



# 2023 국회입법감시 의견서



MINBYUN – Lawyers for a Democratic Society  
민주사회를 위한 변호사모임



# 발간의 변



민주사회를위한변호사모임은 기본적 인권옹호와 민주주의 발전에 기여하기 위하여 1988년 설립된 법률 전문가 단체로, 올해 35년을 맞이하였습니다.

2023년 윤석열정부 1년, 고물가, 고금리, 경기침체 등 민생경제에 먹구름이 드리우고 있고, 한반도 긴장은 더욱 고조되고 있습니다. 그럼에도 윤석열 정부는 지난 1년 동안 국가와 공공의 책임을 약화시키고, 기득권 중심의 정책, 반민생, 반민주, 반평화, 반환경 정책을 밀어붙여 왔습니다. '법치'를 가장한 시행령을 통한 검찰 독주, 검찰 공화국은 더욱 강화되고 있고, 시민사회단체, 국내 정보수집 금지, 대공수사권 이전 등 국정원 개혁을 되돌리기 위한 국정원의 움직임은 당당하기만 합니다. 시행규칙 개정으로 신원조사 대상을 확대하는가 하면, 대공수사권 폐지를 10개월여 앞둔 상황에서 대공합동수사단을 만들어 대공수사를 실질적으로 주도하고 있습니다. 국가보안법과 국정원을 내세운 노동, 시민사회단체에 대한 공안 통치는 더욱 본격화하고 있습니다. 민주주의를 파괴하고, 헌법까지 유린하고 있습니다.

윤석열 정부는 사회 양극화의 주요 원인인 정규직-비정규직의 차별, 대-중소기업의 격차 해소를 위한 대안 없이, 지금도 OECD 국가 중 최장 노동시간인데 하루 11시간 노동을 강요하고, 주휴수당을 없애고, 성과급제를 도입하겠다고 합니다. 이러한 시대착오적인 노동 개악을 위해 노동조합을 탄압 매도하고, 노조에 모든 책임을 전가하고 있습니다. 누구를 위한 대통령인지 묻지 않을 수 없습니다.

윤석열 정부는 '힘을 통한 평화'를 천명하며 대규모 한미연합군사연습, 한미 확장억제와 선제공격 전략 강화 등을 추진하고 있습니다. 한미일 군사협력 역시 군사동맹 수준으로 발전하고 있습니다. 강제동원 피해자들에 대한 일본의 사죄와 배상 책임을 면제해주는 굴욕적인 외교참사도 서슴지 않습니다. 미중 갈등과 진영화, 동북아시아의 신냉전적 대결 구도가 심화하는 가운데 미국의 대중국 전략에 편승하는 것은 너무도 위험합니다. 한국전쟁 정전 70년을 맞은 올해, 불안정한 휴전 상태를 넘어 위험한 상황이 도래하고 있습니다.

윤석열 검찰공화국의 민주주의 퇴행, 그리고 한국사회가 나아가야 할 보편적인 민주주의와 인권과제를 검토하고 그 대안적 과제를 제시하기 위하여 [2023 국회 입법감사의견서]를 발간하게 되었습니다.

무엇보다도, 2022.10.29. 일어나서도, 일어날 수도 없어야 했던 이태원 참사가 일어났습니다. 그럼에도 진실도, 책임도, 사과도 없었습니다. 이제 독립된 조사기관을 통하여 진실을 밝혀 책임을 묻고 재발방지대책을 마련해야 합니다. 우리 사회는 적어도 10.29 이태원 참사 전과 후는 분명히 달라져야 합니다.



경찰권에 대한 민주적 통제기구인 국가경찰위원회의 권한 강화, 사법행정위원회 신설 및 법원사무처 전환을 통한 사법민주화, 진화위법 개정에 따른 온전한 피해회복을 위한 배·보상, 외국인 아동 보편적 출산등록제도, 학생의 인권보장과 학교 운영 참여 보장을 위한 초·중·고교육법 개정, 상대방의 동의 없는 성적 침해행위에 대한 처벌 규정 제정, 공영방송 지배구조 개선을 통한 독립성 강화, 언론의 허위 보도에 따른 손해배상책임 강화, 주택 임차인의 보증금 회수 보호 제도, 균형법 제92조의6 추행죄 폐지안 등 우리 사회가 나아가야 할 길은 멀고도 험합니다.

실질적 사용자를 찾아주고 손배가압류를 제한하기 위한 노조법 제2조, 3조가 국회 사법위에 상정되어 있습니다. 위헌적 위성정당의 폐해를 충분히 경험한 만큼, 올해는 민의와 대표성, 비례성을 반영하기 위한 선거제도 개혁은 꼭 이뤄야 합니다. 대표적인 반민주악법인 국가보안법 폐지, 그리고 2007년 처음 발의된 이래 차별금지법 제정은 한 발짝도 나서지 못하고 있습니다. 국가보안법 폐지, 차별금지법 제정, 인권 국가로 거듭나기 위한 첫걸음입니다.

한편, 국정원의 정보보안총괄권한을 일반 행정부처에 이관함으로써 정보기관의 권력집중을 견제할 필요가 있고, 무주택 실수요자의 부담가능한 주택 취득 및 투기를 방지할 필요가 있습니다. 더더욱, 윤석열 정부의 근로시간 확대를 통한 노동시장 개혁방향은 반드시 저지되어야 합니다. 일할 권리와 마찬가지로 적정하게 쉴 권리 또한 마땅히 보장되어야 하기 때문입니다.

토론과 검토를 거친 모임의 개혁과제가 국회입법과정을 통하여 비로소 실현되기를, 더 좋은 세상을 향한 씨앗이 되기를 소망합니다. 민변은 앞으로도 변치 않고 민주주의와 인권수호의 파수꾼으로서 그 역할을 충실히 할 것입니다.

마지막으로 이 책이 나오기까지 민변 개혁특별위원장으로서는 큰 노고를 해주신 김남근 변호사님을 비롯하여 실무과정을 담당해주신 김준우, 이주한, 이주희 변호사님과 성정옥 간사님, 그리고 집필·감수에 참여해주신 각 위원회 위원장, 집필자님들께 깊은 감사를 드립니다.

민주사회를 위한 변호사모임  
회장 **조영선**



# contents

## 1부 2023 민법 개혁입법과제

### 1. 민주주의와 국가의 민주화

- 11 공직선거법 일부개정법률안 (민의를 정확히 반영하는 선거제도 개혁)
- 17 정당법 일부개정법률안 (정당설립요건 완화를 통한 정치적 기본권 강화)
- 21 공직선거법 일부개정법률안 (유권자의 정치적 표현의 자유 보장)
- 26 공직선거법 일부개정법률안 (장애인 선거권의 실질적 보장)
- 31 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (경찰위원회 실질화)
- 36 형사소송법 일부개정법률안 (재정신청 확대 등)
- 39 법원조직법 일부개정법률안 (사법행정위원회 신설 등)
- 50 사립학교법 일부개정법률안 (사립학교의 민주화)

### 2. 보편적 인권의 증진

- 55 차별금지법안 / 평등에 관한 법률안
- 62 균형법 일부개정법률안 (균형법 제92조의6 추행죄 폐지안)
- 65 민법 일부개정법률안 (부성우선주의원칙 폐지)
- 68 양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안 / 양육비 대지급을 위한 특별법안
- 71 형법 일부개정법률안 (비동의의 강간·추행죄)
- 77 인권정책 기본법 제정안 (국가인권정책의 체계화, 국제인권조약의 이행 강화)
- 80 출입국관리법 일부개정법률안 (외국인의 신체의 자유 보호)
- 83 대외무역법 일부개정법률안 (중대한 인권침해 행위를 하는 국가와의 교역 제한 및 금지)

### 3. 자유권의 확대

- 89 형법 및 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (사실적시 명예훼손의 비범죄화)
- 94 방송법 등 일부개정법률안 (공영방송 지배구조 개선)
- 102 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안 (허위보도 손해책임강화)
- 106 타투업법 등 비의료인의 타투시술을 허용하는 법률안
- 112 개인정보보호법 일부개정법률안 (정보주체 권리강화 등)
- 118 전기통신사업법 일부개정법률안 (개인정보 자기결정권 보호)
- 124 집회및시위에관한법률 일부개정법률안 (집회 장소 규제 방지를 통한 집회의 자유의 실질적 보장)

### 4. 사회적 소수자의 권리보장

- 129 장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안
- 133 장애인평생교육법안
- 136 장애인권리보장법률안
- 140 민법 일부개정법률안(동물의 비물건화)
- 143 방송법 일부개정법률안 (한국어 더빙확대를 통한 시청약자들의 문화향유권 보장)
- 148 외국인아동의 출생등록에 관한 법률 제정안, 가족관계등록법 일부개정법률안(출생통보제)
- 152 입양특례법 일부개정법률안
- 156 국제입양에 관한 제정법률안
- 160 초·중등교육법 일부개정법률안 (학생의 인권보장 및 학생참여권 보장)



# contents

## 5. 과거사 청산 및 국가폭력

- 167 국가보안법 폐지 법률안
- 171 10.29 이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안
- 174 진실·정의·배상·재발방지의 원칙에 의한 과거사 청산
- 184 고문방지 및 고문피해자 구제·지원에 관한 법률안의 제정
- 187 미군 위안부 문제에 대한 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률안

## 6. 일하는 사람들을 위한 노동법

- 195 근로기준법 일부개정법률안 (사업장 규모에 따른 부당한 차별 해소)
- 198 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안  
(다양한 고용형태에서 노무를 제공하는 자들이 자신을 사용하는 자를 상대로 노동기본권을 행사할 수 있게끔  
권리자 및 의무자의 범위 확대, 정외행위에 의한 손해배상청구와 가입료를 제한하여 노동조합의 단체행동권을 보장)
- 201 기간제법 및 파견법 일부개정법률안 (비정규직의 고용안정 도모와 평등한 근로조건 보장)
- 205 산업재해보상보험법 일부개정법률안 (산재요양급여 신청과 관련하여 근로자의 업무와 재해 사이의 인과관계에 대한  
입증책임을 전산화하여 근로복지공단으로 하여금 입증책임을 부담하도록 하여 근로자의 건강권 및 산재보험 수급권을 보장함)
- 209 중대재해처벌법 일부개정법률안 (중대재해 예방을 통한 노동자 건강권의 보장)
- 213 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안 (이주노동자의 노동권 보장)
- 216 근로기준법 일부개정법률안 (사업장에서 감시설비에 의한 정보주체 개인정보자기결정권 보장)
- 221 채용절차공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (채용절차에서 인공지능 프로그램을 사용하는 경우 구인자의 관리감독의무 강화)

## 7. 경제민주화와 사회적 기본권

- 227 주거기본법 일부개정법률안
- 234 주택임대차보호법 일부개정법률안
- 246 채무자회생 및 파산에 관한 법률 일부개정법률안
- 254 가맹사업법 일부개정법률안
- 256 온라인 플랫폼 분야 거래 공정성 강화를 위한 법률 마련
- 260 납품단가 연동제 도입 (하도급거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안)
- 264 재정민주화를 위한 국민소송법안
- 269 국민연금법 일부개정법률안
- 272 국민기초생활 보장법 일부개정법률안
- 276 문화예술인 보호를 위한 저작권법 개정 추진
- 281 만화진흥에 관한 법률 일부개정법률안



# contents

## 2부 2023 민변 20대 입법저지과제

- 287 난민법 일부개정법률안
- 293 근로기준법 일부개정법률안
- 298 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안
- 301 최저임금법 일부개정법률안
- 305 중대재해처벌법 일부개정법률안
- 308 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안
- 312 인공지능에 관한 각종 제정안
- 317 민간임대주택에관한특별법 일부개정법률안
- 321 주택법 일부개정법률안
- 325 지방세법 일부개정법률안
- 329 재건축초과이익환수에 관한 법률 일부개정법률안
- 339 국가정보원 중심의 '국가사이버안보법안' 및 '사이버안보기본법안' 폐기
- 351 국가정보원법 일부개정법률안 (대공수사권)
- 354 보호·익명출산제 도입 관련 법률안
- 357 형법 및 소년법 일부개정법률안
- 364 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 일부개정법률안
- 367 정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지 반대)
- 371 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (집회에서의 표현내용 규제를 방지하여 집회의 자유 실질적 보장)
- 375 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안(집회 장소 규제 방지를 통한 집회의 자유의 실질적 보장)
- 378 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 일부개정법률안







## 1부 2023 민변 개혁입법과제

### 1. 민주주의와 국가의 민주화

- 공직선거법 일부개정법률안(민의를 정확히 반영하는 선거제도 개혁) / 11
- 정당법 일부개정법률안(정당설립요건 완화를 통한 정치적 기본권 강화) / 17
- 공직선거법 일부개정법률안(유권자의 정치적 표현의 자유 보장) / 21
- 공직선거법 일부개정법률안(장애인 선거권의 실질적 보장) / 26
- 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(경찰위원회 실질화) / 31
- 형사소송법 일부개정법률안(재정신청 확대 등) / 36
- 법원조직법 일부개정법률안(사법행정위원회 신설 등) / 39
- 사립학교법 일부개정법률안(사립학교의 민주화) / 50





<b>공직선거법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>민의를 정확히 반영하는 선거제도 개혁</b>
<b>담당검토 : 민변 정치개혁 TF</b>	

## 1. 현황 및 문제점

- 현행 공직선거법은 ▲ 국회의원 전체 의석수 300석 중 지역구 253석, 비례대표 47석으로 하고, ▲ 비례대표 의석수에 대하여 50% 연동율의 준연동형 비례대표제도를 도입하였고, ▲ 비례대표 의석 배분 최소정당 득표율(소위 봉쇄조항) 3%를 규정하고 있다.
- 현행 공직선거법상 선거제도는 소선거구의 비율이 높는데 반하여 국제적 평균에 비해서도 현저히 비례대표 비율이 낮아서, 대량의 사표가 발생하고 정당득표율과 의석비율 간의 불비례성이 심각한 수준이다. 이 때문에 선거 결과가 민의를 그대로 반영하지 못하고, 정치에 대한 불신과 냉소를 심화시킨다는 문제가 있다.
- 아울러 한국은 OECD 평균에 비해 국회의원 1인당 국민 숫자가 대단히 높아서, 정치인의 책임성과 반응성이 낮다는 문제점이 오랫동안 지적되어왔다.
- 지난 21대 총선을 앞두고 기존 제도의 불비례성을 개선하기 위하여 준연동형 비례대표제를 도입하였으나, 거대 양당의 위성정당 창당으로 인하여 제도 도입의 취지가 퇴색되고 말았다. 이 때문에 불비례성뿐만 아니라 제도적 취약점을 개선하기 위한 개혁입법이 절실히 요구되고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 공직선거법 일부개정법률안(19107) (2) 공직선거법 일부개정법률안(19140) (3) 공직선거법 일부개정법률안(19375) (4) 공직선거법 일부개정법률안(19948) 외 다수
소관상임위	정치개혁특별위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2022. 12. 23. 김상희 (더불어민주당) (2) 2022. 12. 26. 박주민 (더불어민주당) (3) 2023. 1. 9. 이은주 (정의당) (4) 2023. 2. 10. 고영인 (더불어민주당) 외 다수
주요내용	<p>(1) 김상희 의원안 가. 지역구 국회의원을 권역별 중대선거구제로 변경하고, 정당별 당선인은 정당추천후보자 명부의 후보자 중 득표순으로 결정하는 개방형 명부제도를 도입함. 나. 지역구 국회의원의 경우 수도권이나 광역시의 경우 한 권역당 ‘5인 이상 10인 이하’ 로 선출하고, 기타 농·산·어촌이 포함된 지역 등은 한 권역당 ‘3인 이상 5인 이하’ 의 국회의원을 선출하도록 함. 다. 비례대표 국회의원 선거의 경우 권역별 중대선거구제를 통하여 균소정당의 국회 진출이 용이하게 되었기 때문에 연동형이 아닌 병립형 비례대표제로 환원함. 라. 여성의 지역구 국회의원 진출을 강화하기 위하여 각 정당의 권역별 지역구 국회의원 후보자 총수의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 함.</p> <p>(2) 박주민 의원안 가. 지역구 국회의원의 경우 17개 시·도를 기본적인 권역선거구로 하되, 인구가 많은 시·도는 인구수 등을 고려하여 6석 이상 12석 미만의 정수로 권역별로 분할하도록 함. 나. 지역구 국회의원은 위와 같이 분할된 하나의 권역별 투표용지에 각 정당의 개방형 후보자명부를 게재하여 유권자가 직접 정당과 지지후보자를 선택할 수 있도록 하는 개방명부식 권역별 대선선거구제</p>

	<p>로 전환함.</p> <p>다. 비례대표 국회의원 의석 47석은 폐지하고, 그 47석은 전국 정당 득표율에 따라 배분되어야 하는 정당별 의석수와 각 권역별 당선자 수 사이의 격차를 보정하는 조정의석으로 전환함. 이때 조정의석 국회의원은 정당별 권역 선거구 낙선자들 중 득표비율이 높은 낙선자 순으로 결정함.</p> <p>(3) 이은주 의원안</p> <p>가. 국회의원 정수를 60명 확대한 360명으로 하고, 그 중 지역구 의원은 240명, 비례대표 국회의원 120명으로 함.</p> <p>나. 비례대표 국회의원 의석은 각 의석할당정당의 득표비율에 따라 정당이 배분받을 총 의석수를 산정한 뒤, 총 의석수에서 해당 정당의 지역구 당선인 수를 뺀 값을 그 정당의 비례대표 국회의원 의석으로 배분하는 연동형 방식을 적용함.</p> <p>(4) 고영인 의원안</p> <p>가. 국회의원 정수를 30명 확대한 330명으로 하고, 그 중 지역구 의원은 253명, 비례대표 국회의원 77명으로 함.</p> <p>나. 비례대표 국회의원을 6개 권역별로 선출하며, 결정방식은 권역별 연동형 방식으로 하되 전국득표율 3%의 봉쇄조항을 둠</p> <p>다. 지역구 국회의원 선거의 후보자가 비례대표 국회의원 선거의 후보자로 동시 입후보할 수 있도록 함.</p>
--	---

## 나. 검토의견

- 2024년 국회의원 선거를 앞두고 선거제도와 관련한 공직선거법 개정안은 2023. 2. 23. 현재 민주당에서는 김두관, 이상민, 김영배, 이탄희1, 전재수, 김상희, 박주민, 민형배, 서영교, 고영인, 윤호중, 최인호, 김민철, 이탄희2, 김경협 의원안 등이 발의되어있고, 국민의 힘에서는 전주혜, 광상도, 권성동, 장제원, 김은혜, 김성원 의원안이, 정의당에서는 이은주안이 발의되는 등 23개의 관련 법안이 발의되어 있으며, 국회의장 자문위원회에서도 3개의 제도개선안을 제안한 상황이다.

- 국민의 힘 의원들이 발의한 모든 법안은 병립형으로의 회귀를 내용으로 하고, 비례대표 비율도 전혀 확대하지 않기 때문에 저지되어야 할 퇴행적인 내용의 법안이라고 할 수 있다.
- 민주당과 정의당에서 발의한 개정안은 ① 비례성을 확대하고 사표를 방지하여 민의를 정확히 반영하고, 소수정당의 의회진출을 가능하도록 하며 ② 지역주의를 해소하고 지방소멸에 대응하며 중앙집권적 정치체제의 완화를 도모할 뿐 아니라, ③ 유권자의 선택의 폭을 넓히는 방향으로 개선될 필요가 있다는 데 문제의식을 가지고 있는 것으로 보인다. 다만 구체적인 실현방안에 있어서 개혁의 진정성이나 기대효과가 상대적으로 더 돋보이는 안들이 존재한다.
- 원칙적으로 새로운 공직선거법은 정당지지율과 의석점유율이 연계되는 비례성이 높은 선거제도를 도입하는 데 중점을 두어야 하며, 그 외에도 현재 과도하게 높은 지역선거구 비중을 낮추는 것도 중요한 과제가 될 것이다. 나아가 의석수 확대를 내용으로 하는 안에 대해서는 더 높은 평가를 할 수 있을 것으로 보인다.
- 박주민 의원 안은 광역단위 대선거구제로의 전환을 골자로 하여 비례대표 의석수는 모두 조정의석으로 전환하여 비례성을 확대하고 사표를 방지하는 장치를 마련하고 있다. 나아가 권역별 대선거구 후보자 명단을 완전 개방형으로 하여 유권자의 선택의 폭을 넓힌다는 점에서 긍정적이다. 단, 전면 개방형 명부로 전환할 경우, 자칫 소수자 대표성이나 직능대표성, 정치신인들의 정치진출을 제약할 소지가 있다는 점에서 준구속식으로의 보완을 검토해볼 필요가 있다.
- 이은주 의원안은 의원정수 확대와 비례대표 의원 수를 유의미하게 늘렸을 뿐 아니라, 정당의 득표율을 전체 의석수에 완전히 연동시켜 비례성을 증진하고 사표를 방지하는 효과에 있어서는 가장 탁월한 법안 중 하나다. 그러나 우리 정치 현실상 연동형 비례대표의 구조적 문제점이라

할 수 있는 “비례대표용 위성정당” 설립에 가장 취약할 수 있다는 점, 비례대표 비율 확대에 대한 국민적 거부감이 크다는 점을 고려할 때 폐쇄형 고정명부식 비례대표제도에 대한 일부 개선이 필요할 수 있다.

- 고영인 의원안은 의원정수를 확대하여 비례대표 의원 수를 늘렸다는 점은 긍정적이다. 김영배 의원안도 의원정수 확대를 천명하고 있으나, 고영인 의원안은 완전연동형을 천명하고 있는 반면에, 김영배 의원안은 준연동형제를 고수하고 있기 때문에 비례성 개선 효과에 있어서 고영인 의원안이 더 기대된다.
- 김상희 의원 안은 박주민 의원안처럼 지역선거구를 권역별 개방형 정당 명부제를 통하여 비례성을 개선한다는 점에서 강점이 있으나, 박주민 의원안에 비해서 권역별 선거구에서 선출하는 의원수가 다소 적어 아쉬운 점이 있다. 아울러 김상희 의원안은 비례대표를 병립형으로 환원하고 있는데, 이 경우 정당득표율과 의석비율 간의 괴리 문제가 심화될 수 있는 상대적 약점이 있다.
- 그 외 민주당 다수 의원들이 발의한 준연동형 권역별 비례대표제의 경우 비례대표 의석이 권역별 지지율에 따라서 배분되기 때문에 전국적으로 일정한 지지율을 얻으면서도 의석이 배분되지 못할 가능성이 있다는 점에서 불비례성이 오히려 커질 수 있다는 우려로부터 자유롭지 못하다.
- 또 중선거구제를 도입하는 방안을 법안(전재수, 이탄희)과 국회 자문위에서 제안하고 있는데, 대부분 기초의회 선거와 같은 단기비이양식 중선거구제를 전제하고 있다. 그러나 단기비이양식 중선거구제의 경우 전 세계적으로도 비례성이 좋지 못한 선거제도로 평가가 되고 있다. 특히, 해당 제도에서 2~4인 정도의 국회의원을 선출할 경우 소수정당의 국회 진출이 더욱 어려워질 뿐 아니라, 사표방지 효과는 크지 않고 오히려 민의가 왜곡될 우려가 있다.

- 그 외 봉쇄조항의 경우 현재 3% 수준인데, 정치적 다양성을 과도하게 저해하고 사표를 체계적으로 양산한다는 점에서 최소 2% 수준으로 하향시킬 필요가 있다.
- 전반적으로 현재 발의된 법안 가운데에서는 박주민 의원안과 이은주 의원안이 비례성의 확대 및 민의의 반영 차원에서 가장 유의미한 변화를 이끌어낼 수 있을 것으로 보인다. 그 외에 김상희 안 및 고영인 안이 유의미한 법안으로 평가된다. 다만 각 개정안은 일부 보완될 필요가 있다는 점은 앞서 언급한 바와 같다.



<b>정당법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>정당설립요건 완화를 통한 정치적 기본권 강화</b>
<b>담당검토 : 민변 정치개혁 TF</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 현대 민주주의에서 정당은 필수 불가결한 요소로, 오늘날 민주주의를 정당국가적 민주주의라고 부르기도 한다. 우리 정당법에서는 정당을 ‘국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사 형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직’ 이라고 규정하고(정당법 제2조), 헌법 제8조는 정당설립의 자유를 보장하고 있다.
- 그런데 현행 정당법은 정당의 설립요건이 지나치게 높고, 과도한 규제 조항을 두고 있어서 헌법 제8조에서 보장하는 정당설립의 자유를 침해한다는 지적이 오랫동안 학계와 시민사회에서 제기되어왔다.
- 정당의 설립요건은 헌법이 정당에 기대하는 과제를 수행하는 데 필요한 최소한의 수준에서 규정되어야 한다. 실제 주요 민주주의국가들에서는 별도의 정당법이 존재하지 않는 경우도 많다. 그런데 현행 정당법은 창당에 필요한 최소한의 당원 수를 너무 높게 설정하고, 5개 시도당을 무조건 두도록 함으로써 신생정당의 창당을 어렵게 하고 있다. 또한 현행 정당법은 중앙당을 반드시 수도에 두도록 하면서 5개 이상의 시도당을 두도록 하여, 전국규모의 정치적 결사에 대하여서만 정당을 인정하고 있으며, 지방자치단체 차원의 정치적 결사인 지역정당(Local Party)에 대해서는 정당의 지위를 부인하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 장기적으로 정당법을 전면 개정할 필요가 있지만, 우선 중·단기적으로 정당의 설립요건을 완화하는 현행 정당법의 개정이 이뤄질 필요가 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 정당법 일부개정법률안 (2112802) (2) 정당법 일부개정법률안 (2114952) (3) 정당법 일부개정법률안 (2117721) (4) 정당법 일부개정법률안 (2119766)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>행정안전위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2021. 10. 7. 민형배 (더불어민주당) (2) 2022. 3. 24. 김두관 (더불어민주당) (3) 2022. 10. 4. 이상민 (더불어민주당) (4) 2023. 2. 1. 윤호중 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 민형배 의원안 - 중앙당 소재지를 수도로 한정하는 정당법 제3조의 관련 규정 삭제 - 시도당 법정 당원수를 기존 1천 명 이상으로 하고 있는 규정을 개정하여, 해당 시도의 주민 수를 고려하여 중앙선관리위원회 규칙으로 정하도록 함.</p> <p>(2) 김두관 의원안 - 중앙당 소재지를 수도로 한정하는 정당법 제3조의 관련 규정 삭제</p> <p>(3) 이상민 의원안 - 중앙당 소재지를 수도로 한정하는 정당법 제3조의 관련 규정 삭제 - 시도당 5개를 두도록 하고, 시도당별로 1천 명 이상 당원을 두도록 하는 규정을 삭제하여, 온라인정당을 가능하도록 함.</p> <p>(4) 윤호중 의원안 - 중앙당 소재지를 수도로 한정하는 정당법 제3조의 관련 규정 삭제 - 3 이상의 자치구·시군을 포함하는 ‘지역정당’ 을 허용함.</p>

## 나. 검토의견

- 정당법 제3조는 정당의 중앙당을 반드시 수도에 두도록 하고 있다. 그러나 정당이 중앙당을 어디에 둘 것인지는 각 정당이 자율적으로 판단할 일이며, 그에 따른 이익과 불이익은 개별 정당이 감수하면 될 일이다. 현행 정당법상 중앙당을 반드시 수도에 두도록 하는 규정은 과도한 규제며 서울에 대한 지방의 종속성을 더욱 강화시킨다는 측면에서 부당한 일이다. 발의된 4개의 법안은 모두 중앙당 소재지를 수도로 하는 정당법 제3조에 대한 개정 내용을 담고 있는바, 적극 지지한다.
- 현행 정당법은 설립 시 최소한 5개의 시도당을 반드시 두도록 하고 있으며, 시도당별로 1천 명 이상의 당원을 요건으로 하고 있다. 이는 과도하게 높은 장벽으로서 정당설립의 자유를 침해한다. 아울러 이로 인하여 지역을 중심으로 활동하는 지역정당 설립의 길이 봉쇄되고 있다.
- 민형배 의원안은 정당설립요건의 완화에 관해서 시도당별 최소 당원수 요건을 다소 완화하고 있을 뿐, 설립 시 최소 시도당 숫자에 관한 요건은 다루고 있지 않다는 점에서 개혁적 요소가 크다고 하기는 어렵다.
- 윤호중 의원안은 전국정당에 대해서는 기존의 설립요건을 그대로 두되, 3개 이상의 자치 시·군구를 활동 범위로 하는 ‘지역정당’의 설립을 특례로 제시하고 있다. 이는 21대 국회에 상정된 정당법 개정안 중 유일하게 ‘지역정당’ 법안 설립을 직접적으로 허용한다는 점에서 의미가 있다. 그런데 해당 안은 광역지방자치단위에서의 지역정당설립만 허용하고 기초지방자치단위에서의 지역정당설립은 불허한다는 측면에서 아쉬움이 있다. 19대 국회에서 발의되었던 원혜영 의원안(의안번호:1914390)의 경우 2개 이상의 읍면동을 관할 구역으로 하는 자치정당을 허용하는 내용을 담고 있었고, 20대 국회에서 발의되었던 천정배 의원안(의안번호: 2010467)의 경우에도 시·도 또는 자치구·시·군을 활동 구역으로 하는 지역정당을 설립할 수 있도록 했었다. 그에 비하여

윤호중 의원안은 지역정당을 허용하는 측면 자체로는 유의미하지만, 기초자치단위 차원의 정당설립을 불허하고 있다는 점에서 한계가 있다. 한편 지역정당의 경우 전국정당과 성격이 다른 만큼, 이중당적금지조항의 적용을 받지 않도록 입법적 보완이 필요할 것으로 보인다.

- 이상민 의원안은 의무적인 시도당 설치규정과 당원숫자 요건을 아예 삭제하여, 중앙당만 존재하는 온라인정당을 가능하도록 하고 있다. 사실 정당에 대한 규제는 필요 최소한도에 그쳐야 하며, 중앙당이나 정책연구소 정도를 제외하면 그 외 하부조직인 시도당 등은 당헌당규에 일임하는 것이 정당설립 및 활동의 자유를 확대하고 정당의 다양성을 확보할 수 있다는 점에서 타당한 접근법이라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 이상민 의원안은 정당설립 및 활동의 자유를 폭넓게 보장한다는 측면에서 여타의 안에 비하여 훨씬 근본적인 문제의식을 갖고 있다고 평가된다. 한편 당원숫자 요건의 전면철폐로 정당의 과도한 난립이 우려가 된다면, 1개 시도당과 당원 숫자 500명 이상의 수준으로 설립요건을 낮추는 정도면 충분한 규제라고 생각된다.
- 우리 모임은 21대 국회에서 중앙당 수도 조항 삭제와 정당설립요건완화(5개 시도당을 1개 시도당으로, 시도당 법정당원수를 1천 명에서 5백 명으로) 및 지방자치단체 선거에만 출마하는 지역정당 설립허용(전국정당과의 이중당적은 허용) 등의 과제의 의미 있는 진전을 강력히 촉구한다.

<b>공직선거법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>유권자의 정치적 표현의 자유 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 정치개혁 TF</b>	

## 1. 현황과 문제점

- 2022년 유권자의 정치적 표현의 자유를 제한하는 다수의 공직선거법 조항에 대해서 위헌·헌법불합치 결정이 내려졌다. 선거의 공정성을 위해 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하는 것은 민주주의의 쇠퇴를 초래한다. 정치적 표현의 자유를 보장하고 건전한 정치의사 형성의 장을 마련함으로써 민주주의가 발전시켜야 한다는 사회적 공감대가 확산되고 있다.
- 1948년 최초의 선거법에는 선거관리를 위한 최소한의 규정이 있었다. 그래서 많은 정치 신인, 무소속 의원이 당선되었다. 그런데 1958년 선거법에서 선거운동에 대한 다수의 행위 규제 입법이 도입되면서 선거운동의 자유와 유권자 표현의 자유가 모두 억압되었다.
- 유권자의 정치적 표현의 자유를 억제하여 유권자들의 정치 참여도가 떨어지고 정치권은 기득권 중심으로 고착화되고 있다. 유권자의 선거운동, 정치적 표현의 자유를 보장하여 정치적 기본권을 보장하고, 선거에서 정치인들이 투명하고 공정하게 경쟁할 수 있는 시스템을 만들 필요가 있다.

## 2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2101706) (2) 공직선거법 일부개정법률안 (2106093) (3) 공직선거법 일부개정법률안 (2107333) (4) 공직선거법 일부개정법률안 (2107729)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 7. 9. 안규백 (더불어민주당) (2) 2022. 9. 29. 박주민 (더불어민주당) (3) 2021. 11. 9. 남인순 (더불어민주당) (4) 2022. 12. 27. 김용민 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 안규백 의원안 특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 행위는 사실상 선거운동이므로 이러한 행위를 포함하는 투표참여 권유활동을 금지하는 기간을 선거운동기간 외의 기간으로 한정함.</p> <p>(2) 박주민 의원안 - 선거운동의 정의를 명확히 하고, 선거운동 규제를 철폐완화함. - 선거운동의 자유를 향상시키기 위해 당선이나 낙선 목적으로 정보통신망을 이용한 허위사실 유포와 후보자의 사생활 비방 등 포괄적인 선거운동 관련 처벌 규정을 삭제함. - 인터넷 실명제 관련 규정을 삭제함</p> <p>(3) 남인순 의원안 - 선거운동기간 중 인터넷언론사 게시판대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자 등 정보를 게시할 경우 의무적으로 실명을 인증하도록 한 제도를 폐지함 - 선거운동을 특정 후보자를 당선되거나 당선되지 못하도록 직접적이고 구체적인 행위로 축소하여 정의함. 선거나 정책에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 선거운동의 범위에서 제외함 등 - 인터넷 실명제 관련 규정 삭제 등</p> <p>(4) 김용민 의원안 누구든지 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 향우회·종친회·동창회·단합대회 또는 야유회를 제외한 집회·모임을 전면적으로 허용함</p>

## 나. 검토의견

- 현행법 제58조의2 제3호는 투표참여 권유를 빙자한 선거운동을 제한하기 위하여 특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함한 투표참여 권유활동을 금지하고 있는데, 해당 규정이 정당한 선거운동의 자유를 위축시킬 수 있다는 지적이 다수 있었다. 안규백 의원안은 선거운동기간 중 정당한 선거운동을 위축시킬 가능성을 없애고 자유로운 선거운동을 보장하는 면에서 의의가 있다. 그러나 여전히 선거운동기간 외에서는 “특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함” 하는 투표참여 권유가 금지되는데 선거운동으로 보지 않는 행위(선거에 관한 단순한 의견 개진 및 의사표시 등)와 구별이 모호하여 유권자의 정치적 표현의 자유를 저해할 위험이 높다. 이에 반하여 남인순 의원안은 현행 공직선거법 제58조의2 제3호를 단순삭제하는 방안을 담고 있어서 더욱 간명하다. 중앙선거관리위원회도 같은 취지의 내용을 국회에 제출한 바가 있다.
- 박주민 의원안은 허위사실 유포죄와 후보자 비방죄 등을 삭제하는 내용을 담고 있다. 기존 허위사실 유포죄와 후보자비방죄는 형법상으로도 처벌이 가능하므로, 중복 입법이라며 선거시기 유권자 표현의 자유를 침해한다는 지적이 많았다. 유권자가 후보자에 대한 자유로운 검증과 비판의 권리를 보장하고, 필요한 경우 다른 법률에 의하여 민·형사상 제재를 할 수 있다는 점에서 개정취지의 의의가 있다.
- 박주민 의원안과 남인순 의원안은 인터넷언론사가 선거운동기간 중 홈페이지의 게시판대화방 등에 정당·후보에 대한 지지 반대의 정도를 게시할 경우 실명인증 의무화를 폐지한다. 헌법재판소도 2021년 공직선거법상의 기존 인터넷실명제도는 익명표현의 자유와 언론의 자유를 규제하고, 국민의 개인정보자기결정권도 광범위하게 제한하므로 위헌이라고 판시하였다(2021. 1. 28. 2018헌마4556, 2020헌마406, 2018헌가16 결정) 정치적 표현의 자유는 익명 표현이 보장될 때 더욱 다양해질 수 있고 자유로운 의사표현을 통하여 국민의 정치 의사가 형성된다. 실명인증을

하지 않더라도 건전한 정치 의사 형성을 방해하는 행위에 대한 제재를 할 수 있다. 인터넷실명제를 임의화 하자는 견해도 있으나 완전하게 폐지하여 익명 표현의 자유를 전면적으로 보장함이 바람직하다.

- 박주민·남인순 의원안은 선거운동의 정의를 구체적으로 축소하여 규정하였다. 현행 공직선거법은 선거운동의 추상적이고 포괄적으로 규정되어 있어서 일반적인 정치적 표현의 자유가 과도하게 제한될 우려가 있다. 우리나라의 선거운동은 ‘원칙적 금지, 예외적 허용’이라는 규제 중심의 체계를 띄고 있어서 정치적 표현의 자유에 대한 위헌성 문제가 오랫동안 제기되어왔다. 영국, 프랑스 등과 같이 선거운동의 자유는 보장하되, 선거비용 규제를 통한 간접적인 제한 방법이 타당한 입법례라고 할 수 있다. 따라서 개정안들과 같이 선거운동의 범위는 선거에 직접적인 영향을 미치는 구체적인 행위로 제한하고 정책이나 선거에 관한 단순한 의견 개진과 같은 일반적인 정치적 표현의 자유를 보장함이 타당하다. 중장기적으로는 선거운동의 자유를 더욱 확대하는 방안이 논의될 필요가 있다.
- 현행 공직선거법 제108조제3항은 누구든지 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 향우회·종친회·동창회·단합대회 또는 야유회, 그 밖의 집회나 모임을 개최할 수 없도록 규정하고 있는데, 헌법재판소가 2022. 7. 21. 2018헌바357, 2021헌가7 등 병합 결정에서 현행법 제103조제3항 중 “그 밖의 집회나 모임” 부분에 대하여 선거의 공정·평온에 대한 위험이 구체적으로 존재하지 않는 경우까지도 예외 없이 선거에 영향을 미치게 하기 위한 선거기간 중의 집회나 모임을 전면적·일률적으로 금지함에 따라 과잉금지의 원칙에 반하여 집회의 자유와 정치적 표현의 자유를 침해한다는 이유로 위헌 결정을 하였다. 선거기간 중에도 집회·모임을 통한 정치적 의사의 교환과 여론 형성은 보장되어야 한다. 그런데 특정 집단에 속한 사적 모임은 집회가 제한되는 반면 오히려 불특정 다수에게 영향을 미칠 수 있는 집회는 허용이 되는 불합리한 결과가 초래된다. 모임의 종류를 제한하는 방식보다는 선거에 영향을 미치게 하기 위한 모임목적에 보다 좁게 규정하여 모임의 허용 범위



를 확대하되 선거의 공정성을 보장하는 입법안을 고려할 수 있다. 현재 국회 발의된 조은희, 남인순, 김희재, 민형배 의원안 등 다양한 개정안이 나와 있는데, 이 가운데 개최금지 모임의 범위가 가장 적은 안이 김용민 의원안이다.

<b>공직선거법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>장애인 선거권의 실질적 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 소수자인권위원회</b>	

## 1. 현황과 문제점

- 장애인을 비롯한 모든 국민은 헌법 제24조에 의해 선거권을 가진다. 장애인차별금지법 제27조, 장애인복지법 제26조, 공직선거법 제6조, 제157조 등에서도 국가 및 지방자치단체에 장애인이 선거권을 행사하는 데에 불편함이 없도록 정당한 편의를 제공할 의무를 부과하고 있다.
- 그럼에도 2022년에 있었던 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거에서 장애인의 선거권은 여전히 침해받았다. 특히 발달장애인의 경우 공직선거법의 사각지대에 있어 정보접근 및 선거권 행사의 측면에서 모두 선거권을 실질적으로 보장받지 못하고 있다.
- 선거공약이 적힌 선거공보물은 함축적인 한자어·개념어가 빈번히 사용되고 있다. 현행 공직선거법 제150조 제1항에 따르면 투표용지에는 후보자의 기호, 정당추천후보자의 소속정당명 및 성명만이 표시된다. 때문에 인지·언어 이해가 원활하지 못한 발달장애인은 선거공보물과 투표용지를 해석하는 데 큰 어려움을 겪어왔다. 정확한 정보를 얻지 못한다면 자신의 정책적 선호에 부합하는 정당과 후보자를 선택하지 못하게 되어 선거권을 제대로 행사할 수 없다.
- 현행 공직선거법 제157조 제6항은 시각 또는 신체의 장애를 가진 선거인에 대하여만 투표 보조규정을 두고 있다. 발달장애인은 글자를 모르거나 투표과정을 혼자 수행하는 데 어려움이 있기때문에 참정권을 실질

적으로 행사하기 위해서는 보조인의 도움이 필요하다. 그럼에도 공직선거법에는 발달장애인에 대한 투표 보조규정은 없어, 발달장애인은 투표 현장에서 활동 지원사나 가족의 동행을 거부당하는 등 투표 보조를 제대로 지원받지 못해 선거권 행사에 있어 차별받고 있다.

- 이에 이해하기 쉬운 선거공보 제작 및 이해하기 쉬운 표현 사용, 그림 투표용지 제작 및 사용, 발달장애인 투표보조지원 등 발달장애인의 선거권을 보장하기 위해 관련 내용을 공직선거법에 명시적으로 규정할 필요가 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2100654) (2) 공직선거법 일부개정법률안 (2111315) (3) 공직선거법 일부개정법률안 (2112977) (4) 공직선거법 일부개정법률안 (2113021)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 6. 18. 이인영 (더불어민주당) (2) 2021. 7. 2. 김예지 (국민의힘) (3) 2021. 10. 26. 이은주 (정의당) (4) 2021. 10. 29. 최혜영 (더불어민주당)
주요내용	(1) 공직선거법 일부개정법률안 (이해하기 쉬운 선거공보 등 / 2112977) - 후보자로 하여금 발달장애선거인을 위하여 선거공약 및 이에 대한 추진계획 등이 이해하기 쉽게 설명된 선거공보(이하 ‘이해하기 쉬운 선거공보’)를 작성하도록 하고, 방송광고를 할 때에는 이해하기 쉬운 표현을 사용하도록 함(안 제65조제5항 신설 및 제70조제6항 등). 다만, 이해하기 쉬운 선거공보의 전부 또는 일부를 제출하지 않은 경우 최대 1천만원의 과태료 부과 대상이 될 수 있도록 함(안 제261조 제3항 제3의2).

	<p>(2) 공직선거법 일부개정법률안 (그림투표용지 / 2100654, 2112977, 2113021)</p> <p>- 투표용지에 후보자의 사진 및 소속정당을 상징하는 마크나 심볼을 표시하도록 하거나(2112977, 2113021 안 제150조 제1항), 기존의 특수투표용지나 투표보조용구 이외에 후보자의 사진이나 정당마크를 기재·표시된 투표용지(2100654 안 제150조 제8항) 또는 투표보조용구(2112977 제151조제9항 신설)를 별도로 제작·사용할 수 있도록 함</p> <p>(3) 공직선거법 일부개정법률안 (투표보조 / 2111315, 2113021)</p> <p>- 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인 외에 정신적 장애(2111315, 2113021) 또는 노령(2113021)으로 인하여 혼자 기표소에 들어가서 기표하는 것이 현저히 곤란한 선거인도 기표소에 투표보조인을 동행할 수 있도록 함(안 제157조 제6항).</p> <p>- 이에 더해 개정안 (4)은 가족 또는 본인이 지명한 2인 외에 공적 보조원을 동반하여 기표를 보조할 수 있도록 함으로써, 현행 가족 또는 본인이 지명한 2인만으로 한정되어 있던 투표보조인의 범위를 확대함(2113021)</p>
--	---

## 나. 검토의견

- 2022. 9. 5. 채택된 대한민국 정부의 유엔장애인권리협약(UN CRPD) 이행에 대한 제2·3차 병합 심의에 대한 최종견해에서, 유엔장애인권리위원회는 “선거자료를 포함한 선거정보에 대한 접근성뿐만 아니라 투표소, 투표절차, 시설 및 자료에 대한 접근성이 부족해 장애인의 효과적인 정치 참여를 제약” 하고 있음을 우려하며, “선거와 투표절차, 시설, 온라인·인쇄 선거자료들이 평이한 언어, 읽기 쉬운 자료로 접근 가능해서 모든 장애인들이 이런 수단들을 사용할 수 있도록 보장할 것” 을 권고했다.
- 해당 법안들은 발달장애인이 선거정보에 쉽게 접근하고 자신이 선택한

후보자에게 기표할 수 있도록 정당한 편의를 제공할 것을 내용으로 하고 있다. 이는 발달장애인의 선거권 행사를 실질적으로 보장하려는 것으로, 위 권고 내용에 부합하며, 장애인차별금지법 제27조 및 장애인복지법 제26조 등 관련 규정의 취지에 비추어 타당하다.

- 또한 발달장애인뿐만 아니라 선거공보, 투표용지 해석에 곤란을 겪는 선거인, 혼자서 기표하기 어려운 선거인 등도 해당 법안들에 의해 선거권 행사의 편의를 제공받을 수 있어, 보통선거의 원칙을 실질적으로 구현하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각된다.
- 개정안 (3) (2112977) 관련 : 이해하기 쉬운 선거공보 작성을 임의규정으로 두고, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 경우만 의무로 규정하면서, 이 경우에도 책자형 선거공보에 그 내용이 이해하기 쉬운 영상으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있다고 예외규정을 두고 있다. 이해하기 쉬운 선거공보 작성을 강제하지 않고 의무를 회피할 수 있는 예외를 둬으로써, 이해하기 쉬운 선거공보가 사실상 작성·배포되지 않을 우려가 있다. 규정의 실효성을 높이기 위해 모든 선거에서 이해하기 쉬운 선거공보 작성을 의무화하고, 지방의회의원선거 등 일부 선거에 한하여 인쇄물 접근성 바코드 표시로 의무를 대신할 수 있도록 수정하는 것이 필요할 것으로 보인다. 또한 인쇄물 접근성 바코드 표시한 경우, 발달장애인이 바코드를 통해 영상에 접근하는 데 어려움이 없도록 바코드 사용에 관한 별도의 쉬운 말 설명이 같이 제공할 것을 추가 규정할 필요가 있다.
- 개정안 (2) (2111315), (4) (2113021) 관련 : 투표보조의 대상으로 ‘혼자 기표소에 들어가서 기표하는 것이 현저히 곤란한 선거인’ 이라고 규정하고 있다. 혼자 기표소에 들어가서 기표하는 것이 ‘현저히 곤란’ 한지는 외부에 명확히 드러나는 것이 아니어서 각 투표소에 있는 투표관리관의 자의적 판단에 따라 투표보조 허용 여부가 달라질 수 있다는 우려가 있다. 장애인 권리협약 제29조 가목 제3항은 장애인이 다른 사람과 동등하게 정치적 권리와 기회를 향유할 수 있도록 당사국에게 “유권자로서 장애인의 자유로

은 의사 표현을 보장하고, 이를 위하여 필요한 경우, 투표에 있어 장애인의 요청에 따라 그가 선택한 사람에 의하여 도움을 받도록 인정” 하도록 의무를 부과하고 있다. 이와 같은 장애인권리협약의 취지에 비추어 장기적으로는 선관위의 판단 절차를 삭제하거나 최소화하고 장애인 선거인이 스스로 필요를 느껴 요청할 경우 자신이 선택한 사람에 의해 도움을 받을 수 있도록 하는 방향으로 법령 개정이 이루어질 필요가 있다.

국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (이하 ‘경찰법’)	
정책목표	경찰권에 대한 민주적 통제기구인 국가경찰위원회의 권한 강화
담당검토 : 민변 사법센터 검경개혁소위원회	

## 1. 현황 및 문제점

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

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

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

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



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

## 나. 검토의견

- 국가경찰위원회가 입법취지에 맞는 역할을 하지 못하는 이유 중 하나는 법적 지위가 명확하지 않기 때문이다. 따라서 국가경찰위원회의 정부조직법상의 지위와 그 권한을 명확하게 규정할 필요가 있다. 국가경찰위원회의 소속을 국무총리로 하여 기관의 독립성을 강화하고, 합의제 행정기관이라는 점을 명시하여 위원회의 법적 성격을 명확히 하여야 한

다. 진선미의원 대표발의안과 임호선 의원의 대표발의안은 국가경찰위원회 소속을 국무총리로 하고, 합의제 행정기관이라는 점을 명시하였으므로, 두 입법안 모두 바람직하다고 평가할 수 있다.

- 위원회의 권한을 실질화하기 위해 위원의 수를 9명으로 증원하여 위원의 다양성을 확보하고, 그 중 위원장을 포함하여 적어도 2명의 상임위원을 두어야 한다. 위 두 발의안 모두 위원의 수를 9명으로 증원하고 위원장을 포함하여 2명의 상임위원을 두는 것으로 구성하였으므로, 이 부분에 있어서 바람직하다고 평가할 수 있다.
- 위원의 임명 방식과 관련하여 임호선 의원의 대표발의안은 총 9명의 위원 중 3명은 대통령이, 나머지 6명은 국회가 추천하는 방식으로 구성한 반면, 진선미의원 대표발의안은 국회가 3명을 선출하고, 대통령과 대법원장이 각 3명을 지명하는 방식으로 구성한다. 대법원장은 직접적인 민주적 정당성이 없는 점, 국가경찰위원회는 집행부인 행정부 소속인 점, 경찰의 민주적 통제 및 정치적 중립성 달성을 위해 국가경찰위원회가 설치된 점 등을 고려하면 임호선 의원의 대표발의안이 더 바람직하다고 평가할 수 있다. 다만, 임호선 의원의 발의안의 경우 위원의 특정 성이 전체 위원의 수 중에서 6명을 초과하지 않도록 노력하여야 한다고 규정하고 있는데, 역대 국가경찰위원회의 위원의 대다수가 남성이었고 각 시도자치경찰위원회 위원의 구성 역시 마찬가지이므로, 진선미의원 대표발의안과 같이 특정 성이 6명을 초과하지 못하도록 규정하는 것이 바람직하다.
- 두 발의안 모두 “당적을 이탈한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람”을 위원의 결격사유 중 하나로 규정하고 있는데, 3년이라는 기간 설정은 자의적일 뿐만 아니라 이전에 당적을 가졌다는 이유만으로 위원이 될 수 없도록 규정하고 있으므로, 이는 평등권, 직업수행의 자유 등을 침해할 여지가 있다. 따라서 위 조항은 삭제되어야 한다.

- 국가경찰위원회를 실질화하기 위해 권한의 확대가 무엇보다 중요하다. 구체적으로 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권을 부여하고, 경무관 이상 직급에 대한 인사권을 부여하여 국가경찰을 실질적으로 감시·통제할 수 있도록 하여야 한다. 그러나 위 두 발의안은 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권은 규정하고 있지만, 특정 직급에 대한 인사권을 부여하는 규정은 빠져 있다. 인사권은 국가경찰위원회의 권한을 강화하기 위해 필수적인 요소이다. 따라서 경찰법, 경찰공무원법 개정을 통해 국가경찰위원회에 특정 직급 이상의 경찰에 대한 인사권을 부여하는 규정을 신설해야 한다.
- 경찰권에 대한 민주적 통제를 위해서는 국가경찰위원회 소속으로 경찰 민원처리를 위한 시민통제기구를 설치할 필요가 있다. 시민대표로 지휘부를 구성하고, 그 아래 전문적인 조사인력을 배치하여 경찰비위사건에 대한 조사를 담당하게 하여야 한다. 다른 기관이나 기구와는 달리 오로지 경찰 관련 민원 처리만을 전문적으로 취급하여야 한다. 경찰 민원처리 및 조사 기구로 영국의 IOPC가 대표적인 모델이라고 할 수 있다.

<b>형사소송법 일부개정법률안 등</b>	
<b>정책목표</b>	<b>재정신청 확대, 공소유지변호사 도입을 통한 검찰 견제</b>
<b>담당검토 : 민변 사법센터 검경개혁소위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 현행법은 고소인과 형법 제123조부터 제126조까지의 죄에 대한 고발인은 검찰이 불기소 처분을 내린 사건에 대하여 「검찰청법」상의 항고를 거쳐 관할 고등법원에 재정신청을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 관할 고등법원에서 재정신청이 이유 있다고 보아 공소제기를 결정한 경우에는 관할 지방검찰청에 송부하여 지정받은 담당검사가 공소를 제기하도록 하고 있다.
- 그런데 사건의 상당수가 고발로 인하여 수사가 개시되는 상황에서 고발인의 경우 재정신청제도를 통한 검찰의 기소권 남용 통제가 어렵다는 점, 재정신청제도를 검찰의 불기소처분에 대한 실효적 견제 장치로 운영하기 위해서는 검사가 아닌 중립적인 위치에 있는 자가 공소제기결정이 내려진 사건의 공소 유지를 담당하게 하는 것이 제도의 취지에 부합하다는 의견이 제기되어 왔다.
- 이에 재정신청의 대상사건을 불기소처분을 받은 모든 고소·고발사건으로 확대하고, 공소유지변호사를 지정하여 사건을 담당하도록 할 필요가 있다. 또한 재정신청사건의 충실한 심리를 위하여 지방법원에 재정신청 전담재판부를 신설할 필요성도 제기된다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 형사소송법 일부개정법률안 (2109904)                  (2) 형사소송법 일부개정법률안 (2110189)                  (3) 형사소송법 일부개정법률안 (2112721)                  (4) 법원조직법 일부개정법률안 (2112722)                  (5) 형사소송법 일부개정법률안 (2113596)                  (6) 법원조직법 일부개정법률안 (2113597)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2021. 5. 4. 황운하 (더불어민주당)                  (2) 2021. 5. 18. 강민정 (더불어민주당)                  (3) 2021. 9. 28. 송영길 (더불어민주당)                  (4) 2021. 9. 28. 송영길 (더불어민주당)                  (5) 2021. 11. 30. 최강욱 (더불어민주당)                  (6) 2021. 11. 30. 최강욱 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 재정신청권자에 모든 고소인과 고발인, 범죄로 인한 피해자 또는 그 법정대리인을 포함하도록 하려는 것임(황운하 의원안)</p> <p>(2) 재정신청 범위를 모든 고발 범죄로 확대하고, 법원의 재정결정에 채수사 결정을 추가함(강민정 의원안)</p> <p>(3) 재정신청이 인용된 경우 법원이 심판에 부하는 결정을 하고 공소유지 변호사를 지정하여 사건을 담당하도록 하려는 것임(송영길 의원안)</p> <p>(4) 재정심판을 통한 검찰 견제의 효율성을 도모하기 위해 고등법원에 재정신청에 관한 심리를 전담하는 재판부를 두려는 것임(송영길 의원안)</p> <p>(5) 재정신청 대상을 불기소 처분된 모든 고소·고발사건으로 확대하고, 재정신청 사건의 관할 법원을 지방법원으로 변경함. 「검찰청법」 제10조에 따른 항고를 거치지 않아도 재정신청을 할 수 있도록 변경함. 재정신청이 이유가 있는 때에는 사건을 관할 지방법원의 심판에 회부하도록 하고, 이 경우 결정서에 공소장의 기재사항을 기재하도록 함. 재정신청사건에 대한 검사 공소수행제도를 폐지하고 공소유지 변호사를 지정하도록 함. (최강욱 의원안)</p>

	(6) 재정신청사건 심리에 충실을 기하기 위해 지방법원에 재정신청전담재판부를 신설하고, 재정신청을 전담할 수 있도록 함(최강욱 의원안)
--	---

## 나. 검토의견

- 해당 법안들은 기존 형사제도가 기소여부에 대하여 검사에게 광범위한 재량권을 부여하고 있는 만큼, 검찰의 기소편의주의를 적절히 통제하는 수단으로서 재정신청제도를 전면적으로 확대·보완하는 면에서 매우 긍정적으로 평가된다.
- 해당 법안들은 공통적으로 모든 고소·고발사건으로 재정신청 범위를 넓히고(공익신고나 내부 비리 고발의 경우 도움이 될 것으로 보인다), 법원에 의한 재정신청이 인용될 경우 검사가 아닌 공소유지변호사가 해당 사건에 대한 종국판결 선고 시까지 검사의 지위와 권한을 행사하도록 하고 있다(검찰의 기소독점주의를 견제할 수 있을 것이다).
- 한편 「2021 사법연감」에 따르면 최근 3년간 재정신청사건 신청인원은 연평균 약 2만 9천 명에 이르고, 재정신청제도를 이용하려는 사람은 매년 급격히 증가하고 있는 상황으로, 이를 내실있게 처리하기 위하여 고등법원이나 지방법원에 재정신청 전담재판부를 도입하자는 것도 긍정적으로 평가된다.
- 나아가, 재정신청권자에 고소인, 고발인이 아닌 피해자와 그 법정대리인도 포함되게 할 것인지(황운하 의원안), 법원의 재정결정에 재수사 결정을 추가하도록 할 것인지(강민정 의원안), 재정신청이 이유가 있는 때에는 법원이 해당 사건을 바로 심판에 회부하고 공소장의 기재사항을 기재하도록 할 것인지(송영길, 최강욱 의원안)에 대해서도 그 도입이 가능하다면 법안 심의과정에서 적극적으로 수용하는 것이 바람직할 것이다.

<b>법원조직법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>사법행정위원회 신설 및 법원사무처 전환</b>
<b>담당검토 : 민변 사법센터 법원개혁소위원회</b>	

### 1. 현황 및 문제점

- 사법농단 사태가 드러난 지 5년의 시간이 흘렀다. 이 기간 동안 사법농단 사태에 대한 책임자 처벌 및 재발 방지 대책 수립 노력 등이 미비하였다. 사법행정자문회의가 2019. 8. 출범하여 대법원장에게 사법행정사무에 대한 조언을 하고 있으나, 논의된 안건의 후속 실무는 그 산하의 분과위원회 내지는 법원행정처가 담당하고 있어, 여전히 대법원장과 법원행정처 중심의 수직적인 사법행정 시스템이 공고히 기능하고 있다. 사법부에 대한 국민 신뢰 제고를 위하여 사법행정위원회 신설을 통한 법원 권력 구조 개혁이 조속히 추진되어야 한다.

  - 사법부 내 블랙리스트 문제로 세상에 알려진 사건은 세 차례의 법원 내 자체 조사 및 이후 검찰 수사 과정 등을 거치면서 법관 사찰 의혹, 재판 거래 의혹으로 번져 나갔으나 혐의자들에 대한 재판은 아직까지 지지부진하다. 직권남용죄라는 구성요건의 모호함으로 인해 그 위헌적 행위가 만천하에 드러났음에도 불구하고 대부분의 인사는 무죄판결을 선고받기도 하였다.
  - 사법농단에 관여한 판사들에 대한 징계도 마찬가지로, 대법원은 자체 조사 결과를 토대로 1차로 8명의 법관들에게 사법농단 가담 책임을 물어 징계처분 했지만, 가장 무거운 징계조치 정직 6개월에 불과했다. 이후 검찰로부터 비위법관 66명 명단을 통보받았지만 그 중 불과 10명만을 징계위원회에 회부하였고, 징계위원회는 2022. 1. 19. 2년 7개월 만에 감봉, 견책 등의 경징계 처분을 의결하였다. 이마저도 피징계법관들이 법원행정처장을 상대로 징계처분취소소송을 진행 중이다.
  - 법관 탄핵 제도가 징계를 대신하는 기능을 한 것도 아니다. 국회의

소극적인 태도로 인해 사법농단 관여 법관 중 1명에 대해서만 탄핵소추안이 의결되었을 뿐이다. 제도개선도 지지부진하기는 마찬가지이다. 대법원은 2018. 3. 사법제도 개선방안 심의기구인 ‘국민과 함께하는 사법발전위원회’ (이하 ‘사법발전위원회’)를 발족하였다. 사법발전위원회는 사법행정제도 개혁을 위해 ‘법원조직법을 개정하여, 사법행정에 관한 총괄기구로 (가칭)사법행정회의를 설치하여야 합니다.’ 라는 건의문을 채택하였고 후속추진단이 구체적인 법률안을 성안했음에도 불구하고 대법원은 그 내용을 수정한 2018. 12. 12. 법원조직법 개정 의견을 국회 사법개혁특별위원회에 제출하였다.<sup>1)</sup> 20대 국회에서 법원행정처 폐지를 골자로 하는 법원조직법 개정안(주광덕 의원안과 안호영 의원안, 박주민 의원안 등)이 제출되었지만 어느 것도 제대로 논의조차 되지 못하고 회기 만료로 폐기되었다.

- 최근까지도 구체적인 논의는 진척되지 않고 있다. 21대 국회에서 다시금 법원행정처 폐지 등의 내용을 담은 법원조직법 개정안(백혜련 의원안, 이탄희 의원안, 이수진 의원안 등)이 발의되었지만 현재까지도 더 이상의 논의는 진행되지 않고 있다.
- 한편 대법원은 자체적인 결정으로 사법정책총괄심의관실 폐지, 행정처의 상근법관 감축, 사법행정자문회의 출범 등을 시행하고 있다. 그러나 사법행정자문회의는 대법원장에 대한 자문기구일 뿐이어서 사법행정권 분산과 견제라는 목적을 달성하기 어렵고, 행정처의 기존 법관 업무를 대신하기 위해 선발한 계약직 변호사들 중 상당수가 단기간에 퇴직하는 등 업무가 안정되지 못하고 있다.
- 문제는 대법원장이 막강한 권한을 갖고 사법행정을 1인 통치하고 피라미드 구조로 관료화되어 있는 사법행정의 조직과 틀은 근본적으로 전혀 변하지 않고 현재까지 이어지고 있다는 점이다. 현재의 법령 하에서는 대법원장이 바뀌면 혹은 마음을 바꾸면 현재 대법원이 시행한 이른바

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



개혁조치들조차 쉽게 사라질 수밖에 없다.

- 법원 권력의 민주적 통제는 재판 독립의 토대이다. 사법농단이 드러난 지 5년 이상이 지났음에도 불구하고 사법농단을 불러왔던 잘못된 권력 구조의 틀이 그대로 유지되고 있는 현실을 묵과하기 어렵다. 사법개혁을 위한 많은 과제가 있으나 무엇보다 법원조직법 개정을 통한 재판과 사법행정의 엄격한 분리, 대법원장의 제왕적 사법행정권의 민주적 전환, 법관 관료화의 해체 등 법원 권력 구조 개혁을 실행해야 할 것이다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 법원조직법 일부개정법률안(2104341) (2) 법원조직법 일부개정법률안(2101458) (2)-1 법원조직법 일부개정법률안(2104459) (3) 법원조직법 일부개정법률안(2103726)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 10. 5. 백혜련 (더불어민주당) (2) 2020. 7. 6. 이탄희 (더불어민주당) (2)-1 2020. 10. 8. 이탄희 (더불어민주당) (3) 2020. 9. 10. 이수진 (더불어민주당)
주요내용	(1) 가. 대법원에 외부위원이 참여하는 사법행정회의를 신설해 법원의 사법행정사무에 관하여 심의·의결하도록 함.  나. 전국법원장회의와 전국법관대표회의를 상설화해 사법행정자문 및 사법행정회의에 건의할 사항을 심의하고, 사법행정회의 위원을 추천하도록 함(안 제9조의6, 제9조의7 신설).  다. 판사회의의 법관대표로 구성되는 전국법관대표회의를 두고 사법행정위원회 위원의 선출, 대법원규칙의 제·개정 등에 관한

	<p>사항 등은 전국법관대표회의의 의결을 거치도록 함(안 제9조의 7 신설).</p> <p>라. 법원행정처를 폐지하고 사법행정사무 집행기구로서 법원사무처를 설치함(안 제19조)</p> <p>(2) 가. 사법행정에 관한 총괄적 권한을 가지는 심의, 의결기구로서 합의제기관인 사법행정위원회를 도입(사법행정위원회 위원은 사법행정위원회위원추천위원회가 추천하고 대법원장이 임명, 대법원장은 사법행정위원회 위원장이 되며 가부동수 시 결정권을 가짐, 상임위원은 비법관위원만 임명 가능, 부위원장은 호선)(안 제19조, 제67조부터 제67조의9까지)</p> <p>나. 법원행정처 폐지(위원회 집행기구로 사법행정위원회 사무처 설치, 사법행정위원회의 대외업무는 사법행정위원회 부위원장이 담당하게 됨)(안 제19조, 제67조의8, 제67조의9, 제70조 등)</p> <p>다. 전국법관대표회의의 근거규정을 신설(안 제9조의3)</p> <p>라. 법관인사위원회 폐지(안 제25조의2)</p> <p>(2)-1 신설되는 사법행정위원회 산하에 법관전보인사 정원배분위원회(이하 ‘정원배분위원회’)와 법관전보인사 법관배치위원회(이하 ‘법관배치위원회’)를 신설하고, 정원배분위원회는 비법관 위원을 다수로 하되 지방자치단체, 지방검찰청장, 지방변호사회 등의 의견을 청취하여 정원배분안을 작성하도록 하며, 법관배치위원회는 현행 사법행정자문회의 법관인사위원회의 구성을 유지하여 전원 법관위원으로 하되 회의는 비공개로 하고, 법관배치위원회에서 작성된 전보인사안과 법관배치안은 특별한 사정이 없는 한 사법행정위원회에서 수정할 수 없도록 함(안 제67조의10 신설).</p> <p>(3) 가. 법원행정처를 폐지하고, 사법행정사무에 관한 심의·의결기구로서 사법행정위원회를 도입함(사법행정위원회는 위원장인 대법원장을 포함하여 12명 위원으로 구성, 비법관 위원 6명은 사법행정위원회위원추천위원회에서 선출, 집행기관으로서 법원사무처 신설 등)(안 제19조, 제19조의2, 제67조, 제67조의2</p>
--	---

	<p>조부터 제67조의7까지).</p> <p>나. 부당한 인사·근무 평정·사무분담·사건의 배당 및 변경, 재판 관여 등 법관 독립을 침해하거나 침해할 우려가 있는 사항을 심의하여 시정할 수 있는 법관독립위원회를 설치함(안 제25조의3 신설).</p> <p>다. 사법행정위원회 법관 위원을 추천할 수 있는 전국법관대표회의와 전국법원장회의의 근거규정을 신설함(대법원장을 제외한 법관 위원 5명을 지칭하며 전국법관대표회의에서 4명, 전국법원장회의에서 1명의 법관 위원 추천)(안 제9조의2 및 제9조의3 신설).</p> <p>라. 각급 법원의 장은 각급 법원 소속 법관의 추천 결과를 반영하여 보함(안 제44조제3항).</p> <p>마. 법관은 다른 국가기관에 파견되거나 직위를 겸임할 수 없도록 하고, 법관으로서 퇴직 후 2년이 지나지 아니한 사람은 대통령비서실의 직위에 임용될 수 없도록 함(안 제50조).</p>
--	--

## 나. 검토의견

- 한국의 사법행정 제도는 사법행정이 재판 지원 역할을 넘어 재판의 우위에 설 수 있게 구조화되어 있었다. 현실에서도 사법행정이 재판보다 우위를 점하고 있는 현상이 계속되어 왔다. 법원 전체의 관료화와 재판에 대한 사법행정의 우위를 법원조직법이 조장하였고, 이는 결국 사법농단 사태로 연결되었다.
  - 재판보다 사법행정 관료를 오래한 법관이 능력 있는 법관으로 평가되어 승진의 우선순위를 부여받았고, 판사들은 각각 독립된 헌법적 기관이 아니라 법원조직의 촘촘한 위계질서 내에 편입되었다.
  - 법원조직법은 대법원장 1인에게 모든 사법행정권한을 집중시켜 놓았고, 관료 조직으로서의 법원행정처는 사법행정 지원기관이 아니라 권력기관이 되었다. 법원행정처의 상근 법관들이 대법원장을 지근거리에서 보좌한다는 명목으로 법관의 인사·사법정책·재판제도를 좌우하였다.

- 법원장을 대법원장이 임명하기 때문에 각급 법원의 사법행정도 대법원장을 정점으로 하는 피라미드적 관료체계를 뒷받침했다.
- 기준도 불명확한 다수의 발탁 인사, 법원행정처를 포함한 재판 외 업무 배치가 승진으로 인식되거나 이후의 승진으로 이어지는 구조, 2-3년마다 돌아오는 법관 전보 등 다수의 인사수요는 판사들을 관료적 지배 구조에 길들일 수 있는 효과적인 수단으로 기능했다.
- 사법행정은 재판 자체가 아니다. 독립이 필수적으로 요구되는 재판이 일정한 관료적 상명하복의 원리로 정책적 필요성을 추구하는 행정작용의 영향을 받거나 행정작용과 혼재되는 순간 재판의 독립성이 훼손될 수 있다.
- 물론 사법행정은 ‘사법’에 대한 행정작용이라는 점에서 특별하다. 사법행정은 적법하게, 독립된 재판이 이루어질 수 있도록 사법부와 그 구성원을 지원하는 것을 목적으로 한다. 사법행정이 필요한 대표적인 분야인 법관인사, 조직, 시설, 회계, 법관 사무분담 등은 재판을 하기 위한 필수적 토대이다. 그렇기 때문에 사법행정을 행정부에 맡기기는 어렵다.
- 그러나 사법행정을 ‘사법부의 외부’로부터 독립시켜 사법부 구성원들이 독점해야 한다는 주장 역시 받아들이기 어렵다. 사법행정을 사법부 구성원들이 독점하고 사법행정을 재판보다 우위에 두는 기이한 구조를 만들어 온 결과 사법농단의 사태가 발생한 것은 주지의 사실이다.
- 개혁의 핵심은 사법행정의 민주화와 법관 관료구조의 해체이다. 구체적으로는 (1) 대법원장 1인에게 독점화되어 있는 사법행정권권한을 합의제 기구인 사법행정위원회로 전환하고, (2) 법관 관료화의 핵심조직인 법원행정처의 탈 관사화 및 사법행정의 지원조직인 법원사무처로 정상화하는 것이 개혁입법과제의 최우선 대상이다.

- 이를 통해 법관의 재판 외 업무가 재판 업무보다 우위로 평가되거나 선망의 대상이 되는 전도된 현상을 바꾸고, 법관이 내부권력관계의 눈치를 보지 않고 안정적으로 재판에 집중할 수 있도록 하여 궁극적으로 주권자의 재판청구권을 실질화하는 튼튼한 토대를 만들어야 한다.
- 사법행정은 재판 자체가 아니기 때문에 대법원장 1인에 의해서만도, 법원에 의해서만도 행해져야 하는 영역이 아니다. 재판은 독립해야 하지만 사법행정은 시민의 참여와 견제·균형이 이루어져야 한다. 사법행정의 민주화, 주권자인 시민이 사법행정에 함께 참여하고 결정하는 민주적 구조로의 패러다임 변화가 필요하다.
- 오히려 재판의 독립을 위해서도 사법행정의 민주화는 필수적이라는 것이 사법농단 사태를 통해 얻은 중요한 교훈이다. 대법원장이나 법관 독점적 사법행정 구조, 시민의 의견이 들어갈 틈이 없는 한국 법원 특유의 폐쇄적인 구조는 더 이상 정당성을 강변하기 어렵다.
- 대법원장 1인 독점 체제에서 시민이 참여하는 합의제 기구 체제로 변경하기 위해서는 법원조직법 제9조 제1항의 대법원장의 사법행정총괄권 조항을 삭제하고 합의제 기구인 (가칭) 사법행정위원회가 전체적인 사법행정을 총괄할 수 있도록 해야 한다. 대법원장이 총괄권을 가지고 있는 상태에서 사법행정의 일부 의결권한을 회의제 기구에 조금 나눠주는 방식으로는 법관 전체가 대법원장 중심으로 관료화된 틀에 변화를 가져올 수 없다.
- 사법행정위원회는 비법관을 다수로 구성해야 한다. 법관 위원은 법관대표회의 등에서, 비법관 위원은 국회 또는 별도의 추천위원회에서 선출하여야 한다. 법관과 법관이 아닌 위원이 함께 사법행정위원회를 구성, 사법행정사항을 결정하는 것이 사법행정의 민주화에 부합하다.
  - 사법행정위원회 구성 위원의 숫자는 10~15명 내외가 적절할 것이다.
  - 법관도 위원으로 참여해야 할 필요성이 있으나 법관(위원장인 대법원장까지 포함)의 숫자보다는 비법관의 숫자가 많아야 할 것이다. 사법행

정위원회의 의제 중 법관의 이익에 맞지 않거나 시민의 요구에는 부합하지만 법관이 꺼려하는 내용도 있을 수 있다. 사법행정위원회가 법관 직역단체의 의사결정으로 기울어지는 것을 막기 위해서는 비법관이 다수를 점하는 구성이 바람직하다.

- 원활한 사무 집행을 위해 적어도 1/3 이상은 상임으로 근무하도록 하여야 할 것이다. 상임을 하는 위원이 없이 일정한 기간을 두고 회의만 하는 회의체에 불과할 경우 사법행정을 제대로 담당하기 어려울 뿐 아니라 법원 내 상근 조직의 업무를 추진하는 기관으로 전락할 위험도 높다. 하지만 상임위원 중 법관 위원은 최소화하는 것이 바람직하다.

