www.minbyun.org

제18대 대선
정책 · 법안 의견서

2012. 11.

MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

목 차

발 간 사

1. 사 법

Ⅰ. 검찰개혁 분야 01
Ⅱ. 법원개혁 분야 12

2. 노 동

Ⅰ. 근로기준법 분야 23
Ⅱ. 비정규직 노동법 분야 36
Ⅲ. 산업재해 관련 법 분야 49
Ⅳ. 청년고용, 최저임금, 고용보험정책 관련 분야 53
Ⅴ. 집단적 노사관계법 분야 62

3. 언 론 83

4. 여 성

Ⅰ. 가족·가정 정책 95
Ⅱ. 여성의 일자리, 일·가정 양립 99
Ⅲ. 여성에 대한 폭력(성매매 포함) 예방·처벌 108

5. 환 경

Ⅰ. 군비행장 주변 소음 피해 관련 법안 119
Ⅱ. 원자력발전 관련 법안 120
Ⅲ. 4대강 관련 법안 125
Ⅳ. 새만금 사업 추진 및 지원에 관한 특별법안 126

6. 평화·안보

Ⅰ. NLL 129
Ⅱ. 제주 해군기지 131

7. 민 생

Ⅰ. 재벌개혁 분야 133
Ⅱ. 중소상인/중소기업 보호 관련 분야 150
Ⅲ. 하우스푸어 등 금융 관련 분야 158
Ⅳ. 주거 관련 분야 175

8. 교 육

Ⅰ. 반값등록금 관련 분야 205
Ⅱ. 초·등교육 관련 분야 208
Ⅲ. 사립학교법 210
Ⅳ. 대선후보들의 교육분야 기타 공약 비교 210
Ⅴ. 제언 213

9. 소수자

Ⅰ. 장애 분야 215
Ⅱ. 빈곤 - 국민기초생활 보장 220
Ⅲ. 차별금지법제 관련 분야 226
Ⅳ. 성적지향 - 성별정체성 인권 분야 231

10. 외교·통상 239

11. 공권력

Ⅰ. 국정원개혁 분야 263
Ⅱ. 경찰관직무집행법 관련 분야 275
Ⅲ. 집회 및 시위의 자유 관련 분야 281
Ⅳ. 공직선거법 관련 분야 283

발 간 사

민변은 2008년 이후 해마다 입법감시TF를 구성하여 정기국회에서 입법을 촉구하는 법안과 저지되어야 하는 법안목록을 제시하고 의견을 발표해왔다. 올해는 18대 대통령선거를 앞두고 있어서 정당과 대선후보가 각종 대선정책 또는 대선공약을 발표하였다. 특히 사회적 양극화가 심각해지고 노동자, 서민, 중소상인들의 삶이 팍팍해지면서 경제민주화와 민생복지 분야에서 국민들의 요구가 분출하였고 정치권에서도 각종 대책을 제시하였다. 대선정책의 적절성과 효과에 관하여 사회적 논의가 활발하게 이루어지고 있는 상황에서 대선정책과 관련된 법안을 검토할 필요가 있었다.

사법, 노동, 언론, 여성, 환경, 평화·안보, 민생경제, 교육, 소수자, 외교통상, 공권력개혁분야로 나누어 정당의 정책과 대선후보들의 공약을 정리하고 19대 국회에 제출된 법안 중 관련 법안을 선정하여 구체적인 내용을 살펴보았다. 법안들이 대선정책을 반영하고 있는 지, 미흡한 부분이 있는지, 개선할 부분이 있는지를 평가하고 개정안이나 새로운 입법안을 제안하기도 하였다.

총론적인 정책이나 공약은 그럴듯하나 실제 정책을 구체화한 법안을 검토하다 보면 일관되지 못하거나 세부 내용에 문제가 있는 경우가 있었다. 각론격인 법조문을 세심히 살펴봄으로써 정책의 구체적인 실현가능성을 따져보고자 하였다. 법조문 하나가 입법취지를 뒤엎거나 정책효과를 반감시키는 일도 있다. 개혁을 부르짖지만 실제 효과를 기대할 수 없는 정책만 나열하거나 실효성 없는 법안을 제출함으로써 무늬만 개혁인 사례도 있었다.

대선정책이 발표되지 않았거나 직접 관계가 없는 법안에 대해서도 국민들의 인권 보장을 위해 필요한 경우 종전처럼 검토의견을 제시한 분야도 있다. 2008년 및 2012년에 발간한 「한국사회의 개혁과 입법과제」와 「2008년~2011년 정기국회 핵심법안(촉구법안, 저지법안)」을 기초로 작성하였으나 새로운 상황 변화와 추가적인 검토에 의해 내용이 달라진 부분도 있다. 개혁법안에 대한 지속적인 의견제시를 통해 민변의 정책역량은 더욱 축적되고 강화될 것이다.

대선정책법안 의견서는 민변에서 처음으로 시도하는 사업인 만큼 미흡하거나 아쉬운 점도 있다. 국민들의 관심분야이자 시대적 과제라 할 수 있는 복지확충, 조세개혁, 정치개혁 등 민변의 역량이 미치지 못한 부분이 있었다. 의견서에서

제외되어 있거나 깊이 있는 논의가 필요한 부분은 추후 보완되어야 할 것이다. 한편 대선정책이나 공약이 늦게 발표되는 경우가 많아 발간일정에 맞추어 의견서를 작성하는데 어려움이 있었다. 발간시점 이전에 발표된 대선정책을 기준으로 평가할 수밖에 없었다. 더 어려운 것은 대선정책이나 공약은 발표되었으나 이를 구체적으로 뒷받침하는 법안이 제출되지 않아 법안을 통해 실현가능성을 검증할 수 없는 경우였다. 국민을 위해서 진정으로 필요한 정책이라면, 단지 선거에서 표를 얻기 위한 선심성 정책이 아니라면 선거와 관계없이 법안을 마련하여 국회에 제출하고 입법하는 것이 정치권의 임무일 것이다. 특히 여야간에 크게 이의가 없는 법안은 즉시 입법에 착수할 것을 촉구한다.

민변은 의견서 작성에 그치지 않고 앞으로 대선이 끝난 후에도 정당이 국회에 제출하는 법안을 꾸준히 검토할 예정이다. 법안에 정당과 대선후보자가 내세웠던 정책 및 공약과 일치되지 않거나 후퇴한 내용이 있을 때 가차 없이 비판함으로써 '아니면 말고'식의 무책임한 정책발표가 반복되지 않도록 할 것이다. 민변이 제시한 개혁입법과제의 실현에도 더욱 매진할 계획이다.

단기간 내에 각종 정책 법안을 검토하여 원고를 작성하고 감수한 사법위원회(장주영,성춘일,김명진), 노동위원회(강문대,권두섭,오윤식,정병욱,고윤덕,이정환,이주현,최용근), 언론위원회(김준현), 여성인권위원회(김진,이한본,차혜령,박은영), 환경위원회(박서진), 미군문제연구위원회(조영선,하주희), 민생경제위원회(강신하,김성진,서채란,이강훈,김남주,백주선,이소아), 교육·청소년위원회(김영준), 소수자인권위원회(염형국,이소아,임애리,조혜인,한가람), 외교통상위원회(김행선,김종보), 공권력감시팀(박주민,이광철)의 헌신적인 노고에 진심으로 감사드린다. 또한 사업을 전체적으로 기획하고 추진하였으며 원고를 모아서 최종 편집하기까지 입법감시TF(한택근,김선수,김진국,김도형,좌세준,송상교,이소아,이혜정,오지은)의 열정이 없었다면 시의적절한 시점에 발간되기 어려웠을 것이다. 아무쪼록 이 의견서가 법과 제도의 개혁을 통해 국민들의 삶의 질을 실질적으로 향상시키는데 기여하길 바란다.

2012. 11. 23.

민주사회를 위한 변호사모임

회장 장주영

1. 사 법

검찰개혁 분야

1. 정당·대선후보의 정책·공약

새누리당 · 박근혜 후보	▶ 특별감찰관제 도입 - 대통령 친인척 및 권력실세 비리 조사, 고발 ▶ 상설특검제 도입 - 특별감찰관의 고발 사건 담당 ▶ 검찰수뇌부 축소 및 검찰직급 하향 검토
민주통합당 · 문재인 후보	▶ 고위공직자비리수사처 설치 ▶ 중앙수사부 직접 수사 기능 폐지 ▶ 검찰의 청와대 파견 금지 ▶ 부당기소에 책임지는 인사시스템 도입 ▶ 검경 수사권 조정 ▶ 법무부, 검사 출신 장악 해소 ▶ 법무부 국장급 이상 순환보직 금지 ▶ 행정부 검사 파견제도 재검토 ▶ 재정신청제도 확대
안철수 후보	▶ 고위공직자부패수사처 설치 ▶ 대검찰청 중앙수사부 폐지 ▶ 공권력 남용에 대한 징벌적 손해배상제 도입 ▶ 기소배심제 도입 ▶ 검찰청 외청화

2. 관련 법률안

법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안 (505)	2012. 7. 4.	김동철 의원 등 36인 (민주통합당)	독립적인 고위공직자 비리수사처 설치

법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안 (679)	2012. 7 .13.	양승조 의원 (민주통합당)	중립적이고 독립적 사정기구인 고위공직자비리조사처 설치
고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안 (1619)	2012. 9. 6.	이상규 의원 (통합진보당)	완전 독립된 사정기구인 고위공직자비리조사처 설치
검찰청법 (844)	2012. 7. 24.	박영선 의원 외 126인 (민주통합당)	① 검찰의 중립성·독립성 강화 및 수사의 공정성 위해 대검찰청의 수사기능 폐지 ② 법무부장관의 서면에 의한 지휘권행사 ③ 대검찰청 감찰기능의 실질화

3. 고비처 법률안

가. 주요내용 비교

	김동철 안(505호)	양승조 안(679)	이상규 안(1619)
기구 명칭	고위공직자 비리수사처	고위공직자 비리조사처	고위공직자 비리조사처
독립성	권한에 속하는 임무를 독립하여 수행한다.	동일	동일
고위공직자의 범위	대통령실 소속 대통령실장·정책실장·수석비서관, 장관급 이상 공무원, 국회의원, 법관 및 검사, 감사원·국가정보원·금융위원회·공정위원회·국세청의 1급 이상 공무원, 치안감급 이상 경	대통령실 소속 대통령실장·정책실장·수석비서관·기획관·보좌관·비서관·선임행정관·경호처장과 차장, 국무총리·국무총리실장·국무차장과 사무차장, 특임장관·행정각부의 장관 및 차관, 법제	차관급 이상의 공무원, 국회의원, 지방자치단체의 장, 법관 및 검사, 교육감, 장관급(將官級) 장교, 경무관급 이상의 경찰공무원, 대통령실의 비서관과 대통령실 경호처의 처장급 이상

	김동철 안(505호)	양승조 안(679)	이상규 안(1619)
	찰공무원, 5급 이상 검찰수사관, 금융감독원의 원장·부원장·부원장보 및 감사(현직 공직자 또는 퇴임 2년 이내 전직 공직자)	처장 및 차장·국가보훈처장 및 차장, 감사원·국가정보원·금융위원회·공정거래위원회·국세청의 1급 이상 공무원, 금융감독원의 원장·부원장·부원장보 및 감사, 치안감급 이상 경찰공무원, 광역지방자치단체의 장, 법관·검사, 국회의원, 장관급(將官級) 장교	의 공무원, 「공직자윤리법」 제3조제1항제12호에 따른 공직유관단체의 장으로서 대통령이 임명하는 자(전직·현직 공직자)
직무 범위	고위공직자나 그 친족의 범죄행위, 관련범죄에 대한 수사 및 공소의 제기와 그 유지에 필요한 행위	고위공직자 및 그 친족의 범죄행위, 국회의원 재적 3분의 1 이상의 결의로 수사를 요청한 자의 범죄행위, 국민권익위원회가 고발한 사건에 대한 수사·공소제기와 그 유지 및 이에 필요한 사항	고위공직자나 그 가족의 범죄행위, 관련 범죄, 국회·감사원·대검찰청 또는 국방부에서 의뢰한 사건에 대한 수사 및 공소의 제기와 그 유지에 필요한 행위
처장 임명 자격, 절차, 임기 등	15년 이상 변호사 자격이 있는 자. 고위공직자비리수사처장 추천위원회의 추천을 받은 후보자 중에서 대통령이 임명. 국회의 인사청문. 정무직. 임기 5년, 중임 불가.	변호사의 자격이 있는 사람으로서 15년 이상의 경력이 있는 사람. 대법원장의 추천과 국회의 동의를 받아 대통령이 임명. 정무직. 임기 5년, 중임 불가.	15년 이상 법관·검사 또는 변호사의 직에 있던 자. 대법원장이 추천하는 자를 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명. 정무직. 임기 3년, 1차에 한하여 연임 가능.
차장	10년 이상 변호사 자격이 있는 자 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명.	변호사의 자격이 있는 사람으로서 10년 이상 경력이 있는 사람 가운데 대법원장 추천으로	10년 이상 법관·검사 또는 변호사의 직에 있던 자 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명.

	김동철 안(505호)	양승조 안(679)	이상규 안(1619)
	특정직 공무원. 임기 5년, 중임 불가.	대통령이 임명. 정무직. 임기 5년, 중임 불가.	특정직 공무원.
특별수사관, 특별검사, 특별조사관 등	특별수사관 정원 100명. 특정직 공무원. 5년 이상 변호사 자격자 중에서 처장 제청으로 대통령이 임명. 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 수행.	3명 이내의 특별검사. 고등검사장의 예에 준하는 보수와 대우. 변호사 자격이 있는 사람으로서 5년 이상의 경력이 있는 사람 가운데 처장의 추천에 의하여 대통령이 임명. 「검찰청법」 제4조에 따른 검사 권한 행사.	특별조사관. 특정직 공무원. 변호사 자격자 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명. 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무 및 「군사법원법」 제37조에 따른 검찰관 직무 수행.
수사관	처장이 임명. 특정직공무원. 검찰청수사관 직무 수행.	변호사 자격을 가진 사람 중에서 처장이 임명. 특정직공무원. 수사 및 공소제기된 사건에 관하여 법정에 출석하여 공소유지와 관련된 행위를 할 수 있음.	직원에 대한 특별 규정 없음.
기타	처장, 차장, 특별수사관은 파면 또는 퇴직 후 2년 이내 관련 공무원 임용 금지. 직무 중복 다른 기관의 직무는 수사처로 이관. 처장의 국회 출석 및 보고. 재정신청 특례. 인천지방검찰청 정도의 규모 예상(전체 인원 600여 명)	처장의 국회 출석 및 보고. 업무 중복 다른 기관의 업무는 조사처로 이관. 기소강제주의.	처장은 파면 또는 퇴직 후 3년 간 공직임용 금지. 현직 검사의 처장, 차장, 특별조사관 임명 금지. 현직검사의 조사처 파견 금지. 전년도 업무보고서 및 해당 연도 계획안 국회 제출, 처장의 국회 출석 및 보고 재정신청 특례

나. 평 가

1) 민간인사찰사건, 내곡동 비리 사건에서 보듯이 고위공직자가 관련된 사건에서 검찰수사는 국민들의 불신을 받았음. 검찰권을 견제하기 위해 도입한 특별검사제도는 매 사건마다 국회의 입법이 필요하고, 임명절차, 수사 대상과 범위, 특별검사의 권한 등을 두고 복잡한 논란이 발생하고 있음. 특검의 수사는 검찰수사를 거쳐 상당한 시일이 지난 후 실시되므로 새로운 증거를 수집하기 어렵고 관련자들이 수사에 대비하여 증거를 인멸하고 진실을 은폐할 우려가 있음. 지금까지 특검의 수사 결과는 기존의 검찰 수사와 크게 다를 바 없어 예산만 낭비하였다는 비판을 받았음

2) 고위 공직자의 비리 수사를 전담할 독립적, 상시적 수사기관(이하 고비처)은 고위공직자에 대한 공정하고 엄정한 수사를 위해 필수적이며 기소독점권을 근거로 자의적으로 검찰권을 행사해 온 검찰을 개혁하기 위한 핵심적 사안임. 고위공직자 비리 수사 기관과 관련하여 6개 법안이 제출된 제18대 국회에서는 사개특위 6인소위가 특별수사청을 설치하는 것까지는 합의했으나 도입되지 못하였음.

3) 고비처 설치와 관련한 위 입법안들을 살펴보면 고비처를 독립성을 보장한 기구로 두어야 한다는 데는 일치를 보이고 있음. 독립성을 확보하기 위한 구체적인 방안으로 고비처를 행정부에 속하지 않는 아예 독자적인 기구로 설치하거나 국가청렴위원회를 다시 부활시켜 그 아래 설치하는 등 검토가 필요함.

4) 기구 명칭을 살펴보면 고비처가 고위 공직자 비리와 관련하여 수사는 물론 공소제기, 공소유지에 필요한 행위, 즉 실질적으로 고위 공직자 비리에 관한 사안에 한하여 검찰과 같은 업무를 수행하는 것이므로 '수사처'로 할 경우 기소권이 없는 수사기구로만 오인될 소지가 있음. 그러므로 양승조, 이상규안처럼 '조사처'로 명명함이 타당함.

5) 조사 대상 고위 공직자의 범위는 위 세 입법안 모두 지나치게 확대되어 규정되어 있으므로 차관급 이상 공무원으로 범위를 축소할 필요가 있음. 대통령과 그 친족도 포함하되 재직 대통령은 조사를 하여 퇴임 후 기소하도록 함. 청와대의 경우 민간인 불법사찰에 연루된 이영호 비서관의 사례를 고려하여 비서관도 수사대상에 포함함. 장관급 장교의 경우 현행법상 군사법기관에서 재판하게 되므로 군사법개혁도 함께 병행될 필요 있음.

6) 양승조, 이상규 입법안 중 처장 임명절차에서 민주적 정당성이 약한 대법원

장의 추천을 받도록 한 것은 권력분립원칙 등에 비추어 적절하지 못하므로 이를 삭제함이 타당함.

7) 처장의 임기는 김동철, 양승조안은 5년으로 규정하고 있으나 고비처가 최고권력기관이라는 점을 고려할 때 장기간의 임기는 바람직하지 않으므로 이상규 입법안처럼 3년이 적당함. 그리고 정권으로부터 중립성을 유지하기 위해 김동철, 양승조 입법안과 같이 중임 불가가 타당함. 처장의 정치적 중립성을 확고히 담보하기 위해 김동철 입법안처럼 임기 후에도 공직 임용의 제한을 두는 것이 바람직하고 임기를 3년으로 할 경우 공직임용 제한기간도 3년으로 하는 것이 적당함. 임용이 제한되는 공직을 검사, 법무부장·차관, 수석비서관이상 공무원으로 한정하고 인사청문회 과정에서 공직임용제한에 동의하는 후보를 임명하면 되므로 직업선택의 자유 또는 공무담임권의 침해 우려는 없을 것임.

8) 고비처에서 활동하는 검사는 검찰청법에 따른 검사의 직무를 수행하여 수사 및 공소유지 등을 담당하므로 명칭을 특별수사관 또는 특별조사관보다는 '검찰관'으로 하는 것이 더 적절함. 검찰관의 수는 아직 고비처의 수사 대상이나 수사 범위가 명확하지 않아 숫자를 확정하여 법률에 두는 것이 부적절하므로 검찰관의 수에 대한 규정은 별도로 두지 않음.

다. 고비처 법안 제안

<고위공직자비리조사처 설치 및 운영에 관한 법률안>

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 고위공직자비리조사처의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "고위공직자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 현직 공직자 또는 퇴임 2년 이내의 전직 공직자를 말한다.
   가. 대통령· 대통령실 소속의 대통령실장·정책실장·수석비서관·비서관·경호처장 및 차장
   나. 국회의원
   다. 법관 및 검사(군판사 및 군검찰관 포함)
   라. 장관급(將官級) 장교
   마. 차관급이상의 공무원
   바. 치안감 이상 경찰공무원

2. “친족”이란 고위공직자의 배우자, 직계존비속 및 형제자매를 말한다.
3. “범죄행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 다만, 퇴임 2년 이내의 전직 고위공직자의 경우에는 재직 중에 행한 범죄행위를, 친족의 경우에는 고위공직자의 직무와 관련된 범죄행위를 말한다.
가.「형법」 제122조부터 제133조까지의 규정(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄
나. 직무와 관련하여 「형법」 제355조부터 제357조까지 및 제359조(다른 법률에 따라 형이 가중되는 경우를 포함한다)의 죄
다.「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제5조 및 제7조부터 제9조까지의 죄 또는「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조의 죄
라.「공직선거법」,「정치자금법」,「변호사법」,「조세범 처벌법」에 따른 죄
4. “관련범죄”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.
가. 제3호에 따른 각 범죄행위에 대한「형법」 제30조부터 제34조까지의 죄
나. 제3호에 따른 각 범죄행위 중 2인 이상의 서로 대향된 행위의 존재를 필요로 하는 죄에 관하여 필요적 공범관계에 있는 죄
다. 고위공직자 또는 그 친족의 범죄행위와 관련하여「형법」 제151조·제152조 및 제154조부터 제156조까지의 죄

제2장 설치 및 구성

제3조(고위공직자비리조사처의 설치) ① 고위공직자 또는 그 친족의 범죄행위 등에 관한 직무를 수행하기 위하여 고위공직자비리조사처(이하 “조사처”라 한다)를 둔다.
② 조사처는 그 권한에 속하는 임무를 독립하여 수행한다.

제4조(구성) ① 조사처에 처장 1인과 차장 1인을 두되, 처장은 정무직으로 하고, 차장은 특정직공무원으로 보한다.
② 조사처에 검찰관과 수사관, 그 밖에 필요한 직원을 둔다.

제5조(처장) ① 처장은 조사처의 사무를 통할하고 소속 직원을 지휘·감독한다.
② 처장은 15년 이상 변호사 자격이 있는 자로서 제6조에 따라 고위공직자비리조사처장 추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)의 추천을 받은 후보자 중에서 대통령이 임명한다. 이 경우 처장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.
③ 처장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없다.

제6조(추천위원회) ① 대통령은 처장 임명 시 위원장을 포함해 9인의 위원으로 추천위원회를 구성한다.
② 대통령은 추천위원회 위원을 임명함에 있어 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체대표의원과 협의하여 추천한 자를 임명하고, 3인은 국회 법제사법위원회의 추천의뢰를 받아 국회의장이 추천한 자를 임명한다.
③ 추천위원회 위원은 제10조 각 호의 어느 하나에 해당하지 않는 자로서 학식과 덕망을 갖추고 부패방지 관련 분야에 풍부한 경험과 식견을 가진 자로 하여야 한다.
④ 추천위원회는 광범위한 여론수렴을 거쳐 조사처의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자 중에서 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 2인의 후보자를 대통령에게 추천하여야 한다.

⑤ 제1항에 따라 구성된 위원회는 제4항에 따라 처장후보자를 추천함으로써 임무가 만료되며 그 밖의 추천위원회의 운영에 관하여는 대통령령으로 정한다.

제7조(차장) ① 차장은 10년 이상 변호사 자격이 있는 자 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 차장은 처장을 보좌하며, 처장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 직무를 대행한다.

③ 차장은 제8조에 따른 검찰관의 직을 겸한다.

④ 차장의 임기는 3년으로 하고 중임할 수 없다.

제8조(검찰관의 임명 및 직무범위) ① 검찰관은 5년 이상 변호사 자격이 있는 자 중에서 처장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 검찰관은 특정직공무원으로 한다.

③ 검찰관은 제14조제1항 각 호의 직무를 수행하는 경우에 「검찰청법」 제4조에 따른 검사의 직무를 할 수 있다.

제9조(수사관의 임명 및 직무범위) ① 수사관은 조사처의 직원으로서 처장이 임명한다.

② 수사관은 특정직공무원으로 한다.

③ 수사관은 제14조제1항 각 호에 따른 직무의 범위 안에서 검찰청수사관의 직무를 수행한다.

④ 수사관의 정년은 60세로 한다.

제10조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 처장, 차장, 검찰관 또는 수사관으로 임명될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자
2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
3. 정당의 당원
4. 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자 또는 예비후보자로 등록한 자
5. 최근 3년 이내에 검사로 근무한 자

② 처장, 차장, 검찰관 및 수사관이 제1항제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직된다.

제11조(신분보장) 처장, 차장, 검찰관은 탄핵 또는 금고 이상의 형을 받지 아니하면 파면, 퇴직되지 아니하며, 징계처분에 의하지 아니하면 파면, 퇴직, 정직, 감봉의 처분을 받지 아니한다.

제12조(공직임용 제한) 처장, 차장 또는 검찰관은 파면 또는 퇴직 후 3년 이내에 검사, 법무부 장관 및 차관, 대통령실 수석비서관 이상 공무원으로 임용될 수 없다.

제13조(조사처의 조직과 운영) 이 법에 규정된 사항 외에 조사처의 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 직무와 권한

제14조(직무) ① 조사처는 다음 각 호의 직무를 수행한다. 다만 조사처 처장, 차장, 검찰관 및 수사관과 그 친족의 범죄행위 및 관련범죄에 대한 다음 각

호의 직무는 제외한다.

1. 고위공직자나 그 친족의 범죄행위에 대한 수사 및 공소의 제기와 그 유지에 필요한 행위
2. 관련범죄에 대한 수사 및 공소의 제기와 그 유지에 필요한 행위
3. 위 1,2호 직무의 수행에 관련하여 필요한 행위

② 조사처의 직무와 중복되는 다른 기관의 직무는 조사처로 이관하여야 한다. 다만, 검찰이 수사·공소제기 및 유지하는 것이 적절하다고 판단될 때에는 처장은 검찰에 사건을 이첩할 수 있다.

제15조(정치적 중립 및 직무상 독립) 조사처의 직원은 정치적 중립을 지켜야 하며, 그 권한에 속하는 직무를 수행함에 있어 외부로부터 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니한다.

제16조(범죄행위의 신고와 내부고발자 보호조치) ① 누구든지 고위공직자 또는 그 친족의 범죄행위와 관련범죄를 알게 된 때에는 이를 조사처에 고소·고발할 수 있다.

② 조사처는 제1항에 따라 고소 또는 고발을 접수한 날부터 3개월 이내에 이를 수사하여 공소의 제기 여부를 결정하고, 이를 고소 또는 고발인에게 지체 없이 통지하여야 한다. 다만, 그 기간 내에 결정할 수 없는 정당한 사유가 있는 경우에는 1회에 한하여 3개월 이내의 범위에서 결정기간을 연장할 수 있다.

③ 조사처는 내부고발자에게 대통령령으로 정하는 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다.

제17조(검찰과 사법경찰관의 권한에 관한 특례) ① 검찰관이 작성한 피의자신문조서 등은 「형사소송법」 제312조에도 불구하고 검사가 작성한 조서와 동등한 증거능력이 인정된다.

② 수사관이 작성한 피의자신문조서 등은 「형사소송법」 제312조에도 불구하고 사법경찰관이 작성한 조서와 동등한 증거능력이 인정된다.

제18조(재정신청에 대한 특례) ① 고소·고발자 및 수사의뢰한 기관의 장은 조사처로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 서울고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재정신청에 관하여는 「형사소송법」 제260조제1항·제261조·제262조 및 제262조의2부터 제262조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "관할 법원"은 "서울고등법원"으로 본다.

제19조(관계 기관의 협조) ① 처장은 이 법이 정하는 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우에는 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 자료의 제출 등 수사협조를 요청할 수 있다.

② 제1항의 요청을 받은 관계 기관의 장은 반드시 이에 따라야 한다. 관계 기관의 장이 이에 불응할 경우 처장은 징계의결요구권자에게 관계 기관의 장에 대한 징계절차를 개시할 것을 요청할 수 있다.

제20조(국회에의 보고의무 등) ① 처장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있고, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 하며, 매년 1월 31일까지 국회에 전년도의 업무성과와 해당 연도 업무계획안을 보고하여야 한다.

② 처장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 그 소관 사무에 관하여

국무총리에게 의안(이 법의 시행에 관한 대통령령안을 포함한다)의 제출을 건의할 수 있다.

③ 처장은 조사처의 예산 관련 업무를 수행하는 경우에 「국가재정법」 제6조에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

제4장 보칙

제21조(검찰관의 징계) ① 검찰관의 징계사건을 심사·의결하기 위하여 조사처에 징계위원회를 둔다.

② 검찰관의 징계는 징계위원회의 의결을 거쳐 처장이 행한다. 다만, 파면 및 해임은 징계위원회의 의결을 거쳐 처장의 제청으로 대통령이 행한다.

③ 제1항에 따른 징계위원회의 구성·권한 및 심사절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(계약직공무원) 조사처의 직무의 내용·특수성 등을 고려하여 필요한 경우에는 계약직공무원을 둘 수 있다.

제23조(다른 법률의 준용) 그 밖에 검찰관 및 수사관의 업무에 관하여는 이 법의 규정에 반하지 아니하는 한 「검찰청법」, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 또는 「형사소송법」을 준용한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 처장 등 검찰관과 소속 직원의 임명, 이 법의 시행에 관한 대통령령의 제정·공포, 조사처의 설립준비는 이 법 시행일 이전에 할 수 있다.

4. 검찰청법 개정안

가. 조문 대비표

현 행	박영선의원 안(일부)
제8조(법무부장관의 지휘·감독) 법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 지휘·감독한다.	제8조(법무부장관의 지휘·감독) ----------검찰의 수사가 현저하게 부당하다고 판단되거나 수사결과가 공공의 안녕이나 공공복리에 저해되는 때에 한하여 검찰총장만을 서면으로 ----------.
제16조(직제) ① 대검찰청에 부(部)와 사무국을 두고, 부와 사무국에 과를 두며, 부·사무국 및 과의 설치와 분장사무(分掌事務)에 관한 사항은 대통령령	제16조(직제 및 직무범위) ① (현행과 같음) ② 대검찰청에는 제1항에도 불구하고 범인, 범죄사실 및 증거를 직접 수

으로 정한다. ②~④ (생 략)	사하는 부·사무국 및 과를 두어서는 아니 된다. ③~⑤ (현행 제2항부터 제4항까지와 같음)

나. 평 가

1) 대검 중수부는 정치적 중립성을 상실한 채 '살아 있는 권력'에는 약하고 '죽은 권력'에는 강한 모습을 보여 왔음. 정치권력의 의도에 따른 불공정한 수사와 인권침해로 중수부 폐지 여론이 비등하였고 18대 국회 사법제도개혁특별위원회 6인 소위도 대검 중수부 폐지에 합의한 바 있음. 대검 중수부를 폐지하기 위해 대검의 수사부서를 둘 수 없게 한 개정안에 찬성함.

2) 대통령의 지시를 받는 법무부장관의 지휘권 행사는 반드시 서면으로 하도록 함으로써 책임소재를 분명히 하도록 한 내용에 찬성함. 다만 서면 지휘로 책임소재를 분명히 한 이상 지휘 사유까지 엄격하게 제한할 필요는 없고 또 지휘의 범위를 둘러싸고 논란이 발생할 우려도 있으므로 '검찰의 수사가 현저하게 부당하다고 판단되거나 수사결과가 공공의 안녕이나 공공복리에 저해되는 때에 한하여' 부분을 삭제하여 다음과 같이 개정하는 것이 바람직함.

> **제8조(법무부장관의 지휘·감독)**
> 법무부장관은 검찰사무의 최고 감독자로서 일반적으로 검사를 지휘·감독하고, 구체적 사건에 대하여는 검찰총장만을 서면으로 지휘·감독한다.

5. 기타 정책

1) 새누리당은 대통령의 친인척과 권력실세 등 특수관계인의 비리와 부패에 대해 규제대상자의 재산변동 내역을 검증하기 위해 현장조사, 계좌추적, 통신거래 내역 조회 등 실질적 조사권과 고발권을 갖는 독립된 감찰기관인 특별감찰관을, 수사·기소권은 상설특검제에 맡기는 안을 제시하였음(구체적인 법안이 나오면 추가 검토 예정). 그러나 특별감찰관제가 친인척과 권력실세에 대하여 독점적인 조사 및 고발권한을 가진다면 비리가 축소 내지 은폐될 우려가 있고 과거 경찰청 사직동팀과 같이 권력의 요구에 휘둘릴 수 있음. 상설특검제는 특별감찰관의 고발이 있어야 수사를 하게 되므로 고발을 하지 않을 경우 유명무실해질 것임.

2) 다른 행정부처에 비교해서 검찰에 차관급이 55명으로 너무 많아 축소가 필요하다는 새누리당의 제안은 바람직함. 검찰고위직에 대한 대우가 지나치게 높아 특혜를 받고 있으므로 이를 시정할 필요가 있음. 검찰에서는 법원에도 차관급 고위직이 많다는 지적을 하고 있으나 사법부내의 고위직 인플레이션 현상이 있는 지를 검토하는 것과 별개로 사법부의 차관급과 행정부내의 일개 부처에 불과한 법무부의 차관급의 지위 수사를 동열에서 비교하는 것은 부당함.

3) 안철수 후보의 공약 중 기소배심제의 경우 기소배심 과정에서 변호인이나 피의자의 참여가 배제되므로 증인에 대한 반대신문을 할 수 없으며 정식 재판에서는 채택되지 않는 증거를 채택할 수 있는 문제가 있음. 기소배심제는 세계적으로 배척되고 있는 실정임. 검사의 일방적인 영향아래 기소가 어렵거나 증거수집이 어려운 사건에서 검찰의 의도에 따른 무리한 기소를 정당화하는 절차로 변질될 우려가 크므로 찬성할 수 없음.

법원개혁 분야

1. 대선 정책 또는 대선 공약

새누리당 · 박근혜후보	–
민주통합당 · 문재인후보	▶ 대법관 증원, 여성할당제를 포함한 대법원 구성의 다양화 ▶ 재벌범죄, 권력범죄 등 중대범죄에 대해 국민참여재판 의무화 ▶ 형사공공변호인 제도 도입 ▶ 법관평가위원회 설치
안철수 후보	▶ 국민참여재판 확대 시행 ▶ 대법원장 임명제 개선 ▶ 대법원 및 헌법재판소 구성의 다양화 ▶ 양형기준법 제정 ▶ 경제정의 실현을 위한 징벌적 손해배상제도와 집단소송제 도입

2. 관련 법률안

법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
법원조직법 (1890)	2012. 9. 20.	이춘석 의원 (민주통합당)	대법관후보추천위원회 위원 구성의 개선
법원조직법 (306)	2012. 6. 25.	김동철 의원 (민주통합당)	① 대법관후보추천위원회의 후보추천 시 대법관 구성의 다양성 확보의무 ② 추천위원회의 심사과정 및 내용의 공개범위, 시기와 방법 ③ 현직 검찰간부의 대법원장·대법관임용금지
국민의 형사재판 참여에 관한 법률	2012. 11. 7.	최원식 의원 등 15인 (민주통합당)	주요 부정부패범죄와 경제범죄에 관한 형사재판의 경우 국민참여재판의 의무화

3. 법원조직법 개정안

가. 조문 대비표

현 행	이춘석의원 안	김동철의원 안
제41조의2(대법관후보추천위원회) ①(생략) ② 추천위원회는 대법원장이 대법관 후보자를 제청할 때마다 위원장 1명을 포함한 10명의 위원으로 구성한다. ③ 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 1. 선임대법관 2. 법원행정처장 3. 법무부장관 4. 대한변호사협회장 5. 사단법인 한국법	제41조의2(대법관후보추천위원회) ① (현행과 같음) ② ----------9명----------. ③ ----------. 이 경우 각 호마다 1명 이상은 여성이어야 한다. 1. 국회에서 추천하는 사람 3명(국회의원은 제외한다) 2. 대법관회의에서 추	제41조의2(대법관후보추천위원회) ①~⑤ (현행과 같음)

현 행	이춘석의원 안	김동철의원 안
학교수회 회장 6. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장 7. 대법관이 아닌 법관 1명 8. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명. 이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다. ⑥ 추천위원회는 제청할 대법관(제청할 대법관이 2명 이상인 경우에는 각각의 대법관을 말한다)의 3배수 이상을 대법관 후보자로 추천하여야 한다.	천하는 사람 3명 3. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명	⑥ ----------. 이 경우 계층 간의 갈등을 조정하고 사회적 약자와 소수자의 권리가 보호될 수 있도록 대법관 구성의 다양성을 중요시 하여야 한다. ⑦ 추천위원회의 심사과정 및 심사내용의 공개범위·공개시기와 공개방법은 다음 각 호와 같다. 다만, 제2호 및 제3호의 내용 중 개인의 신상을 특정할 수 있는 부분은 삭제하고 공개하되, 국민의 알권리를 충족할 필요가 있는 등의 사유가 있는 경우에는 위원회 의결로 전부 공개할 수 있다. 1. 위원의 명단과 경력사항은 임명 또는 위촉한 즉시

현 행	이춘석의원 안	김동철의원 안
		2. 추천후보자의 명단과 추천사유는 추천위원회 의결한 즉시 3. 회의록은 해당 대법관의 임기가 만료된 이후 국회의 요청이 있는 경우 ⑧~⑩ (현행 제7항부터 제9항까지와 같음)
제42조(임용자격) ① 대법원장과 대법관은 20년 이상 다음 각 호의 직에 있던 45세 이상의 사람 중에서 임용한다. 1. 판사·검사·변호사		제42조(임용자격) ① ----------. 1. 판사, 변호사(판사·검사의 경력을 포함한다)

나. 평 가

대법관후보추천위원회

1) 대법관후보추천위원회는 대법관 추천의 투명성과 대법원 구성의 다양성을 확보하기 위해 도입되었음. 최근 대법관 후보 추천 및 제청과정에서 '남성·고위법관' 중심의 후보가 추천되고, 변호사, 여성, 학계 인사는 배제되고 있는바, 사회적 약자와 소수자의 권리를 보호하고 사회의 다양한 의견의 수렴을 필요로 하는 법원의 시대적 요구에 역행하고 있는 실정임.

2) 추천위원 9명 중 법원내 인사가 3명(선임대법관, 법원행정처장, 일반 법관)이고, 변호사 자격이 없는 3명도 대법원장이 임명하고 있어 대법원장의 의중에 따라 대법관후보가 추천될 가능성이 큼.

3) 이춘석 의원안은 국회가 위원 3명을 추천하고 변호사의 자격을 가지지 않은 사람을 추천위원으로 임명하여 추천위원회 구성을 개방하고 대통령과 대법원장의 개입을 축소한 것은 의미가 있음. 그러나 대법관회의에서 3명을 추천하고 대법원장이 변호사 자격을 가지지 않은 3명을 임명하도록 한 것은 대법관추천이 대법원장의 의사에 좌우되는 문제가 여전히 남게 됨.

4) 대법원구성의 다양화를 실현하기 위해 대한변호사협회장과 사단법인 한국법학교수회 회장, 법무부장관을 당연직 추천위원으로 위촉하고 국회에서 추천하는 4명, 대법원장이 추천하는 3명을 임명하도록 하는 것이 바람직함.

추천위원회 활동의 공개

1) 추천위원회 활동의 공개를 반대하는 측에서는 ① 공개된 후보의 프라이버시를 침해할 우려가 있다는 점, ② 공개된 후보에 대한 외부평가가 이루어져 대법원장의 제청권이 형해화 될 우려가 있고 국회의 동의절차가 있다는 점, ③ 후보자가 외부평가를 의식하여 대법관의 독립성에 반할 우려 등 부작용이 예상된다는 점 등을 들고 있음.

2) 그러나 프라이버시 문제는 심의 전에 후보자의 동의를 얻으면 해결되고, 추천위원회의 심의결과가 공개된다고 하여 대법원장의 제청권이 형해화 된다고 볼 수 없으며 국회동의 절차와 추천위원회의 심의결과 비공개는 아무 관계가 없음.

3) 김동철 의원안처럼 추천위원회의 구성과 심사과정 및 심사내용의 공개범위·공개시기와 공개방법 등 추천위원회의 활동을 공개하여 대법관 후보에 대한 여론을 수렴하고 대법관 구성의 다양성을 확보할 필요가 있음. 또한 검찰간부가 곧바로 대법관으로 임명되는 관행을 없애고자 하는 것은 타당함.

다. 법원조직법 개정안 제안

현행법	개정안
제41조의2(대법관후보추천위원회) … ③ 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 1. 선임대법관 2. 법원행정처장 3. 법무부장관 4. 대한변호사협회장 5. 사단법인 한국법학교수회 회장	제41조의2(대법관후보추천위원회) … ③ 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람을 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 4,5호의 경우 변호사자격이 없는 사람 및 여성이 1명 이상이어야 한다. 1. 대한변호사협회장 2. 사단법인 한국법학교수회 회장 3. 법무부장관

현행법	개정안
6. 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장 7. 대법관이 아닌 법관 1명 8. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명. 이 경우 1명 이상은 여성이어야 한다.	4. 국회에서 추천하는 사람 4명(국회의원은 제외한다) 5. 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람 3명.
④ 위원장은 위원 중에서 대법원장이 임명하거나 위촉한다. …	④ 위원장은 위원 중에서 호선한다. …
⑥ 추천위원회는 제청할 대법관(제청할 대법관이 2명 이상인 경우에는 각각의 대법관을 말한다)의 3배수 이상을 대법관 후보자로 추천하여야 한다.	⑥ 추천위원회는 제청할 대법관(제청할 대법관이 2명 이상인 경우에는 각각의 대법관을 말한다)의 3배수 이상을 대법관 후보자로 추천하되, 추천일로부터 5년간 판사나 검사의 직에 있지 않았던 사람을 1명 이상 포함하여야 한다. 추천위원회는 추천한 대법관 후보자를 공개하여야 한다.
⑦ 대법원장은 대법관 후보자를 제청하는 경우에는 추천위원회의 추천 내용을 존중한다. …	⑦ 대법원장은 대법관 후보자를 제청하는 경우에는 추천위원회가 추천한 후보자 중 1인을 제청하여야 한다. … ⑨ 추천위원회의 심사과정 및 심사내용의 공개범위와 공개시기는 다음 각 호와 같다. 다만, 제2호 및 제3호의 내용 중 개인의 신상을 특정할 수 있는 부분은 삭제하고 공개하되, 국민의 알권리를 충족할 필요가 있는 등의 사유가 있는 경우에는 추천위원회가 달리 의결할 수 있다. 1. 위원의 명단과 경력사항은 임명 또는 위촉한 즉시 2. 심의서는 해당 특별사면 등을 행한 후부터 즉시 3. 회의록은 해당 후보자를 추천한 후 5년이 경과한 때부터

현행법	개정안
제42조(임용자격) ① 대법원장과 대법관은 20년 이상 다음 각 호의 직에 있던 45세 이상의 사람 중에서 임용한다. 1. 판사·검사·변호사	제42조(임용자격) ① ---------- ---------- ---------- ---. 1. 판사, 변호사(판사·검사의 경력을 포함한다)

4. 국민의 형사재판 참여에 관한 법률 개정안

가. 조문대비표

현행법	최원식 의원 안
제5조(대상사건) ①·② (생 략)	제5조(대상사건) ①·② (현행과 같음)
<신 설>	③ 제2항에 불구하고 대상사건 중 다음 각 호에서 정하는 사건은 제9조제1항제1호에 따른 배제결정이 있는 경우를 제외하고는 국민참여재판을 하여야 한다. 1. 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제2조제1항(뇌물), 제3조(알선수재) 2. 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(사기, 공갈, 횡령·배임), 제4조(재산국외도피), 제5조(수재 등), 제6조(증재 등), 제7조(알선수재), 제8조(사금융 알선 등), 제9조(저축 관련 부당행위), 제11조(무인가 단기금융업) 3. 제1호 또는 제2호에 해당하는 사건의 미수죄·교사죄·방조죄 4. 제1호 또는 제2호에 해당하는 사건과 「형사소송법」 제11조에 따른 관련사건으로서 병합하여 심리하는 사건

나. 평 가

1) 국민참여재판의 대상사건은 중대사건과 합의부 관할 사건 중 대법원규칙으로 정하는 사건 등으로 한정되어 있었는데, 2012. 1. 17. 법 개정으로 합의부 관할 사건으로 확대함. 장기적으로 모든 범죄사건으로 확대하여 국민에게 배심원재판을 받을 권리를 보장하는 것이 바람직함. 최원식 의원안이 부정부패범죄, 경제범죄에서 온정주의적 판결을 방지하고 국민의 법의식이 반영된 재판이 진행되도록 하려는 일반적인 입법취지에는 동의하나 배심재판을 피고인의 권리가 아닌 의무로 규정하는 방식은 부적절함. 오히려 국민의 형사재판참여 효과를 높이기 위해 다음과 같은 사항의 개정이 필요함.

2) 국민참여재판을 배제하는 사유로 규정된 '그 밖에 국민참여재판으로 진행하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우'는 추상적이고 모호하므로 이를 엄격하게 제한하여야 함.

3) 배심원수를 5인 또는 7인까지도 가능하도록 한 것은 소수가 평결을 좌우할 우려가 있고 합리적인 토론과 설득에 의한 평결과정의 중요성에 비추어 볼 때 타당성이 없음. 배심원 수를 원칙적으로 12인으로 하고, 사백하는 경우 등 특별한 사정이 있는 때에는 9인도 가능하도록 함.

4) 유무죄 평결을 과반수로 하는 것은 평의의 신중성과 구속력 인정에 장애가 됨. 원칙적으로 만장일치로 평결하되, 3시간 이상 평의하여도 만장일치에 이르지 않는 경우에는 유죄 인정에 12인의 경우 9인 이상, 9인의 경우 7인 이상의 동의를 요하는 정도로 평결의결정족수를 강화할 필요가 있음.

5) 현재 배심원의 평결에 기속력이 인정되지 않고 있으나, 3인의 엘리트 법관이 내린 판단이 12인 또는 9인의 배심원이 평의를 통해 내린 판단보다 합리적이고 객관적이고 우월하다고 담보할 수도 없음. 재판장이 배심원의 평결에 관여하는 것을 최소화하고, 배심원의 의견이 전원 일치하는 경우에는 기속력을 인정할 필요가 있음.

6) 국민참여재판에 대한 검사의 항소율이 지나치게 높은 점도 문제임. 통계에 의하면 2008. 1. 1.부터 2010. 12. 31.까지 동일죄명의 국민참여재판이 아닌 일반재판에 대한 검사의 항소율은 19.6%에 그친 반면, 국민참여재판에 대한 검사의 항소율은 53.6%에 이름. 검사의 높은 항소율은 많은 시간과 비용이 소요되는 국

민참여재판의 실효성을 떨어뜨리므로 배심원 전일일치 무죄평결로 무죄가 선고된 사건에 대하여는 검사의 항소를 제한하여야 함.

다. 개정안 제안

현행법	개정안
제9조(배제결정) ① 법원은 공소제기 후부터 공판준비기일이 종결된 다음날까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 국민참여재판을 하지 아니하기로 하는 결정을 할 수 있다. … 4. 그 밖에 국민참여재판으로 진행하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우	제9조(배제결정) ① 법원은 공소제기 후부터 공판준비기일이 종결된 다음날까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 국민참여재판을 하지 아니하기로 하는 결정을 할 수 있다. … 4. 그 밖에 국민참여재판으로 진행하는 것이 피고인이나 피해자에게 불리하거나, 공정한 재판이 저해된다고 인정될 명백한 사유가 있는 경우
제13조(배심원의 수) ① 법정형이 사형·무기징역 또는 무기금고에 해당하는 대상사건에 대한 국민참여재판에는 9인의 배심원이 참여하고, 그 외의 대상사건에 대한 국민참여재판에는 7인의 배심원이 참여한다. 다만, 법원은 피고인 또는 변호인이 공판준비절차에서 공소사실의 주요내용을 인정한 때에는 5인의 배심원이 참여하게 할 수 있다. ② 법원은 사건의 내용에 비추어 특별한 사정이 있다고 인정되고 검사·피고인 또는 변호인의 동의가 있는 경우에 한하여 결정으로 배심원의 수를 7인과 9인 중에서 제1항과 달리 정할 수 있다.	제13조(배심원의 수) ① 국민참여재판에는 12인의 배심원이 참여한다. 다만, 법원은 피고인 또는 변호인이 공판준비절차에서 공소사실의 주요내용을 인정한 때에는 9인의 배심원이 참여하게 할 수 있다. ② 법원은 사건의 내용에 비추어 특별한 사정이 있다고 인정되고 검사·피고인 또는 변호인의 동의가 있는 경우에 한하여 결정으로 배심원의 수를 9인으로 정할 수 있다.
제46조(재판장의 설명·평의·평결·토의 등) … ② 심리에 관여한 배심원은 제1항	제46조(재판장의 설명·평의·평결·토의 등) … ② 심리에 관여한 배심원은 제1항

현행법	개정안
의 설명을 들은 후 유·무죄에 관하여 평의하고, 전원의 의견이 일치하면 그에 따라 평결한다. 다만, 배심원 과반수의 요청이 있으면 심리에 관여한 판사의 의견을 들을 수 있다.	의 설명을 들은 후 유·무죄에 관하여 평의하고, 전원의 의견이 일치하면 그에 따라 평결한다. <후단 삭제>
③ 배심원은 유·무죄에 관하여 전원의 의견이 일치하지 아니하는 때에는 평결을 하기 전에 심리에 관여한 판사의 의견을 들어야 한다. 이 경우 유·무죄의 평결은 다수결의 방법으로 한다. 심리에 관여한 판사는 평의에 참석하여 의견을 진술한 경우에도 평결에는 참여할 수 없다.	③ 배심원이 평의시작후 3시간이 지나도 유·무죄에 관하여 전원의 의견이 일치하지 아니하는 때에는 유죄평결에 배심원 12인의 경우 9인 이상, 9인의 경우 7인 이상의 동의를 요한다.
…	…
⑤ 제2항부터 제4항까지의 평결과 의견은 법원을 기속하지 아니한다.<단서 신설>	⑤ 제2항부터 제4항까지의 평결과 의견은 법원을 기속하지 아니한다. 다만 배심원 전원의 의견이 일치하는 평결의 경우에는 법원을 기속한다.
…	
<신설>	제46조의2(항소의 제한) 배심원 전원의 의견이 일치하여 무죄가 선고된 사건에 대하여 검사는 형사소송법 제361조의5 제14호를 이유로 항소할 수 없다.

5. 기타 정책

1) 2007년에 대법원에 양형위원회가 설치된 이후 양형기준을 마련해서 시행하고 있는데 이에 대한 평가를 하기에는 이른 상황임. 제도를 바꾸기 위해서는 현재 양형제도의 문제가 뚜렷이 드러나야 할 것임. 양형기준은 현실적으로 법원의 양형실태를 반영하여 마련되어야 하므로 법원에서 책임지고 전문가가 참여하는 현재의 형태가 바람직하다고 보여짐. 미국식 양형기준법의 도입은 양형기준이 강화되어 가혹한 형벌이 부과될 가능성이 있으므로 신중한 검토가 필요함.

2. 노 동

근로기준법 분야

1. 정당·대선후보의 정책·공약

새누리당 · 박근혜 후보	-
민주통합당 · 문재인 후보	▶ 일자리의 차별철폐(성, 고용형태, 연령, 장애, 종교 및 사회적 신분 등에 따른 차별) ▶ 기업별·사업장별 동일가치노동 동일임금 ▶ 근로시간단축 - 연간 2,000시간 이하 유도 - 근로자의 소득이 줄어들지 않도록 교대근무지원, 사회보험료 지원, 근로장려금 지원 ▶ 특수고용노동자에 대한 근로자성 인정 ▶ 총액임금제도에 대한 전면적인 재검토 ▶ 5인 미만 사업장까지 근로기준법 확대 ▶ 정리해고 요건과 절차 엄격화, 기업의 회피노력의무 강화
안철수 후보	▶ 동일가치노동 동일임금 원칙 ▶ 총 근로시간 감축, 휴일근로시간의 연장근로 시간 포함, 선택적 근로시간제, 근로자의 휴가 선택권 보장 ▶ 초과수당 인상으로 연장근로 제재 ▶ 정리해고 관련 보완 방안 마련(제도적 보완, 합의사항 불이행 시 제재, 전직·재취업 등)

2. 근로기준법 일부개정법률안 (2012. 11. 7 기준)

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
1	근로기준법 일부법률개정안	2012. 5.30.	홍영표 의원 외 126인	○①동일가치노동 · 동일임금원칙 적용 ②고용형태에

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
	(1900038)			따른 동일가치노동 근로자 간 차별적 처우 금지 ○①경영상 해고 요건 강화 / 요건 및 협의절차 등을 단체협약에 특정 가능 ②사용자에게 경영상 해고 협의시 정리해고의 제안이유, 해고자 선정의 방법 등에 관한 정보를 근로자 대표에게 문서로 제공할 의무 부과 ③일정규모이상의 근로자 해고신고 시 해고회피계획, 전직지원계획 등을 작성하여 고용노동부장관 승인을 얻도록 하고, 고용노동부장관은 특별한 사유가 없는 한 1개월 이내에 승인하도록 함 ④우선 재고용의 절차와 구제요건을 강화.
2	근로기준법 일부법률개정안 (1900043)	2012. 5.30.	오제세 의원 등 11인	○15세 이상 18세 미만인 자의 주당 총 근로시간 : 40시간 → 35시간, 주당 연장가능근로시간 : 6시간 → 5시간
3	근로기준법 일부법률개정안 (1900428)	2012. 7. 2.	남인순 의원 등 20인	○연차유급휴가일수 산정 시 육아휴직으로 휴업한 기간을 출근한 것으로 간주.
4	근로기준법 일부법률개정안 (1900443)	2012. 7. 3.	김희정 의원 등 22인	○임신 중인 여성 기간제 근로자 또는 파견근로자가 출산전후휴가나 유산·사산휴가를 사용하는 경우 이 기간을 기간제 근로자의 사용기간 또는 파견근로자의 근로자파견기간에 산입 제외.
5	근로기준법 일부법률개정안 (1900465)	2012. 7. 3.	심상정 의원 등 13인	○근로자의 개념과 사용자 개념을 확대 ○단시간 근로자를 새로 정의하고 동일사업 내 복수사

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
				업장에서 근무하는 단시간 근로자의 경우 전체 근로시간을 통산하여 소정근로시간을 산정 ○차별적 처우 금지 대상범위 확대 : 국적·인종·종교·연령·신체조건·고용형태·정당 등 포함, 이 법의 위반 시 취업규칙 또는 근로계약 부분은 무효로 하고 동일가치노동 동일노동을 수행하는 자와 동일한 근로조건을 적용하도록 함 ○동일가치노동 동일임금의 원칙 명문화 ○고용형태(간접고용 등) 차별처우금지 ○법률에 의한 근로자공급·파견 등을 제외하고 간접고용을 제한, 위반시 직접고용을 의제함 ○「근로기준법」 적용을 모든 사업장으로 확대 적용 ○경영상 해고 관련 : ① 긴박한 경영상의 이유에 대한 요건을 구체화하여 명시 ② 해고 시 행정통제 강화 ③ 해고협의 시 근로자대표와 합의에 도달할 수 있는 협의를 하도록 하여 해고 시 발생하는 피해 최소화 ④ 전직계획에 대하여 고용노동부장관이 1개월 이내에 승인 여부 결정⑤ 근로자를 해고한 날부터 3년 이내에 재고용 계획이 있는 경우 해고 근로자를 우선적으로 고용 ⑥ 사용자가 우선재고용 의무를 위반한 경우 고용노동부령으로 정하는 바

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
				혹은 실손해액의 범위에서 손해배상금 지급 ○ '사업양도'와 관련된 근로관계의 내용을 명문화 ○ 명예근로감독관제도 도입(근로감독행정 보완, 실질적인 근로감독)
6	근로기준법 일부법률개정안 (1900546)	2012. 7. 6.	한정애 의원 등 23인	○「근로기준법」 적용범위 확대(단 동거친족 사업 및 사업장은 제외) ○1주의 정의 : 휴일을 포함한 7일 ○사용자는 연장근로·야간근로 또는 휴일근로에 대하여 그 근로시간 및 가산하여 지급하여야 하는 임금의 액수 명시 ○탄력적 근로시간제 및 선택적 근로시간제에 대한 근로시간 연장 규정 삭제 ○사용자는 근로일 종료 후 다음 근로일 개시 전까지 근로자를 연속하여 11시간(15세 이상 18세 미만인 경우 12시간) 이상 휴식 시간 부여 ○근로시간·휴게시간의 특례 및 적용 제외 업종에 관한 규정 삭제 ○15세 이상 18세 미만 근로자의 근로시간 : 1주일에 35시간으로 제한
7	근로기준법 일부법률개정안 (1901185)	2012. 8.16.	박남춘 의원 등 11인	○고용노동부장관은 근로자와 사용자에게 출산전후휴가 등에 관한 교육 및 홍보 실시
8	근로기준법 일부법률개정안 (1901231)	2012. 8.20.	조정식 의원 등 10인	○사용자는 근로시간 중 공민권 행사를 위해 필요한 시간을 근로자가 청구

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
				하지 않더라도 법적으로 보장
9	근로기준법 일부법률개정안 (1901326)	2012. 8.27.	민현주 의원 등 19인	○사용자는 임신 중 여성 근로자의 임신 12주 이내와 36주 이후에 1일의 근로시간을 2시간 단축
10	근로기준법 일부법률개정안 (1901456)	2012. 8.31.	강동원 의원 등 17인	○연차 유급휴가의 확대 : ① 30일로 확대(기간은 연속하여 15일 이상) ② 가산휴가를 포함한 총 휴가일수의 한도를 50일로 확대 ○연차 유급휴가를 1년간 행사하지 아니하면 사용자의 귀책사유와 무관하게 소멸, 사용자는 소멸된 휴가에 대하여 통상임금 또는 평균임금에 해당하는 금액을 보상 ○연차유급휴가 사용 촉진을 위한 조치의 강화 : ① 사용자의 의무로 규정 ② 위반시 과태료 부과 및 소멸된 휴가에 대한 보상금액을 50% 가산 지급
11	근로기준법 일부법률개정안 (1901510)	2012. 9. 3.	이목희 의원 등 10인	○현행법상 근로자의 정의 : ①독립사업자 형태로 특정 사업주의 사업에 필요한 노무 또는 서비스를 직접 제공하고 이의 대가를 받아 생활하는 자를 포함 ②근로자 인정 여부에 관하여 다툼이 있는 경우 이를 심의하는 근로자인정심의위원회를 설치
12	근로기준법 일부법률개정안 (1901513)	2012. 9. 3.	은수미 의원 외 127인	○간접고용의 정의 명문화 : 근로기준법에 간접고용을 “도급, 위탁, 용역 등 명칭

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
				에도 불구하고 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하는 고용형태"로 정의 ○해당 사업 또는 사업장의 상시적인 업무에 대해서는 「직업안정법」, 「파견근로자보호 등에 관한 법률」등 다른 법률(「민법」 제외)이 정하고 있는 경우를 제외하고는 간접고용을 금지 ○사용자가 금지하는 간접고용을 행한 경우 해당 근로자 직접 고용 간주 ○도급에 따른 사업의 전부 또는 일부가 위탁업체의 변경 등에 의해 이전되는 경우 해당 근로자에 대한 권리 또는 의무는 사업 이전에 따라 변경된 하수급인에게 승계
13	근로기준법 일부법률개정안 (1901544)	2012. 9. 4.	이완영 의원 등 10인	○휴일근로를 연장근로에 포함 (기업규모별로 단계적으로 적용, 고용노동부령으로 정하는 일시적·예외적 사유가 있는 경우 노사의 서면합의 및 고용노동부장관에게 신고를 요건으로 일정 기간(3개월) 동안은 연장근로 한도를 주 20시간까지 허용) ○탄력적 근로시간제의 단위기간 ∴ 2주 및 3개월에서 1개월 및 1년으로 확대 ○탄력적 근로시간제 단위기간이 3개월 이상 1년 이내인 경우 특정일의 소정근로시간 한도를 10시간으로 제한, 1년단위 탄력적 근로시간제의 경우 연속근

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
				로일을 12일로 제한 ○근로시간저축휴가제의 도입 ○근로시간 특례제도 정비 : ①현행 12개의 특례업종을 제9차 표준산업분류에 따라 26개로 재분류, 10개 업종은 특례업종 유지, 16개 업종은 제외, ②특례업종의 과도한 장시간 근로 및 남용을 막기 위하여 노사의 서면합의 사항 명문화
14	근로기준법 일부법률개정안 (1901837)	2012. 9.17.	이인영 의원 등 28인	○공민권 행사 보장 : ① 사용자는 근로자에게 「공직선거법」에 따른 선거일을 유급휴일로 주도록 의무화 ② 사업장에서 공민권 행사를 보장하지 아니한 사실이 있으면 그 사실을 알고 있는 사람도 그 사실을 감독 기관에 신고할 수 있도록 함
15	근로기준법 일부법률개정안 (1902428)	2012. 11.5.	은수미 의원 등 23인	○사용자가 행정소송을 제기하는 경우 행정소송에 대한 판결이 확정될 때까지 중앙노동위원회의 구제명령을 이행하도록 명할 수 있는 긴급이행명령제도를 부당해고 등에 대한 구제제도에도 포함 ○법원이 부당해고 관련 소송에서 부당해고를 인정하는 판결을 한 경우, 사용자가 근로자에 대한 원직복직을 이행하지 않는 경우 근로자의 신청으로 노동위원회가 사용자에게 이행강제금을 부과

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
16	근로기준법 일부법률개정안 (1902470)	2012. 11.7.	최봉홍 의원 등 13인	○명예근로감독관 제도 도입 : 사업장 소속 근로자 중 노사가 추천한 자를 명예근로감독관으로 위촉

3. 근로기준법 일부개정법률안의 주요내용 비교 (당론 기준)

	새누리당	민주통합당	심상정 의원 안
근로자 정의		○특수형태근로자의 근로자성 인정 ○근로자인정심의위원회 신설	○특수형태근로자의 근로자성 인정
사용자 정의		○실질적인 사용종속관계 있는 경우 사용자 인정	○실질적인 사용종속관계 있는 경우 사용자 인정
단시간 근로자 정의		○기간단위에 월, 연 추가 ○통상근로자의 근로시간 대비 30/100 이하 근무	○기간단위에 월, 연 추가 ○통상근로자의 근로시간 대비 30/100 이하 근무 ○동일사업 내 복수사업장의 경우 근로시간 통산
간접고용에 관한 차별 관련		○근로형태에 따른 차별 금지 ○동일가치노동 동일임금지급원칙 ○상시업무에 대한 간접고용 금지 ○직업안정법, 파견법 사유 이외 간접고용 불가. (위반시 직접고용간주)	○고용형태, 정당가입 여부에 따른 차별 금지 ○동일가치노동 동일임금지급원칙 ○상시업무에 대한 간접고용 금지 ○직업안정법, 파견법 사유 이외 간접고용 불가. (위반시 직접고용간주)

	새누리당	민주통합당	심상정 의원 안
공민권 행사		○선거일 유급휴일 지정 (「공직선거법」제34조에 따른 임기만료 시)	
근로기준법 적용 범위		○동거친족 사업(장) 배제	○전면적용 (배제 없음)
해고 “등”			○불이익처분 명시 포함
사업 이전에 의한 해고 제한 규정		○도급에 따른 사업이전의 경우 이전된 하도급인이 사용자 지위 승계	○사업양도 시 근로관계 포괄승계
경영상 해고		○해고회피의 방법 예시 ○요건 미충족시 “정당한 사유 없는” 해고 간주 ○해고요건 및 절차를 사용자와 근로자대표 간에 협의 후 취업규칙 및 단체협약에 반영 가능 ○해고협의 과정에서 사용자의 정보제출의무 부과 및 합의도달을 목표로 규정 ○사용자에게 고용노동부 장관에 의한 전직지원계획 승인 의무 부과 ○해고통지/해고승인신청서에 우선재고용 관련 사항 명	○긴박한 경영상 필요 특정 ○해고회피의 방법 예시 ○사전통보기간 연장 (90일) ○고용노동부 장관의 조사·감독권, 승인권 보장 ○요건 미충족시 “정당한 사유 없는” 해고 간주 ○해고협의 과정에서 사용자의 정보제출의무 부과 및 합의도달을 목표로 규정(위반시 무협의 간주) ○사용자에게 해고승인신청서 제출의무를 부과 ○사용자에게 고용노동부 장관에 의

	새누리당	민주통합당	심상정 의원 안
		기 ○해고자는 4개월 이내에 사용자에게 재고용신청 (미신청시 재고용 의사 없는 것으로 간주)	한 전직지원계획 승인 의무 부과 (미승인시 해고의 정당한 이유 부정 간주) ○해고통지/해고승인신청서에 우선재고용 관련 사항 명기
근로시간	○근로시간의 단위 : 1주일(주말 포함 7일) ○휴일근로를 연장근로에 포함 ○탄력적 근로시간제의 단위기간 확대 ○근로시간저축휴가제의 도입 ○근로시간 특례제도 정비	○근로시간의 단위 : 1주일(주말 포함 7일)- 주40시간 법정근로시간 적용대상 전면 확대 ○휴일근로를 연장근로에 포함하고, 포괄임금 금지 등 연장근로의 제한을 강화 ○근로시간 휴게시간 특례 삭제 ○당사자간 합의에 의한 근로시간 연장 규정 삭제 ○ 연소자 근로시간 단축(주 40→35시간 이내)	
탄력적 근로시간제	○단위기간: 1개월 ○1주간 52시간 이상 근로 금지, 연속근로 12일 초과 금지 등		
휴식		○근로종료 후 익일 근로개시까지 11시간 이상 휴식 보장	
연차휴가			○총 연차휴가 30일로 연장(50일 한도)

	새누리당	민주통합당	심상정 의원 안
			○유급휴일 제외 연속하여 15일 이상 (근로자와의 합의에 의해 배제 가능)
임산부 보호	○12주 이내, 35주 이상 임산부의 근로시간 단축 (2시간)	○출산 전후 휴가에 대한 교육 및 홍보	
명예 근로감독관			○명예근로감독관 제도 도입

4. 평 가

가. 박근혜 후보 공약 및 새누리당 법안 관련

(1) 박근혜 후보의 경우, 근로기준법 개정과 관련하여 아무런 정책이 없는 것으로 보임. 이는 현재 우리 사회의 핵심적 문제인 "근로자의 생존권 보장"에 있어 전혀 관심이 없음을 대변하는 것임.

(2) 새누리당이 제19대 국회에 제출한 근로기준법 일부개정법률안은 위 이완영 의원 발의안이 유일함. 그러나 그 내용 중 동일가치노동 동일임금 원칙, 경영상 해고 관련 법안의 정비, 총 근로시간 단축 등 핵심적인 사안에 대하여는 아무런 언급이 없음.

(3) 위 개정안에는 탄력적 근로시간제에 대하여 기준이 되는 기간을 재설정하고, 근로시간을 일부 단축하는 등의 입법내용이 있으나, 탄력적 근로시간제가 가산임금을 면탈하는 목적으로 활용되어 온 과거의 노동관행을 고려하면, 탄력적 근로시간제는 위와 같은 개정이 아니라 전면적으로 폐지되어야 함.

나. 문재인 후보 공약 및 민주통합당 법안 관련

⑴ 근로기준법 제23조 관련 "해고 등"에 불이익취급을 명시하지 아니하여 오랜 논란을 해소하지 못하였음.

(2) 경영상 해고

㈎ "긴박한 경영상의 필요성"은 현재 대법원 판례가 문언에 반하여 확장적으로 해석하고 있으므로, 이를 제한하기 위하여 입법을 통해 그 범위를 분명하게 확정할 필요가 있음. 그러나 문재인 후보의 공약 및 민주통합당 법안에는 이러한 내용이 구체적으로 드러나 있지 않음.

㈏ 경영상 해고는 심각한 사회문제를 야기하므로 이에 대하여 관할 행정당국의 승인을 받을 것이 필요하다고 판단되나(가령 심상정 의원 안), 문재인 후보의 공약 및 민주통합당의 법안에는 이에 대한 언급이 없음.

다. 안철수 후보 공약

(1) 안철수 후보는 동일가치노동 동일임금의 원칙을 천명하면서도, 간접고용 및 특수고용근로자에 대한 문제의식은 크지 않은 것으로 보임.

(2) 경영상 해고, 근로시간 단축 등 근로기준법상 주요 문제에 대한 정책이 구체화되지 않고 추상적인 수준에 머물러 있는 것으로 보임.

5. 올바른 근로기준법 개정 방향 (주요내용 중심)

가. 근로기준법 적용범위 확대

○ 근로기준법은 "근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로서 정한다."는 헌법 제32조 제3항에 터잡은 것으로서, 현재 우리나라의 경제적 역량 등을 고려하면 상시 4명 이하의 사업장 및 동거친족사업(장), 가사사용인 등에 대한 근로기준법 비적용은 부당하므로, 근로기준법의 적용범위를 전면적으로 확대하여야 함.

나. 근로기준법상 근로자 및 사용자의 정의규정 확대

○ 이른바 입구분쟁으로 불리우는 근로자 및 사용자 개념 확대의 문제는, 간접고용 및 특수고용근로자 등의 확산으로 말미암아 더 늦출 수 없는 문제가 되었음. 이러한 문제를 특별법을 통하여 해결할 수도 있을 것이나, 근로기준법상 정의 규정을 개정하는 것이 더욱 근본적인 해결책임. 종속노동성, 보수의 근로대가성, 계약관계의 전속성 등 실질관계를 고려한 근로자 및 사용자 개념의 확장이 요구됨.

다. 해고 등 제한규정의 정비

○ 현행 근로기준법에는 “사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌을 하지 못한다”고 규정하고 있으나(근로기준법 제23조 제1항), 그 밖의 징벌에 근로자에 가하는 불이익처분이 포함되는지 여부가 오랜 논란이 되어 왔음. 이에 정당한 이유를 요하는 불이익처분(가령 대기발령 등)의 범위를 명문화할 필요가 있음.

라. 기업 변동 시 근로관계 승계 관련 조항

○ 사용자의 자의에 의한 사업 매각 등 사용자의 개별적 사정에 의하여 근로자의 근로조건이 변경되는 것은 부당하므로, 기업 변동시 근로관계의 포괄적 승계에 대하여 근로기준법이 규정할 필요가 있음.

마. 경영상 해고 조항에 대한 정비

○ 현재 대법원은 경영상 해고의 적법요건으로 “① 긴박한 경영상의 필요성이 있을 것, ② 해고회피노력을 할 것, ③ 해고대상자를 공정하게 선정할 것, ④ 사용자는 근로자 대표 등과 해고 50일전까지 해고회피방법 및 해고 기준 등에 대하여 통보하고 성실하게 협의할 것”을 들고 있음.

○ 그러나 대법원은 긴박한 경영상의 필요에 대하여 문언의 해석을 넘어서 과도하게 탄력적인 해석을 하고 있으며, 명예퇴직 등 실질적으로 근로자와의 근로계약을 유지하지 않는 방향으로 시행된 정책들까지도 해고회피노력으로 인정하고 있고, 50일전 통보 및 성실협의의무는 이를 준수하지 않더라도 그것으로써 경영상 해고의 정당성을 부정할 수는 없다고 판시하여 사실상 해당 요건을 폐기한 것과 유사함.

○ 이러한 문제들을 해결하기 위하여 다음과 같이 경영상 해고 조항은 정비되어야 함. ① 근로자를 해고하지 않으면 경영악화로 사업을 계속할 수 없는 긴박한 경영상의 필요가 있는 경우를 제외하고는 경영상 이유로 근로자를 해고하지 못하도록 하여야 하고, ② 사용자에게 소극적인 해고회피노력 이외에 자산매각, 근로시간 단축, 순환휴직의 실시 등 계속고용을 위한 적극적 노력을 다한 후에 최후수단으로 해고를 고려하도록 근로기준법에 명시할 필요가 있음. 또한 ③ 충실한 협의를 위하여 협의기간을 90일로 연장하고, ④ 탈법적인 경영상 해고를 방지하기 위하여 행정당국의 조사·감독권을 부여하며, ⑤ 이러한 요건들이 개

별적으로 모두 갖추어지지 않는 한 경영상 해고가 부당하다는 것을 명문화할 필요가 있음.

