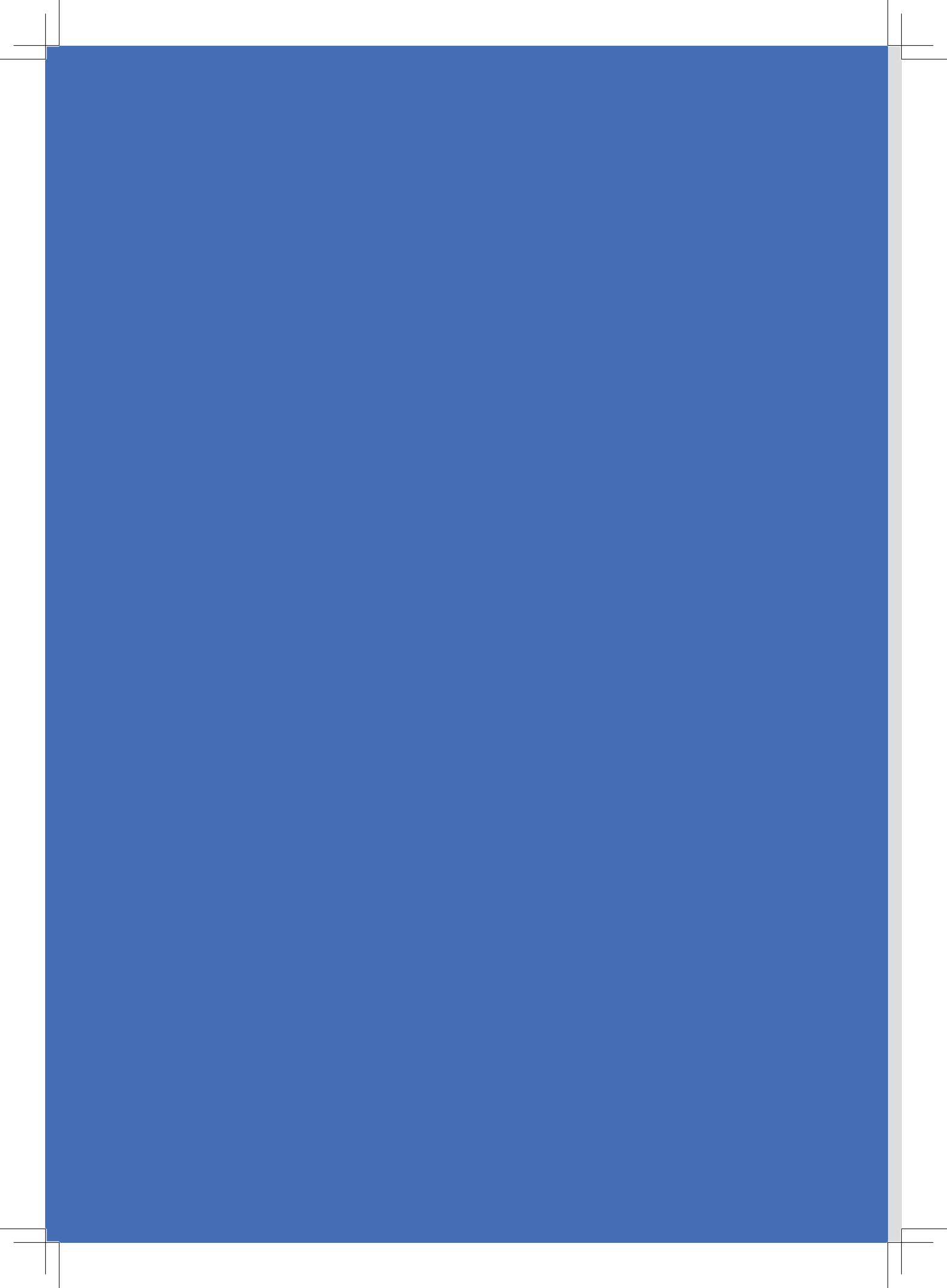
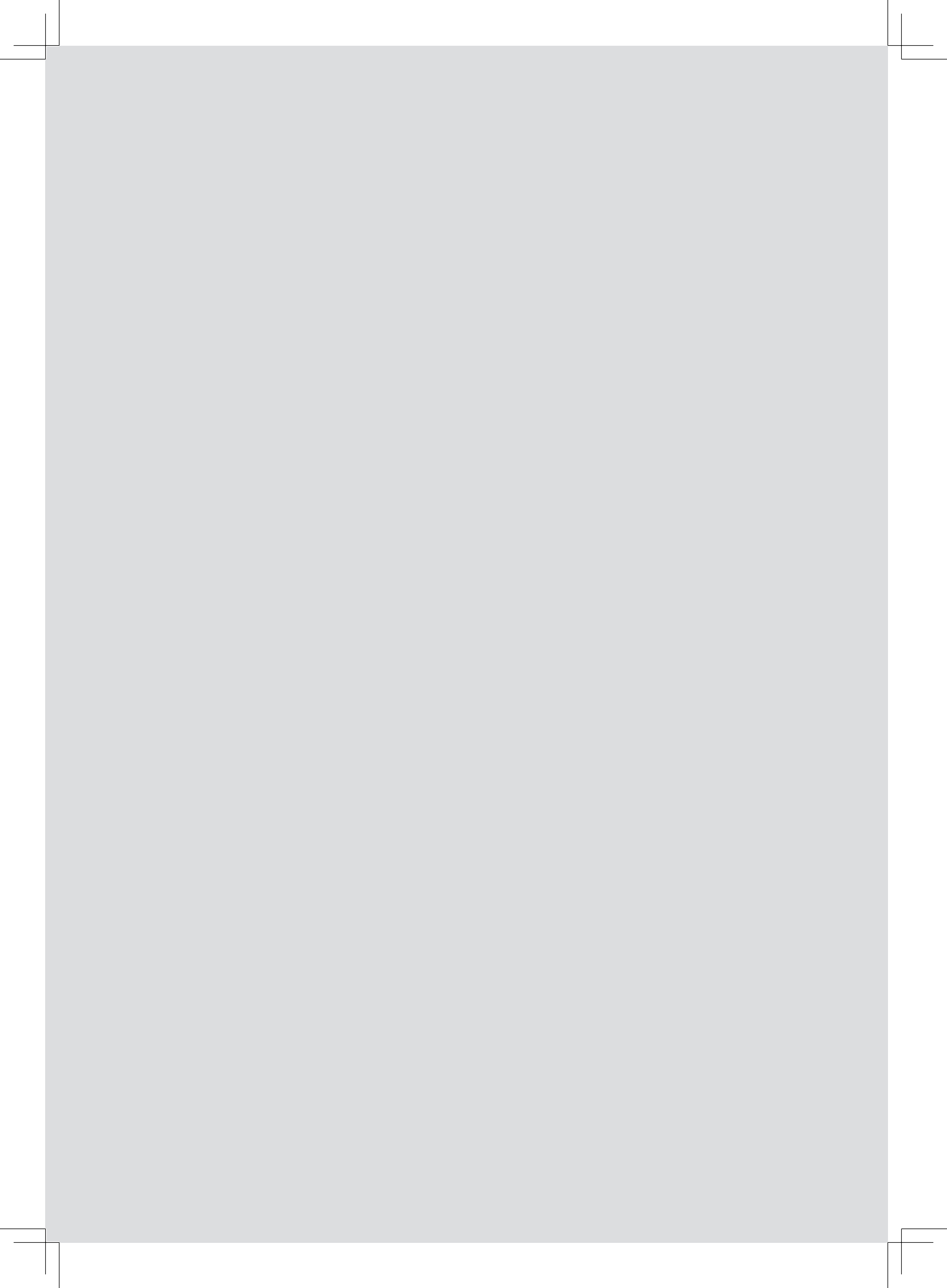






2025 민변 30대 개혁과제



2025 민변 30대 개혁과제

발간의 변

안녕하세요.

민주사회를 위한 변호사 모임에서는 새로운 국민주권정부의 출범을 맞아 우리 사회에서 꼭 해결해야 할 과제 30개를 국정기획위원회에 제출하고자 합니다.

우리 사회는 지금 위기에 처해 있습니다. 특히 산업화와 민주화를 넘어서서 선진국으로 도약하고 있다고 자부하고 있던 시기에 발생한 12.3 내란사태는 우리에게 큰 충격을 안겨주었습니다. 이 위기를 어떻게 극복할 것인가에 대해서도 여러 의견이 분분한 상황입니다.

인권과 민주주의를 위해 헌신해 온 우리 모임은 나름의 고민을 담아서 30대 개혁과제를 선정하고 이를 참조하여 국정과제로 삼아서 꼭 추진해달라는 요청을 드리고자 합니다.

가장 먼저 강조하고자 하는 과제는 내란 재발방지를 위한 제도개선입니다. 이번 12.3 내란이 윤석열의 우발적인 모험이 아니라 아직 제도적으로 민주공화국이 안착되지 못한 데서 기인했다고 보면 향후 과제가 많습니다. 특히 검찰, 국가인권위원회 등 공직사회에서 내란에 동조하고 우리 헌법을 부정하는 듯한 주장이 나오고, 법원조차 이례적인 판결을 해 온 점은 주목할 만합니다. 다시는 이런 사태가 재발되지 않도록 보다 철저한 진상규명 및 제도개선에 힘써야 합니다.

나아가 이번 내란 발생의 토대가 된 정치제도를 개혁하고, 검찰 및 언론을 개혁하여 민주주의가 제대로 꽃 피울 수 있도록 해야 합니다. 또한 우리 사회 고질적 문제인 경제적 불평등 해소, 노동3권 보장, 차별금지법의 제정 등 다양한 분야에서 사회 개혁을 위한 집중적 노력이 필요합니다.

국민주권정부가 100대 국정과제를 선정하는 과정에서 우리 모임의 제안이 도움되기를 바라고, 나아가 이 정부가 사회개혁을 성공적으로 이루기를 간절히 바랍니다.

우리 모임은 지난 내란시기 광장을 지켰듯 향후에도 시민들과 소통하며, 시민들의 염원이 정부에 잘 전달되어서 새로운 정부의 개혁이 성공하기를 힘써 돕겠습니다. 국민주권이 실현되는 평등한 사회, 미래세대에게 더 나은 사회를 물려주는데 우리 모두가 힘을 합쳐 노력하면 좋겠습니다.

2025년 6월

민주사회를 위한 변호사모임

회장 **윤복남**

민변 30대 개혁과제 소개

민변에서 제안하는 30대 개혁과제는, 12.3.내란의 완전한 종식을 위한 권력기관의 개혁과 사회대개혁을 위한 우선 과제들을 중심으로 선정되었습니다.

우선, 민변에서 오랜 기간 집중해 온 법원, 검찰, 경찰 등 사법기관 개혁은, 최근 탄핵 국면에서 우리 사회가 시급히 해결해야 할 핵심 과제로 다시 부상하였습니다. 또한, 전 정부에서 거부권 행사로 좌절된 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2·3조 개정, 독립적 기능이 마비된 기관의 정상화를 위한 공영방송 지배구조 개선, 진실·화해를 위한 과거사정리위원회 3기 설립 등 제도적 개선이 시급합니다.

임차인의 주거 문제, 중소 자영업자와 가맹본사의 불공정 거래, 최저생활도 보장하지 못하는 국민기초생활보장제도 등 시민들의 삶과 직결된 민생 문제에 대해서는 근본적인 정책 방향 전환이 필요합니다. 이번 탄핵 광장에서는 차별 없는 평등한 사회, 존엄과 안전이 보장되는 사회에 대한 시민들의 열망이 그 어느 때보다 크게 표출되었습니다. 이에 따라, 오랜 숙원 과제였던 포괄적 차별금지법, ‘비동의 간음죄’ 신설, 학생인권법, 이주배경 아동 출생등록제 등 인권·여성·시민사회 단체가 요구하는 핵심 입법 과제들이 새 정부가 반드시 해결해야 할 핵심 과제로 부각되고 있습니다.

국가인권기구로서 기능을 상실한 국가인권위원회의 정상화와 더불어, 국가 차원의 인권정책 기본 계획 수립 및 이행 체계 마련을 위한 「인권정책기본법」 제정이 필

요합니다. 또한, 세월호·이태원 참사 재발 방지를 위해 ‘안전권’과 국가책임을 명문화한 「생명안전기본법」 제정, 동물을 물건으로 규정한 현행 민법 개정 등 새로운 시대적 과제에 부응하는 법제 정비도 요구됩니다.

민주사회의 기반으로서 자유권적 기본권과 자기결정권은 최대한 보장되어야 하며, 시민의 집회의 자유를 과도하게 제한해온 집회 사전신고제의 개정(「집회 및 시위에 관한 법률」), 타투이스트의 예술의 자유를 침해하는 「의료법」 개정, 사상의 자유를 침해하는 「국가보안법」 폐지, 인간 중심의 정보생태계 조성을 위한 「인공지능기본법」 등도 시급히 추진되어야 합니다.

이상 민변이 제안하는 30대 개혁과제는 우리 사회가 직면한 구조적인 문제를 반영한 핵심적인 사안들로, 민주주의의 발전과 시민의 삶의 질 향상을 위해 반드시 해결되어야 할 과제입니다. ‘국민주권정부’로 출범한 이재명 정부는 시민의 목소리에 귀 기울이고, 이번 개혁과제들을 실질적으로 추진하여 새 정부에 대한 시민들의 기대에 부응하길 바랍니다.

민변 개혁입법특별위원회

위원장 장서연

목차

발간의 변 4

민변 30대 개혁과제 소개 6

1. 사법·권력기관의 개혁

[법원개혁]

1. 법원 권력구조 개혁을 위한 법원조직법 개정..... 15
▶ 정책목표 : 사법행정의 민주화 및 법관 관료구조 해체를 통한 사법불신 해소
2. 법관의 책임성 강화를 위한 법원조직법, 법관징계법, 형법 등 개정..... 24
▶ 정책목표 : 법관의 평가와 징계 제도 개정, 재판개입행위에 대한 대응 규정 신설 등을 통한 법관의 책임성 강화
3. 공정하고 충실한 재판을 위한 법원조직법, 각급 법원 판사 정원법, 민사소송법, 형사소송법 개정..... 35
▶ 정책목표 : 대법관 증원 및 구성의 다양화, 대법관후보추천절차의 개선, 법관 증원 및 사실심 강화, 판결문 공개 확대, 공개재판 녹음 의무화, 전관예우 폐해 근절을 통한 온전한 재판청구권의 실현

[검찰·경찰 개혁]

4. 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 개정..... 51
▶ 정책목표 : 공수처 수사대상의 확대, 공수처 검사의 신분 안정 등을 통한 독립적 공직비리 수사 및 소추 기관으로서 고위공직자범죄수사처의 실질화
5. 수사기관과 소추기관의 분리를 위한 검찰청법, 형사소송법 개정..... 57
▶ 정책목표 : 검사의 수사권 폐지와 전문수사기구의 설립, 인력재배치 등을 통한 수사기관과 소추기관의 분리와, 각자 기능에 맞는 역할 정립
6. 검찰의 기소 재량 통제를 위한 검찰청법, 형사소송법 개정..... 63
▶ 정책목표 : 재정신청제도의 확대, 공소심의위원회 도입으로 검찰의 기소재량의 통제 강화
7. 경찰권의 분산과 민주적 통제를 위한 경찰법 개정..... 66
▶ 정책목표 : 국가경찰위원회 실질화, 자치경찰제 확대 도입을 통하여 비대해진 경찰권한을 분산하고 민주적으로 통제

[정보기관개혁]

8. 국가정보원 개혁을 위한 국가정보원법의 개정 등..... 75
▶ 정책목표 : 국가정보원의 권한 남용 방지를 위한 조사 및 기획·조정 권한 폐지, 감독기구의 신설, 예산투명성 강화 및 진상규명
9. 경찰의 정보기능 최소화 및 정보경찰의 폐해 방지를 위한 경찰법, 경찰관 직무집행법 개정..... 79
▶ 정책목표 : 정보경찰의 폐지 및 과도한 정보수집활동 제한을 통한 인권침해방지
10. 방첩사령부 개혁을 위한 군사법원법, 국군조직법 등 개정..... 81
▶ 정책목표 : 국군방첩사령의 수사권 폐지, 정보임무의 제한을 통한 남용 방지

II. 시민들의 삶과 직결되는 노동과 민생

11. 노조법 제2·3조 개정(이른바 ‘노란봉투법’).....	87
▶ 정책목표: 헌법상 기본권인 노동기본권 실질화	
12. 주택임대차보호법 등 개정	93
▶ 정책목표 : 주택임대차보호법 등의 개정을 통하여 주택 임대차 시장의 투명성을 제고하고 임차인의 지위와 권리를 강화를 통한 전세사기, 강통전세 사태의 재발을 예방하고 국민의 주거 안정을 달성을 목표	
13. 가맹사업의 공정화에 관한 법률 개정	108
▶ 정책목표 : 경제민주화 실현을 위한 갑을 불공정문제 해소(중소상인의 자율성 보호와 종속적 자영업자의 힘의 불균형 보원을 통한 공정한 거래질서 확립 및 소비자 편익 증진)	
14. 국민기초생활보장법 개정	112
▶ 정책목표: 최저생활의 실효적 보장, 복지사각지대 축소 및 불평등 해소	

III. 전 정부에서 독립적 기능이 훼손된 기관의 정상화

15. 공영방송의 이사회 등 지배구조 개선	119
▶ 정책목표: 공영방송의 실질적 독립성, 공공성 제고	
16. 진실·화해를 위한 과거사정리기본법 일부개정법률안 입법촉구	122
▶ 정책목표 : 제3기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회의 설립 및 배·보상 절차 등의 입법화	
17. 국가인권위원회법 개정.....	127
▶ 정책목표: 국가인권위원회의 독립성과 다양성 확보	

IV. 탄핵 광장 시민들의 요구, 존엄과 평등

18. 포괄적 차별금지법의 제정	133
▶ 정책목표 : 포괄적 차별금지법을 제정하여 차별피해의 실질적 구제를 가능케 하고, 평등을 한국사회의 보편적 가치로 확립	
19. 여성폭력 방지: 형법 및 성폭력특례법 개정	141
▶ 정책목표 : 상대방의 동의 없는 성적 침해행위에 대한 처벌 규정을 신설함으로써 성적 자기결정권을 보호	
20. 학생인권법의 제정	145
▶ 정책 목표 : 학생인권의 내용과 권리구제 등을 명시한 법률 제정을 통한 학생인권의 보장	
21. 외국인아동의 출생등록에 관한 법률 제정안, 가족관계등록법 일부개정법률안	151
▶ 정책목표 : 국내 출생한 모든 아동에 대한 보편적 출생등록제도 도입을 통해 아동의 출생등록될 권리 보호	
22. 동물의 비물건화(민법 개정)	156
▶ 정책목표 : 동물의 권리 증진	
23. 생명안전 기본법 제정	163
▶ 정책목표 : 모든 사람의 안전과 재난참사 피해자의 권리를 보장하는 안전사회 구축	
24. 국제인권기준에 부합하는 인권의 보호와 강화를 위한 인권정책기본법 제정	169
▶ 정책목표 : 국가인권정책의 체계화, 국제인권조약의 이행 강화	

V. 민주사회의 기반, 자유권적 기본권, 개인정보보호, 자기결정권 강화

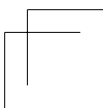
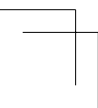
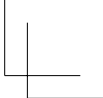
25. 선거제도의 개혁.....	177
▶ 정책목표 : 비례성의 확대와 민의 반영 강화를 위한 제도 개선	
26. 집회 및 시위에 관한 전면적 금지규정 삭제 및 제한 완화	188
▶ 정책목표 : 집회 및 시위에 대한 자유의 실질적 보장	
27. 예술인의 권리 및 자유	197
▶ 정책목표 : 타투이스트의 직업 및 예술의 자유 실현을 위한 제도 개선	
28. 국가보안법 폐지.....	201
▶ 정책목표 : 헌법 위의 악법, 국가보안법의 완전한 폐지	
29. 인공지능기본법, 개인정보보호법 개정.....	205
▶ 정책목표 : 정보주체의 개인정보자기결정권을 존중하고 인간중심의 정보생태계 조성을 위한 법 개정 및 제도 개선	
30. 내란중식을 위한 특별법 등의 제정.....	222
▶ 정책목표 : 민주주의 회복과 확립을 위한 법제도 정비	

I

사법 · 권력기관의 개혁



법원개혁



법원 권력구조 개혁을 위한 법원조직법 개정

정책목표

사법행정의 민주화 및 법관 관료구조 해체를 통한 사법불신 해소

가. 현황과 문제점

1) 21대 국회를 통해 사법행정의 민주화 및 법관 관료구조 해체를 위한 수많은 법안이 제출되었지만, 대부분 임기만료로 폐기되었다. 법원행정처를 법관 대신 사법행정 전담공무원으로 구성하는 법안(의안번호 2126681), 사법행정위원회 산하에 법관전보인사 정원배분위원회와 법관전보인사 법관배치위원회를 신설하는 법안(의안번호 2104459), 법원행정처를 폐지하는 법안(의안번호 2103726 등), 사법행정사무집행기구로서 법원사무처를 설치하고, 대법원에 외부위원이 참여하는 사법행정회의를 신설해 법원의 사법행정사무에관하여 심의·의결하도록하는 법안(의안번호 2104341) 등이 그것이다.

