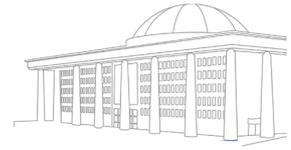


민변이 바라 본
차기정부 5년 개혁과제



발간의 변



민변이 바라 본 차기정부 5년 개혁과제

윤석열 당선인이 역대 최소 득표율 차이인 0.73% 포인트 차이로 이재명 후보를 제치고 20대 대통령으로 당선되었습니다. 이러한 박빙의 투표 결과는 여야 모두에게 자만하지 말고 더 나은 민주주의 및 공정한 민생경제의 실현 및 보편적 인권 및 복지의 확대 등 개혁과제에 더욱 매진하라는 국민들의 엄중한 경고일 것입니다.

차기정부가 우리 사회가 지향해야 할 개혁을 더 높은 수준으로 발전시킬 것이라는 기대도 있지만 네거티브 선거과정에서 개혁이 크게 후퇴할 것이라는 우려를 가지게 된 것도 사실입니다. 이에, 민주사회를 위한 변호사모임(민변)은 차기 정부가 지난 정부에서 이루지 못한 개혁과제들을 계속 진척할 것이라는 믿음으로 앞으로 5년 가장 우선적으로 검토해야 할 차기정부 주요 개혁과제들을 제안합니다.

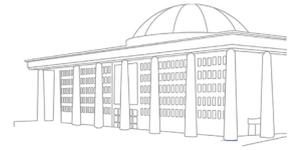
민변이 꼽은 차기정부 주요 개혁과제는 그 동안 많은 우여곡절 속에서도 우리 사회의 지속적 지지를 받으며 이어져 온 개혁과제들이자, 민변이 일상적으로 사회운동과 연대하면서 적극적인 활동을 해온 개혁과제들이기도 합니다. 큰 틀에서 5대 영역 <민주적 기본질서를 강화하는 정치제도의 개혁>, <한반도 평화의 제도적 정착>, <노동존중과 공정한 민생경제의 실현>, <보편적 인권과 복지확대>, <기후위기 대응과 환경보전>으로 나누었고, <민주적 기본질서를 강화하는 정치제도의 개혁> 분야에 ‘국민의 정치적, 시민적 권리의 신장’, ‘권력기관의 민주적 통제’, ‘국민의 다양한 정치의사를 반영하는 선거제도의 개혁’, ‘국민의 재판청구권 확대를 위한 사법제도의 개혁’ 등 4개의 장을, <노동존중과 공정한 민생경제의 실현> 분야에 ‘노동기본권의 실현과 고용안정’, ‘독과점과 불공정으로부터 중소기업 보호’, ‘가계의 주거와 채무의 안정’, ‘문화예술분야’ 등 4개의 장을, <보편적 인권과 복지확대> 분야에 ‘보편적 인권의 실현’, ‘성평등과 일과 가정의 양립’, ‘소수자 인권의 보호’, ‘아동과 청소년 인권의 보호’ 등 4개의 장을 하위의 장을 각 구성하여, 총 5대 분야 14개 장 74대 개혁국정과제를 선정하였습니다.

이번 74대 차기정부 주요 개혁과제의 선정에는 민변의 15개 위원회 가운데 12개 위원회, 그리고 민변 공익인권변론센터, 사법센터, 언론연대팀 등에 소속된 변호사들이 참여했으며 최종적인 목록의 선정과 감수 작업은 김남근 개혁입법특별위원회 위원장을 비롯한 <민변 개혁입법특별위원회> 변호사들이 수고해주셨습니다.

선정된 개혁과제와 관련하여 차기정부에 우려가 많은 것이 사실이지만, 해당 개혁과제들은 우리 사회에서 이미 사회적 합의가 이뤄진 내용들이 상당수 인 바, 차기정부에서도 더 나은 민주주의 및 공정한 민생경제의 실현 및 보편적 인권 및 복지의 확대를 위하여 지속적인 개혁을 추진하여 줄 것을 기대합니다.

민주사회를 위한 변호사모임 회장 김도형

CONTENTS



민변이 바라 본 차기정부 5년 개혁과제

총론 : 차기정부 5년, 지속적인 개혁의 추진을 촉구하며

I. 민주적 기본질서를 강화하는 정치제도의 개혁

1. 국민의 정치적, 시민적 권리의 신장

- (1) 유권자 표현의 자유 확대를 통한 정치적 기본권 확대 5
- (2) 표현의 자유 보장을 위한 사실적시 명예훼손 행위의 비범죄화 8
- (3) 방역조치를 이유로 한 광범위한 집회·시위의 자유의 침해 방지 10
- (4) 정보주체의 개인정보 자기결정권 보장과 정보처리자의 책임성 강화 15
- (5) 인권의 보장을 위한 인공지능 등 신기술 규제 18
- (6) 언론보도로 인한 피해구제와 언론의 사회적 책임 강화를 위한 제도개혁 22
- (7) 한국방송공사의 정치적 중립성 강화를 위한 임원 추천·선임제도의 개혁 24
- (8) 진실·정의·배상·재발방지의 원칙에 의한 과거사 청산 26

2. 권력기관의 민주적 통제

- (1) 수사권과 기소권의 견제와 협력을 통한 공정한 수사절차 실현 31
- (2) 비대해진 경찰권의 분산 및 자치분권에 맞는 경찰제도 개혁 34
- (3) 국가경찰위원회의 권한과 운영의 실질화를 통한 경찰권에 대한 민주적 통제 37
- (4) 고위공직자등 범죄에 대한 전문 수사·기소기관으로서 공수처의 역량강화 39
- (5) 국가정보원에 대한 민주적 통제 강화를 위한 정보감찰, 시민감찰 등 강화 43
- (6) 정보보안 권한의 국정원 집중에서 정보보호 중심으로 전환하기 위한 정보(보안)보호기본법 제정 .. 47
- (7) 테러방지 명목의 출입국 감시, 감청, 위치추적 등 인권침해 근절 위한 테러방지법 폐지 51
- (8) 통신비밀, 사생활의 비밀과 자유 및 통신에 관한 개인정보자기결정권 보호 53
- (9) 정보주체의 권리를 보장하기 위한 디지털증거 압수수색제도 개선 57

3. 국민의 다양한 정치의사를 반영하는 선거제도의 개혁

- (1) 선거제도의 비례성과 대표성 제고를 통한 민주주의의 민주화 63
- (2) 기본적 참정권의 보장을 통한 민주주의의 실현 68

4. 국민의 재판청구권 확대를 위한 사법제도의 개혁

(1) 국민참여재판의 확대를 통한 사법 민주화의 확대	73
(2) 법관임용제도개혁을 통한 법조일원화의 정착과 바람직한 법관상 실현	78
(3) 민주적·분권적 사법행정 제도 도입을 통한 사법행정 민주화 실현	82
(4) 재정신청 확대 및 공소유지변호사제도 재도입을 통한 검찰의 기소재량 통제	87
(5) 공익소송의 활성화를 위한 법률개정을 통한 국민의 재판청구권 보장	90
(6) 정부정책과 기업경영에 대한 비판을 봉쇄하기 위한 괴롭힘 소송 방지법 제정	93
(7) 노동법원 설립을 통한 노동분쟁 해결의 적정화	96
(8) 국민소송법 제정을 통한 정부의 위법한 재정지출 견제	98

II. 한반도 평화의 제도적 정착

(1) 사전규제 위주의 남북한 주민 접촉 법제를 사후신고 방식으로 전환하여 민간차원의 교류·협력 촉진	103
(2) 남북을 적대적 관계에서 평화적 관계로 바라보는 인식전환을 위한 국가보안법 폐지	105

III. 노동존중과 공정한 민생경제의 실현

1. 노동기본권의 실현과 고용안정

(1) 5인 미만 사업장에 대한 근로기준법 전면 적용을 통해 사업장 규모에 따른 부당한 차별 해소	111
(2) 플랫폼 노동자, 특수형태근로종사자의 근로자성 인정 및 노조할 권리 보장을 통한 ‘일하는 사람’ 모두에 대한 노동권 실현	114
(3) 근로시간 감축 및 과로사예방법 제정을 통해 근로자의 인간다운 생활을 할 권리 증진	117
(4) 헌법상 노동3권의 온전한 실현 및 불균등한 노사관계 해소	120
(5) 일자리 창출 및 고용안정과 사회안전망 강화를 통해 헌법상 인간다운 생활을 할 권리 보장·강화	126
(6) 비정규직 차별 철폐를 통한 비정규직의 고용안정 도모와 평등한 근로조건 보장	130
(7) 노동현장 안전보건체계 강화를 통한 노동자의 생명권, 건강권, 안전권 보장	135
(8) 고용허가제 폐지 혹은 개혁을 통한 이주노동자 노동기본권 보장	141
(9) 취약한 여성노동 계층에 대한 근로기준법 적용배제 규정 삭제를 통한 노동권 실현	145
(10) ILO 「제190호 폭력과 괴롭힘 협약」비준 및 「일터 괴롭힘으로부터 자유로울 권리 보장을 위한 법률」 제정을 통한 직장내 젠더 폭력 및 괴롭힘 근절	148

2. 독과점과 불공정으로부터 중소기업인 보호

- (1) 독과점 플랫폼거래에서 중소기업인 보호 위한 온라인플랫폼거래 공정화법 제정 155
- (2) 거래조건 개선을 통한 대·중소기업 격차해소를 위한 중소기업인 단체교섭 활성화 159
- (3) 코로나-19 경제위기에서 임대료 감액조정과 손실보상 등 중소기업인 보호 163
- (4) 소비자 집단 피해구제와 기업의 사회적 책임 강화를 위한 집단소송법 제정 166

3. 가계의 주거와 채무의 안정

- (1) 가계부채로 고통 받는 한계채무자 구제를 위한 공적 채무조정 활성화 필요 171
- (2) 과도한 채권추심으로부터 금융소비자보호 및 폭리행위의 규제 177
- (3) 투기 방지 및 부동산 자산불평등 완화를 위한 토지·세제의 개혁 180
- (4) 주거난 해소를 위한 공공주택 공급 및 주거복지 정책의 강화 182
- (5) 주택임차인의 안정적인 주거생활 보장을 위한 계약갱신요구권 행사 기회 확대 184

4. 문화예술분야

- (1) 문화예술인 보호를 위한 창작물 제작 과정 공정화 및 유통 과정 투명화 189
- (2) 방송계 불공정·반인권 관행 개선을 위한 방송법 개정 등 제도 정비 193
- (3) 영화산업의 다양성 확보를 위한 독립영화 등 보호, 영화산업의 수직적 계열화 제재 및 동일영화 상영비율 제한 199
- (4) 웹툰 산업계 창작노동자의 창작의 자유 실질적 보장을 위한 제도 개선 202
- (5) 국민의 문화예술향유기회 확대 및 순수문화예술의 보호를 위한 문화예술 공공플랫폼 실시 · 206
- (6) 타투이스트의 직업 및 예술의 자유 실현을 위한 제도 개선 208

IV. 보편적 인권과 복지확대

1. 보편적 인권의 실현

- (1) 가난한 사람들의 인간다운 생활을 할 권리 보장 215
- (2) 안전 취약계층 및 안전사고 피해자의 권리 보장 219
- (3) 수용자의 인권보장과 교정행정의 개혁 223
- (4) 주요 국제인권조약에의 가입 226
- (5) 주요 국제인권조약의 국내이행 추진 229

2. 성평등과 일과 가정의 양립

- (1) 여성주의 원칙 폐지 233
- (2) 양육비 대지급제도 도입을 통한 실효적인 양육비 이행수단 확보 235

(3) 한부모가족 지원 기준 등의 개선을 통한 한부모가족 지원 실질화	237
(4) 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정을 통해 아동·청소년 성폭력 피해자를 2차 피해로부터 보호하고 반복 진술을 최소화하여 사건의 실체적 진실에 접근	239
(5) 성폭력 법제의 체계적인 정비와 개선, 비동의 간음죄 도입을 통한 성폭력 방지 및 피해자 보호	241
(6) 성폭력 법제 정비를 통한 성폭력 피해자에 대한 보호 및 2차 피해 방지	244
(7) 여성의 임신중단 비범죄화	246

3. 소수자 인권의 보호

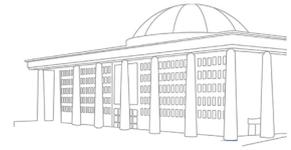
(1) 장애인 탈시설 및 지역사회 자립	253
(2) 평등권 실현 및 차별금지를 위한 일반법 제정과 법·정책의 통합적인 기틀 마련	255
(3) 평화와 인권의 가치를 실현하는 대체복무제도의 구축	259

4. 아동과 청소년 인권의 보호

(1) 대한민국 내 모든 아동을 위한 보편적 출생등록제 도입	265
(2) 아동 입양의 공적 책임 강화 및 아동 이익 최우선의 원칙 실현을 위한 입양특례법 전부 개정 ...	270
(3) 학생의 인권보장과 학교 운영 참여 보장	274
(4) 아동·청소년에 대한 사회적 낙인을 예방하고 공정한 재판을 받을 권리 보장을 위해 우범소년 규정 삭제 및 통고제도 폐지	277

V. 기후위기 대응과 환경보전

(1) 기후위기 대응을 위한 파리협정의 실질적 이행방안 확보	283
-----------------------------------------	-----



차기정부 5년, 지속적인 개혁의 추진을 촉구하며

권력기관의 민주적 통제에 대한 개혁의 지속적 추진

민주적 통제가 되지 않는 국가권력은 공직사회 내에 맹목적 충성문화를 만들어 비판적인 국민에 대한 사찰과 수사와 처벌의 남용, 재벌과 정경유착, 부패 등 국민을 위한 정부가 아니라 국민 위에 군림하는 정부가 되어 민주주의의 위기를 초래한다는 점을 박근혜 정부의 국정농단 사건을 통해 깨달을 수 있었다. 국가권력을 정권유지를 위한 수단으로 남용하고 불법행위를 자행한 과거사례를 조사하여 알리고 처벌함으로써 공직사회에 경종을 울리는 소위 적폐청산 작업은 국가권력에 대한 민주적 통제를 강화하는 하나의 작업일 뿐이다. 국가권력이 법에 정한 적법절차와 투명한 행정을 통해 이루어지고 국민의 인권과 재산에 직접적인 공권력을 행사하는 권력기관에 대해서는 내부, 외부에서의 민주적 통제장치가 마련되어야 한다. 더 나아가 시민들이 이러한 국가권력의 운영과 공권력 행사가 민주적으로 이루어지도록 평가하고 검증하는데 참여하는 것도 필요하다. 문재인 정부에서는 기소권과 수사권의 분리나 국가경찰과 자치경찰의 분립, 공직 부패 수사전문기구의 설립 등 권력기관의 권한분산과 상호견제 통한 민주적 통제의 제도화가 추진되었지만 제도가 완비되는 수준으로 개혁이 완성되지는 못하였다. 다양해지는 국민들의 정치적 의사의 스펙트럼이 반영되는 다당제 구조가 발전해야 하나, 이를 뒷받침할 “정당명부식 연동형 비례대표제” 입법에도 불구하고 거대 양당의 위헌적인 위성정당 설립으로 좌초되는 등 선거제도와 정당제도 등 정치제도 개혁도 지지부진 상태에 머물러 있다.

국민참여재판, 집단소송, 행정의 전횡과 낭비를 감시하는 공익소송, 징벌적 손해배상, 증거개시 제도 등 사회적·경제적 강자로부터 자기를 보호하기 어려운 사회적·경제적 약자들이 재판제도를 통해 구제를 받을 수 있는 재판청구권을 확대하려는 노력은 사회적·경제적 강자들의 재벌, 대기업들의 신산업, 신기술을 장려해야 한다는 혁신성장의 명분에 밀려 도입되지 못하였고, 사법농단 사건을 거치며 법원 행정조직을 개혁하여 판사와 재판을 인사나 행정으로 통제하는 관행을 극복하자는 사법개혁도 더 이상 진전을 가져오지 못하고 있다. 차기정부는 이렇게 국정농단 사건 이후에 추진되어 온 권력기관 개혁, 사법개혁, 선거와 정당제도 개혁 등을 지속적으로 추진하고 완수하려는 노력을 경주해야 한다.

더 많은 국민의 정치적, 시민적 권리의 보장

국가권력의 남용과 전횡이 민주적으로 통제되지 못하던 권위주의 정권 시대에는 국가권력의 남용과 전횡을 비판하는 보도를 이유로 언론인이 형사재판을 받거나 집회를 주최한 시민들이 형사 처벌받

는 일이 다반사로 일어났다. 권력기관의 민주적 통제를 개혁하겠다고 한 문재인 정부에서는 다행히 국가정보원의 국내정치 개입, 불법사찰 사례는 나타나지 않았고 보도 내용을 이유로 방송제작 PD나 기자들이 형사 처벌대상이 되거나 제재를 받는 언론탄압 사례도 발생하지 않았다. 집회·시위의 주최나 참가를 이유로 형사 처벌받거나 국가로부터 손해배상을 청구 당하는 사건이나 정치적 의사표현을 이유로 한 수사나 처벌을 받은 사례도 거의 사라져 권력기관의 불법, 과잉 공권력 행사에 대한 민주적 통제가 어느 정도 진전되었음을 체감할 수 있었다. 그러나 감염병 상황을 이유로 최소한의 집회의 개최도 보장하지 않고 원천봉쇄 하는 사건에서 보듯 여전히 표현의 자유의 제한은 명백하게 현존하는 위험이 있는 경우에 최소한의 범위에서 제한해야 한다는 헌법원리가 지켜지지 못하는 상황이 발생하고 있다. 공수처의 광범위한 통신자료 조회 사건처럼 자신이 알지 못하는 사생활 침해가 일어나거나 여전히 허위사실이 아닌 사실을 표현하여도 명예훼손으로 형사 처벌까지 받는 위헌적인 수사관행이나 형벌 제도가 남아 있다. 금권선거는 막고 국민의 올바른 선택에 도움을 주는 유권자나 후보자 상호간 정치적 주장이나 표현은 광범위하게 보장하는 것이 민주적 선거제도의 기본원리임에도 불구하고, 선거과정에서 정치적 의사표현을 이유로 수사나 기소가 되는 사례가 빈발하고 있다. 집회, 언론 등만이 아니라 통신, SNS, AI 등 국민들의 의사표현의 방식이나 영역은 다양해지고 있으나 국민의 표현의 자유를 보호하기 위한 제도개혁 충분하지 못한 상황이다. 차기정부는 이러한 국민의 정치적, 시민적 권리 신장의 역사적 흐름을 타고 이를 제도적으로 완성해 나가야 한다.

대중적 차원의 남북 민간교류 강화와 평화적 인식 강화

문재인 정부 초의 남북정상회담 개최, 북미대화 등은 남북관계의 항구적 평화 정착의 기대를 가지게 하였으나, 문재인 정부의 후반기에는 다시 남북관계는 긴장과 대결의 분위기로 치닫고 있다. 밑으로부터 남북관계 개선의 뒷받침 없이 정부 차원의 위로부터의 관계 개선 정책이 가지는 한계를 보여주고 있다. 지속적인 민간차원의 교류와 협력이 강화되어 항구적인 남북관계 개선과 평화 정착을 위한 밑으로부터의 토대가 구축되어야 한다. 현재 남북간 주민접촉을 통제하기 위한 사전신고 제도를 직접 대면의 경우에만 적용하고 전화, 편지 등 간접적 접촉방식의 경우에는 사후신고로 전환하여 다양한 민간차원의 교류와 협력이 추진될 수 있도록 해야 한다. 아울러, 적대적인 남북관계 속에서 태어난 국가보안법을 남북관계이 평화적 구축이 중시되는 시대변화에 맞게 폐지해야 한다.

노동자, 소상공인, 중소기업 등 경제적 약자보호와 공정경제

문재인 정부는 소득과 자산의 양극화 해소를 국정의 핵심과제로 제기하며 집권하였고 최저임금 인상, 비정규직의 정규직화 등의 노동시장 개혁이나 대·중소기업간 불공정거래 관행 근절과 상생협력 강화 등 양극화 해소를 위한 정책들이 추진되었다. 중소기업의 45%가 대기업에 부품, 소재, 장비를 납품하는 납품거래를 통해 생계를 영위하는 상황에서 600만 근로빈곤층의 소득증대를 위해서는 납품거래에서의 전속거래 강요와 납품단가 후려치기, 기술탈취 등 전근대적 불공정거래 관행과, 가맹·대리 점주와 대기업 본사 사이의 고가물품 매입과 인테리어 강요, 밀어내기 물품 매입강요 등의 불공정거래를 근절하여 중소기업과 자영업자의 거래조건을 개선하자는 공정경제 정책이 추진되었다. 원자재가격 상승에 따른 납품대금 조정, 협력이익공유제 등 상생협력의 거래문화를 정착하여 중소기업의 경쟁력을 높인다는 대·중소기업간 격차해소 정책도 강조되었다. 하지만, 최저임금 등 노동

시장 개혁은 중소기업과 자영업자들이 반발로 사회적 갈등이 심화되며 더 이상 추진되지 못했다. 문재인 정부의 국정과제의 핵심과제도 공정경제의 실현보다는 반도체, 바이오, 플랫폼 등 신산업과 혁신기업 육성이라는 혁신성장 정책으로 변경되면서 불공정행위 근절을 위한 공정경제 정책은 혁신 대기업의 성장을 가로막는 한낱 규제 정도로 취급되었다. 정부의 강력한 집행력과 국회의 제도개혁을 통한 공정경제 개혁은 문정부 후반기에는 더 이상 진전되지 못하고 지지부진한 상황에 처해 있다.

플랫폼경제와 문화산업에서의 공정거래 실현

코로나19를 거치며 비대면 거래의 필요성이 확대되며 플랫폼 경제가 급속히 확대되었다. 플랫폼 경제는 한두개의 플랫폼이 관련 시장을 독과점으로 지배하는 뚜렷한 경향을 가지고 있고, 독과점 지위를 이용하여 플랫폼에 입점하여 소비자와의 중개거래를 이용하고 있는 중소기업과 소상공인들에게 높은 중개·결제·배달·광고 수수료를 요구하고, 잘 팔리는 입점업체 상품 정보를 취득하여 자사 PB상품 출시 후 입점업체 고사시키기 등 각종 불공정행위가 난무하고 있다. 그러나 플랫폼거래에서의 불공정행위를 규율하기 위한 법률은 혁신성장의 상징인 플랫폼에 대한 규제 시도라는 이유로 한 발짝도 못 나가고 있다. 세계적인 한류현상에서 보듯이 영화, 방송, 웹툰, 음악·공연 등 문화산업은 한국의 전체산업에서 차지하는 비중도 크고, 청년들이 선호하는 산업이라는 점에서 미래성장이 기대되는 산업이다. 그러나 젊은 창작자들이 저작권을 헐값으로 양도하라고 요구하거나 출연, 창작의 기회를 주었다는 핑계로 생존비에도 못 미치는 낮은 보수 등 불공정행위가 만연하여 이를 견디지 못한 능력있는 젊은 창작자들이 문화산업을 떠나는 상황이 발생하고 있다. 이렇게 심각한 문화산업 내의 불공정 관행에도 불구하고 공정거래위원회 내에는 전담자 한 명도 없고, 문체부는 불공정 보다는 이를 예술인 복지라는 차원에서 최소한의 생계를 보장한다는 수준의 안일한 대응을 하고 있다. 플랫폼산업, 문화산업 등 신산업 분야에서는 국가정책이 육성정책에만 초점이 맞추어져 있다 보니 지속가능한 성장을 뒷받침하는 산업종사자들의 노동조건, 거래조건 보호나 개선 등 공정경제 측면은 소홀히 되는 모습이 나타나고 있다.

노동자, 소상공인, 중소기업 등 경제적 약자의 보호와 공정경제 개혁을 위해서는 정부의 행정력이나 법제도의 개혁만이 아니라 경제적 약자들의 단체구성권과 거래조건 개선을 위한 단체교섭권을 보장하여 사용자, 대기업 등과 교섭과 협력을 통해 경제적 약자들의 지위를 향상시키고 심각한 양극화 문제를 해소할 수 있도록 해야 한다.

주거비, 가계부채 등 가계부담 완화를 위한 민생경제 개혁

주택가격과 전세가격이 폭등하여 대도시 지역 서민들과 청년층의 가계부담이 심화되고 있다. 정부 정책 차원에서의 지원이 저렴한 임대료의 공공임대 공급이나 주거세입자 보호를 위한 임대차 안정화 제도에 초점이 맞추어지지 않고 빚내서 집살 수 있도록 하는 정책에 맞추어 지다 보니 가계부채도 급증하여 경제의 발목을 잡고 있다. 빚 내서 집을 산 젊은 중산층 가계는 소득이 부채 원리금 갚는데 대부분 사용되다 보니 활발한 가계소비를 하지 못해 내수경제 위축을 초래하고, 폭등한 집값으로 집을 살 엄두도 내지 못하는 주거 취약층은 크게 오른 전세가격, 월세로 주거불안이 심화되고 있다. 문재인 정부는 집값을 안정시키기 위한 과잉대출규제(DSR) 정책이나 보유세 강화 정책과 주거세입자 안정을 위한 계약갱신청구권 제도를 이미 상당한 집값상승이 된 후인 2020년, 2021년(4.27 DSR

전면도입)에야 도입하는 안일한 행정으로 주거불안을 초래하였다. 2022년 대선은 주안정이 핵심적인 선거쟁점이 되었으나, 당선된 윤석열 정부는 각종 개발공약과 임대차법 폐지 내지 후퇴, 보유세 대폭 감면, 과잉대출규제 완화 등으로 다시 집값상승을 자극하고 있어 서민과 중산층의 주거불안이 계속되지 않을까 우려되고 있다. 공공임대 공급확대, 주택임대차 안정화법 강화, 집값안정을 위한 과잉대출규제와 보유세 강화 정책은 계속적으로 추진되어야 한다. 또한, 코로나 19 위기로 자영업자를 재정 보다는 빚으로 지원하다 보니 가계와 자영업자 모두에 부채위기도 다가오고 있다. 법원의 파산·회생제도가 신속한 절차로 진행되어 위기에 빠진 금융취약계층이 빠르게 정상적인 경제생활로 복귀할 수 있도록 지원하여 가계가 신곤충으로 전락하지 않도록 하고 부채로 인한 경제침체가 장기화 되지 않도록 해야 한다.

보편적 인권과 복지확대

장애인, 아동, 성소수자, 수용자, 기초생활수급자 등 사회적 약자에 대한 인권보호와 성평등, 복지 지원 확대 정책은 꾸준히 진전되어 왔으나 여전히 인권과 복지의 사각지대는 광범위하게 존재하고 있다. 특히 기본적인 생존을 유지하기 어려운 기초생활수급자들이 실제로 부양하지 않은 부양의무자들이 존재한다는 이유로 수급대상에 탈락되는 사례가 여전히 광범위하게 존재하고 사회적 약자에 대한 인권보호를 위한 기본적 제도인 차별금지법이 보수 기독교 교단이 격렬하게 반대한다는 이유로 합리적인 정책 논의조차 되지 못하고 있다. 미투 운동을 계기로 권력형 성폭력, 성비위 사건에 대한 사회적 경종이 울려지고 엄격한 형사처벌도 내려지고 있으나, 20대 대선에서는 이러한 성평등 정책이 정치적 유불리로 공격대상이 되는 등 사회적 갈등 이슈화 되었다. 이러한 성평등 정책을 정치적 대결의 이슈화 함으로써 그 동안 성평등 제도개혁에 대해 어렵게 마련된 사회적 합의가 훼손되고 제도개혁이 지지부진한 상태가 빠질까 우려되고 있다. 보편적 인권과 인권확대는 우리 사회공동체가 선진화 되어 가는 사회정책 목표로 이를 뒷받침할 제도개혁이 흔들림 없이 추진되어야 한다.

차기정부 5년간 추진되어야 개혁과제를 제안하며

시민의 인권보호와 권력기관의 권한 남용을 감시하고 우리 사회의 정의와 평등, 공정의 이념을 실현할 제도개혁을 위해 끊임없이 노력해야 온 민변은 차기정부 5년 동안에도 이러한 권력의 민주적 통제, 민주주의의 진전, 경제적 약자를 보호하고 공정한 민생경제의 실현, 보편적 인권과 복지 확대를 진척시키기 위한 활동을 지속할 것이다. 차기정부가 이러한 우리 사회가 지향해야 할 개혁을 더 높은 수준으로 발전시킬 것이라는 기대도 있지만 극심한 네거티브 선거과정에서 개혁이 크게 후퇴할 것이라는 우려를 가지게 된 것도 사실이지만, 민변은 그 동안 많은 우여곡절 속에서도 우리 사회의 지속적 지지를 받으며 이어져 온 개혁과제들은 차기정부에서도 계속 진척되어야 한다는 믿음으로 그 동안의 개혁입법 활동을 해 오던 경험이 정리하여 차기정부가 지속적으로 추진해야 할 개혁과제를 전달하며 지속적인 개혁을 촉구한다.

개혁입법특별위원회 위원장 **김남근 변호사**

...

민변이 바라 본 차기정부 5년 개혁과제

I

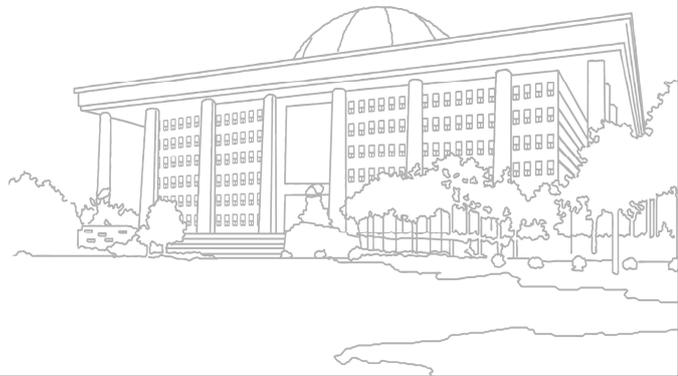
민주적 기본질서를 강화하는 정치제도의 개혁



1

국민의 정치적, 시민적 권리의 신장

- (1) 유권자 표현의 자유 확대를 통한 정치적 기본권 확대
- (2) 표현의 자유 보장을 위한 사실적시 명예훼손 행위의 비범죄화
- (3) 방역조치를 이유로 한 광범위한 집회·시위의 자유의 침해 방지
- (4) 정보주체의 개인정보 자기결정권 보장과 정보처리자의 책임성 강화
- (5) 인권의 보장을 위한 인공지능 등 신기술 규제
- (6) 언론보도로 인한 피해구제와 언론의 사회적 책임 강화를 위한 제도개혁
- (7) 한국방송공사의 정치적 중립성 강화를 위한 임원 추천·선임제도의 개혁
- (8) 진실·정의·배상·재발방지의 원칙에 의한 과거사 청산



(1) 유권자 표현의 자유 확대를 통한 정치적 기본권 확대

• 담당검토: 민변 언론연대팀

1. 현황과 문제점

- 선거는 민주주의 국가에서 유권자가 대의기구를 형성하는 핵심적 제도이며, 선거 과정에서 유권자의 자유로운 정치적 의사 표현을 최대한 보장하는 것이 기본적 가치다. 그러나 현행 공직선거법은 정치 선진국 어디에서도 찾기 힘든 무수한 규제 조항으로 유권자의 의사 표현을 가로막고 있다. 최근 대법원에서 2016년에 있었던 <총선넷>의 기자회견조차 공직선거법 위반으로 사회운동활동가들이 유죄판결을 내릴 정도로 현행 공직선거법은 과도한 규제와 억압의 체계를 가지고 있다. 따라서 유권자의 정치적 표현의 자유 보장을 위해 대표적 독소 조항은 시급히 개정해야 하며, 향후 선거법을 선거 자금 중심의 규제로 전환하고 주체, 제한, 기간 등 포괄적인 제한 방식을 일부 방식만 예외적으로 제한하는 ‘네거티브 방식’으로 전면 개정해야 한다. 이러한 의견은 시민사회나 학계 뿐 아니라, 중앙선거관리위원회에서 꾸준히 제출했던 공직선거법 개정의견에서도 지속적으로 담겨진 것이었다.

2. 개혁방안

가. 공직선거법 제58조 및 제58조의 2 개정

- 현행 공직선거법은 선거운동에 대한 정의를 ‘당선되거나 되지 못하게 하기 위한 행위’로 모호하게 규정하고 있는데 이에 관해서 정의규정을 축소 또는 구체화하자는 지적은 오랫동안 지속되어왔다. 공직선거법 제58조를 개정해서 ‘선거운동’을 ‘특정 후보자’에 대한 ‘직접적·구체적·능동적·계획적인’ 행위로 보다 명확하게 규정하여 ‘정치적 의사표현의 자유’를 충분히 보장해야 한다. 같은 취지로 법 제58조에 단서 규정을 통해 허용되는 ‘선거운동으로 보지 아니하는 행위’에서 정책에 대한 의견개진과 청원운동은 선거운동으로 보지 않도록 명문화해야 한다.

- 공직선거법 제58조의 2에서 금지하고 있는 각종 투표참여권유활동을 자유롭게 허용할 수 있도록 해야한다. 현행법은 투표참여를 권유하는 행위는 할 수 있지만 ① 호별로 방문하여 하는 경우, ②사전투표소 또는 투표소 100m 안에서 하는 경우, ③특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함하여 하는 경우, ④현수막 등 시설물, 인쇄물, 확산장치·녹음기·녹화기(비디오 및 오디오 기기 포함), 어깨띠, 표찰, 그밖의 표시물을 사용하여 하는 경우에 한하여 투표참여 권유활동을 하지 못하도록 제한하고 있다. 그러나 이 가운데 적어도 ①, ④ 등은 삭제하여 투표참여 권유활동 제한을 완화함으로써 투표 분위기 조성에 기여하고, 투표율을 제고하는데 긍정적으로 작용할 수 있을 것을 기대할 수 있다.

나. 공직선거법 제68조제2항 개정 및 제90조, 제93조 제1항 폐지

- 현행 공직선거법은 인터넷에서의 선거운동은 폭넓게 확대한 반면에, 오프라인에서의 각종 선거운동 및 선거에 관한 의견개진에 대해서는 규제가 과도하다. 이를 개선하기 위해서는 공직선거법 제68조 제2항을 개정하여 누구든지 소품·표시물 등을 활용한 선거운동을 허용하여 정당이나 후보, 정책에 대한 지지·반대 의사표현을 할 수 있도록 해야한다. 또 선거일 전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미칠 수 있는 시설물·인쇄물의 게시·첩부·배부 등을 포괄적으로 금지한 제90조와 제93조 제1항도 대표적인 독소조항으로 지적되고 있다. 중앙선거관리위원회 조차 제68조 제2항 개정 및 제90조, 제93조 제1항 폐지의견을 가지고 있는 상황이다(중앙선관위 2021. 4. 21. 국회제출 공직선거법 개정의견)

다. 공직선거법 제108조의 3, 제251조 폐지

- 현행 제108조의3(정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 등) 규정은 후보자들의 정책이나 공약에 관한 비교평가 시에 점수부여나 순위 등급을 매기는 것조차 금지하고 있어서 실질적으로 언론과 단체의 정당·후보자 정책이나 공약 비교·평가를 사실상 금지하고 있어서 정책선거의 촉진을 저해하는 바, 공직선거법 제108조의 3 조항을 삭제하여 유권자의 알 권리를 보장하고 정책 선거를 활성화할 수 있게 해야한다.
- 공직선거법은 제251조(후보자비방죄)를 두고 있는데, 허위사실유포죄등을 통해서 적절치 않은 표현 등에 관한 규제는 충분하며 오히려 제251조로 인하여 후보와 정당에 대해 건설적 비판과 풍자를 위축시키는 것으로 악용되고 있다. 따라서 해당 조문 역시 삭제하여 유권자 표현의 자유를 확대 보장해야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 중앙선거관리위원회

나. 관련 법령 : 공직선거법 제58조, 제58조의 2, 제68조제2항, 제90조, 제93조 제1항, 제108조의 3, 제251조

(2) 표현의 자유 보장을 위한 사실적시 명예훼손 행위의 비범죄화

• 담당검토: 민변 미디어언론위원회

1. 현황과 문제점

- 우리나라는 허위사실은 물론 진실한 사실을 적시한 경우에도 형사처벌하고 있어, 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론·출판의 자유가 지나치게 제한되고 있다.
- 유엔인권이사회(Human Rights Council)와 시민적 정치적 권리에 관한 국제규약위원회는 형법상의 사실적시 명예훼손죄의 폐지를 권고한 바 있는데(2011. 3. 21./ 2015. 11. 6.), 현 규정은 모든 표현 행위(정치적 비판이나 의견제시, 기사와 논평 등)가 명예훼손죄의 대상이 될 가능성이 있어 표현의 자유를 위축시키며, 복잡다단해지는 사회일수록 다양한 의견이 표출되도록 하여야 하고, 개인 간의 명예 침해의 문제는 손해배상으로 해결하면 족하다고 볼 수 있다.
- 특히 범죄 피해자가 가해사실을 폭로하는 경우에도 사실적시 명예훼손죄로 고소될 수 있어 피해 사실을 밝히는 행위 자체가 원천 차단되는 실정인어서 더욱 문제가 되고 있다.
- 2020년 한 해 동안 검찰에 접수된 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 명예훼손죄는 18,348건으로서, 같은 기간 접수된 「형법」에 따른 명예훼손죄보다 많은 실정인데, 현행법은 인터넷 등 정보통신망에서 허위사실은 물론 진실한 사실을 적시한 경우에도 형사처벌하고 있어, 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론·출판의 자유를 과도하게 제한하고 있고, 고소·고발의 남발 등 명예훼손죄를 악용하는 사례도 발생하고 있다.

2. 개혁방안

「형법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 개정

- 범죄피해자가 범죄피해사실을 공연히 적시하였다고 하여 명예훼손죄로 처벌하는 것은 형법이 범죄자에게 조력하는 것과도 같게 되므로 현행 형법 제307조 제1항은 폐지한다. 명예에 관한 죄는 모두 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 친고죄로 개정함으로써 수사기관이 자의적으로 수사를 착수하거나 제3자의 고발에 의한 '전략적 봉쇄소송' 등 정치적으로 악용되지 않게 하는 효과를 기대할 수 있다.
- 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제70조의 사실적시에 의한 명예훼손죄 규정을 폐지하고, 허위사실적시에 의한 명예훼손죄는 친고죄로 규정한다.
- 또한 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호를 개정하여 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보를 불법정보에서 제외한다.
- 21대 국회에서 형법일부개정법률안이 최강욱의원안(2108530), 김용민의원안(2111649)으로, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」일부개정법률안이 최강욱의원안(2109359)으로 제출되었습니다.
- 20대 국회에서도 이 부분에 대한 「형법」일부개정법률안이 이찬열의원안(2001090), 유승희의원안(2001558), 금태섭의원안(2002343), 진선미의원안(2012397) 및 표창원의원안(2012510) 등이 각각 제출된 바 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 문화체육관광부, 방송통신위원회

나. 관련 법령 : 형법 제307조 제1항, 제309조 제1항, 제312조 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호, 제2항, 제70조 제1항, 제3항.

(3) 방역조치를 이유로 한 광범위한 집회·시위의 자유의 침해 방지

• 담당검토: 민변 공익인권변론센터(집회의 자유 연구모임)

1. 현황과 문제점

○ 경찰청 정보공개청구를 통해 확인된 바에 따르면, 코로나19 확산 이후인 2020년부터, 집회 개최 신고에 대한 서울시의 금지통고가 그 이전에 비해 급격하게 증가하였다.

연도	신고건수	개최횟수	금지통고건수	금지통고사유
2018	29,592	16,170	1 (0.003%)	11조(금지장소) 1건
2019	36,551	19,936	1 (0.002%)	11조(금지장소) 1건
2020	34,944	13,595	3,865 (11.06%)	5조1항2호(공공질서위협) 3,641건 8조1항(잔여집회금지) 222건 8조5항1호(생활평온침해) 1건 11조(금지장소) 1건

○ 방역조치를 이유로 한 집회 금지는 지방자치단체장의 경우 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(감염병예방법) 제49조 제1항 제2호,¹⁾ 경찰의 경우 집회 및 시위에 관한 법률(집시법) 제5조 제1항 제2호 및 제8조 제1항 제1호²⁾에 근거하여 이루어지고 있는데, 특히 각 지방자치단체의 고시에 의해 집회금지 장소를 지정하는 방식으로 집회금지가 시행되고 있고, 한번 발령한 고시를 장기간 해제하지 않아 오랫동안 집회금지가 유지되는 경우가 상당히 많

1) 감염병예방법

제49조(감염병의 예방 조치) ① 질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병을 예방하기 위하여 다음 각 호에 해당하는 모든 조치를 하거나 그에 필요한 일부 조치를 하여야 하며, 보건복지부장관은 감염병을 예방하기 위하여 제2호, 제2호의2부터 제2호의4까지, 제12호 및 제12호의2에 해당하는 조치를 할 수 있다.

2. 흥행, 집회, 제례 또는 그 밖의 여러 사람의 집합을 제한하거나 금지하는 것

2) 집시법

제5조(집회 및 시위의 금지) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회나 시위를 주최하여서는 아니 된다.

2. 집단적인 폭행, 협박, 손괴(損壞), 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위

제8조(집회 및 시위의 금지 또는 제한 통고) ① 제6조제1항에 따른 신고서를 접수한 관할경찰관서장은 신고된 옥외집회 또는 시위가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 집회 또는 시위를 금지할 것을 주최자에게 통고할 수 있다.

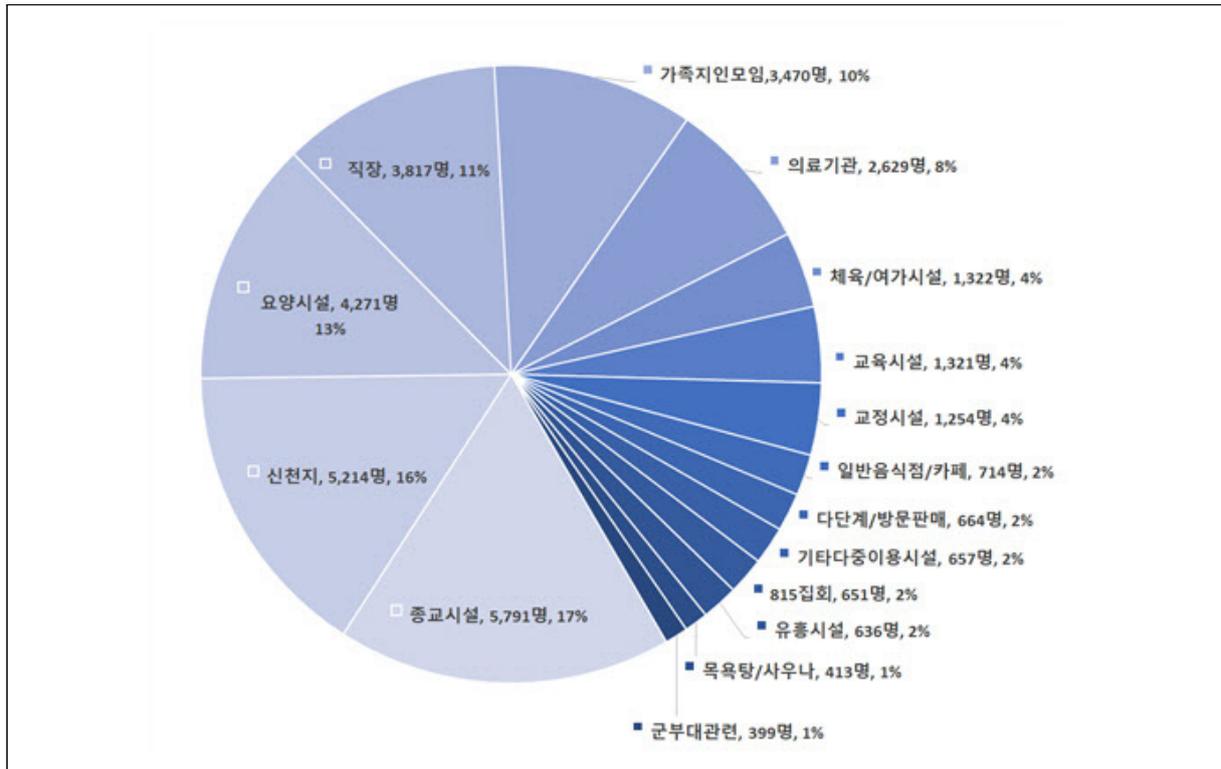
1. 제5조 제1항, 제10조 본문 또는 제11조에 위반된다고 인정될 때

다. 지방자치단체는 특정 집회의 개최를 앞두고 주최 측에 집회 취소를 요청하거나 집회금지 행정명령을 내리기도 한다. 예컨대, 서울시의 집회금지 조치 현황을 개괄적으로 정리하면 다음과 같다.

구 분	집회금지 장소	금지대상	금지기간
도심내 집회금지	- 광화문광장, 청계광장, 서울광장 - 광장주변차도와인도	집시법 상 신고대상이 되는 옥외집회 및 시위 (금지장소내 개최)	2020.02.22.~ 별도 공표시
도심내 집회금지 확대	- 서울역광장에서 서울광장, 광화문광장, 효자동 삼거리로 이어지는 광장, 도로 및 주변 인도 - 신문로 및 주변 인도 -종로1가 도로 및 주변 인도 - 광화문광장에서 총리공관까지의 도로 및 주변 인도		2020.02.26.~ 별도 공표시
서울전역 10인이상 집회금지	서울시 전지역	집시법 상 신고대상이 되는 옥외집회 및 시위 (신고인원 10명 이상)	2020.08.21.~ 10.11.
서울전역 100인이상 집회금지	서울시 전지역	집시법 상 신고대상이 되는 옥외집회 및 시위 (신고인원 100명 이상)	2020.10.12.~ 11.23.
서울전역 10인이상 집회금지	서울시 전지역	집시법 상 신고대상이 되는 옥외집회 및 시위 (신고인원 10명 이상)	2020.11.24.~ 2021.07.11.
서울전역 모든 집회금지	서울시 전지역	집시법 상 신고대상이 되는 옥외집회 및 시위	2021.07.11. ~ 10.17.

- 감염병예방법에 따른 집회금지 행정명령을 위반할 경우 300만 원 이하의 벌금형에 처하게 되는데(감염병예방법 제80조 제7호), 위와 같은 광범위한 집회금지 행정명령으로 인해 집회의 자유라는 기본권을 행사하는 수많은 국민에 대한 형사기소가 남용되는 등 불필요한 범죄자 양산까지 발생하고 있는 실정이다.
- 수도권 지역에서 코로나19 감염 경로를 분석한 연구에 따르면,³⁾ 2020. 1. 20.부터 2021. 1. 20.까지 1년 간의 확진자 감염경로를 분석한 결과, 도심집회로 인한 부분은 2%에 불과하였고, 대부분의 감염 경로는 가족모임, 직장, 요양시설, 종교시설 등 밀폐된 실내공간에서 이루어지는 접촉에 의한 것이었다. 즉, 옥외에서 집회를 개최하는 것은 감염병을 확산하는 주된 원인이 결코 아닌 것이고, 감염병 확산을 막겠다는 명분으로 집회를 금지할 이유가 전혀 없는 것이다.

3) 2020.1.20.~2021.1.20. 집단발생 관련 주요시설별 발생 현황 (자료: 중앙방역대책본부)



- UN의 ‘시민공간과 COVID-19’ 지침(2020. 5. 4.) 및 ‘평화적 집회와 결사의 자유에 대한 권리 특별보고관 성명’(2020. 4. 14.)은 공히, 공중보건의 필요만을 이유로 집회·시위의 자유에 대한 광범위한 제한을 하는 것은 중대한 인권침해라고 하면서, 인권과 기본적 자유에 대한 포괄적 제한은 허용될 수 없음을 강하게 피력하고 있다.
- 정부 방역당국은 2022. 1. 20. 최근 감염병예방법 개정안 마련을 위해 ‘인권 관점의 방역 체계 구축을 위한 법제도 개선 방안 연구’와 ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 체계정비’ 등 두 가지 사업을 발주했다고 한다. 이에 대한 논의 과정에서 아래와 같은 개혁방안이 반드시 고려되어야 할 것이다.

2. 개혁방안

가. 감염병예방법 개정을 통한 집회 제한의 요건 강화

- 감염병예방법상 집회 금지·제한 근거 규정(제49조 제1항 제2호) 중 집회를 금지할 수 있도록 한 규정을 삭제하고, 제한만이 가능하게끔 해야 한다.
- 집시법상 절차적 규정(예컨대 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에만 금지통고 가능)의 제한을 받지 않는 감염병예방법상 조치는 남용될 우려가 매우 크므로, 감염병예방법을 통한

집회의 ‘금지’ 자체는 금지되어야 한다. 행정관청에게 부여하는 방역조치 관련 수권 사항들 중 ‘집회의 금지’ 부분은 삭제되어야 한다.

- 감염병을 이유로 집회를 제한할 경우에도, 행정명령의 목적을 추상적인 ‘예방’이 아니라 구체적인 상황에서의 ‘확산방지’로 한정해야 할 것이고, ‘홍행’, ‘제례’, ‘그 밖의 여러 사람의 집합’과 구분되는 집회의 특성을 고려하여 가능한 제한의 방법을 (집시법 시행령 제6조⁴⁾ 등과 같이) 미리 법령에 규정해둘 필요가 있다. 감염병 확산방지의 우려가 훨씬 적은 실외집회의 경우 실내집회에 비해 가능한 제한의 정도를 더욱 엄격하게 한정해야 할 것이다.
- 감염병예방방법이 일반적으로 광범위하게 행정관청에 권한을 부여하고 있는 행정조치에 대하여, 그 행정조치가 준수해야 할 일반적인 원칙(헌법상 비례의 원칙, 본질적 내용 침해 금지의 원칙)을 일반규율로서 신설하는 방안도 고려해볼 수 있다.

나. 감염병예방방법상 집회 제한 관련 가이드라인 마련

- 현행법은 집회의 금지와 제한에 대한 원칙을 전혀 제시하지 않고 있는바, 법 개정이 이루어지지 않더라도, 중앙 정부에서 각 지방자치단체 등 행정관청에 대해 집회의 권리에 대한 침해를 방지할 수 있는 가이드라인을 마련하여 제시할 수 있을 것이다. 아래와 같은 UN 권고를 참고할 수 있을 것이다.

코로나 19과 인권에 대한 구체적 지침 _ 시민공간과 COVID-19(2020.5.4)

집회의 자유 수호

정부는 집회 및 시위의 권리가 실현될 수 있도록 보장해야하며, 오직 공중보건을 보호하기 위해 반드시 필요한 경우에만 권리를 제한 할 수 있다. 따라서 정부는 물리적 거리두기와 같은 예를 비롯해 공중보건의 필요와 부합하여 어떻게 시위가 열리는지를 고려해야한다. 공공집회의 제한은 지속적으로 필요한가와 적절한가를 판단하고자 계속해서 평가되어야 한다.

4) 제6조(주거지역 등에서의 집회 또는 시위의 제한 내용) 법 제8조제5항에 따라 집회 또는 시위를 제한할 수 있는 내용은 다음 각 호와 같다.
 1. 집회 또는 시위의 일시·장소 및 참가인원
 2. 확성기등의 사용, 구호의 제창, 낙서, 유인물 배포 등 집회 또는 시위의 방법

평화적 집회와 결사의 자유에 대한 권리 특별보고관 성명(2020.4.14.)

“코비드 19 위협에 대한 국가의 대응이 집회와 결사의 자유를 막아서는 안 된다.”

첫 번째: 새로운 법적 조치는 인권을 존중해야 한다. 새롭게 통과된 조치의 과정과 내용 모두 인권존중의 의무를 준수해야 한다. 가능하다면 새로운 조치들이 채택되기 전 시민사회와 논의해야 한다. 새로운 법률 혹은 규제가 채택될 때 인권에 대한 제한은 적법성(legality), 필요성, 비례성의 원칙에 따라 이뤄져야 한다. 인권과 기본적 자유에 대한 포괄적 제한(blanket restriction)을 발표하는 것은 용인할 수 없는 일이다.

두 번째: 공공 건강 비상 상태가 인권 침해의 핑계로 이용되어서는 안 된다. 위기가 권리 일반, 특히 평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리를 탄압하는 데 이용되어서는 절대 안 된다. 이 위기가 집회 해산 시 과도한 무력 사용이나 비례적이지 않은 처벌 부과를 정당화할 수 없다. 코비드 19에 의해 야기된 공중 보건 비상상황이 종료되면 부과된 제한은 없어져야 하고, 평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리에 대한 완전한 향유는 복원되는 것이 중요하다.

여섯 번째: 일터에서의 집회와 결사의 자유에 대한 권리를 보호해야 한다. 결사의 자유에 대한 권리는 직장 내에서 노조 및 다른 형태의 단체를 결성할 권리로, 평화로운 집회에 대한 권리는 파업권으로 확장된다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 보건복지부, 행정안전부

나. 관련 법령 : 감염병예방법 제49조 제1항 제2호(제80조 제7호) / 집시법 제5조 제1항 제2호(제8조 제1항 제1호)

(4) 정보주체의 개인정보 자기결정권 보장과 정보처리자의 책임성 강화

• 담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

- 시민사회단체의 반대에도 불구하고 도입된 ‘데이터3법’이 2020. 8. 5.부터 시행되었다. 개정된 개인정보 보호법과 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률에 따라 동의 없는 가명처리가 허용되고, 그 결합이 가능해지는 등 개인정보 보호보다는 활용에 치우친 방식으로 개인정보 보호 체계가 변화하고 있다.
- 개인정보 보호를 위한 독립적 기구로서 역할을 수행해야 할 개인정보 보호위원회는 민감정보인 보건의료데이터에 대한 가명처리를 허용하는 등 보건의료데이터 활용 가이드라인 등을 통해 민감정보의 활용을 일부 허용하는 등 제 역할을 하지 못하고 있다. 나아가 ‘데이터 3법’ 도입 당시 금융위원회가 주도하여 개정된 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률은 개념을 달리 정의하거나, 개인정보 위원회가 아닌 금융위원회에게 감독 권한을 부여하는 등 개인정보 보호체계를 교란하고 있는 상황이다.
- 문재인 정부는 출범 이전 대선 공약으로 개인정보 보호위원회의 독립성과 권한을 강화하고, 비식별조치 가이드라인을 폐기하는 것에 동의했다. 그리고 출범 이후 100대 국정과제 중 하나인 ‘국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화’의 세부 내용으로 개인정보 보호 거버넌스를 강화하고 개인정보 보호체계를 효율화 하며 무분별한 개인정보 이용에 대한 제제를 강화할 것을 제시하였다.
- 먼저 개인정보 보호위원회는 합의제행정기관에서 독자적인 조직·인사·예산의 운영 권한을 갖는 국무총리 소속의 장관급 중앙행정기관으로 그 위상이 격상되었다. 그러나 여전히 독립성이 강화된 것인지는 의문이고, 앞서 살펴보았듯이 분산되어있는 개인정보 규제, 감독 및 침해대응 기능은 통합되지 못하고 있다. 더불어 과거 박근혜 정부가 수립한 비식별조치 가이드라인과 대동소이한 ‘데이터 3법’을 도입함으로써 개인정보 이용에 대한 규제를 완화함

으로써 오히려 개인정보의 보호를 후퇴시켰다. 이처럼 개인정보 보호가 약화된 상황에서 상황에서 정보주체의 권리를 보장하기 위한 법제 개선은 지지부진한 상황이다.

- 한편 인터넷 고유식별번호라고 일컬어지는 연계정보(Connected Information, 'CI')가 엄밀한 규제 없이 그 활용이 증가하는 추세이다. 과학기술정보통신부는 연계정보 사용에 대하여 임시 허가를 조치를 취하고 있다. 그러나 수집된 연계정보에 대한 실태조사 등 통제는 제대로 이루어지고 있지 않은 상황이다.

2. 개혁방안

가. 정보주체의 권리 강화를 위한 개인정보 보호법 개정

- 개인정보의 활용에 관한 내용만이 다수 도입된 현행 개인정보 보호법의 문제를 해결하기 위해서는 정보주체의 권리를 강화하는 개인정보 보호법 개정이 필요하다.
- 구체적으로 정보주체의 고지를 받을 권리를 확대하고, 범죄수사목적의 제3자 제공을 통제하며, 전송요구권 및 자동화 의사결정에 대한 배재 등의 권리규정을 신설하는 내용의 입법이 필요하다.
- 21대 국회에서 발의거나 접수된 정보주체의 권리를 보장하기 위한 내용을 담은 개인정보 보호법 개정안은 정부안(의안번호: 2112723), 양경숙 의원안(의안번호: 2110880), 민병덕 의원안(의안번호: 2114268)이 있다. 앞서 살펴본 내용을 충실히 반영한 개정안은 민병덕 의원안이다. 정부안은 국제인권기준 등에 부합하지 않는 수준으로 권리를 규정하였다는 점에서 문제가 있고, 양경숙 의원안은 고지를 받을 권리를 강화하는 내용만을 담았다는 한계가 있다.

나. 개인정보처리자의 책임성 강화를 위한 개인정보 보호법 개정

- 개인정보의 남용적 활용을 방지하고 정보주체를 보호하기 위해서는 개인정보처리자의 책임성을 강화하는 개인정보 보호법의 개정이 필요하다.
- 구체적으로 동의없는 가명처리를 통제하기 위한 과학적 연구 개념의 명확화, 범죄 수사 목적 외 이용 및 제공의 제한, 민감정보의 보호 및 범위 확대, 동의없는 개인정보 처리에 관한 안전장치 마련, 개인정보 보호 설계 및 기본설정의 도입, 개인정보보호감독관 및 개인정보처리방침 심사제도 도입, 개인정보영향평가 제도의 강화 및 보완, 전체 매출액을 기준으로

한 과징금 부과와 부과금액의 상향 등 국제적 수준에 부합하는 안전장치와 제도를 내용으로 하는 개인정보 보호법의 개정이 필요하다.

- 21대 국회에 접수되거나 발의된 개인정보 보호법 개정안 중 위와 같은 개인정보 처리자의 책임성 강화를 위한 내용을 담은 개정안은 정부안 정부안(의안번호: 2112723)과 배진교 의원안(의안번호: 2114253)이다. 위 개정안 중 배진교 의원안이 앞서 살펴본 내용을 충실하게 반영하였다. 반면 정부안은 일부의 내용만을 담고 있거나 그 내용이 일부 미흡하다는 점에서 한계가 있다.

다. 개인정보 보호 강화를 위한 개인정보 보호위원회 중심 관리·감독체계 구축

- 개인정보 보호법의 일반법적 성격을 무시한 채 별도의 체계를 구축하고 있는 현행 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 및 관련 법령을 전면적으로 개편할 필요가 있다.
- 현행 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률은 가명처리 등에 관한 개념을 독자적으로 규정하고 금융위원회에게 신용정보에 관한 일반적인 감독권한을 부여함하고 있다. 위 법률은 개인정보 보호법 개정에 맞추어 개념과 규제 등을 강화하고, 금융위원회가 아닌 개인정보 보호위원회가 신용정보에 관하여 감독권한을 행사하도록 개정될 필요가 있다.

라. 연계정보 정책의 폐지

- 지금과 같이 엄밀한 법적 근거와 보호 없이 주민등록번호를 연계정보로 변환·이용하는 것을 중단하여야 한다. 실태조사와 더불어 연계정보가 아니라 식별이 불가능한 대체 수단을 조속히 마련하여야 할 것이다.
- 이미 활용되고 있는 중복가입정보(DI, Duplication Information)가 유력한 대안으로 제시될 수 있다. 다만 연계정보를 중복가입정보로 대체하더라도 중복가입정보의 무단 이용 및 조회를 법적으로 규제할 수 있는 입법적, 행정적 체계를 갖추는 것이 선행되어야 할 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 금융위원회, 개인정보보호위원회, 방송통신위원회, 과학기술정보통신부

나. 관련 법령 : 개인정보 보호법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

(5) 인권의 보장을 위한 인공지능 등 신기술 규제

• 담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

- 인공지능기술의 급속한 발전으로 제조, 의료, 교통, 환경, 교육 등 산업 전반에 인공지능기술이 도입, 활용되고 있고 점차 그 영향력이 커지고 있다. 하지만 관계부처는 기술개발을 위한 ‘규제 완화’에만 사활을 걸고 있으며, 이로 인해 발생하는 이로 인하여 발생하는 기본권 침해의 문제와 그 가능성을 등한시하고 있다.
- 인공지능 기술은 기존 데이터의 학습을 통한 예측, 추론을 본질로 하므로 학습 데이터의 양과 질에 따라 편향성을 지닐 수 있고, 이로 인해 기술의 오남용, 차별, 프라이버시 침해 등 인공지능 윤리 이슈가 대두되고 있다.
- 하지만 정작 인공지능기술에 영향을 받는 이해당사자와 일반 국민은 인공지능의 도입, 운영, 결정에 대해 발언과 참여 기회를 전혀 보장받지 못하고 있고, 인공지능을 규율하는 법적, 제도적 장치는 미비하여, 인공지능 기술의 도입과 활용에 대한 사회적 통제가 이뤄지지 못하는 실정이다.
- 문재인 정부는 인공지능과 신기술로 발생할 수 있는 다양한 인권침해와 차별 등에 주목하지 않은 채, 이를 적극적으로 활용하는 것에만 초점을 맞추고 있다. 출범이전 공약과 국정과제에서도 인공지능을 적극적으로 활용하는 것만을 명시했다.
- 그 결과 문재인 정부는 국제인권기준 및 국제사회의 동향에 대한 세부적인 검토 없이, 행정처분 등에 인공지능기술의 활용을 허용하는 행정기본법을 제정하는 등 인공지능의 활용을 장려하는 취지의 법개정이 추진되고 있다. 더불어 국정감사 과정에서 법무부가 국제인권기준에 비추어 보았을 때 허용될 수 없는 인공지능식별시스템을 개발하기 위해 내·외국인의 안면정보를 민간기업에게 제공한 사실이 드러나기도 했다.
- 인공지능과 관련하여 21대 국회에서 다양한 법률이 발의된 상황이다. 인공지능 전반을 규율

하는 대표적인 제정법률안으로는 이상민 의원안(의안번호: 2101823), 양향자 의원안(의안번호: 2103515), 송갑석 의원안(의안번호: 2104564), 민형배 의원안(의안번호: 2104772), 안민석 의원안(의안번호: 2110148), 정필모 의원안(의안번호: 2111261), 이용빈 의원안(의안번호: 2111573), 윤영찬 의원안(의안번호: 2113509) 등이 있다. 위 제정법률안들은 인권의 보호에 중점을 두기 보다는 인공지능 산업의 활성화에 목적을 두고 있다는 점, 필요한 규제가 없거나 정보주체의 권리 보호를 위한 안전장치가 미흡하다는 점에서 한계가 있다.

2. 개혁방안

가. 생체정보 인공지능시스템 등 고위험 인공지능의 개발 및 이용 사용유예

- 생체정보는 쉽게 바꿀 수 없는 유일무이의 정보로, 잘못 활용되는 경우 매우 심각한 기본권 침해의 가능성을 지니고 있다. 이에 유럽연합이 2021. 4.경 발의하여 논의 중인 인공지능 법안은 법집행 목적의 실시간 원격생체인식시스템을 ‘수용불가 위험’ 내지 ‘고위험’ 인공지능으로 규정하고 그 활용을 원칙적으로 금지하고 있으며, 2021년 9월 유엔인권최고대표는 <디지털시대의 프라이버시권 보고서>를 발표하면서 얼굴인식 기술 등 고위험 인공지능에 대한 사용유예를 요구하기도 하였다.
- 그런데 2021년 10월 21일 국정 감사 과정에서 법무부와 과기부가 ‘인공지능 식별추적 시스템 구축 사업’을 진행하면서, 1억 건이 넘는 외국인의 얼굴 사진과 내국인의 출입국심사정보를 정보주체의 동의없이 민간기업의 인공지능학습용 데이터로 제공한 사실이 드러났다.
- 기술의 불완전성과 남용에 따른 위험, 사생활 침해와 차별적 결과를 야기할 위험이 큰 생체 인식기술 기반 시스템의 활용은 행정적, 입법적인 수단을 통해 그 사용이 유예 내지 중단되어야 한다.

나. 인권 보호를 위한 인공지능 등 신기술 규제 법제의 구축

- 문재인 정부 4차산업혁명위원회는 2021. 3. 30. 산·학·연 민간 전문가가 참여한 가운데 ‘신뢰할 수 있는 인공지능(AI) 활용 방안 모색 간담회’를 개최하였으나, 그 과정에서 인권 보호를 위한 규제책은 전혀 논의되지 않았다. 인공지능 기술을 개발하는 이유는 기업뿐 아니라 소비자, 노동자 등 사회 곳곳에 실질적인 영향을 미치기 때문인데, 역설적으로 실제 인공지능의 영향을 받는 모든 이해관계자들의 인권과 기술의 신뢰성과 책임성을 담보할 수 있는 방법은 ‘민간중심 자율규제’에 맡기는 모양새이다.

- 인공지능에 대한 깊은 논의가 부족한 채 ‘인공지능은 객관적이고 중립적일 것’이라는 막연하고도 맹목적인 신뢰를 바탕으로 앞다투어 인공지능 시스템을 도입, 홍보하는 것은 위험하다. 검증절차 없이 도입된 인공지능 시스템의 부작용은 오롯이 국민들에게 전가되기 때문이다. 인공지능의 오남용으로 인한 광범위한 인권 침해와 차별의 위험성은 챗봇 이루다 사건, 일부 공공기관 AI 면접에서 알고리즘 공개 거부 사례, 네이버나 다음 등 포털사이트의 뉴스 편집 알고리즘의 편향성에서 이미 드러났다.
- 인공지능기술의 발전과 관련 산업 육성의 관점에 매몰되지 않고, 인공지능기술의 무분별한 도입과 활용과정에서 발생할 수 있는 인권 침해의 가능성을 차단하고 실효성있게 규제할 수 있는 법과 제도를 마련하여야 한다.
- 참고로 국회 입법조사처는 2020년 9월 ‘인공지능의 윤리적 사용을 위한 개선과제’ 보고서에서 체계적이고 표준적인 윤리기준 등 인공지능윤리 거버넌스 마련, 예상치 못한 문제 발생 등에 대응할 수 있는 인공지능 사후감시 감독 시스템 도입, 인공지능 피해에 대한 배상 책임 제도 보완 등 인공지능 전반의 논의가 필요하다고 제안하였다.
- 이용자 및 이해관계자에게 인공지능 알고리즘의 동작원리를 공개하도록 하여야 하고, 위험한 인공지능기술을 규제하고, 통제해야 하며, 알고리즘의 선택과 결정에 대한 추적 가능성, 이의제기 가능성을 보장함으로써, 침해된 권리의 구제가능성을 확보하여야 한다.

다. 인공지능의 투명성 및 책임성 확보를 위한 법제의 구축

- 인공지능 관련 스타트업 기업 스캐터랩이 2020년 12월에 출시한 AI챗봇 ‘이루다’는, 실제 연인들이 나눈 대화 데이터를 딥러닝 방식으로 챗봇에 학습시켜 자연스럽게 사람과 대화를 나눌 수 있도록 한 기술이다. 하지만, 출시 후 20대 여성 대학생으로 설정된 이루다에 대한 심각한 성적 대상화가 논란이 되었고, 데이터 수집단계에서 개인정보보호법 위반 의혹이 제기되었으며, 이루다 대화내용 중 인간에 대한 혐오,편견을 조장하는 발언들이 나타나며, 결국 서비스 3주 만에 운영이 중단되었다.
- 인공지능 책임성 강화를 위해서는 기존 개인정보보호법이나 제조물 책임법, 소비자 보호법 등 현행 법령과 제도만으로 해결할 수 없는 인공지능 기술의 차이점을 해결하기 위한 법제 및 가이드라인을 구축하여야 한다. 이를 위해서는 ① 고위험 인공지능 분류체계 확립 및 인권영향평가 제도 도입, ② 인공지능 사용 결과의 공정성 보장을 위하여 훈련데이터에 대한 사전조치의무, 결과 공정성 유지의무 부여, ③ 책임성 강화를 위한 사람의 직접 감독 의무, ④ 투명성 보장을 위한 사전 통지의무, 의사결정 대상이 되지 않을 거부권 부여, 주요 요인

및 결과에 대한 설명의무, 공공기관의 통지 및 설명의무, 문서화 및 기록보존 의무 부여, ⑤ 책임성 강화를 위한 공공영역 조달지침 마련, 중소기업 및 신생 벤처기업에 대한 지원 내용이 법제 및 가이드라인에 반드시 포함되어야 한다.

- 기본권 침해의 가능성이 큰 인공지능기술의 경우 사업자에게 고도의 책무를 부과하고, 이를 책임성 있게 감독할 수 있는 법과 제도를 마련하여야 하나, 지금의 법제와 가이드라인은 원칙론적인 이야기에 그치고 있다. 인공지능 기술 개발과 발전을 위해서라도 위에 나열한 내용이 포함된 법제 마련이 시급하다.
- 개인정보 보호위원회와 국가인권위원회도 인공지능의 개발 등에서 발생하 수 있는 개인정보자기결정권 등 인권 침해와 차별을 방지하기 위한 가이드라인 등을 적극적으로 발표할 필요가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 국가인권위원회, 개인정보보호위원회, 과학기술정보통신부, 법무부

나. 관련 법령 : 개인정보 보호법, 지능정보화기본법

(6) 언론보도로 인한 피해구제와 언론의 사회적 책임 강화를 위한 제도개혁

• 정책목표

언론중재위원회 구성의 보완, 언론의 허위 보도에 따른 손해배상책임을 강화하여 언론의 책임성을 분명히 하고 실효성 있는 구제를 도모

• 담당검토: 민변 미디어언론위원회

1. 현황과 문제점

- 한국언론진흥재단에서 시행한 ‘2020년 언론수용자 조사’ 중 ‘한국 언론의 가장 큰 문제점 조사’에 따르면, ‘허위·조작정보(가짜뉴스)’가 24.6%로 1위에 오르고, 2위는 ‘편파적기사’(22.3%), 3위는 속칭 ‘찌라시’ 정보(15.9%)로, 국민들은 정확하지 않은 정보 전달과 이에 대한 피해를 한국 언론의 가장 큰 문제점으로 지적하고 있음이 나타났다.
- 현행법에 따른 정정·반론·추후보도 청구, 언론중재위원회의 조정·중재 또는 시정권고는 이러한 피해자의 막대한 피해를 구제하기에는 미흡하다는 지적이 있어왔다.
- 언론중재위원의 구성에서도 법관과 변호사를 제외한 나머지를 ‘언론종사자’와 관련된 사람으로 하여 언론사등에 유리하게 구성된다는 비판 또한 계속되어 왔다.
- 최근 2년간 언론 피해로 인한 손해배상 인용 사건의 약 60%는 인용액이 500만 원 이하에 불과한 등 손해배상액 산정이 매우 소극적으로 이루어지고 있는바, 법원의 소극적 손해액 산정 행태는 언론으로 하여금 더욱 철저한 사실 검증 노력을 상대적으로 소홀하게 하며 실제 허위사실 적시로 인한 피해가 발생한 경우 회복할 수 없는 중대한 결과에 비해 구제가 미약하고, 더욱이 인터넷 환경 하에서 언론사의 사회·경제적 이익 추구에 기반한 사실 검증에 소홀한 선정적 내용을 담은 속보 경쟁은 언론 피해와 그 확산에 기여하고 있다.
- 현행법은 언론 보도가 비록 허위라고 하더라도 공공의 이익에 관한 것으로서 진실하다고 믿은 데에 정당한 사유가 있는 경우 면책하는 규정을 두고 있으므로 징벌적 손해배상의 인정은 보도 내용이 허위이고 면책이 인정되지 않는 문제적 보도에 국한할 수 있고, 비교법적으

로 보더라도, 외국의 경우 위법성, 의도성, 악의성이 명백한 경우 언론에 대한 징벌적 손해 배상 제도를 통해 피해자를 보호하고 있다.

2. 개혁방안

「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」개정

- 언론중재위원 정원의 상한을 확대하고, 위원 추천 등의 규정을 보완한다.
- 법원은 언론등의 고의 또는 중과실로 인한 허위 보도에 따라 재산상 손해 등이 있다고 판단되는 경우에 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 손해배상액을 정할 수 있도록 한다.
- 21대 국회에서 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 일부개정안으로는 정청래의원안(2100294/2101794/2102829), 김영주의원안(2100874), 신현영의원안(2102613), 박광온의원안(2103112), 김영호의원안(2105555/2109945), 송기현의원안(2108201), 김원이의원안(2105997), 최강욱의원안(2107949), 민형배의원안(2108953), 유정주의원안(2109020), 박정의원안(2110702), 윤영찬의원안(2110947), 김용민의원안(2111047) 등 16건을 종합하여 국회 문화체육관광위원회장이 그 대안(2112222)을 제출한 바 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 문화체육관광부

나. 관련 법령 : 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제7조 제3항, 제8조 제2항, 제14조 제1항, 제15조 제1항, 제2항, 제6항, 제17조의2, 제17조의3, 제17조의4, 제30조의2

(7) 한국방송공사의 정치적 중립성 강화를 위한 임원 추천·선임제도의 개혁

• 담당검토: 민변 미디어언론위원회

1. 현황과 문제점

- 현행법은 한국방송공사에 공사 경영에 관한 최고의결기관으로서 이사회⁵⁾의 설치근거를 규정하고 있는데, 모든 이사를 방송통신위원회⁵⁾에서 추천하여 대통령이 임명하도록 하고 있어 한국방송공사 사장의 임명제정에 정치적 중립성을 담보하기 어려운 측면이 있다.
- 한국방송공사 사장 후보자의 추천에 관한 현행법의 미비점을 개선·보완하여 이사의 임명방식 및 이사회 구성과 한국방송공사 사장 선임 절차의 공정성과 객관성을 보장하는 법적 장치를 마련할 필요가 있다.

2. 개혁방안

「방송법」 및 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 개정

- 이사 및 사장의 임명절차는 현재와 같이 여야가 추천권을 나눠서 자기 사람을 임명하는 불투명한 추천과정의 문제를 해소하여 투명성을 제고하고, 정치적 후견자의 눈치를 볼 수밖에 없는 임면구조를 개선하여 독립성을 확보할 수 있으며, 전문성을 소홀히 하지 않도록 분야별 전문가를 포함시킬 수 있는 국민추천제도를 법률로 정하는 것이 원칙적으로 바람직하므로, 이사와 사장의 선임절차를 국민추천 시스템으로 하도록 개선할 필요가 있다.
- 국민추천제도를 취한다 하더라도 추천인단의 구성과 운영에 대한 기본적인 기준이 제시되어야 할 것으로 보인다.

