

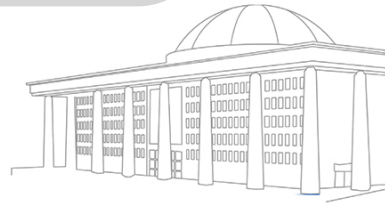
2 0 2 2 정 기 국 회

30대 개혁입법과제



민주사회를위한변호사모임

발간의 변



2022 정기국회 30대 개혁입법과제

민주사회를위한변호사모임은 기본적 인권옹호와 민주주의 발전에 기여하기 위하여 1988년 설립된 법률 전문가 단체로, 올해 35년을 맞이하였습니다. 민변은 변치 않고 인권침해 현장에서, 또는 법정에서 민주주의와 인권수호의 파수꾼으로서 그 역할을 충실히 해왔습니다.

특히, 민변은 입법과정에서도 창립 이래 개혁되어야 할 입법과제를 제시하여 왔습니다. 창립 다음 해인 1989년 2월에 발간한 [반민주악법 폐지에 관한 의견서]를 통해 87년 6월 민주항쟁의 성과로 반드시 개정·폐지되어야 할 국가보안법, 사회안전법 등 '악법' 등을 분석하여 개혁과제를 제안한 바 있습니다. 또한 2003년 1월에 [한국사회의 개혁과 입법과제]를 발간한 이래 2008년, 2012년, 2016년 등 4년마다 국회 개원 시기에 맞추어 발간해왔고, 2018년부터 매년 정기국회를 앞두고 한해의 반민주적·반인권적 입법 현황을 살피고 개혁입법과제를 제시하여 왔습니다.

2022년 정기국회에 앞서서 문재인 정부하에 이뤄지지 못한 과제들을 되돌아보고 한국 사회가 나아가야 할 보편적인 민주주의와 인권과제를 검토하고 그 대안적 과제를 제시하기 위하여 [2022 정기국회, 30대 개혁입법과제]를 발간하게 되었습니다.

2022년, 올해는 이른바 정권교체가 이뤄진 해로서, 경색된 남북관계를 비롯하여 코로나19팬데믹으로 인한 소상공인 몰락, 그리고 물가·이자·환율 상승이라는 민생에 치명적인 고통이 닥친 매우 중대하고도 위험한 시기입니다. 또한, 1989년 의견서에서 대표적인 반민주악법으로 폐지 주장되었던 국가보안법과 같이 2022년에도 동일하게 폐지·개정을 주장하는, 1cm도 진일보 하지 못한 과제들도 있습니다. 차별금지법 제정은 2007년 처음 발의된 이래 '회기만료 자동폐기'에서 나아가 최근 가장 많은 시민들의 찬성 의지가 밝혀졌음에도 불구하고, 국회에서 길을 잃고 있습니다.

국가보안법 폐지 및 차별금지법 제정, 장애인 탈시설법 등 소수자 인권 법률 개정을 비롯하여, 위성정당 방지를 위한 공직선거법 개정, 사법행정의 민주화를 위한 법원조직법 개정, 국가경찰위원회 실질화를 위한 경찰법 개정, 공영방송 민주화를 위한 방송법 등 개정, 정의행위에 대한 손해배상청구를 제한 등을 위한 노조법 개정, 주거기본권 확대를 위한 주거기본법 개정, 가계부채 해결을 위한 채무자회생법 개정 등 30대 개혁 입법과제들을 2022년, 21대 하반기 국회에 제안하는 바입니다. 여야, 진보와 보수를 넘어 21대 국회 그리고 새로운 윤석열 정부가 본 [개혁입법과제]를 우리 사회의 성숙한 민주주의와 인권을 향한 밑거름으로 사용하기를 기대합니다.

민주주의와 인권의 역사는 비틀거리더라도 진보하리라 믿습니다. 모임의 산고를 거친 외침이 국회입법과정을 통하여 비로소 실현됨으로써, 더 좋은 세상을 향한 반걸음의 씨앗이라도 되었으면 하는 간절한 바람을 가져봅니다.

마지막으로 이 책이 나오기까지 전체의 과정을 기획하고 조율하였으며, 민변 개혁특별위원장으로 큰 기여를 해주신 김남근 변호사님을 비롯하여 실무과정을 담당해주신 김준우 변호사님과 성정욱 간사님, 그리고 집필·감수에 참여해주신 각 위원회 위원장, 집필자님들께 깊은 감사를 드립니다.

민주사회를 위한 변호사모임 회장 **조영선**



CONTENTS

2022 정기국회 30대 개혁입법과제

1. 보편적 인권 및 사회적 소수자의 기본권 07

- 09 차별금지법/평등에 관한 법률 제정
- 17 장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률 제정
- 21 부성주의 원칙 폐지를 위한 민법개정
- 25 비동의 강간·추행죄 신설을 위한 형법개정
- 31 보편적 출생등록제 도입을 위한 관련 법률 제·개정
- 35 빛의 대물림 방지를 위한 민법 개정
- 41 미군 위안부 문제에 대한 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률 제정
- 47 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 개정
- 51 외국인 인권보호를 위한 출입국관리법 일부개정법률안

2. 사법·정치·민주인권 55

- 57 국가보안법 폐지법률안 의결
- 61 사법행정의 민주화를 위한 법원조직법 개정
- 72 국가경찰위원회 실질화를 위한 경찰법 개정
- 77 위성정당방지를 위한 공직선거법 개정
- 80 고문방지 및 고문피해자 구제·지원에 관한 법률 제정
- 84 사실적시의 명예훼손죄 폐지를 위한 형법 및 정통방법 개정
- 88 공영방송 민주화를 위한 방송법 등 개정
- 93 정보주체의 권리 및 개인정보처리자의 책임성 강화를 위한 개인정보보호법 개정
- 98 통신자료제공에 대한 사법적 통제 및 정보주체 권리 보호를 위한 법률 개정
- 102 공익소송 활성화를 위한 민사소송법 개정 및 국가를 당사자로 하는 소송 법률 개정

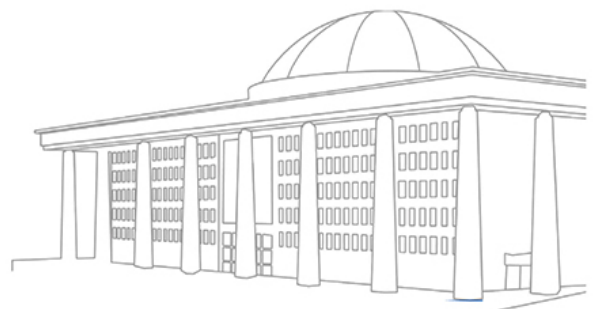
CONTENTS

2022 정기국회 30대 개혁입법과제

3. 노동 · 민생 · 경제민주화

107

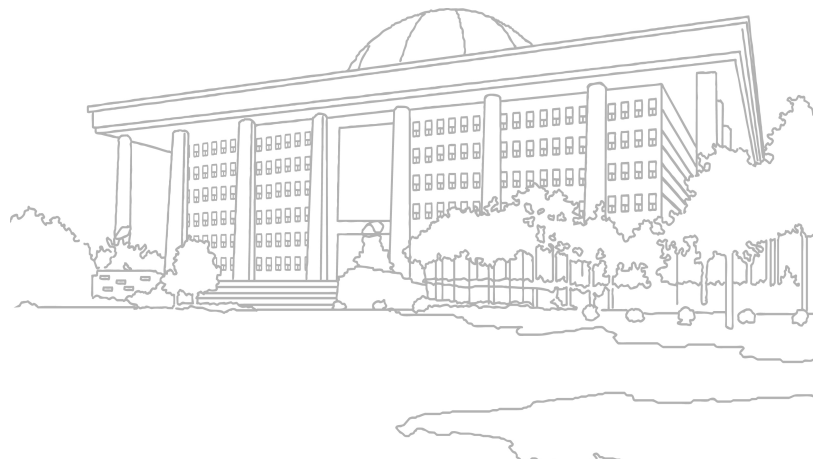
- 109 징의행위에 대한 손해배상청구 제한 등을 위한 노조법 개정
- 114 특수고용직의 노동기본권 확대를 위한 노조법 개정
- 119 4인이하 사업장 근로자 보호를 위한 근로기준법 개정
- 122 근로자의 건강권 보장을 위한 산업재해보상보험법 개정
- 126 주거기본권 확대를 위한 주거기본법 개정
- 134 임차인 보호를 위한 주택임대차보호법 개정
- 138 가계부채 문제 해결을 위한 채무자회생및파산에관한법률 개정
- 146 온라인 플랫폼 분야 거래 공정성 강화를 위한 법률 제정
- 153 부양의무자기준 폐지 및 생계급여 선정기준 상향을 위한 국민기초생활보장법 개정
- 157 문화예술인 보호를 위한 저작권법 개정 추진
- 161 타투업법 등 비의료인의 타투시술을 허용하는 법률안 제정



1

보편적 인권 및 사회적 소수자의 기본권

- 1) 차별금지법/평등에 관한 법률 제정
- 2) 장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률 제정
- 3) 부성주의 원칙 폐지를 위한 민법개정
- 4) 비동의 강간·추행죄 신설을 위한 형법개정
- 5) 보편적 출생등록제 도입을 위한 관련 법률 제·개정
- 6) 빛의 대물림 방지를 위한 민법 개정
- 7) 미군 위안부 문제에 대한 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률 제정
- 8) 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 개정
- 9) 외국인 인권보호를 위한 출입국관리법 일부개정법률안



차별금지법 / 평등에 관한 법률 제정

- 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 판단기준을 제시하고, 국가 및 지방자치단체의 차별 시정 의무를 명시하며, 차별이 발생하는 경우의 구제수단을 규정한 일반법 성격의 차별금지법임.
- 현재 한국에는 차별시정을 위한 개별적인 법률들이 존재함(남녀고용 평등과 일가정 양립 지원에 관한 법률), 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 등). 그러나 ①이러한 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 ②개별적 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, ③개별적 차별금지법마다 차별의 개념

이나 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 ①그 본질이 실체법이 아닌 국가인권위원회에 관한 조직법에 해당하여 ‘차별’의 정의, 유형, 예외 등에 관해 구체적인 판단기준이 제공하는 실체적 조항들을 가지고 있지 못하고, ②구제수단에 강제력이 없어 피해자 구제에 미흡하며 ③차별예방 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 계속되어 왔음(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 응답은 갈수록 높아져왔으며, 법의 쟁점이 구체적으로 확인된 이후인 2022년에도 한국갤럽 여론조사 57%, 국가인권위원회 ‘2022 평등에 관한 인식조사’ 67.2%로 법제정에 관한 사회적 요구가 확고하다는 점이 확인됨). 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 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 차별금지법안 (2101116) (2) 평등에 관한 법률안 (2110822) (3) 평등에 관한 법률안 (2111964) (4) 평등 및 차별금지에 관한 법률안(2112330)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의(소속정당)	(1) 2020. 6. 29. 장혜영 (정의당) (2) 2021. 6. 16. 이상민 (더불어민주당) (3) 2021. 8. 9. 박주민 (더불어민주당) (4) 2021. 08. 31. 권인숙 의원(더불어민주당)

<p>주요내용</p>	<p>(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.</p> <p>(2) 국가 및 지방자치단체는 차별시정의무를 지님. 정부는 차별시정 및 예방에 관한 기본계획을 5년마다 수립하고, 중앙행정기관의 장 등은 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여 시행함.</p> <p>(3) 고용, 재화·용역 제공이나 이용, 교육, 행정서비스 등의 제공이나 이용과 관련한 차별금지 유형을 제3장에서 구체화하여 명시함.</p> <p>(4) 차별피해자는 국가인권위원회에 진정을 제기할 수 있으며, 국가인권위원회는 사안이 차별로 판단되는 경우 시정권고를 내리고(장혜영, 박주민, 권인숙 의원안은 시정명령까지 가능), 피진정인이 인권위의 결정을 따르지 않는 중대한 사건에 경우에는 피해자의 소송 지원 등을 할 수 있음.</p> <p>(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 차별 피해자에게 손해가 발생한 경우에는 손해액의 3배 이상 5배 이하에 해당하는 손해배상액을 정할 수 있음.</p> <p>(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(장혜영 의원안), 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(이상민, 박주민, 권인숙 의원안). 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.</p> <p>(7) 차별을 받았다고 주장하는 자와 그 관계자가 인권위 진정, 소제기, 증언, 자료제출 등을 하였다는 이유로 불이익한 조치를 할 수 없도록 금지함(장혜영, 박주민, 권인숙 의원안).</p>
--------------------	---

나. 검토의견

- 현재 발의된 네 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 명칭에 따라 ‘장혜영 의원안’, ‘이상민 의원안’, ‘박주민 의원안’, ‘권인숙 의원안’으로 지칭함).
- 네 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. 네 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 네 법안의 차별 정의 조항은 중요한 의미를 지니고 있음.
- 네 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, 권인숙 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, 네 법안이 추가로 명시한 사유 역시 이러한 관점에서 법에 적극적으로 포함되어야 할 것임. 특히 네 법안이 공통적으로 추가한 ‘성별정체성’, ‘고용형태’는 한국사회에서 차별의 심각성이 계속하여 보고되어온 사유에 해당하며, 국가인권위원회도 이 두 사유에 대한 차별을 적극적으로 규율해왔음. 특히 이 두 사유에 대해서는 성소수자나 비정규직에 대한 차별은 보다 넓게 용인되어야 하므로 위 사유들을 차별금지사유로서 법에 명시하는 것은 부적절하다는 취지의 주장까지 있어왔음. 이와 같은 주장이 존재한다는 사실 자체가 차별의 심각성을 반증하고 있으므로, 성별정체성, 고용형태에 따른 차별이 널리 허용될 수 있다는 사회적인 오해를 방지하기 위해서라도 이 두 사유는 반드시 법에 명시되어야 할 것임.

- 네 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 행해야할 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.
- 네 법안은 차별 피해자가 국가인권위원회에 진정을 한 경우 국가인권위원회의 차별 구조 조치로서 시정권고 및 피해자의 소송지원 제도를 공통적으로 제시하고 있음. 이와 더불어 장혜영, 박주민, 권인숙 의원

안은 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 바람직하다고 평가함.

- 네 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 제48조와 동일한 내용을 담은 규정임. 네 법안은 또한 차별이 악의적인 것으로 인정되는 경우 발생한 손해액의 3배에서 5배에 달하는 배상액을 지급할 수 있도록 한 조항을 두었음. 이는 소극적인 내용의 징벌적 손해배상 제도로써, 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 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 차별금지조항을 위반했다고 볼 수 있을

만한 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, 박주민, 권인숙 의원안)하면 그 상대방이 나머지 부분을 입증하도록 한 각 법률안의 내용은 국내외 차별금지법제에 비추어 볼 때 입증책임의 특례조항으로서 기본적인 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, 박주민, 권인숙 의원안은 불이익조치를 금지하면서 그 조치를 무효로 하면서 불이익조치를 한 사용자 및 임용권자, 교육기관의 장을 형사처벌하는 규정을 두고 있고, 박주민, 권인숙 의원안은 불이익조치를 한 사용자 등에 대한 징벌적 손해배상 책임도 규정하고 있음. 권인숙 의원안은 나아가 불이익조치와 관련된 분쟁에서 인과관계에 관한 입증책임을 사용자 등이 지도록 함으로써 증거의 구조적 편재로 차별피해자가 겪는 입증의 어려움을 일부 완화하고자 하였음. 불이익조치 금지규정과 그 위반이 발생하는 경우의 구체책은 실질적인 차별예방과 시정을 위해 법안에 반드시 포함되어야 할 조항들임.

장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률 제정

- 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 실태조사)에 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 제 10517호 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 소규모화로는 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 운영지원 은 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 25곳, 177명(14.5%)이 코로나19에 감염되었는데, 이는 전체인구 감염수준의 4.1배 수준이었음.¹⁾ 결국, 생활시설의 개선만으로는 생활시설에서의 인권침해를 막을 수 없음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	장애인 탈시설에 관한 법률안 (2106331)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 /대표발의(소속정당)	2020. 12. 10. 최혜영 (더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 보건복지부장관이 장애인 탈시설 지원 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 국무총리 소속으로 장애인 탈시설지원위원회를 둠</p> <p>(2)장애인의 탈시설 지원을 위하여 중앙장애인탈시설지원센터와 지역 장애인탈시설지원센터를 설치·운영함</p> <p>(3) 장애인 등은 탈시설 지원을 신청할 수 있고, 시·도지사는 탈시설에 대한 욕구조사 결과 등을 바탕으로 탈시설 대상자를 선정하고, 개인별 탈시설지원계획의 수립을 지역탈시설지원센터의 장에게 의뢰함</p>

1) 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>

	<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.

부성주의 원칙 폐지를 위한 민법개정

- 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. 여성주의 원칙 폐지를 권고하였고, 대통령 직속 저출산·고령사회 위원회가 2020. 12. 15. 발표한 제4차 저출산·고령사회 기본계획도 여성주의 원칙 폐지를 포함함.
- 그러나 윤석열 정부가 들어선 한달만에 법무부는 ‘여성 우선주의 원칙’ 폐기 계획을 백지화하고 추진을 중단한 상태임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 민법 일부개정법률안 (2102999) (2) 민법 일부개정법률안 (2104403) (3) 민법 일부개정법률안 (2108609)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의(소 속정당)	(1) 2020. 8. 14. 정춘숙 (더불어민주당) (2) 2020. 10. 6. 이은주 (정의당) (3) 2021. 3. 8. 장경태 (더불어민주당)
주요내용	(1) 정춘숙 의원안 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).

	<p>라. ‘변경필요’ 요건을 삭제하여 부, 모 또는 자녀의 청구에 의하여 법원의 허가를 받아 성을 변경할 수 있도록 규정함(안 781조제6항).</p> <p>마. ‘자’ 를 ‘자녀’ 로 변경하여 알기 쉽고 성평등한 용어로 변경함(안 제781조).</p> <p>(2) 이은주 의원안</p> <p>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) 장경태 의원안</p> <p>가. 자녀의 성과 본은 부 또는 모의 성과 본을 따른다. 부모는 첫 자의 출생신고시 성과 본의 협의 결과를 명시하도록 함(안 제781조제1항).</p> <p>나. 부가 외국인인 경우에는 자는 모의 성과 본을 따를 수 있고, 모가 외국인인 경우에는 자는 부의 성과 본을 따르도록 함(안 제781조제2항).</p> <p>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.

비동의 강간·추행죄 신설을 위한 형법 개정

- 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 침해행위이며, 2019년 전국 성폭력상담소협의회 소속 66개 성폭력상담소에 강간 사례 분석 결과를 보면, 성폭력 피해사례 중 직접적인 폭행·협박 없이 발생한 성폭력 사례가 71.4%에 이르고 있음. 현행법의 문언 및 해석은 다수의 성폭력 행위를 포괄하지 못하고 있어 처벌의 공백을 야기하며, 위 법의 보호법익인 성적 자기결정권의 실현에 장애가 되고 있음.
- 그럼에도 법원은 성범죄 사건의 심리 과정에서 폭행 또는 협박이 있었는지를 판단하기 위해 피해자가 얼마나 강하게 저항하였는지 여부를 판단하게 되는데, 이는 피해자에게 정조를 생명보다 중시하여야 한다고 요구하는 것으로서 왜곡된 성폭력 통념을 강화시키는 문제가 발생함. 결국 현행법은 성폭력 범죄 피해자로 하여금 신고가 어렵게 하고, 성폭력 범죄의 신고가 이루어지더라도 처벌을 어렵게 함. 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 활발한 연구 및 논의를 이어가고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명	(1) 형법 일부개정법률안 (2100245)
(의안번호)	(2) 형법 일부개정법률안 (2102898)

	(3) 형법 일부개정법률안 (2112596)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의(소 속정당)	(1) 2020. 6. 8. 백혜련(더불어민주당) (2) 2020. 8. 12. 류호정(정의당) (3) 2021. 9. 15. 소병철(더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 형법 일부개정법률안 (2100245) 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) 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>

	<p>(3) 형법 일부개정법률안 (2112596)</p> <p>가. 형법 제297조(강간), 제297조의2(유사강간), 제298조(강제추행)의 ‘폭행 또는 협박으로’ 를 ‘상대방의 의사에 반하여’ 로 개정하고, ‘ ‘폭행 또는 협박으로’ 죄를 범한 경우 가중처벌하는 규정 신설</p> <p>나. 제302조(미성년자 등에 대한 간음)에 미성년자 또는 심신미약자에 대하여 피해자가 반대 의사를 표현하기 어려운 상황을 이용하여 간음 또는 유사강간을 한 경우 강간 및 유사강간죄의 예에 의해 처벌하는 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 법집행자의 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.

- 21대 국회에는 강간·강제추행죄에 ‘동의’의 구성요건을 도입하는 3개의 법률안이 발의되어 있는데 각 안은 ‘폭행 또는 협박을 이용하여’의 구성요건을 ‘의사에 반하여’, ‘동의 없이’, ‘미성년자 또는 심신미약자가 반대 의사를 표현하기 어려운 상황을 이용하여’의 요건으로 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 각 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. 이와 같은 맥락에서 특히 미성년자, 심신미약자와 같이 더욱 취약한 지위에 있는 피해자의 경우 ‘반대 의사를 표현하기 어려운 상황을 이용’한 것을 구성요건으로 삼는 것 역시 바람직하다고 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 있는 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.

보편적 출생등록제 도입을 위한 관련 법률 제·개정

- 정책목표

국내에서 출생한 모든 아동에 대한 보편적 출생등록제도 도입을 통해 아동의 출생등록 될 권리 보호

- 담당 검토 : 민변 아동청소년인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 대한민국의 출생등록제도인 가족관계의 등록 등에 관한 법률(이하 ‘가족관계등록법’)상 출생신고는 ① 부모가 출생신고를 해태·누락할 경우 이를 방지할 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않고, ② 국내에서 출생한 외국국적 아동의 출생등록이 불가능함.
- 2019. ~ 2020. 부모의 사정 및 절차적 어려움 등을 이유로 출생신고가 되지 않은 채 아동복지시설에 입소한 아동의 수는 146명으로 확인됨.²⁾ 가정 내 출생미신고 아동의 숫자는 파악되지 않음.
- 정부는 2019. 5. “포용국가 아동정책” 중 모든 아동이 공적으로 등록되어 보호받을 권리가 보장될 수 있도록 ‘출생등록제’ 도입을 발표하였으며, 이후 2021. 11. “미등록 이주아동 사회적기본권 보장방안” 중 ‘외국인아동 출생등록제’ 도입을 발표함.
- 민변 아동청소년인권위원회는 보편적출생신고네트워크(Universal Birth Registration)의 구성연대체로서 보편적 출생등록제도 도입을 위한 입법 제안 및 캠페인을 전개해 오고 있음.

2) 보편적출생신고네트워크 ‘출생신고 실태조사 결과’(2021. 4.) 참조. 전국 251개 아동복지시설 및 69개 지역아동보호전문기관을 대상으로 출생신고 실태조사를 실시함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명(의안번호)	(1) 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(2114860) (2) 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(2116167)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자/대표발의 (소속정당)	(1) 2022. 3. 4. / 정부 (2) 2022. 6. 28. / 권인숙(더불어민주당)
주요내용	(1) 의료기관 장의 출생사실 통보 출생신고 확인 및 직권출생기록 (2) 외국인아동의 출생등록과 증명, 기록, 증명서의 교부 및 관리 에 관한 사항을 규정함. 출입국관리법상 통보의무 면제 출생등록 의무자를 부 또는 모로 하되, 미신청시 검사, 지자체 장 또는 외국인관서의 장이 신청함.

나. 검토의견

(1) 출생통보제(가족관계등록법 개정안): 보완 후 입법 촉구

- 의료기관 내 출생이 국내 전체 출생의 99.6%라는 통계를 고려하면, 의료기관이 아동의 출생사실을 공공기관에 통보하고, 지방자치단체 등이 출생신고가 누락된 아동을 파악하기 위한 출생통보제도의 도입은 ‘모든 아동의 출생등록’을 구현하는 효과적 방안임.
- 관련하여 출생신고 의무를 회피하기 위한 의료기관 외 출산 및 영아유기가 늘어날 것이라는 이유로 임신부가 자신의 신원과 정보를 숨기고 아동을 출산할 수 있도록 하는 ‘익명출산제’ 도입에 관한 논의가 있는 바(2020. 12. 1. 김미애 의원 발의 2105963 법률안 등), 이는

아동의 친생부모를 알 권리, 부모에 의해 양육 받을 권리에 대한 침해 및 위기임산부에 대한 익명출산과 양육포기 유인으로 인하여 비혼모 출산, 청소년 출산 등에 대한 차별과 낙인을 강화하는 문제가 있으므로 익명출산제의 병행 도입은 추진되어서는 안 됨.

- 현재 발의된 출생통보제 도입 법안에 따르면 의료기관은 출생통보시 주민등록번호, 외국인등록번호 또는 사회보장정보시스템상 의료급여 자격관리를 위한 번호 중 하나를 포함하여야 함. 이는 미등록 외국인이 모인 아동을 출생통보 대상에서 누락하는 문제가 있음. ‘모든 출생’이 통보되어야 출생신고가 누락된 아동을 발견할 수 있는 제도적 효과가 발생한다는 측면에서, 이러한 문제점이 시정된 법안을 통과시킬 것을 촉구함.

(2) 외국인아동 출생등록제(외국인아동의 출생등록에 관한 법률 제정안) : 보완 후 입법 촉구

- 외국국적 아동의 출생등록이 불가능한 현실에서, 국민의 가족관계등록부와 별개의 ‘외국인아동 출생등록부’를 생성 및 관리하여 외국인아동의 출생등록을 구현하고자 하는 입법 취지에는 찬성하나, 다음과 같은 문제점을 고려하여 대안적 입법을 촉구함.
- 법무부를 출생등록정보의 관리 주체로 함으로써 향후 주무부서의 변동, 접근권한에 대한 법무부장관의 지시에 따른 미등록 이주민 정보 보호 실패, 미등록 이주민의 제도 접근성 저하 등이 우려됨.
- 법안 제11조는 ‘법무부장관은 (중략) 출생등록사무를 전산정보처리 조직에 의하여 처리한다(제1항).’, ‘법무부장관은 (중략) 전산정보처리시스템을 운영하여야 한다(제2항).’, ‘법무부장관은 필요한 경우 지방출입국외국인관서와 시군구 소속 공무원으로 하여금 제13조에 규정된 출생등록증명서의 발급사무를 하게 할 수 있다(제3항).’ 라고 규정하고 있음.

- 방화벽으로 제6조(통보의무의 면제 및 정보 제공 요청 등 금지), 제9조(비밀유지 등), 제11조 제4항, 제12조(등록전산정보자료의 이용 등), 제22조(벌칙) 등을 제안하고 있음.
- 법안은 혼인 중의 자와 혼인 외의 자에 대한 신청의무자를 차별적용하고 있으며, 외국인의 경우 출생등록이 친생 추정의 효력 내지 증명력이 있다고 볼 수 없음에도 본국에서의 혼인관계에 대한 증명을 ‘혼인 중의 자녀를 아버지가 출생신고하는 경우’에 한하여 필요 사항으로 두고 있음.
- 가령 본국에 혼인관계가 존속하고 있고, 국내에서 제3자와 사이에 혼인 외의 자를 낳은 외국인 모의 경우, 혼인 중의 자녀로 본인과 제3자를 등록하는 것이 가능함.
- 혼인 중의 자녀에 대한 친생추정 여부를 국제사법에 따라 판단하여야 함에도 이에 대한 검토가 부족함.
- 위와 같은 문제점을 고려하여 출생등록부의 주무부서를 정하고, 신속·정확하고 보편적인 출생등록제가 구현될 수 있도록 검토 후 입법할 것을 촉구함.