- 현재 대법관인 법원행정처장이나 그 밖의 법관이 사법행정담당자로서 국회에서 출석하여 발언하고 있다. 이는 법관 본연의 역할이나 법관의 독립 측면에서 바람직하지 않다. 사법행정위원회 위원장은 대법원장으로 하되, 부위원장은 비법관 상임위원 중 호선하고, 국회 또는 국무회의에 출석하거나 발언하는 것은 부위원장이 담당하도록 해야 한다.

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

- 사법행정위원 구성에서 법관 구성은 법관들의 대표성을 가진 전국법관 대표회의에서, 비법관 위원은 국민들의 대표가 모여 있는 국회 또는 별도의 추천위원회를 통해 선출하는 것이 타당하다.

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

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

- 사법부 구성원이 아닌 외부위원들이 법관에 대한 인사권을 행사하는 것에 대한 우려의 목소리가 있다.

- 이 문제는 사법행정사무 중 법관인사에 대해서는 법관들로 구성된 인사위원회를 별도로 두고 일정한 권한을 부여하는 방식으로 해결할 수

있을 것이다.

- 법원행정처는 대법원장의 사법행정 총괄권을 보좌하는 기구이다. 법원행정처는 사법행정사무를 행하는 관료기구인데 이 기구의 수장인 법원행정처장을 대법관이 맡고 있다(법원조직법 제68조 제1항). 대법관인 법원행정처장은 대법원장의 지휘·감독을 받게 된다. 대법관 대비 상고심 사건 수의 과다가 계속 문제되고 있지만, 대법관 14명 중 1명은 아예 행정 업무만 할 뿐 재판 업무를 하지 않고 있는 상황이다. 사법행정 지원조직이지만 법원행정 공무원뿐 아니라 법관들이 겸임의 형태로 법원행정처에서 상근으로 일하고 있다. 현재 법원행정처장, 차장, 기획조정실장, 기획총괄심의관, 기획조정심의관, 사법지원실장, 사법지원총괄심의관 등 행정처의 주요 보직에 상근판사가 배치되어 있다. 법원조직법 제68조는 법원행정처장을 대법관 중에서, 법원행정 차장은 판사 중에서 보하도록 규정하고, 제71조 제4항은 법원행정처에 상근법관이 근무할 수 있는 근거를 두고 있다.
- 법원행정처는 판사 관료화의 핵심 조직으로 지적되어 왔으며 발탁 인사에 따라 법원행정처에 근무하고 이후의 승진으로 이어지면서 행정지원기관의 본질을 넘어서 권력기관으로 영향력을 행사해왔다. 행정을 하는 판사가 재판을 하는 판사보다 우위인 분위기가 견고하게 형성되어 본말이 전도되었다. 행정처 출신 라인들이 각급 법원에서도 대사회적 파급효가 높은 사무에 배치되고, 사법행정의 이름으로 재판을 개입하는데 문제의식을 느끼지 못하거나 문제의식을 가지고 있음에도 시키는 대로 행하는 영혼 없는 판사들이 법원조직을 움직이는 중요한 인자로 활동을 하게 되었다. 이런 조건 하에서 재판받는 국민의 피해는 필연적이다.
- 법원행정처는 기본적으로 사법행정업무를 보좌하고 실행하는 조직으로 여기에 판사가 배치될 이유가 없다.

  - 판사를 관료시스템에 그대로 노출시키고 지휘·복종 라인에 종사하게 하는 것은 다양한 가치들을 대등하게 토론해야 하는 판사 본연의 업무와도 성질상 배치된다. 법원행정처가 권력기관에서 지원기관으로 제대



로 자리매김하기 위해서는 법원행정처 탈 판사화가 필수적이다. - 사법행정위원회 지원기관으로 제대로 자리매김하는 차원에서 법원행정처를 사법행정 지원 중심의 법원사무처로 조직을 변경하는 것이 필요하다.

- 김명수 대법원장도 점차적으로 법원행정처를 탈 판사화 할 것이라고 공언하였고, 실제로 상근판사 인원을 감축하였다. 법원행정처 탈 판사화는 법원 내외부에서 이미 공감대가 많이 형성되었다고 볼 수 있으므로 이제 국회에서 이를 법으로 명문화하는 작업을 추진하면 될 것이다.
  - 현재 발의된 백혜련 의원안, 이탄희 의원안, 이수진 의원안 모두 기존의 법원행정처를 폐지하고 사무처를 두도록 하고 있다.
- 사법행정위원회 지원조직으로써 법원행정처를 법원사무처로 전환하고, 사무처 각 기관은 비법관 공무원으로 보하도록 규정하는 것이 필요하다.
  - 현 법원조직법은 법원행정처 실장, 국장, 심의관, 담당관에 판사를 보할 수 있도록 규정하고 있는데 법원사무처로 변경된 직제 내에서 판사의 겸임 근거조항을 삭제해야 한다.
  - 대법원장이 법관을 심판 외 직에 겸임하게 할 수 있도록 규정한 조항을 개정하여 법관은 법에서 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 심판 외 직을 겸임할 수 없도록 규정하는 방식으로 탈 판사화를 명문화할 수 있을 것이다.
  - 사무처의 업무 중 법관으로서의 재판사무에 대한 이해가 필요한 분야가 있을 수 있고, 법원공무원들이 담당하는 데에는 한계가 있을 수 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해 재판 경험이 많은 변호사를 임용하여 장기간 근무할 수 있도록 하는 제도도 마련할 필요가 있다.
- 권력기관인 법원행정처가 지원조직인 법원사무처로 정상화되는 과정에서 조직의 차차장도 당연히 고위급 판사가 아닌 공무원이 담당하고 대법관을 포함한 고위급 법관은 그 본연의 업무인 재판을 담당하는 것이 옳다. 따라서 대법관, 판사로 보하도록 규정하고 있는 법원행정처(법원사무처) 차차장은 정무직으로 임명하도록 개정할 필요가 있다.



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

<b>사립학교법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	사립학교의 민주성과 공공성, 투명성 제고
<b>담당검토 : 민변 교육위원회</b>	

## 1. 현황과 문제점

- 많은 사립학교에서 이사장(설립자) 및 그 친인척 중심의 운영체제, 폐쇄적인 운영 등 비리가 재생산되고 있다. 사립대학의 비리는 교육계에서 해결하여야 할 고질적 문제임에도 불구하고, 개별 대학의 문제 혹은 개인의 문제로 치부되어 계속적으로 유사한 문제가 반복되고 있음에도 사실상 방치되고 있는 상황이다.
- 2018년 기준으로 전국 299개 사립대 학교 법인 가운데 친인척 근무가 확인된 학교법인은 14곳으로 64.9%에 이르고, 대학운영에 관한 주요사항을 심의하는 대학평의원회나 사립학교 운영의 공공성과 투명성을 강화하기 위하여 도입된 개방이사도 그 취지를 제대로 살리지 못하고 있으며, 이사회 회의록이나 예결산 자료 역시 제대로 공시되지 않고있는 상황이다.
- 이에 구조적인 문제를 해결하고자 설립자 또는 이사장과 친족관계에 있는 자를 개방이사로 선임하는 행위 및 임원의 자격요건, 회의록 작성 공개와 예결산 공개요건, 대학평의원회의 역할, 회계부정 시 처벌 등을 강화하고 투명하고 공정한 사립대학 운영을 도모할 필요가 있다.

## 2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 사립학교법 일부개정법률안(2100553) (2) 사립학교법 일부개정법률안(2100560) (3) 사립학교법 일부개정법률안(2116380) (4) 사립학교법 일부개정법률안(2118545) (5) 사립학교법 일부개정법률안(2119628)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>교육위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 6. 16. 박용진 외 9인(더불어민주당) (2) 2020. 6. 16. 박용진 외 9인(더불어민주당) (3) 2022. 7. 11. 강민정 외 10인(더불어민주당) (4) 2022. 11. 30. 강민정 외 11인 (더불어민주당) (5) 2023. 1. 26. 한준호 외 11인(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 외부회계감사에 대한 대학별 감리결과를 공개하도록 근거규정을 마련함으로써 회계투명성을 강화하고자 하는 것임(박용진 의원안- 2100553)</p> <p>(2) 이사정수 2분의 1에 해당하는 이사를 개방이사추천위원회에서 추천한 인사 중에서 선임하도록 하고, 이 경우 학교법인의 설립자 또는 이사장과 민법 제777조에 따른 친족관계에 있는 자는 개방이사로 선임할 수 없도록 함(박용진 의원안 2100560)</p> <p>(3) 이사회 회의록을 회의조서로 대체할 수 있는 조항을 삭제하고, 이사회 회의록 작성 시 발언한 임원과 직원의 성명과 발언 내용을 기재하도록 하며, 이사회회의록을 공개하지 않을 경우에는 이사회 의결과 관할청의 허가를 받도록 함(박용진 의원안 2100560)</p> <p>(4) 학교법인 이사장과 4촌이내의 혈족·인척에 해당하는 경우 학교의 장에 임명될 수 없도록 제한하고, 가족관계의 변동 등으로 배우자 또는 4촌 이내의 혈족·인척에 해당하게 된 경우에는 당연퇴임하도록 함(강민정 의원안 2116380).</p> <p>(5) 학교법인의 이사장과 배우자관계이거나 4촌이내의 혈족 또는 인척인 자는 교원징계위원회의 외부위원으로 선임하지 못하도록 제척규정을 신설하고, 학교에 소속된 사람이 전체 위원 수의 3분의 1을 초과하지 못하</p>

	<p>도록 하여 징계의 공평을 도모하고, 외부위원은 학교운영위원회 또는 대학평의위원회가 추천하는 사람을 선임하고 해촉하도록 함으로써 학교구성원의 민주적 참여를 보장하고자 함(강민정 의원안 2118545)</p> <p>(6) 학교법인 또는 사립학교경영자가 설치·경영하는 학교의 사무직원의 정원, 임용, 보수, 복무 및 신분보장에 관하여 정관 또는 규칙으로 정하되, 그 내용의 대강을 대통령령으로 정하도록 함으로써 관리의 안정성을 도모하려는 것(한준호 의원안 2119629)</p>
--	---

**나. 검토의견**

- 각 발의안들은 사립학교의 민주성과 공공성, 투명성을 강화하기 위한 법안으로 개혁입법 법안으로 판단되며, 적극적인 입법 작업이 국회에서 이루어지기를 촉구한다.
- 발의안들에서는 사립학교의 임원선임의 제한 및 결격사유와 학교장 임명 제한에 관한 기준을 강화하고, 공공성과 민주성을 확보하기 위하여 외부 개방이사나 학교 구성원들의 참여를 보장하며, 이사회 회의록을 구체적으로 작성하여 공개하도록 하는 방안을 제시하고 있어 사립학교 운영의 민주성을 증진하는 기여할 것으로 보인다.
- 그동안 정관 또는 규칙으로 정해왔던 학교 사무직원들의 신분보장에 관하여 그 내용의 대강을 대통령령으로 정하도록 함으로써 안정성을 도모하고, 교원징계위원회 구성에도 징계의 공평을 도모하고자 제척규정을 마련하고, 학교구성원의 참여를 제도화하는 것은 반드시 필요한 개혁입법이다.

## 1부 2023 민변 개혁입법과제

### 2. 보편적 인권의 증진

차별금지법안 / 평등에 관한 법률안 / 55

군형법 일부개정법률안(군형법 제92조의6 추행죄 폐지안) / 62

민법 일부개정법률안(부성우선주의원칙 폐지) / 65

양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안 / 양육비 대지급을 위한 특별법안 / 68

형법 일부개정법률안(비동의 강간·추행죄) / 71

인권정책 기본법 제정안(국가인권정책의 체계화, 국제인권조약의 이행 강화) / 77

출입국관리법 일부개정법률안(외국인의 신체의 자유 보호) / 80

대외무역법 일부개정법률안(중대한 인권침해 행위를 하는 국가와의 교역제한 및 금지) / 83





<b>차별금지법안 / 평등에 관한 법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>주요 사회영역에서의 차별을 시정·예방하고 차별로 인한 피해를 구제함으로써 헌법상의 평등권과 인간의 존엄과 가치를 실현</b>
<b>담당검토 : 민변 소수자인권위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

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

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

- 위와 같은 이유로 일반법 성격의 차별금지법 논의가 시작되었고, 2006년 국가인권위원회가 국무총리에 「차별금지법안」을 권고한 이래 수차례의 법안 발의가 있었음에도 일반적·포괄적 차별금지법이 아직까지 제정되지 못하고 있다.
- 차별과 불평등 문제가 갈수록 심각해지고 이에 대한 사회적 인식이 높아지면서 일반적·포괄적 차별금지법에 대한 사회적 요구는 계속되어 왔다. 2020년 국가인권위원회 ‘차별에 대한 국민인식조사’에서 88.5%가 포괄적 차별금지법 제정이 필요하다고 응답하였으며, 법의 쟁점이 구체적으로 확인된 이후인 2022년에도 한국갤럽 여론조사 57%, 국가인권위원회 ‘2022 평등에 관한 인식조사’ 67.2%로 법제정에 관한 사회적 요구가 확고하다는 점이 확인되었다. 2021. 6. 14.에는 차별금지법 제정을 요구하는 국회 국민동의청원이 10만 명의 서명을 받아 정식 청원안으로 수리되었고 현재 국회 법제사법위원회에 계류 중에 있다.
- 2015년 유엔 자유권위원회가 ‘인종, 성적지향 및 성별정체성을 근거로 한 차별을 포함한 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 형태의 포괄적 차별금지법을 채택할 것(CCPR/C/KOR/CO/4)’을 권고하는 등 유엔 인권조약기구들(인종차별철폐위원회·사회권규약위원회·여성차별철폐위원회·아동권리위원회·자유권위원회 등)은 2007년 이래 10차례에 걸쳐 포괄적 차별금지법 제정을 권고해왔다. 제1~4회 유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에서도 포괄적 차별금지법 제정 권고는 반복되고 있으며, 특히 2022년 제4회 UPR에서는 98개국 중 17개국으로부터 성적 지향·성별정체성을 포함한 차별금지법 제정 권고가 이루어졌다.



- 2020. 6. 30. 국가인권위원회는 「평등 및 차별금지에 관한 법률」을 제정하라는 의견표명을 하며, ‘OECD 회원국 중에서 우리나라와 일본을 제외한 대부분의 국가에 이미 평등법이 존재한다. 유엔 인권이사회 이사국인 우리나라는 이제 국제사회의 평등법 제정 요청에 응답해야 한다.’고 지적하였다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 차별금지법안 (2101116) (2) 평등에 관한 법률안 (2110822) (3) 평등에 관한 법률안 (2111964) (4) 평등 및 차별금지에 관한 법률안(2112330)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 6. 29. 장혜영 (정의당) (2) 2021. 6. 16. 이상민 (더불어민주당) (3) 2021. 8. 9. 박주민 (더불어민주당) (4) 2021. 08. 31. 권인숙 의원(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 합리적인 이유 없이 성별, 장애 등 20여 개의 사유를 이유로 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위를 금지하며, 간접차별, 괴롭힘, 성희롱, 차별을 표시하거나 조장하는 광고 또한 차별로 보고 규제함.</p> <p>(2) 국가 및 지방자치단체는 차별시정 의무를 지님. 정부는 차별시정 및 예방에 관한 기본계획을 5년마다 수립하고, 중앙행정기관의 장 등은 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여 시행함.</p> <p>(3) 고용, 재화·용역 제공이나 이용, 교육, 행정서비스 등의 제공이나 이용과 관련한 차별금지 유형을 제3장에서 구체화하여 명시함.</p> <p>(4) 차별피해자는 국가인권위원회에 진정을 제기할 수 있으며, 국가인권</p>

	<p>위원회는 사안이 차별로 판단되는 경우 시정권고를 내리고(장혜영, 박주민, 권인숙 의원안은 시정명령까지 가능), 피진정인이 인권위의 결정을 따르지 않는 중대한 사건에 경우에는 피해자의 소송지원 등을 할 수 있음.</p> <p>(5) 법원은 피해자의 청구에 따라 본안 판결 전까지 차별의 중지 등을 명하는 임시조치, 차별이 인정되는 경우에는 차별시정을 위한 적극적 조치를 이행하라는 등의 판결을 할 수 있음. 악의적 차별로 인해 차별피해자에게 손해가 발생한 경우에는 손해액의 3배 이상 5배 이하에 해당하는 손해배상액을 정할 수 있음.</p> <p>(6) 이 법과 관련한 분쟁해결에 있어 차별행위가 있었다는 사실을 피해자가 주장하면 그러한 행위가 없었다거나, 성별 등을 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점은 상대방이 입증하도록 하거나(장혜영 의원안), 차별을 당하였다고 주장하는 자가 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위가 있었다는 사실을 입증하면 성별 등을 이유로 한 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 사실은 차별을 주장하는 자의 상대방이 입증하도록 함(이상민, 박주민, 권인숙 의원안). 또한 고용과 관련하여 차별 피해를 주장하는 자는 사용자 또는 임용권자에게 차별 판단과 관련된 자료를 정보공개 청구할 수 있도록 하고, 정당한 사유 없이 정보공개가 거부되는 경우 차별을 추정하도록 함.</p> <p>(7) 차별을 받았다고 주장하는 자와 그 관계자가 인권위 진정, 소제기, 증언, 자료제출 등을 하였다는 이유로 불이익한 조치를 할 수 없도록 금지함(장혜영, 박주민, 권인숙 의원안).</p>
--	---

## 나. 검토의견

- 현재 발의된 네 개의 법률안은 제1장 총칙, 제2장 국가 및 지방자치단체 등의 차별시정 의무, 제3장 차별금지 및 예방조치, 제4장 차별의 구제로 공통된 구조를 지니고 있다. 네 법안 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 금지하고, 차별로 인한 피해를 효과적으로 구제함으로써 헌법상의 평등권을 보호하여 인간으로서의 존엄과 가치를 실현함을 목적으로 하고 있으며, 제정을 통해 국가의 평등실현과

차별피해자의 구제가 효과적으로 이루어질 것으로 평가된다.

- 다만 각 법률안에 있어 조금씩 차이가 나는 부분이 있어 주요 쟁점사항을 간략히 검토하고자 한다(이하 발의된 법률안을 개별적으로 언급하는 경우 대표발의 의원 명의로 따라 ‘장혜영 의원안’, ‘이상민 의원안’, ‘박주민 의원안’, ‘권인숙 의원안’으로 지칭한다).
- 네 법안은 공통적으로 법에서 금지하는 차별의 유형으로 △직접차별, △간접차별, △괴롭힘, △성희롱, △차별을 표시·조장하는 광고를 제시하고 있다. 나아가 장혜영 의원안 제3조 제1항 제6호, 박주민 의원안 제6조는 2가지 이상의 차별금지사유가 함께 작용하여 발생한 소위 ‘복합차별’에 대한 개념 또는 판단기준을 제시하고 있다. 네 법안이 ‘법에서 금지하는 차별’로서 위 항목들을 명시하는 것은, 현재 개별적 차별금지법마다 다르게 규정되어 혼란을 주는 차별의 개념을 통일적으로 체계화하고 세계적인 표준에 맞추어 갱신하는 의의를 가진다. 차별금지법 및 평등법이 한국사회에 통합적인 차별의 개념을 제시하며 차별에 관해 확장된 언어를 제공하는 법이어야 한다는 점에서 네 법안의 차별 정의 조항은 중요한 의미를 지니고 있다.
- 네 법안은 국가인권위원회법에 명시된 19개 사유를 기본으로 하여 몇 가지 차별금지사유를 추가로 명시하고 있다. 장혜영 의원안은 언어, 국적, 성별정체성, 고용형태를 추가하여 23개 사유를 예시적으로 규정하고 있으며, 이상민, 박주민, 권인숙 의원안은 성별정체성, 고용형태를 추가하여 21개 사유를 예시적으로 규정하고 있다. 차별금지사유는 그 사회에서 전형적으로 문제되고 있는 차별이 무엇인지를 반영하는 지표에 해당한다. 이미 국가인권위원회법에 명시된 19개 사유가 법에 명시되어야 하는 것은 물론이고, 네 법안이 추가로 명시한 사유 역시 이러한 관점에서 법에 적극적으로 포함되어야 할 것이다. 특히 네 법안이 공통적으로 추가한 ‘성별정체성’, ‘고용형태’는 한국사회에서 차별의 심각성이 계속하여 보고되어온 사유에 해당한다는 점에서, 이 두 사유는 반드시 법

에 명시되어야 할 것이다.

- 네 법안은 차별피해자가 국가인권위원회에 진정을 한 경우 국가인권위원회의 차별 구조 조치로서 시정권고 및 피해자의 소송지원 제도를 공통적으로 제시하고 있다. 이와 더불어 장혜영, 박주민, 권인숙 의원안은 국가인권위원회의 권고를 받은 자가 정당한 이유 없이 이를 이행하지 않는 경우에는 국가인권위원회가 시정명령을 할 수 있도록 하고 있다. 국가인권위원회가 차별로 판단한 사안에 대한 구체적으로 시정권고 외에 보다 강제력있는 구제수단이 추가로 도입되어야 한다는 요구가 꾸준히 제기되어왔다는 점, 남녀고용평등법, 장애인차별금지법, 고용상 연령차별금지법 등 현행 개별적 차별금지법들이 모두 시정명령제도를 두고 있는바 차별 규율의 정도를 통일성 있게 정비할 필요가 있다는 점에서 차별금지법 및 평등법에 시정명령제도를 도입하는 것은 바람직하다고 평가된다.
- 네 법안은 모두 차별이 소명되는 경우 차별에 관한 소송 제기 전 또는 소송 제기 중에 본안 판결 전까지 법원이 차별의 중지 등 임시조치를 명할 수 있고, 또한 피해자의 청구에 따라 차별의 중지 또는 차별시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있다는 규정을 두고 있다. 이는 현행 장애인차별금지법 제48조와 동일한 내용을 담은 규정임. 네 법안은 또한 차별이 악의적인 것으로 인정되는 경우 발생한 손해액의 3배에서 5배에 달하는 배상액을 지급할 수 있도록 한 조항을 두고 있다. 이는 소극적인 내용의 징벌적 손해배상 제도로서, 원래 손해액보다 많은 금액을 배상하도록 함으로써 악의적으로 행해지는 차별을 예방하거나 그 재발을 방지하고자 하는 취지의 조항이다. 이러한 조항들은 차별을 실질적으로 시정하고 재발을 방지하며 예방한다는 차별금지법 및 평등법의 취지를 직접적으로 반영하고 있는 조항들로서 중요한 의미를 지닌다.
- 차별에 관한 증거는 차별행위를 한 자의 지배영역에 놓여있는 경우가

대부분이므로, 국내외 모든 차별금지법제는 차별의 피해자를 효과적으로 구제하기 위해 입증책임을 완화하거나 입증책임의 일부 또는 전부를 전환시키는 소송법상의 특례규정을 두고 있다. 차별을 주장하는 자가 차별 판단의 대상이 되는 행위가 있었다는 사실을 주장(장혜영 의원안) 또는 입증(이상민, 박주민, 권인숙 의원안)하면 그 상대방이 나머지 부분을 입증하도록 한 각 법률안의 내용은 국내외 차별금지법제에 비추어 볼 때 입증책임의 특례조항으로써 기본적인 내용을 담은 것이며, 이 부분 역시 제정 시 충분히 포함되어야 한다.

- 차별에 대해 문제 제기하고자 할 때 현실적으로 가장 문제될 수 있는 것은 차별에 대해 진정 또는 소 제기를 하였거나 그에 조력하는 행위를 했다는 이유로 보복, 불이익조치를 가하는 문제이다. 이러한 불이익조치는 차별피해자에게 추가적인 피해를 줄 뿐만 아니라 차별에 대한 문제 제기나 조력 자체를 원천봉쇄하는 효과가 있으므로 매우 강력한 예방책이 필요함. 이에 따라 남녀고용평등법, 고용상 연령차별금지법, 기간제법, 근로기준법 등 차별을 규율하는 현행 법률들은 모두 불이익조치 금지조항을 두면서 위반 시 강하게 형사처벌하는 규정을 두고 있다. 장혜영, 박주민, 권인숙 의원안은 불이익조치를 금지하면서 그 조치를 무효로 하면서 불이익조치를 한 사용자 및 임용권자, 교육기관의 장을 형사처벌하는 규정을 두고 있고, 박주민, 권인숙 의원안은 불이익조치를 한 사용자 등에 대한 징벌적 손해배상 책임도 규정하고 있다. 권인숙 의원안은 나아가 불이익조치와 관련된 분쟁에서 인과관계에 관한 입증책임을 사용자 등이 지도록 함으로써 증거의 구조적 편재로 차별피해자가 겪는 입증의 어려움을 일부 완화하고자 하였다. 불이익조치 금지규정과 그 위반이 발생하는 경우의 구제책은 실질적인 차별 예방과 시정을 위해 법안에 반드시 포함되어야 할 조항들이다.

<b>군형법 일부개정법률안 (군형법 제92조의6 추행죄 폐지안)</b>	
<b>정책목표</b>	군형법 제92조의6 추행죄 폐지를 통해 성소수자에 대한 낙인감소 및 차별철폐
담당검토 : 민변 소수자인권위	

### 1. 현황과 문제점

- 「군형법」 제92조의6 추행죄(이하 ‘군형법 추행죄’)는 ‘군인 또는 준군인에 대하여 항문성교나 그 밖에 추행을 한 사람’을 처벌하는 법률이다. 문제는 강제성에 대한 요건을 두지 않아 합의에 의해 이루어진 동성 군인 간의 성행위까지 처벌함으로써 군인의 인간의 존엄, 성적 자기결정권, 사생활의 자유, 평등권을 침해하고 있다는 것이다.
- 또한 군형법 추행죄는 제정 당시부터 영미권의 동성애처벌법(소도미법)의 영향을 받아 동성애 혐오에 기반하여 만들어진 법률이다. 그 결과 이 법은 존재 자체로 동성애를 비정상적인 행위로 낙인찍음으로써 동성애자 군인은 물론 사회 전반의 성소수자에 대한 낙인을 야기하고 있다. 이는 헌법과 국제인권법에 반하여 인간의 존엄, 평등권을 심각히 침해하는 것이다.
- 2017년 4월에는 군형법 추행죄 위반 혐의로 육군 내에서 동성애자 군인에 대한 위법한 표적수사가 대대적으로 이루어졌고, 20여 명의 군인이 입건되었다. 한 군인은 전역을 한 달도 채 남겨두지 않고 구속되어 징역 6월, 집행유예 1년을 선고받기도 했다. 이러한 과정은 군형법 추행죄가 동성애처벌법으로 실제 작동한다는 것을 여실히 보여줬다.
- 2017년에는 인천지방법원이 직권으로 위헌법률심판제청을 하였고(2017헌가16), 이에 대해 민변에서는 공동대리인단을 구성하여 법률 대응을

하고 있다. 2020년에는 수원지방법원에서도 역시 직권으로 위헌법률심판제청이 이루어졌으며(2020헌가3), 그 밖에 3건의 헌법소원이 현재 계류되어 있다.

- 한편 대법원은 2022년 4월 영외에서 합의된 성관계를 한 경우에는 균형법 추행죄의 처벌대상이 되지 않는다고 보아 무죄판결을 내렸다(대법원 2022.4.21. 선고 2019도3047판결). 그러나 위와 같은 판결에도 여전히 영내에서 합의된 성관계에 대해서는 처벌이 이루어지는 점, 대법원 판례 역시 그 구체적인 적용대상에 대해서는 아직 모호한 부분이 있는 점, 대법원 판례의 변경 가능성 등을 고려하면 궁극적으로는 균형법 추행죄의 폐지가 필요하다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	균형법 일부개정법률안 (2115378)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2022. 4. 22. 장혜영 (정의당)
주요내용	균형법 제92조의6을 삭제해 성소수자 군인을 차별과 폭력으로부터 보호하고, 군인의 인권을 지키려는 것

### 나. 검토의견

- 균형법 추행죄는 동성애혐오에 근거하여 동성간 성관계를 범죄화함으로써

써 성소수자 군인을 차별할 뿐만 아니라, 성소수자에 대해 사회 전반에서의 낙인을 씌우는 법률로써 마땅히 폐지되어야 하는 법이다.

- 국방부는 군대 내 군기 유지를 위해 군형법 추행죄가 필요하다 주장하나 이에 대해 어떠한 구체적인 근거도 제시하지 못하고 있다. 오히려 해외의 많은 연구결과는 군대 내 동성애자의 복무 금지 또는 동성간 성행위 금지와 군기유지 사이에는 아무런 관련이 없다는 것을 보여주고 있다.
- 또한 국방부는 군대 내 성폭력 대응을 위해 군형법 추행죄가 필요하다고도 주장한다. 그러나 군형법 추행죄가 폐지되더라도 군대 내 성폭력은 군형법상 강간, 강제추행, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법상 업무상 위력 등에 관한 추행죄로 얼마든지 처벌 가능하고, 오히려 이성 군인 간의 성폭력이 보다 약한 법정형인 군형법 추행죄가 적용되어 더 약한 처벌을 받는 등, 자의적인 처벌 감경수단으로 악용되고 있다.
- 따라서 군형법 추행죄 폐지는 군대 내 다양성과 인권이 보장되고, 군대 내 성폭력에 보다 엄정하게 대응하는데 있어서도 도움이 될 것으로 판단된다.



<b>민법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>부성우선주의 원칙 폐지</b>
<b>담당검토 : 민변 여성인권위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 현행 민법 제781조는 자녀의 성은 부의 성과 본을 따르고, 부모가 혼인 신고 시 모의 성과 본을 따르기로 협의한 경우에 모의 성과 본을 따르도록 규정하고 있어 ‘부성우선주의’ 를 따르고 있다. 2005년 3월 31일 개정 이전 민법 제781조 제1항은 ‘자는 부의 성과 본을 따르고 부가에 입적한다.’ 고 규정하고 있었으나 해당 조항이 헌법에 합치되지 않는다고 판단함에 따라(‘호주제’ 헌법불합치 결정) 민법 제781조가 현행과 같이 개정되었다.
- 2019년 9월 문화체육관광부, 여성가족부가 발표한 ‘가족다양성에 대한 국민 여론조사’ 에 따르면 자녀의 출생신고 시 부모가 협의하여 자의 성과 본을 정할 수 있도록 하는 것에 대해 응답자의 70.4%가 찬성하고 있다.
- 현행법상의 ‘부성우선주의’ 는 성평등의 관점에서 지양되어야 함은 물론, 사실혼가족, 한부모가족, 비혈연가족, 다문화가족 등 다양한 가족의 존재를 ‘비정상화’ 함으로써 다양한 가족형태에서 태어난 아동들에게 차별적이다.
- 혼인신고를 할 때 자녀의 성과 본을 정하도록 하는 것이 시기적으로 너무 앞서 있어 불합리하다는 문제점 또한 지적되어왔다. 혼인신고를 마친 뒤 부모의 협의 하에 자녀에게 모의 성과 본을 물려주기 위해서는

우선 부의 성과 본으로 출생신고를 한 뒤 민법 제781조 제6항에 따라 ‘자의 복리를 위하여 자의 성과 본을 변경할 필요가 있음’ 을 입증하여 법원에 성분변경청구를 하여야 한다. 그러나 성분변경청구 담당 재판부마다 ‘자의 복리’ 에 관하여 판단하는 바가 다르고, 허가 결정이 나기까지 시일이 얼마나 소요될지도 가늠하기 어려워 성분변경청구를 통한 모의 성과 본으로의 변경은 한계가 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 민법 일부개정법률안 (2102999) (2) 민법 일부개정법률안 (2104403) (3) 민법 일부개정법률안 (2108609)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 8. 14. 정춘숙 (더불어민주당) (2) 2020. 10. 6. 이은주 (정의당) (3) 2021. 3. 8. 장경태 (더불어민주당)
주요내용	(1) 부모가 자녀의 성과 본을 부 또는 모의 성과 본으로 협의하여 정할 수 있도록 함(정춘숙, 이은주, 장경태 의원안).  (2) 자녀의 성과 본에 대한 협의가 이루어지지 않는 경우 자녀의 출생일로부터 1개월 이내에 부 또는 모의 청구에 의하여 법원이 정한 기한 내에 자녀의 성과 본을 결정할 부 또는 모를 지정하고, 법원이 정한 기한 내에 자녀의 성과 본을 정하지 못하면 자녀의 성과 본을 결정하도록 지정받은 부 또는 모의 성과 본을 자녀의 성과 본으로 함(정춘숙 의원안).  (3) 자녀의 성과 본에 대해 협의할 수 없거나 출생신고까지 협의가 이루어지지 않은 경우에는 법원의 허가를 받아 부 또는 모의 성과 본을 따름(이은주 의원안).

## 나. 검토의견

- 해당 법안들은 자녀계획이 구체화되지 않은 혼인신고 시점이 아닌, 출생신고 시까지 자녀의 성과 분에 대한 부모의 협의기간을 두어 자의 성과 분을 부 또는 모의 성과 분으로 결정할 수 있도록 한다는 점에서 현실적으로 타당하고, 국민 여론에도 부합하는 것으로 보인다.
- 다만 부모의 협의가 이루어지지 않았을 때의 자의 성과 분 결정방식에 대해서는 정춘숙 의원안과 이은주 의원안에서만 규정하고 있으며, 실제로 부모의 협의가 이루어지지 않는 경우도 적지 않을 것이므로 해당 상황에 대한 보다 세밀한 규정이 필요할 것으로 보인다. 현재 발의된 내용은 자의 성과 분에 대해 부모의 협의가 이루어지지 않을 경우 법원의 지정 또는 허가에 따라 부모 일방의 성과 분을 따르도록 규정하고 있는데, 법원의 지정 또는 허가에 관한 기준을 구체적으로 마련하여 법적 안정성을 기해야 할 것이다.

<b>양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안 / 양육비 대지급을 위한 특별법안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>양육비 대지급제 도입을 통한 양육비의 실질적 이행 확보</b>
<b>담당검토 : 민변 여성인권위원회</b>	

## 1. 현황과 문제점

- 2018년 양육비이행법의 개정으로 행정안전부와 국민건강보험공단 등에 비양육부모의 주소와 근무지 등에 대한 자료요청이 가능하도록 하여 양육비 집행권원의 확보를 용이하게 하는 한편 가정폭력 피해자인 양육부모나 양육비 채권자의 주거·직장·연락처 등 정보가 가해자인 비양육부모에게 노출되지 않도록 하는 근거조항이 마련되었다. 또한, 2020년에는 양육비 채무자가 양육비 채무 불이행으로 감치명령을 받았음에도 양육비 채무를 이행하지 않는 경우, 여성가족부장관이 양육비채무자의 운전면허정지처분을 요청할 수 있도록 하는 조항이 추가되었고, 2021년 초에는 여성가족부장관이 양육비 채무자에 대해 출국금지요청과 명단공개를 할 수 있도록 하고, 양육비 채무자를 형사처벌 할 수 있도록 하는 조항이 신설되었다.
- 그러나 위와 같은 신설조항들은 기본적으로 양육비는 양육비 채권자와 채무자 사이의 개인적 금전채무관계라는 관점에서 벗어나지 못하고 있다. 즉 현행법상 양육비 채권자가 집행권원을 확보하지 못하거나, 양육비 채무자가 감치명령 등 법률상의 각종 불이익을 받고도 채무를 이행하지 않을 경우 그 위험은 결국 양육비 채권자와 미성년 자녀가 부담하게 된다.
- 따라서 미성년 자녀의 복리를 실효적으로 확보하기 위해서는 국가가 일단 양육비 채권자에게 양육비를 대지급하는 양육비대지급제도가 필요하다. 양육비 채무자가 끝까지 채무이행을 거부한다면 그 금전적 손해를

양육비 채권자와 미성년 자녀가 아닌 국가가 부담하게 하여야 그나마 양육비 미지급으로 인한 피해가 줄어들 수 있을 것이다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 양육비이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2109900) (2) 양육비이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2108651) (3) 양육비이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2101499) (4) 양육비 대지급을 위한 특별법안(2108127)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>여성가족위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2021. 5. 4. 박주민 의원(더불어민주당) (2) 2021. 3. 9. 서영교 의원(더불어민주당) (3) 2020. 7. 6. 이규민 의원(더불어민주당) (4) 2021. 2. 16. 박홍근 의원(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 양육비 채무자가 정당한 사유 없이 채무를 이행하지 않은 경우 양육비이행관리원의 장(또는 여가부장관. 서영교 의원안)이 양육비 채권자의 자녀가 성년이 될 때까지 양육비를 대지급함.</p> <p>(2) 현행 한시적 양육비 긴급지원 제도를 삭제하고 국가의 양육비 대지급 제도로 대체하거나(박주민, 서영교, 이규민 의원안), 양육비 대지급이 이루어지면 한시적 양육비 긴급지원을 중단함(박홍근 의원안).</p> <p>(3) 양육비 채무자에게는 국가가 국세채납의 예를 준용하여 회수하고, 대지급된 양육비와 이를 받을 권리를 양도나 담보 대상이 될 수 없고 압류가 금지됨(이규민, 서영교, 박홍근 의원안).</p>

## 나. 검토의견

- 해당 법안은 한부모가족의 미성년 자녀 양육문제를 개인의 문제로 접근 하던 시각에서 벗어나, 양육의 사회적 책임이라는 관점과 복지 차원에서 양육비채무불이행의 위험을 국가가 부담하는 것으로 매우 긍정적이다.
- 다만 박주민 의원안의 경우 양육비 대지급을 받을 권리가 양도·담보 및 압류가 금지됨을 명시하지 않고 있어 미성년 자녀의 복리 보호에 미흡한 면이 있다.

<b>형법 일부개정법률안(비동의 강간·추행죄)</b>	
<b>정책목표</b>	<b>상대방의 동의 없는 성적 침해행위에 대한 처벌 규정을 제정함으로써 성적 자기결정권을 보호</b>
<b>담당검토 : 민변 여성인권위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 현행 강간죄(형법 제297조) 및 강제추행죄(형법 제298조)는 ‘폭행 또는 협박’을 구성요건으로 하고 있으며, 법원은 이를 최협의설에 의하여 ‘저항이 불가능하거나 현저히 곤란한 폭행 또는 협박’으로 해석하고 있다.
- 성폭력의 본질은 당사자의 동의 없는 성적 침해행위이며, 2019년 전국 성폭력상담소협의회 소속 66개 성폭력상담소에 강간 사례 분석 결과를 보면, 성폭력 피해사례 중 직접적인 폭행·협박 없이 발생한 성폭력 사례가 71.4%에 이르고 있다. 대검찰청 2021년 범죄분석 통계 25,131건의 성폭력 사건에서의 피·가해자 관계는 타인 59.1%, 고용관계 1.8%, 친구 등 9.0%, 애인 5.4%, 친족 3.0%, 이웃지인 14.9%로 분류되었으나, 수사기관에 접수된 성폭력 사건 현황과 달리 현실에서는 아는 관계에서 발생하는 84.2%로 대다수이며 직장 내 위력 관계, 친족·가족 내 성폭력 피해자들은 피해구제를 받지 못하고 있다. 이처럼 현행법의 문언 및 해석은 성폭력 행위를 포괄하지 못하고 있어 처벌 공백을 야기하며, 위법의 보호법익인 성적 자기결정권 실현에 장애가 되고 있다.
- 그럼에도 법무부는 2023년 <형법상 강간죄 개정 검토>를 포함한 제3차 양성평등기본계획에 ‘반대한다’는 입장을 밝히며 이를 좌초시키고도, UN 제4차 국가별 정례 인권검토(UPR)에서 “형법상 강간죄 개정 권고 받은 비(비동의 간음죄 도입)를 이행하고 있는지”에 대한 질문에 “국회에서 계류하고 있다.”며 국회가 현행 강간죄 개정 의지가 없는 것처럼

럼 답하였다.

- 현행법에 따라 법원은 성범죄 사건의 심리 과정에서 폭행 또는 협박이 있었는지를 판단하여야 하므로 피해자가 얼마나 강하게 저항하였는지 여부를 심리하게 되는데, 이는 피해자에게 정조를 생명보다 중시하여야 한다고 요구하는 것으로서 왜곡된 성폭력 통념을 강화시키는 문제가 발생한다. 결국 현행법은 성폭력 범죄 피해자로 하여금 신고를 어렵게 하고, 성폭력 범죄의 신고가 이루어지더라도 처벌을 어렵게 한다. 동의 유무를 요건으로 하는 법률 제·개정 및 집행을 통해 성폭력 범죄에 대한 올바른 이해를 꾀하고 범죄 예방 및 근절로 나아갈 수 있다.
- UN 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2010년부터 여성 폭력에 대한 입법 권고안을 제시하며 “명백하고 자발적인 동의”를 강간 판단의 기준으로 삼거나, “강압적인 상황” 등의 구성요건이 존재하는 경우 그 해석을 넓게 하는 방식의 입법이 이루어져야 한다고 하였다. CEDAW는 2017년 일반권고 제35호에서 성범죄는 ‘자유로운 동의의 부재’를 기준으로 정의되어야 한다고 권고하였으며, 2018년 한국 정부에 강간죄의 구성요건을 폭행 또는 협박이 아닌 동의 여부로 할 것을 권고한 바 있다.
- 유럽연합은 2011년 ‘여성에 대한 폭력과 가정폭력의 방지와 대응을 위한 유럽평의회협약(Council of Europe Convention on preventing and combating violence against)’을 통해 동의 없는 성적 행위를 강간 등 성폭력으로 규정하는 입법 조치를 취하도록 한 바, 이에 따라 유럽 다수 국가가 동의에 기반한 강간법제를 가지고 있거나 관련 입법을 추진 중에 있어, 동의 유무를 성폭력 범죄의 구성요건으로 삼는 것은 세계적 흐름이라 할 것이다.
- 민변 여성위는 위와 같은 문제의식을 바탕으로 총 209개의 시민단체가 결집하여 출범한 ‘강간죄 개정을 위한 연대회의’에 속해 있으며 활발한 연구 및 논의를 이어가고 있다.



## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 형법 일부개정법률안 (2100245) (2) 형법 일부개정법률안 (2102898) (3) 형법 일부개정법률안 (2112596)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 6. 8. 백혜련 (더불어민주당) (2) 2020. 8. 12. 류호정 (정의당) (3) 2021. 9. 15. 소병철 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 형법 일부개정법률안 (2100245) 가. 형법 제297조(강간), 제297조의2 (유사강간), 제298조 (강제추행)의 ‘폭행 또는 협박으로’ 를 ‘상대방의 의사에 반하여’ 로 개정  나. 형법 제305조의4(폭행 또는 협박) ‘사람의 저항을 현저히 곤란하게 하는 폭행 또는 협박으로’ 죄를 범한 경우 가중처벌 규정 신설</p> <p>(2) 형법 일부개정법률안 (2102898) 가. 형법 제32절 ‘강간과 추행의 죄’ 를 ‘성적 침해의 죄’ 로 변경  나. 형법 제297조 (강간)의 ‘폭행 또는 협박으로’ 를 ‘상대방의 동의 없이’ 로 개정하고, ‘폭행, 협박 또는 위계, 위력으로’, ‘사람의 심신상실 또는 항거불능의 상태를 이용하여’ 성교한 경우 가중처벌하는 규정 신설  다. 형법 제298조(강제추행)의 ‘폭행 또는 협박으로’ 를 ‘상대방의 동의 없이’ 로 개정하고, ‘폭행, 협박 또는 위계, 위력으로’, ‘사람의 심신상실 또는 항거불능의 상태를 이용하여’ 추행한 경우 가중처벌하는 규정 신설  라. 형법 제297조의2 (유사강간), 제299조 (준강간), 제302조</p>

	<p>(미성년자 등에 대한 간음) 규정 삭제, 제303조 (업무상위력등에 의한 간음)은 ‘구금된 사람에 대한 성교·추행’으로 범위를 좁혀 개정</p> <p>다. 형법 제306조(정의)에서 “성교”를 ① 성기, 구강 또는 항문 등 신체의 내부에 성기를 넣는 행위 ② 성기 또는 항문에 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위로 정의하는 규정 신설</p> <p>(3) 형법 일부개정법률안 (2112596)</p> <p>가. 형법 제297조 (강간), 제297조의2 (유사강간), 제298조 (강제추행)의 ‘폭행 또는 협박으로’를 ‘상대방의 의사에 반하여’로 개정하고, ‘폭행 또는 협박으로’ 죄를 범한 경우 가중처벌하는 규정 신설</p> <p>나. 제302조 (미성년자 등에 대한 간음)에 미성년자 또는 심신미약자에 대하여 피해자가 반대 의사를 표현하기 어려운 상황을 이용하여 간음 또는 유사강간을 한 경우 강간 및 유사강간죄의 예에 의해 처벌하는 규정 신설</p>
--	---

**나. 검토의견**

- 성폭력의 본질이 성적 자기결정권의 침해라는 점에 비추어 위와 같이 ‘동의’를 강간·강제추행죄의 구성요건으로 도입하는 것은 성폭력 범죄의 판단기준을 바로잡고 왜곡된 강간 통념의 재생산 및 이로 인한 2차 가해를 방지하는 의미가 있다.
- 강간·강제추행의 기본적 구성요건을 ‘동의 없는 성적 침해’로 규정하고, 그 밖에 행위반가치에 따라 가중적 구성요건을 두어 법정형을 차등 규정할 필요가 있는데, 예컨대 ‘폭행 또는 협박’, ‘위계 또는 위력’, ‘심신상실 또는 항거불능 상태’를 이용하는 경우 등에는 가중 처벌 할 필요가 있다. 이러한 가중적 구성요건을 조항에 적시하는 것은 법 집행자의 자의적 판단을 방지하기 위해서도 필요하다.

- 한편, 형법 제303조 (업무상위력등에 의한 간음)는 ‘업무, 고용 기타 관계’가 있어야 한다고 하여 위력의 성격을 ‘업무적 위력’에만 한정하고 있는데, 이 역시 처벌의 공백을 낳는 것은 물론이거니와, 의사가 환자에게, 종교 지도자가 신도에게 가하는 등 다양한 관계에서 생기는 ‘위력’을 이용한 범죄의 반가치성을 법적으로 전혀 상정하고 있지 않다는 점에서 문제가 있으므로, ‘폭행 또는 협박’에 준하여 ‘위계 또는 위력’을 이용한 범죄의 처벌규정이 제·개정되어야 할 것이다.
- 21대 국회에는 강간·강제추행죄에 ‘동의’의 구성요건을 도입하는 3개의 법률안이 발의되어 있는데 각 안은 ‘폭행 또는 협박을 이용하여’의 구성요건을 ‘의사에 반하여’, ‘동의 없이’, ‘미성년자 또는 심신미약자가 반대 의사를 표현하기 어려운 상황을 이용하여’의 요건으로 개정하려 하여 그 문언을 달리하고 있고, 가중적 구성요건에 있어서도 ‘저항을 현저히 곤란하게 하는 폭행 또는 협박’만 규정한 것과, ‘폭행 또는 협박’, ‘위계 또는 위력’, ‘심신상실 또는 항거불능 상태를 이용’의 구체적 요건을 규정한 것 등으로 각 안에 차이가 존재한다.
- ‘의사에 반하여’와 ‘동의 없이’는 일견 동일한 의미로 보이나, 성폭력 범죄가 ‘동의 없는 성적 침해’라는 것을 명확히 하기 위해서는 성폭력 범죄의 기본적 구성요건을 ‘동의 없이’로 규정하는 것이 보다 적절하다고 판단된다. 또한, 명시적 의사를 표현하기 어려운 상황에서 이루어지는 성적 침해의 경우를 고려하였을 때, 그 행위가 ‘의사에 반하는 것’ 인지를 입증하거나 판단하는 것보다, ‘동의 유무’를 입증하거나 판단하는 것이 더욱 명확하며 성적 자기결정권 보호에도 효과적일 것으로 판단된다. 이와 같은 맥락에서 특히 미성년자, 심신미약자와 같이 더욱 취약한 지위에 있는 피해자의 경우 ‘반대 의사를 표현하기 어려운 상황을 이용’한 것을 구성요건으로 삼는 것 역시 바람직하다고 판단된다.

- ‘동의’ 개념이 주관적이고, 처벌 범위를 지나치게 확대하게 될 수 있다는 우려가 있을 수 있다. 그러나 ‘성적 수치심’ 과 같은 일견 주관적인 감정으로 보이는 개념 역시 법원이 ‘합리적인 피해자의 관점’ 등 객관적 판단을 가능하게 하는 법리를 마련하였는데, 이처럼 ‘동의’ 개념도 자유로운 의사결정이 가능한 상황에서 그것을 외부에서 묵시적으로라도 인지할 수 있는 사정이 있는 등의 경우에 인정될 수 있는 등 법리에 따라 구체적인 판단이 가능할 것으로 보인다.
- 현행 법제 하에서는 성폭력 범죄의 물적 증거가 있기 어렵다는 점을 고려하여 성폭력 범죄의 성립 여부(폭행 또는 협박 유무 등)를 판단함에 있어 피해자 진술의 신빙성을 면밀히 살핀 후 그 진술을 증거로 채택하고 있다. ‘동의’ 를 구성요건으로 하여 법을 개정하는 경우에도 ‘동의 유무’ 에 대한 판단을 위하여 피해자 진술의 신빙성에 따른 판단을 요하게 되므로, 위와 같은 개정 방향이 실무에 있어 큰 변화를 야기한다고 보기 어렵고, 피의자 또는 피고인에게 지나친 입증 책임을 부과하게 되는 등의 문제가 발생하리라고 보기 어렵다.

<b>인권정책 기본법 제정안</b>	
<b>정책목표</b>	국가인권정책의 체계화, 국제인권조약의 이행 강화
<b>담당검토 : 민변 국제연대위</b>	

## 1. 현황과 문제점

- 민주국가에서 인권의 보호와 증진은 최우선 과제가 되어야 함에도 불구하고 현재 인권분야와 관련된 체계적인 국가계획은 없다. 이에 따라 각급 행정기관 및 지방자치단체의 정책이 인권과 조화롭지 못한 경우가 많다.
- 또한, 인권 업무의 경우 전담부서나 인력이 없어 행정청의 우선순위에서 밀려나는 경우가 많다.
- 국제인권조약은 헌법에 따라 국내법과 동일한 지위를 가진다. 따라서 국제인권조약기구의 심의에 따른 권고를 우리 정부가 적극적으로 이행할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 현재 우리 정부는 국제인권기구의 권고를 이행하는데 매우 소극적이다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 인권정책 기본법안 (14195) (2) 인권정책 기본법안 (2114620)
소관상임위	법제사법위원회

<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2021. 12. 30. (정부) (2) 2022. 1. 28. 김영배 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 정부는 5년마다 국가인권정책에 관한 기본계획을 수립하도록 함. 국가인권위원회는 국가인권정책에 관한 권고안을 작성하여 법무부장관에게 송부하면 법무부장관은 이를 존중하여 기본계획을 수립하도록 함.</p> <p>(2) 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 각 연도별 시행계획 및 지역계획을 수립하여 시행함.</p> <p>(3) 법무부장관은 인권정책의 추진실적 및 성과를 점검·평가하도록 함.</p> <p>(4) 국무총리 산하에 국가인권정책위원회를 두고 지방자치단체는 조례에 따라 지방인권기구를 설치하도록 함.</p> <p>(5) 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약의 이행에 관하여 국제인권조약기구에 제출하는 국가보고서 등을 작성할 때에는 국가인권위원회가 국가보고서에 관하여 표명한 의견을 존중하도록 함.</p> <p>(6) 국제인권조약기구의 심의를 거치는 경우 심의 절차가 종료된 후 6개월 이내에 심의 결과에 따른 조치계획을 수립하도록 하고 국가와 지방자치단체는 국제인권기구의 권고를 이행하도록 노력하도록 함.</p> <p>(7) 기업의 인권존중 책임을 명시함</p> <p>(8) 국가와 지방자치단체, 학교 등은 소속 구성원을 대상으로 인권교육을 의무적으로 실시하도록 함.</p>

## 나. 검토의견

- 정부안과 김영배 안은 내용적 차이가 거의 없어 아래에서는 함께 검토

하도록 한다.

- 인권의 존중 및 보호는 민주국가의 가장 기본적인 책무로서 각급 행정 기관 및 지방자치단체의 정책은 인권을 증진하는 방향으로 이루어져야 한다. 따라서 국가는 물론, 각급 행정기관에서 인권계획을 수립하고 이를 시행할 단위를 설치하도록 한 것은 긍정적으로 평가된다. 인권계획의 시행에 대한 주기적인 평가를 하도록 한 것도 긍정적이다.
- 특히 국가인권기본계획의 수립과정에서 독립적인 지위를 가진 국가인권위원회가 권고안을 작성하도록 하여 더욱 독립적이고 전문적인 인권정책이 수립될 것으로 기대된다.
- 국제인권조약 심의기구에 국가의 보고서를 제출하는 과정에서 인권적이지 못한 내용이 포함되는 경우도 많이 있었다. 따라서 이에 대하여 인권과 관련한 전문적이고 독립적인 국가인권위원회가 표명한 의견을 존중하여 국가보고서를 작성하도록 할 필요가 있다.
- 국제인권조약은 국내법과 동일한 효력을 가지므로 국가는 국제인권규범을 존중하고 이를 국내에 이행하기 위하여 노력하여야 할 의무가 있음에도 불구하고 그동안 이에 대한 정부의 노력이 부족하였다. 따라서 국가와 지방자치단체가 국제인권조약기구의 권고를 이행하도록 노력하여야 할 의무를 명시함과 동시에 구체적인 실행계획을 세우도록 하는 것은 매우 긍정적이다. 이는 대한민국이 국제사회의 일원으로서 가지는 인권옹호와 증진의 의무를 다하는 길이다.
- 현대 사회에서는 국가에 의한 인권침해 못지않게 기업에 의한 인권침해가 심각한 문제가 되고 있으나 기업에 대한 기존의 법제도는 이윤추구기관으로서의 기업에 집중되어 있다. 이에 따라 기업의 인권존중 의무를 명시할 필요가 있다.

<b>출입국관리법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>외국인의 신체의 자유 보호</b>
<b>담당검토 : 민변 국제연대위</b>	

## 1. 현황 및 문제점

- 현행 출입국관리법 제63조 제1항은 강제퇴거명령을 받은 외국인을 여권 미소지 또는 교통편 미확보 등의 사유로 즉시 대한민국 밖으로 송환할 수 없는 경우 지방출입국·외국인관서의 장으로 하여금 해당 외국인을 송환할 수 있을 때까지 보호시설에 보호할 수 있도록 규정하고 있다.
- 위와 같은 출입국관리법상 ‘보호’는 실질적으로는 외국인의 신체의 자유를 직접적으로 제한하여 형사절차에 있어서 체포 또는 구속과 유사한 성격을 갖는 국가에 의한 인신구금의 행정행위이다.
- 그런데 출입국관리법 제63조 제1항은 보호기간의 상한을 설정하고 있지 아니하여 무기한 ‘보호’가 가능한데, 이는 헌법상 과잉금지원칙을 위반하여 대상 외국인의 신체의 자유를 과도하게 침해하고 있다.
- 또한 보호의 개시, 연장에 있어서 그 타당성을 출입국관리공무원이 아닌 제3의 독립된 중립적 기관이 관여하는 절차가 마련되어 있지 않은 점도 적법절차 원칙에 위반하여 대상 외국인의 신체의 자유를 과도하게 침해할 여지가 있다.
- 위 출입국관리법 규정에 대해서는 과거 수차례 위헌제청이 이루어졌으며, 가장 최근 헌법재판소 결정 (2018. 2. 22. 2017헌가29 출입국관



리법 제63조 제1항 위헌제청 사건)에서는 합헌의견 4인, 위헌의견 5인으로 위헌의견이 다수의견이었으나 위헌 정족수를 만족하지 못하여 합헌결정이 났다. 다만, 합헌의견을 낸 재판관들도 심판대상조항이 위헌에 이르렀다고 할 수는 없으나, 강제퇴거 대상에 해당한다고 의심할 만한 사유가 있는 사람에 대한 보호 개시 및 강제퇴거대상자에 대한 보호 및 연장의 경우 그 판단을 사법부 등 제3의 기관이 하도록 하는 입법적 방안을 검토할 필요성은 있다는 것과, 우리나라의 실정에 맞는 합리적인 보호기간의 상한을 설정할 수 있는지를 신중하게 검토할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

- 한편, 2023년 3월 23일 헌법재판소는 이 조항이 과잉금지원칙 및 적법절차원칙에 위배되어 피보호자의 신체의 자유를 침해한다는 이유로 헌법 불합치 결정을 내렸다. 헌법재판소의 이 결정에 따라 본 조항은 2025. 5. 31. 시한으로 개정이 필요하므로 빠른 논의가 필요하다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

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

	한정하여 각 3개월의 범위에서 연장할 수 있다” 로 한다.
--	----------------------------------

## 나. 검토의견

- 현행 출입국관리법은 강제퇴거 대상자를 “송환할 수 있을 때까지” 보호하도록 하여 사실상 무기한 구금을 가능하게 하므로 보호(구금) 기간의 상한을 규정하도록 한 개정안은 바람직한 개정 방향으로 판단된다.
- 다만, 독일의 경우 강제추방을 위한 구금을 6개월까지 명할 수 있고, 프랑스의 경우 구금기간의 상한을 90일로 설정하고 있으며, 대만의 경우 대법원의 위헌판결 이후 구금기한의 상한을 100일로 규정하는 입출국법 개정이 2015년 이루어졌다. 이러한 해외 입법례에 비추어 보면 12개월이라는 기간은 근거가 부족하며, 합리적인 기간이라 보기도 어렵다. 따라서 최근의 해외 입법 동향 등을 반영하여 구금의 상한을 축소하는 방향을 고민할 필요가 있다.
- 개정안에 대한 입법을 촉구하며, 추가적으로 ‘보호’가 최단기간 동안 최후의 수단으로만 사용되도록 보장하기 위해 출입국행정과 외국인 신체의 자유 보장 사이의 적합성과 필요성, 비례성을 갖춘 ‘보호’ 기간 연장 판단기준을 마련할 필요가 있으며, 보호 개시 및 연장 절차에 대한 사법 통제방안을 마련할 필요가 있다.
- 또한 송환가능성이 없음이 명백한 경우 등에는 즉시 ‘보호’를 해제하거나 ‘보호’의 대안을 모색할 필요가 있다.

<b>대외무역법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>중대한 인권침해 행위를 하는 국가와의 교역 제한 및 금지</b>
<b>담당검토 : 민변 국제연대위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 전통적인 주권이론에 따르면 특정한 국가의 인권침해 행위에 대하여 다른 국가가 개입하기 어렵다. 그러나 인권 개념이 보편화되고 자유주의적 국제정치이념이 발전함에 따라 중대한 인권침해를 방관해서는 안 된다는 인식이 확산되고 있다. 다만, 인권침해가 발생하였더라도 다른 국가는 일정한 요건을 갖춘 경우에 한하여 개입할 수 있고, 개입하는 방법도 제한적이다. 무력 개입은 지극히 엄격한 요건 하에서만 정당화될 수 있으나, 무역 제한 등 경제적 수단을 활용한 개입은 비교적 완화된 요건 하에 이루어질 수 있다.
- 미얀마에서는 2020년 NLD가 집권하여 정권교체가 이루어졌으나, 2021년 군부가 쿠데타를 일으켰다. 국제사회는 미얀마 군부를 규탄하였고, 유럽연합과 미국은 미얀마에 대한 제재를 단행하였다. 그러나 대한민국 정부는 미얀마와의 경제적 거래에 대하여 특별한 조치를 취하지 아니하였고, 이러한 정부의 태도에 대하여 비판이 제기되었다.
- 최근 대한민국의 국제적 위상은 급격히 올라갔으며, 명실공히 선진국으로 평가받고 있다. 이에 따라 국제사회는 대한민국이 국력에 걸맞는 역할을 수행할 것을 기대하고 있다. 그러나 보편적 인권에 대한 미흡한 인식, 국제적 역할 수행에 대한 소극적인 태도 등으로 인하여 대한민국은 국제사회의 기대에 부응하지 못하고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 외국환거래법 일부개정법률안 (2116394) (2) 대외무역법 일부개정법률안 (2116395) (3) 국제개발협력기본법 일부개정법률안 (2116668)
소관상임위	(1) 기획재정위원회 (2) 산업통상자원중소벤처기업위원회 (3) 외교통일위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2022. 7. 11. 용혜인 (기본소득당) (2) 2022. 7. 11. 용혜인 (기본소득당) (3) 2022. 7. 26. 이용선 (더불어민주당)
주요내용	(1) 지급절차 중 허가를 필요로 하는 요건에 ‘집단학살과 반인도적 범죄, 전쟁범죄를 포함하는 중대한 인권침해에 대응하기 위한 경우’ 를 법률에 명시함.  (2) 집단학살, 반인도적 범죄, 전쟁범죄 등을 포함한 중대한 인권 침해 행위와 우리나라의 무역이 연관되어 있는 경우에는 물품 등의 수출과 수입을 제한하거나 금지할 수 있도록 함.  (3) 국제개발협력 기본정신에 국제개발협력에서 소외되기 쉬운 개발도상국의 소수민족 및 난민의 인권 향상에 대한 내용을 추가함. 국제개발협력 사업 추진 시 국제인권조약을 존중하도록 하고, 고문이나 구금 등 개발도상국 국민의 생명·자유 및 안전을 명백히 위협하는 행위가 계속되는 경우 국제개발협력을 중단할 수 있도록 하는 근거를 마련함.

### 나. 검토의견

- 중대한 인권침해 행위를 하는 국가에 대하여 경제적 압박을 가하는 것은 상당히 효과적인 개입 수단이다. 해당 국가의 상황에 맞추어 경제적

으로 압박하는 것이 무력 개입보다 효과적인 경우도 있다. 대한민국 역시 보편적 인권을 중대하게 침해하는 국가에 대하여 다양한 형태의 개입 수단을 마련해 놓을 필요가 있다.

- 개정안 (1)은 중대한 인권침해가 이루어지는 경우 지급절차 중 허가를 받도록 구체적으로 명시한 것이며, 이로써 중대한 인권침해가 이루어지는 국가에 대한 자금 유입을 차단할 수 있는 법적 근거가 마련된다. 개정안 (2)는 중대한 인권침해 행위를 하는 국가와의 무역을 제한하거나 금지하는 것으로써, 이것은 국제적인 경제 제재의 움직임에 동참할 수 있는 법적 근거가 된다. 개정안 (3)은 보편적 인권을 무시하고 국제 규범을 중대하게 침해하는 국가와의 국제개발협력을 중단하는 근거를 마련한 것이며, 이를 통해 인권침해 행위를 중단하도록 간접적으로 압박할 수 있다. 따라서 개정안 (1), (2), (3)이 통과되도록 적극적으로 지지할 필요가 있다.



## 1부 2023 민변 개혁입법과제

### 3. 자유권의 확대

형법및정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률일부개정법률안(사실적시명여훼손의비법조화) / 89

방송법 등 일부개정법률안 (공영방송 지배구조 개선) / 94

언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안 (허위보도 손해책임강화) / 102

타투업법 등 비의료인의 타투시술을 허용하는 법률안 / 106

개인정보보호법 일부개정법률안 (정보주체 권리강화 등) / 112

전기통신사업법 일부개정법률안 (개인정보 자기결정권 보호) / 118

집회및시위에관한법률일부개정법률안(집회장소규제방지를 통한 집회의 자유의 실질적 보장) / 124







<b>형법 및 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>사실적시 명예훼손행위의 원칙적 비범죄화 통한 표현의 자유 증대</b>
<b>담당검토 : 민변 미디어언론위원회</b>	

## 1. 현황 및 문제점

- 우리나라는 허위사실은 물론 진실한 사실을 적시한 경우에도 형사처벌 하여, 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론출판의 자유가 지나치게 제한 되고 있다.
- 유엔인권이사회(Human Rights Council)와 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약위원회는 형법상의 사실적시 명예훼손죄의 폐지를 권고한 바 있는데(2011. 3. 21. / 2015. 11. 6.), 현행 규정은 모든 표현 행위(정치적 비판이나 의견제시, 기사와 논평 등)가 명예훼손죄의 잠재적 대상이 될 가능성이 있어 표현의 자유를 위축시키며, 복잡다단해지는 사회일수록 다양한 의견이 표출되도록 하여야 하고, 개인 간의 명예가 침해되는 경우에는 사법관계에서의 손해배상으로 해결하면 족하다는 것이다.
- 사실적시 명예훼손죄에 관한 헌법재판소 결정<sup>2)</sup>에서 4인(재판관 유남석, 재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배)의 반대의견은 “진실한 사실은 공동체의 자유로운 의사형성과 진실발견의 전제가 되므로, ‘적시된 사실이 진실인 경우’에는 허위사실을 바탕으로 형성된 개인의 명예보다 표현의 자유 보장에 중점을 둘 필요성이 있다.” 고 판시하기도 하였다.
- 이 외에도 범죄 피해자가 가해사실을 폭로하는 경우에도 사실적시 명예훼손죄로 고소될 수 있어 피해 사실을 밝히는 행위 자체가 원천 차단되

2) 헌법재판소 2021. 2. 25. 선고 2017헌마1113, 2018헌바330(병합) 전원재판부 결정

는 실정이다.

- 지난 20대 국회에서만도 관련 형법 규정의 개정안이 여러 차례 상정된 바 있다<sup>3)</sup>. 현행법은 인터넷 등 정보통신망에서 허위사실은 물론 진실한 사실을 적시한 경우에도 형사처벌하고 있는데, 2020년에 검찰에 접수된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 명예훼손죄는 18,348건으로써, 같은 기간 접수된 「형법」에 따른 명예훼손죄보다 많은 실정이다. 이에 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론·출판의 자유를 과도하게 제한하고 있음은 물론, 명예훼손죄를 악용하여 고소·고발을 남발하는 사례도 발생하고 있다.
- 우리 모임도 사실적시 명예훼손의 원칙적 비범죄화를 오랜 기간 주장하여 왔으며, 이를 통해 우리 사회의 표현의 자유, 언론·출판의 자유가 보다 폭넓게 보장될 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 형법 일부개정법률안 (2108530) (2) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2109359) (3) 형법 일부개정법률안 (2111649) (4) 형법 일부개정법률안 (2112050) (5) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2112491)
소관상임위	(1), (3), (4) 법제사법위원회 (2), (5) 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 / 대표발의	(1) 2021. 3. 4. / 최강욱 (열린민주당) (2) 2021. 4. 8. / 최강욱 (열린민주당)

3) 2001090/이찬열, 2001558/유승희, 2002343/금태섭, 2012397/진선미, 2012510/표창원 등

<p>(소속정당)</p>	<p>(3) 2021. 7. 22. / 김용민 (더불어민주당)                  (4) 2021. 8. 13. / 박주민 (더불어민주당)                  (5) 2021. 9. 9. / 박주민 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 형법 일부개정법률안 (2108530)                  가. 사실적시 명예훼손죄는 ‘사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실’ 을 적시하는 경우에만 적용되도록 함(안 제307조 제1항).                  나. 명예에 관한 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 함(안 제 312조).</p> <p>(2) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2109359)                  가. 불법정보 중 사실적시 명예훼손에 관한 사항은 ‘사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실’ 로 제한하고, 해당 불법정보에 대한 거부 정지 또는 제한 명령의 신청자격을 피해자로 제한함(안 제44조의7 제1항 제2호 및 같은 조 제2항).                  나. 정보통신망에서의 사실적시 명예훼손죄는 ‘사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실’ 을 적시하는 경우에만 적용되도록 함(안 제70조 제1항).                  다. 명예에 관한 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 함(안 제 70조 제3항).</p> <p>(3) 형법 일부개정법률안 (2111649)                  사실적시 명예훼손죄 규정하고 있는 형법 제307조 제1항 및 제309조 제1항 폐지</p> <p>(4) 형법 일부개정법률안 (2112050)                  가. 사실에 관한 명예훼손죄를 처벌하는 규정을 삭제함(안 제307조, 제 309조 및 제310조 삭제)                  나. 모욕죄를 삭제함(안 제311조 삭제).                  다. 명예에 관한 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있음(안 제312조)</p> <p>(5) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안</p>

	<p>(2112491)</p> <p>가. 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손하는 경우에 대하여는 불법정보의 한 종류에서 제외함</p> <p>나. 처벌 대상에서 제외함</p> <p>다. 정보통신망에서의 명예훼손죄에 대하여는 피해자의 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 함(안 제44조의7 및 제70조).</p>
--	---

### 나. 검토의견

- 사실을 적시하는 경우까지 명예훼손의 범죄로 하는 것은 언론 출판의 자유 등 표현의 자유를 침해할 위험이 존재한다.
- 진실한 사실을 적시하는 것은 일반적으로 법질서에 의해 부정적으로 평가되는 행위로 보기 어려울 뿐만 아니라, 진실한 사실이 가려진 채 형성된 허위·과장된 명예가 표현의 자유에 대한 위축효과를 야기하면서까지 보호해야 할 법익은 아니다.
- 범죄피해자가 범죄피해사실을 공연히 적시하였다고 하여 명예훼손죄로 처벌하는 것은 형법이 범죄자에게 조력하는 것과도 같게 되므로 현행 형법 제307조 제1항은 폐지되는 것이 타당하다.
- 개정안(2108530/2109359)은 ‘사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실’을 적시한 경우에만 적용되도록 함으로써 헌법이 보장하고 있는 언론 및 표현의 자유를 실질적으로 보장하면서, 사생활의 비밀 보호와 조화시키려는 것으로 보인다.
- ‘사생활에 관한 중대한 비밀’이 불확정적인 개념으로서 그 기준이 불명확하게 될 수 있으므로 원칙적으로는 이와 같은 절충안보다는 궁극

적으로 사실적시 명예훼손죄를 폐지하는 것을 지지한다.

- 개정안(2108530/2109359)이 사실적시 명예훼손죄를 ‘사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실’의 경우에만 존치하는 것은 사실적시 명예훼손죄 폐지 방향의 최소한의 입법으로 보이고, 그동안 사실적시 명예훼손죄에 관한 입법 개선의 노력을 고려하면 개정안은 조속히 실현되어야 한다.
- 개정안(2108530/2109359/2112050/2112491)은 또한 명예에 관한 죄는 모두 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 친고죄로 개정함으로써 수사기관이 자의적으로 수사를 착수하거나 제3자의 고발에 의한 ‘전략적 봉쇄소송’ 등 정치적으로 악용되지 않게 하는 효과를 기대할 수 있다는 점에서 찬성한다.

