

2019 정기국회

30대
개혁입법과제



MINBYUN-Lawyers for a Democratic Society
민주사회를 위한 변호사모임

발간의 변

2016년 개원한 20대 국회가 마지막 정기국회를 앞두고 있습니다. 2017년 탄핵이라는 헌정사적 사건 이후 시민들은 국회가 촛불의 열망을 담은 공간으로 재구성되길 열망해왔습니다. 그러나 안타깝게도 여전히 국회는 시민들의 기대를 충분히 충족하고 있다고 평가하기는 어려울 듯합니다.

2019년 정기국회는 20대 국회가 국민들에게 신뢰를 회복할 수 있는 마지막 기회입니다. 민주사회를 위한 변호사모임(민변)은 2019년 정기국회를 통해서 국회가 제 역할을 다하길 바라는 마음에서 가장 우선적으로 검토해야할 개혁입법과제를 제안합니다.

민변이 꼽은 30대 개혁입법과제는 우리사회의 보편적 인권을 위하여 지금 당장 입법이 필요하다고 여기는 과제들이자, 민변이 일상적으로 사회운동과 연대하면서 적극적인 입법 촉구활동을 해온 법안들의 목록이기도 합니다. 큰 틀에서 3대 영역으로 나누어 <정치·사법·인권>, <노동·경제민주화·민생>, <사회적 소수자 인권> 분야에서 총 30대 개혁입법과제를 선정하였습니다.

이번 30대 개혁과제의 선정에는 민변의 15개 위원회 가운데 13개의 위원회, 그리고 민변 공익인권변론센터, 민변 집회의 자유 연구모임, 언론연대팀 등에 소속된 변호사들이 참여했으며 최종적인 목록의 선정과 감수 작업은 김남근 부회장을 비롯한 <민변 개혁입법과 감시 TF> 변호사들이 수고해주셨습니다. 아울러 이번에 30대 개혁과제에 포함되지는 않았지만, 꼭 필요한 개혁법안목록과 입법저지법안들의 경우 11월에 <민변 입법감시 의견서>를 통해서 발표할 예정입니다.

모쪼록 본 자료집에 담긴 내용이 2019년 정기국회가 생산적이고 건설적인 논의의 장이 되는 데 기여하길 바랍니다.

민주사회를 위한 변호사모임 회장 김호철

목 차

정치· 사법· 인권 분야

- 04 고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안
- 08 형사소송법· 개정안(검·경 수사권 조정 등)
- 12 법원조직법 일부개정법률안
- 16 국가정보원법 전부개정법률안
- 25 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 등
- 28 국가 등의 괴롭힘소송에 관한 특별법 제정안 등
- 32 공직선거법 일부개정법률안(연동형 비례대표제 및 청소년참정권)
- 38 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안
- 41 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안

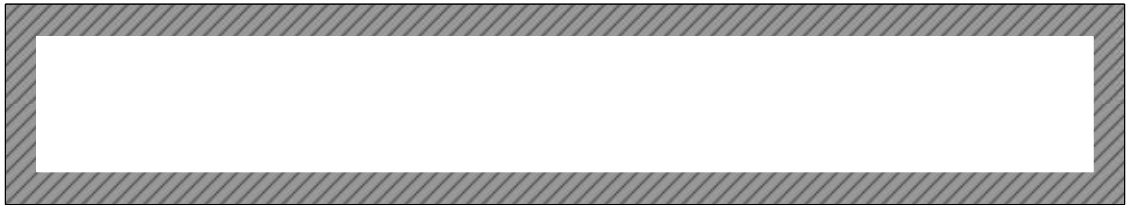
노동· 경제민주화· 민생 분야

- 47 근로기준법 일부개정법률안(경영상 이유에 의한 해고, 직장 내 괴롭힘)
- 53 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 등
- 61 과로사 등 예방에 관한 법률안 등
- 64 노동소송법안 등
- 68 재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법안
- 71 국민기초생활 보장법 일부개정법률안
- 75 주택임대차보호법 일부개정법률안
- 80 상법 일부개정법률안
- 86 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안
- 89 소비자집단소송법 제정안

사회적 소수자 인권 분야

- 95 출입국관리법 일부개정법률안
- 98 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안
- 102 미군 위안부 문제에 대한 진상규명과 명예회복 및 지원 등에 관한 법률안
- 107 균형법 일부개정법률안
- 111 유치원 3법
- 116 국제입양에 관한 법률 및 입양특례법 전부개정법률안
- 120 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안
- 125 사립학교법 일부개정안
- 129 형법 일부개정법률안(비동의 강간·추행죄)
- 141 가사소송법 전부개정법률안
- 145 양육비대지급에관한특별법안

정치·사법·인권 분야



- ❖ 정책 목표: 반부패기능 강화 및 검찰개혁
- ❖ 담당 검토: 민변 사법위원회

1. 현황과 문제점¹⁾

- 최근 대법원과 법원행정처의 재판거래 및 사법농단 혐의에 대한 검찰 수사가 계속되고 있고, 지난 몇 년간 검찰 역사 최초로 현직 검사장이 뇌물 수수혐의로 구속되는 등 법원과 검찰을 비롯한 고위공직자 부패가 심화되고 있어, 기존의 법원과 검찰로는 부패 실체를 규명하고 구조적 비리를 근절하는 데 한계가 있다는 국민적 공감대가 형성되고 있음.
- 이러한 공감대를 반영하여, 법무·검찰개혁위원회는 2017년 9월 검찰개혁에 대한 국민적 여망에 부응할 수 있도록 “고위공직자범죄수사처 설치와 운영에 관한 법률안” 제정을 권고하고, 이를 받아 들여 법무부는 “고위공직자범죄수사처” 설치에 대한 자체 방안을 제시하기로 한 바 있음.
- 또한 국회도 지난 2018년 7월 “사법개혁 특별위원회 구성결의안”을 의결하여 법원·법조 개혁, 검찰·경찰 인사 독립성 및 수사 중립성 강화 등 사법 전반에 걸친 개혁방안을 마련하고 관련 법안을 심사·처리하기 위하여 사법개혁 특별위원회(이하 “사개혁위”)를 구성하였음.
- 2019년 4월 26일 백혜련 의원이 대표발의한 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 제20029호, 이하 “백혜련의원안”)이, 같은 해 4월 29일 권은희 의원이 대표발의한 「고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안」(의안번호 제20037호, 이하 “권은희 의원안”)이 사개혁위에 회부되어 4월 30일 백혜련 의원안과 권은희 의원안은 국회법 제85조의2제2항에 따라 신속처리대상안건으로 지정되어 있음

1) 전상수(국회 사법개혁특별위원회 수석전문위원), 국회 사법개혁특별위원회 검토보고 <독립된 고위공직자범죄수사기구 설치 관련 2건>, 2019. 6. 7-9쪽 참조

- 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 엄정하게 수사하고 기소할 수 있는 독립적 수사 기관인 고위공직자비리수사처를 설치하여 공직사회의 부정부패를 예방·척결하고, 고위공직자의 권한 남용을 통제하여 국민의 인권을 보장하며, 내부비리에 취약한 고위공직자들에 대한 감시를 강화하고 비대한 검찰 권한을 분산하여야 함.
- 민변은 오랫동안 공수처 설치를 위하여 다양한 활동을 펼쳐왔으며, 특히 2017년 9월부터 지금까지는 참여연대·경실련·한국YMCA전국연맹·한국투명성기구·흥사단 투명사회운동본부와 함께 「공수처설치촉구공동행동」을 결성하여 적극적인 입법촉구 활동을 진행해왔음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2020029) (2) 고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안(2020037) |
| 소관상임위 | 사법개혁특별위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2019. 4. 26. 백혜련(더불어민주당) (2) 2019. 4. 29. 권은희(바른미래당) |
| 주요내용 | <p>(1) 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2020029)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 엄정하게 수사하기 위한 독립된 수사기구의 신설 필요성이 제기되고 있음. ▪ 실제 이런 취지와 기조로 설치된 홍콩 영정공서, 싱가포르 탐오조사국은 공직자 비위 근절과 함께 국가적 반부패 풍토 조성에 성과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있음. ▪ 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 독립된 위치에서 엄정수사하고 판사, 검사, 경무관급 이상 경찰에 대해서는 기소할 수 있는 기관인 고위공직자범죄수사처를 설치하여 고위공직자의 범죄 및 비리행위를 감시하고 이를 척결함으로써 국가의 투명성과 공직사회의 신뢰성을 높이려는 것임. ▪ 국회법 제85조의2제2항에 따라 2019. 4. 30. 신속처리대상안건으로 지정(심사기간: 2019. 10. 28.까지) <p>(2) 고위공직자부패수사처 설치 및 운영에 관한 법안(2020037)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 고위공직자와 관련된 사건에 대해 현행 검찰이나 특별검사 제도는 실 |

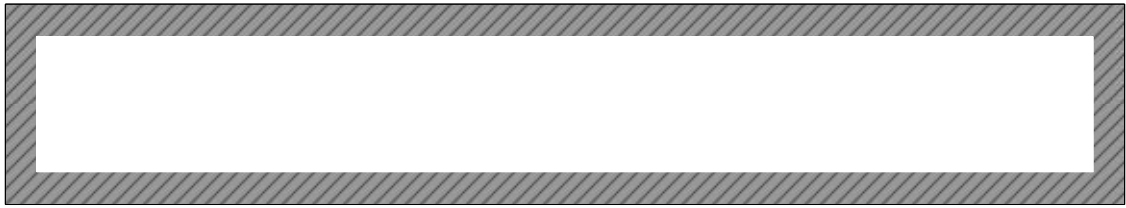
| | |
|--|---|
| | <p>체적 진실을 규명하는 데 구조적인 한계를 나타내고 있음. 이러한 문제를 해결하기 위해 지난 2014년부터 상설특검제도가 시행되고 있으나 현재의 제도는 특정한 사건이 발생한 이후 수사대상에 대한 국회의 의결과 특별검사 임명절차 등을 거치도록 되어 있어 고위공직자의 비리 행위에 대해서는 그 목적대로 작동하지 못하고 있는 것이 현실임.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 이에 상시적으로 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 예방하고 부패범죄를 근절하기 위한 독립적인 수사기관인 고위공직자부패수사처를 설치함으로써 공직사회의 부정부패를 척결하여 국가의 투명성을 강화하고 신뢰도를 제고하고자 함. ▪ 국회법 제85조의2제2항에 따라 2019. 4. 30. 신속처리대상안건으로 지정(심사기간: 2019. 10. 28.까지) |
|--|---|

나. 검토의견 - 입법 적극촉구 및 일부 보완 의견

- 법무검찰개혁위안이 공수처안의 모범으로 평가됨. 공수처의 위상과 권한이 백혜련 의원안 및 권은희 의원안에 비하여 강화된 형태로 되어 있어 반부패기능과 검찰권력의 분산이라는 당초의 취지에 가장 부합됨. 사개특위의 법안 토의 과정에서 위와 같은 취지가 반영될 필요가 있음.
- 백혜련 의원안 및 권은희 의원안은 수사처검사와 수사관의 수 등 전반적인 규모가 너무 작음. 검사 20~25명 이내, 수사관 수는 그보다 좀 많은 정도로 구성되는 안인데, 지청 급 규모 밖에 되지 않아 조직이 만들어져도 제대로 된 역할을 할 수 있을지 의문스러움. 법무검찰개혁위안(검사 30~50인, 수사처 수사관 50~70인)정도는 되어야 제대로 된 역할이 가능하다고 보임.
- 권은희 의원안은 처장의 경우 국회의 동의를 얻어 임명한다고 규정하고 있는데, 이는 국무위원, 검찰총장임명절차등과 비교하였을 때 지나친 것으로 보임.
- 백혜련 의원안은 처장을 차관급으로 정하고, 권은희 의원안의 경우 명확하지 아니함. 처장은 검찰총장 등 타 행정기관과의 협조 관계를 유지하여야 한다는 점, 검찰권력의 분산 기능을 수행한다는 점 등을 고려하여 장관급으로 위상을 정할 필요가 있음.
- 백혜련 의원안 및 권은희 의원안 모두 수사처 검사에게 10년 이상의 재판 수사 조사 업무의 실무경력을 요구하고 있는데, 차장에게도 법조경력 10년만을 요구할 뿐 별도의 재판 수사 조사업무의 실무경력을 요구하지 않으면서 수사처 검사에게 이를 요구

하는 것은 부적당함 : 인력 모집에 상당한 애로가 있을 수 있으므로 변호사 자격으로 충분하다고 보임.

- 처장의 국회보고의무 관련하여 권은희 의원안은 무조건적인 출석, 답변의무를 부과하고 있음. 지나친 정쟁을 방지하기 위하여 백혜련 의원안과 같이 수사나 재판에 영향을 미칠 경우 출석을 거부할 수 있도록 하는 등의 장치가 필요할 것으로 보임.
- 백혜련 의원안 및 권은희 의원안 모두 일부 수사대상에 대해서만 기소권을 부여하고 있는데 이는 검찰권력의 분산 및 통제라는 관점에서 받아들이기 어려움. 수사대상 전체에 대한 기소권이 주어져야 제대로 된 기능을 발휘할 수 있을 것임.
- 권은희 의원안의 기소심의위원회 관련, 법원이나 검찰 내에 판결이나 기소 여부에 구속력을 가진 그 어떤 조직이나 단위도 존재하지 않는 점, 검찰의 기소에 대하여는 별도의 기소심의를 하지 아니하면서 공수처의 기소에 대해 심의하는 것은 법 체계상으로도 맞지 않는다는 점 등에 비추어, 받아들이기 어려움.
- 공수처의 소속 관련, 장기적으로는 국가청렴위원회의 산하기구로 두고, 공수처로 정치적 책임이 귀속되는 것을 막기 위하여 국가청렴위원회위원장이 부담하는 방식을 고려해 볼만 함. 다만 단기적으로는 설립의 필요성과 신속성을 고려하여 독립기구로서의 공수처안을 우선적으로 관철할 필요가 있음.



- ❖ 정책 목표: 검찰개혁 및 수사구조의 인권적 전환
- ❖ 담당 검토: 민변 사법위원회

1. 현황과 문제점

- 검사는 현재 우리 형사법체계에서 수사의 주재자이고(형사소송법 제195조), 경찰에 대한 지휘권을 가지며(형사소송법 제196조) 이를 제도적으로 보장하기 위하여 체임요구권(검찰청법 제54조), 구속장소감찰권(형사소송법 제198조의2), 인권옹호방해죄(형법 제139조)를 두고 있음. 또 헌법을 통해 영장청구권을 독점하고(헌법 제12조), 상당한 규모의 별도 수사인력(검찰청법 제46조, 제47조 등)을 보유하면서 직접수사권까지도 행사하고 있음.
- 기소권을 독점하고 있는 검찰이 수사까지 주재하게 됨으로써 무수한 폐단이 발생하였음. 무엇보다도 효율적인 기소라는 미명아래 수사과정의 위법이나 부당함이 묵인되어 온 깊고 오랜 역사가 있음. 기소권을 갖는 기관과 수사권을 갖는 기관을 분리해서, 기소권을 가진 기관이 수사과정에서 일어날 수 있는 위법·부당한 수사에 대해서 1차적으로 통제할 수 있도록 권한을 분리하는 것이 수사과 기소의 객관성과 공정성을 보장하는 첩경임.
- 이를 위하여 수사권과 기소권을 분리 구축하는 방향의 제도개선이 필요하며, 이러한 구상은 결과적으로 현재 검찰이 갖는 수사권의 범위를 축소하고 경찰이 갖고 있는 독립적 수사권을 충분히 보장하는 것을 의미함. 다만 수사권과 기소권을 분리하는 것이 결과적으로 경찰의 권한을 확대해 오히려 국민의 인권이 위협해질 수 있다는 우려를 불식하기 위해 제도적 보완도 뒤따라야 할 것임.
- 정부는 2018. 6. 21. 수사권 조정과 관련한 합의문을 발표하였으며, 이후 사개특위에서 위 합의문에 기초하여 백혜련 의원이 2018. 11. 12. 대표발의한 형사소송법·검찰청법 개정안을 중심으로 논의가 이루어져 왔음. 2019. 4. 29. 사개특위에서는 채이

배 의원이 대표발의한 형사소송법 개정안 및 백혜련 의원이 대표발의한 검찰청법 개정안을 신속처리안건으로 지정하였음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

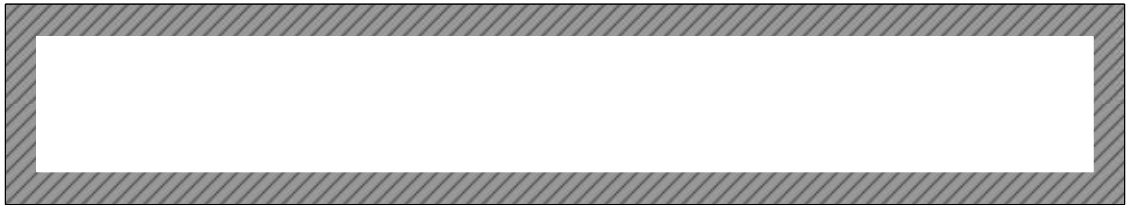
| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 형사소송법 일부개정법률안(2020030) (2) 검찰청법 일부개정법률안(2016500) |
| 소관상임위 | 사법개혁특별위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2019. 4. 26. 채이배(바른미래당) (2) 2018. 11. 12. 백혜련(더불어민주당) |
| 주요내용 | <p>(1) 형사소송법 일부개정법률안(2020030)</p> <p>가. 검사와 사법경찰관은 수사, 공소제기 및 공소유지에 관하여 서로 협력하여야 하고, 수사를 위하여 준수하여야 하는 일반적 수사준칙에 관한 사항은 대통령령으로 정함(안 제195조).</p> <p>나. 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 범죄의 혐의가 있다고 사료하는 때에는 수사를 하고, 경사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 수사의 보조를 하여야 함(안 제197조).</p> <p>다. 검사는 필요한 경우 사법경찰관에게 보완수사를 요구할 수 있고, 사법경찰관은 정당한 이유가 없는 한 이에 따라야 함(안 제197조의2).</p> <p>라. 검사는 사법경찰관리의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 경우 사법경찰관에게 사건기록 등본 송부, 시정조치, 사건 송치를 요구할 수 있고, 검찰총장 또는 각급 검찰청 검사장은 해당 사법경찰관리의 징계를 요구할 수 있음(안 제197조의3).</p> <p>마. 검사가 사법경찰관이 신청한 영장을 정당한 이유 없이 판사에게 청구하지 아니한 경우 사법경찰관은 관할 고등검찰청에 영장 청구 여부에 대한 심의를 신청할 수 있고, 이를 심의하기 위하여 각 고등검찰청에 외부 위원으로 구성된 영장심의위원회를 둠(안 제221조의5).</p> <p>바. 사법경찰관이 범죄를 수사한 때, 범죄의 혐의가 인정되는 경우에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하여야 하고, 검사는 송부 받은 60일 이내에 사법경찰관에게 반환하여야 함(안 제245조의5).</p> <p>사. 사법경찰관이 검사에게 사건을 송치하지 아니하는 경우에는 서면으로 고소인 등에게 사건을 검사에게 송치하지 아니하는 취지와 그 이유를 통지하여야 하고, 통지를 받은 사람은 해당 사법경찰관 소속 관서의 장에게 이의를 신청할 수 있으며, 사법경찰관은 고소인 등의 이의</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>신청이 있는 때에는 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계 서류와 증거물을 송부하며 처리결과와 그 이유를 신청인에게 통지하여야 함(안 제245조의6 및 제245조의7).</p> <p>아. 검사는 사법경찰관이 사건을 송치하지 아니한 것이 위법 또는 부당한 때에는 사법경찰관에게 재수사를 요청할 수 있고, 사법경찰관은 재수사하여 범죄의 혐의가 인정되는 경우 지체 없이 검사에게 사건을 송치하고 관계서류와 증거물을 송부하여야 함(안 제245조의8).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국회법 제85조의2제2항에 따라 2019. 4. 30. 신속처리대상안건으로 지정(심사기간: 2019. 10. 28.까지) <p>(2) 검찰청법 일부개정법률안(2016500)</p> <p>가. 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위를 구체적으로 규정함(안 제4조제1항제1호 단서 신설).</p> <p>나. 검사의 범죄수사에 관한 지휘·감독 대상을 특별사법경찰관리 및 사법경찰관리의 직무를 행하는 자치경찰공무원으로 한정함(안 제4조제1항제2호).</p> <p>다. 검찰청 직원의 사법경찰관리로서의 직무 근거를 규정함(안 제46조제2항, 제47조, 제49조제2항).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국회법 제85조의2제2항에 따라 2019. 4. 30. 신속처리대상안건으로 지정(심사기간: 2019. 10. 28.까지) |
|--|--|

나. 검토의견 - 입법 적극촉구 및 일부 보완 의견

- 검사의 수사지휘권은 폐지하고, 기존 검사의 수사지휘 관점에서 경찰 수사에 대한 검사의 상담 및 수사조언 등 관점으로의 전환이 필요함.
- 검사의 1차적 수사권은 원칙적으로 인정되지 아니하며, 단기간 내에 예외적으로 인정하여야 할 필요가 있다면 그 범위를 최소화하여야 함. 현재 신속처리안건으로 지정되어 있는 백혜련 의원 대표발의 검찰청법개정안의 경우, 그 범위를 대통령령으로 정하도록 되어있는데 이는 결국 확대가능성이 있다는 점에서 부적절함.
- 사법경찰관의 1차적 수사종결권은 인정하되, 수사종결권의 남용을 통제하기 위하여 관계서류 및 증거물 일체를 검사에게 송부하도록 하고, 검사가 불송치결정의 정당성을 확인할 수 있는 절차가 필요함; 그 시기에 대하여 현재 채이배 의원 대표발의 형사소송법 개정안에는 60일로 제한하고 있음. 이에 대하여는 국회에서 논의가 이루어질 것이지만, 60일은 다소 짧을 수 있다는 지적이 있고, 따라서 이에 관해서는 최대 6개월의 범위 안에서 숙의가 필요함.

- 검찰 작성 피의자신문조서의 증거능력과 관련하여, 채이배 의원 대표발의 형사소송법 개정안에서는 이를 내용부인하는 경우 그 증거능력을 부여하지 않도록 규정하고 있는 바(개정안 제312조 제1항), 이는 공판중심주의를 강화하고 실질적인 검찰개혁을 이루는 데 대단히 중요한 요소로서, 입법과정에서 반드시 관철되어야 함.



❖ 정책 목표: 대법원장의 권한 분산과 의사결정의 민주화, 법원행정처 개혁, 인사제도 개혁

❖ 담당 검토: 민변 사법위원회

1. 현황과 문제점

- 법원의 재판거래 및 사법농단의 주요 원인으로 사법행정의 재판에 대한 실질적 우위의 기형적 구조, 재판 지원 역할을 해야 할 사법행정이 오히려 재판의 공정과 법관의 독립을 침해할 수 있었던 구조가 지적되었음.
- 이런 기형적 구조의 중심에는 사법행정권이 대법원장 1인에게 초집중된 구조, 관료 사법의 핵심인 법원행정처와 관료 판사의 문제, 서열식·줄 세우기식 인사구조가 자리 잡고 있음.
- 따라서 올바른 사법개혁을 위한 핵심·우선 과제는 (1) 대법원장에게 집중된 사법행정 권한의 문제를 개혁: 실질적 권한을 가진 합의제 기구의 설치 (2) 판사 관료화의 핵심인 법원행정처 개혁: 법원행정처 탈판사화 명문화 (3) 서열식·줄세우기식 인사문제의 개혁: 고등부장 제도의 완전한 폐지라고 볼 수 있음.
- 현재 국회 사법개혁특별위원회에 회부된 법안 중 2018. 9. 20. 안호영 의원이 대표발의한 법원조직법 일부개정법률안(의안번호 제2015683호, 이하 “안호영의원안”)이 사법행정위원회 설치, 고등부장 폐지, 법원행정처 탈판사화를, 2018. 10. 1. 백혜련 의원이 대표발의한 법원조직법 일부개정법률안(의안번호 제2015809호, 이하 “백혜련의원안”)에 고등부장 폐지를 주요 내용으로 하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | (1) 법원조직법 일부개정법률안(의안번호 제2015683호) (2) 법원조직법 일부개정법률안(의안번호 제2015809호) |
| 소관상임위 | 사법개혁특별위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2018. 9. 20. 안호영(더불어민주당) (2) 2018. 10. 1. 백혜련(더불어민주당) |
| 주요내용 | <p>(1) 법원조직법 일부개정법률안(의안번호 제2015683호)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현재 법원은 대법원장을 정점으로 하는 관료적 사법행정체제로 운영되고 있어 법관에 대한 인사권은 대법원장에게 집중되고, 사법행정 담당자가 법관의 활동을 통제하고 인사자료 명목으로 법관에 관한 정보를 수집하는 등 법관의 독립을 심각하게 침해하므로 법원에 대한 개혁을 요구하는 목소리가 높아지고 있음. ▪ 이에 대법원장과 법원행정처에 집중되어 있던 사법행정권을 분산시키고 사법행정위원회를 신설하는 등 사법행정제도를 개선함으로써 사법행정의 민주화를 통하여 재판에 다양한 가치를 반영하고 사법부의 독립성을 보장하려는 것임. <p>(2) 법원조직법 일부개정법률안(의안번호 제2015809호)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 이번 사법농단사건 논란의 본질은 관료화 된 사법행정조직이 법관의 독립성을 침해해 재판의 독립성이 위협받는 상황에 이르게 된 것으로 고등법원 부장판사 직을 중심으로 한 관료형 법관인사제도의 개선을 통해 불합리한 인사구조를 개혁할 필요성이 제기되고 있음. ▪ 이에 고등법원 부장판사 직을 폐지하고 고등법원의 부를 대등한 자격을 가진 법관으로 구성하고자 함(안 제27조제2항 및 제3항). |

나. 검토의견-입법 적극 촉구 및 일부 수정 의견

(1) 합의제 행정기구 설치 (안호영 의원안의 방향에는 동의, 위원회 구성 등은 수정 필요 의견)

○ 대법원장에게 판사의 임명, 연임, 퇴직, 승진, 보직, 전보, 배치, 평정, 사법정책, 사법지원등의 모든 사법행정권한을 집중시키고 있는 현행 법원조직법의 “대법원장 사법행정총괄권”은 대법원장 1인의 도덕적 해이와 욕망에 따라 언제든지 법원 전체가 흔들릴 수 있는 잠재적 위험을 내포하고 있음. 실제로 대법원장에게 초 집중된 권한이 사법농단의 원인이 되었음. 따라서 1인의 의사결정이 사법행정은 물론 재판까지 영향을 미치는 상황을 원천적으로 차단하기 위해서는 대법원장의 사법행정총괄권을 실질적으로 분산하는 합의제 행정기구를 설치해야 함.

○ 안호영 의원안의 사법행정위원회 설치에 사법행정권한의 분산이라는 취지에 부합하는 것으로 개정안의 기본 방향에 동의함. 사법행정위원회 설치 시 실질적으로 대법원장의 권한을 실질적으로 분산하기 위해서는 사법행정위원회 위원의 구성이 무엇보다도 중요함. 그런데 안호영 의원안은 사법행정위원회 총 12명의 위원 중 7명이 법관으로 구성되며(대법원장 1인+전국법관대표회의 선출 6인), 나머지 5명 또한 대법원장이 지명하는 방식으로 규정하고 있어 여전히 대법원장의 의중이 사법행정위원회를 통해 관철될 위험 및 법원 조직 중심의 의사결정이 이루어질 위험이 높은 것으로 보임.

○ 따라서 합의제 의사결정기구의 설치에는 찬성하되, 위원회 구성은 수정이 필수적임. 구체적으로, 사법행정위원회가 대법원장의 의사결정을 추인하거나 법원 조직 이기주의를 합리화하는 조직으로 전락하지 않기 위해서는 (1) 상임위원을 포함한 사법행정위원회 위원 구성에 있어 국민의 대표기관인 국회의 관여가 있어야 하며 (2) 위원 정수에 있어 법관이 과반을 넘지 않도록 하여야 함.

(2) 법원행정처 탈판사화(안호영 의원안의 방향에 동의)

○ 법원행정처는 중앙집권적 사법행정의 핵심조직으로 기능하면서 ‘관료 판사 양성소’로 기능함. 법원행정처에 근무한 경력이 향후 승진에 유리하게 작용한다는 인식이 판사 사회에서 팽배하였으며 결국 법원행정처는 사법농단의 주요 행위들을 수행한 핵심 조직으로 전락하였음.

○ 상근법관이 존재하는 법원행정처의 구조는 ‘행정을 하는 판사’를 ‘재판을 하는 판사’보다 우위에 두게 하고, 법원 스스로 관료조직에 편입되는 것을 영광으로 여기는 분위기를 형성함.

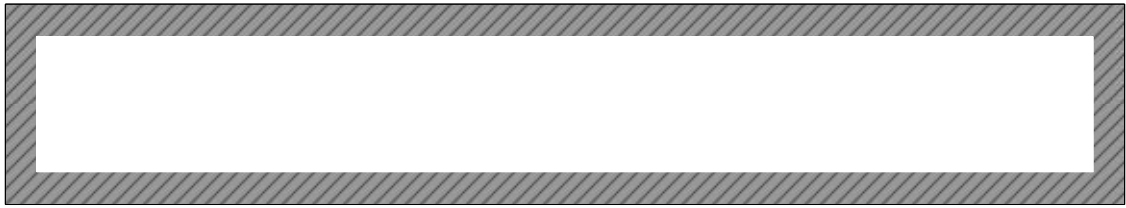
○ 법원행정처를 권력기관에서 지원기관으로 제대로 자리매김 하기 위해서는 법원행정처의 탈판사화가 필수적임. 탈판사화를 명문화하지 않고 대법원장의 의지에 맡겨둘 경우 언젠가 법원행정처는 다시 상근판사가 근무하는 권력기관으로 되돌아갈 수 있음. 판사가 중앙 행정조직에서 근무할 수 있는 법적 근거가 있는 한, 법원행정처의 이름을 법원사무처로 바꾸더라도 권력기관으로 작동할 수 있는 본질은 변하지 않는 것임.

○ 따라서 법원조직법 제71조를 개정하여 법원행정처의 상근판사 근무의 근거를 모두 삭제한 안호영 의원안의 기본 취지에 동의함. 다만, 법원행정처(또는 향후 법원사무처)의 실·국장등을 사법행정위원회 위원으로 할 것인지, 외부 개방직 등으로 할 것인지

등에 대해서는 보다 구체적인 논의가 필요한 것으로 보임.

(3) 고등부장 폐지(안호영, 백혜련 의원안 찬성)

- 헌법과 법률은 법관을 대법원장, 대법관, 판사로 분류하고 있으나 실질적으로는 지방 법원 배석판사에서 대법원장으로 이어지는 단계적 서열구조가 형성되어 있었음. 이런 인사구조는 독립적인 규범주체여야 할 판사가 상·하위 계급으로 나뉘는 서열화·관료화의 폐단으로 이어졌음.
- 법관 사회의 서열화는 판사를 경쟁구조에 편입시킴으로서 선망 받는 직위로 가기 위해 사법행정권자의 눈치를 보도록 하는 분위기를 형성하고 이는 법관의 독립과 국민의 재판받을 권리를 근본적으로 위협하는 요소가 되고 있음.
- 따라서 서열식 인사구조의 핵심으로 여겨지는 ‘고등부장’제도를 명문으로 완전히 폐지할 필요 있음. 특히 고등부장 폐지라는 개혁과제가 법원의 의지에만 맡겨졌던 시절 대법원장의 의지에 따라 개혁이 후퇴된 경험이 있다는 점을 상기해볼 때, 고등부장 폐지는 반드시 명문으로 규정하여야 함.
- 고등부장 폐지를 명문으로 정하고 있는 안호영, 백혜련 의원안에 찬성함. 다만 고등부장 폐지 후 재판장이 될 자에 대한 조항은 추가 검토가 필요함.



- ❖ 정책 목표: 국가정보원의 권한 제한 등을 통한 국가정보기관의 권력남용, 정치개입, 기본권 침해 차단
- ❖ 담당 검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

- 이명박·박근혜 정권 당시 국가정보원이 집중적으로 벌인 범죄행위들은, 문화·연예계 내 정부 비판세력 퇴출(MB정부 시기 문화계 블랙리스트)에서부터, 2012년 대통령 선거 개입(댓글 공작 등), MBC·KBS등 방송장악, 정치인·교수·종교계 등 민간인 사찰, DJ 노벨평화상 취소청원, 전경련을 통한 보수단체 조직적 지원, 검찰총장 개인정보 유출, 탈북자 간첩 조작, 특수활동비 뇌물공여 내지 횡령 등 헤아릴 수 없을 정도임. 현대 민주주의 국가의 건전한 정보기관이라고 말할 수 없을 만큼 많은 범죄행위를 국가의 안보를 지킨다는 미명하에 자행해 왔음. 특히 위와 같은 행위들과 관련하여 원세훈(2009. 2. ~ 2013. 3.), 남재준(2013. 3. ~ 2014. 5.), 이병기(2014. 7. ~ 2015. 3.), 이병호(2015. 3. ~ 2017. 5.) 등 전 국정원장들이 모두 형사처벌을 받거나 재판 진행 중에 있는 상황임.
- 이렇게 정보기관의 수장들이 줄줄이 범죄행위로 형사처벌을 받게 된 것은 국정원법이 국정원에 과도한 정보 및 조정권한을 집중하도록 규정하고 있음에도 이를 통제할만한 수단조차 없는 한계에서 기인한다고 해도 과언이 아님. 통제되지 않은 권력을 탄생시키는 요람인 국정원법을 조속히 개정해야 한다는 시민사회 안팎의 요구가 날로 높아져 왔음.
- 이에 촛불혁명 후 들어선 문재인 정부는 국내정보 수집을 담당하는 7국과 국내정보 분석을 담당하는 8국을 폐지하고, 2017. 6. 국정원 개혁 발전위원회(이하 ‘국정원개혁위’) 출범시켰음. 국정원 개혁위는 2017년 6월 19일 출범하여 같은 해 12월 21일까지 활동하면서, 지난 국정원의 적폐를 보여주는 대표적인 사건들(애초 15개 및 추가 7개)

을 수사의뢰 하였고, 국정원 권한 남용의 핵심적 근거였던 수사권 및 국내정보수집 등의 폐지를 권고하여 국정원이 이를 반영한 국정원법개정안을 자체 제출하게 하는 등 나름의 역할을 수행하였음.

- 그러나 국정원은 약속했던 개혁위 백서를 발간하지 않았고, 추가 수사의뢰했던 7개 사건에 대해 수사 결과 등을 제출하기로 한 것도 무기한 연기했음. 게다가 국정원이 2017. 11. 29. 위와 같이 대공수사권 이관 등이 담긴 자체개정안을 제출하고 청와대도 2018. 1. 국정원의 대공수사권을 경찰로 이관하는 내용의 권력기관(국정원·검찰·경찰) 개혁방안을 발표한 바 있으나, 현재까지 국정원 내부에서 수사권 이관을 추진하고 있는지 전혀 공개된 바도 없는 상황임.
- 또한 국정원개혁위의 권고로 탄생한 국정원발 국정원법 개정안은 그동안 시민사회진영에서 강력하게 요구하였던 핵심적인 문제들(국정원장의 보안업무 기획조정권 축소, 정보위 비공개주의 개정, 국정원 예결산 과정 감독, 직무범위 이탈시 강력한 처벌 등)은 전혀 반영하지 못했다는 점에서 한계가 분명하다고 볼 수 있음.
- 무엇보다 문재인 정부 초기 대통령을 비롯한 정부인사 및 여당은 국정원에 대한 개혁의 필요성과 의지를 공공연하게 표명하였으면서도, 야당이 결사적으로 반대한다는 이유로 소극적으로 대응하면서 국정원법 개정안을 정보위 안건에 상정조차 않고 있다가 급기야 국정원법 개정안을 소위 패스트트랙 안에서도 제외했음. 현재의 국회 파행 국면에서는 미흡한 국정원발 개정안조차 논의 불가능한 상황이 되었고, 내년 총선을 앞두고 있는 상황에서 사실상 문재인 정부 내에 국정원법 개정과 국정원 개혁은 점점 불가능한 국면으로 치닫고 있음. 20대 국회는 국정원발 개정안이든 계류 중인 의원발 의안이든 국정원법 개정안을 지금까지 어느 것 하나 제대로 논의하거나 처리하지 못하였음.
- 이러한 상황에서 민변 디지털정보위원회는 ‘국정원감시네트워크’에 소속된 제 시민사회단체들과 함께 국정원법 개정을 위해, 청와대 앞 시민행동, 1인 시위, 기자회견, 토론회, 국정원 동향 모니터링 등 국정원을 감시하고 국정원법을 개정하기 위한 활동을 적극 펼쳐왔음.
- 정국의 혼란 속에서도 국정원의 개혁 없이는 민주주의의 진전이 요원하다는 점에서, 국정원은 개혁의지를 후퇴시키지 말아야 하고, 올해가 아니라면 새롭게 구성되는 21대 국회에서라도 조속히 국정원법을 개정하여야 할 것임. 국민 여론 또한 국정원 개혁을 찬성하는 입장이 압도적임.²⁾

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 국가정보원법 일부개정법률안(2004730) (2) 국가정보원법 일부개정법률안(2004738) (3) 국가정보원법 일부개정법률안(2006965) (4) 국가정보원법 전부개정법률안(2007614) (5) 국가정보원법 전부개정법률안(2007780) (6) 국가정보원법 일부개정법률안(2009068) (7) 국가정보원법 일부개정법률안(2010340) (8) 국가정보원법 일부개정법률안(2010399) (9) 국가정보원법 전부개정법률안(2011316) (10) 국가정보원법 전부개정법률안(2011386) (11) 국가정보원법 일부개정법률안(2011448) (12) 국가정보원법 전부개정법률안(2011684) (13) 국가정보원법 전부개정법률안(2012637) (14) 국가정보원법 일부개정법률안(2013071) (15) 국가정보원법 전부개정법률안(2016464) |
| 소관상임위 | 정보위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2016. 12. 29. 박찬대(더불어민주당) (2) 2016. 12. 29. 김수민(국민의당) (3) 2017. 5. 19. 김성원(자유한국당) (4) 2017. 6. 27. 진선미(더불어민주당) (5) 2017. 7. 5. 천정배(국민의당) (6) 2017. 9. 5. 이원욱(더불어민주당) (7) 2017. 11. 22. 김성태(자유한국당) (8) 2017. 11. 24. 이태규(국민의당) (9) 2018. 1. 8. 박홍근(더불어민주당) (10) 2018. 1. 15. 김병기(더불어민주당) (11) 2018. 1. 18. 추미애(더불어민주당) (12) 2018. 1. 31. 노회찬(정의당) (13) 2018. 3. 23. 이완영(자유한국당) (14) 2018. 4. 16. 장제원(자유한국당) (15) 2018. 11. 9. 이은재(자유한국당) |
| 주요내용 | (1) 국가정보원법 일부개정법률안(2004730) |

2) MBC 의뢰로 코리아리서치가 조사하여 2017. 12. 30. 발표한 내용에 따르면 국정원의 정치개입과 권력남용 차단을 위한 법 개정 에 대해서 응답자 중 74.9%가 찬성한다고 밝힌 반면 반대한다는 의견은 19.5%에 불과했음.

