



2022 정기국회 개혁입법과제 토론회

2022. 12. 1(목) 10:00
국회의원회관 제7간담회의실

좌장 하주희 | 민변 사무총장

발제

민생분야 | 서치원, 민변 민생경제위원회

노동분야 | 최종연, 민변 노동위원회

여성인권분야 | 조윤희, 민변 여성인권위원회

사법권력분야 | 장유식, 민변 사법센터

아동인권분야 | 이제호,
민변 아동청소년인권위원회

토론

민생분야 | 이강훈, 민변 민생경제위원회

노동분야 | 박문순, 민주노총전국민주일반
노동조합 서울본부 정책기획국장

여성인권분야 | 명숙,
인권운동네트워크 바람

사법권력분야 | 김태일, 참여연대
형사사법개혁사업단

아동인권분야 | 공현,
청소년인권운동연대 지음

| 공동주최 |

더불어민주당 국회의원 김한규, 민병덕, 박주민, 서동용, 이재정, 진선미, 최강욱
민주시회를 위한 변호사모임 개혁입법특별위원회

❖ 2022 30대개혁입법과제 pdf파일 : <http://minbyun.or.kr/?p=53599>

[축사] 안녕하십니까. 국회의원 최강욱입니다.

‘2022 민변 정기국회 개혁과제 토론회’ 개최를 축하드립니다.

21대 국회도 이제 1년 조금 넘게 남은 현재, 우리 앞에 산적한 입법과제를 점검하기 위해 마련된 이번 토론회에 함께하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 오늘 발제를 맡으신 백주선 변호사님, 서치원 변호사님, 최종연 변호사님, 장유식 사법센터 소장님, 조윤희 변호사님, 이제호 변호사님과 토론을 맡아주신 이강훈 변호사님을 비롯해 오늘 자리를 위해 애써주신 모든 관계자분들께 감사인사 드립니다.

고물가, 고금리, 고환율의 삼중고로 우리 국민의 일상은 위기에 직면하고 있음에도 검찰정부의 무차별적인 수사정국으로 국회는 입법기관으로서의 본연의 역할과 입법과제에 집중하지 못할 우려가 제기되고 있습니다.

국민을 위한 개혁과제들이 방치되고 있는 가운데, 새 정부는 대한민국을 과거의 권위주의적인 모습으로 되돌리려는 작업에 여념이 없습니다. 법치주의라는 외피를 입고 권력의 정치적, 사적 이익을 위해 국가적 권력을 악용하고 있습니다.

국민의 촛불로 일궈낸 검찰개혁법안을 불법적인 시행령을 통해 무력화하고, 힘없는 노동자의 생명을 보호하기 위한 중대재해처벌법을 약화시켜 기업 일방의 편에 서고 있으며, 바른길에서 벗어난 아이들에게 따뜻한 보살핌의 손길이 아닌 엄벌주의적 잣대를 들이밀며, 정부에 대한 쓴소리를 마다하지 않는 언론과 국민의 입조차 막으려 하고 있습니다.

이용훈 전 대법관은 2012년 고려대 특강에서 유신헌법에 대해 “폭압적인 정치권력 앞에서는 헌법도 소용 없고, 법치주의도 소용없다는 것을 내 눈으로 보았다”고 말씀하신 바 있습니다. 오늘날의 정부를 바라보면, 그 어둠과 혼돈의 시대가 또다시 우리를 찾아온 게 아닌가 근심이 깊어집니다.

그러나 우리는 희망을 잃어서는 안 됩니다.

악법을 강행하고 개혁을 꺾으려는 만행에 굴하지 않고, 비판의 목소리를 내어야 합니다. 이용훈 전 대법관이 당부한 것처럼, 민주주의를 수호하기 위해서는 깨어있는 법률가와 저항하는 시민이 필요합니다. 그 길은 결코 쉽지 않고, 여러 장애물이 있겠지만 해내야 하는 일입니다.

시끄러운 시대 속에서 뜻을 공유하는 이들과 함께 잊지 않고, 흩어지지만 앓는다면, 고행 끝에 따뜻한 봄날을 맞이할 수 있을거라 믿습니다. 저 또한 국민과 함께 그 길을 걸어가겠습니다.

법제사법위원회 위원으로서 이번 토론회에서 제시해주신 소중한 고견들이 국회에서 유의미한 결실을 맺을 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

다시 한번 2022 정기국회 입법과제 토론회 개최를 축하드립니다.
감사합니다.

국회의원 최강욱

1. 국내 온라인 플랫폼 실태조사 결과

국내 온라인 플랫폼의 규제 필요성을 논하기에 앞서 국내 온라인 플랫폼에 대한 면밀한 실태파악이 선행되어야 할 것이나 아쉽게도 국내 온라인 플랫폼 산업 전반에 걸친 체계적 실태조사는 없음. 부문별 실태조사를 정리하면 아래와 같음.

가. 고용노동부

2021년을 기준으로 플랫폼 종사자는 취업자(15~69세)의 8.5%인 약 220만명. 플랫폼과 계약을 체결했다는 비율은 57.7%, 계약을 체결하지 않았다는 비율도 28.5%. 플랫폼 종사자는 보수 미지급(22%), 비용·손해에 대한 부당한 부담(18.1%), 일방적 보수 삭감(16%) 등의 어려움을 겪은 적이 있다고 응답.¹⁾

나. 중소벤처기업부

2021년을 기준으로 온라인 플랫폼 이용사업자의 74.1%는 2020년 온라인플랫폼을 통한 매출액 비중이 50% 이상이라고 응답. 오픈마켓 이용사업자 중 51.5%는 온라인플랫폼 매출액 비중이 100%라고 응답. 온라인 플랫폼 이용 후 매출액과 영업이익은 전반적으로 증가하였다고 응답. 이용사업자의 70.1%는 창업과 동시에 온라인 플랫폼을 이용한다고 응답. 온라인 플랫폼을 이용하기 시작한 이유는 온라인 플랫폼을 이용하지 않으면 영업을 지속하기 어렵기 때문이라는 응답이 59.2%로 가장 높음(2020년 대비 10% 상승). 온라인 플랫폼 매출액에 대한 중개수수료 부담은 2020년에 비해 증가. 이용료가 부담된다는 응답은 71.3%(2020년 대비 5% 상승), 광고비가 부담된다는 응답은 66.9%. 배달앱 이용시 배달비는 주문 건당 평균 3,394원을 부담. 이러한 배달비에 대해 69.3%가 부담된다고 응답. 응답자의 9.5%는 향후에도 온라인 플랫폼을 이용하겠다고 응답. 온라인 플랫폼 이용 중 부당행위를 경험하였다는 응답은 53.4%에 달했고 그 중 91.2%는 수수료 및 거래절차 관련 부당행위를 경험한 것으로 나타남.²⁾

다. 기타

위의 정부 실태조사 결과 이외에 서울-경기-인천 배달앱 실태조사(2020), 중소기업 중앙회의 온라인 플랫폼 입점업체 실태조사(2021)의 결과가 발표된바 있음.

2. 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」 논의와 경과

코로나-19 감염병으로 인한 사회적 거리두기 강화와 비대면서비스의 활성화로 배달 음식의 거래를 중개하는 배달앱 서비스 거래액은 2017년 2조 3,453억 원에서 2018년 4조 1,799억 원으로 두 배로 증가하였고, 2021년에는 25조 6,847억원(2020년 대비 48.2% 증가)을 기록. 또한 2021년 온라인쇼핑 거래액은 192조 8946억원으로 1년 전(159조4384억원)보다 21.0% 증가했고, 전체 소매판매액 중 온라인쇼핑 거래액 비중(전자상거래 침투율)도 28.7%로 나타나 역대 최고 수준(이는 전세계적으로도 최고 수준임). 스마트폰을 이용한 쇼핑 거래액은 138조1951억원으로 2020년보다 27.6% 늘어난 것으로 나타남.³⁾ 이용사업자들이 소비

1) 2021. 11. 19. 고용노동부 보도자료

https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=12928 2022. 11. 4. 열람

2) 중소벤처기업부(2021), 「2021년 온라인 플랫폼 이용사업자 실태조사 결과 보고서」

<https://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbldx=86&bcldx=1030621&parentSeq=1030621>

3) 통계청(2022), 「2021년 12월 및 연간 온라인쇼핑 동향」(통계청은 매월 “온라인쇼핑 동향조사”를 발표하고 있는데, 2017년 1월부터 온라인 주문 후 음식을 조리하여 배달하는 서비스인 음식서비스 거래액을 따로 발표하고 있음.)

자에게 접근하여 상품과 용역을 판매하기 위해서는 온라인 플랫폼이 필수관문(게이트웨이)이 되었고, 이러한 흐름은 비가역적.

온라인 플랫폼의 시장지배력이 강화됨에 따라 거래상 우월적 지위를 이용한 중개수수료 등 거래조건의 일방적 결정, 과도한 중개수수료와 광고비 수취, 거래조건의 차별취급과 상품가격을 최저가로 강요하는 경영 간섭, 플랫폼 검색결과 노출순위 알고리즘의 불투명성, 플랫폼 이용과정에서 생성된 정보의 독점과 정보이전성, 최소 거래기간 설정 등 다양한 문제가 노출. 2020년 배달의민족과 요기요 기업결합 사건⁴⁾을 계기로 사회적 관심이 집중되면서 온라인 플랫폼의 독점적 구조와 불공정거래 문제를 해결해야 한다는 주장에 힘이 실렸지만 그 구체적 입법방안에 대해서는 입장이 나뉨. 「대규모 유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」(이하 ‘대규모유통업법’이라 함)과 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 ‘전자상거래법’이라 함) 등 기존법률을 개정·보완하거나 현행 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 틀에서 충분히 규제가 가능하다는 입장과 온라인 플랫폼의 특수성을 감안한 새로운 입법이 필요하다는 입장이 대립. 2021. 1. 28. 정부가 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」(이하 ‘온플법’이라 함)을 제출하면서 온플법 논의가 본격화.

제21대 국회에서 발의된 온플법의 개요는 아래 표와 같음(의안정보시스템을 통해 정리한 것임. 최종확인 2022. 11. 5.).

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) (9) 온라인 플랫폼 기본법안(2113487) (10) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2118054)
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) (9) 2021. 11. 23. 윤두현 의원(국민의 힘) (10) 2022. 11. 2. 오기형 의원(더불어 민주당)

4) 2020. 12. 28. 공정거래위원회 보도자료

<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156429460> 2022. 11. 5. 열람

주요내용	<p>(1) 온라인 플랫폼 중개서비스, 온라인 플랫폼 중개거래, 이용사업자, 수수료, 광고비, 노출순위 등 용어를 정의함</p> <p>(2) 법 적용 대상인 온라인 플랫폼 중개사업자의 범위를 규정함</p> <p>(3) 중개서비스 계약체결시 교부하는 서면의 필요적 기재사항을 규정함</p> <p>(4) 온라인 플랫폼 이용을 위해 제공하였거나 이용으로 생성된 데이터 등에 관한 접근권한과 절차 등 설명의무를 규정함</p> <p>(5) 금지되는 온라인 플랫폼에 고유한 불공정거래 행위 유형을 규정함</p> <p>(6) 거래중단, 해지 등 중개서비스 제한, 중단, 종료의 경우 사전통지의무를 규정함</p> <p>(7) 이용사업자 단체구성, 고충처리 시스템 등을 규정함</p> <p>(8) 분쟁조정 절차 및 공정거래위원회의 조사절차, 과징금, 시정명령 등을 규정함</p> <p>(9) 손해배상 등 소송 진행시 법원의 자료제출명령 제도를 도입함</p>
------	--

2021년 연내 처리를 목표로 추진되던 온플법은 공정거래위원회와 방송통신위원회의 규제 권한에 관한 이견과 여야의 대립으로 처리되지 못하였고, 윤석열 정부의 국정과제로 온플법은 채택되지 않음. 이후 온라인 플랫폼 자율규제론 기조하에 정부차원에서 그동안의 온플법 논의를 사실상 백지화하였으나, 최근 '카카오 먹통 사태'로 국민적 관심이 촉발되면서 온플법 제정 논의는 현재진행형.

3. 온플법의 주요내용과 개선사항

가. 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률(온플법) 제정

- 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 있음.
- 정부안의 주요내용은 계약서 교부의무, 해지 30일 전, 중지 7일 전 통지의무, 불공정거래 행위 금지(거래상 우월적 지위가 인정되는 경우 세부사항 공정위가 정함-이것은 현행 공정거래법과 사실상 동일한 수준, 분쟁조정, 서면실태조사 등.
- 그러나 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 함.
- 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 공표, 2020.7.12. 시행, 이하 P2B 규정)과 유사한 내용으로 EU에서는 이미 P2B규정이 시행중임. P2B규정은 실체법적 금지행위 규정을 두고 강한 제재를 가하는 방식이 아니라 당사자 사이

계약체결시 충분한 정보를 제공하고 절차적 권리를 보장하는 측면이 강하기 때문에 우리 온라인 플랫폼의 국제적 경쟁력을 제고하기 위해서라도 이러한 내용의 도입에 반대할 이유는 없음.

- 온라인 플랫폼은 네트워크 효과를 보유하고 막강한 전후방 산업 영향력을 미치게 되는 결과 특히 중개거래의 특성상 생활물류 영역에서 거래상 지위를 갖게 될 개연성이 크기 때문에 관련산업에 미치는 영향력이나 거래상 지위가 공정한 거래를 저해하는지에 관해 새로운 판단기준을 도입할 필요가 있음. 최근 공정거래위원회가 관련 심사지침을 개정하는 등 적극적인 태도를 보이고 있으나 사법부 판단과의 일치를 고려할 때 새로운 입법을 통해 법적 안정성을 제고해야 함.
- 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 대책 마련에 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 대조적.
- 끝으로 윤석열 정부는 온라인 플랫폼 정책방향을 자율규제에 의한 문제해결로 천명하였으나 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 당사자간의 자율적 문제해결은 탁상공론에 불과함. 따라서 조속히 온플법을 도입해야 함.