2) 그 와중에 2023. 12. 11. 취임한 조희대 대법원장은 사법농단사태 이전의 법원으로 ‘회귀’하는 퇴행적 조치를 연속하고 있었다. 법원행정처를 오히려 확대개편하는 방안을 추진하고, 사법개혁의 일환으로서 시행된 법원장후보 추천제를 폐기하였으며, 사법행정에 관한 투명성 제고 및 민주성 강화를 위해 설치된 사법행정자문회의도 사실상 폐지 수순을 밟고 있었다.

3) 그런데, 정치적 격변이 일어났다. 2024. 12. 3. 발생한 비상계엄과 내란사태, 이로 인한 윤석열대통령의 파면, 2025. 6. 3. 더불어민주당 이재명의 대통령 당선으로 인한 정권교체가 이루어졌다. 이로 인해, 법원개혁도 큰 영향을 받지 않을 수 없는 상황에 이르렀다. 특히, 대법원은 스스로 논란을 자초하였다. 내란사건을 담당하는 재판부가 전례없는 결정으로 내란 우두머리 윤석열을 석방하고, 대선을 코앞에 둔 시점에서 대법원은 이례적인 파기환송결정을 통해 재판의 중립성과 공정성에 대한 신뢰를 심각하게 훼손하였다.

4) 그 결과 검찰개혁에 비해 상대적으로 느슨하게 논의되었던 법원개혁이 급물살을 타게 되었다. 특히, 대법관 증원 및 다양성 확대, 대법관의 역할 재정립과 상고제도 개편 등이 대두되었고, 그동안 논의되었던 법원행정처 폐지 및 사법행정 개혁, 법관 인사제도 및 시민참여 등과 함께 당면한 개혁과제가 되었다.

5) 다만, 최근 국회에서 추진되고 있는 사법개혁 법안들이 다소 성급하게 발의되고 있지 않은지 우려스러운 점이 없지 않다. 법관에 대한 ‘법외공직의 신설’은 정치권력과 기소권력에 의해 판결을 통제하는 수단으로 악용될 수 있고, ‘재판소원의 도입’은 새로운 제도를 도입하는 것으로서 예상치 못한 부작용 등에 대해 시민사회 및 전문가들과 심도 있는 충분한 논의가 필요하다. 특히, ‘대법관 증원’의 경우, 그 필요성에 대해 넓은 공감대가 있으나, 대법원장이 제청권을 강력하게 행사하는 현재의 대법관 임명 방식이 유지되는 상황에서는 대법원 구성의 다양성과 대표성을 확보하는 데 한계가 있다. 대법관 추천 제도를 개선하고, 대법원장에게 부여된 대법관 제청권을 견제하기 위한 제도 개혁이 반드시 함께 이루어져야 한다. 법원으로부터 촉발된 사법개혁의 요구에 부응하여 국민의 사법 신뢰를 회복하기 위해서는 성급한 대응보다는 더욱 근본적이고 실효적인 제도개혁이 필요하다. 이러한 입장에서 우리 모임은 국회와 차기 정부에 사법권의 독립성과 법관의 책임성을 담보하기 위한 사법개혁추진기구의 설립을 촉구한다. 설립되는 개혁기구에는 국민적 요구에 따른 법원개혁방안을 심도있게 논의하고, 이를 공고히 하는 입법을 통한 제도개혁까지 추진할 수 있어야 할 것이다. 아래에서는 개혁입법과제에 대한 심도높은 논의를 기대하면서, 기존의 입법제안 및 예상효과, 개정방향 등에 대해 살펴본다(폐기된 법안에 대한 게시는 생략).

나. 기존의 입법제안 및 예상효과

1) 대법원장의 사법행정총괄권 삭제 및 사법행정위원회 신설

가) 현행법령의 개요

법원조직법은 제9조 제1항에서 사법행정사무의 총괄권을 대법원장에게 부여하고 있다. 대법원장 1인에게 판사의 임명, 연임, 퇴직, 승진, 보직, 전보, 배치, 평정, 사법정책, 사법지원, 국회에 대한 의견 제출, 예산 건물 등의 모든 사법행정권한을 집중시키고 있는 방식이다. 대법원은 2019년부터 사법행정자문회의를 운영하고 있지만 자문기관에 불과할 뿐 아니라 자문의 대상도 대법원장이 부의하는 사항으로 사법행정의 일부에 한정되어 있을 뿐으로, 사법농단 사태 이후에도 대법원장을 정점으로 하는 사법행정의 큰 틀에는 전혀 변화가 없다.

나) 개정 방향

현행 사법행정총괄권이 대법원장 1인에게 모든 권한이 집중되어 있다는 것은 법관 인사에서부터 법원의 사법정책사항에 대한 결정, 재판과 관련한 사법지원과 관련한 결정 등 법원이 스스로 결정할 수 있는 모든 사항에 대해 대법원장 1인의 의견이 관철된다는 의미이다. 사법행정 전체가 대법원장을 중심으로 피라미드적으로 구성되어 있기 때문에 대법원장 1인의 도덕적 해이와 욕망이 결합하면 외부 권력의 법원 흔들기나, 법원 내부로부터의 권력과의 거래 모두 용이한 구조다. 1인 체제에 대한 견제장치가 사실상 없기 때문이다. 매우 위험하고 취약한 제도로, 이로부터 야기되는 문제들은 법원 내부에 그치지 않는다. 사법행정권은 재판을 지원하는 인프라이기 때문에 주권자의 재판청구권에도 당연히 영향을 미친다. 사법행정은 재판 자체가 아니기 때문에 대법원장 1인에 의해서만, 법관에 의해서만 결정되어야 하는 영역이 아니다. 재판은 독립해야 하지만 사법행정은 시민의 참여 속에서 견제와 균형의 원리가 관철되어야 한다. 재판의 독립이라는 측면에서도 사법행정의 민주화는 반드시 요구된다. 대법원장이나 법관이 독점하는 사법행정 구조, 시민의 의견이 들어갈 틈이 없는 한국 법원 특유의 폐쇄적인 구조가 사법농단 사태를 불러왔음에 주목한다면, 더 이상 그 정당성을 강변하기 어렵다. 22대 국회는, 주권자인 시민이 사법행정의 결정 과정에 참여하여 목소리를 낼 수 있는 구조를 정착시켜 사법행정의 민주화를 반드시 이루어내야 한다.

다) 개정요지

① 대법원장의 사법행정총괄권 삭제 및 합의제 기구가 사법행정을 총괄적으로 담당

대법원장 1인 독점 체제에서 시민이 참여하는 합의제 기구 체제로 변경하기 위해서는 법원조직법 제9조의 대법원장의 사법행정총괄권 조항을 삭제하고 사법행정위원회가 전체적인 사법행정을 총괄할 수 있도록 해야 한다. 대법원장이 총괄권을 그대로 보유하는 상태에서 사법행정의 일부 의결권한을 회의제 기구에 조금 나눠주는 방식으로 법관 전체가 대법원장 중심으로 관료화된 틀에 변화를 가져올 수 없고, 이런 방식은 사법의 민주화에도 기여할 수 없다.

② 사법행정위원회 구성

사법행정위원회 구성은 법관과 비법관이 함께 사법행정사항을 결정하는 것이 사법행정의 민주화에 부합한다. 사법행정위원회의 의제 중 법관의 이익에 맞지 않거나 시민의 요구에는 부합하지만 법관이 꺼려하는 내용도 있을 수 있고, 시민의 사법행정에 대한 인식과 법관의 사법행정에 대한 인식차도 존재하기 때문에 법관과 비법관의 비율이 적절하게 분배될 필요가 있다. 특히 비법관을 전직 법관으로 구성하는 경우를 방지하기 위해 법관 퇴직 후 2년까지는 비법관 위원으로 임명될 수 없도록 규정할 필요가 있다. 대법관이 위촉하는 방식이 아닌 독립된 절차를 통해 위원들이 선출될 필요가 있다. 가령 법관 위원의 경우는 전국 법관대표회의에서 선출이 가능할 것이다.

③ 위원 중 1/3 이상을 비법관 상임위원으로 구성, 부위원장은 호선으로 선출하며 국회 등 출석·발언은 부위원장이 담당

사법행정위원회가 실질적으로 사법행정업무를 담당하기 위해서는 상임위원을 적어도 1/3 이상 두는 방식이 요구된다. 사법행정위원회가 상임위원 없이 비상임위원이 일정한 기간에 정기적·부정기적으로 모여 의사결정만을 담당하는 회의체의 형태로 머물 경우, 사법행정을 제대로 담당하기 어려울 뿐 아니라 법원 내 상근 조직의 업무를 추진하는 기관으로 전락할 위험이 높다. 한편 법관이 행정조직에서 상근하는 방식을 취할 경우, 법관 상근위원이 법관 사회에서 현재의 법원행정처 차장이나 실국장장과 유사한 자리로 인식되어 또다시 법관의 관료화를 가져올 수 있으므로, 상임위원은 비법관 위원중에서만 선출하여야 한다. 사법행정담당자는 국회에서 출석하여 발언할 기회가 잦는데, 현재는 대법관인 법원행정처장이 그 역할을 맡아 왔다. 대법관이 재판을 하지 않고 사법행정만을 담당하는 것이나, 국회

에 계속 출석하는 것은 법관의 독립 측면에서 바람직하지 않다. 사법행정위원회 위원장은 대법원장으로 하되, 부위원장은 비법관 상임위원 중 호선으로 선출하고, 국회 또는 국무 회의에 출석하거나 발언하는 것은 부위원장이 담당하는 것이 적절하다.

2) 법원행정처 탈판사화 및 법원사무처로의 전환

가) 현행법령의 개요

법원행정처는 대법원장의 사법행정총괄권을 보좌하는 기구이다. 법원행정처는 사법행정 사무를 행하는 관료기구인데, 이 기구의 수장인 법원행정처장을 대법관이 맡고 있다(법원 조직법 제68조 제1항). 대법관인 법원행정처장은 대법원장의 지휘·감독을 받게 된다. 대법관 대비 상고심 사건 수의 과다가 계속 문제되고 있지만, 대법관 14명 중 1명은 아예 행정 업무만 할 뿐 재판 업무를 하지 않고있는 상황이다. 사법행정 지원조직이지만 법원공무원 뿐만 아니라 법관들이 겸임의 형태로 법원행정처에서 상근으로 일하고 있다. 현재 법원 행정처장, 차장, 기획조정실장, 기획총괄심의관, 기획조정심의관, 사법지원실장, 사법지원 총괄심의관 등 행정처의 주요 보직에 상근 판사가 배치되어 있다. 법원조직법 제68조는 법원행정처장을 대법관 중에서, 법원행정처 차장은 판사 중에서 보하도록 규정하고, 제71조 4항은 법원행정처에 상근법관이 근무할 수 있는 근거를 두고 있다.

나) 개정 배경

법원행정처는 판사 관료화의 핵심 조직으로 지적되어 왔다. 법원행정처 근무가 발탁 인사와 승진으로 이어지면서 법원행정처는 행정지원기관의 본질을 넘어서 권력기관으로 법원 사회 전체에 영향력을 행사했다. 행정을 하는 판사가 재판을 하는 판사보다 우위인 분위기가 견고하게 형성된 것이다. 이렇게 본말이 전도된 현상은 이루 말할 수 없는 폐해를 가져왔다. 법원행정처를 거친 대부분의 법관들은 법원행정처가 사법행정의 이름으로 재판에 개입하려 해도 문제의식을 갖지 못했고, 일부 법관들은 문제의식을 느끼더라도 인사 등의 불이익을 염두에 두면서 법원행정처의 요구에 순응하기도 했다. 이러한 조건 하에서 재판을 받는 국민들의 피해는 필연적이었다. 법원행정처는 기본적으로 사법행정업무를 보좌하고 실행하는 조직으로, 판사가 배치될 이유가 없다. 판사를 관료시스템에 그대로 노출시켜 행정조직의 지시·복종 관계에 순치시 키는 것은 다양한 가치들을 대등하게 토론해야 하는 판사 본연의 업무와도 성질상 배치된다. 따라서 법원행정처가 권력기관에서 지원기관으로 제대로 자리매김 하기 위해서는 법원행정처의 탈판사화가 필수적이다. 사법행정위원회의

지원기관으로 제대로 자리매김하는 차원에서 법원행정처를 사법행정 지원 중심의 법원사무처로 조직을 변경하는 것이 필요하다. 김명수 대법원장도 법원행정처의 점진적 탈판사화를 공언할 정도로, 이 문제는 법원 내 외부에서 이미 많은 공감대가 형성되어 있다. 이제 국회에서 그 내용을 법으로 명문화하는 작업만이 남겨져 있는 것이다.

다) 개정방향 및 개정요지

① 법원행정처를 법원사무처로 전환, 법원사무처 상근판사 근거조항 삭제

사법행정위원회 지원조직으로서 법원행정처를 법원사무처로 전환하고, 사무처 각 기관은 비법관 공무원으로 보하도록 규정하는 것이 필요하다. 현 법원조직법은 법원행정처 실장, 국장, 심의관, 담당관에 판사를 보할 수 있도록 규정하고 있는바, 법원사무처로 변경된 직제 내에서 판사의 겸임 근거조항을 삭제하는 한편, 대법원장이 법관을 심판 외의 직에 겸임할 수 있도록 규정하고 있는 법원조직법을 개정하여 법관은 법에서 특별히 규정하고 있는 경우를 제외하고는 심판 외의 직을 겸임할 수 없도록 규정하는 방식으로 탈판사화를 명문화할 수 있을 것이다. 심판 외의 직에 대한 탈판사화를 두고, 예산 등을 이유로 이를 명문으로 규정하는 것에 반대하는 견해가 일부 있으나, 오히려 현재로서는 탈판사화의 구체적 법적 근거가 없어 예산을 편성하기 어려운 문제가 있을 수 있고, 예산을 최종적으로 확정하는 것은 국회의 권한이므로 이 문제는 국회가 해결할 수 있다. 사법행정의 주요부분은 법관이 해야 한다는 사고가 강력하게 남아있는 법원 조직의 특성에 비추어, 탈판사화를 명문화하지 않을 경우 언젠가 다시 여러 이유로 관료 조직에 상근 판사를 근무하게 할 가능성을 배제할 수 없다. 법관의 관료화를 불가역적으로 확고히 하기 위해서는, 법원행정처(법원사무처) 탈판사화를 법원에만 맡길 것이 아니라 국회가 입법으로 마무리지어야 한다.

② 법원행정처(사무처)장은 정무직으로 규정, 법관 퇴직 후 일정기간 법원사무처·차장 금지

현행과 같이 재판을 하지 않고 행정업무만을 담당하는 대법관의 존재는 이전부터 많은 비판의 대상이 되어 왔다. 이에 2005년 법원행정처장을 대법관이 아닌 장관급 정무직으로 보하도록 변경된 적이 있었으나(2005. 12. 14. 법원조직법 개정), 2007년 법원조직법 개정으로 다시 대법관이 법원행정처장을 겸임하게 되었다. 권력기관인 법원행정처가 지원조직인 법원사무처로 정상화되는 과정에서 조직의 처·차장도 당연히 고위급 판사가 아닌 공무원이 담당하도록 하고, 대법관을 포함한 고위급 법관은 그 본연의 업무인 재판을 담당하는

것이 타당하다. 따라서 대법관·판사로 보하도록 규정하고 있는 법원행정처(법원사무처) 처·차장은 정무직으로 임명하도록 개정을 할 필요가 있다.

현 법원행정처는 사법행정총괄권을 갖는 대법원장의 보좌기구이지만, 법원사무처는 대법원장 1인이 아닌 사법행정위원회를 지원하는 조직이 되어야 하므로, 법원사무처장과 사무차장은 대법원장 단독이 아니라 사법행정위원회의 의결을 통해 임명하도록 규정해야 할 것이다. 한편 법관직을 퇴직한 후 곧바로 법원사무처의 처·차장이 되는 우회로를 차단하기 위해, 법관 퇴직 후 일정 기간이 지나지 않은 사람은 처·차장이 될 수 없도록 하는 조항을 마련해 둘 필요가 있다

3) 법원장 호선제

가) 현행법령의 개요

법원장은 각급 법원의 사법행정사무를 담당하는 사람이다. 현 법원조직법상 법원장 보임권한은 대법원장에게 있다(법원조직법 제42조 제2항). 법원장은 사무분담, 사건배당, 소속 판사 근무평정, 징계청구 등 각급 법원 사법행정사무에 대해 광범위한 권한을 보유하므로 각급 법원의 판사들에게 미치는 영향이 크다.

나) 개정 배경

대법원장이 법원장을 보하는 규정과 법원장 1인에게 판사에 대한 평정권 등 권한이 집중되어 있는 규정이 결합된 현재의 구조는 법원장을 매개로 대법원장-법원장-각급 법원 판사로 이어지는 일체화된 관료화를 낳기 쉬운 구조다. 서울중앙지방법원장의 2008년 촛불집회 재판개입 사건은, 현재의 이와 같은 구조가 대법원장에서 법원장으로, 법원장에서 판사들 개개인으로 사법행정이 깊숙이 파고들어 재판에 영향을 미칠 수 있다는 점을 실증적으로 드러낸 사례이다. 각급 법원의 사법행정에 대해 해당 법원이 자율성을 갖도록 하면 중앙에서 각급 법원 단위로 이어지는 관료화를 차단할 수 있다. 구체적으로 각급 법원에 대한 사법행정권을 갖고 있는 법원장을 대법원장이 아니라 소속 법관들이 결정하도록 한다면, 법원의 자율성은 강화될 것이다. 한편 2019년부터 실시되기 시작한 법원장 후보 추천제는 법률의 근거가 없었기 때문에 조희대 대법관 취임 이후 사실상 폐기되었다.

다) 개정방향 및 개정요지

법원장 호선제 도입 각급 법원 소속 법관들이 호선으로 법원장을 선출하는 호선제를 도입하면 사법행정권이 지역별로 분산되고 자율성이 강화될 것이다. 구체적으로는 법원조직법상 각급 법원장에 관한 규정 부분을 “소속 판사들의 호선으로 선출한 판사로 보한다”로 방식으로 개정하여야 한다.

4) 법관의 파견 및 심판 외의 직 겸임 금지

가) 현행법령의 개요

법원조직법은 법관의 파견을 원칙적으로 대법원장의 허가사항으로 하되(법원조직법 제50조), 대통령비서실 파견 및 겸임에 대하여만 이를 금지하는 규정을 두고 있다(법원조직법 제50조의 2). 또한 법관을 심판 외의 직에 보하거나 겸임하는 것에 대해서는 대법원장이 재량에 따라 결정할 수 있도록 규정하고 있다(법원조직법 제52조). 이에 따라 법관이 대통령비서실 이외의 다른 기관에 파견되거나 심판 외의 직무를 겸임하는 경우가 잦고, 이는 최종적으로 매년 대법원장의 인사 결정에 따라 정해지게 된다.

나) 개정 배경

대법원장이 법관을 다른 국가 기관에 파견하거나 심판 외의 직을 겸임할 수 있도록 하는 법원조직법은, 법관의 우선순위가 그 본연의 업무인 재판으로 인식되지 않고 법관이 법원 행정업무를 맡는 사법행정 관료가 되거나 다른 기관에 파견되는 것을 선호하는 본말전도현상을 야기하는 전제가 된다. 또한 국회 등 다른 기관에 파견된 법관이 그 기관에 재판에 관한 정보를 누설하거나, 반대로 법관이 다른 기관의 정보를 수집하는 임무를 맡는 등 심각한 문제를 발생시키는 원인으로 지목되었다. 특히 파견 또는 겸임 보직은 법원 내에서 발탁인사로 인식되는 경우가 많아, 이를 매개로 법관들이 순치되는 문제를 낳았다. 이와 같이 법관의 국가기관 파견 및 심판 외 업무 겸임은 여러 폐해를 낳고 있다. 법관의 헌법상 규정된 본연의 임무는 재판이며, 법관의 신분보장도 그 본연의 임무인 재판 독립의 중요성 때문에 강조되는 것이다. 헌법이 정하고 있는 법관 본연의 업무가 아닌 예외적 업무를 겸임하는 것에 대해, 이를 단순히 대법원장의 인사권의 문제로 보고 현행과 같이 대법원장 1인이 정할 수 있도록 하는 것은 타당하지 않다. 법관의 파견 및 심판 외 직의 겸임 등은 원칙적으로 금지하도록 법원조직법 등을 개정할 필요가 있다.

