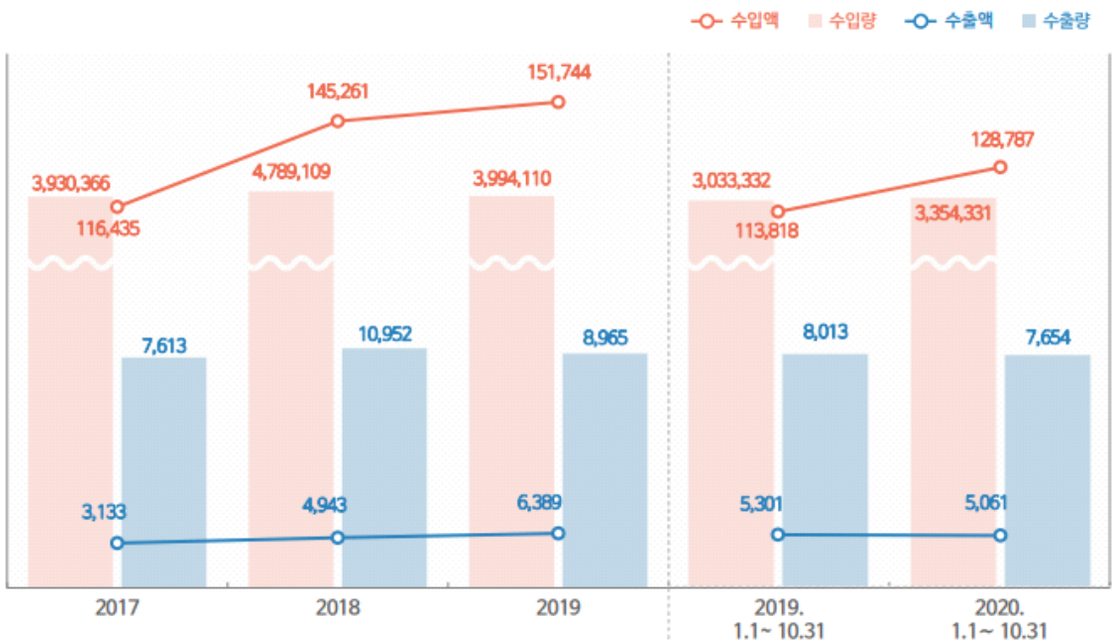
---

17) [출처] 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr) 출처 : 통합식품안전정보망 (생산실적통계, 2019)

18) 연도별 식품 및 식품 첨가물 생산실적(식품의약품안전처), 2020. 12. 식품시장 뉴스레터'식염' 2면에서 재인용.

19) 자료: 수산정보포털(https://www.fips.go.kr)
『2020 수산물 생산 및 유통산업 실태조사』, 58쪽, 해양수산부. 2021. 표2-27 수산물 상위 15개 수입품목실적

20) 수출입무역통계(관세청)- 천일염[HS 2501.00.1020]과 식염[HS 2501.00.9010]의 합계),2020. 12. 식품시장 뉴스레터 '식염' 3면에서 재인용.



문서 출처 : 2020년 12월 4주 aTFIS와 함께 읽는 식품시장 뉴스레터 식염
(식품산업통계정보시스템 https://www.atfis.or.kr/home/board/FB0002.do?act=read&bpoId=3635&bcaId=0&pageIndex=4)

〈그림 1〉 2019 식염 수출입실적

❍ 반면 수출량 2019년 기준 6389톤(8,965,000달러)으로 수입량에 비하여 미미하다. 같은 기간 국내 최근 3년간 미국으로의 수출액이 큰 폭으로 증가하였는데, 다른 국가 대비 수출 단가가 높을 뿐만 아니라 단가가 증가하는 추세에 있기 때문으로 유추된다. 그러나 수출량에 비하여 수출액이 꽤 높은 것을 볼 수 있는데, 이는 국내에서 수출되는 소금이 국내에서 다른 공정을 거쳐 부가가치가 높게 책정되어 해외에 판매되고 있음을 알 수 있다.

4) 한편 수산부분에 종사하는 사람들의 현황과 관련한 통계는 다음과 같다[21].

[표 6] 해양수산업통계조사 수산부문 종사자 수 현황(2018년 기준) (단위 : 명)

구분	계	대표자	상용근로자	임시 일용 근로자	무급 가족 종사자	기타 종사자
수산물 생산업(A)	455,500	42,800	44,262	346,542	19,217	2,678
어로어업	87,447	27,042	20,458	25,149	12,792	2,006
양식어업	364,916	14,646	23,268	320,925	5,465	612
어업 관련 서비스업	434	77	265	81	0	11
소금채취업	2,704	1,036	272	387	961	49
수산물 가공업(B)	43,440	5,797	30,731	4,308	2,599	5
수산물 유통업(C)	112,385	42,578	42,072	8,863	18,672	200
수산물 중개 및 도소매업	111,670	42,513	41,449	8,844	18,664	200
수산물 운송 및 보관업	715	65	623	19	8	0
계(A+B+C)	611,325	91,175	117,065	359,713	40,488	2,883

(출처: 통계청, 해양수산업통계조사, 해양수산 분야 종사자 수)

❍ 이를 보면 소금채취업의 경우 다른 사업과 다르게 대표자의 수(1036명)가 상용자(272명)와 임시일용근로자(387명)의 수를 합친 것보다 약 두 배가량 높고 가족에게 의존하는 비율이 높다. 물론 다른 수산물생산업도 다른 제조업 등의 산업에 비하여 가족에게 의존하는 비율이 높지만, 실제 드러나지 않는 근로자들이 암수로 있는 것을 감안한다고 하더라도 근로자의 비율이 다른 수산업에 비하여도 현저히 낮음을 알 수 있다. 이는 소금 중 특히 천일염의 경우 노동의존도가 매우 높으나 그 단가가 생산량에 20KG에 10,000원 정도 밖에 하지 않고 계절의존도가 높고 업무강도가 세면서 예측가능하지 않아 여러 가지 면에서 근로자를 고용할 여건이 되지 않기 때문인 것으로 보인다.

21) 2021. 이남수, 한국해양수산개발원, 2020년 수산물 생산 및 유통산업실태조사, 해양수산부 103쪽

❸ 소금 생산 과정

❍ 소금 생산은 저수지, 수로, 증발지(1차 증발지, 일명 난치), 2차 증발지(일명 누테), 해주(함수창고), 결정지, 저장 창고로 진행된다[22].

〈그림 2〉 소금 생산 과정

❍ 천일염이 생산되기 위해서는 여러 가지 절차가 진행되는데(참고 한국직업능력개발원 NCS 국가직무능력표준 염생산 계획수립), 1단계는 바닷물을 저수지에 인입하여 저장하고, 2단계와 3단계는 이 물을 수로를 거쳐 제1증발지(일명 난치), 제2증발지(일명 누테)에서 순차적으로 증발시켜 염도를 높여 함수를 제조한다(함수창고, 해주). 4단계는 이 함수를 결정지에 엷게 펴서 농축시키고 소금을 결정시켜서 채렴한다. 5단계는 채렴한 소금을 소금창고로 운반하여 보관하는 작업이고, 6단계는 보관된 소금을 판매 유통하여 소비자에게 전달한다[23].

22) 이미지 출처 대한염업조합 홈페이지 천일염 생산과정,
(http://www.ksalt.or.kr/bbs/content.php?co_id=0301)

❍ 이를 단계별로 더 자세히 보면 아래와 같다.

[표 7] 단계별 소금 생산 과정

11-12월 1-3월	4-10월(아래 작업을 반복)					
염전정리, 염전 준비(동계작업)	해수 유입	함수 제조	해주 관리	결정 채렴	결정지 관리	창고 관리
1)경운작업 -발밟이 또는 로터리 작업 2) 염전 수평 작업(증발지, 결정지) 3) 염전 둑보수 작업 - 간옆따기 둑 다지기 4) 염전 증발지 다지기	1)염전취수구 부유물질 방지망 설치 2) 수문 관리 3)염전 저수지 청결 유지	1) 제1증발지(난치) 관리 2) 제2증발지(누태) 관리 3) 적정 함수 제조 및 공급(덧물과 뒷물)	1)해주(함수 저장고) 시설 관리 2) 해주 내부 창결유지 3) 해주 둑 다지기 4) 함수 이물질 제거	1) 간수 제조 2) 결정지 청소 3) 간수 침전 4) 포화함수 공급 5) 덧물 공급으로 조절 6) 염전 소금 모으기(채렴) 7) 염전 소금 운반 8) 결정지 청소	1) 염전 바닥재 관리 2) 결정지 바닥 청소 위생 관리 3) 결정지 개보수	1) 소금 간수 배출 관리 2) 창고 입출고 관리 3) 내외 위생 관리 4) 창고 시설물 관리

〈이하 출처: 한국직업능력개발원, NCS 염생산 계획수립〉

23) 출처: 한국직업능력개발원, NCS 염생산 학습모듈 LM2404030300 중 염생산 계획수립 LM2404030310, 6쪽

(1) 저수지

❍ 취수구를 통하여 바닷물(염도 1~2도 정도)을 유입시킨 후 소금 제조와 원료용으로 저장하는 연못이다.

〈그림 3〉 저수지 전경

(2) 제1 증발지

❍ 저수지에서 저장된 해수를 엷게 펴서 농축시키기 위하여 바닥을 평탄하게 만든 곳을 의미한다. 제1 증발지에서 보통 2~3일 정도 증발시켜 염도 3~5도가 되면 제2 증발지로 보낸다.

〈그림 4〉 제1 증발지 전경

⑶ 제2 증발지

❍ 제1 증발지에서 농축된 물을 다시 농축시켜 염도 10~15도가 되면 자고를 통하여 함수창고나 결정지로 보낸다.

〈그림 5〉 제2 증발지 전경

⑷ 누태(또는 난치) 해주

❍ 강우 또는 월동에 대비하여 제1 증발지에서 농축된 함수를 저장하는 연못이다. 이 해주는 지붕이 없어 해주 창고와 구별된다.

〈그림 6〉 누태 해주 전경

⑸ 해주 창고

❍ 지붕이 있는 해주를 '해주 창고'라고 하는데, 강우 또는 활동에 대비하여 결정지의 포화 함수를 저장하는 곳이다. 또 함수 창고는 신간수와 구간수를 혼합하는 용도로도 이용한다.

〈그림 7〉 해주 창고 전경

⑹ 자고

❍ 자고는 모든 함술를 한곳으로 모아 모터 펌프를 이용하여 해주나 증발지로 보내는 곳이다. 자고는 수로보다 더 넓고 더 깊게 만들어야 한다.

〈그림 8〉 자고 조성 전경

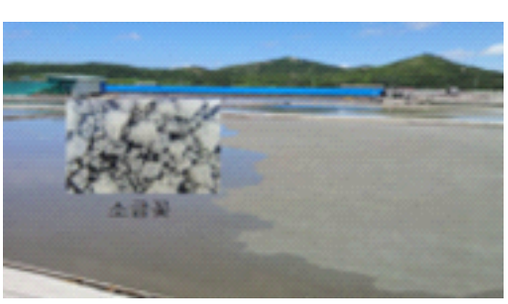
⑺ 수로

❍ 수로를 통하여 증발지와 결정지에 함수를 공급한다. 수로는 개보수가 편리하도록 넓이 약 30cm 높이 약 30cm 정도로 규격화하여 만든다.

〈그림 9〉 수로 조성 전경

⑻ 결정지

❍ 증발지에서 농축된 염도 24도 정도의 함수를 엷게 펴고 다시 염도 27도 이상으로 증발시켜 소금을 결정시키고 결정된 소금을 채렴하는 곳이다.



〈그림 10〉 결정지 전경

⑼ 채렴

❍ 결정지에서 결정된 소금을 대파 등을 이용하여 모은 후 수분을 적정량 제거한 다음 소금 창고로 이동시키는 작업 과정이다.

〈그림 11〉 채렴 작업 전경

⑽ 소금 창고

❍ 창고에 보관된 소금을 일정 기간 동안 간수를 뺀 후 유통시키기 위한 시설이다. 소금 창고는 천일염의 생산 시점과 소비 시점이 달라 생산 후 필요한 물량을 보관하여 적절한 시기에 소비자에게 공급함으로써 효용을 증대시키는 역할을 한다.

❍ 이렇듯 천일염은 여러 단계를 거쳐 제조되며, 실제로 천일염을 채렴을 하는 시기는 해가 좋은 4월부터 10월에 집중되지만, 여러 단계의 작업장을 겨우내에 관리해두어야지만 채렴이 가능하기 때문에 나머지 11월부터 3월까지 일이 없는 것이 아니라 염전 경운 작업(발밟이, 로터리 작업), 염전 수평 작업, 염전 둑 보수 작업(간옆따기, 둑 다지기), 증발지 다지기 등의 작업이 진행되며 이를 동계작업이라고 부른다. 소금의 품질 유지를 위해 반드시 거치는 작업이다.

[표 8] 단계별 소금 생산 과정

학습	학습 내용	NCS 능력단위 요소		
		코드 번호	요소 명칭	수준
1. 염전 경운 작업하기	1-1. 경운 작업 장비 기종 선정 1-2. 경운의 깊이 결정 1-3. 발밟이, 로터리 작업	2404030302_13v1.1	경운 작업하기	2
2. 염전 수평 작업하기	2-1. 염전 수평 작업	2404030302_13v1.2	수평 작업하기	3
3. 염적 둑 보수 작업하기	3-1. 간옆따기 3-2. 둑 다지기	2404030302_13v1.3	둑 보수 작업하기	1
4. 염전 증발지 다지기	4-1. 증발지 다지기	2404030302_13v1.4	증발지 다지기	1

〈출처: 한국직업능력개발원, NCS 염생산 학습모듈 LM2404030300 중 염전동계작업 LM2404030301〉

❍ 양 기간의 차이는 업무강도와 근로 시간의 차이일 뿐 동계기간에 일이 없는 것이 아니다.

❹ 천일염 유통 과정 및 이해관계자

❍ 2000년대 중반 이전 천일염시장 주요 참여주체는 생산자(염전업자), 생산자조직(농협), 염업조합, 산지도매상이 중심이었으며, 소비지에는 소비지 도매상과 소매상(소금전문판매점, 일반소매점) 중심이었는데, 2020년대 후반부터 중소식품기업과 대기업[24]의 진출로 소금시장의 시장구조가 완전경쟁시장구조로 전환되었다. 이에 따라 천일염시장 유통경로 구성원도 기존 참여주체에서 대규모 식품가공기업, 생산자1차 가공업체, 소비지판매회사(대리점), 대형유통업체(백화점, 대형마트 등) 등으로 확대되었다.

❍ 전라남도 전체의 천일염 가공유통업 현황과 관련한 자료는 찾기 어려웠다. 다만 전라남도 천일염의 대부분을 생산하는 신안군의 천일염 판매 가공업체 현황을 통해 천일염 유통에 관여하는 이해관계자들의 현황을 살펴보도록 하겠다.

❍ 신안군의 천일염 작목반(같은 작목을 재배하는 농가들이 농산물의 생산과 유통, 판매 등의 작업을 공동으로 진행하여 농가소득을 높이기 위하여 결성한 조직)의 현황은 아래와 같다.

[표 9] 신안군 천일염 작목반

연번	읍면	작목반 명칭
1	지 도	신안천일염지도작목반
2		신안라미천일염작목반
3		지도봉리천일염작목반
4		지도읍 태양천일염작목반
5	압 해	압해면천일염작목반
6	증 도	병풍도천일염작목반
7		증도면태양천일염작목반
8		슬로우시티천일염작목반
9		신안천일염태평염전작목반
10	임 자	신안천일염임자작목반
11		임자면농어민대동회천일염작목반
12		장포염전천일염작목반
13		신안삼광천일염작목반

24) 대상(청정원), 사조해표, 샘표, CJ제일제당, 풀무원, 신안메이드, 솔트리, 전남개발공사, 영진그린식품, 솔섬식품, 신안솔트, 솔트힐, ㈜ 태평소금 외 다수

25) https://www.shinan.go.kr/home/www/dept_info/economy/salt_info/salt_info_04/page.wscms

연번	읍면	작목반 명칭
14	비 금	비금면천일염작목반
15		대동문화제청정천일염작목반
16		신안천일염신비작목반
17		우산천일염작목반
18		비금대동염전천일염작목반
19		비금면지당리천일염작목반
20		비금면중부천일염작목반
21	도 초	한발천일염작목반
22		다도해천일염작목반
23		한일천일염작목반
24		소금나라천일염작목반
25		희망천일염작목반
26		신안참맛작목반
27		도초면천일염작목반
28		수다천일염작목반
29	하 의	청정소금작목반
30		하의면제1소금작목반
31		큰바위얼굴작목반
32	신 의	신의면천농친환경작목반
33		천일염영농법인목련표작목반
34		신의면상태교회작목반
35		신의도소금밭영농조합법인
36		신의면천일염작목반
37		신의면순수소금작목반
38		신의도힐링천일염작목반
39	팔금	팔금면친환경천일염작목반
40	암태	암태면천일염작목반

〈출처: 신안군 홈페이지 천일염 정보[25] 참조〉

소금 중 천일염 산업과 천일염 제조 유통 과정 개요

❍ 신의 천일염 가공/유통업체 현황은 아래에서 보는 바와 같이 다변화되었다. 그러나 각 유통업체별 판매량과 관련한 정보는 찾기 어려웠다.

[표 10] 천일염 가공/유통업체 현황

읍면	기업명	사업장 주소
증도	㈜태평소금	증도면 대초리
	농업회사법인 솔트힐	증도면 방축리
임자	마하탑	임자면 대기리
	영농조합법인 신안솔트	임자면 진리
	임자농협	임자면 진리
지도	영진그린식품(주)	지도읍 감정리
	솔섬식품	지도읍 탄동리
	북신안농협(지도)	지도읍 읍내리
	농업회사업인 다사랑	지도읍 탄동리
도초	신안천일염(주)(대상)	도초면 수다리
	영심이네소금	도초면 수다리
	성창염전	도초면 외남리
	도초농협	도초면 수항리
	해여름	도초면 수항리
	㈜도초농업회사법인	도오면 외남리
신의	신의도천일염(주)(CJ)	신의면 하태동리
	신안머드쏠트영농조합	신의면 상태서리
	6형제소금팩토리	신의면 하태동리
비금	주원염전	비금면 덕산리
	비금농협	비금면 덕산리
하의	남신안농협	하의면 웅곡리
압해	솔트앤그린푸드	압해읍 복룡리
	압해농협	압해읍 학교리
	목포신안군농협조합공동사업법인	압해읍 신용리
자은	신안보물섬 영농조합법인	자은면 유천리

❍ 각 읍면별 천일염 생산량 및 판매액 현황과 관련한 자료는 찾기 어려웠으나 신안군의 각 읍면별 가동 염전 면적을 기준으로 생산량의 비율을 짐작해볼 수는 있을 것 같다.

[표 11] 읍면동 가동 염전면적 기준 생산량 비율

읍 · 면	업체수(개소)				면 적(ha)			
	총업체수	가동		휴업	총면적	가동		휴업
계	837	773		64	2,593.60	2386.8		206.8
지 도	58	52	7%	6	236.6	200.2	8%	36.4
압 해	35	28	4%	7	161.7	140.7	6%	21
증 도	27	22	3%	5	378	361.8	15%	16.2
임 자	33	33	4%	0	96.9	96.9	4%	-
자 은	4	4	1%	0	25.6	25.6	1%	-
비 금	219	214	28%	5	479.5	469.2	20%	10.3
도 초	100	99	13%	1	294.8	291	12%	3.8
하 의	75	63	8%	12	168.5	144	6%	24.5
신 의	230	228	29%	2	539.5	531.9	22%	7.6
장 산	12	6	1%	6	37.7	21.1	1%	16.6
안 좌	20	2	0%	18	66.3	5.5	0%	60.8
팔 금	10	10	1%	0	42	42	2%	-
암 태	14	12		2%	66.5	56.9		2%

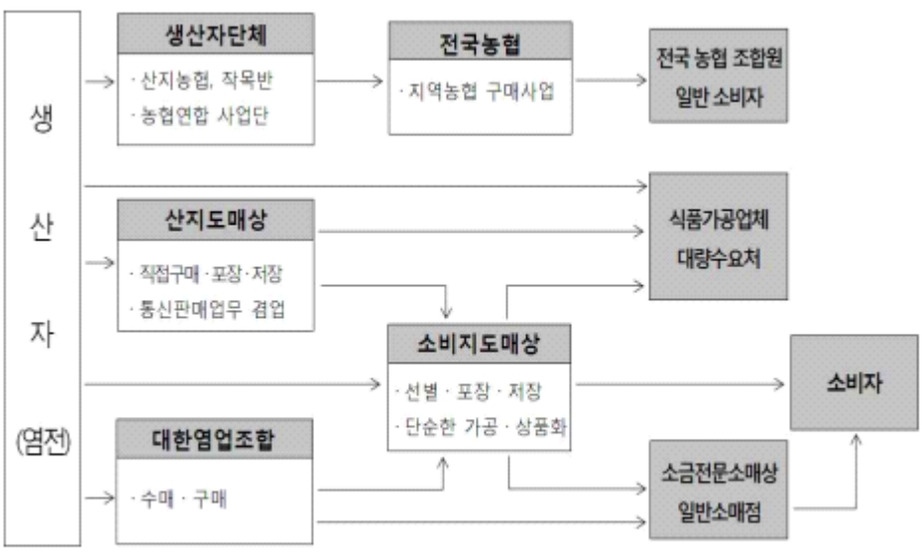
❍ 마지막으로, 신안군 천일염을 판매하는 농협 현황은 다음과 같다.

[표 12] 천일염 판매 농협 현황

농협명	주 소	품 목	단위(kg)
북신안농협	지도읍 해제지도로 1024	천일염	20
		탈수염	0.5,1,1.5,3,5,10,20
남신안농협	하의면 곰실길 11-35	천일염	20
		탈수염	1.5,3,5,10,20
비금농협	비금면 서남문로 791	천일염	20
		탈수염	1.5,3,5,10,20
도초농협	도초면 서남문로 1508	천일염	20,30
		탈수염	5,10,20
임자농협	임자면 진리길 9	천일염	20
		탈수염	10,20
압해농협	압해읍 압해로 368	천일염	20,30
		탈수염	*
목포신안군 농협조합 공동사업법인	압해읍 회룡길 51-113	천일염	20
		탈수염	5,10,20

〈출처 : 신안군 홈페이지 천일염정보 참조〉

1) 그렇다면 이러한 이해관계자들을 통해 실제로 천일염이 유통되는 경로는 어떻게 되는가. 2000년대 중반 이전에는 천일염의 주요 유통경로는 는 ①생산자→생산자단체(농협)→전국지역농협→농민조합원(소비자), ②생산자→산지수집도매상→소비지도매상→식품가공업체(대량수요처), ③생산자→산지도매상→식품가공업체(대량수요처), ④생산자→소비지도매상→전문소매점→소비자 등이 있었다[26].

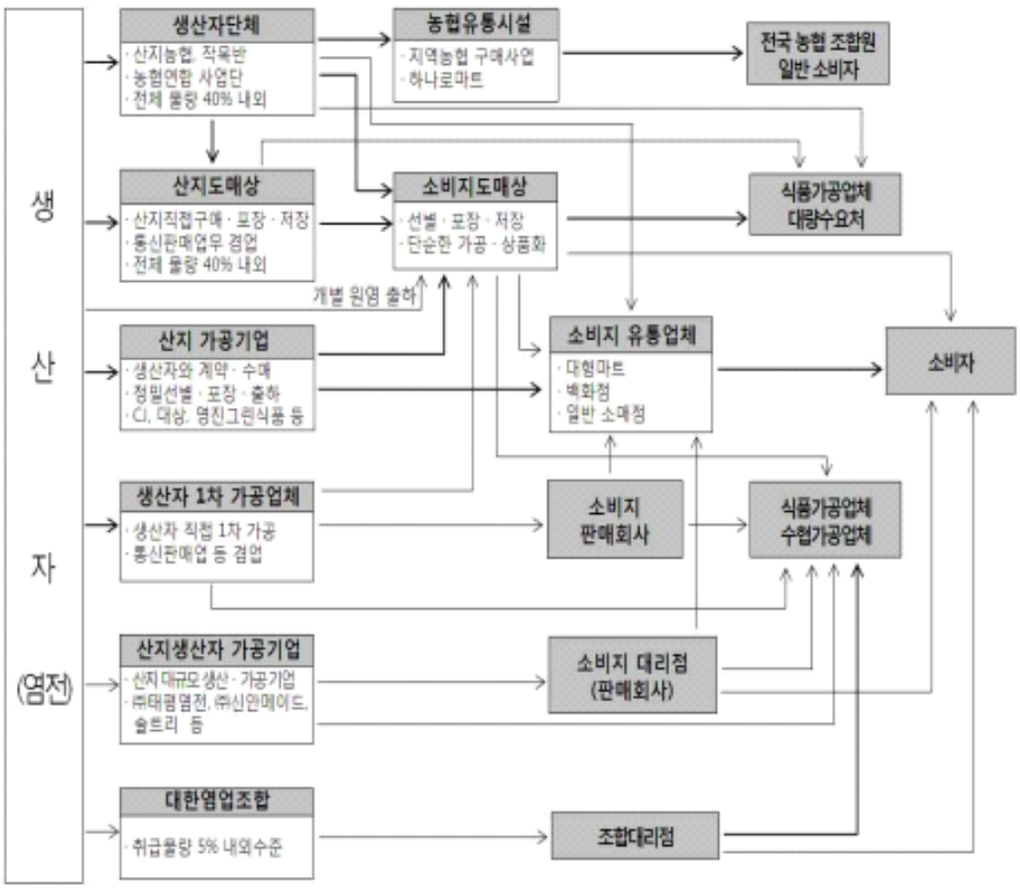


〈출처 아래 천일염가공산업 발전전략 33쪽〉

〈그림 12〉 2000년대 중반 이전 유통경로

❍ 그런데 2000년대 중반 이후 천일염이 식품화가 되자, 식품가공기업, 소비지 천일염 판매회사(대리점), 소비지 유통업체(대형마트, 백화점 등), 산지가공유통기업, 산지생산자가공유통업체 등 다양한 주체가 유통과정에 참여하고 있으며, 그 결과 유통경로가 매우 복잡한 형태로 나타나고 있다. 산지단계 유통주체에는 생산자단체, 산지도매상, 산지가공기업, 산지1차 가공업체, 산지생산자가공기업, 대한 염업조합 등 다양한 주체가 참여하고 있다. 그리고 소비지참여주체에는 소비지 유통업체(대형유통업체, 백화점, 일반소매점, 농협종합유통센터, 생협 등), 소비지 판매주체, 소비지도매상 등이 참여하고 있다.

26) 전창곤, 하홍근, 『천일염 가공 산업 발전전략』, 한국농촌경제연구원. 2011. 33-34쪽



〈출처 위 천일염 가공산업 발전전략 34쪽〉

〈그림 13〉 2000년대 후반 이후 유통경로

❍ 문제는 천일염 생산이력제 관리가 되지 않아 각 유통경로 별 생산량 및 판매액 등에 관한 자료가 전무하여 어느 단계의 어떤 이해관계인에게 어떤 조치를 취해야 하는지를 판단하기 위한 밑 자료가 없어 적확한 개선방안을 제시하기가 어렵다는 점에 있다.

2) 국내 천일염 가공산업 매출액 등에 공식적인 통계가 없는 상태에서, 2010. 위 '천일염 가공산업 발전전략' 연구보고서에 따르면 2010년 당시 천일염 가공업체 중 매출액이 가장 많은 기업은 영진그린식품(6,000백만 원)이며, 다음으로 (주)태평소금(5,439백만 원), (주)청수식품(4,910백만 원)으로 상위 3개 업체의 가공상품 매출액 비중이 전체의 61.0%를 차지하고 있다. 가공업체별 매출액 규모의 범위는 '10년 52백만원(솔트리)에서 6,000백만 원(영진그린식품)까지 나타나고 있어 편차가 매우 큰 것으로 나타나고 있다.

❺ 소결론

❍ 천일염은 고도의 노동력이 집약된 생산품으로서 인건비의 비중이 큰데 반하여 천일염 가격의 불안정으로 인하여 제2-3의 가공과정이 없는 이상 천일염 자체만으로는 수익을 내기는 어려운 점, 중간 유통 과정이 정형적이지 않게 다변화 되어 관련한 많은 이해관계인이 있는 반면 그에 관한 추적이 어려운 점, 천일염이 국내 소금의 일부라고 하는 점, 국내에서 소비되는 천일염 중에는 국내에서 생산되는 것 뿐 아니라 해외로부터 수입되는 양도 상당한데 각 생산량 및 판매액과 관련한 정확한 자료와 통계를 찾기 어려운 점, 그러한 통계 조사가 어려운 부분은 유통에서의 추적이 어려운 점과 맞물려 있는데 천일염이 수산물 혹은 식품임에도 불구하고 국립수산물 유통 관리에 있어 다른 수산물과 비교하여 제대로 관리 통제되지 못하고 있는 점을 위 현황을 통해 확인할 수 있었다.

❍ 이렇게 기초적인 정확한 자료가 확인 되지 않은 가운데 제시되는 대안들은 적확하지 않아 실효를 거두기 어려운 반면 관련 여러 이해관계인의 입장을 고려하지 않고 지우게 됨으로써 대안을 제시하는 목소리들에 대한 반감을 키울 수 있다. 그러므로 정확한 자료가 구축이 선행되는 것이 필요한데, 이는 공공의 영역에 해당하는 것이고 아래 행정 제재 관련 부분에서 자세히 살펴보도록 하겠다.

III

전남 지역 노동력 착취 사건 판결 분석을 통한 제언

1. 판결 선정 배경 및 범위
2. 판결 분석
3. 관련 범죄에 관한 대법원 양형기준
4. 재유입 및 재범을 막기 위한 실효적인 제재가 되기 위해서

Ⅲ. 전남 지역 노동력 착취 사건 판결 분석을 통한 제언

❶ 판결 선정 배경 및 범위

❍ 전남의 염전에서 일어나는 노동력 착취 사건들의 대략적인 그림을 그려보기 위해 광주지방법원 관내(목포지원, 해남지원, 장흥지원, 순천지원) 법원들이 내린 관련 사건 판결문들을 분석하였다. 광주지방법원 사이트에서 검색어를 염전, 장애인으로 하여(기간 2014.부터 2022. 6.까지) 찾은 판결을 기준으로 분석하였다. 장애인 노동력 착취 사건은 실제로는 수사 자체가 이루어지지 못하거나(상담에서 종료됨) 검사가 불기소처분을 내리는 확률이 높은 까닭은 법원의 판결만으로는 그 실상을 충분히 알기 어려운 측면이 있으나, 상담기록과 불기소된 사건들은 공개된 자료를 확보할 수 없어 분석 범위에서 제외하였다. 장애인노동력 착취 범죄에 관하여 검찰의 불기소처분들에 관한 문제점을 질적으로 분석한 연구는 2020년 장애우권익문제연구소의 울력과품앗이프로젝트가 발표한 「장애인 노동력 착취 형사 처분 사례에 관한 질적 분석 및 개선방안 모색을 위한 연구」를 참조하기 바란다. 울력과 품앗이 프로젝트에 동행도 함께 집필진으로 참여하여 불기소 처분을 받았던 두 사건에 관하여 이야기하기도 하였다.

❷ 판결 분석

가. 기본사항

❍ 위와 같은 방법으로 찾은 82개의 판결문 중 분석 대상은 염전에서의 장애인 노동력 착취 사건인 67개 판결문으로 하였다. 이 분석에서 제외한 15개의 판결은 염전에서 노동력 착취 사건이지만 피해자가 장애인으로 드러나지 않거나 장애인 노동력 착취 사건이지만 염전에서 일한 것이 아닌 경우였다. 이 연구의 대상인 염전이 아닌 경우에도 피해자를 선원으로 일하게 하거나 노일, 밭일을 시키고 임금을 지급하지 않고 폭행, 횡령 등을 한 사례들이 있었다.

❍ 분석 대상 판결은 광주지방법원 관내 67개 형사 판결문으로 목포지원의 판결이 가장 많았다(60개).[27] 피고인은 대부분 염전 운영자와 그 가족이었고(50건), 브로커와 유료 직업소개소 사업자 등이 있었다. 피고인과 피해자의 관계가 확인되는 판결의 경우에도 대부분은 피고인은 염주이고 피해자는 염부인 사용자와 노동자 관계였다(41건).

27) 병합된 사건은 각 개별사건으로, 동일 사건에 피고인이 여러 명인 경우 피고인별로 나누어 분석하였다.

[표 13] 피고인 인적사항

피고인 인적사항	개수
기타 (1인 이하)	5
김 양식장 운영자	1
농업 종사자(부동산 소유주)	1
일반음식점 운영자	1
호프 업무	1
호프 카운터 업무	1
미등록 유료직업소개소 사업자	2
미등록 유료직업소개소 사업자	2
브로커	6
브로커	6
알 수 없음	3
알 수 없음	2
알 수 없음	1
염전주, 염전사용인, 그 가족 등	50
염전 사용인	1
염전 운영자	24
염전 운영자, 농업 종사자	1
염전 운영주	20
염전 운영주	1
염전 운영주 아들	1
염전주	2
총 합계	**66**

❍ 피해자의 성별과 피해 당시 연령대는 판결문에 나타나지 않은 경우가 많았으나 확인된 경우는 모두 남성이었고(7건), 연령대도 20대에서 60대로 고르게 나타났다. 피해자의 장애인 등록 여부가 확인되는 판결(49건) 중 장애인 등록이 되어 있는 경우는 32건(65%)이었다. 피해자의 장애 유형 및 정도는 지적장애 3급이 가장 많았고(17건), 지능지수 60~70 사이의 낮은 지능지수가 언급되거나(14건) 지적 능력이 부족하다고만 판시한 경우도 있었다(13건).

[표 14] 연령대

연령대	개수
알 수 없음	47
30대	5
40대	8
50대	8
60대	4
20대	1
총 합계	**73**

[표 15] 피해자 장애등록 여부

피해자 장애등록 여부	개수	비율(%)
미등록	17	21.8
등록	32	41.0
알 수 없음	29	37.2
총합계	**78**	**100.0**

나. 범죄사실

❍ 염전 운영자인 피고인 A는 2007. 12.경 목포역 대합실에 앉아있던 지능지수 76, 사회지수 56으로 정신발육 지연상태인 피해자(61세)를 보고 “염전에서 일해 볼 생각 있냐? 월급 50만 원씩 주겠다.”라고 거짓말하여 피해자를 A의 집으로 데려갔다. 이후 2007. 12.경부터 2014. 2. 9. 경까지 피해자를 A의 집에 있으며 A의 염전에서 소금을 생산하는 염전 종사원으로 일하게 했지만, 2008. 1.경부터 2014. 2. 9.경까지 지급해야 할 급여 77,703,040원(6년 2개월 9일 상당의 최저임금) 상당을 지급하지 않았다. A는 영리유인과 준사기, 근로기준법위반 혐의로 기소되었으나 피해자가 피고인의 처벌을 희망하지 아니하는 의사표시를 하여 반의사불벌죄인 근로기준법위반은 공소기각되었다.[28)]

❍ 직업소개사업자인 피고인 B는 2013. 2. 8.경 영등포역 대합실에서 노숙을 하는 피해자(41세)에게 접근하여 “좋은 일자리가 있다. 나만 믿고 염전에서 열심히 일해 봐라. 일도 쉽고 일요일마다 교회도 간다.”라고 염전에서 일하는 것이 힘들지 않고, 일을 하면 월급을 제대로 받을 수 있는 것처럼 거짓말해서 피해자를 유혹해 취업소개소로 데려갔다. 다음날 염전주에게 피해자를 염부로 근무하도록 소개하고, 2013. 7. 8. 소개비로 100만 원을 지급받았다. 한편, 피고인 B는 피해자를 만나 “소매치기 당할지 모르니까 나에게 돈을 맡겨 놓아라.”라고 거짓말해 100만 원권 자기앞수표 1장을 교부받았고, 이미 염전주로부터 소개비를 지급받았음에도 불구하고 피해자에게 “염전주에게 소개비를 받지 못했으니까 너가 소개비를 달라.”라고 거짓말해 100만 원권 자기앞수표 2장을 교부받았다. 또한 피고인 B는 다른 피해자로부터 그 피해자가 염전주에게서 받지 못한 500만 원을 대신 받아달라는 부탁을 받고 염전주로부터 500만 원을 송금받았지만, 피해자 몫인 250만 원을 피해자에게 주지 않고 개인적인 용도로 소비했다.[29)]

❍ 분석 대상 판결 중 77%의 판결(48건)은 수사 과정에서 피해자의 장애 여부가 인지되었다. 이외의 판결은 공판 단계에서 피해자의 장애 여부가 양형에서 판단되거나, 판결에서 전혀 고려되지 않은 경우도 있었다(11건). 분석 판결문 중 노동력 착취와 관련한 범죄사실에 적용된 죄명은 준사기(38건)가 가장 많았고, 영리유인(16건), 임금 미지급으로 인한 근로기준법위반(13건) 등이 있었다. 이외의 신체적, 언어적 위협과 관련된 죄명은 폭행(6건), 근로기준법 위반(5건, 임금 미지급과 함께 위반) 등이 있었고, 경제적 착취에 관하여 횡령(8건)과 사문서위조 및 동행사(2건) 등이 있었다. 이 외에도 강제노동 범행 은폐 과정에서 감금(7건), 공정증서원본불실기재 및 동행사(1건)과 브로커 범죄와 관련한 직업안정법 위반(4건)이 있었다.

---

28) 광주지방법원 목포지원 2014. 9. 4. 선고 2014고합61, 2014고합115(병합) 판결(항소심: 광주고등법원 2014. 12. 11. 선고 2014노357 판결)

29) 광주지방법원 목포지원 2014. 10. 16. 선고 2014고합39 판결

[표 16] 주요 죄명 정리

죄명	건수
준사기	38
임금 미지급으로인한 근로기준법 위반	23
영리유인	16
횡령	8
폭행	6
최저임금법위반	5
근로자퇴직급여보장법 위반	5
폭행으로 인한 근로기준법 위반	5
감금	5
직업안정법위반	4
상해	3
기타	27

❍ 피해자가 염전에 유입된 경위는 피고인이나 피고인의 가족이 직접 터미널이나 역사 등에서 피해자를 유인한 경우가 가장 많았고(16건), 직업소개소를 통하거나(5건), 직업소개소 외의 동네 주민, 여관 업주, 마을 이장 등의 소개로(13건) 유입되기도 하였다.