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원장에 대한 임기제와 국회의 임명동의권을 도입하여, 야당도 동의할 수 있는 정치중립적이고 전문성 있는 인물이 국가정보원장으로 임명될 수 있도록 하고, 임명 후에는 임기를 보장 받으며 정보기관 본연의 임무에 충실할 수 있도록 하려는 것임. <p>(2) 국가정보원법 일부개정법률안(2004738)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원의 운영을 잘 파악할 수 있도록 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가 기밀이 아닌 사항에 대한 예산심사를 실시하는 경우에는 국회 정보위원회의 의결로 이를 공개하도록 하여, 국회 차원에서 국가정보원의 활동에 대한 민주적 통제를 강화하고 국가정보원 업무의 투명성을 높이려는 것임. <p>(3) 국가정보원법 일부개정법률안(2006965)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행법상 수진(受診)이라는 법률안 용어는 한자식 용어로서 국민의 일상적인 언어생활과 거리가 있어 쉽게 이해하기 힘들기 때문에, 이에 국민의 언어생활에 맞추어 쉽게 이해할 수 있도록 진료라는 용어로 조정하려는 것임. <p>(4) 국가정보원법 전부개정법률안(2007614)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원의 직무 범위를 국가안전보장과 남북통일을 위한 국내 보안정보 및 해외정보의 수집과 국가 기밀에 속하는 사항에 대한 보안 업무로 한정하면서, 기관의 명칭도 한정된 직무 범위에 부합하도록 '해외안보정보원'으로 변경함으로써 정보기관의 국내 정치 개입 가능성을 원천적으로 차단하고, 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 함으로써 국가정보기관으로서의 위상을 재정립하려는 것임. <p>(5) 국가정보원법 전부개정법률안(2007780)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원의 직무 범위를 국가안전보장과 남북통일과 관련한 해외정보의 수집과 국가 기밀에 속하는 사항에 대한 보안 업무로 하고, 기관의 명칭도 변경된 직무 범위에 부합하도록 '통일해외정보원'으로 함으로써 국내 정치 관여 가능성을 차단하고, 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 하려는 것임. <p>(6) 국가정보원법 일부개정법률안(2009068)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원이 본연의 업무 외에 불법적인 정치 행위에 관여하거나 직권을 남용한 경우, 이 사실을 알게 된 직원에게 공익신고 의무를 부여하고, 이러한 사실에 대해 공익신고를 한 직원은 「공익신고자 보호법」에 따른 보호를 받도록 하며, 또한 공익침해가 발생한 사실을 알게 된 직원이 공익신고를 하지 않거나, 공익신고를 하지 못하도록 방 |
|--|---|

| | |
|--|--|
| | <p>해 또는 취소를 강요한 직원을 처벌함으로써 공익신고 의무를 강화하려는 것임.</p> <p>(7) 국가정보원법 일부개정법률안(2010340)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가의 재정 및 예산회계의 투명성과 효율성을 확보하고자 국가정보원의 세입세출예산을 「국가재정법」의 목적과 범위 내에서 그 취지에 부합하도록 하고자 함. <p>(8) 국가정보원법 일부개정법률안(2010399)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원장이 국회 또는 감사원으로부터 자료제출, 증언 또는 답변을 요구받았을 때 국가 기밀 사항에 관하여는 이를 소명할 수 있게 하고, 그럼에도 불구하고 국회 정보위원회가 의결로 제출 또는 답변할 것을 요구하는 경우에는 응하게 하며, 국가 기밀 사항과 관련된 중대한 상황이 발생하는 경우에는 국회 정보위원회에 즉시 보고할 수 있도록 하려는 것임. <p>(9) 국가정보원법 전부개정법률안(2011316)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원의 직무 범위를 해외 및 북한에 관한 정보·대정부전복·방첩·국제범죄조직의 국내 범죄 활동·북한 또는 해외 테러조직과 연계된 국내 테러에 대한 정보의 수집·작성 및 배포와 국가 기밀에 속하는 사항에 대한 보안 업무로 하고, 기관의 명칭도 변경된 직무 범위에 부합하도록 '해외안보정보원'으로 함으로써 국내 정치 관여 가능성을 차단하고, 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 하려는 것임. <p>(10) 국가정보원법 전부개정법률안(2011386)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원의 명칭을 안보정보원으로 개칭하고, 그 직무를 국외·북한 정보 및 방첩·대테러·국제범죄조직 및 형법상 내란·외환죄 등과 관련되고 북한과 연계된 안보침해행위 등으로 명확하게 한정함과 동시에 국내 보안정보, 대공·대정부전복 개념을 삭제함으로써 국내 정치개입 가능성을 원천적으로 차단하고 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 하고자 함. <p>(11) 국가정보원법 일부개정법률안(2011448)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원이 예산안을 총액으로 제출하지 않게 하고, 비밀활동비 역시 세목을 나누어 편성하게 함으로써 국가정보원의 예산 사용의 투명성을 제고하기 위함. <p>(12) 국가정보원법 전부개정법률안(2011684)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국정원이 동일한 과오를 저지르는 것을 차단하고 국가안보를 위한 정 |
|--|--|

| | |
|--|--|
| | <p>보기관으로서의 역할에 충실하도록 '대외정보원'으로 그 명칭을 변경하고, 조직 및 직무범위를 명확히 하여 국내정치 등에 개입할 수 없도록 하며, 직무감찰 사무를 담당하는 감찰부서를 독립적으로 설치하도록 함. 또한 국가정보원 차장 역시 인사청문회의 대상으로 하여, 국민의 대표기관인 국회가 직접 그 능력과 자질 등을 검증할 수 있도록 제도적 장치를 구축하고자 함. 한편, 정치활동에 관여하는 행위에 해당하는 지시가 있을 경우 절차에 따라 이의를 제기하고 그 직무의 집행을 거부할 수 있도록 하였으며, 국회 정보위원회 및 예산결산특별위원회에서 대외정보원의 예산·결산 심사를 하도록 하여 예산수립과 집행에 대한 국회의 통제를 강화하고자 함.</p> <p>(13) 국가정보원법 전부개정법률안(2012637)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원의 직무에 대한 투명성을 높이는 한편 국회의 통제를 강화함으로써 정보기관의 국내 정치 개입 금지를 분명히 하고, 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 함으로써 국가정보기관으로서의 위상을 재정립하려는 것임. <p>(14) 국가정보원법 일부개정법률안(2013071)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가정보원장에 대하여 대통령의 임기보다 긴 기간인 6년의 임기를 법적으로 보장받도록 함으로써 국가정보원장이 정치적 중립성을 준수하며 본연의 업무를 수행할 수 있도록 하려는 것임. <p>(15) 국가정보원법 전부개정법률안(2016464)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행법은 국가정보원의 직무, 기능 및 직원의 금지 사항과 그에 대한 처벌 등에 대하여 규정하고 있음. 그러나 정권교체기마다 국가정보원 직무에 대한 정치적 중립성에 시비가 계속되고 있어 국가정보원의 정보활동에 대한 투명성을 강화시킬 필요가 있음. ▪ 이에 국가정보원이 합법적으로 직무를 수행하도록 그 직무와 정보활동의 원칙을 세분·명확하게 규정하여 정치적 영향력을 차단하고, 불법활동·정치관여에 대한 처벌을 강화하는 한편 국가정보원 예산에 대한 국회의 통제를 강화하여 국가정보원 정보활동의 투명성·효율성 향상을 도모하려는 것임. 다만 이 법률안은 이은재의원이 대표발의한 「국가정보활동법안」(의안번호 제16463호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임. |
|--|--|

나. 검토의견

○ 박찬대 의원안(2004730)은 국정원장에 대한 임기제와 국회 임명동의절차, 장제원의원

안(2013071)은 대통령 임기보다 긴 6년을 임기로 하는 국정원장 임기제만을 개정내용에 담고 있음. 그러나 지금까지 밝혀진 국정원의 범죄행위들은 이러한 수준의 제도개혁으로 시정될 수 없는 것들임. 민주화 이후라고 하는 이명박·박근혜정부의 국정원에서 대선개입, 댓글공작, 정치인·민간인 사찰, 공영방송 개입, 간첩 사건 조작, 국고손실·횡령 등의 온갖 범죄를 저지르는 과정에 어떠한 제재나 통제를 받지 않은 것은 국정원장의 임기가 보장되지 않았거나 국회 임명동의절차를 거치지 않았기 때문이 아님은 명백함. 원세훈 전 국정원장의 임기는 만 4년이나 보장되었지만 국정원 적폐의 총본산이라고 할 만큼의 불법행위들을 저질렀음이 밝혀졌음. 따라서 현 시점에서의 국정원 개혁의 핵심과제는 내·외부적 통제의 실질화와 권한(직무범위) 제한에 있음.

- 국가정보기관은 조직의 본질적 특성상 비밀성·밀행성·비공개성을 지닐 수밖에 없음. 지금까지 이러한 성격만이 강조되어 갖가지 불법행위들이 제대로 통제되지 않았음. 따라서 정보기관에 대한 통제는 예산·조직·활동의 측면에서, 내부·외부적 차원으로, 각각 제도적인 감시·통제장치를 중첩적으로 시행할수록 시민의 기본권 보장에 부합하게 됨.
- 이러한 취지에서 현재 발의되어 있는 국정원법 전부개정법률안들이 제안하는 아래의 통제장치들은 모두 동시에 도입할 필요가 있음³⁾. 또한 불법감청등의 죄와 같이 형사처벌규정을 신설하거나 강화시켜 불법행위를 억제시켜야 함⁴⁾.

| | 조직·활동 | 예산·결산 |
|----|--|--|
| 내부 | <ul style="list-style-type: none"> · 수집정보 다른 목적 사용 금지(김§3②, 노§10②5호⁵⁾) · 직무범위일탈 정치관여 우려 있는 정보수집·분석 목적의 조직 설치 금지(김§4②, 노§4②⁶⁾) · 직원의 상급자의 위법지시에 대한 이의제기권 및 집행거부권 부여(김§9③, 이§10③, 노§10③) · 대통령의 지시 및 정보활동요구 문서화 의무(진§22, 천§22) | <ul style="list-style-type: none"> · 특수사업비 등 예산집행의 투명성 제고 및 내부통제를 위한 집행통제심의위 설치·운영(김§14⑧) · 예산의 목적외 사용금지(각 기관간, 각 장·관·항간 상호이용 금지. 단, 국회 의결 있는 경우 가능)(진§15, 천§18, 박§16) |
| | <ul style="list-style-type: none"> · 정보감찰관제도[박§8(수석정보감찰관1명포함 총2명, 정보위 추천-원장 제청-대통령 임명), 김§8(정보위 2명 추천-원장 제청-대통령 1명 임명), 이§8(정보위 복수추천-원장 제청-대통령 1명 임명), 노§8(원장 제청-대통령 임명)] | |

3) 구체적인 내용 확인을 위해 각 대표발의 국회의원의 성과 해당 개정법률안의 조항으로 표시하였음. 예를 들어 '김§3②'는 김병기의원 대표발의 국정원법 전부개정법률안 제3조2항을 가리킴.

4) 이 부분에 대해서는 세부 범죄항목과 법정형의 정도, 공소시효 배제 여부 등에서 차이점이 있어도 대부분의 전부개정법률안들이 형사처벌 규정 신설·강화의 취지에는 모두 동의하고 있는 것으로 보임.

| | | | |
|----|-----|---|---|
| 외부 | 국회 | <ul style="list-style-type: none"> · 직무수행의 원칙·범위·절차 등이 규정된 정보활동기본지침 수립(사전 정보위 합의, 사후 정보위 승인)(김§3③) · 정보위 요구시 시설·장비·문서 등 정보위에 공개 의무(진§6단, 천§6단 등7) · 조직·정원 변경시 정보위 보고 의무(이§6②) · 정보위에 정보 공개시 정보위원 1인 외에 보좌직원 1명 포함(이§6③) · 원장 탄핵소추권(진§7⑥, 천§7⑥, 이§7⑦) · 통신제한조치 등 반기별 정보위 보고⁸⁾(천§13, 박§11) | <ul style="list-style-type: none"> · 예산전용시 과목별 금액 및 이유 기재된 명세서 정보위 제출 의무(진§16, 천§19, 박§17) · 정보위+예결위에 예산 세부자료 제출 의무(진§14③, 천§17②, 박§15②, 노§13④⁹⁾) · 특수공작비 집행 후 정보위 보고·승인 의무(김§14⑦) / 특수사업비 집행 후 정보위 보고 의무(이§14④) · 정보위에 반기별 예산집행현황 보고 의무(김§14⑨)/ 세입세출의 결산 반기별 정보위 보고 의무(김§17②) |
| | 감사원 | <ul style="list-style-type: none"> · 감사원의 특별감사 근거규정 마련[박§18④(정보위 의견-본회의 의결), 김§16(정보위 2/3이상 찬성-본회의 의결)] | |
| | 일반 | <ul style="list-style-type: none"> · 누구든지 국정원 임·직원¹¹⁾의 불법행위 수사기관 신고·고발 가능, 신고·고발자에 대한 포상금 지급(진§13, 천§15, 박§13) · 공익신고자보호제도 및 공익신고위반등의 죄(천§14-§28, 박§12-§25) | |

○ 국정원법 전부개정법률안들이 규정하고 있는 직무범위는 ‘수사권’ 및 ‘정보·보안업무 기획·조정권한’의 폐지여부와 ‘사이버안보’ 관련 직무범위 신설 유무에서 큰 차이가 있음.

○ 진선미 의원안(2007614)(명칭 ‘해외안보정보원’), 천정배 의원안(2007780)(명칭 ‘통일 해외정보원’), 노회찬 의원안(2011684)(명칭 ‘대외정보원’)은 위 두 가지(수사권, 정보·보안업무 기획·조정권)를 모두 폐지하였고 사이버 안보 관련 직무를 신설하지 않은 반면(안 제3조), 이완영 의원안(2012637)(국정원 기존 명칭 계속 사용)은 위 두 가지 모

5) 직무수행 이외 목적으로 특정정당이나 정치·사회단체에 소속된 구성원의 정치활동에 관한 정보 수집·제공 행위 금지
 6) 직무수행외의 목적으로 정보 등을 수집·분석하기 위한 부서 또는 기구 설치 금지
 7) ㉠ 정보위 또는 소속위원 1/3 이상 요구시 조직·소재지·정원·시설·장비 및 문서 공개(박§6단), ㉡ 정보위원 요구시 조직·소재지·정원 공개(김§6단), ㉢ 정보위원 2/3이상 요구시 원장이 승인한 기밀사안에 대해서도 집행내역 정보위 보고(김§14⑥), ㉣ 정보위가 요구하는 경우 조직·소재지·정원·시설·장비·비밀문서 등을 공개(이§6①단)
 8) 통비법 §7, §8에 따른 통신제한조치 및 같은 법 §13의4에 따른 통신사실확인자료 내역 등 정보위에 반기별 보고 의무화, 정보위 재적위원 1/3 이상 요청이 있는 경우 6개월이 이내에도 보고 의무화
 9) 노§13③는 정보위 및 예결위의 예산심사권 명시
 10) 분기별 예산집행 현황 정보위 보고 명시
 11) 편의상 원장·차장·기획조정실장을 모두 ‘임원’으로 약칭하여 ‘임·직원’으로 표현한 것임.

두 그대로 두면서 ‘국가기관, 지방자치단체, 그 밖의 공공기관 및 그 소속기관에 대한 사이버공격의 예방 및 대응’을 직무범위에 포함시켰음(안 제3조 1항 6호). 박홍근 의원안(2011316)(명칭 ‘해외안보정보원’)은 위 두 가지는 폐지하면서 ‘사이버안보’를 직무범위에 포함시켰고(안 제3조 1항 2호 마목, 같은 항 3호), 김병기 의원안(명칭 ‘안보정보원’)은 ‘수사권’은 폐지하되 ‘정보·보안업무 기획·조정권’은 존치시키면서, ‘국가안보와 직접적으로 연계된 국가·공공기관 대상 사이버공격에 대한 예방 및 대응’을 직무범위에 포함시켰음(안 제3조 1항 4호).

- 중앙정보부-안전기획부-국정원을 거치면서 최근까지도 우리 국가정보기관이 통제받지 않는 무소불위의 권한을 행사할 수 있었던 것은 행정·사법·입법 전 영역에 걸쳐서, 실질은 불법행위·범죄행위임에도 불구하고 합법적인 직무인 것처럼 포장할 수 있는 법적 근거가 있었기 때문임. 입법부가 실질적인 통제권한을 행사할 수 없는 제도적 환경에서, 국정원은 ‘수사권’을 가지고 있었기에 수사과 재판이라는 형사사법절차의 직접적인 당사자가 되어 증거조작·사건조작·여론조작 등을 할 수 있었고, ‘정보·보안업무 기획·조정권’이 있었기에 모든 행정부처와 공공기관의 행정작용에 장애물 없이 개입할 수 있었음. 따라서 위 두 가지 직무권한에 의해 발생한 적폐가 구체적인 범죄행위들로 밝혀진 현재의 상황에서 이것을 폐지하지 않고 존치시키는 것은 문제를 해결하지 않겠다는 것과 같음. 중정-안기부-국정원에 이르기까지 여러 차례의 개혁과정이 있었지만 동일한 문제가 반복된 것도 위 두 가지 직무권한을 그대로 두었기 때문임을 상기할 필요가 있음.
- 한편, 사이버안보 관련 직무까지 담당하게 하는 것은, 국가정보기관을 디지털시대에 빅브라더 중 빅브라더로 만드는 제도적 토양을 마련해주는 것이고, 정보·보안업무 기획·조정권까지 가지고 있는 상황에서 사이버 관련 직무까지 포함시키는 것은 현재의 무소불위의 권력을 그대로 인정해주는 결과를 야기함. 또한 정부조직장 행정안전부가 담당하여야 할 영역과 국가정보기관이 맡을 분야를 면밀하게 구분하여 사이버안보 관련 정보를 정보기관이 독점·통제할 수 없도록 하여야 함. 따라서 사이버안보 관련 직무는 국가 전체 차원의 사이버 안보(사이버 보안)정책을 수립하면서 검토되어야 하고, 국정원 개혁입법에서 새로운 직무범위로 신설하여야 할 필요나 이유가 없는 것임.



- ❖ 정책 목표: 집회 및 시위에 대한 장소적·시간적·양태적 제한을 완화함으로써 집회 허가제를 금지하고 있는 헌법의 취지에 맞게 집회·시위의 자유를 실질적으로 보장
- ❖ 담당 검토: 민변 집회의 자유 연구모임

1. 현황과 문제점

- 현행 집회 및 시위에 관한 법률은 특정 장소에서의 옥외집회 또는 시위, 특정 시간대의 옥외집회 또는 시위를 전면적으로 금지하는 한편, 교통소통을 위한 금지통고 등 경찰에게 과도한 권한을 부여하고 있고, 집회 신고의무를 위반할 경우 과도한 형사처벌을 가하고 있는 등으로 사실상 헌법이 금지하고 있는 집회허가제로 운용되고 있는 실정임. 한편, 형법상 일반교통방해죄 역시 행위 태양을 포괄적으로 규정함으로써 집회·시위 행위에 대한 규제 가능성을 높이고 있어, 집회·시위의 자유를 침해하고 있음.
- 헌법은 집회의 자유를 기본권으로 보장하면서 집회에 대한 허가제를 금지하고 있음. 그럼에도 불구하고 집회의 자유의 내용을 구체화한 법률인 집회 및 시위에 관한 법률에서는 집회의 개최장소, 개최시간 등과 관련하여 상당한 직접적 금지규정을 두고 있고, 경찰이 행정행위에 의하여 광범위하게 금지통고를 할 수 있도록 수권하고 있거나, 집회 신고를 하지 않은 것만으로 과도한 처벌을 가하고 있는 등으로 국민이 집회·시위의 자유를 기본권으로 향유하는데 상당한 제한이 있는 실정임.
- 장소적 제한을 규정한 집회 및 시위에 관한 법률 제11조와 관련하여 국회의사당(2013헌바322), 국무총리 공관(2015헌가28), 각급 법원(2018헌바137)으로부터 100미터 이내 장소에서의 옥외집회 또는 시위를 금지하는 규정에 대해 헌법재판소가 헌법불합치 결정을 한 바 있고, 시간적 제한을 규정한 제10조와 관련하여서도 옥외집회 부분에 대한 헌법불합치(2008헌가25), 시위 부분에 대한 한정위헌(2010헌가2) 결정이 있었음.
- 시민사회 일각에서는 [집시법 제11조 폐지 공동행동]이 발족되는 등으로 문제제기가

점차 활발해지고 있고, 민변 집회의 자유 연구모임에서는 잠정적용 헌법불합치 결정에 따른 개정 집시법 관련 토론회 참여, 헌법불합치 결정에 따른 재심청구 등의 활동을 통해 시민사회의 움직임에 결합하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안(2003421) (2) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안(2005123) (3) 형법 일부개정법률안(2007624) |
| 소관상임위 | (1) 행정안전위원회 (2) 행정안전위원회 (3) 법제사법위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2016. 11. 9. / 박주민(더불어민주당) (2) 2017. 1. 17. / 박경미(더불어민주당) (3) 2017. 6. 27. / 이재정(더불어민주당) |
| 주요내용 | (1) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안(2003421) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 집회 및 시위가 원칙적으로 금지되는 장소를 각급 법원, 헌법재판소 또는 대통령 관저로 하고 그 범위도 경계 지점으로부터 30미터로 축소하며, 위 장소들의 경우에도 옥외집회 또는 시위를 할 수 있는 예외적인 사유들을 규정함. ▪ 교통소통을 위한 금지통고 수권 규정을 삭제하고, 제한통고의 경우에도 최소한의 범위에 그치도록 하며 경찰로 하여금 주최자의 의견을 반드시 듣도록 함. (2) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안(2005123) <ul style="list-style-type: none"> ▪ “해가 뜨기 전이나 해가 진 후”의 옥외집회 또는 시위를 원칙적으로 금지하고 있는 현행법 제10조를 삭제함. ▪ 집회 주최자가 신고의무를 위반하였을 경우의 형사처벌 법정 상한을 6개월 이하의 징역 또는 100만 원 이하의 벌금으로 하향함. (3) 형법 일부개정법률안(2007624) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 제185조 일반교통방해죄의 행위태양을 구체화하고, 형사처벌 법정 상한을 5년 이하의 징역 또는 1천500만 원 이하의 벌금으로 하향함. |

나. 검토의견

(1) 장소적 금지 규정(집회 및 시위에 관한 법률)에 대한 법률개정안에 관한 검토

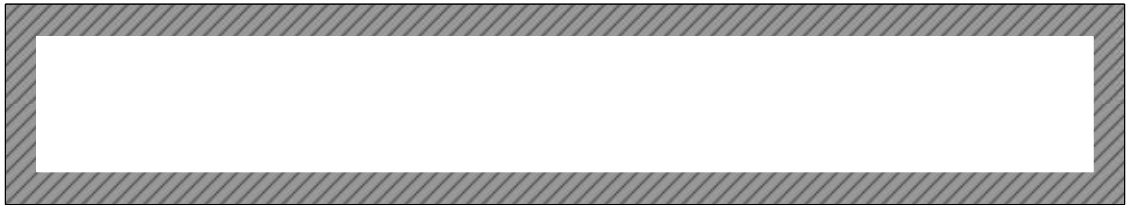
- 집회 및 시위를 장소적으로 금지하고 있는 규정과 관련한 헌법재판소의 잠정적용 헌법불합치 결정이 계속되고 있는바, 전체적으로 조문을 정비하면서 집회·시위의 자유를 보다 광범위하게 보장할 필요가 있음. 금지 장소 및 범위를 대폭 축소하고 그 경우에도 집회 및 시위가 가능한 경우를 규정함으로써 집회·시위의 자유 보장 증진에 기여할 것으로 보임.
- 교통소통을 위한다는 명목으로 집회 및 시위를 경찰의 자의적 판단 하에 전적으로 금지통고할 수 있도록 하는 것은, 해당 금지통고 위반의 경우 형사제재까지 가해진다는 점까지 함께 고려하면 사실상 집회 허가제를 운영하는 것이어서 헌법에 위반됨. 최소한의 범위에 그친 제한통고만이 가능하도록, 그 경우에도 경찰이 주최자의 의견을 청취하도록 개정함으로써 집회·시위의 자유 보장 증진에 기여할 것으로 보임.
- 위 개정안은 조속한 입법이 필요함.

(2) 시간적 금지 규정(집회 및 시위에 관한 법률)에 대한 법률개정안에 관한 검토

- 시간적 금지 규정인 제10조에 대하여 2009년의 옥외집회 부분에 대한 헌법불합치 결정, 2014년의 시위 부분에 대한 한정위헌 결정이 있었음에도 여전히 “해가 뜨기 전이나 해가 진 후”라는 제한 문구가 남아있는데, 시간적 금지를 전적으로 철폐함으로써 집회·시위의 자유에 대한 보장 정도를 상당한 수준으로 상향할 것으로 보임.
- 집회 주최자가 신고의무를 위반할 경우 형사처벌하는 것 자체가 집회 허가제로 운영될 여지를 남겨두는 것이어서 향후 추가적인 입법 보안을 할 필요가 있으나, 그 형사처벌의 상한을 하향한다는 점에서 집회·시위에 대한 제한 완화.

(3) 양태적 금지 규정(형법)에 대한 법률개정안에 관한 검토

- “기타 방법”과 같이 행위태양을 광범위하게 규정하고 있고, 처벌의 상한도 집회 및 시위에 관한 법률 위반죄의 경우에 비해 현저하게 높아 집회·시위에 대한 우회적인 통제의 수단으로 악용되는 형법 일반교통방해죄와 관련하여, 행위태양을 명확하게 한정하고 처벌의 수위를 낮춤으로써 집회·시위에 대한 형법 적용의 남용을 방지할 수 있을 것으로 보임.



- ❖ 정책 목표: 국가 등의 국민에 대한 손해청구, 가압류 남용 제한
- ❖ 담당 검토: 민변 공익인권변론센터

1. 현황과 문제점

- 2000년대 이후 정부나 기업이 잘못된 정부시책과 권력 행사를 비판하는 국민과 시민 사회단체, 노동3권을 행사하는 노동조합에게 감당하기 어려운 거액의 손해배상 청구를 하고 가압류를 하는 상황이 빈번해졌다. 특히 이명박, 박근혜 정부에서 이러한 소송이 늘었으며 강정마을, 쌍용자동차, 한진중공업 희망버스, 세월호 범국민대회, 민주노총 노동절 집회, 광우병대책회의(2008년), 민중총궐기, 유성기업 등에 대한 손해배상청구 소송등이 큰 사회적 논란이 되었고 위 사건 청구액만 62억 5,969만원에 이른다. 이 소송의 피고들은 시민단체, 노동자, 주민, 집회참여자들이었다. 집회를 통해 정치적 의사표현행위를 했다는 이유로, 국가 주도 시책에 대한 반대 활동을 했다는 이유로, 노조의 파업 등 노동기본권 행사 과정에서 국가에 손해를 입혔다는 이유로 많게는 수십 억 원의 손해배상 소송을 당했다.
- 이러한 소송의 본질은 국가 또는 기업이 노동자, 집회참가자 등의 표현의 자유를 억압하고 괴롭히는 수단으로 소송이 동원된다는 것이다. 거액의 손해배상소송과 가압류는 이들의 입을 막고 몸을 옥죄는데 큰 효과를 발휘해 왔다. 쌍용자동차 정리하고 당시 파업 현장에 있던 노동자들이 형사처벌은 물론이고 총 16억 8천만 원의 손해배상 청구를 당하고 퇴직금과 부동산 등을 가압류당하여 극심한 경제적 어려움과 극심한 정신적 고통을 당하였다. 30명의 사망자를 낳은 쌍용자동차 노동자들에게 가장 고통스러운 것이 다름아닌 손해배상소송과 가압류였으며, 2018년 복직 합의 이후에도 여전히 소송은 계속되고 있다. 특히 한국에서 국가 등이 국민과 노동자를 상대로 계속 제기하는 손해배상 소송은 좁은 의미의 표현의 자유에 그치지 않고, 노동조합의 노동3권, 국민의 집회의 자유를 직접 제약하고 집회나 노동조합의 활동 자체를 탄압하는 목적으로 악용되어 왔다.

○ 그러나 법원은 기존의 형식적 민사소송 법리에서 벗어나지 못하고 집회참가자나 노동자들에게 별 고민 없이 손해배상책임을 인정해 왔다. 경찰개혁위원회는 경찰의 손해배상소송이 남용되지 않도록 엄격한 기준을 적용할 것을 권고했고, 경찰 역시 소송을 신중하게 할 것임을 밝히고 진행 중인 소송도 화해·조정 등을 통해 권고내용에 부합하도록 최선을 다하겠다고 약속했다. 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회 역시 쌍용자동차, 백남기 농민, 용산 사건 등에 대해 국가의 사과를 권고하고 국가가 제기한 손해배상소송의 취하를 권고하였다. 그러나 경찰은 여전히 쌍용자동차등 주요 소송을 계속하고 있다. 현재의 법률과 법원의 소극적 태도, 권고도 지키지 않는 경찰의 무책임 속에서는 괴롭힘소송의 반복을 막기 어렵다는 점이 드러났다. 이제 보다 근본적인 대처가 시급하다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | (1) 민사소송법 일부개정법률안(2005696) (2) 민사소송법 일부개정법률안(2010317) (3) 국가 등의 괴롭힘소송에 관한 특례법안(20015857) |
| 소관상임위 | 법제사법위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2017. 2. 17. / 안호영(더불어민주당)등 16 (2) 2017. 11. 22. / 금태섭(더불어민주당)등 10 (3) 2018. 10. 5. / 박주민(더불어민주당)등 22 |
| 주요내용 | (1) 민사소송법 개정법률안(2005696, 안호영) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 피소자가 공공의 이해에 관한 의견표명이 소송의 배경이라는 점을 법원에 소명하고 법원이 이를 인정할 경우 해당 소송을 기각할 수 있도록 하고자 함(안 제165조의2 신설). (2) 민사소송법 일부개정법률안 (2010317, 금태섭) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 원고의 제소가 공공의 이해와 관련 있는 소송물에 대한 청구이고 재판제도의 취지와 목적에 비추어 현저히 상당성을 잃은 경우 피고가 중간판결을 신청할 수 있도록 하고, 법원은 위 신청이 있는 경우 직권으로 소송비용의 부담을 정하는 재판을 할 수 있도록 하며, 피고의 신청이 이유 있고 원고의 제소가 공공의 이해와 관련되는 의견표명을 제한하는 데에 실제적인 목적이 있다고 인정하는 때에는 원고의 청구를 기각하는 중국판결까지 할 수 있도록 민사소송법에 중간판결에 대한 특례조항을 신설함(안 제201조의2 신설). (3) 국가 등의 괴롭힘소송에 관한 특례법안(20015857) |

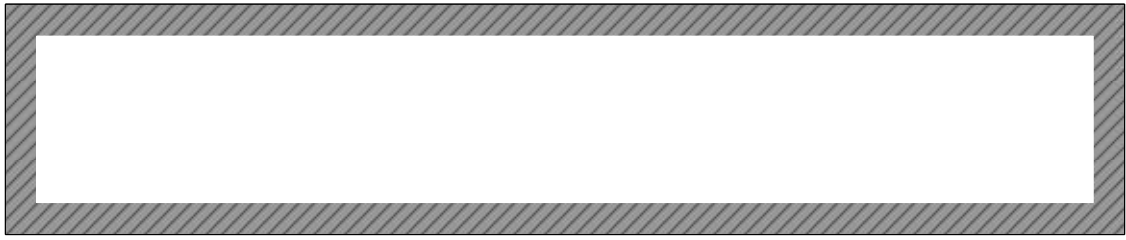
| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 기존의 '전략적 봉쇄소송' 개념을 우리 현실에 맞게 '괴롭힘소송'으로 정의하고 보호대상을 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유 또는 근로자의 기본권으로 구체화함(안 제1조 및 제2조). ▪ 괴롭힘소송을 조기에 각하할 수 있도록 하고 그를 위한 별도의 심리 절차를 구체적으로 정함(안 제3조). ▪ 괴롭힘소송에 대하여 피고는 별도로 반소를 제기할 수 있도록 함(안 제5조). ▪ 본안청구 외에 가압류신청이 괴롭힘소송에 해당하거나 해당할 염려가 있는 경우에 가압류절차의 특칙을 두어 가압류 남용을 억제하고자 함(안 제6조). ▪ 괴롭힘소송에 대하여 소송비용 및 변호사비용 부담에 관한 특칙을 두어 괴롭힘소송의 남용을 억제하고자 함(안 제7조). |
|--|--|

나. 검토의견 - 입법 촉구

- 공적 관심사나 사회적 중요성이 있는 실체적 문제에 관하여, 정부의 행위나 그 결과에 영향을 주기 위하여 이루어진 의사전달(communications)과 관련하여 비정부단체나 개인을 상대로 제기되는 소송을 이른바 '전략적 봉쇄소송'(Strategic Lawsuit Against Public Participation, 약칭 'SLAPP')으로 불러 왔다. 이는 국가나 기업이 재판청구권을 남용하여 시민의 공적 참여를 위축시키기 위한 수단으로 소송을 제기하는 것으로서 국민의 기본권을 크게 위축시키는 효과를 가져오기 때문에 세계 각국에서 그 제한을 위한 입법, 사법적 대안이 계속 형성 및 발전되어 왔다.
- 특히 한국에서 국가 등이 국민과 노동자를 상대로 계속 제기하는 손해배상 소송은 좁은 의미의 표현의 자유 침해에 그치지 않고, 노동조합의 노동3권, 국민의 집회의 자유를 직접 제약하고 집회나 노동조합의 활동 자체를 탄압하는 목적으로 악용되어 왔다. 즉 국가가 공적 이슈에 대하여 진행된 집회·시위 주최자 및 참가자에 대하여 손해배상을 제기하거나 사용자가 노조의 파업 등 노동기본권 행사 과정에서 발생한 손실에 대하여 노동조합 및 노동자에 대한 손해배상과 가압류청구를 제기하는 유형들이 압도적으로 많다. 이런 점에서 한국에서 진행되는 국가등의 손해배상소송은 '괴롭힘소송'이라는 본질을 가지며, 외국의 '전략적 봉쇄소송' 유형보다 그 범위가 넓고 피해가 심각하다.
- 헌법 제10조는 '국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다'고 명시하여 국가에게 기본권 보장 의무를 지웠다. 의무자인 국가가 기본권자인 국민을 상대로, 정치적 기본권 행사를 이유로 손해배상청구를 하는 것은 의사

표현의 자유를 침해하고 민주주의 원칙에 반하는 것으로서 위헌성이 크다. 게다가 쌍용자동차 파업 진압, 백남기 농민 사망 등은 정당한 공무집행이 아닌 국가의 폭력과 위법행위였음이 이미 밝혀지기까지 했다. 그런데도 국가, 기업 등의 괴롭힘소송이 계속되는 데에는 법원의 책임도 크다. 그간 법원은 집회 참가자들에게 별 고민 없이 손해배상책임을 인정해 왔다.

- 따라서 향후 이러한 괴롭힘 소송이 반복되지 않도록 실질적으로 제한하려면 입법을 통하여 제한되는 소송 유형을 구체화하고 그러한 소송으로 인한 피고측의 손해를 방지하기 위한 구체적이고 종합적인 방안이 마련되어야 한다.
- 종전 발의된 법안 중 안호영 대표발의 민사소송법 개정안은 전략적 봉쇄소송에 대한 소송 기각, 금태섭 대표발의 민사소송법 개정안은 중간판결 특례조항을 민사소송법에 두어 기각할 수 있도록 하는 절차적 조항을 신설하는 내용을 담고 있다. 다만 이들 발의안은 기각 대상이 되는 소송의 개념과 유형이 구체화되어 있지 않고, 기각을 위한 구체적 절차, 손해소송과 별도로 피해가 큰 가압류청구에 대한 제한 등 종합적인 해결에 있어 미진한 부분이 있다.
- 박주민 의원이 대표발의한 「국가 등의 괴롭힘소송에 관한 특례법안」은 △제한되는 소송 대상을 '괴롭힘소송'으로 명명하고 그 범위를 구체화하며 △괴롭힘소송으로 인정되면 조기기각 하도록 구체적 절차를 정하고 △괴롭힘 목적의 가압류신청에 대해서도 별도 절차를 두어 남용을 억제하고 △법원 직권으로 괴롭힘소송을 제기한 원고에게 소송비용을 부담케 하는 내용을 담고 있다. 한편 이 발의안은 대법원 의뢰에 따른 민사소송법학회의 보고서 내용에 기초하여 미진한 제도개선 방안을 종합하고 진전시킨 것으로서, 법원도 이를 반대할 이유가 없다고 할 것이다.



- ❖ 정책 목표: 민심 그대로의 선거제도 개혁을 통해서 현재 정치제도를 더욱 더 민주화
- ❖ 정책 목표: 아동·청소년(이하'아동'이라 함)의 참정권을 폭넓게 보장하여, 아동 인권 친화적 정책실현을 가능하게 하고, 아동의 의견을 정책결정에 적극 반영할 수 있도록 함.
- ❖ 담당 검토 : 민변 언론연대팀 및 민변 아동인권위원회

1. 현황과 문제점

가. 민심이 반영되지 않는 선거제도

- 국회는 우리헌법이 채택하고 있는 대의제 민주주의의 상징이자 표상임. 따라서 국민 주권의 원리가 가장 잘 구현되는 선거제도를 통해서 구성되어야 하는 것이 타당함. 그러나 현재 우리의 국회의원 선거제도는 민심과는 괴리가 있는 선거제도로서 불비례성지수(정당지지율과 의석수의 불일치)가 높다는 점에서 오랫동안 시민사회와 학계 등에서 개혁의 요구가 높았음. 지난 2016년에 치러진 20대 국회의원 선거는 대표적인 사례라고 할 수 있음. 당시 국민의당은 28.75%의 정당지지율에도 불구하고 국회의석수 점유율은 13%에 불과했으며, 정의당도 7.78%의 정당지지율에 비하여 2%의 의석 점유율에 불과했음. 결과적으로 거대 양당이 의석수에 있어서 상대적으로 이득을 보았으며, 현재의 선거제도가 민심의 다양성을 왜곡한다는 것을 반증하였음. 따라서 민심이 그대로 국회 의석에 반영되도록 정당별 득표율과 의석점유율이 일치하도록 하는 비례성의 원칙이 관철되는 선거제도의 개편이 요구됨.
- 우리헌법은 국회의원을 지역구와 비례대표로 구성하도록 하고 있는데, 현재 공직선거법은 지역구 253석 비례대표 47석으로 두고 있으며, 비례대표는 병립형으로 두고 있음. 그러나 이와 같은 제도로는 선거결과에서의 불비례성이 필연적으로 높을 수밖에 없기 때문에 개혁이 반드시 필요함.

- 지난 2017년 전국 570여개의 시민사회운동단체는 함께 「정치개혁공동행동」을 구성하여, 공직선거법 개정운동을 펼치고 있으며 민변도 「정치개혁공동행동」의 공동운영위원장 등을 맡으면서 적극적으로 연대활동을 펼쳐오고 있음.

나. 청소년의 참정권

- 아동은 가정과 학교, 또 학교 밖에서 쉽게 배제되고 그저 ‘보호와 양육’의 대상으로만 여겨지고 있음. 그러나 아동·청소년들은 그저 ‘보호와 양육’의 대상이 아니라 엄연히 ‘인권의 주체’임. 그러나 기존 청소년 관련 정책은 ‘보호와 양육의 대상’이라는 패러다임 하에 설계되었으며, 그 결과 아동·청소년은 아동을 대상으로 한 정책을 결정하고 이행하는 과정에서 철저히 배제되어 왔음. 이는 무엇보다 아동·청소년의 목소리를 정책결정에 반영할 수 있는 정치적 권리 즉, 참정권에서 아동·청소년들이 철저히 배제된 탓이 큼
- [선거권] 관련하여서는 탄핵정국에 있어 아동은 촛불민심의 중심에 있었으며 아동은 성숙한 시민의식을 바탕으로 촛불집회에 참여하며 자신들의 목소리를 내왔으나, 2017. 5. 대선 및 정권이 바뀐 2018. 6. 지방선거에서조차도 자유한국당의 반대로 인해 만 18세로 선거권을 규정한 공직선거법 개정안 통과가 무산되어 18세 미만자들은 투표를 할 수 없었음. [피선거권]과 관련하여서는 현행 공직선거법에서는 대통령을 제외¹²⁾한 국회의원 및 지방자치단체의 장, 지방의회의원의 피선거권 연령을 25세로 정하고 있는데, 위 피선거권 연령규정은 1947년, 1952년에 제정된 이래 단 한 차례 개정 없이 유지되며 청소년층의 정치 참여를 가로막고 있음. [선거운동의 자유]와 관련하여서는 현행 공직선거법은 19세 미만 미성년자를 ‘선거운동을 할 수 없는 자’로 규정하여, 19세 미만 자의 일체의 선거운동을 금지하고 있음. 이에 19세 미만 자의 경우, 인터넷상에서 공직후보자에 대해 지지나 반대의 의사표현조차 할 수 없도록 되어 있음. [교육감선거권]과 관련하여서는 현행법은 교육감 선거권 연령기준을 「공직선거법」의 시·도지사선거에 관한 규정을 준용하여 19세 이상의 국민에게만 교육감의 선거권을 부여하고 있어 정작 교육정책이나 학교운영의 직접적인 영향을 받는 당사자인 아동·청소년은 교육감 선거에 참여할 수 없음. 교육에서 가장 중요한 주체는 당사자인 아동·청소년들이임에도 불구하고 학교 운영이나 교육 정책에 전혀 참여할 수 없는 것이 현실임.

2. 개혁입법과제

12) 대통령의 피선거권은 헌법에서 40세로 정하고 있어 헌법 개정 사항임.

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | 공직선거법 일부개정법률안(2019985) |
| 소관상임위 | 정치개혁특별위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | 2019. 4. 24. 심상정(정의당) |
| 주요내용 | <p>가. 선거권 및 선거운동 가능 연령을 18세 이상으로 함(안 제15조 및 제 60조).</p> <p>나. 국회의원정수는 지역구국회의원 225명과 비례대표국회의원 75명을 합하여 300명으로 함(안 제21조제1항).</p> <p>다. 정당이 비례대표국회의원선거에서 후보자를 추천하는 때에는 중앙선거관리위원회에 선거일 전 1년까지 제출한 당헌 또는 당규로 정한 민주적인 절차에 따라야 하고, 후보자등록을 하는 때에 중앙선거관리위원회에 제출한 후보자 추천절차에 따라 후보자 추천이 되었음을 증명할 수 있는 회의록 등의 자료를 후보자명부에 첨부하도록 하며, 이를 위반한 후보자등록을 무효로 함(안 제47조제2항 및 제52조제4항 신설).</p> <p>라. 정당은 지역구국회의원선거의 후보자 모두를 등재하여 권역별 후보자 명부 중 2개 순위 이내를 석패율 적용순위로 지정할 수 있음(안 제47조의2 신설).</p> <p>마. 비례대표국회의원선거의 후보자명부는 전국을 6개 권역으로 나누어 작성함(안 제49조제2항).</p> <p>바. 비례대표국회의원의석은 의석할당정당이 비례대표국회의원선거에서 얻은 득표비율에 따라 산정한 의석수에서 해당 정당의 지역구국회의원 당선인 수를 뺀 후, 그 수의 100분의 50에 달할 때까지 해당 정당에 비례대표국회의원 의석을 먼저 배분하고, 잔여의석은 비례대표국회의원선거의 득표비율에 따라 산정한 의석수를 배분한 다음 권역별로 최종 의석을 배분함(안 제189조제2항 및 제3항).</p> <p>사. 석패율을 해당 후보자득표수를 당선자득표수로 나눈 값을 적용하여 당선인 결정기준으로 하고, 지역구국회의원선거에서 유효투표총수의 100분의 5에 미달하거나 추천 정당의 지역구국회의원 당선인 수가</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>해당 권역의 국회의원지역구 총수의 100분의 30 이상이면 동시 등록한 후보자는 당선될 수 없도록 함(안 제189조제5항).</p> <p>아. 석패율을 적용받아 비례대표국회의원으로 당선된 사람이 꺾원된 경우 해당 순위의 다른 석패율 적용대상 후보자 중에서 당선인으로 될 수 있는 후보자가 있는 때에는 그 석패율 적용대상 후보자 중에서 비례대표국회의원을 승계함(안 제200조제2항).</p> |
|--|--|

나. 검토의견

(1) 연동형 비례대표제

- 사표(死票)가 다수 발생하고 득표율과 실제 국회 의석 배분 간 불일치가 심각하게 나타나고 있는 현행 국회의원 선거제도를 투표가치의 평등 및 우리 사회의 소수자 등 다양한 민심을 반영하는 제도개선에 관해서는 다양한 복수의 대안이 존재할 수 있음.
- 그런데 현재 현행 국회의원 선거 제도 개혁방안으로 가장 많이 논의되고 있는 대안은 독일식의 연동형 비례대표제의 문제의식을 반영한 개정안임. 이 제도는 일정한 지역 대표성을 확보하면서도, 정당지지율을 감안한 의석수 배분을 도모할 수 있다는 점에서 현재 우리사회에서는 가장 유력한 대안으로 제기되고 있으며, 중앙선거관리위원회에서도 이와 같은 의견을 제출한 바가 있음.
- 20대 국회에서는 연동형 비례대표제의 문제의식을 반영한 5개의 법률안이 발의되었으나, 2018년 하반기부터 정치개혁특별위원회가 활동을 진행하면서, 2019년 상반기에는 자유한국당을 제외한 여야4개 정당이 합의안 심상정 의원안이 국회법상 신속처리안건으로 상정된 상황(이하 패스트트랙안)임.
- 패스트트랙안은 국회구성을 지역구 225석, 비례 75석으로 하고, 정당지지율의 절반을 의석수에 보장하는 ‘준연동형제’를 골간 내용으로 하고 있음. 아울러 비례의석 배분은 전국지지율 기준으로 하지만, 구체적인 배분은 6개권역으로 배분하도록 하고 있음. 동시에 지역구 출마자들 일부를 비례명부에 동시입후보 할 수 있도록 하는 석패율제도를 인정하고 있음. 아울러 비례대표 선출과정의 투명성을 증진하기 위한 규정도 두고 있음.
- 패스트트랙안은 현직 공직선거법에 견주어 볼 때, 비례성이 확연히 개선되는 안이라는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있음. 비례대표의석수가 현재보다 늘어난점, 비례

대표 선출의 투명성이 확보된 점은 긍정적으로 평가됨.