<b>방송법 등 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>공영방송 지배구조 개선을 통한 독립성 강화</b>
<b>담당검토 : 민변 미디어언론위원회</b>	

## 1. 현황 및 문제점

- 현행법은 한국방송공사에 공사 경영에 관한 최고의결기관으로써 이사회  
의 설치근거를 규정하고 있는데, 모든 이사를 방송통신위원회<sup>4)</sup>에서 추  
천하여 대통령이 임명하도록 하고 있어 한국방송공사 사장의 임명제청  
에 정치적 중립성을 담보하기 어려운 측면이 있다.
- 한국방송공사 사장 후보자의 추천에 관한 현행법의 미비점을 개선·보  
완하여 이사의 임명방식 및 이사회 구성과 한국방송공사 사장 선임 절  
차의 공정성과 객관성을 보장하는 법적 장치를 마련할 필요가 있다.
- 이 외에 한국방송공사와 유사한 문제점을 보이고 있는 방송문화진흥회  
와 한국교육방송공사에 관한 발의안에 대하여도 함께 검토할 필요성이  
있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

<b>법안명 (의안번호)</b>	(1) 방송법 일부개정법률안 (2100365) (2) 방송법 일부개정법률안 (2100407)
-----------------------	--

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

	<p>(3) 방송법 일부개정법률안 (2105248)                  (4) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(2105250)                  (5) 방송법 일부개정법률안 (2108457)                  (6) 한국교육방송공사법 일부개정법률안 (2108462)                  (7) 방송문화진흥회법 일부개정법률안 (2108453)                  (8) 한국방송공사법안 (2119029)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>과학기술정보방송통신위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 6. 11. / 정청래 (더불어민주당)                  (2) 2020. 6. 12. / 정청래 (더불어민주당)                  (3) 2020. 11. 12. / 정필모 (더불어민주당)                  (4) 2020. 11. 12. / 정필모 (더불어민주당)                  (5) 2021. 3. 2. / 전해숙 (더불어민주당)                  (6) 2021. 3. 2. / 전해숙 (더불어민주당)                  (7) 2021. 3. 2. / 전해숙 (더불어민주당)                  (8) 2022. 12. 20. / 조승래 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 방송법 일부개정법률안 (2100365)                  가. 한국방송공사의 사장은 공모를 통해 지원자를 받고, 사장추천위원회를 거쳐 이사회 의결로 결정함 (안 제50조의2 신설).                  나. 이사회는 사장후보자를 추천하기 위하여 국민의 대표성을 고려하여 100명 이내 홀수 위원으로 사장추천위원회를 구성함 (안 제50조의3 신설).</p> <p>(2) 방송법 일부개정법률안 (2100407)                  가. 한국방송공사 이사를 11명에서 13명으로 하고, 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명하되, 공사와 공사 소속 구성원들, 방송 관련 학계 및 시민단체 등이 추천하는 사람이 전체 이사진의 2분의 1 이상이 되도록 하여야 함 (제46조제3항 후단 신설).                  나. 한국방송공사 이사회는 사장후보자 추천 위한 사장 임명제청 시 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결함 (안 제46조 제7항 단서 신설).</p> <p>(3) 방송법 일부개정법률안 (2105248)                  가. 이사를 11명에서 13명으로 증원하고, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제30조에 따른 ‘이사후보추천국민위원회’가 추천한 사람을 방송통신위원회의 제청으로 대통령이 임명하도록 함 (안 제46조</p>

	<p>제2항 및 제3항).</p> <p>나. 이사회는 공사의 사장후보자 임명제청 시 이사회 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 하되, ‘사장후보추천국민위원회’가 사장후보자를 추천한 때부터 3개월이 경과하면 재적이사 과반수의 찬성으로 의결할 수 있도록 함 (안 제46조제7항 단서 및 제8항 신설).</p> <p>다. 사장은 ‘사장후보추천국민위원회’가 복수로 추천한 사람 중에서 이사회에 제청으로 대통령이 임명하도록 함 (안 제50조제2항).</p> <p>라. 이사회에 공사의 사장후보자를 추천하기 위하여 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 100명의 위원으로 구성된 ‘사장후보추천국민위원회’를 두도록 하고, ‘사장후보추천국민위원회’는 사장후보자를 복수로 추천하도록 함 (안 제50조의2 신설).</p> <p>마. 미성년자, 피성년후견인, 공사의 임직원 등은 ‘사장후보추천국민위원회’의 위원이 될 수 없도록 함 (안 제50조의3 신설).</p> <p>바. 이사 및 사장은 이 법 시행 이후 6개월 이내에 제46조제2항·제3항·제7항 단서·제8항, 제49조제1항제7호의2, 제50조제2항, 제50조의2 및 제50조의3의 개정규정에 따라 임명되도록 함 (안 부칙 제2조제1항).</p> <p>(4) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (2105250)</p> <p>가. 방송통신위원회가 제청할 한국방송공사, 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회의 이사후보자를 공정하고 독립적으로 추천하기 위하여 방송통신위원회에 이사후보추천국민위원회를 두도록 함 (안 제30조제1항 신설).</p> <p>나. 이사후보추천국민위원회는 방송통신위원회가 지역, 성별, 연령을 고려하고 방송분야종사자 등 방송분야에 관한 전문성이 있는 사람의 의견을 반영하여 100명의 위원 (이하 “이사후보추천위원”이라 함)으로 구성함 (안 제30조제2항 및 제3항 신설).</p> <p>다. 이사후보추천위원은 그 임기를 3년으로 하고, 연임할 수 없도록 하며, 결원이 생긴 때에는 결원이 된 날부터 30일 이내에 보궐 이사후보추천위원을 위촉하되 그 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 함 (안 제31조 신설).</p>
--	---



	<p>라. 이사회추천국민위원회는 방송통신위원회가 공모한 사람과 방송 관련 직능단체의 추천을 받은 사람 중에서 투표를 통하여 다득표 순으로 한국방송공사, 한국교육방송공사 또는 방송문화진흥회의 이사회후보자 13명을 각각 추천하도록 함 (안 제33조제1항 신설).</p> <p>마. 방송통신위원회는 이 법 시행 이후 6개월 이내에 한국방송공사, 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회의 이사를 제12조 제2호부터 제4호까지 및 제5호의2, 제30조부터 제33조까지의 개정규정에 따라 임명 제청하도록 함 (안 부칙 제2조제1항 신설).</p> <p>(5) 방송법 일부개정법률안 (2108457)</p> <p>가. 한국방송공사 이사회는 이사장을 포함한 이사 13인으로 구성하되, 이사는 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 국회 교섭단체 및 그 밖의 교섭단체, 방송통신위원회, 방송미디어 관련 비영리민간단체, 공사 및 공사의 교섭대표노동조합 등이 추천하는 사람을 대통령이 임명함 (안 제46조제2항 및 제3항).</p> <p>나. 이사회는 회의의 속기록과 녹음기록 또는 영상녹화기록이 첨부된 회의록을 작성·보존하도록 하고 홈페이지 등을 통하여 회의록 공개하되, 이사회가 비공개로 의결한 회의록은 공개하지 않음 (안 제46조제10항 및 제11항 신설).</p> <p>다. 이사회의 기능에 한국방송공사 사장의 임면제청, 사장후보시청자평가위원회 구성·운영 등에 관한 사항을 추가함 (안 제49조제1항).</p> <p>라. 성별, 연령, 지역 등을 반영하여 150명 이상 200명 이내의 홀수로 공개모집으로 구성되는 사장후보시청자평가위원회의 운영, 독립성, 지원 등에 관한 규정과 평가위원의 결격사유 등에 관한 규정 및 평가위원회의 후보자 평가 절차와 이사회의 후보자 추천 등에 관한 규정을 신설함 (안 제50조의2부터 제50조의4까지 신설).</p> <p>마. 이사 및 집행기관은 직무수행과 관련하여 내·외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않고, 정치활동에 관여할 수 없도록 함 (안 제53조의2 신설).</p> <p>바. 시청자위원회의 권한과 직무를 일부 확대함 (안 제88조제1항).</p> <p>(6) 한국교육방송공사법 일부개정법률안 (2108462)<sup>5)</sup></p>
--	--

	<p>가. 사장은 이사회의 제청으로 대통령이 임명함(안 제9조제2항).</p> <p>나. 성별, 연령, 지역 등을 반영하여 150명 이상 200명 이내의 홀수로 공개모집으로 구성되는 사장후보 시청자평가위원회의 운영, 독립성, 지원 등에 관한 규정과 평가위원의 결격사유 등에 관한 규정 및 평가위원회의 후보자 평가 절차와 이사회의 후보자 추천 등에 관한 규정을 신설함 (안 제12조의2부터 제12조의4까지 신설).</p> <p>다. 한국교육방송공사 이사회는 이사장을 포함한 이사 13인으로 구성하 되, 이사는 방송 및 교육에 관한 전문성, 지역성 및 사회 각 분야의 대표 성을 고려하여 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 국회 교섭단체가 추천하는 사람 6명 및 그 밖의 국회 교섭단체가 추천하는 사람 5명, 교 육부장관이 추천하는 1명과 대통령령이 정하는 교육관련 단체에서 추천 하는 1명을 대통령이 임명함 (안 제13조제2항 및 제3항).</p> <p>라. 이사회는 회의의 속기록과 녹음기록 또는 영상녹화기록이 첨부된 회 의록을 작성·보존하도록 하고 홈페이지 등을 통하여 회의록 공개하되, 이사회가 비공개로 의결한 회의록은 공개하지 않음 (안 제13조제9항 및 제10항 신설).</p> <p>마. 이사회의 기능에 사장후보 시청자평가위원회의 구성·운영 등에 관 한 사항을 추가함 (안 제14조제1항제12호).</p> <p>바. 이사 및 임원은 내·외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않고, 정치활 동에 관여할 수 없도록 함 (안 제15조의2 신설).</p> <p>사. 이사 또는 임원이 정치활동을 하거나, 회의 공개 또는 회의록 공개 규정을 위반한 자 등에 대해 처벌함 (안 제27조의2 신설).</p> <p>(7) 방송문화진흥회법 일부개정법률안 (2108453)<sup>6)</sup></p> <p>가. 방송문화진흥회의 임원으로 이사장을 포함한 이사 13인으로 구성하 되, 이사는 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 국회 교섭단체 및 그 밖의 교섭단체, 방송통신위원회, 미디어 관련 비영리민간단체, 진흥회 가 최다출자자인 방송사업자, 진흥회가 최다출자자인 방송사의 교섭대표 노동조합 등이 추천하는 사람을 대통령이 임명함 (안 제6조제1항 및 제4 항).</p>
--	--

	<p>나. 임원 및 진흥회가 최대출자자인 방송사업자와 그 계열회사 관계에 있는 다른 방송사업자의 사장·임원은 임기 중 직무수행과 관련하여 내·외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 아니하고, 정치활동에 관여할 수 없도록 함 (안 제8조의2 신설).</p> <p>다. 이사회는 회의의 속기록과 녹음기록 또는 영상녹화기록이 첨부된 회의록을 작성·보존하도록 하고 이사회 홈페이지 등을 통하여 회의록 공개하되, 이사회가 비공개로 의결한 회의록은 공개하지 않음 (안 제9조제7항 및 제8항 신설).</p> <p>라. 이사회의 기능에 진흥회가 최대출자자인 방송사업자의 사장의 임면 제청, 사장후보 시청자평가위원회의 구성·운영 등에 관한 사항을 추가함 (안 제10조).</p> <p>마. 진흥회가 최대출자자인 방송사업자의 사장에 대한 임면 근거 규정을 명문화함 (안 제10조의3 신설).</p> <p>바. 성별, 연령, 지역 등을 반영하여 150명 이상 200명 이내의 홀수로 공개모집으로 구성되는 사장후보 시청자평가위원회의 운영, 독립성, 지원 등에 관한 규정과 평가위원의 결격사유 등에 관한 규정, 평가위원회의 후보자 평가 절차와 이사회의 후보자 추천 등에 관한 규정을 신설함 (안 제10조의4부터 제10조의6까지 신설).</p> <p>사. 임원 및 진흥회가 최대출자자인 방송사업자와 그 계열회사 관계에 있는 다른 방송사업자의 사장·임원이 정치활동을 하거나, 이사회가 회의의 공개 또는 회의록 공개 규정을 위반할 경우 등에 대해 처벌함 (안 제17조 신설).</p> <p>(8) 한국방송공사법안 (2119029)</p> <p>가. 이 법은 한국방송공사를 국가기간방송으로 설립하여 모든 국민들에게 정보, 문화, 지식, 오락 분야의 공정하고 높은 품질의 독창적인 제작물을 편리하게 이용할 수 있도록 서비스하는 책무를 수행하여 공공의 이익을 증진하며, 방송을 통하여 대한민국 헌법이 정한 국민의 권리를 옹호하고 국내외 방송을 효율적으로 실시하도록 함을 목적으로 함 (안 제1조).</p> <p>나. 한국방송공사는 한국방송공사의 설립 목적, 「방송법」에 따른 방송의</p>
--	--

	<p>공적 책임 및 공영방송사의 공적 책임을 적극 실현하여야 함 (안 제6조).</p> <p>다. 공영방송의 공적 책임과 미디어 환경 변화에 따라 한국방송공사의 업무에 온라인 시청각미디어서비스, 국제방송의 실시, 자산 활용 등을 추가함 (안 제10조).</p> <p>라. 한국방송공사의 공적 책임을 구현하기 위한 독립성, 정치적 중립성 및 합리적 운영을 보장하기 위하여 이사회를 확대하고 방송에 관한 전문성, 지역성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려하여 구성하도록 함 (안 제11조).</p> <p>마. 이사회가 한국방송공사의 전략적 방향과 창의적 책무, 중장기 계획 등에 대하여 심의 의결하도록 함 (안 제14조).</p> <p>바. 사장 선출 방식을 보다 민주적이고 투명하게 하기 위해 사장후보국민추천위원회를 신설함 (안 제16조).</p> <p>사. 공영방송사의 설명책임 강화를 위해 중장기 경영계획을 수립하고 공표하도록 함 (안 제25조).</p> <p>아. 수신료 결정 절차를 구체적으로 규정함 (안 제32조).</p>
--	---

## 나. 검토의견

- 이사와 사장의 임명 절차는 원칙적으로 국민추천제도를 법률로 정하되 전문성을 소홀히 하지 않도록 분야별 전문가를 포함시킬 수 있는 방안이 바람직하다고 할 것인바, 이를 통해 현재와 같이 여야가 추천권을 나눠서 자기 사람을 임명하는 불투명한 추천과정의 문제를 해소하여 투명성을 제고하고, 정치적 후견자의 눈치를 볼 수밖에 없는 임명구조를 개선하여 독립성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 이에 이사와 사장의 선임절차를 국민추천 시스템으로 하는 개정안 (2108457/2105250/2119029)에 원칙적으로 찬성 입장이다.

5) 2022. 12. 2.자 제400회 정기 국회에 상정되었으며, 의결 결과 대안 반영 폐기됨

6) 상동

- 다만, 국민추천제도를 취한다 하더라도 백 명 단위의 추천인을 어떻게 구성하고 운영할지에 대한 기본적인 기준이 제시되어야 한다.
- 특히 사장의 선임절차에 관하여는 국민추천위원회를 통한 복수추천과 이사회에서의 최종후보 추천에 따른 임명으로 나아가도록 할 때 국민추천위원회가 현실적으로 작동 가능한 형태가 되도록 하고 특히 사장후보 지원자의 공적 책무 수행계획서를 국민추천위원회가 검증하고 평가할 수 있도록 함이 필요하다.
- 또한 개정안(2108457/2105250)이 제시하는 추천위원회 체제는 한국방송공사와 구조적으로 유사한 문제를 보이는 한국교육방송공사와 방송문화진흥회에 관하여도 적용될 수 있어 효율적인 입법태도에 해당할 것이며, 개정안(2108462, 2108453)에서는 각 한국교육방송공사 및 방송문화진흥회 사장 선임시 사장후보 시청자평가위원회 제도를 포함하고 있다.
- 다만, 이사의 선임절차에 관하여는 위 국민추천제도의 구성과 운영의 현실적 제약을 고려하여, 개정안(2100407)에서처럼 현재의 방송통신위원회의 추천제도를 활용하되, 이사의 정수를 확대하고(현행 11명 → 13명 내지 15명) 각 분야의 대표성을 고려하여, 공사와 공사 소속 구성원들, 방송 관련 학계 및 시민단체 등의 추천을 병용하고 이와 같이 추천하는 사람이 전체 이사진의 2분의 1 이상이 되도록 하는 방법도 단계적 개선안으로 수용할 수 있다.

<b>언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	언론중재위원회 구성의 보완, 언론의 허위 보도에 따른 손해배상책임을 강화하여 언론의 책임성을 분명히 하고 실효성 있는 구제를 도모
<b>담당검토 : 민변 미디어언론위원회</b>	

### 1. 현황 및 문제점

- 한국언론진흥재단에서 시행한 ‘2020년 언론수용자 조사’ 중 ‘한국 언론의 가장 큰 문제점 조사’에 따르면, ‘허위·조작정보(가짜뉴스)’가 24.6%로 1위에 오르고, 2위는 ‘편파적기사’ (22.3%), 3위는 속칭 ‘짜라시’ 정보(15.9%)로, 국민들은 정확하지 않은 정보 전달과 이에 대한 피해를 한국 언론의 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다.
- 현행법에 따른 정정·반론·추후보도 청구, 언론중재위원회의 조정·중재 또는 시정권고는 이러한 피해자의 막대한 피해를 구제하기에는 미흡하다는 지적이 지속적으로 제기되었다.
- 언론중재위원의 구성에서도 법관과 변호사를 제외한 나머지를 ‘언론종사자’와 관련된 사람으로 하여 언론사 등에 유리하게 구성된다는 비판 또한 계속되고 있다.
- 최근 2년간 언론 피해로 인한 손해배상 인용 사건의 약 60%는 인용액이 500만 원 이하에 불과한 등 손해배상액 산정이 매우 소극적으로 이루어지고 있는바, 법원의 소극적 손해액 산정 행태는 언론으로 하여금 더욱 철저한 사실 검증 노력을 상대적으로 소홀하게 하며 실제 허위사실 적시로 인한 피해가 발생한 경우 회복할 수 없는 중대한 결과에 비해 구제가 미약하고, 더욱이 인터넷 환경 하에서 언론사의 사회·경제적 이익 추구에 기반한 사실 검증에 소홀한 선정적 내용을 담은 속보

경쟁은 언론 피해와 그 확산에 기여하고 있다.

- 비교법적으로 보더라도, 외국의 경우 위법성, 의도성, 악의성이 명백한 경우 언론에 대한 징벌적 손해배상 제도를 통해 피해자를 보호하고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 언론중재및피해구제등에관한법률 일부개정법률안 대안(2112222)
소관상임위	문화체육관광위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 8. 25. / 문화체육관광위원장 - 16개 개정안을 반영한 대안
주요내용	<p>언론중재및피해구제등에관한법률 일부개정법률안 대안(2112222)</p> <p>언론중재위원회 위원 구성을 보완하고, 정정보도 등의 효과를 제고하며, 허위·조작보도에 따른 손해배상책임을 강화하여 언론보도 등으로 인한 피해구제의 실효성을 높이려는 것임.</p> <p>가. 언론중재위원 정원의 상한을 확대하고, 위원 추천 등의 규정을 보완함(안 제7조제3항 및 제8조 제2항).</p> <p>나. 정정보도 청구기간을 안 날로부터 6개월 이내, 있는 날로부터 1년 이내로 변경함(안 제14조 제1항).</p> <p>다. 정정보도 청구방법을 다양화해 서면, 전자우편, 인터넷홈페이지로 확대하고, 정정보도청구를 받은 언론사 등의 대표자가 3일 이내에 청구인에게 수용여부에 대한 통지를 하지 않을 경우, 수용을 거부한 것으로 간주함(안 제15조 제1항 및 제2항).</p>

	<p>라. 원 보도와 같은 시간·분량 및 크기로 정정보도를 하도록 하되, 정정보도를 청구받은 내용이 원 보도의 일부인 경우에는 원 보도의 시간·분량 및 크기의 2분의 1 이상으로 하도록 규정함(안 제15조 제6항).</p> <p>마. 기사의 열람차단에 대한 정의를 신설하고, 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스의 주요한 내용이 진실하지 아니하거나 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우 등으로 피해를 입은 자는 해당 기사의 열람차단을 청구할 수 있도록 함(안 제17조의2).</p> <p>바. 인터넷뉴스서비스사업자와 인터넷신문사업자로 하여금 정정보도 등이 있음을 표시하고 내용을 쉽게 검색 및 확인할 수 있도록 필요한 조치 등을 할 의무를 신설함(안 제17조의3 및 제17조의4).</p> <p>사. 법원은 언론 등의 고의 또는 중과실로 인한 허위·조작보도에 따라 재산상 손해 등이 있다고 판단되는 경우에 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 손해배상액을 정할 수 있도록 하되, 이를 정무직공무원과 후보자 등, 공익침해행위와 관련한 언론보도 등에는 적용하지 않도록 함(안 제30조의2).</p>
--	---

## 나. 검토의견

- 언론중재위원 정원의 상한을 확대하고, 위원 추천 등의 규정을 보완하고 있는 내용에 대하여 인력 확대를 통한 절차 신속을 기해 피해 구제를 강화할 있으며, 위원 구성 다양화를 통해 언론과 법조 이외의 우리 사회의 여러 시각을 반영할 필요가 있기에 찬성하는 입장이다.
- 언론의 책임성 강화와 피해구제 실효성을 기하기 위하여 피해자가 존재하는 허위보도가 공공의 이익에 관한 것이 아니거나, 보도가 진실이라고 믿은 데에 정당한 사유가 없는 보도의 경우 그로 인한 피해에 대하여 배액배상제를 도입하여 손해배상 책임을 강화할 필요가 있다.
- 우리 모임은 2010년경부터 언론 피해에 대한 징벌적 손해배상 제도 도



입을 통한 배상액 증액을 주장해왔고, 법원 역시 2014년경 보도자료를 통해 언론 피해로 인한 손해배상액에 대하여 증액 필요함에 대해 공감대가 존재하고 있으며, 학계에서도 언론 피해의 경우 무형적이나 회복할 수 없는 성질의 것으로 수치화된 손해에 그치지 않고 징벌적 손해배상의 도입이 필요한 대표적인 분야로 오랜 기간 거론되어왔다.

- 표현의 자유 위협 우려에 대하여는 법원이 언론 등의 고의 또는 중과실로 인한 허위보도에 따라 재산상 손해 등이 있다고 판단 시 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 손해배상액을 정할 수 있도록 입법할 경우 적용 범위가 피해자가 존재하는 허위보도에 국한되며, 현행법상 보도가 비록 허위라고 하더라도 공공의 이익에 관한 것으로서 진실하다고 믿는데에 정당한 사유가 있는 경우 언론을 면책하는 특별규정을 두고 있으므로 표현의 자유 위협 우려가 크다고 볼 수 없다. 또한, 이미 우리 사회에 도입된 다른 법률의 배액 배상 규정들과 법문에 있어 통일성을 유지하고 있다.
- 배액배상의 대상에 ‘허위’ 보도와 더불어 ‘조작’ 보도를 포함함은 배액배상의 대상이 확대되는 측면이 존재하고, 새로운 개념으로 명확성 원칙에 논란이 발생할 수 있다. 또한 공인의 경우도 판례 법리로 언론의 자유 보장이 가능하기에 법률의 내용에 포함하지 않음이 효율적이고 법문언화의 필요성이 적다. 불필요한 사회적 논란을 야기한 ‘고의, 중과실 추정’의 규정은 삭제하고 우리 사회에 이미 징벌적 손해배상 제도가 도입된 다른 법률에서의 증명책임 전환의 법리에 대한 법문언(“~손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 진다. 다만, 허위의 보도가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다”)을 사용함으로써 다른 법률 간 균형을 유지하고 언론의 자유 침해 우려를 불식할 필요가 있다.

<b>타투업법 등 비의료인 타투시술을 허용하는 법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>타투이스트의 직업 및 예술의 자유 실현</b>
<b>담당검토 : 민변 문화예술스포츠위원회</b>	

### 1. 현황 및 문제점

- 현재 한국은 문신(타투)에 대한 높은 수요에도 불구하고 전 세계 주요 국가 중 ‘비의료인이 한 문신시술행위’를 처벌하는 유일한 국가로 남아 있으며, 이로 인하여 타투이스트들의 예술가로서의 자유 및 기본적인 권이 침해되고 있는 상황이다.
- 현행 의료법 제27조 제1항은 의료인이 아니면 누구든지 의료행위를 할 수 없다고 규정하고 있는데, 이때 의료행위가 무엇을 말하는 것인지에 대하여는 아무런 정의규정을 두고 있지 않다. 그런데 대법원이 1992년 판결을 통하여 의료법상 의료행위에 문신시술이 포함된다고 해석하였고, 이에 따라 지금까지 타투이스트들을 처벌해 오고 있다<sup>7)</sup>. 게다가 “보건범죄단속에 관한 특별조치법(이하 ‘보건범죄단속법’)” 제5조는 영리적 목적으로 무면허 의료행위를 업으로 한 경우에는 ‘무기 또는 2년 이상의 징역형’이라는 매우 높은 법정형을 두고 있다. 이에 따라 보건범죄단속법 위반으로 기소되는 경우에는, 실제로 실형이 지속적으로 선고되고 있는 실정이기도 하다. 2020년까지 한국과 같이 문신(타투)시술을 의료행위로 해석하던 일본에서는, 한국과 달리 타투이스트들을 실제 처벌하는 경우가 많지 않은 것에 비추어보더라도, 현재 한국에서 이뤄지고 있는 타투

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

8) 현재 대법원 전원합의체에서 비의료인의 문신시술행위가 의료법 위반에 해당하는지와 관련하여 심리가 진행 중인 상황으로, 연내 판결 선고가 기대되고 있다(대법원 2021도15611 의료법위반 사건).

이스트들의 인권침해가 상당히 심각한 상태임을 알 수 있다.

- 한편 타투이스트들은 상시적으로 고객 등에게 경찰에 신고하겠다는 취지의 협박 및 공갈 피해를 입고 있으며, 그 외에 성폭력 등 기타 범죄의 피해를 입었으나 조사받는 과정에서 자신의 타투작업이 적발되는 것이 두려워 이를 적극적으로 신고하지 못하는 경우도 빈번하게 발생하고 있다고 한다.<sup>9)</sup> 즉 이와 같이 타투이스트들은 문신시술을 하였다는 것만으로 징역형의 처벌을 받을 위협에 놓임으로써 기본권이 침해되고 있을 뿐 아니라, 타투이스트들의 이와 같은 상황을 악용하는 이들의 범죄에 노출되는 추가적인 피해를 입고 있는 실정이다.
- 한편 타투(문신)는 본질적으로 예술적 행위에 해당하여, 이를 의료 체계 내로 억지로 포섭할 수 없고, 이에 실제로 의료인에 의한 문신시술은 거의 이루어지지 않고 있는 상황이다. 그럼에도 정부는 현재는 의료법을 통한 규제라는 비현실적인 방법을 고수하는 것 외에 문신시술에 관한 최소한의 지침을 마련하거나 이와 관련한 감독을 실시하지 않고 있다. 이러한 정책적 공백으로 인하여, 오히려 타투 소비자들이 안전하게 타투시술을 받기 어려운 상황에 놓이게 되었다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 타투업법안 (2110757) (2) 문신·반영구화장문신업 및 이용자 보호에 관한 법률안 (2113270) (3) 신체예술과 표현의 자유에 관한 법률안 (2114375) (4) 문신사·반영구화장사법안 (2118817)
---------------	---

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

<p>소관상임위</p>	<p>보건복지위원회 (관련위원회: 문화체육관광위원회, 행정안전위원회)</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2021. 6. 11. / 류호정 (정의당) (2) 2021. 11. 11. / 최중윤 (더불어민주당) (3) 2022. 1. 12. / 송재호 (더불어민주당) (4) 2022. 12. 8. / 강기윤 (국민의힘)</p>
<p>주요내용</p>	<p>○ 개념 정의</p> <p>(1) 타투업법은 ‘바늘 등을 사용하여 인체에 독성이 없는 색소로 사람의 피부에 여러 가지 모양을 새겨 넣는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위’ 를 ‘타투행위’ 로, 보건복지부장관의 면허를 받은 사람을 ‘타투이스트’ 로, 영리를 목적으로 영업소의 신고를 한자를 ‘타투업자’ 로 정의함.</p> <p>(2) 문신 관련 법률안은 위의 개념을 각 “문신기술”, “문신사”, “문신업자” 로 정의하되, 눈썹이나 아이라인 등을 새겨 넣는 미용목적의 문신은 “반영구화장행위” 와 “반영구화장사” 의 별도 개념으로 정의함. 강기윤 의원안은 두피문신을 문신의 개념에 포섭하고 있음</p> <p>(3) 신체예술법의 경우 규율 범위에 신체에 영향을 미치는 타투, 반영구화장, 신체 피어싱을 모두 포함하여 포괄적으로 “신체예술” 이라는 개념으로 정의하며, 시술소의 신고를 한 자로서 신체예술 행위를 하는 예술업을 “신체예술업” 으로 정의함.</p> <p>○ 자격 및 영업 요건</p> <p>(1) 문신 관련 법률안 및 타투업법: 문신사 등(문신사, 반영구화장사, 타투이스트 등)의 면허 발급요건과 결격사유를 규정하고, 문신사 등은 개설신고한 문신업소에서 문신행위를 할 수 있도록 하되, 문신사 등이 아니면 문신행위 등을 하지 못하도록 규정함. 문신사 등이 아니면 문신업소 등을 개설할 수 없으며, 문신업소 등을 개설하려는 사람은 시설 및 장비를 갖추어 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 지자체장에게 신고하여야 함. 다만 타투업법의 경우 면허 발급요건 중 학력에 관한 내용</p>

	<p>을 제외함(안 제3조부터 제6조까지).</p> <p>(2) 신체예술법: 신체예술 시술소를 개설하려는 사람은 대통령령으로 정하는 보건·위생상 안전한 시설을 갖추고, 지자체장에게 신고하도록 규정함(안 제3조).</p> <p>○ 위생 및 안전 교육 이수 등 종사자의 의무 및 관리 주체</p> <p>(1) 문신 관련 법률안: 문신업자 등은 매년 위생 및 안전관리에 관한 교육을 받아야 하며, 영업 관련 시설 및 장비를 위생적이고 안전하게 관리하여야 함. 문신사 등은 협회(‘대안문신사중앙회’ 또는 ‘스킨아트중앙회’)를 설립할 수 있고, 보건복지부장관은 교육 등 관련 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 전문기관 또는 단체 등에 위탁할 수 있다고 규정함</p> <p>(2) 타투업법: 타투업자는 매년 위생 및 안전관리에 관한 교육을 받도록 하고, 영업시설 및 장비를 위생적이고 안전하게 관리하도록 규정함(안 제8조 및 제9조).</p> <p>(3) 신체예술법: 신체예술 시술자는 매년 위생 및 안전관리에 관한 교육을 이수하도록 하고, 시술 장비 및 도구의 오염방지 등 안전하게 관리하도록 규정함(안 제4조). 신체예술 시술자는 피시술자에게 시술에 따른 주의사항 및 부작용 발생가능성, 시술 후 관리 등에 대한 사항을 사전에 충분히 안내하고 건강상 위해 요인이 발생하지 않도록 노력할 의무를 가짐(안 제5조).</p> <p>○ 업무범위와 한계</p> <p>(1) 타투업법은 업무범위와 한계를 대통령령에 위임하고 있고 위반 시 벌칙 조항이 없음.</p> <p>(2) 문신 관련 법률안은 미성년자에 대한 문신을 금지하고 있고, 이를 위반하거나, 대통령령으로 정한 업무범위를 위반한 경우에 대한 벌칙 조항을 둬. 한편 강기윤의원안은 시술 가능한 문신의 크기에 대한 제한 규정을 추가로 두고 있음(안 제7조 제4항)</p>
--	--

	<p>○ 종사자의 권익 보호</p> <p>(1) 신체예술법: 신체예술업에 종사하는 자는 「예술인의 지위와 권리의 보장에 관한 법률」에 따른 예술인으로서 예술 창작과 표현의 자유로서 예술 활동을 보호받을 권리를 가짐(안 제12조).</p>
--	--

## 나. 검토의견

- 현재 국내에는 타투(문신)와 관련한 법률 및 제도가 전무한 상황이다. 의료법에는 의료행위에 대한 아무런 정의규정을 두고 있지 않으므로, 대법원의 선례 변경을 통하여 비의료인의 타투시술을 합법화하는 것이 가능하다. 그러나 아직 관련 해석이 상반되고 있을 뿐 아니라 합법화 이후 제도적 공백이 발생할 수 있으므로, 비의료인도 일정한 법적 요건을 갖추어 타투시술을 할 수 있도록 하는 법률을 제정하는 것이 필요하다. 이에 관하여 어떠한 방식으로 타투 산업을 규제할 것인지 문제가 될 수 있는데, 타투 산업 내부에서 자율 규제만을 하는 해외 사례(캐나다 및 현재 일본)도 발견되나, 타투 시술이 인체 및 공중위생에 미치는 일부 영향을 고려한다면, 이를 규제하는 새로운 법률 및 제도를 마련할 필요가 있다. 국가인권위원회 또한 2022. 3. 16. 비의료인 타투이스트의 인권이 침해되고 있으므로 비의료인의 문신시술을 허용하는 법률을 신속히 제정하라는 취지의 의견을 국회의장에게 표명한 바 있다.
- 이와 관련하여서 제21대 국회에는 상기한 법률안을 포함하여 총 6개의 법률안<sup>10)</sup>이 발의되어 있다. 관련 법률안들은 크게 1) 타투 시술과 관련한 새로운 국가자격 및 면허 제도를 만들어 운영하는 안과, 2) 법정 요건을 갖추어 영업을 신고하게 하되, 공중위생에 미치는 영향을 고려하

10) 이외에 홍석준 의원이 대표발의한 ‘반영구화장사법안’과 최영희의원이 2023. 1. 대표발의한 ‘반영구화장두피법안’ 등이 있으나, 허용되는 문신의 범위를 미용 및 두피문신으로 제한하고 있어 제외하였음.

여 정부 및 지자체 등이 시술소의 위생 등을 관리 및 감독하며, 시술자에게 위생에 관한 교육을 필수적으로 이수하게 하는 안으로 분류된다.

- 타투가 본질적으로 신체를 이용한 예술행위로서의 특성을 지닌다는 점을 고려한다면, 미국 캘리포니아주의 <Safe Body Art Act: 안전신체에 예술법>나 뉴욕주의 타투업 라이선스 제도와 같이, 시술자 및 시술업소가 갖추어야 할 요건(위생 등 등록 요건) 등을 규율하고, 그 외 시술 절차 및 방법 등을 규제하는 후자의 방안이 보다 타투의 예술적 속성에 부합하는 측면이 있는 것으로 보인다. 한편 강기윤 의원안과 같이 임의로 시술 가능한 타투의 크기 등을 제한하는 것은 위와 같은 타투의 예술적 속성에 반할 뿐 아니라 자신의 신체를 어떻게 다룰 것인지에 관한 개인의 자유를 과도하게 제한하는 것으로서 적절하지 않다고 생각된다.
- 다만 타투 시술이 신체에 미치는 영향을 고려하여 볼 때, 시술자에 대한 위생교육 및 시술업소에 대한 정부의 철저한 관리 및 감독은 필수적으로 담보되어야 할 것이고, 상기한 법률안들은 모두 이와 관련된 내용을 포함하고 있다. 타투이스트라는 신규 직업에 대한 국가적 차원의 관리·감독을 국가자격 신설을 통한 면허 제도로 규율할 것인지 혹은 단순 신고 내지 등록제로 규율할 것인지에 대하여는 보다 심층적인 논의가 이루어져야 할 필요가 있다 할 것이다.
- 한편 송재호 의원이 대표 발의한 “신체예술과 표현의 자유에 관한 법률안”(2114375)은 보건복지위원회를 소관 상임위로 하고 있는 다른 법률안들과 달리 법안의 취지에 따라 문화체육관광위원회 및 행정안전위원회를 관련 위원회로 지정하고 있는데, 타투가 본질적으로 예술가들로부터 이루어지는 직업적 예술행위에 해당하는 만큼, 문화체육관광위원회를 소관 상임위로 보아야 할 필요성이 있다.

<b>개인정보보호법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>정보주체 권리강화 및 개인정보처리자의 책임성 강화</b>
<b>담당검토 : 민변 디지털정보위원회</b>	

## 1. 현황과 문제점

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



처리의 복잡화 등 신기술 발전에 따라 개인정보 침해 위험이 증가하고 있음에도 불구하고, 새로운 기술 환경에서의 정보주체의 권리 보호를 위한 규정은 미흡한 실정임. 또한 온라인 상에서 이용자를 속이기 위하여 설계된 사용자 인터페이스, 이른바 ‘다크패턴’으로 인하여 정보주체가 의도치 않게 비합리적인 의사결정을 하게 되는 등 다양한 개인정보 보호에 대한 이슈가 발생하고 있다.

- 그럼에도 불구하고 개인정보 보호보다는 활용에 치우친 방식으로 개인정보 보호 체계가 변화하는 것을 방지하기 위해서는 국제기준에 부합하도록 정보주체의 권리를 보장하고, 개인정보처리자의 책임성을 강화하는 개인정보 보호법의 개정이 필요하다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 개인정보보호법 일부개정법률안(2110880) (2) 개인정보보호법 일부개정법률안(2114206) (3) 개인정보보호법 일부개정법률안 (2114253) (4) 개인정보보호법 일부개정법률안 (2114268) (5) 개인정보보호법 일부개정법률안 (2114897) (6) 개인정보보호법 일부개정법률안 (2116143) (7) 개인정보보호법 일부개정법률안 (2116562) (8) 개인정보보호법 일부개정법률안 (2120089) (9) 개인정보보호법 일부개정법률안 (2120331)
소관상임위	정무위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 6. 18. 양경숙 (더불어민주당) (2) 2021. 12. 30. 박진 (국민의힘) (3) 2022. 1. 3. 배진교 (정의당) (4) 2022. 1. 5. 민병덕 (더불어민주당)

	<p>(5) 2022. 3. 18. 이정문 (더불어민주당)</p> <p>(6) 2022. 6. 24. 양정숙 (더불어민주당)</p> <p>(7) 2022. 7. 20. 박성민 (국민의힘)</p> <p>(8) 2023. 2. 17. 정부</p> <p>(9) 2023. 2. 27. 이인영 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 모든 개인정보처리자가 정보주체의 요구가 없이도 정보주체 이외로부터 수집한 개인정보를 처리하는 때에는 개인정보 수집 출처 등을 고지하도록 하여 정보주체의 권리 보호를 강화함.</p> <p>(2) 생체식별정보의 정의 및 처리제한에 관한 사항을 법률에 별도로 명시하여 정보의 체계적인 관리 및 침해방지를 위한 법적 근거를 마련함.</p> <p>(3) 개인정보 영향평가 제도의 강화, 개인정보 중심설계 및 기본설정 제도의 도입, 개인정보 보호감독관 제도의 도입 등을 통해 개인정보처리자의 책임성을 강화하고, 과징금 등 경제적 제재를 강화함.</p> <p>(4) 정보주체의 고지받을 권리, 정보주체에게 중대한 영향을 미치는 자동화된 의사결정에 대한 배제 등의 권리 등 권리를 신설하여 빅데이터, 인공지능 환경에서 정보주체의 개인정보에 대한 통제권을 강화하고자 함</p> <p>(5) 현행법상 개인정보의 개념 중 ‘다른 정보와 결합하여 개인을 식별할 수 있는 정보’에 온라인상의 행태정보가 포함됨을 명시하여 행태정보 보호에 대한 법적 근거를 명확히 함.</p> <p>(6) 개인정보처리자 중 정보통신망서비스 제공자, 집적정보통신시설 사업자, 연간 매출액·이용자 수가 일정 규모 이상인 자 등은 이 법에 따른 개인정보 보호 인증을 의무적으로 받도록 함으로써 개인정보 보호 체계를 더욱 강화함.</p> <p>(7) 개인정보처리자가 정보주체에게 개인정보의 제3자 제공에 대한 동의를 받을 때 정보의 유상제공 여부를 명확히 알리고 동의를 받도록 함으로써 정보주체의 권리를 보호함.</p> <p>(8) 정보주체의 개인정보에 대한 통제권을 강화하기 위하여 정보주체가 개인정보처리자에게 자신의 개인정보를 정보주체 본인, 개인정보관리 전문기관 또는 안전조치의무를 이행하고 대통령령으로 정하는 시설 및 기술 기준을 충족하는 자에게 전송할 것을 요구할 수 있도록 하고, 인공지</p>

	<p>능 등을 이용한 자동화된 결정이 정보주체의 권리 또는 의무에 중대한 영향을 미치는 경우 정보주체가 이를 거부하거나 해당 결정에 대한 설명 등을 요구할 수 있도록 하며, 종전에 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에서 이관된 개인정보 보호 관련 규정이 온라인 사업자인 정보통신서비스 제공자에 대한 특례로 규정되어 동일한 행위에 대하여 온라인 사업자와 오프라인 사업자 간 적용되는 규정이 달라 불필요한 혼란이 발생한 점을 고려하여 관련 규정을 정비하는 한편, 개인정보의 국외 이전이 증가함에 따라 개인정보를 국외로 이전할 수 있는 경우를 확대하여 국제기준에 부합하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.</p> <p>(9) 정보주체가 의도하지 아니하거나 정보주체의 권리를 침해하는 결정을 하도록 유도하는 방법으로 개인정보처리자가 개인정보를 수집하는 것을 금지하고, 이를 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하여 다크패턴을 활용한 개인정보처리자의 개인정보 수집을 제한하며, 정보주체의 개인정보 보호를 강화함.</p>
--	--

## 나. 검토의견

- 위 개정안은 모두 정보주체의 개인정보자기결정권을 보장하기 위한 내용을 전부 또는 일부 포함하고 있다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 양경숙 의원 대표발의안(2110880), 민병덕 의원 대표발의안(2114268)은 개인정보처리자가 정보주체 이외의 제3자로부터 개인정보를 수집하는 경우 개인정보처리자에게 출처를 고지하게 하고, 박진 의원 대표발의안(2114206)은 생체식별정보 처리 제한을 법률에 명기하는 내용이며, 이정문 의원 대표발의안(2114897)은 개인행태정보를 개인정보로 명시하여 행태정보 보호에 관한 근거를 명확히 하는 내용이다. 양정숙 의원 대표발의안(2116143)은 개인정보 보호인증제도를 도입하고, 이인영 의원 대표발의안(2120331)은 최근 문제가 된 ‘다크패턴’으로 개인정보를 수집하는 것을 명문으로 금지하는 내용이다. 사회적으로 문제가 제기된 사안을 입법적으로 해결하려는 움직임이 계속되고 있음을 확인할 수 있다.

- 큰 틀에서 개인정보보호법 여러 조항을 개정하는 법률안은 배진교 의원 대표발의안(2114253), 민병덕 의원 대표발의안(2114268)과 정무위원장 발의로 2023. 2. 27. 개인정보보호법 개정안(2120089)이다. 배진교의원 대표발의안(2114253)은 ‘과학적 연구’의 개념을 ‘기술의 개발과 실증, 기초 연구, 응용연구 및 민간 투가 연구 등으로서 개인정보보호를 포함한 공인된 연구 윤리에 부합한 과학적 방법’으로 명확히 함으로써 정보주체의 동의 없이 가명정보가 남용되는 것을 통제하고, 가명정보의 결합 규정 삭제, 설계 및 기본설 정에 의한 개인정보보호(Privacy by Design / Privacy by Default)규정 도입, 신청에 의한 개인정보처리방침을 심사, 개인정보 보호감독관 제도 신설, 개인정보영향평가 제도 확대, 국제기준에 부합하는 과징금 부과체계 수립 등을 통해 개인정보처리자의 책임성을 국제기준에 부합하도록 강화하는 내용으로 구성되어 있다.
- 민병덕 의원 대표발의안(2114268)은 개인정보 처리 일반에서의 정보 주체의 고지를 받을 권리를 확대하는 전송요구권 신설, 자동화된 의사결정에 대한 배제 등의 권리규정 신설 등 정보주체의 권리를 강화하는 내용으로 구성되어 있다. 위 안은 전송요구권, 자동화된 의사결정에 대한 배제 등 GDPR의 내용을 충실히 반영하였다고 평가할 수 있다. 앞서 살펴본 배진교, 민병덕 의원의 각 대표발의안은 최근 한국의 개인정보보호 적정성 결정을 승인한 유럽연합의 개인정보보호법(GDPR)에 부합하는 내용을 담고 있다고 평가할 수 있어 위 두 법안의 내용을 모두 반영한 입법이 필요하다. 발의된 개정안 중 개인정보영향평가제도 확대, 개인정보보호 인증제도와 같은 제도를 신속히 도입하여 최소한의 개인정보 보호에 대한 최소한의 사전 검증이 이루어질 수 있도록 기틀을 마련해야 한다.
- 한편, 2023. 2. 27. 본회의를 통과하여 공포를 앞둔 개인정보보호법 개정안(2120089)은 이동형 영상처리기기 운영 기준을 마련하고, 개인정보보호위원회로 하여금 공공기관 개인정보 보호 수준을 평가하고 개선을 권고하도록 하였으며, 개인정보 분쟁조정 제도를 개선하는 등의 일부 기존 제도의 한계를 보완하는 내용을 담고 있다. 하지만 기존에 개인정보

처리자가 정보주체와 계약 체결 및 이행을 위하여 불가피하게 필요한 경우에만 개인정보를 수집할 수 있도록 하던 것을, 정보주체와 체결한 계약을 이행하거나 계약을 체결하는 과정에서 정보주체의 요청에 따른 조치를 이행하기 위하여 필요한 경우까지 개인정보를 수집할 수 있도록 그 요건을 완화하여 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집할 수 있는 범위를 더욱 넓혔고, 정보주체의 동의 없이 개인정보를 국외로 이전할 수 있도록 요건을 완화하였는데, 모두 '개인정보 보호'의 목적에 부합하는지 의문이다.

- 또한, 위 개인정보보호법 개정안(2120089)은 자동화된 의사결정에 대한 근거를 신설하고, 마이데이터 사업으로 점철되는 '개인정보 전송요구권'을 포함하고 있다. 그런데 '자동화된 의사결정'의 내용이 '정보주체의 권리 또는 의무에 중대한 영향을 미치는 경우'라는 추상적인 용어로 점철되어 있어 개인정보보호법에 규정된 '거부권'과 '설명요구권'의 실효성을 확보하기 어려운 체계이다. 특히 '개인정보전송 요구권'은 신용정보법 등 금융 관련 법률에 명기되어 '마이데이터' 사업이 결국 아주 적은 경제적 유인으로 정보주체가 자신의 정보를 집적시켜 유출에 취약하다는 비판의 목소리가 크다. 그럼에도 개인정보 보호에 관한 일반법에 전송요구권을 구체화하여 향후 금융 관련 정보뿐만 아니라 각종 개인정보의 집적화를 가속화 하는 등 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

<b>전기통신사업법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>통신비밀, 사생활의 비밀과 자유 및 통신에 관한 개인정보자기결정권 보호</b>
<b>담당검토 : 민변 디지털정보위원회</b>	

## 1. 현황과 문제점

- 시민사회단체는 노무현 정부 시절은 물론 이명박, 박근혜 정부 시절까지 20년여 가까이 무분별한 통신자료 조회, 무단수집, 감청 관련 사건이 발생할 때마다 통신비밀보호법의 감청제도의 개선을 개혁과제로 요구했다. 그러나 현재까지도 감청제도의 전면적 개선은 이루어지지 않고 있다. 이제는 정보수사기관의 위헌적인 정보통신자료 열람, 수집, 감청에 관하여 국민의 기본권 보장을 강화하는 제도개선이 이루어져야 할 것이다.
- 정보수사기관의 무분별한 ‘통신자료조회’는 전기통신사업법에 근거하고 있다. 특히 정보통신사업법 제83조 제3항, 제4항을 근거로 수사기관은 SKT, KT, LG 등 전기통신사업자에게 “요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위”라는 추상적이고 포괄적인 사항을 기재한 서류한 장만 보내면 해당 이용자의 이름, 아이디뿐만 아니라 주소와 고유식별정보인 주민등록번호까지도 어떠한 통제 장치 없이 그대로 회신 받을 수 있도록 하고 있다.
- 「전기통신사업법」 상 ‘통신자료조회’는 법원의 허가를 거칠 필요 없이 요청기관의 내부 결재만으로 그 제공요청이 가능하고 당사자에게 제공 사실을 통지하는 절차도 두지 않고 있다. 반면, 「통신비밀보호법」 상 ‘통신사실확인자료’는 제공 요청시 법원의 허가가 필요하고 당사자에게 제공 사실을 통지하여야 한다. 입법자가 ‘통신자료’와 ‘통신사실확인자

료'의 조회 절차를 달리 규정한 것은 「통신비밀보호법」상 '통신사실확인자료' 제공요청의 대상정보가 상대적으로 보호 가치가 높은 개인정보임을 전제한 것이다. 그런데 「전기통신사업법」상 '통신자료' 조회의 대상정보도 전기통신서비스의 가입자를 식별할 수 있는 근거가 되는 자료로서 통신의 내용과 결합될 경우 특정인의 사생활 영역에 대한 침해가 현실화될 수 있어 상당한 수준의 보호를 요하는 개인정보이다. 따라서 「전기통신사업법」 제83조 '통신자료 제공요청'의 경우에도 「통신비밀보호법」 제13조 '통신사실확인자료 제공요청'과 동일하게 사전 영장 청구, 사후 통지제도가 마련되어야 한다.

- 헌법재판소는 전기통신사업법 제83조 제3항의 통신자료 제공요청에 관한 부분이 사후 통지 절차를 규정하고 있지 않은 것이 적법절차원칙에 위배하여 개인정보자기결정권을 침해한다고 보아 헌법불합치 결정을 하였다(헌법재판소 2022. 7. 21. 선고 2016헌마388, 2022헌마126(병합), 2022헌마105, 110(병합)). 다만 헌법재판소는 영장주의 위배 여부와 관련하여, 수사기관 등이 전기통신사업자에 대하여 통신자료의 제공을 요청할 수 있는 권한을 부여하면서 전기통신사업자는 '그 요청에 따를 수 있다'라고 규정하고 있을 뿐, 전기통신사업자에게 수사기관 등의 통신자료 제공요청에 응하거나 협조하여야 할 의무를 부과하지 않으며, 달리 전기통신사업자의 통신자료 제공을 강제할 수 있는 수단을 마련하고 있지 아니하므로 영장주의가 적용되는 강제수사가 아니라고 판단하였다.
- 하지만 수사기관이 전기통신사업자에 통신자료 제공요청을 하는 행위는 '공권력 행사'에 해당하며 전기통신사업자가 이에 응하여 제공한 정보의 양과 범위를 보면 실질적으로 사업자가 이에 구속되어 업무를 처리함을 알 수 있으므로 영장주의 적용을 받는 강제수사로 봄이 상당하다. 이는 전기통신사업법 개정을 통하여 입법적으로 보완되어야 한다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2104821)                  (2) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2106495)                  (3) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2114118)                  (4) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2114186)                  (5) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2114190)                  (6) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2114294)                  (7) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2114306)                  (8) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2114379)                  (9) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2114903)                  (10) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2114986)                  (11) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2116961)                  (12) 전기통신사업법 일부개정법률안 (2117267)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>과학기술정보방송통신위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 11. 2. 허은아 (국민의힘)                  (2) 2020. 12. 15. 강대식 (국민의힘)                  (3) 2021. 12. 28. 류성걸 (국민의힘)                  (4) 2021. 12. 31. 강민국 (국민의힘)                  (5) 2021. 12. 30. 박광온 (국민의힘)                  (6) 2022. 1. 7. 이종배 (국민의힘)                  (7) 2022. 1. 7. 권명호 (국민의힘)                  (8) 2022. 1. 13. 박대출 (국민의힘)                  (9) 2022. 3. 18. 이재정(더불어민주당)                  (10) 2022. 3. 28. 박주민(더불어민주당)                  (11) 2022. 8. 23. 정필모(더불어민주당)                  (12) 2022. 9. 6. 김희곤 (국민의힘)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) ‘통신자료’의 명칭을 ‘통신이용자정보’로 명확하게 규정하고 당사자에게 정보제공사실을 통지하는 절차를 두도록 함으로써 개인정보 보호를 강화하고 통신자료 남발 가능성을 제한하고자 함</p> <p>(2) 통신자료 역시 수사기관이 이를 요청하여 제공받을 경우 그 사실을</p>



	<p>이용자에게 통보할 수 있도록 근거를 마련함.</p> <p>(3) 전기통신사업자가 통신자료제공을 한 경우 그 대상이 된 이용자에게 통신자료제공을 한 사실과 그 내용을 30일 이내에 서면 또는 전화(문자 메시지를 포함함)로 통보하도록 하여 해당 이용자의 권리를 보호하되, 통보를 유예할 수 있는 예외적 사항도 함께 규정하여 적법한 공권력의 행사도 균형있게 보장함.</p> <p>(4) 법원, 검사 또는 수사관서의 장, 정보수사기관의 장은 전기통신사업자로부터 통신자료제공을 받은 날부터 10일 이내에 통신자료제공을 받은 사실, 사용 목적, 제공요청기관, 제공일 등을 해당 이용자에게 서면으로 통보하도록 하고, 일정한 경우에는 30일 이내의 기간 동안 해당 통보를 유예할 수 있도록 하여 개인정보의 보호와 정당한 수사활동의 보장 수단을 모두 확보함.</p> <p>(5) 이용자가 본인의 통신자료제공 사실을 알 수 있도록 통보제도를 두고, 자료제공 요청은 반드시 서면으로 하도록 하여 자의적이고 무분별한 통신자료 요청을 방지하고, 이용자를 보호함.</p> <p>(6) 이용자가 본인의 통신자료제공 사실을 알 수 있도록 통보제도를 두고, 자료제공 요청은 반드시 서면으로 하도록 하여 자의적이고 무분별한 통신자료 요청을 방지하고, 이용자를 보호함</p> <p>(7) 통신자료제공 사실에 대하여 전기통신사업자가 통신자료제공을 한 경우 원칙상 1개월 이내에 당사자인 국민에게 통보할 것을 의무화하는 한편 수사기관의 요청이 있는 경우 유예할 수 있도록 하되 그 기간은 최대 6개월을 초과하지 못하도록 함. 그와 별도로 이용자가 원하는 경우 전기통신사업자는 통신자료제공 사실을 24시간 이내에 열람할 수 있도록 하여야 함. 다만 정당한 사유가 있는 경우 해당 사유를 이용자에게 알리고 열람을 7일 이내에서 제한할 수 있도록 함으로써 국민의 기본권 보장 뿐 아니라 적법한 공권력의 활동도 균형 있게 보장함.</p> <p>(8) 통신자료의 경우에도 통신사실 확인자료와 마찬가지로 법원의 허가를 받도록 하고 이용자에게 대한 통지의무를 부과함으로써 수사기관 등에 의한 통신자료 남발가능성을 제한하고, 이용자의 개인정보 보호를 보다 강화함.</p>
--	---

	<p>(9) 전기통신사업자가 법원, 검사 또는 수사관서의 장 등의 요청에 따라 통신자료제공을 한 경우에는 제공한 날부터 10일 이내에 제공한 통신자료제공의 주요 내용, 사용 목적, 제공받은 자 및 제공일 등을 이용자에게 서면으로 통보하도록 하고, 전기통신사업자가 통신자료제공의 요구자로부터 해당 통보가 사람의 생명이나 신체의 안전을 위협할 우려가 있는 경우 등의 사유로 통보의 유예를 요청받은 경우에는 유예요청기간 동안 통보를 유예할 수 있음.</p> <p>(10) 전기통신사업자는 통신자료제공이 이루어진 경우에 통신자료를 제공한 날부터 7일 이내 제공한 자료의 주요 내용, 사용 목적, 제공받은 자 및 제공일 등 대통령령으로 정하는 사항을 서면, 우편, 전자우편, 휴대전화 문자메시지 또는 이에 준하는 전자적 의사표시를 통해 통보하도록 하고, 국가 안전보장, 공공의 안녕질서를 위태롭게 할 우려, 피해자 또는 그 밖의 사건 관계인의 생명이나 신체의 안전을 위협할 우려가 있는 경우 등에 대해서는 6개월 이내의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하는 등 특별한 사정에 의한 유예절차를 정함.</p>
--	--

#### 나. 검토의견

- 21대 국회에서 통신자료의 통제에 관한 전기통신사업법 일부개정법률안이 다수 발의되고 있다. 위 개정안들은 모두 헌법재판소 판결의 취지를 반영하여 사후적 통지제도를 구축하는 것을 포함하고 있어 기존 전기통신사업법과 비교 하였을 때 다소 진일보한 것으로 평가할 수 있다(일부 개정안은 헌법재판소 결정 이전에 발의되었다).
- 그러나 전기통신사업자는 법원, 검사 또는 수사관서의 장, 정보수사기관의 장이 재판, 수사, 형의 집행 또는 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집을 위하여, 이용자의 성명, 주민등록번호, 주소, 전화번호, 아이디, 가입일 또는 해지일 등의 자료의 열람이나 제출(이하 “통신자료제공”이라 한다)을 요청하면 그 요청에 따를 수 있다”(같은 법 제83조 제3항). 이러한 ‘통신자료 제공요청’은 “요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재한 서면”으로 하도록 되어 있고

서면으로 요청할 수 없는 긴급한 사유가 있을 때에는 서면에 의하지 아니하는 방법으로도 요청할 수 있다(같은 법 제83조 제4항). 대다수 국민이 휴대폰, 인터넷 등 통신기기를 보편적으로 사용하고 있는 현실에서, 수사기관이 요청만 하면 어떠한 사전적 제한이나, 사후적 감시 내지 통제 없이 언제든지 매우 쉽게 전 국민의 개인정보를 열람할 수 있는 근거가 된다. 주민번호를 포함한 가입자의 구체적인 인적사항, 아이디, 가입해지일 등의 개인정보가 담긴 통신자료가 다른 통신 내용이나 자료들과 결합될 경우 사생활에 미치는 영향은 매우 심각하다. 수사정보기관은 사실상 아무런 사전적·사후적 제한 없이 통신자료를 조회, 수집할 수 있는 것이다.

- 따라서 전기통신사업법상 통신자료수집 관련 제도는 강제처분을 할 때는 반드시 법원이 발부한 영장을 통해서 이루어져야 한다는 헌법의 영장주의 원칙에 반할 뿐만 아니라 헌법상 기본권인 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권을 심각히 침해한다. 그러므로 현행 전기통신사업법상 통신자료조회 제도는 폐지되는 것이 타당하며, 그 틀을 유지한다면 반드시 영장주의가 적용됨이 마땅하다.
- 구체적으로 법원의 영장을 발부받도록 하는 등 사법적 통제를 요건으로 명문화하고, 정보주체의 고지를 받을 권리를 보장해야 하며, 적법성 심사청구의 보장, 국회 등에 의한 정기적 감사 등, 증거자료로의 사용금지, 피해보상 등 감독 및 구제절차를 마련할 필요가 있다. 통신자료의 본질이 가입자 정보에 해당한다는 점을 고려했을 때, 이를 전기통신사업법보다는 통신비밀보호법에서 감청에 준하여 사전적·사후적으로 통제하는 것이 바람직할 것이다. 위 개정안 중 박주민 의원 대표발의안(2114986)과 이재정 의원 대표발의안(2114903)은 통신자료 제공요청의 경우에도 사전에 법원의 허가를 득하여야 한다는 영장주의 적용을 명문화하였다. 하지만 여전히 사후 정기적 감사, 피해 구제절차를 체계적으로 담지 못한 한계가 있다.

<b>집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>집회 장소 규제 방지를 통한 집회의 자유의 실질적 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 공익인권변론센터 집회의 자유 연구모임</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 헌법재판소는 특정 장소에서의 집회 개최를 절대적으로 금지하고 있는 법률 조항들에 대해 헌법불합치 결정을 하여 왔다. 집회의 장소를 선택할 수 있는 자유는 집회의 자유의 실질적인 내용이라는 것이 그 주된 이유였다. 국회의사당 인근에서의 집회·시위 금지조항[헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2013헌바322, 2016헌바354, 2017헌바360·398·471, 2018헌가3·4·9(병합) 결정], 국무총리 공관 인근에서의 집회·시위 금지조항(헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2015헌가28 결정), 각급 법원 인근에서의 집회·시위 금지조항(헌법재판소 2018. 7. 26. 선고 2018헌바137 결정)에 대한 것들이 그것이다.
- 그런데 이러한 헌법불합치 결정 이후 국회는 그 취지에 따라 해당 규정을 개정한다고 하면서도, ‘…를 대상으로 하지 않는 경우’, ‘…의 활동을 방해할 우려가 없는 경우’ 혹은 ‘대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우’로서 ‘…의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정되는 때’에만 집회를 허가하는 취지로 법률을 개정하여 시행 중에 있다.
- 이러한 개정은 집회의 자유를 선택할 수 있는 자유가 집회의 자유의 실질적인 내용을 구성한다는 헌법재판소의 판시에 충실하지 않은 개정이다. ‘집회를 통한 의견표명의 대상이 되는 상대방에 대해 충분한 영향력을 행사할 수 없을 때’에만 집회가 가능하다는 취지이기 때문에 집

회신고를 수리하는 행정관청의 자의적인 판단에 의해 집회의 ‘허가’ 여부가 달라지는 것이고, 이는 집회의 자유에 대한 허가제를 금지하고 있는 헌법 제21조 제2항을 위반하는 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 ‘... 우려가 없는 경우’ 등과 같이, 광범위하게 적용될 여지가 다분한 추상적인 요건을 두고 있어서, 명확성 원칙에 위반되기도 한다.

- 한편, 헌법재판소는 최근, 아직까지 헌법불합치 결정이나 개정이 이루어지지 않고 있었던 집시법 제11조 ‘대통령 관저’ 부분에 대해 다시금 위와 같은 취지로 헌법불합치 결정을 하면서 2024. 5. 31.을 시한으로 잠정적용을 명한 바 있으며(헌법재판소 2022. 12. 22. 선고 2018헌바48·2019헌가1 병합 결정), 추후 아직 개정이 이루어지지 않는 상황이다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2115895)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2022. 6. 13. / 용혜인(기본소득당)
주요내용	국회의사당, 각급 법원 및 헌법재판소, 국무총리 공관, 국내 주재 외국인의 외교기관이나 외교사절의 숙소 근방(경계 지점으로부터 100m 이내)에 대해 특별한 조건이 충족되는 경우에만 집회가 허가 되도록 정하고 있으며, 대통령 관저, 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소 공관 근방(경계 지점으로부터 100m 이내)에 대해서는 무조건적으로 집회를 금지하고 있는 현행 집시법 제11조 전면 폐지.

## 나. 검토의견

- 헌법재판소는 “집회·시위 장소는 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 법률안은 위 헌법재판소 결정의 취지에 부합하도록 집시법 제11조를 전면 폐지하는 개정안이다. 원칙적으로 특정 장소에서의 집회를 금지하되, 이런저런 자의적이고 추상적인 요건을 부가하여 매우 예외적인 경우에만 집회의 개최가 ‘허가’ 되도록 정하고 있는 현행 집시법 제11조를 폐지하여야, 장소선택의 자유를 실질적으로 보장할 수 있게 되고, 이를 통해 집회허가제를 금지하고 있는 헌법의 취지에 걸맞게 집회의 자유를 본질적으로 보장할 수 있게 될 것이다.

## 1부 2023 민변 개혁입법과제

### 4. 사회적 소수자의 권리보장

장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안 /129

장애인평생교육법안 /133

장애인권리보장법률안 /136

민법 일부개정법률안(동물의 비물건화) /140

방송법 일부개정법률안(한국어 더빙확대를 통한 시청약자들의 문화향유권 보장) /143

외국인아동의 출생등록에 관한 법률 제정안, 가족관계등록법 일부개정법률안(출생통보제) /148

입양특례법 일부개정법률안 /152

국제입양에 관한 제정법률안 /156

초·중등교육법 일부개정법률안(학생의 인권보장 및 학생참여권 보장)/160







<b>장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>장애인 생활시설에 거주하던 장애인에게 지역사회 내 보통의 삶을 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 소수자인권위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 장애인 생활시설에서의 집단생활은 시설 이용자들의 개별적 요구를 충족시키지 못하고, 자율성 감소나 사생활 침해와 같은 부작용이 발생할 가능성이 높으며, 다양한 환경과 상호작용할 수 있는 기회를 제한하여 결과적으로 시설 이용자들을 지역사회와 분리하는 결과를 초래하게 된다. 또한, 대다수 장애인이 비자발적으로 생활시설에 입소하고, 퇴소 의사가 있는데도 생활시설에 거주하고 있다.
- 2017년 실시된 국가인권위원회 <중증·정신장애 시설생활인 실태조사>에 따르면, 중증장애인 거주시설 응답자 중 67.9%가 비자발적 입소자로 나타났다. 사유로는 ‘가족들이 나를 돌볼 수 있는 여력이 없어서’(44.4%)가 가장 많았으며, 응답자의 21.3%가 시설 입소 당시 사전설명을 제공받지 못했고, 30.1%는 입소 당시 계약서에 직접 서명하지 않았으며, 22.3%는 입소 당시 원하는 서비스 요청 기회를 제공받지 못한 것으로 나타났다. 1개 숙소 거주 인원은 3~5명 (52.4%), 6명 이상(36.1%)으로, 다른 사람이 보이지 않는 곳에서 옷을 갈아입을 수 없고 (38.3%), 자신이 원할 때 자유롭게 목욕하기 어려우며 (34.8%), 다른 사람과 함께 목욕을 해야 하는 (55.2%) 등 개인의 사생활이 보장되지 않는 것으로 나타났다. 응답자의 18%는 퇴소 가능성 자체를 인지하지 못했고, 42.6%는 시설에서 나가 살고 싶다고 했으며, 이 중 즉시 나가고 싶다는 응답은 54.8%에 달했다.
- 정신요양시설 역시 ‘비자발적 입소’(62.2%)가 압도적인 가운데, ‘가족들

이 나를 돌볼 수 있는 여력이 없어서'(55.7%)라는 사유가 가장 많았다. 1개 숙소 6명 이상 거주 비율이 62.7%로, 다른 사람이 안보는 곳에서 옷을 갈아입을 수 없고 (70.7%), 타인에게 노출된 상태에서 목욕하는 경우 (58.3%) 등 개인의 사생활을 보호받지 못하였다. 응답자의 34.5%는 퇴소 사실 자체를 인지하지 못했고, 59.7%는 퇴소 의사가 있으며, 즉시 퇴소하고 싶다는 응답도 53.8%에 달했다 (국가인권위원회 중증·정신장애 시설생활인 실태조사, 2017).

- 2011년 장애인복지법 제59조 제3항 (현행 제59조 제4항)이 신설되면서 장애인거주시설의 정원은 30명을 초과할 수 없게 되었으나, 종전에 설치·신고된 시설은 개정 규정의 적용을 받지 아니하여 [부칙 (법률 제 10517호 (제2조 제2항))], 여전히 대규모 장애인 거주시설이 존재한다.
- 2021년 기준, 장애인거주시설 1,535곳에 거주하는 장애인 수는 32,969명인데, 31~99인 규모 시설 247곳에 12,031명이, 100인 이상 규모 시설 27곳에 3,680명이 거주하는 것으로 드러났다 (2022년 장애통계연보).
- 정부는 장애인 거주시설 소규모화를 추진하고 있으나, 단지 거주시설소규모화로만 집단적 처우나 '시설적 문화'로 인해 모든 사람의 꿈, 자존감, 자유와 권리를 상실하고 무기력해지도록 하는 '시설사회'를 철폐할 수 없다. 또한 장애인 생활시설에서의 폭행·학대 등 인권침해는 끊이지 않고 발생하고 있다. 생활시설에서 인권침해가 발생한 경우 지방자치단체에서 시설 폐쇄 등을 명령하고 있으나, 인권침해 피해자가 지역사회가 아닌 다른 생활시설로 전원되고, 전원된 생활시설에서 다시 인권침해를 당하는 등 근본적인 문제 해결을 하지 못하고 있다.
- 유엔 장애인권리위원회가 2022. 9. 9. 공개한 '유엔장애인권리위원회 긴급상황을 포함한 탈시설 가이드라인(CRPD/C/27/3)'는 "당사국은 모든 형태의 시설수용을 폐지하고, 시설 신규 입소를 금지해야 하며, 시설에

대한 투자를 막아야 한다. 시설수용이 장애인의 보호조치 혹은 ‘선택’으로 고려되어서는 절대 안 된다. 협약 제19조 이행은 공공 보건 긴급상황을 포함한 위기 상황에서도 중단될 수 없다”고 이야기하고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	장애인 탈시설에 관한 법률안 (2106331)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2020. 12. 10. 최혜영 의원 (더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 보건복지부장관이 장애인 탈시설 지원 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 국무총리 소속으로 장애인 탈시설지원위원회를 둠</p> <p>(2) 장애인의 탈시설 지원을 위하여 중앙장애인탈시설지원센터와 지역장애인탈시설지원센터를 설치·운영함</p> <p>(3) 장애인 등은 탈시설 지원을 신청할 수 있고, 시·도지사는 탈시설에 대한 욕구조사 결과 등을 바탕으로 탈시설 대상자를 선정하고, 개인별 탈시설지원계획의 수립을 지역탈시설지원센터의 장에게 의뢰함</p> <p>(4) 탈시설 장애인에 대하여 초기정착 지원, 공공임대주택의 우선제공 및 주거유지지원서비스를 제공함</p> <p>(5) 장애인거주시설과 정신요양시설을 단계적으로 축소하여 10년 이내에 폐쇄하고, 입소정원을 축소하는 시설에 대하여 필요한 지원을 함</p> <p>(6) 장애인 생활시설 내 인권침해 조사, 인권침해시설에 대한 조치 및 인권침해 시설 거주 장애인의 보호에 대하여 규정</p>

### 나. 검토의견

- 2022. 9. 5. 유엔 장애인권리위원회는 한국의 장애인권리협약 이행 2·3차 보고에 대한 최종견해에서 ‘현존하는 거주시설에 살고 있는 장애여성과 아동을 포함한 장애인의 탈시설화 전략에 대한 느슨한 이행’에 우려를 표하며, ‘장애인단체와 협의하여 ‘탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵’을 재검토하고, 이 로드맵이 장애인권리협약에 부합되게 하며, 충분한 예산과 기타 조치를 포함토록 보장할 뿐만 아니라 장애인의 삶의 형태에 대한 선택권과 자기결정권, 특정 형태의 삶의 방식에 강요받지 않을 권리, 그리고 분리에 반대하는 지역사회 통합의 가치에 대한 이해를 증진시키기 위한 인식 제고 활동을 보장할 것’을 권고했다.
- 장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안은 위와 같은 국제인권기구의 권고를 이행하고, 장애인의 인간의 존엄과 자기결정권 등 기본권을 보장하기 위한 효과적인 법안이다.
- 법률안은 국가 차원에서 탈시설 지원 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 장애인 탈시설지원위원회를 설치하여 지방자치단체별로 제각각이었던 탈시설 정책과 인권침해시설에 대한 조치를 일관되고 실효성 있게 추진할 수 있으리라 기대된다.
- 또한 법률안은 장애인거주시설과 정신요양시설을 단계적으로 축소하여 10년 이내에 폐쇄함을 분명히 하고, 탈시설 장애인에 대하여 초기정착 지원, 공공임대주택의 우선제공 및 주거유지지원서비스를 제공할 수 있는 법적 근거를 마련하여 생활시설 지원 중심에서 지역사회 자립생활 지원 중심으로 정책 기조를 바로잡는 의미가 있다.
- 한편 탈시설 장애인이 지역사회에서 자립하기 위해서는 지역사회 돌봄 서비스가 제공될 필요가 있음. 이 법률안이 제정될 경우, 현재 국회에 계류중인 지역사회통합돌봄법안(의안번호 2104946, 정춘숙 의원 대표발의) 등이 제정되는 데에도 기여할 것으로 기대된다.

<b>장애인평생교육법안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>장애인의 평생교육 참여 권리를 보장하고, 장애인의 자립생활 및 사회참여를 촉진하여 장애인의 삶의 질 향상</b>
<b>담당검토 : 민변 소수자인권위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 대한민국이 가입하고 비준한 유엔 장애인권리협약 제24조는 “당사국은 장애인이 차별 없고 다른 사람과 동등하게 일반적인 고등교육, 직업훈련, 성인교육 및 평생교육에 접근할 수 있도록 보장한다. 이를 위하여 당사국은 장애인에 대하여 합리적인 편의 제공을 보장한다.”고 규정하고 있다.
- 이와 관련하여 현재 「평생교육법」에 제5조는 “국가와 지방자치단체는 장애인이 평생교육의 기회를 부여받을 수 있도록 장애인 평생교육에 대한 정책을 수립·시행하여야 한다”고 하여, 장애인의 평생교육에 대하여 규정하고 있다. 그러나 전체적인 법체계가 비장애인을 중심으로 하고 있어 장애인의 평생교육을 실질적으로 보장하지 못하고 있다.
- 실제로 2019년 12월 정부 부처가 합동으로 발표한 <장애인 평생교육 활성화 방안>에 따르면 장애인의 평생교육 참여율은 비장애인의 평생교육 참여율과 비교하여 현저하게 낮은 것으로 나타난다. 2011년부터 2017년까지 전체 성인 비장애인과 성인 장애인이 평생교육에 참여한 비율을 비교하면, 2011년 기준으로 전체 성인 평생교육 참여율이 73.4%지만 성인 장애인이 평생교육에 참여한 비율은 4.6%에 불과했다. 2017년 기준으로 장애인 평생교육 참여율은 4.0%로 전체 성인의 평생교육 참여율 28.3%와 비교하여 매우 낮은 수준이다.

- 나아가 보건복지부의 <2020 장애인 실태조사>에 따르면, 평생교육 프로그램에 참여 경험이 없다는 응답자가 99.1% 이상으로 나타났고, 교육부 국립특수교육원의 <2021 장애인 평생교육 현황조사>에서는 전체 평생교육기관 1,158곳 중 장애인 평생교육시설은 87개소에 불과하였다.
- 2022. 9. 5. 유엔 장애인권리위원회는 한국의 장애인권리협약 이행 2·3차 보고에 대한 최종견해에서 ‘교육 욕구와 필요한 편의제공에 대한 개별화된 인권 기반 평가를 포함하여 모든 교육 단계의 주류 교육에서 통합 문화를 촉진하기 위한 전략으로 포괄적인 교육정책을 수립하고, 통합교육에 대한 교사 및 비교육 인력을 위한 적절한 훈련을 제공할 것’ 등을 권고하였다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 장애인평생교육법안 (2109596) (2) 장애인평생교육법안 (2114661)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 4. 20. 유기홍 의원 (더불어민주당) (2) 2022. 2. 4. 조해진 의원 (국민의힘)
주요내용	(1) 장애인 평생교육에 관한 사항을 정함으로써 평생교육을 통하여 장애인의 평생교육 참여 권리를 보장하고, 장애인의 자립생활 및 사회참여를 촉진하여 장애인의 삶의 질 향상과 사회통합에 기여함을 목적으로 함  (2) 모든 장애인은 비장애인과 차별없이 동등하게 평생교육을 받을 권리가 있으며, 국가 및 지방자치단체는 장애인의 평생교육 보장을 위해 노력하여야 함

	<p>(3) 교육부장관은 5년마다 장애인평생교육진흥기본계획을 수립하고, 시·도지사는 연도별 장애인평생교육진흥시행계획을 수립·시행함</p> <p>(4) 장애인평생교육 진흥정책에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 교육부장관 소속으로 국가장애인평생교육진흥위원회를 두도록 함</p> <p>(5) 장애인평생교육 진흥과 관련된 업무를 지원하기 위하여 국가장애인평생교육진흥원, 시·도장애인평생교육진흥원 및 시·군·구장애인평생학습관을 두도록 함</p> <p>(6) 장애인평생교육 전문인력 양성을 위하여 장애인평생교육사 자격을 신설하고, 장애인평생교육사 양성기관을 지정함</p>
--	---

#### 나. 검토의견

- 유기홍 의원안과 조해진 의원안 모두 공통적으로 ①장애인평생교육권리 명시, ②국가 및 지방자치단체의 책무성 강화, ③장애인평생교육 전달체계 구축, ④고용과 복지와의 연계 내용을 담고 있다. 이들 법률안이 제정된다면 장애인의 삶과 유기적으로 연결되는 평생교육이 실현되고 장애인의 자립생활과 사회참여를 증대하여, 장애인의 삶과 인권이 실질적으로 나아질 것으로 기대된다.
- 통합적인 평생교육의 보장은 유엔 장애인권리협약 등 국제인권규범에서 요구되는 사항이며, 이는 단지 기존의 교육기관에 장애인을 ‘포함’시키는 것이 아니라, 장애인의 요구사항과 선호에 맞는 최적의 환경을 제공하고 이를 위한 교육전반의 체계를 변화시키는 것을 의미한다. 두 법률안은 장애인이 비장애인과 차별없이 동등하게 평생교육을 받을 권리를 명시하고, 이를 위한 구체적인 방안을 제시함으로써, 통합적인 평생교육을 실현할 수 있는 근거가 될 수 있다는 점에서 제정의 필요성이 크다 할 것이다.