다) 개정방향 및 개정요지

법관의 다른 국가기관 파견 및 심판 외 직 보임 등의 원칙적 금지 현행 법원조직법이 대통령비서실에 한정하여 파견을 금지하고 있는바, 대통령비서실뿐만 아니라 다른 국가기관의 법관 파견도 원칙적으로 금지하도록 관련 규정을 개정하여야 한다. 또한 이러한 취지에 비추어 현행 법원조직법 등에서 법관의 심판 외의 직에 대해 겸임 을 허용하는 허용 조항 (가령 법원조직법 제23조 제2항 중 대법원장 비서실장을 판사로 보할 수 있도록 규정한 부분, 법원사무기구에 관한 규칙 제2조 등에서 법원행정처의 심의관 등에 대하여 판사로 보할 수 있도록 규정한 부분)에 대한 삭제도 동시에 추진되어야 한다.

법관의 책임성 강화를 위한 법원조직법, 법관징계법, 형법 등 개정

정책목표

법관의 평가와 징계 제도 개정,
재판개입행위에 대한 대응 규정 신설 등을 통한 법관의 책임성 강화

가. 현황과 문제점

재판의 독립이나 법관의 신분보장이 법관의 책임성을 묻지 못하는 근거가 될 수는 없다. 법관의 신분보장이 법관의 헌법이나 법률 위반, 직무상 비위에 대해 아무런 통제를 할 수 없는 수단으로 악용된다면, 주권자인 국민들의 재판청구권이라는 헌법상 기본권이 형해화 뿐만 아니라, 헌법과 기본권을 수호하기 위한 법관의 신분보장이 헌법과 기본권을 파괴하더라도 그 법관만은 아무런 책임을 추궁당하지 않는 특권적 신분이 탄생할 우려가 있다. 이러한 위헌적 상황이 발생하지 않도록, 헌법은 법관의 신분을 보장하는 한편 탄핵을 통한 법관의 파면 또한 예정하고 있다. 즉, 헌법상 법관에 대한 탄핵은 법관의 위헌적 행위를 방지하고 헌법적 책임을 추궁할 수 있는 강력한 견제 수단이다.¹

탄핵 이외에 법원 내에서 법관의 책임성을 강화하는 제도적 수단으로 법관평가제와 법

¹ 사법농단은 명백한 위헌적 행위이며, 이에 관련한 법관의 신분이 그대로 유지되는 것은 이들 법관에 의해 재판받는 청구권자를 심각한 위헌적 상태에 노출시키는 것이다. 그럼에도 사법농단 당시 20대 국회가 탄핵소추에 나서지 않은 것은 국회가 임무를 방기하여 위헌적 상황을 방치한 것이라 평가할 수 있다.

관징계가 있다. 그러나 법원이 내부적으로 관료화될 경우 법관평가제와 법관징계는 특정한 법관을 법원 내에서 배제하는 방식으로, 또는 인사권자의 인사 수단으로, 또는 무거운 책임을 가벼운 징계로 무마하며 면죄부로 기능할 수 있다. 특히 법관의 평정 자료는 법관의 연임 여부 결정에서 중요한 자료이므로, 평정권자가 법관 평정을 악용하면 법관의 신분마저 위태로울 수 있다. 여기에 법원 밖의 문제제기는 전혀 수용하지 않는 법원의 내부적 관행은 법관평가제도를 더욱 불투명하게 만들고 있다.

이러한 우려는 사법농단이 세상에 드러나면서 확인되었다. 법원행정처는 대법원장의 사법행정에 대해 비판적인 의견을 가진 판사에 대해 부정적 근무평정을 유도하는 자료를 만들어 각급 법원장에게 전달하거나, 인사에 불이익을 주었다. 법관의 책임을 강화하기 위한 제도가 법관을 숨아내고 괴롭히기 위한 수단으로 전락한 것이다. 사법농단 이후 진행된 법관징계는 법원의 제 식구 감싸기의 전형을 보여주었다. 껌껌이 징계, 봐주기 징계, 시효를 놓친 부실 징계 등의 비판이 이어졌지만 법원은 부실을 사과하지 않았고 밀행적 처리를 밀어붙였다.

이와 같이 법관의 책임성을 강화하기 위한 여러 제도가 제대로 기능하지 못하는 것은, 이들 제도가 애초의 제도 설정 취지와는 달리 관료적 통제 도구로 사용될 수 있는 위험요소를 다수 가지고 있기 때문이다. 따라서 이러한 위험 요소를 제거하는 방향으로의 법관평가 및 법관 징계제도에 대한 개혁입법이 필요하다.

나아가 사법농단 관여자들에 대한 형사 재판의 경과에 비추어 볼 때 재판개입에 관한 별도의 형사처벌 규정을 신설할 필요성도 제기된다. 판례는 직권남용죄는 애초에 행사할 직권이 존재하지 않는 경우에는 성립하지 않는다고 보고 있다. 이 판례를 바탕으로 구체적인 재판작용에 대해서는 재판부 구성원 외의 누구도 개입할 수 없고 따라서 누군가 개입하는 행위를 했더라도 직권남용죄의 구성요건에 해당하지 않는다는 취지의 판결이 잇따라 선고되었다. 직권남용죄를 개정하는 문제는 신중하게 접근해야 할 것이나 그와 별개로 재판 독립이라는 헌법적 가치를 지키기 위한 방안으로 재판작용에 개입하는 행위를 처벌하는 별도의 규정을 신설할 필요성이 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

1) 개요

가. 항에서 살핀 내용은 대체로 2020년 개혁입법과제에도 포함되어 있었으나 국회에서 개혁입법과제의 취지를 전체적으로 반영한 법안이 발의되거나 본격적으로 논의되었다고 평가하기는 어렵다. 다만 21대 국회에서는 사법농단의 후과로 법관징계위원회 구성이나 탄핵 등에 관련한 「법관징계법」 개정안이 여러 건 발의되었다. 실제 개정으로 이어진 법안은 없다. 22대 국회에서도 아직까지는 「법관징계법」 개정안이 발의된 바 없다.

가) 법관평가제도 관련 법안

법관평가제도 전반을 개혁하는 취지의 법안은 발의된 바 없으나 대한변호사협회의 법관 평가를 반영하는 취지의 개정안이 발의되었다.

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2105598	2020-11-20	법원조직법 일부개정법률안 (최기상의원 등 11인)	법관인사의 공정성과 타당성을 높이기 위하여 대법원장의 법관인사 관리에 대한 변호사협회의 법관평가를 반영하도록 하고, 법관평가 실시와 관련한 평가기준 등 필요한 사항을 사전에 대한변호사협회장과 법원행정처장이 협의하도록 함	임기 만료 폐기

나) 법관징계제도 관련 법안

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2124210	2023-09-04	법관징계법 일부개정법률안 (박용진의원 등 13인)	(1) 법관징계법상 징계의 종류에 면직을 추가하여 중징계가 필요한 법관의 경우 엄히 책임을 물을 수 있도록 함 (2) 중대한 비위행위로 징계처분을 넘어 파면처분이 필요하다고 인정되는 경우라고 징계위원회가 인정할 경우, 법관징계위원회가 국회에 비위판사 탄	임기 만료 폐기

			핵검토요청 결정서를 송달하도록 함	
2118608	2022-12-01	법관징계법 일부개정법률안 (최강욱의원 등 10인)	징계청구인이 위원회의 의결이 가법다고 인정하면 그 처분을 하기 전에 위원회에 재심사를 청구할 수 있도록 함	임기 만료 폐기
2114199	2021-12-30	법관징계법 일부개정법률안 (김도읍의원등 10인)	법관에 대한 징계심의를 공개함	임기 만료 폐기
2109558	2021-04-16	법관징계법 일부개정법률안 (소병철의원등 11인)	대법원장이 법관의 징계대상 행위에 범죄 혐의가 있다고 판단할 경우 관할 수사기관에 수사를 의뢰하거나 고발하도록 함	임기 만료 폐기
2105918	2020-11-30	법관징계법 일부개정법률안 (이탄희의원 등 10인)	(1) 법관이 헌법을 위반하는 등 탄핵소추 여부에 대한 검토가 필요한 경우 징계 청구권자인 대법원장이 국회에 비위행위 사실을 통보하고 관련 자료를 송부하도록 함 (2) 대법원장은 퇴직을 희망한 판사가 비위와 관련하여 정직에 해당하는 징계 사유가 있는 경우에 해당하면 징계절차가 종료될 때까지 퇴직을 허용하지 못하도록 함	임기 만료 폐기
2104532	2020-10-15	법관징계법 일부개정법률안 (이탄희의원 등 11인)	(1) 법관징계위원회의 인원을 현행 7명에서 9명으로 확대함 (2) 위원의 과반수를 대한변호사협회장이 추천하는 변호사 1명, 한국법학교수회 회장 및 법학전문대학원협의회 이사장이 추천하는 법학교수 2명과 학식과 경험이 풍부한 사람으로 변호사 자격이 없는 사람 2명으로 구성함	

			(3) 대법원장이 임명하는 위원 3명의 자격을 법원에서 변호사의 자격이 있는 사람(법관 포함)으로 확대함	
--	--	--	--	--

다) 재판개입에 대한 형사처벌 근거 관련 법안

재판개입에 대한 형사처벌의 근거를 신설하는 법안은 발의된 바 없다. 사법행정권자 등에 대한 법관의 직무상 독립 침해를 방지하기 위한 취지로 아래와 같은 법원조직법 개정안이 발의되었다.

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2124760	2023-09-26	법원조직법 일부개정법률안 (최기상의원 등 15인)	대법원에 ‘법관독립위원회’를 설치하여 사법부 내에서 발생하는 법관의 직무상 독립성 침해행위를 조사하고 그에 대한 후속조치를 요청할 수 있게 함	임기 만료 폐기

다. 입법제안 및 예상효과

1) 법관평가제도 개혁

가) 현행법령의 개요

법관들에 대한 근무평정은 「법원조직법」 제44조의2 및 ‘판사 근무성적 등 평정규칙’에 근거하여 실시되고 있다. 평정규칙에 따라 평정자는 근무성적에 관한 사항을 평정하는 경우 사건 처리율과 처리기간, 상소율, 파기율 및 파기사유, 실질처리건수, 종국률 등이 포함된 기준을 적용하고, 자질에 관한 사항을 평정하는 경우 성실성, 청렴성, 친절성, 균형감, 책임감 등이 포함된 기준을 적용하여 재량으로 평가하되, 신뢰성과 공정성이 보장될 수 있도록 객관적으로 평정하여야 한다.

그동안 법원 내에서 실질적으로 가장 중요하게 인식되는 것은 ‘처리율’이라고 알려져 있다. 상대평가를 취하고 있기 때문에 평정 대상 판사 중 일정 비율은 하위 10% 그룹에 포함될 수 밖에 없다. 평정규칙은 1인 평정 시스템을 취하고 있다. 가령, 각급 법원 근무 판사에 대한 평정자는 소속 법원장 또는 지원장 1인이다. 평정 결과는 공개되지 않는다. 판사가 평정결과의 요지를 고지하도록 신청한 경우에도 평정결과가 불량한 경우에만 평정결과의 요

지가 고지되고 이때에 한하여 판사가 평정자료의 제공을 요청하면, 대법원장은 해당 연도 평정자료 사본을 교부하며, 교부받은 판사는 의견서를 제출할 수 있다.

이와 같이 일방적 평정으로 결과의 신뢰성에 문제가 있음에도 평정은 법관의 연임, 승진과 선발성 인사 등에 광범위하게 사용된다.

나) 개정 배경

‘처리율’을 중심으로 하는 근무평정 기준은 판사가 사건의 충실한 심리보다 사건 통계수치에 매달리는 현상을 야기한다. 평정은 상대평가이므로, 법관들은 하(10%)에 속하지 않기 위해 평정 기준을 맞추려고 매달릴 수 밖에 없다. 평정기준에는 모호한 지표들도 다수 있는데, 문제는 평정권자가 1인이기 때문에 이 1인이 평정대상자의 성격 등을 어떻게 평가하느냐에 따라 대상 법관의 평정결과가 좌우되고, 결국 법관들은 평정권자 1인에게 예측되기 쉽다. 특히 각급 법원의 경우 평정자는 소속 법원장인데, 합의부의 경우 재판장이 배석판사에 대한 의견서를 평정에 대한 참고자료로 제출하기 때문에 배석판사는 부장판사의 눈치를 보게 되어 평상시에도 합의부가 대등한 관계가 아니라 배석판사가 부장의 평가를 받는 위계 구조로 운영된다. 나아가 1인의 평정권자에 의한 평정시스템에서는 법관들의 시각이 아닌 당사자나 외부의 시각은 평정에 전혀 반영되지 않는다. 변호사회가 매년 법관평가를 실시하고 발표하는 결과에는 매우 심각한 사례들이 보고되는데, 이에 대해 법원은 무대응으로 일관하고 있다. 1인 평정 시스템에 더해 평정결과가 공개되지 않고 불복절차도 부재하기 때문에, 평정결과의 적절성은 객관적으로 담보되기 어렵다. 평정권자의 눈 밖에 난 판사의 경우 계속 낮은 점수의 평정을 받을 가능성이 높다. 그럼에도 법원조직법은 평정결과를 연임, 보직 및 전보 등 인사관리에 반영하도록 규정하고 있으므로, 평정점수라는 객관적 외양을 작출하여 연임심사에서 사법행정권자와 다른 의견을 가진 법관들을 법원 밖으로 배제시킬 위험이 내재하고 있다. 평정이 일부 선발성 특수보직 인사 등에 활용되는 점은 좋은 평정을 받기 위해 법관들 사이에 과당경쟁이 벌어지는 원인이 되기도 한다.

민변은 그간 법관근무평정에 대한 개혁 방향으로 법관에 대한 다면평가제 도입, 근무평정 및 연임심사에서의 이의제기권 보장, 근무평정 기준 수립 시 판사회의 등을 통한 일부 판사들의 참여 보장, 별도의 근무평정 기구를 통한 심사 등을 제안한 바 있으나, 입법에 반영되지 않았다.

다) 개정 방향 및 개정 요지: 다면평가제 도입, 변호사 단체의 법관평가 반영, 불복절차 도입 및 평정의 광범위한 활용 제한

① 다면평가제 도입

1인 근무평정 시스템은 평정권자에 대한 예측을 초래한다. 1인 평가가 아닌 다면평가제를 도입할 필요가 있다. 부장의 배석판사에 대한 의견서 등 상급자의 평가가 중요한 자료가 되는 평정 시스템에서는 상급자에게 성과를 보여주기 위한 재판진행 경향이 발생하거나, 상급자인 사법행정권자의 재판 개입에 대한 문제의식이 사라져 사법농단과 같은 사태가 발생할 수 있는 토양이 형성된다. 다면평가는 상급자의 일방적 가치가 하급자를 지배할 위험성, 위계구조의 상층부로 갈수록 권한은 커지는 반면 평가와 책임에서 면제되어 발생하는 위험도 줄일 수 있다.

② 변호사 단체의 법관평가 반영

법원은 변호사 단체의 법관평가를 법관근무평정에 전혀 반영하지 않고 있다. 근무평정권자인 법원장은 판사들의 재판을 일일이 확인할 수 없음에도, 현장에서 보고되는 심각한 사례들이 변호사의 평가라는 이유로 무시되는 것은 정당성을 갖기 어렵다. 법원 내부의 관료적 계층구조를 전제로 한 평정은 법관의 책임을 제대로 담보할 수도 없다. 법관의 자질과 품성은 재판서비스의 수요자 입장에서 평가될 필요가 있고, 그러한 평가는 개개 재판을 직접 경험하는 다수의 변호사들에 의하여 더욱 생생하게 평가될 수 있으므로, 대한변호사협회 및 지방변호사회의 법관평가 결과를 법관의 평정자료로 삼도록 법원조직법의 개정이 필요하다.

③ 불복절차 도입 및 평정의 광범위한 활용 제한

일방적 평정에 대해 이의제기할 기회가 전혀 없는 것은 적법절차나 평정의 객관성 면에서 부적절하므로, 평정에 대한 이의제기권 등 불복절차를 도입할 필요가 있다. 나아가 평정을 일상적 인사조치에 광범위하게 활용할 경우 법관이 평정에 지나치게 신경을 쓰거나 평정 기준을 중심으로 재판을 진행하는 부작용(가령 사건 처리율을 높이기 위해 필요한 증인 신청을 받아들이지 않고 심리를 종결하여 사건처리수를 늘리는 경우)이 발생할 수 있고, 이는 궁극적으로 재판의 독립을 해치는 결과를 야기한다. 따라서 법관평정은 정기적 적격 심사의 자료로만 사용하고, 일상적 인사 조치의 근거로 활용하는 것은 제한되도록 법원조직법을 개정하여야 한다. 나아가 ‘판사 근무성적 등 평정규칙’의 모호한 평정기준을 구체화하

여야 한다.

2) 법관 징계제도 개혁

가) 현행법령의 개요

법관에 대한 징계는 「법관징계법」이 규율하고 있다. 법관에 대한 징계사건을 심의·결정하기 위해 법관징계위원회를 두고, 위원장 1명과 위원 6명(법관 3명, 변호사, 법학교수, 그 밖에 학식과 경험이 풍부한 사람)은 모두 대법원장이 임명 또는 위촉한다. 징계청구권자는 대법원장, 대법관, 법원행정처장, 사법연수원장, 각급 법원장, 법원도서관장 등으로 한정되어 있다. 징계 시효는 3년이고 징계심의회는 공개하지 않는다. 징계처분은 정직·감봉·견책 세종류이며 징계 최대치는 1년이다.

나) 개정 배경

비위 판사에 대한 법관징계의 불철저함은 법원의 제 식구 감싸기라는 비판을 받아왔다. 사법농단이라는 중대한 사태가 발생했음에도, 법원은 사법농단 연루 법관 다수에 대해 그 시효가 도과하기까지 적절한 징계개시절차를 밟지 않았고, 일부 징계가 청구된 법관에 대해서도 봐주기 징계로 일관하였다. 법관 징계 위원을 모두 대법원장이 임명하기 때문에 징계결과가 독립적이지 않고 대법원장의 의중이 직·간접적으로 영향을 미칠 가능성도 배제할 수 없다. 징계청구권자가 한정되어 있기 때문에, 징계권자의 지근거리에 있던 비위 법관에게 적절한 징계절차가 이루어지지 않은 결과 징계 없이 사직 후 전관변호사로 활동하는 상황도 발생하였다. 사법 권력의 견제 수단인 법관 탄핵의 실질화와 함께 법관징계의 신뢰성 담보는 법관의 책임 강화와 사법신뢰, 즉 재판청구권자가 적어도 재판을 하는 사람에 대해서는 우려 없이 재판을 받을 수 있는 환경을 만드는데 필수적이다. 현행 법관징계법의 징계청구권자, 징계위원회 구성, 징계절차 등은 개선이 필요하다.

[사법농단 관련 징계 현황] – 2023년 사법연감 中

대법원은 진상조사위원회(2017. 3. 24. ~ 2017. 4. 18.), 추가조사위원회(2017. 11. 20. ~ 2018. 1. 22.), 사법행정권 남용의혹 관련 특별조사단(2018. 2. 12. ~ 2018. 5. 25.) 등을 구성하여 3차례에 걸쳐 자체 조사를 실시하였고, 대법원장은 2018. 6. 15. 13명의 법관을 징계절차에 회부하였다.

법관징계위원회는 심의를 거쳐 2018. 12. 17. 3명의 법관에 대하여는 정직, 4명의 법관에 대하여는 감봉, 1명의 법관에 대하여는 견책, 2명의 법관에 대하여는 불문, 3명의 법관에 대하여는 무혐의로 의결하였으며, 대법원장은 징계위원회의 의결내용에 따라 2018. 12. 27. 8명의 법관에 대하여 징계처분을 하였다.

한편, 검찰은 2019. 3. 6. 전·현직 법관 10명에 대하여 추가기소하면서, 대법원에 현직 법관 66명에 대한 비위 통보를 하였다. 검찰이 송부한 비위 통보의 내용 및 참고자료, 수사자료, 그 동안 법원행정처가 보유하고 있던 관련자료, 징계시효 도과 여부 등을 종합적으로 검토하여, 대법원장은 2019. 5.9. 10명의 법관을 추가로 징계절차에 회부하였다.