[표 17] 피해자 염전 유입 경위

피해자 염전 유입 경위	개수	비율(%)
소개(직업소개소 외)	7	10.6
소개받아 유인	6	9.1
소개(직업소개소)	5	7.6
피고인이 직접 유인한 경우	11	16.7
피고인의 가족이 데려온 경우	5	7.6
타 염전 근로자 출신	1	1.5
알 수 없음	31	47.0
총합계	**66**	**100.0**

❍ 범죄 기간은 1년 미만에서 20년 이상까지 다양하게 나타났으나, 5~10년이 가장 많았다(21건). 이 기간 동안 착취한 금원으로 이익을 얻은 사람은 모두 피고인이었으며, 착취 금액은 피해자별로 1천만원 이하에서 1억원 이상도 있었으며 6천만원~8천만원이 가장 많았고 1억원 이상인 경우도 10건이나 되었다.

[표 18] 범죄 기간

범죄 기간	개수	비율(%)
1년 미만	13	19.4
1~3년	11	16.4
3~5년	10	14.9
5~10년	21	31.3
10년 이상	2	3.0
15년 이상	3	4.5
20년 이상	1	1.5
알 수 없음	6	9.0
총합계	**67**	**100.0**

[표 19] 착취 금액

착취 금액	착취금액	비율(%)
~ 1천만원	8	14.0
1천만 원 ~ 2천만 원	9	15.8
2천만원~ 4천만 원	7	12.3
4천만 원 ~ 6천만 원	8	14.0
6천만원~ 8천만 원	11	19.3
8천만 원 ~ 1억 원	4	7.0
1억 원 ~	10	17.5
계	**57**	**100.0**

다. 판결

(1) 판결의 결과

❍ 유죄(일부 유죄, 일부 공소기각 포함) 판결은 61건, 무죄(일부 무죄, 일부 공소기각 포함) 판결은 3건, 공소기각 판결은 3건이었다. 임금 미지급에 다른 근로기준법 위반 및 폭행의 경우 죄가 인정되더라도 피해자와 합의로 공소기각 판결을 받는 경우가 있었다.

[표 20] 판결 결과

판결	개수
유죄	53
일부 유죄 + 일부공소기각	8
무죄	2
일부 무죄 + 일부 공소기각	1
공소기각	3
계	**67**

(2) 피고인의 주장

❍ 피고인들은 재판에서 피해자에게 숙식을 제공하고 용돈 명목의 금원을 지급하였으므로 미지급 임금에서 25% 정도는 공제해야 한다고 주장하는 등 피해금액에 대하여 다투거나, 폭행 사실이 없고 임금을 지급하였다는 등 범죄사실을 부인하는 경우도 있었다. 또한 피해자의 정신상 또는 신체상 자유를 부당하게 구속하는 수단으로 피해자의 자유의사에 어긋나는 근로를 강요한 사실이 없고, 피해자는 언제든 피고인의 집을 떠날 수 있었다는 주장도 있었다.

❍ 이 외에도 피고인들은 직업소개업자에 의한 정당한 소개로 소개비를 지급하고 데려온 것이라고 주장하거나 염전업계의 노동력 수급 실태와 관행이라는 주장도 있었다. 피해자가 자발적인 의사로 일을 하고자 온 것이고 언제든지 그만둘 수 있었으므로 본인 스스로의 선택이었다는 주장도 많았으며, 소송법적으로는 공소시효가 완성되었다는 주장이 많았다.

(3) 피고인의 형량 및 양형

❍ 피고인이 선고받은 형량은 집행유예가 가장 많았다. 집행유예 33건 중 징역 1년 미만(4월~10월)은 21건으로 집행유예 1~2년을 선고 받았고, 징역 1년 초과(1년~2년6개월)는 12건으로 집행유예 2~4년을 선고 받았다. 집행유예 없는 3년 이하의 징역도 10건 있었지만 200만원 이하의 벌금을 선고받은 사건도 10건이 있었다.

❍ 분석 대상 판결 중 2심 판결을 확인할 수 있는 사건은 23건(피고인별 분리)이었는데, 11건이 2심에서 감형되었고 11건은 형량을 유지, 형량이 늘어난 사건은 1건에 불과하였다. 감형된 11건 중 4건은 징역이 감형되었고 4건은 형량은 유지하되 집행유예를 선고, 징역도 감형하고 집행유예를 선고한 것도 1건이 있었다. 형량이 늘어난 사건은 무죄에서 집행유예가 선고된 사건이었다.[30)]

[표 21] 형량, 벌금 병과 시 징역 기준.

형량	개수	비율(%)
벌금만 200만원이하	10	16.7
벌금만 200만원 초과	2	3.3
집행유예	33	55.0
집행유예 없는 징역 1년 이하	3	5.0
집행유예 없는 징역 1년 초과 3년 이하	10	16.7
집행유예 없는 징역 3년 초과	2	3.3
계	60	100.0

❍ 분석 대상 판결에서 적용된 양형기준은 집행유예 이상의 전과나 장기간 전과가 없는 점을 포함한 ① 동종 사건 전과 여부, ② 피해자와 합의를 했는지 또는 피해자가 용서하거나 처벌을 원하는지 여부, 공탁을 포함하여 ③ 피해자의 금전적 손해를 일부라도 회복했는지 여부였다. 양형기준이 나타난 57건의 판결 중 세 가지 양형기준 모두 유리하게 적용된 경우가 30건이 넘었다.

[표 22] 양형기준

양형기준	① 동종 사건 전과 여부	② 피해자 합의/용서/처벌원하는지여부	③ 피해자에게 공탁/금전적 손해 회복 여부
유리하게 작용	31	30	33
불리하게 작용	6	12	3

30) 광주지방법원 2020. 12. 9. 선고 2019도1961 판결

라. 부과처분[31] 및 재범판결

❍ 사회봉사와 보호관찰 처분은 집행유예가 선고된 경우에만 이루어졌다. 집행유예 처분 35건 중 17건에서 사회봉사 처분이 내려졌고, 4건에서 보호관찰 처분이 내려졌다.

[표 23] 부과처분 및 재범판결

구분	사회봉사&보호관찰	사회봉사만	보호관찰만	둘 다 없음	계
징역 (벌금 병과 포함) 집행유예 O	3	14	1	17	35
징역 (벌금 병과 포함) 집행유예 X	0	0	0	15	15
벌금형만	0	0	0	8	8
무죄/공소기각	0	0	0	4	4
계	3	14	1	44	62

❍ 동종 전과가 있는 경우는 1건(목포지방법원 2014고합74 판결)이 있었는데, 이 사건의 경우 2008년 같은 유형의 영리유인죄로 징역 8월에 집행유예 2년을 선고 받았음에도 2010년, 2012년부터 각 다른 피해자에게 같은 유형의 영리유인 등의 범죄사실로 징역 1년 6월을 선고 받았다[광주고등법원 2014노410, 2015노136(병합)].

31) 2심 있는 경우 2심 기준, 병합된 사건은 단일사건으로 처리

❸ 관련 범죄에 관한 대법원 양형기준

가. 사기

❍ 사기 범죄의 대법원 양형기준은 피해 금액을 기준으로 한다. 분석 대상 판결의 피해금액을 기준으로 보았을 때 1억원 미만의 경우 기본 징역 6월~1년 6월이며 감경되었을 경우 1년 이하, 가중되었을 경우 1년에서 2년6월이 선고될 수 있다.

❍ 장애인 노동력 착취 사건의 경우 적용될 수 있는 가중요소로는 '상당한 기간에 걸쳐 반복적으로 범행한 경우', '피해자에게 심각한 피해를 야기한 경우'가 있으며, '비난할 만한 범행동기', '범행에 취약한 피해자', '인적 신뢰관계 이용' 등이 적용될 수 있을 것이다.

[표 24] 사기 피해 금액별 양형기준

유형	구분	감경	기본	가중
1	1억 원 미만	~ 1년	6월 ~ 1년 6월	1년 ~ 2년 6월
2	1억 원 이상, 5억 원 미만	10월 ~ 2년6월	1년 ~ 4년	2년 6월 ~ 6년

[표 25] 감경 및 가중요소

구분		감경요소	가중요소
특별양형인자	행위	• 미필적 고의로 기망행위를 저지른 경우 또는 기망행위의 정도가 약한 경우 • 손해발생의 위험이 크게 현실화되지 아니한 경우 • 사실상 압력 등에 의한 소극적 범행 가담 • 피해자에게도 범행의 발생 또는 피해의 확대에 상당한 책임이 있는 경우	• 불특정 또는 다수의 피해자를 대상으로 하거나 상당한 기간에 걸쳐 반복적으로 범행한 경우 • 피해자에게 심각한 피해를 야기한 경우 • 범행수법이 매우 불량하거나 재판절차에서 법원을 기망하여 소송사기 범죄를 저지른 경우 • 범죄수익을 의도적으로 은닉한 경우 • 피지휘자에 대한 교사
	행위자/기타	• 농아자 • 심신미약(본인 책임 없음) • 자수 또는 내부비리 고발 • 처벌불원 또는 실질적 피해 회복(공탁 포함)	• 상습범인 경우 • 동종 누범

구분		감경요소	가중요소
일반양형인자	행위	• 기본적 생계치료비 등의 목적이 있는 경우 • 범죄수익의 대부분을 소비하지 못하고 보유하지도 못한 경우 • 소극 가담	• 비난할 만한 범행동기 • 범행에 취약한 피해자 • 인적 신뢰관계 이용
	행위자/기타	• 심신미약(본인 책임 있음) • 진지한 반성 • 형사처벌 전력 없음 • 상당한 피해 회복(공탁 포함)	• 범행 후 증거은폐 또는 은폐 시도 • 이종 누범, 누범에 해당하지 않는 동종 및 횡령배임범죄 실형전과(집행종료 후 10년 미만) • 합의 시도 중 피해 야기(강요죄 등 다른 범죄가 성립하는 경우는 제외)

[표 26] 참작 사유

구분	부정적	긍정적
주요참작사유	• 동종 전과(5년 이내의, 집행유예 이상 또는 3회 이상 벌금) • 범죄수익을 의도적으로 은닉한 경우 • 범행수법이 매우 불량한 경우 • 미합의 • 실질적 손해의 규모가 상당히 크거나, 피해자에게 심각한 피해를 야기한 경우	• 미필적 고의로 기망행위를 저지른 경우 또는 기망행위의 정도가 약한 경우 • 사실상 압력 등에 의한 소극적 범행가담 • 단순 가담(조직적 사기 유형) • 자수 또는 내부비리 고발 • 실질적 손해의 규모가 상당히 작은 경우 • 처벌불원 또는 실질적 피해 회복(공탁 포함) • 형사처벌 전력 없음
일반참작사유	• 동종 전과가 있거나 2회 이상 집행유예 이상 전과 • 비난할 만한 범행동기 • 사회적 유대관계 결여 • 진지한 반성 없음 • 공범으로서 주도적 역할 • 불특정 또는 다수의 피해자를 대상으로 하거나 상당한 기간에 걸쳐 반복적으로 범행한 경우	• 기본적 생계 · 치료비 등의 목적이 있는 경우 • 사회적 유대관계 분명 • 진지한 반성 • 집행유예 이상의 전과가 없음 • 참작 동기 • 피고인이 고령 • 공범으로서 소극 가담 • 범죄수익의 대부분을 소비하지 못하고 보유하지도 못한 경우

구분	부정적	긍정적
일반참작사유	• 범행으로 인한 대가를 약속 · 수수한 경우 • 범행 후 증거은폐 또는 은폐 시도 • 피해 회복 노력 없음 • 합의 시도 중 피해 야기(강요죄 등 다른 범죄가 성립하는 경우는 제외)	• 상당한 피해 회복(공탁 포함) • 손해발생의 위험이 크게 현실화되지 아니한 경우 • 피고인의 건강상태가 매우 좋지 않음 • 피고인의 구금이 부양가족에게 과도한 곤경을 수반

나. 근로기준법 위반(임금 미지급)

❍ 근로기준법 위반의 경우 임금 체불액이 1억원 미만의 경우 4월~1년이 선고될 수 있다. 적용될 수 있는 가중요소로는 '악의적인 미지급', '근로자에게 심각한 피해를 야기한 경우'나 '범행에 취약한 피해자' 등이 있다.

[표 27] 근로기준법 위반 양형기준

유형	구분	감경	기본	가중
1	5,000만 원 미만	~ 6월	4월 ~ 8월	6월 ~ 1년
2	5,000만 원 이상, 1억 원 미만	~ 8월	6월 ~ 1년	8월 ~ 1년 6월
3	1억 원 이상	6월 ~ 1년	8월 ~ 1년 6월	1년2월 ~ 2년 6월

[표 28] 감경 및 가중요소

구분		감경요소	가중요소
특별양형인자	행위	• 미지급 경위에 특히 참작할 사유가 있는 경우	• 악의적인 미지급 • 근로자에게 심각한 피해를 야기한 경우 • 범행에 취약한 피해자 • 피지휘자에 대한 교사
	행위자/기타	• 농아자 • 심신미약 • 자수 또는 내부고발 • 처벌불원 또는 실질적 피해 회복(공탁 포함)	• 동종 누범
일반양형인자	행위	• 임금 등 지급의무의 존부나 범위의 다툼에 참작할 사유가 있는 경우	
	행위자/기타	• 진지한 반성 • 형사처벌 전력 없음 • 상당한 피해 회복(공탁 포함)	• 이종 누범, 누범에 해당하지 않는 동종 전과 • 합의 시도 중 피해 야기(강요죄 등 다른 범죄가 성립하는 경우는 제외)

[표 29] 참작 사유

구분	부정적	긍정적
주요참작사유	• 악의적인 미지급 체불인 경우 • 근로자에게 심각한 피해를 야기한 경우 • 범행에 취약한 피해자 • 동종 전과(5년 이내, 집행유예 이상 또는 3회 이상 벌금)	• 미지급 경위에 특히 참작할 사유가 있는 경우 • 자수 또는 내부고발 • 형사처벌 전력 없음 • 처벌불원 또는 실질적 피해 회복(공탁 포함)
일반참작사유	• 2회 이상 집행유예 이상 전과 • 사회적 유대관계 결여 • 진지한 반성 없음 • 피해 회복 노력 없음 • 합의 시도 중 피해 야기(강요죄 등 다른 범죄가 성립하는 경우는 제외)	• 임금 등 지급의무의 존부나 범위의 다툼에 참작할 사유가 있는 경우 • 진지한 반성 • 집행유예 이상의 전과가 없음 • 사회적 유대관계 분명 • 피고인이 고령 • 피고인의 건강상태가 매우 좋지 않음 • 피고인의 구금이 부양가족에게 과도한 곤경을 수반하는 경우 • 상당한 피해 회복(공탁 포함)

다. 영리유인

❍ 피해자가 신체적 또는 정신적 장애 상태인 경우 특별 양형 인자로 가중될 수 있으며, 집행유예에 있어 부정적 참작사유로 작용할 수 있다.

[표 30] 영리유인 양형기준

유형	구분	감경	기본	가중
1	단순 약취 · 유인 · 인신매매 등	6월 ~ 1년 6월	1년 ~ 2년 6월	2년 ~ 4년
2	추행 · 간음 · 결혼 · 영리 목적 약취 · 유인 · 인신매매	8월 ~ 2년	1년 ~ 3년	2년6월 ~ 4년 6월
3	노동력 착취 · 성매매와 성적 착취 · 장기적출 · 국외이송 목적 약취 · 유인 · 인신매매 등	1년 ~ 2년 6월	1년6월 ~ 3년 6월	3년 ~ 6년

[표 31] 감경 및 가중요소

구분		감경요소	가중요소
특별양형인자	행위	• 범행가담에 특히 참작할 사유가 있는 경우 • 자의로 피해자를 안전한 장소에 풀어준 경우 • 수수, 은닉, 모집, 운송, 전달에 해당하는 경우 • 양육권이 없는 부모나 친족의 범행으로서 범행동기에 참작할 만한 사정이 있는 경우 또는 의사능력 있는 피해자 본인의 동의가 있는 경우	• 피해자가 13세 미만이거나(4, 5유형은 제외) 신체적 또는 정신적 장애상태인 경우 • 범행을 조직적으로 분담해서 행한 경우 • 흉기 기타 위험한 물건을 휴대한 경우 • 특별보호장소에서의 범행(피해자가 13세 미만인 경우) • 피지휘자에 대한 교사
	행위자/기타	• 농아자 • 심신미약(본인 책임 없음) • 자수 또는 내부고발 • 처벌불원 또는 실질적 피해 회복(공탁 포함)	• 특정강력범죄(누범)에 해당하지 않는 동종 누범 • 아동학대처벌법 제7조에 규정된 아동학대 신고의무자의 아동학대범죄에 해당하는 경우 • 상습범인 경우(아동학대처벌법 제6조의 가중처벌 규정이 적용되는 경우에 한함)

구분		감경요소	가중요소
일반양형인자	행위	• 소극 가담	• 피해자에게 심신장애 상태를 야기하여 범행한 경우 • 2인 이상 공동 범행
	행위자/기타	• 상당한 피해 회복(공탁 포함) • 진지한 반성 • 형사처벌 전력 없음	• 특정강력범죄(누범)에 해당하지 않는 이종 누범, 누범에 해당하지 않는 동종 및 폭력 실형전과(집행 종료 후 10년 미만) • 합의 시도 중 피해 야기(강요죄 등 다른 범죄가 성립하는 경우는 제외)

[표 32] 참작 사유

구분	부정적	긍정적
주요참작사유	• 조직적, 계획적 또는 전문적 범행 • 반복적 범행 • 피해자가 13세 미만이거나 신체적 또는 정신적 장애상태인 경우 • 동종 전과(10년 이내 집행유예 이상) • 흉기 기타 위험한 물건을 휴대한 경우 • 비난할 만한 목적에 의한 약취·유인·매매 이송인 경우 • 특별보호장소에서의 범행(피해자가 13세 미만인 경우) • 신체침해의 정도가 중한 경우 • 아동학대처벌법 제7조에 규정된 아동학대 신고의무자의 아동학대범죄에 해당하는 경우	• 범행가담에 특히 참작할 사유가 있는 경우 • 양육권이 없는 부모나 친족의 범행으로서 범행동기에 참작할 만한 사정이 있는 경우 또는 의사능력 있는 피해자 본인의 동의가 있는 경우 • 공범의 범행수행 저지·곤란 시도 • 자의로 피해자를 안전한 장소에 풀어 준 경우 • 형사처벌 전력 없음 • 처벌불원 또는 실질적 피해 회복(공탁 포함) • 경미한 상해

구분	부정적	긍정적
일반참작사유	• 2회 이상 집행유예 이상 전과 • 사회적 유대관계 결여 • 피해자에게 심신장애 상태를 야기하여 범행한 경우 • 약물중독, 알코올중독 • 진지한 반성 없음 • 공범으로서 주도적 역할 • 범행 후 증거은폐 또는 은폐 시도 • 합의 시도 중 피해 야기(강요죄 등 다른 범죄가 성립하는 경우는 제외)	• 동종 전과 없고, 집행유예 이상의 전과가 없음 • 사회적 유대관계 분명 • 우발적 범행 • 수수, 은닉, 모집, 운송, 전달에 해당하는 경우 • 자수 또는 내부고발 • 진지한 반성 • 피고인이 고령 • 공범으로서 소극 가담 • 범행 후 구호 호송 • 상당한 피해 회복(공탁 포함) • 피고인의 건강상태가 매우 좋지 않음 • 피고인의 구금이 부양가족에게 과도한 곤경을 수반

❹ 재유입 및 재범을 막기 위한 실효적인 제재가 되기 위해서

○ 분석 대상 판결의 범행은 취약한 장애인을 대상으로 장기간(5~10년)에 걸쳐 이루어졌으며 그 피해액도 적지 않음(6천~8천만원)에도 불구하고 재산범죄인 준사기, 일반적인 근로관계에서의 임금체불과 같은 근로기준법 위반 등의 죄명으로 의율되어 징역 4~10월에 집행유예 1~2년이 선고되는 것이 보통이었다. 재범의 경우 양형에서 고려하게 되지만 대상 판결에서는 피고인이 초범인 경우가 대부분이었기 때문에 동종전과 여부는 양형에 긍정적으로 작용하였다.

❍ 준사기와 근로기준법위반의 양형기준에서 대상의 취약성을 고려하도록 하여 형을 가중 시킬 필요도 있겠지만, 노동력 착취 사건에 있어서는 영리유인죄로 의율하는 것이 필요하다. 대부분의 경우 수사단계에서 피해자의 장애 여부를 인지하고 있으므로, 죄명을 영리유인으로 의율한다면 피해자가 정신적 장애 상태인 경우 특별 양형 인자로 가중하고, 집행유예에 있어서도 부정적 참작사유로 고려된다. 특히, 2000년 12월 13일 우리나라가 서명한 '인신매매방지의정서'의 국내적 이행을 위한 입법으로서, 협약 및 의정서상의 입법의무 사항을 반영하여 2013. 4. 5. "약취와 유인의 죄"에서 "약취, 유인 및 인신매매의 죄"로 변경하고 인신매매 관련 처벌조항을 신설하는 한편, 목적범 형태의 약취, 유인 등의 죄에 "추행, 간음, 결혼, 영리, 국외이송 목적" 외에도 "노동력 착취, 성매매와 성적 착취, 장기적출" 등 신종범죄를 목적으로 하는 경우를 추가하는 형법이 개정되었음에도 형법 제288조 제2항이 적용되지 않고 동조 제1항을 적용하였다.

❍ 형사처벌을 통해 재범을 막기 위한 실효적인 제재 방안으로는 양형의 가중과 집행유예의 선고에 있어 부정적인 참작사유, 사회봉사명령, 범죄이익 몰수 등 부가처분의 병과로 피고인의 인식을 개선하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다. 관련 기소 죄명 및 적용 법조의 법정형의 한계로 인하여 가볍게 처벌될 수 밖에 없는 경우가 대부분인 가운데, 죄명은 다르더라도 각 범죄의 특성은 모두 그 범죄로 인하여 관련자들이 형벌을 상쇄하는 큰 이익(업주는 임금을 지급하지 않고 상품을 생산한 이익, 소개업자는 소개비, 부모가 관련된 경우는 연마다 받아간 정산금)을 누리고 있기 때문에 범행을 반복하게 되는 특징이 있다. 그러므로 실효적인 범죄 예방을 위해서는 범죄로 인하여 취득한 수익을 적극적으로 환수하는 무언가가 필요하다. 그렇게 되기 위해서는 더욱 근본적으로는 장애인 노동력 착취 범죄는 일반적인 사기와 임금체불 사건과 달리 인신매매 범죄로 인식하는 것이 필요하다. 형법상 노동력 착취를 위한 영리유인(형법 제288조 제2항)으로 의율하고 관련 양형기준도 점검하는 것은 별론으로 하고, ①장애인복지법상의 양형기준을 분명하게 하고 ② 장애인 노동력 착취 피해임에도 불구하고 근로기준법위반/근로자퇴직급여보장법위반으로 기소되는 경우 양형기준을 설정함에 있어 당사자의 합의를 엄격하게 해석하고 오히려 무리하게 합의를 시도하는 경우 가중사유에 반영하는 것이 필요하며, ③직업안정법위반의 경우 피해자가 장애인인 경우 적극적 가중 인자로 반영할 필요가 있다.

전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본
착취 근절 가능성에 관한 보고서

– 지역 사회 역할을 중심으로

IV

2021년 사건을 통해 본
착취/재유입 원인 및 지원과정에서의 문제점

1. 당사자들의 인적 특성, 유입과정, 피해 현황
2. 피해자 조력 과정을 통해 본 문제점
3. 소결론

Ⅳ. 2021년 사건을 통해 본 착취/재유입 원인 및 지원과정에서의 문제점

❶ 당사자들의 인적 특성, 유입과정, 피해 현황[32] 및 재유입 방지를 위해 필요한 것

가. 기본적 인적 특성

[표 33] 인적 특성

이름	생년	직책	장애여부	염전 유입시기	고향	연고자	학력/병역
G	1963	염부장	경계성이나 등록될 정도는 아님	2004, 2012 이전일 수도 있음	경북 봉화	형, 누나 서울 거주	초퇴/학력미달로 면제
K	1978	염부장, 주방장	지적장애(중한)[33]	2012	충남 당진	모, 누나 생존중이나 연락 단절	고퇴/방위전역
J	1974	염부장	지적장애(중한)[34]	확인 어려움	전남 강진	아버지, 아버지와 사실혼관계에 있는 계모	무학/면제

나. 근로 및 임금 착취 관련

▌ 급여 지급여부 및 착취 양상

❍ 공통적으로 임금을 매월이 아닌 1년에 한번씩 소금값을 수금할 때 정산하고 있으며, 정산과정에서 사용자가 임의로 작성한 외상장부에 기초하여 임금을 근로기준법에 반하여 상계한 다음 아무런 임금을 지급하지 않고 있다 외상장부의 내용은 수기로 적혀 있는데, 영수증 등이 아무것도 첨부되어 있지않아 그 내용을 확인할 수도 없는 상태에서 근로자들에게 기계적으로 서명을 받아 이를 근거로 임금을 공제하여 지급하지 않고 있었다. 어떤 경우에는 차용증도 공제 대상이었다.

❍ 그리고 일부 근로자들의 경우에는 근로자들도 알지 못하는 보험에 가입되어 있거나, 대출계약을 체결하였다거나, 근로자가 받아야 할 재난 지원금을 횡령당한다던가 추가적인 금전적인 피해를 입은 근로자도 있었다.

32) 당시 일했던 근로자들의 대략적인 상황을 알고 있으나, 개인정보 동의를 얻지 못하였으므로 실제 조력하고 있는 당사자들을 중심으로 기술한다.
33) 탈출 당시 등록 장애인은 아니었고 분리조치 이후 장애인 등록 절차를 마침
34) 위와 같음.

〈G의 진술〉
가불은 그때 그때 장부를 적는 것이 아니다. 일년에 한 번 계산을 할 때 사장님이 작성한 일년치 가불장을 보여주며 사인을 하라고 한다("이건 니 가불이고 이건 니 봉급이다 그런식으로 해가지고 빼버리 고")
일년에 한번씩 계산을 하기 때문에 일년 가불을 한번에 싸인을 하게 되며 정확 하게 알지 못한 상태에서 싸인을 하게 된다.

〈J의 진술〉
과거부터 지금까지 모든 급여는 사장님이 마음대로 공제하여 제대로 돈을 벌지 못하였으며, (사장이) 나가지 못하게 하여 계속해서 일을 할 수 밖에 없었다.
내 급여는 부모에게 대부분 지급하고 있다. 부모님이 나를 염전에 다시 보냈다.

다. 유입과정 및 재유입 여부

❍ 소개소가 염전까지 데려다 주었다거나, 부모가 나와도 다시 들여보낸다고 하는 경우가 있었다. 이러한 유입경위는 이전 연구 중『장애인학대 발생 원인에 관한 연구 -염전지역 피해자를 중심으로』[35] 에서도 확인된 바 있다. 당시 연구는 2014년 염전 학대 피해 장애인 중 일부를 조사한 것으로 "서울역 근처에서 직업 소개소를 통해 무안 염전에 유입, 2005 서울역에서 배회하던 중 염주 동생에 의해 완도로 왔다"고 보고된 경우가 있었다. 이 사건 당사자들은 이렇게 말했다. 위 판결분석에서도 직업소개소를 통한 경우에 대한 보고가 많았다.

〈G의 진술〉
다시마 일 끝내고 고흥 녹동에서 나오니 다시마 업장 주인이 소개소 전화했어요.
소개소에서 전화가 와서 다방에 가 있으라고 하니, 소개소 소장이 20분 만에 데리러 왔어요. 그때 소개소소장과 소개소 연계된 택시가 고흥 근방에서 연락 받고 데리고 왔다고 했어요. 소개소 소장과 함께 목포로 왔으며, 그가 한 삼일 푹쉬었다가 일하러 가라고 했어요. 소개소에서 태평염전에 가라고 하기에 싫다고 표현했으나 소개소에서 "일년만 들어갔다가 나와라 다른데 좋은데 보내줄게"라고 해서 염전에 들어가게 됐어요. 그러나 다른데로 보내주지 않았으며 결국 십년을 일했어요.
염전에서 나와야 다른 일을 할 수 있는게 없어 염전이 마음에 들지 않아도 일을 하게 되었어요.

〈J의 진술〉
"신의.. 신의도는 내가 소개소 타고 갔지"
"신의도는 소개소 타고 가셨어요"
"저.. 목포서 선창에 이거 배탄데.. 배탄데 보믄 소개소 있는데 여기서 타고갔지"
이 피해자는 부모가 자신을 염전에 다시 보냈다고 진술하기도 하였음. 부모가 정산할 때 돈을 모두 가지고 감.

35) 이동석, 박수인, 허주현, 2016. 장애인복지학, 271쪽

▌재유입이 안되도록 하는데 가장 필요한 것

〈J의 진술〉
필요한 것은 어차피 혼자 자력을 해야 하니까. 일단 집, 일자리가 있어야겠죠. 그래야 안정이 되니까요. 그게 빨리 되었으면 하는 바램이에요. (복지관, 옹호기관 등 주변 사람들이) 나를 위해 노력하시는 것 보면 뿌듯해요. 내가 지금까지 못했던 것 해보고 살고 싶고 그래요. 어디 여행도 가고, 사람들이랑 함께 며칠이라도 같이 재미있게 놀고도 싶고. 학교 때 말고는 제대로 놀러 간 적이 없다. 복지관에 와서는 주간활동이나 일자리 사업(주방보조로 주 3회 일하고 있음)하기 전에는 선생님들하고 짬짬이 놀았다. 일자리 사업 월 수금 일하는 것이 벌써 두달이 되어간다. 일자리 사업으로 일하는 것은, 여기는 일이 지겨운 것이 아니라 일이 즐거워요. 시간도 빨리가고. 여기는 내가 하고 싶은 것이 많다. 복지관만 오면 시간이 달라요. 저기(염전) 있을 때와 여기 있을 때는 시간이 완전히 달라요. 지금 기분으로 따진다면 행복해요. 즐겁게 살고 누군가에게 기쁜 소식을 전할 수 있다는 것도 행복하고. 며칠 전에 그림대회 공모전도 나가고. 여기에서 있으면서 컴퓨터실 있거든요. 거기서 컴퓨터도 많이 배웠고. 내가 못했던 것을 여기에 와서 이렇게 할 수 있다는 것이 너무 좋아요.

라. 감시 통제, 폭행 및 가혹행위

▌감시 통제

〈G의 진술〉
안집(주인집)에는 cctv가 있어 염판을 비추고 있어요
염전에서 소금을 앉히고 있으면 주인집에서 카메라로 지켜보며 종사자들이 소 금판에서 담배를 물고 있으면 전화를 걸어 “너 이새끼 담배 꺼”하면서 전화로 야단을 치거나, 물질을 하려면 물이 판에 내려와야 하는데 일을 빨리 하지 않는 다고 “이새끼야 빨리빨리 일 안해”라며 전화로 욕을 하기도 했어요.

〈J의 진술〉
“도망가믄 잡아오고 옆발로 발로 차불고 귀싸대기 때려블고 그런데”
“도망가믄 잡아오고?”
“귀싸대기 때려브러요”
“귀싸대기를 때려요?”
“예 발로 차고”
“누가 도망갔다가 잡혀온 사람이 있었어요?”
“K가 많이 도망갔지. K이 하고 H하고”
“H? H?”
“네 H도 많이 도망갔어요”

▌폭행 및 학대

〈G의 진술〉
난치에 올라가는 길이라 그냥 걸어도 한참이 걸리는데 아파서 잘 걷지 못하니 시간이 더 걸렸고, 장만석과 변영준이 번갈아 전화를 하며 빨리 빨리 일 안하고 뭐하냐며 욕을 했어요

〈J의 진술〉
“태평염전에서 일 하시는 것 어땠어요 좋았어요?”
“안 좋아요”
“왜 안좋았는지 그 이야기 좀 자세히 해 주실 수 있을까요?”
“어떤게 싫었는지 말 해주셨으면 좋겠어요”
“사장님이, 사모님이, 사장님하고 CH(사장의 아들)이 욕도 해블고 뭐 해블고 한께 내가 시발 안들어 갔죠”
“욕도 해블고 뭐 하니까?”
“예 사람도 뭐 시발 일 못핸다고 욕 해블고 발로 딱딱 차고.”
“안 좋아요 사람 시발 잠도 못자고 새벽에 잠도 못자고 시발 세벽에 네시 두시에 일어나고 소금 소금 소금 내고 이거 끝나면 소금 앉히고 물 싵고 다 하믄 또 창고가 소금 정리하고 뻗치지”

마. 범죄 신고 여부, 신고하지 못한 이유/ 처음 수사협조 및 법률조력 거부 이유

〈G의 진술〉
사장이 옆에 있어서 소리지르고 악지르고, 무식하게 때리기도 했어요. J 파출소에서도 저희가 왜 그랬냐면, 저희가 수사 받으러 가면 B가 사장에게 전화를 해요. 조사 끝나고 오면 사장이 “파출소에서 뭐라고 하더냐” 하면서 물어본 다음, 말 잘한 사람한테는 잘해주는데 말 잘 못한 사람한테는 일주일이든 한 달이든 술을 안 줘요. 조사 받으러 갔다 올 때마다 사장이 전화 하고 확인하니까 그게 엄청나게 머리가 아팠어요. 경찰이나 검찰에서 온다고 하면 사장이 “내일 말 잘해잉. 월급 다 줬다고 이야기 하고. 가금 폭행 없었다고 이야기해. 감시 카메라도 말을 바꾸라고 시켰다. 소금창고 도둑맞을까봐 말을 하라고 주인들이 시켰다.”고 말라고 시켰어요. 감시카메라 반경이 넓어요.
나갈라고 해도 돈도 없고. 없어지면 사람 찾으러 다닐 것이어서 잡힐 것 같았어요.

▌조사과정에서 어려움 – 이게 있었다면 협조를 더 빨리 할 수 있었을 것 같다는 그 무엇

〈G의 진술〉
주인들이 시킨 것을 그대로 말하는 것이 힘들었어요. 나는 솔직하게 말하고 싶었는데. 힘든 것이 없을라면은 일단 내가 나오는 것이 되어야 했는데 그것이 안되었어요. 두려움이 많이 생긴 것이죠.
권익기관도 나는 몰랐고, 피해자 도와주는 것도 나는 몰랐어요. 그런 것을 좀 미리 알았으면 좀 나았을 것 같아요. 그 자체를 몰랐으니까. 변호사나 군청 같은 분들이 좀더 빨리 왔었으면 아쉬운 점이 있어요.
수사를 빨리 했으면 좋겠어요. 질질 끌어버리면 저도 왔다갔다 하는 것이 힘들어요. 한번 간 것이 아니고 두세번을 가게 되는 것이 미안하고 힘들어요. 요즘에 잠자리에도 일주일에도 두세번은 맞았던 것 하고 그런 기억들이 나와요.

바. 소결론

❍ 이렇듯 당사자들은 기존 유사 연구[36]의 당사자들과 비슷하게, 발달장애가 있거나 초중졸 등 학력 면에서 취약한 지위에 있고 가족들로부터 지원 체계가 적었다. 사용자인 가해자의 지배 하에 있으면서 여러 가지 감시를 받고 있고, 지역 사회 감시에 대한 신뢰가 없기 때문에 범죄 피해를 보고할 수 없었다고 진술하고 있고 나오기 위해서 필요한 것들로는 안정된 공간에 대해 이야기 하고 있어, 장애인노동력 착취 인신매매 피해를 조사함에 있어 가해자와의 신속한 분리 및 분리 이후 안정적인 주거 및 일자리 제공 등이 제대로 연결되어 이후 재유입 피해를 입지 않도록 적극적인 조치가 필요함을 알 수 있다. 그러나 지역 사회의 신속하고 적극적인 조치와 대응이 어려웠던 현실의 문제점에 대하여는 아래에서 더 자세히 언급하겠다.

❷ 피해자 조력 과정(지역사회 정착, 법률지원 포함)을 통해 본 문제점

가. 피해자 탈염전 긴급 분리 후 지역사회 정착 지원 과정과 문제점[37]

1) 지역사회 정착 지원과정과 현황

❍ 이번 당사자들이 기존 피해자들이 지원 받았던 체계과 달랐던 점은, 전직 권익옹호기관 팀장 근무 경력 등 유사 피해자 지원 경험을 가진 1인 활동가가 2021. 11.부터 2022. 10. 현재까지 기존 복지전달체계 아닌 피해자 수요 중심의 개인별 지원 계획을 개별로 수립하여 독립적 옹호활동을 수행하여 직접 사례지원을 하고 잇다는 점이 다르다. 활동가는 피해자 지원을 위하여 대

36) 위 이동석, 박수인, 허주현, 2016. 장애인복지학,
37) 2022. 염전 강제노동근절을 위한 국제컨퍼런스 세미나 자료집 파트 1. 염전에서의 강제노동근절과 장애인 피해자의 자립, 중 '염전 노동력 착취 문제 해결을 위한 제언' 이기림 발제 참조, 31쪽 이하

리인단과 협업하여 사법절차 지원 실무 뿐만 아니라 피해장애인의 활동지원사, 급여관리자, 공공후견인 등 일상생활 전반의 직접적 옹호인 역할을 수행하고 있고, 개인별 자립정착을 위한 금전관리 훈련 지역사회, 이동 훈련, 자조기술 훈련 또한 발제자의 개인적 활동으로 지원하고 있다.

❍ 기본적으로 독립적 권익옹호란 옹호 기관에 속해있는 유급의 옹호인에 의해 행해지는 옹호활동을 전제로 하고 있으나 현재 진행되고 있는 옹호활동의 대부분은 급료가 없거나 개인의 후원금 등을 기반으로 이루어지고 있다 실제. 발제자가 속한 기관 역시 법률지원 외의 직접적 옹호활동을 전제로 구축된 기관이 아님에도, 이 사건 피해자에 대한 지원 필요성에 대한 공감대를 바탕으로 임의적 옹호활동이 진행되고 있다는 점이 이 사건 지원 현황을 이해함에 있어 반드시 고려되어야 하며 이와, 같은 임의 옹호활동이 가지는 한계는 분명하다. 그 진행 현황은 이렇다.