바. 근로시간 단축

○ 탄력적 근로시간제나 선택적 근로시간제는 가산임금을 면탈하기 위한 수단으로 악용되어 왔으므로 이는 폐지하고 연장근로의 상한을 축소하며, 연장·야간근로 및 휴일근로는 중복하여 지급하는 것이 타당하나 실무상 논란의 여지가 있으므로 이를 명시적으로 정리할 필요가 있음.

비정규직 노동법 분야

1. 서언 - 비정규직 근로자 보호 강화를 통한 경제민주화 추진의 필요성

○ 제18대 대통령 선거에 출마한 (각 당의) 후보자들은 한결같이 '경제민주화'를 전면에 내세우거나 이를 우선시하고 있음. 비록 경제민주화에 대한 각론에 있어서는 각 후보의 정책적 목표 내지 정책과제에 대한 온도차가 드러나고 있지만, '노동 분야'를 강조하는 것은 크게 다르지 않음.

○ 이는 새누리당의 박근혜 후보가 2012년 10월 22일 한국노총을 방문한 자리에서 비정규직 문제에 대해서 사내하도급법 제정, 차별시정 범위 확대, 징벌적 손해배상 도입 등을 언급하고 새누리당이 제19대 국회가 개원한 이후 1호 법안으로 「사내하도급근로자 보호 등에 관한 법률안」(이하 '사내하도급법'이라 함)을 제출한 데에서도 드러나고 있음.

○ 또한 이는 민주통합당(이하 '민주당'이라 함) 문재인 후보가 2012년 10월 18일 당의 노동위원회 출범식에서 "동일한 노동 가치는 동일한 대우를 받아야 합니다. 사람을 차별하는 세상은 반드시 고쳐져야 합니다. 임기 내에 비정규직을 절반으로 줄이겠습니다. 집권하면, 공공부문부터 정규직 전환을 시작하고 법과 제도를 손질해서 비정규직의 입구는 좁게, 정규직으로 전환하는 출구는 넓게 만들겠습니다."라고 발언하고, 민주당이 사용사유 제한을 통한 기간제 근로자의 사용을 제한하는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 '기간제법' 이라 함) 개정안과 도급과 파견의 구별기준을 정하고 불법파견 시 효과로 고용의무에서 고용의제로 전환하는 「파견근로자보호 등에 관한 법률」(이하 '파견법'이라 함) 개정안 등을 당론으로 발의한 데에서도 (역시) 잘 드러남.

○ 이명박 정부 5년이 '노동 분야에서 잃어버린 5년'이라고 해도 과언이 아니라는 점과 임계점에 이른 비정규직 근로자의 문제의 해결은 우리 사회의 정의 회복의 문제일 뿐만 아니라 양극화 해소를 통한 지속가능한 성장을 위해서도 필요하다는 점을 고려하면, 이와 같이 경제민주화를 추진함에 있어 가장 강조되어야 할 부분은 노동인권 신장과 비정규 근로자에 대한 보호 강화를 통한 '노동의 복권'이라고 할 것임.

○ 이하에서는 비정규직 노동법 관련 각 당 대선입법안에 대하여 비교 검토하여 이를 평가한 후 그에 대한 바람직한 입법적 대안을 모색하고자 함.

2. 각 당의 대선 관련 비정규 노동법 입법안에 대한 개관

가. 새누리당

○ 새누리당의 경우 '비정규직 희망법'이라는 이름으로 기간제법, 파견법, 고용정책기본법을 개정하여 비정규직 근로자를 보호하고 비정규직 근로자의 사용을 기업공시를 통해 일정 정도 억제하며 현대자동차 불법파견으로 대표되는 사내하청 근로자 문제에 대해서는 사내하도급법의 제정을 통해 이를 해결하려고 하는 것이 특징임. 이를 요약하면 아래 표와 같음.

법안명	주요내용	추진 현황
기간제법 (개정) / 파견법 (개정)	▶ 임금, 정기 상여금, 경영성과금 및 그 밖의 근로조건·복리후생 사항 등에 대한 비정규직 차별 개선 ▶ 비정규직 차별시정 신청시 대표구제신청제도 도입 ▶ 차별적 처우로 인한 임금 등 손해액의 10배내에서 징벌적인 금전보상명령 가능 ▶ 차별시정명령 확정시 사업장 전체 대상으로 시정명령 효력 확대	이한구 의원 대표발의 / 의안번호 1900014호 (기간제법) 이한구 의원 대표발의 / 의안번호 1900015호 (파견법)
사내 하도급법 (제정)	▶ 노동조합 활동 등을 이유로 한 사내하도급계약 해지 금지 ▶ 수급사업주 교체 시에도 업무의 연속성이 있으면 특별한 사유가 없는 한 고용 및 근로조건이 유지될 수 있도록 함. ▶ 사내하도급근로자와 원사업주 사업 내의	이한구 의원 대표발의 / 의안번호 1900012호

법안명	주요내용	추진 현황
	동종·유사 업무 근로자의 차별적 처우 금지. 위반 시 기간제법 준용 차별 구제 신청 ▶ 고용노동부장관의 차별적 처우 시정 요구권 부여 ▶ 확정된 차별시정명령 효력 확대 (시정명령의 효력이 미치는 근로자 이외의 사내하도급근로자에 대한 조사·시정권) ▶ 원사업주의 동종·유사 근로자와 차별받지 않도록 적절한 도급대금을 보장 ▶ 원사업주의 귀책사유로 사내하도급근로자에게 임금을 지급하지 못한 경우에는 원사업주는 수급사업주와 연대하여 책임	
고용정책 기본법 (개정)	▶ 고용형태 공시제도 도입 (일정 수 이상 근로자 사용 시 매년 근로자 고용형태 공지 의무)	이한구 의원 대표발의 / 의안번호 1900011호

나. 민주당

○ 민주당은 경우 기간제 근로자의 사용을 출산 등 결원을 대체할 필요가 있는 객관적 사유에 의한 기간제 근로자 사용 제한으로 제한하고 그 차별신청 주체 및 신청기간을 확대하는 내용으로 기간제법을 개정하고, 사내하청의 불법파견을 규제하기 위해 파견법에 도급 등과의 구별조항 신설하며 2년의 파견기간 초과 및 불법파견의 경우 현행 고용의무를 직접 고용한 것으로 간주하는 고용의제로 전환하는 내용으로 파견법을 개정하며, 동일가치노동 동일임금 원칙을 명시하고, 간접고용을 규제하기 위하여 간접고용을 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하는 고용형태로 정의하여 파견법 등이 정한 경우 이외에는 간접고용을 금지하는 내용으로 근로기준법을 개정하는 것이 주요한 특징임. 이를 요약하면 아래 표와 같음.

법안명	주요내용	추진 현황
전국민 고용평등법 (제정)	▶ 성, 고용형태, 연령, 장애, 종교 및 사회적 신분 등 일체의 차별을 금지 ▶ 기업별·사업장별 동일가치노동 동일임금	입법 추진 중

법안명	주요내용	추진 현황
기간제법(개정)	▶ 객관적 사유에 의한 기간제 근로자 사용 제한(다만 그 사유의 폭이 넓음), 위반시 기간의 정함이 없는 근로자로 의제 ▶ 차별적 처우 시정 주체를 연합단체 노동조합까지 확대 ▶ 차별적 처우 구제신청기간을 6월로 확대 ▶ 차별적 처우의 비교대상근로자 범위를 동종 또는 유사 근로자까지 확대	박지원 의원 대표발의 / 의안번호 1900021호
파견법(개정)	▶ 사내하청의 불법파견을 규제하기 위해 파견법에 도급 등과의 구별조항 신설 ▶ 파견기간(2년) 초과 및 불법 파견시 현행 고용의무 규정을 직접 고용한 것으로 간주하는 고용의제 규정으로 개정	은수미 의원 대표발의 / 의안번호 1900647호
직업안정법(개정)	▶ 무허가 근로자공급사업에 대한 근로자보호 강화 ▶ 법 규정에 위반하여 근로자를 공급받는 경우 직접고용 의제. 이때 근로조건은 해당 사업장의 취업규칙, 단체협약 등에 의함.	은수미 의원 대표발의 / 의안번호 1901588호
근로기준법(개정)	▶ 간접고용 정의규정 (제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하는 고용형태) ▶ 법률이 정하는 경우 이외 간접고용 금지 ▶ 사용자가 간접고용금지규정 위반 시 직접 고용간주 ▶ 도급에 따른 사업의 전부 또는 일부가 위탁업체의 변경 등에 의해 이전되는 경우, 해당 근로자에 대한 권리 또는 의무는 사업이전에 따라 변경된 하수급인에게 승계되도록 함	은수미 의원 대표발의 / 의안번호 1901513호
	- ILO헌장과 헌법의 차별금지 원칙에 따라'동일가치노동 동일임금'원칙 명시	홍영표 의원 대표발의 / 의안번호 1900038호

다. 통합진보당(이하 '통진당'이라 함)

○ 통진당의 경우 (민변안과 대동소이한 입법안이 많다. 다만삭제) 현재까지 국회에 발의된 파견법 및 직업안정법 입법안이 없음. 통진당의 입법안을 요약하면 아래 표와 같음.

법안명	주요내용	추진 현황
기간법 (개정)	▶ 객관적 사유에 의한 기간제 근로자 사용 제한. 위반시 해당 기간제 근로자 최초 사용 시부터 기간의 정함이 없는 근로자로 의제하고 그 경우 근로조건 명시 ▶ 객관적 사유에 의한 기간제 근로자 사용 제한 (다만 그 사유의 폭이 넓음), 위반시 기간의 정함이 없는 근로자로 의제 ▶ 차별적 처우 시정 주체를 연합단체 노동조합까지 확대 ▶ 차별적 처우 구제신청기간을 6월로 확대 ▶ 차별적 처우의 비교대상근로자 범위를 동종 또는 유사 근로자까지 확대	심상정 의원 대표발의 / 의안번호 1900468호
파견법 (개정)	- 2012. 10. 26. 현재까지 제출된 입법안이 없음	
직업안정법 (개정)	- 2012. 10. 26. 현재까지 제출된 입법안이 없음	
근로기준법 (개정)	▶ 간접고용 정의규정 (제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하는 고용형태) ▶ 법률이 정하는 경우 이외 간접고용 금지 ▶ 사용자가 간접고용금지규정 위반 시 직접 고용 간주 ▶ '동일가치노동 동일임금'원칙 명시하고 동일임금의 범위를 사용자가 고용을 이유로 직·간접으로 지급하는 모든 급여로 명시 ▶ 근로자파견, 근로자공급 또는 하도급의 형태로 사용된 근로자에 대한 차별적 처우 금지하고 이 경우 기간제법 준용하여 차별 구제신청	심상정 의원 대표발의 / 의안번호 1900465호

3. 각 당의 대선 관련 비정규 노동법 법률안에 대한 평가 및 제언

가. 기간제법의 주요 입법안에 대한 평가 및 제언

차별적 처우 정의 조항 현행 제 조 제 호

○ 각 당의 입법안은 차별적 처우 정의 조항을 보다 구체화한 것으로 진일보한 입법이라고 할 수 있으나, "사용자가 그 불리한 처우를 개선하기 위하여 최대한

노력하고, 더 이상 개선될 여지가 없다고 입증한 경우 차별적 처우로 보지 않는다.”는 민주당의 입법안은 합리적 이유 부분에서 충분히 고려될 수 있는 부분이므로 이를 정의조항에 규정하는 것은 불필요한 입법이라고 봄.

기간제 근로자 사용 사유 제한과 그 위반 시 효과 조항 현행 제 조

○ 기간제 근로자의 사용을 억제하고 기간제 근로자의 근로조건을 개선시키기 위한 가장 효율적이고 필요한 입법이 바로 기간제 근로자의 사용에 대한 객관적인 사유를 한정적으로 정하는 것임.

○ 이와 관련하여 민주당 입법안은 사용사유 제한 방식을 도입하기는 하였으나 그 사유 중에는 “정부 또는 지방자치단체의 복지정책·실업대책 등에 따라 일자리를 제공하는 경우로서 대통령령이 정하는 경우”, “그 밖에 제1호 내지 제5호에 준하는 합리적인 사유가 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우”가 포함되어 있어 사용사유가 지나치게 확대 해석될 우려가 있음.

○ 또한 민주당 입법안은 무기근로계약 체결이 간주되는 경우 해당 근로자에 대한 근로조건을 정하는 아무런 규정이 없는데, 이를 명시적으로 규정하여 분쟁의 소지를 차단할 필요가 있음.

차별적 처우 금지 조항 현행 제 조

○ 민주당 및 통진당 입법안 모두 비교대상자 확대를 위하여 동종 또는 유사한 업무에 종사‘하였던’ 기간의 정함이 없는 근로자와의 비교를 가능하도록 하였음. 이는 직군분리 등으로 비교대상자가 없어져 차별적 처우에 대한 구제가 곤란해지는 폐해는 시정하기 위한 바람직한 입법이라고 봄.

○ 민주당의 입법안의 경우 제8조의2를 신설하여 “(동일사업의 범위) ① 동일한 사업주에 의하여 설립된 별개의 사업은 동일한 사업으로 본다. ② 당해 사업 또는 사업장에 비교대상이 되는 근로자가 없는 경우에는 동일 사업주에 의하여 설립된 다른 사업장의 근로자를 비교대상 근로자로 본다”는 내용을 규정하고 있는데, 이는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 ‘남녀고평법’이라 함)에 규정된 내용을 기간법에 입법한 것으로 비교대상자의 범위를 동일한 사업주에 의해 설립된 별개의 사업까지 확대한 것으로 유의미하다고 봄.

차별적 처우의 시정 신청 조항 현행 제 조

○ 민주당 및 통진당 입법안 모두 차별적 처우에 대한 구제신청권을 노동조합에게도 부여하고 있는데, 이는 기간제 근로자가 그 신청에 따른 불이익을 우려하여 적극적으로 이를 신청하지 못하는 폐단을 방지하기 위한 것으로서 바람직한 입법임.

○ 다만 신청권자의 범위와 관련하여 양 당의 입법안에 다소 차이가 있는데, 민주당 입법안의 경우 "당해 근로자가 명시적으로 반대하는 경우 노동조합 및 그 연합단체는 시정신청을 취하하여야 한다."고 단서를 규정하였고, 통진당의 경우 그에 대한 별도의 규정이 없음.

○ 이러한 민주당의 위와 같은 단서조항은 개별 근로자가 사용자의 압박과 회유로 인하여 신청을 명시적으로 취하는 요구하는 경우에도 적용되어 그 단서조항이 악용될 우려가 있어 바람직하지 못해 이를 삭제할 필요가 있음. 또한 민주당 입법안의 경우 총연합단체를 그 신청 주체에서 제외하고 있으나 이를 제외할 특별한 이유가 없다고 봄.

징벌적 금전보상명령제와 확정된 시정명령의 효력확대제의 도입조항

○ 새누리당 입법안은 제13조의2(징벌적 금전보상명령)를 신설하여 "제13조에 따라 노동위원회는 사용자의 차별적 처우에 고의성이 현저하거나, 차별적 처우가 반복되는 경우 그 차별적 처우로 인하여 기간제근로자 또는 단시간근로자에게 발생한 금전적 손해액 또는 그에 상응하는 금액을 기준으로 10배 내에서 금전보상을 명령할 수 있다"고 규정. 이에 대하여 다른 양당은 입법안이 없음. 기간제법 관련해서 새누리당 입법안 중 몇 안 되는 바람직한 내용이라고 봄. 다만, 그 적용 범위와 관련하여 "고의성이 현저하거나"를 "차별적 처우에 악의(惡意)가 있거나"로 문안을 수정할 필요가 있음.

○ 또한 새누리당 입법안은 제15조의3(확정된 시정명령의 효력 확대)를 신설하여 "① 고용노동부장관은 확정된 시정명령을 이행할 의무가 있는 사용자의 사업 또는 사업장에서 해당 시정명령의 효력이 미치는 근로자 이외의 기간제근로자 또는 단시간근로자에 대하여 차별적 처우가 있는지를 조사하여 차별적 처우가 있는 경우에는 그 시정을 요구할 수 있다. ② 사용자가 제1항에 따른 시정요구에 응하지 아니할 경우에는 제15조의2제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다"고 규정. 이는 차별적 처우에 대한 시정의 효율화를 위한 것으로 바람직하다고 보고 위와 같은 새누리당 입법안의 내용은 적극적으로 수용할 필요가 있음.

나. 파견법 및 직업안정법의 주요 입법안에 대한 평가 및 제언

○ 통진당의 경우 2012년 10월 26일 현재 파견법과 직업안정법안에 대한 입법안을 현재까지 국회에 제출하고 있지 않음. 새누리당 역시 아래에서 언급하는 차별적 처우 정의 조항을 개정하는 것을 제외하고는 파견법과 직업안정법에 대한 입법안이 없음. 아래에서는 민주당의 입법안을 중심으로 살펴봄.

파견법

㈎ 차별적 처우 정의 조항 (현행 제2조 제7호)

○ 새누리당 입법안은 차별적 처우의 범위를 임금, 정기상여금, 명절상여금 등 정기적으로 지급되는 상여금, 경영성과에 따른 인센티브성 경영성과금 등, 그 밖의 근로조건 및 복리후생 사항 등으로 확대하고 있어 바람직한 입법이라고 봄. 다만, 법 전체의 통일성의 측면에서 "임금(통상적·기본적 임금과 사용자가 고용을 이유로 근로자에게 현금 또는 현물로 직접적 또는 간접적으로 지급하는 모든 부가적인 급여를 포함한다)"라고 문안을 수정할 필요가 있음.

㈏ 도급과 파견의 구별 조항

○ 민주당 입법안은 파견법 제2조의2(도급 등과의 구별)를 신설하여 도급과 파견의 구별기준을 규정하고 있음. 이는 '지침' 형태로 인정되던 파견과 도급의 구별기준을 법률로 정했다는 점에서 매우 의미 있다고 봄. 그러나 그러한 조항의 신설만으로 노동현장에서 파견과 구별이 용이하게 되어 불법파견 문제가 해결될 수 있을지는 여전히 의문으로 남음.

○ 이러한 의구심을 근본적으로 해소하기 위해서는 상시적인 업무에 대한 간접고용 금지 조항을 입법할 필요가 있다고 봄(아래 상시적인 업무에 대한 간접고용의 금지 조항 부분 및 새누리당의 사내도급법에 대한 제언 부분 참조).

㈐ 파견근로자 사용의 제한과 고용의제 조항 (현행 제5조, 제6조의 2)

○ 민주당 입법안은 "1. 출산·육아 또는 질병·부상 등으로 인하여 발생한 결원을 대체하는 경우, 2. 계절적 사업의 경우, 3. 일정한 사업의 완료에 필요한 기간을 정한 경우"를 제외하고 파견근로자를 파견하거나 사용할 수 없는 것으로 규정하고 있음. 또한 제조업 생산공정업무를 절대적 파견금지업무로 규정하여 파견근로자의 사용을 제한하고 있음. 이는 근로자파견이 중간착취의 문제를 야기하고 불법파견 시비를 낳는다는 점을 고려한 타당한 입법임. 또한, 불법파견 시 인정되는 법효과에 관하여 '고용의무조항'에서 '고용의제조항'으로 입법화하

고 그 경우의 근로조건에 대하여 정한 것도 바람직함. 다만, 그 고용의제의 시점을 명시하지 않아 분쟁의 여지가 있으므로, 그 시점을 '최초 사용시부터'로 명확히 할 필요가 있음.

㈑ 휴지기간의 설정 조항 신설

○ 민주당 입법안은 "사용사업주는 파견근로자를 사용한 업무에 대하여 전체 파견기간의 3분의 1에 해당하는 기간이 경과하기 전에는 다시 파견근로자를 사용하여서는 아니 된다"고 하여 휴지기간 도입 규정 신설. 이는 파견업무에 기존 파견근로자 대신 다른 파견근로자를 계속적으로 사용하여 파견법상 2년 제한을 회피하는 것을 차단시키는 타당한 입법임.

㈒ 차별적 처우 금지 및 구제 신청 조항(현행 제21조)

○ 민주당 입법안은 앞서 본 바와 같이 차별적 처우의 비교대상자를 동종 또는 유사한 업무를 '수행하였던' 사용사업주 내의 근로자로 확대하지 않고 있음. 그러나 기간제법 입법안이 그에 관하여 규정하고 있는 점과 비교하면 법질서 통일성의 측면에서 바람직하지 않을 뿐만 아니라 직군분리 등으로 비교대상자가 없어져 차별적 처우에 대한 구제가 곤란해지는 폐해는 파견근로자의 경우에도 발생할 여지가 충분하기 때문에 이를 시정하기 위해서는 비교대상자를 동종 또는 유사한 업무를 '수행하였던' 사용사업주 내의 근로자로 확대할 필요가 있음.

○ 민주당의 입법안의 경우 차별 시정의 신청권자를 총연합단체의 노동조합까지 확대하고 있는데, 그 자체로는 바람직한 입법이나, 이는 민주당의 기간제법 입법안과 비교했을 때 통일된 입법이 아니고, 당해 근로자가 명시적으로 반대하는 경우에는 노동조합의 신청권을 인정하지 않는 민주당의 기간제법 입법안과도 그 내용이 일치하지 않음.

㈓ 확정된 시정명령의 효력확대제의 도입 조항

○ 민주당 입법안은 제21조의3(확정된 시정명령의 효력 확대)을 신설하여 "① 고용노동부장관은 확정된 시정명령을 이행할 의무가 있는 사용자의 사업 또는 사업장에서 해당 시정명령의 효력이 미치는 근로자 이외의 파견근로자에 대하여 차별적 처우가 있는지를 조사하여 차별적 처우가 있는 경우에는 그 시정을 요구할 수 있다. ② 사용자가 제1항에 따른 시정요구에 응하지 아니할 경우에는 제21조의2제2항부터 제4항까지의 규정을 준용한다"는 내용을 정하고 있음.

○ 이는 차별적 처우에 대한 시정의 효율화를 위한 바람직한 입법이라고 봄.

㈐ 노조법 적용의 특례조항 신설의 필요성

○ 현행 파견법은 파견근로자의 근로조건에 대하여 사용사업주의 책임 있는 것, 파견사업주의 책임이 있는 것, 양 자의 책임이 있는 것으로 구분하여 규정하고 있음.

○ 그런데 파견근로자에 관한 근로조건 중 상당 부분이 사용사업주의 책임이 있는 것임. 따라서 그 근로조건에 관한 유지·개선을 위하여 파견근로자로 조직된 노동조합이 사용사업주와 단체교섭을 할 수 있어야 함.

○ 이를 위하여 파견법 제34조의2(노조법의 적용에 관한 특례)를 신설하여 "① 사용사업주는 파견근로자가 소속된 노동조합과 파견취업조건에 관해 교섭할 의무를 진다. ② 사용사업주는 노조법 제81조 각 호의 행위를 할 수 없다. 사용사업주가 파견 근로자에 대한 파견근로계약을 해지하는 것을 제1호 및 제5호 소정의 불이익을 주는 행위로 본다. ③ 전항의 경우 노조법 제82조 내지 제86조를 준용한다"고 규정할 필요가 있음.

직업안정법

○ 민주당 입법안은 파견법과 유사하게 근로자공급사업에 따라 근로자를 공급받는 자가 직업안정법의 규정에 위반된 근로자 공급을 받은 경우에는 공급대상이 되는 근로자를 직접 고용한 것으로 보는 조항을 신설하고 그 경우 구체적인 근로조건을 정하였음.

○ 이는 직업안정법에 위반되는 근로공급을 억제하고 그 경우의 근로자공급이 행해진 근로자에 대한 근로조건을 명확히 하기 위한 것으로 타당한 입법이다. 다만, 직접 고용하는 시점을 '최초로 근로자공급을 받은 때부터'로 규정할 필요가 있음.

다. 근로기준법의 주요 입법안에 대한 평가 및 제언

근로자의 개념의 확대 조항 현행 제 조 제 항 제 호

○ 민주당과 통진당은 근로기준법의 근로자 정의 조항을 개정하여 "이 경우 독립사업자 형태로 노무를 제공하는 자라고 하더라도 특정 사용자의 사업에 편입되거나 그 사업의 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무를 제공받은 자로부터 대가를 받아 생활하는 자는 근로자로 본다"는 내용을 추

가하는 것으로 하였음. 이는 이른바 특수형태근로자 또는 특수고용직근로자에 대한 근로기준법상 근로자성을 부여하기 위한 타당한 입법임.

○ 다만 위 내용 중에서 "그 사용자 또는 노무를 제공받은 자로부터 대가"를 "그에 대한 대가"로 수정할 필요가 있음. 대부분의 골프장캐디의 경우 골프장사업주로부터 근로제공의 대가인 캐디피를 지급받지 못하고 골프장이용객으로부터 이를 지급받고 있는데, 이러한 사정은 근로기준법상 근로자성 부인의 강력한 근거가 되고 있음(서울고등법원 2009나112116 판결 참조). 따라서 위와 같이 규정하여 그러한 문제점을 근원적으로 차단할 필요가 있음.

사용자 개념의 확대 조항 현행 제 조 제 항 제 호

○ 민주당 및 통진당 입법안은 사용자 정의 조항을 개정하여 "이 경우 근로계약의 당사자가 아니더라도 임금·고용 등의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자는 사용자로 보며, 임금·근로시간·복지·해고 등 그가 영향을 미친 근로조건에 대하여 근로계약의 당사자와 함께 연대책임을 진다"는 내용을 추가하고 있음.

○ 이는 근조조건에 관하여 실질적 지배력 또는 영향력이 있는 자에 대한 근로기준법상 사용자로서의 책임을 확대하기 위한 타당한 입법임.

동일가치노동 동일임금원칙 명시 조항 신설

○ 민주당 입법안은 근로기준법 제6조 제2항 및 제3항을 신설하여"② 사용자는 동일한 사업 내의 동일가치 노동에 대하여는 동일한 임금을 지급하여야 한다. ③ 동일 가치 노동의 기준은 직무 수행에서 요구되는 기술, 노력, 책임 및 작업조건 등으로 하고, 사용자가 그 기준을 정할 때 에는 제25조에 따른 노사협의회의 근로자를 대표하는 위원의 의견을 들어야 한다"는 내용으로 동일가치임금동일임금원칙을 명시하고 있음.

○ 동일가치노동에 대하여 동일임금을 지급하는 것은 정의의 회복이라는 측면에서 타당한 입법임. 다만 민주당의 경우 현행 남녀고평법상 남녀의 동일가치노동동일임금의 내용을 그대로 근로기준법에 규정하고 있으나, "동일임금이란 통상적·기본적 임금과 사용자가 고용을 이유로 근로자에게 현금 또는 현물로 직·간접적으로 지불하는 모든 부가적인 급여를 말한다"고 명확하게 이를 규정하여 그에 관한 분쟁을 차단할 필요가 있음.

○ 통진당 입법안은 제6조의2(동일가치노동에 대한 동일임금)을 신설하여 "① 사용사는 동일 사업 또는 사업장 내의 동일가치노동에 대하여 동일임금을 지급하여야 한다."는 내용으로 동일가치노동 동일임금의 원칙을 정하고 있음

○ 다만 그 입법안은 " 사용사업주 또는 도급사업주는 근로자파견, 근로자공급 또는 하도급의 형태로 사용된 근로자에 대하여 사용사업주 또는 도급사업주의 근로자에 비하여 차별적 처우를 하지 못한다. 이 경우 사용사업주 또는 도급사업주는 차별적 처우로 인하여 발생하는 손해에 대하여 파견사업주 등과 연대하여 책임을 진다. ⑤ 차별적 처우를 받은 근로자의 차별시정신청에 관하여는 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제9조를 준용한다"고 규정하고 있으나, 이는 파견법에 의해 규율할 내용을 중복적으로 규정하는 것이어서 바람직하지 못하다고 봄.

상시적인 업무에 대한 간접고용의 금지 조항

○ 민주당 및 통진당 입법안은 근로기준법을 개정하여 상시적인 업무에 대한 간접고용 금지 및 「직업안정법」 또는 파견법에서 정하는 경우 외 간접고용 금지규정을 도입하고, 이를 위반하면 직접고용으로 간주하도록 함으로써 간접고용을 규제하고자 하는 것임.

○ 다만 민주당 입법안은 직접고용간주 시 근로조건에 관하여 별도로 규정하고 있지 않은데, 근로자 보호를 위하여 근로조건에 관한 명시적 규정을 두는 것이 바람직함. 또한 직접 고용하는 시점을 '그 근로자를 최초 사용 시부터'로 규정할 필요가 있음.

라. 노조법의 주요 입법안에 대한 평가 및 제언

근로자 개념의 확대 조항 현행 제 조 제 호

○ 민주당 및 통진당 입법안은 모두 노조법상 근로자 정의 조항을 개정하여 그 근로자성 개념을 확대하고 있는바, 그 표현에 있어서 다소 차이가 있으나 "계약형식과 관계없이 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자", "구직 중인 자", "그 밖에 다른 자에게 노무를 제공하는 자로서 이 법에 따른 단결 보호의 필요성이 있어 대통령령으로 정한 자"에 대하여 노조법상 근로자성을 인정하는 것임.

○ 다만 민주당 입법안은 대법원 판례를 반영하여 “일시적인 실업상태에 있는 자”를 근로자로 인정하는 것인 반면, 통진당의 경우 이에 관하여 “실업상태에 있는 자”로 규정하여 그 범위를 확대하고 있음. 일시적인 실업자가 아니더라도 노조 가입의 필요성이 있으므로 통진당과 같이 규정할 필요가 있다고 봄.

사용자 개념의 확대 조항 현행 제 조 제 호

○ 민주당의 경우 사용자 정의 조항을 개정하여 “이 경우 당해 노동조합의 상대방 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력이 있는 자를 포함한다.”고 규정하고 있고, 통진당의 경우 “이 경우 근로계약 체결의 당사자가 아니라고 하더라도 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자도 사용자로 본다.”고 규정하고 있음.

○ 근로조건에 대하여 실질적인 지배력뿐만 아니라 실질적인 영향력을 가진 경우에도 그 사용자성을 인정할 필요가 있음.

마. 새누리당의 사내하도급법에 대한 평가 및 제언

○ 사내하도급법이 제정되어 시행된다면 일부 긍정적 파급 효과가 있을지도 모르겠으나, 다음과 같은 부정적 효과가 그 긍정적 파급효과를 압도할 것으로 예상되므로 그 제정을 반대함.

○ 첫째, 사내하도급법 제정은 제조업을 중심으로 전 산업계에 광범위하게 퍼져 있는 불법파견의 문제를 합법화할 수 있는 단초를 제공할 수 있음. 새누리당이 추진 중인 사내하도급의 내용 중에 불법파견을 명시적으로 합법화하는 부분이 없고 파견과 도급은 구별되므로, 사내하도급 제정과 불법파견의 문제는 별개라고 항변할 수도 있음.
그러나 법률상 파견과 도급이 구별된다고 하더라도 노동현장에서는 파견과 도급의 구별이 이뤄지지 않게 노무제공이 행해지고 있으며 실제 파견과 도급의 차이를 법률적으로 포착하여 이를 구분한다는 것도 좀처럼 쉬운 일은 아님. 우리보다 먼저 불법파견의 문제를 경험한 독일에서는 파견과 도급의 구별이 불가능하다는 입장을 취하는 학자도 있을 정도라는 점을 상기할 필요가 있음.
또한 사용자는 어떻게든지 자신에 유리한 쪽으로 법률을 회피하고자 하는 경향이 강하므로 사내하도급 제정을 ‘불법파견의 합법화’로 얼마든지 인식할 수 있음. 그렇게 되면 불법파견은 근절되는 것이 아니라 노동현장의 하나의 큰 흐름

으로 자리 잡아 더 이상 이를 어떻게 할 수 없는 문제가 됨.

○ 둘째, 사내하도급법 제2조 제1호는 "'사내하도급'이란 원사업주의 사업장 내에서 수급사업주가 원사업주로부터 도급 또는 위임받은 업무를 독립적으로 수행하는 것을 말한다."고 규정함으로써, 수급사업주가 원사업주로부터 도급 또는 위임받아 독립적으로 업무를 수행하더라도 원사업주 사업장의 밖에서 그 업무를 수행하면 사내하도급법의 적용이 없게 됨.
새누리당은 사내하도급의 경우에는 사외하도급과는 달리 명목상의 도급인이 실질적으로 명목상 수급인의 근로자에 대한 사용자임에도 그에 대한 책임을 회피하는 불법파견 또는 위장도급의 문제가 광범위하게 퍼져있으므로 이에 대처하기 위해서는 사내하도급을 제정해야 한다는 인식 위에 서 있는 것으로 보임.
그러나 사내하도급의 제정은 앞서 본 바와 같이 그 인식 또는 의도와는 상관없이 불법파견을 합법화하는 탈출구로 기능할 수 있는 계기 또는 근거를 만들어 줄 소지가 다분하므로, 새누리당이 의도하든 의도하지 않든 사내하도급의 제정으로 불법파견의 문제를 해결할 수는 없을 것임. 오히려 그 법의 제정은 불법파견 문제의 해결을 더욱 어렵게 하고 한층 복잡하게 할 것임.

○ 따라서 '사내하도급 제정'이라는 미봉책으로 불법파견의 문제를 해결할 것이 아니라, 근대 노동법의 대원칙이라고 할 수 있는 '직접고용의 법리'에 충실한 근본책인 상시적인 업무에 대한 간접고용의 금지 조항을 근로기준법에 규정함으로써 그 문제를 해결해야 할 것임. 이는 근대 노동법이 생성·발전한 이후에 정의와 형평의 원리상 근로자를 사용하는 사업주는 사용자로서 근로기준법 등 법적 책임을 지는 것이 마땅하다는 대명제의 근간을 튼튼히 하는 것임.

산업재해 관련 법 분야

1. 정당·대선후보의 정책·공약

새누리당 · 박근혜 후보	▶ 없음
민주통합당 · 문재인 후보	▶ 업무상 재해 인정에 있어서 입증책임의 분배

안철수 후보	▶ 산업재해에 대해 징벌적 배상 제도 도입 ▶ 직업병의 입증책임에 있어서 근로복지공단의 책임 강화 ▶ 사업장 내 하도급 업체 재해에 대해 원청책임 강화

2. 평 가

○ 새누리당 박근혜 후보는 산업재해 분야에 있어서는 공약을 하나도 제시하지 않았음. 이는 박근혜 후보가 노동자의 건강 문제에 대해 관심을 기울이지 않고 있다는 것을 방증함.

○ 문재인 후보도 산업재해 분야에 있어서는 공약을 하나도 제시하지 않았음. 문재인 후보가 서민을 대표한다는 민주통합당의 후보인 점 및 "사람이 먼저다"라는 슬로건을 내세우고 있는 것에 비추어 보면, 이는 매우 특이한 현상이며 노동자의 권리 보호에 대한 의식의 미약함을 드러내 주는 것이라고 할 수 있음.

○ 다만, 문재인 후보는 민주당 이미경 의원이 2012. 7. 대표발의한 '산업재해보상보험법(이하 '산재법'이라 함) 개정 법률안'에 발의자들 중의 한 명으로 참여하였는데, 이를 통해 문재인 후보의 산업재해 문제에 대한 입장을 알 수 있음. 위 개정 법률안의 내용은, 근로자가 업무수행 과정에서 유해·위험 요인을 취급하거나 그에 노출된 경력이 있다는 사실은 근로자로 하여금 증명하도록 하고, 그 질병과 업무 사이에 인과관계가 없다는 사실은 근로복지공단으로 하여금 증명하도록 하여 업무상 재해의 입증 책임을 근로자와 근로복지공단에 분배하려는 것임[1].

○ 이러한 방식은 근로자가 모든 입증 책임을 부담하고 있는 지금 방식에 비해서는 진일보한 방식이라고 할 수 있음. 그러나 근로자가 업무수행 과정에서 유해·위험 요인을 취급하거나 그에 노출된 경력이 있다는 사실을 입증하는 것도 매우 어려운 일이고 사용자에게 입증하도록 하는 것이 더 적합해 보이는 위와 같은 내용을 근로자로 하여금 입증하도록 해야 할 논리적 이유도 없으므로 위와 같은 방식이 적절하다고 하기 어려움.

○ 안철수 후보는 산업재해 분야에 있어서는 다른 후보들에 비해 진일보한 안을 제시하고 있고 그 내용도 적절한 것이라고 할 수 있음. 그러나 원론적인 측면의 언급만 있고 세부적인 실행방안은 제시되지 않아 그 안들을 향후 제대로 실행할 것인지 낙관할 수 없음. 따라서 향후 구체적인 방안들이 제시되어야 할 것임.

3. 제 안

가. 현재의 실태

○ 현행 산재법은 업무 중에 발생한 사고나 업무 수행과정 중에 발생한 질병에 대하여 업무상 재해로 인정하고 있고, 다만 업무와 재해 사이에 상당인과관계가 없는 경우에는 이를 산재법의 적용대상에서 제외하고 있음. 그러나 현행 산재법은 업무와 재해 사이의 상당인과관계의 입증책임을 누가 부담할 것인지에 대하여 규정하고 있지는 않아 일반적인 소송원칙에 따라 피해자인 노동자가 자신이 당한 재해와 업무와의 상당인과관계를 입증하여야 함. 그 결과 일반적인 상식으로는 산업재해로 보이는데도 법원에서 패소하여 산업재해로 인정받지 못하는 상황이 자주 발생하게 됨.

○ 그리고 업무상의 과실로 산업재해를 일으킨 사업주에 대한 처벌이 너무 미약하고 원청사업주의 책임이 제대로 추궁되지 않는 점도 심각한 문제라고 할 수 있음. 근로자의 사망 사고가 발생한 경우에도 최고 경영자는 아무런 책임을 지지 않고 현장소장급 정도의 중간 간부가 전적인 책임을 지는 경우가 태반이고 그마저도 대부분 벌금형에 그치고 있음. 심지어 2008년도에 근로자 40명이 사망한 '이천냉동창고 사건'에서도 실형을 선고받은 사람은 단 한 명도 없었음.

○ 사업이 도급으로 행하여 진 경우에도 실질적인 안전 관리 책임은 원청사업주에 있음에도 원청사업주가 책임을 지는 경우는 거의 없고 있다고 해도 그 정

도가 미미한바, 이런 식으로 해서는 산업재해가 근절될 것을 기대하기 어려움.

나. 개선방안

○ 업무상 재해인지 여부가 일반 상식에 어긋나지 않게 판단되기 위해서는 업무상 재해에 대한 입증책임을 근로복지공단이 부담하도록 하여야 함. 즉 근로자가 업무상 재해임을 주장하면 일응 업무상 재해로 보되 다만 근로복지공단이 그것이 업무상 재해가 아님을 입증하면 그렇게 보지 않도록 해야 함. 이것은 업무상 재해에 있어서 소위 '입증책임의 전환'을 꾀하는 것임. 이와 관련하여 민주당은 '입증책임의 분배'의 입법안을 제출해 놓고 있는데, 앞에서 살펴본 것처럼 그런 방식으로는 근로자의 부담을 경감시킬 수 없으므로 부족함.

○ 현재 입증책임의 전환을 규정하고 있는 조문으로는 기간제법과 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」 등이 있음. 이에 비추어 보면 업무상 재해와 관련 인과관계의 입증책임을 전환하는 것이 입법상 특이한 것이라고 할 수 없음.[2)]

<기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 >
제9조(차별적 처우의 시정신청)
④ 제8조 및 제1항 내지 제3항과 관련한 분쟁에 있어서 입증책임은 사용자가 부담한다.

<환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률>
제11조(추정) 사람의 생명·신체, 상수원 또는 자연생태계 등(이하 "생명·신체등"이라 한다)에 위해(제3조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 끼칠 정도로 오염물질을 불법배출한 사업자가 있는 경우 그 오염물질의 불법배출에 의하여 위해가 발생할 수 있는 지역에서 같은 종류의 오염물질로 인하여 생명·신체등에 위해가 발생하고 그 불법배출과 발생한 위해 사이에 상당한 개연성이 있는 때에는 그 위해는 그 사업자가 불법배출한 물질로 인하여 발생한 것으로 추정한다.

○ 업무상의 과실로 산업재해를 일으킨 사업주에 대한 처벌을 강화하기 위해서는, 특별법의 제정 등을 통하여 법정형의 하한을 규정하고, 최고 경영자와 원청 사업주에 대해 책임을 물을 수 있는 근거규정을 신설할 필요가 있음.

다. 입법 제안

○ 사업주에 대한 처벌 강화와 원청사업주 책임의 강화는 장기적인 과제로 돌리기로 하고 입증책임의 전환과 관련하여 민변은 다음과 같은 법률 개정안을 제안함.

현행법	민변 개정안
제37조(업무상의 재해의 인정 기준) ① 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 부상·질병 또는 장해가 발생하거나 사망하면 업무상의 재해로 본다. 다만, 업무와 재해 사이에 상당인과관계(相當因果關係)가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.	**제37조(업무상의 재해의 인정 기준)** ① 근로자가 부상·질병 또는 장해가 발생하거나 사망하고 근로자 또는 유족이 그것이 업무상의 사유에 따른 것이라고 주장하면 업무상의 재해로 본다. 다만, 공단이 업무와 재해 사이에 상당인과관계(相當因果關係)가 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다.

청년고용 최저임금 고용보험정책 관련 분야

1. 서 언

가. 심각한 청년실업 문제[3)]

○ 경기회복에도 불구하고 2011년 10월 청년(15~29세)실업률은 6.7%로, 전체 실업률(2.9%)의 2배에 이르고 있으며, 공식 청년실업자 수(27만6천명)에 취업준비생(55만9천명), 별다른 취업활동 없이 그냥 쉬고 있는 청년층(28만5천명)을 포함하면 사실상 청년실업률은 28%(112만 명)에 달하는바, 이와 같이 경기회복에도 불구하고 청년실업문제가 나아지지 않은 것은 성장이 일자리로 연결되지 않고, 특히 양질의 일자리 창출 여력이 있는 대기업과 공기업이 신규 일자리를 늘리지 않기 때문임.

○ 실제 공공기관의 신규청년채용 비율은 2007년 2.9%, 2008년 0.8%, 2009년 2.5%, 2010년 2.4%에 불과함. 「청년고용촉진특별법」은 공공기관에 정원의 3% 이상을 청년미취업자로 채용할 것을 권고하고 있지만 정부 스스로 이를 이행하지 않고 있고, 2011년 중소기업중앙회에 따르면 1999~2009년 사이 대기업은 49만개의 일자리를 줄였음.

○ 청년고용촉진특별법에는 공공기관과 지방공기업은 매년 정원의 3% 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 노력하여야 한다(제5조)는 조항이 있지만 권고조항이어서 실제 제대로 지키는 공기업은 절반 정도밖에 되지 않는 실정임.

○ 고용노동부(이하 '노동부'라 함) 관계자는 청년고용촉진특별법 개정을 통한 의무화가 경영활동의 자율성을 제약한다는 논란이 있어서, 의무화하지는 않되 공기업의 공공기관 경영평가 지표에 청년 채용 실적을 포함시켜 이행력을 높이는 방안을 함께 검토 중이라고 밝혔음.

○ 하지만 정부의 공공기관 선진화 방침에 따라 공기업의 정원은 2만2000명 감축되었고, 2009년 공기업의 신규 채용은 2008년보다 22% 감소한 실정[4]이고, 이러한 추세는 계속되고 있으며, 지난 3년간 노동부 산하기관 근로복지공단, 한국장애인공단, 한국기술대학교 등 9곳의 청년 채용 실적을 분석한 결과, 고용 주무기관인 노동부 산하기관의 평균 채용실적은 1.26%로 법적기준인 3%에 미달한 것으로 나타났음. 이는 지난 3년간 100명당 1명의 청년을 고용한 셈임.[5].

나. 고용보험의 사회안전망 역할 상실[6]

○ 모든 임금근로자는 법적으로는 고용보험 가입 대상이지만 통계청 자료(2010.3)에 따르면 임금근로자의 고용보험 가입률은 58.9%에 불과하고, 비정규직은 42.1%, 5인 미만 사업장 근로자 25.7% 등으로 취약계층의 고용보험 가입률은 더욱 낮음. 이는 많은 저임금 근로자들과 이들을 고용한 영세사업주들이 보험료 납부에 대한 부담 때문에 고용보험 가입을 꺼리기 때문임.

○ 또한 고용보험에 가입했다 하더라도 실업급여 혜택을 받기 위해서는 스스로 직장을 그만둬서는 안 되고, 180일 이상을 일해야 하는데, 이 조건을 충족하지

못하는 경우가 많이 발생하기 때문임. 이러한 이유 때문에 실직한 임금 근로자 중 실업급여 혜택을 받은 사람은 실제 11%에 불과함.

○ 더욱 심각한 것은 청년실업자나 영세 상인들은 근로자가 아니라는 이유로 고용보험에 가입조차 못하고 있음. 이렇듯 현재의 고용보험제도는 일자리 상실에 대한 사회안전망으로서의 역할을 하지 못하고 있음.

○ 실업, 질병, 노후 등 사회적 위험에 대비해 최소한의 안전망을 구축하는 것은 선진국가의 기본임. 더욱이 두 차례의 경제위기를 거치면서 실업이 언제, 누구에게 닥칠지 모르는 위험이 된 이상, 실업자에 대한 사회안전망을 시급히 강화해야 함. 이를 위해서는 고용보험법을 개정해 고용보험 적용 사각지대를 해소하고 까다로운 수급요건을 완화해야 함.

다. 턱없이 낮은 수준의 최저임금[7)]

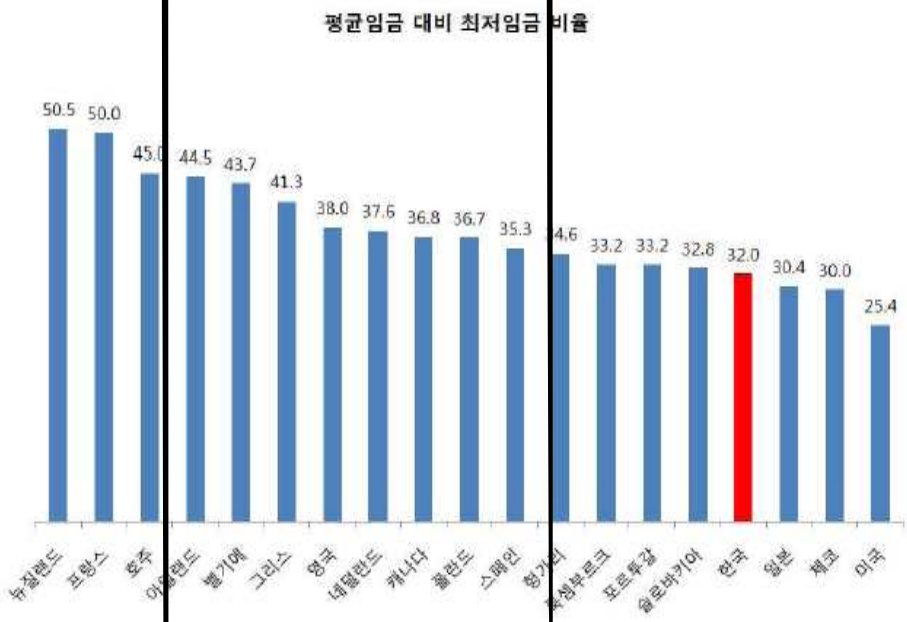
○ 2012년 최저임금은 시간당 4,580원으로 한 달 209시간을 일하면 90만원이 조금 넘는 수준임. 최저임금제도는 근로자의 생활안정을 위해 임금의 최저수준을 보장하는 제도이나 현행 최저임금은 이러한 목적을 달성하기엔 턱없이 낮음.

○ 최저임금은 1988년 처음 시행된 이후 지난 20여 년간 꾸준히 상승되었다고는 하지만 여전히 근로자 평균임금의 1/3(2010년 37.9%) 수준에서 벗어나지 못하고 있음. 또한 한국의 최저임금은 OECD 19개국 중 16위(2008년 기준)로 다른 나라와 비교해 보더라도 매우 낮은 수준임.

○ 실제 2010년 최저임금(858,990원)은 결혼하지 않은 근로자의 월평균 생계비(1,312,755원)의 65%로 가계지출 규모를 전혀 따라가지 못하고 있음. 더욱이 노무현 정부 기간(2003년~2008년) 동안 평균 10.6%이던 최저임금 인상률이 이명박 정부(2009년~2012년) 들어 5%로 크게 낮아졌음.

○ 최저임금이 낮게 책정되는 이유 중 하나는 최저임금위원회 공익위원들의 독립성이 보장되지 않기 때문임. 공익위원들은 정부가 일방적으로 임명할 수 있게 되어 있어 정권이 바뀔 때마다 공익위원의 구성이 달라지는 등 공익위원의 중립성에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있음.

<그림1> 평균임금 대비 최저임금 비율



출처 : 국회 환경노동위원회, 「한국의 노동 OECD 회원국과 국제비교」

라. 대선에 즈음하여

○ 위와 같이 심각한 청년실업, 사회안전망 역할을 상실한 고용보험, 턱없이 낮은 수준의 최저임금 문제에 대하여 새누리당, 민주당, 통진당[8] 3당의 입법안을 살펴보고 이에 대한 평가 및 의견을 제시하고자 함.

2. 각 당의 대선 관련 청년고용, 고용보험, 최저임금 입법안에 대한 개관

가. 새누리당

청년고용촉진 특별법 개정안

○ 공공기관 및 민간 예외 없이 청년고용률을 5%로 하되 이를 의무화하며, 지역청년 미취업자에 대하여는 우선고용할 수 있도록 하고, 의무고용률에 미치지 못하는 사업주에게 고용부담금을 징수하고, 고용의무 이행 민간기업에 고용지

원금을 지급하는 것으로 청년고용을 촉진하려고 하는 입법안을 발의하였음.

고용보험법 개정안

○ 고용보험법의 경우 경영사정이 어려워진 사업주가 무급휴업 또는 무급휴직을 하는 경우 해당근로자에게 필요한 지원을 하는 내용의 고용보험법 개정안이 발의되기는 했으나, 민주당이나 통진당만큼 구체적인 내용을 가진 발의는 없음.

최저임금법 개정안

○ 2012. 11. 19. 현재 발의된 법안이 없음.

법안명	주요내용
청년고용촉진 특별법 (개정)	- 공공기관 및 지방공기업의 청년 미취업자 고용률을 5%로 상향조정하여 현행 권고사항에서 의무사항으로 개정. - 직전 3개 사업연도 평균 매출액이 1천5백억원 이상이면서 상시 500명 이상의 근로자를 고용하는 사업주에도 위 의무고용 규정 적용. - 수도권에서 수도권 아닌 지역으로 이전하는 공공기관과 지방공기업의 지역청년 미취업자의 우선고용권고. - 의무고용률에 미치는 못하는 청년 미취업자를 고용하는 사업주에게는 고용부담금을 부과·징수. - 고용의무 이행 민간기업에 고용지원금을 지급. - 법의 유효기간을 2013.12.31.에서 2016.12.31.까지로 연장
고용보험법 (개정)	- 경영사정이 어려워진 사업주가 무급휴업 또는 무급휴직 등을 실시할 경우 해당근로자에게 필요한 지원을 함. - 산업재해보상보험에 따른 보험급여와 동일하게 실업급여로서 지급된 금품에 대하여 국가나 지방자치단체의 공과금을 부과하지 못하도록 함.
최저임금법 (개정)	- 발의안 없음(2012. 11. 19. 기준).

나. 민주당

청년고용촉진특별법 개정안

○ 공공기관 및 민간 예외 없이 청년고용률을 3%로 하되 이를 의무화하며, 의무고용률에 미치지 못하는 사업주에게 고용부담금을 징수하고, 고용의무 이

행 민간기업에 고용지원금을 지급하는 내용의 입법안을 발의하였음.

고용보험법 개정안

○ 실업급여의 수급요건을 완화하고, 자발적 이직 후 장기실업자에 대한 급여를 지급하며, 구직급여지급일수를 연장하고, 구직촉진수당을 지급하는 내용의 고용보험법 개정안을 발의하였음.

최저임금법 개정안

○ 최저임금결정의 최저수준을 보장하고, 최저임금적용제외 규정을 폐지하며, 최저임금위원회의 독립성을 보장하고, 최저임금의 단계적 인상 취지의 임금법 개정안을 발의하였음.

법안명	주요내용
청년고용촉진 특별법 (개정)	- 공공기관과 지방공기업의 매년 정원의 100분의 3 이상 청년 미취업자 고용 의무화. - 상시 근로자 수가 300명 이상이거나 직전 3개 사업연도 평균 매출액이 1천억원 이상인 기업의 사업주는 매년 상시 근로자 수의 100분의 3 이상 청년 미취업자를 고용 의무 및 2년을 초과하여 고용 권고. - 정부는 청년 미취업자 고용 의무를 이행한 사업주에 대하여 고용 의무 이행 지원금 지급 및 조세감면 지원. - 청년 미취업자 고용 의무를 이행하지 아니한 사업주에게 청년 미취업자 고용 의무 부담금 부과·징수함. - 법의 유효기간을 2013. 12. 31.에서 2017. 12. 31.까지로 연장.
고용보험법 (개정)	- 구직급여의 수급 요건 중 피보험 단위기간을 현행 180일에서 120일로 완화. - 구직급여의 소정급여일수를 현행 90일부터 최장 240일인 것을 180일부터 최장 360일로 연장하되, 소정급여일수는 그 피보험 단위기간을 초과할 수 없도록 함. - 이직 사유에 따른 구직급여 수급자격의 제한 사유 중 전직 또는 자영업을 하기 위하여 이직한 경우에도 3개월의 유예기간을 두고 그 이후에는 구직급여를 지급하도록 함. - 본인 및 배우자 의 소득·재산 등이 일정수준 이하인 자로서 실업급여 지급이 종료된 실업자, 고용보험에 가입하였으나 피보험 단위기간이 120일 미만인 실업자, 고용보험에 가입한 사실이 없는 실업자 등에게 최저임금액의 80%를 180일의 범위에서 직업안정기관의 장으로부터 구직의 인정을 받은 날에 대하여 지급하는 구직촉진수당제도를 도입함.

법안명	주요내용
최저임금법 (개정)	- 노동자의 생활보장과 소득격차 해소라는 최저임금제의 취지는 가사사용노동자에게도 그대로 유효함으로 가사사용노동자에 대한 적용예외 규정을 삭제. - 최저임금이 저임금 해소 및 소득 불평등 구조 개선에 실질적으로 기여할 수 있도록 그 결정기준에 물가상승률을 추가하고 최소한 전체노동자 평균 정액급여의 50% 이상이 되도록 하며, 전체노동자 평균 정액급여는 대통령령으로 정하도록 함. - 최저임금 적용제외를 받는 수습노동자는 대부분 편의점, 커피전문점 등에서 일하는 노동자로써 단순업무로 숙련이 필요한 업무가 아니고, 감시 및 단속적 근로에 종사하는 자도 감액적용할 이유가 없으므로 삭제함. - 공익위원을 노사단체 및 정부가 각각 3명씩 추천하여 고용노동부장관의 제청으로 대통령이 위촉하도록 함. - 최저임금 하한선 설정에 따라 최저임금의 급격한 인상으로 인한 중소기업의 어려움을 완화하기 위해 부칙 경과조치를 통해 단계적 인상기준을 설정.

다. 통진당(진보정의당)

청년고용촉진특별법 개정안

○ 2012. 11. 19. 현재 발의된 법안은 없음.

고용보험법 개정안

○ 실업급여의 수급요건을 완화하고, 구직급여지급일수를 연장하며, 자발적 이직 후 장기실업자에 대한 급여를 지급하며, 구직촉진수당을 지급하고, 구직급여의 수준을 높이는 내용의 고용보험법 개정안을 발의하였음.

최저임금법 개정안

○ 최저임금 결정의 최저수준을 보장하고, 최저임금 적용제외 규정을 폐지하며, 최저임금 미만 지급의 경우 정부가 지급하고, 청소년에 대한 최저임금 고지의무 위반 시 사업자에게 과태료를 부과하며, 최저임금 위반 사업주를 엄중히 처벌하고, 최저임금위원회의 독립성을 보장하는 취지의 최저임금법 개정안을 발의하였음.

법안명	주요내용
청년고용촉진 특별법 (개정)	- 발의안 없음(2012. 11. 19. 기준).
고용보험법 (개정)	- 구직급여의 수급 요건 중 피보험 단위기간을 현행 180일에서 120일로 구직급여 대상자를 확대함. - 수급자격자의 기초일액을 기존의 '100분의 50'를 곱한 금액에서 '100분의 75'로 상향조정하여 구직급여의 수급수준을 높임. - 현행 90일부터 최장 240일인 구직급여의 소정급여일수를 180일부터 최장 360일로 연장하여 실질적 사회안전망 기능을 할 수 있도록 함. 다만 소정급여일수는 그 피보험 단위기간을 초과할 수 없도록 함. - 전직 또는 자영업을 하기 위하여 이직한 경우에는 이직 사유에 따른 구직급여 수급자격이 제한되나, 이를 완화하여 3개월이 지난 후에도 실업상태일 경우 구직급여를 지급하도록 함. - 실업급여(구직촉진수당은 제외) 지급이 종료된 실업자, 고용보험에 가입하였으나 피보험 단위기간이 120일 미만인 실업자, 고용보험에 가입한 사실이 없는 실업자, 구직급여 수급요건을 가진 자영업자로서 그 업을 폐업한 자 등 최저임금액의 80%를 6개월(180일)의 범위에서 요건을 갖춘 경우 구직촉진수당을 지급할 수 있도록 함.
최저임금법 (개정)	- 최저임금은 근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율, 물가인상률 등을 고려하여 정하되 전체근로자 임금 평균의 50% 이하가 되어서는 아니됨을 규정하여 실질적인 소득보장이 되도록 함. - 수습노동자, 감시단속적 노동자에 대한 감액적용 규정을 삭제하고, 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 등에 대한 최저임금 적용제외 규정도 삭제함. - 고용노동부장관은 최저임금의 적용을 받는 근로자가 사용자로부터 최저임금액 미만의 임금을 지급받은 사유로 최저임금액과 지급받은 임금액의 차액의 지급을 청구하면 그 차액을 사업주를 대신하여 지급하고, 그 지급한 금액의 한도에서 그 근로자가 해당 사업주에게 최저임금차액을 청구할 수 있는 권리를 대위하도록 함. - 공익위원은 고용노동부장관, 총연합단체인 노동조합 및 제6항의 사용자단체가 각각 추천한 자 중에서 노동자위원과 사용자위원의 투표로 선출하되, 대통령이 위촉하도록 함. - 최저임금액보다 적은 임금을 지급하거나 최저임금을 이유로 종전의 임금을 낮춘 자에 대한 처벌규정을 기존 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에서 3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 상향 조정함. - 미성년자인 근로자에게 해당 최저임금을 직접 구두로 고지하지 아니한 자에 대해서도 과태료를 부과함.

3. 각 당의 대선 관련 청년고용, 고용보험, 최저임금 입법안에 대한 평가 및 제언

가. 청년고용촉진특별법의 주요 입법안에 대한 평가 및 제언

○ 새누리당 및 민주당의 경우(통진당은 발의안이 없음), 청년고용과 관련한 입법안에 있어서 청년고용의 의무화나 미이행 사업주에 대한 부담금 징수, 이행 사업주에 대한 지원제도에 대하여는 이견이 없는 듯하나, 세부 내용에 있어서는 차이가 있는바, 새누리당의 경우 민주당이 공공기관, 지방공기업, 민간기업의 청년고용의무를 3%로 발의한 것에서 나아가 5%로 제시하고 있는 부분 및 지역 청년 미취업자의 고용권고조항은 전향적임. 그러나 민간기업의 범위는 민주당이 새누리당보다 범위가 넓은 점이 있음.

○ 청년실업 해소는 국가의 시급한 당면 과제라는 점에서 의무 고용율은 새누리당의 5%를 인정하되, 지역 청년 미취업자에 대한 고용권고 조항은 의무조항이 되어야 하고(이 조항은 새누리당의 경우 권고조항에 불과하고 민주당은 아예 음다), 민간기업의 범위는 민주당 안에 따르며 부담금 징수조항은 의무조항이 되어야 하고, 지원금 제도 역시 청년고용의 촉진 측면에서 국가의 의무사항이 되어야 하며, 청년고용촉진특별법의 유효기간은 가급적 장기화되어야 할 것임.

나. 고용보험법의 주요 입법안에 대한 평가 및 제언

○ 새누리당의 발의안은 고용보험과 관련된 현안을 구제할 수 있는 법안이라고 보기 어렵고, 민주당과 통진당의 경우 지금까지 민변이 강조해온 내용과 대동소이함. 특히 통진당의 경우 구직급여의 수급 수준을 높이는 입법안을 발의하였는바, 이에 찬성함.

다. 최저임금법의 주요 입법안에 대한 평가 및 제언

○ 새누리당의 발의안은 최저임금과 관련된 현안을 구제할 수 있는 법안이라고 보기 어렵고, 통진당의 발의안이 지금까지 민변이 강조해온 내용과 대동소이함.

○ 민주당의 발의안은 사업주가 최저임금을 미지급하는 경우 등에 있어서 최저임금의 지급을 보장하지 못하는 단점이 있고, 미성년자에게도 최저임금제도가 고지되어야 한다는 점에서 통진당의 발의안에 찬성함. 다만 최저임금감독관의

경우 공인노무사나 변호사가 위촉되어야 한다는 점에서 민주당의 발의안에 찬성함.

집단적 노사관계법 분야

1. 서 설

○ 현재 사용자와 노동조합 간 교섭구조 및 노사관계는 헌법이 규정하는 노동3권을 전혀 보장하고 있지 못함. 복수노조-창구단일화 제도의 위헌성, 특수고용 노동자 등 비정규직 노동자의 노동자성 불인정, 사용자의 단체협약 일방해지권, 사용자의 공격적 직장폐쇄 등 노동3권을 침해하는 현재의 상황에 대하여 법제도의 도입 및 개선이 시급함.

○ 2010년 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 '노조법'이라 함) 개정 이후 2011. 7. 1.부터 복수노조-창구단일화 제도가 시행됨. 창구단일화 절차를 강제하여 소수노조의 교섭권과 단체행동권을 침해할 뿐 아니라 단결권마저 부정하는 효과를 낳고 있고 복수노조를 악용하는 사용자의 부당노동행위에 대한 제어가 되지 않고 있어서 결과적으로는 노조 탄압의 수단으로 악용되고 있는 상황임.

○ 이에 18대 대통령 선거에 출마한 (각 당) 후보자들은 모두 복수노조 교섭창구단일화 제도 문제에 대해 언급하고 있는데, 보완책을 만들겠다는 안에서부터 삭제하겠다는 안까지 개선안에 대한 온도차가 드러나고 있는 상황임.

○ 노동기본권이 현실에서 박탈된 상태인 비정규직 노동자가 오히려 다수를 차지하는 현실임, 특수고용 노동자의 노동자성 인정, 원청사업주의 사용자 책임 확대를 통한 노동기본권의 보장이 절실한 과제인바, 노조탄압 수단으로 활용되고 있는 파업에 대한 형사처벌, 천문학적 액수의 손해배상 청구, 단체협약 일방해지, 공격적 직장폐쇄를 막기 위하여 제도개선이 시급히 요청되고 있음.

○ 공무원과 교원 노동자의 노동기본권의 온전한 보장, 산별교섭의 제도화, 전임자 급여지급 금지 문제, 필수유지업무제도 개선 등 집단적 노사관계법 전반에 걸쳐 노동 3권이 실질적으로 보장될 수 있도록 법제도를 정비할 필요가 있음.

○ 이하에서는 집단적 노사관계법 관련 각 후보별 대선 공약과 관련 입법안에

대하여 비교·검토하여 이를 평가한 후 그에 대한 바람직한 입법적 대안을 모색하고자 함.

2. 정당·대선후보의 주요 정책, 공약[12)]

새누리당 · 박근혜 후보	▶ 보험설계사, 학습지 교사, 화물운송기사 등 특수고용직 종사자들의 권익 보호[9)]
민주당 · 문재인 후보	▶ 노동기본권의 보장과 초기업 단체교섭 강화 - 근로자와 사용자의 개념 확대 및 특수고용과 간접고용 노동자의 노동기본권 보장 - 노조 전임자 임금지급과 복수노조 교섭에 있어 노사합의를 우선토록 함 - 공무원 및 교원의 단체교섭 정상화 - 초기업별 교섭에 대한 법제도 정비 - 소방공무원의 직장협의회 구성 허용 - 노동자 단체행동권 보장 및 직장폐쇄 남용 방지 - 필수유지업무 제도 개선 ▶ 노동자의 경영참여 확대 - 노동자의 경영참여 촉진을 위해 우리사주제도 개선 - 근로자참여협력증진에 관한 법률(근참법) 개정을 통해 노사협의회와 노동자의 경영참여 촉진 - 공공기관의 운영위원회 노동계 참여 보장 및 공익적 가치에 위배되는 민영화 재검토 ▶ 사회적 대화 활성화 - 경제사회발전 노사정위원회를 경제사회위원회로 개칭하고 대통령 소속 정부위원회로 개편해 위상 강화 - 산업별, 지역별 노사민정 협의 활성화 ▶ 복수노조 교섭창구단일화 조항 폐지 ▶ 노조전임자 임금지급금지 규정 및 근로시간면제제도 삭제 ▶ 사용자의 단체협약 일방해지권 제한 ▶ 사용자의 공격적 직장폐쇄 제한 ▶ 노동위원회 대통령 소속으로 위상 높여 독립성 확보, 중립성 강화 ▶ ILO 핵심협약 ‘결사의 자유 및 단결권의 보호에 관한 협약(87호)’, ‘단결권 및 단체교섭권에 대한 원칙의 적용에 관한 협약(98호)’. ‘강제근로에 관한 협약(29호)’, ‘강제근로의 폐지에 관한 협약(105호)’ 비준 촉구

진보정의당[10] · 심상정 후보	▶ 공약 5.1 노사 공동결정제도 도입을 통해 노동자 경영 참가 보장 ○ 노사결정제도 시행을 통해 기업민주화와 노동권 보장의 제도적 실현 - 1단계: 1,000인 이상 사업장 노동자에 사외이사 1/2 추천권 부여 - 2단계: 독일식 감독이사회제도 도입 및 1,000인 이상 사업장 적용, 노동자에게 1/2 감독 이사 추천권 부여 - 3단계: 300인 이상 사업장으로 감독이사회제도 확대 적용 ○ 정리해고의 요건 강화 및 긴박한 경영상 이유 판단을 할 심의기구 구성 - 정리해고 요건을 강화하는 근로기준법 개정과 긴박한 경영상 이유를 공신력 있는 기구에서 심사할 수 있는 '기업구조조정평가위원회' 구성 - 정리해고시 긴박한 경영상 이유에 대한 판단을 위해 노동자 대표가 요구할 경우, 사용자는 기업회계 및 경영자료를 제출할 의무를 부여 ▶ 공약 5.2 노조조직율 20% 제고, 산별교섭 정착을 위한 지원 및 촉진제도 도입 ○ 노조조직율 20%제고, 협약적용률 50% 적용 확대 - 임기 내 노조조직률을 현 9.8%에서 20%대로 제고 - 노조조직률·협약적용률 제고를 위한 노조지원사업 확대 - 산업별, 지역별 구속력 확장요건 완화를 통해 협약적용률 50% 달성 ○ 산별교섭이 정착될 수 있는 법제도 개선 및 정책 지원 - 산별교섭 참가 사용자에 대한 정부 조달 우대정책 및 교섭정착지원제도 마련 - 복수노조 창구단일화 폐지 및 전임자 임금지급 자율결정 - 사용자단체 해산 요건의 강화 - 특수고용직 노동자·공무원에 대한 노동3권 부여·노조법 개정 ○ 공공부문 산별교섭 정착을 위한 제도개선 - 공공부문 노정간 협의기구 설치를 통해 산별교섭의 전형을 구축 - 정부와 노조 간 교섭 등에 관한 제도개선 사항을 위한 TFT 구성 - 필수유지업무를 최소유지업무로 재편하는 노조법 개정 추진 ○ ILO 핵심 협약 비준(87호, 98호 협약)을 통해 기업별

	노조체제에서 산업별 노조체제로 전환 토대마련 - ILO 핵심협약 비준 특별위원회 구성을 통해 국내법 정비(제·개정) ▶ 공약 5.3 복수노조 노사관계에서 사용자 불법행위에 대한 법제도 개선 ○ 사용자 지원의 노조에 대해서는 노조설립무효 법제화 - 복수노조 설립 후 사용자 지원 노조에 대해서는 노조설립을 무효로 하고, 원상회복명령을 노동관계법령에 명시 - 직장폐쇄의 요건 강화 ○ 노사관계에서 용역폭력 등 사적폭력 근절 및 사업주 처벌 강화 - 노사관계 현장에 경비용역업체 투입 금지 법제화 - 용역폭력 등 교사·공모에 대한 부당노동행위 가중처벌 법제화 ▶ 기타 - 파업에 대한 손해배상청구 가압류 제한
통합진보당[11] · 이정희 후보	▶ 노동조합 조직율 50% 2017년까지 노동조합 조직율 20%, 단체협상 적용률 50%로 확대 - 특수고용 노동자 노동자성 인정 - 실질적 사용자의 사용자성 인정 - 교원, 공무원의 완전한 노동3권 보장 및 정치기본권 보장 - 산별교섭 제도화 - 공무원노조, 이주노조 등 노조설립신고 절차 개선 - 간병, 청소, 보육 등 돌봄 노동자의 노동권 보장 - 손해가압류 제도 폐지
안철수 후보	▶ 노사정 대화기구인 경제사회발전 노사정위원회를 확대 강화 - 비정규직, 영세사업자 등 취약계층 대표를 포함하여 재구성 - 주요 과제에 대하여는 대통령이 직접 회의를 주재 - 노동시간 단축 등 노사정간의 구체적 이익 갈등 사항, 현안 국가적 이슈, 개별 법제도 개선 사항 등에 대한 논의와 해결 방안 도출 - 현행법의 토대 위에서 노사 상생의 동반자 관계를 정립하고 전국단위, 지역단위, 사업장 단위 노사협의회 등 다양한 대화채널 구축 ▶ 특수고용형태 종사자에게 산재보험 임의가입을 허용하여 보호

	– 특수고용종사자협회와 같은 별도 단체결성을 통한 공동문제 해결보장 ▶ 기타 – 초기업단위 교섭 활성화 추진 – 부당노동행위 처벌강화 – 단체협약의 적용 대상 확대는 현행법 제도를 활성화하면서 시간을 두고 새로운 제도의 필요성을 논의

○ 문재인 후보, 심상정 후보의 집단적 노사관계 분야에 관한 공약이 구체적인 방안을 제시하고 있다는 점에서 평가할 만함, 다만 문재인 후보와 민주당의 방안은 아직 아래에서 지적하는 바와 같이 몇가지 부분에 있어서 구체적이지 못하거나, 개선방안의 제시가 없음

○ 박근혜 후보는 평가를 할만한 공약 자체가 없어 노동권에 대한 인식 부재를 그대로 드러내 주고 있으며 심각한 우려를 제기하지 않을 수 없음

○ 안철수 후보는 야당 후보임에도 불구하고 노동권에 대한 인식이 부재하여 구체적인 공약제시가 없고 일부 방안 제시가 있으나, 현재보다 후퇴된 안을 제시하거나, 노사정위원회 강화라는 막연한 방안만을 제시하는 수준으로 실망스러움

3. 노조법의 주요 공약 및 입법안에 대한 평가 및 제언

가. 근로자 개념, 원청사업주의 사용자 책임, 노조법의 정의 조항

○ 비정규직 노동자에 대한 노동기본권 보장문제는 현재 노조법상 근로자 정의 조항의 개정을 통해 특수고용 노동자들의 노동기본권을 보장해야 하고, 간접고용 형태로 노동기본권이 사실상 박탈된 간접고용 비정규직 노동자들은 원청 사업주가 온전하게 사용자로 책임을 지도록 법을 개정하는 것이 필요함.