- 한편 비례대표 명부 작성 권역별 비례대표제를 채택할 경우 75석에 불과한 비례의석 기준으로 했을 때 여전히 선거결과에 있어서 왜곡이 나타날 수 있으나, 패스트트랙안은 기본적으로 의석수 배분을 전국단위 지지율을 기준으로 하고 있기 때문에 긍정적으로 평가됨.
- 물론 아쉬운 부분도 적지 않음. 특히 지역구와 비례대표의 비율에 대해서 2:1의 비율이 더 타당할 것이나, 3:1에 그친 것은 의석수 확대라는 요구를 반영하지 못한 결과라고 할 수 있음. 아울러 온전한 연동형이 아니라 준연동형제도에 그친 점도 아쉬움이 큰 지점임. 이러한 부분이 향후 정기국회 논의에서 진전이 있기를 촉구함. 또 석패율 제도의 경우도 개혁적인 방안인지에 대해서는 평가가 유보적임.
- 종합적으로 보았을 때 패스트트랙안은 현행 공직선거법에 비해서 훨씬 개혁적인 방안이라는 점에 대해서는 이론이 없음. 다만 현재 패스트트랙안 보다 조금 더 비례성이 증진될 수 있는 안이 정기국회 논의에서 대안으로 반영되어 입법이 되길 촉구함.

(2) 청소년의 참정권 관련

- 현행법은 선거권 연령을 '19세'로 규정하고 있으며, 현재 국회에 계류 중인 법안 역시 그 선거권 연령을 '18세'로 낮추는 법안이 대부분임. 그러나 우리나라는 국민 대다수가 공교육의 혜택을 받고, 지식정보화 사회로의 큰 변화를 겪으면서 쉽고 빠르게 정보와 지식을 얻을 수 있으며, 그 결과 지식과 의식수준이 높아져 정치적 판단능력을 갖추는 연령도 낮아지는 추세임. 변화된 현실을 고려할 때 전통사회의 '성인'이나 '성숙'의 개념을 기계적으로 적용하여 선거권 연령의 기준을 삼는 것은 합리성을 인정하기 어렵다 할 것임. 또한 선거권은 단순히 투표할 권리가기 이전에 공동체의 구성원이 공동체의 의사결정 과정에 참여하여 자신의 인간으로서의 존엄과 행복을 추구할 권리¹³⁾로서 선거권은 최대한 보장되어야 함. 과거 선거권이 확대된 역사를 보면 재산, 인종 및 성별이라는 기준이 하나씩 무너지고 확대된 역사였음.¹⁴⁾ 가능한 한 선거권 부여범위를 확대하는 것이 보통선거 및 민주주의의 원리에도 부합한다는 점에서 선거권 연령을 낮추는 것은 선거권의 '확대'의 관점이 아니라 헌법상 기본권인 선거권을

13) 권민지, 김덕현, 나인선, 박지혜, 배정훈, 이준구, “공직선거법상 연령에 대한 선거권 제한에 대한 비판”, 공익과 인권 통권 14호(2014), 392-398면 참조.

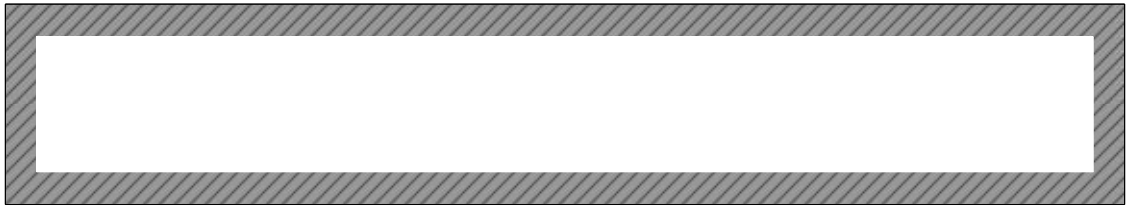
14) 「시민의 확장」 펴낸 김효연 고려대 정당법센터 연구원 “청소년 선거권은 세계적 추세”, 주간경향, 1323호, (출처: <http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&artid=201703141110301&code=115#csidxfbf39694ed0c6cb7a77eb6622ee35d>)

보편적으로 실현하는 ‘정상화’ 관점으로 바라보아야 할 것임.

- 현재 만18세 선거권이 논의되고 있으나, 18세만으로는 청소년의 정치적 요구를 담아 내기에 턱없이 부족함. OECD 34개국 가운데 선거연령을 19세로 정하고 있는 국가는 한국이 유일하며, 세계적으로도 선거연령은 점차 낮아지는 추세이다. 오스트리아, 독일의 일부 주, 스코틀랜드, 아르헨티나 등은 선거연령이 ‘16세’이며, 독일, 영국 등 유럽의 많은 나라들에서 지방선거의 선거연령의 경우 이미 ‘16세’임. 일각에서는 청소년들이 정치적 판단 능력이 부족하므로 선거권을 행사하기에 부족하다는 문제제기를 하고 있으나 오히려 각종 인지발달능력 연구결과에 따르면 10대 초반에 이미 성인수준의 발달을 완료하는 것으로 나타나고 있음.¹⁵⁾ 따라서 현재 계류 중인 18세 선거권 법안에서 더 나아가 선거권을 16세로 하향하는 법안 역시도 논의되고, 현실화를 위해 적극 입법활동 전개가 필요함.
- 피선거권과 관련하여서는 현행 공직선거법에서는 대통령을 제외¹⁶⁾한 국회의원 및 지방자치단체의 장, 지방의회의원의 피선거권 연령을 25세로 정하고 있는데, 위 피선거권 연령규정은 1947년, 1952년에 제정된 이래 단 한 차례 개정 없이 유지되며 청소년층의 정치 참여를 가로막고 있다. 캐나다(하원), 호주, 헝가리, 독일, 뉴질랜드, 중국, 스웨덴, 스위스, 스페인 등의 나라에서 피선거권 연령은 18세이며, 2002. 9. 독일에서는 고등학생 국회의원이나 뤼어만이 선출된 선례도 있음.
- 대의제의 원리상 선거가 진행되는 과정 중에서는 통치자 집단과 피치자 집단이 구별되어서는 안 되며, 동질적인 국민들이 선거에 참여함에 있어서 ‘평등한 참여’가 이루어지는 것이 중요하다는 점에서도 선거권 연령과 피선거권 연령의 균형을 맞출 필요가 있음.
- 선거운동의 자유와 관련하여서는 현행 공직선거법은 19세 미만 미성년자를 ‘선거운동을 할 수 없는 자’로 규정하여, 19세 미만 자의 일체의 선거운동을 금지하고 있다. 이에 19세 미만 자의 경우, 인터넷상에서 공직후보자에 대해 지지나 반대의 의사표현조차 할 수 없도록 되어 있음. 그러나 선거운동은 ‘정치적 표현의 자유’의 일환으로서 청소년에게도 충분히 보장되어야 하며, 법상 금지해야 할 선거운동은 청소년과 비청소년에게 동일하게 적용하면 충분함. 비교법적으로 보더라도 미국이나 독일 등 외국의 경우에도 선거운동에 대한 연령 제한이 존재하지 않음. 따라서 현행 선거운동제한 규정상의 연령을 대폭 낮추거나 선거운동 연령 제한을 없애도록 개정할 필요가 있음.

15) 최윤진, 청소년의 정치참여와 선거연령, 청소년선거권 토론회 자료집, 5면.

16) 대통령의 피선거권은 헌법에서 40세로 정하고 있어 헌법 개정 사항임.



- ❖ 정책 목표: 제2기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회 구성
- ❖ 담당 검토: 민변 과거사청산위원회

1. 현황과 문제점

- 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(위원회 대안)이 2019. 6. 25. 행정안전위원회 법안심사소위에서 통과되어 전체회의 의결을 앞두고 있었지만 자유한국당이 반발, 안전조정위원회로 회부됨.
- 국회법상 안전조정위원회의 활동기한은 구성일로부터 90일인데 아직까지 안전조정위원회의 구성조차 되지 않은 상황이라 이대로 안전조정 절차가 진행되지 못할 경우, 과거사정리기본법은 정기국회가 시작된 뒤인 9. 23. 이후에나 다시 전체회의에 상정될 것으로 전망됨.
- 과거사 관련 시민·사회단체는 과거사기본법 개정을 조속히 처리할 것을 촉구하는 한편 국가폭력 희생자에 대한 진상규명 및 피해회복을 요구하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | 진실·화해를 위한 과거사정리기본법 일부개정법률안 |
| 소관상임위 | 행정안전위원회 (대안) |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | 2019. 6. 25. 위원회안 |
| 주요내용 | ○ 진실규명의 범위 ▪ '일제 강점기 이후 이 법 시행일까지'로 종기를 명확히 규정 |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ '희생사건' 용어를 '사망·상해·실종사건'으로 구체화 ▪ '1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시기'에서 중기인 권위주의 통치시기를 1993년 2월 24일까지로 명확히 규정 ▪ '민사소송법 및 형사소송법에 의한 재심사유에 해당하여 진실규명이 필요하다고 인정하는 경우에 예외로 한다'는 규정 중 '민사소송법 및 형사소송법에 의한 재심 사유' 부분을 삭제하고 '과거사정리위원회의 의결로 진실규명이 필요하다고 인정되는 경우에는 예외로 한다'는 문구를 추가하여 재심대상 확대 <ul style="list-style-type: none"> ○ 위원회 구성 관련 '그 밖에 제2조 제1항 각호의 진실규명을 위해 필요한 전문성과 경력을 갖추었다고 인정하는 자'규정 추가 ○ 신청기간: 이 법 시행일로부터 2년 이내 ○ 조사기간: 4년을 원칙으로 하되 2년이내의 범위에서 연장가능 ○ 청문회제도신설: 위원회는 그 업무를 수행하기 하여 필요하다고 인정하는 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·감정·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회의 의결로 청문회를 실시할 수 있음 ○ 피해자에 대한 배상·보상 방안을 강구해야 한다는 강행규정 추가 ○ 피해자 및 유가족에 대한 배·보상 외 위령사업 추가 ○ 진실규명결정 당시 가족관계등록부가 작성되어 있지 않거나 사실과 다른 경우 위원회 결정으로 대법원 규칙으로 정하는 절차에 따라 가족관계등록부 작성 또는 정정 가능 ○ 과거사연구재단 설립(임의규정) ○ 피해자지원단체 조직 제한 : 영리목적 행위 불가 |
|--|---|

나. 검토의견

- 현재 행안위에서 마련한 위원회안은 지난 해 제시한 기존 위원회안과 유사한 지점이 있는데 각 의원입법안들이 담고 있는 내용 중 특유한 부분은 제거하고 일응 공통적 부분만을 가지고 대안을 마련한 것으로 평가됨.
- 한편 지난 해 과거사위 개혁입법과제 검토의견을 통하여 제안한 몇 가지 사항들이 이

번 위원회 안에 반영되었음(불법적 침해 문구 삭제한 점, 법원의 확정판결을 받은 사건에 대한 진실규명요건 중 재심사유를 삭제한 점, 과거사연구재단 설립을 의무화한 점 등).

- 위원회안에서 피해자에 대한 배상·보상을 의무화한 규정은 국가의 공권력에 의해 희생된 국민에 대한 당연한 국가 책무라는 차원에서 명문화하는 것이 필요하다고 사료되나, 실질적인 피해회복을 위해 '배상 또는 보상법안의 입법시기'를 이 법안에 구체적으로 명기할 필요가 있음.

- 특별재심 규정이 포함되지 않았는데, 진실규명자에 대한 피해회복의 차원에서 필요한 측면이 있고, 그러한 점은 면소판결을 받은 자에도 마찬가지임. 또한 유관법률(5.18법, 부마항쟁법)에서 특별재심을 이미 허용하고 있으며 면소판결을 받은 자에 대한 특별재심도 허용하고 있으므로 형평의 차원에서도 이를 허용하는 것이 바람직함.



- ❖ 정책 목표: 사후신고 사유를 확대하는 등을 통해 남북교류협력 활성화
- ❖ 담당 검토: 민변 통일위원회

1. 현황과 문제점

- 남북관계의 발전과 한반도의 평화 조성을 위해 남북 간의 안정적인 교류와 협력이 필수적이라 할 것임. 원만하고 안정적인 교류, 협력을 위해 도모할 수 있는 방향으로「남북교류협력에 관한 법률」을 개정할 필요가 있음.
- 현행법은 원칙적으로 사전에 남북한 주민 접촉 신고를 하도록 하면서 예외적 사후 신고를 인정하고, 인정사유를 포괄적으로 대통령령으로 위임하고 있음. 통일부장관의 신고 수리 여부에 대한 재량의 폭이 크고, 정치적인 이유인 ‘남북관계 상황’만을 사유로 신고를 거부한 경우가 대부분이었다는 점에 비추어보더라도 현행 제도가 남북간의 안정적인 교류와 협력을 어렵게 하고 있다는 사실을 알 수 있음. 사후 신고 범위가 좁고 예측가능성이 떨어져 남북 교류와 협력을 촉진하는데 한계가 있어, 이를 시정할 필요가 있음.
- 이명박 정부의 5.24조치와 박근혜 정부의 일방적이고 독단적인 개성공단 중단 사태로 인해 개성공단 입주기업 등 남북 교류·협력 당사자들은 불측의 손해를 보았고, 남북 사이의 신뢰도 크게 훼손되었음. 현행법은 남북교류협력의 제한·금지 조치와 관련한 제한사유·절차와 피해보상 등 법적 규정이 미비함.
- 또한 남북관계가 새로운 국면에 접어들고 있어 중앙과 지방정부, 민간 등 여러 주체에 의한 광범위한 교류와 협력이 필요한 현실인데도 불구하고, 현행법은 지방자치단체에 의한 남북 교류협력 사업에 관한 지원·특례·관한 규정을 전혀 두고 있지 않음.

- 개성공단입주기업들, 전국 시도지사, 시민사회단체 등 각계 각층에서 남북간의 상호교류와 협력을 원활하게 할 수 있도록 남북교류협력에 관한 법률 개정을 촉구하는 움직임이 계속되고 있음. 민변 통일위원회는 2019. 4. 27. 통일부가 박근혜 정부와 문재인 정부에 걸쳐 8차례나 입주기업인들의 방북 신청을 거부하자 재량권을 남용한 위법한 처분이라는 취지의 논평을 발표함. 통일부는 2019. 5. 17. 개성공단 방북을 승인함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(18503) (2) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(2017539) (3) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(2013812) (4) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(2011070) |
| 소관상임위 | 외교통일위원회 |
| 제안일자 /대표발의 (소속정당) | (1) 2019. 2. 1. 심재권(더불어민주당) (2) 2018. 12. 13. 정부안 (3) 2018. 5. 28. 김경협(더불어민주당) (4) 2017. 12. 28. 이인영(더불어민주당) |
| 주요내용 | (1) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(18503) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 일정한 규모 이상의 교역 또는 협력사업을 하려는 기업 등에 대하여 남북협력기금에서 지원하는 보험에 의무적으로 가입하도록 함으로써 기업의 투자 위험부담을 완화하고, 피해 발생 시에는 피해기업을 신속하게 구제할 수 있도록 하려는 것임(안 제13조제3항 및 제17조제3항). (2) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(2017539) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 통일부장관은 남북교류·협력의 전부 또는 일부를 제한하거나 금지하는 경우에는 국무회의의 심의를 거치도록 하여 법률에 근거한 절차에 따라 조치가 이루어질 수 있도록 하고, 이로 인하여 교역 또는 경제 분야 협력사업이 상당기간 중단된 경우에는 교역당사자나 협력사업을 하는 자 등의 경영정상화를 위하여 필요한 조치를 할 수 있도록 하는 한편, 국민생활 및 기업활동과 밀접하게 관련되어 있는 신고 민원의 처리절차를 법령에서 명확하게 규정함으로써 관련 민원의 투명하고 신속한 처리와 적극행정을 유도하기 위하여 소액투자 등 일정 기준에 해당하는 협력사업의 신고는 수리가 필요한 신고임을 명시하려는 것임. |

| | |
|--|---|
| | <p>(3) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(2013812)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간 남북교류협력의 일상적이고 다면적인 교류 형태인 북한주민접촉행위 중 사후에 신고할 수 있는 경우를 법에 규정하고, 지방자치단체를 협력사업의 주체로 명시하여 자발적 교류협력을 활성화하고자 함. 또한, 교류협력의 촉진과 지원을 위해 남북교류협력지원기구를 지정할 수 있도록 하여 남북교류협력에 종사하는 자의 권익 보호에 기여하도록 지원하고자 함. <p style="margin-left: 20px;">교류협력의 제한·금지 시 남북교류협력추진협의회의 의결을 거치도록 함으로써 절차를 준수한 조치가 이루어지도록 관련 조항을 신설하고자 함.</p> ▪ 경영 외적인 사유로 인한 조정명령 등으로 인하여 협력사업 수행이 불가능해지거나 사업이 중단되어 협력사업자에게 경제적 손실이 발생한 경우 손실을 지원할 수 있도록 하여 안정적인 경제 협력과 재산권 보호에 기여하려는 것임(안 제24조제2항 신설). ▪ 통일부장관은 신고를 받은 때의 남북관계 경색만을 이유로 수리를 거부해서는 아니됨을 명시하고, 남한의 주민이 북한의 주민과 전화, 편지, 전보, 전신, 팩스, 전자우편 또는 그 밖의 통신수단으로 간접적으로 접촉하는 경우에는 접촉한 후에 통일부장관에게 신고하도록 하고자 함(안 제9조의2). ▪ 교역과 협력사업이 남북한 또는 제3국에서 이루어질 수 있음을 명시하고자 함(안 제2조제2호 및 제4호). ▪ 남북교류협력 추진협의회 위원 중 공무원이 아닌 민간전문가인 위원의 수를 현행 3명 이상에서 6명 이상으로 확대하고, 그 민간위원 중 국회 소관 상임위원회에서 6명을 추천하도록 하며, 공무원이었던 사람에 대하여는 그 퇴직일부터 3년이 경과하지 아니하고는 민간위원에 위촉할 수 없도록 하려는 것임(안 제5조제3항). ▪ 제26조에 특정금융정보법을 준용하도록 하여 남북교류협력사업 과정에서 발생할 수 있는 공중 협박 및 대량살상무기확산을 위한 자금조달행위를 방지하고자 함(안 제26조제3항제10호 신설). ▪ 18명 이내의 교추협 위원 중 3명 이상으로 규정된 민간위원을 3분의1 이상으로 증원하고, 그 중 2명은 국회가 추천하는 위원으로 하며, 기금운용의 투명성을 강화하기 위해 교추협의 심의·의결사항을 국회에 보고하게 하는 절차를 마련하려는 것임(안 제5조제3항 및 제7조2항). ▪ 통일부장관은 교역당사자가 재반입 조건을 준수하는지를 조사하도록 하고, 재반입 조건을 준수하지 않은 자에 대하여 반출한 물품등가액의 100분의 20에 해당하는 금액의 이행강제금을 부과하도록 하고자 함(안 제13조의2, 제13조의3 신설). |
|--|---|

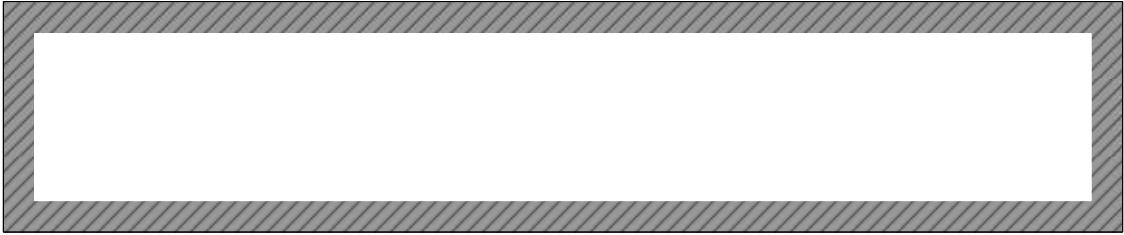
| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 협력사업의 주체와 물품등의 반출·반입 주체로 지방자치단체를 명시하고자 함(안 제2조제4호 및 제13조제1항). ▪ 지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진하는 경우에 그 승인 및 신고요건을 완화하고, 필요한 경우 남북협력기금을 지원할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 남북교류협력사업 추진을 활성화함과 동시에 사업의 안정성을 도모하려는 것임. ▪ 환경 분야의 남북한 교류 및 협력 사업에 관한 명시적인 규정을 도입함으로써 법적인 근거를 마련하고, 남북한 간 환경 분야 사업을 위한 사전적 신뢰 구축을 촉진하고자 하는 것임(안 제2조제4호 및 제25조의5 신설). ▪ 남북한 교역의 반출/반입 과정에서도 「대외무역법」에 따른 자유무역 원칙을 적용하여 남북관계의 특수성에 따른 제한을 최소화 하고 자유롭고 공정한 무역원칙을 달성하려는 것임(안 제13조). ▪ 물품등의 반출/반입의 규정을 명확히 하여 해당 행위의 경우 통일부장관의 승인을 받도록 하고, 남북교류협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우에는 물품등의 반출/반입을 승인할 수 없도록 하려는 것임(안 제2조, 제13조제1항 단서 신설 등). <p>(4) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(2017539) 제9조 제4항 후단</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행법은 통일부장관이 접촉 신고에 대해 국가안전보장 등을 해칠 명백한 우려가 있는 경우 수리를 거부할 수 있도록 하고 있는 바, 이런 경우라도 남북관계 경색만을 이유로 수리를 거부할 수 없도록 하려는 것임. |
|--|--|

나. 검토의견

○ 현재 19개의 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 이 국회에 발의되어있음. 그런데 이 가운데 심재권 의원 안(18503)은 남북 간 교류가 재개될 경우 경영 외적인 이유로 교류사업에 참여하는 기업에 손실이 발생할 가능성을 고려하여 위험부담을 줄이고 손해회복을 위한 규정을 마련하고자 한다는 점에서, 정부 안(2017539)은 남북교류협력에 대한 신고수리 절차의 법적 근거를 마련하고 투명하게 절차를 진행하고자 한다는 점에서, 김경협 의원 안(2013812)은 ① 가족인 북한 주민과 접촉하거나 교역 목적으로 긴급히 접촉할 필요가 있는 경우, 전화·팩스·인터넷을 통한 비대면 접촉의 경우 등을 사후 신고 대상으로 함으로써 남북한 주민간 교류와 협력을 촉진하고, ② 통일부장관이 남북교류협력을 제한하거나 금지할 수 있는 사유를 구체화하고, 이 사유에 해당하는지 여부를 남북교류협회의 심의·의결을 통해 확인받도록 했으며, 긴급한 경우라도 사후에 지체 없이 심의·의결을 받도록 하고, 남북교류협력을 제한하거나

금지하여 남한주민이 입은 피해를 보상하도록 함으로써 남북교류협력의 지속가능성을 높이고 참여를 활성화 하고, ③ 협력사업의 주체에 주민 외에 지방자치단체를 포함함으로써 다양한 주체에 의한 남북교류협력이 추진되고 정권 교체로 인한 중단 위험을 줄이는데 각각 적정한 대안으로 판단됨. 김경협 의원 안을 골자로 하여, 심재권 의원 안과 정부 안을 추가하고, 단지 남북관계 경색만을 이유로 수리를 거부할 수 없도록 할 필요가 있으므로, 김경협 의원안에 더하여 이인영 의원안(2011070) 중 남북관계 경색만을 이유로 접촉 신고에 대한 수리를 거부할 수 없도록 하는 제9조 제4항 후단 신설 부분을 추가하여 입법할 필요가 있다고 판단됨.

노동·경제민주화·민생 분야



- ❖ 정책 목표: 경영상 해고의 요건을 구체화하고 현행 법령의 미비점을 보완하여 근로자를 경영상 해고로부터 보호하고 노동권을 두텁게 보호하고자 함.
- ❖ 정책 목표: 근로기준법 개정을 통해 도입된 직장 내 괴롭힘 금지 규정이 실질적인 위하력을 갖도록 금지행위를 명확히 하고 가해자에 대한 제재규정을 마련하고자 함.
- ❖ 담당 검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

가. 경영상 해고 규정의 문제점

- 현행법은 경영상 이유에 의한 해고의 실체적 요건을 ‘긴박한 경영상의 필요’라고 모호하게 규정하여 대법원이 이를 자의적으로 확대하는 방향으로 해석하여 왔음. ‘긴박한 경영상의 필요’의 범위 및 요건을 구체화할 필요가 있음.
- 사용자가 근로자의 고용을 확보하려고 최대한 노력을 하는 것은 헌법과 그 구체화로써의 근로기준법에서 보장하는 근로자의 생존권 및 노동권 보호의 측면에서 타당함. 그러나 우리나라의 경우 아직 노·사간의 신뢰기반의 구축이 미진하고, 서구와 같은 유형의 노동의 경영참가 등이 확립되어 있지 않기 때문에, 경영상 이유에 의한 해고 시 사용자가 자발적으로 성실하게 협의할 것을 기대할 수 없음. 그러므로 성실한 협의가 이루어지도록, 사용자에게 이를 강제할 필요가 있음.
- 현행법은 일정 규모 이상의 근로자를 해고하는 경우 고용노동부장관에 대한 신고의무를 부과하고 있지만, 규정의 문언 상 고용노동부장관에 대한 신고는 경영상 이유에 의한 해고의 요건에 포함되지 않는다고 해석되므로, 고용노동부장관에 대한 신고를 하지 않았다고 하더라도 경영상 이유에 의한 해고의 효력에는 영향을 미치지 못한다고 해석됨. 경영상 이유에 의한 해고는 그 규모에 따라 국가경제에 미치는 영향이 클

것이므로, 고용노동부장관의 승인을 받도록 하여야 하며, 고용노동부장관의 승인이 요건이 되도록 하는 것이 타당함.

- 현행법은 우선재고용의무를 사용자에게 부과하고 있고, 이를 위반한 경우 손해배상을 청구할 수 있다고 해석되는 것은 사실임. 그러나 이 규정도 단순히 추상적인 의무만을 규정하고 있으므로 이를 명확하게 구체화할 필요가 있고, 손해배상의 경우도 법에 명시하여 해석다툼의 여지를 없앨 필요가 있음.
- 현행법은 재고용의 요건을 ‘근로자가 해고 당시 담당하였던 업무’로 한정하고 있어 실직한 근로자가 재취업할 수 있는 기회가 제한되는 측면이 있음. 따라서 이러한 재고용 요건을 확대할 필요가 있음.
- 경영상 해고에 대한 보상이나 재취업 가능성, 사회적 안전망 등이 부족한 현 상황에서 경영상 해고는 노동자와 가족의 생존권에 직결될 뿐만 아니라 사회적 파장이 크며 갈등이 장기화될 가능성이 큰 문제임. 그럼에도 현행 근로기준법상 경영상 해고의 요건이 구체적으로 규정되지 않아 법원의 해석에 맡겨져 있거나 경영상 해고로부터 근로자를 보호할 수 있는 실효성 있는 방안이 규정되어 있지 않은 실정임. 기업의 해외 이전이나 갑작스런 외국계 기업의 철수, 특정 산업의 불황에 따른 구조조정 등으로 언제든지 대규모 경영상 해고가 다시 발생할 수 있는 상황에서 경영상 해고의 요건과 경영상 해고로부터 근로자를 보호할 수 있는 방안에 대한 근본적인 재검토가 시급히 요청됨.

나. 직장 내 괴롭힘 규정의 문제점

- 최근 근로기준법의 개정을 통하여 사회적 문제가 되고 있는 직장 내 괴롭힘을 금지하는 것을 명문화 하고, 직장 내 괴롭힘이 있는 경우 사용자로 하여금 사실 확인을 위한 조사를 하고 피해 근로자를 보호하는 등 의무를 마련한 바 있음.
- 그러나 직장 내 괴롭힘을 한 사람에 대한 제재가 마련되지 않아 동 규정이 실질적인 위하력을 갖기 어려워 유명무실해질 수 있다는 지적이 있음. 또한 최근 일부 기업에서 업무 배제, 집단 따돌림 등으로 근로자의 자진 퇴사를 유도하는 사례가 발생하고 있어 이러한 행위를 직장 내 괴롭힘 행위로 명시하여 피해 근로자를 보호하는 것이 필요함.
- 한국 사회에 만연한 직장 내 괴롭힘으로부터 근로자를 보호하기 위한 조속한 입법이

필요한 상황에서 직장 내 괴롭힘 금지를 명시한 근로기준법 개정안이 통과되어 시행된 것은 고무적임. 그러나 위 법 시행과 동시에 법의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있는 상황에서 직장 내 괴롭힘 예방의 실효성과 피해 근로자 구제 가능성을 높이기 위한 개정이 조속히 요구됨.

- 민변 노동위원회 소속 변호사 33명은 [직장갑질 119 산하 법률지원단]에 참여하여 오픈카톡 채팅방 수시 상담, 관련 기자회견 참여 등을 통해 문제제기에 꾸준히 동참하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | (1) 근로기준법 일부개정법률안(2000116) (2) 근로기준법 일부개정법률안(2000739) (3) 근로기준법 일부개정법률안(2006353) (4) 근로기준법 일부개정법률안(2018818) (5) 근로기준법 일부개정법률안(2020867) |
| 소관상임위 | 환경노동위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2016. 6. 7. 이인영(더불어민주당) (2) 2016. 7. 7. 노회찬(정의당) (3) 2017. 3. 22. 윤영일(국민의당) (4) 2019. 2. 25. 한정애(더불어민주당) (5) 2019. 6. 5. 김종민(더불어민주당) |
| 주요내용 | (1) 근로기준법 일부개정법률안(2000116) <ul style="list-style-type: none"> ▪ '긴박한 경영상의 이유'에 대한 필요성 범위와 요건을 구체화 ▪ '해고를 피하기 위한 노력'의 내용을 구체적으로 규정 ▪ 요건을 충족하지 못한 경영상 이유에 의한 해고는 정당한 이유 없이 한 해고로 간주 (2) 근로기준법 일부개정법률안(2000739) <ul style="list-style-type: none"> ▪ '긴박한 경영상의 필요'의 요건을 구체화 ▪ 사용자의 노동조합(또는 근로자대표)에 대한 통지의무 기간 확대 ▪ 일정 규모 이상의 인원 해고 시 고용노동부장관의 승인 받게 함. 해고근로자 우선재고용 절차를 명확화, 우선재고용의무 불이행 사업주에 대한 고용노동부장관의 시정명령, 피해 근로자의 손해배상청구권 (3) 근로기준법 일부개정법률안(2006353) |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 정리해고 된 근로자의 우선 재고용 요건을 명확화(해고 당시 담당하였던 업무와 같은 직종 중 고용노동부령으로 정하는 업무를 할 근로자를 채용하려는 경우) <p>(4) 근로기준법 일부개정법률안(2018818)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 직장 내 괴롭힘을 행한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금을 적용함으로써 직장 내 괴롭힘 금지 규정의 위하력을 확보함. <p>(5) 근로기준법 일부개정법률안(2020867)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 업무 배제, 집단 따돌림이 직장 내 괴롭힘에 해당되어 금지되는 행위임을 명확히 함. |
|--|---|

나. 검토의견

(1) 경영상 해고 규정에 대한 법률개정안에 관한 검토

- 경영상 이유에 의한 해고는 ① 근로자에게 해고를 당할 귀책사유가 존재하지 않음에도 불구하고 오직 사용자 측의 사정에 의하여 근로자에게 희생을 강요하는 것이고, ② 일시적으로 다수의 근로자의 생활에 중대한 불이익을 발생케 하여 사회적 문제도 야기하므로, 그 요건이 엄격하게 제한되어야 함.
- 현행법은 오직 실체적 요건으로 ‘긴박한 경영상의 필요’라고만 규정하고 있으므로 이에 관한 해석은 법원에 맡겨진 바, 대법원은 ‘도산회피설’의 입장을 취하다가, 사용자 측의 재량을 더 넓히는 ‘합리적 필요성설’로 확대하였고, 현재는 더 나아가서 장래에 올 수도 있는 위기에 미리 대처하기 위한 인원삭감의 경우까지 긴박한 경영상 필요성에 포함된다고 하는 ‘감량경영설’을 취하고 있음. 즉, 현행법은 ‘긴박한 경영상의 필요’라고 모호하게 규정하고 있고, 대법원이 이를 자의적으로 확대하는 방향으로 해석하여 왔음. 이는 법원에 입법의 권한을 주는 것과 마찬가지로, 삼권분립에 어긋나는 측면이 있음. 개정안은 경영상 이유로 인한 해고의 요건인 긴박한 경영상의 필요의 요건과 범위를 구체화하여 명시함.
- 개정안은 사용자로 하여금 해고계획, 경영상 이유 등에 관한 사항을 노동조합 또는 근로자 대표와 합의에 도달하는 것을 목표로 하여 성실하게 협의하도록 명시함. 단, ‘합의에 도달할 것을 목표로 협의해야 한다’는 취지로 규정하고 있어 사용자에게 완전한 의무를 부과하는 것이라 볼 수 없으나, 현행법의 추상적 표현보다는 한걸음 더

나아갔다는 점에서 타당함.

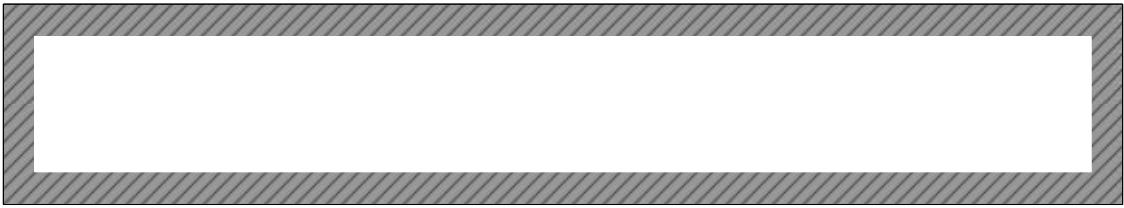
- 경영상 이유에 의한 해고는 그 규모에 따라 국가경제에 미치는 영향이 크다는 점을 고려하여 개정안은 일정규모 이상 경영상 해고 시 고용노동부장관의 승인을 받게 하거나 신고를 하지 않는 경우 과태료처분을 하도록 함.
- 개정안[(1) 내지 (4)]은 해고근로자 우선재고용 절차를 명확하게 하고, 이를 위반한 경우 고용노동부장관이 시정을 할 수 있도록 하고, 피해근로자가 손해배상을 청구할 수 있도록 함. 또한 재고용의 요건을 ‘해고 당시 담당하였던 업무와 같은 직종 중 고용노동부령으로 정하는 업무’라 규정하여 제한적이기는 하지만, 현행법의 요건보다 확대되었다는 점에서 타당함. 다만, 이러한 우선재고용의무를 위반했을 때에 대한 벌칙 조항이 존재하지 않아, 재고용 요건의 확대만으로 재고용이 제고될 수 있을지는 의문임.

(2) 직장 내 괴롭힘 규정에 대한 법률개정안에 관한 검토

- 한국 사회에서 직장 내 괴롭힘이 광범위하게 발생하고 있는 상황에서 대기업 오너 일가의 폭언, 열악한 근로실태와 처우에서 비롯된 간호계의 이른바 ‘태움’ 문화, IT 업체 사업체의 폭행 등이 사회적 이슈로 부각되어 2019. 1. 15. 근로기준법 개정을 통해 최초로 ‘직장 내 괴롭힘’ 개념을 법률에 규정하였고 2019. 7. 16.부터 시행되었음.
- 개정 근로기준법은 직장 내 괴롭힘을 규정하여 법으로 금지하되, 직장 내 괴롭힘 예방 및 발생 시 조치에 관한 사항을 취업규칙 필수 기재 사항으로 정하여 구체적인 대응은 사업장별로 상황에 맞게 취업규칙 등을 통하여 정하고 그에 따르도록 하였음. 직장 내 괴롭힘이 발생할 경우 사용자는 조사 후 가해자에 대한 징계, 피해자에 대한 근무장소 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 취해야 하고 피해자에 대한 불리한 처우는 형사처벌 대상임. 그러나 직장 내 괴롭힘 행위자에 대한 직접적인 처벌규정이거나 직장 내 괴롭힘 사건에 대한 사용자의 적절한 조치 미이행 시 제재규정을 별도로 두지 않았음.
- 시행된 직장 내 괴롭힘 금지 규정은 그동안 형벌 등으로 처벌하기 어려운 직장 내 괴롭힘을 구체화하고 신고와 구제절차를 마련했다는 점에서 의미가 적지 않음. 그러나 괴롭힘 사건의 조사, 행위자에 대한 징계, 피해 근로자에 대한 보호조치를 모두 사용자에게 맡겨 놓고 가해자에 대한 처벌조항이 없다는 점에서 특히 사용자가 가해자일 경우 구제를 기대하기 어려울 것이라는 우려가 있음. 또한 직장 내 괴롭힘의 요건인 ‘업무상 적정 범위’의 의미가 모호하다는 점에서 이 법의 시행에도 불구하고 제대로

된 조치나 처벌을 하기 어려울 것이라는 우려가 동시에 존재하는 상황임.

- 개정안 제2018818호는 직장 내 괴롭힘을 한 사람에 대한 제재가 마련되지 않아 동 규정이 실질적인 위하력을 갖기 어려울 것이라는 우려에 대해 직장 내 괴롭힘을 행한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금을 적용함으로써 직장 내 금지 규정의 위하력을 확보하려는 것임. 개정안 제 2020867호는 최근 일부 기업에서 업무 배제, 집단 따돌림 등으로 근로자의 자진 퇴사를 유도하는 사례가 발생하는 상황에서 피해 근로자에 대한 적절한 보호조치를 할 수 있도록 ‘직장 내 괴롭힘’에 ‘업무 배제’, ‘집단 따돌림’을 명시적으로 포함함으로써 이러한 행위가 현행법 상 금지행위임을 명확히 하려는 것임. 이들 개정안들은 직장 내 괴롭힘 금지 규정의 미비점을 보완하여 규범력을 확보하려 한다는 점에서 타당함.
- 그밖에 현행법은 법적용대상을 근로기준법상 근로자로 한정하여 4인 이하의 사업장 근로자나 특수고용노동자 등 상당수 근로자가 여전히 법의 사각에 방치된 점, 피해 입증은 피해 근로자가 하여야 하는 점, 피해 근로자에 대한 보호조치를 불이행한 경우에 대한 제재규정을 두고 있지 않은 점 등 미비점이 있으므로 직장 내 괴롭힘 방지법의 안착을 위해 앞으로도 법령 개정에는 적극 나설 필요가 있음.



- ❖ 정책 목표: 헌법상 보장된 노동기본권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)의 실질적 행사를 가로막는 제도들을 폐지하거나 실질적 행사 보장을 위한 제도를 마련하여 노동기본권의 보장 강화함.
- ❖ 정책 목표: 단체교섭과 쟁의행위로 발생한 손해배상 청구와 가압류를 제한하여 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 보장함.
- ❖ 정책 목표: 교원노조법 제정 이후 변화된 현실을 반영하지 못하고, 국제기준과 판례법리에도 부합하지 않는 교원노조의 제한적인 조합원 자격 범위를 정비하여 교원의 헌법상 단결권을 온전히 보장하기 위함.
- ❖ 담당 검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

가. 각종 노동기본권 관련 규정의 문제점

- 헌법은 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등을 기본권으로 규정하고 있으나, 이를 구체적으로 규율한 노조법은 위 노동기본권의 실질적 행사를 제한하는 각종 제도들(노조 전임자, 단체교섭대상 한정, 교섭창구단일화, 공익사업 범위 및 필수유지업무 제도 등)을 두고 있거나, 그 실질적 행사를 위해 필요한 제도(초기업단위 노동조합의 단체교섭 상대방 및 절차)를 두고 있지 않는 등으로 노동기본권 보장에 있어 매우 미흡한 실정이고, 이는 ILO 핵심협약 중 “결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호)”, “단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(제98호)”을 정부가 비준하지 않고 있는 한국의 실정과 맞물려 노동기본권에 대한 중대한 제약으로 작용하고 있음.
- 보다 구체적으로, 현행 노조법은 노동조합 전임자에게 급여지급을 원칙적으로 금지하고 있어 단결권의 실질적 행사를 어렵게 하고 있으며, 단체교섭의 범위를 근로조건의 유지·개선으로 좁게 한정하고 있거나 복수의 노동조합이 있는 사업장에서는 교섭창구단일화를 반드시 거치도록 함으로써 단체교섭권 역시 제한되고 있는 실정임. 또한 산업별·지역별·업종별로 구성된 초기업단위 노동조합이나 공공기관 또는 지방공기업 근

로자들이 가입된 초기업단위 노동조합이 단체교섭을 진행할 수 있는 법적 근거가 없어 마찬가지로 단체교섭권이 실질적으로 보장되지 않고 있음. 그리고 파업 등 단체행동이 제한되는 공익사업의 범위가 지나치게 넓고 파업 중에도 필수적으로 유지해야 하는 업무가 있어 무기대등을 위한 단체행동권의 행사가 실질적으로 이루어지지 못하는 제약이 존재함.

- 최근 ILO(국제노동기구) 핵심협약 중 “결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약(제87호)”, “단결권 및 단체교섭권 원칙의 적용에 관한 협약(제98호)”에 대하여 한국 정부가 비준을 하지 않고 있는 것에 대한 문제제기가 ILO 및 한국 시민사회 내에서 이루어진 바 있으며, 서울지방변호사회에서도 “노동기본권의 실질적 보장을 위한 ILO 핵심협약 비준 방안 심포지엄”을 개최하는 등으로 법조계 내에서도 활발한 움직임이 존재함.
- 민변 노동위원회에서는 [ILO 핵심협약 즉각 비준! 촉구 긴급공동행동], [노조하기 좋은 세상 운동본부] 등의 연대기구에 참여하는 등으로 노동기본권 보장 실질화를 위한 움직임에 동참하고 있음.

나. 쟁의행위 손해배상 규정의 문제점

- 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 민사책임이 법원에서 문제가 된지 20년이 넘었고, 이로 인하여 단체교섭권과 쟁의행위권이 위축되는 것은 물론이고 근로자들이 스스로 목숨을 끊는 비극적인 사태로까지 이어진 지도 10년이 넘어 가고 있으나, 법원의 해석론 역시 크게 변한 것이 없으며, 축적된 사례들은 사용자들에게 노동조합 활동 통제를 위한 좋은 무기만 제공하고 있음.
- 파업 등 쟁의행위에 대한 사용자의 권한 남용적인 손해배상 청구와 법원의 광범위한 인용은 단체행동권을 기본권으로 정하고 있는 헌법 제33조 제1항을 형해화 하고 있으며, 단체행동권 보장의 당연한 효과로 「노동조합 및 노동관계조정법」 제3조가 확인하고 있는 민사면책의 원칙을 무의미하게 함.
- 2013년 연말부터 쌍용자동차, 철도노조, 한진중공업, 현대차비정규직 노조 등이 수십억, 수백억 원의 손해배상과 가압류 재판을 맞닥뜨림에 따라 시민사회 일각에서 이 문제의 심각성에 대한 공감대가 형성되었고, <손잡고> 등 시민사회단체가 발족되었음. 이 운동의 일환으로 이 법안이 발의된 것이며, 19대 국회에서도 이 법안과 유사한 취지의 법안이 발의되었던 바 있음.