나. 온라인 플랫폼 독점에 대한 실태조사

- 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 있으며, 주요 경쟁국에서도 거대 플랫폼의 독점력에 대한 광범위하고 치밀한 실태조사를 통해 관련 입법이 추진되고 있다는 점에 비추어 보더라도 이러한 과제는 매우 시급.
- 그러나 우리는 아직도 “플랫폼=혁신 / 규제=혁신저해”라는 추상적이고 당파적인 이분법적 담론에서 나아가지 못하고 있음. 정부부처별로도 입장이 갈리면서 기존에 합의된 법안의 처리조차 늦어지는 사이 소상공인들에 개한 온라인 플랫폼의 지배력은 갈수록 공고해지고 있음. 그러나 아직까지 이에 대한 개별적, 지엽적 실태조사만 시행되고 있을뿐 체계적이고 종합적 실태파악조차 난망하여 효율적 정책접근에 한계. 따라서 법률수준의 정비와 함께 주요 플랫폼에 대한 체계적이고 정밀한 실태조사가 절실한 시점.
- 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 내년에 시행예정.

1. 온라인 플랫폼 분야 거래의 공정성 강화를 위한 법률 제정 관련 토론

○ 온라인 플랫폼의 급격한 성장:

■ “쿠팡에서 비비고·햇반 못 산다…상품 발주 일방 중단” 기사 (2022-11-29. 한겨레신문 기사)

쿠팡이 최근 식품 업계 1위 기업인 씨제이(CJ)제일제당과 화장지를 만드는 쌍용씨앤비(C&B)의 상품 발주를 중단한 것으로 확인됐다. 내년 마진을 협상을 하면서 자신들의 요구가 받아들여지지 않자 올해 말까지로 돼 있는 계약을 깨고 갑자기 납품을 중단시킨 것이다.

⇒ 식품 대기업들도 온라인 플랫폼 기업인 쿠팡의 납품 중단 조치 등에 대적을 할 수 없을 지경이니 일반 중소기업, 자영업자들은 어떻겠는가?

■ 배달의 민족 (조선일보 2022.05.27.자 기사)

“배달업계 1위 유니콘 기업”이라는 평판과 함께 “배달기사 ‘땀’과 점주 ‘눈물’로 배불린다”는 비판도 동시에 받아.

- 2021-2022 네이게이션 거리깎기 논란.
- 고객이 내는 배달비를가게 매출로 잡는 부풀린 수수료 논란
- 우리가게 클릭: 주문하지 않고 클릭만 해도 돈 나가는 광고(클릭당 광고): 클릭 당 200~600원씩 차감

■ 공정거래위원회가 약관 조사를 하자 1~3위 배민·요기요·쿠팡이츠 등이 불공정 약관 시정 (2022. 9. 4.자 경향신문 기사)

■ SK 판교 캠퍼스 데이터 센터 화재로 인한 카카오 먹통 사태

- 2022. 10. 15. 메신저 애플리케이션(앱) 카카오톡 등 카카오의 주요 서비스가 먹통
- 택시 호출, 인터넷은행, 주차, 대리운전, 음식배달이 먹통
- 카카오톡 및 이메일 먹통
- 택시 전쟁이 벌어졌고, 소상공인들은 영업 차질
- 카카오페이 등 결제 불능
- 국내 최대 가상화폐 거래소 업비트의 접속제한으로 인한 거래 제한

⇒ 모든 서비스 복구에 5일 이상이 걸림. 플랫폼 독점의 부작용

⇒ 부가통신사업자이지만 시장 점유율이 너무 높게 되자 서비스 중단에 따른 상당한 사회적 피해 발생.

○ 따라서 온라인 플랫폼의 불공정 거래행위와 독과점 문제는 이제 윤석열 정부가 밝힌 자율규제 방식으로 해결할 수 없어 법개정이 시급한 과제가 되었음.

2. 채무자의 파산 및 회생에 관한 법률 개정의 필요성 토론

현재 박주민 의원실에서 검토 중인 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 일부개정법률안을 간단하게 소개

가. 파산절차에 중지명령을 도입하고 파산 선고 전 파산 신청 취하할 수 있도록 하는 내용

나. 법정 사유를 근거로 면책 이의신청을 가능하게 하고, 이의신청이 없으면 면책을 허가하도록 하는 내용, 채무자가 변제를 완료하고 채권자의 이의신청이 없는 경우에는 법원은 면책을 결정하는 내용 등을 제안하고 있음. 그 목적은 채무자가 구체적인 면책 불허가 사유를 들어 이의신청을 하지 않는데도 법원이 나서서 면책 불허가 사유를 조사하고 면책 불허를 결정하는 현재의 제도를 개선해야 한다는 문제의식임. 따라서 당사자인 채권자가 문제를 삼지 않는 경우 법원이 면책불허가 사유가 있다는 이유로 면책을 하지 않는 제도를 고치자는 것임.

다. 개인 회생 사건의 변제 변제계획에 금융기관 등의 주택담보채권의 변제에 관한 내용이 있는 경우 별제권 규정의 준용을 배제하고 변제계획에 주택담보 채권의 변제계획을 포함시켜서 회생 채무자가 주택을 유지하면서 회생절차를 진행할 수 있도록 하자는 내용이 들어가 있음.

- 문제의식: 개인 회생에서도 주택을 유지하면서 개인 회생절차를 진행하도록 하는 것이 타당하다는 문제의식

- 현재 개인 회생 제도는 파산과 마찬가지로 주택담보채권을 포함해 담보권에 대해서는 별제권이 인정됨. 따라서 개인회생절차 진행과 관계없이 경매 등의 진행을 통해 담보채권자의 채권 회수가 가능한데, 이렇게 될 경우 오히려 가정 파탄, 주거불안으로 개인 회생의 목적 달성이 불가능해지는 상황이 발생.

- 개인회생 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 규정을 둘 수 있도록 하는 내용 등 여러 개정안의 내용은 개인회생 채무자가 최대한 주택을 유지할 수 있도록 하려는 목적의 개정안임. 다만 변제 계획의 내용상 주택담보 채권자가 한번에 경매로 채권을 회수하는 것보다 더 불리해지면 안되므로 개인회생계획의 내용이 중요해짐.

[발제문, 아동인권분야] 형사미성년자·촉법소년 연령 하향을 위한 관련법(형법, 소년법) 개정안 검토 및 반대 의견

이제호 변호사(민변 아동청소년인권위원회)

I 서론 및 입법현황

1. 서론 : 형사미성년자·촉법소년 연령 하향⁵⁾에 대한 동향 및 법무부 개정안

- 최근 현행 소년법 체제가 소년범죄에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 문제의식과 여론이 확대되면서, 소년에 대한 처벌을 강화해야 한다는 논의가 다시 주목받고 있음. 이에 제20대 국회 및 제21대 국회에서는 형사미성년자·촉법소년 연령의 상한을 14세에서 12세로 낮추는 등 형사처벌의 범위를 넓히는 내용의 법안이 다수 발의되어 논의 중임.

- 윤석열 대통령은 후보자 시절 형사미성년자·촉법소년 연령 기준을 만 12세 미만으로 하향 조정하겠다는 입장을 밝힌 바 있고, 2022년 6월 법무부는 ‘촉법소년 연령 기준 현실화 TF’를 구성, 결국 법무부는 2022년 10월 27일 자로 형사미성년자 연령 및 촉법소년 연령 상한 기준을 ‘만 13세 미만’으로 하는 대책안을 발표하였고, 현재 형사미성년자 연령 및 촉법소년 연령의 상한 기준을 하향하고, 소년에 대한 형사처벌 범위를 확대하고 19세 미만의 수형자를 성인교도소에 수용시킬 수 있도록 하는 소년법, 형법, 형집행법 정부 개정안을 발의한 상태임.

- 그러나 국가인권위원회를 비롯한 다수 인권 단체들은 처벌 범위의 강화가 오히려 소년을 범죄에 노출시키고 사회 복귀를 저해하며 범죄 예방에 도움이 되지 않는다는 이유로 연령 하향을 반대해왔음. 또한, 2016~2020까지의 경찰청의 촉법소년 소년부 송치 통계⁶⁾에 따르면, 강력범죄(살인, 강도, 강간⁷⁾, 방화)는 5%에 그치고, 95%가 절도, 폭력, 기타 범죄이고, 강력범죄가 유의미하게 증가하고 있지 않다는 점에 비추었을 때, 형사처벌의 대상이 되는 소년의 범위를 일괄적으로 확대하는 법률개정은 소년들의 강력범죄를 예방하는 목적에 적절하지 않은 수단이며, 형사처벌의 확대로 초래될 문제에 대한 충분한 고려 없이 개정하는 것으로 평가됨.

5) ‘형사미성년자 연령 하향’은 14세 미만의 미성년자도 형사처벌이 가능하도록 형법 제9조에 규정된 ‘만 14세’ 기준을 13세 혹은 12세로 낮추는 것이고, ‘촉법소년 연령 하향’은 소년법 제4조제1항제2호에 규정되어 있는 촉법소년 연령의 상한 기준(14세) 혹은 하한 기준(10세)을 낮추는 것을 의미함. 즉, 정부와 여론의 동향은 촉법소년 연령의 상한 기준을 하향하는 것을 의미. 이에 따라 언론 및 정부발표에서는 ‘형사미성년자 연령 하향’과 ‘촉법소년 연령 하향’을 혼용하고 있음. 본 의견서에서는 의미를 정확하게 전달하기 위해 ‘형사미성년자·촉법소년 연령 하향’이라는 표현을 사용하기로 함.

6) 김진태, 소년사법제도 개선에 관한 기존 논의와 새로운 방향, 국회입법조사처, 2021, 7쪽 참조.

7) 해당 통계는 ‘강간·추행’ 수치를 집계한 것인바, 실제 강력범죄에 해당하는 강간의 송치현황 건수는 더 적을 것으로 추정됨.

- 이하에서는 형사미성년자 및 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 함.

2. 입법 발의현황

- 현재 형사미성년자 연령 하향 및 촉법소년 연령 하향과 관련하여 21대 국회에서 발의되어있는 관련 법률 개정안은 총 17개이며 그중 소년법 개정안이 10개, 형법 개정안이 7개에 해당하며, 촉법소년 연령의 상한기준을 하향하기 위해서는 형사미성년자 연령 하향이 전제되어야 하기 때문에 대부분 소년법과 형법의 개정안을 함께 발의함.

- 위 개정안은 단지 ① 형사미성년자 연령, 촉법소년 연령 하향 뿐 아니라, ② 특정 강력범죄를 저지른 소년을 소년보호사건에서 제외, ③ 소년법상 소년의 연령상한을 하향, ④ 소년원 구금기간을 상향, ⑤ 형 집행 중 성인이 된 경우, 일반교도소로 이송, ⑥ 처분내용의 강화, 가석방 기준, 사형, 무기형 기준의 강화 등 소년에 대한 처벌의 범위를 확대하고, 그 내용을 강화하는 것을 주요 내용으로 삼고 있으며, 발의 현황과 대표의원은 아래와 같음

소관상임위	법제사법(법무부)
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	<p>[소년법 일부개정법률안]</p> <p>2115377 - 2022. 4. 22. / 허은아 등11인(국민의힘)</p> <p>2115135 - 2022. 4. 7. / 김회재 등11인(더불어민주당)</p> <p>2114932 - 2022. 3. 23. / 이종배 등 11인(국민의힘)</p> <p>2114464 - 2022. 1. 18. / 서영교 등13인(더불어민주당)</p> <p>2114054 - 2021. 12. 22. / 김용판 등10인(국민의힘)</p> <p>2112644 - 2021. 9. 23. / 김용민등 11인(더불어민주당)</p> <p>2110766 - 2021. 6. 11. / 김병욱등 14인(국민의힘)</p> <p>2110692 - 2021. 6. 8. / 이종배등 10인(국민의힘)</p> <p>2107849 - 2021. 2. 2. / 전용기 등10인(더불어민주당)</p> <p>2105511 - 2020. 11. 19. / 양경숙 등10인(더불어민주당)</p> <p>[형법 일부개정법률안]</p> <p>2116151 - 2022. 6. 27. / 홍석준 등12인(국민의힘)</p> <p>2112623 - 2021. 9. 17. / 김용민 등10인(더불어민주당)</p> <p>2117847 - 2021. 2. 2. / 전용기 등10인(더불어민주당)</p> <p>2110765 - 2021. 6. 11. / 김병욱 등14인(국민의힘)</p> <p>2115376 - 2022. 4. 22. / 허은아 등11인(국민의힘)</p> <p>2115136 - 2022. 4. 7. / 김회재 등12인(더불어민주당)</p> <p>2103853 - 2020. 9. 14. / 김예지 등19인(국민의힘)</p>

II. 형사미성년자 연령 및 촉법소년 연령하향 검토의견

1. 형사미성년자의 개념 및 UN CRC와 일반논평의 형사미성년자에 대한 내용 및 국가인권위원회 권고 (2007, 2018, 최근 입장 표명) 및 UN CRC의 권고

가. 형사미성년자의 개념

- 14세 미만의 자는 절대적 책임무능력자로, 형벌 법령에 저촉되는 행위를 하더라도 책임능력이 조각되어 별하지 아니함(형법 제9조).
- 다만, 형사미성년자로서 고유한 의미의 형사처벌의 대상에서 배제된 10세⁸⁾ 이상 14세 미만의 자가 형벌 법령에 저촉되는 행위를 하는 경우 '촉법소년'으로서 관할법원 소년부에 의하여 소년보호처분의 대상이 될 수 있음(소년법 제4조 제2항).
- 국내에서 논의되고 있는 촉법소년 상한 연령의 인하는 소년법 및 형법의 개정을 통한 형사미성년자 기준 연령의 인하를 의미함.
- 국제사회 및 UN CRC는 '형사책임 최저연령(the Minimum Age of Criminal Responsibility, MACR)'이라는 용어를 사용하여 형사미성년자의 기준 연령을 표현함.

