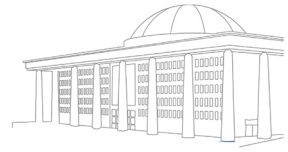


2 0 2 1 정 기 국 회

23대 개혁입법과제



발간의 변



2021 정기국회 23대 개혁입법과제

2017년 탄핵이라는 헌정사적 사건 이후 시민들은 새로운 정권을 탄생시켰지만, 유감스럽게도 입법적인 측면에서 국회가 촛불을 들었던 시민들의 기대를 충분히 충족시키고 있지는 못하고 있습니다.

2021년 정기국회는 자칫 거대양당이 대선 일정에 매몰되어서 개혁입법 과정이 지지부진할 가능성도 적지 않습니다. 모쪼록 국회가 국민들에게 신뢰를 회복할 수 있도록 개혁입법에 매진할 것을 촉구합니다. 민주사회를 위한 변호사모임(민변)은 2021년 정기국회를 통해서 국회가 제 역할을 다 하길 바라는 마음에서 가장 우선적으로 검토해야할 개혁입법과제를 제안합니다.

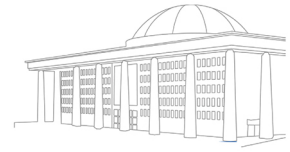
민변이 꼽은 23대 개혁입법과제는 우리사회의 보편적 인권을 위하여 지금 당장 입법이 필요하다고 여기는 과제들이자, 민변이 일상적으로 사회운동과 연대하면서 적극적인 입법 촉구활동을 해온 법안들의 목록이기도 합니다. 큰 틀에서 3대 영역으로 나누어 <정치·사법·인권>, <노동·경제민주화·민생>, <사회적 소수자 인권> 분야에서 총 23대 개혁입법과제를 선정하였습니다.

이번 23대 개혁과제의 선정에는 민변의 15개 위원회 가운데 10개의 위원회, 그리고 민변 공익인권변론센터, 사법센터 등에 소속된 변호사들이 참여했으며 최종적인 목록의 선정과 감수 작업은 김남근 개혁입법특별위원회 위원장을 비롯한 <민변 개혁입법특별위원회> 변호사들이 수고해주셨습니다. 아울러 이번에 23대 개혁과제에 포함되지는 않았지만, 꼭 필요한 개혁법안목록과 입법저지법안들의 경우 11월에 <민변 입법감시 의견서>를 통해서 발표할 예정입니다.

모쪼록 본 자료집에 담긴 내용이 2021년 정기국회가 생산적이고 건설적인 논의의 장이 되는 데 기여하길 바랍니다.

민주사회를 위한 변호사모임 회장 김도형

CONTENTS



2021 정기국회 23대 개혁입법과제

1. 정치·사법·인권 분야

- 07 국가보안법 폐지법률안
- 10 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안
- 12 법원조직법 일부개정법률안
- 20 형법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 각 일부개정법률안
- 23 방송법 등 일부개정법률안
- 27 사립학교법 일부개정법률안
- 30 생명안전기본법안
- 35 차별금지법안/평등에 관한 법률안

2. 노동·경제민주화·민생 분야

- 43 근로기준법 일부개정법률안
- 45 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안
- 48 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안
- 51 예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률안
- 54 주택임대차보호법, 주거기본법 일부개정법률안
- 58 온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률

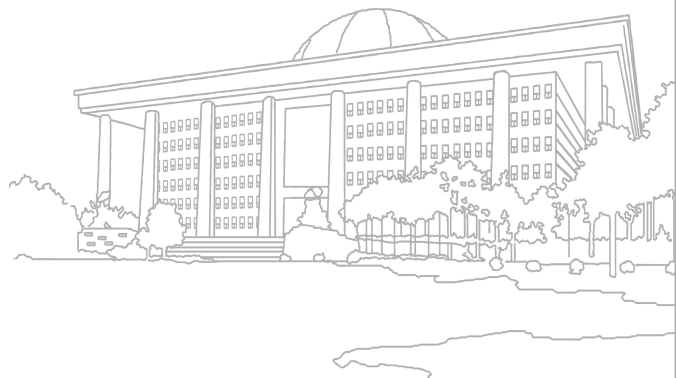
3. 사회적 소수자 인권 분야

- 65 양천아동학대사망사건 등 진상조사 및 아동학대 근절대책 마련 등을 위한 특별법안
- 68 공직선거법 일부개정법률안
- 72 정당법 일부개정법률안
- 75 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안
- 77 소년법 일부개정법률안
- 79 형법 일부개정법률안(비동의 강간·추행죄)
- 83 민법 일부개정법률안
- 86 양육비 이행확보 및 지급에 관한 법률, 양육비 대지급에 관한 특별법
- 89 장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안

1

정치·사법·인권 분야

- 국가보안법 폐지법률안
- 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안
- 법원조직법 일부개정법률안
- 형법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 각 일부개정법률안
- 방송법 등 일부개정법률안
- 사립학교법 일부개정법률안
- 생명안전기본법안
- 차별금지법안/평등에 관한 법률안



국가보안법 폐지법률안

- 정책목표

남북관계에 대한 근본적 인식의 변화와 남북화해와 번영, 통일로 가기 위해서 국가보안법을 전면 폐지

- 담당 검토 : 민변 통일위원회

1. 현황 및 문제점

- 국가보안법은 1948년 제정 당시부터 현재까지 사상과 표현의 자유를 침해해온 대표적인 악법임. 국가보안법은 생각과 말을 처벌하여 우리 사회 자기검열을 강제하고, 직접적인 표현 행위 뿐만 아니라 구체적 표현으로 나아가기 전에 읽고, 쓰고, 생각한 내용조차 처벌하도록 하여 헌법상 인간 존엄, 양심·사상의 자유, 표현의 자유, 학문·예술의 자유 등을 근본적으로 침해함. 평화통일의 상대방인 북한을 적으로 간주하고 남북관계에 관한 특정한 의견을 형사처벌함으로써 국제평화주의와 평화통일원리에도 정면으로 반함.
- 국가보안법은 불온한 사상을 가진 자는 공동체의 안전을 위태롭게 한다는, 이념과 정치적 의견을 이유로 한 혐오에 기반해있음. 국가보안법은 사상이나 정치적 의견이 다른 사람을 ‘내부의 적’으로 지목하고 공존을 거부하여 배제하고 고립시키는 혐오와 차별의 뿌리임.
- 1991년 국가보안법 개정 후에도 학계나 시민단체 등에서 국가보안법을 개정하거나 폐지하자는 주장은 지속적으로 제기되었고, 남북관계 개선이나 국가인권위원회의 국가보안법 폐지 권고 등을 계기로 제16대 국회에서 송석찬 의원이, 제17대 국회에서 최용규 의원, 노회찬 의원이 각각 대표발의한 국가보안법 폐지법률안이 발의된 바 있으나 모두 임기만료 폐기되었음.
- 국가보안법 폐지에 관한 청원이 2021. 5. 10. ~ 2021. 5. 19. 10만 명의 동의를 얻어 국회에 상정되었음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 국가보안법 폐지법률안(2110236) (2) 국가보안법 일부개정법률안(2104605)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자/대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 5. 20. / 강은미(정의당) (2) 2020. 10. 22. / 이규민(더불어민주당)
주요내용	(1) 국가보안법 폐지법률안(2110236) 국가보안법을 폐지하고, 공포한 날부터 시행함 (2) 국가보안법 일부개정법률안(2104605) 국가보안법 제7조(찬양·고무등)를 폐지함

나. 검토의견

- 현재 국가보안법 일부개정법률안과 국가보안법 폐지법률안이 국회에 발의되어 있음. 국가보안법 일부개정법률안은 국가보안법 제7조는 찬양·고무의 판단 기준이 주관적이고, 법집행자의 정치적 성향, 가치관, 시대적 변화 등에 따라 해석과 적용이 달라지게 되는 위험성이 있고, 집권정부의 성향에 따라 법의 적용 횟수가 크게 차이를 보이는 등 헌법이 정한 명확성의 원칙에 위배하여 국민의 표현의 자유를 과도하게 위축시키고, 신체의 자유를 침해하는 경향이 있어 국가보안법 제7조를 삭제하여 헌법으로 보장된 국민의 표현과 신체의 자유를 회복하려고 하고 있음.
- 국가보안법 제7조 폐지안과 같이 국가보안법의 일부 조문을 개정하거나 폐지한다고 하더라도 나머지 국가보안법 규정이 형법과 별도로 존속하게 된다면, 그 규정들은 형량이 지극히 높는데 반해 법규의 불명확성으로 인해 처벌을 부당히 확장시킬 위험이 있고, 국가보안법 위반 혐의에 관한 국민들에 대한 수사와 처벌을 수사기관과 법원의 자의에 놓이게 하며, 그 결과 국민들에게 사상과 행동에 관한 자기검열을 하도록 해 표현과 행동을 위축시키는 폐해가 상존함. 북한을 반국가단체로 규정하는 조항 등 제7조 외의 국가보안법 조항들은 남북이 대화를 통해 적대와 분단을 청산하고, 평화적 통일을 이루기 위해 함께 노력하고 있는 시대적 흐름과도 상충됨.
- 국가보안법에는 일반 형사 절차와는 다른 상급 조항, 공소보류제도, 참고인 구인·유치 규정 등이 존재하여 수사기관의 인권침해를 조장하고, 정보수사기관의 권력화, 비대화를 초래하였으며, 강제수사권의 남용을 허용하고 있음. 국가보안법 제정 이후 70여 년, 1991년 개정

으로부터 30여 년이 지난 지금까지도 남용과 인권침해 문제가 제기되는 것은 남용 억제와 인권 보호 유의, 일부 조항의 개정만으로는 근본적인 문제 해결이 불가능함을 시사함. 국가보안법 남용과 인권침해의 본질적 원인은 비상시도 아닌 일상 시기에 행동만이 아니라 특정 사상과 정치적 의견의 표현 등과 관련한 일체를 처벌하는 국가보안법 자체에 있음.

- 국가보안법의 일부 조문을 개정하거나 폐지한다고 하여 국가보안법의 반인권적 반통일적 역할은 바뀌지 않을 것임. 따라서 국가보안법은 민주주의의 기본인 사상의 자유를 위축시키고, 평화통일에 역행하므로 전면 폐지하는 것이 타당함.

진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안

- 정책목표

제2기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회의 충분한 활동 보장 및 배·보상 절차 등의 입법화

- 담당 검토 : 민변 과거사청산위원회

1. 현황과 문제점

- 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(이하, '진화위법 개정안')이 2020. 5. 4. 경 통과되었고, 이후 2020. 12. 10.경 공식적인 출범을 거쳐서 2021. 5. 27.경 본격적으로 활동을 개시하였음.
- 위 진화위법 개정안을 바탕으로 조사 개시 시점으로부터 최장 4년 동안 진상규명 활동을 할 수 있게 됨에 따라, 국가폭력 과거사 사건에 대한 추가적인 진실 규명이 이루어질 수 있는 계기가 마련되었음.
- 위 진화위법 개정안에서는 제4장에서 화해를 위한 국가와 위원회의 조치 규정을 두면서 피해 및 명예회복 조치(제36조), 희생자를 위한 특별 사면, 복권 건의(제37조), 가해자와 피해자 및 유족 간 화해(제39조), 과거사연구재단 설립(제40조) 등을 규정하고 있음.
- 그러나, 진실규명과 피해회복에 있어서 가장 중요하고도 필수적인 절차라고 할 수 있는 '배상 및 보상' 관련 조항이 개정안에 포함되지 아니한 관계로 국가의 직접적이고 조속한 피해 구제가 이루어지기 어렵고, 피해자들이 개별적으로 비용과 시간을 들여가면서 별도의 소송 절차를 거쳐야만 비로소 구제를 받을 수 있는 한계가 존재함.
- 따라서 위 진화위법 개정안에도 불구하고, 여전히 온전한 과거사문제 정리와 피해회복 조치를 위해 배·보상 절차를 입법화 하는 입법과제를 추진할 필요가 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	진실·화해를 위한 과거사정리기본법 일부개정법률안
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 / 대표발의 / 소속정당	2020. 12. 29. / 한병도 의원 / 더불어민주당
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 조사기간의 연장 <ul style="list-style-type: none"> • 기존 3년(1년 연장 가능)에서 기본 4년으로 연장하고, 위원회가 2년 이내의 범위 이내에서 기간을 추가로 연장할 수 있도록 하여 진상규명을 위한 충분한 활동기간을 보장함. - 청문회의 원칙적 공개 <ul style="list-style-type: none"> • 기존 개정안에서는 청문회를 비공개하는 것이 원칙이었으나, 이를 원칙적 공개하는 것으로 개정하여 투명성을 제고함. - 위원회의 직권 재조사 규정 신설 <ul style="list-style-type: none"> • 진상규명과 관련한 새로운 자료가 발견될 경우 위원회가 직권으로 재조사할 수 있도록 함. - 배상·보상 관련 규정 신설 <ul style="list-style-type: none"> • 피해자들에 대한 직접적이고 조속한 피해구제를 위해 배·보상 절차에 대한 규정을 신설함.

나. 검토의견 - 입법 적극촉구

- 기존 진화위법 개정안이 본회의를 통과하고 이에 따라 제2기 진화위가 출범하는 가시적 성과가 있었음에도 불구하고, 해당 진상규명 활동에 대해 조사권과 조사기간을 충분히 보장해 주기에는 부족하고, 무엇보다도 피해자들의 권리구제를 위한 가장 필수적이고 기본적인 절차인 배·보상 관련 절차에 대해 아무런 규정이 없다는 문제가 지속적으로 제기되었음.
- 이번 개정안에서 과거사 진상규명을 위한 충분한 조사권리와 기간 및 절차를 보장하고, 희생자 명예회복·피해보상의 근거가 마련되었다는 점에서 조속한 입법이 필요함.

법원조직법 일부개정법률안

- 정책목표
사법행정위원회 신설 및 법원사무처 전환
- 담당 검토 : 민변 사법센터 법원개혁소위원회

1. 현황 및 문제점

- 사법농단 사태가 드러난 지 4년의 시간이 흘렀음. 이 기간 동안 사법농단 사태는 어떻게 처리되었고, 재발방지를 위해서 어떤 조치가 취해졌는지 돌아볼 필요가 있음.
 - ▶ 사법부 내 블랙리스트 문제로 세상에 알려진 사건은 세 차례의 법원 내 자체 조사 및 이후 검찰 수사 과정 등을 거치면서 법관 사찰 의혹, 재판 거래 의혹으로 번져 나갔으나 혐의자들에 대한 재판은 아직까지 지지부진함. 직권남용죄라는 구성요건의 모호함으로 인해 그 위헌적 행위가 만천하에 드러났음에도 불구하고 일부 인사는 무죄 판결을 선고받기도 하였음.
 - ▶ 사법농단에 관련한 판사들에 대한 징계도 마찬가지로. 대법원은 자체조사 결과를 토대로 1차로 8명의 법관들에게 사법농단 가담 책임을 물어 징계처분 했지만, 가장 무거운 징계조치 정직 6개월에 불과했음. 이후 검찰로부터 비위법관 66명 명단을 통보받았지만 그 중 불과 10명만을 징계위원회에 회부하였고, 이마저도 징계위원회가 2년 이상 결론을 내지 않고 있는 상황임.
 - ▶ 법관 탄핵 제도가 징계를 대신하는 기능을 한 것도 아님. 국회의 소극적인 태도로 인해 사법농단 관련 법관 중 1명에 대해서만 탄핵소추안이 의결되었을 뿐임. 제도 개선도 지지부진하기는 마찬가지임. 대법원은 2018. 3. 사법제도 개선방안 심의기구인 ‘국민과 함께하는 사법발전위원회’(이하 ‘사법발전위원회’)를 발족하였음. 사법발전위원회는 사법행정제도 개혁을 위해 ‘법원조직법을 개정하여, 사법행정에 관한 총괄기구로 (가칭)사법행정회의를 설치하여야 합니다’라는 건의문을 채택하였고 후속추진단이 구체적인 법률안을 성안했음에도 불구하고 대법원은 그 내용을 수정한 2018. 12. 12. 법원조직법 개정 의견을 국회 사법개혁특별위원회에 제출하였음.¹⁾ 20대 국회에서 법원행정처 폐지를 골자로 하는 법원조직법 개정안(주광덕 의원안과 안호영 의원안, 박주민 의원안 등)이 제출되었지만 어느 것도 제대로 논의조차 되지 못하고 회기 만료로 폐기되었음.

1) 대법원안은 중요 사법행정사무에 관한 심의·의사결정기구로 사법행정회의 설치, 법원행정처 폐지 및 법원사무처 신설 등을 주요 내용으로 하고 있었지만 구체적인 내용에 있어서는 대법원장의 권한을 사실상 그대로 유지한다고 평가할 수밖에 없는 것이었음.

- 최근까지도 구체적인 논의는 진척되지 않고 있음. 21대 국회에서 다시금 법원행정처 폐지 등의 내용을 담은 법원조직법 개정안에 관한 백혜련 의원안, 이탄희 의원안, 이수진 의원안 등이 발의되었지만 더 이상의 논의는 진행되지 않고 있음.
- 한편 대법원은 자체적인 결정으로 사법정책총괄심의관실 폐지, 행정처의 상근법관 감축, 사법행정자문회의 출범 등을 시행하고 있음. 그러나 사법행정자문회의는 대법원장에 대한 자문기구일 뿐이어서 사법행정권 분산과 견제라는 목적을 달성하기 어렵고, 행정처의 기존 법관 업무를 대신하기 위해 선발한 계약직 변호사들 중 상당수가 단기간에 퇴직하는 등 업무가 안정되지 못하고 있음.
- 문제는 대법원장이 막강한 권한을 갖고 사법행정을 1인 통치하고 피라미드 구조로 관료화되어 있는 사법행정의 조직과 틀은 근본적으로 전혀 변하지 않고 현재까지 이어지고 있다는 점임. 현재의 법령하에서는 대법원장이 바뀌면, 혹은 마음을 바꾸면 현재 대법원이 시행한 이른바 개혁조치들조차 쉽게 사라질 수밖에 없음.
- 법원 권력의 민주적 통제는 재판 독립의 토대임. 사법농단이 드러난지 4년 이상이 지났음에도 불구하고 사법농단을 불러왔던 잘못된 권력 구조의 틀이 그대로 유지되고 있는 현실을 묵과하기 어려움. 사법개혁을 위한 많은 과제가 있으나 무엇보다 법원조직법 개정을 통한 재판과 사법행정의 엄격한 분리, 대법원장의 제왕적 사법행정권의 민주적 전환, 법관 관료화의 해체 등 법원 권력 구조 개혁을 실행해야 할 것임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 법원조직법 일부개정법률안(2104341) (2) 법원조직법 일부개정법률안(2101458) (2)-1 법원조직법 일부개정법률안(2104459) (3) 법원조직법 일부개정법률안(2103726)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자/ 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 10. 5. 백혜련(더불어민주당) (2) 2020. 7. 6. 이탄희(더불어민주당) (2)-1 2020. 10. 8. 이탄희(더불어민주당) (3) 2020. 9. 10. 이수진(더불어민주당)

주요내용

- (1) 가. 대법원에 외부위원이 참여하는 사법행정회의를 신설해 법원의 사법행정사무에 관하여 심의·의결하도록 함.
 - 나. 전국법원장회의와 전국법관대표회의를 상설화해 사법행정 자문 및 사법행정회의에 건의할 사항을 심의하고, 사법행정회의의 위원을 추천하도록 함(안 제9조의6, 제9조의7 신설).
 - 다. 판사회의의 법관대표로 구성되는 전국법관대표회의를 두고 사법행정위원회 위원의 선출, 대법원규칙의 제·개정에 관한 사항 등은 전국법관대표회의의 의결을 거치도록 함(안 제9조의7 신설).
 - 라. 법원행정처를 폐지하고 사법행정사무 집행기구로서 법원사무처를 설치함(안 제19조).
- (2) 가. 사법행정에 관한 총괄적 권한을 가지는 심의, 의결기구로서 합의제기관인 사법행정위원회를 도입(사법행정위원회 위원은 사법행정위원회위원추천위원회가 추천하고 대법원장이 임명, 대법원장은 사법행정위원회 위원장이 되며 가부동수 시 결정권을 가짐, 상임위원은 비법관위원만 임명 가능, 부위원장은 호선)(안 제19조, 제67조부터 제67조의9까지)
 - 나. 법원행정처 폐지(위원회 집행기구로 사법행정위원회 사무처 설치, 사법행정위원회의 대외업무는 사법행정위원회 부위원장이 담당하게 됨)(안 제19조, 제67조의8, 제67조의9, 제70조 등)
 - 다. 전국법관대표회의의 근거규정을 신설(안 제9조의3)
 - 라. 법관인사위원회 폐지(안 제25조의2)
- (2)-1 신설되는 사법행정위원회 산하에 법관전보인사 정원배분위원회(이하 '정원배분위원회')와 법관전보인사 법관배치위원회(이하 '법관배치위원회')를 신설하고, 정원배분위원회는 비법관 위원을 다수로 하되 지방자치단체, 지방검찰청장, 지방변호사회 등의 의견을 청취하여 정원배분안을 작성하도록 하며, 법관배치위원회는 현행 사법행정자문회의 법관인사위원회의 구성을 유지하여 전원 법관위원으로 하되 회의는 비공개로 하고, 법관배치위원회에서 작성된 전보인사안과 법관배치안은 특별한 사정이 없는 한 사법행정위원회에서 수정할 수 없도록 함(안 제67조의10 신설).
- (3) 가. 법원행정처를 폐지하고, 사법행정사무에 관한 심의·의결기구로서 사법행정위원회를 도입함(사법행정위원회는 위원장인 대법원장을 포함하여 12명 위원으로 구성, 비법관 위원 6명은 사법행정위원회위원추천위원회에서 선출, 집행기관으로서 법원사무처 신설 등)(안 제19조, 제19조의2, 제67조, 제67조의2조부터 제67조의7까지).
 - 나. 부당한 인사·근무 평정·사무분담·사건의 배당 및 변경, 재판 관여 등 법관 독립을 침해하거나 침해할 우려가 있는 사항을 심의하여 시정할 수 있는 법관독립위원회를 설치함(안 제25조의3 신설).
 - 다. 사법행정위원회 법관 위원을 추천할 수 있는 전국법관대표회의와 전국법원장회의의 근거규정을 신설함(대법원장을 제외한 법관 위원 5명을 지칭하며 전국법관대표회의에서 4명, 전국법원장회의에서 1명의 법관 위원 추천)(안 제9조의2 및 제9조의3 신설).
 - 라. 각급 법원의 장은 각급 법원 소속 법관의 추천 결과를 반영하여 보함(안 제44조제3항).
 - 마. 법관은 다른 국가기관에 파견되거나 직위를 겸임할 수 없도록 하고, 법관으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없도록 함(안 제50조).

나. 검토의견

- 한국의 사법행정 제도는 사법행정이 재판 지원 역할을 넘어 재판의 우위에 설 수 있게 구조화되어 있었음. 현실에서도 사법행정이 재판보다 우위를 점하고 있는 현상이 계속되어 왔음. 법원 전체의 관료화와 재판에 대한 사법행정의 우위를 법원조직법이 조장하였고, 이는 결국 사법농단 사태로 연결되었음.
 - ▶ 재판보다 사법행정 관료를 오래한 법관이 능력 있는 법관으로 평가되어 승진의 우선순위를 부여받았고, 판사들은 각각 독립된 헌법적 기관이 아니라 법원 조직의 촘촘한 위계질서 내에 편입되었음.
 - ▶ 법원조직법은 대법원장 1인에게 모든 사법행정권한을 집중시켜 놓았고, 관료 조직으로서의 법원행정처는 사법행정 지원기관이 아니라 권력기관이 되었음. 법원행정처의 상급 법관들이 대법원장을 지근거리에서 보좌한다는 명목으로 법관의 인사·사법정책·재판제도를 좌우하였음.
 - ▶ 법원장을 대법원장이 임명하기 때문에 각급 법원의 사법행정도 대법원장을 정점으로 하는 피라미드적 관료체계를 뒷받침했음.
 - ▶ 기준도 불명확한 다수의 발탁 인사, 법원행정처를 포함한 재판 외 업무 배치가 승진으로 인식되거나 이후의 승진으로 이어지는 구조, 2-3년마다 돌아오는 법관 전보 등 다수의 인사수요는 판사들을 관료적 지배구조에 길들일 수 있는 효과적인 수단으로 기능했음.
- 사법행정은 재판 자체가 아님. 독립이 필수적으로 요구되는 재판이 일정한 관료적 상명하복의 원리로 정책적 필요성을 추구하는 행정작용의 영향을 받거나 행정작용과 혼재되는 순간 재판의 독립성이 훼손될 수 있음.
- 물론 사법행정은 ‘사법’에 대한 행정작용이라는 점에서 특별함. 사법행정은 적법하게, 독립된 재판이 이루어질 수 있도록 사법부와 그 구성원을 지원하는 것을 목적으로 함. 사법행정이 필요한 대표적인 분야인 법관 인사, 조직, 시설, 회계, 법관 사무분담 등은 재판을 하기 위한 필수적 토대임. 그렇기 때문에 사법행정을 행정부에 맡기기는 어려움.
- 그러나 사법행정을 ‘사법부의 외부’로부터 독립시켜 사법부 구성원들이 독점해야 한다는 주장 역시 받아들이기 어려움. 사법행정을 사법부 구성원들이 독점하고 사법행정을 재판보다 우위에 두는 기이한 구조를 만들어 온 결과 사법농단의 사태가 발생한 것은 주지의 사실임.
- 개혁의 핵심은 사법행정의 민주화와 법관 관료구조의 해체임. 구체적으로는 (1) 대법원장 1인에게 독점화되어 있는 사법행정권한을 합의제기구인 사법행정위원회로 전환하고, (2) 법관 관료화의 핵심조직인 법원행정처의 탈판사화 및 사법행정의 지원조직인 법원사무처로 정상화하는 것이 개혁입법과제의 최우선 대상임.