다. 교원노조법 교원 범위 규정의 문제점

- 현행 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘교원노조법’)은 노동조합을 설립할 수 있는 교원의 범위를 초·중등교육법 제19조 제1항에서 규정하고 있는 교원으로 한정하고, 다만, 해고된 사람의 경우는 부당노동행위 구제신청에 따른 중노위 재심판정 시까지만 교원으로 본다고 규정하고 있음.
- 그러나 이와 같은 교원노조의 조합원 자격 범위는 법 제정 이후 변화된 현실을 반영하지 못하고, 국제기준과 현재의 판례 법리에 부합하지 않으며, 근본적으로 교원의 헌법상 단결권을 온전히 보장하지 못한다는 비판에서 자유로울 수 없음.
- 즉, 교원노조는 직종별노조 내지 산별노조로서 특정 사용자와 사용종속관계에 있을 것을 그 조합원 자격 요건으로 하지 않고 있으며, 판례와 학설도 초기업노조의 경우 구직 중인 자, 실업자의 조합원 자격을 모두 인정하고 있음. 외국의 경우에도 해고된 교원의 교원노조 조합원 자격을 부정하는 입법례를 찾아보기 어렵고, ILO 결사의 자유위원회는 ‘조합원 자격요건이나 자격요건의 결정은 노조가 재량에 따라 정할 문제이지 행정당국이 개입해서는 안 된다’며 조합원 자격 제한 규정을 폐지할 것을 수차례 권고하였음. 또한 국가인권위원회는 ‘일시적 실업상태에 있는 구직자, 해고자를 포괄하도록 교원노조법을 개정할 것’을 권고하기도 하였음.
- 한편, 교사라는 직종은 다른 직종으로 전환이 쉽지 않으므로 해직 교원의 조합원 자격 제한은 이들의 단결권을 지나치게 제한하는 결과를 초래할 수 있음.
- 그럼에도 현행 교원노조법은 법 제정 이후 약 20년이 되어가는 현재까지 조합원 자격이 있는 교원의 범위를 매우 제한적인 상태로 계속 유지하고 있어 법 개정의 필요성에 대한 지속적인 문제제기가 있었음.
- 전교조와 819개 시민·사회단체로 구성된 민주교육 수호와 전교조 지키기 전국행동이 전교조 지키기 시민 서명운동을 진행하는 등 조합원의 범위를 지나치게 협소하게 규정하고 있는 현행 교원노조법에 대한 문제제기를 지속해왔음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|----------------------------------|---|
| <p>법안명 (의안번호)</p> | <p>(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2019861) (2) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2005157) (3) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안(2003389) (4) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안(2004031)</p> |
| <p>소관상임위</p> | <p>환경노동위원회</p> |
| <p>제안일자/ 대표발의 (소속정당)</p> | <p>(1) 2019. 4. 17. 이정미(정의당) (2) 2017. 1. 18. 강병원(더불어민주당) (3) 2016. 11. 8. 홍영표(더불어민주당) (4) 2016. 12. 1. 이정미(정의당)</p> |
| <p>주요내용</p> | <p>(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2019861)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 노동조합 전임자에 대한 급여지급 금지 및 근로시간면제제도를 폐지하여 노동조합 전임자 제도를 실질화함. ▪ 포괄적으로 정하고 있는 노동조합의 교섭 대상을 구체적이고 명확하게 하면서 그 범위를 근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항까지로 확대함. ▪ 하나의 사업 또는 사업장에 노동조합이 2개 이상인 경우 노동조합이 교섭대표노동조합을 정하여 교섭을 요구하도록 하는 교섭창구 단일화 절차 폐지. ▪ 산업별·지역별·업종별로 구성된 초기업단위 노동조합은 산업별·지역별·업종별로 사용자에게 장소 및 시간을 특정하여 단체교섭을 요구할 수 있고, 이를 요구받은 사용자는 사용자단체를 구성하거나 연합하여 교섭에 응하도록 함. ▪ 공공기관 또는 지방공기업의 근로자들이 가입된 초기업단위 노동조합의 대표자나 산업별 연합단체의 대표자는 근로자의 임금, 복지 등 근로조건 등에 관하여 국무총리·기획재정부장관·공공기관의 업무를 관장하는 주무기관의 장 또는 해당 지방공기업을 관장하는 지방자치단체의 장과 단체교섭을 하여 단체협약을 체결할 권한을 가지며, 정부교섭대표는 이에 성실히 응하도록 함. ▪ 공익사업의 범위를 필요 최소한의 범위로 한정하고, 필수유지업무제도를 폐지하여 근로자의 파업권을 실질적으로 보장함. <p>(2) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2005157)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여는 원칙적으로 사용자가 노동조합 또는 근로자에게 그 배상을 청구할 수 없도록 하고, 예외적으로 폭력이나 파괴를 주되게 동반한 경우에 손해배상이 인정되도록 함. |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 발생한 손해가 예외적으로 폭력이나 파괴를 주되게 동반하여 손해배상이 인정되는 경우에도 그것이 노동조합에 의해 계획된 경우에는 노동조합의 임원이나 조합원 그 밖에 근로자에 대하여 그 손해의 배상을 청구하거나 그 가압류를 신청할 수 없도록 하고, 다만 노동조합의 통제에서 이탈한 개별적인 행위에 대하여는 예외적으로 개인에 대한 손해배상의 책임이 인정되도록 함. ▪ 「신원보증법」 제6조에도 불구하고 신원보증인은 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여는 배상할 책임이 없도록 함. ▪ 발생한 손해가 예외적으로 폭력이나 파괴를 주되게 동반하여 손해배상이 인정되는 경우에도 손해배상 및 가압류로 말미암아 노동조합의 존립이 불가능하게 되는 경우에는 그러한 손해배상 청구 및 가압류 신청은 권리남용으로서 허용되지 아니하며, 구체적인 기준은 사업 또는 사업장별 조합원 수, 조합비, 그 밖에 노동조합의 재정규모 등을 고려하여 노동조합에 대한 손해배상액의 상한을 대통령령으로 정하도록 함. ▪ 손해배상의 책임이 인정되는 경우에 손해배상 의무자는 법원에 손해배상액의 경감을 청구할 수 있고, 법원은 쟁의행위 등의 원인과 경위, 사용자 영업의 규모, 시장 상황 등 사용자 피해 확대의 원인, 피해 확대를 방지하기 위한 사용자의 노력 유무, 배상 의무자의 경제상태, 각 당사자가 손해의 발생 및 확대에 실질적으로 기여한 정도, 그 밖에 손해의 공평한 분담을 위해 고려해야 할 사정을 고려하여 그 손해배상액을 경감할 수 있도록 함. <p>(3) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2003389)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 교원노조법 상 조합원 자격을 갖는 '교원'의 범위를 재직 중인 정규 교원으로 한정하지 않고, 과거 초·중·고에서 근무했던 전직 정규 교원, 정규 교원은 아니지만 교사 자격을 갖고 있는 기간제교원, 전·현직 유치원교원 등으로 확대하여 결과적으로 교원노조의 조합원 자격 범위를 확대하였음. <p>(4) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2004031)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 위 홍영표 의원 대표발의안보다 '교원'의 범위를 더욱 확대하였음. 즉, 교사 임용 준비자, 교사자격증 취득 과정에 있는 사람, 교사자격증이 없으나 유아교육법 및 초·중등교육법에 따라 교육 등을 담당하는 사람, 교원노조에 종사하는 사람 등까지로 교원 범위를 확대하여 조합원 자격을 부여하였음. |
|--|--|

나. 검토의견

(1) 각종 노동기본권 관련 규정에 대한 법률개정안에 관한 검토

- 노동조합의 자주성에 실질적으로 영향을 미친다고 보기 어려운 노동조합 전임자에 대한 급여지급 금지 및 근로시간면제 제도를 폐지함으로써, 노동조합의 단결 및 지속가능성을 유지하는 데 기여할 수 있음.
- 단체교섭의 대상을 근로조건의 유지·개선에 국한시키지 않고 근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항까지로 확대함으로써[이는 최근의 대법원 판례(대법원 2018. 2. 13. 선고 2014다33604 판결)에 의해서도 지지되고 있는 경향임], 단체교섭권 보장 강화.
- 교섭창구 단일화 절차를 폐지함으로써 노동조합 간의 불필요한 갈등 및 사용자에게 의한 어용노조의 포섭 등을 예방할 수 있고, 자주적으로 단결한 노동조합이 단체교섭권을 행사하지 못하는 상황 방지 가능.
- 산업별·지역별·업종별로 구성되거나 공공기관 또는 지방공기업 근로자들이 가입된 초기기업단위 노동조합과 관련하여 단체교섭의 의무가 있는 사용자의 범위를 특정하고 단체교섭 절차에 관하여 특례규정을 도입함으로써, 해당 근로자들의 노동기본권 보장 실질화.
- 광범위한 공익사업, 필수유지업무제도 등 파업권 행사의 제한으로 작용하는 제도들을 한정적으로 수정하거나 폐지함으로써 단체행동권 보장 실질화.
- 위 개정안은 조속한 입법이 필요함.

(2) 쟁의행위 손해배상 규정에 대한 법률개정안에 관한 검토

- 단체교섭 또는 쟁의행위로 발생한 손해배상 및 이를 위한 가압류는 법원이 정당한 쟁의행위의 범위를 좁게 인정하는 것과 맞물려 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 침해할 뿐 아니라 근로자의 생존권마저 위협하는 수준임.
- 그동안 입법론으로 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 확대, 손해배상 청구의 물적 대상 제한, 손해배상 청구의 인적 대상 제한, 손해배상의 범위를 직접 손해에 한정, 손해배

상액의 경감 청구, 노동조합에 대한 손해배상액의 제한 등이 제시되어 있음.

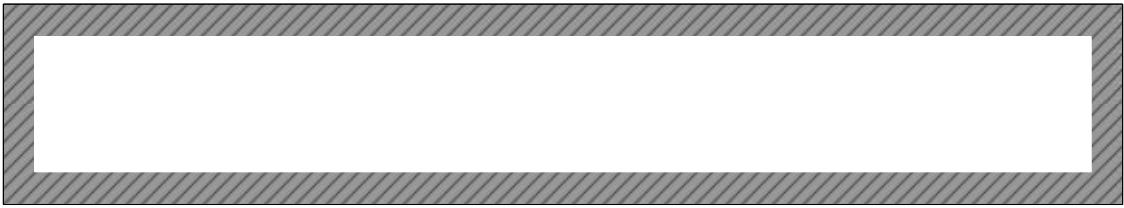
- 위 개정안은 이 중에서 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 측면을 제외하고, 손해배상의 인적·물적 범위 제한을 중심으로 다루고 있음.
- 쟁의행위가 헌법상 보장된 단체행동권에서 연유하고 있음에도 노동쟁의의 대상을 좁게 보는 등 정당한 쟁의행위의 범위를 지나치게 좁게 보는 문제에 대한 해결도 반드시 필요함.
- 위 개정안이 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 문제에 대한 해결까지 나아가지는 못하였지만, 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 손해배상(이를 위한 가압류 포함)의 인적·물적 범위 제한을 통해 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권에 대한 침해와 근로자의 생존권에 대한 위협을 막아줄 수 있을 것임.
- 위 개정안은 조속한 입법이 필요함.

(3) 교원노조법 교원 범위 규정에 대한 법률개정안에 관한 검토

- 최근 전교조 사건에서 확인된 것처럼 해직 교원의 조합원 자격 제한 규정이 부당한 행정수단과 결합될 경우 소수의 해직 교원이 포함되어 있다는 이유만으로 노조 아님 통보처분 등의 극단적 조치를 통해 교원노조의 자주성을 저해하는, 입법목적에 반하는 결과를 초래함.
- 산별노조 또는 직종별노조에 해당하는 교원노조의 경우 재직 중인 교원 외에 해직 중인 교원이나 실업과 임용을 반복하는 기간제교원 등과 같이 반드시 재직 중이지 않은 교원에 대하여도 조합원 자격을 인정할 필요가 있음.
- 한편, 교원노조법상 쟁의행위 금지조항, 정치활동 금지조항 등이 있으므로 교원노조에 해직 교원이 포함된다 하여 교원노조가 정치화되거나 그로 인해 교육의 공공성이나 국민의 교육받을 권리가 저해되는 결과가 초래될 위험은 적음.
- ILO협약 제87호(결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약)는 모든 근로자가 허가 없이 스스로 선택하여 조직을 결성하고 가입할 권리를 보장하도록 하고 있음.
- 개정법률안은 이와 같은 문제의식을 반영하여 교원노조법상 교원의 범위를 재직 중인

교원에 한정하지 않고 해직된 교원 등 전직 교원, 정규 교원에 해당하지 않는 전·현직 기간제교원, 전·현직 유치원교원으로까지 확대하였다는 점에서 의미가 있음.

- 더 나아가 이정미 의원 대표발의안의 경우 교사 자격을 갖고 교사 임용을 준비하는 사람, 교사 자격 취득 과정 중에 있는 사람, 교사 자격은 없으나 해당 교육 업무를 수행하거나 한 사람 등까지도 교원의 범위로 확대하여 조합원 자격을 부여하였음. 실업 상태에 있는 자와 구직 중인 자의 노조가입을 불허할 이유가 없다는 점에서 이와 같은 조합원 자격 범위 확대도 충분히 논의하여 반영할 필요가 있다고 보임.



❖ 정책 목표: 근로자가 과중한 업무 부담으로 인하여 사망 및 자살, 질병 또는 장애에 이르게 된 경우, 이에 대한 원인을 체계적으로 분석하고 그 대책을 수립하기 위한 법률적 근거를 마련하여 근로자와 그 가족을 보호하고, 일과 생활이 양립하는 사회를 조성하며, 법에 명시적 근거를 마련하여 정부와 사업주가 과로사 등 방지를 위하여 적극적으로 조치를 취하도록 하려는 것임.

❖ 담당 검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 우리나라 노동자들의 연 평균 실제 노동시간은 2016년 현재 2,069시간으로 세계적으로도 매우 길며(OECD), 업무상 질병 사망 가운데 뇌·심혈관계 질환으로 사망한 노동자는 2016년의 경우 전체의 37.1%에 이르며(고용노동부), 최근 증가하고 있는 자살 가운데 상당수가 업무상 과로나 스트레스로 인한 자살로 추정될 정도로 우리나라 노동자의 과로사 등의 문제는 매우 심각한 수준에 이르고 있음.
- 장시간 근로 관행을 개선해야 한다는 여론의 목소리가 높아지고 있으나 중노동 관행을 규제하고 과로사 등을 적극적으로 방지할 수 있는 법적·제도적 체계는 매우 열악한 실정임.
- 과로사 등을 예방하는 법제로 작동되어야 할 「산업안전보건법」과 「근로기준법」은 과로사 등 예방을 위한 규정을 명확히 명시하지 못하고 있으며, 과로사 등의 사후조치라 할 수 있는 「산업재해보상보험법」 역시 엄격한 재해인정 기준으로 과로사 등으로 인정받는 것 자체가 매우 어려운 상황이고, 현재 노동시간 단축 정책은 연장근로시간을 줄이는 것에 불과하여, 실질적인 노동시간 단축으로 이어지지 못하고 있는 실정임.
- 민변 노동위원회는 위원회 내에 노동자건강권팀을 두고 과로사 등 문제에 논평과 성명으로 입장을 밝히는 등 상시적 문제제기에 동참하였으며, [과로사 OUT 공동대책위

원회), [집배노동자 장시간 노동철폐 및 과로사·자살 방지 시민사회 대책위원회] 연대 기구에 결합하는 등으로 장시간의 노동시간과 과로사 등 문제 해결을 위하여 노력하여 왔음.

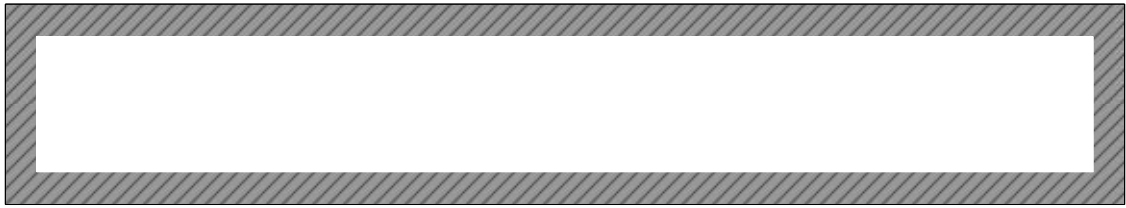
2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 과로사 등 예방에 관한 법률안(2006025) (2) 산업안전보건법 일부개정법률안(2006870) |
| 소관상임위 | 환경노동위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2017. 3. 7. 신창현(더불어민주당) (2) 2017. 5. 12. 이정미(정의당) |
| 주요내용 | <p>(1) 과로사 등 예방에 관한 법률안(2006025)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ “과로사 등”에 업무상의 사유에 따른 뇌혈관 질병, 심장질환 또는 신경정신계 질병으로 인한 근로자의 사망 및 자살, 질병 또는 장애를 포함하였음. ▪ 국가는 과로사 등 방지를 위한 시책을 수립·시행하여야 함. 사업주는 과로사 등이 발생하지 않도록 노력하여야 하고 국가가 수립·시행하는 시책에 협력하여야 함. ▪ 고용노동부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 3년마다 과로사 등 방지대책을 수립하여야 하고, 매년 시행계획을 수립하고 그 추진성과를 평가하도록 함. ▪ 과로사 등 방지대책 및 시행계획의 수립, 시행 등에 관한 사항을 협의하기 위하여 고용노동부 소속으로 과로사등방지협의회를 설치할 수 있도록 함(고용노동부장관을 위원장으로 한 12명 이내 의원으로 구성). ▪ 고용노동부장관에게 관계기관의 장, 사업주 등에 관련 자료제출 또는 의견의 제시를 요구권을 부여하고, 조사·연구 사업, 교육·홍보·상담 프로그램 개발·보급 등의 사업을 할 수 있도록 함. <p>(2) 산업안전보건법 일부개정법률안(2006870)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부의 책무에 과로사 등(업무상의 사유에 따른 뇌혈관 질병, 심장질환 또는 신경정신계 질병으로 인한 근로자의 사망, 질병 또는 장애) 방지를 위한 지도를 추가함. ▪ 사업주의 보건조치 의무에 업무상 사유에 따른 뇌혈관 질병, 심장질환 또는 신경정신계 질병에 의한 건강장애에 대한 예방을 추가함. ▪ 역학조사를 할 수 있는 질환에 과로사 등을 포함한다고 명시함. |

나. 검토의견

- 장시간 근로의 문제와 이로 인한 과로사 등을 중대한 사회적 문제로 인식하고, 국가와 사업주에 방지를 위한 대책 마련과 수행에 대한 근거 법률을 만들었다는 점에서 고무적임.
- 과로사 등 예방에 관한 법률안이 과중한 업무상의 사유로 인한 사망 뿐 아니라 자살, 질병, 장애 등까지 “과로사 등”으로 포괄하였고, 이에 대한 대책을 위하여 과로사등방지협의회를 설립하기 위한 근거 규정을 마련하였으며, 과로 등 방지대책과 시행계획에 대한 구체적인 의무를 부과한 것은 환영할 일임.
- 산업안전보건법 일부개정안도 정부와 사업주에게 과로사 등에 대한 지도, 보건조치 의무를 부과하고, 역학조사 항목에 과로사 등을 포함하여, 과로사 등에 대한 예방과 사고 발생 후의 조사와 대처에 대한 대비가 이뤄진 점도 진일보하였음.
- 다만, 위 법률안들은 직접적인 과로사 대책이라고 할 수 있는 노동시간 상한 규제 등 ‘과로’ 자체를 단속·감독하는 규정은 두고 있지 아니한 점은 다른 법령의 규정을 감안 하더라도 아쉬운 부분임.
- 위 법률안들을 통해 국가는 연간 2,069시간에 이르는 노동시간 문제에 대한 구체적인 목표와 정책을 조속히 마련하고, 특히 과로사 등의 문제가 심각한 직군에 대해서는 별도의 목표와 정책을 수립할 수 있을 것이며, 이를 위하여 체계적인 조사와 연구뿐 아니라 장시간 근로의 위험성에 대한 교육과 홍보를 할 수 있을 것임. 그리고 산업안전규정에 과로사 등에 대한 부분을 명시적을 포함하여 규율할 수 있을 것임.
- 위 법률안들은 조속한 입법이 필요함.



- ❖ 정책 목표: 노동분쟁이 가진 특수성을 고려하여 일정한 범위의 노동사건을 전문법원인 노동법원의 전속관할로 하고 절차상 특례를 두는 등으로 노동사건의 해결에 적정을 기하고자 함.
- ❖ 담당 검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 노동사건은 분쟁의 당사자인 노사 간에 실질적·경제적 불평등성이 존재하고 법률관계가 계속되는 등으로 인한 특수성을 지니고 있음. 따라서 이러한 노동분쟁의 특수성을 고려한 판단과 분쟁해결절차의 도입이 필요함.
- 그러나 현재 노동사건은 여전히 법원의 일반적인 구제절차 하에서 다뤄지고 있어, 노동사건의 특수성이 반영되지 아니한 채 일반 시민법적 원리에 따라 부당한 판단이 내려지는 경우가 많은 실정임.
- 특히나 신속하고 간명한 문제 해결을 위하여 도입된 노동위원회 제도가 오히려 행정소송 및 민사소송으로 이어져 사실상 5심제 내지 8심제로 운영되는 등 제도의 도입 취지가 지켜지지 아니하는 문제가 있음.
- 노동위원회 제도는 노동사건의 특수성을 고려한 전문적인 구제절차로 일부 기능하고 있는 측면이 있으나, 부당노동행위 및 부당해고 등 노동사건 중 일부 영역에 대하여만 판정할 수 있다는 점, 노동위원회의 판정에 대한 행정소송이 가능해 사실상 5심제로 운영되어 절차의 신속성이 지켜지지 아니한다는 점, 노동위원회의 인적 구성에 대한 논란이 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있음.
- 법원은 노동사건을 일반적인 소송절차에 따라 처리하고 있음. 노동전담재판부를 설치·운영하는 등으로 특수성을 고려한 일부 절차를 마련하고는 있으나, 원칙적으로 전국 법원의 재판부가 2-3년 주기로 교체되는 순환 보직 체제이므로 법관이 노동사건에 대

한 전문성을 쌓기 어려운 상황임.

- 1980년대 후반 처음으로 노동법원 도입의 주장이 제기되고 그 결과 노동위원회 제도가 시행되었으나, 노동위원회 제도 시행 상의 문제점으로 인하여 이후에도 꾸준히 노동법원 도입에 대한 논의가 이루어짐. 사법제도개혁추진위원회에서 2006년 노동법원 도입을 포함한 노동분쟁 해결제도의 개선방안에 관한 보고서를 제출한 바 있으나 정부 차원에서 더 이상 추진되지 못하였고, 이후 18대 . 19대 국회에서 노동법원 제도 도입 법률안이 발의되었으나 모두 폐기됨. 현재 20대 국회에서는 김병욱 의원이 대표 발의한 노동소송법 제정 법률안이 계류 중임.
- 전국공무원노동조합 법원본부와 법원행정처는 2019. 3. 27. ‘전문지식을 갖춘 판사들로 구성된 노동법원을 설치하는 데 공동 노력한다’는 문구를 명시한 단체협약을 체결 하였음.
- 민변 노동위원회는 더불어민주당 김병욱, 조영천, 한정애 국회의원, 전국공무원노동조합이 2019. 6. 5. 공동으로 주최한 국회토론회에 발제 및 토론자로 참석하는 등, 노동법원 도입에 대한 사회적 논의에 활발히 참여하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | 노동소송법안(2006898) [각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부개정법률안(2006903), 근로기준법 일부개정법률안(2006904), 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2006905), 법 일부개정법률안(2006902)과 연동] |
| 소관상임위 | 환경노동위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | 2017. 5. 17. / 김병욱(더불어민주당) |
| 주요내용 | (1) 노동소송법안(2006898) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방노동법원의 전속관할의 대상이 되는 노동사건의 범위를 노동민사소송사건, 노동형사소송사건, 노동행정소송사건, 노동비송사건의 네 가지 범위로 설정함(안 제2조). ▪ 노동조합 또는 사용자단체의 통상사무를 담당하여 오는 등 일정한 관계에 있는 사람으로 하여금 제1심에 한하여 지방노동법원의 허가를 |

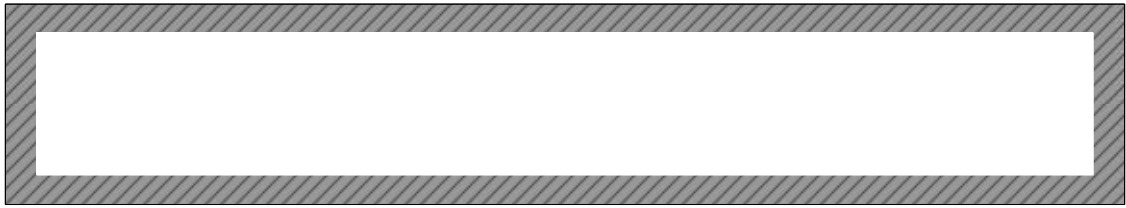
| | |
|--|--|
| | <p>받아 소송을 대리할 수 있도록 함(안 제6조).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방노동법원은 사건의 신속한 해결과 사건의 실체적 진실을 판단하기 위해 당사자, 소송대리인, 증인, 참고인의 출석을 명할 수 있도록 함(안 제7조제1항). ▪ 소액임금청구 등 전형적으로 처리되는 사건 수가 많은 노동사건의 특성을 고려하여 제1심 판결서 작성의 특례를 둠(안 제9조제1항). ▪ 근로자 및 노동조합이 노동소송에서 사용자단체와의 무기평등을 기하기 위하여 증거개시제도를 도입함(안 제9조 및 제10조). ▪ 근로자측 및 사용자측 참심관이 일정한 범위의 노동사건 심리 및 재판에 참여하는 참심재판을 실시하고 참심관은 평의 및 평결에 참여하도록 하는 참여형 분쟁해결제도를 도입함(안 제11조부터 제25조까지). ▪ 노동민사소송사건, 노동형사소송사건, 노동행정소송사건 및 노동비송사건에 대한 절차상의 특례를 둠(안 제3장부터 제6장까지). ▪ 노동행정사건, 민사사건, 비송사건을 병합 심리하여 소송경제에 이바지하기 위함(안 제47조). ▪ 노동민사소송과 노동당사자소송에서는 그 사건을 조정예 회부하도록 함으로써 조정예 의한 분쟁해결을 강화함(안 제48조). <p>(2) 각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부개정법률안(2006903)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 노동소송법 제정에 따라 서울지방법노동법원 및 서울고등노동법원 설치 <p>(3) 법원조직법 일부개정법률안(2006902)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 고등노동법원 및 지방노동법원의 설치 근거 및 조직 <p>(4) 근로기준법 일부개정법률안(2006904)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 노동소송법 제정에 따라 현재 노동위원회가 담당하고 있는 부당하고 여부에 관한 판정, 근로조건 위반으로 인한 손해배상 여부 결정, 재해보상 심사 또는 중재 등의 기능을 지방노동법원으로 이전함. <p>(5) 노동조합 및 노동관계 조정법 일부개정법률안(2006905)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 노동소송법 제정에 따라 노동위원회의 소관 사무 중 임시총회 소집권자의 지명, 단체협약의 해석 등에 관한 견해의 제시, 공정대표의무 위반 및 부당노동행위가 있는 경우의 시정명령에 관한 조항을 정비함. |
|--|--|

나. 검토의견

- 현행 노동위원회의 제도적 한계로 인하여 노동분쟁 해결이 적정하게 이루어지고 있다고 볼 수 없으므로, 종국적 분쟁 해결을 가능하게 하는 사법제도 차원의 입법이 이루어져야 할 필요가 있음. 따라서 현재 노동위원회와 법원으로 이원화된 구제절차를 노

동법원으로 일원화하여 신속한 분쟁해결을 도모할 수 있고, 이에 따라 근로자 권익 향상에 기여할 수 있는 노동법원 도입의 필요성이 인정됨.

- 헌법에 참심제에 대한 명시적 규정이 없어 합헌성에 대한 반론이 제기되고 있으나, 노동문제 전문가인 참심관과 법관이 함께 참심재판부를 구성하므로 법관에 의한 판단이 배제되는 것이 아니고, 대법원에 의한 최종적인 판단을 받을 수 있는 이상 현행 헌법에도 부합하는 제도라고 볼 것임. 그러므로 참심재판을 헌법에 명시하자는 개헌 논의는 분쟁 여지를 확실히 제거하자 정도의 의의를 지닐 뿐, 현행 헌법의 해석상으로도 이와 같은 형태의 참심제 도입이 불가능하다고 볼 수 없음. 또한 노동법원 제도의 실효성 제고를 위하여 2심 노동고등법원까지 규정하고 있는 본 법률안의 내용이 타당하고 적정함.
- 노동법원이 관할하는 사건의 범위에 형사 사건을 포함해야 하는지에 대하여 이론이 있으나, 형사 사건의 경우에도 노동사건의 특수성을 고려해야 할 필요가 있고, 민사적 문제와 연결되어 있는 경우 형사재판이 먼저 종결된 후 그 결과가 민사재판의 유력한 증거로 작용하게 되므로 노동법원이 관할해야 할 필요성이 있다고 볼 것임. 다만 형사 재판의 경우 국민참여재판이 가능하므로, 노동법원의 재판이 국민참여재판을 배제하지 않도록 명확히 규정을 정비할 필요가 있음.
- 본 법률안은 사용자에게 증거가 편재될 수밖에 없는 구조적 한계를 고려하여 사용자 측 보관 서류 등의 열람·등사 신청에 대한 권리를 규정하고 있는바, 이는 근로자의 권리 구제에 기여하므로 바람직하다고 볼 수 있음. 이 외에도 노사 간 힘의 불균형문제에 대응할 수 있도록 노동법원의 직권주의를 강화하는 다양한 절차적 특례를 마련하고 있으므로 바람직함.
- 노동법원 도입에 관하여 십 수 년 간 사회적 논의가 충분히 이루어졌다고 볼 수 있으므로 본 법률안은 적극 추진되어야 할 것임.



- ❖ 정책 목표: 기업의 위험관리시스템 부재와 안전 불감증, 위험의 외주화 등으로 발생되는 재난사고 등을 사전 예방하기 위해 사업 종사자 및 이용자 등의 생명·신체를 보호할 안전조치 의무 등을 부과하고, 이를 위반 시 강화된 형사적 제재 및 징벌적 배상을 도입한 결과 기업 경영자가 안전관리시스템 도입을 확충하도록 하기 위함.
- ❖ 담당 검토: 민변 환경보건위원회

1. 현황과 문제점

- 가습기 살균제 참사는 현대산업사회에서 유해물질에 노출될 수밖에 없는 국민들의 안전이 기업의 안일한 제품생산·판매와 국가의 관리부재 속에 심각하게 침해될 수 있음을 보여준 중대재난이었고, 이후 라돈침대사건, 살균제 계란파동 등을 통해 공산품과 먹거리 전반에 대한 국민적 불안감이 확대되었으나, 기업 경영책임자에 대한 법적 책임에 한계가 있음이 확인되었고, 가해 기업의 자력 부족등으로 피해회복마저 어려운 경우가 발생하는 등 생명·건강과 같은 안전·보건에 관한 사항은 사전 예방적 안전관리 책임 부여와 안전비용을 내부화할 수 있는 제도적 유인책이 필요함이 확인되었음, 한편 최근 배달의민족, 타다 등 플랫폼 사업이 확대되면서 플랫폼 노동자의 노동형태가 클라우드 노동과 주문형 노동으로 구분되고 있지만, 배달원과 같은 주문형 노동 종사자의 경우 근로기준법상 근로자로 인정받기 어려워 산업재해보상보험법이 원칙적으로 적용되지 않고 예외적으로 동법 제125조에 따른 특수형태근로종사자에 해당하는 경우에만 산재처리가 가능한 상태로서 해당 종사자는 위험발생을 전적으로 자비로 충당할 수밖에 없는 위험 외주화의 관리 사각지대에 있음.
- 현행 법 체계는 기업의 사업영역에서 발생될 수 있는 중대재난사고 관련하여 이를 예방하기 위한 안전관리책임을 건축법, 산업안전보건법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법 등에서 개별적으로 사업주에게 부여하고 있으나, 각 개별법에서 보호하고자 하는 대상이 한정되어 있고, 안전관리 책임이 경영책임자가 아닌 하위 직급 종사자에게 분산되어 경영책임자에 대한 형사책임에 한계가 있을 뿐만 아니라, 플랫폼 종사자 등

노무제공환경의 변화를 제대로 반영하지 못하고 있으며, 중대재난사고가 발생되더라도 사업주가 부담하여야 하는 비용이 안전관리시스템을 구축하여 운영하는 것보다 크지 않아 가습기살균제, 세월호 참사, 라돈침대 등 일반 국민들의 안전과 보건에 관한 심각한 침해가 지속적으로 발생되고 있고, 위험의 외주화에 따른 열악한 노동환경으로 노동자 및 종사자의 안전과 보건에 대한 위험 요소가 증가되고 있음.

- 환경보건위원회는 기업의 안전관리시스템 부재 등으로 발생된 중대재난인 가습기 살균제 사건 피해자들의 피해회복을 위한 민사소송을 진행 중에 있으며, 제도 개선을 위한 각종 토론회 참여 등을 통해 “가습기살균제 피해구제를 위한 특별법” 제정에 참여하는 한편, 기업의 안전관리시스템에 대한 국가적 관리감독 규제시스템을 형해화시키는 규제프리존 법안등의 반대운동에 참여하였음. 다만, 가습기살균제 특별법과 같이 특정 사항에 대해 개별적인 법률제정으로 대응하기 보다는 기업의 안전관리시스템 부재 등으로 발생된 중대재난사고를 포괄적으로 규정하여 노동자 및 이용자 등 국민의 안전보건에 대한 사전 예방적 일반 법률제정이 필요하다는 요구가 제기 되기 시작하였고, 시민단체들도 기업의 안전 불감증 등으로 발생된 중대재난 사고 등에 있어서 기업 경영책임자의 법적 책임을 강화하고 징벌적 배상제도 도입을 위한 특별법 제정 운동이 진행되었음.

2. 개혁입법과제

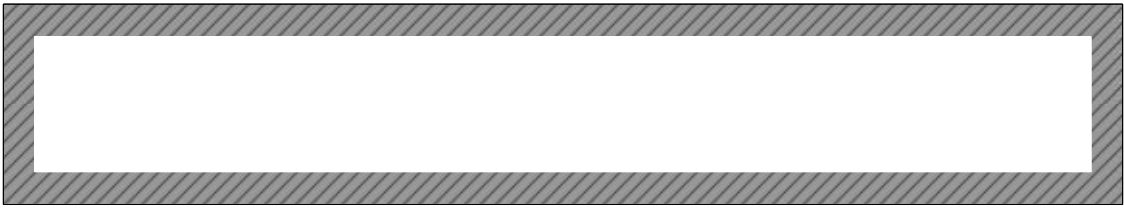
가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | 재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법안(2006761) |
| 소관상임위 | 법제사법위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | 2017. 4. 14. 노회찬의원(정의당) |
| 주요내용 | <p>가. 사업주 및 경영책임자 등은 사업주나 법인이 소유·운영·관리하는 사업장, 공중이용시설, 대중교통수단에서 사람이 생명·신체의 안전에 위해를 입지 않도록 위험을 방지할 의무를 짐(안 제3조).</p> <p>나. 사업주 및 경영책임자 등은 사업장에서 취급하거나 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물로 인해 사람이 생명·신체의 안전 또는 보건상의 위해를 입지 않도록 위험을 방지할 의무를 짐(안 제3조).</p> <p>다. 사업주나 법인이 제3자에게 임대·용역·도급 등을 행한 경우, 그 사업</p> |

| | |
|--|--|
| | <p>주나 법인(원청사업주)과 제3자는 공동으로 제3조의 안전조치의무 및 보건조치의무를 부담함(안 제4조).</p> <p>라. 사업주 및 경영책임자가 이 법에 따른 안전조치의무 및 보건조치의무를 위반하여 사람을 사상에 이르게 한 경우, 사업주 및 경영책임자를 형사처벌하며, 해당 법인에게도 벌금을 부과함(안 제5조 및 제6조).</p> <p>마. 법령상 사업장이나 공중이용시설에 대한 감독의무 또는 인·허가 권한을 가진 공무원이 직무를 유기하여 사람을 사상에 이르게 한 경우 1년 이상의 징역이나 3천만 원 이상 3억 원 이하의 벌금에 처함(안 제7조).</p> |
|--|--|

나. 검토의견

- 본 제정안은 기업의 안전관리시스템 부재 또는 기업의 고의·과실로 인하여 발생할 수 있는 중대재난 사고에 의해 노동자, 종사자, 이용자 등의 생명·신체에 대한 침해를 예방하기 위하여 사업주 및 경영책임자 등에게 안전조치, 보건조치 의무 등을 부과하고, 이를 위반 시 사업주 및 경영책임자 등을 처벌하고, 징벌적 배상제도를 도입하고 있음.
- 특히 기존 법률체계에서 보호받지 못하는 새로운 형태의 노무 제공자를 “종사자” 개념으로 포섭하여 임대, 용역, 도급 등 계약의 형식에 관계없이 그 사업의 수행을 위해 노무를 제공하는 자와 ‘위험의 외주화’에 따라 다단계 하도급이 행하여지는 경우에도 각 단계별 수급인 및 그 수급인에게 계약 형식에 관계없이 그 사업 수행을 위한 노무 제공자에 대한 보호의무를 부과하는 것은 법적 보호 장치의 사각지대에 방치된 노동자를 보호하기 위한 시의적절한 제도로써 반드시 도입되어야 할 것임.
- 한편 종사자 또는 이용자들의 생명신체 침해가 발생된 경우 직무를 유기하여 사상을 초래한 공무원에 대해서도 법정형을 가중한 것은 가슴기 살균제 사건 등에서 확인된 공무원의 소극적 행정집행에 대한 보완책으로서 도입이 필요함.
- 다만 동 제정한 제10조(손해배상책임)은 징벌적 배상제도를 도입하고 있는데, 유해물질 노출에 따른 피해의 경우 피해질병과 가해물질 간의 인과관계의 입증책임의 감경에 대하여 규정함이 없이 주관적 구성요건인 고의중과실에 대해서만 간접반증 제도를 도입한 것은 사실상 피해자들의 피해구제에 한계로 작용할 것이므로, 인과관계 입증책임에 대한 전환 또는 최소한의 간접반증 명문화가 필요함.



❖ 정책 목표: 부양의무자 기준 완전 폐지를 통한 복지사각지대 축소 및 빈곤층의 생존과 존엄 보장

❖ 담당 검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

- 현행 국민기초생활보장법은 수급자 선정기준으로 소득인정액 외에 부양의무자(1촌의 직계혈족 및 그 배우자)가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없을 것을 요구하고 있음. 이로 인해 사실상 부양을 받지 못하고 있음에도 불구하고 부양을 받는 것으로 여겨져 수급에서 탈락하는 상황이 발생하고 있고, 빈곤층의 인간다운 생활이 보장받지 못하고 있다는 점이 비판을 받고 있음.
- 2015년 한국 복지패널 기초분석 보고서에 따르면 기초생활수급자 신청의 사유가 어려운 생계를 해결하기 위해서라는 답변이 80.17%로 가장 큰 비중을 차지하였으나, 신청자 3명 중 2명이 넘는 67.59%는 부양의무자의 소득과 재산이 기준보다 많다는 이유로 탈락했음. 탈락자 중 부양의무자를 포함한 친지, 이웃에게 도움을 받는 가구는 4명 중 1명보다 적은 24.38%에 불과했고, 대부분은 더 절약해서 생계를 꾸려나간다고 답하였음. 즉 부양의무자 기준으로 인해 광범위한 빈곤사각지대가 발생하고 있음. 2017년 기초생활보장 실태조사결과에 따르면 소득·재산 등 수급자 선정기준은 충족하지만 부양의무자 기준 등으로 인해 수급을 받지 못하는 비수급 빈곤층이 총 93만 명(63만 가구)인 것으로 나타났음.
- 부양의무자 기준 완전 폐지는 대통령의 공약사항이자, 보건복지부장관이 약속한 사안임. 보건복지부 장관이 언론을 통해 ‘완전 폐지’ 의지를 밝히기도 하였음. 그러나 부양의무자 기준 완전 폐지는 전혀 구체화되어 추진되고 있지 않고 있음. 2019년 5월 재정전략회의에서 부양의무자 폐지는 중증장애인에 한해서만 폐지되는 것으로 그쳤음(사각지대 중 2만 가구에 한하여 폐지가 적용되는 것임).

