

**\*2022 정기국회**

**입법감시 의견서**

**민주사회를 위한 변호사모임**

## 발간의 변

- 민주사회를 위한 변호사모임은 매년 정기국회 시기마다 우리사회의 보편적 인권 신장을 위하여 각 분야의 개혁입법과제를 선정하여 국회에 전달하였습니다.
- 민주사회를 위한 변호사모임은 이와 동시에 정기국회에서 발의되고 논의되는 법률안을 확인하여 해당 법률안이 보편적 인권에 역행하는 법률안인 경우 입법저지법안으로 분류하여 입법감시의견서를 발표해 왔습니다.
- 2022년 정기국회에서 발의된 법률안에 대해서도 입법저지법안을 확인하여, 여성분야, 노동분야, 민생분야, 정보기관 분야, 아동분야, 교육분야, 자유권, 난민 등에 관한 11개 의제를 다룬 법률안들을 선정하였습니다.
- 본 의견서에 선정된 입법저지법안들은 민변의 각 위원회 및 센터 모임 등에서 2022 정기국회에서 발의된 법률안들을 면밀하게 검토하여 선정하고, 민변 개혁입법특별위원회에서 감수한 것입니다. 우리사회의 바람직한 변화를 위하여, 해당 법률안이 줄속적으로 입법되는 일이 없기를 기대합니다.

2022. 11.

민주사회를 위한 변호사모임

회장 조영선

# 목차

## Contents

■ 정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지법안)	02
■ 중대재해처벌법 일부개정법률안	07
■ 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안	10
■ 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안	14
■ ‘국가사이버안보법안’ 및 ‘사이버안보기본법안’	23
■ 형법 및 소년법 일부개정법률안 (촉법소년 하향)	34
■ 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 일부개정법률안	41
■ 보호수용법안	46
■ 난민법 일부개정법률안	49
■ 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안(표현의 자유 관련)	55
■ 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (집회 장소 규제)	59

## ■ 정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지법안)

정책 목표 : 여성가족부 존치 및 성평등추진체계 강화

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 여성인권위원회

### 1. 현황과 문제점

- 소위 ‘경제적 선진국’ 으로 분류되는 한국이지만 여성 인권과 성평등에 있어서는 그렇게 선도적이지 못하다. 한국은 OECD 국가 중 성별 임금 격차가 가장 높으며 민간과 공공부문 모두에서 여성은 제대로 대표되지 못한다. 불법촬영과 유포는 제대로 대응되지 못하고 계속 확산되어가는 일상 속의 위협이다. 2022년 세계경제포럼(WEF) <세계 성 격차 보고서>에 따르면 한국은 △경제적 기회 △교육 수준 △건강과 생존 △정치적 기회 분야 대표성을 조사하는 이 지수에서 146개국 중 99위를 기록했다. 지난 9. 14. 한 여성 역무원은 3년간 자신을 스토킹하던 전 동료에 의해 일터인 지하철 신당역에서 살해당했다. 이 모든 사건은 한국 여성 인권의 의미있는 진전에도 불구하고 차별과 불평등은 여전히 심각하며 성평등을 위해 노력하는 추진체계는 더 강화되어야 한다는 증거다.
- 이러한 상황에서 윤석열 대통령은 올해 초 대통령 선거 과정에서 코로나 팬데믹 이후 심화되는 불평등, 성차별, 폭력에 대한 합리적인 정책을 제시하기보다는 ‘구조적 성차별은 없다’ 고 하며 ‘여성가족부 폐지’를 핵심적인 공약으로 내세우고 성차별을 선동하고 적극 활용했다. 당선 직후 설립된 대통령직인수위원회에서도 성정책전문기는 배제되었으며 4. 10. 여성가족부 폐지에 찬성한다는 김현숙 당선자 정책특보가 여성가족부 장관후보자로 지명되었으며 각계의 반대와 난항의 인사청문회에도 불구하고 5. 17. 장관으로 임명되었다. 폐지를 위한 행보와 성평등 정책 퇴행을 암시하는 모든 시기마다 국내외적인 우려는 이어졌지만, 결국 폐지를 실행하는 법안의 발의까지 이어진 것이다.

- 한국에 필요한 보다 나은 성평등 추진체계를 위해선 독립된 성평등전담 기구가 정책 실행 과정에서 각 부처와 긴밀하게 협의하여 각 부처를 전달 체계로 활용할 수 있는 권한을 부여받아야 한다. 그에 상응하는 예산도 필요하다. 그러나 2021. 12. 기준으로 여성가족부 소속 공무원은 270명, 예산은 전체 정부예산의 0. 18%에 불과하다. 이처럼 충분한 예산, 인력, 권한의 확보와 강화를 피해도 충분하지 않은 상황에서 여성가족부를 폐지하고 그 업무를 각 부처로 이관할 경우, 독립부처 형태로도 충분하지 않았던 성평등 정책 조정 및 총괄 기능은 약화되고 성평등 업무는 후순위로 밀릴 가능성이 높다. 이에 여성가족부를 폐지하고 그 업무를 타 부처에 이관하는 개정 법률안을 적극 저지할 필요가 있다.

## 2 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의현황

<b>법안명 (의안번호)</b>	(1) 정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지 및 업무의 타처 이관 관련 / 2115525) (2) 정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지 및 업무의 타처 이관 관련 / 2117759)
<b>소관상임위</b>	행정안전위원회
<b>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</b>	(1) 2022. 5. 6. / 권성동(국민의힘) (2) 2022. 10. 7. / 주호영(국민의힘)
<b>주요내용</b>	(1) 정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지 및 업무의 타처 이관 관련 / 2115525) - 여성가족부를 폐지하고(제26조제1항제15호, 제41조 삭제), 청소년 및 가족에 관한 사무를 보건복지부로 이관함(안 제38 조제1항)  (2) 정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지 및 업무의 타처 이관 관련 / 2117759)

- 여성가족부를 폐지하고(제26조제1항제15호, 제41조 삭제) 여성가족부의 청소년, 가족 여성정책 및 여성의 권익증진에 관한 사무를 보건복지부로 이관(안 제38조 제1항)하는 한편, 보건복지부 내에 생애주기 정책 및 저출산·고령화 극복을 위한 종합적·전략적 추진체계로서 인구가족양성평등본부를 신설함(안 제38조제1항 및 안 제38조제2항 신설)

## 나. 검토의견

- 1) 권성동 의원 대표발의안 검토
- 2022. 10. 현재 여성가족부의 주요 업무는 크게 여성정책, 권익증진, 청소년, 가족업무 등으로 구분되는데, 안은 여성가족부를 폐지한다고 하면서도 청소년 및 가족 업무의 보건복지부 이관만을 정하고 있을 뿐이고 그 외 업무를 어느 부처가 담당하는지에 관한 명시적 규정이 없다. 여성가족부의 현 주요 기능 중 여성정책과 권익증진 업무가 어느 부처로 이관되는지가 법률에 담겨있지 않은 것이다. 이에 관해 대표발의자는 여성정책 기획과 종합, 여성 및 아동에 대한 각종 폭력예방과 피해자보호 업무 등은 법무부·행정안전부·고용노동부로 이관된다는 설명했다. 그러나 성평등 정책 추진을 위한 주요 기능은 정부조직법에 그 담당부처가 명문화되어야 한다. 그렇지 않을 경우 담당부처는 해당 기능에 있어 정부의 모든 정책개발에 영향을 줄 권한과 지위가 보장되기 어렵다. 이처럼 여성가족부 폐지를 전제로 한 정부조직법으로서 최소한의 형식적 완결성도 갖추지 못한 안에 대하여 적극저지의 필요성이 있다.

- 2) 주호영 의원 대표발의안 검토
- 주호영 의원 대표발의안은 여성가족부를 폐지하고 청소년·가족, 양성평등, 권익증진 기능을 보건복지부 산하 인구가족양성평등본부로, 여성노동은 고용노동부로 각 이관하겠다는 내용이다. 제안이유에서 “분산된 생애주기별 정책을 연계하여 사회적 약자에 대한 사회보장 기능을 강화하고 실질적 양성평등 사회를 구현할 수 있도록” 하기 위함이라고 정부조직을 조직체계를 재설계” 하는 것이 필요하다는 점을 이유로 들었다. 여성가족부의 정책 대상이 여성, 청소년 등에 한정적이어서 종합적 사회정책 추진이 어렵고 부처간 기능중복 등으로 정부 운영에 비효율을 초래한다는 점도 언급했다.
- 우선 여성가족부 폐지와 관련하여, 독립부처 장관의 권한, 예산으로도 하지 못한 성평등정책 총괄 조정 기능을 의안제출이나 심의, 의결권도 없이 국무회의 배석 권한을 가진 본부장이 보다 잘 수행하는 것은 불가능하다. 2020년 기준으로 전 세계 194개국에 성평등 전담기구가 설치되어 있으며, 160개국에는 독립부처 형태로 존재한다. 이처럼 많은 국가에서 별도의 성평등 전담기구를 둔 이유는 모든 정책을 집행하는 과정에서 성평등 관점을 반영하는 것이 국가의 지속가능한 발전을 위해 반드시 필요하고 이러한 역할을 수행하기 위해서는 독립부처 형태의 성평등 전담기구가 가장 효율적이라는 것을 확인했기 때문이다. 이에 여가부 폐지는 여성인권 및 성평등 정책의 전반적인 후퇴로 이어질 수 있다.
- 신설하겠다는 인구가족양성평등본부의 성격도 여성에 대한 구조적 차별 해소라는 성평등 전담기구의 본래 목적에 맞지 않는다. “분산된 생애주기별 정책을 연계” 하겠다며 성평등 정책 추진을 인구가족과 연결하는 것은, 여성을 독립된 권리 주체가 아닌 인구나 가족 재생산의 도구로 대상화하고 성평등 문제를 부차화할 우려가 있다.

- 1995년 유엔 제4차 세계여성대회에서 채택된 ‘북경행동강령’은 12개 중점 영역 중 하나로서 “여성 증진을 위한 제도적 장치(National Mechanisms for the Advancement of Women)” 혹은 “국가여성기구(National Women Mechanisms)”를 들고 있으며, 최소한 역할을 하기 위한 기준으로 이 기구를 △각료급 책임으로 두면서 가능한 정부최고위 차원에 위치할 것 △예산과 전문적 능력의 관점에서 충분한 자원을 둘 것 △정부의 모든 정책개발에 영향을 줄 권한과 기회를 부여할 것 등을 들고 있다. 하지만 대한민국 여성가족부는 예산, 인력, 권한 모든 면에서 북경행동강령이 말하는 기준에 현저히 못 미친다. 정부부처와 지방자치단체의 성평등 정책 총괄·조정기능을 강화하고 실질적인 성평등 사회를 구현하기 위해서 필요한 건 독립된 부처로서의 더욱 강화된 권한과 그에 상응하는 예산이다. 여성가족부의 현 기능이 여러 부처로 분산되고 추진 주체가 독립부처에서 본부급으로 격하된다면, 성평등 정책의 종합적이고 집행력 있는 추진을 위한 구심점이 없어지고 여성가족부가 해오던 기능이 축소 내지 폐지될 위험성이 크다. 따라서 안을 적극 저지할 필요가 있다.



## ■ 중대재해처벌법 일부개정법률안

정책 목표 : 중대재해 예방을 통한 노동자 건강권의 보장

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회

### 1. 현황과 문제점

- 지난 1월 27일 중대재해처벌법이 시행된 이후 9월달까지 발생한 중대재해는 432건에 사망자는 448명에 달한다. 그러나 이 가운데 50인 미만 사업장 등을 제외하면 중대재해처벌법 적용대상은 157건이고, 실제 경찰이 중대재해처벌법 위반 혐의로 입건한 사례는 56건, 기소의견으로 검찰에 송치한 사건은 21건에 불과하다. 심지어 중대재해처벌법으로 기소된 사건도 단 2건에 불과한데, 이마저도 중대재해처벌법 위반으로 처음 기소됐던 경남 창원 두성산업 측이 위헌법률심판을 신청하면서 중대재해처벌법 시행 효과가 매우 미미할 뿐만 아니라 사문화 될 위기에 놓인 상황이다.
- 이러한 상황에서 오히려 사업주와 경영책임자 등에 대한 처벌을 강화하는 것이나 이들의 처벌에 대한 규정만으로 모든 재해를 예방하는 데에는 한계가 있다는 주장을 하면서, 사업주와 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보를 위한 충분한 조치를 하였음에도 재해가 발생한 경우 과도한 처벌로 인한 선량한 자의 억울한 피해가 발생할 수 있다는 논리로 법무부장관이 중대재해 예방에 관한 기준을 고시하고, 법무부장관이 지정한 인증기관으로부터 위 고시된 기준에 적합하다고 인증을 받은 경우에는 사업주와 경영책임자 등에게 적용하는 처벌 형량을 감면하도록 함으로써 사업주의 안전보건확보 의무를 형해화 하려는 시도들이 존재한다.
- 중대재해처벌법의 입법취지가 안전보건조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주 및 경영책임자 등의 처벌을 통하여 궁극적으로 기업으로 하여금 안전보건관리체계와 같은 노동자와 시민의 생명과 건강을 보호하기 위한 구조적·체계적 안정장치를 갖추도록 하려하는 것에 있는 만큼,

법에서 구체적으로 규정하지 않은 인증 기준을 법무부장관에게 고시하도록 하여 이에 대한 인증을 받은 사업 또는 사업장의 사업주와 경영책임자 등에게 적용되는 처벌 형량을 감면함으로써 사업주의 안전보건확보의무를 형해화하려는 개정법률을 적극 저지할 필요가 있다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	중대재해 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안(2116027)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2022. 6. 17. / 박대출(국민의힘)
주요내용	<p>법무부장관은 중대재해 발생을 예방하기 위하여 관계 부처의 장과 협의하여 중대재해 예방에 관한 기준을 고시하고, 사업주와 경영책임자 등에게 이를 권고할 수 있도록 하고자 함.</p> <p>또한 고시에 따라 작업환경에 관한 표준 적용, 중대재해 예방 감지 및 조치 지능화 등을 하기 위한 정보통신 시설의 설치 등을 이행하고, 이를 인증 받은 경우에는 사업주와 경영책임자 등에게 적용하는 처벌 형량을 감경할 수 있도록 하여, 사업주와 경영책임자 등이 보다 적극적으로 중대재해 예방을 위한 노력과 조치를 취하도록 함으로써 시민과 종사자의 생명과 신체를 폭넓게 보호하고자 함(안 제5조의2, 제5조의3 및 제17조 신설).</p>

### 나. 검토의견

- 사업주와 경영책임자 등에게 적용하는 처벌 형량을 감경할 수 있도록 한다

는 것은 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 대중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호한다는 중대재해처벌법의 애초 입법취지에 부합하지 않고, 법무부장관 인증으로 처벌 형량을 감면하는 것은 사업주의 안전보건확보의무를 형해화한다.