법관징계위원회는 2019. 6. 24. 심의기일에서 「법관징계법」 제20조제2항에 따라 관련 형사재판의 증거조사결과 및 진행경과를 지켜보기로 하고, 이를 위하여 향후 심의기일을 추후 지정하기로 한 후 10명 중 2021. 2명, 2022. 1명은 임기가 각 만료되어 퇴직함에 따라 징계청구가 철회되었다.

이후 법관징계위원회는 나머지 7인 중 2022. 1. 10. 1명의 법관에 대하여 감봉, 1명의 법관에 대하여 견책, 1명의 법관에 대하여 무혐의로, 2022. 2. 7. 1명의 법관에 대하여 무혐의로 각 의결하였으며, 대법원장은 징계위원회의 의결내용에 따라 2022. 1. 24. 감봉 및 견책으로 의결된 2명의 법관에 대하여 징계처분을 하였다.

다) 개정 방향 및 개정 요지: 징계청구권자 확대, 징계위원회 구성 개정, 징계절차 투명성 제고

징계청구권자가 현행과 같이 대법원장, 대법관, 사법행정권자에 한정되어 있는 상황에서는 사법행정권자의 측근의 비위는 징계청구조차 되지 않을 수 있다. 또한 징계청구권자의 무능이나 부작위로 징계를 받아야 할 사람이 절차에서 빠져나갈 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 법관징계법의 징계청구권자를 확대하여, 대한변호사협회장 등 법원 외부에서도 비위 법관에 대한 징계를 청구할 수 있도록 하여야 한다.

나아가 법관의 징계가 청구되는 경우, 당해 법관이 계속 재판 업무를 담당하는 것은 사법의 신뢰를 저하시키는 결과를 야기하게 되므로, 당해 법관에 대하여 재판 업무에서 배제하는 근거 조항을 둘 필요가 있다.

한편 징계위원회 구성과 징계 심리 진행은 전혀 공개가 되지 않고 있다. 위원의 실명, 해당 징계절차의 참석 위원 명단, 징계심리 일정 등은 국민이 언제든지 알 수 있도록 공개할 필요가 있다. 현 법관징계법은 위원명단, 심리 일정의 공개 등에 대한 규정이 전혀 없어 법원

판의적으로 운용되고 있는바, 이에 대한 개혁입법이 요구된다.

3) 재판개입에 대한 형사처벌 근거 마련

가) 현행법령의 개요

현행법상 재판에 개입하는 행위를 별도로 처벌하는 근거 규정은 존재하지 않는다. 사법농단 사태에서 특히 문제된 재판 개입 행위를 두고 검찰은 형법 제123조의 직권남용죄²에 해당한다고 보고 기소하였다.

그러나 양승태, 임종헌에 대한 판결에서 명확하게 드러난 바와 같이 현재 법원은 사법행정권자가 개별 법관의 재판사무에 대하여 직·간접적으로 구체적 지시를 하거나 특정한 방향이나 방법으로 직무를 처리하도록 요구하는 것 및 그와 같은 의도로 의견을 제시하는 것은 직무감독권의 범위를 넘어 법관의 독립을 침해하는 것으로서 허용될 수 없고, 사법행정권자의 직무감독권한은 재판사무의 핵심영역에 대하여 인정되지 않으며, 법관의 재판권에 대하여는 사법행정권자에게 직무감독 등의 사법행정권이 인정되지 않으므로 직권남용권리행사방해죄에서 말하는 일반적 직무권한이 존재하지 않는다고 보고 있다.

공직자 등에 대한 부정청탁이나 금품 등 수수를 금지하는 일반 법령으로서 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」이 존재하기는 하나, 그 내용이 ‘법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위’에 한정되어 있다.³ 사법행정권자의 재판의 내용이나 절차에 개입하는 행위가 ‘법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위’에 해당하는지에 대해서는 논란이 있을 수밖에 없다.

또한 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 공직자는 형사처벌 규정이 있으나 부정청탁을 한 자에 대해서는 과태료 제재 규정이 있을 뿐이라는 한계도 있다.⁴

2 제123조(직권남용) 공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무없는 일을 하게 하거나 사람의 권리행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

3 제5조(부정청탁의 금지) ① 누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 해서는 아니 된다.

14. 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해, 형의 집행, 수용자의 지도·처우·계호 또는 이에 준하는 업무를 법령을 위반하여 처리하도록 하는 행위

6조(부정청탁에 따른 직무수행 금지) 부정청탁을 받은 공직자등은 그에 따라 직무를 수행해서는 아니 된다.

4 제22조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제6조를 위반하여 부정청탁을 받고 그에 따라 직무를 수행한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다)

제23조(과태료 부과) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제5조제1항을 위반하여 제3자를 위하여 다른 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다)에게 부정청탁을 한 공직자등(제11조에 따라 준용되는 공무수행사인을 포함한다). 다만, 「형법」 등 다른 법률에 따라 형사처벌을 받은 경우에는 과태료를 부과하지 아니하며, 과태료를 부과한 후 형사처벌을 받은 경우에는 그 과태료 부과를 취소한다.

나) 개정 배경

사법농단 사태의 핵심은 사법행정권자에 의해 재판의 독립이 침해되었다는 사실이다. 사법행정권자 혹은 사법행정권자의 관여에 의해 재판의 개별 법관의 재판사무에 대한 직접적 개입이 발생하였다.

현재 직권남용죄의 법리에 따르면 절대 침해되어서는 안 되는 재판의 독립에 대해 일반적인 직무권한이 존재하지 않기 때문에, 재판의 개입에 대해서 처벌을 할 수 없다는 역설이 존재한다.

탄핵이나 징계로 해결할 수 있는 문제라고 볼 수도 없다. 이 문제는 제대로 제재되지 않았다. 탄핵절차는 진행되지 않았고(진행되었더라도 임성근 전 부장판사의 사례에서 알 수 있듯이 이미 퇴직한 자에 대한 탄핵심판사건은 각하되었을 것이다), 퇴직으로 인해 징계도 불가능하였다. 무엇보다 재판 개입은 헌법적 가치의 직접적인 훼손이라는 점에서 엄중한 형사처벌이 불가피한 행위임에도 이를 처벌할 수 있는 뚜렷한 근거 규정이 존재하지 않는다.

다) 개정 방향 및 개정 요지: 재판 개입 행위를 독립적 구성요건으로 하는 형사처벌 규정 신설

사법행정권자가 개별 법관의 재판사무에 대하여 직·간접적으로 구체적 지시를 하거나 특정한 방향이나 방법으로 직무를 처리하도록 요구하는 행위나 특정한 방향이나 방법으로 직무가 처리되도록 할 의도로 의견을 제시하는 행위는 모두 재판의 독립을 침해하는 것으로서 결코 허용될 수 없다.

따라서 위 내용을 구성요건으로 하는 형사처벌 규정을 신설하는 개혁입법이 요구된다.

공정하고 충실한 재판을 위한 법원조직법, 각급 법원 판사 정원법, 민사소송법, 형사소송법 개정

정책목표

대법관 증원 및 구성의 다양화, 대법관후보추천절차의 개선,
법관 증원 및 사실심 강화, 판결문 공개 확대, 공개재판 녹음 의무화,
전관예우 폐해 근절을 통한 온전한 재판청구권의 실현

가. 개혁과제의 현황과 문제점

사법행정의 개혁, 법관 책임성 강화는 모두 재판청구권의 온전한 실현이 그 궁극적 목표라 할 것이다. 재판청구권자는 공정하고 충실한 재판을 받을 수 있다는 신뢰를 가질 수 있어야 한다. 그러나 사법부가 편향적으로 구성되어 있으면 공정한 재판의 기초 자체가 부실할 수 밖에 없다. 법원이 사회적 자본을 구비한 동질적 인물들만으로 채워지는 한 소수자의 목소리, 배제된 사람들의 목소리가 법원에 제대로 전달되기 어렵다. 직접심리주의가 무색하게도 여전히 기록중심의 재판이 이루어지고 있으며, 사법서비스를 이용하는 시민들이 판사와 대면하는 것은 매 기일 5분이 채 되지 않는 일명 ‘5분 재판’ 구조가 개선되지 못하고 있다. 재판의 공정성과 충실성의 토대가 대단히 부족하다고 평가하지 않을 수 없다.

최고법원인 대법원은 ‘서오남’으로 지칭되는 특정한 집단이 대다수를 구성해왔다. 김영수 전 대법원장 취임 이후 여성 대법관 비율의 증가, 비법관 출신 대법관의 임명 등 변화의

단초는 있었으나, 현 대법원장 취임 이후에는 변화의 모습이 보이지 않는다. 나아가 사건수 대비 대법관이 절대적으로 부족하다. 대법원장과 법원행정처장을 제외한 12명의 대법관이 상고심 사건을 충실히 심리하는 것은 불가능에 가깝다.

대법관 후보추천위원회가 형식적으로 운영되고, 실질적으로 대법원장의 의지가 절대적으로 작동했던 그간의 관행은 대법원의 편향성을 더욱 가속시켰다. 재판의 공정성과 충실한 심리를 위해 상고심 개혁, 대법관후보 추천 절차의 개혁은 미룰 수 없는 과제이다. 상고심 제도의 개혁은 단순히 사건 부담 해소의 관점이 아니라 국민주권주의를 관철하면서 국민의 재판청구권을 강화하는 방향으로 설계되어야 한다.

이는 사실심도 마찬가지이다. ‘5분 재판’으로 대변되는 부실한 사실심은, 당사자가 1심에 승복하지 못하고 항소심·상고심까지 절차를 밟게 하는 원인이 된다. 부실한 사실심은 대법원으로의 사건 집중, 당사자의 재판비용 증가 등 다방면에 부작용을 미친다. 법관 부족으로 인한 재판 장기화 문제 역시 심각하다. 재판이 지연되면서 인사이동으로 담당 법관이 바뀌면 사실심 판결에 대한 신뢰가 쌓이기 어렵다. 재판제도의 개선 등 사실심 충실화를 위한 여러 방안을 모색함과 동시에, 근본적으로 판사의 증원이 필요하다.

공개재판주의는 헌법이 정한 원칙이지만, 판사가 공적으로 행한 행위나 공적 문서에 대한 국민의 접근권은 여전히 제한되어 있다. 판결문은 법원이라는 국가기관의 공적 절차를 통해 작성된 사회적 산물임에도, 국민들은 법원이 공개하지 않은 다수의 판결문에 접근하기가 어렵다. 재판 진행 과정에서 판사의 행위가 제대로 기록되지 않으면 당사자나 증인의 진술이 누락·왜곡되는 경우 정정이 어렵고 이는 재판에 대한 신뢰저해로 이어진다. 법관이 부적절한 언행을 하더라도 기록이 되지 않으면 적절한 징계처분을 하는 것도 어렵고 법관 스스로 언행에 대한 경계심도 약해진다. 재판신뢰, 법관 책임성 강화의 측면에서 판결문 공개 확대, 공개재판의 의무적 녹음이 도입되어야 한다.

나. 21대 국회 논의 경과

1) 대법관 증원 및 구성의 다양화

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2102617	2020-08-03	법원조직법 일부개정법률안 (이탄희의원 등 12인)	대법관을 48명으로 증원함	임기 만료 폐기
2118457	2022-11-24	법원조직법 일부개정법률안 (민형배의원 등 11인)	대법관 중 3분의 1 이상을 판사나 검사 가 아닌 사람으로 함	

2) 대법관후보추천절차의 개선

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2118457	2022-11-24	법원조직법 일부개정법률안 (민형배의원 등 11인)	대법관후보추천위원을 현행 10명에서 15명으로 늘리고, 법조직역 출신이 전체 위원 구성의 반수를 넘지 않도록 하려 하며 여성 위원은 최소 4인 이상이 되도 록 함	임기 만료 폐기

3) 법관 증원 및 사실심 강화

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2113144	2021-11-04	각급 법원 판사 정원법 일부개 정법률안(이탄 희의원 등 30인)	법관 정원을 3,214명에서 4,214명으로 점진적으로 증원하되, 2022년부터 2026 까지 5년에 걸쳐 각각 200명을 증원함	임기 만료 폐기

2119065	2022-12-21	각급 법원 판사 정원법 일부개정법률안(정부)	각급 판사 정원을 3,214명에서 3,584명으로 증원하되, 2023년부터 2027년까지 5년에 걸쳐 2023년에는 50명, 2024년에는 80명, 2025년에는 70명, 2026년에는 80명, 2027년에는 90명을 각각 증원	임기 만료 폐기
---------	------------	--------------------------	---	----------

4) 판결문 공개 확대, 공개재판 녹음 의무화

21대 국회는 민사소송법을 개정하여 2023년 1월 1일부터 확정되지 않은 민사 판결문을 온라인에서 검색 가능한 형태로 공개하도록 하였다. 그러나 형사 미확정 판결문 공개에 관한 개정안은 통과되지 않았다.

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2103299	2020-08-26	형사소송법 일부개정법률안 (이탄희의원 등 22인)	(1) 확정되지 않은 사건에 대한 판결서를 포함하여 판결이 선고된 사건의 판결서의 열람 및 복사를 할 수 있도록 함 (2) 위 판결서에 기재된 문자열 또는 숫자열이 검색어로 기능할 수 있도록 기계판독이 가능한 형태로 제공되어야 함	임기 만료 폐기
2107718	2021-01-28	형사소송법 일부개정법률안 (박주민의원 등 16인)	확정되지 않은 사건의 판결서를 열람 대상에 포함하고 전자적 방법에 의한 열람 및 복사의 경우 대상이 되는 판결서등을 전자검색이 가능한 형태로 제공하도록 함	임기 만료 폐기
2117256	2022-09-06	형사소송법 일부개정법률안 (김용민의원 등 13인)	확정되지 아니한 사건을 포함한 선고된 사건의 판결서등을 열람 및 복사할 수 있게 하고, 판결서를 열람·복사하는 경우 그 비용을 면제함	임기 만료 폐기
2123818	2023-08-14	형사소송법 일부개정법률안 (민형배의원 등 12인)	판결 확정 후 2주 이내 판결서를 공개하고, 열람 및 복사 수수료는 면제함. 민사소송법과 동일하게 판결서의 임의어 검색이 가능하도록 함	임기 만료 폐기

재판녹음 의무화에 대해서는 아래와 같은 개정안이 발의되었다.

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2103306	2020-08-31	형사소송법 일 부 개정 법률안 (이탄희의원 등 22인)	공판정에서의 심리의 전부에 대하여 녹음 또는 영상녹화를 의무화함	임기 만료 폐기
2117251	2022-09-05	형사소송법 일 부 개정 법률안 (김용민의원 등 13인)	공판정에서의 심리 전부에 대하여 의무적으로 녹음하도록 함	임기 만료 폐기
2112712	2021-09-28	민사소송법 일 부 개정 법률안 (최기상의원등 13인)	법정에서의 심리의 전부를 속기하게 하고, 녹음 또는 영상녹화를 의무화함	임기 만료 폐기

다. 22대 국회 논의경과

1) 대법관 증원 및 구성 다양화

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2210375	2025-05-02	법원조직법 일 부 개정 법률안 (김용민의원 등 14인)	대법관의 수를 기존 14명에서 30명으로 증원함으로써 대법관들이 개별 사건에 보다 충분한 시간과 역량을 투입할 수 있게 하고, 사회적 다양성이 반영된 대법원 구성을 가능케 하여 대법원의 심리 충실성과 사회적 신뢰를 제고하며, 국민의 재판청구권 보장과 법치주의 실현에 이바지하고자 함(안 제4조제2항).	위원회 심사

2) 법관 증원 및 사실심 강화

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2205380	2024-11-08	각급 법원 판사 정원법 일부개정법률안(서영교의원 등 19인)	판사의 정원을 3,214명에서 3,584명으로 증원하되, 2025년부터 2029년까지 5년에 걸쳐 2025년에는 90명, 2026년에는 80명, 2027년에는 70명, 2028년에는 70명, 2029년에는 60명을 각각 증원하려는 것임(안 제1조).	2024. 12. 10. 본회의 통과 후 2025. 01. 07. 공포

3) 판결문 공개 확대, 공개재판 녹음 의무화

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2200845	2024-06-24	형사소송법 일부개정법률안(이해민의원 등 13인)	확정되지 않은 사건에 대한 판결서를 포함하여 판결이 선고된 사건의 판결서의 열람 및 복사를 할 수 있도록 하고, 열람 및 복사가 허용된 판결서는 판결서에 기재된 문자열 또는 숫자열이 검색어로 기능할 수 있도록 제공함으로써 국민의 알 권리를 최대한 보장하고 판결의 공정성과 투명성을 확보하려는 것임(안 제59조의3제1항·제2항).	위원회 심사
2201179	2024-06-28	형사소송법 일부개정법률안(민형배의원 등 14인)	공시송달 효력발생일과 동일하게 판결 확정 후 10일 이내에 판결서를 공개하도록 하고, 판결서의 임의어 검색이 가능하도록 명시적으로 규정하고, 전자적 방법의 판결서 열람 및 복사 수수료를 면제함(안 제59조의3).	위원회 심사

2204856	2024-10-23	형사소송법 일부개정법률안 (장경태의원 등 10인)	판결서 등의 열람·복사 제한에 관한 사항을 심의하기 위해 대법원에 판결서등 열람제한 심의위원회를 설치하고, 심의위원회가 심의를 실시한 경우에는 그 결과와 판단의 이유를 열람·복사를 신청한 사람에게 통지하도록 함으로써 국민의 알 권리를 보장하고 사법정의를 대한 신뢰를 제고하려는 것임(안 제59조의3제1항 및 제59조의4 신설).	위원회 심사
---------	------------	--------------------------------	---	-----------

라. 입법제안 및 예상효과

1) 대법관 증원 및 구성의 다양화

가) 현행법령의 개요

대법관의 정원은 「헌법」이 아니라 「법원조직법」이 규정하고 있는데 현재의 대법관 수는 대법원장 포함 14명이다(제4조 제2항). 대법원장과 사법행정업무만을 담당하는 법원행정처장인 대법관을 제외하면 실질적으로 상고심 재판은 12인이 담당하는 셈이다.

나) 개정 배경

1년에 대법원에 접수되는 사건수는 약 5만건 안팎이다. 12명의 대법관이 실질적으로 이 사건들을 모두 심리하는 것은 불가능하다. 대법관 1인당 연간 처리해야 할 사건이 4,000여건 이상에 이르는 상황은, 신속한 사건처리를 대법관의 중요한 자질로 설정하게 되어 결국 직업법관을 대법관으로 임명해야 한다는 논리로 연결된다. 이와 같은 사건 과다 속에서 다양한 가치와 법리의 실질적 토론은 실종될 수밖에 없고, 사건의 대부분은 심리불속행으로 종결되어 사법수요자의 상고심 재판에 대한 불신도 증폭되어 간다.

대법관 구성의 측면에서도 여전히 법관 출신이 중심으로, 이러한 구성하에서는 다양한 이념과 가치를 반영하기 어려워 대법원의 소수자 보호기능이 약화될 수 밖에 없다.

다) 개정 방향 및 개정 요지: 대법관 증원 및 구성의 다양화

충실한 상고심 심리와 대법관 다양화를 위해서는 대법관의 수가 대폭 증원되어야 한다.

50여명 이상의 대법관 증원을 위한 법원조직법 개정이 필요하다. 증원된 대법원의 전원 합의체는 다수의 소부 구성원 1명씩으로 구성하면 전원합의체의 대법원 판례 통일 기능을 제대로 수행하면서 실질적 토론을 기할 수 있을 것이다. 상고법원과 같이 상고심 개혁을 이유로 고위법관 자리만 늘리거나 상고허가제 등 재판청구권을 더 좁히는 방식으로 상고심 제도를 변경하는 것은 사건 적체 해소라는 법원의 관점만을 관철시키는 것일 뿐 국민의 재판 청구권의 충실화와는 거리가 멀다. 상고심 제도의 개선은 대법관의 업무 부담을 감경시키는 것이 목적이 아니다. 국민의 재판청구권 차원에서 접근해야 한다.

대법관 증원은 다양한 배경과 경력을 가진 대법관을 임명할 가능성을 증대시켜 대법관 다양화의 토대가 될 수 있다. 다만 대법관의 증원이 대법관 구성의 다양성을 담보하는 것은 아니다. 대법원 구성의 다양화는 단순히 출신지역, 학교, 성별, 연령 등의 형식적 다양성만을 의미하는 것이 아니므로, 다양한 가치가 상고심에 반영되어 치열하게 토론될 수 있도록 실질적 다양성을 기하여야 한다. 이를 위해 대법관 수의 3분의 1 이상은 판사나 검사 이외의 경력을 가진 사람으로 구성하도록, 법원조직법을 개정하여야 한다.