- 현행법에 의해 부양의무자로부터 부양받지 못한다는 것을 소명해야 생계 및 의료급여를 지급 받을 수 있기 때문에 수급권을 위해 가족관계를 단절시켜야 하는 상황이 만 들어 지고 있음. 또한 부양의무자가 부양능력이 없다고 하여 수급권을 가진 경우에도 부양의무자의 소득에 따라 간주부양비를 급여에서 삭감하고 있어서 더 많은 급여를 위해 부모와 자식 사이에 연락을 끊어야 하는 비인도적 결과를 낳고 있음.
- 우리 모임은 지난 30대 주요입법과제에 부양의무자 기준 완전폐지를 선정한바 있음. 지난 2019년 4월 17일 보건복지부장관이 언론으로 밝힌 ‘완전 폐지’의견에 환영하는 논평도 낸 바 있음. 우리 모임 소속 변호사들은 빈곤사회연대, 참여연대 등으로 구성된 기초법공동행동 참여 및 활동을 통해 부양의무자 기준 완전폐지 요구를 지지·지원 하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | (1) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2001836) (2) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2005784) (3) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2007034) |
| 소관상임위 | 보건복지위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2016. 8. 26. 전혜숙(더불어민주당) (2) 2017. 2. 24. 윤소하(정의당) (3) 2017. 5. 25. 권미혁(더불어민주당) |
| 주요내용 | (1) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2001836) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 부양의무자 정의 조항을 삭제함. ▪ 생계급여, 교육급여, 의료급여의 수급기준 중 부양의무자 기준에 관한 내용을 삭제함. ▪ 수급자격 판단을 위한 소득, 재산 등의 정보 조사 시 부양의무자에 대하여는 조사하지 않도록 함. ▪ 부양의무자에 대한 사후 비용징수 조항을 삭제함. (2) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2005784) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 기초생활보장제도 수급자 선정기준에서 부양의무자 기준을 제외함. ▪ 기본재산액 및 소득인정액 산정 등과 관련하여 하위법령에서 정하고 있던 소득의 범위, 소득평가액의 범위 및 산정기준, 재산의 범위 및 재산가액의 산정기준 등을 법률에 명시함. ▪ 주소지가 없는 수급신청자의 경우 수급실시를 희망하는 보장기관에서 |

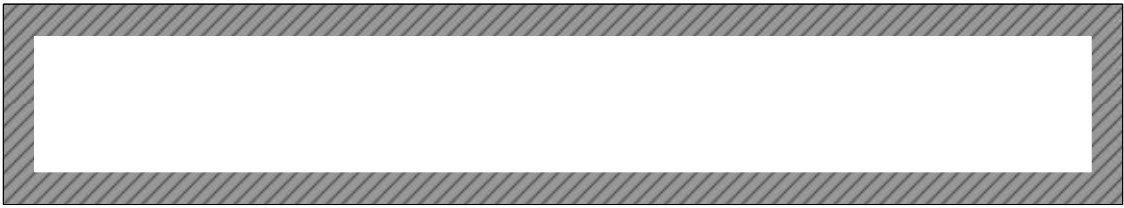
| | |
|--|---|
| | <p>임시 주소지를 제공하도록 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 중앙생활보장위원회는 위원장을 포함하여 18명 이내의 위원으로 구성하고, 수급권자를 대표하는 단체에 소속되어 있는 3명 이내의 사람을 포함하도록 함. ▪ 급여의 신청 이후 결정은 최저생계비의 긴급성과 특수성을 감안하여 14일 이내에 이루어지는 것으로 변경하고, 조사에 시일이 걸리는 경우에도 최대 30일 이내에 통지가 이루어지도록 함. ▪ 급여에 대한 불이익한 변경이 있는 경우 이의신청을 한 경우에는 이의신청 종료 기간까지 급여를 받을 수 있도록 함. ▪ 수급자에 대한 급여가 행정상의 오류 또는 그 밖의 정당한 사유없이 과소 지급되었을 경우에는 그 기간과 관계없이 전액 소급하여 지급함을 원칙으로 함(안 제29조의2 신설). <p>(3) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2007034)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행법상의 부양의무자 관련 규정을 삭제 및 정비함. ▪ 재산의 소득환산액 산정을 위한 기본재산액, 소득환산율을 매년 고시하도록 하고, 자동차를 재산의 범위에서 제외함. ▪ 수급자의 자활을 장려하기 위하여 자활을 위한 근로를 통하여 얻은 소득 등의 일부를 소득평가액에서 제외하도록 함. ▪ 의료급여 수급자가 소득증가로 수급권자 기준을 초과하는 경우에도 2년의 범위에서 계속해서 급여를 받을 수 있도록 함. ▪ 급여의 신청 이후 결정은 현행 30일에서 14일 이내에 이루어지는 것으로 변경하고, 시일이 걸리는 경우에도 최대 30일 이내에 통지가 이루어지도록 함. |
|--|---|

나. 검토의견

- 기초생활 보장법에 따라 보장되는 급여를 수급할 권리는 단순히 국가로부터의 시혜가 아닌 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리와 제10조의 인간의 존엄성을 실현하기 위한 권리임. 위 권리는 인권의 불가분성, 상회의존성, 상호관련성에 따라 자유권과 대등한 수준으로 보장되어야 하고, 유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 (UN Committee on Economic, Soical and Cultural Rights, 이하 ‘사회권 위원회’)의 일반논평 제3호가 실시하듯 가용자원의 최소한이 아닌 최대한으로 보장되어야 함.
- 사회권위원회는 제4차 한국정부 심의 최종견해를 통해 대한민국의 GDP 대비 사회지출이 지속적으로 매우 낮은 수준인 점을 지적한바 있고 이를 개선할 것을 권고하였음. 더불어 부양의무자 기준이 사회보장 급여에 대한 자격기준이 되어 이를 필요로

하는 사람들을 수급자 선정으로부터 배제한다는 점에 우려를 표명하며 부양의무자 기준을 완전 폐지할 것을 권고하였음. 즉 부양의무제에 따라 발생하는 빈곤사각지대를 방지하는 것은 국제인권규범 및 헌법에 따른 사회보장을 받을 권리 및 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것임.

- 부양의무자 기준은 재산과 소득이 적은 부양의무자가 더 가난한 가족을 부양하다보니 정작 자신도 가난해지는 결과를 낳는 가난의 대물림을 초래하고 있고, 장애를 가진 사람의 자립에 대해서도 방해 요인이 되고 있음. 부양의무자 기준은 가족 간의 갈등을 조장하기도 하며, 가족 해체의 원인이 될 수도 있으며, 나아가 공공부조와 사적부양 모두의 사각지대에 처하게 되는 경우 등 비급여 빈곤층을 양산하기도 함.
- 부양의무자 기준을 단순히 완화하는 것은 빈곤사각지대를 축소하는 효과가 없음. 이는 이미 2015년 부양의무자의 범위를 일부 축소한 기초생활 보장법 개정에도 불구하고 생계급여 수급자 수가 감소했다는 점에서 드러남. 나아가 앞서 현황과 문제점에서 살펴보았듯이, 최하위 빈곤층의 소득이 오히려 감소하고 있지만 기초생활수급자는 줄고 있다는 것 또한 부양의무자 기준 완화가 기초생활급여가 필요한 빈곤층에게 수급권을 보장하지 못하고 있다는 점을 방증하고 있음.
- 정부가 추진하고 있는 부양의무자 기준 폐지 계획은 완전한 폐지가 아닌 그 실질이 부양의무자 기준 완화로서 생계 및 의료급여의 부양의무자 기준 폐지가 배제되어 있음. 생계 및 의료급여는 빈곤층에게 있어 핵심적인 급여에 해당하는바, 필요한 빈곤층에게 배제 없이 급여가 보장되어야 할 것임. 따라서 위 세 개의 법률안이 제시하는 기초생활 보장법에서의 부양의무자 기준 전면 삭제는 반드시 필요함.
- 더불어 부양의무자 기준 전면 삭제와 더불어 (2)법률안이 제시하는 급여 신청 및 지급 절차, (3)법률안이 제시하는 소득평가액 산정 및 의료급여 지급 기간 등 또한 기초생활 보장법에 따른 급여의 효과적, 실질적 보장에 기여할 것으로 판단이 되는바 함께 추진되어야 할 것임. 또한 부양의무자 기준 전면 삭제 외 노동을 강요하는 조건부 수급제도, 비현실적 급여 산정의 문제 등에 대한 입법 역시 필요할 것으로 판단됨.



- ❖ 정책 목표: 주택 임차인의 안정적인 주거생활 보장
- ❖ 담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

- 현행 주택임대차보호법은 최단 임대차기간을 2년으로 정하고(제4조), 계약의 묵시적 갱신만 인정할 뿐(제6조) 상가임대차보호법과 같은 임차인의 계약갱신청구권을 따로 인정하지 않음. 이로 인하여 임차인은 임대인이 갱신을 거절하면 최장 2년 이상 당해 주택에 거주할 수 없게 되어 임대인의 의사에 따라 2년마다 다시 거주할 주택을 찾아 떠도는 주거 불안정의 상태에 놓여 있음.
- 또한 현행 주택임대차보호법 제7조의 차임 등의 증감청구권 규정은 임대차계약의 존속 중 당사자 일방이 약정한 차임 등의 증감을 청구한 때에 한하여 적용되고, 임대차계약이 종료된 후 재계약을 하거나 또는 임대차계약 종료 전이라도 당사자의 합의로 차임 등이 증액된 경우에는 적용되지 않아(대법원 2002. 6. 28. 선고 2002다23482 판결), 재계약 시 임대인이 부당하게 차임을 인상하는 것을 억제하지 못하는 문제가 있음.
- 실제 국토교통부에서 발표한「2018년도 주거실태조사 결과」에 의하면, 평균 거주기간에 있어서 자가가구는 10.7년인 반면, 임차가구는 3.4년(보증금 없는 월세 4.2년, 보증금 월세 3.4년, 전세 3.3년)에 불과하여 양자 간에 큰 차이가 있고, 현재 주택 거주기간이 2년 이내인 가구가 전체 가구 중 36.4%에 이르고 있으며, 그 중 계약만기(집주인이 나가라고 한 경우 포함) 및 집값 부담으로 인한 비자발적 이동이 약 30%에 이르고 있음. 나아가 점유형태별 임대료 등 부담 가구 비율에 있어서도 전세가구의 74.9%, 월세가구의 82.4%가 임대료 및 대출금 상환에 부담을 느끼고 있다고 조사되는 등 우리나라 세입자들의 주거비 부담 및 주거기간에 있어서의 주거 불안정 상태가 심각한 수준임.

- 이와 관련하여 최근 정부는 2020년 이후 임대주택 등록을 단계적으로 의무화하고 이와 연계하여 계약갱신청구권과 전월세 인상률 상한제를 도입하겠다고 밝혔으나, 이에 대한 구체적인 실행계획이 부재할 뿐만 아니라 임대주택 등록 여부에 따라 임차인의 권리가 달라져야 할 이유도 없다고 할 것임.
- 주택임대차보호법은 1989년 법 개정을 통해 최단 임대기간이 2년으로 연장된 이후 현재까지 30년째 제자리걸음인 상태로, 이미 2000년대 중후반부터 주거 세입자 보호를 위해 계약갱신청구권 및 전월세 인상을 상한제를 도입하자는 논의가 꾸준히 제기되어 왔음. 민변 민생경제위원회에서도 개정법률안 마련 및 주거시민단체와의 연대를 통한 입법운동을 지속적으로 추진 중이며, 최근에는 법무부의 계약갱신청구권 도입에 관한 연구용역, 주거시민단체와의 연대활동을 통한 주택임대차보호법 개정 관련 토론회 및 각 정당, 지자체장과의 간담회 등 입법운동을 진행하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2000016) (2) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2000037) (3) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2000148) (4) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2001056) (5) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2001188) (6) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2001278) (7) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2001865) (8) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2004662) (9) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2006210) (10) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2006534) (11) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2012668) |
| 소관상임위 | 법제사법위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2016. 5. 30. 박영선(더불어민주당) (2) 2016. 5. 30. 윤후덕(더불어민주당) (3) 2016. 6. 8. 정성호(더불어민주당) (4) 2016. 7. 21. 윤호중(더불어민주당) (5) 2016. 7. 26. 박홍근(더불어민주당) (6) 2016. 7. 28. 김상희(더불어민주당) (7) 2016. 8. 26. 윤영일(민주평화당) (8) 2016. 12. 28. 박주민(더불어민주당) |

| | |
|-------------|--|
| | <p>(9) 2017. 3. 16. 노회찬(정의당) (10) 2017. 3. 31. 백혜련(더불어민주당) (11) 2018. 3. 26. 정동영(민주평화당)</p> |
| <p>주요내용</p> | <p>(1) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2000016) ▪ 임차인에게 최초 1회에 한하여 계약갱신청구권 부여함. ▪ 임대인의 증액청구는 종전 차임 등의 5%를 초과하지 못하도록 하고 증액 후 1년 이내에는 다시 증액하지 못하도록 함.</p> <p>(2) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2000037) ▪ 임차인에게 1회에 한하여 계약갱신청구권 부여하고 임료의 연 증액상한을 5%로 명시</p> <p>(3) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2000148) ▪ 임차인에게 1회에 한하여 계약갱신청구권 부여하고 임료의 연 증액상한을 5%로 명시</p> <p>(4) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2001056) ▪ 최초의 임대차기간을 포함하여 4년을 초과하지 아니하는 범위에서 임차인에게 계약갱신청구권을 부여</p> <p>(5) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2001188) ▪ 임차인에게 계약갱신청구권을 부여하여 계약기간을 최대 4년까지 연장할 수 있도록 함.</p> <p>(6) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2001278) ▪ 임대차기간을 현행 2년에서 3년으로 함. ▪ 임차인에게 1회에 한하여 계약갱신청구권을 부여하여 계약갱신 청구로 인한 임대차기간은 3년으로 함. ▪ 차임 등의 증액은 임대차계약 또는 증액이 있을 후 2년 이내에는 할 수 없도록 하고 '직전 2개년도 소비자물가상승률 평균' 또는 '통계청에서 작성·발표하는 직전 2개년도 전년도 가구당(2인 이상) 월평균 소득 상승률 평균' 중 낮은 비율을 초과할 수 없도록 함.</p> <p>(7) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2001865) ▪ 최초 2회까지 임차인에게 계약갱신청구권을 행사할 수 있도록 하고 증액청구는 연 5%를 한도로 초과할 수 없도록 함.</p> <p>(8) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2004662) ▪ 임차인이 계약갱신을 청구할 경우 일정한 사유가 없는 한 임대인이 이를 거절하지 못하도록 함.</p> |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 증액청구는 차임 등의 5% 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 못하도록 하고, 임대차계약 또는 증액이 있는 후 1년 이내에는 하지 못하도록 함. <p>(9) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2006210)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 임대차기간을 현행 2년에서 3년으로 함. ▪ 임차인에게 계약갱신청구권을 부여하고 이때 임대차의 존속기간은 3년으로 하되 최초의 임대차기간을 포함한 전체 임대차기간이 6년을 초과할 수 없도록 함. ▪ 증액청구는 임대차 시작 월부터 종료 직전 월까지의 통계청 발표 월별 소비자물가상승률 평균비율의 2배에 해당하는 금액과 약정한 차임이나 보증금의 연 5%의 금액 중 낮은 금액을 초과하지 못하도록 하고 임대차계약 또는 증액이 있는 후 2년 이내에는 증액할 수 없도록 함. <p>(10) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2006534)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 계약기간을 최초의 임대차 기간을 포함해 최소 4년까지 연장할 수 있도록 하고 이를 초과한 경우에도 임대인은 일정한 사유가 있는 경우에 한해 계약갱신 거절통지를 할 수 있도록 함. ▪ 계약갱신 시 차임 등을 이전 차임 등의 100분의 5 범위 내에서만 인상할 수 있도록 함. <p>(11) 주택임대차보호법 일부개정법률안(2012668)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1회에 한정하여 최초의 임대차기간을 포함하여 4년을 초과하지 아니하는 범위에서 임차인에게 계약갱신청구권 부여 ▪ 차임 등의 증액 한도를 명문화 |
|--|--|

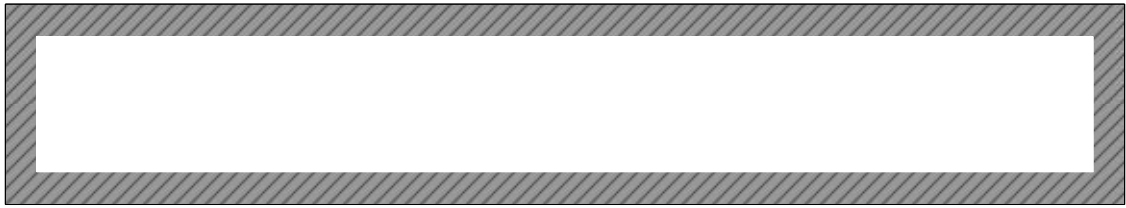
나. 검토의견

○ 현재 국회에 계류 중인 주택임대차보호법 일부개정법률안은 임차인의 계약갱신청구권 행사가능횟수 및 최대 임대차기간에 있어서 약간씩 차이가 있음. 구체적으로 살펴보면, 정동영, 백혜련, 박홍근, 윤호중, 정성호, 윤후덕, 박영선 의원 각 대표 발의안은 1회 갱신 및 최대 4년 보장, 노회찬 의원 대표 발의안은 1회 갱신 및 최대 6년 보장, 김상희 의원 대표발의안은 1회 갱신 및 최대 6년 보장, 윤영일 의원 대표발의안은 2회 갱신 및 최대 6년을 보장하는 내용이며, 박주민의원 대표 발의안은 횟수 및 기간의 제한 없음.

○ 이 중 김상희 의원이 대표발의한 주택임대차보호법 일부개정법률안은 ① 우선 현행

학제(초등학교 6년, 중·고등학교 3년) 등을 고려하여 임대차기간을 현행 2년에서 3년으로 늘리고, 임차인에게 1회에 한해 계약갱신청구권을 행사할 수 있도록 하여 임차인에게 최장 6년의 임대차기간을 보장해주고 있음. ② 또한 차임등 증감청구권의 행사기간도 현행 주택임대차보호법 시행령에서 임대차계약 또는 약정한 차임등의 증액이 있는 후 1년 이내에 증액청구를 하지 못하도록 규정하던 것을 법률에 직접 규정하면서 그 기간도 2년으로 늘리도록 함. ③ 뿐만 아니라 인상률 상한도 현행 대통령령에서 일률적으로 5%를 초과할 수 없도록 하던 것을 '직전 2개년도 소비자물가상승률 평균' 또는 '통계청에서 작성·발표하는 직전 2개년도 전년도 가구당(2인 이상) 월평균 소득 상승률 평균' 중 낮은 비율을 초과할 수 없도록 하여 실질지표를 반영토록 함.

- 이는 현재 발의된 개정법률안 중에서 임대인의 사적자치권 행사를 과도하게 제한하지 아니하면서도 임차인 보호에 가장 충실한 법률안으로 판단됨.



- ❖ 정책 목표: 지배구조 개혁
- ❖ 담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

- 현대중공업그룹은 자사주의 마법을 통해 총수일가의 지배력을 강화시켰고, 한진그룹 재벌총수 일가는 회사를 사유재산처럼 취급하는 전횡을 저질렀음. 그리고 2019년 삼성물산-제일모직 합병은 이재용 부회장의 지배력 승계를 위해 회계를 조작하면서까지 이루어졌음. 이처럼 재벌그룹은 총수일가의 지배력을 지속하기 위하여 범죄적 행위도 서슴치 않고 있고, 경제력을 더욱더 집중시키면서 각종 피해를 야기하고 있음.
- 회사 내부에서 재벌총수를 견제해야 할 이사회는 거수기로 전락한지 오래고, 이를 보완하려는 목적으로 도입된 사외이사제도는 회사 내부 실정을 잘 알지 못하는 사람이 사외이사가 되거나 총수일가의 입맛에 맞는 사람들로 채워지면서 별다른 효용이 없어짐.
- 회사의 이사가 법령과 정관을 위반한 위법행위를 할 경우, 이를 제어할 수 있는 방법은 주주총회를 통한 해임이나 주주대표소송을 통한 손해배상청구일 뿐임. 하지만 현실적으로 주주총회를 통한 견제는 거의 불가능함. 또 주주대표소송을 제기하기 위해서는 제소요건이 엄격하고 까다로워 현실적인 견제방법으로서 한계가 있고, 주주대표소송을 제기하더라도 입증책임이 원고인 주주에게 있는 상황에서 재벌총수의 책임을 입증하는 것은 매우 어렵고, 심지어 이사의 책임이 인정되더라도 그 책임은 해당 이사의 연 보수액의 6배로 제한되어 있어 회사의 손해가 전보되지 않을 위험이 상당함. 또한 법원이 이사의 책임을 감경하는 태도를 보이고 있어 실질적 배상액은 실제 손해액보다 현저히 떨어지고 있음. 따라서 이사의 책임을 물을 수 있는 대표소송이 다양해지고, 그 요건이 완화되면서, 입증책임이 전환될 필요가 있음.
- 또한 객관적인 이사회 구성을 위해 노동조합 내지 근로자가 추천하는 사람이 사외이

사가 될 수 있도록 제도를 개선하고, 이사 선임에 대한 집중투표제를 도입하여 재벌 총수일가의 전횡을 사전에 차단할 필요가 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | <p>* 20대 국회에 현재 계류중인 상법개정안은 총 58건임. * 주요하게 보아야 할 상법개정안을 간추리면 아래와 같음</p> <p>상법 일부개정법률안(2000645) 2016. 7. 4. 김종인 상법 일부개정법률안(2000837) 2016. 7. 12. 박용진 상법 일부개정법률안(2002091) 2016. 9. 2. 노회찬 상법 일부개정법률안(2003516) 2016. 11. 11. 채이배 상법 일부개정법률안(2019004) 2019. 3. 6. 채이배</p> |
| 소관상임위 | 법제사법위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | <p>2016. 7. 4. 김종인(더불어민주당) 2016. 7. 12. 박용진(더불어민주당) 2016. 9. 2. 노회찬(정의당) 2016. 11. 11. 채이배(바른미래당) 2019. 3. 6. 채이배(바른미래당)</p> |
| 주요내용 | <p>(1) 상법 일부개정법률안(2000645) 2016. 7. 4. 김종인</p> <p>가. 다중대표소송을 도입하여 모회사의 발행주식총수의 100분의 1 이상에 해당하는 주식을 가진 주주가 자회사에 대하여 자회사 이사의 책임을 추궁할 소의 제기를 청구할 수 있도록 함(안 제406조의2 신설 및 제542조의6제6항).</p> <p>나. 회사가 제소청구를 받고도 소송을 제기하지 않은 경우 그 이유를 주주에게 통지하도록 회사에 의무를 부여하고, 주주가 대표소송 제기 후 합병 등으로 주주의 자격을 상실한 경우에도 대표소송의 효력을 인정하며, 대표소송이 제기된 경우 회사는 지체 없이 이를 주주에게 통지하거나 공고하도록 하고, 회사 이외에 다른 주주들도 대표소송에 참가할 수 있도록 하여 대표소송제도를 개선함(안 제403조 및 제404조).</p> <p>다. 일정 자산 규모 이상의 상장회사에서 2인 이상의 이사의 선임을 할 때 소수주주권으로 집중투표를 청구할 경우 정관으로도 이를 배제할 수 없도록 하여 집중투표제를 단계적으로 의무화함(안 제542조의7).</p> <p>라. 사외이사의 경우 최대주주 및 그의 특수관계인은 사외이사 후보추천위원회의 위원이 될 수 없도록 하여 보다 중립적인 사외이사 후보추천위원회를 구성할 수 있도록 하며, 상장회사 및 계열회사의 임직원 이었던 자 등으로서 이사회에 독립·감시기능을 저해할 우려가 있는</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>자에 대한 결격 요건을 확대하고, 우리사주조합 및 소액주주들이 추천하는 사외이사 각 1인 또는 복수의 후보자를 사외이사후보추천위원회에 추천할 수 있게 하며, 사외이사후보추천위원회는 우리사주조합 및 소액주주들이 추천한 후보자 각 1인은 반드시 사외이사로 선임하여야 함(안 제542조의8).</p> <p>다. 의무적 감사위원회 설치 상장회사는 주주총회에서 감사위원회위원이 되는 이사를 다른 이사들과 분리하여 선임하도록 함으로써 선임단계에서부터 대주주의 의결권이 제한되도록 하여 감사위원회 위원의 독립성을 확보함(안 제542조의12).</p> <p>바. 일정 주주 수 이상의 상장회사로 하여금 의무적으로 주주가 총회에 출석하지 아니하고 전자적 방법으로 의결권을 행사할 수 있도록 하게 함으로써 전자투표제를 단계적으로 의무화함(안 제542조의14 신설).</p> <p>(2) 상법 일부개정법률안(2000837) 2016. 7. 12. 박용진</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 최근 대기업들이 회사의 분할 또는 분할합병 등을 통하여 지주회사와 자회사로 분리하면서 분할하기 전에 자기주식의 비율을 적극적으로 확대한 후 분할·분할합병의 방식으로 자회사를 설립하고, 지주회사는 자기주식을 그대로 보유하여 그 자기주식에 대하여 자회사로부터 주식을 배정받아 현행법에 따른 모회사와 자회사, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 지주회사와 자회사의 지분 요건을 확보하고 있음. ▪ 이러한 분할·분할합병에 따른 회사 분리와 자회사의 지주회사 자기주식에 대한 주식 배정 및 신주발행에 갈음한 자기주식 교부행위는 분할·분할합병 전 회사의 소주주에게 불리하고, 대주주가 지배력을 확대할 수 있게 하는 등 주주간 소유지분구조 건정성에 악영향을 주고 있음. ▪ 특히 2011년 자기주식 취득한도 제한이 완화됨에 따라 상호출자제한 기업집단 소속 대기업들이 지주회사로 전환하는 과정에서 자기주식을 활용하여 재벌총수의 지배력을 강화하는 편법적인 사례가 늘어나고 있음. 이는 주주가치 제고라는 자기주식 본래 목적에도 위배됨. ▪ 따라서 회사가 분할 또는 분할합병할 경우 단순분할신설회사, 분할합병신설회사는 분할회사가 보유하는 자기주식에 대하여 신주의 배정을 금지하고, 분할승계회사에 대하여는 신주발행 뿐만 아니라 자기주식을 교부하는 행위도 금지하여 회사의 자본을 통한 대주주의 부당한 지배력 강화를 방지하고 건전하고 투명한 지배구조 체제를 육성하려는 것임(안 제530조의8 신설). <p>(3) 상법 일부개정법률안 (2002091) 2016. 9. 2. 노회찬</p> |
|--|---|

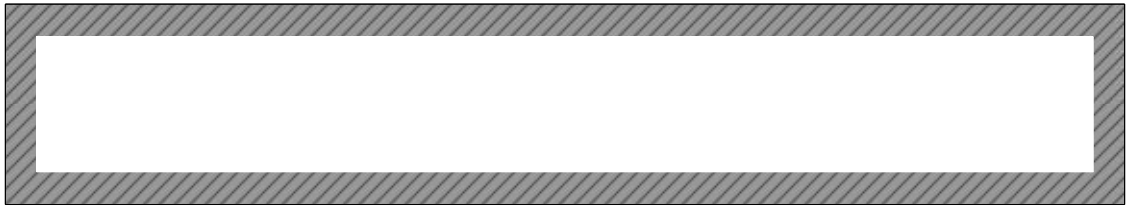
| |
|---|
| <p>가. 이사의 과실에 대한 증명책임을 전환하여, 부실경영을 저지른 이사가 스스로 경영판단원칙을 준수했다는 증명책임을 지도록 함(안 제401조 제1항).</p> <p>나. 회사의 주식을 소유한 주주는 누구나 대표소송을 제기할 수 있도록 하여, 주주대표소송의 원고적격을 단독주주권으로 변경하되, 주식 6개월 이상 보유 요건을 추가하여 남소를 방지함(안 제402조).</p> <p>다. 과반수의 노동자로 구성된 노동조합이 있는 경우에는 회사의 노동조합, 노동조합이 없는 경우에는 해당 회사 근로자의 과반수를 대표하는 자 역시 대표소송을 제기할 수 있도록 함(안 제403조 제1항).</p> <p>라. 특정 회사의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하는 “지배회사”의 주주 역시 그 지배회사의 영향력을 받는 “피지배회사”에 대한 대표소송을 제기할 수 있도록 하여, 다중대표소송을 허용함. 이 때 지배회사란 피지배회사의 100분의 30 이상의 주식을 보유하거나, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호의 기업집단에 소속된 회사로 사실상 피지배회사의 사업내용을 지배하는 회사를 포함함(안 제406조의2).</p> <p>마. 다중대표소송의 실효성을 기하기 위해, 다중대표소송을 제기한 주주는 회계장부열람권을 가지도록 하며, 제466조의 회계장부열람권의 범위를 피지배회사로 확대함(안 제406조의2 제3항 내지 제4항 및 제466조).</p> <p>바. 이사의 책임을 연봉 6배 이내로 제한할 수 있도록 한 현행 제400조 제2항을 삭제하고, 다만 현행 판례와 같이 법원이 의무위반의 내용 및 정도를 고려하여 제399조에 따른 이사의 책임을 감경할 수 있도록 함(안 제399조 및 제400조제2항).</p> <p>사. 사외이사 중 1인을 근로자대표가 추천한 인물로 선임하도록 하여, 근로자의 경영참가를 보장하고, 기업에 대한 준법감시를 강화함(안 제542조의8).</p> <p>아. 상장회사는 주주총회에서 감사위원회위원이 되는 이사를 다른 이사와 분리하여 선임하도록 하며(안 제542조의12), 이사 선임에 대한 집중투표제를 도입하고(안 제542조의7), 일정 규모 이상의 상장회사에 대하여는 전자투표 또는 서면투표 실시를 의무화함(안 제542조의14 신설).</p> <p>(4) 상법 일부개정법률안 (2003516) 2016. 11. 11. 차이배</p> <p>가. 해당 상장회사 또는 그 계열사의 5년 이내 임직원 및 해당 상장회사에서 6년 또는 그 계열사 포함 9년 이상 사외이사로 재직한 경력이 있는 사람을 사외이사 결격사유로 정함(안 제542조의8제2항제7호 및 제8호 신설).</p> <p>나. 지배주주 및 그의 특수관계인을 사외이사후보추천위원회 위원으로 선</p> |
|---|

| | |
|--|--|
| | <p>임하는 것을 금지함(안 제542조의8제4항).</p> <p>다. 일정 규모 이상의 상장회사의 경우 6개월 전부터 계속하여 3% 이상 지분을 보유한 주주에게 사외이사 1인에 대한 추천권을 부여하고 회사가 동 사외이사(독립이사) 1인의 선임을 보장하여 이사회 구성의 독립성을 보다 강화하도록 함(안 제542조의14 신설).</p> <p>(5) 상법 일부개정법률안 (2019004) 2019. 3. 6. 채이배</p> <p>가. 이사의 선관주의의무와 구분되는 충실의무를 규정함(안 제382조의3제2항).</p> <p>나. 이사의 충실의무위반에 해당하는 행위를 규정하고 해당 행위들의 원칙적 금지를 규정함(안 제382조의3제3항).</p> <p>다. 충실의무위반에 해당하는 경우 이사가 미리 이사회에서 중요사실을 밝히고, 이사 3분의 2 이상의 결의에 의한 이사회의 승인이 있으며, 이사회 승인의 내용과 절차는 공정하고, 이사 등과 회사 간의 거래가 있는 경우에는 거래의 내용이 공정하다는 조건을 모두 충족하는 경우에는 예외적으로 해당 행위를 허용함(안 제382조의3제4항).</p> <p>라. 이사 등이 충실의무를 위반하는 경우 이사 등은 이로 인해 이어나 제3자가 얻은 이득 전부를 회사에 반환하도록 함(안 제382조의3제5항).</p> <p>마. 회사의 기회 및 자산의 유용이 금지되는 주체를 이사뿐만 아니라 제398조 각호에 해당하는 자로 확대하고, 이사의 회사 자산 유용 금지를 명시적으로 추가함(안 제397조의2).</p> <p>바. 이사 등이 충실의무를 위반한 경우 이사 또는 제3자가 얻은 이익은 손해로 추정함(안 제399조제2항 신설).</p> <p>사. 업무집행지시자 등의 책임에 충실의무 관련 책임을 포함함(안 제401조의2제1항).</p> <p>아. 대통령령으로 정하는 상장회사의 특수관계인이 법률에 정하는 거래행위를 하는 경우 제382조의3제3항 각호의 요건을 충족하도록 함(안 제542조의9제3항).</p> |
|--|--|

나. 검토의견

- 2018년 민변은 노회찬 의원안을 현재까지의 재벌개혁 과제 중 상법상 개정되어야 할 내용이 가장 잘 집적되어 있는 법률안으로 평가한 바 있음.
- 김종인 의원안은 122명이 공동발의한 안으로서 다중대표소송, 집중투표제, 감사위원 분리선임, 사외이사후보추천위원회의 독립성 강화, 전자투표제 등의 각 주요내용들은 상당한 정도로 컨센서스가 형성되어 있는 상태이고, 야당측에서도 명분상 크게 반대하지 못하는 상태임.

- 2016. 11. 11. 발의된 채이배 의원안은 사외이사의 독립성을 강화하는 목적에 부합하고, 사외이사제도의 현실화를 위해 필요한 법률안임.
- 박용진 의원안은 재벌총수일가가 자사주를 이용한 지배력 확대의 편법(소위 자사주 의 마법)을 부리자, 자사주에 대한 신주 배정을 금지함으로써 그 편법적 행태를 방지하고자 하는 것으로서, 법무부 내부 연구용역 결과에서도 긍정적으로 평가되고 있는 법률안임.
- 가장 최근(2019. 3. 6.)에 발의된 채이배 의원안은 이사의 충실의무를 보다 명확하고 구체적으로 규정하여 해석상의 다툼을 방지하고 재벌총수일가의 사익추구 행위(사업 기회 유용행위)를 보다 적극적으로 규율할 수 있을 것으로 평가됨.
- 회사 지배구조에 관한 기본법인 상법 개정을 통해 지배구조의 투명성과 공정성을 높이고 더 이상 총수일가의 전횡이나 사업기회 유용행위가 벌어지지 않도록 조속히 관련 입법들이 이루어져야 할 것임.



- ❖ 정책 목표: 대리점의 안정적 계약기간을 보장하고, 공급업자와 대리점이 대등한 지위에서 상생하며 발전할 방안 마련
- ❖ 담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

- 대리점 거래 관계는 특히 영세 규모 중소기업자들이 다수 참여하고 있는 분야로서 공정거래위원회의 실태조사에 따르면 현재 약15만개의 대리점이 있고, 그 중 불공정 거래행위를 경험했다는 대리점주의 비율이 22.0%에 이르고 있음. 즉 2013년 남양유업 사건으로 드러난 대리점 거래에서의 불공정 문제가 근절되지 않고 있는 것임.
- 대리점 거래 관계의 불공정을 방지하기 위하여 2015. 12. 22. 본 법이 제정되었고, 1년 후인 2016. 12. 23.부터 시행되었으나, 여전히 본사의 대리점에 대한 갑질 관행은 끊이지 않고 있고, 대리점법에 한계가 많다는 지적이 끊이지 않고 있음. 특히 공정거래위원회가 2018. 5. 24. 발표한 ‘대리점거래 불공정 관행 근절 대책’에 따르면, 대리점거래에서 불공정 관행이 근절되지 않은 이유는 ① 개별대리점의 낮은 협상력, ② 통상 1년 단위의 짧은 계약기간에 따른 대리점 지위의 불안정성, ③ 본사의 보복조치 우려, ④ 사법절차를 통한 실질적 피해구제의 어려움으로 꼽히고 있음.
- 공정위는 법위반 혐의 적발 시스템을 강화하겠다는 의지를 밝혔고, 업종별로 세분화된 표준대리점계약서를 제시하는 등 여러 가지 정책을 수립·시행하고 있음. 2018. 12. 10. 공정거래협약 제도가 도입되는 것으로 대리점법이 일부 개정되었으나, 여전히 실질적인 도움이 되지 않고 있어 신속하게 입법적으로 해결되어야 함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|----------------------------------|---|
| <p>법안명 (의안번호)</p> | <p>* 20대 국회에 현재 계류중인 대리점법개정안은 총 17건임. * 주요하게 보아야 할 상법개정안을 간추리면 아래와 같음 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(2008005) 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(2008760) 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(2012167) 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(2015874) 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(2016358) 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(2018305)</p> |
| <p>소관상임위</p> | <p>정무위원회</p> |
| <p>제안일자/ 대표발의 (소속정당)</p> | <p>2017. 7. 18. 심상정(정의당) 2017. 8. 28. 이학영(더불어민주당) 2018. 2. 27. 김관영(바른미래당) 2018. 10. 5. 송갑석(더불어민주당) 2018. 11. 6. 우원식(더불어민주당) 2019. 1. 24. 추혜선(정의당)</p> |
| <p>주요내용</p> | <ul style="list-style-type: none"> ○ 적용범위 확대 ○ 공급업자의 범위를 2억원 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 연간 매출액 이하의 중소기업자인 공급업자로 축소하되, 계약을 맺은 대리점의 수가 5개 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 수 이상인 경우에는 적용제외 대상에서 배제 (추혜선) ○ 정보공개서 등록제도 도입 ○ 공급업자가 대리점거래 희망자에게 제공할 정보공개서를 공정거래위원회 및 시·도지사에게 등록하도록 하고, 대리점거래 희망자에게 제공하도록 의무를 부여 (추혜선, 우원식 등) ○ 구입강제 금지 범위 확대 ○ 구입할 의사가 없는 물품 뿐만 아니라 판매에 필수적이지 않은 물품도 구입강제 금지 (우원식) ○ 부당한 광고·판촉 행사 강요 금지 (우원식) ○ 부당한 점포환경 개선 강요 금지 (우원식) ○ 계약갱신청구권 (추혜선, 우원식) ○ 계약해지 제한 (추혜선, 우원식) ○ 대리점주들의 단체 구성권 및 거래조건에 대한 협의권 보장 (추혜선, 우원식, 이학영, 심상정 등) ○ 대리점주들의 단체 구성을 이유로 한 보복조치 금지 (추혜선, 우원식, 이학영, 심상정 등) ○ 영업지역 보장 (추혜선) ○ 10배 손해배상제도 (송갑석) |

나. 검토의견

- 2018. 12. 10. 일부 개정으로 처리된 법률안을 제외하면 현재 총 17건의 법률안이 계류 중임. 주요 내용에 있어 유사한 내용이 많고, 현재까지 가장 종합적인 개정안은 우원식, 심상정, 추혜선 의원안으로 평가됨.
- 대리점주의 단체구성권을 도입하는 방향에 대해서는 거의 예외 없이 일치함. 이는 우위에 있는 본사에 대응하여 대리점주들이 단체를 구성하여 힘의 균형을 도모할 필요가 있다는 컨센서스가 반영된 결과로 보임.
- 다만 거래조건협약권에 대해서는 견해가 나뉨. 정무위원회 전문위원 오창석의 검토보고서는 담합 우려가 있고 경쟁제한성에 대한 분석이 필요하다는 의견을 제시하고 있으나, 거래조건에 대한 협약권이 없는 경우 단체구성권만으로는 본사의 우월적 지위남용을 견제하기 어려우므로 거래조건 협약권이 인정될 필요가 있음.
- 보통 대리점계약상 계약기간은 1년으로 되어 있는 경우가 많은데, 가맹사업법이 계약갱신청구권을 통해 최소 10년의 가맹계약기간을 보장하고 있는 것처럼 대리점법도 대리점계약기간을 보장할 필요가 있음. 이와 관련하여 공정위는 대리점거래의 경우 전속거래 비중이 낮아 계약기간 보장의 필요성이 상대적으로 낮다고 보고 있는데, 이를 이유로 계약갱신청구권이 도입되지 않는다면 오히려 전속대리점거래를 보호하지 못하는 현상을 초래하게 될 것임. 또한 비전속거래라 하더라도 한정된 공급업자와 대리점거래를 하는 이상 기간만료를 이유로 계약이 종료되는 경우 대리점주의 사업 전망이 취약해질 수 있고, 갱신거절이 하나의 불공정 거래로 작용되는 현실에 대응하기 어려움. 따라서 계약갱신청구권을 도입하고 계약해지를 엄격히 제한하는 제도적 보완이 필요함.
- 현재 발의된 법률안 중 우원식, 추혜선, 심상정 의원안이 개혁입법에 가장 근접한 것으로 평가되는 바, 조속히 입법되어야 할 것임.