나. UN CRC

아동권리협약 제40조

1. 당사국은 형사피의자나 형사피고인 또는 유죄로 인정받은 모든 아동에 대하여, 아동의 연령 그리고 아동의 사회복귀 및 사회에서의 건설적 역할 담당을 촉진하는 것이 바람직스럽다는 점을 고려하고, 인권과 타인의 기본적 자유에 대한 아동의 존중심을 강화시키며, 존엄과 가치에 대한 아동의 지각을 촉진시키는데 부합하도록 처우받을 권리를 가짐을 인정한다.
2. (생략)
3. 당사국은 형사피의자, 형사피고인 또는 유죄로 인정받은 아동에게 특별히 적용될 수 있는 법률, 절차, 기관 및 기구의 설립을 촉진하도록 노력하며, 특히 다음 사항에 노력하여야 한다.

8) 2007년 소년법의 개정으로 촉법소년의 하한 연령이 12세에서 10세로 인하되었음[구 소년법(2007. 12. 21. 법률 제 8722호로 개정되기 전의 것) 제4조 제2항 참조].

- a. 형법위반능력이 없다고 추정되는 최저 연령의 설정
- b. 적절하고 바람직스러운 경우, 인권과 법적 보장이 완전히 존중 된다는 조건하에 이러한 아동을 사법절차에 의하지 아니하고 다루기 위한 조치

- 아동권리협약 제3·4차 국가보고서 심의결과 유엔아동권리위원회 권고사항(2011): 형사책임 최저연령에 대한 언급은 없었으나, 위원회는 대한민국이 범죄를 행한 아동이 효과적으로 복귀하도록 하는 조치 대신 징계조치를 늘리는 식으로만 대책이 이루어졌다는 사실을 우려와 함께 주목함(CRC/C/KOR/CO/3-4 para. 80.). 또한 위원회는 대한민국이 소년사법제도를 특히 CRC 제37조, 제39조 및 제40조를 비롯한 협약과 소년사법운영에 관한 유엔최저기준규칙(베이징규칙)⁹⁾, 소년비행방지를 위한 유엔가이드라인(리야드가이드라인), 피구금소년보호규칙(하바나규칙), 형사사법제도 하에서의 아동을 위한 비엔나 행동지침, 청소년 사법시 아동의 권리에 관한 위원회의 일반논평 제10호(2007) 등을 포함한 여타 관련 기준에 완전히 합치하도록 할 것을 권고함(CRC/C/KOR/CO/3-4 para. 81.).

- 청소년 사법에서의 아동의 권리 일반논평 제10호(2007): 소년사법은 발달과정에 있는 아동의 회복가능성을 인정하는 특별한 제도로서, 형사책임 최저연령은 아동의 성숙도에 대한 법관의 자의적 판단을 최소화하고, 사법외적 처분을 원칙으로 하는 제도 운영에 기여하므로, 형사책임 최저연령은 지나치게 낮게 설정되어서는 안 된다는 의견임¹⁰⁾. 위원회는 당사국이 설정한 형사책임 최저연령이 12세 미만일 경우, 최소한 12세로 높이고, 지속적으로 상향조정할 것을 권고함(CRC/C/GC/10 paras. 30-32.). 다만, 일반논평 10호는 이후 2019년 일반논평 제24호에 의하여 대체됨(CRC/C/GC/24 para. 1.).

- 아동권리협약 제5·6차 국가보고서 심의결과 유엔아동권리위원회 권고사항(2019): 위원회는 형사 미성년자 연령을 만 13세 미만으로 낮추는 소년법 개정안과 소년법 개정에 따라 만 10세 이상부터 「소년법」에 따라 구금될 수 있는 것에 대하여 각 우려를 포함[CRC/C/KOR/CO/5-6 para. 46. (b)]. 또한 형사책임 최저연령을 만 14세로 유지하고, 만 14세 미만 아동을 범죄자로 취급하거나 구금하지 않을 것을 권고함 [CRC/C/KOR/CO/5-6 para. 47. (b)].

- 아동사법제도에서의 아동의 권리에 관한 일반논평 제24호(2019): 세계적으로 가장 일반적인 형사책임 최저연령은 14세라는 점 및 아동 발달 및 신경과학 분야의 증거 자료에 의하면, 12~13세의 아동은 성숙과 추상적 추론 능력이 여전히 발달 과정에 있으므로 자신의 행동이 미치는 영향이나 사법절차를 이해하지 못할 가능성이 크고, 청소년기는 급속한 두뇌 발달을 특징으로 하는 독특하고 결정적인 인간 발달 단계이므로 위험 관리, 특정 종류의 의사 결정, 충동 조절 능력에 영향을 미치므로 형사 책임의 최저연령을 14세

9) '정서적·정신적·지적 성숙도를 고려하여 형사책임 최저연령을 지나치게 낮게 설정하지 말 것'을 권고함(소년사법운영에 관한 유엔최저기준규칙 제1부 제4규칙). 최정규 외, "아동·청소년 인권보장을 위한 소년사법제도 개선 연구", 국가인권위원회(2018) 25쪽 참조.

10) 최정규 외, 위의 연구, 30쪽 참조.

이상으로 높일 것을 독려하고, CRC 제14조에 의거하여 어떠한 상황에서도 형사책임 최저연령을 하향 조정하지 말 것을 권고함(CRC/C/GC/24 paras. 20-22.)

다. 국가인권위원회

- 법무부 소년법 개정안 적용연령 인하에 대한 의견표명(2007): 국가인권위원회는 촉법소년 하한 연령을 인하하는 내용을 포함하여 법무부가 2007. 6. 13. 입법예고한 소년법 일부개정법률(안)(법무부 공고 제 2007-64호)에 대하여, 법무부의 소년법 개정안이 아동의 형사책임 최저연령을 상향시키는 국제적인 흐름에 역행하고, CRC 및 베이징규칙에 위반하며, 정부 통계에 비추어보아도 만 12세 미만의 범죄가 증가하였으며 그 범행내용이 심각화 되어간다는 법무부의 주장이 사실이 아니므로 촉법소년 하한 연령을 낮추어야 할 이유가 없다는 의견을 표명함.

- 형사미성년자 기준 연령 등에 관한 의견표명(2018): 국가인권위원회는 국회의장 및 법무부장관에게 국회에 발의되어있는 형사미성년자의 기준 연령을 하향하는 내용의 형법 일부개정법률안과 촉법소년 상한 연령을 인하하고 사형·무기징역 선고 시 완화되는 형량을 상향하는 내용의 소년법 일부개정법률안이 CRC 등 국제인권기준에서 말하는 소년의 사회복귀와 회복의 관점에 반하고, 소년범죄 예방을 위한 실효적 대안으로 바람직하지 않다는 의견을 표명함.

- 형사미성년자 연령 하향 및 촉법소년 상한 연령 하향 조정에 대한 의견표명(2022): 국가인권위원회는 국회의장 및 법무부장관에게 국회에 발의되어 있는 형사미성년자 기준 연령을 하향하는 내용의 형법 및 소년법의 일부개정법률안은 유엔아동권리협약 등 국제인권기준이 요구하는 소년의 사회복귀와 회복의 관점에 반하고, 소년범죄 예방과 재범 방지를 위한 실효적 대안으로 바람직하지 않다는 의견 및 법무부장관에게 소년범죄 예방과 재범 방지를 위한 대안으로 소년분류심사원, 소년원, 소년교도소 등 교화·교정시설 확충 및 소년을 담당하는 보호관찰관 인원 확대, 임시조치의 다양화, 교화프로그램 개선, 피해자 보호 강화 방안 마련 등을 추진하라는 것이 바람직하다는 의견을 표명함.

- 특히 아동을 위해 특별히 고안된 형사절차인 아동사법제도는 발달과정에 있으며 회복 가능성과 잠재능력을 보유한 아동의 특수성에 대한 이해를 전제로 아동을 위해 특별히 고안된 형사사법 체계이며, 「소년법」의 주된 목적은 소년의 사회복귀와 사회 재적응이라는 점을 짚음. 이러한 아동사법제도의 이념과 취지에 비추어볼 때 형사미성년자 연령 하향 등을 통해 형사처벌을 강화하는 것은 오히려 어린 소년범에 대한 부정적 낙인효과를 확대하여 소년의 사회복귀와 회복을 저해하고 건전한 사회인으로서의 성장을 방해하며, 소년범죄의 발생 원인이 그 예방과 재범 방지에 실패한 국가와 가정에도 있는데 이러한 부분에 대한 개선책 없이 모든 책임의 원인이 아동에게만 있는 것처럼 바라보는 시선이 담겨있어 바람직하지 않다는 의견임.

- 또한 형사미성년자 연령 하향 등에 관한 논의에서 주요 쟁점이 된 ① 시대 변화에 따라 현재의 아동이 과거의 아동보다 신체적·정신적으로 성숙하다는 주장에 대하여, 아동의 성숙도가 과거에 비해 높아졌다고

하더라도 현재의 아동이 과거보다 많은 지식과 정보를 접할 수 있는 상황에 있을 뿐, 어떤 문제에 대한 사물변별 능력이나 행동통제 능력이 높아졌다고 평가할 만한 객관적 자료는 존재하지 않으며 ② 최근 14세 미만 아동에 의한 범죄가 증가하고 흉포화되는 양상이 있어 강한 처벌이 필요하다는 주장에 대하여, 현재 국내에 공표되는 그 어떤 통계를 통해서도 촉법소년에 대한 정확한 통계를 추산하기 어려우며, 이로써 소년범죄의 저연령화와 흉포화를 입증하는 것에 한계가 있고 최근 5년간 촉법소년의 소년부 송치건수 및 절도 범죄 건수는 증가하였으나, 강력범죄(흉악)에 해당하는 살인, 강도, 방화, 강간 범죄 건수는 매년 400~450건으로 유지되는 것으로 나타나 소년범죄가 흉포화되고 있다고 단정하기 어렵고 ③ 14세 미만 소년의 강력범죄 시 그 죄질에 대응되는 형사처벌이 불가능하고 소년법에 따른 보호처분이라는 가벼운 처벌 밖에 하지 못하여 범죄 예방 효과가 약화된다는 주장에 대하여, 현행 소년법에 의하면 만 10세부터 소년법상 수강명령 및 사회봉사명령을 제외한 나머지 모든 보호처분의 대상이 될 수 있고, 만 12세 이상 소년은 신체의 자유를 제한하는 2년의 소년원 송치도 가능하다는 점을 고려하였을 때 보호처분이 형사처벌이 아니라는 이유만으로는 가벼운 처벌이라고 단정하기는 어렵고, ④ 살인·특수강간·특수강도 등을 범한 촉법소년의 경우 최대 2년 이내의 소년원 송치와 같은 보호처분으로 개선 및 교화가 어려우므로 이들에 대한 형사처벌을 강화해야 한다는 주장에 대하여, 형법을 적용한다고 하여 해당 촉법소년들의 개선 및 교화가 보장되지 않으며, 교도소 등에 구금할 경우 범죄성향의 학습으로 인해 오히려 더 큰 범죄의 원인이 될 수 있고, 아동사법제도의 이념과 취지를 고려하면 엄벌보다 교정교화를 도모하는 것이 선행될 필요가 있다는 점을 들어 각 주장들이 타당하지 않다는 점을 분명히 함.

2. 해외사례(독일, 일본, 미국, 영국)에서의 형사미성년자를 어떻게 규정하고 있는지

가. 독일

- 형사미성년자 기준 연령이 우리나라와 동일하게 14세로, 범죄행위 시에 14세 미만인 자는 형사책임능력이 없음(독일 형법 제19조).

- 우리나라의 촉법소년과 같은 개념은 없으며, 14세 이상 18세 미만의 소년(Jugendliche)이 형법상 가벌행위를 범한 경우 특별법인 소년법원법(JGG)의 적용을 받아 형벌이든 보호처분이든 모두 소년법원에서 이루어짐(독일 소년법원법 제1조). 18세 이상 21세 미만의 청년(Heranwachsende)은 범죄행위 시 그 인격을 환경적 모든 조건과 함께 전체적으로 평가하여 도덕적, 정신적 교육이 소년과 같을 정도로 인정되는 경우나 행위의 종류, 환경, 동기로 보아 소년의 범죄로 취급되는 경우 특별법인 소년법원법의 적용을 받고, 그렇지 않은 경우 일반법의 적용을 받음(독일 소년법원법 제1조, 제105조).¹¹⁾

나. 일본

11) 이승현·박성훈, “소년강력범죄에 대한 외국의 대응동향 및 정책 시사점 연구”, 한국형사정책연구원(2017) 102-103쪽 참조.

- 형사미성년자 기준 연령이 우리나라와 동일하게 14세이며, 14세 미만인 자는 형사책임능력이 없다고 보아 그 행위를 벌하지 아니함(일본 형법 제41조). 일본은 1990년대 이후부터 소년 형법범이 지속적으로 감소하고 있었으며, 범죄의 질적인 측면에서도 특별히 흉포화되는 등의 변화가 없었음에도 불구하고 특정한 일부 소년사건을 전제 소년범외의 경향으로 일반화시키면서 2000년에 엄벌화로의 소년법 개정의 필요성이 주장되었음¹²⁾. 일본은 2000년부터 소년범죄에 대한 엄벌화 정책을 취하고 있으며, 2000년 형법 및 소년법을 개정하여 형사미성년자 기준 연령 및 촉법소년의 상한 연령을 16세에서 14세로 인하함.