대법원장이 모든 대법관을 제청하는 방식은 민주적 정당성에 문제가 있으나 이는 헌법 개정사항이다. 궁극적으로는 헌법 개정을 통한 대법원장의 대법관 후보자 제청권 폐지 및 대통령이 국회의 동의를 얻어 대법관을 임명하거나 국회 또는 변호사 자격자 등이 대법관을 선출하는 방식의 대법관 임용방식 변경을 장기적 과제로 삼을 필요가 있다.

2) 대법관후보추천절차의 개선

가) 현행 법령의 개요

「법원조직법」은 대법관 후보 추천을 위해 대법관후보추천위원회를 두도록 규정하고 있다(제41조의 2). 위원 구성은 위원장 포함 10명으로, 위원장은 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 나머지 9명의 위원은 선임대법관, 법원행정처장, 법무부장관, 대한변호사협회장, 사단법인 한국법학교수회 회장, 사단법인 법학전문대학원협의회 이사장, 대법관이 아닌 법관 1명, 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명(이 중 1명 이상은 여성)을 대법원장이 임명하거나 위촉한다. 추천위원

회의 구체적 운영 등은 대법원 규칙으로 정하는데 회의 절차와 내용, 후보자 천거는 비공개로 하도록 명시하고 있다.

나) 개정 방향

대법원장의 대법관 제청권이 자의적으로 행사되는 것을 견제하는 기구가 대법관후보 추천위원회이므로, 대법관후보추천위원회의 구성과 운영은 대법원장으로부터 독립성을 유지해야 한다. 그러나 위원 중 3명이 법관(그 중 2명은 대법관), 학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부함 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명은 대법원장이 위촉하는 위원이므로 위원 중 6명은 대법원장의 영향력에서 자유롭지 못할 우려가 있다. 나아가 위원장도 대법원장이 위촉하거나 임명하며, 대법원 규칙인 대법관후보추천위원회 규칙에 따르면 대법원장은 피천거인을 제시한다(대법관후보추천위원회 규칙 제7조).

이와 같이 현재 대법관후보추천위원회를 통해 추천위원회에 대한 대법원장의 영향력은 다양한 각도에서 발현될 수 있다. 2018년 대법관후보추천위원회 규칙의 개정으로 대법원장의 대법관 후보 심사대상자 제시권은 삭제되었으나, 피천거인 중 명백한 결격사유가 없는 사람을 추천위원회에 제시하는 조항은 여전히 남아있다. 추천위원회가 대법원장으로부터 독립하여 추천기능을 수행하기 위해서는 구성의 개정, 대법원장의 피천거인 제시권 삭제가 필요하다.

대법관의 임명 과정은 정보가 공개되어 국민들로부터 의견을 폭넓게 수렴할 수 있도록 해야 한다. 그러나 현재 대법관 후보 추천절차는 이와 반대로 추천위원회 절차와 내용의 비공개, 후보 천거의 비공개를 규정함으로써 후보자 검증 공론화를 막고 추천위 활동을 폐쇄적으로 만들고 있으므로, 이에 대한 개정이 필요하다. 대법관후보 추천위원회 관련 주요 개정 사항은 대법원 규칙이 아니라 법원조직법으로 명문화할 필요가 있다.

다) 개정 요지

① 추천위원회 구성 개정

추천위원회의 독립성을 제고하기 위해서는 추천위원회 구성과 위원장 임명 방식을 대폭 개정해야 한다. 법관이 3명이나 추천위원회에 들어갈 필요가 없고 더구나 사법행정기구의 장인 법원행정처장이 당연직으로 대법관 후보자 추천에 관여하는 것은 적절하지 않다. 법

원행정처장을 추천위 구성에서 삭제하고 전국법관대표회의가 추천하는 법관이 추천위에 들어가는 방식으로 개정할 필요가 있다. 대법관이 굳이 들어가야 한다면 현행과 같은 선임대법관이 아니라 대법관 회의에서 추천하는 대법관 1인으로 변경을 고려해볼 수 있다. 위원장은 대법원장이 임명하거나 위촉하는 방식이 아닌, 위원의 호선방식으로 개정해야 한다.

② 대법원장의 피천거인 제시권 삭제, 추천위원회 결정 기속력 강화

대법원규칙에 규정되어 있는 대법원장의 피천거인 제시권을 삭제하고 법원조직법에 대법원장의 심사대상자 제시 및 피천거인 제시를 금지하는 규정을 둘 필요가 있다. 대법원장은 대법관 후보 제청시 추천위원회의 추천 내용을 존중한다고 규정하고 있으나, 특별한 사 이 없는 한 추천위원회가 추천한 후보자 중 1인을 제청하도록 하여 추천위원회 결정의 기속력을 보다 강화할 수 있도록 하여야 한다.

③ 추천위원회의 회의 절차와 내용 공개, 비공개 후보 추천 삭제

대법관 후보는 넓은 공론화를 거치는 것이 바람직한데 현 대법원 규칙은 이와는 반대로 밀행적으로 회의와 추천이 이루어지도록 규정하고 있다. 대법원 추천위원회 절차, 내용, 피천거를 비공개로 하는 대법원 규칙 제5조 제4항, 제6조 제2항은 삭제하고 법원조직법에 회의 참석자, 시간, 회의 경과, 후보자 결정 방식 등 추천위원회 회의 절차를 공개하도록 규정할 필요가 있다. 추천위원들의 명단, 경력사항은 임명 또는 위촉 시 공개하도록 하여 추천위원들의 책임성과 공정성을 강화를 도모해야 한다. 대법관 후보의 밀실추천은 대법관 후보 자격논란 등 여러 문제를 낳았다. 천거된 사람 중 심사동의자 명단을 공개하도록 법원조직법에 명시하면 밀실추천, 비자격자 추천 논란이 발생하는 것을 막고 대법관 임명의 공정성과 민주성을 제고할 수 있을 것이다.

④ 개인·법인 또는 단체의 천거권, 의견 제출권 법원조직법에 명문화

개인·법인 또는 단체가 제청대상자를 천거하거나 제청에 관한 의견을 제출할 수 있도록 규정하고 있는 대법원규칙을 법원조직법으로 명문화하고 피천거인에 대한 각계의 의견은 추천위원회의 심사자료로 삼도록 규정할 필요가 있다.

3) 법관 증원 및 사실심 강화

가) 필요성

우리나라의 인구수 대비 법관의 수는 다른 나라에 비해 턱없이 부족하다. 2019년을 기준으로 판사 1명당 민사, 형사 본안 접수 건수를 보면 독일은 판사 1명당 89.63건, 프랑스는 196.52건, 일본은 151.79건인데 한국은 464.07건에 달한다. 다른 나라에 비해 판사가 처리해야 할 사건 수가 많다는 것은 그만큼 하나의 사건에 투여할 수 있는 시간이 부족하고 심리의 부실이 초래될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 처리해야 할 사건이 많다보니 사건을 깊게 들여다보기보다는 ‘떼기’에 급급하고 사건 처리율이 평정의 주요한 지표가 된다. 판사가 증인신문 등 증거조사에 대한 부담을 갖게 되어 심리가 부실해지고 기록 중심으로 재판이 진행된다.

이렇게 사실심 심리가 부실한 상태에서 판결을 받으니 당사자는 판결에 불만을 갖게 되고, 결국 불복하여 소송비용의 부담을 안고 항소심, 상고심까지 사건을 계속 진행하지 않을 수 없게 된다. 이와 같이 사실심의 부실화는 상고심 사건 과다의 문제로까지 연쇄적으로 이어지는 문제이다. 사실심 충실화를 위한 여러 방안을 생각해볼 수 있으나 법관 인원을 지금과 같이 한정해놓고 있는 상황 하에서는 한계가 명확하다.

나) 22대 국회 개정내용

사실심 충실화를 위해 판사의 증원은 필수적이다. 21대 국회는 「각급 법원 판사 정원법」을 개정하지 않았다. 다만, 22대 국회는 2024. 12. 10. 본회의를 통과하여 2025. 01. 07. 공포된 「각급 법원 판사 정원법」을 통해 각급 법원판사의 정원을 3,214명에서 3,584명으로 증원하되, 2025년부터 2029년까지 5년에 걸쳐 2025년에는 90명, 2026년에는 80명, 2027년에는 70명, 2028년에는 70명, 2029년에는 60명을 각각 순차적으로 증원하도록 하였다(법 제1조). 증원폭에서 아쉬운 점이 많다. 판사를 조금씩 증원하는 것이 아니라 대폭 증원할 필요가 있다. 증원과 관련한 구체적인 로드맵을 수립하고, 그에 맞춰 예산도 뒷받침해야 한다. 예산을 이유로 법관증원을 꺼린다면 국민의 재판청구권은 온전히 보장되기 어렵다.

4) 판결문 공개 확대, 공개재판 녹음 의무화

가) 현행 법령의 개요와 개정 배경

원래 형사사건의 경우 2013. 1. 1. 이후, 민사사건의 경우 2015. 1. 1. 이후 확정된 하급심

의 판결문을 공개하도록 정하고 있었다가 21대 국회에서 민사소송법을 개정하여 2023년 1월 1일 이후 선고된 민사·행정·특허 사건 판결서도 임의어 검색을 통해 열람할 수 있게 되었다.

법원은 2019년 1월 1일부터 ‘판결서 인터넷 통합 열람·검색 서비스’를 개시하였다. 그러나 여전히 형사 사건의 범위는 확정된 판결서로 제한되고, 임의어 검색을 하면 해당 임의어가 포함된 판결서 내용 중 극히 일부만 검색되기 때문에 그 내용을 제대로 확인하기 어렵다. 전문을 신청하면 1건당 천원의 비용이 들고 시간도 오래 걸린다. 이로 인해 국민의 알권리 제한, 재판공개 원칙 및 사법절차의 투명화 등에 역행한다는 비판이 제기되고 있다. 이와 같이 판결문 접근이 쉽지 않다 보니 판결문을 쉽게 검색하고 다운로드 받을 수 있도록 별도의 데이터베이스를 구축하여 회원들에게 유료로 제공하는 서비스도 늘어나고 있다.

현행 형사소송법은 법원은 검사, 피고인 또는 변호인의 신청이 있는 때에는 특별한 사정이 없는 한 공판정에서의 심리의 전부 또는 일부를 속기사로 하여금 속기하게 하거나 녹음장치 또는 영상녹화장치를 사용하여 녹음 또는 영상녹화하여야 하고, 필요하다고 인정하는 때에는 직권으로 이를 명하도록 규정하고 있다(형사소송법 제56조의 2). 한편 민사소송법은 법원이 필요하다고 인정하는 경우 변론의 전부 또는 일부를 녹음하거나 속기사로 하여금 받아 적도록 명할 수 있으며, 당사자가 녹음 또는 속기를 신청하면 특별한 사유가 없는 한 이를 명하도록 규정하고 있다(민사소송법 제159조 제1항). 공개재판 전부를 원칙적으로 녹음하는 것이 아니라 법관이 스스로 필요하다고 인정하는 경우나 신청이 있는 경우만 녹음을 하고, 신청의 경우도 법관이 특별한 사유가 있다고 판단하면 녹음하지 않을 수 있도록 하는 방식이다. 나아가 대법원 예규에 의하면 신청이 있는 경우에도 녹음 등을 하지 않는 사유(시스템 장애, 상대방의 녹음 명시적 비동의, 재판에 현저한 지장 초래 등)를 폭넓게 규정하고 있다.

나) 개정방향과 개정 요지

① 형사 미확정 판결을 포함하여 판결서 전면적 공개

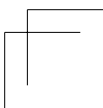
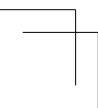
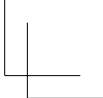
국민의 알권리, 재판공개 원칙, 사법절차의 투명성 제고 등을 위해 확정된 판결 뿐만 아니라 미확정 형사 판결까지 전면적으로 공개할 필요가 있다.

② 공개재판의 원칙적 전부 녹음 의무화

속기의 경우 진술이 잘못 기록되거나 누락되는 경우, 원래의 취지가 반영되지 않는 경우 등 다양한 문제를 야기시킨다. 녹음은 법관의 책임을 강화하는 측면에서도 필요한데, 재판이 전부 녹음으로 기록된다면 재판 시 법관의 부적절한 언행 등에 대한 증거가 남기 때문에 법관이 재판을 보다 신중하고 사려 깊게 진행할 것이다. 공개재판의 원칙상 현행과 같이 필요, 신청등의 요건하에서 녹음을 하는 방식이 아니라 공개재판의 경우 원칙적으로 심리 전부의 녹음을 의무화하고 녹음하지 않는 경우는 예외적인 경우로 한정하는 방식으로 민사소송법과 형사소송법을 개정할 필요가 있다. 이때 녹음하지 않는 예외적 경우는 대법원 예규 등이 아니라 법에 구체적으로 명시해야 할 것이다.



검찰 · 경찰 개혁



고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 개정

정책목표

공수처 수사대상의 확대, 공수처 검사의 신분 안정 등을 통한
독립적 공직비리 수사 및 소추 기관으로서 고위공직자범죄수사처의 실질화

가. 개혁과제의 현황과 문제점

공수처는 시민사회에서 1996년 “고위공직자비리수사처” 신설을 포함한 부패방지법의 입법청원을 한 이래 약 24년 만인 2020년 국민의 기대와 함께 출범하였다. 그러나 공직사회의 특혜와 비리를 근절하고 검찰권의 견제라는 설립 취지와는 다르게 조직의 권한 및 규모 등이 위상에 걸맞지 않게 설치되었다.

우선 공수처의 수사 대상 공직자의 범위와 그 대상 사건이 너무 협소하여 공직사회 비리 근절이라는 설립 목적에 걸맞지 않게 설치되었다. 또한, 수사권과 기소권의 불일치로 인하여 공수처에 기소권이 없는 경우 공소제기를 위하여 공수처는 수사만 하고 검찰에 사건을 이첩해야 하는 문제가 발생하였다. 이때 공수처와 검찰이 기소 관련 의견이 다른 경우 두 기관 간 갈등이 증폭되었고, 법 체계적으로도 정합성 문제가 발생하였다. 즉, 공수처 수사 대상의 인적·물적 범위를 확대하고, 공수처가 수사한 사건은 공수처가 기소하게 하여야 한다는 필요성이 지난 3년간 공수처 운영과정에서 드러난 것이다. 따라서 공수처 수사 대상 사건을 확대하고 수사권과 기소권을 일치하게끔 공수처법 개정이 필요하다.

현행 공수처법은 공수처 검사의 임기를 3년으로, 3번 연임할 수 있다고 규정하고 있어 공

수처 감사의 신분이 불안정하여 우수 인력 유출 문제와 업무 연속성의 저하 문제가 노정되었다. 또한, 검사 25명, 수사관 40명, 행정직원 20명, 총 85명으로 그 규모를 애초에 너무나도 작게 설치하여 공직자 비리 척결과 검찰 견제라는 설립 취지를 달성하기 힘든 구조적 문제점이 드러났다. 특히 2024년 현재 채 해병 순직 사건 외압 의혹 등 국민적 의혹이 있는 주요 사건을 수사하면서 인력 부족 문제가 극명하게 드러난바, 이를 해결하기 위하여 공수처 인력을 대폭 증원해야 한다는 의견에 점차 힘이 실리고 있는 실정이다.

나. 21대, 22대 국회 논의 경과

21대 국회에서는 공수처 실질화를 위하여 많은 의안이 발의되었다. 하지만 공수처장 후보추천위원회 구성과 의결정족수와 관련된 법안 및 공수처 감사의 자격요건을 10년에서 7년 이상으로 완화하는 법안만이 통과되었다.

22대 국회에서는 특히, 12. 3. 내란사태 이후에 존재감을 과시한 공수처에 대해 보완입법을 하고자 하는 발의가 쏟아졌다(19건 이상). 검사와 수사관의 숫자를 늘리고, 공수처의 역량을 강화하려는 내용이 다수인데, 반면 국민의힘과 개혁신당은 공수처를 폐지하자는 발의안을 제출하였다. 주요 발의안 일부만 예시한다.

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2200876	2024-06-24	고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(장경태 의원 등 22인)	공수처 조직역량 강화방안을 위한 연구용역 결과를 바탕으로 공수처가 독립된 수사기관 및 행정기관으로서 본연의 업무를 수행할 수 있도록 검사·수사관·행정직원의 수를 증원하려는 것임(안 제8조제2항, 제10조제2항, 제11조제2항).	위원회 심사
2201405	2024-07-05	고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(이성운 의원 등 16인)	공수처는 고위공직자의 부패 또는 비리범죄의 엄정한 처벌과 비대하고 정치화된 검찰에 대한 견제라는 두 가지 설립 목적을 가지고 탄생함. 현재의 공수처는 인력난으로 수사를 제대로 진행할 수 없는 구조적 한계와 수사대상 범죄의 제한	위원회 심사

			으로 국민의 기대에 부응하고 있다고 평가하기 어려운 실정임. 이에 공수처 검사의 수를 30명 이상 50명 이내로 늘리고, 최초 임기를 3년에서 7년으로 상향조정하며(안 제8조제2항), 공수처 수사관의 수를 50명 이상 70명 이내로 증원하면서 임기를 폐지하여(안 제10조), 우수수사인력을 확보하고 중도 이탈을 막고자 함. 검사 또는 경무관 이상 경찰공무원(수사기관고위공직자)의 모든 범죄를 공수처의 관할이 되도록 수사범위를 확대함(안 제2조제4호).	
2207942	2025-02-06	고 위 공 직 자 범 죄 수사 처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정 법률안(전현희 의원 등 10인)	현행법에서는 고위공직자범죄수사처(이하 '공수처'라 함) 검사와 수사관의 정원을 규정하고, 고위공직자범죄에 대한 수사 권한과는 달리 고위공직자 중 대법원장, 대법관, 검찰총장, 판사, 검사 및 경무관 이상 경찰공무원의 공직자범죄에 한하여 공소제기 및 그 유지를 할 수 있는 것으로 규정하고 있음. 그러나 살아있는 권력에 대한 수사가 최종적으로 법원의 심판을 받을 수 있도록 공수처 업무의 실질적인 독립성을 보장하기 위해서는 공수처의 수사 범위와 기소 범위를 일치시킬 필요가 있고, 부족한 공수처 검사와 수사관의 인력과 예산을 충분히 확보할 필요가 있음. 이에 공수처 수사와 공소제기의 대상을 일치시키고, 공수처 검사와 수사관의 정원을 확대하며, 공수처 검사의 연임제한을 폐지하여 적격심사를 받도록 하여 공	위원회 심사

			수처의 독립성을 확보하려는 것임(안 제3조 등).	
2210404	2025-05-08	고 위 공 직 자 범 죄 수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정 법률안(최민희 의원 등 10인)	현행법은 고위공직자범죄수사처의 정원을 규정하면서, 수사처검사는 25명 이내, 수사처수사관은 40명 이내, 그리고 그 외 직원은 20명 이내로 하도록 정하고 있음. 그런데 공수처는 고위공직자 부패 및 권력형 범죄를 전담하는 독립 수사기관으로서, 현행 정원 규모로는 실질적인 수사 역량 확보가 어려운 실정임. 특히 수사처 검사의 정원은 처장과 차장을 포함하여 규정한 것으로 일반 수사처검사 수는 최대 23명에 불과하여 전체 고위공직자의 수를 고려할 때 정상적인 업무를 수행하기에는 인력 규모 측면에서 부족하다는 지적이 제기되고 있음. 이에 공수처의 안정적 수사역량을 위해 수사처 검사의 정원을 300명 이내로 확대하고, 조직 전반의 균형 있는 기능 강화를 위해 수사처 수사관과 일반 직원의 정원도 함께 확대 조정하고자 함(안 제8조제2항, 제10조제2항, 제11조 및 제11조의2).	위원회 심사
2210490	2025-05-13	고 위 공 직 자 범 죄 수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정 법률안(최민희 의원 등 13인)	현행법은 고위공직자범죄수사처장후보자의 추천을 위하여 국회에 고위공직자범죄수사처장후보추천위원회를 두고, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 규정하고 있음. 그러나 이러한 의결 제도를 악용하는 경우 추천위원회가 사실상 무력화될 위험성이 존재하며, 고위공직자범죄수사처의 정치	위원회 심사

			적 중립성에 영향을 끼칠 가능성이 있음. 이에 추천위원회의 의결 요건을 재적위원 과반수의 찬성으로 변경하고자 함(안 제6조).	
--	--	--	---	--

다. 입법 제안 및 예상 효과

1) 주요 내용

가) 공수처의 수사대상을 국가공무원법 제2조의2에 따른 고위공무원단에 속하는 고위직 공무원으로 확대해야 한다.