- 이를 통해 법관의 재판 외 업무가 재판 업무보다 우위로 평가되거나 선망의 대상이 되는 전도된 현상을 바꾸고, 법관이 내부권력관계의 눈치를 보지 않고 안정적으로 재판에 집중할 수 있도록 하여 궁극적으로 주권자의 재판청구권을 실질화하는 튼튼한 토대를 만들어야 함.
- 사법행정은 재판 자체가 아니기 때문에 대법원장 1인에 의해서만도, 법관에 의해서만도 행해져야 하는 영역이 아님. 재판은 독립해야 하지만 사법행정은 시민의 참여와 견제·균형이 이루어져야 함. 사법행정의 민주화, 주권자인 시민이 사법행정에 함께 참여하고 결정하는 민주적 구조로의 패러다임 변화가 필요함.
- 오히려 재판의 독립을 위해서도 사법행정의 민주화는 필수적이라는 것이 사법농단 사태를 통해 얻은 중요한 교훈임. 대법원장이나 법관 독점적 사법행정 구조, 시민의 의견이 들어갈 틈이 없는 한국 법원 특유의 폐쇄적인 구조는 더 이상 정당성을 강변하기 어려움.
- 대법원장 1인 독점 체제에서 시민이 참여하는 합의제 기구 체제로 변경하기 위해서는 법원조직법 제9조 제1항의 대법원장의 사법행정총괄권 조항을 삭제하고 합의제 기구인 (가칭) 사법행정위원회가 전체적인 사법행정을 총괄할 수 있도록 해야 함. 대법원장이 총괄권을 가지고 있는 상태에서 사법행정의 일부 의결권한을 회의체 기구에 조금 나눠주는 방식으로는 법관 전체가 대법원장 중심으로 관료화된 틀에 변화를 가져올 수 없음.
- 사법행정위원회는 비법관을 다수로 구성. 법관 위원은 법관대표회의 등에서, 비법관 위원은 국회 또는 별도의 추천위원회에서 선출하여야 함. 법관과 법관이 아닌 위원이 함께 사법행정위원회를 구성, 사법행정사항을 결정하는 것이 사법행정의 민주화에 부합함.
 - ▶ 사법행정위원회 구성 위원의 숫자는 10~15명 내외가 적절할 것임.
 - ▶ 법관도 위원으로 참여해야 할 필요성이 있으나 법관(위원장인 대법원장까지 포함)의 숫자보다는 비법관의 숫자가 많아야 할 것임. 사법행정위원회의 의제 중 법관의 이익에 맞지 않거나 시민의 요구에는 부합하지만 법관이 꺼려하는 내용도 있을 수 있음. 사법행정위원회가 법관 직역단체의 의사결정으로 기울어지는 것을 막기 위해서는 비법관이 다수를 점하는 구성이 바람직함.
 - ▶ 원활한 사무 집행을 위해 적어도 1/3 이상은 상임으로 근무하도록 하여야 할 것임. 상임을 하는 위원이 없이 일정한 기간을 두고 회의만 하는 회의체에 불과할 경우 사법행정을 제대로 담당하기 어려울 뿐 아니라 법원내 상근 조직의 업무를 추진하는 기관으로 전락할 위험도 높음. 하지만 상임위원 중 법관 위원은 최소화하는 것이 바람직함.
 - ▶ 현재 대법관인 법원행정처장이나 그밖에 법관이 사법행정담당자로서 국회에서 출석하여 발언하고 있음. 이는 법관 본연의 역할이나 법관의 독립 측면에서 바람직하지 않음. 사법행정

위원회 위원장은 대법원장으로 하되, 부위원장은 비법관 상임위원 중 호선으로 선출하고, 국회 또는 국무회의에 출석하거나 발언하는 것은 부위원장이 담당하도록 해야 할 것임.

▶ 비법관 다수 구성의 취지를 명확하게 살리기 위해서 법관 퇴직 후 2년까지는 비법관 위원으로 임명될 수 없도록 규정할 필요가 있음.

○ 사법행정위원 구성에서 법관 구성은 법관들의 대표성을 가진 전국법관대표회의에서, 비법관 위원은 국민들의 대표가 모여 있는 국회 또는 별도의 추천위원회를 통해 선출하는 것이 타당함.

▶ 현재 대법원의 많은 자문기관이 대한변호사협회, 사단법인 한국법학교수회 회장과 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장 추천, 학식과 덕망이 있는 사람으로 대법원장이 위촉하는 몇 명의 방식으로 구성되고 있음.

▶ 그러나 자문기관이 아니라 사무행정을 총괄하는 독립된 기구라는 점을 감안하면 위원 선출의 공개성과 투명성을 높일 수 있는 방식, 다시 말해 국회나 별도의 추천위원회를 두는 방식을 택해야 할 것임.

○ 사법부 구성원이 아닌 외부위원들이 법관에 대한 인사권을 행사하는 것에 대한 우려의 목소리가 있음.

▶ 이 문제는 사법행정 사무 중 법관인사에 대해서는 법관들로 구성된 인사위원회를 별도로 두고 일정한 권한을 부여하는 방식으로 해결할 수 있을 것임.

○ 법원행정처는 대법원장의 사법행정총괄권을 보좌하는 기구임. 법원행정처는 사법행정사무를 행하는 관료기구인데 이 기구의 수장인 법원행정처장을 대법관이 맡고 있음(법원조직법 제68조 제1항). 대법관인 법원행정처장은 대법원장의 지휘·감독을 받게 됨. 대법관 대비 상고심 사건 수의 과다가 계속 문제되고 있지만, 대법관 14명 중 1명은 아예 행정 업무만 할 뿐 재판 업무를 하지 않고 있는 상황임. 사법행정 지원조직이지만 법원행정 공무원 뿐 아니라 법관들이 겸임의 형태로 법원행정처에서 상근으로 일하고 있음. 현재 법원행정처장, 차장, 기획조정실장, 기획총괄심의관, 기획조정심의관, 사법지원실장, 사법지원총괄심의관 등 행정처의 주요 보직에 상근판사가 배치되어 있음. 법원조직법 제68조는 법원행정처장을 대법관 중에서, 법원행정 차장은 판사 중에서 보하도록 규정하고, 제71조 4항은 법원행정처에 상근법관이 근무할 수 있는 근거를 두고 있음.

○ 법원행정처는 판사 관료화의 핵심 조직으로 지적되어 왔으며 발탁 인사에 따라 법원행정처에 근무하고 이후의 승진으로 이어지면서 법원행정처는 행정지원기관의 본질을 넘어서 권력기관으로 영향력을 행사했음. 행정을 하는 판사가 재판을 하는 판사보다 우위인 분위기가 견고하게 형성되어 본말이 전도되었음. 행정처 출신 라인들이 각급 법원에서도 대사회적 파급효과

높은 사무에 배치되고, 사법행정의 이름으로 재판관을 개입하는데 문제의식을 느끼지 못하거나 문제의식을 가지고 있음에도 시키는 대로 행하는 영혼 없는 판사들이 법원 조직을 움직이는 중요한 인자로 활동을 하게 되었음. 이런 조건 하에서 재판받는 국민의 피해는 필연적임.

- 법원행정처는 기본적으로 사법행정업무를 보좌하고 실행하는 조직으로 여기에 판사가 배치될 이유가 없음.
 - ▶ 판사를 관료시스템에 그대로 노출시키고 지휘·복종 라인에 종사하게 하는 것은 다양한 가치를 대등하게 토론해야 하는 판사 본연의 업무와도 성질상 배치됨. 법원행정처가 권력기관에서 지원기관으로 제대로 자리매김 하기 위해서는 법원행정처 탈판사화가 필수적임.
 - ▶ 사법행정위원회 지원기관으로 제대로 자리매김하는 차원에서 법원행정처를 사법행정 지원 중심의 법원사무처로 조직을 변경하는 것이 필요함.
- 김명수 대법원장도 점차적으로 법원행정처를 탈판사화 할 것이라고 공언하였고, 실제로 상근 판사 인원을 감축하였음. 법원행정처 탈판사화는 법원 내외부에서 이미 공감대가 많이 형성되었다고 볼 수 있으므로 이제 국회에서 이를 법으로 명문화하는 작업을 추진하면 될 것임.
 - ▶ 현재 발의된 백혜련 의원안, 이탄희 의원안, 이수진 의원안 모두 기존의 법원행정처를 폐지하고 사무처를 두도록 하고 있음.
- 사법행정위원회 지원조직으로서 법원행정처를 법원사무처로 전환하고, 사무처 각 기관은 비법관 공무원으로 보하도록 규정하는 것이 필요함.
 - ▶ 현 법원조직법은 법원행정처 실장, 국장, 심의관, 담당관에 판사를 보할 수 있도록 규정하고 있는데 법원사무처로 변경된 직제 내에서 판사의 겸임 근거조항을 삭제해야 함.
 - ▶ 대법원장이 법관을 심판의 직에 겸임하게 할 수 있도록 규정한 조항을 개정하여 법관은 법에서 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 심판외 직을 겸임할 수 없도록 규정하는 방식으로 탈판사화를 명문화할 수 있을 것임.
 - ▶ 사무처의 업무 중 법관으로서의 재판사무에 대한 이해가 필요한 분야가 있을 수 있고, 법원 공무원들이 담당하는 데에는 한계가 있을 수 있음. 이러한 문제를 해소하기 위해 재판 경험이 많은 변호사를 임용하여 장기간 근무할 수 있도록 하는 제도도 마련할 필요가 있음.
- 권력기관인 법원행정처가 지원조직인 법원사무처로 정상화되는 과정에서 조직의 처·차장도 당연히 고위급 판사가 아닌 공무원이 담당하고 대법관을 포함한 고위급 법관은 그 본연의 업무인 재판을 담당하는 것이 옳음. 따라서 대법관, 판사로 보하도록 규정하고 있는 법원행정처(법원사무처) 처·차장은 정무직으로 임명하도록 개정할 필요가 있음.

- ▶ 현 법원행정처는 사법행정총괄권을 갖는 대법원장의 보좌기구이지만, 설립될 법원사무처는 사법행정위원회를 지원하고 사무를 집행하는 조직이 되어야 하므로 법원사무처장과 사무차장은 대법원장 단독이 아니라 사법행정위원회의 의결을 통해 임명하도록 규정해야 할 것임.
- ▶ 한편 법관직을 퇴직하고 나서 바로 법원사무처의 처·차장이 되는 우회를 막기 위해서 법관 퇴직 후 일정기간이 지나지 않은 사람은 사무처·차장이 될 수 없도록 하는 조항을 마련해 둘 필요가 있음.

형법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 각 일부개정법률안

- 정책목표
사실적시 명예훼손 행위의 원칙적 비범죄화
- 담당 검토 : 민변 미디어언론위원회

1. 현황 및 문제점

- 우리나라는 허위사실은 물론 진실한 사실을 적시한 경우에도 형사처벌하고 있어, 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론·출판의 자유가 지나치게 제한되고 있음.
- 최근 유엔인권이사회(Human Rights Council)와 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약위원회는 형법상의 사실적시 명예훼손죄의 폐지를 권고한 바 있는데(2011. 3. 21. / 2015. 11. 6.), 현행 규정은 모든 표현 행위(정치적 비판이나 의견제시, 기사와 논평 등)가 명예훼손죄의 잠재적 대상이 될 가능성이 있어 표현의 자유를 위축시키며, 복잡다단해지는 사회일수록 다양한 의견이 표출되도록 하여야 하고, 개인 간의 명예가 침해되는 경우에는 사법관계에서의 손해배상으로 해결하면 족하다는 것임.
- 특히 범죄 피해자가 가해사실을 폭로하는 경우에도 사실적시 명예훼손죄로 고소될 수 있어 피해 사실을 밝히는 행위 자체가 원천 차단되는 실정임.
- 지난 20대 국회에서만도 관련 형법 규정의 개정안이 여러 차례 상정되었음²⁾.
- 2020년 한 해 동안 검찰에 접수된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 명예훼손죄는 18,348건으로서, 같은 기간 접수된 「형법」에 따른 명예훼손죄보다 많은 실정인데, 현행법은 인터넷 등 정보통신망에서 허위사실은 물론 진실한 사실을 적시한 경우에도 형사처벌하고 있어, 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론·출판의 자유를 과도하게 제한하고 있고, 고소·고발의 남발 등 명예훼손죄를 악용하는 사례도 발생하고 있음.
- 민변도 그동안 사실적시 명예훼손죄의 폐지를 개혁입법 과제로 선정하여 왔음.

2) 2001090/이찬열, 2001558/유승희, 2002343/금태섭, 2012397/진선미, 2012510/표창원 등

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 형법 일부개정법률안(2108530) (2) 형법 일부개정법률안(2111649) (3) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(2109359)
소관상임위	(1), (2) 법제사법위원회 (3) 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 3. 4. / 최강욱(열린민주당) (2) 2021. 7. 22. / 김용민(더불어민주당) (3) 2021. 4. 8. / 최강욱(열린민주당)
주요내용	(1) 형법 일부개정법률안(2108530) 가. 사실적시 명예훼손죄는 '사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실'을 적시하는 경우에만 적용되도록 함(안 제307조 제1항). 나. 명예에 관한 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 함(안 제312조). (2) 형법 일부개정법률안(2111649) 사실적시 명예훼손죄를 규정하고 있는 형법 제307조제1항 및 제309조제1항을 폐지 (3) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(2109359) 가. 불법정보 중 사실적시 명예훼손에 관한 사항은 '사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실'로 제한하고, 해당 불법정보에 대한 거부·정지 또는 제한 명령의 신청자격을 피해자로 제한함(안 제44조의7 제1항 제2호 및 같은 조 제2항). 나. 정보통신망에서의 사실적시 명예훼손죄는 '사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실'을 적시하는 경우에만 적용되도록 함(안 제70조 제1항). 다. 명예에 관한 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 함(안 제70조 제3항).

나. 검토의견

- 사실을 적시하는 경우까지 명예훼손의 범죄로 하는 것은 언론 출판의 자유 등 표현의 자유를 침해할 위험이 상당히 큼.
- 진실한 사실을 적시하는 것은 일반적으로 법질서에 의해 부정적으로 평가되는 행위로 보기 어렵고, 진실한 사실이 가려진 채 형성된 허위·과장된 명예가 표현의 자유에 대한 위축효과를 야기하면서까지 보호해야 할 법익은 아님.
- 범죄피해자가 범죄피해사실을 공연히 적시하였다고 하여 명예훼손죄로 처벌하는 것은 형법이 범죄자에게 조력하는 것과는 다를 것이므로 현행 형법 제307조 제1항은 폐지되는 것이 타당.

- 개정안(2108530/2109359)은 ‘사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실’을 적시한 경우에만 적용되도록 함으로써 헌법이 보장하고 있는 언론 및 표현의 자유를 실질적으로 보장하면서, 사생활의 비밀 보호와 조화시키려는 것으로 보임.
- ‘사생활에 관한 중대한 비밀’이 불확정적인 개념으로서 그 기준이 불명확하게 될 수 있으므로 원칙적으로는 이와 같은 유보없이 사실적시 명예훼손죄를 폐지하는 것을 지지함.
- 개정안(2108530/2109359)이 사실적시 명예훼손죄를 ‘사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실’의 경우에만 존치하는 것은 사실적시 명예훼손죄 폐지 방향의 최소한의 입법으로 보이고, 그동안 사실적시 명예훼손죄에 관한 입법 개선의 노력을 고려하면 개정안은 조속히 실현되어야 함.
- 개정안(2108530/2109359)은 또한 명예에 관한 죄는 모두 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 친고죄로 개정함으로써 수사기관이 자의적으로 수사를 착수하거나 제3자의 고발에 의한 ‘전략적 봉쇄소송’ 등 정치적으로 악용되지 않게 하는 효과를 기대할 수 있다는 점에서 찬성함.

방송법 등 일부개정법률안

- 정책목표
공영방송 지배구조 개선
- 담당 검토 : 민변 미디어언론위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행법은 한국방송공사에 공사 경영에 관한 최고의결기관으로서 이사회³⁾의 설치근거를 규정하고 있는데, 모든 이사를 방송통신위원회³⁾에서 추천하여 대통령이 임명하도록 하고 있어 한국방송공사 사장의 임명제정에 정치적 중립성을 담보하기 어려운 측면이 있음.
- 한국방송공사 사장 후보자의 추천에 관한 현행법의 미비점을 개선·보완하여 이사의 임명방식 및 이사회 구성과 한국방송공사 사장 선임 절차의 공정성과 객관성을 보장하는 법적 장치를 마련할 필요가 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 방송법 일부개정법률안(2100365) (2) 방송법 일부개정법률안(2100407) (3) 방송법 일부개정법률안(2105248) (4) 방송법 일부개정법률안(2108457) (5) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(2105250)
소관상임위	과학기술정보방송통신위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 6. 11. / 정청래(더불어민주당) (2) 2020. 6. 12. / 정청래(더불어민주당) (3) 2020. 11. 12. / 정필모(더불어민주당)

3) 그 위원 구성은 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명, 3인은 국회 추천. 국회 추천 시 대통령이 소속되거나 소속됐던 정당의 교섭단체가 1인 추천, 그 외 교섭단체가 2인 추천

	<p>(4) 2021. 3. 2. / 전해숙(더불어민주당) (5) 2020. 11. 12. / 정필모(더불어민주당)</p>
<p style="text-align: center;">주요내용</p>	<p>(1) 방송법 일부개정법률안(2100365) 가. 한국방송공사의 사장은 공모를 통해 지원자를 받고, 사장추천위원회를 거쳐 이사회 의결로 결정함(안 제50조의2 신설). 나. 이사회는 사장후보자를 추천하기 위하여 국민의 대표성을 고려하여 100명 이내 홀수 위원으로 사장추천위원회를 구성함(안 제50조의3 신설).</p> <p>(2) 방송법 일부개정법률안(2100407) 가. 한국방송공사 이사를 11명에서 13명으로 하고, 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명하되, 공사와 공사 소속 구성원들, 방송 관련 학계 및 시민단체 등이 추천하는 사람이 전체 이사의 2분의 1 이상이 되도록 하여야 함(제46조제3항 후단 신설). 나. 한국방송공사 이사회는 사장후보자를 추천하기 위한 사장 임명제청 시 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결함(안 제46조 제7항 단서 신설).</p> <p>(3) 방송법 일부개정법률안(2105248) 가. 이사를 11명에서 13명으로 증원하고, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제30조에 따른 '이사후보추천국민위원회'가 추천한 사람을 방송통신위원회의 제청으로 대통령이 임명하도록 함(안 제46조제2항 및 제3항). 나. 이사회는 공사의 사장후보자 임명제청 시 이사회 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 하되, '이사후보추천국민위원회'가 사장후보자를 추천한 때부터 3개월이 경과하면 재적이사 과반수의 찬성으로 의결할 수 있도록 함(안 제46조제7항 단서 및 제8항 신설). 다. 사장은 '이사후보추천국민위원회'가 복수로 추천한 사람 중에서 이사회의 제청으로 대통령이 임명하도록 함(안 제50조제2항). 라. 이사회에 공사의 사장후보자를 추천하기 위하여 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 100명의 위원으로 구성된 '이사후보추천국민위원회'를 두도록 하고, '이사후보추천국민위원회'는 사장후보자를 복수로 추천하도록 함(안 제50조의2 신설). 마. 미성년자, 피성년후견인, 공사의 임직원 등은 '이사후보추천국민위원회'의 위원이 될 수 없도록 함(안 제50조의3 신설). 바. 이사 및 사장은 이 법 시행 이후 6개월 이내에 제46조제2항·제3항·제7항 단서·제8항, 제49조제1항제7호의2, 제50조제2항, 제50조의2 및 제50조의3의 개정규정에 따라 임명되도록 함(안 부칙 제2조제1항).</p> <p>(4) 방송법 일부개정법률안(2108457) 라. 한국방송공사 이사회는 이사장을 포함한 이사 13인으로 구성하되, 이사는 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 국회 교섭단체 및 그 밖의 교섭단체, 방송통신위원회, 방송미디어 관련 비영리민간단체, 공사 및 공사의 교섭대표노동조합 등이 추천하는 사람을 대통령이 임명함(안 제46조제2항 및 제3항). 마. 이사회는 회의의 속기록과 녹음기록 또는 영상녹화기록이 첨부된 회의록을 작성·보존하도록 하고 홈페이지 등을 통하여 회의록 공개하되, 이사회가 비공개로 의결한 회의록은 공개하지 않음(안 제46조제10항 및 제11항 신설).</p>

- 바. 이사회에 기능에 한국방송공사 사장의 임면제청, 사장후보시청자평가위원회 구성·운영 등에 관한 사항을 추가함(안 제49조제1항).
- 사. 성별, 연령, 지역 등을 반영하여 150명 이상 200명 이내의 홀수로 공개모집으로 구성되는 사장후보시청자평가위원회의 운영, 독립성, 지원 등에 관한 규정과 평가위원의 결격사유 등에 관한 규정 및 평가위원회의 후보자 평가 절차와 이사회에 후보자 추천 등에 관한 규정을 신설함(안 제50조의2부터 제50조의4까지 신설).
- 아. 이사 및 집행기관은 직무수행과 관련하여 내·외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않고, 정치활동에 관여할 수 없도록 함(안 제53조의2 신설).
- 차. 시청자위원회의 권한과 직무를 일부 확대함(안 제88조제1항).
- (5) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(2105250)
- 가. 방송통신위원회가 제청할 한국방송공사, 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회의 이사후보자를 공정하고 독립적으로 추천하기 위하여 방송통신위원회에 이사후보추천국민위원회를 두도록 함(안 제30조제1항 신설).
- 나. 이사후보추천국민위원회는 방송통신위원회가 지역, 성별, 연령을 고려하고 방송분야종사자 등 방송분야에 관한 전문성이 있는 사람의 의견을 반영하여 100명의 위원(이하 “이사후보추천위원”)으로 구성함(안 제30조제2항 및 제3항 신설).
- 다. 이사후보추천위원은 그 임기를 3년으로 하고, 연임할 수 없도록 하며, 결원이 생긴 때에는 결원이 된 날부터 30일 이내에 보궐 이사후보추천위원을 위촉하되 그 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 함(안 제31조 신설).
- 라. 이사후보추천국민위원회는 방송통신위원회가 공모한 사람과 방송 관련 직능단체의 추천을 받은 사람 중에서 투표를 통하여 다득표 순으로 한국방송공사, 한국교육방송공사 또는 방송문화진흥회의 이사후보자 13명을 각각 추천하도록 함(안 제33조제1항 신설).
- 마. 방송통신위원회는 이 법 시행 이후 6개월 이내에 한국방송공사, 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회의 이사를 제12조 제2호부터 제4호까지 및 제5호의2, 제30조부터 제33조까지의 개정규정에 따라 임명 제청하도록 함(안 부칙 제2조제1항 신설).

나. 검토의견

- 이사 및 사장의 임명절차는 현재와 같이 여야가 추천권을 나눠서 자기사람을 임명하는 불투명한 추천과정의 문제를 해소하여 투명성을 제고하고, 정치적 후견자의 눈치를 볼 수밖에 없는 임면구조를 개선하여 독립성을 확보할 수 있으며, 전문성을 소홀히 하지 않도록 분야별 전문가를 포함시킬 수 있는 국민추천제도를 법률로 정하는 것이 원칙적으로 바람직하므로, 이사와 사장의 선임절차를 이와 같은 국민추천 시스템으로 하는 개정안(2108457, 2105250)에 원칙적으로 찬성임.