〈피해자 P〉 - 독립된 사례지원을 하지는 못함-거리상의 이유
염전 탈출 후 가족(누나)과 함께 거주(관외 울산 전출). 장애등록 완료하였으나 적절한 지원체계 연결부재로 안정적 생활 마련되지 않음. 의료적 방임으로 인한 치아 전손 소견, 치료비 상당 발생하였으나 자구력 없어 치료 중단.
사례지원 기관의 부재로 재차 강도 높은 착취 형태의 노동환경에 반복 노출(양식장, 어선 등), 사회에 대한 불신 증대 및 자기옹호능력 지속 하락. 최초 피해 발굴 기관과 연계하여 피해자 거주지 중심 사례지원 기관에 사례연계 의뢰 진행, 서비스 연결 대기 중.

〈피해자 J〉
응급조치 당시 입소 가능한 쉼터 시설 부재로 모텔, 타 지역 쉼터, 장애인 체험홈 등 불안정적인 거주지에 거주, 지역사회 복귀 이후 안정적인 정주여건 마련되지 않음에 따라 염전 재유입 발생(현재 재구조).
고도로 개별화된 사회적응훈련 등이 필요하나 전문적인 서비스 제공기관 부재하여 심리적 위기 및 갈등 지속됨
적극적인 서비스 제공 및 자립 정착 지원을 위해 권익옹호기관 상담원 소유 건물에서 임시 거주하며 발제자의 조력으로 지역사회 정착 훈련 진행
가해자의 무허가 의료 행위 알선으로 치아 사제 틀니 제작 및 치료 방임에 따른 치아 전손 소견(잔존 치근, 상아질 우식증), 치료비 상당 발생(보철 불량, 전발치 필요)하나 자구력 없어 근본적 치료 불가능, 민간 병원의 후원으로 틀니 제작
현재 LH 매입임대 입주, 복지관 이용, 활동지원서비스 신청 등을 통하여 지속적인 자립정착 서비스 제공 중 자립정착 준비금의 부족으로 민간 후원 개발하여 각종 생활 필요 물품 등 구매

〈피해자 G〉
지적장애 진단 기준에 부합하지 않는 경계성 지적장애이나 장애 등록 불가하여 법정기관의 사례개입 종료. 비장애로 지원 배제됨에 따라 주거 마련 어려워짐, 권익옹호기관 상담원 부모님 소유 건물에서 임시 거주 중.
학대 피해로 인한 척추 협착 등 근로 능력 상실 상태이나 상당기간의 병원 진료를 통해 근로 무능력을 당

사자가 직접 입증해야 함에 따라 활동가들의 개인적인 후원금으로 생계 유지(현재 6개월 만에 수급 선정). 경계성 지적장애에 대한 사회적응 훈련 등 임의 서비스 지원 필요한 상황이나 공적 자원 부재하여 발제자가 별도의 개인별 지원 계획 수립하여 상담 및 훈련 진행.

〈피해자 C〉
응급조치 당시 전남도 내 쉼터 시설 부재로 장애인자립생활지원센터 체험홈 입소하여 생활하나 서비스 적격대상 아닌 문제로 퇴소.
가해자의 무허가 의료 행위 알선으로 치아 사제 틀니 제작 및 치료 방임에 따른 치아 전손 소견(잔존 치근, 상아질 우식증), 치료비 상당 발생(보철 불량, 전발치 필요)하나 자구력 없어 치료 중단. 가해자에 대한 심리적 지배로 초기 진술 거부, 피해 사실에 대한 실체적 진실 규명에 난항(명의도용 피해 미호소, 추후 채권 추심 시 피해 금액 발견 등), 심리 치료 등 지속적인 상담 자원 부족 상태 유지 중

2) 드러난 문제점[38)]

① **무엇보다도 크게 드러난 문제점은 지역 사회 내 공적 옹호체계가 무력했다는 부분이다. 2014년 염전 장애인 노동력 착취 사건 이후 공적 자원이 투입된 장애인권익옹호기관, 발달장애인지원센터, 장애인학대피해자쉼터 등 법정기관이 설립되어 그 역할을 수행하고 있음에도, 활동가 개인이 위와 같이 한계가 많은 임의적 지원을 할 수 밖에 없었던 배경에는 각 법정기관이 가진 지원 역량, 예산 부족의 문제가 가장 크다.**

❍ 금번 사건이 발생한 전남을 기준으로 살펴보면 2021년 사건 발생 당시부터 현재까지 쉼터 운영이 정상화 되지 않았을 뿐 아니라 피해자 직접 지원에 필요한 예산이 매우 적어 대부분의 비용을 후원금과 긴급복지지원금 등 매우 작은 공적이전급여에 의존해야 했다. 또한 학대조사 및 전수점검 등의 업무를 수행하는 부분에 있어서도 법정기관이 가진 인적 자원이 충분하지 못해 피해자 지원을 위한 직접적인 인력 투입조차 어려워, 초기 피해자들의 안정적인 지역사회 연착륙에 거듭되는 실패가 반복되었다.

❍ 염전 노동력 착취 피해자는 발달장애가 있는 경우가 많고 발달 장애 피해자를 지원하기 위해서는 축적된 경험이 있는 전문상담원들이 매우 필요하다. 지역의 장애인권익옹호기관이 매우 부족한 인력(전남지역 전체를 커버하는 인원이 5명 뿐이다)과 작은 예산, 경직된 법적 테두리 안에서 규격화된 지원을 할 수 밖에 없고, 그것이 피해자의 욕구와 불일치 하여 결국에는 옹호기관 활동가의 소진과 사례지원의 실패를 반복하여 소진하기 때문에 전문 상담원의 이직율이 2년 사이 14.1%나 상승하는 든 기관의 역량이 지속하여 상승하지 못하고, 동시에 피해자 지원의 경험이 축적되지 못하는 문제가 발생하고 있다.

38) 위 자료집 37쪽 이하

② **시설 중심 서비스 체계와 당사자 상황/욕구와의 불일치**

❍ 현재 대한민국의 장애인 복지 체계는 각종 시설을 중심으로 작동한다 생활시설과 이용시설로 구분되는 장애인 복지 체계에서 염전 학대피해장애인은 어디에도 속하기 어려운 특성을 보이는데, 이번 사건 피해자들의 경우 2014년 대규모 거주시설에 수용된 경험을 학대 피해보다 더욱 부정적인 것으로 인식하는 경향을 보였다. 시설은 기본적으로 다인수의 이용자를 대상으로 규격화된 서비스를 제공하고 있어 각 개인이 가진 고유한 특성에 기반한 개인별 지원이 어렵고 염전 내에서 가해자 피해자의 - 개별적인 권력 구조가 시설 내에서 오히려 다대다로 확장되기도 하는 등 피해자들은 학대 피해 발생지보다 시설에서 더욱 강한 권한 상실을 경험하였다고 보고하고 있다.

❍ 실제 학대피해장애인이 응급조치 되어 다인수 생활 시설에 입소한 경우, 입수 장애인들 사이의 갈등, 원하지 않는 프로그램의 참여(종이접기, 그림그리기 등 중증 발달장애인 중심 활동), 생활시설 내 규칙 준수와 적응의 어려움, 기존 시설 이용 장애인과의 문화적 차이로 인한 정서적 소외감 등을 경험하게 되며, 이는 결국 복지 전달체계에서의 이탈 및 학대 발생지 재유입 이라는 위험을 증가하는 원인이 되었다.

③ **자립생활 중심의 지원 체계 부족**

❍ 염전 학대 피해장애인의 생태학적 배경을 종합하면 이는 결국 학대 발생지 외에 정주할만한 여건이 부재하거나 그 기능이 완전 상실된 상태로 아동학대나 노인학대 피해자와 달리 원가정복귀의 개념을 적용하기 어려운 특성으로 설명될 수 있다. 즉 염전 학대 피해장애인은 학대 현장에서 분리된 즉시 지역사회에 온전히 자립 정착해야 하는 상당한 난도의 과제를 갖고 있다고 할 수 있다.

❍ 대부분의 염전 피해장애인은 가해자에게 돌봄을 제공받으며 동시에 반대 급부로 노동력을 착취당하여 오다 보니 식사 준비, 위생관리 건강관리 등 개인 자조 기술이 매우 부족하고 공공기관 이용이나 금전관리 등 독립적 사무를 수행하여 본 경험이 없어 일상생활 전반에 있어 이러한 훈련과 지원이 상당기간 적극적으로 지원되어야 할 필요성이 있으나 현재 피해자 지원 체계 안에서 이러한 조력을 제공할 만한 기관은 부재하다.

❍ 현재로썬 장애인자립생활지원센터 지역사회, 복지관이 이러한 역할을 수행할 것으로 기대할 수 밖에 없지만 이와 같은 기관은 대부분 탈시설 장애인에 대한 지원 또는 오랜시간 복지서비스 이용을 통해 적응이 원만할 것으로 기대되는 장애인을 중심으로 서비스가 구성되어 학대 피해장애인이 가지는 고유한 특성에 대한 이해가 낮고, 학대 피해장애인은 서비스 적격 대상이 아니라는 이유로 지원이 진행되기 어려운 경우도 자주 발생하고 있다.

❍ 또한 금전적으로 자립 준비가 전혀 되지 않은 상태에서 지역사회에 복귀하는 학대피해장애인의

경우 주거지 마련을 위한 상당한 재원의 투입이 절실한데 주거복지 체계 안에서도 상당한 규모의 보증금 생활 필수품 구입에 따른 비용 마련 등 자부담이 필요한 실정이다 현재 탈시설 장애인 성매매, 피해자, 아동보호시설퇴소자 등에 대한 자립지원의 필요성에 대한 정책적 공감대가 마련되어 이와 관련 상당한 자립정착금 재원이 마련되어 있으나, 학대 피해장애인의 경우 이러한 지원이 전무하여 결국 공공임대 주택 입주가 가능하여도 재원마련의 난항으로 고시원, 달방 등 열악한 주거형태를 유지해야만 하는 경우가 빈번하다.

3) 관련 문제 해결을 위한 제언

① 공적 옹호 체계의 정상화

❍ 장애인 학대 및 발달장애인 유기 등 장애인 대상 범죄의 피해자를 옹호하기 위해 세워진 법정기관의 양적, 질적 정상화가 필요하다 그러기 위해서는 현재 유관기관이 수행하고 있는 업무에 대한 재평가가 필요하다. 학대피해장애인 지원은 종합적인 피해자의 욕구 사정과 피해자의 기반환경 평가 과거력에 대한 고찰 개별화된 지원 계획 수립과 직접 실천 등 고난도의 전문적 서비스 제공이 필요하나 현 지원 체계 내애서는 이를 달성 할만한 마땅한 인력 배치 및 예산 배정 전문 상담원의 양성과 훈련이 매우 부족한 수준이다. 따라서 염전 내 학대피해장애인의 지원을 위해서는 인력 대폭 증강, 실질적인 예산 마련, 유관기관 종사자의 전문성 향상을 위한 노력 등이 반드시 필요하다.

② 지역사회 중심 서비스 전달체계

❍ 피해자가 학대 현장에서 응급조치되어 쉼터에 입소한 즉시, 장단기 지원 전략에 관한 유기적인 협의체가 구성되어야 한다. 피해자가 가진 욕구와 특성 전략적 장기거주지에 대한 평가를 통해 자립 정착이 가능한 지역을 탐색하고 주거 및 생활 전략을 수립하여 순차적인 자립절차가 진행될 수 있도록 관계 기관이 긴밀히 협력해야 하며 이는 학대 발생지의 자치단체의 장이 각 유관기관의 참여를 강제할 수 있도록 학대 발생지 중심의 협의체 구축의 의무가 법적으로 부여되어야 할 필요가 있다. 시설 중심 서비스에서 탈피하여 개인의 욕구에 따른 서비스가 제공되기 위해서는 현재 발달장애인 복지 전달체계에서 언급되는 개인별 예산제 도입이 전제되어야 할 것으로 생각한다.

③ 예방적 조치의 도입

❍ 염전에 유입되는 근로자의 생태학적 배경을 고려할 때 피해가 발생하기 전 유입되지 않도록 하는 예방적 복지 제공이 절실히 요구된다. 신용불량, 노숙, 무학, 원가정 이탈, 장애 등 사회적으로 취약한 사람들에 대한 생애사를 지속적으로 추적 관찰하고 적기에 필요한 서비스가 제공되기 위해서는 현행 복지 전달체계의 신청주의 자체를 탈피하여 서비스 수요자를 발굴하고 사각지대를 매우는 복지 정책이 필요하다. 특히 염전 지역 등 고강도 저임금 노동현장에서 근로하는 근

로자에 대한 단순 학대 여부 점검을 넘어서서 복합적인 생애사 모니터링을 통해 염전에 유입되기 전 제공되었어야 할 복지 서비스를 발굴해나가고 이를 유사 취약 계층에게 확산하여 적용할 수 있도록 하는 적극적인 연구와 지원이 필요하다.

나. 법률지원 과정의 문제점과 개선점

1) 사건 진행 경과 및 수사/재판 내용

▌일자별 정리

- 2021. 5.-6.월 경 전남 신안 소재 염전에서 일하는 근로자 P 탈출하면서 노동청 진정(별도 법률조력 없음)
- 2021. 9. 경 노동청 체불임금 조사 없이 합의 진행하여 종료, 울산으로 간 당사자는 노무사 통해 재고소
- 2021. 10. 4. KBS 굿모닝대한민국라이브 '이승태가 간다' 장애인 염전 학대 사례 보도
- 2021. 10. 28. 장애우권익문제연구소 기자회견
- 2021. 11. 2. - 17 전남도경찰청 문제 염전 근로자 강** 외 10인(총 11인) 참고인 조사(전남장애인권익옹호기관 신뢰관계인 동석). 장애인 학대 의심 정황 발견 및 전남도경 사기 등 인지수사 개시
- 2021.11.1. 도내 염전 전수 실태조사(전남청, 고용노동부, 전남옹호기관 등 현장 실태점검) 착수: 전남 도내 912개소 전수 조사 착수(주 추진 부서: 전라남도경찰청 아동청소년계)
- 2021. 11. 17. 공익변호사와 함께하는 동행, 전남장애인권익옹호기관으로부터 법률지원 연계의뢰 받음
- 2021. 11. 17. '[단독] '제2염전노예' 사업주 2014년 그때도 실형살았다
- 2021. 11. 18. '신안 염전 임금체불' 40대 운영자, 피의자 신분 첫 소환조사
- 2021. 11. 26. 전남인권단체 "염전노동 인권실태 전면 재조사하라" 기자회견
- 2021. 11. 29. 전남장애인권익옹호기관 조사자, 문제 염전 기숙사에 찾아가 근로자들 응급 분리 시도 하였으나 실패
- 2021. 12. 초 피의자 측, 피해자들 타 시도로 보내버리려는 시도
- 2021. 12. 초. 피의자들 중 J 구속영장 발부
- 2021. 12. 23. 구속 기소, 1차 기소 (죄명 : 사기, 여전법, 목포지원 2021고단1621)

- 2021. 12. 28. 신안, 염전근로자 인권침해 염전사업주 '행정처분'...합동조사 실시 통해 '재발방지'
- 2022. 1.고용노동부 목포지청 근로자 전체에 대한 체불임금 피해 사건 근기법위반 인지 수사 전환
- 2022. 1. 9. 추가 피해자 J 탈출
- 2022. 1. 24. 추가 피해자 탈출로 인한 추가 고소 및 고발

고소	고발
고소인 J 피고소인 문제의 염전업주 측 4명 고소죄명 장애인복지법위반, 노동력착취유인, 상습준사기 등	고발인 전남장애인권익옹호기관 피고발인 염전업주 중 2명 피해자 3인 고발죄명 장애인복지법위반, 상습폭행, 감금, 협박

- 2022. 1. 25. 고용노동부 목포지청 근로기준법위반 등 기소의견 검찰 송치 (이후 피해자들의 처벌의사 관련 난항)
- 2022. 1. 26. 피해자 J의 가족이 피해자에게 염전으로 재입도 강권하는 유인 행위 발생
- 2022. 1. 26. ~ 28. 피해자 J, 가족에 유인되어 목포역 인근 무허가 소개소를 통한 염전 고용 알선 등 추가 피해 발생
- 2022. 1. 28. 목포서에 약취유인 및 실종 신고 후 피해자 J 신병 확보
- 2022. 2. 3. 추가 고발

  가족 및 직업소개업자들에 대하여 노동력착취목적인신매매, 직업안정법위반, 장애인복지법위반(경제적착취등금지행위), 가정폭력특례법위반(유기, 강요), 형법(사문서위조 및 동 행사죄)로 고발
- 2022. 2. 24. 추가 피해자 수인 참고인 조사, 그 중 G 분리조치 성공
- 2022. 2. 26. 피해자 G, K 분리 및 보호조치 되어 스마일센터 입소
- 2022. 4. 18. 검찰 근기법위반 수사 관련, 처벌불원의사 난색. 관련 의견서 제출(처벌불원의사 무효)
- 2022. 4. 20. 전남도경으로부터 2월 3일자 추가 고발 중 노동력착취약취유인 불송치/ 준사기 장복법위반 등 혐의인정 송치 결정
- 2022. 5. 23. 추가 기소, 2차 기소(죄명 : 근로기준법위반, 2022고단461) 병합 - 범행 부인 재판 계속 중(쟁점: 처벌불원 의사, 퇴직여부, 상계로 인한 양형주장)

▌수사/재판 내용

[표 34] 수사/재판 내용

개시	수사 단서	피해자	가해자	고소/고발 사실	수사 관청	송치/기소 여부	비고
2021. 5.?	진정	P	염전주 C	근로기준법위반(체불), 근로자퇴직급여법위반	고용노동부 목포지청	합의 내사종결	체불임금 조사 없이 사용자가 주장하는 금액으로
2021. 9.	고소	P	염전주 C	근로기준법위반(체불), 근로자퇴직급여법위반	고용노동부 목포지청/광주지검 목포지청	기소	2021고단1621
2021. 11.	인지	K 외 4명	염전주 C	사기, 여전법위반 등	전남지방경찰청/광주지검 목포지청	기소	
2022. 1.	인지	K 외 10명	염전주 C	근로기준법위반 체불임금	고용노동부 목포지청	송치(2022. 1. 25.)/기소	인지되기 전 2021. 11. 내사진행 기소 2022. 5. (2022고단461)
2022. 1. 24.	고소	J	염전주 C 외 3	장애인복지법위반, 노동력착취유인, 상습준사기 등	전남지방경찰청	수사 중	
2022. 1. 24.	고발	K, G ,H	염전주 C 외 2	장애인복지법위반, 상습폭행, 감금, 협박	전남지방경찰청	수사 중	
2022. 2. 3.	고발	J	J의 부모, 소개업자 등	노동력착취목적인신매매, 직업안정법위반, 장복법위반(경제적착취등금지), 가정폭력특례법위반(유기, 강요) 등	전남지방경찰청	일부 송치/일부 불송치	송치된 사건도 재수사지휘 반복 중

2) 분절된 수사 과정, 모두를 아우르는 컨트롤 타워 부재 : 사건의 본질인 인신매매적 범죄로 다루어져 관련자 모두가 처벌될 수 있어야

❍ 장애인노동력 착취 피해의 경우는 위 표에서 보는 바와 같이 여러 가지 죄명으로 의율된다. 각 죄명과 법률에 따라 경찰 내 담당부서가 다르고 어떤 경우에는 아예 경찰이 아닌 노동청 소관이기도 하다. 근로기준법위반은 노동청 근로감독관이 조사를, 노동력착취유인은 경찰의 강력범죄 수사대가, 일반 장애인복지법위반 사건의 경우에는 여성청소년계가, 직업안정법위반의 경우에는 생활질서안전계가, 준사기는 지능팀이 맡게 된다. 이 사건은 아니고 다른 사건에서는 해경에서 먼저 인지를 하여 수사가 진행된 경우가 있었다. 장애인노동력 착취 관련 범죄가 다양한 죄명으로 의율된다는 부분은 위 판결 분석에서도 같은 양상을 보인다.

❍ 이렇게 수사 부서와 관련 죄명이 모두 다를 경우, 당사자의 기억은 하나인데 사건이 모두 쪼개져서 진행되고 컨트롤 타워가 없어 통일적인 수사와 실체적 진실 규명이 매우 어렵게 되는 경우가 있다. 발달 장애로 인하여 취약한 상황에 있는 피해자들이 같은 피해에 관하여 다른 수사기관에서 여러 차례 반복하여 진술하도록 하는 과정에서 상당한 피해자들이 조사 과정에서 포기를 하게 된다.

❍ 쪼개져 수사가 진행되는 것이 어떤 면에서는 효율적일 수도 있으나, 사건의 본질(인신매매적 성격으로 취약한 상황에 있는 사람을 이용하여 노동력 착취를 통하여 누군가가 이익을 본다는 구조)에 접근한 수사가 이루어지지 못하고, 그에 따른 적절한 처벌에 이르기도 어려운 한계가 많아 결국 다시 같은 범죄가 재발되거나 다른 지역 사회에도 유사 범죄의 심각성을 인식시키지 못하게 되는 결과를 초래할 수 있다.

3) 수사기관/사법기관에서의 문제점

❍ 당사자들이 장애로 인하여 진술에 매우 취약하여 자신이 입은 피해를 혼자의 힘으로 제대로 보고할 수 없다. 그리고 지역 사회와 업주의 유착 관계 등을 경험한 경우가 많아서도 지역 내 수사기관에서 수사를 믿지 못하여서도 자신의 피해를 보고하지 않는다.

❍ 장애인복지법 등에 기초한 보조인, 신뢰관계인 동석, 피해자 변호사 등의 형사절차적 지원이 노동청, 일선 경찰서를 포함한 모든 수사 기관에서 적극적으로 연결되어 옹호기관 및 변호사들이 조력을 나서는 경우에서야 겨우 진술을 시작할 수 있다. 그러므로 고용노동청을 포함한 모든 수사 단계에서 장애인복지법상 학대피해장애인에게 주어져야 할 형사절차적 장치가 지켜져야한다. 그러나 노동청 근로감독관 및 일선 경찰서 수사관들의 인식 부족, 장애인복지법상 일부 인신매매적 범죄 죄명 누락(직업안정법 위반, 근로기준법위반)으로 현재 법에 있는 학대피해장애인 지원 절차마저도 연결되지 않는 경우가 많다. 이 부분의 법령 개선안 관하여서는 아래 관련 법령

개선안과 관련한 부분에서 더 자세히 논하겠다.

4) 분리조치가 가능할 안전망 및 분리조치 이후 지역사회에 재정착이 실체적 진실을 드러내는데 미치는 영향

❍ 이 사건 법률지원을 하면서 가장 크게 필요하다고 생각한 부분은 즉각적인 분리조치가 가능할 쉼터의 필요성, 분리조치 이후 당사자들이 안정적으로 생활을 해나갈 주거, 일자리 등 지역 사회 내 지원망이다. 2021. 11. 처음 문제의 염전에 근로자 분들을 만나러 갔던 때 그곳에서 일하던 11명의 근로자 모두가 옹호기관과 수사기관의 조력을 완강하게 거부하면서 입을 모아 “나가면 내 인생 책임 질 거요? 책임도 못 질 거면서 나오라고 하지 마시오”라고 하시는데, 법률지원만을 담당하는 변호사로서 아무 말도 할 수 없었다. 당장 분리조치가 가능할 쉼터가 마련된 상황도 아니었고, 길어야 3개월 정도의 삶이 가능한 쉼터 이후의 지역 사회 내의 삶에 대하여 어떤 것도 자신있게 제시할 수 있는 상황이 아니었기 때문이다. 그래서 그날은 피해자대리인 위임장에 제대로 된 서명도 받지 못한 채 물러나야 했다.

❍ 근로자 11명 중 세 명이 우리의 조력을 요청하면서 나가고 싶다는 의사를 밝힌 것은 그 날로부터 2-3개월이 지나서였다. 그것도 그냥 이루어진 것이 아니라 그 사이 옹호기관 활동가들은 포기하지 않고 한편으로는 쉼터가 가능할 연계 자원을 찾고 다른 한편으로는 당사자들과 끊임없이 소통하면서 힘들게 라포를 형성하였기 때문에 가능했다. 그렇게 세 분이 탈출 의사를 밝혀온 다음인 2022. 1. -3.에야 제대로 된 피해 진술과 고소가 가능했는데, 이 세 분은, 옹호기관 활동가들의 헌신적인 조력으로(이는 공공의 지원이 아닌 사적인 조력이었다) 지역 사회 내 복지관, 쉼터 등에 연계되고 매입형 임대주택, 공공일자리 연계 등을 통하여 지역 사회에 한 ‘시민’으로서 연착해나갔다. 그러다보니 이 분들이 안정적으로 추가 피해를 진술해주시어, 자칫 근로자들의 처벌불원 의사표시로 기소되지 않을 뻔 했던 근로기준법위반 사건이 추가 기소가 되고 준사기 및 장애인복지법위반 사건에 관하여도 계속적인 수사가 가능했다.

❍ 반면, 맨 처음 2021. 5. 경 홀로 탈출하여 옹호기관의 조력 없이 진정을 하셨던 분은 이후 법률 조력은 서울의 관련 기관에서 지원을 받았으나 서울이 아닌 경남의 누님이 사는 곳으로 내려가 지역 사회 연계가 없이 떠돌게 되었고 그러다가 다시 다른 염전으로 돌아가 일을 하기도 하는 상황이 벌어졌다.

❸ 소결론

❍ 여러 가지 죄명으로 여러 가지 방향의 수사들이 컨트롤 타워 없이 분절적으로 진행되어 결국 가벼운 죄명들로만 기소되는 한계가 있다. 노동력 착취 범죄의 본질을 드러내지 못하여 가벼운 양형으로 형벌의 재범방지 효과를 달성하지 못하게 되는 한계가 있는 것이다. 꼭 죄명이 인신매매가 아니더라도 관련 범죄의 심각성에 대하여 인지하고 책임있는 컨트롤 타워를 통하여 종합적이고 신속한 수사가 이루어질 필요가 있다.

❍ 당사자들이 가해자로부터 즉각 분리조치가 된 다음 지역 사회에 안정되게 정착된다는 믿음이 현실화되었을 때에야 비로서 실체적 진실을 드러낼 수 있는 말이 시작될 수 있고 그것은 법률로는 해결되지 않는 지역의 사회 복지 시스템이 제대로 가동되는 것을 전제로 한다. 이런 시스템들이 제대로 작동될 수 있어야 하는데 이에 관하여는 위 '피해자 탈염전 긴급 분리 후 지역 사회 정착 지원 과정과 문제점'항목에서 자세히 다루었으므로 여기서는 생략하도록 하겠다.

전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본 착취 근절 가능성에 관한 보고서

- 지역 사회 역할을 중심으로

V

착취 고리 끊을 법률적 대책
- 지역사회 역할 중심

1. 소금산업진흥법상 행정 규제 : 착취자의 염전 운영을 막는 방안
2. 근로감독관의 역할 제고 및 학대신고의무 부과 필요
3. 소개업자로부터 착취를 끊기 위한 제언 - 직업안정법 적용 관련
4. 착취자의 범죄로 인한 수익을 몰수 추징하는 방안 등
5. 피해자 보호 및 사회 재정착 관련 지원
6. 지자체 관련 법령 및 대책

Ⅴ. 착취 고리 끊을 법률적 대책 - 지역사회 역할 중심

❶ 소금산업진흥법상 행정 규제 : 착취자의 염전 운영을 막는 방안

❍ 염전에서의 노동력 착취가 지속되는 것을 막기 위해서는 염주들이 노동력 착취를 통해서 이익을 얻는 상황이 지속되지 않도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 먼저 천일염 생산 허가/취소 과정에서의 관리, 염전 현황 및 생산된 소금의 유통에 관한 체계적 모니터링이 바탕이 된 전제에서 염전 운영에 대한 행정적 제재를 통하여 노동력 착취의 경우 염주가 염전 운영을 통해 더 이상 이익을 취할 수 없도록 해야 한다. 이하에서는 현재 염전 운영과 관련한 법률에서 가능한 행정적 제재에 대하여 살펴보고, 현실에서의 문제점과 개선방안을 제안해 본다.

가. 실제 소금을 생산하는 사람들과 그에 대한 규제 : 염전원부와 임차인 생산

1) 염전에서 실제로 소금을 생산하는 사람은 염전을 소유하고 있는 사람이 아니라 염전을 임차한 사람이거나 소금 생산을 위탁받은 사람인 경우가 있다. 2021년 노동력착취가 보고된 가해자는, 신안군 증도 소재의 Z 염전의 '일부'를 '임차'하여 운영하고 있는 사람이었다. 그리고 자세한 현황은 알 수 없으나 임차 방식으로 소금을 생산하는 경우도 상당할 것으로 보인다.

2) 한편, 위에서 언급한 바와 같이 천일염 사업에 대한 정부의 보조금 지원이 강화되면서 염전의 현황에 대한 관리가 필요하게 되었고 종전 염관리법에는 없던 것이 2012년 소금산업진흥법으로 전면 개정되면서 염전원부에 관한 근거가 마련되었다. 염전원부는 소금제조업의 허가를 받은 염전별로 작성하도록되어 있다.

소금산업진흥법

제21조(염전원부의 작성과 비치)

① 염전 소재지를 관할하는 특별자치시장 · 특별자치도지사 · 시장 · 군수 · 구청장(자치구의 구청장을 말하며, 이하 "시장 · 군수 · 구청장"이라 한다)은 염전의 소유 및 이용 실태를 파악하여 이를 효율적으로 이용하고 관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 염전원부(염전원부)를 작성하여 갖추어 두어야 한다.

② 시장 · 군수 · 구청장은 염전원부의 내용에 변동사항이 생기면 그 변동사항을 지체 없이 정리 · 기록하여야 한다.

③ 제1항에 따른 염전원부에 기록할 사항을 전산정보처리조직으로 처리하는 경우 그 염전원부 파일(자기디스크나 자기테이프, 그 밖에 이와 비슷한 방법으로 기록하여 보관하는 염전원부를 말한다)은 제1항에 따른 염전원부로 본다.

④ 시장 · 군수 · 구청장은 제1항에 따른 염전원부를 작성 · 정리하거나 염전의 소유 · 이용 실태를

파악하기 위하여 필요하면 해당 염전소유자 및 임차생산자 · 위탁생산자에게 필요한 사항을 보고하게 하거나 관계 공무원으로 하여금 해당 염전 및 사업장 또는 그 밖의 장소에 출입하여 그 상황을 조사하게 할 수 있다.

⑤ 제4항에 따라 보고하게 하거나 출입하여 조사를 하는 때에는 해당 염전소유자, 임차생산자 · 위탁생산자 또는 점유자 · 관리인은 정당한 사유 없이 거부 · 방해 또는 기피하여서는 아니 된다.

⑧ 염전원부의 기록사항 · 서식 · 작성 · 관리와 전산정보처리조직 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

시행령

제7조(염전원부의 작성) 법 제21조제1항에 따른 염전원부(염전원부)는 법 제23조제1항제2호 및 제3호에 따른 **소금제조업의 허가를 받은 자의 염전별로 작성**한다.

시행규칙

제7조(염전원부의 작성 · 관리 등) 법 제21조 제1항에 따른 염전원부(鹽田原簿)는 별지 제7호서식에 따른다.

■ 소금산업 진흥법 시행규칙 [별지 제7호서식]

염 전 원 부

천일염(천일식제조소금) 제조업자	허가번호		상호(명칭)
	성명(대표자)		생년월일
	주소		전화번호
염전 현황	염전 소재지		
	총 면 적	㎡(결정지, 증발지, 저수지, 해주, 소금창고, 용수로, 배수로)	
	염전 시설(자재)	결정지: , 해주: , 소금창고: , 용수로·배수로: , 염전뚝:	
	종 사 자	명	
	생산실적		
임대 현황	임대인 성명		생년월일
	주 소		전화번호
	임대면적	결 정 지 ㎡, 증발지 ㎡ 소금창고 ㎡, 해 주 ㎡	
※ 임대인이 여럿일 경우 별지로 작성			
시설 개선 및 투자 실적			
그 밖의 참고사항			

❍ 그런데 기존 염전원부는 전산이 아닌 수기로 관리되고 있으며, 염전원부의 내용에 있어서도 임대차 기간, 임대료, 종전 임차인 변동 현황, 담당 관리기관의 현황을 알 수 없고, 소유자의 변동 현황, 근로자 변동현황도 추적할 수 없는 상황이다. 농지대장도 완전한 것은 아니나 적어도 위와 같은 내용들이 전산기록을 통해 염전원부에서도 확인할 수 있도록 하는 제도 정비가 필요하다. 이를 바탕으로 아래 임차인에 대한 행정제재, 허가 취소, 유통의 추적 등이 가능하게 될 것이다.

3) 농지대장(구 농지원부)와 비교

농지법

제49조(농지대장의 작성과 비치) ①시·구·읍·면의 장은 농지 소유 실태와 농지 이용 실태를 파악하여 이를 효율적으로 이용하고 관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 농지대장(農地臺帳)을 작성하여 갖추어 두어야 한다. 〈개정 2021. 8. 17.〉
② 제1항에 따른 농지대장에는 농지의 소재지·지번·지목·면적·소유자·임대차 정보·농업진흥지역 여부 등을 포함한다. 〈신설 2021. 8. 17.〉
③시·구·읍·면의 장은 제1항에 따른 농지대장을 작성·정리하거나 농지 이용 실태를 파악하기 위하여 필요하면 해당 농지 소유자에게 필요한 사항을 보고하게 하거나 관계 공무원에게 그 상황을 조사하게 할 수 있다. 〈개정 2021. 8. 17.〉
④시·구·읍·면의 장은 농지대장의 내용에 변동사항이 생기면 그 변동사항을 지체 없이 정리하여야 한다. 〈개정 2021. 8. 17.〉
⑤제1항의 농지대장에 적을 사항을 전산정보처리조직으로 처리하는 경우 그 농지대장 파일(자기디스크나 자기테이프, 그 밖에 이와 비슷한 방법으로 기록하여 보관하는 농지대장을 말한다)은 제1항에 따른 농지대장으로 본다. 〈개정 2021. 8. 17.〉
⑥농지대장의 서식·작성·관리와 전산정보처리조직 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

농지법 시행규칙

제55조(농지대장의 작성·비치) 농지 소재지를 관할하는 시·구·읍·면장은 영 제70조에 따른 농지대장을 별지 제58호서식에 따라 작성하여 비치해야 한다.
제56조(농지대장 등의 관리) ① 시·구·읍·면장은 농지대장에 기재할 사항을 전산정보처리조직에 따라 처리할 수 있다.
② 농지대장(법 제49조 제5항에 따른 농지대장 파일을 포함한다. 이하 같다)의 관리자는 법에 따른 비치 또는 이용 외의 목적으로 농지대장을 사용하거나 이를 이용한 전산처리를 해서는 안 된다. 〈개정 2022. 5. 18.〉
③ 농지대장의 작성·관리에 종사하거나 종사하였던 자 또는 그 밖의 자로서 직무상 농지대장 기재사항을 알게 된 자는 다른 사람에게 이를 누설해서는 안 된다. 〈개정 2022. 5. 18.〉
④ 시·구·읍·면장은 관할구역 안에 있는 농지가 법 제34조에 따른 농지전용허가 등의 사유로 농지에 해당하지 않게 된 경우에는 그 농지대장을 따로 편철하여 10년간 보존해야 한다. 이 경우 전산정보처리조직을 이용할 수 있다.

제57조(농지대장 파일의 정리·보관 등) ① 농지대장 파일은 멸실 또는 손상에 대비하여 그 입력된 자료와 프로그램을 다른 기억매체에 따로 입력시켜 격리된 장소에 안전하게 보관해야

한다.
② 농지대장 파일을 관리하는 기관의 장은 전산정보처리조직의 이상이 발견된 때에는 즉시 농지대장 파일의 관리상태를 점검하고 멸실되거나 손상된 농지대장 파일은 멸실·손상전의 상태로 복구해야 한다.
③ 농지대장 파일의 입력·출력·편집·검색 그 밖에 전산정보처리조직에 따른 농지대장 파일의 처리와 운영에 필요한 사항은 농림축산식품부장관이 정한다.

농지정보시스템 이용 및 운영·관리규정

[시행 2022. 8. 18.] [농림축산식품부훈령 제440호, 2022. 8. 16., 일부개정.]

농림축산식품부(농지과), 044-201-1734

제1장 총칙

제1조(목적) 이 규정은 농지정보화사업으로 구축한 농지정보시스템의 효율적인 이용, 운영 및 관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "농지정보화사업"이란 농지의 관리에 필요한 정보시스템 및 공간정보 등의 개발 및 유지관리, 데이터베이스 구축 등을 추진하기 위한 사업을 말한다.
2. "농지정보시스템"이란 농지업무에 공간정보시스템 등 정보기술을 적용하여 구축한 데이터베이스, 정보시스템 및 네트워크 등으로 구성된 공간정보체계를 말한다.
3. "농지공간정보데이터베이스"란 농지분야 공간정보를 체계적으로 정리하여 사용자가 검색하고 활용할 수 있도록 가공한 정보의 집합체를 말한다.

제3조(적용범위) 이 규정은 농지정보화사업으로 구축한 농지정보시스템을 한국농어촌공사에서 운영·관리하거나 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등에서 이를 이용하는 경우에 적용한다.

제2장 농지정보시스템의 운영 및 관리 등

제4조(농지정보시스템 운영 및 대상) ① 한국농어촌공사 사장은 농지의 효율적 보전과 이용을 위하여 농지정보시스템을 운영하여야 한다.
② 제1항에 따라 한국농어촌공사 사장(이하 "관리기관의 장"이라 한다)이 운영하여야 하는 농지정보시스템은 별표 1과 같다.

제8조(농지정보시스템의 설치 및 관리) ① 관리기관의 장은 농지정보시스템을 신규 개발하거나 변경·개선한 경우에는 설치하기 전에 시스템의 안전성 및 신뢰성을 확보한 후 설치하여야 한다.
② 관리기관의 장은 사용자가 농지정보시스템을 사용하게 될 경우 사용자별 정보사용에 대한 기록이 유지·관리되도록 하여야 한다.

③ 관리기관의 장은 농지정보시스템을 수시로 점검·관리하되, 월 1회 이상 정기점검을 하여야 한다.