- 법에 구체적으로 중대재해 예방에 대한 기준이 규정되어 있지 않음에도 불구하고 법률의 위임 없이 시행령 또는 법무부장관의 고시를 통해 인증 기준을 마련하는 것은 법률유보원칙에 위배되고 헌법 제75조의 위임입법의 한계를 일탈한다.

## ■ 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안

정책 목표 : 간접고용 제한 및 비정규직 임금 차별 해소

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회

### 1. 현황과 문제점

- 2022년 상반기를 기준으로 근로자파견사업 허가를 받은 업체는 2,210개, 실적업체는 1,419개, 사용 업체수는 14,112개, 파견근로자수는 99,887 명에 달한다. 파견근로자 수는 2004년 49,589명을 기록하였다가 점차 증가하여 2014년에 132,148명을 기록하고 다시 하향하는 추세이다. 파견사유별 현황을 살펴보면 파견 허용업무(32개 업무)가 90.2%이고, 일시·간헐적 파견업무가 9.8%에 불과하다. 파견근로자가 다수 종사하는 상위 5개 업무는 사무지원(33.2%), 음식조리(16.5%), 개인보호관련(8.7%), 고객관련사무(7.5%), 광학 및 전자장비(5.6%) 순이고 그 외 업무가 28.4%에 달한다. 그런데 일시·간헐적 사유로 사용중인 파견근로자의 종사업무 중 절대다수는 ‘기타 제조관련 단순노무 종사자’로서 전체 일시·간헐적 파견근로자의 62.4%를 차지한다. 파견법이 원칙적으로 직접생산공정업무를 파견대상업무에서 원칙적으로 배제하고 예외적으로만 허용하고 있는 상황에서도 합법적 파견근로의 대다수를 제조관련 단순노무종사자가 차지하고 있다(고용노동부 2022년 상반기 근로자파견사업 현황).
- 고용노동부의 자료에 따르면 2002년 상반기 기준 파견근로자의 월 평균 임금은 2,263,084 원에 불과하다. 2022년 최저임금 기준 월 1,914,440원과 현격한 차이를 보인다고 보기 어렵다. 1998년 통계 작성 시작시 파견근로자의 월 평균 임금은 82만 9천원, 2016년에도 1,775,000 원에 불과하였다. 그러나 불법파견, 소위 위장도급의 경우에는 더욱 참혹하다, 2016년 고용노동부 근로감독 결과 ‘최저임금 등 금품체불’ 이 총 3,537건의 위반사항 중 1,144건(32.4%)를 차지하였다. 합법적인 근로자파견이 가능함에도 불구하고 불법 파견의 유인이 크고, 실제로 지속적으로 행해지고 있음을 방증한다.

- 최근 2022. 10. 27. 대법원에서 430명의 근로자들이 현대·기아자동차를 상대로 한 여섯 개의 근로자지위확인소송에 대해 불법파견을 인정하는 판결이 11년만에 선고되었다. 그러나 소위 ‘하청’ 협력업체 근로자들의 불법파견을 인정받기란 대단히 어렵고, 차별적인 근로조건과 처우를 개선하기 위해 단체교섭을 응낙받기란 더더욱 어렵다. 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제2호 소정의 ‘사용자’ 즉 직접 근로자를 고용한 사업주 및 경영담당자 등으로 제한되어 있다. 따라서 적법한 근로자파견의 구조 하에서 근로하는 파견근로자는 물론이고, 불법파견·위장도급 하에 놓인 하청노동자는 교섭창구단일화 제도가 도입된 이후에는 원청기업을 단체교섭의 당사자로서 사용자로 인정된 사례가 거의 없다.
- 원칙으로 돌아가면 파견법 자체가 유상 직업소개를 원칙적으로 금지하는 것의 예외적인 제도로서 도입되었고, ‘근로자파견사업의 적정한 운영을 도모하고 파견근로자의 근로조건 등에 관한 기준을 확립’ 함으로써 궁극적으로 ‘파견근로자의 고용안정과 복지증진에 이바지’ 하는 것이 목적이다. 즉 필연적으로 불안정한 고용상태를 유발하는 근로자파견을 제한적인 범위에서 합법적으로 유지하려는 것이 법의 취지로 보인다. 불법파견 소송에서도 이러한 파견법의 취지에 비추어 근로관계의 형식이 아닌 실질을 기준으로 근로자파견 여부를 판단하고 있다. 결국 근로자파견은 필연적으로 불안정하고 임시적인 근로관계를 전제하므로, 그 범위를 법률로서 확대하는 것은 근로자 권익 증진과 근로조건 개선을 위해 엄격히 제한될 필요가 있다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의 현황

<b>법안명</b> <b>(의안번호)</b>	(1) 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2102392) (2) 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2109337)
-----------------------------	--

소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 7. 27. / 홍준표(국민의힘) (2) 2021. 4. 7. / 박대출(국민의힘)
주요내용	(1) 홍준표 의원안 - 쟁의행위 중인 사업장에 대한 근로자 파견 금지 규정을 삭제하는 동시에 쟁의행위 중인 사업장에 대해서는 예외적으로 제조업의 직접생산공정업무에 대해서도 근로자를 파견할 수 있도록 허용하려는 것임(안 제5조의2, 제12조제1항 및 제16조제1항).  (2) 박대출의원안 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에서 허용하는 외국인근로자에 대한 파견근로에 한정하여 농업에 대한 파견사업을 허용하여 농업부문의 인력수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하려는 것임(안 제5조제2항).

## 나. 검토의견

- 1) 홍준표 의원 대표발의안 검토
- 해당법안 내용처럼 쟁의행위 중인 사업장에 근로자파견을 허용할 경우 노동조합법이 금지하는 쟁의행위 기간 중 쟁의행위로 중단된 업무 수행을 위해 당해 사업과 관계없는 제3자를 채용 또는 대체할 수 없다는 노동조합법상 ‘대체금지’ 조항을 틀 정면으로 위반하게 되며(노동조합법 제43조 제1항), 나아가 위장도급으로 전환하더라도 동일한 경우 중단된 업무를 도급 또는 하도급줄 수 없다는 조항도 위반한다는 점에서 문제적이다(노동조합법 제43조 제2항).
- 아울러 해당 법안내용대로 개정될 경우 사용자로서는 쟁의행위로 인해 중

단된 업무 수행을 정규직 근로자보다 더욱 낮은 비용으로 운용할 기회가 주어지고, 노동조합으로서는 쟁의행위로 기대하는 사용자의 교섭 응낙 및 성실한 협의를 전혀 기대할 수 없어 쟁의행위권(단체행동권)이 형해화되는 결과를 가져오고, 결과적으로 기존 제조업 생산직 정규직 근로자들이 노동조합활동을 할 실익을 감쇄할 뿐만 아니라 헌법상 보장된 단결권마저 약화시키는 문제를 발생 시킨다.

- 아울러 해당법안 내용처럼 제조업 직접생산공정에 한해서만 쟁의행위 시 파견근로자의 대체투입이 예외적으로 허용될 정도로 쟁의행위가 직접생산공정에 중대하거나 회복불가능한 손실을 입힌다고 보기도 어렵고, 다른 파견금지업무에 비해 본질적인 차이를 발견하기 어렵다. 또한 제조업의 직접생산공정업무 중 전문지식·기술·경험·업무 성질 등을 고려하여 대통령령으로 대상업무를 제한하더라도(안 제5조의 2), 직접생산공정의 연속성·유기적 연계성을 고려하면 여전히 정상적 조업이 불가능하므로 개정안이 주장하는 실익도 찾기 어렵다.

- **2) 박대출 의원 대표발의안 검토**

- 외국인근로자라는 ‘국적’을 기준으로 농업 부문 파견사업을 허용할 경우 이는 실질적으로 인종을 기준으로 한 차별이고, 헌법이 금지하는 ‘사회적 신분’에 의한 차별에 해당하므로 해당법안은 위헌적 성격이 크다(대한민국 헌법 제11조 제1항).
- 현재 외국인근로자의 연도별 도입 쿼터는 고용허가제 하에서 엄격하게 제한되고 있는바, 외국인근로자의 연도별 도입 쿼터는 고용허가제 하에서 엄격하게 제한되고 있는바, 고용허가제의 찬반을 떠나서 농업 부문의 근로자 파견을 허용하는 개정안을 통해서 그 입법목적은 달성하기도 어렵다.

## ■ 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안

정책 목표 : 재건축 불로 소득 환수 및 공공임대주택 확충

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회

### 1. 현황과 문제점

- 재건축 초과이익 부담금은 주택가격을 안정시키고 사회적 형평을 기하기 위하여 주택재건축사업을 통하여 발생한 정상주택가격 상승분의 일부를 환수하는 제도이다. 이는 도시계획을 변경하여 통상적인 주택 가격 상승보다 초과이익을 얻은 것과 관련해 그 일부를 환수하는 성격의 부담금이다. 재건축 초과이익은 개인이나 사업시행자의 노력으로 얻어진 산물이 아닌 도시 계획 변경에 따라 발생하는 경제적 이익으로 불로소득이다. 따라서 불로소득인 재건축 초과이익의 상당 부분을 국가와 지방자치단체가 환수하지 않으면 토지 투기 심화를 불러일으킬 수 있고 사회적인 불평등 구조가 심화될 수밖에 없다.
- 재건축초과이익 환수에 관한 법률은 노무현 정부 시기인 2006. 5. 24. 제정되어 2006. 9. 25.부터 시행된 법률이나 법 제정 후 계속된 부담금 납부 저항으로 헌법 소원이 제기되었으나 헌법재판소는 이를 합헌으로 판단하였다(2019. 12. 30.). 그럼에도 불구하고 이 제도의 시행과 관련해 이명박 정부 집권시기인 2012. 12. 18. 재건축 초과이익 환수를 하지 못하도록 면제를 하는 특례 규정(제3조의2 재건축 부담금 면제를 위한 임시 특례. 2014. 12. 31.까지 관리처분계획 인가를 신청하는 사업장에 적용)을 도입하였고, 2014년 박근혜 정부 때 다시 2017. 12. 31.까지 위 기간을 3년 더 연장하여 결국 2017. 12. 31.까지 관리처분계획의 인가를 신청하는 재건축 사업에 대해서는 재건축 부담금을 걷지 못하게 되었다.
- 이런 문제로 인해 실제로 재건축 초과이익에 대해 부담금을 걷은 사례 및 금액도 총 5곳 합계 총 25억원으로 얼마 되지 않는다. 아울러 조합원 1인당



평균이익이 3천만원 이하인 경우는 아예 면제가 된다. 따라서 현재 제도로는 재건축 부담금은 초과이익이 상당히 발생하는 곳(예: 서울 강남지역 및 기타 일부 지역)에서만 재건축 부담금을 걷을 수 있게 되어 있다. 그럼에도 불구하고 윤석열 정부는 2022. 9. 29. ① 재건축 부담금 면제금액을 초과이익 3천만원에서 1억원으로 상향, ② 부담금 산정시 부과 개시시점을 조합설립추진위 구성일에서 조합설립일로 조정, ③ 공공기여 감면 인센티브를 통해 공공기여시 주택 매각대금을 초과이익에서 제외하여 공공주택 공급 확대, ④ 1세대 1주택 장기보유자에게 보유기간 6년인 경우 10% 감면, 10년 이상은 최대 50%까지 감면(부과기준 조정 등을 고려하면 최대 85% 감면) 등의 내용을 발표한 바 있다.

- 문제의 법안들은 이러한 윤석열 정부의 재건축 부담금 무력화 정책의 맥락에서 발의되어 추진되고 있는 법안이다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부 개정 법률안 (의안번호: 2116135)  (2) 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부 개정 법률안 (의안번호: 2117585)  (3) 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부 개정 법률안 (의안번호: 2118016)
소관상임위	국토교통위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2022. 6. 24. / 배현진(국민의힘) (2) 2022. 9. 28. / 유경준(국민의힘) (3) 2022. 11. 1. / 김정재(국민의힘)

주요내용	<p>(1) 배현진 의원 대표발의안(2116135)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1세대 1주택자로서 주택 보유기간이 10년 이상이고 보유기간 중 거주기간이 5년 이상인 조합원에 대하여는 그 조합원이 부담하여야 할 재건축부담금의 100분의 50을 경감하도록 함(안 제6조의2 신설).</li> <li>- 재건축부담금의 부과개시시점을 ‘최초로 구성된 조합설립추진위원회가 승인된 날’ 에서 ‘조합설립인가일’ 로 변경함(안 제8조제1항)</li> <li>- 재건축부담금 계산 시 재건축초과이익의 하한 금액을 1억원으로 상향하고 각 구간별 부과금액을 조정함(안 제12조).</li> </ul> <p>(2) 유경준 의원 대표발의안 (2117585)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재건축부담금 계산 시 재건축초과이익의 하한 금액을 6천만원으로 상향하고 각 구간별 부과금액을 조정함(안 제12조)</li> </ul> <p>(3) 김정재 의원 대표발의안(2118016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재건축부담금이 면제되는 초과이익 금액과 부과구간 단위 금액을 상향하는 등 부과기준을 현실화하고, 1주택 장기보유자에 대한 부담금 감면 규정 신설, 고령자 납부 유예 제도 도입, 부담금 부과 개시시점 조정 등을 통하여 재건축 부담금 부담을 감경(안 제8조 제1항, 제12조, 안 제14조의2 제17조의2 등)</li> </ul>
------	--

## 나. 검토의견

- 1) 배현진 의원 대표발의안 검토
- 배현진 의원 발의안은 윤석열 정부가 추진하겠다고 발표한 안과 유사하다
- ○ 1세대 1주택 최대 50% 부담금 감경
- 배현진 의원 발의안은 1세대 1주택자로서 주택 보유기간이 10년 이상이고 보유기간 중 거주기간이 5년 이상인 조합원에 대하여는 그 조합원이 부담하여야 할 재건축부담금의 100분의 50을 경감하는 방안이다. 반면 정부안은 거주기간은 따지지 않고 준공 시점에 1세대 1주택자로서 해당 재건축 아파

트를 6년 이상만 보유하면 감면 비율이 10%, 7년 이상 20%, 8년 이상 30%, 9년 이상 40%, 10년 이상은 50%이므로 배현진 의원 안보다 부담금 경감 요건을 충족하기가 더 쉽다.

