

2016년 한국사회의 개혁과 입법과제

- 제12대 개혁입법과제 -



## “12대 개혁입법과제”<sup>1)</sup>

### 1. 안전한 대한민국을 만들기 위한 세월호 특별법 개정안

2014. 11. 7. 4·16세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법이 19대 국회에서 제정되었으나 주무부서인 해양수산부의 자의적인 해석으로 인해 이 법의 취지에 따라 설치된 4.16 세월호 참사 특별조사위원회가 그 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 세월호 참사의 정확한 진상을 규명하여 구조적 원인을 시정하고 그 원인을 제공한 책임자를 처벌하는 일은 안전한 대한민국을 만드는 첫 걸음이 될 것이다. 박주민 의원이 대표 발의한 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 일부 개정법률안은 선체정밀조사가 특별조사위원회의 업무범위에 포함되지 않는 문제, 법 발효 시점과 특조위 구성 시점의 상이함으로 인한 충분한 조사 기간의 미비와 조사 시기와 종기에 대한 해석상의 논란, 특조위 조사활동의 독립성 보장의 부실 등에 대한 보완을 통해 세월호 참사의 진상규명에 한 걸음 더 다가서는 계기가 될 것이며 특조위의 활동이 무력화되지 않기 위해서 20대 국회에서 하루 빨리 통과되기를 촉구한다.

### 2. 간접고용 제한 및 고용형태에 따른 차별처우를 금지하는 근로기준법 개정

노동법상의 고용은 고용과 사용이 분리되지 않은 직접고용이 원칙이나 비용절감, 경영효율화를 내세워 간접고용이 무분별하게 남용되고 있는 것이 현실이다. 이로 인하여 노동법상의 사용자 책임 회피, 간접고용 노동자들의 노동3권 제한, 차별, 해고 남용 등의 수많은 노동법상의 문제와 분쟁을 야기하고 있다.

따라서 근로기준법을 개정하여 간접고용을 제한하고 고용형태에 따른 차별처우를 금지하는 규정을 신설해야 한다. 상시적 업무에 대하여 직업안정법이나 파견법에서 정하는 경우를 제외하고는 도급·위탁·용역·파견 등 어떠한 형태로도 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용할 수 없도록 하고, 이를 위반하면 해당 근로자를 직접 고용한 것으로 의제하는 것이다. 이것은 이미 19대 국회에서 심상정, 은수미 의원 등이 법안으로 발의했었다.

정규직과 비정규직의 차별을 시정하고 나아가 간접고용의 확산을 막기 위해서 근본적으로 동일가치노동에 대한 동일임금지급 원칙이 확립되어야 한다. 같은 사업장에서 같은 일을 하고 있는데도 임금을 차별하여 지급하는 것은 일반적 도의관념에도 반하고 헌법상 평등원칙, 근로기준법상의 균등대우원칙에도 반한다. 따라서 근로기준법에 ‘동일가치노동 동일임금’의

1) 세월호 특별법 외 법안명 가나다순

원칙이 천명되어야 하고 이 원칙은 성별, 국적, 학력 및 고용형태에 상관없이 모두 적용되어야 한다.

비정규직의 확산과 차별 문제의 심각성에 대해서는 상당 부분 사회적 공감대가 형성되어 있다. 따라서 우선 간접고용을 제한하여 무분별한 남용을 막고 차별처우의 금지, 특히 야3당이 총선공약으로 제시한 동일가치노동 동일임금 원칙을 근로기준법에 명시하는 것부터 법 개정을 추진하여야 할 것이다.

### 3. 민주적인 대법원 구성을 위한 법원조직법 개정

대법관을 배경이 비슷한 고위법관 중에서 제청·임명하다 보니 상고심 재판에 사회의 다양한 가치를 반영하지 못하고 있다. 이러한 경향은 현 양승태 대법원장 하에서 더 강화되어 원세훈 전 국정원장의 공직선거법위반 등 사건을 비롯하여 사회적 관심이 컸던 사건들에서 번번이 13대0 만장일치의 보수적인 대법원 전원합의체 판결들로 나타났다. 또한 대법관 후보자 제청권과 법관 인사권이 대법원장에게 집중되어 있는 등 재판과 법원행정권력이 분리되어 있지 않다보니 법관들이 재판에서마저 법원행정권력의 눈치를 보는 경향을 보이고 있다. 이제는 정치권력으로부터의 독립보다 사법부 내부 권력으로부터의 독립이 더 문제되고 있는 것이다.