④ 관리기관의 장은 농지정보시스템 이용 상황을 정기적으로 파악하여 시스템 개선에 반영하도록 하여야 한다.

제9조(농지공간정보데이터베이스의 관리) ① 관리기관의 장은 농지정보시스템에 연계되어 있는 농지공간정보데이터베이스를 관리하여야 한다.

② 관리기관의 장은 다음 각 호에 해당하는 농지공간정보데이터베이스에 대하여는 시·군·구 단위에서 변경된 공간정보를 수정·갱신할 수 있도록 지원하여야 하며, 전국단위 통합 농지공간정보데이터베이스를 구축·관리하여야 한다.

1. 농업진흥지역도
2. 농지전용현황도
3. 영농여건불리농지도

③ 관리기관의 장은 다음 각호에 해당하는 농지공간정보데이터베이스에 대하여는 그 변동사항을 수정·갱신하여 유지하여야 한다.

1. 연속지적도
2. 국토이용계획도
3. 경지정리현황도(1/25,000)
4. 배수개선현황도(1/25,000)
5. 국가기본도 중 수치지형도

제10조(농지대장 등의 관리) ① 관리기관의 장은 농지법 시행령 제76조에 따라 시·도, 시·군·구 행정정보시스템과 연계하여 농지대장, 농지취득자격증명, 농지전용 등 농지정보의 전국 데이터베이스를 구축·관리하여야 한다.

② 관리기관의 장은 제1항에 따른 농지정보의 전국 데이터베이스가 최신 자료로 유지될 수 있도록 하여야 한다.

제11조(다른 시스템과의 연계) ①「토지이용규제기본법」제10조에 따른 토지이용계획확인서 열람서비스를 제공하기 위하여 다음 각호에 해당하는 농지공간정보데이터베이스를 해당 시·군·구에서 운영하는 한국토지정보시스템과 상시 연계되도록 하여야 한다.

1. 농업진흥지역도
2. 영농여건불리농지도

② 농지공간정보데이터베이스의 활용성을 높이기 위해 다음 각호에 해당하는 농지공간정보데이터베이스를 국가공간정보 통합체계와 연계할 수 있다.

1. 농업진흥지역도
2. 농지전용현황도
3. 영농여건불리농지도

③ 농지정보시스템의 활용성을 높이기 위해 관계기관의 업무시스템 등이 연계 될 수 있도록 필요한 조치를 할 수 있다.

농 지 대 장

장번호: 1/2

고 유 번 호	xxxxxxxxxx-x-xxxx-xxxx-xx(일련번호)	발급번호	xxxxxxxx-xxxxxx-xxxxx

소 재 지	지번	지적공부			농지구분	현황(실제)		소 유 사 항								
		지목	면적(㎡)	용도지역		지목	면적(㎡)	소유일련번호	등기원인	원인일자(등기신청접수일)	성명(법인명)	주민등록(법인)번호	주소	소유면적(㎡)	이용현황	경작현황(확인일자)

※ 기재사항 안내: 소재지, 지번, 지적공부는 토지(임야)대장을 기준으로 표시되며, 등기원인 및 등기신청 접수일자는 등기부등본을 기준으로 표시됩니다.

임대차 현황

소유일련번호	임대차 사항							관리기관 확인		
	구분	성명	주민등록번호	주소	면적(㎡)	임대료(원)	임차기간	등록기관	담당자	확인일

※ '96.1.1.「농지법」 시행 이후에 취득한 농지는 「농지법」 제23조에서 허용하는 경우에 한해 임대차가 가능합니다.

■ 농지법 시행규칙 [별지 제58호서식]

농 지 대 장

장번호: 2/2

농지취득자격증명 및 이용실태조사, 농지전용 현황

농지취득자격증명					농지이용실태조사					농지전용				
일련번호	신청인	취득목적	신청면적(㎡)	발급일	조사기관	조사일	이용현황	경작현황	처분현황	구분	허가·신고·협의기관	허가(협의·신고)일자(기간)	전용목적(내용)	전용면적(㎡)

※ 농지취득자격증명 및 농지전용은 최근 3년에 대한 현황이 기록되며, 농지이용실태조사는 2021년 이후 최근 3개년 조사 및 처분 현황이 기록됩니다.

위와 같이 농지대장을 발급합니다.

수수료 : 「농지법 시행령」 제74조에 따름

년 월 일

시장·구청장·읍장·면장 직인

나. 소금제조업 '허가' 단계에서 임차/위탁인 문제

❍ 「소금산업 진흥법」은 소금산업의 진흥과 소금의 품질관리에 필요한 여러 가지 내용을 정하고 있는데, 먼저 지자체의 소금산업의 허가 및 관리감독 과정에서 착취를 막을 수 있는지 살펴본다.

1) 허가의 요건 및 대상

❍ 소금산업 진흥법 제2조는 "소금사업자"와 "소금제조업자"를 다음과 같이 정하고 있다.

> 소금산업 진흥법
> 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
> (생략)
> 13. "소금사업자"란 소금산업과 관련된 경제활동을 영위하는 자를 말한다.
> 14. "소금제조업자"란 소금사업자 가운데 염전을 개발하는 자와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 업으로 하는 자를 말한다.
> 가. 염전에서의 천일염이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 소금의 생산 · 제조
> 나. 정제소금의 제조
> 다. 재제조소금의 제조
> 라. 화학부산물소금의 제조
> 마. 기타소금의 생산 · 제조
> 바. 가공소금의 제조

❍ 한편 법 제23조에 따르면 염전을 개발하는 자, 염전에서의 천일염이나 그 밖에 소금의 생산 및 제조를 업으로 하는 자, 천일식제조소금의 제조를 업으로 하는 자의 경우 시, 도지사로부터 소금제조업 등의 허가를 받아야 한다. 그리고 제25조에서 허가에 따른 지위 승계 규정을 두고 있다.

> 제23조(소금제조업 등의 허가) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 시 · 도지사의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 해양수산부령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
> 1. 염전을 개발하는 자
> 2. 염전에서의 천일염이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 소금의 생산 · 제조를 업으로 하는 자
> 3. 천일식제조소금의 제조를 업으로 하는 자
> ④ 시 · 도지사는 제1항에 따라 허가를 받은 자에게 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 허가 사실을 증명하는 서류를 발급하여야 한다.
> ⑤ 제1항에 따른 허가의 요건 · 시설기준 및 절차는 대통령령으로 정한다.
>
> 제25조(허가에 따른 지위의 승계) ① 제23조제1항에 따라 허가를 받은 자가 사망하거나 그

권리 · 의무를 양도하는 경우 또는 법인이 합병한 경우에는 상속인, 양수인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인이 그 지위를 승계한다.
② 제23조제1항에 따라 허가를 받은 자의 염전 또는 소금 생산 · 제조 시설의 전부를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 절차에 따라 인수한 자는 그 허가를 받은 자의 지위를 승계한다. 〈개정 2016. 12. 27.〉
1. 「민사집행법」에 따른 경매
2. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 환가(換價)
3. 「국세징수법」, 「관세법」 또는 「지방세징수법」에 따른 압류재산의 매각
4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 절차
③ 제1항 또는 제2항에 따라 허가에 따른 지위를 승계한 자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 승계한 날부터 30일 이내에 시 · 도지사에게 신고하여야 한다.

❍ 소금제조업자가 되기 위한 허가의 요건, 시설기준, 절차는 같은 법 시행령 제9조와 같은 법 시행규칙 제9조에서 규율하고 있다. 별표 2에서 주로 소금 제조업의 '시설기준'과 관련하여 규정하고 있고 같은 별표에서 식품위생법 제36조에 따른 시설기준도 함께 충족해야 함을 명시하고 있다.

소금산업 진흥법 시행령
제8조(소금제조업 등의 허가 절차 및 시설기준 등) ① 법 제23조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 허가신청서에 별표 1에 따른 서류를 첨부하여 특별시장 · 광역시장 · 특별자치시장 · 도지사 · 특별자치도지사(이하 "시 · 도지사"라 한다)에게 제출하여야 한다.
1. 염전을 개발하려는 자
2. 천일염이나 천일식제조소금의 생산 · 제조를 업으로 하려는 자
3. 허가받은 사항을 변경하려는 자
② 법 제23조제1항제2호 및 제3호에 따른 소금제조업의 시설기준은 별표 2와 같다.
③ 삭제 〈2022. 4. 5.〉
④ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 허가의 신청 및 절차 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

소금산업 진흥법 시행규칙
제9조(소금제조업의 허가신청 등) ① 법 제23조제1항 및 같은 법 시행령 제8조제1항에 따른 허가(변경허가를 포함한다)신청은 다음 각 호의 구분에 따른 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)를 염전(개발 예정지를 포함한다)의 소재지를 관할하는 시장 · 군수 · 구청장에게 제출해야 한다.
1. 염전을 개발하려는 경우: 별지 제10호서식의 염전개발 허가(변경허가) 신청서
2. 천일염이나 천일식제조소금의 생산 · 제조를 업으로 하려는 경우: 별지 제11호서식의 소금제조업 허가(변경허가) 신청서
3. 삭제 〈2022. 4. 5.〉

> ② 시장·군수·구청장은 법 제23조제1항에 따라 허가를 받은 자에게 다음 각 호의 구분에 따른 허가증을 발급하여야 한다.
> 1. 염전개발 허가를 받은 자: 별지 제13호서식의 염전개발 허가증
> 2. 천일염제조 또는 천일식제조소금제조 허가를 받은 자: 별지 제14호서식의 소금제조업 허가증

2) 문제점 : 임차생산자, 위탁생산자에 대한 소금제조허가 절차의 부재

❍ 소금제조업과 관련한 행정규제는 '소금제조업자'를 대상으로 이루어지고 있는데, 실제 염전 노동자에 대한 근로강요 및 노동력 착취의 행위자는 소금제조업 허가를 받은 염전주가 아니라 염전을 임차(임차인이 자신을 위해 생산하는 경우)하여 운영하거나, 염전주가 소금 생산을 위탁 하여 생산하는 경우(위탁받은 사람이 자신을 위해서가 아닌 소유자를 위해 생산하는 것)가 적지 않다.

❍ 그런데 실무상으로 이렇게 염전을 임차, 위탁받아 운영하는 경우 별도의 소금제조업 허가를 받지 않고 있어, 행정적 제재가 어렵다. 법 제25조에서 허가에 따른 지위 승계 규정을 두고는 있으나, 이는 권리 의무를 양도하는 경우 합병하는 경우로 규정되어 있어 임차나 위탁의 경우도 포함되는지 분명하지 않으며 실제 양도가 되었음에도 이에 대한 승계신고와 관리 감독이 제대로 이루어지는지도 의문이다.

❍ 따라서 관련 이해관계인들의 구체적 상황에 관한 세부 연구가 더 필요하기는 하나, 일단 ①염전을 임차하거나 위탁받아 운영하는 자(임차생산자, 위탁생산자)라고 하더라도 실제 소금을 제조하고 있을 경우 소금제조업의 허가를 별도로 받도록 규정을 분명히 하거나, ② 임차든 위탁이든 실제 생산하고 있는 사람이 누구인지가 관리감독 될 수 있도록 지위 승계 규정을 적극 활용하여 관리감독 하고, 그것이 부족하다면 제25조 승계에 관한 규정을 개정해서라도 관리감독권한을 분명히 하며, 그것이 염전원부에도 기록되어 변동사항이 드러날 수 있도록 하는 제도 마련이 필요하다.

다. 근로강요행위시 허가취소 및 환수 관련

1) 관련 규정

> 제26조(허가취소 등) ① 시·도지사는 제23조제1항에 따라 허가를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 허가를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호, 제2호, 제4호 또는 제6호에 해당하면 그 허가를 취소하여야 한다.
> 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 허가를 받은 경우
> 2. 영업정지 기간 중에 영업을 한 경우

3. 제23조제5항에 따른 허가의 요건 · 시설기준에 미달하게 된 경우
4. 제24조에 따른 허가의 제한사항에 해당하게 된 경우(법인의 임원이 그 사유에 해당하게 된 경우 3개월 이내에 그 임원을 바꾸어 임명한 경우에는 그러하지 아니하다)
5. 제28조에 따른 안전관리기준을 위반한 경우
6. 염전근로자의 자유의사에 어긋나는 근로강요행위를 한 것이 적발된 경우
② 제1항에 따른 행정처분의 기준은 그 위반행위의 종류와 위반의 정도 등을 고려하여 해양수산부령으로 정한다.
제49조의2(근로강요행위의 금지) ① 염전근로자의 자유의사에 어긋나는 근로강요행위가 적발된 경우 해양수산부장관은 이 법에 따라 지원된 자금을 환수할 수 있다.
② 제1항에 따른 환수의 대상 · 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

❍ 허가와 관련된 규정들 중에서도 장애인 노동착취와 관련하여 특히 주목해야 할 조문은 법 제26조 제1항 제6호와 제49조의2다. 제23조 제1항에 따라 허가를 받은 자가 염전근로자의 자유의사에 어긋나는 근로강요행위를 한 것이 적발된 경우, 시 · 도지사는 그 허가를 취소하여야 한다. 이 규정들은 2014년 염전에서의 장애인 노동착취에 대한 문제제기가 이루어진 직후인 2015년 2월 3일 일부개정 당시 신설된 것으로, 염전근로자 노동착취를 필수적 허가취소사유 및 자금환수 사유로 규정하였다는 데 의의가 있다고 할 것이다.

제24조(허가의 제한) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제23조제1항에 따른 허가를 받을 수 없다.
1. 제23조를 위반하여 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 자
2. 제26조에 따라 허가가 취소된 후 2년이 지나지 아니한 자
3. 임원 중에 제1호나 제2호에 해당하는 사람이 있는 법인

❍ 나아가 법 제24조 제2호에 따르면 법 제26조 제1항 제1호 제6호에 의해 허가가 취소된 경우 2년이 경과하여야만 다시 허가를 발급받을 수 있다.

2) 실제 소금산업의 구조를 고려하지 않은 허가취소규정의 문제점

❍ 문제는 소금산업 진흥법 제26조 제1항이 '허가를 받은 자'의 근로강요행위만을 규율하고 있어 염전주가 아닌 자들도 염전주와의 임차 또는 위탁을 통하여 소금을 생산하고 있는 염전산업 구조를 충분히 고려하지 못하였다는 데 있다. 염전 노동자에 대한 근로강요 및 노동착취 사건의 피고인이 염전주가 아닌 염전임차인이나 위탁생산자인 경우가 적지 않다. 2014년에 이미 노동력착취 관련 범죄로 기소된 바 있었던 염전 사업주가 2021년 11월경 재차 동일 혐의로 입건

된 사건이 대표적인 예다. 일부 소금제조허가업자인 염전소유자들은(중규모 이상이며 이들이 별도로 소금가공 및 소금유통업을 운영하고 있는 경우가 많다) 이른바 '염사장'이라고 불리는 임차인들과 임대 계약을 맺었고, 염전임차인들은 다시 '염부'라고 불리는 노동자들을 고용하도록 해 염전을 운영했다. 임대인이자 소금제조허가를 받은 원 기업이 임차인들에게 소금 생산 및 인력의 관리를 일임하여 생산된 소금의 절반가량을 임대료 개념으로 받은 후 이를 가공 및 판매해 수익을 남겨 왔다. 결국 임대인(염전주)과 임차인(염사장) 모두가 착취당하는 염부들의 노동으로부터 경제적 수혜를 입고 있음이 분명한데도, 염전임차인이나 위탁생산자의 경우 소금제조업자로 허가를 받고 있지 않아, 임차인의 근로강요행위를 이유로 한 행정제재(허가취소, 자금환수 및 재허가금지)가 이루어지지 않고 있다.

3) 필수적 허가취소규정의 소극적 적용

❍ '염전근로자의 자유의사에 어긋나는 근로강요행위를 한 것'이 적발되어 필수적 허가취소사유로 규정되어 있는 법 제26조 제1항 제6호에 해당되어도, 실제 염전에서 노동력 착취를 이유로 소금제조업 허가를 취소한 사례는 거의 없는 것으로 보인다. 신안군이 근로강요행위 적발 후 염전주인 기업을 상대로 허가 취소가 아닌 영업정지 처분을 하는 데 그친 사례도 있다.[39] SBS 보도[40]에 따르면, 법적 질의에 대한 기자의 질의에 신안군 담당자는 (실제 행위자가 아닌 염전주에게 책임을 물을 수 없어)'해당 사안이 엄밀히 보았을 때는 취소사유인 제6호에 해당한다고는 볼 수 없어 허가취소처분이 아니라고 보았고, 다만 소금을 생산하는 이들에게 경각심을 줄 필요가 있다고 판단하여 법적 근거가 없는 영업정지처분을 한 것'이라는 취지로 답변했다. 임차인을 처벌할 법적 근거는 없는 상황에서, 노동력 착취로 이득을 얻은 염전주에 대하여 행정처분이 내려져야 할 것이나, 이조차 제대로 이루어지지 않고 있다.

4) 정기적 조사 및 관리감독의무 부과 규정의 부재

❍ 소금산업 진흥법 및 관련 규정(시행령, 시행규칙, 조례 등)은 지방자치단체에게 염전에서의 장애인 노동착취에 대한 정기적 조사 및 관리감독 의무를 부여하고 있지 않다. 법령상 규정 유무와는 별개로 고용노동부 목포고용노동지청이 전수조사를 실시하고 있다고는 하나, 그 조사 설문 항목이나 통계 등이 외부에 공개되지도 않아 실효성 있는 조사가 이루어지고 있는지 확인하기 어렵다.

❍ 해양수산부의 경우 소금산업 진흥법 제7조에 근거하여 '소금산업 기초조사'를 시행하고 있으나,

39) 임차인이자 노동자들에 대한 착취의 직접적 주체(임차생산자)가 아닌 기업(염전주) 측을 대상으로 행정처분이 이루어진 이유는 앞서 언급한 것과 같이 소금산업 진흥법이 '허가를 받은 자'만을 행정처분(허가취소) 대상으로 규율하고 있기 때문이다.

40) SBS News [취재파일] 염전 기업 "착취 대책 마련" 법적 규제는 미비 (2022. 2. 22. 보도 https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006645934)

해당 사업의 주된 목적은 '천일염 및 생산환경에 대한 안전성 조사'이고, 같은법 시행령 제4조에 열거된 실태조사의 범위에는 염전노동자들의 노동력 착취와 관련한 구체적 내용은 조사 내용에 포함되지 않고 있다. 시행령 제4조 제1항 제2호에서 실태조사의 범위에 "염전의 인력 현황 및 인력 수급에 관한 사항"을 포함하고 있음에도 불구하고, 정보공개청구를 통하여 받은 2019. 소금산업실태조사[41]에는 인력현황 및 인력수급에 관한 기초적인 내용도 분석되지 않은 것으로 확인되었다.

> 소금산업 진흥법 제7조(실태조사) ① 해양수산부장관은 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하거나 그 밖에 소금산업의 진흥 및 소금의 품질관리에 필요한 정책을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 소금산업의 현황 등에 관한 실태조사를 실시할 수 있다.
> ② 제1항에 따른 실태조사의 범위, 방법 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
> 소금산업 진흥법 시행령 제4조(실태조사 등) ① 법 제7조제1항에 따른 실태조사(이하 "실태조사"라 한다)의 범위는 다음 각 호와 같다.
> 1. 염전의 현황 및 환경에 관한 사항
> 2. 염전의 인력 현황 및 인력 수급에 관한 사항
> 3. 천일염의 제조·가공기술 현황
> 4. 천일염의 생산비, 유통단계별 가격 및 수급 등에 관한 사항
> 5. 그 밖에 소금산업의 현황을 파악하기 위하여 조사할 필요가 있는 사항
> ② 실태조사는 해양수산부장관이 다음 각 호의 구분에 따라 실시한다.
> 1. 정기조사: 2년마다 실시
> 2. 수시조사: 해양수산부장관이 조사가 필요하다고 인정하는 경우에 실시

❍ 전라남도는 태평염전 관련 문제제기가 이루어진 2021년 10월로부터 6개월여 지난 후인 2022년 4월 염전 근로환경 개선 종합계획을 수립했고, 5월부터 전라남도와 전남경찰청, 고용노동부, 장애인권익옹호기관 등을 중심으로 염전 사업장 민관 합동 전수조사에 나서겠다고 발표했다.[42] 결론적으로는 2014년 최초의 집중적 문제제기가 이루어진 후 최근까지 지방자치단체 차원의 집중적 관리감독 및 실효적인 전수조사가 이루어지지 않았던 것으로 추정되며, 이 같은 관리감독의 부족이 이른바 '착취의 고리'를 재생산하는 결과를 낳는 데 일조하였다고 볼 수 있다.

41) 이 자료는 온라인으로는 외부에 공개가 되지 않아 정보공개청구를 통해서만 받을 수 있었다.

42) [보도자료] 전남도, 염전 근로환경 개선 종합계획 수립 (출처 : 전남도청 홈페이지 링크 : https://www.jeonnam.go.kr/M7116/boardView.do?seq=1950316&infoReturn=&menuId=jeonnam0202000000&displayHeader=&searchType=0&searchText=%EC%97%BC%EC%A0%84%C2%A0%EA%B7%BC%EB%A1%9C%ED%99%98%EA%B2%BD&pageIndex=1&boardId=M7116&displayHeader=)

5) 천일염 이력제의 문제점 및 개선방안

❍ 우수천일염 인증과 별개로 모든 천일염에 대한 생산 유통과정을 모니터링할 수 있도록 천일염이력제를 개선하는 방법도 생각해볼 수 있다.

❍ 소금을 포함한 수산물의 이력추적 관리는 '수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률'에 따라 원칙적으로 국립수산물품질관리원에서 관리한다. 그런데 문제는 다른 수산물에 대한 이력추적관리는 2008년부터 도입되어 진행된 반면, 천일염 이력제는 2013년에야 시작되어 2016년에냐 수산물이력제에 편입되어 관리가 늦게 시작되어 안정되지 못하고 있다. 또한 그 실시 범위도 다른 수산물은 생산, 가공, 유통, 판매 전 과정을 관리함에 반하여 천일염은 생산, 포장, 유통만을 다루고 있어 이력정보 관리에 한계가 크다.

국내 이력제 사례

구분	천일염이력제	수산물이력추적관리	농산물이력추적관리	가축및축산물이력관리	식품이력추적관리
도입시기 (법적)	2009(시범사업) 2013(본사업) 2016(수산물이력제 편입)	2008	2005.8	2008 (소 사육단계) 2009 (소고기 유통단계) 2010 (수입소고기) 2014 (돼지고기) 2018 (수입 돼지고기) 2020 (가금·가금산물)	2014
실시범위	생산,포장,유통	생산,가공,유통,판매	생산,유통,판매	사육,생산,수입,판매	식품,축산물가공품,건강기능식품
대상	국산천일염	국산수산물	식용을 목적으로 하는 농산물	국내 소 전체 및 쇠고기	가공식품 및 수입식품
정보제공	인터넷, 스마트폰	인터넷, 스마트폰	인터넷	인터넷, 스마트폰	인터넷
이력번호	10자리 이상	13자리	12자리	12자리	자세히>
등록표시					
	제품의 포장재질, 디자인을 고려하여 표지의 색상 및 크기는 조정할 수 있음.				
관리부처	국립수산물품질관리원	국립수산물품질관리원	국립농산물품질관리원	농림축산식품부	식품의약품안전처
홈페이지	fishtrace.go.kr/salttrace	fishtrace.go.kr	gap.go.kr	mtrace.go.kr	tfood.go.kr

〈출처: 해양수산부 천일염이력제 아래 각주 홈페이지 참조〉

〈그림 14〉 국내 이력제 사례

❍ 무엇보다도 큰 문제는 관리부처가 국립수산물품질관리원임에도 불구하고 국립수산물품질관리원이 직접 이력을 신청 받고 관리하는 것이 아니라 작목반(소금유통업)이면서 사적 기업의 하나일 뿐인 대한염업조합에 천일염이력제의 총괄[43]을 맡겨, 신청도 대한염업조합에서 하고 검사도 대

43) 해양수산부 천일염이력관리제 소개 홈페이지 참조
https://www.fishtrace.go.kr/salttrace/subContents.do?m1=1&m2=3

한염업사에서 하여 라벨배부도 대한염업사에서 하고 있어 책임있고 체계적인 관리 자체가 이루어지지 않고 있다는 점이다.

❍ 또한 아래에서 보는 바와 같이 수산물이력제와 천일염이력제를 따로 구분하여 번호를 관리하고 있는 것도 문제이다.

■ 수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률 시행규칙 [별표 2] 〈개정 2019. 7. 1.〉

이력추적관리의 표시(제28조제1항 관련)

2.천일염을 제외한 수산물의 이력추적관리번호 부여방법	3. 천일염에 대한 이력추적관리번호 부여방법
가. 관리번호는 다음의 번호를 연결한 13자리로 구성하며, 다목에 따른 이력추적관리번호 부여 예시와 같이 부여한다. 1) 첫 네 자리는 국립수산물품질관리원장이 양식장, 어촌계 등에 부여한 등록번호 2) 등록번호 다음 두 자리는 이력추적관리 등록을 한 자가 부여한 제품유형별 고유번호 3) 제품유형별 고유번호 다음 두 자리는 연도번호로, 연도의 마지막 두 자리를 사용 4) 마지막 다섯 자리는 이력추적관리 등록을 한 자가 부여한 식별단위(로트) 번호로 00001번부터 순차적으로 부여하되, 같은 날에 2개 이상의 로트가 발생한 경우에는 로트별로 다르게 부여한다. 수산물 생산 또는 가공, 유통 여건이 다를 경우 번호를 다르게 부여하는 것을 권장한다. ※ 이력추적관리번호를 부여한 이력추적관리의 등록을 한 자는 식별단위(로트) 번호 다섯 자리의 내역을 관리하고 있어야 한다. 나. 식별단위(로트)의 크기는 다음 사항을 참고하여 결정한다. 1) 식별단위(로트)를 크게 하면 이력추적관리대상 수산물의 관리에 드는 비용 또는 노력이 감소할 수 있으나, 안전성 등 문제 발생 시 위험부담이 증가할 수 있다. 2) 식별단위(로트)를 작게 하면 이력추적관리대상 수산물의 관리에 비용 또는 노력이 많이 들 수 있으나, 안전성 등 문제 발생 시 대처에 용이할 수 있다.	가. 관리번호는 다음과 같이 구성되며, 10자리 또는 그 이상의 번호를 연결하여 부여한다. 1) 첫 네 자리는 연도번호이며, "00" + 연도의 마지막 두 자리를 사용 2) 연도번호 다음 여섯 자리는 출하에 따라 생성되는 관리번호로, 출하물량이 기본 여섯 자리를 초과하게 될 경우 자릿수를 늘려서 번호 부여 3) 1) 및 2)에도 불구하고 이력추적관리 대상 천일염으로 세척 등 단순가공하거나 소분 등 재포장 등을 하는 제품에 대하여 1) 및 2)와 같이 이력추적관리번호의 사용이 곤란한 경우에는 천일염이력추적 관리시스템으로 확인할 수 있는 자율적 관리번호를 사용 나. 이력추적관리번호 부여 예시 ·0016000015: 2016년도에 천일염이력추적 관리시스템에 15번째로 등록하여 출하된 천일염 ·00161000001: 2016년도에 천일염이력추적 관리시스템에 1,000,001번째로 등록하여 출하된 천일염(자릿수 증가) ※ 천일염 생산·유통·판매단계 업체 등에 관한 정보는 관리번호를 통해 천일염이력추적 관리시스템으로 확인이 가능하게 한다.

2.천일염을 제외한 수산물의 이력추적관리번호 부여방법	3. 천일염에 대한 이력추적관리번호 부여방법
다. 이력추적관리번호 부여 예시 예) 국립수산물품질관리원장이 "0012"의 등록번호를 부여한 A 어촌계 소속의 B가 활바지락(01-활바지락, 02-활고막) 500kg을 생산하여 2008년 8월 20일 C 유통회사(포장)에 출하하고, A 어촌계가 자율적으로 식별단위(로트) 번호를 00001로 부여한 경우 이력추적관리번호는「0012010800001」임. ※ A 어촌계 대표자는 00001의 아래의 정보를 기록·관리 하여야 한다. · 00001의 이력: 생산자(A어촌계 B), 품목(활바지락), 출하날짜(2008년 8월 20일), 물량(500kg), 출하처(C 유통회사)	

라. 소결론 – 개선안 제언

1) 소금산업 진흥법 제23조, 제25조, 제26조의 개정 (임차생산자, 위탁생산자 포함)

❍ 소금산업 진흥법상 행정제재를 통하여 염전에서 노동력 착취를 막기 위해서는 소금산업 진흥법 제23조를 개정하여, 소금제조업의 허가를 받는 자의 범위에 염전소유자 뿐 아니라 염전소유자로부터 임대하거나 위탁을 받아 염전을 실제로 경영하는 자까지 포함하여야 한다. 소금산업 진흥법 제14조 제3항은 소금산업 현대화를 위하여 비용을 지원할 수 있는 대상을 “소금제조업자(염전의 임차생산자 및 위탁생산자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)”라고 규정하고 있는바, 소금제조업 허가에 대한 제23조에도 위 내용을 포함시킬 필요가 있다.

〈개정 예시조항〉
제23조(소금제조업 등의 허가) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 해양수산부령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
1. 염전을 개발하는 자
2. 염전에서의 천일염이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 소금의 생산·제조를 업으로 하는 자 (염전의 임차생산자 및 위탁생산자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다.) (괄호 단서 신설)
3. 천일식제조소금의 제조를 업으로 하는 자
(이하 생략)

제25조(허가에 따른 지위의 승계) ① 제23조제1항에 따라 허가를 받은 자가 사망하거나 그 권리·의무를 양도하는 경우 또는 법인이 합병한 경우에는 상속인, 양수인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인이 그 지위를 승계한다.
② 제23조제1항에 따라 허가를 받은 자의 염전 또는 소금 생산·제조 시설의 전부를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 절차에 따라 인수한 자는 그 허가를 받은 자의 지위를 승계한다. 〈개정 2016. 12. 27.〉
1. 「민사집행법」에 따른 경매
2. 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 환가(換價)
3. 「국세징수법」, 「관세법」 또는 「지방세징수법」에 따른 압류재산의 매각
4. 임대차 계약 또는 이에 준하는 계약(자신의 이익으로 영업을 하는지 여부와 관계 없다) (신설)
5. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 절차
(이하 생략)

❍ 법제처는 소금산업 진흥법의 해석과 관련하여, 염전의 임차인 또한 법 제23조제1항 각 호 외의 부분 전단 및 같은 항 제2호에 따라 소금제조업 허가를 받아야 한다고 해석하였으며, 소금제조업 허가를 받은 자로부터 염전을 임차하여 자기 명의로 천일염 생산·제조를 업으로 하려는 임차인도 해당 규정에 따라 소금제조업 허가를 받아야 함을 보다 명확히 규정할 필요성이 있다고 보아 법령정비를 권고한 바 있다.[44] 염전 임대인과 임차인 양 측을 모두 소금산업 진흥법상 관리감독의 대상으로 규율할 수 있도록, 염전 임차인 역시 법 제23조제1항 각호의 허가를 받아야 하는 자에 포함하도록 하는 규정을 신설하여야 할 것이다. 또한 허가 단계에서 뿐만 아니라 염전의 일부를 임차하는 것에 대한 실효적인 제재도 함께 이루어질 수 있도록 제25조 허가에 따른 지위 승계 규정에 임대차도 포함되는 것으로 개정될 필요가 있다.

❍ 또한 염전소유자 측이 염전임차인의 장애인 노동착취 사실에 대해 알지 못했다고 주장하며 책임을 회피하는 사례가 있는바, 염전임차인의 노동력착취 행위가 발생한 경우 염전소유자에 대하여도 책임을 물을 수 있도록 소금산업 진흥법 제26조 규정을 정비하는 것이 필요할 것으로 보인다.

44) 법제처-21-0669, [법령해석사례] 전라북도 부안군-「소금산업 진흥법」 제23조제1항에 따른 소금제조업의 허가 대상의 범위 등(「소금산업 진흥법」 제23조제1항 등 관련) https://www.lawmaking.go.kr/nl4li/lsItptEmp/429877?schKeyword=%EC%86%8C%EA%B8%88&pageIndex=1&mode=all)

〈개정 예시조항〉
제26조(허가취소 등) ① (생략)
② (생략)
③ 염전의 임차생산자 또는 위탁생산자가 제26조 제1항 각호의 위반행위를 한 경우, 시·도지사는 염전소유자에 대하여 허가를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명할 수 있다. 다만, 염전소유자가 임차생산자 또는 위탁생산자의 위반행위를 막기 위하여 상당한 주의를 다한 경우에는 그러하지 아니하다. (신설)

2) 염전원부 관리 체계 개선

❍ 소금산업진흥법 제21조 제8항은 “염전원부의 기록사항·서식·작성·관리와 전산정보처리조직 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.”고 규정하였음에도 염전원부 관리와 관련한 구체적인 해양수산부령과 시스템을 갖추고 있지 않아 염전원부의 정보의 오류가 많다.

❍ 염전원부의 내용에 있어서도 임대차 기간, 임대료, 종전 임차인 변동 현황, 담당 관리기관의 현황을 알 수 없고, 소유자의 변동 현황, 근로자 변동현황도 추적할 수 없는 상황이다. 농지대장도 완전한 것은 아니나 농림수산부장관 고시인 ‘농지정보시스템 이용 및 운영 관리 규정’을 별도로 두어 임대차 변동 현황 및 소유자 변동 현황을 추적할 수 있도록 농지대장을 관리하고 있다. 염전원부에 작성될 정보를 농지원부의 예를 참조하여 더 세분화 하고 전산 정보 시스템 구축을 통하여 여러 통계 및 정책제안의 구체적인 밑자료가 될 수 있도록 제도 정비가 시급하다. 이를 바탕으로 아래 임차인에 대한 행정제재, 허가 취소, 유통의 추적 등이 가능하게 될 것이다.

3) 체계적 전수조사의 필요성

❍ 향후 재발 방지를 위하여는 매년 염전철(3월~10월)에 불시 전수조사를 시행하는 등 지방자치단체 차원에서 보다 적극적으로 관리 및 감독에 나설 필요가 있다. 한편 많은 염전이 임대차 또는 하청 구조로 운영되고 있음을 고려하면, 염전소유자 측에게도 법적으로 지자체의 조사에 대한 협력의무를 부여하는 것이 필요하다.

❍ 또한 소금산업 진흥법을 개정하여 실태조사의 범위에 염전의 노동력착취 상황을 포함시키거나, 노동력착취상황에 대한 조사를 최소 2~3년에 1번 별도로 실시하도록 하는 근거조문을 둘 필요가 있다.

4) 형사처벌 및 지원금 환수 강화

❍ 또한 소금산업 진흥법은 법 제26조의 근로강요행위시 허가취소, 법 제49조의2의 근로강요행위시 지원금 환수 외에는 노동력착취에 관한 별도의 형사처벌 조항이 없다. 또한 지원금 환수의 경우에도 환수의 대상을 근로강요행위로 유죄 판결이 확정된 소금제조업자로 제한하고, 환수대상은 근로강요행위를 한 연도에 지원받은 보조금 전액으로 하며, 환수여부는 해양수산부장관의 재량행위(“환수할 수 있다.”)로 규정하고 있는바, 지원금의 환수가 잘 이루어지고 있는지 여부를 알기 어렵다.

소금산업 진흥법 제49조의2(근로강요행위의 금지) ① 염전근로자의 자유의사에 어긋나는 근로강요행위가 적발된 경우 해양수산부장관은 이 법에 따라 지원된 자금을 환수할 수 있다.
② 제1항에 따른 환수의 대상 · 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

소금산업 진흥법 시행령 제12조의2(근로강요행위 적발에 따른 지원금의 환수) ① 법 제49조의2제1항에 따라 해양수산부장관이 환수할 수 있는 자금은 염전근로자의 자유의사에 어긋나는 근로강요행위로 유죄 판결이 확정된 소금제조업자(염전의 임차생산자 및 위탁생산자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여 법 제14조제3항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 지원한 보조금 중 해당 소금제조업자가 염전근로자에게 근로강요행위를 한 연도에 지원받은 보조금 전부로 한다.
② 해양수산부장관은 제1항에 따라 보조금을 환수하려는 경우 보조금 환수 대상자에게 환수금액, 납부 기한 및 방법을 통지하여야 한다.
③ 제2항에 따른 통지를 받은 자는 그 통지를 받은 날부터 3개월 이내에 환수 금액을 납부하여야 한다.

신안군 천일염 산업육성 지원에 관한 조례

제12조(지원배제) 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 매년 국가에서 시행하는 해양수산사업 중 천일염산업 육성 지원사업 및 제8조에 따른 보조금 지원 대상에서 배제한다.

1. 천일염 생산 염전 및 염전 주변에 유해약품(농약 등)을 사용한 자 : 2년
2. 신안군 관내에서 수입산 또는 다른 지역 소금을 신안천일염으로 포대갈이 및 둔갑 출하 하는 등 유통질서를 어지럽히는 자 및 거기에 가담한 자 : 2년
3. 인권침해 및 임금체불, 가혹행위, 국가지급 수당(기초생활 보장급여, 장애수당, 의료급여 등) 횡령 등으로 관계기관으로부터 형사처벌 및 위반사항을 통보 받은 자 : 3년
4. 천일염 생산 시기를 준수하지 않는 자 : 2년

❍ 신안군 천일염 산업육성 지원에 관한 조례 제12조에서 인권침해 및 임금체불, 가혹행위 등으로 관계기관으로부터 형사처벌 및 위반사항을 통보받은 자의 경우 3년간 천일염산업 육성 지원사업 및 보조금 지원 대상에서 배제하도록 하고 있다. 다만 장애인 노동자에 대한 인권침해 사실 외에 관계기관으로부터의 형사처벌 및 위반사항 통보를 추가적 요건으로 두고 있는 점, 이미 지급한 보조금과 상관없이 향후 지원할 보조금에 대하여 배제하는 내용만 규정하고 있다는 점에서 효과적인 규제인지 의문이다.

❍ 염전 노동력 착취를 방지하기 위해서는 소금산업 진흥법과 관련 규정을 정비하여, 근로강요행위에 대한 형사처벌 규정을 신설하고, 근로강요행위시 보조금 환수를 재량행위가 아닌 기속행위로 하되, 다만 제반 상황에 따라 환수액을 일부 조정할 수 있도록 규정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

5) 천일염 이력제를 다른 수산물과 같이 책임있는 자에 의해 체계적으로 개선할 필요가 있다. 검사 등 관리 권한을 국립수산물품질관리원장에게 일원화하고 수산물 이력제와 같이 통일적으로 관리될 수 있도록 해야 한다.