- 어느 방안이든 1세대 1주택자에게 최대 50%의 재건축 부담금을 감경한다는 점에서는 동일한데, 특정지역 소수의 아파트 소유자들에게 도시계획 변경으로 인한 재산상 이익을 제공하면서 부담금 감면 특혜를 허용하는 것으로 부당하다. 재건축 부담금은 조세가 아니며 1주택자의 주택 보유기간에 따라 감면을 할 사안이 아니다.

- ○ 재건축 부담금의 부과 개시시점 변경: ‘조합설립인가일’ 로

- 재건축 부담금의 부과 개시시점은 현재 ‘최초로 구성된 조합설립 추진위원회가 승인된 날’ 로 하고 있다. 이를 ‘조합설립인가일’ 로 변경하겠다는 것이다. 이렇게 될 경우 2-3년 이상 길게는 수년 정도 재건축 부담금 부과 개시시점이 뒤로 늦추어지므로 준공시까지 산정되는 초과이익 자체가 크게 줄어들게 된다. 그런데 언제부터 재건축으로 인한 주택 가격 상승이 있는가를 생각해보면, 이런 계산 방법이 부당하다는 것을 금방 알 수 있다. 통상 재건축 절차는 재건축 안전진단을 거쳐 구역지정을 하게 되며 구역 지정을 하게 되면 본격적으로 가격 상승이 발생하기 시작한다. 그런데 현행 법률은 이때는 아직 승인받은 추진 주체가 없다는 점을 고려하여 조합설립 추진위원회가 구성되어 구청으로부터 승인받은 시점부터 재건축 초과이익을 산정하도록 얼마간 산정 개시시점을 늦춘 것이다. 그런데 다시 이를 조합설립인가 시기까지 늦추어주려는 것은 결국 초과이익 산정액을 줄이려는 의도로 밖에는 생각할 수 없는 것이며, 달리 어떤 합리적인 이유가 있는 것이 아니다.

- ○ 부과율

- 배현진 의원 개정안은 조합원 1인당 평균이익이 1억원 이하인 경우 면제, 그 이상은 3천만원 단위로 부과율을 정하는 방안이다. 반면 정부가 발표한

방안은 조합원 1인당 평균이익 1억원 이하는 면제, 그 이상은 이를 7천만원 단위로 부과율을 정하는 방안이다. 따라서 정부 발표안은 배현진 의원 개정안보다도 더 많은 감면을 하는 방안이다.

**< 배현진 의원안과 정부의 변경안 >**

초과 이익	현행	0.3억 이하	0.3~0.5억	0.5~0.7억	0.7~0.9억	0.9~1.1억	1.1억 초과
	배현진 개정안	1억 이하	1.0-1.3억	1.3-1.6억	1.6-1.9억	1.9-2.2억	2.2억 초과
	정부안	1억 이하	1.0~1.7억	1.7~2.4억	2.4~3.1억	3.1~3.8억	3.8억 초과
부과율		면제	10%	20%	30%	40%	50%

- 2) 유경준 의원 대표발의안 검토
- 유경준 의원 개정안은 재건축 부담률 하나만 감경하는 내용으로 개정하자  
는 방안이다. 즉, 조합원 1인당 평균이익이 6천만원까지는 면제, 그 6천만원  
을 초과하는 경우는 4천만원 단위로 부과율을 정하는 방안이다.

초과 이익	현행	0.3억 이하	0.3~0.5억	0.5~0.7억	0.7~0.9억	0.9~1.1억	1.1억 초과
	유경준 개정안	0.6억이하	0.6-1.0억	1.0-1.4억	1.4-1.8억	1.8-2.2억	2.2억 초과
	정부안	1억 이하	1.0~1.7억	1.7~2.4억	2.4~3.1억	3.1~3.8억	3.8억 초과
부과율		면제	10%	20%	30%	40%	50%

- 따라서 유경준 개정안은 현행보다는 부과 시작 금액이 6천만원부터 시작해  
부과 시작 금액이 더 높지만 정부가 발표한 방안(1억원부터 부과)보다는 금  
액이 적고 부과율을 정하는 구간(4천만원)도 현행(2천만원)보다는 넓지만 정  
부안(7천만원)보다는 좁은 편이다. 유경준 개정안은 국회에서 다수당인 야  
당이 배현진 안이나 정부안에 반대할 경우 부과율 개정 문제만 가지고 재

건축 부담금 감경 문제에 대한 타협을 볼 수도 있다는 취지의 개정안이다. 그러나 재건축 부담금을 부과하는 사례 자체가 많지도 않은데 부담금을 더 낮추어주는 방안 자체가 부적절하며, 그보다는 부담금을 제대로 걷고 공공 임대주택 공급 등에 적극 활용하는 방식이 타당할 것이다.

• 3) 김정재 의원 대표발의안 검토

- 김정재 의원이 대표 발의한 안은 정부가 추진하는 안이다. 주요 내용은 다음과 같다.

가. 공공임대주택 등을 건설하여 국가 또는 공공기관 등에 공급하는 경우 종료시점 부과대상 주택의 범위에서 제외하도록 함(안 제2조제5호).

나. 재건축부담금의 부과개시시점을 ‘최초로 구성된 조합설립추진위원회가 승인된 날’에서 ‘조합설립인가일’로 변경함(안 제8조제1항).

다. 재건축부담금이 면제되는 조합원 1인당 평균이익 금액을 1억원으로 상향하고, 부과구간 단위 금액을 7천만원 단위로 조정함(안 제12조).

라. 1세대 1주택자에 대해서는 준공 시점부터 역산하여 산정된 보유기간에 따라 부담금을 100분의 10에서 최대 100분의 50까지 감면할 수 있도록 함(안 제14조의2 신설).

마. 1세대 1주택자로서 만 60세 이상의 고령자는 담보 제공을 전제로 상속·증여·양도 등 해당 주택의 처분 시점까지 납부를 유예할 수 있도록 함(안 제17조의2 신설).

- 이와 같은 법안에 대해 다음과 같은 이유로 법안의 개정을 반대한다.

- 첫째, 국가나 지방자치단체 등이 보유하거나 재건축 사업으로 인하여 인수하는 주택을 종료시점 부과대상 주택에서 제외할 수 있도록 한 안(안 제2조제5호)은 공공임대주택 또는 공공분양주택으로 인수하는 주택을 재건축부담금에서 제외하려는 내용인데, 그 동안에도 이미 공공임대주택으로 사용할 소형주택 인도로 인한 손해는 반영할 수 있게 되어 있었다. 따라서 개정의 핵심은 공공이 인수하는 경우 종료시점 부과 대상 주택에서 이를 통째로

제외함으로써 아예 부담금 부과 대상에서 제외하려는 것인바, 이렇게 하면 재건축 사업시행자에게 이익이 현실적으로 발생하는 금액까지 제외하는 결과를 낳기 때문에 부담금을 줄이는 편법에 불과하다.

- 둘째, 재건축부담금의 부과개시시점을 ‘최초로 구성된 조합설립추진위원회가 승인된 날’에서 ‘조합설립인가일’로 변경하는 방안(안 제8조제1항)은 역시 부담금을 줄여주겠다는 목적으로 통상 추진위원회 승인으로부터 2년-3년, 경우에 따라 5-6년이 넘는 세월 동안의 조합설립기간 만큼을 초과이익 산정기간에서 제외함으로써 수년간 발생하는 재건축 초과이익에 대한 부담금을 걸지 않겠다는 내용이다. 따라서 해당 법안은 재건축초과이익 환수제를 제대로 작동하지 않게 하려는 취지가 담겨 있는 것이다. 재건축 초과이익의 발생 원인은 정비계획의 수립으로 인한 도시계획의 변경 때문이므로 실제로는 구역 지정 당시부터 산정하는 것이 타당하지만, 정비사업의 주체가 아직 성립되어 있지 아니하여 추진위원회 승인 때부터 계산하도록 한 것인데, 여기서 더 나아가 조합 설립인가시까지 수년의 기간을 초과이익 산정에서 제외하는 경우 초과이익 산출 금액이 큰 차이가 나게 될 가능성이 있다는 점에서 합당한 이유없이 부담금을 줄이는 개정안이기에 적극 반대한다.
- 셋째, 재건축부담금이 면제되는 조합원 1인당 평균이익 금액을 1억원으로 상향하고, 부과구간 단위 금액을 7천만원 단위로 조정하는 방안의 문제점에 대해서는 배현진 의원안에 대한 검토에서 살펴본 바와 같다. 재건축 부담금을 1억원 이상 부과받는 곳은 거의 없기 때문에 강남 3구나 그에 근접한 소수 지역에서만 재건축 부담금을 걸겠다는 방안인데다가 부과 구간 간격도 지나치게 넓어 이 법률을 무력화시키는 핵심 내용이기에 반대한다.

초과 이익	현행	0.3억 이하	0.3~0.5억	0.5~0.7억	0.7~0.9억	0.9~1.1억	1.1억 초과
	배현진 개정안	1억 이하	1.0-1.3억	1.3-1.6억	1.6-1.9억	1.9-2.2억	2.2억 초과
	유경준 개정안	0.6억이하	0.6-1.0억	1.0-1.4억	1.4-1.8억	1.8-2.2억	2.2억 초과
	정부안	1억 이하	1.0~1.7억	1.7~2.4억	2.4~3.1억	3.1~3.8억	3.8억 초과
부과율	면제	10%	20%	30%	40%	50%	

- 넷째, 1세대 1주택자에 대해서는 준공 시점부터 역산하여 산정된 보유기간에 따라 부담금을 100분의 10에서 최대 100분의 50까지 감면할 수 있도록 하는 방안(안 제14조의2 신설)에 대해서도 반대한다. 이는 그간 정확히 알려지지 않았던 내용이라 법안 자체를 자세히 살펴볼 필요가 있다.

(안) 제14조의2(재건축부담금의 감면)

① 조합원이 속한 세대(조합원 및 그 배우자와 그들과 생계를 같이 하는 가족으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 이하 같다)의 구성원이 재건축사업의 대상이 되는 주택(이하 “재건축대상주택”이라 한다)외의 다른 주택(대통령령으로 정하는 준주택을 포함한다. 이하 같다)을 보유하지 아니한 경우로서 해당 조합원(이하 “1세대 1주택자”라 한다)이 재건축대상주택을 부과종료시점으로부터 역산하여 6년 이상 보유한 경우에는 제12조에 따른 부담금액 중 제6조제3항의 조합원별 분담기준 및 비율에 따라 해당 조합원이 분담해야 하는 부담금액에 다음 각 호의 보유기간(1세대 1주택자로서의 기간에 한정한다)에 따른 비율을 곱한 금액에 해당하는 재건축부담금을 감면한다. 이 경우 해당 조합원은 부과종료시점에 1세대 1주택자이어야 한다.

1. 보유기간이 6년 이상 7년 미만 : 100분의 10
2. 보유기간이 7년 이상 8년 미만 : 100분의 20
3. 보유기간이 8년 이상 9년 미만 : 100분의 30
4. 보유기간이 9년 이상 10년 미만 : 100분의 40
5. 보유기간이 10년 이상 : 100분의 50

② 제1항에 따른 다른 주택의 범위에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 주택은 포함하지 아니한다.

1. 상속, 혼인 등 부득이한 사유로 인하여 보유하는 경우로서 대통령령으로 정하는 주택
2. 재건축사업의 시행기간 동안 거주를 위한 사유로 보유하는 경우로서 대통령령으로 정하는 주택

3. 주택 소재지역, 주택가액 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 저가주택

③ 제2항제1호 및 제2호의 주택을 보유하여 제1항에 따른 감면을 받은 자는 대통령령으로 정하는 기간 이내에 해당 주택을 처분하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 1세대 1주택자 감면을 위한 구체적인 기준, 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 우선, 재건축 부담금 부과 시행 자체를 매우 어렵게 하는 내용이 포함되어 있는 것을 알 수 있다. 즉, 부과 주체인 지방자치단체(시군구)은 각종 행정 자료를 통합하거나 행정 지원받아 1세대 1주택 여부 등을 판단하고, 1세대 1주택자에 대해서는 각 세대별로 10%에서 50%까지 다시 감면을 해주어야 한다. 그러나 이 제도가 개발이익의 일종인 재건축 초과이익을 환수하려는 내용이고, 그 재건축초과이익은 도시계획의 변동에 의해 발생하는 것이지 그러한 개발이익의 발생 여부나 크기는 개인의 노력과 아무런 관련이 없는 내용이기 때문에 1주택자인가 여부와 관계없는 내용이다. 따라서 1가구 1주택자라고 해서 경제적 이익을 보지 않는 것이 아님에도 이와 같은 과도한 개발이익 환수의 감면을 사회적으로 정당화시켜줄 이유가 없어 반대한다.
- 그 외 개정안은 재건축 초과이익 환수를 할 소규모 재건축 사업과 관련하여 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」 제22조제1항에 따라 구성된 주민합의체(이하 “주민합의체” 등이 추진하는 경우를 추가하거나(안 제2조 제1호 라목 등), 제6조의 납부의무자에 조합 뿐만 아니라 공공사업시행자, 신탁업자 또는 주민합의체 등을 추가하는 등의 내용, 2차 납부 의무를 보완하는 내용(안 제6조 제1항), 고령자 등에 대한 재건축 부담금 납부 유예(안 제17조의2) 등 논의해볼 여지가 있는 내용들도 포함되어 있으나 다른 법률 개정안으로도 추진할 수 있는 내용에 불과하고 앞선 내용들을 핵심으로 하여 재건축 초과이익 환수를 최대한 축소(정부 설명으로는 최대 85%까지 감경)하려는 내용으로 개정안 전체가 합리적 이유가 없어 반대하는 것이 옳다고 판단된다.