대법관을 증원하면 대법원의 과중한 업무 부담을 해소하는 동시에 다양한 배경과 경력을 가진 대법관을 임명할 여력이 생겨 대법관 구성의 다양성 확보까지 기대할 수 있다. 또한 대법관 정원의 일정 비율 이상은 판사나 검사 이외의 직에 있던 사람으로 구성하도록 법률에 규정하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 그리고 대법관후보추천위원회가 실질적인 추천기능을 수행하기 위해서는 대법원장의 영향권에서 벗어나도록 그 구성과 추천절차를 개선할 필요가 있다.

### 4. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정

북한이탈주민보호센터에서 조사를 받던 북한이탈주민이 자살을 하고, 조사 과정에서 감금과 폭행, 가혹행위, 회유와 협박 등을 당하였다는 폭로가 계속 나오고 있으며, 조사를 받으며 북한의 지령을 받고 위장탈북한 간첩이라고 자백하였던 북한이탈주민이 국가보안법위반죄로 기소되었으나 법원에서 무죄를 선고받는 등으로 보호신청을 한 북한이탈주민의 수용·조사와 관련한 인권 침해 논란이 끊임없이 제기되어 왔다. 보호대상자로 결정된 북한이탈주민을 수용하고 있는 하나원도 인권 침해의 논란에서 결코 자유롭지 아니하다.

이는 북한이탈주민보호센터나 하나원 모두 외부와는 철저히 단절된 시설이라는 공통의 문제를 갖고 있으면서, 특히 북한이탈주민보호법이 보호신청을 한 북한이탈주민에 대해 대공수사 전문기관인 국가정보원으로 하여금 최장 6개월 동안 수용한 상태에서 조사 및 보호 여부를 결정하도록 규정하고 있기 때문이다. 따라서 보호신청을 한 북한이탈주민에 대한 수

용과 조사, 보호 여부 결정 등의 주체를 국가정보원장이 아닌 통일부장관으로 변경하고, 국가정보원 등 다른 기관의 조사가 필요한 경우에는 합동조사를 할 수 있도록 함과 동시에 위 합동조사시에는 북한이탈주민에게 형사소송법상 피의자와 동일한 지위를 부여하며, 북한이탈주민보호센터나 하나원에 수용되어 있는 북한이탈주민에게 외부와의 접견·교통 등을 원칙적으로 보장하는 등으로 현행 북한이탈주민보호법의 관련 규정을 개정할 필요가 있다.

## 5. 소비자 권리 강화를 위한 소비자집단소송제 도입

세계 주요 국가는 절차와 방식에 있어 다소 차이가 있기는 하지만 대부분 집단소송법제를 제도화하여 운영하고 있다. 그에 비해 우리나라는 1980년대 후반부터 집단소송에 대한 논의가 시작되었으나, 현재까지 현대형 소송에 대한 소비자들의 피해구제에 적합한 집단소송제는 도입되지 않고 있고, 소비자기본법에 제한적인 소비자단체소송 및 소비자집단분쟁조정제도와 증권분야에서의 집단소송제도를 운영하고 있을 뿐이다.

최근의 가습기살균제 사건이나 폭스바겐 연비과장 사건 등에서 보는 바와 같이 공해소송, 제조물책임소송, 소비자소송 등 현대형 분쟁 유형의 경우에는 기존의 민사소송절차만으로는 소송절차의 비효율성을 제거하기에 적절하지 않고 새로운 분쟁 유형에 대한 국민의 재판받을 권리를 제약한다는 점에서 집단적인 분쟁 해결을 위한 절차는 반드시 필요하다고 할 것이며, 이러한 집단분쟁절차로 인해 소송경제를 확보하고 국민의 사법접근권을 증진시키는 데 상당한 기여를 할 것으로 보인다.

## 6. 아동·청소년 인권법 제정

아동·청소년 인권법은 김상곤 전 경기도교육감이 재직 시 입법청원하는 등 여러 차례 주장되어 왔다. 아동·청소년의 인권의 문제는 단순히 학교만의 책임으로 볼 수 없다. 특히 최근에 학교 밖 학원에서 발생하고 있는 인권침해의 사안이나 크게 이슈화되고 있는 아동학대의 사례를 보면 더욱 그러하다. 그러므로 전국적 차원에서 아동·청소년의 인권을 보장할 수 있는 법률로서 학교에서뿐만 아니라 가정과 지역사회, 각종 시설 등에서 발생하는 아동·청소년의 인권문제를 전반적으로 보호할 필요가 있다. 이것은 아동·청소년이 우리 헌법이 요구하고 있는 민주시민으로서 성장할 수 있는 최소한의 장치인 것이다.

## 7. 중대재해기업처벌법

4·16 세월호 참사 이후 안전사회에 대한 인식이 제고되고 있다. 특히 사고에 대한 철저한 원인규명과 기업과 정부 책임자에 대한 제대로 된 처벌 없이 무조건적인 경제논리, 규제완화로 치달는다면 되풀이되는 대형 사고를 막기 어렵다는 것이다. 기업과 정부가 더 이상 자신의 책무를 방기하지 않도록 사회적인 힘을 모아야 할 때다.