- 국민추천제도를 취한다 하더라도 100명 단위의 추천인을 어떻게 구성하고 운영할지에 대한 기본적인 기준이 제시되어야 할 것으로 보임.
- 특히 사장의 선임절차에 관하여는 국민추천위원회를 통한 복수추천과 이사회에서의 최종후보 추천에 따른 임명으로 나아가도록 할 때 국민추천위원회가 현실적으로 작동 가능한 형태가 되도록 하고 특히 사장후보 지원자의 공적 책무 수행계획서를 국민추천위원회가 검증하고 평가할 수 있도록 함이 필요함.
- 또한 개정안(2108457, 2105250)이 제시하는 추천위원회 체제는 한국방송공사와 유사한 문제점을 보이고 있는 방송문화진흥회와 한국교육방송공사에 관하여도 적용될 수 있어 효율적인 입법태도로 보임.
- 다만, 이사의 선임절차에 관하여는 위 국민추천제도의 구성과 운영의 현실적 제약을 고려하여, 개정안(2100407)에서처럼 현재의 방송통신위원회의 추천제도를 활용하되, 이사의 정수를 확대하고(11명 → 13명) 각 분야의 대표성을 고려하여, 공사와 공사 소속 구성원들, 방송 관련 학계 및 시민단체 등의 추천을 병용하고 이와 같이 추천하는 사람이 전체 이사진의 2분의 1 이상이 되도록 하는 방법도 단계적 개선안으로 수용할 수는 있음.

사립학교법 일부개정법률안

• 정책목표

사립학교의 민주성과 공공성, 투명성 제고

1. 현황과 문제점

- 한국은 교육에서 사립학교가 차지하는 비중이 상당히 높음. 초등교육 단계에서 사립학교의 비율은 1%에 불과하지만, 중학교에서는 약 20%, 고등학교에서는 40%, 대학교는 86.5%를 사립학교가 차지하고 있음(2018 교육통계연보). 그런데 한국의 사립학교는 비록 설립은 민간에서 이루어졌지만, 실제 운영에 있어서는 정부지원과 등록금·수업료에 의존하는 경우가 대부분임. 따라서 사립학교 운영의 공공성과 투명성이 요구되나, 실제로 사립학교의 운영은 폐쇄적인 운영체제와 고질적인 비리가 만연해 있음.
- 지난 2017년 12월 교육부는 교육계, 법조계, 시민단체 전문가들로 구성된 ‘사학혁신위원회’를 출범시켰고, 동 위원회는 최종적으로 2019년 6월 최종권고안을 의결한 바가 있음. 해당 기간동안 교육부가 조사·감사를 실시한 65개교에 대해서만 총 755건의 위법사항이 적발되었고, 84명에 대한 임원 취임 승인 취소 및 2,096명에 대한 신분상 조치, 회계부정 227건으로 인한 258억 2천만 원의 재정상 조치가 행해짐. 아울러 횡령·배임이 의심되는 99건 136명을 고발하였음. 이처럼 한국의 사학 문제는 심각한 수준임.
- 사립학교 비리는 학교 운영의 폐쇄성, 직원 및 교원 채용 비리, 교비 회계 유용 등 다양한 형태로 구성되어있는데, 실제 이는 단순한 개인적 일탈이라고 치부할 수 없는 측면이 존재함. 현재 사립학교 운영 및 회계에서의 투명성이 보장되는 규정이 부족하고, 사립학교의 비리·부정에 관한 각종 제재 규정은 느슨한 상황이기 때문에 구조적으로 사립학교의 비리를 가능하게 하고 있음. 따라서 학교 운영의 민주성과 공공성, 투명성을 제고하기 위한 법률개정이 시급함.
- 사립학교법 개정을 반대하는 논리는, 전통적으로 사학의 자율성과 재산권 침해로 구성됨. 그런데 교육의 자율성은 교육과정과 내용의 자율성 확보 등을 의미할 수 있지만, 학교 운영의 투명성·개방성 요구와 서로 상치되는 가치가 아님. 또한, 재산권 보장의 논리도 타당하

지 않음. 학교법인은 비영리법인으로서 일반적인 사기업과는 출발부터 궤가 다름에도 불구하고, 이러한 주장을 하는 것은 헌법상 교육의 공공성을 부정하는 주장일 뿐 아니라 교육을 영리사업으로 사고한다는 점에서 용인되기 어려움. 이러한 문제의식에 입각하여 시민사회와 교육계는 오랫동안 사립학교법 개정을 요구해왔으며, 민변 또한 사학개혁국민운동본부, 민교협 등의 단체와 연대하여 지속적으로 활동을 펼쳐왔음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 개혁입법 현황

법안명 (의안번호)	사립학교법 일부개정법률안(2100560)
소관상임위	교육위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2020. 6. 16. 박용진 의원(더불어민주당)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 학교법인이 수익사업을 하고자 할 때에 지체 없이 관할청에 신고하고 공고하도록 함. • 학교법인은 이사정수의 2분의 1에 해당하는 이사를 개방이사추천위원회에서 추천한 인사 중에서 선임하도록 하고, 이 경우 학교법인의 설립자 또는 이사장과 「민법」 제777조에 따른 친족관계에 있는 자를 개방이사로 선임할 수 없도록 함. • 이사회 회의록을 회의조서로 대체할 수 있는 조항을 삭제함. • 이사회 회의록 작성 시 발언한 임원과 직원의 성명 및 발언 내용을 기재하도록 함(안 제18조의2제1항제6호 신설). • 이사회 회의록을 해당학교 인터넷 홈페이지와 관할청 홈페이지에 공개하도록 하고 회의록을 공개하지 않을 때는 이사회 의결과 관할청 허가를 받도록 함. • 직무집행정지를 받은 임원이 임원취임의 승인취소를 피하기 위하여 자진 퇴임할 수 없도록 함(안 제20조의3제3항 신설). • 학교법인에 두는 감사 중 2분의 1 이상은 개방이사추천위원회에서 추천하는 자를 선임하도록 함. • 임원취임 승인이 취소된 후 사립학교 임원으로 임명되지 못하는 기간을 현행 5년에서 10년으로 늘리는 등 사립학교 임원의 자격요건을 강화하도록 함. • 학교법인이 결산을 할 때 제29조에 따라 구분된 각 회계별로 관할청에 보고하고 해당학교의 인터넷 홈페이지와 관할청 홈페이지에 공개하도록 함. • 학교의 장을 임용할 때 대학평의회 또는 학교운영위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 임용하도록 함. • 교원징계위원회의 위원을 임명이나 위촉할 때 위원의 3분의 1 이상을 대학평의회 또는 학교운영위원회에서 추천한 인사 중에서 임명 또는 위촉하도록 함(안 제62조제4항제4호 신설). • 학교법인의 임원이나 학교의 장이 회계부정을 한 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 함(안 제73조의3 신설).

나. 검토의견

- 사립학교가 정상화되기 위해서는 민주성, 공공성, 투명성이 강화되는 제도개선이 요청됨. 그런데 위 법안은 사립학교의 민주성과 공공성, 투명성을 강화하기 위한 법안으로서, 개혁 입법 법안으로 판단되며, 따라서 적극적인 입법 작업이 국회에서 이뤄지길 촉구함.
- 사립학교가 정상화되기 위해서는 민주성과 공공성을 제고되기 위해서는 사립학교 법인의 임원 구성 등에 있어서 친족 비율의 적정한 통제, 비리 전력의 임원 취임의 제한이 필요하고, 아울러 개방이사가 적정히 포함할 필요가 있음. 위 개정안은 사립학교의 임원선임의 제한 및 결격사유와 학교의 장의 임명 제한에 관한 기준을 강화하고, 이사회 회의록을 구체적으로 작성하여 공개하도록 하는 방안 등을 제시하고 있어 사립학교 운영의 민주성을 증진하는데 기여할 것으로 보임.
- 아울러 사립학교의 민주성과 공공성을 확보하기 위해서는 외부 개방이사나 학교구성원 등의 참여가 보장되어야 함. 위 개정안은 이사 정수의 2분의1을 개방이사추천위원회에서 추천한 인사 중 선임하도록 하고, 학교의 장은 대학평의회 또는 학교운영위원회에서 추천한 인사 중 선임하며, 교원징계위원회 구성에도 1/3이상을 대학평의회 또는 학교운영위원회에서 추천한 인사를 선임하도록 하고 있어서 적극적인 입장을 취하고 있음.
- 사립학교의 투명성을 제고하기 위해서는 우선 재무회계적인 측면에서 투명성이 강화되는 것이 선결적인 과제라고 할 수 있음. 위 개정안은 회계의 공개, 수익사업의 신고 및 공고 의무 규정을 두고 있는데, 적절한 규정으로 판단됨.
- 현행법에서는 사립학교 운영에 있어서 파행적인 사태가 이어질 경우, 적절한 제재방안이 부족했다는 지적도 적지 않았음. 이에 대하여 위 개정안은 학교법인의 임원이나 학교의 장이 회계부정을 한 경우 별도의 벌칙규정을 신설하여 제재방안을 강화하고 있음.

생명안전기본법안

- 정책목표

모든 사람의 안전할 권리와 안전취약계층 및 안전사고 피해자의 권리가 실질적, 효과적으로 보장되는 안전사회의 건설

- 담당 검토 : 민변 공익인권변론센터

1. 현황 및 문제점

- 2014. 4. 16. 세월호 참사가 발생하고, 그 이후에도 돌고래호 전복사고, 제천화재 참사, 밀양 세종병원 화재, 영흥도 낚싯배 충돌사고, 코로나19의 대유행, 이천 물류창고 화재 참사 등 각종 재난 및 사고가 지속적으로 발생하고 있고, 그로 인한 수많은 희생자들과 관련 피해자들이 발생하고 있음.
- 노동현장에서는 산업재해로 약 노동자들이 생명을 잃거나 다치고 있다. 고용노동부의 2020년 산업재해 사고사망통계에 따르면 2020년에 산업재해로 사망한 노동자는 총 2,062명(사고 사망자 : 882명, 질병 사망자 : 1,180명)이며, 2019년보다 42명 늘어난 것으로 확인되었음.
- 2003년 대구지하철참사 이후 재난 및 사고(이하 ‘안전사고’)에 대응하기 위한 기본법의 지위를 갖는 재난 및 안전관리 기본법(이하 ‘재난안전법’)이 제정되어 시행중이지만, 재난안전법은 주로 자연적 재난에 대응하는 행정조직의 역할과 조치를 만들 규정하고 있고, 안전사고와 그로 인해 발생하는 인권 침해에 대해 적절히 대응을 하지 못하고 있음.
- 안전사고가 발생하는 경우 피해자들을 지원할 수 있는 실효성 있는 법체계도 부재함. 재해구호법이 안전사고의 피해자들을 지원하는 기본법으로서의 지위를 가지고 있지만, 구호의 대상을 주로 주거 피해를 입은 이재민을 상정하고 있음. 이에 재해구호법은 다양한 위험에 처하는 안전사고 피해자들에게 실효적 지원을 제공하지 못하고 있음.
- 위 재난안전법과 재해구호법으로 이루어지는 안전사고 대응 체계 아래 부실한 정부의 대응 및 지원과 책임자에 대한 미진한 책임 인정, 취약계층에 대한 지원 및 피해자들에 대한 적절한 지원의 부재 등이 큰 문제점으로 드러났지만 아직까지 뚜렷한 입법적 개선이 이루어지지 않고 있음.

- 우리 모임은 2017년 안전사회 시민네트워크 활동과 2018년 생명안전 시민넷과의 생명안전기본법안의 성안 작업, 2020년 시민사회 안전의제 제안 등 안전사고 피해자들과 시민단체들과 함께 안전사고 피해자들과 시민의 권리가 중심이 되는 생명안전기본법의 제정을 지속적으로 촉구하였음. 그 결과 시민사회에서 제안한 생명안전기본법안이 2020. 11. 13. 우원식 의원 대표발의로 21대 국회에 발의될 수 있었으며, 우리 모임은 생명안전 시민넷과 관련 입법 활동을 지속적으로 이어나가고 있음.
- 한편 생명안전기본법안의 주요내용 중 하나인 ‘안전권의 명시’는 2018년 대통령 헌법개정안, ‘독립조사기구의 설치’는 19대 국회에서 ‘국가재난관리위원회의 설치와 운영에 관한 법률안’으로 발의된 적이 있으나 모두 폐기되었음. 참고로 현 정부는 100대 국정과제에 국민안전권 실현을 위한 기본법 제정 및 안전취약계층에 대한 안전서비스 확대를 포함하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 생명안전기본법안(2105321) (2) 안전기본법안(2105198)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 11. 13. 우원식(더불어민주당) (2) 2020. 11. 12. 오영환(더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 생명안전기본법안(2105321) 안전에 관한 모든 사람의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책무를 명확히 하고, 안전사고에 취약한 사람들에 대한 특별한 보호, 안전사고 피해자의 권리 등을 규정함과 아울러 안전사고의 발생 원인 및 국가 및 지방자치단체에 의한 안전사고 대응의 적정성에 대한 객관적이고 독립적인 조사의 보장, 안전영향평가 제도 등을 규정함으로써 안전사고로부터 모든 사람이 자신의 생명·신체·재산을 보호받을 수 있는 안전사회를 건설·확립하는 것을 목적으로 함(안 제1조).</p> <p>사람의 생명·신체·재산 및 국가에 대하여 다양한 형태의 재난·재해 또는 사고의 위험이 없는 상태를 “안전”으로, 재난과 재해를 비롯하여 사람의 생명과 신체 및 재산 등에 대하여 위험을 야기하는 사건을 “안전사고”로 규정하고, 안전사고의 직·간접적 피해자 등을 “피해자”로 정의함(안 제2조).</p> <p>모든 사람의 인간으로서의 존엄과 가치 존중 및 차별 없는 기본적인 권리의 보장, 참여와 안전에 관한 정보에 접근 보장, 구제를 받을 권리 보장이 법의 기본이념으로 함(안 제3조).</p> <p>모든 사람에게 일상생활과 노동 현장에서 안전사고의 위험으로부터 생명·신</p>

체·재산을 보호받고 안전하게 살 권리를 보장됨을 “안전권”으로 규정함(안 제5조).

안전약자에 대한 국가의 특별한 보호 의무 및 피해자의 구조를 받을 권리, 정보를 제공 받을 권리 인도적 처우를 받을 권리 등 안전약자와 피해자가 보장받는 권리와 국가 등의 의무를 구체적으로 규정함(안 제6조 및 제7조).

모든 사람에게 국가 등 또는 기업 및 단체 등에 대하여 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하거나 피해자의 권리 구제를 위하여 공개하는 것이 필요한 정보 등 안전사고에 관한 정보를 요구할 권리를 보장함(안 제8조).

안전권 보장을 위한 국가 등의 책무, 피해자 지원의 원칙, 국가 등의 안전 재정 및 인력 확보 의무, 기업 및 단체 등의 책무, 국가 등의 안전약자와 피해자들에 대한 지원체계 마련 및 지원상담원 양성 의무 등을 규정함(안 제9조, 제10조, 제11조, 제12조 및 14조).

피해자와 시민사회단체의 안전사고의 예방·대비·대응·복구 활동에 대한 참여를 보장하고, 국가 등의 안전 관련 계획 등을 수립할 경우 공청회를 통해 의견을 청취할 의무를 규정함(안 제13조).

안전사고의 원인과 수습 및 대응 과정의 적절성을 규명하기 위한 객관적이고 전문적인 조사를 실시할 국가 등의 의무를 규정하고 조사를 독립적으로 수행할 수 있는 기구를 설치하도록 함(안 제15조).

국가 등에게 안전사고에 대한 기억과 추모 및 안전사고에 영향을 받은 공동체 회복을 위한 시책 및 관련 사업을 추진하도록 함(안 제16조부터 제17조까지).

안전수준 진단 및 취약성 분석, 안전기준의 통합적 관리, 안전영향 분석·평가 등 안전사고의 예방 및 사람의 생명·신체·재산을 보호하기 위한 관리 및 평가제도를 도입함(안 제18조부터 제20조까지).

관련 업무를 수행하거나 수행했던 사람에게 피해자 및 안전 약자에 관한 정보를 제공하거나 누설하지 아니할 의무를 부담하도록 함(안 제21조).

공연히 피해자를 모욕하거나 직무상 알게 된 피해자에 관한 정보를 제공·누설한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처함(안 제22조).

(2) 안전기본법안(2105198)

안전의 보편성·포용성·공공성 및 안전관리의 기본원칙을 규정함(안 제4조부터 제7조까지).

안전권 증진 기본계획 및 시행계획 등의 심의·조정을 위하여 대통령 소속으로 국민안전권증진위원회를 둠(안 제10조).

행정안전부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 안전권증진 기본계획을 수립하고, 국민안전권증진위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 확정하도록 함(안 제11조).

안전관리 사업예산 중 핵심 안전예산에 대하여는 행정안전부장관이 위원회의 심의를 거쳐 따로 배분·조정 내역을 마련하도록 함(안 제13조).

재난 등의 수습 과정에서 피해자의 인권 보호, 피해 회복 지원, 피해자 진술권 보장 등을 규정함(안 제21조부터 제25조까지).

나. 검토의견

- 국제인권규범은 생명과 안전의 권리를 특정 국가의 ‘국민’이 아닌 ‘모든 사람’이 행사할 수 있는 기본적 인권이라 규정하고 있음. 구체적으로 세계인권선언 제3조⁴⁾와 이를 구체화하는 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제6조⁵⁾ 및 제9조⁶⁾는 명시적으로 ‘생명’과 ‘안전’의 보장을 시혜가 아닌 ‘권리’로 규정하고 있음. 또한, 사적 주체에 의해 발생하는 생명과 안전의 권리 침해의 문제에 대한 국가의 적극적 조치를 요청하고 있음.⁷⁾
- 나아가 국제인권규범은 안전사고로 인한 안전취약계층과 희생자 및 피해자(이하 ‘피해자’)가 가지는 권리 또한 기본적 인권임을 분명히 하고 있음. 「국제인권법의 중대한 위반 행위와 국제인도법의 심각한 위반 행위로 인한 피해자들을 위한 구제 및 배상의 권리에 관한 기본 원칙과 가이드라인」⁸⁾은 피해의 원인에 대한 진상규명 및 적절한 구제수단의 마련, 원상회복의 실현, 금전적 배상, 의료·심리적·법률적·사회적 서비스의 제공 등을 위한 재할, 추모와 기억·공적사과·진실의 공개·2차 피해·지속적 피해의 방지, 재발 방지의 보장을 국가의 적극적 의무이자 피해자의 권리로서 보장하고 있음.
- 위 국제인권규범이 규정하는 생명과 안전의 권리, 안전사고 피해자의 권리는 대한민국 헌법 제6조에 따라 국내법적 효력을 갖는 국제인권조약상의 권리일 뿐만 아니라 대한민국 헌법 제10조, 제34조 제6항, 헌법 제37조 제1항으로부터 도출되는 기본권에 해당함.
- 앞서 살펴보았듯이 재난안전법 및 재난구호법’ 등 기본법의 성격을 갖는 현행 법률들은 자연 재난에 대한 물리적 복구 등에 중점을 둬으로써 안전의 보장과 피해자 및 취약계층에 대한 지원을 권리가 아닌 국가의 시혜로서만 인식하고 있음. 지속적으로 지적되어 온 안전사고에 대한 정부의 부적절한 대응, 취약계층에 대한 불충분한 지원, 미흡한 피해자들과의 소통, 지원, 인권 침해 문제를 종식하기 위해서는 앞서 살펴본 국제인권규범 및 헌법상의 기본권의 내용을 담은 기본법의 제정이 필요함.
- 우원식 의원이 대표발의한 생명안전기본법안은 모든 사람의 권리로서 안전권을 명시적으로 규정하는 한편, 안전취약계층에 대한 특별한 보호의무와 안전사고 피해자의 권리를 구체적

4) 「세계인권선언」 제3조 모든 사람은 생명과 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다.

5) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제6조 1. 모든 인간은 고유한 생명권을 가진다. 이 권리는 법률에 의하여 보호된다. 어느 누구도 자의적으로 자신의 생명을 박탈당하지 아니한다.

6) 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제9조 1. 모든 사람은 신체의 자유와 안전에 대한 권리를 가진다. 누구든지 자의적으로 체포되거나 또는 억류되지 아니한다. 어느 누구도 법률로 정한 이유 및 절차에 따르지 아니하고는 그 자유를 박탈당하지 아니한다.

7) 위의 글, para 9.

8) UN General Assembly, Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, UN Doc. A/60/509/Add.1, 16 Dec. 2005

으로 제시하고, 이를 실현하기 위한 안전영향평가제도, 추모 및 공동체 회복사업, 독립조사기구의 설치 등 구체적 제도를 마련하고 있음. 이와 같은 생명안전기본법안은 앞서 살펴본 생명 및 안전의 권리, 안전취약계층 및 피해자의 권리의 실현을 요청하는 국제인권규범 및 대한민국 헌법에 부합하며, 제정되는 경우 현행 재난안전법 및 재해구호법 체계에 따른 안전사고상황에서의 불충분한 권리보장 및 인권침해의 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대됨.

- 한편, 오영환 의원이 대표 발의한 안전기본법안은 안전취약계층 및 피해자의 권리를 구체적으로 규정하기보다, 국가의 계획 수립, 대책 마련 및 노력 의무 등을 추상적으로 규정하고 있음. 생명안전기본법안과 비교했을 때, 안전취약계층 및 피해자의 권리에 관한 국가의 대책마련 또는 노력의무만이 규정되어 있어 그 보장이 미흡할 우려가 있음. 또한, 안전영향평가 및 독립조사기구의 설치, 피해자의 참여권을 보장하는 제도, 추모 및 공동체 회복 사업 등 생명과 안전의 권리와 안전취약계층 및 피해자의 권리를 보장하기 위해 필수적인 제도가 누락되어 있거나 미흡하게 규정되어 있음. 안전기본법안은 앞서 살펴보았듯이 현행 재난안전법 및 재해구호법 체계가 가지고 있는 생명과 안전에 대한 시혜적 시각에서 크게 벗어나지 않는 한계가 있음.
- 지속적으로 발생하고 있는 안전사고로부터 시민의 생명과 안전을 보호하고, 안전취약계층 및 피해자의 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는, 권리를 중심을 두는 근본적인 입법적 개선이 필요함. 따라서 현행 관련 법률이 가지고 있는 생명과 안전에 대한 시혜적 시각에서 크게 벗어나지 않는 안전기본법안보다, 권리를 중심에 둔 생명안전기본법안이 제정되는 것이 필요함.

차별금지법안/평등에 관한 법률안

- 정책목표

주요 사회영역에서의 차별을 시정·예방하고 차별로 인한 피해를 구제함으로써 헌법상의 평등권과 인간의 존엄과 가치를 실현

- 담당 검토 : 민변 소수자인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 차별금지법은 헌법상 평등권을 실현하기 위해 차별에 대한 통합적인 정의와 구체적인 판단 기준을 제시하고, 국가 및 지방자치단체의 차별시정 의무를 명시하며, 차별이 발생하는 경우의 구제수단을 규정한 일반법 성격의 차별금지법임.
- 현재 한국에는 차별시정을 위한 개별적인 법률들이 존재함(남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 등). 그러나 ① 이러한 개별적인 법률만으로는 개별법 이외의 영역이나 사유로 인해 발생하는 차별들을 다룰 수 없음. 현재 인종, 병력, 성적지향, 성별정체성, 학력 및 출신학교, 출신지역 등 차별이 심각하게 문제되고 있음에도 이를 규율하는 개별적 차별금지법이 제정되어 있지 않은 사유가 상당수 존재함. 기존 개별적 차별금지법도 대부분 고용 영역에서의 차별만을 다루고 있어 그 외 교육, 재화용역 등의 영역에서 발생하는 차별 규제에 큰 공백이 존재하는 상황임. 나아가 ② 개별적 차별금지법만으로는 ‘비정규직 노년 여성에 대한 차별’, ‘이주 청소년에 대한 차별’과 같이 하나의 특정 사유에 국한되지 않고 복합적인 형태로 나타나는 차별의 양상에 효과적으로 대응하는데 한계가 있으며, ③ 개별적 차별금지법마다 차별의 개념이나 구제수단이 차이가 나는 등 사유별로 차별의 규율범위와 정도가 달라지는 상황에서 보다 표준화된 차별규율의 기준을 세워야 할 필요성 또한 지적되어 왔음.
- 현행 국가인권위원회법은 제2조 제3호에서 “평등권 침해의 차별행위”를 포괄적으로 정의하고 있음. 그러나 국가인권위원회법은 ① 그 본질이 실체법이 아닌 국가인권위원회에 관한 조직법에 해당하여 ‘차별’의 정의, 유형, 예외 등에 관해 구체적인 판단기준이 제공하는 실

체적 조항들을 가지고 있지 못하고, ② 구제수단에 강제력이 없어 피해자 구제에 미흡하며 ③ 차별예방 및 시정에 관한 국가의 책무를 규정하는 법이 아니라는 점 등에서 일반적·포괄적 차별금지법을 대신하기에는 한계를 지님.