## ■ 국가정보원 중심의 ‘국가사이버안보법안’ 및 ‘사이버안보기본법안’ 폐기

[정책목표: (1) 통합적인 정보보안(보호)전략 및 법제의 수립, (2) 국정원의 정보보안총괄권한을 일반 행정부처(과기정통부 등)에 이관 ]

담당검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터 정보권력기관개혁소위원회

### 1. 현황과 문제점

- 사물인터넷, 빅데이터, 인공지능 등 디지털기술 발달에 따른 초연결 사회, 비대면사회로 진화할수록 사이버공간을 통한 각종 위협과 갈등, 인권침해에 대응하는 정보보안 전략의 중요성이 나날이 커지고 있다. 정보보안 전략은 인권, 개방성과 혁신, 정보역량의 강화, 이해관계자 간 협력과 신뢰 등 정보사회의 가치지향과 운영 원칙을 포함하면서 정보보안 관련 쟁점들을 종합적으로 망라해야 한다.
- 그러나 지금까지 한국의 정보보안 대책은 종합적 전략이 없이 특정 사이버공격에 대응하는 임시대책 위주로, 국가의 ‘정보보안’ 역량의 총괄이 아닌 ‘안보’에 편향된 협소한 관점에서 이루어져 왔다. 문재인 정부 때 2019년 최초로 ‘국가사이버안보전략’을 수립했으나, 국제기구의 권고와 세계 주요 국가들의 지향인 민관협력형 거버넌스 관점이 부족하고 내용도 아직 개요 수준에 불과했다. 윤석열 정부는 2022. 5. 발표한 110대 국정과제로 ‘국가 사이버안보 역량 강화’를 101번째 과제로 설정하고, ‘汎정부 차원 협력체계 공고화, 사이버 방어체계 및 국제공조 시스템 강화를 통해 확고한 국가안보 태세 유지 및 국민·기업에 안전한 사이버환경 제공’을 선언하였고, 주요 내용으로서 ‘대통령 직속 ‘국가사이버안보’ 설치 및 컨트롤타워 운영체계 기관별 역할 등을 규정한 법령 제정을 추진, 각급 기관간 협력 활성화’, 그 외 경제안보, 국민생활 안전, 기술고도화 및 국제협력 강화, 사이버전문인력 양성 등을 제시하였다. 그러나 국정과제는 선언에 불과할 뿐 지금까지 이 과제들이 구체적으로 어떻게 추진되고 있는지 알려진 바가 없다.

- 현행 정보보안 관련 법제들의 비체계성도 문제다. 정보보안(보호)에 대한 기본법이 부재하여 국가 정보보안 전략의 목적과 지향이 명확하게 규정되어 있지 않다. 정보보안 관련 내용이 여러 법령(국가정보원법, 정보통신기반보호법, 정보통신망법, 전자정보법, 보안업무규정, 국가사이버안전관리규정 등)에 흩어져 있다. ‘보안’ 이 보다 협소한 ‘안보’ 와 혼용되거나, ‘사이버안전’, ‘정보보호’, ‘정보(통신)보안’ 등 용어가 통일되어 있지 않고 내용의 중복도 많다. 특히 안보 목적 정보 수집활동은 필연적으로 기본권 제한을 수반함에도 관련 내용 대부분이 법률이 아닌 하위규정으로 규율되고 있다.
- 그런데 최근 정치권에서는 이러한 정보보안 제도의 문제점들을 미래지향적으로 개선하는 것이 아니라 오히려 안보기관인 국가정보원에 과도한 정보총괄권한을 부여하는 방식의 역행적 움직임을 보여 왔다. 2020. 12. 전면개정된 국가정보원법(2021. 10. 19. 법률 제18519호로 일부 개정·시행)에서는 국정원의 직무범위에 기존의 ‘정보 및 보안업무의 기획조정’ (제4조 제1항 제5호)에 더하여 ‘사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응’ (같은 항 4호) 이라는 모호한 문구를 추가하여 사실상 사이버보안 총괄권한을 국정원에 부여할 근거를 마련했다. 법 개정 전에는 국정원이 명확한 법적 근거 없이 국가사이버안전전략회의 및 국가사이버안전센터 운영, 공공영역의 주요 정보통신기반설 보호, 정보보안 관리실태 평가, 보안적합성 및 암호모듈 검증 등 국가사이버안전정책 및 관리를 총괄해 왔다.
- 그러나 국정원은 수십 년 동안 국내정치에 개입하고 민간인 사찰로 인권침해를 자행해 왔다. 국정원의 정보보안 총괄권한은 정보기관이 국가안보를 명분으로 개인 및 기관 등 민간의 정보보안을 침해·약화하고 사실상 국내정치 개입의 ‘더 쉬운 통로’ 를 마련해줄 우려가 큰 반면, 그 밀행적 특성 때문에 권한 남용에 대한 사전통제나 관리·감독, 사후검증을 보증하기가 매우 어렵고, 정보보안 역량의 자율적 발전을 저해하기에 이익 되는 면이 거의 없다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 사이버안보기본법안 (2101220) (2) 국가사이버안보법안 (2113145) (3) 사이버보안기본법안 (2113670)
소관상임위	(1)(2) 정보위원회 (3) 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 6. 30. 조태용의원 등 27인 (2) 2021. 11. 4. 김병기의원 등 13인 (3) 2021. 12. 2. 윤영찬의원 등 12인 (찬성의견)
주요내용	<p><b>(1) 조태용 의원 대표발의안 (2101220)</b></p> <p>가. 사이버안보에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 대통령을 의장으로 하는 국가사이버안보정책조정회의를 둠(안 제5조).</p> <p>나. 국가차원의 종합적이고 체계적인 사이버안보 업무 수행을 위하여 국가정보원장 소속으로 국가사이버안보센터를 둠(안 제7조).</p> <p>다. 국가정보원장은 사이버안보업무의 효율적이고 체계적인 추진을 위하여 사이버안보 기본계획을 수립하고 이에 따라 시행계획을 작성하여 책임기관의 장에게 배포하여야 함(안 제8조).</p> <p>라. 책임기관의 장은 사이버공격 정보를 탐지·분석하여 즉시 대응할 수 있는 보안관제센터를 구축·운영하거나 다른 기관이 구축·운영하는 보안관제센터에 그 업무를 위탁하여야 함(안 제10조).</p> <p>마. 책임기관의 장은 사이버위협정보를 다른 책임기관의 장 및 국가정보원장에게 제공하여야 하며 국가정보원장은 국가차원의 사어비위협정보의 효율적인 공유 및 관리를 위하여 사이버위협정보 공유센터를 구축·운영하여야 함(안 제11조).</p> <p>바. 책임기관의 장은 사이버공격으로 인한 사고가 발생한 때에는 신속히 사고조사를 실시하고 그 결과를 중앙 행정기관 등의 장 및 국가정보원장에 통보하여야함(안 제12조).</p> <p>사. 국가정보원장은 사이버공격에 대한 체계적인 대응을 위하여 사이버위기경보를 발령할 수 있으며, 책임기관의 장은 피해 발생을 최소화하거나 피해복구 조치를 취해야 함(안 제14조).</p>

아. 정부는 경계단계 이상의 사이버위기정보가 발령된 경우 원인분석, 사고조사, 긴급대응, 피해복구 등을 위하여 책임기관 및 지원 기관이 참여하는 사이버위기대책본부를 구성·운영할 수 있음(안 제15조).

자. 정부는 이 법에서 규정한 업무를 지원할 수 있는 능력이 있다고 인정되는 자를 사이버안보 전문업체로 지정·관리할 수 있음(안 제16조).

차. 정부는 사이버안보에 필요한 기술개발·산업육성·인력양성 등 필요한 시책을 추진할 수 있음(안 제17조, 제18조 및 제19조).

카. 정부는 사이버 공격 기도에 관한 정보를 제공하거나 사이버 공격을 가한 자를 신고한 자에 대하여 포상금을 지급할 수 있음(안 제22조).

타. 직무상 비밀을 누설한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처함(안 제24조).

## **(2) 김병기 의원 대표발의안 (2113145)**

가. 사이버안보를 위한 중요 사항을 심의하기 위하여 국가정보원장 소속으로 사이버안보위원회를 둠(안 제5조 및 제6조).

나. 사이버안보 위협행위로부터 소관사무 영역을 안전하게 보호하여야 할 기관·단체들을 책임기관으로 규정하고, 각 책임기관은 전담조직을 설치하고 국가정보원장이 수립하는 사이버안보 기본계획에 따라 소관 분야별 시행계획을 수립·시행하도록 함(안 제8조).

다. 국가정보원장 및 관계 기관·단체의 장은 타 책임기관 소관 사무 영역 보호활동을 지원하기 위한 정보를 상호 공유할 수 있도록 함(안 제11조).

라. 국가정보원장은 책임기관을 대상으로 사이버안보 위협행위로부터 소관사무 영역을 보호하는 활동에 대한 실태평가를 하거나 자체평가·대체평가를 할 수 있도록 함(안 제12조)

마. 공급망 보안 위협 확인 시 국가안전보장 및 국민 안전 위협을 최소화할 수 있는 조치를 각 소관위원회에서 심의·조치하도록 함(안 제13조).

바. 사이버안보 위협행위에 신속하고 효율적으로 대응하기 위하여 통합보안관제체계를 중심으로 보안관제를 실시하고 피해 발생 시 필요한 조사 및 조치를 취하도록 함(안 제14조 및 제15조).

사. 사이버안보 위협에 악용되었거나 악용될 우려가 현저한 정

보통신기기등의 운영주체에게 상급책임기관의 장 및 국가정보원장은 필요한 보호조치를 요청 또는 요구할 수 있도록 함(안 제16조).

아. 국가정보원장은 사이버안보 위기 경보를 발령할 수 있고, 경계 이상의 경보 발령 시 사이버안보위기대책본부를 구성·운영하도록 함(안 제17조 및 제18조).

자. 현행 법제상 디지털정보 형태의 사이버안보 정보 수집에 필요한 절차가 부재한 경우에 한하여 최후적·보충적 수단으로 국가정보원장이 고등법원 수석판사의 허가 또는 대통령의 승인을 얻어 정보에 접근하고, 관련 당사자 통지 및 불법행위 처벌 등 「통신비밀보호법」상 국가안보목적 감청 등과 동일 수준의 명확하고 실질적 통제장치를 도입함(안 제19조부터 제23조까지).

차. 국회 정보위원회는 필요한 경우 국가정보원이 수집한 사이버안보 정보에 대해서 보고 받을 수 있고, 현장검증 및 조사를 실시할 수 있도록 함(안 제24조).

카. 사이버안보 관련 업무를 전문적이고 효율적으로 수행하기 위하여 현재 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조에 따른 한국전자통신연구원 부설로 설립되어 있는 국가보안기술연구소를 ‘사이버안보전략기술원’으로 승격함(안 제28조부터 제32조와 부칙 제2조부터 제5조까지)

### **(3) 운영찬 의원 대표발의안 (2113670)**

가. 사이버보안에 관한 중요한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령을 위원장으로 하는 국가 사이버보안 전략위원회를 두고(안 제5조), 공공·민간을 포괄하는 국가 차원의 사이버보안에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 과학기술정보통신부 소속으로 사이버보안본부를 둬(안 제6조).

나. 과학기술정보통신부장관은 사이버보안에 관한 전략 및 기본 방향을 정하는 사이버보안 기본계획을 수립·시행하고 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따른 시행계획을 수립·시행함(안 제7조).

다. 과학기술정보통신부장관은 정보통신망·서비스 및 기기등의 안전성·신뢰성을 확보하기 위한 사이버보안대책을 수립·운영할 수 있도록 지침을 제정·권고할 수 있으며(안 제10조), 사이버보안에 적합한 설계·개발 등을 장려·촉진하기 위한 지침의 개발·보급을 할 수 있음(안 제13조).

라. 과학기술정보통신부장관은 공공분야 사이버보안 수준점검을 할 수 있으며(안 제11조), 정부는 국가의 중요한 정보통신기반 시설을 주요정보통신기반시설로 지정하여 안전하게 보호하여야 함(안 제12조).

마. 과학기술정보통신부장관은 보안취약점에 관한 정보를 종합적으로 수집·분석, 관리할 수 있는 체계를 구축·운영할 수 있으며(안 제14조), 공공부문 정보통신망에 연결되는 기기등의 공급망 보안위협에 대한 시험·분석 등을 지원할 수 있음(안 제15조).

바. 정부는 사이버보안 평가·인증제도를 도입·시행할 수 있으며, 과학기술정보통신부장관은 총괄적으로 관리하여야 함(안 제16조)

사. 누구든지 침해사고가 발생한 사실을 과학기술정보통신부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장에게 알려야 하며(안 제17조), 과학기술정보통신부장관은 침해사고에 대한 원인분석 등 필요한 조사를 실시하여야 하고, 침해사고 대응, 복구 및 피해확산 방지를 위한 조치를 취할 수 있음(안 제20조 및 제22조).

아. 과학기술정보통신부장관은 침해사고 탐지·대응을 위한 통합보안관제체계를 구축·운영하여야 하고, 사이버위협정보의 효율적인 공유 및 관리를 위한 공유센터를 구축·운영할 수 있음(안 제18조 및 제19조).

자. 과학기술정보통신부장관은 침해사고에 대한 체계적인 대응을 위하여 수준별 경보를 발령할 수 있고(안 제21조), 정부는 경보가 경계 이상일 경우 대책본부를 구성·운영할 수 있으며(안 제23조), 과학기술정보통신부장관은 공공·민간을 포함한 통합대응훈련을 실시할 수 있음(안 제24조).

차. 과학기술정보통신부장관은 사이버보안 기반조성을 위하여 연구·개발(안 제25조), 표준화(안 제26조), 인력 양성(안 제27조), 인식 제고(안 제33조), 국제협력(안 제34조) 등의 사업을 추진할 수 있음.

카. 과학기술정보통신부장관은 사이버보안 산업에 대한 지원을 위한 시범사업 및 정보통신기술융합에 따른 사이버보안 촉진을 위한 사업을 추진할 수 있음(안 제28조 및 제29조).

타. 정부는 자율적인 사이버보안 활동을 촉진하고(안 제30조), 과학기술정보통신부장관은 중소기업 및 지역의 사이버보안 지원 사업을 추진할 수 있음(안 제31조 및 제32조).