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

- 특히 사장의 선임절차에 관하여는 국민추천위원회를 통한 복수추천과 이사회에서의 최종후보 추천에 따른 임명으로 나아가도록 할 때 국민추천위원회가 현실적으로 작동 가능한 형태가 되도록 하고 특히 사장후보 지원자의 공적 책무 수행계획서를 국민추천위원회가 검증하고 평가할 수 있도록 함이 필요하다.
- 이사의 선임절차에 관하여는 국민추천인단의 구성과 운영의 현실적 제약을 고려하여, 현재의 방송통신위원회의 추천제도를 활용하되, 이사의 정수를 확대하고 각 분야의 대표성을 고려하여, 공사와 공사 소속 구성원들, 방송 관련 학계 및 시민단체 등의 추천을 병용하고 이와 같이 추천하는 사람이 전체 이사진의 2분의 1 이상이 되도록 하는 방법도 단계적 개선안이 될 수 있다는 점이 고려될 수 있다.
- 이러한 추천위원회 체제는 한국방송공사와 유사한 문제점을 보이고 있는 방송문화진흥회와 한국교육방송공사에 관하여도 적용하는 방안도 입법기술적으로 가능하다.
- 21대 국회에서 「방송법」 일부개정법률안으로는 정청래의원안(2100365/2100407), 정필모의원안(2105248), 전해숙의원안(2108457) 및 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 일부개정법률안으로 정필모의원안(2105250)이 제출된 바 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 문화체육관광부, 방송통신위원회

나. 관련 법령 : 방송법 제46조 제2항, 제3항, 제7항, 제8항, 제49조 제1항, 제50조 제2항 각 개정, 제50조의2, 50조의3, 제50조의4 각 신설 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제12조 개정, 제30조~제34조 각 신설

(8) 진실·정의·배상·재발방지의 원칙에 의한 과거사 청산

• 담당검토: 민변 과거사청산위원회

1. 현황과 문제점

- 한국 사회는 일제 식민통치, 민족분단, 동족상잔의 전쟁, 권위주의 정권의 야만적인 폭압으로 고통받아왔다. 그 과정에서 벌어진 학살과 탄압, 인권유린의 실상들은 은폐된 채 또 다른 희생과 억압을 야기해 왔다. 그 피해자들은 명예를 훼손당하고 보상받을 권리를 박탈당한 반면, 일제와 독재정권에 가담하였거나 부역한 자들, 그러한 통치를 위해 만들어진 제도와 수단들은 여태 극복 되지 않고 한국 사회의 민주적 발전을 방해하는 장애물로 작용해 왔다.
- 현 정부는 중점적으로 추진할 국정과제 리스트에 ‘과거사 문제 해결’을 포함시키고, 구체적인 정책으로 “5·18광주민주화운동, 제주4·3 등 완전한 해결 추진, 국가 잘못으로 인한 피해자 및 유족에 대한 국가 배·보상, 과거사 청산 및 사회통합 지원 추진” 등을 내세웠다. 그러나 위 과제들이 온전히 해결되는 속도는 여전히 지지부진한 가운데, 정권의 교체기를 앞두고 있다. 이러한 부정의한 사태가 더 이상 사회갈등 요인으로 작용하지 해야 한다는 사회적 요구로서, ‘과거사 청산’의 문제는 여전히 현재진행형이다.
- 한편, 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(이하, ‘진화위법 개정안’이라 함)이 2020. 5. 4.경 통과되었고, 이후 2020. 12. 10.경 공식적인 출범을 거쳐서 2021. 5. 27.경 본격적으로 활동을 개시하였다.
- 위 진화위법 개정안을 바탕으로 조사 개시 시점으로부터 최장 4년 동안 진상규명 활동을 할 수 있게 됨에 따라, 국가폭력 과거사 사건에 대한 추가적인 진실 규명이 이루어질 수 있는 계기가 마련되었다.
- 위 진화위법 개정안에서는 제4장에서 화해를 위한 국가와 위원회의 조치 규정을 두면서 피해 및 명예회복 조치(제36조), 희생자를 위한 특별 사면, 복권 건의(제37조), 가해자와 피해자 및 유족 간 화해(제39조), 과거사연구재단 설립(제40조) 등을 규정하고 있다.

- 그러나, 진실규명과 피해회복에 있어서 가장 중요하고도 필수적인 절차라고 할 수 있는 ‘배상 및 보상’ 관련 조항이 개정안에 포함되지 아니한 관계로 국가의 직접적이고 조속한 피해구제가 이루어지기 어렵고, 피해자들이 개별적으로 비용과 시간을 들여가면서 별도의 소송 절차를 거쳐야만 비로소 구제를 받을 수 있는 한계가 여전히 존재한다.
- 따라서 위 진화위법 개정안에도 불구하고, 여전히 온전한 과거사문제 정리와 피해회복 조치를 위해 배·보상 절차를 입법화 하는 입법과제를 추진할 필요가 있다.
- 한편, 제2기 「진실과 화해를 위한 과거사정리위원회」의 출범은 긍정적이나, 다만 우려가 되는 것은 위원회 활동이 종료된 이후의 상황이다. 진실을 규명하기 위해 최선의 노력을 경주했음에도 불구하고 여전히 그 진실을 밝혀내지 못하게 되는 사건들과 그 희생자들에 대해서 어떠한 조치를 취할 수 있을지 고민해야 한다. 진실규명 불능으로 판정될 수 밖에 없는 사건들에 있어서도 희생자들을 기억하고 가족의 일원을 잃고 평생 한 맺힌 삶을 살아온 유족들의 목소리에 귀를 기울이고 이들의 목소리를 후세들에게 들려줄 수 있도록 기록해야 한다. 가령 현행 과거사정리법 제40조에 따른 과거사연구재단의 역할 강화를 통해 지속적인 과거사 문제 해결 동력을 확보할 필요가 있다.

2. 개혁방안

가. 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법상 배보상 관련 규정의 신설

- 진실규명결정을 받은 피해자들의 피해에 대한 배·보상이 가능할 수 있도록, 현행 과거사정리법 제36조 제1항을 “정부는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해에 대한 배상 및 보상을 포함한 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다”고 개정하고, 과거사정리법 제36조 제2항을 신설하여 “정부는 희생자, 피해자 및 유가족의 피해에 대한 배상 및 보상을 위하여 필요한 기준을 이 법 시행 이후 6개월 이내에 따로 법률로 정하여야 한다.”고 개정할 필요가 있다. (2021. 8. 11. 이개호 의원 대표발의 12027 개정안 참조)

나. 진실화해위원회 조사기간의 연장

- 현행 진화위법에 따른 진화위의 조사기간은 3년에 불과하여, 수많은 과거사 사건들의 진상 규명을 위한 충분한 조사가 이뤄지기에 충분치 않은 상황이다. 이에 진화위의 조사기간을 최소 5년으로 연장하고, 추가로 최대 3년 이내의 범위에서 기간을 연장할 수 있도록 함으로써 위원회의 진상조사활동이 더욱 충실하게 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. (2021. 8. 11. 이개호 의원 대표발의 12027 개정안 참조)

다. ‘과거사연구재단’ 관련 규정의 개정

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

3. 관련 부처 및 법령

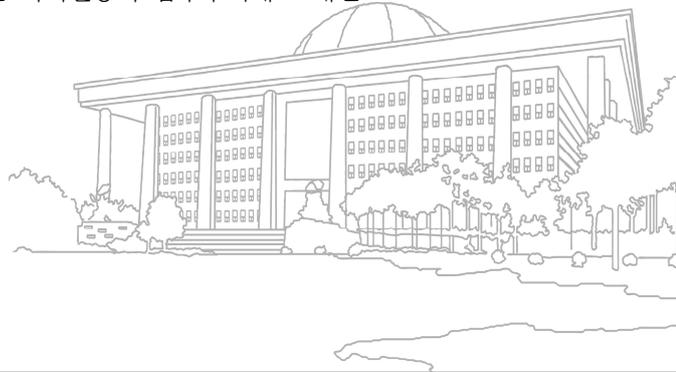
가. 관련 부처 : 진실화해를위한과거사정리위원회

나. 관련 법령 : 과거사정리법 제25조, 제36조 제1항, 과거사정리법 제40조 제3항

2

권력기관의 민주적 통제

- (1) 수사권과 기소권의 견제와 협력을 통한 공정한 수사절차 실현
- (2) 비대해진 경찰권의 분산 및 자치분권에 맞는 경찰제도 개혁
- (3) 국가경찰위원회의 권한과 운영의 실질화를 통한 경찰권에 대한 민주적 통제
- (4) 고위공직자등 범죄에 대한 전문 수사·기소기관으로서 공수처의 역량강화
- (5) 국가정보원에 대한 민주적 통제 강화를 위한 정보감찰, 시민감찰 등 강화
- (6) 정보보안 권한의 국정원 집중에서 정보보호 중심으로 전환하기 위한 정보(보안)보호기본법 제정
- (7) 테러방지 명목의 출입국 감시, 감청, 위치추적 등 인권침해 근절 위한 테러방지법 폐지
- (8) 통신비밀, 사생활의 비밀과 자유 및 통신에 관한 개인정보자기결정권 보호
- (9) 정보주체의 권리를 보장하기 위한 디지털증거 압수수색제도 개선



(1) 수사권과 기소권의 견제와 협력을 통한 공정한 수사절차 실현

• 담당검토: 민변 사법센터 검찰·경찰개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 검찰은 수사기관인 동시에 소추기관으로서 형사사법절차에 있어 막강한 권한을 행사해 왔으나, 이에 대한 견제절차는 미미하였다. 이에 검찰개혁의 일환으로 검찰의 수사권을 경찰에 이양하여 경찰은 수사기관으로서, 또 검찰은 소추기관으로서 그 역할 및 권한을 분배하는 검·경 수사권 조정 절차를 진행하였다. 그러나 검찰이 수사를 개시할 수 있는 ‘6대 범죄’에 대한 수사권은 여전히 조정되지 않은 채 남아있으며, 검찰이 수사를 개시할 수 있는 범죄가 아니더라도 영장이 발부된 경우 검찰이 2차적 수사권을 행사할 수 있는 상황이다.
- 또한 ‘6대 범죄’의 범위에 있어 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정에서 검찰의 직접수사 개시 범위를 대폭 확대하고 있다. 검찰청법 제4조 제1항 제1호에서 정하는 6대 범죄는 ‘부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄’인데, 대통령령에서 보건범죄에 해당하는 마약범죄를 경제범죄에 포섭(수사개시에 관한 규정 제2조 제2호 너목)하거나, 사이버 범죄를 대형 참사범죄에 포함(제2조 제6호 나목)한 것이 그 예시이다. 이는 위임입법의 한계를 넘는 것이라고밖에 볼 수 없다.
- 개정 검찰청법은 검사가 수사를 ‘개시’할 수 있는 대상 범죄에 대하여 제한을 가하는 방식을 취하고 있어 수사의 개시 단계 이후에 검사가 직접 수사할 수 있는 길을 열어 놓고 있으며 형사소송법은 이러한 내용을 담은 다수의 규정을 두고 있다.
이에 경찰의 수사 역량을 강화하는 동시에, 그에 비례하여 검찰의 수사 범위를 축소할 필요가 있다.

2. 개혁방안

- 가장 먼저 검찰의 수사 범위를 최소화하며 경찰의 수사역량을 키울 수 있도록 하는 방안을 제시하여야 할 것이다.

가. 검찰의 수사 최소화

- 현재 검찰의 수사범위는 '6대 범죄'에 한하고 있는데, 이 6대 범죄의 범위가 모호하여 검찰의 수사 범위를 세밀하게 조정하는 작업이 필요하다. 대표적으로 검찰의 수사 범위에서 보건 범죄나 사이버 범죄 등을 제외하기 위하여, 검찰의 수사 범위를 대통령령으로 폭넓게 위임하기 전에 검찰청법에서 더 세밀하게 위임하여야 할 것이다.
- 이에 더하여, 검찰이 수사할 수 있는 경제범죄 금액 기준이나 공직자 대상자를 법무부령이 아닌 대통령령으로 정하도록 하여야 한다. 이를 법무부령으로 정할 경우, 법무부에서 검찰이 원하는 유리한 방향으로 검찰의 수사 범위를 바꿀 수도 있으며 이로써 수사 범위가 확대될 수 있기 때문이다.
- 또한, 검찰청법 제4조 및 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정 제2조 개정을 통하여 검찰이 직접 수사를 개시할 수 있는 범위를 조정하여야 할 것이다. 가장 먼저, 검찰청법 제4조 제1항 제1호 가목에서 정하는 범위를 더 엄밀하게 조정하여야 한다. 현재 검찰청법 제4조 제1항 제1호 가목은 '부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄'를 검찰이 수사를 개시할 수 있는 범위로 정하고 있다. 그런데 '방위사업범죄'와 '대형참사범죄'의 경우, '방위사업의 수행' 및 '대형참사범죄와 관련된 범죄'라고만 정하고 있으며 죄명 등을 전혀 제한하지 않은 상태이므로 세심한 조율이 필요하다.

나. 경찰의 수사 역량 강화

- 별도로, 경찰의 수사 역량을 키울 수 있도록 수사 인력의 보강 및 기존 경찰 인력의 재교육 진행, 검찰청 수사관의 경찰청으로의 이동 등 이 요구된다.
- 검·경 수사권 조정 6개월 이후 진행한 설문조사에서, 일선 변호사들의 경찰 수사 과정에서의 경험과 관련해 '수사능력이 떨어진다', '처리기간이 너무 길고 조사내용 또한 전혀 전문적이지 못하였다', '고소장 반려하는 일이 너무 많다', '증거 조사 안하고 이런 조사 안 된다고 거짓말하면서 일을 회피', '바쁘다며 장기방치'⁶⁾ 등의 부정적 답변이 다수를 차지한 바

6) 민주사회를 위한 변호사모임 사법센터, 민변 회원 전체를 대상으로 한 2021. 7. 30 ~ 2021. 8. 22.기간 동안 진행한 '검·경 수

있다. 이때 필요한 조치로 ‘경찰 수사 인력의 보강’, ‘기존 경찰 인력 재교육’, ‘변호사 자격증이 있는 자의 경찰 채용’ 등의 응답이 다수 제출된바, 다양한 방법으로 경찰의 수사 역량을 강화하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

- 2021. 11. 23. 경찰은 그 수사역량을 제고하기 위해 수사경찰 인사운영규칙을 개정하여 수사경과자의 수사부서 배치원칙 확립, 수사의지 높은 젊은 경찰관의 유입 확대, 수사역량 중심의 인사관리 방식 등 관련 규정을 도입한 바 있는데, 이에 그치지 않고 계속하여 수사역량제고 방안을 도입하여야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 검찰청, 경찰청 등

나. 관련 법령 : 검찰청법 제4조, 형사소송법, 검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정 제2조, 검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정 등

(2) 비대해진 경찰권의 분산 및 자치분권에 맞는 경찰제도 개혁

• 담당검토: 민변 사법센터 검찰·경찰개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」이 개정되면서 2021. 7. 1.부터 전국적으로 자치경찰제가 시행되었다. 위 법률에 따라 자치경찰이 “지역 내 주민의 생활안전·교통·다중운집 행사”와 관련된 사무와 “학교폭력·가정폭력”을 비롯한 일부 수사사무를 이행하게 되면서 지역 맞춤형·지방 분권형 경찰서비스를 주민에게 제공할 수 있는 기반이 마련되었다. 더불어 국가수사본부가 창설되어 수사의 독립성·독자성을 확보할 수 있는 제도적 장치 역시 마련되었다.
- 그러나 자치경찰의 사무가 지역 내 주민의 생활안전·교통·지역경비 및 이에 수반된 일부 수사만으로 제한되면서 중앙집중형 경찰권의 지역적 분산효과는 기대할 수 없게 되었다. 나아가 자치경찰의 업무 범위가 협소하다 보니 지역맞춤형 경찰서비스를 주민에게 제공한다는 자치경찰제 도입의 본연의 취지조차 실현할 수 없게 되었다.
- 또한 (시·도)경찰청장은 국가경찰사무에 대해서는 경찰청장으로부터, 자치경찰사무에 대해서는 (시·도)자치경찰위원회로부터, 수사에 관한 사무에 대해서는 국가수사본부장으로부터 지휘·감독을 받게 됨에 따라 지휘·감독 체계의 혼선이 우려되고, 인사권과 지휘권 간 불일치로 인하여 지휘·감독권자의 실질적인 지휘·감독권 행사가 저해될 우려도 드러났다.
- 자치경찰에 대한 컨트롤타워 역할을 담당하는 합의제 기구인 (시·도)자치경찰위원회가 창설되었으나, 자치경찰에 대한 실질적인 인사권과 예산에 관한 권한이 없기 때문에 18개 각 (시·도)자치경찰위원회를 자치경찰을 지휘·감독하는 기구라고 할 수 있을지도 의문이다.

2. 개혁 방안

가. 자치경찰사무의 확대

- 지역맞춤형 치안서비스 제공과 경찰권한의 분산을 위해서는 국가경찰의 사무를 자치경찰로 대폭 이전해야 한다. 대부분의 행정, 수사 사무는 자치경찰이 담당하고 테러 범죄, 외사, 광역범죄 등 국가적 수사와 행정이 필요한 범죄에 대하여만 국가 경찰이 담당하여야 한다. 다만 과도기적으로 재정이 열악한 자치단체에 한하여 국가가 예산을 지원하는 방식으로 하되, 장기적으로는 지방분권의 달성과 자치경찰제의 안착을 위해 국가로부터의 재정독립을 목표로 하여야 한다.

나. 시도자치경찰위원회의 역할 및 권한 강화

- 시도자치경찰위원회는 자치경찰에 대한 지휘·감독권을 행사하는 합의제 기관이다. 그러나 현행법은 시도자치경찰위원회에 이러한 지휘·감독권을 담보하기 위한 인사권을 부여하지 않았다. 실질적인 지휘·감독권을 행사하기 위해서는 감독권자가 인사권을 갖는 것이 중요하다. 시도자치경찰위원회가 자치경찰에 대한 컨트롤타워 역할을 제대로 수행할 수 있도록 경정 이하의 경찰공무원에 대한 인사권을 시도자치경찰위원회에 부여하여야 한다.

다. 지방자치제도 확립을 위한 지방행정과 치안행정의 연계

- 지방행정과 치안행정의 유기적인 연계를 위해 시도경찰청장과 경찰서장을 시도의회에 출석시켜 자치경찰사무와 관련하여 필요한 질의를 할 수 있도록 하여야 한다. 더불어 자치분권과 자치경찰제의 실질화를 위해 국가경찰위원회의 심의의결사항에서 자치경찰사무에 대한 주요 법령·정책 등에 관한 사항을 삭제하여 시도자치경찰위원회의 소관사무로 규정하여야 한다.

라. 시도자치경찰위원회의 성평등 제고 및 인권전문가의 확충

- 사회적·경제적 약자에 대한 인권침해 및 부당한 경찰권의 행사에 기민하고 유연하게 대응하기 위해 시도경찰위원회에 인권전문가와 여성 위원이 필요하다. 그러나 현행법은 특정성이 10분의 6을 초과하지 않도록 “노력해야 하고,” 인권전문가를 임명하도록 “노력해야 한다.”고 재량행위로 규정하고 있다. 이로 인하여 현행 18개 시도자치경찰위원회의 위원 중 남성 위원의 비중이 약 80%를 차지하고 있고, 4개 이상의 시도는 인권전문가를 한 명도 임명하지 않고 있다. 따라서 이러한 문제점을 혁파하기 위해 시도경찰위원회의 위원 중 인권전문가를 임명하도록 강제하고, 여성위원의 수를 일정 비율 이상으로 임명하도록 강제하는 것으로 법률을 개정할 필요가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련부처 : 행정안전부, 경찰청

나. 관련 법령 : 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」

(3) 국가경찰위원회의 권한과 운영의 실질화를 통한 경찰권에 대한 민주적 통제

• 담당검토: 민변 사법센터 검찰·경찰개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 검경수사권 조정으로 인해 경찰의 수사 권한은 확대되었다. 여기에 국정원의 대공수사권도 2024년 이관될 예정이다. 국민에게 신뢰받지 못했던 거대 형사사법기관은 이제 그 권한과 역할이 더욱 확대되었다. 따라서 경찰권에 대한 민주적 통제와 견제는 시대적 요청이자 과제이다. 이에 경찰권에 대한 민주적 통제 방안으로서 경찰위원회의 개혁 내지 실질화 방안이 공론화되었지만, 경찰위원회는 그 명칭이 국가경찰위원회로만 변경되었을 뿐 그 역할이나 권한이 바뀌지 않아 비대해진 경찰권의 통제는 요원해졌다.

2. 개혁 방안

- **국가경찰위원회의 실질화** : 국가경찰위원회가 자문기구화된 이유 중 하나는 그 법적 지위가 명확하지 않기 때문이다. 따라서 국가경찰위원회의 정부조직법상의 지위와 그 권한을 명확하게 규정할 필요가 있다. 국가경찰위원회의 소속을 국무총리로 하고, 합의제 행정기관이라는 점을 명시하여 위원회의 법적 성격을 명확히 하여야 한다. 또한 위원회의 권한을 실질화하기 위해 위원의 수를 9명으로 증원하여 위원의 다양성을 확보할 필요가 있다. 무엇보다 국가경찰위원회를 실질화 하기 위해 그 권한을 확대할 필요가 있다. 구체적으로 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권을 부여하고, 경무관 이상 직급에 대한 인사권을 부여하여 국가경찰을 실질적으로 감시·견제할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 주요 정책이나 업무 계획으로 심의·의결 대상을 확대할 필요가 있다. 이러한 권한에 대한 이행 담보 장치로서 경찰위원회의 의결사항에 대한 조치 및 결과보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계를 청구할 수 있는 권한을 국가경찰위원회에 부여할 필요가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련부처 : 행정안전부, 국가경찰위원회

나. 관련 법령 : 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」, 「정부조직법」

(4) 고위공직자등 범죄에 대한 전문 수사·기소기관으로서 공수처의 역량강화

• 담당검토: 민변 사법센터 검찰·경찰개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 제20대 국회의 신속처리안건(일명 패스트트랙)으로 지정된 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」은 2019. 12. 30. 국회 본회의에서 가결되고, 2020. 7. 15. 시행되었다. 위 법률에 따라 고위공직자범죄수사처(이하 ‘공수처’)는 고위공직자의 특정 범죄에 관한 수사권과 판사, 검사, 경무관 이상 경찰공무원 신분인 자에 대한 기소권을 보유하게 되면서 독자적 기구로서 기반을 마련하였다. 더불어 그 직무 수행의 독립성과 정치적 중립성을 확보할 수 있는 제도적 장치 역시 마련되었다.⁷⁾
- 우리나라 역사에서 고위공직자의 비리나 범죄에 대하여 기존의 검찰과 경찰이 철저하게 견제하지 못하였기 때문에 공수처의 필요성이 대두되(어(었고), 약 25년의 시민사회의 노력 끝에 공수처가 설립된 이상 공수처는 한시적으로 운영되다 사라질 수 있는 기관이 아니며 (라) 앞으로도 우리 사회에서 핵심적인 역할을 할 중요 기관이 되어야 할 것이다.
- 공수처 출범 초기에는 존재만으로 검찰을 견제한다는 평가를 받았지만, 그 후 검찰과의 사건 관할을 둘러싼 갈등이 생기고 공수처가 입건한 사건에 대한 정치적 중립성 시비가 불거지면서 본래 공수처의 도입 취지에 맞게 운영되지는 못하고 있고, 제도적 보완이 필요하다고 보인다.
- 공수처가 지난 해 검찰로 ‘공소권 유보부 이첩’을 하였던 사건(김학의 전 법무부 차관 불법 출국금지 의혹 사건)과 관련하여 검찰은 공수처의 재이첩 요구를 무시하고 검사 신분의 피의자를 불구속 기소함으로써, 법에 명시된 공수처의 기소권 범위를 무시하고 공수처를 상대로 알력 다툼을 벌이는 듯한 양상을 보이기도 하였다.

7) 그러나 야당의 거부권 행사로 공수처의 출범은 지체되었고, 초대 공수처장 김진욱은 국회 인사청문회를 거쳐 2021. 1. 21. 임명되었다.

- 이처럼 공수처법(의) 제정 당시부터의 입법 미비로 인해 공수처의 입지는 계속하여 불안정한 상태이며, 국회는 법 제·개정(제정작업이 필요한지? 필요 없다면 ‘제’는 삭제) 작업을 통하여 공수처의 운영에 문제가 발생할 수 있는 공백을 채워 넣어야 할 것이다.

2. 개혁 방안

가. 공수처의 안착을 위한 입법적 노력

- 국회는 공수처법을 입법(제정이 나올 듯)한 이상 공수처가 잘 안착하고 그 역할을 다할 수 있도록 재차 노력할 필요가 있다. 현재 공수처법은 입법의 미비가 엿보이는 부분이 상당하며, 이로 인해 공수처의 권한 범위가 불명확하여 해석의 여지가 있어 의견 다툼이 분분하다. 위와 같이 ‘조건부 이첩’의 가부를 다루는 조항의 부존재나, 공수처의 수사 범위와 기소 범위가 일치하지 않을 경우의 공수처 검사 및 수사관의 역할 및 지위, 공수처 검사의 영장 청구권 등에 대해서도 입법으로 해결할 부분들이 산재하여 있음은 분명하다.

나. 공수처의 기소 범위 확대, 우선적 기소권 보장

- 공수처가 가진 검찰의 기소독점주의에 대한 폐해 방지 및 검찰의 권한 분산이라는 목적을 고려하면, 적어도 수사처(공수처)가 수사대상 전체에 대하여 기소권을 행사할 수 있도록 법률을 개정할 필요가 있다. 이 때 수사-기소 분리의 원칙에 따라 공수처 내 수사와 기소를 분리하는 것이 바람직하다.
- 현재 문제시되는 대표적인 부분 중 하나인 ‘조건부 이첩’의 경우, 공수처가 기소권을 갖되, 검찰에 이첩한 사건의 기소권자가 누구인지 명문화할 필요가 있다. 이와 관련하여 공수처는 내부 사건사무규칙에서 ‘조건부이첩’의 근거조항을 삭제하는 개정안을 예고하였다. 입법적으로는 기소권 충돌을 피하기 위해, 공수처가 기소권을 갖는 사건은 우선적 기소권을 갖는다고 명문화하는 것이 필요해보인다.

다. 공수처의 규모 확대

- 공수처의 업무 범위에 비추어, 현행 법률에 따른 공수처의 검사(처장 및 차장 포함 최대 25명)와 수사관(최대 40명)의 규모는 대단히 부족하다. 이에 따라 수사인력 부족으로 인하여 복잡하고 다양한 부패범죄에 효과적으로 대응하기에는 한계가 있다는 우려가 있다. 법무부 법무·검찰개혁위원회가 2017. 9. 18. 권고한 공수처 설치 권고안에 의하면, 공수처 검사는 30명 이상 50명 미만, 공수처 수사관은 50명 이상 70명 이내를 둘 수 있도록 하고 있는바,

최소한 위 권고안의 기준에 이르는 수사처 검사와 수사관이 배치되어야 할 필요가 있다.

라. 공수처의 업무협조 요청 권한 강화

- 현행 공수처법 제17조 제3항은 공수처장이 그 직무를 수행함에 있어서 필요한 경우 대검찰청, 경찰청 등 관계 기관의 장에게 수사기록 및 증거 등 자료의 제출과 수사활동의 지원 등 수사 협조를 요청할 수 있도록 하고 있다. 그러나 공수처장의 이러한 요청을 받은 관계기관의 장이 이에 응할 의무를 부여하고 있지는 않다. 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」은 이러한 요청을 받은 관계기관의 장이 “정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다”라고 규정하고 있다. 공수처의 효율적 운영을 위하여 이와 같은 조항을 추가하는 것이 필요하다.
- 또한 현행 공수처법은 공수처 외 다른 수사기관이 고위공직자범죄등을 발견한 경우 공수처에 ‘통보’하거나 ‘이첩’할 의무를 부여하고 있다. 그럼에도 불구하고 검찰은 공수처에 대한 이첩, 인지통보를 재량에 따라 결정하고 있다. 2021. 2. 1. 제정된 대검찰청 예규 제1188호가 그 근거인데, 이는 공수처법에 위배되며 독자적 수사기구인 공수처의 권한을 침해하는 것이므로 즉각 폐지되거나 조정되어야 한다.

마. 재정신청에 대한 특례, 공소유지 변호사 도입

- 현행법은 공수처가 기소권을 갖는 사안에 있어 고소·고발인은 공수처가 공소를 제기하지 않을 경우 서울고등법원에 재정신청을 할 수 있고, 그 신청을 인용하는 경우 공수처 검사가 공소를 제기하고 유지하도록 하고 있다(공수처법 제29조). 장기적으로는 모든 재정신청에 있어 그 신청이 인용될 경우 공소유지를 담당하는 변호사 제도가 도입되어야 할 것이나, 그에 이르지 못하는 현실에서 공수처 사건에 대한 재정신청에서부터라도 별도의 공소유지변호사를 두거나, 당해 법원에 대응하는 검찰청의 검사가 공소유지를 하는 방법 등을 검토할 필요가 있다.

바. 공수처 내부 자문기구의 민주적 운영

- 공수처는 내부 자문기구로서 자문위원회, 감찰위원회, 수사심의위원회, 공소심의위원회 등을 두고 있다. 그런데 지난 해 공소심의위원회가 공수처 제1호 사건에 대한 심의과정에서 공수처의 편익에 맞추어 운영됨으로써 피의자의 방어권과 변호인의 조력을 받을 권리를 침해하였다는 비판을 받았다. 이러한 공수처 내부 자문기구는 외부 시민·전문가 참여를 보장하고, 그 절차 면에서도 공수처와 수사 대상 양측에 동일한 기회를 보장하며(여) 공수처가 천명하는 인권친화적 수사기구로 발돋움하여야 할 것이다.

사. 공수처 징계위원회의 객관성, 투명성 강화

- 공수처 징계위원회는 공수처장과 차장을 포함한 공수처 검사들의 징계에 관하여 스스로 위원장이 되고 위원이 되어 스스로 증계(징계)를 청구하고 공수처장이 지명하거나 위촉한 위원들로 징계위원회를 구성하도록 되어 있다. 대다수의 기관들이 징계위원회에 외부 인사의 관여를 허용하여 제 식구 감싸기 식의 폐쇄성을 지양하고 징계절차의 객관성과 투명성을 꾀하고 있는 것과 대비된다. 공수처의 직무상 독립이 공수처 검사의 비위까지 알아서 하라는 취지는 아니므로, 이에 대한 절차적 보완이 필요할 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

- 가. 관련부처 : 공수처, 법무부(검찰청), 행정안전부(경찰청)
- 나. 관련법령 : 「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」

(5) 국가정보원에 대한 민주적 통제 강화를 위한 정보감찰, 시민감찰 등 강화

• 담당검토: 민변 사법센터 정보기관개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 지난 수십 년간 국가정보원(이하 ‘국정원’)은 막강한 정보독점권을 무기로 무소불위의 권력을 휘두르며 국내정치에 개입하고 민간인을 사찰하는 등 수많은 시민의 기본권과 인권을 침해해왔기에 국정원 개혁은 시민사회의 오랜 숙원이자 권력기관 개혁의 핵심 과제였다. 2017년 박근혜 탄핵, 촛불항쟁으로 등장한 문재인 정부와 21대 국회는 권력기관 개혁의 일환으로 국정원 개혁을 추진하였다. 정부는 2017년 ‘국정원개혁발전위원회’를 구성하여 구정부 시기에 발생한 국정원의 핵심 불법 사건들을 진상조사하고 조직개편을 통해 내부 개혁을 도모하였고, 진상조사 결과 국내정치개입 등 불법을 자행한 국정원장을 비롯한 주요 국정원 직원들을 수사요청하여 관련자들이 형사처벌되었다. 국정원은 국정원개혁발전위원회의 권고를 받아들여 국가정보원법 개정안을 스스로 제출하기도 하였다. 2020. 12. 13. 국회에서는 여러 진통 끝에 국민의힘의 강력한 반대를 뚫고 ‘국가정보원법 전부개정법률안’(2020. 12. 15. 법률 제17646호, 이하 ‘전부개정법’)이 통과되어 2021. 1. 1.부터 시행되고 있다.
- 이로써 1960년대 중앙정보부 시절부터 최근까지 큰 변동이 없었던 국가정보원법이 60년 만에 크게 개정되었다. 국정원 개혁의 핵심과제였던 직접수사권(이하 ‘대공수사권’)을 폐지하고(제3조), 국내정보담당(IO) 조직설치를 막았으며(제6조 제2항), 불법감청위치추적등위반죄를 신설하면서 정치관여죄, 불법감청위치추적등위반죄 일부에 대해 10년의 공소시효특별(제24조)을 두는 등 법률을 통한 개혁이 일부나마 이루어졌다.
- 그러나 위 전부개정법은 그간 시민사회가 요구한 국정원 개혁과제들에 비춰 여전히 한계가 크다. 대공수사권을 경찰로 이관하는 조항은 합당한 사유 없이 시행을 3년이나 유예하였고(2024. 1. 1. 시행), 대공수사권 대신 조사권(제5조 제2항), 사이버안보총괄권(제4조 제1항 제4호), 사이버안보 및 위성자산 등 안보관련 우주정보 수집권(제4조 제1항 제1호 마목),

‘대응조치’ 권한(제4조 제1항 제3호) 등을 새로 부여하였다. 그리고 국가기관에 대한 정보 및 보안기획조정 권한 존치(제3조 제1항 제5호), 국내정보수집 자료협조 요청 권한 존치(제5조 제1항), 국정원 조직과 업무수행 및 예·결산에 대한 국회와 시민사회의 감시·감독 통제 제도 부재 등은 여전히 개선되지 않았다.

- 특히 국정원 직원이 직무수행을 위하여 필요한 경우 현장조사·문서열람·시료채취·자료제출 요구 및 진술요청 등의 방식으로 조사할 수 있게 하는 ‘조사권’(제5조 제2항)은 폐지되어야 할 테러방지법상 조사권과 매우 유사하다. 형식적으로 조사의 외연을 띠지만 실질적으로 기본권을 제한하는 수사로 활용될 수 있고, 이 경우 조사의 외피로 수사가 갖춰야 할 적법절차와 영장주의 등 엄격한 요건을 회피하면서 인권보호의 사각지대가 발생할 가능성이 매우 크다. 행정조사는 원칙적으로 형사절차나 보안처분 등에 관한 사항에는 적용될 수 없으나(행정조사기본법 제3조 제2항 등) 전부개정법에는 이러한 제한도 없다. 비밀정보기관으로서의 국정원의 업무는, 행정 목적 달성을 위한 보조적 수단으로 사용되어 법령 준수 유도가 주목적인 행정조사의 개념, 본질과도 맞지 않다. 즉 행정조사와는 다른, 사실상 수사와 유사한 조사권한을 새로 부여한 것이다. 국정원은 수십 년간 수사권을 강력하게 행사해온 조직으로 이러한 조사권이 폭넓게 실행되다 보면 어느 순간 기존의 대공수사국이 ‘안보범죄 정보수집 전문조직’으로 형식만 바꿔 부활할 우려마저 있다. 국내기관 자료협조요청권(제5조 제1항)은 필요한 경우 요청을 받은 기관에서 거부할 수 있다고는 하나, 국정원의 협조 요청을 거부하기가 사실상 쉽지 않고 필요한 경우가 무엇을 말하는지 매우 자의적으로 해석될 수 있어 여전히 국내정보수집의 근거로 악용될 가능성이 크다.
- ‘국정원의 직무수행에 관련된 조치로서 국가안보와 국익에 반하는 북한, 외국 및 외국인·외국단체·초국가행위자 또는 이와 연계된 내국인의 활동을 확인·견제·차단하고, 국민의 안전을 보호하기 위해 필요하다’는 ‘대응조치’(제4조 제1항 제3호)도 문제가 심각하다. 대응조치 자체가 구체적으로 어떤 행위를 말하는지, 국가안보와 국익에 반하는 경우가 무엇인지 매우 모호하고 불명확함에도 예시조차 없다. 특히 ‘국가안보와 국익에 반하는 내국인의 활동’에 대한 조치라는 것은, 국정원이 그간 국가안보, 국민보호를 명분 삼아 술한 민간인의 기본권을 광범위하게 침해해왔다는 점, 최근까지도 민간인사찰 등 범죄행위가 계속 드러나고 있다는 점에서 국정원의 자의적 판단에 따라 내국인의 기본권을 침해하고 권한을 남용할 독소조항이 될 가능성이 크다.
- 문재인정부의 국정원 개혁이 조금씩 전진하고 있던 2021년, 이명박 정부 시절의 국정원이 국회의원과 언론인, 연예인, 시민단체 인사, 해외동포에 이르기까지 민간인들을 광범위하게 불법적으로 사찰하였다는 내용이 폭로되어 큰 충격을 주었다. 국회에서 진상조사를 위한 특

별결의안이 여·야 합의로 채택되고 박지원 국정원장이 대국민 사과까지 하였지만 실질적·제도적인 개혁에는 이르지 못하고 있다.

2. 개혁방안

가. 국정원의 권한 축소

- 대공수사권 폐지(경찰로의 이관)의 유예기간(전부개정법 부칙 제1조 단서) 삭제
- 조사권(제5조 제2항), 대응조치(제4조 제1항 제3호) 삭제
- 정보 및 보안업무 기획·조정권한(제4조 제1항 제5호) 폐지와 이관 : 국정원이 국가 전체의 정보정책을 기획하고 정보예산편성권을 행사하면서 다른 부처의 상급기관처럼 작동해온 구조 개혁을 위해 정보보안업무의 기획·조정 권한을 청와대 또는 일반 부처로 분산하여 이관하고, 「정보및보안업무기획조정규정」에서 관련 내용을 개정한다.
- 국정원의 타 기관 신원조사권한 폐지, 「보안업무규정」등 관련 규정 삭제, 국정원의 인사검증 활용 금지 : 국정원의 타 부처에 대한 개입의 주요 수단이었던 신원조사권한은 국내정보수집을 금지한 전부개정안의 취지에도 맞지 않아 폐지하고, 그 근거가 되는 하위규정의 관련 조항을 삭제하며, 국정원이 인사검증에 필요한 정보를 수집하지 못하도록 한다.

나. 국정원에 대한 민주적 통제 강화

- 국정원의 내부통제 장치로서 정보감찰관 신설 : 국정원 직원에 대한 직무감찰, 회계검사, 적법활동 여부 등의 감찰업무를 수행하는 '정보감찰관'을 국회 정보위원회로부터 추천받아 대통령이 임명하여 국정원의 내부통제장치로 신설한다.
- 국회 정보위원회 소속 <전문가형 정보기관 감독기구> 신설 : 2년마다 소속 위원이 변경되고 타위원회와 겸임으로 국정원에 대한 감독기능을 집중적으로 수행하지 못한 국회 정보위원회에 정보·인권분야 전문가로 구성된 <전문가형 정보기관 감독기구>(옴부즈맨 등)를 설치하여 국회의 전문성을 확보하고, 국정원 감독·통제기능을 강화한다.
- 국회 정보위원회 회의 공개 및 시민사회 감시제도 보장 : 2022. 1. 27. 헌법재판소는 “정보위원회의 회의는 공개하지 아니한다”고 명시한 국회법 제54조2 제1항에 대해 단순위헌을 선고했다. 법안심사소위원회의는 물론 국가안보상 반드시 필요한 경우가 아니라면 국회 정보위원회의 각급 회의를 공개하여 시민사회 감시기능을 활성화한다.

다. 국정원의 민간사찰·정치공작에 대한 진상규명

- ‘사찰정보 공개 및 불법사찰 진상규명을 위한 특별법’ 조속히 제정
- 정보공개청구여부와 무관하게 사찰피해당사자에게 사찰문건 공개 : 사찰피해자들의 정보공개에 대하여 국정원이 문건의 특정을 요구하면서 피해당사자조차 사찰현황을 제대로 확인하지 못하고 있다. 정보공개청구여부와 무관하게 피해자에게 관련 문건을 공개하도록 관련 내용을 특별법에 규정하거나 지침을 마련할 필요가 있다.
- 민관합동의 독립적인 진상조사위원회 설치 : 김영삼 정부 이후 이루어진 모든 불법사찰에 대해 진상규명을 하기 위해 특별법 제정이전이라도 정부 차원에서 독립적인 민관합동 진상조사기구를 설치한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 국가정보원, 국회, 기타 과학기술정보통신부 등 행정부처

나. 관련 법령 : 국가정보원법, 국회법, 보안업무규정, 정보및보안업무기획조정규정 등

(6) 정보보안 권한의 국정원 집중에서 정보보호 중심으로 전환하기 위한 정보(보안)보호기본법 제정

• 담당검토: 민변 사법센터 정보기관개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 사물인터넷, 빅데이터, 인공지능 등 디지털기술 발달에 따른 초연결 사회, 비대면사회로 진화할수록 사이버공간을 통한 각종 위협과 갈등, 인권침해에 대응하는 정보보안 전략의 중요성이 나날이 커지고 있다. 정보보안 전략은 인권, 개방성과 혁신, 정보역량의 강화, 이해관계자 간 협력과 신뢰 등 정보사회의 가치지향과 운영 원칙을 포함하면서 정보보안 관련 쟁점들을 종합적으로 망라해야 한다.
- 그러나 지금까지 한국의 정보보안 대책은 종합적 전략이 없이 특정 사이버공격에 대응하는 임시대책 위주로, 국가의 ‘정보보안’ 역량의 총괄이 아닌 ‘안보’에 편향된 협소한 관점에서 이루어져 왔다. 문재인 정부는 2019년 최초로 ‘국가사이버안보전략’을 수립했으나, 국제기구의 권고와 세계 주요 국가들의 지향인 민관협력형 거버넌스 관점이 부족하고 내용도 아직 개요 수준에 불과하다.
- 현행 정보보안 관련 법제들의 비체계성도 문제다. 정보보안(보호)에 대한 기본법이 부재하여 국가 정보보안 전략의 목적과 지향이 명확하게 규정되어 있지 않다. 정보보안 관련 내용이 여러 법령(국가정보원법, 정보통신기반보호법, 정보통신망법, 전자정보법, 보안업무규정, 국가사이버안전관리규정 등)에 흩어져 있다. ‘보안’이 보다 협소한 ‘안보’와 혼용되거나, ‘사이버안전’, ‘정보보호’, ‘정보(통신)보안’ 등 용어가 통일되어 있지 않고 내용의 중복도 많다. 특히 안보 목적 정보 수집활동은 필연적으로 기본권 제한을 수반함에도 관련 내용 대부분이 법률이 아닌 하위규정으로 규율되고 있다.
- 그런데 최근 정치권은 이러한 정보보안 제도의 문제점들을 미래지향적으로 개선하는 것이 아니라 오히려 안보기관인 국가정보원에 과도한 정보총괄권한을 부여하는 방식의 역행적 움직임을 보이고 있다. 2020. 12. 전면개정된 국가정보원법(2021. 10. 19. 법률 제18519

호로 일부 개정·시행)에서는 국정원의 직무범위에 기존의 ‘정보 및 보안업무의 기획조정’ (제4조 제1항 제5호)에 더하여 ‘사이버공격 및 위협에 대한 예방 및 대응’(같은 항 4호)이라는 모호한 문구를 추가하여 사실상 사이버보안 총괄권한을 국정원에 부여할 근거를 마련했다. 법 개정 전에는 국정원이 명확한 법적 근거 없이 국가사이버안전전략회의 및 국가사이버안전센터 운영, 공공영역의 주요정보통신기반설 보호, 정보보안 관리실태 평가, 보안적 합성 및 암호모듈 검증 등 국가사이버안전정책 및 관리를 총괄해 왔다.

- 나아가 21대 국회 여야는 ‘사이버안보기본법안’(2020. 6. 30. 국민의힘 조태용의원 대표발의, 의안번호 2101220), ‘국가사이버안보법안’(2021. 11. 4. 더불어민주당 김병기의원 대표발의, 의안번호 2113145)을 각각 발의하고 2022. 2.경 정보위원회 법안심사소위원회에 상정하였다. 특히 김병기 의원 대표발의 법률안은, (1) 국정원장이 위원장인 (국가)사이버안보위원회를 국정원 내에 설치하여 국정원을 사이버보안의 컨트롤타워로 명시한다. 그러나 사이버보안 기본계획의 수립, 사이버보안 실태 평가, 보안 관제 및 보안 사고에 대한 조사 및 대응, 위기 경보의 발령, 기술 연구 등 법률안의 내용이 전반적인 사이버‘보안’(Security) 업무들로 단순히 사이버‘안보’에 국한되지 않기에 국외정보를 주로 다루는 국정원이 담당할 수 있는 것이 아니다. 국정원에 사이버보안총괄권한을 부여하는 것은 개인의 정보보안, 사이버 사기나 해킹 대응 등 민간영역이 대다수인 사이버보안의 실정과도 맞지 않고, 사이버보안을 협소한 안보와 통제 위주로 접근하여 민간의 자율성을 제약함으로써 사이버보안 역량 발전을 오히려 저해할 수 있다. (2) ‘사이버안보 위협행위’(제2조 제4호)에 국가핵심기술 등 산업기술을 전자적으로 부정하게 취득하는 사이버공격행위를 포함하면서 정보통신기반 시설, 국가핵심기술보유기관, 방위산업체, 전자금융기반시설운영사업자 등 대다수 주요 민간기업을 대상으로 국정원이 민간정보통신망에 대한 상세정보 습득을 가능하게 하였고, 국정원법과 마찬가지로 국정원에 사이버조사권을 부여하여 사이버안보 정보수집을 명분으로 정보주체의 동의나 인지, 나아가 법원 허가서 없이도 통신내역 등을 수집할 수 있게 하여, 사실상 민간 정보 사찰의 길을 열어두었다. 행정기관에서 정보보안 실태평가 결과를 국정원에 통보하게 하는 등 다른 부처에 대한 국정원의 통제력을 강화했고 모든 보안사고에 대해 국정원이 개입할 수 있게 하였다. 모두 내국인 사찰 및 국내 개입을 금지하고 해외정보기관 임무에 충실하도록 국정원의 권한을 분산한다는 국정원법 개정의 취지와 개혁 방향을 무색케 하는 것이다. (3) 국정원은 조직, 인력, 예산, 사업 등 업무와 운영의 밀행적 특성으로 언론이나 국회, 민간의 감독과 견제로부터 사실상 벗어나 있는 상황에서, 이를 통제할 제도마저 부재해 정보 유출과 그로 인한 권한 남용·일탈의 우려도 여전하다.

- 이후 국회 과학기술정보방송통신위원회에는 ‘사이버보안기본법안’(2021. 12. 2. 더불어민주당 윤영찬의원 대표발의, 의안번호 2113670)이 발의되었다. 이 법안은 국정원이 아닌 청

와대의 총괄 하에 과학기술정보통신부가 행정부처로서 실무집행기구를 관리한다는 점에서 김병기 안과 차이가 있다.

- 국정원은 수십 년 동안 국내정치에 개입하고 민간인 사찰로 인권침해를 자행해 왔다. 국정원의 정보보안 총괄권한은 정보기관이 국가안보를 명분으로 개인 및 기관 등 민간의 정보보안을 침해·약화하고 사실상 국내정치 개입의 ‘더 쉬운 통로’를 마련해줄 우려가 큰 반면, 그 밀행적 특성 때문에 권한 남용에 대한 사전통제나 관리·감독, 사후검증을 보증하기가 매우 어렵고, 정보보안 역량의 자율적 발전을 저해하기에 이익되는 면이 거의 없다.

2. 개혁방안

가. ‘정보보안(보호)을 위한 기본법’(약칭 정보기본법) 제정으로 정보보안 관련 법제를 통합하고 관련 기준을 마련

- 정보통신망서비스 제공자의 정보보안에 대한 정보통신망법, 주요 정보통신기반시설의 정보보안에 대한 정보통신기반보호법, 국가 정보통신망의 정보보안에 대한 국가사이버안전관리 규정 및 이를 근거로 제안된 국가사이버안보법안 등 분산된 현행 정보보안 관련 법제를 ‘통합’하여 정보기본법을 제정하고, 정보보안에 대한 체계적인 법적 기준을 마련하며 각 법령 용어 통일과 유사 조항의 통폐합, 정보보안 거버넌스 체제의 통합적 기술을 도모한다.
- 시민사회에서 제안하는 정보기본법의 주요 내용에는 ‘정보보안에 대한 기본원칙’, ‘정보보호의 추진체계와 정보인권보호, 민관협력 방안’, ‘정보통신망에서 정보보호’, ‘공공기관의 정보보호’, ‘주요정보통신기반시설의 보호’, ‘정보보안 관련 사고에 대한 대응’ 등이 포함된다.

나. ‘국가정보보호위원회’ 구성으로 정부부처 및 민관 협력 촉진, 정보보안(보호) 총괄 조정 권한은 과학기술정보통신부에 부여, 실무국으로 ‘국가정보보호센터’ 수립 등

- 정보보안에 있어 정보통신망의 운영과 정보보안 기술의 발전은 민간을 중심으로 촉진되는 특성이 있으므로 민간의 자율성을 확장시키면서 민-관의 협력을 강화해야 한다. 한편 행정안전부는 전자정부의 총괄책임, 경찰청은 사이버범죄 수사를, 외교부는 국제협력을, 국방부는 사이버국방을 책임지는 것과 같이 정보보안(보호)업무는 서로 다른 주무부처의 여러 업무들과 연결되어 있다. 따라서 유관부처 및 민간 이해관계자가 모두 참여하는 국가 전체적인 ‘정보보안 거버넌스 기구’로서 ‘국가정보보호위원회’를 구성하여 정보보안 관련 정책, 제도, 기본계획 등을 심의하고 여러 부처들 및 민간의 의견을 수렴·조율하면서 통합적인 정보보안 정책을 수립해가는 것이 바람직하다. 여기에는 인권 기반성을 위하여 ‘국가인권위원회

회’ 및 ‘개인정보보호위원회’를 반드시 구성원으로 참여시킬 필요가 있다.

- 정보보안의 기술중심적 특성에 따라 정보보안 거버넌스 총괄 조정 권한은 국정원이 아니라 가장 밀접한 부처인 과학기술정보통신부가 갖게 한다. 현재 국정원에 선언적으로 부여된 사이버안전 정책·관리·총괄·조정 권한, 공공부문 주요정보통신기반시설의 보호 권한 등을 모두 과학기술정보통신부로 이관하고, ‘국가정보보호센터’를 수립하여 각 기관의 정보보안 관리체계 평가나 책임기관 지원 등 실무를 담당하게 한다.
- 구체적으로, ① 정보기본법에 과기정통부 총괄권한 명시, 국정원법 제3조 제2항 및 국가사이버안전관리규정 제9조 제4항 삭제, 국가정보보안기본지침 제121조 개정, ② 전자정부법 상 ‘국정원의 보안적합성 검증’ 권한(제56조)도 과학기술정보통신부 등 일반부처로 이관, 암호모듈 검증 관련 전자정부법 시행령 제69조, 암호모듈시험및검증지침 등을 개정, ④ 국가사이버안전관리규정의 ‘보안관제 및 사이버공격 정보수집’ 권한도 정보기본법에 따라 과기정통부 등으로 이관한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 국가정보원, 과학기술정보통신부, 국가인권위원회, 개인정보보호위원회 등

나. 관련 법령 : 국가정보원법, 국가사이버안전관리규정, 국가정보보안기본지침, 정보통신망법, 정보통신기반보호법, 전자정부법 등

(7) 테러방지 명목의 출입국 감시, 감청, 위치추적 등 인권침해 근절 위한 테러방지법 폐지

• 담당검토: 민변 사법센터 정보기관개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 2016. 3. 박근혜 전 정부와 당시 집권여당은 시민사회와 당시 야당의 강력한 반대를 뚫고 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법(이하 ‘테러방지법’)을 제정했다. 입증되지 않은 ‘북한’과 ‘국제 테러단체’들이 야기하는 추상적 ‘위협’이 제정의 명분이었다.
- 민변은 시민단체 활동가들을 대리하여 2016년 6월 테러방지법에 대한 헌법소원심판을 청구했으나 헌법재판소는 2018. 8. 30. 권리침해의 가능성이 없다는 이유로 각하했다(헌법재판소 2018. 8. 30. 선고 2016헌마442 결정). 2019년 테러방지법으로 한 외국인이 기소된 사건이 발생했고, 1심 법원은 피고인에게 유죄를 선고했고, 민변은 사건의 항소심 변론을 지원하여 무죄를 선고받은 후 아직 대법원에 계류 중이다. 관련 처벌조항의 위헌성도 헌법재판소에서 아직 심리 중이다. 테러방지법은 제정 이후 어떠한 통제도 없이 광범위하게 적용되고 있다. 지난 2019. 6. 24. 국가정보원이 테러방지법 조항을 이용해 출입국정보 3,214건을 수집한 사실이 드러났고, 국정원은 이 법을 근거로 23건의 감청과 61건의 위치추적도 집행했다.
- 테러방지법은 사회적 합의 없이 정부와 집권 여당에 의해 일방적으로 추진되어 절차적 합리성과 정당성을 갖추지 못했다. 또한 테러위험인물, 대테러활동, 대테러조사 등의 개념을 모호하게 규정함으로써 그 적용범위를 광범위하게 확장하고 있다(제2조 제3호, 제6호, 제8호). 국정원의 자의적 판단으로 테러위험인물로 지정되기만 하면 법적용의 대상이 된다. 또한 국가정보원장이 테러위험인물에 대한 민감정보(출입국, 금융거래, 통신정보, 개인정보, 위치정보 등) 등의 수집을 사법부·국회의 통제 없이 행사할 수 있어(제9조), 헌법상 영장주의 원리, 적법절차의 원리 등에 반하고 권한이 남용될 가능성이 높다. 선동, 선전물 삭제조치(제12조) 및 가입, 선동, 선전에 대한 처벌규정(제17조)은 사실상 가별성이 없는 찬양·고

무행위까지도 처벌할 수 있어 표현의 자유를 심각하게 침해할 수 있다(제17조).

- 반면 이러한 권한 남용을 통제할 수 있는 안전장치는 거의 없다. 대테러활동으로 인한 국민의 기본권 침해 방지를 위해 국가테러대책위원회에 인권보호관 1명을 두게 하는 것이 사실상 유일한 견제방안인데(제7조), 인권보호관 1명이 광범위하고 은밀하게 이뤄지는 국정원의 대테러활동을 모두 감독·통제하기란 사실상 불가능하다.
- 시민사회는 법 제안 당시부터 제정을 강력히 반대하였고, 제정 직후 2016. 20대 국회에서 폐지안이 발의(2016. 12. 14. 무소속 윤종오의원 대표발의, 의안번호 2004364)되었으나 국회 임기 만료로 폐기되었다. 이후 21대 국회에서는 ‘테러관련 보안정비의 성능, 인증을 위한 기준 등 신설안(2020. 7. 14. 국민의힘 안병길 의원 대표발의, 의안번호 2101887), 인용 법률명만 변경하는 안이 제출되어 있을 뿐, 이 법 제정당시 필리버스터까지 하면서 격렬히 반대했던 민주당에서는 개정·폐지와 관련해 아무런 움직임도 보이지 않고 있다.

2. 개혁방안

- 테러방지법은 국정원이 지정한 특정인들에 대하여 통제되지 않는 광범위한 정보수집을 허용하고 모호한 처벌 규정으로 시민의 사생활의 비밀과 보호, 표현의 자유를 증대하게 침해할 수 있어 위헌성이 명백하므로 전부 폐지한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 국가정보원, 기타 모든 국가기관, 지방자치단체 등

나. 관련 법령 : 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법

(8) 통신비밀, 사생활의 비밀과 자유 및 통신에 관한 개인정보자기결정권 보호

• 담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

- 시민사회단체는 노무현 정부 시절은 물론 이명박, 박근혜 정부 시절까지 20년여 가까이 무분별한 통신자료 조회, 무단수집, 감청 관련 사건이 발생할 때마다 통신비밀보호법의 감청제도의 개선을 개혁과제로 요구했다. 그러나 현재까지도 감청제도의 전면적 개선은 이루어지지 않고 있다. 이제는 정보수사기관의 위헌적인 정보통신자료 열람, 수집, 감청에 관하여 국민의 기본권 보장을 강화하는 제도개선이 이루어져야 할 것이다.
- 또한, 헌법재판소가 통신비밀보호법 제12조에 대하여 정보수사기관의 무분별한 패킷감청 집행, 그 이후 과정에서 발생하는 권한남용을 통제할 장치를 마련해두지 않은 이유로 위헌 결정을 하였음(헌법재판소 2018. 8. 30. 선고 2016헌마263 결정)에도 불구하고, 이를 그대로 둔 채 감청자료 사용에 대한 법원의 형식적인 승인에 관한 조항만을 신설한 통신비밀보호법도 정보주체의 권리보장 관점에서 개혁이 요구되고 있다.
- 정보수사기관의 무분별한 통신자료조회는 전기통신사업법에 근거하고 있다. 특히 정보통신사업법 제83조 제3항, 제4항을 근거로 수사기관은 SKT, KT, LG 등 전기통신사업자에게 “요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위”라는 추상적이고 포괄적인 사항을 기재한 서류 한 장만 보내면 해당 이용자의 이름, 아이디 뿐만 아니라 주소와 고유식별정보인 주민등록번호까지도 어떠한 통제 장치 없이 그대로 회신받을 수 있도록 하고 있다.
- 한편 문재인 정부는 출범 이전 통신비밀보호법을 개정하여 무분별한 사이버사찰과 도감청 남용을 방지할 것을 공약으로, 출범 이후 국정과제로 제시한 ‘국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화’의 구체적 내용으로서 긴급통신제한조치 사후허가 필수화, 통신제한조치 연장횟수 제한 등을 위한 관련 법령을 정비할 것을 명시했다.

- 아울러 문재인 정부는 2021. 3. 11. 긴급통신제한조치가 단시간 내에 종료된 경우라도 법원의 허가를 받도록 하는 등의 통신비밀보호법 일부개정법률안을 국회에 접수했지만, 현재 국회에서 계류 중이다. 앞서 살펴보았듯이 무분별한 사이버사찰과 도·감청 남용을 방지할 수 있는 통신비밀보호법의 전면 개정은 이루어지지 못했고, 수사기관의 사법적 통제 없는 통신자료의 조회는 여전히 문제가 되는 등 정보주체의 권리를 우선하는 통신비밀보호법 분야의 전면적인 개혁은 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

2. 개혁방안

가. 전기통신사업법상 통신자료수집제도 폐지

- 전기통신사업자는 법원, 검사 또는 수사관서의 장, 정보수사기관의 장이 재판, 수사, 형의 집행 또는 국가안전보장에 대한 위해를 방지하기 위한 정보수집을 위하여, 이용자의 성명, 주민등록번호, 주소, 전화번호, 아이디, 가입일 또는 해지일 등의 자료의 열람이나 제출(이하 “통신자료제공”이라 한다)을 요청하면 그 요청에 따를 수 있다”(같은 법 제83조 제3항). 이러한 ‘통신자료제공요청’은 “요청사유, 해당 이용자와의 연관성, 필요한 자료의 범위를 기재한 서면”으로 하도록 되어 있고 서면으로 요청할 수 없는 긴급한 사유가 있을 때에는 서면에 의하지 아니하는 방법으로도 요청할 수 있다(같은 법 제83조 제4항). 이는 대다수 국민이 휴대폰, 인터넷 등 통신기기를 보편적으로 사용하고 있는 현실에서, 수사기관이 요청만 하면 어떠한 사전적 제한이나, 사후적 감시 내지 통제없이 언제든지 매우 쉽게 전 국민의 개인정보를 열람할 수 있는 근거가 된다. 주민번호를 포함한 가입자의 구체적인 인적사항, 아이디, 가입해지일 등의 개인정보가 담긴 통신자료가 다른 통신 내용이나 자료들과 결합될 경우 사생활에 미치는 영향은 매우 심각하다. 수사정보기관은 사실상 아무런 사전적·사후적 제한 없이 통신자료를 조회, 수집할 수 있는 것이다.
- 위 전기통신사업법상 통신자료수집 관련 제도는 강제처분을 할 때는 반드시 법원이 발부한 영장을 통해서 이루어져야 한다는 헌법의 영장주의 원칙에 반할 뿐만 아니라 헌법상 기본권인 사생활의 비밀과 자유 및 개인정보자기결정권을 심각히 침해한다. 그러므로 현행 전기통신사업법상 통신자료수집제도는 폐지되는 것이 타당하다.
- 구체적으로 전기통신사업법 또는 통신비밀보호법의 개정을 통해 통신자료의 무단수집을 규율해야 한다. 법원의 영장을 발부받도록 하는 등 사법적 통제를 요건으로 명문화 하고, 정보주체의 고지를 받을 권리를 보장해야 하며, 적법성 심사청구의 보장, 국회 등에 의한 정기적 감사 등, 증거자료로의 사용금지, 피해보상 등 감독 및 구제절차를 마련할 필요가 있다.

통신자료의 본질이 가입자정보에 해당한다는 점을 고려했을 때, 이를 전기통신사업법보다는 통신비밀보호법에서 감청에 준하여 사전적·사후적으로 통제하는 것이 바람직할 것이다.

- 21대 국회에선 통신자료의 통제에 관한 전기통신사업법 일부개정법률안이 다수 발의되고 있다. 박대출 의원안(의안번호: 2114379), 김용민 의원안(의안번호: 2114361), 권명호 의원안(의안번호: 2114306), 이종배 의원안(의안번호: 2114294), 박광온 의원안(의안번호: 2114190), 강민국 의원안(의안번호: 2114186), 류성걸 의원안(의안번호: 2114118) 등이 발의되어 있는데, 대부분이 영장주의 도입이나 구제절차 등에 대한 내용을 담지 않은 채 사후적 통지제도를 구축하는 것만을 내용으로 하고 있어 한계가 있다.

나. 정보주체의 권리 보장을 위한 통신비밀보호법의 전부개정

- 한편 2020. 3. 5. 개정된 통신비밀보호법은 무엇보다 헌법재판소가 국가정보원 등 정보수사기관의 패킷감청 뿐만 아니라 기지국 수사, 실시간 위치추적 등 통신제한조치 전반에 대해 내린 헌법불합치 결정의 취지를 반영하지 못했다. 구체적으로는 범죄 수사뿐만 아니라 예방의 목적으로 감청자료를 폭넓게 활용할 수 있도록 한 통신비밀보호법 제12조는 그대로 둔 채, 감청자료 사용에 대한 법원의 형식적인 승인에 관한 조항만을 신설함으로써 정보수사기관의 패킷감청을 사실상 폭넓게 허용하는 방향으로 개정하였다. 이는 국민의 통신비밀의 자유에 대한 실질적인 보호를 요청한 헌법재판소의 결정 취지를 왜곡하는 것이자, 사실상 국민의 기본권을 보호해야 할 헌법기관으로서의 의무를 포기한 것이다.
- 헌법재판소 결정이 국회에 검토를 주문했던, ① 집행 이후의 주기적 경과보고서 제출의무, ② 법원에 의한 봉인 절차 등은 개정 법률안에 전혀 고려되지 않았다. 일본의 '범죄수사를 위한 통신방수에 관한 법률' 등이 규정하고 있는 위법한 감청 및 감청자료의 활용을 통제하기 위한 감청 대상자의 청취·열람·복사의 권리 등을 포함한 입법이 이루어질 필요가 있을 것이다.
- 무분별한 사이버사찰과 도·감청 남용을 방지를 위해서는 통신비밀보호법이 전면 개정되어야 할 것이다. 구체적으로는 ① 정보주체의 사생활, 개인정보자기결정권을 보호한다는 취지가 통신비밀의 보호와 목적 및 기본원칙에 반영되어야 할 것이고, ② 감청에 개념에 소프트웨어 프로그램을 이용한 대화 내용의 지득 등이 포함되어야 할 것이다. ③ 통신제한조치(긴급통신제한조치 포함)의 요건이 강화되어야 하고 허가서를 영장으로 전환하는 것이 필요하며, ④ 통신사실확인자료 및 통신자료 제공에 대한 사법적 통제, ⑤ 인터넷회선감청(패킷감청)의 원칙적 금지, ⑥ 적법성심사 청구권, 고지를 받을 권리, 손해배상제도 등 정보주체가 가지는 구제의 권리 보장, ⑦ 투명성 보고서의 발간 및 국회 등에 의한 관리 감독체계의 확

립 등이 전면 개정의 내용이 될 것이다.

다. 통신영장(허가)의 발부심사 강화

- 수사기관이 청구한 통신영장(허가)의 기각률이 5%에 불과한 것으로 나타났다. 정보주체의 기본권을 보장할 수 있도록 통신영장의 발부에 관한 심사를 실질화하는 것이 필요하다. 참고로 2021. 12. 30. 법원 사법연감에 따르면 지난해 수사기관이 전국 법원에 청구한 통신사실 확인자료 제공요청 건수는 총 5만9978건으로 그 중 기각된 건수는 3007건(5%)에 불과했다. 이외에도 2019년 총 6만8304건 중 4227건(6.2%), 2018년 6만8737건 중 4195(6.1%), 2017년 7만3852건 중 3999건(5.4%), 2016년 7만7096건 중 3685건(4.8%)로 집계됐다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 과학기술정보통신부

나. 관련 법령 : 전기통신사업법 제83조, 통신비밀보호법

(9) 정보주체의 권리를 보장하기 위한 디지털증거 압수수색제도 개선

• 담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

- 저장매체(HDD, SDD, USB메모리 등)의 대용량화, 스마트폰의 생활화, 인터넷 통신기술의 급속한 발전으로 대부분의 개인정보가 디지털정보의 형식으로 저장·전송·유통되고 있고, 수사기관의 범죄행위 입증을 위한 대부분의 자료도 피의자 또는 제3자로부터 압수하는 디지털증거(전자정보)에서 확보되고 있다.
- 선별압수 원칙이 규정되어 있지만 현실에서는 여전히 매체 또는 물리이미징 압수가 상당수 이고, 형식상으로만 이루어지는 저장매체의 임의제출, 범죄행위와 관련성이 없거나 개인의 내밀한 기록까지 압수, 정보주체와 관련이 없는 제3자로부터 압수, 압수 후 폐기 또는 반환 등의 문제들이 지속적으로 제기된다.
- 대법원 전원합의체 판결로 디지털증거에 있어서의 실질적 피압수자에 대한 참여권 보장 등 관련 법리 판시(대법원 2021. 11. 18. 선고 2016도348 전원합의체 판결), 압수·수색영장의 피의자에 대한 사본교부의무 신설(형사소송법 제118조, 2022. 2. 3. 시행) 등이 이루어졌고, 디지털증거 압수절차에 관한 형사소송법 개정안(2112092, 최강욱의원안)이 발의되어 있으며, ‘수사절차법’ 제정에 관한 논의도 이루어지고 있는 것으로 알려져 있지만, 수사기관의 디지털증거 압수로 인한 정보인권 침해문제는 해소되지 못하고 있다.

2. 개혁방안

가. 정보주체에 대한 고지의무 강화

- 현재 실무는 단순히 ‘확인서’ 유형의 서류에 서명하는 수준으로 고지의무가 이행되고 있다. 이를 디지털증거 압수 과정의 절차적·기술적인 주요내용을 피압수자가 이해할 수 있도록

설명하고 고지하도록 할 필요가 있다.

- 최소한 ① 디지털증거 압수절차 개요, ② 압수 대상 전자정보의 범위, ③ 압수 후 해당 정보의 사용·보관 및 폐기 절차, ④ 피압수자의 권리 등에 대해서는 기본적인 설명이 이루어지도록 함으로써 피압수자가 전혀 예상하지 못한 정보인권 침해문제가 발생하는 일이 없도록 하여야 한다.
- 2022년 2월부터 압수·수색영장의 피의자에 대한 사본교부 의무가 신설되었기 때문에 압수·수색영장에 별지로 첨부되는 ‘전자정보에 대한 압수방법 제한’ 부분에 이와 관련한 사항들을 구체적으로 기재하여 영장 집행자가 설명하도록 하는 방법도 가능할 것으로 보인다.

나. 일정한 경우 디지털증거에 대한 수색영장 집행 의무화

- 현행 형사소송법은 디지털증거에 있어서 선별압수 원칙과 예외적인 경우 전체 복사본(물리이미징) 방식, 매체 자체의 반출 방식 순서로 규정하고 있으나, 현실에서 압수 현장에서의 선별압수 원칙이 제대로 구현되지 못하고 있다. 특히 엄청난 개인정보가 저장되어 있는 스마트폰(휴대폰)의 경우 대부분 스마트폰 자체를 수사기관 사무실로 가지고 가서 디지털포렌식을 진행한다. 이 경우 정보주체로서는 국가가 스마트폰에 저장되어 있는 모든 정보를 열람하고 복사·저장할 수 있다는 우려를 가지게 된다.
- 현장에서의 선별압수 원칙이 지켜지지 않은 예외적인 경우, 수사기관으로 하여금 수사기관 사무실에서 범죄혐의와 관련된 정보만을 수색하여 압수할 수 있도록 하는 ‘수색영장’을 별도로 받아 집행하도록 함으로써 디지털증거 압수절차에서의 인권침해요인들을 제거시킬 필요가 있다.
- 영장신청을 수사기관의 임의적 판단에 맡기는 것이 아니라 명시적으로 요건화하여 이러한 경우(앞에서 설명한 것과 같이 저장매체의 물리이미징 복사의 경우나 매체 자체의 반출의 경우)에는 추가적인 수색영장 신청과 그에 따른 집행이 이루어지도록 의무화함으로써 영장을 통한 법원의 수사절차 통제의 실효성을 담보하도록 하여야 한다.

다. 디지털증거 임의제출물 압수절차에서의 정보주체 권리 보장

- 압수·수색에 있어서 ‘영장주의’는 헌법상의 대원칙이지만, 디지털증거의 경우 임의제출물 압수절차로 수사기관이 확보하는 경우가 상당히 많고, 이 경우 저장매체 자체의 제출이 대부분이며, 특히 임의제출자가 정보주체가 아닌 제3자의 경우 심각한 문제가 발생할 수 있다.
- 위 대법원 전원합의체 판결로 일정한 범리(① 해당 범죄혐의와 관련성 있는 부분만 압수, ②

선별압수 원칙 적용, ③ 형식적 피압수자 뿐만 아니라 실질적 피압수자에게도 참여권 보장이 제시되었지만 그 이후 대법원이 사건별로 예외적인 판시를 한 사례들이 나타나고 있어서 법적 안정성 확보를 위해 최소한 형사소송규칙에는 관련 규정을 신설할 필요가 있다.

- 나아가 디지털증거에 대한 임의제출물 압수에서 매체 자체가 제출되는 방식의 경우에는 앞에서 제안한 수사기관으로 하여금 ‘수색영장’을 반드시 발부받아 집행하도록 함으로써 법원의 통제가 이루어지도록 하여, 수사기관이 임의제출이라는 형식을 빌어 피압수자의 정보인권을 광범위하게 침해하는 일이 없도록 하여야 한다.

라. 기타 디지털증거 압수와 관련한 정보주체 권리 보장 방안들

- 이해관계인 의견진술권 보장 : 실무에서 참여권이 형해화되는 경우가 종종 생기는데, 압수·수색과정에서 피압수자 등 이해관계인의 의견진술권을 보장하고 이를 압수조서에 기재하는 것을 의무화함으로써 참여권을 강화할 필요가 있다.
- 영장청구시 집행계획 기재 : 수사기관이 법원에 압수·수색영장을 청구할 당시부터 압수대상물에 디지털증거가 포함되어 있는 경우에는 청구서의 필요적 기재사항으로 ‘집행계획’을 기재하도록 하여 디지털포렌식에 관한 일련의 절차 전부에 대해 법원의 감독과 통제가 용이하도록 할 필요가 있다.
- 국가디지털포렌식센터 이관 : 현재는 ‘국가디지털포렌식센터(National Digital Forensic Center, 약칭 NDFC)’가 대검찰청에 있는데, 최근 이루어진 경찰-검찰의 수사권 조정, 그리고 국립과학수사연구원과의 업무중첩 및 수사기관으로부터의 조직적 독립성 확보 원칙 등을 고려하여, 굳이 NDFC를 대검찰청에 존치시킬 이유가 없다. 이는 현재 NDFC가 운영하고 있는 디지털증거 관리시스템(D-NET)에 엄청난 양의 피압수 전자정보가 저장되어 있음(이러한 정보축적 시스템 자체가 정보주체에 대한 중대한 인권침해가 될 수 있다)에도 이에 대한 관리·감독이 제대로 이루어지지 않고 있는 문제 해결을 위해서도 필요하다.

3. 관련 부처 및 법령

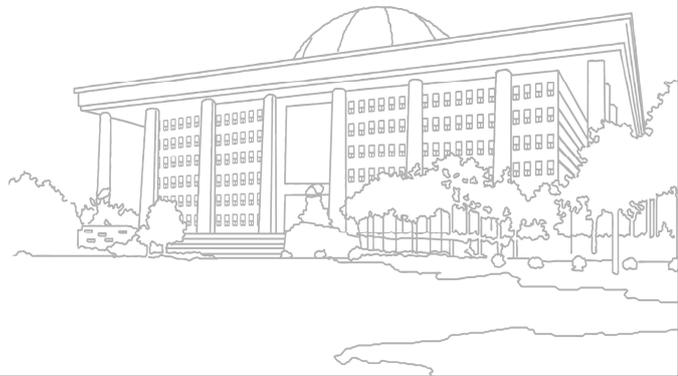
가. 관련 부처 : 경찰청, 대검찰청, 법무부, 법원행정처

나. 관련 법령 : 형사소송법, 형사소송규칙, 디지털 증거의 처리 등에 관한 규칙(경찰청훈령), 디지털 증거의 수집·분석 및 관리 규정(대검찰청예규), 국가디지털포렌식센터 운영에 관한 규정(대검찰청예규)

3

국민의 다양한 정치의사를 반영하는 선거제도의 개혁

- (1) 선거제도의 비례성과 대표성 제고를 통한 민주주의의 민주화
- (2) 기본적 참정권의 보장을 통한 민주주의의 실현



(1) 선거제도의 비례성과 대표성 제고를 통한 민주주의의 민주화

• 담당검토: 민변 언론연대팀

1. 현황과 문제점

- 한국의 민주주의는 군사독재와 권위주의에 맞선 오랜 사회운동의 성과로 상당한 진전을 이뤘지만, 여전히 제도적인 측면에서 사회의 변화에 조응하지 못하거나 민의를 충분히 반영하지 못하고 있으며 이로 인하여 다양한 갈등의 해결수단으로 기능하지 못하고 있다는 비판이 지배적이다. 유권자의 민의를 충분히 반영하지 못하는 비례성 낮은 선거제도, 국가의 규제 중심으로 하여 참여자치민주주의를 가로막는 선거법과 정당법의 낡은 조항 등은 주된 개혁 대상이다.
- 문재인 정부는 “국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁”을 주요한 국정과제로 설정했으며 구체적인 방향으로서는 개헌특위 참여 및 지원, 국회의원 권역별 정당명부 비례대표제 도입, 대통령 결선투표제 도입, 선거연령 하향, 정당가입연령제한 폐지, 국민투표 확대, 국민발안제와 국회의원에 대한 국민소환제 도입, 투표시간 연장, 장애인·노령자 투표편의 제공 강화, 선거공영제 확대, 공무원·교사의 정치참여 보장, 정당·선관위 민주시민교육 확대, 풀뿌리 민주주의 확대 등 다양한 정책과제를 천명했다. 2021년 2월 현재 문재인 정부 하에서 있었던 입법성과는 선거권 및 피선거권 하향(18세), 정당가입연령 하향(조건부 16세), 준연동형 비례대표제 도입, 장애인·노령자 투표편의 제공 강화, 비례대표 국회의원 기탁금 하향, 지방자치법 전면개정, 지방의회 선거구간 인구편차 감축 등을 꼽을 있다. 그러나 여전히 많은 과제들은 산적해있고 그 몫은 새로운 정부와 21대 국회의 몫으로 남게 되었다.
- 민주주의의 증진을 위하여 필요한 수다한 과제가 가운데 가장 우선적으로 추진되어야 할 것은 선거제도 개혁이다. 20대 국회에서 통과되었던 준연동형 비례대표제도는 거대 양당의 위성정당 창당이라는 초유의 사태로 인하여, 실질적으로 무력화되었던 점은 반성적 평가와 함께 가장 시급히 제도개선이 요구되는 지점이다.