- 위와 같은 이유로 일반법 성격의 차별금지법 논의가 시작되었고, 2006년 국가인권위원회가 국무총리에 「차별금지법안」을 권고한 이래 수차례의 법안 발의가 있었음에도 일반적·포괄적 차별금지법이 아직까지 제정되지 못하였음.
- 차별과 불평등 문제가 갈수록 심각해지고 이에 대한 사회적 인식이 높아지면서 일반적·포괄적 차별금지법에 대한 사회적 요구가 계속되고 있음(2019년 KBS 신년여론조사 64%, 2020년 한국여성정책연구원 ‘21대 국회, 국민이 바라는 성평등 입법과제’ 87.7%, 2020년 국가인권위원회 ‘차별에 대한 국민인식조사’ 88.5% 등 포괄적 차별금지법 제정이 필요하다는 응답이 갈수록 높아지고 있음). 2021. 6. 14.에는 차별금지법 제정을 요구하는 국회 국민동의청원이 10만 명의 서명을 받아 정식 청원안으로 수리되었고 현재 국회 법제사법위원회에 계류 중에 있음.
- 2015년 유엔 자유권위원회가 ‘인종, 성적지향 및 성별정체성을 근거로 한 차별을 포함한 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 형태의 포괄적 차별금지법을 채택할 것(CCPR/C/KOR/CO/4)’을 권고하는 등 유엔 인권조약기구들(인종차별철폐위원회·사회권규약위원회·여성차별철폐위원회·아동권리위원회·자유권위원회 등)은 2007년 이래 10차례에 걸쳐 포괄적 차별금지법 제정을 권고해옴. 제1~3회 유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에서도 포괄적 차별금지법 제정 권고는 반복되고 있으며, 특히 2017년 제3회 UPR에서는 22개국으로부터 권고를 받는 등 최다 권고를 받고 있는 항목에 해당함.
- 2020. 6. 30. 국가인권위원회는 「평등 및 차별금지에 관한 법률」을 제정하라는 의견표명을 하며, ‘OECD 회원국 중에서 우리나라와 일본을 제외한 대부분의 국가에 이미 평등법이 존재한다. 유엔 인권이사회 이사국인 우리나라는 이제 국제사회의 평등법 제정 요청에 응답해야 한다.’고 지적하였음. 헌법상 평등권은 현대사회에서 그 중요성이 갈수록 강조되는 기본권임. 이를 구현하기 위한 가장 기본적인 법률인 차별금지법의 제정이 더 이상 미루어져서는 안 됨.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 차별금지법안(2101116) (2) 평등에 관한 법률안(2110822) (3) 평등에 관한 법률안(2111964)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 6. 29. 장혜영(정의당) (2) 2021. 6. 16. 이상민(더불어민주당) (3) 2021. 8. 9. 박주민(더불어민주당)
주요내용	(1) 합리적인 이유 없이 성별, 장애 등 20여 개의 사유를 이유로 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위를 금지하며, 간접차별, 괴롭힘, 성희롱, 차별을 표시하거나 조장하는 광고 또한 차별로 보고 규제함. (2) 국가 및 지방자치단체는 차별시정의무를 지님. 정부는 차별시정 및 예방에 관한 기본계획을 5년마다 수립하고, 중앙행정기관의 장 등은 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여 시행함. (3) 고용, 재화·용역 제공이나 이용, 교육, 행정서비스 등의 제공이나 이용과 관련한 차별금지 유형을 제3장에서 구체화하여 명시함. (4) 차별피해자는 국가인권위원회에 진정을 제기할 수 있으며, 국가인권위원회는 사안이 차별로 판단되는 경우 시정권고 내지 시정명령을 내리고, 피진정인이 인권위의 결정을 따르지 않는 중대한 사건에 경우에는 피해자의 소송 지원 등을 할 수 있음. (5) 법원은 피해자의 청구에 따라 본안 판결 전까지 차별의 중지 등을 명하는 임시조치, 차별이 인정되는 경우에는 차별시정을 위한 적극적 조치를 이행하라는 등의 판결을 할 수 있음. 악의적 차별로 인해 차별피해자에게 손해가 발생한 경우에는 손해액의 3배 이상 5배 이하에 해당하는 손해배상액을 정할 수 있음. (6) 이 법과 관련한 분쟁해결에 있어 차별행위가 있었다는 사실을 피해자가 주장하면 그러한 행위가 없었다거나, 성별등을 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 상대방이 입증하도록 하거나(차별금지법안), 차별을 당하였다고 주장하는 자가 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위가 있었다는 사실을 입증하면 성별 등을 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 사실은 차별을 주장하는 자의 상대방이 입증하도록 함(평등에 관한 법률안). 또한 고용과 관련하여 차별 피해를 주장하는 자는 사용자 또는 임용권자에게 차별 판단과 관련된 자료를 정보공개 청구할 수 있도록 하고, 정당한 사유 없이 정보공개가 거부되는 경우 차별을 추정하도록 함. (7) 차별을 받았다고 주장하는 자와 그 관계자가 인권위 진정, 소제기, 증언, 자료 제출 등을 하였다면 이유로 불이익한 조치를 할 수 없도록 금지함[차별금지법안, 평등에 관한 법률안(박주민 대표발의안)].

나. 검토의견

- 현재 발의된 세 개의 법률안은 제1장 총칙, 제2장 국가 및 지방자치단체 등의 차별시정 의무, 제3장 차별금지 및 예방조치, 제4장 차별의 구제로 공통된 구조를 지니고 있음. 아래에서는 각 법률안의 내용 중 주요 쟁점사항에 대해 간략히 검토함(이하 발의된 법률안을 개별적으로 언급하는 경우 대표발의 의원 명의를 따라 ‘장혜영 의원안’, ‘이상민 의원안’, ‘박주민 의원안’으로 지칭함).
- 세 법안은 공통적으로 법에서 금지하는 차별의 유형으로 △직접차별, △간접차별, △괴롭힘, △성희롱, △차별을 표시·조장하는 광고를 제시하고 있음. 나아가 장혜영 의원안 제3조 제1항 제6호, 박주민 의원안 제6조는 2가지 이상의 차별금지사유가 함께 작용하여 발생한 소위 ‘복합차별’에 대한 개념 또는 판단기준을 제시하고 있음. 이 중 간접차별, 괴롭힘(harassment), 성희롱(sexual harassment)은 외국의 차별금지법에 차별의 한 유형 또는 법에서 금지하는 행위의 한 유형으로 명시되어 있는 전형적인 항목이며, 복합차별에 관한 규정도 그 중요성에 비추어 많은 외국 차별금지법들에 포함되어 있는 내용임. 세 법안이 ‘법에서 금지하는 차별’로서 위 항목들을 명시하는 것은, 현재 개별적 차별금지법마다 다르게 규정되어 혼란을 주는 차별의 개념을 통일적으로 체계화하고 세계적인 표준에 맞추어 갱신하는 의의를 가짐. 차별금지법 및 평등법이 한국사회에 통합적인 차별의 개념을 제시하며 차별에 관해 확장된 언어를 제공하는 법이어야 한다는 점에서 세 법안의 차별 정의 조항은 중요한 의미를 지니고 있음.
- 세 법안은 국가인권위원회법에 명시된 19개 사유를 기본으로 하여 몇 가지 차별금지사유를 추가로 명시하고 있음. 장혜영 의원안은 언어, 국적, 성별정체성, 고용형태를 추가하여 23개 사유를 예시적으로 규정하고 있으며, 이상민·박주민 의원안은 성별정체성, 고용형태를 추가하여 21개 사유를 예시적으로 규정하고 있음. 차별금지사유는 그 사회에서 전형적으로 문제되고 있는 차별이 무엇인지를 반영하는 지표에 해당함. 이미 국가인권위원회법에 명시되어 규율되고 있는 19개 사유가 법에 명시되어야 하는 것은 물론이고, 세 법안이 추가로 명시한 사유 역시 이러한 관점에서 법에 적극적으로 포함되어야 할 것임. 특히 세 법안이 공통적으로 추가한 ‘성별정체성’, ‘고용형태’는 한국사회에서 차별의 심각성이 계속하여 보고되어온 사유에 해당하며, 국가인권위원회도 이 두 사유에 대한 차별을 적극적으로 규율해 왔음. 특히 이 두 사유에 대해서는 ‘이러한 사유를 법에서 삭제함으로써 성소수자나 비정규직에 대한 차별을 가능하게 해야 한다’는 주장이 계속하여 등장해왔는바, 이와 같은 차별의 주장이 존재한다는 사실 자체가 차별의 심각성을 반증하고 있음. 성별정체성, 고용형태에 따른 차별이 널리 허용될 수 있다는 사회적인 오해를 방지하기 위해서라도 이 두 사유는 반드시 법에 명시되어야 할 것임.

- 세 법안 모두 '제2장 국가 및 지방자치단체 등의 차별시정 의무'에서 국가가 평등 증진을 주요 과제로 인식하면서 장기적인 목표 아래 정책을 일관성 있게 추진하도록 하는 근거조항들을 두고 있음. 차별시정 및 예방에 관한 5개년 기본계획과 연도별 세부시행계획을 수립·시행하도록 하였으며, 차별금지법에 따른 법령 및 정책의 집행, 법에 반하는 기존 법령 및 정책 등의 시정 의무 등을 규정하고 있음. 헌법상 평등권을 실현하는 것은 국가의 중요한 책무이며, 이에 따라 구체적인 차별행위가 발생하기 전에 미리 이를 조사하여 시정 및 예방하는 것이 국가가 행해야 할 중요한 역할 중 하나이며 차별 및 불평등으로 인한 사회적 비용을 근본적으로 줄일 수 있는 길이기도 함. 따라서 차별시정을 위한 국가 및 지자체의 의무로 규정되어 있는 사항들이 법에 풍부하고 충분하게 명시되어야 할 것임.
- 세 법안은 차별 피해자가 국가인권위원회에 진정을 한 경우 국가인권위원회의 차별 구조 조치로서 시정권고 및 피해자의 소송지원 제도를 공통적으로 제시하고 있음. 이와 더불어 장혜영 의원안, 박주민 의원안은 국가인권위원회의 권고를 받은 자가 정당한 이유 없이 이를 이행하지 않는 경우에는 국가인권위원회가 시정명령을 할 수 있도록 하고 있음. 국가인권위원회가 차별로 판단한 사안에 대한 구제책으로 시정권고 외에 보다 강제력있는 구제수단이 추가로 도입되어야 한다는 요구가 꾸준히 제기되어왔다는 점, 남녀고용평등법, 장애인차별금지법, 고용상 연령차별금지법 등 현행 개별적 차별금지법들이 모두 시정명령제도를 두고 있는바 차별 규율의 정도를 통일성 있게 정비할 필요가 있다는 점에서 차별금지법 및 평등법에 시정명령제도를 도입하는 것은 필요하고 바람직하다고 평가함.
- 세 법안은 모두 차별이 소명되는 경우 차별에 관한 소송 제기 전 또는 소송 제기 중에 본안 판결 전까지 법원이 차별의 중지 등 임시조치를 명할 수 있고, 또한 피해자의 청구에 따라 차별의 중지 또는 차별시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있다는 규정을 두고 있음. 이는 현행 장애인차별금지법 제48조과 동일한 내용을 담은 규정임. 세 법안은 또한 차별이 악의적인 것으로 인정되는 경우 발생한 손해액의 3배에서 5배에 달하는 배상액을 지급할 수 있도록 한 조항을 두었음. 이는 소극적인 내용의 징벌적 손해배상 제도로서, 원래 손해액보다 많은 금액을 배상하도록 함으로써 악의적으로 행해지는 차별을 예방하거나 그 재발을 방지하고자 하는 취지의 조항임. 이러한 조항들은 차별을 실질적으로 시정하고 재발을 방지하며 예방한다는 차별금지법 및 평등법의 취지를 직접적으로 반영하고 있는 조항들로서 매우 중요한 의미를 지님.
- 차별에 관한 증거는 차별행위를 한 자의 지배영역에 놓여있는 경우가 대부분이므로, 국내외 모든 차별금지법제는 차별의 피해자를 효과적으로 구제하기 위해 입증책임을 완화하거나 입증책임의 일부 또는 전부를 전환시키는 소송법상의 특례규정을 두고 있음. 국내 개별적

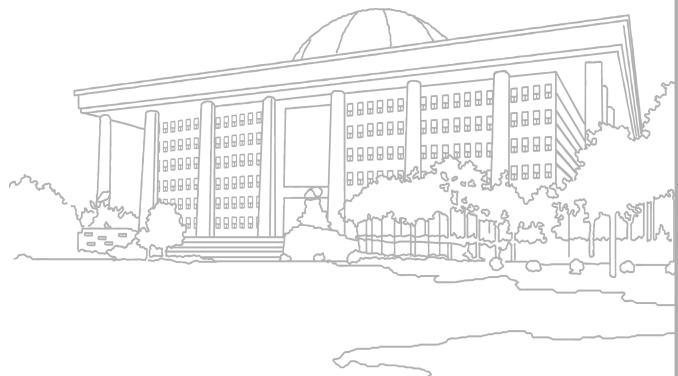
차별금지법 중 남녀고용평등법 제30조는 입증책임을 전환하는 규정, 장애인차별금지법 제47조는 입증책임을 배분하는 규정을 두고 있으며, 영국 평등법 제136조 제2항은 차별금지 조항을 위반했다고 볼 수 있을만한 사실들이 존재하는 경우 이에 관한 다른 설명이 존재하지 않는 이상 법원은 법 위반이 발생하였다고 결정해야 한다는 규정, 독일 일반평등대우법 제22조는 차별을 당했다고 주장하는 사람이 차별임을 추정케 하는 간접증거를 제시하면 상대방이 차별금지규정 위반이 없었음을 입증하도록 하는 규정 등을 두고 있음. 차별을 주장하는 자가 차별 판단의 대상이 되는 행위가 있었다는 사실을 주장(장혜영 의원안) 또는 입증(이상민 의원안, 박주민 의원안)하면 그 상대방이 나머지 부분을 입증하도록 한 각 법률안의 내용은 국내외 차별금지법제에 비추어 볼 때 입증책임의 특례조항으로서 최소한의 내용은 담은 것으로 평가함.

- 차별에 대해 문제제기하고자 할 때 현실적으로 가장 문제될 수 있는 것은 차별에 대해 진정 또는 소제기를 하였거나 그에 조력하는 행위를 했다는 이유로 보복조치를 가해지는 문제임. 르노삼성자동차 성희롱 사건에서 피해자와 그에 조력한 동료직원에게 부당징계, 직무정지 등의 불이익조치가 가해진 사건이 전형적인 사례에 해당함(대법원 2021.7.21. 선고 2020도16858 판결 등 참조). 이러한 불이익조치는 차별피해자에게 추가적인 피해를 줄 뿐만 아니라 차별에 대한 문제제기나 조력 자체를 원천봉쇄하는 효과가 있으므로 매우 강력한 예방책이 필요함. 이에 따라 남녀고용평등법, 고용상 연령차별금지법, 기간제법, 근로기준법 등 차별을 규율하는 현행 법률들은 모두 불이익조치 금지조항을 두면서 위반 시 강하게 형사처벌하는 규정을 두고 있음. 장혜영 의원안, 박주민 의원안은 불이익조치를 금지하면서 그 조치를 무효로 하면서 불이익조치를 한 사용자 및 임용권자, 교육기관의 장을 형사처벌하는 규정을 두고 있고, 박주민 의원안은 불이익조치를 한 사용자 등에 대한 징벌적 손해배상 책임도 규정하고 있음. 불이익조치 금지규정과 그 위반이 발생하는 경우의 구제책은 실질적인 차별 예방과 시정을 위해 반드시 들어가야할 조항임.

2

노동·경제민주화·민생 분야

- 근로기준법 일부개정법률안
- 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안
- 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안
- 예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률안
- 주택임대차보호법, 주거기본법 일부개정법률안
- 온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률



근로기준법 일부개정법률안

- 정책목표

근로기준법이 제한적으로만 적용되는 4인 이하 사업장 근로자들에 대해서도 근로기준법 전면 적용함으로써 근로의 권리 보장 강화

- 담당 검토 : 민변 노동위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행법에 따르면 상시 4인 이하의 근로자를 사용하는 사업장에 종사하는 근로자들은 근로기준법을 제한적으로만 적용받고 있고, 이로 인해 연장·야간·휴일근로수당, 부당해고 금지, 법정근로시간, 연장근로의 제한, 휴업수당, 연차유급휴가 및 생리휴가, 직장 내 괴롭힘 금지 등 근본적이고 필수적인 근로조건과 관련한 보호를 받지 못하고 있음.
- 헌법재판소는 1999년에 이어 2019년에도 4인 이하 사업장 근로자에게 근로기준법 일부 규정의 적용을 배제하는 현행법 조항이 합헌이라고 결정한 바 있으나, 헌법재판소는 “근로기준법은 근로조건을 정한 법률이므로 모든 근로자에게 적용되는 것이 바람직”하다고 하면서도, 이러한 사업장이 “대체로 영세사업장이어서 근로기준법에서 요구하는 모든 사항을 한결같이 준수할만한 여건과 능력을 갖추고 있지 못한 것이 현실”이라고 하였는바, 권리자의 법적 권리 측면이 아닌 의무자의 경제적 현실 측면에서 판단한 것이어서 타당하지 않음.
- 한국 사회에서 현재 근로기준법을 적용받지 못하고 있는 5인 미만 사업장의 근로자는 약 360만 명으로 추산됨.
- 민주노총은 5인 미만 사업장 근로자에게 근로기준법을 전면 적용하도록 하는 위 개정안을 이른바 ‘전태일 3법’ 중 하나로 선정하고 총파업, 국민청원 등의 운동을 꾸준히 전개한 바 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	근로기준법 일부개정법률안(2104382)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2020. 9. 29. / 강은미(정의당)
주요내용	상시 사용하는 근로자 수에 따라 적용범위를 구분하는 현행 조항을 삭제하여 모든 근로자가 동일한 법의 보호를 받을 수 있도록 함.

나. 검토의견

- 우리나라의 경제 규모나 수준에 비추어 볼 때 근로조건을 최저기준은 근로기준법은 상시 4인 이하의 사업 또는 사업장에도 전면 적용하는 것이 타당하고, 영세사업장의 경제적 사정만을 이유로 근로자들의 근로조건에 관한 권리를 외면하는 것은 타당하지 않음.
- 업종이나 근무형태에 따라 특별한 규율이 필요한 경우 별도의 규정으로 해결하여야 할 것이고, 사업장의 규모만을 근거로 전면 배제하거나 일부 규정만을 적용하도록 하는 것은 타당하지 않음.
- 근로기준법은 근로조건을 최저기준을 정한 법률로서 원칙적으로 근로기준법상 근로자에 해당한다면 모든 근로자에게 적용되어야 함. 위 개정안의 입법을 통하여 근로자를 사용하는 모든 사업장에 근로기준법의 모든 규정이 적용되도록 하여야 함.

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

- 정책목표

다양한 고용형태 속에서 노무를 제공하는 자들이 자신을 사용하는 자를 상대로 노동기본권을 행사할 수 있게끔 권리자의 범위 확대

- 담당 검토 : 민변 노동위원회

1. 현황 및 문제점

- 국제노동기구(ILO)는 고용관계의 존재 여부를 기준으로 하여 결사의 자유가 보장되는 자의 범위를 결정하여서는 아니 된다는 입장을 취하고 있으며, 이러한 결사의 자유에는 파업권이 포함된다는 것이 ILO의 확립된 원칙임.
- 특수고용 노동자의 노동3권을 특별히 제한하는 외국 법제를 찾아보기 힘들 뿐 아니라, 많은 국가에서 특수고용 노동자들이 노동조합을 결성 또는 가입하여 단체교섭을 하고 단체협약을 체결하고 있음. 독일, 이탈리아, 스웨덴, 스페인 등은 ‘유사근로자’에게도 노동3권을 보장하고 있고, 오스트리아, 노르웨이, 영국, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 아일랜드, 네덜란드 등에서도 ‘경제적으로 종속적인 노동자’가 노동조합에 가입되어 있고 이들에게 단체협약을 적용하고 있음.
- ILO는 ‘고용관계에 대한 판단은 형식적인 계약관계가 아닌 사실 우선의 원칙에 따라 이뤄져야 한다’는 전제 아래, 수차례에 걸쳐 특수고용직 노동자의 노동3권 보장을 권고해왔고, 우리나라 국가인권위원회도 지난 2007. 10. 16. ‘특수형태 근로 종사자에 대한 노동3권 보장’을 권고한 바 있음.
- 고용형태의 다양화로 학습지 교사, 레미콘 운전기사, 보험설계사, 애니메이션 작가, AS기사, 화물차 운전기사, 간병인, 킷서비스, 방송사 구성작가, 대리 운전자, 텔레마케터 등 특수한 고용형태로 일하는 종사자들이 계속 증가하고 있음에도 이들의 노동권이 보장되지 못해 실질적인 권리확보가 불가능한 상태임.

- 한국 사회에서 현재 교섭권 행사를 제약받는 간접고용 노동자는 약 350만 명으로 추산되고, 노동기본권을 보장받지 못하고 있는 특수고용 노동자는 약 220만 명으로 추산됨.
- 민주노총은 노동조합법상 ‘근로자’ 범위 확대 개정안을 이른바 ‘전태일 3법’ 중 하나로 선정하고 총파업, 국민청원 등의 운동을 꾸준히 전개한 바 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2104376)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2020. 9. 29. / 강은미(정의당)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 프리랜서, 특수형태근로종사자 등 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 자와 실업자도 노동조합법상 ‘근로자’의 개념에 포함됨을 명시함. • 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자도 ‘사용자’의 개념에 포함됨을 명시함.

나. 검토의견

- 실질적으로 타인에게 경제적으로 종속되어 노무를 제공하는 자 혹은 실업상태에 있거나 구직 중인 자 등 자신을 둘러싼 노동조건에 대하여 같은 처지에 놓인 사람들과 연대하여 집단적 힘을 통해 자기결정권을 행사할 필요성이 있는 사람들임에도, 현행 노동조합법에 따르면 ‘근로자’에 해당하지 않게 되어 노동조합법을 통해 구체화되고 있는 헌법상 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 전혀 행사할 수 없는 상황이기 때문에, 노동기본권 보장의 측면에서도 ‘근로자’의 성립 범위를 보다 넓힐 필요가 있음.
- 위 개정안은 현행법이 규정하고 있는 ‘근로자’ 정의 규정에 더해, “자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자”, “실업상태에 있거나 구직 중인 자”, “그 밖에 노무를 제공하는 자로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있다고 대통령령으로 정하는 자” 중 하나에 해당하는 자도 근로자로 보도록 하는 규정을 추가하고 있는바, 노동기본권의 행사주체를 넓히는 취지로서 ILO의 권고와 국제적인 동향에 부합함.

- 노동자들의 근로조건을 정하는데 실질적인 영향력을 행사하면서도 근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니라는 이유로 노동조합법상 사용자로서의 책임을 면하는 자들이 상당수 존재하는데, 타인의 노동조건을 결정하는데 지배력을 행사하고 또 그 노동을 수취하여 경제적 이익을 영위하는 자라면 그에 상응하는 책임을 부담케 할 필요가 있음.
- 위 개정안은 현행법이 규정하고 있는 ‘사용자’ 정의 규정에 더해, “근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니더라도 해당 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자(도급인 포함)도 사용자로 본다.”는 규정을 추가함으로써, 노동조합법상 사용자의 책임을 부담하는 자의 범위를 확대하고 있고, 이로써 다양한 고용형태의 노무제공자들이 노동기본권을 실질적으로 행사할 수 있게 될 것으로 기대됨.
- 한편, 위 개정안은, 노동조합의 정의행위에 대한 민사상 손해배상책임 면제 범위 확대, 행정 관청이 노동조합의 규약이나 결의·처분의 시정을 명할 수 있도록 한 근거규정을 삭제, 노동조합의 교섭 대상을 구체적이고 명확하게 하면서 그 범위를 근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항까지로 확대, 교섭창구 단일화 절차 폐지, 초기업단위 노동조합의 단체교섭 요구권한 명시, 단체협약의 지역적 구속력 확대, 부당노동행위 유형 확대 등 노동자들의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 보장을 강화하는 취지의 제도 개선과 관련된 내용을 다수 포함하고 있는바, 이 내용들도 반드시 개정이 필요한 사항들임.