나) 공수처의 수사대상 범죄를 형법 제324조(강요죄), 제350조(공갈죄) 등으로 확대하고, 검찰 견제라는 목적을 실현하기 위하여 검사 및 경무관 이상 경찰공무원이 범한 죄에 대해 모두 공수처가 수사할 수 있도록 개정할 필요가 있다. 또한, 고위공직자범죄와 관련성 있는 범죄로서 그 고위공직자범죄의 수사 과정에서 인지한 범죄를 추가함으로써 고위공직자 및 그와 관련된 공범에 대한 수사의 효율성을 제고하여야 한다.

다) 현행법은 공수처 수사대상 중 대법원장, 대법관, 검찰총장, 판사 및 경무관 이상 경찰공무원의 본인 및 가족의 부패범죄 및 관련범죄에 한하여 기소권을 부여하고 있다. 그러나 공수처의 검찰 기소독점주의에 대한 폐해 방지 및 검찰의 권한 분산, 검찰 견제라는 목적을 고려하여, 공수처가 수사한 대상 전체에 대하여 기소권을 행사할 수 있도록 개정이 필요하다.

라) 현행법은 공수처장의 대우를 차관의 예에 준하도록 하고 있는데, 처장은 업무수행 과정에서 대검찰청 등 관계 기관의 장에게 수사협조를 요청할 권한이 부여되어 있다는 점, 공수처가 검찰권의 견제를 실질적으로 담당하는 기관이라는 점 등에 비추어, 처장의 대우를 검찰총장과 같이 장관급으로 개정하고, 공수처 차장은 차관의 처우로 개정하여야 한다(검찰개혁의 일환으로 검찰총장의 처우가 차관급 등으로 낮춰지면, 그와 대등하게 공수처장 처우에 관하여 현행법 유지 필요).

마) 공수처 업무 범위에 비추어 보면, 현행 법률에 따른 공수처 검사(25명)와 수사관(40명)의 인적 규모는 대단히 부족함. 법무부 법무·검찰개혁위원회의 2017. 9. 18. 권고안과 공수처의 연구용역 보고서를 참고하여, 공수처 검사 50명, 수사관 80명을 둘 수 있도록 개정이 필요하다(최민희 의원의 발의안은 수사처 검사만 300명 이내).

바) 현행법은 공수처 검사의 임기를 3년으로 하고, 3회에 한하여 연임할 수 있도록 규정

하고 있다. 이에 대하여 공수처 업무의 연속성을 헤치며, 공수처 검사의 지위를 불안정하게 한다는 지적이 꾸준히 제기되었다. 한편, 현행법은 행정직원의 수를 20명 이내로 제한하여, 업무량에 비하여 그 수가 너무 적다는 지적 역시 꾸준히 제기되었다. 이에 검사의 적격심사와 같이 공수처 검사의 임기를 7년으로 하고, 3회에 한하여 연임할 수 있게 개정하고(총 28년 근무 가능), 행정직원의 수를 제한하는 조항을 삭제할 필요가 있다.

수사기관과 소추기관의 분리를 위한 검찰청법, 형사소송법 개정

정책목표

검사의 수사권 폐지와 전문수사기구의 설립, 인력재배치 등을 통한
수사기관과 소추기관의 분리와 역할 정립

가. 현황과 문제점

우리나라의 검찰은 그동안 수사기관이자 소추기관으로서 형사절차에 있어 막강한 권한을 행사해왔으나 검찰권력에 대한 견제장치는 미미하였다. 이러한 측면에서 경찰은 수사기관으로서 수사를 전담하고, 검찰은 소추기관이자 적법절차 보장을 위한 인권옹호기관으로서의 역할에 집중하는 방식의 검·경 수사권 조정이 논의되어왔다.

검·경 수사권 조정 논의는 1955년 경찰의 기구독립을 골자로 한 경찰법안이 정부안으로 마련되면서 시작되었다. 1962년에는 경찰의 정치적 중립과 수사권 독립 주장이 제기되었고, 1980년에 제5공화국 헌법을 개정할 때에도 다소간의 논의가 이루어졌다. 경찰의 수사권 독립 논의는 노무현 前 대통령 당선과 함께 다시 활발히 논의되기 시작하였다. 2003년 1월 경찰청이 대통령직 인수위원회에 사법경찰의 수사권 독립안을 공식 제출하면서 현실화의 가능성이 마련되었고, 그 후에도 수사권 독립의 필요성을 지속적으로 제기했지만 검·경 간의 첨예한 갈등으로 실현되지 못하였다.

2011. 7. 18. 형사소송법 제196조가 개정되면서 사법경찰의 독자적 수사 개시권이 명문화되었으나, 위 개정 과정에서 경찰의 독자적 수사 주체성 인정이나 검·경 간의 상호 대등한 협력관계 등 설정 문제에 대해서는 제대로 된 논의나 합의가 이루어지지 못하였다. 이로써 검찰은 스스로 모든 수사권을 가질 뿐만 아니라 경찰 수사에 대한 수사지휘권과 기소권, 영장청구권, 그리고 협 집행권 등이 모두 검찰에 집중된 상태가 유지되어왔다.

한편, 문재인 대통령은 당선과 함께 ‘검찰 권력의 비대화와 이에 대한 견제’를 주요 공약으로 내걸었다. 2018. 6. 21. 경찰에 1차적 수사권과 수사종결권을 부여하는 내용의 검·경 수사권 조정안이 발표되었다. 이에 따라 2020. 1. 13. 국회에서는 검찰청법과 형사소송법 개정안이 본회의에서 가결되어 검사가 직접 수사개시를 할 수 있는 범죄가 6대 범죄(부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사) 등에 한정되었다. 이어서 제21대 국회는 2022. 5. 9. 이를 2대 범죄(부패범죄, 경제범죄) 등으로 더 축소하였다.

이와 같이 검·경 수사권 조정은 제20대 국회와 제21대 국회에서 일정한 결실을 맺었으나, 그 목표가 검찰과 경찰 사이에 수사범위를 조정하는 데 그치는 한계가 있었다. 즉, 수사기관과 소추기관의 완전한 분리에는 이르지 못하고, 검찰이 자의적으로 수사범위를 확대할 수 있는 여지를 남긴 것이다. 그 결과 윤석열 정부는 시행령 통치로 국회의 입법을 무시하면서 검사의 직접 수사범위를 넓히고, 검찰권을 통치의 수단으로 쓰고 있다. 이로 인한 민주주의의 퇴행을 막기 위해서는, 제22대 국회에서 수사기관과 소추기관을 분리하는 입법을 하고 제도적으로 안착시킬 필요가 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

제20대 국회를 통과한 검찰청법, 형사소송법(2021. 1. 1. 시행)에 따른 1차 검·경 수사권 조정의 주요 내용은 다음과 같았다.

구분	내용
검·경 상호관계 (형사소송법 제195조, 제197조)	• 검·경 협력관계 신설 • 검사의 수사지휘권 폐지, 사법경찰의 1차적 수사종결권 보유

보완수사요구 (형사소송법 제197조의2)	• 송치 후 공소제기 여부 결정과 공소유지, 사법경찰이 신청한 영장의 청구에 필요한 경우 • 정당한 이유 없이 보완수사요구 불응시 담당 사법경찰관에 대한 직무배제, 징계 요구
시정조치요구 (형사소송법 제197조의3)	• 경찰의 수사과정에서 법령위반, 인권침해 또는 현저한 수사권 남용이 의심되는 경우 • 정당한 이유 없이 시정조치요구 불응시 사건을 검찰에 송치
불송치 사건 재수사요청 (형사소송법 제245의8)	• 검사는 불기소 기록을 송부받은 날부터 90일 이내에 사법경찰관에게 이를 반환하고, 만일 사법경찰의 불송치 결정이 위법하다고 판단하는 경우 재수사 요청 • 고소인 등의 이의신청이 있는 경우 사건을 검찰에 송치
검사의 수사권 (검찰청법 제4조)	• 제한적인 직접수사권 보유 – 부패범죄, 경제범죄, 공직자범죄, 선거범죄, 방위사업범죄, 대형참사 등 대통령령으로 정하는 중요범죄 – 경찰공무원이 범한 범죄 – 위 각 범죄 및 사법경찰이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당범죄와 직접관련성이 있는 범죄
검 · 경 수사권 경합시 (형사소송법 제197조의4)	• 검사가 직접수사를 행사하는 분야에서 동일 사건을 검사와 사법경찰이 중복 수사하게 된 경우에 검사는 송치 요구 • 단, 경찰이 영장에 의한 강제처분에 착수한 경우 영장 기재 범죄사실에 대하여는 계속 수사 가능
검사의 영장청구 관련 (형사소송법 제221조의5)	• 정당한 이유 없이 검사가 영장을 청구하지 않는 경우, 사법경찰은 관할 고등검찰청 ‘영장심의위원회’에 이의 제기

이러한 1차 검 · 경 수사권 조정만으로는 검찰권을 효과적으로 견제하지 못하였기 때문에, 제21대 국회에서는 검사의 직무에서 수사를 제외하고 공소의 제기 및 유지 권한만을 행사하도록 하는 방향의 법안이 다수 발의되었다. 그런데 2022. 4. 15. 박홍근 의원 외 171인이 발의한 검찰청법 및 형사소송법 일부개정법률안에 대하여 ‘검수완박’ 법안이라는 비판이 제기되고, 이를 두고 여 · 야가 대립하자 박병석 국회의장은 검찰의 수사권을 2대 범죄(부패범죄, 경제범죄)에 한하여 한시적으로 유지하고, 가칭 중대범죄수사청(한국형 FBI)이 설립되는 1년 6개월 이내에는 폐지하자는 중재안을 제시한다. 이 중재안에 따라 국회 법제사법

위원회는 검사가 직접 수사개시할 수 있는 범죄를 「부패범죄, 경제범죄 ‘중’」으로 한정하였는데, 본회의 수정안에서는 「부패범죄, 경제범죄 ‘등’ 대통령령으로 정하는 중요 범죄」로 다시 변경되어 국회를 통과하게 된다. 이러한 내용의 검찰청법이 윤석열 대통령 취임 전날인 2022. 5. 9. 공포되어 2022. 9. 10.부터 시행되었다. 이와 함께 국회를 통과한 2차 검·경 수사권 조정 입법의 주요 내용은 다음과 같다.

구분	내용
검사의 수사권 (검찰청법 제4조, 형사소송법 제196조 제2항)	• 검사의 직접 수사개시 범죄 축소 － 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요범죄 － 검사의 직접 수사개시 범위에 속하는 경찰공무원의 범죄에 ‘특별사법경찰’을 포함시키고 ‘공수처 소속 공무원’을 추가 • 자신이 수사개시한 범죄에 대한 공소제기 금지 • 보완수사 범위 제한 － 사법경찰의 일반 송치사건에 대한 보완수사 조항은 그대로 유지, 그 외 나머지 송치사건의 경우 동일성을 해치지 않는 범위 내에서만 보완수사 가능
검찰총장의 보고 의무 (검찰청법 제24조 제4항)	• 검찰총장은 검사의 직접 수사개시 범위에 속하는 범죄에 대한 수사를 개시할 수 있는 부의 직제와 소속 검사 등 현황을 분기별로 국회에 보고
별건 수사 금지 (형사소송법 제198조 제4항)	• 수사 중인 사건의 범죄 혐의를 밝히기 위한 목적의 별건 수사 금지, 별건 증거 등을 통한 당해 사건의 자백이나 진술의 강요 금지
불송치 사건 이의신청자의 범위 (형사소송법 제245조의7 제1항)	• 사법경찰의 불기소처분 통지에 대한 이의신청자의 범위에 서 ‘고발인’을 제외

그러나 윤석열 정부는 검사가 직접 수사할 수 있는 부패범죄, 경제범죄 등의 범위를 대통령령(시행령)으로 넓혀서 검사의 수사권을 원래대로 복원시켰고, 검사의 직접수사 부서 현황을 분기별로 국회에 보고하도록 한 규정은 형식적으로 이행하고 있을 뿐이다. 결과적으로 제21대 국회에서는 검사의 직접 수사권을 예측가능하고 최소화하는 방향으로 법률을 개

정하는 것도, 장기적으로 검사의 수사권을 폐지하는 방향으로 입법을 추진하는 것도 미완에 그쳤다. 현행 검찰청법상 검사는 송치 사건에서 ‘직접 관련성이 있는 범죄’에 한하여 2차적으로 보완 수사권을 행사할 수 있지만, 이 또한 적정하게 제어되지 않는 문제가 있다.

다. 22대 국회 논의현황

1) 주요 발의안 목록

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2203354 2203346 2203348	2024-08-29	공소청법안(박은정 의원 등) 중대범죄수사청법안(황운하 의원 등) 수사절차법안(차규근 의원 등)	검찰개혁 3법/4법 패키지 - 검찰청 폐지 및 공소청 신설 - 중대범죄수사청(중수청) 설치 - 형사소송법 개정 - 수사절차법 제정 - 기소심의위원회 도입(시민통제 강화)	조국혁신당의 수사기구 개혁방안
2210730 2210728 2210732	2025-06-11	검찰청법 폐지법률안(김용민 의원 등) 공소청 설치 및 운영에 관한 법률안(김용민 의원 등) 중대범죄수사청 설치 및 운영에 관한 법률안(민형배 의원 등)	- 검찰청 폐지 - 공소청 설치 - 중대범죄수사청(행정안전부) 설치	더불어민주당의 수사기구 개혁방안

2) 주요내용 및 전망

22대 국회에서의 논의도 기본적으로 22대 국회와 대동소이하다고 볼 수 있다. 다만, 민주당, 조국혁신당, 참여연대 등 시민사회의 입법안은 다소의 차이점을 가지고 있는데, 수사-기소 분리라는 대명제에 대해서는 같은 방향이라고 할 수 있고, 공소청 신설 및 검찰청 폐지, 중대범죄수사청(중수청) 설치, 국가수사청 신설 등이 주요 내용이다. 2025. 6. 3. 대통령 선거의 결과 입법에 가속도가 붙을 것으로 예상된다.

라. 입법 제안 및 예상 효과

지금까지 진행된 검·경 수사권 조정의 한계를 해결하기 위하여, 수사기관과 소추기관을 분리하는 근본적인 개혁이 요구된다.

첫째, 검사의 수사권을 폐지하는 입법이 이루어져야 한다. 현행 검찰청법은 검사의 직접 수사 범위를 ‘부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄’라고 규정하고 있다. 그러나 이는 대통령령의 위임을 통해 그 범위가 예상하지 못하는 방식으로 확대되는 부작용을 낳아왔다. 검사가 이러한 범죄에 한하여 직접수사권을 유지했던 것은 사법경찰로의 수사권 이양 과정에서 발생할 수 있는 수사의 공백을 최소화하기 위한 잠정적 조치였다. 다른 전문적인 수사기관이 이를 다룰 수 있는 기회를 충분히 주지 않은 상황에서 반드시 검찰이 우월한 수사력을 보유하고 있다고 단언하기도 어렵다. 앞으로 부패범죄, 경제범죄 등 복잡한 범죄의 경우 공수처나 중수청 같은 전문적인 수사기구가 대응하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 수사기관과 기소기관의 분리가 이루어지면 그에 상응하게 검사의 지위, 검찰조직의 개편이 이루어져야 한다. 즉 검사는 수사의 적법성, 공소제기 여부를 판단하고 현행 헌법상 영장 청구 여부를 판단하는 일만을 담당해야 한다. 현재 검찰은 사법경찰이 송치한 사건에 대해서도 ‘직접 관련성 있는 범죄’라는 구실로 새로운 범죄를 인지하여 수사 범위를 확대시키는 문제를 보이고 있다. 이러한 현상이 발생하지 않도록 하기 위해서는 송치 사건에 대해서 검사가 2차적인 보완수사를 한다는 명목으로 직접 수사권을 행사하지 않도록 할 필요도 있다.

셋째, 수사기관과 기소기관의 분리에 따라 현재 7,000여 명에 달하는 검찰의 직접 수사인력(검사가 아닌 검찰수사관 등)의 대대적인 재배치가 필요하다. 이를 위해서 가칭 ‘중대범죄 수사처’를 설치할 필요가 있다. 즉, 검찰이 담당하던 중대범죄에 대한 수사를 전담하는 별도의 수사기구를 설립함으로써 수사과 기소가 전문적이고 합리적으로 이루어질 수 있도록 형사사법체계를 재편하여, 국민들의 신뢰를 얻어야 한다. 중대범죄수사처는 원 소속기관인 법무부나 이미 경찰청이 소속된 행정안전부가 아니라 국무총리 소속으로 두고 수사기구의 명칭도 ‘중수청’이 아닌 ‘중수처’로 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

검찰의 기소 재량 통제를 위한 검찰청법, 형사소송법 개정

정책목표

재정신청제도의 확대, 공소심의위원회 도입으로 검찰의 기소재량의 통제 강화

가. 현황과 문제점

현행 형사소송법은 기소편의주의를 채택하여 검사의 기소재량을 폭넓게 인정한다. 이에 따라 검사가 기소한 사건은 법원의 재판을 통해서 판단받을 수 있으나, 불기소한 사건에 대해서는 그 당부를 판단받기 어렵다. 따라서 검사가 불기소한 사건에 대해서는 재정신청 제도를 강화하고, 공소제기 사건에 대해서도 ‘공소심의위원회’를 도입하여 국민의 감시 하에 둘 필요가 있다.

재정신청 제도는 검사의 불기소처분에 대하여 고소·고발인이 법원에 그 불기소처분의 당부를 다시 심리할 것을 요청하는 제도이다. 범죄피해자 및 국민의 기본권 보장과 검사의 기소편의주의에 대한 견제 장치의 역할을 하고 있다. 그러나 현행 형사소송법 제260조 제1항에서는 재정신청 대상을 모든 고소사건에 대해서 허용하는 것과는 달리 고발사건인 경우에는 형법 제123조 내지 제126조의 죄로 한정하고 있다. 이로 인해 사회적으로 수사할 필요가 있는 주요 고발 사건이 송치되었음에도 검사가 불기소처분을 할 경우 그에 대한 통제장치가 마땅히 없게 된다.

한편, 법원이 고소·고발인의 재정신청을 받아들여 공소제기결정을 하는 경우에도 현행 형사소송법상 공소유지의 담당자는 검사이므로, 이를 원래 불기소처분을 한 부서에 배당한 다거나 공소유지나 구형을 소홀히 함으로써 재정신청제도의 취지를 훼손할 수 있다는 문제가 있다. 21대 국회에서 발의된 법안은 모두 임기만료 폐기되었다.

나. 21대 국회 논의 경과

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2109904	2021. 5. 4.	형사소송법 일 부 개정 법률안 (황운하 의원 등 10인)	범죄로 인한 피해자 또는 그 법정대리인 의 신청 여부와 관계 없이 공소제기여부 등에 대한 통지를 의무화하고, 재정신청 권자에 모든 고소인과 고발인, 범죄로 인 한 피해자 또는 그 법정대리인을 포함하 도록 하려는 것임(안 제259조의2 및 제 260조).	임기 만료 폐기
2110189	2021. 5. 18.	형사소송법 일 부 개정 법률안 (강민정 의원 등 10인)	재정신청 범위를 고발까지 확대하고, 법 원의 재정결정에 재수사 결정 추가함. 재 수사 결정서를 송부받은 검찰청 검사장 또는 지청장은 지체없이 담당 검사를 지 정하고 지정받은 검사는 관할 경찰서에 재수사를 요청하여야 하며, 이 경우 관할 경찰서의 사법경찰관은 해당 사건을 재 수사하여야 함(안 제260조 및 제262조)	임기 만료 폐기
2112722	2021. 9. 28.	법원조직법 일 부 개정 법률안 (송영길 의원 등 20인)	재정심판을 통한 검찰 견제의 효율성을 도모하기 위해 고등법원에 재정신청에 관한 심리를 전담하는 재판부를 두려는 것임(안 제27조).	임기 만료 폐기
2113596	2021. 11. 30.	형사소송법 일 부 개정 법률안 (최강욱 의원 등 10인)	가. 재정신청 대상을 불기소 처분된 모든 고소·고발사건으로 확대하고 재정 신청 사건의 관할 법원을 지방법원 으로 변경함(안 제260조제1항). 나. 「검찰청법」 제10조에 따른 항고를 거	임기 만료 폐기

			치지 않아도 재정신청을 할 수 있도록 변경함(안 제260조제2항). 마. 재정신청사건에 대한 검사 공소수행 제도를 폐지하고 공소유지변호사를 지정하도록 하여 공소유지변호사가 사건과 이와 병합된 사건에 대하여 종국재판이 확정될 때까지 검사로서의 지위와 권한을 행사하도록 함(안 제265조).	
--	--	--	--	--

다. 입법 제안 및 예상 효과

첫째, 검사가 공소제기 및 공소유지를 적절하게 하는지 여부를 시민들의 감시 하에 둘 필요가 있다. 각급 검찰청에 공소심의위원회를 도입하고, 검사의 기소 또는 불기소가 적절한지 판단이 필요할 때 시민들과 전문가가 무작위로 참여하는 방식을 취하면, 검찰권의 행사가 민주적으로 이루어지게 하고, 그 결정에 대한 설득력을 높일 수 있을 것이다.