❷ 근로감독관의 역할 제고 및 장애인복지법상 학대신고의무 부과 필요

❍ 근로기준법 제101조 제1항은 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속 기관에 근로감독관을 두도록 하고 있으며, 근로감독관은 같은 법 제102조 제5항에 따라 근로기준법 및 그 밖의 노동 관계법령 위반의 죄에 관하여 '사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률'에 따라 사법경찰관의 직무를 수행한다. 법 제104조 제1항에 따라 근로자는 사업 또는 사업장에서 법 및 같은 법 시행령을 위반한 사실이 있으면 그 사실을 지방고용노동관서의 장이나 근로감독관에게 통보할 수 있고, 근로감독관은 법 제102조 제1항에 따라 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속 건물을 현장조사하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문할 수 있다.

❍ 한편 고용노동부는 매년 초 수립하는 근로감독계획에 따라 정기감독을 실시하는 한편, 그 외에도 노동환경이 취약한 업종 및 분야를 중심으로 수시감독을 실시하고 있다. 중대한 법 위반으로 사회적 물의를 일으킨 사업장을 대상으로는 장기간에 걸친 특별감독을 실시한다.

1) 근로감독의 실질적 효용성 및 근로감독관의 역할 미흡

❍ 염전에서의 노동력착취 사건의 핵심이 임금미지급 등 근로기준법 위반행위이므로, 노동력착취를

근절하기 위해서는 근로기준법 위반행위를 수사하는 근로감독관의 역할 역시 중대하다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 근로감독의 실질적 효용성 및 근로감독관의 미흡한 역할에 대한 지적이 꾸준히 있다.

❍ 앞서 판례 분석을 통해 살펴본 것과 같이 염전 내 장애인 노동착취에 대하여는 다양한 죄목이 적용되나 대다수의 사건에서 임금 및 퇴직금을 제대로 지급하지 않아 근로기준법, 근로자퇴직급여 보장법 위반의 정황이 있는 바, 신고가 있을 경우 신안군을 관할하는 고용노동부 목포지청의 근로감독관이 수사하게 된다.[45] 문제는 특별사법경찰관리로서 해당 사건을 면밀히 조사해야 할 근로감독관들이 오히려 염전 노동자의 권익에 보호하지 않는 태도로 수사에 임해 왔다는 점에 있다. 착취당했던 장애인 노동자들의 인터뷰 및 피해자들을 대리하고 있는 공익인권법재단 공감 등 단체의 보도자료에 따르면 근로감독관이 신고를 접수하고도 피해자를 대상으로 한 직접적 조사 없이 가해자의 증언에만 근거하여 합의를 종용하거나, 조서 작성 시 가해자와 피해자를 분리하지 않은 채 진술을 받고, 형사소송법 제163조의2에 따른 신뢰관계인 동석 없이 홀로 조사를 받게 하는 등의 사례가 있었다. 지방자치단체 차원에서 근로감독관에 대한 장애인 착취범죄에 대한 정보제공과 교육 등을 통하여 염전에서의 착취 문제에 대한 전문적인 이해를 도울 필요가 있다.

2) 장애인복지법 제59조의4제2항의 개정 필요성

❍ 또한 현행법상 근로감독관이 근로감독 및 수사 과정에서 장애인복지법 제2조 제4항에 열거된 살인, 상해, 유기, 아동혹사, 약취, 유인, 사기 등 장애인학대관련범죄 정황을 포착하더라도 장애인권익옹호기관이나 수사기관에 신고하여야 할 의무를 지지 않아, 추가적인 범죄를 수사하는 기회를 놓칠 우려가 있다. 이는 근로감독관이 장애인복지법 제59조의4제2항의 장애인학대 및 장애인 대상 성범죄 신고의무자로 규정되어 있지 않기 때문이다.

장애인복지법 제59조의4(장애인학대 및 장애인 대상 성범죄 신고의무와 절차)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 그 직무상 장애인학대 및 장애인 대상 성범죄를 알게 된 경우에는 지체 없이 장애인권익옹호기관 또는 수사기관에 신고하여야 한다.
1. 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제43조에 따른 사회복지전담공무원 및 「사회복지사업법」 제34조에 따른 사회복지시설의 장과 그 종사자(사회복지시설에서 복무하는 「병역법」 제2조제1항제10호에 따른 사회복무요원을 포함한다)
2. 제32조의4에 따라 서비스 지원 종합조사를 하는 자와 「장애인활동 지원에 관한 법률」 제16조에 따른 활동지원인력 및 같은 법 제20조에 따른 활동지원기관의 장과 그 종사자
3. 「의료법」 제2조제1항의 의료인 및 같은 법 제3조제1항의 의료기관의 장

45) 다만 근로기준법 및 근로자퇴직급여 보장법 위반 행위는 장애인복지법상 학대행위로 규정되어 있지 않을 뿐만 아니라 반의사불벌을 원칙으로 하고 있어(근로기준법 제109조 제2항, 근로자퇴직급여 보장법 제44조) 피고인과 피해자가 합의에 이를 시 재판에서는 기각될 위험이 크다.

4.「의료기사 등에 관한 법률」제1조의2의 의료기사
5.「응급의료에 관한 법률」제36조의 응급구조사
6.「119구조·구급에 관한 법률」제2조제4호에 따른 119구급대의 대원
7.「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」제3조제3호에 따른 정신건강복지센터, 같은 조 제5호에 따른 정신의료기관, 같은 조 제6호에 따른 정신요양시설 및 같은 조 제7호에 따른 정신재활시설의 장과 그 종사자
8.「영유아보육법」제10조에 따른 어린이집의 원장 등 보육교직원
9.「유아교육법」제20조에 따른 교직원 및 같은 법 제23조에 따른 강사 등
10.「초·중등교육법」제2조에 따른 학교의 장과 그 종사자
11.「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」제6조에 따른 학원의 운영자·강사·직원 및 같은 법 제14조에 따른 교습소의 교습자·직원
12.「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」제10조에 따른 성폭력피해상담소, 같은 법 제12조에 따른 성폭력피해자보호시설 및 같은 법 제18조에 따른 성폭력피해자통합지원센터의 장과 그 종사자
13.「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」제9조에 따른 지원시설의 장과 그 종사자 및 같은 법 제17조에 따른 성매매피해상담소의 장과 그 종사자
14.「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」제5조에 따른 가정폭력 관련 상담소의 장과 그 종사자 및 같은 법 제7조의2에 따른 가정폭력피해자 보호시설의 장과 그 종사자
15.「건강가정기본법」제35조에 따른 건강가정지원센터의 장과 그 종사자
16.「다문화가족지원법」제12조에 따른 다문화가족지원센터의 장과 그 종사자
17.「아동복지법」제10조의2에 따른 아동권리보장원 및「아동복지법」제48조에 따른 가정위탁지원센터의 장과 그 종사자
18.「한부모가족지원법」제19조의 한부모가족복지시설의 장과 그 종사자
19.「청소년 기본법」제3조제6호의 청소년시설의 장과 그 종사자 및 같은 조 제8호의 청소년단체의 장과 그 종사자
20.「청소년 보호법」제35조에 따른 청소년 보호·재활센터의 장과 그 종사자
21.「노인장기요양보험법」제2조제5호의 장기요양요원 및 같은 법 제14조에 따라 장기요양인정 신청의 조사를 하는 자
22.「평생교육법」제20조의2에 따른 장애인평생교육시설의 장과 그 종사자

❍ 따라서 장애인복지법 제59조의4를 개정하여 근로감독관을 장애인학대 신고의무자에 포함시킴으로써 장애인 학대 관련 사안의 해결 방안을 모색할 수 있는 장애인권익옹호기관이나 보다 광범위한 수사권한을 지닌 수사기관이 신속하게 해당 사안에 개입할 수 있도록 할 필요가 있다.

❸ 소개업자로부터 착취를 끊기 위한 제언 - 직업안정법 적용 관련

❍ 직업안정법(이하 '법') 제19조는 국내 유료직업소개사업을 하려는 자는 주된 사업소의 소재지를 관할하는 주된 사업소의 소재지를 관할하는 특별자치도지사·시장·군수 및 구청장에게 등록하여야 한다. 근로자공급계약에 의하여 노동자를 타인에게 사용하게 하는 근로자공급사업 역시 법 제33조에 따라 고용노동부장관의 허가를 요한다. 대체로 5년 이하 또는 1년 이하의 징역일 뿐이고 그나마 위법성이 강한 법 제46조에 따르더라도, 폭행·협박 또는 감금이나 그 밖에 정신·신체의 자유를 부당하게 구속하는 것을 수단으로 직업소개, 근로자 모집 또는 근로자공급을 한 자는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처하는 것이 전부일뿐이다.

> 직업안정법 제46조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금에 처한다.
> 1. 폭행·협박 또는 감금이나 그 밖에 정신·신체의 자유를 부당하게 구속하는 것을 수단으로 직업소개, 근로자 모집 또는 근로자공급을 한 자
> 2. 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 성매매 행위나 그 밖의 음란한 행위가 이루어지는 업무에 취업하게 할 목적으로 직업소개, 근로자 모집 또는 근로자공급을 한 자
> ② 제1항의 미수범은 처벌한다.
>
> 제47조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
> 1. 제19조제1항에 따른 등록을 하지 아니하거나 제33조제1항에 따른 허가를 받지 아니하고 유료직업소개사업 또는 근로자공급사업을 한 자
> 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제19조제1항에 따른 등록을 하거나 제33조제1항에 따른 허가를 받은 자
> 3. 제21조를 위반하여 성명 등을 대여한 자와 그 상대방
> 4. 제21조의3제2항 및 제3항을 위반한 자
> 5. 제32조를 위반하여 금품이나 그 밖의 이익을 취한 자
> 6. 제34조를 위반하여 거짓 구인광고를 하거나 거짓 구인조건을 제시한 자

1) 장애인 노동자들의 염전 유입경로와 그 과정에서의 직업안정법 위반 : 지자체 집중 단속 및 상시 관리 필요

❍ 장애인 노동자들이 염전으로 유입되는 과정은 각기 상이하나, 그 경향성을 분석해 보면 다음과 같은 세 경우로 나누어 볼 수 있다. 우선 직업안정법과의 관련성이 가장 높은 경우로서 유료직

업소를 통하여 유입되는 경우가 있다. 이는 다시 불법인, 즉 등록하지 않은 유료직업소개소를 통한 경우와 적어도 형식상으로는 등록된 유료직업소개소를 통한 경우로 나누어 볼 수 있다. 후자의 경우, 특히 주목할 만한 것으로 명의상 등록자와 실질적 운영자가 상이한 사례들이 있다. 예컨대 목포지원 2014고단259 사건의 경우, 유료직업소개소를 등록한 자가 소개비를 일정 비율 배분받기로 약정하고 상호 및 등록증을 대여해 주면, 실질적 운영자가 자신을 찾아온 구직자들에게 각종 명목으로 일종 금원을 대여해 주는 식이었다. 이후 실질적 운영자는 구직자의 채무를 과다 계상하여 채무 변제에 대한 정신적 압박을 발생시키고, 이들을 염전 노동자로 일하도록 소개한다. 이 경우 명의상 등록자는 명의대여를 금지하는 법 제21조와 제47조제3호를, 실질적 운영자는 법 제46조제1항제1호와 제47조제3호, 제21조를 위반한 것이 된다.

직업안정법
제21조(명의대여 등의 금지) 제19조제1항에 따라 유료직업소개사업을 등록한 자는 타인에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 직업소개사업을 하게 하거나 그 등록증을 대여하여서는 아니 된다.

제47조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제19조제1항에 따른 등록을 하지 아니하거나 제33조제1항에 따른 허가를 받지 아니하고 유료직업소개사업 또는 근로자공급사업을 한 자
2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제19조제1항에 따른 등록을 하거나 제33조제1항에 따른 허가를 받은 자
3. 제21조를 위반하여 성명 등을 대여한 자와 그 상대방
4. 제21조의3제2항 및 제3항을 위반한 자
5. 제32조를 위반하여 금품이나 그 밖의 이익을 취한 자
6. 제34조를 위반하여 거짓 구인광고를 하거나 거짓 구인조건을 제시한 자

❍ 나아가, 염전주나 염전주의 측근이 직접 기차역 대합실이나 광장, 여관, 병원, 선착장 등에서 장애인 노동자를 약취·유인하여 오는 경우가 있다. 이 과정에서 직업소개업자가 개입하는 경우도 있는데, 그 등록 여부는 판결문 상으로는 확실치 않으나 경우에 따라 다를 것으로 추정된다. 마지막으로는 '성명 미상의 누군가로부터 소개받았다'는 등, 그 유입 경로를 전혀 알 수 없는 경우가 있다.

❍ 이와 같이 염전에 유입되는 장애인들이 소개업자를 통하여 중간 착취 당하는 경우가 많으므로 고용노동부 및 관련 지자체 장은 상시적인 점검 실시하고, 등록 허가 취소(법 제36조), 사업자 지위승계(제36조의2) 폐쇄조치(법제37조) 등의 강력하고 실효적인 행정제재를 이어가야 할 것이다.

2) 직업안정법 위반시 형량 강화 및 몰수추징 규정 신설

❍ 직업안정법의 처벌 규정은 근로자들의 노동력을 연결해주는 소개업자가 부당하게 중간착취하는 인신매매적인 성격의 범죄를 근절하기 위해 마련된 것이다. 그런데 염전의 노동력 착취와 관련하여 직업안정법을 위반한 것으로 기소된 판결들을 보면, 대부분 형이 낮고(벌금 200만원, 벌금 150만원, 징역 10월, 징역 1년) 무죄가 선고된 사건도 있어, 직업안정법 위반으로 인한 강력한 처벌이나 규제가 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 직업안정법 위반의 경우 법정형이 낮지 않음(부당한 구속을 수단으로 한 경우 7년 이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금, 직업안정법 명의대여의 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금)에도 불구하고 강력한 처벌은 이루어지지 않고 있는 것이다. 양형을 상향 조절하는 것이 필요하고, 개정되기 전이라도 노동력착취 관련 직업안정법위반 사건에서는 적극적인 가중 사유로 다루어져야 할 필요가 있다.

❍ 또한 아래에서 보는 바와 같이 직업안정법위반으로 근로자들을 소개 중간착취하여 얻은 금원들을 필요적으로 몰수추징하는 적극적인 형사 대응과 관련 규정 개정이 필요하다.

❹ 착취자의 범죄로 인한 수익을 몰수 추징하는 방안 등

❍ 염전에서의 노동력 착취를 중단시키기 위해서, 가장 중요한 부분은 노동력 착취로 인하여 착취한 사람이 수익을 얻는 구조를 막는 것이다. 따라서 염전에서 노동력 착취에 적용될 수 있는 형사적 제재 범죄로 인한 수익을 몰수추징하도록 하는 방안을 함께 검토해 본다.

가. 인신매매성 범죄

1) 인신매매성 범죄 관련 법령 및 법정형

❍ 염전에서의 노동력착취의 본질은 인신매매성 범죄이다. 우리나라는 지난 2015년 '국제연합 초국가적 조직범죄 방지협약을 보충하는 인신매매, 특히 여성과 아동의 인신매매 방지, 억제 및 처벌을 위한 의정서'[46](이하 '인신매매방지의정서')를 비준한 바 있다. 인신매매방지의정서 제3조에서 인신매매를 다음과 같이 정의한다.

46) Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

인신매매방지의정서

제3조 용어의 사용

이 의정서의 목적상,
가. "인신매매"란 착취를 목적으로 위협이나 무력의 행사 또는 그 밖의 형태의 강박, 납치, 사기, 기만, 권력의 남용이나 취약한 지위의 악용, 또는 타인에 대한 통제력을 가진 사람의 동의를 얻기 위한 보수나 이익의 제공이나 수령에 의하여 사람을 모집, 운송, 이송, 은닉 또는 인수하는 것을 말한다. 착취는 최소한, 타인에 대한 매춘의 착취나 그 밖의 형태의 성적 착취, 강제노동이나 강제고용, 노예제도나 그와 유사한 관행, 예속 또는 장기의 적출을 포함한다.
나. 이 조 가호에 규정된 수단 중 어떠한 것이든 사용된 경우에는, 이 조 가호에 규정된 의도된 착취에 대한 인신매매 피해자의 동의는 문제가 되지 아니한다.
다. 착취를 목적으로 한 아동의 모집, 운송, 이송, 은닉 또는 인수는 그것이 이 조 가호에 규정된 수단 중 어떠한 것을 포함하지 아니하더라도 "인신매매"로 간주된다.
라. "아동"이란 18세 미만의 모든 사람을 말한다.

❍ 염전 등에서 노동력착취가 일어나는 과정을 고려하면, 유입 단계에서 인신매매의 모습을 많이 띤다. 기차역 근처 노숙인이나 장애인에게 숙식을 제공하고 일자리를 갖게 해준다고 한 뒤 염전 등으로 데려가는 경우가 많다. 혹은 가족 등 보호자가 피해자와 함께 생활하다가 경제적 이유 때문에 피해자를 브로커 등에게 인계하는 때도 있다. 이 과정에서 강제력이 동원되는 경우는 물론이고, 강제력이 없다고 하더라도 "취약한 지위의 악용"이라는 측면에서 바라본다면 많은 경우 노동력 유입은 인신매매성 범죄가 된다.

❍ 인신매매성 범죄와 관련된 현행법상 형법 규정은 다음과 같다.

[표 35] 인신매매성 범죄 관련 형법 규정

내용	적용 법조	법정형
영리 목적 약취, 유인	형법 제288조 제1항	1년 이상 10년 이하의 징역
노동력착취 목적 약취, 유인	형법 제288조 제2항	2년 이상 15년 이하의 징역
인신매매	형법 제289조 제1항	7년 이하의 징역
영리 목적 인신매매	형법 제289조 제2항	1년 이상 10년 이하의 징역
노동력착취 목적 인신매매	형법 제289조 제3항	2년 이상 15년 이하의 징역
약취, 유인, 매매, 이송된 사람의 수수, 은닉	형법 제292조 제1항	7년 이하의 징역
약취, 유인, 인신매매를 위한 사람의 모집, 운송, 전달	형법 제292조 제2항	7년 이하의 징역

2) 실제 판결에서 적용된 법령과 처단형 및 선고형

❍ 그러나 염전 노동력 착취 관련 실제 판결들을 찾아보면 예상과는 다르게 나타났다. 광주지방법원의 염전 노동력착취 관련 판결을 분석한 결과, 실제로 인신매매라는 죄목으로 기소나 처벌되는 경우는 없었다. 대부분의 염전 노동력착취 사건의 경우 형법 제348조의 '준사기'나, 근로기준법 위반 등의 죄목으로 판결을 받았다.

❍ 노동력착취와 관련된 형벌 규정을 정리한 표와 염전 노동력착취 사건에서 적용된 노동관련 범죄를 정리한 표는 다음과 같다.

[표 36] 노동력착취 관련 형벌 규정

내용	적용 법조	벌칙
임금미지급	근로기준법 제43조, 제109조	3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금
최저임금 미만의 임금 지급	최저임금법 제6조 제1항, 제28조	3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금
강제근로 금지	근로기준법 제7조, 제107조	5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금
(장애인) 강제근로 금지	장애인복지법 제59조의9 제2의2호, 제86조 제2항 제2호	7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금
(장애인 이용) 부당영리행위 금지	장애인복지법 제8조 제2항, 제87조 제1호	1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금
근로자퇴직급여보장 위반	근로자 퇴직급여 보장법 제9조, 제44조 제1호	3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금
(장애인) 유기, 학대, 금전적 착취 금지	장애인차별금지법 제32조 제4항, 제49조	3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금

[표 37] 염전사건에서 적용된 노동관련 범죄〉

수사 진행 범죄	적용법조	벌칙
근로기준법위반(임금미지급)	제109조(벌칙), 제43조(임금지급)	3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금
근로기준법위반(근로자폭행)	제107조(벌칙), 제8조(폭행의 금지)	5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금
근로기준법위반(강제근로)	제107조(벌칙), 제7조(강제 근로의 금지)	5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금
근로자퇴직급여보장법위반	제44조(벌칙), 제9조(퇴직금의 지급)	3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금
최저임금법위반	제28조(벌칙), 제6조(최저임금의 효력)	3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금
직업안정법위반	제46조(벌칙, 폭행협박 감금 등으로 근로자 부당하게 직업소개), 제47조(벌칙) 제19조(유료직업소개소 등록)	7년이하의 징역 또는 7천만원 이하의 벌금 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금

[표 38] 경제적, 신체적 피해 관련 법 조항

분류	내용	적용 법조	벌칙
경제적	준사기	형법 제348조 제1항, 제2항	10년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금
	횡령, 배임	형법 제355조 제1항, 제2항	5년 이하의 징역 또는 1천500만 원 이하의 벌금
	기타(사문서위조 등)		
신체적	상해	형법 제257조 제1항	7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만 원 이하의 벌금
	(상습)폭행	형법 제260조 제1항, 제264조	2년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료 *상습범:가중처벌
	살인(미수)	형법 제250조 제1항, 제254조	사형, 무기 또는 5년 이상의 징역 *미수범:감경
	기타((중)감금 등)		

❍ 판결에서 확인할 수 있는 선고형의 경우 피고인들은 1년 이내의 짧은 징역에 처해지는 경우가 많았다. 처단형을 정함에 있어 양형 기준에서 피고인과의 합의를 통해 처벌을 희망하지 아니한 경우나, 자백한 경우, 잘못을 인정하고 반성한 경우 등이 고려된다. 실제로 많은 경우 이러한 점을 고려하여 집행을 유예하였다.

3) 형량 조정, 기소 죄목 변경 등을 통한 제도 개선

❍ 선고되는 형 자체가 가볍다는 점은 과거 신안군 염전 노동력착취와 관련되어 논란이 있는 이후에도 지속적인 재범이 발생한다는 것과 분리하여 생각하기 어렵다. 피해자들이 고통받아온 세월과 범죄의 심각성에 비해서 염전주(가해자)들에게 가해지는 형벌이 가벼우며, 가해자들이 1년 이내의 기간 동안 잠시 감옥에 갔다 와 다시 동일한 방식으로 염전업을 하며 재범을 저지르는 경우가 발생하고 있다. 그러나 법정형의 상한과 하한을 높이는 것이 해결책이 되기는 어렵다. 엄격한 형벌이 재범을 확실하게 억제한다는 명확한 근거가 존재하지는 않고, 오히려 법원에서 보다 엄격한 증거를 요구하여 유죄를 받기 어려운 경우도 발생할 수 있다. 지적 능력이 떨어지는 피해자들의 증언 등이 증거로 인정되기 어려운 경우가 많다.

❍ 또 다른 방법을 생각해본다면, 인신매매죄를 적용하는 방법이다. 위의 표를 보면, 적용된 대부분의 법 조항에서 하한이 정해진 경우는 살인죄 외에는 없다는 것을 알 수 있다. 형법 제289조 제2항이나 제3항에서 이야기하는 영리나 노동력착취 목적 인신매매의 법정형이 '1년 이상'이나 '2년 이상'이라고 하면서 하한을 정해놓고 있는 것과는 다르다. 인신매매성 범죄가 인신매매라는 죄목으로 기소되지 못하고 판결되지 못하면서 선고되는 형 자체가 가볍다는 평가를 받게 되는 것이다.

❍ 인신매매의 죄목으로 기소되지 못하는 이유는 현행법상 인신매매가 성립하기 위해서는 '매매'가 성립하여야 하는데, 이를 위해서는 금전적인 대가가 오고 간 증거를 찾아야 한다. 그러나 실제 사례에서 이러한 증거를 찾기는 어려울 뿐만 아니라, 형식상 피해자의 동의가 있다는 주장이 받아들여진 경우가 많기 때문이다. 따라서 이러한 부분에 대해서 인신매매를 통한 노동력 착취 관련 법개정이나 특별법 입법 등을 기대해야 하는 상황이다.

❍ 또한, 형법이 아닌 근로기준법 등을 적용하는 것은 또 다른 문제를 만들기도 한다. 임금 미지급과 관련된 근로기준법의 문제는 처벌규정이 반의사불벌죄로, 동법 제109조에서는 "피해자의 명시적인 의사와 다르게 공소를 제기할 수 없다"라고 하고 있다. 피해자들의 지적 능력이 현저히 떨어지는 경우나 장시간 피해가 계속된 경우, 착취한 가해자들과의 관계에 대해서 피해자들이 증언하면서 처벌을 원하지 않는다는 의사를 표시할 수가 있다. 수사기관이나 법원이 피해자 의사의 진의를 제대로 파악하기도 어렵다. 실제로 권력 관계나 착취 행태 등으로 인해 지적 능력이 충분하지 못한 피해자들이 자신의 의견을 무시당하는 등 지속적인 가스라이팅 등을 통해서 가해자와의 관계를 문제 삼지 못하는 경우도 발생한다.

나. 재범방지를 위한 대책

1) 염전 노동력 착취범죄에서 범죄수익 환수의 필요성

❍ 인신매매성 범죄의 특징 중 하나는 가해자들이 피해자들의 노동력을 착취하면서 범죄수익을 얻는다는 것이다. 앞서 이야기한 것과 마찬가지로 피해자들을 매매하면서 대금이 오고 가는 모습은 잘 나타나지 않는다. 오히려 산업형 범죄가 되면서 노동력을 받아 부산물로서 범죄수익이 발생한다. 장애인 노동력착취와 같은 범죄의 고리가 끊어지지 않는 이유 중 하나가 바로 이러한 범죄수익이다.

❍ 앞서 언급한 미약한 징역형이나 벌금형만으로는 이러한 범죄수익을 제대로 환수할 수 없다. 범죄수익 환수를 위한 대책으로써 필요적 몰수 및 추징 규정을 도입할 필요가 있다.

2) 필요적 몰수 및 추징

❍ 몰수란 범죄행위와 관련된 재산을 박탈하고 국고에 귀속시키는 재산형이고, 추징이란 범죄행위로 인한 이득이 금전적 형태일 때 그 가액을 박탈하는 형태의 재산형이다. 이러한 몰수·추징은 원칙적으로 형법 제48조 제1항 본문[47]에 의해 법관의 자유재량에 속하는 임의적 몰수이다. 형법 각칙이나 특별법상의 몰수는 대부분 필요적 몰수로, “~한다”라는 표현으로 나타난다.[48] 대표적으로 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률(이하 성매매처벌법) 제25조는 “제18조부터 제20조까지에 규정된 죄를 범한 사람이 그 범죄로 인하여 얻은 금품이나 그 밖의 재산은 몰수하고, 몰수할 수 없는 경우에는 그 가액(價額)을 추징한다.”고 하며, 필요적 몰수와 추징을 규정하고 있다.

❍ 필요적 몰수, 추징은 범죄자가 범죄를 통해 얻은 이익을 환수할 수 있다는 점에서 의의가 있다. 성매매처벌법의 경우, 동법 제18조 제1항 제1호에서 폭행이나 협박으로 성을 파는 행위를 하게 한 사람이 그 범죄로 얻은 금품이나 재산을 몰수하고, 몰수할 수 없는 경우 그 가액을 추징하는 것이다. 장애인 노동력착취 문제에서 이를 적용한다면 몰수보다는 추징하게 될 것을 어렵지 않게 예상할 수 있다. 장애인 노동력착취 판례에서 많은 경우 피해자들의 피해 정도보다 가해자

---

47) 형법 제48조(몰수의 대상과 추징) ① 범인 외의 자의 소유에 속하지 아니하거나 범죄 후 범인 외의 자가 사정을 알면서 취득한 다음 각 호의 물건은 전부 또는 일부를 몰수할 수 있다.
1. 범죄행위에 제공하였거나 제공하려고 한 물건
2. 범죄행위로 인하여 생겼거나 취득한 물건
3. 제1호 또는 제2호의 대가로 취득한 물건
② 제1항 각 호의 물건을 몰수할 수 없을 때에는 그 가액(價額)을 추징한다.
③ 문서, 도화(圖畵), 전자기록(電磁記錄) 등 특수매체기록 또는 유가증권의 일부가 몰수의 대상이 된 경우에는 그 부분을 폐기한다.

48) 이승현, “특별법상 추징의 법적 성격”, 『형사판례연구』 제18호, 한국형사판례연구회(2010), 646면

에 대한 처벌 수위가 낮다는 비판이 있다. 그렇다면 대부분은 염전 주인이나 염전으로 노동자들을 유입시킨 브로커들이 얻은 이익을 어떻게 돌려받을 수 있는지가 문제이다. 범죄수익의 환수 방법으로서 필요적 추징 규정에 대한 고찰은 충분히 그 의미가 있다.

❍ 앞에서 언급한 바와 같이, 인신매매방지의정서 제3조에서는 “인신매매 피해자의 동의는 문제가 되지 아니한다.”라고 하였다. 장애인 노동력착취 사건에서 피해자 장애인들은 취약한 지위로 인하여 그들의 보호자나 그들을 돌보는 위치에 있는 사람들에 의해서도 인신매매를 당하는 경우가 많다. 이러한 경우도 피해자들의 동의 여부와 무관하게 법 규정 자체에서 가해자의 범죄수익을 환수할 필요성이 있다.

3) 특별법상 입법: 필요적 몰수 및 추징 규정

(1) 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률

❍ 범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률(이하 “범죄수익은닉규제법”)은 제1조에서 그 목적을 “특정범죄와 관련된 범죄수익의 몰수 및 추징에 관한 특례를 규정”한다고 하였다. 특정범죄를 조장하는 것이 경제적 원인이므로, 이를 근원적으로 제거하는 것이 재범방지 등에 효과적이라는 것이다. 그러나 제2조에서 “특정범죄”는 제한적으로 나열되어 있다.

범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률 (약칭: 범죄수익은닉규제법)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “특정범죄”란 재산상의 부정한 이익을 취득할 목적으로 범한 죄로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
가. 사형, 무기 또는 장기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄(제2호나목에 규정된 죄는 제외한다)
나. 별표에 규정된 죄
다. 제2호나목에 규정된 죄
라. 가목과 나목에 규정된 죄(이하 “중대범죄”라 한다) 및 제2호나목에 규정된 죄와 다른 죄가 「형법」 제40조에 따른 상상적 경합(想像的 競合) 관계에 있는 경우에는 그 다른 죄
마. 외국인이 대한민국 영역 밖에서 한 행위가 대한민국 영역 안에서 행하여졌다면 중대범죄 또는 제2호나목에 규정된 죄에 해당하고 행위지(行爲地)의 법령에 따라 죄에 해당하는 경우 그 죄
2. “범죄수익”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
가. 중대범죄에 해당하는 범죄행위에 의하여 생긴 재산 또는 그 범죄행위의 보수(報酬)로 얻은 재산
나. 다음의 어느 하나의 죄에 관계된 자금 또는 재산

1) 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제19조제2항제1호(성매매알선등행위 중 성매매에 제공되는 사실을 알면서 자금·토지 또는 건물을 제공하는 행위만 해당한다)의 죄
(이하 생략)

❍ 염전 노동력착취 사건 등에서 적용되는 법령은 대부분 준사기, 근로기준법 위반 등이었다. 그러나 이러한 죄목들은 범죄수익은닉규제법상 특정범죄에 해당하지 않는다. 성매매와 성적 착취와 마찬가지로 노동력착취 역시 인신매매성 범죄라는 것을 분명히 하고, 이를 법개정안에 반영해야 한다.

(2) 인신매매등방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률 및 문제점

❍ 인신매매등방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(이하 인신매매방지법)은 2021년 제정되어 2023년 시행을 앞두고 있다. 동 법률은 제1조에서 그 목적을 밝히고 있으며, 제2조에서 “인신매매등범죄”에 대해서 정의하고 있다. 성매매와 성적 착취뿐 아니라 일련의 사건에서 다룬 노동력착취를 인신매매의 범위에 포함하고 있다. 각 목을 보면, 장애인 노동력착취 사건에서 적용된 법령인 형법, 근로기준법(강제근로), 장애인복지법(장애인 강제근로) 등이 제시되고 있는 것을 알 수 있다.

인신매매등방지 및 피해자보호 등에 관한 법률

제1조(목적) 이 법은 인신매매등을 예방하고 인신매매등피해자를 보호·지원함으로써 인권증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “인신매매등”이란 성매매와 성적 착취, **노동력 착취**, 장기적출 등의 착취를 목적으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여 사람을 모집, 운송, 전달, 은닉, 인계 또는 인수하는 것을 말한다. 다만, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 아동·청소년(이하 “아동·청소년”이라 한다) 또는 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인(이하 “장애인”이라 한다)을 모집, 운송, 전달, 은닉, 인계 또는 인수하는 경우에는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 요하지 아니한다.

가. 사람을 폭행, 협박, 강요, 체포·감금, 약취·유인·매매하는 행위

나. 사람에게 위계 또는 위력을 행사하거나 사람의 궁박한 상태를 이용하는 행위

다. 업무관계, 고용관계, 그 밖의 관계로 인하여 사람을 보호·감독하는 자에게 금품이나 재산상의 이익을 제공하거나 제공하기로 약속하는 행위

2. “인신매매등범죄”란 인신매매등으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. **「형법」 제2편제28장 유기와 학대의 죄 중 제274조(아동혹사)의 죄, 제31장 약취(略取), 유인(誘引) 및 인신매매의 죄 중 제287조(미성년자의 약취, 유인), 제288조(추행 등 목적 약취, 유인 등), 제289조(인신매매), 제290조(약취, 유인, 매매, 이송 등 상해·치상), 제291조(약취, 유인, 매매, 이송 등 살인·치사), 제292조(약취, 유인, 매매, 이송된 사람의 수수·은**

닉 등), 제294조(미수범) 및 제296조(예비, 음모)의 죄
나.「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」제18조 및 제23조(미수범)의 죄(같은 법 제18조의 미수범에 한한다)
다.「아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률」제12조(아동 · 청소년 매매행위)부터 제15조(알선영업행위 등)까지의 죄
라.「청소년 보호법」제55조부터 제57조까지의 죄
마.「아동복지법」제71조제1항제1호, 제2호(같은 법 제17조제7호 및 제8호에 해당하는 행위에 한한다), 제3호(같은 법 제17조제10호에 해당하는 행위에 한한다) 및 제4호의 죄
바. **「근로기준법」제107조(같은 법 제7조에 해당하는 행위에 한한다)의 죄**
사.「선원법」제167조제3호의 죄
아. **「장애인복지법」제86조제2항제2호의 죄**
자.「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」제85조제5호의 죄
차.「**노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률**」제26조제1항의 죄
카.「장기등 이식에 관한 법률」제44조(같은 조 제1항제2호부터 제6호까지, 제8호 및 제9호의 죄에 한한다), 제45조 및 제48조(같은 조 제3호부터 제7호의 죄에 한한다)의 죄
타. 가목부터 카목까지의 죄로서 다른 법률에 따라 가중처벌되는 죄

❍ 동법 제2장은 인신매매 등 방지를 위한 기반조성에 관한 내용을 담고 있으며 제4장에서는 인신매매 등 피해자에 대한 신고·보호·지원에 관한 조항들이 있다. 분명 이러한 특별법 제정은 일련의 사건들에 적용될 때 이전보다 직접 피해자들에 대한 지원이 가능할 뿐만 아니라 적용되는 법률로 쓰이게 될 것이다.

❍ 그러나 문제는 장애인노동력착취 범죄로 기소되는 주요 죄명(준사기, 사기, 근로기준법위반(체불임금), 직업안정법위반)은 위 열거 규정에 빠져 있어 장애인노동력착취 인신매매 범죄 피해자의 경우 위 보호법의 적용 자체를 받을 수 없다. 또한 처벌규정 자체가 없으며 그 결과 인신매매방지법에서도 범죄수익 환수관련 규정을 세우고 있지 않다. 성매매와 성적 착취의 경우 성매매특별법이 있어 포주나 가해자에 대한 몰수와 추징이 규정되어 있지만, 노동력착취의 경우 가해자에게 귀속된 노동력이라는 범죄수익을 환수할 방법이 여전히 부족한 상황이다. 인신매매방지법에 관련 범죄 열거 규정 확대, 처벌규정 도입 및 필요적 몰수 및 추징 규정을 신설한 개정안을 만드는 것이 필요하다.

⑶ 소결론

❍ 노동력 착취와 관련한 범죄는 단일한 죄명이 아니라, 준사기, 횡령, 장애인복지법위반, 근로기준법위반, 근로자퇴직급여보장법위반, 폭행, 직업안정법위반으로 기소되며 형법상 장애인 노동력 착취 범죄로 기소되어 처벌되는 예가 오히려 눈에 띄게 적었다. 그리고 대체로 가벼운 형을 선

고 받았다. 노동력 착취와 관련한 범죄는, 당사자를 착취하여 누군가가 이익을 얻는다는 것이 범죄의 본질이므로 필요적 몰수 추징을 통한 적극적 범죄수익 환수가, 가해자들이 가장 두려워하는 처벌이면서 이후 다시 같은 범행을 저지르지 않게할 실효적인 방법이 될 것이다.

❍ 인신매매방지법에 처벌규정을 신설하면서 필요적 몰수추징 규정을 도입할 필요가 있다. 그리고 같은 법에 인신매매범죄의 유형에 근로기준법위반, 직업안정법 위반 등 관련 범죄가 포함될 수 있도록 인신매매방지법을 개정할 필요가 있다.

❺ 피해자 보호 및 사회 재정착 관련 지원

❍ 노동력 착취의 고리를 끊기 위해서는 가해자에 대한 제재 뿐만 아니라 피해자에 대한 지원이 중요하다. 피해자 지원 제도는 두 가지 측면으로 나누어 살펴볼 수 있는데, 첫째는 형사 사법절차에 있어 피해자의 원활한 참여를 보장하는 지원이다. 이는 가해자에게 인정되는 죄책이 사건의 진상에 부합하도록 하는 효과를 낳는다. 특히 노동착취 사건은 피해자의 인지적 특성 등으로 인해 실질적으로 피해자의 참여가 제약받을 가능성이 높기 때문에 이에 대한 적절한 제도가 마련되어 있어야 한다. 둘째는 사법절차가 시작된 이후 피해자의 평온한 일상생활을 보장하기 위한 사회복지적 지원이다. 이는 피해자가 다시금 노동력을 착취하는 환경으로 복귀하지 않도록 막는 효과를 낳는다. 피해자에게 사회복지서비스가 충분히 제공되지 않는다면 삶의 질이 변화하지 않았거나 오히려 더 악화되었다고 느끼는 피해자는 문제의 제기를 후회하며 기존의 생활환경으로 돌아가려고 할 수 있다. 따라서 피해자가 이전보다 만족스러운 삶을 영위할 수 있도록 적절한 제도가 마련되어 있어야 한다. 이에 아래에서는 범죄 피해와 관련한 제도를 두 가지 측면에서 순차적으로 살펴본다.