빛의 대물림 방지를 위한 민법 개정

- 정책목표

미성년자인 상속인이 빛을 대물림하지 않도록 법제 개선

- 담당 검토 : 민변 아동청소년인권위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행법에 따르면 상속인이 미성년자인 경우 상속채무가 상속재산을 초과함에도 미성년자의 법정대리인이 단순승인을 하거나 상속개시가 있음을 안 날로부터 3개월 내에 한정승인 또는 상속포기를 하지 않아 단순승인한 것으로 간주되는 경우 또는 미성년자의 법정대리인이 상속재산에 대한 처분행위를 하여 단순승인한 것으로 간주되는 경우 미성년자인 상속인에게 상속채무가 전부 승계됨.
- 상속인이 미성년자인 동안에는 채무를 상속하지 않기 위하여 스스로 법률행위를 할 수 없고, 한정승인 또는 상속포기를 하기 위한 고려기간의 기산점이 법정대리인의 인식을 기준으로 하며, 한정승인 또는 상속포기를 할 것인지가 전적으로 법정대리인에게 달려있음. 미성년자의 법정대리인이 정해진 기간 내에 적절한 조치를 취하지 않았다는 이유만으로 미성년자가 부모 등 친족으로부터 상속된 빛을 전부 떠안는 것은 자기책임의 원칙하에 상속인의 자기결정권과 재산권을 보호하기 위한 한정승인 및 상속포기 제도의 입법 취지에 어긋나는 결과가 되어 불합리하고, 나아가 헌법을 최상위 규범으로 하는 법질서 전체의 이념에도 부합하지 않음. 또한 미성년자가 친권자 등 법정대리인의 잘못으로 예기치 않게 빛을 대물림하게 되어도 달리 상속된 채무의 굴레에서 벗어날 방안을 마련하지 않고 있다는 점에서 우리나라

가 비준한 유엔 아동의 권리에 관한 협약의 기본 원칙인 생존과 발달의 권리 보장 및 아동 최상의 이익 원칙에도 부합하지 않음.

- 이에 미성년자인 상속인이 자신의 귀책사유 없이 부모 등 친족의 빚을 대물림하지 않도록 하루빨리 관련 규정을 정비할 필요가 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 민법 일부개정법률안 (2109974) (2) 민법 일부개정법률안 (2110751) (3) 민법 일부개정법률안 (2110760) (4) 민법 일부개정법률안 (2111268) (5) 민법 일부개정법률안 (2114180) (6) 민법 일부개정법률안 (2114252) (7) 민법 일부개정법률안 (2114610) (8) 민법 일부개정법률안 (2115085) (9) 민법 일부개정법률안 (2116821)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의(소속정당)	(1) 2021. 5. 10. 송기현 (더불어민주당) (2) 2021. 6. 11. 백혜련 (더불어민주당) (3) 2021. 6. 11. 최기상 (더불어민주당) (4) 2021. 7. 1. 이병훈 (더불어민주당) (5) 2021. 12. 30. 민형배 (무소속) (6) 2022. 1. 3. 조명희 (국민의힘) (7) 2022. 1. 27. 정청래 (더불어민주당) (8) 2022. 4. 5. 유기홍 (더불어민주당) (9) 2022. 8. 10. 정부안
주요내용	(1) 상속인이 미성년자인 경우, 그 상속인이 성년이 된 이후 상속채무가 상속재산을 초과하는 사실에 대한 본인의 인식을 기준으로 한정승인을 할 수 있도록 함(2110760, 2116821). 개정규정의 시행 전에 상속이 개시되었더라도 제한적으로 개정규정을 소급적용함(2116821)

	<p>(2) 상속인이 미성년자인 경우 법정단순승인 사유가 있더라도 한정승인으로 간주함(2109974, 2110751). 상속인이 제한능력자인 경우 법정단순승인 사유가 있더라도 한정승인으로 간주함(2111268, 2114180, 2114252)</p> <p>(3) 상속인이 미성년자인 경우 단순승인 또는 상속포기 시 가정법원의 동의 또는 허가를 받도록 함(2110751, 2115085). 상속인이 제한능력자인 경우 단순승인 또는 상속포기 시 가정법원의 동의 또는 허가를 받도록 함(2111268, 2114180)</p> <p>(4) [기타] 상속인 전체에 대하여 상속의 승인 또는 포기를 위한 고려기간을 6개월 내지 1년으로 연장함(2114252, 2115085). 상속인이 미성년자인 경우 원칙적으로 한정승인의 효력이 발생하고 미성년자인 상속인의 의사에 따라서 단순승인 또는 상속포기를 할 수 있도록 함(2114610)</p>
--	---

나. 검토의견

- 대법원은 2020. 11. “상속인이 미성년인 동안에는 법정대리인을 통하지 않고서는 스스로 한정승인 신고를 할 수 없다. 상속채무가 상속재산을 초과함에도 법정대리인이 착오나 무지 등으로 한정승인이나 포기를 하지 않는 경우에 미성년 상속인을 특별히 보호하기 위하여 별도의 제도를 마련하는 것이 입법론적으로 바람직[하다].” 라고 판시하였음(대법원 2020. 11. 19. 선고 2019다232918 전원합의체 판결). 위 판결로 인해 미성년자인 상속인에 대한 입법적 구제가 필요하다는 사회적 논의가 촉발되었고, 미성년자의 채무 상속을 방지하기 위한 서로 다른 9개의 민법 개정안이 발의되었음.
- 민법 제1019조 제3항의 특별한정승인 규정이 이미 존재하며, 특별한정승인은 자기책임의 원칙 하에 상속인의 자기결정권과 재산권을 보호하기 위하여, 이미 발생한 단순승인의 효력을 사후적으로 복멸시키

고 새롭게 한정승인의 효력이 생기게 하는 제도임. 미성년자인 상속인에게 성년이 된 이후 상속채무가 상속재산을 초과하는 사실(이하 ‘상속채무초과사실’)에 대한 본인의 인식을 기준으로 하는 추가적인 한정승인의 기회를 부여하는 개정안(2110760, 2116821)은 기존의 특별한정승인 제도를 활용하므로 우리 상속법체계에 부합하며, 미성년자인 상속인을 간명하게 보호할 수 있으므로 원칙적으로 찬성임. 다만, 상속개시 당시 미성년자였던 자가 성년이 된 이후에도 법률에 대하여 무지하거나 착오하는 경우에는 보호되지 않으며, 상속이 개시된 때 상속인의 연령에 따라 성년이 될 때까지 상당한 기간 동안 상속채권자의 추심행위 등에 노출될 위험이 있는 등 미성년자인 상속인을 실질적으로 보호하지 못할 여지가 있음. 따라서 위 개정안의 취지에 따른 민법 개정이 이루어지더라도, 상속개시 당시 미성년자인 상속인을 채무 상속으로부터 일률적으로 구제할 수 있는 해결책을 마련하기 위한 입법 검토는 계속되어야 할 것임.

- 특히 정부가 발의한 개정안(2116821)은 상속개시 당시 미성년자인 상속인은 상속을 단순승인한 경우라도 상속채무초과사실을 그 법정대리인이 아닌 본인이 성년이 되기 전에 알았을 때에는 성년이 된 날부터 6개월 내에, 성년이 된 후에 알았을 때에는 안 날부터 6개월 내에 한정승인을 할 수 있도록 함. 개정규정에 따른 한정승인을 할 수 있는 고려기간을 6개월로 두어 보호범위를 확대한 점은 바람직함. 단 개정규정의 적용에 있어, 상속개시 당시 미성년자인 상속인 본인이 상속채무초과사실을 알았는지는 그 자의 의사능력 등에 비추어 구체적이고도 현실적으로 상속채무초과사실을 인식하였는지를 기준으로 판단되어야 할 것임.
- 또한 정부가 발의한 개정안(2116821)은 원칙적으로 개정규정을 개정법 시행 후 상속이 개시된 경우부터 적용하되, 제한적으로 소급적용을 허용함. 개정안(2116821)의 부칙 제2조 제2항에 따르면, 개정법의 시행 전에 상속이 개시되었으나, 법 시행 당시에 (특별)한정승인 또는 상속포기의 고려기간이 진행 중인 경우 및 상속개시 당시에 미성년자인

상속인이 상속채무초과사실을 중대한 과실 없이 알지 못하고 단순승인하였으나 법 시행 이후 그 사실을 알게 된 경우에 한하여 개정규정을 적용할 수 있음. 상속 개시의 원인이 되는 피상속인의 사망 시점이 개정법 시행 전과 후로 나뉘는 사실은 미성년자인 상속인의 귀책사유와 무관함. 따라서 피상속인의 사망 시점이라는 우연한 사정에 따라 개정법의 적용 여부가 달라지는 불합리한 차별을 방지하기 위하여 입법적 결단을 통해 개정법의 소급적용을 허용하여야 함. 개정안(2116821)은 다른 개정안들과 달리 상속채권자의 이익을 고려하되 제한적으로나마 개정규정의 소급적용을 인정한다는 점에서 바람직함.

- 미성년자인 상속인이 별도의 의사표시를 하지 않아도 한정승인한 것으로 간주하는 개정안(2109974, 2110751, 2111268, 2114180, 2114252)은 법정대리인이 대리권을 남용하거나 법률에 대하여 부지·착오가 있더라도 이와 무관하게 미성년자인 상속인을 일률적으로 채무상속의 위험에서 구제한다는 점에서 긍정적으로 평가됨. 그러나 현행 상속법의 체계상 상속인이 한정승인을 할 경우 법원에 신고하여야 하며, 일정한 요건을 갖추지 않은 임의적인 의사표시는 한정승인의 효력을 인정받지 못함. 또한 한정승인 신고가 수리된 이후에 상속받은 적극재산으로 소극재산을 변제하는 청산절차를 마쳐야만 상속채무의 굴레에서 완전하게 벗어날 수 있음.
- 따라서 미성년자인 상속인의 한정승인을 간주하는 경우 법원에 대한 사후신고 및 청산절차를 위한 별도의 규정을 마련해야 하며, 법정대리인이 제 역할을 하지 않는 미성년자인 상속인도 사후신고 및 청산을 할 수 있도록 절차보조인 제도의 도입 등 보완 수단이 마련되어야 하므로 추가적인 입법 검토가 필요함. 또한 한정승인 신고가 수리된 경우에도 단순승인을 하였을 때와 동일하게 상속인 앞으로 지방세법상 취득세가 발생하므로(대법원 2007. 4. 12. 선고 2005두9491 등 판결 참조), 한정승인으로 간주하는 것이 상속포기보다 미성년자인 상속인에게 불리한 결과를 초래할 가능성이 존재하여 이를 고려한 입법적 구제책 마련이 필요함.

- 현행 상속법체계에서는 상속의 단순승인 시 별도의 신고를 요하지 않으며, 상속포기 시에는 민법 제1041조에 따라 가정법원에 이를 신고하여야 하나 법률상 요건에 부합하면 달리 법원의 허가나 동의 없이 상속포기 신고가 수리됨. 이에 미성년자인 상속인이 단순승인 또는 상속포기를 하고자 하는 모든 경우에 법원의 허가 또는 동의를 받도록 하는 개정안(2110751, 2115085, 2111268, 2114180)은 법원에 과도한 부담을 주어 충실한 심리가 어려울 수 있으므로, 관련 규정이 실효성을 확보하기 위해서는 법원에 충분한 인적·물적 기반을 마련되어야 함. 현재 법원은 한정승인 및 상속포기 신고 시 신고가 요건을 갖추어 적법한 것인지 여부만을 심리하고 그에 따라 수리할 뿐이며, 신고 내용의 타당성은 심리하지 않음. 법원이 개정안에 따른 미성년자인 상속인의 단순승인 및 상속포기에 대해서도 적법성만 심리한다면, 상속재산에 대한 법정대리인의 남용 가능성을 배제할 수 없음. 따라서 이를 보완할 심리 및 감독 절차 마련과 더불어, 법정대리인이 적절하게 대리권을 행사하지 않는 미성년자인 상속인을 구제하기 위한 절차 보조인 제도를 도입하는 방안에 대한 추가적인 입법 검토가 필요함.
- 한편, 일부 개정안(2111268, 2114180, 2114252)은 미성년자를 비롯하여 피성년후견인, 피한정후견인 등 제한능력자 전체의 채무상속을 방지하고자 함. 그러나 법원에 의하여 선임되는 성년·한정후견인의 법정대리권 행사는 민법 제953조 등에 따라 관리·감독되는 반면에, 미성년자에 대하여 일차적으로 법정대리권이 있는 친권자를 관리·감독하는 민법상의 규정이나 제도가 없음. 이에 친권자가 법정대리권을 적절하게 행사하지 않거나 남용하여 미성년자에게 불이익이나 피해가 발생하는 것을 사전에 예방하기 어려움. 따라서 상속과 관련하여 법정대리인의 법률의 부지 또는 보호의무 위반으로 인한 불이익과 피해에 노출될 가능성이 훨씬 큰 미성년자인 상속인을 다른 제한능력자와 다르게 더욱 두텁게 보호해야 할 필요가 있음.

미군 위안부 문제에 대한 진상 규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률 제정

- 정책목표

과거 국가의 안보 명분으로 인권피해를 입은 기지촌 피해여성들과 그 유족에 대한 진상을 조사하고, 피해여성 및 그 유족이 안정적인 생활을 유지할 수 있는 의료지원 및 생활지원 등이 이루어질 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것

- 담당 검토 : 민변 미군문제연구위원회

1. 현황 및 문제점

- 2014년 미군위안부 할머니들이 대한민국을 상대로 제기한 소송에서 1심 법원(서울중앙지방법원 2014가합544994 판결)은 2017. 1. 20. “국가가 기지촌 위안부의 성적 자기결정권 나아가 성으로 표상되는 원고들의 인격 자체를 국가적 목적 달성을 위한 수단으로 삼아 인권존중 의무를 위반했다” 며 원고 117명 중 1977년 전염병예방법 시행규칙 제정·시행 이전 격리수용된 57명의 원고들에게 위자료를 지급하라고 선고했음. 1심법원은 ‘군사동맹, 외화획득’ 을 위해 국가가 기지촌을 운영·관리했다고 판단했고, “보건부 공문 등에 비추어보면 기지촌 위안부들에게 외국군을 상대로 한 ‘친절한 서비스’, 즉 외국군이 안심하고 기지촌 위안부들과 기분 좋게 성매매를 할 수 있도록 적극적으로 외국군을 상대로 한 성매매를 요구하고, 이를 통하여 외국군들의 ‘사기를 진작·양양’ 함으로써 국가안보에 필수적인 군사동맹 유지에 기여하는 한편 외화획득과 같은 경제적 목적에 위안부들을 동원하겠다는 의도나 목적으로 기지촌을 운영·관리한 것” 이라고 평가했으며, 국가가 전국 기지촌을 운영·관리하는 과정에서 영업시설 개선, 애국 교육, 위법한 성병 치료 등으로 성매매를 적극적으로 조장·정당화해 인권존중 의무를 위반했다고 판단하며, “국가는 기지촌 내 성매매를 방치·묵인하거나 기지촌의 운영·관리를 위해 최소한도로

개입·관리한 데 그치지 않고 위안부들을 ‘외화를 벌어들이는 애국자’라고 치켜세우는 등의 애국 교육을 통해 기지촌 내 성매매 행위를 능동적·적극적으로 조장·정당화했다”, “국가는 성병 치료를 내세워 ‘토벌(단속)’이나 ‘컨택(성병에 걸린 외국군이 지목하면 수용소로 끌고 감)’ 등으로 기지촌 위안부들을 ‘낙검자수용소’ 같은 강제 수용시설에 격리수용하거나 신체적 부작용이 클 수 있는 페니실린을 무차별적으로 투여해 신체의 자유 등 기본권을 직접적으로 침해했다”, “위법한 성병치료가 행해진 데에는 국가안보나 외화획득을 위해 위안부들을 활용할 목적에 차질을 우려해 위안부들의 신체의 자유 등 기본권이나 인간으로서의 존엄성을 등한시한 채 기지촌 내의 성병 근절에만 치중한 데 그 원인이 있다”, 고 판단하면서 이런 위법한 성병 치료가 “적극적인 성매매 정당화·조장행위와 동전의 양면관계에 있다” 고도 하였음.

- 2심법원(서울고등법원 2017나2017700 판결)은 2018. 2. 8. 기지촌 위안부 강제 격리로 인한 정신적·육체적 피해도 전염병 예방법 시행 전후와 관계없이 원고 117명 모두에 대한 위자료를 인정하였고, 위자료를 증액하였는데, “피고의 담당 공무원 등이 성매매를 정당화·조장함으로써 기지촌 위안부는 기본적인 인권인 인격권, 넓게는 인간적 존엄성을 침해당했다”, “국가기관에 의해 불법 수용돼 부적절한 치료를 받아 성매매 정당화·조장 행위로 인한 정신적 피해에 더해 극심한 육체적 정신적 고통을 겪었을 것으로 보인다”, “성매매 정당화·조장, 진단 없는 강제 격리 수용 치료조치는 정당하고 적법한 국가의 행위로 인식되고 오히려 원고들은 성매매 여성으로 취급돼 상당한 정신적 고통을 감내했다” 며, 기지촌 위안부들이 ‘자발적’으로 성매매를 시작했다 해도 “국가가 이를 기회로 기지촌 위안부들의 성내지 인간적 존엄성을 군사동맹의 공고화 또는 외화획득의 수단으로 삼은 이상 그로 인한 정신적 피해를 입었다고 봐야 한다” 며 1심 보다 국가의 책임을 확대하고 범위도 넓게 판단하였음.

- 한국전쟁 이후 주한미군기지촌 주변 여성들은 한국의 경제와 안보 두 측면에서 일정한 기여를 하였다는 평가가 존재함. 경제적인 측면에서는 1960년대에 기지촌 성매매로 인한 수입이 대한민국 GNP의 25%를 차지하는 등 한국경제의 근간을 마련하고 경제를 부양하였고, 안보적인 측면에서는 1950년 한국전쟁 이후 군사안보가 국가정책의 최우선 순위에 놓이면서 대한민국 정부는 주한미군의 계속 주둔을 위해 한미 동맹의 징표로서 미군기지촌을 존속시켰고, 특히 미국 닉슨 대통령의 Guam Doctrine 선언 이후 주한미군의 계속 주둔을 위해 이미 불법화된 성매매행위를 조장·방조·묵인·허용하였음.
- 이후 1970년대 초부터 정부가 취한 ‘기지촌 정화운동’은 미군위안부들의 몸을 한미동맹을 공고히 하는 안보의 수단으로 삼은 것으로서 당시 정부는 이 정책을 통해 미군위안부들을 ‘민간 외교관’, ‘산업역군’, ‘애국자’ 등으로 호칭하기도 하였음. 미군위안부들은 정부가 취한 정책으로 강제 검진·구금·구타 및 인신매매와 착취 등의 인권침해를 당하였으며 이로 인해 상해를 입고 사망에 이르는 경우도 있었으며, 이들이 낳은 자녀인 혼혈인들은 배제와 차별 속에서 성장하였고, 현재 파악되고 있는 미군위안부들은 대부분 고령으로 건강 문제와 주거 등 생활고에 시달리고 있는 것으로 판단됨.
- 위 민사사건으로 일부 피해를 구제받을 수 있었던 미군위안부 할머니들은 극소수이고(현재 대법원 계류 중으로 확정되지 않음), 당사자들이 모든 증거를 직접 제출하였어야 하는 민사소송이었으므로, 소송의 일부 승소만으로 진상규명과 피해 보상이 이루어졌다고 볼 수 없음. 과거 국가의 안보 명분으로 존재했던 미군위안부들은 국가가 책임져야 하는 존재이므로, 국가의 정책으로 인권피해를 입은 피해여성들과 이들의 유족에 대한 실태 및 진상을 조사하여 이들의 명예회복을 도모하는 한편, 피해여성 및 그 유족이 안정적인 생활을 유지할 수 있는 의료지원 및 생활지원 등이 이루어질 수 있도록 법적 근거를 마련하여야 함.

- 경기도 의회, 파주시 의회에서 지원 조례를 제정했으나 담당부서에는 상위법 부재, 대법원 판결 부재, 피해자성 기준 모호, 수급중복 우려 등을 이유로 조례안을 사실상 무력화시키고 있어 입법으로 조례 시행의 근거를 명확히 할 필요성이 있음

2 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	미군 위안부 문제에 대한 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률안(6691)
소관상임위	여성가족위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2020. 12. 17. 정춘숙 (민주당)
주요내용	<p>가. 미군 위안부 문제의 진상을 파악하고 피해자에 대한 지원을 함으로써 이들의 인권신장과 생활안정에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).</p> <p>나. “주한미군기지촌”을 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제2조제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 공여구역, 공여구역주변지역, 반환공여구역, 반환공여구역 주변지역으로 하고, “미군 위안부 문제”를 1945년 9월 8일부터 2004년 9월 22일까지 국정부가 주한미군기지촌에서의 성매매를 조장·방조 및 묵인함으로써 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 성매매피해자가 발생하였거나 정부가 주한미군기지촌 성매매 여성들을 대상으로 의무적으로 성병 검진 및 치료를 하는 과정 등에서 부당하게 감금 또는 폭행 등의 가혹행위로 인해 정신적·신체적 피해가 발생한 문제로 정의함(안 제2조).</p> <p>다. 미군 위안부 문제의 진상을 규명하고 피해자등의 심사·결정 및 지원에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 여성가족부장관 소속으로 미군위안부문제진상규명위원회를 둔(안 제6조).</p> <p>라. 위원회의 위원은 업무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 되고, 누구든지 미군 위안부 문제와 관련하여 자유롭게 증언할 수 있으며, 피해자등은 어떠한 불이익이나 부당한 처우를 받지 아니하도록 함(안</p>

제8조 및 제9조).

바. 위원회는 활동 기간이 종료되는 날부터 6개월 이내에 미군위안부 문제진상조사보고서를 작성하고, 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함(안 제11조).

사. 국가는 피해자 중에서 계속 치료 등을 요하는 사람에 대하여는 실질적으로 소요되는 비용을 지급하도록 하고, 피해자등에 대하여 그 생활을 보조하기 위한 생활지원금을 지급하도록 하며 피해자가 사망한 경우 장례비를 지급할 수 있도록 함(안 제14조부터 제16조까지).

아. 국가나 지방자치단체는 피해자로서 주택으로 소유하지 아니한 사람에 대하여 주택을 우선 공급하도록 하고, 국가는 대한민국의 국민이었던 피해자등 중 대한민국 국적을 회복하지 못한 채 외국에 거주하고 있는 사람에 대하여 국적 회복 및 정착금 지원 등 필요한 조치를 하도록 하며, 피해자등에게 명예훼손, 손해배상 및 국적회복 등에 관하여 법률상담과 소송대리 등을 지원하도록 함(안 제17조부터 제19조까지).

자. 국가, 지방자치단체, 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인과 그 밖의 비영리법인은 피해자 지원시설을 설치·운영할 수 있도록 근거를 마련함(안 제20조).

차. 국가와 지방자치단체는 피해자등에 관한 위로·추모 및 역사관·자료관 등 교육시설 건립 등 기념사업을 시행하여야 하고, 국가는 피해자등으로 구성된 단체 또는 미군 위안부 문제 연구단체 등에 대하여 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있음 (안 제21조 및 제23조).

나. 검토의견

- ‘기지촌 미군 위안부’ 피해 생존 여성들은 2014년 국가를 상대로 ‘기지촌 미군 위안부 국가배상청구소송’을 시작하여 항소심까지 승소하였으나 아직 대법원 판결이 나오지 않고 있는 상황에서 과거 국가의 안보 명분으로 인권피해를 입은 기지촌 피해여성들과 그 유족에 대한 진상을 조사하고, 피해여성 및 그 유족이 안정적인 생활을 유지할 수 있는 의료지원 및 생활지원 등이 이루어질 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것이 필요함

- 이미 사법적으로 과거의 국가의 위법적인 행위에 대한 사실관계가 확인이 되었기에 국회가 입법으로 국가의 이러한 행위를 인정하고 피해자에 대한 지원을 해야 할 필요성이 더욱 절실함
- 성노예제의 역사를 공유하고 있는 일본군 ‘위안부’ 문제에 관하여 관련 입법 등으로 피해자에 대한 지원이 시행되고 있는바 미군 기지촌 위안부 문제에 관하여도 동일한 인권침해 사안으로 해석하여 피해자들을 지원함으로써 입법적 차별 상황을 해소해야 할 것임
- 현재 입법발의안은 미군 기지촌 위안부 문제를 “의무적으로 성병 검진 및 치료를 하는 과정 등에서 부당하게 감금 또는 폭행 등의 가혹행위로 인해 정신적·신체적 피해가 발생한 문제”로 규정하나, 이는 피해자가 입은 피해를 포괄하지 못하는 것일 뿐 아니라, 피해자가 기지촌 생활로 얻은 병/장해가 ‘부당한 감금 또는 폭행 등의 가혹행위’의 존재로 인한 것이라는 사실관계 및 인과관계의 입증을 요구하게 되어 실질적인 피해구제의 공백을 발생시킬 것이 우려됨.
- 피해자의 성병검진 후 치료 과정에서 의사가 폐니실린 남용으로 피해자를 사망케 하였음에도 책임을 물을 수 없다는 공문이 발급된 바 있으며, 이처럼 성병 검진 및 치료를 하는 과정에서 발생한 피해에 대하여 면책을 주장하는 경우에도 진상규명 및 조사, 피해자 지원이 이루어질 수 있도록 입법발의안 개선이 필요함.

대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 제정

- **정책목표**

대일항쟁기 강제동원 피해진상을 재조사하고, 강제동원피해자와 희생자 및 그 유족들의 실효적인 보상·지원을 위한 법적 근거 마련

- **담당 검토** : 민변 과거사청산위원회

1. 현황 및 문제점

- 대일항쟁기 강제동원 피해에 대한 진상조사와 국외강제동원 희생자 및 그 유족에 대한 위로금, 미수금 지원금 등의 지급을 담당하던 대일항쟁기 강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회(이하 “위원회”라 한다)는 다섯 차례 존속기간을 연장하여 활동한 끝에 2015년 12월 31일을 기준으로 공식적인 활동을 종료하였음.
- 그러나 그 이후에도 군인·군무원·노무자 등 국외강제동원 피해자들에 대한 추가조사 필요성이 꾸준히 제기되어 왔고, 위원회 활동기간 중 피해조사 또는 위로금 등의 지급 신청을 하지 못했던 강제동원 피해자들의 민원이 증가되고 있는 실정임.
- 한편, 2016년 일본이 「전몰자 유해수집 추진에 관한 법률」을 제정하여 국가 차원에서 희생자의 유해 발굴 사업을 추진하고 있으므로, 우리 정부도 한국인 강제동원 희생자의 유해 발굴·수습·봉환을 위해 적극적인 대응이 필요한 상황임.