- 아울러 지난 문재인 정부와 20대 및 21대 국회에서 가장 경시된 의제는 지방선거 선거제도 개혁도 시급한 개혁과제라고 할 수 있다. 풀뿌리 민주주의의 근간이 되는 지방선거는 국회의원 선거보다도 더 심각한 불비례성이 예정된 선거제도로 인하여, 민의가 심각하게 왜곡되어있으며 이로 인하여 시민의 지방자치에 대한 불신이 더욱 심화되고 있다. 특히 시·도의회에서는 극단적인 소선거구제를 채택함으로써 생기는 불합리한 결과는 2018년 지방선거에서 가장 극명히 드러났다. 당시 더불어민주당은 50%내외의 정당지지율을 얻은 반면에, 전국적으로 79%의 의석을 차지했다. 시·군·구의회의 경우 2인 내지 4인의 중선거구제를 채택하고 있어서 시·도의회 선거보다는 조금 나은 비례성을 보이고 있으나, 2인 선거구가 주를 이루면서 역시 문제점이 적지 않다. 2018년 기준으로 거대 양당이 전국적으로 90%가 넘는 의석을 점유했는데, 이 역시 의심의 여지없이 양 정당의 지지율보다 훨씬 많은 초과의석을 차지한 것이었고, 소수정당의 목소리가 의회에서 체계적으로 배제된 셈이다.
- 나아가 대통령 및 단체장 선거에서 결선투표제 도입도 계속 유보되고 있다. 우리 정치문화에서 ‘단일화’논의가 선거 때마다 반복되고, 이로인한 폐해를 극복하기 위하여 결선투표제 도입은 제 정당에서 번갈아가면서 개혁과제로 채택되어왔으나 선거시기에 유불리에 따라서 논의될 뿐 의미있는 진전이 없었다.

2. 개혁방안

가. 국회의원 선거제도의 비례성 개선을 위한 입법

- 국회의원 선거제도의 비례성 개선을 위해서는 비례성 확보 및 개선이 가능한 선거제도 도입을 통해서 가능하다. 이는 1) 독일식 연동형 비례대표제 또는 북유럽식 권역별 정당명부식 비례대표제 도입 2) 의원정수 확대, 3) 비례대표 비율 확대 4) 위성정당방지법 제정 등을 통해서 가능하다.
- 21대 총선 직전에 도입된 ‘준연동형 비례대표제’는 사실 정당득표율에 따른 의석배분을 통한 다양성 확보라는 애초에 선거개혁의 정신이 퇴색된 반쪽짜리 입법이었다. 따라서 장기적으로는 준연동형 비례대표제의 ‘정상화’가 아니라 근본적으로 비례성이 더 구현될 수 있는 선거제도 도입으로 논의가 진척되어야 한다. **독일식 연동형 비례대표제나, 북유럽식 권역별 정당명부식 비례대표제도**는 그 유력한 대안이 될 수 있다. 중요한 것은 정당의 지지율에 따라서 정당의 의석수를 배분함으로써 국민의 얼굴과 의견을 제대로 반영하는, 다양성과 비례성이 확보된 선거제도를 마련하는 것이다. 2019년 국회 정치개혁특별위원회 자문위원회에서도 연동형 비례대표제 도입을 권고한 바가 있다.

- 이러한 제도적 설계를 위해서는 현행보다 **비례대표 비율이 확대**되어야 하는 것은 물론이다. 비례대표제는 사회의 균열과 갈등, 다원적 이익과 의사를 대표하는데 효과적이기 때문에 소선거구제 보다 대표성을 구현하는데 적합한 제도다. 한국 정치문화에서 고질적으로 문제가 되어왔던 비례대표 공천의 투명성이 문제가 된다면 개방형 정당명부제도 충분히 토론의 대상이 될 수 있다.
- 시민의 다양한 목소리를 반영하고 상호 감시와 견제로 특권과 부패를 통제하기 위해 **국회의원 증원도 필요**하다. 민주주의에서 의회는 국민을 대표하고 있는 바, 의원 1인당 대표하는 국민의 수에 따라서 의회의 국민대표성이 영향을 주기 때문이다. 국회의원 수가 적을수록 의원 한 사람의 정책 결정권은 증가하고, 이에 따라서 특권이 증가하고 부패가능성도 높아지며, 특히 국회의원 1인이 대표하는 시민의 숫자가 적어질수록 반응성이 증가하게 된다. OECD 대부분의 국가들은 10만명-14만명 정도를 국회의원 1명이 대표하는 것이 일반적이다. 현재 우리 국회는 국회의원 1인당 17만명 정도를 대표하고 있는데, 이는 2015년 기준으로 34개 OECD국가 중에서 31위에 이를 정도로 낮은 대표성으로 드러나고 있다.
- 20대 국회에서는 독일식 연동형 비례대표제도를 도입하는 다양한 공직선거법 개정안이 발의된 바가 있었다. 소병훈 의원안 (의안번호: 2001228), 박주현 의원안(의안번호: 2002832), 김상희 의원안 (의안번호: 2005632), 박주민 의원안(의안번호: 2005634), 심상정 의원안(의안번호: 2010785) 등이 대표적인 방안이었다.

구 분		소병훈의원안	김상희의원안	박주민의원안	박주현의원안	심상정의의원안
의 석 수	총정수	300	인구 15만명 당 1인	인구 14만명 당 1인	316	360
	지역구:비례	2:1	3:1	2:1	253:63	2:1
	농어촌 지역대표성	-	반영		-	-
비례대표 명부작성단위		권역별(6개)	권역별(6개)	권역별(6개)	전국	전국
지역구·비례 중복입후보		불가능	불가능	가능(권역별 30%범위 내)	불가능	불가능
의 석 배 분	지역구	정당별 득표율로 배정(지역구+비례대표)				
	비례					

- 제21대 국회의원총선거에서 여야 모두 이른바 ‘위성정당’을 만들었고,, 이에 따라서 정당 득표율에 비례해 비례대표 의석수를 배분하는 ‘준연동형 비례대표제’ 취지를 훼손하였다. 이에 따라 ‘위성정당방지법’에 대한 도입 목소리도 커진 상황이다. 현재 21대 국회에서는

지역구 의석수 50% 이상 추천정당은 비례대표 의석수 50% 추천을 의무화하는 공직선거법 개정안(김영배 의원 대표발의, 의안번호: 2114624)이 발의된 상황이다. 다만 향후 어떠한 선거제도를 도입하느냐에 따라서 '위성정당방지법'이 필요한지 여부가 재검토되어야 할 필요는 있다.

나. 지방의회선거 비례성 개선방안

- 국회의원선거보다 더 심각한 불비례성을 보이고 있는 지방의회 선거제도 개혁방안은 풀뿌리 민주주의 실현을 위해서도 반드시 필요한 사항이다.
- 지방의회에서 비례성 개선을 위한 방안은 다양하게 가능한데 기존의 국회와 시민사회에서 공히 주되게 검토되었던 방안은 광역의회의 경우 연동형 비례대표제를 도입하고, 기초의회에서는 기존 2인-4인 선거구에서 3인 이상으로 중대선거구를 확대하는 방안이었다. 그리고 공통적으로 지나치게 적은 비례대표 의석을 확대하는 방안도 함께 추진되어야 한다. 현재 지방의회의 경우 대부분 전체 의석수의 10% 수준에서 비례대표를 두도록 규정하고 있는데, 국회의원 300명 중 47명(15% 이상)을 비례대표로 두는 국회와 비교해도 지방의회 비례대표 비율은 너무 낮기 때문이다.
- 20대 국회에서는 지방의회 선거제도의 비례성을 개선하기 위한 다양한 법안들이 발의된 바가 있었다. 대표적으로 천정배 의원(의안번호: 2010472), 유성엽 의원(의안번호: 2010726), 이용호 의원(의안번호: 2010919) 등이 각각 지방의회 선거에서 연동형 비례대표제를 도입하는 법안을 발의한 바가 있다.
- 21대 국회의 경우도 이은주 의원이 광역의회선거에서 연동형비례제를 도입하는 공직선거법 개정안(의안번호: 2113308)을 발의하였고, 김영배 의원은 기초의회 선거에서 2-4인 선거구를 3인 이상 선거구로 바꾸는 공직선거법개정안(의안번호: 2114832)를 발의되어있다.

다. 결선투표제 도입

- 현재 공직선거법은 대통령과 지방자치단체의 장 선거에서 당선인의 결정방식으로 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하는 상대다수투표제를 채택하고 있다. 그러나 상대다수투표제는 지지하는 사람보다 반대하는 사람이 더 많은 경우라도 당선될 수 있어, 대통령 및 지방자치단체의 장 당선인의 민주적 정당성 결여와 이에 따른 정치적 안정성의 부재, 지나치게 과도한 '단일화'논의 등 많은 부작용이 발생하고 있다.

- 이러한 문제점 때문에 프랑스 등 여러 나라에서는 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우 유효 투표의 1위 득표자와 2위 득표자를 대상으로 결선투표를 실시하여 당선인을 결정하는 결선투표제를 도입하고 있다. 우리나라도 대통령 및 지방자치단체의 장 선거에 결선투표제를 도입하여 당선인의 민주적 정당성을 강화하고, 선거 과정에서 더욱 폭넓은 민의를 수렴할 필요가 있다.
- 20대 국회에서는 노회찬의원(대통령 결선투표제: 의안번호 2004779, 지방자치단체장 결선투표제: 의안번호 2008413), 채이배의원(대통령 결선투표제: 의안번호2005006), 21대 국회에서는 이은주의원(대통령 및 지방자치단체장 결선투표제: 의안번호 2113325)이 각 대표발의한 공직선거법 개정안이 발의된 바가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 중앙선거관리위원회

나. 관련 법령 : 공직선거법

(2) 기본적 참정권의 보장을 통한 민주주의의 실현

• 담당검토: 민변 언론연대팀

1. 현황과 문제점

- 민주주의의 증진을 위해서 다양한 정치적 관계법의 개정이 필요하지만, 가장 기본적 참정권을 보장받지 못한 이들이 적지 않다.
- 우선 고용의 유형, 형태, 거리 등에 따라서 투표할 시간이나 여력을 전혀 보장받지 못해서 민주주의에서 가장 근간이 되는 권리인 유권자로서 투표할 권리 자체를 실현하지 못하는 다양한 시민들이 존재하고 있다. 투표시간 연장, 투표 유급휴일의 확대를 통해서 누구나 자유롭게 투표할 수 있는 권리를 보장하기 위한 제도적 개선이 필요한 이유다.
- 교사와 공무원의 경우 투표할 권리를 제외하고는 대부분의 참정권을 완전히 박탈된 상황이다. 한국에서 공무원 교사의 정치적 의사표현, 정치활동은 정치적 중립성이라는 명분 아래 철저히 제한되어 왔다. OECD 가입 국가들과 비교해도 정당가입과 정치적 의사표현의 자유가 현저히 침해받아 왔고, ILO에서도 누차 이 문제는 지적되어온 상황이다.

2. 개혁방안

가. 보편적 투표할 권리의 보장

- 투표시간 연장, 5인 이하 사업장 유급휴일 보장

- 가장 기본적인 참정권인 투표권을 여전히 제대로 보장받지 못하는 시민들이 많이 있다. 가장 대표적으로 장시간 근로, 교대제, 원거리 출퇴근, 근로형태 등의 이유로 인하여 선거일을 법정공휴일로 지정되더라도 투표하러 갈 시간이 보장되지 못한 유권자가 상당히 많다. 사전 투표 확대에도 불구하고 투표권을 행사하기 어려운 이들은 여전히 많다. 재·보선 투표에서는 투표시간을 오후 8시까지 보장하면서, 지방선거·대선·총선에서는 투표시간을 오후 6시까지만 보장하는 것은 부당하며, 따라서 적어도 오후 8시까지 투표시간 연장은 반드시 이뤄

져야 할 것으로 보인다.

- 2018년 근로기준법 제55조 개정 등으로 그동안 투표일에도 유급휴일이 인정되지 않아서 투표할 권리를 보장받지 못했던 근로자들의 경우에 대하여 기업규모별로 유급휴일이 인정되어 2020년에는 300명 이상, 2021년에는 30명 이상, 2022년에는 5명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에서 근로자들의 투표할 권리가 실질적으로 보장되었다. 그러나 여전히 5인 미만 사업장에서는 제55조 제2항의 적용이 배제되고 있으므로 이에 관한 추가 개정이 필요하다.

나. 공무원·교사의 정치적 기본권 보장을 위한 법률개정

- 공무원·교사도 직무관련 불가피한 경우 이외에는 일반 국민이 누리는 정치적 권리를 누릴 수 있도록 관련법령이 개정되어야 한다 대표적으로 공무원과 교사에게도 정당가입과 정당 후원회 가입과 후원금 기부, 피선거권과 선거운동을 보장하는 방향으로 관련 법령을 개정해야 한다. 국가공무원법 및 공직선거법, 정당법 등의 관련 규정 개정을 더 이상 미룰 수 없다. 21대 국회의 경우 이에 관하여 대표적으로 민형배 의원이 관련 내용을 다룬 개정안들을 (▲공직선거법: 의안번호, 2104676, ▲정치자금법: 의안번호 2104675, ▲정당법 의안번호: 2104674 ▲지방공무원법: 의안번호 2104671 ▲국가공무원법: 의안번호 2104671 ▲공무원노조법: 의안번호 2104668 ▲교원노조법: 의안번호 2104667) 대표발의한 바가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

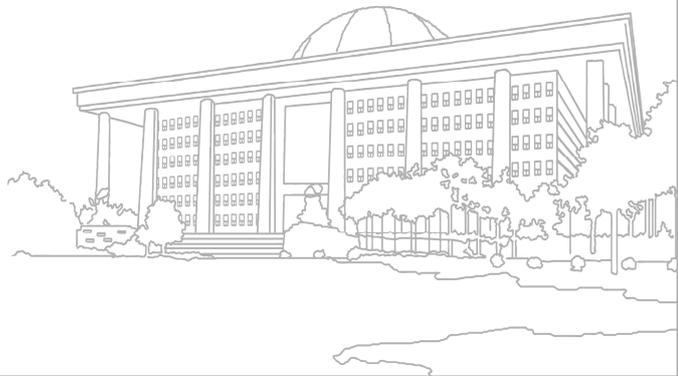
가. 관련 부처 : 중앙선거관리위원회, 고용노동부, 행정안전부

나. 관련 법령 : 근로기준법, 공직선거법, 정치자금법, 정당법, 지방공무원법, 국가공무원법, 공무원노조법, 교원노조법

4

국민의 재판청구권 확대를 위한 사법제도의 개혁

- (1) 국민참여재판의 확대를 통한 사법 민주화의 확대
- (2) 법관임용제도개혁을 통한 법조일원화의 정착과 바람직한 법관상 실현
- (3) 민주적·분권적 사법행정 제도 도입을 통한 사법행정 민주화 실현
- (4) 재정신청 확대 및 공소유지변호사제도 재도입을 통한 검찰의 기소재량 통제
- (5) 공익소송 활성화를 위한 법률개정을 통한 국민의 재판청구권 보장
- (6) 정부정책과 기업경영에 대한 비판을 봉쇄하기 위한 괴롭힘 소송 방지법 제정
- (7) 노동법원 설립을 통한 노동분쟁 해결의 적정화
- (8) 국민소송법 제정을 통한 정부의 위법한 재정지출 견제



(1) 국민참여재판의 확대를 통한 사법 민주화의 확대

• 담당검토: 민변 사법센터 법원개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 국민참여재판은 2008. 1. 1. 시행되었으며, 그 직후 제도의 안착을 위하여 다방면으로 노력하였다. 그러나 현재는 예산, 시간 등을 이유로 배제율이 상당히 높으며, 실시율은 통계상 상당히 많이 줄어들었음을 확인할 수 있다. 2020년 국민참여재판 접수 건수는 865건으로 도입 이후 역대 최대치이나, 실시율은 역대 최저치인 12.4%에 불과하였으며, 배제율은 37.8%에 달한다. 2008년 이후 실시율은 증가세를 보이며 2011년 51.2%에 육박했지만, 2015년 38.6%, 2019년 28.0%로 급락한 뒤, 지난해에는 10%대까지 추락했다. 반면 2011년 12.8%에 불과했던 배제율은 2015년 20.2%, 2019년 29.9%까지 증가추세를 보였고, 지난해 40%대까지 급증하였음을 확인할 수 있다. 코로나로 인한 영향이 있을 수 있으나, 코로나 이전에도 줄어드는 추세였다는 점에서 향후 국민참여재판의 실질화 방안을 마련할 필요가 있다.
- 국민참여재판의 시행을 통하여 얻을 수 있는 성과로는 사법의 민주적 정당성 확보, 사법에 대한 신뢰 구축, 피고인의 인권보장, 국민의 법의식 향상이 있다. 국민참여재판의 시행으로부터 5년 뒤 진행한 설문조사에서, 일반시민의 80% 이상, 배심원(배심원 후보자 포함)의 90% 이상, 참여재판을 직접 진행하고 있는 법률전문가 집단인 판사, 검사, 변호사들의 70% 이상이 참여재판의 목적실현 가능성에 대하여 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다.
- 이처럼 국민참여재판은 사법서비스의 수혜자가 되는 국민들이 직접 그 과정에 참여하여 국민들의 법감정이 그 재판에 반영되도록 하는 동시에 사법제도에 대한 인식 제고를 꾀할 수 있는 제도라 할 수 있다. 그러나 현재로서는 고사 위기에 있다고 평가되는바, 국민참여재판이 재정착하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

2. 개혁방안

- 민변이 21대 국회 출범에 맞추어 발표했던 「2020 한국사회의 개혁과 입법과제」 당시에 국민참여재판의 실질방안으로 ① 대상사건의 확대, ② 배제결정의 명확화, ③ 평결의 기속력 확대, ④ 배심원 수 확대, ⑤ 검사의 항소제한 등을 과제로 제시하였으나, 그중 어떠한 것도 개선되지 아니하였다.

가. 국민참여재판 대상사건의 확대

- 현재 국민의 형사재판 참여에 관한 법률(이하 ‘국민참여재판법’)은 국민참여재판의 대상사건을 합의부 관할 사건으로 한정하고 있다. 그러나 대상사건을 합의부 관할 사건으로 한정할 필요가 없다. 이미 단독 관할 사건도 피고인이 국민참여재판을 원하는지 의사를 묻고 있으며, 피고인 또한 국민참여재판에 의하여 심판받기 위하여 합의부로 이송신청을 하는 경우도 있다. 이처럼, 국민참여재판법 제5조를 개정하여 그 대상사건을 합의부에 한하지 않도록 하여야 할 것이다.
- 국민참여재판법 개정안과 관련하여 제21대 국회에서는, 고의에 의한 생명침해범죄(미수죄·교사죄 포함)와 이에 준하는 범죄 사건은 국민참여재판으로 심판하도록 ‘필수적 대상사건’으로 정하여 국민참여재판 대상사건을 확대하되, 피고인 또는 변호인에게 국민참여재판 배제신청을 할 수 있도록 하고 이에 대한 기각결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있도록 규정하는 일부개정법률안(김종민 의원 대표발의, 의안번호: 2100453)이 제출된 바 있다.
- 또한 제20대 국회에서는 국민참여재판의 대상사건을 지방법원이나 그 지원의 합의부 관할 사건뿐만 아니라 단독판사 관할 사건까지 확대하는 일부개정법률안(주광덕 의원 대표발의, 의안번호: 2015081)이 제출된 바 있다.

나. 배제사유의 명확화 및 구체적 사유 제시

- 현재 법원은 명확한 국민참여재판 배제 사유 없이 배제 결정을 하는 경우가 있다. 이와 관련하여 국민참여재판법 제9조 제1항 제4호의 사유를 구체적으로 명시하는 방향으로 개정하여야 할 것이다.
- 국민참여재판법 개정안과 관련하여 제21대 국회에서는, 법원의 국민참여재판 배제결정의 사유 중 ‘그 밖에 국민참여재판으로 진행하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우’를 ‘그 밖에 국민참여재판으로 진행하는 것이 피고인이나 피해자에게 불리하거나 공정한 재판이 저해된다고 인정될 명백한 사유가 있는 경우’로 명확히 하는 일부개정법률안(정성호 의

원 대표발의, 의안번호 2101783)이 제출된 바 있다.

- 국민참여재판의 도입 취지는 국민의 사법 신뢰 제고와 사법에 대한 민주적 통제이므로, 제도의 취지에 맞추어 범죄 중 가장 전관예우 문제가 발생하기 쉽고 국민의 법 감정을 반영할 필요성이 큰 범죄에 대하여는 국민참여재판을 제한적이거나 필수적인 것으로 규정할 수 있을 것이다.
- 또한 국민참여재판 배제결정의 사례가 다수 축적되었으므로, 사례들을 분석한 후 개별 사건에서 배제결정의 원인을 세분화하고 이를 구체화하여 법문에 명시할 필요가 있다. 재판부의 편의에 따라 일반 조항이 남용되는 사례를 방지하기 위해 일반 조항은 삭제하고 구체적 개별 조항으로 대체하여야 한다. 아울러 국민참여재판법 제11조에 의한 통상절차 회부결정 남용 방지책 마련도 필요하다.

다. 판결의 기속력 확보 및 검찰의 무죄 항소 제한

- 현재 국민참여재판법 제46조 제5항은 ‘제2항부터 제4항까지의 평결과 의견은 법원을 기속하지 아니한다.’라고 하여 배심원의 평결과 의견은 법원을 기속하지 아니하도록 하고 있다. 그러나 이는 지역사회의 건전한 상식과 다양한 가치관을 재판에 투영한다는 국민참여재판 제도의 기본적 취지에 어긋날 뿐만 아니라, 국민참여재판의 실효성을 떨어뜨리는 결과를 초래한다. 다만 배심원 평결의 기속력 인정 등에 대해서는 위헌이라는 주장이 있어 개헌 논의와 함께 진행할 필요가 있다.
- 또한 위와 같은 맥락에서 배심원 전원일치로 무죄가 선고된 판결 중 배심원의 사실인정에 대해서는 검사의 항소를 제한할 필요가 있다.
- 이에 더하여, 배심원 평결에 대한 무게감을 높이기 위하여 배심원 숫자를 늘릴 필요가 있다. 이를테면 사형·무기징역에 해당하는 사건은 배심원을 12명으로, 다른 사건에서는 원칙적으로 9인의 배심원이 참여하고, 피고인 등이 공소사실의 주요 내용을 인정한 사건은 7인으로 하는 방안을 고려할 수 있다.
- 국민참여재판법 개정안과 관련하여 제21대 국회에서는, 판사는 피고인의 유·무죄를 판단함에 있어서 배심원의 평결이 헌법·법률·명령·규칙에 위반되는 경우 등을 제외하고는 배심원의 평결을 존중하도록 규정하여 배심원 평결의 효력을 강화하며, 평결이 성립되지 아니한 경우 배심원의 평결 없이 판결을 선고하도록 하지만 이 경우에도 배심원의 의견을 참고할 수 있도록 규정하는 일부개정법률안(김종민 의원 대표발의, 의안번호: 2100453)이 제20대 국회에서와 마찬가지로 제출된 바 있다.

- 검사의 항소와 관련하여서는 제21대 국회에서 배심원 전원이 일치된 의견으로 무죄를 평결하고 법원이 무죄를 선고한 사건에 대하여 검사는 ‘사실의 오인이 있어 판결에 영향을 미칠 때’를 이유로 항소할 수 없도록 제한하는 일부개정법률안(정성호 의원 대표발의, 의안번호: 2101783)이 제출된 바 있다.
- 배심원 숫자 증원과 관련하여 제21대 국회에서는, 배심원의 평결에 보다 신중을 기하기 위하여 자백사건의 경우 5인의 배심원이 참여하는 국민참여재판 제도를 폐지하고, 7인 또는 9인의 배심원이 참여하는 국민참여재판 제도만을 유지하도록 하는 일부개정법률안(정성호 의원 대표발의, 의안번호: 2101783)이 제출된 바 있다. 또한 제20대 국회에서는, 배심원의 수를 원칙적으로 9인으로 하고 사건의 내용에 비추어 특별한 사정이 있다고 인정되는 경우에 7인으로 정할 수 있도록 하는 일부개정법률안(이재정 의원 대표발의, 의안번호: 2006522)이 제출되었으나 임기만료로 폐기되었으며, 배심원단 구성에 있어서 성별·연령별 무작위 추출방식을 도입함으로써 평결의 중립성과 신뢰도를 제고하려는 일부개정법률안(백혜련 의원 대표발의, 19340) 또한 제출되었으나 임기만료로 폐기되었다.

라. 배심원 자격의 확대

- 현재 민법상 성년의 기준은 19세로 정하여져 있다. 이에 맞추어 국민참여재판의 배심원 자격 또한 19세 이상으로 확대하는 것이 바람직하다.
- 배심원 자격과 관련하여 제21대 국회에서는 배심원 및 배심원후보예정자의 연령을 민법상 성년에 맞추어 만 19세 이상으로 조정하는 일부개정법률안(김종민 의원 대표발의, 의안번호2100453)이 제출된 바 있다.

마. 절차 진행의 공정성 확보

- 국민참여재판으로 진행되더라도 판사는 여전히 재판절차를 지휘하고 증거조사를 비롯한 모든 절차 진행 과정에서 주도적인 역할을 하게 된다. 따라서 재판 과정에서 판사가 불공정하고 자의적인 결정을 함으로써 배심원들의 심증을 오염시키거나 혹은 배심원들의 평의에 관여하여 영향력을 미치는 것을 방지할 대책이 필요하다. 이를테면 재판 진행에 대한 문제 제기 절차를 마련하고 배심원 및 당사자에 문제 제기 절차 고지 의무화 등을 그 예시로 들 수 있을 것이다.

바. 예산확보

- 위와 같이 국민참여재판의 실질적 안착 및 안정적 진행을 위하여는 충분한 예산 확보가 필

요하다. 국민참여재판을 위하여 충분한 법관 증원, 이를 진행하기 위한 재판정 확대와 배심원 여비 등 법 개정만으로는 실질적인 국민참여재판의 진행이 어려울 수밖에 없다. 국민참여재판의 확대를 위하여 법관 증원, 재판정 확보, 증원된 배심원 여비 등을 포함하는 예산을 확보하여야 할 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 대법원

나. 관련 법령 : 국민의 형사재판 참여에 관한 법률 제5조, 제9조, 제13조, 제15조, 국민의 형사재판 참여에 관한 규칙 제9조, 제10조

(2) 법관임용제도개혁을 통한 법조일원화의 정착과 바람직한 법관상 실현

• 담당검토: 민변 사법센터 법원개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 2011년 법원조직법 개정으로 10년 이상의 법조 경력자 중에서 판사를 임용하도록 하는 법조일원화 제도가 도입되었다. 법조일원화는 법원의 고질적 문제로 지적되어 온 엘리트주의적, 관료주의적 법관상의 폐해를 없애고 민주주의와 기본권을 수호하는 독립된 헌법기관으로서의 법관상을 실현하기 위한 법관임용 방식은 무엇인가에 대한 오랜 논의 끝에 채택된 제도였다.
- 법조일원화는 2013년부터 법관임용에 필요한 법조경력을 3년부터 10년까지 단계적으로 상향시키는 방식으로 시행되어 2022년부터 5년에서 7년 이상으로, 2026년부터는 10년 이상 법조경력을 가진 법조인에게 판사 지원자격을 두도록 제도화되었다. 그러나 국회 법제사법위원회는 2021년 법관임용 자격을 10년에서 5년으로 하향 조정하는 법안을 이례적으로 신속하게 통과시키며[법원조직법 일부개정 법률안(대안), 의안번호 2112201], 법조일원화가 무력화되는 것이 아닌가 하는 우려가 커졌다. 국회 본회의에서 이 법안은 부결되었으나, 그로부터 다시 3개월여 만에 국회는 2022년 예정된 법조경력 7년 상향을 2025년으로, 2026년 예정된 법조일원화 완성을 2029년으로 유예하는 법안을 통과시켰다.
- 2021년 법조일원화 제도 개정 논의와 부결 등으로 이어진 일련의 과정에서 법조일원화 도입 이후 법관 임용 실태의 문제점이 드러나고, 법조일원화를 도입했던 취지에 맞도록 임용 방식을 개혁할 필요성이 중요하게 대두되었다.
- 법관 선발을 위한 평가 방식과 관련하여, 법조일원화 도입 후 10여 년 동안의 법관 선발 방식은 다양한 경험을 축적한 법조인, 민주주의와 인권에 투철한 법철학을 지닌 법조인, 전문적 소양을 가진 법조인을 선발하겠다는 법조일원화의 도입취지가 거의 반영되지 못했다. 법률지식 중심의 평가, 커트라인식 선발 등 기존의 관성이 그대로 유지되면서, 수년간의 법조

경력이 제대로 반영될 수 있는 방법은 마련되지 않은 채, 장기경력 법조인도 과거 고시 공부와 같은 방식의 시험 준비를 거쳐야 통과할 수 있는 시험 중심의 운영이 계속되었다.

- 법관임용 기관이었던 대법원은 법조일원화 시대에 맞는 법관임용 방식의 개발보다는 법관 자격 요건을 10년에서 5년으로 단축시키려는 시도와 운영을 계속해왔다. 그로 인해 법관임용 자격이 3년 이상일 경우 3년 법조 경력자가, 5년 이상일 경우 5년 법조 경력자가 다수 임용되는 등 법관 자격 요건의 최소 연차 중심 선발이 지속되었다. 2013년에는 전체 지원자의 23%에 달한 10년 이상 법조인의 법관임용 지원 수가 2020년에는 8%에 그치는 등 오랜 기간 경륜을 갖춘 법조인을 임용하겠다는 법조일원화의 취지는 몰각되어갔다. 신규 임용 법관의 법조경력과 무관하게 모두 4년 이상 배석판사 업무를 하게 함으로써, 단기 경력 법조인만을 염두에 둔 제도를 운영한 것도 같은 맥락이다.
- 순혈주의를 해소하겠다는 취지에 맞지 않게 재판연구원(로클릭), 법무관 출신, 국선전담변호사와 같이 법원 내의 법조경력이나 법원과 연계된 법조 경력자가 다수 임용되었다. 그로 인해 재판연구원 등의 경력이 법관으로 가는 첩경으로 여겨지는 새로운 순혈주의 루트가 만들어졌다.
- 다양한 법조경력을 가진 사람, 공적 책임감과 공익적 심성을 가진 사람을 뽑겠다는 취지와 무색하게 2021년 발표된 신입 법관 임용 예정자 8명 중 1명이 김앤장 출신이라는 점을 비롯해서, 상위 7개 로펌 변호사 비율이 56.8%에 달하는 등 법조일원화가 신 엘리트 법조인 카르텔을 형성하고 있다는 우려가 커지고 있다.
- 대법원은 ‘대한민국 법원 법관임용 홈페이지’를 통해 법관임용과 관련한 일정한 정보를 제공하고 있으나, 투명성과는 거리가 있다. 정보가 충분히 공개되지 않아 법조일원화 운영방식을 개선하려는 연구, 사회적 논의가 제약될 수밖에 없고, 구체적 논의의 진전도 어렵다.
- 현재는 법조일원화의 완성이 3년 유예된 상황이다. 그 기간 동안 서둘러 법조일원화의 운영 실태를 철저히 검토하고, 취지에 맞는 방향으로 전면 개혁하여야 한다. 단지 법조일원화 취지에 부합하는 경력 연차가 몇 년인가 수준의 협소한 논의를 넘어, 바람직한 법관상에 대한 논의, 이를 구현하기 위한 법관임용 방식과 기준, 법조일원화 시대에 법관을 임용하는 기관에 대한 검토, 법조일원화 성공을 위한 제반 조건 등에 대한 전반적인 논의가 필요하다.

2. 개혁방안

가. 법률 지식 중심 선발 방식의 근본적 변환

- 법조일원화 완성을 유예하면서 2021. 12. 21. 개정된 법원조직법 제42조는 “판사의 임용에는 성별, 연령, 법조경력(종류 및 기간, 전문분야 등) 국민의 기대와 요청에 부응하기 위한 사항을 적극 반영하여야 한다”, “법원행정처는 제2항에 따른 판사 임용 과정과 결과 및 임용제도 개선 상황을 매년 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다”는 내용이 신설되었다.
- 그러나 현재와 같이 법률지식을 평가의 중심에 놓고, 시험성적에 따른 ‘줄 세우기’ 형 법관 임용 방식으로는 다양한 법조경력이 반영되기 어렵다. 공익성, 다양성을 반영할 수 있는 지표가 개발되어야 하고, 장기경력 법조인의 법조경력이 충분히 고려될 수 있도록 임용 절차가 전면적으로 개선되어야 한다.

나. 법관 임용 기관, 절차의 전면적 재검토

- 미국의 경우 연방 법관 임명에 상원이 관여하고 있고, 영국의 경우 법관인사위원회(Judicial Appointments Commission, JAC)라는 독립적인 기구가 법관 임용 절차를 관장하는 등 법관 임용이 법원에만 맡겨져 있지 않다.
- 우리나라의 경우 법원이 법관 임용을 담당하면서, 절차의 일부분에 법관이 아닌 위원이 심사에 참여하는 임용방식을 취하고 있다. 법원조직법 제25조의 2는 총 11명의 인사위원회를 두고 있는데 인사위원회가 법관 임용의 전반을 관장하는 것은 아니며 절차의 일부분(인사위원회 서류 심사, 인성 검사, 중간심사 등)에 관여할 뿐이다. 법원이 자체적으로 정한 법관 임용 심사 방법, 절차, 기준 등에 대한 민주적 통제는 거의 없다. 2021. 12. 21. 개정된 법원조직법 제42조가 판사 임용 과정과 결과 및 임용제도 개선 상황을 국회에 보고하도록 규정했지만, 여전히 법원이 자체적으로 법관 임용 제도를 운영하는 큰 틀에는 변화가 없다. 법원에 온전히 맡겨져 있는 법관 선발제도를 개선할 필요가 있다.

다. 법관임용 절차 투명성의 획기적 강화

- 판사 임용에서 성적 이외의 요소를 반영하고, 비중을 확대하겠다는 언급은 종래에도 반복되어 왔다. 그러나 실제 임용 과정에서 각 요소가 어떻게 반영되는지 공개되어 있지 않은 결과 구체적 평가와 개선이 요원한 상황이다. 현재 대한민국 법원 법관임용 홈페이지는 단편적 정보만을 제공하고 있을 뿐이다. 법관 자격 요건으로 단순히 몇 년의 법조경력이 요구된다는 정도의 수준을 넘어 법관에게 필요한 자질과 그 자질을 평가함에 있어 무엇이 중요하

게 고려되는지 등의 정보, 각 요소별 평가와 지표는 어떻게 정하는지에 대한 정보, 공익성과 다양성 확보를 위한 노력 등을 상세하게 공개할 필요가 있다.

라. 법관 업무 환경 개선 및 법관 증원

- 사건수 대비 법관의 과소 문제는 ‘판결문 빨리 쓰는 젊고 왕성한 체력’을 가진 사람이 법원에 적합한 법관이라는 잘못된 선입견을 강화한다. 과도한 업무량 등은 오랜 경륜을 갖춘 법조인의 법관 지원을 막는 벽으로 작용한다. 법관 업무 환경이 개선되지 않으면 법조일원화의 완성은 요원하다. 법관 수의 획기적 증원은 법관 업무 환경 개선을 넘어 법조일원화의 올바른 정착, 궁극적으로 공정하고 신뢰를 받는 법관에 의해 재판을 받을 시민의 권리를 보장하는 기본적인 토대라고 할 수 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 대법원

나. 관련 법령 : 「법원조직법 제42조」, 「각급 법원 판사 정원법」, 「법관 인사규칙」

(3) 민주적·분권적 사법행정 제도 도입을 통한 사법행정 민주화 실현

• 담당검토: 민변 사법센터 법원개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 사법행정은 재판을 지원하는 행정작용이다. 사법행정권을 어떤 기관이 갖는가는 각국의 문화와 역사에 따라 다르다(예: 법원형, 행정부형, 독립위원회형). 한국은 법원이 자치적으로 사법행정 사항을 결정하고 담당하는 법원형, 그 중에서도 대법원장에게 권한과 책임이 집중되어 있는 구조다.
- 대법원장은 사법행정사무를 총괄하는 권한을 갖고, 대법원 산하 법원행정처가 사법행정사무를 관장한다. 대법원장 1인에게 판사의 임명, 연임, 퇴직, 승진, 보직, 전보, 배치, 평정, 사법정책, 사법지원, 국회에 대한 의견 제출 등 모든 사법행정권한이 집중되어 있다.
- 각급 법원의 사법행정권자는 법원장인데 법원장에 대한 인사권이 대법원장에게 있기 때문에 대법원장의 사법행정에 대한 결단은 법원행정처, 각급 법원장들을 통해 실행된다. 이와 같이 한국의 사법행정은 대법원장을 정점으로 각급 법원까지 중앙집권적, 수직적인 형태를 띤다.
- 대법원장에게 권한이 집중된 사법행정제도는 법원 내부는 물론, 법원 외부로부터도 민주적 견제와 통제가 미치지 못해 폐쇄적인 법관 관료 권력의 형성으로 이어질 위험을 안고 있다. 양승태 전 대법원장 당시 행해진 재판개입, 법관 사찰 등의 사법농단은 그 위험이 현실화된 것이었다.
- 사법행정을 법관들이 독점적으로 행사하는 것이 재판독립을 위해 필요하다는 주장은 사법농단을 통해 논리적 토대를 잃었다. 오히려 대법원장을 정점으로 법원행정처, 각급 법원의 사법행정 담당 법관으로 이어지는 관료적 사법행정이 재판의 독립을 한순간에 위태롭게 할 수 있다는 것이 확인되었다.

- 사법농단을 기점으로 사법행정의 민주화, 재판과 사법행정의 엄격한 분리, 법관 관료제와의 해체, 분권적 사법행정의 제도화가 시급한 과제로 떠올랐다. 사법농단 실태가 속속 드러나고 있던 2018년 대법원에 설치된 ‘국민과 함께하는 사법발전위원회’(이하 ‘사법발전위원회’)에서 사법행정 개혁방안들을 건의했고, 20대, 21대 국회에서 법원조직법 개정과 관련한 여러 건의 법안들이 발의되었다. 그러나 아직 법적·제도적 변화는 이루어진 것이 없다.

2. 개혁방안

가. 합의제 사법행정기구(사법행정위원회) 설치 : 사법행정의 민주화

- **사법행정위원회 설치** : 사법행정은 재판작용이 아니라 행정작용이지만, ‘사법’에 대한 행정작용이라는 점에서 특별하다. 사법행정은 민주주의와 기본권을 수호하는 독립된 재판이 이루어질 수 있도록 사법부와 그 구성원을 지원하는 것을 목적으로 하기 때문이다. 법원 독점형 사법행정의 폐해가 드러난 지금, 이를 개혁하기 위한 사법행정 제도는 사법행정의 민주화를 추구하면서도 법관 및 재판의 독립이 위태롭지 않도록 균형적으로 설계되어야 한다. 권력에 의한 재판 개입의 역사가 존재하는 한국의 상황에서 사법행정 작용을 오로지 행정부에 맡기는 형태는 채택하기는 어렵다. 시민과 법관, 아울러 행정부가 함께 사법행정을 논의하고 결정하는 위원회형 사법행정기구의 출범이 필요한 이유다.
- 2018년 대법원 산하 사법발전위원회는 ‘법원조직법을 개정하여, 사법행정에 관한 총괄기구로 (가칭) 사법행정회의를 설치하여야 합니다’라는 건의문을 다수 의견으로 채택하였다.
- 20대 국회에서는 사법행정권을 대법원장 1인이 아닌 합의제 기구에 부여하는 법안[주광덕 의원안(의안번호 11859), 안호영 의원안(의안번호 15683), 박주민 의원안(의안번호 24449)]이 발의되었으나 결실을 맺지 못했다. 21대 국회에서도 사법행정위원회를 설치하는 법안[백혜련 의원안(의안번호 4341), 이탄희 의원안(의안번호 1458), 이수진 의원안(의안번호 1458), 이하 의안번호 생략함]이 발의되었는데 아직 본격적 논의는 이루어지지 않고 있다.
- **사법행정위원회에 사법행정 권한과 책임 부여** : 대법원장 1인에 의한 사법행정에서 합의제 기구에 의한 사법행정으로, 법관 독점 사법행정에서 민주적 사법행정으로 구체적 변화를 가져오기 위해서는 신설될 사법행정위원회에 사법행정에 관한 실질적 권한과 책임이 부여되어야 한다. 이를 위해서는 현행 법원조직법 제9조 제1항에서 규정하고 있는 대법원장의 사법행정사무 총괄권한을 삭제할 필요가 있다. 대법원장의 사법행정 총괄권을 그대로 남겨둔

채, 사법행정위원회에 권한의 일부만 나눠주는 방식은 관료화된 사법행정의 틀에 근본적 변화를 가져올 수 없고, 사법행정의 민주화라는 요청과도 거리가 있다.

- 사법행정위원회가 그 실질적 권한과 책임을 수행하기 위해서는 위원 중 일부를 상근직으로 설계하는 것이 필수적이다. 사법행정위원회가 상근 위원 없이 일정한 기간을 두고 회의만 하는 회의체에 불과할 경우, 사법행정 업무를 제대로 수행하기 어렵고 유명무실한 위원회로 전락할 공산이 크다. 재판업무와 행정업무의 분리를 위해 상근 위원은 모두 비법관으로 구성하고 법관 위원이 상근의 형태로 근무할 수 없도록 해야 한다. 그와 함께 상근 위원 등이 사법행정을 우회하여 재판의 독립을 위태롭게 할 위험을 막기 위해서 사법행정위원회 위원의 재판개입 시도 등이 있을 경우, 이에 대한 엄격한 책임을 물을 수 있는 조항을 마련해야 할 것이다.
- 사법행정위원회 구성에 있어서는 사법행정의 ‘민주화’라는 취지와 ‘사법’에 대한 행정이라는 특수성이 모두 고려되어야 한다. 사법행정의 민주화에 있어서는 시민의 의사가 사법행정에 반영되도록 하면서도 특정 집단이 지배적 영향력을 행사할 수 없도록 설계할 필요가 있다. 또한, 재판의 책무성과 독립을 지원하는 행정이어야 한다는 점에서는 법관이 위원으로 참여할 필요가 있으나, 사법행정위원회가 법관 직역의 이익을 수호하는 의사결정 기관으로 기울어질 위험은 피해야 한다. 법관 위원들이 과반 이상을 차지하여 법관 위원들만으로 안건들이 통과되는 것을 막기 위해서는 비법관 위원이 다수를 점하도록 위원수를 정하는 것이 바람직하다.

나. 법원행정처의 탈판사화 : 법관 관료 구조의 해체, 재판과 사법행정의 분리

- 법원행정처는, 법관 본연의 업무인 재판보다 사법행정 업무를 담당하는 것이 유능한 법관상으로 평가되는 기현상을 형성한 핵심 부서다. 사법행정 지원조직인 법원행정처는 법원행정 공무원뿐 아니라 법관들이 겸임 형태의 상근직으로 일하고 있다. 법원조직법 제68조는 법원행정처장을 대법관 중에서, 법원행정처 차장은 판사 중에서 보하도록 규정하고, 같은 법 제71조 제4항은 법원행정처에 상근 법관이 근무할 수 있는 근거를 두고 있다.
- 사법농단 발생 후 그 핵심 부서로 지목된 법원행정처를 폐지하고, 이를 사법 지원기관인 ‘법원사무처’로 변경하며, 이곳에서는 상근 판사가 근무하지 않도록 개혁해야 한다는 공감대는 이미 법원 내·외부에 두루 자리 잡고 있다. 사법농단과 같은 상황이 아니더라도 현재와 같이 행정 조직에서 법관이 상근직으로 업무를 수행하는 경우 재판과 행정의 경계가 모호해질 위험은 여전히 존재하며, 국회 출입 등 대관 업무를 법관이 수행함으로써 재판 독립이나 법원에 대한 신뢰가 훼손되는 문제도 해결되지 않은 채 계속 남아있다.

- 대법원 산하 사법발전위원회는 2018년 “현행 법원행정처는 폐지하고, 사법행정에 관한 집행기관인 법원사무처를 설치하는 것이 바람직합니다. 법원사무처에는 상근 법관을 두지 않고 그 업무는 전문인력이 담당하는 것이 바람직합니다”라는 건의문을 채택한 바 있다.
- 21대 국회에서 발의된 백혜련 의원안, 이탄희 의원안, 이수진 의원안은 모두 기존의 법원행정처를 폐지하고, 사무처를 두도록 하고 있다.
- **법원행정처의 법원사무처 전환 및 탈판사화 추진** : 사법행정위원회를 설치하면 기존 법원행정처는 폐지하고, 사법행정위원회 산하 조직으로 법원사무처를 설치하되, 사무처의 각 기관은 비 법관 행정공무원으로 구성해야 한다. 그러기 위해서는 현 법원조직법에서 법관을 처장, 차장으로 보하도록 규정한 조항과 판사의 겸임 근거 조항들은 모두 삭제해야 한다. 법관은 재판이라는 본연의 업무에 충실하도록, 법에서 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 법관의 심판외직 겸임을 금지하는 조항을 명문화 하는 것도 탈판사화를 구현하는 방법 중 하나다. 사법행정 업무를 수행한다는 명분으로 법관이 국회의원, 행정부와 상시적으로 접촉하던 종래의 대관 업무도 탈판사화라는 기치 하에 지양되어야 한다.
- **법원행정처(사무처)장은 정무직으로 규정, 법관 퇴직 후 일정 기간 법원사무처·차장 재직 금지** : 현행과 같이 대법관 중 1인(법원행정처장)이 재판을 하지 않고, 오로지 행정업무만을 담당하는 것에 대해서는 이전부터 많은 비판이 제기되어 왔다. 신설될 법원사무처의 처장은 법관이 아닌 정무직 공무원으로 임명해야 한다. 또한, 법관직을 퇴직하고 바로 법원사무처의 처·차장이 될 수 없도록 법관 퇴직 후 일정 기간이 지나지 않은 사람은 사무처·차장이 될 수 없도록 하는 조항을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

다. 법원장의 민주적 선출 : 분권적 사법행정의 실현

- 각급 법원의 사법행정사무는 그 법원의 법원장이 관장한다. 법원조직법 제44조에 의해 판사에 대한 보직권이 대법원장에게 집중되어 있으므로, 법원장 보임권도 대법원장에게 있다. 이는 대법원장의 의중이 법원장을 통해 각급 법원으로 전달될 수 있는 구조의 원천으로서, 중앙에서 각급 법원으로 이어지는 하향적, 수직적 사법행정이 이루어질 수 있는 기초가 된다. 법원장은 법관들에 대한 평정권이 있기 때문에 각급 법원 판사들이 법원장을 중심으로 수직적으로 종속되고, 대법원장이 전국 법원장을 통제하게 되면 대법원장을 정점으로 하는 수직적 관료구조가 공고해진다.
- 이런 중앙집권적 관료구조를 개혁하기 위해 2018년 대법원 산하 사법발전위원회는 “지방법원의 법원장과 수석부장판사는 해당 심급의 법관 중에서 보임되도록 하는 것이 바람직”하

며, 이 경우 “법원장 보임에는 소속 법관들의 의사가 적절한 방법으로 반영될 수 있어야” 한다는 건의문을 채택했다. 김명수 대법원장은 법원장 후보 추천제를 일부 실시하고 있으나, 단수 추천된 후보를 법원장으로 임명하지 않은 사례 등 여전히 중앙집권적 행정의 큰 틀 아래 있으며, 각급 법원의 사법행정 분권화가 시작되었다고 보기는 어렵다. 더욱이 위 임명방식은 제도화되어 있지 않기 때문에 언제든 철회될 가능성도 있다.

- 20대 국회에서 안호영 의원안은 법원장을 판사회의에서 호선하는 내용의 법안을 발의했다. 21대 국회 이수진 의원안은 법원장후보 추천제 도입을 담고 있다.
- 중앙집권적 사법행정에서 분권적 사법행정을 실현하기 위해서는 법원장을 중앙에서 임명하는 현재의 방식을 탈피할 필요가 있다. 각급 법원 법관들의 의사가 채택되지 않을 수 있는 추천제의 경우 인사권자가 받아들이지 않으면 그만이라는 한계가 있으므로, 지방분권적 사법행정의 원칙적 모습이라고 볼 수는 없다. 사법행정에 대한 각급 법원의 자율성을 강화하기 위해서는 호선제 등 소속 법관들의 의사가 실현될 수 있도록 제도화하는 것이 바람직하다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 대법원

나. 관련 법령 : 법원조직법

(4) 재정신청 확대 및 공소유지변호사제도 재도입을 통한 검찰의 기소재량 통제

• 담당검토: 민변 사법센터 검찰·경찰개혁소위원회

1. 현황과 문제점

- 형사소송법은 모든 범죄의 고소권자로서 고소를 한 사람과 형법상의 직권남용죄, 불법체포·감금죄, 독직폭행·가혹행위죄, 피의사실공표죄에 대하여 고발을 한 사람에 대해서 검사의 불기소처분에 대한 이의제기절차인 재정신청을 규정하고 있다.
- 그러나 재정신청제도를 규정하고 있는 현행 형사소송법을 살펴보면, 고발사건의 경우 재정신청의 대상을 형법 제123조 내지 제126조의 죄로 한정하고 있다. 사회적으로 수사할 필요가 있는 주요 사건은 대부분 고발로 수사가 착수됨에도 불기소처분에 대한 통제장치가 마땅히 없다. 특히 피해자가 없거나 불특정 다수인 국가기관의 권한 남용, 부정부패, 정경유착 등 권력형 비리범죄, 화이트칼라 범죄, 기업범죄의 경우, 그 사회적 파장이 크고 사건이 중요한 만큼 정치권력의 영향이 미칠 가능성이 있고, 이에 따라 검사가 자의적으로 불기소처분을 할 우려가 있음에도 현행법상 이에 대한 통제장치가 부재한 것이다.
- 또한 법원이 고소·고발인의 재정신청을 받아들여 공소제기결정을 한다 하더라도, 그 공소유지의 담당자는 여전히 검사이다. 이러한 점을 살펴보면, 결국 검찰은 해당 사건을 이미 불기소처분한 부서에 배정하는 등 무성의하게 사건을 진행하는 방식으로 공소제기결정을 무력화할 수 있으며, 실제로 무죄를 구형하거나 ‘재판부의 판단에 따른다’와 같은 방식으로 구형을 포기하는 경우도 있었다.
- 따라서 검찰의 기소편의주의를 적절히 통제하는 수단으로서 재정신청제도를 전면적으로 확대할 필요성이 있다는 지적이 제기되고 있어, 재정신청을 할 수 있는 자의 범위를 넓히고, 공소유지변호사제도를 도입할 필요가 있다.

2. 개혁방안

가. 재정신청제도 전면확대

- 현재 재정신청권자의 범위는 고소권자로서 고소를 한 자 외에는 형법 제123조 내지 제126조(직권남용, 불법체포, 피의사실공표 등)의 죄에 대해 고발을 한 자로 매우 좁다. 이를 모든 고소인과 고발인, 범죄로 인한 피해자 또는 그 법정대리인을 포함할 수 있도록 확대하여야 한다.
- 재정신청 제도 개선과 관련하여 제21대 국회에서는, 범죄로 인한 피해자 또는 그 법정대리인의 신청 여부와 관계없이 공소제기여부 등에 대한 통지를 의무화하고, 재정신청권자에 모든 고소인과 고발인, 범죄로 인한 피해자 또는 그 법정대리인을 포함하도록 하는 형사소송법 일부개정법률안(황운하 의원 대표발의, 9904)과, 항고권자에 모든 고소인과 고발인, 범죄로 인한 피해자 또는 그 법정대리인을 포함하도록 하고, 재항고를 폐지하여 불기소처분에 대한 불복절차를 일원화하도록 하는 검찰청법 일부개정법률안(황운하 의원 대표발의, 9990), 재정신청 범위를 고발까지 확대하고, 법원의 재정결정에 재수사 결정을 추가하는 형사소송법 일부개정법률안(강민정 의원 대표발의, 10189) 이 제출된 바 있다.

나. 공소유지변호사제도 재도입

- 형사소송법(법률 제8496호, 2007. 6. 1. 일부개정되기 전의 것) 제265조 제1항은 ‘법원은 제262조제1항제2호의 규정에 의하여 사건이 그법원의 심판에 부하여 진 때에는 그 사건에 대하여 공소의 유지를 담당할 자를 변호사중에서 지정하여야 한다.’라고 정하고 있었다. 하지만 당시 국회가 모든 고소 사건에 대해 재정신청 할 수 있도록 하는 법안을 통과시키면서 사건 수 증가로 국가가 지출할 변호사 비용이 커질 수 있다는 이유로 해당 조문을 삭제하였고, 검사에게 공소유지 역할을 맡겼다. 현재 문제되는 것과 같이, 검사가 무성의하게 사건을 진행하는 등 공소제기결정을 무력화하는 위험을 제거하기 위해서라도 공소유지변호사제도를 재도입할 필요가 있다.
- 제19대 대통령선거 당시 더불어민주당 후보였던 문재인 대통령의 공약에도 재정신청 대상을 현행 고소사건뿐만 아니라 고발사건까지 확대 적용하고, 공소유지변호사 제도를 부활하는 내용이 있었으며 2019년 5월경 대검찰청은 관련 내용을 담은 형사소송법 일부개정안을 만들어 법무부에 전달하였으나 실현되지는 아니하였다.
- 공소유지변호사 제도 재도입과 관련하여 제21대 국회에서는, 사건의 상당수가 고발로 인하여 수사가 개시되는 상황에서 고발인의 경우 재정신청제도를 통한 검찰의 기소권 남용 통제

가 어렵다는 점과 함께 재정신청제도를 검찰의 불기소처분에 대한 실효적 견제 장치로 운영하기 위해서는 검사가 아닌 독립적인 위치에 있는 자가 공소제기결정이 내려진 사건의 공소유지를 담당하게 하는 것이 제도의 취지에 부합하다는 의견을 들어 재정신청의 대상사건을 불기소처분을 받은 모든 고소·고발사건으로 확대하고, 재정신청을 지방법원에서 관할하도록 하며, 공소유지변호사를 지정하여 사건을 담당하도록 하는 형사소송법 일부개정법률안(최강욱 의원 대표발의(의안번호 13596), 송영길 의원 대표발의(의안번호 12721)) 등이 제출된 바 있다.

다. 예산확보

- 재정신청제도를 정비하는 데에 있어서도 충분한 예산 확보가 필요하다. 재정신청의 범위를 확대하고 유효하게 공소유지를 할 수 있도록 하기 위해서는 공소유지변호사제도 또한 도입하는 것이 필요한데, 이를 위하여는 공소유지변호사에게 보수를 지급할 수 있어야 하기 때문이다. 재정신청의 범위를 확대함으로써 필연적으로 공소제기결정의 수가 증가할 수밖에 없으며, 이에 따라 보수를 지급하여야 할 공소유지변호사도 다수 필요해질 것이다. 이처럼 단순히 법을 개정하는 것만으로는 정비된 제도를 유효하게 시행할 수 없기 때문이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 검찰청

나. 관련 법령 : 형사소송법 제260조, 검찰청법 제10조 등

(5) 공익소송의 활성화를 위한 법률개정을 통한 국민의 재판청구권 보장

• 담당검토: 민변 공익인권변론센터

1. 현황과 문제점

- 현행 「민사소송법」 제98조는 패소한 당사자에게 소송비용을 부담하도록 하고 있고, 부담할 소송비용에는 민사소송법 제109조 제1항에 따른 변호사 보수가 포함된다. 변호사 보수의 소송비용산입규칙이 2018년과 2020년에 개정되면서 소송비용은 점차적으로 늘어가는 추세이다.
- 과도한 소송비용 부담으로 인한 재판청구권 제한의 문제점은 특히 공익소송 분야에서 두드러진다. 공익소송은 사회적 약자 및 소수자의 권익보호, 국가권력으로 인해 침해된 시민의 권리구제 등을 통하여 불합리한 사회제도를 개선하고, 권력의 남용을 억제하는 데 도움이 되는 소송 등을 의미한다. 장애인 등 사회적 약자의 인권에 관한 소송·소비자소송·노동관계소송·환경소송·의료소송·정보공개청구소송 등이 대표적인 공익소송이다. 공익소송은 소송 당사자 개인의 권리구제는 물론 불특정 다수의 피해 구제, 사회적 소수자·약자의 권리보호 등 전체 사회의 공익실현으로 이어지는 순기능이 있다.
- 그러나 통상 공익소송은 법령이나 법원 판결의 문제점을 지적하고 전향적 개선을 촉구하는 경우가 많아 패소 가능성이 적지 않다. 당사자 간 소송역량 또한 소송상대방이 국가·지방자치단체·공공기관·대기업인 경우가 많아 사실상 불균형한 편이다. 특히 환경소송·의료소송 등 전문적 영역에 해당하거나 증거가 편재된 경우 패소 위험성은 더욱 증가한다. 이러한 상황에서 소송비용은 당사자에게 큰 부담으로 작용하며, 이로 인하여 소송 그 자체가 크게 위축될 위험성이 있다.
- 공익소송 패소 시 소송비용 부담 사례는 매우 많다. 분야별로 인권단체가 시민을 대리하여 진행한 각종 인권 관련 소송(재소자 서신검열 국가배상청구 소송, 변호인 접견거부처분 취소소송, 주민등록번호변경거부처분 취소소송, 염전노예장애인들의 국가배상청구사건 등),

국민의 알 권리 보장을 위한 공익적 목적의 정보공개청구소송(경실련의 지방자치발전위원회 회의록 공개소송, 민변의 식약처 상대 일본산 수산물 방사능 안정성 문서 정보공개소송, 참여연대와 민변의 국방부 사드배치 관련 정보공개소송, 언론인권센터의 공정거래위원회 회의록 정보공개청구소송 등), 환경소송(제주 해군기지 강정마을 절대보전지구지정 취소소송, 인천평화복지연대의 지자체 상대 쓰레기매립지 사용 연장 취소소송 등) 등 매우 다양하다.

- 최근 사례로는 통신사를 상대로 한 ‘고객정보 결합내역 공개청구소송’, KBS를 상대로 한 ‘KBS 사장 선임에 관한 이사회 속기록 정보공개거부처분취소 소송’, 민간인 불법사찰 피해자가 제기한 ‘국무총리실 민간인 불법사찰 손해배상청구소송’, 핵발전소 주변 마을에 거주하는 동안 일가족 6명 중 4명이 암에 걸린 당사자가 한국수력원자력을 상대로 한 ‘핵발전소 인접 지역 주민 손해배상청구소송’ ‘지하철 단차 차별구제 청구소송’ 등이 있다.
- 문재인 정부 출범 이후 소송비용의 문제는 개선되지 못했다. 비록 문재인 정부의 대선공약이나 국정과제는 아니었지만 시민사회단체와 개인들이 지속적으로 제도의 개선을 요구하였고, 그 결과 법무·검찰개혁위원회가 2020. 2. 공익소송 패소자 부담을 감경하는 규정과 법 개정을 권고하기도 하였다. 그러나 위 위원회의 권고는 현재까지 이행되지 않고 있다. 앞서 살펴보았듯이 여전히 공익소송을 제기한 당사자에게는 기계적인 소송비용확정신청이 이루어지고 있는 상황이다.

2. 개혁방안

가. 국가 등의 공익소송에 대한 남용적 소송비용 회수 방지

- 먼저 국가, 지방자치단체, 기타 공공기관의 공익소송에 대한 남용적인 소송비용 회수를 방지하기 위한 내부기준, 지침 등을 수립하는 것이 필요하다. 더불어 사건의 공익성 등을 고려하여 소송비용의 회수 여부를 세부적으로 심의하도록 하는 절차를 두도록 방법도 고려해볼 수 있을 것이다.

나. 패소자부담주의의 예외 및 감면의 근거를 신설하는 민사소송법 등 법령의 개정

- 민사소송법 제98조가 규정하는 패소자 부담주의의 예외를 신설하는 것이 필요하다. 가령 ① 인권의 보호와 향상, 국민의 건강과 안전, 환경, 소비자의 이익, 공정한 경쟁 등에 관한 소송으로 그 성격상 공익성이 인정되는 경우, ② 소송당사자의 사회적 지위 및 경제적 자력, 소송의 성격 및 경위 등을 고려할 때 패소한 당사자에게 상대방의 소송비용을 부담하게 하는 것이 재판청구권을 침해할 우려가 있거나 정의와 공평의 원칙에 부합하지 아니한 경우

등에 소송비용을 전부 또는 일부 감면하도록 하는 예외조항을 신설할 수 있을 것이다. 나아가 예외사유를 규정할 때, 애초에 공익적 성격이 분명한 정보공개청구소송 및 장애인 차별 금지 및 권리구제 소송 등을 명시하는 것도 검토해볼 수 있을 것이다.

- 또한, 공익소송의 상당수를 차지하는 ‘국가소송’에서 발생할 수 있는 국가의 남용적 소송비용 회수를 막기 위해서는 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률에 소송비용 감면의 근거를 신설해야 한다. 구체적으로는 앞서 기술한 예외사유에 해당하는 경우 소송비용확정결정 신청을 아니하거나 확정된 소송비용을 전부 또는 일부 면제할 수 있도록 하는 내용의 조항이 필요하다. 더불어 제1심 해당 고등검찰청 또는 지방검찰청 검사장에게 소관 행정청의 장으로 하여금 소송비용을 회수하도록 하게 하고 있는 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 시행령 제12조 제3항도 개정하여, 해당 내용이 소송비용을 회수하기로 결정한 사안에만 적용되도록 하여야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부

나. 관련 법령 : 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률, 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 시행령, 민사소송법

(6) 정부정책과 기업경영에 대한 비판을 봉쇄하기 위한 괴롭힘 소송 방지법 제정

• 담당검토: 민변 공익인권변론센터

1. 현황과 문제점

- 2000년대 이후 정부나 기업이 잘못된 정부시책과 권력 행사를 비판하는 개인, 시민사회단체, 노동조합, 언론사 등에게 감당하기 어려운 거액의 손해배상청구를 하고 가압류를 하는 상황이 빈번해졌다. 이른바 ‘괴롭힘 소송’ 또는 ‘전략적 봉쇄소송’(Strategic Lawsuit Against Public Participation, SLAP)이라 불리는 위와 같은 국가와 기업의 손해배상청구 및 가압류는 지금까지도 특별한 제재 없이 개인, 시민사회단체, 노동조합, 언론사 등을 탄압하고 있다. 괴롭힘 소송은 구체적으로 그 하위 유형으로 ① 표현의 자유에 관한 전략적 봉쇄소송 유형, ②노조에 대한 손해, 가압류 유형, ③집회 참가자에 대한 손해배상 소송 유형이 있다.
- 국가가 집회주최자 및 참가자 개인에 대하여 손해배상을 청구한 최근 사례로는 강정마을, 쌍용자동차, 유성기업 한진중공업 희망버스, 세월호 범국민대회, 민주노총 노동절 집회, 광우병대책회의, 민중총궐기 등이 있고, 국가의 청구를 전부 기각한 사례는 광우병대책회의 1건에 불과하다. 손잡고의 보고서에 따르면 2020년 11월을 기준으로 658억원을 웃도는 손해배상청구 소송이 노동조합 및 조합원 개인에게 청구되었고, 최근에는 비판 기사를 쓰는 언론인들, 집회 및 시위 참가자들에 대한 기업들의 손해배상청구소송도 빈번하게 제기되고 있다. 그러나 이러한 국가와 기업의 괴롭힘소송을 구체적으로 규제할 수 있는 법적기반은 갖추어지지 않았다.
- 한편 문재인 정부는 출범 이전 대선 공약으로 정당한 단체행동권 행사에 대한 손해·가압류의 남용을 제한하겠다고 밝혔다. 법무부는 2019. 3.경 전략적 봉쇄소송을 제한하기 위한 정부 입법안을 추진하겠다는 계획만 발표하였고, 그로부터 약 3년이 다 되어가는 현재까지 법안을 내놓지 못하고 있다. 이처럼 문재인 정부에서 괴롭힘 소송 방지를 위한 제도개선은 전혀 이루어지지 않았다.

- 국가가 제기한 괴롭힘 소송이 여전히 취하되지 않고 있는 것도 문제이다. 2015년 노동절에 열린 세월호 집회 참여 활동가들에 대한 손해배상청구 사건과 쌍용자동차 점거농성 노동자들에 대한 손해배상청구 사건이 취하되지 않은 채 법원에 계류중이다.

2. 개혁방안

가. 국가원고 괴롭힘 소송의 취하 및 내부기준 수립

- 국가가 노동자들 또는 집회 참여자들을 대상으로 손해배상을 청구하는 것은 국제인권기준에 어긋난다.. 유엔 사회권위원회 및 집회의 자유 특별보고관이 파업권 또는 집회의 자유를 제약하는 형사처벌 및 손해배상청구에 우려를 표하고 중단을 권고하기도 했다. 이러한 국제인권기준에 비추어 보았을 때, 정부는 현재 법원에 계류중인 2015년 노동절에 열린 세월호집회 참여 활동가들과 쌍용자동차 점거농성 노동자들에 대한 각 괴롭힘 소송을 즉각 취하할 필요가 있다.
- 향후 국가가 제기하는 괴롭힘 소송의 방지를 위하여 세부적인 내부 기준을 정립할 필요도 있다. 참고로 경찰개혁위원회에서 2018년 집회 참여자 등에 대한 경찰청의 손해배상청구를 원칙적으로 금지하는 취지의 구체적인 가이드라인을 권고한 바 있다.
- 관련하여 21대 국회에서 이은주 의원 등 117인이 제안한 ‘쌍용자동차 국가손해배상 사건 소취하 촉구 결의안’(의안번호: 2104073)이 가결되기도 했다.

나. 괴롭힘 소송을 규제하기 위한 특례법의 제정

- 괴롭힘 소송을 효과적으로 제한하기 위해서는 ① 소송의 조기종결을 위한 절차의 마련하고, ② 규제 대상 소송의 개념에 표현의 자유에 관한 전략적 봉쇄소송 유형· 노조에 대한 손해 및 가압류 유형·집회 참가자에 대한 손해배상 소송 유형을 포함하며, ③ 가압류청구에 대한 방어권 보장 등 절차적 제한 등을 규정할 수 있는 포괄적인 특례법을 제정하는 것이 필요하다.
- 21대 국회에서는 괴롭힘 소송과 관련하여 . 박주민 의원이 대표발의한 국가 등의 괴롭힘소송에 관한 특례법안(의안번호: 2106989)과 최기상 의원이 대표발의한 민사소송법 일부개정법률안(의안번호: 2110016)이 발의된 상황이다. 앞서 살펴본 개혁방안에 보다 부합하는 박주민 의원안이고, 최기상 의원안의 경우에는 괴롭힘 소송의 하위유형이 규제되지 못하는 등의 한계가 있을 수 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부, 보건복지부

나. 관련 법령 : 민사소송법, 괴롭힘소송에 관한 특례법안(제정)

(7) 노동법원 설립을 통한 노동분쟁 해결의 적정화

• 담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 노동분쟁은 당사자 사이의 힘의 불균형, 일상적·계속적 분쟁, 다른 당사자에 대한 영향력 등의 특수성이 있다. 노동사건에서 정립된 판례 법리를 살펴보면 ‘실질판단의 원칙’ 등 처분 문서로부터 다소 자유로운 판단이 가능한 점, 단체협약 관련 ‘근로자 불리 해석 금지의 원칙’ 등 한편으로는 처분문서 해석에 대해 엄격한 점, ‘근로계약 취소의 장래효’ 등 민사법상 기본 법리(취소의 소급효)에 대한 수정이 이루어지고 있는 점 등을 확인할 수 있는데, 이는 노동사건의 특수성을 드러내는 부분이다.
- 18대·19대·20대 국회에서 노동법원 제도 도입 법률안이 발의되었으나 모두 폐기되었던 바 있다. 20대 국회의 경우, 2017. 5. 17. 김병욱 국회의원이 노동소송법안(2006898) 등을 대표발의하였던 바 있다. 위 법안은 관련된 규정에 대한 정비가 필요한 각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부개정법률안(2006903), 근로기준법 일부개정법률안(2006904), 노동조합법 일부개정법률안(2006905), 법원조직법 일부개정법률안(2006902)와 함께 발의되었다. 한편, 전국공무원노동조합 법원본부와 법원행정처는 2019. 3. 27. ‘전문지식을 갖춘 판사들로 구성된 노동법원을 설치하는 데 공동 노력한다.’는 문구를 명시한 단체협약을 체결하였다. 2020. 9. 대법원 사법행정자문회의에서 노동법원 설립에 관한 주장이 다시 수면 위로 떠올랐다. 대법원 기획조정실 보도자료에 따르면 “필요한 전문성의 정도, 별도의 법원을 설치할 필요성 등을 종합적으로 고려할 때 우선적으로 노동법원, 해사법원의 추가 설치를 추진함이 상당하고, 향후 그 추진을 위한 구체적 노력을 법원행정처에서 하도록 함”이 추진방향으로 제시되었다.

2. 개혁방안

가. 노동소송법 제정

- 신속성의 원리, 실질적 공정성의 원리, 경제성의 원리, 자율성의 원리 등이 관철될 수 있도록 노동소송법안을 제정함으로써 노동법원을 설립해야 한다.
- 지방노동법원의 전속관할의 대상이 되는 노동사건의 범위를 노동민사소송사건, 노동형사소송사건, 노동행정소송사건, 노동비송사건의 네 가지 범위로 설정한다.
- 노동조합 또는 사용자단체의 통상 사무를 담당하여 오는 등 일정한 관계에 있는 사람으로 하여금 제1심에 한하여 지방노동법원의 허가를 받아 소송을 대리할 수 있도록 한다.
- 지방노동법원은 사건의 신속한 해결과 사건의 실체적 진실을 판단하기 위해 당사자, 소송대리인, 증인, 참고인의 출석을 명할 수 있도록 한다.
- 근로자 및 노동조합이 노동소송에서 사용자단체와의 무기평등을 기하기 위하여 증거개시제도를 도입한다.
- 근로자측 및 사용자측 참심관이 일정한 범위의 노동사건 심리 및 재판에 참여하는 참심재판을 실시하고 참심관은 평의 및 평결에 참여하도록 하는 참여형 분쟁해결제도를 도입한다.
- 노동민사소송사건, 노동형사소송사건, 노동행정소송사건 및 노동비송사건에 대한 절차상의 특례를 둔다. 노동행정사건, 민사사건, 비송사건을 병합 심리하여 소송경제에 이바지하기 위함이다.
- 노동민사소송과 노동당사자소송에서는 그 사건을 조정에 회부하도록 함으로써 조정에 의한 분쟁해결을 강화한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부, 법무부

나. 관련 법령 : 노동소송법(제정)

(8) 국민소송법 제정을 통한 정부의 위법한 재정지출 견제

• 담당검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

- 세계 최저 수준의 출산율과 초고령 사회의 진입, 경제성장률 저하 등에 대처하기 위한 수단으로서 정부 재정정책의 중요성이 날로 높아지고 있다. 최근 코로나19로 인한 경기침체를 타개하기 위하여 긴급재난지원금 등 추경안이 연이어 추진되며 정부의 재정정책에 더욱 관심이 집중되고 있다.
- 이러한 재정정책의 중요성에도 불구하고 군납비리나 사회간접자본의 부실건설, 조달과정의 부패 등 국가와 공공기관이 위법한 재정지출을 범하여 국민의 혈세를 낭비하는 사례가 자주 발생하고 있다. 때문에 위법한 재정지출이 이뤄지지 않도록 하는 것이 세수의 증대만큼이나 시급한 과제일 것이나, 이러한 사건에서 부당한 이익을 얻은 자들에 대한 정당한 책임추궁과 국가의 손해 회복이 온전히 이루어지지 못하고 있는 것으로 보인다.
- 이처럼 재정정책의 중요성 강화 및 위법한 재정지출에 대한 미지근한 대응으로 인하여, 국민에 의하여 국가기관 재정행위에 대한 통제와 감독이 필요하다는 주장이 제기되어 왔다. 국민은 헌법 제38조에 따라 납세자로서 납세의무를 부담하나, 위법한 재정행위에 대한 책임을 묻는 법적 절차는 마련되어 있지 아니한바, 납세자인 국민들로 하여금 보다 직접적인 책임 추궁이 가능하도록 하는 사법제도 도입이 필요하다는 내용이다. 국민은 납세자로서 당연히 자신이 납부한 세금이 위법하지 않게 사용되도록 요구할 수 있는 권리가 있기 때문이다.
- 미국의 경우 납세자가 세금에 대한 권리자로서 직접 원고가 되어 손해배상소송을 제기하고, 국가는 이 소송에 참가할 수 있으며 승소시 국민과 내부고발자에게 일부 포상금이 주어지고 있다. 이를 납세자 소송이라고 하는데, 우리나라에서는 주로 '국민소송'이라는 용어로 위 제도의 도입이 논의되고 있다.
- 그런데 우리나라의 경우 전통적인 형태의 행정소송은 개인의 권리가 침해되는 경우에만 당

사자에게 원고적격을 인정하기 때문에, 행정부의 재정지출에 관한 활동은 사법적인 통제가 불가능하다. 그러나 국가의 앞서 살펴본 것처럼 국가의 재정규모와 공공기금의 규모가 급격히 증가한 오늘날에는 국회의 국정감사나 감사원의 감사만으로는 예산 집행과정에서 발생하는 부패와 재정누수를 효과적으로 방지하기 어려운바, 국민이 참여할 수 있는 새로운 통제방법으로서 국민소송제도 도입이 요구되고 있는 것이다.

2. 개혁방안 - 국민소송법의 제정

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

로 위법한 재정행위에 대한 억제적 효과도 누릴 수 있을 것이다. 나아가 재정감시에 대한 시민들의 참여를 유도하고 재정행위의 민주성과 적법성을 제고함으로써 진정한 재정민주화를 이루어 낼 수 있을 것이다.