가. 근로감독관 조사에 있어‘장애인복지법’상 절차 도입 필요

❍ 장애인복지법에서는 피해 장애인의 진술의 취약성을 보호하고 형사절차 과정에서 입을 수 있는 2차 피해를 방어하고 법률적 조력을 보장하기 위하여 ‘장애인’에 대한 ‘학대범죄’ 피해에 관하여 여러 가지 특별 규정을 두고 있다.

❍ 제59조의15에서는 ‘피해장애인에 대한 변호사 선임의 특례’, 제59조의16은 진술조력인제도를, 제59조의8 보조인을 규정하고 있다.

❍ 문제는 현장에서 법률지원을 할 경우 장애가 의심되지만 장애인으로 등록되고 싶어하지 않거나, 장애인 등록절차가 아직 끝나지 않았다는 이유만으로 장애인복지법이 적용되지 않는다고 해석하는 공무원의 형식적인 대응으로 어려움을 겪기도 하였다. 그리고 장애로 등록될 정도는 아니지

만 경계성 인지 문제가 있는 당사자는 복지의 사각지대에 놓이게 되기도 하였다.

❍ 한편, 장애인복지법 제2조 제4항에서 장애인학대범죄 유형에 근로기준법, 직업안정법 위반 사건을 장애인 학대범죄에 포함시키지 않아, 장애인 고용노동청 근로감독관의 조사를 받음에 있어 장애인복지법상의 절차를 요구하고 이에 대한 고용노동청 내부의 지원체계를 구축하는데 한계가 있다. 그러므로 장애인복지법 제2조 제4항 각호에 근로기준법위반 범죄와 직업안정법위반 부분을 추가할 필요가 있다.

〈개정 조문 예시. 밑줄 부분 추가〉
장애인복지법 제2조(장애인의 정의 등)
① “장애인”이란 신체적 · 정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자를 말한다.
② 이 법을 적용받는 장애인은 제1항에 따른 장애인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 자로서 대통령령으로 정하는 장애의 종류 및 기준에 해당하는 자를 말한다.
(3항 생략)
④ “장애인학대관련범죄”란 장애인학대로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다. 〈신설 2020. 12. 29.〉
1.「형법」 제2편제24장 살인의 죄 중 제250조(살인, 존속살해), 제252조(촉탁, 승낙에 의한 살인 등), 제253조(위계 등에 의한 촉탁살인 등) 및 제254조(미수범)의 죄
2.「형법」 제2편제25장 상해와 폭행의 죄 중 제257조(상해, 존속상해), 제258조(중상해, 존속중상해), 제258조의2(특수상해), 제259조(상해치사), 제260조(폭행, 존속폭행)제1항 · 제2항, 제261조(특수폭행) 및 262조(폭행치사상)의 죄
3.「형법」 제2편제28장 유기와 학대의 죄 중 제271조(유기, 존속유기)제1항 · 제2항, 제272조(영아유기), 제273조(학대, 존속학대), 제274조(아동혹사) 및 제275조(유기등 치사상)의 죄
4.「형법」 제2편제29장 체포와 감금의 죄 중 제276조(체포, 감금, 존속체포, 존속감금), 제277조(중체포, 중감금, 존속중체포, 존속중감금), 제278조(특수체포, 특수감금), 제280조(미수범) 및 제281조(체포 · 감금등의 치사상)의 죄
5.「형법」 제2편제30장 협박의 죄 중 제283조(협박, 존속협박)제1항 · 제2항, 제284조(특수협박) 및 제286조(미수범)의 죄
6.「형법」 제2편제31장 약취, 유인 및 인신매매의 죄 중 제287조(미성년자의 약취, 유인), 제288조(추행 등 목적 약취, 유인 등), 제289조(인신매매) 및 제290조(약취, 유인, 매매, 이송 등 상해 · 치상), 제291조(약취, 유인, 매매, 이송 등 살인 · 치사) 및 제292조(약취, 유인, 매매, 이송된 사람의 수수 · 은닉 등) 및 제294조(미수범)의 죄
7.「형법」 제2편제32장 강간과 추행의 죄 중 제297조(강간), 제297조의2(유사강간), 제298조(강제추행), 제299조(준강간, 준강제추행), 제300조(미수범), 제301조(강간 등 상해 · 치상), 제301조의2(강간등 살인 · 치사), 제302조(미성년자 등에 대한 간음), 제303조(업무상위력 등에 의한 간음) 및 제305조(미성년자에 대한 간음, 추행)의 죄

8.「형법」 제2편제33장 명예에 관한 죄 중 제307조(명예훼손), 제309조(출판물 등에 의한 명예훼손) 및 제311조(모욕)의 죄
9.「형법」 제2편제36장 주거침입의 죄 중 제321조(주거 · 신체 수색)의 죄
10.「형법」 제2편제37장 권리행사를 방해하는 죄 중 제324조(강요) 및 제324조의5(미수범)(제324조의 죄에만 해당한다)의 죄
11.「형법」 제2편제39장 사기와 공갈의 죄 중 제347조(사기), 제347조의2(컴퓨터등 사용사기), 제348조(준사기), 제350조(공갈), 제350조의2(특수공갈) 및 제352조(미수범)의 죄
12.「형법」 제2편제40장 횡령과 배임의 죄 중 제355조(횡령, 배임), 제356조(업무상의 횡령과 배임) 및 제357조(배임수증재)의 죄
13.「형법」 제2편제42장 손괴의 죄 중 제366조(재물손괴등)의 죄
14. 제86조제1항 · 제2항, 같은 조 제3항제3호, 같은 조 제4항제2호 및 같은 조 제5항의 죄
15.「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제18조 및 제23조(제18조의 죄에만 해당한다)의 죄
16.「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제49조제1항의 죄
17.「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제70조제1항 및 제2항의 죄
18.「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제84조제1호 및 제11호의 죄
19. 근로기준법 제107조, 제109조 제1항, 제110조 제1호
20. 직업안정법 제46조, 제47조
21. 제1호부터 제20호까지의 죄로서 다른 법률에 따라 가중처벌되는 죄

1) 소결 및 제언

❍ 사법절차 진행과 관련한 피해자 지원 제도들은 그 요건을 충족하는 경우 노동착취 범죄 피해자가 인지적 특성 등으로 인해 겪을 수 있는 어려움을 완화할 수 있다는 의의를 가지고 있다. 그러나 ① 적용 여부가 법원 또는 수사기관의 임의적 판단에 맡겨지는 점, ② 적용대상 해당 여부가 등록 장애인에 한정되는 점, ③ 특정 죄목에 국한하여 적용되는 점 등이 원활한 제도 이용을 막는 한계점으로 드러났다. 이에 ① 제도의 필요적 적용 범위를 늘리고, ② 비등록인 경우에도 '장애에 준하는', '장애의 의심이 있는' 등의 보완적 기준이 사용될 수 있도록 하며, ③ 노동착취 범죄의 주된 죄목이 되는 근로기준법위반 등에 대하여도 적용 가능성을 인정하는 개선방안이 필요하다.

❍ 또한 장애인복지법상 '장애인학대관련범죄'의 정의규정(장애인복지법 제2조 제4항)을 개정하여, 장애인의 경제적 착취에 해당하는 주요 죄명을 장애인학대범죄의 유형으로 포함시켜야 한다. 예를 들면, 임금미지급(근로기준법 제43조, 제109조), 강제근로(근로기준법 제8조, 제107조), 퇴

직급여미지급(퇴직급여보장법 제9조, 제44조), 폭행, 협박, 감금 등에 의한 직업소개(직업안정법 제46조 제1항 제1호) 등도 장애인학대범죄에 포함시켜야 할 것이다.

❍ 또한 앞서 살펴본 모든 제도의 근거 법률에 피해자에 대한 고지의무가 따로 명시되어있지 않다. 장애 또는 그에 준하는 심신적 상태에 의해 정보습득이 어려울 수 있는 노동착취 범죄 피해자의 특수성을 고려하면, 피해자에 대한 고지가 충분히 보장되지 않는 경우 실질적으로 제도 이용 기회를 제한하는 결과를 낳을 수 있다. 물론 '장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률' 제26조 제6항이 '사법기관은 사건관계인에 대하여 의사소통이나 의사표현에 어려움을 겪는 장애가 있는지 여부를 확인하고, 그 장애인에게 형사사법 절차에서 조력을 받을 수 있음과 그 구체적인 조력의 내용을 알려주어야 한다.'라고 규정하고 있으므로 각 제도의 근거 법률에 관련 문언이 없더라도 고지의무는 존재한다고 보아야 한다.[49)]

나. 인신매매방지법 상의 보호 장치 및 문제점

1) 내용 및 적용대상

❍ 앞서 살펴본 제도들과 관련하여 시행 예정인 인신매매방지법이 존재한다. 당해 법률에서는 '인신매매등범죄'의 피해자에 대하여 신뢰관계인 동석 제도 · 진술조력인 제도 · 피해자 변호사 제도의 적용 가능성을 재확인하고 있다(제16조 내지 제18조). 특히 신뢰관계인 동석 제도에 있어서는 범죄 피해자를 증인으로 심문하는 경우를 필요적 동석 사항으로 규정하고 있다.

> 인신매매등방지 및 피해자보호 등에 관한 법률
> 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
> 1. "인신매매등"이란 성매매와 성적 착취, 노동력 착취, 장기적출 등의 착취를 목적으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여 사람을 모집, 운송, 전달, 은닉, 인계 또는 인수하는 것을 말한다. 다만, 「아동 · 청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 아동 · 청소년(이하 "아동 · 청소년"이라 한다) 또는 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인(이하 "장애인"이라 한다)을 모집, 운송, 전달, 은닉, 인계 또는 인수하는 경우에는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 요하지 아니한다.
> 가. 사람을 폭행, 협박, 강요, 체포 · 감금, 약취 · 유인 · 매매하는 행위
> 나. 사람에게 위계 또는 위력을 행사하거나 사람의 궁박한 상태를 이용하는 행위
> 다. 업무관계, 고용관계, 그 밖의 관계로 인하여 사람을 보호 · 감독하는 자에게 금품이나 재산상의 이익을 제공하거나 제공하기로 약속하는 행위
> 2. "인신매매등범죄"란 인신매매등으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

49) 박찬운, 2010, '수사절차에서의 장애인의 인권 -신뢰관계자 동석을 중심으로-', 법학논총, 제27권 제1호, 119-120면 참조.

가.「형법」 제2편제28장 유기와 학대의 죄 중 제274조(아동혹사)의 죄, 제31장 약취(略取), 유인(誘引) 및 인신매매의 죄 중 제287조(미성년자의 약취, 유인), 제288조(추행 등 목적 약취, 유인 등), 제289조(인신매매), 제290조(약취, 유인, 매매, 이송 등 상해 · 치상), 제291조(약취, 유인, 매매, 이송 등 살인 · 치사), 제292조(약취, 유인, 매매, 이송된 사람의 수수 · 은닉 등), 제294조(미수범) 및 제296조(예비, 음모)의 죄 (중략)
바.「근로기준법」 제107조(같은 법 제7조에 해당하는 행위에 한한다)의 죄 (이하 조문 생략)

제16조(변호사 선임의 특례) ① 범죄피해자 및 그 법정대리인은 형사절차상 입을 수 있는 피해를 방어하고 법률적 조력을 보장하기 위하여 변호사를 선임할 수 있다.
② 제1항에 따른 변호사에 관하여는「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제27조제2항부터 제6항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "피해자"는 "범죄피해자", "피해자등"은 "범죄피해자 및 그 법정대리인"으로 본다.
제17조(신뢰관계에 있는 사람의 동석) ① 법원은 범죄피해자를 증인으로 신문하는 경우에 검사, 범죄피해자 또는 법정대리인이 신청할 때에는 재판에 지장을 줄 우려가 있는 등 부득이한 경우가 아니면 범죄피해자와 신뢰관계에 있는 사람을 동석하게 하여야 한다.
② 제1항은 수사기관이 같은 항의 범죄피해자를 조사하는 경우에 관하여 준용한다.
③ 제1항 및 제2항의 경우 법원과 수사기관은 범죄피해자와 신뢰관계에 있는 사람이 범죄피해자에게 불리하거나 범죄피해자가 원하지 아니하는 경우에는 동석하게 하여서는 아니 된다.
제18조(진술조력인 지원) 인신매매등 조사 · 심리에 관하여는「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제36조부터 제39조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "성폭력범죄의 피해자" 및 "피해자"는 "범죄피해자"로 본다.

❍ 인신매매방지법 제2조는 인용한 바와 같이 착취 의 목적이나 특정 행위의 여부를 살펴 '인신매매등'을 정의하고 있으며, '인신매매등범죄'에 대하여는 이에 더해 구체적으로 죄목을 나열하고 있다.

2) 한계점

❍ 인신매매 범죄피해자는 원칙적으로 장애 여부와 무관하게 인신매매방지법 제16조 내지 제18조에 의해 관련 사법절차 지원제도를 이용할 수 있다. 그러나 동법 제2조 제1호의 단서규정을 통해 인신매매 해당 여부에 비교적 덜 엄격한 기준을 적용받기 위해서는 '장애인복지법'상의 장애인에 해당하여야 한다.

❍ 또한 '인신매매등범죄'의 요건으로 나열하고 있는 죄목이 다소 한정적이다. 노동착취 범죄에서 주로 적용되는 죄목 중 '형법' 제288조(추행 등 목적 약취, 유인 등) 등은 포함되어있으나, '형법' 제348조(준사기)나 임금 미지급과 관련한 근로기준법 위반의 죄목 등은 포함되어있지 않다. 동법 제2조 제2호 바목에서 말하는 '근로기준법' 제107조의 죄는 폭행 등을 통한 강제근로 등

에 적용되는 것으로서 임금 미지급의 경우 적용되지 않는다. 이러한 인신매매방지법의 한계는 위에서 언급하였으므로 여기서는 이 정도로 기술하겠다.

다. '범죄피해자 보호법'상의 지원의 한계[50]

1) 내용

❍ '범죄피해자 보호법' 제7조 제1항은 '국가 및 지방자치단체는 범죄피해자의 피해정도 및 보호·지원의 필요성 등에 따라 상담, 의료제공(치료비 지원을 포함한다), 구조금 지급, 법률구조, 취업 관련 지원, 주거지원, 그 밖에 범죄피해자의 보호에 필요한 대책을 마련하여야 한다.'라고 규정하고 있다. 이를 바탕으로 마련된 다양한 세부 제도들 중 노동착취 범죄와 관련하여서는 국토교통부의 주거 지원 제도, 검찰의 경제적 지원 제도, 범죄피해자지원센터(동법상의 '범죄피해자지원법인')의 피해자 지원제도 등을 살펴본다.[51]

> 범죄피해자 보호법 제3조(정의)
> ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
> 1. "범죄피해자"란 타인의 범죄행위로 피해를 당한 사람과 그 배우자(사실상의 혼인관계를 포함한다), 직계친족 및 형제자매를 말한다. (중략)
> 4. "구조대상 범죄피해"란 대한민국의 영역 안에서 또는 대한민국의 영역 밖에 있는 대한민국의 선박이나 항공기 안에서 행하여진 사람의 생명 또는 신체를 해치는 죄에 해당하는 행위(「형법」 제9조, 제10조제1항, 제12조, 제22조제1항에 따라 처벌되지 아니하는 행위를 포함하며, 같은 법 제20조 또는 제21조제1항에 따라 처벌되지 아니하는 행위 및 과실에 의한 행위는 제외한다)로 인하여 사망하거나 장해 또는 중상해를 입은 것을 말한다.
> 5. "장해"란 범죄행위로 입은 부상이나 질병이 치료(그 증상이 고정된 때를 포함한다)된 후에 남은 신체의 장해로서 대통령령으로 정하는 경우를 말한다.
> 6. "중상해"란 범죄행위로 인하여 신체나 그 생리적 기능에 손상을 입은 것으로서 대통령령으로 정하는 경우를 말한다. (이하 조문 생략)

❍ '범죄피해자 보호법' 제3조 제1항 제1조는 '범죄피해자'의 개념을 비교적 폭넓게 규정하고 있으

50) '국민기초생활 보장법'에 의한 수급 등 노동착취 범죄의 발생과 직접적으로 관련이 없는 사회안전망 차원의 사회복지 제도는 제외하기로 한다. 같은 취지에서 '장애인복지법'에 따른 지원 중에서도 일반적인 급여와 활동 지원서비스 등은 따로 논하지 않기로 한다.

51) 타 제도들 역시 피해자 지원에 있어 중요한 의의를 가지나, 노동착취 범죄와의 관련성은 비교적 낮다. 예를 들어 범죄피해구조금 제도의 경우 사망이나 중상해 등을 상정하고 있으며, 스마일센터 사업의 경우 강력범죄로 인한 심리적 트라우마를 다루는 것을 목적으로 삼고 있다.
법무부 홈페이지(http://www.moj.go.kr/cvs/2719/subview.do) 참조.

나, 동법에 따른 세부적인 지원 제도들은 주로 범죄 피해의 유형을 사망·장해·상해 또는 기타 강력범죄 등으로 제한하고 있다.

2) 세부 제도 및 한계점

(1) 범죄피해자에 대한 주거 지원 제도

❍ 범죄피해자 보호법 제7조 제1항에는 범죄피해자에 대한 대책 중 “주거지원”을 명시하고 있으며, 같은법 시행령 제4조 제2항에는 주거지원에 관하여 자세한 내용은 법무부장관이 정하여 관보에 고시하도록 하고 있다.

> 범죄피해자 보호법 시행령 제4조(주거지원 신청) ① 범죄피해자가 법 제7조제1항에 따라 국민임대주택 우선 입주 등의 주거지원을 받으려는 경우에는 그 주소지를 관할하는 지구심의회에 신청하여야 한다.
> ② 범죄피해자에 대한 주거지원의 종류, 신청에 필요한 서류, 선정 방법·절차 및 그 밖에 필요한 사항은 법무부장관이 정하여 관보에 고시한다.

❍ 이에 따라 법무부는 범죄피해자에 대한 주거지원에 대한 내용을 정하고 고시하고 있다.[52] 법무부가 고시한 범죄피해자 주거지원의 대상은 사망·장해·전치 5주 이상의 상해, 또는‘별표’에 규정한 범죄의 피해자이다. 별표의 범죄에는 성범죄 및 아동학대 범죄는 있으나‘장애인학대관련 범죄’를 포함시키고 있지 않다. 다만 형법 제276조부터 제281조까지(체포, 감금)과 형법 제287조부터 제292조까지(약취, 유인 및 인신매매)가 포함되어 있는데, 염전 노동력 착취 사안은 위 조문 중 제288조의 영리목적 약취유인, 형법 제276조 감금죄로 공소가 제기되지 않는 이상 피해자는 주거지원 제도를 활용할 수 없는 것으로 보인다.

❍ 또 하나의 한계점은 주거 지원의 절차에서 찾을 수 있다. ‘국민임대주택 우선공급’ 사업의 경우 입주 절차의 첫 출발점으로 한국토지주택공사에 의해 입주자 모집공고가 이루어져야 하며, 그 이후로 범죄피해자확인증 발급을 위한 심사, 청약 이후 당첨자 결정을 위한 심사 과정을 거쳐야 한다. ‘매입·전세 임대주택 공급’ 사업의 경우에도 범죄피해구조심의회의 추천을 위한 심사, 한국토지주택공사가 최종 입주자를 선정하기 위한 심사 등을 거쳐야 한다. 이러한 과정에서 소요되는 장기간의 시간은 한정된 물량으로 인해 입주 여부가 불투명하다는 근본적인 문제점과 함께 제도의 활용도를 낮추는 요인으로 작용할 수 있다.

---

52) 법무부 인권국, 2020. 5., ‘범죄피해자에 대한 주거지원 공고문’.
법무부 홈페이지(http://moj.go.kr/bbs/moj/184/524582/artclView.do) 참조

⑵ 검찰의 경제적 지원 제도

❍ 대검찰청 예규인 '범죄피해자에 대한 경제적 지원 업무처리지침'에 따르면 주거지원과 마찬가지로 '타인의 범죄행위로 피해를 당한 사람' 등을 적용대상인 범죄피해자로 정의하고 있으나(제2조), 뒤이어 특정한 죄목의 범죄들로 적용대상을 한정하고 있다(제3조). 그 대상에는 ① 형법 제13장(방화와 실화), 제24장 내지 제26장(살인, 상해와 폭행, 과실치사상), 제28장(유기와 학대), 제29장(체포와 감금), 제31장(약취, 유인 및 인신매매), 제32장의 범죄(강간과 추행), 제36장의 범죄(주거침입), ② 형법 제333조 내지 제342조의 범죄(강도), ③ 형법 제88조(내란목적 살인), 제124조(불법체포, 불법감금), 제125조(폭행, 가혹행위), 제136조(공무집행방해), 제144조(특수공무방해)의 범죄, ④ 형법 및 형사특별법에서 전 3호의 각 범죄를 가중처벌하는 죄 및 그 미수범을 처벌하는 경우 미수의 죄, ⑤ 기타 생명·신체의 안전을 해하는 범죄 등이 속한다.

❍ 노동착취 범죄 피해자는 이 같은 세부 지원 내용 중 생계비 지원의 필요성이 비교적 높다고 할 수 있으며, 폭행이나 상해가 동반되는 경우에는 치료비 지원 요건에 해당할 수 있다. 그러나 범죄의 죄목이 한정되어 있어 '형법'상 준사기·근로기준법위반 등이 당해 사건의 죄목인 경우 제도의 이용에 지장을 겪게 된다.

❍ 또한 치료비 지원은 전치 5주 이상의 치료를 요할 것이란 기준이 설정되어있으며, 생계비 지원 역시 지원의 필요성에 관하여 ① 신체적·정신적 피해로 인해 상당기간 경제적 활동을 하기 어렵거나 근로 능력의 전부 또는 일부를 상실하여 생계지원의 필요성이 인정되는 경우, ② 생계의 상당부분을 책임지던 범죄피해자 본인의 사망으로 생계지원의 필요성이 인정되는 경우 등을 구체적인 예시 상황으로 설정하고 있어 노동착취 범죄의 성격과는 잘 맞지 않는다는 한계가 있다. 이에 따라 심각한 폭행이나 상해가 따르지 않은 노동착취 범죄에 대해서는 '그 밖에 범죄로 인해 범죄피해자에게 생계지원의 필요성이 인정되는 경우'라는 보충적 문언에 기대어 지원 절차를 밟아야 하는(동 예규 제37조 제1항) 한계가 있다.

(3) 범죄피해자지원센터의 피해자지원 제도[53]

❍ 전국에 60개소, 전라남도에 5개소의 센터가 운영 중에 있으며, 그중 목포지역 범죄피해자지원센터가 신안군을 담당한다. 당해 센터의 경우 지원 대상은 ① 살인 · 폭력 · 성폭력 · 방화 · 강도로 신체상해를 입은 피해자, ② 디지털 성폭력 피해자, ③ 과실치사상으로 입증된 피해자 등으로 한정하고 있으며, 특히 사기 및 기타 재산범죄의 피해자는 지원 대상에 포함되지 않는다고 안내하고 있다.[54]

❍ 노동착취 범죄의 관점에서 살폈을 때, 본 제도는 이에 대해 전술한 검찰의 경제적 지원 제도와 유사한 한계점을 갖는다. 노동력을 착취함에 있어 폭행이나 상해가 동반되지 않아 형법상 준사기 · 근로기준법위반 등이 당해 사건의 죄목이 되는 경우 이용하기 어려울 것으로 보인다.[55]

라. '장애인복지법'상 피해자 지원의 문제 및 지자체 학대피해장애인 탈시설 재정착 연계자원의 부족

1) 내용

❍ '장애인복지법'에 따른 장애인 피해자에 관한 사회적 지원은 '장애인권익옹호기관'와 '피해장애인쉼터'에서 이루어진다.

❍ '장애인복지법' 제59조의11에 따르면 국가는 학대받은 장애인을 신속히 발견 · 보호 · 치료하고 장애인학대를 예방하기 위하여 동항 각 호의 업무를 담당하는 지역장애인권익옹호기관을 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도에 두어야 한다(제2항). 이에 따라 전라남도에는 전라남도

---

53) 센터가 제공하는 경제적 지원의 경우 검찰의 경제적 지원 제도와 그 내용이 유사하다. 이에 제도 간 차이점에 대하여 2022. 7. 14. 검찰청 피해자지원실(1577-2584)에 구두로 문의한 결과, 두 지원 경로의 주된 구별점은 검찰은 대체로 전치 5주 이상의 사례를, 범죄피해자지원센터는 전치 5주 미만의 사례를 담당한다는 것이었다. 다만 검찰청과 범죄피해자지원센터는 한쪽에 사례가 접수되어도 내부 절차에 따라 다른 한쪽으로 연계할 수 있는 등 유기적인 협력하에 경제적 지원 제도를 운영하고 있다는 설명이 부연되었다.

이 같은 이원화된 지원 경로에 대해서는 '2015년 범죄피해자의 중복수급 문제를 해결하기 위해 민간으로 교부되던 국고보조금 일부를 검찰에서 직접 집행하며 경제적 지원을 수행하기 시작한 것에 기인한다'는 진단이 이루어진 바 있으며, 일원화를 통해 범죄피해자가 겪을 수 있는 혼란과, 예산집행의 비효율을 최소화해야 한다는 지적이 제기되고 있다(강동욱 · 송귀채, 2016, '범죄피해자보호 · 지원 관련 법제의 문제점과 개선방안', 법학논총, 제33권 제2호, 71면, 임예윤, '범죄피해자에 대한 경제적 지원제도의 효율적 운영을 위한 법제 검토: 범죄피해자보호법을 중심으로', 피해자학연구, 제29권 제1호, 250-251면 참조).

54) 한국범죄피해자지원중앙센터 홈페이지 참조. https://kcvc.kcva.or.kr/page/support-process.php?ccode=kcvc&page_idx=1341&category_idx=3

55) 다만 이에 대해 2022. 7. 14. 목포지역 범죄피해자지원센터에 구두로 문의한 결과, 1차적으로는 살인 · 폭력 · 성폭력 · 방화 · 강도의 5대 범죄를 적용 대상으로 삼고 있는 것이 맞으나, 상황과 사례에 따라 그 이외의 범죄에 대하여도 지원하고 있다는 답변을 들을 수 있었다. 실제로 2022. 4. 후순, 수사기관으로부터 4건의 노동착취 범죄가 연계되어 지원을 결정했다고 한다. 다만 그 결정 기준은 종합적인 검토를 바탕으로 이루어지기 때문에 구체적으로 제시하기 어렵다는 설명이 부연되었다.

장애인권익옹호기관이 설치 및 운영되고 있다.

❍ 또한‘장애인복지법’ 제59조의13 제1항은 ‘특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사는 피해장애인의 임시 보호 및 사회복귀 지원을 위하여 장애인 쉼터를 설치·운영할 수 있다.’라고 규정하고 있다. 이에 따라 전라남도에는 1개소의 피해장애인 쉼터가 운영되고 있다.

2) 적용대상

❍ 한편, 일부 행정에서는 ‘장애인복지법’상 장애인은 동법 제2조 제2항에 의해 특정한 기준에 부합하여 등록 절차를 마쳐야만 장애관련 복지지원을 가능하다는 소극행정을 보이는 경우가 있다. 염전 근로자 중 장애가 있는 분들은 장애가 있어도 장애인 등록을 하지 않은 경우가 상당하다. 그런데도 등록이라는 형식적 기준으로 장애인복지법상의 지원을 하지 않는 것은 실질에 맞지 않으며, 장애인권익옹호기관이 장애인 등록을 마치지 않았다는 이유로 장애인학대 신고접수나 또는 현장조사를 거부하여서는 아니된다는 규정(장애인복지법 시행규칙 제46조의6 별표 제5의3 4항 다목 참조)의 취지에도 맞지 않다.

3) 한계점

❍ 우선 수차례 서술한 바와 같이 ‘장애인복지법’상의 장애인일 것을 요건으로 하는 제도는 장애인으로 등록될 정도는 아니거나, 장애인으로 등록을 거부하거나, 장애인 등록절차가 아직 끝나지 않은 경우 등에서는 이용에 지장이 생길 수 있다.

❍ 한편 피해장애인 쉼터는 임시적 거주지로서 노동착취 범죄 피해자 지원에 있어 그 중요성이 매우 높은데도 불구하고, 전라남도 전체에 하나의 쉼터만이 존재할 만큼 절대적으로 숫자가 부족하다는 점이 눈에 띈다.[56] 이 같은 공급량으로는 피해장애인의 임시거처로서 충분히 역할을 수행하기 어려울 것으로 보인다. 그리고 학대피해장애인이 쉼터에서만 사회 내 재정착을 유도하는 것도 문제인데(탈시설 문제와 연결)에 대해서는 관련 내용에서 전술한 내용이 있으므로 여기서는 이 정도로 언급하겠다.

56) 피해장애인 쉼터의 경우 가해자와의 접촉을 차단하기 위해 상세한 정보를 공개하지 않고 있다고 한다. 1개소가 존재한다는 정보는 2022. 7. 15. 전라남도청에 구두로 문의한 결과이며 위치는 전라남도 보성군, 정원은 8명이다. 이는 ‘장애인복지법 시행규칙’에 따른 피해장애인 쉼터의 최대 정원으로(별표 제5의4), 실질적으로 최대 정원으로 운영된다고 하더라도 전라남도 전체에 8개의 자리밖에 없는 셈이 된다. 이와 맞물려 피해장애인 쉼터의 입소 거부, 성별이나 연령을 구분하여 입소할 수 있는 시설의 부재 등이 사회적 문제로 제기되어왔다. 관련 기사로서 이호정, 2020. 10. 22. ‘피해장애인 쉼터 부족… 성별 구분 없어 2차 피해 우려’, 더 인디고.

마. ‘긴급복지지원법’상의 제도

1) 적용대상

> ‘긴급복지지원법’ 제2조(정의)
> 이 법에서 “위기상황”이란 본인 또는 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 생계유지 등이 어렵게 된 것을 말한다.
> 1. 주소득자(主所得者)가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
> 2. 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
> 3. 가구구성원으로부터 방임(放任) 또는 유기(遺棄)되거나 학대 등을 당한 경우
> 4. 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
> 5. 화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우
> 6. 주소득자 또는 부소득자(副所得者)의 휴업, 폐업 또는 사업장의 화재 등으로 인하여 실질적인 영업이 곤란하게 된 경우
> 7. 주소득자 또는 부소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우
> 8. 보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우
> 9. 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 사유가 발생한 경우

❍ ‘긴급복지지원법’은 적용의 기준이 되는 ‘위기상황’에 대해 비교적 명확히 규정하고 있다. 동법 제2조는 다양한 상황을 포괄하고 있으나 노동착취를 포함하여 범죄 피해자의 사례를 문언을 통해 상정하고 있진 않다. 때문에 노동착취 범죄 피해자의 경우 주로 보충적 성격을 갖는 조문인 동법 제2조 제8호 ‘보건복지부령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 정한 사유가 발생한 경우’의 적용을 받아야 할 것으로 보인다.

❍ 전라남도에는 ‘긴급복지지원법’과 관련한 조례가 제정되어있지 않고, 신안군에는 ‘신안군 긴급복지지원에 관한 조례’가 제정되어 있다. 당해 조례 역시 범죄 피해자의 사례를 문언으로 상정하고 있지 않으나, ① ‘국민기초생활보장법’ 급여를 신청하였으나 급여가 결정되기 전으로서 생계가 어려운 경우(제3조 제5호), ② 일정한 주거가 없이 주거로 보기 어려운 창고, 폐가, 천막집, 다리 밑, 트럭 등을 전전하며 생활하는 경우(동조 제9호), ③ 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 경우(동조 제13호) 등 노동착취 범죄 피해자의 사례에도 적용할 수 있는 기준들을 규정하고 있다.[57] 한편 보건복지부 고시인 ‘위기상황으로 인정하는 사유’ 역시 ‘통합사례관리 대상자

57) 이와 관련하여 2022. 7. 14. 신안군청에 노동착취 범죄 피해자가 실제로 긴급복지지원을 받는 경우가 있는지에 대해 구두로 문의한 결과, 적지 않은 사례가 존재한다는 답변을 들을 수 있었다. 다만 실무적으로 지원 사유는 종합적 검토를 통해

로서 관련 부서로부터 생계가 어렵다고 추천을 받은 경우' 등 적용 가능한 기준을 포함하고 있다.

> '신안군 긴급복지지원에 관한 조례' 제3조(위기상황으로 인정하는 사유)
> 이 조례에서 "위기상황" 이란 본인과 생계 및 주거를 같이 하고 있는 가구구성원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 생계유지 등이 어렵게 된 것을 말한다.
> 1. 수도, 가스, 전기 공급이 3개월 이상 중지된 가구로써 생계가 어려운 경우
> 2. 「국민건강보험법」에 따른 보험료를 3개월 이상 체납으로 생계가 어려운 경우
> 3. 월세 등 주택임차료를 3개월 이상 체납으로 생계가 어려운 경우
> 4. 「국민기초생활보장법」상 급여종류별 보장이 중지된 가구로서 중지된 날로부터 3개월 이내 생계가 어려운 경우
> 5. 「국민기초생활보장법」급여를 신청하였으나 급여가 결정되기 전으로서 생계가 어려운 경우
> 6. 「국민기초생활보장법」급여를 신청 후 급여종류별 보장 부적합가구로 결정된 날로부터 3개월 이내 생계가 어려운 경우
> 7. 입원 환자, 치매노인, 알콜 중독자, 정신질환자 등 간병, 보호 · 관리로 소득활동이 미미하여 생계가 어려운 경우
> 8. 주소득자의 학업, 군복무 등으로 생계가 어려운 경우
> 9. 일정한 주거가 없이 주거로 보기 어려운 창고, 폐가, 천막집, 다리 밑, 트럭 등을 전전하며 생활하는 경우
> 10. 신용회복위원회 사전채무조정제도를 통해 채무변제유예처분을 받은 사람 중 생계가 어려운 경우
> 11. 임신, 출산, 아이양육 등으로 소득활동이 미미하거나 불가하여 생계가 어려운 경우
> 12. 부모의 잦은 가출, 알코올 · 도박 중독, 정신질환 등으로 사실상 아동을 방치하는 경우
> 13. 그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 경우

2) 한계점

❍ '긴급복지지원법'은 '국민기초생활보장법'이나 '장애인복지법' 등에 따른 일반적인 급여나 서비스가 제공되기 이전에 신속한 지원이 이루어질 수 있도록 한다. 그러나 생계 곤란의 위기상황으로 노동착취를 비롯한 범죄 피해자를 상정하지 않고 있다는 점, 지원의 정도가 '국민기초생활보장법'을 고려하여 최저생활수준으로 맞추어져 있다는 점 등에서는 개선의 여지가 있다.

❍ 또한 '긴급복지지원법'은 지원의 주체로 거주지의 행정기관장을 꼽고 있는데, 거주지의 판단 방법과 관련해 피해자가 행정적 절차 없이 타지로부터 유입되는 상황을 고려할 필요가 있다. 예컨대 '신안군 긴급복지지원에 관한 조례'는 제2조에서 적용 대상을 '신안군민'으로 설정하고 그는 주민등록표에 의해 판단한다고 규정하고 있다. 그러나 이에 따르면 피해자의 주민등록 이전 절

이루어지기 때문에 그 기준을 명확히 꼽을 순 없다는 취지의 설명이 부연되었다.

차 없이 노동착취가 이루어지다가 착취적 환경을 벗어나려 하는 경우 피해자가 신안군민이 아니라고 판단될 여지가 생긴다. 긴급히 주민등록을 하는 것을 인정한다고 하더라도, 임시 거처마저 정해지지 않은 경우 어디에 주민등록을 해야하는지에 관해 문제가 발생할 수 있다.

> ‘신안군 긴급복지지원에 관한 조례’ 제2조(용어의 정의)
> 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
> 1. “신안군민”이란 신안군 세대별 주민등록표에 기재된 사람을 말한다.
> 2. “지원대상자”란 신안군민 중 위기상황에 처한 사람을 말한다.

바. 소결 및 제언

❍ 사회복지와 관련한 피해자 지원 제도들은 그 요건을 충족하는 경우 생활환경의 변화 속에서 노동착취 범죄 피해자가 겪을 수 있는 혼란과 고충을 완화할 수 있다는 의의를 가지고 있다. 그러나 ① 문언으로 표현된 요건이 노동착취 범죄를 상정하지 않거나 그 특성을 반영하지 않는 점, ② 지원의 정도가 노동착취 범죄 피해자들이 같거나 유사한 환경으로 복귀하는 것을 막을 수 있을 정도로 충분하지 않은 점 등은 보완이 필요하다. 이에 ①노동착취 범죄 피해자들이 보다 무리없이 제도를 이용할 수 있도록 요건에 관한 조문에 노동착취를 포함한 범죄피해 유형을 추가하고, ②예산 확충을 바탕으로 시설의 수나 급여 금액과 같은 절대적인 지원량을 늘리는 방안 등을 개선방향으로 제시하여 본다.

❍ 한편으로 노동착취 범죄 피해자들을 위한 집중적 지원 제도가 없다는 점도 문제이다. ‘피해자 지원 제도’의 서설에서 전술하였듯, 노동착취 범죄 피해자는 착취적 환경 속에서 종속적인 삶을 겪었기에 지원의 필요성이 매우 높다. 노동착취를 드러내고 그 환경에서 탈출하기를 욕구하는 피해자는 가해자가 악용한 취약성을 간직한 채 전혀 다른 형태의 삶을 시작해야 한다는 부담에 노출되기 때문이다. 그러나 노동착취 범죄 피해에 주목하여 별도로 이루어지거나 보다 높은 수준의 지원을 제공하는 사회복지 사업이나 서비스는 중앙정부 차원에서도 지방자치단체 차원에서도 찾아볼 수 없었다.[58)59)] 인지적 특성을 부당히 이용하여 장기간 노동력을 착취하는 유형의

58) 이와 관련하여 2022. 7. 14. 전라남도청과 신안군청에 노동착취 범죄피해를 근거로 특별히 이루어지는 사회복지 사업이나 서비스가 있는지 구두로 문의한 결과 그러한 사업이나 서비스는 현재 존재하지 않는다는 답변을 얻었다. 다만 타 기관에 연계하거나 기존 복지제도를 원활히 이용할 수 있도록 지원을 함에 있어 그러한 사정들을 종합적으로 고려하고 있다는 취지의 설명이 부연되었다.