- 따라서 대일항쟁기 강제동원 피해에 대한 진상조사의 미진한 부분을 확인·보완(특히, 희생자 유해에 대한 신원 판별이 원활히 진행될 수 있도록 유전자검사 및 유전정보 수집·관리에 관한 사항을 규율하는 등 현행 제도 정비·보완)하는 동시에 강제동원 피해자들에게 위로금·미수금 지원금 등의 수급 기회를 균형 있게 부여함으로써 대일항쟁기 강제동원 피해자와 희생자 및 그 유족들에게 보다 실효적인 지원이 이루어져야 함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(282)(이하 ‘윤상현 의원 안’) (2) 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 일부개정법률안(4753)(이하 ‘이명수 의원 안’)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>행정안전위원회 (관련위원회: 보건복지위원회)</p>
<p>제안일자/대표 발의/소속정당</p>	<p>(1) 2020. 6. 8. / 윤상현 의원 / 국민의힘 (2) 2020. 10. 29. / 이명수 의원 / 더불어민주당</p>
<p>주요내용</p>	<p>○ 위로금 지급 대상</p> <p>(1) 윤상현 의원 안: 국외강제동원 생환자 또는 그 유족에게도 위로금을 지급하도록 하되, 위로금 액수는 대통령령으로 정하도록 함(안 제4조 제2항 신설 및 안 제3조 제1항·제8조 제7호).</p> <p>(2) 이명수 의원 안: 법률에 따른 진상조사 및 지원 대상을 국내로 강제동원 되어 피해를 입은 사람과 그 유족까지로 확대하도록 하도록 하고, 강제동원 생환자 또는 그 유족에게도 위로금을 지급하도록 하되, 위로금 액수는 대통령령으로 정하도록 함(안 제2조 및 안 제4조 제2항 신설)</p>

	<p>○ 미수금 지원금 추가 지급</p> <p>(1) 윤상현 의원 안: 미수금 지원금의 액수와 관련하여 2010년 이 법의 제정·시행 후 9년 이상 지났 다는 점을 고려하여 그 동안의 물가상승률 등을 반영할 수 있도록 함(안 제5조 제3항 신설).</p> <p>(2) 이명수 의원 안: 미수금 지급액 산정 시 물가상승률 등을 고려하여 추가지급이 가능하도록 함(안 제5조 제3항 신설).</p> <p>○ 특별위로금 지급</p> <p>(1) 윤상현 의원 안: 이미 이 법에 따라 위로금을 지급받은 국외강제동원 희생자 중에서 군인·군무원·노무자로 강제동원 되어 사망하거나 행방불명된 사람에 대하여 그 유족 중 생존 배우자에게, 혹은 그 배우자가 사망한 경우에는 유족인 자녀에게 특별위로금을 별도로 지급함(안 제30조의2 신설).</p> <p>(2) 이명수 의원 안: 강제동원자 희생자 중 사망하거나 행방불명된 사람의 유족에 대하여 특별위로금을 지급할 수 있음(안 제6조의2 신설).</p> <p>○ 진상조사 보완</p> <p>(1) 윤상현 의원 안: 피해자 또는 국외강제동원 희생자 중 사망한 사람의 유해 발굴·수습·봉환에 필요한 유전정보를 얻기 위하여 유해 및 그 유족에 대하여 유전자검사를 실시할 수 있음(안 제23조의2 신설).</p> <p>(2) 이명수 의원 안: 피해자 또는 국외강제동원 희생자의 유해에 대한 발굴·수습·봉환을 위하여 필요한 경우에는 유해 및 그 유족에 대하여 유전자검사를 실시할 수 있음(안 제23조의2 신설).</p>
--	--

나. 검토의견 - 일부 법안 수정 및 입법 적극 촉구

- 2건의 개정안(윤상현 의원 안, 이명수 의원 안)은 개정내용이 대부분 같으나, 윤상현 의원 안은 「기억·화해·미래재단법안」의 의결을 전제로 한 것이고(이는 20대 국회의 문희상 의원 안과 동일한 내용과 구조다), 이명수 의원 안은 위로금 지급 대상을 국내 강제동원 피해자 까지 대폭 확대하였다는 점에서 차이가 있음.

- 그런데 「기억·화해·미래재단법안」은 수차례 지적되어 온 바와 같이, 인권침해 피해자에 대한 가해자의 책임인정이나 사죄 없이 한일 관계 회복이라는 미명하에 피해자들의 인간으로서의 존엄과 가치를 침해하는 내용을 골자로 한다는 점에서 폐기되어야 마땅함. 따라서 윤상현 의원 안에서 「기억·화해·미래재단법안」과 관련된 내용은 대폭 수정·삭제될 필요가 있음.
- 행정안전위원회의 개정법률안 검토보고서에도 “현재의 산정방식은 경제성장이 고려되지 않았고 실제 미수금지원금의 규모가 작게 산정되어 유의미한 금액이 아니어서 실제로 도움이 되지 못한다는 점을 고려하면 정당한 수준을 보장해 준다는 점에서 개정안의 입법 취지는 타당한 측면이 있다”고 밝혔음. 따라서 개정안들과 같이 1엔을 2천 원으로 환산하는 것이 타당한지와 관련하여서는 터무니없이 부족하다는 의견이 많았다는 점이 반영되어야 할 것임.
- 한편 두 개정안은 2015년 12월 31일 활동을 종료한 대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원 희생자등지원위원회(이하 위원회)의 활동을 재개하여 존속기간을 최대 3년 내지 5년으로 규정하고 있음. 특히, 위원회가 피해자 중 사망한 사람의 유해를 발굴·수습·봉환에 필요한 유전정보를 얻기 위하여 유해 및 그 유족에 대하여 유전자 검사를 직접 하거나 전문기관에 위탁할 수 있고, 새로운 자료가 발견된 경우 피해진상 재조사도 가능하도록 규정하고 있는바, 이 법안을 통해 한국인 강제동원 희생자의 유해 발굴·수습·봉환을 위한 효과적인 이행방안이 마련될 것으로 기대됨.
- 종합하면, 개정안들이 담고 있는 위원회 활동 재개(피해진상 재조사, 유전자 검사), 위로금 지급 대상 확대(특별위로금 지급), 미수금 현실화 등의 내용은 많은 강제동원 피해자들과 그 유족들에게 보다 실효적인 지원이 될 수 있을 것이라고 평가할 수 있음.

외국인 인권보호를 위한 출입국관리법 일부개정법률안

- 담당 검토 : 민변 국제연대위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행 출입국관리법 제63조 제1항은 강제퇴거명령을 받은 외국인을 여권 미소지 또는 교통편 미확보 등의 사유로 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 경우 지방출입국·외국인관서의 장으로 하여금 해당 외국인을 송환할 수 있을 때까지 보호시설에 보호할 수 있도록 규정하고 있음.
- 위와 같은 출입국관리법상 ‘보호’는 실질적으로는 외국인의 신체의 자유를 직접적으로 제한하여 형사절차에 있어서 체포 또는 구속과 유사한 성격을 갖는 국가에 의한 인신구금의 행정행위임.
- 그런데 출입국관리법 제63조 제1항은 보호기간의 상한을 설정하고 있지 아니하여 무기한 ‘보호’가 가능한 바, 이는 헌법상 과잉금지원칙을 위반하여 대상 외국인의 신체의 자유를 과도하게 침해할 상당한 소지가 있음.
- 또한 보호의 개시, 연장에 있어서 그 타당성을 출입국관리공무원이 아닌 제3의 독립된 중립적 기관이 관여하는 절차가 마련되어 있지 않은 점도 적법절차 원칙에 위반하여 대상 외국인의 신체의 자유를 과도하게 침해할 여지가 있음.

- 위 출입국관리법 규정에 대해서는 과거 수 차례 위헌제청이 이루어졌으며, 가장 최근 헌법재판소 결정(2018. 2. 22. 2017헌가29 출입국관리법 제63조 제1항 위헌제청 사건)에서는 합헌의견 4인, 위헌의견 5인으로 위헌의견이 다수의견이었으나 위헌 정족수를 만족하지 못하여 합헌결정이 난 바 있음. 다만, 합헌의견을 낸 재판관들도 심판대상조항이 위헌에 이르렀다고 할 수는 없으나, 강제퇴거 대상에 해당한다고 의심할 만한 사유가 있는 사람에 대한 보호 개시 및 강제퇴거대상자에 대한 보호 및 연장의 경우 그 판단을 사법부 등 제3의 기관이 하도록 하는 입법적 방안을 검토할 필요성은 있다는 것과, 우리나라의 실정에 맞는 합리적인 보호기간의 상한을 설정할 수 있는지를 신중하게 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였음.
- 현재 위 규정에 대한 위헌법률심판 제청이 재차 이루어져 헌법재판소의 판단을 기다리고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

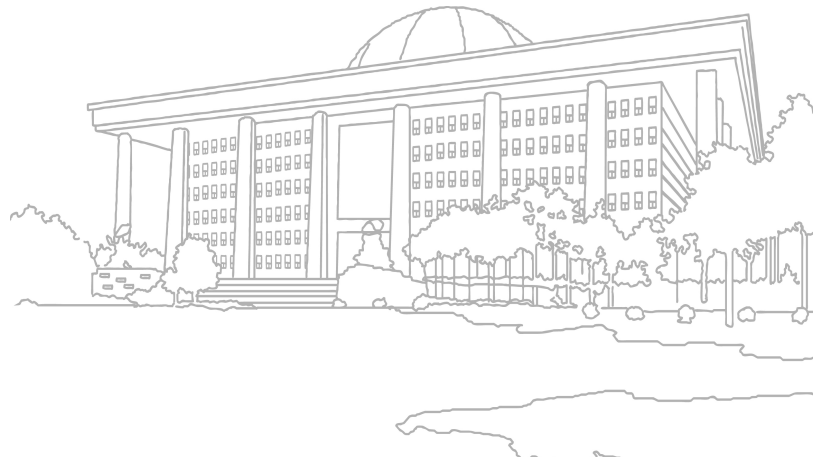
법안명 (의안번호)	출입국관리법 일부개정법률안(2116248)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2022-07-01 / 이용선의원(더불어민주당)
주요내용	출입국관리법 일부를 다음과 같이 개정한다. 제63조 제1항 중 “송환할 수 있을 때까지” 를 “12개월의 범위에서” 로 하고, 같은 조 제2항 중 “제1항에 따라 보호할 때 그 기간이 3개월을 넘는 경우에는 3개월마다 미리 법무부장관의 승인을 받아야 한다” 를 “제1항의 기간을 초과하여 보호를 계속할 필요가 있는 경우에는 미리 법무부장관의 승인을 받아 두 차례에 한정하여 각 3개월의 범위에서 연장할 수 있다” 로 한다.

나. 검토의견

- 개정안은 법무부장관의 승인하에 최대 1년 6개월까지 강제퇴거대상 외국인을 보호할 수 있도록 하고 있음.
- 독일의 경우 강제추방을 위한 구금은 6개월까지 명할 수 있고, 더 긴 기간이 소요될 것으로 예상되는 경우 최대 12개월 연장할 수 있도록 정하고 있어 구금 상한은 18개월로 정하고 있고, 유럽연합 불법체류자 송환지침 역시 이와 동일하게 규정하고 있는 등 해외 입법례에 비추어 볼 때 바람직한 개정 방향으로 판단 됨.
- 개정안에 대한 입법을 촉구하며, 추가적으로 ‘보호’가 최단기간 동안 최후의 수단으로만 사용되도록 보장하기 위해 출입국행정과 외국인의 신체의 자유 보장 사이의 적합성과 필요성, 비례성을 갖춘 ‘보호’ 기간 연장 판단 기준을 마련할 필요가 있으며, 보호 개시 및 연장 절차에 대한 사법 통제 방안을 마련할 필요가 있음.
- 또한 송환가능성이 없음이 명백한 경우 등에는 즉시 ‘보호’를 해제하거나 ‘보호’의 대안을 모색할 필요가 있음.

2 사법·정치·민주인권 분야

- 1) 국가보안법 폐지법률안 의결
- 2) 사법행정의 민주화를 위한 법원조직법 개정
- 3) 국가경찰위원회 실질화를 위한 경찰법 개정
- 4) 위성정당방지를 위한 공직선거법 개정
- 5) 고문방지 및 고문피해자 구제·지원에 관한 법률 제정
- 6) 사실적시의 명예훼손죄 폐지를 위한 형법 및 정통망법 개정
- 7) 공영방송 민주화를 위한 방송법 등 개정
- 8) 정보주체의 권리 및 개인정보처리자의 책임성 강화를 위한 개인정보보호법 개정
- 9) 통신자료제공에 대한 사법적 통제 및 정보주체 권리 보호를 위한 법률 개정
- 10) 공익소송 활성화를 위한 민사소송법 개정 및 국가를 당사자로 하는 소송 법률 개정



국가보안법 폐지법률안 의결

- 정책목표

남북관계에 대한 근본적 인식의 변화와 남북화해와 번영, 통일로 가기 위하여 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 행위뿐만 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 형사처벌하므로 국제평화주의와 평화통일원리에도 정면으로 반함.
- 국가보안법은 불온한 사상을 가진 자는 공동체의 안전을 위태롭게 한다는, 이념과 정치적 의견을 이유로 한 혐오에 기반해 있음. 국가보안법은 사상이나 정치적 의견이 다른 사람을 ‘내부의 적’으로 지목하고 공존을 거부하여 배제하고 고립시킨다는 점에서, 한국사회 혐오와 차별의 뿌리라고 할 수 있음.
- 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 의

원이 각각 대표발의한 국가보안법 폐지법률안을 발의한 바 있으나 모두 임기만료 폐기되었음.

- 국가보안법 폐지에 관한 청원이 2021. 5. 10. ~ 2021. 5. 19. 10만 명의 동의를 얻어 국회에 상정되었음.
- 헌법재판소는 2022. 9. 15. 국가보안법 7조 등에 관한 헌법소원·위헌 법률심판제청 사건에 대한 공개변론을 진행할 예정임. 국가보안법 7조가 현재의 위헌 심판대에 오르는 것은 법이 일부 개정된 1991년 이후 8번째이며, 이번 대상은 국가보안법 7조 1항, 3항, 5항임. 지난 2015년에는 7조 1항 중 '동조' 부분에 대해 재판관 1명이 위헌 의견을, 7조 5항 중 '소지·취득' 부분은 3명이 위헌 의견을 밝혔고, 2018년에는 7조 5항의 '소지' 부분에 대해 재판관 5명이 위헌 의견을 밝힌 바 있음.

2 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 국가보안법 폐지법률안 (2112865) (2) 국가보안법 폐지법률안 (2110236) (3) 국가보안법 일부개정법률안 (2104605)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의(소 속정당)	(1) 2021. 10. 15. / 민형배 (더불어민주당) (2) 2021. 5. 20. / 강은미 (정의당) (3) 2020. 10. 22. / 이규민 (더불어민주당)
주요내용	(1) 국가보안법 폐지법률안 (2112865) 국가보안법을 폐지하고, 공포한 날부터 시행함. (2) 국가보안법 폐지법률안 (2110236) 국가보안법을 폐지하고, 공포한 날부터 시행함. (3) 국가보안법 일부개정법률안 (2104605) 국가보안법 제7조(찬양·고무등)를 폐지하고, 공포한 날부터 시행함.

나. 검토의견

- 현재 국가보안법 일부개정법률안 1건과 국가보안법 폐지법률안 2건이 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 있으며, 집권정부의 성향에 따라 법의 적용 횟수가 크게 차이를 보이는 등 헌법이 정한 명확성의 원칙에 위배하여 국민의 표현의 자유를 과도하게 위축시키고, 신체의 자유를 침해하는 경향이 있으므로, 국가보안법 제7조를 삭제하여 헌법으로 보장된 국민의 표현과 신체의 자유를 회복하겠다는 취지임.
- 국가보안법 일부개정법률안(제7조 폐지안)과 같이 국가보안법의 일부 조문을 개정하거나 폐지한다고 하더라도 나머지 국가보안법 조항들이 형법과 별도로 존속하게 된다면, 그 조항들은 형량이 지극히 높은 반면 법규의 불명확성으로 인해 처벌을 부당히 확장시킬 위험이 있고, 그 조항들로 인해 국가보안법 위반 혐의에 관한 국민들에 대한 수사 와 처벌을 여전히 수사기관과 법원의 자의에 놓이게 하며, 그 결과 국민들에게 사상과 행동에 관한 자기검열을 하도록 해 표현과 행동을 위축시키는 폐해가 상존함. 북한을 반국가단체로 규정하는 조항 등 나머지 국가보안법 조항들은 남북이 대화를 통해 적대와 분단을 청산 하고, 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 조장 하고, 정보수사기관의 권력화, 비대화를 초래하였으며, 강제수사권의 남용을 허용하고 있음. 국가보안법 제정 이후 70여 년, 1991년 개정으 로부터 30여 년이 지난 지금까지도 남용과 인권침해 문제가 제기되는 것은 남용 억제와 인권 보호 유의, 일부 조항의 개정만으로는 근본적 인 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 성격이 근본적으로 바뀐다고 볼 수 없으며, 국가보안법은 존재하는 한 언제든지 다시 악용될 소지가 다분한 악법임. 따라서 국가보안법은 민주주의의 기본인 사상의 자유를 위축시키고, 평화통일에 역행하므로 전면 폐지하는 것이 타당함.

사법행정의 민주화를 위한 법원조직법 개정

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

1. 현황 및 문제점

- 사법농단 사태가 드러난 지 5년의 시간이 흘렀음. 이 기간 동안 사법농단 사태에 대한 책임자 처벌 및 재발 방지 대책 수립 노력 등이 미비하였음. 사법행정자문회의가 2019. 8. 출범하여 대법원장에게 사법행정사무에 대한 조언을 하고 있으나, 논의된 안건의 후속 실무는 그 산하의 분과위원회 내지는 법원행정처가 담당하고 있어, 여전히 대법원장과 법원행정처 중심의 수직적인 사법행정 시스템이 공고히 기능하고 있음. 사법부에 대한 국민 신뢰 제고를 위하여 사법행정위원회 신설을 통한 법원 권력 구조 개혁이 조속히 추진되어야 함.
- 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 대부분의 인사는 무죄 판결을 선고받기도 하였음.
- 사법농단에 관여한 판사들에 대한 징계도 마찬가지로. 대법원은 자체 조사 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, 징계위원회는 2022. 1. 19. 2년 7개월 만에 감봉, 견책 등의 경징계 처분을 의결함. 이마저도 피징계법관들이 법원행정처장을 상대로 징계처분취소소송을 진행 중임.

- 법관 탄핵 제도가 징계를 대신하는 기능을 한 것도 아님. 국회의 소극적인 태도로 인해 사법농단 관여 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, 사법행정처에 관한 총괄기구로 (가칭)사법행정회의를 설치하여야 합니다’ 라는 건의문을 채택하였고 후속추진단이 구체적인 법률안을 성안했음에도 불구하고 대법원은 그 내용을 수정한 2018. 12. 12. 법원조직법 개정의견)을 국회 사법개혁특별위원회에 제출하였음.³⁾ 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.
- 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 현재까지도 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 법

3) 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

관 업무를 대신하기 위해 선발한 계약직 변호사들 중 상당수가 단기
간에 퇴직하는 등 업무가 안정되지 못하고 있음.

- 문제는 대법원장이 막강한 권한을 갖고 사법행정을 1인 통치하고 피
라미드 구조로 관료화되어 있는 사법행정의 조직과 틀은 근본적으로
전혀 변하지 않고 현재까지 이어지고 있다는 점임. 현재의 법령하에
서는 대법원장이 바뀌면, 혹은 마음을 바꾸면 현재 대법원이 시행한
이른바 개혁조치들조차 쉽게 사라질 수밖에 없음.
- 법원 권력의 민주적 통제는 재판 독립의 토대임. 사법농단이 드러난
지 5년 이상이 지났음에도 불구하고 사법농단을 불러왔던 잘못된 권
력 구조의 틀이 그대로 유지되고 있는 현실을 묵과하기 어려움. 사법
개혁을 위한 많은 과제가 있으나 무엇보다 법원조직법 개정을 통한
재판과 사법행정의 엄격한 분리, 대법원장의 제왕적 사법행정권의 민
주적 전환, 법관 관료화의 해체 등 법원 권력 구조 개혁을 실행해야
할 것임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 법원조직법 일부개정법률안(2104341) (2) 법원조직법 일부개정법률안(2101458) (2)-1 법원조직법 일부개정법률안(2104459) (3) 법원조직법 일부개정법률안(2103726)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의(소 속정당)	(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)

<p>주요내용</p>	<p>(1) 백혜련 의원안</p> <p>가. 대법원에 외부위원이 참여하는 사법행정회의를 신설해 법원의 사법행정사무에 관하여 심의·의결하도록 함.</p> <p>나. 전국법원장회의와 전국법관대표회의를 상설화해 사법행정 자문 및 사법행정회의에 건의할 사항을 심의하고, 사법행정회의 위원을 추천하도록 함(안 제9조의6, 제9조의7 신설).</p> <p>다. 판사회회의 법관대표로 구성되는 전국법관대표회의를 두고 사법행정위원회 위원의 선출, 대법원규칙의 제·개정에 관한 사항 등은 전국법관대표회의의 의결을 거치도록 함(안 제9조의7 신설).</p> <p>라. 법원행정처를 폐지하고 사법행정사무 집행기구로서 법원사무처를 설치함(안 제19조)</p> <p>(2) 이탄희 의원안</p> <p>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)</p> <p>나. 법원행정처 폐지(위원회 집행기구로 사법행정위원회 사무처 설치, 사법행정위원회의 대외업무는 사법행정위원회 부위원장이 담당하게 됨)(안 제19조, 제67조의8, 제67조의9, 제70조 등)</p> <p>다. 전국법관대표회의의 근거규정을 신설(안 제9조의3)</p> <p>라. 법관인사위원회 폐지(안 제25조의2)</p> <p>(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).</p>
--------------------	--

	<p>(3) 이수진 의원안</p> <p>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, 제67조의2로부터 제67조의7까지).</p> <p>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).</p> <p>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).</p> <p>라. 각급 법원의 장은 각급 법원 소속 법관의 추천 결과를 반영하여 보함(안 제44조제3항).</p> <p>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).</p>
--	---

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 상근 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 사법행정권권한을 합의제기구인 사법행정위원회로 전환하고, (2) 법관 관료화의 핵심조직인 법원행정처의 탈관사화 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 그밖이 법관이 사법행정담당자로서 국회에서 출석하여 발언하고 있음. 이는 법관 본연의 역할이나 법관의 독립 측면에서 바람직하지 않음. 사법행정위원회 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 법관 인사에 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 상위인 분위기가 견고하게 형성되어 본말이 전도되었음. 행정처 출신 라인들이 각급 법원에서 대사회적 파급효과 높은 사무에 배치되고, 사법행정의 이름으로 재판을 개입하는데 문제의식을 느끼지 못하거나 문제의식을 가지고 있음에도 시키는 대로 행하는 영혼 없는 판사들이 법원 조직을 움직이는 중요한 인자로 활동을 하게 되었음. 이런 조건 하에서 재판 받는 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 가치들을 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 상근판사 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 심판외 직에 겸임하게 할 수 있도록 규정한 조항을 개정하여 법관은 법에서 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 심판외 직을 겸임할 수 없도록 규정하는 방식으로 탈판사회를 명문화할 수 있을 것임.
- 사무처의 업무 중 법관으로서의 재판사무에 대한 이해가 필요한 분야가 있을 수 있고, 법원공무원들이 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 처차장도 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) 처차장은 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 처차장이 되는 우회를 막기 위해서 법관 퇴직 후 일정기간이 지나지 않은 사람은 사무차차장이 될 수 없도록 하는 조항을 마련해 둘 필요가 있음.

국가경찰위원회 실질화를 위한 경찰법 개정

- **정책목표**
경찰권에 대한 민주적 통제기구인 국가경찰위원회의 권한 강화
- **담당 검토** : 민변 사법센터 검경개혁소위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행법은 국가경찰에 대한 민주적 통제 기관으로서, 국가경찰위원회에게 경찰 중요 정책을 심의·의결하는 권한을 부여하고 있음. 그런데 국가경찰위원회의 법적 지위가 모호하여 그간 입법 취지에 맞는 역할을 하지 못하였음.
- 최근 행정안전부는 경찰국을 설치하여 경찰에 대한 민주적 통제가 아닌 집권세력에 의한 통제를 추구함으로써 경찰의 정치적 중립성이 훼손될 위기에 있음.
- 국가경찰위원회의 법적 지위와 권한에 관한 현행법의 미비점을 개선·보완하여 국가경찰에 대한 민주적 통제기구로서 국가경찰위원회의 법적 지위와 역할을 확고히 하고자 함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명	(1) 경찰법 일부개정법률안 (2108905)
(의안번호)	(2) 경찰법 일부개정법률안 (2116481)

<p>소관상임위</p>	<p>행정안전위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2021. 3. 18. / 진선미 (더불어민주당) (2) 2022. 7. 15. / 임호선 (더불어민주당)</p>
<p>제안이유 및 주요내용</p>	<p>(1) 경찰법 일부개정법률안 (2108905) 현행법에 따른 경찰위원회는 경찰의 정치적 중립성 보장과 민주성·공정성 확보라는 목적을 가지고 1991년 이 법의 제정과 함께 설치되었음. 그런데 경찰위원회는 그 법적 지위나 구성방법, 업무범위 및 권한행사의 실효성 등에 있어 그 역할을 실질화할 수 있는 제도적 체계를 갖추지 못하여 경찰 조직의 견제와 균형이라는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판을 받아 왔음.</p> <p>특히 2020년 경찰조직이 국가 및 자치경찰제로 개편되면서 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관해 많은 변화가 진행되면서 자치경찰위원회는 업무와 기능이 강화된 반면, 국가경찰위원회의 견제와 균형을 위한 정책과 집행 기능은 개선되지 않았음.</p> <p>이에 경찰위원회를 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 하여 경찰청을 관리·감독하도록 하고, 위원회의 민주성 제고를 위해 위원회 구성방법을 변경하는 등 국가경찰위원회의 실질화를 위해 관련 제도를 정비하고자 함(안 제2장, 안 제12조 및 제12조의2부터 제12조의7까지 신설).</p> <p>(2) 경찰법 일부개정법률안 (2116481) 제안이유 박종철 열사 고문치사사건 등에 대한 반성으로, 91년 「경찰법」이 제정되면서 경찰의 독립성 강화와 민주적 통제방안 마련을 위해 국가경찰위원회가 설치되었음.</p> <p>「경찰법」 제정 취지에 따르면 국가경찰위원회는 경찰에 대한 민주적 견제·감독 기구로서의 역할을 수행하는 합의제 행정기구이지만, 행정안전부는 국가경찰위원회의 의결사항에 대한 행안부장관의 재의요구권, 독립된 사무기구의 부재 등을 이유로 자문위원회로 분류하여 국가경찰위원회의 실질적 권한이 약화되었음.</p> <p>최근 행정안전부는 경찰권 강화를 이유로 기존 국가경찰위원회의 기능을 무력화하고, 경찰에 대한 행정안전부 장관의 지휘권을 강화하는 방향으로 제도개선을 추진하고 있음.</p>

	<p>이에 경찰의 적법하고 민주적인 통제기관인 국가경찰위원회의 위상에 걸맞은 법적 지위와 업무 및 권한행사 범위를 조정하여 경찰조직에 대한 국가경찰위원회의 실효적인 관리·감독 기능을 강화하기 위해 관련 제도를 정비하고자 함.</p> <p>주요내용</p> <p>가. 국가경찰위원회는 국가경찰행정에 관한 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속 중앙행정기관으로서 사무를 수행함(안 제7조).</p> <p>나. 국가경찰위원회는 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성되며, 위원장과 2명의 위원은 상임으로 하며, 위원장과 위원 중 2명은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하며, 6명의 위원은 국회의장이 지명한 사람을 대통령이 위촉함(안 제8조).</p> <p>다. 위원장은 국가경찰위원회를 대표하고, 국가경찰위원회의 회의를 주재하며, 소관 사무를 총괄하며 국회에 출석하여 소관 사무에 관한 의견을 진술할 수 있고, 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며 그 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있음(안 제8조의3 신설).</p> <p>라. 위원은 정당에 가입하거나 정치운동에 관여할 수 없음(안 제9조의2 신설).</p> <p>마. 국가경찰위원회는 국가경찰위원회에 사무를 처리할 사무기구를 두며, 사무기구의 장은 위원장의 지휘를 받아 사무기구의 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독함(안 제11조의3 신설).</p>
--	--

나. 검토의견

- 국가경찰위원회가 입법취지에 맞는 역할을 하지 못하는 이유 중 하나는 법적 지위가 명확하지 않기 때문임. 따라서 국가경찰위원회의 정부조직법상의 지위와 그 권한을 명확하게 규정할 필요가 있음. 국가경찰위원회의 소속을 국무총리로 하여 기관의 독립성을 강화하고, 합의제 행정기관이라는 점을 명시하여 위원회의 법적 성격을 명확히 하여야 함. 진선미의원 대표발의안과 임호선의원 대표발의안은 국가경찰위원회의 소속을 국무총리로 하고, 합의제 행정기관이라는 점을 명시하였으므로, 두 입법안 모두 바람직하다고 평가할 수 있음.