## 나. 검토의견

- (1) 우선 조태용, 김병기 안은 공히 사이버정보의 전문기관이 아닌 국가정보원에 과도한 권한 집중이 발생하는 문제가 있다.
- 조태용 의원안은, 국가사이버안보 정책에 대한 최고심의기구로서 대통령을 의장으로 하는 국가사이버안보정책조정회의(이하 “정책조정회의”)를 두고, 국가정보원에 국가사이버안보대책회의를 두며, 국가정보원장 소속으로 국가사이버안보센터를 설치하게 하였다. 사이버안보에 관하여 국가안보실이 컨트롤타워 역할을 수행하고, 국가정보원에 사이버안보 수행기구로서 국가사이버안보센터를 운영하고 있는 현실을 법률화하려는 것으로 보인다. 또한 헌법기관을 제외한 책임기관에 대해서는 사이버위협정보를 국정원장에게 의무적으로 제공하게 하고 공유센터 구축 운영은 국정원장의 재량으로 하고 있어, 사실상 국정원이 모든 사이버정보를 취합하게 하고 있다. 김병기 의원안도 국가정보원장 소속으로 ‘사이버안보위원회’를 두게 하여 국가정보원을 사이버보안의 컨트롤타워로 명시한다.
- 그러나 사이버보안 기본계획의 수립, 사이버보안 실태 평가, 보안 관제 및 보안 사고에 대한 조사 및 대응, 위기 경보의 발령, 기술 연구 등 법률안의 내용이 전반적인 사이버 ‘보안’ (Security) 업무들로 단순히 사이버 ‘안보’에 국한되지 않기에 국외정보를 주로 다루는 국정원이 담당할 수 있는 것이 아니다. 국정원에 사이버보안총괄권한을 부여하는 것은 개인의 정보보안, 사이버 사기나 해킹 대응 등 민간영역이 대다수인 사이버보안의 실정과도 맞지 않고, 사이버보안을 협소한 안보와 통제 위주로 접근하여 민간의 자율성을 제약함으로써 사이버보안 역량 발전을 오히려 저해할 수 있다.
- (2) 김병기 의원안은 ‘사이버안보 위협행위’(제2조 제4호)에 국가핵심기술 등 산업기술을 전자적으로 부정하게 취득하는 사이버공격행위를 포함하면서 정보통신기반시설, 국가핵심기술보유기관, 방위산업체, 전자금융기반시설

운영사업자 등 대다수 주요 민간기업을 대상으로 국정원이 민간정보통신망에 대한 상세정보 습득을 가능하게 하였고, 국정원법과 마찬가지로 국정원에 사이버조사권을 부여하여 사이버안보 정보수집을 명분으로 정보주체의 동의나 인지, 나아가 법원 허가서 없이도 통신내역 등을 수집할 수 있게 하여, 사실상 민간 정보 사찰의 길을 열어두었다. 행정기관에서 정보보안 실태평가 결과를 국정원에 통보하게 하는 등 다른 부처에 대한 국정원의 통제력을 강화했고 모든 보안사고에 대해 국정원이 개입할 수 있게 하였다. 모두 내국인 사찰 및 국내 개입을 금지하고 해외정보기관 임무에 충실하도록 국정원의 권한을 분산한다는 국정원법 개정의 취지와 개혁 방향을 무색케 하는 것이다.

- (3) 조태용 의원안도 마찬가지로 문제가 있다. 제11조제1항제4호에서 “그 밖에 사이버공격의 예방을 위한 정보” 를 의무적으로 책임기관이 공유하도록 하고 있는데, 해당되는 개념이 불명확하고 제공목적조차 규정되지 않아 광범위한 남용 우려가 있고, 제12조 ‘국가안보위협 사이버공격’ 이라는 표현도 어떤 행위가 이에 해당하는지 지나치게 포괄적이고 모호하다. 이렇듯 법안 내 다수의 개념들이 명확성이 떨어지고 지나치게 포괄적이기 때문에 어떤 상황이 이에 포섭되는지 알 수 없고, 국가정보원 등 안보기관의 권한남용으로 무분별한 정보권 침해가 발생할 우려가 있다.
- 또한 사이버공격으로 인한 사고조사 과정에서 사이버공격과 관련된 악성프로그램등이 발견된 경우 국정원장은 책임기관의 관리자에게 악성프로그램 등의 제공을 요청할 수 있도록 하고 있는데, 국정원장이 책임기관의 장을 거치지 아니하고 관리자에게 직접 자료제공을 요청하거나 관리자가 직접 자료를 제공하는 하는 것은 조직체계를 벗어나서 중요한 정보가 오갈 수 있게 하고 책임소재도 불분명해질 우려가 크다.
- (4) 국정원은 조직, 인력, 예산, 사업 등 업무와 운영의 밀행적 특성으로 언론이나 국회, 민간의 감독과 견제로부터 사실상 벗어나 있는 상황에서, 이를 통제할 제도마저 부재해 정보 유출과 그로 인한 권한 남용·일탈의 우



려도 여전하다. 조태용 의원안에 대한 국회 입법조사처 검토보고서에서도 ‘제17대 국회에서부터의 사이버안보관련 법안의 제정시도가 있었으나, 사이버위협 정보공유가 민간에 대한 감시권한을 확대하는 수단으로 이용될 수 있다는 우려, 사이버안보 기본계획 수립 시행 등을 통해 국가정보원의 권한 강화와 관련 기관에 부당한 영향력을 행사할 수 있는 가능성에 대한 우려 등이 시민단체 등으로부터 제기되어 왔다는 점 또한 고려할 필요가 있다’ 는 의견을 제시하기도 하였다.

- (5) 한편 국회 과학기술정보방송통신위원회에는 ‘사이버보안기본법안’ (2021. 12. 2. 더불어민주당 운영찬의원 대표발의, 의안번호 2113670)이 발의되었다. 이 법안은 국정원이 아닌 청와대의 총괄 하에 과학기술정보통신부가 행정부처로서 실무집행기구를 관리한다는 점에서 위 두 안과 차이가 있다.

#### 다. 개혁 방향

- (1) ‘정보보안(보호)를 위한 기본법’ (약칭 정보기본법) 제정으로 정보보안 관련 법제를 통합하고 관련 기준 정립
- 정보통신망서비스 제공자의 정보보안에 대한 정보통신망법, 주요 정보통신 기반시설의 정보보안에 대한 정보통신기반보호법, 국가 정보통신망의 정보보안에 대한 국가사이버안전관리규정 및 이를 근거로 제안된 국가사이버안보법안 등 분산된 현행 정보보안 관련 법제를 ‘통합’ 하여 정보기본법을 제정하고, 정보보안에 대한 체계적인 법적 기준을 마련하며 각 법령 용어 통일과 유사 조항의 통폐합, 정보보안 거버넌스 체제의 통합적 기술을 도모해야 한다. 시민사회에서 제안하는 정보기본법과 같이 ‘정보보안에 대한 기본원칙’, ‘정보보호의 추진체계와 정보인권보호, 민관협력 방안’, ‘정보통신망에서 정보보호’, ‘공공기관의 정보보호’, ‘주요정보통신기반시설의 보호’, ‘정보보안 관련 사고에 대한 대응’ 등을 포함해야 한다.

- (2) ‘국가정보보호위원회’ 구성으로 정부부처 및 민관 협력 촉진, 정보보안(보호) 총괄 조정 권한은 과학기술정보통신부에 부여, 실무국으로 ‘국가정보보호센터’ 수립 등
- 정보보안에 있어 정보통신망의 운영과 정보보안 기술의 발전은 민간을 중심으로 촉진되는 특성이 있으므로 민간의 자율성을 확장시키면서 민-관의 협력을 강화해야 한다. 한편 행정안전부는 전자정부의 총괄책임, 경찰청은 사이버범죄 수사를, 외교부는 국제협력을, 국방부는 사이버국방을 책임지는 것과 같이 정보보안(보호)업무는 서로 다른 주무부처의 여러 업무들과 연결되어 있다. 따라서 유관부처 및 민간 이해관계자가 모두 참여하는 국가 전체적인 ‘정보보안 거버넌스 기구’로서 ‘국가정보보호위원회’를 구성하여 정보보안 관련 정책, 제도, 기본계획 등을 심의하고 여러 부처들 및 민간의 의견을 수렴·조율하면서 통합적인 정보보안 정책을 수립해가는 것이 바람직하다. 여기에는 인권 기반성을 위하여 ‘국가인권위원회’ 및 ‘개인정보보호위원회’를 반드시 구성원으로 참여시킬 필요가 있다.
- (3) 정보보안의 기술중심적 특성에 따라 정보보안 거버넌스 총괄 조정 권한은 국정원이 아니라 가장 밀접한 부처인 과학기술정보통신부가 갖게 한다.
- 현재 국정원에 선언적으로 부여된 사이버안전 정책·관리·총괄·조정 권한, 공공부문 주요정보통신기반시설의 보호 권한 등을 모두 과학기술정보통신부로 이관하고, ‘국가정보보호센터’를 수립하여 각 기관의 정보보안 관리체계 평가나 책임기관 지원 등 실무를 담당하게 한다.
- 
- 구체적으로, ① 정보기본법에 과기정통부 총괄권한 명시, 국정원법 제3조 제2항 및 국가사이버안전관리규정 제9조 제4항 삭제, 국가정보보안기본지침 제121조 개정, ② 전자정부법상 ‘국정원의 보안적합성 검증’ 권한(제56조)도 과학기술정보통신부 등 일반부처로 이관, 암호모듈 검증 관련 전자정부

법 시행령 제69조, 암호모듈시험및검증지침 등을 개정, ④ 국가사이버안전 관리규정의 ‘보안관제 및 사이버공격 정보수집’ 권한도 정보기본법에 따라 과기정통부 등으로 이관한다.

- 이에 맞춰 국가정보원법, 국가사이버안전관리규정, 국가정보보안기본지침, 정보통신망법, 정보통신기반보호법, 전자정부법 등의 통합적인 개정도 필요하다.

## ■ 형법 및 소년법 일부개정법률안

정책 목표 : 형사미성년자·촉법소년 연령 하향 입법 저지

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 아동청소년인권위원회

### 1. 현황과 문제점

- 2022년 2월 공개된 드라마 [소년심판]의 흥행은 소년 범죄에 관하여 한국 사회에 형성된 엄벌주의적 여론을 심화시켰다. 해당 드라마는 2017년 인천 초등생 살인사건 등 사회적으로 충격을 주었던 청소년 범죄를 소재로 삼아 현행 소년법 체제가 소년범죄에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 문제 의식을 드러냈고, 소년에 대한 처벌을 강화해야 한다는 논의가 다시 주목받고 있다. 제20대 국회 및 제21대 국회에서는 촉법소년 연령의 상한을 14세에서 12세로 낮추는 등 형사처벌의 범위를 넓히는 내용의 법안이 다수 발의되어 논의 중이다.
- 윤석열 대통령은 후보자 시절 촉법소년 연령 기준을 만 12세 미만으로 하향 조정하겠다는 입장을 밝힌 바 있고, 2022년 6월 법무부는 ‘촉법소년 연령 기준 현실화 TF’ 를 구성하여 이러한 정부의 정책 방향성에 맞춰 속도를 내고 있다. 최근 한동훈 법무부 장관은 “홍포화 되는 소년범죄로부터 국민들을 안전하게 보호할 필요가 있으나, 일부에 대한 보복 감정을 만족시키는 방향보다는 실질적인 교육, 교화, 보호, 위탁 등 소년범죄 정책의 난제에 대해서도 정책 역량을 집중해야 한다” 고 언급하였으며, 2022. 10. 27.자로 형사미성년자 연령 및 촉법소년 연령 상한 기준을 ‘만 13세 미만’으로 하는 대책안을 발표하였다.
- 그러나 국가인권위원회를 비롯한 다수의 국내외 인권단체들은 처벌 범위의 강화가 오히려 소년을 범죄에 노출시키고 사회 복귀를 저해하며 범죄 예방에 도움이 되지 않는다는 이유로 연령 하향을 반대해왔다. 이하에서는

촉법소년에 관한 현황과 유엔아동권리협약 등 국제인권규범의 내용, 국제 사례, 연령 하향으로 범죄예방이라는 목적을 달성할 수 있는지 여부 등을 중심으로 살펴봄으로써 법무부의 당면 과제에 대한 최종 의견을 밝히고자 한다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의현황

<b>법안명 (의안번호)</b>	(1) 소년법 일부개정법률안 : (2115377, 2115135, 2114932, 2114464, 2114054, 2112644, 2110766, 2110692, 2107849, 2105511)  (2) 형법 일부개정법률안 : (2116151, 2112623, 2117847, 2110765, 2115376, 2115136, 2103853,)
<b>소관상임위</b>	법제사법위원회
<b>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</b>	[소년법] 2022. 4. 22. / 허은아 등11인(국민의힘) 2022. 4. 7. / 김희재 등11인(더불어민주당) 2022. 3. 23. / 이종배 등 11인(국민의힘) 2022. 1. 18. / 서영교 등13인(더불어민주당) 2021. 12. 22. / 김용관 등10인(국민의힘) 2021. 9. 23. / 김용민등 11인(더불어민주당) 2021. 6. 11. / 김병욱등 14인(국민의힘) 2021. 6. 8. / 이종배등 10인(국민의힘) 2021. 2. 2. / 전용기 등10인(더불어민주당) 2020. 11. 19. / 양경숙 등10인(더불어민주당)  [형법] 2022. 6. 27. / 홍석준 등12인(국민의힘) 2021. 9. 17. / 김용민 등10인(더불어민주당) 2021. 2. 2. / 전용기 등10인(더불어민주당) 2021. 6. 11. / 김병욱 등14인(국민의힘)

	<p>2022. 4. 22. / 허은아 등11인(국민의힘)  2022. 4. 7. / 김희재 등12인(더불어민주당)  2020. 9. 14. / 김예지 등19인(국민의힘)</p>
<p>주요내용</p>	<p>○ 주요내용</p> <p>(1) 형사미성년자 연령 및 촉법소년상한 연령 하향  - 형사미성년자 연령을 12세 혹은 13세로 하향하는 동시에 소년법상 촉법소년의 상한 연령을 14세에서 12세 혹은 13세로 하향하는 내용</p> <p>(2) 강력범죄를 범한 경우, 처벌 강화  - 특정강력범죄를 범한 경우 소년보호사건에서 제외하거나 소년에 대한 처벌 특례 규정을 삭제하거나 특례를 완화하는 등의 법개정</p> <p>○ [소년법] 의안번호, 대표발의안</p> <p>(1) 2115377(허은아) :  - 촉법소년 연령 상한 12세 하향,  - 특정강력범죄를 범한 경우 소년보호사건 제외  (형법 일부개정법률안 2115376)</p> <p>(2) 2115135(김희재) :  - 촉법소년 연령 상한 13세 하향  (형법 2115136)</p> <p>(3) 2114932(이종배) :  - 촉법소년 상한 12세로 하향,  - 특정강력범죄 범한 경우 소년부 보호사건 제외</p> <p>(4) 2114464(서영교) :  - 소년법상 소년의 연령상한을 18세로 하향,  - 촉법소년 상한 연령 13세로 하향,  - 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외,  - 소년원 구금기간 5년, 10년 상향,</p> <p>(5) 2114054(김용판) :  - 특정강력범죄 범한 경우 소년보호사건 제외  - 형 집행 중 적용연령 벗어나게 될 경우 일반교도소 이송</p>

(6) 2112644(김용민) :

- 촉법소년 상한 12세로 하향,
  - 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외,
  - 처벌형량 강화, 가석방 기준 강화
- (의안번호 제12623호)

(7) 2110766(김병욱) :

- 촉법소년 상한 연령 13세로 하향,
  - 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외,
  - 처벌형량 강화, 가석방 기준 강화
- (의안번호 2110765)

(8) 2110692(이종배):

- 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외,
- 사형, 무기형 기준 강화

(9) 2107849(전용기) :

- 촉법소년 상한 12세로 하향,
  - 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외,
- (의안번호 제7847호)

(10) 2105511(양경숙) :

- 소년법상 소년의 연령 상한 18세로 하향
- 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외

[형법]

(1)2116151(홍석준)

- 형사미성년자 연령 12세 하향

(2)2112623(김용민)

- 형사미성년자 연령 12세 하향

(3) 2107847(전용기)

- 형사미성년자 연령 12세 하향

(4) 2110765(김병욱)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 형사미성년자 연령 13세 하향</li> </ul> <p>(5) 2115376(허은아)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 형사미성년자 연령 12세 하향</li> <li>- 10세이상 특정강력범죄의 경우 형사미성년자 규정 배제</li> </ul> <p>(6) 2115136(김희재)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 형사미성년자 연령 13세 하향</li> <li>- 3회 이상 소년원에 송치된 경우, 형사미성년자 규정 배제</li> </ul> <p>(7) 2103853(김예지)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 살인 및 아동청소년 대상 성범죄를 저지른 12세 이상의 자의 경우 형사미성년자 규정 배제</li> </ul>
--	--

#### 나. 검토의견

- 현재 21대 국회에서 형사미성년자·촉법소년 연령을 하향하거나 그 처벌을 강화하는 개정안들이 많이 발의되고 있다. 그러나 이러한 움직임은 실제로 엄벌주의가 소년들의 범죄 발생을 예방하는지, 예방 및 교화에 효과가 있는지 등에 대한 실증적인 근거와 연구가 없는 상태에서 여론에 따라 엄벌주의를 도입하는 것으로 평가된다.
- 따라서 형사미성년자·촉법소년 연령 하향을 통해 아동·청소년에 대한 처벌을 강화하는 것은 ‘사회복귀와 회복’이라는 소년사법의 취지에 정면으로 반하며 아동의 건강하게 성장하고 발달할 권리 등이 과도하게 침해되는 반면, 또 아동·청소년 범죄의 예방에는 아무런 효과가 없거나 오히려 형사 처벌 과정을 경험한 아동·청소년이 범죄 및 재범의 가능성에 노출되는 결과를 낳을 것이 우려된다.