- 21대 국회에서는 현재 재정민주화를 위한 국민소송법안(의안번호 2107104, 대표발의 박주민 의원), 납세자소송에 관한 특별법안(의안번호 2101576, 대표발의 이상민 의원)이 발의된 상태다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 기획재정부

나. 관련 법령 : 국민소송법



민변이 바라 본 차기정부 5년 개혁과제

II

한반도 평화의 제도적 정착

- (1) 사전규제 위주의 남북한 주민 접촉 법제를 사후신고 방식으로 전환하여 민간차원의 교류·협력 촉진
- (2) 남북을 적대적 관계에서 평화적 관계로 바라보는 인식전환을 위한 국가보안법 폐지



(1) 사전규제 위주의 남북한 주민 접촉 법제를 사후신고 방식으로 전환하여 민간차원의 교류·협력 촉진

• 담당검토: 민변 통일위원회

1. 현황과 문제점

- 남북교류협력에 관한 법률은 남한주민이 북한주민을 접촉하려는 모든 경우에 원칙적으로 사전 신고를 요구하고 있고, 예외적으로 사후 신고할 수 있는 경우에 관하여는 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있다. 즉, 남북교류협력에 관한 법률 제9조의2 제1항은 “남한의 주민이 북한의 주민과 회합·통신, 그 밖의 방법으로 접촉하려면 통일부장관에게 미리 신고하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 부득이한 사유에 해당하는 경우에는 접촉한 후에 신고할 수 있다.”고 규정하고 있다. 남북교류협력에 관한 법률 시행령 제16조 제2항은 ‘가족인 북한주민과 회합·통신하거나 가족의 생사 확인을 위하여 북한주민과 접촉한 경우, 교역을 목적으로 긴급히 접촉한 경우, 사전 계획 없이 전자우편·전자상거래 등 인터넷을 통하여 접촉한 경우, 편지의 접수 등 사전 신고가 불가능하거나 그 밖의 부득이한 사유로 사전에 신고의 수리를 받지 아니하고 접촉한 경우, 외국 여행 중에 우발적으로 접촉한 경우’를 “대통령령으로 정하는 부득이한 사유”로 규정하고 있다.
- 남북교류협력에 관한 법률 제9조의2 제3항은 “통일부장관은 제1항 본문에 따라 접촉에 관한 신고를 받은 때에는 남북교류·협력을 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 경우에만 신고의 수리를 거부할 수 있다.”고 규정하고 있다. 남한주민의 북한주민 접촉을 위한 사전 신고에 대해서 통일부장관이 수리를 거부할 수 있도록 규정하여 통일부장관의 사실상 ‘승인’을 받아야만 가능하도록 되어 있다.
- 남북교류협력에 관한 법률은 민간차원의 교류·협력을 촉진하는 것이 아니라 그 규제로서 작동하고 있다는 비판을 지속적으로 받아 왔다. 따라서 직접적인 대면 접촉의 경우와 편지, 통화, 팩스, 전자우편 등 간접적인 접촉의 경우로 구분하여 전자에 대해서는 사전 신고를, 후자에 대해서는 사후 신고를 각 원칙으로 관련 규정을 개정함으로써 민간차원의 교류·협력에 대한 규제를 최소화할 필요가 있다.

- 통일부장관이 주민 접촉 신고를 승인하지 않을 수 있는 사유, 즉 신고 수리를 거부할 수 있는 사유가 매우 광범위하면서도 추상적으로 규정되어 통일부장관의 수리 거부 처분이 그 일탈·남용의 여부를 다투기가 어려울 정도로 지극히 자유재량적으로 행하여져 왔다. 따라서 통일부장관의 수리 거부 사유를 보다 명확하고 구체화하여 민간차원의 교류와 협력을 활성화할 필요가 있다.
- 문재인 정부에서는 협력사업의 범위에 환경, 과학기술 분야 등을 추가하고, 지방자치단체를 협력사업의 주체로 명시하는 1차례 법률의 개정이 있었을 뿐이다.

2. 개혁방안

가. 남북교류협력에 관한 법률 제9조의2 개정

- 남북관계를 안정적으로 발전시키기 위해서는 남북 간 민간차원의 교류와 협력이 지속적으로 활성화되어야 한다. 이를 위해서는 남한주민이 북한주민을 접촉하는 경우 중 직접적인 대면 접촉의 경우에만 사전 신고를 하도록 하고, 그 외의 편지, 통화 등에 의한 간접적인 접촉에 대해서는 사후 신고를 하도록 한다.
- 현행 법률의 '원칙적 사전 신고와 대통령령에 따른 예외적인 사후 신고'를 '직접적인 대면 접촉의 경우만 사전 신고, 그 외의 간접적인 접촉의 경우는 사후 신고'로 개정하여 사전 신고의 범위를 축소하고, 사후 신고를 법률에 직접 규정하여 민간 차원의 교류와 협력에 대한 규제를 최소화하도록 한다.
- 사전 신고가 유지되는 직접적인 대면 접촉의 경우에도 우발적인 접촉이나 교역 목적의 긴급한 접촉, 국제적인 행사에서의 접촉 등에 대해서는 사후 신고가 가능하도록 하는 내용을 대통령령에 위임할 것이 아니라 법률에 직접 규정하도록 개정하여야 한다.
- 북한주민 접촉을 위한 사전신고에 대해 국내법적 혹은 국제법적으로 형사상의 범죄를 저지르거나 저지를 우려가 명백한 경우를 제외하고는 이를 수리하도록 하고, 수리를 거부하는 경우에는 신고자가 저지르거나 저지를 우려가 명백한 범죄를 구체적으로 적시하도록 개정하여야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 통일부, 법무부

나. 관련 법령 : 남북교류협력에 관한 법률 제9조의2, 남북교류협력에 관한 법률 시행령 제16조

(2) 남북을 적대적 관계에서 평화적 관계로 바라보는 인식전환을 위한 국가보안법 폐지

• 담당검토: 민변 통일위원회

1. 현황과 문제점

- 국가보안법은 1948년 제정 당시부터 현재까지 사상과 표현의 자유를 침해해온 대표적인 악법이다. 국가보안법은 생각과 말을 처벌하여 우리 사회 자기검열을 강제하고, 직접적인 표현 행위뿐만 아니라 구체적으로 표현으로 나아가기 전에 읽고, 쓰고, 생각한 내용조차 처벌하도록 하여 헌법상 인간 존엄, 양심·사상의 자유, 표현의 자유, 학문·예술의 자유 등을 근본적으로 침해한다. 국가보안법은 평화통일의 상대방인 북한을 적으로 간주하고 남북관계에 관한 특정한 의견을 형사처벌함으로써 국제평화주의와 평화통일원리에도 정면으로 반한다.
- 국가보안법은 불온한 사상을 가진 자는 공동체의 안전을 위태롭게 한다는 이념과 정치적 의견을 이유로 한 혐오에 기반한 것이다. 국가보안법은 사상이나 정치적 의견이 다른 사람을 ‘내부의 적’으로 지목하고 공존을 거부하여 배제하고 고립시키는 혐오와 차별의 뿌리이다.
- 국가보안법 폐지에 관한 청원이 2021. 5. 10. ~ 2021. 5. 19. 10만 명의 동의를 얻어 국회에 상정되었고, 국가보안법 일부개정법률안과 국가보안법 폐지법률안이 국회에 발의되어 국민의 국가보안법 폐지 요구가 어느 때보다 높아졌지만, 법제사법위원회는 심사 기간을 2024. 5. 29.까지 연장하기로 결정하여 소관위원회의 심사가 미뤄지고 있다.

2. 개혁방안

가. 국가보안법 전면 폐지

- 국가보안법은 오로지 북한과의 관계에서 적용되어 북한을 정부를 참칭하거나 대한민국의 변란을 목적으로 하는 반국가단체로 인식하게 하였다. 이러한 국가보안법은 한반도의 평화,

남북화해와 번영에 대한 인식의 가장 큰 장애물로, 인권과 민주주의의 발전을 가로막는 걸림돌로 여전히 작동하고 있다. 남북관계에 대한 근본적인 인식의 변화와 한반도의 평화를 위해서는 대북 적대적인 제도로써 국가보안법의 전면적 폐지가 필요하다.

- 국가보안법은 한반도 분단을 유지하기 위해서 대한민국 헌법이 보장하고 있는 거주·이전의 자유, 통신의 자유, 양심과 표현의 자유, 언론·출판의 자유, 결사의 자유, 학문의 자유 등 국민의 기본적 인권들을 제약하고, 우리 사회 의식 전반을 지배하는 체제로서의 역할을 하고 있다. 국가보안법의 일부 조문을 개정하거나 폐지한다고 하여 국가보안법의 반인권적, 반통일적 역할은 바뀌지 않을 것이다. 따라서 국가보안법을 전면 폐지하여야 한다(2021. 5. 20. 강은미 국회의원 대표발의 2110236 폐지법률안, 2021. 10. 15. 민형배 국회의원 대표발의 2112865 폐지법률안 참조).

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 통일부, 법무부

나. 관련 법령 : 국가보안법

...

민변이 바라 본 차기정부 5년 개혁과제

III

노동존중과 공정한 민생경제의 실현



1

노동기본권의 실현과 고용안정

- (1) 5인 미만 사업장에 대한 근로기준법 전면 적용을 통해 사업장 규모에 따른 부당한 차별 해소
- (2) 플랫폼 노동자, 특수형태근로종사자의 근로자성 인정 및 노조할 권리 보장을 통한 ‘일하는 사람’ 모두에 대한 노동권 실현
- (3) 근로시간 감축 및 과로사예방법 제정을 통해 근로자의 인간다운 생활을 할 권리 증진
- (4) 헌법상 노동3권의 온전한 실현 및 불균등한 노사관계 해소
- (5) 일자리 창출 및 고용안정과 사회안전망 강화를 통해 헌법상 인간다운 생활을 할 권리 보장·강화
- (6) 비정규직 차별 철폐를 통한 비정규직의 고용안정 도모와 평등한 근로조건 보장
- (7) 노동현장 안전보건체계 강화를 통한 노동자의 생명권, 건강권, 안전권 보장
- (8) 고용허가제 폐지 혹은 개혁을 통한 이주노동자 노동기본권 보장
- (9) 취약한 여성노동 계층에 대한 근로기준법 적용배제 규정 삭제를 통한 노동권 실현
- (10) ILO 「제190호 폭력과 괴롭힘 협약」 비준 및

「일터 괴롭힘으로부터 자유로울 권리 보장을 위한 법률」제정을 통한 직장내 젠더 폭력 및 괴롭힘 근절



(1) 5인 미만 사업장에 대한 근로기준법 전면 적용을 통해 사업장 규모에 따른 부당한 차별 해소

• 담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 1954년 근로기준법이 15명 이하 사업장에 적용되지 않았던 것을 시작으로 상시 4명 이하 사업장에는 근로기준법 일부 조항만 적용되도록 한 현행법에 이르기까지, 노동자가 결정할 수 없는 이유(사업장의 규모)로 인하여 근로기준법이 정하고 있는 최소한의 노동조건조차 보장받지 못하는 상황이 계속되고 있다. 근로기준법 제3조에 따르면 이 법이 정한 근로조건은 최저기준에 불과한데, 5인 미만 사업장에 대해서는 이마저도 적용되지 않는 것이다.
- 근로기준법 ‘상시 5인 이상 적용’ 규정(제11조)은 1989년 개정법에 도입되어 현재까지 유지되고 있다. 법 제11조 제2항은 ‘상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장’에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 법의 일부 규정을 적용할 수 있도록 정하고 있고, 이의 위임을 받은 근로기준법 시행령 제7조 [별표 1]은 5인 미만 사업장에 대해서도 적용되는 규정을 열거하고 있다. 이에 따르면, 근로기준법의 ‘해고’의 절차와 사유에 관한 규정(제23조 제1항, 제24조, 제27조, 제28조), 근로시간 및 휴게시간 관련 규정(제50조)과 휴업수당 규정(제46조), 연장근로 제한 관련 규정(제53조), 연장·야간·휴일근로 가산수당 관련 규정(제56조), 직장 내 괴롭힘 관련 규정(제76조의2, 제76조의3) 등이 5인 미만 사업장에 적용되지 않는다. 이로 인해 이른바 ‘사업장 쪼개기’를 통해 ‘가짜 5인 미만 사업장’을 만들어로써 근로기준법의 적용을 회피하는 사용자가 상당수 존재한다.
- 고용노동부의 ‘1차 산업 및 4인 이하 사업장 근로시간 실태 조사(2019)’에 의하면, 조사대상 업종 별로 다소 차이를 보였으나 예컨대 연장근로시간 한도 규정(제53조)의 경우 ‘이미 적용 중이거나 별 무리 없이 혹은 다소 부담스럽지만 적용 가능’하다는 응답이 75%를 기록하는 등 현재 5인 미만 사업장에서 적용이 배제되고 있는 근로기준법 제반 조항을 사업주가 적용할 수 없는 것은 결코 아님을 알 수 있다.

- 고용노동부는 ‘근로시간 적용 개선방안(2019)’을 통해, 근로시간 및 연장근로 제한(제50조, 제53조)의 경우 5인 미만 사업장에 대하여도 적용되어야 하고 이로 인한 부작용을 최소화 하기 위해 사용자가 근로시간 단축에 대응할 수 있는 기회를 부여하기 위해 적용할 수 있는 기간을 부여하는 안도 함께 검토되어야 한다고 보았다. 연장·야간·휴일 근로에 대한 가산임 금에 관한 규정(제56조) 또한 사용자의 지불 능력 등을 고려하여 가산임금의 할증률을 달리 정하는 방안, 가산임금 지급방식 대신 대체휴식을 부여하는 방안 등에 대해 고려할 필요성이 있다고 보았고, 연차유급휴가(제60조)의 경우에도 해당 기간의 통상임금을 지급하도록 하거나 근속년수에 따른 가산휴가를 인정하지 않고 기본휴가일수(15일)를 인정하는 방안을 제시하면서 제도가 정착하기 위해 일정기간동안은 연차휴가 사용에 대한 지원제도를 검토 할 필요성도 제시하였다. 그러나 이러한 의견 제시에도 불구하고 ‘5인 미만 사업장 근로기 준법 적용 배제’ 문제를 해결하기 위한 지난 정부의 노력은 충분히 개선되지 않았다.
- 헌법재판소는 사용자의 경제적 능력 외에도 국가의 근로감독 능력의 미비를 해당 조항에 대한 합헌 결정의 근거로 실시하고 있다. 그러나 관리감독이 보다 어려운 사회보험의 경우에 사 업장 규모와 상관없이 전면적용을 하고 있다는 점을 고려하면, 국가의 근로감독 능력을 이 유로 적용을 제외하는 것은 합리성을 인정하기 어렵다. 「최저임금법», 「산업재해보상보험법», 「근로자퇴직급여 보장법」 등은 사업장의 규모를 가리지 않고 모든 근로관계에 대해 적용되 고 있으므로, 법 적용의 형평성 관점에서도 근로기준법을 모든 근로관계에 적용해야 한다.

2. 개혁방안

가. 근로기준법 제11조 개정

- 근로기준법 제11조 제1항을 “이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업장 또는 사업장에 적용 한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업에는 적용하지 아니한다.”라고 개정해야 한다 (2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표발의 2104382 개정안 참조).

나. 근로기준법 시행령 제7조 개정

- 근로기준법 제11조 제1항 개정을 통해 모든 법 규정에 대한 전면 적용이 어렵다면, 최소한 근로기준법 시행령 제7조 [별표1]을 개정하여, 근로기준법의 ‘해고’의 절차와 사유에 관한 규정(제23조 제1항, 제24조, 제27조, 제28조), 근로시간 및 휴게시간 관련 규정(제50조)과 휴업수당 규정(제46조), 연장근로 제한 관련 규정(제53조), 연장·야간·휴일근로 가산수당 관련 규정(제56조), 직장 내 괴롭힘 관련 규정(제76조의2, 제76조의3) 등 근로자의 권리와

관련된 핵심적인 조항들만큼은 ‘5인 미만 사업장’에도 적용되게 해야 한다.

다. ‘가짜 5인 미만 사업장’ 여부 의무적으로 점검하는 <근로감독관 직무규정> 채택

- 이른바 ‘사업장 쪼개기’를 통해 실질적으로 5인 이상 대규모 사업장임에도 불구하고 ‘가짜 5인 미만 사업장’의 외관을 취하는 탈법적 행위를 효과적으로 규제하기 위해, 고용노동청의 근로감독관으로 하여금 지역사회의 ‘5인 미만 사업장’에 대해 ‘가짜 5인 미만 사업장’ 여부를 의무적으로 점검하게끔 관련 직무규정을 채택함으로써 행정청에 의한 지도·감독을 강화할 필요가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부

나. 관련 법령 : 근로기준법 제11조 제1항 / 근로기준법 시행령 제7조

(2) 플랫폼 노동자, 특수형태근로종사자의 근로자성 인정 및 노조할 권리 보장을 통한 ‘일하는 사람’ 모두에 대한 노동권 실현

• 담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 온라인 기술의 발전으로 온라인 플랫폼을 이용하여 노동을 매개하는 이른바 ‘플랫폼 기업’이 늘어나고 있다. 문제는 다른 노동자들과 다를 바 없이 사용자에게 종속적 노동을 제공하되 다만 그 매개 방식이 플랫폼을 통해 이루어질 뿐인 노동자들이 ‘프리랜서’, ‘자영업자’로 오인되어 정당한 노동법의 보호를 받지 못하는 상황이 만연하고 있다는 것이다. 산업재해보상보험법 제125조 등 특례규정에 따라 노동법의 일부 규정만 적용되게끔 규율되고 있는 ‘특수형태근로종사자’ 역시, 많은 경우에 사용자의 상당한 지휘·명령 하에서 사용·종속관계를 형성하고 있음에도, 노동법의 충분한 보호를 받지 못하고 있다.
- 2020. 10. 31. 국회입법조사처에서 <플랫폼노동 관련 해외 입법동향 분석과 정책과제>라는 제목의 연구용역보고서를 발간하는 등, 플랫폼 노동자를 법적으로 어떻게 규율해야 할지에 대한 사회적 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 2021. 3. 18. 장철민 국회의원이 대표발의한 ‘플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률’안(의안번호 : 2108908) 등과 같이, ‘플랫폼 종사자’를 원칙적으로 ‘근로자’와 구분되는 새로운 법적 존재로 인가하고 이들에 대한 새로운 형태의 보호를 도입하는 방안이 논의되고 있으나, 이러한 방식은 부적절하다. 그 보호의 내용이 근로기준법과 노동조합법 등의 기본적인 내용에 미치지 못할 뿐만 아니라, 사용·종속관계 하에서 노동을 제공하는 엄연한 근로자마저도 그 근로자성을 인정받지 못하는 현재의 상황을 더욱 악화시킬 우려가 매우 크기 때문이다. 2020. 12. 1. 임이자 국회의원이 대표발의한 ‘특수형태근로종사자 등의 보호에 관한 법률’안(의안번호 : 2106018) 역시 이와 동일한 문제점을 노정하고 있다.
- 2022. 1. 출범한 ‘플랫폼노동 희망찾기’가 “떨쩡한 노동자까지도 플랫폼종사자법 적용대상인 프리랜서 자영업자로 둔갑시킬 것”이라고 위 법률안을 비판하거나, 국가인권위원회가 ‘ILO가

플랫폼 종사자에 대하여 노동관계법에 의한 보호를 권고하고 있음’을 들어 위 법률안에 대해 근로자 추정제도 도입이 필요하다는 등의 의견을 밝힌 것 역시 이와 같은 맥락에서 이해되어야 한다. ‘근로자성’에 대한 증명책임은 이를 주장하는 근로자 측에 부담시키는 것은, 노동 현장에 관한 자료들은 모두 사용자가 보관하고 있다는 점, 근로자 개인이 모든 자료를 확보하여 증명을 다 하는 것이 곤란한 점 등을 고려할 때, 실질적으로 사용·종속관계에 편입된 경우에도 ‘플랫폼 노동자’ 및 ‘특수형태근로종사자’ 등의 근로자성 인정을 매우 어렵게 하고 있다.

- ‘플랫폼 노동자’와 ‘특수형태근로종사자’는 근로기준법상 근로자뿐만 아니라 노동조합법상 근로자의 지위도 부정당할 우려가 있어, 자신들의 근로조건을 정하는 과정에 자주적인 노동조합을 통한 교섭 등의 방식으로 영향력을 행사하기도 어려운 상황이다. 2019. 5. 1. ‘라이더 유니온’이 노동조합 설립신고 필증을 교부받아 법상 노동조합으로 설립되기는 하였으나, 학습지 교사, 레미콘 운전기사, 보험설계사, 애니메이션 작가, AS 기사, 화물차 운전기사, 간병인, 방송사 구성작가, 대리운전자, 텔레마케터 등 다양한 분야에서 종사하는 ‘일하는 사람’ 모두가 노동조합법상 근로자로 인정됨으로써 노동3권을 보장받을 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 개혁방안

가. 근로기준법 제2조 ‘근로자’ 및 ‘사용자’ 정의규정 개정 (근로자성 증명책임 전환)

- 현행법의 근로자 정의규정(근로기준법 제2조 제1항 제1호)에 후단을 신설하여, ‘일하는 사람’ 모두를 근로자로 추정하고 ‘근로자성’ 여부에 관한 증명책임을 사용자가 부담하게 해야 한다. “... 이 경우 타인에게 노무를 제공하는 사람은 근로자로 추정하되, 다만 사용자가 다음 각 목의 사항을 모두 입증한 경우에는 그러하지 아니하다. / 가. 노무제공자가 업무수행에 관하여 사용자의 지휘·감독을 받지 아니하는 경우 / 나. 노무제공이 사용자의 통상적인 사업 범위 밖에서 이루어진 경우 / 다. 노무제공자가 사용자가 영위하는 사업과 동종 분야에서 본인의 이름과 계산으로 독립하여 사업을 영위하는 경우” (2021. 9. 6. 강은미 국회의원 대표발의 2112457 개정안 참조)
- 현행법의 사용자 정의규정(근로기준법 제2조 제1항 제2호)에 후단을 신설하여, 사용자의 성립 범위를 넓혀야 한다. “... 이 경우 근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니라고 하더라도, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사용자로 본다. / 가. 임금, 근로시간, 복지, 해고 등 해당 근로자의 근로조건에 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자 / 나. 그 밖에 노무수령자로서 이 법에 따라 사용자 지위를 인정할 필요가 있는 대통령령으로 정하는 자” (2021. 9. 6. 강은미 국회의원 대표발의 2112457 개정안 참조)

나. 노동조합법 제2조 ‘근로자’ 및 ‘사용자’ 정의규정 개정

- 현행법의 근로자 정의규정(노동조합법 제2조 제1호)에 후단을 신설하여, 노동3권을 행사할 수 있는 근로자의 성립 범위를 넓혀야 한다. “... 이 경우 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자도 근로자로 본다. / 가. 자신이 아닌 다른 사람의 사업을 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 받아 생활하는 자 / 나. 실업상태에 있거나 구직 중인 자 / 다. 그 밖에 노무를 제공하는 자로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있다고 대통령령으로 정한 자” (2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표발의 2104376 개정안 참조)
- 현행법의 사용자 정의규정(노동조합법 제2조 제2호)에 후단을 신설하여, 노동3권 행사의 상대방이 되는 사용자의 성립 범위를 넓혀야 한다. “... 이 경우 근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니더라도 해당 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로 조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자(도급인을 포함한다. 이하 같다)도 사용자로 본다.” (2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표발의 2104376 개정안 참조)

다. ‘플랫폼 노동자’ 및 ‘특수형태근로종사자’가 근무하는 사업장에 대한 노동청의 관리·감독 강화 및 노동조합 설립신고에 대한 노동청의 수리

- ‘플랫폼 노동자’ 및 ‘특수형태근로종사자’의 업무 실태가 진정으로 자유로운 프리랜서 노동인지 특정 사용자에게 전속된 종속적 노동인지에 대한 노동청의 관리·감독을 강화해야 한다. 근로기준법상 근로자, 사용자에 해당함에도 관련 규정들을 준수하지 않는 것은 엄연히 법 위반사항이기 때문에, 관련 사업장들이 ‘사용·종속성’을 은폐하고 있는 것인지를 노동청이 철저히 관리·감독하도록 지침을 마련해야 한다.
- ‘플랫폼 노동자 노동조합’ 및 ‘특수형태근로종사자 노동조합’의 노동조합 설립신고에 대하여 노동청이 수리를 하계끔 행정지도를 할 필요가 있다. 자신들에 대한 근로조건을 결정하는데 실질적인 지배력을 행사하는 사용자를 상대로 이들이 단체교섭권 등을 행사할 수 있으려면, 법적 노동조합의 지위를 획득하는 것이 결정적으로 중요하기 때문이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부

나. 관련 법령 : 근로기준법 제2조 제1항 제1·2호 / 노동조합법 제2조 제1·2호

(3) 근로시간 감축 및 과로사예방법 제정을 통해 근로자의 인간다운 생활을 할 권리 증진

• 담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 현행법은 시장여건의 변화에 유연하게 대처하고, 국제경쟁력을 제고한다는 명분으로 제51조 탄력적 근로시간제와 제52조 선택적 근로시간제를 규정하고 있고, 2021. 1.경의 근로기준법 개정으로 인해 근로시간 산정의 기준이 되는 최장 단위기간이 연장되기까지 하였다(탄력적 근로시간제 : 3개월 → 6개월 / 선택적 근로시간제 : 1개월 → 3개월). 이를 통해 도입된 장기간의 탄력적 근로시간제(3개월~6개월)의 경우, 근로자대표와의 서면합의 및 근로일 11시간 이상 휴식 부여라는 제한조건이 붙어있기는 하지만, 1주일 간 64시간의 근로를 최대 6개월까지 계속할 수 있게 된 것이다. 이러한 변화는 2018. 2.경 근로기준법 개정으로 주 52시간 근로제가 시행된 취지를 역행하는 것이고, 국회의 이러한 입법은 대통령 직속 사회적 대화기구인 '경제사회노동위원회'의 탄력적·선택적 근로시간제 확장 적용 의견에 따른 것이었다는 점에서, 지난 정부는 비판을 면하기 어렵다.
- 또한 최근의 코로나19 방역상태로 인하여 재택근무 등이 활성화되면서, SNS 등 통신수단을 통해 근로시간 외에도 업무지시를 받는 경우가 비일비재해지고 있다. 2021. 12. 경기연구원 발표 자료에 따르면, 노동자 500명을 대상으로 설문조사한 결과 응답자의 87.8%가 '퇴근 후 업무지시를 받은 경험이 있다'라고 답변하였으며, 이는 2016년 한국노동연구원이 <스마트기기 업무활용 실태와 효과> 보고서를 통해 '전체 노동자의 70.3%가 퇴근 후에도 스마트기기를 활용하여 업무를 처리하고 있으며 일주일 평균 11시간의 추가 노동을 제공하고 있다'고 밝힌 것보다 대폭 늘어난 수치이다.
- 한국 노동자의 연간노동시간은 평균 1,927시간(2020년 기준)으로 OECD 국가 가운데 세 번째로 길다. 그리고 이는 초과근로에 대해 근로시간을 계산하지 않고 월급에 사전에 정해진 일정 금액만을 추가로 지급하는 것을 골자로 하는 포괄임금제가 만연한 탓이 크다. 대법

원 판례는 ‘근로시간 산정이 어려운 경우에만 포괄임금제 적용을 허용하고 임금산정 편의에 의해서는 해당 제도를 적용할 수 없다’고 명시하고 있으나(대법원 2020. 6. 25. 선고 2015다8803 판결 등), 실제 노동현장에서는 근로시간 산정이 충분히 가능한 경우에조차 포괄임금제가 무분별하게 남용되고 있다. 고용노동부의 <2017년 기업체노동비용조사 시범조사>에서 10인 이상 사업장의 52.8%가 포괄임금제를 사용하는 것으로 나타났고, 한국노동연구원이 2016년 발표한 <사무직 근로시간 실태와 포괄임금제 개선방안>에서 노동시간을 측정하기 용이한 사무직의 41.3%(100인 이상 사업장 기준)가 포괄임금제를 사용하는 것으로 확인됐다. 지난 정부는 임기 초기였던 2017. 10. ‘포괄임금제 지도지침’ 초안을 발표하여 장시간 근로를 조장하는 포괄임금제에 대한 규제정책을 제시할 것임을 국정과제로서 공표하였으나, 그 이후 추가로 진행된 사항이 전혀 없다.

- 최근 택배노동자 사망사건 등 과로사로 추정되는 사망사건들이 잇따라 발생해 살인적인 근로 관행을 개선해야 한다는 여론의 목소리가 높아지고 있다. 고용노동부 산하 근로복지공단에 따르면 과로사로 추정돼 ‘업무상 뇌·심혈관계 질병 산업재해’를 신청한 인원은 2017년 576명, 2018년 612명, 2019년 747명으로 꾸준히 증가하고 있는 추세이고, 실제 업무상 인과관계가 인정되어 산재보험 대상자로 인정받은 근로자는 5년간(2016년~2020년) 1,113명에 달한다.

2. 개혁방안

가. 근로기준법상 근로시간 관련 규정 개정

- 특수고용 노동자 포함 모든 노동자에게 법정노동시간 주 48시간제를 전면적으로, 조건 없이 실시하는 방향으로 근로기준법이 개정되어야 한다.
- 근로자들의 장기간에 걸친 장시간 노동을 정당화하고 있는 탄력적 근로시간제(제51조) 및 선택적 근로시간제(제52조) 규정을 삭제해야 하고, 최소한 최장 단위기간을 확장한 최근의 근로기준법 개악이 되돌려져야 한다. 그마저도 어렵다면 탄력적 근로시간제와 선택적 근로시간제 적용을 위한 절차적 요건을 강화하거나(근로자대표와의 서면 합의가 아니라 대상 근로자와의 개별적인 서면 합의, 고용노동부장관의 인가 등), 적용 시 보장되어야 하는 근로일간 혹은 일주일동안의 보장 휴게시간 확장 등이 이루어져야 한다.
- 연장근로의 상한을 ‘휴일근로를 포함하여 1주간에 10시간’으로 축소하여야 하고(제53조), 현행법 제52조에 따른 주 1주간 12시간을 초과하여 연장근로를 하게 할 수 있는 특례업종을 폐지하거나 축소해야 한다(제59조).

- 근로시간 산정과 관련하여 작업시간을 위하여 근로자가 사용자의 지휘·감독 아래에 있는 대기시간을 근로시간으로 보도록 정하고 있는 규정과 관련하여, ‘대기시간’에 “정보통신기기 등을 활용하여 특정 시간 동안 사용자가 근로자에게 업무에 관한 지시를 하는 경우”를 포함하도록 개정할 필요가 있다(제50조, 2020. 7. 2. 송옥주 국회의원 대표발의 2101334 개정안 참조). 다만 이 송옥주 의원 발의 개정안의 문언은 그 자체로 명확하지 않다는 문제가 제기될 수 있기 때문에, ‘업무에 관한 지시’의 행위태양을 구체화하거나, 그 예시를 하위 법령에 위임하여 규정하도록 하는 등의 보완이 필요할 것으로 판단된다.

나. 포괄임금제 규제 및 장시간 근로사업장 지도·감독 강화

- 포괄임금제는 그 자체로 법률 규정상 근거를 찾아볼 수 없는 탈법적 제도이고, 따라서 근로기준법상 근로시간 규제 제도의 취지를 몰각시키는 것이다. 대법원 판례에 따르면 포괄임금제는 근로시간 산정이 어려운 경우에만 허용되는데, 정부의 행정해석이나 고시를 통해서라도 개별 업종에 대한 근로시간 산정 방침을 구체적으로 제시함으로써 ‘근로시간 산정이 어려운 경우’를 최소화하여야 할 것이다.
- 장시간 근로사업장에 대한 노동청의 지도·감독 강화가 필수적이다. 근로시간에 관한 법의 규제가 개별 사업장에서 얼마나 잘 준수되는지, 포괄임금제의 남용을 통해 근로시간 규제가 형해화되고 있지는 않은지 등을 관리·감독할 수 있는 근로감독관 직무규정을 구체화할 필요가 있다. 또한 업종별 특수성을 반영하여 노동시간을 단축할 수 있는 대책을 정부가 나서서 적극적으로 마련하고, 각 사업장에 권고해야 한다.

다. 과로사예방법 제정

- 과로사 예방에 관한 규제를 법적 구속력을 가지는 시책으로 격상하기 위하여, 국가에게 과로사 등 방지 시책을 수립·시행할 의무를 부과하고 사업주의 준수 의무를 부과하는 것을 골자로 하는 특별법 제정이 필요하다(2020. 12. 4. 임종성 국회의원 대표발의 2106125 제정안 참조).

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부

나. 관련 법령 : 근로기준법 제50조, 제51조, 제52조, 제53조, 제59조 / 과로사예방법(제정)

(4) 헌법상 노동3권의 온전한 실현 및 불균등한 노사관계 해소

• 담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 설립 신고 절차를 통해 노동조합 설립에 대해 행정청에 과도한 재량의 자유를 부여하는 현행 노조설립 신고제도는 ‘결사의 자유에 대한 허가제 금지’를 천명한 헌법 제21조 제2항에 어긋나며, ILO ‘결사의 자유 위원회’가 “등록절차가 오래 걸리고 복잡하거나 관할 관청에게 폭넓은 재량권을 인정하는 것은 노조 설립에 중대한 장애요인이며 결사의 자유를 사문화시키는 것”⁸⁾임을 지적한 내용과도 충돌한다. 주요 외국 입법례⁹⁾에 따르면, 노조설립 과정에 한국과 같이 국가의 개입이나 과도한 행정권한 남용을 가능케 하는 법제를 찾아보기 어렵다. 2021. 1.경 이루어진 노동조합법 제2조 제4호 라.목 단서의 삭제를 통하여 해고자의 노동조합 가입 자격이 인정되기는 하였으나, 기업별노조의 비종사자 조합원의 조합활동 및 임원 자격 제한(제5조 제2항, 제17조 제3항, 제23조 제1항 등), 조합원수 산정 시 제외(제24조 제2항, 제29조의2 제10항, 제41조 제1항 등) 등의 제한이 추가되어 노동조합과 노동자의 단결권을 침해하고 있다.
- 노동조합의 규약에 대한 행정관청의 시정명령 권한 부여 및 위반 시의 형사처벌(제21조, 제93조)은 노동조합의 자주적인 의사결정에 대한 국가 권력의 과도하고 부당한 침해이다.
- 또한 전임자 임금 지급과 관련하여, ILO는 “노조 전임자 급여지급의 금지는 입법적 관여사항이 아니므로 현행 노조법상의 관련규정을 폐지할 것”을 수차례 권고하였으나,¹⁰⁾ 이와 관

8) ILO 결사의 자유 위원회 Digest of Decision(1996) para. 72, 244, 260.

9) 노조설립절차 관련 주요국 입법례 - 일본의 경우 노동조합 설립은 자유방임형을 취하고 있으며, 다만 부당노동행위 구제 및 쟁의조정신청 등 노동행정구제서비스를 받기 위해선 담당 기관인 노동위원회로부터 자격심사를 받도록 하고 있다. 즉 설립은 자유롭게 하게 하되, 노동위원회로 하여금 노조 자격심사를 담당하게 하여 간접적인 방법으로 노동조합의 적법성을 확보하도록 활용하고 있는 점이 특징이다. 그러나 자격심사제도 운용상 형식적 심사에 머무르고 있어 자격심사에서 부적격으로 판정된 사례는 매우 극소수라 한다. 영국의 경우 별개의 독립된 기구인 인준관(Certification Officer)이 노동조합의 등록을 담당하고 자주성 인증서를 발급토록 하고 있으나, 실사 노조의 선택에 따라 노조 명부에 등록을 하지 않더라도 노동조합의 자격에는 아무런 영향이 없고, 미국과 독일의 경우 모두 노동조합 설립에 관한 법적 제약을 아예 두고 있지 않다.

10) 전임자 임금지급 관련 국제노동기구 권고 내용- “전임자 급여지급의 문제가 입법적 개입의 문제가 아니며, …… 노조법 제24조 제2항을 폐지할 것을 잠정결론으로 권고”(1998년 3월, 제271차 이사회에 제출된 보고서) - “노조전임자 급여지급의 금지는 입법적 관여사항이 아니므로 현행 노조법 상의 관련규정을 폐지할 것을 권고”(결사의자유위원회, 제327차 보고서, 2002년, 487항).-

련한 국내법의 의미 있는 개정은 이루어지지 않았으며, 2021. 1.경 이루어진 노동조합법 개정의 경우 ‘근로시간 면제 한도를 초과하는 내용을 정한 단체협약 또는 사용자의 동의는 그 부분에 한정하여 무효로 한다’는 취지의 규정을 도입하여, ILO 권고내용에도 불구하고 전임자에 대한 임금지급과 관련한 국가의 개입을 법률로 명문화하여, 노사의 자유로운 결정 과정을 왜곡하게 되었다.

- 현행법은 산업별 연합단체에 대한 규정을 두고 있으면서도(제10조 제2항), 산업별 연합단체가 사용자단체와 단체교섭을 진행하고 단체협약을 체결할 수 있는지 여부에 대해서는 명문의 규정이 없다. ILO는 산업별·지역별 ‘단체협약 확장제도’를 권고하고 있다.¹¹⁾ 2021. 1.경 노동조합법의 개정으로 국가 및 지방자치단체로 하여금 다양한 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다는 노력의무 규정이 신설되었으나(제30조 제3항), 아무런 실효성이 없는 노력의무 규정으로는 충분치 않다.
- 교섭창구단일화 강제 제도(제29조의2 이하)는 소수노조의 단체교섭권을 제한 내지 침해한다는 점에서 헌법 제37조 제2항에서 금지하고 있는 권리의 본질적 내용에 대한 침해에 해당하며, 헌법 제11조 제1항의 평등권을 침해한다. ILO는 교섭창구 단일화와 관련하여, ‘교섭 방식은 해당 국가의 구체적인 노사관계와 노사문화 등에 따라 노사정간 충분한 논의와 합의로 결정할 문제’라는 입장과 함께 ‘소수노조의 교섭권이 충분히 보장되어야 함’을 강조하고 있다.
- 단체협약은 노사간의 자율적인 교섭에 따른 결과물인바, 행정관청이 이에 대해 심사하여 ‘시정명령’을 할 수 있고 그 위반 시 형사처벌까지 부과하다는 것(제31조 제3항, 제93조 제2호)은 단체교섭권에 대한 중대한 침해이다. 또한 2021. 1.경 노동조합법 개정으로 인해 단체협약의 법정 최대 유효기간을 3년으로 연장하였는데(제32조 제1·2항), ILO ‘결사의 자유 위원회’는 “매우 장기간 유효한 단체협약을 체결할 수 있게 되면 대표성 경계선상에 있는 노동조합이 자신의 입지를 강화하기 위해 근로자들의 진정한 이익을 훼손하면서까지 보다 장기의 단체협약을 수락할 유혹에 빠질 위험성이 수반될 수 있다.”라고 경고하고 있다.¹²⁾ 단체교섭권의 행사 가능성이 줄어드는 노동조합법의 개악이었던 것이다.

“전임자의 급여지급을 단체교섭에 맡겨두는 것이 적절한 방안임을 역설”(2004년 11월, 제291차 이사회에 제출된 보고서)- “노조 전임자에게 사용자가 임금을 지급하는데 대한 해결책을 모색하여, 이 문제에 법적인 간섭이 없도록 할 것. 이를 통해 노동자와 사용자가 이 문제에 관해 자유롭게 자발적인 교섭을 진행할 수 있도록 할 것”(결사의자유위원회, 353차 보고서, 2007년)

11) 국제노동기구 권고 제91호(단체협약에 관한 권고, 1951) - [제5조 제1항] 적절한 경우에는, 이미 확립된 교섭 관행을 고려한 뒤, 단체협약의 산업 및 지역적 적용범위 내에 있는 모든 사용자와 노동자에게 그 협약의 전부 또는 일부 규정의 적용을 확장하기 위하여, 국내 법령에 의해 결정되고 국내 사정에 적합한 조치를 취하여야 한다. [제5조 제2항] 국내 법령은 특히 다음의 경우 단체협약 효력을 확장할 수 있다. (a) 단체협약이 이미 관련된 많은 수의 사용자 또는 노동자에게 적용되고 있어 관계당국이 보기에 충분한 대표성이 있다고 인정되는 경우, (b) 협약 당사자인 노사단체 중 하나 또는 그 이상이 협약의 효력확장을 요구하는 경우, (c) 협약의 효력확장으로 협약을 적용 받게 될 사용자와 노동자에게 협약의 효력확장 이전에 자신의 의견을 제출할 기회를 제공하는 경우

12) ILO, Freedom of Association 2018, para. 1503, p.279.

- 현행법은 노동조합의 쟁의행위에 대하여 목적, 절차, 태양 등과 관련한 광범위한 제한을 도입하고 있어 파업권 등 단체행동권의 본질적 내용이 침해되고 있다. 특히 절차와 관련하여, ILO는 ‘재적 조합원 과반수 찬성을 얻도록 하는 현행 노조법 규정이 대규모 노조의 경우에는 파업권을 지나치게 제한하여 결사의 자유를 침해할 우려가 있다’는 견해를 밝힌 바 있다. 또한 태양과 관련하여 2021. 1.경 노동조합법 개정을 통해 사용자의 점유를 배제하는 형태의 쟁의행위가 금지되었는데(제37조 제3항 신설), 이는 “업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위”라는 쟁의행위의 정의규정(제2조 제6호) 자체와도 부합하지 않고, 단체행동권을 사실상 형해화하는 것이나 다름없다.
- 또한 긴급조정과 강제중제 제도가 적용되는 공익사업, 사용자의 대체근로 채용마저 허용되는 필수공익사업 및 쟁의행위 자체가 제한되는 필수유지업무의 범위가 지나치게 광범위하다(법 제71조, 법 제42조의2, 시행령 제22조의2 [별표1]). 특히 정부가 시행령을 통해 사전적으로 필수유지업무를 설정함으로써 사실상 필수유지업무의 범위와 수준을 결정하는데 있어 노조의 우선권을 부정하고 있으며, 이는 ILO의 최소서비스에 대한 견해(‘최소서비스는 파업 시에 그 정의, 범위, 기간이 노조의 참여가 확보된 상황에서 결정되어야 한다.’)¹³⁾와도 정면으로 배치된다. ILO는 파업이 제한되는 엄격한 의미의 필수 서비스로 ‘그 중단으로 국민 전체 또는 일부의 생명, 신체적 안전이나 건강을 위태롭게 할 수 있는 서비스’라고 정의하며 매우 엄격한 제한¹⁴⁾을 두고 있다.
- 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 발족되었고, 매 국회마다 관련 법률 개정안이 상정되고 있다. ILO는 2017년 한국의 손해배상 및 가압류가 노동권을 침해한다는 우려를 표하며 한국 정부에 자제와 개선을 권고했으나,¹⁵⁾ 이 문제는 여전히 해결되지 않고 있다.
- 교원과 공무원 역시 임금을 목적으로 노무를 제공하는 노동자의 신분을 가진다는 점에서 다른 노동자와 다르지 않음에도, 별도의 특별법으로 노동3권 보장의 형식적인 외형만을 띤 뿐인 현행 법체계는 교원·공무원의 노동3권의 본질적 내용을 침해하고 있다.

13) Digest, 1996, para, 557

14) 엄격한 제한을 요하는 최소서비스 범위 대한 국제 노동기구 권고 - 파업의 완전한 금지에 대한 대안으로서의 최소서비스는 파업에 대한 실질적 제한 내지 완전한 금지가 정당하지 않는 상황에서 대다수 근로자의 파업권을 문제 삼지 않으면서도 이용자의 기본적 필요를 충족시키고 설비의 안전한 운영을 확보하고자 하는 때에 적절한 것이다(General Survey, 1994, para.162) - 612. 최소업무 및 그 업무를 수행하는 근로자의 최소 숫자에 관한 결정에는 정부기관뿐만 아니라 해당 노사단체들이 관련되어야 한다. 그레야 주어진 상황에서 불가결한 최소업무의 결정을 위해 고려 가능한 것들에 관한 신중한 의견교환이 가능하고, 최소업무의 범위가 실제상 비효과적인 파업(파업의 한정적 영향력으로 인한 비효과적인 파업)을 초래하지 않도록 보장할 수 있고, 또한 지나치게 광범위하고 일방적으로 정해진 최소업무 때문에 파업이 무위로 되었다는 노동단체의 생각을 불식시킬 수 있다.(ILO, Freedom of Association, 5th (revised) ed., 2006)

15) 2017. 6. 19. ILO 결사의 자유 위원회 보고서, 2017. 10. 9. UN 사회권규약위원회 제4차 대한민국 심의 최종견해

2. 개혁방안

가. 단결권 보장 강화를 위한 노동조합법 개정

- 노동조합의 설립신고에 대하여 행정관청이 신고증을 반려할 수 있는 허가제를 폐지해야 한다. 또한 노동조합의 자율적인 규약제정권 등을 보장하기 위해, 노동조합의 규약 및 결의에 대한 행정관청의 시정명령 제도(제21조, 제93조)를 폐지해야 한다(이상 2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표발의 2104376 개정안, 2020. 10. 7. 안호영 국회의원 대표발의 2104441 개정안 참조).
- 노동조합 조합원의 자격 및 조합활동의 범위는 노동조합의 자주성이 침해되지 않는 한 노동조합 내부에서 스스로 결정할 문제이다. 기업별노조의 비종사자 조합원 조합활동 제한 규정(제5조 제2항) 및 임원 자격 제한 규정(제17조 제3항, 제23조 제1항)은 노동조합의 자주성을 침해하는 것이므로, 폐지되어야 한다.
- 근로시간면제한도, 교섭대표노조, 쟁의행위 여부를 정함에 있어서 비종사자 조합원을 조합원 수에서 제외하는 규정(제24조 제2항, 제29조의2 제10항, 제41조 제1항) 역시 노동조합이 자주적으로 정할 사항에 대한 과도한 법적 규제이므로 폐지되어야 한다.

나. 단체교섭권 보장 강화를 위한 노동조합법 개정

- 노사의 자율적인 결정에 맡겨져야 할 전임자 임금지급에 관한 규제(제24조, 제24조의2)를 전면 폐지해야 한다. 단체교섭의 범위를 “근로자의 경제적·사회적 지위 향상에 관한 사항”까지 확대해야 한다(2020. 10. 19. 이수진 국회의원 대표발의 2104567 개정안 참조).
- 교육부장관, 광역지방자치단체장 혹은 교육감 등과 단체교섭을 할 수 있도록 정하고 있는 교원노조법 제6조 제1항과 같은 산별교섭 관련 규정을 일반 노조법에도 신설해야 한다. 또한 지역적 구속력(제36조)의 발동 요건을 완화하여 산업, 지역, 업종 단위에서 체결된 단체협약이 동종 근로자와 사용자에게 광범위하게 적용될 수 있는 여지를 마련해야 한다.
- 소수노조의 단체교섭권을 형해화하는 교섭창구단일과 강제 제도(제29조의2 이하)를 폐지해야 한다. 단체협약에 대한 행정관청의 시정명령 제도(제31조 제3항, 제93조 제2호) 역시 단체교섭권의 본질적 내용에 대한 침해여서 폐지되어야 한다(이상 나.항의 내용은 모두 2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표발의 2104376 개정안 참조).
- 단체협약의 법정 최대 유효기간을 3년으로 연장한 최근의 노동조합법 개정(제32조 제1·2항)은 다시 2년으로 되돌려져야 한다.

다. 단체행동권 보장 강화를 위한 노동조합법 개정

- 쟁의행위에 대한 일반적·포괄적 제한(절차적 제한을 규정한 제41조 제1항, 태양의 제한을 규정한 제37조 제3항)을 폐지하여 단체행동권을 실질적으로 보장함으로써 노사간 무기대등의 원칙을 실현해야 한다. 또한 ‘노동쟁의’에 대한 정의규정에서 “이 경우 주장의 불일치라 함은 당사자간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다.” 부분을 삭제하여 쟁의행위의 대상을 넓혀야 한다(2021. 3. 4. 임종성 국회의원 대표발의 2108518 개정안 참조).
- ‘공익사업’ 및 ‘필수공익사업’과 ‘필수유지업무’의 범위를 줄이거나, 그 해당 여부를 결정하는 과정에 노동조합이 의사를 개진할 수 있도록 해야 한다(법 제71조, 제42조의2, 시행령 제22조의2 [별지1]). 또한 필수공익사업에 대한 사용자의 대체근로자 채용 허용 규정(제43조 제3항)은 파업권 자체를 무력화하는 것으로 단체행동권의 본질적 내용을 침해하는 것이어서 삭제되어야 한다. 방산노동자의 쟁의행위 금지 규정을 삭제해야 한다(2021. 9. 15. 강은미 국회의원 대표발의 2112573 개정안 참조).
- 노동조합의 쟁의행위에 대한 손해배상 청구 및 가압류를 원칙적으로 금지하고, 노동조합에 의해 계획된 쟁의행위와 관련하여 노동조합 임원이나 조합원 개인에 대한 손해배상·가압류 역시 금지하며, 노동조합의 위법행위로 인하여 직접 발생한 것이 아닌 손해배상·가압류를 금지하는 등의 방향으로 개정이 이루어져야 한다(제3조, 2020. 6. 19. 강병원 국회의원 대표발의 2100702 개정안, 2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표발의 2104376 개정안, 2021. 3. 4. 임종성 국회의원 대표발의 2108518 개정안 참조).

라. 교원·공무원의 노동3권 보장을 위한 관련 법 개정

- 교원노조법, 공무원노조법을 폐지하고 일반 노동조합법의 규율 대상으로 해야 한다(2020. 10. 26. 강은미 국회의원 대표발의 2104640·2104643·2104641 개정안 참조).
- 교원노조법상 조합원 범위 확대(2020. 10. 7. 윤미향 국회의원 대표발의 2104442 개정안 참조), 정치활동 금지 규정 삭제(2020. 10. 26. 민형배 국회의원 대표발의 2104667 개정안, 2020. 10. 29. 이재정 국회의원 대표발의 2104768 개정안 참조), 전임자 허가 규정 개정과 단체협약 효력 규정 개정 및 단체교섭 체결권한 확대 등의 개정이 이루어져야 한다.
- 공무원노조법상 조합원 범위 확대(2020. 10. 7. 윤준병 국회의원 대표발의 2104439 개정안, 2020. 10. 15. 이수진 국회의원 대표발의 2104535 개정안 참조), 정치활동 금지 규정 삭제(2020. 9. 29. 이재정 국회의원 대표발의 2104361 개정안, 2020. 10. 26. 민형배 국

회의원 대표발의 2104668 개정안 참조), 전임자 허가 규정 개정과 단체협약 효력 규정 개정 및 단체교섭 체결권한 확대 등(2020. 7. 7. 김주영 국회의원 대표발의 2101554 개정안 참조)의 개정이 이루어져야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부

나. 관련 법령 : 노동조합법 제3조, 제5조 제2항, 제17조 제3항, 제21조(제93조 제2호), 제23조 제1항, 제24조, 제24조의2, 제29조의2 이하, 제30조 제3항, 제31조 제3항(제93조 제2호), 제32조 제1·2항, 제36조, 제37조 제3항, 제41조 제1·2항, 제42조의2(시행령 제22조의2), 제43조 제3항, 제71조 / 교원노조법 제1조, 제3조, 제4조, 제5조, 제9조, 제13조, 제14조 / 공무원노조법 제1조, 제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제7조, 제17조

(5) 일자리 창출 및 고용안정과 사회안전망 강화를 통해 헌법상 인간다운 생활을 할 권리 보장·강화

• 담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 2017. 5. 16. 「일자리위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」이 대통령령으로 공포·시행됨으로써 지난 정부가 국정과제로 내세웠던 일자리위원회 설치가 이루어졌고, 통계청이 2022. 1.에 내놓은 ‘2020년 공공부문 일자리 통계’에 따르면 공공부문 일자리가 276만6000개로, 전년 대비 16만4000개(6.3%) 증가했다. 문재인 정부 출범 전인 2016년 238만4000개와 비교하면 16.0%에 이르는 증가폭이다. 그러나 일반정부 일자리 비중은 8.8%로 여전히 OECD 평균(17.9%)의 절반 수준에 불과하여, 보다 많은 일자리가 일반정부 부문을 비롯한 공공부문에서 창출되어야 한다.
- 한국경제연구원이 2021. 10.경 발표한 바에 따르면, 2010년~2020년 청년(15세~24세)실업률 연평균 상승률에서 한국은 0.76%로 38개국 중 10위를 기록했고, OECD 평균은 -1.40%라 한다. 2021. 12. 청년고용촉진 특별법 부칙 개정으로 2021. 12. 31.까지 유효하였던 제 5조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무)의 효력 기간이 2023. 12. 31.까지로 연장되었다.
- 한편, 기후위기에 대한 대응으로, 건강한 생태계를 기반으로 한 지속가능한 경제로의 이른바 ‘정의로운 전환’이 논의되면서, 고용구조에 큰 변동이 예상되고 있는 상황이다. ILO는 ‘정의로운 전환을 위한 가이드라인’을 발표하기도 하였다.
- 한편, 코로나19 방역으로 인한 경기위기로 인하여, 귀책사유 없는 근로자의 고용이 중대한 불안에 처하게 되었다. 통계청이 발표한 2020년 5월 고용동향에 따르면 취업자 수는 2.693만 명으로 1년 전보다 39만 2천명이 감소했고, 이는 실업률 통계작성을 시작한 1999년 이후 가장 높은 수준이다. 코로나19 1차 유행 시점인 2020년 3월에는 전월 대비 취업자가 67만 6천 명 감소하는 등, 전염병의 확산과 취업자 수는 음의 상관관계에 있다. 코로나19 방역위기가 겹쳐지기도 하였으나, 지속적으로 실업률이 상승하고 있는 것은 헌법

제32조 제1항이 고용의 증진을 위한 국가의 노력의무를 규정하고 있음에 비추어 볼 때, 해결해야 하는 문제임이 분명하다. 지난 정부는 2017. 9. 박근혜 정부의 ‘양대 지침’ 중 하나인 ‘공정인사 지침’(이른바 ‘저성과자 해고 지침’)을 폐기하여 귀책사유 없는 근로자에 대한 기업의 일방적인 해고에 대해 제동을 걸기는 하였으나, 경영상 이유에 의한 해고 제도의 남용으로 인한 위험은 가시지 않고 있다.

- 한국은 2020년 국내총생산 세계 10위를 차지했다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 저임금 근로자 비율은 OECD 회원국 중 상위권에 랭크되어 있다.¹⁷⁾ 문재인 정부의 최저임금 연평균 인상률 7.3%로 박근혜 정부의 연평균 인상률 7.4%에도 미치지 못한다. 2022년 월(月) 최저임금 1,914,440원은 2021년 비혼단신근로자 월평균 실태생계비 2,084,332원에도 미치지 못하는 것으로, 문재인 정부가 국정과제로 내세운 ‘2020년 최저임금 1만 원 실현’이라는 목표에 미달된 수준이다. 최저한의 생활수준 보장이라는 제도의 취지에 부합하기 위해서는 최저임금을 더 인상하여야 한다.
- 2019. 8. 고용보험법 개정으로 지급수준(+10%)과 지급기간(+30일)이 소폭 상향되고, 단시간 근로자의 실업급여 수급요건이 완화되는 등 일부 개선이 있었다. 2020. 6. 고용보험법이 개정되어 예술인에 대한 고용보험이 도입되었으며, 2021. 1. 고용보험법 개정으로 산재보험 적용 대상자인 특수형태근로종사자 및 플랫폼 종사자 등에 대해서도 고용보험이 적용되게 되었다. 정부는 2020. 12. 23. ‘전국민 고용보험 로드맵’을 발표하였는데, 2023년까지 임금근로자 고용보험 가입기준을 근로시간에서 소득으로 변경하고, 2025년까지 일정 소득 이상의 일자리는 모두 고용보험에 가입할 수 있도록 하는 내용을 담고 있다. 그런데 65세 이상 고령자, 자영업자 등 고용보험의 사각지대에 있는 자들이 여전히 다수 존재하는바, 지난 정부가 내세운 ‘전국민 고용보험’이라는 슬로건에 부합하기에는, 여전히 미비한 부분이 매우 많다.

2. 개혁방안

가. 일자리 창출 청년고용 안정 및 ‘정의로운 전환’에 대한 대비

- 공공부문 일자리를 최소한 OECD 평균 수준(17.9%)에 부합하게 창출해야 한다. 보건의료와 돌봄 등 사회서비스 영역에서 좋은 일자리를 창출하고 국민들의 일자리와 생계를 보장해

16) IMF(INTERNATIONAL MONETARY FUND), "Report for Selected Countries and Subjects: October 2020", World Economic Outlook Database(2020. OCT), <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October/select-countries?grp=2001&sg=All%20countries>, (2021. 8. 18. 확인).

17) OECD, 「Earnings」, "Decile ratios of gross earnings" OECD 주요국의 저임금근로자비율 통계표, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DEC_I, (2021. 8. 18. 확인).

주는 방안을 적극 고려해야 한다.

- 각 공공기관과 지방공기업 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하도록 하고 있는 청년고용촉진 특별법 제5조 제1항을 개정하여, 의무고용 비율을 100분의 5로 상승시켜야 한다(2020. 6. 22. 이용호 국회의원 대표발의 2100827 개정안 참조).
- 국제노총(ITUC) 산하 ‘정의로운 전환 센터’가 정리한 기본 요소 핵심 요구들을 참고하여(화석연료사업에 종사한 고령 노동자들을 위한 소득지원·재교육·재배치·연금 보장 / 청정 대도시 발전을 위한 부문별 계획에 노동자 참여 / 기후재해와 연관된 구조·재건·회복 관련 일자리 공식화 / 기후변화 적응과 완화에 필수적인 양질의 일자리 투자 보장), 국내에서도 친환경 산업구조의 정립 과정에서 고용불안정이 야기되지 않도록 대비해야 한다.

나. 귀책사유 없는 근로자에 대한 해고 요건 강화 및 재고용청구권 강화 등 근로기준법 개정

- 현행법이 경영상 이유에 의한 해고(제24조)의 실제적 요건으로 규정하고 있는 “긴박한 경영상의 필요”라는 문언이 지나치게 추상적이어서 법원에 의한 자의적·확장적인 해석에 취약한바, “경영 악화로 사업을 계속할 수 없는 긴박한 경영상의 필요가 있는 경우” 외에는 경영상 이유로 귀책사유 없는 근로자를 해고하지 못하도록 개정해야 한다. 또한 경영상 해고의 필요성이 존재한다 하더라도, 소극적인 해고 회피 노력 대신 자산매각, 근로시간 단축, 순환휴직의 실시, 전환배치, 전직 등 계속 고용을 위한 적극적 노력을 다 하도록 ‘계속 고용 유지 노력의무’를 신설하고(2021. 3. 10. 박대수 국회의원 대표발의 2108678 개정안 참조), 해고는 반드시 최후의 수단으로서만 고려되어야 한다는 원칙(‘최후 수단의 원칙’)을 법에 명기할 필요가 있다. 절차적으로도 사전협의기간을 현행 50일에서 90일로 확대하고, 일정 규모 이상의 경영상 해고를 하는 경우 고용노동부장관의 승인을 받도록 해야 하며, 위와 같은 개별 유효요건을 모두 갖추었을 경우에만 경영상 해고가 유효하도록 하여 경영상 해고 제한에 관한 법의 규범력을 강화해야 한다.
- 경영상 이유로 해고된 근로자의 우선재고용 청구권은 현행법에서 매우 추상적인 수준으로만 규정되어 있는데(제25조), 이를 개정하여 귀책사유 없이 해고된 근로자의 우선재고용 청구권을 강화할 필요가 있다. 구체적으로는, 해고 시점, 해고된 근로자의 서면질의 시점, 경영상황 완화로 재고용 절차 착수 시점 등에 사용자로 하여금 해당 근로자에게 재고용청구권의 존재에 대해 서면으로 통보하도록 하고(의무 해태시 과태료 부과), 해고자가 그 사이 새로운 자격을 취득하였을 경우에는 이에 상응하는 직종과 업무에 대하여 재고용하도록 하며, 우선재고용의무 위반 시 해고된 근로자의 손해배상청구권을 명시하여야 한다(2021. 7. 15. 윤미향 국회의원 대표 발의 2111525 개정안 참조).

다. 최저임금의 현실화 및 최저임금 지급 예외사유 폐지

- 최저임금을 1만 원 이상으로 하여 제도의 취지에 부합하게 현실화할 필요가 있고, 최소한 비혼 단신근로자 월평균 실태생계비에는 부합하도록 인상하여야 한다. 이를 위해 최저임금 결정기준이 가구생계비를 산입하는 방안이 적극 고려되어야 한다. 생활임금제도의 법률적 근거조항을 최저임금법에 신설하는 방안도 있을 것이다.
- 최저임금법 제3조, 제5조, 제7조는 특정한 경우에 대해 최저임금을 지급하지 않을 수 있는 예외사유를 규정하고 있는데, 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정을 도모하기 위한 법의 목적(제1조)을 고려할 때, 최저임금 지급의무의 예외사유를 정하고 있는 위 규정들은 폐지되어야 한다.

라. 고용보험 적용대상 및 실업급여 수급자격 확대

- 실업급여가 실업 근로자를 실효성 있게 보호하기 위해서는 적용대상의 확대, 수급요건의 완화, 지급기간의 연장, 지급수준의 상향이 반드시 필요하다. 적용대상의 확대와 관련하여서는 65세 이후에 고용된 사람(2020. 7. 15. 김성원 국회의원 대표발의 2101986 개정안 참조)이나 자발적 이직자(2020. 9. 17. 강은미 국회의원 대표발의 2103990 개정안 참조) 등 사각지대에 있는 근로자들을 실업급여의 지급 대상에 포함시킬 필요가 있다. 그리고 수급요건은 18개월 간 180일을 임금 근로자로 근로할 것을 요구하는 현행 수급요건을 실질 18개월 간 120일로 완화해야 할 것이다. 지급기간은 현행 120일~270일에서 적어도 최장 기간이 최소한 OECD 평균수준에는 이를 수 있도록 180일~360로 확대해야 한다. 마지막으로 지급수준을 현행 60%를 최소 70%이상으로 상향할 필요가 있다.
- 고용보험 의무가입 대상이지만 미가입 중인 비정규직을 즉각 가입시키고, 모든 취업자(자영업자, 프리랜서 포함)를 포괄하는 소득 기반 전국민 고용보험제를 실현해야 한다. 전국민 상병수당 도입 등 ‘일하는 사람’ 모두가 아플 경우에도 급여의 손실을 최소화하면서 적극적인 치료를 받을 수 있도록 하여야 ‘인간다운 생활을 할 권리’가 진정으로 보장된다 할 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부

나. 관련 법령 : 근로기준법 제24조, 제25조 / 청년고용촉진 특별법 제5조 제1항 / 최저임금법 제3조, 제5조, 제7조 / 고용보험법 제10조, 제58조

(6) 비정규직 차별 철폐를 통한 비정규직의 고용안정 도모와 평등한 근로조건 보장

• 담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- “비정규직” 혹은 “비정규노동”이라는 개념은 “정규직” 혹은 “정규노동”의 대향적(對向的) 개념으로서, “정규직” 혹은 “정규노동”에 포섭되지 않는 노동 형태를 모두 포괄하기 위하여 사용되기 시작하였다. 정규노동은 일반적으로 사용자에게 직접 고용된 전일제 상용 노동자로서, 특별한 사정이 없는 한 정년까지의 고용이 보장된 노동 형태를 의미한다. 이러한 관점에서 비정규노동은 위와 같은 정규노동에 포섭되지 않는 기간제 근로, 파견 근로, 단시간 근로, 특수고용, 호출근로나 통신근로, 더 나아가 사내하청과 같은 간접고용 전반도 포괄할 수 있는 개념으로 이해된다.
- 고용노동부는 2017. 7.경 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인’을 마련하여, 비정규직 문제에 대한 개혁의지를 표명하였다. 2020. 8. 정부가 발표한 공공부문(중앙부처·자치단체·교육기관·공공기관·지방공기업) 정규직 전환 추진 실적을 보면, 2017년에 추산한 파견·용역 노동자의 절반 가까이가 정규직으로 전환된 것으로 보고되었으나, (자회사 설립이 불가능한 중앙부처·자치단체·교육기관을 제외한) 공공기관·지방공기업의 경우 전환 노동자의 65.4%가 자회사에 고용되는 등 여전히 용역의 실질을 띠고 있으며, 그 근로조건 또한 여전히 열악한 실정이다.
- 2021. 8.경 통계청이 발표한 ‘경제활동인구조사 부가조사’에 따르면, 전년과 비교했을 때 정규직은 1,194만 명에서 1,196만 명으로 1만 명 증가에 그친 반면, 비정규직은 850만 명에서 904만 명으로 무려 53만 명 증가했다. 비정규직 비율은 41.6%에서 43.0%로 증가했다. 비정규직의 94.3%(904만 명 가운데 852만 명)가 임시근로자거나 임시근로를 겸하고 있어, 고용이 매우 불안정한 특징을 보이고 있다. 기업들이 코로나 위기로 증대된 불확실성에 대해 비정규직 사용으로 대처하고 있는 것이다.

- 주 52시간을 초과하는 탈법적인 장시간 노동 비중은 비정규직(5.4%)이 정규직(4.2%)보다 많다. 정규직은 월 임금이 336만원에서 344만원으로 8만원(2.5%) 인상되고, 비정규직은 173만원에서 180만원으로 7만원(3.9%) 인상되었다. 정규직 대비 비정규직의 월 임금격차는 51.5%에서 52.2%로 0.7%p 개선되었으나, 여전히 그 차이는 막대한 수준이다. 현 직장에서 사회보험(국민연금·건강보험·고용보험) 가입률은 정규직은 84~99%인데, 비정규직은 37~50%밖에 안 된다. 정규직은 퇴직금·상여금·시간외수당·유급휴가를 69~99% 적용받지만, 비정규직은 26~40%만 적용받고 있다. 노조 조합원수(조직률)는 251만 명(12.3%)에서 265만 명(12.6%)으로 14만 명(0.3%p) 증가했다. 정규직은 230만 명(19.2%)에서 238만 명(19.9%)으로 8만 명(0.7%p) 증가했고, 비정규직은 22만명(2.5%)에서 27만 명(3.0%)으로 5만 명(0.5%p) 증가했다.
- 이처럼 비정규직은 최근의 코로나 위기로 인해 그 수가 급격하게 늘고 있는데, 장시간 노동의 비중, 임금, 사회보험 가입률, 노조 조직률 등 노동과 관련된 모든 지표에서 정규직에 비해 열악한 상황에 놓여 있다.

2. 개혁방안

가. 간접고용 금지 원칙 명시하는 근로기준법 개정

- “간접고용”을 ‘도급·위탁·용역·파견 등 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용하는 고용형태’로 정의하고, 직업안정법 또는 파견법에서 정하는 경우를 제외하고는 간접고용을 금지하고 그 위반 시 직접고용이 간주되도록 근로기준법에 직접고용 원칙을 명시함으로써, 비정규 노동의 고용불안정 문제를 해결해야 한다(2020. 6. 19. 강병원 국회의원 대표발의 2100705 개정안 참조).

나. 비정규직 사용사유 제한을 위한 비정규직법 개정

- 2년을 초과하여 기간제근로자를 사용할 수 있는 사유를 열거하고 있는 제4조 제1항을 개정하여, 기간제근로자 사용의 남용을 방지할 필요가 있다. 특히 제5호와 제6호에서 2년 초과 사용가능 사유를 대통령령에 위임하고 있는 것은 광범위한 비정규직 사용을 허용케 할 여지가 있으므로, 가급적 법률 규정 자체에 한정적으로 열거하는 방식으로 규율하는 것이 타당하다. 법률 자체의 개정이 어렵다면, 해당 법률 규정으로부터 위임을 받아 관련 사유를 정하고 있는 기간제법 시행령 제3조 제1·2항을 개정하여 2년 초과 사용가능 사유를 줄여야 할 것이다.

- 위 기간제법 제4조 제1항에 해당하더라도 기간제근로 사용이 절대적으로 금지되는 사유를 신설할 필요가 있다. ‘국민의 생명과 안전에 관련되거나 근로자를 보호할 필요성이 있는 업무’, ‘공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 업무’, ‘그 밖에 근로자 보호 등의 이유로 대통령령으로 정하는 업무’ 등과 같이 규정하여, 기간제근로의 사용으로 인해 공공의 이익이 침해되거나 근로자의 근로조건이 크게 열악해질 우려가 있는 분야에 대해서는 기간제근로의 사용을 금지하는 방안을 고려해 볼 수 있다(2020. 6. 15. 이인영 국회의원 대표발의 2100482 개정안 참조).
- 간접고용은 고용과 사용의 분리를 전제로 하여 중간착취를 합법화한 제도이다. 파견법은 직접고용의 원칙이라는 노동법의 근본취지를 훼손한 것이다. 따라서 중간착취 및 간접고용의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 직접고용의 예외인 근로자 파견 제도를 금지하고 직업안정법에 의해 근로자공급사업 및 직업소개로서 규율하는 것이 마땅하다. 파견법을 폐지하기 위해서는 파견법 폐지 법률안을 처리하고, 직업안정법 중 파견법을 전제로 한 제2조의 2 제7호(근로자공급사업의 정의조항) 단서(“다만, 파견법 제2조 제2호의 규정에 의한 근로자파견사업은 제외한다”)를 삭제하고, 근로자공급사업 관련 규정을 정비하여야 한다.
- 파견법의 폐지가 어렵다면, 기간제법과 마찬가지로 파견근로의 사용사유를 제한하는 개정이 필요하다. 파견법 제5조 제1항에서 파견대상 업무를 직접 규율하는 방식을 취하거나, 그 위임을 받고 있는 파견법 시행령 제2조 제1항 [별표1]을 개정하여 파견대상 업무를 축소할 필요가 있다. 이와 별개로 파견법 제5조 제3항(2020. 6. 15. 이인영 국회의원 대표발의 2100485 개정안 참조) 및 파견법 시행령 제2조 제2항을 개정하여 국민의 생명·안전에 관련되거나 근로자 보호 필요성이 있는 업무에 대한 파견근로 남용을 방지하여야 한다.
- 불법파견의 경우 법률효과와 관련하여, 과거 고용간주 규정이 2006. 12.경의 파견법 개정으로 고용의무 규정으로 전환되었는데, 이로 인해 불법파견의 피해자인 파견근로자들의 권리 구제가 더욱 어려워졌다(노동위원회를 통한 구제신청 불가, 미지급 임금이 ‘임금채권’이 아닌 ‘손해배상채권’으로 평가됨에 따른 지연이자 기산일 및 지연이자율에서의 손해 등). 해당 규정을 다시 고용간주 규정으로 전환할 필요가 있다.

다. 비정규직에 대한 동일가치노동 동일임금 원칙 도입 등 임금격차 해소

- ‘동일 또는 유사한 조건 하에서 동일한 노동을 수행하는 경우 또는 직무수행에서 요구되는 객관적인 기술·노동강도·작업조건 등이 동일하거나 유사한 경우’를 “동일가치노동”으로 규정하고, 동일가치노동에 대하여 동일임금을 지급하도록 이른바 ‘동일가치노동 동일임금 원칙’을 법률(근로기준법) 규정 자체에 명시할 필요가 있다(2020. 6. 19. 강병원 국회의원 대

표발의 2100705 개정안, 2021. 2. 2. 박광온 국회의원 대표발의 2107866 개정안 참조).

- ‘균등한 처우’라는 표제로 차별금지 사유를 열거하고 있는 근로기준법 제6조에 “고용형태에 따른 차별”을 추가하는 방안도 적극 고려되어야 한다. 또한 고용형태별 임금공시제를 도입하여, 임금 차별 여부에 대한 관리·감독에 만전을 기해야 할 것이다.
- 이익공유제를 통해 원청 대기업의 사회적 책임을 강화하고 원·하청 이윤율 격차와 노동자 임금 격차를 줄이는 방안이 고려되어야 한다.
- 비정규직 노동자들에게 고용불안정수당을 지급하고 사회보험료를 감면해주는 정책을 통해, 간접적인 방식으로나마 정규직·비정규직 간의 임금 격차를 해소할 수도 있을 것이다.

라. 비정규직의 노조할 권리 보장 및 부당노동행위 제도 도입

- 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자도 사용자의 개념에 포함됨을 명시함으로써 비정규직이 노조할 권리를 적절히 행사할 수 있도록 해야 한다(2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표발의 2104376 개정안 참조). 형식적으로 분리된 사업장의 경우에도 초기업 교섭을 확대하거나 단체협약의 효력 확장 제도를 적극 도입함으로써 비정규직 노동자의 근로조건을 보호할 필요가 있고, 특히 사내하도급의 경우 원·하청 공동노사협의회를 실시하는 등 원·하청 공동교섭을 의무화시키는 방안도 고려되어야 한다.
- 근로계약 체결의 형식적 당사자가 아니더라도 위 개정 정의규정에 따라 사용자로 보는 자가 실질적인 지배력 또는 영향력을 행사하여 제81조 제1항 제1호~제5호의 행위를 하는 경우 역시 ‘부당노동행위’에 포함되도록 하고, 도급·위임 그 밖의 계약을 체결함에 있어서도 계약당사자 간에 부당노동행위를 조건으로 간여하는 행위를 금지하여야 한다(2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표발의 2104376 개정안 참조).
- 노동조합법 제43조 제3항을 개정함으로써, 파견사업주(수급사업주) 소속 근로자들의 쟁의 행위 시 사용사업주(도급사업주)가 자신의 직고용
- 근로자들 혹은 다른 파견사업주(수급사업주) 소속 근로자들로 하여금 대체근로를 하게 하는 것을 금지함으로써, 파견사업주(수급사업주) 소속 근로자들의 단체행동이 협상력을 실질적으로 강화할 수 있도록 해야 비정규직의 노조할 권리가 제대로 보장될 수 있다(2020. 7. 23. 우원식 국회의원 대표발의 2102340 개정안 참조).

마. 파견·도급 구별기준 재정립 및 비정규직 위법사용에 대한 지도·감독 강화

- 위법한 파견이 있을 경우 지난한 법적 분쟁을 거치지 않고는 파견근로자들이 권리를 행사하기 어려운 상황이다. 파견근로자의 업무내용과 근로조건에 대해 실질적인 영향력을 행사하는 경우 명백하게 파견으로 평가받을 수 있도록, 파견·도급의 구별기준을 행정관청이 명확하게 정립하여 제시할 필요가 있다.
- 코로나19로 인한 위기를 기간제고용, 간접고용 등 비용절감으로 타개하려는 사용자들의 시도가 빈번해질 것으로 예상되는바, 비정규직을 위법하게 사용하는 사업장에 대한 근로감독관의 지도·감독을 강화해야 한다.