- 위원회의 권한을 실질화하기 위해 위원의 수를 9명으로 증원하여 위원의 다양성을 확보하고, 그 중 위원장을 포함하여 적어도 2명의 상임위원을 두어야 함. 위 두 발의안 모두 위원의 수를 9명으로 증원하고 위원장을 포함하여 2명의 상임위원을 두는 것으로 구성하였으므로, 이 부분에 있어서 바람직하다고 평가할 수 있음.
- 위원의 임명 방식과 관련하여 임호선의원 대표발의안은 총 9명의 위원 중 3명은 대통령이, 나머지 6명은 국회가 추천하는 방식으로 구성한 반면, 진선미의원 대표발의안은 국회가 3명을 선출하고, 대통령과 대법원장이 각 3명을 지명하는 방식으로 구성함. 대법원장은 직접적인 민주적 정당성이 없는 점, 국가경찰위원회는 집행부인 행정부 소속인 점, 경찰의 민주적 통제 및 정치적 중립성 달성을 위해 국가경찰위원회가 설치된 점 등을 고려하면 임호선의원 대표발의안이 더 바람직하다고 평가할 수 있음. 다만, 임호선의원 발의안의 경우 위원의 특정 성이 전체 위원의 수 중에서 6명을 초과하지 않도록 노력하여야 한다고 규정하고 있는데, 역대 국가경찰위원회의 위원의 대다수가 남성이었고, 각 시도자치경찰위원회 위원의 구성 역시 마찬가지이므로, 진선미의원 대표발의안과 같이 특정 성이 6명을 초과하지 못하도록 규정하는 것이 바람직함.
- 두 발의안 모두 “당적을 이탈한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람”을 위원의 결격사유 중 하나로 규정하고 있는데, 3년이라는 기간 설정은 자의적일 뿐만 아니라 이전에 당적을 가졌다는 이유만으로 위원이 될 수 없도록 규정하고 있으므로, 이는 평등권, 직업수행의 자유 등을 침해할 여지가 있음. 따라서 위 조항은 삭제되어야 함.
- 국가경찰위원회를 실질화 하기 위해 권한의 확대가 무엇보다 중요함. 구체적으로 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권을 부여하고, 경무관 이상 직급에 대한 인사권을 부여하여 국가경찰을 실질적으로 감시·통제할 수 있도록 하여야 함. 그러나 위 두

발의안은 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권은 규정하고 있지만, 특정 직급에 대한 인사권을 부여하는 규정은 빠져 있음. 인사권은 국가경찰위원회의 권한을 강화하기 위해 필수적인 요소임. 따라서 경찰법, 경찰공무원법 개정을 통해 국가경찰위원회에 특정 직급 이상의 경찰에 대한 인사권을 부여하는 규정을 신설해야 함.

- 경찰권에 대한 민주적 통제를 위해서는 국가경찰위원회 소속으로 경찰민원처리를 위한 시민통제기구를 설치할 필요가 있음. 시민대표로 지휘부를 구성하고, 그 아래 전문적인 조사인력을 배치하여 경찰비위 사건에 대한 조사를 담당하게 하여야 함. 다른 기관이나 기구와는 달리 오로지 경찰 관련 민원처리만을 전문적으로 취급하여야 함. 경찰민원처리 및 조사 기구로 영국의 IOPC가 대표적인 모델이라고 할 수 있음.

위성정당방지를 위한 공직선거법 개정

- 정책목표
국회의원 선거의 비례성 확보 및 개선을 통한 민주주의의 민주화
- 담당 검토 : 민변 개혁입법특별위원회

1. 현황 및 문제점

- 2020년 21대 총선을 앞두고 20대 국회는 패스트트랙을 통해서 준연동형 비례대표제 도입을 핵심내용으로 하는 공직선거법 개정을 했었음. 그러나 당시 자유한국당(현 국민의 힘)이 미래한국당이라는 위성정당을 창당하였고, 더불어민주당도 원외 정당인 시대전환, 기본소득당 등과 함께 비례연합정당으로 더불어시민당이라는 위성정당을 창당하면서, 결과적으로 준연동형 비례대표제 도입이라는 공직선거법 개정의 취지가 잠탈되었음.
- 애초에 국회 구성의 비례성을 획기적으로 개선한다는 측면에서 시민사회와 학계, 사회운동 등에서는 독일식 선거제도라고도 일컫어지는 연동형 비례대표제를 전면 도입하는 것을 선호하여왔음. 그러나 20대 국회에서는 기존 정당이 누려왔던 반사이익 및 지역구를 급격히 축소할 수 없다는 점을 고려하여, 준연동형 비례대표제를 도입한 것이었으며 심지어 21대 총선에서는 준연동형의 상한을 두는 이른바 ‘캡조항’을 부칙으로 두면서 반쪽자리 개혁이라는 비판도 적지 않았음.
- 그런데 이러한 기존의 정치권의 이해관계까지 고려했던 준연동형 비례대표제 도입을 위한 공직선거법 개정마저 거대 양당이 당리당락을 위하여 위성정당을 창당한 사태는 한국사회 민주주의 역사에 퇴행으로 기록될 만한 대단히 우려스러운 사건이었다고 평가할 수 있음.

- 현행 공직선거법 부칙조항에 캡 일몰제로 인하여, 22대 총선은 21대 총선보다 더 비례성이 개선되는 선거제도의 운용을 예정하고 있으나 행여 ‘위성정당 창당’ 이 반복될 경우에 아무런 실효성을 거둘 수 없다는 점에서 이에 대한 개선방안이 필요함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2114624) (2) 공직선거법 일부개정법률안 (2115991)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>정치개혁특별위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의(소속정당)</p>	<p>(1) 2022. 1. 28. 민형배 의원(더불어민주당) (2) 2022. 6. 16. 강민정 의원(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>가. 민형배 의원안</p> <p>- 위성정당 창당을 방지하고 대의민주주의 체제를 제대로 실현하기 위하여, 지역구 의석수 50% 이상 추천정당의 비례대표 의석수 50% 추천을 의무화하는 방안</p> <p>나. 강민정 의원안</p> <p>- 투표용지를 지역구국회의원선거 등을 위한 ‘후보자투표용지’와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 위한 ‘정당투표용지’로 구분하고, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표지방의회의원선거에서 후보자를 배출하지 않은 정당을 포함한 모든 정당의 기호와 정당명을 정당투표용지에 표시하도록 하여 위성정당의 출현으로 인해 악화된 비례성 문제를 해결하고자 함(안 제150조 등).</p>

나. 검토의견

- 강민정 의원이 대표 발의한 공직선거법 일부개정안의 경우 위성정당을 막기 위하여 지역구에만 출마한 정당도 비례대표용지에 정당표기를 하도록 하는 법안인데, 이러한 방안이 위성정당의 출현을 효과적으로 제어할 수 있을지는 의문스러운 지점이 있음.
- 민형배 의원이 대표발의한 공직선거법 일부개정안의 경우 전국의 과반이 넘는 지역구에 공천을 하는 정당은 의무적으로 비례대표에도 전체의석의 50% 이상의 추천을 의무화하는 내용으로서, 입법이 된다면 위성정당이 제어되는데 일응 효과적일 것으로 예측됨.
- 그러나 민형배 의원이 대표발의한 공직선거법 개정안이 반영되더라도 이것이 온전한 위성정당 규제방안이 될 수 있을지 의문이라는 지적도 가능함. 아울러 2008년 18대 총선에서 ‘친박연대’ 나 2020년 21대 총선에서 ‘열린민주당’ 과 같은 정치적 위성정당의 경우 어떠한 형태로도 입법을 통해서 막을 수 있는 방안은 없다는 지적도 유념해야 함.
- 이러한 측면에서 근본적으로는 비례성을 개선하면서도 위성정당의 출현을 근본적으로 배제할 수 있는 선거제도의 개정이 더 개혁적인 입법방안이라고 할 수 있음.
- 스웨덴과 덴마크에서 운용하고 있는 권역별 완전비례대표제나 네덜란드의 완전비례제 등의 선거모델이 위성정당이 제도적으로 성립하기 어려우면서도 비례성이 온전히 발현되는 국회를 구성하는 방안이라고 볼 수 있음. 그 외에도 2019년 당시 국회에서 논의되었던 석패율제를 부분적으로 도입하여 거대 정당이 위성정당을 설립을 제어하는 방안이 고려될 수도 있음.

고문방지 및 고문피해자 구제·지원에 관한 법률 제정

- 정책목표

고문피해자와 유족들의 보상·지원에 관한 법적 근거를 마련

- 담당 검토 : 민변 과거사청산위원회

1. 현황 및 문제점

- 한국전쟁 전, 후부터 반세기가 넘는 동안 자행된 고문 범죄에 의해 수많은 사람과 그 가족들이 많은 피해를 입었고, 여전히 고통받고 있음. 국가인권위원회 조사에 따르면, 실제로 고문피해자와 그 가족은 심각한 정신적 고통(우울증, 불안장애/공황장애, 조울증 등)과 사회경제적인 곤란을 겪고 있는 것으로 나타났음⁴⁾. 이는 타인의 완벽한 통제 하에서 삶이 무기력하게 와해될 수 있음을 겪은 피해자는 극심한 모멸감과 함께 두려움, 무력감 불신과 불안 등을 느끼게 되며 이로 인한 실질적인 기능과 감각 상실은 업무 뿐 아니라 인생전반의 상황을 악화시키기 때문이라고 함.
- 따라서 고문피해자 및 그 가족이 고문후유증에서 벗어날 수 있도록 사회경제적 지원을 제공하고, 고문피해의 재방방지를 위한 법적 근거를 마련할 필요가 있음.
- 이에 인재근 의원은 제19대 국회, 제20대 국회에서 ‘고문방지 및 고문피해자 구제지원에 관한 법률안’을 대표 발의하였으나, 모두 임기만료 폐기되었음. 인재근 의원은 제21대 국회에서도 위 법안을 대표

4) 국가인권위원회, 2011. 11. 9.자 보도자료, “인권위, 국가기관 최초 고문피해자 실태조사”, 주소: <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?&boardtypeid=24¤tpage=163&menuid=001004002001&pagesize=10&boardid=603242>

발의⁵⁾하였지만, 법제사법위원회 전체회의와 소위에 회부되어 계류중 일 뿐 특별한 논의조차 없는 실정임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	고문방지 및 고문피해자 구제·지원에 관한 법률안 (2465)
소관상임위	법제사법위원회 (관련위원회: 국회운영위원회, 행정안전위원회, 보건복지위원회, 외교통일위원회, 기획재정위원회)
제안일자/대표 발의/소속정당	2020. 7. 28. / 인재근 의원 / 더불어민주당
주요내용	<p>가. 이 법은 고문을 방지하고 고문피해자에 대한 보상·지원의 근거를 마련하여 고문피해자 및 유족의 복지증진과 국민의 인권보호에 이바지하는 것을 목적으로 함(안 제1조).</p> <p>나. 고문피해자 및 그 유족에게 보상금을 지급하고, 의료, 상담·재활, 생활 및 법률지원을 실시함(안 제6조부터 제10조까지).</p> <p>다. 고문피해자 심사·결정 및 등록, 고문피해자 보상과 지원, 의료적·정신적·심리적·사회적 지원 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 고문방지및고문피해자지원위원회(이하 “위원회” 라 함)를 설치·운영함(안 제11조부터 제18조까지).</p> <p>라. 위원회는 고문피해등록자의 정신적·심리적·사회적 회복과 안정에 필요한 상담과 치유를 위하여 고문피해자치유센터를 설치 또는 지원하여 운영할 수 있으며, 고문피해등록자의 신체적·정신적·심리적 치료 및 재활을 위하여 고문피해등록자 전문의료치유센터를 지정할수 있음(안 제29조 및 제30조).</p>

5) 인재근 의원은 위 법률안과 더불어 (i) 고문피해의 회복을 위한 청구권의 소멸시효에 관한 특별법안(제정), (ii) 형법 일부개정법률안, (iii) 형사소송법 일부개정법률안을 발의하였다.

	<p>바. 국가는 체포·구금·심문 등 인신구속에 관한 직무에 관여하는 공무원 원에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고문방지를 위하여 필요한 교육을 실시하여야 함(안 제32조).</p> <p>사. 위원회는 고문피해 현황을 파악하기 위하여 실태조사를 실시하고, 1년마다 그 결과를 공표하여야 함(안 제33조).</p>
--	---

나. 검토의견

- 고문피해자와 그 가족에 대한 보상·지원을 비롯하여 의료, 상담·재활, 생활·법률지원 등 다양한 차원에서 지원 조치가 이루어질 수 있도록 한 점은 매우 긍정적으로 평가됨.
- 고문피해자치유센터의 설치·지원·운영(안 제29조) 및 전문의료치유센터의 지정(안 제30조)에 관한 조항은 재량규정에 불과할 뿐 아니라 설치(또는 지정) 이후 업무 수행에 관하여 필요한 사항을 전부 시행령으로 위임하고 있어 사문화될 가능성이 상당하므로, 국가에 대해 센터의 설치기한(또는 지정기한)과 자금출연을 의무화하도록 수정하는 것이 필요함.
- 대한민국이 가입한 UN “고문방지협약” 제14조 제1항에 의하면, ‘당사국은 국내 법체계 안에 고문 피해자가 구제를 받고, 완전한 재활 및 공정하고 적절한 배상받을 권리를 보장한다. 또한 피해자가 사망한 경우, 피해자 가족이 배상받을 권리를 가진다.’ 고 규정하고 있음. UN “범죄 및 권력 남용 피해자에 관한 사법의 기본원칙 선언” 제19조도 ‘국가는 권력 남용을 금지하고 그 피해자를 구제하는 기준을 국내법에 편입시켜야 한다. 특히 구제에는 피해 배상 및 보상 그리고 필요한 물질적, 의료적, 정신심리적, 사회적 지원을 포함한다’ 고 권고하고 있음. 이 법률안은 위 규정을 이행하는 효과적인 방안이 될 것으로 기대됨.

- 1년마다 고문피해사건에 대해서 깊이 있는 실태조사를 통해 고문피해 실태와 고문피해자 구제현황을 보고하도록 하는 동시에, 법령, 제도, 정책 관행의 개선과 고문피해자의 피해와 명예 회복을 위하여 국가가 필요한 조치의 권고할 수 있도록 법적 근거를 마련한 점도 매우 긍정적이며, 국가 차원에서 고문을 근절하겠다는 의지를 보인 것이라고 평가할 수 있음.
- 시간이 지나도 잊혀지지 않는 고문의 상처와 피해로 인해 아직도 고통받고 있는 고문 피해자와 그 가족들의 빠른 삶의 회복과 안정을 도모하는 법적 근거가 마련되었다는 점에서 조속한 입법이 필요함.

사실적시의 명예훼손죄 폐지를 위한 형법 및 정통방법 개정

- 정책목표

사실적시 명예훼손 행위의 원칙적 비범죄화를 통한 표현의 자유 증대

- 담당 검토 : 민변 미디어언론위원회

1. 현황 및 문제점

- 우리나라는 허위사실은 물론 진실한 사실을 적시한 경우에도 형사처벌하여, 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론출판의 자유가 지나치게 제한되고 있음.
- 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 상정되었음⁶⁾.

- 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.
- 우리 모임도 사실적시 명예훼손의 비범죄화를 오랜 기간 주장하여 왔음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

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 제309조 제1항을 폐지 (3) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2109359)

6) 2001090/이찬열, 2001558/유승희, 2002343/금태섭, 2012397/진선미, 2012510/표창원 등

	<p>가. 불법정보 중 사실적시 명예훼손에 관한 사항은 ‘사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실’로 제한하고, 해당 불법정보에 대한 거부정지 또는 제한 명령의 신청자격을 피해자로 제한함(안 제44조의7 제1항 제2호 및 같은 조 제2항).</p> <p>나. 정보통신망에서의 사실적시 명예훼손죄는 ‘사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실’을 적시하는 경우에만 적용되도록 함(안 제70조 제1항).</p> <p>다. 명예에 관한 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 함(안 제70조 제3항).</p>
--	---

나. 검토의견

- 사실을 적시하는 경우까지 명예훼손의 범죄로 하는 것은 언론 출판의 자유 등 표현의 자유를 침해할 위험이 존재함
- 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 것과도 같게 되므로 현행 형법 제307조 제1항은 폐지되는 것이 타당함
- 한편 최강욱의원안(의안번호: 2108530 및 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 절충안보다는 궁극적으로 사실적시 명예훼손죄를 폐지하는 것을 지지함.

- 최강욱 의원안이 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.
- 한편 최강욱 의원안은 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.

공영방송 민주화를 위한 방송법 등 개정

- **정책목표**
공영방송 지배구조 개선을 통한 독립성 강화
- **담당 검토 : 민변 미디어언론위원회**

1. 현황 및 문제점

- 현행법은 한국방송공사에 공사 경영에 관한 최고의결기관으로서 이사회⁷⁾의 설치근거를 규정하고 있는데, 모든 이사를 방송통신위원회에서 추천하여 대통령이 임명하도록 하고 있어 한국방송공사 사장의 임명 제청에 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 입법발의 현황

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)
-----------------------	---

7) 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>소관상임위</p>	<p>과학기술정보방송통신위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 6. 11. / 정청래 (더불어민주당) (2) 2020. 6. 12. / 정청래 (더불어민주당) (3) 2020. 11. 12. / 정필모 (더불어민주당) (4) 2021. 3. 2. / 전해숙 (더불어민주당) (5) 2020. 11. 12./ 정필모 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 방송법 일부개정법률안(2100365) 가. 한국방송공사의 사장은 공모를 통해 지원자를 받고, 사장추천위원회 회를 거쳐 이사회 의결로 결정함(안 제50조의2 신설). 나. 이사회는 사장후보자를 추천하기 위하여 국민의 대표성을 고려하 여 100명 이내 흡수 위원으로 사장추천위원회를 구성함(안 제50조의3 신설).</p> <p>(2) 방송법 일부개정법률안 (2100407) 가. 한국방송공사 이사를 11명에서 13명으로 하고, 각 분야의 대표성 을 고려하여 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명하되, 공사와 공사 소속 구성원들, 방송 관련 학계 및 시민단체 등이 추천하는 사람 이 전체 이사진의 2분의 1 이상이 되도록 하여야 함(제46조제3항 후단 신설). 나. 한국방송공사 이사회는 사장후보자를 추천하기 위한 사장 임명제 청 시 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결함(안 제46조 제7항 단 서 신설).</p> <p>(3) 방송법 일부개정법률안 (2105248) 가. 이사를 11명에서 13명으로 증원하고, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제30조에 따른 ‘이사후보추천국민위원회’ 가 추 천한 사람을 방송통신위원회의 제청으로 대통령이 임명하도록 함(안 제46조제2항 및 제3항). 나. 이사회는 공사의 사장후보자 임명제청 시 이사회 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 하되, ‘사장후보추천국민위원회’ 가 사장후보자를 추천한 때부터 3개월이 경과하면 재적이사 과반수의 찬 성으로 의결할 수 있도록 함(안 제46조제7항 단서 및 제8항 신설). 다. 사장은 ‘사장후보추천국민위원회’ 가 복수로 추천한 사람 중에서 이사회 의 제청으로 대통령이 임명하도록 함(안 제50조제2항). 라. 이사회에 공사의 사장후보자를 추천하기 위하여 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 100명의 위원으로 구성된 ‘사장후보추천국민위원회’</p>

	<p>를 두도록 하고, ‘사장후보추천국민위원회’는 사장후보자를 복수로 추천하도록 함(안 제50조의2 신설).</p> <p>마. 미성년자, 피성년후견인, 공사의 임직원 등은 ‘사장후보추천국민위원회’의 위원이 될 수 없도록 함(안 제50조의3 신설).</p> <p>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)</p> <p>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 임명 함(안 제46조제2항 및 제3항).</p> <p>마. 이사회는 회의의 속기록과 녹음기록 또는 영상녹화기록이 첨부된 회의록을 작성·보존하도록 하고 홈페이지 등을 통하여 회의록 공개 하되, 이사회가 비공개로 의결한 회의록은 공개하지 않음(안 제46조제 10항 및 제11항 신설).</p> <p>바. 이사회의 기능에 한국방송공사 사장의 임면제청, 사장후보시청자 평가위원회 구성·운영 등에 관한 사항을 추가함(안 제49조제1항).</p> <p>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 이사회의 후보자 추천 등에 관한 규정을 신설함(안 제50조의2부터 제50조의4까지 신설).</p> <p>야. 이사 및 집행기관은 직무수행과 관련하여 내·외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않고, 정치활동에 관여할 수 없도록 함(안 제53조의2 신설).</p> <p>차. 시청자위원회의 권한과 직무를 일부 확대함(안 제88조제1항).</p> <p>(5) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (2105250)</p> <p>가. 방송통신위원회가 제청할 한국방송공사, 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회의 이사후보자를 공정하고 독립적으로 추천하기 위하여 방송통신위원회에 이사후보추천국민위원회를 두도록 함(안 제30조제1항 신설).</p> <p>나. 이사후보추천국민위원회는 방송통신위원회가 지역, 성별, 연령을 고려하고 방송분야종사자 등 방송분야에 관한 전문성이 있는 사람의</p>
--	--

	<p>의견을 반영하여 100명의 위원(이하 “이사후보추천위원”이라 함)으로 구성함(안 제30조제2항 및 제3항 신설).</p> <p>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).</p> <p>라. 이사후보추천국민위원회는 방송통신위원회가 공모한 사람과 방송관련 직능단체의 추천을 받은 사람 중에서 투표를 통하여 다득표 순으로 한국방송공사, 한국교육방송공사 또는 방송문화진흥회의 이사후보자 13명을 각각 추천하도록 함(안 제33조제1항 신설).</p> <p>마. 방송통신위원회는 이 법 시행 이후 6개월 이내에 한국방송공사, 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회의 이사를 제12조 제2호부터 제4호까지 및 제5호의2, 제30조부터 제33조까지의 개정규정에 따라 임명 제정하도록 함(안 부칙 제2조제1항 신설).</p>
--	--

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 임명구조를 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(전혜숙 의원안 2108457, 정필모 의원안 2105250)에 원칙적으로 찬성임.
- 국민추천제도를 취한다 하더라도 100명 단위의 추천인을 어떻게 구성하고 운영할지에 대한 기본적인 기준이 제시되어야 함.
- 특히 사장의 선임절차에 관하여는 국민추천위원회를 통한 복수추천과 이사회에서의 최종후보 추천에 따른 임명으로 나아가도록 할 때 국민

추천위원회가 현실적으로 작동 가능한 형태가 되도록 하고 특히 사장 후보 지원자의 공적 책무 수행계획서를 국민추천위원회가 검증하고 평가할 수 있도록 함이 필요함.

- 또한 개정안(의안번호 : 2108457 및 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, 정청래 의원안(의안번호: 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 수 있음.

정보주체의 권리 및 개인정보처리자의 책임성 강화를 위한 개인정보보호법 개정

- **정책목표**
정보주체 권리 강화 및 개인정보처리자의 책임성 강화
- **담당 검토** : 민변 디지털정보위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행법은 충분한 안전조치 없이도 가명정보를 활용할 수 있도록 하여 정보주체 통제권이 약화됨. 현행 개인정보보호법은 ‘통계작성, 과학적 연구, 공익적 기록보존 등’ 을 위하여 정보주체의 동의없이 가명정보를 처리할 수 있다고 정하고 있으나, 실제 해당 목적으로 가명정보를 활용하는지 확인할 수 있는 아무런 장치도 마련하고 있지 않음.
- 특히 ‘과학적 연구’ 의 경우 해당 분야의 윤리 규범을 준수해야 하고 동료 평가(peer review)를 하며 그 결과물이 한 사회의 지식 기반 확대에 기여하는 학술 연구가 아니라, 연구라고 주장하는 기업의 모든 활동에 가명정보가 활용되어도 통제할 수 없게 됨. 기업들이 고객 정보를 가명 처리해서 거래하여도 이를 저지할 수 있는 수단 역시 마련되지 않음.
- 현행법은 정보주체의 동의 없는 개인정보의 활용 및 제공을 용이하게 함으로써 정보주체의 권리를 지나치게 침해할 우려가 있음. 정보주체가 개인정보 처리에 대해 통제하기 어려운 현실을 고려할 때, 개인정보처리자가 개인정보보호 원칙에 따라 개인정보를 보호하도록 개인정보 영향평가 제도를 강화하는 등 제도적인 보완이 필요함.

- 생체인식정보 등 민감정보 수집의 증가, 데이터의 대규모화, 개인정보 처리의 복잡화 등 신기술 발전에 따라 개인정보 침해 위험이 증가하고 있음에도 불구하고, 새로운 기술 환경에서의 정보주체의 권리 보호를 위한 규정은 미흡한 실정임. 개인정보 보호보다는 활용에 치우친 방식으로 개인정보 보호 체계가 변화하는 것을 방지하기 위해서는 국제기준에 부합하도록 정보주체의 권리를 보장하고, 개인정보처리자의 책임성을 강화하는 개인정보 보호법의 개정이 필요함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 개인정보 보호법 일부개정법률안(2110880) (2) 개인정보 보호법 일부개정법률안(2112723) (3) 개인정보보호법 일부개정법률안 (2114253) (4) 개인정보보호법 일부개정법률안 (2114268)
소관상임위	정무위원회
제안일자 /대표발의(소속정당)	(1) 2021. 6. 18. 양경숙 (더불어민주당) (2) 2021. 9. 29. 정부 (1) 2022. 1. 3. 배진교 (정의당) (2) 2022. 1. 5. 민병덕 (더불어민주당)
주요내용	(1) 개인정보 보호법 일부개정법률안(2110880) 모든 개인정보처리자가 정보주체의 요구가 없이도 정보주체 이외로부터 수집한 개인정보를 처리하는 때에는 개인정보 수집 출처 등을 고지하도록 하여 정보주체의 권리 보호를 강화함(안 제15조제3항, 안 제17조제3항, 안 제22조의2 및 제39조의3제3항 신설, 안 제20조 등). (2) 개인정보 보호법 일부개정법률안(2112723) 가. 이동형 영상정보처리기기 운영 기준 마련(안 제2조제7호의2 및 제25조의2 신설)

- 나. 개인정보의 수집·이용 방법 개선(안 제15조제1항제4호, 안 제15조제1항제7호 신설)
- 다. 개인정보의 국외 이전 및 국외 이전 중지 명령(안 제28조의8 및 제28조의9 신설)
- 라. 개인정보의 전송 요구(안 제35조의2 신설)
- 마. 자동화된 결정에 대한 정보주체의 권리 신설(안 제4조제6호 및 제37조의2 신설)
- 바. 정보통신서비스 제공자 등에 대한 특례 정비(현행 제39조의3부터 제39조의15까지 삭제)
- 사. 개인정보에 관한 분쟁조정제도 개선(안 제43조제3항, 제47조제3항·제4항, 안 제45조제2항부터 제4항까지 신설)
- 아. 과징금 규정 정비(안 제64조의2 신설)

(3) 개인정보보호법 일부개정법률안(2114253)

- 가. 범죄수사 목적으로 개인정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 제3자에게 제공하는 것을 제한함(안 제18조).
- 나. 민감정보의 처리 제한 관련 조항을 추가적으로 규정함(안 제23조).
- 다. 통계작성 등을 위한 개인정보 처리 요건 및 절차를 보완하여 정보주체의 권리 침해를 최소화함(안 제28조의2부터 제28조의7까지).
- 라. 설계 및 기본설정에 의한 개인정보보호가 이루어지도록 함(안 제29조의2 신설).
- 마. 개인정보보호위원회의 직권 또는 정보주체 등의 청구로 개인정보처리방침에 대한 적정성을 심사할 수 있도록 개인정보처리방침에 대한 심사 제도를 도입하고자 함(안 제30조의2 신설).
- 바. 개인정보 보호감독관 제도를 도입함(안 제31조의2부터 제31조의4까지 신설).
- 사. 개인정보 영향평가 제도의 취지에 맞게 민간의 개인정보처리자도 개인정보 침해 우려가 있는 경우 개인정보 영향평가를 수행하도록 하며, 영향평가의 결과를 공개하도록 하고 필요한 경우 보호위원회의 사전자문을 받도록 함(안 제33조 및 제33조의2).
- 아. 개인정보처리자가 위반행위를 하는 경우 전체 매출액의 100분의 4 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있도록 하고, 개인정보보호법의 과징금 관련 규정을 통합·정비함(안 제39조의15 삭제 및 제64조의2 신설).