- 우리나라와 유사하게 형벌 법령에 저촉되지만 형사책임 최저연령에 도달하지 않아 형사책임을 묻지 않는 행위를 한 14세 미만의 소년을 '촉법소년(触法少年)'으로 정하고 있으며, 그 하한 연령은 달리 정하지 않음(일본 소년법 제3조 제1항)¹³⁾. 14세 미만의 자가 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 경우에는 아동복지법 및 소년법이 적용되며, 보호관찰, 아동자립지원시설·아동양호시설에 송치, 소년원 송치를 내용으로 하는 보호처분을 받을 수 있음(일본 소년법 제24조 제1항). 소년원 송치 처분을 받을 수 있는 하한 연령은 형사미성년자 기준 연령을 인정한 2000년 법 개정기에 따라 14세로 인하되었다가, 2007년 '대락(おおむね) 12세'로 한차례 더 인하됨(일본 소년원법 제4조)¹⁴⁾. 일본 법무성은 '대락 12세'의 폭을 12개월로 보고 있어 11세도 소년원에 송치될 수 있도록 법이 개정된 것이나¹⁵⁾, 실제로 2019. 6. 20.까지 12세 소년이 소년원에 송치된 경우는 없었음¹⁶⁾.

다. 미국

- 모든 범죄가 자동으로 일반법원 관할에 종속되는 형사책임연령은 대부분 18세~19세로 정해져 있고, 그 이하 연령의 사건은 소년법원의 관할임. 그러나 일정한 경우 소년법원에서 일반법원으로 이송될 수 있으며, 그 최저연령과 조건은 12세부터 16세까지 각 주마다 달리 정하고 있고, 일반법원으로서의 이송에 대한 최저연령을 정하지 않은 주도 존재함¹⁷⁾.

- 소년법원에 대한 최저 기소연령(촉법소년 하한)을 따로 정하지 않은 주가 무려 27개에 달함. 소년법원에 대한 최저 기소연령을 정한 주들도 있는데, 6세(노스캐롤라이나)부터 7세(코네티컷, 뉴욕), 8세(워싱턴), 10세(아칸소, 콜로라도, 루이지애나, 미네소타 등 15개주), 11세(네브라스카), 12세(캘리포니아, 매사추세츠, 유타)까지 세분화되어 있음¹⁸⁾. 한편 소년법원 관할 연령의 상한은 15세에서 17세로 규정되어 있음.

- 특기할 사항은, 소년법원 관할 연령의 유연한 적용임. 미국에서 소년법원 관할 적용이 가능한 상한은 절

12) 강경래, "일본소년법의 엄벌화 정책은 성공하였는가? - 2000년대 일본소년법 개정논의의 타당성 검토", 한국소년정책학회(2018) 4쪽 참조.

13) 이승현·박성훈, 위의 연구, 42쪽 참조.

14) 강경래, 앞의 논문, 2쪽 참조.

15) 중앙일보, '일본, 소년범죄 흉악해지자 처벌 연령 낮췄다', 2017. 9. 6. 참조.

16) 아시아경제, '20년간 '엄벌화' 강조한 일본 소년법...효과 있었을까', 2019. 6. 20. 참조.

17) <https://www.juvenilecompact.org/age-matrix> 2022. 10. 15. 방문

18) <https://www.nga.org/center/publications/age-boundaries-in-juvenile-justice-systems/> 2022. 10. 15. 방문

대적인 것이 아니며 특히, 많은 주들이 소년법원의 권한을 확대 적용할 수 있도록 허용하고 있어, 18세부터 최대 24세까지도 법원의 결정에 따라 소년법원이 사건을 처리할 수 있음¹⁹⁾.

라. 영국

- 형사책임 연령은 10세로, 다른 유럽 국가나 한국과 비교해 비교적 연령 기준이 낮은 편이나 10세에게 형사책임을 지운다는 것이 성인과 동일하게 취급하겠다는 의미는 아니며, 시설 수용이 허용되는 것은 12세 이상부터임²⁰⁾. 다만 영국의 경우 책임무능력 추정원칙이 폐지되어, 저연령 범죄에 대한 책임은 강하게 묻고 있음.

- 소년법원의 관할이 적용되는 촉법소년 연령 기준은 하한이 10세, 상한이 17세로 한국에 비하여 상한을 높게 두고 있음.

- 10세 이상 18세 미만의 소년이 예외적으로 형사재판을 받는 경우도 규정되어 있는데, 살인죄, 법정형 14년 이상 구금형에 해당하는 경우, 강제추행, 무모한 운전으로 인한 과실치사, 약물 남용 후 운전으로 인한 과실치사 등, 중대한 사건으로 기소된 경우 형사법원으로 이송됨²¹⁾.

3. 형사미성년자연령 하향의 범죄 예방 효과 여부 및 소년사법 우선 개선과제

가. 과장된 통계 내용

- 법무부장관은 2022년 6월 법무부 주례 간부 간담회에서 촉법소년 연령 기준을 현실화하는 방안을 검토 하라고 지시하였고, 이에 촉법소년 연령기준 현실화 태스크포스가 구성되었음. 지난 9월에도 법무부장관은 국회 예산결산특별위원회 전체 회의에 참석해, “촉법소년 연령은 70여년간 유지됐는데, 범죄의 숫자도 숫자 지만 분명히 흉포화된 경향이 있다고 생각한다”고 밝히며 촉법소년 연령 기준을 조정하여야 한다는 입장을 밝힘. 법무부장관의 시각은 촉법소년의 범죄가 늘어났을 뿐만 아니라 강력·흉악범죄의 숫자나 비중이 늘어났다는 인식에 기반하고 있음.

- 그러나 이에 관한 실증적인 근거는 불분명함. 무엇보다 촉법소년의 수나 이들이 저지른 범죄의 경중을 명확하게 파악할 수 있는 객관적 자료가 부재. 법무부가 출간하는 범죄백서는 촉법소년과 범죄소년을 합친 ‘소년범죄’에 관한 통계만 제공하므로, 촉법소년의 현황과 추이만을 구체적으로 확인할 수 없고, 오히려 범죄백서에 의하면 소년범죄 인원은 확연한 감소 추세에 있고, 지난 10년 간 전체 형법 범죄자 중 소년이

19) 이승현·박성훈, 위의 연구, 58~59쪽 참조.

20) 이승현·박성훈, 위의 연구, 87쪽 참조.

21) 이승현·박성훈, 위의 연구, 90~91쪽 참조.

차지하는 비율은 감소하였음.²²⁾

- 법원이 발간하는 사법연감은 '소년보호사건'을 포괄 집계하여 범죄소년, 촉법소년과 우범소년을 구별하여 살펴볼 수 없음. 사법연감의 보호소년 연령별 누년비교표를 살펴보면²³⁾, 법원의 보호처분을 받은 14세 미만 소년은 10년 전과 비교하여 숫자가 줄어든 모습을 보임. 전체 보호소년 중 14세 미만의 구성비도 증감을 반복하여 명확한 증가세나 감소세는 발견되지 않으며, 2021년 14세 미만자의 비중이 높아지기는 하나 그것이 촉법소년의 증가나 범죄 흉포화의 근거라 결론 내릴 아무런 다른 자료가 없음.

- 법원통계월보는 촉법소년 접수 건수를 별도로 집계하고 있음. 그 숫자만을 놓고 보자면, 2012년 12월 13,339건으로 2021년 12월 12,502건보다 오히려 많음. 그간 촉법소년 기준 연령에 아무런 변화가 없었지만 촉법소년 접수 건수는 2013년 12월 10,000건으로 크게 줄어들고, 2014년 이후 7,000명대로 급감하여 2017년까지 그러한 추세를 유지하기도 하였음. 전체적으로 보았을 때 촉법소년이 '증가세'에 있다고 단정하기 어렵고, 이러한 증감의 원인도 불분명함. 더욱이 14세 미만의 범죄가 더 흉악해졌는지는 전혀 알 수 없음. 오히려 소년보호사건 중 가장 중한 처분인 장기소년원 송치 처분(10호 처분)을 받은 인원은 2012년 1169명, 2013년 1252명을 기록한 이후 꾸준히 700명 ~ 800명대를 유지하고, 2021년에는 단 442명에 불과함.

- 다수의 언론사가 김용판, 이종배 의원 등이 경찰로부터 받아 제공한 '최근 5년간 촉법소년 범죄 접수 현황'이나 '최근 5년간 촉법소년 강력범죄 소년부 송치현황'을 들어 촉법소년 내지 형사 미성년자 연령 기준의 하향을 외치고 있음. 그러나 이미 여러 반대 논지의 보도가 지적하고 있듯이, 이는 경찰에서 법원으로 송치된 소년보호사건만을 기준으로 낸 경찰청의 통계자료임. 사법연감을 보면, 소년보호사건 중 검사가 송치한 사건의 비중이 57.2% ~ 72.1%로 가장 많고, 경찰서장이 송치한 사건은 19.8% ~ 35.8%의 비중만을 차지하고 있음. 따라서 위 자료는 전체 촉법소년의 증감이나 강력범죄의 비중을 따지는 자료가 될 수 없음.

나. 형사미성년자 연령 하향의 범죄예방효과

- 일본은 소년법에 대한 아동복지 우선 정책을 실시하였으나, 1997년 14세 중학생에 의한 고베 아동연쇄 살인사건 이후, 「소년법」 폐지 여론이 높아져 소년원 송치 연령 하향, 소년범에게 예외적으로 완화되는 형량의 상향, 소년사건 중 행사처벌 대상 범죄를 확대하는 등 엄벌화 정책을 시행하고 있음²⁴⁾. 최근 이러한

22) 법무부, 2021 범죄백서, 545-546

23) 법원행정처, 2022 사법연감, 838

24) 2000년 「소년법」을 개정하여 형사미성년자의 연령을 16세에서 14세로 낮추고, 2007년 「소년법」 개정에서는 소년원 송치 대상을 12세에서 11세로 확대하였으며, 2014년 「소년법」 개정에서는 18세 미만의 소년에게 내릴 수 있는 유기징역의 상한을 15년에서 20년으로 상향하고 가석방할 수 있는 최소 기간도 3년에서 형기의 3분의 1로 연장하며 징역·금고 부정기형의 상한과 하한이 각각 10년·5년에서 15년·10년으로 상향되었다. 2021년 「소년법」 개정에서는 18세·19세의 소년이 특정(강력)범죄를 저지를 경우 20세 성인과 동등하게 형사절차를 취하도록 하고, 강도·강간 등 1년 이상의 징역·금고에 해당하는 소년범죄사건을 검사에게 송치하도록 하여 강력 소년범죄의 형사처벌을 확대

엄벌화 정책에 대해서 일본 내에서 엄벌화 정책으로 소년범죄가 감소했다는 근거가 없고, 범죄유형으로 볼 때 절도가 압도적으로 많기 때문에 전체적인 범죄 경향이 나빠졌다고 보기 어렵다는 주장이 제기²⁵⁾.

- 미국은 주별로 차이가 있기는 하나, 기본적으로 청소년 보호와 교화의 필요성을 인정하면서 1980년대와 1990년대에 발생한 청소년 흉악범죄들로 인하여 처벌을 강화하는 경향을 보이고 있었음²⁶⁾. 그러나, 1990대 이후에도 형사이송 후 강력한 처벌을 받은 소년들의 재범률이 높고, 재범까지 걸리는 기간이 짧았다는 연구결과가 다수 보고되면서 엄벌화에 대한 재검토와 수정정책이 진행되었고, 다시 교정 프로그램의 중요성이 부각되는 추세. 판례에서도 엄벌주의를 탈피하는 경향²⁷⁾을 보이고 있음.²⁸⁾

- 소년범죄자에 대한 보류, 이송 등 형사처분의 효과에 대한 경험적 연구결과에 따르면, 대체로 성인구금 시설 경험 후 재범위험성이 높아지는 것으로 나타나²⁹⁾. 최근 2017년 뉴욕주에서 형사처벌 연령을 오히려 상향하는 입법안이 통과되면서 오히려 엄벌화 경향에 제동을 걸고 있는 입법상황을 보여주고 있으며 소년범죄의 대다수를 차지하는 경범죄로 기소된 16-17세 청소년은 가정법원에서 소송을 처리하게 되었음³⁰⁾.

- 영국은 20세기 초반, 근대 소년사법제도의 시초법인 「아동법(Children Act 1908)」을 제정하여 복지중심의 소년보호주의 정책을 펴기 시작하였는데, 1990년대 소년범죄에 대한 보수적인 정치적 대응이 강해지고 대중매체에 의해서 소년범죄에 대한 부정적인 측면을 과장하는 여론이 형성되면서 소년사법의 방향이 복지에서 엄벌화 경향으로 바뀌었으나, 2000년 이후에는 엄벌화 경향이 줄어들고 복지적 모델로 개입하는 경향으로 변화. 2015년 구금시설에서 출원한 아이들 중 67%가 1년 이내에 재범한다는 통계에 주목하여, 2016년 영국정부(법무부)는 학교장이자 아동행동(Child Behavior) 전문가인 Charlie Taylor를 소년사법위원회 의장으로 임명하여 소년범들의 재범방지를 위한 사회내 처우 및 시설내 처우를 개선하는 방향으로 소년사법시스템을 개혁³¹⁾. 다른 유럽국가에 대하여 소년범에 대한 구금적 처우가 많은 영국이지만, 구금이 소년범죄의 감소에 영향을 미쳤다는 효과가 증명되지 않음³²⁾.

하였다.

25) 김진태, 위의 연구, 16쪽 참조.

26) 살인, 무장강도 등의 중대범죄를 범한 13세 내지 16세 이상의 소년범에 대해서는 소년법원의 관할을 배제하여 성인과 같이 형사법원으로 이송하였다.

27) 2005년 연방대법원이 범행 당시 18세 미만이었던 자에 대한 사형집행을 위헌으로 선언한 이후, 미성년자에 대한 가석방 없는 무기징역(Juvenile Life Without Parole: JLWOP)에 대해서도 일정한 경우 위헌 판결이 이어지고 있는 동향이다.

28) 김진태, 위의 연구, 13-14쪽 참조.