- 1) 과장된 통계 내용

- 법무부 및 위 개정안을 발의한 국회의원들은 형사미성년자 내지 촉법소년 연령 하향(12세 내지 13세)을 내용으로 하는 개정법률안을 발의하는 가장 주된 이유로 ‘소년 범죄자의 연령이 더 어려워지고, 소년범죄의 내용이 더 흉포화된다는 것’을 이야기하고 있고, 그 주된 증거로는 증가하는 소년 범죄 통계를 들고 있다.
- 그러나 이에 관한 실증적인 근거는 불분명하다. 먼저, 촉법소년, 소년범죄 사건에 대한 정확한 통계를 실측하는 기준은 없거나 명확하지 않으며, 법원, 검찰, 경찰청은 제각각 다른 기준으로 통계를 내고 있다. 또한 법무부의 통계도 촉법소년과 범죄소년을 합친 통계만 제공하여, 그 내용과 실태를 정확하게 파악하기 어렵다. 오히려 ‘사법연감’을 보면, 보호처분을 받은 14세 미만의 소년은 10년 전과 비교하여 숫자가 줄어든 모습을 보이고 있고, ‘법원통계월보’의 촉법소년 접수건수도 2012년 12월의 건수가 2021년 12월의 접수건수보다 많은 바, 촉법소년이 ‘증가세’를 보인다고 단정할만한 자료라고 평가하기 어렵다.

- 2) 엄벌주의의 부작용

- 유엔아동권리위원회를 비롯하여, 국내의 국가인권위원회, 또 다수의 아동·청소년 인권단체들은 처벌범위의 강화가 오히려 소년을 범죄에 노출시키고 사회 복귀를 저해할 것이라는 우려를 표하며, 형사미성년자·촉법소년 연령을 하향하지 않을 것을 권고하고 있다.
- 실제로 엄벌주의가 소년들의 범죄 예방에 효과적이라는 실증적인 근거는 찾아볼 수 없으며, 오히려 반대로 엄벌주의로 인하여 범죄예방이 증가한 해외사례를 찾아볼 수 있다. 미국의 경우, 범죄소년들이 소년법상 보호처분이 아닌 곧바로 형사절차를 거쳐 처벌을 받도록 하는 형사이송제도를 도입하

여 소년범에 대한 엄벌주의를 채택한 적이 있으나, 오히려 소년 범죄자들의 재범이 증가하는 등 부작용으로 인해, 이를 완화하는 추세로 바뀌었다. 일본, 영국, 독일 등의 사례에서 소년에 대한 적극적인 형사처벌이 범죄예방에 효과가 있다는 실증적인 증거는 입증되지 않았다.

- 3) 결론

- 형사미성년자·촉법소년 연령을 하향하고 더 많은 아동·청소년들이 형사처벌을 받을 수 있도록 확대하는 것은 국제인권규범이나 국제 동향과 배치되는 방향일 뿐 아니라, 또한 실제 촉법소년 상한 연령을 낮추자는 주된 근거인 통계수치도 그 주장과 다른 수치를 보이거나 불명확한 부분이 많다.
- 그러나 현 정부 및 국회의원들의 형사미성년자·촉법소년 연령 하향에 대한 입법 움직임은 소년사법절차에 대한 정확한 진단, 그리고 소년범죄의 원인과 현상에 대한 분석 없이 엄벌화 여론에 의해서 선불리 진행되고 있다. 그 결과 형사미성년자 연령이 하향되어, 아동·청소년의 사법절차에서의 권리, 사회에서 성장·발달할 권리가 침해당하는 반면, 범죄의 예방효과는 달성되지 못할 뿐 아니라, 해외의 사례처럼 오히려 소년의 재범률이 높아질 가능성 또한 배제할 수 없다.
- 나아가 형사미성년자 연령 하향 뿐 아니라, 특정범죄에 대하여 구체적 사정이나 개별적 판단 없이 일률적으로 소년법 적용을 배제하거나 처벌을 강화하는 개정안 내용도 예방적 형사정책 및 아동을 위해 특별히 고안된 소년사법제도의 취지와 달리, 오히려 많은 소년들을 형사절차에 노출시켜 오히려 예방효과는 없고 아동의 인권 침해를 양산할 우려가 있다.

## ■ 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 일부개정법률안

정책 목표 : 교육권에 대한 이해가 부족한 법안저지

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 교육위원회

### 1. 현황과 문제점

- 최근 언론을 통하여 이른바 “교권 침해” 를 불리는 사례들이 주목을 받게 되면서 학생의 “교권침해” 행위에 대한 엄벌주의적 여론이 증가하게 되었다. 이태규 의원이 발의한 법안 역시 이러한 입장을 반영한 것으로 보인다. 이와 별도로 교육부는 “교육활동 침해 예방 및 대응 강화 방안” 시안을 2022. 9. 30. 발표하였다.
- 그러나, 한국교총이 발표한 2021년도 교권보호 및 교직상담활동 실적보고서에 따르면 교권 침해 행위의 주체는 학생보다는 교직원간, 그리고 학부모에 의한 침해가 더 많은 것으로 나타나고 있다. 따라서 이와 같이 이른바 “교권 추락” 의 원인을 학생에서 찾고 이에 대한 대책을 마련하는 것은 문제가 있다.
- 한편, 이러한 교권에 대한 보호 대책에는 교육적 접근이 부재하고, 교권 침해 가해 학생에 대하여 지나치게 형식적이고 사법적인 접근법을 담고 있어 비교육적인 결론에 이르게 된다. 아래에서는 이태규 법안을 중심으로 이를 살펴보고자 한다.

- 표 삽입을 위한 여백 -

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	교원의 지위 향상 및 교육활동보호를 위한 특별법 일부 개정안 (2116899)
소관상임위	교육위
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2022. 8. 18. / 이태규의원 등11인(국민의힘)
주요내용	<p>○ 교육활동 침해 행위가 발생한 경우 교원의 반대 등 대통령령으로 정한 특별한 사정이 없으면 원칙적으로 교육청 및 교장은 가해학생을 피해교원과 분리조치하여야 한다.</p> <p>○ 교육활동 침해 행위를 한 학생에 대한 조치가 이루어진 경우 이를 학교생활기록부에 이를 기록하여야 한다.</p> <p>○ 현재 교육청 단위로 있는 교권보호위원회 외에 교육지원청 단위의 교권보호위원회를 추가로 신설한다.</p>

### 나. 검토의견

- 교원의 인권을 보호하고 교원의 인권을 침해하는 학생에 대한 교육적 조치는 필요하다. 그러나 이 법안은 가해 학생에 대한 교육적 조치를 강화하는 내용도 포함하고 있지 않으며, 피해 교원에 대한 실질적인 보호 대책도 없이 오로지 가해 학생에 대하여 징계적 조치만을 강구하고 있다는 점에서 동의하기 어렵다.

- 1) 가해 학생 즉시 분리 규정의 문제점
  - 학생에 대한 분리 조치는 학생을 수업에서 배제하는 내용을 담고 있는만큼, 근본적으로 비교육적인 요소가 있어 이를 적용하는데 있어서 신중을 기할 필요가 있다. 특히, 분리를 해야하는 경우, 분리의 방법, 분리의 기간에 대한 깊은 고민이 필요하다. 그러나 이 법안에는 이러한 고민이 담겨있지 않다.
  - 우선 분리조치를 원칙적으로 규정하고, 교원의 반대 등의 사유가 있는 경우를 예외적 사유로 규정하고 있다. 그러나 교육방해행위의 경미성 및 중대성 및 사안의 시급성에 대한 고려 없이 일률적인 적용을 가져 오게 될 것으로 보인다.
  - 현행법상 교육방해행위에는 일정한 폭행, 성폭력 등과 같이 그 침해 유형과 정도가 쉽게 파악이 되는 행위도 포함하고 있지만, “교원의 정당한 교육활동에 대해 반복적으로 부당하게 간섭하는 행위”와 같이 다소 포괄적인 내용도 포함하고 있다. 또한 “교육활동 중인 교원의 영상·화상·음성 등을 촬영·녹화·녹음·합성하여 무단으로 배포하는 행위”와 같이 즉각적인 분리 조치가 필요하다기보다는 해당 내용의 삭제 및 이에 대한 교육, 상담 등이 필요한 상황도 상정하고 있다. 이와 같은 교육방해행위의 다양한 양태를 고려하지 않고 일률적으로 분리조치를 원칙으로 하는 것은 합리적이지 못한 결과를 가져올 수 있다.
  - 특히 예외 사유에 교원의 반대를 규정하고 있음으로서 교권침해행위가 발생할때마다 분리조치에 대하여 교원이 찬반 의사표시를 할 것을 상정하게 되는데 이는 학부모 등으로부터 교원에게는 분리조치에 반대의 의사를 표시할 것이 중용될 수도 있는 등 오히려 교원을 보호하지 못하는 현상이 발생할 수 있다.

- 한편, 본 개정안에서 의미하는 “분리조치”가 무엇인지도 알기 어렵다. 학생을 이른바 “특별교실”에 가게 하는 방식을 의미하는 것인지, 해당 교원의 수업의 수업을 금지하는 것인지 여부가 불분명하다. 특히 해당 교원의 수업을 피하기 위해서 학급 교체가 이루어져야 하는 것인지, 해당 교원의 학교에서 해당 수업을 가르치는 유일한 교원을 경우 어떠한 조치를 해야 하는지 등에 대하여도 답하고 있지 않다. 무엇보다 가장 심각한 문제는 이러한 “분리조치”의 분리 기간이 어떻게 되는 것인지 알 수가 없어 사실상 영구적으로 특정 학생을 특정 수업에서 배제할 수 있는 것인지 여부 등이 불분명하다.
- 한편, 어떠한 방식의 “분리”를 고려하더라도, 이는 실질적으로는 학생에게 징계의 효력을 가지게 되기 때문에 정식적인 징계절차를 거쳐 결정하는 것이 타당하다. 현행법 이미 제18조에서 가해 학생에 대하여 출석정지, 학급교체를 포함한 조치의 적용에 대해서 규정하고 있는만큼, 학생에 대한 “분리조치”라는 것 역시 이러한 규정과 절차에 의하여 이루어져야 한다.
- **2) 가해학생에 대한 조치의 학생기록부 작성의 문제점**
- 학생에 대한 조치에 대한 내용을 학생기록부에 작성하는 것은 학교폭력 관련 제도의 영향을 받은 것으로 보인다. 그런데 학교 폭력의 영역에서도 학교 폭력에 대한 조치 내용을 학생기록부에 작성하는 것이 실질적으로 학교 폭력의 감소효과가 있는지에 대한 실증적인 연구결과가 없다.
- 특히, 학생기록부 기록이 가지는 “위하” 효과는 주로 대학입학과 관련하여 발생하는 것으로 보이는데 이 경우, 중학교 이하 단위의 학생들과 대학 입학과 무관한 진로를 가진 학생들에 대하여는 특별한 위하 효과가 발생하지 않는다는 치명적인 제도의 문제점도 있다.

- 반면, 학교 폭력에 대한 조치를 학생기록부에 작성하기 시작한 이후, 학교는 이러한 조치에 대하여 불복하는 행정소송과 민원으로 몸살을 앓게된 경험을 가지고 있다.
- 이러한 점을 고려하여 2019년 8월 경미한 학교폭력 사건에 대하여 학교생활기록부 기록을 유보하거나, 졸업 후 삭제할 수 있도록 하는 방향으로 제도 개선이 이루어진 경험을 참조할 필요가 있다.
- 한편, 학생기록부의 기재 사항은 현재 법률이 아닌 교육부 교시를 통하여 관리되고 있다. 이에 따라 교육부는 그 동안에도 앞선 학교폭력의 경우와 같이 현장의 목소리를 반영하여 유연하게 학생기록부 기록 기준을 개정하여 왔다. 그러나 이 법안과 같이 학생기록부 기재 사항을 법률로 강제할 경우, 향후 유연한 정책 변경을 어렵게 만드는 문제점이 있다.

### • 3) 결론

- 앞서 언급한 바와 같이 이 법안은 “교권 침해” 문제를 다루면서도 교권 침해의 주 원인인 교육기관에 의한 침해 및 학부모에 의한 침해에 대해서는 침묵하고 있다.
- 뿐만 아니라 학생에 대한 교육적 조치의 강화 또는 피해 교원에 대한 실질적인 보호보다는 징계적 요소를 강화함으로써 위하효과를 누리하고자 한다. 그러나 이 법안이 제안하는 조치들이 교권침해행위의 감소를 가져올지 불분명하다.
- 한편, 이 법안의 분리 조치 관련 내용은 그 내용이 부실하고 불분명하며, 학생기록부 관련 내용은 교육부의 고시에 따라 이루어진다는 점에서 모두 입법하기에 부적절한 내용들이다.