둘째, 재정신청 대상을 불기소 처분된 모든 고발사건으로 확대하고, 재정신청 전담 재판부를 두는 것이 바람직하다. 이를 통해 검사의 기소편의주의에 대한 견제 장치라는 재정신청제도 본래의 취지를 담보할 수 있다. 사회적으로 수사할 필요가 있는 주요 사건은 대부분 고발로 수사가 착수됨에도 이에 대해 사법경찰이 송치하였음에도 검사가 불기소처분을 할 경우, 그에 대한 통제장치가 부재한 것이므로(형법 제123조 내지 제126조 상의 범죄 제외), 이와 같은 문제점도 해소할 수 있다.

셋째, 법원이 고소·고발인의 재정신청을 받아들여 공소제기결정을 하는 경우 법원이 공소유지의 담당자를 검사가 아닌 변호사 중에서 선임하도록 할 필요가 있다. 이를 통해 법원이 공소제기결정한 사건을 검찰이 다시 불기소처분한 부서에 배정한다거나 공소유지를 소홀히 하는 방식으로 재정신청제도를 형해화하는 것을 막을 수 있고, 변호사가 공적 책무도 강화할 수 있다. 과거 형사소송법은 공소유지 담당자를 검사가 아닌 변호사 중에서 지정하도록 하고 있었던 것을 참조할 필요가 있다.

경찰권의 분산과 민주적 통제를 위한 경찰법 개정

정책목표

국가경찰위원회 실질화, 자치경찰제 확대 도입을 통하여
비대해진 경찰권한을 분산하고 민주적으로 통제

가. 개혁과제의 현황과 문제점⁵

2021년 자치경찰제가 전국적으로 시행되었다. 그런데 현행 자치경찰제도는 국가경찰공무원이 경찰법상 몇몇 제한된 자치사무를 담당하는 경우에만 자치경찰로 분류되는 형식이었다. 시·도경찰청장은 자치경찰의 사무를 수행하는 경우에는 시도자치경찰위원회의 지휘·감독을 받지만, 수사 업무를 하는 경우에는 국가수사본부의 지휘·감독을 받으며, 국가경찰사무에 대해서는 경찰청장의 지휘·감독을 받는 것으로 설계를 하였기 때문에 업무의 혼선이 가중될 뿐, 실효적인 설계가 아니라는 지적이 많았다. 또한, 국가경찰이 자치경찰의 사무를 수행하는 것에 해당하여 경찰권의 분산 및 자치분권이라는 자치경찰제 도입의 취지를 전혀 구현할 수 없다는 지적 또한 많았다. 즉, 현행 자치경찰제는 자치단체가 지역 밀접 또는 지역 맞춤 치안서비스를 제공하는 것이 아니라, 국가의 예산으로 국가경찰이 제공하는 것이고, 이는 지난 정부에서 자치경찰제를 도입하기 전과 별반 달라진 것이 없다고 할 것이다.

⁵ 민주사회를 위한 변호사모임, [2023 한국인권보고서] 455쪽 이하 “경찰개혁의 현황과 향후 과제”중 자치경찰제 실질화 및 국가경찰위원회 실질화 부분 인용

한편 경찰은 해방 이후 집권세력의 정권 유지에 이용되어 ‘정권의 하수인’이란 오명을 씻기 위하여 1991년 내무부의 외청으로 승격되었고, 이후 30년간 다른 사정기관에 비해 상대적으로 신뢰받는, 또는 국민에게 비교적 친숙한 기관으로 거듭났다. 그러나 현 정부의 경찰국 신설과 지휘규칙 제정으로 인해 다시 집권세력의 ‘의지’에 흔들리는 운명에 처했다. 이에 합의제 행정기관인 국가경찰위원회의 권한 강화 또는 실질화를 통하여 경찰을 민주적으로 감시하고 통제할 필요가 있으며, 그 간 문제점으로 지적된 법적 지위를 명확히 하고, 심의·의결 대상을 확대하여 집권세력의 경찰에 대한 영향력을 차단할 필요가 있다.

나. 21대 및 22대 국회 논의 경과

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2118036	2022-11-01	국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(옹혜인의원 등 10인)	가. 국가경찰위원회(이하 위원회)를 행정안전부에서 국무총리 산하로 소속을 변경하고 중앙행정기관의 지위를 부여함(안 제7조제1항 및 제2항). 나. 위원회는 위원장 포함 9인으로 구성하며 위원장과 위원 2명을 상임으로 하고, 특정 성(性)이 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하며, 위원 2명 이상은 인권 분야 전문 지식과 경험을 가진 사람으로 함(안 제8조제1항 및 제2항). 다. 위원회 위원은 국회 선출 6명(상임위원 2명 포함, 상임위원 1명은 국가인권위원회 추천 인권전문가 2인 중 선출), 대통령 지명 3명(위원장 포함)을 대통령이 임명함(안 제9조제1항). 라. 위원회 위원의 자격조건을 법조, 학자, 인권 분야 경력 5년 이상인 사람으로 하고, 위원장의 국회 인사청문 절차를 도입하며, 위원의 결격사유를 규정함(안 제9조제2항부터 제5항까지).	임기 만료 폐기

			마. 위원회 위원의 임기, 신분보장, 겸직 금지 의무를 규정함(안 제10조의2부터 제10조의3까지). 바. 위원회의 소관 사무를 국가경찰사무의 목표 수립과 평가, 주요 정책의 수립 및 운용, 국가경찰공무원의 부패방지 및 비위 감독, 인사, 인권침해 감독 등으로 정함(안 제11조제1항제1호부터 제13호까지). 사. 위원회의 심의·의결 사항으로 경찰청장, 국가수사본부장에 대한 임명제청에 관한 사항 및 해임건의, 국가경찰사무 관련 법령·규칙·준칙 등의 제·개정 등으로 하며(안 제11조의2제1항), 경찰청장과 국가수사본부장의 위원회 심의의결사항 이행 의무, 심의의결 사항 불이행 경찰공무원에 대한 징계 요구 등을 규정함(안 제11조의2제2항부터 제5항까지). 아. 위원회 사무를 처리하기 위한 사무기구를 설치하며, 사무기구 소속 경찰공무원의 비율이 100분의 30을 초과하지 아니하도록 함(안 제11조의5제1항부터 제5항까지). 자. 위원회에 국가경찰인권감독관을 두어 국가경찰사무와 관련한 인권침해 실태 조사와 구제, 예방, 교육 등을 담당하도록 하며(안 제11조의6제1항 및 제2항), 국가경찰인권감독관의 인권침해 조사 방법 등을 규정함(안 제11조의6제5항). 차. 경찰청장 임명에서 행정안전부장관의 제청권을 폐지하고 위원회에 제청권을 부여함(안 제14조제2항).	
--	--	--	--	--

2117296	2022-09-07	국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(이해식의원 등 10인)	가. 국가경찰위원회는 합의제 행정기관으로서 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하도록 명시하고, 위원장을 상임직으로 변경하며, 위원장은 위원 중에서 호선하도록 함(안 제7조제2항 및 제4항 신설 등). 나. 국가경찰위원회의 위원장은 국가경찰 위원회를 대표하고 회의를 주재하는 등 그 직무를 규정함(안 제9조의2 신설). 다. 국가경찰위원회의 소관 사무를 규정하고, 그 사무에 사무기구의 장의 임명에 관한 사항을 추가함(안 제10조제1항 및 안 제10조제1항제8호의2 신설 등). 라. 국가경찰위원회의 소관 사무 및 심의·의결 대상에 총경 이상 경찰공무원의 임용에 관한 사항을 추가함(안 제10조제1항제8호의3 신설). 마. 국가경찰위원회의 사무에 대하여 심의·의결하도록 하고, 의결 정족수 및 재의에 관한 사항을 규정함(안 제10조의2 신설). 바. 국가경찰위원회의 회의를 정기적으로 개최하도록 하고, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 등 임시회의의 개최 요건을 규정함(안 제11조제3항 신설 등). 사. 국가경찰위원회의 사무를 종전에 경찰청에서 수행하던 것을 위원회에 사무기구를 별도로 두어 사무를 처리하도록 함(안 제11조제1항 삭제 및 제11조의2 신설).	임기만료 폐기, 22대 국회에서 재발의 (의안 번호 2206422, 2024- 12-12)
---------	------------	---	---	---

다. 입법 제안 및 예상 효과

1) 자치경찰제 확대 도입

가) 자치경찰사무의 확대

가장 중요한 것은 자치경찰 사무의 확대이다. 기본적으로 각 지역의 자치경찰이 경비·수사 등 대부분의 경찰 업무를 담당하고, 테러 범죄, 외사 등 국제협력이 필요한 경우에만 국가경찰이 관련 사무를 담당하는 것으로 골격이 바뀌어야 한다. 지역 맞춤 치안서비스 제공은 국가경찰이 국가 예산으로 제공할 수 없는 것이다. 지방자치제도에 맞게 지방 행정기관이 그 지역에 필요한 정책을 개발하고, 이러한 정책은 시도자치경찰위원회의 심의·의결을 거쳐 집행단계인 자치경찰로 이어져야만, 지역주민 또는 그 지역 맞춤 치안서비스를 경찰이 제공할 수 있다.

나) 시도자치경찰위원회의 역할 및 권한 강화

시도자치경찰위원회는 자치경찰에 대한 컨트롤타워 역할을 하는 기구이다. 현행법 역시 자치경찰사무에 대하여 시도자치경찰위원회가 시도경찰청장을 지휘·감독하도록 규정하고 있다. 시도자치경찰위원회를 통하여 경찰 권한의 분산과 자치분권을 달성하려는 노력의 일환으로 위원회를 만든 것이다. 그러나 현행법에서는 시도자치경찰위원회의 지휘·감독권을 담보하기 위한 인사권은 인정하지 않고 있다. 실질적인 지휘·감독권을 행사하기 위해서는 감독권자가 인사권을 갖는 것이 무엇보다 중요하다. 반면에, 자치경찰사무를 수행하는 일선 경찰관에 대한 지휘·감독권 및 이를 담보할 승진이나 보직 인사권은 국가경찰인 시도경찰청장에게 있다. 즉, 시도자치경찰위원회의 인사권 및 실질적인 지휘, 감독권 등의 권한이 없기 때문에 자치경찰로의 경찰권 분산의 효과는 기대하기 어려운 구조인 것이다. 시도자치경찰위원회가 자치경찰에 대한 컨트롤타워 역할을 할 수 있도록 경정 이하의 경찰 공무원에 대한 인사권을 갖고 있어야 한다. 즉, 지역 맞춤형 치안서비스에 대한 정책 결정 및 이를 수행하는 경찰들을 관리 감독하기 위해서는 감독권자인 시도자치경찰위원회가 인사권을 가지고 있어야 할 필요가 있다.

2) 국가경찰위원회 실질화

가) 국가경찰위원회 법적 지위의 명확화

시도경찰위원회는 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(이하 ‘경찰법’)이라고

함)에 합의제 행정기관이라고 명시되어 있는 반면, 국가경찰위원회는 명시되어 있지 않다. 이는 국가경찰위원회가 정부조직법을 비롯한 관련 법상 합의제 행정기관의 요건을 대부분 갖추고 있음에도 불구하고 경찰법에 이에 대해 명시되어 있지 않아 자문기관에 불과하다는 주장의 가장 큰 논거로 활용되어왔다. 따라서 국가경찰위원회의 법적 지위와 그 권한을 명확히 규정할 필요가 있다. 국가경찰위원회의 소속을 국무총리로 하고, 합의제 행정기관이라는 점을 경찰법에 명시하거나 정부조직법에 중앙행정기관임을 명시할 필요가 있다.

나) 위원 구성의 확대 및 다양화

위원의 구성 역시 위원장 포함 9명으로 증원하여 위원의 다양성을 확보하여야 한다. 특히 위원의 선출 과정에서의 민주적 정당성을 확보하기 위해 국회 교섭단체에서 적어도 5명 이상의 위원을 선출하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한, 위원회의 위상과 권한이 확대되는 만큼 위원장은 국회의 인사청문회를 거쳐 철저한 인사 검증을 받도록 해야 한다.

다) 국가경찰위원회의 심의·의결 대상 확대

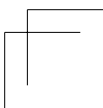
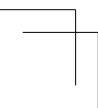
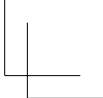
국가경찰위원회를 실질화하기 위해 가장 중요한 것은 권한을 확대하는 것이다. 즉 국가경찰위원회가 국가경찰에 대한 진정한 민주적 통제기관이 되기 위해서는 경찰공무원에 대한 징계권, 인사권 등이 확보되어야 한다. 구체적으로 경찰공무원의 주요 비위사건에 대한 감사·감찰·징계 요구권을 부여하고, 총경 이상 직급에 대한 인사권을 부여하여 국가경찰을 실질적으로 감시·통제할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 경찰개혁위의 권고와 같이 주요정책이나 업무 계획은 물론이고 경찰 고위간부에 대한 해임결의에 이르기까지 그 심의·의결의 대상을 확대할 필요가 있다. 이러한 권한에 대한 이행 담보 장치로서 집행부에 해당하는 경찰청은 국가경찰위원회의 의결사항에 대한 조치 및 결과보고를 의무화하고, 심의·의결 사항을 불이행할 경우 감찰 및 징계요구를 할 수 있는 권한을 경찰위원회에 부여할 필요가 있다.

라) 인권감독관제 도입

현재 경찰 관련 민원처리는 국민권익위원회, 국가인권위원회 등에 분산되어 있어 경찰 수사나 집회·시위 관련 민원의 전문적 처리는 이루어지고 있지 않은 실정이다. 따라서 경찰권에 대한 민주적 통제를 위해서는 국가경찰위원회 산하에 경찰 민원처리를 위한 인권감독관제도를 도입할 필요가 있다. 그 아래 전문적인 조사인력을 배치하여 경찰비위 사건이

나 경찰의 민원인에 대한 위법·부당한 처우와 관련된 민원 등을 조사하게 하여 경찰을 국민을 위한 경찰로 되돌려 주어야 한다.

정보기관개혁



국가정보원 개혁을 위한 국가정보원법의 개정 등

정책목표

국가정보원의 권한 남용 방지를 위한 조사 및 기획·조정 권한 폐지,
감독기구의 신설, 예산투명성 강화 및 진상규명

가. 현황과 문제점

2020. 12. 이뤄진 국가정보원법 개정으로 40년 만에 국가정보원(이하 “국정원”이라 한다)의 대공수사권이 폐지가 되었다. 3년의 유예 기간이 지나 2024. 1. 1.부로는 법률상 국정원의 수사권은 경찰로 이관되었다. 다만 형식적으로 수사권이 폐지되었으나, 개정과정에서 국정원에게 포괄적인 조사권과 대응조치 권한을 부여한 지점은 시민사회로부터 문제점으로 지적되었다.

대공수사권이 폐지되면서 국정원에게 부여된 조사권은 그 권한이 남용될 경우 수사권보다 더욱 광범위하게 인권을 침해할 수 있다. 조사를 명목으로 결국 수사 전반에 관여하는 것이 가능하기 때문이다. 뿐만 아니라 국정원은 여전히 각 행정부처, 기타 정보 및 보안업무 관련 기관의 업무에 대해 기획·조정권한을 보유하고 있다. 이러한 기획·조정 권한은 다른 기관의 정상적인 활동에 부당히 간섭할 수 있는 근거가 될 수 있을뿐만 아니라 국가 차원의 정보정책의 수립과 판단 등에 광범위하게 관여할 수 있는 근거가 된다.

무수히 많은 조작 사건, 민간인 사찰, 정치 관여 등에 관여한 국정원을 개혁하는 것은 국가의 의무일 뿐만 아니라 국정원에 의해 인권을 유린당한 피해자의 권리이기도 하다. 국제 인권기준에 따라 국가는 재발방지를 위해 국정원을 실질적으로 개혁할 의무가 있고, 따라서 대공수사권을 형식적으로 이관한 현재 수준의 개혁은 미완의 개혁이라고밖에 평가할 수 없다.

국정원은 여전히 과거의 모습에서 변화하지 않고 있다. 최근 발생한 대학생들에 대한 민간인 사찰, 안보범죄 대응 규정의 개정을 통한 사실상의 대공수사 개입 여지 확보, 사이버 안보 업무규정 일부 개정을 통한 사이버보안업무 권한 확대, 대공수사권의 복원 시도 등 국정원은 계속해서 그 권한의 확대를 시도하고 있다. 따라서 22대 국회는 입법을 통해 국정원의 권한을 명확히 제한하고, 정보와 예산에 대한 민주적 통제를 강화하기 위한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있다. 나아가 국정원에 의해 과거 자행된 민간인 사찰, 정치공작 등 인권침해에 대해서는 그 재발 방지와 피해자의 권리구제를 위해 독립적인 진상조사가 필요하다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서 국정원을 대외 순수정보기관으로 개혁하기 위한 논의가 일부 이루어졌다. 법률의 제명과 국정원의 명칭을 각 대외안보정보원법, 대외안보정보원으로 변경하고, 독립된 정보감찰관 제도를 신설하며, 국회 정보위원회의 통제권한을 강화하는 등의 전면개혁을 내용으로 한 김병기 의원이 국가정보원 전부개정법률안(의안번호: 2102692)을 대표 발의하기도 했다. 하지만 국가정보원법의 개정 과정에서 위 전부개정법률안은 폐기가 되었고, 대공수사권을 이관하되 조사권 등 권한을 대폭 남겨두는 국가정보원법 대안이 국회에서 의결되었다. 이후 반영되지 못한 개혁과제를 담은 법안은 발의되지 못했고, 오히려 대공수사권을 복원하자는 취지의 법안이 발의되기도 했다(이명수 의원 대표발의, 의안번호: 2118915). 한편 국정원에 의해 자행된 인권침해의 진상규명과 관련하여서는 강민정 의원이 국가정보원의 사찰 등 진실규명 및 정보공개 등에 관한 특별법안을 대표발의 했지만, 21대 국회의 임기만료로 폐기되었다.

다. 22대 국회 논의 경과

22대 국회에서는 국민의힘 소속 의원들을 중심으로 국정원의 대공수사권을 부활시키려는 시도가 계속되었다. 그러나, 국회 다수당인 더불어민주당은 대공수사권(이관)에 확고한 입장을 유지하고 있어 특별한 쟁점으로 떠오르지는 않았다.

라. 입법제안

1) 조사권, 대응조치, 사이버보안 권한 폐지 및 이관

대공수사권을 폐지하면서 국정원에게 부여된 폭넓은 조사권 및 대응조치 권한은 사실상 기존에 국정원이 개입해왔던 수사 등에 관여하는 부작용을 야기하므로 폐지할 필요가 있다. 한편 국정원의 직무에서 사이버보안 권한 역시 삭제해야 한다. 사이버보안 업무를 명목으로 한 온라인 상의 감시와 사찰을 용인할 수 있기 때문이고, 투명성과 민관협력을 원칙으로 하고 있는 사이버보안 업무를 기밀성을 속성으로 하는 국정원과 같은 정보기관이 담당하는 것은 적절치 않다. 따라서 국정원의 사이버보안 권한을 다른 조직으로 이관해야 할 것이다.

2) 국정원의 정보 및 보안업무 기획·조정 권한 폐지

국정원은 각 행정부처, 기타 정보 및 보안업무 관련 기관의 업무에 대해 기획 및 조정권한을 가짐으로써 다른 행정부처의 상급 감독기관처럼 군림해왔다. 정보수집 기관 중 하나인 국정원이 ‘정보 및 보안업무 기획·조정 권한’을 가지고 국가 전체의 정보정책 수립과 판단 등 컨트롤타워 기능을 수행하고 나아가 정부 전체의 정보예산 편성권을 행사하면서 타 기관의 정상적인 활동을 침해할 수 있다는 우려가 끊임없이 제기되었다. 국정원의 정보 및 보안업무 기획·조정권한을 폐지하고 이를 다른 기관에 이관해야 한다.