29) 뿐만 아니라, 4개 주에서 140명의 소년들과 심층면접을 진행한 연구(Forst et al, 1989), Florida 주에서 진행된 150명의 심각한 만성 소년범죄자와의 심층면접 연구(Bishop et al. 2000; Lanz-Kaduce et al. 2002), New Jersey와 California의 소년시설에 구금된 소년들과 New York과 Arizona의 성인시설에 구금된 소년과의 비교연구 등 질적인 연구결과들을 보면, 성인교도소에서 재통합보다는 처벌위주의 엄한 분위기와 열악한 상황에의 노출은 오히려 범죄유발적 효과를 나타낼 수 있음을 보여준다.

30) 한국형사정책연구원, 2017. 12. 소년강력범죄에 대한 외국의 대응동향 및 정책 시사점 연구, 79-83

31) 김진태, 위의 연구, 15쪽 참조.

32) 한국형사정책연구원, 2017. 12. 소년강력범죄에 대한 외국의 대응동향 및 정책 시사점 연구, 137

- 독일의 경우, 1990년대 후반 엄벌화 논의 및 형사책임 연령을 14세에서 12세로 내려야 한다는 주장이 제기되었음. 그러나 이후 개정방향이 강력처벌보다는 주로 징계처분이나 경고구금을 실효성 있게 운영할 수 있는 방향으로 개선하는 노력 들을 보이는 형태로 변화하였음. 독일에서의 효과성 검증 연구에 따르면 여러 가지 위험요인을 갖고 있는 소년강력범에 대하여 형법적 개입보다는 최대한 조기에 이들에 대한 특별한 개입을 하는 것이 중요하다고 강조³³⁾.
- 노르웨이는 형사책임 연령을 15세로 보고 있고, 여타의 국가와는 달리 복지적 개입이 강하다는 것이 특징. 특히, 노르웨이에서는 소년강력사건 발생시 가해자인 소년강력범에 대한 보호와 지원을 강화하는 형태로 개입을 하고 있고, 여론에 휩쓸리기 쉬운 상황을 우선 통제하고 피해자 보호를 함께 병행하는 형태로 지자체에서 적극적으로 개입하는 경향을 띠고 있음³⁴⁾.
- 형사정책적 관점에서 볼 때 13세미만(혹은 12세미만)의 소년에 대해 형벌이 부과되면 대상자의 재사회화적 특별예방적 관점에서 단점이 더 많이 노출될 수 있음. 세계 각국의 입법태도를 보더라도 형법상 형벌부과의 한계연령을 낮추는 것 보다는 소년법상의 보호처분의 대상자의 연령을 낮추는 방안이 선호되어 있음을 알 수 있음³⁵⁾.
- 소년범죄의 흉포화 및 저연령화 이를 방지하기 위한 엄벌화에 따른 효과는 현행 정부의 통계나 분석자료로 증명되지 않음.
- 소년범죄의 원인과 현상을 밝혀내기 위해서는 증거기반 형사정책(Evidence-based Policies)에 입각한 분석과 통계작성이 이루어져야 하고, 우리나라가 소년의 범죄예방 및 재범방지의 목표를 수립하고 시행해 나가기 위해서는 영국의 사례와 같이 소년사법시스템에 편입되는 아동·청소년에 대한 범정부 차원의 원인 진단이 필요³⁶⁾.

다. 소년사법제도의 문제점을 해결하기 위한 우선 과제

1) 서론

- 아동·청소년의 범죄를 예방하거나 재범을 방지하고, 또 소년범죄로 인한 피해자의 피해를 회복하기 위해서는 촉법소년연령을 하향하는 것이 아니라, 실제로 소년범죄의 원인과 관련 실태, 그리고 소년사법제도의 문제점과 현황을 정확히 진단하고 그에 맞는 제도개선을 하는 것이 필요함.

2) 소년사법절차 과정에서 아동·청소년에 대한 관리 공백

33) 한국형사정책연구원, 2017. 12. 소년강력범죄에 대한 외국의 대응동향 및 정책 시사점 연구, 100-119

34) 한국형사정책연구원, 2017. 12. 소년강력범죄에 대한 외국의 대응동향 및 정책 시사점 연구, 137

35) 김성돈, 2012. 12. 형법상 미성년자 연령 설정과 소년법상 소년보호처분제도와의 관계, 국회입법조사처, 77-78

36) 김진태, 위의 연구, 21쪽 참조.

- 최근 소년사법절차 기간 중의 재범 문제가 지적되고 있음. 범죄 발생 후 소년보호처분 확정까지의 기간(소년사법절차 기간)동안의 재범률은 일반보호관찰 대상 소년범 20%, 고위험군 보호관찰 대상 소년범 46%로, 높은 재범률을 보이고 있는 반면, 그 사이 재판 전 소년의 범죄예방 및 교육적 처우를 위한 어떠한 개입도 이루어지지 않는 문제가 있음.

- 2021년 법무부 또한 현재 소년범죄의 재범률이 증가하고 있고 소년범의 재판 종료시까지 소년분류심사원 수용이외의 해당 아동·청소년에 대한 개입수단이 없다고 발표하며, 초기 개입을 통해 선제적으로 소년범죄를 예방하는 정책을 추진하겠다고 강조하며 이 문제를 인식하고 있음.

- 소년사법절차에서 개입의 문제가 발생하는 원인³⁷⁾으로는 ① 경찰 및 검찰의 수사단계를 거쳐 법원에 절차(형사절차 혹은 소년보호절차)가 종료되기까지 범행 후 약 6~7개월이 소요되는 반면, 소년형사절차와 소년보호절차가 통합되어있지 않고 나뉘어져 있고, 소년사건의 수사과정에서 추가적인 절차 이행³⁸⁾이 신속히 이루어지지 않는 문제 등으로 인한 절차가 매우 지연되고 있다는 점, ② 절차가 길어지는 동안 소년에 대한 실질적인 개입 수단은 오로지 소년을 구금하는 조치에 해당하는 '소년분류심사원 위탁'뿐, 다른 교육적 차원의 개입적 수단은 부재한다는 점, ③ 특히, 불기소처분이 집행유예처분이 이루어질 경우, 어떠한 보호, 관리, 교육적 조치가 없이 사건이 종결된다는 점, ④ 수사단계(경찰 및 검찰)와 법원단계까지 이르기까지 개입주체가 전부 달라 정확한 개입이나 지속적인 개입이 어렵다는 점등이 지적되고 있음.

- 이를 해결하기 위해 ① 소년사건만을 전담할 수 있도록 수사과정 및 법원절차단계를 일원화하거나 통합하여 효율적이고 전문적으로 개입할 수 있도록 하는 방안, ② 수사단계나 재판단계에서 재범 예방 및 기타 비행 예방을 위한 상담과 교육 등을 지역사회에서 받을 수 있도록 복지적 관점에서 소년·형사절차의 공백 부분을 개입할 있는 제도를 도입하는 방안, ③ 소년의 특성에 맞는 맞춤형 임시조치가 이루어질 수 있도록 다각적임 임시조치를 도입하고 활성화하는 방안 등이 제안되고 있음³⁹⁾

3) 선도프로그램 운영의 내실화 필요

- 관련 연구에 의하면, 재범 억제를 위해서는 아동·청소년을 체계적으로 선도하여야 하며, 개인적 접근 외에도 가족, 또래, 학교, 지역사회, 제도 등 다양한 환경의 다면적인 요소가 고려되어야 하고⁴⁰⁾, 치료지향적인 사례관리를 할 수 있는 종합적인 지원체계 구축과 개입이 필요⁴¹⁾

37) 김진태, 위의 연구, 17~19쪽 참조.

38) 예를 들어, 소년사건의 경우 비행전력, 재비행의 위험성과 정도를 조사하기 위해 보호사건의 내용을 확인할 경우, 일반 형사절차와 달리 별도의 공문을 통해서 법원을 통해 조회를 하여야 함.(김진태, 2021).

39) 김진태, 위의 연구, 19~21쪽 참조.

40) 김지연·이유진·정소연·박선영·최수정, 위기청소년 교육적 선도제도 운영 실태 및 실효성 제고방안 연구, 한국청소년정책연구원, 2018, 4쪽 참조.

41) 전영실/기광도, "저연령 소년의 비행실태 및 대책", 한국형사정책연구원 연구총서, 2009, 239쪽 이하 참조.

- '선도프로그램'은 소년사법체계의 각 단계별로 다이버전(diversion)의 일환으로 운영되고 있음.

- 그러나 선도프로그램은 ① 지역별로, 그리고 운영주체별로(경찰 자체 운영 프로그램, 검찰 자체 운영 프로그램, 위탁형 운영 프로그램) 개별적으로 운영되고 있고, 정보공유가 미흡하게 이루어지는 등, 파편화되어 운영되고 있다는 점, ② 각 절차단계(경찰단계, 검찰단계)에서 선도프로그램들이 개별적으로 운영되고 있어 중복되는 성격의 선도프로그램이 많고, 개별 맞춤형 프로그램이 이루어지지 않고 있다는 점, ③ 이러한 현황과 함께 위에서 언급한 소년보호절차의 지연 문제로 인해, 선도프로그램조치의 적절한 시기를 놓칠 수 있다는 점, ④ 소년사법체계 진입 전후의 상황에 있는 소년들을 대상으로한 교육적 지원 및 선도제도가 원활하게 작동하지 않는다는 점, ⑤ 선도프로그램에 대한 사회적인 관심이나 지원이 없는 편이고, 관련 연구도 충분히 이루어지지 않는 점 등이 문제로 지적되고 있음.⁴²⁾⁴³⁾

- 이를 개선하기 위해 선행 연구들에서는 ① 전문성을 높이기 위한 전문기관 운영의 활성화, 그리고 경찰·검찰·법원과의 협조체계구축, ② 지역별, 각 단계별(경찰·검찰·법원) 선도프로그램 관련 정보공유체계 구축, ③ 지역사회자원(쉼터, 아동·청소년센터, 상담기관, 학교 등)과의 협조를 통하여 소년사법절차 진행중인 소년뿐 아니라 그 전·후단계에 있는 소년들도 지원할 수 있는 '지역통합지원체계'를 운영, ④ 이러한 선도프로그램의 전문성, 다양화, 협조 지원체계의 강화를 위한 근거를 마련하기 위한 관련법률을 개정 등의 방안을 제안하고 있음.⁴⁴⁾⁴⁵⁾⁴⁶⁾

라. 소년범죄 피해자 보호 및 지원 강화

- 많은 언론보도와 여론, 그리고 정부의 발표에서는 소년에 대한 형사처벌의 확대를 통해 범죄 예방 및 재범률을 줄이고, 나아가 피해자의 피해회복을 달성할 수 있다고 언급하고 있음.

- 하지만 현행 소년사법절차에서는 피해자에 대한 보호, 권리보장 피해회복을 위한 지원체계가 매우 미비하고, 제도가 충분히 마련되어 있지 않은 문제점이 있는바, 소년범죄 가해자에 대한 처벌만으로 소년범죄 피해자 보호를 달성할 수 없음에도, 현재 입법 개정의 방향은 가해자에 대한 인권보호와 피해자에 대한 인권의 대결 구도에 놓여있음.

- 「소년법」제24조 제2항에 따라 소년보호사건의 심리는 비공개로 진행되고 있어서 피해자의 참여가 충분히 보장되지 못함. 이에 따라 피해자는 사건의 진행 상황을 파악하거나 피해자로서 심리에 참여할 최소한

42) 김진태, 위의 연구, 19-21쪽참조

43) 김지연외4인, 위의 연구, 5-7쪽 참조.

44) 김지연외4인, 위의 연구, 237쪽 이하 참조.

45) 김진태, 위의 연구, 21쪽 참조

46) 황정용「전문기관 중심 청소년 선도프로그램 운영에 관한 연구 - 회복적 정의에 기반한 민·官 협력을 중심으로 -」, 『한국경찰연구』 제18권 제2호, 2019, 209-236쪽 참조.

의 정보를 알 수 없고, 사건에 대한 의견을 진술할 방법도 없음. 따라서 피해자의 절차참여권 및 알권리를 보장하는 제도개선이 필요함

- 그러나 2022. 10. 27.자 종합대책으로 발표된 소년범죄 피해자 보호 강화의 내용은 ① 소년보호절차에서 피해자 참석권 보장 규정 신설, ② 검사 항고권 신설, ③ '전기통신 이용'접근금지 추가에 그치는바, 피해자에 대한 피해회복 지원, 변호사선임 특례, 피해자의 알권리(열람·등사관련 규정) 보장 등의 내용이 없고, 그 내용이 소극적이거나 충분하지 못하다는 문제점이 있음.

- 따라서 피해자의 참여권 보장과 함께 피해자를 위한 실질적인 보호 및 피해회복을 위한 지원도 면밀히 이루어져야 함. 예를 들어 수사단계에서 소년범죄 피해자에 대한 심리치료 지원, 법률적 지원, 사건의 신속한 처리, 소년범죄 언론보도의 선정성으로 인해 피해자가 2차 피해 방지⁴⁷⁾, 그리고 소년범죄의 피해자가 미성년자·아동인 경우 피해자의 정보가 노출되지 않고 가해자로부터 손해배상을 받을 수 있는 등 피해회복을 위한 실질적인 제도개선 노력이 이루어져야 함.

Ⅲ. 결론

- 앞서 살펴보았던 것처럼, 형사미성년자·촉법소년 연령을 하향하고 더 많은 아동·청소년들이 형사처벌을 받을 수 있도록 확대하는 것은 국제인권규범이나 국제 동향과 반대되는 방향일 뿐 아니라, 또한 실제 형사미성년자·촉법소년 연령을 낮추자는 주된 근거인 통계수치도 그 주장과 다른 수치를 보이거나 명확한 부분이 많음.