○ 문재인 후보와 심상정 후보, 이정희 후보의 공약 및 민주당과 심상정 대표 발의안의 입법안은 모두 특수고용 노동자의 노동기본권 보장을 위한 근로자 개

법 조항의 개정, 간접고용 노동자의 노동기본권 보장을 위해 원청사업주의 사용자책임을 신설하여 진일보한 공약 및 입법안이라고 평가할 수 있음, 대법원 판례에 부합되게 실업상태에 있는 노동자도 노동기본권이 보장되도록 명시적으로 규정하고 있음.

○ 박근혜 후보와 새누리당은 특수고용 노동자와 간접고용 노동자의 노동기본권 보장에 관한 구체적인 공약이 없고 '보험설계사, 학습지 교사, 화물운송기사 등 특수고용직 종사자들의 권익 보호'라고만 표현하고 있어서 권익보호의 내용이 무엇인지 밝히고 있지 않음.

○ 안철수 후보는 이 부분에 대하여 '특수고용종사자협회와 같은 별도 단체결성을 통한 공동 문제 해결보장'만을 밝히고 있고 간접고용 노동기본권 보장을 위해 필수적인 원청사업주의 사용자책임에 관한 공약이 빠져 있음, 특수고용 노동자의 별도 단체결성은 현재 이미 노조를 결성하여 활동하고 있고 일본의 최고재판소 판례, 최근 학습지 교사노조, 골프장 경기보조원에 대한 노조법상 노동자성 인정 판결보다 후퇴된 내용의 안을 제시하고 있음.

나. 손해배상청구 및 가압류 제한

○ 정리해고, 구조조정, 정부의 노동입법 등 노동정책 등에 대한 노동자들의 의사표현인 파업권이 배제당하고 있음, 그러다 보니 대부분의 파업은 불법파업화되어 민사상 손해배상청구(가압류)가 뒤따르게 되며 사용자측은 이를 노조를 무력화하고 노조간부들을 사업장이나 노조에서 배제시키는 수단으로 악용하는 실정이며, 10여 년 전부터 이러한 사용자의 천문학적인 액수의 손해배상 청구와 재산 가압류로 많은 노동자들이 스스로 목숨을 끊어야 하는 사태가 발생하였고 현재도 쌍용자동차 등 여러 사업장에서 반복되고 있음.

○ 그러나 이에 대하여는 심상정 의원이 대표 발의한 법안과 이정희 후보의 1차 노동정책 발표에서만 이를 금지하는 내용을 포함하고 있었고 박근혜, 문재인, 안철수 후보의 공약에는 관련 내용이 없음, 이는 오늘날 노동자들의 노동기본권의 현실에 무감각하거나, 진지한 접근이 없다는 것을 반증해준다고 할 수 있음.

다. 쟁의행위에 대한 형사처벌 제한

○ 국제노동기구(ILO)는 이미 20여 년 전부터 한국정부에 대하여 노동자들의 파업행위에 대하여 형법 제314조의 업무방해죄를 적용하여 형사처벌하는 제도를 개선할 것을 촉구해 왔음, 2011년 대법원은 판례를 변경하여 '사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 파업이 이루어져 막대한 손해와 심대한 혼란을 초래하는 등으로 사용자의 사업계속에 관한 자유의사가 제압, 혼란되었다고 평가될 수 있는 경우'에만 이를 위력으로 보고 업무방해죄를 적용한다고 하였으나, 여전히 검찰은 파업행위에 대하여 업무방해죄로 기소하고 있는 실정이며, 대법원 판례 역시 완전히 업무방해죄를 활용한 파업권 제한의 유혹에서 벗어나지 못하고 있음

○ 따라서 입법을 통해서라도 형사처벌을 제한하는 제도개선이 조속히 필요함

○ 심상정 후보의 대표발의안에서만 관련 내용이 담겨져 있을 뿐, 박근혜, 문재인, 안철수 후보의 공약에서는 관련 내용을 찾을 수 없었음. 이 역시 오늘날 노동자들의 노동기본권의 현실에 무감각하거나, 진지한 접근이 없다는 것을 반증해준다고 할 수 있음.

라. 노조설립 절차 개선

○ 이명박 정부 들어서 통합공무원노조, 청년유니언에 대하여 자의적인 노조설립신고 반려처분이 있었고, 그 이전인 노무현 정부 당시에도 이주노조에 대한 설립신고반려처분이 있었음

○ 민주당의 입법안과 심상정 의원 대표발의안은 이러한 행정기관의 자의적인 개입을 최소화할 수 있도록 일부 진정된 입법안을 제출하고 있음.

○ 박근혜, 안철수 후보는 해당 부분에 대한 공약이 없음.

마. 전임자 임금 노사자율

○ 노조전임자에 대한 임금지급을 법으로 금지시키는 것은 노사자치에 대한 중대한 침해임. 문재인 후보와 심상정 후보의 공약, 민주당 및 심상정 의원 대표발의안에서 모두 노조전임자의 급여지급금지 및 근로시간면제심의위원회 관련 조항을 삭제하는 내용을 담고 있고 이를 노사자율에 맡기고 있는 것은 매우 타당한 방안 제시라고 평가됨.

○ 박근혜, 안철수 후보는 노조전임자 급여지급을 입법으로 금지하는 부분에 대한 노사 간의 갈등이 크고 주요한 이슈가 되어 왔음에도 이를 개선하기 위한 방안을 제시하고 있지 않는 것은 노동기본권 문제에 대한 기본적인 인식이 없거나, 사용자 측에 심하게 기울어져 있다고 볼 수밖에 없음.

바. 복수노조 교섭창구단일화 강제 제도 개선

○ 노조법은 복수노조 인정과 동시에 창구단일화를 강제하여 소수노조의 교섭권 및 단체행동권을 제약하고 노조로서의 기능을 봉쇄해 실제로는 단결권마저 부정하는 효과를 낳고 있음. 위헌의 소지가 큰 교섭창구단일화 제도 관련 법조항을 모두 삭제하여 복수노조가 각각 자율 교섭할 수 있도록 할 필요가 있음.
그리고 복수노조 제도를 악용하여 사측이 만든 회사노조가 극성을 부리고 있어 부당노동행위 제도를 강화하고 이를 제도적으로 방지하는 방안 마련이 시급함.

○ 이에 대하여는 문재인 후보와 심상정 후보의 공약, 민주당과 심상정 의원 대표발의안에서는 창구단일화 강제제도를 삭제하는 방안이 제시되어 있으며 대체적으로 바람직한 방향임.

○ 심상정 후보는 사용자 지원 노조에 대하여는 노조설립을 무효화하고 원상회복 명령을 노동관계법령에 명시하도록 하는 방안을 공약으로 제시하고 있으며, 현 시점에 매우 필요한 구체적인 공약으로 평가할 수 있음.

○ 그러나 박근혜 후보, 안철수 후보는 이를 개선하기 위한 방안을 제시하지 않고 있어 현행 유지의 입장을 보이고 있음. 이 문제가 주요한 이슈가 되어 왔음에도 이를 개선하기 위한 방안을 제시하고 있지 않는 것은 노동기본권 문제에 대한 기본적인 인식이 없거나, 사용자측에 심하게 기울어져 있다고 볼 수밖에 없음.

사. 공무원, 교원이 체결한 단체협약 효력 보장 방안

○ 주로 공무원과 교원이 체결한 단체협약의 효력 보장을 위해서는 별도의 규정이 필요한데, 이에 대하여는 심상정 의원 대표 발의안에서만 구체적인 방안이 제시되어 있음.

○ 문재인 후보는 공무원 및 교원의 단체교섭 정상화라고 밝히고 있으나, 이러한 제도적 장치를 같이 두겠다는 것인지, 아니면 공무원과 교원노조를 인정하고

단체교섭을 성실하게 하겠다는 것인지 알기 어려움.

○ 박근혜, 안철수 후보는 이에 대한 공약이 없음.

아. 단체협약 일방해지 제한

○ 이명박 정부에 들어서 공공부문과 민간부분 공히 단체협약 해지제도를 이용하여 노조무력화와 노조탄압을 시도하는 사례가 빈번하게 발생하였음, 해지권을 부여하되, 일정한 경우에는 해지권 행사를 제한하고 해지권을 행사하더라도 최소한 노조의 존립을 위한 조항들은 새로이 단체협약이 체결될 때까지 효력이 유지되도록 제도를 개선할 필요가 있음.

○ 민주당의 입법안과 심상정 의원 대표발의안에서 구체적인 방안을 제시하고 있고 대체로 위와 같은 내용을 담은 것으로 바람직한 방향으로 평가할 수 있음.

○ 박근혜 후보, 안철수 후보는 이에 대한 아무런 공약제시가 없음.

자. 산별교섭 제도화

○ 산별교섭(초기업단위 교섭)을 제도화하기 위해서는 사용자단체 구성을 하도록 강제하고, 초기업단위 협약의 효력을 확장하여 단체협약 적용범위를 넓히며, 기업별 노조협약과의 효력관계에서 이를 최저조건으로 하도록 규정하여 그 실질적 효력을 보장할 필요가 있음, 나아가 공공부문 노동자들의 실질적인 사용자라고 할 수 있는 국가와 지방자치단체와 단체교섭을 법제화하는 조치가 필요함.

○ 그 중 사용자단체 요건 완화와 초기업단위 협약 효력확장 및 효력보장에 대하여는 심상정 의원 대표발안에서만 그 구체적인 방안을 제시하고 있음, 문재인 후보는 초기업별 교섭에 대한 법제도 정비를 공약으로 밝히고 있어 그 구체적인 방안이 제시되길 바라며, 안철수 후보는 초기업단위 교섭 활성화 추진을 공약으로 제시하고 있으나, 법제도 개선이 병행되지 않는 단지 행정력만으로 초기업단위 교섭을 정착시키기는 불가능하다는 점을 인식해야 할 것임, 이정희 후보도 산별교섭 제도화를 주요 공약으로 제시하고 있음.

○ 산별교섭 제도화에 대하여는 심상정 후보가 가장 구체적인 방안들을 제시하고 있는데, 산업별, 지역별 구속력 확장요건 완화를 통해 협약적용률 50% 달성,

산별교섭이 정착될 수 있는 법제도 개선, 산별교섭 참가 사용자에 대한 정부 조달 우대정책 및 교섭정착지원제도 마련 등을 밝히고 있는 것은 긍정적으로 평가할 수 있음.

○ 박근혜 후보는 이 부분에 대하여 아무런 공약을 제시하지 않고 있어서 노동권 강화에 대한 인식이 부재한 것으로 보임.

차. 공격적 직장폐쇄 금지

○ 파업참가자만을 대상으로 직장폐쇄를 단행하여 파업을 무력화시키고, 사업장에 용역깡패를 배치하여 폭력적으로 노조를 탄압하는 사례가 계속되고 있으며, 최근 SJM, 만도, 유성기업 등의 사례는 그 대표적인 사례임.

○ 문재인 후보, 심상정 후보의 공약, 민주당과 심상정 의원 대표발의안에서는 모두 직장폐쇄의 정의규정을 명확히 하고, 부분적 직장폐쇄 금지, 사업장내 노조활동 방해 금지, 용역깡패 배치 금지를 제도적 방안으로 제시하고 있음.

○ 박근혜, 안철수 후보는 이에 대한 아무런 공약을 제시하고 있지 않음, 시급히 제도적 문제점을 보완하여 이를 개선할 필요가 제기되고 있는 사안이고 최근 사회적으로 크게 문제가 된 사례임에도 전혀 개선방안의 제시가 없는 것은 노동권에 대한 심각한 인식 결여를 드러내는 것으로밖에 볼 수 없음.

카. 노조법상 근로자 개념 확대에 따른 부당노동행위 규정 정비

○ 민주당 및 심상정 의원 대표발의안은 노조법상 근로자의 개념 확대에 따라 제1호, 제5호 불이익행위에 특수고용 노동자에 대한 계약 해지, 갱신 거부 등을 예시적 규정으로 삽입하여 불이익행위의 범위를 넓혔다는 점에서 바람직함. 또 제6호를 신설하여 근로조건 등의 결정에 실질적 영향력을 행사하는 자까지 부당노동행위의 주체로 포섭하고, 복수노조 하 노조간 차별을 부당노동행위로 규정하였다는 점에서 진일보함. 또한 제81조의2를 신설하여, 계약 체결에 있어 제81조 각 호의 부당노동행위, 노동조합 탈퇴, 단체행동 불참 등을 조건으로 할 수 없도록 정하고, 노동조합 활동을 이유로 한 계약 해지를 금지하고 있는 바, 부당노동행위 규정의 실효성을 높이는 적절한 방안이라 판단됨.

○ 박근혜 후보는 이에 대한 방안 제시가 없고, 안철수 후보는 부당노동행위 처

벌 강화라고 공약을 제시하고 있으나, 그 구체적인 방안에 대하여는 언급이 없음.

타. 필수유지업무제도 개선

○ 문재인 후보는 필수유지업무제도 개선을 공약에서 밝히고 있고, 심상정 후보는 필수유지업무를 최소유지업무로 재편하는 노조법 개정방안을 제시하고 있음.

○ 박근혜, 안철수 후보는 이에 대한 공약이 없음.

○ 현행 필수유지업무제도는 종래 직권중재제도를 개선하기 위하여 도입된 제도이나, 그 범위가 광범위하여 사실상 필수공익사업장 노동자들의 단체행동권을 박탈하고 있다는 비판이 있음. 따라서 필수공익사업장의 범위를 축소하고, 필수유지업무는 그 취지에 부합하게 최소서비스에 국한하여 유지하도록 하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있음.

○ 그 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같음.

현행법	개정안
제42조의2(필수유지업무에 대한 쟁의행위의 제한) ① 이 법에서 "필수유지업무"라 함은 제71조제2항의 규정에 따른 필수공익사업의 업무 중 그 업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무를 말한다. ② 필수유지업무의 정당한 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로서 이를 행할 수 없다.	**제42조의 2** <삭제>
제42조의3(필수유지업무협정) 노동관계 당사자는 쟁의행위기간 동안 필수유지업무의 정당한 유지·운영을 위하여 필수유지업무의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및	**제42조의 3** <삭제>

현행법	개정안
필요인원 등을 정한 협정(이하"필수유지업무협정"이라 한다)을 서면으로 체결하여야 한다. 이 경우 필수유지업무협정에는 노동관계 당사자 쌍방이 서명 또는 날인하여야 한다.	
제42조의4(필수유지업무 유지·운영 수준 등의 결정) ① 노동관계 당사자 쌍방 또는 일방은 필수유지업무협정이 체결되지 아니하는 때에는 노동위원회에 필수유지업무의 필요최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요인원 등의 결정을 신청하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따른 신청을 받은 노동위원회는 사업 또는 사업장별 필수유지업무의 특성 및 내용 등을 고려하여 필수유지업무의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요인원 등을 결정할 수 있다. ③ 제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정은 제72조의 규정에 따른 특별조정위원회가 담당한다. ④ 제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정에 대한 해석 또는 이행방법에 관하여 관계당사자간에 의견이 일치하지 아니하는 경우에는 특별조정위원회의 해석에 따른다. 이 경우 특별조정위원회의 해석은 제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정과 동일한 효력이 있다. ⑤ 제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정에 대한 불복절차 및 효력에 관하여는 제69조와 제70조제2항의 규정을 준용한다.	**제42조의 4** <삭제>
제42조의5(노동위원회의 결정에 따른 쟁의행위) 제42조의4제2항의 규정에 따라 노동위원회의 결정이 있는 경우 그 결정에 따라 쟁의행위	

현행법	개정안
를 한 때에는 필수유지업무를 정당하게 유지·운영하면서 쟁의행위를 한 것으로 본다.	
제42조의6(필수유지업무 근무 근로자의 지명) ①노동조합은 필수유지업무협정이 체결되거나 제42조의4제2항의 규정에 따른 노동위원회의 결정이 있는 경우 사용자에게 필수유지업무에 근무하는 조합원 중 쟁의행위기간 동안 근무하여야 할 조합원을 통보하여야 하며, 사용자는 이에 따라 근로자를 지명하고 이를 노동조합과 그 근로자에게 통보하여야 한다. 다만, 노동조합이 쟁의행위 개시 전까지 이를 통보하지 아니한 경우에는 사용자가 필수유지업무에 근무하여야 할 근로자를 지명하고 이를 노동조합과 그 근로자에게 통보하여야 한다. ② 제1항에 따른 통보·지명시 노동조합과 사용자는 필수유지업무에 종사하는 근로자가 소속된 노동조합이 2개 이상인 경우에는 각 노동조합의 해당 필수유지업무에 종사하는 조합원 비율을 고려하여야 한다.	**제42조의 6** <삭제>
제43조(사용자의 채용제한) … ③ 제1항 및 제2항의 규정은 필수공익사업의 사용자가 쟁의행위 기간 중에 한하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체하거나 그 업무를 도급 또는 하도급 주는 경우에는 적용하지 아니한다. ④ 제3항의 경우 사용자는 당해 사업 또는 사업장 파업참가자의 100분의 50을 초과하지 않는 범위 안에서 채용 또는 대체하거나 도급 또는 하도급 줄 수 있다. 이 경우	**제43조(사용자의 채용제한)** … ③ <삭제> ④ <삭제>

현행법	개정안
파업참가자 수의 산정 방법 등은 대통령령으로 정한다.	
<신설>	⑤ 사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우 발주자·도급인 또는 직상수급인은 하수급인 사업장의 쟁의행위로 중단된 업무를 도급 또는 하도급 주거나 쟁의와 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다.
제71조(공익사업의 범위등) ①이 법에서 "공익사업"이라 함은 공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미치는 영향이 큰 사업으로서 다음 각 호의 사업을 말한다.	**제71조(공익사업의 범위 등)** ① …
1. 정기노선여객운수사업 및 항공운수사업 2. 수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업 3. 공중위생사업, 의료사업 및 혈액공급사업 4. 은행 및 조폐사업 5. 방송 및 통신사업	1. 수도·전기공급사업 2. 전화사업 3. 의료사업 4. 항공관제사업 5. 국가공무원 또는 지방공무원의 대국민서비스사업 6. 교원의 학생들에 대한 교육사업
② 이 법에서 "필수공익사업"이라 함은 제1항의 공익사업으로서 그 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 그 업무의 대체가 용이하지 아니한 다음 각호의 사업을 말한다. 1. 철도사업, 도시철도사업 및 항공운수사업 2. 수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업 3. 병원사업 및 혈액공급사업 4. 한국은행사업 5. 통신사업	② <삭제>
<신설>	**제71조의2(공익사업에서의 최소업무 유지)** ① 공익사업에서 노동관계

현행법	개정안
	당사자는 쟁의행위 기간 중 최소업무를 유지해야 한다. ②최소업무라 함은 제71조제1항 공익사업의 업무 중 그 정지 또는 폐지가 국민의 전부 또는 일부의 생명 신체의 안전 또는 건강을 현저히 위태롭게 하고 그 대체가 용이하지 아니한 다음 각 호의 업무를 말한다. 1.수도·전기공급사업에서 중앙통제 및 소비자인 공중에게 단일생산으로 공급함으로써 공급재화의 대체가 어려운 경우에 한하여 최소한의 수요를 충족하기 위한 생산업무 2.전화사업에서 긴급전화교환업무 3.종합병원 또는 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 일반병원에서 병원의 응급진료, 응급수술 및 분만 업무, 이를 위해 필요한 불가결한 업무와 다른 병원에서의 대체진료가 어려운 중환자실, 인공신장실, 암병동 등의 치료업무 4. 항공운송사업에서 행해지는 관제업무 5. 국가공무원 또는 지방공무원의 대국민서비스사업 중 긴급한 대면창구 사업 6. 교원의 학생들에 대한 수업업무 ③노동관계 당사자는 사업장 내 유지하여야 할 최소업무의 범위·최소한의 직무의 내용·인원 및 기타 필요한 사항에 관하여 서면으로 협정을 체결하여야 한다. ④제3항의 협정을 체결하지 못한 경우에도 노사관계 당사자는 제1항의 최소업무를 위해 최소한의 유지·운영에 대한 의무를 이행하여야 한다.

현행법	개정안
제76조(긴급조정의 결정) ①고용노동부장관은 쟁의행위가 공익사업에 관한 것이거나 그 규모가 크거나 그 성질이 특별한 것으로서 현저히 국민경제를 해하거나 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 때에는 긴급조정의 결정을 할 수 있다. ② 고용노동부장관은 긴급조정의 결정을 하고자 할 때에는 미리 중앙노동위원회 위원장의 의견을 들어야 한다. ③ 고용노동부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 긴급조정을 결정한 때에는 지체 없이 그 이유를 붙여 이를 공표함과 동시에 중앙노동위원회와 관계 당사자에게 각각 통고하여야 한다.	**제76조(긴급조정의 결정)** ① 대통령은 쟁의행위가 공익사업에 관한 것으로서 현저히 국민경제를 해하거나 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 때에는 긴급조정의 결정을 할 수 있다. ② 대통령은 … ③ 대통령은 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 긴급조정을 결정한 때에는 지체 없이 그 이유를 붙여 이를 공표함과 동시에 국회와 중앙노동위원회 및 관계 당사자에게 각각 통고하여야 한다.
제79조(중앙노동위원회의 중재회부 결정권) ①중앙노동위원회의 위원장은 제78조의 규정에 의한 조정이 성립될 가망이 없다고 인정한 경우에는 공익위원의 의견을 들어 그 사건을 중재에 회부할 것인가의 여부를 결정하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 결정은 제76조제3항의 규정에 의한 통고를 받은 날부터 15일 이내에 하여야 한다.	제79조 <삭제>

4. 노동위원회법의 주요 입법안에 대한 평가 및 제언

가. 노동위원회의 독립성 강화

○ 문재인 후보와 민주당 입법안은 현재 고용노동부 소속기관으로 되어 있는 노동위원회를 대통령 소속하 중앙행정기관으로 하여 노동분쟁 사건처리의 공정성 시비를 해소하고 독립기구로서의 위상을 강화하는 내용으로 바람직함.

○ 그 외 후보는 노동위원회 제도에 대한 공약을 제시하지 않고 있음.

○ 현재 노동위원회 제도가 사용자 편향적으로 운영되고 있고, 노동부 산하 기구로 편재되어 있다 보니, 노동부의 행정해석과 개입에 따라 운영되고 있다는 비판에 직면해 있음, 노동위원회 제도를 전반적으로 개편하고 심판 기능의 경우에 노동법원 제도를 도입하여 노동분쟁 해결을 위한 시스템 마련이 필요함. 이에 대한 각 후보들의 적극적인 문제의식이 결여되어 있음

나. 공익위원 선정 방식

○ 민주통합당 입법안은 위촉대상 공익위원 선정방법을, 노동조합과 사용자단체의 순차적 배제 방식에서 근로자위원과 사용자위원의 투표선출 방식으로 변경하여 선정토록 하는 내용임.

○ 현재 순차배제 방식은 사용자 측에 기운 위원들을 중심으로 노동위원회가 구성되는 결과를 초래하여 노동위원회의 공정성에 심각한 우려를 낳고 있는 상황임. 노동위원회 추천 공익위원은 노사가 동의하는 사람 중에서, 노동계 추천 공익위원과 사용자 추천 공익위원은 동일 비율로 선임될 수 있도록 하는 제도적인 장치 마련이 필요함.

5. 교원과 공무원의 노동기본권 보장

가. 대선 후보별 주요내용 비교

○ 박근혜 후보는 교원과 공무원의 노동기본권 보장방안에 대한 공약이 없음.

○ 문재인 후보와 민주당의 입법발의안은 공무원과 교원의 단체교섭 정상화, 소방공무원의 직장협의회 구성 허용을 공약으로 제시하고 있음.

○ 안철수 후보는 교원과 공무원의 노동기본권 보장에 관한 별도의 입법안이 없음.

○ 심상정 후보는 교원과 공무원도 노조법을 동일하게 적용하도록 하여 노조설립과 가입, 단체교섭권에 행사에 제한이 없도록 하고, 체결된 단체협약의 효력 보장을 위한 법안을 제출하고 있음.

○ 기본적으로 심상정 후보가 제안하는 방안이 바람직함, 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같음.

(1) 노조법 편입을 위한 노조법 제5조 개정

○ 교원, 공무원에 대해 별도의 입법을 예정하고 있는 노조법 제5조 단서를 삭제하고, 노조법에 교원, 공무원을 포섭함으로써 현행 공무원·교원 노조법을 폐지함.

현행법	개정안
제5조 (노동조합의 조직·가입) 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. 다만, 공무원과 교원에 대하여는 따로 법률로 정한다.	제5조 (노동조합의 조직·가입) 근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다. <단서 삭제>

(2) 단체협약의 효력에 관한 특별 규정의 신설

○ 공무원과 교원의 경우에는 단체협약의 내용 중에 법령·조례 및 예산에 의하여 규정되는 내용과 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정되는 내용이 포함될 수밖에 없음. 이러한 경우 단체협약과 법령·조례 및 예산과의 효력관계가 중대한 문제로 되는데, 법령이나 조례 및 예산에 반영되지 못하는 경우 단체협약이 효력을 발생하지 못한다고 한다면 단체협약은 무용지물로 되고 그 결과 헌법이 보장한 단결권과 단체교섭권을 실질적인 힘을 갖지 못하게 됨.

○ 따라서 ① 단체협약보다 불리한 기준이 법률·조례나 예산에 규정되어 있는 경우에는 정부에게 체결된 단체협약의 내용에 따른 법률안이나 예산을 편성·작성하여 국회에 제출할 의무를 부과하고, ② 행정명령인 경우에는 단체협약의 내용이 우선함을 명시적으로 규정하고 그 개정 의무를 부과해야 함.

○ 한편 공무원이 아닌 공공부문의 경우, 현재도 감독행정기관의 승인 등이 없다는 이유로 노동조합이 체결한 단체협약의 효력이 부정되는 경우도 있는바, 이는 재정 민주주의가 적용되는 공무원의 경우와는 엄격히 구별되는 경우이므로 단체협약의 우선적 효력이 보장되어야 함.

현행법	개정안
<신설>	**제30조의2(국가·지방자치단체와 체결한 단체협약의 효력)** ① 국가·지방자치단체와 체결한 단체협약에 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준이, 당해 조합원의 근로조건에 관한 법률이나 예산에 정한 기준보다 유리한 경우, 정부·지방자치단체의 장은 그 체결 후 10일 이내에 사유를 붙여 이를 국회나 지방의회에 제출하고, 그 승인을 구하여야 한다. 다만 국회가 개회 중일 때에는 국회 소집 후 5일 이내에 제출하여야 한다. ② 제1항의 단체협약에 정한 근로조건이 법률 또는 조례의 위임을 받아 정해진 기준보다 유리한 경우에는 당해 단체협약의 효력이 우선하여 적용된다. ③ 국가 또는 지방자치단체는 제2항의 법령 또는 조례에 의한 위임을 받아 규정된 기준을 당해 단체협약에 정한 기준에 합치하도록 개정하여야 한다. ④ 단체협약에 정한 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준이 다른 법령이나 규정 등에 의하여 감독행정관청의 승인을 얻도록 규정되어 있는 경우, 당해 감독행정관청의 승인이 없는 경우에도 단체협약에 정한 기준은 효력이 있다.

(3) 쟁의 제한의 원칙

○ 공무원의 단결권과 단체교섭권을 인정하는 대신 현역군인·경찰공무원·교정공무원·소방공무원의 경우 그 담당직무의 공공성으로 말미암아 쟁의행위를 허용할 수 없으며, 인적 안전을 위한 안전보호시설과 물적 안전을 위한 보안작업의 경우 쟁의행위 중이라도 중단되어서는 안 된다는 점에 관하여는 어느 정도 인정되고 있으므로, 적절한 조정이 필요함.

현행법	개정안
제41조 (쟁의행위의 제한과 금지) ①노동조합의 쟁의행위는 그 조합원의 직접·비밀·무기명투표에 의한 조합원 과반수의 찬성으로 결정하지 아니하면 이를 행할 수 없다. ②「방위사업법」에 의하여 지정된 주요방위산업체에 종사하는 근로자 중 전력, 용수 및 주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자는 쟁의행위를 할 수 없으며 주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자의 범위는 대통령령으로 정한다.	**제41조 (쟁의행위의 제한과 금지)** 현역군인, 경찰공무원, 교정공무원, 소방공무원과「방위산업법」에 의하여 지정된 주요방위산업체에 종사하는 근로자 중 전력, 용수 및 주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자는 쟁의행위를 할 수 없으며 주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자의 범위는 대통령령으로 정한다.

⑷ 쟁의행위에 관한 제한을 공익사업 체계로 포섭

○현행 공무원·교원노조법과 같이 쟁의행위를 전면 금지하는 방식은 기본권의 본질적인 내용을 침해하는 것으로서 헌법정신에 위배됨. 공공의 이익과 공무원의 기본권은 어느 한 쪽을 위해 다른 한 쪽을 완전히 희생시켜야 하는 관계가 아니라 규범·조화적으로 법익 형량해서 그 제한의 폭을 정해야 하기 때문임.

○ 또한 공무원·교원의 단체행동권을 제한할 수 있는 유일한 이유는 바로 '직무의 공공성' 때문이라고 할 수 있고, 공공성을 가지는 직무 또는 공익적 성격을 가지는 사업에 대한 쟁의권 제한 필요성·정도는 공무원·교원의 경우도 다른 공익사업의 경우와 질적으로 달라지는 것이 아니라 할 것이므로, 공익사업 안에 공무원·교원의 직무를 포함하여 규정하는 것으로 족함.

○ 교원, 공무원에 대해 별도의 입법을 예고하는 노조법 제5조 단서를 삭제하고, 노조법에 교원, 공무원을 포섭함으로써 현행 공무원·교원 노조법을 폐지하는 것이 올바른 입법방향임. 교원, 공무원의 노동기본권 내용을 노조법 체계로 단일화하는 것이 당면과제임을 분명히 하면서 시간 관계상 현행 교원, 공무원 노조법의 독소조항에 대한 개정방향을 정하고, 향후 입법 발의시 노조법으로 일원화하여 제출하는 것을 적극 고려해볼 필요가 있음.

3. 언 론

정당 대선후보의 정책 공약

새누리당 · 박근혜후보	▶ 방송의 공공성 제고 - 공영방송의 지배구조 개선, 사장선임의 투명성 제고(10. 31 언론문답)
민주통합당 · 문재인 후보	**<표현의 자유>** ▶ 방송통신심의위원회의 언론통제 역할 개선 - 행정심의 원칙적 폐지 및 심의 권한 축소, 시민참여 심의제도 도입 ▶ 언론 자율의 보장- 방송사내 노사 동수의 편성위원회 구성, 신문사내 편집위원회 및 편집규약 제정 **<방송 공공성>** ▶ 공영방송 지배구조 개선- 사장 및 추천위원회 도입, 임원 자격요건 구체화, 특별다수제 도입 ▶ 시청권 보장 - 공공서비스 미디어 제도 확립 ▶ 방송의 공공성 - 진입 및 소유관련 제도 정비 ▶ 방송업의 공정경쟁 ▶ 방송통신위원회의 개선 - 정보통신기술분야 산업정책 기능은 이관, 방송공공성정책위원회, 통신정책국민배심원제도 도입 추진
안철수 후보	**<표현의 자유>** ▶ 진실적시 명예훼손에 대한 위법성 조각사유 확대 ▶ 종사자와 합의에 의한 편성위원회 설치 등 방송편성 규약 구체화 ▶ 방송통신심의위원회의 인터넷 행정심의 폐지 및 자율규제 확대 ▶ 방송의 공공성 심의기능은 유지하되, 통신심의는 민간 자율 및 공동규제시스템으로 전환 **<방송 공공성>** ▶ 공영방송과 민영방송으로 법적 분리하고 차별적 책무 부여 ▶ 공영방송 지배구조 개선 - 사장 추천위원회 도입, 임원은 국회 합의로 추천하여 선출 ▶ 공영방송 편집권 독립- 보도국장 임명동의제 도입 등.

<2012. 11. 12. 기준>

언론 정책 관련 주요 입법 제 개정안

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
1	방송법 일부개정법률안 (1902013)	2012. 9.27.	신경민 의원 등 13인 (민주통합당)	방송사내 제작 종사자들의 의견을 반영한 방송제작편성위원회 구성
2	방송문화진흥회법 일부개정법률안 (1901847)	2012. 9.18.	노웅래 의원 등 11인 (민주통합당)	방송문화진흥회의 임원 및 MBC사장 선임 공정성 확보
3	한국교육방송공사법 일부개정법률안 (1901840)	2012. 9.17.	최민희 의원 등 15인 (민주통합당)	EBS 임원 및 사장 선임 공정성 확보
4	방송문화진흥회법 일부개정법률안 (1901839)	2012. 9.17.	최민희 의원 등 15인 (민주통합당)	방송문화진흥회의 임원 및 MBC사장 선임 공정성 확보
5	방송법 일부개정법률안 (1901838)	2012. 9.17.	최민희 의원 등 15인 (민주통합당)	방송사 지분소유제한 강화, KBS이사 및 사장 선임의 공정성 확보 등
6	방송법 일부개정법률안 (1901383)	2012. 8.29.	신경민의원 등 21인 (민주통합당)	지역방송활성화
7	한국교육방송공사법 일부개정법률안 (1900974)	2012. 7.31.	배재정 의원 등 14인 (민주통합당)	EBS사장 선임 공정성 강화
8	방송문화진흥회법 일부개정법률안 (1900973)	2012. 7.31.	배재정 의원 등 14인 (민주통합당)	방송문화진흥회의 임원 및 MBC사장 선임 공정성 확보
9	방송법 일부개정법률안 (1900972)	2012. 7.31.	배재정 의원 등 14인 (민주통합당)	방송사 지분소유제한 강화, KBS이사 및 사장 선임의 공정성 확보 등
10	방송문화진흥회법 일부개정법률안 (1900167)	2012. 6.18.	남경필 의원 등 13인 (새누리당)	방송문화진흥회의 임원 및 MBC사장 선임 공정성 확보

	법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
11	방송법 일부개정법률안 (1900166)	2012. 6.18.	남경필 의원 등 13인 (새누리당)	KBS이사 및 사장 선임의 공정성 확보
12	방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (1900165)	2012. 6.18.	남경필 의원 등 13인 (새누리당)	방통위원장 및 위원의 중립성 제고를 위한 자격요건 강화
13	형법 일부개정법률안 (1900286)	2012. 6.22.	박영선 의원 등 11인 (민주통합당)	사실 적시 명예훼손죄의 폐지

지배구조 개선관련 방송법 개정안 비교

	남경필 발의안	배재정 발의안	최민희 발의안
KBS 이사회 구성	○ 한국방송공사 이사회의 정원을 12명으로 증원하고, 이사는 국회 교섭단체가 추천하는 사람과 사회 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회가 추천하는 사람을 대통령이 임명하도록 함.	○ 한국방송공사의 이사 정원을 12명으로 변경하고, 이사는 국회의 추천을 받아 대통령이 임명하도록 함. ○ 국회가 추천할 한국방송공사 이사 후보자를 선정하기 위하여 국회 소관 상임위원회에 15명의 위원으로 구성된 이사후보추천위원회를 두도록 함. ○ 한국방송공사 이사의 신분보장과 결격사유에 관한 내용을 추가함.	○ 한국방송공사의 이사 정원을 15명으로 하고, 국회 여야 교섭단체가 각각 6명씩 추천하며, 방송통신위원회가 공사 노동조합 등 사내구성원의 추천을 받아 3명을 추천하도록 하고, 추천 정당 및 기관에서 추천 이유와 과정 등을 즉시 공표하도록 함. ○ 한국방송공사 이사의 자격요건 중 전문성과 대표성을 구체화하고 당원 경력 및 대통령 후보 자문이나 고문과 인수위 경험자를 배제하도록 결격사유를 강화함.

	남경필 발의안	배재정 발의안	최민희 발의안
KBS 사장 임명	○ 한국방송공사 사장의 임명제청은 이사회 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 함 ○ 한국방송공사 사장의 임기를 3년으로 하고, 결격사유에 정치활동 경력을 포함하도록 하여 결격사유를 강화함. ○ 한국방송공사의 사장은 이사회가 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 해임을 건의하거나 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 해임되지 않도록 함.	○ 한국방송공사 사장은 한국방송공사에 15명의 위원으로 구성된 사장후보추천위원회의 추천을 받아 이사회의 제청을 거쳐 대통령이 임명하도록 함. ○ 한국방송공사 사장의 결격사유를 신설함.	○ 한국방송공사 이사회에 사장추천위원회를 둘 수 있도록 함.

지배구조 개선 관련 방송문화진흥회법 개정안 비교

	남경필 발의안	배재정 발의안	최민희 발의안	노웅래 발의안
방문진 이사 구성	○ 방송문화진흥회의 이사는 국회 교섭단체가 추천하는 사람과 방송에 관한 전문성과 사회 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회가 추천하는 사람을 임명하도록 함. ○ 임원의 결격	○ 진흥회의 이사 정원을 12명으로 증원하고, 이사는 국회 교섭단체에서 추천한 사람을 대통령이 임명하도록 함. ○ 이사회는 진흥회가 최다출자자인 방송사업자가 지배주주인 방송사업	○ 방송문화진흥회의 이사 정원을 11명으로 하고, 국회 여야 교섭단체가 각각 4명씩 추천하며, 방송통신위원회가 진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 노동조합 등 사내구성원의 추천을 받	○ 방송문화진흥회 임원 정원을 11명으로 증원하고, 이사는 국회 교섭단체가 추천하는 사람과 사회 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회가 추천하는 사람, 방송·언론 분야를 대표하는 전국규모의 시민

	남경필 발의안	배재정 발의안	최민희 발의안	노웅래 발의안
	사유에 「정당법」에 따른 당원의 신분을 상실한 날로부터 3년이 경과되지 아니한 사람을 추가함. ○ 진흥회 임원의 직무상 독립과 신분보장에 관한 사항을 명시함.	자에 대한 출자 승인을 심의·의결함.	아 3명을 추천하도록 하고, 추천 정당 및 기관에서 추천 이유와 과정 등을 즉시 공표하도록 함. ○ 임원의 자격요건을 신설하여 각 분야의 전문성과 대표성을 반영하도록 함. ○ 당원 경력 및 대통령 후보 자문이나 고문과 인수위 경험자는 진흥회 이사에서 배제하도록 결격사유를 강화함.	단체가 추천하는 사람을 대통령이 임명하도록 함. ○ 임원의 자격요건을 신설함. ○ 임원의 결격사유에 「정당법」에 따른 정당의 당원 또는 당원의 신분을 상실한 날부터 5년이 경과되지 아니한 사람, 「공직선거법」에 따라 예비후보자 또는 후보자로 등록한 후 3년이 경과되지 아니한 사람, 「공직선거법」 제2조에 따른 대통령선거에서 후보자의 자문 또는 고문 등 명칭을 불문하고 조력을 한 사람 및 후보자의 공식 또는 비공식 조직에 관여한 사람 등을 추가하여 결격사유를 강화함. ○ 방송문화진흥회 임원의 직무상 독립과 신분보장에 관한 사항을 명시함.
MBC 사장 선임	○ 이사회의 심의의결 사항 중 진흥회가 최	○ 이사회는 진흥회가 최다출자자인 방송사	○ 진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 사	○ 진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 사장

	남경필 발의안	배재정 발의안	최민희 발의안	노웅래 발의안
	다출자자인 방송사업자에 관한 사항은 이사회 재적이사 3분의 2이상의 찬성으로 의결하도록 함. ○ 문화방송 사장의 결격사유에 정당의 당원 경력을 포함하도록 하는 등 결격사유를 강화함.	업자의 사장을 추천하기 위하여 사장후보추천 위원회를 구성함. ○ 추천위원회는 사장 후보에 해당하는 기준에 충족하는 사람을 추천하여야 함.	장을 선임하기 위하여 사장추천 위원회를 둘 수 있도록 함.	추천 등의 결정을 할 때 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 함. ○ 진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 사장의 자격 요건과 결격사유는 임원의 자격 요건과 결격사유 규정을 준용하도록 함.

방송 제작 편성의 자율 보장을 위한 방송법 개정안 비교

	배재정 발의안	최민희 발의안	신경민 발의안
방송편성 자율	○ 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 방송편성규약을 제정하거나 방송편성책임자를 임면하는 경우에 종사자의 동의를 받도록 함.	○ 종합편성 또는 보도 전문편성 방송사업자로 하여금 방송프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위하여 노사 동수로 편성위원회를 구성운영토록 하고, 편성책임자를 편성위원회가 제청토록 함. ○ 편성위원회가 편성규약을 제정공포토록 하고, 편성규약에 노사 동수의 공정보도위원회 구성을 포함토록 하며, 보도제작 편성 분야 간부의 임명에 있어 직	○ '방송편성규약'을 '방송 제작 편성규약'이라고 하고, 방송제작편성규약을 제정함에 있어 취재, 제작 및 편성 종사자 대표와 합의하여 제정하도록 하고 준수의무를 부여함. ○ 방송 제작 편성규약의 실현을 위하여 지상파방송사업자와 종합편성, 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 방송 제작 편성위원회를 두되, 방송사업자, 취재, 제작 및 편성 종사자

	배재정 발의안	최민희 발의안	신경민 발의안
		선제 임명동의제 추천제 중에서 선택하여 운영토록 함. 타 방송편성에 대한 간섭이나 편성규약 관련 규정을 위반할 경우 벌칙을 강화함.	대표가 각각 동수로 추천하는 사람을 위원으로 위촉하도록 함. ○ 방송 제작편성위원회가 합의에 이르지 못하는 등 분쟁해결이 필요한 경우 조정위원회를 설치하여 이를 조정할 수 있도록 하고, 시청자위원회의 위원 3인을 위원으로 참여하도록 함. ○ 방송사업자가 제작·편성위원회와 조정위원회 규정을 위반할 시 과태료 심의결과를 부당하게 처리하는 경우에는 과태료를 부과토록 함.

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 개정안 남경필 의원

○ 언론의 공공성과 다양성을 확보하고 방송통신위원회의 위원장 및 위원의 임명에 있어서 정치적 중립성을 강화하고자 방송통신위원회 위원장 및 위원의 결격사유에 정당의 당적을 보유하였던 사람과 공직선거로 취임하는 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람, 대통령선거에서 자문이나 고문 역할을 한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람, 대통령직인수위원회의 위원장·부위원장·위원이었던 사람을 포함하도록 하는 등 결격사유를 강화함.

표현의 자유 옹호를 위한 형법 개정안 박영선 의원

○ 사실에 관한 명예훼손죄를 처벌하는 규정을 삭제하고, 허위의 사실에 관한 명예훼손죄의 구성요건에 허위의 사실임을 알아야 한다는 요건을 추가함.

○ 출판물 등에 의한 경우에도 사실에 관한 명예훼손죄를 처벌하는 규정은 삭제하고, 허위 사실에 관한 명예훼손죄의 구성요건에 허위의 사실임을 알고 있어야 함을 명시함.

○ 허위사실의 공표 행위가 진실한 사실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있고 공공의 이익을 주된 목적으로 하거나 상대방이 공직자 또는 공인으로서 그의 공적활동과 관련된 경우 또는 그 행위가 공공성 또는 사회성이 있는 공적 관심사안에 관한 것으로써 사회의 여론형성 내지 공개토론에 기여하는 경우에는 처벌하지 아니함.

○ 명예훼손의 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있음.

평 가

○ 문재인, 안철수 후보의 경우 공영방송 지배구조 개선과 표현의 자유 옹호를 언론 관련 공약의 주된 기조로 발표하였음. 두 후보의 공약은 큰 틀에서 비슷하므로, 국회에 발의된 입법안을 주로 비교함. 박근혜 후보의 경우 공영방송 지배구조 개선을 언론을 통해 이야기하였지만 공약 형식으로 발표되지는 않았음. 다만 새누리당 남경필 의원이 2012년 상반기에 방송사 파업사태와 관련하여 방송법 및 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 개정안을 발의한 것을 새누리당 정책 평가대상으로 함.

○ 이명박 정부 출범 이후 KBS, MBC, YTN 등 방송사 노조가 파업한 것은 소위 '낙하산 인사'로 인하여 방송의 공정성, 독립성이 훼손된 때문임. KBS는 공영방송으로 그 중립성이 엄격히 요구됨. 이사 및 사장 역시 방송의 공공성과 독립성을 담보할 인물이 필요함.

○ 한국방송공사의 이사와 사장 선정 과정에서 특정 정치세력의 과도한 영향력 행사가 가능하도록 한 현행법의 문제점으로 인해 공영방송으로서의 위상 및 정치적 중립성에 관한 논란이 지속되고 있으며, 경영진 선출과정의 불투명성으로 사회적 갈등이 반복되고 있음. 따라서 공영방송의 정치적 독립성과 중립성을 높이고 공사의 합리적 운영을 위한 개선안이 필요함.

○ MBC는 방송문화진흥회라는 독특한 지배형태로 말미암아 정치권의 외풍에

휘둘릴 수밖에 없는 구조임. 방송문화진흥회는 MBC의 최다 출자자로서의 법적 지위를 가지고 있음. MBC는 공영방송의 한 축을 담당하고 있는 방송사인데, 현행법은 방송문화진흥회의 이사 선임권을 방송통신위원회에 일임함으로써 특정 정치세력의 과도한 영향력 행사가 가능하도록 하는 문제점이 있어 이를 개선할 필요가 있음.

○ 남경필 의원의 방송법 개정안은 KBS 이사 수를 12인으로 늘리고, 사장 선임은 특별다수제(이사 2/3)찬성으로 하도록 하고 있음. 배재정 의원안 역시 이사 수를 12인으로 하되 이사후보추천위원회를 민의대변기구인 국회에 두도록 하여 선정과정의 투명성을 제고하고자 하도록 하고 있음. 최민희 의원안은 이사 수를 15인으로 하되 12인은 국회에서, 3인은 KBS구성원의 추천으로 선임하는 안임. 사장 선출과 관련하여서 배 의원의 안은 공사 내에 사장후보추천위원회를 두도록 의무화하고 있고, 최민희 의원은 사장추천위원회를 임의규정으로 제안하고 있음.

○ KBS의 이사는 현재 11명이며, 방송통신위원회가 추천하여 대통령이 임명함. 그동안 여당에서 7인, 야당에서 4인을 추천하는 방식으로 이뤄져 여당에 유리한 이사회 구조가 자리 잡았음. 이를 12인으로 늘리되 여야 동수(각 6인씩)하는 것은 공영방송의 공정성과 중립성 확보에 도움이 될 것으로 판단됨. 사장 선임에 있어서 특별다수제 또는 사장후보추천위원회의 구성과 사장 자격요건 강화가 도입된다면 사장 선임과정에서의 정치적 외압이나 낙하산 인사의 폐해 역시 예방할 수 있을 것으로 판단됨.

○ 최민희 의원안은 KBS 내부 구성원 추천의 3인을 추가하여 15인의 이사를 두고 이 3인의 이사가 캐스팅보트를 쥐는 형식의 이사회 구조를 염두에 두고 있는 것으로 보임. 다만 3인 추천과정의 공정성 확보가 관건이므로, 여야동수 추천의 이사회 구성이 바람직해 보임. 사장 선임은 사장후보추천위의 추천 또는 특별다수제 결의 두 방식 모두 타당성이 있으나 그 전제로 사장의 자격요건을 엄격히 규정하는 것이 필요함.

○ MBC의 최대주주인 방송문화진흥회의 이사회 구성 및 MBC사장 선임에 대한 방안은 KBS의 지배구조 개선방안과 대부분 일치함. 현재 법은 방송통신위원회의 추천으로 대통령이 임명하도록 되어 있으나 관행적으로 여당에서 6인, 야당에서 3인을 추천하여 9인으로 구성하여 왔음.

○ 남경필 의원안은 현재 9인의 이사 수는 변경하지 않되, 이사 자격요건을 강화하고 사장 선임을 2/3 찬성으로 하도록 하고 있으나, 이사 선임 방식이 변하지 않는다면 사장 선임절차를 2/3로 한다고 하여도 큰 효과가 없을 것으로 판단됨.

○ 배재정 의원안은 방송법 개정안에서의 KBS와 같은 방식으로 여야 동수 추천으로 12인의 이사회를 구성하고 사장추천위원회를 통해 사장 선임을 하도록 규정하고 있고, 최민희 의원안은 이사 구성을 11인으로 늘리되 여야 추천 각 4인, MBC구성원 추천의 3인으로 구성하는 것을 주 내용으로 하고 있음. 이에 대한 평가는 KBS 지배구조 개선에 대한 평가와 같으므로 생략함.

○ 노웅래 의원안은 이사회를 11인으로 늘리되 추천을 국회(여야 각 3인씩) 및 방송통신위원회(2인), 시민단체(3인)로 확대하여 이사회 구성의 중립성을 강화하고, 특별다수제를 통해 사장을 선임하는 것을 주 내용으로 하고 있음. 방송통신위원회가 행정부처라는 점에서 이를 삭제하는 것이 나을 듯하며, 시민단체를 어떻게 규정할 것인지가 문제점으로 남음.

○ 방송사의 편성 자율과 중립성 공정성 보장을 위해 배재정, 최민희, 신경민 의원은 각각 방송사내 방송편성규약과 편성제작위원회 구성, 규약 위반 시의 처벌 강화를 담은 입법안을 발의함. 내용은 대동소이하며, 방송사의 제작과정에서 자율성과 공정성을 보장하기 위한 제도로 평가됨.

○ 방송통신위원회와 관련하여 남경필 의원은 최시중 전 방통위원장의 사례를 염두에 두어 위원장 결격사유를 강화하는 법 개정안을 발의함. 방송통신위원회에 대한 구조 개편(정보통신기술분야와 방송통신정책분야의 분리 등)에 대한 논의가 추후 진행될 것으로 예상되고 있어 다른 두 후보 측은 구체적인 법안을 제출하지는 않은 상태임.

○ 표현의 자유와 관련하여 박영선 의원은 형법상 사실적시 명예훼손죄(형법 제307조 제1항) 폐지를 입법발의 함. 안철수 후보는 폐지가 아닌 사실적시 명예훼손죄에서의 위법성 조각사유 확대를 공약으로 내걸었음. 사실 적시 명예훼손죄가 사실상 국가권력에 의한 표현의 자유를 제한하는 도구로 활용되고, 사실적시로 인한 명예훼손은 위법성조각이 되는 경우가 많으며, 형사처벌이 아닌 민사상 손해배상으로 해결이 가능하므로 폐지하는 것이 바람직하다고 판단됨.

Š × lm _e ‘ J M r 6 M P F' , ³
I { D %' \ Ì *˜' I @ %… %\ u0 & ¼ƒ ° ! a
E Ì lm uv %w |•'& 4Ä {BM : e ©€ ¢
©€ ¢³ B–w

		가족·가정 정책
		결망 구축 - 이주여성의 체류안정과 인권 보장 : 한국인 배우자 신원 보증 관행 개선, 폭력피해 이주여성 지원을 위한 인프라 확대 및 피해자 구제, 국제결혼 중개업체 관리감독 및 불법적 행동에 대한 처벌·배상 규정 강화, 중도입국·미등록 자녀에 대한 교육·사회적 지원, 시민의 다양한 문화교류 기회 제공과 문화다양성 감수성 확대

2. 정책 평가의 기준

○ 본래 가족 또는 가정 정책의 출발점은 가족에 대한 관점이라고 할 수 있어 원칙적으로는 그 기본적 방향 자체를 유심히 살필 필요가 있겠으나, 현재 나와 있는 후보들의 가족·가정 정책은 그러한 근원적 방향성의 차이보다는 한부모·다문화 가정 등 주로 특별한 지원이 필요한 가구 정책을 위주로 되어 있으므로, 실현가능성과 구체성이 평가의 기준이 되어야 함.

3. 비동거부모의 양육비 이행제도

가. 쟁 점

○ 가족·가정 정책 관련 현안으로는 비동거부모의 양육비 이행제도를 포함한 한부모 가족지원 방안이 있으며, 특히 양육비 선지급과 관련된 법안이 다수 제출되어 있음 ; 대선후보들 중에서 박근혜 후보는 이에 대해 특별한 언급이 없이 한부모 자녀 가정에 대한 지원을 강화하는 것으로 대체하고 있고, 문재인 후보도 저소득 한부모 가구 지원 외에 구체적으로 양육비 선지급을 제도로 설명하고 있지는 않으며, 안철수 후보가 '비동거 부모의 양육비 이행제도'를 밝히고 있음.

나. 계류 법안 주요내용 비교

대표발의	법안명	주요내용
김상희 (민)	양육비 선지급법안	양육비 채무자가 양육비 지급 채무를 이행하지 아니하는 경우 양육비 채권자는 여성가족부장관에게 양육비를 선지급할 것을 신청할 수 있음(안 제6조). 양육비를 선지급한 경우에 양육비 채무자에 대하여 구상권(안 제14조).
우윤근 (민)	비혼가정의 양육비 및 부양료 확보에 관한 법률	비혼모 또는 비혼부는 비양육부모가 양육비 또는 부양료를 지급하지 아니하는 경우에는 여성가족부장관에게 양육비 또는 부양료를 대신하여 지급할 것을 신청할 수 있음(안 제6조) - 구상권을 행사할 수 있음(안 제12조).
서영교 (민)	양육비선지급에 관한특별법	국가가 미성년 자녀의 복리를 위하여 필요한 경우 직접 양육비를 선지급하고 구상권을 행사하여 그 비용을 회수하는 방안을 마련

다. 평 가

○ 18대 회기 종료로 폐기되었던 양육비 대지급 법안과 동일한 내용으로 법안명이 다른 3가지 법안이 제안되었으나 3가지 법안의 내용은 거의 유사함.

○ 다만, 최초 발의되었던 1. 양육비선지급 법안은 비혼인 경우를 구체적으로 특정하여 놓지 않고 있고, 2. 비혼 가정의 양육비 및 부양료 확보에 관한 법률안은 비혼인 경우만을 특별히 따로 규정하고 있으면서 인지청구와 양육비 청구를 여성가족부장관이 대행하는 방안까지 규정하고 있고, 3. 양육비 선지급에 관한 특별법안은 비혼, 이혼 등 그 밖의 사유로 일방이 양육하는 경우를 규정하고 있음.

○ 위 세 가지 법률안을 종합하여 이혼의 경우 뿐 아니라 비혼의 경우에도 양육비 선지급이 가능할 수 있도록 하되, 비혼의 경우 인지청구까지 여성가족부장관이 대행을 하는 방법 내용까지 포함하여 대안입법이 추진되는 것이 바람직함.

4. 한부모가족지원법 개정

가. 쟁 점

○ 한부모가족은 양부모 가족에 비해 우선, 경제적 빈곤의 가능성이 높아지는데, 2007년 최저생계비를 기준으로 한부모가족의 빈곤율은 19.0%로 양부모가족의 빈곤율 5.3%의 거의 네 배에 달하는 수치다. 특히, 남성 한부모가족의 빈곤율 13.77%에 비해 여성 한부모 가족의 빈곤율은 20.7%로 매우 높아 한부모가족 중에서도 여성 한부모가족의 빈곤 문제가 더욱 심각하다고 할 수 있으며, 이런 경제적 문제뿐만 아니라 한부모 가족은 양부모 가족에 비해 정서적 고충, 자녀 양육의 어려움, 가사노동의 가중 등 다양한 문제를 겪게 됨.[16]

○ 가족의 형태를 사회보장 대상으로 삼는 것은 '건강가족' 또는 '정상가족'을 전제로 한 사회적 낙인 효과를 낳을 수 있으며, 빈곤가정의 자녀 양육에 대한 사회복지서비스법으로 전환할 필요성이 크다는 견해도 제기되고 있으나, 실제 경제적 문제 뿐 만 아니라 정서적 고충, 자녀 양육의 어려움, 가사노동의 가중 등의 문제가 분명히 있기 때문에 급격한 전면적 전환보다는 실제 필요한 지원을 강화하면서 낙인효과를 없애는 방향의 정책이 필요함.

나. 계류법안 주요내용 비교

대표발의	법안명	주요내용
김태흠 (새)	한부모가족 지원법 일부개정안	조손가족의 경우에는 「국민기초생활보장법」 등 다른 법률에 따라 보호를 받고 있는 경우에도 이 법에 따른 복지 급여를 실시할 수 있도록 하여 조손가족의 삶의 질을 높이고자 하려는 것임(안 제5조의2 후단 신설).
길정우 (새)		(1) 국가와 지방자치단체는 한부모가족이 가족형태를 사유로 합리적인 이유 없이 차별받지 않도록 필요한 조치를 취하여야 함(안 제2조제2항). (2) 한부모가족의 모 또는 부와 아동은 가족형태를 사유로 합리적인 이유 없이 고용관계, 금융기관의 이용 등에 있어서 차별받지 아니함(안 제3조제2항 신설).
주영순 (새)		조손가족 정의 구체화

다. 평 가

○ 현재 국회에 계류 중인 법률안 중에는 저소득 한부모가정에 필요한 지원을 강화하는 내용의 법안은 없는 상태임.

○ 법률안과는 무관하게 세 후보 모두 저소득한부모가족 지원 강화를 약속하고 있고, 문재인・안철수 후보는 현행 지원 금액 인상에 더하여 '긴급지원'에 해당하는 생계소득 지원금 신설을 주장하고 있음.

○ 세 후보 정책・공약이 유사하기는 하지만, 한부모가족 정책 문제를 비동거 부모의 양육비이행제도와 연관지어 파악하고 있고, 청소년 한부모의 학습권 보장(양육비, 생계비 현실화)에 관심을 두고 있는 안철수 후보 공약이 가장 구체적이고 짜임새 있음.

여성의 일자리 일 가정 양립

1. 대선 정책 또는 대선 공약

	일자리·고용평등	모성보호와 자녀양육
새누리당 ・ 박근혜 후보	- 관리직 여성일자리 창출 : 공공기관의 여성관리자 목표제, 평가지표 반영 - 여성교수, 교장 채용쿼터제 - 여성인재아카데미 설립 - 새로 일하기센터 확대 - 비정규직 여성근로자 및 영세자영업 종사 여성 근로자 지원을 위한 제도적 개선	- 임산부 영양관리사업 대상 확대 - 저소득층 분유, 기저귀 제공 - 고위험분만 통합진료센터 - 셋째아이 등록금 전액지원 - 민영주택 다자녀 특별공급 확대 - 남성 1개월 출산 유급휴가 - 방과 후 돌봄 서비스 확대 - 임신기간 근로시간 단축 - 국공립시설 : 1년에 50개씩
민주통합당 ・ 문재인	- 여성비정규직 규모 절반으로 축소 - 여성고용률 60.5% 이상 달성 - 사회보험료 지원대상 확대, 한시적 사업주지원제도	- 0~5세 무상보육 - 국공립보육시설 아동기준 40% - 보육교사 처우 개선 - 시간제교육 등 확대·지도화 - 산전후 휴가·육아휴직 급여

	일자리·고용평등	모성보호와 자녀양육
	- 특수고용노동자, 가사노동자 근로자성 인정 - 계속고용지원금 2배 인상 - 성차별에 대한 근로감독 및 차별시정 강화, 근로감독관 증원 - 적극적 고용개선 조치 강화 - 성희롱 피해자 긴급보호권	인상 - 돌봄노동자 처우 개선 - 0세아 아버지 휴가 2주 제도화 - 다양한 근로시간제 마련 - 가족돌봄휴가제 실시
안철수 후보	- 2030 여성전문인력 육성 - 여성정규직화에 세제혜택 - 다둥이출산모, 미혼모 등에 공공기관 일자리 우선배려 - 공공부문 채용·승진 여성할당제 - 고령자 일자리 여성할당 - 정규직 전환시 성별형평성 평가 - 여성집중직무의 노동가치 재평가 및 노동자 평균임금의 50% 수준으로 최저임금 인상 - 상위직무 성별비율 발표 - 성희롱 피해자 작업거부권, 사업주의 보고의무 법제화	- 0~5세 무상보육 전면실시 - 가정양육에 양육보조금 - 거점형 육아지원센터 설치 - 국공립보육시설 아동기준 30% - 공공 아이돌보미 사업 확대 - 육아휴직 준수 - 출산휴가 급여상한액 인상 - 가족돌봄휴가 유급화 - 아버지 육아휴직 할당제 - 직장맘 원스톱지원센터 확대

2. 정책 평가의 기준

○ 여성의 일자리와 일·가정 양립에 관한 정책·공약은, 세 후보 진영에 공통되는 부분이 많고 차이가 크지 않으며, 다른 영역과는 달리 서로 앞 다투어 더 많은 것을 제공하겠다고 나서고 있는 분야임 그렇기 때문에 이를 양적으로 평가하여 누가 더 높은 기준, 많은 약속을 하고 있는지를 평가의 기준으로 삼아서는 안 되며, 문제를 바라보는 관점과 해결방안의 방향, 그리고 제시하고 있는 대안의 구체성이 주요한 기준이 되어야 함.

○ 특히 관심이 집중되고 있는 자녀양육 관련 정책은 출산·육아로 인한 여성의 경력단절을 최소화하고 일·가정의 양립이라는 측면에서 검토가 필요하며, 그런 의미에서 '저출산' 대책 측면에 초점을 맞춘 출산·양육 지원 정책에 대해서는

냉철한 비판이 필요함.

○ 자녀양육과 관련된 정책은 크게 산전후 휴가나 육아휴직과 같은 휴가·휴직 지원 확대와 육아의 사회화, 즉 보육제도의 확충으로 나누어 볼 수 있는데 최근 논의는 주로 후자, 즉 자녀양육의 사회화를 전제로 『보육지원 확대론』에 비중을 두고 있음 - 방향 자체는 바람직하지만, 선택권 보장이라는 측면에서는 휴가·휴직 지원 확대와 함께 검토할 필요가 있음

○ 한편 국공립보육시설 확대와 양육보조금 확대 등 쟁점에 관해서는, 지원 범위와 방법 등도 물론 중요하지만, 최근 0~5세 전면 무상보육 실시 방침 번복 사태에서 보는 것처럼 정책의 지속성과 전달체계 역시 중요한 문제이므로, 정책 검토에서도 이 부분에 초점을 맞출 필요가 있음.

3. 육아휴직

가. 쟁 점

○ 육아휴직과 관련해서는 현행법에 정해진 육아휴직을 엄격히 준수하게 만들어야 한다는 요청과 동시에 이를 확대하고 부모가 분담하게 하는 방향으로 제도를 개선하여야 한다는 과제가 있음.

○ 특히 육아휴직 제도가 꾸준히 확대되고 있음에도 그 혜택이 주로 정규직·공공부문의 상대적으로 안정된 일자리의 근로자들에게 집중되고 정작 경력단절의 위험에 상시 노출되어 있는 저소득·불안정 노동자들에게는 현실화되지 못한다는 데 심각한 문제가 있으므로, 비정규직 근로자들이 육아휴직을 활용할 수 있는 방법에 대한 논의가 필요함.

나. 계류법안 주요내용 비교

대표발의	법안명	주요내용
남인순 (민)	근로기준법 개정안	연차유급휴가일수 산정 시 육아휴직으로 휴업한 기간을 출근한 것으로 보도록 명시함으로써 출산율을 제고하고 일 가정 양립을 지원하려는 것임(안제60조제6항제3호 신설).

대표발의	법안명	주요내용
김희정 (새)	근로기준법 개정안	임신 중인 여성기간제근로자 또는 파견근로자가 출산전후 휴가나 유산·사산휴가를 사용하는 경우 이 기간을 기간제 근로자의 사용기간 또는 파견근로자의 근로자 파견기간에 산입하지 아니함으로써 임산부와 태아의 건강을 위하여 규정된 법정휴가를 자유롭게 사용할 수 있도록 하려는 것임(안제74조제7항 신설).
박남춘 (민)	근로기준법 개정안	근로자와 사용자에게 출산 전후 휴가 등에 관한 교육 및 홍보를 실시하도록 함으로써 근로자가 출산 관련 휴가의 내용을 숙지하고 이를 적극적으로 사용할 수 있도록 하려는 것임(안제74조제7항 신설).
민현주 (새)	근로기준법 개정안	사용자는 임신 중 여성근로자의 임신 12주 이내와 36주 이후에 1일의 근로시간을 2시간 단축하도록 함으로써 임신한 여성 근로자를 보호하려는 것임(안제74조제7항부터 제8항까지 신설).

다. 육아휴직 확대

○ 육아휴직을 원하면서도 사용하지 못하는 원인은 크게 ⅰ) 휴직으로 인한 임금 손실과 ⅱ) 불안정한 직장 내 지위(비정규직, 하위직)로 인한 고용, 승진 등의 불이익이라고 할 수 있으므로, 이를 제거하는 장치가 필요함.

○ 위 ⅰ)에 대한 가장 큰 대안은 육아휴직 급여를 상향조정하는 것이고 문재인 후보가 상한액 인상을 언급하고 있으나 이 역시 상대적으로 안정된 지위의 근로자에게만 그 혜택이 돌아갈 가능성이 커, 위 ⅱ) 문제에 대한 대안과 병행해야 할 필요가 있음 - 물론 쉬운 문제는 아니지만, 1차적으로 육아휴직 사용으로 인한 고용관계 불안정을 철저하게 감독하는 시스템의 마련이 필요하고 2차적으로는 비정규직 근로자들이 육아휴직을 사용할 수 있는 제도적 장치가 필요함.

○ 그런 의미에서 “육아휴직 준수”를 언급하고 있는 안철수 후보나 전반적인 근로감독 강화를 이야기하는 문재인 후보의 공약 모두 반드시 필요한 것이기는 하지만, 비정규직이 육아휴직 등 제도를 이용할 수 있도록 하는 고민은 공통적으로 빠져 있음.

○ 박근혜 후보의 경우는 육아휴직 제도 확대나 실효성 강화에 관한 정책은 따로 없고 출산·육아 부담 등으로 경력이 단절된 여성의 취업지원을 전담하는

ONE-STOP 종합취업지원기관을 지정, 직업상담, 직업교육훈련, 취업알선, 취업 후 사후관리까지 취업지원서비스를 종합적으로 제공하겠다고만 하여 '경력단절'을 전제로 일자리 정책의 일부로 다루고 있음.

라. 육아의 부모분담을 위한 정책 : 육아휴직 할당제, 아버지 출산휴가 확대

○ 아동양육(=육아)의 부모분담을 위한 제도적 장치로 세 후보 모두 '아버지의 달' 또는 '할당제'를 언급하고 있으며, (현실성에 대한 논란을 차치하고 보면) 아버지의 달 1개월 동안 임금의 100%를 지급한다고 하는 박근혜 후보 측 공약은 매우 파격적이라고 할 수 있고, 안철수 후보도 할당제를 이야기하고 있음.

○ 육아의 부모분담에 관해서는, 그 필요성에 대한 당위적 이야기는 많았기 때문에 구체적인 할당 방법에 대해 논의가 수반되어야 함 ; 제18대 국회에 제출되었던 법안들 중 다른 부모가 사용하는 경우 가구당 육아휴직 기간을 연장하는 법률안(홍일표 의원 대표발의) 등 할당제를 제도적으로 도입하는 법안이 있었음(임기만료로 폐기).

현행법	개정안
제19조(육아휴직) ① (생 략) ② 육아휴직의 기간은 1년 이내로 한다. <후단 신설> <신 설> ③ ~ ⑤ (생 략)	제19조(육아휴직) ① (현행과 같음) ② ----------14개월----------. 이 경우 근로자 1인이 사용할 수 있는 육아휴직의 기간은 12개월을 넘지 못한다. ③ 사업주는 제2항 본문에 따른 육아휴직 기간 중 2개월 이상은 남성 근로자가 사용할 수 있도록 하여야 한다. ④ ~ ⑥ (현행 제3항부터 제5항까지와 같음)

마. 비정규직 여성노동자의 육아휴직 사용 관련 입법정책

○ 세 후보 모두 비정규직 여성노동자가 육아휴직을 안심하고 사용할 수 있게 하는 것에 대한 구체적인 방안 제시는 없는 상황이지만, 이미 상당 부분 논의가 계속되어 왔으므로 이 부분에 대한 입장확인도 필요함 ; 현재까지 나와 있는 대

선 공약 중 비정규직 여성노동자의 모성보호와 관련된 것은, 언론을 통해서 알려진 문재인 후보의 "비정규직 여성근로자의 임신출산 및 고용지원금 2배 인상" 정도가 전부인 것으로 보이고, 당론으로 채택된 개정안은 없는 상태임.

○ 2012년 2월 기간제근로자 또는 파견근로자가 육아휴직을 신청하는 경우, 무기계약직 전환이나 직접고용에 따른 부담을 고려하여 사업주가 육아휴직을 허용하지 아니하는 것을 방지하기 위하여, 육아휴직기간을 기간제근로자의 사용기간 또는 근로자파견기간에 산입하지 아니하도록 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」을 개정하였고, 사업주가 임신 중 또는 산전후 휴가 중인 계약직 및 파견근로자를 계약기간 종료 후 재고용한 경우 지원금을 지급하는 <임신·출산후 계속고용지원금 제도>를 두어(2010년 임신·출산여성 고용안정지원금>으로 통합) 계속 고용을 유도하고 있음.

○ 2011년 여성정책연구원 연구보고서에 따르면 비정규직 여성 노동자의 모성보호와 관련하여 가장 중요한 것은 "임신·출산 때문에 재계약이 거부되는 문제를 해결하는 것"이므로, 현실적인 수급권 강화의 방안으로, ⅰ) 고용보험법 제77조를 개정하여 이직할 경우 산전후 휴가 급여지급을 제한하는 제73조 제1항의 적용을 비정규직 여성근로자에 한하여 유보하도록 하는 것[7], ⅱ) 계약기간이 1년을 초과하지 않는 비정규직 여성근로자가 산전후 휴가기간 중 계약기간이 만료되는 경우 계약기간의 만료에도 불구하고 산전후 휴가기간이 만료될 때까지 계약기간이 연장된 것으로 보도록 하는 규정을 신설하는 방안, ⅲ) 근로기준법 제23조(해고 등의 제한)에 계약기간의 만료에도 불구하고 산전후 휴가기간과 그 후 30일 동안은 근로계약을 해지할 수 없다는 규정을 신설하는 것, ⅳ) 모성보호 수급자격의 완화 등을 제안.

○ 민변은 지난 2008년 개혁입법과 제에서 "기간제 근로자인 여성이 모성보호 휴가를 사용할 수 있는 조건을 만드는 것이 필요한데 궁극적으로는 기간제 근로자 고용을 남용하는 것 자체를 바로잡아야 한다."는 원칙을 지적하면서도 "잠정적으로는 적어도 산전 후 휴가를 사용하는 기간 동안은 근로계약이 정지되거나 기간이 연장되는 것으로 정함으로써 여성 기간제 근로자들이 산전 후 휴가 이후 복귀하여 재계약·갱신이나 정규직 채용의 기회를 갖도록 하는 조치가 필요하다"고 하면서 기간제 근로자의 근로계약기간 연장과 산전후 휴가 급여에

관한 개정안을 제시한 바 있음.