59) 사회복지적 측면에서 노동착취 범죄와 관련성을 가질 수 있는 지방자치단체의 조례로 ‘전라남도 범죄 피해자 보호 조례’, ‘신안군 범죄피해자 지원에 관한 조례’, ‘신안군 인권보장 및 증진에 관한 조례’, ‘신안군 장애인 복지증진에 관한 조례’, ‘신안군 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례’ 등이 제정되어있다. 그러나 그 내용을 살펴보면 노동착취 범죄의 사례를 구체적으로 상정하고 있지 않거나, 상위 법령의 표현을 단순히 반복하고 있는 경우가 많다. 지방자치단체의 범죄피해자 관련 조례가 갖는 과제에 관하여 김혁 · 정영훈, 2017, ‘지방자치단체 범죄피해자 관련 조례의 현황과 과제’, 일감법학, 제36호.

범죄는 수년간 다양한 방법으로 그 심각성이 확인되어왔다. 이를 고려하였을 때 전술한 사회복지 관련 제도들을 보완해나가는 것과 병행하여 노동착취 범죄 피해자들의 생활 안정과 사회 복귀를 위한 명시적이고 압축적인 지원을 제공하는 방안 역시 적극적으로 고민해봄직하다.

❻ 지자체 관련 법령 및 대책

❍ 이 장에서는 염전 노동자 인권침해 문제의 근절을 위하여 법률적 대책의 일환으로 지역사회의 관련 법규를 살펴보고자 한다. 소금산업 실태조사 결과에 따르면, 전국의 허가업체 및 가동업체 수의 90% 이상이 전라남도에 위치한다. 그중에서도 압도적 다수가 신안군에 위치해 있다.[60] 따라서 전라남도와 신안군의 조례를 주된 분석 대상으로 삼는다.

❍ 헌법 제117조 제1항에 의하면 지방자치단체는 자체적으로 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리할 권한이 있다.[61] 또한 지방자치법 제28조 내지 제34조에 의하면 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있고, 조례의 위반이 있을 때에는 과태료를 부과하고 징수할 수 있다.[62] 말하자면, 지방자치단체가 제정하는 조례는 각 자치단체의 소관 사무 실행을 위한 법적 근거의 역할을 하고 있다.

❍ 따라서 전라남도 및 신안군의 관련 조례에 대한 분석은 염전 노동자 인권침해 문제에 관한 지역사회의 이해도를 확인할 수 있는 통로의 역할을 할 것이다. 나아가 지원금과 같이 가장 현실적이고 구체적인 피해자 구제의 방법은 대부분 조례에 명시되어 있다. 이제 명시되어 있는 제도가 제대로 실행될 단계이다.

❍ 관련 조례는 주제별로 크게 장애 및 인권 관련 조례, 염전 관련 조례로 분류하여 각각의 주된 내용과 의의 및 타 지자체 조례와의 차이를 분석하고, 분석결과에 따른 개선방향을 제안한다.

가. 장애·인권 관련 조례

❍ 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(약칭: 장애인차별금지법) 제8조는 지방자치단체에는 장애인 및 장애인 관련자에 대한 차별을 방지하고 그들의 권리를 구제할 책임이 있으며, 차별 시정을 위한 적극적 조치를 하여야 한다고 명시하고 있다.[63] 이에 전라남도는 2010년 5월 전

60) 목포대 산학협력단(소금산업 실태조사), '전국 염전 세부현황(허가기준/가동기준별)'.

61) 대한민국헌법 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

62) 지방자치법 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다. ② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

제34조(조례 위반에 대한 과태료) ① 지방자치단체는 조례를 위반한 행위에 대하여 조례로써 1천만원 이하의 과태료를 정할 수 있다. ② 제1항에 따른 과태료는 해당 지방자치단체의 장이나 그 관할 구역의 지방자치단체의 장이 부과·징수한다.

국 지방자치단체 중 최초로 장애인 인권 보장에 관한 조례를 제정했으며[64] 2012년에는 인권 기본 조례를 제정했다. 이후 지속적인 법규 정비를 통해 도 차원의 인권보장제도를 운영하고 있다. 신안군 차원에서도 전라남도 차원의 조례에 대응되는 인권 기본 조례와 장애인 인권 보장에 관한 조례가 마련되어 있다.

1) 전라남도 차원

(1) 전라남도 인권 기본 조례

▌연혁 및 제·개정 이유

❍ 전라남도 인권 기본 조례는 2012년 7월 「전라남도 인권보장 및 증진에 관한 조례」라는 법규명으로 제정된 뒤 2015년 1월에 전부개정과 함께 「전라남도 인권 기본 조례」로 그 명칭이 바뀌었다. 2017년과 2020년에는 용어정비를 위한 일부개정을 거쳤다. 가장 최근에는 2022년 7월에 일부개정이 있었다. 이 개정은 2021년 11월 피고인 구속이 이루어진 사건인 이른바 '신안군 염전근로자 임금체불 사건'이 중요한 계기가 된 것으로 보인다.[65] 전라남도 측 보도자료에 의하면 신안 염전 근로자 관련 문제에 대응하기 위하여 "염전근로자 유관기관 합동 전수조사 정례화, 염전근로자 근로실태조사 연구용역 추진, 염전산업 근로환경 개선 관련 보조사업 추진, 도 인권 기본조례 개정"을 계획하고 있다고 밝혔고,[66] 도 인권 기본 조례 개정이 실천에 옮겨졌다. 그에 따라 도민인권침해구제위원회의 설치 및 위원회 소속 상임 보호관들의 업무에 관한 규정, 그리고 인권영향평가의 평가 주체 및 대상 등에 관한 규정이 신설되었다.

▌개요 및 주요 내용

❍ 조례는 총 35개 조문으로 구성되어 있다. 전라남도 도민의 인권보장 및 증진에 필요한 사항을 규정하여 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 주요 내용으로는 인권교육 실시나 관련 기관의 재정적 지원과 같은 도지사의 책무(제5조, 제8조 내지 제10조, 제22조), 도민 명예인권지킴이 운영(제8조), 도민인권침해구제위원회 관련 규정(제23조 내지 제32조)이 있다.

❍ 특히 2022년 7월에 관련 규정이 신설된 도민인권침해위원회는 상임 및 비상임 보호관으로 구

63) 장애인차별금지및권리구제등에관한법률 제8조(국가 및 지방자치단체의 의무) ①국가 및 지방자치단체는 장애인 및 장애인 관련자에 대한 모든 차별을 방지하고 차별받은 장애인 등의 권리를 구제할 책임이 있으며, 장애인 차별을 실질적으로 해소하기 위하여 이 법에서 규정한 차별 시정에 대하여 적극적인 조치를 하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 장애인 등에게 정당한 편의가 제공될 수 있도록 필요한 기술적 · 행정적 · 재정적 지원을 하여야 한다.

64) 박윤근 외, '전국 지방자치단체 장애인 인권조례 분석', 28.

65) 전라남도 인권 기본 조례 재정·개정 이유 https://www.law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=1715247&ordinId=2114721&chrClsCd=010202&urlMode=ordinRvsDocInfoR&gubun=ELIS

66) '전남도, 행복한 인권의 땅 전남' 실현한다', 전라남도 대표 누리집 보도자료 https://www.jeonnam.go.kr/M7116/boardView.do?seq=1950044&menuId=jeonnam0202000000

성하도록 되어 있고, 상임 보호관의 경우 도민이나 단체의 신청 또는 의뢰가 있지 않더라도 직권으로 인권침해행위가 있다고 판단한 경우에는 그 행위에 관한 상담, 조사, 권고의 업무를 할 수 있도록 규정되어 있다. 특히 제27조(구제조치 등의 권고)와 제28조(긴급구제 조치의 권고) 규정은 피해자가 활용할 가능성이 있는 조문이다.

제27조(구제조치 등의 권고) ① 구제위원회는 제26조에 따라 조사한 결과 인권침해행위 등이 일어났다고 판단할 때에는 조사대상기관 등의 장에게 다음 각 호의 사항을 권고할 수 있다.

1. 구제위원회가 결정한 구제조치의 이행
2. 제도 · 정책 · 내부규정 · 관행의 시정 또는 개선

② 구제위원회가 제1항에 따라 인권침해행위 등을 결정할 때에는 재적 보호관 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 구제위원회는 의결 내용을 도지사에게 통지하고, 도지사는 의결 내용을 신청인 · 피신청인 및 조사대상기관 등의 장에게 통지해야 한다.

④ 제3항에 따라 통지를 받은 조사대상기관 등의 장은 특별한 사유가 없으면 그 내용을 존중하여야 하며 다음 각 호에 따른 내용을 도지사에게 통보하여야 한다.

1. 조치계획: 통지를 받은 날부터 2주 이내
2. 조치결과: 통지를 받은 날부터 2개월 이내

⑤ 그 밖에 구제위원회의 운영 등에 필요한 사항은 도지사가 별도로 정한다.

제28조(긴급구제 조치의 권고) 구제위원회는 상담 · 조사 신청을 접수한 후 인권침해행위 등이 계속되고 있다는 상당한 개연성이 있고, 이를 방치할 경우 회복하기 어려운 피해가 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우 구제위원회의 결정 이전에 인권침해행위 등을 당한 사람(이하 “피해자”라 한다)의 신청에 의하여 또는 직권으로 피신청인, 해당 조사대상기관 등의 장에게 다음 각 호의 조치를 하도록 권고할 수 있다.

1. 의료, 급식, 의복 등의 제공
2. 장소, 시설, 자료 등에 대한 현장조사 및 감정 또는 다른 기관이 하는 검증 및 감정에 대한 참여
3. 인권침해행위 등의 중지
4. 인권침해 등을 하고 있다고 판단되는 사람을 피해자와 격리하는 조치
5. 그 밖에 피해자의 생명, 신체의 안전을 위하여 필요한 사항

❍ 적극적 조사와 구체조치와 관련한 근거를 마련한 것은 긍정적이나 현재 1명에 불과한 조사관 인력 확충, 상임인권보호관의 전문성 및 독립성 확보, 긴급분리를 가능하게 할 자원 연결, 관련 예산 확보 등이 해결되지 않는다면 조례의 개정으로는 아무런 변화도 이끌어낼 수 없을 것이다.

(2) 전라남도 장애인 차별금지 및 권익옹호에 관한 조례

▌연혁 및 제·개정 이유

❍ 전라남도 장애인 차별금지 및 권익옹호에 관한 조례(이하 “조례”라고 한다)는 2010년 「전라남도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례」라는 법규명으로 개정과 전부개정이 있은 후 여러번 일부개정을 거쳤다. 2019년 전부개정 후 지금의 모습이 되었다. 가장 최근인 2019년 전부개정이 있었던 이유는 “전라남도 내에 거주하는 장애인에 대한 차별과 장애인 학대를 방지하고, 행복한 삶을 추구할 수 있도록 필요한 사항을 정함으로써 완전한 사회참여와 평등실현을 보장하기 위함”이라고 공지되었다.[67]

▌개요 및 주요 내용

❍ 조례는 26개 조문으로 구성되어 있다. 장애인 차별과 장애인 학대 방지, 장애인에 대한 지원을 통해 장애인의 사회참여와 평등 실현에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 주요 내용으로는 앞서 언급한 피해자 지원에 더하여 장애인 차별금지 및 권익옹호 기본계획(이하 ”기본계획”이라 한다)과 시행계획을 수립 및 시행하고, 교육, 홍보 및 실태조사를 실시할 도지사의 책무(제3조 내지 제13조), 장애인권익옹호기관이나 장애인인권센터, 장애인쉼터와 같은 관련 기관 운영(제14조 내지 제17조), 관련 위원회 관련 규정(제18조 내지 제25조)이 있다. 특히 이 조례 제6조에서 규정한 기본계획을 수립하고 시행할 도지사의 책무에 따라 2025년에 만료 예정인 제3차 기본계획이 추진되고 있는 것으로 보인다.[68]

❍ 특히 가장 최근 2019년 개정으로 도지사가 장애인 학대 피해자에게 정착지원금을 지급하고(제12조), 피해자가 촉탁변호사에게 법률적 지원을 받을 수 있도록 지원하도록 하는 등(제13조) 도지사의 책무를 강화하는 방향의 내용이 추가되었다.

▌문제점 및 개선사항

❍ 문제는 조례는 마련해두었으나 예산을 동반한 지원정책 및 계획이 마련되어 있지 않으며, 특히 정착 지원금에 대한 규정은 두고 있으나 예산도 지원금을 신청할 절차도 마련되어 있지 않아 임대주택을 알아보면서 정착금을 신청하려고 했던 당사자가 결국 정착 지원금을 받는 것을 포기해야 했다. 법규가 번듯하게 있어도 이를 집행할 행정절차와 예산이 마련되지 않은 상태에서의 개정은 아무런 의미가 없음을 단적으로 보여주는 사례였다. 그러므로 예산을 동반한 지원정책과

67) ‘전라남도 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례 전부개정조례안’, 전라남도의회 입법예고 제2019-214호, 1.

68) ‘제3차 전라남도 장애인 차별금지 및 권익옹호 기본계획’ 사전 의견수렴 공고‘, 전라남도 대표 누리집 고시/공고 https://www.jeonnam.go.kr/J0203/boardView.do?seq=18665&infoReturn=&menuId=jeonnam0203000000&displayHeader=&searchType=&searchText=&pageIndex=1&boardId=J0203&displayHeader=

계획을 관련 시민단체의 의견을 들어 정기적으로 마련하고, 지원금 신청 절차 및 예산 확충이 시급하다.

2) 시, 군 차원

(1) 신안군 인권보장 및 증진에 관한 조례

▌연혁 및 제·개정 이유

❍ 신안군 인권보장 및 증진에 관한 조례(이하 “조례”라고 한다)는 2021년 말일에 제정되었다. 2021년 신안군에서 일어난 염전 근로자 인권침해 사건이 계기가 되었던 것으로 보인다.

▌개요 및 주요 내용

❍ 조례는 총 33개의 조문으로 구성되어 있다. 신안군 주민의 인권보장 및 증진, 인권이 존중되는 지역사회 실현에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조). 특히 제2조에서 “주민”의 범위에 신안군에 주소를 둔 사람 뿐만 아니라 신안군에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람까지 포함시킴으로써 인권침해 사건의 사각지대를 줄이고자 했다. 앞서 살펴본 조례들과 같이 기본계획과 시행계획에 관한 내용(제6조 내지 제7조), 위원회 설치에 관한 내용(제13조 내지 제22조)이 규정되어 있다.

❍ 특징적인 점은 인권침해 사건의 조사 및 조치에 관한 장을 따로 마련하여 사건의 진정부터 징계권고 및 행정처분의 내용까지 구체적으로 규정하고 있다는 점이다(제25조 내지 제32조). 특히 제31조에서는 인권침해가 심각하고 반복되는 사업장은 허가를 취소하거나 보조금을 전액 환수 조치할 수 있도록 명시하여 강력한 제재를 통한 인권침해 사건 근절에의 의지를 표명하고 있다.

> 제31조(고발, 징계권고 및 행정처분) ① 군수는 인권침해 사건을 조사한 결과 사건의 내용이 범죄행위에 해당하고, 이에 대하여 형사 처분이 필요하다고 인정하면 경찰 및 검찰에 그 내용을 고발하여야 한다.
> ② 군수는 인권침해 사건을 조사한 결과 인권침해 및 차별행위가 있다고 인정하면 피진정인 또는 인권침해에 책임이 있는 사람을 징계할 것을 해당 기관· 단체·사업체의 장에게 권고할 수 있다.
> ③ 제2항에 따라 군수로부터 권고를 받은 해당 기관· 단체·사업체의 장은 권고를 존중하여야 하며, 그 처분 결과를 군수에게 통지하여야 한다.
> ④ 군수는 인권침해 사건이 반복되고, 인권침해가 심각할 경우 군이 허가권을 행사하고 있는 해당 사업장에 대해서 허가를 취소할 수 있다.
> ⑤ 군수는 중대한 인권침해 사건이 발생한 사업장이 보조금 또는 지원금을 받는 기관, 단체, 사업장일 경우 보조금 또는 지원금 전액을 환수 조치할 수 있다.
> ⑥ 군수는 중대한 인권침해 사건이 발생하거나 반복된 기관, 단체, 사업장 등이 군의 지원금 또는 보조금을 받는 모든 사업에 대해 최소한 5년 이상 응모할 수 있는 자격을 박탈할 수 있다.

❍ 이 조례에서는 인권보장 및 증진을 위한 전반적인 업무를 맡을 조직으로서 “섬마을인권센터”를 둘 것을 정하고 있다. 섬마을인권센터의 업무로서 “군의 지원금, 보조금을 받는 사업자에서의 인권침해”, “군에 소재하는 사업장에서의 인권침해”에 대해 상담과 조사를 할 수 있도록 했다. 이 점에서 지자체가 염전과 같은 사업장에서의 인권침해 문제에 대해 문제의식을 갖고 있음이 드러난다. 또한 인권센터의 운영을 위해서 섬마을인권센터에는 “섬마을인권보호관”을 두도록 했다. 그러나 그것이 보여주기식 행정으로 그쳐서는 안되고 인권보호관의 독립적이고 전문적인 운영, 예산 확보, 고발 징계권고 이후 적극적 행정처분으로 이어져야 할 것이고, 정기적이고 실효적인 인권모니터링과 실태조사를 통한 점검이 필요하다.

제4장 섬마을인권센터

제23조(인권센터 설치 및 기능) ① 군수는 인권보장 및 증진을 위한 정책 개발과 집행, 기본계획의 수립과 실행 등을 수행하기 위한 신안군 섬마을인권센터(이하 “인권센터”라 한다)를 둔다.

② 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 주민의 인권보장 및 증진을 위한 법령 · 제도 · 정책 · 관행 등의 조사 · 연구 및 개선
2. 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립 · 시행
3. 인권교육 시행 및 프로그램 개발 · 홍보
4. 다음 각 목에서 규정하는 인권침해 진정 · 제보 · 인지 사항 등에 대한 상담 · 조사

가. 군이 진행하는 사업 또는 정책으로 인한 인권침해

나. 군 소속공무원에 의한 인권침해

다. 군이 지도 · 감독하는 시설 등에서의 인권침해

라. 군의 지원금, 보조금을 받는 사업장에서의 인권침해

마. 군에 소재하는 사업장에서의 인권침해

5. 주민의 인권침해 사안에 관한 상담
6. 인권상황 실태조사에 관한 사항
7. 인권영향평가 실시에 관한 사항
8. 인권지수 연구 · 개발에 관한 사항
9. 인권백서 발간에 관한 사항
10. 위원회의 위원장 또는 재적위원 1/3 이상이 의결하여 요청하는 사항
11. 그 밖에 인권증진을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사항

제24조(인권센터의 운영) ① 인권센터에는 센터장을 포함하여 최소 5명의 섬마을인권보호관(이하 “보호관”이라 한다)을 둔다.

② 보호관은 인권분야에 전문지식이 있는 사람으로, 인권센터에 상담이나 진정이 접수된 사항 및 군수 또는 위원회가 의뢰한 사항과 관련하여 인권침해 사항을 조사할 수 있다.

③ 군수는 인권센터의 운영과 활동에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

④ 군수는 필요한 경우 인권센터 업무를 외부 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있으며, 매년 수탁 기관 · 단체의 추진실적을 평가하여 공개하여야 한다. 이 경우 위탁에 필요한 사항은 「신안군 사무의 민간위탁 촉진 및 관리 조례」를 준용한다.

⑤ 그 밖에 인권센터의 설치 · 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

(2) 신안군 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례

▌연혁 및 제·개정 이유

❍ 신안군 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례는 2014년에 제정되어 2017년, 2018년, 2019년에 일부개정을 거쳤다. 2014년에 이 조례가 제정된 것은 당시의 인권침해 사건이 계기가 되었다. 신안군은 이 조례를 통해 장애인 인권침해 사건을 예방하고 재발을 방지하고자 했다.[69] 가장 최근인 2019년의 일부개정에서는 주로 "그 밖에 군수가 필요하다고 인정하는 사항"에 대하여도 시행계획을 수립할 수 있게 하거나 군수의 권한으로 지원을 할 수 있는 가능성을 확대시킬 수 있도록 했다. 말하자면, 보다 적극적인 구제 조치를 위한 규정들이 추가되었다. 나아가 인권침해 사건과 관련된 구체적인 제도 마련을 위하여 포상금제와 보조금 지원 대상 배제의 규정이 신설되었다.

▌개요 및 주요 내용

❍ 조례는 삭제된 조문을 포함하여 20개의 조문으로 구성되어 있다. 장애인의 사회참여와 평등권 실현을 통한 인간으로서의 존엄과 가치 구현을 목적으로 하며(제1조) 장애인차별금지법에 의거함을 명시하고 있다. 전라남도 차원의 조례와 비교해보았을 때, 신안군의 경우 법규의 목적에서 장애인의 학대에 대하여는 직접적으로 언급하고 있지 않다. 그러나 사회참여와 평등권 실현이라는 방향은 도 차원의 조례와 같이하고 있음을 알 수 있다.

❍ 기본계획과 시행계획 수립 및 실시, 교육과 홍보, 위원회 설치 등의 내용은 전라남도 차원 또는 타 지자체의 장애인 인권 조례와 크게 다르지 않다. 한편 인권침해 피해자 보호 및 지원(제10조의2), 포상금제 운영(제10조의3), 지원배제(제10조의4) 규정은 특징적이다. 특히 인권침해 피해자의 범위에 미등록 장애인까지 포함되게 했고, 포상금을 지급하는 신고 내용에 "천일염 사업장"을 명시하고 있다. 또한 "장애인 대상 인권침해, 임금체불, 가혹행위, 국가지급 수당 횡령"과 같이 신고할 수 있는 사실을 구체적으로 나열하기도 했다. 이 점에서 특히 염전 노동자 인권침해 사건을 염두에 두고 군 차원의 강력한 대응 조치를 궁구했음이 드러난다. 그러나 2014년에도 처벌을 받은 적이 있던 가해자가 현재에도 소금사업을 하고 있으면서 장애인 노동력 착취가 반복되고 있는 사실을 놓고 보면, 이 조례가 실질적으로 가동되어 교육과 보조금 배제 등의 적극적 행정이 이루어지고 있는지가 의심되는 상황이며, 동시에 이러한 조례 제정으로 그쳐서는 안되는 이유를 보여준다. 보여주기식 검사나, 미온적인 행정 대응이 아니라 실효적인 실태조사와 적극적인 행정대응이 이루어져야 한다.

---

69) 전남타임스, '"신안군 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례"제정, http://www.jntimes.kr/news/articleView.html?idxno=6602

제10조의2(인권침해 피해자 보호 및 지원) 군수는 관내 장애인 및 미등록 장애인의 인권이 침해되었다고 판단되거나 그 가능성이 상당하다고 판단될 경우에는 피해 장애인에게 다음 각 호에 해당하는 지원을 하여야 한다.

1. 장애인시설 등 긴급 입소 지원
2. 신체적·정신적 피해에 따른 의료비
3. 장애등록에 따른 진단비 및 검사비
4. 임시 생계비 및 생활필수품
5. 인권침해 피해자 심리치료 및 정서지원 프로그램 경비
6. 장애인 일자리 연계 지원
7. 그 밖에 인권침해 예방 및 피해자 보호 지원을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사항

제10조의3(포상금제 운영) 군수는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 인권침해가 사실로 확인된 경우에는 신고한 사람에게 3백만원의 범위에서 포상금을 지급할 수 있다.

1. 신안군에서 거주하는 장애인 학대, 차별 및 인권을 침해하는 사람을 신고한 경우
2. 농업, 수산업, 천일염 사업장 및 그 외 개인 사업장에서 근로하는 장애인 대상 인권침해 및 임금체불, 가혹행위, 국가지급 수당(기초생활 보장급여, 장애수당, 장애연금 등)횡령 등의 사실을 신고한 경우

제10조의4(지원배제) 군수는 제10조의3제2호의 사실로 인하여 형사처벌(기소유예를 포함한다)을 받거나 그 위반행위가 객관적으로 확인되는 개인이나 그를 대표자(실질적인 대표자를 포함한다)로 하는 법인이나 단체는 신안군 보조금 지원 대상에서 3년간 배제할 수 있다.

나. 염전·소금 관련 조례

❍ 앞선 판결문 분석 결과, 장애인 혹은 비장애인의 노동 착취 문제는 어선이나 농장 등 여러 장소에서 발생하였으나, 염전주에 의한 염부의 노동력 착취와 학대의 경우가 가장 많았다. 이에 염전 관련 법령을 살펴봄으로써 유사 범죄가 근절되지 못하게 막는 천일염 산업의 특성이나 염전 노동의 구조적 문제를 파악해보고자 한다. 특히 전국에서 염전이 가장 많이 소재한 전라남도와 신안군의 염전 및 천일염 관련 조례에 집중한다. 이들을 다른 지역의 유사한 조례와 비교하는 방법을 통해 지역사회의 염전 및 천일염 산업에 대한 문제의식 및 대응 방법을 알아보고자 한다.

❍ 소금산업진흥법 제2조 제4호에 의하면 천일염은 “염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 생산하는 소금을 말하며, 이를 분쇄·세척·탈수한 소금을 포함”하는 것으로 정의된다. 바닷물의 자연 증발이 필요하다는 지역적 특성 등에 의해 천일염의 생산은 전라남도라는 특정 지역에 집중적으로 분포하였다. 또한 큰 규모의 업체가 생산을 주도하지 않고 생산자가 영세한 생산 체계가 형성되어 있다. 나아가 생산 원가 내역 중에서는 인건비가 차지하는 금액과 비율이 가장 높은 것으로 분석된다.

❍ 이런 점들로부터 소금 산업은 통제가 어려운 개별 생산자가 여러 비용 중에서도 특히 인건비를 최대한 줄여 이익을 극대화하려는 유인이 생기는 산업이라고 정리할 수 있다. 여기에 임금체불과 노동력 착취 문제가 반복되는 원인이 있을 것으로 추측할 수 있다.[70]

1) 전라남도 천일염산업 육성 조례

▌연혁 및 제·개정 이유

❍ 전라남도 천일염산업 육성 조례는 전라남도의 천일염 산업 활성화와 지역 경제 발전 이바지를 목적으로 하는 조례이다(제1조). 2011년에 제정되어 2020년에 마지막 일부개정을 거쳐 지금의 모습이 되었다. 마지막 개정의 주요 내용은 의회 의원 수의 변동으로[71] 본고의 관심사는 아니다.

▌법령 비교

❍ 전라남도를 제외하고 천일염 산업 또는 소금 산업에 관한 지자체 조례를 가지고 있는 도는 전라북도와 충청남도, 경상북도가 있다. 이들 조례의 주요 내용을 발췌하여 비교하면 아래 표와 같다. 전라남도의 관련 조례가 제정된지 가장 오래되었으며 조문의 수가 가장 많다는 점이 특징적이고, 주요 내용에는 큰 차이가 없다.

[표 39] 도 차원 천일염 및 소금산업 관련 조례 비교

구분	전라남도	전라북도	충청남도	경상북도
법규명	전라남도 천일염산업 육성 조례	전라북도 천일염산업 육성 조례	충청남도 천일염산업 육성 조례	경상북도 소금산업 진흥 조례
연혁(차례로 제정된 해, 마지막으로 개정된 해)	2011, 2020	2015, 2021	2019, 개정 없었음	2021, 개정 없었음
구성	21조	17조	18조	8조
목적	- 제1조(목적) - 전라남도 생산 - 천일염 대상	- 제1조(목적) - 「소금산업 진흥법」에 따라 - 전라북도 생산 천일염 대상	- 제1조(목적) - 충청남도 생산 천일염 대상	- 제1조(목적) - 경상북도 소금산업의 발전 및 경쟁력 강화

70) 한재환, 최병옥, '천일염산업의 현황과 정책과제', 한국농촌경제연구원, 2010, 21-22면
71) '전라남도 천일염산업 육성 조례 일부개정조례안 입법예고', 전라남도 의회 조례안 예고 https://www.jnassembly.go.kr/board.es?mid=a10606000000&bid=0028
72) ② 육성계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 천일염 산업의 정책목표 및 기본방향

구분	전라남도	전라북도	충청남도	경상북도
도지사의 책무	– 제3조(도지사의 책무) – 종합적 시책 추진하여야 한다.	– 제3조(도지사 및 천일염 생산자의 책무) – 종합적 시책 추진하여야 한다.	– 제3조(도지사의 책무) – 종합적 시책 추진하여야 한다.	– 제3조(도지사 등의 책무) – 시책을 수립, 시행하여야 한다.
생산자의 의무	– 제4조(생산자의 의무) – 전통적이고 환경친화적인 방식으로 안전한 천일염 생산과 위생적인 염전의 관리를 위하여 노력해야 한다.	– 제3조(도지사 및 천일염 생산자의 책무) – 전라남도와 내용 같음	– 제4조(생산자의 의무) – 전라남도와 내용 같음	
민간단체의 역할	–제5조(민간단체의 역할) – 전라남도의 천일염 시책에 협조하고 천일염 생산자와 가공업자에게 교육·훈련·환경 친화적인 생산기술 지도 등을 실시	– 별도 규정 없음	–제5조(민간단체의 역할) – 전라남도와 내용 같음	

2. 염전 주변 환경 분석 및 오염 방지대책
3. 노후 해주·소금창고 실태 및 친환경 소재 이용 시설 개선
4. 천일염 품질인증 확대 및 안전관리 강화
5. 전문인력 양성 및 연구·개발 활성화
6. 생산비 절감을 위한 기술개발 및 조직화 촉진
7. 수출 및 소비촉진을 위한 제품 개발, 우수성 홍보
8. 소요되는 재원의 조달방안
9. 그 밖에 천일염 산업의 발전을 위하여 도지사가 필요로 하는 사항

구분	전라남도	전라북도	충청남도	경상북도
천일염/소금산업 육성계획	- 근거 조항 명시 안함 - 육성계획에 포함되어야 하는 사항 나열[72]	- 근거 조항 명시 안함 - 육성계획에 포함되어야 하는 사항 나열	- 근거 조항 명시 -「소금산업 진흥법」 제5조제1항에 따른 소금산업진흥 기본계획과 같은 법 같은 조 제4항에 따른 소금산업 발전 시행계획 - 육성계획에 포함되어야 하는 사항 나열	

2) 신안군 천일염 산업육성 지원에 관한 조례

▌연혁 및 제·개정 이유

❍ 신안군 천일염 산업육성 지원에 관한 조례는 도 차원의 조례와 마찬가지로 천일염산업의 활성화와 지역경제 발전에 이바지함을 목적으로 하는 조례이다(제1조). 2008년에 제정되어 2015년 전부개정을 거쳤다. 가장 최근에는 신안군 지방보조금 관리 조례의 전부개정에 따라 2021년 7월에 마지막 일부개정이 있었다.

❍ 이 조례의 경우 2017년의 일부개정 조례안에 주목할 필요가 있다. 조례안 입법예고에 따르면, "염전 종사자에 대한 가혹행위, 임금체불 등 인권침해 사례 해소를 위해 보조금 지원배제 규정을 강화"하겠다는 이유로 당시의 일부개정이 이루어졌기 때문이다. 또한 제4조에서는 천일염생산자가 지켜야 하는 천일염 생산시기를 매년 3월 28일부터 10월 15일까지로 규정하고 있는데, 종전에는 이 생산시기의 준수 여부에 있어 생산자에게 자율이 있었다면, 개정 후 준수가 의무가 되었다.[73]

73) '"천일염 생산 3월28-10월15일"...신안군 안지키면 지원 배제', https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2016/01/17991/

제4조(생산자의 의무) ① 천일염 생산자는 전통적이고 환경친화적인 방식으로 안전한 천일염 생산과 위생적인 염전의 관리를 위하여 노력해야 한다. ② 천일염생산자는 깨끗하고 품질이 우수한 천일염 생산을 위하여 천일염 생산시기(매년 3. 28 ~ 10. 15)를 준수하여야 한다.

▌법령 비교

❍ 신안군을 제외하고 천일염산업 관련 조례가 존재하는 군 차원의 지자체에는 고창군, 해남군, 영광군이 있다. 이들 조례의 주요 내용을 발췌하여 비교하면 아래와 같다. 역시 신안군 조례가 가장 오래되었다. 가장 최근인 2021년 12월에 제정된 고창군의 조례와 2021년 7월에 마지막으로 개정된 신안군의 조례가 가장 유사하다. 한편 신안군 조례의 경우에는 육성 대상으로 삼는 천일염이 신안군에 국한되지 않는다면, 고창군 조례의 경우 고창군 내에서 생산되는 천일염을 육성 및 지원의 대상으로 명시했다는 점이 다르다. 또한 신안군은 천일염 생산시기와 민간단체의 역할을 규정했지만 고창군을 그렇지 않았다는 점이 눈에 띈다. 신안군 조례에는 다른 지역 조례에는 없는 포상금제가 존재하며 지원금 배제의 사례가 가장 많다는 점도 그러하다. 도 차원의 염전 관련 조례 비교 결과와 달리, 다른 지역과 신안군의 천일염 관련 조례 사이의 내용적 차이가 잘 드러난다.

[표 40] 군 차원 천일염 및 소금산업 관련 조례 비교

구분	고창군	신안군	해남군	영광군
법규명	고창군 천일염산업 육성 지원에 관한 조례	신안군 천일염산업 육성 지원에 관한 조례	해남군 천일염산업 육성 조례	영광군 천일염산업 육성 지원에 관한 조례
연혁(차례로 제정된 해, 가장 최근애 개정된 해)	2021년 12월, 개정 없었음	2008년, 2021년 7월	2019년, 개정 없었음	2014년, 2018년
구성	18조	19조	15조	11조
목적	- 제1조 - 「소금산업 진흥법」에 의거함 - 고창군 생산 천일염을 대상으로 함	- 제1조 - 천일염 일반을 대상으로 함(천일염을 세계적 명품으로 브랜드화하고자 함)	- 제1조 - 천일염 일반을 대상으로 함	- 제1조 - 영광군 생산 천일염을 대상으로 함

구분	고창군	신안군	해남군	영광군
재정적 지원	- 제3조(군수의 책무) - 군 재정 여건 등을 감안하여 이에 필요한 재정을 지원할 수 있다. - 강행규정 없음	- 제3조(군수의 책무)에는 없음 - 제7조(시책 발굴 및 지원) 군수는 … 신안군 재정 여건 등을 고려하여 천일염 관련 사업 등에 최대한 지원될 수 있도록 조치 방안을 마련하여야 한다. - 제8조(보조금 지원) 군수는 예산의 범위에서 천일염 생산자·민간단체 등에 보조금을 지원할 수 있으며, …	- 제3조(군수의 책무) - 해남군 재정 여건 등을 고려하여 천일염 관련 사업 등에 최대한 지원될 수 있도록 조치 방안을 마련하여야 한다.	-제3조(재정지원) 영광군수는 천일염 관련 사업 등에 최대한 재정지원을 할 수 있다. - 강행규정 없음
생산자의 의무 및 생산시기 규정	- 제4조 - 생산시기 별도규정 없음	- 제4조 - 천일염 생산시기(매년 3. 28 ~ 10. 15)를 준수하여야 한다.	- 제4조 - 천일염 생산시기(매년 3. 28 ~ 10. 15)를 준수하여야 한다.	- 생산시기 별도 규정 없음

구분	고창군	신안군	해남군	영광군
민간단체의 역할	- 별도 규정 없음	-제5조(민간단체의 역할) - 신안군의 천일염 시책에 협조, 천일염 생산자와 가공업자에게 교육·훈련·환경 친화적인 생산기술지도	-제5조(민간단체) - 해남군의 천일염 시책에 협조하고 … (이하 신안군 규정과 같음)	- 별도 규정 없음
지원배제	-제8조(지원배제) - 2. 염전근로자의 자유의사에 어긋나는 근로강요행위가 적발되어 관계기관으로부터 형사처벌 및 위반사항을 통보 받은 자	-제12조(지원배제) - 3. 인권침해 및 임금체불, 가혹행위, 국가지급 수당 횡령 등으로 관계기관으로부터 형사처벌 및 위반사항을 통보 받은 자 : 3년 (개정 2017.10.19.) - 4. 천일염 생산시기를 준수하지 않는 자 : 2년	-제9조(지원배제) - 3. 인권침해 및 임금체불, 가혹행위, 국가지급 수당 횡령 등으로 관계기관으로부터 형사처벌 및 위반사항을 통보 받은 자 - 4. 천일염 생산시기를 준수하지 않는 자	-제6조(지원배제) - 3. 3개월 이상 임금체불, 학대 등 염전근로자 인권을 유린한 자 : 5년 - 4. 천일염 산업과 관련한 언론보도 등 사회적 지탄을 받아 법적 처벌을 받은 자 : 5년
천일염산업 육성계획	- 별도 규정 없음	-제6조(천일염산업 육성계획)	-제10조(천일염산업육성추진위원회) -천일염산업육성계획에 대한 언급 있음	- 별도 규정 없음
포상금제	- 별도 규정 없음	-제17조(포상금제 운영) - 유해약품 사용 신고자, 수입산 소금 둔갑 출하 신고자	- 별도 규정 없음	- 별도 규정 없음

다. 개선방향

❍ 지금까지 전라남도와 신안군의 장애·인권와 관련된 조례와 염전·소금과 관련된 조례를 살펴보았다. 이 절에서는 지역사회의 염전 노동자 인권침해 문제의 근절을 위해 지자체에서 채택할 필요가 있는 개선안과 개선방향에 대해 논하고자 한다.