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

- 정책목표

단체교섭과 쟁의행위로 발생한 손해에 대한 배상청구와 가압류를 제한하여 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 보장

- 담당 검토 : 민변 노동위원회

1. 현황 및 문제점

- 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 민사책임이 법원에서 문제가 된지 20년이 넘었고, 이로 인하여 단체교섭권과 쟁의행위권이 위축되는 것은 물론이고 근로자들이 스스로 목숨을 끊는 비극적인 사태로까지 이어진 지도 10년이 넘어 가고 있으나, 법원의 해석론 역시 크게 변한 것이 없으며, 축적된 사례들은 사용자들에게 노동조합 활동 통제를 위한 좋은 무기만 제공하고 있음.
- 파업 등 쟁의행위에 대한 사용자의 권한 남용적인 손해배상 청구와 법원의 광범위한 인용은 단체행동권을 기본권으로 정하고 있는 헌법 제33조 제1항을 형해화 하고 있으며, 단체행동권 보장의 당연한 효과로 「노동조합 및 노동관계조정법」 제3조가 확인하고 있는 민사면책의 원칙을 무의미하게 함.
- 2013년 연말부터 쌍용자동차, 철도노조, 한진중공업, 현대차비정규직 노조 등이 수십억, 수백억 원의 손해배상과 가압류 재판을 맞닥뜨림에 따라 시민사회 일각에서 이 문제의 심각성에 대한 공감대가 형성되었고, <손잡고> 등 시민사회단체가 발족되었음. 이 운동의 일환으로 이 법안이 발의된 것이며, 제19대 및 제20대 국회에서도 이 법안과 유사한 취지의 법안이 발의되었던 바 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2100702) (2) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2108518)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 6. 19. / 강병원(더불어민주당) (2) 2021. 3. 4. / 임종성(더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2100702)</p> <p>단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합 활동으로 인하여 발생된 손해에 대하여는 원칙적으로 사용자가 노동조합 또는 근로자에게 그 배상을 청구할 수 없도록 하고, 예외적으로 폭력이나 파괴를 주되게 동반한 경우에 손해배상이 인정되도록 함.</p> <p>발생된 손해가 예외적으로 폭력이나 파괴를 주되게 동반하여 손해배상이 인정되는 경우에도 그것이 노동조합에 의해 계획된 경우에는 노동조합의 임원이나 조합원 그 밖에 근로자에 대하여 그 손해의 배상을 청구하거나 그 가압류를 신청할 수 없도록 하고, 다만 노동조합의 통제에서 이탈한 개별적인 행위에 대하여는 예외적으로 개인에 대한 손해배상의 책임이 인정되도록 함.</p> <p>「신원보증법」 제6조에도 불구하고 신원보증인은 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여는 배상할 책임이 없도록 함.</p> <p>발생된 손해가 예외적으로 폭력이나 파괴를 주되게 동반하여 손해배상이 인정되는 경우에도 손해배상 및 가압류로 말미암아 노동조합의 존립이 불가능하게 되는 경우에는 그러한 손해배상 청구 및 가압류 신청은 권리남용으로서 허용되지 아니하며, 구체적인 기준은 사업 또는 사업장별 조합원 수, 조합비, 그 밖에 노동조합의 재정규모 등을 고려하여 노동조합에 대한 손해배상액의 상한을 대통령령으로 정하도록 함.</p> <p>손해배상의 책임이 인정되는 경우에 손해배상 의무자는 법원에 손해배상액의 경감을 청구할 수 있고, 법원은 쟁의행위 등의 원인과 경위, 사용자 영업의 규모, 시장 상황 등 사용자 피해 확대의 원인, 피해 확대를 방지하기 위한 사용자의 노력 유무, 배상 의무자의 경제상태, 각 당사자가 손해의 발생 및 확대에 실질적으로 기여한 정도, 그 밖에 손해의 공평한 분담을 위해 고려해야 할 사정을 고려하여 그 손해배상액을 경감할 수 있도록 함.</p> <p>(2) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2108518)</p> <p>폭력이나 파괴로 인한 직접 손해를 제외하고는 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 제1조의 목적을 달성하기 위한 근로자 또는 노동조합의 행위(이하 “쟁의행위 등”)로 인한 손해에 대하여 노동조합 또는 근로자에게 손해배상 또는 가압류를 청구할 수 없도록 하고, 특히 그 쟁의행위등이 노동조합에 의하여 계획된 것이라면 개별 근로자에게는 손해배상·가압류를 신청할 수 없도록 함.</p> <p>「신원보증법」에도 불구하고 쟁의행위등으로 인한 손해에 대해서는 신원보증</p>

인이 책임지지 않도록 하고, 사용자의 영업손실, 사용자의 제3자에 대한 채무 불이행으로 인한 손해 또는 그 밖의 근로자 또는 노동조합의 위법행위로 인하여 직접 발생한 것이 아닌 손해도 노동쟁의등으로 인한 손해배상의 대상에 포함되지 않도록 규정함.

쟁의행위등으로 인한 손해배상 책임이 있는 경우에도 그로 인하여 노동조합의 존립이 불가능하게 되는 경우에는 손해배상 및 가압류의 청구를 허용하지 아니하고, 손해배상액의 상한을 조합원수·조합비·노동조합의 재정규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 함.

손해배상의 배상의무자는 법원에 감면을 청구할 수 있도록 하고 법원은 쟁의행위의 원인과 경과, 배상의무자의 재정 상태 등을 고려하여 감면할 수 있도록 함.

나. 검토의견

- 단체교섭 또는 쟁의행위로 발생한 손해배상 및 이를 위한 가압류는 법원이 정당한 쟁의행위의 범위를 좁게 인정하는 것과 맞물려 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 침해할 뿐 아니라 근로자의 생존권마저 위협하는 수준임.
- 그동안 입법론으로 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 확대, 손해배상 청구의 물적 대상 제한, 손해배상 청구의 인적 대상 제한, 손해배상의 범위를 직접 손해에 한정, 손해배상액의 경감 청구, 노동조합에 대한 손해배상액의 제한 등이 제시되어 왔음.
- 위 개정안은 이 중에서 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 측면을 제외하고, 손해배상의 인적·물적 범위 제한을 중심으로 다루고 있음.
- 쟁의행위가 헌법상 보장된 단체행동권에서 연유하고 있음에도 노동쟁의의 대상을 좁게 보는 등 정당한 쟁의행위의 범위를 지나치게 좁게 보는 문제에 대한 해결도 반드시 필요함.
- 위 개정안이 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 문제에 대한 해결까지 나아가지는 못하였지만, 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 손해배상(이를 위한 가압류 포함)의 인적·물적 범위 제한을 통해 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권에 대한 침해와 근로자의 생존권에 대한 위협을 막아줄 수 있을 것임.
- 위 개정안은 조속한 입법이 필요함.

예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률안

- 정책목표

예술인의 노동과 복지 등 직업적 권리를 신장하며, 예술인의 지위를 보장하고 성평등한 예술환경을 조성하여 예술 창작과 표현의 자유를 보호

- 담당 검토 : 민변 문화예술스포츠위원회

1. 현황 및 문제점

- 대한민국 헌법 제22조 제2항은 ‘저작자·발명가·과학기술자와 예술가의 권리는 법률로써 보호한다.’라고 되어 있고, 이 규정은 제정 헌법에서부터 존재했음에도 불구하고 지금까지도 예술인의 권리를 보호하는 내용의 기본 법률은 만들어지지 못했음.¹⁾ 그동안 위헌적인 입법 부작위 상태가 계속되어 온 것이므로 예술인의 권리를 보호하는 내용의 기본법이 제정되어야 할 필요성은 누구도 부인할 수 없음.
- 위헌적인 입법부작위 상황이 오래되어 왔음에도 법률안의 제정이유에서 밝히는 바와 같이 2016년 문화예술계 블랙리스트 사태와 2018년 예술계 미투 운동을 겪은 다음인 2019. 4. 19.이 되어서야 처음 법률안이 발의되었지만, 탄핵 정국 이후 여야의 정쟁이 심화되고, 제정법에 대한 각 부처에서의 여러 가지 기술적인 반대에 의하여 제20대 국회에서 통과되지 못한 후, 제21대 국회에서 일부 내용을 수정하여 다시 제안되었음에도 불구하고, 여전히 법률안이 처리되지 못하고 있는 상황임(특히 행정안전부에서 이 법률안의 핵심인 ‘예술인 보호관’이라는 새로운 직제의 신설에 대하여 지속적으로 반대하고 있는 상황임).
- 문화예술인들은 법률제정의 준비작업 부터 참여를 하여 현재까지도 여러 가지 활동을 통하여 법률제정 운동에 참여하고 있으며, 문화체육관광부의 예술인권리보장법 제정 TF를 통하여 제정에 뜻을 모으고 있으며, 바람직한 제정 방향을 국회와 정부에 전달하고 있음에도 불구하고, 법률 제정이 성사되지 못하고 있기 때문에 현 정부와 국회에 대하여 강한 불만을 표출하고 있는 상황임.

1) 2012. 11. 17. 제정된 예술인 복지법은 법률명 그대로 주로 예술인을 지원하는 내용의 법률로서 복지 중심의 법으로서 예술인의 권리를 실질적으로 보장하는 내용이 존재하지 않고, 현실적으로도 예술인의 권리를 보장하는 방향으로 운용되고 있지도 않음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률안(2100043)
소관상임위	문화체육관광위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2020. 6. 1. / 김영주(더불어 민주당)
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> • 예술표현의 자유는 보호되어야 하고, 예술인은 노동과 복지에 있어 다른 직업과 동등한 지위를 보장받으며 성평등한 예술환경에서 활동할 수 있는 권리를 갖도록 함(안 제3조). • 국가와 지방자치단체는 예술창작과 표현의 자유를 보호하고 예술인의 직업적 권리를 신장하여야 하며, 예술을 검열하거나(안 제5조), 정당한 이유 없이 예술 활동의 성과를 전파하는 활동을 방해하는 행위를 하여서는 아니 되고(안 제7조), 예술지원에 있어 투명성·공정성 등을 확보해야 하며(안 제11조), 예술인 권리보호를 위한 지원사업 등에 필요한 지원을 할 수 있도록 함(안 제15조). • 예술인은 예술 활동에 있어 성별에 따른 차별 등이 없이 인권을 동등하게 보장받고 성희롱·성폭력으로부터 보호받을 권리가 있으며(안 제16조), 문화체육관광부장관은 예술인에 대한 성희롱·성폭력을 방지하기 위하여 대책을 수립하고(안 제17조), 피해구제 지원기관을 지정(안 제18조)하는 한편, 2년마다 성희롱·성폭력에 관한 실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하도록 함(안 제19조). • 예술인의 권리구제를 위해 문화체육관광부 소속으로 예술인권리보장위원회(안 제20조)와 예술인 성희롱·성폭력피해구제위원회를 두고(안 제27조), 예술인보호관을 통해 예술인권리침해행위와 성희롱·성폭력행위 사건을 담당하도록 함(안 제29조). • 예술인권리침해 및 성희롱·성폭력행위가 발생한 경우에는 문화체육관광부장관에게 신고할 수 있도록 하고(안 제30조), 문화체육관광부장관은 예술인 보호관을 통해 신고된 내용을 조사하여, 권리보장위원회·피해구제위원회 등을 통해 권리침해 및 성희롱·성폭력 행위 등이 확인된 경우 관련자에 대한 징계·시정권고·시정명령·재정지원의 중단 및 피해자에 대한 구제조치를 시행할 수 있도록 함(안 제34조부터 제37조까지, 제40조).

나. 검토의견

- 법률안은 예술의 자유를 보장하고, 예술인의 권리를 규정하는 기본적인 내용은 물론, 예술인의 권리가 침해되었을 때 이를 구제하는 절차와 기구에 대해 규정하고 있음. 권리가 침해되었을 때는 문화체육관광부장관에게 신고하고, ‘예술인 보호관’의 조사를 거쳐, ‘예술인권리보장위원회’와 ‘예술인성희롱성폭력피해구제위원회’에서 시정명령, 재정지원 중단, 수사 의뢰 등의 구제조치를 결정하여 문화체육관광부장관이 이를 실행하게 되어 있음.

- 문화체육관광부가 시행한 ‘2018 예술인 실태조사’에 따르면 예술인의 72% 이상이 프리랜서로 예술활동을 하고 있음(전업예술인 76.0%, 겸업예술인 67.9%). 예술인의 예술활동 개인수입은 평균 연 1,281만원으로 예술활동 수입은 최저임금에도 미치지 못하며, 공적연금 가입률은 53%로서 이 중 고용보험 가입률 24.1%, 산재보험 가입률 27.0%로 창작안전망이 취약한 상황임. 예술활동은 특성상 고용관계가 아니거나 근로계약을 맺지 않는 경우가 많으며, 특수고용형태 노동자보다 더 복잡함. 문화예술용역은 여러 사업장과 업무계약을 하거나 또는 프리랜서 기획자와 계약을 하게 되기도 하고, 용역이 아닌 저작권자도 있어서 노동시간을 시간화하기 어려움. 하지만 근로기준법이나 사회보험 관련법들은 조직 또는 사업장을 기반으로 만들어져 있기 때문에 프리랜서 예술인들은 성희롱 규제, 노동권, 사회보험제도의 사각지대에 있고, 권리의 침해를 당해도 실질적인 피해구제 방안이 없는 경우가 대다수이므로 법률안이 제정법으로서 제정되어야만 비로소 그 권리를 보호받을 수 있으며, 박근혜 정부의 문화예술계 블랙리스트와 같이 국가권력에 의한 문화예술인의 부당한 통제가 더 이상 발생하지 못하도록 국가권력을 통제할 근거를 시급하게 만들어야 함.
- 좁은 의미의 성폭력²⁾은 성범죄를 의미하는데, 형법과 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 등 형사법에 따라 처벌이 되므로 사법절차가 작동하는 반면, 업무관련성을 요건으로 하는 성희롱은 양성평등기본법, 국가인권위원회법, 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률에 따라 ‘공공기관 내의 성희롱’, ‘직장내 성희롱’만 규제되고 있고, 형사처벌 대상이 아님. 성희롱은 직장 내에서 징계와 기타 직장 내의 조치를 취하도록 되어 있고, 신고에 따른 불이익조치를 한 사업주만 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률에서 형사처벌을 받을 수 있음. 문화예술계 성폭력 실태조사³⁾에 따르면, 모든 장르를 통틀어 가해자 유형 중 1순위는 ‘선배 예술가’(예술인의 72%가 프리랜서), 2, 3순위는 동료, 기획자, 감독 등인데, 인데, 이는 문화예술계의 주된 피해자와 가해자의 관계가 고용관계가 아님을 알 수 있고, 이들은 거의 모두 프리랜서이기 때문에 ‘직장내 성희롱’의 처리시스템이 작동할 수 없음. 양성평등기본법, 국가인권위원회법, 남녀고용평등 및 일·가정 양립 지원에 관한 법률의 성희롱 구제절차로는 문화예술계에서 발생하는 성희롱을 구제하거나 예방조치를 할 수 없는 한계를 가지고 있으므로 성평등한 문화예술계의 조성을 위하여 법률안과 같은 문화예술계의 독자적인 성희롱 사건 처리 시스템이 필요함.

2) 학계에서 사용하는 넓은 의미의 성폭력은 성희롱을 포함하는 개념이지만, 법률용어로서 사용하는 성폭력은 좁은 의미로 처벌이 되는 성폭력을 의미함.

3) 문학/사진/미술 분야, 영화분야, 공연예술분야, 대중문화예술분야(웹툰, 방송 등), 출판분야의 성폭력 실태조사 결과보고서(2018년 문화체육관광부)

주택임대차보호법, 주거기본법 일부개정법률안

- 정책목표
주택 임차인의 안정적인 주거생활 보장
- 담당 검토 : 민변 민생경제위원회

1. 현황 및 문제점

- 2020년 7월 31일 주택임대차보호법 개정으로 계약갱신요구권과 임대료 인상을 상한제가 도입됨. 계약갱신요구권은 임차인이 임대차기간 만료 시 1회에 한하여 임대인에게 적극적으로 계약갱신을 요구할 수 있는 권리이고, 임대료 인상을 상한제는 계약갱신요구권 행사로 인한 갱신 시 임대료 증액을 5% 이내로 제한하여 임대료의 과도한 인상을 방지하는 것임.
- 이번 개정으로 임차인들은 2년의 거주기간을 더 확보하게 되었고 임대인과 대등한 지위에서 임대료를 포함한 거래조건을 협상할 수 있는 기회가 갖게 되었는데, 1989년 임대차 보장기간이 1년에서 2년으로 늘어난 이후 무려 30년 만에 이루어진 이번 개정이 임차인의 주거안정에 긍정적인 기여할 것으로 기대됨. 실제로 국토교통부가 최근 발표한 바에 의하면, 이번 주택임대차보호법 개정 이후 서울지역 임차인들의 계약갱신율이 57.2%에서 77.7%까지 상승했고, 전체 갱신계약 중 임대료가 5% 이하로 인상될 비율도 76.4%에 이르며, 임차인의 평균 거주기간도 3.5년에서 5년으로 늘어났다고 함.
- 그러나 한편으로는 이번에 개정된 주택임대차보호법이 주택 임차인의 권리를 보호하기에는 아직 충분치 않고 개선이 필요하다는 점 또한 분명함. 일단 이번 개정 시 임차인의 계약갱신요구권을 1회에 한하여 최소한으로만 보장하였는데, 독일, 유럽, 일본 등 세입자 안정화 정책을 시행하고 있는 국가에서 갱신히수에 제한을 두는 사례는 거의 없음. 또한 개정법의 내용이 불분명하거나 충분치 않아 임대인과 임차인의 분쟁을 부추기는 측면도 있음. 특히 임대인이 본인 또는 직계존비속의 실거주를 이유로 갱신을 거절할 수 있도록 한 규정이 갱신거절의 요건 및 절차, 효력발생시점과 입증책임 등에 관한 내용이 불분명하여 이를 둘러싼 임대인과 임차인의 갈등이 상당함.

- 신규계약과 갱신계약 사이에 보증금 액수 차이가 상당히 벌어져 이중가격이 형성되고 있는 점도 문제임. 최근 언론에서 보도된 바에 따르면, 작년 7월 이후 서울 아파트 전세계약 중 신규계약의 평균전세가가 갱신계약보다 1억 4천여만원 더 비싼 것으로 나타남. 실제로 같은 아파트 단지에 보증금 액수가 2배 이상 차이가 나는 경우도 발생하고 있음. 현재대로라면 2020년 8월 이후 임차인의 계약갱신요구권 행사로 어쩔 수 없이 5%만 증액하고 갱신계약을 했던 임대인들이 갱신계약의 만기가 도래하는 2022년 8월 이후에 신규계약 수준으로 임대료를 대폭 올려 임대료가 폭등할 가능성이 매우 높아 이에 대한 대처가 필요함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2101371) (2) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2101820) (3) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2101932) (4) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2101989) (5) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2103113) (6) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2104873) (7) 주거기본법 일부개정법률안(2101879)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 7. 3. 심상정 의원(정의당) (2) 2020. 7. 13. 김상희 의원(더불어민주당) (3) 2020. 7. 14. 윤호중 의원(더불어민주당) (4) 2020. 7. 15. 이원욱 의원(더불어민주당) (5) 2020. 8. 20. 윤준병 의원(더불어민주당) (6) 2020. 11. 3. 박광온 의원(더불어민주당) (7) 2020. 7. 9. 윤호중 의원(더불어민주당)
주요내용	(1) 임대차 보장기간을 3년으로 연장, 계약갱신요구권 2회 보장(3+3+3) (2) 임대차 보장기간 및 존속기간을 3년으로 연장, 계약갱신요구권 횟수 제한 없이 연장하되, 2회차 갱신부터는 존속기간을 2년 적용(3+3+2+...) (3) 계약갱신요구권 2회 보장(2+2+2), 차임 및 보증금은 표준임대료로 정하되 대통령령으로 정하는 범위에서 증감할 수 있도록 함. (4) 계약갱신요구권 2회 보장(2+2+2), 임대차계약 종료 후 1년 내 신규 임대차계약 체결 시 종전 차임 등에 증액상한율(기준금리+3%)을 곱한 금액을 초과하지 못함. (5) 환산보증금[보증금 + {1년 차임액 ÷ (기준금리+0.02%)}]이 주택공시가격의 120%를 초과하지 못함. (6) 임대차 보장기간을 3년으로 연장, 계약갱신요구권 1회 보장(3+3) (7) 주거정책의 기본원칙으로 표준임대료를 정하여 안정적인 주거생활을 보장할 것을 추가하고, 표준임대료의 설정에 관한 규정 신설

나. 검토의견

- 현재 입법발의된 위 주택임대차보호법 일부개정안들은 임대차 보장기간 및 계약갱신요구권 행사횟수를 연장하거나 신규 임대차계약을 포함한 임대료를 일정한 범위 내에서 제한하여 현행법보다 주택 임차인의 주거안정도 더 기여할 수 있을 것으로 보임.
- 임대차 보장기간 및 계약갱신요구권 행사횟수 연장의 경우, 임차인의 주거안정 측면에서는 보장기간 및 행사횟수를 최대한 보장하는 것이 바람직하겠으나, 임대인의 재산권 행사 제한으로 인한 반발과 부작용, 개정안의 통과 가능성 등을 감안하면, 현행 보장기간(2년) 및 계약갱신요구권 행사횟수(1회)에서 1회를 더 보장하여 총 6년(2+2+2)을 보장하는 안이 현실적이라고 할 것임(참고로, 민생경제위원회에서는 2019년 개혁입법과제 발표시 3+3안을 지지함).
- 신규 임대차에 대한 임대료 제한의 경우, 저금리로 인한 과잉유동성으로 부동산 가격이 계속해서 상승하는 추세인데다가 갱신계약이 만료되는 내년 8월 이후 급격한 임대료 인상이 예상된다는 점에서 반드시 필요한 입법사항임. 이미 프랑스 파리, 스페인 바르셀로나와 독일 베를린, 쾰른 등 5대 도시에서도 신규 임대차에 대하여 임대료 규제 정책을 시행하고 있음. 신규 임대차의 임대료를 제한하는 기준은 위 서구 유럽의 사례처럼 지역별, 건물유형별로 조사한 표준임대료에서 일정한 범위를 벗어나지 않도록 하는 것이 바람직하겠으나, 현재 아직까지 표준임대료 제도가 도입되지 않은 국내 현실을 감안하면 당장은 기존 임대차계약의 임대료에 일정한 비율 내에서 증액을 제한하는 방법과 기존 임대차계약이 존재하지 않는 경우(신축건물이나 임대인이 직접 거주한 경우 등)에는 별도의 기준을 마련하는 것이 필요함.
- 위 주택임대차보호법 일부개정안 중 윤호중 의원이 대표발의한 개정안(의안번호 2101932)은 계약갱신요구권 행사횟수를 현행보다 1회 더 보장하고(2+2+2), 차임 및 보증금은 주거기본법에 따라 시·도지사가 공고한 표준임대료로 정하되 대통령령으로 정하는 범위에서 증감할 수 있도록 하며, 표준임대료 시행전까지는 새롭게 체결하는 임대차계약의 차임 등은 법 시행일 이전에 체결한 해당 주택의 최종 임대차계약의 차임 등에서 전년도 물가상승률에 대통령령으로 정하는 비율을 더한 비율을 초과하지 못하고, 다만 법 시행일 이전에 임대차계약을 체결하지 않았거나 비임대기간이 5년 이상인 주택에 한해서는 공시가격에서 대통령령으로 정하는 비율을 증감하여 차임과 보증금을 정하도록 하여, 전술한 임대기간 연장 및 신규 임대차의 임대료 제한에 가장 충실한 법안으로 평가됨.
- 표준임대료에 대해서는 별도로 주거기본법 일부개정법률안(의안번호 2101879)을 발의하였는바, 위 개정안에서는 주거정책의 기본원칙으로 '표준임대료를 정하여 안정적인 주거생활을 보장할 것'을 추가하고, 표준임대료의 설정에 대해서는 시·도지사가 용도·면적·구조·사

용승인일 등을 고려하여 표준주택을 지정하고, 주택의 공시가격, 해당 지역 및 인근 지역의 임대료, 주거비물가지수, 대출금리, 그밖의 사항을 고려하여 그 표준주택에 대한 표준임대료를 산정하여 매년 공고하도록 함. 산정·공고 시에는 미리 시·도 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐야 하고, 공고된 표준임대료에 대해서는 이의신청을 할 수 있음. 부동산 가격공시에 관한 법률 상 표준주택가격의 조사·산정과 유사한 방법을 채택한 것으로 일응 합리적인 방법이라고 할 수 있음.