	<p>(4) 개인정보보호법 일부개정법률안(2114268)</p> <p>가. 개인정보의 적법한 처리 근거로 추가하여 개인정보 보호조치 등을 준수하도록 정비함(안 제15조제1항제7호 및 제17조제1항제2호).</p> <p>나. 정보주체의 고지받을 권리 확대(안 제15조제3항·제5항, 제17조제2항·제3항·제6항, 제18조제3항·제4항·제7항)</p> <p>다. 범죄수사목적의 제3자 제공의 예외조항 정비(안 제18조제2항제7호)</p> <p>라. 정보주체 이외로부터 개인정보 수집한 경우 고지받을 권리 확대(안 제20조)</p> <p>마. 개인정보의 전송 요구권 신설(안 제35조의2)</p> <p>바. 개인정보관리 전문기관 감독근거규정 신설(안 제35조의3)</p> <p>사. 자동화된 의사결정에 대한 배제 등의 권리 규정 신설(안 제37조의2)</p>
--	---

나. 검토의견

- 정부안은 GDPR 등과 같은 국제인권기준 등에 부합하지 않는 수준으로 정보주체의 권리(가령 자동화의사결정에 대한 정보주체의 권리)를 규정하였다는 점, 개인정보처리자의 책임성 강화를 위한 제도 역시 불충분하게 규정하였다는 점(가령 과징금 기준을 국제기준에 미달하게 설정)에서 보완이 필요하고, 양경숙 의원 대표발의안은 정보주체의 권리 중에서도 고지를 받을 권리를 강화하는 내용만을 담았다는 점에서 한계가 있음
- 배진교 의원의 대표발의안(2114253)은 ‘과학적 연구’의 개념을 ‘기술의 개발과 실증, 기초연구, 응용연구 및 민간 투가 연구 등으로서 개인정보보호를 포함한 공인된 연구 윤리에 부합한 과학적 방법’으로 명확히 함으로써 정보주체의 동의 없이 가명정보가 남용적으로 활용하는 것을 통제하고, 가명정보의 결합 규정 삭제, 설계 및 기본설정에 의한 개인정보보호(Privacy by Design / Privacy by Default)규정

도입, 신청에 의한 개인정보처리방침을 심사, 개인정보 보호감독관 제도 신설, 개인정보영향평가 제도 확대, 국제기준에 부합하는 과징금 부과체계 수립 등을 통해 개인정보처리자의 책임성을 국제기준에 부합하도록 강화하는 내용으로 구성되어 있음.

- 민병덕 의원의 대표발의안(2114268)은 개인정보 처리 일반에서의 정보주체의 고지를 받을 권리를 확대 전송요구권 신설, 자동화된 의사결정에 대한 배제 등의 권리 규정 신설 등 정보주체의 권리를 강화하는 내용으로 구성되어 있음. 위 안은 특히 정부가 반영하지 않은 GDPR의 내용을 충실히 반영하였음
- 앞서 살펴본 배진교, 민병덕 의원의 각 대표발의안은 최근 한국의 개인정보보호 적정성 결정을 승인한 유럽연합의 개인정보보호법(GDPR)에 부합하는 내용을 담고 있다고 평가할 수 있음. 따라서 위 두 법안의 내용을 반영한 입법이 필요함

통신자료제공에 대한 사법적 통제 및 정보주체 권리 보호를 위한 법률개정

- **정책목표**
통신비밀, 사생활의 비밀과 자유 및 통신에 관한 개인정보자기결정권 보호
- **담당 검토** : 민변 디지털정보위원회

1. 현황 및 문제점

- 헌법불합치 결정이 선고되기 이전 전기통신사법 제83조 제3항, 제4항에 따르면 전기통신사업자는 법원, 검사, 또는 수사관서의 장, 정보수시기관의 장이 재판, 수사, 형의 집행 또는 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위하여 통신자료제공을 요청하면 그 요청에 따를 수 있음. 이는 경찰, 검찰, 국정원, 기무사 등 정보수사기관의 무분별한 통신자료조회로 이어졌음.
- ‘통신자료제공요청’은 “요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재한 서면”으로 하도록 되어 있고 서면으로 요청할 수 없는 긴급한 사유가 있을 때에는 서면에 의하지 아니하는 방법으로도 요청할 수 있음. 즉 수사기관이 SKT, KT, LG 등 전기통신사업자에게 “요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위”라는 추상적이고 포괄적인 사항을 기재한 서류 한 장만 보내면 해당 이용자의 이름, 아이디 뿐만 아니라 주소와 고유식별정보인 주민등록번호 까지도 어떠한 통제 장치 없이 그대로 수사기관으로 회신되는 것임.
- 대다수 국민이 휴대폰, 인터넷 등 통신기기를 보편적으로 사용하고 있는 현실에서, 수사기관이 요청만 하면 어떠한 사전적 제한이나, 사

후적 감시 및 통제 없이 정보를 제공하는 통신자료제공 제도는 지속적인 비판을 받고 있었음.

- 한편 헌법재판소는 2022. 7. 21. 전기통신사업법 제83조 제3항이 적법 절차의 원칙에 위배된다는 이유로 헌법불합치 결정을 선고했음. 헌법재판소는 통신자료제공에 관한 사후통지 절차를 마련하지 않고 있다는 점에서 적법절차의 원칙에 위배된다고 보았는데, 이러한 실시로 인해 법개정이 사후통지만제도의 도입으로 국한되어서는 안될 것임
- 정보주체의 권리를 보호하기 위해서는 통신자료를 우회적으로 취득하는 제도인 통신자료제공제도를 폐지하고, 수사기관 등에 의한 통신자료의 취득을 영장 및 적법성심사 제도의 도입, 정기적 감독의 보장 등을 통해 규율하는 것이 바람직할 것임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 전기통신사업법 일부개정법률안(2104821) (2) 전기통신사업법 일부개정법률안(2106495) (3) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114118) (4) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114186) (5) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114190) (6) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114294) (7) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114306) (8) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114361) (9) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114379) (10) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114903) (11) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114986)
소관상임위	과학기술정보방송통신위원회

<p>제안일자 /대표발의(소 속정당)</p>	<p>(1) 2020. 11. 2. 허은아(국민의 힘) (2) 2020. 12. 15. 강대식(국민의 힘) (3) 2021. 12. 28. 류성걸(국민의 힘) (4) 2021. 12. 30. 강민국(국민의 힘) (5) 2022. 1. 7. 이종배(국민의 힘) (6) 2022. 1. 7. 권명호(국민의 힘) (7) 2021. 12. 30. 박광온(더불어민주당) (8) 2022. 1. 11. 김용민(더불어민주당) (9) 2022. 1. 12. 박대출(국민의 힘) (10) 2022. 3. 18. 이재정(더불어민주당) (11) 2022. 3. 28. / 박주민(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) ~ (9) 전기통신사업법 일부개정법률안 정보주체에게 통지(고지)제도를 도입하자는 취지의 법안</p> <p>(10) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114903) 통신자료의 경우에도 통신사실 확인자료와 마찬가지로 법원의 허가를 받도록 하고 이용자에 대한 통지의무를 부과함으로써 수사기관 등에 의한 통신자료 남발가능성을 제한하고, 이용자의 개인정보 보호를 보다 강화함</p> <p>(11) 전기통신사업법 일부개정법률안(2114986) 전기통신사업자에 대한 통신자료제공 요청은 법원의 허가를 받도록 하고, 법원·검사 등이 통신자료를 제공받은 경우 이용자에게 직접 통신자료제공 사실을 통지하도록 함</p>

나. 검토의견

- 현재 국회에서 총 10건의 통신자료의 통제에 관한 전기통신사업법 일부개정법률안이 발의되었음.

- 이중 허은아, 강대식, 류성걸, 강민국, 이종배, 권명호, 박광은, 김용민, 박대출의 각 대표발의안 등 8건은 사법적 통제(영장주의 또는 허가제 도입), 정보주체의 적법성 심사청구권, 구제절차 등에 대한 내용을 담지 않은 채 사후적 통지제도와 유예만을 내용으로 하고 있다는 한계가 있음. 후 통지제도를 규정하고 있음. 물론 사후통지 절차를 마련하는 것은 정보주체의 개인정보자기결정권을 보다 두텁게 보호하는 긍정적인 측면이 있다고 볼 것임..
- 한편 이재정, 박주민 의원의 각 대표발의안은 통신자료 제공의 경우 위 사후통지 절차 외에도 통신비밀보호법 상 ‘통신사실 확인자료’와 마찬가지로 법원의 허가를 거친 후 사업자에게 요청할 수 있도록 함. 정보통신기술의 발달로 개인의 생활과 통신이 밀접한 관련성을 갖고 있다는 점을 고려할 때 통신자료 제공에 대해 보다 엄격하게 통제할 필요가 있으므로, 통신사실확인자료 통제와 마찬가지로 사법부에 의한 통제수단을 도입하는 것은 바람직함. 다만 여전히 정보주체의 권리구제 절차의 도입 등 보완할 내용이 있음.
- 위 발의안들 중에서는 다른 발의안들보다 박주민 또는 이재정 의원 대표발의안의 내용을 입법하는 것이 필요함. 다만 적법성 심사청구의 보장, 국회 등에 의한 정기적 감사 등, 증거자료로의 사용금지, 피해 보상 등 감독 및 구제절차의 마련이 보완될 필요가 있음.
- 통신자료의 본질이 가입자정보에 해당한다는 점을 고려했을 때, 이를 전기통신사업법보다 통신비밀보호법에서 감청에 준하여 사전적·사후적으로 통제하는 것도 고려해볼 수 있을 것임

공익소송 활성화를 위한 민사소송법 개정 및 국가를 당사자로 하는 소송 법률 개정

- 정책목표

공익소송 활성화를 통한 국민의 재판청구권 보장

- 담당 검토 : 민변 공익인권변론센터

1. 현황 및 문제점

- 현행 「민사소송법」 제98조는 패소한 당사자에게 소송비용을 부담하도록 하고 있고, 부담할 소송비용에는 민사소송법 제109조 제1항에 따른 변호사 보수가 포함됨. 변호사 보수의 소송비용산입규칙이 2018년과 2020년에 개정되면서 소송비용은 점차 증가하는 추세임.
- 과도한 소송비용 부담으로 인한 재판청구권 제한의 문제점은 특히 공익소송 분야에서 두드러짐. 공익소송은 사회적 약자 및 소수자의 권익보호, 국가권력으로 인해 침해된 시민의 권리구제 등을 통하여 불합리한 사회제도를 개선하고, 권력남용을 억제하는 데 도움이 되는 소송 등을 의미함. 장애인 등 사회적 약자의 인권에 관한 소송·소비자소송·노동관계소송·환경소송·의료소송·정보공개청구소송 등이 대표적인 공익소송임. 공익소송은 소송당사자 개인의 권리구제는 물론 불특정 다수의 피해 구제, 사회적 소수자·약자의 권리보호 등 전체 사회의 공익실현으로 이어지는 순기능이 있음.
- 그러나 통상 공익소송은 법령이나 기존 법원 판결의 문제점을 지적하고 전향적 개선을 촉구하는 등 구조적 문제를 제기하는 경우가 많음. 따라서 패소 가능성이 적지 않음. 또한 소송상대방이 국가·지방자치

단체·공공기관·대기업인 경우가 많아 당사자 간 소송역량이 사실상 불균형한 편임. 특히 환경소송·의료소송 등 전문적 영역에 해당하거나 증거가 편재된 경우 패소 위험성은 더욱 증가함. 이러한 상황에서 소송비용은 당사자에게 큰 부담으로 작용하며, 이로 인하여 소송 자체가 크게 위축될 위험성이 있음.

- 공익소송 패소 시 소송비용 부담 사례는 매우 많음. 분야별로 인권단체가 시민을 대리하여 진행한 각종 인권 관련 소송(재소자 서신검열 국사배상청구 소송, 변호인 접견거부처분 취소소송, 주민등록번호변경 거부처분 취소소송, 염전노예장애인들의 국가배상청구사건 등), 국민의 알 권리 보장을 위한 공익적 목적의 정보공개청구소송(경실련의 지방자치발전위원회 회의록 공개소송, 민변의 식약처 상대 일본산 수산물 방사능 안정성 문서 정보공개소송, 참여연대와 민변의 국방부 사드배치 관련 정보공개소송, 언론인권센터의 공정거래위원회 회의록 정보공개청구소송 등), 환경소송(제주 해군기지 강정마을 절대보전지구 지정 취소소송, 인천평화복지연대의 지자체 상대 쓰레기매립지 사용 연장 취소소송 등) 등 매우 다양함.
- 최근 사례로는 통신사를 상대로 한 ‘고객정보 결합내역 공개청구소송’, KBS를 상대로 한 ‘KBS 사장 선임에 관한 이사회 속기록 정보 공개거부처분취소 소송’, 민간인 불법사찰 피해자가 제기한 ‘국무총리실 민간인 불법사찰 손해배상청구소송’, 핵발전소 주변 마을에 거주하는 동안 일가족 6명 중 4명이 암에 걸린 당사자가 한국수력원자력을 상대로 한 ‘핵발전소 인접 지역 주민 손해배상청구소송’, ‘지하철 단차 차별구제 청구소송’ 등이 있음.
- 시민사회단체와 개인들이 지속적으로 제도의 개선을 요구하면서 법무·검찰개혁위원회가 2020. 2. 공익소송 패소자 부담을 감경하는 규정과 법개정을 권고하였음. 그러나 위 위원회의 권고는 현재까지 이행되지 않고 있음. 앞서 살펴보았듯이 여전히 공익소송을 제기한 당사자에게 기계적인 소송비용확정신청이 이루어지고 있음.

- 이에 민사소송법 제98조, 제109조 등 소송비용 관련 법령을 개정하여 공익소송의 소송비용 부담 완화의 근거를 마련하고, 국가소송이 공익소송의 상당수를 차지하는 상황에서, 필요적 회수를 규정하고 있는 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률을 개정하여 공익소송 등 일정한 사유에 해당하는 경우에는 국가 등의 소송비용청구를 통한 회수를 제한하거나 소송비용을 감면하는 규정을 둘 필요가 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 민사소송법 일부개정법률안(2101725) (2) 민사소송법 일부개정법률안(2115832) (3) 민사소송법 일부개정법률안(2109837) (4) 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 일부개정법률안(2101742) (5) 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 일부개정법률안(2115830)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의(소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 7. 9. 양정숙 (더불어민주당) (2) 2021. 4. 30. 양정숙 (더불어민주당) (3) 2022. 6. 8. 박주민 (더불어민주당) (4) 2020. 7. 9. 양정숙 (더불어민주당) (5) 2022. 6. 8. 박주민 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 민사소송법 일부개정법률안(2101725) 현행법 제98조에 예외 단서를 신설하여 공익소송에서 패소한 당사자의 경우 소송비용의 부담을 경감할 수 있도록 함 (2) 민사소송법 일부개정법률안(2115832) 공익소송에 해당하는 사건의 소송비용의 부담과 관련하여서는 법원이 패소자에게 소송비용을 부담하도록 하는 것이 부당하다고 여기는 경우 소송비용의 전부 또는 일부를 면제하는 재판을 하도록 규정함</p>

	<p>(3) 민사소송법 일부개정법률안(2109837)</p> <p>법원은 인권, 국민의 건강과 안전, 환경 등 공공의 이익을 침해하는 행위에 관한 사건인 경우에는 패소한 당사자가 부담하여야 할 소송비용의 전부 또는 일부를 면제할 수 있도록 함</p> <p>(4) 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 일부개정법률안(2101742)</p> <p>국가를 당사자로 하는 공익소송의 패소자의 경우 필요적 소송비용 회수의 예외를 규정하여 이를 통해 공익소송의 활성화 및 공익증진과 인권보호 강화를 도모하고자 함</p> <p>(5) 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 일부개정법률안(2115830)</p> <p>인권, 국민의 건강과 안전, 환경 등 공공의 이익을 침해하는 행위에 관한 사건, 정보공개청구 사건인 경우에는 패소자가 부담하여야 할 소송비용의 전부 또는 일부를 면제할 수 있도록 함</p>
--	---

나. 검토의견

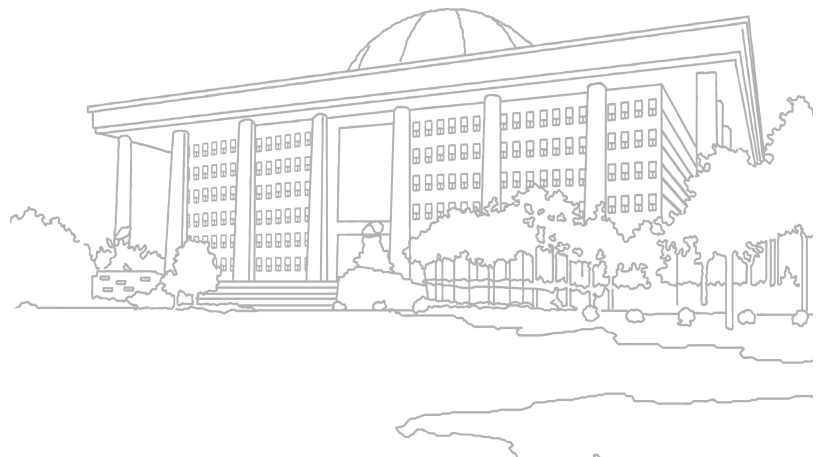
- 현재 국회에서 3건의 민사소송법 일부개정법률안(박주민 의원 대표 발의안 1건, 양정숙 의원 대표 발의 1건)과 2건(박주민, 양정숙 의원 각 대표발의안 1건)의 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 일부개정법률안이 발의되어 있음.
- 법원은 최근에도 결정을 통해 현행법상 ‘공익소송’을 제기한 당사자의 패소비용을 경감할 근거 규정이 없고, 기존 법령의 해석으로도 패소비용을 감경하기 어렵다는 입장을 밝힘(서울고등법원 2022. 6. 8. 자 2021라21374결정). 이런 상황에서 위 각 법안은 공익소송 패소비용 문제를 개선하기 위한 법률적 근거를 마련한다는 점에 의의가 있음.
- 양정숙 의원이 대표발의한 2건의 민사소송법 일부개정법률안은 대법원 규칙으로 정한 사유, 또는 공익신고자보호법과 대법원 규칙이 정한 사유에 한하여 패소자부담주의의 예외를 인정하거나 감면을 하도

록 하고 있음. 공익소송에 대한 예외를 인정한다는 점에서 필요한 입법이지만, 공익소송의 개념이 불명확하거나 좁게 이해될 우려가 있음.

- 양정숙 의원이 대표발의한 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 일부개정법률안은 감면사유를 법률에 정하지 않고, 그 기준을 대통령령으로 정하도록 했는데, 이 또한 공익소송의 개념이 불명확하거나 좁게 이해될 우려가 있음.
- 한편 박주민 의원이 대표 발의한 민사소송법 일부개정법률안, 국가를 당사자로 하는 법률 일부 개정안은 ① 인권, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 및 이에 준하는 공공의 이익을 침해하는 행위에 관한 사건이나 ② 소송 당사자의 사정, 소송의 성격 및 경위 등을 고려할 때 패소자에게 소송비용을 부담시키는 것이 현저히 부당한 경우 등(국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 일부개정법률안의 경우 정보공개청구소송 포함) 등을 감면사유로 명시하였음. 법률에 감면사유를 명시하는 것이 향후 공익소송 당사자들에 대한 부당한 소송비용 청구 및 회수를 효과적으로 방지할 수 있을 것으로 보인다. 점에서 박주민 의원 대표 발의안의 내용으로 입법이 이루어지는 것이 필요함.

3 노동·민생·경제민주화 분야

- 1) 정의행위에 대한 손해배상청구 제한 등을 위한 노조법 개정
- 2) 특수고용직의 노동기본권 확대를 위한 노조법 개정
- 3) 4인이하 사업장 근로자 보호를 위한 근로기준법 개정
- 4) 근로자의 건강권 보장을 위한 산업재해보상보험법 개정
- 5) 주거기본권 확대를 위한 주거기본법 개정
- 6) 임차인 보호를 위한 주택임대차보호법 개정
- 7) 가계부채 문제 해결을 위한 채무자회생및파산에관한법률 개정
- 8) 온라인 플랫폼 분야 거래 공정성 강화를 위한 법률 제정
- 9) 부양의무자기준 폐지 및 생계급여 선정기준 상향을 위한 국민기초생활보장법 개정
- 10) 문화예술인 보호를 위한 저작권법 개정 추진
- 11) 타투업법 등 비의료인의 타투시술을 허용하는 법률안 제정



쟁의행위에 대한 손해배상청구 제한 등을 위한 노조법 개정

- 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 권한남용적인 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.

- 최근 대우조선해양 사내하청 노동자들의 파업이 노사 잠정 합의로 마무리되었음에도 불구하고 정부 및 사측이 해당 파업을 불법으로 규정하고 손해배상청구 등을 언급하고 있는바, 쟁의행위 등에 대한 손해배상과 가압류에 대한 문제가 현재까지도 계속되고 있다는 것을 확인할 수 있음.

2 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2100702) (2) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2108518) (3) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2116847)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 /대표발의(소속정당)	(1) 2020. 6. 19. / 강병원 (더불어민주당) (2) 2021. 3. 4. / 임종성 (더불어민주당) (3) 2022. 8.12. / 이수진(비)(더불어민주당)
주요내용	(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2100702) 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 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

「신원보증법」 제6조에도 불구하고 신원보증인은 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여는 배상할 책임이 없도록 함

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

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, 배상의무자의 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

(2) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2108518)

폭력이나 파괴로 인한 직접 손해를 제외하고는 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 제1조의 목적을 달성하기 위한 근로자 또는 노동조합의 행위(이하 “쟁의행위등”이라 한다)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

「신원보증법」에도 불구하고 쟁의행위등으로 인한 손해에 대해서는 신원보증인이 책임지지 않도록 하고, 사용자의 영업손실, 사용자의 제3자에 대한 채무불이행으로 인한 손해 또는 그 밖의 근로자 또는 노동조합의 위법행위로 인하여 직접 발생한 것이 아닌 손해도 노동쟁의등으로 인한 손해배상의 대상에 포함되지 않도록 규정함

	<p>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</p> <p>손해배상의 배상의무자는 법원에 감면을 청구할 수 있도록 하고 법원은 쟁의행위의 원인과 경과, 배상의무자의 재정 상태 등을 고려하여 감면할 수 있도록 함</p> <p>(3) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2116847)</p> <p>폭력이나 파괴행위로 인하여 발생한 손해를 제외하고는 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여는 원칙적으로 사용자가 노동조합 또는 근로자에게 그 배상청구를 할 수 없도록 함</p> <p>폭력이나 파괴행위로 인하여 발생한 손해의 경우에도 그 손해발생이 노동조합의 의사결정을 수행하는 과정에서 행하여진 때에는 개별 근로자에 대하여 배상을 청구할 수 없으며, 그 손해배상의 범위에 영업손실로 인한 손해 및 제3자에 대한 채무불이행으로 인한 손해는 포함되지 않도록 함</p> <p>「신원보증법」 제6조에도 불구하고 신원보증인은 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여는 배상할 책임이 없도록 함</p> <p>단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합 활동으로 발생한 손해배상청구권의 강제집행을 보전할 목적으로 가압류를 신청할 수 없도록 함</p>
--	---

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 개정안들은 이 중에서 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 측면을 제외하고, 손해배상의 인적·물적 범위 제한을 중심으로 다루고 있음.
- 쟁의행위가 헌법상 보장된 단체행동권에서 유래하고 있음에도 노동쟁의의 대상을 좁게 보는 등 정당한 쟁의행위의 범위를 지나치게 좁게 보는 문제에 대한 해결도 반드시 필요함.
- 위 개정안들이 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 문제에 대한 해결까지 나아가지는 못하였지만, 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 손해배상(이를 위한 가압류 포함)의 인적·물적 범위 제한을 하고자 하였고, 특히, 이수진 의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2116847)은 쟁의행위 등으로 인하여 발생한 손해배상청구권의 강제집행을 보전할 목적으로 가압류를 신청할 수 없도록 정하고 있는 바 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권에 대한 침해와 근로자의 생존권에 대한 위협을 막아줄 수 있을 것임.

특수고용직의 노동기본권 확대를 위한 노조법 개정

- 정책목표

다양한 고용형태 속에서 노무를 제공하는 자들이 자신을 사용하는 자를 상대로 노동기본권을 행사할 수 있게끔 권리자 및 의무자의 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.

- 2019. 5. 1. ‘라이더유니온’, 2020. 12. 17. ‘웹툰작가노동조합’ 이 노동조합 설립신고 필증을 교부받아 법상 노동조합으로 설립되기는 하였으나, 고용형태의 다양화로 학습지 교사, 레미콘 운전기사, 보험 설계사, 애니메이션 작가, AS기사, 화물차 운전기사, 간병인, 퀵서비스, 방송사 구성작가, 대리 운전자, 텔레마케터 등 특수한 고용형태로 일하는 종사자들이 계속 증가하고 있음에도 이들의 노동권이 보장되지 못해 실질적인 권리확보가 불가능한 상태임.
- 또한 최근 대우조선해양, 하이트진로의 사례에서 볼 수 있듯 하청노동자들의 근로조건을 결정하는 주체는 하청사용자를 사실상 지배하고 있는 원청사용자임에도, 원청사용자는 근로계약의 형식적인 당사자가 아니라는 이유로 하청노동자들이 조직한 노동조합과의 단체교섭을 거부하고 있어 하청노동자들의 교섭권이 제한받고 있음.
- 한국 사회에서 2018년 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 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2104376) (2) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2116503)
소관상임위	환경노동위원회

<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 9. 29. / 강은미 (정의당) (2) 2022. 7. 18. / 이수진(비례) (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2104376)</p> <p>프리랜서, 특수형태근로종사자 등 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하는 자와 실업자도 노동조합법상 ‘근로자’의 개념에 포함됨을 명시함.</p> <p>노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자도 ‘사용자’의 개념에 포함됨을 명시함.</p> <p>(2) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2116503)</p> <p>고용형태의 다양화로 특수형태근로종사자, 플랫폼 종사자, 프리랜서 등이 계속 증가하고 있음에도 현행법상 이들의 노동권은 보호되지 못하고 있는 상태임. 또한, 간접고용의 확산으로 사업주들이 사용자사업주로서의 책임을 회피함으로써 인해 많은 노동자가 피해를 보고 있음.</p> <p>이에 현행법의 근로자 및 사용자 개념을 확대함으로써 열악한 지위에서 일하는 근로자의 권리를 두텁게 보호하고자 함</p>

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 (1), (2) 개정안은 공히 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” [(2) 개정안은 “구직 중인 자” 만 추가하였음], “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 (1), (2) 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[(2) 개정안은 위 문장에서 (도급인 포함)을 제외하고 “이 경우 사내하도급의 도급 사업주는 실질적 지배력 또는 영향력이 있는 자로 본다.” 라는 문장을 추가하였음].
- 한편, 위 (1) 개정안은, 노동조합의 쟁의행위에 대한 민사상 손해배상 책임 면제 범위 확대, 행정관청이 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〔(2) 개정안은 단체협약의 지역적 구속력을 확대하는 내용을 포함하고 있음〕.

4인이하 사업장 근로자 보호를 위한 근로기준법 개정

- **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 근로조건에 기준을 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 ‘전대일 3법’ 중 하나로 선정하고 총파업, 국민청원 등의 운동을 꾸준히 전개한 바 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 근로기준법 일부개정법률안 (2104382) (2) 근로기준법 일부개정법률안 (2114753)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 /대표발의(소속정당)	2020. 9. 29. / 강은미 (정의당) 2022. 2. 11. / 윤미향 (더불어민주당)
주요내용	(1) 근로기준법 일부개정법률안 (2104382) 상시 사용하는 근로자 수에 따라 적용범위를 구분하는 현행 조항을 삭제하여 모든 근로자가 동일한 법의 보호를 받을 수 있도록 함. (2) 근로기준법 일부개정법률안 (2114753) 현행법의 적용대상을 전체 사업장·근로자로 확대하고, 현행법의 적용확대로 어려움을 겪을 수 있는 소규모 사업장에 대한 지원규정 등을 신설하여 모든 근로자에게 현행법에서 정하는 근로 기준을 적용하고자 함

나. 검토의견

- 우리나라의 경제 규모나 수준에 비추어 볼 때 근로조건의 최저기준인 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.