바. 공공부문 비정규직의 정규직화

- 공공부문의 민간위탁 비정규직의 직접고용 정규직 전환 추진과, 공공부문 정규직 전환 과정에서 만들어진 자회사의 직접고용 전환 등, 공공부문에서부터 정규직 직접고용 원칙을 관철해나갈 수 있도록 정부가 적극 나서야 한다. 지난 정부에서 추진한 공공부문 비정규직의 정규직화는 양적인 측면에 치중한 나머지 질적인 측면에서 충분치 못했으므로, 비정규직에 대한 차별을 철폐할 수 있는 질적인 개혁이 이루어질 수 있도록 접근할 필요가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부

나. 관련 법령 : 기간제법 제4조 / 기간제법 시행령 제3조 제1·2항 / 파견법 제5조, 제6조의2 / 파견법 시행령 제2조 제1·2항 / 노조법 제43조 제3항 / 근로기준법 제6조, 제6조의2(신설), 제9조 제2·3항(신설)

(7) 노동현장 안전보건체제 강화를 통한 노동자의 생명권, 건강권, 안전권 보장

• 담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 2018. 1.부터 2019. 9.까지 채 2년이 안 되는 기간 동안 일하다 죽은 노동자의 수는 1692명에 이룸에 반해, 2018년 한 해 동안 산업안전보건법 위반으로 기소된 사례는 699건에 불과하고, 그 중 실형을 선고받은 경우는 3건(0.4%)에 불과했다. 타인에게 종속적 노동을 제공하다가 목숨을 잃는 사람들이 늘어만 가는데, 이들로부터 노동을 수취하여 경제적 이득을 보는 그 누군가에게 법적 책임을 묻는 것은 불가능에 가까웠던 것이다. 2018. 12. 한 노동자(故 김용균)가 너무나도 위험한 어두컴컴한 발전소에서 일하다 사망한 이후, 이에 대한 문제의식이 광범위하게 퍼져나갔고, 노동계와 시민사회의 적극적인 운동에 힘입어 2021. 1. 중대재해 처벌 등에 관한 법률이 마침내 제정되어 2022. 1.부터 시행되었다. 그러나 해당 법률과 시행령의 내용을 보면, 적용이 제외·유예되는 사업장이 지나치게 광범위해 수많은 노동자들이 여전히 보호받지 못하는 상황이 전혀 해소되지 않았고, 발주처의 공기단축에 대한 처벌 및 공무원 책임자 처벌 등 노동자의 생명권·건강권·안전권을 보장하기 위한 가장 핵심적이고 실질적인 조치가 도입되지 않았다. 대체적으로 형사처벌 수위가 낮고 다양한 처벌제도가 도입되지 못한 것 역시 문제이며, 특히 노동계가 강력히 주장해 온 인과관계 추정 규정이 도입되지 못하여, 무력한 피해자인 노동자가 인과관계를 증명해야 하는 부당한 상황이 지속되게 되었다. 2021. 6. 9. 광주광역시 동구 학동 재개발 공사현장에서 발생한 건물붕괴사고나, 2021. 10. 6. 여수시 웅천동 요트선착장에서 발생한 현장실습생 사망사고의 경우 법의 적용범위에 포함되지 않아, 상식적으로 ‘중대재해’임이 명백함에도 이 법을 통한 사후규제마저 불가능하다.
- 산업안전보건법 제58조는 유해한 작업의 도급을 금지하고 있으나 금지되는 작업의 범위가 너무 협소하여 만연한 도급이 이루어지고 있다. 한편, 산업안전보건법 제59조 제1항은 사업주로 하여금 고용노동부장관의 승인을 받아야 하는 도급대상 업무의 범위를 대통령령에

위임하고 있다. 그리고 그 위임을 받은 시행령 제51조는 “중량비율 1퍼센트 이상의 황산, 불화수소, 질산 또는 염화수소를 취급하는 설비를 개조·분해·해체·철거하는 작업 또는 해당 설비의 내부에서 이루어지는 작업”을 직접 정하고 있고(제1호), 나머지는 ‘고용노동부장관이 정하는 작업’이라고 정하여(제2호) 다시 하위법령에 위임하고 있다. 2019. 1.경 산업안전보건법이 이른바 ‘김용균법’으로 전부 개정되었음에도 불구하고 도급 ‘승인’ 대상 작업이 지나치게 협소하여 ‘위험의 외주화’를 막을 수 없는 실정이다. 또한 산업안전보건법이 적용되는 이른바 ‘특수형태근로종사자’의 범위가 지나치게 협소하여 일하는 사람 모두의 안전권 보장에 미흡하다는 지적이 계속되고 있다.

- 최근 대법원은 업무상재해의 상당인과관계에 관한 증명책임이 이를 주장하는 근로자 측에 있다는 기존의 판례를 유지하는 판결을 하였다(대법원 2021. 9. 9. 선고 2017두45933 전원합의체 판결). 그러나 업무상재해 관련 자료가 사용자 및 근로복지공단 측에 편재되어 있다는 점, 업무상재해를 당한 근로자가 관련 사실관계들을 모두 증명하는 것은 불가능에 가깝다는 점 등을 고려하면,¹⁸⁾ 업무상재해의 불성립을 추정하는 것이나 다름없는 이와 같은 업무상재해 보상제도의 실효성을 극히 반감시킨다. 법률 개정을 통해서라도 증명책임을 전환해야만 할 것이다.
- 2019. 8. 국회 본회의를 통과한 산업기술보호법 개정안이 2020. 2. 21.부터 시행되었다. 이 법에는 총 세 개의 독소 조항이 있다. ‘국가핵심기술에 관한 정보를 공개해서는 안 된다’는 제9조의2, ‘적법한 경로를 통해 제공받은 산업기술이 포함된 정보를 제공받은 목적 외의 용도로 사용·공개하면 안 된다’는 제14조 제8호, 그리고 ‘정보공개 청구 등의 업무를 수행하며 산업기술에 관한 정보를 알게 된 자는 직무상 알게 된 비밀을 누설해서는 안 된다’는 제34조 제10호. 제14조 제8호 및 제34조 제10호에 위반되는 행위를 하면 무거운 형사처벌이 따른다(제36조 제4·6항). 심지어 사업주는 제14조 제8호에 위반될 우려만 보여도 수사기관에 조치를 요구할 수 있고(제15조 제1항), 그 위반에 따른 손해가 발생하면 징벌적 손해배상을 청구할 수도 있다(제22조의2). 요컨대, 사업주로 하여금 ‘국가핵심기술에 관한’ 정보라는 이유만으로 사업장에 관한 모든 정보를 은폐할 수 있도록 했고, 산업기술 보호라는 명목으로 사업장을 대상으로 한 재해 노동자의 권리 행사 등 모든 공익적 활동에 대해 민·형사적인 압박을 가할 수 있도록 했다.

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

2. 개혁방안

가. 중대재해기업 처벌법 개정

- 상시 근로자가 5인 미만인 사업 또는 사업장의 사업주 또는 경영책임자 등도 포함시켜야 하고(제3조), 개인 사업자 또는 상시 근로자 50명 미만의 사업 또는 사업장에 대한 유예규정을 삭제해(부칙 제1조 단서) 모든 사업장에 대해 즉시 적용될 수 있도록 해야 한다. 법의 목적과 관련하여 ‘원로나 제조물’을 수식하는 ‘인체에 해로운’이라는 표현을 삭제해야 생명·신체 외에 정신건강 역시 보호대상에 포함시켜야 한다(제1조). 직업성 질병자와 관련하여 대통령령으로의 위임 범위를 ‘급성중독 등’으로 한정된 표현을 삭제하여야 한다(제2조 제2호). ‘종사자’의 범위에 직업교육, 자격취득 등을 목적으로 사업체 또는 기관에서 현장실습을 받는 교육훈련생을 추가하며(제2조 제7호), ‘경영책임자’ 등의 범위에 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’ 외에 ‘이에 준하여 사업의 결정에 상당한 영향을 미치거나 그러한 결정에 실질적으로 관여하는 지위에 있는 사람’을 포함시켜야 한다(제2조 제9호). 이와 같은 개정을 통하여 법의 적용 범위를 확대해야 법의 도입 취지에 부합하는 노동자 보호가 가능해진다.
- 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 발주를 행하는 경우에도 사업주 또는 경영책임자 등이 제3자의 종사자에게 안전 및 보건확보의무를 부담함을 명백히 해야 한다(제5조). 사업주 또는 경영책임자 등의 안전 및 보건확보의무에서 안전·보건 관계 법령을 보다 명확히 규정하여야 한다(제4조, 제9조). 또한 법령에 따른 인·허가권 또는 감독권을 가진 공무원이 직무를 게을리 하거나 의무를 위반하여 중대재해를 발생케 한 경우에 대한 처벌조항을 신설하여 공무원에 의한 적정한 관리·감독이 가능하도록 해야 한다(제19조). 이러한 개정을 통하여 사업주 및 경영책임자 등이 부담하는 안전·보건확보의무를 보다 강화하고 공무원의 의무를 신설해야 노동현장에서의 중대재해 발생을 예방할 수 있다.
- 사업주 또는 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무 위반이 중대재해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼만한 상당한 개연성이 있거나 사업주 또는 경영책임자 등이 당해 사고에 관한 증거를 인멸하는 등의 사실이 확인되는 때에는 사업주 또는 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대재해가 발생한 것으로 추정하도록 함으로써 피해자인 노동자가 중대재해의 성립 및 인과관계를 증명해야 하는 부당한 상황을 해소해야 한다.
- 사업주 또는 경영책임자 등이 안전 및 보건확보의무를 위반하여 중대재해가 발생한 경우에 대한 처벌규정의 법정형 하한을 현행 1년에서 보다 높게 상향해야 하고(제6조, 제10조), 법인 또는 기관에 대한 양벌규정에서 벌금의 상한을 삭제하는 대신 하한을 정하고 일정한 경

우 전년도 매출액 또는 수입액을 기준으로 벌금을 가중할 수 있도록 해야 한다(제7조, 제11조). 사업주 또는 경영책임자등이 법을 위반하였을 경우 유죄 선고 뒤 따로 형의 선고를 위한 선고기일을 지정하고 법원이 양형심리를 위한 국민양형위원을 지정해 심의에 회부하게 하는 등 적정한 양형이 이루어질 수 있도록 해야 한다(제16조, 제17조). 징벌적 손해배상 규정에 하한을 손해액의 3배 이상으로 규정하여 실효성 있는 민사적 제재가 가능케 해야 한다(제18조). 형사적·민사적 제재를 강화해야 실효성 있는 중대재해의 예방이 가능할 것이다(이상 가.항의 내용은 모두 2022. 1. 26. 강은미 국회의원 대표발의 2114568 개정안 참조).

나. 중대재해기업 처벌법 시행령 개정

- 법 제2조 제2호 다.목의 위임을 받아 ‘직업성 질병’의 범위를 열거하고 있는 시행령 제2조 [별표1]은 매년 오백여 명이 사망하는 중대산업재해인 뇌심혈관질환을 포함한 중대한 직업성 질병을 제외하고 있다. 또한 위 [별표1]이 제시하고 있는 직업성 질병은 24종의 급성중독에 국한되어 있고, 그 중 화학물질 관련 중독은 16종이다. 국내 산업현장에서 사용되는 화학물질의 수는 약 45,000여종이며, 매년 300~400여 종의 신규 화학물질이 도입되고 있는바, 위와 같은 시행령 규정만으로는 산업현장의 화학물질로 인한 중대산업재해의 예방이라는 입법 목적을 달성할 수 없다. ‘직업성 질병’의 성립 범위 및 관련 화학물질의 목록을 대폭 확장해야 한다. 산업재해보상보험법 시행령 제34조 제3항 [별표3]에서 정하고 있는 ‘업무상 질병’에 준하게 중대재해기업 처벌법상 ‘직업성 질병’의 범위를 확장할 필요가 있다.
- 법 제4조 제1항 제1호, 제2항에 의하여 대통령령에 위임된 “재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치”의 구체적인 내용을 시행령 제4조가 정하고 있다. 그런데 위험업무에서의 재해예방을 위해 가장 필요한 인력 배치는 반드시 ‘2인 1조’로 근무하게끔 하는 것이다. 홀로 근무하는 노동자가 중대산업재해를 쉬이 당하지 않게 하기 위해 시행령 제정 과정에서 노동계가 강하게 주장한 사항임에도, 제정 시행령에 전혀 반영되지 않았는바, 개정이 이루어져야 한다.
- 법 제4조 제1항 제4호, 제2항에 의하여 대통령령에 위임된 “안전보건 관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치”의 구체적인 내용을 시행령 제5조가 정하고 있다. 그런데 제5조 제1항 제1호는 “안전·보건 관계 법령에 따른 의무를 이행했는지를 반기 1회 이상 점검”하도록 하고 있는데, “중앙행정기관의 장이 지정한 기관 등에 위탁하여 점검하는 경우를 포함”하고 있다. 의무이행 점검을 민간에 위탁할 경우 제대로 된 점검이 이루어지지 않을 가능성이 농후한바, 시행령 제정 과정에서 노동계가 ‘위탁금지’를 명시할 것을 강하게 요청하였음에도 이러한 사항이 반영되지 않은 것이다. 관리조치의 일환으로 이루어지는 점검업무를 민간에 위탁하지 못하도록 개정해야 한다.

다. 산업안전보건법 및 시행령 개정

- 산업안전보건법 제58조에 도급금지 대상 작업을 추가하여야 한다. 최소한 발전소, 제철소와 조선소 등 기계류의 운용과 정비작업, 건설공사현장에서 이루어지는 작업 등을 추가하여야, 광주 학동 재개발공사 현장의 붕괴 참사와 같은 재해를 예방할 수 있다(2020. 7. 29. 신정훈 국회의원 대표발의 2102488 개정안 참조).
- 산업안전보건법 제59조 제1항을 개정하여 도급 ‘승인’ 대상 업무를 광범위하게 법률 자체에 명시하거나, 최소한 시행령 제51조를 대폭 개정하여 승인 대상 업무를 확장하여야 한다. 승인 대상 작업에는 여객운송사업, 전기사업, 선박건조수리업, 원자력 방사선 사업, 화학물질 취급 사업, 가스사업 및 석유정제사업, 의료기관 현장 업무, 광산 사업, 타워크레인 설치사업 등이 반드시 포함되어야 한다.
- 산업안전보건법 제77조 제1항 제2호는 ‘주로 하나의 사업에 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것’을 법 적용 대상이 되기 위한 ‘특수형태근로종사자’의 요건으로 정하고 있는데, 산업안전보건과 관련한 노동자의 안전권 보장은 ‘하나의 사업장’으로 제한할 이유를 찾기 어렵다(2020. 11. 6. 용혜인 국회의원 대표발의 2105091 개정안¹⁹⁾ 참조). 법 제77조 제1항 제1호의 위임을 받은 시행령 제67조가 열거하고 있는 ‘특수형태근로종사자’의 직종 범위 역시 지속적인 확대가 필요하다.

라. 업무상재해 증명책임 전환(산업재해보상보험법 개정)

- 업무상재해의 인정 기준에 관하여 정하고 있는 산업재해보상보험법 제37조 뒤에 제37조의2를 신설하여, 업무상 질병 등의 발생시 업무상재해의 상당인과관계를 추정하고 근로복지공단 이 이를 반증한 경우에만 업무상재해 해당성을 부정할 수 있도록 증명책임 전환 내지 완화 규정을 마련해야 한다(2020. 9. 28. 조오섭 국회의원 대표발의 2104283 개정안 참조).

마. 산업기술보호법 개정

- 제9조의2(국가핵심기술에 관한 정보 비공개 조항)는 폐지되어야 한다. 공공기관의 정보공개에 따른 기업의 영업비밀 유출 위험은 정보공개법 제9조 제1항 제7호 규정 등을 통해 예방되고 있었다. 부족하다면 정보공개법의 관련 규정을 보완해야지, 산업기술보호법에 관련 규정을 추가하는 것은 법령의 취지나 전체 체계와도 맞지 않다.

19) 해당 개정안은 산업재해보상보험법 제125조(특수형태근로종사자의 특례) 제1항 제1호의 개정안이나, 산업안전보건법에 대해서도 동일한 방향의 개정이 필요하다. 산업재해보상보험법의 개정 역시 당연히 이루어져야 한다.

- 제14조 제8호(산업기술 정보의 목적 외 사용금지 조항)와 제34조 제10호(정보공개 청구 업무 수행자의 비밀유지의무 조항)도 필요한 규정인지 의문이다. 설령 적법하게 취득한 정보의 사용·공개 행위를 별도로 제한할 필요가 있다면, 역시 정보공개법에 관련 규정을 두는 것이 전체 법 체계와 맞다. 부득이하게 산업기술보호법에 관련 규정을 두어야 한다면, 대상 정보와 사용·공개가 제한되는 범위를 예측가능성이 담보될 수 있도록 명확하게 정해야 한다. 원칙적으로는 ‘부당한 목적 혹은 방법’이 개입된 정보 취득이나 사용·공개만을 처벌대상으로 삼는 것이 맞다. 또한 노동자나 지역주민의 생명·건강권 보호를 위한 정보사용에 대해서는 예외규정을 두어야 한다. 예컨대, 제14조 제8호에 “다만, 산업기술의 개발·보급 및 활용 과정에서 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따른 정보를 공개하는 행위는 제외한다.”라는 단서를 신설하는 방안을 고려해볼 수 있다(2020. 8. 4. 이수진 국회의원 대표발의 2102667 발의안 참조).

바. 산업안전보건체계 혁신

- 행정적으로는, 중대재해기업 처벌법 관련 감독행정 전면 개혁 및 노동자 참여보장 산업안전보건청 설립, 중대재해 사고조사 보고서 공개 제도 도입, 중소기업장 공동안전보건관리체계 구축, 태아 산재보험 등 직업병 인정기준, 추정외 원칙 확대 및 승인 전 치료와 보상 등 심사승인 제도 개혁, 산재 노동자 치료비 부담 제로화 및 재활 및 복귀를 위한 산재병원의 집중투자 및 공공성 강화, 감정노동 및 일터 괴롭힘과 직무 스트레스 예방체계 구축 등의 방안을 통하여, 노동자의 생명권·건강권·안전권에 대한 보장을 강화할 필요가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부

- 나. 관련 법령 : 중대재해기업 처벌법 제1조, 제2조 제2·7·9호, 제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제7조, 제9조, 제10조, 제11조, 제12조, 제16조, 제17조(신설), 제18조(신설), 제19조(신설), 부칙 제1조 단서 / 중대재해기업 처벌법 시행령 제2조, 제4조, 제5조 / 산업안전보건법 제58조, 제59조 제1항, 제77조 제1항 제2호 / 산업안전보건법 시행령 제51조, 제67조 / 산업재해보상보험법 제37조의2(신설), 제125조 제1항 제1호 / 산업재해보상보험법 시행령 제125조 / 산업기술보호법 제9조의2, 제14조 제8호(제15조 제1항, 제22조의2, 제36조 제4항), 제34조 제10호(제36조 제6항)

(8) 고용허가제 폐지 혹은 개혁을 통한 이주노동자 노동기본권 보장

• 담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

- 2020년 2월 기준으로 국내 체류 중인 외국인인은 총 227만 명(2,271,372명)으로 파악되고 있다. 이 중 취업을 목적으로 한 체류 외국인인은 대략 97만 명 수준이다. 비전문인력은 동남아 등 16개 송출국에서 입국하는 일반외국인 27만 명(E-9)과 중국 등 외국국적 동포 69만 명(H-2, F-4)정도로 추산된다. 체류 외국인들의 변화 추세를 살펴보면, 취업 등을 목적으로 90일 이상 장기 체류 외국인인의 비율이 증가하고 있음을 확인할 수 있다.
- 그런데 외국인 노동자에게 노동할 수 있는 권리를 주는 것이 아니라, 사업주에게 외국인 노동자를 ‘고용할 권리’를 ‘허가’하는 고용허가제로 인하여, 외국인 노동자는 직업선택의 자유를 상실하고 정부가 소개한 사업장에서 근로를 제공할 수밖에 없다. 해당 사업주가 근로기준법을 위반하는 등으로 인하여 외국인 노동자가 권리를 침해당하는 상황이 발생해도, 법무부의 체류기간 연장신청 불허 등으로 인하여 제대로 된 구제를 받지 못하는 상황이 계속해서 발생하고 있다.
- 우리나라 정부가 1998. 12. 비준한 ILO협약 제111호[차별(고용과 직업)]는 고용과 직업에 있어서 모든 형태의 차별을 철폐하도록 국가정책을 결정, 추진해야할 의무를 정부에게 부여하고 있다. 그러나 아직도 외국인 노동자는 단지 외국인이라는 이유로 사업장을 이동하지 못하고, 장기간 임금체불 피해를 당하고도 제대로 보호받지 못하고 있다. 농촌 사업장의 경우 장시간 근로가 심각하고, 사업주로서의 지위가 불분명해 의료보험제도 및 임금체불 체당금 제도의 사각지대에 놓여있다. 피해를 당한 외국인인의 체류자격도 매우 엄격한 기준에 따라 허가하여 사실상 권리행사를 박탈당하는 경우가 많다.
- 2021. 4. 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률이 개정되어, 감염병 확산 등의 사유로 외국인근로자의 입국과 출국이 어렵다고 인정되는 경우 외국인근로자의 취업활동기간을 1년의 범위에서 추가로 연장할 수 있도록 하거나(제18조의2), 연장된 취업활동 기간이 끝난 외국

인근로자의 재입국 취업제한 기간을 3개월에서 1개월로 단축하고, 외국인근로자의 책임 없는 사유로 사업장을 변경한 경우 그 요건을 완화하여 특례 대상을 확대하는 등으로(제18조의4) 외국인근로자의 고용안정을 강화하는 것처럼 보이는 개정이 이루어졌으나, 위와 같은 ‘고용허가제’의 근본적 문제를 해결하기에는 턱없이 부족하다.

- 대법원이 출입국관리법령에 따라 취업활동 체류자격을 받지 않은 외국인의 노동조합법상 근로자성을 인정하는 판결을 하였으나(대법원 2015. 6. 25. 선고 2007두4995 전원합의체 판결), 2018. 11.경 유엔인종차별철폐위원회에 제출된 정부보고서에는 “합법적 체류자격을 갖춘 외국인근로자가 자유롭게 노조를 결성·가입할 수 있다.”라고만 기재되어 있어, 미등록 이주노동자를 배제하고 있는 부당한 태도가 정부를 통해 여전히 공표되고 있다. 출입국관리법 제17조는 외국인의 정치활동을 원칙적으로 금지하고 있는데, 노동조합 조합원인 외국인 근로자가 조합활동의 일환으로 집회에 참여하는 경우 체류자격 상실로 강제퇴거될 우려가 상당한 상황이다.

2. 개혁방안

가. 고용허가제 폐지 및 외국인근로자 고용 등에 관한 법률 개정

- 법 제1조는 목적에서 “이 법은 외국인근로자를 체계적으로 도입·관리함으로써 원활한 인력 공급 및 국민경제의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”고 정하고 있다. 그러나 고용 관계에 있어서 중요한 것은 사용자나 국가의 이익만이 아니다. 고용관계의 당사자인 이주노동자의 이익 역시 매우 중요하다. 이주노동자를 재화가 아닌 하나의 인격으로 보아야 한다. 따라서 “외국인근로자의 인권을 보장”을 추가하는 방식으로 목적을 보완할 필요가 있다.
- 법 제25조 제1항은 이주노동자의 사업장 변경을 원칙적으로 금지하고 일정한 사유가 있는 경우에 한하여 예외적으로만 사업장 변경이 가능하도록 규정함으로써, 이주노동자의 근로 계약해지의 자유를 사실상 부정하거나 제한하고 있으며 이주노동자를 강제근로에 놓일 위협에 처하게 한다. 현행 사업장 변경의 금지는 이주노동자에 대한 저임금과 종속적 노동을 강제하는 장치일 뿐, 내국인 고용기회를 보호하는 적절한 수단이라고 볼 수 없다. 법적으로 보면, 헌법 제15조 직업선택의 자유의 본질적 내용, 헌법 제10조 행복추구권의 내용으로서 일반적 행동자유권, 근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정하도록 한 헌법 제32조 제2항 위반의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 사업장변경사유를 제한하는 방식을 폐지하고, 절차적으로 관리 가능한 방식으로 규정할 필요가 있다. 최소한 동일업종 내에서의 사업장 변경을 원칙적으로 허용하되, 다른 업종으로 변경하고자 할 경우에만 고용노동

부장관의 허가를 받도록 해야 한다.

- 법 제25조 제3항은 근로계약 종료 후 1월 이내에 사업장변경신청을 하여야 하고, 사업장 변경신청 후 3월 이내에 근무처 변경허가를 받지 못할 경우 출국하도록 규정하고 극히 일부의 경우에만 예외를 두고 있다. 이로 인하여 직업안정기관 또는 출입국관리사무소의 행정 착오 또는 처리 지연의 경우로 규정상의 기간을 도과한 경우, 또는 이주노동자가 근로계약 종료 후 1월 이내에 적법한 사업장변경신청 사유에 의하여 변경신청을 하였으나, 당시의 이주노동자 구인 상황 등으로 직업안정기관이 사업장 배정을 하지 못하여 3개월의 기간이 도과된 경우 등과 같이 기간의 도과가 이주노동자에게 책임지울 수 없는 일반적인 사유에 의한 것이라고 하더라도 이주노동자는 출국되는 등 불합리한 경우가 발생할 수 있다. 외국인력정책위원회의 확정된 인력수급계획 및 송출국가와의 MOU 체결과정을 통하여 근로계약을 체결하고 입국한 이주노동자를 일시적인 국내 인력수급상황 등의 조건에 의하여 출국하도록 하는 것은 타당하지 않다. 따라서 이주노동자에게 귀책사유가 없는 경우에는 일괄적으로 기간의 제한을 받지 않도록 하여야 한다.
- 법 제25조 제4항은 법 제25조 제1항 제2호의 사유, 즉 ‘휴업, 폐업, 제19조 제1항에 따른 고용허가의 취소, 제21조 제1항에 따른 고용의 제한, 사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우 등 외국인 근로자의 책임이 아닌 사유로 인하여 사회통념상 그 사업 또는 사업장에서 근로를 계속할 수 없게 되었다고 인정하여 고용노동부장관이 고시한 경우’에는 사업장 변경을 하더라도 사업장 변경 횟수에 포함시키지 아니한다. 이주노동자에게 귀책사유가 없는 경우에는 사업장 변경 횟수 제한을 하지 않겠다는 취지로 보인다. 그러나 현재의 사업장 변경 실태는 제2호에 해당하는 경우라도 사업주가 이를 인정하는 것을 거부하는 경우에는 대부분 제1호의 합의에 의한 계약해지의 형식을 취하고 있다. 즉 이주노동자가 제2호에 해당하는 사유로 사업장 신청을 하더라도, 입증이나 조사의 번거로움을 이유로 사업주의 동의를 받아 제1호의 변경으로 처리하는 것이 관행적인 실무 운영 형태이다. 그러므로 이주노동자에게 귀책사유가 없는 경우 사업장변경 횟수에 포함시키지 않겠다는 현행 고용허가제법의 내용은 형해화될 가능성이 높다. 또한 사업장변경 횟수를 제한하는 것은 궁극적으로 이주노동자에게 강제노동을 초래할 가능성이 높다. 횟수를 모두 채운 이주노동자는 출국 대신 열악한 노동환경을 택할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 법 제25조 제4항은 삭제함이 타당하다.
- 법의 개정이 이루어지지 않더라도, 고용노동부가 외국인 근로자의 사업장 변경 사유 입증이 어려운 경우 고용센터에서 사업장 변경 사유 해당 여부를 직권 조사해 사업장 변경 사유에 해당 시 사업장 변경을 허가하는 등으로, 외국인 근로자의 기본적 인권을 보장하기 위한 적극적 정책을 펼칠 필요가 있다.

나. 출입국관리법 개정 및 노동조합법 개정

- 출입국관리법 제17조가 원칙적으로 외국인의 정치적 활동을 금지하고 있는 규정을 삭제해야 한다. 이주노동자의 노조할 권리의 관점에서 본다면, 출입국관리법 제17조에 따라 금지되는 ‘정치활동’의 범위에서 ‘노동조합 활동’을 제외하는 취지의 예외규정이란도 신설해야 한다.
- 노동조합 조합원에 대한 차별금지 사유를 열거한 노동조합법 제9조에 차별금지 사유로 ‘국적’을 추가해야 한다. 외국인근로자의 노동조합법상 근로자성이 대법원 전원합의체 판결로 인정된 상황이므로, ‘국적’을 이유로 한 차별이 법상 금지됨을 명시하는 것은 당연한 귀결이다(2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표발의 2104376 개정안 참조).

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부, 법무부

나. 관련 법령 : 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 제1조, 제25조 / 출입국관리법 제17조 / 노동조합법 제9조

(9) 취약한 여성노동 계층에 대한 근로기준법 적용배제 규정 삭제를 통한 노동권 실현

• 담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 헌법 제32조에 따라 마련된 근로기준법은 근로자의 기본적인 생활을 보장하고 최소한의 근로조건과 근로환경을 마련하기 위한 최저기준적인 규범으로서 기능하고 있다.
- 그럼에도 근로기준법은 제11조(적용범위)에서 ① 5명 미만의 근로자를 사용하는 사업장, ② 동거 친족만을 사용하는 사업장, ③ 가사(家事) 사용인에 대해서는 적용을 제외하고 있으며, 제63조(적용의 제외)에서는 ④ 농업 및 축산업 등에 종사하는 농어촌 노동자에 대해서는 근로기준법 중 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정 적용을 제외하고 있다.
- 그러나 고용노동부가 발표한 고용형태별근로실태조사에 의하면, 2018년 여성의 월급여액은 2,087천원으로 남성 3,135천원의 66.6%이고, 2019년 여성의 월급여액은 2,197천원으로 남성 3,241천원의 67.8%으로 그 격차는 계속 확대·유지되고 있다. 통계청이 발표한 「2020 통계로 보는 여성의 삶」에 의하면, 여성 취업자 중 무급가족종사자 비중은 남성의 경우 0.9%인데 반해 여성은 8%에 달한다. 또한 여성 비경제활동인구는 1,052만 1천명으로 전체 비경제활동인구의 64.5%를 차지하는데, 이는 10년 전과 비교하여 8만명이 증가한 수치이다. 그 중 활동상태별로 구분하면 ‘가사’의 비중이 53.8%로 가장 높고, ‘육아’가 11.1%를 차지한다. 이는 우리 사회내 취약한 근로형태 및 근로조건하에 종사하는 여성노동자의 비율이 높고, 적거나 무급 임금을 받으며 근로기준법의 적용을 받지 못하는 여성노동자가 많아 경제활동에 나서지 못한 채 가사노동을 전담하는 여성들이 더 늘어났다는 것을 의미한다.
- 이는 결국 성별간 임금격차나 성별분업으로 이어져 젠더불평등의 원인이 될 뿐 아니라, 여성노동자의 개발과 인력활용 측면에서도 사회적으로 큰 비용과 손실을 야기하고, 여성 빈곤율을 증대시켜 사회불안정에 기여한다.

- 국회에는 위와 같은 문제를 해소하기 위하여 근로기준법 제11조 제1항 본문 중 “상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다.”를 “모든 사업 또는 사업장에 적용한다”로 하고, 같은 항 단서를 삭제하며, 같은 조 제2항 및 제3항을 각각 삭제한다는 내용의 근로기준법 일부개정법률안이 계류 중이다(2020. 9. 29. 강은미 국회의원 대표 발의, 의안번호 4382 근로기준법 일부개정법률안). 다만, 농어촌근로자에 대한 근로기준법 제63조에 대한 개정안은 발의되지 않았다.

2. 개혁방안

가. 근로기준법 개정 : 근로기준법 제11조 제1항 및 제63조 제1호, 제2호를 삭제하여 근로기준법의 적용이 제외되는 사각지대를 제거할 필요

- 근로자가 근로하는 사업장의 특성(사업장의 근로자수, 사업주와의 친족관계 등)이나 종사업무(가사사용인, 농업 및 축산업)와 관계없이, 모든 노동자에 대하여 원칙적으로 근로기준법의 적용을 보장하여 최소한의 근로조건을 보장할 필요가 있다.
- 2021. 6. 15. 가사근로자의 고용안정과 근로조건 향상을 도모하기 위한 목적에서 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」이 제정되었으나, 이는 정부가 인증한 가사서비스 제공기관에 직접 고용된 가사근로자에 한하여 최저임금, 사회보험, 퇴직금 등을 보장하고 있는 반면, 그러한 경우에도 여전히 근로기준법 제17조(근로조건외 명시), 제54조(휴게), 제55조(휴일), 제60조(연차 유급휴가) 등의 규정은 적용을 배제하고 있어서 문제가 됨. 또한 원칙적으로 가사사용인에 대하여 근로기준법 적용을 배제하는 근로기준법 제11조는 여전히 잔재하고 있어 그 보호에 한계가 있다.
- 한편, 헌법재판소는 2021. 8. 31. 축산업 근로자에 대한 근로기준법 적용을 배제하는 근로기준법 제63조 제2호가 문제된 사건에서 다수인 5인의 재판관이 근로의 권리를 침해하여 헌법불합치 의견임을 표명하였으나, 심판정족수에 이르지 못하여 기각결정을 내리기도 하였다(헌법재판소 2021. 8. 31. 선고 2018헌마563 전원재판부 결정).
- 현재 근로기준법이 적용을 배제하고 있는 사업장 또는 종사업무는 전체 노동자 중에서 특히 더 열악하고 취약한 노동계층에 속할 뿐 아니라, 여성노동자가 집중되거나 그 비율이 높은 형태로서, 노동의 세계에서 젠더차별을 확대하는 원인이 되고 있으므로 젠더차별의 해소 관점에서도 개선 필요성이 높다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부

나. 관련 법령 : 근로기준법 제11조 제1항 및 제63조 제1호, 제2호

(10) ILO 「제190호 폭력과 괴롭힘 협약」비준 및 「일터 괴롭힘으로부터 자유로울 권리 보장을 위한 법률」 제정을 통한 직장내 젠더 폭력 및 괴롭힘 근절

• 담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 현행 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」제12조 내지 제14조는 직장 내 성희롱을 금지하고, 제14조의2는 고객 등의 성희롱에 대해 사업주의 근로자보호조치의무를 정한다. 「근로기준법」제76조의2, 제76조의3으로 직장 내 괴롭힘 금지 규정이 신설되었고, 「산업안전보건법」제41조는 고객 등 제3자의 괴롭힘에 대해 사업주의 고객응대근로자 보호 조치의무를 정한다.
- 위 각 법률 모두 근로기준법상 근로자만을 보호대상으로 하고 있어, 특수고용노동자, 가맹점주와 같은 자영업자, 하청노동자에 대해서는 보호장치가 작동하지 않는 입법 공백이 있다. 상시 4명 이하 사업장 근로자와 가사사용인은 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 금지규정 적용에서 제외되고, 가사사용인은 남녀고용평등법상 직장 내 성희롱 금지규정 적용에서도 배제된다.
- 일터 괴롭힘을 규율하는 법규가 세 법률에 흩어져 만들어지면서 가해자 범위도 다르다. 남녀고용평등법 및 산업안전보건법은 고객 등 제3자를 포괄하나, 근로기준법은 가해자를 ‘사용자 또는 근로자’로 한정한다. 근로기준법은 고객, 소비자, 아파트 입주민, 원청업체 관계자, 해당 사업 또는 사업장의 근로자가 아닌 사용자의 친인척 등에 의한 외부적 괴롭힘을 규율하지 못한다.
- 위 각 법률 모두 사업주 이외의 가해자에 대해서는 가해자가 근로자일 경우 사업주가 징계하도록 한 것 외에는 직접 제재 규정이 없고, 가해자가 제3자일 경우에는 징계절차도 적용될 수 없어 아무런 강제방법이 없다.

- 남녀고용평등법은 직장 내 성희롱 예방교육을 의무화하였으나, 근로기준법은 직장 내 괴롭힘 예방교육을 의무화하고 있지 않다. 산업안전보건법은 고객응대근로자의 고객폭언 등 건강장해 예방을 위한 사전 조치로 음성안내, 매뉴얼 마련 등을 정하나, 고객응대 근로자 외의 다른 근로자를 위한 직장 내 성희롱·직장 내 괴롭힘 예방을 위한 사전 조치는 마련되어 있지 않다.
- 직장 내 괴롭힘이 빈발하고 특히 성희롱 등 젠더 폭력 사건이 끊이지 않고 있다. 관련 규정들이 신설되면서 성희롱 언어폭력 등 직장 내 괴롭힘을 신고한 근로자에게 불이익 처우를 한 사업주에게 근로기준법 제76조의3상 직장 내 괴롭힘 금지조항 위반을 이유로 징역형을 선고한 판결(청주지방법원 충주지원 2021. 4. 6. 선고 2020고단245 판결)이 최초로 나오기도 하였다. 그러나 아직도 젠더 폭력 피해자는 일터에서 제대로 보호되고 노동을 이어가기 어렵다. 최근에는 배달앱에 외부협력사로부터 성적 표현이 게재되는 등 고용관계 존재를 전제로 만들어진 기존 법규로 대처하기 어려운 젠더 폭력 사례도 드러나고 있다.
- 국제노동기구ILO는 2019년 젠더 폭력을 포함한 일터 괴롭힘 전반을 근절하기 위하여 「제190호 폭력과 괴롭힘 협약」 및 「제206호 폭력과 괴롭힘 권고」를 채택하여 회원국들에게 그 비준 및 국내입법을 요구하고 있다. 제190호 협약의 핵심 내용은, 일의 세계의 폭력과 괴롭힘을 예방하고 근절하기 위하여 포용적·통합적·성인지적 접근을 통해 ① 보호대상자를 ‘노무제공자’와 ‘일의 세계의 모든 사람’으로 하여, 취업중인 자(구직자, 지원자), 훈련 중인 자(인턴, 견습), 고용이 종료된 노무제공자, 자원봉사자 등을 포함하여 ‘계약적 지위와 관계 없이 일하는 사람’을 모두 보호할 것, ② 일터 괴롭힘의 행위자를 ‘일의 세계의 모든 행위자들’로 하여 사업 외부의 제3자의 괴롭힘도 근절할 것, ③ 신고자, 피해자, 증인, 내부고발자를 보복 및 피해자화로부터 보호할 것, ④ 폭력과 괴롭힘으로 생명·건강·안전에 즉각적인 위협에 처한 노무제공자가 사용자에게 알릴 의무 없이 작업장을 이탈할 권리를 보장할 것, ⑤ 일의 세계에서 폭력과 괴롭힘을 방지하고 제거하기 위해 결사의 자유와 단체교섭권을 실질적으로 보장할 것 등이다.
- 국가인권위원회는 2020. 5. 21. 아파트 입주민, 원청업체 관계자, 회사대표의 가족·친인척 등 제3자에 의한 괴롭힘으로부터 노동자를 보호하기 위하여 ① 근기법상 직장 내 괴롭힘 행위자를 ‘사용자 또는 근로자’에서 ‘누구든지’로 확대하거나, ② 산안법상 고객 괴롭힘 가해자를 ‘고객’에서 ‘누구든지’로 개정하고 보호대상자를 ‘고객응대근로자’에서 ‘근로자’ 또는 ‘노무를 제공하는 자’로 확대하는 방안을 고려하도록 제도개선을 권고하였다. 또 ③ 사업주 이외의 가해자에 대한 벌칙 규정 신설도 제안하였다.

- 2021. 4. 13. 근로기준법 개정(사용자의 조치의무 불이행시 과태료 부과, 근로자 중 사용자의 친인척인 경우 과태료 가중) 및 산업안전보건법 개정(가해자 범위를 제3자까지 넓힘)이 있었으나, 국가인권위원회 권고 내용을 모두 반영하지 못하였다. 나아가 일터에서 모든 사람의 가해를 방지하고 모든 사람을 보호하는 통합적 접근이라는 ILO 제190호 협약의 취지를 실현하는 개정에는 미치지 못했다.
- 2021. 5. 18. 남녀고용평등법 개정으로 직장 내 성희롱에 대해 사업주가 적절한 조치를 하지 아니하거나 불리한 처우를 한 경우 노동위원회에 시정신청할 수 있게 되었으나(2022. 5. 19. 시행), 그 외의 직장 내 괴롭힘에 대해서는 근로기준법상 유사한 구제방법이 마련되어 있지 않다.
- 2022. 2. 25. 현재 국회에는 ILO 제190호 협약 비준을 요청하는 결의안 또는 일터 괴롭힘 예방과 근절을 통합적으로 규율하는 법률안은 제출된 바 없다.
- 다만 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 규정에 관련하여 15건의 개정안이 계류되어 있다. 제3자의 괴롭힘 및 불이익처우 금지(강은미 의원, 임이자 의원, 신정훈 의원), 특수고용노동자도 직장 내 괴롭힘 규정 적용시 근로자로 간주(임종성 의원), 상시 4명 이하 사업장 적용(황보승희 의원, 송언석 의원), 직장 내 괴롭힘 교육 의무화(최종윤 의원, 이원택 의원, 김경협 의원), 처벌규정 신설(김영배 의원), 사용자 조치 보고(강선우 의원), 조사결과나 조치 이의 시 노동위 시정신청(김정호 의원, 이수진 의원) 등이다.
- 근로기준법과 유사 내용을 담은 다른 법률 개정안도 다수 발의되어 있다. 공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률 개정안(이은주 의원 - 기관장과 협의사항에 기관 내 성희롱, 괴롭힘 예방 관련 사항 추가), 병역법 개정안(윤주경 의원 - 근로기준법상 근로자에 포함되지 않는 사회복지무요원에 대한 직장 내 괴롭힘 금지 조항 신설), 교육공무원법 개정안(강득구 의원 - 고충심사위원회 산하에 부서 내 괴롭힘 담당 분과 신설), 국가공무원법 개정안(김주영 의원 - 공무원 직장 내 괴롭힘 금지), 국가공무원법 및 지방공무원법 개정안(이용호 의원 - 공무원 직장 내 괴롭힘 가해자 형사처벌), 지방공무원법 개정안(김홍걸 의원 - 직장 내 괴롭힘 금지) 등이다.

2. 개혁방안

- 가. 정부는 조속히 ILO「제190호 폭력과 괴롭힘 협약」비준동의안을 국회에 제출하고 국회는 동의안을 신속 처리해야 한다.

나. ILO 제190호 협약 취지에 따라 젠더 폭력을 포함한 모든 일터 괴롭힘을 통합적으로 규율하기 위하여, 관련 규정을 종합하여 단일한 「일터 괴롭힘으로부터 자유로울 권리 보장을 위한 법률」을 제정하는 것이 가장 바람직하다.

- 노동관계의 외형에 무관하게 일터에서 일어나는 모든 폭력과 괴롭힘을 예방하고 처리할 수 있도록 가해자와 보호대상자를 ‘일의 세계의 모든 사람’으로 넓혀야 한다. 특수고용노동자, 프리랜서, 가사사용인, 상시 4명 이하 사업장 근로자, 가맹점주, 하청노동자, 인턴, 자원봉사자, 퇴직 노동자 등이 모두 보호대상이 되도록 해야 한다.
- 사업주의 성희롱, 사용자 및 사용자의 친척인 근로자의 직장 내 괴롭힘에 대해서만 과태료를 부과하는 것을 넘어, 그 외의 가해자에 대해서도 과태료 등 제재방안을 도입해야 한다.
- 직장 내 성희롱에 대해 예방교육 의무화, 노동위원회 시정신청을 명시하고 고객응대근로자 보호를 위해 예방조치를 하도록 한 것처럼 직장 내 괴롭힘에 대해서도 위 각 조치들이 적용되도록 해야 한다.

다. ILO 제190호 협약 내용에 따라, 신고자, 피해자, 증인, 내부고발자들이 사업주 뿐만 아니라 모든 일터 관련자들로부터 배제·소외되거나 결과적으로 축출되지 않고 해당 일터에서 계속 일할 수 있도록, 불이익조치금지 의무자를 확대하고 행위유형을 구체화하며, 신고자 등 보호 지원 기구를 마련해야 한다.

라. ILO 제190호 협약과 제206호 권고에 명시한 것에 따라, 노동조합이 젠더 폭력을 포함한 직장 내 괴롭힘 근절을 위한 단체교섭을 요구할 경우, 실질적 결정권을 가진 사용자와 산업별·지역별·기업별 교섭을 포함한 모든 수준의 단체교섭을 할 수 있도록 단체교섭권을 실질적으로 보장하여야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

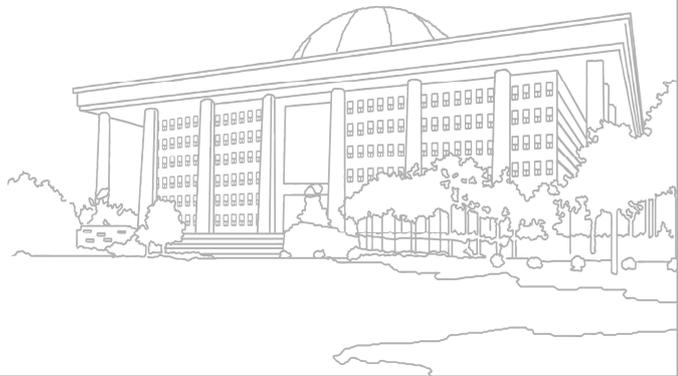
가. 관련 부처 : 외교통상부, 여성가족부, 고용노동부

나. 관련 법령 : 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」제12조, 제14조의2, 「근로기준법」제76조의2, 제76조의3, 「산업안전보건법」제41조

2

독과점과 불공정으로부터 중소상공인 보호

- (1) 독과점 플랫폼거래에서 중소기업 보호 위한 온라인플랫폼거래 공정화법 제정
- (2) 거래조건 개선을 통한 대·중소기업 격차해소를 위한 중소기업 단체교섭 활성화
- (3) 코로나-19 경제위기에서 임대료 감액조정과 손실보상 등 중소기업 보호
- (4) 소비자 집단 피해구제와 기업의 사회적 책임 강화를 위한 집단소송법 제정



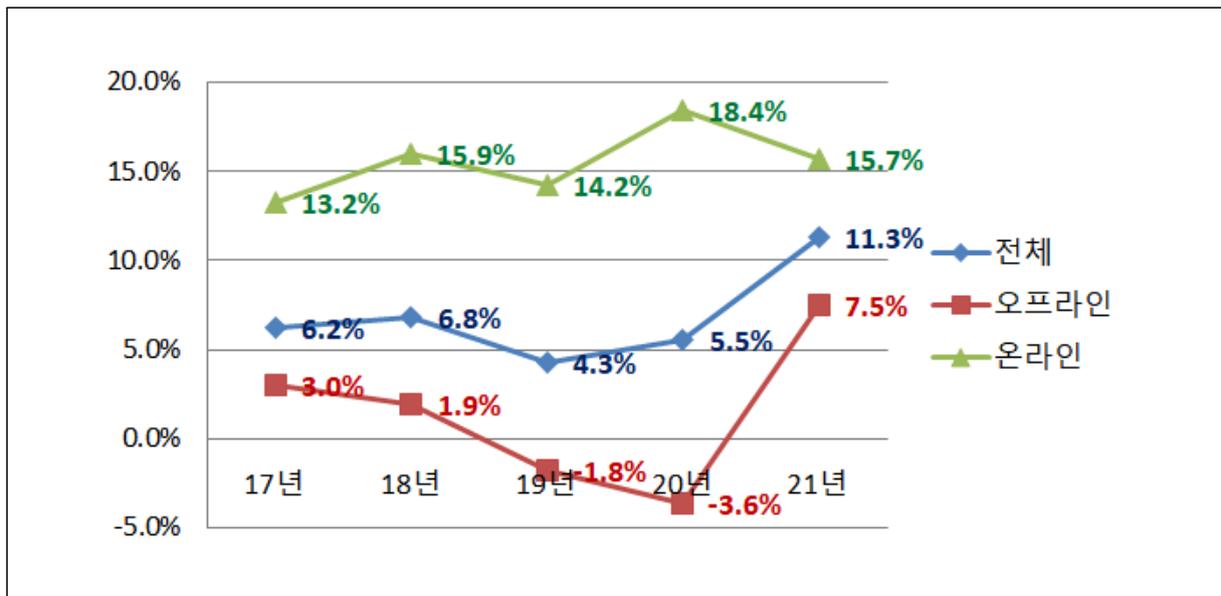
(1) 독과점 플랫폼거래에서 중소기업인 보호 위한 온라인플랫폼거래 공정화법 제정

• 담당검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

- '21년 주요 유통업체 매출은 오프라인(7.5%) 부문과 온라인(15.7%) 부분이 모두 성장세를 유지하며, 전년 대비 11.3% 증가하였다. 오프라인의 경우 코로나19 영향에 대한 기저효과와 잠재된 소비심리의 표출에 따라 백화점(24.1%)을 중심으로 매출 증가한 것으로 나타났다. 온라인의 경우 온라인을 통한 장보기, 음식배달 주문 등 온라인·비대면 소비 문화의 확산세 지속으로 두 자릿수의 성장세 유지한 것으로 나타났다.²⁰⁾

〈'17~'21년 전년대비 매출 증감률(%) 추이〉

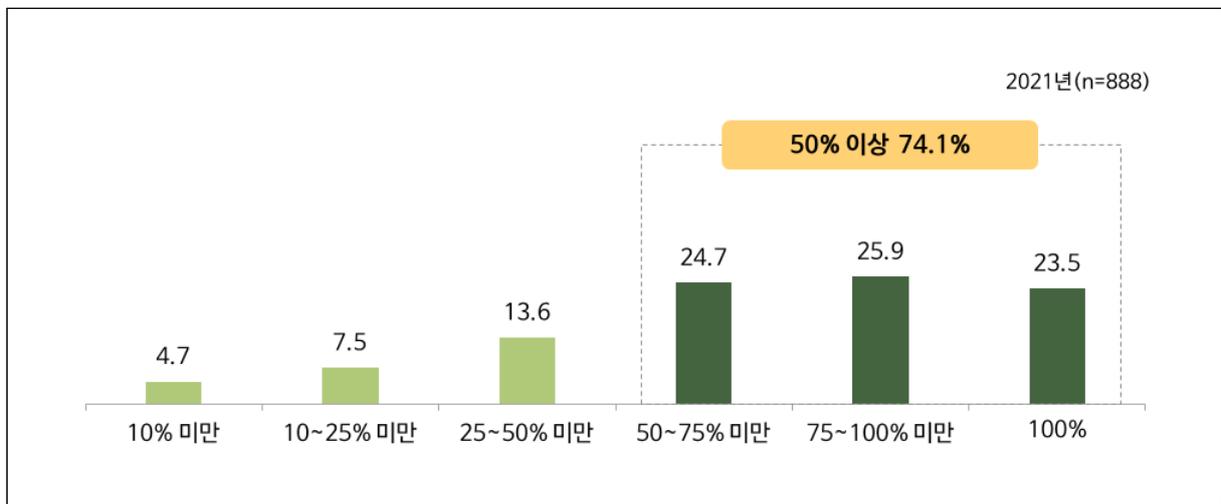


- '21년 중소벤처기업부가 발표한 2021년 온라인플랫폼 이용사업자 실태조사에 의하면, 2020년 연 매출액에서 온라인플랫폼을 통한 매출액 비중은 50% 이상으로 온라인 플랫폼을 이용

20) “21년 연간, '21년 12월 주요유통업체 매출동향”, 산업통상자원부, 2022. 1.

안 하면 영업 곤란한 수준으로 매출 비중이 증가한 것으로 확인되었다(매출 비중이 100%인 비율도 23.5%에 달함). 또한 단순 매출 증대 뿐 아니라 판로확보·영업 지속을 위해서도 중소기업들에게 온라인플랫폼은 필수수단으로 자리매김한 것으로 나타났다. 반면 온라인 플랫폼의 불공정거래 행위 경험이 있다고 답한 비중이 과반(53.4%)을 차지했고, 위 응답자 중에는 수수료·광고비 수준과 일방적 결정에 대해 불공정하다고 답한 비중이 가장 높았다(91.2%), 이에 따라 정부가 수수료 등에 대한 가이드라인을 제정해야 한다는 응답이 57.7%로 나타났다. 이는 전년 대비 31.9%p 상승한 수치이다.²¹⁾

[단위: %, Base: 2020년 플랫폼 이용사업자(n=888)]



- 이처럼 온라인 유통 중심으로 시장환경이 급변하고 특히 플랫폼을 활용한 거래가 급증함에 따라 플랫폼의 지배력이 확대되고 그로 인한 불공정 문제가 불거짐에도 이에 대한 대책은 매우 미비한 상황이다. 관련하여 2021. 1. 28. 정부의 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안을 비롯 21대 국회에서 11개의 법안이 발의(2022. 2. 21.기준)된 것으로 확인되지만 어느 것도 처리되지 못하였다.

2. 개혁방안

가. 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률 제정

- 이미 수차례 관련법안이 발의된바 있으므로 조속히 해당 법률안이 통과될 필요가 있다. 다만 기존의 법률안은 하도급 거래의 공정화에 관한 법률 등 다른 공정거래위원회 소관 법률과 대동소이한 편제와 규제내용을 담고 있어 온라인 플랫폼의 특성을 제대로 반영하고 있지

21) “2021년 온라인플랫폼 이용사업자 실태조사 결과 발표”, 중소벤처기업부, 2021. 12.

못하다는 비판이 있으므로, 온라인 플랫폼 검색엔진 제공자는 순위결정에 중요한 요소와 이러한 중요요소의 상대적 중요성을 간단하고 공개적인 방법으로 고지하여야 하고, 만약 직접적 또는 간접적 비용지급이 검색 노출 순위에 영향을 미칠 수 있다면, 이러한 가능성과 그 영향의 정도를 약관에서 설명하여야 할 것이다.

- 또한 과거 유통과 달리 온라인 유통 특히 플랫폼 유통은 방대한 빅데이터를 수집하고 활용할 수 있게 되는데 이러한 정보에 대한 기술적, 법률적 접근가능성 또는 접근불가능성을 사업상 이용자에게 약관을 통해 알려야 하며, 알릴 의무가 있는 정보에는 온라인 중개서비스를 이용하기 위하여 제공한 정보는 물론 이용과정에서 생성된 정보를 포함해야 한다.
- 마지막으로 온라인 플랫폼은 네트워크 효과를 보유하고 막강한 전후방 산업 영향력을 미치게 되는데, 특히 중개거래의 특성상 생활물류 영역에서도 거래상 지위를 갖게 될 개연성이 크기 때문에 관련산업에 미치는 영향력이나 거래상 지위가 공정한 거래를 저해하는지에 관해 새로운 판단기준을 도입할 필요가 있다. 최근 공정거래위원회가 관련 심사지침을 개정하는 등 적극적 태도를 보이고 있으나 사법부 판단과의 일치를 고려할 때 법률수준의 정비가 요청된다.
 - 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(의안번호: 2109598, 민병덕의원 대표발의, 의안번호: 2108626, 배진교의원 대표발의, 의안번호: 2107743, 정부안, 의안번호: 2107703, 민형배의원 대표발의, 의안번호: 2107622, 김병욱의원 대표발의)
 - 온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안(의안번호: 2101835, 송갑석의원 대표발의)
 - 플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안(의안번호: 2108908, 장철민의원 대표발의, 의안번호: 2113269, 이수진의원 대표발의)
 - 온라인 플랫폼 중개서비스 이용거래의 공정화에 관한 법률안(의안번호: 2108802, 성일종의원 대표발의)
 - 온라인 플랫폼 이용자 보호에 관한 법률안(의안번호: 2106369, 전해숙의원 대표발의)
 - 온라인 플랫폼 기본법안(의안번호: 2113487, 윤두현의원 대표발의)

나. 온라인 플랫폼 독점에 대한 실태조사

- 위에서 살펴본 불공정거래 문제와 그에 대한 대책은 결국 온라인 플랫폼의 시장 지배력, 즉 독점력에 의한 지엽적 문제일 개연성이 높다. 따라서 플랫폼의 독점력에 대한 체계적이고 정밀한 실태조사를 바탕으로 문제의 본질을 정확히 파악할 필요가 있다. 특히 주요 경쟁국

에서도 거대 플랫폼의 독점력에 대한 광범위하고 치밀한 실태조사를 통해 관련 입법이 추진되고 있다는 점에 비추어 보더라도 이러한 과제는 매우 시급하다.

- 그러나 우리는 아직도 플랫폼=혁신, 규제=혁신저해라는 추상적이고 당파적인 담론에서 한 발짝도 나아가지 못하고 있다. 정부부처별로도 입장이 갈리면서 기존에 합의된 법안의 처리 조차 늦어지는 사이 소상공인들에 대한 온라인 플랫폼의 지배력이 갈수록 공고해지고 있다. 그러나 아직까지 이에 대한 개별적, 지역적 실태조사만 시행되고 있어 정책적 접근에 한계를 가져온다. 따라서 법률수준의 정비와 함께 주요 플랫폼에 대한 체계적이고 정밀한 실태 조사가 제대로 된 경쟁정책 수립을 위해 무엇보다 절실한 시점이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 공정거래위원회

나. 관련 법령 : 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률

(2) 거래조건 개선을 통한 대·중소기업 격차해소를 위한 중소상공인 단체교섭 활성화

• 담당검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

- 2019년 기준 중소기업은 우리나라 전체 사업체 수의 99.9%, 전체 종사자 수의 82.7%를 차지하고 있다. 2017년 기준 중소기업 중 44.5%가 하도급업체이고, 하도급업체는 매출액의 80.8%를 원사업자에 대한 납품을 통해 창출하고 있으며, 중소기업의 임금은 대기업 대비 평균 63% 수준이고, 영업이익률 격차도 커지는 추세이다(2014년 1.3%에서 2017년 3.6%). 중소기업이 과거보다 더 열악한 지위로 떨어지고 있는 이유 중 하나는 불합리한 하도급 구조관행 때문이다. 대기업의 수요 독점에서 발생하는 교섭력의 차이로 말미암아 제값을 받지 못하는 불공정 거래구조는 중소기업이 창출한 정당한 부가가치를 대기업으로 이전시켜 우리 경제의 성장기반을 약화시키고, 고용 없는 성장을 가져오고 있으며 그 결과 양극화 심화를 불러오고 있다.
- 이와 대조적으로 독일의 경우 1990년대 중소기업단체나 협동조합 등의 공동행위에 대하여 300여건이 넘는 공동행위를 인정하여 중소기업이 거래조건 합리화나 중소기업의 경쟁력 향상을 위한 집단교섭이 광범위하게 허용되고 있다. 독일의 중소기업카르텔은 구매공동체와 판매공동체가 있는데, 중소기업은 납품 등에 있어 컨소시엄을 구성하여 공동으로 대기업에 납품함으로써 협상력을 높이고 있으며, 1990년대에는 약 1,500개 이상의 업체가 180여건의 공동행위에 대해 중소기업 카르텔로 승인을 받았다.²²⁾ 독일은 우리 공정거래법 제19조의 부당공동행위(담합행위)를 금지하는 취지의 경쟁제한금지법(GWB) 제20조의 카르텔 금지규정 있고 2005년 EU의 카르텔 규제지침에 따라 카르텔 금지범위가 확대되었으나, 여전히 중소기업의 경쟁력을 향상시키는데 기여하는 경우에는 공동행위를 허용하고 있다.

22) 위평량, “2010년 정기국회 입법과제 - 하도급거래 개선방안 -”, 경제개혁연대 2010. 8. 24. 8면.

- 우리나라도 납품단가 공정교섭과 같이 중소기업 거래조건 개선이나 이익(성과)공유제 등을 위한 상생(동반성장)교섭에 대해서는 공동행위의 예외인가를 원칙적으로 허용할 필요가 있다. 공정거래법 제19조는 원칙적으로 공동행위를 금지하되 단서에서 중소기업 경쟁력 강화의 필요에 의하여 공정거래위원회의 인가를 받은 경우 예외적으로 공동행위를 허용하고 있으나, 공정거래위원회가 이러한 중소기업 협동조합의 공동행위를 인가해 준 사례는 거의 없다.
- 이러한 힘의 불균형은 가맹사업 분야와 같은 상인단체와 본사와의 교섭과정에도 그대로 나타나고 있다. 가맹사업법 개정을 통해 가맹점주단체의 협의권이 일부 도입되었으나 사실상 협의를 권고하는 수준에 머물러 있고 대리점법에는 관련규정이 아예 없는 실정이다. 경제민주화는 법제도 개정이나 행정력 보다는 기본적으로 재벌대기업과 중소기업인단체 사이의 집단차치 내지 집단적 교섭을 통한 상생협약(동반성장협약)을 바탕으로 불공정행위 근절, 공정납품단가 결정, 성과공유제, 초과이익공유제 등 다양한 경제민주화 정책이 도입되면서 추진되어야 한다. 따라서 ‘乙(을)’들의 단체²³⁾를 경제민주화의 주체로 육성하는 것이 경제민주화의 기본방향이어서 한다는 점에서 여전한 숙제로 남아있다.

2. 개혁방안

가. 중소기업의 합리적 공동행위를 인정할 수 있는 근거 마련

- 공정거래법과 그 시행령은 중소기업의 공동행위 인정 근거를 매우 제한적으로 규정하고 있음. 최근 중소기업협동조합법 개정을 통해 또 다른 예외규정을 두었으나 그것 또한 시행령 단계에서 사실상 기존 금지규정을 그대로 되풀이하고 있어 실효성이 적다는 비판이 제기된다. 이에 1) 하도급법상의 공정한 납품담가 협상, 2) 상생법상의 성과공유제 협상, 3) 초과이익공유제 협상 등을 통해 중소기업경쟁력 강화를 위한 집단교섭에 대해서는 인가를 받거나 인가를 의제할 수 있도록 시행령이 개정될 필요가 있고, 중소기업협동조합법 시행령 개정을 통해 공동행위 인정 범위를 현실화해야 한다.

- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2106110, 이정문의원 대표발의, 의안번호: 2102409, 이학영의원 대표발의, 의안번호: 2100584, 박용진의원 대표발의)

- 또한 현행 공정거래법 시행령 제27조와 제28조의 거래조건 합리화와 중소기업 경쟁력 강화를 위한 인가요건으로도 상당한 중소기업단체나 협동조합, 가맹점주단체, 대리점주단체, 대규모유통업 납품업체단체 등의 집단교섭 인가신청이 받아들여질 가능성이 있으므로 적극적

23) 소위 ‘乙(을)’들의 단체로는 상가임차인단체, 하청·협력업체단체, 중소기업 협동조합, 대리점·가맹점주단체, 비정규직 노동조합 등 다양함

으로 인가신청을 할 필요성이 있다. 범정부 차원에서 재벌대기업에 대한 중소기업단체(협동조합), 가맹점주단체, 대리점주단체, 대규모유통업 납품업체단체 등의 집단교섭력 강화를 위해 공정위와 중소벤처기업부가 공동으로 각 분야별 모범 상생협약안을 만들어 보급시킬 필요가 있다.

나. 상인단체에 실질적 교섭력 부여

- 가맹사업법 제14조의 2는 가맹점주들이 단체를 구성할 수 있도록 하고 가맹점사업자단체가 본부와 거래조건에 대한 협의를 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 단순한 협의 요청권에 그치고 있어 실효성에 의문이 제기되고 있으며, 복수의 가맹점사업자단체가 구성되는 경우 협의에 관한 절차와 방법에 아무런 규정이 없어 실무상 혼란을 빚고 있기도 한다.
- 이에 노동조합과 유사한 실질적 교섭절차와 방법을 마련함으로써 상인단체의 실질적 교섭권을 보장해야 한다. 또한 현행 가맹사업법 뿐만 아니라 대리점법에도 동일한 수준의 제도적 보장이 필요하다.
 - 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2100243, 전해철의원 대표발의, 의안번호: 2101427, 이동주의원 대표발의, 의안번호: 2102316, 민형배의원 대표발의, 의안번호: 2110595, 이학영의원 대표발의)
 - 가맹사업 진흥에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2113736, 이학영의원 대표발의)
 - 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2101446, 이동주의원 대표발의, 의안번호: 2102339, 우원식의원 대표발의, 의안번호: 2102362, 이학영의원 대표발의, 의안번호: 2102362, 김경만의원 대표발의, 의안번호: 2104903, 배진교의원 대표발의, 의안번호: 2112353, 김한정의원 대표발의)

다. 중소기업의 납품대금 조정 협의권 실효성 강화 등

- 하도급법과 상생협력법은 원자재 상승 등의 사유가 있는 경우 납품대금 조정협의권을 규정하고 있다. 그러나 이것 또한 위에서 살펴본 상인단체의 협의권과 마찬가지로 다분히 형식적인 권리에 지나지 않는다는 비판이 있다. 이에 조정신청권자 범위를 확대하고 협의가 결렬되는 경우에 구속력 있는 절차로 이행되도록 함으로써 분쟁을 실효적으로 해결할 수 있는 방향으로 개정이 필요하다.
 - 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2109357, 송재호의원 대표발의²⁴⁾)

24) 조정협의 요청권자에 지자체의 장을 추가

- 하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2109364, 송재호의원 대표발의, 의안번호: 2105213, 임오경의원 대표발의)

○ 한편, 납품대금 조정 협의권의 원래 모습인 원자재 가격과 납품대금을 연동함으로써 중소기업이 이를 보다 쉽게 활용할 수 있도록 해야 한다는 의견도 제시되고 있다. 표준계약서에 납품대금 연동에 관한 내용을 규정하는 방안 등 다양한 방법이 검토되고 있다.

- 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2113099, 김경만 의원 대표발의²⁵⁾,

3. 관련부처 및 법령

가. 관련 부처 : 공정거래위원회, 중소벤처기업부

나. 관련 법령 : 공정거래법, 하도급법, 상생협력법, 가맹사업법 등

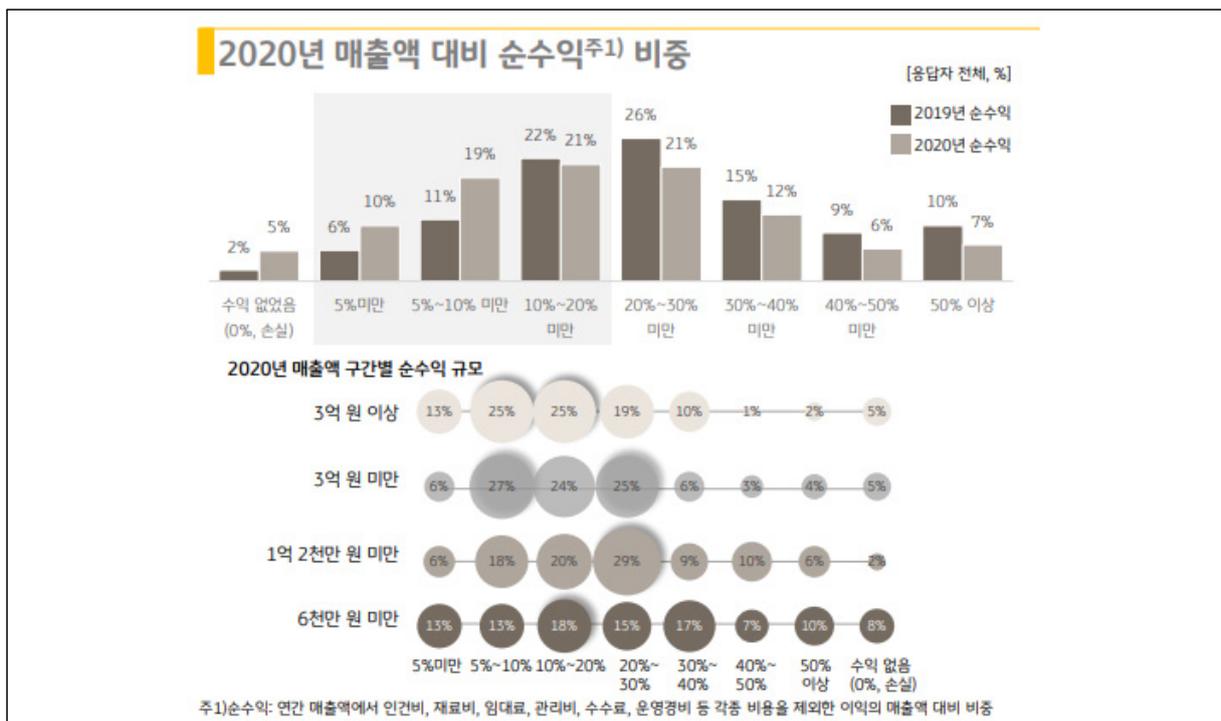
25) 표준계약서에 납품대금 연동 내용 도입

(3) 코로나-19 경제위기에서 임대료 감액조정과 손실보상 등 중소기업인 보호

• 담당검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

○ 코로나-19 대유행의 급격한 경제적 사정 변동으로 인해 중소기업인은 직접적 타격을 입었다. 서울, 인천, 경기 지역을 조사한 결과 이 지역 소상공인들의 연 매출액은 2019년 평균 2억 7,428만 원에서 2020년 평균 2억 998만 원으로 24% 감소한 것으로 나타났다. 2019년에는 매출 규모 ‘6천만 원 미만’ 구간 비중이 24%이었으나 2020년에는 41%로 17%p 증가하였고, 1억 2천만 원~1억 8천만 원’ 구간 비중은 2019년 13%에서 2020년에는 6%로 감소하는 것으로 나타나 전체적으로 소상공인들의 영세화가 확인되었다. 더욱 큰 문제는 아래와 같이 영세한 소상공인일수록 순수익도 감소한 것으로 확인되고 있다는 점이다.²⁶⁾



26) “2021년 KB 자영업 보고서: 수도권 소상공인의 코로나19 영향 조사”, KB금융 경영연구소, 2021. 12.

- 업종별로는 서비스업이 2019년 대비 2020년 매출액 평균이 약 35% 감소하여 가장 큰 폭의 감소를 보였고, 혼자 운영하는 소상공인의 매출 감소폭이 31%로 가장 크게 나타났다. 자영업 종사기간 15년~20년이라고 답한 소상공인의 매출 감소폭이 35%로 가장 크게 나타남으로써 매출 감소가 개인의 잘못이 아닌 급격한 경제적 사정의 변동으로 인한 것임을 확인할 수 있다.
- 정부는 이러한 경제적 사정의 변동을 고려하여 그동안 정책 대출과 몇 차례의 자영업·소상공인 재난지원금 지원 등을 시행하였으나 소상공인의 어려움에는 큰 도움이 되지 않은 것으로 나타났다. 2021. 10. 27. 발표된 참여연대 등의 실태조사에 의하면 응답자 중 절반(58.6%)은 7월부터 9월까지 약 3개월 간의 손실보상액이 1천만원 미만(35.3%)이거나 아예 받지 못하는 것(23.3%)으로 나타났고, 임대료를 연체한 업체들의 월 평균 임대료가 약 709만원 것과 비교하면 절반이 넘는 자영업자들이 받는 손실보상액이 한 달치 임대료 수준이거나 그보다 조금 더 많은 수준에 불과하였다.²⁷⁾
- 2021년 들어 2020년보다는 경영상황이 개선된 업종도 있으나 전체적으로 2019년 수준에는 미치지 못하고 있다. 여행업과 같은 일부 업종은 2021년 매출이 2019년 대비 10%에 불과하다는 보고도 있다. 정부는 위드 코로나 정책 시행과 더불어 점진적인 경영환경의 개선을 예고하였으나 오미크론의 확산 등 불측의 변수가 계속해 등장하면서 누구도 코로나19 이전과 같은 상황으로 돌아가리라 장담할 수 없는 상황이다. 주요 선진국은 2020년 4월경부터 코로나19 대유행에 따른 피해를 회복하고자 광범위하고도 강력한 재정정책을 실시하고 있다. 그러나 우리나라는 매우 제한적인 범위에서 지원이 있었을 뿐 소상공인들의 어려움은 사실상 방치되었다. 앞으로도 상당기간 소상공인의 어려움이 가중될 것으로 전망되므로 업종별로 자영업의 상태를 살피면서 추가적인 대책을 마련할 필요가 있다.

2. 개선방안

가. 정당한 손실보상 시행

- 소상공인에게 실질적 도움이 되는 손실보상을 위해서는 2021년 7월 이전에 발생한 피해에 대해서도 손실보상이 소급적용되어야 하고, 손실보상 피해보정률을 80%에서 100%로 확대해야 한다. 또한 손실보상 대상에 사적 인원 제한 조치에 따른 피해를 포함시켜야 하고, 소상공인 이외에도 매출이 감소한 업종, 즉 전체 집합금지·제한업종에 대한 피해지원 대책이 마련되어야 한다.

27) “코로나19 손실보상 및 임대료 현황 실태조사 결과 발표”, 참여연대 민생희망본부, 2021. 10. 27.

- 손실보상이 시행되는 경우에도 임차인인 소상공인의 경영개선을 위해 실질적 도움이 되기 위해서는 임대인과 임차인 모두에 대한 임대료 등 직접적 재정지원, 세제혜택 등 비용감면, 금융지원과 같은 관련 정책이 함께 검토되고 실행되어야 한다. 미국, 호주, 영국, 싱가포르, 독일, 캐나다, 일본 등 주요국의 정책집행 경험은 이러한 종합적 정책지원이 기능할 때 소상공인의 경영상 어려움이 완화될 수 있음을 보여주고 있다.

나. 상가임대료 협의 권고안 제시와 신속한 분쟁해결 절차 마련

- 상가임대료와 관련해서는, 코로나19로 인한 경제사정의 변동이 차임증감청구의 사유로 규정되어 있으나 현실에서 제대로 작동하지 않음을 감안하여 정부차원에서 일정한 가이드라인을 제시함으로써 당사자 사이의 협의를 활성화할 필요가 있다. 독일과 호주 등에서 일정한 협약안을 바탕으로 활발한 협의가 진행되고 있는 것으로 알려져 있다.
- 이때 협의를 권고하되 분쟁을 실효적으로 해결하기 위해서는 협이가 성립하지 않는 경우 상가임대차 분쟁조정으로 연계하고 해당 절차를 통해 개별적이고 구체적 사정을 고려한 조정안을 마련함으로써 분쟁을 조기에 신속히 해결할 수 있는 장치도 마련될 필요가 있다.
- 한편, 조정절차를 통해 분쟁조정이 해결되지 않는 경우 현행법상으로는 이를 소송절차로 다룰 수밖에 없는데 상당한 비용과 시간이 소요되므로 당사자가 이를 기피하게 된다. 따라서 코로나19 대유행이라는 특수한 경제적 사정변동에 기반한 분쟁의 경우 신속하고 간이한 절차진행을 위해 차임감액청구 절차를 비송사건 절차에 의하도록 할 필요가 있다.
 - 비송사건절차법 일부개정법률안(의안번호: 2108707, 이동주의원 대표발의, 의안번호: 2114644, 이수진의원 대표발의)

3. 관련부처 및 법령

가. 관련 부처 : 기획재정부, 법무부, 국토교통부, 중소벤처기업부

나. 관련 법령 : 상가건물임대차보호법, 비송사건절차법

(4) 소비자 집단 피해구제와 기업의 사회적 책임 강화를 위한 집단소송법 제정

• 담당검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

- 가습기살균제 사건(소비재), BMW 차량화재(자동차), 홈플러스 고객정보 불법판매(개인정보), 사모펀드 불완전·사기판매(금융) 등 광범위한 분야에서 집단적 피해사고가 꾸준히 발생하여 왔다. 집단적 손해로 인한 피해는 금전적인 것뿐만이 아니라, 국민의 신체 및 생명에 피해를 입히는 경우도 있어 사후적인 구제뿐만이 아니라 사전적인 억지나 예방 또한 절실히 필요하다.
- 기존 소송법 체계 하에서는 개별소송수행의 부담, 소송실익의 한계로 인해 집단적 피해구제가 이루어지기 어렵다. 특히 소비자 피해의 경우 기업의 과실로 발생한 문제들을 사전에 파악하기 어렵고, 피해발생이 명백해도 정보의 불균형으로 인해 입증책임에 한계가 있다. 이러한 집단 피해를 효과적으로 구제하기 위하여 집단소송제를 일반적으로 도입해야 한다는 논의가 계속 있어 왔고 집단소송 관련 법안이 다수 발의되어 왔으나 입법으로 이어지지 못한 실정이다. 현재 우리 법제 하에서 집단소송이 가능한 분야는 증권분야로 국한되어 있다.
- 법무부는 2020. 9. 28. 일반적·전면적 집단소송제를 도입하고 집단소송절차의 신속한 진행을 위하여 집단소송 허가결정에 대해 불복을 제한하며, 집단소송 허가 재판절차에서도 본안의 증거조사 및 소송 전 증거조사 절차가 준용되도록 하는 등 집단소송법 제정(안)을 입법 예고(공고번호 제2020-294호)한 바 있다. 그러나 위 법안 또한 기업의 경제활동을 위축시키는 등 규제로 작용될 수 있다는 우려 속에 입법으로 이어지지 못하였다.