## ■ 보호수용법안

정책 목표 : 자의적 구금 등 인권침해의 방지

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터

### 1. 현황과 문제점

- 흉악범죄자가 출소하고 위치추적 전자장지 등의 훼손한 채 흉악범죄자의 끔찍한 범죄가 발생하는 상황이 있었다. 이러한 상황에서 언론 등을 통해 흉악범죄자의 출소와 재범의 방지를 위해 보호수용을 도입하자는 의견이 지속적으로 제기가 되고 있다.
- 이러한 보호수용제도의 전신은 2005년 폐지된 구 사회보호법에 따른 보호감호제도이다. 보호감호제도는 광범위한 대상자를 장기구금하는 등 인권침해의 논란 끝에 폐지되었다. 제17대 국회는 보호감호의 집행실태가 구금 위주의 형벌과 다를 바 없고 피보호감호자의 입장에서 볼 때 이중처벌의 기능을 수행하고 있다는 등의 의견을 받아들여 폐지법률안을 본회의에서 의결함으로써 보호감호를 폐지했다. 다만 구 사회보호법이 규정하고 있던 보호감호의 유형 중 하나인 치료감호제도는 별도의 법률로 지금까지 운영되고 있다.
- 보호수용제를 도입하려는 시도와 제안은 지속적으로 있었다. 2011년 살인, 방화 등 강력범죄를 저지른 범죄자를 감호소에 재수용시킨다는 내용의 형법 개정안이 발의되었고, 2015년과 2018년에는 살인죄 또는 성폭력범죄를 반복적으로 저지르는 경우 보호수용하겠다는 보호수용법안이 발의되었으나 폐기되었다. 한편 21대 국회에서는 후술하듯이 여야를 막론하고 보호수용법안을 발의해놓은 상황이다.
- 보호수용제도는 형식적으로 보안처분이지만 집행에 있어 그 본질이 구금



형과 다를바가 없기 때문에 실질적으로 이중처벌금지 원칙에 위배될 수 있다는 점, 자의적 구금이 야기될 수 있다는 점, 과잉금지원칙에 위배될 수 있다는 점 등이 문제점으로 지적되어 왔다. 그럼에도 불구하고 윤석열 대통령은 후보 시절 보호수용제 도입을 공약으로 발표한 바가 있고, 2022. 3. 법무부가 ‘보호수용부 조건부 가석방’ 도입을 검토하겠다는 입장을 밝히면서 보호수용제도의 적극적인 도입을 검토하는 태도를 보이고 있다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의현황

<b>법안명 (의안번호)</b>	(1) 보호수용법안 (2107800) (2) 보호수용법안 (2104225) (3) 보호수용법안 (2103953)
<b>소관상임위</b>	법제사법위원회
<b>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</b>	(1) 2021. 1. 29. / 김철민(더불어민주당) (2) 2020. 9. 24. / 양금희(국민의힘) (3) 2020. 9. 16. / 김병욱(무소속)
<b>주요내용</b>	<p>현재 발의된 보호수용 법안은 일부 차이점은 있지만 대체로 다음과 같이 유사한 내용을 규정하고 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 검사가 살인범죄·성폭력범죄를 범한 자에 대해 재범의 위험성이 있다고 인정되는 사람에 대하여 보호수용을 청구하고 법원은 1년 이상 10년 이하의 범위에서 보호수용을 선고함</li> <li>○ 징역형의 집행이 종료되기 6개월 전에 보호수용의 집행을 유예할 수 있음</li> <li>○ 교정시설과 독립되거나 구분된 보호수용시설에 수용</li> <li>○ 피보호수용자에 대해 6개월마다 가출소 심사</li> <li>○ 피보호수용자를 다음과 같이 처우함</li> </ul> <p>필요한 경우 외 독거수용 무제한 접견, 서신수수, 전화통화 심리상담의 제공 48시간 이내의 단기휴가 연 2회 제공 작업을 하는 경우 최저임금 수준으로 월급 지급을 노력 가출소시 보호관찰</p>

## 나. 검토의견

- 위 보호수용법안들은 살인범죄, 성폭력 범죄, 13세 미만의 사람을 대상으로 한 성폭력 범죄를 범한 자에 대하여 검사가 보호수용을 청구할 수 있도록 하고 법원이 이를 판단하도록 규정하고 있다. 보호수용을 판단하는 표지로서는 ‘재범의 위험성’을 제시하고 있다. 그러나 ‘재범의 위험성’은 미래의 범죄가능성을 예측하는 요소로 그 판단이 주관적일 수밖에 없고, 자의적을 구금할 초래할 수 있다. 유엔 자유권규약위원회에서도 유사 사례에서 과학적 방식으로 재범의 위험성을 판단하는 것 역시 자의적일 수 있다며, 신체의 자유를 제약하는 방식 외에 다른 수단이 없다는 것을 국가가 입증할 것을 설시한바 있다.
- 한편 보호수용법안들이 예정하는 보호수용의 방식은 본질적으로 구금의 형벌과 다를 바가 없다. 따라서 헌법상 거듭처벌의 원칙에 위배될 우려가 있다. 특히 형사법 이론상 누범과 상습범 가중처벌규정이 존재하는데, 이를 폐지하지 않는 이상 보호수용은 사실상의 거듭처벌이라고 밖에 볼 수 없다.
- 한편, 보호수용법안들은 독립시설 또는 구분수용을 통해 개별처우를 하도록 하려는 규정을 마련하고는 있지만, 피보호수용자의 관점에서 재사회화의 목적을 실현하고 구금형과의 본질적 차이가 있는 처우를 제공하는 것을 규정하고 있지 않다.
- 보호수용제도가 도입되더라도 가해자는 일정기간 이후 사회로 복귀할 수밖에 없다. 즉 보호수용제도는 가해자의 사회 복귀를 일시적으로 늦추는 미봉책에 불과하다. 뿐만 아니라 보호수용제도는 구금을 부정기적으로 연장함으로써 수형자의 재사회화를 방해함으로써 오히려 재범의 위험성을 높이는 등 다양한 부작용을 초래할 수 있다. 미봉책에 불과한 보호수용제도 도입을 추진할 것이 아니라, 접근금지 강화, 피해자에 대한 지속적인 심리적, 경제적 지원 등 피해자를 실질적으로 보호할 수 있는 대책을 시급히 마련해야 한다. 따라서 현재 발의된 보호수용법안에 대한 적극반대 의견을 개진한다.

## ■ 난민법 일부개정법률안

정책 목표 : 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 법정하여 난민 인권 보장

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 국제연대위원회

### 1. 현황과 문제점

- 난민법은 난민협약 및 난민의정서 등에 따라 난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 정함을 목적으로 2012. 2. 10. 제정되어 2013. 7. 1.부터 시행되었다. 아시아 최초의 독립된 난민협약 이행 법률이 시행된지 10년이 넘었음에도 불구하고, 난민법상 미흡한 난민인정심사제도로 인한 극도로 낮은 난민 인정률(2019년 기준 0.4%, 같은 해 기준 전 세계 난민인정률은 약 35%, 유럽의 난민인정률은 약 33%였음), 공항 난민신청자에 대한 인권 침해, 사실상 작동하지 않고 있는 이의신청 제도, 난민인정자에 대한 열악한 처우 등으로 인해 난민법 개정의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.
- 그러나 난민의 지위와 처우를 개선·보장한다는 난민법의 입법취지와는 달리 법무부의 개정법률안은 대부분의 난민신청자를 남용적 난민신청자로 보고, 보다 신속하게 난민을 추방하겠다는 정부의 시각과 관점을 드러내고 있는 바 이를 적극 저지할 필요가 있다.

### 2. 해당 법안에 관한 검토

#### 가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	난민법일부개정법률안 (2113939)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자	2021-12-17 / 정부(법무부)

<p>/ 대표발의 (소속정당)</p>	
<p>주요내용</p>	<p>1) 난민인정 재신청자에 대한 적격심사(안 제5조의2 신설)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 난민불인정 결정을 받거나 난민인정 결정이 취소된 사람 등이 다시 난민인정을 신청하는 경우에는 난민인정 재심사 적격 여부에 대한 심사를 먼저 받도록 함.</li> <li>- 법무부장관은 난민불인정 결정을 받은 사람 등이 난민인정을 다시 신청한 경우에는 난민인정신청서가 제출된 날부터 21일 이내에 난민인정 재심사 적격 여부를 결정하도록 함.</li> <li>- 법무부장관은 난민인정 재심사 적격심사 결과 난민불인정 결정 등의 이유가 된 사정에 중대한 변경이 있는 경우에는 적격 결정을 하도록 하고, 적격 결정을 받은 사람에 대해서는 난민인정 심사 절차를 진행하도록 함.</li> <li>- 법무부장관은 난민인정 재심사 적격심사 결과 난민불인정 결정 등의 이유가 된 사정에 중대한 변경이 없는 경우에는 부적격 결정을 하도록 하고, 부적격 결정을 받은 사람에게는 그 사유를 적은 부적격 결정 통지서를 발급하도록 함.</li> </ul> <p>2) 난민인정 신청 등의 취하 간주(안 제22조의2 신설)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 난민신청자가 난민인정 신청이나 이의신청을 한 후에 재입국허가를 받지 아니하고 출국하거나, 자발적으로 국적국의 보호를 다시 받은 경우 등에는 해당 난민인정 신청이나 이의신청을 취하한 것으로 보도록 함.</li> <li>- 법무부장관은 난민인정 신청이나 이의신청을 받은 때에는 그 신청자에게 난민인정 신청 또는 이의신청 취하 간주에 관한 사항을 서면과 구두로 즉시 고지하도록 함.</li> </ul> <p>3) 난민위원회 개방성 강화 및 운영 효율화(안 제25조제2항 및 제27조의2제4항 등)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 난민위원회의 위원 수를 종전의 15명 이하에서 50명 이하로 확대하고, 난민위원회의 위원 중 과반수는 중앙행정기관 소속 공무원이 아닌 위촉위원으로 구성하도록 하여 난민위원회의 개방성을 강화함.</li> <li>- 난민위원회의 분과위원회에서 심의하여 분과위원 전원의 합의로 의결한 사항은 난민위원회에서 심의·의결한 것으로 보도록 하여 난민위원회 운영을 효율화함.</li> </ul>

4) 이의신청 시 의견청취 및 자료제출 등(안 제28조)

- 난민위원회는 이의신청 심의에 필요한 경우 이의신청인 또는 그 밖의 관계인을 회의에 출석시켜 진술하게 하거나, 심의사항에 대한 경험이나 지식이 풍부한 사람으로부터 의견을 들을 수 있도록 함.

- 난민위원회는 필요한 경우 이의신청인에게 기한을 정하여 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하고, 이의신청인은 이의신청 사유를 보충하기 위하여 필요하면 위원회에 자료를 제출할 수 있도록 함.

- 난민위원회는 이의신청인이 정당한 사유 없이 난민위원회의 출석요구에 응하지 아니하거나, 기한 내에 자료를 제출하지 아니한 경우 이의신청인의 진술이나 그 자료 없이 심의할 수 있도록 함.

5) 난민인정자 등에 대한 상담 제공 및 취업 지원(안 제34조제3항, 제34조의2 및 제39조제2항·제3항 신설)

- 법무부장관은 난민인정자의 원활한 사회적응을 지원하기 위하여 사회적응에 필요한 정보와 상담을 제공할 수 있도록 함.

- 법무부장관은 난민인정자와 인도적 체류자가 국내에서 안정적인 생활을 영위하고 사회에 신속하게 적응하는 데 필요하다고 인정하는 경우에는 취업에 필요한 지원을 할 수 있도록 함.

6) 난민신청자에 대한 통역 또는 번역 지원(안 제45조의2 신설)

- 법무부장관은 난민인정을 신청하는 사람이나 이의신청을 하는 사람 등이 우리말로 의사표현을 할 수 없거나 우리말로 적힌 내용을 이해할 수 없는 경우에는 신청서를 접수하거나 결정통지를 할 때에 통역 또는 번역을 지원할 수 있도록 함.

7) 부적격 결정 등에 대한 행정심판 청구 제한(안 제46조의2제1호 및 제2호 신설)

- 난민불인정 결정에 대해 거듭하여 불복하는 것을 막고 신속하게 법원의 판단을 받을 수 있도록 하기 위하여 난민신청자가 난민인정 재심사의 부적격 결정을 받거나 난민인정 심사 불회부 결정을 받은 경우에는 행정심판 청구를 할 수 없도록 함.

8) 부정한 방법에 의한 난민인정 신청 알선·권유행위 처벌(안 제

	<p>47조)</p> <p>- 위조·변조되거나 허위사실이 기재된 문서나 그 밖의 자료를 제출하는 등의 부정한 방법으로 난민인정 신청을 하도록 알선하거나 권유한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 영리를 목적으로 이와 같은 행위를 한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 함.</p>
--	--

## 나. 검토의견

- 법무부가 입법예고한 난민법 일부개정안은 난민심사의 신속성이라는 목표를 이유로 하여 난민인정절차 과정에서 취약한 난민신청자들에 대한 절차적 권리를 근본적으로 제약하고 있어, 난민법의 입법취지와 난민협약의 취지에 반하는 결과를 낳을 것이 우려된다.
- 1) 적격성 심사제도의 신설(안 제2조, 제5조의2)
  - 개정안은 재신청자(과거 부적격 결정 또는 난민불인정결정을 받은 사람, 난민인정결정이 취소 또는 철회된 사람)는 중대한 사정변경에 대해 소명하지 못하면, 원칙적으로 면접심사를 생략하고 ‘부적격 결정’을 할 수 있도록 하고 있다(해당 내용 신설).
  - 이미 현재에도 ‘중대한 사정변경’을 협소하고 엄격하게 해석하고 있어 대부분의 재신청 난민들은 ‘사정변경이 없다’는 이유로 재신청 접수가 거부되거나 불인정되고 있는 현실에서, 위 신설안은 재신청자에 대하여는 이미 난민사유가 없는 ‘남용적 신청자’ 일뿐이라는 출입국 당국의 근거없는 추측과 부당한 관점을 법문으로 승격시켜 이들을 신속히 퇴거시키기 위한 근거로 작용하게 될 것이 우려된다.
- 2) 난민인정신청 취하간주 신설(안 제22조의 2)
  - - 개정안은 ‘재입국허가 없이 자발적으로 대한민국을 출국한 경우’ 및

‘난민심사 면접에 정당한 사유 없이 2회 이상 출석하지 않은 경우’ 난민 신청 취하로 간주하는 내용을 신설하였다.