근로자의 건강권 보장을 위한 산업재해보상보험법 개정

- 정책목표

산재요양급여 신청과 관련하여 근로자의 업무와 재해 사이의 인과관계에 대한 입증책임을 전환하여 근로복지공단으로 하여금 입증책임을 부담하도록 하여 근로자의 건강권 및 산재보험 수급권을 보장함

- 담당 검토 : 민변 노동위원회

1. 현황 및 문제점

- 한국은 OECD 국가 중 산업재해 사망률 1위로 2020년 기준 한 해 동안 산업재해로 2,062명(사고사망자 882명, 질병사망자 1,180명)이 사망했음. 반도체 등 전자산업에 종사하였던 근로자들이 2016. 12.경까지 총 77건의 산재신청과 22건의 산재소송을 제기하였으나 이중 산업재해로 최종 승인된 사례는 12건에 불과함. 한국타이어 주식회사 타이어 제조공장의 경우 1996년부터 2017년까지 총 160명 사망자 중 25명만이 산재승인을 받았는데, 그나마 2008년 산업안전보건법 시행령이 전부개정되기 전에는 21명이 그 이후에는 단 4명만이 산재승인을 받음.
- 현행 제도는 업무와 질병 간의 의학적 인과관계를 증명하는 책임을 노동자 개인에게 전가함. 질병과 관련된 정보가 기업의 영업비밀이라는 이유로 공개되지 않는 상황에서, 전문지식과 경제적 능력이 부족한 노동자가 자신의 질병과 업무와의 관련성을 의학적으로 입증하기란 사실상 불가능에 가까움. 국가인권위원회 역시 이 문제를 해결하기 위한 「산업재해보상보험법」 개정을 권고한 바 있음.

- 업무상재해에 대하여 근로자의 입장에서 입증책임을 지게 된다면 과거의 모든 업무환경을 조사하여 이를 법률적인 틀에 맞추어 재구성해야 함. 그런데 일반인의 상식으로는 산재로 인정되어야 할 수많은 사건이, 입증이 불명확하다는 이유만으로 산재로 인정받지 못하는 일이 반복되어 옴. 근로자가 방대한 증거를 수집해서 산재를 인정받는 과정이 너무도 길고 고통스러워 입증책임을 근로자 측에 지우는 것이 근로자의 건강권 보장에 있어서 부당함.
- 헌법재판소 또한 업무상 질병으로 인한 업무상 재해에 있어 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 대한 입증책임을 이를 주장하는 근로자나 그 유족에게 부담시키는 「산업재해보상보험법」 제37조 제1항에 대하여 합헌 결정을 한 바 있음(헌법재판소 2015. 6. 25.자 2014헌바 269 결정).
- 또한 최근 대법원은 업무상재해의 상당인과관계에 관한 증명책임이 이를 주장하는 근로자 측에 있다는 기존의 판례를 유지하는 판결을 함(대법원 2021. 9. 9. 선고 2017두45933 전원합의체 판결). 그러나 업무상재해 관련 자료가 사용자 및 근로복지공단 측에 편재되어 있다는 점, 업무상재해를 당한 근로자가 관련 사실관계들을 모두 증명하는 것은 불가능에 가깝다는 점 등을 고려하면,⁸⁾ 업무상재해의 불성립을 추정하는 것이나 다름없는 이와 같은 업무상재해 보상제도의 실효성을 극히 반감시킴. 법률 개정을 통해서라도 증명책임을 전환해야만 할 것임.

8) 업무상 재해에 관하여, 근로복지공단은 행정기관으로서 조사권이 있다(제117조, 제118조). 또 한국 산업안전보건공단 등 전문기관에 자문을 구하거나(동법 시행규칙 제22조), 역학조사를 요청하여 그 결과를 받아볼 수 있다(산안법 제141조). 즉 업무와 재해의 상당인과관계가 있는지를 판단함에 있어서, 조사권한, 전문지식, 업무경험면에서 피해 노동자보다도 근로복지공단 측에 압도적으로 많은 자원이 있다. 반면에 개별 노동자는 조사권이 없을뿐더러 지식과 경험 면에서 거의 아무런 자원이 없다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	산업재해보상보험법 일부개정법률안 (2104283)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 /대표발의(소속정당)	2020. 9. 28. / 조오섭 (더불어민주당)
주요내용	질병에 걸린 근로자가 업무수행 과정에서 유해요인을 취급하거나 그에 노출된 경력을 증명하면 업무와 질병 사이의 인과관계를 입증했다고 보고, 근로복지공단이 근로자의 업무수행과 질병이 상관없음을 입증하도록 하여 근로자의 입증책임을 완화하려는 것임

나. 검토의견

- 업무상 질병 등의 발생시 업무상재해의 상당인과관계를 추정하고 근로복지공단이 이를 반증한 경우에만 업무상재해 해당성을 부정할 수 있도록 증명책임 전환 내지 완화 규정을 마련할 필요가 있음.
- 위 개정안은 질병에 걸린 근로자가 업무수행 과정에서 유해요인을 취급하거나 그에 노출된 경력을 증명하면 업무와 질병 사이의 인과관계를 입증했다고 보고, 근로복지공단이 근로자의 업무수행과 질병이 상관없음을 입증하도록 하여 근로자의 입증책임을 완화하고 있는바, 입증책임을 전환하는 정도는 아니나 그 입증 정도를 완화하여 업무상재해보상제도의 실효성을 보다 향상시킴.

- 향후 위 개정안에서 규정하는 유해요인이나 그에 노출된 경력과 관련하여 어떤 것이 유해요인인지에 관한 논란이 있을 것으로 보이므로, 완전히 입증책임을 전환하는 수준으로 개정이 필요할 것으로 보이나, 위 개정안 또한 근로자의 입증책임을 완화하는 것임에는 분명하므로 산업재해를 예방하고 근로자의 건강권을 보다 보장하기 위하여 위 개정안은 조속한 입법이 필요함.

주거기본권 확대를 위한 주거기본법 개정

- 정책목표

저주거기준을 개선하고 구체화하여 주거취약계층의 주거권을 보호하고 양질의 부담가능한 주거를 제공하기 위한 국가와 지자체의 책무를 강조함

- 담당 검토 : 민변 민생경제위원회

1. 현황 및 문제점

- 2004년 건설교통부 공고로 최저주거기준이 제정되고 나서 2011. 5. 27. 국토해양부공고(제2011-490호)로 최저주거기준이 개정된 후 11년간 아무런 변화없이 최저주거기준이 유지되고 있음.
- 최저주거기준의 근거 법률은 위 공고 제정 및 개정 당시 주택법 제5조의2 및 동법 시행령 제7조였음. 2015년 주거기본법이 제정된 이후로는 주거기본법 제17조와 제18조가 최저주거기준의 근거 법률이고 2015년에 제정된 주거기본법에는 국민의 주거수준 향상을 유도하기 위한 지표로서 유도주거기준을 설정·공고할 수 있도록 하였으나 실제로는 정부가 유도주거기준을 설정·공고하지 않았음.
- 최저주거기준이란 “국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표”로 국토교통부장관이 설정 및 공고하는 것을 말함(주거기본법 제17조 제1항). “최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야” 함(주거기본법 제17조 제3항). 국토교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경

우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회 심의를 거쳐야 함. 아울러 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우도 동일함(주거기본법 제17조 제2항).

- 국가와 지방자치단체는 최저주거기준에 미달하는 가구에게 우선적으로 주택을 공급하거나 개량자금을 지원할 수 있음(주거기본법 제18조 제1항). 아울러 국가 및 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 함(제18조 제2항). 한편, 국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인가·허가 등을 할 때 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등 필요한 조치를 하여야 함(제19조 제3항).
- 최저주거기준의 주요 내용은 최소주거면적, 필수적 설비, 구조·성능 및 환경기준 세 가지로 되어 있으나 이중 최소주거면적 및 필수적 설비기준 외에 구조·성능 및 환경기준은 내용이 추상적이어서 이 기준을 가지고는 평가를 할 수 없음. 아울러 최저주거기준은 정책적 목표를 나타낸 것이고 법률적으로 강제력 있는 부분은 ‘국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인가·허가 등을 할 때 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등 필요한 조치를 하여야 한다’ 는 내용(제19조 제3항) 뿐임.
- 최저주거기준 미달가구의 수는 5년마다 시행하는 인구주택 총조사 결과를 통해 확인할 수 있는데, 아래 표의 내용을 보면 최저주거기준 미달 가구는 줄어드는 경향에도 불구하고 지하·옥상·고시원 등 비주택 거주가구는 2005년 694,854가구, 2010년 695,735 가구, 2015년 811,520가구, 2020년 855,553가구로 점점 늘어남. 이는 한국 사회의 가계 소득과 가계 자산이 증가함에 따라 주택을 철거하고 새로 지으면

서 전체적으로 주택 부문의 최저주거미달 가구는 줄어드는 반면, 저렴한 주택의 부족으로 가장 열악한 주거(지·옥·고)에 몰려드는 거주자들의 수는 점차 늘어나고 있다는 점을 나타냄. 즉 가장 취약한 계층의 주거 여건이 악화되고 있는 상황임.

• < 지옥고 거주 가구와 최저주거기준 미달 가구의 시계열 변화 (2005~2020년) >
(단위 : 가구, %)

구분	2005년		2010년		2015년		2020년	
	가구	비율	가구	비율	가구	비율	가구	비율
지하	586,649	3.7	517,689	3.0	363,896	1.9	327,320	1.6
옥상	51,139	0.3	48,988	0.3	53,832	0.3	65,603	0.3
주택이외의 거처	57,006	0.4	129,058	0.7	393,792	2.1	462,630	2.2
지옥고	694,854	4.4	695,735	4.0	811,520	4.2	855,563	4.1
최저주거기준 미달가구	2,536,259	16.1	2,028,699	11.8	1,560,752	8.2		

(한국도시연구소, 생명권과 건강권을 위협받고 있는 지옥고 실태와 대응방안, 2022. 8. 제5면⁹⁾)

- 한편, 그간 최저주거기준의 내용과 관련해 다양한 문제제기가 있었음.
- 첫째, 해외 선진국 사례를 비교해보더라도 최저주거기준의 최소주거면적을 좁게 설정하고 있다는 지적임. 최저주거기준을 준수하는 좁은 면적의 공공임대주택에 대한 선호도가 떨어지고 좁은 주거면적에서 인간다운 생활을 누리기 어렵다, 가족 등 다수가 생활하기에 면적이 너무 좁다는 비판이 있음.
- 둘째, 구조·성능·환경기준이 추상적이어서 주택의 상태를 평가할 기준으로 삼기 어려움. 특히 이를 기준으로 주택 상태를 이유로 어떤

9) 위 표의 자료 출처는 통계청, 인구주택총조사 전수, 원자료, 2005~2010년, 인구주택총조사 20% 표본, 2015~2020년.

주 : 1) 2020년 최저주거기준 미달 가구 분석 결과는 아직 발표되지 않음.

2) 주택이외의 거처에서 오피스텔은 제외함.

규제를 하려면 그 구체적인 기준의 골자라도 법률에 나와 있어야 할 필요가 있음.

- 셋째, 주택 이외의 거처(비주택, 오피스텔 등)에 적용되지 않는 문제점이 있고, 1인 가구 등을 위한 소형주택 등에 최저주거기준 적용을 배제하는 예외가 있다는 점(제18조 제3항 단서)도 문제로 지적되어 왔음.
- 넷째, 주택의 최저주거기준 충족 여부와 주거급여 지급이 서로 연계되어 있지 않음. 이에 따라 주거급여를 지급하는데도 최저주거기준 미달 주택에 거주하는 사례들의 비율이 높음. 이는 주거급여가 실제 최저주거기준을 충족하는 적정 주택의 시장 임대료를 제대로 반영하지 않고 있기 때문이기도 함.
- 다섯째, 최저주거기준과 연계되어 건축법이나 건축물관리법, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 등에서 불량주택에 관한 행정적 처분을 할 수 있도록 강제력 있게 규제가 되지 않고 있음. 각 개별 법률이 다루는 분야 외에도 인간이 주거로 삼는 건축물이나 시설이 생각보다 다양하여(예를 들어 컨테이너, 비닐하우스, 움막 등) 인간의 주거에 대해 최저주거기준을 준수하게 하려면 주거기본법에 이와 관련한 행정처분이 가능한 규정이 있어야 할 필요가 있음.

2. 개혁 입법 과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	주거기본법 일부개정법률안(의안번호 제2111484호)
소관상임위	국토교통위원회

<p>제안일자 /대표발의(소 속정당)</p>	<p>2021-07-12/ 심상정 의원 (정의당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>가. 최저주거기준의 대상을 사람이 거주하는 모든 거처를 포괄하도록 하고 적용 예외를 규정한 조항을 삭제함(안 제17조제1항 및 제18조제3항).</p> <p>나. 최저주거기준이 사회적·경제적 여건 및 가구구성의 변화에 따른 적정성을 유지하도록 그 타당성을 5년마다 재검토하도록 함(안 제17조제3항).</p> <p>다. 가구 구성별 최소 주거면적을 상향하고 방 개수와 사용기준 등을 조정하여 부부와 자녀 중심의 전통적 표준가구 모델로 설정된 기준을 인구 및 가구구조 등의 변화가 반영될 수 있도록 현실화함(안 제17조의2).</p> <p>라. 주거의 필수적 시설·설비기준, 구조안전 및 환경안전 기준의 불명확함을 해소하고 실효성을 높이기 위하여 기준의 충족 또는 미달 여부를 명확히 판정할 수 있는 구체적 준거를 기준에 포함하도록 함(안 제17조의3부터 제17조의5까지).</p> <p>마. 주거빈곤 가구의 주거 이동을 지원하기 위하여 최저주거기준 미달 가구 조사를 정기적으로 실시하도록 하고 주거급여 신청 등의 경우에도 조사하도록 함(안 제17조의6).</p> <p>바. 공공임대주택을 공급하거나 주거비 지원 등의 방식으로 최저주거기준 미달 가구의 주거 이동을 지원하는 경우 아동 가구를 우선 지원하도록 함(안 제18조제1항).</p>

나. 검토의견

- 최저주거기준을 주택뿐만 아니라 주택 이외의 거처에도 적용하고자 하고 예외를 없앤 것은 타당한 방향임.
- 개정안은 “최소 주거면적은 25제곱미터 이상으로 함. 다만, 가구구성원이 2인 이상일 경우 8제곱미터와 가구구성원 수를 곱한 면적에 14제곱미터를 합산한 면적으로 한다.” 고 제안하고 있음. 개정안이 제안한 최소 주거면적은 최소 주거면적에 관한 해외 사례(일본 등)와 비교할 때 넓은 면적이 아님. 현재 최소주거면적이 너무 좁은 것은 분명하기 때문에 이를 확대하자는 개정안의 제안은 당연함.

• <최소 주거 면적에 관한 기준 비교>

사람 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
한국 최소주거면적(현행)	14	26	36	43	46	55
한국 증가면적(1인 추가시)		+12	+10	+7	+3	+9
개정안의 최소주거면적	25	30	38	46	54	62
개정안의 증가면적(1인 추가시)		+12	+8	+8	+8	+8
일본의 최소주거면적수준	25	30	40	50	60	70
일본 증가면적(1인 추가시)		+5	+10	+10	+10	+10
프랑스 최소면적	14	28	42	56	66	76
프랑스 증가면적(1인 추가시)		+14	+14	+14	+10	+10

- 개정안이 공유주택, 고시원, 기숙사 등을 염두에 두고 최저주거기준을 별도로 설정하는 경우 1인이 독립적으로 사용하는 공간의 최소 면적은 10제곱미터로 정한 부분은 바람직한 방향으로 판단됨. 다만 이렇게 할 경우 기존의 주택이나 시설에 대해서는 어떻게 할 것인가가 문제인데, 개정안은 부칙 제2조에서 “제17조의2부터 제17조의5까지의 개정규정은 이 법 시행 이후 사업계획승인(「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 포함한다)을 신청하는 경우부터 적용” 한다고 하여 기존 건축물에 대해서는 대책이 빠져 있음. 이는 중대한 문제임. 이는 기존 비주택에 대해 어떻게 할 것인지 입장을 정하지 못한 것인데, 이 법안의 중대한 한계이며 이 문제에 대한 추가 연구를 통해 추가적인 법 개정안이 발의될 필요가 있음.
- 개정안이 10세 이상 가구구성원이 사용할 방이 “독립된 방” 이어야 하고 “면적은 7제곱미터 이상, 높이는 2미터 이상” 이 되도록 하여 최소 높이까지 규정한 것은 상당히 바람직함.

- 개정안은 필수적 시설 및 설비의 기준, 구조 안전 기준, 환경 안전 기준 등을 법률에서 정할 수 있는 범위에서 비교적 구체적으로 기준을 제시하려고 하였고, 그에 관한 세부 기준은 시행령을 통해 정하도록 하고 있음. 주택의 시설 및 설비, 구조 안전 또는 환경 안전에 관해서는 기술적인 문제들이 있기 때문에 시행령으로 위임하는 것은 불가피한 면이 있음.
- 다만 위와 같은 내용을 활용해 정책적 지표로 삼는 것 외에 구체적으로 최저주거기준 미달 가구와 그 임대인에 대해 어떻게 행정조치를 할 것인지 명시하지 못한 점은 개정안의 한계점임. 법률에 근거하여 주거 상태에 대한 평가 체계를 만들도록 하고, 주거 상태의 평가와 이에 대한 상응한 행정조치의 종류와 내용에 대한 법적 근거를 명시할 필요가 있음.
- 개정안은 국토교통부장관으로 하여금 수시로 주거실태조사를 실시하게 하면서 그 사유로 소유자나 임대인이 요청하는 경우, 임차인이 요청하는 경우, 주거급여를 신청하는 경우, 그 밖에 대통령령이 정하는 경우 등을 명시하고 있음. 임차인이 요청하는 경우를 포함한 것이나 주거급여 신청하는 경우를 포함한 것은 아주 바람직함. 주거급여를 신청하는 경우뿐 아니라 주거급여 수급자에 대해서는 급여가 시작된 이후에도 주기적으로 주거상태를 조사할 필요가 있음.
- 주거실태조사 실시와 관련한 구체적인 절차 규정이 도입될 필요가 있음. 주거상태를 조사하려면 거주자 및(또는) 소유자의 의사에 반해서라도 공무원이 주거에 들어가야 하기 때문에 이를 시행하기 위해서는 행정 권한이 필요하므로 법 규정이 필요함.
- 최저주거기준 미달가구에 대한 지원으로 공공임대주택, 주거비 보조를 통한 주거이동, 주택 수리나 자금 지원을 통한 주택 개량 등을 명시한 것은 바람직함. 다만, 임대주택으로의 이동, 주거비 보조를 통한 주거 이동을 실행하기 위한 구체적인 행정권한 행사의 메커니즘이 빠

져 있음. 예를 들어 수선명령, 임대금지명령, 철거명령 같은 행정 권한이 필요함. 따라서 이를 시행하려면 당연히 주거상태에 대한 엄밀한 평가가 전제되어야 함.

임차인 보호를 위한 주택임대차보호법 개정

- **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 되었는바, 1989년 임대차 보장기간이 1년에서 2년으로 늘어난 이후 무려 30년 만에 이루어진 이번 개정이 임차인의 주거안정에 긍정적으로 기여할 것이라 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 임대인 본인 또는 직계존비속의 실거주를 이유로 갱신을 거절할 수 있도록 한 현행 규정은 갱신 거절의 요건, 절차 및 입증책임 등에 관한 내용이 불분명하여 이를 둘러싼 임대인과 임차인의 갈등이 상당함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2101371) (2) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2101820) (3) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2101932) (4) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2101989) (5) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2104873) (6) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2113738)
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. 11. 3. 박광온 의원(더불어민주당) (6) 2021. 12. 8. 하영제 의원(국민의힘)
주요내용	가 임대차 보장기간을 3년으로 연장, 계약갱신요구권 2회 보장(3+3+3) 나. 임대차 보장기간 및 존속기간을 3년으로 연장, 계약갱신요구권 횟

	<p>수 제한 없이 연장하되, 2회차 갱신부터는 존속기간을 2년 적용 (3+3+2+...)</p> <p>다. 계약갱신요구권 2회 보장(2+2+2), 차임 및 보증금은 표준임대료로 정하되 대통령령으로 정하는 범위에서 증감할 수 있도록 함</p> <p>라. 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</p> <p>마. 임대차 보장기간을 3년으로 연장, 계약갱신요구권 1회 보장(3+3)</p> <p>바. 임대인 등이 실거주를 이유로 임대차계약의 갱신을 거절하는 경우 임대인의 실거주 증명의무 명시</p>
--	---

나. 검토의견

- 현재 입법발의된 위 주택임대차보호법 일부개정안들은 임대차 보장기간 및 계약갱신요구권 행사횟수를 연장하거나 신규 임대차계약을 포함한 임대료를 일정한 범위 내에서 제한하여, 현행법보다 주택 임차인의 주거안정에도 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.
- 한편 현행 주택임대차보호법의 적용 과정에서 임대인 등의 실거주를 이유로 한 갱신거절이 계속해서 문제가 되고 있음. 특히 최근 하급심 판례의 경향은 위 실거주 사유가 주관적인 사정이라는 이유로 사실상

임차인에게 입증책임을 부담시키고 있는바, 이로 인하여 임차인의 계약갱신요구권 행사가 무력화되는 상황이 발생하기도 함. 따라서 계약갱신요구권 행사의 실질적 보장을 위해 임대인이 임차주택에 실제 거주하려고 하는 사정에 대한 입증책임은 임대인에게 있음을 법률상 명시적으로 규정하고, 나아가 실거주를 이유로 한 갱신거절의 구체적인 요건 및 절차, 실거주 위반 시 임차인에 대한 손해배상책임도 강화할 필요가 있음.

- 또한 현행 주택임대차보호법은 임차인이 계약갱신요구권을 행사한 경우에만 5%의 임대료 인상을 상한을 적용받아 그 적용범위가 매우 제한적인바, 임대료 급등 방지와 계약갱신요구권의 실질적 보장을 위하여 임대료 인상을 상한제를 임차인의 계약갱신요구권 행사로 인한 갱신계약 뿐만 아니라 임대인과 임차인이 합의로 재계약한 경우에도 적용되도록 개정하는 것이 필요함.

가계부채 문제 해결을 위한 채무자회생및파산에관한법률 개정

- 정책목표

가계부채로 고통 받는 한계채무자 구제, 심각한 가계부채문제해결을 위한
공적 채무조정 활성화 필요

- 담당 검토 : 민변 민생경제위원회

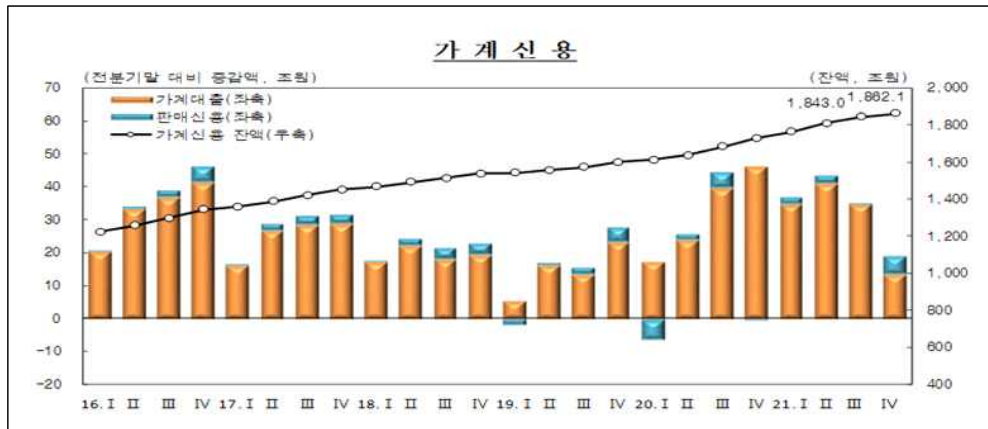
1. 현황 및 문제점

- 심각한 가계부채문제와 이로 인한 한계채무자 구제 문제는 우리 사회의 중요한 당면과제로 부각되어 있음. 이는 가계부채문제가 단순히 개인의 문제에 그치지 않고 국내소비 부진으로 연결되며 종국적으로는 국내 전체 내수경제에 큰 부담이 되기 때문임.
- 2022년 2월에 한국은행이 발표된 가계신용 '2021년 4·4분기 중 가계신용(잠정)' 결과에 따르면 2021년 말 기준으로 가계신용 잔액은 모두 1862조1000억 원으로 나타났음. '가계신용¹⁰⁾'의 구성을 보면 '가계대출¹¹⁾' 잔액은 1,755.8조원으로 2021년 3·4분기 대비 13.4조원 증가하였고, '판매신용¹²⁾' 잔액은 106.3조원으로 5.7조원 증가하였음.

10) '가계신용'은 일반가정이 은행 등 금융기관에서 대출을 받거나 외상으로 물품을 구입한 대금 등을 합한 금액으로 가계부문에 대한 신용공급 상황 및 규모를 파악하는 데 유용

11) '가계대출'은 일반가계에 대한 금융기관 등의 대출을 의미하며, 금융기관으로는 예금은행, 비은행 예금취급기관(상호저축은행, 상호금융, 신용협동조합 등) 및 기타금융기관(보험회사, 여신전문기관, 공적금융기관, 기타금융중개회사 등)이 있음

12) '판매신용'은 재화의 판매자나 서비스 제공자가 제공하는 외상(신용)거래를 의미하며, 여신전문기관(신용카드회사, 할부금융회사) 및 판매회사(백화점, 자동차회사 등)가 동 신용을 제공함



- 연간으로 본다면 2021년 가계신용 증가규모는 2020년 가계신용 대비 134.1조원으로 전년 증가규모(+127.3조원)에 비해 더 커졌고, 매년 가계신용 잔액의 추이를 보면 한 해도 쉬지 않고 계속 늘어나고 있는 상황이므로 가계부채문제가 갈수록 악화되고 있음.

	2020 ^P		2021 ^P			
	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
가계신용 잔액	1,681.8	1,727.9	1,764.6	1,808.2	1,843.0	1,862.1
전분기대비 증감액 (증감률)	44.6 (2.7)	46.1 (2.7)	36.7 (2.1)	43.5 (2.5)	34.9 (1.9)	19.1 (1.0)
전년동기대비 증감액 (증감률)	109.0 (6.9)	127.3 (8.0)	153.2 (9.5)	170.9 (10.4)	161.2 (9.6)	134.1 (7.8)
가계대출 잔액	1,585.7	1,632.0	1,666.7	1,707.7	1,742.4	1,755.8
전분기대비 증감액 (증감률)	39.7 (2.6)	46.3 (2.9)	34.7 (2.1)	41.0 (2.5)	34.7 (2.0)	13.4 (0.8)
전년동기대비 증감액 (증감률)	103.9 (7.0)	127.1 (8.4)	144.5 (9.5)	161.7 (10.5)	156.7 (9.9)	123.8 (7.6)
판매신용 잔액	96.1	95.9	97.9	100.4	100.6	106.3
전분기대비 증감액 (증감률)	4.9 (5.4)	-0.2 (-0.2)	2.0 (2.1)	2.5 (2.5)	0.2 (0.2)	5.7 (5.7)
전년동기대비 증감액 (증감률)	5.0 (5.5)	0.2 (0.2)	8.7 (9.7)	9.2 (10.1)	4.5 (4.6)	10.4 (10.8)

[출처 : 한국은행 보도자료(2020. 2. 22.)]