- 나아가 실제로 형사미성년자·촉법소년의 연령을 하향하는 것이 미성년자의 범죄율 감소나 범죄 예방에 효과가 있다는 실증적인 근거가 없고, 오히려 엄벌주의를 택한 해외사례의 경우, 그 효과를 확인할 수 없거나 부작용을 초래한 사례를 더 많이 찾아볼 수 있음. 또한 다수의 선행연구는 아동·청소년의 범죄를 예방하고 재범을 방지하기 위해서는 처벌범위를 확대하는 것이 아니라, 소년사법절차의 지연문제를 해결하고, 소년사법절차에서 아동·청소년에 대한 관리의 공백을 해소하고, 또 유명무실하게 운영되는 선도프로그램 등을 개선하여 아동·청소년에게 적절한 다이버전(diversion)이 이루어질 수 있도록 해야 근본적인 범죄 예방효과가 있을 것이라고 지적하고 있음.

- 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 있음. 그 결과 형사미성년자·촉법소년 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 없음.

47) 국가인권위원회 2022. 9. 26. '형사미성년자 연령 하향 및 촉법소년 상한 연령 하향 조정에 대한 의견표명'

- 특히, 이미 특정한 강력범죄를 범한 범죄소년에 대해서는 형사처벌이 이루어지고 있으며, 죄질이 심하여 구속기소가 이루어지는 비중이 1%에 그친다는 점에 비추었을 때⁴⁸⁾, 만 13세로 혹은 만 12세로 형사미성년자 연령을 하향하였을 때 약, 60명의 소년에 대한 형사처벌을 위해 6천여 명에 달하는 소년을 형사절차에 노출시키는 부작용을 초래하게 된다. 반면, 그 과정에서 대다수의 국민이 원하는 피해자에 대한 보호나 지원체계는 충분히 고려되지 않고 있음.

- 따라서 본 의견서에서는 형사미성년자·촉법소년 연령을 하향하는 입법 제안을 철회할 것을 촉구하고, 사전 예방을 위한 조치 및 예방 형사정책의 기본방향에 초점을 맞추어 '소년범죄에 대한 신속한 개입과 관리', '다각도 접근', '교육과 복지의 확대', '지역사회를 통한 종합 지원'을 할 수 있도록 근거를 마련할 수 있는 법률개정과 범정부적인 노력을 촉구하는 의견을 제시함.

48) 범죄분석 2020, 2021, 대검찰청

공헌 (청소년인권운동연대 지음)

윤석열 정부는 임기를 시작하자마자 ‘촉법소년 연령 기준 현실화 TF’를 꾸렸고, 얼마 전 ‘촉법소년 연령 상한’을 14세에서 13세로 하향하는 내용을 포함한 ‘소년범죄 종합대책’을 내놓았다. 어느 정부 정책 추진 과정이 그렇듯이 이미 연령 기준을 낮추겠다는 답을 정해놓고 시작된 TF였다. 2022년 10월 26일 발표된 종합대책 내용 중에는 현행보다 진일보한 내용, 그대로 실행된다면 환영할 만한 내용도 분명 있으나, ‘촉법소년 연령 상한 기준’을 낮추는 것은 여러 인권단체들의 비판과 유엔아동권리위원회의 지적 등에도 불구하고 그대로 강행하려는 듯하다.

‘촉법소년 연령 기준 현실화’라고 하지만, 결국 그 의미는 형사처벌의 확대이다. 현행법상으로는 만 10~13세의 청소년은 형법에 저촉되는 행위를 하더라도 형사처벌을 받지 않고 소년법상의 보호처분만을 받는데, 이를 가리키는 말이 ‘촉법소년’이다. 촉법소년 연령 상한을 13세로 하향한다는 것은, 그 이전까지는 형사처벌이 아닌 보호처분을 받던 사람들이 형사처벌도 받을 수 있게 된다는 의미이기 때문이다.

그렇다면 이런 정책을 추진하기 위해서는 먼저 이 질문에 대해 답변이 있어야 한다. “형사처벌의 확대가 만 13세 청소년의 범죄 행위를 예방하는 것과 재범 예방에 효과적인가?” 혹은 “형법에 저촉되는 행위를 하는 만 13세 청소년들이 그러는 이유가 형사처벌을 받지 않아서인가?” 첫 번째 질문에 대해서는 한국의 형사 정책 전반에 대한 평가가 필요한 일인데 그리 긍정적인 답변이 나올 것 같지는 않다. 두 번째 질문에 대해서도 그렇다고 답하려면 지나치게 단순화된 해석이라는 비판을 피할 수 없을 것이다.

‘만 13세 미만 청소년들이 촉법소년 제도를 악용하여 범죄를 저지르며 처벌도 안 받는다’라는 이야기는 매체를 통해, 온라인 커뮤니티를 통해 반복해서 유포되고 있다. 이런 이야기는 마치 청소년들의 범죄 전반이 형사미성년 제도, 소년법 등에 의해 처벌을 면제받기 때문에 마음대로 굴어서 일어나는 것이라는 대중의 인상으로 이어졌다.

그러나 실제로 범죄 행위는 그런 이유로 일어나는 것이 아니며, 생활 환경, 사회 경제적 사정 등이 복합적으로 작용한다. 무엇보다 만 13세 미만 청소년이 처벌을 면제받는다라는 것은 잘못된 정보, 오해에 가깝다. 형사처벌이 아닐 뿐 다른 방식으로 처벌이나 사회적 제재를 당하고 있고 그 무게가 그리 가볍다고 할 수도 없기 때문이다. 정부-법무부가 해야 할 일은 이런 오해를 바로잡고 정확하고 바람직한 정보를 확산시키는 것이어야 할 텐데, 오히려 이런 오해에 편승한 정책을 추진하고 있다는 것이 무엇보다도 큰 문제이다.

사실 형사처벌 대상 연령이 만 13세까지로 확대된다고 하더라도 그것이 실질적으로 큰 변화로 이어질 거라고 예상되지는 않는다. 법무부가 발표한 자료에서도 ‘대부분의 소년법은 기존과 같고 매우 예외적인 경우에만 형사처벌될 것으로 예상’한다고 밝히고 있고, 실제 사건의 수 자체가 많지도 않다. 정부는 마치 ‘실제 변화는 크지 않을 테니 걱정하지 마라’라고 하는 듯하지만, 반대로 물으면 ‘실제 변화가 크지 않을 텐데 왜 추진하는가’라는 질문도 가능하다. 결국 이 조치가 실제적인 변화를 위한 필수적 조치라기보다는 여론에 따라 가는 제스처일 뿐임을 은연중에 드러내고 있는 것이나 다름없다.

그런 점에서 우리가 ‘촉법소년 연령 기준 하향’에 대해 우려하는 것은 단순히 형사 정책 차원의 이야기가 아니다. 나는 이 문제를 단지 연령을 몇 살로 하는 것이 적절한가 하는 문제가 아닌, 청소년과 사회적 소수자 전반에 관련된 역차별-혐오 담론으로 봐야 한다고 생각한다. 연령이 몇 살이냐의 논의라기보다는 청소년을 미성숙하고 우범적이면서도 보호만 받는 존재들로 바라보는 사회적 시선과 인식론의 문제인 것이다.

즉, 정부에서 추진하는 형사처벌 확대 정책이 촉법소년에 관한 잘못된 정보와 사회적 혐오 정동에 근거했다는 점이 정말로 우리가 우려해야 할 점이다. 그런 의미에서 이 정책의 강행은 여성가족부 폐지나 국가 교육과정에서 성소수자 관련 내용을 삭제하는 것, 학생인권조례 후퇴 시도 등과 같은 성격의 문제점을 공유하고 있고, 사회 전반적으로 바람직하지 않은 메시지를 줄 위험성이 있다. 여러 정치세력, 시민사회단체

등에서 이런 문제의식을 공유하길 바라며, 윤석열 정부와 법무부는 법 개정 등을 추진하기 이전에 이러한 우려에 대해 책임감 있게 답하고, 차별과 혐오에 대한 입장을 밝히기를 바란다.

개 정 안	검 토 의 견	
	수정안	검토사유
정부조직법 일부개정법률안 (의안번호 2115525, 2117759)	적극반대 의견	별지 검토의견서와 같음

정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지법안)에 대한 검토의견서

1. 법안개요 및 제안이유

- 2022. 5. 6. 권성동 의원 대표발의안은 제안이유로 “여성가족부의 기존 특임부처로서의 역사적 소명은 종료”되었고 “여성가족부 폐지론의 배경에는 (...중략...) 성 인권을 대변한다는 명목으로 정치적으로 악용하는 여성단체와 이를 지원하는 여성가족부에 대한 국민적 반감이 쌓여온 데” 있으며 이로 인해 “부처가 수행하던 통상적 기능에 있어서도 국민적 불신을 초래하고 있다”를 들며, 여성가족부를 폐지하고 청소년 및 가족에 관한 사무는 보건복지부로 이관하고자 하는 안(제41조 삭제 등).

- 2022. 10. 7. 주호영 의원 대표발의안은 2022. 10. 6. 여성가족부 폐지를 포함한 정부조직 개편안을 기본으로 하여 여성가족부를 폐지하는 안. 제안이유로 “분산된 생애주기별 정책을 연계하여 사회적 약자에 대한 사회보장 기능을 강화하고 실질적 양성평등 사회를 구현할 수 있도록 하기 위함”을 들며 여성가족부의 청소년, 가족, 여성정책 및 여성의 권익증진에 관한 사무를 보건복지부로 이관하고 인구가족양성평등 본부를 신설함(안 제38조제1항 및 안 제38조제2항 신설)

2. 개정안에 대한 의견

○ 여성가족부 폐지의 문제

- 주호영 의원 대표발의안은 청소년 및 가족에 관한 사무는 보건복지부로 이관하는 것 이외에 여성정책과 권익증진 업무의 재배치는 담고있지 않음
- 권성동 의원 대표발의안은 여성가족부의 청소년, 가족, 여성정책 및 여성의 권익증진에 관한 사무를 보건복지부로 이관하고 인구가족양성평등본부를 신설
- 두 개정안은 정부 조직체계에서 여성가족부를 폐지하는 것이 본질임
- 따라서 이는 성평등을 위한 법정책 추진체계를 현저하게 약화시키는 심각한 퇴행으로서 성평등을 명시하고 있는 헌법, 한국이 가입한 모든 국제인권기준, 2030 지속가능발전의제 등을 정면으로 위반하는 것이며 입법 시도조차 매우 우려스러운 상황
- 한국은 OECD 국가 중 성별 임금 격차가 가장 높으며 민간과 공공부문 모두에서 여성은 제대로 대표되지 못함. 불법촬영과 유포를 포함한 다양한 성폭력범죄는 제대로 대응되지 못하고 계속 확산되어감. 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 기록. 여성 국회의원 비율은

세계 100위권 밖이며(IPU, 2022), 고위직·관리자 비율의 성별 격차는 125위, 소득격차는 120위(2022, WEF)로 조사대상국 가운데 최하위권임

- 한국 여성 인권의 일부 의미있는 진전에도 불구하고 객관적인 통계로서 차별과 불평등은 여전히 심각하며 성평등을 위해 노력하는 추진체계는 더 강화되어야 함.
- 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 있음.
- 2021년 제65차 유엔 여성지위위원회 “성평등 달성과 모든 여성과 여아의 역량 강화를 위한 폭력 근절 뿐만 아니라 공적 생활에서 여성의 완전하고 효과적인 참여와 의사결정”에 대한 합의된 결과문서⁴⁹⁾에서 “성평등 및 모든 여성과 소녀의 역량 강화를 위한 성평등 국가기구(national mechanisms for gender equality)가 임무를 효과적으로 수행할 수 있도록 재정, 기술 및 인적 자원을 충분히 할당함으로써 이 기구의 권한을 강화할 것”⁵⁰⁾을 포함하고 있으며, 이는 한국을 포함한 유엔 회원국이 모두 합의한 규범문서임
- 2020년 기준으로 전 세계 194개국에 성평등 전담기구가 설치되어 있으며, 160개국에는 독립부처 형태로 존재함. 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 때문
- 76년 전 1946년 한국의 첫 근대적 여성기구로서 보건후생부 부녀국이 설치된 이후 2001년에야 독립부처인 여성부가 설립됨. 여성가족부는 그동안 새 정부의 성향에 따라 자주 정치적 표적이 되었음
- 그러나 기존 여성가족부도 예산, 인력, 권한 면에서 북경행동강령이 말하는 기준에 현저히 못 미치는 상황. 2021. 12. 기준으로 여성가족부 소속 공무원은 270명, 예산은 전체 정부예산의 0.18%에 불과
- 한국에 필요한 보다 나은 성평등 추진체계는 독립된 부처로서 정책 실행 과정에서 각 부처와 긴밀하게 협의하여 각 부처를 전달체계로 활용할 수 있는 권한을 부여받아야 할 것이며 그에 상응하는 예산이 필요. 충분한 예산, 인력, 권한을 확보하고 강화해야함
- 따라서 현재 제출된 정부조직법 일부개정법률안은 저지되어야 하며, 여성가족부를 포함한 성평등 추진체계 강화 방안이 별도로 논의되어야 함

49) 2021년 제65차 유엔 여성지위위원회(CSW65) 합의문서(agreed conclusions) (E/CN.6/2021/L.3)

50) 위 문서 (z)문단 “(z) Strengthen the capacity of national mechanisms for gender equality and the empowerment of all women and girls, by providing sufficient allocation of financial, technical and human resources, to enable them to effectively carry out their mandates;”

명숙 (인권운동네트워크 바람 상임활동가)

윤석열 정권이 취임한 후 성평등정책, 여성인권정책은 후퇴하고 있다. 청년 성평등 문화 추진단 '버터나이프크루'도 중단하고 국정과제였던 '성별근로공시제'도 진행하지 않고 여성가족부의 위안부 지원 사업도 오락가락이다. 대통령 후보 시절부터 '여성가족부 폐지' 단 일곱 글자를 후보의 페이스북에 올리는 것으로 일부 여성혐오세력의 지지를 받았다고 생각하는 윤 정부로서는 지지율키트라고 여기는 것 같다. 그러나 대통령이 바뀐다고 성평등정책을 뒤로 돌릴 수 있어서는 안 된다. 성소수자들, 청소년과 장애인들 다양한 정체성을 가진 여성들의 삶에 심대한 영향을 미치기 때문이다.