- 신설안은 현행법상으로 난민신청자의 경우 ‘재입국허가’ 없이 외국을 여행하고 돌아올 수 있음에도 난민협약이 보장하고 있는 난민신청자의 이동의 자유를 제한하여 향후 별도의 재입국허가를 받을 것을 요구할 것을 전제로 하고 있다. 이는 불분명한 사유를 이유로 난민신청자의 재입국허가를 거부하여 난민신청자의 이동의 자유를 부당하게 제한하고, 난민협약상의 권리를 침해할 가능성이 큰 조항이다.
- **3) 부적격 결정등에 대한 행정심판청구 제한 신설(안 제46조의 2 제1호 및 제2호)**
  - 개정안은 난민인정 재심사 부적격 결정, 난민인정심사 불회부결정, 이의신청 대상이 된 처분에 대해서는 행정심판청구를 제한하는 조항을 신설하였다.
  - 현재의 난민인정 심사 과정이 매우 부실하게 이루어지고 있다는 점을 고려할 때 위 조항은 부당하게 난민신청자들의 절차적 권리보장을 침해할 우려가 있다.
- **4) 위조문서 제출의 처벌 강화(안 제47조)**
  - 난민인정절차에서 과도한 입증서류를 요구하는 관행과 맞물려, 해외에서 작성된 서류에 대하여 위조·변조되거나 허위사실이 기재되었는지 여부를 난민심사 과정에서 밝히기 어려운 현실을 고려하면, 위 규정의 신설로 인하여 문서의 위변조 여부 허위사실 기재 여부에 대한 수사 개시가 빈번해지고 용이해지면서 난민신청자들의 심사를 받을 권리가 위축될 가능성이 높다.

- 유엔난민기구는 많은 난민신청자가 정식 절차를 거쳐 입국하는 것이 불가능하거나 어렵기 때문에 허위 문서를 이용하거나 이민국 통제를 벗어나 타국에 들어가게 되며, 허위 문서를 제출한다고 해서 그 진술이 반드시 사실이 아니게 되는 것은 아니라는 점을 강조하고 있다.
- 조사 과정에서 위조, 변조 또는 허위 사실이 기재된 서류임이 확인된 경우 이를 난민신청자의 진술의 신빙성 문제로 종합적으로 판단하여 난민심사에 반영함으로써 난민심사의 충실성을 강화하는 것이 바람직하며, 위조문서 제출에 대한 처벌 강화는 난민 인정률을 더욱 낮추어 실제 난민들을 구제하지 못하는 결과를 가져오게 될 것이다.



## ■ 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안(표현의 자유 관련)

정책 목표 : 집회에서의 표현내용 규제를 방지하여 집회의 자유를 실질적으로 보장

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터 집회의 자유 연구모임

### 1. 현황과 문제점

- 2021년 말부터 사회적 거리두기 조치가 점차 해제되면서 집회·시위 신고가 늘어나고 있는 추세이다. 2022년 4월 셋째주(20~26일)의 경우 일주일간 신고된 집회는 총 993건, 하루 평균 141.86건에 달한다. 한 달 기준으로 환산하면 4,255건으로 코로나 이전인 2019년 4월(2,885건)의 1.5배 수준이다. 방역조치를 빙자한 당국의 위헌적인 집회 금지로 인해 집회의 자유가 침해되어 왔던 상황이, 방역조치의 완화로 인해 어찌되었든 조금씩 해소되고 있는 것이다.
- 그런데 최근 전직 대통령 사저에서 빈발한 집회·시위에 대한 통제의 필요성을 들어, 법률 규정에서 ‘혐오표현’을 정의하면서 집회에서의 ‘혐오표현’을 규제하는 취지의 개정안이 여럿 발의되었다. 그런데 그 내용을 살펴보면, ‘혐오표현’을 지나치게 광범위하게 규정하고 있다. 즉, 시민사회에서 규제의 필요성이 논의되고 있는 ‘혐오표현’과 비교하였을 때, 사회적 억압관계의 맥락을 고려하지 않음에 따라 위정자(爲政者) 등에 대한 비판의 목소리마저 ‘혐오표현’에 포섭되어 규제될 우려가 있는 것이다. 일부 법률안은 심지어 1인 시위마저도 규제의 대상으로 편입하려는 등 집회·시위를 보장받아야 할 기본권이 아니라 규제받아야 할 행위로 바라보는 위헌적 관점을 답습하고 있다.

### 2. 해당 법안에 관한 검토

#### 가. 현재 입법발의현황

<b>법안명 (의안번호)</b>	(1) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2115826) (2) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2115806)
<b>소관상임위</b>	행정안전위원회
<b>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</b>	(1) 2022. 6. 8. / 윤영찬(더불어민주당) (2) 2022. 6. 3. / 한병도(더불어민주당)
<b>주요내용</b>	<p>(1) 윤영찬 의원안</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘1인 시위’ 를 규제 대상으로 추가 (안 제2조 제2호)</li> <li>- ‘협오표현’ 정의 추가 : “개인 혹은 특정 집단을 대상으로 한 멸시, 모욕, 위협 등 부정적인 편견에 기반한 선동적이고 적대적인 표현 행위” (안 제2조 제7호)</li> <li>- ‘협오표현을 통해 공공의 안녕과 질서 유지에 심각한 위해를 끼치는 집회 또는 시위’ 를 절대적으로 금지 (안 제5조 제1항 제3호)</li> <li>- 주최자의 준수사항에 ‘지속적인 협오표현으로 타인의 인격권을 심각하게 침해하는 행위’ 포함 (안 제16조 제4항 제4호)</li> </ul> <p>(2) 한병도 의원안</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 집회·시위 주최자 및 참가자의 준수사항에 ‘사람을 비방할 목적으로 개인의 명예를 훼손하거나 모욕을 주는 행위, 반복적 악의적 표현으로 개인의 인격권을 현저하게 침해하거나 사생활의 평온을 뚜렷하게 해치는 행위’ 를 추가 (안 제16조 제4항 제4호)</li> <li>- ‘기준 이하의 소음이라고 하더라도 반복된 악의적 표현으로 청각 등 신체나 정신에 장애를 유발할 정도의 소음으로 다른 사람에게 상해를 입히는 행위’ (안 제16조 제4항 제5호)</li> </ul>

## 나. 검토의견

- **윤영찬 의원 대표발의안(2115826) 검토**
- 해당 법안은 ‘협오표현’ 을 “개인 혹은 특정 집단을 대상으로 한 멸시, 모욕, 위협 등 부정적인 편견에 기반한 선동적이고 적대적인 표현 행위” 로 정의한 후(안 제2조 제7호), “협오표현을 통해 공공의 안녕과 질서 유지에

심각한 피해를 끼치는 집회 또는 시위”를 절대적으로 금지하며(안 제5조 제1항 제3호), 주최자의 준수 사항으로 “지속적인 혐오표현으로 타인의 인격권을 심각하게 침해하는 행위”도 포함시키고 있다(안 제16조 제4항 제4호).

- 혐오표현을 이와 같이 정의한 것은 규제의 대상이 되어야 할 표현의 범위를 정함에 있어 사회적 소수자에 대한 차별과 권력관계라는 맥락을 고려하지 않은 것이다. 즉 법률안이 정의하는 혐오표현은 시민사회가 심도깊은 논의를 통해 규제의 필요성이 있다고 본 혐오표현과 그 개념이 명백히 다르다. 법률안에 따르면 권력자 혹은 위정자에 대한 비판까지도 혐오표현으로 보아 금지 및 처벌할 수 있게 되는데, 심각한 집회의 자유 및 표현의 자유의 제한 및 위축이 우려된다.
- 한편, 위 발의안은 1인 시위까지도 규제 대상으로 규정하고 있다(안 제2조 제2호). 그 자체로 직접적이고 명백한 위험성을 초래할 우려가 없는 1인 시위를 규제하는 것은 개인의 일반적 행동의 자유권 및 표현의 자유를 명백하게 침해한다. 집회의 자유는 헌법이 보장하고 있는 기본권인바, 이를 제한함에 있어서는 헌법이 정하고 있는 기본권 제한 사유(국가안전보장·질서유지·공공복리)에 해당하여야 한다. 1인 시위가 국가안전보장·질서유지·공공복리에 위해를 끼친다고는 볼 수 없는바, 1인 시위를 규제하는 것은 타당하지 않다.
- **한병도 의원 대표발의안(의안번호 : 2115806) 검토**
- 해당 법안은 집회·시위 주최자와 참가자의 준수사항을 확대하는 취지이다. “사람을 비방할 목적으로 개인의 명예를 훼손하거나 모욕을 주는 행위, 반복적 악의적 표현으로 개인의 인격권을 현저하게 침해하거나 사생활의 평온을 뚜렷하게 해치는 행위”(안 제16조 제4항 제4호) 및 “(법적) 기준 이하의 소음이라고 하더라도 반복된 악의적 표현으로 청각 등 신체나 정신에 장애를 유발할 정도의 소음으로 다른 사람에게 상해를 입히는 행위”(안 제16조 제4항 제5호)를 규제하고자 하고 있다. 위 법률안은 집회 내에서 이

루어지는 집회 참여자들의 표현 내용 자체를 문제 삼는다는 점에서 집회의 자유 및 표현의 자유를 침해할 소지가 큰 법률안이다. 법률안의 문언 자체도 매우 추상적이기 때문에 그 규제 범위가 광범위할 수 있다. 나아가 법률안이 규정하고 있는 명예훼손 및 모욕 등은 이미 형법에 따른 제재가 이루어지고 있는데, 이를 중복적으로 집시법에 규율하는 것은 과잉한 입법으로 보인다. 즉 법률안이 그대로 입법된다면, 집회의 내용, 표현의 내용을 기준으로 한 자의적 또는 차별적 규제가 우려되는 것이다.

- 나아가 위 발의안이 법적 기준 이하의 소음을 규제 대상으로 삼은 것은 집시법 제14조가 규정하고 있는 소음 규제 기준을 사실상 사문화하는 것으로, 행정관청에 의해 규제가 자의적으로 적용될 여지가 있다. 참고로 집시법 제14조가 규정하는 소음기준도 무분별한 규제가 이루어질 수 있어 헌법에 위배될 소지가 있는 상황이다. 개정안에 따르면 이 신설 규정을 위반할 경우 형사처벌 대상이 되는데(제22조 제3항), 집회에서의 표현 내용으로 인해 형사처벌 대상이 될 수 있는 상황을 쉬이 용인하는 것은 정당화되기 어렵다.

## ■ 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (집회 장소 규제)

정책 목표 : 집회 장소 규제 방지를 통한 집회의 자유의 실질적 보장

담당 검토 : 민주사회를 위한 변호사모임 공익인권변론센터 집회의 자유 연구모임

### 1. 현황과 문제점

- 서울행정법원은 최근 용산경찰서가 대통령 집무실 인근 100m에 대해 집회 금지 통고를 한 것에 대해, ‘집회의 자유는 대의민주주의를 채택하고 있는 우리 헌법 체제에서 민주주의 실현을 위한 필수적 기본권이고, 집회 장소를 선택할 자유는 집회의 자유의 실질적 부분을 형성한다는 점’ 등을 토대로, 위 집회금지통고에 대한 집행정지 결정을 하였던 바 있다(서울행정법원 2022. 5. 11.자 2022아11236 결정).
- 헌법재판소는 특정 장소에서의 집회 개최를 절대적으로 금지하고 있는 법률 조항들에 대해 헌법불합치 결정을 하여 왔다. 국회의사당 인근에서의 집회·시위 금지 조항[헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2013헌바322, 2016헌바354, 2017헌바360·398·471, 2018헌가3·4·9(병합) 결정], 국무총리 공관 인근에서의 집회·시위 금지 조항(헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2015헌가28 결정), 각급 법원 인근에서의 집회·시위 금지 조항(헌법재판소 2018. 7. 26. 선고 2018헌바137 결정)에 대한 것들이 그것이다.
- 이처럼 집회 장소에 대한 절대적 금지를 폐지하는 것은 헌법이 보장하고 있는 집회의 자유에 대한 보장의 측면에서 절대적으로 요구되는 것이고, 시민사회의 오랜 요구사항이기도 하다. 그럼에도 불구하고 최근 특정 장소를 집회의 절대적 금지 장소로 포함시키고자 하는 개정안이 여럿 발의되어, 우려를 자아내고 있다.

## 2 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2115623) (2) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2115857)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2022. 5. 16. / 정청래(더불어민주당) (2) 2022. 6. 10. / 박대출(국민의힘)
주요내용	(1) 정청래 의원안 - 절대적 금지 장소 열거하고 있는 집시법 제11조에 ‘전직 대통령 사저’ 추가 (안 제11조 제6호)  (2) 박대출 의원안 - 옥외집회와 시위의 절대적 금지 장소에 ‘대통령 집무 공간’을 포함 (안 제11조 제3호)

### 나. 검토의견

- 헌법재판소는 “집회·시위장소는 집회·시위의 목적을 달성하는데 있어서 매우 중요한 역할을 수행하는 경우가 많기 때문에 집회·시위장소를 자유롭게 선택할 수 있어야만 집회·시위의 자유가 비로소 효과적으로 보장되므로 장소선택의 자유는 집회·시위의 자유의 한 실질을 형성한다.” 라고 하여, 집회의 장소를 선택할 수 있는 자유는 헌법이 보장하고 있는 집회의 자유의 실질적인 부분에 해당함을 명확하게 판시하고 있다(헌법재판소 2005. 11. 24, 선고 2004헌가17 결정).
- 위 법률안들은 ‘전직 대통령 사저’, ‘대통령 집무 공간’ 등을 집회의 절대적 금지 장소로 추가하고자 하는 것인데, 집회의 절대적 금지장소를 정

한 제11조를 위반할 경우 형사처벌까지 따른다는 점에서(제23조), 위 헌법 재판소 결정이 집회 장소 선택의 자유를 기본권의 실질적 부분으로 판시하고 있는 취지를 정면으로 거스르는 발의안임이 분명하다. 특히 그것이 누구 인지를 막론하고 전·현직 대통령은 시민사회에 의한 정치적 비판과 감시의 대상이 되어야 한다는 점에서, ‘전직 대통령 사저’, ‘대통령 집무 공간’ 등을 집회의 절대적 금지 장소로 추가하는 것은 민주주의의 기능 자체를 후퇴시킬 우려마저 크다.

- 절대적 금지장소를 확대하는 위 법률안은 그 목적의 정당성 및 필요성에 대한 고려없이, 집회 개최의 장소를 스스로 결정할 수 있는 권리를 박탈하는 법률안으로 집회 및 결사의 자유의 본질내용을 침해할 우려가 있고, 집시법 제11조 폐지라는 지속적인 시민사회의 문제제기에도 역행하는 법률안이다.

[2022 민변 입법감사의견서]

- 발행일 2022. 11
- 발행처 민주사회를 위한 변호사모임
- 담당 민주사회를 위한 변호사모임 개혁입법특별위원회