○ 현재 계류 중인 법률안 중 새누리당 김희정 의원이 대표 발의한 근로기준법 개정안은, 위와 같은 남녀고용평등과 일·가정 양립에 관한 법률 개정 취지를 육아휴직 뿐 아니라 출산전후 휴가에도 확대하여 기간제근로자 또는 파견근로자의 출산전후 휴가기간을 사용기간이나 파견기간에 산입하지 아니하도록 명시하는 것임.

○ 비정규직 여성의 불안정하고 취약한 지위 자체가 개선되지 않는 이상 '모성보호'만을 강화하는 정책에는 한계가 있는 것은 사실이나, 비정규직 여성이 비교적 안정적으로 사회적으로 보장되는 모성보호 혜택을 받고, 무엇보다 모성휴가 또는 휴직 사용 이후 직장에 복귀하여 계약갱신 또는 정규직 전환의 기회 등을 갖는 것은 나름대로 큰 의미가 있다고 할 수 있음.

○ 따라서 ① 육아휴직과 마찬가지로 출산전후 휴가에 대해서도 기간제근로자 또는 파견근로자의 출산전후 휴가기간을 사용기간이나 파견기간에 산입하지 아니하도록 하여 휴가·휴직 사용 후 직장 복귀의 기회를 제공하는 법 개정은 전체적으로 바람직하고(김희정 의원 대표발의) 다만 근로자의 의사가 반영될 수 있도록 할 필요가 있으며, ② 모성보호 수급자격을 완화하는 것 - 특히 기간제 노동자의 육아휴직 사용과 관련해서는 현행 시행령(2011. 12. 8. 대통령령 제23356호로 개정된 것) 제10조가 "법 제19조제1항 단서에 따라 사업주가 육아휴직을 허용하지 아니할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다 - 1. 육아휴직을 시작하려는 날(이하 "휴직개시예정일"이라 한다)의 전날까지 해당 사업에서 계속 근로한 기간이 1년 미만인 근로자"로 정하고 있는 것을 삭제할 필요가 있음.

4. 보육정책

가. 쟁 점

○ 예산 등을 감안하여 보육 정책의 우선순위를 정해 시행해야 하고, 우선 순위는 국공립보육시설의 확충과 보육교사의 처우 개선에 두고, 이와 더불어 5세 이하에 대한 무상보육 실시를 전제로, 현실성 있고 지속가능한 국고 지원체계를 하루 빨리 수립할 필요가 있음.

나. 계류법안 주요내용 비교 (영유아보육법 일부개정안)

	대표발의	주요내용
1	김현숙 (새)	가. 보건복지부장관은 영유아 보육의 적절한 서비스 수준을 유지하기 위해 필요한 표준보육비용을 계측할 수 있고 예산의 범위 내에서 이를 보육료와 연계할 수 있음(안 제35조) 나. 만0~5세 영유아 보육료 지원이 모든 소득계층으로 확대됨에 따라 이에 대한 법적 근거를 마련함(안 제34조 및 제35조)
2	남인순 (민)	무상보육 대상을 영유아 전체로 확대하고, 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 재정부담 없이 무상보육 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 국가가 무상보육의 비용을 전부 부담하도록 개정하려는 것임(안 제34조)
3	박영선 (민)	산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조제16호의 관리권자가 산업단지 내 소규모사업장의 근로자를 위하여 설치·운영하는 어린이집을 '산업단지어린이집'으로 하고, 이를 어린이집의 종류에 추가함(안 제10조제7호), 국공립어린이집 우선설치 지역으로 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지로서 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 산업단지 지역을 추가함
4	남인순 (민)	가. 보건복지부장관 등은 보육계획 수립 시 국공립어린이집의 공급계획 및 목표를 포함하도록 함(제11조 제1항 후단 신설). 나. 도시 저소득주민 밀집 주거지역 및 농어촌지역 등 취약지역과 300세대 이상의 공동주택을 건설하는 주택단지 지역에 국공립어린이집을 반드시 설치하도록 함(제12조제1항제1호 및 제2호 신설). 다. 국가와 지방자치단체는 초등학교의 유휴교실을 국공립어린이집으로 용도 변경하여 활용할 수 있도록 함(제12조제2항 신설). 라. 법인·단체·개인의 기여를 통해 설립된 국공립어린이집의 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 법인·단체·개인의 자녀가 우선적으로 어린이집을 이용할 수 있도록 함(제28조제3항 신설).
5	오재세 (민)	영유아 보육료 및 양육수당 지원에 필요한 비용에 대한 국고보조율을 서울은 50퍼센트, 그 외의 지역은 80퍼센트로 하고, 지방자치단체의 재정여건 등을 고려하여 차등 보조율을 적용함(안 제34조의7).
6	안민석 (새)	어린이집의 보육실 및 놀이터 등에 영상정보처리기기를 설치하도록 함으로써 영유아에게는 안전사고 발생을 조기에 방지하여 안전한 교육환경을 제공하며, 보호자에게는 실시간으로 보육상황을 확인할 수 있도록 하여 사회복지 서비스 만족도를 향상시키는 한편 심적인 안정과 경제적·사회적 활동을 원활히 보장하려는 것(안 제15조의4 신설).
7	류지영 (새)	국가와 지방자치단체가 영유아의 기회균등한 보육과 보육사업의 원활한 추진을 도모하기 위해 1일 8시간 이상의 초과보육에 대해 비용지원의 근거를 명시하려는 것임(안 제36조).

다. 평 가

○ 국공립시설 확충이 '선(善)'이라는 것에 대한 이견은 없을 것이므로, 어떻게, 얼마나 빨리 확충할 것인지에 대한 구체적인 논의가 필요한 시점임.

○ 속도(연 50개, 연 1천 개 등)에서 차이는 있으나 세 후보 모두 국공립시설 확충에 méi를 같이 하고 있으므로, 보다 현실성 있고 구체적인 안을 제시하는 쪽에 점수를 줄 수 있어야 함 - 현재 나온 공약 수준만 보아서는 우열을 평하기 쉽지 않아 보다 구체적인 논의가 필요할 것으로 보임.

○ 한편 국공립보육시설 확대방안에 대한 정부의 입장을 밝히고 이를 지켜나가는 제도적 토대도 중요한데, 구체적인 계획이 법률안으로 만들어져 있는 것은 민주통합당 남인순 의원 대표발의안 정도가 유일함.

5. 경력단절과 성차별 없는 일자리

가. 쟁 점

○ 경력 단절을 줄이고 차별 없는 일자리를 만들어야 한다는 것에 대한 논의는 상대적으로 적은 편이며, 전체적으로 구체성이 없음.

나. 계류법안 주요내용 비교

○ 현재 국회에 계류 중인 남녀고용평등 및 일가정양립에 관한 법률은 대부분 육아휴직이나 산전후 휴가 제도에 관한 것일 뿐, 여성의 성차별 없는 일자리에 관한 내용은 거의 없음.

○ 한정애 의원이 2012. 9. 11. 대표발의한 법안만이 사업주가 고용하고 있는 여성 관리자의 비율이 30%의 범위에서 고용노동부령으로 정하는 일정 기준에 미달하는 경우에도 적극적 고용개선조치 시행계획을 수립·제출하도록 하는 내용을 포함하고 있음(안 제17조의3).

다. 평 가

○ 박근혜 후보의 경우 일자리를 양적으로 늘이는 것에 대한 대증 제안을 하면서 공공기관 또는 고위직에서의 여성 할당제를 언급하고 있고, 일자리 확대를 이야기하지만 구체적으로 '좋은 일자리'를 어떻게 지속·확대시킬 것인가에 대한 고민은 없음 ; 안철수 후보의 여성고용정책은 지나치게 출산·육아에만 초점이

맞추어져 있음.

○ 문재인 후보의 정책이 그나마 구체적이고(특히 계속고용지원금 등 현행 제도에 대한 고민이 있고, 일자리 확충에서도 사회적 일자리에 대한 언급이 나와 있으나 충분하다고 볼 수는 없음), 가사사용인에 대한 노동법 적용과 ILO가사노동자 보호협약 비준까지 언급하고 있다는 점에서 실질적인 내용을 담고 있음.

○ 세 후보 모두 밝히고 있는 여성 비정규직의 축소는 공통의 약속이므로 향후 어떠한 식으로든 현실화되어야 할 것이고, 문재인·안철수 후보가 공히 밝히고 있는 성희롱 피해 근로자 보호를 위한 작업중지권 도입 등도 반드시 입법화될 필요가 있음.

(안) 제00조 (성희롱 확인 시의 조치) ① 조사 결과 성희롱 사실이 확인된 경우, 사용자, 교육책임자 또는 공공기관의 장은 가해자에 대하여 해고, 정직, 근무 장소의 변경, 전보 등 징계, 그 밖에 이에 준하는 조치를 하여야 한다.
② 사용자, 교육책임자 또는 공공기관의 장은 성희롱 피해자의 요청이 있는 경우 근무 장소의 변경, 배치전환, 피해가 회복될 때까지의 유급 휴가 사용 등 필요한 조치를 취해야 한다.

여성에 대한 폭력 성매매 포함 예방 처벌

1. 대선 정책 또는 대선 공약

	여성에 대한 폭력 예방·처벌 정책
새누리당 · 박근혜 후보	- 2012. 11. 14. 발표 여성 공약 중 특별한 언급 없음 - 2012. 11. 18. 발표한 '비전선포식'에서 10대 공약 중 하나로 "⑧ 범죄와 재난으로부터 국민을 보호하는 '국민 안심 프로젝트' 추진"의 내용 중 하나로 "성폭력, 학교폭력, 가정파괴범, 불량식품 등 4대 사회악을 반드시 뿌리뽑겠습니다…여성들이 안심하고 밤길을 걷는 안전한 사회를 반드시 만들겠습니다"라고 언급
민주통합당 · 문재인 후보	- 성폭력, 가정폭력, 아동폭력, 학교폭력 등 폭력방지 3개년 국가행동계획 수립 - 성폭력 친고죄 폐지 및 가정폭력 현장 피해자와 가해자 우선 격리

	여성에 대한 폭력 예방·처벌 정책
	- 여성폭력 피해자 보호 및 피해자 가족 지원 확대 - 아동과 여성 안심귀가 지킴이 등 밤길 두려움 없는 안전사회 구축 - 성범죄 방지 및 우범자 재범 방지를 위한 관리 강화
안철수 후보	- 아동 대상 성폭력 범죄 양형 강화 등 강력 대응 - 여성관련 범죄의 제도 운영 개선 - 성폭력 범죄 중 친고죄 조항 폐지 - 가정폭력가해자 상담조건부 기소유예제의 전면 재검토 및 현장 체포우선제도 도입 - 성매매 알선 업주에 대한 단속강화와 강력한 처벌 시행 - 여성폭력 사건 전담자의 인권감수성과 전문성 향상을 위한 제도적 장치 마련 - 여성폭력 피해자의 특수성을 감안한 피해자 지원관련 통계 시스템의 구축 - 여성폭력 피해자 지원예산 30% 확대 및 지원체계 안정화 - 무료법률, 의료비, 주거, 취업지원 등 피해자 자립을 위한 지원 확대 - 여성폭력 피해자 지원의 현실화 및 피해자와 가족 지원을 위한 <트라우마 치유센터> 설립 - 고위공무원, 국회의원 등 고위 공직자 성범죄 처벌강화 - '스토킹 방지법' 제정 - 범죄 예방을 위해 건물의 설계 단계부터 안전한 환경 디자인을 하는 셉티드 (CPTED) 적극 시행 - 지역사회 치안능력 강화, 마을 안전을 위한 주민자치활동 지원

2. 정책 평가의 기준

○ 여성에 대한 폭력을 예방하고 적절하게 처벌하기 위한 정책은 매우 뜨거운 이슈로, 대선 정책·공약 뿐 아니라 각 국회의원들도 연일 여러 가지 처방을 내어 놓고 있으나, 일시적인 여론이나 관심에 부응하기 위하여 체계 없이 내놓는 처벌 강화 위주의 정책으로는 제대로 된 범죄예방에 실효성을 기할 수 있음.

○ 따라서 대책의 양이나 다양성보다는 오히려 여성에 대한 폭력의 특수성을 올바르게 이해한 기초 위에 피해자를 충분히 보호하면서도 효과적인 처벌·예방 정책을 제시하고 있는가의 관점에서 보아야 함.

3. 성폭력 관련 형법 개정

가. 쟁 점

○ 아동이나 장애인 성폭력과 같은 특수한 유형의 성폭력에 대해서는 법정형이 강화되는 형태로 처벌이 계속 강화되어 왔지만 처벌 공백의 문제는 해결되지 못함 - 형법상 강간죄나 강제추행죄의 협소한 규정과 해석이 문제이며, 강간 개념을 재정비하여 성적 자기결정권을 침해한 성폭력범죄가 발생하였을 때 형벌권이 작동하지 않아 피해자가 보호받지 못하는 영역을 최소화하여야 함.

○ 배우자강간 관련, 2011. 12. 27. 개최된 '유엔여성차별철폐협약 제7차 국가보고서 이행 심의 결과 및 향후 이행방안 설명회'에서 재차 확인된 대로 이 권고에 대한 법무부의 입장은 '현행법상으로도 처벌이 가능한 범죄로 특별한 입법 추진 계획이 없다'는 것 - 그러나 현재 대법원은 실질적인 부부관계가 인정될 수 없는 경우에만 강간죄가 성립한다고 판단하고 할 뿐이고 실질적인 혼인관계가 존속하는 경우에 강간죄가 성립하는지 여부에 대하여는 하급심 판결(특히 광주고등법원 전주 제1형사부 2012. 2. 14. 선고 2011노229 판결은 명시적으로 부정)은 엇갈리고 있으므로, 부부강간은 '현행법상으로 처벌이 가능한 범죄'가 아니며 입법으로 명확하게 해결되어야 할 문제임.

나. 계류법안 주요내용 비교

	대표발의	주요내용
1	최민희 (민)	형법 제297조부터 제305조까지의 죄(강간과 추행의 죄)를 범한 자는 작량감경의 대상에서 제외(안 제53조 단서 신설)
2	김상희 (민)	가. 간음의 객체를 '부녀'에서 '사람'으로 확대 나. 강간죄의 간음 개념 확장. 297조 강간죄 구성요건을 '사람의 성기, 항문, 구강에 성기를 넣거나 사람의 성기, 항문에 손가락 등 신체의 일부 또는 도구를 넣어 강간'으로 개정. 다. 강간, 강제추행죄 구성요건을 '폭행 또는 협박으로 반항을 곤란하게 한 상태에서'로 개정(폭행·협박의 정도를 완화하는 취지라고 제안이유에서 설명) 라. 친고죄 조항(제306조) 삭제 마. 음행매개죄 '미성년 또는 음행의 상습 없는 부녀'를 '사람'으로 개정 바. 혼인빙자간음죄(제304조) 삭제

3	권성동 (새)	가. 성폭력범죄 객체를 '부녀'에서 '사람'으로 확대 나. 유사강간죄 신설(안 제297조의2). '폭행 또는 협박으로 사람에 대하여 구강, 항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위를 한 사람은 2년 이하의 유기징역에 처한다' 다. 미성년자 의제강간죄 연령을 현행 13세에서 16세로 상향 조정 라. 친고죄 조항(제306조) 삭제 마. 혼인빙자간음죄(제304조) 삭제
4	박인숙 (새)	가. 형의 종류에 거세 포함(안 제41조 제10호 신설) 나. 거세 집행에 대한 절차 및 방법은 '성폭력범죄자의 외과적 치료에 관한 법률'에 따르도록 함(안 제71조의 2 신설)
5	조경태 (민)	미성년자 의제강간죄 범위 확대 가. 13세 미만에서 16세 미만으로 상향 조정 나. 가해자가 신뢰관계 있는 사람인 경우 16세 이상 19세 미만의 사람에 대하여도 의제강간, 강제추행 적용
6	서영교 (민)	음주나 약물에 의한 심신장애의 경우 심신미약감경 배제(안 제10조 제4항 신설) : '음주나 약물(「마약류관리에 관한 법률」 제2조에 해당하는 약물)에 의한 심신장애자의 행위는 제2항의 규정을 적용하지 아니한다.'
7	김현숙 (새)	가. 추행, 간음 목적 약취, 유인, 수수, 은닉죄 친고죄 규정 삭제(안 제296조 삭제) 나. 강간, 강제추행죄 친고죄 조항 삭제(안 제306조 삭제)

다. 평 가

○ 강간의 객체와 성적 침해의 유형에 관하여는 김상희 의원안이 바람직해 보이지만, 김상희 의원안이 폭행 또는 협박을 '반항을 곤란하게 한 상태에서의 폭행 또는 협박'으로 제한하는 부분은 오히려 최협의설을 법률 문언으로 고착화시킬 수 있는 위험성이 있음 ; 강간의 객체와 개념에 관하여 김상희 의원안과 같이 개정할 경우 성폭법, 아청법도 동일한 형식의 개정이 필요함.

○ 미성년자 의제강간·강제추행죄의 연령을 상향하는 개정방향은 13세 이상 청소년의 성적 자기결정권을 과도하게 제한할 우려가 있어 바람직하지 못하며, 혼인빙자간음죄는 폐지되는 것이 타당함.

○ 음주, 약물로 인한 만취상태에서의 성폭력범죄에 대하여는, 형법 제10조가 정한 책임의 일반원칙 하에서 대법원의 양형기준을 따르는 것이 바람직하다고 보므로, 명문의 규정으로 이를 정하는 것에는 신중한 검토가 필요함.

○ 현재 계류 중인 법률안 중 박성호 의원안의 경우 「형법」 제2장 제1절 '죄의 성립과 형의 감면'은 동 법 전체를 아우르고 있는 총칙 규정이므로 특정 위반행위(13세 미만의 여자에 대한 간음 및 추행)를 제10조에서 규율하는 것은 법 체계상 맞지 않고, 윤호중 의원안의 경우 '사의적인 심신상실상태'를 요건으로 하고 있어 원인에 있어서 자유로운 행위를 규정한 제10조 제3항의 규정과 법문상 차이를 보이지 않아 단서 신설의 의미가 무엇인지 불분명함.

○ 형벌 유형으로서의 거세형 추가 등 처벌을 강화하는 법률개정 방향은 찬성할 수 없으며, 형법 제306조의 친고죄 조항은 강간죄의 폭행·협박을 최협의로 해석하는 판례와 함께 성폭력범죄의 처벌 공백을 발생시키는 가장 주요한 원인으로 분석되는 한편, 가해자에 의한 합의 강요로 인한 2차 피해 발생의 주된 원인이 되고 있으므로 모든 성폭력범죄는 비친고죄하여야 할 필요가 있음.

○ 이와 관련하여 일각에서는 성폭력 범죄를 비친고죄로 전환하는 대신 반의사불벌죄로 규정하자는 의견도 있으나, 이는 친고죄의 문제점을 그대로 야기하게 될 것이므로 전혀 법 개정의 의미가 없게 된다는 점에서 고려의 대상이 되지 못한다고 봄. 아청법상 성폭력범죄가 반의사불벌죄로 규정되어 있던 2009년을 기준으로 볼 때, 친고죄로 규정된 형법의 경우와 공소권 없음 불기소율이 거의 비슷하였다는 점을 감안하면, 반의사불벌죄는 현행 친고죄 규정에 비해 결코 개선된 내용이라고 볼 수 없음.

○ 성폭력 대책과 관련하여 박근혜 후보는 구체적인 예방·처벌 방안을 밝히지 않았고, 문재인 후보는 친고죄 폐지를 언급하고 있는 정도이며, 안철수 후보는 다양한 대책들을 이야기하고는 있으나 제도적인 개선방안으로 보기에는 부족하고 처벌 강화를 대책의 하나로 고려하는 것으로 보여 한계를 드러내고 있음.

4. 성폭력 관련 특별법의 정비

가. 쟁 점

○ 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 '성폭법') 일부개정법률안은 2012. 10. 11. 현재 총 18개 법률안이 국회에 발의되어 계류 중이며, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률(이하 '아청법') 일부개정법률안은 2012. 10. 11. 현재 총 22개 법률안이 국회에 발의되어 계류 중이고, 주로 신상정보 공개·고지제도의 강화, 형량강화 및 감경사유 적용의 배제, 아동·청소년이용음란물 관련 범죄의

형량 강화, 반의사불벌죄 폐지, 취업제한 강화 등이 주로 다루어지고 있음.

○ 성폭력 문제가 우리 사회의 중요한 정책과제로 대두되면서 성폭력 관련 법률에 대한 많은 개정안들이 제안되고 있음. 그런데 우리나라의 현행 성폭력 관련 법제는 처벌과 관계된 법률만 하더라도 형법, 성폭법, 아청법 등 3개로 나뉘어져서 각각 따라 개정됨으로써 성폭력 관련 법제의 체계성이 심각하게 훼손되어 있는 상황임 이러한 상황에서 전체 법체계의 일관성 및 정합성 등을 충분히 고려치 않고, 여론을 의식한 업적과시용 개정안들이 쏟아지고 있는바, 이러한 법 개정은 그 취지와는 달리 오히려 부정적인 결과로 이어질 수도 있음.

○ 한편 성폭력 범죄의 법정형은 그동안 지속적으로 상향되는 경향을 보였으며, 대법원의 양형기준 역시 다소 강화된 내용으로 개정되기도 하였음. 형량 강화는 별다른 예산투입이나 후속조치 없이 손쉽게 법 개정의 성과를 과시할 수 있다는 점에서 성폭력 대책으로 거론되나, 근본적으로 우리 법률상 법정형이 지나치게 높아 상당수 범죄의 경우에는 양형기준을 맞추기 위해 필연적으로 작량감경을 해야 하는 기현상까지 발생하고 있는 상황임.

○ 법원의 판결에 불만이 있다고 하여 법정형을 계속 상향하는 방법으로 법원의 재량을 무시하고 강력처벌을 하려는 것은 지나치게 결과만을 중시한 태도로써 장기적인 관점에서 볼 때 결코 바람직하지 않은 입법방향이라고 할 수 있음 따라서 개별 구성요건에 대한 법정형 상향을 내용으로 하는 개정법률안은 원칙적으로 쉽게 통과되어서는 안되며, 정부와 대법원 차원에서 성폭력 범죄 전반에 대한 법정형 및 양형기준의 조정을 하는 방향으로 접근하는 것이 바람직함.

○ 아울러 음주, 약물의 경우 심신미약 감경을 완전히 배제하도록 하는 내용 역시 법원의 판단 재량을 부정하고, 각 개별사안의 내용에 따른 구체적 타당성을 고려하지 못하도록 하기 때문에 바람직하지 않다고 봄.

나. 계류법안 주요내용 비교

대표발의	주요내용
남인순 (민)	⑴ 각급 법원은 증인으로 법원에 출석하는 성폭력 피해자 등의 보호와 지원을 위하여 증인지원시설을 설치하고 증인지원관을 두도록 함(안 제27조의2제1항 및 제2항 신설). ⑵ 법원은 증인지원관에 대하여 인권 감수성 향상에 필요한 교육을

	정기적으로 실시하도록 함(안 제27조의2제3항 신설).
강기윤 (새)	성범죄자 신상정보 공개 제도 적용배제 대상을 만 19세 미만 청소년에서 만 13세 미만으로 변경함(안 제23조제1항 단서).

다. 평 가

○ 성폭력 피해자에 대한 법률적 지원을 확대하는 남인순 의원안은 매우 바람직하지만, 신상정보공개제도 적용대상을 확대하거나 취업제한 대상의 범위를 넓히는 아청법 개정 방향은 그 정도가 과도하여 문제의 소지가 있으므로 반대함.

○ 그 밖에도 현재 계류 중인 법률안 중 가중처벌하는 특정강력범죄에 새로이 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조, 제9조, 제11조, 제11조의2 및 제12조의 죄를 추가하는 특강법 개정안이나, 「성범죄 재범방지를 위한 우범자 관리에 관한 법률」[18]을 새로 제정하는 안, 그리고 성폭력범죄자의 외과적 치료에 관한 법률(안), 성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률(안)은 모두 반대 - 성폭력가해자에 대한 엄벌 및 격리위주의 처벌은 성폭력범죄에 대한 예방 및 피해자 보호에 대한 적절한 대책이 될 수 없고, 심리적인 치료, 직업교육, 가족과 사회합류 및 복귀훈련 등 다각적인 수단을 통해 재발 방지에 주력하여야 함.

5. 가정폭력 관련 법률

가. 쟁 점

○ 현재 경찰의 가정폭력 신고에 대한 부적절한 대응 관행을 시정하기 위해서는 가정폭력 신고시 즉각적인 현장 출동, 현행범 가해자 우선체포 등이 필요함.

나. 계류법안 주요내용 비교

대표발의	주요내용
강은희 (새)	가. 폭력행위가 진행 중이거나 진행이 종료된 직후의 현행범은 사법경찰관리로 하여금 체포하도록 하고, 주취상태로 인한 가정폭력행위자를 유치장에 24시간 이내 보호조치할 수 있도록 함(안 제5조제1호 및 제5

	호). 나. 정당한 사유 없이 경찰의 긴급임시조치를 이행하지 않을 경우 500백만원 이하의 과태료를 부과함(안 제65조제4호).
전정희(민)	가. 가정폭력범죄의 신고가 들어올 때 사법경찰관리는 지체없이 가정폭력의 현장에 출동하여야 함(안 제9조의 4 제1항) 나. 가정폭력 현장출동시 수사기관의 장은 가정폭력 전문기관의 장에게 가정폭력 현장에 동행하여 줄 것을 요청할 수 있고, 정당한 사유가 없으면 그 소속직원을 가정폭력현장에 동행하도록 함(안 제9조의 4 제4항 신설) 다. 현장에 출동한 사법경찰관리는 피해자 등을 가정폭력 행위자로부터 분리된 곳에서 조사하도록 함(안 제9조의 4 제5항 신설)

다. 평 가

○ 세 후보 중 가정폭력에 대한 구체적인 대책을 밝히고 있는 것은 “가정폭력 가해자 상담조건부 기소유예제의 전면 재검토 및 현장 체포우선제도 도입”을 언급하고 있는 안철수 후보가 유일하고, 구체적이고 제도적인 대안이라는 점에서 바람직함.

○ 현재 계류 중인 사법경찰관의 긴급임시조치 강화를 내용으로 하는 법률안은 가정폭력의 특수성을 반영한 것으로 입법을 촉구할 필요가 있음.

6. 반성매매

가. 쟁 점

○ 반성매매 담론은 한 동안 사회적으로 큰 논란거리가 되었으나 상대적으로 논의가 많이 줄어들었음 - 하지만 성매매특별법 시행 이후에도 성매매 여성들의 탈성매매나 자활에 대한 지원은 여전히 미흡한 수준이고, 특히 조직적·영업적으로 이루어지는 성매매 알선업자에 대한 단속도 철저하게 이루어지지 않고 있음.

○ 성매매를 성도덕과 풍속 쯤으로 생각하는 문화가 뿌리 깊고, 반면 성매매 여성에 대해서는 도덕적 편견과 사회적 낙인이 여전함 ; 온갖 방법으로 여성들을 성매매로부터 벗어나지 못하게 하는 성매매 알선업주에 대한 처벌이 강력히 이뤄져야 하며, 국제사회의 요청대로 성매매여성을 비범죄화할 필요가 있음.

나. 계류법안 주요내용 비교 : 없음

다. 평 가

○ 성매매 여성 범죄화 및 탈성매매 여성에 대한 실질적 사회지원방안을 확대함과 동시에, 성매매 알선업자에 대한 형사처벌, 불법수익의 몰수, 추징, 업소 폐쇄 등 강력처벌이 필요하고, 나아가 포괄적 인신매매방지 및 피해자 지원법 제정이 필요함.

○ 세 후보 중 성매매 관련 정책을 밝히고 있는 것은 “성매매 알선 업주에 대한 단속강화와 강력한 처벌 시행”을 언급하고 있는 안철수 후보가 유일하고, 문재인 후보는 성희롱 방지교육과 함께 “공공기관 성매매 방지교육 의무화”를 언급하고 있을 뿐임.

라. 보론 : 성매매알선영업에 대한 실효적이고 일관된 행정규제 입법의 필요성

현 상황의 문제점

○ 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」은 ‘폭행 또는 협박으로 성을 파는 행위를 하게 한 자 등에 대해 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금으로 형량으로 정하고 있는데, 이는 업주에 대한 처벌일 뿐이고 영업정지 등을 정하는 행정처분은 처벌법에 전혀 명시되어 있지 않고 식품위생법 등 개별 법령에서 규율하고 있음.

○ 이에 따라 현재 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」에 위반한 업소에 대한 행정처분은 식품위생법, 공중위생관리법 등에 따라 해당 지방자치단체장만이 내릴 수 있는데, 강제조항이 아니어서 실제로 성매매특별법 위반 업소에 대한 행정처분은 거의 내려지지 않고 있으며 그나마 허가를 받지 않고 사업자등록을 한 뒤 불법으로 성매매영업을 하는 소위 자유업종성매매업소의 경우는 그 근거법령 조차 없어 행정처분의 대상에서 제외되어 있음.

○ 그 결과 소위 자유업종 성매매업소의 경우에는 단속만으로 해결할 수 밖에 없는데 단속이 어렵고 힘들고 입증이 어렵다는 현실적인 문제로 인해 방치되는 동안 지속적으로 확산되게 되고 있는 상황임.

○ 제17대 국회에서 홍미영 의원의 대표발의로 성매매알선의 영업행위가 적발된 경우 행정처분을 통해 성매매알선업소를 규제하는『성매매 알선 적발업소 등의 규제에 관한 법률안』이, 제18대 국회에서 조배숙 의원의 대표발의로 영업을 개시할 당시 별도의 법률에서 허가 등을 받지 않고 영업을 하고 있는 영업소라 하더라도 성매매알선 등의 행위를 할 경우에는 영업의 전부 또는 일부를 정지시키거나 영업소 폐쇄조치를 하는 것을 주요 내용으로 하는 『성매매알선업소의 규제에 관한 법률안』이 제출된 바 있으나, 각각 입법기 만료로 자동 폐기되었고, 제19대 국회에서는 현재까지 이와 관련된 법률안이 제출되지 않은 상황임.

주요 입법방향

○ 식품위생법등의 적용을 받지 않는 소위 자유업종 성매매업소들은 행정적 근거자료가 없고 또한 등록형태와 영업내용이 다르고 몇 개월마다 장소를 옮겨가며 영업을 하기 때문에 업소파악이 대단히 힘들지만, 업소 내/외에서 성매매가 가능한 업소들임 따라서 이들 업소에서 이루어지는 성매매알선등 행위를 적발하고 실효성 있는 행정처분을 부과하는 것이 법률안의 제정이 매우 시급함.

○ 성산업은 날이 갈수로 다양화, 다각화되고 있는 바, 이는 성매매알선을 통해 짧은 시간 내에 막대한 이득이 가능하기 때문으로, 성매매업주들은 업주들은 영업을 지속하기 위해 세금을 전혀 부담하지 않으면서 수익구조를 유지하기 위해 단속을 무마시키려고 지속적인 노력을 하고 있음.

○ 성매매업주들은 대부분 바지사장(명의만 빌려주는 것)을 앉히고 여러 명의 업주들을 내세워 영업을 하기 때문에 형사처벌과 행정처분을 받아도 다시 명의만 바꾸어 영업을 계속함 설령 벌금을 받아도 벌금도 바지사장 앞으로 나오기 때문에 이 또한 체납하거나 빼돌려도 뾰족한 방도가 없음 - 따라서 이들이 성매매알선행위로 형사처벌받은 이후에는 반드시 행정처분을 하여, 해당 장소에서 영업행위를 계속 할 수 없도록 함과 동시에 알선업자들이 누리는 막대한 부당이득을 차단·환수하여야만 성산업의 확산을 막아내고 성매매 수요에 대응할 수 있을 것임.

5. 환 경

군비행장 주변 소음 피해 관련 법안

1. 현재 국회에 제출된 법안

법안 명칭	제출일자	대표발의	소관 상임위
군용비행장 주변 지역 소음 피해 보상 및 지원에 관한 법률안 (1901893)	2012. 9.20.	유승민 의원 등 19인 (새)	국방위
군용비행장 등 소음 피해 방지 및 보상에 관한 법률안 (1901049)	2012. 8. 3.	김춘진 의원 등 21인 (민)	국방위
군사시설 소음 진동 방지 및 소음 진동 대책 지역 지원에 관한 법률안 (1900495)	2012. 7. 4.	변재일 의원 등 10인 (민)	국방위
군용비행장 주변 지역 소음 방지 및 지원에 관한 법률안 (1900405)	2012. 7. 2.	정우택 의원 등 12인 (새)	국방위
군용비행장 소음 피해 방지 및 보상에 관한 법률안 (1900053)	2012. 5.30.	김동철 의원 등 11인 (민)	국방위

2. 국방부 입법 예고 법안(군용비행장 등 소음방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률안)

국방부는 2012. 7. 9. 군 비행장과 사격장 주변 소음피해지역의 보상대책 기준을 개인주택은 80웨클(WECPNL) 이상(수원·대구·광주 85웨클)으로, 공공시설은 75웨클 이상으로 정하는 내용의 '군용비행장 등 소음방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률 제정안'을 입법예고 했음. 국방부는 2009년 같은 내용의 법률안을 18대 국회에 제출하였다가 임기 만료로 자동 폐기되었고, 당시 제출된 법안에서는 개인주택에 대한 소음피해보상 기준을 85웨클로 정하고 있었는데, 금번 제출 법안에서는 수원, 대구, 광주는 85웨클, 그 밖의 지역은 80웨클로 정하였음.

3. 검토 의견

민간 비행장의 경우「항공법」및 「공항소음 방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률」에 따라 비행장 주변 75웨클(WECPNC) 이상 지역을 소음대책지역으로 지정하여 소음피해에 대한 지원시책을 수립 시행하도록 정하고 있는데 반해 도시에 위치한 군용비행장은 전투기 소음피해가 매우 심각함에도 불구하고 소음피해에 대한 보상이나 피해지역에 대한 지원의 법적 근거가 없어서 종래에는 소송을 통한 피해 보상만이 가능하였음. 위에서 열거한 입법안들은 모두 이러한 군용비행장 소음 피해에 대한 보상 및 지원을 내용으로 하고 있으나, 보상 및 지원이 되는 소음 기준에 관하여는 ① 대통령에 위임하는 법률안(위 1.항 순번 2, 5 법률안) ② 75웨클 이상으로 정하는 법률안(위 1.항 순번 1, 3, 4 법률안) ③ 공공시설 75웨클, 대도시 개인 주택 85웨클, 그 밖의 개인 주택 80웨클로 정한 법률안(위 2. 항 국방부 입법예고)으로 나뉘어짐. 생각건대, 군용비행장은 민간 공항에 비하여 소음 피해가 결코 덜하다 할 수 없고, 공공시설과 개인 주택을 차별하는 합리적 근거가 있다고 할 수 없으므로 민간 공항과 동일하게 75웨클 이상 지역을 피해 지역으로 보고 법률의 내용으로 이러한 소음 기준을 규정하는 것이 타당함.

원자력 발전 관련 법안

1. 현재 국회에 제출된 법안

가. 원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 개정안

호 이학영 의원 등 인 제안

① 원자력안전위원회의 위원을 국회의 추천 또는 원자력안전 관련 시민단체의 추천으로 구성
② 원자력안전위원회 위원의 결격사유를 강화

호 유기홍 의원 등 인 제안

① 원자력안전위원회의 위원을 국회와 시민단체의 추천으로 구성
② 위원의 결격사유를 강화
③ 위원장은 국회의 인사청문을 통해 검증 ④위원회의 회의록·속기록 등을 작성·공개함.

호 정진후 의원 등 인 제안

① 원자력안전위원회의 위원 수를 현재 7명 이상 9명 이하에서 11명으로 확대
② 원자력안전 분야의 전문가 중 국회 및 시민단체가 추천하는 자로 위원 구성
③ 위원회의 소관 사무에 원자력 관련 기관에 대한 감독권을 부여
④ 위원회의 심의사항에 원자로의 사용정지 및 관계 시설의 해체에 관한 사항, 핵발전소 및 방사성폐기물보관시설 주변지역 주민 지원 사항 등의 업무를 추가

호 이용섭 의원 등 인 제안

① 원자력안전위원회의 위원을 국회의 추천 또는 원자력안전관련 시민단체의 추천 등을 받아 구성
② 위원장은 국회의 인사청문을 거치도록 함.

나. 원자력안전법 일부개정법률안

호 인재근 의원 등 인 제안

○ 발전용원자로 및 관계시설의 건설 또는 운영을 허가하는 경우, 설계수명기간이 만료된 원자력시설의 수명 연장하여 계속운전 허가하는 경우에 해당 지방자치단체 및 지역주민과의 협의절차를 마련

호 홍의락 의원 등 인 제안

○ 원자력시설 건설 단계부터 해체에 대비하여 인력과 재원을 확보하도록 정하고, 기존의 원자력시설에 대해서도 해체계획을 수립하여 승인받도록 하며, 해체계획서를 주기적으로 갱신하여 위원회에 보고하도록 함(현행법은 원자로 해체에 관한 일반적인 규제절차만 규정되어 있음).

호 박홍근 의원 등 인 제안

○ 원자력안전위원회로 하여금 원전 핵심부위의 안전기준을 변경하고자 할 때에는 그 필요성에 관한 내용을 국회 소관 상임위원회에 사전에 보고하도록 함.

호 김제남 의원 등 인 제안

○ 원자로시설의 설계수명기간이 만료된 후 계속 운전하거나 시설 해체하는 경우 주민의 의견을 수렴하여 이를 반영하도록 함

호 김태원 의원 등 인 제안

○ 방사선투과검사의 안전 관리를 위해 방사선안전관리자를 두도록 하고, 방사선투과검사를 의뢰한 발주자가 안전한 작업환경을 제공하도록 함.

호 하태경 의원 등 인 제안

○ 국민의 생명과 안전 및 재산에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 원자력이용시설에서의 사건 발생 시 사건등급평가위원회를 개최하여 그 결과를 국회 소관 상임위에 보고하며, 원자력안전위원회는 일정한 경우 해당 시설의 폐쇄를 명할 수 있도록 함.

호 조태경 의원 등 인 제안

○ 현행법은 원전을 건설하려는 경우 원자력안전위원회의 허가를 받도록 하고 있으나, 허가기준과 관련하여 원전의 건설 위치에 대한 구체적인 제한 근거가 마련되어 있지 않은바, 발전용원자로 및 관계시설을 건설하려는 경우 거주인구를 고려하여 설치 위치를 제한하는 내용의 규정을 신설함.

호 장하나 의원 등 인 제안

○ 원자력안전위원회는 국민의 건강과 환경에 미치는 영향을 고려하여 대통령령으로 정하는 단계별 통보기준에 따라 보건복지부, 환경부 등 관련 중앙행정기관에 전국 환경방사능 감시 평가의 결과를 지체 없이 통보하도록 함.

호 이윤석 의원 등 인 제안

○ 시행령에 규정되어 있는 발전용원자로 및 관계시설에 대한 주기적 안전성평가와 관련한 주요내용을 법률에 규정함.

다. 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법 일부 개정법률안 (1900825호, 12. 7. 23. 김세연 의원 등 26인 제안)

○ 현행 시행령으로 규정하고 있는 방사선비상계획구역 설정 근거를 법률에 명시하고 원전주변 20km이내 지역은 필수적으로 방사선비상계획구역에 포함되도록 함.

라. 원자력손해배상법 일부개정법률안

호 김제남 의원 등 인 제안

○ 현행법은 원자력사고가 났을 경우 원자력사업자의 배상책임한도를 3억 SDR(한화 5,000억원)로 규정하고 있는바, 후쿠시마 핵사고 이후 달라진 인식을 반영하여 현행 원자력손해배상책임한도 규정(제3조의2)을 폐지하여 원자력사업자의 책임을 명확히 물도록 하고자 함.

호 김상희 의원 등 인 제안

○ 원자력사업자의 배상책임한도를 일본과 비슷한 수준의 9억 SDR로 상향

2. 검토 의견

가. 원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 개정안

○ 후쿠시마 사고 이후 달라진 국민 인식을 반영하기 원자력의 위험으로부터 국민의 생명과 안전을 보호하기 위해서는 원자력안전위원회가 현재의 친원전 전문가 위주의 구성에서 벗어나 실질적인 국민 여론 수렴 기능을 할 수 있어야 함. 이를 위해서는 인적 구성의 다양화(국회와 시민 단체의 추천 등), 위원 결격사유의 강화는 필수적이며, 위원회의 심의사항에 원자로의 사용정지 및 관계 시설의 해체에 관한 사항을 포함하는 것이 바람직함. 또한, 국민의 생명과 재산에 직결되는 원자력의 안전에 관한 정보는 국민의 알권리 보장을 위하여 공개되는 것이 반드시 필요하므로, 회의록의 작성 및 공개도 필요한 사항임. 이러한 모든 사항을 충족하는 법 개정이 조속히 요청됨.

나. 원자력안전법 일부개정 법률안

○ 원자력 관련 사고가 발생할 시 가장 큰 피해자는 해당 지자체와 지역 주민임. 이러한 점을 감안할 때, 원자력 발전 시설의 건설, 수명 연장, 해체 등 전 과정에 있어서 해당 지자체 및 지역 주민들과 협의가 반드시 필요하며, 협의 내용이 충분히 반영될 수 있는 법적 보장이 필요함. 또한, 건설 단계에서부터 해체를 염두에 두고, 해체 재원 확보, 해체 계획 조기 수립 및 주기적 갱신 등을 법제화하여야 함. 그간에도 원자력 발전과 관련된 이런 저런 사고들이 적지 않게 발생하였고 자칫하면 많은 국민들에게 생존의 위협이 되는 중대 사태로 발전될 가능성도 있었으나, 국민들은 이에 대해 적시에 인지할 수 없었음. 따라서,

원자력 발전 시설과 관련한 사고는 경중을 막론하고 사건 등급 평가위원회에서 등급을 평가하여 그 결과를 국회에 보고함으로써 국민들이 그 내용을 충분히 인지할 수 있도록 법제화하는 것이 필요함. 최근에도 원자력 발전소의 고장, 가동 중지 등의 사고가 끊이지 않고 있는 만큼 위와 같은 내용을 포괄하는 원자력 안전법의 개정은 시급한 과제임.

다. 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법 일부개정 법률안

○ 원전 폭발사고로 방사능이 누출될 경우 주민의 생명과 안전에 미치는 영향이 매우 심각함에도 불구하고 현행법은 방사선비상계획구역의 설정 근거가 시행령에 위임되어 있는 실정이므로, 시행령에 있는 방사선비상계획구역의 설정 근거를 법률에 명시하고 원전주변 20km 이내 지역은 필수적으로 방사선비상계획구역에 포함되도록 하는 내용의 법률 개정은 매우 바람직함.

라. 원자력손해배상법 일부개정 법률안

○ 후쿠시마 원전 사고로 인한 피해 규모가 어느 정도인지에 대하여는 의견이 분분하나, 가장 소극적인 피해 추산이라 할 수 있는 일본 정부 및 도쿄 전력의 추산에 따르더라도 사고 후 2년까지의 피해 규모가 5조 5천억엔에 달함. 실제로 도쿄전력이 2011 회계연도 동안 손해배상비로 지급한 금액은 2조 5,249억엔임.

○ 이와 같이 어마어마한 금액의 피해를 야기하는 원전 사고임에도 불구하고 현행 원자력손해배상법에 의하면 사업자는 피해 보상으로 약 5천억원(3억SDR)만을 지급하면 면책이 됨. 나머지 피해는 보상을 받지 못하거나 정부의 부담으로 전가됨. 원전 피해와 그 규모와 심각성 면에서 한참 뒤처진다고 볼 수 있는 해양 유류오염 피해에 대하여도 IOPC 추가 기금에서 정한 상한액은 7억5천만 SDR인데, 원전 사고의 어마어마한 피해 규모를 감안한다면 3억SDR을 사업자의 책임 한도로 정한 것은 참으로 어이없는 입법임. 1969년「원자력손해배상법」제정 당시에는 무한책임제도를 도입하였다가 2001년 국제기준에 부합하기 위함이란 이유로 현재와 같은 유한책임제도로 전환된 것이나, 후쿠시마 사고의 사례를 볼 때 현재의 책임 한도 규정은 매우 무책임하고 비현실적인 규정임을 명확히 알 수 있음.

○ 현재 책임 한도를 상향하는 법률안(현재 3억 SDR에서 9억SDR로 상향)과 책임 한도 규정을 폐지하는 법률안이 제출되어 있는바, 만에 하나 있을 수 있는 중대 사고에 대한 대비로서는 책임 한도 규정의 폐지가 바람직하며, 아울러, 사

업자가 가입한 보험금 액수를 법률 혹은 하위 법령으로 규정하는 방안, 배상책임자를 현행 공급사업자(한국수력원자력) 뿐만 아니라 원전 납품 사업자로 확대하는 방안(18대 김재균 의원 발의안 참조) 등에 대한 검토도 필요함.

대강 관련 법안

1. 「친수구역 활용에 관한 특별법」 폐지

○ 2010. 12. 29. 소위 4대강 예산과 함께 날치기 통과된 「친수구역 활용에 관한 특별법」은 4대강 사업을 위해 제정된 법률로서, 이명박 정부의 대표적 악법이라 할 수 있음. 그 내용을 보면 국가하천의 경계로부터 양안 2km 범위 내의 지역을 50% 이상 포함하한 지역을 친수 구역으로 지정할 수 있고, 친수 구역으로 지정되면 개발사는 30여 가지가 넘는 제반 규제 법규의 적용을 받음이 없이 사업을 진행 할 수 있도록 되어 있으며, 수자원 공사를 친수구역조성사업의 사업시행자로 우선적으로 지정할 수 있도록 정하고 있음.

○ 국민의 엄청난 비난과 반대에도 불구하고 정부는 수질 개선, 홍수 예방 등을 위해 필요하다는 명분으로 4대강 사업을 강행하였음. 그럼에도 불구하고 국토의 12%에 달하는 국가하천 양안 2km 내 지역을 제반 법률의 규제를 받지 않는 친수 구역으로 지정할 수 있는 근거 법률을 규정함으로써 광범위한 환경 파괴와 수질 악화를 가능하도록 한 것은 정부가 내세운 4대강 사업의 명분과도 부합하지 않는 것임. 이러한 이율배반은 원래 수자원 관리를 본연의 역할로 하고 있는 수자원 공사가 4대강 사업으로 막대한 부채를 부담하게 되자, 친수구역 개발 사업을 통해 부채를 보전하도록 하고, 토건 개발업체들과 투기성 자본들에게 또 하나의 좋은 기회를 제공하려는 의도에서 비롯된 것으로 해석할 수밖에 없음.

○ 이와 같이 광범위한 환경오염과 수질 파괴를 야기하고 관련 규제 법규를 무력화시키는 친수 구역 활용에 관한 특별법은 마땅히 폐지되어야 함.

2. 4대강 특별법의 제정

○ 향후 4대강 사업에 대하여 본격적인 검증, 환경적 영향에 대한 재평가가 불가피하며, 일부 사업에 대하여는 회복에 대한 검토도 필요할 것이다. 이를 위하여 검증, 평가, 회복을 위한 원칙을 천명하고 특별위원회 혹은 검증위원회 등

기타 형식의 추진 기구의 구성 및 업무 원칙 등을 입법화한 가칭 '4대강 특별법'의 제정이 필요함. 입법 단계에서부터 국민 일반과 시민 사회의 광범위한 여론 수렴이 필요할 것이며, 실제 기구의 구성 및 활동의 제반 과정에도 국민 여론을 최대한 수렴할 수 있는 입법적 장치가 필요함.

새만금 사업 추진 및 지원에 관한 특별법안

1. 법안 설명

가. 경 과

- 1902437호, 2012. 11. 5. 남경필 의원 등 172인 발의
- 2012. 11. 15. 소관 상임위 통과, 법사위 회부됨
- 기존 「새만금 사업 촉진을 위한 특별법」을 폐지하고 대체 법률로서 제정하는 안
- 「새만금 사업 촉진을 위한 특별법 폐지 법률안」도 동시 발의됨

나. 주요 내용

- 국토해양부 산하에 새만금 개발청 설립
- 새만금 특별 회계 설치
- 기반시설 국비 지원 등을 통한 매립지 분양가 인하
- 사업 초기에는 투자 유치 촉진을 위해 매립지를 분양원가 이하로 공급
- 실시 계획 승인받으면 59개 법률상의 인허가를 받은 것으로 의제함(기존 「새만금 사업 촉진을 위한 특별법」상의 인허가 의제보다 11개 법률 추가)

2. 검토 의견

○「새만금 사업 추진 및 지원에 관한 특별법안」은 새만금을 본격적으로 개발하기 위한 추진 기구(새만금 개발청)와 재원(특별 회계, 국비 지원, 매립지 분양가 인하) 마련 및 신속 간이한 추진 절차를 위한 근거 법안임.

○ 새만금 사업은 1987년 12월, 제13대 대선을 앞두고 당시 민정당 노태우 후보가 전주 유세에서 "새만금 방조제 축조사업을 임기 내에 완성, 전북 발전의 새

기원을 이룩하겠다"는 공약을 하면서 시작되어 이후 김영삼 대통령, 김대중 대통령, 노무현 대통령 그리고 현재의 이명박 대통령도 후보시절 새만금 사업을 조속히 완수하겠다고 약속했음. 총 사업비 22조원 이상이 소요될 것으로 예상하며 91년 착공 이래 21년이 경과한 지금까지 약 4조원이 투입되어 물막이 공사까지 끝난 상태이나, 수질 악화로 해수 유통이 거론되어 오던 차에, 대선 국면을 맞아 새만금 사업은 다시 여야 의원 172인 발의, 속전속결식 상임위 통과 등의 과정을 거치며 정치적 격랑에 휩싸이게 되었음.

○ 4대강 사업 논란을 통해 드러난 대규모 국책 개발 사업의 환경적, 재정적 문제점은 새만금 사업의 경우에도 뒤지지 않음. 표를 의식하여 대규모 개발을 밀어 붙일 때의 부작용은 환경영향평가의 부실, 불필요한 사업 진행과 재정 낭비, 생태계의 파괴로 이어질 수밖에 없음. 특별법에 의한 사업 실시 계획 승인을 59개 법률에 정한 각종 인, 허가로 의제한다면, 59개 법률이 목적으로 하고 있는 제반 가치의 보호는 소홀해 질 수밖에 없고, 그 취지가 몰각될 수밖에 없음.

○ 지금까지의 역사로도 정치적 계산에 의한 환경 훼손 및 재정 낭비의 산 증거라고 부르기에 충분한 새만금을 다시 한 번 정치적 계산의 희생양으로 삼는 본 특별법안은 재검토되어야 함.

6. 평화 안보

1. 각 대선 후보들의 입장과 내용

쟁점	박근혜	문재인	이정희	안철수
NLL 관련	▲ 성격 : NLL은 해상경계선으로 타협대상 아님 ▲관리정책 : 북한이 기존 경계선을 존중한다는 전제하에 공동어로 문제 상의 가능	▲ 성격 : NLL은 남북간 해상 불가침 경계선 ▲ 관리정책 : 공동어로수역은 NLL을 확실하게 지키면서 평화를 유지할 수 있는 유일한 방안	▲ 성격 : 정전협정상 근거 없고, 실효적 지배 역시 사실이 아니고, NLL을 해상경계선으로 주장하는 것은 해양법 위반 ▲ 10.4 선언 준수. 서해평화협력특별지대 도입	▲ 성격 : NLL은 해상경계선으로 반드시 지켜져야 함 ▲ 관리정책 : 안보태세 굳건히 하고, 우발적 무력충돌방지 위해 남북 당국간 핫라인 가동(공동어로수역 등에 대해서는 입장을 밝히지 않음)

2. 검증 및 평가

○ 이정희 후보를 제외하고는 대동소이하고 NLL 자체를 불가침의 해상경계선으로 보고 있는데, 이는 NLL의 규범적인 의미를 도외시한 것임

○ 국제해양법 재판소 재판관이었던 박춘호 교수는 "정전협정에 해상의 경계선과 관련해서 명확한 규정이 없었기 때문에 UN군측이 일방적으로 북방한계선을 그어 남북이 해상에서 충돌할 수 있는 사태를 사전에 방지하려는 것이었고, 이 협정에서는 서해5도서는 UN군 관할하에 두며, 각 섬의 위치를 네모꼴로 표시해놓은 것은 위치만을 표시하기 위한 것이지 아무런 법적 의미가 없고 앞으로도 없다."고 한 바 있음.

○ 외교 문서에 의하면 1975. 2. 당시 국무장관이었던 헨리 키신서는 “NLL은 일방적으로 설정됐고, 북에 의해 받아들여지고 있지 않다. 공해의 경계선을 일방적으로 설정하는 한 이는 확실히 국제법에 배치된다.”고 하였음.

○ 북한이 NLL을 승인하였다는 가장 큰 근거는 1991년 남북기본합의서 인데, 규정의 문언자체에서 북한의 승인이 논리필연적으로 인정되는 것도 아님. 남북기본합의서 제11조는 “남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에서 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.”라고 규정되어 있는데, 이는 대응적 규정으로 “남과 북의 불가침 경계선”은 “군사정전에 관한 협정에서 규정된 군사분계선”을, “구역”은 “지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역”을 의미하는 것으로 보아야 할 것임.

○ 또한 “구역”에 대해서 남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서 제3장 불가침 경계선 및 구역 제10조는 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다.”고 규정되어 있음. 결국 해상불가침구역은 최초의 규범인 정전협정에 의하여 ‘쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역’인 남북에 고유하게 인정된 ‘인접해면’을 가리킨다고 보는 것이 타당할 것임.

3. 제언 - NLL에 대한 규범적 접근과 평화대안을 강조하는 방향

○ 위와 같이 NLL의 규범적 구속력에 의문이 있음에도 NLL 자체를 지키는 것을 강조하는 것은 한반도의 미래와 안보 상황을 더 바람직하지 않은 방향으로 몰고 갈 가능성이 큼. NLL을 사수해야 할 고정불가침의 ‘선’으로 본다면 불가피하게 서해에서의 대규모 훈련과 군비증강을 할 수밖에 없는데, 이는 필연코 ‘평화’의 반대방향으로 갈 수밖에 없고, 국민의 ‘생존’을 위협할 수밖에 없음.

○ 지난 10.4. 선언에서는 서해상의 평화정착을 위하여 “남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담... 개최...”, “남과 북은 해주지역과 주변해역을 포함하는 ‘서해평화협력특별지대’를 설치하고 공동어로 구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로” 하였음.

○ '평화' 자체가 생존이라는 인식하에 남북간에 이미 합의된 10.4. 선언을 존중하고 실천할 방안을 구체적으로 제시하고 그 의지를 천명하는 것이 한반도 평화에 도움이 될 것임.

제주 해군기지

1. 각 대선후보들의 입장과 내용

쟁점	박근혜	문재인	이정희	안철수
제주 해군 기지	▲ 원안대로 추진 ▲ 일부주민이 반대하더라도 건설을 지속	▲ 건설 방식, 규모 등을 재검토 ▲ 제주도민이 장소 이전을 포함한 대안에 합의한다면 적극 검토할 것	▲ 건설 중단. 평화의 섬으로 원상회복 ▲ 치유·복원대책 마련. 미집행 사업 예산의 계속 추진 사업에의 전용 금지	▲ 기지 필요하나 추진 방식 개선 ▲ 동의 충분히 구하지 못하고, 갈등 조장한 점에 대해서는 정부의 사과 필요

2. 검증 및 평가

○ 문재인 후보는 일단 건설 방식, 규모 등을 재검토할 수 있다는 입장이고, 이정희 후보는 해군기지 건설 중단, 원상회복을 하여야 한다는 입장을 천명하고 있고 치유대책 마련 방안을 제시하고 있음. 박근혜, 안철수 후보는 기지가 필요하다는 데에는 입장을 같이하고, 다만 안철수 후보는 추진과정상의 문제에 대해서는 정부가 사과가 필요하다는 입장을 표하고 있음.

○ 현재 강정마을에 해군기지를 유치하는 과정이 문제가 많았다는 점에 대해서는 박근혜 후보를 제외하고 대체적인 공감이 있는 것으로 보임. 제주에 해군기지를 건설하는 문제는 우리국민 모두의 평화적 생존권과 밀접한 관계가 있는 문제이므로 장기적인 논의를 시작해서 해군기지가 가지는 위험성에 대해서도 충분히 인식할 수 있도록 해야 할 것임. 특히 제주해군기지는 항만으로서의 안전성까지 심각히 의심되는 상황이므로 이를 전면적으로 재검토하는 것이 반드시 필요함.

○ 따라서 세부적인 사항만으로 국민들의 안전을 충분히 담보할 수 없으므로 전면적이고 충분히 검토한 입장이 있어야 할 것으로 보임.

3. 제 언

○ 제주도 해군기지와 관련하여서는 G2 시대로 접어든 국제정세에서 우리가 어떤 태도를 취할 것인가와 매우 밀접하게 관련된 중대한 문제이기 때문에, 국민의 의혹을 해소하는 과정을 반드시 가져야 하며, 이를 위해 공사 자체를 계속하는 데 주력해서는 안 될 것으로 보임. 일단 밀어붙이기 식의 공사 자체는 중단하고, 과연 기지가 필요한 것인가에 대한 논의부터 다시 시작하여야 할 것임.

○ 이 문제는 국제사회에서 우리 국민의 생명을 지키는 문제와 밀접하게 관련되어 있으므로 무조건 '빨리 가야 한다.' 식의 태도는 바람직하지 않아 보임. 특히 기술검증위원회 회의록 등을 통해 드러난 안전에 대한 우려도 반드시 해소되어야 함.

○ 또한 장기적으로 우리의 최대목표는 '평화'라는 점을 강조하는 것도 의미 있을 것임.

7. 민 생[1)]

재벌개혁 분야

1. 현 상황의 문제점 및 입법 방향

가. 출자 규제

○ 공정거래위원회 조사에 따르면, 2012. 4. 12 기준으로 43개 재벌(총수 있는 기업집단)의 총수일가는 평균 4.17%의 지분을 보유하고 있으며, 계열사 지분 등을 합친 내부지분율은 평균 56.11%임.1) 5%도 안 되는 지분으로 50%가 넘는 지배력을 행사하고 있는 것임.

○ 계열사 간 순환출자는 이 같은 일이 가능하게 하는 대표적인 수단으로, 재벌의 소유지배 구조 개혁을 위한 핵심 정책과제로 꼽히며, 주요 대선후보들은 모두 순환출자 규제방안을 내놓고 있음.

○ 쟁점은 제도 도입 이후 이루어지는 신규 순환출자만 금지할 것인지, 아니면 기존에 형성된 순환출자도 금지하여 해소하도록 할 것인지의 문제임.

○ 금산분리 정책은 산업자본의 금융기관을 사금고화하여 금융기관 운영에 초래할 수 있는 리스크를 줄이고자 하는 목적을 갖고 있음.

○ 이명박 정부 들어 2009년 은행법과 금융지주회사법 개정으로 금산분리 규제가 대폭 완화되었음. 산업자본의 은행 주식소유 한도가 4%에서 9%로 확대되고, 비은행 금융지주회사는 비금융자회사의 주식을 취득할 수 있게 되었음.

○ 유한책임사원인 산업자본의 출자지분이 18%미만이거나 산업자본들이 합쳐서 36% 미만인 사모투자전문회사(PEF)는 비금융주력자로 간주함으로써 산업자본이

PEF를 통해 은행을 지배할 수 있는 길을 열어주었음.

○ 따라서 무엇보다 금산분리 규제를 2009년 법 개정 이전으로 원상회복하는 것이 필요함. 또 산업자본의 금융지배를 원천적으로 차단하기 위해서는 계열분리명령제와 같은 강력한 금산분리 수단의 도입도 검토할 필요가 있음.

나. 지주회사제도 개선

○ 1999년 도입된 지주회사제도는 재벌의 소유지배구조 개선, 경제력 집중 억제, 구조조정 촉진 등이 그 목적임. 그러나 도입 이후 자회사 지분 보유비율 완화, 손자회사 허용 및 지분보유비율 완화, 손자회사 사업관련성 요건 폐지, 증손회사 허용, 부채비율 상향 등 지속적으로 행위규제가 완화되어 제도 도입 취지가 심각히 훼손되었음.

○ 이에 따라 지주회사 전환을 통해 오히려 총수일가의 지배력을 확장하는 폐해가 발생하고 있음. 지주회사에 대한 규제를 강화하여 애초의 취지대로 제도가 기능하도록 해야 함.

다. 부당내부거래 규제

○ 일감몰아주기 등 부당내부거래는 재벌 총수가 자녀 등에게 적은 비용으로 부와 경영권을 이전하는 수단으로 사용되고 있음.

○ 부당내부거래는 공정거래위원회 조사를 통한 행정적 규제로 통제되어 왔으나, 최근에는 증여세, 소득세 등 세금을 부과하여 규제하기도 함(2011년 말 상속증여세법을 개정하여 계열사와의 거래비율이 30%를 초과할 경우 영업이익을 기준으로 지배주주에게 증여세를 부과하도록 했음). 그러나, 계열사거래비율에서 30%를 공제하는 것은 과세대상을 대폭 축소하여 과세의 실효성이 떨어지므로 개선이 필요함. 아울러 일감몰아주기 수혜기업의 주식 양도 시 양도차익에 대해 소득세를 과세하는 등 추가적인 과세 방안이 검토되어야 함.

○ 공정거래법상 부당내부거래 관련 규정도 개정할 필요가 있음(부당지원행위의 위법성 요건이 지나치게 엄격하여 부당내부거래로 적발된 사건도 행정소송으로 가면 공정위가 패하는 경우가 많이 발생하기 때문임).

○ 공정거래법 제23조 부당지원행위 규제 조항 중 '현저히 유리한 조건으로 지

원하는 행위'에서 현저성 요건을 삭제하거나, 동 조항을 공정거래법 5장(불공정거래행위 금지)에서 3장(기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제)으로 옮겨 경쟁제한성 요건을 배제하는 방안 등이 제시되고 있음.

라. 계열분리명령제 도입

○ 우리나라의 공정거래 정책은 독점이 형성되는 것을 예방하는 차원을 넘어 이미 형성된 재벌 독과점 구조를 개혁해야 하는 상황에 직면해 있음. 이 점에서 계열분리명령제는 가장 강력하고 효과적인 수단임. 계열분리명령제는 두 가지 적용 방식을 검토해볼 수 있음.

○ 먼저 산업재벌이 금융기관까지 지배하는 경우 금융과 산업을 분리하도록 명하거나 제조업·건설·유통 등 여러 산업에 재벌이 진출하여 지배력이 과도할 경우 특정 산업을 계열에서 분리하도록 하는 것임. 이 경우 계열분리의 방식은 현행 공정거래법 제7조의 내용처럼 주식매각, 임원사퇴, 영업분리, 영업양도 등을 강제로 시행하도록 함.

○ 현행 공정거래법 제7조는 새로운 기업을 설립하거나 다른 기업을 인수하는 등으로 대기업이 중소기업이 영위하는 시장영역에 진출하여 5% 이상의 시장점유를 하는 경우 주식매각, 영업분리, 임원사임, 영업양도 등을 명할 수 있도록 되어 있음. 이를 확대하여, 사후적으로 시장점유율이 5%가 넘는 경우에도, 계열분리명령을 통해 해당 재벌이 중소기업이 영위하던 시장에서 철수하도록 할 수 있음.

마. 주주에 의한 견제 활성화

○ 지배주주의 사익추구 행위에 대한 사후적 책임추궁 수단으로 다중대표소송제도 및 다중회계장부열람권 도입, 대표소송 단독주주권 등 소수주주권을 강화할 필요가 있음. 하지만 재계의 반대와 정부의 재벌 편향 정책으로 번번이 무산되어 왔음. 일례로 현행 주주대표소송은 상장회사의 경우 6개월 이상 0.01% 이상의 지분을 보유한 주주(들)만 제기할 수 있음(이를 2012년 10월 23일 기준 삼성전자 ~~시가총액 193조6980억원에 적용하면 194억원~~ 가량의 지분이 모일 경우에만 주주대표소송이 가능하다는 것이 됨) 이렇게 엄격한 소제기 요건으로 인해 주주대표소송은 전혀 활성화되지 않고 있음.

○ 따라서 보유 지분에 관계없이 주주라면 누구나 대표소송을 제기할 수 있도

록 대표소송 단독주주권 도입이 필요함.

○ 비상장사회사 이사들을 상대로 대표소송을 제기하는 것도 가능하도록 다중대표소송제도를 도입이 필요하고, 상법에 규정돼 있지만 대부분 기업이 정관에서 배제함에 따라 유명무실화된 집중투표제를 실질화하는 것도 필요함.

바. 기업인 범죄 사법처벌 강화

○ 재벌 총수 등 기업인들은 불법행위로 기소되어도 대부분 집행유예를 선고받고 풀려남. 형법상 3년 이하의 징역형을 선고할 경우 1년 이상 5년 이하의 기간 동안 형의 집행을 유예할 수 있는데, 재벌 총수 등은 대부분 직량감경을 통해 법정 형량보다 적은 3년 이하의 형을 선고받기 때문임.

○ 이에 따라 기업인 범죄와 관련한 법정 형량을 높여 수십억, 수백억에 달하는 불법행위를 저지르고도 집행유예로 풀려나는 일이 없도록 할 필요가 있음.

○ 또 실형을 선고받고 복역 중에도 대통령의 사면을 받아 풀려나는 일이 비일비재한 만큼, 대통령의 사면권이 남용되지 않도록 효과적으로 견제할 수 있는 방안도 마련되어야 함.

2. 재벌개혁 관련 대선후보의 정책·공약 개관

재벌을 기업집단이라는 법적실체로 규율	**박근혜**	▸답변 없음(아래는 언론을 바탕으로 한 내용) ▸재벌해체에 부정적 지난 8월 초 새누리당 대선 경선 후보 토론회"경제민주화가 재벌 때리기로 가면 안 된다"고 언급 새누리당 대선 후보로 선출된 직후 가진 출입기자들과 오찬 간담회 "민주당 주장처럼 지배구조를 바꾸자고 하면 재벌을 다 해체해야 한다. 그러면 대기업이 가진 장점을 다 놓친다. 우리당이 주장하는 건 지배구조 개혁이 아니라 경제력 집중을 해소하자는 것이다"라고 언급
	문재인	▸ 재벌을 하나의 기업집단으로 보아 규율하여야 한다는 민변의 입장에 동의함. 다만, “기업집단”에 대하여 규제를 하더라도 단일 법률을 제정하여 할 것인지, “상법” 등 기존의 법률을 개정하여 각각의 법률에 규율할 것인지에 대하여는 검토 중
	안철수	▸ 답변 : 관련 정책 없음.

출자 규제	**박근혜**	▸ 답변 없음(아래는 언론에 기초한 의견임) ▸ 최근 김종인 추진위원장이 제시한 경제민주화 관련 제안을 모두 거부함. ▸ 출총제 부활 반대. 신규순환출자금지(기존 순환출자는 손대지 않음)
	문재인	▸ 공기업을 제외하고 상위 10대 기업집단에 대해서는 순자산의 30%까지만 출자할 수 있도록 제한, 각종 예외규정을 폐지하여 출총제의 실효성을 제고하겠습니다. 순자산의 30%를 초과하는 출자는 3년의 유예기간을 주고 자율적으로 해소 ▸ 신규 순환출자는 즉시 금지하고, 기존의 순환출자는 3년의 유예기간을 주고 자율적으로 해소토록 하겠습니다. 미이행 시 해당 순환출자분의 의결권을 제한하고 이행 강제금을 부과 ▸ 재벌의 순환출자를 금지하여, 소수의 지분으로 지배력을 유지하며, 계열기업을 확장하고 경영권을 편법적으로 승계하지 못하도록 하겠습니다. 신규 순환출자는 즉시 금지하고, 기존의 순환출자는 3년의 유예기간을 주고 자율적으로 해소토록 하겠습니다. 미이행시 해당 순환출자분의 의결권을 제한하고 이행강제금을 부과(10/7발표-문재인의 경제민주화구상2)
	안철수	▸ 답변 : 추후 검토 예정(아래는 언론에 나타난 자료를 바탕으로 함) ▸ 순환출자 규제 - 신규 순환출자 금지 - 기존 순환출자는 재벌들의 자율적 해소를 유도하고, 결과에 따라 개입 여부 판단
금산 분리[2)]	**박근혜**	▸ 제2금융 금산분리 반대 ▸ 당내 경제민주화 신청모임 제 2 금융권 금산분리 규제 부정적
	문재인	▸ 금산분리 강화 ▸ 은행법 및 금융지주회사법 2009년 개정 이전으로 환원 - 산업자본의 은행주식 소유한도 9%에서 4%로 축소 - 비은행지주회사의 비금융 자회사 소유 금지 - PEF의 은행지분 소유 예외규정 폐지 ▸ 모든 금융업종에 정기적 대주주 적격성 심사 도입
	안철수	▸ 금산분리 강화 ▸ 은행법 및 금융지주회사법 2009년 개정 이전으로 환원 - 은행법: 산업자본 소유 한도를 9% -> 4%로 축소 - 금융지주회사법: 은행지주회사 소유한도 환원(9% -> 4%) 및 비은행 금융지주회사의 산업자본 자회사등 소유 금지

		– 재벌계열 금융회사의 계열사에 대한 의결권 행사시 투자자 보호를 위한 의결권 행사기준 마련 – 금융산업의 구조개선에 관한 법률 제24조의 유효성 회복
지주회사 제도[3)]	**박근혜**	▸ 답변 없음 ▸ 언론 내용도 없음
	문재인	▸ 규제조항 재정비 – 자회사·손자회사 주식보유 비율을 비상장 50%, 상장 30%로 상향 조정 – 손자회사 사업연관성 요건 부활 – 부채비율 100% 이내로 제한
	안철수	▸ 2007년 4월 법개정 이전으로 환원 ▸ 자회사·손자회사 주식보유 비율을 비상장 50%, 상장 30%로 상향 조정 – 부채비율 100% 이내로 제한 ▸ 계열사의 지주회사에 대한 출자 제한 ▸ 중소규모 기업집단에 대한 지주회사 규정 적용 완화
부당내부 거래[4)]	**박근혜**	▸ 답변 없음 ※ 당론 발의 공정거래법 개정안 – 내부거래 실태조사 및 대규모기업집단 부당내부거래 직권조사 정례화 – 부당지원행위 현저성 요건 삭제
	문재인	▸ 부당지원으로 이득을 얻은 계열사에도 과징금 부과 ▸ 부당지원 수혜 총수일가에 대한 엄정 과세
	안철수	▸ 회사기회 유용에 따른 부당이익 과세 신설
계열분리 명령	**박근혜**	▸ 답변 없음(아래는 언론을 바탕으로 한 내용) ▸ 지난 8월 초 새누리당 대선 경선 후보 토론회 "경제민주화가 재벌 때리기로 가면 안 된다"고 언급 ▸ 새누리당 대선 후보로 선출된 직후 가진 출입기자들과 오찬 간담회 "민주당 주장처럼 지배구조를 바꾸자고 하면 재벌을 다 해체해야 한다. 그러면 대기업이 가진 장점을 다 놓친다. 우리당이 주장하는 건 지배구조 개혁이 아니라 경제력 집중을 해소하자는 것이다"라고 언급
	문재인	▸ 없음
	안철수	▸ 금융계열사에 대한 계열분리명령제 도입 검토

		▸ 일반 계열사에 대해서는 재벌개혁 성과에 따라 2단계로 도입 여부 검토
주주권 강화	**박근혜**	▸ 답변 없음
	문재인	▸ 소수주주의 다중 회계정보열람권(한정적 동의): 원칙적으로 바람직하지만, 아무런 조건없이 허용하는 것은 바람직하지 않으며, 일정한 사유가 있는 경우에는 허용할 수 있을 것임. 다만, 어떤 경우에 허용할 것인지에 대해서는 좀 더 논의가 필요함. ▸ 다중 주주대표소송 도입(동의) : 이사선임에 대한 집중투표제 의무화, 다중대표소송제 도입, 행사요건 완화 등 재벌기업 내부 견제장치를 강화하고, 소수주주의 역할을 강화(10/7발표-문재인의 경제민주화구상2)
	안철수	▸ 소수주주의 다중
기업인 범죄[5)]	**박근혜**	▸ 답변 없음
	문재인	▸ 기업범죄에 대한 사면 제한 ▸ 기업범죄에 대한 처벌 강화와 집행유예 제한 ▸ 이사의 자격 요건 강화하여 범법자의 임원 취임 제한
	안철수	▸ 특경법상 일정액 이상 횡령 및 배임에 대해 집행유예 방지 ▸ 대통령 사면권은 국회 동의를 거쳐 행사, 사면권 남용 방지(정치개혁 공약으로 발표)
소비자집단소송법 제정	**박근혜**	▸ 답변 없음 ▸ 19대 총선공약집 : 중대한 담합행위에 대한 집단소송제 도입
	문재인	▸ 찬성 - 집단소송제의 대상을 확대하고 그 요건을 완화하여 소비자의 권리 보호를 강화
	안철수	▸ 찬성
일감몰아주기에 대한 제재규정을 공정거래법 상 경제력 집중	**박근혜**	▸ 답변 없음
	문재인	▸ 찬성 - 원칙적으로 일감몰아주기에 대한 규제가 필요하다는데 찬성하며, 어디에 어떻게 규정할 것인지에 대해서는 여러 대안을 모두 고려할 필요 있음
	안철수	▸ 찬성 - 계열사 부당지원 ,일감 몰아주기 시 수혜기업의 부당이득 환수

억제로 이관		- 일감 몰아주기의 이익을 얻은 지배주주에 대한 과세 강화 - 회사기회 유용에 따른 부당이익에 대한 과세 신설
재벌에 대한 조세개혁	**박근혜**	▸ 답변 없음
	문재인	▸ 수혜기업 주식 양도시 양도 차익에 대한 소득세 중과 찬성 ▸ 일감몰아주기로 발생한 주식가치상승분을 증여가액으로 의제하여 과세 찬성 ▸ 법인세 과세표준 최고구간 신설 찬성
	안철수	▸ 추후 검토예정

3. 각 당의 대선 관련 민생 입법안에 대한 개관[6)]

가. 출자규제 관련

(1) 새누리당 안

세부 법안	대표발의 (명)	주요내용
독점규제 및 공정거래에 관한 법률	남경필 (24)	가. 상호출자제한기업집단의 순환출자 현황을 신고 및 공시하게 함(안 제9조의2제1항 신설). 나. 장기적으로 정당한 대기업지배구조의 형성을 유도하기 위해 신규 순환출자를 금지함(안 제9조의2제2항 신설). 다. 기존 순환출자의 점진적인 해소를 유도하기 위하여 기존 순환출자에 대해서는 의결권을 제한함(안 제9조의2제4항 신설). 라. 이 법 시행 당시 상호출자제한기업집단으로 지정된 기업집단에 속하는 회사는 시행일 이후 형성되는 순환출자에 대해 이 법 시행 이후 상호출자제한기업집단으로 지정된 기업집단에 속하는 회사는 지정일 이후 형성되는 순환출자에 대해 제9조의2제2항 및 제3항을 적용함(안 부칙 2조).