2. 개혁방안

- 소비자들의 집단적 피해구제를 위해 집단적 소송제도, 증거개시제도, 징벌적 손해배상 제도가 도입되어야 한다.

가. 집단소송제도의 도입

- 집단소송제도(Opt-out제도)의 도입을 통해 판결의 효력이 피해자 전부에 미치게 되면 기업들이 담합을 하더라도 결과적으로는 그로 얻은 이익 전부를 배상하여야 한다는 사실을 깨닫게 되어 시장지배남용행위, 불공정행위 등을 억지하는 예방적 효과를 얻을 수 있다.
- 21대 국회에는 증권관련집단소송법 일부개정법률안(의안번호 2100329, 김종민의원 대표발의, 2020. 6. 10.), 소비자권익보호를위한집단소송법안(의안번호 2101437, 박주민의원 대표발의, 2020. 6. 10.), 소비자집단소송법안(의안번호 2101561, 이학영의원 대표발의, 2020. 7. 7.), 공정거래관련 집단소송법안(의안번호 2101571, 전해철의원 대표발의 2020. 7. 7.), 집단소송법안(의안번호 2103923, 오기형의원 대표발의, 2020. 9. 15.) 집단소송법안(의안번호 2104106, 백혜련의원 대표발의, 2020. 9. 22.)이 발의된 상태다.

나. 증거개시제도의 도입

- 집단피해는 소비자 피해, 제조물 피해, 환경 피해 등에서 대표적으로 일어나고 있다. 위 피해의 경우 관련 정보와 증거가 기업 측에 편재되는 경우가 많다. 집단적 피해에 관한 분쟁 발생 시 쟁점을 조기에 정리하고 신속, 효율적인 분쟁해결을 도모하기 위하여 소송 전 증거조사 절차, 증거유지 명령제 등 증거개시절차를 도입할 필요가 있다.

다. 징벌적 손해배상제도의 도입

- 집단적 피해 중, 고의 중과실로 인하여 타인에게 손해를 가한 경우가 있다. 집단적 피해의 경우 불특정 다수에게 일어나는 점, 그 피해가 신체, 생명에 관한 것일 때에는 사후적으로 회복하기 어렵다는 문제가 있다. 이에 고의, 중과실로 인한 위법행위의 경우 징벌적 손해배상제도를 도입하여 기업의 위법행위를 억지, 예방할 필요가 있다.

라. 입법의 효과

- 위 제도의 도입은 소비자의 생명과 재산을 보호함을 물론, 기업에게 생산자, 서비스 제공자로서 사회적 책임을 다하게 하는 계기가 될 것이며 집단 피해를 예방함으로써 사회적 비용의 절감, 기업 신뢰 제고에 따른 경쟁력 강화 등 효과도 있을 것으로 예상된다.

3. 관련부처 및 법령

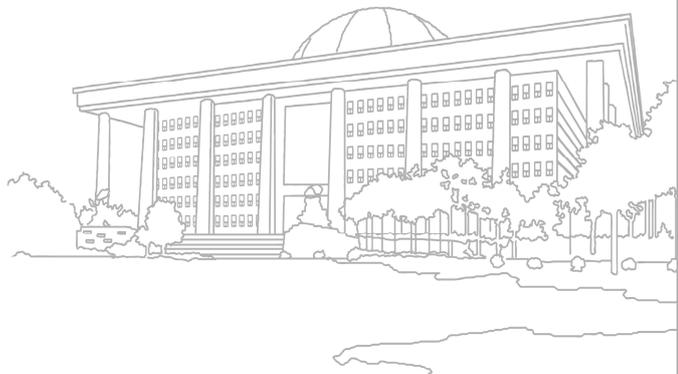
가. 관련 부처 : 법무부 상사법무과, 공정거래위원회

나. 관련 법령 : 민사소송법

3

가계의 주거와 채무의 안정

- (1) 가계부채로 고통 받는 한계채무자 구제를 위한 공적 채무조정 활성화 필요
- (2) 과도한 채권추심으로부터 금융소비자보호 및 폭리행위의 규제
- (3) 투기 방지 및 부동산 자산불평등 완화를 위한 토지·세제의 개혁
- (4) 주거난 해소를 위한 공공주택 공급 및 주거복지 정책의 강화
- (5) 주택임차인의 안정적인 주거생활 보장을 위한 계약갱신요구권 행사 기회 확대

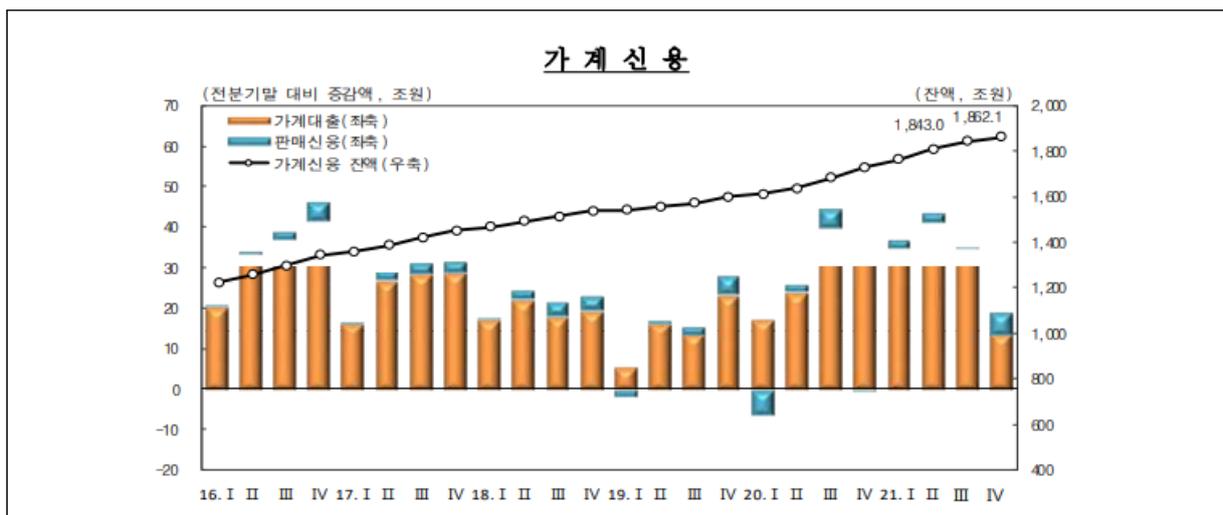


(1) 가계부채로 고통 받는 한계채무자 구제를 위한 공적 채무조정 활성화 필요

• 담당검토: 민변 민생경제위원회(금융부동산팀)

1. 현황과 문제점

- 심각한 가계부채문제와 이로 인한 한계채무자 구제 문제는 우리 사회의 중요한 당면과제로 부각되어 있다. 이는 가계부채문제가 단순히 개인의 문제에 그치지 않고 국내소비 부진으로 연결되며 종국적으로는 국내 전체 내수경제에 큰 부담이 되기 때문이다.
- 2022년 2월에 한국은행이 발표된 가계신용 '2021년 4·4분기 중 가계신용(잠정)' 결과에 따르면 2021년 말 기준으로 가계신용 잔액은 모두 1862조1000억 원으로 나타났다. '가계신용28)'의 구성을 보면 '가계대출29)' 잔액은 1,755.8조원으로 2021년 3·4분기 대비 13.4조원 증가하였고, '판매신용30)' 잔액은 106.3조원으로 5.7조원 증가하였다.



- 28) '가계신용'은 일반가정이 은행 등 금융기관에서 대출을 받거나 외상으로 물품을 구입한 대금 등을 합한 금액으로 가계부문에 대한 신용공급 상황 및 규모를 파악하는 데 유용
- 29) '가계대출'은 일반가계에 대한 금융기관 등의 대출을 의미하며, 금융기관으로는 예금은행, 비은행예금취급기관(상호저축은행, 상호금융, 신용협동조합 등) 및 기타금융기관(보험회사, 여신전문기관, 공적금융기관, 기타금융중개회사 등)이 있음
- 30) '판매신용'은 재화의 판매자나 서비스 제공자가 제공하는 외상(신용)거래를 의미하며, 여신전문기관(신용카드회사, 할부금융회사) 및 판매회사(백화점, 자동차회사 등)가 동 신용을 제공함

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

[출처 : 한국은행 보도자료(2020. 2. 22.)]

- 연간으로 본다면 2021년 가계신용 증가규모는 2020년 가계신용 대비 134.1조원으로 전년 증가규모(+127.3조원)에 비해 더 커졌고, 매년 가계신용 잔액의 추이를 보면 한 해도 쉬지 않고 계속 늘어나고 있는 상황이므로 가계부채문제가 갈수록 악화되고 있음을 알 수 있다.
- 공식 통계에는 잡히지 않지만 우리나라에는 개인 간 부채(친인척이나 친구로부터 차용한 돈 및 임대차보증금반환채무)도 무시할 수 없다. 정부가 2021. 12. 16. 발표한 2021년 가계 금융·복지조사 결과에 의하면, 2021년 3월말 현재 가구당 가계부채는 평균 8,801만 원이고 이중 금융부채는 74.1%(6,518만 원), 임대보증금은 25.9%(2,283만 원)로 조사되었다. 이를 근거로 임대보증금 규모를 산정하면 가계대출만 금융부채로 계산하더라도 임대보증금 채무의 규모는 1,755.8조원 × 25.9/74.1 = 613.7조원이 된다. 이 임대보증금반환채무(613.7조)를 2021년 말 기준 가계신용 잔액 1862.1조 원에 합하면 가계부채의 총 규모는 2,475.8조원이 된다.
- 한편 가계부채가 과다한지 여부는 소득, 자산 및 현금흐름 측면에서 점검하는 것이 일반적이다. 부채 규모를 소득과 비교하여 전반적인 부채상환능력을 나타내고, 부채 규모를 금융 자산과 비교하여 실물자산 처분 없이 부채를 상환할 수 있는 능력을 표시하며, 부채 규모를 총자산과 비교하여 최종적인 부채상환능력을 나타낸다. 소득 중 원리금상환에 투입되는 비율을 통하여 현금흐름 측면에서의 부채 부담을 파악한다. 국제기구 등은 각 부문의 과대부채를 판정하는 임계치로 대체로 저장(stock) 기준으로는 GDP대비 60~90% 정도, 유량(flow) 기준으로는 소득(수입) 대비 20~30% 정도를 제시하고 있다. 세계경제포럼(WEF)은

가계부채는 GDP 대비 부채 잔액이 75%, 가처분소득 대비 원리금상환액 20%를 임계치로 제시하였다.

[WEF 기준 경제주체별 채무부담 임계치³¹⁾]

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

- 한편 서브프라임 사태 및 글로벌 금융위기가 발생한 2007~2008년 미국의 가계부채는 GDP 대비 96~98%, 기업부채는 75~77% 수준이었고, 주가 및 부동산가격이 급락한 1989~1991년 당시 일본의 가계부채는 GDP 대비 56~60%, 기업부채는 149~152%, 정부 부채는 60% 수준이었다.
- 그렇다면 우리나라 가계부채가 얼마나 심각한 수준인지 알 수 있다. 우리나라 가계부채의 GDP(2021년 명목 GDP 2057.4조 기준, 출처 한국은행) 대비 비율은 107.5% [2,211.1조 원(가계 및 비영리단체 금융부채³²⁾, 2021년 3사분기 기준, 출처 한국은행) ÷ 2057.4조원] 또는 90.5% [1,862.1조원(가계신용³³⁾) ÷ 2057.4조원]에 달한다. 가처분소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(DSR, Debt Service Ratio)은 우리나라가 부채보유 가구를 기준으로 하여 소득계층 별로 14%~26%³⁴⁾로 서브프라임 위기 직전의 미국 (16%~22%)³⁵⁾과 엇비슷한 수준이나 주채무계층인 중상위계층(3분위, 4분위, 5분위)의 경

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

32) 자금순환통계 상의 가계 및 비영리단체의 금융부채와 관련하여 자금순환통계는 일반가계 뿐만 아니라 소규모 개인사업자 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체(종교단체, 노동조합, 학술단체 등)를 포함함.

33) 가계신용통계의 가계는 일반가계를 의미함.

34) 1분위 26.0%, 2분위 19.7%, 3분위 17.6%, 4분위 16.9%, 5분위 14.6% 2020년 각 분위별 중앙값 기준(출처 : 한국은행 2021년 가계금융 복지조사 결과)

(단위: 만원)

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

35) 1분위 19.0%, 2분위 17.0%, 3분위 20.3%, 4분위 21.9%, 5분위 15.9% 2007년 각 분위별 중위값 기준

우에는 우리나라가 낮은 수준이고 하위계층(1분위, 2분위)은 높은 수준이다.

- 우리나라는 세금 등을 제외하고 저축·소비 등에 사용할 수 있는 실질 소득인 가처분소득의 증가가 가계부채 증가속도를 전혀 따라잡지 못하고 있다.

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

가구처분가능소득 대비 가계부채 비율									
시계열조회 엑셀 증감비교									
[단위 : %]									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
가구처분가능소득 대비 가계부채 비율(%)	153.9	154.9	158.0	162.3	174.5	181.8	185.0	188.2	200.7

출처: OECD, 「OECD National Accounts」
 * 자료: OECD, 「<https://stats.oecd.org>, National Accounts at a Glance」 2021. 10
 주석: 1) 가구처분가능소득 대비 가계부채 비율 = (가구부채총액 ÷ 가구순가처분소득) × 100.

- 한국 가구의 소득 대비 가계부채 비율은 2012년 153.9%에서 2020년 200.7%로 지난 9년간 꾸준히 높아졌다. 이는 가계의 처분가능소득에서 부채원리금 상환에 필요한 지출이 많아졌음을 의미한다. 2020년 기준 한국은 OECD 주요 국가들 중 소득대비 가계부채 비율이 높은 편에 속한다. 특히 2020년 기준 미국(101.1%), 프랑스(127.2%), 영국(147.7%) 등³⁶⁾은 서브프라임 위기 직후 가계부채 비율을 꾸준히 감소시키는 디레버리징 정책을 적극 추진해온 반면 우리나라는 반대의 길을 걷고 있어 주의가 필요하다.
- 재정적 어려움으로 인하여 파탄에 직면해 있는 채무자에 대하여 공적채무조정절차를 통하여 채무를 정리하고 다시 정상적인 경제생활을 영위할 수 있도록 사회에 신속히 복귀시키는 것이 채무자 개인뿐만 아니라 전체 국가 경제에도 중국적으로 도움이 된다. 특히 코로나19 사태가 본격화된 이후 가계부채가 계속 증가한 것으로 확인돼 장기불황으로 이들이 부실화될 경우 회생절차를 밟게 될 채무자도 증가할 것으로 보인다. 이와 더불어 소상공인의 약 82%가 전년 동기 대비 50% 이상 매출액이 감소했다고 응답했고, 약 70% 이상의 소상공인이 코로나19 사태가 장기화되면 폐업을 고려할 것으로 전망하고 있다. 코로나19사태의 장기화로 소득을 상실하고 한계에 내몰린 중소기업, 자영업자, 특수고용노동자들이 대거 개인회생·파산절차에 돌입할 가능성이 매우 높다.
- 20대 국회에 공적채무조정제도를 활성화하기 위한 내용을 담은 채무자회생법 개정안(의안번호 2003377, 제윤경 의원안)

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

2. 개혁방안

가. 개인도산법제를 개선하여 한계채무자에 대한 공적채무조정 활성화

- 개인파산절차를 직권심리에 의할 필연적인 이유는 없다. 개인파산제도를 활성화하기 위해서는 신속한 면책결정이 필수적이다. 면책불허가사유에 관하여 채권자의 이의신청이 없으면 별도의 조사를 하지 않는 구조로 변경할 필요가 있다.
- 파산자에 대하여 약 150여개의 자격을 가질 수 없게 하고 100개에 이르는 사업을 할 수 없게 하고 있는 등 가혹한 불이익을 가하고 있으며, 특히, 공무원, 사립학교 교원 등의 경우에 당연퇴직사유로 하고 있고 각종 회사의 취업규칙에서 파산자가 되면 당연퇴직하는 것으로 정하고 있다. 국가가 마련한 정당한 법적 절차를 이용하였다는 이유로 이러한 차별적 취급을 하는 것은 합리적인 근거가 없으며 매우 부당한 규정이다. 소비자 도산절차의 활성화를 위해서는 파산자가 입는 불이익을 최소화하는 것이 필요하다. 현행법상의 파산자에 대한 불이익 처우 규정을 전면적으로 재검토해야 한다.
- 회생절차 및 개인회생절차에서와 같이 파산절차에서도 중지명령을 도입하여 파산신청을 한 채무자를 보호하고 파산절차의 실효성을 제고할 필요가 있다.
- 파산위기에 처한 개인 채무자에게도 새로운 출발을 위한 최소한의 재산은 면제재산으로 보호되어야 한다. 특히, 주거를 위한 최소한의 재산권은 생존을 위한 필수 조건이므로 주거용 임대차보증금의 보호를 강화할 필요가 있다.
- 광범위하게 면책제외채권이 인정되고 있어서 개인채무자가 파산제도를 이용하더라도 미납된 조세와 건강보험료, 연금보험료 등을 여전히 납부하여야 하고 이러한 부담은 과중채무자들이 정상적인 경제생활로 복귀하는데 장애로 작용하고 있다³⁷⁾. 조세채무나 공과금채무라고 하여서 일반 민·상사채권에 대하여 항상 우월적인 지위를 인정하여야 한다는 것은 국가 우월주의의 발로라고 밖에 할 수 없다. 비록 조세나 공과금이라고 하더라도 파산상태에 처한 개인채무자가 새출발 하는데 장애로 작용하지 않도록 면책대상채권의 범위에 포함시킬 필요가 있다.
- 현재 파산선고 후 10년이 경과하면 복권되도록 되어 있으나 복권 시에 면책 여부에 대하여는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 10년의 기간은 너무 장기간이므로 이 기간을 5년으로

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

단축하고, 복권 시에는 당연면책되도록 하는 규정을 둘 필요가 있다.

- 개인회생절차를 이용하는 개인 채무자가 주택 담보부 채무를 부담하고 있는 경우, 이를 별 제권으로 인정하기 때문에 별제권자는 거의 예외 없이 담보권을 실행하게 되고 개인 채무자는 주거를 상실하고 새로 월세를 얻어야 하는 상황에 처하게 되는 경우가 다수 발생하고 있다. 따라서 미국, 일본과 같이 주택에 대한 담보채무에 대하여도 가용소득으로 변제할 수 있도록 할 필요가 있다.
- 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」제625조 제3항은 개인회생절차에서 보증에 대한 특칙을 규정하고 있어서 주채무자가 개인회생절차에 의하여 면책을 받더라도 보증인은 당초 보증 채무의 내용대로 채무를 이행하여야 한다³⁸⁾. 이러한 규정으로 인하여 채무자는 개인회생절차를 신청하는 것을 주저하게 된다. 따라서 주채무자가 개인회생신청을 한 경우 원칙적으로 보증인에 대하여는 인가나 폐지된 이후에 변제계획으로 변제받지 못하는 부분에 대하여만 청구를 하도록 할 필요가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부

나. 관련 법령 : 채무자 회생 및 파산에 관한 법률

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

(2) 과도한 채권추심으로부터 금융소비자보호 및 폭리행위의 규제

• 담당검토: 민변 민생경제위원회(금융부동산팀)

1. 현황과 문제점

- 현재 금융기관의 과도한 채권추심을 방지하기 위해 채무자대리인제도가 신설되어 시행중에 있다. 그러나 채무자대리인 선임 시 채무자에 대한 연락금지 적용을 받는 금융기관 대상에서 여신금융기관, 신용정보회사 등은 제외되어 있다. 즉 채무자대리인 선임 시 채무자에 대한 연락금지 적용을 받는 금융기관 대상은 대부업체에 한정되어 채무자대리인제도가 제한적으로만 기능하고 있는 실정이다. 이로 인해 채무자에 대한 추심과정에서의 인권보호의 사각지대가 존재하고 있어 채무자에 대한 보호가 미흡하다. 한편 채권추심자는 채권추심과 관련하여 ‘정당한 사유 없이 반복적으로 채무자나 관계인을 방문함으로써 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위’와 ‘정당한 사유 없이 반복적으로 말·글·음향·영상 또는 물건을 채무자나 관계인에게 도달하게 함으로써 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위’가 금지되어 있다. 하지만 실제 채권추심자를 규제하기 위해서는 “정당한 사유 없이 반복적으로”와 “심하게 해치는”의 요건까지 필요한 것으로 매우 제한적으로 규정되어 있다 보니 실제로는 채권추심자의 불법적인 채권추심행위를 제대로 억제하지 못해 채무자의 평온한 생활 보장을 침해하고 있다.
- 그리고 서민금융분야에서의 폭리행위와 관련하여서는, 현행 법률상 이자제한법은 금전소비대차에 관한 계약상의 최고이자율을 연 25%로 규정하고 있고 대부업법은 특례금리를 규정하여 최고이자율이 연 27.9%인데 다만 이자제한법과 대부업법의 각 시행령에서는 최고이자율이 모두 연 20%로 동일하다. 이렇게 채권자에게 과도한 이자가 법령상 보장되어 있다 보니 2021년 한 해 동안 4대 시중은행은 29조원을 넘는 영업이익을 기록하며 그 수익의 90%가 이자이익에서 나온 것으로 밝혀졌고 저축은행업계와 대부업체 역시 이자수익을 통해서 매년 꾸준한 영업이익을 내고 있다. 서민과 영세자영업자는 코로나19를 거치면서 경제적 기반이 악화되어 고율의 이자에 매우 고통스러운데 반하여 여신기관은 예대마진의 확

대로 인해 막대한 영업이익을 얻고 있는 것이다. 악화된 경제 사정으로 인하여 자영업자와 서민들은 높은 이자율 때문에 상당한 고통을 받고 있는 실정이므로 법률상 허용되는 최고이자율에 대하여 이를 인하해야한다는 요구가 지속적으로 있어왔고 또한 최고이자율을 위반하여 이자를 징수하는 채권자들에 대해 민사적인 규제와 형사처벌의 강화가 요청되고 있다.

- 제20대 국회에 채무자대리인 제도를 확대하는 내용 등을 포함한 채권추심법 개정안(의안번호 2003255, 정성호 의원안), 제21대 국회에 금리의 상한을 연 15%로 하향 조정하는 내용 등을 포함한 이자제한법 개정안(의안번호 2114068, 민병덕 의원안)과 대부업법 개정안(의안번호 2114112, 민병덕 의원안)

2. 개혁방안

가. 채무자대리인제도의 확대 및 불법채권추심행위에 대한 규제강화

- 채무자대리인제도가 적용되는 범위를 채권자가 대부업체(대부중개업체)인 경우로 한정하지 않고 모든 채권자를 상대로 채무자대리인제도를 확대해야 한다.
- 또 채권추심행위가 채무자나 관계인을 방문함으로써 또는 말·글·음향·영상 또는 물건을 채무자나 관계인에게 도달하게 함으로써 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 침해하고 있다면 “정당한 사유없이 반복적으로” 하는지를 불문하고 규제하여야 하며 사생활 또는 업무의 평온을 해치고 있다면 그 정도를 따지지 않고 불법채권추심행위는 규제해야 한다.

나. 이자율의 최고한도를 인하하고 최고이자율 초과한 경우 이자약정 또는 금전소비대차약정의 전부 무효 및 원금 반환청구도 불가

- 이자율의 최고한도를 OECD 선진 각국의 제한금리 수준을 고려하여 연 15%로 하여야 한다. 또 대부업법상 특례금리를 폐지하여 이자제한법상 이자율로 일원화하여 대부업자 역시 연15% 최고금리 제한을 받도록 해야 한다.
- 불법고리대를 근절하기 위해 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이자율을 초과하는 부분은 이자약정 자체를 전부 무효로 하여 채권자가 채무자로부터 이자를 전혀 받을 수 없도록 해야 한다.
- 나아가 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이자율의 2배를 초과하는 경우 채무자를 약탈

하려는 의도에서 비롯된 것이 명백하므로 이자약정뿐 아니라 원금에 대한 소비대차약정도 무효로 하여 고리대를 추구하는 채권자가 채무자에게 이자뿐만 아니라 원금에 대한 상환도 요구할 수 없도록 함과 동시에 법정형을 상향하여 형사처벌을 강화해야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부(채권추심법, 이자제한법), 금융위원회(대부업법)

나. 관련 법령 : 채권추심법 제8조의2, 제9조, 이자제한법 제2조, 대부업법 제8조, 제15조

(3) 투기 방지 및 부동산 자산불평등 완화를 위한 토지·세제의 개혁

• 담당검토: 민변 민생경제위원회(금융부동산팀)

1. 현황과 문제점

- 문재인 정부 시기 처분가능 소득을 기준으로 한 지니계수는 일부 개선되었지만 최근 수년간 부동산 가격이 급등하면서 자산 불평등이 심화되면서 순자산 8~10분위에 속하는 가구들의 순자산의 점유율은 증가한 반면 나머지 분위의 점유율은 모두 줄어들고 순자산 지니계수도 2017년 이래 계속 악화되었다. 또한 2021년 3월 LH 사태를 통해 다시 확인된 것처럼 부동산 투기행위가 성행하고 있다. 그러나 이를 해결하기 위한 법제도 개혁은 그간 주로 공공영역 일부에 한정되었고 투기를 통한 경제적 이익의 근원적인 제거 및 부동산 불로소득을 환수하기 위한 세제 등 제도 개혁은 더디기만 하다. 그 와중에 대통령 선거 시기를 앞두고 터져나온 성남 대장동 도시개발의 개발이익과 뇌물 등을 둘러싼 민간 사업자들과 공기업 전 현직 임직원, 국회의원 등의 구속 사태는 토지·주택 개발사업에 있어 개발이익 환수의 중요성을 다시 한번 환기시키고 있다.
- 그러나 20대 대선 시기에 등장한 주요 정당들의 각종 부동산 세제 완화 공약은 대부분 취득세, 보유세, 양도소득세 등 전 분야에 걸친 감세 공약들로 채워져 있다. 정당별로 정도의 차이는 있지만 이러한 공약 내용들은 투기 방지 및 부동산 자산불평등 완화를 향한 개혁 방향에 충돌되는 내용들이 적지 않다. 토지공개념에 입각한 제2의 토지개혁을 주창한 정의당을 제외한 주요 정당들은 부동산 가격 상승에 따른 1주택자들의 조세 부담 및 주택 취득에 따른 조세 부담을 덜어주고 부동산 가격 상승에 따른 세 부담 증가를 완화하는데 조세 정책의 초점을 맞추고 있다. 아울러 보수 정당인 국민의 힘은 재산세와 종합부동산세를 통합해 다주택자에 대한 보유세 부담까지도 낮추겠다고 공약을 하였고, 민주당과 국민의 힘, 국민의당은 한시적인 다주택자 양도소득세 감면을 제시하였다.
- 자산불평등과 관련해 문재인 정부 시기에 제대로 해결되지 못한 문제가 다주택자 문제와 1주택자에 대한 조세 감면 문제이다. 특히 다주택자 문제는 문재인 정부 초기 민간 등록 임

대주택 활성화 정책을 펴면서 대대적인 조세 감면을 주된 내용으로 포함하였다가 문재인 대통령 임기 중반 등록임대 활성화 정책을 사실상 철회하고 다주택자에게 증세하는 세제 개편을 단행하고 고가 1가구 1주택자의 종합부동산세 및 양도소득세를 감면하는 등 좌충우돌하면서 정책 신뢰를 상당히 상실하였다.

2. 개혁방안

- 개발이익 환수 및 부동산을 통한 불로소득 환수를 강화하기 위한 입법 개혁이 필요하다. 이를 위해 첫째, 공시가격 제도 개혁과 관련해 공시가격 현실화를 앞당기되 공시가격을 사용하는 각종 세제와 관련한 세율 조정, 복지제도와 관련한 적용 비율 등을 통해 세부담과 복지 제도의 변동을 완충하는 방법을 마련해야 할 것이다.
- 둘째, 부동산 보유세 실효세율이 1% 수준에 이를 때까지 지속적으로 보유세를 강화하여야 한다. 특히 토지와 상가 및 법인의 주택 보유와 관련한 보유세를 강화하여야 한다.
- 셋째, 개발이익 환수의 강화, 토지초과이익세법 부활 등을 통해 토지와 주택의 개발사업에 대한 과도한 부동산 자산 가격 상승에 따른 불로소득의 환수를 강화해야 한다.
- 넷째, 주택임대사업자에 대한 과도한 세제 혜택을 폐지하고 임대등록을 의무화하여야 한다. 주택임대사업자에 대한 취득세, 소득세(법인세 및 종합소득세), 양도소득세 등에 걸친 광범위하고 과도한 세제 감면 혜택을 폐지하고 세제 지원과 관계없이 주거 용도로 주택 등을 임대하는 경우 임대 등록을 의무화하여야 한다. 다만 임대사업자가 일정한 조건을 준수하여 장기임대를 할 경우 임대가 유지되는 기간 동안에 대해 합리적인 수준의 세제 지원을 하는 제도로 개편하여야 한다. 아울러 다주택자 양도소득세를 완화하는 등 세제 개혁 후퇴 조치를 취해서는 안될 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 기획재정부, 국토교통부

나. 관련 법령 : 부동산가격공시에 관한 법률, 종합부동산세법, 개발이익환수에 관한 법률, 토지초과이익세법(재도입), 민간임대주택에 관한 특별법, 지방세법, 소득세법, 법인세법, 조세감면규제법 등

(4) 주거난 해소를 위한 공공주택 공급 및 주거복지 정책의 강화

• 담당검토: 민변 민생경제위원회(금융부동산팀)

1. 현황과 문제점

- 2019년 이래 장기 초저금리 상황, 유동성 공급 확대의 영향으로 주택가격이 급등함에 따라 전세·반전세 가격 상승이 지속되는 등 주택 임대차 시장의 불안정 상황은 여전히 계속되고 있다.
- 2020년 7월 주택임대차보호법 개정에 따라 세입자가 계약갱신요구권을 행사할 수 있게 되면서 국토교통부 조사에 의하면 임차인의 계약 갱신률은 2021년 5월 서울 25개구 100개 아파트 단지 기준 77.7%에 달하고 평균 거주기간은 임대차 3법 시행 전 3.5년에서 5년 정도로 늘어 난 상황이지만 시장의 불안정과 가격 급등으로 인한 임차인의 주거 불안은 여전히 높은 상태이다.
- 정부는 2022년 정부 업무 보고 합동브리핑(2021. 12. 27.)을 통해 주거복지로드맵('17. 11)을 통해 약 연 14만호의 공공임대를 공급하여 OECD 평균재고율 8%를 달성했다고 발표한 바 있다. 그러나 정부 공공임대주택 재고에 포함된 10년 분양전환 임대주택 및 전세임대 재고(합계 47.8만호)를 제외하면 '19년 기준 장기공공임대주택은 110만호(5.16%)에 불과해 장기공공임대주택의 공급 확대 및 이를 위한 공급기반 확충이 절실하게 필요하다.
- 공공분양주택은 자산불평등 해소 및 주거상향을 위한 주거 사다리를 제공하는 역할에서 중요함에도 불구하고 종래 그 공급물량도 적고 우연히 당첨된 수분양자에게만 자산형성 지원 혜택이 돌아감에 따라 공공분양 주택의 분양 방법을 개선할 필요성이 제기되고 있다.
- 주거급여는 대상 가구의 소득기준이 기준이 중위소득의 45% 이하로 낮아 근로 빈곤층을 포괄하고 있지 못하고 청년, 취약계층이 거주하는 민간 주거의 열악한 주거품질에도 불구하고 최저주거기준이 개선되지 않고 강제력 있는 주거품질 확보 방법이 없는 실정이다.

2. 개혁방안

- 첫째, 공공주택 공급을 확대하고 공급기반을 확충하여야 한다. 이를 위해 ① 매년 20만호씩 장기공공임대주택 공급을 확대하여 2026년까지 전세임대주택, 분양전환임대 주택을 제외한 장기공공임대주택 220만호 확보를 통해 무주택 가구의 주거 안정을 추진하여야 한다. ② 공공주택특별법 개정으로 신도시 등 공공택지 조성시 전체 주택 호수의 80% 이상(=공공임대주택 50% 이상 + 공공에 환매하는 조건이 붙은 공공분양주택 30% 이상)을 공공주택으로 공급하도록 해야 한다. 아울러 주택법 개정으로 토지 투기 성행 지역은 주택 공급까지 100% 공영개발을 추진할 수 있게 관련 제도를 개혁해야 한다. ③ 공공주택 공급 재원과 관련한 공공임대주택 공급 및 관리에 관한 예산·기금 지원 규모 및 지원 체계와 방식을 개선(예: 토지주택은행 설립과 기금 및 예산 확충)하고 지방자치단체와 지방공사의 역할을 제고하여 공공임대주택 공급 지원을 확대하고 공공임대주택 관리 수준을 제고하여야 한다. ④ 질 좋은 통합형 공공임대주택 공급을 본격적으로 추진하면서 차등임대료, 대기자 명부 도입, 건설형·매입형을 포괄하는 공공임대주택 유형통합 등 수요자 중심 공급을 강화하고, 공공임대주택 배분에 있어 세대간·소득계층간 형평성을 제고하여야 한다. 특히 기준 중위소득 100% 이하 저소득층에 최소 70% 이상의 공공임대주택을 배분할 필요가 있다.
- 둘째, 공공분양주택 공급 방법을 개선하여야 한다. 이를 위해 공공에 환매하는 조건이 붙은 환매조건부 주택(이익공유형, 토지임대부 주택 등 포함)등 대안적인 공공분양주택 공급을 대폭 확대하고 공공분양 주택의 분양가격을 부담가능한 수준으로 개선하여야 한다.
- 셋째, 주거급여를 확대하고 최저주거기준을 개선하여야 한다. 이를 위해 ① 기준 중위소득 60% 이하로 주거급여의 대상가구를 확대하고 주거급여 금액 상향 조정 및 주거품질과 연계하여 지급함으로써 적정 주거로의 주거 향상이 가능하도록 하여야 한다. ② 최저주거기준 강행 규정화를 통해 주거품질을 규제하고 민간의 주거품질을 제고하기 위한 검사, 감독과 제재, 지원을 실행할 수 있는 조직을 구성하며 이를 뒷받침할 법 제도를 만들어야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 국토교통부

나. 관련 법령 : 주택법, 공공주택특별법, 한국토지주택공사법, 지방공기업법, 주거기본법

(5) 주택임차인의 안정적인 주거생활 보장을 위한 계약갱신요구권 행사 기회 확대

• 담당검토: 민변 민생경제위원회(금융부동산팀)

1. 현황과 문제점

- 2020년 7월 30일 주택임대차보호법 개정을 통해 계약갱신요구권 및 임대료 인상율 상한제가 도입됨. 이를 통해 주택임차인은 2년의 거주기간을 더 보장받게 되었고, 임대인과 대등한 지위에서 임대료를 포함한 거래조건을 결정할 수 있는 기회가 마련되었다. 실제로 법개정 이후 서울지역 임대차 갱신율이 57.2%에서 77.7%까지 상승하였고 전체 갱신계약 중 임대료가 5% 이하로 인상된 비율로 76.4%에 이르렀으며, 임차인의 평균 거주기간도 3.5년에서 5년으로 늘어난 것으로 확인되었다.
- 그러나 개정법은 주택임차인의 계약갱신요구권 행사를 단 1회로 제한하고 있고, 임대료 인상율 상한제도 계약갱신요구권을 행사하여 갱신된 계약에 대해서만 적용되어, 여전히 주택임차인의 안정적인 주거생활을 보장하기에는 미흡하다는 지적이 있다. 한편으로 지난 2년 동안 코로나 팬데믹 상황으로 인해 전 세계적인 저금리와 유동성 과잉공급으로 부동산 가격이 급등하였고 전월세 가격 또한 대폭 상승하여 집 없는 서민들은 여전히 임대료 인상을 감당하기 어려워 주거불안에 시달리고 있는 상황이다.
- 또한 신규계약의 임대료에 대해서는 아무런 제한이 없다 보니 같은 아파트 단지 내에 신규계약과 갱신계약의 보증금 액수가 많게는 4억원까지 차이가 나는 등 이중가격이 형성되기도 하였다. 이러한 상황에서 법개정 이후 계약갱신요구권을 행사하여 갱신된 계약이 만료되는 올해 8월부터 임대료가 대폭 상승할 우려가 매우 큰 상태이다.

2. 개혁방안

- 독일, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 프랑스, 일본 및 미국 대도시 등에서는 임대차기간에 제한이 없거나 기간이 정해져 있더라도 임대인에게 정당한 사유가 없는 한 법정갱신이 되도록 하여 주택임차인에게 최대한 안정적인 거주기간을 보장하고 있다.
- 현행 주택임대차보호법은 임대차기간을 2년을 정하면서 주택임차인의 계약갱신요구권 행사횟수를 1회만 인정하여 총 4년의 기간만 보장하고 있으며, 이마저도 임대인의 실거주 등을 이유로 갱신을 거절할 수 있도록 하여 주택임차인의 안정적인 주거생활을 보장하기에 미흡하다고 할 것이다.
- 따라서 현행 주택임대차보호법 상 계약갱신청구권의 행사횟수를 최소 1회 이상 확대하여 주택임차인이 최소 6년 동안 예측가능한 임대료 증액 범위 내에서 안정적으로 거주할 수 있도록 개정하는 것이 필요하다.

3. 관련 부처 및 법령

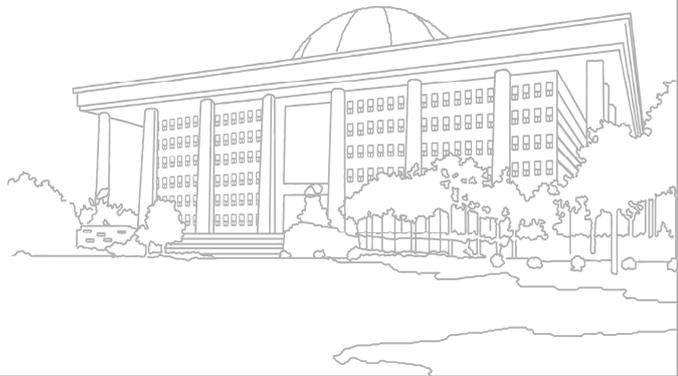
가. 관련 부처 : 법무부, 국토교통부

나. 관련 법령 : 주택임대차보호법

4

문화예술분야

- (1) 문화예술인 보호를 위한 창작물 제작 과정 공정화 및 유통 과정 투명화
- (2) 방송계 불공정·반인권 관행 개선을 위한 방송법 개정 등 제도 정비
- (3) 영화산업의 다양성 확보를 위한 독립영화 등 보호, 영화산업의 수직적 계열화 제재 및 동일영화 상영비율 제한
- (4) 웹툰 산업계 창작노동자의 창작의 자유 실질적 보장을 위한 제도 개선
- (5) 국민의 문화예술향유기회 확대 및 순수문화예술의 보호를 위한 문화예술 공공플랫폼 실시
- (6) 타투이스트의 직업 및 예술의 자유 실현을 위한 제도 개선



(1) 문화예술인 보호를 위한 창작물 제작 과정 공정화 및 유통 과정 투명화

• 담당검토: 민변 문화예술스포츠위원회

1. 현황과 문제점

가. 문화예술분야 불공정행위의 현황

- 문화예술분야 용역거래는 다단계로 거래로 갑을관계에 기한 불공정행위가 빈번히 발생하고 있다. 한국콘텐츠진흥원이 발표한 2021년도 콘텐츠산업 10대 불공정행위 실태조사에 따르면 출판, 만화/웹툰, 음악/공연, 방송 등에서 활동하는 프리랜서 중 70% 이상이 제작활동 방해행위, 납품 이후 재작업요구 및 미보상, 현저히 낮은 대가책정, 기술정보 강제양도 등 불공정행위를 체험한 것으로 나타났다.

나. 문화예술인 저작권 보호의 미비

- 젊은 예술가들은 열악한 지위에 있어 창작활동에 관여하고서도 제대로 된 보호를 받지 못하고 있다. 창작 대가는 물론 성명표시권 등 저작인격권을 제대로 보호받지 못하고 있다.
- 영상저작물의 제작형태가 온라인동영상 서비스로 재편되면서 온라인 플랫폼 업체가 영상물 제작 등에 관여하고 있다. 영상물 제작의 경우 현행 저작권법에 의하면 제작업자에게 저작권과 저작인접권이 양도되는 것으로 추정하고 있고, 이론상으로는 영상물제작자와 실연자 등의 계약으로 저작권, 저작인접권을 확보할 수 있으나 현실은 갑을관계로 인하여 불가능한 상황이다.
- 저작권 시장이 성장함에 따라 방송음악과 만화·웹툰계를 중심으로 저작권대리중개업자들이 저작권법을 위반하여 불법으로 저작권을 포괄적으로 대리하는 계약을 맺어 창작자의 저작권료를 착취하거나 이름같이 등을 통해 자신의 창작물인 것처럼 유통해 수익을 갈취하는 사례가 증가하고 있다.

- 백희나 작가의 그림책 ‘구름빵’의 경우 출판사에게 850만원을 받고 2차적 저작권을 포함한 모든 저작재산권을 양도했으나 2004년 출판된 이후 국내에서 50만부, 프랑스, 독일 등 8개국으로 수출되었고, 애니메이션 등 2차적 저작물 등으로 제작되어 4,400억원의 부가가치를 올렸다. 창작물 거래에 있어서 장래수익의 예측불가능성에서 오는 수익의 불균형을 시정할 입법을 도입할 필요가 있다.

다. 문화예술 콘텐츠 유통과정의 불투명성

- 음악·웹툰계에서 부정확한 자료에 의한 분배로 창작자의 권리를 침해하는 사례가 증가하고 있다.
- 또한 천경자 미술작품 위작 논란 등 현재 미술품시장에는 상당수의 위작이 유통되고 있어 창작자 등이 정당한 대우를 받지 못하고 있는바, 미술품 유통과정을 투명화할 필요성이 있다.

2. 개혁방안

가. 실태조사의 진행

- 문화체육관광부는 문화예술분야별로 불공정행위에 초점을 맞춘 심도 있는 실태조사를 통해 대응을 마련해야 한다.

나. 불공정 행위에 대한 제재 강화

- “예술인권리보장법”이 제정되었지만 위 법률에 규정된 불공정조항은 “예술인복지법”에 있던 규정을 그대로 옮겨 놓은 것에 불과하고, 그 제재수단으로 불공정행위에 대한 시정조치를 한 후 이를 이행하지 아니한 자에 대한 과태료 부과규정을 두고 있을 뿐, 불공정행위 자체에 대한 벌금 등 강제수단을 두고 있지 않다.
- 따라서 예술인권리보장법을 개정하여 문화예술인들이 갑을관계에 기초한 불공정 행위 시 벌금 및 강제조사권을 부여하는 등의 방안을 모색할 필요성이 있다.

다. 저작권법 개정: 추가보상청구권 확보, 저작물대리중개업에 대한 규제 강화

1) 추가보상청구권 확보

- 백희나 작가의 사례에서도 확인되듯이 장래 수익의 예측불가능성을 고려해 저작권법을 개정, 추가보상청구권을 확보할 필요가 있다. 추가보상청구권은 OTT 플랫폼 시장 재편 등에

따라 영상물 제작의 경우에도 인정되어야 한다.

- 추가보상청구권은 일반 저작물 양도뿐만 아니라 이용허락, 배타적 발행권 내지 출판권 설정 시에도 인정될 필요가 있다.
- 추가보상청구권 등과 관련한 도종환 의원이 대표발의한 “저작권법” 개정안(의안번호 : 2107440)이 제21대 국회에 발의되었으나 통과되지 못한 사실이 확인된다.

2) 저작물대리증개업에 대한 규제 강화

- 현행법상 포괄적 대리는 저작물신탁업자만이 할 수 있다. 저작물대리증개업자에 대한 규제를 강화하고 정기적인 실태조사를 할 필요가 있다. 실태 조사시 저작권대리증개업자로 인한 피해사실 여부를 묻는 문항을 추가하여 불법·사기 대리증개업자로 인한 피해 규모를 파악하여야 할 것이다. 또한 현행 신고제를 허가제로 변경할 필요가 있다.

라. 콘텐츠 유통 과정 투명화를 위한 제도 개선

1) 모니터링 제도로써 핑거프린팅 시스템 도입 및 전산망 운영

- 음악 사용내역 모니터링 체계 강화방안으로 핑거프린팅(Fingerprinting) 시스템을 의무화할 필요성이 있다. 핑거프린팅 시스템은 정보를 통해 자동으로 방송에서 어떤 음악이 쓰였는지 검출하는 모니터링 방식이다. 문체부는 음저협이 핑거프린팅 시스템을 도입하도록 관리·감독하여 저작권 수익을 갈취당하는 저작자가 없도록 해야 할 것이다.
- 음악웹툰계에도 영화관입장권통합전산망(KOFIC), 공연예술통합전산망(KOPIS)과 같은 음악통합전산망과 웹툰통합전산망을 운영하여 투명한 유통구조를 확립하여 창작자의 저작권 보호 및 저작권자의 자기정보열람권리 보호할 필요성이 있다.

2) 미술품 유통의 투명화를 위한 법률 제정

- 미술품의 위작 논란 등을 막기 위해 전문 감정기관의 신설과 미술품 이력관리 및 유통업의 등록·허가·신고 의무화를 골자로 하는 “미술품 유통에 관한 법률”을 제정할 필요가 있다.
- 미술품 위작을 막고 투명한 거래를 위해 문체부 입법예고를 통하여 제20대 국회에서 “미술품 유통에 관한 법률”의 제정을 시도했으나 국회에서 통과되지 못한 것으로 확인된다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 문화체육관광부

나. 관련 법령 : “예술인의 지위와 권리의 보장에 관한법률” 제13조 제1항, 제29조, 제30조, 제41조 “저작권법” 제9조, 제12조, 제45, 제46조, 제57조, 제63조, 제100조, 제101조, 제105조, 미술품 유통에 관한 법률의 제정

(2) 방송계 불공정·반인권 관행 개선을 위한 방송법 개정 등 제도 정비

• 담당검토: 민변 문화예술스포츠위원회

1. 현황과 문제점

가. 방송프로그램 외주제작 과정의 불공정

- 1991년 외주제작 의무편성제도 도입 이래 외주제작시장이 크게 성장하긴 하였으나, 2017. 7. 독립PD 사망사건에서도 확인되듯이 외주제작사에 대한 불충분한 제작비 지급, 저작권과 수익의 불공평한 배분, 과노동, 인권침해 등의 불공정 관행이 지속되었다. 이에 문재인 정부는 2017. 12. 19. ‘방송프로그램 외주제작시장 불공정관행 개선 종합대책’을 발표한 바 있다.
- 해당 종합대책에서는 1) 인권선언문 제정과 이에 대한 준수를 방송사 재허가 조건으로 부과, 2) 근로감독 대상에 외주제작사 포함, 3) 근로조건 관련 매뉴얼 제작하여 배포, 4) 연장근로 한도 미적용 특례업종을 폐지 또는 최소화, 5) 합리적 외주제작비 산정을 위하여 방송사별 자체제작 단가 제출을 재허가 조건으로 부과, 6) 외주제작 인정기준의 개정, 7) 콘텐츠 공정상생 센터 설치, 8) 방송법 개정 추진(불합리한 협찬 배분/저작권 양도강요/계약서 작성 거부 금지), 9) 콘텐츠 제작비의 목적 외 사용 금지, 10) 방송작가 집필표준계약서 제정, 11) 방송분야 표준 하도급계약서 개정, 12) 방송사 또는 제작사의 단독 컨소시엄 신청시에도 표준계약서 사용 의무화 및 관련 교육 추진, 13) 종합대책 이행상황 점검 분기별 실시 등이 제시되었다.
- 그간 인권선언문 제정, 근로감독 실시, 연장근로 한도 미적용 특례업종에서 영상 제작 및 방송업종 제외, 방송작가 집필 및 방송 분야 하도급 표준계약서 제정, 외주제작 거래 실태 보고서의 연간 발간이 이루어졌다. 또한 2019. 11.부터 ‘방송프로그램 외주제작 거래 가이드라인’이 발표되었으며, 해당 가이드라인에는 창작자가 저작권의 귀속 주체가 된다는 원칙을 포함하여 계약의 구성 및 방식, 저작권 및 수익배분 등에 관련된 내용이 담겼다.
- 그러나 인권선언문 제정에 종편 등 일부 방송사는 포함되지 않았으며, 방송프로그램 외주제

작 거래 가이드라인은 강제성이 없어 여전히 방송사와 제작사 사이에 저작권 갈등이 발생하고 있는 것으로 확인된다.

나. 방송 영역 노동자의 노동권 보장 미비

- 많은 방송 노동자들은 장기간 근로를 하는 경우에도 프리랜서라는 명목으로 비정규직으로 채용되고 있고, 그로 인해 심각한 노동 불안정을 겪는다. 14년 동안 청주방송에서 일하고도 하루 아침에 일자리를 잃었던 **고 이재학 PD**의 사망 사건이 그로 인해 발생한 대표적 비극이다.
- 또한 방송 시장 경쟁이 심화되면서 방송사들은 이윤을 이유로 인력을 감축하고, 정규직 노동자들이 수행해 왔던 업무를 비정규직 노동자들에게 전가했다.³⁹⁾ 이처럼 비정규직 노동자들이 정규직 노동자들을 대체하는 현실은 이들이 사실상 ‘동일노동’을 수행함을 방증하지만, 비정규직 노동자들은 근로기준법상의 보호에서 배제되었으며 임금, 연차, 연장근로수당 등 근로조건상으로도 차별을 받아 왔다.
- 이후 고용노동부는 청주방송에 대한 특별근로감독을 통해 프리랜서 12명에 대한 노동자성을 인정하였고(2021. 4. 26.), 청주지법은 이재학PD의 노동자성을 인정했으며(2021. 5. 13.), 전북지방노동위원회는 KBS전주총국 방송작가의 노동자성을(2021. 12. 9.), 서울서부지법은 YTN 프리랜서 그래픽 디자이너의 노동자성을 인정했다. 고용노동부는 지상파 방송 3사 근로감독을 실시해 방송작가 152명의 노동자성을 인정하는 결과를 발표했다(2021. 12. 30.). 대법원은 대전방송 불법파견 MD의 직접고용 과정에서 기간제 채용 방식을 취한 것이 위법하다는 판결을 선고했다(2022. 1. 27.).⁴⁰⁾ 그러나 사건의 면면에서 명백히 확인되는 바와 같이 방송계 비정규직 근로자들은 개별 사건을 통해 근로자성을 인정받고 있고, 이에 대한 구조적 해결은 요원한 상황이다.
- 심지어 KBS는 근로자성을 인정받은 방송작가들을 계약직으로 고용하고, 2년 이상 근무한 작가 9명은 행정직으로 발령해 사실상 고용노동부의 근로감독 결과를 무색하게 했다.⁴¹⁾
- 방송연기자협회 등에서는 연기자(단역배우) 등 실제 출연했지만 편집과정에서 삭제된 부분에 대한 출연료 미지급 문제, 영화방송제작사는 단역배우 캐스팅을 캐스팅 업체에 맡기는데 이들 업체가 제대로 정산을 하지 않는 문제 등을 지적하고 있다.

39) 고 이재학PD 2주기 토론회 자료집, p.6.

40) 고 이재학PD 2주기 토론회 자료집, p.3.

41) 손지인, “노동자 인정받은 방송작가들, 고용안정 먼 길”, pd저널, 2022. 2. 11.

다. 표준계약서가 실질적으로 사용되지 않는 현장

- 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원, 방송통신위원회, 정보통신정책연구원이 매해 <방송 프로그램 외주제작에 대한 실태 보고서>를 발간하고 있는 것으로 확인된다. 2020년에 발간된 위 보고서 기준으로 표준계약서 사용비율은 91.9%에 달하여 매우 높게 측정되었다. 그러나 심층 인터뷰를 진행한 결과, 표준계약서를 사용하더라도 핵심적인 내용은 별지에 담아 사실상 표준계약서의 내용을 유명무실하게 하는 것으로 확인되었다(동 보고서 14면). 특히 방송계 근로계약의 표준계약서에 대해서, 방송사들은 하도급계약서나 업무위탁계약서를 채택해 근로기준법을 우회하고 있다. 결국 외주제작 계약, 근로계약 등 방송업계의 전반적 계약에서 표준계약서가 실질적으로 사용되고 있다고 보기는 어렵다.

2. 개혁방안

가. 방송법 개정

1) 방송사업자와 외주제작사 간 불공정 계약 금지

- 방송사업자가 우월적 지위를 이용하여 저작권이나 수익을 자의적으로 배분하는 행위, 계약서 작성을 거부하는 행위를 금지하고 벌칙을 통해 실효성을 확보할 필요가 있다. 또한 상대적으로 열위에 있는 외주제작사가 협상력을 갖기 어려운 현실을 감안하여 방송사업자로 하여금 저작권 및 수익 분배 조건을 포함해 계약 체결기준을 미리 제정하여 방송통신위원회에 승인을 받도록 하는 방향을 검토하여야 한다.
- 이와 관련하여 방송사업자와 외주제작사 사이 저작권 및 제작비용 배분의 공정화를 목표로 2018년 두 차례 “방송법” 일부개정법률안(각 김상훈 의원 및 고용진 의원 대표발의)이 발의되었으나 모두 임기만료로 폐기되었다. 이후 21대 국회에서는 유사한 내용을 담은 방송법 개정안이 발의되지 않은 것으로 보인다.

2) 현장조사 근거 마련

- 현행 “방송법” 제85조의2 제4항에 따라, 방송통신위원회는 동조 제1항 소정 금지행위에 대한 사실관계의 조사를 위해 방송사업자에게 자료 제출을 요청할 수 있다. 위 금지행위의 범위를 불공정계약 체결까지 확대하고 이에 대해서도 조사가 가능하도록 할 필요가 있다.
- 이와 더불어 방송사업자가 제출한 자료 외의 처분 근거를 확보하기 위해 현장조사권을 부여하여 금지행위 조사의 실효성을 확보하여야 한다.

- 제21대 국회에서 우상호 의원의 대표발의로 현장조사권을 신설하는 “방송법” 일부개정법률안(의안번호: 2105593)이 발의된 바 있으나 아직 계류 중으로 확인된다.

3) 외주제작비율 위반시 시정조치 근거 마련

- “방송법” 제72조 제1항 및 제3항에서 정하고 있는 바와 같이 방송사업자는 대통령령으로 정하는 비율 이상으로 순수외주제작 방송프로그램을 편성해야 하나, 이를 위반할 경우 과태료만 부과되어 실효성이 확보되기 어렵다(동법 제108조). 따라서 위 제76조의3에서 정하고 있는 금지행위에 대해서와 마찬가지로 시정명령의 근거규정을 마련하고, 이를 방송사업 재허가의 심사 대상이 되는 ‘시정명령 횡수와 불이행 사례’에 반영할 필요가 있다(동법 제17조 제3항 제2호).
- 이와 관련해서는 제20대, 제21대 국회에서 발의된 “방송법” 개정법률안이 없었던 것으로 확인된다.

나. 표준계약서 사용의 실질화

1) 실태조사의 구체화

- 2021년 발간된 <방송 프로그램 외주제작에 대한 실태 보고서>에서는 표준계약서 핵심조항 준용 정도를 별도의 항목으로 다루어 조사하였다. 해당 조사에 따르면 제작사에 비해 방송사 측이 표준계약서 핵심조항 준용 정도가 더욱 크다고 응답했음이 확인되며, 이는 제작사와 방송사 사이 계약서 내용이 표준계약서에 부합하는지에 대한 온도차가 있음을 암시한다. 표준계약서가 문화체육관광부 등 관계 부처의 주도 하에 최소한의 공정함을 담보하기 위해 만들어진 계약서라는 점을 감안하면 계약서의 공정성에 대한 인식차를 함의한다고 볼 수도 있을 것이다. 이러한 인식차의 객관적 원인을 파악하기 위해서는 구체적인 계약 내용에 대한 실태조사가 진행되어야 하며, 본계약 외에 별지에 담기는 내용 등 부수적 계약 역시 조사 대상이 되어야 한다.

2) 방송 프로그램 제작 현장 근로감독 상시화와 노동관계법 위반시 처벌

- 방송노동자에게 적용되는 표준계약서에는 하도급계약서, 업무위탁계약서, 근로계약서 등이 있다. 실질적 지휘·감독을 받는 방송노동자의 경우 근로계약서를 작성해야 그 실질적인 계약관계에 부합하지만, 하도급 혹은 위탁계약서로 근로관계를 은폐하는 관행이 횡행하고 있다. 따라서 방송 비정규 노동자들이 현장에서 노동관계법령의 직접적인 보호를 받을 수 있는 ‘표준계약서’를 작성하도록 하고, 형식적으로 꾸민 위탁계약서가 아니라 실제 일하는 노

동관계의 실질을 담은 조항이 포함되었는지 수시로 점검할 것이 요구된다.

- 이를 위해서는 실태조사 외에도 근로감독이 상시화되어야 한다. 근래 고용노동부에서 대대적으로 방송계에 대한 근로감독을 시행한 것은 사실이다. 그러나 방송업계 특성상 특정 프로젝트를 기준으로 노동자를 채용한 후 프로젝트 종료와 동시에 계약을 해지하는 경우가 잦고, 이 경우에 일시적인 근로감독으로는 현장의 불합리를 찾아내기 어렵다는 한계가 있다. 그러므로 근로감독을 상시화하고 근로감독 결과 근로계약서 미작성·미교부를 포함한 근로기준법 위반, 불법파견 등의 사례가 확인되는 경우 이에 대하여 적극 고발하는 등 엄중한 처벌로 나아가도록 해야 할 것이다.

다. 갑을관계 상생의 유도

1) 방송사-외주제작업체 사이 상생협약 체결 유도

- 방송사와 외주제작업체 사이 상생협약을 체결하도록 유도하여 공정한 거래관행의 밑거름으로 삼을 필요성이 제기된다.
- 현재 “방송법” 제17조, 제31조에 따라 방송통신위원회가 진행하는 방송평가 결과가 방송사 재허가 심사시 평가 기준으로 고려되고 있다. 방송평가의 구체적 내용은 “방송평가에 관한 규칙(방송통신위원회규칙)” [별표]에 정해져 있는데, 중앙 지상파방송사업자(텔레비전)와 종합편성채널사용사업자의 경우 상생협약체 운영 등이 평가항목으로 포함되어 있다. 그러나 지역 지상파방송사업자(텔레비전), 라디오 지상파 방송사업자, 종합유선방송사업자, 방송채널사용사업자(보도분야 및 홈쇼핑분야), 지상파이동멀티미디어방송사업자에 대해서는 상생협약체 운영 여부가 평가 대상이 아님이 확인된다.
- 따라서 “방송평가에 관한 규칙” [별표]를 개정하여 상생협약체 운영 여부를 평가받는 방송사업자의 범위를 확대할 필요가 있다.

2) 방송사-방송계 비정규직 노동자 사이 상생협의회 구성

- 방송계 비정규직 노동자들이 제 목소리를 낼 수 있도록 제도적 기구를 설치하고, 방송 관련 의제 논의시 비정규직 대표 단체의 참여를 의무화할 필요가 있다. 또한 해당 단체와 방송사 사이 상생협의회를 구성하고 이를 제도화해야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

- 가. 관련 부처 : 고용노동부, 문화체육관광부, 과학기술정보통신부, 방송통신위원회, 한국콘텐츠진흥원
- 나. 관련 법령 : 방송법 제10조, 제17조, 제31조, 제72조, 제85조의2, “방송평가에 관한 규칙” 별표

(3) 영화산업의 다양성 확보를 위한 독립영화 등 보호, 영화산업의 수직적 계열화 제재 및 동일영화 상영비율 제한

• 담당검토: 민변 문화예술스포츠위원회

1. 현황과 문제점

가. 영화산업의 수직적 계열화와 동일영화 상영 몰아주기

- 영화 제작, 배급, 상영을 겸영하는 것을 영화산업의 수직(적)계열화라고 일컬으며, 제작사 JK필름, 투자 및 배급사 CJ E&M, 멀티플렉스 상영관 CGV를 운영하는 CJ가 그 예가 된다. 이러한 수직적 계열화는 영화를 제작한 거대기업이 스스로 제작한 영화의 이윤 극대화를 위해 배급과 상영을 독과점할 가능성을 열어준다는 점에서 문제적이다.
- 또한 대규모, 고예산이 투자된 소수의 영화가 스크린의 대다수를 점유하는 스크린 독과점 현상이 지속적으로 발생한 바 있다. 이로 인해 독립영화, 예술영화 등이 설 자리를 잃고 있어 영화산업의 기본이 되는 독립영화 등을 보호육성할 필요가 있다.
- 영화 상영작의 다양성 확보를 위해서는 중소투자배급사 및 중소제작사의 활성화와 더불어 스크린 독과점 해소가 필요하다. 이를 위해서는 영화산업의 수직적 계열화로 인한 독과점을 방지하고 동일영화 상영비율을 제한할 필요가 있다.
- 문화체육관광부는 2020. 3. 5.자로 발표한 2020년도 업무계획에서 상영관 상한제를 도입 하겠다고 제시하였으나, 별다른 진척이 보이지 않는다.

나. 영화발전기금 제도 중단

- 영화발전기금은 관객들이 내는 영화관람료의 3%를 기금으로 적립하는 제도로 2007년 징수를 시작하였다. 1973년 징수가 시작된 문예진흥기금이 2003년 위헌판결이 나 징수가 중단됐고, 2007년 영화발전기금이 새로 생겨났다.⁴²⁾ 이 역시 위헌 소송이 제기 됐으나 2008년

헌법재판소에서 5명이 위헌 의견을 내고 4명이 각하 의견을 내면서 3분의 2를 넘지 못 해 합헌 상태로 유지되었다.⁴³⁾ 처음에는 7년 기한으로 징수되었으나, 종료 기한이었던 2014년 12월에 다시 7년이 연장돼 2021년 12월 말까지가 기한이었다.

- 영화발전기금은 상업영화와 독립영화의 불균형을 해소하기 위한 다양한 독립영화 지원 사업의 근간이 되는 한편, 모태펀드 영화 계정의 시드 머니로 상업영화 진흥의 밑거름 역할을 해왔다. 이에 기금 징수 종료를 두고 우려의 목소리가 높은 실정이다.
- 다른 한 편으로는 코로나19로 OTT에서 영화를 관람하는 관객들이 증가함에 따라 오프라인 영화관 방문 관객의 80%가 감소하였다. 이로 인해 영화발전기금의 소진 속도가 빨라지고 있으며, 코로나 상황이 끝나더라도 이미 변화한 관객의 영화 관람 행태가 코로나 이전으로 되돌아 갈 가능성은 높지 않다. 영화 관객이 영화관으로 나오지 않으면 더는 기금이 걷힐 수 없는 실정인 것이다.
- 기금 부담에 있어 OTT와 영화관의 형평성 문제도 제기된다. 일례로 국내 IP 사업자는 방송통신발전기금을 부담하는 반면, OTT 사업자는 부담하지 않고 있다.⁴⁴⁾ 모태펀드가 투입된 상업영화 <사냥의 시간>, <승리호>가 극장 개봉 대신 넷플릭스 행을 선택했음에도 현행 법상 OTT 사업자는 영화발전기금의 징수 대상자가 아니다.

2. 개혁방안

가. 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 개정 : 스크린 비율 제한 및 배급업과 상영업 겸업 제한

- “영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률”에는 제42조와 제43조에서 영화상영의 제한, 제한상영가 영화의 상영 및 유통 제한 등을 두고 있으나 상영 가능작의 동시 상영 비율에 대한 제한은 아직 두고 있지 않다. 따라서 제42조의2 또는 제43조의2를 신설하여 스크린 독과점을 정면으로 제재하도록 할 필요가 있다.
- 또한 수직계열화를 방지하기 위해 배급과 상영을 겸업하지 못하도록 할 필요가 제기된다. 이 역시 마찬가지로 관련 규정이 없는 상황이므로 규정 신설이 필요하다.
- 스크린 독과점 제재를 위한 “영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률” 개정안으로 제20대 국

42) 오마이뉴스(21.01.28), http://star.ohmynews.com/NWS_Web/OhmyStar/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002715227

43) 헌법재판소 2008. 11. 27. 선고 2007헌마860 전원재판부 [영화및비디오물의진흥에관한법률제25조의2등위헌확인] [헌집20-2, 447]

44) <https://www.kofic.or.kr/kofic/business/rsch/findPublishIndexInfoDetail.do?boardNumber=40&flag=1&pubSeqNo=2864&idxSeqNo=6796>

회에서 우상호 의원(의안번호: 2019820), 안철수 의원(의안번호: 2003083), 조승래 의원(의안번호: 2010178), 도종환 의원(의안번호: 2003081), 김영춘 의원(의안번호: 2024642)의 각 대표발의안이 있었으나 모두 임기만으로 폐기되었고 이후 제21대 국회에서는 유사한 내용의 개정안이 발의되지 않은 것으로 보인다. 이 중 안철수 의원, 도종환 의원의 각 대표발의안은 수직계열화에 대한 방지책으로서 대기업은 배급업과 상영업을 겸업할 수 없도록 하는 내용이 포함되었다.

나. 독립·예술영화의 보호 및 육성

1) 영화발전기금 확보

- 단기적으로 OTT 사업자에까지 징수 대상으로 하여 영화발전기금 징수 기한을 연장하되, 장기적으로는 디지털 전환에 맞는 새로운 기금 형태⁴⁵⁾에 대해 업계 관련자와 심도 깊은 논의를 진행하여 변화하는 시대에 걸맞는 새로운 기금 확보 방안을 마련할 필요가 있다.
- “영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법”을 개정하여 영화상영관 뿐만 아니라 프랑스, 독일 등⁴⁶⁾과 같이 영화상영관 외에 OTT업체에도 영화발전기금을 징수하여 독립영화 및 순수예술영화제작, 상영 등을 보조할 필요가 있다.

2) 독립 상영 플랫폼 지원

- 독립영화가 보다 많은 관객들과 만나기 위해서는 기존의 독립영화관 지원 사업만으로는 부족하다. 변화한 관람 행태에 맞게 독립 상영 플랫폼을 지원할 필요성이 있다.
- 독립 플랫폼에 대한 지원은 출판, 웹소설, 웹툰 등 미디어 플랫폼에서 감상이 가능한 다른 문화예술콘텐츠 분야로 확장, 통합하여 시너지 효과를 창출해 낼 수 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 문화체육관광부

나. 관련 법령 : 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제24조, 제25조의2, 조항 신설

45) 프랑스의 경우 영화, 방송과는 별도의 VOD 기금을 징수하고 있다.

46) 프랑스는 영화, 방송, 비디오 등에 기금을 징수하여 영화산업을 지원하고 있으며, 독일도 OTT업체에 분담금을 부과하고 있다.

(4) 웹툰 산업계 창작노동자의 창작의 자유 실질적 보장을 위한 제도 개선

• 담당검토: 민변 문화예술스포츠위원회

1. 현황과 문제점

가. 플랫폼 및 CP사의 계약상 우위를 이용한 불공정계약 체결과 해지

- 거대 플랫폼과 중소규모 플랫폼 및 CP사의 다중유통구조 상황에서 웹툰창작자들은 원 매출, 프로모션 기준, 유통계약조건 등 마땅히 공유되어야 할 정보를 공유받지 못하며, 이로 인해 과중한 수수료, 저작권 행사의 제한, 과도한 비밀유지의무에 시달리고 있다. 거대 플랫폼은 CP사에게 모든 책임을 돌리고 있으나, 일방적으로 프로모션(광고) 여부를 결정할 권한을 갖고 전가의 보도를 휘두르고 있는 한 창작자들은 정보 통제와 불리한 계약조건을 감수할 수 밖에 없는 상황이다. 또한, 여론을 이유로 하여 플랫폼의 의사에 따라 일방적 계약 해지를 당하는 등 사상검증에 노출되어 있다. 또한 웹툰업계에 만연한 '누적 MG' 제도는 급여를 고리대금의 성격으로 만드는 것으로, 실질적인 저작권 편취 상황을 초래하고 있다.
- 현행 문화체육관광부 공인 만화분야 표준계약서는 유료 웹툰시장이 생기기 이전에 만들어진 것으로, 현장에서 거의 쓰이지 않고 있으며 기업과 창작자 양쪽 모두 불편을 호소하고 있어 개정이 시급한 상황이다.
- 2021. 10. 1. 네이버웹툰 대표 및 카카오엔터테인먼트 대표가 국감에서 불공정 계약에 대하여 지적 받은 바 있고, 이후 문화체육관광부가 웹툰 상생협의체를 출범시켰으나 졸속운영으로 웹툰작가노동조합측의 규탄 기자회견이 있었다.

나. 웹툰창작자를 위한 사회적 안전망의 미비

- 2020년 12월 예술인고용보험이 시행되었으나, 1인 창작자 작가(이하, 메인작가)가 보조작가의 도움을 받을 경우 고용주로 간주되어 실업급여의 혜택을 받지 못하게 된다. 또한, 사업자를 가진 작가의 경우에도 폐업을 하지 않는 한 대상이 되지 못하여, 사업자와 근로자,

프리랜서의 위치를 오가며 일하는 다수의 웹툰창작자를 사회적 안전망에서 배제하는 결과를 낳고 있다.

- 고용노동부는 메인작가-보조작가 문제에 있어 ‘고용보험 가입을 위한 간이계약서’를 배포하였으나, 문화체육관광부는 실제 현장에서 본 간이계약서 사용률이 얼마나 되는지 실태조사조차 행하지 않았으며, 보조작가에 대한 기업의 간이계약·직계약 체결을 유도하기 위한 장려 정책은 전무한 상황으로, 현재 많은 보조작가들이 규모조차 파악되지 않은 채 음지에서 일하며, 메인작가들은 업무 부담과 이삼중의 책임에 시달리고 있다.
- 현재 예술인산재보험 당연가입이 추진되고 있으나 웹툰작가들은 근골격계 질환, 호르몬계 질환, 정신질환 등 사고보다는 질환의 피해를 입고 있어, 산재보험의 혜택을 누릴 수 있을지 미지수인 상황이다.

다. 불법웹툰의 횡행

- 2018년 불법웹툰 사이트 밤토끼 운영자 구속, 이후 다양한 대책 시행에도 불구하고 여전히 불법웹툰 사이트는 창궐하고 있으며, 최근 해외 불법번역 또한 기승을 부리고 있다. 2019년 웹툰 분석서비스업체 WAS 통계에 의하면 피해액은 약 2조원으로 추산된다. 불법웹툰 사이트들은 불법도박 사이트로의 연결 통로로 기능하며, 사이트 주소를 계속 바꾸고 운영자를 외국인으로 하는 등 회피 수단이 날로 발전하고 있다. 또한, 기존의 성인물 중심 게재에서 비성인물 인기작도 대거 업로드, 더욱 피해가 커지고 있다.

2. 개혁방안

가. 수익분배구조 개선을 통한 정당한 대가 보장 및 불공정계약의 금지

- 우선 플랫폼으로 하여금 수익분배의 기준이 되는 원 매출과, 매출에 강력한 영향을 끼치는 프로모션의 공정한 기준을 공개하도록 강제할 필요가 있다. 이를 위해 관련 기업(플랫폼, CP사)에 산업체 실태조사에 응할 의무를 부여하는 방향으로 정책이 수립되어야 한다. 또한 사실상 고리대금업으로 작동하고 있는 누적 MG제도를 금지하고, 적정한 수수료율을 관련 법령에 정해두어야 한다. 또한 불공정 계약을 강요하거나 부당한 이익을 취하는 경우 시정 조치를 명할 수 있는 근거를 마련하고, 이를 위반하는 경우 벌칙이 부과될 수 있도록 해야 한다.

- 제21대 국회에서 정청래 의원이 “문화산업진흥 기본법 일부개정법률안”(의안번호: 2113517)에 불공정계약 금지 및 시정조치 등의 내용을 담아 대표발의한 바 있다.

나. 사상검증 등 여론을 이유로 한 일방적 해고의 금지

- 근로기준법 제40조에서는 취업 방해의 금지를 정하여 근로자의 취업을 방해할 목적으로 비밀 기호나 명부를 작성·사용하거나 통신을 하여서는 아니 된다고 명시하고 있다. 또한 “독점규제 및 공정거래에 관한 법률” 제45조 제1항 제1호에서는 부당하게 거래를 거절하는 행위를 금지하고 있다.
- 그러나 사업자로 포섭되기 쉬운 프리랜서 웹툰 작가들의 경우 근로기준법을 적용받기 어렵고, 현재 선례가 없는 상황에서 “독점규제 및 공정거래에 관한 법률” 제45조 제1항 제1호상의 부당성을 입증하기가 곤란한 측면이 있다.
- 따라서 사상검증 등 여론을 이유로 한 일방적 해고의 금지를 포함한 프리랜서 보호법을 제정하여야 한다.

다. 현황을 반영한 새로운 표준계약서의 제정

- 한국만화영상진흥원을 중심으로 해서 웹툰 업계 현실을 반영한 새로운 문체부 표준계약서가 제정되어야 한다. 또한 표준계약서 사용을 강제할 수 있는 방안을 마련해야 한다.
- 제21대 국회에서는 도종환 의원의 대표발의로 만화사업자가 표준계약서를 사용하는 경우 자금 및 용자 등의 지원에 있어 우대할 수 있도록 하는 “만화진흥에 관한 법률” 일부개정법률안이 발의된 바 있으나 계류 중이다(의안번호: 2107968).

라. 사회적 안전망의 보장

- 현재 한국콘텐츠진흥원에서 매해 진행하고 있는 실태조사의 근거를 법적으로 마련하는 한편 보조작가의 노동현실에 대해서도 실태조사에 포함시키고, 예술인고용보험 가입을 위한 간이계약서의 보편적 사용을 위한 장려책을 마련해야 한다. 또한 수입이 없는 사업자 작가가 실업급여 혜택을 받을 수 있도록 합리적 실업상태 증명책을 마련하고, 웹툰작가 건강 실태조사 및 산재기준을 마련해야 한다.
- 제21대 국회에서 실태조사 근거 마련을 위한 “만화진흥에 관한 법률” 일부개정법률안을 전용기 의원(의안번호: 2110610), 김예지 의원(의안번호: 2112478)이 대표발의한 바 있고, 이병훈 의원(의안번호: 2110716)도 “콘텐츠산업 진흥법 일부개정법률안”을 대표발의한 바

있다. 각 계류 중이다.