<b>장애인권리보장법률안</b>	
<b>정책목표</b>	장애인이 존엄성과 자기결정권을 바탕으로 장애의 특성과 욕구에 적합한 복지 서비스를 제공받고 완전한 사회참여와 자립생활을 누릴 수 있도록 함
담당검토 : 민변 소수자인권위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 현행 「장애인복지법」은 장애인 복지 관련 기본 시책, 장애인 복지지원 및 서비스 등 장애인 정책과 관련한 전반적인 사항들을 망라하고 있지만, 장애인의 문제를 권리 차원에서 접근하는 유엔장애인권리협약 등의 국제적 수준의 흐름을 반영한 장애인 정책의 기본이념과 방향 등을 제시하지 못하고 있다.
- 또한 「장애인활동지원법」이나 「장애인건강권법」 등 기타 장애인 관련 여러 법률이 제정되었지만 이들과의 연계성이 불분명하다는 문제점도 지적되고 있다.
- 특히 「장애인복지법」은 장애인을 ‘신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자’라고 정의하여 여전히 손상을 중심으로 장애를 바라보고 있다. 이는 유엔 장애인권리협약이 장애인을 ‘장애인은 다양한 장벽과의 상호 작용으로 인하여 다른 사람과 동등한 완전하고 효과적인 사회참여를 저해하는 장기간의 신체적, 정신적, 지적, 또는 감각적인 손상을 가진 사람’이라고 정의하고 있는 것에 비하며 협소한 관점이다.
- 또한 탈시설, 통합교육, 장애등급제 폐지 등 장애인권운동의 여러 요구들



을 반영하여 관련 법제들이 제·개정되고 있는 상황에 맞춰 장애에 대한 시혜와 동정이 아닌 권리에 중점을 둔 통합적인 법률이 요구되고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 장애인권리보장법안 (2112707) (2) 장애인권리보장법안 (2112843) (3) 장애인권리보장법안 (2113420) (4) 장애인권리보장법안 (2118025)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 9. 27. 장혜영 의원 (정의당) (2) 2021. 10. 24. 김민석 의원 (더불어민주당) (3) 2021. 11. 18. 최혜영 의원 (더불어민주당) (4) 2022. 11. 1. 이종성 의원 (국민의힘)
주요내용	(1) 장혜영/최혜영 의원안 <ul style="list-style-type: none"> <li>• “장애”를 사회의 문화적·물리적 및 제도적 장벽 등의 환경적 요인과 신체적·정신적 능력의 차이 등의 개인적 요인 간의 상호작용으로 인하여 완전하고 효과적인 사회참여에 제약이 있는 상태로 정의함</li> <li>• 대통령 소속 국가장애인위원회를 두고, 시도지사 소속 지역장애인위원회를 둠</li> <li>• 존엄성의 존중, 법 앞의 평등권, 자기결정권, 재산권, 가족구성권, 노동권 등 장애인의 다양한 권리들을 명시함</li> <li>• 누구든지 장애서비스를 신청할 수 있고, 국가 및 지방자치단체는 장애서비스를 필요로 하는 사람의 요구, 생활 환경 등을 고려하여 장애서비스의 제공 여부, 장애서비스 유형, 장애서비스 제공량을 판정하고, 개인에게 적합한 장애서비스를 개인별 지원계획에 따라 제공하여야 함을 규정함으로써 장애인을 위한 개별화된 맞춤형 복지 서비스 제공을 위한 최소한의 원칙을 규정함(장혜영 의원안)</li> <li>• 국가와 지방자치단체가 제정·개정을 추진하는 법령과 계획 및 사업</li> </ul>

	<p>등이 장애인에게 미치는 영향을 평가하고, 그 결과를 법령 등에 반영하도록 하는 장애영향평가의 근거를 마련함(최혜영 의원안)</p> <p>(2) 김민석/이종성 의원안</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애”를 신체적·정신적 손상과 물리적·사회적 장벽을 포함한 다양한 장벽의 상호작용으로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받는 상태로 정의</li> <li>• 장애인정책에 관한 주요사항들을 심의하기 위한 장애인정책조정위원회를 설치하고, 장애인정책조정위원회 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 보건복지부에 사무국을 설치함</li> <li>• 장애인의 권리보장 정책의 효과적인 추진을 위해 한국장애인권리보장원을 설립함(김민석 의원안)</li> <li>• 장애인 관련 조사·연구 및 정책개발 등의 업무를 수행하는 한국장애인개발원에 관하여 규정함(이종성 의원안)</li> </ul>
--	--

#### 나. 검토의견

- 2022. 9. 5. 유엔 장애인권리위원회는 한국의 장애인권리협약 이행 2·3차 보고에 대한 최종견해에서 ‘「장애인복지법」 상 수정된 장애의 정의를 포함한 장애 관련 법과 정책이 아직 협약에 완전하게 부합하지 않고 시청각장애인이나 HIV/AIDS 감염 장애인 등 일부 장애인의 특정한 욕구를 파악하지 못하고 있다는 것’에 우려를 표명하면서 다음과 같이 권고하였다. “(a) 국내 장애 관련 법률과 정책을 협약의 조항에 비추어 검토하고, 특히 심리사회적장애인, 지적장애인, 시청각장애인, HIV/AIDS 감염 장애인 등의 모든 장애를 아우르는 장애 개념을 채택하여, 그들의 특성과 욕구가 인정되도록 보장할 것, (b) 의료적 장애모델의 요소를 인권적 장애모델의 원칙으로 대체하고, 장애인에 대한 법적·환경적 장벽을 파악하는 것과 자립생활 및 완전한 통합 증진을 위해 필요한 지원의 제공을 지향하는 시스템을 구축하여 장애판정제도의 방향을 다시 설정할 것”

- 장혜영, 최혜영 의원안은 이러한 유엔 국제인권기구의 권고와 장애인을 시혜와 동정이 아닌 권리의 주체로 보아야 한다는 장애인권운동의 오랜 논의들을 반영한 법률안이다. 또한 장애등록제 폐지를 전제하고 있고, 국가장애인위원회 설치, 개별화된 서비스를 지원할 전달체계 등 변화를 예고하고 있어 현행 「장애인복지법」의 한계를 극복하고, 장애인 정책의 기본이념과 방향을 새롭게 제시할 것으로 기대된다.
- 이에 비해 김민석 의원안과 이종성 의원안은 여전히 신체적, 정신적 손상 개념을 장애의 정의에 포함하고 있다. 또한 장애인정책 대상의 확대가 전제되어 대상의 확대가 전제되지 않고, 전달체계가 불명확하며, 예산과 단체소송 등 장혜영, 최혜영 의원안의 핵심적인 부분이 빠져 있다. 따라서 이 두 법안은 장애를 권리로 새롭게 정의하고 장애인의 실질적 삶의 변화를 가져온다는 정책목표에 비추어보았을 때 부족한 점이 많은 법률안으로 평가된다.
- 한편 장애인권리보장법률안 제정은 장애인 정책의 기본적인 방향을 제시하는 것이기에, 구체적인 정책에서의 변화를 규정한 장애인탈시설지원등에관한법률안, 장애인평생교육법안 등이 같이 제정될 필요가 있다.

민법 일부개정법률안	
정책목표	동물의 ‘비물건’ 으로서 법적지위 부여
담당검토 : 민법 환경보건위원회 동물권소위원회	

## 1. 현황과 문제점

- 최근 동물과 함께 사는 가구가 급증하면서, 동물을 생명체로서 보호하고 존중해야 한다는 사회적 공감대가 폭넓게 형성되고, 각종 동물학대나 착취, 유기, 피해 등의 문제에 대해서도 시민들의 관심이 높아지고 있다.
- 이미 독일, 오스트리아, 스위스, 프랑스 등의 국가에서는 동물이 생명체로서 물건과 구별되는 독자적인 법적지위를 가진다는 규정을 가지고 있다. 또한 동물학대에 대한 처벌이나 동물착취에 대한 처벌·배상 정도가 사회적 인식에 부합하는 방향으로 변화하고 있다.
- 그러나 시민의식의 변화나 세계적 조류와 달리 국내법상 동물은 ‘물건’ 으로 취급받고 있다. 현행 「민법」 제98조는 물건을 “유체물 및 전기 기타 관리할 수 있는 자연력” 으로 규정하고 있고, 동물은 유체물로서 물건으로 분류되어 동물학대나 동물착취에 대한 적절한 처벌·배상이 이루어지기 어렵고, 사회적 인식에도 부합하지 않는다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	민법 일부개정법률안 (12764)
소관상임위	법제사법위원회 (정부)
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2021. 10. 1. 정부 (법무부)
주요내용	<p>민법 제98조의2 ① 동물은 물건이 아니다. ② 동물에 대해서는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 물건에 관한 규정을 준용한다. &lt;신설&gt;</p> <p>(1) 반려동물을 양육하는 인구가 지속적으로 증가하고 있고, 동물 학대·유기 방지, 동물에 대한 비인도적 처우 개선 및 동물권 보호 강화 등을 위한 움직임이 필요하다는 사회적 인식이 확산되고 있으나, 현행 「민법」에서는 동물을 물건으로 취급하고 있어 이러한 사회적 인식 변화에 부합하지 못하고 있다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔음.</p> <p>(2) 이에 「민법」상 동물은 물건이 아님을 규정하여 동물에 대한 국민들의 변화된 인식을 반영하고, 동물의 법적 지위를 개선하려는 것임.</p>

#### 나. 검토의견

- 최근 기후위기, 생태위기에 대한 전 지구적 공감대가 확산되는 가운데 법무부에서 발의한 민법 개정안은, 인간중심주의를 넘어 생태주의적 공존을 위한 긍정적인 변화들을 추동할 수 있는 시발점이 될 것으로 예상된다.
- 특히 동물의 비물건화를 선언함으로써, 동물이 물건과 다른 동물 고유의 법적 지위를 얻게 됨에 따라 동물과 관련된 학대, 착취, 유기, 피해

등 다양한 법률문제들이 보다 전향적으로 해결될 수 있는 마중물 역할을 하게 될 것으로 기대된다.

- 물론, 해당 민법 개정안이 발의된 배경이 동물과 동거하는 1인가구 내지 사회적 고립가구에 대한 고려에서 출발된 것으로, 반려동물 중심의 논의라는 한계가 존재하고, 개정안이 통과된 이후에도 구체적인 법률의 개정이 후속적으로 이루어져야 한다는 과제가 남아있기는 하나 이는 우리 사회가 단계적으로 해결해 나가야 일이다.
- 해당 개정안이 발의된 지 1년이 훌쩍 넘었음에도 정부에서 발의한 법안을 국회에서 방기하는 모습에 깊은 우려를 표한다. 민법의 기본법적 지위를 고려할 때 동물의 비물건화 규정의 신설은 생태적 관점에서 사회적 공존의 범위가 더욱 확장되는 계기가 될 것인바, 적극 지지한다.

<b>방송법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>한국어 더빙 확대를 통한 시청약자들의 문화향유권 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 문화예술스포츠위원회</b>	

## 1. 현황과 문제점

- 한국의 시청자들은 지상파, 케이블 방송 및 IPTV, 영화관, OTT 서비스 등을 통해 다양한 수입 영상물을 접할 수 있지만, 위 수입 영상물 중 애니메이션과 일부 인기 작품 외에는 한국어로 더빙된 영상물을 찾아보기 매우 어려운 상황이다. 한국어 더빙이 시각, 발달장애인 및 노약자 등 다양한 시청약자들을 위한 효과적인 시청 보조 수단임에도 불구하고, 한국의 방송사업자들은 일부 시청자들의 선호도라는 핑계를 대며 비용 절감을 위해 한국어 더빙을 의도적으로 기피해 왔고, 정부 또한 이러한 문제를 계속적으로 방치해왔다.
- 장애인단체와 한국성우협회 등 시민사회는 한국어 더빙의 필요성과 중요성을 역설하면서 지속적으로 국회가 수입 영상물의 한국어 더빙 확대를 보장하는 입법을 하도록 촉구해왔다. 이에 19대, 20대 국회에서 「장애인차별금지법」, 「방송법」 일부개정법률안들이 발의되었으나 모두 임기 만료로 폐기되었고, 이번 21대 국회에서는 2건의 「방송법」 일부개정법률안이 발의된 상태이다.
- 넷플릭스, 디즈니플러스와 같은 대형 OTT 사업자들이 한국에 들어오면서 기존의 지상파, 케이블 방송, IPTV, 영화관보다 더 많은 한국어 더빙 서비스를 제공하기도 했지만, 이들 또한 다른 국가들에서와는 달리 자국어 더빙이 확대되는 한국 시장에서 한국어 더빙 서비스를 확대할 동력도, 확대해야 할 의무도 없는 상황이므로, 한국어 더빙을 시청자들에게 충분히 제공하고 있다고 볼 수는 없다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 방송법 일부개정법률안 (2116037) (2) 방송법 일부개정법률안 (2109611)
소관상임위	과학기술정보방송통신위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2022. 6. 17. 도종환 (더불어민주당) (2) 2021. 4. 21. 정희용 (국민의힘)
주요내용	<p>(1) 지상파방송사업자 및 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자가 편성하는 외국 수입 영화·애니메이션의 경우 대부분의 콘텐츠가 한국어 더빙보다는 한국어 자막을 통해 송출되어 시력이 약한 고령자나 시각장애인의 방송향유권이 제대로 보장받지 못하고 있다는 지적이 있음. 이에 지상파방송사업자 및 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자가 외국 수입 영화·애니메이션을 편성할 때 시청자가 한국어 자막과 한국어 더빙을 선택하여 시청할 수 있도록 하고, 어린이를 주 시청대상으로 하는 외국 수입 애니메이션을 편성하는 경우 한국어 더빙을 이용한 방송을 하도록 노력해야 한다는 의무를 부여함으로써 방송시청에 어려움을 겪는 방송소외계층의 권익증진에 기여하려는 것임.</p> <p>(2) 방송사업자들이 경제적 부담을 이유로 한국어 더빙 대신 한국어 자막만을 송출하고 있어 시력이 약한 고령자와 시각장애인들의 방송향유권을 충분히 보장하지 않고 있는 실정임. 또한 방송프로그램의 방송 시 한국어 더빙만을 제공하는 경우에는 청력이 약한 청각장애인들이 방송의 내용을 듣고 이해하기 어렵기 때문에 방송시청권을 보장받지 못하는 문제가 있음. 이에 방송사업자가 외국어 영화, 애니메이션 등을 방송할 때 한국어 자막과 한국어 더빙을 함께 제공하도록 함으로써, 시각장애인과 청각장애인 모두가 방송시청권을 보다 적극적으로 향유할 수 있도록 하려는 것임.</p>

### 나. 검토의견 (보완 후 입법 적극 촉구)



- 다양한 미디어 시장에서 한국어 더빙이 홀대받고 있는 현실을 개선하기 위해서는, 프랑스, 일본 등과 같이 각 분야에서의 자국어 더빙을 통일적으로 규율·지원하는 법제가 이상적이라 할 수도 있겠으나, ① TV 방송이 여전히 다수의 시청약자들에게 접근이 용이한 매체라는 점, ② TV 방송이 가지고 있는 사회적 영향력과 파급력이 아직도 상당한 수준이고, 이들에게 「방송법」에 따라 사회적 소수 집단의 이익 보호, 문화생활의 질적 향상 및 표준어 보급과 같은 공적 의무가 강하게 요구된다는 점을 고려할 때, 위 법안들과 같이 방송사업자에게 한국어 더빙 의무를 우선적으로 부과한 후 다른 영역에서의 한국어 더빙 의무를 확대해가는 방법도 충분히 고려할 수 있는 선택지라 할 것이다.
- 19, 20대 국회에 발의되었던 한국어 더빙 관련 법안들은 대부분 방송사업자에게 한국어 더빙을 할 의무를 선언하는 수준에 머무르고 있다. 이런 규정이 실효성을 거두려면 ① 방송사업자가 한국어 더빙을 어느 정도 목표 수준까지 실시해야 하는지, ② 한국어 더빙을 위해 소요되는 비용 부담이나 지원을 어떻게 해결할 것인지, ③ 의무 이행을 촉진하거나, 의무 불이행을 제재하는 수단을 어떻게 마련할 것인지 등이 법령 또는 행정규칙에 구체적으로 마련되어 있어야 하는데 위 법안들은 이러한 측면에서 볼 때 대체로 부족했다고 평가할 수 있다.
- 도종환 의원안의 경우 방송사의 노력할 의무만을 규정하고 있어 19, 20대 국회에 발의된 법안들과 크게 다를 바가 없고, 정희용 의원안의 경우 한국어 더빙으로 인해 발생하는 비용의 전부 또는 일부를 방송통신발전기금에서 지원받을 수 있도록 규정하고 있어 보다 진일보한 측면이 있다. 위와 같은 법안들이 원안대로 통과될 경우, 당장 큰 변화는 기대하기 어렵더라도, 시민 사회는 위 법을 근거로 한국어 더빙 방송의 편성을 방송국에 적극적으로 요청할 수 있고, 방송사업자 또한 한국어 더빙 방송을 편성할 법적 근거가 마련되는 것이므로 그 의의가 적지 않다고 할 것이다.

- 다만 위와 같이 「방송법」을 개정하는 방향으로 가더라도, 그 실효성을 높이기 위해서는 「방송법」 제69조 제8항에 규정된 ‘장애인방송’이라는 용어를 ‘배리어프리 방송’으로 바꾸고, 그 유형에 ‘(한국어) 더빙’을 추가하는 보완이 필요하다고 판단된다. 이와 동시에 방송통신위원회 고시인 「장애인방송 편성 및 제공 등 장애인 방송접근권 보장에 관한 고시」(이하 「장애인방송 고시」)에도 ‘더빙’을 추가할 필요가 있다. 이렇게 법규가 개정될 경우 한국어 더빙이 장애인뿐만 아니라 다양한 시청약자를 위해 필요한 수단임을 명시해줄 수 있고, 방송사업자가 한국어 더빙 방송을 편성해야 할 기준이 구체적으로 형성되어 방송사업자들의 실정에 맞게 한국어 더빙이 활성화되는 효과를 기대할 수 있을 것이다.
- 이에 우리 위원회는 한국어 더빙 확대를 위한 「방송법 일부개정법률안」의 바람직한 입법안을 아래와 같이 제시한 바 있다.

현 행	개 정 안
제69조(방송프로그램의 편성등) ① ~ ⑩ (생략)	제69조(방송프로그램의 편성등) ① ~ ⑦ (현행과 같음)  ⑧ 방송사업자는 장애인, 아동, 노인 등 시청취약계층의 시청을 도울 수 있도록 <u>외국어 영화·애니메이션 등 대통령령으로 정하는 방송프로그램을 방송할 때는 한국어 더빙(외국어로 된 대사를 한국어로 바꾸어 녹음하는 것을 말한다. 이하 같음)·한국수어·폐쇄자막·화면해설 등을 이용한 방송(이하 “배리어프리 방송”이라고 한다)을 하여야 한다.</u> 이 경우 방송통신위원회는 방송사업자가 <u>배리어프리 방송을 하는 데 필요한 경비 및 배리어프리 방송을 시청하기 위한 수신기의 보급에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 「방송통신발전 기본법」 제24조에 따른 방송통신발전기금에서</u>

<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>지원할 수 있다.</p> <p>⑨ <u>방송사업자는 한국어 더빙을 이용한</u> <u>배리어프리 방송을 할 경우 시청자에게</u> <u>폐쇄자막·한국수어를 함께 제공할 수</u> <u>있는 조치를 취하여야 한다.</u></p> <p>⑩ 제8항에 따라 <u>배리어프리 방송을 하</u> <u>여야 하는 방송사업자의 범위, 배리어</u> <u>프리 방송의 대상이 되는 방송프로그램</u> <u>의 종류와 그 이행에 필요한 사항은 대</u> <u>통령령으로 정한다.</u></p> <p>⑪·⑫ (현행 제10항 및 제11항과 같음)</p>
-------------------	--

- 한국어 더빙 서비스는 시청약자들의 문화접근권 보장 및 한국어 문화의 보존·발전을 위한 필수 과제임에도 불구하고, 그동안 국회와 정부는 한국어 더빙을 위한 정책 수립에 소홀했다는 비판을 피할 수 없을 것이다. 제21대 국회는 위와 같은 「방송법 일부개정법률안」을 적극 검토한 후 신속하게 입법해야 할 것이며, 위 일부개정법률안의 입법이 어려울 경우 현재 발의된 법안들만이라도 반드시 입법해야 할 필요가 있다. 또한 향후 영화관, IPTV, OTT 분야에서의 한국어 더빙 서비스도 함께 확대될 수 있는 대안을 마련할 것을 촉구하는 바이다.

외국인아동의 출생등록에 관한 법률 제정안, 가족관계등록법 일부개정법률안 (출생통보제)	
정책목표	국내 출생한 모든 아동에 대한 보편적 출생등록제도 도입을 통해 아동의 출생등록될 권리 보호
담당검토 : 민변 아동청소년인권위원회	

## 1. 현황과 문제점

- 대한민국의 출생등록제도인 가족관계등록법상 출생신고는 ①부모가 출생신고를 해태·누락할 경우 이를 방지할 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않고, ②국내에서 출생한 외국국적 아동의 출생등록이 불가능하다는 문제점이 있다.
- 정부는 2019년 5월 “포용국가 아동정책” 중 모든 아동이 공적으로 등록되어 보호받을 권리가 보장될 수 있도록 ‘출생등록제’ 도입을 발표하였고, 2021년 11월에는 “미등록 이주아동 사회적기본권 보장방안” 중 ‘외국인아동 출생등록제’ 도입을 발표하였다.
- 민변 아동청소년인권위원회는 보편적출생신고네트워크(Universal Birth Registration)의 구성연대체로서 보편적 출생등록제 도입을 위한 입법 제안 및 캠페인을 전개해 오고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

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

## 나. 검토의견

### (1) 출생통보제 (가족관계등록법 개정안)

- 의료기관 내 출생이 국내 전체 출생의 99.6%라는 통계를 고려하면, 의료기관이 아동의 출생사실을 공공기관에 통보하여 지방자치단체 등이 출생신고가 누락된 아동을 파악하고 출생등록을 장려하며 출생등록이 되지 않는 아동이 발생하는 것을 막기 위한 출생통보제도를 도입하는 것은 ‘모든 아동의 출생등록’을 구현하는 효과적 방안이다.
- 그러나 현재 발의된 출생통보제 도입 법안에 따르면 의료기관은 출생통보 시 주민등록번호, 외국인등록번호 또는 사회보장정보시스템상 의료급여 자격관리를 위한 번호 중 하나를 포함하여야 한다. 이는 미등록 외국인이 어머니인 아동을 출생통보 대상에서 누락하는 문제가 있다. 미등록 외국인, 즉 외국인등록번호가 없는 외국인의 자녀는 출생통보시스템에 등록이 불가능하며, 이러한 외국인에 대하여 의료급여 자격번호를 부여한다는 법령 내지 지침도 마련되어 있지 않기 때문이다. 이처럼

출생사실을 통보할 수 없는 사각지대가 존재하는 순간, 이를 이용하여 출생통보를 회피하려는 시도 역시 감행될 수 있다. '모든 출생'이 통보되어야 출생신고가 누락된 아동을 발견할 수 있는 제도적 효과가 발생한다는 측면에서, 이러한 문제점이 시정된 법안을 통과시킬 것을 촉구한다.

## (2) 외국인아동 출생등록제

- 외국국적 아동의 출생등록이 불가능한 현실에서, 국민의 가족관계등록부와 별개의 '외국인아동 출생등록부'를 생성 및 관리하여 외국인아동의 출생등록을 구현하고자 하는 입법 취지에는 찬성하나, 다음과 같은 문제점을 고려하여 대안적 입법을 촉구한다.
- 현재 발의된 법안은 법무부를 출생등록정보 관리 주체로 하고 있다. 법안의 주무부서는 아동권리의 옹호를 위하여 설립된 '여성아동인권과'로 알려져 있으나, 외국인에 관한 업무라는 이유로 향후 주무부서가 외국인의 등록 및 체류 관리, 나아가 미등록 이주민을 단속하고 강제퇴거하게 하는 부서로 변경될 위험은 상존한다. 미등록 이주민에 대한 정보에 대해 방화벽을 세운다 하더라도, 출입국·외국인관서가 출생등록시스템에 접근 가능하다면 업무 현장에서 접근권한에 대한 미등록 이주민 정보 보호에 실패할 가능성이 높다. 미등록 이주민의 출생, 보호자의 인적사항, 주소 등이 미등록 이주민의 강제퇴거 등 단속을 일삼는 법무부에 의해 처리된다는 사실이 알려지면 결국 미등록 이주민의 제도 접근성 저하 등으로 실효성 있는 보편적 출생등록제도의 도입은 실패할 것이다.
  - 법안 제11조는 '법무부장관은 .. 출생등록사무를 전산정보처리 조직에 의하여 처리한다(제1항)', '법무부장관은.. 전산정보처리시스템을 운영하여야 한다(제2항)', '법무부장관은 필요한 경우 지방출입국 외국인관서와 시군구 소속 공무원으로 하여금 제13조에 규정된 출생등록증명서의 발급사무를 하게 할 수 있다(제3항) 고 규정
  - 방화벽으로 제6조(통보의무의 면제 및 정보 제공 요청 등 금지), 제9조(비밀유지 등), 제11조 제4항, 제12조(등록전산정보자료의 이용 등), 제22조(벌칙) 등 제안

- 법안은 혼인 중의 자와 혼인 외의 자에 대한 출생등록 신청의무자를 차별적용 하고 있으며, 외국인의 경우 출생등록이 민법에 따른 친생 추정 의 효력 내지 증명력이 있다고 볼 수 없음에도 본국에서의 혼인관계에 대한 증명을 '혼인 중의 자녀를 아버지가 출생신고하는 경우'에 한하여 필요 사항으로 두고 있다.
  - 가령 본국에 혼인관계가 존속하고 있고, 국내에서 제3자와 사이에 혼인 외의 자를 낳은 외국인 모의 경우, 혼인 중의 자녀로 본인과 제3자를 등록하는 것이 가능함
  - 혼인 중의 자녀에 대한 친생추정 여부를 국제사법에 따라 판단하여야 함에도 이에 대한 검토가 부족함
- 위와 같은 문제점을 고려하여 출생등록부 관리의 주무부서를 정하고, 신속, 정확하고 보편적인 출생등록제가 구현될 수 있도록 검토 후 입법 할 것을 촉구한다.

입양특례법 일부개정법률안	
정책목표	국가 중심의 입양체계 구축을 통한 입양 절차에서의 ‘아동 최선의 이익’ 을 실현
담당검토 : 민변 아동청소년인권위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 입양은 보호대상아동에게 영구적인 가정을 새로이 찾아주는 보호형태의 하나로, 입양 절차와 과정은 아동을 중심으로 이뤄져야 한다. 이에 선진국을 비롯한 대부분의 국가에서는 중앙정부 및 지방자치단체를 중심으로 입양체계가 구축되어있으나, 우리나라는 전쟁이라는 특수한 상황으로 인해 민간 입양기관 중심의 입양체계가 구축되어 현재까지 지속되고 있다.
- 그동안 기존의 민간 입양기관 중심의 입양 체계 하에서 많은 문제점이 노출되었고, 책임 주체의 공백 등의 많은 문제 제기가 이루어져 왔다.
- 이에 ‘아동 최선의 이익’에 근거한 입양이 이뤄질 수 있도록 입양 절차 전반에 걸쳐 국가의 책임을 강화하는 등 입양체계 전반에 대한 구조적 변화의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

### 2. 개혁입법과제

#### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 입양특례법 일부개정법률안(2108423) (2) 입양특례법 일부개정법률안(2113708) (3) 입양특례법 전부개정법률안(2112827)
---------------	--



	<p>(4) 입양특례법 전부개정법률안(2113453)</p> <p>(5) 입양특례법 전부개정법률안(2115360)</p> <p>(6) 입양특례법 전부개정법률안(대안)</p>
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	<p>(1) 2021. 2. 26. 최종윤 (더불어민주당)</p> <p>(2) 2021. 12. 6. 고영인 (더불어민주당)</p> <p>(3) 2021. 10. 12. 김성주 (더불어민주당)</p> <p>(4) 2021. 11. 19. 남인순 (더불어민주당)</p> <p>(5) 2022. 4. 21. 김미애 (국민의힘)</p> <p>(6) 2022. 12. 보건복지위원장</p>
주요내용 <sup>11)</sup>	<p>(1) 법률의 제명을 「입양특례법」에서 「국내입양에 관한 특별법」으로 변경함(안 제명).</p> <p>(2) 법의 적용 범위를 보호대상아동의 국내·국제입양에서 국내입양으로 한정함(안 제1조).</p> <p>(3) 보건복지부장관은 국내입양의 활성화를 위하여 입양에 대한 실태조사 결과를 토대로 5년마다 국내입양 활성화 기본계획을 수립·시행하여야 함(안 제10조).</p> <p>(4) 국내입양 활성화 정책에 관한 주요 사항과 결연, 입양전제위탁 등 입양에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 보건복지부장관 소속으로 입양정책위원회를 둠(안 제12조).</p> <p>(5) 양자가 될 아동은 보호대상아동으로서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 입양이 해당 아동에게 최선의 이익이 된다고 결정한 아동이어야 함(안 제13조).</p> <p>(6) 국가와 지방자치단체가 「아동복지법」에 따른 아동양육시설 등에 양자가 될 아동을 보호할 수 있고, 아동 보호에 필요한 비용을 보조할 수 있도록 함(안 제13조 및 제37조).</p> <p>(7) 양부모가 되려는 사람은 보건복지부장관에게 신청하여야 하며, 보건복지부장관은 양부모가 되려는 사람에 대한 상담 및 가정환경 조사</p>

	<p>등을 실시하고 그에 대한 보고서를 작성하여야 함(안 제19조).</p> <p>(8) 보건복지부장관은 위원회의 심의·의결을 거쳐 양부모가 될 자격을 갖추었다고 판단한 자와 양자가 될 아동을 결연하고, 결연된 아동을 양부모가 될 사람에게 위탁함(안 제20조 및 제21조).</p> <p>(9) 보건복지부장관은 입양이 성립된 후 1년 동안 양부모와 양자의 상호 적응을 위하여 정기적인 상담과 필요한 복지서비스를 지원하고 아동 적응보고서를 작성함(안 제29조).</p> <p>(10) 이 법에 따라 양자가 된 사람은 아동권리보장원의 장에게 자신과 관련된 입양정보의 공개를 청구할 수 있음(안 제31조).</p> <p>(11) 보건복지부장관은 이 법에 따른 일부 업무를 아동권리보장원, 그 밖에 위탁업무를 수행하는 데 필요한 시설 및 종사자 등을 갖춘 사회복지법인 및 단체에 위탁할 수 있음(안 제35조).</p>
--	---

### 나. 검토의견

- 해당 법안은 민간기관 중심으로 이루어지던 입양을 중앙정부 및 지방자치단체를 중심으로 한 공적 영역의 테두리 내로 편입시켜, 국가의 관리 및 감독 하에 입양이 이루어질 수 있도록 하였다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있다.
- 다만, 개정안에서는 “보건복지부장관은 이 법에 따른 일부 업무를 아동권리보장원, 그 밖에 위탁업무를 수행하는 데 필요한 시설 및 종사자 등을 갖춘 사회복지법인 및 단체에 위탁할 수 있도록 정하고 있다(안 제35조)
- 이는 실제 입양업무의 실무가 사회복지법인 및 단체와 같은 민간 입양기관에 위탁되어 입양의 공공성 강화라는 위 개정안의 취지를 퇴색시킬

11) 대안의 내용을 중심으로 기재함.

수 있어, 위 개정안 제35조의 내용은 삭제되거나 아동권리보장원으로 그 수탁기관을 한정할 필요가 있다.

- 또한, 종전 입양특례법에서는 입양아동에 대해 친생부모의 동의를 받아 정보공개 청구를 할 수 있도록 정하고 있고(법 제36조 제2항), 친생부모가 사망이나 그 밖의 특별한 사유로 동의할 수 없는 경우에는 양자가 된 사람의 의료상 목적 등 특별한 사유가 있는 경우에만 친생부모의 동의 여부와 관계없이 입양정보를 공개할 수 있도록 정하고 있는데, 친생부모가 사망한 경우에도 '특별한 사유'라는 별도의 요건을 요구하고 있어 입양인의 알권리를 지나치게 제약하고 있다. 따라서, 이 부분에 있어 친생부모의 사망이나 그 밖의 특별한 사유가 있는 경우에는 '의료상 목적 등 특별한 사유'를 추가로 요구하지 않도록 해당 부분을 삭제하는 내용으로 개정이 이루어질 필요가 있다.
- 또한 현행법상 입양은 시설 등에 입소한 요보호아동의 입양에 대해 규율하고 있는 「입양특례법」상 입양절차와, 그 외의 아동의 입양에 대해 규율하고 있는 「민법」상 입양절차로 이원화되어 있다. 현재 국내에서 이루어지고 있는 입양의 80%는 법원의 허가만으로 이루어지는 「민법」상 입양으로, 친생부모와 예비 양부모 간의 합의를 바탕으로 입양 절차가 진행된다. 이러한 「민법」상 입양의 경우 「입양특례법」상의 입양과 달리 친생부모에 대한 상담, 입양부모에 대한 교육, 사후관리 등에 있어 공백이 발생하고 있습니다. 따라서 이원화된 입양 절차를 통합하고, 공적 체계 안으로 끌어올 수 있도록 별도의 법적 근거 또한 신설될 필요가 있다.

국제입양에 관한 제정법률안	
정책목표	헤이그협약 이행을 위한 법률안 제정을 통해, 국제입양에서 양자가 되는 아동의 권익과 복지를 증진함
담당검토 : 민변 아동청소년인권위원회	

### 가. 국제입양법 제정

법안명 (의안번호)	(1) 국제입양법안 (2112826) (2) 국제입양에 관한 법률안 (2113454) (3) 국제입양에 관한 법률안 (2115361) (4) 국제입양에 관한 법률안(대안)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 10. 12. 김성주 의원 (더불어민주당) (2) 2021. 11. 19. 남인순 의원 (더불어민주당) (3) 2022. 04. 21. 김미애 의원 (국민의힘) (4) 2022. 12. 16. 보건복지위원장
주요내용	(1) 국제입양법은 국제입양의 요건과 절차에 관한 사항을 정함으로써 「국제입양에서의 아동의 보호 및 협력에 관한 협약」(이하 ‘협약’이라 함)을 이행하고, 양자가 되는 아동의 권익과 복지를 증진하는 것을 목적으로 함.  (2) “국제입양”은 대한민국에 상거소가 있는 아동을 외국에 상거소가 있는 자가 입양하여 아동이 상거소를 외국으로 이동하게 되는 외국으로의 입양과 외국에 상거소가 있는 아동을 대한민국에 상거소가 있는 사람이 입양하여 아동이 상거소를 국내로 이동하게 되는 국내로의 입양으로 구분됨.  (3) 국제입양은 국내에서 양부모를 찾지 못한 아동에게 영구적인 가정을 제공하는 등 그것이 아동에게 최선의 이익이 될 때에만 허용될 수 있으며, 국제입양과 관련한 어떤 기관이나 개인도 이 법에 따른 입양으로 인한 부당한 재정적 이익 등을 취득하여서는 아니 됨.  (4) 동 협약은 협약에서 부과한 의무를 이행하기 위하여 하나의 중앙당국

	<p>을 지정하는 의무를 부과하는데, 이때 중앙당국은 보건복지부장관으로 함.</p> <p>(5) 이 법에 따라 국제입양대상이 되는 아동은 보건복지부장관이 국제입양 대상아동으로 결정한 아동이거나 부부의 일방이 배우자의 친생자를 단독으로 국제입양하려는 경우에 있어서의 그 친생자임</p> <p>(6) 보건복지부장관은 위원회의 심의·의결을 거쳐 양부모가 될 자격을 갖추었다고 판단한 자와 양자가 될 아동을 결연함</p> <p>(7) 국제입양이 성립된 후 보건복지부장관은 입양국 중앙당국과 협력하여 아동 적응보고서를 수령 및 확인하고, 아동의 국적취득 여부를 확인하여야 함</p> <p>(8) 일상거소가 외국에 있는 아동을 입양하고자 하는 자는 보건복지부장관에게 신청하여야 하며, 보건복지부장관은 양부모가 되려는 사람에 대한 상담 및 가정환경 조사 등을 실시하여야 함</p> <p>(9) 보건복지부장관은 외국으로 입양된 아동의 입양이 취소된 경우 입양국 중앙당국과 협력하여 아동이 한국으로 돌아올 수 있도록 하는 등 보호조치를 강구하여야 함</p>
--	--

## 나. 검토의견

- 해당 법안은「국제입양에서의 아동의 보호 및 협력에 관한 협약」(이하, ‘헤이그협약’이라 함)의 이행을 위한 법률안으로, 헤이그협약은 외국으로 입양되는 아동의 안전과 권리보호를 위하여 국제입양의 절차와 요건을 규정한 조약으로, 국제입양이 아동에게 최선의 이익이 되고 국제법상 인정된 아동의 기본적 권리가 존중되면서 국가의 관여 하에 이루어지도록 하여 국제입양을 통한 아동의 탈취·매매 등을 방지하기 위한 데에 그 목적이 있다.
- 헤이그협약은 2023년 현재 미국, 스웨덴, 중국 등 105개국이 가입한 상태로서, 우리나라의 경우 제18대 국회 및 제19대 국회에서 각각 협약

비준동의안 제출 촉구 결의안이 발의되어 본회의에서 가결되었고, 정부 또한 협약 가입의 필요성을 인정하여 2013년에 협약에 서명을 하였으나, 현재까지 국회의 비준동의를 받지 못하고 있다.

- 비준동의가 어려웠던 주요 이유 중 하나는 협약의 이행법령이 마련되지 않은데 따른 것으로, 협약에서는 국제입양이 권한 있는 당국의 관여 하에 이루어지도록 입양절차의 요건을 요구하고 있으나, 우리나라의 경우 한국전쟁 시기 이후 현재까지 약 70여 년간 가정법원의 허가를 제외한 아동과 양부모의 입양적합성 판단, 결연 등의 입양의 주요절차를 민간 입양기관이 수행해왔기 때문에, 입양기관과 공적 기관 사이의 권한 및 업무수행 주체를 결정함에 있어서 의견이 대립되었고, 이러한 의견대립이 적절한 협의점을 찾지 못하면서 협약 서명 이후 10년이 지난 시간 동안 협약의 이행법안을 제정하지 못하였다.
- 한편, 현행 「입양특례법」에서는 국내 요보호아동의 국제입양(나가는 입양)에 대하여 규율하고 있고, 일반아동의 국제입양(나가는 입양) 및 해외 요보호아동 및 해외 일반아동의 국내입양(들어오는 입양)등에 대해서는 「민법」이 적용되어 통일적 규율체계를 갖추지 못한바, 이와 같은 경우를 모두 포섭하는 ‘국제적 요소가 있는 입양’에 대한 통일적 규율체계를 갖출 필요성도 대두되며 현행 입양특례법과는 별도의 국제입양법안을 제정할 필요성이 인정된다.
- 해당 법안들은 위와 같은 배경 하에 상정된 헤이그협약의 이행법안들로, 해외입양에서의 중앙당국을 보건복지부장관으로 정하고, 국제입양 대상이 되는 아동의 결정 및 양부모가 될 자격을 갖추었다고 생각되는 자와의 결연, 국제입양 성립 후의 국적취득을 포함한 사후관리 등의 의무를 민간입양기관이 아닌 공적 기관에게 부과하였다는 점에서 지난 70여 년 동안 민간입양기관이 수행해오던 입양의 결정 및 실천의 전(全) 과정을 공공에서 수행할 수 있도록 기반을 마련한다는 점에서 매우 긍정적으로 평가된다.

- 다만 헤이그협약의 체약국 내에서는 체약국의 중앙당국을 통하여 진행된 입양에 대하여 각 체약국이 그 절차를 상호보증을 하고 있는 만큼, 국내로 입양된 아동에 대한 대한민국 국적취득에 관하여 보다 명확하게 규정하여 국내로 입양되는 아동의 권리를 적극적으로 보장할 필요가 있다(제22조).
- 나아가 본 법안 자체는 국제적 요소가 있는 입양에 대한 절차를 규정하는데 머물고 있으나, 해외입양인들의 입양 절차 전반에 따른 인권침해에 대하여 정부 및 민간입양기관의 책임을 묻고 있는 상황에서, 원가정 보호의 원칙, 아동 최선의 이익 원칙 및 보충성의 원칙 등이 제대로 작동되지 않을 우려가 있는 해외입양 그 자체에 대한 중단조치를 포함한 정부 차원의 근본적 고민이 필요하다.

<b>초·중등교육법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>학생의 인권보장 및 학생의 참여권 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 이동청소년인권위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 2022. 8. 서울특별시에서는 서울특별시 학생인권 조례를 폐지하라는 내용의 주민조례청구가 이루어졌고, 2023. 2. 14. 서울시의회(의장 김현기)는 해당 조례를 수리하였다. 서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안의 주요 청구취지는 해당 조례가 상위법령의 근거가 없이 제정되었고, 혐오표현을 금지한 것이나 종교교육을 강요할 수 없도록 한 것이 표현의 자유와 종교의 자유 등에 반한다는 것이다. 또한 해당 조례에 따르면 ‘동성애, 성전환, 혼전 성행위(임신과 출산 관련) 등에 대한 보건적, 윤리적 유해성을 교육하거나 올바른 성윤리 교육을 하는 것이 차별행위가 될 수 있으므로 교사의 수업권을 침해한다고 주장하고 있다.
- 서울특별시에 이어 2023. 2. 25.자로 충청남도 학생인권 조례를 폐지하라는 내용의 주민 연서명이 완료되었다. 충청남도의 경우 아직 주민조례청구가 가능한 연서명 수를 달성하였는지는 파악되지 않았지만, 2010년 경기도 학생인권조례를 시작으로 10년에 걸쳐 6개 지방자치단체에서 겨우 제정될 수 있었던 학생인권조례 중 두 곳의 조례가 2023년 현재 폐지 위협 앞에 놓여있는 것이다.
- 학교 현장에서 발생하는 학생의 인권침해를 금지하고, 학생의 인권을 적극적으로 보장하라는 요구는 청소년 인권단체를 비롯하여 시민사회단체들이 지속적으로 요구해온 과제이다. 그러나 2007년 개정 이후 초·중등교육법에서는 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권



조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다는 선언적 규정(법 제18조의4)만 두고 있을 뿐, 학생의 인권을 보장하기 위한 구체적 방법이나 침해 시 구제방법, 학생회 등 학생의 참여권을 보장하는 내용의 개정은 계속된 발의에도 불구하고 입법이 되지 못했다. 그러는 동안 시민사회 단체와 진보적 교육감은 조례로라도 학교에서의 학생 인권보장을 명문화하고, 조례에 근거하여 학생인권 실현을 시도해 왔다.

- 현행 학생인권조례 중 가장 높은 수준으로 학생인권을 보장하고 있는 서울시 학생인권 조례가 폐지의 위기에 직면해 있는 현실에서, 그간 학생인권 보장을 위해 다양한 초·중등교육법 일부개정법률안이 상정되었음에도 불구하고 21대 국회는 ‘학생이 교직원과 다른 학생의 인권을 침해하는 것을 금지’하고 (법 제18조의4 제2항), ‘학교의 장과 교원이 교원의 교육활동을 위해 필요할 경우 학생을 지도할 수 있다’는 내용(법 제20조의2)을 신설하는 개정안만을 신속하게 통과시켰다. 기존 법 제18조의4의 취지는 학생을 비롯한 모든 사람의 인권이 충분히 존중되고 실현되는 교육현장 조성을 위한 교육공동체 모두의 의무 이행을 내포하는 것으로서, 학생만이 그 책임에서 자유롭다는 왜곡된 인식으로 제18조의4에 제2항을 추가한 것은 헌법과 아동권리협약의 의미를 왜곡·축소시키는 불필요한 조항이다. 또한 교원의 학생생활지도 역시 ‘교육활동을 위하여 필요한 경우’, ‘지도’의 내용과 범위가 모두 모호하여 학생인권의 실현을 위축시킬 우려가 높다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 초·중등교육법 일부개정법률안 (의안번호: 2100840) (2) 초·중등교육법 일부개정법률안 (의안번호: 2112187) (3) 초·중등교육법 일부개정법률안 (의안번호: 2113107) (4) 초·중등교육법 일부개정법률안 (의안번호: 2116688)
---------------	--

소관상임위	교육위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 6. 22. 강득구 (더불어민주당) (2) 2021. 8. 24. 강민정 (더불어민주당) (3) 2021. 11. 3. 박주민 (더불어민주당) (4) 2022. 7. 27. 윤영덕 (더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 학교의 장은 학칙을 제정 또는 개정하려고 하는 때에는 사전에 학교 구성원의 의견을 충분히 수렴하여야 하며, 학칙이 제정 또는 개정된 때에는 이를 지도·감독기관에게 신고하도록 함 (박주민). 학교 규칙의 제·개정 주체를 학교운영위원회로 이관하여 학교자치의 기틀을 마련함 (강민정)</p> <p>(2) 학교에서는 학생에 대하여 모욕을 주거나 신체적 고통을 가하는 행위 등 학생인권을 침해하는 행위를 할 수 없도록 함 (박주민)</p> <p>(3) 학생은 자치활동을 할 권리를 가지며, 학교는 학생자치활동의 활성화를 위하여 행정적·재정적 지원을 하도록 함 (박주민, 강민정)</p> <p>(4) 학생회 설립과 운영의 법적 근거를 마련하고(박주민, 강민정, 강득구), 학생회칙에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 함(박주민)</p> <p>(5) 학생인권 침해 사안에 대한 조사 및 구제, 학생인권 증진 및 인권친화적 교육문화 조성의 업무를 집행하기 위하여 시·도 교육청에 학생인권옹호관을 두도록 함</p> <p>(6) 학교운영위원회의 구성원으로서 학생대표 내지 학생을 포함하도록 함 (강득구, 강민정, 박주민, 윤영덕)</p>

## 나. 검토의견

- 학생의 인권보장과 학교 운영 참여 보장을 위해 발의된 개정안 중 박주민 의원 대표발의 초·중등교육법 일부개정안 (의안번호: 2113107)을 다

음과 같은 이유로 지지·보완의견을 제시하며, 시급한 통과를 촉구한다.

- 학교의 장에게 학칙의 제·개정 권한을 전적으로 부여하고 있는 현행 초·중등교육법 제8조를 개정하여 학생의 참여권을 보장해야 한다. 구체적으로 학생자치활동 및 학생생활과 관련한 학칙을 제·개정할시 총학생회의 동의를 받고, 전체 학생의 의견을 수렴하도록 하여야 하며, 제·개정되는 학칙의 내용을 지도·감독기관에 신고하도록 해야 한다. 더불어 지도·감독기관이 학생의 인권을 명백히 침해하거나 법령과 조례에 위반되는 학칙의 경우 그 변경을 명할 수 있도록 하는 것이 필요하다.
- 나아가 학생인권조례의 규범력 확보를 위해서는 현행 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하라는 추상적·선언적 조항인 초·중등교육법 제18조의4를 개정하여 권리의 목록을 보다 구체적으로 기술하고, 세부적인 내용을 시·도의 조례로써 정하도록 하는 것이 필요하다.
- 현행 초·중등교육법에는 학생의 인권을 침해하는 행위를 명시적으로 금지하고 있지 않다. 인권의 실효적 보호를 위해 반드시 금지되어야 할 학생인권 침해행위를 명시할 필요가 있다. 구체적으로 학교 현장에서 빈번하게 발생하는 체벌, 두발·복장·용모·소지품 강제 검사, 정규과정 외 교육활동의 강요, 차별행위, 성적 괴롭힘, 서약서 및 종교과목 수강의 강요 등 학생인권침해행위를 명시적으로 금지하는 조항을 신설하는 법개정이 필요하다.
- 더불어 학생의 인권을 실효적으로 보장하기 위해서는 구제절차를 법제화할 필요가 있다. 초·중등교육법에 학생인권조례를 통해 도입되어 운영 중인 학생인권옹호관제도의 법적근거를 마련하도록 하고, 구체적인 자격요건 등을 조례 등으로 정하도록 하는 내용의 조항을 신설하는 법개정이 필요하다.
- 학생의 자치활동을 보장하고 그 조직과 운영에 관한 기본사항을 학칙으

로 정하게 둔 초·중등교육법 제17조를 개정하거나 조항을 신설하여 학생의 자치활동을 권리로써 보호하고, 학교의 행정적·재정적 지원을 의무화할 필요가 있다. 더불어 자치활동을 중대하게 제약할 수 있는 언론·출판활동 및 집회·결사에 대한 사전검열 및 허가를 명시적으로 금지할 필요가 있다.

- 한편 학교 현장에서의 운영되는 학생회가 학교운영에 실질적으로 참여할 수 있는 지위를 가질 수 있도록 학생회를 법제화하는 것이 필요하다. 학생회의 선거절차, 총학생회의 권한 등의 내용을 담은 조항이 초·중등교육법에 신설되어야 할 것이다.
- 학생의 생활을 비롯한 학교운영 전반을 논의하고 결정하는 학교운영위원회의 구성원을 교원대표, 학부모 대표, 지역사회 인사로만 구성하고 있는 초·중등교육법 제31조를 학생이 학교운영위원회의 위원으로서 참여할 수 있도록 개정할 필요가 있다.
- 나아가 제도가 형식적으로 운영되지 않고 학생의 학교 운영에 대한 유의미한 참여가 보장될 수 있도록, 초·중등교육법 시행령 제58조를 개정하여 학생위원의 비율을 다른 위원의 비율보다 높게 정하는 것이 필요하다.
- 마지막으로 국가인권위원회의 학교생활규정에 관한 권고가 이행될 수 있도록 ‘인권침해’ 학교생활규정 실태조사가 필요하다. 대상은 모든 학교가 되어야 할 것이며, ‘인권침해’ 학교생활규정에 대해서는 즉각적으로 개선할 것을 권고해야 할 것이다.

## 1부 2023 민변 개혁입법과제

### 5. 과거사 청산 및 국가폭력

국가보안법 폐지 법률안 /167

10.29 이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안 / 171

진실·정의·배상·재발방지의 원칙에 의한 과거사 청산 /174

고문방지 및 고문피해자 구제·지원에 관한 법률안의 제정 /184

미군 위안부 문제에 대한 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률안 /187





국가보안법 폐지 법률안	
정책목표	표현의 자유 및 양심과 사상의 자유를 수호함으로써 기본적인 권을 보장하고, 남북관계에 대한 근본적 인식의 변화와 남북화해와 통일을 위하여 국가보안법을 폐지할 것을 목표로 함
담당검토 : 민변 국가보안법 폐지 TF	

### 1. 현황과 문제점

- 국가보안법은 1948년 제정 당시부터 현재까지 사상과 표현의 자유를 침해해온 대표적인 악법임. 국가보안법은 생각과 말을 처벌하여 우리 사회 자기검열을 강제하고, 직접적인 표현 행위뿐만 아니라 구체적 표현으로 나아가기 전에 읽고, 쓰고, 생각한 내용조차 처벌하도록 하여 헌법상 인간 존엄, 양심·사상의 자유, 표현의 자유, 학문·예술의 자유 등을 근본적으로 침해함. 평화통일의 상대방인 북한을 적으로 간주하고 남북관계에 관한 특정한 의견을 형사처벌하므로 국제평화주의와 평화통일원리에도 정면으로 반한다.
- 국가보안법은 불온한 사상을 가진 자는 공동체의 안전을 위태롭게 한다는, 이념과 정치적 의견을 이유로 한 혐오에 기반해 있음. 국가보안법은 사상이나 정치적 의견이 다른 사람을 ‘내부의 적’으로 지목하고 공존을 거부하여 배제하고 고립시킨다는 점에서, 한국사회 혐오와 차별의 뿌리라고 할 수 있다.
- 1991년 국가보안법 개정 후에도 학계나 시민단체 등에서 국가보안법을 개정하거나 폐지하자는 주장은 지속적으로 제기되었고, 남북관계 개선이나 국가인권위원회의 국가보안법 폐지 권고 등을 계기로 제16대 국회에서 송석찬 의원이, 제17대 국회에서 최용규 의원, 노회찬 의원이 각각 대표발의

한 국가보안법 폐지법률안을 발의한 바 있으나 모두 임기만료 폐기되었다.

- 국가보안법 폐지에 관한 청원이 2021. 5. 10. ~ 2021. 5. 19. 10만 명의 동의를 얻어 국회에 상정되었다.
- 헌법재판소는 2022. 9. 15. 국가보안법 7조 등에 관한 헌법소원·위헌법률심판제청 사건에 대한 공개변론을 진행하였다. 국가보안법 제7조가 현재의 위헌 심판대에 오르는 것은 법이 일부 개정된 1991년 이후 8번째이며, 이번 대상은 국가보안법 제7조 제1항, 제3항, 제5항임. 지난 2015년에는 제7조 제1항 중 '동조' 부분에 대해 재판관 1명이 위헌의견을, 제7조 제5항 중 '소지·취득' 부분은 3명이 위헌의견을 밝혔고, 2018년에는 제7조 제5항의 '소지' 부분에 대해 재판관 5명이 위헌의견을 밝힌 바 있다.
- 문재인 정권 들어 현저히 그 기소율이 줄었던 국가보안법은 윤석열 정권 출범 이후 다수의 공안사건을 통해 그 존재감을 드러내고 있다. 국가보안법이 정권의 성격과 성향, 사법기관의 판단에 따라 기소유무가 결정되는 자의적인 법이라는 사실을 또다시 확인해주고 있다.
- 또한 최근 윤정부는 국정원 대공수사권 이관 3년 유예 만기시점이 다가오자 국정원을 앞세워 최근 진보활동가나 민주노총 조합원 등을 상대로 한 국가보안법 사건을 다수 만들어내고 있다. 이 과정에서 언론을 통해 피의자들의 피의사실이 여과 없이 공표되고 있고 압수수색과 수사과정에서도 여전히 여러 반인권적 문제들이 발생하고 있다.
- 지금까지 국가보안법 사건들에서 비록 무죄판결을 받더라도 한 번 피의자로 지목받고 나면 불온한 존재라는 사회적 낙인이 찍혀 개인과 주변 사람들 모두가 오랜 시간 고통받는다. 이는 국가보안법의 위헌성으로 인한 태생적 한계 때문이다.



- 국가보안법은 존재 자체로 위헌 위법성이 다분하기에 폐지되어야 마땅하다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

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

### 나. 검토의견

- 국가보안법 일부개정법률안은 국가보안법 제7조는 찬양·고무의 판단 기준이 주관적이고, 법집행자의 정치적 성향, 가치관, 시대적 변화 등에 따라 해석과 적용이 달라지게 되는 위헌성이 있으며, 집권정부의 성향에 따라 법의 적용 횟수가 크게 차이를 보이는 등 헌법이 정한 명확성

의 원칙에 위배하여 국민의 표현의 자유를 과도하게 위축시키고, 신체의 자유를 침해하는 경향이 있으므로, 국가보안법 제7조를 삭제하여 헌법으로 보장된 국민의 표현과 신체의 자유를 회복하겠다는 취지이다.

- 국가보안법 일부개정법률안(제7조 폐지안)과 같이 국가보안법의 일부 조문을 개정하거나 폐지한다고 하더라도 나머지 국가보안법 조항들이 형법과 별도로 존속하게 된다면, 그 조항들은 형량이 지극히 높은 반면 법규의 불명확성으로 인해 처벌을 부당히 확장시킬 위험이 있고, 그 조항들로 인해 국가보안법 위반 혐의에 관한 국민들에 대한 수사과 처벌을 여전히 수사기관과 법원의 자의에 놓이게 하며, 그 결과 국민들에게 사상과 행동에 관한 자기검열을 하도록 해 표현과 행동을 위축시키는 폐해가 상존한다. 북한을 반국가단체로 규정하는 조항 등 나머지 국가보안법 조항들은 남북이 대화를 통해 적대와 분단을 청산하고, 평화적 통일을 이루기 위해 함께 노력하고 있는 시대적 흐름과도 상충된다.
- 국가보안법에는 일반 형사절차와는 다른 상급 조항, 공소보류제도, 참고인 구인·유치 규정 등이 존재하여 수사기관의 인권침해를 조장하고, 정보수사기관의 권력화, 비대화를 초래하였으며, 강제수사권의 남용을 허용하고 있다. 국가보안법 제정 이후 70여 년, 1991년 개정으로부터 30여 년이 지난 지금까지도 남용과 인권침해 문제가 제기되는 것은 남용 억제와 인권 보호 유의, 일부 조항의 개정만으로는 근본적인 문제 해결이 불가능함을 시사한다. 국가보안법 남용과 인권침해의 본질적 원인은 비상시도 아닌 일상 시기에 행동만이 아니라 특정 사상과 정치적 의견의 표현 등과 관련한 일체를 처벌하는 국가보안법 자체에 있다.
- 국가보안법의 일부 조문을 개정하거나 폐지한다고 하여 국가보안법의 반인권적 반통일적 성격이 근본적으로 바뀐다고 볼 수 없으며, 국가보안법은 존재하는 한 언제든 다시 악용될 소지가 다분한 악법이다. 따라서 국가보안법은 민주주의의 기본인 사상의 자유를 위축시키고, 헌법의 평화통일 정신에도 역행하므로, 전면 폐지하는 것이 타당하다.

<b>10.29 이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안</b>	
<b>정책목표</b>	10. 29 이태원 참사의 진상규명과 피해자 구제를 통한 10.29 이태원 참사 피해자 권리보장
<b>담당검토 : 민변 10.29 이태원 참사 진상규명 및 법률지원 TF</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 10. 29 이태원참사가 발생한 이후 국정조사와 경찰 특수본에 의한 수사가 있었지만 참사의 진상 및 책임규명은 미비한 상황이다. 특수본 수사는 일선 현장 책임자들 외 핵심 관계자들을 배제한 채 수사가 이루어졌고, 국정조사는 기관들의 위증과 자료제출 거부로 희생자들의 정확한 사망 경위 등 핵심 의혹들을 밝혀내지 못했다.
- 정부 및 지방자치단체 관계자들은 10. 29 이태원참사 이후 책임을 회피해왔다. 특수본 수사로 모든 진상이 규명될 것이라며, 재난 및 안전관리기본법 상의 재난원인조사도 실시하지 않기로 결정했다. 즉 현행 법체계 내에서 참사에 대한 진상규명은 더 이상 불가능한 상황인 것이다.
- 10. 29 이태원참사는 국가와 지방자치단체가 헌법, 재난 및 안전관리기본법, 조례 등을 통해 가지는 재난 예방·대비·대응·수습 의무를 명백히 위반하여 발생한 사회적 재난이다. 159명의 희생자와 수백 명의 피해자들의 회복을 위해서는 철저한 진상규명과 권리구제가 필요한 상황이다. 이러한 현재의 상황에 비추어보았을 때, 독립적인 진상조사기구 설치와 피해자의 권리구제를 위한 특별법의 제정이 이뤄질 필요가 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

- 10. 29 이태원참사의 진상규명 및 피해자 권리보장을 위한 입법발의는 없는 상황이다.

### 나. 검토의견

- 10. 29 이태원참사의 진상규명과 피해자 권리보장을 위해서는 다음과 같은 주요사항을 내용으로 한 특별법이 제정될 필요가 있다.
- 첫째, 유가족을 포함한 참사의 모든 피해자를 지원할 수 있는 법률이 제정되어야 한다. 희생자의 유가족, 생존 피해자, 구조자, 지역주민과 상인 등이 피해자로 정의가 되고, 특별법에 따른 생활지원, 의료지원 (간병비 포함), 심리지원 등 각종 지원을 피해자의 권리로서 보장받을 필요가 있다.
- 둘째, 피해자의 참여권이 적극적으로 보장되는 독립적인 조사기구 설치를 내용으로 하는 법률이 제정되어야 한다. 정부 및 지방자치단체 관계자들에 대한 조사가 필요하기 때문에, 조사기구는 정부기관 산하가 아닌 독립기구의 지위를 가지는 것이 필요하다. 피해자는 진상조사와 관련된 사안에 관하여 조사를 신청할 수 있고, 정보접근권을 보장받아야 하며, 정례적인 설명을 받음과 동시에 회의 등에 참여하여 발언할 수 있어야 한다.
- 셋째, 조사기구는 10. 29 이태원참사 전후의 쟁점을 모두 조사할 수 있어야 하고 재발방지대책을 수립할 수 있어야 한다. 구체적으로 조사위원회가 1) 참사의 직간접적 원인, 2) 책임소재의 규명, 3) 수습 및 복구 과정의 적정성, 4) 참사의 은폐시도, 5) 피해자 권리의 침해 등을 조사

하고, 6) 재발방지대책을 수립할 수 있도록 권한을 부여할 필요가 있다.

- 넷째, 조사기구에 의한 조사의 실효성을 높이는 절차적 수단이 뒷받침되어야 한다. 인적조사 권한과 더불어 수사가 필요할 시 고발 및 특검 요청권을 보장해야 하며, 진행되는 재판자료를 확보할 수 있는 절차도 보장되어야 한다. 더불어 조사거부 및 방해로 하지 못하도록 동행명령을 할 수 있는 권한, 조사방해행위 등을 제재할 수 있는 벌칙조항, 징계를 권고할 수 있는 권한 등을 뒷받침하는 절차로써 규정할 필요가 있다. 끝으로 조사기구 권고의 실효성을 높일 수 있도록 조사기구의 활동이 종료된 이후에도 관련 기관의 보고의무 및 권고 이행 여부 점검 등을 위한 절차를 마련해야 한다.
- 다섯째, 공동체의 회복과 지속적인 추모·애도를 국가와 지방자치단체의 의무로서 이행되도록 해야 한다. 공동체회복 프로그램 시행 및 복합시설의 설치, 추모시설의 설치와 추모재단의 설립 및 지원에 관한 조항들을 마련할 필요가 있다.

진실·정의·배상·재발방지의 원칙에 의한 과거사 청산	
정책목표	제2기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회의 충분한 활동 보장 및 배·보상 절차 등의 입법화
담당검토 : 민변 과거사청산위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 한국 사회는 일제 식민통치, 민족분단, 동족상잔의 전쟁, 권위주의 정권의 야만적인 폭압으로 고통받아왔다. 그 과정에서 벌어진 학살과 탄압, 인권유린의 실상들은 은폐된 채 또 다른 희생과 억압을 야기해 왔다. 그 피해자들은 명예를 훼손당하고 보상받을 권리를 박탈당한 반면, 일제와 독재정권에 가담하였거나 부역한 자들, 그러한 통치를 위해 만들어진 제도와 수단들은 여태 극복되지 않고 한국 사회의 민주적 발전을 방해하는 장애물로 작용해 왔다.
- 그러나 2022년 5월 출범한 윤석열 정권 하의 한국 정부에서는 과거사 청산에 대한 인식이나 의지를 전혀 찾아볼 수 없다. 오히려 왜곡된 역사관을 드러내던 인사들이 과거사 청산과 관련한 위원회의 요직으로 임명되고, 일본정부와 전범기업의 사죄와 배상이 빠진 강제동원 해법을 제시하면서 일본군'위안부' 피해자들과 시민들의 공분을 사고 있다. 이러한 부정의 한 상황이 더 이상 사회갈등 요인으로 작용하지 않아야 한다는 사회적 요구로써, '과거사 청산'의 문제는 여전히 현재진행형이다.
- 한편, 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(이하, '진화위법 개정안'이라 함)이 2020. 5. 4.경 통과되었고, 이후 2020. 12. 10.경

공식적인 출범을 거쳐서 2021. 5. 27.경 본격적으로 활동을 개시하였다.

- 위 진화위법 개정안을 바탕으로 조사 개시 시점으로부터 최장 4년 동안 진상규명 활동을 할 수 있게 됨에 따라, 국가폭력 과거사 사건에 대한 추가적인 진실 규명이 이루어질 수 있는 계기가 마련되었다.
- 위 진화위법 개정안에서는 제4장에서 화해를 위한 국가와 위원회의 조치 규정을 두면서 피해 및 명예회복 조치(제36조), 희생자를 위한 특별사면, 복권 건의(제37조), 가해자와 피해자 및 유족 간 화해(제39조), 과거사연구재단 설립(제40조) 등을 규정하고 있다.
- 그러나, 진실규명과 피해회복에 있어서 가장 중요하고도 필수적인 절차라고 할 수 있는 ‘배상 및 보상’ 관련 조항이 개정안에 포함되지 아니한 관계로 국가의 직접적이고 조속한 피해구제가 이루어지기 어렵고, 피해자들이 개별적으로 비용과 시간을 들여가면서 별도의 소송 절차를 거쳐야만 비로소 구제를 받을 수 있는 한계가 여전히 존재한다.
- 따라서 위 진화위법 개정안에도 불구하고, 여전히 온전한 과거사 문제 정리와 피해회복 조치를 위해 배·보상 절차를 입법화하는 입법과제를 추진할 필요가 있다.
- 한편, 제2기 「진실과 화해를 위한 과거사정리위원회」의 출범은 긍정적이나, 다만 우려가 되는 것은 위원회 활동이 종료된 이후의 상황이다. 진실을 규명하기 위해 최선의 노력을 경주했음에도 불구하고 여전히 그 진실을 밝혀내지 못하게 되는 사건들과 그 희생자들에 대해서 어떠한 조치를 취할 수 있을지 고민해야 한다. 진실규명 불능으로 판정될 수밖에 없는 사건들에 있어서도 희생자들을 기억하고 가족의 일원을 잃고 평생 한 맺힌 삶을 살아온 유족들의 목소리에 귀를 기울이고 이들의 목소리를 후세에게 들려줄 수 있도록 기록해야 한다. 가령 현행 과거사정

리법 제40조에 따른 과거사연구재단의 역할 강화를 통해 지속적인 과거사 문제 해결 동력을 확보할 필요가 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2120289) (2) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2119853) (3) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2119006) (4) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2116940) (5) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2115444) (6) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2114446) (7) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2114173) (8) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2112027) (9) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2107010) (10) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2102379)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2023. 02. 14. / 윤영덕 (더불어민주당) (2) 2023. 02. 06. / 송재호 (더불어민주당) (3) 2022. 12. 19. / 안민석 (더불어민주당) (4) 2022. 08. 19. / 서영교 (더불어민주당) (5) 2022. 04. 28. / 윤미향 (무소속) (6) 2022. 01. 17. / 김용판 (국민의힘) (7) 2021. 12. 30. / 이재정 (더불어민주당) (8) 2021. 08. 11. / 이개호 (더불어민주당) (9) 2020. 12. 29. / 한병도 (더불어민주당) (10) 2020. 07. 24. / 전용기 (더불어민주당)
주요내용	(1) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2120289): 현행법은 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권 유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀냄으로써 국민통합에 기여함을 목적으로 하고 있음. 그런데 현행법에는 조사를 통하여 진실규명 결정을 받은 사람에 대한 피해 보상 규정이 미흡하여 진실규명 결정을 받은 희생자 및 그 유족 등에 대한 실질적인 보상으로 이어지지 않는다는 지적이 있음.