단

- ❖ 정책 목표: 소비자 집단소송제 도입
- ❖ 담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

- 대부분의 선진국가들과는 달리 우리나라는 집단소송법제가 증권관련 집단소송법 외에는 없는 실정이며, 증권관련 집단소송법 역시 2005. 1.부터 시행되어 13년이 지났음에도 불구하고 본안 판결에 이르는 경우가 1-2건에 불과하는 등 실제 집단소송법제가 활성화되지 않고 있음.
- 그동안 폭스바겐 디젤게이트 사건, 가습기살균제 참사 사건, 라돈 침대 사건, BMW 연쇄 화재 사건 등 동일한 원인으로 다수의 피해자가 발생한 사건에서 현행 법제도에서는 개별 소비자가 직접 시간과 비용을 들여서 소송을 제기하여야만 소비자 피해 배상이 가능함.
- 현대 사회가 대량생산과 대량소비의 경제구조가 됨에 따라 분쟁이 점점 대형화·광역화·집단화 되고 있고, 특히 소비자분쟁, 환경·공해분쟁 등 집단적인 피해를 수반하면서도 정보의 비대칭성으로 인해 피해자 측에서 피해의 입증이 곤란한 분야가 증가하고 있지만, 개별적 분쟁해결에 초점을 맞춘 현재의 민사소송 제도는 절차가 복잡하고 피해구제가 불충분하므로 신속하고 적절한 사법적 해결을 위해서는 집단소송제도가 조속히 도입되어야 할 것임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-----|------------------------|
| 법안명 | (1) 소비자집단소송법안(2000064) |
|-----|------------------------|

| | |
|----------------------------------|--|
| <p>(의안번호)</p> | <p>(2) 집단소송법안(2001183) (3) 증권관련 집단소송법 일부개정법률안(2001840) (4) 소비자의 권익 보호를 위한 집단소송법안(2005384) (5) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 위반행위 손해배상사건 집단소송법안(2007637) (6) 증권관련 집단소송법 일부개정법률안(2008139) (7) 공정거래관련 집단소송법안(2008306) (8) 집단소송법안(2010484) (9) 소비자집단소송법안(2011678) (10) 증권관련 집단소송법 일부개정법률안(2015727) ※ 증권관련 집단소송법 전부개정법률안 / 2018. 9. 21. / 법무부 발표</p> |
| <p>소관상임위</p> | <p>법제사법위원회</p> |
| <p>제안일자/ 대표발의 (소속정당)</p> | <p>(1) 2016. 6. 1. / 서용교(더불어민주당) (2) 2016. 7. 26. / 박영선(더불어민주당) (3) 2016. 8. 26. / 채이배(바른미래당) (4) 2017. 2. 2. / 박주민(더불어민주당) (5) 2017. 6. 27. / 김경협(더불어민주당) (6) 2017. 7. 21. / 함진규(자유한국당) (7) 2017. 8. 1. / 전해철(더불어민주당) (8) 2017. 11. 30. / 백혜련(더불어민주당) (9) 2018. 1. 31. / 이학영(더불어민주당) (10) 2018. 9. 21. / 김종민(더불어민주당)</p> |
| <p>주요내용</p> | <p>(1) 소비자집단소송법안(2000064) ▪ 이 법의 적용범위는 「소비자기본법」 제4조 또는 제20조 위반을 이유로 한 손해배상청구, 「제조물 책임법」 제3조에 따른 손해배상청구, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제3조의2제1항, 제19조, 제23조 및 제26조제1항제1호의 행위로 인하여 발생한 피해에 대한 같은 법 제56조에 따른 손해배상청구, 「약관의 규제에 관한 법률」 제6조부터 제9조까지의 위반을 원인으로 한 손해배상청구, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제10조에 따른 손해배상청구, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제21조제1항, 「할부거래에 관한 법률」 제34조, 「방문판매 등에 관한 법률」 제23조 제1항, 제2항 및 제24조의 행위로 인하여 발생한 피해에 대한 손해배상청구 등으로 한정함(안 제3조).</p> <p>(2) 집단소송법안(2001183) ▪ 법원은 피해자가 50인 이상이고 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으로 하고, 집단소송이 총원의 권리실현이나 이익보호에 적합하고 효율적인 수단이라고 인정할 때 집단소송으로 해결할 것을 허가하도록 함(안 제11조).</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>(3) 증권관련 집단소송법 일부개정법률안(2001840)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행법은 소송허가결정에 대한 즉시항고에 집행정지의 효력을 인정하고 있어 소송이 지나치게 장기화되고 피해구제에 어려움이 있는 실정 아므로 소송허가결정에 대한 즉시항고는 집행정지의 효력을 갖지 않도록 하고 다만 당사자의 신청이 있는 경우 법원이 집행정지명령을 내릴 수 있도록 하여, 소송의 과도한 장기화를 방지함(안 제15조). <p>(4) 소비자의 권익 보호를 위한 집단소송법안(2005384)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 이 법의 적용범위는 「소비자기본법」 제4조 또는 제20조 위반을 이유로 한 손해배상청구, 「제조물 책임법」 제3조에 따른 손해배상청구, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제3조의2제1항, 제19조, 제23조 및 제26조제1항제1호의 행위로 인하여 발생한 피해에 대한 같은 법 제56조에 따른 손해배상청구, 「개인정보 보호법」 제39조에 따른 손해배상청구, 「약관의 규제에 관한 법률」 제6조부터 제9조까지의 위반을 원인으로 한 손해배상청구, 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」 제10조에 따른 손해배상청구, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」 제21조제1항, 「할부거래에 관한 법률」 제34조, 「방문판매 등에 관한 법률」 제23조제1항·제2항 및 제24조의 행위로 인하여 발생한 피해에 대한 손해배상청구 등으로 한정함(안 제3조). <p>(5) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 위반행위 손해배상사건 집단소송법안(2007637)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 불공정집단소송의 소는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제3조의2제1항, 제19조, 제23조 및 제26조제1항제1호의 행위로 인하여 발생한 피해에 대한 같은 법 제56조에 따른 손해배상청구에 한정하여 제기할 수 있도록 함(안 제3조). <p>(6) 증권관련 집단소송법 일부개정법률안(2008139)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행법의 증권관련집단소송의 적용범위를 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에서 규정하고 있는 금융투자상품으로 확대하여 증권뿐만 아니라 파생상품의 경우에도 거래과정에서 다수인에게 피해가 발생한 경우 집단소송의 소를 제기할 수 있도록 하려는 것임(안 제3조). <p>(7) 공정거래관련 집단소송법안(2008306)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공정거래관련집단소송의 소는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조, 제26조제1항제1호 및 제4호(재판매가격유지행위에 한정한다) 또는 제29조를 위반하여 발생한 피해에 대한 같은 법 제56조에 따른 손해배상청구, 「제조물 책임법」 제3조에 따른 손해배상청구, 「표시·광 |
|--|---|

| | |
|--|---|
| | <p>고의 공정화에 관한 법률」제3조제1항의 행위 또는 그 밖의 다른 법령으로 금지하는 표시광고 행위로 인하여 발행한 피해에 대한 손해배상 청구에 한정하여 제기할 수 있도록 함(안 제3조).</p> <p>(8) 집단소송법안(2010484)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 법원은 구성원의 각 청구가 법률상 또는 사실상 주요한 쟁점을 공통으로 하고, 집단소송이 총원의 권리실현이나 이익보호에 적합하고 효율적인 수단이고, 구성원의 수가 50명 이상이라고 인정할 때 집단소송으로 해결할 것을 허가하도록 함(안 제11조). <p>(9) 소비자집단소송법안(2011678)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 소비자집단소송은 이 법에 따라 원고적격을 갖는 소비자단체 등이 제기하는 공통의무확인소송과 그 결과를 전제로 개별 피해자의 채권신고에 기초하여 채권을 확정하는 채권확정절차의 2단계로 이루어지는 집단소송임(안 제2장 및 제3장). ▪ 공통의무확인소송이란 소비자계약과 관련하여 또는 사업자가 제공하는 재화나 용역 또는 시설로 다수의 소비자에게 피해가 발생하거나 다수의 소비자가 사업자로부터 채무이행의 청구를 받은 경우, 사업자가 다수의 소비자에게 공통적인 금전채무를 부담하거나 다수의 소비자가 사업자에게 공통적인 금전채무를 부담하지 않는다는 확인을 구하는 소송을 말함(안 제2조). ▪ 공통의무확인소송을 제기할 수 있는 자는 「소비자기본법」에 따라 소비자단체소송을 제기할 수 있는 자여야 함(안 제3조). <p>(10) 증권관련 집단소송법 일부개정법률안(2015727)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 「제조물 책임법」 제3조에 따른 손해배상청구, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제19조·제26조제1항제1호 위반을 이유로 한 제56조에 따른 손해배상청구, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제26조제1항제4호·제29조 위반을 이유로 한 제56조에 따른 손해배상청구, 「표시·광고 공정화에 관한 법률」 제10조에 따른 손해배상청구, 「개인정보 보호법」 제39조·제39조의2에 따른 손해배상청구, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제43조·제43조의2제1항제2호에 따른 손해배상청구, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제32조·제32조의2제1항제2호에 따른 손해배상청구, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제27조에 따른 손해배상청구, 「식품위생법」 제2조에 따른 식품 등을 제조·가공·조리·수입하여 발생한 피해이거나 「식품위생법」을 위반한 사실을 알면서도 식품 등을 판매하여 발생한 피해에 대한 손해배상청구, 「건강기능식품에 관한 법률」 제3조에 따른 건강기능식품을 제조·가공·조리·수입하여 발생한 피해이거나 |
|--|---|

| | |
|--|---|
| | 「건강기능식품에 관한 법률」을 위반한 사실을 알면서도 건강기능식품을 판매하여 발생한 피해에 대한 손해배상청구에 집단소송제를 적용함. |
|--|---|

나. 검토의견 - 입법 적극촉구 및 일부 보완 의견

- 법무부가 2018. 9. 21. 발표한 “집단소송제 확대 도입 방안”은 김종민 의원이 대표발의한 ‘증권관련 집단소송법 일부개정법률안’(2015727)과 동일한 내용임. 한편, 적용범위와 관련하여 박영선, 백혜련 의원의 집단소송법안은 ‘모든 분야’에 집단소송제도를 도입하자는 것이고, 서영교, 박주민 의원의 소비자집단소송법안은 ‘소비자 분야’에 한정하여 도입하자는 것이며, 이학영 의원의 소비자집단소송법안은 프랑스와 일본의 입법례를 반영하여 원고적격을 갖는 소비자단체 등이 제기하는 공통의무확인소송과 그 결과를 전제로 개별 피해자의 채권신고에 기초하여 채권을 확정하는 채권확정절차의 2단계로 이루어지는 집단소송제를 도입하자는 방안임.
- 법무부가 2018. 9. 21. 발표한 “집단소송제 확대 도입 방안”은 증권관련 집단소송법보다 그 적용범위를 확대하기는 하였지만, 소비자들에게 정당한 배상이 이루어지기 위해서는 사업자가 제공하는 물품 또는 용역으로 인해 발생한 피해에 집단소송법이 적용되어야 한다는 점에서 한계가 있음. 또한 현행법상 법원의 소송허가결정에 대한 즉시항고·재항고로 인해 집단소송이 사실상 6심제로 운영되면서 지나치게 장기화되고 피해구제가 늦어지는 문제점이 있는데, 법무부의 방안은 이를 해결할 수 없음. 따라서 소송허가결정에 대한 즉시항고에 집행정지의 효력을 갖지 않도록 하고 다만 당사자의 신청이 있는 경우 법원이 집행정지명령을 내릴 수 있도록 하여 소송의 과도한 장기화를 방지하기 위한 입법적 개선이 필요함.
- 이학영 의원이 대표발의한 소비자집단소송법안(2011678)은 원고적격을 소비자단체 등에 한정하고 있으나 그동안 소비자기본법상의 소비자단체소송을 제기한 실적 등이 미미하다는 점을 고려하면 지나치게 원고적격을 제한한다는 문제점이 있음.
- 모든 분야에 집단소송을 도입하기 보다는 소비자분야에 한정하여 옵트 아웃(Opt-out) 방식의 집단소송제도를 도입하는 것이 대규모 피해자의 일률적 피해구제라는 본질적 목적에 더 부합할 것으로 보임. 따라서 서영교, 박주민 의원안이 가장 적절한 것으로 평가됨. 집단소송제도 도입에 관한 사회적 합의가 충분히 성숙한 이상 조속히 입법되어야 할 것임.

사회적 소수자 인권 분야

출입

- ❖ 정책 목표: 외국인에 대한 사법심사 없는 장기 구금 문제 해결, 이주 아동 구금의 원칙적 금지
- ❖ 담당 검토: 민변 국제연대위원회

1. 현황과 문제점

- 현행 출입국관리법 제63조는 외국인의 무기한 구금을 허용하고 있으며, 출입국관리사 무소의 재량에 따라 강제퇴거명령 및 보호명령을 발부하면 구금의 필요성에 대한 구체적인 심사 없이 구금이 개시될 수 있음. 구금 개시 이후에도 구금의 연장에 대한 사법심사 절차가 전무함. 특히 현행 출입국관리법에는 만 18세 미만의 아동에 대해서도 별도의 규정을 두고 있지 않아, 아동도 위 조항에 따라 사법심사 없는 무기한 구금이 가능함.
- 출입국관리법 제63조에 따라 구금되는 외국인들은 대체로 교도소보다 열악한 환경인 외국인보호소 등 외국인 보호시설에 구금되게 됨. 이 조항의 ‘송환할 수 있을 때까지’라는 문구의 불명확성으로 인해 무기한 구금이 가능하기 때문에 범죄를 저지르지 않은 외국인들이 일반적인 형 집행기간보다 긴 3~5년간 장기구금되는 사례도 발생하고 있음.
- 이러한 문제를 인식한 국제사회는 다양한 권고를 내리고 있음. 2018년 유엔 인종차별철폐위원회는 위 조항에 의거하여 즉시 추방될 수 없는 이주민이 구금된 경우에는 법무부에서 매 3개월마다 승인을 통해 그 구금을 무기한 연장할 수 있다는 점에 우려를 표하며 한국 정부에 출입국관리법 제63조의 개정을 권고함. 이에 더하여 인종차별철폐위원회는 한국의 이민법제가 아동의 구금을 허용하고 있다는 점에 우려를 표하며 한국이 아동의 구금을 피하고, 법에 아동 최우선적 이익과 관련한 조항을 포함하도록 출입국관리법 개정할 것도 권고함. 2015년에는 자유권위원회가 한국 정부에 이주민의 장기구금문제를 지적하며 보호 연장에 대한 독립적인 심사를 보장받을 수 있도록 권고하였으며, 이주민 구금에 대한 적절한 조치 여부는 2019년 동 위원회가 발표한 한

국 정부의 제5차 심의를 위한 쟁점 목록에도 포함됨. 이주 아동의 구금에 대해서는 2011년 유엔 아동권리위원회가 아동이 구금의 상한 및 사법심사 없이 부적절한 시설에 수용되고 있다는 사실에 우려를 표하였고, 2019년 아동권리위원회가 발표한 제5-6차 심의의 쟁점 목록에도 포함되어 2019년 9월로 예정된 아동권리위원회의 한국 심의에서 논의될 예정임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | (1) 출입국관리법 일부개정법률안(13703) (2) 출입국관리법 일부개정법률안(7661) |
| 소관상임위 | 법제사법위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2018. 5. 23. 박주민(더불어민주당) (2) 2017. 6. 29. 금태섭(더불어민주당) |
| 주요내용 | (1) 출입국관리법 일부개정법률안(13703) <ul style="list-style-type: none"> ▪ '보호의 필요성'이나 '피보호자의 취약성'을 판단하여 보호명령을 발부할 수 있도록 함(안 제63조제1항). ▪ 보호 연장에 대한 정기적인 사법 심사가 가능하도록 함(안 제63조 제2항 및 제3항). ▪ 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간을 1년을 초과할 수 없도록 함(안 제63조제4항). (2) 출입국관리법 일부개정법률안(7661) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 개정안은 이주아동의 보호를 원칙적으로 금지하나, 이주아동의 안전 등 부득이한 경우가 발생할 경우 필요한 최소한의 범위에서 아동을 보호할 수 있도록 함(안 제52조의2 제1항). ▪ 부득이하게 이주아동을 보호하는 경우, 교육, 급식 및 의료 등 특별한 조치를 취하도록 하고, 보호하지 않는 이주아동에 대해서는 아동복지 시설 연계 등의 보호조치를 취하도록 함(안 제52조의2 제3항 및 제4항). ▪ 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간을 6개월로 하되, 보호를 계속할 상당한 이유가 있는 경우에는 최대 12개월의 범위에서 연장할 수 있도록 함(안 제63조제1항 및 제2항). |

나. 검토의견

- 현행 출입국관리법 제63조 제1항에 따른 외국인의 보호 조치는 신체의 자유에 대한 중대한 제한을 내용으로 하고 있어 그 실질이 형사법 상 구금과 비슷함. 따라서 외국인도 신체의 자유 등 기본권을 향유하는 주체로서 신체의 자유에 대한 과도한 침해로부터 보호가 필요하다는 점에서 사실상 무기한 구금을 허용하는 현행 법의 개정은 반드시 필요함. 특히, 지금까지 장기 구금에 대한 법무부의 재량 통제가 사실상 이루어지지 않았다는 점, 그리고 출입국관리법 위반 사실만으로 3년 이상의 장기 구금된 외국인들이 존재한다는 점에서 보호 연장 시 사법 심사를 받을 권리를 보장하고, 보호기간의 상한을 부여하는 위 출입국관리법 개정안(박주민의원 대표발의안)의 취지는 적절하다고 할 수 있음.
- 이주아동의 구금은 구금 자체만으로도 아동의 발달에 심각한 영향을 미침. 따라서 국제법적으로는 이주아동 구금의 위법성을 지적한 다양한 연성법을 통해 아동의 구금은 아주 예외적으로, 일정한 조건 아래서만 이루어져야 함이 이미 확립되었다고 할 수 있음. 위 출입국관리법 개정안(금태섭 의원 대표발의)은 이러한 국제 규범을 국내법으로 확인한다는 점에서 의미가 있음.
- 다만, 구금 해제 시 그 구금의 대안이 구체적으로 명시되지 않았다는 점, 강제퇴거명령의 집행을 위한 보호기간이 법원 또는 판사의 영장 발부 및 재판 없이 법무부장관의 승인만으로 최대 1년 6개월까지 연장될 수 있다는 점은 법의 개정이 실질적인 아동인권의 보호로 이어지지 못할 가능성이 있다는 점이 우려됨. 현행 제도에 의해 외국인 아동은 기초생활제도 등의 수급권자가 되지 못하여 아동복지시설을 이용할 때에도 보조금 지원이 되지 않아 보호가 어려운 경우가 많다는 현실을 고려하여, 보다 실효성 있는 구금의 대안 제시 및 구금 연장에 대한 절차적 보호가 추가로 필요할 것으로 보임.

| | |
|----------|-----------|
| 탈 | 착지 |
|----------|-----------|

- ❖ 정책 목표: 북한이탈주민의 기본권 보장을 위하여 변호인의 조력을 받을 권리를 명시하고, 국가정보원 소속 인권보호관의 직무 범위와 직무의 독립성을 규정함으로써 북한이탈주민에 대한 기본권 침해 방지
- ❖ 담당 검토: 민변 통일위원회

1. 현황 및 문제점

- 현행법상 북한이탈주민이 대한민국 국민으로 정착하기 위해서는 북한을 탈출한 후 재외공관이나 행정기관의 장에게 보호신청을 하고, 국내에 입국하여 북한이탈주민보호센터에서 임시보호 및 조사를 마친 후에 그 결과에 따라 사회적응교육기관인 하나원에 입소하여 적응 교육 및 초기 정착지원 등을 받고 사회에 배출되어 거주지 보호 및 사후 지원 단계를 거치게 됨.
- 그 중 북한이탈주민보호센터에서 임시보호과정은 북한이탈주민보호법 상의 지원과 혜택을 받는 보호대상자 자격을 취득하기 위한 필수적인 전제조건으로 대한민국의 법제도와 규정을 잘 알지 못하는 북한이탈주민이 입국 직후부터 격리되어 수용된 상태에서 조사를 받게 되므로 그 자체로 헌법상 신체의 자유 제한 등을 비롯한 인권침해의 위험이 높음. 실제로 ‘서울시 공무원 간첩조작사건’, ‘북한해외식당 종업원 기획탈북 의혹사건’등을 통하여 조사과정에서 폭행·협박을 비롯한 불법행위가 발생하거나 가족이 직접 선임한 변호인의 접견도 거부되는 등 북한이탈주민에 대한 인권침해행위가 확인된 바 있고, 이를 직접 설치·운영하는 국가정보원은 위와 같은 사건들 발생 이후 인권보호를 위한 지침들을 만들었으나 그것만으로는 인권보호에 미흡하다고 보임.
- 또한 보호센터에서의 조사 후 ‘국가안전보장에 현저한 영향을 줄 우려가 있는 사람’에 대해서는 국가정보원장이 그 보호여부를 결정하고 국가정보원장이 별도로 설치·운영하는 정착지원시설에서 국가정보원의 관리를 받도록 규정되어 있으나 위 ‘국가안전보장에 현저한 영향을 줄 우려’를 판단하는 주체 역시 국가정보원이기 때문에 국가정보원의 판단에 따라 임시보호과정 이후 정착지원 단계까지도 국가정보원에 의한 통제와

관리를 받게 되는 문제가 있음.

- 그리고 현행법은 북한이탈주민이 거주지에 잘 정착할 수 있도록 거주지 보호제도를 두면서 거주지에서 신변보호제도를 규정하고 있는데, 보안경찰인 신변보호담당관에 의한 사생활 침해는 비롯한 인권침해의 위험성이 상존함.
- 민변의 북한 해외식당 종업원 기획탈북 의혹사건 대응 TF에서는 위와 같은 북한이탈주민의 인권침해 문제해결을 위하여 범시민대책회의와 연대하여 진상규명 및 처우개선을 위한 변론, 상담 및 토론회 개최를 비롯한 여러 가지 대외활동을 하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률일부개정법률안(2018560) (2) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률일부개정법률안(2020017) (3) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률일부개정법률안(2020174) |
| 소관상임위 | 외교통일위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2019. 2. 11. 김병기(더불어민주당) (2) 2019. 4. 25. 서청원(무소속) (3) 2019. 5. 3. 임재훈(바른미래당) |
| 주요내용 | (1) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률일부개정법률안(2018560) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 보호신청자에게 변호인의 조력을 받을 권리가 있음을 명시하고 보호신청 시 변호인의 조력을 받을 권리에 대하여 서면으로 알리고 그 내용을 설명하도록 하며, 변호인이 보호신청자를 접견하고 조사 과정에 참여하거나 의견을 진술할 수 있도록 함(안 제7조의2 신설). ▪ 보호신청자의 기본권 침해 방지와 그에 대한 권리구제를 위하여 국가정보원 소속으로 인권보호관을 두도록 하고, 인권보호관의 직무의 범위와 직무의 독립성 등을 규정함(안 제7조의3 신설). (2) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률일부개정법률안(2020017) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행법에서는 국가공무원, 지방공무원 및 국군에 대해서는 북한이탈주민에 대하여 북한을 벗어나기 전의 자격·경력 등을 고려한 특별임용을 규정하고 있으나 군무원에 대한 특별임용 규정은 존재하지 않음. ▪ 따라서 현행법에 북한이탈주민의 군무원에 대한 특별임용 규정을 추가함으로써 북한이탈주민의 공무원 특별임용에 대한 기회를 확대하고자 함(안 제18조제1항). |

| | |
|--|---|
| | <p>(3) 북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률일부개정법률안(2020174)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행법에 따라 이 법의 보호를 받을 수 있는 북한이탈주민은 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로서 북한을 벗어난 후 외국 국적을 취득하지 아니한 사람임. ▪ 그런데 북한 이외의 지역에서 출생한 북한이탈주민의 자녀는 이에 해당되지 아니하여 이 법에 따른 보호를 받을 수 없는데, 이들은 실제로는 북한이탈주민과 유사하게 제3국에서 불안정한 신분을 유지하면서 생활하여 온 사람임을 고려할 때 이들에 대해서도 보호할 필요가 있다는 지적이 있음. ▪ 또한 이들이 대한민국에 신속히 적응·정착할 수 있도록 통일부장관이 이들에 대한 교육지원 계획을 수립하도록 함으로써, 북한이탈주민에 대한 안정적이고 지속적인 교육지원이 이루어질 필요가 있음. ▪ 이에 북한이탈주민의 범위에 북한을 벗어난 후 제3국에서 출생한 자녀를 포함하여 이 법의 보호범위를 확대하는 한편, 북한이탈주민에 대한 교육지원 계획의 수립 근거를 마련함으로써 북한이탈주민에 대한 교육지원을 강화하려는 것임(안 제2조제1호 및 제24조제1항 신설). |
|--|---|

나. 검토의견

(1) 현재 발의된 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정안 중 김병기의 원안(2018560)은 임시보호 및 조사 중에 있는 북한이탈주민의 기본권 보장을 위하여 변호인의 조력을 받을 권리를 명시하려는 것으로, 헌법에 보장된 변호인의 조력을 받을 권리는 사법절차상 구속뿐만 아니라 행정절차에서 구속을 당한 사람에게도 보장된다는 헌법재판소의 판시(2014헌마346)에 비추어 적정하고 필요한 대안으로 판단됨. 또한 현재 국가정보원장은 ‘북한이탈주민의 임시보호 및 조사 등에 관한 지침’ 및 ‘인권보호관 운영지침’에 근거하여 인권보호관을 두고 있으나, 국가정보원은 위 지침들에 대하여도 대외비로 지정하여 그 내용이나 실제 운영에 대한 통제는 불가능한 상황이므로 법률에 인권보호관 운영 관련 근거를 두어 독립적인 위치에 있는 인권보호관이 임시보호 및 조사 중에 발생하는 인권침해를 방지하여 북한이탈주민의 권리를 강화할 필요성이 인정되고 이에 적정한 대안으로 판단됨.

(2) 서청원의원안(2020017)은 현행법상 북한이탈주민의 북한에서의 경력 등을 고려하여 국가공무원, 지방공무원, 국군에 대하여 특별임용을 규정하고 있으나, 군무원에 대하여는 위와 같은 규정이 없음을 고려하여 군무원 특별채용에 대한 근거를 마련하려는 것으로 일반적인 방식으로 공무원에 임용되기 어려운 북한이탈주민의 현실적인 상황에 비추어 볼 때 북한이탈주민의 공무원 임용 기회를 확대하는 타당한 입법으로 보임.

- (3) 임재훈의원안(2020174)은 현행법상 보호대상인 북한이탈주민은 북한에 주소, 직계가족, 배우자, 직장 등을 두고 있는 사람으로 한정되어 북한 이외의 지역에서 출생한 북한이탈주민의 자녀는 이에 해당하지 않으므로 이들이 실제로는 북한이탈주민과 신분이 유사함에도 보호받지 못한다는 문제점이 있으므로 북한이탈주민의 범위에 북한을 벗어난 후 제3국에서 출생한 자녀를 포함하려는 것으로, 제3국 출생 탈북민의 자녀들은 대부분 중국 등지에서 출생하여 국적이나 신분을 인정받지 못하고 불안정한 생활을 하다가 남한에 입국한 경우에 해당하여 이들이 원활하게 국내에 정착하기 위하여 북한이탈주민과 동일한 지원을 해야 할 필요성이 있으며, 교육지원 계획을 수립하여 신속한 사회적응과 정착을 위한 안정적이고 지속적인 교육지원을 강화하려는 타당한 입법으로 보임.
- (4) 위 법안들에는 포함되어 있지 않으나 더 나아가 현재까지도 국회나 국민에 의한 통제가 거의 불가능한 국가정보원이 임시보호 및 조사에 관한 권한 및 일정한 경우 그 이후에도 계속하여 북한이탈주민을 관리할 수 있는 권한을 가지는 것은 바람직하지 않으므로 이러한 권한을 축소하고 그 주체를 국가정보원에서 통일부로 변경할 필요성이 있으며, 사생활 침해뿐만 아니라 여러 가지 인권침해 위험이 상존하는 경찰에 의한 거주지에서의 신변보호제도에 대하여도 제도의 본질과 취지에 맞게 운영주체나 방식을 개선하는 입법이 추가적으로 필요할 것으로 보임.

미군 문제 규명 명복 지

- ❖ 정책 목표: 미군위안부에 대한 진상규명과 피해여성의 피해회복
- ❖ 담당 검토: 민변 미군문제연구위원회

1. 현황과 문제점

- 2014년 미군위안부 할머니들이 대한민국을 상대로 제기한 소송에서 1심 법원(서울중앙지방법원 2014가합544994 판결)은 2017. 1. 20. “국가가 기지촌 위안부의 성적 자기결정권 나아가 성으로 표상되는 원고들의 인격 자체를 국가적 목적 달성을 위한 수단으로 삼아 인권존중 의무를 위반했다”며 원고 117명 중 1977년 전염병예방법 시행규칙 제정·시행 이전 격리수용된 57명의 원고들에게 위자료를 지급하라고 선고했다. 1심법원은 ‘군사동맹, 외화획득’을 위해 국가가 기지촌을 운영·관리했다고 판단했고, “보건부 공문 등에 비추어보면 기지촌 위안부들에게 외국군을 상대로 한 ‘친절한 서비스’, 즉 외국군이 안심하고 기지촌 위안부들과 기분 좋게 성매매를 할 수 있도록 적극적으로 외국군을 상대로 한 성매매를 요구하고, 이를 통하여 외국군들의 ‘사기를 진작·양양’함으로써 국가안보에 필수적인 군사동맹 유지에 기여하는 한편 외화획득과 같은 경제적 목적에 위안부들을 동원하겠다는 의도나 목적으로 기지촌을 운영·관리한 것”이라고 평가했으며, 국가가 전국 기지촌을 운영·관리하는 과정에서 영업시설 개선, 애국 교육, 위법한 성병 치료 등으로 성매매를 적극적으로 조장·정당화해 인권존중 의무를 위반했다고 판단하며, “국가는 기지촌 내 성매매를 방치·묵인하거나 기지촌의 운영·관리를 위해 최소한도로 개입·관리한 데 그치지 않고 위안부들을 ‘외화를 벌어들이는 애국자’라고 치켜세우는 등의 애국 교육을 통해 기지촌 내 성매매 행위를 능동적·적극적으로 조장·정당화했다”, “국가는 성병 치료를 내세워 ‘토벌(단속)’이나 ‘컨택(성병에 걸린 외국군이 지목하면 수용소로 끌고 감)’ 등으로 기지촌 위안부들을 ‘낙검자 수용소’ 같은 강제 수용시설에 격리수용하거나 신체적 부작용이 클 수 있는 페니실린을 무차별적으로 투여해 신체의 자유 등 기본권을 직접적으로 침해했다”, “위법한 성병치료가 행해진 데에는 국가안보나 외화획득을 위해 위안부들을 활용할 목적에 차질을 우려해 위안부들의 신체의 자유 등 기본권이나 인간으로서의 존엄성을 등한시한

채 기지촌 내의 성병 근절에만 치중한 데 그 원인이 있다”, 고 판단하면서 이런 위법한 성병 치료가 “적극적인 성매매 정당화·조장행위와 동전의 양면관계에 있다”고도 하였다.

- 2심법원(서울고등법원 2017나2017700 판결)은 2018. 2. 8. 기지촌 위안부 강제 격리로 인한 정신적·육체적 피해도 전염병 예방법 시행 전후와 관계없이 원고 117명 모두에 대한 위자료를 인정하였고, 위자료를 증액하였는데, “피고의 담당 공무원 등이 성매매를 정당화·조장함으로써 기지촌 위안부는 기본적인 인권인 인격권, 넓게는 인간적 존엄성을 침해당했다”, “국가기관에 의해 불법 수용돼 부적절한 치료를 받아 성매매 정당화·조장 행위로 인한 정신적 피해에 더해 극심한 육체적 정신적 고통을 겪었을 것으로 보인다”, “성매매 정당화·조장, 진단 없는 강제 격리 수용 치료조치는 정당하고 적법한 국가의 행위로 인식되고 오히려 원고들은 성매매 여성으로 취급돼 상당한 정신적 고통을 감내했다”며, 기지촌 위안부들이 ‘자발적’으로 성매매를 시작했다 해도 “국가가 이를 기화로 기지촌 위안부들의 성 내지 인간적 존엄성을 군사동맹의 공고화 또는 외화획득의 수단으로 삼은 이상 그로 인한 정신적 피해를 입었다고 봐야 한다”며 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 부양하였고, 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 당하였으며 이로 인해 상해를 입고 사망에 이르는 경우도 있었으며, 이들이 낳은 자녀인 혼혈인들은 배제와 차별 속에서 성장하였고, 현재 파악되고 있는 미군위안부들은 대부분 생활고에 시달리고 있는 것으로 판단된다.
- 위 민사사건으로 일부 피해를 구제받을 수 있었던 미군위안부 할머니들은 극소수이고

(현재 대법원 계류 중으로 확정되지 않음), 당사자들이 모든 증거를 직접 제출하여야 하는 민사소송이었으므로, 소송의 일부 승소만으로 진상규명과 피해 보상이 이루어졌다고 볼 수 없다. 과거 국가의 안보 명분으로 존재했던 미군위안부들은 국가가 책임져야 하는 존재이므로, 국가의 정책으로 인권피해를 입은 피해여성들과 이들의 유족에 대한 실태 및 진상을 조사하여 이들의 명예회복을 도모하는 한편, 피해여성 및 그 유족이 안정적인 생활을 유지할 수 있는 의료지원 및 생활지원 등이 이루어질 수 있도록 법적 근거를 마련하여야 한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | 미군 위안부 문제에 대한 진상규명과 명예회복 및 지원 등에 관한 법률 안(2007996) |
| 소관상임위 | 여성가족위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | 2017. 7. 14. / 유승희(더불어민주당) |
| 주요내용 | <p>가. 주한미군기지촌에서 성매매피해 및 가혹행위를 당한 사람의 인권피해 진상을 규명하고, 미군 위안부 및 그 유족에 대한 지원을 함으로써 명예회복·생활안정 및 복지향상 등을 도모함을 목적으로 함(안 제1조).</p> <p>나. “주한미군기지촌”을 주한미군 주둔지역이 소재한 지역 및 연접한 지역 중 주한미군을 상대로 한接客행위 등의 영업 또는 성매매 및 성매매알선 등 행위의 영업을 목적으로 하는 업소가 밀집하여 있었던 지역으로 하고, “미군 위안부 문제”를 1945년 9월 8일부터 2004년 9월 22일까지 정부가 주한미군기지촌에서의 성매매를 조장·방조 및 묵인함으로써 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 성매매피해자가 발생하였거나 정부가 주한미군기지촌 성매매 여성들을 대상으로 강제적으로 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. 국가 및 지방자치단체는 미군 위안부 및 그 유족의 명예회복·생활안정 및 복지향상을 위하여 필요한 시책을 마련하여야 함(안 제3조).</p> <p>라. 미군 위안부에 대한 지원에 관하여는 이 법을 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하고, 다른 법률에 따라 유사한 보호 또는 지원을 받고 있는 피해자 및 그 유족에 대하여는 지원을 제한할 수 있도록 함(안 제4조 및 제5조).</p> |

| | |
|--|---|
| | <p>마. 미군 위안부 문제의 진상을 규명하고 피해자 및 그 유족의 심사·결정 및 지원에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 미군 위안부문제진상규명및위안부지원위원회를 둠(안 제6조).</p> <p>바. 위원회의 의결사항을 시행하고 위원회에서 위임받은 사항을 처리하기 위하여 여성가족부에 미군위안부문제진상규명및위안부지원실무위원회를 둠(안 제7조).</p> <p>사. 위원회 및 실무위원회의 위원은 업무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 되고, 누구든지 미군 위안부 문제와 관련하여 자유롭게 증언할 수 있으며, 피해자 및 그 유족은 어떠한 불이익이나 부당한 처우를 받지 아니하도록 함(안 12조 및 제13조).</p> <p>아. 위원회는 구성 후 4년 이내에 미군 위안부 문제와 관련된 자료의 수집 및 분석을 완료하여야 하고, 위원회 또는 실무위원회는 자료수집을 위하여 필요한 경우에는 관계 행정기관 또는 단체에 관련 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하며, 정부는 관련 자료를 다른 국가에서 보관하고 있는 경우에는 해당 국가의 정부와 성실히 교섭하여야 함(안 제14조).</p> <p>자. 위원회는 활동 기간이 종료되는 날부터 6개월 이내에 미군 위안부 문제진상조사보고서를 작성하여야 하며, 진상보고서 작성을 원활하게 하기 위하여 진상조사보고서작성기획단을 설치하여 운영할 수 있도록 함(안 제15조).</p> <p>차. 정부는 미군 위안부 중에서 계속 치료 등을 요하는 자에 대하여는 실질적으로 소요되는 비용을 지급하도록 하고, 미군 위안부 및 그 유족에 대하여 그 생활을 보조하기 위한 생활지원금을 지급할 수 있도록 함(안 제18조 및 제19조).</p> <p>카. 국가는 미군 위안부 및 그 유족 중 대한민국 국적을 회복하지 못한 채 외국에 거주하고 있는 사람이 원할 경우 국적회복을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하도록 하고, 국내 정착을 원하는 경우 정착금 지원 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하며, 미군 위안부 및 그 유족에게 법률상담 등을 할 수 있도록 함(안 제22조 및 제23조).</p> <p>타. 국가 및 지방자치단체는 피해자에 대하여 숙식 제공, 심리 상담·치료, 자립자활교육 및 기술교육 등의 업무를 수행하는 지원시설을 설치·운영하도록 하고, 지방자치단체가 지원시설을 설치·운영하는 경우에는 국가로 하여금 경비의 전부 또는 일부를 보조하도록 함(안 제24조).</p> <p>파. 국가 및 지방자치단체는 미군 위안부 및 그 유족의 위로·추모 등 기념사업과 역사관·자료관 등 교육시설 건립사업 등의 명예회복 및 기념사업을 추진하여야 하고, 지방자치단체나 개인·단체 등이 동 사업을 수행하는 경우 사업경비의 일부를 보조받을 수 있도록 하며, 미군 위안부 및 그 유족 등으로 구성된 단체 등에 대하여 필요한 경비를 지원받을 수 있도록 함(안 제25조부터 제27조까지).</p> |
|--|---|

| | |
|--|--|
| | <p>하. 의료지원금 및 생활지원금을 받을 권리는 양도 또는 담보로 제공하거나 압류할 수 없도록 하고, 거짓 또는 부정한 방법으로 의료지원금 또는 생활지원금을 지급받은 경우나 잘못 지급된 경우에는 의료지원금 또는 생활지원금의 전부 또는 일부를 환수하도록 함(안 제28조 및 제29조).</p> <p>거. 위원회·실무위원회의 위원 등 중 공무원이 아닌 사람은 업무를 수행함에 있어 「형법」에 따른 수뢰·알선수뢰죄 등의 벌칙의 적용에서는 공무원으로 의제함(안 제30조).</p> <p>너. 비밀 누설 금지 의무를 위반한 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제31조).</p> |
|--|--|

나. 검토의견

- 입법 적극촉구
- 미군위안부에 대한 진상규명과 피해 보상을 위하여 반드시 법 제정이 필요함.

군

- ❖ 정책 목표: 동성애혐오에 기반하여 동성 간 합의된 성관계를 처벌하는 군형법 제92조의6 추행죄 폐지, 성소수자에 대한 낙인 감소 및 차별 철폐
- ❖ 담당 검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

- 「군형법」 제92조의6 추행죄는 ‘군인 또는 준군인에 대하여 항문성교나 그 밖에 추행을 한 사람’을 처벌하고 있음. 문제는 강제성에 대한 요건을 두지 않아 합의에 의해 이루어진 동성 군인 간의 성행위까지 이 법에 의해 처벌함으로써 군인의 인간의 존엄, 성적 자기결정권, 사생활의 자유, 평등권을 침해하고 있음.
- 또한 이 법은 제정 당시부터 미국의 동성애처벌법(소도미법)의 영향을 받아 동성애혐오에 기반하여 만들어진 법률임. 그 결과 이 법은 존재 자체로 동성애를 비정상적인 행위로 낙인찍음으로써 동성애자 군인은 물론 사회 전반의 성소수자에 대한 낙인을 야기하고 있음. 이는 헌법과 국제인권법에 반하여 인간의 존엄, 평등권을 심각히 침해하는 것임.
- 2017년 4월에는 이 법에 근거하여 육군 내에서 동성애자 군인에 대한 위법한 표적수사가 대대적으로 이루어졌고, 20여명의 군인이 입건됨. 한 군인은 전역을 한 달도 채 남겨두지 않고 구속되어 징역 6월, 집행유예 1년을 선고받음. 이 중 일부는 기소되어 징역 및 집행유예를 선고받음. 이러한 과정은 군형법 추행죄가 동성애처벌법으로 실제 작동한다는 것을 여실히 보여줬고, 이로 인해 성소수자들이 입대에 공포감을 느끼고 처벌을 두려워하게 됨.
- 이와 같은 문제점으로 인해 성소수자 단체를 비롯한 시민인권단체들은 오래 전부터 이 법의 폐지운동을 펼쳐왔음. 2016년 10월 “군 관련 성소수자 인권침해·차별 신고 및 지원을 위한 네트워크”는 군형법 추행죄 폐지를 위한 1만인 입법청원 운동에 돌입했고, 2017년 1월 12,202명의 입법청원을 국회에 제출함. 이러한 청원결과 아래의 법

률안이 발의됨.

- 한편 2017년 2월에는 인천지방법원이 직권으로 위헌법률심판제청(2017헌가16)을 함. 이에 대해 민변에서는 공동대리인단을 구성하여 의견서 등을 제출하여 왔음. 한편 민변 소수자인권위원회는 공익인권변론센터와 공동하여 2018년 제18회 서울퀴어문화축제에서 부스를 설치하고 이 법의 폐지를 촉구하는 캠페인을 진행하였음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|-----------------------------------|
| 법안명 (의안번호) | 군형법 일부개정법률안 (2007016) |
| 소관상임위 | 법제사법위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | 2017. 5. 25. 김종대(정의당) |
| 주요내용 | 군형법상 추행죄 조항인 「군형법」제92조의6을 삭제하도록 함 |

나. 검토의견

- 이 법은 동성애혐오에 근거하여 동성 간 성관계를 범죄화함으로써 성소수자 군인을 차별할 뿐만 아니라, 성소수자에 대해 사회 전반에서의 낙인을 씌우는 법률임.
- 이 법은 1962년 군형법 제정 당시에는 ‘계간(鷄姦) 기타 추행’을 금지되는 행위로 규정하고 있었음. 이 중 ‘계간’은 그 자체로 동성 간 성행위를 비하하는 용어로서 동성애혐오에 근거하고 있었음. 2013년 ‘계간’이 ‘항문성교’로 수정되었으나 규율되는 행위에는 실질적인 변화가 없어, 동성 간 성관계의 범죄화라는 이 법이 가지는 문제점은 그대로 유지되고 있음.
- 국방부는 군대 내 군기 유지를 위해 이 법이 필요하다 주장하나 이에 대해 어떠한 구체적인 근거도 제시하지 못하고 있음. 오히려 해외의 많은 연구결과는 군대 내 동성애자의 복무 금지 또는 동성 간 성행위 금지와 군기유지 사이에는 아무런 관련이 없다는 것을 보여주고 있음.
- 국방부는 군대 내 성폭력 처벌을 위해 이 법이 필요하다 주장하나, 군형법상 추행죄

가 폐지되더라도 군대 내 성폭력은 군형법상 강간, 강제추행, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법상 업무상 위력 등에 관한 추행죄로 얼마든지 처벌 가능함.

- 또한 이 법은 2년 이하의 징역형만으로 법정형으로 규정하고 있음. 이에 따라 동성 간 성행위를 한 군인은 병영 내외, 합의 유무를 불문하고 징역형에 처해짐. 이에 비해 이성 군인의 경우 병영 내에서 성관계를 한 경우에도 형벌을 받지 않고 징계처분만을 받음. 이는 동성 군인을 이성 군인에 비해 달리 취급하는 것으로 성적지향을 이유로 한 차별임.
- 결국 이 법의 달성하려는 목적이 불분명할뿐더러 형사처벌이라는 수단과 목적사이에 연관성이 없어 과잉금지원칙에 위배됨. 또한 이성간 성관계와 달리 동성 간 성관계만을 범죄화함으로써 성소수자 군인의 평등권을 침해하고 있음. 나아가 이 법은 형벌을 부과함에 있어 강제력의 유무, 행위의 정도, 장소 등을 포괄적으로 규율하여 예측가능성을 주지 못하므로 명확성원칙에도 위배됨.
- 이러한 이유에서 2017년 2월 인천지방법원은 이 법이 헌법상 명확성의 원칙, 평등원칙에 위배된다는 이유로 직권으로 위헌법률심판제청(2017헌가16)을 하여 현재 헌법재판소에 계류 중임.
- 2018년 2월 서울북부지방법원은 이 법을 위반한 죄로 기소된 군인에 대해 합의하에 이루어진 동성 간 성관계를 처벌하는 것은 과잉금지원칙에 반한다는 이유로 무죄를 선고함(2017고단3010).
- 이 법은 동성 간 성관계를 비범죄화하는 국제인권규범에도 어긋나 여러 차례 국제인권사회에서 폐지 권고를 받았음. 2015년 유엔 자유권위원회, 2017년 유엔 고문방지위원회, 사회권위원회는 모두 군형법상 추행죄를 폐지하라는 권고를 내렸음. 2017년 국가별 인권상황정기검토(UPR)에서도 프랑스, 아일랜드 등 6개 국가가 군형법상 추행죄 폐지를 권고함. 같은 이유에서 2010년 국가인권위원회 역시 군형법상 추행죄에 대한 폐지 의견을 낸 바 있음.
- 비교법적으로도 2011년 기준 미국, 독일, 영국을 비롯하여 43개 국가가 동성애자의 군복무 및 성행위에 어떠한 제한을 두지 않고 있으며, 2017. 기준으로 하였을 때는 한국, 중국, 인도, 아프리카 몇 개국 등 소수의 나라를 제외하고는 대부분의 국가들에서 동성애자의 군 복무는 어떠한 제한도 받지 않고 있음. 또한 최근 브라질 연방대법원, 미주인권재판소는 군대 내 합의 하에 이루어진 동성 간 성관계를 처벌하는 것이

인간의 존엄성, 평등권을 침해한다는 결정을 내림.