민주통합당 안

세부 법안 (의안번호)	대표발의 (명)	주요내용
독점규제 및 공정거래에 관한 법률 (1900648)	김영주 (126)	가. 자본총액의 1배를 초과하는 부채의 보유를 금지하고자 함(안 제8조의2제2항제1호). 나. 자회사 주식보유기준 및 손자회사 주식보유기준을 100분의 50(상장법인 등인 경우 100분의 30)이상으로 상향 조정(안 제8조의2제2항제2호 및 제3항제1호). 다. 순환출자제한기업집단을 지정하고 그 기업집단에 속하는 회사는 계열회사 간 순환하여 출자하는 것을 금지(안 제9조의2 신설). 라. 출자총액제한기업집단을 지정하고 그 기업집단에 속하는 회사는 순자산액에 100분의 30을 곱한 금액을 초과하여 다른 국내회사의 주식을 취득 또는 소유하는 것을 금지하고자 함(안 제10조 신설).

나. 금산분리 관련

새누리당 안

세부 법안 (의안번호)	대표발의 (명)	주요내용
은행법 (1901996)	김상민 (17)	비금융주력자가 은행의 의결권 있는 주식을 발행주식총수의 100분의 4까지만 보유할 수 있도록 하고, 최대주주가 되거나 임원의 임면 등의 방법으로 은행지주회사의 경영에 관여할 수 없도록 하며, 비금융주력자가 되는 투자회사 등의 범위를 확대함으로써 과도한 지배력 확장 등의 부작용을 방지하고 국민경제의 균형있는 발전을 모색하려는 것임(안 제2조, 제15조의2, 제15조의3 및 제16조의2).
금융지주회사법 (1901933)	김상민 (17)	비금융주력자가 은행지주회사의 의결권 있는 주식을 발행주식총수의 100분의 4까지만 보유할 수 있도록 하고, 최대주주가 되거나 임원의 임면 등의 방법으로 은행지주회사의 경영에 관여할 수 없도록 하며, 비금융주력자가 되는 투자회사 등의 범위를 확대함으로써 과도한 지배력 확장 등의 부작용을 방지하고 국민경제의 균형있는 발전을 모색하려는 것임(안 제2조, 제8조의2, 제8조의4 및

		제8조의5)

민주통합당 안

세부 법안 (의안번호)	대표발의 (명)	주요내용
금융지주회사법 (1900173)	김기식 (30)	가. 비은행지주회사가 비금융회사의 주식을 소유하지 못하도록 하여 비은행지주회사의 비금융회사 지배를 원천적으로 막고자 함(안 제6조의3). 나. 비금융주력자는 은행지주회사의 의결권 있는 발행주식총수의 100분의 4를 초과하여 보유할 수 없도록 함(안 제8조의2).

다. 지주회사제 관련

새누리당

세부 법안 (의안번호)	대표발의 (명)	주요내용
독점규제 및 공정거래에 관한 법률 (1901994)	김상민 (15)	기업집단이 소유구조가 단순하고 투명한 지주회사 체제로 전환할 수 있도록 관련 규제를 정비함(안 제8조의2).

민주통합당

세부 법안 (의안번호)	대표발의 (명)	주요내용
독점규제 및 공정거래에 관한 법률 (1900659)	김기식 (15)	가. 지주회사의 건전성 강화를 위하여 자본총액을 초과하는 부채의 보유를 금지하고자 함(안 제8조의2제2항제1호). 나. 지주회사 및 지주회사의 자회사의 소유지배구조 개선을 위하여 자회사주식보유지준 및 손자회사주식보유지준을 100분의 50(상장법인 등인 경우 100분의 30)이상으로 상향 조정하고자 함(안 제8조의2제2항제2호 및 제3항제1호). 다. 지주회사의 자회사 및 손자회사는 대통령령으로 정하는 사업연관성이 있는 회사에 한하여 손자회사 및 증손회사로 둘 수 있게 하고자 함

		(안 제8조의2제3항제1호 신설 및 제8조의2제4항제4호).

진보정의당

세부 법안 (의안번호)	대표발의 (명)	주요내용
독점규제 및 공정거래에 관한 법률 (1901775)	노회찬 (14)	지주회사 등의 행위 제한에 대한 규제를 강화하고 사업자의 불법행위로 인한 부당이익의 실질적 환수를 위하여 과징금 상한을 상향 조정하는 한편, 3배 손해배상책임을 부과할 수 있도록 하며, 순환출자금지 제도를 도입하고 출자총액제한 제도를 재도입하며, 공정거래위원회 소속 공무원에게 압수·수색 권한을 부여함과 아울러 공정거래위원회의 전속고발권 일부를 폐지하는 등 과도한 경제력 집중 방지 및 공정거래 실현을 위한 규제 제도를 보완

라. 부당내부거래 관련

새누리당

없음.

민주통합당

세부 법안 (의안번호)	대표발의 (명)	주요내용
독점규제 및 공정거래에 관한 법률 (1900202)	민병두 (22)	특수관계인에 대한 부당지원행위를 제3장(기업결합의 제한 및 경제력집중의 억제)에도 규정하여 경쟁제한성에 대한 입증 없이도 부당하게 지원한 사실만으로 제재가 가능하도록 함.
독점규제 및 공정거래에 관한 법률 (1900322)	정호준 (15)	부당내부거래행위를 불공정내부거래행위로 새롭게 규정하고 불공정내부거래행위 규제를 위하여 실태조사를 실시할 수 있게 함으로써 기업집단 계열회사 간 불공정내부거래의 관행을 근절하고 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진하고자 함

마. 계열분리명령제 관련

관련 법안 없음

바. 주주권 강화 관련

관련 법안 없음.

사. 기업인 범죄 관련

새누리당

세부 법안	대표발의 (명)	주요내용
특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률	민현주 (23)	횡령·배임 등의 특정재산범죄에 대하여 변화된 경제 현실을 반영하여 재산 이득액의 가액 범위를 넓히고, 그에 따른 형량을 상향 조정함으로써 법원의 집행유예 선고 및 대통령의 사면권 행사로부터 법 집행의 공정성을 기하고자 함.
특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률	이한성 (17)	현재 시장지배적 사업자, 대규모유통업자, 원사업자 등은 그 거래 상대방인 소규모 사업자, 하청업체 등에 대하여 경제적으로 우월적 지위를 이용하여 납품단가인하요구, 부가서비스요구 등 불공정한 행위를 하고 경제적 이익을 취득하고 있으나, 공정거래위원회의 전속고발권으로 제한되어 있는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상의 벌칙 규정 외에는 이를 적절히 규제할 형사적 제재수단이 마련되어 있지 아니함. 이에 경제적으로 우월적 지위에 있는 자가 거래상대방에 대하여 폭행 또는 협박을 가하여 의무 없는 행위를 하게 함으로써 재산상의 이익을 취득한 경우 이득액에 따라 처벌함(안 제3조의2 신설). 납품단가 인하 이득액이 50억원 이상이면 무기 또는 5년 이상의 징역, 이득액이 5억원 이상 50억원 미만이면 3년 이상 유기징역, 이득액이 5억원 미만이면 1년 이하 징역 등에 처할 수 있다.

민주통합당

세부 법안	대표발의 (명)	주요내용
특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률	원혜영 (12)	횡령·배임 등의 특정재산범죄에 대하여 변화된 경제 현실을 반영하여 재산 이득액의 가액 범위를 넓히고, 그에 따른 형량을 상향 조정함으로써 법원의 집행유예 선고 및 대통령의 사면권 행사를 제한하려는 것임. 1) 재산 이득액이 300억원 이상일 때에는 무기 또는 10년 이상의 징역으로 처벌하도록 하는 규정을 신설함(안 제3조제1항제1호). 2) 재산 이득액이 50억원 이상 300억원 미만일 때에는 현행 “무기 또는 5년 이상의 징역”에서 “7년 이상의 유기징역”으로 처벌하도록 함(안 제3조제1항제2호). 3) 재산 이득액이 5억원 이상 50억원 미만일 때에는 3년 이상의 유기징역으로 처벌하는 현행 규정을 유지하도록 함(안 제3조 제1항 제3호).

4. 재벌 개혁 관련 각 후보의 안에 대한 평가

가. 출자 규제

○ 문재인 후보는 신규 순환출자는 금지하고, 기존 순환출자에 대해서는 3년 유예기간을 주되, 해소하지 않을 경우 의결권을 제한하고 이행강제금을 부과하겠다는 입장을 밝혔음.

○ 안철수 후보는 기존 순환출자 해소는 일단 유보하겠다는 입장이다. 재벌들이 자율적으로 해소할 수 있도록 하되, 성과가 없을 경우 강제이행조치를 도입하겠다는 것임.

○ 박근혜 후보는 신규 순환출자만 금지하고 기존 순환출자는 인정하겠다는 입장임(김종인 위원장이 기존 순환출자에 대해서도 의결권 제한이 필요하다는 입장을 전달하였으나, 재계의 반발을 고려하여 이를 공약으로 삼기를 거부하였음).

○ 재벌의 강력한 저항이 예상되는 점을 고려하면, 문 후보의 기존 순환출자 해소 유예기간 3년은 너무 길다고 볼 수 있음(재벌들이 3년 기간 동안 법에 따라

해소하기 보다는 다시 법을 개정하려고 시도할 가능성이 있는데 대통령 임기 말에 강력한 법집행이 가능할지 의문임).

○ 강제이행조치는 2단계로 검토하겠다는 안 후보의 입장도 새로운 규제가 한 번 도입되고 나면 추가 규제를 도입하는 것이 쉽지 않다는 점이 우려됨.

○ 박근혜 후보의 기존 순환출자를 그대로 두자는 안은 순환출자의 문제점에 대한 인식 부족과 재벌편향성을 드러내고 있다 할 것임

○ 문재인 후보는 순환출자 규제 외에 출자총액제한제도를 재도입하겠다는 공약을 제시.

○ 안철수 후보는 출자총액제한제도가 실효성이 없다는 입장임. 학계나 시민사회 내에서도 출자총액제도의 실효성 문제는 논쟁이 되고 있음.

나. 금산분리 정책

○ 안철수 후보와 문재인 후보 둘 다 은행법과 금융지주회사법은 2009년 이전으로 원상회복시키겠다는 입장임.

○ 안철수 후보는 시스템적으로 중요한 금융기관(SIFI)에 대해 계열분리명령제를 도입할 뜻을 밝혔음. 기업집단으로부터 금융계열사들을 분리하는 계열분리명령제는 가장 강력한 금산분리 수단이라 할 수 있음.

○ 문재인 후보는 추가로 모든 금융업종에 동태적 대주주적격성 심사를 도입하겠다는 공약을 제시했음(현재 2금융권에서는 상호저축은행에만 적용되는 대주주 적격성 심사 제도를 보험, 카드, 투자회사 등 모든 금융기관으로 확대하겠다는 것임).

○ 박근혜 후보는 아직까지 금산분리와 관련한 공약을 내놓지 않았음.

다. 지주회사제도 개선

○ 문재인 후보와 안철수 후보는 대체로 2007년 4월 공정거래법 개정 이전 상태로 지주회사 제도를 복원하겠다는 입장임. 이는 자회사·손자회사 주식보유 비율 상향조정(비상장 50%, 상장 30%), 손자회사 사업연관성 요건 부활, 부채비율

100% 제한 등을 포함함.

○ 안철수 후보는 추가로 계열사의 지주회사에 대한 출자를 제한하겠다는 공약을 제시함(현행 공정거래법은 지주회사에 편입된 자회사가 지주회사의 지분을 소유하는 것은 금지하고 있으나, 지주회사 체제로 편입되지 않은 다른 계열사가 지주회사에 투자하는 것을 제한하는 규제는 없음. 현행 지주회사제도의 또 다른 허점을 보완하는 중요한 과제를 제시한 것으로 평가할 수 있음.)

○ 박근혜 후보는 지주회사 제도 개선과 관련한 공약이 없고, 지주회사 규제를 강화하는 것에 반대하는 입장으로 알려졌음

라. 부당내부거래 규제

○ 부당내부거래 규제와 관련하여 안철수 후보는 가장 강력한 대책을 제시하고 있음. 부당내부거래를 통해 수혜를 얻은 지배주주에 대한 과세를 강화하는 것뿐 아니라, 수혜 기업이 취득한 부당이득 자체를 환수하겠다는 것임. 회사기회 유용으로 얻은 부당이익에 대해서도 과세를 하겠다고 밝혔음.

○ 문재인 후보는 지원성 거래로 이익을 얻은 수혜기업에게도 과징금을 부과하겠다는 공약을 내놓았음. 총수일가에 대한 과세도 강화하겠다는 입장을 밝혔는데, 이와 관련하여 민주통합당은 일감몰아주기에 대한 증여세 부과 시 기본공제 30%를 15%로 축소하는 상속증여세법 개정안을 당론으로 발의함.

○ 박근혜 후보는 아직 부당내부거래 관련 공약을 발표하지 않았지만, 새누리당은 부당내부거래에 대한 실태조사와 직권조사를 정기적으로 실시하고, 부당내부거래 규정에서 현저성 요건을 삭제하여 공정거래위원회의 입증책임을 완화하는 공정거래법 개정안을 당론으로 발의했음.

마. 계열분리명령제 도입

○ 계열분리명령제 도입을 공약으로 제시한 후보는 안철수 후보가 유일함.

○ 금융계열사를 지배력 확장 수단으로 사용하는 재벌에 대한 가장 유효한 제재수단이라는 점, 나아가 산업 전체에 확대 적용될 수 있는 강력한 재벌개혁 수단을 공론화했다는 점에서 긍정적임.

○ 그러나 현재로서는 금융계열사에 대한 적용도 '검토'하겠다는 수준이고, 일반적인 계열분리명령제도 재벌개혁 성과에 따라 도입을 검토한다는 입장임.

○ 민주통합당은 지난 4월 19대 총선 당시, 보험회사나 증권회사를 통해 계열사를 부당지원하면 법원에 금융계열사 분리를 청구할 수 있는 계열분리청구제도 도입을 공약으로 제시했으나 문재인 후보 공약에서는 제외됐음.

바. 주주에 의한 견제 활성화

○ 문재인 후보와 안철수 후보는 모두 집중투표제 의무화와 다중대표소송제도 도입을 공약으로 제시함. 그러나 대표소송 단독주주권 도입을 분명히 제시하지 않은 것은 미흡한 부분임.

○ 안철수 후보는 소수주주권 강화 방안 외에도 연기금의 주주권 행사를 통해 재벌 총수의 전횡을 견제하고 소액주주들을 보호하겠다는 입장을 밝혔음.

○ 문재인 후보 측은 이에 대해 신중한 입장임.

○ 박근혜 후보는 소수주주권 강화와 관련한 공약은 없고, 연기금 주주권 행사에 대해서는 검토 중인 것으로 알려졌음.

사. 기업인 범죄 사법처벌 강화

○ 기업인 범죄 사법처벌 강화 방안과 관련한 주요 대선 후보들의 공약은 대동소이하다고 할 수 있음. 세 후보 모두 배임·횡령 등 기업인 범죄에 대해서는 집행유예가 선고되지 않도록 하고 대통령의 사면권도 남용되지 않도록 하겠다는 공약을 내놓고 있음.

○ 문재인 후보는 이외에도 이사의 자격요건을 강화하여 범법자의 임원 취임을 제한함으로써 유죄 판결을 받은 총수 일가는 경영에서 일정기간 배제되도록 하겠다는 구체적인 공약을 내놓았음.

○ 박근혜 후보의 경우 김종인 위원장이 제안한 재벌총수에 대한 국민참여재판회부 관련 공약을 거부한 것으로 알려져 있음.

5. 각 당의 관련 입법안에 대한 평가

가. 출자규제 관련

○ 새누리당 남경필 의원이 기준 순환출자에 대하여 의결권을 제한하자는 취지의 법안을 발의한바 있으나, 당론은 아님.

○ 최근 박근혜 후보는 기존 순환출자는 손대지 않을 것임을 밝힌 바 있음

○ 한편 민주당은 관련 법안을 당론으로 채택하여 발의하였음.

나. 금산분리 관련

○ 새누리당 김상민 의원이 비금융주력자의 은행 주식 소유를 4%까지만 허용하도록 하는 은행법과 금융지주회사법을 개정안을 발의한 바 있으나, 당론은 아님.

○ 민주통합당도 같은 내용의 법안을 발의한 상황이나 역시 당론은 아님.

다. 지주회사제 관련

○ 새누리당 민주통합당 독점규제및공정거래에관한법률 개정안을 발의한 바 있으나, 당론은 아님.

○ 진보정의당안이 가장 앞선 내용을 담고 있음.

라. 부당내부거래 관련

○ 새누리당은 관련하여 아무런 입법이 없고 민주통합당안만이 있는 상태.

마. 계열분리명령제 관련

관련 법안 없음.

바. 주주권 강화 관련

관련 법안 없음.

사. 기업인 범죄 관련

○ 이에 대해서는 양 정당이 모두 비슷한 내용으로 발의한 상황이나 특별히 당론으로 채택된 바 없음.

중소상인 중소기업 보호 관련

1. 현 상황의 문제점

○ 최근 중소기업중앙회가 실시한 자영업소 270개 업소를 대상으로 경영상황을 조사한 결과에 따르면, 응답자의 46.8%는 적자를 보고 있다고 하였고 흑자라고 응답한 비율은 2.5%에 불과함. 소상공인의 66.7%는 대출원금의 상환은 꿈도 꾸지 못하고 이자만 겨우 내고 있으며 6.7%는 이자 돌려막기 상황까지 내몰리고 있음.[7]

○ 재벌 대기업이 중소상인, 중소기업, 소비자, 노동자 등 각계각층 국민대중의 생존과 생활에 깊숙한 악영향을 미치고 있는 상황에서 재벌의 자율적인 시혜에 의존하는 '동반성장'에서 법적 규제를 통한 재벌의 경제력 집중을 해소하고 공정한 경쟁질서를 확보하여 중소기업·중소상인을 보호하는 경제정책의 전환이 요구되고 있음

○ 우리나라 중소기업 사업체는 2006년 말 3,022,053개로 총 사업체의 99.9%를 달하고 있고 종업원수는 12,445,088명으로 87.5%를 차지하고 있음. 그러나 중소기업에 종사하는 사람들의 월 평균 급여는 2,426,000원으로 대기업의 64.8%에 불과하고, 중소제조업은 2,255,000원으로 대기업의 58.4%에 불과한 심각한 급여 차이로 인해 젊은이들이 중소기업 취업을 회피하고 실정임

○ 우리나라의 중소기업은 국민경제의 중추적 역할을 담당하고 있고, 사업자수나 고용인원 등 양적인 면에서 압도적인 비중을 차지하고 있으나, 중소기업은 과거보다 더 열악한 지위로 떨어지고 있음.

○ 이러한 양극화 현상은 불합리한 하도급 구조관행 때문임. 수요 독점적 구조에서 발생하는 교섭력의 차이와 그에 따라 거래상의 불공정성에 기인하는 잘못

된 하도급거래에 기인한 것이므로 왜곡된 하도급 구조관행을 바로 잡을 필요성이 있음.

2. 중소기업 및 중소상업 관련 각 대선후보의 정책·공약 개관

대기업의 문어발식 확장 규제정책	**박근혜** (새누리)	▶ 중소기업,중소상인적합업종보호에관한특별법 제정 : 중소기업 시장점유율이 2/3 이상 차지하는 업종에 대해 공정거래법상 기업결합 제한 규정을 강화함으로써 대기업의 진출 규제.대규모회사가 직접 또는 특수관계인을 통하여 행한 기업결합으로 시장점유율 1%가 넘은 경우 경쟁을 실질적으로 저해하는 것으로 간주 (기존은 시장점유율 5% 이상이었음) ▶ 대형마트 입점에 대한 허가제 도입
	문재인 (민주통합)	▶ 중소기업,중소상인적합업종보호에관한특별법제정 : 중소기업·중소상인 적합업종보호에 관한 특별법 제정은 대기업의 무차별적인 사업확장으로 터 중소기업·중소상인 보호를 위하여 필요함. 적합업종 위반 대기업 처벌 강화, 재벌 계열사 철수 등 구체적인 실효성 방안에 대해서는 신중한 논의가 필요함. ▶ 대형마트 입점에 대한 허가제 도입
	안철수	▶ 중소기업이 중견기업으로 성장할 수 있도록 제도적 기반을 마련. 중견기업육성법 제정중견기업으로 성장할 가능성이 있는 기업(예비 중견기업)을 집중적으로 육성중소기업 졸업과 동시에 중단되는 세제혜택을 일정기간(5년) 연장하여 제공 점진적으로 축소(매년 20% 감축)하는 슬라이딩 방식(sliding)으로 정책을 전환 ▶ 대기업 위주의 기존 R&D 지원정책을 중소기업 중심으로 전환하여 재원과 고급인력 확보에 어려움을 겪는 중소·중견기업의 기술개발을 적극 지원. 정부의 민간기업 지원 R&D자금은 중소·중견기업에게 집중 제공하고, R&D지원 제도운영도 중소기업 위주-대기업 참여 방식으로 전환.(공공·민간 협력방식:PPP) **안철수 후보 홈페이지 ▶ 중소기업,중소상인적합업종보호에관한특별법제정에 대해 검토 중
중소기업 공동행위 허용 (공정거래법 개정)	**박근혜** (새누리)	없음
	문재인 (민주통합)	▶ “하도급거래의 공정한 거래질서 확립” 차원에서, 납품단가 협상시 대기업의 우월한 지위에 대응하여, 중소기업 협동조합이 공동구매, 공동납품, 공동교섭을 할

		수 있도록 공정거래법을 개정(7/29 발표)
	안철수	없음
표준하도급 거래계약서 및 하도급거래 내역 보고의무	**박근혜** (새누리)	없음
	문재인 (민주통합)	▶ 원청사업자에 대하여 열악한 지위에 있는 하도급업체를 보호하기 위하여 필요한 제도.
	안철수	▶ 원사업자의 하도급사업자에 대한 과도한 경영자료제출 요구 금지
납품단가 연동제 도입	**박근혜** (새누리)	없음[8]
	문재인 (민주통합)	▶ "원자재가격과 납품단가의 연동제"의 도입을 정책으로 발표. 이 경우 당연히 수급사업자에게 단가의 증감청구권을 부여해야 함
	안철수	없음
간이 손해배상명령제 도입	**박근혜** (새누리)	없음
	문재인 (민주통합)	검토 중
	안철수	없음
징벌적 배상제 도입	**박근혜** (새누리)	▶ 부당한 단기 인하까지 징벌적 손해배상 도입필요 ▶ 부당단가인하에 대해 3배의 징벌적 손배배상제도의 확대(19대 총선 공약집)
	문재인 (민주통합)	▶ 징벌적 손해배상(3배배상)제도를 하도급법 위반 뿐 만 아니라 공정거래법 전반으로 점진적으로 확대해 가는 것이 바람직하다고 함
	안철수	없음
전속고발권 폐지	**박근혜** (새누리)	▶ 전속 고발권 폐지에는 부정적
	문재인 (민주통합)	▶ 공정위의 전속 고발권을 일부 폐지(10/7 발표)
	안철수	검토 필요

중소기업 협동 조합 등 소송대표권 부여	**박근혜** (새누리)	없음
	문재인 (민주통합)	▶ 대기업과의 관계에서 열악한 지위에 있는 하도급 기업을 보호를 위해 필요. ▶ 같은 조합소속내의 기업 간의 분쟁 등에 대해서는 제한하는 등 적용범위에 대해서는 제한할 필요가 있음
	안철수	없음
하도급대금지급방법 개선	**박근혜** (새누리)	없음
	문재인 (민주통합)	찬성. 도급 사업자의 보호를 위하여 필요
	안철수	▶ 하도급법 상습위반 기업에 대한 공공기간 입찰제한 및 영업정지

3. 각 당의 대선 관련 중소기업 입법안에 대한 개관

가. 대기업의 문어발식 확장에 대한 규제입법(중소기업,중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법 제정, 유통산업발전법, 상생법 등)

새누리당

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률	1901470	손인춘 (16)	▶중소기업 시기연기기한(3년->5년)
	1901490	손인춘 (23)	▶납품대금 지급기준일 감축(60일->30일)
유통산업 발전법	1900009	손인춘 (24)	▶대규모점포 개설등록, 변경등록 금지(자연보존이 필요한 중소도시의 시장·군수·구청장) ▶유통업상생발전협의회 설치 의무화
	1900384	나성린 (11)	▶대규모 점포의 포괄범위 확대 ▶전통상점가 500m이내 입점제한

	1901219	이노근 (11)	▶영업시간제한, 의무 휴업일 지정 ▶위반시 과태료 부과
	1901318	정수성 (10)	▶외국계 중소형 점포의 대규모점포지정 (의무 휴업일 규제)

민주통합당 당론 발의

유통산업 발전법	1900030	이용섭 (126)	▶대규모점포와 준 대규모 점포의 영업시간 제한 범위를 오후 9시부터 오전 10시까지로, ▶의무휴업일은 매월 3일 이상 4일 이내로 확대
대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법	1900036	조경태 (126)	▶중소기업 적합 업종에 대한 대기업 진출금지

통합진보당

대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법	1901211	강동원 (14)	▶사업조정신청기한(90일->1년)

나. 중소기업 공동행위 허용(공정거래법 개정)

새누리당

독점규제 및 공정거래에 관한 법률	1900525	이한구 (16)	▶중소기업 공동행위를 공정위의 사전인가 없이 가능하도록 함

민주통합당

없음

통합진보당 등

없음

다. 불공정한 하도급거래 개선에 관한 입법안

새누리당

하도급거래 공정화에 관한 법률	1902003	서병수 (12)	▶표준하도급 계약서 사용(표시의무)
	1900010	진 영 (30)	▶징벌적 손해배상 책임을 부당 단기인하에도 확대적용
	1900010	진 영 (30)	▶징벌적 손해배상 책임을 부당 단기인하에도 확대적용
	1901474	손인춘 (16)	▶원사업자의 불공정거래행위 규제 ▶선급금 현금지급 금지 ▶지급기일전 지급을 이유로 한 대금 감액 금지
독점규제 및 공정거래에 관한 법률	1901345	이만우 (11)	▶부당공동행위 억제를 위한 집단소송, 징벌적 손해배상제도 도입
	1902098	김세연 (17)	▶불공정거래행위 피해시, 법원에 그 침해행위 중지 청구 소 제기 ▶공정거래위 소속 정책연구소 마련.
	1901345	이만우 (11)	▶부당공동행위 억제를 위한 집단소송, 징벌적 손해배상제도 도입

민주통합당

하도급거래 공정화에 관한 법률	1900631	강창일 (11)	▶하도급대금 지급기일 단축 ▶위반시 공정위의 직권조사실시 ▶입찰참여자격 정지 기간 3년으로 확대
	1900077	오제세 (10)	▶부당 하도급 대금 지정시 3배 손해 배상책임
	1900232	이상직 (19)	▶징벌적 손해배상제도 확대
	1901016	노웅래 (11)	▶징벌적 손해배상 확대적용

	1901515	이목희 (10)	▶징벌적 손해배상책임 확대적용
	1902198	이상직 (17)	▶하도급대금을 부당하게 감액하거나 수급사업자로부터 취득한 기술자료를 유용한 경우 등 하도급대금의 4배에 상당하는 금액 이하의 벌금, 벌칙을 강화
	1900646	홍영표 (126)	▶납품단가 조정신청의 조건인 하도급계약 후 90일 경과를 60일로 단축해 수급사업자의 부담을 줄이고자 함.
	1901609	전병헌 (10)	▶분쟁조정 시 수급사업자가 조합에 조정권한을 위임.
독점규제 및 공정거래에 관한 법률	1901711	이상민 (10)	▶경쟁법 위반행위로 개인이 피해를 입은 경우 이에 대한 민사상 간이 구제수단을 둠.
	1900648	이용섭 (126) **당론 발의**	▶담합과 시장지배적지위의 남용 등 중대한 위반행위에 대해서는 공정위의 고발이 없이도 누구나 고발이 가능.

통합진보당 등

하도급거래 공정화에 관한 법률	1901774	노회찬 (14)	▶수급 사업자에게3배 손해배상 고발권부여 ▶표준하도급계약서 사용

4. 각 후보의 정책 및 각 당의 관련 법안 평가

가. 평가기준

○ 한국사회의 양극화 현상의 근원적인 원인은 기업의 양극화에 있음. 세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 재벌의 부분별한 사업확장과 계열사에 대한 일감몰아주기, 하청업체에 대한 납품후려치기 등은 중소기업과 영세자영업자들을 생존의 위기로 몰아넣고 있음. 경제민주화가 시대의 화두가 되었음.

○ 각 후보들의 정책과 관련법안을 평가함에 있어 경제력의 집중을 제한하고, 공정한 경쟁의 틀을 만들어 1%와 99%로 대변되는 한국 사회의 양극화를 해소하는데 중점을 둠.

나. 각 후보의 정책 및 관련 입법 평가

박근혜 새누리당 후보

○ 새누리당의 정책자료집(박근혜 후보는 정책질의서에 답변을 하지 않았음)에는 경제민주화에 대한 자료가 전무하고, 창조경제론을 주장하며 경제민주화보다는 일자리와 경제성장에 방점을 두고 있음.

○ 중소기업 보호를 위해 중소기업 적합업종 지정에 관한 특별법의 추진이 바람직한 방향으로 보이나 중소상인은 제외하고 있고, 중소기업의 시장점유율이 2/3이상을 차지하는 업종을 그 대상으로 하고 있어 그 실효성이 의문시됨.

○ 중소기업 내지 영세한 중소상인을 실질적으로 보호하기 위해서는 획일적으로 시장점유율만을 보호의 기준으로 할 것이 아니라 여러 사정을 고려하여 현실적인 보호의 필요성이 있을 경우로 해야 할 것임. 새누리 당은 이와 관련한 입법안을 제출한 적이 없음

○ 불공정한 하도급거래 개선과 관련한 정책으로 징벌적 배상제도를 제안하고 있을 뿐임. 새누리당이 제출한 불공정한 하도급 거래 개선과 관련한 입법안으로는 중소기업의 공동행위를 허용, 표준하도급계약서 작성, 하도급대금의 부당한 감액 금지, 불공정거래행위 중지 등의 입법안이 제출되어 있음.

○ 그러나 중소기업의 절실한 요구사항인 납품단가연동제도입, 중소기업의 협동조합의 소송대표권 부여, 전속고발권 폐지, 간이한 손해배상제도 등의 도입에 대해서는 언급이 없거나 부정적임.

○ 전반적으로 대기업의 경제 집중력을 해소하고, 경제적 약자인 중소기업, 중소상인의 실질적인 보호를 통한 상생의지가 미흡한 것으로 보임.

문재인 민주통합당 후보

○ 문재인 후보의 답변서 및 정책자료집에 따르면 중소상인/중소기업 보호를 위해 여러 제도적 장치 마련을 위해 고심한 흔적이 엿보임. 또한 민주통합당의 경우 재벌 대기업에 집중된 경제력집중을 해소하기 위해 중소기업, 중소상인적합업종지정에 관한 특별법 제정을 정책으로 채택 있음.

○ 부당한 하도급거래를 개선하기 위해 하도급대금 지급기한 단축, 징벌적 배상제도도입, 전속적 고발적 폐지, 간이한 손해배상제도도입, 표준하도급거래계약서 작성, 중소기업의 협동조합에 대한 소송대표권을 인정하는 등 정책과 제출한 입법안에서 대기업과 중소기업 간의 상생에 대한 의지가 엿보임.

○ 중소기업의 협상력 제고를 통한 공동행위의 필요성을 인정하고 있으나 민주통합당은 이를 입법안으로 제출한 적이 없어 이에 대한 진정성이 부족한 것으로 보임.

○ 대형마트의 무분별한 골목상권 진입으로 인한 영세자영업자들의 최후 보호수단인 사업조정제도와 관련하여 중소기업청의 현장조사권 강화, 대기업이 중소기업청의 일시정지 등 사업조정제도에 불응할 경우 벌칙 강화 등의 제도적 보완이 필요하나 이에 대한 언급이 전혀 없어 영세자영업자에 대한 보호제도를 재정비할 필요성이 있어 보임. 현행 사업조정제도는 강제력 미흡으로 중소상인 보호를 위한 실효성이 없음.

안철수 후보

○ 정책자료집 및 답변서에 의하면, 대기업과 하청업체간의 하도급거래를 비롯한 가맹사업거래 및 대규모 유통업 등에서 불공정거래가 만연하고 있다는 실태를 인식하고 있으나 전반적으로 재벌의 경제력 집중을 해소하고 공정한 유통거래질서를 실현하기 위한 구체적 정책이 미흡한 것으로 보임.

○ 불공정한 하도급거래 개선에 관해 하도급법을 상습적으로 위반하는 기업에 대해 공공기관 입찰제한 및 영업정지를 의무화한 정책은 바람직한 것으로 보임. 그러나 대기업의 경제력 집중을 막고, 공정한 경쟁 질서를 확립하여 대기업의 중소기업 및 중소상인에 대한 부당한 경제적 착취를 없애 기업의 양극화를 해소하기 위한 다양한 정책을 개발할 필요성이 있음.

하우스푸어 등 금융 관련 분야

1. 현 상황의 문제점

○ 가계부채의 심각성은 이론의 여지가 없음. 과다는 가계부채는 가계의 소비를 얼어붙게 하여 내수 경제의 활력을 떨어뜨리므로 결국 나라 경제 전체를 어렵

게 만드는 요소가 됨.

○ 한국은행이 지난 3월 발표한 '2011 중 자금순환동향'에 따르면 가계 및 비영리기관(개인부문)의 금융부채가 무려 1,103조원에 달한 것으로 드러나 전년보다 86조8594억 원 증가하였다. 이미 가계부채 1천조 원을 훌쩍 넘어선 것임. 이는 2011년 국내총생산(GDP, 잠정)인 1,237조원에 육박하는 수치임.

○ 1999년부터 2010년까지 가계부채는 연평균 11.7% 증가하였으나 이 기간 동안 국내총생산(GDP) 증가율은 연평균 7.3%, 가처분소득 증가율은 연평균 5.7%에 그쳤음. 2011년 기준 가계부채 증가율은 8.1%, 가처분소득증가율은 4.8%이고, 가처분소득 대비 가계부채 비율은 163.7%로 드러났음.

○ 특히 저소득층인 소득 1분위의 경우 소득대비 부채비율이 타 소득 분위에 비해 매우 높음(1분위 179.3%, 2분위 94. 5%, 3분위 79.6%, 4분위 79.8%, 5분위 76.3%).

○ 2008년 키코사태, 2011년 저축은행사태 등 대규모 금융피해 사례는 금융소비자보호제도의 미비에 기인함. 금융소비자를 보호하는 법이 제대로 서 있지 않고, 금융위원회나 금융감독원은 금융산업정책이나 금융기관의 건전성 감독과 달리 금융소비자를 보호하는 데에는 무관심하여 발생한 사건들임. 즉 금융산업정책진흥 기능과 금융기관 건전성 감독기능, 금융소비자보호 기능이 한 기관에 집중됨으로써 서로 견제와 균형을 이뤄야할 세 기능이 뭉뚱그려 진행되고 있고, 그 가운데 금융소비자 보호기능은 전혀 실효성 있게 운영되지 못 하고 있는 것이 문제로 지적됨.

○ 이른바 집 가진 가난뱅이라 하고 하는 하우스푸어 문제가 심각해지고 있음. 하우스푸어는 기본적으로 금융기관의 대출 남발에서 비롯되나 채무자의 책임도 간과할 수 없음. 한편 하우스푸어 문제는 금융소비자 보호와 주거안정이라는 가치가 병존하고 있는 중층적 사안으로 보아야 함.

○ 아직 하우스푸어의 정의가 일반화되어 있지는 않으나, 하나의 기준으로 거주하는 주택 한 채만을 보유하고 있고 거주주택을 마련을 위해 대출금을 받았으며, 그 원리금 상환으로 생계에 부담을 느끼고 있고, 실제로 가계지출을 줄이고 있으며, 가처분소득[9] 대비 원리금 비중이 10% 이상인 가구를 하우스푸어로 볼

수 있음.[10]

○ 2010년 통계를 기초로 현대경제연구원이 발표한 자료에 의하면 2010년 하우스푸어는 156.9만 명에 가구원수는 549.1만 명이고 협의의 하우스푸어는 108.4만 가구에 가구원수는 374.4.만 명으로 추정됨. KB 경영연구소의 자료에 의하면 하우스푸어는 생활소득 대비 원리금 상환에 30% 이상 혹은 가용자산 대비 부채비율이 100%를 초과하고 있으며, 전체 주택담보대출자의 16.2%에 이름.

2. 민생 관련 각 대선후보의 정책·공약 개관[11][12]

가. 가계부채 및 서민금융 정책

박근혜 후보 (새누리당)	▶최대 18조원 규모의 '국민행복기금'을 설치 ▶1인당 1,000만원 한도 내에서 금리 20% 이상의 대출을 10%대의 저금리 장기상환 은행대출로 전환해 주는 프로그램을 한시적으로 운영 ▶금융회사와 민간 자산관리회사(AMC)가 보유하고 있는 연체채권을'국민행복기금'에서 매입한 후, 신청자에 한해 장기분할 상환을 하도록 채무조정 ▶금융채무불이행자로 전락하는 것을 사전에 막기 위해 신용회복위원회의 프리 워크아웃제도를 확대 ▶한국장학재단, 시중은행, 저축은행, 대부업체로부터 연체된 학자금대출을 일괄 매입하여,취업 후에 채무를 상환할 수 있도록 일정기간 동안 추심을 중단 또한, 채무상환 능력에 따라 최대 원금의 50%까지 감면해 주고, 장기분할상환제도를 적용
문재인 후보 (민주통합당)	▶이자제한법, 공정대출법, 공정채권추심법 등 '피에타 3법' 도입 - 이자율의 상한을 25%로 인하, 위반시 당해 이자계약 전부 무효화 - 서민금융 위축 방지 위한 10%대 대출시장 육성 - 대리인 지정 통해 원활한 채무조정 기회 부여 및 인권침해 방지 ▶채무자의 정상적인 경제활동 복귀 지원 - 1인 1계좌의 "힐링 통장" 허용, 지자체별 '채무힐링센터' 설립 지원

	- 개인회생기간을 5년에서 3년으로 단축 - 일정액수 미만의 1가구 1주택의 경우 담보권자의 임의 경매를 금지 - 변제능력을 상실한 취약계층은 통합도산법상 개인파산 절차 조기 활용 ▶주택대출을 고정금리, 장기대출 중심으로 재편성 - 변동금리, 단기 일시상환 대출구조를 고정금리, 장기 분할 상환 대출로 전환 - 금융기관의 유동성 압박에 대비해 주택금융공사 재원 확충하여 지원 - '매입형 공공임대주택' 확대, '주택연금' 활성화
안철수 후보	▶파산자의 생계안정 및 패자부활 프로그램 마련 - 2조원 규모의 '진심 새출발 펀드' 조성 - 금융기관과 정부의 공동 출자 - 1차로 1조원을 조성하고 추후 필요 시 2차로 1조원 추가 조성 - 부양가족 있는 세대주 1인당 300만원 한도의 주택 임차보증금 주택임차보증금 지원 - '진심 새출발' 프로그램 등록·이수 시 3개월간 매월 20만원 지급 ▶개인파산제도의 합리적 개선 - 자가 주택 거주자가 파산했을 때도 주거권 보장 차원에서 세입자 파산과 같은 금액의 면제 자산 인정 - 파산자의 6개월간 생활비 면제자산 인정 의무화 - 과도한 채권추심에 따른 기존 채무 변제 목적의 신규 차입은 사기 파산의 범주에서 제외 ▶개인회생절차의 합리적 개선 - 개인회생계획상의 변제기간을 3년(최장 5년)으로 단축 - 주택담보대출에 대한 변제가 포함된 개인회생계획의 경우 담보채권자의 임의변제 금지 - 주택담보대출에 관한 특칙을 신설해 최장 20년 동안 분할 변제 허용 - 가용소득 범위 이내에서 원금 및 공정이자를 변제(연체이자 면제) - 신용대출은 가용소득의 잉여분 한도 내에서 3년(최장 5년) 동안 변제 ▶신용불량자 금융거래제한 기간의 단축 - 파산자와 개인회생절차 인가자의 금융거래제한 기간을 3년으로 단축

나. 금융감독체재 개편 및 금융소비자보호 정책

박근혜 후보 (새누리당)	언급 없음
문재인 후보 (민주통합당)	▶금융감독체계 혁신 및 금융소비자보호 강화 o 금융정책과 금융감독의 분리, '금융소비자 보호' 전담 독립기구 설립 - 국내금융정책과 국제금융정책의 통합 - 정부조직개편에서 견제와 균형 원리 적용 - 금융감독기구의 관료적 독점 방지를 위한 지배구조 개선 o 한국은행 금융통화위원회 구성 혁신 및 자율성 보장 o 이자제한법, 공정대출법, 공정채권추심법 등 '피에타3법' 등 금융소비자 보호 관련 법제를 정비하고, "신용기회 차별금지"를 법제화 o 가산금리, 수수료, 불완전판매 등에 대한 규제강화 ▶정책금융과 서민금융 강화 o 중소기업 자금경색 등 금융애로 해결할 '신용중재센터 (Credit Mediation Center)' 설립 o 한국판 '지역재투자법(Community Reinvestment Act)' 제정 o 우리금융 민영화 시 지방은행 분리매각 추진, 지방은행 없는 지역의 지방은행 설립 지원 o 산업은행 민영화 중단, 정책금융기관 역할 재조정 o 고용창출효과가 큰 신성장동력 산업, 정규직 고용 확대기업 등 금융지원 강화 o 새마을금고, 신협, 상호금융 등 조합형 금융회사가 지역경제 선순환에 기여할 수 있도록 지원
안철수 후보	▶금융감독체계 개편 - 금융위원회의 금융산업 정책 기능은 기획재정부로 이관 - 금융위원회의 금융감독 업무는 금융감독원으로 이관 - 금융감독원을 건전성 감독을 담당하는 '금융건전성감독원'과 시장규제 및 금융소비자 보 호를 담당하는 '금융시장감독원'로 분리 - 시스템 리스크에 대한 효과적인 대응체계 구축을 위해 금융감독 유관기관 및 민간 전문가 로 구성된 합의제 행정위원회로 '금융안정위원회' 신설 - 政·官·金 유착관계를 단절하기 위해 공직자 윤리위원회의 기능을 강화하고 금융회사 임 원의 자격 요건을 강화해 퇴직관료·정치권 인사의 낙하산 방지 - 감독기구의 내부 통제장치 강화

	▶금융소비자보호기금 도입 - 금융기관의 파산시 위법한 영업행위로부터 발생한 금융소비자의 손실을 보상 - 금융기관이 파산한 경우 위법행위로 손해를 입은 금융소비자는 설사 승소해 손해배상채권 을 획득하더라도 재원부족으로 충분히 보상받지 못함 - 이런 문제의 해결을 위해 금융소비자보호기금이 금융소비자에게 부족분을 보상하여 금융소비자 보호의 실효성 제고 - 대부분의 선진국들도 예금보험제도 이외에 투자자보호기금 또는 금융소비자보호기금의 형태로 금융소비자를 보호 - 현행 예금보험제도에 의해 보호되는 상품을 제외한 모든 실적형 금융상품을 보호대상으로 함 - 거래금액의 일정한도까지만 보호하는 부분보호제도 도입 - 재원은 영업행위 규제를 받는 모든 권역의 금융기관이 분담금 납부 ▶'금융소비자의보호에관한법률' 제정 - 금융소비자 보호에 관한 기본 사항 규정 - 이자제한 : 이자율 상한을 25%로 하고, 이를 위반하는 자는 형사 처벌 - 공정대출 : 채무자의 상환능력 심사를 의무화해 과잉 대부를 금지 - 공정채권 추심 : 채무자가 법률구조공단에 채무상환의 교섭을 위임하는 경우, 채무자 본인 에 대한 채권추심 금지 - 금융시장감독원 산하 금융분쟁조정위원회에 의한 분쟁조정 절차 명시 - 5천만원 이하의 분쟁에 대해 금융소비자가 조정신청을 제기하는 경우 채권 금융기관은 조 정안이 나올 때까지 별도의 소 제기나 형사 고발을 제한하는 '소액분쟁 조정전치주의' 도입 - 금융소비자 피해에 대한 집단소송제 도입

다. 하우스푸어 대책

박근혜 후보 (새누리당)	▶주택연금사전가입제도: 주택연금제도의 가입조건을 현행 60세 이상에서 50세 이상으로 확대하여 베이비부머 세대의 부채상환부담을 완화시켜 주는 제도. 사전가입자는 60세에 활용할 수 있는 주택연금 중 일시금 인출제도를 이용하여 현재 부채상환에 필요한 자금을 조달하고, 이렇게 조달한 자금을 이용하여 현재의 부채 상환. ▶지분매각제도: 하우스푸어가 자신이 소유한 주택의 일부지분

	을 매각하고 매각대금으로 금융회사 대출금 일부를 상환할 수 있도록 하는 제도. 또한 공공기관은 하우스 푸어로부터 매입한 지분에 해당하는 임대료를 받아 이를 투자자에게 이자로 지급하고 운영비를 충당하게 하는 시스템. 하우스 푸어의 지분 재매입이 가능하여 일시적 자금압박으로 인해 살던 집을 처분하지 않아도 되며, 주택이 매매될 때는 새로운 주택구입자가 지분공유 승계가 가능하도록 함.
문재인 후보 (민주통합당)	▶현재의 주택대출 구조를 개선하고 고정금리, 장기대출에 대해 인센티브를 부여 고정금리, 장기 분할상환 대출로 전환, 이에 대한 소득공제한도를 확대장기대출의 조기상환 수수료 부과에 대한 가이드라인설정 ▶주택담보대출에 대해서도 금리 인하 요구권 확대적용 장기대출에 따라 금융기관의 유동성이 압박받는 것은 주택금융공사의 재원을 확충하여 지원 ▶'매입형 공공임대주택' 확대와 '주택연금' 활성화
안철수 후보	▶주택담보대출 기간의 장기화를 통해 하우스 푸어의 상환 부담 완화 - 주택담보대출 기간을 최장 20년까지 연장해 매월 상환금액을 대폭 감소시켜 가계의 가용 소득 증가 도모 - 금융기관의 유동성 부족은 주택금융공사가 금융기관의 적격 장기 대출자산을 매입함으로써 해결 - 정부는 주택금융공사의 자본을 연차적으로 확충해 재정 능력 제고 ▶시가가 담보설정액 미만인 주택에 대한 사적 채무 재조정 장려 - 시가가 담보설정액 미만인 주택(소위 '깡통 주택')의 경우 1순위 담보채권자가 사실상 유일한 채권자 - 1순위 담보권자와 채무자간 매각후 임대(sale and lease back), 신탁후 임대(trust and lease back) 등 다양한 채무재조정 방식 가능 - 금융기관의 유동성 압박 해소를 위해 정부는 필요시 사적 채무 재조정에 필요한 최소한의 유동성 제공 ▶개인파산제도의 합리적 개선 - 자가 주택 거주자가 파산했을 때도 주거권 보장 차원에서 세입자 파산과 같은 금액의 면제 자산 인정 ▶개인회생절차의 합리적 개선 - 개인회생계획상의 변제기간을 3년(최장 5년)으로 단축 - 주택담보대출에 대한 변제가 포함된 개인회생계획의 경우 담보채권자의 임의변제 금지 - 주택담보대출에 관한 특칙을 신설해 최장 20년 동안 분할

	변제 허용 - 가용소득 범위 내에서 원금 및 공정이자를 변제(연체이자는 면제)

3. 각 당의 대선 관련 민생 입법안에 대한 개관

가. 이자제한법

새누리당

관련 법안 없음

민주통합당

관련 법안 없음

통합진보당

세부 법안 (의안번호)	발의의원 (수)	주요내용
이자제한법 (1900007)	이헌욱 (청원)	가. 선진 각국의 제한금리 수준을 고려할 때, 최고이자율을 연 20% 초과하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 함. 나. 최고이자율을 초과하는 경우에는 이자약정을 전부 무효로 하고, 최고이자율의 2배를 초과하는 경우에는 이자약정을 포함한 원금에 대한 소비대차 약정도 무효로 함. 무효인 약정에 따라 이자 원금을 채권자에게 이미 지급한 경우에는 채무자가 그 반환을 청구할 수 있도록 함. 다. 적용범위의 전면적 확대로서 모든 소비대차 약정과 이자약정에 이자제한법이 적용되도록 함. 라. 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 자에 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함.

나. 보증인 보호를 위한 특별법

새누리당

관련 법안 없음

민주통합당

관련 법안 없음

진보정의당

세부 법안 (의안번호)	발의의원 (수)	주요내용
보증인 보호를 위한 특별법 (1900006)	박원석 (청원안)	ㅇ호의보증으로 인한 폐해가 여전히 근절되지 않고 있어, 법률로 보증한도를 규정하여 그 폐해를 최소화할 수 있도록 보증인보호를 위한 특별법을 개정하여 주기를 요구하는 청원임. 가. 금융기간을 비롯한 채권자들은 채무자와의 채권, 채무의 거래관계를 맺을 경우 물적 담보가 제공되지 않으면 보증인을 입보하도록 요구하는 대출방식을 고수하고 있음. 나. 채권자들의 무분별한 보증인 입보 요구로, 채무자가 도산상태에 빠지면 보증인마저 연쇄 도산에 이를 위험이 있을 뿐만 아니라 채권자들은 채무자에 대한 신용도 조사를 소홀히 하는 등 신용사회 정착에 걸림돌이 됨. 다. 특히, 우리나라는 국민의 정서상 개인적 호의나 정에 의해 이루어지는 보증이 대부분이며, 채무자의 신용상태 및 보증인의 의무 등에 대한 신중한 고려 없이 성급하게 보증인이 되는 경우가 많고, 보증인에게 가혹한 책임을 묻는 실정임. 라. 이에, 아무런 대가없이 호의로 이루어지는 보증의 경우에는 보증의 최고한도를 2천만원의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 하여 호의보증에 의한 폐해를 최소화할 수 있도록 보증인 보호를 위한 특별법 제4조의2(보증한도)를 신설하여야 함.
보증인 보호를 위한 특별법 **(19026004)**	박원석 (15)	아무런 대가없이 호의로 이루어지는 보증의 경우에 보증의 최고한도를 2천만원의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 하여 호의보증에 의한 폐해를 최소화하려는 것임.(안 제4조의2 신설)

다. 대부업법

새누리당

세부 법안 (의안번호)	발의의원 (수)	주요내용
대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 (1900089)	김학용 (14)	금융감독원이 대부업자 등의 불법적인 채권추심 행위를 연 1회 이상 정기적으로 검사하도록 하고, 불법적인 채권추심 행위를 범한 대부업자 등은 그 영업의 전부 또는 일부를 정지하여 공정한 채권추심의 풍토를 조성하고 채무자의 안정적인 삶을 보호하고자 함
위 법률 (1901336)	박성호 (11)	대부업자는 대부금액의 제한없이 대부계약 시에는 항상 거래상대방으로부터 그 소득·재산 및 부채상황에 관한 증명서류를 제출받아 그 거래상대방의 소득·재산 및 부채상황을 파악함으로써 거래상대방이 변제능력을 초과하여 금전을 대부하지 못하도록 하여 다중채무자의 양산을 방지하려는 것

민주통합당

세부 법안 (의안번호)	발의의원 (수)	주요내용
대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 **(1900026)**	김기준 (126)	가. 대부업자 등이 대부하는 이자율의 최고한도는 연 100분의 30의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과할 수 없도록 함(안 제8조제1항 및 제15조제1항). 나. 대부업자가 광고를 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 금융위원회의 사전심사를 받도록 하고, 과도한 유인광고 제한을 위하여 광고 시간이나 광고매체를 규제할 수 있도록 함(안 제9조제4항부터 제6항까지 및 제21조제2항). 다. 미등록대부업자가 받을 수 있는 이자율은 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하도록 함(안 제11조제1항). 라. 예금수신 여신금융기관이 대부하는 이자율의 최고한도는 연 100분의 30의 범위에서 대통령령으로 정하는 율을 초과할 수 없도록 함(안 제15조제1항).

새진보정당추진회의

세부 법안 (의안번호)	발의의원 (수)	주요내용

대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 (1901927)	노회찬 (10)	현재 대부업자는 대부금액이 300만원 이하인 경우에는 대부계약을 체결할 때 거래상대방의 소득·재산 및 부채상황을 파악할 필요가 없음. 이로 인하여 금전을 대부하려는 자는 변제능력이 없음에도 불구하고 여러 다른 대부업체에서 각각 300만원 이하로 중복적으로 대출을 받아 다중채무자가 되는 경우가 발생하고 있음. 이에 대부업자는 대부금액의 제한 없이 대부계약 시에는 항상 거래상대방으로부터 그 소득·재산 및 부채상황에 관한 증명서류를 제출받아 그 거래상대방의 소득·재산 및 부채상황을 파악함으로써 거래상대방이 변제능력을 초과하여 금전을 대부하지 못하도록 하여 다중채무자의 양산을 방지하려는 것임(안 제7조제1항 단서 삭제).

라. 채무자 회생 및 파산에 관한 법률

새누리당

세부 법안 (의안번호)	**발의의원** (수)	**주요내용**
채무자 회생 및 파산에 관한 법률 (1901175)	이주영 (12)	파산관재인 선임에 신중을 기하도록 하는 취지로 대법원에 회생 파산위원회를 두도록 함.

민주통합당

세부 법안 (의안번호)	**발의의원** (수)	**주요내용**
채무자 회생 및 파산에 관한 법률 (1900745)	박영선 (12)	파산신청 후 파산 선고 시까지 법원이 가압류, 강제집행 등의 중지명령을 할 수 있도록 하여 채무자를 보호하고 파산절차의 안정을 꾀하며, 회생에 성공할 가능성이 있는 채무자가 주거의 안정을 유지하면서 채무를 변제할 수 있도록 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 내용이 있는 경우 그 주택담보 채권자에 대하여는 별제권에 관한 규정의 준용을 배제하고자 함

진보정의당

세부 법안 (의안번호)	발의의원 (수)	주요내용
채무자 회생 및 파산에 관한 법률	박원석 (15)	현행 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의하면 회생절차 및 개인회생절차에서는 신청 후 개시결정 전까지 법원이 채무자의 재산에 대한 가압류, 강제집행, 담보권실행, 채권추심 등의 행위를 금지·중지하도록 하는 중지명령제도를 두고 있으나 파산절차에서는 중지명령 제도가 없으므로 파산절차에서도 중지명령 제도를 도입하여 파산신청을 한 채무자를 보호하며 파산제도의 실효성을 제고하고, 주택을 담보로 하는 개인회생채권자가 별제권을 행사하여 담보권을 실행하면 개인회생절차를 이용하는 채무자라도 회생에 실패할 염려가 있으므로 회생에 성공할 가능성이 있는 채무자가 주거의 안정을 유지하면서 채무를 변제할 수 있도록 개선하고, 개인회생절차를 이용하려는 채무자의 편의를 제고하기 위해 채무자의 사업소 등 소재지와 근무지 등을 관할하는 지방법원 본원에도 개인회생을 신청할 수 있도록 개선하며, 무담보채무의 변제기간을 5년에서 원칙적으로 3년으로 단축하여 채무자의 조기 회생을 도모하는 등 개인회생절차를 개선하려는 것임.

마. 채권의 공정한 추심에 관한 법률

새누리당

관련 법안 없음

민주통합당

세부 법안 (의안번호)	발의의원 (수)	주요내용
채권의 공정한 추심에 관한 법률 (1900741)	박영선 (10)	채권 추심자의 불법적 채권추심에 대해 형사처벌을 강화하는 내용

위 법률 (1900717)	홍종학 (19)	이 법에서 정하는 채권추심자의 범위에 포함된 여신금융기관의 범위가 명확치 아니하여 그 내용을 정의함/채무자가 채권추심에 응하기 위한 대리인을 선임하거나 채무자가 직접 채권추심자에게 연락의 거절을 통보하는 경우 채권 추심자는 채무자에게 직접 통신하지 못하도록 하고,(여신금융기관 및 신용정보업자가 채권을 추심하는 경우, 대부업자가 아닌 사인(私人)간의 단순한 금전대여 채권의 추심의 경우는 제외), 형사처벌이나 과태료 부과처분을 받은 채권추심자에 대하여 채무자가 채무의 이행을 거절하거나 통신을 거부하는 명백한 의사를 표시한 경우 일정한 사유에 해당하는 경우를 제외하고 채무자에게 통신하지 못하도록 함/채권추심자가 관계인에게 통신할 수 있는 경우를 채무자의 소재 파악을 위한 경우로 한정하고, 관계인에게 통신하는 경우 성명·명칭, 통신의 목적 등을 밝히도록 함/채권 추심자가 공휴일에 채무자 또는 관계인을 방문하거나 전화연락 등을 할 수 없도록 함

통합진보당 등

관련 법안 없음

바. 신용소비자보호법

아직 발의된 법안 없음

사. 금융소비자보호법

아직 발의된 법안 없음.

아. 대출규제에 관한 법률 제정안

새누리당

관련 법안 없음

민주통합당

관련 법안 없음

진보정의당

세부 법안 (의안번호)	발의의원 (수)	주요내용
주택담보대출의 규제에 관한 법률	박원석 (10)	일시상환방식의 주택담보대출을 금지하고 원리금 분할상환 방식의 장기대출로 변경을 유도하며, 채무자의 상환능력을 고려하지 않는 과잉대출을 금지함으로써 적정하고 건전한 주택담보대출이 이루어지도록 하고 채무자의 생활 및 주거안정을 도모하려는 것임. 금융기관의 설명 및 서면 제공 의무, 상환능력에 비해 과도한 대출을 하는 경우 채무자가 대출 조건 수정 요구 등

4. 현 상황의 문제점 및 주요 입법방향

가. 가계부채와 서민금융정책

○ 가계부채의 증가속도가 가처분 소득의 증가속도보다 빠르면 부채상환능력은 계속 악화되므로 가계부채 증가율이 가처분 소득 증가율 이하로 관리하는 것이 가계부채 관리의 핵심임.

○ 가계부채의 양적 팽창을 막으면 그로 인한 부작용으로 가계부채의 질이 악화되는 현상이 발생한다. 따라서 가계부채에 대한 대응을 위해서는 가계부채의 양적 팽창 뿐 아니라 가계부채의 질이 악화되는 것에 대한 대응책도 동시에 수립·시행해야 함. 이를 위해 상한 이율을 30%에서 20% 내지 25%로 내리고, 대부업자에 대한 특혜금리를 폐지하며, 채무자에게 대리인 선임권을 줌으로써 방어권을 보장하고, 채권의 공정화 및 보증인의 책임을 엄격한 요건하에서만 인정하는 방향으로 입법개선할 필요 있음.

나 금융감독체제 개편 및 금융소비자보호 정책

○ 우리나라에서도 키코사태, 저축은행사태 등에서 대규모 금융피해가 발생하였음. 주요국들에서는 금융소비자 보호 제도 및 기구에 대한 논의를 2008년 금융위기를 계기로 이미 시작한 바 있음. 미국은 금융 감독체계 개혁방안의 일환으로서 소비자금융보호청(CFPA)을 신설했음. 영국의 경우에도 금융소비자보호 및 시장규제청을 외부에 따로 두어 건전성 규제 및 감독을 하는 기구와 소비자 보호 기구를 분리하려는 움직임을 보이고 있음. 호주는 미국과 영국 보다 먼저 소

비자 보호기구와 건전성 감독기구를 분리한 바 있음. 네덜란드의 경우에도 (소비자보호를 위한) 금융기관의 영업행위 규제는 금융시장청(AFM)에서 맡아 소비자보호를 위한 기구와 건전성 관리 감독을 위한 기구를 분리해 놓고 있음. 이런 사례를 참고로 우리나라도 금융소비자보호법을 제정하고 독립적인 금융소비자 보호기구를 설치하여야 함.

다 하우스푸어 정책

○ 하우스푸어가 처한 상황은 천차만별이므로 획일적인 정부의 금융정책으로 획일적으로 하우스푸어의 문제를 해결하겠다는 대책이 아니라 하우스푸어의 계층별 상태에 맞추어 맞춤형 대책들이 나와야 함. 예를 들어, i) 소득에 비하여 부채의 규모가 크지 않고 40대 미만의 계층의 경우에는 현재의 3-5년 거치 후 만기일시상환형 대출을 20-30년에 걸쳐 원금과 이자를 나누어 갚는 장기모기지론으로 전환하도록 하고, ii) 부채의 규모가 크지 않지만 저소득층이어서 소득으로 부채변제가 쉽지 않고 거주하는 주택이 다세대주택, 연립주택, 18평 이하의 소형아파트 등의 경우에는 이를 공공이 매입하여 매입임대주택으로 전환하여 하우스푸어를 공공임대주택의 임차인으로 저렴한 임대료 거주할 수 있도록 해야 함. iii) 18평 이상의 아파트를 소유하고 있어 공공임대주택 전환이 어렵고 이자 변제에 소득의 30%이상을 사용하고 있는 계층에 대하여는 원금과 이자를 한꺼번에 채무 조정하는 방안이 필요함.

○ 입법방향으로는 사전적으로 주택담보대출에서의 과잉대출(약탈적 대출) 규제하는 법을 신설하고, 사후적으로 1가구 1주택자가 개인회생시 주거안정보장 및 파산절차 개선할 필요 있음.

5. 각 후보/정당의 관련 정책 및 법안 평가

가. 가계부채 및 서민금융 정책에 대한 평가 및 제언

박근혜 후보 새누리당 정책 및 법안 평가

○ 최대 18조원 규모의 '국민행복기금'을 설치와 신용회복위원회의 프리 워크아웃제도를 확대를 제안

○ 국민행복기금은 결국 세금이고, 이 기금으로 채무자의 빚을 갚아 주는 것은 국민의 세금을 금융기관에 돈을 갖다 바치는 것으로 대출을 남발한 금융기관에게 전혀 손해 없는 가계부채 대책으로 매우 잘못된 정책임.

○ 또한 빚은 채권자와 채무자 사이에서 조정해야 하고, 이는 채권자를 대변하는 신용회복위원회를 통해서가 아니라 통합도산법에 따라 법원을 통해 진행해야 한다는 점에서 신용회복위원회의 프리 워크 아웃제도를 확대하는 것도 잘못된 정책임. 신용회복위원회의 신용회복 프로그램의 실용성도 밝혀진바 없음.

○ 결국 세금으로 금융기관 등 채권자에게 빚을 갚아 주고, 채권자를 대변하는 신용회복위원회 중심으로 채무 조정을 맡기는 가계부채 정책은 매우 잘못된 정책임.

○ 한편 새누리당은 위에서 보는 바와 같이 가계부채를 해결과 관련한 이자제한법상(대부업과 별개로) 이자율 인하, 파산시 강제집행 중지 및 담보권자의 별제권 배제 등과 같이 시민 사회에서 지속적으로 제기되는 사안에 대한 개정안은 없고 다만 "관리"의 측면에서 접근하고 있는 한계가 있음.

문재인 후보 민주통합당 정책 및 법안 평가

○ 이자제한법, 공정대출법, 공정채권추심법 등 '피에타 3법' 도입, 채무자의 정상적인 경제활동 복귀 지원을 제안

○ 이자율 상한 인하와 대부업자에 대한 특혜금리 폐지, 공정채권추심법 개정 제안은 매우 타당함. 다만 이자율 상한을 향후 선진각국의 예를 참고하여 20%로까지 내리는 것을 목표로 해야 할 것임.

○ 1인 1계좌의 "힐링 통장" 허용, 지자체별 '채무힐링센터' 설립 지원하는 방원도 좋은 방안으로 평가됨.

○ 한편 민주통합당 역시 파산과 관련한 나머지 법률 개정에 관하여는 아직 소극적인 태도를 보이고 있음.

안철수 후보 정책 평가

○ 파산자의 생계안정 및 패자부활 프로그램 마련, 개인파산제도의 합리적 개선 개인회생절차의 합리적 개선 제안

○ 개인파산제도, 개인회생절차의 개선 방향은 매우 타당함. 다만 주택담보대

출에 관한 특칙을 신설하면서 분할 변제를 20년으로 늘리는 것은 너무 길어 실효성에서 재점검이 필요함.

○ 2조원 규모의 '진심 새출발 펀드'를 별도로 조성하여 지원하는 것은 먼저 채무자와 채권자 사이의 채무 조정을 거친후 현행 복지체계에서 지원한 다음 추가적 지원이 필요한지 여부를 판단해야 한다는 점에서 신중해야 할 것임.

나. 금융감독체계 개편 및 금융소비자 보호 정책

박근혜 후보 새누리당 정책 및 법안 평가

○ 현재까지 공식적인 언급 없음

○ 새누리당 역시 관련하여 아무런 입법안이 발의 되어 있지 않아 문제의식이 결여됨.

문재인 후보 및 안철수 후보 정책 평가

○ 두 후보다 금융정책과 금융감독의 분리, '금융소비자 보호' 전담 독립기구 설립을 제안하고 있음. 금융소비자보호법 제정에 대해서도 제안하고 있는 것으로 보임. 그러나 아직 구체적인 발의안은 없는 상황임.

○ 금융정책기능, 금융감독 기능, 금융소비자보호 기능이라는 금융당국의 3가지 기능을 각각 나누어 견제와 균형의 원리가 작동하고 궁극적으로 금융소비자보호기능이 강화되는 방향을 제시한 것으로 판단됨. 다만 각 기능을 어디서에 담당할 것인지에 대해서는 안철수 후보 쪽이 더 구체적이어서 더 깊은 고민을 한 것으로 보임.

다. 하우스푸어 정책

박근혜 후보 새누리당 정책 및 법안 평가

○ 하우스푸어가 자신이 소유한 주택의 일부지분을 매각하고 매각대금으로 금융회사 대출금 일부를 상환할 수 있도록 하는 지분매각방식을 제안함.

○ 이 제도의 핵심은 주택의 일부지분을 팔아 대출금을 갚게 하자는 것이다. 이 방식이 갖는 문제점은 공공기관이 재원을 투입하여 하우스푸어의 주택 일부지분을 사 주고, 그 매매대금은 고스란히 은행 등 금융기관에 넘어가는 것으로 ①

합의되지 아니한 공공자금이 투입되는 결과가 되고, ② 채무가 조정되는 것이 아니라 대출금을 일부 상환하는 것이고, ③ 금융기관은 전혀 손해가 없다는 점에서 문제임.

○ 관련하여 새누리당 역시 아무런 발의안이 없음.

문재인 후보 민주통합당 정책 평가

○ 현재의 주택대출 구조를 고정금리, 장기 분할상환 대출로 전환, 주택담보대출에 대해서도 금리 인하 요구권 확대적용, '매입형 공공임대주택' 확대와 '주택연금' 활성화

○ 매입형 공공임대주택의 확대와 주택연금 활성화 정책은 매우 타당함. 현재 상대적으로 저금리인 주택담보대출을 고정금리로 하고 장기 분할상환 대출로 전환하는 방안과 금리 인하 요구권 확대적용 하는 방안도 긍정적으로 평가됨.

○ 그러나 아직 민주통합당 자체의 하우스 푸어에 관련한 법안은 없는 상황임.

안철수 후보 정책 평가

○ 주택담보대출기간의 장기화를 통해 하우스 푸어의 상환 부담 완화, 시가가 담보설정액 미만인 주택에 대한 사적 채무 재조정 장려, 주택담보대출에 대한 변제가 포함된 개인회생계획의 경우 담보채권자의 임의변제를 금지하는 방안 제안

○ 주택담보대출의 사적 채무 재조정 장려 및 주택담보대출에 대한 변제가 포함된 개인회생계획의 경우 담보채권자의 임의변제를 금지하는 방안은 긍정적으로 평가됨. 다만 세일앤리스백 방식은 채권자 중심으로 금융기관의 손해 없이 채무변제를 받겠다는 것이어서 채무자를 위한 채무조정 방식으로 보기에는 부족함.