- 공식 통계에는 잡히지 않지만 우리사회 특성상 개인 간 부채(친인척이나 친구로부터 차용한 돈 및 임대차보증금반환채무)도 무시할 수 없음. 정부가 2021. 12. 16. 발표한 2021년 가계금융·복지조사 결과에 의하면, 2021년 3월말 현재 가구당 가계부채는 평균 8,801만 원이고

이중 금융부채는 6,518만 원(74.1%), 임대보증금은 2,283만 원(25.9%)로 조사되었음. 이를 근거로 임대보증금 규모를 산정하면 가계대출만 금융부채로 계산하더라도 임대보증금채무의 규모는 1,755.8조원 × 25.9/74.1 = 613.7조원이 됨. 이 임대보증금반환채무(613.7조)를 2021년 말 기준 가계신용 잔액 1862.1조 원에 합하면 가계부채의 총 규모는 2,475.8조원이 됨.

- 한편 가계부채가 과도한지 여부는 소득, 자산 및 현금흐름 측면에서 점검하는 것이 일반적임. 부채 규모를 소득과 비교하여 전반적인 부채상환능력을 나타내고, 부채 규모를 금융자산과 비교하여 실물자산 처분 없이 부채를 상환할 수 있는 능력을 표시하며, 부채 규모를 총 자산과 비교하여 최종적인 부채상환능력을 나타냄. 소득 중 원리금상환에 투입되는 비율을 통하여 현금흐름 측면에서의 부채 부담을 파악함. 국제기구 등은 각 부문의 과대부채를 판정하는 임계치로 대체로 저장(stock) 기준으로는 GDP대비 60~90% 정도, 유량(flow) 기준으로는 소득(수입) 대비 20~30% 정도를 제시하고 있음. 세계경제포럼(WEF)은 가계부채는 GDP 대비 부채 잔액이 75%, 가처분소득 대비 원리금상환액 20%를 임계치로 제시하였음.

구분	가계		기업		정부	
	지표	임계치	지표	임계치	지표	임계치
저량(stock)	부채 잔액/ GDP	75	부채 잔액/ GDP	80	부채 잔액/ GDP	90
유량(flow)	원리금상환액/ 가처분소득	20	원리금상환액/ GDP	25	원리금상환액/ 재정수입	30

[WEF 기준 경제주체별 채무부담 임계치¹³⁾]

- 한편 서브프라임 사태 및 글로벌 금융위기가 발생한 2007~2008년 미국의 가계부채는 GDP 대비 96~98%, 기업부채는 75~77% 수준이었고, 주가 및 부동산가격이 급락한 1989~1991년 당시 일본의 가계부채는 GDP 대비 56~60%, 기업부채는 149~152%, 정부부채는 60% 수준이었음.

13) CEO, 중앙은행, 감독기구 및 학계전문가들에 대한 설문조사 결과

- 위와 같은 내용을 종합하면, 우리나라 가계부채가 얼마나 심각한 수준인지 알 수 있음. 우리나라 가계부채의 GDP(2021년 명목 GDP 2057.4조 기준, 출처 한국은행) 대비 비율은 107.5% [2,211.1조원(가계 및 비영리단체 금융부채¹⁴), 2021년 3사분기 기준, 출처 한국은행] ÷ 2057.4조원] 또는 90.5% [1,862.1조원(가계신용¹⁵) ÷ 2057.4조원]에 달함. 가처분소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(DSR, Debt Service Ratio)은 우리나라가 부채보유가구를 기준으로 하여 소득계층 별로 14%~26%¹⁶로 서브프라임 위기 직전의 미국(16%~22%)¹⁷과 엇비슷한 수준이나 주채무계층인 중상위계층(3분위, 4분위, 5분위)의 경우에는 우리나라가 낮은 수준이고 하위계층(1분위, 2분위)은 높은 수준임.
- 우리나라는 세금 등을 제외하고 저축·소비 등에 사용할 수 있는 실질 소득인 가처분소득의 증가가 가계부채 증가속도를 전혀 따라잡지 못하고 있음.

- 14) 자금순환통계 상의 가계 및 비영리단체의 금융부채와 관련하여 자금순환통계는 일반가계 뿐만 아니라 소규모 개인사업자 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체(종교단체, 노동조합, 학술단체 등)를 포괄함.
- 15) 가계신용통계의 가계는 일반가계를 의미함.
- 16) 1분위 26.0%, 2분위 19.7%, 3분위 17.6%, 4분위 16.9%, 5분위 14.6% 2020년 각 분위별 중앙값 기준(출처 : 한국은행 2021년 가계금융 복지조사 결과)

(단위: 만원)

가구특성		처분가능소득				원리금상환액			
		전체가구				전체가구		보유가구	
		평균		중앙값		평균		중앙값	
		2019년	2020년	2019년	2020년	2019년	2020년	2019년	2020년
전 체		4,818	5,003	3,927	4,064	1,187	1,265	796	803
소득 5분위별	1분위	1,009	1,150	1,012	1,153	242	202	260	300
	2분위	2,369	2,530	2,369	2,539	545	646	502	500
	3분위	3,942	4,109	3,962	4,119	1,044	1,036	700	724
	4분위	5,916	6,093	5,905	6,093	1,636	1,754	1,017	1,030
	5분위	10,855	11,130	9,555	9,742	2,468	2,687	1,440	1,420

- 17) 1분위 19.0%, 2분위 17.0%, 3분위 20.3%, 4분위 21.9%, 5분위 15.9% 2007년 각 분위별 중위값 기준

가구처분가능소득 대비 가계부채 비율

시계열조회 엑셀 증감비교

[단위 : %]

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
가구처분가능소득 대비 가계부채 비율(%)	153.9	154.9	158.0	162.3	174.5	181.8	185.0	188.2	200.7

출처: OECD, 「OECD National Accounts」

* 자료: OECD, 「<https://stats.oecd.org>, National Accounts at a Glance」 2021, 10

주석: 1) 가구처분가능소득 대비 가계부채 비율 = (가계부채총액 ÷ 가구순가처분소득) × 100.

[국가지표체계(<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5054>)에서 조회]

- 한국 가구의 소득 대비 가계부채 비율은 2012년 153.9%에서 2020년 200.7%로 지난 9년간 꾸준히 높아졌음. 이는 가계의 처분가능소득에서 부채원리금 상환에 필요한 지출이 많아졌음을 의미함. 2020년 기준 한국은 OECD 주요 국가들 중 소득대비 가계부채 비율이 높은 편에 속함. 특히 2020년 기준 미국(101.1%), 프랑스(127.2%), 영국(147.7%) 등¹⁸⁾은 서브프라임 위기 직후 가계부채 비율을 꾸준히 감소시키는 디레버리징 정책을 적극 추진해온 반면 우리나라는 반대의 길을 걷고 있어 주의가 필요함.
- 재정적 어려움으로 인하여 파탄에 직면해 있는 채무자에 대하여 공적 채무조정절차를 통하여 채무를 정리하고 다시 정상적인 경제생활을 영위할 수 있도록 사회에 신속히 복귀시키는 것이 채무자 개인뿐만 아니라 전체 국가 경제에도 중궁적으로 도움이 됨. 특히 코로나19 사태가 본격화된 이후 가계부채가 계속 증가한 것으로 확인돼 장기불황으로 이들이 부실화 될 경우 회생절차를 밟게 될 채무자도 증가할 것으로 보임. 이와 더불어 소상공인의 약 82%가 전년 동기 대비 50% 이상 매출액이 감소했다고 응답했고, 약 70% 이상의 소상공인이 코로나19 사태가 장기화되면 폐업을 고려할 것으로 전망하고 있음. 코로나19사태의 장기화로 소득을 상실하고 한계에 내몰린 중소기업, 자영업자, 특수고용노동자들이 대거 개인회생·파산절차에 돌입할 가능성이 매우 높음.

18) https://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=5054&stts_cd=505402
 주요국의 가처분가능소득대비 가계부채 비율에서 인용

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 채무자회생및파산에관한법률 일부개정법률안 (2114175)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의(소 속정당)	(1) 2021. 12. 30. 김주영 의원(더불어민주당)
주요내용	(1) 파산절차에서 법원이 채무자의 재산에 대한 강제집행, 가압류 또는 가처분 절차의 중지를 명할 수 있도록 하는 한편, 당연복권기간을 현행 10년에서 5년으로 단축하려는 것임

나. 검토의견

- 개인파산절차를 직권심리에 의할 필연적인 이유는 없음. 개인파산제도를 활성화하기 위해서는 신속한 면책결정이 필수적임. 면책불허가 사유에 관하여 채권자의 이의신청이 없으면 별도의 조사를 하지 않는 구조로 변경할 필요가 있음.
- 파산자에 대하여 약 150여개의 자격을 가질 수 없게 하고 100개에 이르는 사업을 할 수 없게 하고 있는 등 가혹한 불이익을 가하고 있으며, 특히, 공무원, 사립학교 교원 등의 경우에 당연퇴직사유로 하고 있고 각종 회사의 취업규칙에서 파산자가 되면 당연퇴직하는 것으로 정하고 있음. 국가가 마련한 정당한 법적 절차를 이용하였다는 이유로 이러한 차별적 취급을 하는 것은 합리적인 근거가 없으며 매우 부당한 규정임. 소비자 도산절차의 활성화를 위해서는 파산자가 입는 불이익을 최소화하는 것이 필요함. 현행법상의 파산자에 대한 불이익 처우 규정을 전면적으로 재검토해야 함.

- 회생절차 및 개인회생절차에서와 같이 파산절차에서도 중지명령을 도입하여 파산신청을 한 채무자를 보호하고 파산절차의 실효성을 제고할 필요가 있음.
- 파산위기에 처한 개인 채무자에게도 새로운 출발을 위한 최소한의 재산은 면제재산으로 보호되어야 함. 특히, 주거를 위한 최소한의 재산권은 생존을 위한 필수 조건이므로 주거용 임대차보증금의 보호를 강화할 필요가 있음.
- 광범위하게 면책제외채권이 인정되고 있어서 개인채무자가 파산제도를 이용하더라도 미납된 조세와 건강보험료, 연금보험료 등을 여전히 납부하여야 함. 이러한 부담은 과중채무자들이 정상적인 경제생활로 복귀하는데 장애로 작용하고 있음¹⁹⁾. 조세채무나 공과금채무라고 하여서 일반 민·상사채권에 대하여 항상 우월적인 지위를 인정하여야 한다는 것은 국가 우월주의의 발로라고 밖에 할 수 없음. 비록 조세나 공과금이라고 하더라도 파산상태에 처한 개인채무자가 새출발 하는데 장애로 작용하지 않도록 면책대상채권의 범위에 포함시킬 필요가 있음.
- 현재 파산선고 후 10년이 경과하면 복권되도록 되어 있으나 복권 시에 면책 여부에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않음. 10년의 기간은 너무 장기간이므로 이 기간을 5년으로 단축하고, 복권 시에는 당연면책되도록 하는 규정을 둘 필요가 있음.
- 개인회생절차를 이용하는 개인 채무자가 주택 담보부 채무를 부담하고 있는 경우, 이를 별제권으로 인정하기 때문에 별제권자는 거의 예외 없이 담보권을 실행하게 되고 개인 채무자는 주거를 상실하고 새로

19) 개인파산제도 뿐 아니라 개인회생제도를 이용함에 있어서도 조세채무와 공과금 채무의 우선변제가 실무상 강요되고 있어서 조세채무와 공과금 채무 때문에 개인회생절차를 이용하지 못하는 경우도 자주 발생하고 있고, 신용회복위원회의 개인워크아웃이나 배드뱅크를 이용함에 있어서도 국가가 개인워크아웃협약 등의 당사자로 가입하지 않아 조세와 공과금 채무의 재조정이 불가능함.

월세를 얻어야 하는 상황에 처하게 되는 경우가 다수 발생하고 있음. 따라서 미국, 일본과 같이 주택에 대한 담보채무에 대하여도 가용소득으로 변제할 수 있도록 할 필요가 있음.

- 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제625조 제3항은 개인회생절차에서 보증에 대한 특칙을 규정하고 있어서 주채무자가 개인회생절차에 의하여 면책을 받더라도 보증인은 당초 보증채무의 내용대로 채무를 이행하여야 함²⁰⁾. 이러한 규정으로 인하여 채무자는 개인회생절차를 신청하는 것을 주저하게 됨. 따라서 주채무자가 개인회생신청을 한 경우 원칙적으로 보증인에 대하여는 인가나 폐지된 이후에 변제계획으로 변제받지 못하는 부분에 대하여만 청구를 하도록 할 필요가 있음.
- 현재 발의된 채무자회생법 개정안들이 개혁과제를 전반적으로 담고 있지 못하여 채무자회생법 개정에 소극적임. 따라서 20대 국회 당시 발의된 공적채무조정제도를 활성화하기 위한 내용을 담은 채무자회생법 개정안(의안번호 2003377, 제윤경 의원안)의 주요 내용을 다시 입법화할 필요가 있음.

20) 이와 달리 채권금융기관들의 신용회복지원협약에 의한 개인 워크아웃에서는 보증인에 대한 채권 추심이 중지되고 주채무가 조정됨에 따라 보증채무도 조정됨.

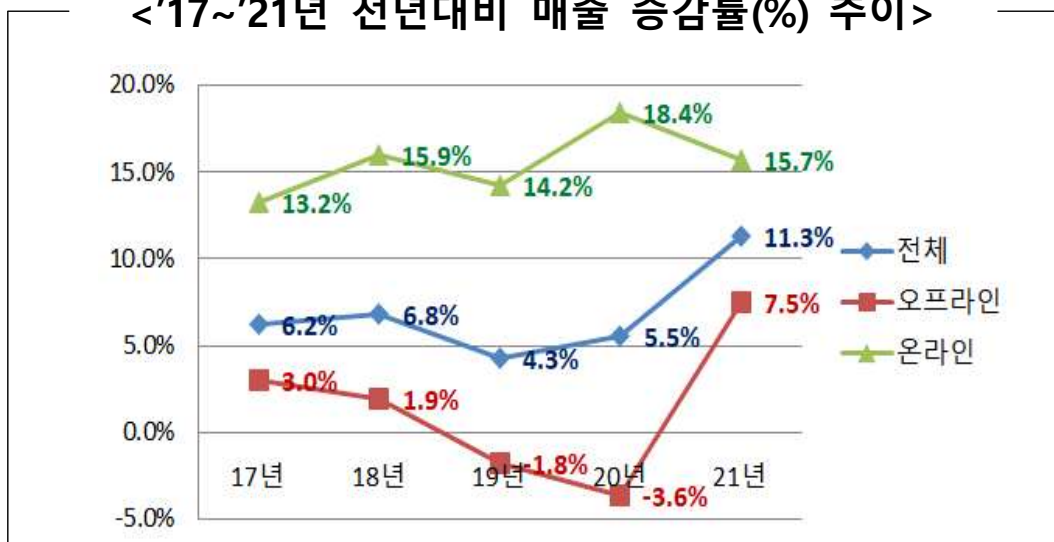
온라인 플랫폼 분야 거래 공정성 강화를 위한 법률 제정

- 정책목표
온라인 플랫폼 분야 거래 공정성 강화
- 담당 검토 : 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

- 21년 주요 유통업체 매출은 오프라인(7.5%) 부문과 온라인(15.7%) 부문이 모두 성장세를 유지하며, 전년 대비 11.3% 증가함. 오프라인의 경우 코로나19 영향에 대한 기저효과와 잠재된 소비심리의 표출에 따라 백화점(24.1%)을 중심으로 매출 증가한 것으로 나타남. 온라인의 경우 온라인을 통한 장보기, 음식배달 주문 등 온라인·비대면 소비 문화의 확산세 지속으로 두 자릿수의 성장세를 유지한 것으로 나타남.²¹⁾ (다만, 온라인 유통업체 매출동향은 온라인 유통업체 12개사의 월간 거래액을 조사분석한 결과로, 통계청의 승인을 받지 않은 자료임)

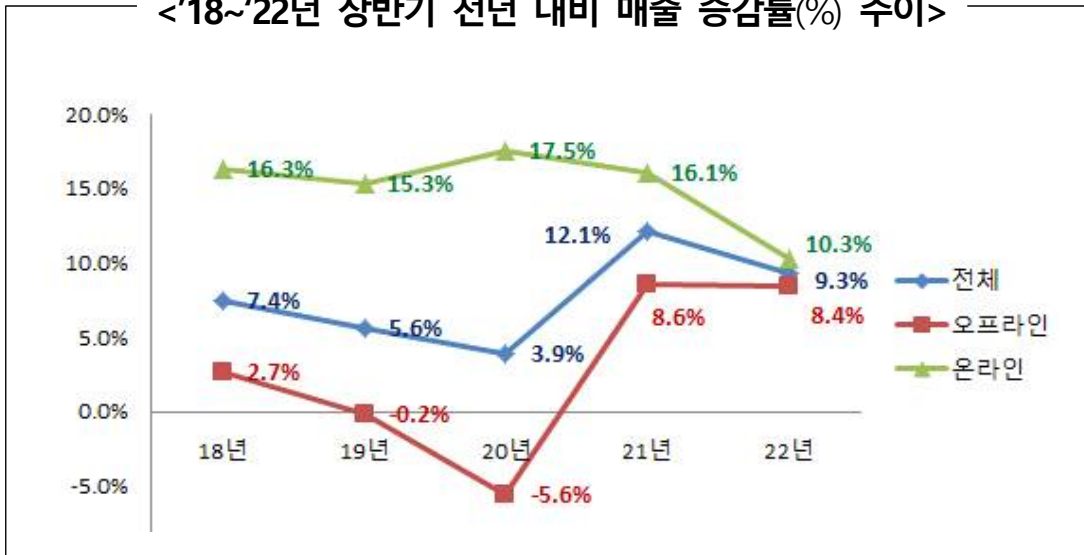
<'17~'21년 전년대비 매출 증감률(%) 추이>



21) "'21년 연간, '21년 12월 주요유통업체 매출동향", 산업통상자원부, 2022. 1.

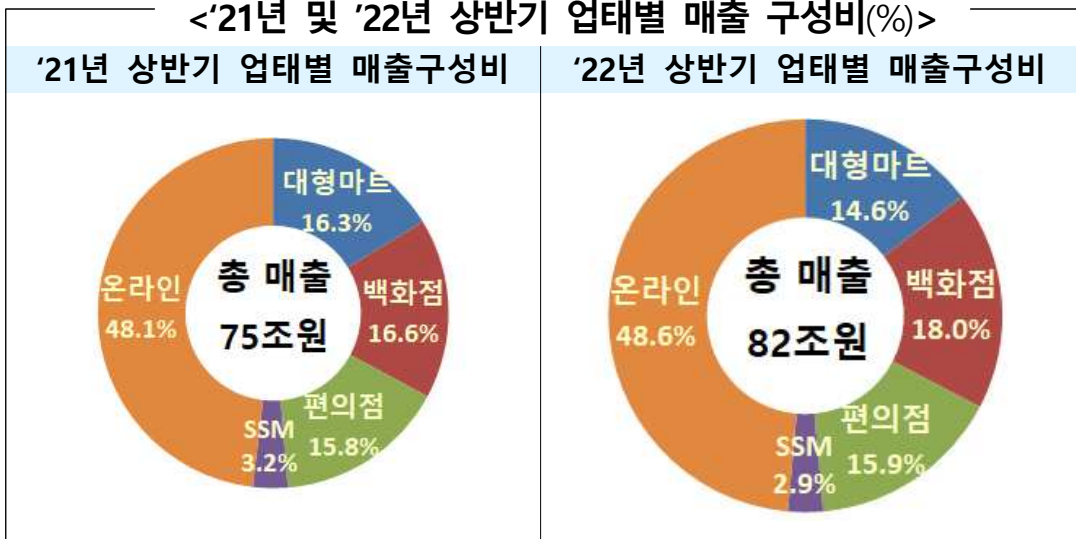
- 이러한 경향은 올해 '22년 상반기에도 이어지면서 대체적으로 유사한 수치를 보였음. 코로나 19의 거리두가 완화로 오프라인과 온라인 매출의 추이에 변동이 있을 것으로 예상되었으나 예상만큼 큰 변화는 관찰되지 않았음.²²⁾

<'18~'22년 상반기 전년 대비 매출 증감률(%) 추이>



- '21년과 '22년 상반기 업태별 매출 구성비 역시 온라인과 오프라인 매출의 변동비는 크지 않음. 오프라인 유통채널 사이에서 약간의 변화를 보였으나 1%대의 변동에 불과하여 큰 의미는 없어 보임.

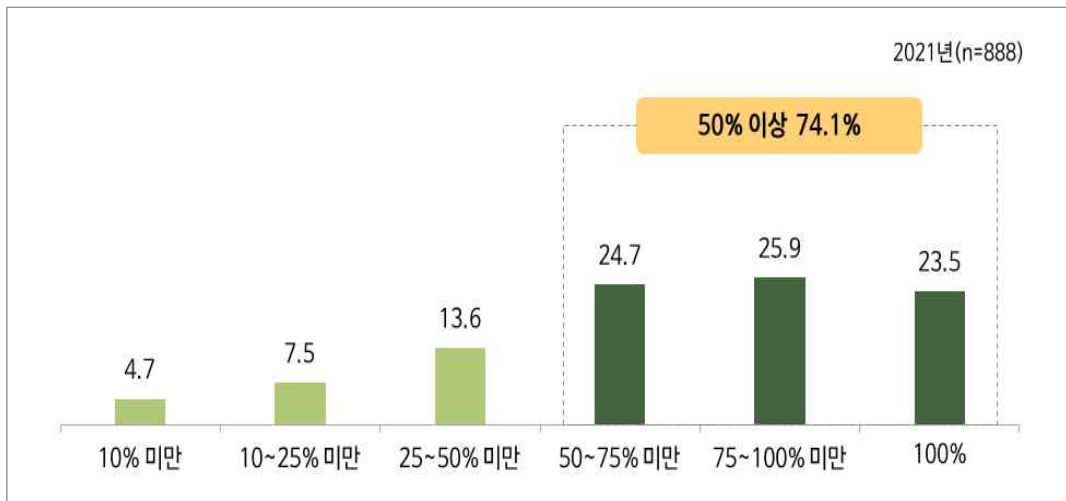
<'21년 및 '22년 상반기 업태별 매출 구성비(%)>



22) "'22년 상반기 및 6우리 주요유통업체 매출동향', 산업통상자원부, 2022. 7.

- 21년 중소벤처기업부가 발표한 “2021년 온라인플랫폼 이용사업자 실태 조사”에 의하면, 2020년 연 매출액에서 온라인플랫폼을 통한 매출액 비중은 50% 이상으로 온라인 플랫폼을 이용 안 하면 영업 곤란한 수준으로 매출 비중이 증가한 것으로 확인되었음(매출 비중이 100%인 비율도 23.5%에 달함). 또한 단순 매출 증대 뿐 아니라 판로확보·영업 지속을 위해서도 중소상공인들에게 온라인플랫폼은 필수수단으로 자리매김한 것으로 나타났음. 반면 온라인 플랫폼의 불공정거래 행위 경험이 있다고 답한 비중이 과반(53.4%)을 차지했고, 위 응답자 중에는 수수료·광고비 수준과 일방적 결정에 대해 불공정하다고 답한 비중이 가장 높았음(91.2%), 이에 따라 정부가 수수료 등에 대한 가이드라인을 제정해야 한다는 응답이 57.7%로 나타났음. 이는 전년 대비 31.9%p 상승한 수치임.²³⁾

[단위: %, Base: 2020년 플랫폼 이용사업자(n=888)]



- 이처럼 온라인 유통 중심으로 시장환경이 급변하고 특히 플랫폼을 활용한 거래가 급증함에 따라 플랫폼의 지배력이 확대되고 그로 인한 불공정 문제가 불거짐에도 이에 대한 대책은 매우 미비한 상황임. 관련하여 2021. 1. 28. 정부의 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안을 비롯 21대 국회에서 11개의 법안이 발의(2022. 8. 22. 기준)된 것으로 확인되지만 어느 것도 처리되지 못하였음.

23) “2021년 온라인플랫폼 이용사업자 실태조사 결과 발표”, 중소벤처기업부, 2021. 12.

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 /대표발의(소속정당)	(1) 2020. 7. 13. 송갑석 의원(더불어 민주당) (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)
주요내용	(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

나. 검토의견

- 이미 수차례 관련 법안이 발의된바 있으므로 조속히 해당 법률안이 통과될 필요가 있음. 다만 기존의 법률안은 하도급 거래의 공정화에 관한 법률 등 다른 공정거래위원회 소관 법률과 대동소이한 편제와 규제내용을 담고 있어 온라인 플랫폼의 특성을 제대로 반영하고 있지 못하다는 비판이 있으므로, 온라인 플랫폼 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 설명하여야 할 것임.
- 또한 과거 유통과 달리 온라인 유통 특히 플랫폼 유통은 방대한 빅데이터를 수집하고 활용할 수 있게 되는데 이러한 정보에 대한 기술적, 법률적 접근가능성 또는 접근불가능성을 사업상 이용자에게 약관을 통해 알려야 하며, 알릴 의무가 있는 정보에는 온라인 중개서비스를 이용하기 위하여 제공한 정보는 물론 이용과정에서 생성된 정보를 포함해야 함.
- 위에서 언급한 사항들은 EU의 온라인 플랫폼 공정성·투명성 규정(2019.7월 공포, 2020.7.12. 시행, 이하 P2B 규정)과 유사한 내용으로 EU에서는 이미 P2B규정이 시행 중임. P2B규정은 실제법적 금지행위 규정을 두고 강한 제재를 가하는 방식이 아니라 당사자 사이 계약체결 시 충분한 정보를 제공하고 절차적 권리를 보장하는 측면이 강함. 따라서 우리 온라인 플랫폼의 국제적 경쟁력을 제고하기 위해서라도 이러한 내용의 도입에 반대할 이유는 없어 보임.
- 한편, 온라인 플랫폼은 네트워크 효과를 보유하고 막강한 전후방 산업 영향력을 미치게 되는데, 특히 중개거래의 특성상 생활물류 영역에서도 거래상 지위를 갖게 될 개연성이 크기 때문에 관련 산업에 미

치는 영향력이나 거래상 지위가 공정한 거래를 저해하는지에 관해 새로운 판단기준을 도입할 필요가 있음. 최근 공정거래위원회가 관련 심사지침을 개정하는 등 적극적 태도를 보이고 있으나 사법부 판단과의 일치를 고려할 때 법률수준의 정비가 요청됨. 참고로 미국이나 EU에서는 기존과 다른 기준을 가진 온라인 플랫폼 부문의 독점규제법을 도입하려는 움직임을 보이고 있고, 중국 역시 국가차원에서 온라인 플랫폼 독점에 대해 강한 제재를 부과하는 등 고도로 독점화 되는 온라인 플랫폼 산업 부문의 독점폐해를 막기 위한 대책마련에 고심하고 있음. 우리의 온플법 논의가 온라인 플랫폼의 독점적 구조와 그 폐해에 대해 천착하지 못하고, 기존 불공정거래행위 규제를 온라인 플랫폼에 도입할 것이냐라는 초보적인 수준에서 진전을 보이지 못하고 있는 점과 대조적임.

- 또한 윤석열 정부는 온라인 플랫폼 정책방향을 자율규제에 의한 문제 해결로 천명하였음. 그러나 우리는 지난 수년간 자율규제의 전제인 대등한 당사자 사이의 교섭 및 협상이라는 과정이 온라인 플랫폼 영역 특히 이용사업자와 플랫폼 사업자 사이에는 생략되거나 불가능함을 목도해왔음. 심지어 국내 굴지의 대기업들도 온라인 유통부문에서 특정 플랫폼의 눈치를 보는 상황에서 당사자 간의 자율적 문제해결은 탁상공론에 불과함. 따라서 조속히 온플법을 도입해야 함.
- 위에서 살펴본 불공정거래 문제와 그에 대한 대책은 결국 온라인 플랫폼의 시장 지배력, 즉 독점력에 의한 지엽적 문제일 개연성이 높음. 따라서 플랫폼의 독점력에 대한 체계적이고 정밀한 실태조사를 바탕으로 문제의 본질을 정확히 파악할 필요가 있음. 특히 주요 경쟁국에서도 거대 플랫폼의 독점력에 대한 광범위하고 치밀한 실태조사를 통해 관련 입법이 추진되고 있다는 점에 비추어 보더라도 이러한 과제는 매우 시급함.