○ 따라서 「균형법」제92조의6는 당연히 폐지되어야 함.

3

- ❖ 정책 목표: 학교로서의 유치원의 지위를 확보하고 사립학교 유치원에 대한 공적 감시를 강화
- ❖ 담당 검토: 민변 아동인권위원회

1. 현황과 문제점

- 2018. 10. 11. 국정감사를 통하여 2013 ~ 2017 각 시도교육청에서 진행한 사립유치원 감사 자료가 공개되었는데 전국 1146곳에서 5,000여건의 비리가 적발되었고 이중 95%인 1085곳은 모두 사립유치원이었음. 이를 계기로 유치원 회계의 공공성 및 투명성에 대한 논의가 촉발됨.
- 사립학교법 제2조 제1호에 의하면 사립유치원은 사립학교에 해당함. 그러나 제3조에 따라 법인이 아니어도 설립이 가능함. 한편, 사립학교법 제28조 내지 제33조에서는 학교법인에 적용할 회계의 기본 원칙을 정하고 구체적 사항은 교육부령으로 정한다고 하고 있는데, 이에 따라 교육부령으로 사학기관 재무·회계 규칙을 제정하였음. 각 학교법인은 현재 위 규칙에 따라 재무·회계를 운영하며, 이 규칙의 ‘지정정보처리장치’로 ‘에듀파인(학교회계시스템)’을 도입하였음.
- 대다수의 사립유치원은 위 규칙은 학교법인을 전제로 한 것으로, 법인이 아닌 개인이 설립·운영하는 사립유치원의 경우 위 규칙이 적용되지 않는다고 주장하고 있음. 개인이 설립·운영하는 사립유치원은 개인사업자와 동일하며, 여기에 에듀파인을 강제하는 것은 재산권 침해라는 것임. 만일 이들의 주장과 같이 개인이 설립·운영하는 사립유치원에 대하여 사학기관 재무·회계 규칙이 적용되지 않는다고 한다면, 이들의 회계에 대하여 특별히 규제하고 있는 장치는 별도로 존재하지 않게 됨. 현재 사립유치원과 관련한 지원금 신청·정산 방법으로는 유아학비의 경우 e-유치원 시스템, 그 외의 업무는 DCMS(사립유치원 전자문서 유통시스템)를 활용하는 등 통일적이지 못하며, 실제로 대다수의 사립유치원은 수기로 회계장부를 작성하거나 영수증을 부착하지 않고, 세입·세출의 비목을 구체적으로 작성하지 않는 등으로 회계관리에 허점이 발생하고 있음.

- 한편, 만3~5세의 유아에 대한 무상보육과정인 누리과정의 도입에 따라 현행 유아교육법 제24조는 초등학교 직전 3년의 유아교육을 무상으로 하는 것을 원칙으로 하고 있고 제26조에서 국가 및 지방자치단체가 사립유치원의 설립 및 운영에 관한 비용을 전부 또는 일부 보조하도록 규정하고 있음. 또한 제28조에서 일정한 경우 ‘보조금’의 반환을 명할 수 있도록 하고 있음. 그런데 유아교육법 시행령 제32조에서는 사립유치원이 운영에 필요한 경비를 “지원”하도록 하고 있어 해당 금전의 성격이 보조금인지 지원금인지 여부가 불분명할 뿐만 아니라, 지원금의 경우에는 반환을 명하는 등 조치를 취할 수 없는지가 논란이 되었음.
- 특히 유치원 사례는 아니지만 어린이집의 경우 기본보육료를 유용한 행위가 사기죄에 해당하지 않는다는 대법원 판례가 있어 이러한 사립유치원의 행태에 대한 사법처리 역시 어려울 것으로 보임. 대법원은 대법원 2015도3394 판결에서 현행 제도하에서는 재무회계규칙 위반에 대한 별도의 환수조치가 없고 어린이집이 보고한 회계에 대한 검증절차도 별도로 없기 때문에 “진실한 회계보고”가 기본보육료 지급의 전제조건이 아니라고 보았음. 그런데 유치원의 경우에도 지원금 지급 구조가 어린이집의 경우와 유사함. 한편, 최근 학부모에게 급식비를 부풀려 받은 뒤 실제 식자재 대금과의 차액을 주고받은 유치원장과 급식업자의 행위가 학부모를 피해자로 한 사기죄에 해당한다는 판결이 확정되었는데, 이는 학부모로부터 수령한 급식비를 유용한 사안에 관한 것으로 여전히 지원금에 관하여 형법상 사기죄 등 범죄에 해당할 수 있는지 여부가 불투명함.
- 이처럼 유치원의 회계 등과 관련하여서는 ①지원금을 유용한 경우 형사범죄가 성립하는지 여부가 불투명한 점, ②지원금의 지급주체가 국가, 지방자치단체, 시·도교육청 등으로 다양하여 지원금을 유용한 경우에도 각 주체별로 피해액을 확정하기 쉽지 않은 점, ③유아의 보호자로부터 수령한 금원의 경우 사립학교 설립·운영자가 임의로 처분할 수 있는 재산에 포함되었다고 볼 여지도 존재하는 점 등의 문제가 존재함. 한편, 이번에 공개된 유치원 회계 부정의 상당수는 급식과 관련된 부분이었음. 현행 학교급식법은 학교급식에 대한 관리 기준과 위탁업체 선정 절차 등을 규정하고 있으나 학교급식법의 적용범위에서 유치원은 빠져있어 유치원 급식은 규제의 사각지대에 있음.
- 민변 아동인권위원회를 포함한 시민사회, 여성, 인권, 노동조합 등 24개 단체가 2018. 3. 4. 발족한 '보육 더하기 인권 함께하기'는 '보육' 전반에 대한 국공립 어린이집 확충 등 정책 제안, 성명발표, 토론회 개최 등 다양한 활동을 하고 있음. 지난 사립유치원 사태를 계기로 사립유치원 비리 개선 부분에 힘을 싣기로 하고, 다음과 같은 활

등을 전개하였음. 사립유치원 사태에 대한 관련 활동은 아래와 같음.

- 2018. 11. 유치원 비리 근절을 위한 박용진3법 통과 촉구 기자회견(국회 정론관)
- 2018. 12. 유치원 비리문제 해결과 유아교육 공공성 강화를 위한 시민 토론회·기자회견(국회의원회관 제2소회의실, 국회 정문 앞)
- 2019. 3. 한유총 설립허가 취소 촉구 기자회견(서울시교육청 앞)
- 2019. 4. 국회톡톡 제안
- 2019. 6. 유치원 3법 통과 촉구 기자회견(국회 정문 앞)

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 유아교육법 일부개정법률안(2017704) (2) 사립학교법 일부개정법률안(2017702) (3) 학교급식법 일부개정법률안(2017705) |
| 소관상임위 | 교육위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2018. 12. 24. / 임재훈(바른미래당) (2) 2018. 12. 24. / 임재훈(바른미래당) (3) 2018. 12. 24. / 임재훈(바른미래당) |
| 주요내용 | (1) 유아교육법 일부개정법률안(2017704) 가. 교육부장관 및 교육감이 회계관리의 업무를 위한 유아교육정보시스템을 구축·운영하도록 함과 동시에 유치원이 해당 시스템을 사용하도록 의무화함. 나. 국가 및 지방자치단체는 유치원이 보조금·지원금을 부당하게 사용한 경우 이에 대한 전부 또는 일부의 반환을 명할 수 있도록 함. 다. 관할청의 시정 또는 변경 명령을 받은 자가 정당한 사유 없이 지정된 기간 내에 이를 이행하지 않을 경우 취할 수 있는 조치에 재정지원 배제를 추가함. 라. 유치원의 운영정지나 폐쇄를 명할 수 있는 사유로 교육관계 법령을 위반한 경우를 추가함. 마. 유치원의 운영정지 명령을 받고도 명칭을 바꿔 재개원하는 일이 없도록 유치원 설립을 제한하고 유치원 설립의 결격 사유를 명시함. 바. 유치원운영위원회를 설치하고 회의록을 공개하도록 함. 사. 유치원 운영실태의 평가 및 시도교육청의 유아교육 전반에 대한 평가 결과, 조치 등 유치원 정보를 공개하도록 함. 아. 유아에 대한 고성, 폭언 등의 정신적 고통을 금지하고 아동학대관련 범죄를 저지른 자가 유치원을 설립·운영하려는 경우 사전에 아동학대 |

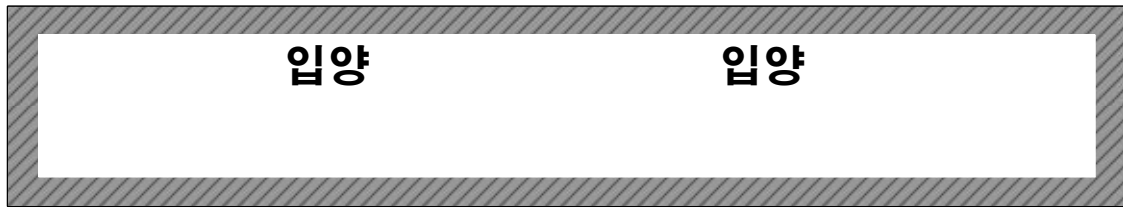
| | |
|--|---|
| | <p>방지 교육을 받도록 명시하고 국공립 유치원운영위원회의 심의사항에 아동학대 예방에 관한 사항을 추가함.</p> <p>(2) 사립학교법 일부개정법률안(2017702)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 사립유치원의 교비회계에 속하는 수입 및 재산의 부정사용금지의무를 법률에 규정하고 이에 대한 처벌근거를 두되, 처벌 조항의 시행시기를 1년간 유예함. <p>(3) 학교급식법 일부개정법률안(2017705)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 현행 학교급식법은 초·중·고등학교 급식에 대하여 일정한 기준을 마련하고 있으나 이를 유치원에는 적용하지 않고 있어 유치원을 학교급식법의 적용대상으로 하고 유치원운영위원회의 심의를 거쳐 급식업무를 위탁할 수 있게 함. |
|--|---|

나. 검토의견

- 교육 및 보육 정책에 있어서 최우선 순위는 공공성 확보에 있어야 함. 사립학교법, 유아교육법, 교육기본법 등의 제규정을 살펴보면 유치원은 교육기관이 명백함에도 불구하고 그동안 다른 교육기관에 준하는 엄격한 공적 통제를 받지 않고 있었음. 이번에 발의된 유치원 3법은 사립유치원을 설립·운영하는 개인의 사유재산권을 제약하는 법률이라기보다는 사립유치원이 그 설립 취지에 맞게 운영할 수 있도록 제도적으로 보장하는 내용임. 즉, 사립유치원에 대하여 다른 교육기관에 적용되는 수준의 회계기준을 설정하고, 관계기관으로부터 지도·감독을 받도록 함으로써 비정상적 정상화, 사립유치원이 사립학교로서 가지는 공공성 강화를 추구한다는 데에 의의가 있음.
- 우선, 유아교육법에서는 교육부 및 교육감이 구축한 회계관리 시스템의 사용을 의무화하도록 하여 사립유치원의 회계처리를 표준화하여 감독을 용이하게 하고자 함. 또한 일정한 위반사항이 있을 경우 보조금 뿐 아니라 지원금 역시 환수의 대상이 될 수 있음을 명시하였음. 또한 사립학교법의 개정을 통하여 사립유치원의 교비회계에 대한 부정사용금지를 명시하고 형사처벌 규정을 두었음. 이러한 규정들은 유치원의 회계부정을 방지하기 위해 필수적이라고 할 수 있음.
- 또한 유아교육법 개정안에 관할관청의 감독을 강화하기 위한 일련의 규정들(유치원의 운영정지나 폐쇄를 명할 수 있는 사유 확대, 시정명령에 불응할 경우 재정지원 배제, 운영정지의 명령을 받은 자가 명칭만 바뀌어서 재개원하는 행위 방지)을 신설하였는데 이는 사립유치원에 대한 공공의 감독을 강화하고 이번 유치원 사태에서와 같이 사립

유치원이 유아교육을 불모로 집단행위를 하는 것을 방지하는데에 필수적인 규정임.

- 또한 검토대상 개정안은 사립유치원의 경우에도 공립유치원과 마찬가지로 운영위원회의 설치를 의무화하고 유치원의 운영실태 및 교육청의 조치결과 등을 공개하도록 하여 학부모의 감시기능을 강화하고 있음.



- ❖ 정책 목표: 입양아동 복지·권익 증진, 입양절차에 대한 공공 책임 강화
- ❖ 담당 검토: 민변 아동인권위원회

1. 현황과 문제점

가. 현황

- 우리나라는 한국 전쟁 직후부터 65년간 전세계에서 가장 많은 해외입양이 행해진 국가로, 민간 입양기관에 의하여 약 20만 명 이상의 아동을 해외로 입양 보냈음. 그 과정에서 아동의 호적 위조, 친부모의 동의 없는 입양, 해외이주 후 국적 취득 절차 미비 등 여러 가지 문제가 발생함.
 - 최근 해외입양인들이 친부모를 찾기 위해 한국을 방문하거나, 국내 경찰서에 친부모 찾기를 의뢰하는 경우가 늘고 있음. 그러나 과거 호적 위조 또는 친부모 정보의 부정 기재 등으로 인하여 실제 가족을 찾기 위한 노력이 실패로 돌아가는 경우가 많음.
 - 해외입양 후 사후관리절차의 부재로, 수령국에서의 아동학대, 파양, 국적취득절차 미이행 등 아동권리에 치명적인 현상이 발생하여도 이를 송출국인 우리나라에서 파악조차 하지 못하고 있음이 최근 강제출국 당한 해외입양인들의 사례에서 드러나고 있음. 현재 해외입양인 중 약 2만 명이 수령국의 국적을 취득하지 못하고 불안정한 체류 상태를 유지하고 있음.
- 입양 아동의 양부모에 의한 학대 사망 사건이 이어지면서, 입양 절차에 제도적 공백이 존재함이 드러남.
 - 양부모 될 자에 대한 자격 조사가 입양기관의 주도로 이루어지는 점, 현행법상 존재하지 않는 입양 전제 가정위탁의 만연, 양부모 범죄경력 심사 과정에서 자료 요청의 비강제성, 입양될 아동의 의견 표명 절차 부재 등
 - 예비 양부모 교육의 양과 질 역시 부족. 1회 8시간(입양특례법상 입양), 1회 4시간(민법상 입양)이 전부이며 내용 역시 실질적이고 구체적인 아동 양육에 대한 도움 보다는 입양절차, 지원, 사후서비스, 파양의 요건, 절차, 효과 등 부적절한 시그널을 포함

한 정보전달성 교육에 그침.

나. 현행법령의 한계

- ‘입양특례법’은 현재 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동(이하 ‘요보호아동’)에 대한 입양절차를 규율하고 있으며, 그 외의 아동은 ‘민법’에 따른 입양절차에 의함.
 - ‘민법’상 입양절차에 의한 경우, 아동의 입양시 친생부모에 대한 상담, 입양부모에 대한 교육, 사후관리 등에 공백이 발생
 - 헤이그국제아동입양 사무국은 2014년 11월 일반아동과 요보호아동이라는 이원적 구분을 철폐하고, 아동입양의 요건, 양부모의 자격 심사 및 입양절차 등 실질적 내용의 일원화를 하는 것이 적절하다는 의견을 대한민국 정부에 전달한 바 있음.
- 한편 2013년 ‘국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약’에 서명하고 2017년 국회에 비준동의안이 제출되었으나 현행 ‘입양특례법’은 위 협약의 기준에 미치지 못하는 측면이 있음.
 - 민간 입양기관의 국제입양절차 주도로 입양 진행에 있어서 국가책임이 상대적으로 소홀하고, 국제입양 아동의 권익 보호에 미흡함.
 - 외국 국적 또는 외국에 상거소를 둔 아동이 한국 국적자에게 입양되거나 한국으로 상거소를 이동하게 되는 경우, 입양특례법에 준하는 보호절차가 필요함에도 민법상 입양 절차에 의해 입양이 진행되고 있음.

다. 민변의 활동 및 사회운동의 대응 현황

- 울주아동학대사망사건 민간조사위원회(2013)
 - 국회의원 남인순 위원장, 한국아동권리학회, 한국아동복지학회, 한국YMCA전국연맹, 굿네이버스, 세이브더칠드런, 초록우산 어린이재단, 강현아 교수 (숙명여대), 김상용 교수 (중앙대), 안재진 교수 (숙명여대), 오승환 교수 (울산대), 이은주 교수 (동국대), 정익중 교수 (이화여대), 황옥경 교수 (서울신학대), 김수정 변호사, 이명숙 변호사
 - 전문가 서면조사, 면담조사 등 진상조사
 - 간담회 및 토론회 개최
 - 종합적 제도개선방안 정부·국회에 제출 (‘이서현 보고서’)
- 대구·포천 입양아동학대사망사건 진상조사와 제도개선위원회(2016)

- 세이브더칠드런, 뿌리의집,사)탁틴내일, 한국YMCA전국연맹, 포천진보시민네트워크, 공익인권법재단공감, 민주사회를위한변호사모임, 사)두루, 대구미혼모가족협회, 변화된 미래를만드는미혼모협회인트리, 한국미혼모가족협회, 한국미혼모지원네트워크, 학계의 아동인권실현연구자모임 등 13개 단체
- 2016. 10. 21 기자회견
- 2016. 11. 22. 입양아동 학대 근절, 인권보장을 위한 대책위원회 발족(국회의원 금태섭·김삼화·남인순 공동위원장, 위 진상조사위 외 지역아동센터연합회, 재)동천, 사)들꽃 청소년세상, 한국아동단체협의회, 한국여성변호사회, 한국한부모가족연합, 한국방정환재단 등)
- 진상조사, 간담회 및 토론회, 판결 모니터링 등
- 입양특례법 전부개정안 제안

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | (1) 국제입양에 관한 법률안(2017051) (2) 입양특례법 전부개정법률안(2017053) |
| 소관상임위 | 보건복지위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2018. 12. 5. 남인순(더불어민주당) (2) 2018. 12. 5. 남인순(더불어민주당) |
| 주요내용 | (1) 국제입양에 관한 법률안(2017051) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 2013년 가입하고 현재 국회에 비준동의안이 제출된 '국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약' 이행을 위하여 협약에서 제시하는 기준과 절차에 맞는 국제입양 관련 규정 마련 ▪ 아동의 입양 적격성을 지방자치단체에서 판단하도록 하고 보건복지부장관이 양부모에 대한 심사 및 결연 결정을 하는 등 입양절차 전반에 국가와 지방자치단체의 관여와 책임을 강화 (2) 입양특례법 전부개정법률안(2017053) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 입양특례법의 적용범위를 요보호아동에서 아동 전체(계부모에 의한 입양 제외)로 확대하고, 아동의 입양적격성 심사, 양부모에 대한 심사 및 결연 등에 있어 국가와 지자체의 책임성과 관여도를 강화 |

나. 검토의견

- 2016년 연이은 입양아동의 학대사망사건은 현행 입양체계상 사각지대가 존재함을 극단적으로 보여주는 사례. 예비 입양가정에 입양 대상 아동을 ‘입양 전제 위탁’, 이른바 입양체험을 보내는 행위는 입양특례법상 근거 없이 입양기관의 자의적 판단에 의해 이루어지고 있음. 아동의 입양적격성에 대한 판단, 아동의 입양 절차에서 아동의 인수 및 보호, 입양아동과 입양부모의 결연까지 입양절차의 대부분의 과정이 민간기관인 입양기관의 단독 결정으로 진행되고, 법원의 입양허가재판은 사후적 승인에 불과. 민법상 입양의 경우 입양특례법상 입양부모에 대한 사전 검증과 교육, 사후관리 절차가 적용되지 않음.
- 아동의 입양과 관련된 절차는 요보호아동과 그렇지 않은 아동에 대하여 달리 적용하여야 할 것이 아님. 또한 아동의 입양 절차는 무엇보다 ‘아동 최상의 이익’ 원칙에 입각하여 설계되고, 시행되어야 함. ‘유엔아동권리협약’ 과 ‘국제입양에 관한 아동의 보호 및 협력에 관한 협약’은 이를 위하여 입양을 권한 있는 공적 당국에서 관장할 것을 규정. 현행 입양특례법에 따른 요보호아동의 입양은 전적으로 민간단체인 입양기관에 의하여 이루어지고 있으나, 입양의 신청 및 입양 적격성 심사를 각 별개의 공적 기관에서 판단하여야 함. 또한 그 과정에서 친생부모에게 원가정 우선 보호의 원칙에 따라 다양한 제도적 지원 및 충분한 숙려기간을 가질 수 있도록 하여야 함.
- 아동은 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모의 양육을 받을 권리를 가짐(유엔아동권리협약 제7조). 현행 입양특례법은 입양인이 친생부모에 관한 정보 공개를 청구할 경우 친생부모가 사망한 경우에도 입양인에게 치료의 목적이 존재하는 경우에만 예외적으로 친생부모의 동의 없이 정보를 공개할 수 없는 것처럼 기재되어 있어, 현실적으로 해외입양된 입양인이 자신의 친생부모를 찾는 것이 극도로 어려움. 본래의 입법취지에 맞게 친생부모가 사망한 경우 또는 입양인에게 치료 목적이 존재하는 경우 예외적인 정보공개가 가능하도록 규정을 명확히 하여 부모를 알 권리를 최대한 보장.
- 2011년 입양특례법 개정 이후에도 여전히 연 500~600명 이상의 아동이 국제입양의 대상이 되고 있음. 해외입양은 아동의 부모뿐만 아니라 국적까지 바뀌는 ‘이민’으로서의 성격을 지님. 본인의 동의 없는 이민절차를 진행함에 있어서는 무엇보다 신중하고, 특히 아동의 최상의 이익을 담보할 수 있는 모든 수단을 동원하여야 함. 민간 입양기관에 의해 입양보내진 해외입양인 중 20,000명이 수령국 국적을 취득하지 못한 채 불안정한 체류자격을 유지한 채 거주 중. 이러한 사태를 지금부터라도 방지하도록, 국가는 국제입양시 아동의 입양적격성에 대한 심사, 입양부모의 적격성 심사 및 아동의 후견인 등 대리권의 명확화를 통하여 공적 기관의 책임성을 강화하고 제대로 된 사후관리를 통해 이주 이후 입양아동의 권익에 해가 가지 않도록 끝까지 책임지는 모습을 보여야 함.

아 성

- ❖ 정책 목표: 성매수범죄의 대상이 된 모든 아동·청소년을 피해아동·청소년으로 보호하며, 성매매 피해아동·청소년 지원센터를 설치·운영함으로써 성매매 피해 아동·청소년 보호 및 지원을 위한 국가의 공적 책무를 강화하고자 함.
- ❖ 담당 검토: 민변 아동인권위원회

1. 현황과 문제점

가. 아동 성매수범죄의 확산

- 스마트폰 보급 등으로 채팅 또는 음란 사이트에 대한 아동·청소년의 접근성이 높아지면서 성매매에 유입되는 아동·청소년이 늘어나고 있는 상황임. 국가인권위원회 조사결과에 따르면, 아동이 성매매에 처음 유입된 경로는 ‘스마트폰 채팅 앱(59.2%)’, ‘인터넷 카페, 채팅(27.2%)’이 차례로 높았음.¹⁷⁾ 국회의원 연구단체인 ‘아동·여성인권정책포럼’에서도 청소년의 78%가 인터넷이나 스마트폰을 통해 성매매를 시작한 것으로 밝혀짐,¹⁸⁾ 스마트폰 채팅 어플리케이션 등을 활용한 성매매 접근성이 높아진 현실에서, 아동을 대상으로 하는 성착취범죄가 확산되고 있으며, 그루밍과 같은 신종범죄도 다양한 형태로 나타나고 있음.¹⁹⁾

나. 성폭력지원체계에서 배제되고, 소년재판을 받는 대상아동·청소년

- 아동에 대한 성폭력범죄와 성매매범죄는 그 경계가 모호함. 수사과정에서 성매수범죄 피해자로 진술했던 조서가 스스로 성매매를 했다는 범죄 사실의 증거로 활용되는 사례들은 이를 뒷받침하며, 사실상 수사기관의 자의적인 판단에 의존하는 실태임. 이러

17) 이화여자대학교 젠더법학연구소(2016), 『아동·청소년 성매매 환경 및 인권실태조사』, 2016년도 인권상황실태조사 연구용역보고서, 국가인권위원회, 117면.

18) 뉴스포스트(‘16.11.11.) <청소년 성매매 사각지대, ‘위험한 채팅앱 찾는 아이들’>

19) A/HRC/28/56, para.33, UN Human Rights Council(2014), “Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Maud de Boer-Buquicchio.” Retrieved from <https://undocs.org/A/HRC/28/56>.

한 현실에서, 수사기관이 자발적으로 성매매를 한 아동·청소년이라고 인정한 ‘대상아동·청소년’은 성폭력피해자통합지원센터(해바라기센터)를 포함한 성폭력피해자 지원제도를 이용할 수 없음. 피해자가 아니라고 보아 가해자에 대한 배상명령도 신청할 수 없으며,²⁰⁾ 성폭력범죄 피해아동을 위한 국선변호사 지원도 받을 수 없음.²¹⁾ 더욱이 ‘대상아동·청소년’은 청소년성보호법이 정하는 아동·청소년 대상 성범죄 피해아동과 달리 범죄를 행한 사람으로 취급되며, 「소년법」에 따른 보호처분을 받을 수 있음.²²⁾ 이는 성폭력 가해 아동·청소년과 같은 유형의 보호처분을 받게 된다는 문제뿐만 아니라, 성 매수자나 알선자들이 해당 아동·청소년을 협박하는 수단으로 이용한다는 문제도 있음.²³⁾

다. 성매수범죄 피해아동·청소년을 위한 통합지원체계 부재

- 한편, 성매매피해상담소(「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제17조), 성폭력 피해상담소(「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제10조), 청소년상담복지센터(「청소년복지 지원법」 제29조)에서도 성매매 피해 아동·청소년을 위한 상담업무를 수행할 수 있으나, 해당 상담소 및 센터의 업무 특성상 성매매 피해아동·청소년을 위한 전문적인 프로그램은 운영하지 못하는 실정임. 또한 이들 아동을 위한 지원체계가 일원화되어 있지 않은 결과, 피해아동의 회복을 위한 일관되고 신속한 보호조치도 제공되지 못하고 있음.

라. 관련 사안 해결을 위한 해당 위원회 및 사회운동의 대응 현황

- 청소년성보호법상 ‘대상아동·청소년’ 규정을 삭제하여 모든 성매수범죄 피해아동을 ‘피해아동·청소년’으로 보호하고, 이들을 위한 별도의 통합지원센터 설치·운영을 정하는 청소년성보호법 일부개정법률안이 국회에 발의된 이후, 2017년 6월 15일 국회의 개정안 통과를 촉구하는 국가위원회 의견표명도 있었지만, 위 각각의 개정안은 2018년 2월 국회 여성가족위원회를 통과한 이후 현재까지도 법제사법위원회에 계류 중인 상황임. 이에 2019년 1월 22일, 2월 임시국회 이전에 청소년성보호법 개정을 촉구하는 ‘아동·청소년 성보호에 관한 법률 개정을 위한 공동대책위원회(이하 ‘아청법’ 개정 공대위)’가 출범하여 활동을 지속하고 있음.²⁴⁾

20) 「소송촉진 등에 관한 특례법」 제25조 제1항 제2호

21) 「검사의 국선변호사 선정 등에 관한 규칙」 제1조의2 제1호, 제2조 제3호

22) 청소년성보호법 제38조

23) 이화여자대학교 젠더법학연구소(2016), 『아동·청소년 성매매 환경 및 인권실태조사』, 2016년도 인권상황 실태조사 연구용역보고서, 국가인권위원회, 2427면.

24) 십대여성인권위원회 등 370개 단체

- 특히 공대위는 청소년성보호법 개정 관련하여 수차례 법무부에 의견을 전달하고 법무부장관 및 담당자 면담을 요청하였으나 면담은 성사되지 않았음. 2019년 3월 26일과 4월 3일 두 차례 열린 국회 법제사법위원회 제2소위원회에서는 청소년성보호법 개정안에 대한 정부의견이 통일되지 않았다는 법무부 반대를 이유로 안건상정도 되지 않았음.
- 이에 공대위는 2019년 6월 4일 국회간담회를 개최하여, 청소년성보호법 개정안에 대한 법무부의 반대의견 및 여성가족부의 찬성의견을 듣고, 청소년성보호법 개정 방안을 모색하고자 하였으나, 법무부는 16세 미만 아동·청소년만 ‘피해아동·청소년’으로 보호하며, 이 경우 청소년성보호법이 아닌 성매매방지법상 ‘성매매피해자’로 의율하겠다는 대안을 제시하였음. 법무부의 반대와 반복되는 국회파행 속에 청소년성보호법 개정안 논의는 답보상태에 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | (1) 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안(2001478) (2) 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안(2005598) |
| 소관상임위 | 여성가족위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2016. 8. 8. 남인순(더불어민주당) (2) 2017. 12. 13. 김삼화(바른미래당) |
| 주요내용 | (1) 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안(2001478) <ul style="list-style-type: none"> ▪ ‘대상 아동·청소년’을 삭제하고 ‘피해아동·청소년’에 ‘성매매 피해아동·청소년’을 포함하도록 하고 이들에 대한 보호처분을 폐지하고자 함. 또한 현행 아동·청소년 성매매 피해자 지원체계를 정비하여 국가와 지방자치단체가 성매매 피해아동·청소년 지원센터를 설치·운영하여 성매매 피해아동·청소년을 위해 전문적이고 통합적인 상담·교육·보호·지원을 제공할 수 있도록 하고자 함. (2) 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안(2005598) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 성매매의 상대방이 된 아동·청소년을 ‘대상아동·청소년’이 아닌 ‘피해아동·청소년’으로 포함하여 이들에 대해 보호처분을 할 수 있도록 정한 규정을 폐지하고, 성매매 피해아동·청소년 등에 대해 보다 전문적이고 체계적인 지원이 가능하도록 성매매 피해아동·청소년 등 지원센터를 설립하여 성매매 피해아동·청소년을 성범죄로부터 충실히 보호하고 아동·청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 하려는 것임. |

나. 검토의견

- 청소년성보호법 제정 당시 심사보고와 검토보고서는 대상아동·청소년 규정에 대해 “청소년을 ‘피해자’로 보고 이들이 정상적인 삶으로 복귀할 수 있도록 보호하려는 것”이라고 밝히고 있다. 즉, 청소년성보호법은 성매매 아동에 대한 처벌이 아닌 보호와 구제를 목적으로 제정되었다. 헌법재판소도 “청소년성보호법은 기존에 성매매 청소년들도 윤락여성이라는 범주에 포함되어 처벌과 통제의 대상으로 인식되었던 것에서, 교육의 주안점이 ‘성을 파는 청소년’이 아니라 ‘성을 사는 구매자’에게 옮겨가고 이들에 대한 단속과 처벌을 통해 청소년 성매매 문제를 해결해 보겠다는 인식의 전환을 기반으로 제정되었다”는 점을 확인하였다.²⁵⁾ 성매수범죄에 관계된 모든 아동의 회복과 지원을 담보하지 않는 현행규정은 입법취지에 반한다.
- 더욱이 성매수범죄에 이용당하는 아동은 그 자체로 피해자일 뿐만 아니라, 대부분 사회적으로 취약한 상황에 있는 소수자다. 아동·청소년은 발달과정에 있는 특성상 나이, 육체적 힘, 지적·경제적 능력 등 성인에 비해 상대적으로 취약할 수밖에 없으며, 성인은 이러한 아동·청소년의 상황을 쉽게 악용할 수 있다.²⁶⁾ 성매매에 이용된 아동 103명을 대상으로 실시한 2016년 국가인권위원회 실태조사에 따르면, 쉼터를 포함한 시설에 거주하는 경우가 36.9%(38명)로 가장 높았고, 가출 경험이 있는 아동도 84.5%(87명)에 달했다.²⁷⁾
- 2019년 2월, 유엔아동권리위원회는 아동매매, 아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 유엔아동권리협약 선택의정서 이행을 위한 가이드라인 초안²⁸⁾을 채택하며, “성매매, 성착취, 성학대 상황에 있는 아동의 ‘동의’는 있을 수 없다”고 강조하였다.²⁹⁾ 또한 “성매매 아동(Child prostitute or child sex worker)”이라는 용어는 “성매매 대상이 된 아동(children who are prostituted)” 또는 “성매매로 착취된 아동(children exploited in prostitution)”으로 대체하여 표현할 것을 권고하였다.³⁰⁾ 즉, 아동의 성을 이용하는 일련의 행위는 ‘성착취범죄’이며, 성매수범죄의 대상이 된 모든 아동은 피해자로 보호받아야 마땅하다는 사실을 확인하였다.

25) 헌법재판소 2011. 10. 25. 선고 2011헌가1 결정

26) 국가인권위원회 2017.6.15. 결정, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안」에 대한 의견표명

27) 이화여자대학교 젠더법학연구소(2016), 『아동·청소년 성매매 환경 및 인권실태조사』, 2016년도 인권상황 실태조사 연구용역보고서, 국가인권위원회, 53-56면.

28) Draft Guidelines on the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography

29) Draft guideline, para.77

30) Draft guideline, para.55

- 2019년 2월, 유엔아동권리위원회는 대한민국의 유엔아동권리협약 이행 제5-6차 심의에 따른 쟁점목록을 통해 “아동매매, 성매매 및 아동 음란물에 관한 선택의정서에 대한 최종견해와 관련하여,³¹⁾ 해당 권고들을 이행하기 위한 정보를 제공할 것. 또한 만 13세 동의 연령 상향, 온라인 성착취 및 그루밍 대응 방안, 아동 성범죄 가해자 처벌을 국제기준에 부합하여 조정할 것인지 관련 계획을 제시할 것.”을 질의하였다.³²⁾ 대한민국에 대한 유엔아동권리위원회의 본심의회는 2019년 9월 18일 예정되어 있다. 그러나 여전히 아동 성범죄 처벌은 경미하며, 온라인 성범죄 등에 대응하기 위한 입법적 조치도 미비하다. 근본적으로 성매수범죄에 대한 일정한 책임을 아동·청소년에게 묻는 현행법은 아동인권 보장을 위한 당사국의 책무에 부합하지 않는다.

- 성매수범죄의 대상이 된 모든 아동·청소년을 ‘피해아동·청소년’으로 명확히 하고, 다각적인 지원을 통해 아동 피해자의 사회 재통합 및 신체적, 심리적 회복을 위한 통합지원체계 마련을 제시하는 개정안은 조속히 통과될 필요가 있다. 이는 곧 아동 성착취 범죄에 대한 관점의 변화를 촉구하며, 성착취 피해아동의 긍정적인 회복에 기여할 것이다.

31) CRC/C/OPSC/KOR/CO/1

32) CRC/C/KOR/Q/5-6, para.15

립학

- ❖ 정책 목표: 사립학교의 민주성과 공공성, 투명성 제고
- ❖ 담당 검토: 민변 교육청소년위원회

1. 현황과 문제점

- 한국은 교육에서 사립학교가 차지하는 비중이 상당히 높음. 초등교육 단계에서 사립학교의 비율은 1%에 불과하지만, 중학교에서는 약 20%, 고등학교에서는 40%, 대학교는 86.5%를 사립학교가 차지하고 있음. (2018 교육통계연보) 그런데 한국의 사립학교는 비록 설립은 민간에서 이루어졌지만, 실제 운영에 있어서는 정부지원과 등록금·수업료에 의존하는 경우가 대부분임. 따라서 사립학교 운영의 공공성과 투명성이 요구되지만, 실제로 사립학교의 운영은 폐쇄적인 운영체제와 고질적인 비리가 만연해 있음.
- 지난 2017년 12월 교육부는 교육계, 법조계, 시민단체 전문가들로 구성된 ‘사학혁신위원회’를 출범 시켰고, 동 위원회는 최종적으로 2019년 6월 최종권고안을 의결한 바가 있음. 해당 기간동안 교육부가 조사·감사를 실시한 65개교에 대해서만 총 755건의 위법사항이 적발되었고, 84명에 대한 임원취임승인 취소 및 2,096명에 대한 신분상조치, 회계 부정 227건으로 인한 258억 2천만원의 재정상 조치가 행해짐. 아울러 횡령·배임이 의심되는 99건 136명을 고발하였음. 이처럼 한국의 사학문제는 심각한 수준임.
- 사립학교 비리는 학교운영의 폐쇄성, 직원 및 교원 채용비리, 교비회계 유용 등 다양한 형태로 구성되어있는데, 실제 이는 단순한 개인적 일탈이라고 치부할 수 없는 측면이 존재함. 현재 사립학교 운영 및 회계에서의 투명성이 보장되는 규정이 부족하며, 사립학교의 비리·부정에 관한 각종 제재 규정은 느슨한 상황이기 때문에 구조적으로 사립학교의 비리를 가능하게 하고 있음. 따라서 학교 운영의 민주성과 공공성, 투명성을 제고하기 위한 법률개정이 시급함.

- 사립학교법 개정을 반대하는 논리는 전통적으로 사학의 자율성과 재산권 침해로 구성됨. 그런데 교육의 자율성은 교육과정과 내용의 자율성 확보 등을 의미할 수 있지만, 학교 운영의 투명성·개방성 요구와 서로 상치되는 가치가 아님. 또한 재산권 보장의 논리도 타당하지 않음. 학교법인은 비영리법인으로서 일반적인 사기업과는 출발부터 궤가 다름에도 불구하고, 이러한 주장을 하는 것은 헌법상 교육의 공공성을 부정하는 주장일 뿐 아니라 교육을 영리사업으로 사고한다는 점에서 용인되기 어려움. 이러한 문제의식에 입각하여 시민사회와 교육계는 오랫동안 사립학교법 개정을 요구해왔으며, 민변 또한 사학개혁국민운동본부, 민교협 등의 단체와 연대하여 지속적으로 활동을 펼쳐왔음. 특히 지난 2019년 6월에 발표된 사학혁신위원회의 권고안은 조속히 입법을 통한 제도개선이 되어야 할 것임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | 사립학교법 일부개정법률안(2020775) 사립학교법 일부개정법률안(2021012) |
| 소관상임위 | 교육위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | 2019.6.3. 신경민(더불어민주당) 2019.6.17. 박용진(더불어민주당) |
| 주요내용 | <p>(1) 사립학교법 일부개정법률안(2020775) 신경민 의원안</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 이사회 운영상황을 홈페이지 등에 공지하도록 함. ▪ 임원취임 승인 취소사유를 확대하고, 필요한 경우 중대한 사유가 있는 경우, 임원 직무정지가 가능하도록 함. ▪ 이사회 구성에 있어서 친족관계 있는 자가 참여할 수 있는 수를 현행 4분의 1에서 5분의 1로 낮춤. ▪ 임원취임의 승인이 취소된 후 사립학교 임원이 되거나 학교의 장으로 임명되지 못하는 기간을 현행 5년에서 10년으로 늘리는 등 사립학교의 임원과 학교의 장의 자격요건을 강화함. ▪ 학교법인의 임원 또는 학교의 장의 경합범(競合犯)에 대한 벌금형을 선고하는 경우 이를 분리 선고하도록 함. <p>(2) 사립학교법 일부개정법률안(2021012) 박용진 의원안</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 학교법인이 수익사업을 하고자 할 때에 지체 없이 관할청에 신고하고 공고하도록 함. ▪ 학교법인은 이사정수의 2분의 1에 해당하는 이사를 개방이사추천위원회에서 추천한 인사 중에서 선임하도록 하고, 설립자 등의 친족관계에 |

| | |
|--|---|
| | <p>있는 자를 개방이사로 선임할 수 없도록 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 이사회 회의록을 회의조서로 대체할 수 있는 조항을 삭제함. ▪ 이사회 회의록 작성 시 발언한 임원과 직원의 성명 및 발언 내용을 기재하도록 함(안 제18조의2제1항제6호 신설). ▪ 이사회 회의록을 해당학교 인터넷 홈페이지와 관할청 홈페이지에 공개하도록 하고 회의록을 공개하지 않을 때는 이사회 의결과 관할청 허가를 받도록 함. ▪ 직무집행정지를 받은 임원이 임원취임의 승인취소를 피하기 위하여 자진 퇴임할 수 없도록 함. ▪ 학교법인에 두는 감사 중 2분의 1 이상은 개방이사추천위원회에서 추천하는 자를 선임하도록 함. ▪ 임원취임 승인이 취소된 후 사립학교 임원으로 임명되지 못하는 기간을 현행 5년에서 10년으로 늘리는 등 사립학교 임원의 자격요건을 강화하도록 함. ▪ 학교법인이 결산을 할 때 제29조에 따라 구분된 각 회계별로 관할청에 보고하고 해당학교의 인터넷 홈페이지와 관할청 홈페이지에 공개하도록 함. ▪ 학교의 장을 임용할 때 대학평의회 또는 학교운영위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 임용하도록 함. ▪ 교원징계위원회의 위원을 임명이나 위촉할 때 위원의 3분의 1 이상을 대학평의회 또는 학교운영위원회에서 추천한 인사 중에서 임명 또는 위촉하도록 함. ▪ 학교법인의 임원이나 학교의 장이 회계부정을 한 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 함. |
|--|---|

나. 검토의견

- 사립학교가 정상화되기 위해서는 민주성, 공공성, 투명성이 강화되는 제도 개선이 요청됨. 그런데 두 가지 법안 모두 사립학교의 민주성과 공공성, 투명성을 강화하기 위한 법안으로서, 개혁입법 법안으로 판단되며, 따라서 적극적인 입법 작업이 국회에서 이뤄지길 촉구함.
- 사립학교가 정상화되기 위해서는 민주성과 공공성을 제고되기 위해서는 사립학교 법인의 임원 구성 등에 있어서 친족 비율의 적절한 통제, 비리전력의 임원 취임의 제한이 필요하며, 아울러 개방이사가 적정히 포함할 필요가 있음. 신경민 의원안과 박용진 의원안 공히 사립학교의 임원선임의 제한 및 결격사유와 학교의 장의 임명의 제한에 관한 기준을 강화하고, 임시이사 파견 조건을 완화하는 등의 규정을 적절히 제안하고 있음. 또 이사회 회의록을 구체적으로 작성하여 공개하도록 하는 방안(박용진 의원

안), 이사회 구성에 있어서 친족의 범위를 기존 1/4에서 1/5로 제한하는 방안(신경민 의원안)은 모두 사립학교 운영의 민주성을 증진하는 데 기여할 것으로 보임.