- 다만 신규 임대차의 임대료 제한과 관련해서는 적용지역과 적용주택의 범위, 종전 임대료가 없는 주택의 경우 공시가격을 기준으로 하는 것이 타당한지 여부, 인상율 제한 범위(표준임대료로 제한하는 것이 타당성 포함), 한시법의 필요성 여부 등에 대해서는 보다 구체적인 검토가 필요할 것으로 보임.
- 아울러 현행 주택임대차보호법의 적용 과정에서 계속해서 문제가 되고 있는 실거주를 이유로 한 갱신거절과 관련하여 구체적인 요건 및 절차, 효력발생시점과 입증책임 등에 관한 규정도 보완되어야 하고, 임대료 인상율 상한제의 적용범위도 임차인의 계약갱신요구권 행사로 인한 갱신계약 뿐만 아니라 임대인과 임차인이 합의로 재계약한 경우에도 적용되도록 개정하는 것이 필요함.

온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률

- 정책목표

온라인 플랫폼 사업자와 입점사업자가 대등한 지위에서 균형있게 발전할 수 있도록 함으로써 공정한 경쟁질서를 확립하고자 함

- 담당 검토 : 민변 민생경제위원회

1. 현황 및 문제점

- 우리나라는 온라인쇼핑 금액이 전체 소비지출에서 차지하는 비중인 ‘전자상거래 침투율’이 2018년 기준 24.1%로 전세계 1위임. 우리나라 온라인쇼핑 거래액은 2010년 25조원에서 2018년 111조원으로 급격하게 상승하고 있음. 통계청이 처음 관련 통계를 내기 시작한 2001년 3조 3000억원에서 17년 만에 거래액이 30배 넘게 증가한 것임. 정보통신정책연구원(KISDI)은 2022년 온라인쇼핑 거래액이 189조원까지 커지고, 이에 따라 택배 시장도 확대될 것으로 예상하기도 하였음. 온라인쇼핑의 성장에는 전세계적 모바일쇼핑의 성장도 중요한 요인임. 2013년에는 온라인쇼핑 중 모바일쇼핑 비중이 17%에 불과했으나, 2015년 45.4%, 2018년 62.1%에 달했음.
- 최근 추세를 살펴보더라도 2020년 연간 매출 동향은 오프라인(△3.6%)은 감소했으나, 온라인(18.4%) 호조로, 전체적인 성장세를 유지하며 전년 대비 5.5% 증가하였음. 오프라인 매출의 경우 편의점(2.4%) 매출은 다소 상승하였으나 사회적 거리두기로 인한 외출자제·다중이용시설 기피로 대형마트(△3.0%), 백화점(△9.8%), SSM(△4.8%) 매출이 줄어들어 전체 오프라인 매출은 감소(△3.6%)하였음. 온라인 매출의 경우 즉시성·편의성을 중시하는 소비문화 및 온라인·비대면 소비 확산 추세에 따라 온라인 매출은 크게 상승(18.4%)하였음⁴⁾
- 그러나 이러한 폭발적 시장성장에도 불구하고 변화한 시장에 발맞추어 온라인 판매증개 등 온라인 유통 전반의 공정한 거래질서를 확립하고 불공정한 거래행위를 규제할 수 있는 법안은 매우 미비한 상황임. 한국법제연구원의 “2019년 전자상거래 불공정거래행위 현황과 판매자인식 실태조사”에 따르면, 대규모 온라인쇼핑몰 입점시 판매자들이 경험한 불공정거래

4) “2020년 주요 유통업체 매출동향”, 산업통상자원부, 2021. 1.

행위는 ‘광고비 등 비용 및 판매수수료 과다’라는 응답이 35.4%로 가장 높았고, 다음으로 ‘일방적 책임 전가’(22.8%), ‘할인쿠폰, 수수료 등 기준 불분명, 부당한 차별적 취급’(20.3%), ‘일방적 정산절차’(19.0%) 순으로 응답하였음. 그 밖에 중소기업연구원의 “온라인 유통분야 공정거래 정착을 위한 개선방안 연구(2018)”에서도 온라인시장의 불공정거래행위의 주요 유형으로는 광고비 등 비용 및 판매수수료 과다, 할인쿠폰, 수수료 등 기준 불분명 및 부당한 차별적 취급, 다른 상품 등을 해당 오픈마켓으로부터 구입하도록 구입강제, 온라인플랫폼의 직·간접적 판매 대행으로 인한 판매 교란, 온라인플랫폼과 판매자 간 합의된 서면 계약서의 부재 등으로 나타났음.

- 최근 중소기업중앙회가 발표한 온라인 플랫폼 입점업체 실태조사에서도, 오픈마켓 입점업체의 98.8%, 배달앱 입점업체의 68.4%가 공정거래위원회가 입법발의한 ‘온라인 플랫폼 공정화법’ 제정에 찬성하는 것으로 나타났고, 찬성이유로는 오픈마켓과 배달앱 모두 ‘거래불공정 행위에 대한 구체적 대응기반 마련’ 때문이라는 답변이 가장 높았으며(오픈마켓 39.5%, 배달앱 51.2%), 제정법에 추가하거나 향후 보완이 필요한 점과 관련해서는 오픈마켓과 배달앱 모두 ‘비용 한도 또는 가이드라인 마련’이라는 답변이 가장 높았음(오픈마켓 86.4%, 배달앱 50.2%). 또한 ‘20년 기준 오픈마켓 입점업체는 월평균 매출액의 45.6%를, 배달앱 입점업체는 월평균 매출액의 56.6%를 온라인 플랫폼에 의존하는 것으로 조사되었음.⁵⁾
- 이에 공정한 온라인 플랫폼 거래문화를 정착시키기 위한 다수의 법안이 발의되어 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안(2101835) (2) 온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안(2106369) (3) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2107622) (4) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2107703) (5) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2107743) (6) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안((2108626) (7) 온라인 플랫폼 중개서비스 이용거래의 공정화에 관한 법률안(2108802) (8) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2109598)
소관상임위	정무위원회
제안일자	(1) 2020. 7. 13. 송갑석 의원(더불어 민주당)

5) “온라인 플랫폼 입점업체 실태조사 결과 발표”, 중소기업중앙회, 2021. 3.

<p>/대표발의(소속정당)</p>	<p>(2) 2020. 12. 11. 전해숙 의원(더불어 민주당) (3) 2021. 1. 25. 김병욱 의원(더불어 민주당) (4) 2021. 1. 27. 민형배 의원(더불어 민주당) (5) 2021. 1. 28. 정부안 (6) 2021. 3. 8. 배진교 의원(정의당) (7) 2021. 3. 15. 성일종 의원(국민의 힘) (8) 2021. 4. 20. 민병덕 의원(더불어 민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 온라인 플랫폼 중개서비스, 온라인 플랫폼 중개거래, 이용사업자, 수수료, 광고비, 노출순위 등 용어를 정의함. (2) 법 적용 대상인 온라인 플랫폼 중개사업자의 범위를 규정함. (3) 중개서비스 계약체결시 교부하는 서면의 필요적 기재사항을 규정함. (4) 온라인 플랫폼 이용을 위해 제공하였거나 이용으로 생성된 데이터 등에 관한 접근권한과 절차 등 설명의무를 규정함. (5) 금지되는 불공정거래 행위 유형을 규정함. (6) 거래중단, 해지 등 중개서비스 제한, 중단, 종료의 경우 사전통지의무를 규정함. (7) 이용사업자 단체구성, 고충처리 시스템 등을 규정함. (8) 분쟁조정 절차 및 공정거래위원회의 조사절차, 과징금, 시정명령 등을 규정함. (9) 손해배상 등 소송 진행시 법원의 자료제출명령 제도를 도입함.</p>

나. 검토의견

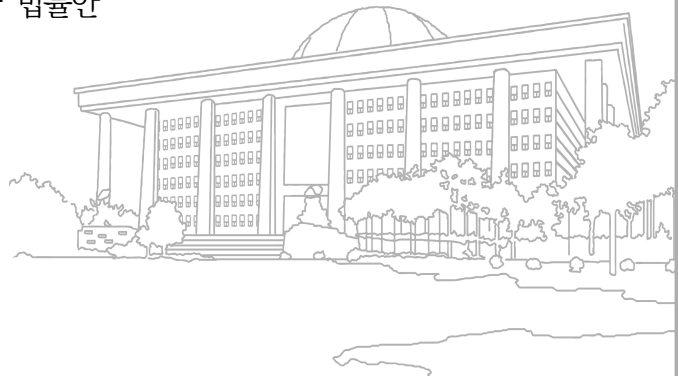
- 공정한 거래질서 확립을 위해서는 온라인 플랫폼 거래의 특수성이 반영되어야 하는데 현행 법상 수수료 부과에 대해서는 대규모유통업법 등 유사규정이 있으나 검색순위와 관련된 사항과 정보접근에 대한 사항에 대해서는 입법이 미비한 것으로 보임. 온라인 플랫폼 거래시 소비자는 검색순위에 매우 민감하고 검색순위가 직접적으로 매출에 영향을 미치는 것으로 파악됨. 따라서 온라인 검색엔진 제공자는 순위결정에 중요한 요소와 이러한 중요요소의 상대적 중요성을 간단하고 공개적인 방법으로 고지하여야 하고, 만약 직접적 또는 간접적 비용지급이 검색 노출 순위에 영향을 미칠 수 있다면, 이러한 가능성과 그 영향의 정도를 약관에서 설명하도록 개선이 필요함.
- 정부안 등 주요 법률안에서 규정하는 불공정거래 유형은 그동안 문제되어 온 오픈마켓에서의 불공정거래행위 또는 대규모유통업에서의 불공정거래행위를 반영한 수준이어서 온라인 플랫폼에 고유한 불공정거래 행위 유형을 포착하기에는 부족함이 있음. 최근 계속적 실태조사 등으로 나타나는 온라인 플랫폼 중개거래에 고유한 불공정행위를 유형화함으로써 이를 효과적으로 예방하고 분쟁을 해결할 수 있도록 해야 함. 이를 위해 앞으로도 지속적인 입법발의가 있을 것으로 예상됨. 또한 온라인 플랫폼은 네트워크 효과를 보유하고 막강한 전후방 산업 영향력을 미치게 되는데, 특히 중개거래의 특성상 생활물류 영역과 온라인 플랫폼 종사자에 대해서도 거래상 지위를 갖게 될 개연성이 큼. 이에 관련 산업분야와 온라인 플랫폼 종사자에 대한 보호와 지원에 대해서도 입법 보완이 고려되어야 함.

- 한편, 최근 미국 경쟁당국을 중심으로 아마존 등 거대 온라인 플랫폼의 독점여부를 판단하기 위한 새로운 기준이 필요하다는 주장 및 이를 반영한 입법활동이 전개되고 있는바, 오로지 가격을 중심으로 한 소비자 후생 측정이 아닌 경쟁과정에서의 공정성과 시장 구조 보존에 중점을 둔 새로운 독점 판단 기준이 필요할 수 있음. 온라인 플랫폼 중개거래 공정화에 관한 법률은 개별 불공정거래행위를 규율하기 위함이라면 온라인 플랫폼 독점규제법 등 공정한 거래의 전제인 공정한 거래구조를 확립할 수 있도록 하는 법률이 병행되어야 비로소 공정한 경쟁이 가능함. 최근 네이버, 카카오, 쿠팡 등을 중심으로 온라인 플랫폼이 직접 유통, 물류, 판매 등 다양한 산업부문에 진출하여 시장점유율을 확보하기 위한 경쟁이 치열한데 이들은 아마존을 모델로 하고 있다고 공표하고 있어 미국 아마존의 유통부문 독과점 현상이 우리나라에서도 되풀이 될 개연성이 매우 높다 할 수 있음. 따라서 현행 독점규제 및 공정거래에 관한 법률과 같이 온라인 플랫폼의 불공정거래 행위 뿐만 아니라 독점규제에 대해서도 적절한 대응이 필요함.

3

사회적 소수자 인권 분야

- 양천아동학대사망사건 등 진상조사 및 아동학대 근절대책 마련 등을 위한 특별법안
- 공직선거법 일부개정법률안
- 정당법 일부개정법률안
- 지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안
- 소년법 일부개정법률안
- 형법 일부개정법률안(비동의 강간·추행죄)
- 민법 일부개정법률안
- 양육비 이행확보 및 지급에 관한 법률, 양육비 대지급에 관한 특별법
- 장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안



양천아동학대사망사건 등 진상조사 및 아동학대 근절대책 마련 등을 위한 특별법안

- 정책목표

아동학대사망사건 진상조사를 통해 아동보호체계 개선안 및 아동학대근절대책 마련

- 담당 검토 : 민변 아동인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 2020. 10. 13. 서울 양천구에서 생후 16개월 입양아동이 세 차례 학대신고에 따른 경찰과 아동보호전문기관의 인지도 불구하고 학대현장에서 구출되지 못하고 계속된 입양모의 학대 끝에 사망하였음. 2019. 6. 천안에서는 보호자가 아동을 약 7시간 동안 여행용 트렁크 가방에 가두는 잔혹한 행위로 사망케 한 사건이 있었는데 이 또한 학대신고로 인해 경찰과 아동보호전문기관이 출동하였었음. 그간 이처럼 경찰이나 아동보호전문기관 등이 인지하였음에도 끝내 아동을 살려내지 못하고 재학대로 인한 사건들이 이어짐.
- 2019년 한해에만 무려 42명의 아동이 학대로 사망하였는데, 이 통계에 포함되지 못하고 은폐되는 암수사건은 더 많을 것으로 추정되며, 언론의 관심을 갖는 몇 개의 사건만 알려짐. 더욱이 대부분의 아동학대사망사건은 가해자의 80%가 부모라는 점에서 언론 등으로 드러나는 사실만으로 재발방지대책을 마련하기 어려움.
- 한편 정부와 국회는 언론의 발표 등으로 국민의 주목을 받을 때마다 황급히 대책을 마련하여 발표하고 있으나, '사건의 근본 원인이 무엇이고, 무엇을 고쳐야 하는지'를 제대로 분석하지 못하고 해당 사건에만 주목하여 대응책을 마련하는 수준임. 결국 근본적인 해결이나 재발방지는 되지 않아, 위와 같이 막을 수 있었던 아동학대사망사건이 반복되고 있음.
- 더욱이 위처럼 정부와 국회가 발표한 대책은 그 자체로도 부처별, 대응주체별 분절적이고 단편적인 수준에 그치고 있고, 아동을 보호하기 위한 출산, 보육, 입양, 가정지원, 심터, 지원서비스, 학대대응에 이르는 전반적인 시스템에 대한 심도깊은 연구는 전혀 이루어지지 않고 있음. 또 현행법상 아동학대사망사건에 대한 공적 조사체계를 두지 않고 있으며, 그간

진행된 이서현보고서(2014), 은비보고서(2017)는 일부 국회의원과 민간의 주도로 진행된 것이어서 제도개선에 일부 기여는 하였으나 아동학대대응시스템 및 아동보호체계를 깊이있게 분석하지 못했음. 따라서 결국 그간 정부와 국회가 발표한 대책들은 실효성이 없고 아동학대대응현장에서 기능하지 않았음. 결국 피학대아동이 처한 현실은 달라지지 않고 있음.

- 영국은 2003년 빅토리아 클립비가 지속적이고 끔찍한 학대로 사망한 후 정부가 2년여간의 조사를 진행하여 보고서를 작성하고, 이를 토대로 아동학대대응시스템을 크게 변화시킴. 미국, 호주, 일본 등의 국가에서도 아동학대사망사건에 대해서는 진상조사를 정부 차원으로 진행하여 제도개선으로 이어지도록 하고 있음. 이러한 해외 아동학대 사망사건 진상조사 위원회들의 사례를 본받아 우리도 국가 차원으로 진상조사하고 이를 정책으로 반영해야만 하는 절실한 필요성이 있음.
- 민변 아동위는 세이브더칠드런, 정치하는 엄마들, 아동인권포럼 등과 함께 입법안을 검토하고, 해외사례연구, 기자회견, 캠페인 등을 진행하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	양천아동학대사망사건 등 진상조사 및 아동학대 근절대책 마련 등을 위한 특별법안(7970)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 2. 5. 김상희의원(더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 아동학대사망사건의 진상조사, 기관 및 관계자 대응의 적정성 점검, 아동보호 및 아동학대 근절과 관련한 법령·제도·정책의 개선사항 및 대책마련 등을 수행하기 위하여 대통령 산하에 한시적 기구로 아동학대사망사건 진상조사위원회를 설치·운영함(안 제2장).</p> <p>(2) 아동학대사망사건 진상조사위원회는 2018년 1월 1일부터 이 법 시행일 전일까지 발생한 아동학대사망사건 중 사안이 중대하여 진상조사의 필요성이 큰 사건을 선정해 진상을 조사하고, 이를 위하여 자료 및 물건의 제출, 출석요구, 진술청취, 사실조회, 현장조사, 동행명령, 압수·수색 영장 청구, 청문회 등의 다양한 방법을 사용할 수 있도록 하며, 조사종료 후 조사결과를 토대로 아동학대 근절대책을 포함하는 조사결과보고서를 작성하도록 함(안 제3장).</p> <p>(3) 아동학대사망사건 진상조사위원회의 권고를 받은 국가기관등은 특별한 사유가 없으면 권고내용을 이행하여야 하고 불이행내역 및 이행계획은 국회에</p>

정기적으로 보고하여야 하며, 국회가 관련 법률을 제·개정할 경우 아동학대사망사건 진상조사위원회가 작성한 보고서의 내용과 취지를 반영하도록 함으로써 진상조사위원회가 수행한 조사결과 마련된 아동학대 근절대책 및 상설조사기구 운영계획안 등의 실효성을 높이려는 것임(안 제4장).

나. 검토의견

- 아동학대사망사건에 대해서 깊이있는 진상조사를 통해 법제도의 개선 및 대책마련을 도모하고자 하는 점은 매우 긍정적으로 평가됨. 진상조사 제도가 법제화된다면 중대한 아동학대 사망사건들에도 불구하고 그 죽음에서 교훈을 얻지 못하고 비슷한 문제점으로 아동을 학대로부터 구조하지 못했던 과거를 근본적으로 개선하여 아동보호체계 및 아동학대대응시스템 전반을 개선할 수 있을 것으로 기대함.
- 특히 그간 각 부처별로 분절적으로 대책이 마련되고 현장에서의 소통부재로 인해 아동학대 사건에 대한 대응 및 재발방지가 어려웠던 점을 볼 때, 범정부적 아우를 수 있도록 대통령 산하에 아동학대사망사건 진상조사위원회를 설치·운영하는 것은 긍정적이며, 국가 차원에서 아동학대를 근절하겠다는 의지를 보인 것이라고 평가할 수 있음.
- 또한 위원회 구성을 통해 다양한 민간의 전문가와 현장인력들이 머리를 맞대고 연구하고 정책 개발할 수 있게 된다는 점에서 기존 대책들과 달리 깊이 있고 현장에서 기능하는 실효성 있는 정책이 마련될 것이 기대됨.

공직선거법 일부개정법률안

• 정책목표

참정권 시민의 기본적 권리이면서 의무이며 이 점은 청소년¹⁾들에게 예외가 아님. 청소년 개인적으로는 한 국가의 주권을 가진 시민으로서 각자 자신의 이익과 권리 보호를 위해 다른 사회 구성원들과 동등하게 영향력을 행사함으로써 독립된 인격체로 존중받으며 살아갈 수 있어야 하며, 청소년의 사회 참여 경험을 통해 사회 내에서의 자신의 역할과 정체성을 형성하며 건강한 시민으로 성장하는데 필수적인 능력을 키울 수 있도록 함. 이에 피선거권 연령을 하향하고, 정당가입연령 및 선거운동가능 연령을 폐지하거나 하향함으로써 사회적으로는 사회 내 큰 비중을 차지하고 있는 청소년 집단의 목소리와 역량들을 반영, 흡수함으로써 실질적인 민주주의를 가능하게 함.

• 담당 검토 : 민변 아동인권위원회

1. 선거운동 연령 폐지

가. 현황 및 문제점

- 선거운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환이므로 표현의 자유의 한 태양임. 이러한 정치적 표현의 자유는 선거과정에서의 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표, 교환함으로써 비로소 그 기능을 할 수 있음. 따라서 선거운동의 자유는 언론·출판·집회·결사의 자유(헌법 제21조 제1항)로서 보호됨(헌법재판소 1995. 4. 20. 선고 92헌바29결정 등 참고).
- 그러나 공직선거법은 미성년자(18세 미만의 자)를 선거운동을 할 수 없는 자로 정하고 있음(제60조 제1항 제2호). 또 이를 위반하면 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금을 처별로 받게 됨(제255조 제1항). 이 규정으로 인해 실제로 청소년들이 경찰조사를 받은 사례²⁾도 있었고, 한 교실에서 18세 이상 청소년과 18세 미만 청소년이 함께 생활하는 경우, 선거운동 기간에 이들 사이의 대화가 선거운동에 해당되어 처벌받는 것인지에 대한 모호한 문제도 발생하게 됨. 실제 중앙선거관리위원회는 청소년의 만 18세 생일이 선거운동 기간

1) 민법상 성년에 이르지 못한 나이인 18세 이하의 자를 지칭하는 것으로 정의한다.

2) 만 14세 청소년이 어깨띠를 매고 2회 선거운동을 한 사례(한겨레, “법의 이름으로 비웃지 마세요…만 14살 정치하기 딱 좋은 나이” (2020. 11. 8.). <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/968976.html>(2021. 2. 4. 확인)
만 16세 청소년이 부모에게 지지하는 후보를 뽑을 것을 설득하고 이를 SNS에 공유한 사례(민중의 소리, “청소년에게는 선거운동도 19금, 지지의사 표시했다고 경찰 소환된 16세”(2018. 7. 5.). <http://www.vop.co.kr/A00001306692.html>(2021. 2. 4. 확인)

중에 있는 경우 선거 당일에는 선거권을 행사하더라도 생일이 지나기 전에는 선거운동을 할 수 없다는 해석을 하기도 하였음.³⁾

- 민변 아동위는 촛불청소년인권법제정연대의 구성연대체로서 그간 지속적으로 선거운동 폐지를 위한 운동을 전개해 오고 있음.

나. 개혁입법과제

1) 현재 입법발의현황⁴⁾

법안명(의안번호)	공직선거법 일부개정법률안(2103274)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자	2020-08-25
대표발의(소속정당)	2020. 8. 25. 이은주(정의당)
주요내용	최근 공직선거법 개정으로 18세 청소년도 선거권을 가지게 된바, 청소년이 시민으로서 정치적 기본권을 누릴 수 있도록 하는 제도적 변화가 이어져야 함. 이에 미성년자의 선거운동을 금지하는 조항을 삭제하여, 청소년이 시민으로 정치적 의견을 형성하는 경험을 적극적으로 누릴 수 있게 하고자 함(안 제60조제1항제2호 삭제).

2) 검토의견

- 정치참여 수단인 선거권이 인정되는 연령과 선거에 있어서의 정치적 표현활동의 일환인 선거운동의 자유가 인정되는 연령이 반드시 동일해야만 하는 것은 아님.
- 최근 교육수준의 향상, 정보통신의 발전 등 사회적 환경변화로 많은 청소년들이 민주주의를 직접 경험하고 있으며, 청소년은 이미 정치적 표현의 자유를 누릴 수 있는 정신적 능력과 성숙함을 갖춘 것으로 볼 수 있음.
- 비교법적으로 보더라도 미국이나 독일 등 선진국에서는 선거운동에 대한 연령 제한이 존재하지 않음.
- 최근 공직선거법 개정으로 18세 이상의 청소년도 선거권을 가지게 되며 청소년 시민의 참정권 보장을 위한 선거교육이 더욱 중요해졌으나 공직선거법상 제한으로 청소년의 실제 선거 과정 참여 등을 통한 배움은 여전히 어려운 실정임. 실질적인 참여 경험이 보장될 때 선거교육의 효과도 더욱 커질 수 있음.