- 그러나 우리는 아직도 플랫폼=혁신, 규제=혁신저해라는 추상적이고 당파적인 담론에서 한발짝도 나아가지 못하고 있음. 정부부처별로도 입장이 갈리면서 기존에 합의된 법안의 처리조차 늦어지는 사이 소상공인들에 대한 온라인 플랫폼의 지배력이 갈수록 공고해지고 있음. 그러나 아직까지 이에 대한 개별적, 지역적 실태조사만 시행되고 있어 정책적 접근에 한계를 가지고 있음. 따라서 법률수준의 정비와 함께 주요 플랫폼에 대한 체계적이고 정밀한 실태조사가 제대로 된 경쟁정책 수립을 위해 무엇보다 절실한 시점임.
- 참고로 EU의 경우 시장조사를 위한 실태조사, 제재를 위한 실태조사, 정기적 실태조사 등 온라인 플랫폼 부문의 역동적인 시장변화를 읽어내고 그에 따라 사업자와 경쟁당국이 변화하는 시장상황에 맞추어 탄력적이고 구체적 타당성을 기한 감독행정을 한다는 구상을 담은 디지털 시장법(Digital Market Act, DMA) 도입논의가 활발히 진행되고 있고 내년에는 정식으로 법률이 도입되리라 예측됨.

부양의무자기준 폐지 및 생계급여 선정기준 상향을 위한 국민기초생활보장법 개정

- 정책목표
복지사각지대 축소 및 가난한 사람들의 인간다운 생활을 할 권리와 존엄성 보장
- 담당 검토 : 민변 공익인권변론센터

1. 현황 및 문제점

- 국민기초생활 보장법은 1999년 빈곤에 대한 국가와 사회의 책임을 강조하며 제정되었으며, 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하고 있음(제1조). 그러나 국민기초생활 보장법의 시행 이후 광범위한 사각지대의 문제점과 존엄한 삶을 유지하기 위해 턱없이 부족한 급여 수준의 문제가 꾸준히 지적되고 있음.
- 2017년 이후 부양의무자기준이 일부 완화되는 성과는 있었음. 2018년 10월 주거급여에 대한 부양의무자기준이 폐지되었고, 2021년 10월 소득 연 1억, 재산 9억으로 생계급여에 대한 부양의무자기준이 완화되었음. 그러나 수급을 받지 못하는 사각지대는 여전히 발생하고 있고, 특히 의료급여에 대한 부양의무자기준의 폐지가 논의되지 않고 있음.
- 한편 급여종류별 선정기준과 생계급여 지급액을 정하는 기준이 되는 기준 중위소득은 2022년 기준으로 2019년 가계금융복지조사 가구소득의 중간값에도 미치지 못하고 있음. 나아가 생계급여 지급액은 여전히 기초생활 보장법이 정한 최저기준인 기준 중위소득의 30%를 기준으로 하고 있고, 그 결과 1인 가구를 기준으로 지급되는 생계급여액은 최대 약 58만원 정도에 불과함.

- 기초생활보장법에 따라 보장되는 급여를 수급할 권리는 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리와 제10조의 인간의 존엄성을 실현하기 위한 근본적인 권리에 해당함. 따라서 사적부양의 추상적 기능성만을 이유로 수급을 배제하거나, 급여의 수준을 권리 보장에 미치지 못하게 설정하여서는 안 됨. 참고로 유엔 사회권위원회는 부양의 무자 기준을 완전 폐지할 것을 명시적으로 권고한 바가 있고, 적절한 수준에 미치지 못하는 사회보장급여 역시 권리의 침해로 파악하고 있음.
- 위와 같은 기준에서 부양의무자 기준을 수급권자 인정요건에서 완전히 폐지하고, 현재 기준중위소득의 30%에 불과한 생계급여 지급기준을 40~50% 수준까지 상향하는 국민기초생활 보장법 개정이 필요함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2101719) (2) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2102863) (3) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2102970) (4) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2103412) (5) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2116040)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 7. 9. 이해식 (더불어민주당) (2) 2020. 8. 11. 남인순 (더불어민주당) (3) 2020. 8. 14. 최혜영 (더불어민주당) (4) 2020. 9. 1. 강선우 (더불어민주당) (5) 2020. 6. 20. 조수진 (국민의 힘)
주요내용	(1) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2101719) 수급권자가 되기 위한 부양의무자 요건을 전면 폐지하여 국민기초생활 수급권자의 범위를 확대함(안 제2조제5호, 제8조의2 및 제46조제1항 삭제 등).

	<p>(2) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2102863)</p> <p>부양의무자 기준을 폐지하고, 보건복지부가 정하는 기준 이상의 고소득·고재산의 부양의무자에 한정하여 보장비용 징수요건으로만 활용될 수 있도록 하며, 급여가 결정된 경우 수급권자가 관련 내용을 통보받고 직접 확인할 수 있도록 하여 기초생활수급자의 권리를 효과적으로 보장하고, 이들의 최저생활 및 자활을 제도적으로 보장(안 제3조, 제8조, 제12조, 제21조부터 제23조까지, 제26조 및 제46조)</p> <p>(3) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2102970)</p> <p>수급권자가 되기 위한 부양의무자 요건을 전면 폐지하여 국민기초생활 수급권자의 범위를 확대하되, 부정수급에 대한 벌칙을 강화함(안 제2조제5호, 제8조의2 및 제46조제1항 삭제 및 안 제49조 등)</p> <p>(4) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2103412)</p> <p>수급권자가 되기 위한 부양의무자 요건을 전면 폐지하여 국민기초생활 수급권자의 범위를 확대하되, 부정수급에 대한 신고포상금 제도를 도입(안 제2조제5호, 제8조의2 및 제46조제1항 삭제 및 안 제49조 등)</p> <p>(5) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2116040)</p> <p>생계급여 선정기준을 기준 중위소득의 100분의 30에서 100분의 35로 상향함으로써 저소득층에 대한 생계 보장을 두텁게 하려는 것임(안 제8조제2항).</p>
--	--

나. 검토의견

- 현재 국회에서 부양의무자 기준과 관련한 법안은 부양의무자기준을 전면적으로 폐지하는 내용의 3건의 법안(이해식, 최혜영, 강선우 의원 각 대표 발의안)과 부분적으로 폐지하는 내용의 1건의 법안(남인순 의원 대표 발의안) 등 총 4건의 법안이 발의되어 있음. 한편 생계급여의 선정 기준을 상향하는 내용의 법안은 조수진 의원 대표 발의안 1건 뿐임.

- 부양의무자기준을 부분적으로 폐지하는 내용의 남인순 의원 대표발의안은 현실적 대안일 수는 있지만, 앞서 살펴본 국제인권법 및 헌법에 요청에 부합한다고 볼 수 없음.
- 부양의무자기준을 전면적으로 폐지하는 3건의 법안은 모두 국제인권법 및 헌법의 요청에 반하는 부양의무자 기준을 삭제한다는 점에서 필요한 입법임. 그러나 최혜영 의원 대표발의안은 부정수급에 대한 제재를 지나치게 강화하고 있다는 점, 강선우 의원 대표발의안은 수급권자에 대한 신고를 조장한다는 점에서 동의하기 어려움. 따라서 부양의무자 기준과 관련하여서는 이해식 의원 대표발의안의 내용으로 입법이 이루어지는 것이 바람직함.
- 한편 조수진 의원 대표발의안은 현행 생계급여의 선정기준을 기준 중위소득의 30%를 35%로 상향하는 것을 주 내용으로 하고 있는데, 가난한 사람들의 권리를 증진한다는 점에서 그 방향성은 바람직하지만 그 상향수준이 충분하지 않음. 법안이 규정한 35%를 40~50% 수준으로 보완하여 입법될 필요가 있음.

문화예술인 보호를 위한 저작권법 개정 추진

- 담당 검토 : 민변 문화예술스포츠위원회

1. 현황 및 문제점

- 문화예술분야 용역거래는 다단계로 거래로 갑을관계에 기한 불공정행위가 빈번히 발생하고 있음. 한국콘텐츠진흥원이 발표한 2021년도 콘텐츠산업 10대 불공정행위 실태조사에 따르면 출판, 만화/웹툰, 음악/공연, 방송 등에서 활동하는 프리랜서 중 70% 이상이 제작활동 방해 행위, 납품 이후 재작업요구 및 미보상, 현저히 낮은 대가책정, 기술 정보 강제양도 등 불공정행위를 체험한 것으로 나타났음.
- 저작권 이용산업이 크게 성장하면서 창작자와 이용자 사이에 계약상 지위의 불균형에 따른 불공정 사례가 증가하고 있으며, 창작 대가는 물론 성명표시권 등 저작인격권을 제대로 보호받지 못하고 있음.
- 영상저작물의 유통방식이 인터넷 미디어 유통서비스로 재편되면서 OTT 플랫폼 업체가 영상물 제작 등에 관여하고 있음. 영상물 제작의 경우 현행 저작권법에 의하면 제작자에게 저작권과 저작인접권이 양도되는 것으로 추정하고 있고, 이론상으로는 영상물제작자와 실연자 등의 계약으로 저작권, 저작인접권을 확보할 수 있으나 현실은 갑을관계로 인하여 불가능한 상황임.
- 백희나 작가의 그림책 ‘구름빵’의 경우 출판사에게 850만원을 받고 2차적 저작권을 포함한 모든 저작재산권을 양도했으나 2004년 출판된

이후 국내에서 50만부, 프랑스, 독일 등 8개국으로 수출되었고, 애니메이션 등 2차적 저작물 등으로 제작되어 4,400억원의 부가가치를 올렸음. 또한 전 세계적으로 화제가 된 넷플릭스 드라마 ‘오징어 게임’은 엄청난 성공을 거두었지만, ‘오징어 게임’을 제작한 창작자들은 추가 수익 창출의 희망을 가질 수 없음. 따라서 창작물 거래에 있어서 장래수익의 예측불가능성에서 오는 수익의 불균형을 시정할 입법을 도입할 필요가 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황²⁴⁾

법안명 (의안번호)	(1) 저작권법 전부개정법률안 (2107440) (2) 저작권법 일부개정법률안 (2105691) (3) 저작권법 일부개정법률안 (2104664)
소관상임위	문화체육관광위원회
제안일자 /대표발의(소속정당)	(1) 2021. 01. 15. / 도종환 (더불어민주당) (2) 2020. 11. 24. / 노웅래 (더불어민주당) (3) 2020. 10. 26. / 이규민 (더불어민주당)
주요내용	(1) 저작권법 전부개정법률안(2107440): 저작재산권을 양도한 경우에도, 양도의 대가로 받은 금액과 양도받은 저작권의 이용으로 인한 수익 간에 현저한 불균형이 발생한 경우에는 사후적으로 저작자가 양수인에게 추가적인 수익의 분배(보상)를 청구할 수 있는 규정을 신설하고, 그러한 청구권 행사의 실효성을 위하여 저작자의 양수인에 대한 정보 제공청구권을 함께 규정하는 등 저작권 계약에 대하여는 계약 자유 원칙을 일부 수정하는 조항을 규정하고 있음(안 제59조부터 제61조까지 신설 등).

24) 저작재산권 양도 등에 따른 수익의 불균형을 시정할 수 있는 추가보상청구권이 규정된 저작권법 개정안만 적시함

(2) 저작권법 일부개정법률안(2105691): 장래 창작물 등에 대한 포괄적 양도를 금지하고, 대가의 지급없는 저작권 양도를 무효로 하는 한편, 창작자가 저작물의 양도나 이용허락으로 받은 대가가 양수인 등이 얻은 이익에 비해 정당하지 아니한 경우에는 창작자에게 정당한 보상청구권을 인정하고, 양수인 등의 저작물 이용내역에 관한 정보를 창작자에게 제공하도록 규정하고 있음(제46조의2부터 제46조의6까지 신설 등).

(3) 저작권법 일부개정법률안(2104664): 영상저작물의 이용에 관한 권리를 영상저작자가 양도 받은 것으로 추정된 이후에도 영상저작물 제작의 일차적 목적이 된 최초 이용을 제외한 영상저작물 이용을 통하여 실연자의 실연이 복제, 배포, 방송 또는 전송되는 경우 영상제작자로부터 그 이용방법에 따라 상당한 보상을 받을 권리를 가짐을 명시하고 그 보상금액과 보상의 방법은 매년 그 보상받을 권리를 행사하는 단체와 영상제작자가 협의하여 정하도록 하고 있음(안 제100조제4항부터 제7항까지 신설 등).

나. 검토의견(추가보상청구권에 한정하여)

- 추가보상청구권 등과 관련한 “저작권법” 개정안(도종환 의원안, 노웅래 의원안, 이규민 의원안)이 제21대 국회에 발의되었으나 현재 계류 중에 있음.
- 백희나 작가의 사례에서도 확인되듯이 장래 수익의 예측불가능성을 고려해 저작권법을 개정, 추가보상청구권을 확보할 필요가 있고, 위 법안 모두 이를 고려하여 진행된 법안임.
- 다만 도종환 의원 개정안의 추가보상청구권은 발생요건을 일반 저작물 양도에 한정하고 있으나, 실질적으로 이용허락기간이나 배타적 발행권 설정 기간을 장기간 설정하는 경우 양도와 같은 효과라 추가보상청구권 규정의 적용을 회피할 수 있는 문제가 있으므로, 그 범위를 이용허락이나 배타적 발행권 등을 설정하는 경우에도 적용되게 확대할 필요성이 있음.

- 또한 도종환 의원 개정안의 경우 저작권 양도 대가로 받은 금액과 저작권 수익 간에 현저한 불균형이 발행한 경우를 그 요건으로 규정하고 있고, 노웅래 의원 개정안은 저작권자가 양도 또는 이용허락 받은 자의 이익에 비하여 그 대가가 정당하지 아니한 경우를 그 요건으로 규정하고 있음. 규정상 어느 정도 개방적 표현을 사용할 수 밖에 없는 점은 이해할 수 있으나, 추가보상청구권은 사정변경의 원칙을 그 기반으로 하고 있음. 매절 계약 등은 이미 체결 당시 불공정한 계약이라는 점 및 정보의 비대칭성에 비추어 현저한 불균형, 상대방이 수령한 이익을 입증하기란 결코 쉬운 일이 아니므로, 결국 이를 완화하여 규정할 필요가 있음.
- 이규민 의원 개정안은 영상저작물에 대한 추가 보상 청구권만 규정하고 있고, 도종환 의원 개정안에서는 영상저작물에 대해 추가보상 청구권의 적용을 제외하고 있음. 영상저작물 특례조항의 문제는 별론으로 하더라도, 추가보상청구권은 OTT 플랫폼 시장 재편 등에 따라 창작자 보호를 위해 영상물 제작의 경우에도 인정되어야 함.

타투업법 등 비의료인의 타투시술을 허용하는 법률안 제정

- 정책목표
타투이스트의 직업 및 예술의 자유 실현
- 담당 검토 : 민변 문화예술스포츠위원회

1. 현황 및 문제점

- 한국에서 문신(타투)은 이미 일상적으로 경험할 수 있는 하나의 문화로 자리 잡아 있음. 언론 보도에 따르면, 눈썹 문신을 포함해서 단 한번이라도 문신을 경험한 사람이 1,300만 명에 이르고, 그 중 타투로만 한정할 경우에도 300만 명에 해당한다고 추정되고 있으며, 또한 한국 타투협회가 밝힌 내용에 따르면, 국내에 약 2만 여 명의 타투이스트가 존재하고 있는 것으로 추정됨²⁵⁾.
- 그러나 그와 동시에 한국은 위와 같은 높은 수요에도 불구하고 현재 전 세계 주요 국가 중 ‘비의료인이 한 문신시술행위’ 를 처벌하는 유일한 국가로 남아 있으며²⁶⁾, 이로 인하여 타투이스트들의 예술가로서의 자유 및 기본적 인권이 침해되고 있는 상황임.
- 현행 의료법 제27조 제1항은 의료인이 아니면 누구든지 의료행위를 할 수 없다고 규정하고 있는데, 이 때 의료행위가 무엇을 말하는 것인지에 대하여는 아무런 정의규정을 두고 있지 않음. 그런데 대법원

25) 연합뉴스, 2021. 2. 16.자 기사, "[타투 300만 시대] ① '조폭 상징' 옛말...타투 인구 300만 달해", 주소: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210209167100501?input=1195m>

26) ABC NEWS, 2021. 10. 24.자 기사, 'South Korea's tattoo taboo is being challenged by young people, a controversial politician and boy band BTS', 주소: <https://www.abc.net.au/news/2021-10-24/south-koreas-tattoo-taboo-impacts-bts/100348218>

이 1992년 판결을 통하여 의료법상 의료행위에 문신시술이 포함된다고 해석하였고, 이에 따라 지금까지 타투이스트들을 처벌하여 오고 있는 것임. 게다가 “보건범죄단속에 관한 특별조치법(이하 ‘보건범죄단속법’)” 제5조는 영리적 목적으로 무면허의료행위를 업으로 한 경우에는 ‘무기 또는 2년 이상의 징역형’ 이라는 매우 높은 법정형을 두고 있음. 이에 따라 보건범죄단속법 위반으로 기소되는 경우에는, 실제로 실형이 지속적으로 선고되고 있는 실정임. 2020년까지 한국과 같이 문신(타투)시술을 의료행위로 해석하던 일본에서는, 한국과 달리 타투이스트들을 실제 처벌하는 경우가 많지는 않았다고 함. 따라서 현재 한국에서 이뤄지고 있는 타투이스트들의 인권 침해가 상당히 심각한 상태임을 알 수 있음.

- 한편 타투이스트들은 상시적으로 고객 등에게 경찰에 신고하겠다는 취지의 협박 및 공갈 피해를 입고 있으며, 그 외에 성폭력 등 기타 범죄의 피해를 입었으나 조사받는 과정에서 자신의 타투 작업이 적발되는 것이 두려워 이를 적극적으로 신고하지 못하는 경우도 빈번하게 발생하고 있다고 함²⁷⁾. 즉 이와 같이 타투이스트들은 문신시술을 하였다는 것만으로 징역형의 처벌을 받을 위험에 놓임으로써 기본권이 침해되고 있을 뿐 아니라, 타투이스트들의 이와 같은 상황을 악용하는 이들의 범죄에 노출되는 추가적인 피해를 입고 있는 것임.
- 한편 타투(문신)는 본질적으로 예술적 행위에 해당하여, 이를 의료 체계 내로 억지로 포섭할 수 없고, 이에 실제로 의료인에 의한 문신시술은 거의 이루어지지 않고 있는 상황임. 그럼에도 정부는 현재는 의료법을 통한 규제라는 비현실적인 방법을 고수하는 것 외에 문신시술에 관한 최소한의 지침을 마련하거나 이와 관련한 감독을 실시하지 않고 있음. 이러한 정책적 공백으로 인하여, 오히려 타투 소비자들이 안전하게 타투시술을 받기 어려운 상황에 놓이게 된 것임.

27) 타투이스트들로 이루어진 노동조합인 전국화학섬유식품산업노동조합의 타투유니온 지회(이하 ‘타투유니온’)는 2020년 3월부터 2021년 9월까지 조합원들을 대상으로 작업과 관련하여 발생한 법적 분쟁에 관한 약 100여건의 상담을 진행하였는데, 그 중 대다수가 의료법 위반과 관련된 형사 문제였으며, 형사 관련 상담 중 19%는 문제의 고객의 신고 및 협박에 관한 문제이고, 13%는 작업 중 입은 범죄 피해에 관한 문제였다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 문신사법안 (2104716) (2) 타투업법안 (2110757) (3) 신체예술과 표현의 자유에 관한 법률안 (2114375)
소관상임위	보건복지위원회 (관련위원회: 문화체육관광위원회, 행정안전위원회)
제안일자 /대표발의(소 속정당)	(1) 2020. 10. 28. / 박주민 (더불어민주당) (2) 2021. 6. 11. / 류호정 (정의당) (3) 2022. 1. 12. / 송재호 (더불어민주당)
주요내용	<p>○ 개념 정의</p> <p>(1) 문신사법: 바늘 등을 사용하여 인체에 독성이 없는 색소로 사람의 피부에 여러 가지 모양을 새겨 넣는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위를 “문신행위” 로, 제4조에 따라 자격을 갖추어 보건복지부장관의 면허를 받은 사람을 “문신사” 로, 제8조에 따라 영리를 목적으로 문신업소의 신고를 한 자를 “문신업자” 로 정의함(안 제2조).</p> <p>(2) 타투업법: 위의 개념을 각 “타투행위”, “타투이스트”, “타투업자” 로 정의함(안 제2조).</p> <p>(3) 신체예술법: 인체에 독성이 없는 색소로 바늘 등을 사용하여 사람의 피부에 여러 가지 모양을 새겨 넣는 ‘타투’, 아이라인·눈썹 등 인체의 피부 조직에 색소를 입히는 ‘반영구화장’, 장신구 등을 신체에 통과시켜 아름다움을 추구하는 ‘신체 피어싱’ 을 통칭하여 “신체예술” 로, 시술소의 신고를 한 자로서 신체예술 행위를 하는 예술업을 “신체예술업” 으로 정의함(안 제2조).</p> <p>○ 자격 및 영업 요건</p> <p>(1) 문신사법: 문신사의 면허 발급요건과 결격사유를 규정하고, 문신사는 개설신고한 문신업소에서 문신행위를 할 수 있도록 하되, 문신사가 아니면 문신행위를 하지 못하도록 규정함(안 제4조부터 제6조까지). 문신사가 아니면 문신업소를 개설할 수 없으며, 문신업소를 개설하려는 사람은 시설 및 장비를 갖추어 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 지차제장에게 신고하여야 함(안 제8조).</p>

	<p>(2) 타투업법: 문신사법과 유사하게 타투이스트의 면허 발급요건과 결격사유를 규정하고, 타투이스트만이 개설신고한 타투업소에서 타투행위를 할 수 있도록 하되, 면허 발급요건 중 학력에 관한 내용을 제외함(안 제3조부터 제6조까지). 타투업소 개설 시 시설 및 장비를 갖추어 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 지자체장에게 신고하도록 규정함(안 제7조).</p> <p>(3) 신체예술법: 신체예술 시술소를 개설하려는 사람은 대통령령으로 정하는 보건·위생상 안전한 시설을 갖추고, 지자체장에게 신고하도록 규정함(안 제3조).</p> <p>○ 위생 및 안전 교육 이수 등 종사자의 의무 및 관리 주체</p> <p>(1) 문신사법: 문신업자는 국민건강의 위해를 방지하고 문신행위의 안전성 확보 등을 위하여 매년 위생 및 안전관리에 관한 교육을 받아야 하며, 문신업소의 이용자에게 건강상 위해요인이 발생하지 아니하도록 영업 관련 시설 및 장비를 위생적이고 안전하게 관리하여야 함(안 제10조 및 제11조). 문신사의 업무 개선, 권익 증진 및 자질 향상을 위하여 문신사협회를 설립할 수 있고, 보건복지부장관은 문신사에 관한 교육 등 관련 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 전문기관 또는 단체 등에 위탁할 수 있다고 규정함(안 제22조 및 제23조)</p> <p>(2) 타투업법: 타투업자는 국민건강의 위해를 방지하고 타투행위의 안전성 확보 등을 위하여 매년 위생 및 안전관리에 관한 교육을 받도록 하고, 영업시설 및 장비를 위생적이고 안전하게 관리하도록 규정함(안 제8조 및 제9조).</p> <p>(3) 신체예술법: 신체예술 시술자는 신체예술 시술의 안전성 확보 등을 위하여 매년 위생 및 안전관리에 관한 교육을 이수하도록 하고, 시술 장비 및 도구의 오염방지 등 안전하게 관리하도록 규정함(안 제4조). 신체예술 시술자는 피시술자에게 시술에 따른 주의사항 및 부작용 발생가능성, 시술 후 관리 등에 대한 사항을 사전에 충분히 안내하고 건강상 위해 요인이 발생하지 않도록 노력할 의무를 가짐(안 제5조).</p> <p>○ 금지되는 문신 특정</p> <p>(1) 문신사법: 병역기피 목적 및 미성년자에 대한 문신 금지(안 제7조)</p>
--	---

○ 종사자의 권익 보호

(3) 신체예술법: 신체예술업에 종사하는 자는 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」에 따른 예술인으로서 예술 창작과 표현의 자유로서 예술 활동을 보호받을 권리를 가짐(안 제12조).

나. 검토의견

- 현재 국내에는 타투(문신)와 관련한 법률 및 제도가 전무한 상황임. 의료법에는 의료행위에 대한 아무런 정의규정을 두고 있지 않으므로, 법원의 선례 변경을 통하여 비의료인의 타투시술을 합법화하는 것이 가능함. 그러나 의료행위에 관한 해석이 상반되고 있는 만큼, 타투와 같이 심미적·예술적 목적으로 이루어지는 시술이 의료행위가 해당하지 않고, 비의료인도 일정한 법적 요건을 갖추어 타투시술을 할 수 있도록 하는 제도를 만드는 것이 필요함. 이에 관하여 어떠한 방식으로 타투 산업을 규제할 것인지 문제가 될 수 있는데, 타투 산업 내부에서 자율 규제만을 하는 해외 사례(캐나다 및 현재 일본)도 발견되나, 타투 시술이 인체 및 공중위생에 미치는 일부 영향을 고려한다면, 이를 규제하는 새로운 법률 및 제도를 마련할 필요가 있음. 국가인권위원회 또한 2022. 3. 16. 비의료인 타투이스트의 인권이 침해되고 있으므로 비의료인의 문신시술을 허용하는 법률을 신속히 제정하라는 취지의 의견을 국회의장에게 표명한 바 있음.
- 이와 관련하여서 제21대 국회에는 상기한 법률안을 포함하여 총 6개의 법률안이 발의되어 있음. 관련 법률안들은 크게 1)타투 시술과 관련한 새로운 국가자격 및 면허 제도를 만들어 운영하는 안과, 2)법정 요건을 갖추어 영업을 신고하게 하되, 공중위생에 미치는 영향을 고려하여 정부 및 지자체 등이 시술소의 위생 등을 관리 및 감독하며, 시술자에게 위생에 관한 교육을 필수적으로 이수하게 하는 안으로 분류됨.

- 타투가 본질적으로 신체를 이용한 예술행위로서의 특성을 지닌다는 점을 고려한다면, 미국 캘리포니아주의 <Safe Body Art Act: 안전신체 예술법>나 뉴욕주의 타투업 라이선스 제도와 같이, 시술자 및 시술업소가 갖추어야 할 요건(위생 등 등록 요건) 등을 규율하고, 그 외 시술 절차 및 방법 등을 규제하는 후자의 방안이 보다 타투의 예술적 속성에 부합하는 측면이 있는 것으로 보임. 다만 타투 시술이 신체에 미치는 영향을 고려하여 볼 때, 시술자에 대한 위생교육 및 시술업소에 대한 정부의 철저한 관리 및 감독은 필수적으로 담보되어야 할 것이고, 상기한 법률안들은 모두 이와 관련된 내용을 포함하고 있음. 타투이스트라는 신규 직업에 대한 국가적 차원의 관리·감독을 국가자격 신설을 통한 면허 제도로 규율할 것인지 혹은 단순 신고 내지 등록제로 규율할 것인지에 대하여는 보다 심층적인 논의가 이루어져야 할 필요가 있음.
- 한편 현재 발의된 법률안들은 기본적으로 보건복지위원회를 소관 상임위로 하고 있음. 최근 송재호 의원이 대표 발의한 “신체예술과 표현의 자유에 관한 법률안” (2114375)은 다른 법률안들과 달리 법안의 취지에 따라 문화체육관광위원회 및 행정안전위원회를 관련 위원회로 지정하고 있는데, 타투가 본질적으로 예술가들로부터 이루어지는 직업적 예술행위에 해당하는 만큼, 문화체육관광위원회(문화체육관광부)를 소관 상임위(및 관계 부처)로 보아야 할 필요성이 있음.