대부분의 대형 재난사고는 더 많은 이윤을 위해 위험을 무릅쓰거나 무시하는 기업과 그러한 기업을 관리 감독해야 할 행정 당국의 방관, 묵인으로 인해 발생한다. 그러나 현재 책임자에 대한 처벌은 너무도 미약한 수준에 그치고 있다. 이런 식이라면 기업이 사고를 예방하기 위해 최선의 조치를 다하리라고 기대하기가 매우 어렵다. 이런 상황을 바꾸기 위해서는 기업이 시민과 노동자의 생명과 건강을 침해하는 재난 사고를 일으킨 경우에 기업의 경영책임자와 공무원 및 기업 자체를 처벌할 수 있는 특별법이 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 이런 특별법이 있어야 기업의 경영책임자와 공무원을 실효성 있게 처벌할 수 있고, 기업 자체도 그 책임에 상응하게 처벌할 수 있다는 것이다. 책임의 크기에 합당한 엄중한 처벌이 이루어질 경우 우리 사회의 안전에 대한 인식은 획기적으로 개선될 수 있을 것이다.

## 8. 과거사 청산의 마침표를 찍기 위한 진실,화해를 위한 과거사정리기본법 개정

2010. 12. 진실화해위원회의 활동 종료 이후 현재까지 진화위법의 개정으로 진실화해위원회 활동의 결과를 입법이나 정책에 반영하거나 진화위 활동 중 시간과 조직의 한계로 미진했던 과거사 조사를 이어가고자 하였으나 번번히 무산되어 왔다. 진실화해위원회의 활동이 종료한 이후 한국사회의 과거사 청산은 정지되었고, 심지어 퇴행의 길을 걷고 있는 것이다. 따라서 김대중, 노무현 정부에서 진행된 과거사청산 작업의 마침표를 찍기 위해서는 진화위법의 개정이 필수적으로 전제되어야 한다. 미신청 피해자와 미조사 사건을 위하여 강화된 조사권을 갖는 과거청산 기구 설치와 피해자 구제를 위한 입법이 필요하며, 한국전쟁 전후 민간인 희생자에 대한 유골 발굴도 별도의 입법을 통하여 해결해야 할 것이다.

## 9. 차별금지법 제정

사회적 소수자는 일상적으로 억압과 폭력, 차별과 인권침해에 노출되어 있으나 한국에서 이를 방지하기 위한 일반법제는 국가인권위원회의 조직과 권한을 내용으로 하는 「국가인권위원회법」 이외에는 찾아보기 어렵다. 개별적으로 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 등이 제정되어 시행되고 있고 인종차별금지법안 등이 발의된 바는 있다. 유엔 국제인권조약기구들은 인종, 국적, 성적지향을 비롯하여 모든 차별금지사유를 명확히 명시한 포괄적 차별금지법을 신속히 채택할 것을 2007년 이래 한국 정부에 반복하여 권고하여 왔다. 그러나 차별금지법안이 제 17대 국회에서 폐기된 이후 법무부는 사실상 입법 추진을 중단하였고, 18대 국회에서 차별금지기본법안과 차별금지법안이 각각 제출됐으나 실질적으로 논의가 거의 이루어지지 않았다. 현실적으로 발생하고 있는 소수자에 대한 차별 문제를 가시화하고 이를 일반적으로 규율하며 차별 방지 의무를 부과하고 구체절차를 규율하는 일반적인 차별금지법제의 제정이 시급한 실정이다.

## 10. 가계부채 경감 및 폭리행위와 과도한 채권추심 근절을 위한 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 개정 등

우리나라 가계부채의 국내총생산(명목 GDP) 대비 비율은 2014년을 기준으로 할 때, 87%[1,295조원(가계 및 비영리단체 금융부채)/1,485조원} 또는 73%[1,089조원(가계신용)/1,485조원]에 달한다. 가처분소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(Debt Service Ratio)은 우리나라가 부채보유가구를 기준으로 하여 계층 별로 22%~28%<sup>2)</sup>로 서브프라임 위기 직전의 미국(16%~22%)<sup>3)</sup>보다 높은 수준이다. 더구나 부채보유 가구의 경우, 원리금상환부담률이 전 가구 평균으로 30.1%에 달하고 계층별로 26%~56%<sup>4)</sup>에 이르고 있어서 매우 심각한 양상을 보이고 있다. 가계부채가 이렇게 과도한 경우 국내 경제에 미치는 영향으로, 소비 위축, 성장률 하락, 인적자본 사장, 사회보장 비용 증가, 나아가 경제위기 발생 위험의 증가 등을 들 수 있다.