주거 관련

1. 공공임대주택 관련

가. 현 상황의 문제점

분양 위주의 보금자리주택 정책과 공공임대주택 재고량 부족

○ 주요국 부동산 가격 폭락에서 촉발된 전세계적 경제위기가 우리 사회까지 미쳐 주택 소유자/비소유자를 가리지 않고 국민 다수가 주거 불안에서 벗어나지 못하고 있음.

○ 장기공공임대주택이 약 5%에 불과하여, 20% 내외인 주요 서구 선진국 수준에 턱없이 부족해 주거 불안이 가중되고 있음.

○ 그런데 '보금자리주택'으로 대표되는 현 정부의 공공임대주택 정책은 관계자만 사화자찬할 뿐, 여야, 좌우를 막론하고 모두 신랄한 공격을 받고 있음.

○ 2011년까지 지난 10년간 사업계획 승인을 기준으로 한 임대주택 건설실적을 살펴보면 전 정부 시기 매년 약 10.9만호를 건설했지만, 이명박 정부 시기 매년 8만호를 건설해 전 정부 대비 실적률이 80%임.

○ 특히 착공 기준으로 비교해 보면, LH는 노무현 정부 당시 매년 평균 약 5만 가구의 임대주택을 착공했으나 이명박 정부 들어와 매년 3.2만 가구 착공해 전 정부 대비 64%에 불과한바, 그 이유는 보금자리주택 사업은 계획과 착공 모두 분양 비중이 높고, 반면에 임대주택 공급 비중이 낮기 때문임.

○ 보금자리주택 중 분양전환 되는 5년, 10년 임대주택, 즉 후분양형 임대주택은 계획상 전체 임대주택 중 ¼에 달해 그 비율이 적지 않고, 조기 매각되어 임대주택 비축 물량이 감소되는 문제점 있음.

○ 한편 현재와 같이 공공임대주택 재고량이 낮은 원인으로 공약이 계획적으로 실행되지 못하였고, 정권 변동으로 인한 정책의 일관성 있는 추진이 불가능 하였던 점이 지적됨.

나. 민생 관련 각 대선후보의 정책, 공약 개관

공공임대주택 확충

박근혜 후보 (새누리당)	▶ 임대주택 공급 목표량 제시 없음(행복주택 프로젝트에 의한 공급량 제외) - 새누리당 **4.11총선 공약에는 2018년까지 임대주택 120만호 건설을 통해 임대주택 10~12% 달성 목표 제시**

<table>
<tr><td></td><td>▶ 행복주택 프로젝트
- 철도부지 상부에 인공대지를 조성하고, 그 곳에 아파트, 기숙사, 교통(역),상업시설을 건설하는 정책.
- 공공임대주택처럼 5년, 10년 후에 분양하지 않고, 40년간 장기임대 후에 리모델링하여 재 임대.
- 낮은 토지매입비용으로 인해 기존 시세에 비해 1/2~1/3 수준의 저렴한 보증금 및 임대료로 주택 공급 계획.
- 공사비 모두를 40년간의 국민주택기금 융자(3년 거치 37년 상환)로 충당해 건설 비용은 매년 2.46조원, 총 건설공사비 14.7조원(6년간)이 소요될 것으로 예상되며, 국민주택기금으로 충당</td></tr>
<tr><td>문재인
후보
(민주통합당)</td><td>▶현 정부 보금자리주택사업은 임대주택 공급을 너무 위축시켰고, <u>최초 분양자에게 과도한 개발이익을 안겨 민간 주택시장에 혼란을 야기함</u>
▶차기 정부에서 매년 공공임대주택 <u>12만호를 공급하여 2018년까지 공공임대재택의 재고량을10%까지 확보하고, 중장기적으로 2028년까지 15%까지 확보할 계획임</u>
o 재정부담을 최소화하기 위해 <u>1호당 8천만원이 소요되는 건설형 외에, 5천만원이 소요되는 매입형과 3천만원이 소요되는 준공공임대주택의 비중을 점점 늘려갈 계획</u>
o 주요 목표연도별 공공임대주택 공급 목표
<table>
<tr><td></td><td>2010</td><td>2014</td><td>2018</td><td>2028</td></tr>
<tr><td>공공임대주택 거주가구비율 목표</td><td>5.3%</td><td>7%</td><td>10%</td><td>15%</td></tr>
<tr><td>전체 가구수 (천명)</td><td>17,574</td><td>17,855</td><td>18,136</td><td>18,839</td></tr>
<tr><td>필요 공공임대 주택 재고량 (천호)</td><td>927</td><td>1,250</td><td>1,814</td><td>2,826</td></tr>
<tr><td>공급 호수 (연간, 천호)</td><td>120</td><td>120</td><td>120</td><td>90</td></tr>
<tr><td>건설형</td><td>70</td><td>50</td><td>40</td><td>30</td></tr>
<tr><td>매입형</td><td>30</td><td>40</td><td>50</td><td>50</td></tr>
<tr><td>준공공임대주택</td><td>20</td><td>30</td><td>30</td><td>40</td></tr>
<tr><td>연간 소요재원</td><td>7.7</td><td>6.9</td><td>6.6</td><td>6.1</td></tr>
<tr><td>정부재정 투자</td><td>2.31</td><td>2.07</td><td>1.98</td><td>1.83</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

	▶ 공공임대주택 확대 방안 o LH에 지불한 재정분담금을 적시 지급하여 **LH 부채문제 완화** o 다양한 형태의 공공임대주택 공급 - 매입형 공공임대주택을 Shift 형태로 매입 - 서울시가 실시하는 리모델링형 장기안심주택과 보증금지원형 장기안심주택 확대 - 민간토지활용형, **국공유지 활용형, 민자유치를 통한 공공임대주택 확보, 공공원룸텔, 희망하우징**
안철수 후보	▶2018년까지 공공임대주택을 연간 12만호 공급해 공공임대주택 거주가구 비율 10% 달성 ▶다양한 유형의 공공임대주택을 공급 o 공공임대주택 건설 시 서민들의 생업 여건에 맞는 입지 선정, 평형 다양화, 임대료 차등화 등을 도모 o 정부가 도심에서 다세대·다가구주택을 매입하거나 임차한 후 서민들에게 임대하는 정부 주도형 임대 사업(매입임대 및 전세임대)을 활성화 o 집주인에게 세금감면, 집수리비용 지원 등의 혜택을 제공하는 대신,임대료 인상률을 제한하고 장기로 임대하게 하는 계약임대 방식을 활용 ▶공공택지에서는 공공분양주택보다는 공공임대주택과 토지임대부 주택의 공급에 주력 o 보금자리주택 중 분양주택의 공급은 중단 o 앞으로 정부가 새로 조성하는 공공택지에는 가능한 한 '분양 전환되지 않는 공공임대주택'과 토지임대부 주택 위주로 건설 ▶공공주택(임대, 토지임대부)의 건설 및 관리·운영에 협동조합 참여 장려 o 공공토지임대부주택 협동조합으로 하여금 공공토지에 주택을 건설하게 함.

다. 각 당의 대선 관련 민생 입법안에 대한 개관

공공임대주택 공급 확대 정책 관련 법안

1) 새누리당

관련법	발의의원(수)	주요내용
임대주택법 (1900698)	18	▶임대주택사업자가 토지를 임차하여 임대주택을 건설·공급할 수 있는 이른바 토지임대부 임대주택을 도입하기 위해 임대주택의 종류에 토지임대부 임대주택 용어 신설 ▶토지 임대차 기간은 40년 이내로 하고, 임대

		차 기간 지상권이 설정된 것으로 의제된 것으로 보며 ▶토지 임대료는 공공이 개발하는 등의 경우에는 저렴한 가격으로 정하도록 하고, ▶공공 택지에 건설하는 토지임대부 임대주택은 우선 분양전환 규정 적용 배제

2) 민주통합당

관련법	발의의원(수)	주요내용
도시 및 주거환경 정비법 (1902401)	33	▶과밀억제권역인 특별시·광역시 또는 대도시에서 시행하는 주택재건축사업에 임대주택 건설의무를 부과
보금자리 특별법 (1902397)	32	▶「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역, 성장관리권역에 지정된 보금자리지구에 한해 분양주택의 비율을 하향 조정하고 임대주택의 비율을 상향 조정하되, 영구임대주택과 국민임대주택의 비율을 전체 보금자리주택의 100분의 50 이상이 되도록 함 ▶보금자리주택의 유형에서 후분양형 임대주택 제외함 ▶민간사업자를 보금자리주택사업의 시행자에서 제외함

라. 현 상황의 문제점 및 주요 입법 방향

공공임대주택 공급 확대 정책 관련 법안

㈎ 공공임대주택 재고 확충

○ 2011년 기준으로 장기공공임대주택 재고는 89만호로 5% 수준에 불과해 임대시장의 안정화 기능을 하기에 턱없이 부족하므로 장기적으로 서구 선진국과 비슷한 수준을 달성할 필요가 있으나, 소요량 및 재정 상황 등을 종합적으로 고려해 그 공급 목표를 설정해야 할 것임.

㈏ 분양 위주 보금자리주택 정책을 임대주택 공급 위주로 전환

○ 현 시점에서 공공임대주택 재고량 확대를 위한 현실적이고 시급한 방안은

보금자리주택 중 분양주택을 축소하고 임대주택 공급량을 늘리며, 임대주택 중 후분양형 임대주택 공급을 중단해야 함.

㈐ 임대주택 공급계획의 법제화를 통한 일관된 정책 시행

○ 과거 임대주택 공급 사업은 선후 정권간 연계 없이 단절되었음. 주택난 시기에 민심 달래기용으로 과도하게 부풀려 계획을 발표한 다음 용두사미로 끝남.

○ 그 원인은 임대주택 공급 계획에 대한 규범화 정도가 약하고, 정책에 대한 검증과 통제가 미약한 측면이 있음.

○ 따라서 임대주택 공급 계획의 규범력을 높이기 위해 주택종합계획에서 분리할 필요가 있음.

마. 각 당의 관련 정책 및 법률안에 대한 평가

공공임대주택 공급 확대 정책 관련 법안

㈎ 박근혜 후보 정책 평가 및 새누리당 법률안 평가

○ 공공임대주택 공급량에 대한 공약 제시 자체가 없음

○ 불과 반년 전인 4.11 총선 당시 자당이 한 2018년까지 임대주택 120만호 공급 공약을 슬그머니 지키지 않는 것임.

○ 철도부지상 주택을 지어 임대주택 약 20만호를 공급하겠다는 계획은 부지 조성비가 과다 소요되고, 소음과 진등 등 주거 환경이 곤란해 이미 실효성 없다고 판단된 계획임

○ 다만 새누리당 김희국 의원이 대표발의한 임대주택법 개정안은 공급을 원활히 하기 위한 새로운 방편인 토지임대부 임대주택을 도입하는 내용으로서 공공임대주택 확충에 긍정적임.

㈏ 문재인 후보 정책 평가 및 민주통합당 법률안 평가

○ 공공임대주택 공급량 목에 대하여는 차기 정부와 중기 목표로 나누었고, OECD 평균 임대주택 재고량 11.5% 등을 고려할 때 목표량 설정이 적하며, 4.11 총선 당시 민주통합당이 제시한 공약과 대체로 부합함(단, 4.11 총선 당시 중장기 목표율 20%과 상)함.

○ 그 공급 방법으로 보금자리주택 중 분양 물량을 축소하고, 다양한 형태의 임대주택 공급하겠다는 점은 적정하나, 주된 사업시행자인 LH가 적자 누적으로 공급 능력이 하락한 문제점을 해결하기 위해 적시 재정 지출하겠다는 방안만으로 부족하므로 추가 대안이 제시될 필요 있음

○ 아직 시험단계에 있는 준공공임대주택 중 협동조합주택, 민간토지 활용 임대주택 등을 통해 차기 정부에서 유의미한 공급물량이 공급될 수 있기 위해 더 세밀한 계획이 보강될 필요 있음.

○ 민주통합당 이미경 의원 등이 발의한 도시 및 주거환경 정비법 개정안은 정비사업자에게 임대주택공급 의무를 부활시켜 임대주택 공급을 촉진한다는 측면에서, 보금자리특별법 개정안은 보금자리주택 공급 사업을 분양에서 임대 위주로 전환해 공공임대주택을 확충한다는 측면에서 문재인 후보의 공약을 실현하기 위한 법안으로 적정함.

㈐ 안철수 후보 정책 평가

○ 공공임대주택 공급량 목표는 차기 정부 목표량은 문재인 후보에 대한 평가와 같고, 다만 그 이후 우리 사회가 확보해야 할 공공임대주택의 중장목표량의 제시가 없는 것이 아쉬움.

○ 그 공급 방법으로 보금자리주택 중 분양 주택 및 후분양형 임대주택 공급을 중단하고 토지임대부 임대주택도 포함해 공급하겠다는 방안은 적정하나, 다만 임대주택 소요량이 지역별로 다르고, 공공 분양주택을 통한 주택가격 조절이라는 기능, 계층 통합이라는 측면에서 분양 주택을 전부 중단하는 것이 적절한지 의문임.

○ LH의 공급능력 강화를 위한 부채문제 해결책 제시가 없고, 보금자리주택 정책의 변화 이외에 공공임대주택 확대를 위한 다른 방안 제시가 미흡함.

<참고자료>

박근혜 후보 공식홈페이지의 주거정책, 새누리당 4.11 총선 정책자료
문재인 후보의 민변 정책질의서에 대한 답변
안철수의 약속 2012. 11. 10., 안철수 후보의 민변 정책질의서에 대한 답변

2. 주택임차인·상가임차인 보호/ 정비 사업 관련

가. 현 상황의 문제점

○ 우리나라는 자가점유율이 54% 남짓에 불과하고 타인 소유의 주택을 임대하여 거주하는 비율이 43% 이상임에도 불구하고 임차인들의 주거안정을 보장하기 위한 제도가 매우 미흡함.

○ 2009년 하반기 이후 전월세 값이 급등하고 전세의 월세화가 급속도로 진행되어 서민, 중산층이 주거 불안에 시달리고 있음.

○ 현행 상가임대차보호법은 보호를 받을 수 있는 적용범위를 비현실적으로 좁게 정하고 있어 상가분쟁이 많은 도심·부심권의 상가임차인의 대부분이 보호를 받지 못하고 있는 실정임.

○ 상가 세입자는 권리금, 인테리어비용 등에 많은 돈을 투자하고 영업을 하고 있으나, 재건축, 재개발등으로 이주할 때 투자한 자금을 회수하지 못하고 있음.

○ 뉴타운, 재개발 등 재정비사업은 무분별한 정비구역 지정, 토지등소유자의 부담능력을 무시한 사업 시행, 개발이익에의 의존한 사업 시행 등 많은 문제점을 안고 있고, 그로 인해 심각한 갈등과 분쟁이 발생하였음.

○ 2010년 이후에는 부동산경기 침체로 인해 사업성이 저하되면서 많은 지역에서 재정비사업이 중단되었음.

○ 재정비사업은 공익사업으로서 공공의 재정적 지원이 뒷받침 되어야 함에도 불구하고 중앙정부와 지방자치단체의 지원은 매우 미미한 수준임.

나. 민생 관련 각 대선후보의 정책, 공약 개관[14)]

주택임차인 보호

박근혜 (새누리당)	공개질의에 대한 답변 없음 발표된 공약, 정책 없음
문재인 (민주통합당)	▶ 1회에 한하여 계약갱신청구권 부여 ▶ 계약갱신 시 임대료 인상률을 연 5%, 2년간 최대 10%를 초과할 수 없도록 전월세 인상률 상한제 적용 ▶ 보증금의 월세 전환 시 전환 산정률을 시장금리 수준으로 조정하여 과도하게 월세가 부과되지 않도록 유도 ▶ 전세보증금의 최우선 변제 금액 상향 조정 ▶ 임대차등록제, 공정임대료 도입 ▶ 전월세 보증금 센터 설치 ▶ 주택바우처제도 조기 실시 ▶ 재건축임대주택 건설 의무화 부활
안철수	▶ 1회에 한하여 계약갱신청구권 부여 ▶ 임대료의 과도한 인상 제한(2012. 11. 11.자 공약자료집) ▶ 보증금의 월세 전환 시 전환 산정률 하향 조정 ▶ 전세보증금의 우선변제 금액 상향 조정 ▶ 전월세 보증금 센터 설립 확대 ▶ 주택임차료 보조제도(주택바우처 제도) 본격 시행 - 2013년 시범사업으로 1만 가구에 지급하고, 2017년까지 20만 가구로 확대 - 독거노인 등 주거조건 개선이 시급하게 요청되는 65세 이상 무주택 어르신들께는 우선적으로 지급 ▶ 재건축임대주택 건설 의무화 부활

상가임차인 보호

박근혜 (새누리당)	공개질의에 대한 답변 없음 발표된 공약, 정책 없음
문재인 (민주통합당)	▶ 상가건물임대차보호법 적용범위 제한 폐지 ▶ 재건축을 위한 건물 철거로 인해 계약을 갱신할 수 없는 경우 영업보상 의무화 ▶ 상가세입자들도 개발이익의 일부를 공유할 수 있도록 상가세입자도 휴업보상기준액에 비례율을 곱한 금액을 보상 ▶ 재정비촉진사업 추진 후 대체상가 공급하고, 저리의 자금을 지원하거나 임대료 차액에 대해 이자 지원

안철수	▶ 상가건물임대차보호법의 보호대상 범위 확대 ▶ 계약갱신 시 임대료 인상 상한률을 하향 조정(예컨대 현행 9%에서 5%로 하향 조정) ▶ 재건축 등 임대인의 필요에 의해 계약 갱신이 거절되는 경우 임차인의 매몰비용 중 일부를 임대인이 보상 ▶ 우선변제 대상 임차인의 범위 확대 및 우선변제금 증액 ▶ 전통시장 등 판매시설에서 상인협동조합의 상가 마련 지원 - 전통시장 상인들이 협동조합을 설립해서 건물을 매입할 경우 정부가 토지를 매입해서 지원. 토지매입 비용은 장기채 발행으로 조달 - 상인들에게 토지를 장기 사용하도록 하는 대신 합리적인 임대료를 납부하게 함

정비사업 정상화

박근혜 (새누리당)	공개질의에 대한 답변 없음 발표된 공약, 정책 없음
문재인 (민주통합당)	▶ 지방자치단체가 보조하고 있는 뉴타운, 재개발사업의 매몰비용을 지원하여 출구전략 지원 ▶ 뉴타운, 재개발 지역의 정확한 실태조사 전면 실시 및 이에 필요한 비용을 국고로 지원 ▶ 뉴타운, 재개발사업 등 재생사업에 대한 획기적 재정지원 확대(연간 2조원 규모로 예산 배정) ▶ 뉴타운, 재개발사업을 체계적으로 관리·계획하는 도시재생추진본부 설치 ▶ 뉴타운, 재개발 사업을 중단하는 지역은 건물을 전면 철거하지 않고 가옥주의 부담이 크지 않고 세입자를 보호할 수 있도록 다양한 재정비모델을 적극적으로 개발 ▶ 정비기반시설, 공동이용시설 등의 설치비용을 국고를 통해 지원하되, 주거수준이 가장 열악하거나 공익성이 가장 큰 지역을 우선 지원 ▶ 정비구역 지정 기준 강화 ▶ 조합설립 동의 요건 강화 ▶ 공익사업의 시행으로 인해 상가 세입자가 타 지역으로 이주할 경우 영업보상금 현실화 ▶ 도시주거환경정비기금의 확충 ▶ 임시상가 설치대상을 전면철거방식의 모든 정비사업으로 확대 ▶ 재건축부담금 징수 유예 방침 폐지

안철수	▶ 도시재생정책의 속도조절과 방식 전환을 통해 기존 주택의 멸실 속도를 늦추고 재개발 지역에서 소형주택의 공급이 늘어날 수 있도록 하는 재개발 방식을 적극 지원하고 전국으로 확산 ▶ 정비기반시설, 공동이용시설 등의 설치비용 국고 지원 ▶ 출구전략 지원을 위한 뉴타운, 재개발사업의 매몰비용 지원 반대 ▶ 정비구역 지정 기준 강화 ▶ 조합설립 동의 요건 강화는 추후 검토 ▶ 공익사업의 시행으로 인해 상가 세입자가 타 지역으로 이주할 경우 영업보상금 현실화 ▶ 도시주거환경정비기금의 확충 ▶ 임시상가 설치대상을 전면철거방식의 모든 정비사업으로 확대 ▶ 재건축부담금 징수 유예 방침 폐지

다. 각 당의 대선 관련 입법안에 대한 개관[15)]

새누리당

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
주택임대차 보호법	1901557	여상규 (17)	가. 직전 2개월 대비 전세 또는 월세 상승률이 동일기간 전국 소비자물가상승률의 2배 이상일 경우 국토해양부장관이 그 지역을 신고지역으로 지정하고, 주택임대차 실태조사를 전면적으로 실시함. 나. 직전 2개월간 신고지역의 전세 또는 월세 상승률이 동일기간 전국 소비자물가상승률의 3배 이상이거나, 연이율로 환산 시 10% 이상일 경우 국토해양부장관이 관리지역으로 지정함. 다. 관리지역 내에서는 전세 또는 월세 상승률이 전국 연평균 소비자물가상승률의 3배 또는 연 10% 중 적은 숫자를 초과하는 비율로의 인상을 금지함. 라. 관리지역 지정의 유효기간은 1년으로 하고, 지정요건 소멸 시 지정을 해제하도록 함. 마. 관리지역을 지정하는 경우에는 사전

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
			에 주택관련 전문가로 구성된 주택임대차 심사위원회의의 심의를 얻도록 함. 바. 임차인이 변경된 신규계약에서도 종전 차임 기준 및 동일 인상한도를 적용함. 사. 임대료의 초과 인상분은 무효로 하고, 무효로 된 초과인상분에 대하여는 임차인에게 초과이득반환청구권을 인정함. 아. 임대차 보증금의 전부 또는 일부를 전환할 경우 월차임 전환 후 동일 상한을 적용함. 자. 신규 임차인에게 종전의 차임 등에 대한 정보 제공을 요구할 권리를 부여하고 임대인이 불성실하게 대응할 경우 과태료를 부과함
	1901848	전하진 (14)	임차인이 최종적으로 등기부등본을 확인하여 모든 요건을 갖춘 즉시 바로 대항력을 발생하도록 함
도시및주거환경정비법	1901007	이노근 (24)	노후·불량 건축물의 기준 연한을 20년 이상 30년 이하의 범위에서 시·도 조례로 정하도록 함
	1901953	이노근 (12)	재건축 안전진단의 기준에 내진성능을 포함시켜 내진성능이 미흡한 오래된 건축물의 재건축을 촉진함
	1902409	나성린 (10)	관리처분계획의 인가를 받은 날로부터 5년이 되는 날까지 조합 등 사업시행자의 귀책사유 없이 시공자가 공사에 착수하지 않은 경우 사업시행자는 시공자와의 계약을 해지할 수 있고, 이때 기존 시공자가 조합 등 사업시행자에게 그동안 사용 또는 대여한 비용의 반환을 청구할 수 없도록 함
도시재생활성화 및 지원에 관한	1900066	서병수 (34)	가. 국토해양부장관은 도시경쟁력 확보와 지역공동체의 활성화를 위해 국가전략인 국가도시재생기본방침을 수립하여야 함. 나. 특별시장·광역시장·특별자치시장, 특

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
특별법			별자치도지사, 시장 또는 군수는 도시재생사업의 효율적·창조적 기획을 위해 도시 전체 또는 일부 지역에 대하여 5년마다 도시재생전략계획을 수립할 수 있음. 다. 도시재생활성화계획이란 사회문화적, 경제적, 물리적, 환경적 재생을 위해 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유무형의 지역자산 등이 연계된 형태의 계획이며, 도시재생활성화계획이 도시재생특별위원회 심의를 거쳐 고지된 경우 이 법에 따른 공공지원이나 특례를 적용받게 됨. 이 계획의 성격에 따라 도시경제기반재생형과 근린재생형으로 구분할 수 있음. 라. 국토해양부장관은 도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하기 위해서 국가도시재생기본방침에 따라 직접 또는 전략계획수립권자의 요청을 받아 도시재생특별위원회 심의를 통해 도시재생선도지역을 지정하고, 도시재생의 거점으로서 도시재생사업을 통해 긴급하고 중점적으로 도시재생활성화를 도모할 수 있음 마. 국가도시재생기본방침 제시, 도시재생활성화계획 심의 등을 위하여 중앙에 도시재생특별위원회와 기획단을 시·도에 지방도시재생위원회를 둘 수 있도록 함. 바. 국토해양부장관은 도시재생 활성화 등에 필요한 비용을 충당하기 위하여 도시재생기금을 설치하는 한편, 지역의 도시재생 활동 지원 및 촉진 등을 위한 지원업무를 도시재생지원기구에 위탁할 수 있음. 사. 지방자치단체에는 도시재생전략계획 수립 등 도시재생 관련 업무의 총괄 추진을 위한 전담조직을 설치해야하며, 도시재생활성화계획에 따른 도시재생사업 원활한 추진 등을 위해 도시재생지원센터를 설치할 수 있도록 함.

민주통합당

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
주택임대차 보호법	1900027	박영선 (126)	가. 임차인 또는 임차를 하려는 사람은 해당 주택에 확정일자를 부여한 자에게 확정일자 부여일 및 차임에 관한 정보를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있음. 나. 임차인이 최초 1회에 한하여 계약갱신을 요구할 경우 임대인은 이를 거절하지 못하도록 하되, 임차인이 3기(期)에 해당하는 차임액을 연체하는 등 일정한 사유가 있는 경우 임대인이 임차인의 계약갱신 요구에 응하지 않을 수 있도록 함. 다. 임대인의 증액청구는 약정한 차임이나 보증금의 5%를 초과하지 못하도록 법률에서 명시하고, 임대차계약 또는 최종의 차임 등의 증액이 있은 후 1년 이내에는 하지 못하도록 함. 라. 임차인이증액비율을 초과하는 차임 또는 보증금을 지급하거나 임의로 차임 또는 보증금을 지급한 경우에는 초과 지급된 차임 또는 보증금 상당금액의 반환을 청구할 수 있도록 함
	1901170	윤호중 (10)	임대차 종료 후 최초 1회에 한하여 귀책사유 없는 임차인의 갱신요구를 임대인이 거절하지 못하도록 하고, 임대인의 증액청구는 약정한 차임이나 보증금의 5%를 초과하지 못하도록 법률에서 직접 정하며, 보증금의 전부 또는 일부를 차임으로 전환하는 경우에는 그 비율을 법률에서 직접 정하고, 임차인이 증액비율을 초과하는 차임 또는 보증금을 지급한 경우에는 이의 반환을 청구할 수 있도록 함.
	1901980	김영환 (17)	전입신고를 마친 때부터 바로 제3자에 대하여 임차권으로 대항할 수 있도록 함
	1902192	신계륜 (13)	임차주택에 매수희망자나 임차희망자가 출입하는 경우 반드시 임대인 등이 동행하도록 하고, 임대인이 사전에 방문일시 등을 임차인에게 고지한 후 허락을 받도록 함

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
	1902293	조경태 (10)	가. 임대차계약이 갱신되는 경우 뿐만 아니라 새로이 계약체결되는 임대차계약에 있어서도 임대인에 의한 차임 및 보증금의 증액 가능 범위를 종전의 100분의 5 이내로 제한함. 나. 임대차보증금 중 우선 변제받을 수 있는 금액의 하한을 정함
상가건물임대차보호법	1900739	박영선 (10)	적용범위를 임차인이 국가 또는 지방자치단체인 경우, 임차인이 대기업인 경우, 임차인이 사행행위영업을 영위하는 자인 경우, 임차인이 유흥주점영업을 영위하는 자인 경우 등 임차인 보호가 부적합하다고 판단되는 영업을 영위하는 자인 경우를 제외하고는 모든 상가의 임대차에 대하여 적용하도록 함.
도시및주거환경정비법	1901424	김경협 (11)	가. 주택재개발·재건축사업뿐 아니라 도시환경정비사업의 경우에도 추진위원회 승인 후 2년 안에 조합설립인가 신청이 없거나 조합설립인가 후 3년 안에 사업시행인가 신청이 없는 경우 시장·군수가 시·도지사에게 정비구역 해제를 요청하도록 함. 나. 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자가 동의하는 경우에도 시장·군수가 조합설립인가를 취소하도록 함. 다. 추진위원회 뿐 아니라 조합설립인가가 취소되는 경우에도 국가 또는 지방자치단체가 사용비용의 일부를 보조할 수 있도록 함
	1901689	오영식 (30)	정비사업조합추진위원회 승인이 취소되는 경우, 지방자치단체가 보조하는 비용의 100분의 50 이상을 국가가 지원하도록 함
	1901709	문병호 (11)	추진위원회뿐 아니라 조합의 설립인가가 취소되는 경우에도 지방자치단체가 비용을 보조할 수 있도록 하고, 보조한 비용의 100분의 60 이상을 국가가 해당 지방자치단체에 지원하도록 함

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
	1901817	김상희 (11)	가. 주택재개발·재건축사업뿐 아니라 도시환경정비사업의 경우에도 추진위원회 승인 후 2년 안에 조합설립인가 신청이 없거나 조합설립인가 후 3년 안에 사업시행인가 신청이 없는 경우 시장·군수가 시·도지사에게 정비구역 해제를 요청하도록 함. 나. 토지면적의 2분의 1 이상의 토지소유자가 동의하는 경우에도 시장·군수가 조합설립인가를 취소하도록 함. 다. 추진위원회뿐 아니라 조합설립인가가 취소되는 경우에도 국가 또는 지방자치단체가 사용비용의 일부를 보조할 수 있도록 함. 라. 추진위원회 위원 또는 조합임원의 선출에 관한 선거의 선거관리위원회 위탁을 의무화함. 마. 관리처분계획 수립 시 2인 이상이 1주택을 공유하는 경우에도 시·도조례로 따로 정하는 경우에는 1주택 이상을 공급할 수 있도록 함
	1902401	이미경 (33)	가. 노후·불량건축물을 판단하기 위하여 노후화 정도를 판단하는 경우 증축·개축·재축 또는 대수선 현황을 고려하도록 함. 나. 기본계획을 수립하는 경우 토지등소유자 3분의 2 이상의 동의를 받도록 함 다. 시장·군수가 정비구역지정을 신청하거나 직접 정비구역을 지정하는 경우 정비사업의 타당성과 토지등소유자의 개략적인 추정분담금을 조사하여 정비계획에 포함시키도록 함 라. 정비사업으로 건설하는 주택의 규모 및 규모별 비율을 시·도지사 또는 대도시의 시장이 정하여 고시하도록 함 마. 자연적·문화적·역사적 환경의 보전을 위하여 특별히 필요한 경우에도 시·도지사 또는 대도시의 시장이 정비구역등의 지정을 해제할 수 있게 함 바. 조합설립인가 및 토지등소유자가 직접

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
			시행하는 도시환경정비사업의 사업시행인가에 대한 주민의 동의비율을 상향조정함 사. 조합 설립인가등이 취소된 경우 국가 또는 지방자치단체가 조합 등이 사용한 비용을 보조할 수 있게 함 아. 토지등소유자 등의 100분의 10 이상의 요청이 있는 경우 추진위원회 구성에 관한 서면동의서 등을 시장·군수가 직접 받도록 함 자. 과밀억제권역인 특별시·광역시 또는 대도시에서 시행하는 주택재건축사업에 임대주택 건설의무를 부과하고, 주택재건축사업의 소형주택 의무건설비율을 상향조정함 차. 영업손실을 보상하는 경우 주변 지역에서 같은 규모의 영업을 개시하는 데 필요한 임대보증금·임대료의 증액분을 고려하도록 함 카. 정비구역 내 주택 또는 상가의 세입자에게 임대차계약의 갱신요구권을 부여함 타. 시장·군수가 12월 1일부터 다음 해 2월 말일까지 철거를 제한할 수 있도록 함 파. 국가, 시·도지사 및 시장·군수가 정비계획에 따라 설치되는 도시·군계획시설의 건설 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 함 하. 추진위원회 위원장, 사업시행자가 제81조제6항에 따른 자료 열람·복사를 거부한 경우에는 청구인은 시장·군수에게 해당 자료의 열람·복사를 신청할 수 있음

통합진보당 등

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
			가. 상가건물의 임대차 적용범위를 사행행

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
상가건물 임대차보호법	1902139	서기호 (11)	위영업과 같이 사회적 보호의 필요성이 낮은 경우 등을 제외하고 모든 상가임대차 계약에 확대하도록 함). 나. 임대차는 임차인이 사업자등록을 한 그 즉시 제3자에 대하여 효력이 발생하도록 함. 다. 임대인이 철거 또는 재건축을 위하여 임차인에 의한 계약 갱신요구를 거절하고자 할 경우에는 임대인이 임차인에게 적절한 보상을 지급한 경우에 한하도록 하고, 적절한 보상의 기준을「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」제77조를 준용하도록 함. 라. 임차건물에 대한 차임 또는 보증금의 증액은 5% 범위 내에서 가능하도록 함. 마. 보증금의 전부 또는 일부를 월 단위의 차임으로 전환하는 경우에는 월차임으로 전환되는 금액에 연 10% 이내의 범위에서 대통령령으로 정한 비율을 곱한 월차임의 범위를 초과할 수 없도록 함).
도시및주거환경정비법	1901517	노회찬 (12)	가. 주민의 신청에 따라 조합 설립인가등이 취소된 경우 해당 조합 또는 추진위원회가 사용한 비용의 일부를 국가와 지방자치단체가 100분의 70이상으로서 대통령령으로 정하는 비율에 따라 보조하고, 보조할 수 있는 비용의 종류를 법률에서 규정함. 나. 조합 설립인가등이 취소된 경우 시·도지사 또는 시장·군수는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 해당 조합 또는 추진위원회가 사용한 비용의 일부에 대해 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액 중 100분의 50이상의 비율을 시·도조례로 정해 보조해야 함

라. 주요 입법 방향

○ 주택임차인의 주거 안정을 위해 임차인의 계약갱신청구권을 보장하여 임대차존속을 장기화하고 계약갱신 시 전월세 인상률을 적정 범위 내에서 제한하여

과도한 전월세 인상을 방지하고, 보증금을 월세로 전환할 때 전환 산정률을 현행보다 낮추어야 함.

○ 상가임대차보호법의 보호를 받을 수 있는 적용범위를 크게 확대하여 상가분쟁이 많은 도심·부심권의 상가임차인도 보호받도록 하여야 함.

○ 임대인이 재건축, 재개발로 건물을 철거할 때에는 상가임차인에게 적절한 보상을 한 경우에 한하여 임대인이 계약갱신을 거절할 수 있도록 함.

○ 재정비사업 지정요건과 조합설립 요건을 강화하고, 주민들의 의사 반영 및 정보제공 절차를 강화하고, 정부와 지방자치단체의 재정적 지원을 확대하여야 함.

마. 각 당의 정책 및 법률안에 대한 평가

주택임차인 보호에 대한 평가

㈎ 박근혜 후보 정책 및 새누리당 법률안 평가

○ 주택 전세난 해결을 위한 박근혜 후보 정책공약은 없음.

○ 주택임대차보호법 개정 법률안은 직전 2개월간 신고지역의 전세 또는 월세 상승률이 동일기간 전국 소비자물가상승률의 3배 이상이거나, 연이율로 환산 시 10% 이상일 경우 국토해양부장관이 관리지역으로 지정하여, 관리지역 내에서는 전세 또는 월세 상승률이 전국 연평균 소비자물가상승률의 3배 또는 연 10% 중 적은 숫자를 초과하는 비율로의 인상을 금지하도록 하고 있음.

○ 그러나 그 권한을 국토해양부장관에게 전적으로 맡기고 있는 것은 문제임. 즉 전월세가 급등하는 지역을 관리지역으로 지정하여야 함에도 국토해양부장관이 관리지역으로 지정하지 않을 경우에는 실효성이 전혀 없음. 또 관리지역으로 정하는 경우에도 그 유효기간이 1년에 불과하여 임시방편에 불과함.

○ 결론적으로 새누리당이 제안하고 있는 법안을 보면 주택임차인보호를 위해 실질적인 대책을 마련할 의지가 없는 것으로 보임.

㈏ 문재인 후보 정책 및 민주통합당 법률안 평가

○ 정책 공약과 법률안에 임차인의 계약갱신청구권을 1회 보장하고, 계약갱신 시 전월세 인상률을 적정 범위 내에서 제한하고, 보증금을 월세로 전환할 경우

전환 산정률을 하향 조정하는 방안을 모두 포함하고 있어 주택임차인 보호정책으로 적절함.

㈐ 안철수 후보 정책 평가

○ 정책 공약에 임차인의 계약갱신청구권을 1회 보장하고, 보증금을 월세로 전환 시 전환 산정률을 하향 조정하는 방안을 포함하고 있어 주택임차인보호정책으로 적절함. 다만 공약에 임대료의 과다한 인상을 제한한다는 원칙만 제시하고 제한의 방식 및 기준에 관한 명시적인 내용이 제시되지 않아 구체성을 결여하고 있음.

상가임차인보호에 대한 평가

㈎ 박근혜 후보 정책 및 새누리당 법률안 평가

○ 박근혜 후보 정책공약 및 법률안은 전무함.

○ 중소·영세상인 보호정책을 펼치겠다고 하면서도 상가임차인보호를 위한 공약 및 법률안이 전혀 없는 것으로 볼 때 과연 중소·영세상인을 보호할 의지가 있는지 의문임.

㈏ 문재인 후보 정책 및 민주통합당 법률안 평가

○ 상가건물임대차보호법의 적용범위 제한을 폐지하고, 재건축을 위한 건물 철거로 인해 계약을 갱신할 수 없는 경우 영업보상 의무화하는 정책 등은 상가임차인보호에 기여할 것으로 보임.

○ 특히 상가세입자들도 개발이익의 일부를 공유할 수 있도록 상가세입자에게 휴업보상기준액에 비례율을 곱한 금액을 보상하고, 재정비촉진사업 추진 후 대체상가 공급하고, 저리의 자금을 지원하거나 임대료 차액에 대해 이자를 지원하는 공약은 다른 후보와 차별되는 것으로서 긍정적으로 평가할 수 있음.

㈐ 안철수 후보 정책 평가

○ 상가건물임대차보호법의 보호대상 범위 확대, 재건축 등 임대인의 필요에 의해 계약 갱신이 거절되는 경우 임차인의 매몰비용 중 일부를 임대인이 보상하는 공약은 상가임차인보호에 기여할 것으로 보임.

○ 전월세 인상 상한률을 하향 조정(5%로 하향 조정)하거나 우선변제 대상 임

차인의 범위 확대 및 우선변제금 증액 공약은 다른 후보와 차별되는 공약으로서 긍정적으로 평가할 수 있음.

○ 상인들이 협동조합을 설립해서 건물을 매입할 경우 정부가 토지를 매입해서 지원하고 토지매입 비용은 장기채 발행으로 조달하는 공약은 매우 독창적이기는 하나, 국공유지를 활용하는 것이 아니라 정부가 사유지를 매입하여 협동조합에게 사용하도록 함으로써 달성하고자 하는 목적이 무엇인지 명확하지 않으며, 토지 매입은 정부의 재정적 부담을 크게 가중시킬 것으로 예상되는 반면에 이 정책으로 인해 전통시장 활성화의 효과가 클 것으로 보이지는 않음.

도시재정비에 대한 평가

㈎ 박근혜 후보 정책 및 새누리당 법률안 평가

○ 박근혜 후보 정책 공약은 없음

○ 서병수의원 등이 발의한 '도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법' 제정안은 '도시재생'의 관점에서 계획적이고 종합적인 도시재생을 추진할 수 있도록 함으로써 현재 개별법으로 추진 중인 도시정비 관련 사업 간의 연계를 강화하고 각 지역의 특수성을 살린 도시재생이 이루어지도록 하는 것으로서 그 취지는 바람직함.

○ 다만 새롭게 도입한 "도시재생" 등 주요 개념이 불분명하고 현행의 도시정비 관련 법률과 중복되거나 적용상 혼란이 발생할 우려가 있으며, 직·간접적 지원, 도시재생기금 및 도시재생특별회계의 설치 등에 국가 및 지자체의 재정소요가 많이 발생할 것으로 예상되므로 재원의 확보 방안 및 규모, 지원 우선순위 등에 대한 충분한 검토가 있어야 할 것임.

㈏ 문재인 후보 정책 및 민주통합당 법률안 평가

○ 현행법상 정비사업 전 과정에서 주민의 권익 보호는 미흡한 반면, 주택재건축사업의 임대주택 건설의무가 폐지되는 등 사업시행자의 권익만 강화되고 있어 제도 전반의 개정이 필요한 실정임.

○ 민주당의 개정안은 기본계획 수립 단계에서 토지등소유자분의 동의를 받도록 하고, 시장·군수가 추진위원회 구성에 관한 서면동의서 등을 직접 받도록 하게 하며, 조합설립인가에 대한 토지등소유자의 동의비율을 상향조정하고, 영업손실을 보상하는 경우 주변 지역에서 같은 규모의 영업을 개시하는 데 필요

한 임대보증금·임대료의 증액분 등을 고려하도록 하며, 정비구역 내 주택 또는 상가의 세입자에게 임대차계약의 갱신요구권을 부여하는 등 주민의 권리를 강화하는 데 역점을 두고 있음.

○ 또 과밀억제권역에서 시행하는 주택재건축사업에 임대주택 건설의무를 부과하고, 재건축 소형주택의 의무건설비율을 상향조정함으로써 무분별한 정비사업의 추진을 방지하고 정비사업의 공공성을 강화하고, 조합 설립인가등이 취소된 경우 국가 또는 지방자치단체가 조합 등이 사용한 비용을 보조할 수 있게 하며, 국가, 시·도지사 및 시장·군수가 정비계획에 따라 설치되는 도시·군계획시설의 건설 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 하는 등 정비사업과 관련된 제도 전반을 재선하려고 한 것은 긍정적으로 평가할 수 있음.

○ 대선 공약도 정비사업 구역의 주민 권익 보호, 공공성 강화, 정비사업에 대한 공공의 재정적 지원 확대, 체계적이고 종합적인 도시재생으로의 방향 전환, 대안모델 개발 등 정비사업 제도 전반의 개선 방안에 대한 내용을 담고 있어 긍정적으로 평가할 수 있음.

㈐ 안철수 후보 정책 평가

○ 공약자료집에 나와 있는 도시재생 관련 공약은 도시재생정책의 속도조절, 방식전환, 소형주택 공급 확대와 같은 원론적인 수준에 머물러 있고, 구체적인 실현 방안과 내용은 전혀 없음.

○ 민변 공개질의 사항 중 정비기반시설, 공동이용시설 등의 설치비용 국고 지원, 정비구역 지정 기준 강화, 공익사업의 시행으로 인해 상가 세입자가 타 지역으로 이주할 경우 영업보상금 현실화, 도시주거환경정비기금의 확충, 임시상가 설치대상을 전면철거방식의 모든 정비사업으로 확대, 재건축부담금 징수 유예 방침 폐지에 대해 찬성 의견을 표시한 것은 그나마 긍정적으로 평가할 수 있음.

○ 그러나 현재 파행을 겪고 있는 재정비사업을 정상화하기 위해 2011년 12월 도시 및 주거환경정비법 개정을 통해 출구전략이 마련되었음. 출구전략을 원활하게 추진하기 위해서는 지방자치단체 뿐만 아니라 국가가 뉴타운, 재개발사업의 매몰비용을 지원하여야 함. 이에 서울시장을 비롯한 대부분의 지방자치단체장들이 국토해양부에 국고 보조를 강하게 요구하고 있으며, 5명의 민주당 국회의원들도 시민단체들의 의견을 반영하여 매몰비용 국고보조를 내용으로 한 법

안을 발의하였음.

○ 안 후보의 매몰비용 국고지원 반대 의견은 시민들의 요구와 현실을 반영하지 못하는 것으로 선거캠프에서 뉴타운, 재개발 등 정비사업의 현안에 대해 좀 더 심도 있는 이해와 논의가 이루어져야 할 것임.

3. 주거복지 분야

가. 현 상황의 문제점

○ 1인 가구까지 포함하는 국토해양부의 새로운 주택보급률 통계에 의하더라도

박근혜 (새누리당)	공개질의에 대한 답변 없음 발표된 공약, 정책 없음
문재인	▶ 1회에 한하여 계약갱신청구권 부여

(민주통합당)	▶ 계약갱신 시 임대료 인상률을 연 5%, 2년간 최대 10%를 초과할 수 없도록 전월세 인상률 상한제 적용 ▶ 보증금의 월세 전환 시 전환 산정률을 시장금리 수준으로 조정하여 과도하게 월세가 부과되지 않도록 유도 ▶ 전세보증금의 최우선 변제 금액 상향 조정 ▶ 임대차등록제, 공정임대료 도입 ▶ 전월세 보증금 센터 설치 ▶ 주택바우처제도 조기 실시 ▶ 재건축임대주택 건설 의무화 부활
안철수	▶ 1회에 한하여 계약갱신청구권 부여 ▶ 임대료의 과도한 인상 제한(2012. 11. 11.자 공약자료집) ▶ 보증금의 월세 전환 시 전환 산정률 하향 조정 ▶ 전세보증금의 우선변제 금액 상향 조정 ▶ 전월세 보증금 센터 설립 확대 ▶ 주택임차료 보조제도(주택바우처 제도) 본격 시행 - 2013년 시범사업으로 1만 가구에 지급하고, 2017년까지 20만 가구로 확대 - 독거노인 등 주거조건 개선이 시급하게 요청되는 65세 이상 무주택 어르신들께는 우선적으로 지급 ▶ 재건축임대주택 건설 의무화 부활

박근혜 (새누리당)	답변 없음
문재인 (민주통합당)	주거 복지 기본법 제정을 통해 중장기계획과 5년 단위의 실행계획, 연차별 계획을 수립하기로 함
안철수	ㅇ 공공임대주택 공급 목표를 높여서 2018년까지 연간 12만호를 공급하게 되면 공공임대주택 거주가구 비율은 10%에 이르게 됨. ㅇ 주택임차료 보조제도(주택 바우처 제도)를 본격 시행 - 주거비 지불 능력이 부족한 세입자들에게 임차료의 일부를 쿠폰(주택바우처)으로 보조하는 정책으로서, 2012년 1월 주택법 개정에 의해 도입 - 2008년부터 도입이 추진되어 2012년 시범사업 시행 직전에 기획재정부의 반대로 연기되고, 2013년 시범사업 용 예산으로는 불과 20억원 계상(지급 대상은 2000가구 미만). - 2013년 시범사업으로 1만 가구에게 지급한 후, 지급 대상을 2014년 5만 가구, 2015, 16년 각 10만 가구, 2017년 20만

	가구로 확대(1가구당 평균 연 120만원을 지급할 경우 2017년에 연간 총 2,400억원 소요) - 독거노인 등, 주거 조건 개선이 시급히 요청되는 65세 이상 무주택 어르신들께는 우선적으로 지급.

<2012. 11. 13. 기준>

㈏ 주거복지에 관한 제반 급여에 대한 수급권으로의 체계화 찬성 여부

- 저소득층 등의 임대주택 공급 신청, 주택 임차보증금·임차료 등 보조금 신청, 주택 개량 지원 또는 주택 개량비 지원 신청 등 주거 복지에 관한 급여에 관해 사회보장기본법 체계와 유사하게 관련 법령에 수급권으로 구체적으로 규정하여 권리화 하는 방안

박근혜 (새누리당)	답변 없음
문재인 (민주통합당)	주거복지에 관한 기본권리를 선언하고 이를 효과적으로 이행하기 위하여 주거복지기본법*을 제정하고 최저주거 수준 보장, 공공임대주택과 주거비 보조의 제공, 주택개량 지원 사업의 원칙과 기준, 주거복지프로그램의 추진주체, 재원 조달 방안 등을 규정 (다음주 발표예정)
안철수	추후 검토 예정이라는 답변

<2012. 11. 13. 기준>

*민주통합당은 주거복지기본법(안)을 이번 정기 국회에 발의한 상황이며, 법안에 주거복지 급여들을 각 법령을 통해 수급권으로 규정하는 방안을 담고 있음.

㈐ 주거복지지원센터 설치 계획

- 주거 복지 전달체계 구축을 위해 주거복지지원센터를 설치하여 이를 주거 관련 단체에 위탁하거나 민관 합동으로 운영하는 방안

박근혜 (새누리당)	답변 없음
문재인 (민주통합당)	주거복지기본법을 제정하고 이 법에서 국민들의 주거복지가 체계적으로 전달될 수 있도록 지방자치단체별로 주거 복지 급여 신청 및 홍보, 주거복지에 대한 상담, 권리구제 지원 등을 담당

	할 주거복지지원센터를 설치하도록 규정할 예정. 이 센터는 주거 관련 단체에 위탁하거나 지방자치단체와 민간이 민관 합동으로 운영하는 방안 등을 선택할 수 있도록 명문화할 것임
안철수	추후 검토 예정이라는 답변

<2012. 11. 13. 기준>

다. 각 당의 대선 관련 민생 입법안에 대한 개관

주거복지 강화 분야

㈎ 새누리당 : 없음

㈏ 민주통합당: 주거복지기본법안

관련법	의안번호	발의의원 (수)	주요내용
주거복지 기본법안 (제정안)	1902399	이미경 (35)	▶민주당 이미경 의원 등 35명의 국회의원이 2012. 11. 2. '주거복지기본법안'을 발의하여 국회에서 접수한 상태임. ▶주요 내용: - 국토해양부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준 및 목표주거기준을 설정·공고하여야 함(제6조) - 국토해양부장관은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 위하여 5년 단위 및 연단위 주거복지종합계획을 수립·시행하여야 하고, 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 5년 단위 및 연단위 시·도주거복지종합계획을 수립·시행하여야 함(제8조 및 제9조) - 주거복지에 관한 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국민이 갖는 주거복지사회보장수급권의 종류를 임대주택 공급 신청권, 주택 임차보증금·임차료 등 보조금 신청권, 주택개량 지원 또는 주택 개량비 지원 신청권 등으로 정하고, 그 구체적 수급권자의 범위는 관계 법령에서 정

			하도록 함(제10조) - 국가와 지방자치단체는 모든 국민에게 주거복지정책이 적시에 제공되도록 이용하기 쉽고 지역적·기능적으로 균형잡힌 주거복지정책 전달체계를 구축하여야 함(제18조). - 시·도는 주거복지정책과 관련된 상담·교육, 각종 보조·융자 신청의 접수, 주민의 권리구제 등의 업무를 위하여 주거복지지원센터를 설치하여 운영할 수 있음(제19조)

㈐ 진보통합당 등 : 없음

라. 주요 입법 방향[17]

○ 향후 주택 정책의 주요 방향이 주거복지의 제 이슈에 초점이 맞추어질 수밖에 없는 상황임에도 불구하고 기존의 주택법에서는 주택종합계획을 10년 단위로 수립하도록 규정하고 있음

○ 그러나 임대주택 확보 계획 및 제 주거 급여의 지원 수준에 관한 구체적인 목표치 및 이에 소요되는 재원에 관한 사항을 규정하도록 강제하지 아니하여 정권마다 이에 관한 정책 변동이 극심하여 국민의 입장에서 볼 때 예측 가능성을 확보하지 못해왔음

○ 또한 주거복지에 대하여 실시되고 있는 제 급여 체계가 시혜적이고 잔여적 복지 수준에 머물러 왔으며, 보건복지부를 통한 기초생활수급자들에 대한 수급 외에 국토해양부나 기타 정부 기관들이 실시하는 주거 관련 급여들은 복지전달체계도 제대로 확보되어 있지 아니하고 홍보와 교육, 주거 약자들의 주거 관련 급여 신청을 보조하기 위한 지원도 부족하다는 지적이 있어 왔음.

○ 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 주택법에서 한발 더 나아가 주거복지에 관한 주요사항을 종합적으로 규정하는 주거복지기본법이 제정될 필요성이 있음.

마. 각 당의 관련 정책 및 법률안에 대한 평가

박근혜 후보 정책 평가

○ 새누리당은 주거복지기본법에 대응할 만한 다른 법안을 제출하지 않았으므로 평가할 사항이 없음.

○ 박근혜 후보는 정책 질의에 대한 답변을 보내지 아니하여 평가하기 쉽지 아니함.

○ 박후보의 주거안정 정책에 관한 공약 사항인 2012. 9. 23. 발표한 '집 걱정 없는 세상' 종합 대책에는 주거복지에 관한 기본계획 수립과 관련한 사항은 담겨 있지 않고 주거 약자에 대한 주거지원 확대 방안이나 주거급여를 수급권으로 체계화하는 방안 등도 빠져 있음.

○ 따라서 박근혜 후보의 정책은 기왕의 주거 복지에 관한 이명박 정부의 잔여적, 시혜적 복지의 기조를 유지하고 있는 것으로 평가할 수 있음.

문재인 후보 정책 및 민주통합당 법률안 평가

○문재인 후보의 주거복지에 관한 정책은 민주통합당이 2012. 11. 2.에 국회에 발의한 주거복지기본법안을 기초로 하여 제시되었음.

○민주당의 주거복지기본법안은 주거의 질 향상을 위해 국토해양부가 최저주거기준 뿐만 아니라 목표주거기준을 설정하여 공고하도록 하고 있고, 구체적인 정책 목표치와 재원을 명시한 국토해양부 및 시도 단위에서의 주거복지종합계획을 5년 및 연단위로 수립하도록 규정하여 주거복지 정책의 안정성을 확보하는데 의미가 있을 것으로 사료됨.

○ 아울러 주거에 관한 제 급여를 사회권의 하나로서의 주거복지에 관한 권리로서 정착이 되도록 수급권 개념을 도입하되, 구체적인 내용은 해당 급여를 규정한 개별 법률에 의하여 정하도록 기본 방향을 정하여 이러한 법률안이 통과될 경우 향후 재정 확보 및 법령 정비에 따라 순차적으로 수급권화될 수 있을 것으로 예상됨.

○ 또한 지방자치단체의 주거복지전달체계의 확보 및 주거복지지원센터의 설립을 규정하고 있어 향후 주거복지 전달체계의 개선이 기대됨.

(3) 안철수 후보 정책 평가

○ 안철수 후보의 주거 복지에 관한 정책은 현재까지는 임대주택 정책과 주택 바우처 등 주거복지에 관한 개별 공약들을 제시하는 단계에 머물러 있음.

○ 또한 이를 뒷받침할 주거복지 종합계획 수립이나 주거복지에 관한 수급권 개념의 도입, 주거복지 전달체계의 확보 등 정책 실행을 위한 수단의 제시로까지는 나가지 못하고 있는 것으로 보임.

8. 교 육

반값 등록금

1. 각 후보의 대선정책 또는 대선공약

박근혜 후보 · 새누리당	▶ 저소득층 대학등록금 실질적으로 무료가 될 수 있게 지원 ▶ 소득연계 맞춤형 등록금 지원 ▶ 학자금 이자의 실질적인 제로화 추진 ▶ 대학 회계투명성 확대 등으로 등록금 인하 유도
문재인 후보 · 민주통합당	▶ 내년부터 국공립대 등록금을 반값으로 낮추고 2014 년부터 이를 사립대에도 확대. 이를 위해 2017년까지 현재 고등교육 재정은 국내총생산(GDP) 대비 1%인 약 15조원으로 확대
안철수 후보	▶ 소득 대비 차등 등록금 제시 - 재정투입과 대학구조조정 등을 병행하는 동시에 소득수준에 따라 국공립대와 사립대의 명목등록금(고지서에 찍히는 금액기준) 부담을 임기 첫해에 70~80%에서 시작해 점차 줄여 임기 마지막 해에는 50%로 낮추겠다는 구상

2. 법안별 주요내용 (고등교육재정교부금법)

가. 고등교육재정교부금법안 / 1900024 / 2012-05-30 / 한명숙 외 126인 (민) /교육과학기술위원회

○ 주요내용

- 고등교육기관을 운영하는 데에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고 대학경쟁력을 강화하도록 함(안 제1조).

- 국내총생산(GDP)의 1.0%를 고등교육기관에 투자하기 위하여 내국세분 교부금의 교부율을 2013년 6.0%, 2014년 6.5%, 2015년 7.0%, 2016년 7.5%, 2017년 8.4%로 단계적으로 인상함(안 제3조제1항 및 부칙 제2조).

- 고등교육재정의 규모가 국내총생산의 1.0%에 도달한 이후에도 경제성장률 등의 변동에 맞추어 그 수준을 유지할 수 있도록 내국세분 교부율을 보정할 수 있도록 함(안 제4조).

- 보통교부금은 국립대학의 경우 인건비, 경상적 경비, 시설 확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 경비를 매년 산정하여 교부하고, 보통교부금협약을 체결한 국·공립고등교육기관과 학교법인이 설립·경영하는 사립고등교육기관의 경우 당해연도 등록금표준액의 범위내에서 그 등록금표준액의 일정 비율에 상당한 금액을 해당 고등교육기관의 당해연도 재학생 수로 곱한 금액을 교부함(안 제5조제1항 및 제2항).

- 사업교부금의 일부는 고등교육기관의 다양화와 특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 통·폐합 및 구조조정을 위한 사업 등에 교부하도록 함(안 제6조).

- 교육과학기술부장관은 고등교육재정교부금을 교부하는 경우에는 고등교육재정교부금의 교부를 신청한 국·공·사립고등교육기관의 장과 학생들로부터 받는 등록금의 상한에 관한 사항, 교부금의 사용내역을 교육과학기술부장관에 보고할 의무 및 회계감사에 관한 사항, 법인전입금의 규모 등을 포함한 "보통교부금 교부협약"을 체결하도록 함(안 제7조 제1항).

- 국·공·사립고등교육기관의 경영이 부실하거나 사립고등교육기관 학교 법인의 법정 재단전입금의 전입이 부실한 경우 등 정당한 거절 사유가 있는 경우에는 교부금의 신청을 거부할 수 있도록 함(안 제7조 제2항).

- 교부금을 교부받은 대학은 교육과학기술부장관에 대하여 교부금에 관한 회계보고의무와 자료 제출의무를 부담함(안 제9조).

나. 고등교육재정교부금법안 / 1900024 / 2012-06-27 / 정진후 외 12인 (통합진보당) / 교육과학기술위원회

○ 주요내용

- 고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성 확대 및 균형발전을 도모함을 목적으로 함(안 제1조).

- 교부금의 재원은 당해 연도의 내국세(목적세, 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한다. 이하 같다) 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 함(안 제3조).

- 국가는 고등교육기관의 증감 또는 교원의 증감 등 불가피한 사유로 인하여 고등교육재정의 소요에 현저한 변동이 있는 경우 내국세 증가에 따른 교부금 증가 등을 감안하여 제3조제2항에서 정한 교부율을 보정하여야 함(안 제4조).

- 교육과학기술부장관은 보통교부금 교부를 신청한 대학에 해당 연도 학생 1인당 등록금의 2분의 1 이상의 금액에 등록 학생 수를 곱한 금액을 교부하고 보통교부금은 고등교육기관의 학생 1인당 등록금 경감을 위한 사업, 고등교육기관의 교직원의 급여 등 처우개선을 위한 사업, 고등교육기관의 전임교원 확보율 확대를 위한 사업, 고등교육기관의 시간강의료 및 시간강사 처우개선을 위한 사업 등에 교부하고 특별교부금은 저소득층 장학금 지원, 고등교육여건 개선, 지역간 균형발전, 특성화 교육의 개선 및 육성 등의 목적 달성을 위해 교부하도록 함(안 제6조).

- 고등교육재정의 교부와 관련된 고등교육재정교부금의 교부금액에 관한 사항, 고등교육재정교부금의 교부금조정에 관한 사항, 고등교육재정교부금의 감액 및 환수, 제외 대상 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육과학기술부장관 소속으로 교부금심의위원회를 둠(안 제7조).

- 국가는 고등교육기관이 「고등교육법」 제11조제7항의 등록금기준액을 초과한 경우, 「고등교육법」 제14조의2에 따라 교원확보율을 충족시키지 못한 경우, 「대학설립·운영규정」 제7조에 따라 수익용기본재산 확보율을 충족시키지 못한 경우 등 교부금 교부를 제한하도록 함(안 제8조).

- 고등교육기관의 장은 교부금의 결산서를 작성하여 다음 연도 4월 31일까지 교육과학기술부장관에게 보고하여야 하고 교부금이 부당하게 교부된 때에는 교육과학기술부장관은 해당 고등교육기관이 정당하게 받을 수 있는 교부금액을 초과하는 부분에 상당하는 금액을 다음 연도 교부금에서 감액하거나 환수하도록 함(안 제9조).

- 교육과학기술부장관은 매년 3월 31일까지 보통교부금 및 특별교부금의 배분기준·배분내역·배분금액 그 밖에 보통교부금의 운영에 필요한 주요사항을 국회 소

관상임위원회에 보고하도록 함(안 제11조).

- 고등교육기관의 장은 제3조제3항에 따른 보통교부금의 결정통지를 받은 경우에 해당 고등교육기관의 교부금액 산정기초 등에 대하여 이의가 있는 때에는 통지를 받은 날부터 30일 이내에 교육과학기술부장관에게 이의를 신청할 수 있도록 함(안 제12조).

3. 검증 및 평가

가. 검 증

(1) 박근혜 후보의 장학금확대정책은 긍정적이기는 하나 법안으로 뒷받침되지 않아 실질적으로 담보가 될 수 있을지가 의문이며, 장학금을 받지 못하는 경우 학자금대출 증가로 신용유의자 증가 우려됨.

(2) 문재인 후보의 반값등록금정책은 법률이 당론으로 국회에 제출되었고 재원확보방안까지 마련되어 있지만, 다수당인 새누리당이 반대할 경우 국회에서 관련 법률과 예산확보에 어려움이 예상됨.

(3) 안철수 후보의 반값등록금정책은 아직 법안형태로 정립되지 않았다는 점이 한계.

나. 평 가

(1) 민주통합당이나 통합진보당의 고등교육재정교부금법안 : 찬성(안철수후부도 큰 취지에는 동의하는 것으로 보임.

(2) 민주통합당의 즉시 반값등록금 인하안과 안철수 후보의 단계적 인하안에 대해서는 재정문제와 법안 통과를 고려하여 조율이 필요하다고 봄.

초 중등 교육 관련

1. 정당의 대선정책 또는 대선공약

박근혜 후보 · 새누리당	▶ 고등학교 무상교육 - 고등학교 무상, 의무교육을 교육기본법 개정
문재인 후보 · 민주통합당	▶ 고등학교 무상교육 - 전체 교육예산을 GDP의 6%까지 끌어올려 고교무상교육을 단계적으로 실시할 방침. ▶ 일제고사 - 전국단위 학업성취도 평가(일제고사)도 일부 학생만 시험을 치르는 표집조사로 전환.
안철수 후보	▶ 일제고사 - 일제고사 폐지, '국가수준 최소학력 도달 평가제' 도입

2. 법안의 주요내용 비교

법안명	제안일자	대표발의	주요내용
초중등교육법 일부개정 법률안 (1902125)	2012. 10. 4.	박근혜 외 21 (새누리당)	가. 고등학교 교육을 의무교육으로 함(안 제12조, 안 제13조) 나. 국가 또는 지방자치단체는 학력인정 시험의 실시에 필요한 비용을 부담하도록 함(안 제27조의2).
초중등교육법 일부개정 법률안 (1901378)	2012. 8.29.	김태년 외 49 (민주통합당)	가. 고등학교과정을 의무교육과정에 포함하고, 무상교육을 실시(시도조례로 정하는 일부 사립학교 등에 다니는 의무교육대상자에게는 국가와 지자체가 일정한도 안에서 수업료를 지원함). 나. 부득이한 사유로 의무교육을 받지 못하는 경우 필요한 시책을 수립·실시.
초중등교육법 일부개정 법률안 (1900346)	2012. 6.27.	정진후 외 13 (통합진보당)	가. 교육과학기술부장관은 교육정책 수립의 기초 자료로 활용하기 위하여 학교에 재학 중인 학생을 대상으로 학업성취도 조사를 실시할 수 있도록 함(안 제9조제1항). 나. 학업성취도 조사는 조사의 대상이 되는 해당 학년 전체 학생 수의 100분의 5 이내의 표본

			을 선정하여 실시하되, 구체적인 조사의 대상 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(안 제9조제2항)

3. 검증 및 평가

○ 고등학교 무상교육도입 적극 찬성하며, 일제고사는 그 폐해에 비추어 폐지하고 표집조사로 전환이 바람직함.

사립학교법

○ 사립학교법에 대해서는 통합진보당 정진후의원등을 중심으로 하여 개정움직임이 있으나, 대선후보들은 이에 대해서 명확한 입장표명을 하지 않고 있음.

○ 민주통합당의 설훈 의원이 대표발의(의안번호: 1900291, 제안일: 2012. 6. 25)한사립학교법일부개정법률안의 주요내용인 '기부금의 경우 교비회계의 수입으로 하도록 하여 법인회계로 전출하거나 대여할 수 없도록 함(안 제29조제2항)' 정도가 주목할 정도라고 생각됨.

○ 새누리당의 박근혜 의원이 대표발의(의안번호: 1900016, 제안일: 2012. 5. 30.)한 사립학교법일부개정법률안도 유사취지의 법률개정안임.

○ 사학분쟁조정위원회에 대한 내용을 개정하는 법률안 등도 발의되었으나, 산발적인 내용임.

대선후보들의 교육분야 기타 공약 비교

1. 기본 기조

박근혜 후보 · 새누리당	▶ "꿈과 끼를 끌어내는 행복교육"을 제목으로 4대 실천과제와 8대 약속 제시.

문재인 후보 · 민주통합당	▶ "문재인의 행복한 교육구상"이라는 제목으로 '쉼표가 있는 교육, 행복한 중2 프로젝트' 제시.
안철수 후보	▶ 7대 과제 중 세 번째로 “모든 가능성이 발휘되는 사회”를 제시하여 교육문제 지적. ▶ 대통령직속교육개혁위원회 신설 언급.

2. 교육위원회 신설

박근혜 후보 · 새누리당	
문재인 후보 · 민주통합당	▶ 모든 교육주체가 참여할 수 있고 교육과학기술부의 관료적 권한을 견제하기 위한 국가교육위원회 설치해 지속가능한 교육정책 설계하겠음
안철수 후보	▶ 학부모와 교사가 중심이 되는 대통령직속교육개혁위원회 신설해 정부와 현장이 머리 맞댈 수 있도록 하겠음

3. 대학입시

박근혜 후보 · 새누리당	▶ 수시는 학생부위주, 정시는 수능위주로 대학입시를 대폭 단순화. ▶ 대입전형계획 변경시 3년전 예고 의무화. ▶ 한국형 공통원서접수시스템 구축.
문재인 후보 · 민주통합당	▶ 대입제도 단순화 ▶ 대학입시지원처 신설: 대입지원 국가 관리 ▶ 사회통합제도 도입: 교육을 통해 격차가 대물림되는 상황을 시정, 보완하기 위해 대학 정원 내에서 일정 비율을 정해 사회적 배려대상자가 입학할 수 있도록 함.
안철수 후보	▶ 농어촌·소외·다문화가정 자녀를 위한 문화예술교육을 확대 ▶ 기회균등 대학입학전형을 정원의 20%이상으로 확대

4. 대학교육시스템

박근혜 후보 · 새누리당	▶ 현행 대학시스템의 기본틀 유지하면서 주입식 교육방식 개선하는데 초점. ▶ 학생의 경쟁력 제고를 추구하는 '수월성'원칙에서 벗어나 잠재력과 자기주도적 학습능력 키우며 인성교육 활성화하는 것을 목표.
문재인 후보 · 민주통합당	▶ 서울대 등 전국 국공립대학을 연합해 공동학위를 주는 '국공립대 연합 네트워크' 도입. ▶ 자사고 및 특목고의 일반고 전환 등 교육에 대한 국가책임 강화에 초점.
안철수 후보	▶ 창의력을 키우기 위해 문과, 이과 통합 필요 언급함. ▶ 튜터링 시스템 도입 필요 언급.

5. 학벌사회 타파

박근혜 후보 · 새누리당	▶ 모든 직종에 요구되는 직무능력 표준화 제시 ▶ 직무능력 평가제 단계적 도입
문재인 후보 · 민주통합당	▶ 학력, 학벌 차별을 없애기 위해 입사서류에 출신학교를 기재하지 않게 하는 '블라인드 채용제' 제시
안철수 후보	

6. 교원 확충

박근혜 후보 · 새누리당	▶ 신규교사 채용 확대로 학급당 학생수를 2017년까지 OECD 수준으로 맞춤. ▶ '학교교육 통계관리 및 활용'을 통해 행정업무 부담 대폭 축소. 학교별 교무행정지원인력 확충.
문재인 후보 · 민주통합당	▶ 교사와 전문인력 채용 늘려 학급당 학생수를 OECD 평균까지 감축하겠다는 계획.
안철수 후보	

7. 평생교육

박근혜 후보 · 새누리당	▶ 사회적 취약계층, 경력단절 여성, 은퇴 이후 중고령자 등 모든 국민의 평생교육체제를 강화. ▶ 어르신 친화형 애플리케이션 보급으로 축적된 전문성과 인생경험 공유.
문재인 후보 · 민주통합당	
안철수 후보	▶ 시민개방대학, 온라인 평생학습체계, 노년층을 위한 제3세대 대학, 학교 밖 청소년 돌봄체계등 평생교육체계.

8. 혁신교육

문재인 후보 · 민주통합당	▶ 혁신학교 모델 전국확산을 위한 혁신교육법 제정. 혁신교육을 위한 방향으로 '교육예산확보'와 '국가가 교육을 온전히 책임지는 시대' 제시.

9. 사교육규제

문재인 후보 · 민주통합당	▶ 사교육 선행학습 규제하는 초등교육 정책제안' 아이들(아동) 인권법의 형태로라도 규제할 필요성 있음' 언급.

10. 사립학교 개혁

안철수 후보	▶ 친인척 중심의 재단 운영을 막기 위해 개방이사와 개방감사를 의무화하고, 사회분쟁조정위원회를 폐지하며 대학평의원회를 심의기구로 만드는 등의 내용을 담은 사립학교법 개정안의 입법을 추진.

제 언

○ 현재 논란 중인 학교폭력 징계 사항의 생활기록부 기록 강제 문제, 체벌을 금지한 학생인권조례, 사립학교개혁에 대한 구체적 입장을 밝히는 것이 필요함.

○ 종합적이고 일관성 있는 고찰에 의한 정책과 법안 제출 미비에 대한 아쉬움.

○ 교육공약의 발표시기가 너무 지연되었고, 법안까지 준비되어 있는 것이 반값 등록금, 고등학교무상교육정도에 그쳤다는 한계임.

9. 소수자

장애 분야

1. 현 상황의 문제점

○ 장애인 정책의 기본이 되는 현재의 등록 등급제는 의학적 기준에 의해서만 장애 여부와 장애정도를 판단하여 장애등급을 부여하고, 등급별로 일률적인 복지 급여를 제공하고 있어 장애인 당사자의 개별적 필요성에 따른 복지급여 제공원칙에 어긋남.

○ 장애인 활동지원 관련 신청자격을 장애 1급으로 제한해 실제 활동보조가 필요한 장애인이 서비스를 받지 못하고 있음. 활동지원 서비스가 절실한 장애인이 36만 여명으로 조사되었으나 현재 5만 5천여 명의 장애인만이 서비스 혜택을 받고 있음.

○ 장애인거주시설 입소 장애인 중 77.9%는 본인 의지와 무관하게 시설에 입소하여 생활하고 있고, 68.5%가 자립생활 기반의 부족으로 퇴소의 두려움을 겪고 있음.

○ 장애인 교육과 관련하여 개인별 맞춤형 교육을 지원할 수 있는 법적, 제도적 근거와 교육과정 방법 등이 구비되어 있지만, 개별 학교에서 제대로 실천되지 않아 장애인의 교육권이 제대로 보장되지 못하고 있음.