대통령은 구조적 성차별은 없다며 여가부는 제 역할을 다했다고 말했다. 김현숙 여가부 장관도 동일한 입장에서 여가부의 폐지를 목표로 장관이 되었다고 입장을 밝혔다. 그러나 한국 사회는 구조적 성차별이 심한 사회다. 세계경제포럼이 2021년 발표한 성격차지수(Global Gender Gap Index·GGI)는 153개국 중 102위의 나라다. 올해는 세계 146개국 중 하위권인 99위다. 임금평등 지수는 0.603으로 세계 98위, 회의원과 고위직·관리직 여성의 비율은 16.27%로 세계 125위로 하위다. 정부가 말한 것과 다르게 경제적으로나 사회적으로나 정치적으로나 성별 격차가 크다. 이러한 성별 격차는 자연발생적인 것이 아니다. 은행권 성차별 비리에서 드러났듯이, 기업에서 적극적으로 남성우대정책을 펼치고 정당에서 남성중심의 공천 등을 하기 때문이다. 그런 점에서 더더욱 정부에 정책, 입법, 예산을 총괄하는 성평등전담부처가 필요하다. 1995년 베이징에서 열린 UN 제4차 세계여성회의에서 결의된 '베이징행동강령'에 성평등정책전담기구의 필요성이 명시됐다.

사람들이 느끼는 성차별에 체감도는 윤정부와 확연하게 다르다. 2021년 양성평등 실태조사 결과(통계청 실시)에 따르면, 사회가 여성에게 불평등하다는 인식을 묻는 질문에 여성의 65.4%, 남성의 41.4%가 여성에게 더 불평등하다고 응답하였다. 게다가 일터에서 여성노동자가 스토킹 살해되는 일까지 벌어졌다. 구조적 성차별을 부정하면서 젠더폭력을 낮추고 성폭력 피해자를 보호할 수 있다는 윤석열 정부의 정책은 비상식적이고 실현 불가능한 것이다. 젠더폭력은 여성을 동등한 인권의 주체로 보지 않는 데서 비롯된다. 성별고정관념이나 성차별을 당연한 것으로 인식하게 만드는 구조적 성차별의 사회에서 젠더폭력은 확대된다.

정치적 위기 때마다 여가부 폐지안

대통령 지지율이 떨어질때마다 윤석열정부는 젠더갈라치기를 시도했고, 그때마다 여가부 폐지 정부입법안이 나왔다. 여가부를 폐지하고 복지부에 '인구가족양성평등본부'를 설치하는 정부조직개편안도 지지율 하락 후 나왔다. 여가부 폐지안을 공식 발표한 후에도 윤석열 대통령은 "여가부 폐지는 여성, 가족, 아동, 사회적 약자의 보호를 더 강화하기 위해서 하는 것"이라고 했다. 성평등 정책의 기획하고 총괄하는 부서가 사라지는데 기능이 강화될 리는 만무하다. 여가부는 여성정책의 기획·종합 및 여성의 권익증진 등을 목표로 하고 있다. 여가부가 성평등전담부처의 위상을 잃을 경우, 국무위원으로서의 심의·의결권, 전담부처의 입법권과 집행권이 상실되며, 정부부처와 지자체의 성평등 정책 총괄·조정기능은 축소·폐지될 것이 자명하다. 115명 국민의힘 의원들이 발의한 주호영 의원 대표발의안은 정부와 여당이 한길을 가고 있음을 보여준다.

먼저 정부안으로 알려진 주호영 의원안은 여가부를 폐지하고 여가부에 있던 기능을 복지부 산하에 인구가족양성평등본부에 남기는 안이다. 구조적 성차별이 여성임금을 하락시키고 성폭력을 불러일으키고 있는 현실에서 성폭력과 복지, 여성노동을 다 따로따로 하겠다는 것은 사회 전반의 구조적 성차별 시정을 하기

어렵게 한다. 성평등정책은 복지의 문제가 아니다. 특히 인구가족이라는 명칭에서 볼 수 있듯이 여성을 출산하는 몸, 가족을 돌보는 존재로만 취급하겠다는 것이어서 매우 문제적이다.

주호영 의원이 대표발의한 여가부 폐지안에서 개정 취지는 아래와 같이 명시돼 있다.

“분산된 생애주기별 정책을 연계하여 사회적 약자에 대한 사회보장 기능을 강화하고 실질적 양성평등 사회를 구현할 수 있도록, 여성가족부를 폐지하고 여성가족부의 청소년, 가족, 여성정책 및 여성의 권익증진에 관한 사무를 보건복지부로 이관하는 한편, 생애주기 정책 및 저출산·고령화 극복을 위한 종합적·전략적 추진체계로서 인구가족양성평등본부를 신설함(안 제38조제1항 및 안 제38조제2항 신설)”

정말로 취지가 “분산된 생애주기별 정책을 연계”가 목표라면 총체적인 생애주기별 정책 강화라면 성평등전담부처를 강화해야 할 일이다. 그러나 속내는 이어진 취지에 나온다. “생애주기 정책 및 저출산·고령화 극복을 위한 종합적·전략적 추진체계”이다. 즉 우려했던 대로 여성을 출산수단으로 삼는 전담부처를 강화하겠다는 뜻이다.

<p>제26조(행정각부) ① 대통령의 통할하에 다음의 행정각부를 둔다.</p> <p>1. ~ 14. (생 략)</p> <p>15. <u>여성가족부</u></p> <p>16. ~ 18. (생 략)</p> <p><신 설></p> <p>②·③ (생 략)</p> <p>제38조(보건복지부) ① 보건복지부장관은 생활 보호·자활지원·사회보장·아동(영·유아 보육을 포함한다)·<u>노인·장애인·보건위생·의정(醫政) 및 약정(藥政)에 관한 사무를 관장한다.</u></p> <p><신 설></p> <p>②·③ (생 략)</p> <p>제41조(여성가족부) <u>여성가족부장관은 여성정책의 기획·종합, 여성의 권익증진 등 지위향상, 청소년 및 가족(다문화가족과 건강가정사업을 위한 아동업무를 포함한다)에 관한 사무를 관장한다.</u></p>	<p>제26조(행정각부) ① ----- -----.</p> <p>1. ~ 14. (현행과 같음)</p> <p><삭 제></p> <p>15. ~ 17. (현행 제16호부터 제18호까지와 같음)</p> <p>18. <u>국가보훈부</u></p> <p>②·③ (현행과 같음)</p> <p>제38조(보건복지부) ① ----- ----- -----<u>청소년·노인·장애인·양성평등·여성권익증진·보건위생</u>----- -----.</p> <p>② <u>보건복지부에 인구가족양성평등사무를 담당하는 본부장 1명을 두되, 본부장은 정무직으로 한다.</u></p> <p>③·④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)</p> <p><삭 제></p>
---	---

성평등전담부처 강화 법안이 필요

사태가 이렇게 심각하게 굴러가는데도 다수당인 더불어민주당은 당론으로 여가부 폐지안 반대를 내걸지 않았다. 다수당인 거대양당이 정책협의체에서 정부조직법을 논의하겠다고 해서 매우 우려된다. 성평등강화를 담은 대체법안은 발의하지 않았다. 특히 이번 정기국회에서 논의되고 있는 정부조직법 개편안에 여가부 폐지 관련 안이 행안위 1소위에서 3개나 올라왔다. 심각한 일이다.

여가부 폐지안에 대한 대안입법은 다양한 방식으로 가능할 것이다. 중요한 것은 방향이다. 먼저 그동안 여가부가 정상가족 중심으로 운영되었던 것을 시정하고 성소수자, 장애인, 이주민 등 다양한 정체성을 가진 주체들을 포괄하는 정책을 수립할 수 있도록 하는 것이다. 그러려면 명칭부터 '성평등부'로 바꾸어야 한다. 그리고 사업과 영향력을 강화하기 위한 예산을 확대하고 각 부처에 성별영향평가와 젠더계획 수립의 의무를 주고 이를 총괄하는 권한을 성평등부처에 주어야 한다.

예를 들어, 국무총리 산하에 성평등위원회를 두고 5년마다 성평등계획 수립과 이행 평가를 하게하고 성평등장관이 5년 등의 인권정책 추진 성과를 종합 평가하도록 하는 입법안을 추진할 수도 있을 것이다. 정부조직법 41조에 여가부장관이 주관하고 각 부처가 참여하는 성평등정책협의회를 구성하는 안을 할 수도 있고, 인권정책기본법처럼 별도의 법안을 만들 수도 있을 것이다. 문제는 성평등의 의지와 그것을 실현할 수 있는 입법의 필요성을 느끼느냐는 것이다. 다수당인 민주당조차 성평등을 지향하는 입법안을 발의하지 않았다.

그리고 우려되는 것은 거대양당이 혐오세력을 의식해서 적당히 타협해서 이상한 방식으로 여가부가 존치되는 것이다. 양성평등가족부 같은 잘못된 방향으로 여가부가 바뀌는 것이다. 성소수자 혐오세력과 여성 혐오세력의 지지를 얻는 방식으로 존치되는 것이라 할 수 있다. 이는 여가부 폐지에 반대한 시민들을 우롱하는 것이다. 성평등 없이 민주주의는 불가능하다. 모든 사람들의 평등과 인권보장이 민주주의다. 어떤 영역에서도 성평등적인 관점 없이는 진정한 평등을 이룰 수 없다. 성평등은 여성만의 의제가 아니라 우리 모두의 평등을 위한 것이다. 성평등이 실질적 민주주의를 만드는 데 필수적인 조건임을 시민들이 승인했기에 여성가족부 폐지 저지와 성평등 정책 강화를 위한 범시민사회 전국행동(이하 여가부 폐지 저지 전국행동)에 전국 892개 단체가 참여한 것이다. 그러므로 거대양당은 시민의 목소리에 귀를 기울이는 입법 활동을 해야 한다. 우선 여야가 정부조직법을 논의하는 정책협의회를 가동하기에 앞서 성평등정책이 확대 강화되어야 한다는 더불어민주당의 분명한 입장표명이 있기를 기대한다.

박문순 (민주노총 전국민주일반노동조합 서울본부 정책기획국장)

노조법 2조 3조 개정은 현장 노동자에게는 선택이 아니라 필수고, 목숨이 왔다갔다 하는 절실한 문제입니다. 이제라도 노동자의 입장이 잘 반영된 입법안에 대하여 토론할 수 있어 다행이라고 생각하며, 꼭 현실화 되기를 바랍니다. 여기에 계신 모든 분들이 함께 힘을 보태 주셨으면 감사하겠습니다.

실제 파업으로 인한 사용자의 손해배상 요구는 수 많은 노동자의 목숨을 앗아 갔습니다. 2003년 한진중공업 크레인에 올라간 김주익 지회장은 노조 간부들에 대한 체포영장 발부, 개별 조합원들까지 상대로한 사측의 손해배상 청구에 대한 압박감, 지회장으로서 이 모든 것을 안고 가려는 책임감에 영영 돌아오지 못할 선택을 강요 당했고, 우리는 그를 지금 열사라고 부릅니다.

손해배상을 무기로 한 사측의 법적 탄압은 세상을 떠들썩하게 한 창조건설팅의 노조 파괴 매뉴얼에도 오르는 노조탄압의 단골 메뉴가 되었습니다. 심지어 쌍용자동차에서는 사측 뿐만 아니라, 국가마저 노동자들에게 손해배상을 강요했습니다.

이러한 탄압은 조합원과 노조 간부를 짓눌렀고, 수 많은 사람들이 그 압박감에 김주익 열사와 같은 선택을 하기도 했습니다.

살기위해, 생존권을 위해, 더 나은 삶을 위해 헌법에 보장된 노동조합 활동을 했던 결과는 참혹한 죽음으로 되돌아 왔습니다.

그 누구도 살기 위해 노조를 하지, 죽기 위해 노조를 하지 않습니다. 그 누구도 더 나은 삶을 위해 노조 활동을 하지, 탄압 받고 짓눌려서 삶이 송두리째 뺏혀 나가기위해 노조 활동을 하지는 않습니다. 그런데 헌법도, 법률도 또한 국가도 이들을 보호해주지 않았습니다. 역사와 쌍용자동차 사례는 오히려 국가가 주 도자이자 공범자였음을 말하고 있습니다.

실제 현장 노조 간부와 조합원들의 삶에 노조법의 한계는 많은 좌절감을 안겨주고 있습니다. 우리는 처음 노조 밖에 희망이 없다고 생각해 노조를 만들고자 찾아온 조합원들에게 노조 교육을 합니다. 노동3권은 헌법에 보장되어있고, 정의행위는 헌법과 법률로 보호되며, 그러기에 파업을 하더라도 걱정할게 없다고 말입니다. 하지만 실제 현실을 마주하면 한 없이 작아집니다. 많이 늦었지만 법률과 현실이 일치되게 만들어야 된다고 생각합니다.

저는 콩쥐 팥쥐 이야기로 현장에서 벌어지는 일을 말씀드리고자 합니다. 마을 원님이 베푼 잔치에 가고 싶은 콩쥐에게 계모는 말합니다. 가도 좋으나, 베푼다, 세섬의 곡식을 찢고, 독에 물을 다 채워 놓고 가라고 말합니다. 이게 가라는 말입니까 가지 말라는 말입니까?

노조법도 말합니다. 파업해도 손해배상 청구할 수 없다고 3조는 말합니다. 그러나 법에 정해진 모든 것을 갖추어야 합니다. 주체, 목적, 절차등 법이 까다롭게 정한 테두리를 다 지켜야 합니다. 이것을 다 갖추는 건 때로는 깨진 독에 물 붓는 것과 같습니다.

예컨대, 이 기준에서 지금 화물연대의 파업은 불법파업입니다. 화물연대 조합원들은 노동자가 아니기 때문입니다.