마. 불법웹툰 척결

- 저작권 보호원을 중심으로 한 기업-창작자-행정부 간 정보공유를 위한 삼자회의를 정기적으로 개최해 불법웹툰의 실태에 대한 정보를 공유하도록 추진하고, 불법웹툰 피해자를 위한 보상 제도를 마련하여야 한다. 또한 신고창구를 일원화하고, 신고-조사-경고-차단 절차의 원스톱 시스템이 구축되어야 한다.
- 불법 만화 차단 대책 수립을 위한 “만화진흥에 관한 법률” 일부개정법률안이 김승수 의원의 대표발의로 발의되어 있고(의안번호: 2109684), 조명희 의원이 대표발의한 “방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률” 일부개정법률안(의안번호: 2112221)의 경우 웹툰 등 콘텐츠의 해외 기반 저작권 침해 상황 발생시 방송통신심의위원회가 서면으로 의결할 수 있도록 하고 있다. 정청래 의원 역시 “저작권법” 일부개정법률안(의안번호: 2113512)을 통해 문체부에서 저작권 침해 사이트에 대해 IP 차단 권한을 갖도록 하는 내용을 대표발의한 바 있다. 각 계류 중이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 문화체육관광부, 방송통신위원회

나. 관련 법령 : 만화진흥에 관한 법률, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제22조, 저작권법 제133조의2 제1항

(5) 국민의 문화예술향유기회 확대 및 순수문화예술의 보호를 위한 문화예술 공공플랫폼 실시

• 담당검토: 민변 문화예술스포츠위원회

1. 현황과 문제점

- 코로나19로 도서관 이용이 여의치 않자 도서관에서 전자책을 대여해서 보는 독자들이 크게 늘었다. 지자체의 사이버도서관의 전자책 대출 건수도 2배 가까이 증가했다.⁴⁷⁾
- 교보문고, 예스24 등 국내 대형 서점은 자체 전자책 플랫폼을 운영하며 도서관과 계약하여 독자들에게 전자책을 대여 혹은 열람할 수 있도록 하고 있는데, 이 과정에서 출판사와 작가는 완전히 소외되고 있는 실정이다.
- 전자책은 복제 가능성이 높고, 동시에 여러 명이 접속하여 책을 읽을 수 있는 특징이 있어 현행 저작권법 제31조(도서관 등에서의 복제)에 따라 저작권법 위반과 배타적 발행권 침해 행위의 소지가 있어 도서관과 출판사가 침해하게 대립하고 있다.
- 보다 근본적인 문제는 전자책과 사이버 도서관에 대한 법적 정의와 제도적 지침이 전혀 없는 상태에서 독자들이 전자책으로 빠르게 전환하였다는 데에 있다. 업계도 현실의 변화를 예측하지 못한 채 종이책에 부합하는 법과 제도를 가지고 다툼을 하고 있는 것이다.
- 일례로, 미국은 공공 도서관이 전자책을 한 권씩 사는 방식이 아닌 사용 권한 즉 라이선스를 구입하는 방식으로 계약을 맺고 있고 북유럽 국가들은 전자책 플랫폼을 구축해서 공공 대출 서비스를 하고 있다.⁴⁸⁾
- 순수문화예술인들은 대중예술과 달리 창작을 하더라도 일반대중에게 알릴 기회도 부족하고, 경제적 수익창출에 어려움을 겪고 있다. 일반대중이 순수문화예술을 향유할 수 있는 다양한 기회를 부여할 필요성이 있다. 이를 통해 순수문화예술을 보호할 필요가 있다.

47) https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006231929

48) 문화체육관광부(2018.3), <도서정가제 적용 등 전자책 대여관련 정책개발> 참고

2. 개혁방안

가. 공공플랫폼의 실시

1) 공공라이브러리 제도 도입

- 온라인 기반의 공공 라이브러리를 구축하고 독립영화·방송·영상·웹툰·애니·음악 등 콘텐츠를 데이터베이스화하여 사용자들이 이용할 수 있도록 할 필요성이 있다. 특히 독립다큐, 강의영상과 같이 교육 현장 수요가 많은 콘텐츠의 경우, 사용자 접근성이 높아져 공공적 활용도가 증대할 수 있다.

2) 공공라이선스 제도 도입

- 다수의 사람들의 열람권을 공유하는 공공 도서관 등에서 영화·방송·영상 DVD를 구매하거나 소장용 디지털 파일을 다운로드할 경우 공공 라이선스를 개념을 적용하여 시중가보다 높은 단가를 책정하여 창작자의 정당한 권리를 보호할 필요성이 있다.

3) 디지털 매체 공공라이선스 제도로 확대

- 전자책에서 시작한 공공라이선스 제도를 CD, DVD, USB, DRM 적용 파일 등 디지털 매체로 된 저작물 전반으로 확대할 필요가 있다. 음악, 영화, 방송, 만화, 웹툰, 동영상 강의 등 다양한 디지털 콘텐츠를 공공 도서관에서 서비스 할 경우에도 기간별 라이선스 계약을 진행할 수 있도록 제도를 개선하여 문화예술콘텐츠 전반에 걸친 창작자의 저작권리를 보호해야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 문화체육관광부

나. 관련 법령 : 저작권법 제31조 등

(6) 타투이스트의 직업 및 예술의 자유 실현을 위한 제도 개선

• 담당검토: 민변 문화예술스포츠위원회

1. 현황과 문제점

- 한국에서 문신(타투)은 이미 일상적으로 경험할 수 있는 하나의 문화로 자리 잡았다. 언론 보도에 따르면, 눈썹 문신을 포함해서 단 한 번이라도 문신을 경험한 사람이 1,300만 명에 이르고, 그 중 타투로만 한정할 경우에도 300만 명에 해당한다고 추정되고 있으며, 또한 한국타투협회가 밝힌 내용에 따르면, 국내에 약 2만 여 명의 타투이스트가 존재하고 있는 것으로 추정된다⁴⁹⁾.
- 그러나 그와 동시에 한국은 위와 같은 높은 수요에도 불구하고 현재 전 세계 주요 국가 중 ‘비의료인이 한 문신시술행위’를 처벌하는 유일한 국가로 남아 있으며⁵⁰⁾, 이로 인하여 타투이스트들의 예술가로서의 자유 및 기본적 인권이 침해되고 있는 상황이다.
- 현행 의료법 제27조 제1항은 의료인이 아니면 누구든지 의료행위를 할 수 없다고 규정하고 있는데, 이 때 의료행위가 무엇을 말하는 것인지에 대하여는 아무런 정의규정을 두고 있지 않다. 그런데 대법원이 1992년 판결을 통하여 의료법상 의료행위에 문신시술이 포함된다고 해석하였고, 이에 따라 지금까지 타투이스트들을 처벌하여 오고 있는 것이다. 게다가 “보건범죄단속에 관한 특별조치법(이하 ‘보건범죄단속법’)” 제5조는 영리적 목적으로 무면허의료행위를 업으로 한 경우에는 ‘무기 또는 2년 이상의 징역형’이라는 매우 높은 법정형을 두고 있다. 이에 따라 보건범죄단속법 위반으로 기소되는 경우에는, 실제로 실형이 지속적으로 선고되고 있는 실정이다. 2020년까지 한국과 같이 문신(타투)시술을 의료행위로 해석하던 일본에서는, 한국과 달리 타투이스트들을 실제 처벌하는 경우가 많지는 않았다고 한다. 따라서 현재 한국에서 이뤄지고 있는 타투이스트들의 인권 침해가 상당히 심각한 상태임을 알 수 있다.

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

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

- 한편 타투이스트들은 상시적으로 고객 등에게 경찰에 신고하겠다는 취지의 협박 및 공갈 피해를 입고 있으며, 그 외에 성폭력 등 기타 범죄의 피해를 입었으나 조사받는 과정에서 자신의 타투 작업이 적발되는 것이 두려워 이를 적극적으로 신고하지 못하는 경우도 빈번하게 발생하고 있다고 한다⁵¹⁾. 즉 이와 같이 타투이스트들은 문신시술을 하였다든 것만으로 징역형의 처벌을 받을 위험에 놓임으로써 기본권이 침해되고 있을 뿐 아니라, 타투이스트들의 이와 같은 상황을 악용하는 이들의 범죄에 노출되는 추가적인 피해를 입고 있는 것이다.
- 한편 문신(타투)은 본질적으로 예술적 행위에 해당하여, 이를 의료 체계 내로 억지로 포섭할 수 없고, 이에 실제로 의료인에 의한 문신시술은 거의 이루어지지 않고 있는 상황이다. 그럼에도 정부는 현재는 의료법을 통한 규제라는 비현실적인 방법을 고수하는 것 외에 문신시술에 관한 최소한의 지침을 마련하거나 이와 관련한 감독을 실시하지 않고 있다. 이러한 정책적 공백으로 인하여, 오히려 타투 소비자들이 안전하게 타투시술을 받기 어려운 상황에 놓이게 된 것이다.

2. 개혁방안

가. 의료에 관한 법률 개정

- 의료법에는 의료행위에 대한 아무런 정의규정을 두고 있지 않으므로, 법원이 판례 변경을 통하여 비의료인의 문신시술을 합법화하는 것이 가능하다. 그러나 의료행위에 관한 해석이 상반되고 있는 만큼, 의료법의 관련 규정을 개정함으로써, 문신 또는 피어싱과 같이 신체에 미치는 위험성이 크지 않은 시술이 의료행위에 포함되지 않는다는 점을 명백하게 정리할 필요가 있다.

나. 타투시술을 규제하는 새로운 법률 제정 필요

- 현재 국내에는 타투와 관련한 법률 및 제도가 전무한 상황이다. 타투 산업 내부에서 자율 규제만을 하는 해외 사례(캐나다 및 현재 일본)도 발견되나, 타투 시술이 인체 및 공중위생에 미치는 일부 영향을 고려한다면, 이를 규제하는 새로운 법률 및 제도를 마련할 필요가 있다.
- 이와 관련하여서 제21대 국회에서는, 1)박주민 의원이 대표발의 한, “문신사법안”(의안번호: 2104716), 2)엄태영 의원이 대표발의 한, “반영구 화장 문신사법안”(2108452), 3)류호정 의원이 대표발의 한, “타투업법안”(2110757), 4)최종윤 의원이 대표발의 한, “문신·반영구

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

화장문신업 및 이용자 보호에 관한 법률안”(2113270), 5)송재호 의원이 대표발의 한, “신체예술과 표현의 자유에 관한 법률안”(2114375), 6)홍석준 의원이 대표발의 한, “반영구화장사법안”(2114399)⁵²⁾이 제출된 바 있다.

- 위 법률안은 크게 1)타투 시술과 관련한 새로운 국가자격 및 면허 제도를 만들어 운영하는 안과, 2)법정 요건을 갖추어 영업을 신고하게 하되, 공중위생에 미치는 영향을 고려하여 정부 및 지자체 등이 시술소의 위생 등을 관리 및 감독하며, 시술자에게 위생에 관한 교육을 필수적으로 이수하게 하는 안으로 나뉜다.
- 문신(타투)이 본질적으로 신체를 이용한 예술행위로서의 특성을 지닌다는 점을 고려한다면, 미국 캘리포니아주의 <Safe Body Art Act: 안전신체예술법>나 뉴욕주의 타투업 라이선스 제도와 같이, 시술자 및 시술업소가 갖추어야 할 요건(위생 등 등록 요건) 등을 규율하고, 그 외 시술 절차 및 방법 등을 규제하는 후자의 방안이 보다 타투의 예술적 속성에 부합하는 측면이 있는 것으로 보인다.
- 다만 타투 시술이 신체에 미치는 영향을 고려하여 볼 때, 시술자에 대한 위생교육 및 시술업소에 대한 정부의 철저한 관리 및 감독은 필수적으로 담보되어야 할 것이며, 이를 국가자격 신설을 통한 면허제도로 할 것인지 혹은 신고 또는 등록제 중 어떠한 방식으로 규율할 것인지에 대하여는 보다 심층적인 논의가 이루어져야 할 필요가 있다.
- 한편 현재 발의된 법률안들은 기본적으로 보건복지위원회를 소관 상임위로 하고 있는데, 최근 송재호 의원이 대표 발의한 “신체예술과 표현의 자유에 관한 법률안”(2114375)은 다른 법률안들과 달리 법안의 취지에 따라 문화체육관광위원회 및 행정안전위원회를 관련 위원회로 지정하고 있다. 타투가 본질적으로 예술가들로부터 이루어지는 직업적 예술행위에 해당하는 만큼, 문화체육관광위원회(문화체육관광부)를 소관 상임위(및 관계 부처)로 보아야 할 필요성이 있다 할 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 보건복지부, 문화체육관광부

나. 관련 법령 : 의료법 제27조 제1항, 제87조의 2 제2항 2호, 보건범죄 단속에 관한 특별조치법 제5조, 타투업에 관한 법률 제정 필요

52) 홍석준 의원안의 경우, 적용 대상을 미용 목적으로 이뤄지는 문신 즉 반영구화장에 국한하고 있는 것으로 보이나, 기법상 미용문신과 서화문신(타투)을 별개로 규율할 근거는 충분하지 않다고 판단된다.

...

민변이 바라 본 차기정부 5년 개혁과제

IV

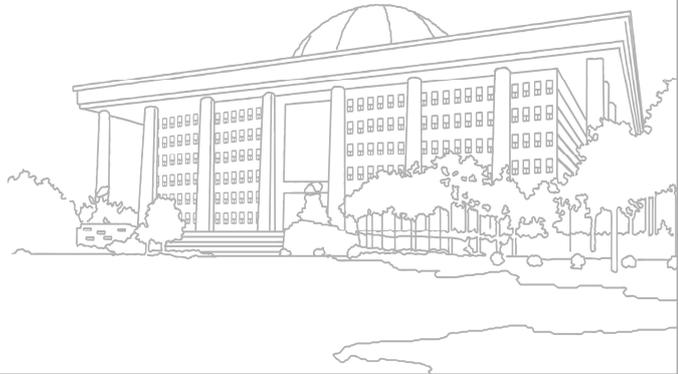
보편적 인권과 복지확대



1

보편적 인권의 실현

- (1) 가난한 사람들의 인간다운 생활을 할 권리 보장
- (1) 안전 취약계층 및 안전사고 피해자의 권리 보장
- (3) 수용자의 인권보장과 교정행정의 개혁
- (4) 주요 국제인권조약에의 가입
- (5) 주요 국제인권조약의 국내이행 추진



(1) 가난한 사람들의 인간다운 생활을 할 권리 보장

• 담당검토: 민변 공익인권변론센터

1. 현황과 문제점

- 국민기초생활 보장법은 1999년 빈곤에 대한 국가와 사회의 책임을 강조하며 제정되었으며, 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 그러나 국민기초생활 보장법의 시행 이후 광범위한 사각지대의 문제점과 존엄한 삶을 유지하기 위해 턱없이 부족한 급여 수준의 문제가 꾸준히 지적되고 있다.
- 문재인 정부는 출범 당시 사각지대를 양산하고 있는 부양의무자 기준을 완전히 폐지하겠다는 공약을 하였다. 그러나 100대 국정과제인 ‘국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장’의 구체적 내용으로 제시된 부양의무자 기준 폐지의 내용은 애초에 공약했던 ‘완전폐지’가 아니라 ‘단계적 폐지’였다.
- 2017년 이후 부양의무자기준이 일부 완화되는 성과는 있었다. 2018년 10월 주거급여에 대한 부양의무자기준이 폐지되었고, 2021년 10월 소득 연 1억, 재산 8억으로 생계급여에 대한 부양의무자기준이 완화되었다. 정부는 이를 두고 부양의무자기준을 전면 폐지한 것처럼 발표하고 있지만, 정작 수급을 받지 못하는 사각지대는 여전히 발생하고 있다. 특히 의료급여에 대한 부양의무자기준의 폐지는 논의되지 않고 있다. 이처럼 문재인 정부는 부양의무자 기준을 완화하였을 뿐, 출범 이전 공약한 부양의무자 기준의 완전한 폐지를 달성하지 못하고 있다.
- 한편 급여종류별 선정기준과 생계급여 지급액을 정하는 기준이 되는 기준 중위소득은 2022년 기준으로 2019년 가계금융복지조사 가구소득의 중간값에도 미치지 못하고 있다. 나아가 생계급여 지급액은 여전히 기초생활 보장법이 정한 최저기준인 기준 중위소득의 30%를 기준으로 하고 있고, 그 결과 1인 가구를 기준으로 지급되는 생계급여액은 최대 약 58만원 정도에 불과하다. 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기에 부족한 수준으로 급여의 선정기준과 지급액이 결정되고 있는 상황인 것이다.

- 한편, 문재인 정부가 출범이전에 공약한 ‘실업부조’ 제도가 ‘국민취업지원제도’라는 이름으로 법제화되었다. 그러나 고용보험제도와 기초생활보장제도의 사각지대에 놓인 실업한 사람들의 인간다운 생활을 할 권리와 근로의 권리를 보장하기에는 그 보장수준이 매우 미흡한 상황이고(월 50만원, 6개월), 수급조건으로 ‘2년 이내의 범위에서 일정기간 취업한 사실’을 요구하는 등 장기적인 실업 상태에 있거나 단기간 노동자들이 사각지대에 놓이는 문제가 발생하고 있다.

2. 개혁방안

가. 부양의무자 기준의 완전한 폐지를 위한 기초생활 보장제도의 개편

- 생계급여와 의료급여에 대한 부양의무자 기준을 전면적으로 폐지하는 조치가 시급하게 필요하다. 완화가 아닌 완전한 폐지가 유엔 사회권규약위원회의 권고에도 부합한다. 구체적으로 현재 생계급여에서 요구되는 부양의무자의 소득 및 재산기준을 폐지하여야 하고, 의료급여에 대한 부양의무자기준을 폐지할 계획을 조속히 수립하여 신속하게 시행해야 할 것이다.
- 지침의 개정 등 적극적인 행정을 통해 부양의무자 기준을 폐지하는 것도 가능하겠지만, 근본적으로는 국민기초생활 보장법이 규정하고 있는 부양의무자 규정을 전면적으로 폐지하는 방식의 개정이 필요하다. 구체적으로 ① 부양의무자 정의 조항 삭제(제2조 제5호), ② 수급 기준 중 부양의무자 기준 삭제(제8조 제2항, 제8조의2, 제12조 제3항 및 제12조의3 제2항), ③ 수급자격 판단을 위한 소득, 재산 등의 정보 조사 시 부양의무자에 대하여는 조사하지 않도록 하는(제21조제3항, 제22조제1항부터 제3항, 제8항, 제23조의2 제1항, 제2항) 개정 입법이 필요하다. 더불어 보장비용 징수 요건(제46조)에서도 부양의무자 기준을 완전히 삭제해야 한다. 보장비용을 부양의무자에게 징수하는 것은 사적부양의 이행을 간접강제하는 것이기 때문이다.
- 더불어 빈곤이 개인의 책임이 아닌 사회적 위험이라는 점, 최근 가구 구성의 변화 및 부양의무에 대한 전반적인 의식이 변화하고 있다는 점 등을 고려했을 때 사적 부양 우선의 원칙을 규정하고 있는 국민기초생활 보장법 제3조 제2항은 폐지될 필요가 있다.
- 21대 국회에서 부양의무자기준의 전면 폐지를 내용으로 하는 국민기초생활 보장법안은 이 해식 의원안(의안번호: 2101719), 남인순 의원안(의안번호: 2102863), 최혜영 의원안(의안번호: 2102970), 강선우 의원안(의안번호: 2103412), 전혜숙 의원안(의안번호: 2104055) 등 다수가 발의된 상황이다.

나. 현실을 반영한 기존중위소득의 인상 및 생계급여 지급기준의 상향

- 최근 가구소득의 평균 증가율을 현실적으로 반영하여 기존 중위소득을 인상할 필요가 있다. 이와 더불어 현재 기존중위소득의 30%에 불과한 생계급여 지급기준을 상향하는 것이 필요하다.
- 기존 중위소득을 현실적인 수준으로 인상하고, 생계급여의 지급기준을 상향하는 것은 행정적으로 조치가 가능한 과제이기 때문에 반드시 입법이 필요한 과제는 아니다. 다만, 생계급여의 선정기준과 최저수준의 기준을 100분의30 이상으로 규정하고 있는 국민기초생활 보장법 제8조 2항 및 제3항의 개정을 통해 법률로써 기존 중위소득의 40~50% 수준까지 생계급여를 상향하는 것도 한 가지 방법이다.

다. 수급자의 참여권을 보장하는 중앙생활보장위원회 구성

- 현행 국민기초생활 보장법은 기존 중위소득과 최저보장수준 등의 심의·결정 권한을 보건복지부 중앙생활보장위원회에게 부여하고 있는데, 위원회를 전문가, 공익을 대표하는 사람, 공무원 등으로 구성하도록 하고 있다(제20조). 공무원과 국책연구원 중심으로 이루어진 위원회가 아닌 수급자들이 중심이 될 수 있도록 위 조항을 개정할 필요가 있다.
- 구체적으로 수급자들 또는 수급자들을 대변할 수 있는 단체 또는 개인을 중앙생활보장위원회의 구성원에 포함하고, 참여권을 실질적으로 보장하기 위해 그 비율을 공무원이나 국책연구원을 상회하는 수준으로 규정해야 할 것이다.

라. 사각지대 해소를 위한 국민취업제도의 개편

- 국민취업제도와 관련하여서는 수급조건의 완화, 수당의 보장수준 및 보장기간 상향, 재참여 제한 조항의 개정 등을 행정적·입법적으로 개선할 필요가 있다.
- 구체적으로 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률이 규정하는 수급요건 중 연령요건(제6조 제1항 제2호), 소득 및 재산요건(제7조 제1항 제2호, 제3호), 취업한 사실 요구(제7조 제1항 제4호)를 완화하는 개정이 필요하다. 3년 이내의 재참여를 제한하고 있는 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률 제29조 제3항 및 같은 법 시행령 제13조도 개정되어야 할 것이다. 나아가 고용정책심의회는 국민취업제도가 실업한 사람들의 생활 안정과 재취업을 현실적으로 지원할 수 있는 정도의 수준의 구직촉진수당이 지급되도록 하여야 할 것이다.

- 21대 국회에서는 재난 등 안전사고에 대한 독립적 조사기구와 관련하여 법안은 박주민 의원안(의안번호 2114730)이 있다. 박주민 의원안은 재난원인조사의 권한을 가진 국가재난관리위원회의 설치를 내용으로 하고 있는데, 조사의 대상, 그 권한 및 피해자의 참여권 보장 절차 등 일부 보완이 필요하다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 고용노동부, 보건복지부

나. 관련 법령 : 국민기초생활 보장법, 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률, 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률 시행령

(2) 안전 취약계층 및 안전사고 피해자의 권리 보장

• 담당검토: 민변 공익인권변론센터

1. 현황과 문제점

- 2014년 4월 16일 세월호참사가 발생한 뒤 고래호 전복사고, 제천화재 참사, 밀양 세종병원 화재, 영흥도 낚싯배 충돌사고, 스텔라데이지호 침몰사고, 코로나19의 대유행, 이천 물류창고 화재 참사 등 각종 재난 및 사고는 지속적으로 발생하고 있다.
- 고용노동부의 '2021년 9월말 산업재해 발생현황'에 따르면 노동현장에서 발생하는 사망자 수, 사망만인율, 요양재해율, 요양재해자수 등 대부분의 산업재해지표 역시 증가세를 보이고 있다. 사망자수는 1,635명(전년 대비 64명 증가, 4.1%증가), 요양재해자 수는 90,789명(전년 대비 10,490명 증가, 13.1%증가), 사고재해자 수는 75,832명(전년 대비 7,640명 증가, 11.2%증가), 질병재해자 수는 14,957명(전년 대비 2,850명 증가, 23.5% 증가)이다. 여전히 재난과 안전사고로부터 피해가 지속적으로 발생하고 있는 상황인 것이다.
- 한편 2020년 2월 이후 확산된 코로나19 범유행 상황에서 방역 조치로 인한 권리의 침해상황과 취약계층의 고통이 가중되고 있지만, 이에 대한 법제도의 개선은 이루어지지 않고 있는 상황이다.
- 문재인 정부는 출범 당시 안전을 기본권으로서 보장하는 체계를 구축하겠다는 공약을 하였고, 100대 국정과제로서 '안전사고 예방 및 재난 안전관리의 국가책임체계 구축'과 '통합적 재난관리체계 구축 및 현장 즉시대응 역량 강화'를 제시하였다. 문재인 정부는 위 국정과제의 구체적 내용으로 '국민안전권 실현을 위한 「(가칭) 안전 기본법」 제정', '22년에 독립적인 재난사고 조사위원회 설립'을 추진하겠다고 밝혔다.
- 그러나 위 국정과제는 현재까지 완수되지 못하고 있다. 정부의 주도로 안전에 관한 기본법안이 국회에서 발의되어 계류 중이지만, 재난과 안전을 분리하고, 관리 중심의 내용만으로 구성되어 있다. 또한, 안전취약계층의 지원을 위한 법적 근거가 재난 및 안전관리에 관한

법률 및 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 마련되었지만, 그 범위와 보장수준이 협소하고, 국가 등의 노력 의무만을 규정하고 있어 안전취약계층의 권리보장을 국가의 시혜로만 취급하고 있는 상황이다. 독립적인 재난사고 조사위원회의 설립 역시 추진되고 있지 않은 상황이다.

2. 개혁방안

가. 생명과 안전을 권리로서 보장하는 생명·안전기본법의 제정

- 재난 및 안전사고를 예방하고, 모든 사람의 생명과 안전을 보장하기 위해서는 전면적인 재난 관련 법제의 개혁이 필요하다. 구체적으로 모든 사람의 재난과 안전에 관한 권리와 안전취약계층 및 피해자의 권리를 중심으로 한 기본법의 제정이 필요하다.
- 기본법에서는 생명과 안전이 시혜가 아닌 권리라는 점을 명시하기 위해 ① 안전권을 명문으로 규정하고, ② 재난 및 안전사고의 전(全) 단계에 대한 국가와 지방자치단체의 책임을 명시할 필요가 있다. 더불어 ③ 재난 및 안전사고의 피해자가 가지는 구조를 받을 권리, 적절한 사회보장을 받을 권리 등 기본적 권리와 ④ 재난과 안전사고에 취약할 수밖에 없는 사회적·경제적 약자들을 폭넓게 안전취약계층으로 규정하고 특별한 보호를 권리로 명시해야 할 것이다. 또한, ⑤ 재난 및 안전사고의 피해자가 가지는 실효성 있는 구제의 권리를 보장하기 위한 독립적인 조사기구의 법적 근거를 마련하고 알 권리와 참여권을 실질적으로 보장하는 것이 필요하다. 나아가 제도적으로는 ⑥ 재난과 안전사고의 위험을 사전적으로 방지할 수 있는 안전영향평가제도를 도입하고, 국가와 지방자치단체에게 ⑦ 공동체의 회복과 추모를 위한 시책을 마련할 의무를 부담하도록 하는 것이 필요하다.
- 21대 국회에서는 안전에 관한 기본법 제정안이 두 건 발의되었다. 구체적으로는 오영환 의원안(의안번호: 2105198)과 우원식 의원안(의안번호 2105321)이 발의되었는데, 이중 우원식 의원안은 앞서 언급했던 내용을 충실히 반영하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 반면 정부의 입장을 주로 반영한 오영환 의원안은 안전과 재난을 분리하여 이해하고 있다는 점, 권리에 중심을 두기보다 관리에 초점을 맞추고 있다는 점에서 한계가 있는 미흡한 법안이다.

나. 법령 등을 대상으로 하는 안전영향평가제도의 도입

- 재난 및 안전사고를 사전에 차단하기 위해서는 안전관리체계와 안전관리규정, 사전재해 등의 영향만을 대상으로 하는 현행 영향평가제도를 넘어 성별영향평가법이 규정하는 성별영

향평가와 같이 법령의 제·개정, 계획 및 주요 사업을 모두 평가대상에 포함하는 안전영향평가제도를 구축할 필요가 있다.

- 구체적으로 안전영향평가제도는 법률, 대통령령, 총리령, 부령 및 조례·규칙 그리고 안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업이 안전에 미치는 영향을 분석·평가하는 제도로 설계되어야 한다.
- 기존에 운영되고 있는 평가제도를 개정하는 방안도 있겠으나, 여러 법률에 산재되어 있기 때문에, 그 개정이 쉽지 않다. 따라서 기본법에 법적 근거를 마련하고, 환경영향평가법과 같이 안전영향평가제도의 대상, 방법, 시기에 관한 기본적 사항을 내용으로 하는 개별 법률의 제정을 추진하는 것이 필요할 것이다.

다. 독립적 조사기구의 설치

- 재난 등 안전사고로 인해 인권을 침해받은 피해자들의 실효성 있는 구제의 권리를 보장하는 차원에서, 객관적이고 전문적인 조사를 통해 진상과 책임을 규명하며 재발방지대책을 권고할 수 있는 독립적 지위의 조사기구를 설치할 필요가 있다.
- 독립적 지위의 조사기구는 재난 등 안전사고의 발생 원인과 수습 및 대응과정의 적정성을 조사하고, 정책개선을 권고할 수 있는 권한을 가져야 할 것이며, 예산 및 인사 등에 있어 독립성을 보장받아야 할 것이다. 더불어 조사에 있어 피해자의 참여가 보장되도록 하여야 한다.
- 관련 부처가 행정규칙의 제정 등을 통해 사안별로 독립조사기구를 설치하는 방안도 있겠으나, 국가 등의 책임에 대해서까지 독립적으로 조사를 할 수 있는 기구의 설치를 위해서는 기본법에 법적 근거를 마련하고 조사기구의 조사대상, 조직, 구성 등에 관한 구체적 사항을 정하는 개별 법률을 제정하는 것이 바람직하다.
- 21대 국회에서는 재난 등 안전사고에 대한 독립적 조사기구와 관련하여 법안은 박주민 의원안(의원번호 2114730)이 있다. 박주민 의원안은 재난원인조사의 권한을 가진 국가재난관리위원회의 설치를 내용으로 하고 있는데, 조사의 대상, 그 권한 및 피해자의 참여권 보장 절차 등 일부 보완이 필요하다.

라. 인권의 원칙에 기반을 둔 감염병 방역체계 구축

- 코로나19 상황에서 방역조치로 인해 발생한 광범위한 권리 침해 및 감염취약계층의 권리 침해 상황을 방지하기 위해 인권의 원칙에 기반을 두어 감염병 대응체계를 개선할 필요가 있다.

- 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제42조, 제47조, 제49조, 제76조의2 등이 용인하고 있는 국가 및 지방자치단체의 광범위한 재량권 행사를 통제할 수 있는 입법적, 행정적 조치가 필요하다. 입법적으로는 비례성의 원칙, 보충성의 원칙, 기간의 제한 등의 장치를 마련할 필요가 있고, 행정적으로는 권한 행사의 요건을 매뉴얼을 통해 명확히 할 필요가 있다.
- 감염병 상황에서 취약계층이 가지는 권리를 실질화하기 위해 국가 등의 보호조치의 내용과 감염취약계층의 범위를 제한적으로 규정하고 있는 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제49조의2를 개정할 필요가 있다.
- 감염병 예방 및 관리 계획과 위기관리 대책에 인권의 존중과 실현, 차별과 혐오에 대한 대책 마련 등의 내용이 포함되도록 입법적, 행정적 조치가 이루어져야 한다. 또한, 인권의 침해를 사전적·사후적으로 감독할 수 있는 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 더불어 중앙재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 규정 등과 같은 훈령의 개정을 통해 중앙재난안전대책본부와 방역대책본부에 관련 부서의 설치를 의무화하는 것도 필요할 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 보건복지부, 질병관리청, 행정안전부

나. 관련 법령 : 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률, 재난 및 안전관리 기본법, 생명·안전 기본법(제정), 안전영향평가법(제정), 중앙재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 규정, 중앙방역대책본부 설치 및 운영에 관한 규정

(3) 수용자의 인권보장과 교정행정의 개혁

• 담당검토: 민변 공익인권변론센터

1. 현황과 문제점

- 수형자 사망사고가 빈번하게 발생하고 있다. 보호장비를 14시간 동안 착용한 수형자가 2020년 5월 사망한 사건은 구치소 보호장비 남용의 현실을 보여준 사건이었다. 법무부에서 2021년 3월에 발표한 통계에 따르면 최근 5년간 21명의 노역 수형자가 노역장에서 사망했다. 또한, 2020년 12월에는 서울동부구치소에서 코로나19 집단감염이 발생하고 그로 인하여 사망자가 발생하는 등 방치되어 온 과밀수용과 열악한 수용자의 처우 및 건강 환경 등의 문제점이 드러났다.
- 한편 수형자의 참정권은 여전히 제한적으로만 보장되고 있다. 치료감호소에 수감되어 있는 피치료감호자는 최종과 형량을 불문하고 선거권을 행사할 수 없다. 1년 이상의 징역 또는 금고의 형의 선고를 받은 일반 수형자와 가석방자는 선거권을 행사할 수 없는 상황이다. 2021년 교정연계통보에 따르면 2020년 기준 징역과 금고 1년 이상의 수형자들은 전체 수형자의 약 87%에 이른다. 이처럼 대다수의 수형자들이 유권자가 아니기에 이들의 처우를 개선하기 위한 입법활동 등은 매우 미진한 것으로 보인다. 21대 국회에서 발의된 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 개정안은 총 11건에 그친다.
- 교정행정 전반이 불투명하게 운영되고 있다. 보호장비와 관련된 내부 지침 등 수용자의 처우와 관련된 다양한 지침들이 투명하게 공개가 되지 않고 있다. 정보공개청구에 대해서도 형의 집행과 교정 업무 수행을 현저히 곤란하게 할 우려가 있다며 대다수 지침의 공개가 거부되는 상황이다. 특히 코로나19 상황에서 수용자의 확진 상황, 각 교정시설의 현황, 관련 지침 등이 투명하게 공개되지 않았다. 이러한 교정행정의 불투명성은 수용자의 인권 침해에 대한 외부로부터의 적절한 감시를 불가능하게 하여 수용자의 처우 향상을 저해한다.
- 한편 문재인 정부는 국정과제로서 제시한 ‘민생치안 역량 강화 및 사회적 약자 보호’의 세부 내용으로 교정시설 과밀화의 단계적 해소를 명시했다. 법무부 교정개혁위원회의 제2차

권고에 따르면, 2016년 이후 교정시설 수용정원은 3.3%증가에 그쳤지만, 최근 5년간 평균 수용인원은 정원을 15% 초과한 상태이다. 특히 여성수용동이 있는 교정시설 중에서 수용률을 120%를 초과하는 기관이 약 22개에 달하는 상황이다. 헌법재판소가 2016. 12. 29. 과밀수용이 위헌임을 결정하고, 국가인권위원회가 지난 5년여 간 지속적으로 개선 권고를 하고 있지만, 과밀수용 문제의 개선은 뚜렷한 진전이 없는 상황이다.

2. 개혁방안

가. 과밀수용의 해소

- 과밀수용을 시급히 해소하기 위한 세부적인 대책 마련 및 시행이 필요하다. 행정적으로는 수용공간의 확충방안 마련, 가석방·형의 집행정지 활성화 방안의 마련, 교정시설의 수용정원의 조정 등이 필요하고 행정과 입법적으로는 대안적 구금제도(가택구금 프로그램, 온정적 가석방제도) 등의 도입을 검토할 필요가 있으며, 수형자의 존엄성에 부합하는 생활면적 등을 관련 법률에 명시하는 등의 구체적 입법도 고려해볼 수 있을 것이다.
- 과밀수용을 어느 정도로 해소해야 할지에 대해서는 다양한 시각이 있을 수 있지만, 최근 코로나19 상황에서 고문방지소위원회 등이 권고한 바와 같이 감염병 시기에 거리두기가 가능할 정도까지 과밀수용이 해소되는 것이 필요할 것이다.

나. 교정행정의 투명성 확보

- 인권침해의 감시와 제도 개선을 위해 수용자의 처우와 관련된 법령, 지침 등을 원칙적으로 공개할 필요가 있다. 특히 코로나19와 같이 수형자의 건강과 생명을 위협하는 재난 등이 발생한 경우에는 수용현황, 시설 내 조치 현황, 취약한 수용자의 현황 등도 적극적으로 공개되어야 할 것이다. 교정시설이 기계적으로 정보공개를 거부하는 관행 역시 시정될 필요가 있다.
- 나아가 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률에 특별한 사정이 없는 이상 수용자의 처우와 관련된 정보를 원칙적으로 공개하도록 하는 것을 명시하는 등의 입법도 교정행정 투명성 확보를 위한 한 가지 방법이 될 수 있다.

다. 수형자의 선거권 보장을 공직선거법 등의 개정

- 수형자의 선거권을 원칙적으로 상실시킬 수 있도록 하는 형법 제43조 제2호 공직선거법 제18조 제1항 제2호, 치료감호법 제47조 제2호를 개정할 필요가 있다.

- 구체적으로는 수형자의 선거권을 전면 상실시키는 것을 허용하는 형법 제43조 제2호의 ‘공법상의 선거권과 피선거권’ 부분을 ‘공법상의 피선거권’으로 개정하고, 1년 이상의 징역 또는 금고를 선고받은 수형자와 가석방자의 선거권을 상실시키고 있는 공직선거법 제18조 제1항 제2호를 삭제하여야 한다. 더불어 피치료감호자의 공법상의 선거권을 박탈하고 있는 치료감호법 제47조 제2호의 ‘공법상의 선거권과 피선거권’ 부분을 ‘공법상의 피선거권’으로 개정해야 할 것이다.

라. 수형자의 인권 보장 및 처우개선을 위한 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 등의 개정

- 국제인권기준에 따른 수형자의 인권을 보장하고 처우를 개선하기 위한 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률의 전면적인 개정이 필요하다. 대표적으로는 미결 수용자의 처우 보장, 수용자의 권리구제와 감찰, 수용자 의료 처우개선, 보호장비의 남용 통제, 외부교통권의 보장, 독방 장기수용의 방지, 접견교통권 보장, 소수자 수용자 및 취약수용자의 권리 보장과 특별한 보호 등과 관련한 내용의 개정을 고려해야 한다. 취약한 수용들과 소수자 수용자들의 처우를 정하고 있는 지침 등에 대한 검토와 개선도 필요하다. 나아가 대부분의 조치가 권리로서 보장되기 보다는 교도소장의 허가와 재량으로서 규정된 부분에 대해서도 재고가 필요하다.
- 특히 코로나19 감염확산으로 드러난 수용자들의 의료처우에 대한 실질적 개선도 필요하다. 의료 인력의 부족 문제, 불충분한 심리치료의 제공, 외부 진료의 확대 등 다양한 행정적 개선과제들이 요구되는 상황이다. 코로나19와 같은 중대한 감염병 위기에 대응하기 위한 세부적인 지침 마련과, 격리치료를 위한 공간 확보, 전담치료시설의 마련 등 역시 개선이 필요한 부분이라고 할 수 있을 것이다.
- 한편 치료감호소에 수용 중인 피치료감호자의 처우개선 역시 시급히 필요하다. 특히 정신장애가 고려되지 아니한 치료감호기간 연장심사 등의 문제점이 최근 드러나고 있는 만큼 치료감호위원회의 심사에 대한 세부적인 통제방안이 필요하다. 더불어 치료감호소가 치료를 목적으로 하는 시설이 될 수 있도록, 의료인력 등을 확충할 필요가 있으며, 현재 15년간의 장기구금을 허용하고 있는 치료감호 등에 관한 법률도 개정할 필요가 있을 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부

나. 관련 법령 : 공직선거법, 치료감호 등에 관한 법률, 형법, 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률

(4) 주요 국제인권조약에의 가입

• 담당검토: 민변 국제연대위원회

1. 현황과 문제점

- 대한민국은 1978년 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」(International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 이하 “인종차별철폐협약”)에 가입한 이래로 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」(Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 이하 “여성차별철폐협약”), 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Civil and Political Rights, 이하 “자유권규약”), 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 “사회권규약”), 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 이하 “고문방지협약”), 「아동의 권리에 관한 협약」(Convention on the Rights of the Child, 이하 “아동권리협약”), 「장애인의 권리에 관한 협약」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 이하 “장애인권리협약”) 등 9개의 주요 국제인권조약 중 7개 조약의 당사국이다. 정부는 각 협약의 이행을 보완하기 위해 만든 별도의 협약인 선택의정서와 관련하여, 자유권규약 제1선택의정서, 여성차별철폐협약 선택의정서, 아동권리협약 제1선택의정서 및 제2선택의정서에 각 가입·비준하였다. 나아가 대한민국은 지난 2019년 2020~2022년 임기로 유엔 인권이사회의 이사국에 당선되어 5번째로 이사국을 맡고 있다. 대한민국은 주요 국제인권조약의 당사국이자 인권이사회의 이사국으로서 국제사회의 인권보장과 증진을 위해 기여할 책임과 의무가 있다.
- 대한민국이 가입하지 않은 2개의 주요 국제인권조약으로는 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」(Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances, 이하 “강제실종방지협약”)과 「모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약」(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 이하 “이주노동자권

리협약“)이 있다. 또한 사형제 폐지에 관한 자유권규약 제2선택의정서, 개인진정 등에 관한 사회권규약 선택의정서, 고문방지협약 선택의정서, 아동권리협약 제3선택의정서, 장애인권리협약 선택의정서에도 미가입하였다. 세부적인 내용은 아래 표)와 같다.

협약명	가입서/비준서 기탁일	발효일
자유권규약	1990.4.10	1990.7.10
제1선택의정서(개인진정)	1990.4.10	1990.7.10
제2선택의정서(사형제폐지)	미가입	
사회권규약	1990.4.10	1990.7.10
선택의정서	미가입	
인종차별철폐협약	1978.12.5	1979.1.4
여성차별철폐협약	1984.12.27	1985.1.26
선택의정서	2006.10.18	2007.1.18
고문방지협약	1995.1.9	1995.2.8
선택의정서	미가입	
아동권리협약	1991.11.20	1991.12.20
- 제1선택의정서[아동의 무력총돌 참여]	2004.9.24	2004.10.24
- 제2선택의정서[아동매매·성매매·음란물]	2004.9.24	2004.10.24
- 제3선택의정서[개인진정]	미가입	
장애인권리협약	2008.12.11	2009.1.10
선택의정서	미가입	
이주노동자권리협약	미가입	
강제실종방지협약	미가입	

○ 정부는 2018년부터 강제실종방지협약의 비준을 추진하겠다고 밝힌 바 있으며,²⁾ 2019년부터는 장애인권리협약 선택의정서의 비준을 추진한다고 발표해왔다.³⁾ 그러나 2022. 3. 현재 까지 위 조약에 대한 국회의 비준 동의를 이루어진 바 없으며, 이주노동자권리협약이나 사형제 폐지에 관한 자유권규약 제2선택의정서, 개인진정제도 등이 포함된 사회권규약 선택의정서, 고문방지협약 선택의정서, 아동권리협약 제3선택의정서 등의 가입·비준 추진 여부에 대해서도 요원한 상황이다.

○ 21대 국회에서는 정부가 지난 2021. 12. 「장애인의 권리에 관한 협약 선택의정서 가입동의안」을 제출하여 현재 소관위원회에 회부되었으며, 2021. 6.에는 ‘유엔 강제실종보호협약 비준동의안 제출 촉구 결의안’이 전용기 의원 대표발의로, ‘UN 장애인권리협약 선택의정서 비준 촉구 결의안’이 김예지 의원 대표발의로 각 가결된 바 있다.

1) 대한민국 외교부, “국제인권규범”, https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3996/contents.do (2022. 3. 8. 확인).

2) 국가인권위원회 보도자료, “인권위, 정부 강제실종보호협약 가입 권고 수용 ‘환영’”, 2018. 5. 23.

3) 보건복지부 보도자료, “「유엔 장애인권리협약 선택의정서」 비준 추진”, 2021. 8. 10.

2. 개혁방안

가. 주요 국제인권조약 및 선택의정서 가입

- 우리 사회의 인권을 보장하고 국제사회의 책임 있는 구성원으로서 국제인권규범을 존중하고 실천해 국내외의 인권보장과 증진에 이바지하기 위하여 대한민국이 미가입한 주요 국제인권조약인 강제실종협약과 이주노동자권리협약, 그리고 각 협약의 실질적인 권리보장제도 구현을 위해 자유권규약 제2선택의정서, 개인진정제도 등이 포함된 사회권규약 선택의정서, 고문방지협약 선택의정서, 아동권리협약 제3선택의정서, 장애인권리협약 선택의정서에 가입·비준할 필요가 있다.
- 특히 장애인권리협약 선택의정서의 경우에는 지난해 말 정부가 국무회의를 거쳐 가입동의안을 국회에 제출하였음에도 아직까지 국회 외교통일위원회에 상정되지 못한 채 계류 중인 바, 권리와 존엄성을 침해받은 우리 사회의 장애인들이 효과적으로 권리구제를 받고 장애인의 권리 기준이 국제적인 수준에 부합하도록 국회는 가입동의안을 신속 처리해야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 외교부, 보건복지부, 여성가족부, 국가인권위원회

나. 관련 법령 : 「모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약」, 「여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약」, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」, 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약」, 「아동의 권리에 관한 협약」, 「장애인의 권리에 관한 협약」 등

(5) 주요 국제인권조약의 국내이행 추진

• 담당검토: 민변 국제연대위원회

1. 현황과 문제점

- 대한민국은 7개 주요 국제인권조약의 당사국이자 현재 유엔 인권이사회의 이사국으로서 각 조약의 이행을 증진, 보장 및 감독하여 조약상 명시된 인권보장의무를 준수하고 국제사회의 인권보장과 증진을 위해 기여할 책임과 의무가 있다. 특히 정부는 유엔 조약기구 등 국제인권기구가 조약을 해석하고 그 이행 여부를 감독하여 당사국에 제시하는 최종견해나 결정 등이 정책 수립 및 수행 과정에서 적극적으로 반영되도록 하여야 한다.
- 대한민국 헌법 제6조 제1항은 헌법에 의해 체결·공포된 조약은 별도의 입법조치 없이 바로 국내법적 효력을 가진다고 정하고 있으므로 위 국제인권조약은 법원재판에서 직접 적용되는 재판규범이 된다 할 것이나, 2019. 3. 기준으로 우리나라가 가입·비준한 7개 국제인권조약이 적용된 판결문 총 3,186개 중에서 국제인권조약에 근거한 주장을 인정한 경우는 3.76%(120건)에 불과하였다.⁴⁾
- 정부는 지난 2021. 12. 30. 국제인권조약의 이행에 관하여 국제인권조약기구에 제출하는 국가보고서의 작성에 관한 사항을 체계화하고, 국제인권기구 등의 권고 이행을 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 명문화하는 등 국제인권규범을 반영한 인권정책이 수립·시행될 수 있는 토대를 마련하여 모든 사람의 인권을 보장하고 그 수준을 향상시키는 데 기여하는 것을 목적으로 「인권정책기본법(안)」을 발의하였으며, 2022. 1. 28. 김형배의원 대표발의로 유사한 내용의 「인권정책기본법(안)」이 발의되었다.

4) 이해영, 「법원의 국제인권조약 적용 현황과 과제」, 사법정책연구원, 2020. 4., 128면.

2. 개혁방안

가. 국제인권기구의 권고 및 결정의 국내이행제도 확립

- 대한민국이 당사국인 주요 국제인권협약의 감시기구인 유엔 조약기구의 대한민국 정부보고서 심의와 관련한 자료를 적극적으로 국문으로 번역하는 등 국민들이 그 내용을 널리 알 수 있도록 제공한다. 조약기구의 최종견해 등 권고와 개인진정에 대한 결정 등에 대해서는 범부처간 정책의 수립과 수행 과정에서 적극 반영될 수 있도록 국제인권규범의 국내이행을 체계화한다.
- 특히 현재 국회에 계류 중인 「인권정책기본법(안)」은 국제인권기구 권고에 대한 구체적인 조치계획 설치의무와 인권정책의 수립 및 시행 과정에서의 반영 노력을 명시하고 있는데, 국회는 정부가 종합적인 인권정책 추진 역량을 강화하고 인권교육과 감독을 활성화하여 우리 사회 구성원의 실질적인 인권 보장 수준을 향상시킬 수 있도록 인권정책기본법 제정을 신속 처리해야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

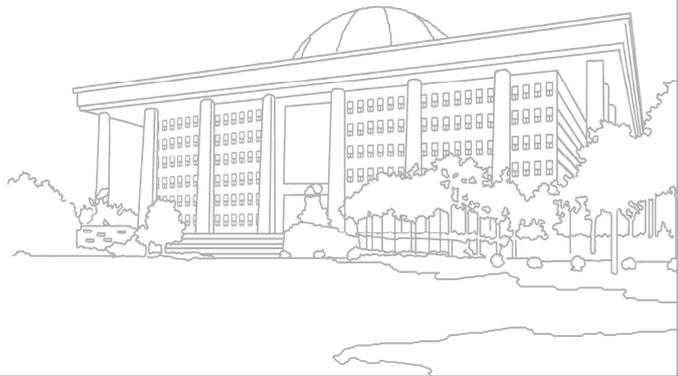
가. 관련 부처 : 국무조정실, 법무부, 대법원, 헌법재판소, 국가인권위원회

나. 관련 법령 : 국가인권정책협의회 규정(법무부훈령)

2

성평등과 일과 가정의 양립

- (1) 부성주의 원칙 폐지
- (2) 양육비 대지급제도 도입을 통한 실효적인 양육비 이행수단 확보
- (3) 한부모가족 지원 기준 등의 개선을 통한 한부모가족 지원 실질화
- (4) 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정을 통해 아동·청소년 성폭력 피해자를 2차 피해로부터 보호하고 반복 진술을 최소화하여 사건의 실제적 진실에 접근
- (5) 성폭력 법제의 체계적인 정비와 개선, 비동의 간음죄 도입을 통한 성폭력 방지 및 피해자 보호
- (6) 성폭력 법제 정비를 통한 성폭력 피해자에 대한 보호 및 2차 피해 방지
- (7) 여성의 임신중단 비범죄화



(1) 부성주의 원칙 폐지

- 정책목표
혼인과 가족생활에서 양성 평등 구현
- 담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 현행 민법은 자가 부의 성을 따르는 것을 원칙으로 하고 있고, 가사소송규칙은 부의 성을 따르던 자가 성분을 변경하려고 할 때 부계혈통에 대한 특별한 고려를 하고 있다.
- 부성주의 원칙은 사실혼가족, 한부모가족, 비혈연가족, 다문화가족 등 다양한 가족 형태가 마치 일반적이고 정상적인 범주를 벗어난 것처럼 보이도록 하는 ‘비정상화’ 효과가 있으며, 이는 다양한 가족 형태와 그에 속해 살아가는 가족 구성원들에 대한 포용을 저해하는 것으로서 다양한 가족형태에 속한 아동들에게 ‘정상가족’이라는 고정관념에 따른 차별과 편견을 경험하게 한다.
- 제21대 국회에 부모의 협의로 자녀의 성을 결정하도록 하는 내용의 입법안(장경태 의원안, 이은주 의원안, 정춘숙 의원안) 계류 중이다.

2. 개혁방안

가. 민법 제781조, 가사소송규칙 제592조의 2 제2항 개정

- 부모의 협의로 자녀의 성을 결정하는 것을 원칙으로 변경하고, 추후 자녀의 성분 변경시 당사자가 아닌 자녀와 성분이 동일한 최근친 직계존속의 의견청취 절차도 폐지하여야 한다.
- 다만 부모의 협의가 불가능한 경우 자의 출생신고가 늦어지는 원인이 될 수 있어, 자의 복리에 해가 될 여지가 있으므로 출생신고에 소요되는 기간을 최소화하거나 기타 자의 복리를 보호할 방안이 필요하다.

- 현재 부모에게 첫 자의 출생신고시 성과 본의 협의 결과를 명시하도록 하는 방법(의안번호 2108609 민법 일부개정법률안, 장경태 의원), 부모가 자의 성과 본에 관하여 협의할 수 없거나 출생신고시까지 협의가 이루어지지 않는 경우에 법원의 허가를 받아 부 또는 모의 성을 따르도록 하는 방법(의안번호 2104403 민법 일부개정안, 이은주 의원), 부모의 협의로 자녀의 성을 결정하되, 협의가 이루어지지 않을 경우 법원이 성분을 결정할 부 또는 모를 지정하여 지정된 부 또는 모가 자녀의 성분을 지정하도록 하는 방법(의안번호 2102999, 민법 일부개정안, 정춘숙 의원)을 골자로 하는 민법 제781조 개정안이 국회 계류 중이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부

나. 관련 법령 : 민법 제781조, 가사소송규칙 제592조의 2 제2항

(2) 양육비 대지급제도 도입을 통한 실효적인 양육비 이행수단 확보

• 담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 2018년 양육비 이행법의 개정으로 행정안전부와 국민건강보험공단 등에 비양육부모의 주소와 근무지 등에 대한 자료요청이 가능하도록 하여 양육비 집행권원의 확보를 용이하게 하는 한편 가정폭력 피해자인 양육부모나 양육비 채권자의 주거·직장·연락처 등 정보가 가해자인 비양육부모에게 노출되지 않도록 하는 근거조항이 마련되었다. 또한, 2020년에는 양육비 채무자가 양육비채무 불이행으로 감치명령을 받았음에도 양육비 채무를 이행하지 않는 경우, 여성가족부장관이 양육비채무자의 운전면허정지처분을 요청할 수 있도록 하는 조항이 추가되었고, 2021년 초에는 여성가족부장관이 양육비 채무자에 대해 출국금지요청과 명단공개를 할 수 있도록 하고, 양육비 채무자를 형사처벌을 할 수 있도록 하는 조항이 신설되었다.
- 그러나 양육비 채권자가 양육비 채무자에 대하여 양육비에 대한 재판상 청구를 하는 것은 강제집행절차의 복잡함으로 인해 여전히 쉽지 않고, 급여 소득자에 대한 양육비 직접 지급 명령은 비급여소득자에 대해서는 적용될 수 없는 한계가 있으며, 담보제공제공명령이나 양육비 일시금 지급명령도 양육비 채무자가 무자력일 경우에는 아무런 효과를 거둘 수 없다는 한계가 있다. 또한, 한시적 양육비 긴급지원제도는 저소득층 중에서도 공과금을 2달 이상 못 내는 경우 등에 해당해야 하므로 대상이 매우 한정적이고, 지원 기간이 최대 12개월을 넘을 수 없어 긴급지원 종료 후 양육비를 원활하게 지급받지 못하는 경우 미성년 자녀의 생존에 중대한 위협이 될 수밖에 없다는 한계가 있다.
- 현재 양육비대지급제도 도입을 골자로 하는 양육비이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정 법률안 4개(의안번호 2109900 박주민 의원안, 의안번호 2108651 서영교 의원안, 의안번호 2108127 박홍근 의원안, 의안번호 2101499 이규민 의원안)가 국회 계류 중인 상태이다.

2. 개혁방안

- 현행법상 양육비 이행확보수단은 이혼이나 비혼 등 한부모 가족의 미성년 자녀 양육문제를 여전히 개인의 문제로 접근하고 있는바, 이에서 벗어나 국가가 양육의 사회적 책임이라는 관점과 복지 차원에서 법적 제도적 보호장치를 마련해야 하는 문제로 접근할 필요가 있다.
- 독일, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 경제협력개발기구(OECD) 회원 31개국 가운데 18개국에서 국가가 양육비를 대지급하고 구상권을 행사하는 제도를 운영하고 있는 추세인 만큼, 국가가 양육비를 대지급하고 양육비 채무자에게 구상하는 양육비대지급제도를 도입하여야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 여성가족부

나. 관련 법령 : 양육비이행확보 및 지원에 관한 법률

(3) 한부모가족 지원 기준 등의 개선을 통한 한부모가족 지원 실질화

• 담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 한부모가족은 한부모가족지원법에 따라 복지급여 지급 등의 지원을 받고 있으나, 엄격한 수급 기준, 낮은 지원 수준 등으로 인하여 원하는 만큼 일을 하지도 못하고 온전하게 자녀를 돌보지도 못하는 등으로 노동권과 돌봄권을 모두 보장받지 못하는 처지에 있다.
- 문재인 정부에서는 국민기초생활보장법에 따른 생계급여를 지원받는 한부모가족도 한부모가족지원법에 따른 아동양육비를 지원받을 수 있게 하고, 추가아동양육비 지원 대상을 확대하는 등 지원 범위와 수준을 소폭 개선하기는 하였다.
- 그러나 한부모가족지원법에 따른 아동양육비 월 20만원 등의 복지급여를 지급받기 위해서는 소득인정액이 기준 중위소득 52% 이하여야 하는데(한부모가족지원법 제5조 제1항, 동법 시행규칙 제3조, 2022년도 한부모가족 지원대상자의 범위), 이는 2022년 기준으로 월 소득이 1,695,244원(가구원 2인 가족 기준) 이하인 경우로, 한부모가 최저임금을 받는 전일제(일 8시간, 주 40시간) 근로만을 하여도(2022년 기준 월 최저임금 1,914,440원) 해당하지 않는 수준이다. 또한 소득이 지원 기준을 단 1원이라도 넘기는 순간 수급권이 박탈되므로 한부모는 수급 기준을 벗어나는 일자리를 얻을 염두조차 내기 어려운 상황이다.
- 사정이 이렇다 보니 한부모 가운데는 최저임금에도 미치지 못하는 임금 수준의 일자리 또는 4대보험 가입이 이루어지지 않는 일자리 등을 전전하거나 시간제 단시간 근로 또는 공공근로에만 종사하는 경우가 다수 존재한다.

2. 개혁방안

가. 수급기준을 기준 중위소득 52% 이하로 정한 한부모가족지원법상 복지급여 수급기준 상향

- 기준 중위소득 52% 이하의 소득을 수급기준으로 삼고 있는 현행 수급 기준을 상향하여야 한다. 특히 최저임금 상승 등 물가 상승 수준과 수급 기준을 연동시킴으로써 한부모가족이 저품질 노동에 머무를 수밖에 없는 상황을 개선하여야 한다.
- 한부모가족지원법상 복지급여 수급기준은 여성가족부령으로 정하도록 하고 있으므로 여성가족부 차원에서 개선이 가능하다.

나. 한부모가족지원법 개정 : 한부모의 소득이 수급기준을 초과하더라도 일정 기간 수급권을 유지하는 방향의 법 개정 필요

- 한부모가족의 소득 안정화 및 이를 통한 탈수급·자립을 도모하기 위해서, 한부모의 소득이 수급기준을 초과하더라도 일정 기간은 수급권을 유지시키는 방향의 법 개정이 필요하다.
- 21대 국회에서는 한부모가족지원법 개정안과 관련하여 신현영 의원안 등 8개 법안이 제출되어 위원회 상정 또는 회부 된 상태이나, 수급 기준 초과시 일정 기간 수급권 유지 등과 관련된 개정안은 제출된 바 없다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 여성가족부

나. 관련 법령 : 한부모가족지원법 제5조, 제5조의2 등

(4) 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 개정을 통해 아동·청소년 성폭력 피해자를 2차 피해로부터 보호하고 반복 진술을 최소화하여 사건의 실체적 진실에 접근

• 담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 헌법재판소는 2021. 12. 23., “성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(2012. 12. 18. 법률 제11556호로 전부개정된 것) 제30조 제6항 중 ‘제1항에 따라 촬영한 영상물에 수록된 피해자의 진술은 공판준비 기일 또는 공판기일에 조사 과정에 동석하였던 신뢰관계에 있는 사람 또는 진술조력인의 진술에 의하여 그 성립의 진정함이 인정된 경우에 증거로 할 수 있다’ 부분 가운데 19세 미만 성폭력범죄 피해자에 관한 부분은 헌법에 위반된다.”라고 하여 아동·청소년 성폭력 피해자 진술의 증거능력에 대한 특례 부분에 대해 위헌 결정을 선고하였다(헌법재판소 2021. 12. 23. 선고 2018헌바524 결정, 이하 ‘이 사건 헌재 결정’이라 함).
- 헌법재판소가 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제30조 제6항 부분(이하 ‘이 사건 심판대상조항’이라 함)이 위헌이라고 판단한 이유는 △ 원진술자에 대한 피고인의 반대신문권을 실질적으로 배제하여 방어권을 과도하게 제한하여 피해의 최소성 요건을 갖추지 못했고 △ 미성년 피해자의 2차 피해를 방지할 수 있는 대안과 제도들이 다수 존재하여 법익의 균형성 요건을 충족하지 못하였다는 것이다.
- 그러나 아동·청소년 성폭력 피해자가 재판절차에서 증인신문에 출석해야만 해당 피해자가 수사단계에서 촬영한 영상물의 진정성립이 인정된다면 △ 아동·청소년 성폭력 피해자가 피고인의 반대신문에 노출되는 과정에서 2차 피해가 발생할 수 있고 △ 일관된 지원자/질문자가 아동·청소년 성폭력 피해자를 맞이하지 못하여 신뢰도(라포)가 저하되고 피해자 지원 체계 역시 형해화되며 △ 아동·청소년 성폭력 피해자가 여러 장소에서 서로 다른 대상에게 진술하는 과정에서 외부 자극에 의한 진술 왜곡 및 기억의 소실이 발생하여 문제된다.

2. 개혁방안

가. 대안입법 마련 : 북유럽의 ‘바르나후스’(Barnahus) 모델 도입 고려

- 북유럽에서는 △ ‘바르나후스’(Barnahus, ‘아동의 집’이라는 뜻의 북유럽어)라는 명칭의 아동 친화적 센터를 설치하여 전문 조사 면접관이 ‘바르나후스’ 내 설치된 방에서 아동에 대한 조사를 진행하고 △ 판사, 사회복지사, 경찰, 검찰, 변호인, 피해 아동 대리인 등이 다른 방에서 조사를 관찰하며 △ 조사를 영상으로 녹화하여 법적인 절차(재판 포함)에서 증거로 사용하고 있음.
- 그렇다면 한국에서도 위 바르나후스 모델을 활용하여 대안입법을 조속히 마련해야 하며 그 과정에서 특히 아래와 같은 기준들을 반영하여야 할 필요성이 인정된다.
 - 1) 피해자 조사자를 진술조력인, 전문조사관 등 아동·청소년 성 전문가로 통일
 - 2) 피해자 조사 장소를 해바라기 아동센터 또는 그에 준하는 친아동적 시설로 규정
 - 3) 별도 관찰실 설치 등을 통해 조사 장소 내 인원 최소화
 - 피해자 직접 조사자 및 신뢰관계인을 제외한 나머지 관련자(판사, 경찰, 검찰, 피의자/피고인, 변호인 등)은 조사 장소 외 별도 마련된 관찰실에서 편면경/중계장치 등을 활용하여 피해자 진술 내용을 확인할 수 있다. 단 이 경우 피고인이 피해자가 진술하는 모습을 실시간으로 확인할 수 있도록 하는 것은 보복의 우려 등이 있어 부적절할 것이다.
 - 4) 신문 사항 및 방식에 관한 사전 협의
 - 주 신문 및 반대 신문 사항과 그 방식이 적절한지 여부에 대하여 피해자 조사 전 별도의 기구를 통한 자문 실시
 - 판사는 위 자문 내용에 근거하여 영상녹화 전 당사자들과 주 신문 및 반대신문 사항에 대한 사전적인 소송지휘 실시

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 여성가족부

나. 관련 법령 : 성폭력 범죄의 처벌등에 관한 특례법, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률

(5) 성폭력 법제의 체계적인 정비와 개선, 비동의 간음죄 도입을 통한 성폭력 방지 및 피해자 보호

• 담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 현재 성폭력의 처벌을 규율하는 주요 내용들은 형법 제32장, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법(성폭력처벌법), 아동·청소년의 성보호에 관한 법률(청소년성보호법)의 3개 법률에 나뉘어 규정되어 있다. 피해자가 19세 미만자인 사건은 주로 특별법인 성폭력처벌법과 청소년성보호법에 의하여, 성인인 사건은 형법에 의해서 규율되며, 연령 외에 친족, 장애, 재산법과의 결합 등 특별한 구성요건표지가 있는 경우 특별법의 적용을 받는 체계이다.
- 그런데 이러한 분산된 규정들로 인해 성폭력범죄가 체계적으로 규율되지 않고 있다. 형법과 성폭력처벌법은 법무부의 소관 법률로서 국회 법제사법위원회가 담당하는 반면, 청소년성보호법은 여성가족부 소관 법률로서 국회 여성가족위원회가 담당하고 있다. 이러한 특성으로 인하여 각 법률이 서로 다른 주체에 의해 각각 개정되면서 법체계가 더욱 복잡해지고, 법적 정합성에 문제가 생기는 상황이 발생하기도 하였다. 각 특별법은 형법에서 미비했던 내용을 보완하고 아동·청소년을 상대로 한 성폭력에 대한 규율을 강화하는 등 성과를 거두었으나, 그동안의 수많은 법률 개정의 결과물이 축적된 현재의 상황에서는 통일적이고 체계적인 규율의 필요성이 더욱 요구된다.
- 형법상 강간죄는 폭행 또는 협박을 요건으로 하고 있고, 법원은 이를 원칙적으로 항거가 현저히 곤란한 정도의 최협의의 폭행, 협박으로 해석하고 있다. 이로 인해 강간죄가 피해자의 성적 자기결정권을 보호법적으로 함에도 불구하고, 법원의 심리 과정에서 피해자의 저항 여부와 정도가 중요한 심리 대상이 되어, 그 과정에서 피해자가 저항하지 않았다면 이를 성폭력으로 인정할 수 없다는 왜곡된 통념이 재생산되고 있다. 또한, 성인이 보호·감독관계에 있지 않은 사람으로부터 위력에 의한 성폭력을 당한 경우와 같이 현행법으로 규율되지 못하는 처벌의 공백이 발생하기도 한다.

- 미투 운동을 계기로 강간죄의 구성요건을 폭행, 협박이 아닌 ‘동의 여부’로 정하자는 이른바 ‘비동의간음죄’ 도입에 대한 논의가 본격화되었다. 20대 국회에서 이와 관련한 여러 법안이 발의되었으나 입법기 만료로 폐기되었고, 21대 국회에서도 관련 형법 개정안이 발의되었으나, 논의에 진전을 이루지 못하고 있는 실정이다.

2. 개혁방안

- 현재 성폭력 처벌 관련 법제를 통합하는 법안은 발의되어 있지 않고, 비동의간음죄를 도입하는 취지의 형법 일부개정법률안 3개가 발의되어 있다. 백혜련 의원안(2100245)과 소병철 의원안(2112596)은 강간죄, 강제추행죄 등에서 폭행·협박 요건을 삭제하고, 대신 “상대방의 의사에 반하여” 사람을 간음 또는 추행할 것을 구성요건으로 하되, 별도로 폭행 또는 협박을 사용한 성폭력 범죄에 대한 가중처벌 규정을 신설하고 있다. 류호정 의원안(2102898)은 현행법의 강간죄와 유사강간죄의 행위 태양을 포괄할 수 있는 “성교” 정의 규정을 신설하고, “상대방의 동의 없이” 성교, 추행하는 것을 기본 구성요건으로 하되, 폭행, 협박, 위계, 위력, 상대방의 심신상실·항거불능을 이용한 경우 가중처벌하는 것을 골자로 하고 있다. 그러나 각 법안이 계류되어 진전을 이루지 못하고 있는 실정이다.
- UN 여성차별철폐위원회는 2017년 일반권고 제35호에서 성범죄는 ‘자유로운 동의의 부재’를 기준으로 정의되어야 한다고 권고하였으며, 2018년 한국 정부에 강간죄의 구성요건을 폭행 또는 협박이 아닌 동의 여부로 할 것을 권고하였다.
- 성폭력처벌법과 청소년성보호법을 형법으로 흡수하여 체계를 정리하면서 장명을 ‘성적 자기결정권을 침해하는 죄’로 개정하여 법을 통일적으로 정비하는 동시에, 폭행·협박을 요건으로 하는 현행 강간죄 등의 규정을 개정할 필요가 있다. 기본적 구성요건을 ‘동의 없는 성적 침해’로 규정하고, 추가로 폭행 또는 협박, 위계 또는 위력, 심신상실 또는 항거불능 상태 등을 이용하는 경우를 가중적 구성요건으로 하여 법정형을 차등 규정하여야 한다. 이를 통하여 성폭력의 본질이 피해자의 성적 자기결정권의 침해에 있다는 점을 명확히 하는 한편, 현행법상 처벌의 공백을 보완하고, 구체적인 행위태양의 반가치성에 상응하는 처벌을 할 수 있을 것이다.
- 비동의간음죄 도입에 대하여, ‘동의’ 개념이 주관적이고, 처벌 범위를 지나치게 확대하게 될 수 있다는 우려도 존재한다. 그러나 ‘성적 수치심’과 같은 일견 주관적인 감정으로 보이는 개념 역시 법원이 ‘합리적인 피해자의 관점’ 등 객관적 판단을 가능하게 하는 법리를 마련

하였듯이, ‘동의’ 개념도 자유로운 의사 결정이 가능한 상황에서 그것을 외부에서 묵시적으로라도 인지할 수 있는 사정이 있는 경우에 인정될 수 있는 등의 법리를 개발하여 구체적인 판단이 가능할 것으로 생각된다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 여성가족부

나. 관련 법령 : 형법 제297조, 형법 제298조, 성폭력 처벌등에 관한 특례법, 아동청소년의 성보호에 관한 법률

(6) 성폭력 법제 정비를 통한 성폭력 피해자에 대한 보호 및 2차 피해 방지

• 담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 2020년과 2021년의 정부 정책목표로 성폭력 법제의 체계적인 정비와 개선, 실효성 있는 여성폭력 방지 대책을 마련할 것이 제시되었으나, 디지털 성범죄와 관련하여 비동의 유포, 유포 협박 강요, 단순 소지 구입 저장 시청 행위, 온라인 그루밍 등 처벌공백을 막기 위한 성폭력처벌법 및 청소년성보호법 개정, 스토킹처벌법 제정 등 단편적 처벌규정의 개정이 있는 후 신고율이 높아지는 데 비하여 피해자 보호는 여전히 미비한 상황이다.
- 고위 공직자의 권력형 성범죄 사건의 공개 이후 피해자는 술한 비난 속에 사회적으로 고립되었으며, 군대 내 성폭력 사건 해결을 시도한 피해자의 자살이 이어졌다. 또 수사 계속 중인 사건의 10대 피해자가 자살하는 사건이 발생하기도 하였다. 수사기관의 피해자 보호 조치 의무 및 가해자의 접근금지의무 등을 명시한 스토킹범죄의처벌등에관한법률 제정에도 불구하고 신변보호대상이던 피해자가 가해자로부터 피살당하는 사건도 여럿 발생했다.
- 성폭력 처벌 및 피해자 보호 제도 전반에 대한 개편 없이, 개별 사례에 따른 단편적 법제 보완과 단순한 법정형 상향은 피해자 관점에서의 성폭력 사건 판단을 어렵게 하고, 사회적 논의를 뒷걸음치게 하는 효과를 낳고 있다. 성폭력 사건의 '해결'에 가해자에 대한 엄중한 처벌 뿐 아니라 신고 및 조사(수사) 과정에서 입을 수 있는 2차 가해를 미리 예방하는 것도 또한 포함되는 문제인 만큼 이에 대한 법제 정비가 절실하다.

2. 개혁방안

- 성폭력 처벌 법규의 체계적 정비와 더불어 피해자 보호 및 지원제도의 실효성 확보를 위한 정책이 마련되어야 한다. 특히 피해자의 형사 절차상 권리 보장을 위해 피해자 변호사의 권한에 대한 명확한 법적 근거 마련 등 제도 보완이 필요하다.
- 형사 절차 내에서는 수사권 조정 이후 경찰의 사건처리가 중요해진 상황에서 성폭력 피해자의 신고와 피해자 조사, 피해자에 대한 가해자의 역고소 사건에 대한 명확한 수사 지침이 필요하다.
- 또 형사소송법 개정으로 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력이 공판단계에서 부정될 수 있게 된 점, 헌법재판소결정으로 인해 아동 청소년 피해자의 진술영상녹화의 증거능력이 부정되어 피해자의 재판진술가능성이 높아진 점 등의 상황적 변화 속, 성폭력 사건에서 피해자 진술의 증거 능력 또는 증명력 판단에 대한 법원의 판단과 그 절차가 성인지 감수성에 입각하도록 하는 제도 정비가 시급하다. 성폭력 사건의 수사나 재판 과정에서 발생할 수 있는 2차 가해를 최소화 하는 것은 단순 절차 보완의 의미를 넘어 사건을 수면 위로 끌어내고 실제적 진실을 밝히는 주요 요소이므로 여성폭력관련 정책 전반에서 함께 고려되어야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 여성가족부

나. 관련 법령 : 성폭력 처벌등에 관한 특례법, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률, 여성폭력 방지기본법

(7) 여성의 임신중단 비범죄화

• 담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

- 헌법재판소는 2019. 4. 11. 임신한 여성의 자기낙태죄(형법 제269조 제1항)와 의사가 임신한 여성의 촉탁 또는 승낙을 받아 낙태하게 하는 의사의 동의낙태죄(형법 제270조 제1항)가 여성의 자기결정권을 침해한다는 이유로 헌법불합치 결정을 하였고, 위 조항들을 2020. 12. 31.까지 개선입법하지 않는 경우 2021. 1. 1.부터 효력이 상실되도록 하였다.
- 법무부는 2020. 4. 27. 법무부의 성평등 정책과 관련한 자문기구인 법무부 양성평등위원회를 발족하였는데, 양성평등위원회는 2020. 8. 21. 낙태 처벌의 비실효성을 경험하고 낙태죄를 폐지하는 것이 세계적 흐름이고, 여성이 평등·건강하고 안전·행복하게 임신과 임신중단, 출산할 권리를 보장해야 한다고 강조하며 임신주수에 따라 낙태의 처벌여부를 달리하지 않고 낙태죄를 전면적으로 폐지할 것을 권고하였다.
- 그러나 문재인 정부는 위와 같은 정부 자문기구의 권고에도 불구하고 2020. 10. 7. 낙태의 허용요건을 신설하는 형법 일부개정안과 모자보건법 일부개정안을 입법예고하였고, 동 개정안은 2020. 11. 24. 국무회의를 통과하여 국회 제출되었다. 정부의 형법 일부개정안은 낙태를 원칙적으로 금지하되, 14주 내에는 임부의 요청으로 허용하고, 24주 내에는 범죄행위로 인한 임신, 혼인할 수 없는 혈족·인척간 임신, 사회경제적 사유(모자보건법상 상담을 받고 24시간이 경과하고 자기결정에 이른 경우 추정됨)로 여성을 심각한 곤경에 처하게 하는 경우, 임부의 건강을 심각하게 해치는 경우로 허용사유를 제한하였다. 정부의 모자보건법 일부개정안은 심신장애로 의사표시를 할 수 없는 경우 법정대리인의 동의로 본인 동의를 갈음하고, 미성년자는 원칙적으로 법정대리인의 동의를 받아야 하나 만 16세 이상은 불가피한 경우 상담사실확인서만으로 시술, 만 16세 미만은 법정대리인의 부재나 학대를 입증하는 공적자료와 상담사실확인서로 임신중단 시술을 할 수 있도록 하였다. 또 현행 모자보건법에는 존재하지 않는 의사의 개인신념에 의한 임신중단 진료 거부권을 새로이 규정하였다.