- 아울러 사립학교의 민주성과 공공성을 확보하기 위해서는 외부 개방이사나 학교구성원 등의 참여가 보장되어야 함. 박용진 의원안의 경우 이사 정수의 2분의1을 개방이사추천위원회에서 추천한 인사 중 선임하도록 하고, 학교의 장은 대학평의원회 또는 학교운영위원회에서 추천한 인사 중 선임하며, 교원징계위원회 구성에도 1/3이상을 대학평의원회 또는 학교운영위원회에서 추천한 인사를 선임하도록 하고 있어서 적극적인 입장을 취하고 있음.
- 사립학교의 투명성을 제고하기 위해서는 우선 재무회계적인 측면에서 투명성이 강화되는 것이 선결적인 과제라고 할 수 있음. 박용진 의원안에서는 회계의 공개, 수익사업의 신고 및 공고 의무 규정을 두고 있는데, 적절한 규정으로 판단됨.
- 현행법에서는 사립학교 운영에 있어서 파행적인 사태가 이어질 경우, 적절한 제재방안이 부족했다는 지적도 적지 않았음. 이에 대하여 신경민 의원안의 경우 임원의 승인사유 확대 뿐 아니라, 필요한 경우 관할청이 직무정지를 명할 수 있는 방안을 마련하고 있음. 또 학교법인의 임원 또는 학교의 장의 경합범에 대한 벌금형을 선고할 경우 분리선고하는 방안을 제시하고 있음. 박용진 의원안의 경우 회계부정이 이뤄진 경우 별도의 벌칙규정을 신설하여 제재방안을 강화하고 있음.
- 한편 사학혁신위원회는 「회계부정 임원취소 기준 명확화·임원당연퇴직조항 신설·교원소청심사위원회 결정 기속력 확보방안마련·재임용 심사기준 지도감독강화·임원친족관계공시·이사회회의록 공개기간 및 회계자료 보관기간 연장·비리제보자 보호·개방이사 자격강화 및 개방이사추천위원회 구성의 시행령 제정·교비 회계 세입대상 기부금확대·업무추진비 공개」라는 10가지 제도개혁 권고안을 제시했는데, 이러한 내용이 두 법안에서는 충분히 담겨 있지 못함. 2019년 정기국회 논의에서 사학혁신위의 권고안도 발의되어 입법 작업이 이뤄질 필요가 있음.

강간³³ 추행죄

- ❖ 정책 목표: 상대방의 동의 없는 성적 침해행위에 대한 처벌 필요성에 따라 이에 대한 새로운 처벌 규정을 제정하고자 함.
- ❖ 담당 검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 법원은 현행 강간죄(형법 제297조) 및 강제추행죄(형법 제298조)의 구성요건으로 규정된 폭행·협박의 의미를 최협의설에 의하여 ‘저항이 불가능하거나 현저히 곤란한 폭행·협박’으로 해석하고 있다.
- 위와 같이 폭행·협박을 최협의설에 따라 해석할 경우 다양한 유형의 성적자기결정권 침해행위를 처벌할 수 없다는 비판이 많았다.
- 특히 미투(Me Too) 운동 이후 상대방의 동의 없는 성적 침해행위에 대한 처벌요구의 목소리가 높아졌으며, 최근 유엔(UN) 여성차별철폐위원회도 대한민국의 형법이 ‘피해자의 동의 여부를 기준으로 성범죄를 판단하는 국제기준’에 부합하지 않는다고 지적한 바 있다.
- 위계·위력에 의한 간음죄(형법 제303조) 역시 업무·고용 등의 관계에 한정하기 때문에, 업무·고용 등이 아닌 다른 관계에서 위계·위력으로 간음한 경우에는 처벌되지 않는다는 문제가 있다.
- 따라서 물리적인 폭행·협박을 수반하지 않지만 피해자의 성적자기결정권을 침해하는 행위를 처벌하기 위하여, 폭행·협박을 구성요건으로 하지 않는 ‘비동의 강간·추행죄’의 신설이 요구된다.
- 이에 시민 사회단체와 민변 여성인권위원회는 ‘미투대응 법제도개선 TF’을 꾸려서 ‘비동의 강간 추행죄’의 신설을 요구하고 관련 토론회(미투운동 중점 입법과제 해결을 위한 성평등포럼)를 갖는 등 그동안 꾸준히 의견개진을 해왔다.

33) 상대방의 동의 없는 성적 침해의 경우 일반적으로 ‘간음’이라는 용어를 사용하고 있다. 그런데 입법건의으로 ‘비동의 간음’이 아니라 ‘비동의 강간’으로 하기로 하되, 검토를 위해서 현행 법률 및 법률안에 대해서는 ‘간음’이라는 용어를 그대로 사용한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|--|
| 법안명 (의안번호) | (1) 형법 일부개정법률안(2012532) (2) 형법 일부개정법률안(2012564) (3) 형법 일부개정법률안(2012601) (4) 형법 일부개정법률안(2012795) (5) 형법 일부개정법률안(2014938) (6) 형법 일부개정법률안(2014981) (7) 형법 일부개정법률안(2015062) ³⁴⁾ (8) 형법 일부개정법률안(2015354) (9) 형법 일부개정법률안(2019460) |
| 소관상임위 | 법제사법위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | (1) 2018. 3. 19. 홍철호(자유한국당) (2) 2018. 3. 20. 강창일(더불어민주당) (3) 2018. 3. 22. 백혜련(더불어민주당) (4) 2018. 3. 30. 천정배(민주평화당) (5) 2018. 8. 17. 송희경(자유한국당) (6) 2018. 8. 21. 김수민(바른미래당) (7) 2018. 8. 27. 이정미(정의당) (8) 2018. 9. 6. 나경원(자유한국당) (9) 2019. 3. 29. 박인숙(자유한국당) |
| 주요내용 | (1) 형법 일부개정법률안(2012532) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 형법 제297조(강간), 제297조의2(유사강간), 제339조(강도강간)를 개정 ▪ “사람의 의사에 반하여” 간음한 경우를 처벌하도록 규정(비동의 간음, 폭행 또는 협박에 의한 간음이 모두 기본적 구성요건) (2) 형법 일부개정법률안(2012564) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 형법 제297조(강간), 제297조의2(유사강간), 제298조(강제추행)를 개정 ▪ “상대방의 명백한 동의가 없는 상태에서” 간음 및 추행한 경우를 처벌하도록 규정(비동의 간음·추행이 기본적 구성요건, 폭행 또는 협박 등의 가중적 구성요건 없음) (3) 형법 일부개정법률안(2012601) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 형법 제297조(강간), 제297조의2(유사강간), 제298조(강제추행)를 개정하고, 형법 제305조의3(폭행 또는 협박)을 신설 ▪ “상대방의 의사에 반하여” 간음 및 추행한 경우를 기본적 구성요건으 |

| | |
|--|---|
| | <p>로 규정하고, “사람의 저항을 현저히 곤란하게 하는 폭행 또는 협박으로” 간음 및 추행한 경우는 가중 처벌하도록 규정(비동의 간음·추행이 기본적 구성요건, 폭행 또는 협박이 가중적 구성요건)</p> <p>(4) 형법 일부개정법률안(2012795)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 형법 제303조의2(비동의 간음·추행)을 신설 ▪ “동의 없이” 간음 및 추행한 경우를 기본적 구성요건으로 규정하고, “폭행 또는 협박으로” 간음 및 추행한 경우는 가중 처벌하도록 규정(비동의 간음·추행이 기본적 구성요건, 폭행 또는 협박이 가중적 구성요건) <p>(5) 형법 일부개정법률안(2014938)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 형법 제297조(강간), 제297조의2(유사강간), 제298조(강제추행)를 개정 ▪ “폭행이나 협박 또는 상대방의 동의 없이” 간음 및 추행한 경우를 기본적 구성요건으로 규정(폭행이나 협박 또는 비동의 간음·추행죄가 모두 기본적 구성요건) <p>(6) 형법 일부개정법률안(2014981)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 형법 제297조(강간), 제297조의2(유사강간)을 개정하고, 303조 제2항을 신설. ▪ “상대방의 부동의 의사에 반하여” 간음한 경우를 기본적 구성요건으로 규정하고 폭행·협박을 강간 구성요건에서 삭제(비동의 간음죄가 기본적 구성요건, 폭행 또는 협박 등의 가중적 구성요건 없음) <p>(7) 형법 일부개정법률안(2015062)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 형법 제32장(제297조 내지 제305조의2)을 전면적으로 개정하고, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 및 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 가운데 형법과 중복되는 조문을 삭제 ▪ 강간의 경우 “명백한 거부 의사 표시에 반한” 강간을 기본적 구성요건으로 규정하고, “폭행·협박” 및 “저항이 곤란한 폭행·협박”으로 강간한 경우 경우를 가중 처벌하도록 규정함. 강제추행의 경우 “사람의 동의 없이” 추행한 경우를 기본적 구성요건으로 규정하고, “폭행·협박”으로 추행한 경우 가중 처벌하도록 규정(비동의 간음죄가 기본적 구성요건, 폭행·협박 및 저항이 곤란한 폭행·협박이 가중적 구성요건) <p>(8) 형법 일부개정법률안(2015354)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 형법 제297조 내지 제298조, 제303조를 개정하고, 제305조의3을 신설 ▪ 강간 및 강제추행의 경우 “상대방의 의사에 반한” 간음 및 추행을 기본적 구성요건으로 규정하고, “폭행 또는 협박”으로 간음 및 추행한 |
|--|---|

| | |
|--|--|
| | <p>경우를 가중 처벌하도록 규정함. 업무상 위력 등에 의한 간음은 형량을 높이고, 제303조 제2항을 신설하여 “명시적 동의 없이 간음”한 경우를 처벌하도록 규정(비동의 간음죄가 기본적 구성요건, 폭행·협박이 가중적 구성요건)</p> <p>(9) 형법 일부개정법률안(2019460)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 형법 제297조(강간), 제297조의2조(유사강간), 제298조(강제추행), 제302조(미성년자에 대한 간음), 제303조(업무상위력등에 의한 간음)을 개정하고, 제299조(준강간,준강제추행)을 삭제. ▪ 강간, 유사강간, 강제추행죄의 ‘폭행 또는 협박으로’를 ‘동의 없이’로 개정하여 비동의강간죄를 기본적 구성요건으로 규정하고, 폭행·협박에 의한 가중적 구성요건이 없으나, 미성년자와 업무상 위력등 간음죄의 경우, ‘위계 또는 위력으로 동의를 받아’로 개정하여 동의가 있더라도 처벌하는 가중적 구성요건으로 규정 |
|--|--|

나. 검토의견

(1) 비동의 강간·추행죄 도입 필요성

○ 현행 성폭력 법체계 및 법원의 태도로 인하여 발생하는 처벌을 해결하기 위하여 ① 강간 및 강제추행의 구성요건인 폭행·협박을 해석하는 기준을 완화하는 방안³⁵⁾과 ② 비동의 강간죄를 신설하는 방안이 있다. 그러나 폭행·협박을 해석하는 기준을 최협의 설에서 협의설로 완화하는 등의 ①방안의 경우, ‘법 개정’이 아닌 개인의 가치관이 개입될 수 있는 ‘해석’의 영역에 기대는 것만으로는 피해자 보호 차원에서 충분하지 않으며³⁶⁾, 위계·위력에 의한 간음·추행에 대한 법정형을 폭행·협박에 의한 강간 또는 강제추행에 대한 법정형에 비하여 낮추어 규정하고 있음에도 불구하고 ‘협의의 폭행·협박’과 ‘위계·위력의 강제력’의 정도는 거의 동일한 가치를 지닌다는 점에서 법체계상 모순이 발생하게 된다는 문제가 있다³⁷⁾. 따라서 다양한 유형의 성적자기결정권 침해 행위를 성범죄로 처벌하기 위하여, 비동의 강간·추행죄를 신설할 필요성이 있다.

○ 비동의 강간·추행죄를 신설할 경우, 이에 포섭될 수 있는 행위유형은 아래와 같다³⁸⁾.

34) 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안(2015065) 및 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 일부개정법률안(2015066)과 동시에 발의함

35) 조국, 형사법의 성편향, 2004, 67-9쪽

36) 이유정, 비동의간음죄 신설에 대한 논의, 한국성폭력상담소 발간 자료, 2005

37) 이호중, 성폭력 처벌규정에 대한 비판적 성찰 및 재구성, 형사정책, 2005 제17권 제2호, 제106-7쪽

38) 한인섭, 성폭력특별법과 피해자보호: 그 문제와 개선점, 피해자학연구 제3호, 1994; 이유정, 앞의 글 (장다혜, 비동의간음죄 신설 및 형법상 성폭력관련법 체계 검토, 제20차 젠더와 입법포럼 #미투 입법 과제, 2018, 제67-8쪽에서 재인용)

- [협박의 폭행·협박이 있는 경우] 폭행·협박의 정도가 상대방의 반항을 불가능하게 하거나 항거를 현저히 곤란하게 할 정도에 이르지 않았으나, 그것이 피해자의 의사를 제압하는데 충분하다고 인정되는 경우
- [위계 내지 위력이 있는 경우] 위계·위력을 사용하여 피해자를 간음·추행하는 경우
- [피해자의 저항행위가 없는 경우] 폭행·협박이 없어도 피해자가 공포심이나 수치심에 사로잡혀 저항을 하지 못한 경우 내지 저항의 외적 표시를 남길 여지가 없이 공포심에 짓눌려 당한 경우
- [피해자의 거부 의사표시가 있는 경우] 진지하게 거부의 의사를 밝혔음에도 이에 반하여 성교 등에 이른 경우
- [피해자의 비동기가 명백한 경우] 폭행, 협박, 위계, 위력이 있었다거나, 피해자가 신체적으로 저항하였다는 점을 입증하기는 어렵지만, 피해자가 동의를 하지 않았음이 명확한 경우 내지 항거곤란을 입증하기는 어렵지만 동의를 없었음을 입증할 수 있는 경우

○ 이에 따라 비동의에 해당하는 행위 유형을 정리해보면 (1) 협박의 폭행·협박, (2) 위계·위력, (3) 피해자의 공포심 또는 수치심의 존재, (4) 상대방의 명시적이거나 진지한 비동의 의사표시의 인식으로 나뉜다.

○ 따라서 위와 같은 성적자기결정권 침해 유형을 모두 성범죄로 포섭하기 위하여 강간·추행의 기본적 구성요건을 ‘동의 없는 성적 침해’로 구성하는 반면, 개별 재판부나 수사기관의 재량에 따라 처벌여부 및 강도가 좌우되지 않도록 행위반가치에 따라 가중적 구성요건을 세분화하고 법정형을 차등 규정할 필요성이 있다.

○ 특히 기존 형법 제303조(업무상위력 등에 의한 간음)는 삭제하고 ‘위계·위력에 의한 강간·추행죄’를 신설하여 단순히 “업무, 고용 기타 관계로 인하여 자기의 보호 또는 감독을 받는 사람을 대상으로 하는 경우”에 한정하지 않고 의료관계에서의 진료자와 보호자, 보호관계에서의 양육자·양육보조자와 피양육자, 교육관계에서의 교육자와 피교육자 등 모든 관계 유형에서 일어나는 위계·위력에 의한 성폭력을 처벌할 수 있도록 하여야 한다.

(2) 기존 비동의 간음·추행죄 입법안에 대한 평가

○ 현재 국회에는 비동의 강간죄의 문제의식을 반영한 8개의 법률안이 발의되어있는데, 8개의 안은 각론에서 견해다툼이 있다. 8개 법률안의 각론적 차이는 크게 1) 비동의를 어떠한 문언으로 규정할지 2) 강제추행 및 강간을 어떠한 기본적·가중적 구성요건

으로 규정할지 여부로 구별할 수 있다.

가) 비동의라는 구성요건을 규정한 문언에 대하여

8개의 안은 비동의라는 구성요건을 상대방의 ① “명백한 거부 의사 표시에 반하여”(제7안), ② “의사에 반하여”(제1, 3, 6, 8안), ③ “동의 없이”(제4, 5, 9안), ④ “명백한 동의 없이”(제2안)로 서로 다르게 규정하고 있다.

먼저 ① “명백한” 거부 의사 표시를 요건으로 하는 경우(제7안)에는 피해자의 저항·행위'가 없는 경우 즉 폭행·협박이 없어도 피해자가 공포심이나 수치심에 사로잡혀 저항을 하지 못한 경우 내지 저항의 외적 표시를 남길 여지가 없이 공포심에 짓눌려 당한 경우를 처벌하지 못하는 공백이 발생한다는 문제가 있다. 다음으로 ④ “명백한” 동의 없음을 요건으로 하는 경우(제2안)에는 법문언에 따르면 상대방이 언어 등으로 명시적인 동의를 표시하지 않았으나 몸짓이나 표정으로 묵시적인 동의를 표시한 경우에도 성범죄로 처벌될 여지가 생긴다는 문제가 있다.

한편 ② “의사에 반하여”(제1, 3, 6, 8안)와 ③ “동의 없이”(제4, 5, 9안) 중 어떠한 문언에 따르든 행위자를 비동의 간음·추행죄로 처벌하려면 상대방이 성행위에 동의하지 않았음을 수사기관이 증명하여야 한다는 점은 동일하다. 다만 동의 없는 성관계가 곧 성폭력이라는 인식을 사회적으로 확산할 필요성이 인정되므로, 비동의라는 구성요건은 “상대방의 동의 없이”라고 규정함이 보다 타당하다.(비동의 강간·추행에서 비동의 구성요건을 “상대방의 동의 없이”라는 문언으로 규정하는 방안에 찬성)

나) 비동의 간음·추행죄의 가중적 구성요건에 대하여

8개의 안은 간음·추행죄의 가중적 구성요건에 대하여 ① 가중적 구성요건을 별도로 규정하지 않고 비동의, 폭행, 협박을 모두 기본적 구성요건으로 규정하거나(제1, 5안) 비동의 간음·추행죄만을 규정하는 경우(제2, 6, 9안), ② 폭행 또는 협박만을 가중적 구성요건으로 규정하는 경우(제3, 4, 8안), ③ 폭행 또는 협박 및 저항이 곤란한 폭행 또는 협박을 모두 가중적 구성요건으로 규정하는 경우(제7안)로 나뉜다.

먼저 ① 가중적 구성요건을 별도로 규정하지 않고 비동의, 폭행, 협박을 모두 기본적 구성요건으로 규정하는 경우(제1, 5안)에는, 수사기관이나 법원이 실질적으로 비동의라는 구성요건을 현행 최협의설의 폭행·협박과 유사한 정도로 해석하여 처벌의 공백이 유지될 가능성이 높다.

또한 비동의 간음·추행죄만을 규정(제2, 6, 9안)하는 경우에는 폭행·협박에 의한 간음·추행이 비동의 간음·추행과 동일한 법정형으로 규정되어, 객관적인 행위반가치 유형이 아니라 개별 재판부나 수사기관의 재량에 따라 처벌강도가 좌우될 수 있다는 문제가 생긴다.

다음으로 ② 폭행·협박만을 가중적 구성요건으로 규정하는 경우(제3, 4, 8안)에는 업무상위력에 포섭되지 않는 위계·위력에 의한 간음·추행을 처벌하지 못한다는 문제가 있다.

마지막으로 ③ 폭행·협박 및 저항이 곤란한 폭행 또는 협박을 모두 가중적 구성요건으로 규정하는 경우(제7안)에는 폭행·협박과 저항이 곤란한 폭행 또는 협박을 구분하는 기준이 모호하고, 앞서 살핀 ②번과 마찬가지로 업무상위력에 포섭되지 않는 위계·위력에 의한 간음·추행을 처벌하지 못한다는 문제가 있다.

따라서 위계·위력 및 폭행·협박을 각각 비동의 강간·추행죄의 가중적 구성요건으로 규정함으로써, 현행 형법 제303조(업무상위력 등에 의한 간음)에 포섭되지 않는 위계·위력에 의한 간음·추행을 처벌하고 행위 수단의 불법성의 정도에 따라 법정형을 달리 설정할 필요가 있다.

(비동의 간음·추행을 기본적 구성요건으로 하고, 위계·위력 및 폭행·협박에 의한 간음·추행을 가중적 구성요건으로 규정하는 방안에 찬성)

다) 형법 제2편 제32장의 제목에 대하여

다른 법안과 달리 대상법안 (7)은 형법 제2편 제32장의 제목을 “강간과 추행의 죄”에서 “성적(性的) 자기결정권 침해의 죄”로 변경하였는데, 이는 비동의 간음 등 성폭력이 성적 자기결정권을 침해하는 죄임을 명시하여 국민의 인식을 개선하는 긍정적인 효과를 가질 것으로 예상된다.

(형법 제2편 제32장의 제목을 성적(性的) 자기결정권 침해의 죄”로 변경하는 방안에 찬성)

(3) 새로운 비동의 강간·추행죄 입법안의 제안

○ ‘폭행·협박이 없더라도 동의 없는 성적침해행위 그 자체를 성폭력으로 처벌하여야

한다는 인식'이 높아지면서 비동의 강간죄의 입법 논의가 활발해졌으므로 '상대방의 동의 없는 성적 침해'인 비동의 간음·추행을 성범죄의 기본적 구성요건으로 규정하는 것이 타당하다.

- 따라서 비동의 구성요건을 “상대방의 동의 없이”라는 문언으로 규정하고, 위계·위력 및 폭행·협박을 각각 가중적 구성요건으로 규정하며, 형법 제2편 제32장의 제목을 성적(性的) 자기결정권 침해의 죄”로 변경함이 타당하므로 이를 반영한 입법안을 제안한다.
- 위 입법안을 통해 위계 또는 위력에 의한 강간죄가 신설되므로, 그와 처벌범위가 중복되는 형법 제303조 제1항(업무상 위력등에 의한 간음)을 삭제하고, 형법 제303조 제2항(피구금자에 대한 간음)의 경우 위계 또는 위력에 의한 간음죄보다 중한 범죄라고 여겨지므로 그를 고려하여 형량을 변경하였다. 또한 형법 제302조(미성년자 등에 대한 간음)는 해당 조문이 적용되었던 행위가 신설된 위계 또는 위력에 의한 간음죄로써 처벌이 가능하게 되었을 뿐 아니라, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제7조 제5항(아동·청소년에 대한 강간·강제추행 등) 및 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제6조 제5항(장애인에 대한 강간·강제추행 등)과 처벌범위가 중복되므로 해당 조문을 삭제하였다.
- 특히 위 입법안에서는 폭행 또는 협박으로 간음한 경우 뿐 아니라 위계·위력으로써 간음한 경우 및 상대방의 동의 없이 간음한 경우에도 법문상 해당 간음행위를 모두 “강간”이라는 용어로 규정하였는바(제297조), 이는 상대방의 성적자기결정권을 침해하는 간음행위는 폭행·협박이 수반되었는지 여부와 무관하게 모두 강간에 해당한다는 점을 보다 명확히 드러내기 위함이다.
- 한편 위 입법안의 도입과 더불어 위 입법안과 처벌범위가 중복되는 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제10조 제1항(업무상 위력 등에 의한 추행)의 삭제를 포함하여, 폭행 또는 협박 등에 의한 강간·추행만을 구성요건으로 하여 규정된 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 및 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 등 성폭력 관련 법상 성폭력의 구성요건 및 형량 역시 위 입법안에 맞추어 차후 조정되어야 할 것이다.

법률 제 호

형법 일부개정법률안

형법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2편제32장의 제목 “強姦과 醜行의 罪”를 “성적(性的) 자기결정권 침해의 죄”로 한다.

제297조를 다음과 같이 한다.

제297조(강간) ① 상대방의 동의 없이 사람을 강간한 사람은 3년 이하의 유기징역에 처한다.

② 위계 또는 위력으로써 사람을 강간한 사람은 7년 이하의 유기징역에 처한다.

③ 폭행 또는 협박으로 사람을 강간한 사람은 3년 이상의 유기징역에 처한다.

제297조의2를 다음과 같이 한다.

제297조의2(유사강간) ① 상대방의 동의 없이 사람에 대하여 구강, 항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위를 한 사람은 2년 이하의 유기징역에 처한다.

② 위계 또는 위력으로써 사람에 대하여 구강, 항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위를 한 사람은 5년 이하의 유기징역에 처한다.

③ 폭행 또는 협박으로 사람에 대하여 구강, 항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위를 한 사람은 2년 이상의 유기징역에 처한다.

제298조를 다음과 같이 한다.

제298조(강제추행) ① 상대방의 동의 없이 사람에 대하여 추행을 한 사람은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

② 위계 또는 위력으로써 사람에 대하여 추행을 한 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 폭행 또는 협박으로 사람에 대하여 추행을 한 사람은 10년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

제299조를 다음과 같이 한다.

제299조(준강간, 준강제추행) 사람의 심신상실 또는 항거불능의 상태를 이용하여 간음 또는 추행을 한 자는 제297조 제3항, 제297조의2 제3항 및 제298조 제3항의 예에 의한다.

제302조를 삭제한다.

제303조를 다음과 같이 한다.

제303조(피구금자에 대한 간음) 법률에 의하여 구금된 사람을 감호하는 자가 그 사람을 간음한 때에는 10년 이하의 징역에 처한다.

제305조를 다음과 같이 한다.

제305조(미성년자에 대한 간음, 추행) 13세 미만의 사람에 대하여 간음 또는 추행을 한 자는 제297조 제3항, 제297조의2 제3항, 제298조 제3항, 제301조 또는 제301조의2의 예에 의한다.

제305조의2 중 “제297조, 제297조의2, 제298조부터 제300조까지, 제302조, 제303조 또는 제305조”를 “제297조, 제297조의2, 제298조부터 제300조까지, 제303조 또는 제305조”로 한다.

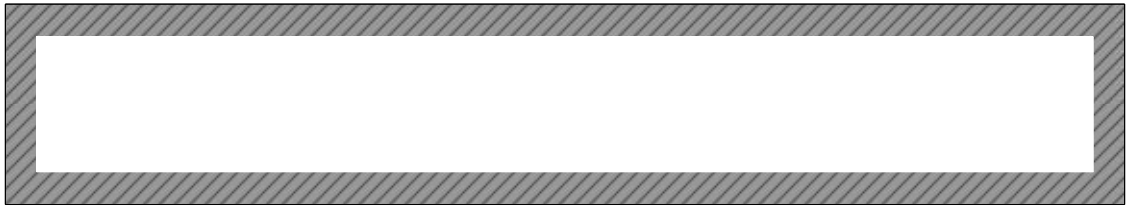
부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">第32章 强姦과 醜行의 罪</p> <p>第297條(强姦) 暴行 또는 脅迫으로 사람을 强姦한 者는 3年 以上の 有期懲役に 處한다.</p> <p>제297조의2(유사강간) 폭행 또는 협박으로 사람에게 대하여 구강, 항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위를 한 사람은 2년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>第298條(强制醜行) 暴行 또는 脅迫으로 사람에 對하여 醜行을 한 者는 10年 以下の 懲役 또는 1千500萬원 以下の 罰金에 處한다.</p> | <p style="text-align: center;">제32장 성적(性的) 자기결정권 침해의 죄</p> <p>제297조(강간) ① 상대방의 동의 없이 사람을 강간한 사람은 3년 이하의 유기징역에 처한다.</p> <p>② 위계 또는 위력으로써 사람을 강간한 사람은 7년 이하의 유기징역에 처한다.</p> <p>③ 폭행 또는 협박으로 사람을 강간한 사람은 3년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>제297조의2(유사강간) ① 상대방의 동의 없이 사람에게 대하여 구강, 항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위를 한 사람은 2년 이하의 유기징역에 처한다.</p> <p>② 위계 또는 위력으로써 사람에게 대하여 구강, 항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위를 한 사람은 5년 이하의 유기징역에 처한다.</p> <p>③ 폭행 또는 협박으로 사람에게 대하여 구강, 항문 등 신체(성기는 제외한다)의 내부에 성기를 넣거나 성기, 항문에 손가락 등 신체(성기는 제외한다)의 일부 또는 도구를 넣는 행위를 한 사람은 2년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>제298조(강제추행) ① 상대방의 동의 없이 사람에게 대하여 추행을 한 사람은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>② 위계 또는 위력으로써 사람에게 대하여 추행을 한 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>第299條(準強姦, 準強制醜行) 사람의 心身喪失 또는 抗拒不能의 狀態를 利用하여 姦淫 또는 醜行을 한 者는 제297조, 제297조의2 및 제298조의 例에 依한다.</p> <p>第302條(未成年者 等에 對한 姦淫) 未成年者 또는 心身微弱者에 對하여 僞計 또는 威力으로써 姦淫 또는 醜行을 한 者는 5年 以下의 懲役に 處한다.</p> <p>第303條(業務上威力 等에 依한 姦淫) ①業務, 雇傭 其他 關係로 因하여 自己의 保護 또는 監督을 받는 사람에 對하여 僞計 또는 威力으로써 姦淫한 者는 5年 以下의 懲役 또는 1千500萬원 以下의 罰金에 處한다.</p> <p>②法律에 依하여 拘禁된 사람을 監護하는 者가 그 사람을 姦淫한 때에는 7年 以下의 懲役に 處한다.</p> <p>第305條(未成年者에 對한 姦淫, 醜行) 13세 미만의 사람에 對하여 간음 또는 추행을 한 자는 제297조, 제297조의2, 제298조, 제301조 또는 제301조의2의 例에 依한다.</p> <p>제305조의2(상습범) 상습으로 제297조, 제297조의2, 제298조부터 제300조까지, 제302조, 제303조 또는 제305조의 죄를 범한 자는 그 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중한다.</p> | <p>③ 폭행 또는 협박으로 사람에 對하여 추행을 한 사람은 10년 이하의 징역 또는 1천500萬원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>제299조(준강간, 준강제추행) 사람의 심신상실 또는 항거불능의 상태를 利用하여 간음 또는 추행을 한 자는 제297조 제3항, 제297조의2 제3항 및 제298조 제3항의 예에 의한다.</p> <p><삭 제></p> <p>제303조(피구금자에 대한 간음) 법률에 의하여 구금된 사람을 감호하는 자가 그 사람을 간음한 때에는 10년 이하의 징역에 처한다.</p> <p>제305조(미성년자에 대한 간음, 추행) 13세 미만의 사람에 對하여 간음 또는 추행을 한 자는 제297조 제3항, 제297조의2 제3항, 제298조 제3항, 제301조 또는 제301조의2의 예에 의한다.</p> <p>제305조의2(상습범) 상습으로 제297조, 제297조의2, 제298조부터 제300조까지, 제303조 또는 제305조의 죄를 범한 자는 그 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중한다.</p> |
|--|--|



- ❖ 정책 목표: 가사소송 절차에서 미성년자의 복리가 최우선의 원칙이 되어야 하고, 실질적인 성평등이 이루어질 수 있도록 절차를 개선함.
- ❖ 담당 검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 가사소송법은 1991. 1. 1. 제정·시행된 지 26년 이상 경과하였으나 그동안 일부개정 외에는 큰 규모의 개정이 이루어진 적이 없어 그간의 사회상의 변화에 맞추어 전면적인 개정이 필요하고, 미성년 자녀의 복리 보호, 당사자와 사건 본인의 절차적 권리 확대 등의 내용을 규정할 필요성이 있음.
- 현행 가사소송법은 제1조에 가사에 관한 소송과 비송 및 조정에 관한 절차 특례를 목적으로 하고 있다고 규정되어 있으나, 정작 가사소송절차에 대해서는 많은 부분에서 민사소송법을 준용하도록 하고, 가사비송절차에 대해서는 비송사건절차법을 준용하도록 하고 있으며, 법률에 규정되지 못하여 대법원 규칙에서 규정하고 있는 절차도 있어서 가사사건절차의 특수성을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있는바, 성평등 및 미성년 자녀의 복리보호라는 가사소송법의 기본이념이 충실하게 반영될 수 있도록 체계정비가 필요하다는 점은 누누이 강조되어 왔고, 특히 이혼 등 상대방의 양육비 지급 이행의무를 강제하기 위한 절차적 개선에 대하여 시민 사회단체와 민변 여성인권위원회에서 그동안 꾸준히 의견개진을 해 왔음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|---------------|----------------------|
| 법안명 (의안번호) | 가사소송법 전부개정법률안(12268) |
| 소관상임위 | 법제사법위원회 |

| | |
|----------------------------------|---|
| <p>제안일자/ 대표발의 (소속정당)</p> | <p>2018. 3. 2. (정부)</p> |
| <p>주요내용</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 미성년 자녀의 복리 보호를 목적에 추가(안 제1조) 2. 가정법원의 관장사항 정비(안 제4조, 별표 1 및 별표 2) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 종전에 가사소송규칙에 규정되어 있던 가사사건, 대법원 판결 등에서 가사사건으로 인정된 사건을 가정법원 관장사항에 포함하여 규정하고, 다른 법률이나 대법원규칙에서 정하는 가사사건이 가정법원의 전속관할임을 명시함. 3. 가사조사관의 임무 정비(안 제11조부터 제13조까지) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 가사조사관이 사실조사나 필요한 검사를 할 수 있도록 하는 등 가사조사관의 업무를 통합하여 규정하고, 가사조사관을 기일에 출석시켜 의견을 진술하도록 하며, 재판장 등은 가사조사관으로 하여금 당사자에게 전문기관이 실시하는 프로그램이나 상담에 참여할 것을 권고할 수 있도록 함. 4. 절차보조인 제도 도입(안 제16조), 미성년자의 진술 청취 절차 강화(안 제20조) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 미성년자의 의사 및 복리를 위하여 절차보조인과 진술 청취의무 도입 5. 혼인관계소송에서 원고의 보통재판적 소재지 가정법원을 관할법원에 추가(안 제37조) - 미성년 자녀의 복리와 밀접한 관련이 있는 혼인관계 사건의 관할법원에 미성년 자녀의 양육자에게 관할을 부여함. 6. 「비송사건절차법」으로부터의 독립 및 각칙 편제 정비(제3편) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 민사비송과 가사비송은 그 성격에 차이가 있음. 7. 청구의 취하, 취하의 제한, 취하의 간주 명시(안 제61조부터 제63조까지) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 미성년자, 장애인의 보호를 위하여 성년후견개시, 친권자 지정, 친권상실·정지 등의 청구사건에서는 가정법원이 허가하는 경우에만 취하할 수 있도록 함. 8. 조정의 원칙 명시(안 제137조) <ul style="list-style-type: none"> ▪ 미성년 자녀의 복리를 우선적으로 고려하여야 한다는 조정의 원칙을 명시함. |

| | |
|--|--|
| | <p>9. 사전처분 제도의 정비(안 제141조)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 사건 해결에 필요한 경우 가정법원 등은 현상 변경 행위나 물건 처분 행위를 금지하는 처분 등 사전처분을 할 수 있고, 사전처분의 실효성을 높이기 위하여 사전처분에 집행력을 부여하며, 사전 처분에 대한 즉시항고는 집행정지의 효력을 가지지 아니하도록 하고, 사전처분 확정 후 사정변경이 생긴 경우를 대비하여 사전처분의 취소·변경 제도를 신설함. <p>10. 미성년 자녀 인도청구의 집행에 관한 규정 보완(안 제146조)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 인도청구의 대상을 유아에서 미성년 자녀로 확대하고, 미성년 자녀 인도청구의 집행법원을 가정법원으로 함. <p>11. 감치명령 요건 완화(안 제152조)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 정당한 이유 없이 3기(期) 이상 금전지급 의무를 이행하지 아니하면 감치하도록 하던 것을 30일 이내 부양료·양육비 지급 의무를 이행하지 아니하면 감치할 수 있도록 하여 감치명령의 요건을 완화함으로써 제재의 실효성을 제고함. |
|--|--|

나. 검토의견

- 현행법은 미성년 자녀의 복리에 대한 원칙규정이 없는데, 개정법에서 미성년 자녀의 복리를 법의 목적으로 규정하고, 절차보조인 제도, 미성년자의 진술 청취 절차 강화, 미성년 자녀의 소재지의 관할을 신설하였음. 다만, 비양육자의 면접교섭에 관련된 규정의 개정이 전혀 없다는 점은 아쉬운 점인데, 양육비의 이행확보와 더불어 면접교섭의 원활한 진행을 위한 절차의 개선은 미성년자의 복리를 개선하기 위하여 가장 시급한 만큼 면접교섭에 대한 중요성을 강조하고, 원활한 면접교섭이 이루어질 수 있는 다양한 방향의 제도 개선이 추가적으로 필요함.
- 현행법에서는 성년후견, 한정후견, 특정후견, 미성년후견, 임의후견 개시의 청구, 친권자의 지정 청구, 친권의 상실 정지 등의 청구가 있을 후, 심리 중에 청구인이 자신의 이해와 맞지 않는 방향으로 결론이 날 우려가 있을 때에는 청구인이 청구를 취하하면 피후견인에게 후견인이 필요한 상황임에도 불구하고 절차가 종료되어 법원이 후견인을 선임할 수 없는 문제가 있으나, 개정안에 의하면 가정법원의 허가를 받아야만 취하할 수 있도록 하여 청구인의 이해관계와 상관없이 피후견인을 위하여 후견인을 선임할 수 있게 되어 피후견인 또는 미성년자의 복리를 도모할 수 있게 될 것임.
- 현행법에서는 소 제기 등 이후의 사전처분을 규정하면서도 그 사전처분에 집행력을

부여하지 않아서 양육비 지급의 사전처분이 있더라도 이행이 되지 않는 문제점이 있었음. 개정안에 따르면 사전처분에도 집행력을 부여하여 사전처분의 실질화가 가능하게 될 것임.

- 양육비직접지급명령, 양육비담보제공명령의 관할이 상대방 주소지의 재판적이 있어 미성년자의 양육자는 상대방의 주소지에서 명령을 신청하였어야 했는데, 개정안에 따르면 미성년 자녀의 보통재판적을 전속관할로 추가하여 양육비 채권자의 부담을 줄일 수 있게 될 것임.

양육 지급

- ❖ 정책 목표: 양육비의 현실적인 이행 확보
- ❖ 담당 검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 현재 양육비는 양육비 채무자와 채권자 개인의 채권관계로만 규정되어 있을 뿐, 양육과 관련된 비용을 사회적으로 부담하는 제도는 거의 없음. 이 때문에 양육비 채무자가 자기 본인 명의의 재산을 은닉하거나, 채무자의 자력이 없는 경우 이를 집행할 방법이 사실상 없음.
- 현행 양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률은 양육비이행관리원을 신설하여 양육비 채권자에게 양육비 청구 및 이행확보 등을 위한 법률지원 및 양육비 채권추심지원을 하도록 하고 있으며, 양육비 채무자가 양육비 채무를 이행하지 아니하여 자녀의 복리가 위태롭게 되었거나 위태롭게 될 우려가 있는 경우 최장 12개월의 범위에서 한시적 양육비 지원 제도를 두고 있음. 그러나 현행법에서는 결국 양육비 채권자가 당사자로서 민사소송법상 강제집행절차를 밟아야 함. 현행법이 양육비 채권 확보 방안으로 두고 있는 양육비직접지급명령제도, 담보명령, 일시금지급명령제도는 채무자가 비급여소득자이거나 자신 명의의 재산을 갖고 있지 않은 경우 실효성이 없어, 무자력의 위험을 국가가 아닌 개인(양육비 채권자)이 부담하게 됨.
- 양육비 문제를 개인간 채권채무 관계가 아닌, 국가의 복지 제도 차원에서 접근하여, 지금의 채권추심지원 방식을 벗어나 국가가 미성년 자녀를 양육하고 있는 한부모에게 양육비를 선지급하고, 양육비 채무자에게 이미 지급한 양육비를 구상하는 방식을 채택하여 채무자 무자력의 위험을 국가가 부담하여야 한다는 것이 여성인권위원회의 지속적이고 확고한 입장임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의 현황

| | |
|-------------------------|---|
| 법안명 (의안번호) | 양육비대지급에관한특별법안(2020385) |
| 소관상임위 | 여성가족위원회 |
| 제안일자/ 대표발의 (소속정당) | 2019. 5. 10. 이완영(자유한국당) |
| 주요내용 | <ul style="list-style-type: none"> 양육비 채권자는 양육비 채무자가 양육비를 정당한 사유 없이 3회 이상 이행하지 아니하는 경우에 이행관리원의 장에게 양육비 채무자를 대신하여 양육비를 대지급할 것을 신청할 수 있고, 이행관리원의 장은 양육비를 대지급한 경우 그 지급액의 전부 또는 일부를 양육비 채무자에 대하여 구상권을 행사 |

나. 검토의견

- 현재 법률안은 양육비 대지급제도를 신설하여, 당사자가 복잡한 강제집행절차를 거칠 필요가 없이 실질적으로 양육비 지급을 신속하고 효율적으로 확보할 수 있게 된다는 점에서 반드시 필요한 입법임.
- 그러나 위 법은 양육비 채무자가 양육비 지급을 “정당한 사유 없이” 3회 이상 이행하지 아니하는 경우에만 대지급을 신청할 수 있도록 하고 있음(안 제5조 제1항). 양육비 채무자가 재산을 은닉한 것이 아니라, 실제로 무자력인 경우는 위 조항의 정당한 사유에 해당할 가능성이 높음. 즉 위 입법안에 의한다면 이 경우는 양육비 대지급의 대상이 되지 않기 때문에, 결국 채무자의 무자력은 양육비 채권자가 부담할 수 밖에 없게 되는 구조임.
- 기본적으로 위 입법안은 양육비를 지급할 능력이 있으면서도 부담을 회피하려 재산을 은닉한 경우만을 적용 대상으로 상정하고, 국가가 선지급한 양육비를 추후 모두 양육비 채무자에게 구상할 수 있음을 전제로 강제집행의 부담만을 양육비 채권자에게서 덜어주고 있을 뿐임. 국가에게 실제로 자력이 없는 채무자의 경우에도 채권자가 양육비 지급을 확보하여 미성년 자녀를 양육할 방안을 마련하여야 할 의무가 있다는 점은 위 입법안에서 전혀 고려되지 않고 있음. 이는 기본적으로 양육비 문제를 개인 간의 채권채무 관계로 보는 시각에서 벗어나지 못한 것임. 따라서 양육비 채무자의 자력이 없는 경우에도 국가가 양육비를 양육비 채권자에게 선지급하고 추후 채무자가 자력을 회복하면 구상한다거나, 구상 의무를 면제하는 내용이 추가로 보완될 필요가 있음. 양육비 채무자가 국민기초생활보장법에 따른 수급자에 해당하면 국가가 구상권을 행사

하지 않는 규정을 두는 것도 한 방법일 것임.

- 또한 위 법률안은 내용의 상당한 부분을 시행령에 위임하도록 규정되어 있음. 특히 법안의 핵심이라 할 만한 양육비 대지급 신청의 요건·방법·절차조차 법률에서 아무런 규정을 두지 않고 포괄하여 시행령에 규정하게 되어 있으므로, 이 부분에 대한 보완이 반드시 이루어져야 할 것임.

2019 정기국회 30대 개혁입법과제

- 발행일 2019. 8.
- 발행처 민주사회를 위한 변호사모임
- 발행인 김호철
- 담 당 민주사회를 위한 변호사모임 개혁입법과 감시TF

2019

정기국회

30대

개혁입법과제

민주사회를

위한

변호사모임