	<p>또한 현행법은 과거사연구재단에 대하여 규정하고 있는데, 과거사연구재단이 현재 수행하고 있는 위령 사업의 내용에 희생자, 피해자 및 유족을 위로하고 그 명예를 회복하기 위한 사업을 추가하여야 한다는 의견이 제기됨. 이에 진실규명 결정을 받은 희생자, 피해자 및 유족에 대한 피해보상에 관하여 따로 법률로 정하도록 하고, 사료관 설치, 과거사 추모일 지정, 희생자 유해 발굴 사업 등 주요 사업을 과거사연구재단의 사업 내용으로 명시하여 법의 목적을 충실히 달성하려는 것임 (안 제36조 및 제40조).</p> <p>(2) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2119853): 진실·화해를위한과거사정리위원회는 일제강점기 이전부터 행한 항일독립운동과 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치 시까지 행해진 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사해 민족의 정통성을 확립하고 국민통합에 기여하고자 설립된 독립위원회임. 진실·화해를위한과거사정리위원회 위원장은 위원회를 대표하여 위원회 소관 업무를 통할하며, 국회에 출석하여 소관 사무에 대한 의견을 진술하고 있음. 그런데 현행법상 진실·화해를위한과거사정리위원회 위원장은 대통령이 임명하고, 정무직 공무원으로 보하도록 규정하였을 뿐 국회의 인사 청문 대상으로 정하고 있지는 않은바, 위원회가 수행하는 업무의 중요도와 위원회의 전문성·정치적 중립성 등을 고려할 때 위원장 임명시 국회의 인사청문회를 거치도록 할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있음. 이에 진실·화해를위한과거사정리위원회 위원장을 대통령이 임명하기 전 국회의 인사청문을 거치도록 규정함으로써 공직후보자에 대한 검증을 강화하고, 위원회의 위상을 담보하고자 함 (안 제4조제4항).</p> <p>(3) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(2119006): 현행법은 진실·화해를위한과거사정리위원회의 위원장 (이하 “위원장”)을 정무직 공무원으로 보하도록 하고 있음. 한편, 「대한민국헌법」은 대통령을 비롯한 고위공직자 및 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회가 탄핵의 소추를 의결할 수 있도록 함. 최근 위원장이 명백한 역사적 진실을 부정하고 국가폭력을 정당화하는 망언은 물론 왜곡된 역사 인식이 드러나 위원장으로서 자격이 부적절함. 하지만 현행법에는 위원장에 대한 탄핵 소추의 의결에 관한 규정이 부재하여, 위원장이 직무를 집행하며 헌법이나 법률을 위배한 경우에도 국회가 탄핵 소추 의결을 할 수 있는 법적 근거가 미비함. 이에 위원장이 그 직무</p>
--	--

	<p>를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회가 탄핵의 소추를 의결할 수 있도록 함으로써 위헌적이거나 위법한 행위를 한 자가 위원장 역을 계속 수행하는 것을 방지하려는 것임 (안 제7조).</p> <p>(4) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2116940): 가. 보상심의위원회 신설(안 제40조의2 신설 등) 제1기 진실화해위원회는 활동 종료 후, 배·보상 법안 제정을 정책 권고 하였으나 입법되지 아니하였고, 그사이 진실규명이 된 사건에 대하여 피해자 및 유족들은 개별적으로 국가배상 청구소송을 제기 하였음. 그러나 진실규명결정을 받고도 소멸시효기간이 경과하여 피해구제를 받지 못했거나, 국가가 배·보상하여 줄 것을 기대하고 소송을 제기하지 아니한 유족들이 다수임. 또한 적대세력·미군에 의해 희생된 피해자 및 소송을 제기할 경제적 능력이 없는 유족들은 보상을 받지 못하는 결과가 발생함. 그사이 제20대국회에서 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」이 개정됨에 따라 제2기 진실화해위원회가 출범하였으나, 개정된 법에 배상 및 보상을 위한 조항이 빠져있어 피해자들의 완전한 구제에 한계가 있고, 최근 「제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 등의 개정 에 따라 특정 사건 피해자들에 대한 구제가 일부 가능해지게 되면서 과거사 피해자들 간 형평성 문제가 제기되고 있음. 이에 기본법 개정을 통하여 진실화해위원회의 진실규명 결정을 받은 사건의 경우 국가가 보상하여주는 근거 및 절차 규정을 마련하여 피해자들이 개별적으로 국가배상 청구소송을 제기하지 아니하더라도 실질적인 보상을 받을 수 있게 할 필요가 있고, 소멸시효가 완성된 1기 진실화해위원회 결정 사건의 경우에도 구제하고자 함. 이를 통해 과거사관련 사건의 피해자와 그 유족의 생활안정을 도모하고 국민화합에 기여하려는 것임.</p> <p>나. 진실화해재단 설립 명문화 (안 제40조) 1기 진실화해위원회 활동종료 후 과거사연구재단이 설립되지 아니하여 국가 차원의 과거사 문제 해결이 지속되지 아니하였고, 이로 인해 2기 진실화해위원회가 재출범하는 계기가 되었음. 이에 진실화해재단의 설립을 명문화함.</p> <p>다. 조사기간 연장 (안 제25조) 현행법에 의하면 진실화해위원회의 조사기간이 3년에 불과해 진상규명을 위한 충분한 조사가 이뤄지기에 충분치 않은 상황이므로, 조사기간을 3년에서 5년으로 연장하고 3년 이내의 범위에서 기간</p>
--	--

	<p>을 연장할 수 있도록 함으로써 위원회의 진상조사 활동이 더욱 충실하게 이루어질 수 있도록 하려는 것임.</p> <p>라. 유해의 조사·발굴 근거규정 마련 (안 제23조의2 및 제23조의3 신설) 진실화해위원회가 유해의 조사·발굴을 적절히 수행할 수 있도록 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 유해발굴에 대한 근거규정을 신설하고자 함.</p> <p>(5) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2115444): 지난 20대 국회에서 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」이 일부 개정됨에 따라 제2기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회가 운영되는 등 과거사 정리를 위한 국가적 노력이 새롭게 진행되고 있는 상황임. 현행법은 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하도록 되어 있으나 여성, 남성, 아동 등에 가해진 젠더기반폭력사건 진실규명에 관하여는 규정이 없어 국가에 의한 젠더기반폭력 조사가 제대로 이루어지지 않는 한계가 있음. 2000년 대한민국 정부가 서명하고 2002년 국회가 비준한 「국제형사재판소에 관한 로마규정」 제7조제1항은 젠더기반폭력의 유형으로 “강간, 성적 노예화, 강제 성매매, 강제 임신, 강제 불임 또는 이에 상당하는 기타 중대한 성폭력” 등을 제시하고 있어 젠더기반폭력사건에 대한 진실규명이 필요하다는 의견이 제기되고 있음. 또한, 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」에는 성폭력 사건에 대한 진상조사도 포함되어 있어, 과거사 진실규명 관련법의 형평성을 맞출 필요가 있음. 이에 진실규명의 범위에 젠더기반폭력사건을 명시적으로 포함하여 이에 대한 충분한 조사가 이루어질 수 있도록 하고, 젠더기반폭력사건 진실규명 및 조사를 위한 전담기구를 설치하며, 젠더기반폭력사건 피해자에 대한 지원에 관한 사항을 규정함으로써 배제되어 있던 젠더기반폭력사건에 대한 진실을 온전하게 규명하고, 피해자를 보호하려는 것임. 또한 진실·화해를 위한 과거사정리위원회의 조사기간을 3년에서 5년으로 연장하고 3년 이내의 범위에서 기간을 연장할 수 있도록 함으로써 위원회의 젠더기반폭력 진상조사활동이 더욱 충실하게 이뤄질 수 있도록 하려는 것임 (안 제2조제1항제4호, 제36조의2 신설 등).</p> <p>(6) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2114446): 제1기 진실화해위원회 활동을 통하여 한국전쟁 시기 민간인 집단</p>
--	---

	<p>희생사건의 희생자들에 관한 진실규명이 된 후 일부 유족들이 국가 배상소송을 제기하였고, 이후에도 관련법에 배·보상에 관한 사항이 제대로 입법화되지 아니하자 피해자 및 유족들은 개별적으로 국가배상 청구소송을 제기해 옴. 그러나 인민군 등 적대세력에 의한 희생이라는 이유로 국가배상소송에서 패소하거나, 진실규명결정을 받고도 소멸시효기간이 경과하여 피해구제를 받지 못했거나, 국가가 배·보상하여 줄 것을 기대하고 소송을 제기하지 아니한 유족들이 많음. 이로 인해 전쟁희생자의 피해구제에서 불균형이 발생함. 또한 최근 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 등의 개정에 따라 특정 사건 피해자들에 대한 구제가 일부 가능해지게 되면서 과거사 피해자들 간 형평성 문제가 제기되고 있음. 이에 전쟁희생자에 대한 보상의 근거 및 절차 규정을 마련함으로써 이들에 대한 실질적인 보상이 이루어지도록 하려는 것임.</p> <p>(7) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(2114173): 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 개정(2020. 6. 9. 공포)으로 위원회의 조사의 재개가 가능해졌으나 과거사 사건의 진실을 밝혀 피해자와 유족의 아픔을 위로하고 치유하기 위해서는 위원 구성확대 및 시효배제의 명시가 필요한 상황임. 이에 위원회 구성을 15인으로 확대하고 이에 따라 대통령에게 4명의 지명권을 부여하고 대법원장에게도 3명의 지명권을 부여함으로써 위원회 구성의 확대 및 다양성을 추구하고자 함. 또한 피해자들의 국가배상청구권의 소멸시효배제에 대한 조항을 신설함으로써 피해자들의 권리 보호를 강화하려는 것임 (안 제4조 및 안 제43조의3 신설).</p> <p>(8) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2112027): 지난 20대 국회에서 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」이 개정됨에 따라 제2기 진실·화해를위한과거사정리위원회가 운영되는 등 과거사 정리를 위한 국가적 노력이 새롭게 진행되고 있는 상황임. 그러나 개정된 법에 배상 및 보상을 위한 조항이 빠져있어 피해자들의 완전한 구제에 한계가 있을 뿐만 아니라 조사기간이 3년에 불과해 진상규명을 위한 충분한 조사가 이뤄지기에 충분치 않은 상황임. 또한 소멸시효 규정으로 인해 과거 국가에 의한 민간인 희생 및 다수의 인권침해를 겪어온 분들이 이에 대한 진상규명과 적절한 조치를 받지 못하는 억울한 상황이 발생하고 있음. 어렵게 새로이 출범한 진실·화해를위한과거사정리위원회가 역사적 진실을 정확하게 규명하고 잘못된 과거를 넘어 새로운 미래로 나아가는데 기여하기 위해서는 위원회의 정확한 진상조사 활동을 보장하고 피해</p>
--	--

	<p>자들을 충분히 구제하기 위한 노력이 계속되어야 함. 이에 따라 진실·화해를위한과거사정리위원회의 조사기간을 3년에서 5년으로 연장하고 3년 이내의 범위에서 기간을 연장할 수 있도록 함으로써 위원회의 진상조사활동이 더욱 충실하게 이뤄질수 있도록 하려는 것임. 또한 유해발굴단을 설치하여 유해의 조사·발굴을 진행함으로써 희생자, 피해자를 추모하고 유족을 위로하고, 피해에 대한 배·보상을 가능할 수 있도록 하는 한편 피해자들의 국가배상청구권의 소멸시효배제에 대한 조항을 신설함으로써 피해자들의 권리 보호를 강화하고자 함 (안 제43조의3 신설 등).</p> <p>(9) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2107010): 2005년 5월 3일 제정된 과거사법에 따라 2005년 12월 ‘진실·화해를 위한 과거사정리위원회’가 활동을 시작하여 2006년 4월 24일부터 2010년 6월 30일까지 조사활동을 진행하였음. 그러나 신청기간의 제약과 짧은 조사활동으로 인해 명확한 조사가 제대로 이뤄지지 못했고, 피해자들이 요구한 진상규명과 구제가 이뤄지지 못함. 제20대 국회 종료 전 과거사법 개정이 이뤄졌으나, 조사기간이 3년(1년 연장 가능)으로 진상규명을 위한 충분한 시간이 부여되지 못했고, 청문회를 비공개로 정해 투명성을 담보할 수 없으며, 배상 및 보상 조항이 빠져 피해자들의 구제가 불가능한 한계가 있음. 이에 위원회의 조사기간을 3년에서 4년으로 연장하고, 위원회가 2년 이내의 범위에서 기간을 연장할 수 있도록 함으로써 위원회의 진상규명 활동을 보장하도록 하려는 것임. 또한 청문회를 원칙적으로 공개하도록 하여 투명성을 제고하고, 새로운 자료가 발견될 경우 위원회 직권으로 재조사를 할 수 있도록 하며, 국가가 피해자의 피해 및 명예회복을 위한 배상 및 보상을 할 수 있도록 하려는 것임 (안 제24조의2 및 제25조, 제27조의2 및 제36조제2항).</p> <p>(10) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안 (2102379): 과거 국민보도연맹 집단 학살 사건 등 민간인 집단희생사건과 수사기관의 증거조작 또는 고문 등의 불법수사 등 국가의 초헌법적인 공권력으로 국민의 중대한 기본권을 침해한 사건이 다수 존재하였음. 당 사건들의 해결을 위해 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」을 제정하고 이에 따라 진실화해를위한과거사정리위원회가 운영되는 등 과거사 정리를 위한 국가적 노력이 진행된 바 있음. 그러나 개별적으로 보상관계 법령이 제정된 일부 사건을 제외한 타 사건들에 대하여 국가배상청구권이 민법상 소멸시효를 맞았다는 정부의 해석으로 있었음. 이에 따라 희생자들의 권리가 제한됨으로써</p>
--	--

	<p>국민의 권익을 보호해야 하는 국가의 의무를 다하지 아니했다는 지적이 이어짐. 또한 당 사건들을 대상으로 하는 헌법소원심판(2014 헌바148)이 진행됨에 따라, 헌법재판소가 「민법」 제166조제1항과 제766조제2항에 대하여 단순위헌 결정을 내림으로써 법 개정의 필요성이 형성됨. 이에 당 사건들에 대해 소멸시효를 동일하게 적용하는 것이 아닌, 위헌성과 국가배상의 책임이라는 특수성을 감안해 시효배제를 명시함으로써 위헌성을 해소하고 국가의 중대한 위법행위에 대한 책임을 지도록 하는 것임(안 제34조의2 신설).</p>
--	---

## 나. 검토의견

### 1) 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법상 배보상 관련 규정의 신설의 필요성

- 진실규명결정을 받은 피해자들의 피해에 대한 배·보상이 가능할 수 있도록, 현행 과거사정리법 제36조 제1항을 “정부는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해에 대한 배상 및 보상을 포함한 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.”로 개정하고, 과거사정리법 제36조 제2항을 신설하여 “정부는 희생자, 피해자 및 유가족의 피해에 대한 배상 및 보상을 위하여 필요한 기준을 이 법 시행 이후 6개월 이내에 따로 법률로 정하여야 한다.”고 개정할 필요가 있다.

### 2) 진실화해위원회 조사기간의 연장의 필요성

- 현행 진화위법에 따른 진화위의 조사기간은 3년에 불과하여, 수많은 과거사 사건들의 진상규명을 위한 충분한 조사가 이뤄지기에 충분치 않은 상황이다. 이에 진화위의 조사기간을 최소 5년으로 연장하고, 추가로 최대 3년 이내의 범위에서 기간을 연장할 수 있도록 함으로써 위원회의 진상조사활동이 더욱 충실하게 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

### 3) ‘과거사연구재단’ 관련 규정의 개정의 필요성

- 현행 과거사정리법 제40조에 따른 과거사연구재단에서 과거사 관련 진상조사사업을 직접 이행할 수 있도록, 현행 과거사정리법 제40조 제3항 제2호를 “추가 진상조사사업의 운영 및 지원”으로 개정할 필요가 있다.

<b>고문방지 및 고문피해자와 구제·지원에 관한 법률안의 제정</b>	
<b>정책목표</b>	<b>고문피해자와 유족들의 보상·지원에 관한 법적 근거를 마련</b>
<b>담당검토 : 민변 과거사청산위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 한국전쟁 전후부터 반세기가 넘는 동안 한국사회에서 자행된 고문 범죄에 의해 수많은 사람과 그 가족들이 많은 피해를 입었고, 여전히 고통 받고 있다. 국가인권위원회 조사에 따르면, 실제로 고문피해자와 그 가족은 심각한 정신적 고통(우울증, 불안장애/공황장애, 조울증 등)과 사회경제적인 곤란을 겪고 있는 것으로 나타났다.<sup>12)</sup> 이는 타인의 완벽한 통제 하에서 삶이 무기력하게 와해될 수 있음을 겪은 피해자는 극심한 모멸감과 함께 두려움, 무력감, 불신과 불안 등을 느끼게 되며 이로 인한 실질적인 기능과 감각 상실은 업무 뿐 아니라 인생전반의 상황을 악화시키기 때문이다.
- 따라서 고문피해자 및 그 가족이 고문후유증에서 벗어날 수 있도록 사회·경제적 지원을 제공하고, 고문피해의 재발 방지를 위한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.
- 이에 인재근 의원은 제19대 국회, 제20대 국회에서 ‘고문방지 및 고문피해자 구제지원에 관한 법률안’을 대표 발의하였으나, 모두 임기만료로 폐기되었다. 인재근 의원은 제21대 국회에서도 위 법안을 대표 발의<sup>13)</sup> 하였지만, 법제사법위원회 전체회의와 소위에 회부되어 계류 중일 뿐 특별한 논의조차 없는 실정이다.

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

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



## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	고문방지 및 고문피해자 구제·지원에 관한 법률안 (2102465)
소관상임위	법제사법위원회 (관련위원회: 국회운영위원회, 행정안전위원회, 보건복지위원회, 외교통일위원회, 기획재정위원회)
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2020. 07. 28. / 인재근 (더불어민주당)
주요내용	<p>가. 이 법은 고문을 방지하고 고문피해자에 대한 보상·지원의 근거를 마련하여 고문피해자 및 유족의 복지증진과 국민의 인권보호에 이바지하는 것을 목적으로 함 (안 제1조).</p> <p>나. 고문피해자 및 그 유족에게 보상금을 지급하고, 의료, 상담·재활, 생활 및 법률지원을 실시함 (안 제6조부터 제10조까지).</p> <p>다. 고문피해자 심사·결정 및 등록, 고문피해자 보상과 지원, 의료적·정신적·심리적·사회적 지원 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 고문방지 및 고문피해자지원위원회 (이하 “위원회”라 함)를 설치·운영함 (안 제11조부터 제18조까지).</p> <p>라. 위원회는 고문피해등록자의 정신적·심리적·사회적 회복과 안정에 필요한 상담과 치유를 위하여 고문피해자치유센터를 설치 또는 지원하여 운영할 수 있으며, 고문피해등록자의 신체적·정신적·심리적 치료 및 재활을 위하여 고문피해등록자 전문의료치유센터를 지정할 수 있음 (안 제29조 및 제30조).</p> <p>마. 국가는 체포·구금·심문 등 인신구속에 관한 직무에 관여하는 공무원에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 고문방지를 위하여 필요한 교육을 실시하여야 함 (안 제32조).</p> <p>바. 위원회는 고문피해 현황을 파악하기 위하여 실태조사를 실시하고, 1년마다 그 결과를 공표하여야 함 (안 제33조).</p>

### 나. 검토의견

- 관련 법률안은 고문피해자와 그 가족에 대한 보상·지원을 비롯하여 의료, 상담·재활, 생활·법률지원 등 다양한 차원에서 지원 조치가 이루어질 수 있도록 한다는 점에서 긍정적으로 평가된다.
- 고문피해자치유센터의 설치·지원·운영(안 제29조) 및 전문의료치유센터의 지정(안 제30조)에 관한 조항은 재량규정에 불과할 뿐 아니라 설치(또는 지정) 이후 업무수행에 관하여 필요한 사항을 전부 시행령으로 위임하고 있어 사문화될 가능성이 상당하므로, 국가에 대해 센터의 설치기한(또는 지정기한)과 자금출연을 의무화하도록 수정하는 것이 필요하다고 판단된다.
- 대한민국이 가입한 UN “고문방지협약” 제14조 제1항에 의하면, ‘당사국은 국내 법체계 안에 고문 피해자가 구제를 받고, 완전한 재활 및 공정하고 적절한 배상받을 권리를 보장한다. 또한 피해자가 사망한 경우, 피해자 가족이 배상받을 권리를 가진다.’ 고 규정하고 있다. 또한 UN “범죄 및 권력 남용 피해자에 관한 사법의 기본원칙 선언” 제19조도 ‘국가는 권력 남용을 금지하고 그 피해자를 구제하는 기준을 국내법에 편입시켜야 한다. 특히 구제에는 피해 배상 및 보상 그리고 필요한 물질적, 의료적, 정신심리적, 사회적 지원을 포함한다.’ 고 권고하고 있다. 위 법률안은 위 규정을 이행하는 효과적인 방안이 될 것으로 기대된다.
- 1년마다 고문피해사건에 대해서 깊이 있는 실태조사를 통해 고문피해 실태와 고문피해자 구제현황을 보고하도록 하는 동시에, 법령, 제도, 정책 관행의 개선과 고문피해자의 피해와 명예 회복을 위하여 국가가 필요한 조치의 권고를 할 수 있도록 법적 근거를 마련한 점도 매우 긍정적이며, 국가 차원에서 고문을 근절하겠다는 의지를 보인 것이라고 평가할 수 있다.
- 시간이 지나도 잊히지 않는 고문의 상처와 피해로 인해 아직도 고통 받고 있는 고문 피해자와 그 가족들의 빠른 삶의 회복과 안정을 도모하는 법적 근거를 마련한다는 점에서 조속한 입법이 필요하다.

<b>미군 위안부 문제에 대한 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률안</b>	
<b>정책목표</b>	과거 국가의 안보 명분으로 인권 피해를 입은 기지촌 피해 여성들과 그 유족에 대한 진상을 조사하고, 피해 여성 및 그 유족이 안정적인 생활을 유지할 수 있는 의료지원 및 생활지원 등이 이루어질 수 있도록 법적 근거를 마련하는 것
담당검토 : 민변 미군문제연구위원회	

### 1. 현황 및 문제점

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

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

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

- 한국전쟁 이후 주한미군기지촌 주변 여성들은 한국의 경제와 안보 두 측면에서 일정한 기여를 하였다는 평가가 존재한다. 경제적인 측면에서는 1960년대에 기지촌 성매매로 인한 수입이 대한민국 GNP의 25%를 차지하는 등 한국경제의 근간을 마련하고 경제를 부양하였으며, 안보적인 측면에서는 1950년 한국전쟁 이후 군사안보가 국가정책의 최우선 순위에 놓이면서 대한민국 정부는 주한미군의 계속 주둔을 위해 한미동맹의 징표로서 미군기지촌을 존속시켰고, 특히 미국 닉슨 대통령의 Guam Doctrine 선언 이후 주한미군의 계속 주둔을 위해 이미 불법화된 성매매행위를 조장·방조·묵인·허용하였다.
- 이후 1970년대 초부터 정부가 취한 '기지촌 정화운동'은 미군위안부들의 몸을 한미동맹을 공고히 하는 안보의 수단으로 삼은 것으로서 당시 정부는 이 정책을 통해 미군위안부들을 '민간 외교관', '산업역군', '애국자' 등으로 호칭하기도 하였다. 미군위안부들은 정부가 취한 정책으로 강제 검진·구금·구타 및 인신매매와 착취 등의 인권침해를 당하였고 이로 인해 상해를 입고 사망에 이르는 경우도 있었으며, 이들이 낳은 혼혈인 자녀들은 배제와 차별 속에서 성장하였고, 현재 파악되고 있는 미군위안부들은 대부분 고령으로 건강 문제와 주거 등 생활고에 시달리고 있다.
- 당사자들이 모든 증거를 직접 제출해야 하는 민사소송이라는 한계로 인해 완전한 진상규명과 피해보상이 이루어졌다고 볼 수 없고, 이 민사소송으로나마 일부 피해를 구제받을 수 있었던 미군위안부 할머니들은 극소수에 불과하다(현재 대법원 계류 중으로 확정되지 않음). 과거 국가안보 명분으로 존재했던 미군위안부들은 국가가 책임져야 하는 존재이므로, 국가의 정책으로 인권피해를 입은 피해여성들과 이들의 유족에 대한 실태 및 진상을 조사하여 이들의 명예회복을 도모하는 한편, 피해여성 및 그 유족이 안정적인 생활을 유지할 수 있는 의료지원 및 생활지원 등이 이루어질 수 있도록 법적 근거를 속히 마련해야 한다.

- 경기도의회, 파주시의회에서 지원 조례를 제정했으나 담당부서에는 상 위법 부재, 대법원 판결 부재, 피해자성 기준 모호, 수급중복 우려 등을 이유로 조례안을 사실상 무력화시키고 있어 입법으로 조례 시행의 근거를 명확히 할 필요가 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

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

	<p>누구든지 미군 위안부 문제와 관련하여 자유롭게 증언할 수 있으며, 피해자들은 어떠한 불이익이나 부당한 처우를 받지 아니하도록 함 (안 제 8조 및 제9조).</p> <p>마. 위원회는 활동 기간이 종료되는 날부터 6개월 이내에 미군위안부문제진상조사보고서를 작성하고, 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함 (안 제11조).</p> <p>바. 국가는 피해자 중에서 계속 치료 등을 요하는 사람에 대하여는 실질적으로 소요되는 비용을 지급하도록 하고, 피해자 등에 대하여 그 생활을 보조하기 위한 생활지원금을 지급하도록 하며 피해자가 사망한 경우 장례비를 지급할 수 있도록 함 (안 제14조부터 제16조까지).</p> <p>사. 국가나 지방자치단체는 피해자로서 주택으로 소유하지 아니한 사람에 대하여 주택을 우선 공급하도록 하고, 국가는 대한민국의 국민이었던 피해자 등 중 대한민국 국적을 회복하지 못한 채 외국에 거주하고 있는 사람에 대하여 국적 회복 및 정착금 지원 등 필요한 조치를 하도록 하며, 피해자 등에게 명예훼손, 손해배상 및 국적회복 등에 관하여 법률상담과 소송대리 등을 지원하도록 함 (안 제17조부터 제19조까지).</p> <p>아. 국가, 지방자치단체, 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인과 그 밖의 비영리법인은 피해자 지원시설을 설치·운영할 수 있도록 근거를 마련함 (안 제20조).</p> <p>자. 국가와 지방자치단체는 피해자 등에 관한 위로·추모 및 역사관·자료관 등 교육시설 건립 등 기념사업을 시행하여야 하고, 국가는 피해자 등으로 구성된 단체 또는 미군 위안부 문제 연구단체 등에 대하여 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있음 (안 제21조 및 제23조).</p>
--	---

## 나. 검토의견

- ‘기지촌 미군 위안부’ 피해 생존 여성들은 2014년 국가를 상대로 ‘기지촌 미군 위안부 국가배상청구소송’을 시작하였고, 2022.9. 최종적으로 승소하였다.
- 이에 과거 국가의 안보 명분으로 인권피해를 입은 기지촌 피해여성들과 그 유족에 대한 진상을 조사하고, 피해여성 및 그 유족이 안정적인 생

활을 유지할 수 있는 의료지원 및 생활지원 등이 이루어질 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것이 필요하다.

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



## 1부 2023 민변 개혁입법과제

### 6. 일하는 사람들을 위한 노동법

근로기준법 일부개정법률안 (사업장 규모에 따른 부당한 차별 해소) /195

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 /198

(다양한 고용형태에서 노무를 제공 하는 자들이 자신을 사용하는 자를 상대로 노동기본권을 행사할 수 있게끔 권리자 및 의무자의 범위 확대, 쟁의행위에 의한 손해배상청구와 가압류를 제한하여 노동조합의 단체행동권을 보장)

기간제법 및 파견법 일부개정법률안 (비정규직의 고용안정 도모와 평등한 근로조건 보장) /201

산업재해보상보험법 일부개정법률안 (산재요양급여 신청과 관련하여 근로자의 업무와 재해 사이의 인과관계에 대한 입증책임을 전환하여 근로복지공단으로 하여금 입증책임을 부담하도록 하여 근로자의 건강권 및 산재보험 수급권을 보장함) /205

중대재해처벌법 일부개정법률안 (중대재해 예방을 통한 노동자 건강권의 보장) /209

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안 (이주노동자의 노동권 보장) /213

근로기준법 일부개정법률안 (사업장에서 감시설비에 의한 정보주체 개인정보자기결정권 보장) /216

채용절차공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (채용절차에서 인공지능프로그램을 사용하는 경우 구인자의 관리감독의무 강화) /221





<b>근로기준법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>사업장 규모에 따른 부당한 차별 해소</b>
<b>담당검토 : 민변 노동위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 1954년 근로기준법이 15명 이하 사업장에 적용되지 않았던 것을 시작으로 상시 4명 이하 사업장에는 근로기준법 일부 조항만 적용되도록 한 현행법에 이르기까지, 노동자가 결정할 수 없는 이유(사업장의 규모)로 인하여 근로기준법이 정하고 있는 최소한의 노동조건조차 보장받지 못하는 상황이 계속되고 있다. 근로기준법 제3조에 따르면 이 법이 정한 근로조건은 최저기준에 불과한데, 5인 미만 사업장에 대해서는 이마저도 적용되지 않는 것이다.
- 근로기준법 ‘상시 5인 이상 적용’ 규정(제11조)은 1989년 개정법에 도입되어 현재까지 유지되고 있다. 법 제11조 제2항은 ‘상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장’에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 법의 일부 규정을 적용할 수 있도록 정하고 있고, 이의 위임을 받은 근로기준법 시행령 제7조 [별표 1]은 5인 미만 사업장에 대해서도 적용되는 규정을 열거하고 있다. 이에 따르면, 근로기준법의 ‘해고’의 절차와 사유에 관한 규정(제23조 제1항, 제24조, 제27조, 제28조), 근로시간 및 휴게시간 관련 규정(제50조)과 휴업수당 규정(제46조), 연장근로 제한 관련 규정(제53조), 연장·야간·휴일근로 가산수당 관련 규정(제56조), 직장 내 괴롭힘 관련 규정(제76조의2, 제76조의3) 등이 5인 미만 사업장에 적용되지 않는다. 이로 인해 이른바 ‘사업장 쪼개기’를 통해 ‘가짜 5인 미만 사업장’을 만듦으로써 근로기준법의 적용을 회피하는 사용자가 상당수 존재한다.

- 고용노동부의 ‘1차 산업 및 4인 이하 사업장 근로시간 실태조사 (2019)’ 에 의하면, 조사대상 업종별로 다소 차이를 보였으나 예컨대 연장근로시간 한도 규정(제53조)의 경우 ‘이미 적용 중이거나 별 무리 없이 혹은 다소 부담스럽지만 적용 가능’ 하다는 응답이 75%를 기록하는 등 현재 5인 미만 사업장에서 적용이 배제되고 있는 근로기준법 제반 조항을 사업주가 적용할 수 없는 것은 결코 아님을 알 수 있다.
- 고용노동부는 ‘근로시간 적용 개선방안 (2019)’ 을 통해, 근로시간 및 연장근로 제한 (제50조, 제53조)의 경우 5인 미만 사업장에 대하여도 적용되어야 하고 이로 인한 부작용을 최소화하기 위해 사용자가 근로시간 단축에 대응할 수 있는 기회를 부여하기 위해 적용할 수 있는 기간을 부여하는 안도 함께 검토되어야 한다고 보았다. 연장·야간·휴일에 대한 가산임금에 관한 규정(제56조) 또한 사용자의 지불능력 등을 고려하여 가산임금의 할증률을 달리 정하는 방안, 가산임금 지급방식 대신 대체휴식을 부여하는 방안 등에 대해 고려할 필요성이 있다고 보았고, 연차유급휴가 (제60조)의 경우에도 해당 기간의 통상임금을 지급하도록 하거나 근속연수에 따른 가산휴가를 인정하지 않고 기본휴가일수 (15일)를 인정하는 방안을 제시하면서 제도가 정착하기 위해 일정 기간 동안은 연차휴가 사용에 대한 지원제도를 검토할 필요성도 제시하였다. 그러나 이러한 의견제시에도 불구하고 ‘5인 미만 사업장 근로기준법 적용 배제’ 문제를 해결하기 위한 지난 정부의 노력은 충분히 개선되지 않았다.
- 헌법재판소는 사용자의 경제적 능력 외에도 국가의 근로감독 능력의 미비를 해당 조항에 대한 합헌결정의 근거로 실시하고 있다. 그러나 관리감독이 보다 어려운 사회보험의 경우에 사업장 규모와 상관없이 전면적용을 하고 있다는 점을 고려하면, 국가의 근로감독 능력을 이유로 적용을 제외하는 것은 합리성을 인정하기 어렵다. 「최저임금법」, 「산업재해보상보험법」, 「근로자퇴직급여 보장법」 등은 사업장의 규모를 가리지 않고 모든 근로관계에 대해 적용되고 있으므로, 법 적용의 형평성 관점에서 근로기준법을 모든 근로관계에 적용해야 한다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	근로기준법 일부개정법률안 (2104382, 2106882, 2114753)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2104382 - 2020. 9. 29. 강은미 (정의당) 2106882 - 2020. 12. 23. 이수진 (민주당) 2114753 - 2022. 2. 11. 윤미향 (무소속)
주요내용	상시 사용하는 근로자 수에 따라 적용범위를 구분하는 현행 조항을 삭제 (2104382, 2114753 안 제11조 등)하거나, 근로시간, 연장근로의 제한, 해고 등의 제한, 경영상 이유에 의한 해고의 제한, 우선 재고용, 해고사유 등의 서면통지, 부당해고 등의 구제신청 및 직장 내 괴롭힘의 금지 등 일부 규정은 4인 이하 근로자를 사용하는 사업 및 사업장에도 적용하도록 함 (210668 안 제11조 제2항)

### 나. 검토의견

- 해당 법안들은 근로기준법이 적용되는 사업장의 범위를 근로자를 사용하는 모든 사업장에 적용하는 것으로 그 적용범위를 확대하였다. 이는 상시 4명 이하 사업장에서 근로기준법이 정하고 있는 최소한의 노동조건이 보장되도록 한다는 점에서 가장 보호가 필요하지만 보호되지 않고 있는 소수 사업장의 노동자를 보호하는 등 노동자 보호의 실효성을 강화하고, 현재 4인 이하 사업장에서 일어나고 있는 부당한 근로조건을 상당부분 개선시킬 수 있을 것으로 보인다.

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안	
정책목표	다양한 고용형태에서 노무를 제공하는 자들이 자신을 사용하는 자를 상대로 노동기본권을 행사할 수 있게끔 권리자 및 의무자의 범위 확대, 쟁의행위에 의한 손해배상청구와 가압류를 제한하여 노동조합의 단체행동권을 보장
담당검토 : 민변 노동위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 국제노동기구(ILO)는 고용관계의 존재 여부를 기준으로 하여 결사의 자유가 보장되는 자의 범위를 결정하여서는 아니 된다는 입장을 취하고 있으며, 이런 전제 아래 여러 차례 한국정부에 특수고용직 노동자의 노동3권 보장을 권고해왔다.
- 대우조선해양, 하이트진로 하청노동자들에 이르기까지 하청노동자들의 근로조건을 결정하는 주체는 하청사용자를 사실상 지배하고 있는 원청사용자임에도, 원청사용자는 근로계약의 형식적인 당사자가 아니라는 이유로 하청노동자들이 조직한 노동조합과의 단체교섭을 거부하고 있어 하청노동자들의 교섭권이 제한받고 있는 현실은 개선되지 않고 있다.
- 최근 배달노동자 (라이더유니온), 웹툰작가 (웹툰작가노동조합)들이 조직한 노조가 법상 노동조합으로 설립되기는 하였으나, 근로자들이 조직한 노동조합에 대한 개별적인 판단 대신 고용형태의 다양화로 인하여 등장한 다양한 직종의 노동자들 모두가 헌법이 보장한 노동3권을 행사할 수 있도록 보편적으로 노동조합 및 노동관계조정법(이하, ‘노동조합법’)의 대상자로 포함될 필요가 있다.

- 또한 사용자의 막대한 액수의 손해배상청구 및 가압류로 인하여 헌법 제33조가 보장한 단체행동권과 노동조합법 제3조의 민사면책 원칙은 무의미해지고 있으며, 쟁의행위 종료 이후에도 수많은 노동자들이 손해배상소송 및 가압류의 굴레에서 벗어나지 못하고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(대안) (DD11128)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2023. 2. 21. 환경노동위원장 전해철 (더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로자의 근로조건에 대하여 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자도 그 범위에 있어서는 사용자로 볼 수 있도록 현행 사용자의 범위를 확대함.</p> <p>(2) 노동쟁의의 대상을 ‘근로조건 결정’에 관한 사항에서 ‘근로조건’에 관한 사항으로 확대하여 정당한 쟁의행위의 범위가 확대될 수 있도록 함.</p> <p>(3) 법원이 조합원 등의 쟁의행위 등으로 인한 손해배상책임을 인정하는 경우 그 손해에 대하여 각 배상의무자 별로 각각의 귀책사유와 기여도에 따라 개별적으로 책임 범위를 정하도록 함.</p> <p>(4) 사용자가 쟁의행위 등으로 입은 손해에 대해 제3자인 신원보증인에게 까지 손해배상을 청구할 수 있어, 신원보증제도가 실제로는 노동조합의 활동을 억압하는 수단으로 작용하고 있으므로, 쟁의행위 등으로 인해 발생한 손해에 대해서는 신원보증인의 배상책임을 면제함.</p>

## 나. 검토의견

- 해당 법안은 하청노동자들의 근로조건을 실질적으로 결정하고 근로내용에 대한 지휘·감독을 하는 원청이 사용자에게 해당할 수 있도록 사용자의 범위를 확대하였다 (주요내용 (1)). 이는 근로조건 결정에 대한 사실상 권한이 없는 하청업체가 아닌 원청이 사용자의 책임을 질 수 있게 한다는 점에서 노동조합 및 그 조합원인 근로자의 노동3권을 보장하는데 기여하고, 근로자의 근로조건을 개선하는 데에도 기여할 것으로 보인다.
- 해당 법안은 노동쟁의의 대상을 확대하여 손해배상책임을 면책받을 수 있는 정당한 쟁의행위의 범위를 확대하였고, 손해배상책임의 범위에 대하여 모두에게 공동불법행위 책임을 지우던 것에서 개별적으로 책임 범위를 정하는 등 노동조합과 그 조합원인 근로자의 단체교섭권과 단체행동권을 보장하는데 기여할 것으로 보인다 (주요내용 (2)~(4)).
- 다만 위와 같이 위원회 대안으로 통합되기 전 발의된 법률안들에는 노동조합을 조직하거나 노동조합에 가입한 자는 근로자로 추정하는 등의 근로자의 범위를 확대하는 조항이 존재하였으나 위 위원회 대안에는 반영되지 못하였다. 노동조합법 제3조에 대해서도 위 조항의 면책원칙을 재확인하는 조항, 집단적 행위인 쟁의행위에 있어서 조합원 개인의 책임을 물을 수 없다는 조항, 사용자가 소권을 남용하여 소를 제기하거나 가압류를 신청하여서는 아니된다는 조항 등이 존재하였으나 위원회 대안에는 반영되지 않은 점이 아쉬운 대목이다. 향후 법제사법위원회 및 본회의 논의 과정에서 위와 같은 조항에 대한 추가적인 논의를 통해 노동조합과 그 조합원의 노동3권이 실질적으로 보장되기 위한 법률안 수정이 필요할 것으로 보인다.



<b>기간제법 및 파견법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>비정규직의 고용안정 도모와 평등한 근로조건 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 노동위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- “비정규직” 혹은 “비정규노동”이라는 개념은 “정규직” 혹은 “정규노동”의 대향적(對向的) 개념으로서, “정규직” 혹은 “정규노동”에 포섭되지 않는 노동 형태를 모두 포괄하기 위하여 사용되기 시작하였다. 정규노동은 일반적으로 사용자에게 직접 고용된 전일제 상용 노동자로서, 특별한 사정이 없는 한 정년까지의 고용이 보장된 노동 형태를 의미한다. 이러한 관점에서 비정규노동은 위와 같은 정규노동에 포섭되지 않는 기간제 근로, 파견 근로, 단시간 근로, 특수고용, 호출근로나 통신근로, 더 나아가 사내하청과 같은 간접고용 전반도 포괄할 수 있는 개념으로 이해된다.
- 고용노동부는 2017. 7.경 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’을 마련하여, 비정규직 문제에 대한 개혁의지를 표명하였다. 2020. 8. 정부가 발표한 공공부문 (중앙부처·자치단체·교육기관·공공기관·지방공기업) 정규직 전환 추진 실적을 보면, 2017년에 추산한 파견·용역 노동자의 절반 가까이가 정규직으로 전환된 것으로 보고되었으나, (자회사 설립이 불가능한 중앙부처·자치단체·교육기관을 제외한) 공공기관·지방공기업의 경우 전환 노동자의 65.4%가 자회사에 고용되는 등 여전히 용역의 실질을 띠고 있으며, 그 근로조건 또한 여전히 열악한 실정이다.

- 2021. 8.경 통계청이 발표한 ‘경제활동인구조사 부가조사’에 따르면, 전년과 비교했을 때 정규직은 1,194만 명에서 1,196만 명으로 1만 명 증가에 그친 반면, 비정규직은 850만 명에서 904만 명으로 무려 53만 명 증가했다. 비정규직 비율은 41.6%에서 43.0%로 증가했다. 비정규직의 94.3% (904만 명 가운데 852만 명)가 임시근로자거나 임시근로를 겸하고 있어, 고용이 매우 불안정한 특징을 보이고 있다. 기업들이 코로나 위기로 증대된 불확실성에 대해 비정규직 사용으로 대처하고 있는 것이다.
- 주 52시간을 초과하는 탈법적인 장시간 노동 비중은 비정규직 (5.4%)이 정규직 (4.2%)보다 많다. 정규직은 월 임금이 336만 원에서 344만 원으로 8만 원 (2.5%) 인상되고, 비정규직은 173만 원에서 180만 원으로 7만 원(3.9%) 인상되었다. 정규직 대비 비정규직의 월 임금격차는 51.5%에서 52.2%로 0.7%p 개선되었으나, 여전히 그 차이는 막대한 수준이다. 현 직장에서 사회보험 (국민연금건강보험·고용보험) 가입률은 정규직은 84~99%인데, 비정규직은 37~50%밖에 안 된다. 정규직은 퇴직금·상여금·시간외수당·유급휴가를 69~99% 적용받지만, 비정규직은 26~40%만 적용받고 있다. 노조 조합원수 (조직률)는 251만 명 (12.3%)에서 265만 명 (12.6%)으로 14만 명 (0.3%p) 증가했다. 정규직은 230만 명 (19.2%)에서 238만 명 (19.9%)으로 8만 명 (0.7%p) 증가했고, 비정규직은 22만 명 (2.5%)에서 27만 명 (3.0%)으로 5만 명 (0.5%p) 증가했다.
- 이처럼 비정규직은 최근의 코로나 위기로 인해 그 수가 급격하게 늘고 있는데, 장시간 노동의 비중, 임금, 사회보험 가입률, 노조 조직률 등 노동과 관련된 모든 지표에서 정규직에 비해 열악한 상황에 놓여 있다.

## 2. 개혁입법과제

**가. 현재 입법 발의현황**

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2100482) (2) 파견근로자보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2100485)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>환경노동위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 6. 15. 이인영 (더불어민주당) (2) 2020. 6. 15. 이인영 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 「선원법」에 따른 선원의 업무와 철도사업, 도시철도사업 및 항공운수사업의 업무, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제5조에서 근로자파견 금지사업으로 정하고 있는 업무 및 「의료법」 등에 따른 의료업무 등 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전과 관련된 업무에는 기간제근로자를 사용하지 못하도록 하고, 이를 위반한 경우 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 것으로 간주하는 한편, 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하게 하고자 함. 또한 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」에 따른 분진작업 업무, 「산업안전보건법」에 따른 건강관리카드의 교부대상 업무 등에도 기간제근로자를 사용하지 못하게 함 (안 제4조제3항 신설 및 제21조).</p> <p>(2) 「한국철도공사법」 제9조에 따른 업무, 「의료법」 등에 따른 의료업무, 「항공안전법」에 따른 항공업무 등 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전과 관련된 업무에는 근로자파견사업을 행하지 못하도록 함 (안 제5조제3항).</p>

**나. 검토의견**

- 개정안 (1) 관련 : 해당 법안은 선원, 철도사업, 도시철도사업, 항공운수사업, 의료업무 등 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전과 관련된 업무에는 기간제근로자를 사용하지 못하도록 특정 업무에 대한 기간제 사용

을 금지함으로써 공중의 건강과 안전 증진 및 노동자의 고용안정에 기여할 것으로 보인다. 다만 특정 업종 제한에서 그칠 것이 아니라, 사업주의 상시적, 지속적 업무에 대한 기간제 사용도 명시적으로 제한할 필요가 있다.

- 개정안 (2) 관련 : 해당 법안은 철도업무, 의료업무, 항공업무 등 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전과 관련된 업무에는 근로자파견사업을 행하지 못하게 하여 절대적 파견 금지업무를 확대함으로써 공중의 건강, 안전 증진에 기여하고 노동자의 고용안정을 제고할 것으로 보인다. 다만 특정 업종 제한에서 그칠 것이 아니라 직접고용의 원칙이라는 노동법의 근본취지를 훼손하는 파견제도를 전적으로 금지할 필요가 있다.

산업재해보상보험법 일부개정법률안	
정책목표	산재요양급여 신청과 관련하여 근로자의 업무와 재해 사이의 인과관계에 대한 입증책임을 전환하여 근로복지공단으로 하여금 입증책임을 부담하도록 하여 근로자의 건강권 및 산재보험 수급권을 보장함
담당검토 : 민변 노동위원회	

### 1. 현황 및 문제점

- 한국은 OECD 국가 중 산업재해 사망률 1위로 2020년 기준 한 해 동안 산업재해로 2,062명(사고사망자 882명, 질병사망자 1,180명)이 사망했음. 단 이는 근로복지공단에 의하여 업무와 사망 사이의 관련성이 인정된 경우에 한정되고, 2018년 근로복지공단의 (신청 건수 대비) 업무상 질병 승인율은 63%에 그침. 이는 사고 산재를 포함한 승인율 91.5%에 한참 부족한 수치임. 일례로 반도체 등 전자산업에 종사하였던 근로자들이 2016. 12.경까지 총 77건의 산재신청과 22건의 산재소송을 제기하였으나 이중 산업재해로 최종 승인된 사례는 12건에 불과함.
- 현행법상 질병의 발병 원인이 업무상 유해요인에 있다는 점은 근로자가 증명하여야 함. 질병과 관련된 정보가 기업의 영업비밀이라는 이유로 공개되지 않고, 특히 질병의 발병 기전을 이해하기 위해서는 고도의 의학적 전문성이 필요한 현실에서 전문지식과 경제적 능력이 부족한 노동자가 자신의 질병과 업무와의 관련성을 의학적으로 입증하기란 사실상 불가능에 가까움. 국가인권위원회 역시 이 문제를 해결하기 위한 「산업재해보상보험법」 개정을 권고한 바 있음.

- 업무상재해에 대하여 상당인과관계를 입증하기 위해서는 근로자가 종사 하였던 모든 업무환경 및 근로자가 종사한 것과 비슷한 업무환경들을 조사하여 이를 법률적인 틀에 맞추어 재구성해야 함. 실제로 소송에서 자신의 업무상 질병 여부를 다투는 경우에서조차 근로자는 소송상대방인 근로복지공단에 대한 (소송 외적으로) 정보공개청구 혹은 (소송 과정에서) 문서제출명령 등에 의존하여 자료를 수집하는 것이 현실이며<sup>14)</sup>, 그러한 경우에도 근로자는 본인 외의 동종 업계·동일 직종 근로자들의 자료는 개인정보를 이유로 확보할 수 없으므로 입증 자료 수집에 상당한 한계가 있음.
- 현행법의 입법취지는 근로자의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활과 사회복귀를 촉진함으로써 근로자 보호에 이바지하는 것임. 재해근로자가 적절한 요양을 받고 업무에 복귀할 수 있으면 신속한 재해의 인정이 필요함. 특히 주로 외상으로 발생하는 사고 산재에 비하여 질병의 발견 및 진단 자체가 어려운 질병 산재의 경우 진단 시점으로부터 빠른 산재 인정 절차가 요구됨.
- 헌법재판소는 업무상 질병으로 인한 업무상 재해에 있어 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 대한 입증책임을 이를 주장하는 근로자나 그 유족에게 부담시키는 「산업재해보상보험법」 제37조 제1항에 대하여 합헌 결정을 한 바 있음(헌법재판소 2015. 6. 25.자 2014헌바269 결정).
- 최근 대법원은 업무상재해의 상당인과관계에 관한 증명책임이 이를 주장하는 근로자 측에 있다는 기존의 판례를 유지하는 판결을 함(대법원 2021. 9. 9. 선고 2017두45933 전원합의체 판결). 다수의견에 대한 대법관 노정희, 노태악의 보충의견은 법적 안정성과 예측가능성을 위해서 이를 입법적으로 해결하는 것이 타당하다는 주장임.

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

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 산업재해보상보험법 일부개정법률안 (2104283) (2) 산업재해보상보험법 일부개정법률안 (2115880)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 9. 28. / 조오섭 (더불어민주당) (2) 2022. 6. 10. / 김태년 (더불어민주당)
주요내용	<p>질병에 걸린 근로자가 업무수행 과정에서 유해요인을 취급하거나 그에 노출된 경력을 증명하면 업무와 질병 사이의 인과관계를 입증했다고 추정하고, 근로복지공단에서 다음과 같이 반증하면 비로소 업무상 재해를 부정하도록 하여 근로자의 입증책임을 완화함.</p> <p>(1) 산업재해보상보험법 일부개정법률안 (2104283) 근로복지공단에서 유해요인 노출의 정도 및 업무환경 등이 근로자의 질병을 유발할 수 있다고 인정되지 않는 점 및 근로자의 발병 원인이 의학적으로 유해요인 노출에 있지 않다는 점을 ‘모두’ 증명하는 경우</p> <p>(2) 산업재해보상보험법 일부개정법률안 (2115880) 근로복지공단에서 유해요인과 근로자의 질병 사이에 상당인과관계가 없음을 입증한 경우</p>

### 나. 검토의견

- 업무상 질병 등의 발생 시 업무상재해의 상당인과관계를 추정하고 근로복지공단이 이를 반증한 경우에만 업무상 재해 해당성을 부정할 수 있도록 증명책임 전환 내지 완화 규정을 마련할 필요가 있음.

- 위 (1), (2) 개정안은 질병에 걸린 근로자가 업무수행 과정에서 유해요인을 취급하거나 그에 노출된 경력을 증명하면 업무와 질병 사이의 인과관계를 입증했다고 보고, 근로복지공단이 근로자의 업무수행과 질병이 상관없음을 입증하도록 하여 근로자의 입증책임을 완화하고 있는바, 업무상재해보상제도의 실효성을 보다 향상시킴.
- 실제로 현행법 내에서 업무상 질병 요양자(사망자 제외) 중 입증책임을 완화하는 별도의 업무처리지침을 도입한 직업병(소음성 난청, 진폐 등)에 해당하는 근로자가 전년도보다 꾸준히 증가하고 있는 점을 감안하면 (2021년 기준 전년도 보다 50.23% 증가), 이러한 입증책임 완화로 인하여 업무상 질병의 승인을 상승이라는 효과가 있을 것으로 기대됨.
- 개정안(1) 관련: 근로복지공단이 입증하여야 할 요소를 ‘유해요인 노출 및 업무환경 등이 근로자의 질병을 유발할 정도에 미치지 않는다.’는 것과 ‘근로자의 질병 발생 원인과 유해요인 노출 사이에 의학적인 관련성이 없다.’는 것 두 가지 모두로 봄으로써, 설령 의학적인 관련성이 부족한 경우(예를 들어 근로자의 유전적·개인적 소인이 강하게 작용하는 경우)라고 할지라도 유해요인 노출의 정도가 크고 업무환경이 일반적인 수준에서 질병 유발의 개연성을 높인다는 점이 인정된다면(즉 이를 근로복지공단이 부정하지 못한다면) 업무상 재해로 승인될 가능성이 커질 것으로 보임.
- 개정안(2) 관련: 현재까지의 상당인과관계 관련 법리들은 ‘근로자가 입증하여야 하는 정도’에 초점을 맞추고 있으므로, ‘유해요인과 질병 사이의 상당인과관계가 없음’의 의미 및 그 입증 정도에 대하여는 향후 많은 논란과 혼선이 있을 것으로 보임. 그러나 위 개정안 또한 근로자의 입증책임을 완화하는 것임에는 분명하므로 산업재해를 예방하고 근로자의 건강권을 보다 보장하기 위하여는 역시 개정안의 조속한 입법이 필요함.



<b>중대해처벌법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>중대재해 예방을 통한 노동자 건강권의 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 노동위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 지난 2022년 한 해 동안 중대재해로 644명이 목숨을 잃었다. 2021년과 비교하면 39명이 줄었는데, 추락·끼임·부딪힘과 같이 기본적인 안전조치로 예방할 수 있었던 사고사망자는 421명으로 여전히 많다. 법 시행 1년을 기준으로 법 적용대상이 되는 중대재해 611건 중 고용노동부가 검찰에 기소의견으로 송치한 사건은 34건에 불과하다, 이 중 검찰은 11건을 기소했다. 이마저도 중대해처벌법 위반으로 처음 기소됐던 경남 창원 두성산업 측이 위헌법률심판을 신청하면서 중대해처벌법 시행 효과가 매우 미미할 뿐만 아니라 사문화될 위기에 놓인 상황이다.
- 또한 해당 법률과 시행령의 내용을 보면, 적용이 제외·유예되는 사업장이 지나치게 광범위해 수많은 노동자들이 여전히 보호받지 못하는 상황이 전혀 해소되지 않았고, 발주처의 공기단축에 대한 처벌 및 공무원 책임자 처벌 등 노동자의 생명권·건강권·안전권을 보장하기 위한 가장 핵심적이고 실질적인 조치가 도입되지 않았다. 대체적으로 형사처벌 수위가 낮고 다양한 처벌제도가 도입되지 못한 것 역시 문제이며, 특히 노동계가 강력히 주장해 온 인과관계 추정 규정이 도입되지 못하여, 무력한 피해자인 노동자가 인과관계를 증명해야 하는 부당한 상황이 지속되게 되었다. 2021. 6. 9. 광주광역시 동구 학동 재개발 공사현장에서 발생한 건물붕괴사고나, 2021. 10. 6. 여수시 응천동 요트선착장에서 발생한 현장실습생 사망사고의 경우 법의 적용범위에 포함되지 않아, 상식적으로 ‘중대재해’ 임이 명백함에도 이 법을 통한 사후규제마저 불

가능하다.

- 정부는 중대재해처벌법에 대해 ‘처벌과 규제’ 에서 ‘자기규율 예방체계’ 로 패러다임을 전환해야한다고 주장하며 중대재해처벌법의 개정을 이야기하고 있고, 경총은 중대재해처벌법에 대해 “기업인들에게 가장 부담을 주는 형사처벌 규정의 삭제를 최우선적으로 검토·추진” 해야 한다고 주장하고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 중대재해 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안 (벌금형의 하한, 양형특례조항 도입 2110092, 2114548, 2114568)</p> <p>(2) 중대재해 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안 (경영책임자 등의 범위 확대, 사업주와 경영책임자들의 처벌강화 2114548, 2114568)</p> <p>(3) 중대재해 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안 (5인 미만 사업장까지 적용범위 확대 등, 2114548, 2114568, 2114695)</p> <p>(4) 중대재해 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안 (징벌적 손해배상의 하한 규정, 인과관계 추정규정 도입 2114548, 2114568)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>환경노동위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2110092 - 2021. 5. 13. 이탄희 (더불어민주당) 2114548 - 2022. 1. 25. 강민정 (열린민주당) 2114568 - 2022. 1. 26. 강은미 (정의당)</p> <p>(2) 2114548 - 2022. 1. 25. 강민정 (열린민주당) 2114568 - 2022. 1. 26. 강은미 (정의당)</p>

	<p>(3) 2114548 - 2022. 1. 25. 강민정 (열린민주당) 2114568 - 2022. 1. 26. 강은미 (정의당) 2114695 - 2022. 2. 8. 윤준병(더불어민주당)</p> <p>(4) 2114548 - 2022. 1. 25. 강민정 (열린민주당) 2114568 - 2022. 1. 26. 강은미 (정의당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 법인 또는 경영책임자 등이 그 법인 또는 기관의 업무에 관하여 제6조에 해당하는 위반행위를 하는 경우 벌금형의 하한을 높임(2110092, 2114548, 2114568 안 제6조, 제7조). 사업주 또는 경영책임자 등이 안전조치 및 보건조치의무를 위반하여 사람을 사망에 이르게 하거나 중대재해를 야기한 때에는 유죄 선고 뒤 따로 형의 선고를 위한 선고 기일을 지정하고, 법원이 양형심리를 위한 국민양형위원을 지정해 심의에 회부하게 하는 등 공판절차 이분화와 국민양형위원 지정 절차를 마련함 (2110092, 2114548 안 제15조 및 제16조 2114568 안 제16조 및 제17조).</p> <p>(2) 경영책임자 등의 범위에서 안전보건 업무 담당자를 삭제하고 법인의 대표이사과 이사를 추가함(2114548 안 제2조). 경영책임자 등의 범위를 사업을 대표하고 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람으로 한정하고 이에 준하여 사업의 결정에 상당한 영향을 미치거나 그러한 결정에 실질적으로 관여하는 지위에 있는 사람을 포함시킴 (2114568 안 제2조제9호).</p> <p>(3) 상시 근로자 5인 미만인 사업 또는 사업주에 대한 이 법 적용 배제 규정을 삭제함(2114548, 2114568 안 제3조).</p> <p>(4) 일정한 경우 중대산업재해 발생에 대한 인과관계를 추정하도록 하고 다만 사업주 등이 중대재해가 다른 원인으로 인하여 발생하였다는 사실을 증명하거나 제4조의 의무를 다하였음을 증명한 경우 그 추정을 배제하도록 함(2114548 안 제4조의2 2114568 안 제12조). 손해배상 책임을 3배 이상 10배 이하로 정하거나 하한을 손해액의 3배 이상으로 규정 (2114568 안 제18조)하고, 배상액을 산정하는 기준에서 사업주 등의 재산상태를 삭제함 (2114548 안 제15조).</p>

## 나. 검토의견

- 해당 법안들은 중대재해처벌법의 애초 입법취지를 되살리고 사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무 위반에 따른 처벌을 강화하며, 징벌적 손해배상의 하한을 도입하고, 인과관계 추정 규정 등 제도적 미비점을 보완하여 법률의 실효성을 강화하려는 것으로 중대재해를 실질적으로 예방할 수 있을 것으로 보인다.

<b>외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>이주노동자의 노동권 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 노동위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 2020년 2월 기준으로 국내 체류 중인 외국인인 총 227만 명 (2,271,372 명)으로 파악되고 있다. 이 중 취업을 목적으로 한 체류 외국인인 대략 97만 명 수준이다. 비전문인력은 동남아 등 16개 송출국에서 입국하는 일반외국인 27만 명(E-9)과 중국 등 외국국적 동포 69만 명 (H-2, F-4) 정도로 추산된다. 체류 외국인들의 변화 추세를 살펴보면, 취업 등을 목적으로 90일 이상 장기 체류 외국인의 비율이 증가하고 있음을 확인할 수 있다.
- 그런데 외국인 노동자에게 노동할 수 있는 권리를 주는 것이 아니라, 사업주에게 외국인 노동자를 ‘고용할 권리’ 를 ‘허가’ 하는 고용허가 제로 인하여, 외국인 노동자는 직업선택의 자유를 상실하고 정부가 소개한 사업장에서 근로를 제공할 수밖에 없다. 해당 사업주가 근로기준법을 위반하는 등으로 인하여 외국인 노동자가 권리를 침해당하는 상황이 발생해도, 법무부의 체류기간 연장신청 불허 등으로 인하여 제대로 된 구제를 받지 못하는 상황이 계속해서 발생하고 있다.
- 우리나라 정부가 1998. 12. 비준한 ILO협약 제111호 [차별(고용과 직업)]는 고용과 직업에 있어서 모든 형태의 차별을 철폐하도록 국가정책을 결정, 추진해야 할 의무를 정부에게 부여하고 있다. 그러나 아직도 외국인 노동자는 단지 외국인이라는 이유로 사업장을 이동하지 못하고, 장기간 임금체불 피해를 당하고도 제대로 보호받지 못하고 있다. 농촌 사업장의 경우 장시간 근로가 심각하고, 사업주로서의 지위가 불분명해

의료보험제도 및 임금체불 체당금 제도의 사각지대에 놓여있다. 피해를 당한 외국인의 체류자격도 매우 엄격한 기준에 따라 허가하여 사실상 권리행사를 박탈당하는 경우가 많다.

- 2021. 4. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률이 개정되어, 감염병 확산 등의 사유로 외국인근로자의 입국과 출국이 어렵다고 인정되는 경우 외국인근로자의 취업활동기간을 1년의 범위에서 추가로 연장할 수 있도록 하거나(제18조의2), 연장된 취업활동 기간이 끝난 외국인근로자의 재입국 취업제한 기간을 3개월에서 1개월로 단축하고, 외국인근로자의 책임 없는 사유로 사업장을 변경한 경우 그 요건을 완화하여 특례 대상을 확대하는 등으로(제18조의4) 외국인근로자의 고용안정을 강화하는 것처럼 보이는 개정이 이루어졌으나, 위와 같은 ‘고용허가제’의 근본적 문제를 해결하기에는 턱없이 부족하다.
- 대법원이 출입국관리법령에 따라 취업활동 체류자격을 받지 않은 외국인의 노동조합법상 근로자성을 인정하는 판결을 하였으나(대법원 2015. 6. 25. 선고 2007두4995 전원합의체 판결), 2018. 11.경 유엔인종차별철폐위원회에 제출된 정부보고서에는 “합법적 체류자격을 갖춘 외국인근로자가 자유롭게 노조를 결성·가입할 수 있다.” 라고만 기재되어 있어, 미등록 이주노동자를 배제하고 있는 부당한 태도가 정부를 통해 여전히 공표되고 있다. 출입국관리법 제17조는 외국인의 정치활동을 원칙적으로 금지하고 있는데, 노동조합 조합원인 외국인 근로자가 조합활동의 일환으로 집회에 참여하는 경우 체류자격 상실로 강제퇴거될 우려가 상당한 상황이다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2112296, 2116414)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 8. 30. 소병철 (더불어민주당) (2) 2022. 7. 12. 이수진 (더불어민주당)
주요내용	외국인근로자의 책임이 아닌 사업 또는 사업장 변경 사유를 ‘사용자가 노동 관계 법령에 따른 근로조건을 위반한 경우’로 규정(2112296 안 제25조 제1항 제2호)하고, ‘높은 업무강도’와 ‘위험한 작업환경’을 추가함으로써 사용자의 노동 관계 법령 위반 행위로부터 외국인근로자를 보호하고자 함(2116414 안 제25조 제1항).

## 나. 검토의견

- 해당 법안들은 외국인근로자에 대한 사업장 변경사유를 확대하여 외국인근로자의 권익보호에 기여할 것으로 보인다. 다만, 현재의 사업장 변경 실태는 제2호에 해당하는 경우라도 사업주가 이를 인정하는 것을 거부하는 경우에는 대부분 제1호의 합의에 의한 계약해지의 형식을 취하고 있다. 즉 이주노동자가 제2호에 해당하는 사유로 사업장 변경 신청을 하더라도, 입증이나 조사의 번거로움을 이유로 사업주의 동의를 받아 제1호의 변경으로 처리하는 것이 관행적인 실무 운영 형태라는 점, 사업장 변경 횟수를 제한하는 것은 궁극적으로 이주노동자에게 강제노동을 초래할 가능성이 높다는 점에서 사업장 변경 제한 제도 자체를 폐지하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

<b>근로기준법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>사업장에서 감시설비에 의한 정보주체 개인정보자기결정권 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 디지털정보위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 개인정보 보호의 필요성이 커지고 이에 대한 대중의 관심이 높아지면서 개인정보보호법이 제정되었고, 개인정보와 관련한 각종 규정이 제·개정되었으며 각종 제도와 가이드라인이 마련되고 있다. 이런 사회변화는 노동의 영역에서 전자장치를 이용하여 근로자를 통제·감시하거나 집단적 노사관계에서 부당노동행위를 하는 등(이하 ‘사업장 전자감시’)의 행위에 대한 규제 필요성으로 이어졌고, 폐쇄회로 텔레비전(Closed Circuit Television, 이하 ‘CCTV’), 지문인식장치 등 전자장치 보급이 확대되면서 사업장 전자감시로 인한 노사분쟁도 증가하는 추세이다.
- 국제노동기구(ILO)는 1996년 「근로자의 개인정보보호를 위한 행동준칙 (ILO Code of Practice for Protection of Workers’ Personal Data, 1996)」을 발표하였으며, 유럽연합에 속한 국가들은 개별적인 법률조항을 두어 사업장 전자감시 행위를 규율하고 있다. 우리나라는 국가인권위원회가 2005년과 2013년 두 차례 실태조사를 하여, 2007년과 2017년 제도 개선과 정책적 조치를 권고하였다.
- 그러나 2007년 「근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률」 개정, 2011년 「개인정보보호법」 개정 이외에 노동권을 제약하는 감시의 측면에서 별도로 노동 관련 법률에 이를 규율하는 내용이 법률에 반영되지는 않았다. 고용노동부가 2015년 「개인정보보호 가이드라인(인사·노무편)」을



발표하였는데, 해당 자료는 주로 인사 노무 업무를 처리하는 과정에서 개인정보 처리 요령과 처리단계별 관리방법을 안내하고 있을 뿐 실제 사업장에서 감시설비 설치 등 문제 상황에 대한 충분한 정보를 제공하지 못하는 실정이었다.

- 개인정보보호위원회와 고용노동부는 2023. 1. 약 8년여 만에 「개인정보 보호가이드라인 (인사·노무편)」을 개정하였다. 개정 가이드라인에는 사업장에 ‘디지털 장치 도입 (변경·추가)시 유의사항’으로 사업장에 전자감시 장비를 설치하려는 경우 1) 협의 및 의견을 수렴하고, 2) 개인정보 수집·이용 근거를 확인하여야 하며, 3) 개인정보 처리를 최소화하고, 디지털 장치를 대체할 수단을 마련하여야 한다는 점 등을 구체화하여 규범의 공백 상태를 일부 매웠다. 하지만 여전히 사업장 전자감시 상황에 관한 불명확한 부분을 입법으로 해소할 필요성이 크다.
- 현행 「근로기준법」에서는 근로자 감시를 위한 설비 설치에 관한 별도의 규정을 두고 있지는 않다. 다만, 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」에서는 노사협의회의 협의를 거쳐야 하는 사항 중 하나로 사업장 내 근로자 감시설비의 설치를 규정하고 있고, 「개인정보 보호법」, 「통신비밀보호법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 등에 따라 법률이 정한 엄격한 요건과 절차에 의한 경우에 관련 정보를 수집·이용할 수 있는 체계로 다소 산발적으로 사업장 전자감시를 규율하고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 근로기준법 일부개정법률안 (2112740) (2) 근로기준법 일부개정법률안 (2115012)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>환경노동위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2021. 9. 29. 이수진 (더불어민주당) (2) 2022. 3. 30. 강은미 (정의당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 사용자가 노동자를 감시할 목적으로 전자적 감시설비를 설치·운영하지 못하도록 하고, 노동자의 안전 유지 및 사업장 시설의 도난 방지 등을 목적으로 사업장 내에 감시설비를 설치·운영하는 경우에는 감시설비의 유형, 감시설비를 통하여 수집하는 정보 및 그 수집·이용 목적을 노동자에게 알리도록 하며, 감시설비를 통하여 수집한 정보를 목적 외의 용도로 이용하거나 제3자에게 제공하지 못하도록 하는 것임.</p> <p>(2) 사용자가 사업장 내에서 근로자를 감시할 목적으로 전자적 감시설비를 설치하는 것을 금지하고 위반 시 5천만 원 이하의 과태료를 부과하고, 근로자의 안전사고 예방, 사업장 시설의 도난 방지 및 영업비밀보호 등의 사유로 사업장 내에 감시설비를 설치 운영하려는 경우 수집 정보 및 수집 이용 목적을 근로자에게 알리고 근로자의 의견을 수렴하도록 하는 한편, 위반 시 500만 원 이하의 과태료를 부과함.</p> <p>(3) 현행법에 감시설비의 설치·운영이 원칙적으로 금지된다는 점 및 사업 목적 달성에 필요한 범위 내에서 노동자의 권리 침해 최소화하는 방식으로 노동조합 또는 노동자 대표와의 합의를 통하여 도입하여야 함을 명시하는 등의 개정을 통하여 감시설비로 인한 근로자의 개인정보 자기결정권 및 사생활의 권리 침해를 방지하고자 함.</p> <p>(4) 근로자의 작업과정 상황, 행동, 성향 및 특징 등을 포함한 개인정보 등을 관찰 수집 기록하는 감시설비 설치 운영을 원칙적으로 금지하고, 근로자의 안전사고 예방, 사업장 시설의 도난 방지, 영업비밀의 보호 등 필요 최소한의 범위에서 과반수로 조직된 노동조합 등 근로자대표와 서면합의를 통하여만 감시설비를 설치 운영할 수 있도록 함. 한편, 근로자에게 감시설비 대체수단을 요구할 수 있는 권리를 부여하고, 감시설비를 통한 노동조합의 설립 운영에 관한 정보수집을 금지하며, 각 의무 위반 시 형벌 또는 과태료를 부과함.</p>

## 나. 검토의견

- 위 법안은 공통적으로 사용자가 정보주체인 노동자를 감시할 목적으로 전자적 감시설비를 설치·운영하는 것을 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 요건을 갖추었을 때 감시설비 설치·운영을 허용하고 있다. 특히 감시설비를 설치하는 경우 감시설비의 유형, 감시설비를 통해 수집하는 정보 및 목적을 정보주체에게 알리고, 이를 제3자에게 제공하지 못하도록 명시하고 있다. 그동안 감시설비를 통해 수집하는 정보의 종류에 따라 여러 법률의 해석을 통해 법률관계를 규율하였는데, 이를 ‘사업장 전자적 감시설비’로 일원화하여 법률관계를 일목요연하게 규정한 것은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다.
- 다만 전자적 감시설비에 의한 근로자 감시가 ‘근로자를 감시할 목적’으로 설치된 설비가 아니라 ‘화재 및 사고예방’, ‘영업비밀보호’를 목적으로 설치된 설비를 통해 이루어지고 있다. 그런데 이수진 안의 경우 ‘화재 및 사고예방’ 등을 목적으로 감시설비를 설치하는 경우 근로자에게 알리고 근로자 의견을 수렴하는 절차만 거치면 설치가 가능하여 실질적으로 정보주체인 근로자가 감시설비 설치에 유의미한 의견을 내기에 한계가 있다. 나아가 노사관계에서 의사결정은 노동조합을 통한 의사결정과 같이 집단적 의사결정 방법을 통하는 경우가 다수 존재하는데 이수진 의원 대표발의안 (2112740)은 이러한 구체적인 의사결정 방식을 담지 못한 한계가 있다.
- 한편, 강은미 의원 대표발의안 (2115012)은 근로계약에 명시하여야 하는 사항에 ‘감시설비의 설치 및 감시설비를 통하여 수집한 근로자의 개인 정보 처리에 관한 사항’을 추가하도록 하여 정보주체가 근로계약 단계에서 이미 설치된 감시설비가 무엇이고 어떠한 정보가 수집되는지 파악할 수 있도록 하였다. 또한, 감시설비의 설치·운영이 원칙적으로 금지됨을 명시하고 근로자의 안전사고 예방 등을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 근로자 과반수로 조직된 노동조합 또는 근로자 과반수를 대표하는 자와의 서면 합의를 통해서만 감시설비를 설치·운영할 수 있도록

하여 근로기준법상 '집단적 의사결정' 방식을 감시설비 설치·운영에도 동일하게 적용하여 제도적 실효성을 높인 것으로 보인다. 나아가 집단적 의사결정에도 불구하고 근로자가 감시설비의 대체 수단을 요구할 수 있고 이를 이유로 근로자에게 불리한 처우를 할 수 없도록 정한 것도 정보주체 개인의 의사를 최대한 반영하려는 현실적인 대안으로 판단된다.

- 전자적 감시설비를 이용한 노동조합 와해·탄압 등 각종 부당노동행위가 발생하였는데, 강은미 의원 대표발의안(2115012)은 이러한 현실적인 문제를 반영하여 '노동조합의 설립·운영에 관한 정보'를 수집할 수 없다는 점을 명확히 하였다. 위법하게 설치·운영한 감시설비로 수집한 CCTV 영상 등을 징계의 근거로 활용하는 것도 그동안 제도적 한계로 지적되었는데, 강은미 의원 대표발의안 (2115012)은 감시설비 설치·운영 규정을 위반하여 수집한 개인정보는 재판, 징계절차 및 인사평가 증거로 사용할 수 없다고 명시하였다.
- 강은미 의원 대표발의안 (2115012)은 그동안 입법 공백으로 방치된 사업장 전자감시의 문제점을 상당 부분 보완할 수 있는 입법안으로 평가되는바, 입법의 필요성이 크다.

<b>채용절차공정화에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>채용절차에서 인공지능프로그램을 사용하는 경우 구인자의 관리감독 의무 강화</b>
<b>담당검토 : 민변 디지털정보위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 최근 채용시장에서 인공지능 기술을 활용하여 이력서 검토, 역량 검사, 직무적합성을 평가하는 등 인공지능 관련 기술을 활용하여 채용절차를 진행하는 사례가 증가하고 있다. 코로나19 확산으로 인한 사회적 거리두기 조치가 약 3년간 시행되는 과정에서 비대면 채용방식인 인공지능 기술을 채용절차에 활용하는 기업자가 더욱 증가하였다.
- 인공지능 기술은 기존에 형성된 다수의 빅데이터를 학습하여 새로운 입력내용에 따라 결과물을 도출하는 방식으로 고도화되므로, 빅데이터가 가지고 있는 편향성과 차별적인 요소를 그대로 내포하고 있을 가능성이 있을 뿐 아니라 인공지능 기술이 사람을 평가하는 것이 공정한지에 대한 의문이 제기되고 있다. 또한, 인공지능 기술 학습을 위한 데이터수집 및 활용과정에서 개인정보 유출 등의 문제도 제기되고 있다.
- 특히 인력의 채용과 선발에 관한 결정에 사용되는 인공지능 시스템은 당사자들의 미래 직업, 전망과 생계에 현저한 영향을 미칠 수 있는 것으로 활용과정에 공정성이 특히 요구되는 영역이다. 따라서 채용절차에 활용하는 인공지능 기술은 충분한 사전 점검, 감독이 이루어져야 함에도 현재 특별한 사전 검토 없이 채용에 참고 자료 또는 평가 기준으로 직·간접적으로 활용되고 있다.
- 현재 구인자가 채용절차에서 인공지능 기술을 활용하는 과정에서 구직

자가 어떻게 공정성을 담보할 수 있는지 확인하거나 인공지능 시스템이 어떤 매개로 구인자를 탈락시켰는지 설명을 요구하는 등 권리 보호가 이루어지지 않고 있으며 이에 대한 법적인 보호 장치가 미비한 실정이다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 채용절차의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (20082) (2) 채용절차의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (발의 예정)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2023. 2. 17. 박광온 (더불어민주당) (2) 발의 예정. 강은미 (정의당)
주요내용	(1) 구인자가 인공지능 관련 기술을 활용하여 채용을 하고자 하는 경우 구직자에게 평가방식, 알고리즘의 작동방법 등을 알리도록 하고, 인공지능 기술의 편향성 및 차별성 문제를 개선하기 위하여 구인자가 주기적으로 전문기관에 그 기술의 점검을 의뢰하도록 함.  (2) 구인자가 인공지능 관련 기술을 활용하여 채용을 하고자 하는 경우 구직자에게 인공지능 기술의 활용을 사전 통지하고, 인공지능 기술의 작동원리, 구직자 평가방법이 담긴 문서를 교부하며, 인공지능 기술 활용에 대하여 사전동의를 구하고, 채용결과에 대한 구직자의 이의제기권을 보장함.

### 나. 검토의견

- 해당 법안은 채용절차에서 인공지능 프로그램을 활용하는 경우 구인자의 인공지능 관련 기술에 대한 관리·감독 의무를 강화하고, 구직자에게

인공지능 기술을 활용한다는 사실을 사전에 고지하도록 정하는 등 인공지능 기술의 투명성, 설명가능성을 보장·증대하여 구직자의 권익 보호에 기여한다는 점에서 긍정적으로 평가된다.

- 강은미 의원 대표발의안(발의 예정)의 경우 인공지능 기술에 의한 채용 결과에 대하여 구직자의 이의제기권까지 보장하고 있으며, 인공지능을 활용한 채용절차 진행에 대한 거부권을 보장한 점은 기존 「채용절차공정화에 관한 법률」 보다 진일보하였다고 평가할 수 있다.
- 다만, 인공지능 기술에 의한 인권침해 또는 차별의 가능성을 사전에 점검하여 미비한 부분에 대한 보완조치, 완화조치를 하도록 체계화된 인권영향평가 제도를 도입할 필요성이 상당함에도, 영향평가가 아닌 전문기관을 통한 기술 점검에 그치도록 하거나(박광온 의원 대표발의안), 고용노동부 장관에 서류를 제출하여 사전 점검을 대체하도록 한정된 것(강은미 의원 대표발의안)은 분명한 한계가 있다.