○ 발달장애인은 자기결정권 행사나 자기 권리옹호가 어려워 신체장애인에 초점이 맞춰져 있는 현재의 장애인지원체계로는 이들에 대한 차별방지와 인권보장을 담보하기 어려움.

○ 정신장애인의 경우 정신보건법 23조에 '자의입원'의 원칙이 명시되어 있으나 실제 80~90% 정도가 강제 입원되고 있는 실정임. 장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(이하 장애인차별금지법)에서도 정당한 편의 제공의 구체적인 규정을 만들고 있지 못한 상태임. 또한 인식과 의사소통의 제한으로 인해 자기결정권을 제대로 행사하지 못하고 있음.

○ 장애인 참정권 보장의 기본원칙은 장애인차별금지법에 이미 명시되어 있으나 구체적인 조치가 미비한 실정임.

2. 장애인 관련 각 대선후보의 정책, 공약 개관[1)]

후보	주제	공약 내용
박근혜 후보 (새누리당)		- 대통령 직속 '장애인위원회' 설치 - 장애유형과 특성별 예방 및 관리시스템 구축
문재인 후보 (민주통합당)	장애인 소득 보장	o 장애인연금의 기초급여액도 기초노령연금 인상액과 맞추어 두 배로 인상(9만원→18만원)
	장애인 돌봄비용 절감	o 장애인등급제 폐지와 욕구별, 상황별 지원체계 구축 o 장애인자립생활지원서비스 최대 일24시간까지 확대 제공 o '장애인거주홈' 지역내 전면 확대 o 노인복지관 등 노인이용시설 확충으로 여유있고 행복한 노년생활 보장
	발달장애인 권리 보장	- 따라서 발달장애인의 사회적 지원체계와 권리확보를 위한 제도적 기반 마련이 필요함 - 이를 위해 발달장애인의 특성을 고려하여, 발달장애인의 자기결정지원체계 및 의사소통 지원체계 구축, 성년후견제도의 내실화, 장애인차별금지법의 내실화, 자조집단 활성화지원 등을 추진할 것임 - 이와 같은 방안 추진을 위해서는 「장애인복지법」 및 「장애아동복지지원법」, 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법」의 개정이 필요함. 필요한 경우, 전체 장애인 복지 관계법 체계를 흐트러뜨리지 않는 범위 내에서 [발달장애인지원법]제정을 추진할 것임
	정신장애인 권리 보장	- 정신장애인의 정신의료기관 이송과 관련하여 사설조직에 의한 이송을 금지하고 경찰이나 소방

		공무원, 구급대원 등이 이송을 담당하는 공공이송체계를 구축할 것임 - 정신장애인의 치료, 재활여건개선을 위해 우선 입원시설의 환경을 개선하여, 감옥과 같은 현재 입원실을 쾌적한 환경으로 개선하는 것이 필요 - 정신보건센터의 기능을 확대개편하여, 입원의 적절성을 판정하는 심판위원회를 상시적으로 운영하고, 시설지원, 평가, 규제 등의 업무를 담당하게 하는 것이 필요함. 아울러 시설중심의 입원이 아닌 지역사회 중심의 재활이 이루어질 수 있도록 치료비, 거주비 지원이 필요함. - 자의입원 원칙 확립, 공공이송체계 구축, 정신보건센터의 역할과 기능강화를 통한 지역사회 거주여건 강화를 위해 「정신보건법」개정을 추진할 것임
	장애인 권리보장 시스템 도입	- 장애인권리옹호를 위해 우선 현행 장애인 차별에 대한 권리구제 제도의 내실화를 추진할 것임. 권리구제절차의 간소화, 차별에 대한 처벌 강화 등을 추진할 것임 - 또한 장애인 당사자 스스로에 의한 권리옹호 및 권리구제에는 한계가 있다는 점을 고려하여 이를 전문적으로 지원하는 조직을 설치하는 방안을 적극 검토할 것임 -「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법」의 개정을 추진할 것임
	장애인 참정권 보장 관련 정책	- 참정권 보장을 위한 시설 및 설비, 참정권 행사에 관한 홍보 및 정보전달, 장애의 유형 및 정도에 적합한 기표방법 등 선거용보조기구의 개발 및 보급, 보조원의 배치, 후보자 및 정당에 관한 정보의 장애인에게의 전달 등과 관련한 구체적 방안을 정책당국이 조속히 마련하도록 노력할 것임 -「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법」의 장애인 참정권 보장원칙에 준거하여 「공직선거법」 개정을 추진할 것임
안철수 후보	장애인의 차별 없는 사회 참여를	• 장애인 등급제 폐지 - 의학적 기준에 따라 획일적이고 일률적으로 부여되는 장애 등급제는 폐지하고, 장애인 등록제는 존치시켜 개인의 욕구와 환경에 기초한 서비

	위한 기반 구축	스별 장애 사정 기준 마련 • 장애 범주의 확대 및 일시 장애 인정 - 1차적으로 소화기 장애, 중증 피부질환, 기질성 뇌증후군을 법정 장애범주에 포함시키고, 지속적으로 비뇨기계, 혈관, 학습장애 등에 대해서도 단계별 범주 확대 • 활동 보조 서비스 대상의 확대 및 활동 보조 서비스 제공의 상한선 폐지 - 신청자격에서 장애등급 제한 폐지 - 활동지원 서비스 제공 대상을 36만명으로까지 단계적 확대 • 지역사회에서 독립적인 거주를 희망하는 장애인에 대해서는 자립 홈이나 하프웨이 하우스 등의 대안적 거주 공간 마련
	인간다운 삶을 위한 장애인의 소득과 근로권 보장	• 장애인연금의 부가급여액 및 장애수당 급여 수준의 현실화 • 부양의무자 기준의 실질적 폐지를 통한 장애빈곤의 해소 • 장애인에 대한 최저임금 적용 제외 규정 삭제 • 보조금 고용 제도(중증장애인 고용 시 임금 보조)의 도입 • 근로기준법상의 근로3권과 유급휴가, 퇴직금 등 근로자라면 누구나 누리는 권리에서 장애인 근로자가 배제되지 않도록 노동관계법 개정
	삶의 질 향상을 위한 장애인의 기본적 인권 보장	• 과밀학급 해소 및 교원 확보 등 장애인 개별화 교육의 실질화 추진 • 시각 장애인의 출판물 접근권 보장을 위한 저작권법 개정 추진 등으로 시·청각 장애인의 정보 접근권 보장 • 치료 지원 등 특수교육 관련 서비스의 부처 간 협력 운영체계 마련 • 저상버스 확대 및 대중교통 시설의 전자문자 안내판, 음성 알림 장치 등의 편의 제공 • 장애인 진료 활성화 및 장애인 대상 의료서비스의 공공성 강화 • 장애인 보조기구 지원 확대 및 관리체계의 구축 - 건강보험 및 의료보호 항목을 세분화하고 지원 범위를 확대

	장애인의 중복 차별 해소와 권리 보장	• 발달장애인 인권 침해 예방 및 권리 보호 체계 마련, 지역사회 통합을 위한 지원체계 마련 • 정신보건센터의 기능 강화 및 정신 장애인에 대한 차별·편견 해소 – 국민기초생활보장법상 소득공제에 있어 정신 장애인 차별 해소 – 중증장애인 생산품 우선구매 특별법 상의 정신질환자 직업재활 시설 배제 해소, 정신장애인에 대한 차별·편견 해소 • 여성 장애인의 임신·출산·육아 권리 보장, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자 상담·보호시설 확충 • 유치원 과정 특수교육 대상자 의무교육 시스템 구축 – 특수교육지원센터와 장애아동지원센터(2013년 시행) 간의 긴밀한 연계협력체계 구축 – 장애 영유아 통합교육·보육 활성화

3. 각 당의 장애인 대선공약 관련 평가 및 제언

○ 장애인등급제는 장애인에게 제공되는 복지급여의 대부분을 좌우하고 기준이 되고 있으나, 의학적 기준만을 고려한 획일적 등급부여는 장애인 개인의 환경과 복지급여에 대한 수요를 충족시키지 못하고 있으므로, 장애인등급제는 폐지되어야 할 것임.

○ 장애인 소득보장과 관련하여 장애인 연금 기초급여액을 현실화하는 방안과 함께, 국민기초생활보장법상 부양의무자 요건을 폐지하여 실질적으로 부양이 불가능한 상황에 놓여있는 장애인에 대한 지원이 필요함.

○ 장애인 소득보장과 관련하여 장애인 연금 기초급여액을 현실화하는 방안도 필요로 하지만, 국민기초생활보장법상 부양의무자 요건을 폐지하여 실질적으로 부양이 불가능한 상황에 놓여있는 장애인에 대한 지원이 절실히 필요로 함.

○ 장애인 탈시설-자립생활 관련하여 자립홈이나 하프웨이하우스와 같은 중간시설이 확충되어야 하고 활동보조서비스의 상한을 폐지하여 서비스를 필요로 하는 사람들에 대한 충분한 지원이 이루어져야 할 것임. 또한 장애인의 복지욕구를 정기적으로 파악할 수 있도록 거주전환 전담기구가 지자체에 설치되어야 함.

○ 장애인의 근로보장을 위해서 최저임금 적용제외 규정을 삭제하여야 하고, 보조금 고용제도를 도입하여야 함.

○ 장애인 교육이 실질화될 수 있도록 '장애인 등에 대한 특수교육법'상의 특수교육기준의 엄격한 적용이 필요하고 관련 부처간 원활한 협력이 필요함.

○ 발달장애인의 인권침해 방지 및 권리보호체계 및 서비스지원체계를 마련하기 위해 현재 국회에 계류 중인 발달장애인지원법안이 반드시 통과되어야 함.

○ 장애인 이동권 보장을 위하여 저상버스가 대폭 확충되어야 하고, 장애인 보조기구 등 이동편의시설이 확충되어야 함. 이를 위하여 '장애인·노인·임산부등의 편의증진보장에관한법률'(이하 '장애인 등 편의증진법') 개정이 필요함.

○ 정신장애인 권리보장을 위하여 우선적으로 정신병원 입원에 있어 외부통제장치가 마련되어야 하고, 공공이송체계가 구축되어야 함. 정신장애인의 지역사회 거주를 위하여 사회복귀시설에 대한 장애인복지법 적용제외 규정을 삭제하여야 하며, 정신보건센터의 기능을 확대 개편하여야 함.

○ 장애인에 대한 인권침해, 차별을 방지하고 실질적인 구제가 가능하도록 장애인 권리옹호제도가 도입되어야 하고, 장애인 참정권 보장을 위하여 필요한 편의제공 확보를 위해 공직선거법 개정 및 장애인차별금지법시행령 개정 등이 필요함.

빈곤 국민기초생활 보장

1. 대선 정책 또는 대선 공약

	가족·가정 정책
새누리당 · 박근혜 후보	답변 없음 (아래는 박근혜 후보의 공식 사이트에서 발췌한 내용) ▶ 국민중심의 한국형 고용복지 모형 구축 세미나 (2011. 11. 1. 국회도서관) - 근로능력이 없는 국민 생활은 정부가 책임져야 한다(노인,

	가족가정 정책
	장애) - 복지정책과 고용정책의 연계를 강화해야 한다. - 모든 고용 및 복지 제도는 공급자 편의형이 아니라 수요자 맞춤형으로 전환되어야 한다. (기초생활보장제도, 근로장려세제, 공적 고용서비스, 고용보험, 직업훈련 등 충분하고 근본적인 개선이 가능하다)
민주통합당 문재인 후보	- 부양의무자 기준을 완화하여 비수급빈곤층 축소 - 최저생계비 책정을 상대빈곤선 기준으로 전환 추진
안철수 후보	- 현재의 부양의무자 기준을 합리적으로 조정 - 부양의무자 범위에서 비 혈연 1촌은 제외 - 현장 사회복지사에게 재량권 부여 - 기초생활보장제도의 재산 소득환산률 현실화 방안 검토 - 기초생활보장 대상자에 대해 욕구별로 교육, 의료, 주거 등 부분급여 검토 - 빈곤층 대상 역모기지제 도입

2. 현 상황의 문제점 및 주요 입법방향

가. 문제점

비수급 빈곤층 양산의 원인이 되고 있는 부양의무자 기준

○ 보건복지부가 복지사각지대 발굴이라는 명목으로 2011년 5월부터 9월까지 시행한 부양의무자 일제조사 결과 조사대상자 38만명 중 3만 3277명에 대한 보장이 중지되었고, 14만명은 급여가 삭감됨. 2011년 보건복지부가 기초생활보장 수급 대상에서 제외한 8만 4908명 가운데 61%인 5만 1820명이 실제로는 극빈층인데도 부양가족 기준을 충족했다는 이유로 탈락됨.

○ 2010년 한국보건사회연구원의 조사 자료를 보면 부양의무자 기준 때문에 기초수급자가 되지 못하는 사람이 103만명에 이르지만, 이들 가운데 70%는 부양의무자로부터 한 푼도 지원을 받지 못하는 것으로 나타남.[2)]

○ 보건복지부 지침 및 행정관행은 부양의 실제를 조사하는 것이 아니라 본인

과 부양의무자의 소득조사를 우선 반영한 이후 이에 대해 수급당사자가 부양받을 수 없는 상황, 즉 가족관계의 단절을 증빙하는 자료들을 제출하도록 요구하여 수급신청자에게 부담을 가중시키고 실제 부양 여부와 무관하게 수급 여부가 결정됨. 또한 부양의무자가 본인가구 및 부양대상자가구의 최저생계비를 약간 상회하는 수준의 소득이 있으면 부양의무를 부과하여 실질적 부양이 곤란한 부양의무자까지 빈곤층으로 전락하는 경우가 발생하는 등 부작용이 적지 않음.

현실과 동떨어진 최저생계비 결정방식

○ 최저생계비는 국민의 소득·지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승율 등을 고려하여 보건복지부장관이 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 결정하여 매년 9월 1일 공표하고 결정을 위한 계측조사는 3년마다 실시하도록 되어 있음.

○ 2009년 기준, 최저생계비 이하의 소득으로 살아가는 절대빈곤인구는 전인구의 8.1%인 약 400만 명 규모에 달하는 반면, 현재 최저생계비는 국민의 소득·지출수준과 그 격차가 점점 벌어져 같은 해 도시근로자 가구 중위소득과 비교하였을 때 1999년에 도시근로자 가구 중위소득의 45.5% 수준에서 2008년에는 34.8% 수준까지 하락하였음. 이는 계측조사가 없는 해의 최저생계비를 물가상승율에 주로 의존하여 결정하기 때문임.

○ 또한 현재 최저생계비는 중소도시에 적용되는 금액을 지역별 생계비의 편차를 고려하지 않고 일률적용하고 있어 대도시 저소득층에게 불리하게 작용하고 있음.

불합리한 재산 소득환산제

○ 재산의 소득환산액은 재산가액과 환산율의 두 가지 요소를 핵심으로 하며 이 중 재산가액은 기본공제액과 밀접히 연관되는데, 이 두 가지 요소는 최저생활보장 원칙과 보충성 원칙을 절충하려는 것이지만 그 절충점을 어느 지점에서 설정하는가는 수급권자 선정여부에 직접적인 영향을 미침.

○ 현행 제도에서는 보건복지부령에서 기본공제액과 관련하여 '기초생활의 유지에 필요하다고 보건복지부장관이 정하여 고시하는 기본재산액'(시행규칙 제4제4조 제1호'가'목)과 '임대보증금 및 금융기관 융자금 그 밖에 보건복지부장관이 정하여 고시하는 부채'(시행규칙 제4조 제1호 '나'목)라는 규정을 두고 있고, 환

산율과 관련해서는 '이자율, 물가상승율, 부동산 및 전세가격상승률 등을 고려하여 보건복지부장관이 정하여 고시한다'(시행규칙 제4조 제2항)는 규정을 두고 있음.

○ 하지만, 기본공제액과 환산율은 수급권자 선정여부에 직접적인 영향을 미치는 사안인 만큼 이를 행정부의 소관에 맡기기보다는 최저주거기준 등 현실성을 고려하여 법률에 명시하는 것이 타당함. 예컨대, 현행 대도시 기준 5,400만원인 기본공제액을 2007년 계측시 최저주거면적(37㎡/4인가구)에 해당하는 전세가격 5,880만원으로 올리고 월 4.17%인 재산의 소득환산율도 3%로 인하하면 추가로 80만 명을 수급권자로 편입이 가능함.

차상위계층에 대한 지원 미비

○ 현행 국민기초생활보장법은 차상위계층에 대한 조사를 임의규정으로 마련하고 있으며(법 제24조), 차상위계층의 개념은 '소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 자'로 한다고 시행령에 규정하고 있음(시행령 제3조의 2). 차상위계층을 법에 명문화한 입법취지는 빈곤층으로 추락하기 이전부터 적절한 사회적 지원을 통해 빈곤을 예방하자는 의미임을 상기할 때 소득인정액이 최저생계비의 120% 미만인 자를 차상위계층으로 규정하는 것은 매우 비현실적임.

○ 또한 차상위계층 조사는 표본조사 형식을 벗어난 적이 없으며 따라서 이들에 대한 본격적인 급여 및 사회서비스 지원도 이루어진 바도 없음.

○ 수급자로 떨어질 가능성이 있는 빈곤층에 대한 선지원을 통하여 빈곤을 예방하고 나아가 빈곤으로 인한 사회적 비용을 경감하기 위해서 차상위계층에 대한 법적 정의를 다시 하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 차상위계층 정의 조항 개정과 인적 관리 의무화 및 사회복지서비스 연계방안의 마련이 필요함.

나. 주요 입법 방향

부양의무자 기준의 폐지와 보장비용 징수기준으로 전환

○ 미국, 영국, 스웨덴 등 국가들에서는 핵가족 상호간에만 부양의무를 인정하고 별도 가구에는 부양의무를 부과하지 아니하며, 프랑스, 독일, 오스트리아 등의 경우는 부양의무자 기준을 수급자 선정 기준이 아니라 보장비용 징수 요건으로만 규정하고 있음.

○ 부양의무자 규정을 보장비용 징수 요건으로만 활용하고 수급권자 선정 요건에서는 제외하며, 급여신청자에 대하여 부양의무자의 존재나 보장비용 징수를 이유로 급여신청 포기를 유도하는 행위 금지 규정을 신설하여야 함.

○ 또한 부양의무자 기준이 수급자 선정기준에서 제외됨에 따라 부양의무자 및 부양능력에 관한 조사는 해당 조항에서 제외하는 한편 보장기관이 비용을 징수하는 데 필요한 부양의무자의 소득 및 자산조사에 관한 권한을 부여하는 조항을 신설할 필요가 있음.

최저생계비의 합리적 설정 상대빈곤선의 도입

○ 최저생계비는 지역별 국민의 소득, 지출수준과 수급권자의 가구유형 등 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 도시근로자가구의 실제 지출 또는 소득에 따른 상대적 비율 방식으로 결정하고, 그 비율은 전년도 도시근로자가구의 중위소득의 40% 이상이 되도록 명문화하여야 함.

차상위계층에 대한 고용연계지원 및 의료급여 등 신설

○ 차상위계층에 대한 보장기관의 조사, 관리업무를 의무화하고 차상위계층이 근로소득자인 경우 건강보험료를 국고로 지원하거나 의료급여의 수급권을 인정(의료급여법 제3조 제1항 제1의 2 신설 또는 의료급여법 제3조 제1항 제9호에 따라 시행령으로 신설). 또한 수급자, 차상위계층에 대한 사회복지서비스, 고용지원 등 공공서비스 연계를 법률상 의무화함.

3. 계류법안의 주요내용 비교[3)]

대표발의	주요내용
이낙연 (민)	○ 부양의무자의 범위에서 직계혈족의 배우자 제외. ○ 수급권자 선정요건 중 부양의무자 기준을 삭제하고 소득인정액이 최저생계비 이하인 사람을 수급권자로 함. ○ 부양의무자의 부양능력 판정 기준과 보장비용 징수 기준 개정.

대표발의	주요내용
강동원 (무)	○ 수급권자 선정요건 중 부양의무자 기준 삭제하고 소득인정액이 최저생계비 이하인 사람을 수급권자로 함.
남인순 (민)	○ 부양의무자 정의규정에서 직계혈족의 배우자 제외. ○ 수급권자 선정요건 중 부양의무자 기준을 삭제하고 소득인정액이 최저생계비 이하인 사람을 수급권자로 함. ○ 최저생계비 결정을 전년도 도시근로자 가구 중위소득의 40% 이상이 되도록 함. ○ 급여신청자의 절차적 권리 강화 규정 신설.

4. 평 가

○ 현재 국회에 계류 중인 법률안 중 이낙연, 남인순, 강동원 의원이 각각 대표발의한 개정법률안 공히 수급권자 선정시 부양의무자 기준을 삭제하는 내용이 포함되어 있으며, 이낙연, 남인순 의원안은 부양의무자 기준을 보장기관의 보장비용 징수기준으로 활용하도록(선보장 후징수) 하고 있는바, 이 내용은 2012년 정기국회에서 반드시 개정되어야 할 부분임.

○ 또한 남인순 위원이 대표발의한 개정법률안[4]과 같이 최저생계비 결정방식을 상대빈곤선 방식으로 변경하고, 그 기준은 위 개정법률안에서 규정한 수준대로 전년도 도시근로자 가구 중위소득의 40% 이상으로 설정하는 것이 바람직함 ; 또한 주요 개정법률안에 포함되지 않았으나 앞의 주요 입법방향에서 제시한 재산 소득환산제의 합리적 설정과 차상위계층에 대한 지원에 관한 내용은 향후 개정법률안에 반드시 포함되어야 할 것임.

○ 박근혜 후보는 “수요자 맞춤형 복지, 국민 중심의 한국형 고용복지 모형 구축”을 언급하고 있으나 쟁점이 되고 있는 부양의무제 등에 관해 구체적인 언급이 없고, 문재인 후보는 국민정서를 이유로 논란이 되고 있는 부양의무자 기준을 폐지하는 것 자체에는 부정적이지만 “부양의무자 기준을 완화하여 비수급빈곤층 축소”하겠다고 하고 있으며, 안철수 후보는 “부양의무자 기준을 합리적으로 조정”하여 실질적으로 폐지하겠다고 하고 있음 - 문제의식을 가지고 있는 두 후보도 근본적인 법률의 문제 및 구체적인 해법에 대한 정책 제안은 소극적인 편임.

차별금지법제 관련

1. 현 상황의 문제점

○ 현재 개별사유에 근거한 차별을 금지하는 법(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」등)들이 존재함. 국가인권위원회법은 "평등권 침해의 차별행위"를 포괄적으로 정의하면서 차별행위에 대한 국가인권위원회의 구제절차를 규정하고 있음.

○ 위와 같은 개별적인 법률만으로는 개별법 이외의 영역에서 발생하거나 사회변화에 따라 발생하는 새로운 차별사유들과, 특정 사유에 국한되지 않는 복합적 형태의 차별에 대응하는데 한계가 있음. 국가인권위원회법 역시 그 본질이 실체법이 아닌 조직법에 해당하고 구제수단에 강제력이 없어 피해자 구제에 미흡하다는 점 등에서 일반적 차별금지법을 대신하기에는 명백한 한계를 지님.

○ 이에 따라 헌법상 평등권의 내용을 구체화하고 그 이념을 실현하기 위한 실체법으로서, 차별에 관한 사회적 합의를 이끌어내고 실효성 있는 구제수단을 제공할 수 있는 일반법, 기본법으로서의 차별금지법의 제정이 요구되고 있음.

2. 각 대선후보의 정책·공약 개관

○ 일반법으로서의 차별금지법에 관한 각 대선후보의 입장을 민변 정책질의서에 대한 답변 내용, 공약집의 내용, 기존에 발표한 입장 등을 종합하여 정리하면 다음과 같음.

가. 일반법으로서의 차별금지법 제정에 관한 입장

대선 후보	주요내용
박근혜 후보 (새누리당)	없음
문재인 후보 (민주통합당)	헌법 및 국제인권규범의 이념을 실현하여 사회의 전반적인 인권향상을 도모하고, 사회적 약자와 소수자의 인권보호를

	실질적으로 구현하여 사회통합에 기여하는 일반법 제정의 필요성에 대해 원칙적으로 공감함
안철수 후보	기존에 차별금지기본법 제정의사를 피력한 바 있고, 공약집에 차별금지법 제정을 제시

나. 일반적인 차별금지법·정책에 관한 구체적 공약

대선 후보	주요내용
박근혜 후보 (새누리당)	없음
문재인 후보 (민주통합당)	1. 차별의 금지와 예방, 피해자에 대한 구제조치 등을 담은 통합적인 차별금지법의 제정 2. 국가인권위원회가 통합적인 차별의 예방 및 시정, 교육, 차별피해자 지원 및 구제기능을 수행할 수 있도록 국가인권위원회의 위상과 역할을 강화하고 관련 조직과 인력을 확충 3. 차별실태를 파악하고 개선방안을 마련하기 위한 범정부 차원의 통합적인 차별금지 기본계획을 수립 4. 초중등 교과과정에 차별예방과 관련한 인권과 평등의식의 함양을 위한 교육기능 강화
안철수 후보	없음 (다만, '고용평등기본법', '성차별금지법' 제정 등 개별적인 차별금지법에 관한 구체적 공약 존재)

다. 개별 차별금지사유들의 명시에 대한 찬반 입장

대선 후보	주요내용
박근혜 후보 (새누리당)	없음
문재인 후보 (민주통합당)	개별 차별금지 사유를 차별금지법에 명시하는 것에 대해 원칙적으로 동의. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적/경제적/사회적/문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 규정한 헌법정신에 비추어 볼 때, 출신국가, 가족형태, 범죄 및 보호 처분전력, 성적지향, 학력, 병력, 고용형태 등으로 차별을 받는 일은 없어야함. 다만 국민의 법감정과,

	법적 안정성의 도모 등 현실적 여건과 제약이 존재하는 상황을 감안하여 제반여론과 당사자의 의견을 충분히 수렴하여 법제정을 도모할 것임
안철수 후보	없음

3. 각 당의 법안 발의 현황

○ 현재 통합진보당과 민주통합당 의원들이 공동발의한 「차별금지법안」(김재연 의원 대표발의)이 발의되어 있음.

법안 (의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
차별금지 법안 (1902463)		김재연 의원 등 10인	- 「국가인권위원회법」의 차별금지사유를 바탕으로 23개 차별금지사유 명시 - 직접차별, 간접차별, 괴롭힘, 차별의 표시·조장 광고행위를 차별로 정의하여 금지 - 5개년 차별시정기본계획의 수립·시행 절차 등 국가기관의 차별시정의무 명문화 - 고용, 재화·용역 등의 공급이나 이용, 교육, 행정서비스, 괴롭힘 금지 등 영역별 차별금지 유형을 구체화하여 규정 - 법원의 임시조치 및 적극적 판결, 손해배상 및 악의적 차별에 대한 징벌적 손해배상, 입증책임배분 등의 사법적 구제수단 도입

4. 각 당의 정책 및 법률안에 대한 평가

가. 정책과 공약 검토

○ 박근혜 후보는 민변의 정책질의서에 답하지 않았고 새누리당의 기존 정책에서도 포괄적인 차별금지법에 관한 입장은 발견되지 아니함.

○ 안철수 후보의 경우 민변의 정책질의서에 대한 답변은 없었으나 차별금지기

본법을 제정해야 한다는 입장을 밝힌바 있음. 다만, 구체적인 대선 공약에서는 '차별금지법' 뿐만 아니라 '고용평등기본법', '성차별금지법' 등 개별적인 차별금지법에 대해 언급하면서 각각의 법률의 관계에 대한 설명은 없는 등 차별금지법제 전반에 대한 고민이 부족한 것으로 평가됨.

○ 문재인 후보의 경우 민변의 정책질의서에 대해 가장 구체적인 답변을 하고 있음. 답변내용은 차별금지법에 대한 문제의식과 이해에 기초하고 있으나, '원칙적으로 공감한다', '국민의 법 감정과 법적 안정성의 도모 등 현실적 여건과 제약이 존재하는 상황'을 언급하고 있어 원론적 수준이라는 아쉬움이 있음.

나. 차별금지법의 필요성 및 제언

○ 각종 차별을 예방, 금지하고 피해를 구제하는 법률의 필요성에 대해서는 사회전반에 걸친 합의와 요구가 존재하고 있음. 개별적인 차별금지법률을 넘어선 포괄적인 차별금지법은 2007년 이래 각 회기마다 발의되어오고 있는 법으로 이미 국내 시민사회의 논의를 충분히 거친 사안임. 유엔 사회권규약위원회(E/C.12/KOR/CO/3, 2009. 12. 17.)를 비롯하여 여성차별철폐위원회(CEDAW/C/KOR/CO/7, 2011. 7. 29.), 아동권리위원회(CRC/C/KOR/CO/3-4, 2012. 2. 2.), 인종차별철폐위원회(CERD/C/KOR/CO/15-16, 2012. 8. 31.) 등 국제인권조약기구들 또한 포괄적인 차별금지법이 아직도 채택되지 아니한 점에 대하여 우려하면서 모든 차별금지사유를 명확히 명시한 포괄적 차별금지법을 신속히 채택할 것을 우리나라 정부에 반복하여 권고하고 있으며, 특히 여성차별철폐위원회는 차별금지법 입법에 관한 권고사항 이행 조치를 2년 이내에 서면으로 제출할 것을 요구하였음.

○ 일반법으로서의 차별금지법은 다음과 같은 내용을 담고 있어야 할 것임.

⑴ 차별의 포괄적 정의와 구체적인 판단기준의 제시

차별금지법이 차별시정 및 예방에 관한 준거법으로 실효성 있게 기능하기 위해서는 직접차별 뿐만 아니라 간접차별, 괴롭힘, 차별행위를 표시하거나 조장하는 광고 등을 차별의 유형으로 명확히 규정함으로써, 현재 통용되고 있는 차별의 개념을 확장하고 사회적 인식을 제고할 수 있도록 해야 함. 또한 다양한 형태의 차별에 대한 판례의 집적을 통해 차별에 대한 판단기준이 집적되어온 다른 나라의 사례와는 달리 우리나라의 경우 차별금지법 규정을 통해 차별에 관한 구체적인 판단기준을 제시함으로써 금지되는 차별이 무엇인지 쉽게 알 수 있도록 규범화할 필요가 있음. 이와 같은 규범화를 위해서는「국가인권위원회법」,

「경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약」, 사회권규약위원회의 '일반논평 제20호' 등을 바탕으로 우리나라의 현실에서 문제되고 있는 차별사유들을 구체적으로 명문화할 필요가 있음.

⑵ 실효성 있는 구제절차의 도입

소송을 통한 권리구제의 경우 입증책임 분배 또는 전환, 고용관련 차별사건에서 사용자의 정보공개의무 등 차별 피해자를 위한 특례 규정을 두어야 하며, 또한 악의적 차별행위의 효과적인 시정 및 예방을 위해서는 징벌적 손해배상 제도를 도입할 필요가 있음.

⑶ 국가의 차별시정의무 명시

차별시정기본계획의 수립·시행 절차를 명문화하여 국가기관 등이 차별시정을 큰 과제로 인식하고 장기적인 목표 아래 구체적인 차별시정정책을 일관성있게 추진하도록 하여야 하며, 그 계획의 수립·시행 과정에 국가인권위원회나 인권단체들의 의견이 반영되도록 하는 절차를 두어야 할 필요가 있음.

○ 통합진보당과 민주통합당이 공동발의한 「차별금지법안」의 경우, 지난 회기(2011. 12.)에 권영길 의원이 대표발의 하였다가 임기만료로 폐기된 「차별금지법안」과 동일한 내용의 법안임. 당초 권영길 의원안은 차별금지법을 제정하기 위하여 모인 시민·인권단체의 연대체인 '차별금지법제정연대'가 오랜 논의를 거쳐 만든 법안으로, 앞서 본 원칙들을 비교적 잘 담고 있는 것으로 평가되고 있었음. 다만 국가 차원의 통합적인 차별시정정책을 수립하고 시행하는 과정에 국가인권위원회나 인권단체들의 의견이 어떤 방식으로 반영되도록 할 것인가에 대한 고민이 더 필요함.

○ 차별은 현재 우리사회에서 가장 중요한 화두의 하나로서 사회적 약자와 사회적 소수자를 차별로부터 실질적으로 보호할 수 있는 통합적인 법과 정책이 시급한 실정임. 차별금지법의 취지와 필요성에 대해서는 이미 국내외의 폭넓은 합의와 요구가 존재하는 상황이므로, 차기정부는 강한 의지를 가지고 포괄적인 차별금지법 제정을 추진해야 할 것임.

성적지향 성별정체성 인권 분야

1. 현황과 문제점

가. 청소년 성소수자에 대한 폭력과 인권 침해

○ 최근 일련의 연구 결과에 따르면 청소년들의 10% 정도가 성정체성에 대해서 고민하고 있거나 성소수자(동성애자, 양성애자, 트랜스젠더) 정체성을 가지고 있음.[5]

○ 그러나 청소년 동성애자의 절반 이상이 언어적 모욕을 당한 적이 있고, 20% 정도가 신체적 폭력의 위협을 받거나 개인소지품이 망가진 적이 있었으며, 주먹질이나 발길질, 무기 등으로 공격당한 경험이 있는 비율도 10%가 넘은 것으로 나타남.[6]

○ 학교에서 학생의 성적 지향이나 성별 정체성 때문에 전학 또는 자퇴를 권고받거나 정학 등의 징계를 하는 사례들 역시 보고되고 있음.[7]

○ 이러한 환경 속에서 청소년 성소수자의 경우 자살 시도 경험이 있는 비율이 응답자의 47.4%로 매우 높게 나타나고 있는데, 이는 청소년 가운데 자해행위나 자살을 기도한 경험이 있는 청소년이 10% 정도인 것에 비해 다섯 배가 높은 수준임[8]

나. 트랜스젠더/성전환자에 대한 차별과 인권침해

○ 현재 트랜스젠더/성전환자의 성별 정정은 대법원 가족관계등록예규 「성전환자의 성별정정허가신청사건 등 사무처리지침」과 대법원 판례의 기준[9] 등에

따라 이루어지고 있는데, 그 요건을 보면 만 20세 이상의 행위능력자일 것, 혼인중이 아닐 것, 미성년자 자녀가 없을 것, 생식능력이 없을 것, 최종적인 외과수술(성기성형) 등이 요구되고 있음. 이와 같은 요건은 다른 나라의 사례에 비추어 볼 때 지나치게 엄격한 것으로 평가됨[10] 이러한 기준에 의해 가족관계등록부의 성별 정정이 가능한 경우는 극히 일부의 사람들에게만 국한되고 있는 현실임.

○ 성별정정요건이 엄격한 상황에서 트랜스젠더/성전환자는 외관 및 성역할 수행과 가족관계등록부상의 성별의 불일치로 고용시장에서 배제되고 있음. 이는 호르몬 요법과 성전환 수술의 높은 의료비와 맞물려 트랜스젠더/성전환자가 저소득계층에 머무는 악순환으로 이어지고 있음[11].

○ 트랜스젠더/성전환자의 성별변경에 관한 특례법안은 지난 제16대 국회[12]와 제17대 국회[13]에 각각 발의된 바 있으나 모두 임기만료로 폐기되었고, 2008년 국가인권위원회는 국회의장에게 성전환자의 성별변경에 대한 요건 및 절차를 규정한 특별법을 제정할 것을 권고한 바 있으나[14] 이는 수용되지 않음.

○ 국가인권위원회는 네덜란드 등 해외 기준 등을 기초로 성전환 관련 수술에 대한 국민건강보험의 적용 검토를 권고한 바 있으나[15] 이 역시 수용되지 않음.

다. 군대에서의 인권침해와 폭력

○ 2006년에는 동성애자 병사의 성적 지향 등 개인정보가 부대 내에 유출되고 동성애자라는 이유만으로 동의 없이 HIV 검사가 이루어졌으며 지휘관이 해당 병사에게 성관계 사진을 요구하는 등 인권침해 사건이 벌어져 국가인권위원회에서 인권침해 및 평등권 침해를 인정한 바 있고[16], 2007년에도 이와 유사한 사건이 벌어진 바 있음[17] 그런데도 오히려 군대 내 동성애자는 잠재적 성폭력 가해자로 인식되고 관리의 대상이 되고 있는 것이 현실임.

○ 특히 군대 내 남성간 성폭력의 경우 동성애자가 가해자로 등장하는 것이 아니라, 권력 관계 내의 폭력의 한 양상으로서 오히려 대체로 동성애에 대해서 거부감을 가지고 있는 사람들이 가해자로 나타나고 있고, 이는 교도소 등 동성 집단 내의 동성간 성폭력에 대한 연구에서도 마찬가지임[18].

○ 그럼에도 군형법 제92조의5는 합의에 의한 동성간 성적 접촉까지 형사적으로 처벌하고 있음. 이는 동성애에 대한 비범죄화의 국제적 요구에 반할 뿐 아니라,[19] 군대 내 동성 간 성폭력에 대해서는 이미 군형법이 형법 등에 비해 가중처벌을 하고 있고, 성적 접촉으로 인한 성군기 문제와 관련하여서는 징계로써 규율하고 있으므로 위 조항은 그 필요성을 인정하기가 어려움.

라. 가족 구성권에서의 배제

○ 가족구성권(right to found a family)은 「세계인권선언」(제16조), 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(제23조) 등에 규정된 기본적인 인권 목록 중 하나임.

○ 한국 사회에서도 동성 동반자 가족, 동거 커플 가족, 비혼 1인 가구, 비혼 공동체 가족 등 다양한 가족 형태가 일반화되고 있음.

○ 다양한 가족 형태가 확산되고 있음에도 종래의 이성애 중심의 법률혼 및 혈연 중심의 가족 제도는 성소수자의 기본적 인권인 가족구성권을 제약하고 있음. 이로써 동성 동반자 가족의 경우 각종 공·사보험 등 사회보장에서 차별받고, 상속·재산분할 등의 제도적 보장에서 배제되고 있음.

○ 반면 스페인, 네덜란드, 벨기에, 남아프리카공화국, 아르헨티나, 아이슬란드 등 10여 개국 및 미국의 9개 주 가량이 동성결혼을 제도화하고 있으며, 독일의 '생활동반자법', 영국의 '시민동반자법', 프랑스의 '시민연대계약법(PACS)'처럼 동성간 동반자관계를 인정하는 국가도 늘고 있는 추세임.

2. 관련 현행법

법안명	주요내용
군형법	제92조의5(추행) 계간이나 그 밖의 추행을 한 사람은 2년 이하의 징역에 처한다
국가인권위원회법	제2조(정의) 3. "평등권 침해의 차별행위"란 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역(출생지, 등록기준지, 성년이 되기 전의 주된 거주지 등을 말한다), 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등을 이유로 한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. (하략)
형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률	제5조(차별금지) 수용자는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 출신국가, 출신민족, 용모 등 신체조건, 병력(病歷), 혼인 여부, 정치적 의견 및 성적(性的) 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다.
군에서의 형의 집행 및 군수용자의 처우에 관한 법률	제6조(차별금지) 군수용자는 합리적인 이유 없이 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신지역, 용모 등 신체조건, 병력(病歷), 혼인 여부, 정치적 의견 및 성적(性的) 지향 등을 이유로 차별받지 아니한다.

3. 각 후보·정당별 관련 정책 및 법안 발의 현황

가. 각 후보·정당별 관련 정책

○ 앞에서 살펴본 차별과 인권침해의 현실에도 불구하고 각 후보나 정당은 관련한 정책을 추진하거나 법안을 발의한 바가 없음.

○ 다만 각 대선 후보 또는 정당별 기존 입장과 정책질의서 답변 내용을 정리하면 다음의 표와 같음.

대선후보	주요내용	
박근혜 후보 (새누리당)	관련 정책 없음	
문재인 후보 (민주통합당)	청소년 성소수자 인권 보장을 위한 정책 및 법령 제·개정 방향	- 성적지향과 성별정체성으로 인한 차별의 문제를 근본적으로 접근하기 위해 차별금지법제정을 추진 - 학교 성폭력 예방교육 및 상담과정에 성소수자에 대한 폭력까지 포함하여 성소수자에 대한차별방지를 도모 - 교육과정 안에 동성애를 금기시하고, 혐오하는 내용을 수정 -「인권교육법(가칭)」을 제정하여 인권교육을 강화
	성소수자를 비롯한 다양한 가족 구성권 보장을 위한 정책 및 법령 제·개정 방향	- 변화된 가족개념을 반영하기 위해「생활동반자관계법(가칭)」을 제정하여 다양한 가족의 형태를 인정하고, 법률적 가족제도 바깥에 존재하는 공동체가족 등에 대한 사회적 배제와 차별이 없도록 사회적 지원을 제공
	군형법 제92조의5 및 군 관련 성소수자 인권 보장 관련 정책 및 법령 제·개정 방향	- 군형법 제92조의5 폐지는 군이라는 특수성과 성소수자의 인권이라는 두 가지 측면을 중심으로 충분히 검토해 보고 판단할 것 - 군대 내 인권·차별문제를 개선하는 방안으로「인권교육법(가칭)」제정을 통해 검찰, 경찰, 군대, 교도소 등 국가기관과 공공기관 인권교육을 강화
	성전환자 인권 보장을 위한 정책 및 법령 제·개정 방향	- 차별금지법 제정을 통해 성적지향과 성적정체성으로 사회에서 차별을 겪지 않도록 지원 - 차별금지법의 차별시정 기능을 실효성 있게 실천하기 위해 국가인권위원회가 차별시정기능을 담당
안철수 후보	답변 없음	

나. 각 후보・정당별 정책의 검토

○ 박근혜 후보, 안철수 후보의 경우 관련 정책을 찾아볼 수 없고 민변의 정책 질의서에 대한 답변도 없음.

○ 문재인 후보의 경우, 청소년 성소수자 인권보장과 관련한 정책은 차별금지법 제정이라는 원론적인 수준이 중심이 되고 있고, 인권교육법 제정을 통해 인권교육을 강화하는 것은 소수자의 권리를 직접적으로 보장하는 것이 아니라는 점에서 실효성에 의문이 있음. 다만 교과서 문제 등 교육과정의 문제를 중점적으로 인식하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있음.

○ 문재인 후보의 다양한 가족구성권 보장을 위한 정책 역시 생활동반자관계법 제정이라는 원론적 수준에 그치고 있고, 그 구체적인 내용이나 방향에 대한 입장을 확인하기 어렵지만, 처음으로 이러한 법률 제정의 정책이 제시된 것은 진전된 입장으로 평가됨.

○ 민변의 정책질의서에 대한 문재인 후보의 회신 내용만으로는 군형법 제92조의5의 폐지 여부에 대한 정확한 의사를 확인하기가 어려움. 성전환자/트랜스젠더의 인권보장에 있어서도 성전환자의 성별변경에 관한 입법에 대한 내용은 언급되지 않고 있으며, 차별금지법 제정과 국가인권위원회 강화 또는 정상화라는 원론적인 내용임.

4. 정책법안 제안

가. 「아동・청소년 인권법」 및 「학생인권법」의 제정

○ 소수자를 비롯한 모든 아동・청소년 및 학생들이 「대한민국 헌법」과 「아동권리협약」 등에 따라 보장된 기본적 인권을 충실히 누릴 수 있도록 「아동・청소년 인권법」 및 「학생인권법」의 제정이 요구됨. 특히 소수자 학생의 경우 그 특수성을 고려하여 구체적인 권리와 그 보장을 명시할 필요가 있음.

○ 이러한 법률에서는 성적지향, 성별정체성 등을 이유로 차별받지 않을 권리 및 성적지향・성별정체성 등을 이유로 한 폭력이나 소수자에 대한 편견을 이유로 한 모욕이나 괴롭힘으로부터 자유로울 권리를 명시하고 이를 보장해야 함. 이를 위해 실효성 확보 수단으로서 학교나 관련 기관들이 학칙 등의 절차와 가이드라인 및 이를 위반할 경우의 제재를 마련하도록 요구할 필요가 있음.

○ 또한 성적지향, 성별정체성은 민감한 개인정보로서 이러한 개인정보 및 이와 관련한 상담내용을 보호받을 권리와 이에 대한 누설을 제재하는 내용이 규정되어야 할 필요가 있음.

○ 전반적인 인권 교육과 더불어 소수자의 특수성에 비추어 그 인권 보장과 차별 방지를 위한 구체적 인권교육 프로그램을 별도로 마련하도록 명시할 필요가 있음. 아울러 소수자에 대한 맞춤형 진로·취업·상담 프로그램 역시 마련하도록 규정하여야 할 것임.

나. 「성전환자의 성별 변경에 관한 특례법」의 제정

○ 가장 문제되는 것은 성별 변경의 요건 문제이나, 국제적으로 성별 변경의 요건은 점차 완화되는 추세임. 과거 독일의 경우 25세 이상의 요건을 요구하였으나 폐지되었고, 생식능력이 없을 것을 요구하였으나 연방헌법재판소에 의해 이러한 요건도 헌법불합치 결정이 내려짐.[20]

○ 외부 성기 외관 요건과 관련하여, 외부 성기에 관한 수술은 그 특성상 다른 신체 부위에도 큰 영향을 미치고, 필요한 비용도 매우 높은 수준이며, 생명·신체에 대한 위험성이 크므로 이를 요구하는 것은 사실상 성전환자의 성별 변경을 극히 제한하는 것이므로 요건으로 규정하지 않아야 할 것임. 이를 요구하고 있는 것은 한국 법원과 일본의 법률뿐임.

○ 또한 성전환을 이유로 고용, 의료 등에 있어 차별을 받을 문제가 있고 성전환 여부는 개인의 중요한 민감정보라고 할 것이므로 성전환에 관한 비밀을 누설하는 것 역시 금지할 필요가 있음.

다. 「군형법」 제92조의5 폐지

○ 군대 내 동성 간 성폭력에 대해서는 이미 군형법이 형법 등에 비해 가중처벌을 하고 있고 성적 접촉으로 인한 성군기 문제와 관련하여서는 징계로써 규율하고 있으므로 군형법 제92조의5는 그 필요성을 인정하기 어려움.

○ 만약 필요성이 인정된다면 결국 이성 간의 성적 접촉과는 차별하는 것이 되어 평등원칙에 위배될 뿐만 아니라 동성애를 범죄화 한다는 비판을 면하기 어려움.

○ 따라서 군형법 제92조의5는 위헌적 요소를 피할 수 없고 정책적으로도 필요성을 인정할 수 없으므로 이를 폐지하는 것이 타당함.

라. 「생활동반자법」의 제정

○ 다양한 가족구성권 보장에 있어서 핵심이 되는 쟁점은 기존의 혼인(법률혼)·혈연·이성애·비장애 중심의 가족 구성이 아닌 다른 형태의 가족을 법적으로 인정할 것인지 여부임.

○ 또한 동성 간의 결합을 인정할 것인지 여부 및 동성 간의 결합을 영국이나 독일식의 반려자 또는 동반자 관계(partnership)로 할 것인지, 아니면 혼인 제도의 개방을 통한 혼인 관계를 허용할 것인지, 또는 이성 간과 동성 간을 구분하지 않고 동반자 관계와 혼인 관계 모두를 허용할 것인지 등이 쟁점으로 등장함.

○ 관계의 성립과 해소 및 그 효과, 입양과 양육, 사회보장 서비스 제공의 범위 등 역시 중요한 쟁점이 됨.

○ 기본적으로 법률혼, 혈연, 이성애, 비장애를 중심으로 하는 기존의 가족제도를 넘어 현존하는 다양한 가족 형태를 아우르기 위한 방법으로 프랑스 팍스법(PACS)과 같이 혼인과 다른 이성 또는 동성 간의 결합이나 영국의 시민 결합(Civil Union), 독일의 생활동반자관계(Lebenspartnerschaft)와 같은 동반자 또는 반려자 관계를 인정할 필요가 있음.

○ 또한 친족 관계와 상속 관계 형성을 넘어 친밀성과 생활 안정 확보를 위한 가족구성권 보장의 방향으로 가족 구성의 요건, 절차 및 효과를 형성할 필요가 있음. 이는 소수자의 가족구성권이 제대로 보장되지 못하고 있는 것은 현재의 가족제도가 협소한 형태의 관계만을 가족으로 규정하고 있을 뿐만 아니라, 기존의 가족 구성의 형태로 형성되는 친족 관계와 상속 관계 및 그 개인적·사회적 의미의 중대성으로 인한 가족 관계 규율의 경직성 때문이라고 분석되기 때문임.

10. 외교 통상

각 정당 및 대선후보의 외교통상 분야에 대한 정책 또는 공약

	박근혜 후보 (새누리당)	문재인 후보 (민주통합당)	안철수 후보
FTA에 대한 기본인식	국제통상에서 필요한 조약으로 인식하고 있음.	우리나라는 통상 국가이기 때문에 개방이 불가피하고, 국익을 위해 필요하다면 FTA는 적극적으로 해야 되는 것이라고 밝힌 바 있음.[1]	현재 FTA는 국내경제와 선순환하지 못하며, 대다수 국민들은 그 실익을 체감하지 못함. 이에 향후 FTA 정책은 기체결 FTA에 대한 철저한 평가를 토대로 중소기업과 서민 경제를 살리고 대내외적 공존을 추구하는 방향으로 이루어져야 한다고 밝혔음.[2]
한미 FTA	한미 FTA를 폐지해서는 안된다는 입장임.[3]	“이미 비준된 국가간 협정인 만큼 충실히 이행하겠다”면서도 “지난해 국회에서 재협상을 결의했고 독소조항에 대해서는 국민적 우려가 많은 만큼 국제적인 기준과 절차에 맞게 재협상해 나가겠다”고 밝혔음.[4]	“한미FTA에 관해서는 긍정성과 부정성이 공존해서 긍정적인 효과는 최대화하는 한편 부정적인 문제가 현실화됐을 때는 협정문에 나와 있는 것처럼 개정협상을 통해 부작용을 최소화할 수 있다”고 밝혔음.[5]
한중 FTA	한중 FTA는 장기적 관점에서는 필요하지만 농업 등 피해부분에 대한 철저한 사전 보완을 마련한 뒤 논의해야 한다”고 밝혔음.[6]	한중 FTA는 신중하게 접근해야 하고, 현 정부는 한중 FTA 협상을 중단하고 다음 정부로 넘기는 것이 타당하다는 입장임.[7]	“한중 FTA는 기본적으로 한국 전체 수출의 4분의 1을 차지하는 나라와의 FTA로 매우 중요하다. 단순한 경제적인 차원뿐만 아니라 외교 안보적으

	박근혜 후보 (새누리당)	문재인 후보 (민주통합당)	안철수 후보
			로도 앞으로 대북 관계를 어떻게 가져 나갈 것인가 하는 측면에서 중요하다"고 밝혔음.[8]
ISD 제도	ISD제도는 표준약관과 같이 거의 모든 협정에 들어 있는 제도로서 문제될 것이 없다는 입장임.[9]	ISD제도와 같은 독소조항에 대해 재협상을 추진해야 한다는 입장임.[10]	ISD가 독소조항이라는 문제가 있다거나 보완이 필요하다고 정치적 판단을 한다면 그 부분에 대해 개정을 위한 협상을 할 수 있다고 밝혔음.[11]

외교통상분야 관련 법안 조약의 체결 비준 절차 등에 관한 법률안 이하 조약체결비준절차법안

법안명(의안번호)	제안일자	대표발의	주요내용
조약의 체결·비준 절차 등에 관한 법률안	2012. 7.11.	김동철의원 등 13인	조약의 체결·비준 절차에 관하여 필요한 사항을 규정

조약의 체결·비준 절차 등에 관한 법률안	2012. 7.17.	홍익표의원 등 10인	
조약의 체결·비준 절차 등에 관한 기본법안	2012. 7.25.	박영선의원 등 10인	

조약체결비준절차법안의 주요 내용 비교

	김동철의원안	홍익표의원안	박영선의원안
법안명	o 조약의 체결·비준에 대한 동의 절차에 관한 법률안	o 조약의 체결·비준 절차 등에 관한 법률안	o 조약의 체결·비준 절차 등에 관한 기본법안
목적	o 조약의 체결·비준에 대한 동의 절차 관련 필요사항 규정 o 체결절차의 투명성, 민주적 정당성 제고, 국민권익 보호	o 우리나라가 체결하는 조약의 체결·비준 절차 등에 관한 사항 규정 o 조약 내용에 국민의 의사를 충실히 반영, 절차적 정당성과 예측가능성 제고, 국민권익 증진	o 조약의 체결·비준 절차 등에 관한 기본적인 사항과 국회를 통한 민주적 통제 방법 규정 o 조약을 통한 국제협력 증진, 조약의 민주적 정당성 보장, 국민권익 보호
정의	o 조약, 조약협상	o 조약, 간이조약, 체결 등, 비준	o 조약, 통상조약, 간이조약, 비준, 당사국
기본원칙		o 정부는 조약 체결 등 추진시 국가이익 고려, 국제적 호혜와 기여에 부응 o 협상과정에 국내 이해당사자 등의 의견 충분히 반영	
다른 국제조약 및		o 조약의 체결 등과 비준에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용	o 기존의 다른 국제조약의 법적 효력에 영향 미치지 않음.

	김동철의원안	홍익표의원안	박영선의원안
국내법과의 관계			단, 양립이 가능하거나 당사국 동의가 있는 경우는 예외 o 이 법에서 정하는 사항 외에는 「조약법에 관한 비엔나협약」에 따름. o 이 법에서 정하는 사항은 다른 법률에 우선 적용. 단, 미규정 사항은 관계 법령 적용
조약의 해석			o 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석 필요
조약체결 계획의 수립		o 외교부장관은 조약 체결 등의 예측가능성 제고와 체계적 추진을 위해 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 매년 계획 o 조약의 분야와 기간별 배경, 필요성, 주요내용, 추진일정과 기대효과 포함 필요	o 외교부장관은 매년 1월 말까지 조약위원회 심의를 거쳐 계획 수립 o 목적·타당성, 주요내용, 연간 추진일정, 국내 경제·사회적 영향 및 국내 지원 방안 포함 필요
조약체결 계획의 국회보고	o 정부는 조약협상 개시 전에 국회 관련 상임위에 보고	o 정부는 지체 없이 국회에 보고 o 국회는 정부에 변경요구 가능	o 외교부장관은 지체 없이 국회에 보고
관계부처와의 사전협의		o 외교부장관은 조약 체결 교섭 전 관계 중앙행정기관의 장과 협의 하여 필요성과 타당성 검토 후 조약문안 작성 필요	o 외교부장관은 협상 개시 전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 조약문안을 작성하여야 함 o 외교부장관은 문안이 해석상 의문이 발생되지 아니하도록 간결하고 명확하게 작성하여야 함

	김동철의원안	홍익표의원안	박영선의원안
조약체결의 예고		o 외교부장관은 조약 문안 작성시 교섭 시작 전 배경, 필요성, 주요내용, 추진일정과 기대효과 등 예고 필요 o 단, 조약 내용이 국민의 권리·의무나 일상생활과 무관, 긴급, 간이조약, 예고 불필요·불가능시는 예외	o 외교부장관은 문안을 작성시 지체 없이 조약위 심의를 거쳐 다음 사항을 예고하여야 함 조약 체결의 배경 및 필요성, 조약의 주요내용, 추진일정 및 기대효과, 조약문안, 기타 대통령령으로 정하는 중요사항 o 예외: 내용이 국민의 권리·의무와 관련이 없는 경우, 체결이 긴급을 요하는 경우, 간이조약의 경우 성격상 예고할 필요가 없거나 불가능한 경우
공청회 개최		o 외교부장관은 이해관계자와 관계전문가 의견 수렴 위해 개최 가능	o 외교부장관은 조약을 체결하려는 경우에 이해관계자나 전문가의 의견 수렴 위해 공청회 개최 가능, 단 「헌법」 제60조 제1항 조약은 의무적 개최
협상단 구성		o 외교부장관은 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」에 따라 관계 중앙행정기관의 장의 추천을 받아 정부대표를 임명 또는 임명제청, 다른 정부대표 지휘·감독, 필요시 협상분과 편성 등 할 수 있음.	o 외교부장관은 관계 중앙행정기관장의 추천으로 정부대표를 임명 또는 임명제청 o 임명제청된 정부대표는 국무총리를 거쳐 대통령이 임명 o 수석정부대표는 다른 정부대표를 지휘·감독, 필요시 협상분과 편성 등 가능

	김동철의원안	홍익표의원안	박영선의원안
협상 진행의 보고 및 의견제시	○ 정부는 국회 관련 상임위 요구시 진행 중인 조약협상 관련 사항 보고 또는 서류 제출	○ 외교부장관은 협상의 주요 진행상황을 국회에 보고 ○ 국회는 협상방향 등에 관한 의견 제시 가능	
가서명		○ 정부대표는 협상상대국 또는 국제기구와 합의한 조약안에 가서명하고 협상 종료	○ 정부대표는 협상상대국과 합의한 조약안에 가서명하고 협상 종료
협상결과의 보고 등	○ 정부는 조약 서명 후 경과 및 주요 내용을 지체 없이 국회 관련 상임위에 보고	○ 정부는 협상 종료 즉시 국회에 결과를 보고하고 국민에게 알려야 함	○ 정부대표는 협상 종료시 지체 없이 국회에 결과를 보고하고 국민에게 공지
자료의 제출	○ 보고 또는 서류제출에 관하여는 「증감법」 제4조 준용	○ 정부는 국회 소관 상임위의 요구시 기체결 또는 협상 중인 조약 관련 사항 보고 또는 자료 제출 ○ 정당한 이유 없이 제출요구를 거절한 자에 대하여는 「증감법」 제12조제1항 적용	
서명		○ 외교부장관은 가서명된 조약을 법제처의 심사를 거쳐 국무회의에 상정하고 대통령의 재가를 얻어 서명하거나 정부대표가 서명토록 할 수 있음	
조약 위원회		○ 국회는 다수 상임위 소관 관련 조약, 다수 법령의 제·개정 수반 조약, 그 밖에 국민경제·사회·문화 전반에 중대한 영향을 미치는 조약 관련 주요 사안 논의와 그 비준동의안 심사·의결을 위해 필요시 구성·	○ 조약체결계획 수립 관련 사항, 조약체결 예고 관련 사항, 조약체결의 국내 영향평가 및 대책·지원 관련 사항, 그 밖에 위원장이나 위원이 부의하는 사항 심의를 위해 국무총리 소속으로 설치

	김동철의원안	홍익표의원안	박영선의원안
		운영 가능 o 「국회법」에 따른 특별위원회로 함. o 국회 외통위 위원 전원을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성, 위원장은 국회 외통위원장으로 함	o 위원장 1인, 부위원장 1인 포함 30인 이내의 위원으로 구성, 위원장은 국무총리, 부위원장은 호선 o 행정각부의 장관은 당연직 위원으로 하고, 그 외 위원은 관련 분야 의사를 대변할 수 있는 전국 규모 단체 대표자 또는 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국회와 대통령이 1/2씩 위촉
민간자문 위원회		o 조약위 권한 사항 관련 자문을 위해 조약위에 100인 이내의 전문가로 구성 가능 o 구성·운영 위해 필요한 사항은 국회규칙으로 규정	o 조약위에 조약 분야별로 전문적 자문 위해 민간전문가로 분야별자문위 구성 o 위원장은 위원 중에서 호선하고 위원은 위원장 포함 50인 이내로 구성
비준동의안 등의 국회 제출	o 정부는「헌법」제60조제1항에 따른 국회동의 대상인 경우 조약서명 후 30일 이내에 비준동의안 국회 제출 o 그 외 조약은 사유를 적시하여 국회 관련 상임위에 제출 o 국회 관련 상임위는 위 조약이 「헌법」제60조제1항에 해당한다고 판단시 정부에 비준동의 제출 요구 가능, 정부는 지체 없이 제출해야 함	o 정부는 서명한 조약안이「헌법」제60조제1항에 해당하는 조약인 경우 비준동의안 국회 제출 o 외교부장관은 「헌법」제60조제1항에 해당하지 않는다고 판단하는 조약안에 대해서는 사유를 적시한 의견서를 첨부하여 국회 외통위에 제출 o 국회 외통위는 위 조약안이 「헌법」제60조제1항에 해당된다고 판단시 조약안	o 외교부장관은 서명한 조약안이「헌법」제60조제1항에 해당하는 경우 비준동의안 국회 제출 o 그 외 조약안은 사유를 적시하여 국회에 제출 o 국회는 위 조약안이 「헌법」제60조제1항에 해당한다고 판단시 조약안 제출일 30일 이내에 외통부장관에게 비준동의안 제출 요구 가능 o 이 경우 정부는 지체 없이 제출해야 함

	김동철의원안	홍익표의원안	박영선의원안
		제출일 30일 이내에 외교부장관에게 비준동의 제출 요구 가능, 정부는 지체 없이 제출해야 함 o 이 경우 해당 조약안은 그 30일 내 비준 불가	
비준동의안 첨부서류		o 정부는 비준동의안 국회 제출시 의견수렴과 공청회 결과, 법령 제·개정 사항, 예산 또는 기금상 조치 수반 조약안에 대한 비용추계서와 재원조달 방안 자료 첨부 o 국회는 위 자료 미첨부시 접수하지 아니함	o 정부는 의견수렴과 공청회 결과, 이행법령의 제정·개정 사항, 예산 또는 기금상 조치 수반 조약안에 대한 비용추계서와 재원조달 방안 자료 첨부 o 통상조약안의 경우에는 관련 분야 정부출연연구기관의 경제·산업·고용·후생·재정 영향평가보고서, 국내보완대책 및 재원조달방안을 추가 첨부 o 국회는 위 자료 미첨부시 접수하지 아니함 o 정부는 관련 자료 제공 등 국회 심의에 적극 협조해야 함
비준서의 서명 등		o 대통령은 국회의 동의를 받았거나 위 30일이 지난 조약안의 비준서에 서명하고 국무총리와 외교부장관이 부서 o 외교부장관은 비준서를 협상상대국과 교환 또는 해당 국제기구에 기탁	
조약의 발효·공포		o 해당 조약이나 국제법에서 정하는 바에 따라 발효 o「법령 등 공포에 관한 법률」에 따라 공포	
조약의 제출		o 외교부장관은 체결·공포된 조약을 10일 이내에 국회 외통위에 제출, 기간 내 제출 못한 경우 사유를 국회 외통위에 통지	

	김동철의원안	홍익표의원안	박영선의원안
조약의 이행평가		o 정부는 체결·공포된 조약에 대하여 매년 이행상황 평가 및 국회 보고	
다자조약에 대한 특례		o 2 이상의 국가 또는 국제기구를 상대방으로 하는 다자조약에는 가서명과 서명 관련 규정 달리 적용 가능	
간이조약에 대한 특례		o 간이조약에 대하여는 조약체결예고, 공청회, 협상진행보고, 협상결과보고, 서명, 비준동의안 국회제출, 이행평가 관련 규정 적용 제외	
개정·변경			o 당사국 간 합의로 가능
조약의 종료 및 시행정지			o 조약에서 정한 사항이나 당사국 간 합의로 가능 o 그 외, 당사국의 폐기 또는 탈퇴 가능성 인정 의도 확정시, 조약 성질상 묵시적 인정시에도 인정 가능 o 적어도 12개월 전 통고 필요 o 외교부장관은 조약의 종료·폐기 또는 탈퇴시 즉시 국회 보고
조약문의 착오정정			o 조약문 정본인증 후 착오가 있다는 데 당사국이 합의시 정정은 당사국 간 합의로, 미합의시에는 정정 후 정당한 권한을 위임받은 대표가 그 정정에 가서명, 합의된 정정을 기재한 문서에 효력을 부여하거나 이를 교환, 원본의 경우와 동일한 절차에 따라 조약 전체

	김동철의원안	홍익표의원안	박영선의원안
			의 정정본을 작성하는 방법 중 하나에 따름.
비밀 엄수 의무 등	o 국회 관련 상임위 위원의 국가기밀에 속하는 사항 공개 또는 타인 누설 금지		

주요 사항별 검토 및 제안

가. 서 설

○ 위 3개의 법률안들을 비교해 볼 때, 모두 목적과 취지에서는 동일하나 규율 대상과 범위에 있어서는 차이를 보이고 있음. 이 중 김동철 의원안은 6개 조에 국회의 실질적 동의권 행사에 필요한 절차와 관련된 내용에 대해서만 규정하고 있는 반면, 홍익표 의원안은 6개장 25개 조, 박영선 의원안은 6개 장 26개 조에 조약의 체결·비준 절차 전반에 대한 포괄적인 내용을 담고 있음. 또한 홍익표 의원안과 박영선 의원안을 비교해 볼 때, 2개의 법률안 모두 국회 동의권의 실효성 제고를 위해 거의 동일한 규정들을 두고 있지만 1) 조약위원회를 국무총리 소속으로 하고, 2) 세 법률안 중 유일하게 조약의 개정·변경, 종류 및 시행정지, 조약문의 착오 정정 등을 규정하고 있는 바 기본법안이라는 명칭에 부합하는 것으로 판단됨.

○ 조약위원회를 국회 소속으로 하는 것(홍익표 의원안)은 국회의 특별위원회 구성과 관련된 국회법 제44조에 규정된 절차에 따르면 될 것이라는 점에서 이를 별도로 규정할 필요성이 크지 않고, 조약의 체결·비준 절차에 관하여 전반적인 절차를 규정하는 것이 필요하므로 박영선 의원안이 가장 적합한 안으로 평가됨. 이에 박영선 의원안을 입법촉구법안으로 선정하고자 함.

○ 다만 박영선의원안의 경우 현재 시행중인 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률(이하 '통상조약절차법')」과 충돌하는 지점이 있는 것으로 보이고, 또한 절차 및 내용상 일부 흠결이 있는 것으로 판단되는 바, 이를 보완할 필요가 있음.

○ 이하에서는 박영선 의원안을 중심으로 검토하기로 함.

나. 조약의 언어에 관한 규정

○ 조약은 법률과 같은 효력을 가지고 있는 바, 조약의 문안과 내용은 국민들이 쉽게 알 수 있도록 국문으로 작성되어야 하는 것은 기본적인 원칙임.

○ 한미FTA와 같이 처음부터 영문으로 문안이 작성되고 체결된 후 국문으로 번역하는 과정에서 수많은 번역의 오류가 발견된 사례가 있고, 번역 오류가 발견되어 수차례 정정 되었음에도 불구하고 여전히 많은 오류와 흠결이 존재할 뿐만 아니라, 일반 국민은 물론 심지어 국회의원조차 그 내용을 자세히 알지 못한 채 조약이 체결·비준·발효되어 조약의 내용이 무엇인지에 대한 큰 혼란이 야기되었음.

○ 조약의 체결을 위한 협상 단계부터 조약의 체결·비준·동의 단계에 이르기까지 전반적인 과정에 걸쳐 국문으로 조약의 문안이 작성되어야 하고, 이를 공식적인 원본 문서로 채택해야 한다는 기본적인 원칙이 분명하게 규정되어야 할 필요가 있음.

○ 박영선의원안 원안의 조문 체계상 위와 같은 원칙은 '제1장 총칙'에 규정되는 것이 바람직할 것인 바, 이에 '조약의 해석'을 규정한 제4조의 명칭을 '조약의 언어와 해석'으로 변경하고 별도의 항을 두어 조약의 언어에 대한 사항을 규정하는 것이 바람직할 것임.

박영선 의원 (원안)	수정안
제4조(조약의 해석) 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성시랗게 해석되어야 한다. <신설>	제4조(조약의 언어와 해석) ① 조약은 협상, 작성, 체결, 비준 과정 전반에 걸쳐 국문으로 작성하고 국문본을 원본으로 한다. 다만, 다자간 조약 등 불가피한 경우에는 영문과 병행하여 작성할 수 있다. ② (원안)

다. 조약체결계획에 대한 국회의 통제

○ 박영선 의원안의 제6조는 외교통상부장관에게 조약체결계획을 수립한 후 지체 없이 국회에 보고해야할 의무를 규정하고 있음.

○ 외교통상부장관이 국회에 조약체결계획을 보고 한 후 국회의 조약체결계획에 대한 통제 절차가 규정되지 않은 점은 입법의 불비라고 할 것임.

○ FTA와 같이 국민의 이해관계가 첨예하게 대립하고 찬반논란이 예상되는 조약체결계획에 대해 대의기구인 국회가 이에 대해 계획의 철회, 내용변경, 연기 등 그 변경을 요구할 기회를 부여하여 불필요한 체결강행으로 인한 국력낭비를 막을 통제장치를 마련할 필요가 있음.

조약체결비준절차법안 원안	수정안
제6조(조약체결의 국회 보고 등) 외교통상부장관은 제5조제1항에 따라 조약체결계획을 수립하였을 때에는 지체 없이 이를 국회에 보고하여야 한다.	제6조(조약체결의 국회 보고 등) ① 좌동
<신설>	② 국회는 제1항에 따라 보고받은 조약체결계획에 대하여 정부에 그 변경을 요구할 수 있다.
<신설>	③ 외교통상부장관은 제2항에 따라 국회의 요구가 있는 때에는 이를 반영하도록 노력하여야 하며, 반영하지 않기로 결정한 때에는 그 이유와 국회가 제시한 문제점에 대한 대책 등을 기재한 의견서를 국회에 제출하여야 한다.

라. 조약의 체결 및 비준 절차에 대한 검토 및 제안

(1) 관계 중앙행정기관장과의 사전 협의 내용을 명확히 함

○ 박영선 의원 안 제9조 제1항은 조약문안 작성 시 관계 중앙행정기관장과의 협의해야 한다고만 단순하게 규정하고 있음.

○ 조약의 체결로 인해 직접적으로 영향을 받는 관계 중앙행정기관의 의견이 충실히 조약 문안에 반영되기 위해서는 그 내용에 대하여 실질적인 협의가 이뤄져야 할 것이므로, 이러한 협의 의무를 구체적으로 명시할 필요가 있음.

박영선 의원 (원안)	수정안
제9조(관계 중앙행정기관과의 사전 협의) ① 외교통상부장관은 조약의 체결을 위하여 당사국과 협상을 개시하기 전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 조약문안을 작성하여야 한다.	제9조(관계 중앙행정기관과의 사전 협의) ① ---------- ---------- ---------- 조약의 필요성 및 타당성 등을 협의하여 -----.

(2) 필요적 공청회 대상 확대

○ 박영선 의원 안 제11조 단서에 따르면 필요적 공청회 대상으로 헌법 제60조 제1항에 따른 조약의 체결의 경우만 상정하고 있음.

○ 통상조약 등과 같이 이해관계가 첨예하게 대립하고 국민의 피해가 예상되는 경우 역시 필요적 공청회 대상으로 규정하여 충분한 의견 수렴 절차를 보장해야 할 필요가 있음.

박영선 의원 (원안)	수정안
제11조(공청회 개최) ① 외교통상부장관은 조약을 체결할 경우에 이해관계자나 전문가의 의견을 수렴하기 위하여 공청회를 개최할 수 있다. 다만, 「대한민국 헌법」 제60조제1항에 따른 조약의 체결을 추진하고자 하는 경우에는 공청회를 개최하여야 한다. ② 생략	제11조(공청회 개최) ① ---------- ---------- ---------- ---------- 다만,「대한민국 헌법」제60조제1항에 따른 조약 및 통상조약 등 국민의 이해관계가 대립·상충되거나 다수의 피해가 예상되는 조약의 체결을 추진하고자 하는 경우에는 공청회를 개최하여야 한다. ② (원안과 같음)

(3) 국회의 비준동의 기간 내 대통령의 비준 금지

○ 박영선 의원 안 제17조 제2항은 헌법 제60조제1항의 조약이 아닌 경우에 조약안과 함께 그 사유를 기재한 의견서를 국회 외교통상통일위원회에 제출토록

규정하고 있는 바, 이 경우에 국회가 정부의 의견서와 조약안을 검토, 심의할 충분한 시간을 주도록 홍익표의원안과 같이 제출일로부터 30일이 도과하기 전의 비준을 금지할 필요가 있음.