3) 중앙선거관리위원회, “18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 사례예시”(2020), 1면.

4) 열린민주당 강민정의원 대표발의안(2021. 6. 3. 발의, 의안번호: 2110560)도 동일하게 미성년자의 선거운동을 금지하는 조항을 삭제하는 안으로 발의되어 있음. 또한 위 안에 추가하여 선거권이 없는 16세 이상의 청소년도 (사전)투표·개표참관을 할 수 있도록 하는 내용(안 제60조, 제161조 및 제181조)이 추가되어 있음.

- 관련하여 2021. 5. 25. 중앙선거관리위원회에서도 미성년자의 선거참여 확대를 위하여 (사전 투·개표참관 가능연령 16세 하향 등 취지의 공직선거법 개정의견을 국회에 제출한 바 있음.
- 19세 이상의 사람에게만 선거운동의 자유를 인정하는 것은 피해의 최소성을 벗어난 과도한 제한이라는 점에서 현행법상 선거운동 연령 규정은 위헌의 소지도 큼.
- 따라서 선거운동의 자유는 최대한 보장되어야 한다는 관점에서 선거운동 연령 제한은 폐지되어야 함.

2. 피선거권 연령 하향

가. 현황 및 문제점

- 선거권 연령은 몇 차례 하향되는 과정을 거쳐왔지만, 피선거권 연령은 1948. 3. 17. 미군정이 제정한 「국회의원선거법」⁵⁾에서 만 25세로 정한 이래 더 확대되는 방향으로 조정된 적이 없었음.⁶⁾
- 스스로 대표할 권리가 보장되지 않고, 청소년의 존재를 대변하고 대표할 정치인이 없다는 것은 청소년의 삶이 정치에서 중요하게 고려되지 않는다는 의미이기도 함.
- 2019년 12월 선거권 연령이 18세로 하향되었으나, 피선거권 연령에 관한 공직선거법 규정은 개정되지 않아 21대 총선에서 18세인 후보가 국회의원 선거에 입후보할 수도 없었음.

나. 개혁입법과제

1) 현재 입법발의현황⁷⁾

법안명(의안번호)	공직선거법 일부개정법률안(2100828)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자	2020. 6. 22.
대표발의	용혜인(기본소득당)

5) 제1조 국민으로서 만 21세에 달한 자는 성별, 재산, 교육, 종교의 구별이 없이 국회의원의 선거권이 있음. 국민으로서 만 25세에 달한 자는 성별, 재산, 교육, 종교의 구별이 없이 국회의원의 피선거권이 있음. 연령의 산정은 선거일 현재로 함[이재희, “피선거권 연령 제한의 헌법적 검토”, 헌법재판연구원(2019), 10면.]

6) 참의원과 민의원으로 양당제를 실시하던 시기에 참의원의 피선거권 연령은 대체로 30~35세 이상을 기준으로 하고 있었습니다. 1958. 1. 25. 제정된 「참의원선거법」은 피선거권을 만 35세 이상으로 규정하고 있었고, 2060. 2. 23. 제정된 「국회의원선거법」에서는 참의원의 피선거권을 만 30세 이상으로 정하였습니다.

7) 해당 법안외에도 장경태 의원 대표발의 공직선거법 일부개정법률안(2021. 7. 23. 발의 의안번호: 2111697) 이은주 의원 대표발의 공직선거법 일부개정법률안(2021. 8. 17. 발의, 의안번호:2112072)도 동일하게 18세로 국회의원 및 지방자치단체의 장과 의원 출마가능한 피선거권 연령 하향하는 안이 발의되어 있음.

주요내용	<p>대한민국 헌법은 모든 국민은 법 앞에 평등하며 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 적시함. 특히 선거권 및 피선거권 등의 정치적 권리는 민주주의 사회 시민으로서 누려야 할 기본권이라 할 수 있음.</p> <p>2019년 12월 선거 연령을 만 19세에서 만 18세로 낮추는 공직선거법 개정안이 통과됨에 따라 청소년 참정권 확대가 기대되는 가운데 청소년의 정치참여를 보다 폭넓게 보장하기 위해서는 피선거권의 연령 역시 하향조정해야 한다는 목소리가 높아지고 있음.</p> <p>이에 국회의원 및 지방의회의원·지방자치단체의 장의 피선거권을 25세로 상정한 현행법을 18세로 하향하여 다양한 사회 구성원의 참여라는 민주주의의 가치에 부합함과 동시에 청년의 정치참여 기회를 넓히고자 함(안 제16조제2항 및 제3항).</p>
-------------	---

2) 검토의견

- 2019년 12월 대의제의 원리상 선거에 참여하는 선거권자 집단과 피선거권자 집단이 동일하여야 함. 대의제 하에서 선거는 주권자 개개인의 '자기 지배'가 '대표자에 의한 지배'로 전환되는 기점이라고 할 수 있는데, 이는 선거가 진행되는 과정 중에서는 통치자 집단과 피치자 집단이 구별되어서는 안 되며, 동질적인 국민들이 선거에 참여함에 있어서 '평등한 참여'가 이루어지는 것이 중요함.
- 청소년 자신이 피선거권을 지닌 주체로서 참여할 수 없는 사건에서 선거권만을 행사하도록 하는 제도는 자칫 '민주주의의 들러리'를 양산할 수 있음. 공직선거법 제16조 제2항 및 제3항에서는 국회의원 및 지방의회의원, 지방자치단체의 장의 피선거권 연령을 25세로 설정하여 25세 미만의 국민을 선거의 객체로만 정하고 있는데, 이는 주권자들 스스로가 자신들 중 대표자를 선출하여 '자기 지배'적 체제를 유지하는 민주주의의 근본원리에 반하는 것임.
- 명백하게 정치적 판단능력을 가지고 있고 선거권자이기도 한 국민들에 대하여 단지 연령을 기준으로 엄격히 제한하여 입후보할 수 없게 하는 것은 민주주의 원칙을 명시한 헌법에 비추어 보더라도 입법 재량에 벗어나는 것임.
- 또한 민주주의 제도와 권력 구성의 핵심인 보통선거의 원칙에 비추어 보아도 피선거권 연령 제한 규정을 둘 경우에는 최소한에 그쳐야 함.
- 비교법적으로 보더라도 독일 기본법상 선거권은 18세 이상인 국민에게 인정되고, 피선거권도 동일한 연령인 성년이 된 자에게 인정하고 있어 피선거권과 선거권 연령을 일치시키고 있어 민주주의 원리에 충실하게 입법을 하고 있음.
- 따라서 피선거권 연령 역시 선거권 연령과 동일하게 규정하여야 할 필요가 있으며, 선거연령 하향에 맞추어 동일하게 하향되어야 할 필요가 있음.

정당법 일부개정법률안

• 정책목표

참정권 시민의 기본적 권리이면서 의무이며 이 점은 청소년들에게 예외가 아님. 청소년 개인적으로는 한 국가의 주권을 가진 시민으로서 각자 자신의 이익과 권리 보호를 위해 다른 사회 구성원들과 동등하게 영향력을 행사함으로써 독립된 인격체로 존중받으며 살아갈 수 있어야 하며, 청소년의 사회참여 경험을 통해 사회 내에서의 자신의 역할과 정체성을 형성하며 건강한 시민으로 성장하는데 필수적인 능력을 키울 수 있도록 함. 정당가입 및 정당활동을 통해 시민으로서 자신의 목소리를 내고, 정책제안 및 결정에 참여할 수 있음. 그 과정에서 민주주의 교육의 효과를 기대할 수 있으며, 실질적인 민주주의를 가능하게 함.

• 담당 검토 : 민변 아동인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행 정당법 제22조 제1항은 '국회의원 선거권이 있는 자'만 정당에 가입하고 당원이 될 수 있도록 정하고 있음.
- 각 정당의 재량과 자율로 정해야 할 당원의 자격에 관한 규정을 일괄적으로 법을 통해 통제하는 것은 정당 구성원의 정당의 결성과 활동의 자유를 침해할 우려가 있음.
- 또한 정당의 구성원이 선거권자와 일치할 필요성도 크지 않음. 당이 정책을 제안하면, 결국에는 선거권자의 투표라는 과정을 통해 정책에 반영되므로 선거권자는 정책 형성 과정에서 어떻게든 참여할 기회를 보장받는 반면, 선거권이 없는 청소년은 앞으로 정책의 영향을 받게 되는 당사자임에도 그 결정(선거)에 참여할 수 없기에 청소년의 정당 참여는 더욱 두텁게 보장받아야 할 필요도 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명(의안번호)	정당법 일부개정법률안(2101557)
소관상임위	행정안전위원회

제안일자	2020. 7. 7.
대표발의	송옥주(더불어민주당)
주요내용	<p>현행법은 당원의 자격을 선거권이 있는 사람으로 한정하여 만 18세 이상의 국민에게만 정당 가입을 허용하고 있음.</p> <p>그러나 외국의 경우 정당 가입을 통한 정치활동을 폭넓게 보장하기 위하여 정당 가입 연령을 낮게 규정하고 있으며(영국의 노동당 15세, 독일 기민당 16세, 사민당 14세), 프랑스와 호주의 경우 일부 정당들은 당원 가입에 연령 제한이 없음. 이에 연령에 따라 정당가입을 불허하는 규정을 없애고 선거권이 없는 만 18세 미만의 국민에 대하여도 정당 가입의 자유와 선택 기회를 부여함으로써 국민의 정치참여를 최대한 보장하려는 것임(안 제22조).</p>

나. 검토의견

- 정당은 일반 국민이 자신의 의견을 현실정치에 반영할 수 있는 가장 일반적인 매개체의 역할을 하는 창구라는 점, 정당 가입 및 활동을 통해 자연스럽게 정당이 청소년들 스스로가 정치의 주체라는 사실을 일깨울 수 있는 가장 좋은 교육공간의 역할을 할 수 있다는 점, 정당이라는 시민의 자유로운 결사체의 구성원이 되는 자격은 되도록 많은 사람에게 개방되는 것이 민주주의 원칙에 부합한다는 점에서도 정당 활동의 자유는 선거권 및 피선거권 연령보다 더욱 확대되어야 할 것임.
- 비교법적으로 보더라도 해외에서는 아래의 표와 같이 영국, 독일, 프랑스, 미국 등 대부분의 국가에서 정당가입 연령에 관한 법률규정은 존재하지 않으며, 정당의 당헌·당규에 의해서 각 정당에서 정하고 있음. 그리고 각 정당에서 연령의 제한을 정하는 경우에도 14, 15, 16세 정도로 정하는 것이 다수임.

[외국의 정당 가입연령 현황] 8)

국가	정당가입 연령	근거	선거권 연령	민법상 성인연령
영국	보수당 : 제한없음	보수당 당헌	18세 이상	18세 이상
	노동당 : 14세 이상	노동당 당헌, 당규		
독일	기민당 : 16세 이상	기민당 당헌	18세 이상	18세 이상
	사민당 : 14세 이상	사민당 당헌		
프랑스	대중운동연합 : 제한없음	대중운동연합 당규	18세 이상	18세 이상
	사회당 : 15세 이상	사회당 당헌		
미국	대부분의 주에서 당원자격을 규정해 놓고 있지 않음		18세 이상	18세 이상 (주별로 상이)

8) 이석민, “아동·청소년의 정치적 기본권 -정당가입 연령제한을 중심으로-”, 헌법재판소 연구원(2018),

- 중앙선거관리위원회에서도 2021. 5. 25. 정당 가입연령을 현행 18세에서 16세로 낮추는 내용의 정당법 개정 의견을 국회에 제출하였음.
- 정당가입 연령을 제한을 없애고 '누구든지' 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 함으로써 정당가입 및 활동의 자유를 폭넓게 향유할 수 있도록 해야 함.

지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안

• 정책목표

참정권 시민의 기본적 권리이면서 의무이며 이 점은 청소년들에게 예외가 아님. 특히 교육정책을 집행하는 기구의 장인 교육감 선출은 청소년 스스로의 삶과 가장가까이 닿아있는 기구의 대표자를 선출하는 행위임. 따라서 그 참여연령이 대폭 확대될 필요가 있음. 교육감 선거권 연령 하향을 통해 교육주체들의 의사를 충분히 반영하여 지방교육자치를 실현할 수 있도록 함.

• 담당 검토 : 민변 아동인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 과거 지방교육자치제도는 학교운영위원회 선거인단에 의한 간선으로 교육감을 선출하고 있어, 지방의 가장 중요한 영역인 교육정책에 있어 주민의 의사가 충분히 수렴되는 민주적 정당성의 구조적 기반이 취약하였음. 따라서 교육감선거가 교육주체들의 의사를 충분히 반영하여 교육의 자주성과 전문성 그리고 지방교육의 특수성을 살려 지방교육의 발전에 이바지하기 위해 2006. 12. 20. 법률 제8069호로 개정되어 주민들이 직접 교육감을 선출하게 되었음.
- 교육감 직선제로 인해 지역특색에 맞는 다양한 교육정책들이 나오기 시작하였음. 그러나 본질적인 교육제도의 개선은 여전히 이루어지지 않고 있으며 여전히 대학입시위주의 교육에 청소년들은 허덕이고 있음. 대체 누구를 위한 것인지 알 수 없는 교육 아닌 교육 속에서 학생들은 공부에 지치고 불행을 느끼며, 그 속에서 적지 않은 학생들이 목숨을 잃기도 하고 꿈을 잃기도 함.
- 교육에서 가장 중요한 주체는 청소년들임. 그럼에도 불구하고 학교 운영이나 교육 정책에 전혀 참여할 수 없음. 교육을 받는 당사자의 의견을 배제한 선거는 결국 어른들이 원하는 정책을 강요받도록 하여 교육의 진정성을 떨어뜨리고, 교육주체들의 의사를 충분히 반영하여 지방교육의 발전에 이바지하겠다는 취지가 무색해지고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황⁹⁾

법안명(의안번호)	지방교육자치에 관한 법률 일부개정법률안(2110559)
소관상임위	교육위원회
제안일자	2021-06-03
대표발의	강민정(열린민주당)
주요내용	<p>청소년도 국가의 주권을 가진 시민으로서 존중받을 권리가 있고, 선거 참여 경험은 청소년이 건강한 민주시민으로 성장하는 밑바탕이 될 수 있다는 점에서 교육감 선거권연령기준의 하향이 필요함.</p> <p>이에, 교육감 선거권 부여 연령을 16세 이상으로 하향 조정하려는 것임(안 제43조의2 신설, 제49조제1항).</p>

나. 검토의견

- 최근 청소년 시민의 참정권 확대에 대한 국민적 바람이 확대되고 있음. 2021. 5. 25. 중앙선거관리위원회는 지난 5월 미성년자의 선거참여를 위해 (사전)투·개표참권 연령을 16세로 낮추고, 청소년들이 정치적 의사 형성에 효율적으로 참여할 수 있도록 정당가입 가능연령을 16세로 하향해야 한다는 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하였음.
- 교육당사자가 아닌 성인인 유권자들은 투표에 대한 책임을 지지 않음. 그러나 그 책임은 고스란히 청소년들의 몫이 됨. 청소년들은 교육제도의 가장 큰 영향을 받는 만큼 그 관심도 상당히 높음. 청소년들은 초등학생 때부터 반장선거, 학생회장선거 등을 통해 선거과정에 오래도록 참여해왔고, 교육을 통해서 선거에 대해 충분히 숙지하고 있으며, 민주주의 감수성을 충분히 갖추고 있음. 청소년들이 선거에 직접 참여하면서 그것이 정치에 반영되는 모습을 보면서 자신이 투표한 한 표의 소중함에 대해서 깨닫게 될 것이고 한층 더 정치에 관심을 가지고 선거에 참여할 수 있는 발판이 될 것임.

9) 해당 법안외에도 장경태 의원 대표발의 공직선거법 일부개정법률안(2020. 8. 5. 발의 의안번호: 2102731)도 동일하게 16세 하향하는 내용으로 발의되었음.

소년법 일부개정법률안

- 정책목표

소년법상 우범소년의 정의 규정을 삭제하여 아동에 대한 사회적 낙인을 예방하고 죄형법정주의, 소년 보호의 취지 구현

- 담당 검토 : 민변 아동인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행 소년법은 죄를 범한 소년(범죄소년)이나 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만의 소년(촉법소년)뿐만 아니라 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상의 소년(이하 '우범소년')도 소년법상 보호처분의 대상으로 규정하고 있음.
- 현행 소년법 제4조 제1항 제3호는, '집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽(性癖)이 있거나, 정당한 이유 없이 가출하는 경우, 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있는 경우'에 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상의 소년에 대하여 소년부의 보호사건으로 심리할 수 있다고 규정. 이러한 소년을 발견한 보호자 또는 학교·사회복지시설·보호관찰소(보호관찰지소를 포함한다. 이하 같다)의 장은 이를 관할 소년부에 통고할 수 있도록 함.
- 보호자, 시설장, 학교장 등의 통고는 자의적으로 이루어질 우려가 높고, 우범소년 개념의 불명확성으로 인한 자의성의 문제가 지속적으로 제기됨. 실제 아동양육시설 아동, 가출소년, 학교폭력 가해학생 등에 대해 우범소년 제도가 오남용 되는 사례가 발생하고 있음.
- 범죄소년, 촉법소년은 죄형법정주의에 입각하여 범죄의 구성요건 성립 여부 등에 관하여 엄격한 판단을 내리는 데 반하여, 우범성만으로 동일한 보호처분을 적용하는 것은 평등원칙에 위배됨.
- 유엔 아동권리위원회는 2019년 제5,6차 국가보고서에 대한 최종견해에서 대한민국에 대해 범죄를 저지르지 않은 '우범소년'의 구금을 규정하는 위 소년법 제4조 제1항 제3호를 폐지할 것을 권고하였음.

- 법무부 산하 소년보호혁신위원회(위원장 서보학) 역시 2020. 12. 30. 우범소년 규정의 폐지 필요성에 대해 심의한 끝에 우범소년 규정을 폐지하고 경찰청, 여성가족부, 보건복지부, 법무부, 지자체 등 범정부적 협력을 통해 우범소년에 대해 복지적 개입을 강화할 것을 권고함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 소년법 일부개정법률안(2107406)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 1. 15. / 이규민 의원(더불어민주당)
주요내용	소년법 제4조 제1항 제3호 삭제

나. 검토의견

- 우범소년 규정은 개념적 불명확성과 이로 인하여 자의적인 적용, 규정의 오남용에 의하여 소년이 소년원 등 보호시설에 구금될 수 있다는 점에서 죄형법정주의 원칙에 어긋나는 인권 침해적 제도임.
- 범죄를 행할 우려만으로 축범소년, 범죄소년과 동일한 처분을 받을 수 있도록 규정함으로써 인신 구속에 관하여 명확성의 원칙에 어긋남.
- 서울소년분류심사원에서 2020. 1. 1. ~ 10. 30. 기간 동안 입원 소년 중 우범소년은 267명으로, 남성(119명, 44.6%)에 비하여 여성(148명, 55.4%)의 비율이 높았음. 소년원 입소 비율이 남성 87.5%, 여성 12.5%(2016년 기준)임을 감안할 때, 주로 성매매 피해 여성 아동에 대해 우범소년 규정을 적용하여 보호관찰 처분을 하거나, 6호시설인 소년보호치료시설, 10호 시설인 소년원 등에 구금함으로써 피해아동에 대해 복지적 접근이나 개입이 아닌 처벌과 감시, 격리 위주의 행정조치를 취하여 온 결과임. 2020년 말 아동법 개정을 통해 아동 청소년의 성을 사는 행위의 상대방인 아동 청소년을 대상청소년이 아닌 피해 아동 청소년으로 보아 소년재판에 회부하여 보호처분을 받지 않도록 하였으나 현재 우범규정을 이용하여 보호처분을 내리고 있어서 개정취지를 몰각시키고 있음.
- 우범소년에 대해 단순히 소년보호사건으로 처리하는 것이 아닌, 소년의 장래를 위해 가장 바람직한 방향으로의 복지적 개입이 필요함.

형법 일부개정법률안(비동의 강간·추행죄)

- 정책목표

상대방의 동의 없는 성적 침해행위에 대한 처벌 규정을 제정함으로써 성적 자기결정권을 보호

- 담당 검토 : 민변 여성인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행 강간죄(형법 제297조) 및 강제추행죄(형법 제298조)는 ‘폭행 또는 협박’을 구성요건으로 하고 있으며, 법원은 이를 최협의설에 의하여 ‘저항이 불가능하거나 현저히 곤란한 폭행 또는 협박’으로 해석하고 있음.
- 성폭력의 본질은 당사자의 동의 없는 성적 침해행위인데, 위와 같은 문언 및 해석은 모든 성폭력 행위를 포괄하지 못하고 있어 처벌의 공백을 야기하며, 위 법의 보호법익인 성적 자기결정권 실현에 장애가 되고 있음.
- 또한, 법원이 성범죄 사건의 심리 과정에서 폭행 또는 협박이 있었는지를 판단하기 위해 피해자의 저항 여부를 고려하게 되고, 이로 인해 왜곡된 성폭력 통념이 강화된다는 문제가 발생함. 이는 성폭력 범죄 피해자로 하여금 신고가 어렵게 하고, 성폭력 범죄의 신고가 이루어지더라도 처벌을 어렵게 함. 결국, 동의 유무를 요건으로 하는 법률 제·개정 및 집행을 통해 성폭력 범죄에 대한 올바른 이해를 꾀하고 범죄 예방 및 근절로 나아갈 수 있음.
- UN 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2010년부터 여성 폭력에 대한 입법권고안을 제시하며 “명백하고 자발적인 동의”를 강간 판단의 기준으로 삼거나, “강압적인 상황”등의 구성요건이 존재하는 경우 그 해석을 넓게 하는 방식의 입법이 이루어져야 한다고 하였음. CEDAW는 2017년 일반권고 제35호에서 성범죄는 ‘자유로운 동의의 부재’를 기준으로 정의되어야 한다고 권고하였으며, 2018년 한국 정부에 강간죄의 구성요건을 폭행 또는 협박이 아닌 동의 여부로 할 것을 권고한 바 있음.
- 유럽연합은 2011년 ‘여성에 대한 폭력과 가정폭력의 방지와 대응을 위한 유럽평의회협약 (Council of Europe Convention on preventing and combating violence against)’를

통해 동의 없는 성적 행위를 강간 등 성폭력으로 규정하는 입법 조치를 취하도록 한 바, 이에 따라 유럽 다수 국가가 동의에 기반한 강간 법제를 가지고 있거나, 관련 입법을 추진 중에 있어 동의 유무를 성폭력 범죄의 구성요건으로 삼는 것은 세계적 흐름이라 할 것임.