## 1부 2023 민변 개혁입법과제

### 7. 경제민주화와 사회적 기본권

주거기본법 일부개정법률안 /227

주택임대차보호법 일부개정법률안 /234

채무자회생 및 파산에 관한 법률 일부개정법률안 /246

가맹사업법 일부개정법률안 /254

온라인 플랫폼 분야 거래 공정성 강화를 위한 법률 마련 /256

납품단가연동제 도입(하도급거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안) /260

재정민주화를 위한 국민소송법안 /264

국민연금법 일부개정법률안 /269

국민기초생활 보장법 일부개정법률안 /272

문화예술인 보호를 위한 저작권법 개정 추진 /276

만화진흥에 관한 법률 일부개정법률안 /281





주거기본법 일부개정법률안	
정책목표	최저주거기준의 개선 및 구체화를 통한 주거취약계층의 주거권 보호와 양질의 부담가능한 주거 제공을 위한 국가와 지방자치단체의 책무 강조
담당검토 : 민변 민생경제위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 최저주거기준은 2004년 건설교통부 공고로 제정되고 2011. 5. 27. 국토해양부 공고(제2011-490호)로 개정된 후 현재까지 12년간 아무런 변화 없이 유지되고 있다.
- 최저주거기준의 근거 법률은 위 공고 제정 및 개정 당시에는 주택법 제 5조의2 및 동법 시행령 제7조였고, 2015년 주거기본법이 제정된 이후로는 주거기본법 제17, 제18조가 근거 법률이 되었다. 한편 주거기본법에는 국민의 주거수준 향상을 유도하기 위한 지표로서 유도주거기준을 설정·공고할 수 있도록 하였으나, 실제로는 정부가 아직까지 이를 설정·공고하지 않았다.
- 현행 주거기본법의 내용을 살펴보면, 최저주거기준이란 “국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최소한의 주거수준에 관한 지표”로서 국토교통부장관이 설정 및 공고하는 것을 말한다(제17조 제1항). “최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야” 한다(동조 제3항). 국토교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우

에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 주거정책심의위원회의 심의를 거쳐야 하며, 이는 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우도 동일하다(동조 제2항).

- 한편 국가와 지방자치단체는 최저주거기준에 미달하는 가구에게 우선적으로 주택을 공급하거나 개량자금을 지원할 수 있다(제18조 제1항). 아울러 국가 및 지방자치단체가 주거정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다(제18조 제2항). 나아가 국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인가·허가 등을 할 때 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등 필요한 조치를 하여야 한다(제19조 제3항).
- 최저주거기준의 주요 내용은 최소주거면적, 필수적 설비, 구조·성능 및 환경기준 세 가지로 되어 있으나, 이중 최소주거면적 및 필수적 설비기준 외에 구조·성능 및 환경기준은 그 내용이 추상적이어서 실제 그 기준으로 평가를 할 수 없다. 뿐만 아니라 현행법 상 최저주거기준에 관해서는 정책적 목표를 나타낸 것이 대부분이고, 법률적으로 강제력 있는 부분은 위 제19조 제3항의 ‘국토교통부장관 및 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인가·허가 등을 할 때 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등 필요한 조치를 하여야 한다’ 는 내용뿐이다.
- 최저주거기준 미달가구의 수는 5년마다 시행하는 인구주택 총조사 결과를 통해 확인할 수 있는데, 아래 표의 내용을 보면 최저주거기준 미달가구는 줄어드는 경향에도 불구하고 지하·옥상·고시원 등 비주택 거주 가구는 2005년 694,854가구, 2010년 695,735가구, 2015년 811,520가구, 2020년 855,553가구로 오히려 점점 늘어났다. 이는 한국 사회의 가계 소득과 가계 자산이 증가함에 따라 주택을 철거하고 새로 지으면서 전체

적으로 최저주거미달 가구는 줄어드는 반면, 저렴한 주택의 부족으로 가장 열악한 주거(지·옥·고)에 몰려드는 거주자들의 수는 점차 늘어나고 있다는 것을 보여준다. 즉 가장 취약한 계층의 주거 여건이 악화되고 있는 상황이다.

<지옥고 거주 가구와 최저주거기준 미달 가구의 시계열 변화(2005~2020년)>

(단위: 가구, %)

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

(한국도시연구소, 생명권과 건강권을 위협받고 있는 지옥고 실태와 대응방안, 2022. 8. 제5면15)

- 한편, 그간 최저주거기준의 내용과 관련해 아래와 같은 다양한 문제 제기가 있었다.
- 첫째, 해외 선진국 사례와 비교해보더라도 최소주거면적이 너무 좁게 설정되어 있다는 지적이다. 최저주거기준을 준수하나 좁은 면적의 공공 임대주택에 대한 선호도가 떨어지고 좁은 주거면적에서 인간다운 생활을 누리기 어렵다거나 가족 등 다수가 생활하기에 면적이 너무 좁다는 비판이 있다.
- 둘째, 구조·성능·환경기준이 추상적이어서 주택의 상태를 평가할 기준으로 삼기 어렵다. 특히 주택 상태가 위 기준에 위반된다는 이유로 어떤

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

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

2) 주택이외의 거처에서 오피스텔은 제외함.

규제를 하려면 그 구체적인 기준의 골자라도 법률에 규정할 필요가 있다.

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

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	주거기본법 일부개정법률안(의안번호 제2111484호)
소관상임위	국토교통위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2021. 7. 12. 심상정 의원 (정의당)

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

#### 나. 검토의견 - 보완 후 입법촉구

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

<최소 주거 면적에 관한 기준 비교>

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

- 또한, 개정안이 공유주택, 고시원, 기숙사 등을 염두에 두고 최저주거기준을 별도로 설정하는 경우 1인이 독립적으로 사용하는 공간의 최소 면적을 10제곱미터로 정한 부분은 바람직한 방향으로 판단된다. 다만 이렇게 할 경우 기존의 주택이나 시설에 대해서는 어떻게 할 것인가가 문제인데, 개정안은 부칙 제2조에서 “제17조의2부터 제17조의5까지의 개정규정은 이 법 시행 이후 사업계획승인(「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 포함한다)을 신청하는 경우부터 적용”한다고 하여 기존 건축물에 대해서는 대책이 빠져 있다. 이는 기존 비주택에 대해 어떻게 할 것인지 입장을 정하지 못한 것인데, 이 법안의 중대한 한계이며 이 문제에 대한 추가 연구를 통해 추가적인 법 개정안이 발의될 필요가 있다.
- 개정안이 10세 이상 가구구성원이 사용할 방이 “독립된 방”이어야 하고, “면적은 7제곱미터 이상, 높이는 2미터 이상”이 되도록 하여 최소 높이까지 규정한 것은 상당히 바람직하다.
- 개정안은 필수적 시설 및 설비의 기준, 구조 안전 기준, 환경 안전 기준 등을 법률에서 정할 수 있는 범위에서 비교적 구체적으로 기준을 제시하고 있다. 그에 관한 세부 기준은 시행령을 통해 정하도록 하고 있는데, 주택의 시설 및 설비, 구조 안전 또는 환경 안전에 관해서는 기술적인 문제들이 있기 때문에 시행령으로 위임하는 것은 불가피한 면이 있다.



- 다만 위와 같은 내용을 활용해 정책적 지표로 삼는 것 외에 구체적으로 최저주거기준 미달 가구와 그 가구의 임대인에 대해 어떻게 행정조치를 할 것인지 명시하지 못한 점은 개정안의 한계점이다. 법률에 근거하여 주거 상태에 대한 평가 체계를 만들도록 하고, 주거 상태의 평가와 이에 상응한 행정조치의 종류와 내용에 대한 법적 근거를 명시할 필요가 있다.
- 개정안은 국토교통부장관으로 하여금 수시로 주거실태조사를 실시하게 하면서 그 사유로 소유자나 임대인이 요청하는 경우, 임차인이 요청하는 경우, 주거급여를 신청하는 경우, 그 밖에 대통령이 정하는 경우 등을 명시하고 있다. 임차인이 요청하는 경우를 포함한 것이나 주거급여 신청하는 경우를 포함한 것은 아주 바람직하다. 나아가 주거급여를 신청하는 경우뿐 아니라 주거급여 수급자에 대해서는 급여가 시작된 이후에도 주기적으로 주거 상태를 조사할 필요가 있다.
- 또한 주거실태조사 실시와 관련한 구체적인 절차 규정이 도입될 필요가 있다. 주거 상태를 조사하려면 거주자 및(또는) 소유자의 의사에 반해서라도 공무원이 주거에 들어가야 하기 때문에 이를 시행하기 위해서는 행정 권한이 필요하므로 법 규정이 필요하다.
- 최저주거기준 미달가구에 대한 지원으로 공공임대주택, 주거비 보조를 통한 주거 이동, 주택 수리나 자금 지원을 통한 주택 개량 등을 명시한 것은 바람직하다. 다만, 임대주택으로의 이동, 주거비 보조를 통한 주거 이동을 실행하기 위한 구체적인 행정권한 행사의 메커니즘이 빠져 있다. 예를 들어 수선명령, 임대금지명령, 철거명령 같은 행정 권한이 필요하다. 따라서 이를 시행하려면 당연히 주거상태에 대한 엄밀한 평가가 전제되어야 한다.

주택임대차보호법 일부개정법률안	
정책목표	주택 임차인의 보증금 회수 보호
담당검토 : 민변 민생경제위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 2020년 코로나로 인한 전 세계적인 저금리와 양적 완화로 급등했던 주택 가격이 2022년 하반기부터 금리 인상의 영향으로 다시 하락함에 따라 주택 임차인의 보증금 피해사례가 늘어나고 있다. 단적인 예로 2022년 주택도시보증공사 전세보증금반환보증보험의 보증사고액은 무려 약 1.2조 원으로, 이는 전년 대비 2배 이상 증가한 것이다.



(출처 : 2023. 2. 2.자 관계부처 합동 전세사기 예방 및 피해 지원방안)

- 현재 나타나는 보증금 피해(미반환)의 원인과 양상은 매우 다양하다. 언론에서는 주로 1) 임대인이 임대차계약 체결 시부터 보증금을 돌려줄 의사나 능력 없이 계약을 체결한 이른바 ‘전세사기’, 2) 보증금이 처음부터 주택가격보다 높거나 또는 처음에는 주택가격이 더 높았으나 주택가격 하락으로 보증금이 더 높아진 경우인 ‘깡통전세’가 주로 부각되고 있으나, 3) 그 외에도 깡통전세는 아니지만 계약 체결시보다 보증금 시세가 낮아졌는데 임대인이 그 차액을 마련하지 못하거나 아예 새로운 임차인이 구해져야만 보증금을 내줄 수 있는 경우도 상당수이다.

- 이러한 전세사기, 깡통전세 등의 보증금 미반환 사례들 중에서는 현행 주택임대차보호법 상의 제도적 허점을 이용하거나, 주택임차인이 임대차계약 종료 시 보증금을 안전하게 회수할 수 있는지를 판단하기 위하여 계약체결 시 또는 계약 도중 알고 있어야 할 정보를 제대로 제공받지 못하는 정보 비대칭 문제로 인한 경우도 상당하다.
- 우선 현행 주택임대차보호법은 대항력에 대하여 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 때 ‘그 다음날부터’ 효력이 발생한다고 규정하고 있다(제3조 제1항). 그런데 만약 임대인이 임차인에게 주택을 인도하는 당일 제3자에게 임차주택의 소유권이전등기를 넘겨주거나 또는 금융기관 등에서 대출을 받고 근저당권을 설정해준다면, 임차인이 같은 날 임차주택에 대한 주민등록을 마치더라도 그 다음날 대항력이 발생하여 주택양수인 또는 선순위 근저당권자에게 대항할 수 없는 문제가 있다.
- 한편 현행 주택임대차보호법은 임차인이 경매에서 보증금 일정액을 다른 담보물권자보다 우선하여 변제받을 권리(소액보증금의 최우선변제)가 있다고 정하고 있으나(제8조 제1항), 우선변제 받을 임차인 및 보증금 중 일정액의 범위와 기준에 대하여 지역적 및 금액적인 제한을 두고 있다 보니(제8조 제3항, 시행령 제10조, 제11조)<sup>16)</sup> 실제 소액임차인으로서 보호받을 수 있는 대상과 범위가 매우 좁고, 당초 소액임차인에 해

16) 일단 보증금 중 일정액의 범위와 기준에 관하여 주택임대차보호법 제8조 제3항 본문 및 동법 시행령 제10조, 제11조에서는 다음과 같이 지역적 및 금액적 제한을 두고 있다(2023. 2. 14.자 시행된 개정 시행령 기준). 또한, 주택임대차보호법 제8조 제3항 단서에서는 보증금 중 일정액의 범위와 기준은 주택가액(대지의 가액을 포함한다)이 2분의 1을 넘지 못하도록 추가적인 제한도 두고 있다.

지역	우선변제를 받을 임차인의 범위	보증금 중 일정액의 범위
서울특별시	1억 6,500만 원 이하	5,500만 원 이하
과밀억제권역, 용인·화성·세종·김포	1억 4,500만 원 이하	4,800만 원 이하
광역시, 안산·광주·파주·이천·평택	8,500만 원 이하	2,800만 원 이하
그 밖의 지역	7,500만 원 이하	2,500만 원 이하

당되었던 임차인이 재계약 과정에서 보증금을 증액하여 보호대상에서 제외되는 경우도 발생하고 있다.

- 임대인의 국세, 지방세 등 체납내역과 다가구주택의 경우 선순위 보증금 내역은 주택임차인이 임대차계약 체결 시 보증금을 안전하게 회수할 수 있는지를 판단하기 위해서 반드시 알아야 하는 정보이다. 그러나 현행 주택임대차보호법에서는 임대차계약을 체결하려는 자가 임대인의 동의를 받은 경우에 한하여 확정일자 부여기관에 해당 주택의 확정일자 부여일, 차임 및 보증금 등 정보의 제공을 요청할 수 있고(제3조의6 제4항), 임대인의 체납내역 또한 임대인의 동의가 있어야만 열람이 가능하다. 그러다 보니 주택임차인이 임대인의 체납내역, 선순위 보증금내역을 알지 못한 상태에서 임대차계약을 하는 경우가 대부분이고, 이로 인하여 실제 최근 문제된 ‘빌라왕’ 사건과 같이 임대인이 임대차계약 당시 이미 거액의 세금을 체납하여 임차인들이 보증금을 제대로 회수하지 못하는 피해가 발생하고 있다.
- 나아가 최근 발생한 보증금 피해사례 중에서는 임대인이 임대차계약 체결 후 임차주택을 보증금 반환 능력이 없는 이른바 ‘바지임대인’에게 양도하여 임차인이 임대차계약 만료 시 보증금을 반환받지 못하거나 바지임대인의 세금 체납으로 경매에서 보증금을 제대로 회수하지 못하는 사례도 늘고 있다. 이에 대하여 대법원 판례는 임차인이 임대인이 지위승계를 원하지 않는 경우에는 양도사실을 안 때로부터 상당한 기간 내에 이의를 제기함으로써 승계되는 임대차관계의 구속으로부터 벗어날 수 있다고 판시하고 있으나 (대법원 2002. 9. 4. 선고 2001다64615 판결), 정작 임대인이 임차인에게 임차주택 양도를 고지할 의무가 없다 보니 임차인이 양도사실을 알지 못해 제 때에 해지권을 행사하여 보호받기 어려운 상황이다.
- 깡통전세 발생의 주된 원인은 전세 레버지리를 활용한 주택 매입 (이른바 ‘갭투기’)에 있다고 할 것이다. 이는 전세가율 (전세가격/매매가격)이

높은 주택을 거의 무자본으로 매입한 후 기존 전세가격보다 더 높게 임대해 투자금을 회수하거나 가격 상승 시 주택을 매도하여 시세 차익을 추구하는 방법이나, 반대로 매매가격이나 전세가격이 하락할 경우 임대인이 다른 방법으로 보증금을 반환할 수 없어 임차인의 입장에서 위험이 더 클 수밖에 없다. 전세제도는 그 본질이 임대인에 대한 무이자 대출이므로 보증금에 대해서도 다른 금융상품과 마찬가지로 LTV, DTI 등과 같은 일정한 제한이 필요하며, 임대인이 전세보증금으로 과도한 레버리지로 활용하지 못하도록 보증금을 주택가격의 일정 비율 이하로만 책정하도록 하여 임차인의 보증금 회수를 보호하여야 한다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	1. 대항력 관련 (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2100498) (2) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2100649) (3) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2101342) (4) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2104969) (5) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2107490) (6) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2110951) (7) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2113183) (8) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2114455) (9) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2118102) (10) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2118797)  2. 정보제공 관련  가. 확정일자 및 체납내역 관련 (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2100753) (2) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2101722) (3) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2101808) (4) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2117178)
---------------	---

	<p>(5) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2119594)  (6) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2120043)  (7) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2120052)</p> <p>나. 임차주택 매매 등 관련  (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2100448)  (2) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2110468)  (3) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2118112)  (4) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2119594)  (5) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2119708)  (6) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2120064)</p> <p>3. 보증금 제한 관련</p> <p>가. 소액보증금 관련  (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2101837)  (2) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2119679)</p> <p>나. 보증금 한도 관련  (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2103113)  (2) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2119623)</p> <p>4. 기타 제도개선 관련</p> <p>가. 보증보험 가입 의무화  (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2110468)</p> <p>나. 주택임대차표준계약서 사용 의무화  (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2119643)</p> <p>다. 임차권등기명령 제도 개선  (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2118882)</p> <p>라. 국가와 지자체의 임대차 관련 조치 의무화  (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2118882)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>1. 대항력 관련  (1) 2020. 6. 16. 조정식 의원 (더불어민주당)  (2) 2020. 6. 18. 맹성규 의원 (더불어민주당)</p>

	<p>(3) 2020. 7. 2. 소병훈 의원 (더불어민주당)</p> <p>(4) 2020. 11. 5. 민홍철 의원 (더불어민주당)</p> <p>(5) 2021. 1. 19. 김진애 의원 (열린민주당)</p> <p>(6) 2021. 6. 22. 하영제 의원 (국민의힘)</p> <p>(7) 2021. 11. 8. 김교흥 의원 (더불어민주당)</p> <p>(8) 2022. 1. 18. 홍석준 의원 (국민의힘)</p> <p>(9) 2022. 11. 4. 서범수 의원 (국민의힘)</p> <p>(10) 2022. 12. 8. 김희재 의원 (더불어민주당)</p> <p>2. 임차인 정보제공 관련</p> <p>가. 확정일자 및 체납내역 관련</p> <p>(1) 2020. 6. 19. 안규백 의원 (더불어민주당)</p> <p>(2) 2020. 7. 9. 이해식 의원 (더불어민주당)</p> <p>(3) 2020. 7. 10. 이성만 의원 (더불어민주당)</p> <p>(4) 2022. 9. 1. 조은희 의원 (국민의힘)</p> <p>(5) 2023. 1. 20. 박상혁 의원 (더불어민주당)</p> <p>(6) 2023. 2. 15. 정부</p> <p>(7) 2023. 2. 16. 서영교 의원 (더불어민주당)</p> <p>나. 임차주택 매매 등 관련</p> <p>(1) 2020. 6. 12. 윤후덕 의원 (더불어민주당)</p> <p>(2) 2021. 5. 31. 소병훈 의원 (더불어민주당)</p> <p>(3) 2022. 11. 4. 김학용 의원 (국민의힘)</p> <p>(4) 2023. 1. 31. 심상정 의원 (정의당)</p> <p>(5) 2023. 1. 20. 박상혁 의원 (더불어민주당)</p> <p>(6) 2023. 2. 17. 박성준 의원 (더불어민주당)</p> <p>3. 보증금 제한 관련</p> <p>가. 소액보증금 관련</p> <p>(1) 2020. 7. 13. 정성호 의원 (더불어민주당)</p> <p>(2) 2023. 1. 30. 심상정 의원 (정의당)</p> <p>나. 보증금 한도 관련</p> <p>(1) 2020. 8. 20. 윤준병 의원 (더불어민주당)</p> <p>(2) 2023. 1. 25. 심상정 의원 (정의당)</p> <p>4. 기타 제도 개선 관련</p>
--	---

	<p>가. 보증보험 가입 의무화 (1) 2021. 5. 31. 소병훈 의원 (더불어민주당)</p> <p>나. 주택임대차표준계약서 사용 의무화 (1) 2023. 1. 26. 심상정 의원(정의당)</p> <p>다. 임차권등기명령 제도 개선 (1) 2023. 2. 15. 정부</p> <p>라. 국가와 지자체의 임대차 관련 조치 의무화 (1) 2022. 12. 12. 허종식 의원(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>1. 대항력 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 때 그 ‘즉시’ 또는 그 ‘날’ 제3자에 대한 대항력 발생하도록 함.</li> <li>- 특히 등기와와 우선순위와 관련해서, 같은 날 등기된 저당권 등 다른 물건변동과의 우선순위는 접수된 순위에 따르도록 하거나 (홍석준 의원안), 등기와의 선후관계를 증빙하기 위해 전입신고 시 관할 기초지자체장이 즉시 그 내용을 관할 지방법원에 송부하도록 함 (김희재 의원안).</li> </ul> <p>2. 정보제공 관련</p> <p>가. 확정일자 및 체납내역 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임대차계약을 체결하려는 자가 확정일자 부여기관에 정보의 제공을 요청함에 있어서 임대인의 동의를 요청한 경우 정당한 사유가 없는 한 이를 거부할 수 없도록 함 (조은희, 박상혁, 정부, 서영교 의원안).</li> <li>- 개업공인중개사로 하여금 임대인의 동의하에 임차하려는 주택의 확정일자 부여일, 차임 및 보증금 등의 정보를 열람할 수 있도록 함 (안규백 의원안).</li> <li>- 임대차계약을 체결하려는 사람이 임대인에게 국세, 지방세 체납내역 열람을 위한 동의 또는 납세증명서 제시를 요구할 수 있고 임대인은 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없도록 함 (이해식, 서영교 의원안). 또한 계약금 교부 이후 잔금 지급 시까지는 임대인의 동의 없이도 임차인이 임대인의 미납국세를 열람할 수 있도록 함 (이성만 의원안).</li> </ul> <p>나. 임차주택 매매 등 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 임대인이 임차주택을 매매 또는 소유권을 양도하는 경우 임차인에게 매매계약 체결 사실을 통지하도록 함(소병훈, 김학용, 박상혁, 심상정, 박성준 의원안). 나아가 이 경우 임차인이 양수인과 임대차계약을 유지할 것인지를 결정할 수 있도록 임차주택 양수인의 국세 및 지방세 완납증명서를 확인할 수 있게 하며, 최종적으로 임차인이 임대인의 지위</li> </ul>



	<p>승계를 원하지 않을 시 임대차계약을 적법하게 해지할 수 있도록 함 (심상정 의원안).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 임차주택 담보권자가 임대인의 3개월 이상 채무연체, 임차주택에 대한 경매신청 시 임차인에게 지체없이 통지하여 임차인이 대응할 수 있도록 함 (윤후덕 의원안).</li></ul> <p>3. 보증금 제한 관련</p> <p>가. 소액보증금 관련</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 소액보증금 최우선변제 임차인 범위의 지역적 및 금액적 제한을 없애고 최우선변제를 받을 수 있는 보증금의 일정액을 주택가액의 2/3에 해당하는 금액으로 하여 보호범위를 확대함 (정성호 의원안)</li><li>- 일정 기준 이하의 소액보증금에 한해서는 전액 우선변제를 받을 수 있도록 함 (심상정 의원안)</li></ul> <p>나. 보증금 한도 관련</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 보증금 및 월 임차료를 공시가격의 120% 이내에서 결정하도록 함(윤준병 의원안)</li><li>- 임차보증금을 ① 임차보증금과 선순위 담보권, 국세·지방세의 체납액을 더한 금액이 주택가격의 70% 이내, ② 선순위 담보권이 주택가격의 60% 이내, ③ 단독, 다가구, 다중주택의 경우 선순위 담보권, 국세·지방세의 체납액과 선순위 세입자의 보증금액을 합한 금액이 주택가격의 70% 이내의 범위를 각 초과할 수 없도록 함 (심상정 의원안)</li></ul> <p>4. 기타 제도개선 관련</p> <p>가. 보증보험 가입 의무화</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 보증금 3억원 이하의 임차주택 보증보험 가입 의무화</li></ul> <p>나. 주택임대차표준계약서 사용 의무화</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 주택임대차표준계약서 사용을 모든 임대차계약에 의무화하고, 기재되어야 할 정보를 구체적으로 명시하며, 이를 어길 경우 임대인과 공인중개사에게 과태료를 부과함으로써 임차인에게 필요한 정보가 제공될 수 있도록 함</li></ul> <p>다. 임차권등기명령 제도 개선</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 임차권등기명령이 임대인에게 송달되기 전에도 임차권등기명령을 집행할 수 있도록 함</li></ul> <p>라. 국가와 지자체의 임대차 관련 조치 의무화</p>
--	---

	- 국가와 시·도지사의 주택 임대차 계약 피해를 예방하기 위한 활동, 피해 현황을 파악하는 조사 활동, 피해자 보호와 지원을 위한 기구 설치 및 전문인력 지원 등의 각종 조치를 하도록 의무화
--	--

### 나. 검토의견 - 보완 후 입법촉구

- 먼저 개정안 중 대항력을 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 즉시 또는 당일 발생하도록 하는 내용은 임대인이 임차인에게 주택을 인도하는 당일에 제3자에게 임차주택에 대한 소유권이전등기 또는 근저당권설정등기를 해주어 임차인이 제3자에게 대항력을 주장할 수 없는 경우를 방지하기 위해 필요한 사항이다. 다만 이를 위해서는 같은 날 이루어진 등기와 주민등록 사이의 우선순위를 판단할 수 있어야 하는데, 개정안 중에서는 접수된 순위에 따르도록 하거나 (홍석준 의원안) 전입신고 시 관할 기초지자체장이 즉시 그 내용을 관할 지방법원에 송부하도록 하는 방법 (김희재 의원안) 등이 있으나, 위 내용만으로는 구체성이 떨어져 실제 우선순위를 판별하기 어려울 것으로 보인다. 행정정보공동이용 전산망 내에서 주민등록·확정일자 정보와 등기 정보를 실시간으로 연동하고 실제 접수된 일시를 비교할 수 있는 보완이 필요하다.
- 다음으로 개정안 중 임차인 (또는 개업공인중개사)이 임대차계약을 체결하기 전에 임대인의 동의를 받아 선순위 보증금내역과 임대인의 체납내역을 열람할 수 있도록 하고, 임대인은 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없도록 하는 내용은, 앞서 살펴본 바와 같이 위 선순위 보증금내역과 임대인의 체납내역은 주택임차인이 임대차계약 체결 시 보증금을 안전하게 회수할 수 있는지를 판단하기 위해서 반드시 알아야 하는 정보임을 감안할 때 반드시 도입되어야 할 사항이라고 할 것이다. 나아가 임차인이 요청하지 않더라도 임대인이 임대차계약 체결 시 필수적으로 위 정보를 제공하도록 하는 것도 필요해 보인다.

- 또한 개정안 중 임대인이 임차주택을 매매하고자 하는 경우 임차인에게 그 계약의 체결 사실을 통지하도록 하고 임차인이 임대인의 지위 승계를 원하지 않을 시 임대차계약을 해지할 수 있도록 하는 내용도, 보증금 반환능력이 없는 자에게 임차주택이 양도되어 임차인이 불측의 손해를 입지 않도록 하기 위해서는 꼭 필요한 내용일 뿐만 아니라, 일반적인 계약인수의 경우 삼면계약 또는 관계 당사자 중 2인의 합의와 나머지 당사자가 이를 동의 내지 승낙하여야만 효력이 발생하는 점을 감안하더라도 당연한 조치이다. 특히 심상정 의원안의 경우 임차인이 양수인과 임대차계약을 유지할 것인지를 결정할 수 있도록 임차주택 양수인의 국세 및 지방세 완납증명서를 확인할 수 있도록 하고 있으며, 윤후덕 의원안은 임차주택이 양도된 경우 뿐만 아니라 임대인이 3개월 이상 임차주택 담보권자에 대한 채무를 연체하거나 임차주택에 대한 경매신청이 있는 경우에도 담보권자가 임차인에게 이를 통지하도록 하여 임차인이 적시에 대응할 수 있도록 하고 있다. 나아가 임차인이 실제로 해지권을 행사한 경우 주택양도인(임대인)뿐만 아니라 양수인에 대해서도 대항력 및 보증금에 대한 우선변제권을 주장할 수 있는 점 또한 명시적으로 규정할 필요가 있다.
- 보증금에 대해서도 다양한 개정안들이 발의되어 있는데, 먼저 소액보증금에 대해서는, 1) 우선변제를 받을 임차인 및 보증금 중 일정액의 범위와 기준을 대통령령을 위임하는 규정을 삭제하는 대신에, 최우선변제받는 금액을 주택가액의 3분의 2를 한도로 하여 보증금의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하는 안 (정성호 의원안)과, 2) 기존의 소액보증금 규정은 그대로 두되, 임차인의 보증금이 일정 기준 이하인 경우에는 보증금 전액에 대하여 최우선변제받을 권리를 인정하는 안(심상정 의원안)이 있다. 그 중 심상정 의원안은 보증금 전액을 우선변제 받을 임차인의 기준을 주택임대차위원회의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하도록 하고 있는데, 기존 소액임차인 규정과 병형하도록 한 점을 고려하면 현행 소액임차인의 범위 및 최우선변제금액보다 보증금이 더 낮은 경우에 적용하기 위한 것으로 예상된다. 그러나 최근 ‘빌라왕’, ‘건축왕’ 등 전

세사기 사건들을 보면 선순위인 조세채권이 존재함에도 임차인이 이러한 사실을 알지 못한 채 임대차계약을 하여 보증금을 회수하지 못하는 사례가 상당한 점을 고려하면, 기존에 대통령령에 위임했던 소액임차인의 지역적·금액적 제한을 폐지하고, 최우선변제받는 금액을 주택가액의 3분의 2를 한도로 하여 보증금의 100분의 90에 해당하는 금액으로 임차인을 좀 더 폭넓게 보호하면서 보증금의 한도를 제한하는 효과도 있는 정성호 의원안이 좀 더 바람직하다고 판단된다.

- 다음으로 보증금의 한도에 대해서는, 1) 보증금 및 월 임차료를 공시가격의 120% 이내에서 결정하도록 하는 안(윤준병 의원안), 2) 임차보증금을 ① 임차보증금과 선순위 담보권, 국세·지방세의 체납액을 더한 금액이 주택가격의 70% 이내, ② 선순위 담보권이 주택가격의 60% 이내, ③ 단독, 다가구, 다중주택의 경우 선순위 담보권, 국세·지방세의 체납액과 선순위 세입자의 보증금액을 합한 금액이 주택가격의 70% 이내의 범위를 각 초과할 수 없도록 하는 안(심상정 의원안)이 있다. 앞서 살펴본 무자본 갭투기의 위험성과 무이자 대출이라는 전세제도의 속성을 고려하면 보증금을 주택가격의 일정 비율 이하로 제한할 필요성은 매우 크다. 다만 이 경우에는 보증금 액수의 기준이 되는 주택가격을 어떻게 산정하는지가 문제되는데, 윤준병 의원안은 ‘공시가격의 120% 이내’로, 심상정 의원안은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 공시가격은 현재 주택도시보증공사에서도 보증보험 가입한도의 기준으로 삼고 있기는 하나, 현실화율이 주택유형별로 다르고 정부 정책에 따라 등락하고 있으며, 주택도시보증공사가 주택가격 산정 시 공시가격의 140%를 적용하는 것에 비추어보면 위 윤준병 의원안의 보증금 한도인 공시가격의 120%는 전세가율이 약 85% (120%/140%)에 이를 정도로 높은 것이기도 하다. 따라서 보증금의 한도를 공시가격을 기준으로 하더라도 법률에서는 상한율만을 정해놓고 시행령이나 조례를 통해 위 상한율 범위 내에서 지역별, 주택유형별로 한도를 달리 정하여 구체적인 타당성을 확보할 필요가 있다고 할 것이다. 더 나아가서는 독일이나 프랑스와 같이 각 지역별로 유사한 종류, 크기, 시설, 성상, 위치 및 에너지 설비 등에 따

라 일정한 기간 동안의 평균적인 임대료 시세를 조사, 공표하는 표준임대료를 도입하여 신규 임대차계약 시 보증금이 표준임대료의 일정 비율을 초과하지 않도록 하는 것이 바람직할 것이다.

- 그 외에도 1) 보증금 3억원 이하의 임차주택에 대하여 보증보험 가입을 의무화하는 안 (소병훈 의원안), 2) 임대인의 미납세금과 선순위 확정일자 현황 등을 기재하도록 되어 있으나, 현재 그 사용이 권고사항으로 되어 있는 주택임대차표준계약서의 사용을 모든 임대차계약에 의무화하는 안 (심상정 의원안)도 임차인의 보증금 보호를 위해 필요한 사항들이고, 또한 3) 국가와 시·도지사의 주택 임대차 계약 피해를 예방하기 위한 활동, 피해 현황을 파악하는 조사 활동, 피해자 보호와 지원을 위한 기구 설치 및 전문인력 지원 등의 각종 조치를 하도록 의무화하는 안 (허종식 의원안)도 현재 등록임대사업자에 대하여 한정된 국가와 지자체의 행정적 지원 및 관리·감독을 민간 임대차 일반에 확대한다는 점에서 바람직하다고 할 것이다.

채무자회생 및 파산에 관한 법률 일부개정법률안	
정책목표	가계부채로 고통받는 한계채무자 구제, 심각한 가계부채 문제해결을 위한 공적 채무조정 활성화 필요
담당검토 : 민변 민생경제위원회	

### 1. 현황과 문제점

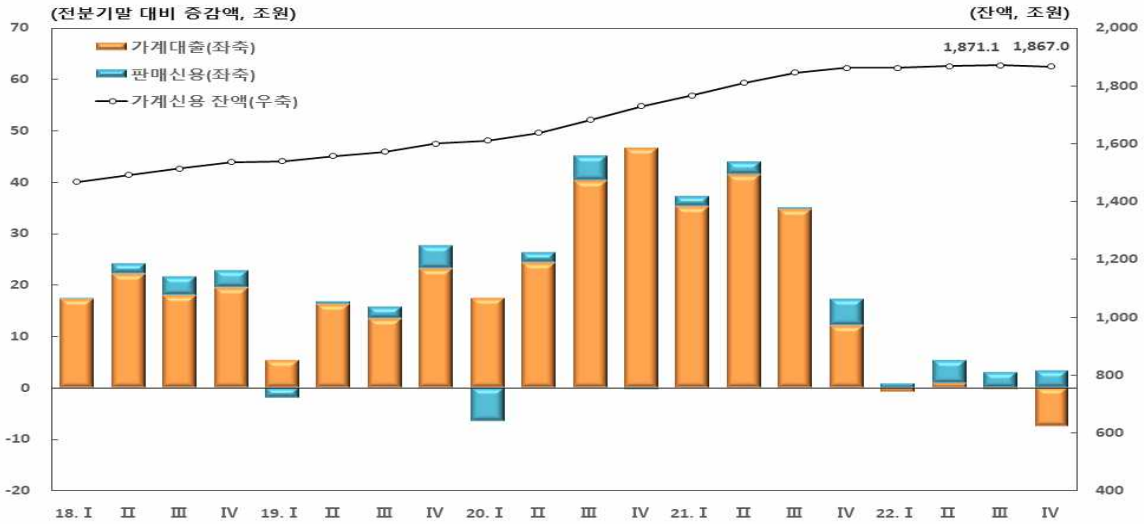
- 심각한 가계부채 문제와 이로 인한 한계채무자 구제 문제는 우리 사회의 중요한 당면과제로 부각되고 있다. 이는 가계부채 문제가 단순히 개인의 문제에 그치지 않고 국내소비 부진으로 연결되며 중국적으로는 국내 전체 내수경제에 큰 부담이 되기 때문이다.
- 2023년 2월에 한국은행이 발표한 ‘2022년 4/4분기 중 가계신용(잠정)’ 결과에 따르면 2022년 말 기준으로 ‘가계신용<sup>17)</sup>’ 잔액은 총 1867.0조원이고 그 중 ‘가계대출<sup>18)</sup>’ 잔액은 1,749.3조 원, ‘판매신용<sup>19)</sup>’ 잔액은 117.7조 원이다. 연간으로 본다면 2022년 가계신용은 2021년 대비 4.1조 증가하였는데, 비록 2021년의 전년도 대비 증가액(133.4조 원)보다는 크게 감소하기는 하였으나, 매년 가계신용 잔액의 추이를 보면 한 해도 쉬지 않고 계속 늘어나는 상황이고, 더구나 2022년 초부터 기준금리가 계속 상승함에 따라 가계부채 문제가 갈수록 악화되고 있다.

17) ‘가계신용’은 일반가정이 은행 등 금융기관에서 대출을 받거나 외상으로 물품을 구입한 대금 등을 합한 금액으로 가계부문에 대한 신용공급 상황 및 규모를 파악하는 데 유용하다.

18) ‘가계대출’은 일반가계에 대한 금융기관 등의 대출을 의미하며, 금융기관으로는 예금은행, 비은행예금취급기관(상호저축은행, 상호금융, 신용협동조합 등) 및 기타금융기관(보험회사, 여신전문기관, 공적금융기관, 기타금융중개회사 등)이 있다.

19) ‘판매신용’은 재화의 판매자나 서비스 제공자가 제공하는 외상(신용)거래를 의미하며, 여신전문기관(신용카드회사, 할부금융회사) 및 판매회사(백화점, 자동차회사 등)가 동 신용을 제공한다.

### 가계신용



### 가계신용

(기간중 말잔 증감, 조원, %)

	2021 <sup>P</sup>		2022 <sup>P</sup>			
	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
<b>가계신용 잔액</b>	1,845.5	1,862.9	1,862.9	1,868.4	1,871.1	1,867.0
전분기대비 증감액	35.0	17.4	0.0	5.5	2.7	-4.1
(증감률)	(1.9)	(0.9)	(0.0)	(0.3)	(0.1)	(-0.2)
전년동기대비 증감액	162.5	133.4	96.2	57.9	25.6	4.1
(증감률)	(9.7)	(7.7)	(5.4)	(3.2)	(1.4)	(0.2)
<b>가계대출 잔액</b>	1,744.9	1,757.1	1,756.3	1,757.1	1,756.8	1,749.3
전분기대비 증감액	34.8	12.1	-0.8	0.8	-0.3	-7.5
(증감률)	(2.0)	(0.7)	(-0.0)	(0.0)	(-0.0)	(-0.4)
전년동기대비 증감액	158.0	123.5	87.5	46.9	11.8	-7.8
(증감률)	(10.0)	(7.6)	(5.2)	(2.7)	(0.7)	(-0.4)
<b>판매신용 잔액</b>	100.6	105.8	106.7	111.3	114.3	117.7
전분기대비 증감액	0.2	5.2	0.8	4.7	3.0	3.4
(증감률)	(0.2)	(5.2)	(0.8)	(4.4)	(2.7)	(3.0)
전년동기대비 증감액	4.5	9.9	8.7	10.9	13.7	11.9
(증감률)	(4.6)	(10.4)	(8.9)	(10.9)	(13.7)	(11.2)

[출처 : 한국은행 보도자료(2023. 2. 21.)]

- 공식 통계에는 잡히지 않지만 우리사회 특성상 개인 간 부채(친인척이나 친구로부터 차용한 돈 및 임대차보증금반환채무)도 무시할 수 없다. 정부가 2022. 12. 1. 발표한 2022년 가계금융·복지조사 결과에 의하면, 2022년 3월 말 현재 가구당 가계부채는 평균 9,170만 원이고 이중 금융부채는 6,803만 원(74.2%), 임대보증금은 2,367만 원(25.8%)으로 조사되었다. 이를 근거로 임대보증금 규모를 산정하면 위 가계대출만 금융부

채로 계산하더라도 임대보증금채무의 규모는 1,749.3조 원 × 25.8/74.2 = 608.2조 원이 되고, 이를 2022년 말 기준 가계신용 잔액 1867.0조 원에 합하면 가계부채의 총 규모는 2,475.2조 원이다.

- 한편 가계부채가 과다한 지 여부는 소득, 자산 및 현금흐름 측면에서 점검하는 것이 일반적이다. 부채 규모를 소득과 비교하여 전반적인 부채상환 능력을 나타내고, 부채 규모를 금융자산과 비교하여 실물자산 처분 없이 부채를 상환할 수 있는 능력을 표시하며, 부채 규모를 총자산과 비교하여 최종적인 부채상환 능력을 나타낸다. 소득 중 원리금 상환에 투입되는 비율을 통하여 현금흐름 측면에서의 부채 부담을 파악한다. 국제기구 등은 각 부문의 과대부채를 판정하는 임계치로 대체로 저장량(stock) 기준으로는 GDP 대비 60~90% 정도, 유량(flow) 기준으로는 소득(수입) 대비 20~30% 정도를 제시하고 있다. 세계경제포럼(WEF)은 가계부채는 GDP 대비 부채 잔액이 75%, 가처분소득 대비 원리금 상환액 20%를 임계치로 제시하였다.

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

[WEF 기준 경제주체별 채무부담 임계치<sup>20)</sup>]

- 한편 서브프라임 사태 및 글로벌 금융위기가 발생한 2007~2008년 미국의 가계부채는 GDP 대비 96~98%, 기업부채는 75~77% 수준이었고, 주가 및 부동산가격이 급락한 1989~1991년 당시 일본의 가계부채는 GDP 대비 56~60%, 기업부채는 149~152%, 정부부채는 60% 수준이었다.
- 위와 같은 내용을 종합하면, 우리나라 가계부채가 얼마나 심각한 수준

20) CEO, 중앙은행, 감독기구 및 학계 전문가들에 대한 설문조사 결과임.



인지 알 수 있다. 우리나라 가계부채의 GDP(2021년<sup>21)</sup> 명목 GDP 2057.4조 기준, 출처 한국은행) 대비 비율은 107.5%[2,211.1조 원(가계 및 비영리단체 금융부채<sup>22)</sup>, 2021년 3사분기 기준, 출처 한국은행)÷2057.4조 원] 또는 90.5% [1,862.1조 원 (가계신용<sup>23)</sup>)÷2057.4조 원]에 달한다. 또한, 가처분소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(DSR, Debt Service Ratio)은 국내 부채보유가구를 기준으로 하여 소득 계층 별로 14%~26%<sup>24)</sup>로, 서브프라임 위기 직전의 미국(16%~22%)<sup>25)</sup>과 엇비슷한 수준이기는 하나, 주채무계층인 중상위 계층(3~5분위)의 경우에는 우리나라가 미국보다 낮은 수준인 반면에 하위계층(1~2분위)은 더 높은 수준이다.

- 나아가 우리나라는 세금 등을 제외하고 저축·소비 등에 사용할 수 있는 실질 소득인 가처분소득의 증가가 가계부채 증가속도를 전혀 따라잡지 못하고 있다. 한국 가구의 가구처분가능소득 대비 가계부채 비율은 2012년 153.9%에서 2021년 206.5%로 지난 10년간 꾸준히 높아졌다. 이는 가계의 처분가능소득에서 부채원리금 상환에 필요한 지출이 많아졌음을 의미한다. 2021년 기준 한국은 OECD 주요 국가들 중 소득대비 가계부채 비율이 높은 편에 속한다. 특히 2020년 기준 미국(101.1%), 프

21) 2022년 명목 GDP는 2023. 2. 26. 현재 아직 발표되지 않아 2021년을 기준으로 한다.  
 22) 자금순환통계 상의 가계 및 비영리단체의 금융부채와 관련하여 자금순환통계는 일반가계 뿐만 아니라 소규모 개인사업자 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체(종교단체, 노동조합, 학술단체 등)를 포함한다.  
 23) 가계신용통계의 가계는 일반가계를 의미한다.  
 24) 1분위 26.0%, 2분위 19.7%, 3분위 17.6%, 4분위 16.9%, 5분위 14.6% 2020년 각 분위별 중앙값 기준(출처: 한국은행 2021년 가계금융 복지조사 결과)

(단위: 만원)

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

25) 1분위 19.0%, 2분위 17.0%, 3분위 20.3%, 4분위 21.9%, 5분위 15.9% 2007년 각 분위별 중위값 기준

랑스(127.2%), 영국(147.7%) 등<sup>26)</sup>은 서브프라임 위기 직후 가계부채 비율을 꾸준히 감소시키는 디레버리징 정책을 적극 추진해온 반면 우리나라는 반대의 길을 걷고 있어 주의가 필요하다.

가구처분가능소득 대비 가계부채 비율

[단위 : %]

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
가구처분가능소득 대비 가계부채 비율(%)	153.9	154.9	158.0	162.3	174.5	181.8	185.0	188.2	197.8	206.5

출처: OECD, 「OECD National Accounts」

\* 자료: OECD, 「<https://stats.oecd.org>, National Accounts at a Glance」 2022. 11

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

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

- 재정적 어려움으로 인하여 파탄에 직면해 있는 채무자에 대하여 공적채무조정절차를 통하여 채무를 정리하고 다시 정상적인 경제생활을 영위할 수 있도록 사회에 신속히 복귀시키는 것이 채무자 개인뿐만 아니라 전체 국가 경제에도 중궁적으로 도움이 된다. 특히 코로나19 사태가 본격화된 이후 가계부채가 계속 증가한 것으로 확인되어 장기불황으로 이들이 부실화될 경우 회생절차를 밟게 될 채무자도 증가할 것으로 보인다. 이와 더불어 소상공인의 약 82%가 전년 동기 대비 50% 이상 매출액이 감소했다고 응답했고, 약 70% 이상의 소상공인이 코로나19 사태가 장기화되면 폐업을 고려할 것으로 전망하고 있다. 코로나19 사태의 장기화로 소득을 상실하고 한계에 내몰린 중소기업, 자영업자, 특수고용노동자들이 대거 개인회생·파산절차에 돌입할 가능성이 매우 높아 이에 대한 대책이 필요하다.

## 2. 개혁입법과제

26) <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5054> 주요국의 가처분가능소득대비 가계부채 비율에서 인용

**가. 현재 입법 발의현황**

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

**나. 검토의견 - 보완 후 입법촉구**

- 개인파산절차를 직권심리에 의할 필연적인 이유는 없으나, 개인파산제도를 활성화하기 위해서는 신속한 면책결정이 필수적이고, 이를 위해 면책불허가사유에 관하여 채권자의 이의신청이 없으면 별도의 조사를 하지 않는 구조로 변경할 필요가 있다.
- 현행 개인파산제도는 파산자에 대하여 약 150여 개의 자격을 가질 수 없게 하고 100개에 이르는 사업을 할 수 없게 하는 등 파산자에게 가혹한 불이익을 가하고 있으며, 특히, 공무원, 사립학교 교원 등의 경우에 당연퇴직사유로 하고 있고 각종 회사의 취업규칙에서 파산자가 되면 당연퇴직하는 것으로 정하고 있다. 국가가 마련한 정당한 법적 절차를 이용하였다는 이유로 이러한 차별적 취급을 하는 것은 합리적인 근거가 없으며 매우 부당한 규정이다. 소비자 도산절차의 활성화를 위해서는 파산자가 입는 불이익을 최소화하는 것이 필요하다. 현행법상의 파산자에 대한 불이익 처우 규정을 전면적으로 재검토해야 한다.

- 회생절차 및 개인회생절차에서와 같이 파산절차에서도 중지명령을 도입하여 파산신청을 한 채무자를 보호하고 파산절차의 실효성을 재고할 필요가 있다.
- 파산위기에 처한 개인 채무자에게도 새로운 출발을 위한 최소한의 재산은 면제재산으로 보호되어야 한다. 특히 주거를 위한 최소한의 재산권은 생존을 위한 필수조건이므로 주거용 임대차보증금의 보호를 강화할 필요가 있다.
- 광범위하게 면책제외채권이 인정되고 있어서 개인채무자가 파산제도를 이용하더라도 미납된 조세와 건강보험료, 연금보험료 등을 여전히 납부하여야 한다. 이러한 부담은 과중 채무자들이 정상적인 경제생활로 복귀하는데 장애로 작용하고 있다<sup>27)</sup>. 조세채무나 공과금채무라고 하여서 일반 민·상사채권에 대하여 항상 우월적인 지위를 인정하여야 한다는 것은 국가 우월주의의 발로라고밖에 할 수 없다. 비록 조세나 공과금이라고 하더라도 파산상태에 처한 개인채무자가 새출발 하는데 장애로 작용하지 않도록 면책대상 채권의 범위에 포함시킬 필요가 있다.
- 현재 파산선고 후 10년이 경과하면 복권되도록 되어 있으나 복권 시에 면책 여부에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 10년의 기간은 너무 장기간이므로 이 기간을 5년으로 단축하고, 복권 시에는 당연면책 되도록 하는 규정을 둘 필요가 있다.
- 개인회생절차를 이용하는 개인 채무자가 주택 담보부 채무를 부담하고 있는 경우, 이를 별제권으로 인정하기 때문에 별제권자는 거의 예외 없이 담보권을 실행하게 되고 개인 채무자는 주거를 상실하고 새로 월세

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

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

- 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제625조 제3항은 개인회생절차에서 보증에 대한 특칙을 규정하고 있어서 주채무자가 개인회생절차에 의하여 면책을 받더라도 보증인은 당초 보증채무의 내용대로 채무를 이행하여야 한다고 정하고 있다.<sup>28)</sup> 이러한 규정으로 인하여 채무자는 개인회생절차를 신청하는 것을 주저하게 된다. 따라서 주채무자가 개인회생신청을 한 경우 원칙적으로 보증인에 대하여는 인가나 폐지된 이후에 변제계획으로 변제받지 못하는 부분에 대하여만 청구를 하도록 할 필요가 있다.
- 현재 발의된 채무자회생법 개정안들은 위와 같은 개혁과제를 전반적으로 담고 있지 못하여 개정에 소극적이라고 평가할 만하다. 따라서 20대 국회 당시 발의된 공적채무조정제도를 활성화하기 위한 내용을 담은 채무자회생법 개정안 (의안번호 2003377, 제윤경 의원안)의 주요 내용을 다시 입법화할 필요가 있다.

---

28) 이와 달리 채권금융기관들의 신용회복지원협약에 의한 개인 워크아웃에서는 보증인에 대한 채권추심이 중지되고 주채무가 조정됨에 따라 보증채무도 조정된다.

가맹사업법 일부개정법률안	
정책목표	가맹점사업자의 거래조건 등 협의 요청권의 실질적 보장을 통한 권익보호와 종속적 거래관계 개선
담당검토 : 민변 민생경제위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 2013년 편의점을 운영하던 점주들이 판매부진으로 사업을 접고 싶어도 위약금이 커 그에 따른 압박감을 이기지 못해 잇따라 자살하는 사건이 발생하며 사회적 문제로 부각되었다. 위 사건을 통해 위약금뿐만 아니라, 광고·판촉비, 본부가 공급하는 물품의 과도한 가격, 영업지역 등 가맹점 계약과 관련한 많은 문제들이 드러나 입법개선 필요성이 대두되었다.
- 2013. 8. 13. 가맹사업법(시행 2014. 2. 14. 법률 제12094호, 2013. 8. 13. 일부개정) 개정을 통해 가맹점사업자들이 가맹점사업자단체를 구성할 수 있도록 하는 한편, 동일영업표지를 사용하는 가맹점사업자단체는 가맹본부와 거래조건의 변경에 대하여 협의할 수 있도록 하되, 복수의 가맹점사업자단체가 협의를 요청할 경우 가맹본부는 다수의 가맹점사업자로 구성된 가맹사업자단체와 우선적으로 협의하도록 하였다(제14조의2 신설).
- 위 법 개정으로 가맹점사업자단체의 구성권 및 협의요청권이 명문화되었음에도 ‘성실하게 협의에 응해야 한다’ 는 모호한 규정내용으로 인해 가맹본부가 협의를 거절할 시 이를 제재할 수단이 없어, 가맹본부가 가맹점사업자단체의 협의요청을 묵살하거나 거부하는 경우가 대부분이었

다. 현행법상 가맹점사업자의 협의요청권의 실질적 보장 및 강화를 위해 가맹본부가 협의 요청에 응하지 아니한 경우 공정거래위원회가 시정 조치를 명할 수 있도록 하는 등 입법개선이 필요하다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (2119775)
소관상임위	정무위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2023. 2. 2. 김홍걸 (무소속)
주요내용	(1) 가맹본부가 가맹희망자에게 제공하는 가맹계약서에 가맹점사업자는 가맹점단체를 구성할 수 있고 가맹본부에 대하여 거래조건 변경에 관한 협의를 요청할 수 있다는 내용을 의무적으로 기재하도록 함.  (2) 가맹점사업자단체의 협의 요청을 받은 가맹본부는 협의 요청을 받은 날부터 30일 이내에 해당 협의 요청에 대하여 응하지 아니한 경우 공정거래위원회가 시정조치를 명할 수 있도록 규정함으로써 가맹점사업자의 지위를 더욱 두텁게 보호하고자 함.

### 나. 검토의견

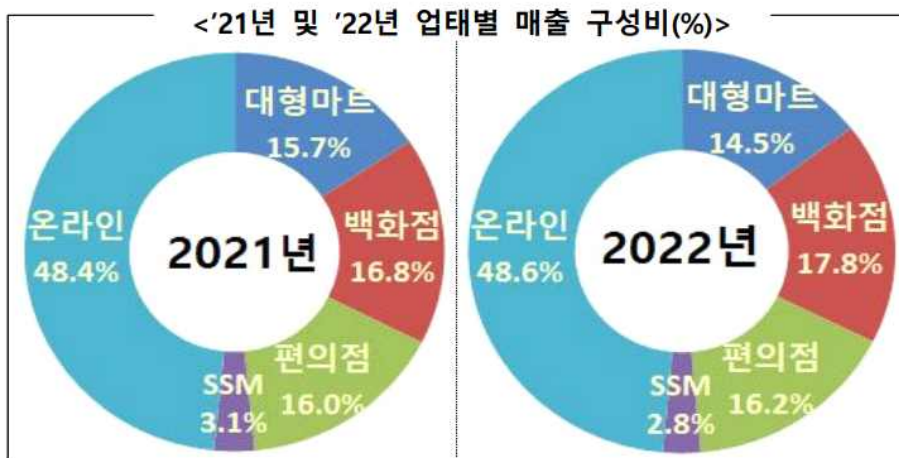
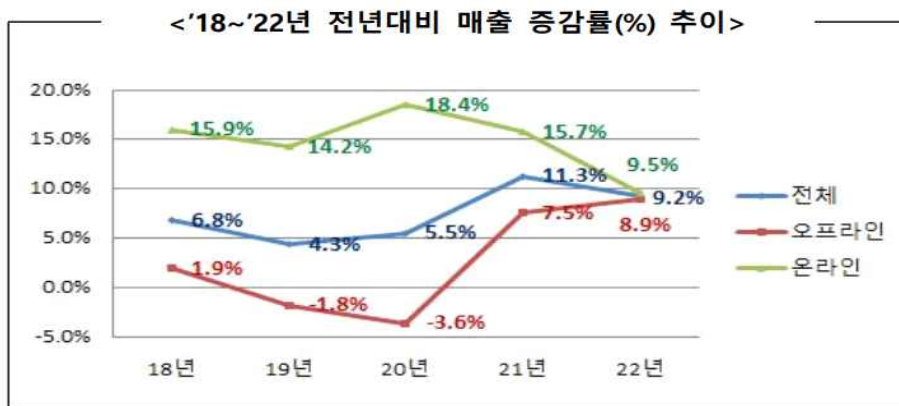
- 해당 법안은 법상 가맹점사업자단체 협의요청에도 가맹본부가 이를 거부할 경우 제재수단을 규정함으로써, 가맹점사업자단체의 실질적 협상권을 보장하고 이를 통해 가맹본부 사이의 종속적 거래관계를 개선하는 제도적 장치를 마련한다는 의미가 있다.



<b>온라인 플랫폼 분야 거래 공정성 강화를 위한 법률 마련</b>	
정책목표	온라인 플랫폼 분야 거래 공정성 강화
담당검토 : 민변 민생경제위원회	

### 1. 현황과 문제점

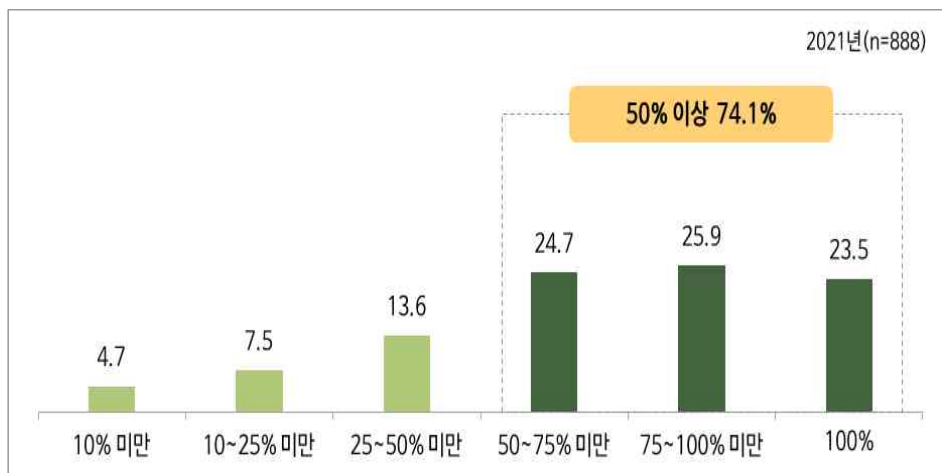
- 2022년 주요 유통업체 매출은 오프라인 (8.9%) 부문과 온라인 (9.5%) 부분이 모두 성장세를 유지하며, 전년 대비 9.2% 증가하였다. 거리두기 완화로 외부활동이 많아지면서, 패션/잡화 (0.4%p)의 매출 비중이 증가하고, 온라인을 통한 e-쿠폰·공연티켓 구매 등이 늘며 서비스/기타 (0.8%p)의 매출 비중도 증가한 것으로 나타났다.<sup>29)</sup>





- 2021년 중소벤처기업부가 발표한 “2021년 온라인플랫폼 이용사업자 실태조사”에 의하면, 2020년 연 매출액에서 온라인플랫폼을 통한 매출액 비중은 50% 이상으로 온라인플랫폼을 이용 안 하면 영업 곤란한 수준으로 매출 비중이 증가한 것으로 확인되었다 (매출 비중이 100%인 비율도 23.5%에 달함). 또한 단순 매출 증대뿐 아니라 판로확보·영업 지속을 위해서도 중소상공인들에게 온라인플랫폼은 필수수단으로 자리매김한 것으로 나타났다. 반면 온라인플랫폼의 불공정거래 행위 경험 있다고 답한 비중이 과반 (53.4%)을 차지했고, 위 응답자 중에는 수수료·광고비 수준과 일방적 결정에 대해 불공정하다고 답한 비중이 가장 높았다 (91.2%), 이에 따라 정부가 수수료 등에 대한 가이드라인을 제정해야 한다는 응답이 57.7%로 나타났다. 이는 전년 대비 31.9%p 상승한 수치이다.<sup>30)</sup>

[단위: %, Base: 2020년 플랫폼 이용사업자(n=888)]



## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

29) “’22년 연간, ’21년 12월 주요유통업체 매출동향”, 산업통상자원부, 2023. 2.

30) “2021년 온라인플랫폼 이용사업자 실태조사 결과 발표”, 중소벤처기업부, 2021. 12.

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 온라인플랫폼시장 독점규제 및 공정거래에 관한 법률안 (2120047)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>정무위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2023. 2. 16. 이동주 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 시장지배적 플랫폼사업자가 존재하는 온라인플랫폼 부문에서 경쟁 가능하고 공정한 거래질서를 확립함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 함</p> <p>(2) 핵심플랫폼 서비스 사업자는 법이 정한 요건에 해당할 경우 핵심플랫폼 사업자가 제공하는 핵심플랫폼 서비스를 공정거래위원회에 신고하여야 함</p> <p>(3) 시장지배적 플랫폼사업자가 핵심플랫폼서비스를 통하여 수집된 개인 정보를 자신이 수집한 개인정보와 결합하는 행위, 온라인플랫폼 이용사업자가 동일한 재화를 다른 사업자의 온라인 중개서비스를 이용하여 거래하는 경우 그 재화 등의 가격이나 거래조건에 대하여 간섭하는 행위, 온라인플랫폼 이용사업자와 최종이용자 간 자유로운 거래를 방해하거나 자신의 온라인 중개서비스를 이용하여 거래하도록 강요하는 행위를 금지함</p> <p>(4) 이해충돌 방지를 위해 시장지배적 사업자는 이용사업자와 최종이용자가 핵심플랫폼서비스를 이용하면서 생성된 정보 및 핵심플랫폼서비스에 제공한 정보를 이용하지 아니하며 시장지배적 사업자가 제공하는 재화 등의 노출순위를 제3자의 재화 등에 비해 우대하지 아니함</p> <p>(5) 공정거래위원회는 새로운 핵심플랫폼서비스 유형의 조사, 핵심플랫폼 서비스의 경쟁을 제한하는 행위 유형의 조사, 불공정한 행위 유형의 조사를 실시할 수 있음</p>

## 나. 검토의견

- 온라인플랫폼은 네트워크 효과를 보유하고 막강한 전후방 산업 영향력을 미치게 되는데 단순한 중개거래를 넘어 유통과 물류를 통합하거나 택시 호출과 택시업을 병행하는 등 수직적 통합이 활성화되는 경향을 보인다. 이를 통해 어느 한 부문의 지배력이 손쉽게 다른 영역으로 확대될 개연성이 높다. 또한 온라인플랫폼은 양면시장 전략을 통해 이용사업자 측면에서 과도한 수수료와 광고비, 소비자 측면에서 무료서비스 제공과 이를 통한 개인정보의 과도한 수집 및 활용이 문제된다. 따라서 온라인플랫폼이 공정한 거래를 저해하는지에 관해서는 종래와 다른 판단기준을 도입할 필요가 있다.
- 얼마 전 카카오 먹통 사태로 인해 국내 온라인플랫폼의 독점을 우려하는 목소리가 높다. 기존 경쟁법 집행은 특히 반독점 행정에 있어 경제적 효율성 분석에 매몰되는 경향이 있는데 온라인플랫폼의 독점문제에서는 이를 제대로 포착하지 못한다. 온라인플랫폼의 독점은 다양한 경제주체 간의 공정한 경쟁기회를 빼앗고, 소비자 등 이용자의 개인정보와 온라인 이용정보 등 막대한 정보장악을 통한 정보의 독점으로 이어지며, 이용사업자 측면에서 협상력의 우위를 통한 다양한 착취남용과 배제남용의 문제로 나타난다. 독점이란 무엇인가라는 근본적 질문에 대해서도 진지하고 새로운 성찰이 필요한 시점이다.

<b>납품단가 연동제 도입 (하도급거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안)</b>	
<b>정책목표</b>	납품단가 연동제 도입을 통하여 원자재 가격 변동으로 인해 어려움을 겪는 중소기업의 경영상 위험 완화
<b>담당검토 : 민변 민생경제위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 2022. 4. 중소벤처기업연구원이 발표한 「국제 원자재 가격 상승이 중소기업에 미치는 영향과 시사점」에 따르면 주요 광물 원자재 수요 비중이 높은 산업에서 원자재 가격 상승이 기업 영업이익 악화에 미치는 수준이 크고, 광물 원자재 가격이 약 10% 상승하면 관련 수요가 높은 금속/비철금속제품 가공, 기계 및 장비, 운송(부품, 장비) 산업에 속한 중소기업 영업이익은 각각 약 2% 감소하는 것으로 추정되었다.
- 특히 매출 규모가 작을수록 원자재 가격 상승에 더 민감하게 반응해 영업이익 악화 수준이 더 높는데, 이에 대해 중소벤처기업연구원은 해외 원자재를 수입, 가공해 이를 원청기업에 중간재로 납품하는 소규모 하청기업들이 비용 인상분을 납품단가에 반영하지 못했기 때문으로 추정된다고 분석하였다.
- 현행 하도급법에서는 공급원가가 변동되어 하도급대금의 조정이 불가피한 경우 수급사업자가 원사업자에 대하여 하도급대금의 조정을 신청할 수 있는 ‘하도급대금 조정제도’를 두고 있으나, 조정협의를 위한 요건이 지나치게 까다롭고, 거래단절을 우려한 중소기업이 제도를 활용하기 어려운 것이 현실이다.
- 실제로 2022. 5. 공정거래위원회의 ‘원자재 가격 상승에 따른 납품단가

조정 실태 1차 점검 결과에 따르면, 최근 원자재 가격이 급등한 가운데 하도급 업체 10곳 중 4곳은 납품단가를 조정하지 못한 것으로 나타났다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (대안)
소관상임위	정무위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2023. 2. 정무위원장
주요내용	<p>(1) 제402회 국회(임시회) 제1차 법안심사제2소위원회 (2023.1.18.)는 12건의 법률안을 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 각 법률안의 내용을 통합·조정하여 위원회 대안을 제안하기로 함.</p> <p>(2) “주요 원재료”를 하도급거래에서 목적물 등의 제조·수리·시공 또는 용역수행에 사용되는 원재료로서 그 비용이 하도급대금의 100분의 10 이상인 원재료로 하되, 업종별 특수성을 고려하여 대통령령으로 별도의 완화된 비율을 정한 경우에는 그에 따르도록 하고, “하도급대금 연동”을 주요 원재료의 가격이 원사업자와 수급사업자가 100분의 10 이내의 범위에서 협의하여 정한 비율 이상 변동하는 경우 그 변동분에 연동하여 하도급대금을 조정하는 것으로 규정함</p> <p>(3) 하도급대금 연동의 대상 목적물 등의 명칭, 주요 원재료, 조정요건, 기준 지표 및 산식 등 하도급대금 연동에 관한 사항을 서면 기재사항에 추가함</p> <p>(4) 위탁기업이 소기업인 경우, 하도급대금이 1억 원 이하에서 대통령령으로 정하는 경우, 계약기간이 90일 이내에서 대통령령으로 정하는 경우, 위탁기업과 수탁기업이 하도급대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우</p>

	<p>원사업자는 서면에 하도급대금 연동에 관한 사항을 적지 아니할 수 있도록 함</p> <p>(5) 원사업자는 하도급대금 연동과 관련하여 거래상 지위를 남용하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 관련 조항의 적용을 피하려는 행위를 하여서는 아니되며, 이를 위반한 원사업자에 5천만 원 이하의 과태료를 부과하도록 함</p> <p>(6) 공급원가가 시행령으로 정하는 기준 이상으로 변동된 경우에만 대행 협상 신청이 가능하도록 규정한 하도급대금 조정 대행 협상 신청 요건을 삭제함</p>
--	---

#### 나. 검토의견

- 현행 하도급법 제16조의2는 ‘공급원가 등의 변동’에 따른 하도급대금 조정 제도를 규정하면서 ‘공급원가’라는 용어를 사용하고 있고, 시행령 제9조의2 제2항에 따르면 ‘공급원가’의 경우 원재료비뿐만 아니라 노무비 및 경비가 포함되어 있다. 이와 같은 점에서 법률안의 정의 규정과 관련하여 ‘하도급대금 연동’ 기준을 ‘주요 원재료의 가격’에서 ‘공급원가’의 변동으로 변경하여 원재료비뿐만 아니라 노무비나 경비 등이 인상된 경우에도 하도급대금이 연동될 수 있도록 규정할 필요가 있다.
- 다음으로 ‘하도급대금 연동’의 요건과 관련하여 개정안에서는 원재료비가 하도급대금의 10% 이상 차지할 것을 요구하고 있는데, 원재료의 비율이 10% 이상 차지하는 거래는 일부 특수한 영역에만 존재한 점에서 법 적용이 배제되는 경우가 매우 많을 것으로 판단되며, 직접재료비 구성이 큰 산업과 노무비 등의 비중이 큰 산업 간 형평성 문제도 제기될 것으로 보이므로 해당 요건은 삭제할 필요가 있다.
- 마지막으로 예외 규정과 관련하여 법 적용의 공백을 최소화하기 위해서

는 '하도급대금 1억 원 이하의 거래'를 일률적으로 납품단가 연동제에서 제외하는 것보다는, '1회 거래 규모'와 '연간 (또는 월간) 거래 규모' 두 가지를 모두 고려하는 방식으로 규정할 필요가 있다. 또한 '계약기간 90일 이내의 거래'를 법 적용에서 제외하는 것과 관련하여 일반적으로 계속적 거래에서는 계약기간의 시기(始期)를 '위탁일' (발주서 교부일)로, 종기(終期)를 '납품일'로 보고 있는바, 그 경우 대부분의 거래에서 거래기간이 90일을 넘지 않을 수 있으므로 계약기간의 시기 또는 기산일을 '단가 결정일'로 정의하는 규정이 추가로 규정될 필요가 있다.

- 나아가 위탁기업과 수탁기업이 납품대금 연동을 하지 아니하기로 합의한 경우에도 적용 예외로 한 것과 관련하여, 종속적인 수탁기업이 위탁기업의 합의 요청을 거부할 수 없는 현실에 비추어 광범위한 적용 배제가 발생할 수 있으므로 해당 법 조항은 삭제가 필요할 것으로 보인다.

<b>재정민주화를 위한 국민소송법안</b>	
<b>정책목표</b>	국민들이 정부의 위법한 재정지출을 견제할 수 있도록 하기 위한 사법제도 마련
<b>담당검토 : 민변 복지재정위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 세계 최저 수준의 출산율과 초고령 사회의 진입, 경제성장률 저하 등에 대처하기 위한 수단으로서 정부 재정정책의 중요성이 날로 높아지고 있다. 또한 최근 금리 인상이나 러·우 전쟁, 공급망 디커플링 등으로 인한 경기침체와 사회 불안정성을 해소하기 위한 대책으로써 정부의 재정 정책에 더욱 관심이 집중되고 있다.
- 이러한 재정정책의 중요성에도 불구하고 군납비리나 사회간접자본의 부실건설, 조달과정의 부패 등 국가와 공공기관이 위법한 재정지출을 범하여 국민의 혈세를 낭비하는 사례가 자주 발생하고 있다. 때문에 위법한 재정지출이 이뤄지지 않도록 하는 것이 세수의 증대만큼이나 시급한 과제일 것이나, 이러한 사건에서 부당한 이익을 얻은 자들에 대한 정당한 책임추궁과 국가의 손해 회복이 온전히 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다.
- 이처럼 재정정책의 중요성 강화 및 위법한 재정지출에 대한 미지근한 대응으로 인하여, 국민에 의하여 국가기관 재정행위에 대한 통제와 감독이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 국민은 헌법 제38조에 따라 납세자로서 납세의무를 부담하나, 위법한 재정행위에 대한 책임을 묻는 법적 절차는 마련되어 있지 아니한바, 납세자인 국민들로 하여금 보다 직접적인 책임추궁이 가능하도록 하는 사법제도 도입이 필요하다는 내



용이다. 국민은 납세자로서 당연히 자신이 납부한 세금이 위법하지 않게 사용되도록 요구할 수 있는 권리가 있기 때문이다.