이러한 직종은 수없이 많습니다. 수 많은 플랫폼 종사 노동자가 노동자냐 아니냐 경계선에 있고, 우리 노동조합에는 객공이라 불리는 제화 노동자도 있습니다. 권리의 사각지대에 있는 특수고용노동자들은 그 누구보다 노조가 필요함에도, 노동자가 아니라는 딱지가 붙어 시비 거리가 되고, 이를 확인하는 데만 십수년이 걸리기도 합니다. 다양한 노동형태에 따라 노동자의 모습도 다양하지만 현재 법은 이를 담아내지 못하고 있습니다.

노조를 만들면 사용자는 온갖 종류의 탄압을 합니다.

그 중 위협적인 것이 고용을 흔드는 것입니다. 연세 많은 청소 노동자들 중에 1년 마다 근로계약을 갱신하는 촉탁노동자가 있습니다. 노조를 만들자, 조합원의 계약 갱신을 거부합니다. 가장 근본이 되는 고용을 흔드는데, 그걸 노조가 무기력하게 눈뜨고 보기만 할 때 조합원의 심정은 어떨겠습니까? 노조도 별수 없다

며, 불안한 마음에 탈퇴할 수 밖에 없습니다.

만약 해고를 막을 목적으로 파업을 한다면, 법률 분쟁 사항을 파업의 목적으로 한다고 불법 딱지를 붙일 것입니다.

탄압과 부당노동행위가 눈 앞에서 벌어지고 있는데, 창구단일화 조정절차 다 거치는 시간이면, 이미 노조는 다 깨진 뒤라 소 잃고 외양간 고치는 격입니다.

반대로 마음이 급하다고 파업에 나서면 절차 위반으로 또 불법이 됩니다. 파업을 하더라도 부당노동행위가 주된 목적이 되면 그 또한 법률 분쟁을 목적으로 한다고 불법 딱지가 붙습니다.

노조를 만들었더니 외주화 하겠다, 구조조정 하겠다, 민영화 하겠다 등 협박을 합니다. 이를 막기 위해 파업을 하면 또 불법이 되거나 불법 시비가 붙습니다.

설령 합법 파업이라 하더라도, 노조 탄압의 수단으로 사법절차를 써먹는 일이 많아 돈 없고, 법을 모르는 현장 노동자가 경찰서와 법원에 불려다니며, 위촉되는 일도 비일비재합니다.

우리 노조에는 하청, 또는 용역 등 간접고용 노동자가 많습니다. 정년, 직제 등 인사 문제 뿐 아니라, 수당 하나 신설하는 것도 원청의 허락 없이 할 수 없습니다. 하청, 용역 회사는 허수아비일 뿐입니다. 따라서 실질적인 사용자를 상대로 파업을 해야 의미가 있습니다. 그러나, 원청을 대상으로 정의행위를 하면 또한 불법일 수 밖에 없습니다. 원청사용자가 나몰라라 하면 파업은 장기화 되고 극단화 될 수 밖에 없습니다. 그 누구도 노숙, 단식, 고공 농성, 심지어 분신을 하고 싶은 사람은 없습니다.

노조법 3조가 빛좋은 개살구가 되지 않으려면, 파업이 합법으로 되는 길을 주체/목적/절차 등 모든 면에서 활짝 열어야 합니다.

현실과 괴리된 현재의 법은 노동자의 노동3권을 옥죄고, 벗어나면 단죄하기 위한 법이지 노동자를 보호하고, 헌법상 권리를 보장하는 법이 아닙니다.

웬만하면 불법이 아니라, 웬만하면 합법이 되게 해야 헌법 정신에 맞고, 노동자의 눈높이와 변화하는 실제 현실에 맞는 법입니다.

노조법의 목적이 이 땅의 노동자에게 불법 딱지를 붙이는 것이고, 이러한 법을 근거로 손해배상 등 옥죄기를 멈추지 않는다면 노동자가 디딜 땅은 그 어디에도 없습니다.

하기에 굴뚝에 올라가고, 크레인에 올라가고 그렇게 높은 곳에 올라가서 끝끝내 내려 오지 못하는 죽음의 행렬도 멈추지 않을 것입니다.

끝으로 개헌 사항일 수 있지만, 주52시간제 개악, 중대재해처벌법 개악, 최저임금법 개악, 정리해고법 개악 등 입법사항을 목적으로 파업을 하는 경우 정치 파업으로 불법화되지만, 이러한 법률은 노동자의 처우와 지위에 그 어떤 개별 사업장보다 큰 영향을 주기에 입법 및 반 노동정책 사항에 대한 파업권도 개헌을 통해 보장되었으면 합니다. 감사합니다.

사법농단은 대통령권력과 법원 행정권력이 국민의 기본권을 거래대상으로 삼고 재판과 법관의 독립을 침해한, 초유의 위헌적인 사태였습니다. 전례가 없는 사건이었던 만큼, 또 한편으로는 전에 없던 사법개혁을 시도해볼 수 있는 상황이기도 했습니다. 하지만 지난 김명수 대법원의 지난 5년을 돌아보면, 진일보한 면이 없지 않아 있으나 민주적 사법개혁이라기에는 한계가 자명했습니다. 김명수 대법원장이 내세운 법원장 선출제, 사법행정자문회의 등은 결국 권한 일부를 법관사회에 환원하는 '법관 자치' 수준에 그쳤을 뿐, 사법권력을 시민에게 돌려주는 수준으로까지는 나아가지 못했던 것이 현실입니다.

이런 상황에서 민주적 사법개혁의 책무가 국회로 넘어갔음은 자명합니다. 그러나 아쉽게도 국회가 임종헌 판사 탄핵사도 이후 사법개혁을 위해 어떠한 논의를, 얼마나 심도있게 했는지에 대해서는 선뜻 답할 수 없는 것이 현실입니다. 그 사이 김명수 대법원장은 셀프개혁으로 사법행정자문회의를 만들었지만, 이 또한 대법원규칙에 근거한 자문기구에 불과하다는 점에서 한계가 명확합니다. 무엇보다, 이미 법원조직법 제 25 조는 대법원장이 자문기구인 사법정책자문위원회를 만들 수 있도록 하고 있습니다. 이미 법률 상으로 이름과 기능이 유사한 기구가 있음에도 이를 무시하고 별도 기구를 대법원 규칙으로 만들었다는 점에서 결국 김명수대법원장의 자체 사법개혁조치 보여주기 식 아니냐는 의심을 가질 수밖에 없습니다.

결국 다시금 문제 해결의 키는 국회에 있다는 결론으로 돌아오게 됩니다. 그런 맥락에서 이 발제의 자리가 마련된 것에 의미가 없지 않은 만큼, 국회가 하루빨리 사법개혁 법안들의 논의와 입법에 착수하기를 기대하면서, 발제 중에서 일부 내용을 보론하고자 합니다.

법원행정처는 제왕적 대법원장 권력의 집행, 그리고 관료적 법관 승진 체제를 유지하는 핵심이었던 만큼 이를 대체할 사법행정위원회가 비법관이 다수여야 한다는 것은 당연한 결론이며 깊이 공감하는 바입니다. 다만 비법관위원 뒤에 만약 법관 생활을 오래 했던 소위 전관 변호사가 대거 들어간다면, 그 또한 개혁 취지에 부합하지 않는 사례일 수 있는 만큼 이에 대한 보완도 필요합니다. 그런 면에서 이탄희 의원 발의안에서 비법관 변호사위원 자격에 법관 혹은 검사 퇴직후 2년이 지나지 않은 자를 제외하도록 한 부분은 눈여겨볼만한 부분입니다.

다만 현재 국회에 발의되어 있는 안들은 공통적으로 사법행정위원회 위원 후보를 사법행정위원추천위원회에서 추천하도록 하고 있습니다. 이는 국회가 직접 사법행정위원을 추천할 경우 정치적 중립성을 해칠 수 있다는 법원의 반대 기류를 감안한 것으로 보이는 하나, 이는 도리어 사법행정위원회의 민주적 정당성을 해칠 수 있다는 점에서 민주적 사법개혁 취지에는 오히려 걸림돌이 될 것으로 예상합니다. 특히나 위원추천위원회 구성을 살펴보면 정당 몫, 대법원장 몫 법조직역 전문가집단(변협회장, 법무부장관, 법전문 협의회 이사장, 법원노조위원장 등)의 몫이 상당한 비중으로 포함되어 있는 반면 비법조인, 시민사회적 시각을 가미할 요인은 대개 없거나 부족해 보이는 것이 사실입니다. 또한 대개 사법행정위원의 구성이 10인 이상이고 임기를 3년~4년으로 두고 있으며 이 중에서도 해당 임기 중에 사임하는 경우를 상정해보면, 매년 결원이 발생할 시마다 위원추천위원회를 구성해 사법행정위원 인선을 진행하는 것에 상당한 비용이 발생할 것으로 예상됩니다.

정치적 중립성은 정치세력으로부터의 단순한 차단에서 확보되는 것이 아니라 오히려 서로 이견을 가진 정치세력간의 타협과 합의, 그리고 그 과정의 공개를 통한 시민적 감시 속에서 달성될 수 있는 것입니다. 따라서 국회가 직접 여야 협의를 통해서 비법관 사법행정위원을 선출하는 것이 법체계적으로도 직관적이고

용이할 뿐더러 민주적 정당성 또한 확보할 수 있는 방안일 것입니다. 물론 그 과정에서 인권의 보루라는 사법부 존재 이유가 달성될 수 있도록 소수자, 약자의 시각을 가진 인사가 추천될 수 있는 방안을 제정당 이 고민해야 할 것입니다.

아울러 사법행정위원회의 구성을 둘러싼 난맥상은 결국 일정하게는 현행 헌법상의 한계에서 비롯된다는 점을 지적하지 않을 수 없습니다. 현행 헌법은 사실상 대법원장 1인에게 대법관과 법관 전체에 대한 임명권을 부여하고 있는데, 법원은 이를 문언적으로 해석하여 마치 사법행정에 관한 시민참여, 민주적 통제방안 확보가 위헌 소지가 있다는 듯이 반대해왔습니다. 그러나 모든 권력이 국민으로부터 나온다는, 따라서 모든 권력의 행사 과정에는 민주적 감시와 통제가 가능해야 한다는 것이야말로 가장 원초적인 헌법정신일 것입니다. 차후에는 사법행정회의를 헌법기관으로 격상하는 개헌 또한 논의를 열어놓을 필요가 있습니다.

국가경찰위원회의 강화를 위한 경찰법 개정은 특히 최근의 10.29 이태원 참사를 통해 더더욱 그 필요성이 확인되는 입법과제입니다. 주지하듯이 윤석열 정부는 행정안전부 장관이 경찰을 직접 지휘하는 경찰국을 시행령을 근거로 설치했습니다. 그러나 참사가 발생한 뒤에는 이상민 행안부장관은 경찰이 “남의 집 살림”이라느니, 지휘권한이 없다느니 말을 바꾸며 책임회피에만 급급한 모습을 보이고 있습니다. 역사적으로 대통령 권력의 경찰 직접통제는 항상 인권 탄압과 치안 약화라는 비극적 결과로 나타났습니다. 경찰이 민생치안보다 정권 보위에 신경을 쓰게 되기 때문입니다. 반면 경찰위원회는 역사적으로 경찰의 정치적 중립을 확보하기 위한 목적으로 헌법과 법률에 도입되어 왔습니다. 그러나 경찰국 신설 이후 위원회의 실질과 위상은 매우 위협받고 있는 상황입니다. 결국 이 역시 국회의 입법을 통한 해결이 요구됩니다.

경찰권력 또한 통제가 필요합니다. 그러나 그 통제 방법은 정부의 직접통제가 아닌 권한의 분산과 시민참여의 제도화로 가야 합니다. 이런 맥락에서 소개된 두개의 법안은 각각 비교하여 장단점이 있다고 보여집니다.

자료집의 내용대로 국가경찰위원회의 소속은 행정안전부 산하가 아닌 국무총리 소속으로 두고, 의사결정과정은 합의제의 행정기관으로 하고, 경찰청장이나 국가수사본부장 등 주요 요직에 대한 인사권 또한 부여해 그 위상을 강화하는 것이 바람직합니다. 이를 통해 경찰에 대한 집권세력의 권한을 분산할 수 있으며, 정치적 중립화 또한 강화될 수 있습니다.

또한 위원 추천 구성에 있어서 민주적 정당성이 떨어지는 대법원장의 추천권 또한 줄이거나 삭제해야 한다는 견해도 동의가 됩니다. 그와 동시에 또 한가지 고려되어야 할 점은 사법행정위원회에서의 경우와 마찬가지로 국가경찰위원회나 그 휘하 사무기구에 경찰의 시각만이 관철되어선 안된다는 점입니다. 이를 위해 국가경찰위원회 위원 중 경찰 출신 위원의 비중은 적어도 5분의 1 수준으로 제한하고, 경찰사무기구 역시 경찰공무원의 비율이 직원 전체의 30%를 초과할 수 없도록 하는 것이 바람직할 것입니다

무엇보다 국가경찰위원회에는 과도한 공권력 남용으로 인한 인권침해를 막기 위해, 인권전문가가 포함되어야 할 것입니다. 적어도 위원 중 최소 2명 이상은 인권 관련 활동에 전문성이 있는 인사가 임명되어야 하고, 국가경찰위원회 산하에 국가경찰인권감독관 등을 두어 경찰의 인권침해를 조사할 수 있도록 해야 합니다.

현재 국회에는 참여연대도 참여하고 있는 경찰개혁네트워크가 입법청원한 경찰법 개정 청원안(청원번호 2100063), 용혜인 의원이 최근 11월에 발의한 개정안(의안번호 2118036)등도 계류되어 있습니다. 향후 국회가 이 법안들도 함께 고려하여 보다 입체적인 입법 논의를 충실하게, 그리고 신속하게 이뤄지기를 바랍니다.