- 민변 여성위는 위와 같은 문제의식을 바탕으로 총 209개의 시민단체가 결합하여 출범한 ‘강간죄 개정을 위한 연대회의’에 속해 있으며 ‘20대 국회 강간죄 개정을 위한 토론회’, ‘미투운동 중점 입법과제해결 토론회’에 참여하는 등 활발한 연구 및 논의를 이어가고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 형법 일부개정법률안(2100245) (2) 형법 일부개정법률안(2102898)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 6. 8. 백혜련(더불어민주당) (2) 2020. 8. 12. 류호정(정의당)
주요내용	<p>(1) 형법 일부개정법률안(2100245)</p> <p>가. 형법 제297조(강간), 제297조의2(유사강간), 제298조(강제추행)의 ‘폭행 또는 협박으로’를 ‘상대방의 의사에 반하여’ 로 개정</p> <p>나. 형법 제305조의4(폭행 또는 협박) ‘사람의 저항을 현저히 곤란하게 하는 폭행 또는 협박으로’ 죄를 범한 경우 가중처벌 규정 신설</p> <p>(2) 형법 일부개정법률안(2102898)</p> <p>가. 형법 제32절 ‘강간과 추행의 죄’를 ‘성적 침해의 죄’로 변경</p> <p>나. 형법 제297조(강간)의 ‘폭행 또는 협박으로’를 ‘상대방의 동의 없이’ 로 개정하고, ‘폭행, 협박 또는 위계, 위력으로’, ‘사람의 심신상실 또는 항거불능의 상태를 이용하여’ 성교한 경우 가중처벌하는 규정 신설</p> <p>다. 형법 제298조(강제추행)의 ‘폭행 또는 협박으로’를 ‘상대방의 동의 없이’ 로 개정하고, ‘폭행, 협박 또는 위계, 위력으로’, ‘사람의 심신상실 또는 항거불능의 상태를 이용하여’ 추행한 경우 가중처벌하는 규정 신설</p> <p>라. 형법 제297조의2(유사강간), 제299조(준강간), 제302조(미성년자 등에 대한 간음) 규정 삭제, 제303조(업무상위력등에 의한 간음)은 ‘구금된 사람에 대한 성교·추행’으로 범위를 좁혀 개정</p> <p>마. 형법 제306조(정의)에서 “성교”를 ① 성기, 구강 또는 항문 등 신체의 내부에 성기를 넣는 행위 ② 성기 또는 항문에 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위로 정의하는 규정 신설</p>

나. 검토의견

- 성폭력의 본질이 성적 자기결정권의 침해라는 점에 비추어 위와 같이 ‘동의’를 강간·강제추행죄의 구성요건으로 도입하는 것은 성폭력 범죄의 판단기준을 바로잡고 왜곡된 강간 통념의 재생산 및 이로 인한 2차 가해를 방지하는 의미가 있음.
- 강간·강제추행의 기본적 구성요건을 ‘동의 없는 성적 침해’로 규정하고, 그 밖에 행위반가치에 따라 가중적 구성요건을 두어 법정형을 차등 규정할 필요가 있는데, 예컨대 ‘폭행 또는 협박’, ‘위계 또는 위력’, ‘심신상실 또는 항거불능 상태’를 이용하는 경우 등에는 가중처벌할 필요가 있음. 이러한 가중적 구성요건을 조항에 적시하는 것은 범집행자의 자의적 판단을 방지하기 위해서도 필요함.
- 한편, 형법 제303조(업무상위력등에 의한 간음)은 ‘업무, 고용 기타 관계’가 있어야 한다고 하여 위력의 성격을 ‘업무적 위력’에만 한정하고 있는데, 이 역시 처벌의 공백을 낳는 것은 물론이거니와, 의사가 환자에게, 종교 지도자가 신도에 대하여 등 다양한 관계에서 생기는 ‘위력’을 이용한 범죄의 반가치성을 법적으로 전혀 상정하고 있지 않다는 점에서 문제가 있으므로, ‘폭행 또는 협박’에 준하여 ‘위계 또는 위력’을 이용한 범죄의 처벌규정이 제·개정되어야 할 것임.
- 현재 국회에는 강간·강제추행죄에 ‘동의’의 구성요건을 도입하는 2개의 법률안이 발의되어 있는데 각 안은 ‘폭행 또는 협박을 이용하여’의 구성요건을 ‘의사에 반하여’, ‘동의 없이’로 개정하려 하여 그 문언을 달리하고 있고, 가중적 구성요건에 있어서도 ‘저항을 현저히 곤란하게 하는 폭행 또는 협박’만 규정한 것과, ‘폭행 또는 협박’, ‘위계 또는 위력’, ‘심신상실 또는 항거불능 상태를 이용’의 구체적 요건을 규정한 것 등 두 안의 차이가 존재함.
- ‘의사에 반하여’와 ‘동의 없이’는 일견 동일한 의미로 보이나, 성폭력 범죄가 ‘동의 없는 성적 침해’라는 것을 명확히 하기 위해서는 성폭력 범죄의 기본적 구성요건을 ‘동의 없이’로 규정하는 것이 보다 적절하다고 판단됨. 또한, 명시적 의사를 표현하기 어려운 상황에서 이루어지는 성적 침해의 경우를 고려하였을 때, 그 행위가 ‘의사에 반하는 것’인지를 입증하거나 판단하는 것보다, ‘동의 유무’를 입증하거나 판단하는 것이 더욱 명확하며 성적 자기결정권 보호에도 효과적일 것으로 판단됨.
- ‘동의’ 개념이 주관적이고, 처벌 범위를 지나치게 확대하게 될 수 있다는 우려가 있을 수 있음. 그러나 ‘성적 수치심’과 같은 일견 주관적인 감정으로 보이는 개념 역시 법원이 ‘합리적인 피해자의 관점’ 등 객관적 판단을 가능하게 하는 법리를 마련하였는데, 이처럼 ‘동의’ 개념도 자유로운 의사 결정이 가능한 상황에서 그것을 외부에서 묵시적으로라도 인지할 수 있

는 사정이 있는 등의 경우에 인정될 수 있는 등 법리에 따라 구체적인 판단이 가능할 것으로 판단됨.

- 현행 법제 하에서는 성폭력 범죄의 물적 증거가 있기 어렵다는 점을 고려하여 성폭력 범죄의 성립 여부(폭행 또는 협박 유무 등)를 판단함에 있어 피해자 진술의 신빙성을 면밀히 살핀 후 그 진술을 증거로 채택하고 있음. ‘동의’를 구성요건으로 하여 법을 개정하는 경우에도 ‘동의 유무’에 대한 판단을 위하여 피해자 진술의 신빙성에 따른 판단을 요하게 되므로, 위와 같은 개정 방향이 실무에 있어 큰 변화를 야기한다고 보기 어렵고, 피의자 또는 피고인에게 지나친 입증 책임을 부과하게 되는 등의 문제가 발생하리라고 보기 어려움.

민법 일부개정법률안

- 정책목표
자가 부성을 따르는 것을 원칙으로 하는 것을 폐지하고 혼인과 가정생활의 성평등을 구현
- 담당 검토 : 민변 여성인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 헌법 제36조 제1항은 혼인과 가족생활에서 양성의 평등을 선언하고 있으므로, 민법과 가사소송규칙이 혼인과 가족생활에서 양성의 평등이라는 헌법의 이념을 구현해야 함. 그런데 현행민법은 자가 부의 성을 따르는 것을 원칙으로 하고 있고, 가사소송규칙은 부의 성을 따르던 자가 성분을 변경하려고 할 때 부계혈통에 대한 특별한 고려를 하고 있어 양성의 평등이 충분히 구현되고 있다고 할 수 없음.
- 부성주의 원칙은 사실혼가족, 한부모가족, 비혈연가족, 다문화가족 등 다양한 가족 형태가 마치 일반적이고 정상적인 범주를 벗어난 것처럼 보이도록 하는 ‘비정상화’ 효과가 있으며, 이는 다양한 가족 형태와 그에 속해 살아가는 가족 구성원들에 대한 포용을 저해하는 것으로서 다양한 가족형태에 속한 아동들에게 ‘정상가족’이라는 고정관념에 따른 차별과 편견을 경험하게 함.
- 여성가족부가 2020. 6. 시행한 다양한 가족에 대한 인식조사에 따르면 자녀의 출생신고 시에 부모가 협의하여 자녀의 성과 본을 정할 수 있도록 하는 것에 대해 응답자의 73.1%가 찬성함.
- 법무부 포용적 가족문화를 위한 법제 개선위원회는 2020. 4. 부성주의 원칙 폐지를 권고하였고, 대통령 직속 저출산·고령사회 위원회가 2020. 12. 15. 발표한 제4차 저출산·고령사회 기본계획도 부성주의 원칙 폐지를 포함함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 민법 일부개정법률안(2102999) (2) 민법 일부개정법률안(2104403) (3) 민법 일부개정법률안(2108609)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 8. 14. 정춘숙(더불어민주당) (2) 2020. 10. 6. 이은주(정의당) (3) 2021. 3. 8. 장경태(더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 가. 부모가 자녀의 성(姓)과 본(本)을 부 또는 모의 성(姓)과 본(本)으로 협의하여 정할 수 있도록 함(안 제781조제1항). 나. 부모의 협의가 이루어지지 아니하는 경우 법원이 자녀의 성과 본을 결정할 부 또는 모를 지정하고, 법원이 정한 기한 내에 자녀의 성과 본을 결정하지 못하면 자녀의 성과 본을 결정하도록 지정받은 부 또는 모의 성과 본을 자녀의 성과 본으로 하는 것으로 함(안 제781조제2항). 다. 부 또는 모가 사망 등으로 소재를 알 수 없거나 협의할 수 없는 사정이 있는 때에는 일방이 단독으로 자녀의 성과 본을 정하도록 함(안 제781조제3항). 라. '변경필요' 요건을 삭제하여 부, 모 또는 자녀의 청구에 의하며 법원의 허가를 받아 성을 변경할 수 있도록 규정함(안 제781조제6항). 마. '자'를 '자녀'로 변경하여 알기 쉽고 성평등한 용어로 변경함(안 제781조).</p> <p>(2) 자는 부 또는 모의 성과 본을 따르는 것을 원칙으로 하고, 부모가 자의 성과 본에 관하여 협의할 수 없거나 출생신고시까지 협의가 이루어지지 않는 경우에 법원의 허가를 받아 부 또는 모의 성을 따르도록 하려는 것임(안 제781조).</p> <p>(3) 가. 자녀의 성과 본은 부 또는 모의 성과 본을 따른다. 부모는 첫 자의 출생신고 시 성과 본의 협의 결과를 명시하도록 함(안 제781조제1항). 나. 부가 외국인인 경우에는 자는 모의 성과 본을 따를 수 있고, 모가 외국인인 경우에는 자는 부의 성과 본을 따르도록 함(안 제781조제2항). 다. 부를 알 수 없는 자는 모의 성과 본을 따르며, 모를 알 수 없는 자는 부의 성과 본을 따르도록 함(안 제781조제3항).</p>

나. 검토의견

- 부성주의 원칙을 폐기하고, 모성과 부성 사이에 법적인 차별을 두지 않고 부모의 협의에 맡기는 것은 긍정적으로 평가됨.
- 부모의 협의가 불가능한 경우 자의 출생신고가 늦어지는 원인이 될 수 있어, 자의 복리에 해가 될 여지가 있으므로 출생신고에 소요되는 기간을 최소화하거나 기타 자의 복리를 보호할 방안이 필요할 것으로 생각함.

- 민법 일부개정안(2108609)의 경우 부가 외국인인 경우에는 자는 모의 성과 본을 따를 수 있고, 모가 외국인인 경우에는 자는 부의 성과 본을 따르도록 하고 있으나, 이는 부성주의 원칙을 일부 잔존시키는 것일 뿐만 아니라 외국 성에 비하여 국내 성을 우선시 하는 기존 민법의 태도를 고수하는 것이어서 미흡한 부분이 있음.

양육비 이행확보 및 지급에 관한 법률, 양육비 대지급에 관한 특별법

- 정책목표
양육의 사회적 책임강화와 양육비 지급방안의 현실화
- 담당 검토 : 민변 여성인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 양육비 이행확보 및 지급에 관한 법률(이하 '양육비 이행법')은 2014. 3. 미성년 자녀를 양육하는 양육부 또는 모가 비양육부 또는 모로부터 양육비를 원활하게 지급받을 수 있도록 양육비 이행확보를 지원하기 위하여 제정되었음. 그러나 양육비 이행법에 따라 양육비이행관리원의 개원 이후 2018년 2월까지 양육비 이행 확정 건수 총 8,789건 중 이행된 건은 2,679건으로 양육비 이행률은 30.48%에 불과하고, 2019년 여성가족부의 실태조사에 따르면 양육비를 정기적으로 지급받는 한 부모 가정은 10명 중 1.5명에 불과한 것으로 확인되었음.
- 2018년 양육비 이행법의 개정으로 행정안전부와 국민건강보험공단 등에 비양육부모의 주소와 근무지 등에 대한 자료요청이 가능하도록 하여 양육비 집행권원의 확보를 용이하게 하는 한편 가정폭력 피해자인 양육부모나 양육비 채권자의 주거·직장·연락처 등 정보가 가해자인 비양육부모에게 노출되지 않도록 하는 근거조항이 마련되었음. 또한, 2020년에는 양육비 채무자가 양육비채무 불이행으로 감치명령을 받았음에도 양육비 채무를 이행하지 않는 경우, 여성가족부장관이 양육비채무자의 운전면허정지처분을 요청할 수 있도록 하는 조항이 추가되었고, 2021년 초에는 여성가족부장관이 양육비 채무자에 대해 출국금지요청과 명단공개를 할 수 있도록 하고, 양육비 채무자를 형사처벌을 할 수 있도록 하는 조항이 신설되었음.
- 그러나 양육비 채권자가 양육비 채무자에 대하여 양육비에 대한 재판상 청구를 하는 것은 강제집행절차의 복잡함으로 인해 여전히 쉽지 않고, 급여 소득자에 대한 양육비 직접 지급 명령은 비급여소득자에 대해서는 적용될 수 없는 한계가 있으며, 담보제공제공명령이나 양육비 일시금 지급명령도 양육비 채무자가 무자력일 경우에는 아무런 효과를 거둘 수 없음.

- 또한, 한시적 양육비 긴급지원제도는 저소득층 중에서도 공과금을 2달 이상 못 내는 경우 등에 해당해야 하므로 대상이 매우 한정적이고, 지원 기간이 최대 12개월을 넘을 수 없어 긴급지원 종료 후 양육비를 원활하게 지급받지 못하는 경우 미성년 자녀의 생존에 중대한 위협이 될 수밖에 없는 상황임.
- 양육비의 지급과 관련하여서는 협의 이혼시 양육비 지급조서, 양육비 직접 지급명령 제도, 불이행시 제재 강화 등 많은 부분에 있어서 개선도 있었음. 그러나, 이는 양육하지 않는 상대방 개인에게 양육비를 청구하는 제도일 뿐, 양육과 관련된 비용을 사회적으로 부담하는 제도는 극히 미미한 실정임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	양육비이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(8651)
소관상임위	여성가족위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 3. 9. 서영교(더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 양육비이행심의위원회의 업무에 양육비 대지급의 결정에 관한 사항을 추가하고, 그 위원장을 여성가족부차관에서 여성가족부장관으로 개정함.</p> <p>(2) 한시적 양육비 긴급지원의 신청, 지원결정, 지원기간, 지원종료 등에 관한 규정을 삭제함.</p> <p>(3) 양육비 채무자가 정당한 사유 없이 채무를 이행하지 아니한 경우 여성가족부장관에게 양육비 대지급을 신청할 수 있도록 하고, 여성가족부장관은 양육비이행심의위원회의 심의·의결을 거쳐 미성년 자녀가 성년이 될 때까지 양육비를 대지급할 수 있도록 하는 등 양육비 대지급에 관한 법적 근거를 마련함.</p> <p>(4) 양육비 채권자에게 대지급된 양육비와 이를 받을 권리는 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 압류 대상이 될 수 없도록 함.</p>
법안명 (의안번호)	양육비대지급을 위한 특별법안
소관상임위	여성가족위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 2. 16. 박홍근(더불어민주당)

주요내용	<p>(1) 양육비 채권자는 양육비 채무자가 양육비 채무 불이행으로 인하여 감치명령 결정을 받았음에도 불구하고 양육비 채무를 이행하지 아니하는 경우에는 양육비이행관리원의 장에게 양육비 채무자를 대신하여 양육비 대지급할 것을 신청할 수 있음.</p> <p>(2) 양육비 대지급의 지원기준은 양육비결정위원회의 심의·의결을 거쳐 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」제5조에 따른 양육비 가이드라인을 고려하여 책정하도록 함.</p> <p>(3) 정부의 양육비 대지급 후 양육비 채무자가 대지급 금액을 납부하지 아니하는 경우 국세 체납처분의 예에 따라 징수하도록 하고 이를 국세청에 위탁할 수 있는 근거를 마련함.</p> <p>(4) 양육비의 대지급이 이뤄지면 한시적 양육비 긴급지원을 종료하여 중복 지원이 이뤄지지 않도록 함.</p> <p>(5) 양육비 채무자가 양육비를 지급하면 그 즉시 양육비 대지급을 중지하되 양육비 채무자가 다시 지급하지 아니하면 중지된 양육비 대지급의 재개를 신청할 수 있도록 함.</p>
-------------	---

나. 검토의견

- 현행법상 양육비 이행확보수단은 이혼이나 비혼 등 한부모 가족의 미성년 자녀 양육문제를 여전히 개인의 문제로 접근하고 있는바, 이에서 벗어나 국가가 양육의 사회적 책임이라는 관점과 복지 차원에서 법적 제도적 보호장치를 마련해야 하는 문제로 접근할 필요가 있음.
- 독일, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 경제협력개발기구(OECD) 회원 31개국 가운데 18개국에서 국가가 양육비를 대지급하고 구상권을 행사하는 제도를 운영하고 있는 추세인 만큼, 국가가 양육비를 대지급하고 양육비 채무자에게 구상하는 방안을 마련하고자 하는 개정안과 특별법안을 적극 지지함.
- 다만 양육비 채무자가 국민기초생활보장법에 따른 수급자에 해당한다면, 국가가 양육비를 대지급하더라도 구상권을 행사하지 않도록 하는 규정을 추가하는 것이 국가가 복지적 차원에서 미성년자의 복리를 위하여 양육비를 대지급하는 취지에 부합할 것으로 보임.

장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안

- 정책목표

장애인 생활시설에 거주하던 장애인에게 지역사회내 보통의 삶을 보장

- 담당 검토 : 민변 소수자인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 장애인 생활시설에서의 집단 생활은 시설 이용자들의 개별적 요구를 충족시키지 못하고, 자율성 감소나 사생활 침해와 같은 부작용이 발생할 가능성이 높으며, 다양한 환경과 상호작용할 수 있는 기회를 제한하여 결과적으로 시설 이용자들을 지역사회와 분리하는 결과를 초래하게 됨. 또한, 대다수 장애인이 비자발적으로 생활시설에 입소하고, 퇴소 의사가 있는데도 생활시설에 거주하고 있음.
- 2017년 실시된(국가인권위원회 중증·정신장애 시설생활인 실태조사에 따르면, 중증장애인 거주시설 응답자 중 67.9%가 비자발적 입소자로 나타났고, 사유로는 ‘가족들이 나를 돌볼 수 있는 여력이 없어서’(44.4%)가 가장 많았으며, 응답자의 21.3%가 시설 입소 당시 사전 설명을 제공받지 못했고, 30.1%는 입소 당시 계약서에 직접 서명하지 않았으며, 22.3%는 입소 당시 원하는 서비스 요청 기회를 제공받지 못한 것으로 나타남. 1개 숙소 거주인원은 3~5명(52.4%), 6명 이상(36.1%)으로, 다른 사람이 보이지 않는 곳에서 옷을 갈아입을 수 없고(38.3%), 자신이 원할 때 자유롭게 목욕하기 어려우며(34.8%), 다른 사람과 함께 목욕을 해야 하는(55.2%) 등 개인의 사생활이 보장되지 않는 것으로 나타남. 응답자의 18%는 퇴소 가능성 자체를 인지하지 못했고, 42.6%는 시설에서 나가 살고 싶다고 했으며, 이 중 즉시 나가고 싶다는 응답은 54.8%에 달했음.
- 정신요양시설 역시 ‘비자발적 입소’(62.2%)가 압도적인 가운데, ‘가족들이 나를 돌볼 수 있는 여력이 없어서’(55.7%)라는 사유가 가장 많았음. 1개 숙소 6명 이상 거주 비율이 62.7%로, 다른 사람이 안 보는 곳에서 옷을 갈아입을 수 없고(70.7%), 타인에게 노출된 상태에서 목욕하는 경우(58.3%) 등 개인의 사생활을 보호받지 못하였음. 응답자의 34.5%는 퇴소 사실 자체를 인지하지 못했고, 59.7%는 퇴소 의사가 있으며, 즉시 퇴소하고 싶다는 응답도 53.8%에 달했음(국가인권위원회 중증·정신장애 시설생활인 실태조사, 2017).

- 2011년 장애인복지법 제59조 제3항(현행 제59조 제4항)이 신설되면서 장애인거주시설의 정원은 30명을 초과할 수 없게 되었으나, 종전에 설치·신고된 시설은 개정 규정의 적용을 받지 아니하여[부칙(법률 제10517호(제2조 제2항))], 여전히 대규모 장애인 거주시설이 존재함.
- 2019년 기준, 장애인거주시설 1,557 곳의 장애인 29,662명이 거주하는데, 31~99인 규모 시설 255곳에 12,846명이, 100인 이상 규모 시설 28곳에 4,018명이 거주하는 것으로 드러남(2020년 장애통계연보).
- 정부는 장애인 거주시설 소규모화를 추진하고 있으나, 단지 거주시설 소규모화로만 집단적 처우나 ‘시설적 문화’로 인해 모든 사람의 꿈, 자존감, 자유와 권리를 상실하고 무기력해지도록 하는 ‘시설사회’를 철폐할 수 없음. 최근 발표된 정부의 ‘탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵’ 또한 지역사회 제공 서비스에 대한 내용이 부족하여 거주시설 지원 중심에서 벗어나지 못하였음. 한편, 정신요양시설 거주인에 대한 탈시설 정책은 없는 상황임.
- 2020년 장애인정책국의 예산 세부항목 중 장애인 거주시설 운영지원은 525,275백만 원으로 저년 대비 8.5%가 증가함. 장애인 거주시설 운영지원 예산은 지속적으로 증가하는데 반하여 탈시설 장애인에게 필요한 주택 및 정착금 지원 예산은 없는 상황임.
- 장애인 생활시설에서의 폭행·학대 등 인권침해는 끊이지 않고 발생하고 있음. 생활시설에서 인권침해가 발생한 경우 지방자치단체에서 시설 폐쇄 등을 명령하고 있으나, 인권침해 피해자가 지역사회가 아닌 다른 생활시설로 전원되고, 전원된 생활시설에서 다시 인권침해를 당하는 등 근본적인 문제 해결을 하지 못하고 있음. 인권침해가 없더라도 시설에서의 집단 생활은 시설 이용인의 인간다운 삶을 보장하지 못함. 2021년 2월 기준, 장애인 거주시설 25 곳, 177명(14.5%)이 코로나19에 감염되었는데, 이는 전체인구 감염수준의 4.1배 수준이었음.¹⁰⁾ 결국, 생활시설의 개선만으로는 생활시설에서의 인권침해를 막을 수 없음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	장애인 탈시설에 관한 법률안(2106331)
소관상임위	보건복지위원회

10) 소셜포커스, 2021. 2. 25.자 기사, “집단거주시설 장애인 코로나 감염률 4.1배 높아”, <https://www.socialfocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=9615> <2021. 8. 12. 방문>

제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2020. 12. 10. 최혜영(더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 보건복지부장관이 장애인 탈시설 지원 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 국무총리 소속으로 장애인 탈시설지원위원회를 둬.</p> <p>(2) 장애인의 탈시설 지원을 위하여 중앙장애인탈시설지원센터와 지역장애인탈시설지원센터를 설치·운영함.</p> <p>(3) 장애인 등은 탈시설 지원을 신청할 수 있고, 시·도지사는 탈시설에 대한 욕구 조사 결과 등을 바탕으로 탈시설 대상자를 선정하고, 개인별 탈시설지원계획의 수립을 지역탈시설지원센터의 장에게 의뢰함.</p> <p>(4) 탈시설 장애인에 대하여 초기정착 지원, 공공임대주택의 우선제공 및 주거유지지원서비스를 제공함.</p> <p>(5) 장애인거주시설과 정신요양시설을 단계적으로 축소하여 10년 이내에 폐쇄하고, 입소정원을 축소하는 시설에 대하여 필요한 지원을 함.</p> <p>(6) 장애인 생활시설내 인권침해 조사, 인권침해시설에 대한 조치 및 인권침해 시설 거주 장애인의 보호에 대하여 규정함.</p>

나. 검토의견

- 2014년 UN 장애인권리위원회는 대한민국이 정신·지적장애를 포함해 장애를 이유로 한 자유의 박탈을 허용하는 현행 법 규정을 폐지할 것을 권고하였음. 이 법률안은 위 권고를 이행하는 효과적인 방안임.
- 법률안은 국가 차원에서 탈시설 지원 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 장애인 탈시설지원위원회를 설치하여 지방자치단체별로 제각각이었던 탈시설 정책과 인권침해시설에 대한 조치를 일관되고 실효성 있게 추진할 수 있으리라 기대됨.
- 법률안은 장애인거주시설과 정신요양시설을 단계적으로 축소하여 10년 이내에 폐쇄함을 분명히 하고, 탈시설 장애인에 대하여 초기정착 지원, 공공임대주택의 우선제공 및 주거유지지원서비스를 제공할 수 있는 법적 근거를 마련하여 생활시설 지원 중심에서 지역사회 자립생활 지원 중심으로 정책 기조를 바로잡는 의미가 있음.
- 탈시설 장애인이 지역사회에서 자립하기 위해서는 지역사회 돌봄서비스가 제공될 필요가 있음. 이 법률안이 제정될 경우, 현재 국회에 계류중인 지역사회통합돌봄법안(의안번호 2104946, 정춘숙 의원 대표발의) 등이 제정되는 데에도 기여할 것으로 기대됨.

2021 정기국회 23대 개혁입법과제

발행일 2021년 9월
발행처 민주사회를 위한 변호사모임
발행인 김도형
담 당 민주사회를 위한 변호사모임
개혁입법특별위원회