- 미국의 경우 납세자가 세금에 대한 권리자로서 직접 원고가 되어 손해 배상소송을 제기하고, 국가는 이 소송에 참가할 수 있으며 승소 시 국민과 내부고발자에게 일부 포상금을 주고 있다. 이를 납세자 소송이라고 하는데, 우리나라에서는 주로 ‘국민소송’이라는 용어로 위 제도의 도입이 논의되고 있다.
- 그런데 우리나라의 경우 전통적인 형태의 행정소송은 개인의 권리가 침해되는 경우에만 당사자에게 원고적격을 인정하기 때문에, 행정부의 재정지출에 관한 활동은 사법적인 통제가 불가능하다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 국가의 재정규모와 공공기금의 규모가 급격히 증가한 오늘날에는 국회의 국정감사나 감사원의 감사만으로는 예산 집행과정에서 발생하는 부패와 재정누수를 효과적으로 방지하기 어려운바, 국민이 참여할 수 있는 새로운 통제방법으로써 국민소송제도 도입이 요구되고 있는 것이다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 재정민주화를 위한 국민소송법안 (2107104) (2) 납세자소송에 관한 특별법안 (2101576)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 12. 31. 박주민 (더불어민주당) (2) 2020. 7. 7. 이상민 (더불어민주당)
주요내용	(1) 이 법은 위법한 재정행위를 방지하고 위법한 재정행위로 인한 손해를 회복할 수 있도록 국민이 직접 참여할 수 있는 소송절차를 규정하여 국

	<p>가의 재정건전화 및 재정민주화를 달성하는 것을 목적으로 함.</p> <p>(2) 이 법에서 제기할 수 있는 소송은 재정행위 중지청구소송, 재정행위 무효등확인 및 취소소송, 해태사실 위법확인소송, 손해배상청구등소송으로 구분함.</p> <p>(3) 이 법에 따른 소는 피고의 소재지를 관할하는 행정법원을 1심 법원으로 함.</p> <p>(4) 중지청구등소송을 제기하려는 국민은 소 제기 전에 19세 이상 국민 1천 명 이상의 연서로 감사를 청구하여야 함.</p> <p>(5) 이 법에 따른 소의 피고는 국가기관 등의 장으로 함.</p> <p>(6) 법원은 원고의 신청에 따라 또는 직권으로 피고 또는 관계 행정청에 재정행위 또는 재정행위에 관한 처분에 관련된 문서의 목록을 제출할 것을 명할 수 있고, 피고 또는 관계 행정청은 제출된 목록상의 문서에 대한 문서제출명령을 일부 법정사유를 제외하고는 거부할 수 없음.</p> <p>(7) 이 법에 따른 소송의 경우 소의 취하, 청구의 포기 및 화해는 법원의 허가를 받지 아니하면 효력이 없음.</p> <p>(8) 중지판결 등이 확정되면 제3자에 대하여도 효력이 있고, 그 사건에 관하여 당사자인 국가기관 등에 대하여 기속력이 있음.</p> <p>(9) 이 법에 따른 소송에 의하여 국가기관 등이 재산상의 청구권을 취득한 경우에는 100억 원이 넘지 않는 범위에서 그 가액의 10분의 1의 한도에서 원고와 공익제보자에게 보상금을 지급할 수 있음.</p> <p>(이상 박주민 의원안 기준이며, 이상민 의원안도 주요내용은 유사함)</p>
--	--

## 나. 검토의견

- 국민소송이란 국가기관 등의 위법한 재정행위에 대하여 국민이 개인의 권리 침해여부와 관계없이 시정을 구하기 위해서 제기하는 소송이다. 국민은 위와 같은 소송을 제기함으로써 사법기관을 통해 국가기관의 위법한 재정행위를 통제할 수 있게 된다.
- 1960년 제정된 우리나라의 구 지방자치법에는 지방자치단체의 조례 및 처분 등에 대한 주민의 직접적 소청과 소송을 인정하는 주민소송제도가 존재했으나 활용된 사례가 없는 사문화된 법이라는 이유로 1988년 폐지되었다. 그 뒤 노무현 정부는 2003년 대통령직 인수위원회에서 납세자 소송 도입에 대한 검토를 실시하여 이를 12대 국정과제 중 재정세계 개혁과제 중 하나로 포함시켰다. 그러나 2004년 말 중앙정부 차원의 납세자 소송 도입은 중기 과제로 남기고, 지방자치단체에 한하여 2006년부터 주민소송을 먼저 도입하기로 하였다. 즉 주민이 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 소송을 제기할 수 있도록 하는 주민소송제도가 우리 지방자치법 제17조로 먼저 도입된 것이다. 그 뒤 2005년 사법개혁추진위원회에서는 한국지방자치법학회에 연구용역을 발주하였고 2006년 수차례의 외부전문가 토론회 및 외부공청회를 거쳐 국민소송법 시안까지 작성했으나, 중앙행정부처의 우려 등을 이유로 도입이 좌절된 상태이다.
- 한편 정부뿐 아니라 입법부 차원에서도 16대 국회부터 20대 국회에 이르러서까지 매번 복수의 의원 법안이 발의되며 여러 차례 국민소송제도에 관한 논의가 진행되어 왔다.
- 이처럼 국민소송법 도입 논의는 상당히 성숙되었고, 여러 차례 법안이 발의되며 연구도 깊이 진행되었으며, 지방자치단체를 대상으로 도입된 주민소송제도를 통해 남소 우려에 관하여도 어느 정도 검증이 이루어졌다. 결국 국민소송제도는 사실상 도입 여부에 대한 결단만이 남아 있다고 보인다.

- 국민소송을 통해 외부기관인 국회나 감사원 등의 재정감시비용을 절감하고 재정손실을 방지함으로써 국가의 재정건전성 향상을 기대할 수 있다. 또한 국민소송제도의 존재 자체만으로 위법한 재정행위에 대한 억제적 효과도 누릴 수 있을 것이다. 나아가 재정감시에 대한 시민들의 참여를 유도하고 재정행위의 민주성과 적법성을 제고함으로써 진정한 재정민주화로 발돋움할 수 있을 것인바, 현재 국회에 발의된 법안들을 긍정적으로 평가한다.

<b>국민연금법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>공적연금제도의 신뢰도 제고를 바탕으로 한 적정 노후소득의 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 복지재정위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 국민연금을 포함한 공적연금제도는 국민들의 노후소득보장에 있어서 핵심적 기능을 수행하여야 한다. 특히 노인빈곤문제가 심각한 우리나라의 경우 모든 시민의 존엄한 노후를 보장하기 위하여 공적연금제도가 강화될 필요가 있으며, 연금제도의 사각지대를 해소하기 위하여 지속적인 제도개선 노력의 기울일 필요가 있다.
- 다른 한편 연금의 지속가능성을 높이기 위하여, 국민연금은 2003년부터 매 5년마다 재정계산을 실시하여 장기적 관점에서 재정추계를 하고, 이를 토대로 국민연금 종합운영계획을 수립하고 있다. 세계 유례없는 저출생과 고령화 속도로 인하여 연금재정에 가장 큰 영향을 주는 인구구조가 갈수록 악화되는 상황임을 고려할 때, 지속가능성의 측면에서 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의는 필요한 일이라고 평가된다.
- 그러나 국민연금제도에 대한 몰이해로 기금소진의 불안감을 과장하고 있는 일부 언론과 전문가들로 인해, 세대 간 부양원리를 기초로 하는 국민연금제도가 오히려 세대 갈등을 부추기고 있으며, 이에 따라 국민연금의 본래 목표인 '적정 노후 소득보장'은 뒷전으로 밀리고 연금재정 문제만 부각되어 본말이 전도되고 말았다. 이렇게 무익한 논쟁의 결과 국민연금에 대한 국민들의 불신은 점차 깊어지고 있고, 사회보험제도 전반에 대한 신뢰도도 무너지고 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 국민연금법 일부개정법률안 (2100326) (2) 국민연금법 일부개정법률안 (2100394) (3) 국민연금법 일부개정법률안 (2101461) (4) 국민연금법 일부개정법률안 (2117540)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 6. 10. 최혜영 (더불어민주당) (2) 2020. 6. 11. 정춘숙 (더불어민주당) (3) 2020. 7. 6. 김성주 (더불어민주당) (4) 2022. 9. 26. 김미애 의원(국민의힘)
주요내용	국민연금법에 국가가 연금의 지급을 보장한다는 규정(또는 국민연금재정으로 연금급여를 충당할 수 없는 경우 국가가 이를 부담한다는 규정)을 담아 국민연금에 대한 국민 신뢰를 제고하고, 제도의 장기적 발전 가능성을 높이고자 함(상기 안 모두 유사한 내용)

### 나. 검토의견

- 국민연금은 법률에 따라 급여가 지급되는 확정급여형 지급방식의 연금으로서, 국민연금 자체 재정이 고갈되더라도 부과방식 전환 등을 통해 국가가 존속하는 한 연금 지급은 지속해서 이루어질 수밖에 없으며, 타 선진국의 경우도 이와 같이 부과방식을 통해 연금제도를 운영하고 있다.
- 그럼에도 법률 개정을 통해 국민연금 지급 보장을 법률에 명확히 하는 입법이 필요한 이유는, 현재 연금개혁 논의과정에서 재정계산 과정을 통한 기금소진 예상 시점이 과도하게 부각되어 국민으로 하여금 납부한

보험료를 돌려받지 못할 것이라는 불안을 야기하고 제도 자체에 대한 불신을 초래하고 있기 때문이다.

- 국민연금은 세대 간 부양원리에 따른 장기적 사회보험이므로 앞으로도 지속적인 구조·모수개혁과 이를 위한 사회적 논의가 이어져야 한다는 점을 고려하면, 국가가 연금의 지급을 보장한다는 선언을 법률로써 명확히 함으로써 향후 국민연금 개혁 논의에 있어 국민의 신뢰를 높이고, 보다 생산적·발전적인 논의로 유도할 수 있을 것이다.
- 또한, 공무원연금·군인연금·사립학교교원연금 등 직역연금의 각 근거 법률은 급여 부족분 발생 시 국가 또는 지자체가 이를 보전하도록 규정하고 있는데 반해 국민연금법은 국가의 지급 보장을 명문화하고 있지 않아 해석상의 오해를 불러올 수 있는 지점도 있는바, 법령 해석의 측면에서도 가입자들의 불안과 불신 해소를 위해 지급보장의 명문화가 필요할 것으로 보인다.
- 이와 관련하여 국민연금에 관한 국가의 지급보장책임을 입법화하는 경우 국가채무의 증가로 인하여 우리나라의 대외신임도에 악영향을 미친다는 의견도 있다. 그러나 국제비교의 표준이 되는 IMF 기준에서는 정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 순확정채무, 다시 말하면 상환기간이 확정되어 있고 이자가 발생하는 정부의 빚만 국가채무비율에 포함되며, 정확한 측정이 어려운 연금충당부채는 제외된다. 나아가 이러한 국가채무의 범위설정방식과 무관하게 연금급여는 국민 대부분의 노후생활과 직접적으로 연관되어 있다는 점에서 실질적으로 국가가 부담할 수밖에 없는 채무인바, 회계적 기술을 근거로 입법화를 반대하는 논거는 납득하기 어렵다.

<b>국민기초생활 보장법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>복지사각지대 축소 및 가난한 사람들의 인간다운 생활을 할 권리와 존엄성 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 복지재정위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 국민기초생활 보장법은 1999년 빈곤에 대한 국가와 사회의 책임을 강조 하며 제정되었으며, 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하고 있다(제1 조). 그러나 국민기초생활 보장법의 시행 이후 광범위한 사각지대의 문제점과 존엄한 삶을 유지하기 위해 턱없이 부족한 급여 수준의 문제가 꾸준히 지적되고 있다.
- 2017년 이후 부양의무자 기준이 일부 완화되는 성과는 있었다. 2018년 10월 주거급여에 대한 부양의무자 기준이 폐지되었고, 2021년 10월 소득 연 1억, 재산 8억으로 생계급여에 대한 부양의무자 기준이 완화되었다. 그러나 수급을 받지 못하는 사각지대는 여전히 발생하고 있고, 특히 의료급여에 대한 부양의무자 기준의 폐지가 논의되지 않고 있다.
- 한편 급여종류 별 선정기준과 생계급여 지급액을 정하는 기준이 되는 기준 중위소득은 2021년 이후 증가하는 추세를 보이나, 여전히 가계금융복지조사에 의한 중위소득에 비해 크게 낮은 수준에 머무르고 있다. 나아가 생계급여 지급액은 국민기초생활 보장법이 정한 최저기준인 기준 중위소득의 30%를 기준으로 하고 있고, 그 결과 1인 가구를 기준으로 지급되는 생계급여액은 최대 약 62만 원 정도에 불과하다.



- 국민기초생활 보장법에 따라 보장되는 급여를 지급할 권리는 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리와 제10조의 인간의 존엄성을 실현하기 위한 근본적인 권리에 해당한다. 따라서 사적부양의 가능성만을 이유로 지급을 배제하거나, 급여의 수준을 권리보장에 미치지 못하게 설정하여서는 안 된다. 참고로 유엔 사회권위원회는 부양의무자 기준을 완전 폐지할 것을 명시적으로 권고한 바가 있고, 적절한 수준에 미치지 못하는 사회보장급여 역시 권리의 침해로 파악하고 있다.
- 위와 같은 기준에서 부양의무자 기준을 지급권자 인정요건에서 완전히 폐지하고, 현재 기준 중위소득의 30%에 불과한 생계급여 지급기준을 40~50% 수준까지 상향하는 국민기초생활 보장법 개정이 필요하다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 (2101719) (2) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 (2102863) (3) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 (2102970) (4) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 (2103412) (5) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 (2109819) (6) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 (2116040) (7) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 (2118209) (8) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 (2119048)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 7. 9. 이해식 (더불어민주당) (2) 2020. 8. 11. 남인순 (더불어민주당) (3) 2020. 8. 14. 최혜영 (더불어민주당) (4) 2020. 9. 1. 강선우 (더불어민주당) (5) 2021. 4. 30. 양정숙 (더불어민주당) (6) 2022. 6. 20. 조수진 (국민의힘) (7) 2022. 11. 11. 강은미 (정의당) (8) 2022. 12. 21. 신동근 (더불어민주당)

주요내용	<p>(1) 부양의무자 기준 폐지 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수급권자가 되기 위한 부양의무자 요건을 전면 폐지하여 국민기초생활 수급권자의 범위를 확대함 (이해식, 강은미 의원안).</li> <li>- 부양의무자 요건을 전면 폐지하되, 부양의무자 기준 폐지에 따른 부정수급 근절을 위해 부정수급에 대한 벌칙을 강화하거나(최혜영 의원안), 부정수급 신고 포상금제도를 신설하거나 (강선우, 양정숙), 고소득·고재산의 부양의무자에 한정해서는 보장비용을 징수토록 함 (남인순 의원안).</li> <li>- 기초생활보장급여 수급자 대상 결정 시 부양의무자 기준을 적용하지 아니하고 우선 급여를 실시한 후, 부양능력을 가진 부양의무자가 있음이 확인된 경우 보장기관이 부양의무자로부터 이를 징수토록 함 (양정숙 의원안).</li> </ul> <p>(2) 생계급여 선정기준 상향 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생계급여 선정기준을 기준 중위소득의 100분의 30에서 100분의 35로 상향함으로써 저소득층에 대한 생계 보장을 두텁게 함 (조수진 의원안).</li> <li>- 생계급여 선정기준을 기준 중위소득의 100분의 30에서 100분의 40으로 상향함 (강은미 의원안).</li> <li>- 생계급여 선정기준을 기준 중위소득의 100분의 30에서 100분의 40으로 상향하고, 생계급여 지급액 계산 시 각 가구별 소득인정액에서 가구원 1명당 10만 원씩 공제하는 방식으로 생계급여 지급액을 늘림 (신동근 의원안).</li> </ul>
------	---

**나. 검토의견**

- 현재 국회에 부양의무자 기준과 관련한 법안은 총 6건이 발의되어 있다. 개정안은 모두 국제인권법 및 헌법의 요청에 반하는 부양의무자 기준을 삭제한다는 점에서 필요한 입법이다. 그러나 동시에 부정수급 근

절을 위해 부정수급에 대한 제재를 지나치게 강화하거나 (최혜영 의원 대표 발의안), 포상금제도를 신설하여 수급권자에 대한 신고를 조장하는 내용 (강선우, 양정숙 의원 대표 발의안)의 법안은 동의하기 어렵다. 또한 보장비용 징수를 강화하는 내용의 법안 (남인순, 양정숙 의원 대표 발의안)은 사적부양을 강제할 수 있어 부양의무자 기준 폐지의 취지에 부합하지 않는다. 따라서 이해식, 강은미 의원 대표 발의안이 타당하고, 그 중 부양의무자에 대한 보장비용 징수 규정까지 삭제하는 내용의 이해식 의원 대표발의안이 가장 바람직한 것으로 보인다.

- 한편, 현재 국회에 생계급여의 선정기준을 상향하는 내용의 법안은 총 3건이 발의되어 있다. 모두 가난한 사람들의 권리를 증진한다는 점에서 그 방향성이 바람직하다. 그러나 조수진 의원 대표발의안은 생계급여 선정기준을 기준 중위소득의 35%로 상향하는 것을 내용으로 한다는 점에서 그 상향수준이 충분하지 않다. 기준 중위소득의 40%까지 상향하는 것을 내용으로 하는 강은미, 신동근 의원 대표 발의안 중 가구별 소득 인정액 공제 내용까지 포함하는 신동근 의원 대표발의안이 가장 바람직한 것으로 보인다.

<b>문화예술인 보호를 위한 저작권법 개정 추진</b>	
<b>정책목표</b>	저작권자에 대한 정당한 보상 실현
<b>담당검토 : 민변 문화예술스포츠위원회</b>	

### 1. 현황 및 문제점

- 문화예술분야 용역거래는 다단계적 거래로 갑을관계에 기한 불공정행위가 빈번히 발생하고 있다. 한국콘텐츠진흥원이 발표한 2021년도 콘텐츠 산업 10대 불공정행위 실태조사에 따르면 출판, 만화/웹툰, 음악/공연, 방송 등에서 활동하는 프리랜서 중 70% 이상이 제작활동 방해 행위, 납품 이후 재작업요구 및 미보상, 현저히 낮은 대가책정, 기술정보 강제 양도 등 불공정행위를 체험한 것으로 나타났다.
- 저작권 이용 산업이 크게 성장하면서 창작자와 이용자 사이에 계약상 지위의 불균형에 따른 불공정 사례가 증가하고 있으며, 창작 대가는 물론 성명표시권 등 저작인격권을 제대로 보호받지 못하고 있다.
- 영상저작물의 유통방식이 인터넷 미디어 유통서비스로 재편되면서 OTT 플랫폼 업체가 영상물 제작 등에 관여하고 있는 실정이다. 또한 영상물 제작의 경우 현행 저작권법에 의하면 제작자에게 저작권과 저작인접권이 양도되는 것으로 추정하고 있고, 이론상으로는 영상물제작자와 실연자 등의 계약으로 저작권, 저작인접권을 확보할 수는 있으나 현실은 갑을관계로 인하여 불가능한 상황이다.
- 백희나 작가의 그림책 '구름빵'의 경우 출판사에게 850만 원을 받고 2차

적 저작권을 포함한 모든 저작재산권을 양도했으나, 해당 도서는 2004년 출판된 이후 국내에서 50만 부, 프랑스, 독일 등 8개국으로 수출되었고, 애니메이션 등 2차적 저작물 등으로 제작되어 4,400억 원의 부가가치를 올렸다. 또한 전 세계적으로 화제가 된 넷플릭스 드라마 ‘오징어 게임’은 엄청난 성공을 거두었지만, ‘오징어 게임’을 제작한 창작자들은 추가 수익 창출의 희망을 가질 수 없었다. 따라서 창작물 거래에 있어서 장래수익의 예측불가능성에서 오는 수익의 불균형을 시정할 수 있는 입법을 도입할 필요가 있다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황<sup>31)</sup>

법안명 (의안번호)	(1) 저작권법 일부개정법률안 (2117402) (2) 저작권법 일부개정법률안 (2117131) (3) 저작권법 전부개정법률안 (2107440) (4) 저작권법 일부개정법률안 (2105691) (5) 저작권법 일부개정법률안 (2104664)
소관상임위	문화체육관광위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2022. 09. 19. / 성일종 (국민의힘) (2) 2022. 08. 31. / 유정주 (더불어민주당) (3) 2021. 01. 15. / 도종환 (더불어민주당) (4) 2020. 11. 24. / 노웅래 (더불어민주당) (5) 2020. 10. 26. / 이규민 (더불어민주당)
주요내용	(1) 저작권법 일부개정법률안 (2117402): 우리나라 현행법은 영상저작물에 관한 특례를 두어 저작자가 저작물의 영상화를 위하여 저작물에 대한 저작재산권을 양도한 경우, 특약이 없는 한 영상저작물 복제, 배포, 방송, 전송 등의 권리를 포함하여 그 영상저작물의 이용을 위하여 필요한 권리를 모두 양도한 것으로 추정하고 있음. 영상제작사 등에 비해 창작자인 저작자의 협상력이나 정보가 부족함을 고려하였을 때 영상저작물에 있어서 저작권 계약은 계약 당사자 사

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

	<p>이의 불평등한 관계에서 체결되고 있으며, 창작자들은 영상저작물 이용에 따른 정당한 보상을 받지 못하여 창작자들의 권리가 보호되지 않는 것이 현실임. 이에 영상저작물 저작자가 정당한 보상을 받을 수 있는 권리를 규정하고 보상권 행사에 필요한 정보를 요청할 수 있도록 법적 근거 등을 마련함으로써 저작자의 권리 보호 및 창작활동을 지원하려는 것임 (안 제2조, 안 제100조의2 신설 등).</p> <p>(2) 저작권법 일부개정법률안 (2117131): 현행법은 저작재산권의 전부 또는 일부를 양도할 수 있도록 하고 있으며 영상저작물에 관한 특례를 통해 저작재산권자가 저작물의 영상화를 다른 사람에게 허락한 경우 특약이 없는 때에는 영상저작물 공개상영, 방송, 전송 등의 권리를 포함하여 허락한 것으로 추정하고 있음. 이에 저작물이 큰 흥행을 하였음에도 불구하고 특약이 없을 시 저작자는 추가적인 보상을 받을 수 없는 바, 영상제작사 등에 비해 저작자의 협상력이나 정보가 부족함을 고려하였을 때 우리나라 역시 영상저작물 저작자가 정당한 보상을 받을 수 있는 제도 마련이 필요하다는 지적이 있음. 이런 이유로 영상저작물 저작자가 정당한 보상을 받을 수 있는 권리를 규정하고 보상권 행사에 필요한 정보를 요청할 수 있도록 하여 저작자의 권리 보호 및 창작활동을 지원하려는 것임 (제 100조의2 신설 등).</p> <p>(3) 저작권법 전부개정법률안 (2107440): 저작재산권을 양도한 경우에도, 양도의 대가로 받은 금액과 양도받은 저작권의 이용으로 인한 수익 간에 현저한 불균형이 발생한 경우에는 사후적으로 저작자가 양수인에게 추가적인 수익의 분배(보상)를 청구할 수 있는 규정을 신설하고, 그러한 청구권 행사의 실효성을 위하여 저작자의 양수인에 대한 정보제공청구권을 함께 규정하는 등 저작권 계약에 대하여는 계약 자유 원칙을 일부 수정하는 조항을 규정하고 있음 (안 제 59조부터 제61조까지 신설 등).</p> <p>(4) 저작권법 일부개정법률안 (2105691): 장래 창작물 등에 대한 포괄적 양도를 금지하고, 대가의 지급없는 저작권 양도를 무효로 하는 한편, 창작자가 저작물의 양도나 이용허락으로 받은 대가가 양수인 등이 얻은 이익에 비해 정당하지 아니한 경우에는 창작자에게 정당한 보상청구권을 인정하고, 양수인 등의 저작물 이용내역에 관한 정보를 창작자에게 제공하도록 규정하고 있음 (제46조의2부터 제 46조의6까지 신설 등).</p>
--	--

	<p>(5) 저작권법 일부개정법률안 (2104664): 영상저작물의 이용에 관한 권리를 영상저작자가 양도받은 것으로 추정된 이후에도 영상저작물 제작의 일차적 목적이 된 최초 이용을 제외한 영상저작물 이용을 통하여 실연자의 실연이 복제, 배포, 방송 또는 전송되는 경우 영상제작자로부터 그 이용방법에 따라 상당한 보상을 받을 권리를 가짐을 명시하고 그 보상금액과 보상의 방법은 매년 그 보상받을 권리를 행사하는 단체와 영상제작자가 협의하여 정하도록 하고 있음 (안 제100조제4항부터 제7항까지 신설 등).</p>
--	--

**나. 검토의견 (추가보상청구권에 한정하여)**

- 추가보상청구권 등과 관련한 “저작권법” 개정안 (성일종 의원안, 유정주 의원안, 도종환 의원안, 노웅래 의원안, 이규민 의원안)이 제21대 국회에 발의되었으나 현재 계류 중에 있다.
- 백희나 작가의 사례에서도 확인되듯이 장래 수익의 예측불가능성을 고려해 저작권법을 개정, 추가보상청구권을 확보할 필요가 있고, 위 법안 모두 이를 고려하여 진행된 법안이다.
- 다만 성일종, 유정주 의원 개정안의 추가보상청구권은 그 범위를 ‘영상저작물’ 로만 한정하고 주체 역시 ‘연출가’ 와 ‘작가’ 및 ‘기타 대통령령으로 정하는 자’ 로만 규정하고 있어, 영상저작물의 공동저작자로서 창작에 기여한 기타 스텝들 및 영상저작물 외의 저작자권자들은 여전히 정당한 보상의 사각지대에 놓이게 되는 문제가 있으므로, 추가 보상을 청구할 수 있는 저작물의 범위 및 주체를 확대할 필요성이 있다.
- 또한 도종환 의원 개정안의 추가보상청구권 역시 발생요건을 일반 저작물의 ‘양도’ 에 한정하고 있으나, 실질적으로 이용허락기간이나 배타적 발행권 설정 기간을 장기간 설정하는 경우 양도와 같은 효과라 추가

보상청구권 규정의 적용을 회피할 수 있는 문제가 있으므로, 그 범위를 이용 허락이나 배타적 발행권 등을 설정하는 경우에도 적용되게 확대할 필요성이 있다.

- 이에 더하여 도종환 의원 개정안의 경우 저작권 양도 대가로 받은 금액과 저작권 수익 간에 ‘현저한 불균형’ 이 발생한 경우를 그 요건으로 규정하고 있고, 노웅래 의원 개정안은 저작권자가 양도 또는 이용 허락 받은 자의 이익에 비하여 그 대가가 ‘정당하지 아니한 경우’ 를 그 요건으로 규정하고 있다. 규정상 어느 정도 개방적 표현을 사용할 수밖에 없는 점은 이해할 수 있으나, 추가보상청구권은 사정변경의 원칙을 그 기반으로 하고 있다. 매절 계약 등은 이미 체결 당시 불공정한 계약이라는 점 및 정보의 비대칭성에 비추어 현저한 불균형, 상대방이 수령한 이익을 입증하기란 결코 쉬운 일이 아니므로, 결국 이를 완화하여 규정할 필요가 있다.
- 이규민 의원 개정안은 성일종, 유정주 의원 개정안과 동일하게 ‘영상저작물’ 에 대한 추가 보상 청구권만 규정하고 있고, 도종환 의원 개정안에서는 오히려 ‘영상저작물’ 에 대해 추가보상 청구권의 적용을 ‘제외’ 하고 있기도 하다. 영상저작물 특례조항의 문제는 별론으로 하더라도, 추가보상청구권은 OTT 플랫폼 시장 재편 등에 따라 창작자 보호를 위해 영상물 제작의 경우에도 인정되어야 함은 물론이고, 구름빵 도서와 같은 경우들이 다시 발생하는 것을 방지하기 위해서는 영상저작물뿐만 아니라 추가보상 청구권을 적용할 수 있는 저작물의 범위가 확대될 필요가 있다.



<b>만화진흥에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>웹툰 작가의 건강권 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 문화예술스포츠위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 웹툰 작가의 과노동과 그로 인한 건강 문제는 누차 지적되어 왔다. 한국콘텐츠진흥원에 따르면 웹툰 작가들은 ‘연재 마감 부담으로 인한 작업시간 및 휴식시간 부족을 웹툰 창작의 가장 큰 어려움으로 꼽았다 (85.4%).<sup>32)</sup> 이들의 일 평균 창작 활동 시간은 10.5시간이었고, 주중 평균 창작 활동 일수는 5.9일이었다.<sup>33)</sup> 전국여성노동조합도 웹툰 작가의 평균 노동시간을 주 59시간으로 산출했는데, 특기할 점은 근로시간대가 심야에 집중되어 있다는 점이다. 웹툰 작가들은 업무 강도가 강하다고 보고했고 (평균 81.8점/환산 100점) 그 원인으로 과도한 노동량을 꼽았다 (62.8%).<sup>34)</sup> 이러한 과노동은 결국 건강 악화로 이어지기 마련이다. 작가들은 ‘과도한 작업으로 인한 정신적/육체적 건강 악화’를 웹툰 창작의 두 번째 어려움으로 꼽았다 (85.1%).<sup>35)</sup> 이들은 건강이 나빠지는 것을 ‘디폴트’라고 보고 있었으며 근골격계 질환, 정신질환이 빈번했다.<sup>36)</sup> 2022. 9.경에는 웹툰 작가가 ‘임신 중 과로로 유산해 휴재를 요청했음에도 거절당한’ 사실을 알린 바 있다.<sup>37)</sup>
- 웹툰 작가들은 대부분 주 1회의 짧은 연재 주기의 마감을 감당하고 있

32) 한국콘텐츠진흥원, 『2021 웹툰작가 실태조사』, 2021, 43

33) 한국콘텐츠진흥원, 위의 글, 118

34) 전국여성노동조합, 『디지털 콘텐츠 창작노동자들의 노동실태와 보호방안』, 44-48

35) 한국콘텐츠진흥원, 위의 글, 43

36) 전국여성노동조합, 위의 글, 85-88

37) 서울경제(2022. 9. 6.), 웹툰 작가 "무리한 연재 독촉으로 유산"... 카카오 "깊이 사과", <https://www.sedaily.com/NewsView/26AYV6ZO5B>, 2022. 11. 4. 접속.

고, 댓글을 통해 즉각적 피드백을 가지며, 무한 경쟁에 노출되어 있기 때문에 이러한 과노동에서 빠져나오기 쉽지 않다. 웹툰 작가들은 근골격계 질환, 안구건조증, 방광염 등의 신체적 건강 문제와 우울증, 수면장애, 불안장애 등의 정신적 건강 문제에 시달리는 것으로 조사되었다.<sup>38)</sup>

- 웹툰 작가의 건강권 보장을 요구하며 웹툰작가노동조합은 2021. 12. 7. ‘웹툰산업 상생 요구안’에서 ‘연간 2회 이상의 유급 휴재 권리보장’을 주장한 바 있다. 이후 같은 형태의 유급휴재권이 문화체육관광부 주도의 ‘웹툰 상생협의체’에서도 다루어졌으나, 합의에 이르지 못했다. 웹툰 상생협의체 종료 후 합의하에 공개된 상생협약문은 다음과 같이 제3조 7. 가.에서 휴재권의 필요성을 확인하는 선에서 머물렀다.

7. (창작자 복지증진) 상생협의체는 창작자가 건강하고 안전한 창작환경 속에서 창작활동에 몰두할 수 있도록 창작자 복지증진을 위한 다음 각목의 내용에 동의한다.

가. (휴재권 보장) 작품을 일정 주기로 연재하는 창작자에게 건강 유지와 지속 가능한 창작환경 조성을 위한 적정 일수의 휴재 권리가 명문으로 보장될 필요성에 동의하며, 계약시 연재 기간에 비례한 일정 횟수의 유·무급 휴재를 부여하는 문화가 자리 잡을 수 있도록 한다.

#### 웹툰 생태계 상생 환경 조성을 위한 협약 제3조 7. 가.

- 더불어민주당 김용민 의원실에서는 2022. 9. 22. ‘웹툰법’을 발의해 ‘유급 휴재권’을 도입하겠다고 밝혔으나, 현재 (2023. 2. 25.)까지 발의된 법안은 없다.
- 문화체육관광부가 발주한 만화계 표준계약서 개정 연구가 진행됨에 따라 표준계약서 개정안 (가안)이 만화계 일부 협단체에 공유되었고, 해당 표준계약서 개정안에는 휴재권을 ‘협의 후 결정’해야 한다고 기재된 것으로 알려졌다.<sup>39)</sup>

38) 한국노동안전보건연구소, 『웹툰 작가들의 정신 건강 및 신체 건강과 불안정 노동 수준 실태 조사』, 2022, 45

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 만화진흥에 관한 법률 일부개정법률안 (2109684) (2) 만화진흥에 관한 법률 일부개정법률안 (2120111)
소관상임위	문화체육관광위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 4. 23. 김승수 의원 (국민의힘) (2) 2023. 2. 20. 문화체육관광위원장
주요내용	(건강권과 무관한 내용은 생략함) (1) 만화진흥에 관한 법률 (이하 '만화진흥법') 상 '만화'의 정의에 웹툰이 포함될 수 있도록 제2조를 개정함  (2) 제3조 기본계획 수립 사항에 창작환경 개선방안을 추가함  (3) 만화사업자로 하여금 창작업무 중 발생하는 재해에 대해 만화창작자를 보호하기 위한 적절한 조치를 취하도록 하고, 국가가 이러한 조치에 대해 필요한 지원을 할 수 있도록 근거규정을 마련함 (김승수 의원안)

### 나. 검토의견

- 웹툰 작가의 창작환경 자체가 과노동을 지양하는 방향으로 개선되지 않으면 과노동 관행은 사라질 수 없고, 창작 과정에서 유산, 사망, 각종 질환 등 관련 재해는 지속적으로 발생할 소지가 높다.
- 과노동 지양의 개선책 중 하나는 휴재권을 보장하는 것이다. 웹툰 작가가 휴재를 자유롭게 하지 못하는 데에는 여러 원인이 있으나, 기본적으로는 고용과 소득이 불안정하고 댓글에 자주 노출되는 작가의 입장에서 휴재

39) ZDNET Korea, "문체부, 웹툰 작가 대상 표준계약서 개정안 원점부터 재논의해야", <https://zdnet.co.kr/view/?no=20230111164026>, 2023. 2. 25. 접속.

에 수반되는 여러 비난이나 수입 감소를 두려워하기 때문이다. 따라서 보장되는 휴재권은 유급휴재권이어서 하고, 작가가 갚아나가야 할 MG (Minimum Guarantee)로 지급되어선 안 되며, 고료와 마찬가지로 갚을 의무 없는 금원이 지급되어야 한다.

- 2021. 2. 5.부터 2023. 2. 20.까지 발의된 만화진흥법 일부개정법률안 중 김승수 의원안은 유일하게 창작환경 개선에 관한 규정 (제19조)을 두고 있다는 점에서 특기할 만하다. 김승수 의원의 만화진흥법 일부개정법률안 제19조는 웹툰 작가의 창작물로 이익을 얻는 당사자인 만화사업자, 그리고 보건과 복지에 대한 최종적인 책임자인 국가로 하여금 웹툰 작가의 창작환경을 개선할 책임을 지도록 하였다는 점에서 긍정적이다.
- 물론 해당 규정은 ‘창작환경 개선’ 전반에 대한 책임을 지우는 규정으로써 추상적이고, 유급휴재권을 직접 명시하고 있지 않다는 중대한 한계가 있다. 그러나 해당 규정을 통하여 유급휴재권을 주장하거나 국가의 지원을 요구해볼 여지가 없지 않았다.
- 그러나 김승수 의원안은 문화체육관광위원장의 대안입법으로 대안반영 폐기되었는데, 위 제19조는 대안입법에서 제외되었다. 이로써 창작환경 개선의 책임을 만화사업자나 국가에 부담시키기 어렵게 되었고, (추상적으로나마) 유급휴재권의 물꼬를 틀 수 있는 조항도 부재하게 되었다.
- 유급휴재권을 구체적으로 명시한 입법안이 조속히 발의되어 통과될 필요가 있고, 유급휴재권을 명시하기 어렵다면 적어도 창작환경의 개선 책임을 국가 및 만화사업자에게 부여하는 입법안이 필요하다.

## 2부 2023 민변 20대 입법저지과제

- 난민법 일부개정법률안 /287
- 근로기준법 일부개정법률안 /293
- 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 /298
- 최저임금법 일부개정법률안 /301
- 중대재해처벌법 일부개정법률안 /305
- 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 /308
- 인공지능에 관한 각종 제정안 /312
- 민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안 /317
- 주택법 일부개정법률안 /321
- 지방세법 일부개정법률안 /325
- 재건축초과이익환수에 관한 법률 일부개정법률안 /329
- 국가정보원 중심의 '국가사이버안보법안' 및 '사이버안보기본법안' 폐기 /339
- 국가정보원법 일부개정법률안(대공수사권) /351
- 보호·익명출산제 도입 관련 법률안 354
- 형법 및 소년법 일부개정법률안 /357
- 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 일부개정법률안 /364
- 정부조직법 일부개정법률안(여성가족부 폐지 반대) /367
- 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (집회에서의 표현내용 규제를 방지하여 집회의 자유 실질적 보장) /371
- 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안(집회 장소 규제 방지를 통한 집회의 자유의 실질적 보장) /375
- 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 일부개정법률안 /378





난민법 일부개정법률안	
정책목표	난민의 지위와 처우 등에 관한 사항을 법정하여 난민 인권 보장
담당검토 : 민변 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 시행된 지 10년이 넘었음에도 불구하고, 난민법상 미흡한 난민인정심사제도로 인한 극도로 낮은 난민인정률 (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 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	난민법일부개정법률안 (2113939)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2021-12-17 / 정부 (법무부)
주요내용	<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> <p>4) 이의신청 시 의견청취 및 자료제출 등 (안 제28조)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> <li>- 난민위원회는 필요한 경우 이의신청인에게 기한을 정하여 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하고, 이의신청인은 이의신청 사유를 보충하기 위하여 필요하면 위원회에 자료를 제출할 수 있도록 함.</li> <li>- 난민위원회는 이의신청인이 정당한 사유 없이 난민위원회의 출석요구에 응하지 아니하거나, 기한 내에 자료를 제출하지 아니한 경우 이의신청인의 진술이나 그 자료 없이 심의할 수 있도록 함.</li> </ul> <p>5) 난민인정자 등에 대한 상담 제공 및 취업 지원 (안 제34조제3항, 제34조의2 및 제39조제2항·제3항 신설)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법무부장관은 난민인정자의 원활한 사회적응을 지원하기 위하여 사회적응에 필요한 정보와 상담을 제공할 수 있도록 함.</li> <li>- 법무부장관은 난민인정자와 인도적 체류자가 국내에서 안정적인 생활을 영위하고 사회에 신속하게 적응하는 데 필요하다고 인정하는 경우에는 취업에 필요한 지원을 할 수 있도록 함.</li> </ul> <p>6) 난민신청자에 대한 통역 또는 번역 지원 (안 제45조의2 신설)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> </ul> <p>7) 부적격 결정 등에 대한 행정심판 청구 제한 (안 제46조의2제1호 및 제2호 신설)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 난민불인정 결정에 대해 거듭하여 불복하는 것을 막고 신속하게</li> </ul>
--	--

	<p>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.</p> <p>8) 부정한 방법에 의한 난민인정 신청 알선·권유행위 처벌(안 제47조)          - 위조·변조되거나 허위사실이 기재된 문서나 그 밖의 자료를 제출하는 등의 부정한 방법으로 난민인정 신청을 하도록 알선하거나 권유한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 영리를 목적으로 이와 같은 행위를 한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 함.</p>
--	--

**나. 검토의견 - 입법 적극저지**

- 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.
- 개별 조항에 대한 구체적 검토

**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 대하여

는 이미 난민사유가 없는 '남용적 신청자'일 뿐이라는 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' 난민신청 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 결정 등에 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 여

부를 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 허위사실이 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.

<b>근로기준법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>근로시간 제한을 위한 노동인권의 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 노동위원회</b>	

## 1. 현황과 문제점

- 2015년 한국의 임금 근로자 연간 근로시간은 2071시간으로, 경제협력개발기구(OECD) 평균인 1692시간을 훨씬 상회할 뿐만 아니라 OECD 회원국 28개국 중 2번째로 긴 것으로 나타나는 등, 한국 사회 임금 근로자들의 장시간 근로는 심각한 사회적 문제가 되어 왔다. 이에 최근 52시간 근로제가 (비로소 그 본질대로) 시행되는 등 근로자들을 과도한 연장근로 및 연속근로로부터 보호하여 근로자들의 신체적·정신적 건강과 안전 및 인간다운 생활을 보장하기 위한 움직임이 박차를 가하고 있다.
- 이러한 상황에서 근로시간에 대한 제한의 예외로 존재하는 탄력적 근로시간제 및 선택적 근로시간제의 개정을 통하여 연장근로를 특정기간동안 집중적으로 할 수 있도록 하거나, 연장된 근로시간을 다시 연장할 수 있는 요건을 완화하여 근로시간의 확장을 도모하거나, 근로시간 및 휴게시간 특례업종을 확대하는 등으로, 근로시간 제한 제도의 취지를 잠탈하여 임금 근로자의 장시간 근로를 가능케 하는 입법적 동향이 감지되고 있다. 나아가 사용자가 근로시간 제한 규정을 위반할 경우에 대한 형사처벌을 완화함으로써 그 규범력을 무력화시키려는 시도 역시 존재한다.
- 특히 윤석열 정부 들어와서 이정식 노동부 장관은 ‘노동시장 개혁방향’을 발표하며 현재 1주에 최대 52시간 (법정 노동시간 40시간+연장근로

한도 12시간)까지인 노동시간 한도를 노사합의로 월 단위 이상으로 '총량'을 관리하는 방향으로 개편하고, 선택적 근로시간제 정산기간을 확대하며, 근로시간 적용제외에 고소득·전문직 노동자를 추가하는 방안을 추진하겠다고 발표했다.

- 근로기준법이 근로시간 제한 제도를 두고 있는 취지가 임금 근로자들의 신체적·정신적 건강과 안전 및 인간다운 생활의 보장에 있는 만큼, 근로시간의 적절한 제한은 중대한 법적 원칙이고, 연장근로 등은 그 예외로서 제한적으로만 허용되어야 할 것이다. 근로시간 제한 원칙의 예외를 인정함에 있어서 그 성립 범위를 확장함으로써 근로시간 제한의 취지를 침해하려는 개정법률안을 적극 저지할 필요가 있다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 근로기준법 일부개정법률안 (탄력적 근로시간제 관련 / 2106868) (2) 근로기준법 일부개정법률안 (연장근로 인가·승인요건 완화 / 2100366, 2100684, 2102299, 2102614, 2106139, 2117967, 2119557, 2119690) (3) 근로기준법 일부개정법률안 (근로시간 및 휴게시간 특례업종 확대 / 2014996, 2014740, 2022918, 2111831) (4) 근로기준법 일부개정법률안 (근로시간 위반에 대한 처벌 완화 / 2014725, 2100998, 2112476)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2106868 - 2020. 12. 23. / 김용관 (국민의힘) (2) 2100366 - 2020. 6. 11. / 송언석 (미래통합당) 2100684 - 2020. 6. 18. / 정희용 (미래통합당) 2102299 - 2020. 7. 23. / 최승재 (미래통합당) 2102614 - 2020. 7. 31. / 추경호 (미래통합당)

	<p>2106139 - 2020. 12. 4. / 박대출 (국민의힘)                  2117967 - 2022. 10. 27. / 권명호 (국민의힘)                  2119557 - 2023. 1. 18. / 최승재 (국민의힘)                  2119690 - 2023. 1. 30. / 권명호 (국민의힘)</p> <p>(3) 2111831 - 2021. 7. 30. / 송석준 (국민의힘)</p> <p>(4) 2100998 - 2020. 6. 25. / 홍준표 (무소속)                  2112476 - 2021. 9. 8. / 김은혜 (국민의힘)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 근로기준법 일부개정법률안                  (탄력적 근로시간제 관련 / 2106868)                  - 탄력적 근로시간제의 단위기간을 취업규칙에 의한 경우 (현행 2주 이내)에는 3개월 이내로, 노사 간 서면합의에 의한 경우 (현행 3개월 이내)에는 1년 이내로 각각 확대함 (안 제51조).</p> <p>(2) 근로기준법 일부개정법률안                  (연장근로 인가·승인요건 완화 / 2100366, 2100684, 2102299, 2102614, 2106139, 2117967, 2119557, 2119690)                  - 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대해서는 사용자가 근로자대표와 서면으로 합의한 경우 법정 연장 근로시간의 상한으로부터 1주 간에 8시간을 초과하지 아니하는 범위에서 근로시간을 연장할 수 있도록 함 (2100366, 2100684 안 제53조 제3항 등),                  - 상시 30명 미만의 근로자를 사용하는 사용자의 경우 연장된 근로시간에 더하여 8시간 이내에서 근로시간을 연장할 수 있는 조항의 한시적인 기한을 2024년 12월 31일까지로 그 유효기간을 연장하거나 (2102614, 2117967, 2119690 안 법률 제15531호 부칙 제2조), 삭제함 (2102299, 2100684, 2119557 법률 제15513호 부칙 제2조 삭제).                  - 근로자가 원하는 경우, 사용자는 사업상 사정이 있거나 산업·업종의 특성에 따라 근로시간을 연장할 필요가 있으면 연장근로 한도를 초과하여 근로시간 연장 허용함 (2106139 안 제53조)</p> <p>(3) 근로기준법 일부개정법률안                  (근로시간 및 휴게시간 특례업종 확대 / 2111831)                  - 근로자와 사용자 대표가 서면으로 합의한 경우에 주52시간을 초과</p>

	<p>하여 연장근로가 가능한 업종에 IT업종 (연구개발업)을 추가함 (안 제 59조제1항제6호 신설).</p> <p>(4) 근로기준법 일부개정법률안 (근로시간 위반에 대한 처벌 완화 /2100998, 2112476)</p> <p>- 근로시간 규정 위반에 대한 벌칙을 삭제하고 근로시간 규정을 성실히 이행하는 경우 금융·세제상의 지원, 경제적 인센티브 제공 등을 규정함 (2100998 안 제62조의2 및 제62조의3 신설, 제109조, 제110조 및 제114조).</p> <p>- 5인 이상 50인 미만의 근로자를 사용하는 사업장의 경우 연장근로의 제한에 관한 규정을 위반할 경우 부과받는 벌칙을 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금으로 하향조정하되, 벌칙조항의 시행시기를 공포 후 2년 후로 유예함 (2112476 안 제110조제1호 및 제111조)</p>
--	--

**나. 검토의견- 입법 적극저지**

- 개정안 (1) 관련 : 탄력적 근로시간제는 1주간 (40시간) 및 1일간 (8시간) 근로시간의 제한 (근로기준법 제50조)의 예외로 허용되는 것인데, 평균의 산정이 되는 기준기간을 늘리면 특정기간에 집중적인 장시간근로가 가능해져 근로시간 제한 제도의 취지에 반하여 근로자의 신체적·정신적 건강을 중대하게 위협할 수 있는바, 현행법 하의 적용기간 (취업규칙에 의한 경우 2주 이내, 노사 간 서면합의에 의한 경우 3개월 이내)을 최소한의 기준으로 유지할 필요가 있다.
- 개정안 (2) 관련 : 연장된 근로시간을 다시 연장하는 것 (근로기준법 제 53조 제3항, 제4항)은 근로시간 제한 제도의 중대한 예외이므로 가능한 제한적으로만 허용함이 타당하다. 발의된 안들은 연장근로의 인가·승인 요건과 관련하여, ‘사용자는 사업장 사정이 있거나 산업·업종의 특성에 따라 근로시간을 연장할 필요가 있으면’ (2106139) 등으로 포괄적으로 정하거나, 현행 30명 미만 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용되는 예외규정을 300명 미만 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장



에 확대적용 (2100366, 2100684)하는 등의 내용으로 연장근로의 확대를 도모하는 것들이어서, 이를 저지할 필요가 있다.

- 개정안 (3) 관련 : 연장근로의 제한 (근로기준법 제53조 제1항) 및 적정 휴게시간 부과 의무 (근로기준법 제54조)는 과도한 연장근로 및 연속근로를 방지하여 합리적인 근로시간을 유지함으로써 근로자의 신체적·정신적 건강 및 안전을 보장하기 위한 제도이므로, 그 예외를 인정하는 것은 극히 신중해야 한다. 특정 업종에 대하여 포괄적으로 예외를 확대하는 취지의 위 개정안들은 타당하지 않다.
- 개정안 (4) 관련 : 기본 근로시간 (근로기준법 제50조), 연장근로의 제한 (근로기준법 제53조) 위반의 경우에 대한 형벌 중 징역형을 삭제하고 벌금형만을 두면서 벌금의 상한도 1천만 원 이하로 하향하는 것은, 근로시간 제도의 규범력을 중대하게 약화시켜 근로자들을 장시간근로에 노출시킬 위험성이 크기 때문에, 최소한 현행과 같이 처벌의 수준을 유지하여 실효성 있는 법집행을 도모할 필요가 있다.

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안	
정책목표	노동조합의 자율성 및 쟁의행위 방식 보장 등을 통한 노동3권 확보
담당검토 : 민변 노동위원회	

## 1. 현황과 문제점

- 윤석열 정부의 출범 이후 정부와 여당은 노사관계에서 ‘법과 원칙’을 내세우며 노동조합의 정당한 쟁의행위를 불법으로 규정하고 탄압하고 있다. 또한 정부는 자율적으로 관리되고 있던 노동조합의 조합비 회계와 이미 회계자료들을 정부에 제출하고 있는 정부지원금 회계를 교묘하게 뒤섞어 마치 노동조합이 회계 부정을 감추기 위해 정부에 관련 회계자료를 제출하지 않는 것처럼 주장하고 있다.
- 그러나 노동조합은 헌법 및 노동조합법이 보장하는 근로자들이 조직한 단체로 국민의 노동3권 보호를 위해서 그 조직, 활동 및 자율성이 최대한 보장받아야 한다. 그럼에도 노사간의 힘의 균형을 회복해야 한다는 명목 아래 당연히 보장되어야 하는 쟁의행위의 양태를 제한하거나, 쟁의행위 중 사용자의 대체인력 투입이나 직장폐쇄를 가능하게 하는 법안 및 조합비의 회계감사 결과를 공개하도록 하는 법안 제출이 이뤄진 상황이다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2102387)
---------------	--------------------------------------

소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 7. 27. / 홍준표 (국민의힘)
주요내용	<p>(1) 노동조합의 조합원은 해당 사업 또는 사업장의 근로자만 될 수 있음을 명시하고, 조합원이 노조의 대의원 및 임원이 될 수 있도록 함(안 제5조 제2항 및 제3항).</p> <p>(2) 조합비는 노동조합의 고유 목적에만 사용하여야 함을 명시하고 상시 500인 이상을 고용하는 사업장의 노동조합은 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 상 감사인의 회계감사를 받고 외부에 공개하도록 함(안 제25조).</p> <p>(3) 사업장 시설을 점거하는 형태의 쟁의행위를 전면 금지하고 (안 제42조제1항) 쟁의행위 중 대체근로 금지규정을 삭제하며 (안 제43조 삭제), 사용자는 노동조합이 투표를 실시하여 쟁의행위를 할 것을 결정한 경우에는 직장폐쇄를 할 수 있도록 완화하고 관련 처벌규정을 삭제함 (안 제46조제1항 및 제91조).</p> <p>(4) 부당노동행위에 “노동조합의 부당노동행위”를 추가하고 이를 구제 명령의 대상으로 함 (안 제81조제3항 신설 및 제84조·제85조).</p>

### 나. 검토의견- 입법 적극저지

- 개정안 (1) 관련 : 노동조합 조합원의 자격에 대한 별다른 제한을 두고 있지 않은 현행 노동조합법 제5조에 해당 사업 또는 사업장의 근로자만 조합원이 될 수 있고 조합원만 노동조합의 대의원 및 임원이 될 수 있다고 한 해당 개정안은 산별노조 및 총연합단체를 인정하고 있는 노동조합법 제10조 등과 충돌될 여지가 있을 뿐 아니라, 구성원의 자격을 제한함으로써 노동조합의 자율성을 침해하는 내용이다. 또한 최근 해직

자를 조합원으로 둔 전교조에 관한 대법원판결 내용에도 배치되므로, 조합원의 자격에 제한을 두지 않은 현행법이 유지될 필요가 있다.

- 개정안 (2) 관련 : 해당 개정안은 이른바 ‘연대사업’ 또는 ‘외부사업’에 조합비를 사용하지 못하게 하고 회계감사 결과를 누구나 확인할 수 있도록 하겠다는 것인데, 이는 노동조합의 자율적인 활동을 제한하는 것이고 노동조합의 ‘고유 목적’의 해석에 따라 노동조합의 본연의 활동마저 제한될 우려가 있다. 또한 조합원들의 조합비로 운영되는 노동조합의 회계는 해당 조합원들에게만 공개되면 충분한 것이고 현재도 많은 노동조합이 회계를 관리하여 조합원들에게 내역을 공개하고 있다. 따라서 노동조합의 활동을 제약하고 추가 의무를 부여하는 개정안은 저지해야 할 필요가 있다.
- 개정안 (3) 관련 : 쟁의행위에서 사업장 점거를 금지하고 쟁의행위에 대하여 대체인력 투입 및 직장폐쇄 허용범위를 넓히는 해당 개정안은 쟁의행위를 통한 근로제공의 중단을 사실상 불가능하게 함으로써 단체행동권을 무력화시키는 법안으로 저지되어야 한다.
- 개정안 (4) 관련 : 부당노동행위는 노동3권을 침해하는 사용자의 행위를 금지하기 위한 조항임에도 노동조합의 부당노동행위를 규정하는 것은 그 취지를 몰각한 행위이며, 노동조합의 부당노동행위라고 규정한 내용 또한 단체협약 체결 등 노사간의 합의를 금지하는 등의 내용이어서 노동3권을 확보하기 위해서는 저지되어야 할 개정안에 해당한다.

<b>최저임금법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>최저임금 보장을 통한 노동자의 최소한의 생활 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 노동위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 2023년 기준 한국의 최저임금은 시간당 9,620원으로, 경제협력개발기구(OECD) 30개국 중 높은 순위에 해당한다고는 하나 평균임금 대비 최저임금 비율이나 중위임금 대비 최저임금 비율 등 다양한 통계 자료를 검토하면 그 순위가 하락하는 것을 확인할 수 있다. 한편, 최저임금위원회에 따르면 최저임금안의 영향을 받는 근로자들은 109만 명에서 343만 명으로 추정되는데, 이를 살필 때 상당히 많은 수의 근로자들이 최저임금 제도의 영향을 받고 있음 또한 알 수 있다. 또한, 현재 한국 사회에서 최저임금은 그보다 낮은 임금을 주어서는 아니 된다는 뜻이라기보다는 사실상 많은 노동자에게 ‘최대임금’으로 적용되고 있음을 살필 때, 그 하한선을 정하는 것은 매우 중요하다.
- 그러나 윤석열 대통령이 “주52시간제 철폐”에 이어 “최저임금 철폐”를 주장하여 이미 노동자의 최저 생계를 보장하지 못하고 있는 현실을 악화할지도 모른다는 우려가 심화되고 있다. 이에 발맞추어 여당은 ‘외국인 노동자에 한하여 최저임금을 권고 규정으로 변경’, ‘최저임금 결정 시 경제성장률 등 고려’, ‘주휴수당을 최저임금 계산에 산입’, ‘상시 근로자 수가 적은 사업장에 대한 최저임금 별도 규정’ 등, 최저임금제도의 의의를 잠탈하여 노동자의 최저생계조차 보장하지 않으려는 듯한 법안을 줄지어 내놓고 있는 실정이다.

- 이러한 상황에서, “근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정”을 꾀하는 최저임금법의 목적을 잊지 않는 동시에, 최저임금의 하한선을 무너뜨리려는 수많은 개정법률안을 저지할 필요가 있다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 최저임금법 일부개정법률안 (2100480) (2) 최저임금법 일부개정법률안 (2100999) (3) 최저임금법 일부개정법률안 (2101973) (4) 최저임금법 일부개정법률안 (2102587)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 6. 15. / 추경호 (국민의힘) (2) 2020. 6. 25. / 홍준표 (국민의힘) (3) 2020. 7. 15. / 권성동 (국민의힘) (4) 2020. 7. 31. / 추경호 (국민의힘)
주요내용	(1) 최저임금법 일부개정법률안 (2100999) (상시 근로자 수가 10명 미만인 소상공인에 대하여 최저임금을 달리 정하도록 함 / 2100664) - 최저임금을 사업의 종류별, 규모별, 지역별로 구분하여 정하도록 함으로써 임금격차 심화 문제 해소 및 근로자의 생활안정 보장·지속적인 일자리 창출을 도모하려는 것임. 따라서 최저임금을 정할 경우 경제성장률, 노동생산성, 소비자물가 등을 고려하여 사업의 종류별, 규모별 및 지역별로 정하도록 함 (안 제4조)  (2) 최저임금법 일부개정법률안 - 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」의 적용을 받는 외국인근로자와 해당 외국인근로자를 사용하는 사업주에게는 최저임금을 적용하지 아니하고, 현행의 최저임금 의무화 규정을 권고 규정으로 개정하는 한편, 최저임금제도 미준수시 처벌조항을 삭제하되, 최저임금제도를 준수하는 경우 조세감면 등의 지원 근거를 마련함으로써 기업이 자율적으로 최저임금제도를 선택·적용하도록 함 (안 제3조제3항, 제6조,

	<p>제24조제2항 및 제28조)</p> <p>(3) 최저임금법 일부개정법률안          (전년도 소비자 물가상승률이 전년도 명목경제성장률을 초과하는 경우에는 최저임금 동결 / 2101697, 최저임금 결정기준을 평균임금상승률, 경제성장률, 물가상승률, 실업률 및 기업의 도산율로 산정 / 2103240)          - 최저임금의 결정기준에 “경제성장률”과 “최저임금이 물가상승 및 고용에 미치는 영향”을 추가하고, 사업의 종류뿐 아니라 규모 및 지역에 따라 구분하여 정하도록 함 (안 제4조).</p> <p>(4) 최저임금법 일부개정법률안          (‘주휴수당’은 임금총액에 포함시키되 이를 환산할 때에는 ‘주휴시간’을 제외한 시간으로 나눔 / 2111501)          - 지난 2018년 12월 정부는, 최저임금 산정 기준시간의 범위를 그간 기준이 돼 온 소정근로시간뿐만 아니라 주휴시간까지 확대하는 내용으로 최저임금법 시행령 제5조제1항을 개정하였음. 이로 인해 최저임금에 산입하는 임금은 동일한데 최저임금 산정 기준시간이 늘어나게 돼 시간당 최저임금이 감소하게 되었고, 고용주는 최저임금법 위반을 면하기 위해 임금을 추가로 지급할 수밖에 없으며, 이는 사실상 최저임금이 추가로 인상되는 것과 같음. 이에 주(週) 또는 월(月) 단위로 정해진 임금을 최저임금의 적용을 위한 시간급으로 환산하는 경우, 유급휴일에 대한 임금이 포함된 근로자의 임금을 근로기준법에 따른 소정근로시간으로 나누어 환산하도록 함(안 제5조의2).</p>
--	---

**나. 검토의견 - 입법 적극저지**

- 개정안 (1) 관련 : 최저임금을 지역이나 업종별로 구분하여 서로 다르게 정할 경우 그에 대한 통계 기반이 형성되어 있어야 하는데, 이를 위한 비용이나 사회적 갈등 비용을 넘어설 실익이 있을지 따져보아야 한다는 학계의 회의적 견해가 있다. 또한, 산업의 발달에 따라 업종 구분이 점점 모호해지는 형태를 보이는데, 이로 인해 해당 노동이 어느 기준에 해당될 지 구분 적용이 어려워질 것으로 보인다. 지역별 차등의 경우, 지역의 노동자들이 전부 수도권으로 이동하여 지역 소멸이 가속화될 수

있다. 수도권 외 지역의 중소기업은 현재로서도 인력이 부족한데, 그러한 인력난이 심화될 우려가 있다. 이러한 점을 살필 때, 최저임금을 지역별, 업종별 등 구분할 실익이 없거나 오히려 손해가 된다고밖에 볼 수 없다.

- 개정안 (2) 관련 : 외국인근로자 또한 한국에서 사업주에게 노동을 제공하는 노동자로서, 그의 생활환경이 특별히 다를 것이 없다. 최저임금법이 근로자의 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다는 것을 고려할 때, 외국인근로자를 사용하는 사업장에 대하여서도 최저임금법을 의무로 적용할 필요가 있다.
- 개정안 (3) 관련 : 최저임금은 근로자의 생활안정을 위한 최저선을 정하는 것인데, 이를 ‘경제성장률’, ‘물가상승률’, ‘실업률’ 등을 반영하여 정하는 것은 적절하다고 볼 수 없다. 특히 소비자 물가상승률이 전년도 명목경제성장률을 초과하는 경우 최저임금을 동결한다는 법안의 경우, 고물가와 저임금의 사이에서 이중고를 겪을 가능성이 발생한다. 한편, 경제성장률이 둔화된다고 하여 노동자의 임금 최저수준이 낮아질 이유는 없음을 함께 살필 필요가 있다.
- 개정안 (4) 관련 : 최저임금 산정 시간 수에 법정 주휴시간 수를 포함하지 않을 경우, 노동자의 개근 여부에 따라 최저임금법 위반 여부가 달라지는 불합리한 결과가 발생할 가능성이 있다. 또한, 주휴수당의 의미를 고려하면 최저임금산정의 기준시간에 당연히 포함되어야 할 것이다. 한편, 최저임금 위반 여부 판단을 위한 시간 산정 시 주휴시간을 제외하는 것은 주휴시간 제도 및 최저임금의 취지에 모두 반하므로, 이 또한 저지할 필요가 있다.



중대재해처벌법 일부개정법률안	
정책목표	중대재해 예방을 통한 노동자 건강권의 보장
담당검토 : 민변 노동위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 지난 2022년 1월 27일 중대재해처벌법이 시행된 이후 같은 해 9월까지 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 사업주와 경영책임자 등에 대한 처벌을 강화하는 것이나 이들의 처벌에 대한 규정만으로 모든 재해를 예방하는 데에는 한계가 있으며, 사업주와 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보를 위한 충분한 조치를 하였음에도 재해가 발생한 경우 과도한 처벌로 인한 선량한 자의 억울한 피해가 발생할 수 있다는 이유로, 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 안전보건확보의무를 형해화 하려는 시도들이 존재한다.
- 중대재해처벌법의 입법취지가 안전보건조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주 및 경영책임자 등의 처벌을 통하여 궁극적으로 기

업으로 하여금 안전보건관리체계와 같은 노동자와 시민의 생명과 건강을 보호하기 위한 구조적·체계적 안정장치를 갖추도록 하려 하는 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 개정법률안을 적극 저지할 필요가 있다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	중대재해 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2116027)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2022. 6. 17. / 박대출 (국민의힘)
주요내용	법무부장관은 중대재해 발생을 예방하기 위하여 관계 부처의 장과 협의하여 중대재해 예방에 관한 기준을 고시하고, 사업주와 경영책임자 등에게 이를 권고할 수 있도록 하고자 함. 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).

### 나. 검토의견- 입법 적극저지

- 사업주와 경영책임자 등에게 적용하는 처벌 형량을 감경할 수 있도록 한다는 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.

<b>파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>간접고용 제한 및 비정규직 임금 차별 해소</b>
<b>담당검토 : 민변 노동위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 2022년 상반기를 기준으로 근로자파견사업 허가를 받은 업체는 2,210개, 실적업체는 1,419개, 사용 업체 수는 14,112개, 파견근로자 수는 99,887명에 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 사용 중인 파견근로자의 다수 종사업무 중 단연코 압권은 ‘기타 제조관련 단순노무 종사자’로서 전체 일시·간헐적 파견근로자의 62.4%를 차지한다 (이상 고용노동부 2022년 상반기 근로자파견사업 현황).
- 파견근로자의 월 평균임금은 2,263,084원에 불과하다 (위 현황). 2022년 최저임금 기준 월 1,914,440원과 현격한 차이를 보인다고 보기 어렵다. 1998년 통계작성 시작 시 파견근로자의 월 평균임금은 82만 9천 원, 2016년에도 1,775,000원에 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.

- 비록 2022. 10. 27. 현대·기아자동차를 상대로 한 여섯 개의 근로자지위 확인 판결이 대법원에서 선고되었고 430명의 근로자들이 원고로 나섰다. 그러나 협력업체 근로자들이 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. 적법한 근로자파견의 구조 하에서 근로하는 파견근로자는 물론이고, 불법파견·위장도급 하에 놓인 하청노동자는 교섭창구단일화 제도가 도입된 이후에는 원청기업을 단체교섭의 당사자로서 사용자로 인정된 사례가 거의 없다 (권오성, 2021).
- 파견법 자체가 ‘근로자파견사업의 적정한 운영을 도모하고 파견근로자의 근로조건 등에 관한 기준을 확립’함으로써 궁극적으로 ‘파견근로자의 고용안정과 복지증진에 이바지’하는 것이 목적이고, 근로자지위확인 사건에서도 위 파견법의 취지에 비추어 근로관계의 실질을 해석해야 한다는 판시도 보인다. 근로자파견은 필연적으로 불안정하고 임시적인 근로관계를 전제하므로, 그 범위를 확대하는 것은 근로자 권익 증진과 근로조건 개선을 위해 엄격히 제한될 필요가 있다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의현황 (파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안)

법안명 (의안번호)	(1) 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (미·영·일처럼 쟁의행위 중인 사업장 파견금지 삭제, 예외적으로 제조업의 직접생산공정업무 파견 허용 / 2102392)  (2) 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (외국인근로자 한정 농업에 대한 파견사업 허용 / 2109337)
소관상임위	환경노동위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2102392 - 2020. 7. 27. / 홍준표 (국민의힘) (2) 2109337 - 2021. 4. 7. / 박대출 (국민의힘)

주요내용	<p>(1) 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (미·영·일처럼 쟁의행위중인 사업장 파견금지 삭제, 예외적으로 제조업의 직접생산공정업무 파견 허용 / 2102392) - 쟁의행위 중인 사업장에 대한 근로자파견 금지규정을 삭제하는 동시에 쟁의행위 중인 사업장에 대해서는 예외적으로 제조업의 직접생산공정업무에 대해서도 근로자를 파견할 수 있도록 허용하려는 것임 (안 제5조의2, 제12조제1항 및 제16조제1항).</p> <p>(2) 파견근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (외국인근로자 한정 농업에 대한 파견사업 허용 / 2109337) - 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에서 허용하는 외국인 근로자에 대한 파견근로에 한정하여 농업에 대한 파견사업을 허용하여 농업부문의 인력수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하려는 것임 (안 제5조제2항).</p>
------	--

**나. 검토의견 - 입법 적극저지**

- 개정안(1), 의안번호 2102392 관련 (대표발의 홍준표 (국민의힘))
  - 쟁의행위 중인 사업장에 근로자파견을 허용할 경우 노동조합법이 금지하는 쟁의행위 기간 중 쟁의행위로 중단된 업무수행을 위해 당해 사업과 관계없는 제3자를 채용 또는 대체할 수 없다는 ‘대체금지’를 정면으로 위반하게 되고 (노동조합법 제43조 제1항), 나아가 위장도급으로 전환하더라도 동일한 경우 중단된 업무를 도급 또는 하도급줄 수 없다는 조항도 위반한다 (노동조합법 제43조 제2항).
  - 사용자로서는 쟁의행위로 인해 중단된 업무수행을 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 실의

을 감쇄할 뿐만 아니라 헌법상 보장된 단결권마저 약화시키는데 기여할 수 있다.

- 제조업 직접생산공정에 한해서만 쟁의행위 시 파견근로자의 대체투입이 예외적으로 허용될 정도로 쟁의행위가 직접생산공정에 중대하거나 회복 불가능한 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 불가능하여 개정안의 실익을 찾기 어렵다.
- 개정안 (2), 의안번호 2109337 관련 (대표발의 박대출 (국민의힘))
  - 외국인근로자라는 '국적'을 기준으로 농업 부문 파견사업을 허용할 경우 이는 실질적으로 인종을 기준으로 한 차별이고, 헌법이 금지하는 '사회적 신분'에 의한 차별에 해당한다 (대한민국헌법 제11조 제1항).
  - 외국인근로자의 연도별 도입 쿼터는 고용허가제 하에서 엄격하게 제한되고 있는바, 이러한 인력구조 하에서 농업 부문에 관해서만 파견업을 허용하는 것으로만 농업 부문 인력난을 해소할 수 없으므로 개정법의 목적 달성이 난망하다.

<b>인공지능에 관한 각종 제정안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>인공지능 윤리규범의 강화</b>
<b>담당검토 : 민변 디지털정보위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 인공지능기술의 급속한 발전으로 제조, 의료, 교통, 환경, 교육 등 산업 전반에 인공지능기술이 도입, 활용되고 있고 점차 그 영향력이 커지고 있다. 인공지능 기술이 급속도로 발전하면서 인공지능과 관련한 기술과 서비스는 이미 일상생활에 많은 영향을 미치고 있다.
- 인공지능 기술은 기존 데이터의 학습을 통한 예측, 추론을 본질로 하므로 학습 데이터의 양과 질에 따라 편향성을 지닐 수 있고, 이로 인해 기술의 오남용, 차별, 프라이버시 침해 등 인공지능 윤리 이슈가 대두되고 있다.
- 자율주행자동차 등 인공지능 기술이 적용된 제품의 안전 문제가 끊임없이 제기되고 있고, 인공지능 기술을 활용한 면접, 라이더 임금 책정 등 정확한 매개를 설명하지 못하는 기술의 한계로 인하여 공정성 논란이 제기되고 있다. 인공지능 챗봇 이루다 사례에서는 잘못된 데이터 학습을 통하여 사람에 대한 혐오와 차별 등 대화가 여과 없이 생산되어 서비스 제공이 중단되었고, 배달 앱 요기요 사례에서는 인공지능이 식사 또는 생리문제 해결에 필요한 시간을 배려하지 않는 알고리즘을 통하여 근무평점 및 일감 배정을 수행하여 배달기사들의 기본권을 침해하는 사태가 야기되었다. 최근 주목을 받고 있는 오픈 AI사의 챗 GPT 역시 오남용 및 표절, 잘못된 정보를 확산시킬 수 있다는 지적이 제기되고 있다.



- 하지만 정작 인공지능기술에 영향을 받는 이해당사자와 일반 국민은 인공지능의 도입, 운영, 결정에 대해 발언과 참여 기회를 전혀 보장받지 못하고 있고, 인공지능을 규율하는 법적, 제도적 장치는 미비하여, 인공지능 기술의 도입과 활용에 대한 사회적 통제가 이뤄지지 못하는 실정이다.
- 인공지능과 관련한 법제에는 인공지능 기술의 위험성 및 인권침해 가능성을 국가적인 차원에서 감독하고, 피해를 구제할 수 있는 내용과 체계를 포함시켜야 한다는 국내외의 공감대가 널리 형성되어 있다. 그런데 이러한 추세와 흐름에도 불구하고 인공지능 관련 산업 진흥의 관점에 치우쳐 우선 허용, 사후규제 원칙을 규정하고 있는 법률안을 적극 저지할 필요가 있다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 인공지능 기술 기본법안 (2104772) (2) 인공지능 육성 및 신뢰 기반 조성 등에 관한 법률안 (2111261) (3) 인공지능에 관한 법률안 (2111573) (4) 알고리즘 및 인공지능에 관한 법률안 (2113509) (5) 인공지능산업 육성 및 신뢰 확보에 관한 법률안 (2118726)
소관상임위	과학기술정보방송통신위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 10. 29. 민형배 (더불어민주당) (2) 2021. 7. 1. 정필모 (더불어민주당) (3) 2021. 7. 19. 이용빈 (더불어민주당) (4) 2021. 11. 24. 윤영찬 (더불어민주당) (5) 2022. 12. 7. 윤두현 (국민의힘)
주요내용	(1) 인공지능 기술개발 및 산업진흥에 필요한 기본적인 사항으로서 국가 인공지능기술위원회, 지방인공지능기술위원회를 설치하고 '국가인공지능 기본계획'과 '지방인공지능종합계획'을 수립해, 인공지능 기술을 육성하기

	<p>위한 국제협력, 민간 참여의 활성화, 인공지능 관련 단체의 설립, 인공지능 기술에 대한 재정지원 등에 관한 사항을 규정함.</p> <p>(2) 인공지능산업의 육성을 도모하면서 인간이 인공지능의 개발·제공 및 이용함에 있어서 지켜야 할 윤리적 원칙을 규정하며 인간의 생명·신체의 안전 및 존엄성과 직결되는 특수한 영역에서 활용되는 인공지능에 대하여는 인공지능 사용 고지의무 및 사전 신고의무를 두도록 하는 등 인공지능을 신뢰할 수 있는 것이 되도록 기반을 마련함.</p> <p>(3) 인공지능의 개발 및 활용을 통해 인공지능산업 진흥 및 인공지능 생태계 경쟁력을 강화하고, 인공지능 기반의 사회에서 국민의 권익과 존엄성을 보호하여, 국민의 삶의 질 향상과 국가경쟁력 강화에 이바지할 수 있는 대한민국 인공지능의 새로운 기준을 마련하고자 함.</p> <p>(4) 알고리즘 및 인공지능에 관한 법률을 제정하여 알고리즘 및 인공지능의 부정적 영향을 최소화하면서, 관련 산업을 육성할 수 있는 기반을 마련함.</p> <p>(5) 인공지능산업을 진흥하고 인공지능사회의 신뢰기반 조성에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 권익과 존엄성을 보호하고 국민의 삶의 질 향상과 국가경쟁력을 강화하는 데 이바지함을 목적으로 하고, 과학기술정보통신부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장의 의견을 들어 3년마다 인공지능 기본계획을 인공지능위원회의 심의·의결을 거쳐 수립·시행하도록 함. 인공지능사회의 구현 및 인공지능산업의 진흥과 관련된 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 인공지능위원회를 두고, 기본계획의 수립·시행에 필요한 전문기술의 지원, 인공지능과 관련한 시책의 개발 및 관련 사업의 기획·시행에 관한 전문기술의 지원 등의 사업을 수행하는 국가인공지능센터를 두도록 함.</p> <p>인공지능 및 인공지능기술을 개발·제작하는 자는 인공지능의 신뢰성 확보를 위하여 인공지능의 작동 과정과 결과 등이 논리적·객관적으로 설명이 가능한 기술을 개발하고, 이용자의 기본적 권리를 보호하는 등 노력을 하여야 하고, 인공지능 또는 인공지능을 이용한 제품 및 서비스를 개발·활용·제공하려는 자는 그 인공지능이 고위험 영역에서 활용되는 인공지능에 해당하는지에 대한 확인을 과학기술정보통신부장관에게 요청할 수 있고, 과학기술정보통신부장관은 이에 대한 확인을 하도록 함. 고위험 영역에서 활용되는 인공지능을 이용하여 제품 또는 서비스를 제공하려는 자는 해당 제품 또는 서비스가 고위험 영역에서 활용되는 인공지능에 기반하여 운용된다는 사실을 이용자에게 사전에 고지하여야 함.</p>
--	---

## 나. 검토의견 - 입법 적극 저지

- 위 법안들은 인공지능 기술개발과 산업진흥에 필요한 사항, 즉 정부 차원의 각종 위원회 구성, 민간 차원의 협회 설립 및 각종 재정지원에 관한 내용이 주를 이루고 있다. 인공지능 기술의 한계를 극복하고 폭넓은 기술 보급을 위해서는 적절한 규제가 뒷받침되어야 함에도 위 법안들은 이를 반영하지 못하고 있다. 인공지능 윤리원칙 준수 여부와 관련하여 민간이 자율적으로 준수하도록 '권고'하는 수준으로 기술적으로 윤리원칙 준수 여부를 사전에 점검하는 장치를 대부분 마련하고 있지 않다.
- 개정안 (2) 관련 : 정필모 의원이 대표 발의 (2111261)한 「인공지능 육성 및 신뢰 기반 조성 등에 관한 법률안」이 인간의 생명·신체의 안전 및 존엄성과 직결되는 특수한 영역에서 활용되는 인공지능에 대하여는 인공지능 사용 고지의무 및 사전 신고의무를 두도록 정하고 있으나(제 21조), '특수한 영역'의 범위가 불명확하고, 특수 활용 인공지능 관련 신고 의무자를 '사업자'로 한정하고 있어 국가·지자체·공공기관 등이 사용하는 인공지능은 제외된다. 나아가 '특수 활용 인공지능' 관련 제21조에서 정한 의무를 이행하지 않더라도 과태료, 벌칙 대상이 아니므로 '특수 활용 인공지능'에 대한 실질적인 규제 효과를 기대하기 어렵다.
- 개정안 (5) 관련 : 윤두현 의원이 대표 발의 (2118726)한 「인공지능산업 육성 및 신뢰 확보에 관한 법률안」은 가장 구체적인 규제안을 담고 있다. 해당 법안은 인공지능과 관련한 기본법의 지위에서 전반적인 규율을 하고 있으나, 산업진흥의 관점에 치우쳐 인공지능이 국민의 안전과 인권에 미칠 수 있는 위험성에 대하여 충분히 고려하지 못하고 있다는 비판을 면하기 어렵다. 윤두현 의원 대표발의안(2118726)은 인공지능이 적용되는 분야에 따라 고위험 인공지능을 정의하고 있으나, 중요한 부분이 누락되거나 부분적으로 포함되어 있어 그 정의가 다분히 자의적이다. 나아가 자율살상무기에 적용되는 인공지능과 같이 위험도가 완화되기 어려운 분야에 적용되는 인공지능의 경우 그 도입이나 사용 자체를 금지해야 할 것이나 이에 대해서는 아무런 언급을 하지 않고 있다.