박영선 의원 (원안)	수정안
제17조(비준동의안의 국회 제출) ① ~ ③ 생략 <신설>	제17조(비준동의안의 국회 제출) ① ~ ③ (원안과 같음) ④ 제2항에 따라 제출된 조약안은 제3항의 기간이 지나기 전에는 이를 비준할 수 없다.

마. 조약체결심의위원회(이하 '조약위원회')에 대한 검토 및 제안

(1) 조약위원회의 의의에 대한 검토

○ 동 법안 제7조에 따르면 조약위원회는 국무총리의 소속으로 되어 있음.

○ 통상조약과 관련하여 미국의 경우 무역대표부(USTR)가 대통령 직속으로 설치되어 내부적으로 각 부처 및 이해 단체들 간의 통상정책을 조율하는 기능과 대외적으로 미국을 대표하여 외국 정부와 통상협상을 주도하는 기능을 수행하고 있는데 반하여[13], 우리나라의 경우 외교통상부 산하의 통상교섭본부가 정부

부처간 의견을 총괄 조정하는 기능을 수행하고 있음. 하지만 통상교섭본부는 미국의 무역대표부와는 달리 행정부 내부의 의견 조정 역할에 그칠 뿐 국회나 이해관계인들로부터의 의견 수렴이나 갈등 조정 역할을 하지 못하고 있는 실정임.

○ 우리나라의 경우 통상 조약 뿐만 아니라 각종 조약을 협상하고 체결함에 있어 사전에 국회나 이해관계인들의 의견이 반영될 수 있는 행정적 창구가 없는 실정이고, 외교통상부 등 행정부 내부의 조약 체결 과정상의 밀행성으로 인하여 민주적 통제가 전혀 이루어지지 않음에 따라 정부내 독립적인 조약검토기구가 설치될 필요가 있음.

○ 정부부처의 의견이 총괄적으로 조정되고 이해관계인의 의견이 반영될 수 있는 조약위원회의 설치는 반드시 필요하다고 볼 수 있음.

(2) 조약위원회 구성에 대한 검토 및 제안

○ 동 법안 제7조에 따르면 국무총리 소속으로 조약위원회를 두고(제1항), 총 30인 이내의 위원으로 구성하되 그 위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 위원 중에서 호선하며(제2항), 위원 중 행정각부 장관은 당연직 위원으로, 그 밖의 위원은 체결하고자 하는 조약과 관련된 분야의 의사를 대변할 수 있는 전국 규모 단체의 대표자(제3항 제1호) 또는 체결하고자 하는 조약과 관련된 분야의 학식과 경험이 풍부한 자(제3항 제2호) 중에서 국회와 대통령이 각각 2분의 1을 위촉하도록 되어 있음.

○ 위와 같이 조약위원회를 구성하는 경우, 대통령이 임명하는 국무총리(1명)와 행정각부 장관(15명)은 총 16명으로서 그 밖의 위원은 최대 14명이 되는데, 그 밖의 위원 중 다시 2분의 1을 대통령이 위촉하는 경우 조약위원회의 절대 다수(최대23명)가 대통령에 의해 구성되는 것으로서, 이는 조약체결 및 이행 절차에 관하여 대통령과 국회 사이의 견제와 균형을 추구하고자 하는 본 법안의 취지를 몰각시키는 결과가 될 우려가 있음.

○ 당연직 위원을 제외한 나머지 위원은 모두 국회에서 위촉하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

○ 또한 당연직 위원이 아닌 위원에 대한 임기가 정해져 있지 않은 바, 위촉 권한을 가진 국가기관으로부터의 독립성을 최소한으로 보장하기 위하여 대통령령으로 3년의 임기를 정하는 것이 바람직할 것임.

(3) 조약위원회 산하 부문별자문위원회에 대한 검토와 제안

○ 박영선 의원 안 제8조 제1항에 따르면 "조약위원회에 조약의 분야별로 전문적인 사항에 관한 자문을 위하여 조약위원회에 민간전문가로 구성하는 분야별 자문위원회(이하 "자문위원회"라 한다)를 둘 수 있다"고 되어 있음.

○ 이에 대해서는 아래와 같은 두 가지 문제가 있는 것으로 판단됨

○ 첫째, 자문위원회의 설치 여부를 임의규정으로 한 것은 민간 부문으로부터의 의견 수렴 기능을 불확실한 상태에 놓이게 한 것으로서 조약 절차에 대한 민주적 통제를 도모하는 본 법안의 취지에 부합하지 않음. 따라서 자문위원회 설치를 강행규정으로 수정해야 할 것임.

○ 둘째, 자문위원회는 '민간 전문가'로 구성하는 것으로 되어 있는데, 여기서 '민간 전문가'의 범위가 다소 불명확함. 각종 조약이 체결되는 경우 노동, 농수산업, 중소기업, 소비자 등의 민간 영역에 큰 영향을 미치게 되는데 조약의 협상 및 체결과정에서 배제되기 쉬운 이러한 민간 영역들의 의견이 반영되어 할 필요가 있음. 따라서 '민간 전문가'를 '노동·농수산업·중소기업·소비자 등에 관한 민간전문가'로 문구를 수정하여 자문위원회를 구성하는 민간영역의 범위를 보다 분명히 해야 할 것임.

○ 결국 위 두 가지 문제점의 시정을 위하여 박영선 의원 안은 수정되어야 할 것임.

(4) 조약위원회와 관련된 규정의 수정안

박영선 의원 (원안)	수정안
제7조(조약체결심의위원회) ① ~ ② (생략) ③ 위원 중 「정부조직법」 제22조에 따른 행정각부의 장관은 당연직 위원으로 하고, 그 밖의 위원은 다	제7조(조약체결심의위원회) ① ~ ② (원안과 같음) ③ ----------

음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 국회와 대통령이 각각 2분의 1을 위촉한다. 1.~ 2. (생략) ④ (생략) 제8조(분야별자문위원회) ① 조약위원회에 조약의 분야별로 전문적인 사항에 관한 자문을 위하여 조약위원회에 민간전문가로 구성하는 분야별자문위원회(이하 "자문위원회"라 한다)를 둘 수 있다. ② ~ ③ (생략)	---------- 국회가 위촉한다. 1.~ 2. (원안과 같음) ④ (원안과 같음) 제8조(분야별자문위원회) ① ---------- 노동·농수산업·중소기업·소비자 등에 관한 민간전문가---------- 둔다. ② ~ ③ (원안과 같음)

바. 통상조약절차법의 폐지 및 박영선의원안에 대한 수정 제안

(1) 서설 - 통상조약절차법과의 충돌 및 해석상 난점

○ 조약절차기본법안이 법률로 되는 경우 기존의 통상조약절차법과 충돌될 우려가 있음. 즉, 조약절차기본법안 제3제 제3항 본문은 "이 법에서 정하는 사항은 다른 법률에 우선하여 적용한다."고 되어 있는 반면, 통상조약절차법 제3조 역시 "이 법은 통상조약의 체결 절차 및 이행에 관하여 다른 법률보다 우선하여 적용한다."고 되어 있음.

○ 통상조약이 다른 조약들에 비해 특수성을 가지고 있다는 점에서 통상조약절차법이 조약절차법 보다 우선하여 적용된다는 해석이 있을 수 있으나, 박영선의원 안 제2조 제2호는 '통상조약'에 대한 정의를 규정하여 통상조약 역시 조약절차법의 규율대상임을 명확히 하고 있고, 그 범위를 '자유무역협정, 세계무역기구가 관장하는 경제 관련 조약과 그 밖에 관세, 무역, 지적재산권, 투자 등 통상·경제 분야에 관한 조약'으로 하여 통상조약절차법 제2조 제1호의 범위[14]보다

포괄적으로 규정하고 있는바, 양 법률의 적용 순서에 대한 혼란이 불가피함.

○ 결국 조약절차법은 통상조약절차법을 포괄하고 있고, 조약의 체결·비준 절차에 관하여 규정하고 있는 가운데 통상조약을 특수하게 취급하여 별도의 법률로써 그 절차를 규율할 필요는 없으므로 박영선의원안이 법률로 제정되는 경우 통상조약절차법은 폐지되는 것이 바람직함.

○ 다만 통상조약의 특수성을 일부 감안하여 조약절차법에 필요한 사항을 별도의 장을 만들어 기존 통상절차법상의 필요규정을 포함하여 새로이 규정하는 것이 바람직할 것임. 특히 통상조약절차법이 폐지되는 경우 동 법률에 규정되어 있는 제도 중 필요한 사항을 조약절차법에 추가로 규율할 필요가 있음.[15] 다만 기존 통상절차법상 공개예외사유 규정 등 일부 미흡하고 문제가 있는 조항은 아래 기재한 바와 같이 국민의 알 권리와 민간·의회통제 강화 및 농어민 등 통상피해자의 이익보호를 강화하는 방향으로 개선하여 규정할 필요가 있음.

(2) 정보공개 조항의 수정 삽입이 필요함

○ 통상조약절차법 제4조(정보의 공개)[16]는 정보 공개의 원칙과 예외적인 비공개사유를 규정하고 있음.

○ 동조 제2항의 비공개사유는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 정보공개법)」 제9조에서 정한 비공개사유 보다 그 범위가 지나치게 넓다는 문제가 있음. 이는 정보공개법 제9조 제1항 단서 제2호 '외교 관계로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보'라는 현재의 정보공개 거부사유에 제2항 제1호 '통상협상의 상대방이 자국의 이해와 관계되는 정보라는 이유로 비공개를 요청한 경우', 제2호 '통상 협상에 지장을 가져올 우려가 있는 것으로 판단되는 경우'를 추가함으로써, 정부는 이 두 가지의 새로운 사유를 들어 사실상 모든 정보를 공개하지 않을 개연성이 매우 높고 통상정책에서의 밀행성이 더욱 강화될 것임. 즉 통상조약절차법의 정보 비공개 사유는 정부의 주관적 판단에 의존하는 것으로서 헌법상 보장된 알권리와 정보 공개의 원칙을 심각하게 침해하고 있음.

○ 이러한 통상조약절차법 상의 정보비공개 사유를 그대로 박영선 의원 안에 추가하는 것은 부당함. 다만, 통상조약절차법 제4조 제1항 후단의 "통상협상의 진행을 이유로 공개를 거부하여서는 아니된다."는 규정은 정보비공개 사유의 범위를 축소시키는 것으로서 존속시킬 필요가 있음.

○ 또한 통상조약절차법 제4조 제2항 단서는 "국회 교섭단체 간의 합의를 거쳐 국회의장의 요구가 있는 경우에는 정부는 공개를 거부할 수 없다"고 하고 있는데, 이는 국회법 제128조 제1항[17]이나 국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률 제4조[18]에서 정하고 있는 요건에 비추어 볼 때 국회의 정보공개 요구 요건을 강화한 것으로서 문제가 되나, 여전히 정부로 하여금 국회에 대해서는 정보 공개를 거부할 수 없다는 점을 명확히 한다는 측면에서 박영선의원안에 수정하여

존속시킬 필요가 있음.

박영선 의원 (원안)	수정안
<신설>	제3조의2(정보의 공개) ① 정부는 조약과 협상 등에 관한 정보(이하 '조약정보'라 한다)를 신속·투명하게 국민에게 공개하여야 하며, 협상 상대국·제3국·국제기구 등과의 약속, 국제관례 또는 통상협상의 진행을 이유로 공개를 거부하여서는 아니 된다. ② 제1항에도 불구하고 조약정보가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다. 1. 상대국 등의 중대한 이익과 직결되고 상대국 등이 비공개를 공식적으로 요청한 정보로서 공지의 사실에 속하지 아니한 것이며 기밀로 보호할 실질가치를 갖춘 정보 2. 협상의 핵심적인 전략·전술과 직접적으로 관련되고 공개 시 대한민국의 이익에 중대한 위험을 초래할 우려가 있는 정보로서 공지의 사실에 속하지 아니한 것이며 기밀로 보호할 실질가치를 갖춘 정보 3. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 제1항 제6호 및 제7호에 해당하는 경우 ③ 제2항에 따라 정보를 공개하지 아니하는 경우 그 비공개 사유, 삭제정도 및 향후 공개시점 등을 구체적으로 명시하여야 하고 조약정보에 공개가 가능한 정보가 혼합되어 있는 경우 공개의 취지에 어긋나지 아니하도록 비공개할 부분만을 삭제하여 공개하여야 한다. ④ 제2항에도 불구하고 국회의원은 자신이 소속된 상임위원회에 속하는 사항에 관하여 비밀유지의 선서를 붙여 정보의 공개를 요구할 수 있고 정부는 이의 공개를 거부하지 못한다.

⑶ 국민의 의견 제출 기회 보장

○ 공청회 개최에 관련된 박영선의원안 제11조와 통상조약절차법 제7조는 공청회 개최시기에 대해 약간의 차이를 보이고 있음.

○ 박영선 의원 안 제11조는 '조약을 체결하려는 경우'에, 통상조약절차법 제7조는 '통상조약체결계획을 수립하기에 앞서' 공청회를 개최하는 것으로 규정하고 있음.

○ 박영선 의원 안에 따를 경우 조약체결계획 수립에 있어 조약위원회와 자문위원회로부터 의견이 수렴되므로 '조약체결계획 수립에 앞서' 공청회를 개최하는 것은 크게 요구되지 않는 것이라 할 수 있음. 다만 조약위원회나 자문위원회 또한 정부(대통령)나 국회를 통해 구성된다는 점을 고려할 때, 보다 폭넓은 의견 수렴을 통한 민주적 통제를 위해서는 조약을 체결하기 전에는 공청회를 개최하여 의견수렴과정을 거치는 것이 필요하다고 할 것임.

○ 또한 국민은 언제든지 정부에 대하여 의견을 제출할 수 있도록 통로를 마련해야 할 것인바, 통상조약절차법 제8조와 같은 규정을 두어 조약 체결과정에서의 의견 제출 기회를 보장해야 할 것임.

박영선 의원 (원안)	수정안
<신설>	제8조의2(국민의 의견제출) 누구든지 정부에 대하여 협상 또는 조약에 관한 의견을 제출할 수 있다. 이 경우 정부는 제출된 의견이 상당한 이유가 있다고 인정하는 때에는 이를 정책에 반영하도록 노력하여야 한다.

⑷ 설명회 개최 의무

○ 통상조약절차법 제14조는 외교통상부장관에 대하여 통상조약의 발효 및 이행에 앞서 설명회를 개최할 의무를 부과하고 있는 반면, 박영선 의원 안에는 조약의 발효 및 이행 단계에서의 설명회 개최 의무를 규정하고 있지 않음. 따라서 박영선의원안에도 설명회 개최 의무 규정을 두는 것이 바람직할 것임.

박영선 의원 (원안)	수정안
<신설>	제22조의2(설명회 개최) 조약의 발효 및 이행에 앞서 당해 조약에 관한 소관 행정부의 장관은 설명회 **또는 공청회**를 개최하여 이해관계자에게 조약의 이행의 주요사항 등에 대하여 설명하여야 한다.

(5) 해석의 원칙 - 통상조약절차법 제16조 수정 삽입

○ 통상조약절차법 제16조는 조약 해석의 원칙에 대하여 규정하고 있는 반면, 박영선 의원안의 경우에는 이와 같은 규정을 두고 있지 않음.

○ 조약의 국내법적 적용에 있어 국가기관의 해석 지침을 제공하기 위하여 위와 같은 규정을 박영선 의원 안에도 삽입하는 것이 바람직할 것임.

박영선 의원 (원안)	수정안
제4조(조약의 해석) 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다. <신설>	제4조(조약의 해석) ① 좌동 ② 조약의 어느 조항도 우리나라의 정당한 국익을 침해하는 것을 인정하는 것으로 해석되어서는 아니된다.[19]

(6) 비밀엄수의무 - 통상조약절차법 제22조의 삽입

○ 통상조약절차법 제22조는 비밀엄수 의무 등을 규정하여 조약의 협상 및 체결과정에서의 외교상 비밀을 보장하고 있는 반면, 박영선 의원 안에서는 아무런 규정도 없음.

○ 조약의 협상 및 체결 과정의 밀행성은 최대한 배제되어야 하나 동시에 관련 정보가 누설되는 경우 협상 및 체결 과정에서 불리해 질 수 있는 위험도 존재

하는 만큼 핵심적인 외교상 비밀은 보호되어야 할 것임.

○ 통상조약절차법 제22조와 같은 비밀엄수 의무 규정을 두어 비밀누설의 위험을 방지할 필요가 있음.

박영선 의원 (원안)	수정안
<신설>	제28조[20](비밀엄수 의무 등) ① 공무원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 이 법과 관련된 직무수행과정에서 알게 된 비밀을 공개하거나 타인에게 누설하여서는 아니 된다. ② 공무원이 아닌 사람으로서 협상 또는 조약과 관련한 자문 또는 보조를 제공하는 사람이 제3조의2 제2항에 따른 비공개정보를 공유하고자 하는 경우 대통령령에 따라 비밀엄수서약을 하여야 한다. ③ 제2항에 따른 비밀엄수서약을 한 사람은 「형법」 제127조에 따른 벌칙의 적용에서는 공무원으로 본다.

⑺ 통상조약의 특례

○ 통상조약절차법은 제17조 내지 제20조까지 통상조약 체결의 경제적 타당성 검토 의무(제17조), 남북한 거래 원칙(제18조), 농업·축산업·수산업 보호·육성 의무(제19조), 통상조약 이행의 상호주의 원칙(제20조)를 규정하고 있는 반면, 박영선의원안은 통상조약의 체결·비준에 관한 절차에 적용되는 것을 예정하고 있음에도 불구하고 이와 같은 규정들이 없음.

○ 다양한 조약들 가운데 통상조약의 경우 국내 경제에 미치는 영향이 대단히 크다는 점, 분단국가라는 우리나라의 특성상 남북한 간의 경제 교류가 중요하다는 점 등을 고려할 때 위와 같은 통상조약의 특례 규정을 두는 것이 바람직할 것임.

박영선 의원 (원안)	수정안
<신설>	제7장 통상조약의 특례 제29조(통상조약상의 권익 확보) 정부는 통상조약상의 의무이행으로 인하여 특정 품목의 국내 피해가 회복하기 어려울 정도로 크다고 판단하는 경우 통상조약의 개정 추진 등 다양한 대책을 강구하여야 한다. 제30조(남북한 거래의 원칙) 통상조약의 체결 절차 및 이행과정에서 남한과 북한 간의 거래는 「남북교류협력에 관한 법률」 제12조에 따라 국가 간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다. 제31조(농업·축산업·수산업 보호·육성의무 등) 정부는 통상조약의 이행을 이유로 「대한민국헌법」 제123조에 따른 농업·축산업·수산업의 보호·육성, 지역 간 균형발전, 중소기업 보호·육성 등의 의무를 훼손하여서는 아니 된다. 제32조(통상조약 이행의 상호주의 원칙) 상대국이 통상조약의 의무를 이행하지 아니하거나 이를 위반하는 경우 정부는 상대국에 대하여 이에 상응하는 조치를 취할 수 있다.

11. 공권력

국정원 개혁

1. 국정원 개혁의 골자

가. 국정원의 명칭을 통일해외정보원(이하 통해원)으로 개칭하고
나. 기존 국정원이 보유한 수사권을 분리·이관하고
다. 국내보안정보 수집권한을 원칙적으로 폐지하며
라. 정보에 관한 기획·조정권한을 이관하고
마. 국회의 통제를 강화하고자 국회에 '정보감독위원회'를 신설한다.

2. 통해원법

통일해외정보원법
신·구조문대비표

*전부개정안이므로 신·구조문대비표는 필요 없으나, 국정원개혁의 면모를 일별화하기에 이 대비표가 효율적임.

현 행	개 정 안
국가정보원법	**통일해외정보원법**
제1조(목적) 이 법은 국가정보원의 조직 및 직무범위와 국가안전보장 업무의 효율적인 수행을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 통일해외정보원의 조직 및 직무범위와 업무의 효율적인 수행을 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(지위) 국가정보원(이하 "국정원"이라 한다)은 대통령 소속으로 두며, 대통령의 지시와 감독을 받는다.	제2조(지위) 통일해외정보원(이하 "통해원"라 한다)은 대통령 소속으로 두며, 대통령의 지시와 감독을 받는다.
제3조(직무) ① 국정원은 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 국외 정보 및 국내 보안정보[대공(對共), 대정부전복(對政府顚覆), 방첩(防諜), 대테러 및 국제범죄조직]	제3조(직무) ① 통해원은 다음 각 호의 직무를 수행한다. 1. 국가안보와 남북통일을 위한 국내보안정보[대공(對共), 대정부전복(對政府顚覆), 방첩(防諜), 대테러 및

현 행	개 정 안
의 수집·작성 및 배포	국제범죄조직] 및 통일해외정보의 수집·작성 및 배포
2. 국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다.	2. 국가 기밀에 속하는 문서·자재·시설 및 지역에 대한 보안 업무. 다만, 각급 기관에 대한 보안감사는 제외한다.
3. 「형법」 중 내란(內亂)의 죄, 외환(外患)의 죄, 「군형법」 중 반란의 죄, 암호 부정사용의 죄, 「군사기밀 보호법」에 규정된 죄, 「국가보안법」에 규정된 죄에 대한 수사	3. <삭 제>
4. 국정원 직원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사	4. <삭 제>
5. 정보 및 보안 업무의 기획·조정	5. <삭 제>
② 제1항제1호 및 제2호의 직무 수행을 위하여 필요한 사항과 같은 항 제5호에 따른 기획·조정의 범위와 대상 기관 및 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.	② 제1항제1호 및 제2호의 직무수행을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제4조(조직) ① 국정원의 조직은 국가정보원장(이하 "원장"이라 한다)이 대통령의 승인을 받아 정한다.	제4조(조직) ① 통해원의 조직은 통일해외정보원장(이하 "원장"이라 한다)이 대통령의 승인을 받아 정한다.
② 국정원은 직무 수행상 특히 필요한 경우에는 대통령의 승인을 받아 특별시·광역시·도 또는 특별자치도에 지부(支部)를 둘 수 있다.	② 통해원은 직무 수행상 특히 필요한 경우에는 대통령의 승인을 받아 특별시·광역시·도 또는 특별자치도에 지부(支部)를 둘 수 있다.
제5조(직원) ① 국정원에 원장·차장 및 기획조정실장과 그 밖에 필요한 직원을 둔다. 다만, 특히 필요한 경우에는 차장을 2명 이상 둘 수 있다.	제5조(직원) ① 통해원에 원장·차장 및 기획조정실장과 그 밖에 필요한 직원을 둔다. 다만, 특히 필요한 경우에는 차장을 2명 이상 둘 수 있다.
② 직원의 정원은 예산의 범위에서 대통령의 승인을 받아 원장이 정한다.	② 직원의 정원은 예산의 범위에서 대통령의 승인을 받아 원장이 정한다.
제6조(조직 등의 비공개) 국정원의 조직·소재지 및 정원은 국가안전보장을 위하여 필요한 경우에는 그 내용을 공개하지 아니할 수 있다. <단서 신설>	제6조(조직 등의 비공개) 통해원의 조직·소재지 및 정원은 국가안전보장을 위하여 필요한 경우에는 그 내용을 공개하지 아니할 수 있다. 다만, 국회 정보위원회의 요구가 있을 경우 국가정보원의 시설·장비·문서 등을 공개하여야 한다.
제7조(원장·차장·기획조정실장) ① 원장	제7조(원장·차장·기획조정실장) ① 원장

현 행	개 정 안
은 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명하며, 차장 및 기획조정실장은 원장의 제청으로 대통령이 임명한다.	은 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명하며, 차장 및 기획조정실장은 원장의 제청으로 대통령이 임명한다.
② 원장은 정무직으로 하며, 국정원의 업무를 총괄하고 소속 직원을 지휘·감독한다.	② 원장은 정무직으로 하며, 통해원의 업무를 총괄하고 소속 직원을 지휘·감독한다.
③ 차장은 정무직으로 하고 원장을 보좌하며, 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.	③ 차장은 정무직으로 하고 원장을 보좌하며, 원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.
④ 기획조정실장은 별정직으로 하고 원장과 차장을 보좌하며, 위임된 사무를 처리한다.	④ 기획조정실장은 별정직으로 하고 원장과 차장을 보좌하며, 위임된 사무를 처리한다.
⑤ 원장·차장 및 기획조정실장 외의 직원 인사에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.	⑤ 원장·차장 및 기획조정실장 외의 직원 인사에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.
<신 설>	⑥ 원장이 그 직무수행에 있어서 헌법이나 법률을 위반한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.
제8조(겸직 금지) 원장·차장 및 기획조정실장은 다른 직(職)을 겸할 수 없다.	제8조(겸직 금지) 원장·차장 및 기획조정실장은 다른 직(職)을 겸할 수 없다.
제9조(정치 관여 금지) ① 원장·차장과 그 밖의 직원은 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.	제9조(정치 관여 금지) ① 원장·차장과 그 밖의 직원은 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.
② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.	② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.
1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위	1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위	2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
3. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방	3. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방

현 행	개 정 안
해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위	해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위
4. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위	4. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
<신 설>	5. 특정정당이나 정치·사회단체 및 그 구성원의 정치활동에 관한 정보를 수집·제공하거나 이에 관한 대책을 수립하는 행위
5. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제4호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위	6. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제5호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위
제10조(겸직 직원) ① 원장은 현역 군인 또는 필요한 공무원의 파견근무를 관계 기관의 장에게 요청할 수 있다.	제10조(겸직 직원) ① 원장은 현역 군인 또는 필요한 공무원의 파견근무를 관계 기관의 장에게 요청할 수 있다.
② 겸직 직원의 원(原) 소속 기관의 장은 겸직 직원의 모든 신분상의 권익과 보수를 보장하여야 하며, 겸직 직원을 전보(轉補) 발령하려면 미리 원장의 동의를 받아야 한다.	② 겸직 직원의 원(原) 소속 기관의 장은 겸직 직원의 모든 신분상의 권익과 보수를 보장하여야 하며, 겸직 직원을 전보(轉補) 발령하려면 미리 원장의 동의를 받아야 한다.
③ 겸직 직원은 겸직 기간 중 원 소속 기관의 장의 지시 또는 감독을 받지 아니한다.	③ 겸직 직원은 겸직 기간 중 원 소속 기관의 장의 지시 또는 감독을 받지 아니한다.
④ 겸직 직원의 정원은 관계 기관의 장과 협의하여 대통령의 승인을 받아 원장이 정한다.	④ 겸직 직원의 정원은 관계 기관의 장과 협의하여 대통령의 승인을 받아 원장이 정한다.
제11조(직권 남용의 금지) ① 원장·차장과 그 밖의 직원은 그 직권을 남용하여 법률에 따른 절차를 거치지 아니하고 사람을 체포 또는 감금하거나 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해하여서는 아니 된다.	제11조(직권 남용의 금지) 원장·차장과 그 밖의 직원은 그 직권을 남용하여 법률에 따른 절차를 거치지 아니하고 사람을 체포 또는 감금하거나 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해하여서는 아니 된다.
② 국정원 직원으로서 제16조에 따	<삭 제>

현 행	개 정 안
라 사법경찰관리(군사법경찰관리를 포함한다)의 직무를 수행하는 사람은 그 직무를 수행할 때에 다음 각 호의 규정을 포함하여 범죄수사에 관한 적법절차를 준수하여야 한다. 1. 「형사소송법」 제34조[피고인·피의자와의 접견·교통·수진(受診)]와 같은 법 제209조에 따라 수사에 준용되는 같은 법 제87조(구속의 통지), 제89조(구속된 피고인과의 접견·수진), 제90조(변호인의 의뢰) 2. 「군사법원법」 제63조(피고인·피의자와의 접견 등)와 같은 법 제232조의6에 따라 수사에 준용되는 같은 법 제127조(구속의 통지), 제129조(구속된 피고인과의 접견 등) 및 제130조(변호인의 의뢰)	
<신 설>	제11조의2(도청의 금지) 원장·차장 및 그 밖의 직원은 「통신비밀보호법」·「형사소송법」 또는 「군사법원법」의 규정에 따르지 아니하고 전기통신의 감청 또는 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음하거나 청취(이하 “도청”이라 한다)하여서는 아니 된다.
<신 설>	제11조의3(신고 등) ① 누구든지 원장·차장 및 그 밖의 직원이 이 법의 규정에 따른 정치관여의 금지, 직권남용의 금지 또는 도청의 금지 등을 위반하는 것을 알게 된 때에는 이를 신고할 수 있다. ② 국가는 제1항의 규정에 따라 신고한 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 1억원 이상 20억원의 범위 안에서 포상금을 지급할 수 있다.
제12조(예산회계) ① 국정원은 「국가재정법」 제40조에 따른 독립기관으로 한다. ② 국정원은 세출예산을 요구할 때 관(款)·항(項)을 국가정보원비와 정	제12조(예산회계) ① 통해원은 「국가재정법」 제40조에 따른 독립기관으로 한다. ② 통해원은 세출예산을 요구할 때 조직의 정원, 소재지 등 조직비밀에

현 행	개 정 안
보비로 하여 총액으로 요구하며, 그 산출내역과 「국가재정법」 제34조에 따른 예산안의 첨부서류는 제출하지 아니할 수 있다.	관한 비용과 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비에 한하여 관(款)·항(項)을 통일해외정보처비와 정보비로 하여 총액으로 요구하며, 그 산출내역과 「국가재정법」 제34조에 따른 예산안의 첨부서류는 제출하지 아니할 수 있다.
③ 국정원의 예산 중 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 다른 기관의 예산에 계상할 수 있다.	③ <삭 제>
④ 국정원은 제2항 및 제3항에도 불구하고 국회 정보위원회에 국정원의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부 자료를 제출하여야 한다.	③ 통해원은 제2항에도 불구하고 국회 정보위원회와 국회 예산결산특별위원회 예산·결산심사소위원회에 국정원의 모든 예산에 관하여 실질심사에 필요한 세부 자료를 제출하여야 한다.
⑤ 국회 정보위원회는 국정원의 예산심의를 비공개로 하며, 국회 정보위원회의 위원은 국정원의 예산 내역을 공개하거나 누설하여서는 아니 된다.	④ 국회 정보위원회와 국회 예산결산특별위원회 예산·결산심사소위원회는 통해원의 예산심의를 비공개로 하며, 국회 정보위원회의 위원과 국회 예산결산특별위원회의 위원은 통해원의 예산 내역을 공개하거나 누설하여서는 아니 된다.
<신 설>	제12조의2(예산의 목적외 사용금지와 예산이체) 원장은 세출예산이 정한 목적 이외에 경비를 사용하거나 예산이 정한 각 기관 간, 각 장·관·항 간에 상호이용할 수 없다. 다만, 예산집행상 필요에 의하여 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻었을 때에는 이용할 수 있다.
<신 설>	제12조의3(예산의 전용 등) ① 원장은 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. ② 원장은 제1항의 규정에 따라 전용을 한 때에는 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 국회 정보위원회에 제출하여야 한다. ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 따라

현 행	개 정 안
	전용한 경비의 금액은 세입세출결산 보고서에 이를 명백히 하고 그 이유를 기재하여야 한다. 세출예산 이월의 경우에도 같다.
제13조(국회에서의 증언 등) ① 원장은 국회 예산결산 심사 및 안건 심사와 감사원의 감사가 있을 때에 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가 기밀 사항에 대하여는 그 사유를 밝히고 자료의 제출 또는 답변을 거부할 수 있다.	제13조(국회에서의 증언 등) ① 원장은 국회 예산결산 심사 및 안건 심사와 감사원의 감사가 있을 때에 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미치는 사항에 대하여는 그 사유를 밝히고 자료의 제출·증언 또는 답변을 거부할 수 있다. 다만, 원장은 거부한 자료 또는 답변의 내용에 대하여 국회 정보위원장이 보고를 요청하는 때에는 국회 정보위원장 및 각 교섭단체 간사에게 이를 보고하여야 한다.
<단서 신설>	
② 원장은 제1항에도 불구하고 국회 정보위원회에서 자료의 제출, 증언 또는 답변을 요구받은 경우와 「국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률」에 따라 자료의 제출 또는 증언을 요구받은 경우에는 군사·외교·대북관계의 국가 기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 인하여 국가 안위(安危)에 중대한 영향을 미치는 사항에 대하여는 그 사유를 밝히고 자료의 제출, 증언 또는 답변을 거부할 수 있다. 이 경우 국회 정보위원회 등은 그 의결로써 국무총리의 소명을 요구할 수 있으며, 소명을 요구받은 날부터 7일 이내에 국무총리의 소명이 없는 경우에는 자료의 제출, 증언 또는 답변을 거부할 수 없다.	<삭 제>
③ 원장은 국가 기밀에 속하는 사항에 관한 자료와 증언 또는 답변에 대하여 이를 공개하지 아니할 것을 요청할 수 있다.	② 원장은 국가 기밀에 속하는 사항에 관한 자료와 증언 또는 답변에 대하여 이를 공개하지 아니할 것을 요청할 수 있다.
④ 이 법에서 "국가 기밀"이란 국가의 안전에 대한 중대한 불이익을 피	③ 이 법에서 "국가 기밀"이란 국가의 안전에 대한 중대한 불이익을 피

현 행	개 정 안
하기 위하여 한정된 인원만이 알 수 있도록 허용되고 다른 국가 또는 집단에 대하여 비밀로 할 사실·물건 또는 지식으로서 국가 기밀로 분류된 사항만을 말한다.	하기 위하여 한정된 인원만이 알 수 있도록 허용되고 다른 국가 또는 집단에 대하여 비밀로 할 사실·물건 또는 지식으로서 국가 기밀로 분류된 사항만을 말한다.
제14조(회계검사 및 직무감찰의 보고) 원장은 그 책임하에 소관 예산에 대한 회계검사와 직원의 직무 수행에 대한 감찰을 하고, 그 결과를 대통령과 국회 정보위원회에 보고하여야 한다.	제14조(회계검사 및 직무감찰의 보고) 원장은 그 책임하에 소관 예산에 대한 회계검사와 직원의 직무 수행에 대한 감찰을 하고, 그 결과를 대통령과 국회 정보위원회에 보고하여야 한다.
<신 설>	제14조의2(결산보고서 등의 작성 및 제출) ① 원장은 매 회계연도마다 그 소관에 속하는 세입세출의 결산을 대통령의 승인을 얻은 후 다음 회계연도 6월 말일까지 국회 정보위원회에 제출하여야 한다. ② 원장이 제출하는 세입세출결산에는 계속비결산보고서, 국가의 채무에 관한 계산서 및 감사관의 검사를 거친 결산검사보고서 등 결산안 첨부서류를 국회 정보위원회에 제출하여야 한다.
<신 설>	제14조의3(회계보고와 사업보고) ① 원장은 회계에 관한 보고서를 분기마다 종합하여 국회 정보위원회에 제출하여야 한다. ② 원장은 분기마다 사업집행보고서와 그 밖에 예산에 관한 보고서를 국회 정보위원회에 제출하여야 한다. ③ 국회 정보위원회는 제2항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하여 필요한 경우에는 적절한 조치를 취할 수 있다.
<신 설>	제15조 ① 대통령은 국회 정보위원회가 모든 정보활동에 대하여 충분히 보고받을 수 있도록 보장하여야 한다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 경우는 그러하지 아니하다. 1. 정보출처, 협조자 및 공작방법 등

현 행	개 정 안
	의 내용이 확인되거나 유출될 수 있는 정보 2. 각 정보기관이 고유직무의 수행을 위하여 과거에 추진하였거나 현재 추진되고 있는 또는 추진될 예정인 특정한 공작에 관한 정보 3. 외국정부 또는 외국의 정보기관이 제공한 것으로서 제공자가 내용의 공개에 동의하지 않는 정보 ② 대통령은 모든 불법적인 정보활동과 이와 관련된 시정조치에 대하여 즉각 국회 정보위원회에 통보하여야 한다. ③ 국회는 이 법의 규정에 따라 국회 정보위원회나 위원들에게 제공된 모든 비밀정보, 정보의 출처 및 획득 수단에 관한 내용의 유출을 방지하기 위한 자체 규칙을 제정하여야 한다. ④ 제3항의 규정에도 불구하고 정보기관과 관계기관의 장은 보안누설을 이유로 국회 정보위원회에 대한 보고를 거부하여서는 아니 된다.
<신 설>	제16조(대통령재가문서) ① 대통령의 정보기관에 대한 지시나 결정, 특정 정보활동 요구는 재가문서로 이루어져야 한다. ② 대통령의 재가문서는 긴급한 행동이 요구되거나 문서화할 시간이 없는 경우를 제외하고는 문서로 작성해야 하며, 그 경우에도 대통령의 지시나 요구, 결정은 즉시 문서로 기록되어야 하며 48시간 이내에 재가문서에 포함되어야 한다. ③ 대통령은 국회 정보위원회의 요구가 있을 때에는 정보기관에 대한 지시나 결정, 특정 정보활동을 요구한 재가문서 사본을 국회 정보위원회에 제출하여야 한다. ④ 대통령 재가문서에 대한 국회제출 방법, 대상 등 구체적 사항에 관하

현 행	개 정 안
	여는 대통령령으로 정한다.
제15조(국가기관 등에 대한 협조 요청) 원장은 이 법에서 정하는 직무를 수행할 때 필요한 협조와 지원을 관계 국가기관 및 공공단체의 장에게 요청할 수 있다.	제17조(국가기관 등에 대한 협조 요청) 원장은 이 법에서 정하는 직무를 수행할 때 필요한 협조와 지원을 관계 국가기관 및 공공단체의 장에게 요청할 수 있다.
제16조(사법경찰권) 국정원 직원으로서 원장이 지명하는 사람은 제3조제1항제3호 및 제4호에 규정된 죄에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 및 「군사법원법」의 규정에 따라 사법경찰관리와 군사법경찰관리의 직무를 수행한다.	<삭 제>
제17조(무기의 사용) ① 원장은 직무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 소속 직원에게 무기를 휴대하게 할 수 있다. ② 제1항의 무기 사용에 관하여는 「경찰관직무집행법」 제10조의4를 준용한다.	제18조(무기의 사용) ① 원장은 직무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 소속 직원에게 무기를 휴대하게 할 수 있다. ② 제1항의 무기 사용에 관하여는 「경찰관직무집행법」 제10조의4를 준용한다.
제18조(정치 관여죄) ① 제9조를 위반하여 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 한 사람은 5년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처한다. ② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.	제19조(정치 관여죄) ① 제9조를 위반하여 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 한 사람은 5년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처한다. ② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.
제19조(직권남용죄) ① 제11조제1항을 위반하여 사람을 체포 또는 감금하거나 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해한 사람은 7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처한다. ② 제11조제2항을 위반하여 국정원 직원으로서 사법경찰관리(군사법경찰관리를 포함한다)의 직무를 수행하는 사람이 변호인의 피의자 접견·교통·수진, 구속의 통지, 변호인 아닌 자의 피의자 접견·수진, 변호인	제20조(직권남용죄) ① 제11조를 위반하여 사람을 체포 또는 감금하거나 다른 기관·단체 또는 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해한 사람은 7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처한다. <삭 제>

현 행	개 정 안
의 의뢰에 관한 「형사소송법」의 규정을 준수하지 아니하여 피의자, 변호인 또는 관계인의 권리를 침해한 사람은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. ③ 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.	② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.
<신 설>	제21조(도청죄) ① 제11조의2를 위반하여 도청을 한 자는 15년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처한다. ② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.
<신 설>	**부 칙** 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(기관명칭변경에 따른 소관사무 및 직원에 관한 경과조치) ①이 법 시행 당시 국가정보원장의 사무중 통일해외정보의 수집·작성 및 배포에 관한 사무는 통일해외정보원장이 승계한다. ②이 법 시행 당시 국가정보원의 원장·차장 및 기획조정실장은 이 법에 의한 통일해외정보처의 원장·차장 및 기획조정실장으로 보며, 그 밖의 국가정보원소속 직원은 통일해외정보처 소속 직원으로 본다.

3. 정보감독위원회 신설에 관한 국회법 개정안

가. 취 지

○ 정보위원회 산하 외부 전문가로 구성된 상설 합의제 위원회로 “정보감독위원회”를 설치한다. 상임 2, 비상임 3으로 하되, 정보위원장은 당연직 위원장을 겸임함.

나. 제안이유

○ 정보기관을 민주주의 원리에 의거한 통제 하에 두고 그 권한 남용을 견제하기 위해서 정보기관 외부에 감독 기구를 두고 실효성 있게 운영하는 것이 중요함. 그러나 현 국회 정보위원회의 감독 기능은 매우 제한적이며 상설적으로 기능하고 있지 못함. 이에 국회 정보위원회의 감독 기능을 강화하는 한편 그 산하에 "정보감독위원회"를 신설하려는 것임.

다. 주요 내용

정보위원회의 권한 강화

1) 국정원법 개정안에 기 포함된 내용

○ 국회정보위원회의 요구가 있을 경우 국가정보원의 시설·장비·문서 등을 공개하여야 함.

○ 정보활동에 대한 [분기]보고서의 국회제출, 정보기관장 등의 국회정보위원회의 보고에 대한 대통령의 보장 및 대통령의 정보기관에 대한 지시나 결정, 특정정보활동 요구는 재가문서로 이루어져야 한다는 근거 규정을 둠.

2) 국정원법 개정안과 조응하기 위한 내용

○ 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사)

④정보위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 국가정보원소관예산안과 결산, 국가정보원법 제3조제1항제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정 대상부처소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사를 하여 그 결과를 해당 부처별 총액으로 하여 의장에게 보고하고, 의장은 정보위원회에서 심사한 예산안과 결산에 대하여 총액으로 예산결산특별위원회에 통보한다. 이 경우 정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 본다. => 정보위원회 예결산 특례조항 간소화. 일단 구조는 정보위원회+예결산특별위원회로 정상화하되 "국가정보원법(제12조) 제2항에 따른 조직의 정원, 소재지 등 조직비밀에 관한 비용과 미리 기획하거나 예견할 수 없는 비밀활동비는 총액으로 제출할 수 있다".

3) 박영선 의원안 추가

○ 정보위원회 소관 법률안을 심사하기 위한 회의는 공개를 원칙으로 하도록 함(안 제54조의2).

상설 정보감독위원회의 신설

1) 정보기관에 대한 상설 감독기구로서 현 국회 정보위원회 산하에 전문가로 구성된 상설 '정보감독위원회'를 신설함. 이 기구의 상설적인 자료접근권을 강화하여 감독 기능을 현실화하는 한편 강력한 비밀유지 의무를 둠.

2) 17대 정형근 의원 발의 ([국가정보활동기본법안], 2006. 3. 23, 의안번호 4093)
○ 강력한 대통령제를 배경으로 하는 한국의 통치구조상 정보기관 또한 국가안보보다 정권안보를 우선시하는 폐해를 드러낸 만큼, 정보기관의 감독기구는 그 취지를 살리되 행정부로부터 분리하여 국회에 설치하는 것이 바람직함.

경찰관직무집행법 관련

1. 현재 국회에 제출된 법안

가. 경찰관직무집행법 일부개정법률안 / 1900212 / 2012-06-20 / 조정식의원 등 14인 / 제19대 (2012~2016) 제308회

○ 제안이유 및 주요내용

최근 경찰이 평화적으로 진행되는 집회·시위의 참가자들을 향해 직접적으로 물대포를 발사하여 과잉진압이라는 논란이 일고 있음.
현재 집회·시위의 해산 또는 진압 때 사용되는 분사기와 최루탄의 사용에 대해서는 법률에 규정이 있지만 물포의 사용이나 물포를 비롯한 분사기·최루탄과 같은 집회시위관리용 장비의 사용방법 등은 시행령 등 하위법령에 규정되어 있음. 이러한 경찰장비는 국민의 생명·신체에 직접적인 위해를 줄 수 있을 뿐 아니라 다수인을 대상으로 사용되므로 그 사용근거와 안전한 사용방법을 법률로 규정할 필요가 있음.
이에 물포의 사용에 대해서 그 근거를 법률에 규정하되 집회·시위의 현장에서 분사기·최루탄 또는 물포를 사용하는 경우 일정 거리 밖에서 발사하고 사람을 향해 직접 발사하지 못하도록 하는 한편, 평화적이고 비폭력적인 집회 및 시위에 대하여는 이들 장비를 사용하지 못하도록 함으로써 경찰장비의 적정한 사용을 도모하고 국민의 안전을 보장하려는 것임(안 제10조제2항, 제10조의3제1항, 같은 조 제2항 신설 및 제11조).

나. 경찰관직무집행법 일부개정법률안 / 1900390 / 2012-06-28 / 오제세의원 등 10인 / 제19대 (2012~2016) 제308회

○ 제안이유 및 주요내용

현행법상 경찰관은 직무수행을 위하여 경찰장비를 사용할 수 있도록 하고 있으나 인체에 대한 유해성 여부가 검증되지 않은 경찰장비의 무분별한 사용으로 인해 그 안전성 및 인권침해 논란이 제기되고 있음.

안전성이 입증되지 않은 경찰장비의 사용은 사회공공의 안녕 및 질서유지라는 경찰의 본래 목적을 벗어나 일반 시민들의 생명·신체에 심각한 위해를 줄 수 있으므로 위해성 경찰장비에 대해서는 그 안전성 여부를 확인할 수 있는 공정하고 객관적인 심사 제도를 마련할 필요성이 있음.

이에 외부전문가·시민단체 추천인 및 관계 공무원 등으로 구성된 경찰장비안전성심의위원회를 경찰청과 해양경찰청에 각각 설치하여 위해성 경찰장비의 신규도입이나 변경 시 안전성 확인, 위해성 경찰장비의 안전관리 및 보관실태의 적정성 여부 등을 심의하도록 함으로써 경찰장비의 안전성 및 신뢰성을 제고하고 경찰장비의 사용에 신중을 기하도록 하려는 것임(안 제10조 및 제10조의5 신설).

다. 경찰관직무집행법 일부개정법률안 / 1900690 / 2012-07-16 / 김한표의원 등 10인 / 제19대 (2012~2016) 제309회

○ 제안이유 및 주요내용

현재 경찰관의 위법한 직무집행으로 인하여 생명·신체 또는 재산상에 피해를 입는 경우 「국가배상법」에 따라 손해배상청구가 가능하지만 경찰관의 적법한 직무집행으로 피해를 입는 경우에는 이에 대한 보상규정이 없는 상태임.

이로 인하여 경찰관의 적법한 직무집행으로 피해가 발생하는 경우 적절한 보상이 이루어지기 어려울 뿐만 아니라, 형사상으로는 적법한 직무수행으로 인정되었음에도 불구하고 민사상으로는 경찰관의 불법행위책임이 인정되는 경우가 있어 경찰의 안정적인 직무수행을 어렵게 하고 있음.

이에 경찰관의 적법한 직무집행으로 인하여 다른 사람의 생명·신체 또는 재산상에 특별한 손실이 발생하는 경우 국가가 그 손실을 보상하도록 손실보상 규정을 신설함으로써 국민의 권익을 보호하고 경찰관의 안정적인 직무집행을 도모하려는 것임(안 제11조의2 신설).

라. 경찰관직무집행법 일부개정법률안 / 1900776 / 2012-07-20 / 김형태의원 등 11인 / 제19대 (2012~2016) 제309회

○ 제안이유 및 주요내용

최근 술에 취하여 행패를 부리거나 물건을 파괴하는 등의 음주소란행위가 급증하고 있으나, 현행법상 경찰관이 이러한 음주소란행위에 대하여 효과적으로 대응하거나 제지를 할 수 있는 법적 장치가 미비하여 실효성 있는 조치가 어려운 실정임.

또한, 현행법에서는 응급구호를 필요로 하는 병자·부상자 등이 원하는 경우 구호를 거절할 수 있도록 하고 있으나, 이러한 구호 대상자는 대부분 의식이 분명하지 않거나 정상적인 판단이 불가능한 상태에 있는 경우가 많으므로 그 구호 거절을 허용함에 있어서 대상자의 의식상태 등을 고려할 필요가 있음.

이에 구호 대상자가 의식이 뚜렷하고 정상적인 판단능력이 있는 경우에만 구호를 거절할 수 있도록 하여 구호대상자가 적절한 조치를 받을 수 있도록 하고, 공공장소 등에서 술에 취하여 소란을 피우는 사람에 대하여 경찰관이 경고·제지 및 격리 등의 적절한 대응 및 제재조치를 할 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것임(안 제4조제1항제2호, 제6조제3항 및 제4항 신설).

마. 경찰관직무집행법 일부개정법률안 / 1901356 / 2012-08-28 / 이찬열의원 등 14인 / 제19대 (2012~2016) 제310회

○ 제안이유

2011년 검거된 살인·강도·강간·강제추행·절도·폭력·방화·마약 등 강력범 중 43.3%가 재범자로 강력범죄의 경우 재범화 경향이 강함. 또한 최근 발생한 통영 초등생 살해사건, 수원 흉기 난동 사건 등으로 인해 전과자 등 범죄의 위험성이 있는 자, 즉 우범자 관리에 대한 국민적 요구가 높아지고 있어 효율적 범죄예방을 위해 우범자에 대한 집중적인 관리대책 마련이 필요한 실정임.

그러나 현행 경찰의 우범자 관리는 법적인 근거 없이 「우범자 첩보수집 등에 관한 규칙」에 의거하여 운영되고 있어 기본권 제한은 법률에 근거해야 한다는 헌법상 "법률 유보주의"에 위배되고 있음. 또한, 경찰은 우범자에 대한 직접적인 조사를 할 수 없어 관리의 실효성 확보에 어려움이 있으며, 다른 한편 우범자 주변인에 대한 무분별한 탐문으로 우범자 및 가족·친지 등 주변인들에 대한 사생활 침해의 우려가 제기되고 있음.

이에 경찰의 우범자 관리 업무에 대한 법적 근거를 명확히 하여 강력범죄의 예방효과와 경찰관 직무집행의 효율성을 높이고, 인권 침해를 최소화 하려는 것임.

○ 주요내용

(1) 경찰관서의 장이 범죄행위의 예방 및 수사자료로 활용하기 위하여 살인·방화·강도·절도·강간·경제사범·조직폭력·마약류 관련 범죄경력이 있는 사람 중 그 성격, 상습성, 환경 등으로 보아 재범의 우려가 있는 사람(이하 "우범자")에 대한 재범 위험성 및 사회생활에 대한 적응성 등에 관한 정보를 수집하고 자료를 보관할 수 있도록 함(안 제8조의2제1항 신설).

(2) 우범자의 선정 및 해제, 그 밖에 우범자 관리에 필요한 사항을 심사·결정하기 위하여 경찰관서에 우범자심사위원회를 두고, 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(안 제8조의2제2항 및 제6항 신설).

다. 우범자에 관하여 수집된 정보 및 보관된 자료는 범죄의 예방이나 수사의 목적으로만 사용되도록 함(안 제8조의2제5항 신설).

2. 제출 법안에 대한 검토의견

가. 조정식의원 대표발의안

위 안은 국민의 생명·신체에 직접적인 위해를 줄 수 있을 뿐 아니라 다수인을 대상으로 사용되므로 그 사용근거와 안전한 사용방법을 법률로 규정할 필요가 있는 물포의 사용에 대해 방법에 대해 그 근거를 법률에 규정하고, 분사기·최루탄 또는 물포를 사용하는 경우 일정 거리 밖에서 발사하고 사람을 향해 직접 발사하지 못하도록 하는 한편, 평화적이고 비폭력적인 집회 및 시위에 대하여는 이들 장비를 사용하지 못하도록 하고 있음.

이는 2008년 광우병위험미국산쇠고기수입반대촛불집회나 최근의 반값등록금 집회 등에서 사의적으로 사용되어온 물포, 최루탄, 분사기의 사용을 제한함으로써 국민의 생명과 신체의 안전을 도모하고, 집회의 자유를 보호하기 위한 것으로 그 입법목적이 타당함. 또 위와 개정을 통해 물포의 경우 사용기준이 법과 대통령령으로 만들어져 사의적 사용이 제한될 것으로 예상되고, 최루탄, 물포, 분사기 등을 평화적인 집회에 대해서는 사용할 수 없도록 함으로써 집회의 자유를 보장하는 데에도 큰 도움이 될 것으로 보임.

나. 오제세의원 대표발의안

2010년 경찰은 그 안정성 등에 대해 끊임없이 논란이 되어 왔던 원거리용 지향성 음향장비 속칭 음향대포를 도입하려 함. 그런데 이 과정에서 경찰은 국회에 보고를 한다든지, 안전성에 대해 공정하고 객관적인 심사를 받는다든지 하

는 절차를 전혀 밟지 않았음. 왜냐하면 대통령령인 경찰장비규정에 의해 기타장비로 분류되는 것에 대해서는 그 모법인 경찰관직무집행법에 아무런 내용이 규정되어 있지 않아 대통령령만 개정하면 도입이 가능했기 때문임.

그러나 안전성이 입증되지 않은 경찰장비의 사용은 사회공공의 안녕 및 질서유지라는 경찰의 본래 목적을 벗어나 일반 시민들의 생명·신체에 심각한 위해를 줄 수 있으므로 위해성 경찰장비에 대해서는 그 안전성 여부를 확인할 수 있는 공정하고 객관적인 심사 제도를 마련할 필요성이 있음. 위 개정안은 이러한 절차를 마련하여 위해성 경찰장비의 사의적 도입으로부터 국민의 안전과 생명, 신체를 보호하려는 것이므로 그 입법목적이 타당하고, 실효성도 있을 것으로 보임.

다만 위 개정안은 경찰장비안전성심의위원회를 경찰청과 해양경찰청에 각각 설치하도록 하고 있는데 대부분 행정기관 산하에 설치된 위원회가 행정기관의 행위를 통제하기 보다는 행정기관의 행위에 정당성을 부여하는 알리바이 기관으로 기능하는 한계를 많이 보여왔다는 점에 비추어 국회 행정안전위원회 산하에 두는 것이 보다 타당할 것으로 보임.

다. 김한표의원 대표발의안

위 개정안은 경찰관의 적법한 직무집행으로 피해가 발생하는 경우 적절한 보상이 이루어지기 어려운 점을 해결할 수 있다는 점에서는 긍정할 수 있음. 그러나 현행 경찰관직무집행법이 장비사용, 불심검문 등에 있어서 경찰의 사의적인 법집행이 가능하도록 되어 있다는 비판을 면하기 어려운바, 이에 대한 적절한 통제장치 없이 경찰관의 행위에 대해 국가가 손실보상을 하게 해주어 경찰 개인의 민사책임을 가볍게 하는 경우 위와 같은 경찰의 사의적 법집행이 널리 조장될 가능성이 없지 않음. 따라서 경찰관직무집행법이 경찰의 사의적인 법집행을 막을 수 있는 제도적 장치를 갖추어 나가는 것과 병행하여 손실보상제도를 고민하는 것이 보다 타당하다고 사료됨.

라. 김형태의원 대표발의안

위 개정안은 경찰로 하여금 공공장소 등에서 술에 취하여 소란을 피우는 사람에 대하여 경고·제지 및 격리 등을 할 수 있도록 규정하고 있음. 그런데 단순히 술에 취한 자의 소란행위만을 규정한 것이 아니라 "공공장소·공공기관·대중교통수단 내에서 술에 취하여 소란을 피우는 등"이라고 규정하여 상당히 폭넓

은 행위에 대하여 경찰이 공공의 안녕을 침해한다는 이유로 제지 또는 격리할 수 있는 권한을 부여하고 있어 경찰의 자의적 법집행에 의하여 국민의 자유로운 일상생활이 침해될 가능성이 있다고 봄임.

특히 현행 경찰관직무집행법 제6조 제1항은 범죄행위가 목전에 행해지려 하는 경우에 있어서의 제지를 규정하고 있음에 반하여 위 규정은 범죄에 이르지 않았음에도 불구하고 제지할 수 있도록 함으로써 경찰권 발동의 요건이 매우 완화되어 있어 더욱 그러함. 따라서 현행 집시법 규정대로 주취자 등의 행위가 범죄에 이르거나 이를 것이라고 명백히 예상되는 경우에만 해당 행위를 제지하도록 하는 것이 타당함.

마. 이찬열의원 대표발의안

경철청의 제안이유를 보면, 최근 잇달아 발생한 강력범죄 사건을 계기로 하여 재범우려자에 관한 대책으로 재범우려자에 대한 정보 수집의 법적 근거를 마련함으로써 강력범죄의 예방효과 및 경찰수사의 효율성을 증진시키고자 한다고 밝히고 있음. 현재 경찰청은 경찰청 예규인 「우범자 첩보수집 등에 관한 규칙」[21](이하 '우범자규칙'이라 함)에 의하여 우범자에 대한 정보를 수집·관리하고 있으나, 이에 관한 분명한 법적 근거는 없는 상태임. 개정안의 취지는 그 동안 경찰 실무에서 우범자규칙에 의하여 시행되어 왔던 우범자 정보수집 및 관리정책에 대하여 법적 근거를 마련하려는 데 있음.

위 개정안 및 현행 재범우려자 정보수집제도에 대해 아래와 같이 말할 수 있음.

1) 경찰의 재범우려자 정보수집제도는 헌법적으로 승인된 재사회화 형사정책에 근본적으로 역행하는 방향의 정책이라는 점에서 동의할 수 없음. 우리 사회의 형사사법기관들은 범죄자의 효과적인 사회복귀를 적극적으로 지원하는 방향에서 형사정책적 수단을 강구하는데 더욱 관심을 가져야 함.

2) 재범우려자 정보수집은 재범의 위험성에 대한 판단을 요함. 그러나 재범의 위험성에 대한 판단 자체의 어려움은 물론이고 경찰은 출소자에 대하여 재범의 위험성을 실질적으로 판단할 수 있는 아무런 근거자료를 갖고 있지 않기 때문에 애초에 재범의 위험성에 대한 판단 자체가 불가능함. 결국 경찰의 재범우려

자 정보수집제도는 경찰의 자의적이고 주관적인 판단에 의하여 시행될 가능성이 매우 높고 이는 법치주의에 반함.

3) 근본적으로 경찰의 개인정보 수집은 개인정보자기결정권을 제한하는 공권력 행사에 해당함. 이에 대해서는 목적구속의 원칙 등 개인정보수집 및 처리에 관한 원칙, 그리고 경찰권 행사의 법치국가적 원칙인 "구체적 위험의 원칙"을 엄격히 준수하는 경우에만 경찰의 개인정보 수집이 정당화될 수 있음. 그렇지만 경직법 개정안의 재범우려자 정보수집은 이러한 원칙에 반하는 것으로 법치주의 위반임.

4) 경찰의 재범우려자 정보수집에 관한 경직법 개정안에는 반대함. 아울러 이번 기회에 경찰에서 그동안 훈령에 의하여 실시해 왔던 우범자관리제도도 폐지되어야 함.

집회 및 시위의 자유 관련

1. 현재 국회에 제출된 법안

○ 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 / 1902367 / 2012-11-01 / 강동원의원 등 11인 / 제19대 (2012~2016) 제311 회

- 제안이유 및 주요내용

현행법에서는 동일 장소 및 시간에 목적이 상반되거나 방해가 된다고 인정되는 복수의 집회 또는 시위를 개최하려는 경우 뒤에 신고된 집회 또는 시위는 그 장소 및 시간에 개최할 수 없도록 하고 있음. 그런데 이를 악용하여 특정 단체의 집회나 시위를 막기 위한 목적으로 허위로 먼저 집회 또는 시위 신고를 하는 사례가 있어 이를 개선할 필요성이 제기되고 있음.

이에 특정 단체나 장소에서의 집회 또는 시위를 방해할 목적으로 거짓으로 집회 또는 시위를 신고하지 않도록 규정하고, 이를 위반하여 거짓으로 신고를 하고 사전 취소통지 없이 집회 또는 시위를 개최하지 아니한 경우 처벌할 수 있도록 함으로써 헌법상 보장된 집회 및 시위의 자유가 침해되지 않도록 하려는 것임(안 제3조제4항 신설, 안 제22조제3항).

2. 법안 검토 의견

아래에서 보는 바와 같이 금지통고 된 전체 집회 중에 장소경합을 이유로 금지통고 된 경우의 비율은 상당함.

<금지통고[22] 사유>

연도	2007		2008		2009		2010	
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율
공공질서 위협	86	23.4	31	10.4	379	42.1	413	43.2
장소경합	181	49.2	140	46.8	190	21.1	237	24.8
기타	101	27.4	128	42.8	331	36.8	307	32.1
계	368	100	299	100	900	100	957	100

특히 대기업들은 자신들에 대해 문제제기하는 것을 막기 위해 용역을 고용하여 자신의 회사 건물 앞쪽에 장기간의 연속적인 집회를 신고하도록 하고 있어 사회적 문제가 되고 있음.

이러한 문제를 해결하고 집회의 자유를 보장하기 위하여는 현행 집회 및 시위에 관한 법률 제8조 제2항의 규정대로 '중복하여 신고된 집회의 목적이 서로 상반되어 충돌의 위험이 인정된 경우'에만 경찰이 후행집회를 금지하고 그렇지 않은 경우에는 신고된 모든 집회를 허용하면 될 것이나, 경찰이 이러한 규정 취지대로 법을 적용하지 않고 기계적으로 후에 신고된 집회를 금지하여 왔기에 이를 악용하여 특정 단체의 집회나 시위를 막기 위한 목적으로 허위로 먼저 집회 또는 시위 신고를 하는 사례가 끊이지 않았었음. 이에 개정안은 거짓으로 신고를 하고 사전 취소통지 없이 집회 또는 시위를 개최하지 아니한 경우 처벌하는 식으로 신고자의 거짓신고행위를 제한함으로써 간접적으로 중복집회를 이유로 한 집회의 자유 침해를 막으려고 한 것으로 보임. 이러한 개정안의 취지는 집회의 자유를 보장하려는 것이기에 긍정할 수 있고, 일정정도 효과도 있을 것으로 보임.

그러나 위와 같은 개정만으로는 집회의 자유를 실질적으로 보장하기 어려움. 즉 현행 집회및시위에관한법률(이하 "집시법")이 예상되는 실질적인 위험성과 상관없이 모든 집회에 대해 사전에 신고하게 하고, 신고된 집회에 대한 금지나 해산 등이 모두 경찰에 의해 자의적으로 이루어질 수 있도록 되어 있는 등 집회의 자유 행사를 사전적으로 금지할 수 있는 반 헌법적 구조를 가지고 있다는

본질적 문제점에 대한 고민이 필요함.

3. 집회의 자유에 대한 실질적 보장을 위한 새로운 입법 촉구

현행 집시법은 집회와 시위의 보호에는 눈감은 채 그 규제에만 초점을 맞춘 것으로서, 이것이 평화적 집회의 자유를 보호하고 있는 헌법의 정신을 정면으로 부정하는 것인 이상 현행법의 틀을 유지하면서 집회와 시위의 자유를 보장할 방법은 없음. 현행 집시법의 폐지와 새로운 집회보호법의 제정이 필요함.

공직선거법 관련

1. 현재 국회에 제출되어 있는 법안

현재 국회에 공직선거법 일부개정 법률안이 무려 74개가 제출되어 있는 상태임.

2. 제출된 법안에 대한 검토의견

투표시간 연장 등을 포함하여 유권자의 투표권을 보장하는 것을 내용으로 하는 일부 안들을 포함하여 전반적으로 유권자의 선거기간 표현의 자유를 증진하는 방안을 내용으로 하는 개정안은 없는 것으로 보임.

3. 개정방향 및 주요내용

가. 개정방향

1994년 제정된 현행 공직선거법의 입법취지는 '돈은 묶고 입은 푼다'는 것이었음. 과거 우리나라의 선거에서 관권, 금권 선거 등 부정선거가 유권자의 의사를 왜곡시켰던 부끄러운 역사가 있었던 것도 사실이며, 여전히 일부에 의해 자행되는 관권, 금권 선거는 반드시 사라져야 할 구시대의 유물이며 경계해야할 악습임.

그러나 현행 공직선거법은 공정하고 자유로운 선거를 보장한다는 취지와 달리, 부정선거를 막는다는 구실로 '입만 묶는' 결과를 초래하고 있음.

2011년 12월, 헌법재판소는 공직선거법 제93조 1항에 대해 한정위헌 결정을 내리며, 이 조항으로 인터넷을 규제하는 것은 수단의 적절성, 침해의 최소성, 법익균형성 모두에 위반된다고 판단하였음. 이후 법 개정을 통해 선거당일을 제외한 인터넷 선거운동이 상시 허용됨으로써 온라인 공간에서 정치적 표현의 자유는 대폭 확대되었음. 그러나 '인터넷 실명제'와 '후보자비방죄' 등 온라인 공간의 표현을 규제하는 조항이 여전히 존재하고 있음. 특히 '인터넷 실명제'의 경우 2012년 8월 헌법재판소가 「정보통신망이용촉진과 정보보호에관한법률」상 인터넷 실명제에 대해 위헌 결정을 내린 바 있음. 헌법재판소의 위헌결정 취지를 반영하여 공직선거법상 인터넷 실명제 또한 조속히 폐지하는 것이 바람직함.

무엇보다 공직선거법 제93조 1항의 경우 인터넷 공간에는 적용되지 않는다 하더라도, 선거일 180일 전부터 정당·후보자에 대한 지지·반대의 의사표현을 포괄적으로 금지하고 있는 대표적 독소조항임. 이와 함께 시설물 설치, 서명운동, 집회, 행렬 등 각종 규제 조항들은 선거에서 유권자들의 알권리를 침해하고 건전한 비판과 정책 형성 활동을 제약하고 있음. 이와 같은 규제 중심적 선거법의 문제는 지난 2010년 지방선거 시기, 중앙선거관리위원회의 이른바 '선거쟁점(4대강·무상급식)'을 통한 특정 정책과제의 단속과 정책 제안 운동의 포괄적 규제로 나타난 바 있음.

한편 공직선거법 제108조의2 또한 유권자의 알권리를 침해하고, 정책선거를 제약하는 대표적 독소조항임. 선거 시기 정당과 후보자들이 제안하는 각종 공약과 정책에 대한 언론과 단체의 비교평가는 유권자가 정책에 근거해 투표권을 행사할 수 있는 바탕이 될 수 있음. 그러나 공직선거법은 언론과 단체가 정책에 대한 평가를 바탕으로 등급을 매기는 행위를 전면 금지하고 있음. 이는 헌법이 보장하는 '언론의 자유'를 침해하는 위헌적 조항일 뿐 아니라, '정책 선거의 활성화'라는 시대적 흐름에 역행하는 조항임.

선거는 민주주의 국가에서 유권자가 대의기구를 형성하는 핵심적 수단임. 따라서 후보자와 유권자 간의 정치적 커뮤니케이션이 보장되어야 할 뿐만 아니라, 유권자 간에 자유로운 의사 표현 행위를 통해 정당과 후보자에 대한 정보 유통이 원활하게 이루어지는 것이 필요함. 그러나 현행 공직선거법과 같이 유권자들의 정치적 의사 표현 행위를 제약하는 각종 규제 조항들이 존치하는 한, 올바른 후보와 정책을 선택하는 활동은 불가능함.

선거의 공정성은 아무리 강조해도 지나치지 않음. 그러나 선거에서 공정을 강조하는 이유는 불공정한 선거로 인해 후보자간 공정한 경쟁이 저해되고 유권자의 의사가 왜곡되어 선거의 자유가 침해되고, 이로 인해 민주주의를 유지하는 선거의 기능이 상실되는 것을 방지하기 위한 것임. 이 같은 취지에 비추어 볼 때, 선거의 공정성은 선거 비용 통제 등의 방법으로 정당·후보자 간의 공정한 규칙을 마련함으로써 확보되어야 하며, 유권자의 의사 표현을 규제하는 방식으로 이루어져서는 안 됨. 그러나 현행 공직선거법은 유권자의 참여를 제약함으로써 전혀 공정하지 않은 선거, 정책경쟁이 불가능한 선거를 만들고 있음. 오히려 돈을 묶는 데 사용되어야 할 인력과 비용이 유권자의 참여를 단속하고 제한하는 데 사용됨으로써 본말이 전도된 상황을 보여주고 있음.

이에 주권자로서 국민의 권리를 보장하고, 유권자의 대의 기구 형성이라는 선거의 본래적 기능을 고려하여, 유권자의 참여를 제약하는 현행 규제 중심적 선거법을 개정하는 것은 시대적 요구라 할 수 있음. 근본적으로 현행 공직선거법 상 기간/주체/방식에 대한 포괄적 규제를 예외적 규제로 전환하는 전면 개정이 필요하며, 수많은 규제 조항 중 핵심적인 독소 조항들에 대한 개정은 더욱 시급한 문제라고 하겠음. 이에 정치적 의사 표현 행위를 규제해온 주요 독소 조항들을 개정하는 것이 필요함.

나. 주요내용

⑴ 포괄적으로 정의되어 있는 '선거운동' 정의 규정을 대법원 판례를 반영하여 '특정 후보자'에 대한 '직접적이고 구체적, 능동적, 계획적 행위로 보다 명확하게 규정함.(안 제58조제1항)

⑵ 미성년자 선거운동 제한 규정을 삭제하여 미성년자의 정치적 의사표현 행위를 보장하도록 규정함. (안 제60조제1항)

⑶ 인터넷 언론사에 실명제를 강제하는 규정을 삭제하여 여론수렴과 공론형성이라는 언론의 본질적 기능 침해를 방지하고, 유권자의 자유로운 의사 표현을 보장하도록 함. (안 제82조의6)

⑷ 포괄적인 시설물 규제 범위와 시기를 개정하여, '선거운동을 위한 시설물 설치'로 규제범위를 명확하게 제한하고, 규제기간을 현행 180일에서 60일로 단축하도록 함. (안 제90조제1항, 제2항)

⑸ 선거 180일 전부터 온·오프라인에서 후보자, 정당에 대한 정치적 의사 표현을 포괄적으로 규제하는 조항을 삭제함. (안 제93조제1항)

⑹ 선거 기간 연설회의 경우, '선거운동'에 이르는 경우에만 규제하도록 함. (안 제101조)

⑺ 선거 기간 집회의 경우, '선거운동'에 이르는 경우에만 규제하도록 함. (안 제103조제3항)

⑻ 허위사실 유포의 경우 현행 허위사실유포죄로 처벌하도록 하되, '비방'이라는 모호한 기준을 통해 사실상 후보와 정당에 대해 비판과 평가를 금지하고 있는 후보자 비방죄 관련 조항을 삭제함. (안 82조의4제2항, 안 제110조, 안 제251조)

⑼ 언론기관 등이 정당과 후보자의 정책이나 공약에 관해 비교평가 때, 점수를 부여하거나 순위, 등급을 정하는 등 서열화 행위를 금지하는 조항을 삭제함. (안 제108조의2)

⑽ 현행 공직선거관리규칙에 위임된 부재자 투표소 설치 요건을 공직선거법에 명시하고 그 요건을 완화함. (안 제148조제2항)

⑾ 선거인의 투표권 행사의 편의를 최대한 보장하기 위하여 투표 마감 시간을 오후 9시로 연장함. (안 제155조제1항, 제2항, 제5항).

⑿ 매수 및 이해유도죄의 처벌범위를 엄밀히 규정하여 투표 독려 행위를 처벌하는 데 악용될 가능성을 제한함. (안 제230조제1항)

⒀ 선거운동 기간을 위반할 경우 처벌하는 사전선거운동위반죄의 경우 포괄성을 배제하고 공직선거법 상 금지된 규정을 위반할 경우에 처벌하도록 한정함. (안 제254조제2항)

감사합니다.