1) 인권 행정 및 인권 교육 의무화

❍ 조례의 내용과 무관하게 모두 적용될 수 있는 개선안으로, 법규 개정 시 조문의 서술어를 수정하는 방법이 있다. 법 조문은 어떤 서술어를 사용하는가에 따라 임의조항의 성격에 가까워지기도 하고 강제조항의 성격에 가까워지기도 한다. 이를테면 '노력해야 한다', '(조치)할 수 있다'와 같은 표현이 쓰인 조문은 해당 조문의 강제성이 약화되지만, '(조치를) 하여야 한다', '(전문가의 의견을) 들어야 한다'와 같은 표현이 쓰이면 강제성이 강화된다. 대표적으로 전라남도 인권 기본 조례 제5조 제1항과 제9조 제1항에는 두 가지 유형의 서술을 모두 찾아볼 수 있다.

> 제5조(도지사의 책무) ① 전라남도지사(이하 "도지사"라 한다)는 도민의 인권보장 및 증진을 위하여 노력하여야 하고, 관련 정책을 발굴하여 이에 필요한 행정 및 재정적 조치를 하여야 한다.
> 제9조(인권교육) ① 도지사는 소속 공무원을 포함한 모든 직원(도지사의 지도감독을 받는 법인이나 단체의 업무에 종사하는 사람을 포함한다)에 대하여 매년 1회 이상 인권교육을 실시하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육을 시행할 수 있도록 권장하여야 한다.

❍ 지자체는 조례의 목적이라고 명시한 도민 또는 주민의 인권보장과 지역사회 장애인의 인권보장에 진정으로 이바지하고자 한다면, 최소한 도지사나 군수와 같은 지방자치단체장의 책무를 규정하는 조항에서는 '하여야 한다'와 같은 서술어를 적극적으로 사용하여 지방자치단체장의 의무를 강화해야 할 것이다.

2) 기본계획 이행을 위한 모니터링의 필요성

❍ 장애·인권 관련 조례의 경우, 전라남도와 신안군은 이미 인권 기본 조례가 마련되어 있다는 점에서 그렇지 않은 지자체보다 인권보장에 적극적이라고 말할 수 있다. 허나 해당 지역사회에서 인권침해 사건은 근절되지 못하고 반복되고 있다. 이는 조례의 제정만으로는 인권 보호라는 목적 달성에 충분하지 않았음을 말한다. 조례의 제정에서 그치지 않고 현실적인 실천으로까지 나아가는 것이 중요하다.

❍ 국가인권위원회에서는 2012년 지자체의 인권 기본 조례 제정을 돕기 위해 인권 기본 조례 표준안을 제시했다. 여기에는 인권 기본계획의 수립에 대한 내용이 포함되어 있다. 이에 따라 전라남도와 신안군의 조례는 표준안을 따라 기본계획 수립에 대한 규정을 조례에 포함시켰다. 그

러나 기본계획의 수립과 이행은 별개의 문제다. 지속적인 요청과 다른 권력기구의 감시 없이는 계획대로 이행되기 어려운 경우가 많다. 이때 지자체는 주체적으로 국가인권위원회에 자신의 기본계획 이행을 감독하고 모니터링해줄 것을 요청함으로써 계획의 현실화를 위해 애써야 할 것이다.

3) 피해자 지원 관련 규정 확대

❍ 전체적으로 피해자 관련 규정이 더 추가되고 구체화될 필요성이 있다. 전라남도인권기본조례에서 긴급분리 등에 관한 내용이 반영된 구제조치가 명시된 것과, 신안군 인권보장 및 증진에 관한 조례 제31조와 같이 가해자의 행위를 제재하는 규정이 포함된 조례가 제정되고 있다는 점은 긍정적이다. 그러나 긴급분리 이후 피해자가 지역사회에서 살아나갈 수 있도록 하는 부분에 있어 피해자 차원에서의 보호 및 구제, 지원에 관련된 규정은 양적으로나 질적으로나 미비한 실정이다.

❍ 이러한 문제의 보완을 위해서는 대구광역시 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 조례, 광주광역시 성매매피해자 등의 인권보호 및 자립·자활지원 조례 등을 참고할 만하다. 성매매 피해는 사회적 약자가 주로 피해자가 되고, 특정 지역사회에서 반복해서 일어나며, 국가나 정부 차원보다 지자체 차원에서 해결해야 하는 문제라는 점에서 장애인 노동력 착취 문제와 유사한 구조를 갖는다. 광주광역시 조례의 경우 성매매 피해에 대한 실태조사, 성매매피해자의 인권보호 및 자립, 자활을 위한 상담, 생계유지, 주거 및 직업훈련 지원, 관련 시설의 설치 및 운영 등을 할 수 있는 근거조문을 두고 있다. 참고용으로 전문을 첨부한다.

광주광역시 성매매피해자 등의 인권보호 및 자립·자활지원 조례

[시행 2017. 11. 15.] [광주광역시조례 제4989호, 2017. 11. 15., 제정]

광주광역시

제1조(목적) 이 조례는 광주광역시 관내 성매매집결지를 정비함에 있어 해당 집결지의 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한 사람의 인권을 보호하고 자립 · 자활을 지원하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “성매매”란 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 행위를 말한다.
2. “성매매피해자”란 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 사람을 말한다.
3. “성매매집결지”란 등록 유무 및 영업 형태에 관계없이 성매매 알선과 행위가 주된 목적인 업소들이 밀집하여 지역사회에서 사창가, 창녀촌, 홍등가 등으로 인지되는 지역을 말한다.

제3조(시장의 책무) 광주광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 성매매집결지의 성매매피해자 및 성을 파는 행위를 한 사람(이하 “성매매피해자 등”이라 한다)의 인권보호와 자립 · 자활을 위하여 필요한 제도와 여건을

조성하고, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다.

제4조(실태조사) ① 시장은「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」제4조에 따른 성매매 실태에 관한 종합보고서를 고려하여 광주광역시 관내 성매매 실태를 3년마다 조사하여야 한다.

② 시장은 제1항에 따른 실태조사를 관련 기관 · 단체에 위탁할 수 있다.

제5조(성매매집결지) ① 광주광역시 성매매집결지는 광주광역시 동구 대인동 및 광주광역시 서구 양동의 성매매집결지로 한다.

② 시장은 제4조에 따른 실태조사의 결과를 바탕으로 제10조에 따른 성매매피해자 지원 위원회의 의결을 거쳐 광주광역시 성매매집결지를 추가로 지정하거나 변경할 수 있다.

제6조(지원사업) ① 시장은 성매매피해자 등의 인권보호 및 자립 · 자활을 위하여 다음 각 호의 사업(이하 "지원사업"이라 한다)을 실시할 수 있다.

1. 성매매피해자 등에 대한 상담, 생계유지, 주거 및 직업훈련 지원
2. 성매매피해자 등의 인권보호 및 자립 · 자활을 지원하기 위한 시설의 설치 · 운영
3. 그 밖에 성매매피해자 등의 인권보호 및 자립 · 자활을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 효율적인 지원사업의 추진을 위하여 필요한 경우 지원사업의 일부를 광주광역시 자치구에 위임하거나 관련 기관 · 단체에 위탁할 수 있다.

제7조(지원대상자) ① 이 조례에 따른 지원대상자는 광주광역시 성매매집결지에서 성매매피해자 등으로 조사된 사람 중 본인의 신청을 받아 시장이 선정한다.

② 제1항에 따른 신청방법, 조사 및 지원대상자 선정에 관한 세부적인 기준 · 절차에 관한 사항은 시장이 따로 정한다.

제8조(지원 및 관리) ① 시장은 지원대상자가 선정되면 상담을 통하여 지원방법과 지원기간을 포함한 지원계획을 수립하여야 한다.

② 시장은 지원의 목적달성을 위하여 지원대상자의 생활실태를 지속적으로 관리하여야 한다.

제9조(지원중지 등) 시장은 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 조례에 따른 지원을 받은 대상자에 대하여 즉시 지원을 중지하고, 지원금을 환수하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제10조(성매매피해자 지원 위원회) 시장은 성매매피해자 등의 인권보호 및 자립 · 자활의 지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의 · 의결하기 위하여 광주광역시 성매매피해자 지원 위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다.

1. 광주광역시 성매매집결지의 지정 · 변경에 관한 사항
2. 지원사업의 추진에 관한 사항
3. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

제11조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명을 포함한 11명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 공무원이 아닌 위원 중에서 호선한다.

③ 당연직 위원은 성매매피해자 등의 지원 업무를 담당하는 실 · 국장이 되고, 위촉직 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 시장이 위촉한다.

1. 여성인권 분야의 전문가로서 학식과 경험이 풍부한 사람
2. 여성인권 분야의 시민단체 및 기관의 대표자
3. 광주광역시의회 의원
4. 성매매피해자 등의 지원 업무를 담당하는 광주광역시 자치구 공무원

④ 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임위원

임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 위원회 업무의 원활한 추진을 위하여 간사 1명을 두며, 간사는 성매매피해자 등의 지원 업무 담당사무관이 된다.

제12조(위원회의 운영) ① 위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원회의 회의는 위원장이 소집하며, 정기회의는 연 1회 개최하고 임시회의는 필요한 경우 수시로 개최한다.

③ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 위원회의 운영에 관하여 이 조례에서 정하지 않은 사항은 「광주광역시 각종 위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」를 준용한다.

제13조(협력체계의 구축) 시장은 성매매집결지의 성매매피해자 등에 대한 보호, 치료, 탈성매매를 위한 모든 과정에서 자립 · 자활지원 관련 기관 · 단체, 의료기관, 교육기관, 법률 · 수사기관 등 지역사회 관계 기관 간의 긴밀한 협력체계를 구축하여야 한다.

제14조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙 〈2017.11.15〉

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

❍ 염전 노동력 착취 사건의 피해자 역시 염전에서 탈출하였거나 법적 절차에 따라 가해자로부터 분리된 뒤에는 지자체 차원에서의 구체적이고 실질적인 지원을 받을 수 있어야 한다. 앞선 판결문 분석을 참고하면, 피해자들이 가해자들로부터 숙식을 제공받았다는 점이 형량을 낮추는 요소 중 하나로 작동하고 있음을 알 수 있었다. 만약 피해자들에게 지자체 차원에서의 지원이 이루어지지 않으면, 생계를 유지할 수 없게 되거나 새로운 직업을 찾지 못한 피해자들은 그나마 숙식을 해결할 수 있다는 이유로 가해자가 운영하는 염전 사업장으로 돌아가는 일이 반복될 것이다. 한편, 염전 노동력 착취 피해가 장애인에게만 일어나는 것이 아니고 학력, 경제적인 문제 등으로 인하여 취약한 상황에 있는 사람에게도 발생한다. 그래서 장애가 없는 경우에는 장애 관련 사회복지, 장애 관련 조례 등으로부터 지원을 받을 수가 없고 지역 사회 재정착이 어려워져 다시 재유입하게 될 가능성이 높다. 그러므로 전체 노동력 착취 피해자 보호를 위한 별도의 인권보호 및 자립 자활지원 관련 조례를 제정하여 어떤 사람도 배제되지 않도록 하는 지원의 근거가 마련되어야 한다.

❍ 광주광역시 성매매 피해자 지원 조례를 참고하여, ‘신안군 염전 노동력 착취 피해자의 인권보호 및 자립, 자활지원 조례’를 제정하고, 염전 노동력 착취 피해자에 대한 상담, 생계유지, 주거 및 직업훈련 지원 등을 할 수 있는 근거조문을 두고, 피해자를 지원하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 그 예시로 조례제정안을 마지막에 첨부한다.

4) 천일염 생산자 관리 감독 관련 규정 강화

❍ 전라남도 천일염산업 육성 조례는 천일염산업 육성계획에 관한 규정에서 육성계획에 포함되어야 하는 사항을 나열하고 있다. 여기에는 염전 주변 환경 보호, 기술 및 제품 개발에 대한 내용은 포함되어 있다. 그러나 천일염 생산을 위해 투입되는 노동자와 노동력에 관한 내용은 없다. 그러나 지자체가 반복되는 염전 노동자 인권침해 사건이 지역사회의 이미지를 타락시키고 천일염산업에 대한 신뢰를 낮추어 천일염산업 육성에 부정적 영향을 끼칠 수 있음은 명백하다. 그렇다면 천일염 생산을 위해 동원되는 노동자에게 합당한 임금이 지불되고 있는지, 생산자나 염주로부터의 학대나 횡령은 없는지 생산자를 관리 감독해야 한다는 내용이 육성계획에도 포함될 수 있도록 규정을 신설해야 할 것이다.

5) 포상금제도 운영 확대

❍ 신안군 천일염 산업육성 지원에 관한 조례의 경우 포상금제를 규정하고 있다는 점이 타 지역 조례와의 대표적인 차이점이었다. 현행 조례에서 포상금을 지원하는 경우는 2가지가 있다. 첫째는 천일염 생산 시 농약과 같은 유해약품을 사용하는 사람을 신고한 경우이다. 둘째는 수입산 소금을 신안천일염으로 둔갑해서 출하하는 사람을 신고한 경우이다.

❍ 신안군은 전국에서 염전이 가장 많이, 그리고 넓게 소재한 지역이라는 점에서 지자체 차원의 관리 감독만으로 관련 범죄를 근절하겠다는 것은 현실성이 떨어진다. 이 조례에서 규정한 포상금제의 포상금 지원 대상에 인권침해나 임금체불이 일어난 사업장을 신고한 사람도 포함시켜야 한다. 그렇게 되면 지자체의 감시가 닿지 않는 염전의 상황도 점검할 수 있다. 또한 지역사회 구성원이 직접 관련 범죄 근절에 기여할 수 있도록 만들 수 있다.

❍ 특히 다른 지역이 아닌 신안군에서는 2014년과 2021년에 중대한 염전 노동자 인권침해 사건이 발생했으며 두 사건 외에도 염전 관련 범죄가 반복적으로 발생하고 있는 실정이다. 천일염의 명품화 및 브랜드화를 목적으로 하는 조례라고 할지라도 염전에서의 범죄 근절을 위한 규정을 적극적으로 신설하는 것은 전혀 지나친 조치가 아니다.

[조례 제정안 예시]

전라남도 노동력 착취 및 인신매매 피해자 등의 인권보호 및 자립·자활지원 조례

전라남도

제1조(목적) 이 조례는 신안군에서 노동력 착취 또는 인신매매를 당한 피해자의 인권을 보호하고 자립 · 자활을 지원하여 인권증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “염전”이란 소금을 생산하기 위하여 바닷물을 저장하는 저수지, 바닷물을 농축하는 자연증발지, 소금을 결정시키는 결정지 등을 지닌 지면을 말하며, 해주(함수 저장고), 소금창고, 용수로, 배수로 등의 부대시설을 포함한다.
2. “노동력 착취”란 노동자에 대한 인권침해, 가혹행위, 준사기, 임금미지급 등의 행위로 노동력에 대한 정당한 대가를 지급하지 않는 행위를 말한다.
3. “인신매매”란 ‘인신매매등방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(이하 “인신매매방지법”)’ 제2조 제1호에 따른 행위를 말한다.

제3조(군수의 책무) 신안군수(이하 “군수”라 한다)은 신안군에서 발생한 노동력 착취 또는 인신매매 피해자(이하 “착취 피해자”라 한다)의 인권보호와 자립 · 자활을 위하여 필요한 제도와 여건을 조성하고, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다.

제4조(실태조사) ① 군수는 신안군에서 노동력 착취 또는 인신매매 피해를 방지하기 위하여 관내 염전의 노동현황 실태를 3년마다 조사하여야 한다.

② 군수는 제1항에 따른 실태조사를 관련 기관 · 단체에 위탁할 수 있다.

제5조(지원사업) ① 군수는 착취 피해자의 인권보호 및 자립 · 자활을 위하여 다음 각 호의 사업(이하 “지원사업”이라 한다)을 실시할 수 있다.

1. 착취 피해자 등에 대한 상담, 생계유지, 주거 및 직업훈련 지원
2. 착취 피해자 등의 인권보호 및 자립 · 자활을 지원하기 위한 시설의 설치 · 운영
3. 그 밖에 착취 피해자 등의 인권보호 및 자립 · 자활을 위하여 군수가 필요하다고 인정하는 사업

② 시장은 효율적인 지원사업의 추진을 위하여 필요한 경우 지원사업의 일부를 관련 기관 · 단체에 위탁할 수 있다.

제6조(지원대상자) ① 이 조례에 따른 지원대상자는 신안군에서 발생한 노동력 착취 또는 인신매매의 피해자로 조사된 사람 중 본인의 신청을 받아 군수가 선정한다.

② 제1항에 따른 신청방법, 조사 및 지원대상자 선정에 관한 세부적인 기준 · 절차에 관한 사항은 군수가 따로 정한다.

제7조(지원 및 관리) ① 군수는 지원대상자가 선정되면 상담을 통하여 지원방법과 지원기간을 포함한 지원계획을 수립하여야 한다.

② 군수는 지원의 목적달성을 위하여 지원대상자의 생활실태를 지속적으로 관리하여야 한다.

제8조(지원중지 등) 군수는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 조례에 따른 지원을 받은 대상자에 대하여 즉시 지원을 중지하고, 지원금을 환수하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제9조(협력체계의 구축) 군수는 착취 피해자 등에 대한 보호, 치료, 지원을 위한 모든 과정에서 자립 · 자활 지원 관련 기관 · 단체, 의료기관, 교육기관, 법률 · 수사기관 등 지역사회 관계 기관 간의 긴밀한 협력체계를 구축하여야 한다.

제10조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본 착취 근절 가능성에 관한 보고서

– 지역 사회 역할을 중심으로

VI

결론

Ⅵ. 결론

❍ 천일염은 고도의 노동력이 집약된 생산품으로서 인건비의 비중이 큰데 반하여 천일염 가격의 불안정으로 인하여 제2-3의 가공과정이 없는 이상 천일염 자체만으로는 수익을 내기는 어려운 점, 중간 유통 과정이 정형적이지 않게 다변화 되어 관련한 많은 이해관계인이 있는 반면 그에 관한 추적이 어려운 점, 천일염이 국내 소금의 일부라고 하는 점, 국내에서 소비되는 천일염 중에는 국내에서 생산되는 것 뿐 아니라 해외로부터 수입되는 양도 상당한데 각 생산량 및 판매액과 관련한 정확한 자료와 통계를 찾기 어려운 점, 그러한 통계 조사가 어려운 부분은 유통에서의 추적이 어려운 점과 맞물려 있는데 천일염이 수산물 혹은 식품임에도 불구하고 국립수산물 유통 관리에 있어 다른 수산물과 비교하여 제대로 관리 통제되지 못하고 있는 점을 위 현황을 통해 확인할 수 있었다.

❍ 이렇게 기초적인 정확한 자료가 확인 되지 않은 가운데 제시되는 대안들은 적확하지 않아 실효를 거두기 어려운 반면 관련 여러 이해관계인의 입장을 고려하지 않고 지우게 됨으로써 대안을 제시하는 목소리들에 대한 반감을 키울 수 있다. 그러므로 정확한 자료가 구축이 선행되는 것이 필요하고 그에 기반하여 부족한 제도들이 개선되어야 한다. 제도 개선이란 형사적인 제재만을 의미하는 것이 아니라 소금산업 관리 감독과 관련한 행정, 근로자 유입과정에서 착취의 통로가 되는 과정의 근절, 형사절차 이외에 재정착을 위한 피해자 지원과 관련한 촘촘한 지원체계 구축을 위한 여러 가지 부분이 종합적으로 고려되어야 한다.

1) 먼저 전남 지역 유사사건 판결 분석을 통하여 형사처벌을 통해 재범을 막기 위한 실효적인 제재방안으로는 양형의 가중과 집행유예의 선고에 있어 부정적인 참작사유, 사회봉사명령, 범죄이익 몰수 등 부가처분의 병과로 피고인의 인식을 개선하는 방안을 제안하였다. 관련 기소 죄명 및 적용 법조의 법정형의 한계로 인하여 가볍게 처벌될 수 밖에 없는 경우가 대부분인 가운데, 죄명은 다르더라도 각 범죄의 특성은 모두 그 범죄로 인하여 관련자들이 형벌을 상쇄하는 큰 이익(업주는 임금을 지급하지 않고 상품을 생산한 이익, 소개업자는 소개비, 부모가 관련된 경우는 연마다 받아간 정산금)을 누리고 있기 때문에 범행을 반복하게 되는 특징이 있다. 그러므로 실효적인 범죄 예방을 위해서는 범죄로 인하여 취득한 수익을 적극적으로 환수하는 무언가가 필요하다. 그렇게 되기 위해서는 더욱 근본적으로는 장애인 노동력 착취 범죄는 일반적인 사기와 임금체불 사건과 달리 인신매매 범죄로 인식하는 것이 필요하다. 형법상 노동력 착취를 위한 영리유인(형법 제288조 제2항)으로 의율하고 관련 양형기준도 점검하는 것은 별론으로 하고, ①장애인복지법상의 양형기준을 분명하게 하고 ② 장애인 노동력 착취 피해임에도 불구하고 근로기준

법위반/근로자퇴직급여보장법위반으로 기소되는 경우 양형기준을 설정함에 있어 당사자의 합의를 엄격하게 해석하고 오히려 무리하게 합의를 시도하는 경우 가중사유에 반영하는 것이 필요하며, ③직업안정법위반의 경우 피해자가 장애인인 경우 적극적 가중 인자로 반영할 필요가 있다.

2) 당사자들은 발달장애가 있거나 초중졸 등 학력 면에서 취약한 지위에 있고 가족들로부터 지원 체계가 적었다. 사용자인 가해자의 지배 하에 있으면서 여러 가지 감시를 받고 있고, 지역 사회 감시에 대한 신뢰가 없기 때문에 범죄 피해를 보고할 수 없었다고 진술하고 있고 나오기 위해서 필요한 것들로는 안정된 공간에 대해 이야기 하고 있어, 장애인노동력 착취 인신매매 피해를 조사함에 있어 가해자와의 신속한 분리 및 분리 이후 안정적인 주거 및 일자리 제공 등이 제대로 연결되어 이후 재유입 피해를 입지 않도록 할 필요가 있음을 당사자들의 면담을 통해서 확인할 수 있었다.

3) 그러나 지역 사회 내 공적 옹호체계가 무력화 되고, 자립생활 중심의 지원 체계가 부족하여 자립이 전혀 준비되지 않은 상태에서 지역사회에 복귀한 학대피해장애인에 대한 자립정착금, 주거복지 체계등이 마련되지 않은 데다가, 시설 중심 서비스 체계와 당사자 욕구가 불일치 함으로 인한 이탈 및 학대 발생지 재유입 위험이 증가되고 있다. 이 문제를 해결하기 위해서는 적극적 예산 투입 등을 통하여 인력 증강 및 유관 기관 종사자 전문성 향상을 위한 노력이 반드시 필요하며, 지역 사회 중심의 서비스 전달체계(장단기 지원 전략 관련)와 관련한 유기적인 협의체가 구축되어야 한다. 염전에 유입되는 근로자의 배경을 고려할 때 피해가 발생하기 전 유입되지 않도록 하는 예방적 복지 제공이 요구된다.

❍ 당사자에 대한 장단기 종합적인 지원 체계 마련은 당사자가 안심하고 분리되어 나와 자신이 입은 피해를 계속하여 진술할 수 있게 하는 원동력이 된다. 피해 장애인이 가해자의 실력적 지배로부터 신속하게 분리될 수 있도록하는 단기 쉼터와 그 이후 지역 사회에 '시민'이자 '사람'으로서 정착할 수 있도록 하는 사회복지 지원망이 공고해져야 한다. 관련한 적극적인 예산 집행이 필요하다.

4) 여러 가지 죄명으로 분절적으로 수사가 이루어지는 한계를 극복하기 위하여 관련 범죄를 상시적으로 종합 지휘할 수 있는 컨트롤 타워가 필요하고, 이를 통해 장애인 노동력 착취와 관련한 범죄가 인신매매성 범죄로 다루어져 실질적인 처벌로 연결되고 그로 인한 범죄의 재발방지를 도모할 필요가 있다.

5) 소금산업진흥법 해석상 애매한 부분을 남기지 않도록 소금제조업 허가를 받을 대상에도 염전의 임차 생산자를 포함하여 임차인도 소금제조업허가를 별도로 받도록 하고, 동시에 허가에 따른 지위 승계 에 있어서 임대차 계약을 통한 경우도 포함하도록 법령이 개정될 필요가 있다. 또한 염전원부의 기록 내용에 임대차 기간, 임대료, 종전 임차인 변동 상황 등을 알 수 없으므로 염전원부의 기록 내용을 더 상세화 하고 이를 농지대장과 같이 전산 정보 시스템으로서 구축할 필요가 있다. 제대로 된 염전원부 관리를 통해서만이 실효적인 행정제재가 가능하기 때문이다. 또한 근로강요 등 인권침해 염전에 대한 허가 취소, 보조금 환수, 보조금 사업 배제 등의 규정에 근거한 적극적이인 행정처분이 필요하다. 그리고 천일염 이력제를 다른 수산물과 같이 책임있는 자에 의해 체계적으로 개선할 필요가 있다. 검사 등 관리 권한을 국립수산물품질관리원장에게 일원화하고 수산물 이력제와 같이 통일적으로 관리될 수 있도록 해야 한다.

6) 근로강요행위에 대하여 형사처벌 이외에도 지원금 환수 및 보조금 지원 대상 배제라는 행정규제를 할 수 있도록 법률과 조례에서 규정하고 있는바, 형사 처벌 이외에도 적극적인 행정으로 실제 환수와 보조금 지원 대상 배제 결정처분을 집행할 필요가 있다.

7) 장애인복지법 제59조의4를 개정하여 근로감독관을 장애인학대신고 의무자에 포함시키고, 장애인복지법 제2조 제4항 장애인학대범죄의 유형에 근로기준법위반(강제근로, 임금미지급 등), 퇴직급여 보장법 위반, 직업안정법 위반의 범죄가 포함되도록 개정하여 고용노동청 조사에 있어서도 장애인복지법상의 절차 규정이 그대로 적용될 수 있도록 근거가 될 필요가 있다.

8) 재유입의 경로가 되는 소개업자들을 처벌하기 위한 직업안정법위반 수사가 적극적으로 이루어져야 하며, 관련 법정형이 상향되어야 하는 것과 별론으로 하고, 위법한 소개업으로 취득한 이익에 대한 몰수 추징이 필요하다.

9) 장애인 노동력 착취 사건의 본질을 가지고 기소된 범죄는 인신매매성 범죄로서, 재발 방지를 위한 실효적인 방법은 범죄로 인한 수익을 몰수추징하는 것이다. 그러므로 염전 노동력 착취 관련 범죄에서 적극적으로 범죄 수익 환수를 할 필요가 있다. 예를 들어 유사한 인신매매성 범죄인 성매매에 관하여 성매매처벌법 제25조는 필요적 몰수 추징 규정을 두고 있는데, 꼭 개정이 아니더라도 형법 상 몰수추징 규정을 적극적으로 해석 적용할 필요가 있다.

10) 노동력 착취와 관련한 범죄는 단일한 죄명이 아니라, 준사기, 횡령, 장애인복지법위반, 근로기준법위반, 근로자퇴직급여보장법위반, 폭행, 직업안정법위반으로 기소되며 형법상 장애인 노동력 착취 범죄로 기소되어 처벌되는 예가 오히려 눈에 띄게 적었다. 그리고 대체로 가벼운 형을 선고 받았다. 노동력 착취와 관련한 범죄는, 당사자를 착취하여 누군가가 이익을 얻는다는 것이 범죄의 본질이므로 필요적 몰수 추징을 통한 적극적 범죄수익 환수가, 가해자들이 가장 두려워하는 처벌이면서 이후 다시 같은 범행을 저지르지 않게할 실효적인 방법이 될 것이다.

❍ 인신매매방지법에 처벌규정을 신설하면서 필요적 몰수추징 규정을 도입할 필요가 있다. 그리고 같은 법에 인신매매범죄의 유형에 근로기준법위반, 직업안정법 위반 등 관련 범죄가 포함될 수 있도록 인신매매방지법을 개정할 필요가 있다.

11) 장애인 노동력 착취의 유입 및 재유입의 경로가 직업소개소만 있는 것은 아니다. 그러나 직업소개소를 통한 유입이 판결문 분석, 당사자 면담, 이전 연구를 통해 반복적으로 상당한 비율로 보고가 되고 있다. 염전에 유입되는 장애인들이 소개업자를 통하여 중간 착취 당하는 경우가 많으므로 고용노동부 및 관련 지자체 장은 상시적인 점검 실시하고, 등록 허가 취소(법 제36조), 사업자지위승계(제36조의2) 폐쇄조치(법제37조) 등의 강력하고 실효적인 행정제재를 이어가야 할 것이다.

❍ 나아가 직업안정법 자체의 형이 너무 낮아 재범방지의 실효성이 적으므로 형량을 강화하고, 개정이 되기 전이라도 양형에서 노동력 착취 범죄에 대하여서는 적극적인 가중 사유로 다루어야 할 필요가 있다. 또한 직업안정법에도 필요적 몰수 추징과 관련한 내용이 신설되어 수사기관이 범죄로 인한 이득을 적극적으로 환수하도록 촉발할 필요가 있다.

12) 전남에는 인권과 관련하여 ‘장애인 차별금지 및 권익옹호에 관한 조례’‘전라남도 인권기본조례’ ‘신안군 인권보장 및 증진에 관한 조례’‘신안군 장애인차별금지 및 인권보장에 관한 조례’가 있다. 염전 소금 산업 지원과 관련하여 ‘전라남도 천일염 산업 육성 조례’, ‘신안군 천일염 산업 육성 지원에 관한 조례’가 있다. 신안군 조례에는 단‘인권침해, 임금 체불, 가혹행위, 국가지급수당 횡령 등으로 관계 기관으로부터 형사처벌 및 위반 사항을 통보받은 경우’도 지원배제로 명시하고 있다.

❍ 전라남도는 2022. 4. 인권기본조례를 개정하여 도민인권침해위원회를 신설하고, 긴급구제 등을 포함한 구제조치 권고가 가능하도록 관련 내용을 개정하였다. 적극적 조사와 구체조치와 관련한 근거를 마련한 것은 긍정적이나 현재 1명에 불과한 조사관 인력 확충, 상임인권보호관의 전문성 및 독립성 확보, 긴급분리를 가능하게 할 자원 연결, 관련 예산 확충 등이 해결되지 않는다면

조례의 개정으로는 아무런 변화도 이끌어낼 수 없을 것이다.

❍ 한편, 전라남도 장애인차별금지 및 권익옹호에 관한 조례에서 지원 정책 마련 규정과 정착지원금 지급 규정을 두고 있기는 하다. 그러나, 예산을 동반한 지원정책 및 계획이 마련되어 있지 않으며, 특히 정착 지원금에 대한 규정은 두고 있으나 예산도 지원금을 신청할 절차도 마련되어 있지 않아 임대주택을 알아보면서 정착금을 신청하려고 했던 당사자가 결국 정착 지원금을 받는 것을 포기해야 했다. 법규가 번듯하게 있어도 이를 집행할 행정절차와 예산이 마련되지 않은 상태에서의 개정은 아무런 의미가 없음을 단적으로 보여주는 사례였다. 그러므로 예산을 동반한 지원정책과 계획을 관련 시민단체의 의견을 들어 정기적으로 마련하고, 지원금 신청 절차 및 예산 확충이 시급하다.

❍ 신안군에서도 2021. 12. 갑자기 '신안군 인권보장 및 증진에 관한 조례'를 새로 제정하면서, 고발 징계권고 행정처분의 근거와, 섬마을 인권센터 설치를 통한 기본계획 및 인권교육 시행 등의 근거를 마련해두기는 했다. 그러나 그것이 보여주기식 행정으로 그쳐서는 안되고 인권보호관의 독립적이고 전문적인 운영, 예산 확보, 고발 징계권고 이후 적극적 행정처분으로 이어져야 할 것이고, 무엇보다도 정기적인 실효적인 인권모니터링과 실태조사를 통한 점검이 필요하다. 이는 '신안군 장애인 차별금지 및 인권보장에 관한 조례'에 대하여도 마찬가지이다. 신안군 역시 뭔가 인권침해 피해자를 보호하고 인권침해 사업장에 대하여 보조금 지원 대상 배제 규정을 두고 있어 조례만으로 보면 무언가가 이루어지고 있는 것처럼 보인다. 그러나 2014년에도 처벌을 받은 적이 있던 가해자가 현재에도 소금사업을 하고 있으면서 장애인 노동력 착취가 반복되고 있는 사실을 놓고 보면, 이 조례가 실질적으로 가동되어 교육과 보조금 배제 등의 적극적 행정이 이루어지고 있는지가 의심되는 상황이며, 동시에 이러한 조례 제정으로 그쳐서는 안되는 이유를 보여준다. 보여주기식 검사나, 미온적인 행정 대응이 아니라 실효적인 실태조사와 적극적인 행정대응이 이루어져야 한다.

❍ 전체적으로 피해자 관련 규정이 더 추가되고 구체화될 필요성이 있다. 전라남도인권기본조례에서 긴급분리 등에 관한 내용이 반영된 구제조치가 명시된 것과, 신안군 인권보장 및 증진에 관한 조례 제31조와 같이 가해자의 행위를 제재하는 규정이 포함된 조례가 제정되고 있다는 점은 긍정적이다. 그러나 긴급분리 이후 피해자가 지역사회에서 살아나갈 수 있도록 하는 부분에 있어 피해자 차원에서의 보호 및 구제, 지원에 관련된 규정은 양적으로나 질적으로나 미비한 실정이다.

❍ 이러한 문제의 보완을 위해서는 대구광역시 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 조례, 광주광역시 성매매피해자 등의 인권보호 및 자립·자활지원 조례 등을 참고할 만하다. 성매매 피해는 사회적 약자가 주로 피해자가 되고, 특정 지역사회에서 반복해서 일어나며, 국가나 정부 차원보다 지자체 차원에서 해결해야 하는 문제라는 점에서 장애인 노동력 착취 문제와 유사한 구조를

갖는다. 광주광역시 조례의 경우 성매매 피해에 대한 실태조사, 성매매피해자의 인권보호 및 자립, 자활을 위한 상담, 생계유지, 주거 및 직업훈련 지원, 관련 시설의 설치 및 운영 등을 할 수 있는 근거조문을 두고 있다.

❍ 염전 노동력 착취 피해가 장애인에게만 일어나는 것이 아니고 학력, 경제적인 문제 등으로 인하여 취약한 상황에 있는 사람에게도 발생한다. 그래서 장애가 없는 경우에는 장애 관련 사회복지, 장애 관련 조례 등으로부터 지원을 받을 수가 없고 지역 사회 재정착이 어려워져 다시 재유입하게 될 가능성이 높다. 그러므로 전체 노동력 착취 피해자 보호를 위한 별도의 인권 보호 및 자립 자활지원 관련 조례를 제정하여 어떤 사람도 배제되지 않도록 하는 지원의 근거가 마련되어야 한다. 그에 관한 예로 '전라남도 노동력 착취 및 인신매매 피해자 등의 인권보호 및 자립 자활지원 조례' 초안을 상상해보았다.

13) 전라남도와 신안군의 조례는 표준안을 따라 기본계획 수립에 대한 규정을 조례에 포함시켰다. 그러나 기본계획의 수립과 이행은 별개의 문제다. 지속적인 요청과 다른 권력기구의 감시 없이는 계획대로 이행되기 어려운 경우가 많다. 이때 지자체는 주체적으로 국가인권위원회에 자신의 기본계획 이행을 감독하고 모니터링해줄 것을 요청함으로써 계획의 현실화를 위해 애써야 할 것이다.

14) 전라남도 천일염산업 육성 조례는 천일염산업 육성계획에 관한 규정에서 육성계획에 포함되어야 하는 사항을 나열하고 있다. 여기에는 염전 주변 환경 보호, 기술 및 제품 개발에 대한 내용은 포함되어 있다. 그러나 천일염 생산을 위해 투입되는 노동자와 노동력에 관한 내용은 없다. 그러나 지자체가 반복되는 염전 노동자 인권침해 사건이 지역사회의 이미지를 타락시키고 천일염 산업에 대한 신뢰를 낮추어 천일염산업 육성에 부정적 영향을 끼칠 수 있음은 명백하다. 그렇다면 천일염 생산을 위해 동원되는 노동자에게 합당한 임금이 지불되고 있는지, 생산자나 염주로부터의 학대나 횡령은 없는지 생산자를 관리 감독해야 한다는 내용이 육성계획에도 포함될 수 있도록 규정을 신설해야 할 것이다.

15) 신안군 조례에는 다른 지역 조례에는 없는 포상금제가 존재하며 지원금 배제의 사례가 가장 많다는 점도 그러하다. 도 차원의 염전 관련 조례 비교 결과와 달리, 다른 지역과 신안군의 천일염 관련 조례 사이의 내용적 차이가 잘 드러난다. 현행 조례에서 포상금을 지원하는 경우는 2가지가 있다. 첫째는 천일염 생산 시 농약과 같은 유해약품을 사용하는 사람을 신고한 경우이다. 둘째는 수입산 소금을 신안천일염으로 둔갑해서 출하하는 사람을 신고한 경우이다.

❍ 신안군은 전국에서 염전이 가장 많이, 그리고 넓게 소재한 지역이라는 점에서 지자체 차원의 관

리 감독만으로 관련 범죄를 근절하겠다는 것은 현실성이 떨어진다. 이 조례에서 규정한 포상금 제의 포상금 지원 대상에 인권침해나 임금체불이 일어난 사업장을 신고한 사람도 포함시켜야 한다. 그렇게 되면 지자체의 감시가 닿지 않는 염전의 상황도 점검할 수 있다. 또한 지역사회 구성원이 직접 관련 범죄 근절에 기여할 수 있도록 만들 수 있다.

2022 전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본 착취 근절 가능성에 관한 보고서

발 행 일 2022. 11. 25.
발 행 처 공익변호사와 함께하는 동행
(61478) 광주 동구 천변우로 339, 제일오피스텔 302호
전 화 062-351-0518
이 메 일 companion.lfpi@gmail.com
홈 페 이 지 www.companion-lfpi.org
디 자 인 ㈜폴인사이트

이 책은 저작권법에 따라 보호되는 저작물이므로 무단전재와 복제를 금합니다.
이 책의 내용의 전무 또는 일부를 이용하려면 발행처에 문의해주시기 바랍니다.
[비매품]

전남 장애인 노동력 착취 사건 법률지원을 통해 본
착취 근절 가능성에 관한 보고서

비매품/무료
95360
9 791198 083913
ISBN 979-11-980839-1-3 (PDF)

공익변호사와 함께하는 동행
Lawyers for Public Interests