- 위험한 분야에 도입되어 인권침해의 가능성이 높은 고위험 인공지능의 경우 국가적인 차원에서 엄격한 규제를 마련하고 개발자와 이용 사업자에게 명확한 책무를 부과하여야 하나, 법안이 정하고 있는 고위험 인공지능에 대한 규율은 형식적, 추상적인 수준에 머물러 있어 실질적인 위험 방지 장치로 기능할 수 없다. 법안은 오히려 우선적용, 사후규제 원칙을 규정 (제11조)하여 인공지능 기술에 의한 인권침해 가능성을 넓히고 있는데, 이러한 우선적용, 사후규제 원칙은 국내외에서 권장하는 인공지능 입법 기준에 위배될 뿐 아니라, 법안의 목적조항에도 위배되는 내용이다.
- 위 법안들이 제정·시행되는 경우 과학기술정보통신부가 인공지능 및 사회정책 일반에 대하여 폭넓은 권한을 부여받게 되는데, 제품안전, 소비자 보호, 개인정보보호, 차별 등 분야에 걸쳐 있는 인공지능 윤리 관련 문제에 대하여 과학기술정보통신부가 법령 정비 및 제도개선 업무를 적절히 수행할 것으로 기대하기 어렵다. 동 법안은 적극 저지의 필요성이 있다.

<b>민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	등록민간임대사업자에 대한 행정적 관리 및 등록민간임대주택 임차인의 주거안정
담당검토 : 민변 민생경제위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 정부는 2017년 12월 13일 관계부처 합동으로 ‘임대주택 등록 활성화 방안’을 발표하였다. 위 활성화 방안의 주요내용은, 민간임대주택 등록을 한 임대사업자에게 조세감면 및 금융지원 등의 혜택을 제공하여 임대의 무기간 (4년 또는 8년) 및 임대료 상한률 (연 5%)의 적용을 받는 등록 임대주택을 2020년까지 200만 호 확충함으로써 민간임대시장 안정 및 세입자의 주거불안을 해소하겠다는 것이었다. 실제 2017년 말 총 98만 채였던 등록임대주택은 위 활성화 방안 이후 급격히 증가하여 2020년 3 월에는 159,69만 채에 이르렀다.
- 그러나 위 활성화 방안은 시행 초기부터 임대사업자에게 과도한 특혜를 주었다는 비판을 면치 못하였다. 특히 양도소득세 중과배제, 종합부동산 세 합산배제 등 각종 조세감면으로 다주택자들에게 조세회피수단을 제공하여 투기 수요를 부추긴 것은 물론이고, 8년 이상 집을 장기 보유하는 임대사업자가 늘어나면서 매물 잠김으로 집값이 급등하기도 하였다. 한편으로 등록임대주택에 거주하는 임차인들에 대해서는 등록 사실을 통지하는 장치조차도 마련하지 않아 임차인들은 자신이 등록임대주택에 거주한다는 사실조차 모른 채 계약갱신청구권 등의 권리행사도 하지 못하고 있는 상황이 발생하였다.

임대주택 등록 시 임대사업자에게 제공되는 혜택사항

구분	혜택 사항
지방세 (취득세, 재산세)	· 등록 임대주택에 대해 감면기한을 2021년까지 연장 · 8년 임대 시 40㎡ 이하 소형주택 재산세 감면 호수 기준 (2호) 폐지 · 8년 임대 시 다가구주택 (모든 가구당 40㎡ 이하)도 재산세 감면
임대소득세	· 필요경비율 70% 적용 (분리과세 시, 미등록시에는 50%) · 감면기준 1호 이상으로 확대 (중전 3호 이상)
양도소득세	· 8년 임대 시 양도세 중과배제, 장기보유특별공제 70% 적용
종합소득세	· 8년 임대 시 합산배제
건강보험료	· 4년 임대 시 40%, 8년 임대 시 80% 감면

출처 : 국토교통부, 「임대주택 등록 활성화 방안」, 2017. 12. 13.

- 한편 정부도 위 활성화 방안 발표 이후 주택가격 상승 등 여러 부작용이 나타나자 일부 혜택을 축소하였다. 먼저 2018년 9월 13일 ‘주택시장 안정대책’을 통하여 조정대상지역 신규취득 임대주택에 대해 양도세 중과 및 중부세 과세를 하고 양도세 감면 가액기준(수도권 6억 원, 비수도권 3억 원 이하)을 신설하는 등 세제혜택을 조정하였으며, 투기지역·투기과열지구 내 LTV 40%를 도입하는 등 대출규제를 강화하였다. 그리고 2019년 1월 초에는 비과세 횟수와 기간을 제한하였으며, 2019년 12월 16일 ‘주택시장 안정화 방안’에서는 취득세·재산세에 대한 가액기준을 추가하기로 하였다. 그러나 위 혜택축소는 모두 발표 이후 새로 등록하는 임대사업자에 대해서만 적용될 뿐 소급효가 없는 것이어서, 여전히 2018년 12월 31일까지 취득하고 취득일로부터 3년 이내에 등록한 임대주택의 양도세는 100% 면제되고 장기보유특별공제도 70%까지 인정되는 상황이다.
- 이후 2020년 7월 주택임대차보호법에 계약갱신청구권과 임대료 인상을 상한제가 도입되면서, 민간임대주택 등록제도는 ① 단기임대 (4년) 및

아파트 장기일반 매입임대 (8년) 폐지, ② 장기임대유형의 최소 임대의 무기간을 8년에서 10년으로 연장, ③ 등록임대사업자의 임대보증금 보증가입 의무화, ④ 지자체장의 등록임대 관리 권한 강화 등의 방향으로 개편이 이루어졌다.

- 그런데 윤석열 대통령은 후보 시절이던 2022년 3월 등록임대사업자에 대한 종부세 합산배제, 양도세 중과배제 등의 지원방안을 부동산 공약 중 하나로 내놓았고, 정부 출범 이후 원희룡 국토교통부 장관도 2022년 11월 ‘등록임대사업을 넓혀야 한다는 게 기본 입장’이라고 밝혔는바, 실제 등록임대사업제가 부활하여 임대사업자에게 엄청난 세제 혜택을 제공할 경우 다주택자들의 투기 수요 증가 및 그로 인한 자산 양극화와 서민들의 주거 불안정 심화가 다시 반복될 우려가 매우 크다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안 (2111138) (2) 민간임대주택에 관한 특별법 일부개정법률안 (2112515)
소관상임위	국토교통위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2021. 6. 28. 송석준 (국민의힘) (2) 2021. 9. 10. 추경호 (국민의힘)
주요내용	(1) 폐지한 아파트 장기일반민간임대주택제도와 단기민간임대주택제도를 각각 부활시키고, 아파트 장기일반민간임대주택은 다른 장기일반민간임대주택과 동일하게 의무임대기간을 10년, 단기민간임대주택은 의무임대기간을 4년(추경호 의원안) 또는 5년(송석준 의원안)으로 함(안 제2조제5호 및 제6호).

## 나. 검토의견 - 입법 적극저지

- 앞서 살펴본 대로 단기민간임대주택 및 아파트 장기일반민간임대주택 제도는 등록임대사업자에 대한 과도한 세제 혜택과 결합하여 다주택자들의 투기 수요 자극과 매물잠김 현상으로 인한 주택가격 급등과 그로 인한 자산양극화 및 서민의 주거 불안정 심화라는 심각한 문제를 야기하였다. 그런데 윤석열 정부의 부동산 정책 기조에 비추어보면, 위 단기 및 아파트 장기민간임대주택제도 부활과 함께 등록임대사업자에 대한 종부세 합산배제, 양도세 중과배제 등의 세제 혜택 또한 다시 제공할 가능성이 매우 높은바, 따라서 위 법안의 입법을 적극 저지할 필요가 있다.
- 독일, 프랑스와 미국 대도시의 경우 민간 임대차에 있어 기본적으로 기한을 정하지 아니한 임대차나 법정갱신을 통하여 장기임대를 보장하고 있고, 민간임대사업자 제도도 저렴한 신규 임대주택의 장기 공급을 정책목표로 하여 민간임대사업자에게 보유세나 임대소득세 대한 감면 혜택을 통해 임대사업 참여를 유도하고 있으나, 우리나라와 같이 양도소득세 감면 혜택을 부여하는 제도는 해외에서는 찾아볼 수 없다. 임대주택을 매각하면 양도소득세를 감면해주는 것은 투기적 목적으로 주택을 보유하였다가 매각하여 자본이득을 취하는 것을 장려하는 것으로 오히려 장기 임대사업의 취지에도 정면으로 반한다고 할 것이다.
- 우리의 등록민간임대도 세제 혜택과 연계하여 등록임대사업자를 무분별하게 확대하는 방향보다는 저렴한 장기 임대주택의 신규공급이라는 정책목표에 부합하도록 제도를 운영하고, 이와 더불어 민간임대 일반에 대하여 주택임대차보호법 상 임대의무기간과 계약갱신요구권 확대, 표준임대료 도입과 신규 임대차계약에 대한 임대료 제한 등을 도입하여 임차인의 주거안정을 이뤄야 할 것이다.



<b>주택법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>무주택 실수요자의 부담가능한 주택 취득 및 투기 방지</b>
<b>담당검토 : 민변 민생경제위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 국회는 2020년 8월 18일 주택법을 개정해 주택법 제57조의2 (분양가상한제 적용주택의 입주자의 거주 의무 등)을 신설하였다. 그 주요내용은, 수도권에서 건설·공급하는 분양가상한제 적용주택의 입주자는 해당 주택의 최초 입주가능일부터 5년 이내의 범위에서 계속하여 해당 주택에 거주하도록 하고, 거주 의무자가 거주 의무기간 이내에 거주를 이전하려는 경우 거주 의무자는 한국토지주택공사에게 해당 주택의 매입을 신청하도록 하는 한편, 거주 의무기간 중에 실제로 거주하지 아니하고 거주한 것으로 속인 자에 대한 처벌 근거를 마련하는 내용이었다 (주택법 제57조의2 및 제104조 제10호 신설). 아울러 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 거주 의무자 등의 실제 거주 여부를 확인하기 위하여 거주 의무자 등에게 필요한 서류 등의 제출을 요구할 수 있도록 하는 등 거주 실태 조사 근거를 마련하였다 (제57조의3 신설).
- 이러한 법 개정 내용은 종래 분양가상한제가 무주택자들의 주택 취득에 따른 부담의 감소에 중점을 두면서 분양가상한제를 통해 시세보다 상당히 저렴하게 주택을 취득하고도 그곳에 거주하지 않음으로써 임대차를 끼고 주택을 분양받는 레버리지 투자 (=소위 “갭투자”)가 조장되는 측면이 있었기 때문이었다. 이렇게 분양가상한주택에 대해 수분양자에게 실제 거주할 의무를 부과할 경우 분양 주택으로 이사해 거주할 가구가 아니면 분양을 받기 어렵게 됨으로써 주택 매입 자금이 충분히 준비도

되지 않은 상태에서 임대차를 끼고 구매할 생각으로 신규 주택 분양에 과도한 수요가 몰리는 현상, 그 밖에 1주택 이상을 보유한 가구가 무주택자 명의를 이용하여 하는 레버리지 투자를 제어하려는 목적이 있다.

- 그러나 2022년 윤석열 대통령이 집권하면서 국민의 힘 의원들 일부가 이러한 분양가상한제 적용주택의 거주 의무 제도를 사실상 거의 없애거나 무력화시키는 주택법 일부 개정안을 제출하고 있어 향후 주택가격 상승기가 다시 도래할 경우 주택 투기가 발생할 우려가 된다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 주택법 일부개정법률안 (2119796) (2) 주택법 일부개정법률안 (2116990)
소관상임위	국토교통위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2023. 2. 2. 유경준 (국민의힘) (2) 2022. 8. 24. 김정재 (국민의힘)
주요내용	(1) 주택법 일부개정법률안 (2119796) - 토지임대부 분양주택을 제외한 수도권 분양가상한제 적용주택과 공공재개발사업에서 일반분양하는 주택의 입주자에 대해서는 실거주 의무를 폐지함 (안 제 2조제27호 등)  (2) 주택법 일부개정법률안 (2116990) - 행정중심복합도시 중 투기과열지구에서 공급하는 주택의 실거주 의무를 폐지함 - 수도권, 공공재개발사업에서 일반분양하는 주택의 입주자에게 부과하는 실거주 의무는 최초 입주가능일 이후 거주한 기간이 연속적이지 않은 경우도 포함하도록 하여 양도시까지만 거주 의무기간을 준수하면 양도할 수 있도록 함.

## 나. 검토의견 - 입법 적극 저지

- 현행 주택법 제57조의2 규정이 도입된 시기는 투기 과열이 우려된 2020년 8월 시점에 이루어진 것이기는 하다. 그러나 분양가상한제 제도의 도입 목적은 무주택 실수요자들의 주택 취득의 부담을 덜어주기 위한 것임을 고려할 때, 무주택자라도 당장 실제 거주할 목적이 아니면서 임대차를 끼고 주택을 분양받는 것을 분양가상한제가 지원해주는 방식으로 작동되어서는 안된다. 실거주의무가 없었던 법 개정 전과 같이 제도를 운영하게 되면 무주택자도 투기세력과 동일한 방식으로 임대차를 끼고 레버리지 투자를 하게 될 수 있다. 그 결과는 주택시장의 과도한 과열로 귀결된다.
- 한편, 무주택자가 주택을 양도하기 전에만 거주 의무기간에 따른 거주를 하면 괜찮은 것이 아닌가 하는 생각을 할 수도 있다. 이런 생각에서 김정재 의원이 발의한 주택법 개정안은 주택을 매각하기 전에만 실거주의무를 지키면 되도록 제도를 변경하자고 제안한다. 이렇게 할 경우 무주택자도 임대차를 끼고 레버리지 투자를 할 수 있게 되며, 이로 인한 부작용은 앞서 이미 지적한 바와 같다. 실제로 주택가격 상승기에 자금이 충분히 준비되지 않은 무주택 가구들이 주택을 매수하는 행렬에 뛰어들어 겪게 된 사회적 부작용이 적지 않다. 2020년-2021년 주택가격 급상승 시기에 주택을 매수한 가구들은 갑작스럽게 찾아든 주택 경기 하락으로 인한 경제적 손실, 과도한 대출로 인한 금리 부담, 혹은 레버리지 투자를 하였다가 임차인의 보증금을 내주기 어렵게 되어 발생하는 자금 부담으로 상당한 고통을 겪고 있다. 따라서 분양가상한제를 통해 어느 정도 주택 취득 자금이 준비된 가구가 부담 가능한 가격에 주택을 취득할 수 있도록 지원하고, 주택 취득 자금에 대한 저축 부족으로 준비가 덜 된 가구들은 민간임대주택이나 공공임대주택에서 안정적인 거주를 할 수 있도록 지원하는 것이 우선되어야 한다.

- 결론적으로 정부가 무주택자의 주택 취득을 지원해주는 분양가상한제도가 투기를 조장하는 정책으로 악용될 소지가 있다는 점을 고려하면 위 제도를 없애거나 무력화하려는 정책은 타당하지 못하다. 따라서 분양가상한제의 실거주 의무를 무력화시키는 위와 같은 법 개정안에 반대한다.

지방세법 일부개정법률안	
정책목표	법인 및 다주택자의 주택 투기 방지
담당검토 : 민변 민생경제위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 국회는 2020년 8월 12일 지방세법을 개정해 지방세법 제13조의2(법인의 주택취득 등 중과) 및 제13조의3(주택수의 판단 범위) 등의 규정을 신설하였다.
- 위 법개정의 요지는 주택 실수요자를 보호하고 투기수요를 근절하기 위하여 법인이 주택을 취득하거나 1세대가 2주택 이상을 취득하는 경우 등은 주택 취득에 따른 취득세율을 상향하려는 목적이었다. 위 법개정에 따라 취득세율은 다음과 같은 사례에서 중과세되도록 하였다.
  - 1) 법인 등이 주택을 취득하는 경우:  $4\% + 8\% = 12\%$
  - 2) 조정대상지역의 1세대 2주택 또는 조정대상지역 외 지역의 1세대 3주택을 취득하는 경우:  $4\% + 4\% = 8\%$
  - 3) 조정대상지역의 1세대 3주택 또는 조정대상지역 외의 지역의 1세대 4주택 이상을 취득하는 경우:  $4\% + 8\% = 12\%$
- 한편, 위 법인이나 개인의 일반적인 유상 주택 취득시에는 제11조 제1항 제8호에 따라 취득가액 6억 원 이하 주택은 1%, 취득가액 6억 원 초과 9억 원 이하 주택은 1%~3%, 취득가액 9억 원 초과 주택은 3%의 세율이 적용되고 있다. 위 법 개정 시행 후에는 이런 주택 취득 중 법인 및 조정대상지역에서의 2주택 이상, 비조정대상지역에서의 3주택 이

상 주택의 유상 취득 등에 대해 취득세가 중과되는 것이다.

- 이러한 법개정의 취지는 법인의 주택투기 수요 근절, 조정대상지역 및 그 외 지역에서의 다주택 취득에 대한 취득 부담을 강화함으로써 주택 취득에 따른 수익률을 낮추어 주택 취득과 관련해 다주택자가 주택 매수에 뛰어들지 않도록 함으로써 주택 실수요자와 경쟁하지 않도록 하려는 것이다.
- 그러나 윤석열 정부에서 기획재정부 장관이 된 추경호 의원 등이 이러한 법인의 주택 취득, 다주택 취득에 따른 취득세 중과 제도를 없애는 지방세법 일부 개정안을 제출하고 있어 우려가 된다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	지방세법 일부개정법률안 (2107758)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2021. 1. 29. 추경호 (국민의힘)
주요내용	법인의 주택 취득 및 다주택 취득에 대한 중과세율 관련 조항을 삭제하려는 것임(안 제11조제4항 개정, 제13조의2 삭제). - 대통령령으로 정하는 1세대 4주택 이상에 해당하는 주택 취득시 세율 4% 적용 - 제13조의2(법인의 주택 취득 등 중과) 규정 삭제

## 나. 검토의견 - 입법 적극 저지

- 현행 지방세법 제13조의2, 제13조의3 규정이 도입된 시기는 주택 투기 과열이 우려된 2020년 8월 시점이다. 이 시점에 법인 및 다주택자의 주택 취득이 가속화되면서 가뜩이나 수요가 많은 수도권 등 주요 지역에서 주택 가격이 폭등하였다.
- 지방세법 제13조의2가 이러한 법인과 다주택자의 주택 투자를 방지하기 위해 조정대상지역에서는 2주택 이상부터, 비조정대상지역에서는 3주택 이상이 되는 주택 취득부터 취득세를 증과하기로 한 것은 법인과 다주택 취득에 따른 주택 투자를 억제할 필요성이 있다는 점에서 여전히 그 문제의식은 타당하다.
- 물론 개정된 지방세법에 의한 취득세율이 매우 높아 법인이나 다주택자의 주택 취득을 어렵게 하는 측면이 있는 것은 사실이다. 그러나 지방세특례제한법을 통해 등록 임대주택에 대해 취득세를 경감해주고 있기 때문에 주택을 임대목적으로 취득하려는 자는 임대주택을 등록하도록 하고 이를 통해 10년 이상 장기 임대(단, 현행 민간임대주택에 관한 특별법으로는 아파트 매입임대는 허용되어 있지 않다)를 할 수 있는 길이 열려 있다(지방세특례제한법 제31조 참조)는 점에서 거주 목적이 아닌 주택을 10년 이내에 처분할 의향을 가지고 법인 이 주택을 취득하거나 또는 개인이 1세대 2주택 이상에 해당하는 주택을 취득하는 경우에 대해 취득세를 증과하는 정책이 부당하다고 여겨지지 않는다.
- 2022년 하반기부터 인플레이션 억제, 환율 불안 완화 등의 경제 상황에 따라 기준 금리가 상승하면서 발생한 고금리로 인해 주택 수요가 급격하게 위축되고 현재 주택 경기가 급락하고 있는 상황이라는 하다. 그러나 주택 시장 경기 조절 목적으로 정부가 세율을 올렸다 내렸다 하면서 대응하는 것은 시장에 지극히 좋지 못한 영향을 발생시킬 뿐이다.

- 위 지방세법 개정안은 1세대 2주택 내지 3주택 이상의 주택 취득 부담을 덜어주고, 법인의 주택 취득을 촉진하려는 내용으로써 고금리로 인한 취득 부담으로 인해 당장의 주택 수요 부족 문제 해결에는 크게 도움이 되지 않는 반면, 장차 주택 시장이 저점을 지나 상승기로 접어들 때에는 주택 투자를 억제할 수 있는 제반 장치를 없애 과도한 과열로 치닫게 할 우려가 크다. 따라서 위와 같은 법 개정안에 반대하며, 향후 주택의 취득세 세율에 관한 법 개정 논의가 있더라도 투기 억제 기조는 유지하는 수준에서 검토될 필요가 있다.



<b>재건축 초과이익환수에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>재건축 초과이익환수에 관한 법률 일부개정법률안</b>
<b>담당검토 : 민변 민생경제위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 재건축 초과이익 부담금은 주택가격을 안정시키고 사회적 형평을 기하기 위하여 주택재건축사업을 통하여 발생한 정상주택가격 상승분의 일부를 환수하는 제도이다. 이는 도시계획을 변경하여 통상적인 주택가격 상승보다 초과이익을 얻은 것과 관련해 그 일부를 환수하는 성격의 부담금이다. 재건축 초과이익은 개인이나 사업시행자의 노력으로 얻어진 산물이 아닌 도시계획 변경에 따라 발생하는 경제적 이익으로 불로소득이다. 따라서 불로소득인 재건축 초과이익의 상당 부분을 국가와 지방자치단체가 환수하지 않으면 토지 투기 심화를 불러일으킬 수 있고 사회적 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 헌법소원이 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 특례규정 (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

걸지 못하게 되었다.

- 이런 문제로 인해 실제로 재건축 초과이익에 대해 부담금을 걷은 사례 및 금액도 총 5곳( '10-' 12년) 합계 총 25억 원으로 얼마 되지 않는다. 아울러 조합원 1인당 평균이익이 3천만 원 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 3천만 원에서 1억 원으로 상향, ② 부담금 산정 시 부과 개시시점을 조합설립추진위 구성일에서 조합설립일로 조정, ③ 공공기여 감면 인센티브를 통해 공공기여 시 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 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안 (2116135) (2) 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안 (2117585) (3) 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부개정법률안 (2118016)
소관상임위	국토교통위원회
제안일자	(1) 2116135 - 2022. 6. 24. / 배현진 (국민의힘)

/ 대표발의 (소속정당)	(2) 2117585 - 2022. 9. 28. / 유경준 (국민의힘) (3) 2118016 - 2022. 11. 1. / 김정재 (국민의힘)
주요내용	<p>(1) 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부 개정 법률안 (재건축 부담금 감경 등 관련 / 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 제6조의 2 신설).</li> <li>- 재건축부담금의 부과개시시점을 ‘최초로 구성된 조합설립추진위원회가 승인된 날’ 에서 ‘조합설립인가일’ 로 변경함 (안 제8조제1항)</li> <li>- 재건축부담금 계산 시 재건축초과이익의 하한 금액을 1억 원으로 상향하고 각 구간별 부과금액을 조정함 (안 제12조).</li> </ul> <p>(2) 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부 개정 법률안 (재건축 부담금 감경 관련 / 2117585)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재건축부담금 계산 시 재건축초과이익의 하한 금액을 6천만 원으로 상향하고 각 구간별 부과금액을 조정함 (안 제12조)</li> </ul> <p>(3) 재건축초과이익 환수에 관한 법률 일부 개정 법률안 (재건축 부담금 감경 관련 / 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 부과개시시점 조정 등을 통하여 재건축 부담금 부담을 감경 (안 제8조제1항, 제12조, 안 제14조의2 제17조의2 등)</li> </ul>

#### 나. 검토의견 - 입법 적극 저지

- 개정안 (1) (배현진, 2116135) 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 아파트를 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 준공 시까지 산정되는 초과이익 자체가 크게 줄어들게 된다. 그런데 언제부터 재건축으로 인한 주택가격 상승이 있는가를 생각해보면, 이런 계산 방법이 부당하다는 것을 금방 알 수 있다. 통상 재건축 절차는 재건축 안전진단을 거쳐 구역지정을 하게 되며 구역 지정이 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 없

는 것이며, 달리 어떤 합리적인 이유가 있는 것이 아니다.

▶ **부과율**

배현진 의원 개정안은 조합원 1인당 평균이익이 1억 원 이하인 경우 면제, 그 이상은 3천만 원 단위로 부과율을 정하는 방안이다. 반면 정부가 발표한 방안은 조합원 1인당 평균이익 1억 원 이하는 면제, 그 이상은 이를 7천만 원 단위로 부과율을 정하는 방안이다. 따라서 정부 발표안은 배현진 의원 개정안보다도 더 많은 감면을 하는 방안이다.

**< 배현진 의원안과 정부의 변경안 >**

초 과 이 익	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%

• 개정안 (2) (유경준, 2117585) 검토

유경준 의원 개정안은 재건축 부담률 한 가지만 감경하는 내용으로 개정하자는 방안이다. 즉, 조합원 1인당 평균이익이 6천만 원까지는 면제, 그 6천만 원을 초과하는 경우는 4천만 원 단위로 부과율을 정하는 방안이다.

초 과 이 익	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 6천만 원부

터 시작해 부과 시작 금액이 더 높지만 정부가 발표한 방안 (1억 원부터 부과)보다는 금액이 적고 부과율을 정하는 구간 (4천만 원)도 현행 (2천만 원)보다는 넓지만 정부안 (7천만 원)보다는 좁은 편이다. 유경준 개정안은 국회에서 다수당인 야당이 배현진 안이나 정부안에 반대할 경우 부과율 개정 문제만 가지고 재건축 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 공공임대주택 공급 등에 적극 활용하는 방식이 타당할 것이다.

- 개정안 (3) (김정재, 2117585) 검토

김정재 의원이 대표 발의한 안으로 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 1억 원으로 상향하고, 부과구간 단위 금액을 7천만 원 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 하는 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 것이다. 이렇게 하면 재건축 사업시행자에게 이익이 현실적으로 발생하는 금액까지 제외하는 결과를 낳기 때문에 부담금을 줄이는 편법에 불과하여 반대한다.

둘째, 재건축부담금의 부과개시시점을 ‘최초로 구성된 조합설립추진 위원회가 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 걷지 않겠다는 내용이다. 따라서 재건축초과이익 환수제를 제대로 작동하지 않게 하려는 취지가 담겨있다. 재건축 초과이익의 발생 원인은 정비계획의 수립으로 인한 도시계획의 변경 때문이므로 실제로는 구역 지정 당시부터 산정하는 것이 타당하지만, 정비사업의 주체가 아직 성립되어 있지 않아 추진위원회 승인 때부터 계산하도록 한 것인데, 여기서 더 나아가 조합 설립인가 시까지 수년의 기간을 초과이익 산정에서 제외하는 경우 초과이익 산출 금액이 큰 차이가 나게 될 가능성이 있다는 점에서 합당한 이유없이 부담금을 줄이는 개정안으로 반대한다.

셋째, 재건축부담금이 면제되는 조합원 1인당 평균이익 금액을 1억 원으로 상향하고, 부과구간 단위 금액을 7천만 원 단위로 조정하는 방안의 문제점에 대해서는 배현진 의원안에 대한 검토에서 살펴보았다. 재건축 부담금을 1억 원 이상 부과받는 곳은 거의 없기 때문에 강남 3구나 그에 근접한 소수 지역에서만 재건축 부담금을 걷겠다는 방안인데다가 부과 구간 간격도 지나치게 넓어 이 법률을 무력화시키는 핵심 내용으로 반대한다.

초 과 이 익	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	0.6억이 하	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 반대함. 그간 정확히 알려지지 않았던 내용으로 법안 자체를 살펴볼 필요가 있어 내용을 정리함.

(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 재건축 사업의 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 행정자료를 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 재건축 초과이익은 도시계획의 변동에 의해 발생하는 것이지 그러한 개발이익의 발생 여부나 크기는 개인의 노력과 아무런 관련이 없는 내용이기 때문에 1주택자인가 여부와 관계없는 내용이다. 따라서 1가

구 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 납부 의무자에 조합뿐만 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 제17조의 2) 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 개정안의 전반적인 내용이 합리적 이유가 없어 반대한다.

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 : 민변 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 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 ‘국가사이버안보최’ 설치 및 컨트롤타워 운영체계·기관별 역할 등을 규정한 법령 제정을 추진, 각급 기관 간 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 안보 기관인 국가정보원에 과도한 정보총괄권한을 부여하는 방식의 역행적 움직임을 보여 왔다. 2020. 12. 전면개정된 국가정보원법(2021. 10. 19. 법률 제18519호로 일부 개정·시행)에서는 국정원의 직무 범위에 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 총괄 권한을 국정원에 부여할 근거를 마련했다. 법 개정 전에는 국정원이 명확한 법적 근거 없이 국가사이버안전전략회의 및 국가사이버안전센터 운영, 공공영역의 주요정보통신기반설 보호, 정보보안 관리실태 평가, 보안적합성 및 암호모듈 검증 등 국가사이버안전정책 및 관리를 총괄해 왔다.
- 그러나 국정원은 수십 년 동안 국내 정치에 개입하고 민간인 사찰로 인권침해를 자행해 왔다. 국정원의 정보보안 총괄 권한은 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 이익되는 면이 거의 없다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의현황

<p><b>법안명</b> (의안번호)</p>	<p>(1) 사이버안보기본법안 (2101220) (2) 국가사이버안보법안 (2113145) (3) 사이버보안기본법안 (2113670)</p>
<p><b>소관상임위</b></p>	<p>(1)(2) 정보위원회 (3) 과학기술정보방송통신위원회</p>
<p><b>제안일자</b> <b>/ 대표발의</b> (소속정당)</p>	<p>(1) 2020. 6. 30. 조태용 의원 등 27인 (2) 2021. 11. 4. 김병기 의원 등 13인 (3) 2021. 12. 2. 윤영찬 의원 등 12인 (찬성의견)</p>
<p><b>주요내용</b></p>	<p><b>(1) 조태용 의원 대표발의안 (2101220)</b> 가. 사이버안보에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 대통령을 의장으로 하는 국가사이버안보정책조정회의를 둠 (안 제5조). 나. 국가차원의 종합적이고 체계적인 사이버안보 업무 수행을 위하여 국가정보원장 소속으로 국가사이버안보센터를 둠 (안 제 7조). 다. 국가정보원장은 사이버안보업무의 효율적이고 체계적인 추진을 위하여 사이버안보 기본계획을 수립하고 이에 따라 시행계획을 작성하여 책임기관의 장에게 배포하여야 함 (안 제8조). 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). 마. 책임기관의 장은 사이버위협정보를 다른 책임기관의 장 및 국가정보원장에게 제공하여야 하며 국가정보원장은 국가차원의 사어비위협정보의 효율적인 공유 및 관리를 위하여 사이버위협 정보 공유센터를 구축·운영하여야 함 (안 제11조). 바. 책임기관의 장은 사이버공격으로 인한 사고가 발생한 때에는 신속히 사고조사를 실시하고 그 결과를 중앙 행정기관 등의</p>

	<p>장 및 국가정보원장에 통보하여야 함 (안 제12조).</p> <p>사. 국가정보원장은 사이버공격에 대한 체계적인 대응을 위하여 사이버위기정보를 발령할 수 있으며, 책임기관의 장은 피해 발생을 최소화하거나 피해복구 조치를 취해야 함 (안 제14조).</p> <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).</p> <p>자. 정부는 이 법에서 규정한 업무를 지원할 수 있는 능력이 있다고 인정되는 자를 사이버안보 전문업체로 지정·관리할 수 있음 (안 제16조).</p> <p>차. 정부는 사이버안보에 필요한 기술개발·산업육성·인력양성 등 필요한 시책을 추진할 수 있음 (안 제17조, 제18조 및 제19조).</p> <p>카. 정부는 사이버 공격 기도에 관한 정보를 제공하거나 사이버 공격을 가한 자를 신고한 자에 대하여 포상금을 지급할 수 있음 (안 제22조).</p> <p>타. 직무상 비밀을 누설한 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처함 (안 제24조).</p> <p><b>(2) 김병기 의원 대표발의안 (2113145)</b></p> <p>가. 사이버안보를 위한 중요 사항을 심의하기 위하여 국가정보원장 소속으로 사이버안보위원회를 둠 (안 제5조 및 제6조).</p> <p>나. 사이버안보 위협행위로부터 소관사무 영역을 안전하게 보호하여야 할 기관·단체들을 책임기관으로 규정하고, 각 책임기관은 전담 조직을 설치하고 국가정보원장이 수립하는 사이버안보 기본계획에 따라 소관 분야별 시행계획을 수립·시행하도록 함 (안 제8조).</p> <p>다. 국가정보원장 및 관계 기관·단체의 장은 타 책임기관 소관</p>
--	---

	<p>사무 영역 보호 활동을 지원하기 위한 정보를 상호 공유할 수 있도록 함 (안 제11조).</p> <p>라. 국가정보원장은 책임기관을 대상으로 사이버안보 위협행위로부터 소관사무 영역을 보호하는 활동에 대한 실태평가를 하거나 자체평가·대체 평가를 할 수 있도록 함 (안 제12조)</p> <p>마. 공급망 보안 위협 확인 시 국가안전보장 및 국민 안전 위협을 최소화할 수 있는 조치를 각 소관위원회에서 심의·조치하도록 함 (안 제13조).</p> <p>바. 사이버안보 위협행위에 신속하고 효율적으로 대응하기 위하여 통합보안관제체계를 중심으로 보안관제를 실시하고 피해 발생 시 필요한 조사 및 조치를 취하도록 함 (안 제14조 및 제15조).</p> <p>사. 사이버안보 위협에 악용되었거나 악용될 우려가 현저한 정보통신기기등의 운영주체에게 상급책임기관의 장 및 국가정보원장은 필요한 보호조치를 요청 또는 요구할 수 있도록 함 (안 제16조).</p> <p>아. 국가정보원장은 사이버안보 위기 경보를 발령할 수 있고, 경계 이상의 경보 발령 시 사이버안보위기대책본부를 구성·운영하도록 함 (안 제17조 및 제18조).</p> <p>자. 현행 법제상 디지털정보 형태의 사이버안보 정보수집에 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).</p> <p>차. 국회 정보위원회는 필요한 경우 국가정보원이 수집한 사이버안보 정보에 대해서 보고 받을 수 있고, 현장검증 및 조사를 실시할 수 있도록 함 (안 제24조).</p> <p>카. 사이버안보 관련 업무를 전문적이고 효율적으로 수행하기</p>
--	--

	<p>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)</p> <p><b>(3) 운영찬 의원 대표발의안 (2113670)</b></p> <p>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 둠 (안 제6조).</p> <p>나. 과학기술정보통신부장관은 사이버보안에 관한 전략 및 기본 방향을 정하는 사이버보안 기본계획을 수립·시행하고 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따른 시행계획을 수립·시행함 (안 제7조).</p> <p>다. 과학기술정보통신부장관은 정보통신망·서비스 및 기기 등의 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).</p> <p>라. 과학기술정보통신부 장관은 공공분야 사이버보안 수준점검을 할 수 있으며 (안 제11조), 정부는 국가의 중요한 정보통신기반 시설을 주요정보통신기반시설로 지정하여 안전하게 보호하여야 함 (안 제12조).</p> <p>마. 과학기술정보통신부 장관은 보안취약점에 관한 정보를 종합적으로 수집·분석, 관리할 수 있는 체계를 구축·운영할 수 있으며 (안 제14조), 공공부문 정보통신망에 연결되는 기기 등의 공급망 보안위협에 대한 시험·분석 등을 지원할 수 있음 (안 제15조).</p> <p>바. 정부는 사이버보안 평가·인증제도를 도입·시행할 수 있으며, 과학기술정보통신부 장관은 총괄적으로 관리하여야 함 (안</p>
--	--



	<p>제16조)</p> <p>사. 누구든지 침해사고가 발생한 사실을 과학기술정보통신부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장에게 알려야 하며 (안 제17조), 과학기술정보통신부 장관은 침해사고에 대한 원인분석 등 필요한 조사를 실시하여야 하고, 침해사고 대응, 복구 및 피해확산 방지를 위한 조치를 취할 수 있음 (안 제20조 및 제22조).</p> <p>아. 과학기술정보통신부 장관은 침해사고 탐지·대응을 위한 통합보안관제체계를 구축·운영하여야 하고, 사이버위협정보의 효율적인 공유 및 관리를 위한 공유센터를 구축·운영할 수 있음 (안 제18조 및 제19조).</p> <p>자. 과학기술정보통신부 장관은 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).</p> <p>차. 과학기술정보통신부 장관은 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.</p> <p>카. 과학기술정보통신부 장관은 사이버보안 산업에 대한 지원을 위한 시범사업 및 정보통신기술융합에 따른 사이버보안 촉진을 위한 사업을 추진할 수 있음 (안 제28조 및 제29조).</p> <p>타. 정부는 자율적인 사이버보안 활동을 촉진하고 (안 제30조), 과학기술정보통신부 장관은 중소기업 및 지역의 사이버보안 지원 사업을 추진할 수 있음 (안 제31조 및 제32조).</p>
--	---

나. 검토의견 - 입법 적극저지

- (1) 우선 조태용, 김병기 안은 공히 사이버정보의 전문기관이 아닌 국가정보원에 과도한 권한 집중이 발생하는 문제가 있다.
- 조태용 의원안은, 국가사이버안보 정책에 대한 최고심의기구로써 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 컨트롤 타워로 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, 전자금융기반시설운영사업자 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 무색하게 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 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 우려도 여전하다. 조태용 의원안에 대한 국회 입법조사처 검토

보고서에서도 ‘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 윤영찬의원 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 정보통신기반시설의 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 민관의 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 전자정부법 시행령 제69조, 암호모듈시험및검증지침 등을 개

- 정, ④ 국가사이버안전관리규정의 ‘보안관제 및 사이버공격 정보수집’ 권한도 정보기본법에 따라 과기정통부 등으로 이관한다.
- 이에 맞춰 국가정보원법, 국가사이버안전관리규정, 국가정보보안기본지침, 정보통신망법, 정보통신기반보호법, 전자정부법 등의 통합적인 개정도 필요하다.

<b>국가정보원법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>민주주의 강화 및 인권보장을 위한 국가비밀정보기관 개혁</b>
<b>담당검토 : 민변 사법센터 정보권력기관개혁 소위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 박근혜 탄핵정국 당시 국가정보원 (이하 '국정원')의 댓글공작·정치개입·민간인 사찰 등의 불법행위에 대한 시민들의 문제의식이 고양되었고 문재인 정부는 국정원 개혁을 진행하였다. 시민사회가 요구하는 개혁과제에 대한 제대로 된 실천은 이루어지지 않았지만 중앙정보부 이래 인권침해의 가장 큰 원인으로 지목된 국정원의 대공수사관 폐지를 추진하였고, 이 내용이 포함된 국정원법 전부개정법률안이 2020. 12. 15. 국회 본회의를 통과하였다 (법률 제17646호).
- 윤석열 정부 들어서서 2022. 10.경부터 국정원이 전면에서 나서서 국가보안법위반 사건 수사하는 것을 공개화하였고, 2023. 1. 18.에는 압수·수색을 명분으로 국정원 수사관들이 민주노총 사무실에 진입하는 장면이 언론에 대대적으로 보도되었다. 여당은 물론 윤석열 대통령이 직접 “국정원의 대공수사권 이관에 대해 살펴볼 여지가 있다” (2023. 1. 26.), “국정원의 대공수사권 폐지는 잘못됐다” (2023. 3. 13.)는 등의 메시지를 내보내고 있다.
- 국가비밀정보기관이 국가안전보장을 위하여 대외적인 정보수집과 방첩, 해외공작 등의 업무를 수행하는 것은 현재와 같은 국제환경에서 불가피한 측면이 있다. 하지만 비밀정보기관의 기본전제는 내국인에 대한 활동은 자제·금지되어야 한다는 것이다. 그런데 우리나라의 비밀정보기관은 내국인에 대한 정보수집 활동을 넘어 '수사권'까지 보유하여 이를 적

극적으로 활용하였기에, 중정-안기부-국정원까지 고문·회유·간첩조작·증거조작·정치개입 등의 문제가 지속적으로 제기되어 왔다.

- 국정원의 댓글공작·정치개입·간첩조작·민간인사찰 등의 문제들에 대한 개혁의 목소리는 우리 사회 구성원들의 일치된 호소였고, 이에 터잡아 국정원의 대공수사권 이관이, 3년이라는 유예기간이 있지만, 제도적으로 입법화된 것이다. 그런데 국정원에 대한 이와 같은 최소한의 제도개혁을 다시 거꾸로 되돌리려고 한다.

## 2. 개혁입법과제

### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	국정원법 일부개정법률안 (2118915)
소관상임위	정보위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2022. 12. 13. 이명수 (국민의힘)
주요내용	<p>(1) 2020년 12월 「국가정보원법」이 전부개정되면서 국가정보원의 「형법」상 내란·외환의 죄 및 「국가보안법」에 규정된 죄 등에 대한 수사권이 2024년 1월 1일부터 전면적으로 없어지고 관련 수사권은 경찰청으로 이관될 계획임.</p> <p>(2) 이에 따라 경찰청에서는 업무 이관을 위한 준비를 하고 있으나 「국가보안법」상 범죄에 대한 수사권 이관에 대하여는 실질적인 대책 마련이 미흡하여 대공(對共) 수사에 대한 공백이 불가피하다는 우려가 제기되고 있음.</p> <p>(3) 이에 「국가보안법」에 규정된 죄에 대한 수사를 국가정보원의 직무로 규정하여 대공 수사권을 계속 국가정보원이 담당할 수 있도록 하려는 것임(안 제4조제1항제3호의2 신설 및 법률 제17646호 국가정보원법 전부개정법률 부칙 제5조제5항부터 제7항까지).</p>



## 나. 검토의견 : 적극 저지

- 해당 법안은 60여 년 이어져 온 국가비밀정보기관의 수사권으로 인한 심각한 인권침해 등의 잘못을 시정하고자 입법한 국정원법 전부개정법률의 핵심적인 내용을 삭제하자는 것으로 결코 받아들여져서는 안된다. 반드시 저지되어야 할 개정법률안이다.
- 위 개정법률안과 같은 반개혁적·반민주적 입법안은 저지하고, 이후 국정원에 대한 개혁법률안의 내용으로 추진되어야 할 것은, 정보감찰관계 도입, 예·결산 투명성 강화, 국회 정보위원회 등을 통한 감독·통제 강화, 사이버 영역에서의 국정원 역할·권한 감축, 대외정보원으로서의 구조적·실질적 변화, 기획·조정권 분산, 인적·물적 자원 감축 등의 내용이 있다.

보호·익명출산제 도입 관련 법률안	
정책목표	아동의 정체성을 알 권리 보장
담당검토 : 민변 이동청소년인권위원회	

### 1. 현황과 문제점

- 정부는 2019년 5월 “포용국가 아동정책”을 발표하며, 모든 아동이 공적으로 등록되어 보호받을 권리가 보장될 수 있도록 ‘출생통보제’를 도입하겠다고 밝혔다. 정부는 출생통보제만 도입할 경우 출생신고 의무를 회피하기 위한 의료기관 외 출산 및 영아유기가 늘어날 것이라는 이유로 ‘보호출산제(이하, 아동의 관점에서 ‘익명출산제’라 함)’를 도입하겠다는 입장이다. 이는 임산부가 자신의 신원과 정보를 숨기고 아동을 출산할 수 있도록 하는 제도로서, 관련하여 2개 법안이 발의되었다 (2020. 12. 1. 김미애 의원 대표발의 2105963 법률안, 2021. 5. 26. 조오섭 의원 대표발의 2110394 법률안 각 참조).

### 2. 해당 법안에 관한 검토

#### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 보호출산에 관한 특별법안 (2105963) (2) 위기임산부 및 아동 보호 및 지원에 관한 특별법안 (2110394)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2020. 12. 1. 김미애 의원 (국민의힘) (2) 2018. 7. 6. 조오섭 의원 (더불어민주당)

<p>주요내용</p>	<p>(1) 보호출산에 관한 특별법안 (2105963)  임산부가 일정한 상담을 거쳐 자신의 신원을 감춘 채 의료기관에서 출산하는 ‘보호출산’을 위하여 국가와 지방자치단체가 필요한 제도를 마련하도록 의무를 부여하고, 보호출산을 하고자 하는 임산부에 대한 상담 및 지원방안과 보호출산으로 태어난 아동의 출생신고 방법 및 보호 방안 등을 규정함  보호출산으로 태어난 자녀가 성년에 도달하면 아동권리보장원에서 보관하는 자신의 출생증서에 대한 열람을 청구할 수 있으나, 친생부모의 동의가 없으면 출생증서의 열람이 불허됨</p> <p>(2) 위기임산부 및 아동보호 및 지원에 관한 특별법안 (2110394)  위기임산부 지원센터를 신설하여 ① 임산부에 대한 개인정보를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 특정 임산부의 임신·출산 사실을 알아볼 수 없도록 하는 ‘익명출산’ 및 ② 출산 후 자녀에 대한 출생신고를 마치지 않은 사람이 자녀에 대한 양육을 지원 기간에 요청하고 미성년후견을 신청하는 ‘익명인도’에 대한 상담 및 지원을 하도록 하고, 관련 절차에 대하여 규정함  익명출산 또는 익명인도 된 자녀의 가족관계등록부에는 익명출산 또는 익명인도를 신청한 친생부모에 대한 사항이 비공개 처리됨. 자녀가 성년에 달한 경우 법원행정처에 비공개 사항이 기재된 가족관계증명서의 교부를 청구할 수 있으나, 친생부모에게도 그 청구 사실이 통보되며 친생부모는 교부 금지를 신청할 수 있음. 법원행정처는 공개될 경우 친생부모의 생명·신체·재산의 보호에 현저한 지장을 초래하거나 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 만한 상당한 우려가 있다고 인정되는 경우를 제외하고는 비공개 사항이 기재된 가족관계증명서를 교부하여야 함</p>
-------------	--

## 나. 검토의견

- 익명출산제는 유엔아동권리협약이 천명한 아동의 친생부모를 알권리 및 부모에 의해 양육 받을 권리를 심각하게 침해할 뿐만 아니라, 정상성의 굴레 밖에서 사실상 익명출산과 양육 포기를 유인하여 ‘감춰야 할 임신과 출산’이라는 차별과 낙인을 강화한다. 부모가 돌봄에 대한 책임을 다할 수 있도록 국가에 지원을 요구할 수 있는 권리도 침해한다. 프랑스,

독일 등 일부 유럽국가에서 익명출산제와 유사한 제도가 시행되고 있지만, 영아유기의 방지나 감소와 무관하다는 통계도 보고되고 있다.<sup>40)</sup> 무엇보다 이들 국가는 우리나라보다 훨씬 포용적인 가족정책을 갖추고, 아동의 양육을 지원하고 있다. 2019년 유엔아동권리위원회는 오직 최후의 수단으로만 예외적으로 익명출산제 도입이 고려되어야 한다고 권고했는데, 이는 위기임신·출산 지원 대책이 충분히 마련되고, 보편적 출생등록제도가 정착되었음을 전제로 한다.<sup>41)</sup> 국가의 아동보호에 대한 책무를 저버리는 익명출산제의 도입은 적극 저지되어야 한다.

---

40) 최성경 외, 출생통보제 도입 등 출생신고제도 개선방안연구, 법무부 (2018) 및 강명원, “프랑스 비밀출산제도에 관한 연구”, 유럽헌법연구 통권 32호 (2020. 4.) 참고

41) CRC/C/KOR/CO/5-6 Article 24. 참고

<b>형법 및 소년법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>형사미성년자·촉법소년 연령 하향 및 소년에 대한 엄벌주의 입법 저지</b>
<b>담당검토 : 민변 이동청소년인권위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 소년 범죄에 관한 드라마, 언론 보도 등을 통해 현행 소년법 체제가 소년 범죄에 효과적으로 대응하지 못하고 있다는 여론이 형성되었고, 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, 법무부는 ‘촉법소년 연령 기준 현실화 TF’를 구성하여 이러한 정부의 정책 방향성에 맞춰 속도를 내었으며, 2022. 10. 27.자로 형사미성년자 연령 및 촉법소년 연령 상한 기준을 ‘13세 미만’으로 하는 대책안을 발표하였다. 그리고 형사미성년자연령 및 촉법소년 연령 상한 기준을 ‘13세 미만’으로 하향하는 정부개정안이 2022. 12. 29.자로 법제사법위원회에 회부되었다.
- 그러나 국가인권위원회를 비롯한 다수의 국내외 인권단체들뿐만 아니라 법원행정처에서도 처벌 범위의 강화가 오히려 소년을 범죄에 노출시키고 사회복귀를 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 당면과제에 대한 최종 의견을 밝히고자 한다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>[소년법]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 소년법 일부개정법률안 (2119215)</li> <li>(2) 소년법 일부개정법률안 (2118511)</li> <li>(3) 소년법 일부개정법률안 (2115377)</li> <li>(4) 소년법 일부개정법률안 (2115135)</li> <li>(5) 소년법 일부개정법률안 (2114932)</li> <li>(6) 소년법 일부개정법률안 (2114464)</li> <li>(7) 소년법 일부개정법률안 (2114054)</li> <li>(8) 소년법 일부개정법률안 (2112644)</li> <li>(9) 소년법 일부개정법률안 (2110766)</li> <li>(10) 소년법 일부개정법률안 (2110692)</li> <li>(11) 소년법 일부개정법률안 (2107849)</li> <li>(12) 소년법 일부개정법률안 (2105511)</li> </ul> <p>[형법]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 형법 일부개정법률안 (2119216)</li> <li>(2) 형법 일부개정법률안 (2116151)</li> <li>(3) 형법 일부개정법률안 (2112623)</li> <li>(4) 형법 일부개정법률안 (2117847)</li> <li>(5) 형법 일부개정법률안 (2110765)</li> <li>(6) 형법 일부개정법률안 (2115376)</li> <li>(7) 형법 일부개정법률안 (2115136)</li> <li>(8) 형법 일부개정법률안 (2103853)</li> </ul>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>[소년법]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 2022. 12. 28. 정부</li> <li>(2) 2022. 11. 29. 서정숙 (국민의힘)</li> <li>(3) 2022. 4. 22. 허은아 (국민의힘)</li> <li>(4) 2022. 4. 7. 김희재 (더불어민주당)</li> <li>(5) 2022. 3. 23. 이종배 (국민의힘)</li> <li>(6) 2022. 1. 18. 서영교 (더불어민주당)</li> </ul>

	<p>(7) 2021. 12. 22. 김용관 (국민의힘)                  (8) 2021. 9. 23. 김용민 (더불어민주당)                  (9) 2021. 6. 11. 김병욱 (국민의힘)                  (10) 2021. 6. 8. 이종배 (국민의힘)                  (11) 2021. 2. 2. 전용기 (더불어민주당)                  (12) 2020. 11. 19. 양경숙 (더불어민주당)</p> <p><b>[형법]</b></p> <p>(1) 2022. 12. 28. 정부                  (2) 2022. 6. 27. 홍석준 (국민의힘)                  (3) 2021. 9. 17. 김용민 (더불어민주당)                  (4) 2021. 2. 2. 전용기 (더불어민주당)                  (5) 2021. 6. 11. 김병욱 (국민의힘)                  (6) 2022. 4. 22. 허은아 (국민의힘)                  (7) 2022. 4. 7. 김희재 (더불어민주당)                  (8) 2020. 9. 14. 김예지 (국민의힘)</p>
<p>주요내용</p>	<p>○ <b>전체 주요내용</b></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 법 개정</p> <p>○ <b>법안별 주요내용</b></p> <p><b>[소년법]</b></p> <p>(1) 2119215 정부                  - 촉법소년 연령 상한 13세로 하향</p> <p>(2) 2118511(서정숙) :                  - 특정강력범죄를 범한 경우 소년보호사건 제외</p> <p>(3) 2115377(허은아) :                  - 촉법소년 연령 상한 12세 하향</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정강력범죄를 범한 경우 소년보호사건 제외 (형법 일부개정법률안 2115376)</li> <li>(4) 2115135(김회재) :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 촉법소년 연령 상한 13세 하향 (형법 2115136)</li> </ul> </li> <li>(5) 2114932(이종배) :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 촉법소년 상한 12세로 하향</li> <li>- 특정강력범죄 범한 경우 소년부 보호사건 제외</li> </ul> </li> <li>(6) 2114464(서영교) :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소년법상 소년의 연령 상한을 18세로 하향</li> <li>- 촉법소년 상한 연령 13세로 하향</li> <li>- 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외</li> <li>- 소년원 구금기간 5년, 10년 상향</li> </ul> </li> <li>(7) 2114054(김용관) :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정강력범죄 범한 경우 소년보호사건 제외</li> <li>- 형 집행 중 적용 연령 벗어나게 될 경우 일반교도소 이송</li> </ul> </li> <li>(8) 2112644(김용민) :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 촉법소년 상한 12세로 하향</li> <li>- 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외</li> <li>- 처벌형량 강화, 가석방 기준 강화 (의안번호 제12623호)</li> </ul> </li> <li>(9) 2110766(김병욱) :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 촉법소년 상한 연령 13세로 하향</li> <li>- 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외</li> <li>- 처벌형량 강화, 가석방 기준 강화 (의안번호 2110765)</li> </ul> </li> <li>(10) 2110692(이종배):             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외</li> <li>- 사형, 무기형 기준 강화</li> </ul> </li> <li>(11) 2107849(전용기) :             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 촉법소년 상한 12세로 하향</li> </ul> </li> </ul>
--	--



	<p>- 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외 (의안번호 제7847호)</p> <p>(12) 2105511(양경숙) : - 소년법상 소년의 연령 상한 18세로 하향 - 특정강력범죄의 경우 소년보호사건 제외</p> <p><b>[형법]</b></p> <p>(1) 2119216 정부 - 형사미성년자 연령 13세 하향</p> <p>(2)2116151(홍석준) - 형사미성년자 연령 12세 하향</p> <p>(3)2112623(김용민) - 형사미성년자 연령 12세 하향</p> <p>(4) 2107847(전용기) - 형사미성년자 연령 12세 하향</p> <p>(5) 2110765(김병욱) - 형사미성년자 연령 13세 하향</p> <p>(6) 2115376(허은아) - 형사미성년자 연령 12세 하향 - 10세 이상 특정강력범죄의 경우 형사미성년자 규정 배제</p> <p>(7) 2115136(김회재) - 형사미성년자 연령 13세 하향 - 3회 이상 소년원에 송치된 경우, 형사미성년자 규정 배제</p> <p>(8) 2103853(김예지) - 살인 및 아동청소년 대상 성범죄를 저지른 12세 이상의 자의 경우 형사미성년자 규정 배제</p>
--	---

## 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 형사처벌 과정을 경험한 아동·청소년이 범죄 및 재범의 가능성에 노출되는 결과를 낳을 것이 우려된다.
- 주요쟁점 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 소년범죄 통계를 들고 있다. 그러나 이에 관한 실증적인 근거는 불분명하다. 촉법소년, 소년범죄 사건에 대한 정확한 통계를 실측하는 기준이 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 접수 건수도 2012년 12월의 건수가 2021년 12월의 접수 건수보다 많다. 이처럼 촉법소년이 ‘증가세’를 보인다고 단정하기는 어렵다.

- 주요쟁점 2) 엄벌주의의 부작용 : 유엔아동권리위원회를 비롯하여, 국내의 국가인권위원회, 또 다수의 아동·청소년 인권단체들은 처벌 범위의 강화가 오히려 소년을 범죄에 노출시키고 사회복귀를 저해할 것이라는 우려를 표하며, 형사미성년자·촉법소년 연령을 하향하지 않을 것을 권고하고 있다. 실제로 엄벌주의가 소년들의 범죄 예방에 효과적이라는 실증적 근거는 찾아볼 수 없으며, 오히려 반대로 엄벌주의로 인하여 범죄 예방이 증가한 해외사례를 찾아볼 수 있다. 미국의 경우, 범죄소년들이 소년법상 보호처분이 아닌 곧바로 형사절차를 거쳐 처벌을 받도록 하는 형사이송제도를 도입하여 소년범에 대한 엄벌주의를 채택한 적이 있으나, 오히려 소년 범죄자들의 재범이 증가하는 등 부작용으로 인해서 이를 완화하는 추세로 바뀌었다. 일본, 영국, 독일 등의 사례에서 소년에 대한 적극적인 형사처벌이 범죄 예방에 효과가 있다는 실증적인 증거는 입증되지 않았다.
- 결론 : 형사미성년자·촉법소년 연령을 하향하고 더 많은 아동·청소년들이 형사처벌을 받을 수 있도록 확대하는 것은 국제인권규범이나 국제동향과 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. 그러므로 위와 같이 더 많은 아동·청소년들이 형사처벌을 받을 수 있도록 확대하는 입법안은 적극적으로 저지되어야 한다.

<b>형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	소년과 성인 수용자의 분리 수용 원칙 유지
<b>담당검토 : 민변 이동청소년인권위원회</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 법무부는 2022. 10. 27.자로 발표한 ‘소년범죄 종합대책’의 일환으로 수도권에 교육환경을 갖춘 소년 전담 교정시설을 운영할 수 있도록 하는 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률에 대한 개정 방향을 발표하였다. 그러나 실제 그 내용은 교육시설을 갖추어놓은 일반교도소에 소년을 수용하도록 하는 것으로 현재 ‘19세 미만의 수형자의 구분수용 예외 규정을 신설’하는 것을 주요 내용으로 하는 정부의 개정법률안이 2022. 12. 29.자로 법제사법위원회에 회부 되어 있는 중이다.
- 그러나 2018년 국가인권위원회 실태조사에만 따르더라도, 구치소에서의 분리수용 원칙이 제대로 지켜지지 않는 등, 소년과 성인 범죄자를 한 시설에서 수용하였을 때의 문제점을 확인할 수 있다. 즉, 위 개정안의 내용에 따라 일반교도소에 소년수형자를 수용했을 때, 소년수형자가 성인 수형자를 마주칠 가능성이나 소년에 대한 교육과 치료의 목적을 달성하지 못할 위험이 높다.

### 2. 해당 법안에 관한 검토

#### 가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 일부개정법률안(2119222)
---------------	---

소관상임위	법제사법위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2022. 12. 28. 정부
주요내용	(1) 19세 미만의 수형자의 구분수용 예외 규정 신설 (안제12조 제3항) (2) 미결수용자 연령에 따른 분리규정 신설 (안제13조 제2항)

## 나. 검토의견

- 해당 개정법률안에서 구치소에 수용되는 미결수용자에 대해서는 성인과 소년의 분리 수용을 명시하도록 개정하는 내용은 유의미한 개정으로 평가된다.
- 그러나 소년 수형자와 성인 수형자에 대한 구분수용 예외 규정을 신설하는 것은 소년과 성인의 분리 수용 원칙에 전면 반하는 것으로 평가된다. 소년교도소를 두어 소년과 성인 범죄자를 분리하여 수용하는 이유는 소년이 성인범죄자로부터 영향을 받지 않게 하려는 것뿐만 아니라, 성인에 의한 인권침해의 위험도 매우 높아 회복과 사회복귀라는 소년사법의 이념을 달성하는 것도 불가능하기 때문이다.
- 먼저 소년교도소의 운영에 적용되는 ‘소년교도소 운영지침’의 세부적이고 구체적인 지침들이 일반교도소에 적용이 되지 않을 수 있다는 우려가 있고, 일반 교도소에 교육환경을 갖추어 놓겠다는 것 이외에 성인과 소년의 철저한 분리에 대한 대책이나 계획은 찾아볼 수 없으며, 예외의 요건도 ‘교육·교화프로그램 등 처우를 위한 특별한 경우’라고 불명확하게만 규정하고 있어 교육을 위한 명목으로 소년이 일반 교도소에 자의적으로 수용될 수 있는 상황도 우려된다.
- 따라서 소년을 성인 수용자와 같은 교정시설에 수용할 수 있도록 하는

개정법률안의 내용은 성인과의 분리수용 원칙을 강조한 국제인권규범에 반하며, 임시방편적이며 행정편의주의적인 발상이므로 철회되거나 소년과 성인의 분리수용 원칙이 지켜지도록 수정되어야 한다.

정부조직법 일부개정법률안	
정책목표	여성가족부 존치 및 성평등 추진체계 강화
담당검토 : 민변 여성인권위원회	

## 1. 현황과 문제점

- 윤석열 대통령은 작년 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 성정책 전문가는 배제되었고, 여성가족부 폐지에 찬성한다는 김현숙 당선자 정책특보가 여성가족부 장관후보자로 지명되어 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 전달체계로 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 꾀해도 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 개정법률안을 적극 저지할 필요가 있다.

## 2. 해당 법안에 관한 검토

### 가. 현재 입법 발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지 및 업무의 타처 이관 관련 / 2115525) (2) 정부조직법 일부개정법률안 (여성가족부 폐지 및 업무의 타처 이관 관련/ 2117759)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>행정안전위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2022. 5. 6. / 권성동 (국민의힘) (2) 2022. 10. 7. / 주호영 (국민의힘)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(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)</p> <p>(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 인구가족양성평등분부를 신설함 (안 제38조제1항 및 제2항 신설)</p>

### 나. 검토의견



- 개정안 (1) 관련 : 2023. 2. 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 이관된다고 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 정부조직법으로써 최소한의 형식적 완결성도 갖추지 못한 안에 대하여 적극 저지의 필요성이 있다.
- 개정안 (2) 관련 : 안은 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 정부조직의 조직체계를 재설계” 하는 것이 필요하다는 점을 이유로 들었다. 여성가족부의 정책대상이 여성, 청소년 등에 한정적이어서 종합적 사회정책 추진이 어렵고 부처 간 기능중복 등으로 정부 운영에 비효율을 초래한다는 점도 언급했다. 하지만 독립부처 장관의 권한, 예산으로도 하지 못한 성평등 정책 총괄 조정 기능을 의안 제출이나 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 여성가족부 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 사소화할 우려가 있다.

- 1995년 유엔 제4차 세계여성대회에서 채택된 ‘북경행동강령’은 12개 중점 영역 중 하나로서 “여성 증진을 위한 제도적 장치(National Machineries for the Advancement of Women)” 혹은 “국가여성기구(National Women Machineries)”를 들고 있으며, 최소한 역할을 하기 위한 기준으로 이 기구를 △각료급 책임으로 두면서 가능한 정부최고위 차원에 위치할 것, △예산과 전문적 능력의 관점에서 충분한 자원을 들 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.
- 국회는 2023. 2. 27. ‘여성가족부 폐지’를 제외한 정부조직법 개정안(2120242)을 대안 발의하여 국회 본회의에서 가결시켰다. ‘3+3 정책 협의체’에서는 ‘여야의 의견 차이가 좁혀지지 않는 여가부 폐지는 추후 별도 논의를 통해 협의해 나가겠다’고 발표하였다. 여성가족부 폐지를 일시적으로나마 저지하게 된 점은 대단히 다행스러운 일이지만, 위 두안이 완전히 폐기될 때까지 끝까지 적극 저지할 필요가 있다.

<b>집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>집회에서의 표현내용 규제를 방지하여 집회의 자유 실질적 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 공익인권변론센터 집회의 자유 연구모임</b>	

## 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 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2115826) (2) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2115806)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	(1) 2022. 6. 8. / 윤영찬 (더불어민주당) (2) 2022. 6. 3. / 한병도 (더불어민주당)
주요내용	<p>(1) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안</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 피해를 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) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안</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 - 입법 적극저지

개정안 (1) 관련

- ‘혐오표현’을 “개인 혹은 특정 집단을 대상으로 한 멸시, 모욕, 위협 등 부정적인 편견에 기반한 선동적이고 적대적인 표현 행위”로 정의한 후 (안 제2조 제7호), “혐오표현을 통해 공공의 안녕과 질서 유지에 심각한 위해를 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 기본권 인바, 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.

## 개정안 (2) 관련

- 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 행

위”(안 제16조 제4항 제5호)를 규제하고자 하고 있다. 위 법률안은 집회 내에서 이루어지는 집회 참여자들의 표현내용 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 소음 기준도 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.

<b>집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>집회 장소 규제 방지를 통한 집회의 자유의 실질적 보장</b>
<b>담당검토 : 민변 공익인권변론센터 집회의 자유 연구모임</b>	

### 1. 현황과 문제점

- 서울행정법원은 최근 용산경찰서가 대통령 집무실 인근 100m에 대해 집회금지 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)	집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (DD11035)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2022. 12. 1. / 행정안전위원장
주요내용	<p>구자근 의원안(2022. 4. 20. 발의 2115344 법률안), 정청래 의원안(2022. 5. 16. 발의 2115623 법률안), 박대출 의원안(2022. 6. 10. 발의 2115857 법률안)이 모두 대안반영 폐기되면서, 그 대안으로 행정안전위원장이 발의한 법률안으로서,</p> <p>그 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소에서 옥외집회·시위의 절대적으로 금지되는 장소로 ‘대통령 집무실’과 ‘전직 대통령 사저’를 추가 (안 제11조 제3호, 제6호)</p>

### 나. 검토의견 - 입법 적극저지

- 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 장소 선택의 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 법률안은 '전직 대통령 사저', '대통령 집무실'을 집회의 절대적 금지 장소로 추가하고자 하는 것인데, 집회의 절대적 금지장소를 정한 제11조를 위반할 경우 형사처벌까지 따른다는 점에서(제23조), 위 헌법재판소 결정이 집회 장소 선택의 자유를 기본권의 실질적 부분으로 판시하고 있는 취지를 정면으로 거스르는 발의안임이 분명하다. 특히 그것이 누구인지를 막론하고 전·현직 대통령은 시민사회에 의한 정치적 비판과 감시의 대상이 되어야 한다는 점에서, '전직 대통령 사저', '대통령 집무실' 등을 집회의 절대적 금지 장소로 추가하는 것은 민주주의의 기능 자체를 후퇴시킬 우려마저 크다.
- 절대적 금지장소를 확대하는 위 법률안은 그 목적의 정당성 및 필요성에 대한 고려 없이, 집회 개최의 장소를 스스로 결정할 수 있는 권리를 박탈하는 법률안으로 집회 및 결사의 자유의 본질내용을 침해할 우려가 있고, 집시법 제11조 폐지라는 지속적인 시민사회의 문제 제기에도 역행하는 법률안이다.

<b>교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 일부개정법률안</b>	
<b>정책목표</b>	<b>학생 인권 보호에 역행하는 비교육적 교권보호 대책저지</b>
<b>담당검토 : 민변 교육위원회</b>	

### 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 실적 보고서에 따르면 교권 침해 행위의 주체는 학생보다는 교직원 간, 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.

### 2. 해당 법안에 관한 검토

**가. 현재 입법 발의현황**

법안명 (의안번호)	교원의 지위 향상 및 교육활동보호를 위한 특별법 일부 개정안 (2116899)
소관상임위	교육위원회
제안일자 / 대표발의 (소속정당)	2022. 8. 18. / 이태규의원 등11인 (국민의힘)
주요내용	<p>(1) 교육활동 침해행위가 발생한 경우 교원의 반대 등 대통령령으로 정한 특별한 사정이 없으면 원칙적으로 교육청 및 교장은 가해학생을 피해교원과 분리조치하여야 한다.</p> <p>(2) 교육활동 침해행위를 한 학생에 대한 조치가 이루어진 경우 이를 학교생활기록부에 이를 기록하여야 한다.</p> <p>(3) 현재 교육청 단위로 있는 교권보호위원회 외에 교육지원청 단위의 교권보호위원회를 추가로 신설한다.</p>

**나. 검토의견 - 입법 적극 저지**

- 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 있는 만큼, 근본적으로 비교육적인 요소가 있어 이를 적용하는데 있어서 신

중을 기할 필요가 있다. 특히, 분리를 해야하는 경우, 분리의 방법, 분리의 기간에 대한 깊은 고민이 필요하다. 그러나 이 법안에는 이러한 고민이 담겨있지 않는 것으로 판단된다.

- 우선 분리조치를 원칙적으로 규정하고, 교원의 반대 등의 사유가 있는 경우를 예외적 사유로 규정하고 있음에도 결과적으로는 교육방해행위의 경미성 및 중대성 및 사안의 시급성에 대한 고려 없이 일률적인 적용을 가져오게 될 것으로 예상된다.
- 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 있고, 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 있는바, 이와 같은 교육방해행위의 다양한 양태를 고려하지 않고 일률적으로 분리조치를 원칙으로 하는 것은 합리적이지 못한 결과를 가져올 우려가 있다.
- 특히 예외 사유에 교원의 반대를 규정하고 있음으로써 교권침해행위가 발생할 때마다 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 어려운 면이 있다. 학생을 이른바 “특별교실”에 가게 하는 방식을 의미하는 것인지, 해당 교원의 수업의 수장을 금지하는 것인지 여부가 불분명하고, 특히 해당 교원의 수업을 피하기 위해서 학급 교체가 이루어져야 하는 것인지, 해당 교원의 학교에서 해당 수업을 가르치는 유일한 교원을 경

우 어떠한 조치를 해야하는지 등에 대하여도 규정하고 있지 않고 있다. 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 불명확하다는 점이다.

## 2) 가해학생에 대한 조치의 학생기록부 작성의 문제점

- 학생에 대한 조치에 대한 내용을 학생기록부에 작성하는 것은 학교폭력 관련 제도의 영향을 받은 것으로 보이는데, 현재 학교폭력의 영역에서도 학교폭력에 대한 조치 내용을 학생기록부에 작성하는 것이 실질적으로 학교폭력의 감소효과가 있는지에 대한 실증적인 연구결과가 없는 상태이고, 학생기록부 기록이 가지는 “위하” 효과는 주로 대학입학과 관련하여 발생하는 것으로 보이는데 이 경우, 중학교 이하 단위의 학생들과 대학입학과 무관한 진로를 가진 학생들에 대하여는 특별한 위하효과가 발생하지 않는다는 치명적인 제도의 공백이 있음.
- 반면, 학교폭력에 대한 조치를 학생기록부에 작성하기 시작한 이후, 학교는 이러한 조치에 대하여 불복하는 행정소송과 민원으로 몸살을 앓게 된 경험을 가지고 있는바, 이러한 점을 고려하여 2019년 8월 경미한 학교폭력 사건에 대하여 학교생활기록부 기록을 유보하거나, 졸업 후 삭제할 수 있도록 하는 방향으로 제도개선이 이루어진 경험을 참조할 필요가 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 있으며, 학생에 대한 교육적 조치의 강화 또는 피해 교원에 대한 실질적인 보호보다는 징계적 요소를 강화함으로써 위하효과를 누리고자 하는 것으로 실제로 이 법안으로 인하여 교권침해행위의 감소

를 가져올지 불확실한 반면, 이 법안의 분리 조치 관련 내용은 그 내용이 불명확하고 부실하고, 특히 학생기록부 관련 내용은 교육부의 고시에 따라 이루어진다는 점에서 모두 입법하기에 부적절한 내용들로 판단된다.