가계부채를 경감하기 위해서는 무엇보다 채무자의 회생 및 파산에 관한 법률을 개정하여 채무자들이 신속하게 가계부채(빚)에서 벗어나 경제적 회생을 할 수 있도록 도와야 한다. 더불어 이자제한법, 대부업법을 개정하여 고리대와 폭리를 근절해야 한다. 고리대를 허용함으로써 만연하는 금융기관, 대부업체의 과잉공급 요인을 제거해야 가계부채를 줄일 수 있으며 주택을 담보로 한 과잉대출 규제법을 제정하여 금융기관이 적절한 수준에서 대출하도록 유도해야 한다. 보증인 보호를 위한 특별법을 강화하여 선의의 보증인을 보호하고, 채권의 공정한 추심에 관한 법률의 개정으로 불법·강박적 채권추심에서 채무자의 기본적 인권을 보호하는 것도 가계부채문제와 관련한 놓쳐서는 안 되는 점이라 할 것이다.

## 11. 테러방지법 폐지

테러방지법은 테러의 개념(제2조 제1호), 테러위험인물의 개념(제2조 제3호), 테러위험인물에 대한 “관련 정보 수집”, “추적” 등의 개념이 추상적, 포괄적이어서 불명확·모호한 문제가 있고 이는 결국 법집행자(국정원)의 자의에 따라 테러방지라고 하는 법 본래의 목적이 아닌 국내의 정치, 사회적 현안에 국정원이 광범위하게 개입할 수 있는 가능성이 열려 있게 되는 것이다. 그리고 테러방지법은 헌법상의 영장주의 원리, 적법절차 원리 등 통제의 원리를 비껴나 있다. 특히 테러위험인물에 대한 조치를 담은 제9조, 그 가운데에서도 제9조 제4항의 “대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에 대한 추적”을 할 수 있다는 부분이 그러하다.

테러방지법은 그 내용적인 면에서나 국정원이 그동안 보여준 행태로 보나 결코 용납할 수

2) 전 가구, 소득 1분위 25.1%, 2분위 27.9%, 3분위 24.8%, 4분위 25.3%, 5분위 22.6%. 2015년 통계청, 가계 금융복지조사(패널)

3) 1분위 19.0%, 2분위 17.0%, 3분위 20.3%, 4분위 21.9%, 5분위 15.9% 2007년 각 분위별 중위값 기준

4) 부채보유 가구, 소득 1분위 55.8%, 2분위 42.9%, 3분위 32.5%, 4분위 30.6%, 5분위 26.2%. 2015년 통계청, 가계금융복지조사(패널)

없는 법이다. 국민 누구라도 '테러위협인물'로 국정원에 의해 지정될 수 있고, 일단 지정이 되고나면 국정원은 개인의 모든 정보를 가져갈 수 있다. 테러방지법은 그 어떤 대안이 있을 수 없다. 오로지 폐기만이 답이다.

## 12. 성폭력처벌법과 아동법의 성폭력처벌규정을 형법으로 통합

현재 성폭력범죄는 형법 제2편 제32장인 '강간과 추행의 죄'의 장에 강간, 강제추행죄를 기본으로 규정하고 있고, 특별법인 성폭력처벌법에서 친족 성폭력, 장애인 성폭력, 만 13세 미만자에 대한 성폭력 등 특정 범주의 성폭력범죄를, 아동법에서 19세 미만자인 아동·청소년에 대한 성폭력범죄를 아동·청소년에 대한 성범죄의 일종으로 특별히 규정하고 있다. 연령별로 보았을 때 피해자가 19세 미만자인 사건은 주로 특별법인 성폭력처벌법과 아동법에 의하여, 성인인 사건은 형법에 의해서 규율되며, 연령 외에 친족, 장애, 재산범죄와의 결합 등 특별한 구성요건표지가 있는 경우 특별법의 적용을 받는 체계이다.

기본 형사법인 형법, 특별 형사법인 성폭력처벌법과 아동법에 성폭력범죄가 분산되어 규정되어 있어 성폭력범죄에 대해 체계적으로 규율되지 않고 있다. 또한 현재까지 입법 개선은 특별법 위주로만 이루어지고 있어, 성폭력범죄의 처벌에 관련된 실체법 규정들을 형법 제32장으로 흡수하여 정비할 필요가 있다. 성폭력처벌법과 아동법을 형법으로 흡수하여 체계를 정리하면서 장명을 '성적 자기결정권을 침해하는 죄'로 개정하고, 폭행·협박·위력을 강제수단으로 하여 사람을 강제추행하는 범죄를 성적 자기결정권을 침해하는 기본 범죄로 규정한다.