- 위와 같은 정부의 개정안은 임신중단을 원칙적으로 범죄행위로 두고, 여성이 스스로 위법성 조각사유를 입증하도록 하는 구조를 유지하여 사실상 낙태죄를 부활시킬 우려가 있고, 입안 과정에서 여성의 목소리를 반영하지 않았으며, ‘낙태죄 전면 비범죄화’라는 법무부 양성평등위원회와 유엔 여성차별철폐위원회 등 국제기구의 권고 또한 고려하지 않았다는 비판을 받았다.
- 헌법불합치 결정 이후 다수의 개정안이 국회에 발의되었다. 이정미 의원은 2019. 4. 16. 낙태죄를 폐지하고 14주 내에는 임부의 요청, 14~22주 내에는 태아 건강 등 중대한 손상이 있는 경우, 22주 초과 시 모체 건강을 해치는 경우 임신중절을 허용하는 형법, 모자보건법 개정안을 발의하였으나 20대 국회 만료로 폐기되었다. 권인숙 의원과 이은주 의원, 박주민 의원은 2020. 10~11. 형법의 제27장 낙태의 죄를 삭제하여 낙태죄 처벌 규정을 전부 폐지하고 임신중단을 주수 제한 없이 허용하는 형법, 모자보건법 개정안을 발의하였고, 이은주 의원은 그와 더불어 유산이나 사산 외에도 인공임신중절에 따른 유산 휴가를 도입하는 근로기준법 개정안을 발의하였다. 조해진 의원은 2020. 11. 태아의 심장박동 시점(6주)을 기준으로 낙태죄의 성립여부를 결정을 결정하고, 10주와 20주 내에 사유를 제한하여 임신중절을 허용하는 개정안을 발의하였고, 서정숙 의원은 2020. 12. 10주 내 범죄로 인한 임신이나 사회경제적 사유가 있는 경우 등 제한적으로 낙태를 허용하는 개정안을 발의하였다.
- 국회 법제사법위원회는 2020. 12. 8. 낙태와 관련하여 발의된 형법 개정안을 논의하기 위하여 공청회를 개최하였는데, 법제사법위원회에서 선정한 진술인의 다수가 ‘낙태죄 존치’를 주장하여 편향된 공청회였다는 비판을 받은 바가 있다.
- 위와 같이 다수의 개정안이 국회에 제출되었으나 관련된 어떤 법안도 국회를 통과한 상태로 2020. 12. 31.이 도과하여 2021. 1. 1. 형법상 낙태죄는 그 효력을 상실하였고, 해당 조항들의 효력 상실 후 1년이 지난 지금까지 입법적 조치는 이루어지지 않고 있다.

2. 개혁방안

가. 형법과 모자보건법 개정 : 여성의 임신중단 전면 비범죄화

- 형법의 제27장 낙태의 죄의 일부 조항(자기낙태죄 제269조 제1항, 동의낙태죄 제270조 제1항)이 헌법재판소의 결정으로 효력을 상실하였으나 낙태의 죄의 장을 전부 삭제하고 모자보건법 또한 개정하여 임신주수와 사유에 관계 없이 여성의 임신중단을 전면 비범죄화하여야 한다.

- 낙태를 형사처벌로 규제하는 정도와 낙태율은 이미 해외 여러 사례로 입증되었다. 네덜란드의 경우 낙태가 비범죄화된 1984년부터 오히려 낙태율이 감소하였고 현재도 세계에서 가장 낙태율이 낮은 국가에 속한다. 임신중단을 제한하는 법이 없는 캐나다의 경우에도 비범죄화 이후 낙태율이 감소하였다.
- 임신중단을 전면적으로 비범죄화하지 않고 주수에 따라 형사처벌의 범위를 정하는 것은 임신의 기점을 언제로 보느냐에 따라(월경시작일 또는 수정일 등) 가변적으로 정해지는 요건을 근거로 처벌을 하게 되는 것으로 위헌적이다. 따라서 임신 주수와 관계 없이 임신중단을 허용하는 방향으로 법 개정이 이루어져야 할 것이다.
- 또 임신중단을 사유에 따른 제한 없이 허용하도록 개정이 이루어져야 한다. 보편타당한 사회경제적 기준을 마련하는 것은 불가능하고, 성폭력에 의한 임신의 경우 입증 소요 시간으로 인해 적시에 안전한 임신중단이 이루어지지 못하도록 하며, 사유에 의한 제한은 여성이 국가를 상대로 자신의 곤궁한 상태를 입증하고 국가가 인정하는 경우에만 임신중단을 허용하도록 함으로써 여성의 결정을 존중하지 않고 자기결정권을 침해하는 결과를 가져오기 때문이다.

나. 「성·재생산 건강 및 권리 보장 기본법」

- 한편 관련 정책을 모자보건법 등 기존 법과 정책 체계에서 산발적으로 다루게 되면 인구정책의 하위 분야로서 출생률 같은 지표 달성의 도구로만 접근할 수 있다. 따라서 권리 접근적 방식으로 포괄적이고 통합적으로 다루는 새 기본법이 필요하며 참고할 수 있는 많은 비교입법례가 있다.
- 한국의 인권단체들도 낙태죄 폐지 이후를 준비하며 2020년부터 기본법 제정의 필요성을 주장하고 모델법안도 공개하였다.⁵⁾
- 기본법은 헌법 상 기본권으로서의 권리의 범위를 정의하고, 산재해있던 관련 정책과 프로그램(난임, 임신중절예방, 가족계획, 저출산, 모성보호 등)을 권리 관점에서 조망한다. 따라서 관련 서비스가 출생률 재고가 아닌 개인의 권리의 실현에 적합한 수단인지를 평가할 수 있게 해준다.
- 2021. 9. 30. 남인순 의원과 저출산·인구절벽대응 국회 포럼 및 한국아동인구환경의원연맹은 “성·재생산 건강 및 권리 보장 기본법” 제정을 위한 토론회를 개최하고 곧 제정안을 발

5) 성적권리와 재생산정의를 위한 센터 셰어 SHARE, 성과 재생산 권리 보장 기본법(안) 비마이너, 2020. 7. 10.자, 「이제 처벌 반대를 넘어 세상을 바꿀 때가 왔다 -성과 재생산 권리 보장 기본법(안) 제안에 부쳐」

의할 계획임을 밝혔다.⁶⁾

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 보건복지부

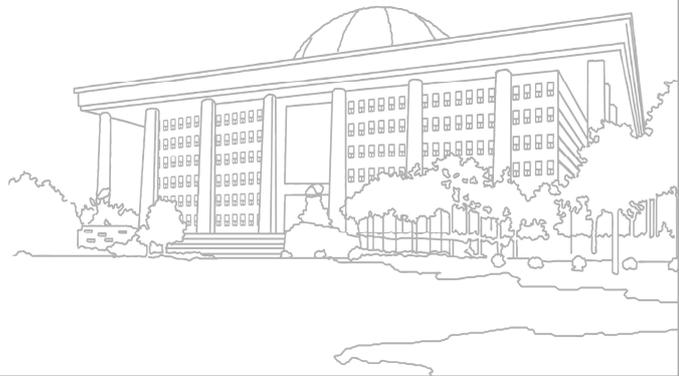
나. 관련 법령 : 형법 제269조 제270조, 모자보건법 제14조

6) 식약일보, 2021. 9. 29.자, 「“성·재생산 건강 및 권리 보장 기본법” 제정을 위한 토론회 개최」
 “남 의원은 “지속 가능 개발목표(SDGs)에서 ‘성·재생산 건강과 권리’를 단독으로 다루는 등 여성의 출산할 권리를 존중하는 만큼, 성·재생산 건강과 권리 역시 성 평등과 여성의 역량 강화를 위한 기본권으로 강조하고 있다”라며, “우리나라도 출산율을 높이기 위한 제한적 지원을 넘어 모두를 위한 평등하고 보편적인 성·재생산 건강권 측면으로 패러다임을 전환해야 한다”고 주장했다.”

3

소수자 인권의 보호

- (1) 장애인 탈시설 및 지역사회 자립
- (2) 평등권 실현 및 차별금지를 위한 일반법 제정과 법·정책의 통합적인 기틀 마련
- (3) 평화와 인권의 가치를 실현하는 대체복무제도의 구축



(1) 장애인 탈시설 및 지역사회 자립

• 담당검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

- 지역사회 돌봄 부족으로 상당수 장애인이 장애인 생활시설에서 거주하고 있다. 현재 장애인 약 10만여 명(장애인 거주시설 3만여 명, 정신요양시설 1만여 명, 정신병원 약 6만여 명)이 장애인 생활시설에 거주하고 있다. 대부분의 장애인이 장애인 생활시설에 비자발적으로 입소하고 있다. 자발적으로 입소한 경우도 지역사회 돌봄이 부족하여 입소한 경우가 많았고, 상당수 장애인이 퇴소 의사가 있는데도 장애인 생활시설에 거주하고 있다.
- 장애인 생활시설에서의 집단생활은 거주인의 인권을 침해할 수밖에 없다. 거의 모든 장애인이 장애인 생활시설에서 집단생활을 하고 있고, 집단생활로 인하여 사생활 침해를 당할 가능성이 높은 상황이다. 그리고 집단생활을 유지하기 위한 장애인 생활시설의 기준은 거주인의 자기결정권과 다양한 개성 발현을 침해하고 있다.
- 장애인 생활시설 종사자와 거주인 사이의 불평등한 관계는 거주인에 대한 학대 등 인권침해를 초래하고 있다. 장애인 생활시설 거주인은 집단생활을 유지하기 위한 규율을 감독하는 시설 종사자와 평등한 관계를 형성하기 어렵다. 거주인은 자신의 욕구를 충족시키기 위해 절대적으로 시설 종사자에게 의존해야 하기 때문에 시설 종사자의 행위에 잠재적으로 취약하다. 더욱이 장애인 생활시설이 지역사회에서 물리적으로 격리되어 존재하는 점은 거주인이 외부와 교류하지 못하고 시설 종사자에게 종속되게 만들고 있다. 시설 종사자와 거주인 사이의 권력 불평등은 시설에서의 학대 등 인권침해를 낳고 있다.
- 문재인 정부는 시설 중심 정책을 고수하고 있다. 정부는 제4차 장애인정책종합계획 이후 장애인 거주시설 소규모화를 추진해 오고 있다. 2021년 8월 발표된 정부의 ‘탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵’ 또한 지역사회 제공 서비스에 대한 내용이 부족하여 거주시설 지원 중심에서 벗어나지 못하였다. 장애인 거주시설 운영지원 예산은 지속적으로 증가하는데 반하여 탈시설 장애인에게 필요한 주택 및 정착금 지원 예산은 없는 상황이다.

2. 개혁방안

가. 탈시설지원법 제정

- 시설에서의 인권침해를 근절하기 위해서는 시설 중심 정책에서 벗어나 지역사회에서의 지원 체계를 확충하는 길 밖에는 없다. 그런데 우리나라는 장애인 생활시설 거주인이 그 시설에서 벗어나 지역사회에서 거주할 수 있도록 지원하는 법적 근거가 미비하였다.
- 장애인 탈시설과 관련하여서 21대 국회에서는 최혜영 의원안(의안번호 2106331)이 제출된 바 있다. 위 법안은 장애인 생활시설을 단계적으로 축소하여 10년 이내에 폐쇄하고, 장애인의 탈시설 지원을 위한 전달체계를 확립하며, 탈시설 장애인에 대하여 초기정착 지원, 공공임대주택의 우선제공 및 주거유지지원서비스를 제공할 수 있는 법적 근거를 마련하여 생활시설 지원 중심에서 지역사회 자립생활 지원 중심으로 정책 기조를 바로잡고 있다. 또한, 국가차원에서 탈시설 정책과 인권침해시설에 대한 조치를 추진할 수 있는 기반을 마련하였다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 보건복지부

나. 관련 법령 : 「장애인복지법」 제58조 및 제59조, 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제22조

(2) 평등권 실현 및 차별금지를 위한 일반법 제정과 법·정책의 통합적인 기틀 마련

• 담당검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

- 현재 한국 사회에는 헌법 제11조 실현을 위한 실체법으로서 차별 일반을 규율하는 법률이 존재하지 않는다. 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 및 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 등 일부 사유와 영역에 한정된 차별을 다루는 개별적 차별금지법이 제정되어 시행되고 있으나, 이들 개별법만으로는 현실에서 차별이 발생하는 사유나 영역을 모두 포괄하고 있지 못하며 하나의 특정 사유에 국한되지 않고 복합적인 형태로 나타나는 차별의 양상에 대응하기 어렵다는 한계가 있다. 「국가인권위원회법」 역시 그 본질이 실체법이 아닌 조직법에 해당하고 구제수단에 강제력이 없어 피해자 구제에 미흡하다는 점, 국가의 평등권 실현 책무를 규정하고 있는 법이 아니라는 점 등에서 일반적 차별금지법을 대체하기 어렵다. 이에 따라 헌법상 평등권의 내용을 구체화하고 그 이념을 실현하기 위한 실체법이자 개별적 차별 관련 법제 및 정책의 준거법으로 기능할 수 있는 차별금지법의 제정이 요구되어 왔다.
- 2007년 법무부가 차별금지에 관한 일반법으로서 「차별금지법안」을 처음 발의하였고 그 후 여러 차례 의원발의도 되었으나 차별금지법은 아직 제정에 이르지 못하고 있다. 국가인권위원회는 2006년 「차별금지법」 제정 권고에 이어 2020년 6월 국회에 「평등 및 차별금지에 관한 법률」을 제정하라는 의견을 다시 한 번 표명하였다. 차별금지법은 그 필요성과 정당성에 관해 현재 시민들의 폭넓은 공감대를 얻고 있으며(차별금지법 제정에 관한 2020. 6. 23. 국가인권위원회 국민인식조사 88.5% 찬성, 같은 해 6. 15. 한국여성정책연구원 여론조사 87.7% 찬성 등), 2021. 6. 14.에는 차별금지법 제정에 관한 국민동의청원이 10만 명의 동의를 얻어 국회 법제사법위원회에 회부되었다(「차별금지법 제정에 관한 청원」, 청원번호 2100048).

- 한편 유엔 국제인권조약기구들은 인종, 성적지향, 성별정체성을 비롯한 모든 차별금지사유를 명시한 포괄적 차별금지법을 신속히 채택할 것을 한국 정부에 10차례 이상 반복하여 권고해왔다. 2021년 12월 유엔인권최고대표사무소가 ‘대한민국에 대한 언론브리핑노트’를 통해 ‘포괄적 평등법안의 채택은 시급하며 이미 오래 전에 그 기한을 넘겼다’고 강조하면서 ‘국제인권법에 의해 보호되는 다양한 사유를 망라하는 강력하고 포괄적 평등법(차별금지법)을 제정할 것’을 다시 한 번 촉구하였고,⁷⁾ 휴먼라이츠워치, 국제앰네스티 등을 비롯한 30개 국제인권단체 또한 “포괄적인 차별금지법의 즉각적인 통과를 촉구하는 한국 국회에 공동 서한”을 발표하는 등 조속한 법제정을 촉구하는 국제인권기구 및 단체들의 요구는 21대 국회 들어 더욱 커지고 있다.⁸⁾

2. 개혁방안

가. 일반적 차별금지법의 조속한 제정

- 21대 국회에는 다음 4개의 법률안이 발의되어있다.
 - 「차별금지법안」(장혜영의원 대표발의안, 의안번호 2101116)
 - 「평등에 관한 법률안」(이상민의원 대표발의안, 의안번호 2110822)
 - 「평등에 관한 법률안」(박주민의원 대표발의안, 의안번호 2111964)
 - 「평등 및 차별금지에 관한 법률안」(권인숙의원 대표발의안, 의안번호 2112330)
- 일반법으로서 차별금지법은 차별금지사유와 영역을 포괄적으로 아우르면서 차별에 관한 통합적인 정의와 구체적인 판단기준을 제시하고 차별피해자에게 실효성 있는 구제수단을 제공할 수 있어야 한다. 법안의 주요 쟁점을 중심으로 법의 제정방향을 살펴본다.

나. 차별금지사유와 영역의 포괄

- 차별금지사유와 관련하여서는 「국가인권위원회법」, 유엔 사회권규약 및 유엔 사회권위원회의 “일반논평 제20호” 등이 일용 그 기준이 될 수 있다. 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 열거된 사유, 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제2항에 명시된 사유 및 사회권위원회가 일반논평을 통해 위 제2조 제2항의 ‘기타의 신분’에 해당한다고 적시한 사유들을⁹⁾ 바탕으로, 한국의 차별 현실에 맞추어 구체성과 포괄성을 담아야 한다. 그동

7) OHCHR(2021. 12. 17.), Press briefing notes on Republic of Korea

원문출처 : <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27976&LangID=E>

8) <https://www.hrw.org/ko/news/2021/12/20/380850>

9) 장애, 나이, 국적, 혼인 및 가족 상태, 성적지향 및 성별정체성, 건강 상태, 거주 장소, 경제적·사회적 상황

안 한국에서 차별금지법을 둘러싼 반발은 성적지향, 성별정체성, 인종, 종교, 학력, 고용형태 등과 같은 몇몇 차별금지사유에 집중되어왔다. 차별금지사유에 대한 이러한 반발들은 이 사유들을 둘러싼 사회구조적인 차별과 불평등 문제가 그만큼 심각하다는 점을 역설적으로 드러내는 지표이다. 따라서 차별을 해소하기 위한 법은 이들 사유를 법 안에 반드시 명시함으로써 이러한 차별이 부당하고 사회적으로 용납되지 않는다는 점을 누구나 쉽게 알 수 있도록 하여야 한다.

- 차별금지영역과 관련하여 차별금지법은 ㉠고용, ㉡교육, ㉢재화·용역·시설 등의 공급이나 이용, ㉣행정서비스 등의 제공이나 이용 등 일정한 공공성을 요구받는 주요한 사회 영역을 아우르는 동시에, 각각의 영역마다 자세한 규정을 두어 구체적으로 어떠한 행위가 차별로서 문제되는지, 각 영역 관련자들은 차별예방을 위해 어떠한 조치를 취해야 하는지 등을 상세하게 규정하여야 한다. 특히 고용 영역은 차별금지법에서 가장 주요하게 다뤄지는 영역으로, 모집·채용에서부터 해고에 이르기까지 고용과 관련된 전 과정에서 다양한 사유로 인한 차별들이 구체적으로 규율될 필요가 있다.

다. 차별 개념의 확장

- 차별금지법이 차별시정 및 예방에 관한 준거법으로 실효성 있게 기능하기 위해서는 현대사회에서 다양하게 나타나는 차별의 유형들을 법에 포괄적으로 규정함으로써 사회에서 통용되어온 차별의 개념을 확장하고 사회적 인식을 제고하여야 한다.
- 먼저 ㉠고용 등의 영역에서 차별금지사유를 이유로 특정 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제·거부하거나 불리하게 대우하는 행위인 ‘직접차별’ 뿐만 아니라, ㉡외견상 중립적인 기준을 적용하였으나 특정 개인이나 집단에게 불리한 결과를 초래하는 ‘간접차별’을 명시하여야 한다.
- 나아가 ㉢차별금지사유를 이유로 존엄성을 침해하고 신체적·정신적 고통을 주는 행위인 ‘괴롭힘’ 및 ㉣성적인 괴롭힘에 해당하는 ‘성희롱’ 또한 모든 사회 구성원들이 동등하게 참여할 수 있어야 하는 고용, 교육, 재화용역 등의 영역에서 특정 개인이나 집단을 고립시키거나 배제하여 차별하는 효과를 낳는 행위라는 점에서 차별금지법상 차별로서 규제하여야 한다. 또한 ㉤수개의 차별금지사유가 복합적으로 작용해서 발생하는 ‘복합차별’ 역시 차별로서 법을 통해 규율된다는 점을 명확히 함으로써 차별 규율의 흠결이 없도록 할 필요가 있다.

라. 차별에 대한 실효적인 구제

- 차별을 당하는 사람은 현실에서 약자의 위치에 놓여있으므로, 차별을 행하는 사람과 당하는 사람의 격차를 보완하는 규정을 두어 차별을 효과적으로 시정하고 피해를 실제로 구제할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 기본적으로 국가인권위원회에 대한 진정 절차를 통해 신속한 구제를 받을 수 있도록 하되, 피진정인이 국가인권위원회의 권고 결정에 불응하는 중대한 사안의 경우에는 국가인권위원회가 시정명령을 내리거나 해당 사건의 소송을 지원할 수 있도록 하여 국가인권위원회 결정의 실효성을 담보하여야 한다.
- 국가인권위원회 진정 절차와 별개로 피해자는 법원을 통해서도 차별을 효과적으로 다룰 수 있어야 한다. 현행「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」제48조와 같이 법원이 피해자의 청구에 따라 차별행위의 중지, 원상회복, 그 시정을 위한 적극적인 조치 등의 판결을 할 수 있도록 하는 규정이 필요하다. 또한 악의적인 차별행위의 경우에는 손해배상액을 일정 비율 이내로 가액할 수 있도록 하는 규정을 도입함으로써 실질적인 예방과 구제를 꾀할 필요가 있다.
- 한편 차별에 관한 증거는 차별을 한 자의 지배영역에 놓여있는 경우가 많기 때문에, 문제된 행위가 차별이 아니라거나 그에 정당한 사유가 있었다는 점을 차별을 주장하는 자의 상대방이 입증하도록 하는 입증책임의 특례규정을 두어야 한다. 나아가 불이익조치에 대해서는 그 조치를 무효로 하고 불이익조치를 한 자에게 징벌적 손해배상이나 형사처벌을 부과하는 등으로 불이익조치를 예방할 수 있는 규정을 둘 필요가 있다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 고용노동부 등

나. 관련 법령 : 제정법이므로 관련 법령 부존재

(3) 평화와 인권의 가치를 실현하는 대체복무제도의 구축

• 담당검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

- 헌법재판소가 2018. 6. 28. 대체복무를 규정하지 아니한 병역법에 대해 헌법불합치를 결정하고(헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2011헌바379등 결정), 대법원 전원합의체가 2018. 11. 1. 처음으로 병역거부자에게 무죄를 선고했다(대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 전원합의체 판결). 이후 2019. 12. 31. 대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률이 제정되어, 현 대체복무제도가 도입되었다. 그러나 현 대체복무제도는 국제인권기준에 부합하는 제도의 도입을 촉구했던 시민사회단체의 목소리를 외면한 채 도입된 제도로서 많은 문제점을 내포하고 있다.
- 현 대체복무제도는 현역 군인(육군 기준)의 복무기간의 약 2배에 달하는 36개월의 복무기간을 정하고 있는데, 이는 병역거부자를 징벌하는 것과 다름없다는 점에서 국제기준에 부합하지 않는 부분이다. 다양한 대체복무 영역과 기간을 고려하지 않고 일률적으로 교정시설에서 합숙제도를 운용하는 점은 아쉽게 평가되며 현역 군인의 병역거부권을 인정하지 아니한 부분 역시 문제점으로서 지적되고 있다. 현역 복무요원들의 처우 개선도 시급한 과제이다.
- 병역거부자에 대한 대체복무제도가 군과 군 산하 기관으로부터 독립적으로 운용되는 국제적 흐름에 비춰봤을 때(대만·덴마크·오스트리아의 경우 내무부, 징병제가 폐지되기 이전 독일의 경우 가족청소년여성노인부 등) 한국의 대체역 심사위원회가 병무청장 소속에 설치되어 있다는 점은 미흡하다고 볼 수 있다.
- 한편 대체복무제도는 문재인 정부가 공약하거나 국정과제로 삼은 과제는 아니다. 다만, 문재인 대통령이 제18대 대선에서 대체복무제도 도입을 공약으로 제시한 사실은 있다. 대체복무제도가 도입되었다는 점은 성과이지만, 헌법재판소의 결정과 대법원 전원합의체 판결이 선고되고 나서야 도입되었다는 점에서 이번 정부의 노력으로 인한 성과라기 보기는 어렵다. 오히려 국회와 정부는 앞서 살펴보았듯이 인권 침해적 요소가 있는 제도를 도입·시행하였다는 점에서 실망적인 행보를 보였고, 이후 개선의 움직임도 보이지 않고 있다.

2. 개혁방안

가. 대체역 심사위원회 위원의 독립성과 인권친화적 심사의 보장

- 국제인권기준이 요구하는 독립적이고 공정한 대체역 심사위원회는 군과 관련된 부처로부터 독립적으로 구성된 심사위원회를 의미한다. 이러한 기준에서 현행 대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률이 대체역 심사위원회를 병무청장 소속으로 둔 것(제4조 제1항)과 국방부장관과 병무청장에게 총 29명의 위원 중 10명의 위원을 추천할 수 있도록 한 것(제5조 제3항 제3호, 제4호)은 개정되어야 한다. 구체적으로 대체역 심사위원회를 국무총리실 산하에 두고 국방부장관과 병무청장이 아닌 보건복지부장관 등에게 추천할 수 있는 권한을 부여하는 법 개정이 필요하다.
- 심사가 특정한 사상과 양심을 검증하는 것이 아니라, 인권 친화적인 방식으로 폭넓은 심사가 이루어질 필요가 있다. 관련하여 심사위원들에게도 충분한 인권교육이 이루어질 필요가 있다.

나. 다양한 영역 및 형태의 대체복무 인정

- 국제인권기준은 대체복무의 영역을 군으로부터 독립한 비군사적 민간 영역으로 폭넓게 보고 있고, 여러 국가에서는 사회복지기구, NGO, 소방, 사회, 환경보호 등 다양한 영역에서의 대체복무를 인정하고 있으며, 합숙복무를 강제하지 않는다. 교정시설에서의 합숙복무로 대체복무의 영역과 형태를 제약하고 있는 현행 대체역 편입 및 복무에 관한 법률 제16조 제1항, 제21조 및 대체역 편입 및 복무에 관한 법률 시행령 제18조를 개정할 필요가 있다. 소방·보건·의료·방재·구호 등의 공익 관련 업무 등을 대체복무의 영역에 포섭하고, 업무의 특성에 맞게 합숙복무 이외의 복무형태를 설계할 필요가 있다.

다. 징벌적이고 차별적인 대체복무 기간의 단축

- 국제인권기준은 대체복무 기간이 징벌적이거나 차별적이지 않을 것을 강조하고 있고, 대체복무제도를 도입한 대부분의 국가의 대체복무의 기간은 군복무 기간과 동일하거나 군복무 기간의 1.5배 내외 또는 2배를 초과하지 않는다. 대체역의 편입 및 복무에 관한 법률 제19조에 따라 현역병의 복무기간 조정에 따라 대체복무기간을 6개월 범위에서 조정할 수 있으나, 징벌적이고 차별적인 시각에서 대체복무요원의 복무기간을 36개월로 규정한 대체역의 편입 및 복무에 관한 법률 제18조 제1항은 개정되어야 한다. 대체복무요원의 복무기간은 최대 1.5배를 넘지 않도록 해야 할 것이고, 향후 현역병과 동일한 복무기간으로 조정될 필요가 있다.

라. 현역 군인의 병역거부권의 인정과 입영대상자들의 제도 접근성 강화

- 대체역 편입 및 복무에 관한 법률 제3조 제1항은 대체복무를 신청할 수 있는 대상을 현역 병입영 대상자(제1호), 사회복무요원 소집 대상인 보충역(제2호), 보충역 및 예비역(제3호)로, 신청 시기를 소집일의 5일 전까지로 제한하고 있다. 현역 군인들의 병역거부권 보장을 위하여 대상을 현역병까지 확대하고, 그 시기의 제한을 삭제할 필요가 있다.
- 한편 입영대상자들이 병역거부권을 적극적으로 행사할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 대체역 편입 및 복무에 관한 법률입영대상자들에게 대체복무제도의 선택이 가능하다는 점을 고지하는 조항을 신설하는 방안, 제도에 관한 홍보 및 교육을 강화하는 등을 고려해볼 수 있을 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

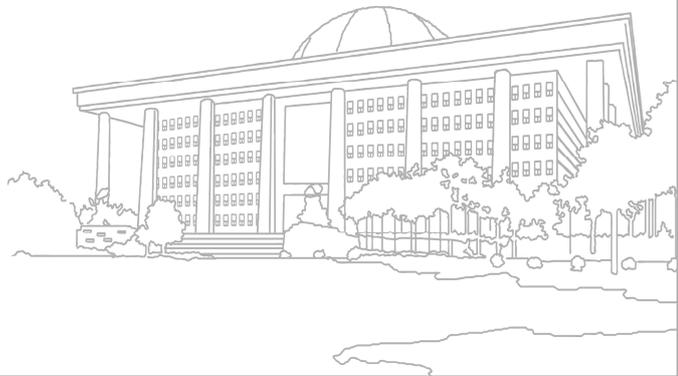
가. 관련 부처 : 국방부, 병무청

나. 관련 법령 : 대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률, 대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률 시행령

4

아동과 청소년 인권의 보호

- (1) 대한민국 내 모든 아동을 위한 보편적 출생등록제 도입
- (2) 아동 입양의 공적 책임 강화 및 아동 이익 최우선의 원칙 실현을 위한 입양특례법 전부 개정
- (3) 학생의 인권보장과 학교 운영 참여 보장
- (4) 아동·청소년에 대한 사회적 낙인을 예방하고 공정한 재판을 받을 권리 보장을 위해 우범소년 규정 삭제 및 통고제도 폐지



(1) 대한민국 내 모든 아동을 위한 보편적 출생등록제 도입

• 담당검토: 민변 아동·청소년인권위원회

1. 현황과 문제점

- 대한민국은 현재 출생등록 제도로서 가족관계의 등록 등에 관한 법률(이하 ‘가족관계등록법’)에 따른 출생신고 및 가족관계등록제도를 가지고 있다. 현행 출생신고제도는 ① 부모를 출생신고의 일차적 의무자로 두고, 부모가 출생신고를 해태·누락할 경우에 이를 방지할 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않은 점, ② 가족관계등록법을 ‘국민’에 한정하여 적용하는 결과 국내에서 출생한 외국 국적 아동의 출생등록이 불가능한 점, ③ 친생추정을 받는 혼외자에 대한 비혼부(非婚父)의 출생신고가 제한되는 점 등에서 한계가 있다. 이러한 현행 제도는 모든 아동이 출생 즉시 등록되어 사회적 신분을 갖출 수 있도록 보장하는 보편적 출생등록 제도가 아니다. 현재 국가가 출생미등록 아동을 파악할 수 있는 체계는 없으며, 시민사회단체에서 조사한 바에 따르면 2019년부터 2020년까지 부모의 사정 및 절차적 어려움 등을 이유로 출생신고가 되지 않은 채 아동복지시설에 입소한 아동의 수는 146명으로 확인됐다.¹⁰⁾ 대한민국은 현행 제도를 개선하여 모든 아동의 출생등록될 권리를 완전하게 보장하는 보편적 출생등록제도를 갖추어야 한다.
- 정부는 2019년 5월 “포용국가 아동정책”을 발표하며, 모든 아동이 공적으로 등록되어 보호 받을 권리가 보장될 수 있도록 ‘출생통보제’를 도입하겠다고 밝혔다. 이후 법무부는 2021년 6월, 아동이 출생한 의료기관이 국가기관에 출생사실을 통보하고, 국가기관은 통보된 출생정보와 실제 출생신고 내역을 대조함으로써 누락된 아동에 대한 출생신고가 신속히 이루어지도록 하는 출생통보제를 도입하는 가족관계등록법 일부개정법률(안)[의안번호 : 2114860]을 입법예고했다. 위 법안은 2022년 3월 2일 국무회의에서 의결되었으며, 3월 4일 국회에 제출될 예정이다. 통계에 따르면 의료기관 내 출생이 국내 전체 출생의 99.6%를 차지하므로, 출생통보제로 상당수 아동의 출생신고 여부를 국가가 인지할 수 있게 된다. 최

10) 보편적출생신고네트워크, ‘출생신고 실태조사 결과’ (2021. 4.) 참조. 전국 251개 아동복지시설(보건복지부 홈페이지에 공시된 아동양육시설, 일시보호시설, 아동보호치료시설을 대상으로 실시하였으며, 공동생활가정은 조사대상에 포함되지 않음) 및 69개 지역 아동보호전문기관 대상으로 출생신고 실태조사를 실시함.

소한 의료기관에서 출생한 아동의 출생미신고 사례를 조속히 인지하고, 출생미신고 아동에 대한 출생등록과 권리구제 조치를 취할 수 있는 출생통보제 도입은 시급하다.

- 한편, 정부는 출생통보제만 도입하면 출생신고 의무를 회피하기 위한 의료기관 외 출산 및 영아유기가 늘어날 것이라는 이유로 ‘보호출산제(이하, 아동의 관점에서 ‘익명출산제’라 함)’를 도입하겠다는 입장이다. 이는 임신부가 자신의 신원과 정보를 숨기고 아동을 출산할 수 있도록 하는 제도로서, 관련하여 2개 법안이 발의되었다(2020. 12. 1. 김미애 국회의원 대표발의 2105963 법률안, 2021. 5. 26. 조오섭 국회의원 대표발의 2110394 법률안 각 참조). 익명출산제는 유엔아동권리협약이 천명한 아동의 친생부모를 알 권리 및 부모에 의해 양육 받을 권리를 심각하게 침해할 뿐만 아니라, 정상성의 굴레 밖에서 사실상 익명출산과 양육 포기를 유인하여 ‘감춰야 할 임신과 출산’이라는 차별과 낙인을 강화한다. 부모가 돌봄에 대한 책임을 다할 수 있도록 국가에 지원을 요구할 수 있는 권리도 침해한다. 프랑스, 독일 등 일부 유럽국가에서 익명출산제와 유사한 제도가 시행되고 있지만, 영아유기의 방지나 감소와 무관하다는 통계도 보고되고 있다.¹¹⁾ 무엇보다 이들 국가는 우리나라보다 훨씬 포용적인 가족정책을 갖추고, 아동의 양육을 지원하고 있다. 2019년 유엔아동권리위원회는 오직 최후의 수단으로만 예외적으로 익명출산제 도입이 고려되어야 한다고 권고했는데, 이는 위기임신·출산 지원 대책이 충분히 마련되고, 보편적 출생등록제도가 정착되었음을 전제로 한다.¹²⁾ 국가의 아동보호에 대한 책무를 저버리는 익명출산제 추진은 당장 중단되어야 한다.
- 정부는 2021년 11월 “미등록 이주아동 사회적기본권 보장방안”을 발표하여 ‘외국인아동 출생등록제’를 도입하겠다고 밝혔으며, 2022년 2월 외국인 아동의 출생등록제 도입을 위한 법무부 정책위원회를 출범했다. 현행 가족관계등록법상 외국인 부모 사이에서 태어난 외국인 아동은 출생신고가 불가능하므로, 별도의 등록제도를 마련하는 특별법 제정을 통해 이들의 신분을 증명할 수 있도록 하겠다는 것이다. 그러나 가족관계등록법의 목적 조항을 개정하거나 외국인아동의 특례조항을 마련하는 등 대한민국에서 출생한 모든 아동을 출생신고제도의 수범대상으로 명시하고, 외국인아동도 출생통보제가 적용되도록 하여, 국내·외 구분 없이 ‘모든 아동’의 출생등록을 현행 가족관계등록제도로 일원화하는 것이 아동 권리에 부합하며, 제도의 실효성도 확보할 수 있다.
- 정부는 2020년 8월 “미혼부 자녀 출생신고 및 지원 개선방안”을 발표했으며, 2021년 3월 가족관계등록법 제57조 제1항과 제2항을 개정하여, 비혼부가 모의 정보를 일부는 알고 있

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

12) CRC/C/KOR/CO/5-6 Article 24. 참고

으나 모를 특정할 수는 없는 경우 및 특정된 모가 정당한 사유 없이 협조하지 않는 경우에도 비혼부가 단독으로 출생신고를 할 수 있도록 비혼부 출생신고의 요건을 다소 완화했다. 그러나 여전히 비혼부는 인지의 효력이 있는 출생신고를 할 자격이 있을 뿐, 출생신고의무자는 아니다(가족관계등록법 제57조 제1항 본문, 제46조 제2항). 또한 민법 제844조에 따라 모의 법률상 배우자의 자녀로 친생추정을 받는 혼외자에 대하여는 그 친생추정이 미치는 비혼부는 출생신고를 할 수 없다.

2. 개혁방안

가. 출생통보제 도입 및 공공의 직권 출생신고 의무화

- 출생통보제는 출생신고가 안 된 아동을 파악할 수 있는 최소한의 안전장치이다. 의료기관을 거친 아동은 신고의무자의 출생신고 여부와 무관하게 공공이 그 존재를 파악할 수 있으며, 부모의 출생신고 의무를 촉구하는 것과 더불어 출생미등록 중에도 아동보호에 필요한 조치를 취할 수 있기 때문이다. 한편, 가족관계등록법 제46조 제4항에 따라 출생신고 의무가 있는 부모 등이 아동의 출생 후 1개월 내에 출생신고를 하지 않아 아동의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우에는 검사 또는 지방자치단체의 장이 출생신고를 할 수 있다. 그러나 실무적으로 검사의 직권 출생신고는 아동학대 등으로 아동이 발견된 경우가 아니면 거의 이뤄지지 않으며, 지방자치단체의 장 역시 직권 출생신고에 대해 소극적인 태도로 일관하고 있다. 관련하여, 입법예고된 가족관계등록법 개정안은 출생통보된 아동에 대한 출생신고가 이루어지지 않으면 시·읍·면의 장이 직권으로 출생기록을 하도록 규정하는데, 이는 아동의 신속한 출생등록을 위한 공적 의무를 확인한 것이다. 출생통보제와 더불어 검사와 지방자치단체의 장의 직권 출생신고도 의무화하여 보호대상아동에 대한 국가와 지방자치단체의 책무를 이행해야 한다.

나. 외국국적 아동 출생등록 체계 마련

- 현행법상 가족관계등록부를 창설할 수 없는 외국국적 아동의 경우 형식적으로 ‘신고’는 가능하나 실질적으로 신고에 따른 출생사실이 등록되지 않아 출생사실을 공적으로 증명할 수 없다. 그러나 별도의 외국국적 아동 출생등록 체계를 마련하기보다 외국국적 아동에게도 차별 없이 적용되는 출생통보제의 도입을 전제로 기존 가족관계등록제도로 일원화하는 것이 출생기록의 지속성·영속성·가용성 및 보편성, 기밀성, 적시성·정확성의 측면¹³⁾에서 더욱 효율적인 방안이 될 수 있다. 따라서 출생통보제 도입 시 부모의 주민등록번호와 같은 국민

13) 유엔 통계처(UNSD), '신분등록 및 주요 통계의 원칙' 참고

에 대한 기존 신분등록제도를 전제하거나 건강보험등록번호를 사용하는 등 외국국적 아동이 누락될 여지가 큰 신분 증명을 요구하는 것은 신중해야 할 것이다.

- 부모 또는 아동 본인이 체류자격이 없이 미등록 상태로 거주하는 경우, 국내에서 출생한 자녀에 대한 출생신고 의무의 이행을 꺼릴 수 있으므로, 부모가 단속의 두려움 없이 출생등록 절차에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 즉, 외국국적 아동의 출생등록을 관할하는 관서를 정할 때는 미등록체류자에 대한 단속 업무를 수행하는 출입국·외국인청을 관할 관서로 두어서는 안 된다. 또한, 현행 출입국관리법은 제84조에 통보의무를 두어 국가나 지방자치단체의 공무원으로 하여금 직무 수행 과정에서 출입국관리법 위반 사실을 발견하는 경우 그 사실을 지체 없이 지방출입국·외국인관서의 장에게 알리도록 하고 있다. 동법 시행령은 통보의무의 적용제외대상을 일부 규정하고 있기는 하나 미등록 이주아동의 출생등록될 권리를 온전히 보장하기 위해서는 단순히 공무원의 통보의무를 면제하는 것이 아닌, 행정서비스 제공기관과 이민당국 간의 정보 교환을 원칙적으로 금지하는 소위 ‘방화벽’을 설치하여야 한다.¹⁴⁾ 정부는 2021년 11월 이주아동의 미등록체류사실 통보의무의 면제 대상에 아동의 학습·발달·건강 등 기본적 인권과 관련된 기관에 종사하거나 관련 직무를 수행하는 공무원이 포함되도록 하는 정책을 즉시 시행하고, 2022년 상반기에는 관련 법령을 개정하겠다고 발표하기도 했다.

다. 출생신고의 신속성·진실성 확보를 위한 절차 개선

- 현행법상 비혼부는 출생신고의 의무가 아닌 자격만 있을 뿐이다. 더욱이 친생추정이 미치는 혼외자에 대해 비혼부는 출생신고를 할 수 없어 생물학적 부모의 정보가 기록된 출생등록에 이르려면 복잡한 절차를 거쳐야 한다. 따라서 혈연진실주의에 기초하여 유전자 검사 등 과학적 증거를 바탕으로 친생추정이 배제되거나 복명되는 사유를 폭넓게 인정하는 방향으로 법을 개정하고, 민법 제846조에 따른 친생부인의 소 청구권자에 법률상 부·모에 더하여 생부(비혼부)와 자녀를 추가하는 개선이 필요하다. 모에 한정하는 혼외자 출생신고의 일차적 의무자에 ‘부’를 추가하여 다양한 가족의 형태를 인정하고 비혼부에게도 출생신고의무를 부여해야 한다.
- 의료기관이 아닌 곳에서 아동이 출생하는 경우, 출생신고에 반드시 첨부해야 하는 출생증명서 내지 그 대체서면(가족관계등록법 제44조 제4항)을 마련하는 것이 어려워 출생등록이 늦어지는 경우도 많다. 따라서 출생신고 대체서면을 확대하고, 관련 규정을 명료화할 필요가 있다. ‘분만에 직접 관여한 자’를 ‘분만을 목격한 자’로 확대하여 분만을 지켜보고 도운

14) CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, para. 17 참조

자가 모의 출산사실을 증명할 수 있는 산전·산후 의료기록 등을 첨부해 출생신고를 할 수 있도록 법에 명시해야 한다. 출생증명서 대체서면에 분만 신고를 받고 출동하여 분만을 조력한 119 구급대원이 작성한 119구조·구급에 관한 법률 제22조에 따른 구조·구급활동상황일지를 추가하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다(2021. 2. 26. 한병도 국회의원 대표발의 2108358 개정안 참조).

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부, 외교부, 보건복지부, 여성가족부, 교육부

나. 관련 법령 : 가족관계등록법 제1조, 제44조 제4항, 제46조, 제57조 제1, 2항 / 출입국관리법 제84조 / 민법 제844조, 제846조

(2) 아동 입양의 공적 책임 강화 및 아동 이익 최우선의 원칙 실현을 위한 입양특례법 전부 개정

• 담당검토: 민변 아동·청소년인권위원회

1. 현황과 문제점

- 국내에서는 입양가정에 대한 관리 미흡으로 입양아동 학대, 살해 등 심각한 인권 침해 사건이 지속하여 발생하고 있다(2016년 대구입양아동학대사망사건, 2021년 양천입양아동학대사건 등).
- 한국전쟁 직후 우리나라의 아동복지는 해외 원조에 기반을 둔 시설보호, 전쟁고아의 해외입양 위주로 아동보호체계가 형성된 이래, '1962년 아동복지법', '1982년 아동복지법' 제정에도 불구하고 민간중심의 시설보호와 해외입양 중심의 아동보호체계가 유지되었다. 그 결과 미국으로 아동을 입양한 국가 통계 중 5위를 차지하였고,¹⁵⁾ 해외 입양아동 16만5305명(1953~2017년) 중 국적 미취득자는 2만6822명(미국 1만9429명)으로 추정되며 다수의 해외입양인은 정체성 혼란, 국적 취득 등의 어려움을 겪고 있다.
- 한국에서 해외로의 국외입양 통계는 2018년 378건, 2019년 387건, 2020년 260건으로 나타나 최근에도 300여명 안팎의 아동이 지속하여 해외로 입양되고 있는 실정이다. 특히 국외입양 대상 아동의 99% 이상이 미혼모 가정 출신의 아동으로 파악되어 미혼모 가정에 대한 지원의 부재와 사회적 편견을 드러내고 있다. 이는 아동복지법이 국가와 지방자치단체의 책무로 제시하고 있는 원가정보보호원칙¹⁶⁾에 반한다.
- 정부는 2019년 포용국가 아동정책을 발표하며 보호가 필요한 아동에 대한 공적 책임 강화를 주요 추진과제로 제시하였고, 구체적인 정책 과제로 아동 최선의 이익이 우선되는 입양 체계를 확립하고, 입양 절차 전반에 대한 공적 책임을 강화하겠다는 계획을 발표했으나 입

15) 미국으로 아동입양한 국가 통계: 1위 중국(1,475명), 2위 인도(302명), 3위 우크라이나(258명), 4위 콜롬비아(229명), 5위 한국(196명) <'18년, 미 국무부>

16) 아동복지법 제4조 제3항 "국가와 지방자치단체는 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 지원하고, 아동이 태어난 가정에서 성장할 수 없을 때에는 가정과 유사한 환경에서 성장할 수 있도록 조치하며, 아동을 가정에서 분리하여 보호할 경우에는 신속히 가정으로 복귀할 수 있도록 지원하여야 한다."

양특례법 전부 개정은 이루어지지 않았다.

2. 개혁방안

가. 입양특례법의 적용 대상을 현행 ‘보호대상아동’에서 모든 ‘아동’으로 확대 필요

- 보호대상아동에 대한 입양 절차는 입양특례법이, 친부모가 보호하는 등 보호대상아동으로 분류되지 않는 아동에 대한 입양 절차는 민법이 적용되어 아동에 대한 입양절차가 이원화되어 있어 입양 ‘아동’의 보호에 공백이 발생하고 있다. 입양특례법 제1조의 목적 조항을 현행 “이 법은 요보호아동의 입양에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 정함으로써”에서 “이 법은 아동의 입양에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 정함으로써”로 개정해야 한다.

나. 아동의 전 입양절차에 공적 책임 강화

- 법원의 입양허가 결정¹⁷⁾ 이외 모든 입양 절차가 민간 입양기관에게 일임되어 있는 결과 입양 절차는 다른 공적인 아동보호체계와 유리되어 진행되고 있다. 이로 인해 공적인 아동보호체계(가정위탁, 시설보호 등)로 유입된 보호대상아동에게는 민간 입양기관이 주도하는 입양의 기회가 배제된다. 아동복지법 등의 개정으로 2021년 6월 30일부터 보호자의 입양 상담은 입양기관이 아닌 지방자치단체 아동보호전담요원이 담당하게 되었지만 여전히 입양이 의뢰된 아동에게도 원가정 양육이 가능한지 살펴 공적 지원을 연결하거나 원가정이 회복될 동안 아동보호를 위한 공적인 조치가 적극적으로 이루어지지 못하고 있다.
- 민간에 일임된 입양절차에 대하여 공공에서 적절한 개입과 관리감독을 하지 않은 결과, 입양가정 내 아동학대 사망사건이 발생하였고 입양에 대한 공적 책임 강화 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되었다. 아동에게 입양 절차를 개시하는 것이 아동에게 최선이라는 결정(아동에 대한 입양적격 결정), 입양 절차가 진행되는 동안 아동의 인수 및 보호, 입양아동과 양부모의 결연, 입양 전제 위탁의 결정을 민간 입양기관이 아닌 중앙 또는 지방정부에서 맡도록 개선이 필요하다.

17) 입양특례법 제11조(가정법원의 허가) ① 제9조에서 정한 아동을 입양하려는 경우에는 다음 각 호의 서류를 갖추어 가정법원의 허가를 받아야 한다.

1. 양자가 될 아동의 출생신고 증빙 서류
2. 제9조 및 제10조의 자격을 구비하였다는 서류
3. 제12조 및 제13조에 따른 입양동의 서류
4. 그 밖에 아동의 복리를 위하여 보건복지부령으로 정하는 서류

② 가정법원은 양자가 될 사람의 복리를 위하여 양친이 될 사람의 입양의 동기와 양육능력, 그 밖의 사정을 고려하여 제1항의 허가를 하지 아니할 수 있다.

다. 입양인의 입양기록 접근권 보장 및 가족찾기 지원

- 입양인의 입양정보공개청구 건 중 친생부모의 소재지 파악이 되어서 친생부모의 동의에 따라 입양 정보가 공개된 경우는 17.9%에 불과하고,¹⁸⁾ 대상자의 거부 또는 무응답, 사망, 소재확인 불가 등으로 인해 정보 공개가 거부된 것은 82.1%에 달한다.
- 입양인의 정체성 찾기를 권리로서 인식하지 못한 결과 입양기관과 관련 시설은 입양인의 입양정보공개청구에 대하여 비밀유지의무 등을 내세우며 여전히 비협조적이다. 2012년 입양특례법 개정으로 입양인의 입양정보에 대한 접근권은 보장되었으나 현실적으로는 실효성이 미비한 실정이다.
- 입양정보공개 청구권자가 현행 양자(제36조제1항)로 되어 있는 것을 “친생부모 및 형제자매”로 확대할 필요가 있고, 친생부모의 동의 없이 친생부모의 인적사항을 공개할 수 있는 경우를 확대해야 한다(제36조 제3항). 또한 친가족찾기 지원을 위한 유전자검사 지원, 실종아동 등 신고 발견을 위한 정보시스템을 활용한 가족찾기 지원 근거 규정을 추가해야 한다.

라. 귀환 해외입양인에 대한 지원

- 1958년부터 2012년까지 우리나라에서 미국으로 입양된 입양인 수는 총 11만1,148명, 이 중 미국 국적(시민권) 취득이 확인된 이는 9만1,719명,¹⁹⁾ 나머지 1만9,429명 중 상당수가 시민권을 취득하지 못한 채 국적 불명 상태로 방치되고 있는 것으로 추정된다.
- 현행 입양특례법은 입양기관에게 모국방문사업 등 대통령령으로 정하는 사업을 실시하여야 한다고 규정(제25조 제3항), 입양특례법 시행령은 “1. 모국방문사업, 2. 모국어 연수 지원, 3. 모국에 관한 자료 제공, 4. 친생부모 찾기 사업과 법 제36조에 따른 입양정보 공개제도에 관한 홍보 5. 국적 회복 지원 6. 국외로 입양된 아동(성년이 된 경우를 포함한다)을 위한 상담 7. 그 밖에 국외로 입양된 아동을 위하여 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 사후관리사업”으로 규정(제5조)되어 있으며, 모국방문 및 가족찾기에 대한 지원 정도로 한정되어 있다.
- 귀환한 해외입양인 중 입양국가에서 부적응, 차별 학대 피해 등으로 트라우마가 남아 있거나 정신질환을 앓는 사례, 노숙 사례 등 지원 필요한 사례가 다수 보고되고 있으나 주거·의료·직업·법률 등 정착 지원을 위한 법적 근거가 부재하다.

18) 2021. 10. 19. 이데일리, “입양인 정보공개청구에 담당기관 ‘무응답’

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=02030326629214560&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>

19) 2017. 6. 1. 이성택 기자. “강제추방 불안에 떠는 미국 입양 한인 2만명”, 한국일보.

<http://hankookilbo.com/v/fcf956f291094d6290464e5cae7c9890>

- 따라서 입양특례법의 사후서비스 제공 조항에 “체류 및 국적회복의 지원, 강제귀환 등 위기에 처한 입양인에 대한 의료, 주거, 생계지원, 그 밖에 이 법에 따라 입양된 사람을 위하여 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 사업”을 명시하여 해외입양인의 위기 지원과 정착 지원을 위한 구체적인 근거를 신설할 필요가 있다.

마. 21대 국회 법안 발의 현황

- 입양특례법 전부개정법률안(김성주의원등 24인): 의안번호 2112827, 제안일자 2021. 10. 12. 소관위심사
- 입양특례법 전부개정법률안(남인순의원등 10인): 의안번호 2113453, 제안일자 2021. 11. 19. 소관위접수

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 보건복지부

나. 관련 법령 : 입양특례법 전부

(3) 학생의 인권보장과 학교 운영 참여 보장

• 담당검토: 민변 아동·청소년인권위원회

1. 현황과 문제점

- 학교 현장에서 발생하는 학생의 인권침해를 금지하고, 학생의 인권을 적극적으로 보장하라는 요구는 청소년 인권단체를 비롯하여 시민사회단체들이 지속적으로 요구해온 과제이다. 학생회의 법제화, 학교운영위원회에 학생대표의 참여 보장 등을 내용으로 하는 초·중등교육법이 2006. 3.경부터 발의되었지만 결국 입법이 되지 못했다.
- 이후 학생인권조례의 입법 운동이 전국 단위에서 진행이 되었고, 2010년 경기도 학생인권조례를 시작으로 서울, 광주, 전라북도, 충청남도, 제주특별자치도 등 일부 지역에서 조례가 제정되는 성과가 있었다. 그러나 일부 지역에서는 여전히 조례가 제정되지 못하는 상황이 발생하였고, 상위법 위반의 시비에 놓이거나, 통과되더라도 불충분하게 제정되는 등의 한계도 있었다. 그리고 무엇보다 자치규범으로서 학생인권조례가 가지는 규범력의 한계로 인하여 학교 현장에서는 여전히 학생의 인권을 침해하는 학교생활규정이 존속하고, 이로 인해 용모 단속 등 인권침해행위가 존속하는 경우가 빈번하다.
- 문재인 정부 출범 이후 2020. 2. 5. 학칙에 두발, 복장, 용모 및 소지품 검사 등을 규정하도록 하여 학생인권조례를 무력화하고 학칙이 인권침해행위를 규정하는 것을 용인한 기초·중등교육법 시행령(2020. 2. 25. 대통령령 제30439호로 개정되기 이전의 것) 제9조 제1항 제7호를 삭제하였는데, 이는 진전으로 평가할 수 있다. 다만 학생인권조례의 규범력을 확보하거나 학생의 인권을 실질적으로 보장하기 위한 법제 개선의 움직임은 없는 상황이다.
- 국가인권위원회가 지난 2021. 11.경 서울 31개교 학교장에게 두발과 복장을 과도하게 제한하고 있는 학교생활규정의 개정을 권고했다. 그러나 이를 위한 후속조치가 이루어지고 있는지 불투명하다. 학생인권조례의 제정도 심사가 보류되는 등 그 제정이 이루어지지 않고 있는 상황이다. 더불어 학생의 학교운영위원회 참여와 학생회의 법제화도 이루어지지 못했다. 이처럼 학생의 인권과 학교운영 참여를 보장하기 위한 법제는 불충분한 상황이다.

2. 개혁방안

가. 학칙 제정에 대한 학생의 참여권 보장 및 학생인권조례의 규범력 확보를 위한 초·중등 교육법 개정

- 학교의 장에게 학칙의 제·개정 권한을 전적으로 부여하고 있는 현행 초·중등교육법 제8조를 개정하여 학생의 참여권을 보장해야 한다. 구체적으로 학생자치활동 및 학생생활과 관련한 학칙을 제·개정할시 총학생회의 동의를 받고, 전체 학생의 의견을 수렴하도록 하여야 하며, 제·개정되는 학칙의 내용을 지도·감독기관에 신고하도록 해야 한다. 더불어 지도·감독기관이 학생의 인권을 명백히 침해하거나 법령과 조례에 위반되는 학칙의 경우 그 변경을 명할 수 있도록 하는 것이 필요하다.
- 나아가 학생인권조례의 규범력 확보를 위해서는 현행 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하라는 추상적·선언적 조항인 초·중등교육법 제18조의4를 개정하여 권리의 목록을 보다 구체적으로 기술하고, 세부적인 내용을 시·도의 조례로써 정하도록 하는 것이 필요하다.
- 21대 국회에서 발의된 초·중등교육법 개정안 중 위와 같은 내용을 충실히 반영한 개정안은 박주민 의원안(의안번호: 2113107)이 있다.

나. 학생인권침해의 명시적 금지 및 피해자의 권리구제를 위한 초·중등교육법의 개정

- 현행 초·중등교육법에는 학생의 인권을 침해하는 행위를 명시적으로 금지하고 있지 않다. 인권의 실효적 보호를 위해 반드시 금지되어야 할 학생인권침해행위를 명시할 필요가 있다. 구체적으로 학교 현장에서 빈번하게 발생하는 체벌, 두발·복장·용모·소지품 강제 검사, 정규과정 외 교육활동의 강요, 차별행위, 성적 괴롭힘, 서약서 및 종교과목 수강의 강요 등 학생인권침해행위를 명시적으로 금지하는 조항을 신설하는 법 개정이 필요하다.
- 더불어 학생의 인권을 실효적으로 보장하기 위해서는 구제절차를 법제화할 필요가 있다. 초·중등교육법에 학생인권조례를 통해 도입되어 운영 중인 학생인권옹호관제도의 법적근거를 마련하도록 하고, 구체적인 자격요건 등을 조례 등으로 정하도록 하는 내용의 조항을 신설하는 법 개정이 필요하다.
- 21대 국회에서 발의된 초·중등교육법 개정안 중 위와 같은 내용을 충실히 반영한 개정안은 박주민 의원안(의안번호: 2113107)이 있다.

다. 학생의 자치활동 보장 및 학생회의 법제화

- 학생의 자치활동을 보장하고 그 조직과 운영에 관한 기본사항을 학칙으로 정하게 둔 초·중등교육법 제17조를 개정하거나 조항을 신설하여 학생의 자치활동을 권리로서 보호하고, 학교

의 행정적·재정적 지원을 의무화할 필요가 있다. 더불어 자치활동을 증대하게 제약할 수 있는 언론·출발활동 및 집회와 결사에 대한 사전검열 및 허가를 명시적으로 금지할 필요가 있다.

- 한편 학교 현장에서의 운영되는 학생회가 학교운영에 실질적으로 참여할 수 있는 지위를 가질 수 있도록 학생회를 법제화하는 것이 필요하다. 학생회의 선거절차, 총학생회의 권한 등의 내용을 담은 조항이 초·중등교육법에 신설되어야 할 것이다.
- 21대 국회에서 발의된 초·중등교육법 개정안 중 자치활동을 강화하는 내용의 개정안으로는 강득구 의원안(의안번호: 2100840), 강민정 의원안(의안번호: 2112187), 박주민 의원안(의안번호: 2113107)이 있다.

라. 학생의 학교운영 참여 보장

- 학생의 생활을 비롯한 학교운영 전반을 논의하고 결정하는 학교운영위원회의 구성원을 교원대표, 학부모 대표, 지역사회 인사로만 구성하고 있는 초·중등교육법 제31조를 학생이 학교운영위원회의 위원으로서 참여할 수 있도록 개정할 필요가 있다.
- 나아가 제도가 형식적으로 운영되지 않고 학생의 학교 운영에 대한 유의미한 참여가 보장될 수 있도록, 초·중등교육법 시행령 제58조를 개정하여 학생위원의 비율을 다른 위원의 비율보다 높게 정하는 것이 필요하다.
- 21대 국회에서 발의된 초·중등교육법 개정안 중 학교운영위원회에 학생의 참여를 보장하는 내용의 개정안으로는 일부 참여방식이나 명칭이 다르지만 강득구 의원안(의안번호: 2100840), 강민정 의원안(의안번호: 2112187), 박주민 의원안(의안번호: 2113107)이 있다.

마. ‘인권침해’ 학교생활규정 실태조사 및 개선 권고

- 국가인권위원회의 학교생활규정에 관한 권고가 이행될 수 있도록 ‘인권침해’ 학교생활규정 실태조사가 필요하다. 대상은 모든 학교가 되어야 할 것이며, ‘인권침해’ 학교생활규정에 대해서는 즉각적으로 개선할 것을 권고해야 할 것이다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 교육부

나. 관련 법령 : 초·중등교육법, 초·중등교육법 시행령

(4) 아동·청소년에 대한 사회적 낙인을 예방하고 공정한 재판을 받을 권리 보장을 위해 우범소년 규정 삭제 및 통고제도 폐지

• 담당검토: 민변 아동·청소년인권위원회

1. 현황과 문제점

- 현행 소년법은 죄를 범한 소년(범죄소년)이나 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만의 소년(촉법소년)뿐만 아니라 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상 19세 미만의 소년(이하 ‘우범소년’)도 소년법상 보호처분의 대상으로 규정하고 있다.
- 소년법 제4조 제1항 제3호 및 제3항은 집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽이 있거나 정당한 이유 없이 가출하거나 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있고 성격이나 환경에 비추어 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있다는 것만으로도 경찰서장이 소년부에 송치하거나 보호자 또는 학교, 사회복지시설, 보호관찰소의 장이 소년부에 통고할 수 있도록 규정하고 있다.
- 실제 2013~2017년 통고 건의 절반 이상(약69%)은 접수자가 부모 등 보호자가 사회복지시설장, 학교장, 보호관찰소장 등 이른바 ‘외부인’이었으며²⁰⁾, 해당 규정으로 인해 소년이 형벌 법령에 위반되는 행위를 하지 않았음에도 실질적으로 신체적 자유가 제한되는 보호처분 등을 받는 사례들을 다수 확인할 수 있다.
- 또한, 통고제도는 통고자의 일방적인 통보만으로 모든 절차가 진행되게 되어 있어 그 과정에서 소년들의 방어권이 충분히 보장되지 못하고 취약계층 소년들이 통고제도로 인해 처분을 받을 경향성이 높아진다. 이로 인해 아동양육시설 아동, 가출소년, 학교폭력 가해학생 등에 대해 우범소년 제도가 오·남용되는 사례가 발생하고 있다.

20) 법원행정처(2018), 소년 통고 실무(개정판) 참고

- 특히, 2020년 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 개정을 통해 “대상아동·청소년” 관련 조항이 폐지되어 아동·청소년의 성을 사하는 행위의 상대방인 아동·청소년은 피해자로서 소년보호재판에 회부되지 않도록 하였으나, 현재 우범소년 규정을 이용하여 보호처분을 내리고 있어 개정 취지를 심히 몰각시키고 있다.
- 이처럼 우범소년 규정 및 통고제도는 소년에 대해 잠재적 범죄자라는 사회적 낙인을 찍어 비차별원칙에 위배될 뿐 아니라, 죄형법정주의에 어긋나며, 통고자의 자의적 판단으로 처분을 받게 하는 등 공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 등 다양한 문제점들이 존재한다.
- 이에, 유엔아동권리위원회는 2019년 10월 대한민국 제5~6차 국가보고서에 대한 최종견해에서 범죄를 저지르지 않은 우범소년의 구금을 규정하는 소년법 제4조 제1항 제3호에 대해 우려하면서 우범소년 규정을 폐지할 것을 권고한 바 있으며, 법무부 소년보호혁신위원회도 2020년 12월 평등원칙 위반, 죄형법정주의에 따른 공정한 재판을 받을 권리 침해와 우려 등을 이유로 우범소년 규정 폐지를 권고하였다.
- 그러나 정부는 이에 대해 뚜렷한 개선방안을 내놓지 않고 있다. 2020년 8월 제2차 아동정책 기본계획(2020년-2024년)에서 ‘우범소년 제도 개선 추진’을 밝히고 있으나, 교육부는 제4차 학교폭력 예방 및 대책 기본계획(2020년-2024년)에서 학교폭력에 대해 우범소년 송치제도를 적극 활용할겠다는 계획을 밝히고 있다. 나아가 법원행정처 등 사법부에서는 해당 통고제도의 활용을 장려하는 매뉴얼을 발간하기도 했다.
- 2021년 9월에는 국가인권위원회도 법무부장관에게 소년법의 우범소년 관련 규정 삭제 및 소년 복지적 차원에서 새로운 해결책 마련 등을 비롯하여 아동사법제도의 전면적 개선을 권고하였다. 그러나 아직까지도 정부 차원에서는 우범소년 규정 및 통고제도의 문제점을 지적하고 이를 개선하고자 하는 움직임이나 관련 정책 발표를 하지 않고 있어 우범소년 규정 및 통고제도로 인한 아동·청소년 인권 침해는 계속될 우려가 있다.

2. 개혁방안

가. 우범소년 제도 폐지

- 소년법 제4조 제1항 제3호에 규정되어 있는 우범소년 규정은 죄에 해당하는 행위를 하지 않은 소년들이 단순히 법률에 저촉되는 행위를 할 우려가 있다는 이유로 소년부 보호사건의 심리대상으로 규정하고 있어 죄형법정주의에 반하고 아동·청소년에 대한 인권의 침해의 소

지가 있는 규정이다.

- 나아가, 우범소년의 해당사유도 집단적으로 몰려다니며 주위사람들에게 불안감을 조성하는 성벽이 있거나, 정당한 이유 없이 가출하거나, 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있다고 규정하여 규범의 정당성이 인정되기 어렵고 사유도 불명확하며 오·남용될 수 있다.
- 우범소년 규정 사유는 형사적 제재가 아닌 복지적 개입이 필요한 사유이다. 따라서 해당 우범규정을 삭제하고 아동·청소년인권 관점의 지원방안이나 보호대책으로 대체되어야 한다.
- 우범소년을 폐지하는 소년법개정안과 관련하여 21대 국회에서는 이규민 의원안(의안번호 2107406)이 제출된 바 있고, 임기만으로 폐기되었지만 20대 국회에서는 김상희 의원안(의안번호 2006264), 권미혁 의원안(의안번호 2006246)이 제출된 바 있다.

나. 통고제도 폐지

- 소년법 제4조 제3항의 통고제도는 보호자 또는 학교·사회복지시설·보호관찰소의 장으로 하여금 아동·청소년이 ‘보호의 대상’으로 판단될 경우, 바로 소년부로 통고를 할 수 있도록 규정하고 있어, 소년들이 자신의 처분에 대한 방어권을 충분히 행사하지 못하도록 하고 있다.
- 통고제도는 전문적인 기관이나 수사기관, 법원이 아닌 시설장이나 보호자에게 통고권한을 직접 부여하여 남용 우려가 있고, 이러한 점 때문에 사실상 취약한 아동·청소년(시설보호아동, 탈가정 청소년 등)에게 통고제도가 오·남용되는 사례들을 찾아볼 수 있다.
- 특히, 이 통고제도는 우범소년 규정과 결합하여, 죄를 범하지도 않았고 형벌 법령에 저촉되는 행위를 하지 않은 소년들도 소년보호사건을 통해 강제적인 보호처분을 받게 하는바, 아동·청소년에 대한 ‘관리’와 ‘통제’의 수단으로 오·남용되어 아동·청소년의 기본권을 크게 침해할 수 있는 문제가 있다.
- 이렇게 통고가 되어 소년보호사건으로 심판을 받을 경우, 소년분류심사원에 위탁되지 않는 이상 변호인의 조력을 받을 권리를 보장받지 못하고, 형사절차처럼 자신을 변호할 절차가 충분히 보장되지 않아 방어권을 행사할 권리 등을 침해받는 문제가 발생하게 된다.
- 따라서 아동·청소년의 공정한 재판을 받을 권리를 침해하고 있는 통고제도를 폐지하고, 이와 함께 아동·청소년이 소년보호사건 절차에 놓이더라도 차별 없이 절차적인 권리를 보장

받을 수 있는 다양한 제도 도입이 필요하다.

○ 통고제도 폐지와 관련하여서는 20대 국회 및 21대 국회에서 관련 법안이 제출된 바가 없다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 법무부

나. 관련 법령 : 「소년법」제4조 제1항 제3호, 제4조 제3항

...

민변이 바라 본 차기정부 5년 개혁과제

V

기후위기 대응과 환경보전

(1) 기후위기 대응을 위한 파리협정의 실질적 이행방안 확보



(1) 기후위기 대응을 위한 파리협정의 실질적 이행방안 확보

• 담당검토: 민변 환경보건위원회

1. 현황과 문제점

- 제21차 당사국총회(COP21)에서 2015. 12. 12. 채택된 파리협정에 대한민국도 가입하여 2016. 11. 3. 조약 제2315호로 발효되었다. 파리협정은 「지구의 평균 기온 상승을 산업화 이전 수준 대비 2℃보다 현저히 낮게 제한하고 가급적 1.5℃ 이하로 제한하도록 노력」한다는 것을 핵심적인 목표로 설정하고 있고(협정 제2조), 교토의정서와 달리 모든 당사국이 온실가스 감축 대상이므로 한국도 당사국의 의무를 직접적으로 부담하며, 파리협정 당사국들은 공동의 목표를 달성하기 위해 개별 목표를 5년마다 제출해야 한다(협정 제4조 제9항).
- 이를 위해 국회는 기존의 저탄소녹색성장기본법을 대체하여 2021. 9. 24. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」을 제정하였고, 동법 제8조 제4항은 ‘정부는 「파리협정」 등 국내외 여러 여건을 고려하여 중장기감축목표등을 5년마다 재검토하고 필요할 경우 협정 제4조의 진전의 원칙에 따라 이를 변경하거나 새로 설정하여야 한다’고 규정함으로써, 기후위기 대응을 위한 국제사회의 협력을 중시하고 파리협정 준수 의지를 명확히 밝히고 있으며, 동법 제3조 제8호는 ‘기후위기는 인류 공통의 문제라는 인식 아래 지구 평균 기온 상승을 산업화 이전 대비 최대 섭씨 1.5도로 제한하기 위한 국제사회의 노력에 적극 동참’한다는 기본원칙을 천명하고 있다. 즉, 탄소중립기본법은 파리협정의 기온 상승 제한 목표 중에서 ‘섭씨 2도 보다 현저히 낮은 수준’에서 더 나아가 ‘섭씨 1.5도로 제한’한다는 가장 적극적인 목표를 설정하고 있는 것이다.
- 한편, 국회는 2020. 9. 「기후위기 비상 대응 촉구 결의안」에서 “파리협정의 당사국으로서 파리협정의 목표와 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)의 「지구온난화 1.5℃ 특별보고서」의 권고에 따라 기후문제를 해결”할 것이며, “기후위기 상황에 적극적으로 대응하기 위하여 IPCC 1.5℃ 특별보고서의 권고를 엄중히 받아들이며 정부가 2030 국가 온실가스 감축목표를 이에 부합하도록 적극적으로 상향하고, 2050년 온실가스 순배출 제로를 목표”로 하겠다고 결의하였다.

- 그렇다면, 국회는 기후위기에 대응하여 국민의 생명과 안전을 보호하기 위해 범 지구적인 기온 상승을 1.5℃ 이내로 제한해야 하고, 이를 위해 IPCC 「지구온난화 1.5℃ 특별보고서」가 권고하고 있는 수준으로 온실가스 감축목표를 설정하여야 한다는 점을 의도하고 있다고 보아야 할 것이다.
- 그런데 탄소중립기본법 제8조 제1항은“국가온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표로 한다.”고 규정하였는바, 2018년 한국 온실가스 배출량은 728백만 톤 CO_{2eq} 이었으므로, 이를 35% 감축한 배출량은 473백만 톤 CO_{2eq} 이다.
- 한편, IPCC 1.5℃ 특별보고서는 지구의 평균기온 상승을 1.5℃ 이내로 제한하기 위해서는, 이산화탄소(CO_2) 배출을 2030년까지 2010년 대비 45% 감축해야 하고, 2050년에는 순배출 0에 도달해야 한다는 경로를 제시하고, 탄소예산을 67%의 확률로 420 Gt CO_2 라고 산정했다.
- 위 특별보고서상 2010년 대비 감축비율과 탄소중립법 제8조 제1항의 2018년 대비 35% 감축비율을 비교하면, 대한민국의 2010년 온실가스 배출량은 656.3백만 톤 CO_{2eq} 이었으므로, 이를 45% 감축한 배출량은 361.3 백만 톤 CO_{2eq} 이고, 2018년 한국 온실가스 배출량은 728백만 톤 CO_{2eq} 이었으므로, 이를 35% 감축한 배출량은 473백만 톤 CO_{2eq} 입니다. 즉, IPCC가 제시한 기준에 111백만 톤 CO_{2eq} 을 초과한다.
- 따라서, 탄소중립기본법상 감축목표가 IPCC 기준에 맞춰 2018년을 기준으로 하려면, 50% $[(728\text{백만 톤 } CO_{2eq}) - (361.3 \text{ 백만 톤 } CO_{2eq})] \div (728\text{백만 톤 } CO_{2eq})$ 를 감축해야 하기에 현재 감축목표는 탄소예산을 고려하지 않은 IPCC의 2030 감축목표에도 15%나 부족하기에 최소 감축목표는 50% 이상으로 설정되어야 하나, 정부는 탄소중립기본법 제8조 제1항이 2018년 온실가스 배출량 대비 2030년까지 35% 이상 온실가스를 감축하도록 하도록 하였음에도, 감축량을 40%로 결정하여 시행령을 제정할 예정이다. 이는 파리협정에 따른 온실가스감축목표 이행을 위한 최소 감축량보다 10% 부족한 상황이다.

2. 개혁방안

가. 탄소중립을 위한 실질적 온실가스감축목표 설정

- 파리협정은 ‘산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 섭씨 2도 보다 현저히 낮은 수준으로 유지하는 것 및 산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 섭씨 1.5도로 제한하기

위한 노력의 추구'를 목표로 하고 있고, 정부는 2050 탄소중립사회를 목표로 탄소중립기본법에 따른 온실가스 감축목표를 40%로 설정하는 설정하는 탄소중립기본법 시행령의 시행을 예정하고 있다.

- 그러나, 2021. 8. IPCC 제1실무그룹이 발간한 '기후변화의 물리과학적 기초' 제6차 평가보고서에 따르면, 한국의 기후변화 대응을 위해 활용할 수 있는 한정된 자원으로서 탄소예산을 총 온실가스 예산으로 환산하면, 2020. 1. 1.을 기준시점으로 하여 67%의 확률로 1.5℃에서 29억 톤(2,900Mt CO_{2eq}), 1.7℃에서 50.7억 톤(5,070Mt CO_{2eq}), 2.0℃에서 83.4억 톤(8,340Mt CO_{2eq})이고, 현재의 추세대로 매년 약 7억 톤씩 온실가스 배출을 지속한다면, 한국의 탄소예산은 1.5℃ 목표의 경우 2024년 말에, 1.7℃ 목표의 경우 2027년에, 2.0℃ 목표의 경우 2031년에 모두 소진된다.
- 또한, IPCC 「지구온난화 1.5℃ 특별보고서」에 따라 1.5℃ 목표에 부합하는 대한민국의 잔여 탄소예산을 산정해보면 2018. 1. 1.을 기준시점으로 할 때 29억 톤(2,900Mt CO_{2eq})으로서, 현재와 같이 매년 7억 톤의 배출 추세라면 2022년에 모두 소진된다.
- 따라서, 현재 정부가 설정하는 2018년대비 온실가스 감축목표 40%는 파리협정에 따른 온실가스 감축의무를 도저히 실현할 수 없으며, 정부가 발표한 2050 탄소중립사회로도 나아갈 수 없을 뿐만 아니라, 탄소예산이 조기에 소진되어 지속가능한 국가유지자체가 불가능해지기에, 최소 50% 이상의 온실가스 감축목표를 설정해야 한다.

3. 관련 부처 및 법령

가. 관련 부처 : 환경부

나. 관련 법령 : 탄소중립기본법 제8조 제1항