3) <전문가형 정보기관 감독기구> 신설 및 정보감찰관제도 도입

현재 국회 정보위원회는 국정원을 감독하는 유일한 기구이다. 그러나 그동안 국정원이 자행한 솔한 불법행위에 대해 정보위원회 차원에서 어떠한 진상도 제대로 밝혀내지 못했다. 정보위원회는 일반적인 상임위원회와 달리 ‘겸임’ 위원회로서 다른 상임위를 맡은 의원이 복수로 활동을 하고 2년마다 상임위원회 위원이 변경됨에 따라 전문성 축적에 한계가 있다는 지적이 계속되어 왔다. 또한 정보위는 비공개회의가 원칙으로 비전문적인 정보위원들

의 감독에 대한 감시와 평가조차 제대로 이뤄지지 못했다. 국정원의 업무가 전문적 영역을 망라하고 있는만큼 국회 정보위원회 산하에 정보 및 인권분야 전문가로 구성된 ‘전문가형 정보기관 감독기구(옴부즈맨 등)’를 설치하거나, 대통령의 책임하에 국정원 등 정보기관의 활동의 적법성 등을 감독할 수 있도록 대통령이 국회의 동의 등을 받아 임명하는 정보감찰관 제도를 설치해 국정원에 대한 외부통제, 시민적 통제를 강화해야 한다.

4) 예산 투명성의 강화

국정원 예산은 기밀성을 이유로 인건비, 시설비 등을 포함해 전액 특수활동비로 편성되고 있고 지출 증빙을 할 필요가 없다. 심지어 국정원은 다른 정부기관과 달리 예산 편성과 정에서도 세부내역을 공개하지 않고 총액으로만 기획재정부와 국회 정보위원회에 예산안을 제출하게 되고 국회의 예산결산심사에서 보안유지를 이유로 예산집행세부내역에 대한 자료제출이나 답변을 거부할 수 있다. 또한 국정원장이 직접 회계검사를 하도록 되어 있어 감사원 등과 같은 외부 감사의 사각지대에 놓여 있다. 특수활동비를 청와대에 상납하고, 민간인 댓글부대 운영, 군 심리전단에 국가예산을 불법적으로 전횡한 것도 이러한 불투명한 구조에서 발생한 것이다.

따라서 국정원 예산의 투명성을 강화하고, 국정원 예산에 대한 국회 통제를 강화하기 위해서는 1) 국정원법을 개정해 국정원 예산 전액을 특수활동비로 편성하는 것을 막고, 인건비나 운영경비 등 구분해 예산서에 표시하도록 하고 2) 국정원 예산을 다른 기관의 예산에 숨길 수 있게 하는 예산회계에 관한 특례법을 폐지하고, 3) 보안유지를 이유로 예산집행세부내역에 대한 자료제출이나 답변 거부하는 것을 제한하며, 감사원 회계감사 대상에도 명시적으로 포함시켜야 한다.

5) 국정원의 민간사찰·정치공작 등 인권침해에 대한 진상규명

국정원에 의한 민간인 사찰, 정치공작 등 인권침해의 전모는 제대로 밝혀지지 않았으며, 관련 가해자에 대한 처벌 및 피해자에 대한 구제는 이뤄지지 않고 있다. 특히 국정원은 사찰 피해자들에 대한 정보공개를 매우 소극적으로 처리하면서 구제조치를 취하지 않고 있다. 따라서 특별법의 제정을 통해 독립된 위원회를 설치하여 국정원에 의해 이뤄진 불법사찰, 불법공작, 정치활동 관여 행위 등을 조사하도록 하고, 피해자들을 구제하기 위한 조치를 마련하며, 재발방지를 위한 제도개선방안을 권고할 수 있도록 해야 할 것이다.

경찰의 정보기능 최소화 및 정보경찰의 폐해 방지를 위한 경찰법, 경찰관 직무집행법 개정

정책목표

정보경찰의 폐지 및 과도한 정보수집활동 제한을 통한 인권침해방지

가. 현황과 문제점

국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(제3조 제5호), 경찰관직무집행법(제2조 제4호)은 “공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포”라는 포괄적인 정보수집 권한을 경찰의 직무로 규정하고 있다. 이는 과거에 “치안정보”로 규정되어 있던 것을 “공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보”로 개정한 것인데, 과거와 큰 변화가 있다고 평가하기 어렵다. 범죄 수사와 관련이 없어도 광범위하게 정보를 수집할 수 있는 권한을 경찰의 직무권한으로 규정한 것이기 때문이다.

정보경찰은 1907년 일본의 ‘통감부 경찰관서 관제’ 제정 및 이를 통한 경찰권 장악 과정에서 기밀과 사찰에 관한 사항을 취급하던 것에서 그 기능이 유래되었다. 그 이후 치안업무를 담당한다는 명분 아래 정보수사과, 수사지도과 및 특수정보과, 정보과 등으로 명칭을 변경하여왔으나 그 고유의 기능을 그대로 유지하고 있다.

경찰의 수사기능과 정보기능이 결합하여 함께 작용하면서, 국민 개개인의 권리(사생활

의 자유와 인격권, 자기정보결정권 등)를 직접 침해할 소지가 다분하다. 실제로 정보경찰이 특정 개인이나 단체의 동향을 파악하여 보고하고, 이를 토대로 대상 개인이나 집단을 통제, 관리하는 방식으로 정보경찰 기능이 활용되어온 사례를 최근까지도 확인할 수 있다. 경찰청이 발표한 자료에 따르면 정보경찰에 의해 작성된 범죄정보는 1.3%에 불과하고, 대통령실에 보고되는 정책자료 작성업무가 22.5%로 가장 큰 비중을 차지했다.

관련하여 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(이하 ‘경찰법’이라 한다)과 경찰관 직무집행법은 2020. 12. 22. “치안정보”가 “공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보”로 개정된 것 외에 현재까지 어떠한 개선도 이뤄지지 않았다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서는 경찰관의 직무에서 정보 관련 사무를 삭제하고, 정보 관련 업무를 담당하는 국가안전정보처를 신설하자는 취지로 김웅 의원이 각 대표발의한 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호: 2111547), 국가안전정보처 설치 및 운영에 관한 법률안(의안번호: 2111543), 경찰공무원법 일부개정법률안(의안번호: 2111551), 경찰관 직무집행법 일부개정법률안(의안번호: 2111545), 해양경찰법 일부개정법률안(의안번호: 2111549호), 정부조직법 일부개정법률안(의안번호: 2111544), 국회법 일부개정법률안(의안번호: 2111548), 인사청문회법 일부개정법률안(의안번호: 2111550)이 논의되었지만 22대 국회 임기만료로 모두 폐기되었다. 정보경찰의 폐지를 염두에 둔 법률안이라는 의미는 있지만, 국가안전정보처라는 신설조직을 통해 기존 권한을 행사하도록 하였던 때문에 정보경찰에 의해 발생해온 폐해를 방지할 수 있는 법률안인지는 다소 의문이다. 22대 국회에서는 특별한 쟁점으로 논의된 바 없다.

다. 입법제안

경찰법 및 경찰관 직무집행법이 규정한 ‘공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포’ 규정을 삭제하고, 기존의 정보기능을 폐지하는 방식의 법률개정이 필요하다. 경찰은 범죄수사와 관련된 최소한의 정보만 수집 및 관리할 수 있도록 해야 할 것이다.

방첩사령부 개혁을 위한 군사법원법, 국군조직법 등 개정

정책목표

국군방첩사령의 수사권 폐지, 정보임무의 제한을 통한 남용 방지

가. 현황과 문제점

2022년 11월 군사보안, 군 방첩 등의 업무를 수행하기 위하여 「국군조직법」에 따라 설치된 군사안보지원사령부의 명칭은 국군방첩사령부로 변경되었다. 새롭게 창설된 국군방첩사령부가 국군기무사령부의 후신인 군사안보지원사령부의 역할을 담당하게 된 것이다. 이처럼 보안사, 기무사, 안보사, 방첩사로 명칭은 수차례 바뀌고 있지만, 민간인 사찰 및 인권 침해 논란이 있을 때마다 부대를 해체하고 다시 창설하기만 한 것으로 그 기능의 본질적 변화가 이뤄졌다고 보기는 어렵다.

국군방첩사령부령 제4조에 따른 국군방첩사령부(이하 ‘방첩사’)의 직무는 정보기능에 국한되지 않고, 수사에 관한 사항도 포괄하고 있다. 형식적으로 군과 관련되어 있지만, 세부적인 규정의 해석상 포괄적인 정보기능을 가지고 있는 정보기관이 수사권까지 보유하고 있는 것으로 언제든지 과거 기관들처럼 권력이 비대화될 수 있고, 인권침해를 자행할 여지가 있다.

현행 군사법원법 제43조 제2호는 군사보안 업무를 수행하는 부대에 소속된 장교 등을 군

사법경찰관으로 임명함으로써 방첩사에게 수사권을 인정하고 있다. 특히 군사법원법 제44조는 민간인과 관련된 남북교류 및 집회·시위 관련 수사권도 군사법경찰관의 직무범위에 포함하고 있는데, 이에 대한 개정은 묘연한 상황이다.

나. 21대 및 22대 국회 논의 경과

21대 국회에서는 방첩사와 관련된 논의가 이루어지지 않았다. 다만 20대 국회에서는 국방위원회 소속 김병기 의원이 2018. 8. 28. 기존 기무사 개혁의 일환으로 계엄법, 군사법원법, 국군조직법 등 일부개정안을 제안하였는데, 이는 지금까지 단 한 번도 구체적으로 논의되지 못했다.

2024. 12. 3. 내란사태에 방첩사가 깊숙이 개입했다는 사실이 확인되고 있어, 방첩사를 해체해야 한다는 논의도 진행되고 있으나, 입법안으로 발의되지는 않았고, 방첩사의 설치 근거가 대통령령이라는 점을 지적하면, 법률로서 방첩사의 운영원칙, 직무, 권한범위 등을 명확히 해야 하고자 법안이 발의되었다.

의안번호	발의일자	의안명	주요내용	비고
2203854	2024-09-10	국군의 방첩 및 보안업무 등에 관한 법률안(부승찬의원 등 16인)	가. 군 방첩, 군사보안 및 군에 관한 정보의 수집·처리 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 국방부장관 소속으로 국군방첩사령부를 설치함(안 제1조 및 제2조). 나. 국군방첩사령부 소속의 군인 등에게 관련 법령 및 정치적 중립 준수, 수집 목적에 부합하는 정보 수집, 권한오·남용 금지 등의 의무를 부여함(안 제3조). 다. 국군방첩사령부에 사령관 1명, 참모장 1명 및 감찰실장 1명을 두고, 사령관의 업무를 보좌하기 위하여 참모부서, 부대 및 기관을 두도록 하며, 정치 관여의 우려가 있는 정보	위원회 심사

			등을 수집·분석하기 위한 조직을 설치할 수 없도록 함(안 제7조). 라. 국가가 국군방첩사령부 소속 군인 등의 적법한 직무집행으로 인하여 손실을 입은 사람에게 정당한 보상을 하도록 함(안 제12조). 마. 국군방첩사령부 소속 군인 등의 정당이나 정치단체 가입 등 정치활동에 관여하는 행위를 금지함(안 제14조). 바. 국군방첩사령부 소속 군인 등의 적법절차에 따르지 아니한 체포·감금, 타인 간 대화의 녹음·청취, 위치정보·통신사실확인자료 수집 등을 금지함(안 제15조 및 제16조). 사. 정치 관여죄, 직권 남용죄, 불법감청의 죄를 범한 경우 각각 5년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지, 7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지, 1년 이상 10년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처하도록 함(안 제17조부터 제19조까지). 아. 국군방첩사령부 사령관 및 각급 부대의 지휘관은 인권침해와 관련된 사실을 인지할 경우 군인권보호관 또는 인권담당 군법무관에게 통보하고 적절한 조치를 취하도록 함(안 제21조).	
--	--	--	---	--

다. 입법제안

군사법원법에 관련 조항의 개정을 통해 방첩사의 수사권을 전면 폐지하는 것으로, 그동안 이뤄지지 않았던 군 정보기관의 수사권한 남용문제를 근절할 필요가 있다. 방첩

사의 주 임무는 군과 관련된 정보에 관한 임무로 엄격히 한정해야 한다, 특히 수사에 관한 사항에는 간접적으로도 관여하지 못하도록 하는 것이 필요하다.

Ⅱ

시민들의 삶과 직결되는 노동과 민생



노조법 제2·3조 개정(이른바 ‘노란봉투법’)

정책목표

헌법상 기본권인 노동기본권 실질화

가. 현황과 문제점

단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 민사책임이 법원에서 문제가 된 지 30년이 넘었고, 이로 인하여 단체교섭권과 쟁의행위권이 위축되는 것은 물론이고 근로자들이 스스로 목숨을 끊는 비극적인 사태로까지 이어진 지도 20년이 넘어가고 있다.

파업 등 쟁의행위에 대한 사용자의 권한남용적 손해배상청구와 법원의 광범위한 인용은 단체행동권을 기본권으로 정하고 있는 헌법 제33조 제1항을 형해화하고 있으며, 단체행동권 보장의 당연한 효과로 「노동조합 및 노동관계조정법」 제3조가 확인하고 있는 민사면책의 원칙을 무의미하게 하고 있다.

이와 같은 천문학적 손해배상청구가 잇따르고 있는 이유는 노조법이 ‘정당한(이 법에 의한) 단체교섭 및 쟁의행위에 대한 민사면책만을 규정하고 있기 때문으로, 쟁의행위가 이 법에 의한 ‘정당성’ 요건을 완전히 갖추지 못 하는 경우에는 거액의 배상 책임을 부담하게 된다. 그러나 우리 노조법은 쟁의행위의 주체, 절차, 방법 등을 매우 제한적으로 정하고 있고, 법원 역시 근로자들의 삶에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없는 정리해고나 구조조정은 사용

자의 경영사항이라는 이유로, 공기업 선진화 정책이나 민영화도 정부의 정책사항이라는 이유 등으로 쟁의행위 목적의 정당성마저 광범위하게 부정하고 있다. 이와 같은 노조법과 법원의 태도는 대부분의 쟁의행위 정당성을 부정하는 것으로 판단하게 되며, 따라서 정당성이 인정되지 않는다는 이유로 민사상 손해배상책임을 인정하는 것은 단체행동권은 물론이고 단체교섭권을 실질적으로 제한하는 결과를 가져오게 된다.¹

다층적 계약과 간접고용이 확산되는 노동현실에서 원청의 지배를 받는 간접고용 노동자들과 특수고용 노동자, 플랫폼 노동자들은 노동3권, 특히 단체교섭권에서 권리를 보장받지 못하는 것이 현실이다. 묵시적 근로관계가 인정되어야 단체교섭의무가 발생한다면, 실질적인 사용자는 교섭의무를 부담하지 않고 노동자들은 단체교섭권을 행사할 수 없는 상황이 초래된다. 이에 실질적으로 직접적 노사관계에 있는 근로자들의 정당한 노동쟁의를 불법으로 판단하기도 하였다. 또한 헌법과 현행법은 노동조건의 유지·개선과 노동자의 경제적·사회적 지위 향상을 노동3권 행사의 목적으로 규정하고 있음에도 불구하고, 현행법은 노동쟁의의 대상을 ‘근로조건의 결정’에 관한 사항으로 한정하고 있다. 이에 따라 노동조합은 사용자의 부당노동행위, 단체협약의 불이행 등과 같은 사안에 대해서 쟁의행위를 할 수 없고, 법원도 정당한 쟁의행위의 범위를 협소하게 해석하여, 노동3권의 심각한 제약과 노사 간의 대화와 교섭을 통한 노사문제 해결을 저해하고 있는 현실을 개선할 필요가 있다.

나. 국회 논의 경과

21대 국회에서는 <노조법 2·3조 개정 운동본부>로 대표되는 시민사회단체의 전면적인 활동으로 사용자 및 노동쟁의의 범위를 확대하고, 손해배상책임 범위를 개별적으로 정하는 일부개정법률안(의안번호 2123038)이 본회의를 통과하였다. 그러나 당시 윤석열 대통령의 재의요구권 행사로 이뤄진 재의결 투표에서는 부결되어 끝내 입법이 성사되지는 못하였다.

22대 국회에서도, 위 21대 국회에서 발의된 개정안의 문제의식을 이어받은 다수의 관련 법들이 발의되었다. 소관위원회인 국회 환경노동위원회에서는 관련 법안들을 심사한 후 법안(의안번호 2202444)을 대안 가결하였고, 해당 법안은 국회 본회의를 통과하였다. 그러나

¹ 사용자는 현행법 체계하에서 쟁의행위가 정당성 요건을 쉽게 충족하지 못한다는 사실을 악용하여 교섭을 거부하거나 불성실하게 응함으로써 결과적으로 노동조합의 단체교섭권을 제한하는 효과를 가져 오게 되었다.

당시 윤석열 대통령은 21대 국회 시기에 이어 또다시 재의요구권을 행사하였고, 결국 재의 처리가 부결되어 입법이 재차 좌절되었다.

다. 입법제안²

1) 노조법 제2조의 개정

① 노동자가 노동조합을 만들더라도 교섭상대방이 근로자임을 부인할 경우, 노동자는 수년에 걸친 법적 분쟁을 거쳐야 비로소 실질적인 노동3권을 행사할 수 있다. 이에 노동조합을 조직하거나 노동조합에 가입한 자를 노조법상 근로자로 추정하도록 하여, 근로자 여부에 대한 분쟁 기간 동안에도 노무제공자의 노동3권을 보호한다(제1호).

② 대법원은 근로계약관계의 상대방이 아니어도 “부당노동행위 구제명령을 이행할 수 있는 법률적 또는 사실적인 권한이나 능력을 가지는 지위에 있는 자”도 노조법상의 사용자에게 포함하고 있다(대법원 2010. 3. 25. 선고 2007두8881 판결). 또한 최근 서울고등법원은 전국택배노동조합이 CJ대한통운을 상대로 단체교섭을 요구한 사건에서 원청사업자인 CJ대한통운의 사용자성을 인정해 1심 판결의 결론을 유지한 바 있다(서울고등법원 2024. 1. 24. 선고 2023누34646 판결). 이에 “근로자의 노동조건, 수행업무 또는 노동조합 활동 등에 대하여 사실상의 영향력 또는 지배력을 행사하거나 보유하고 있는 자” 및 사내하도급에서의 원사업주를 사용자로 간주한다(제2호).

③ 국제노동기구(ILO) 등 국제기구의 권고에 따라 근로자가 아닌 자가 가입할 경우 노동조합으로 보지 않는 현행 규정(제4호 라목)을 삭제하여, 특수고용 노동자 등 다양한 노무제공자의 단결권을 보장한다.

④ 노동쟁의의 대상을 “근로자의 경제적·사회적 지위의 향상에 관한 사항”으로 확대하고, 근로기준법 제24조에 따른 해고(정리해고)도 노동쟁의의 대상으로 포함하여 노사교섭으로 해결할 수 있는 범위를 확대한다(제5호).

² 이하는 이와 관련하여 이미 <노조법 2·3조 개정 운동본부>의 의견을 반영하여 22대 국회에 발의된 개정안(이용우, 신장식, 윤종오 의원 대표발의, 의안번호 2200562)의 내용을 소개한다.

2) 노조법 제3조의 개정

① 노동3권은 노조법의 내용에 의해 범위가 정해지는 권리가 아닌 헌법이 보장한 권리이다. 따라서 기존 제3조에서의 단체교섭이나 쟁의행위에 대해 법상 정당성 요건을 갖춘 경우에 예외적으로 민사상 책임을 면하도록 규정한 “이 법에 의한” 표현을 삭제하고, “헌법에 의한” 단체교섭 또는 쟁의행위에 대해서는 노동조합 또는 근로자에 대하여 손해배상청구를 할 수 없도록 한다(제1항).

② 쟁의행위가 사용자의 불법행위에 기인하거나 이에 대응하는 과정에서 발생하는 경우 그에 대한 손해배상책임을 노동조합 또는 근로자가 부담하는 것은 신의칙, 형평의 원칙 및 민법 제761조 제1항에 반한다. 따라서 노동조합의 쟁의행위 등이 사용자의 불법행위로 인하여 발생한 경우 그로 인해 발생한 손해에 대하여는 배상을 청구할 수 없도록 하는 규정을 신설한다(제2항).

③ 쟁의행위는 노동조합의 결의와 지시를 기초로 한 노동자들의 집단 행위이므로, 쟁의행위의 책임은 원칙적으로 노동조합에 있다. 그러나 특정 조합원만을 상대로 소를 제기하거나 선별적으로 소 취하를 함으로써 손해배상청구권이 노조파괴의 수단으로 악용되고 있다. 따라서 근로자에게 손해배상을 청구할 수 없다는 규정을 신설하여, 쟁의행위의 책임은 원칙적으로 노동조합에 있다는 점을 분명히 한다(제3항).

④ 쟁의행위는 업무의 정상적인 운영을 저해할 수밖에 없음에도 대법원은 쟁의행위로 인한 조업 중단이 없었다면 생산될 제품의 매출이익과 조업 중단과 관계없이 지출되는 고정비를 모두 불법쟁의행위에 의한 손해배상의 범위에 포함하고 있다(대법원 1993. 12. 10. 선고 93다24735 판결 등).

그러나 노조법 제3조(개정안 제3조 제1항)는 정당한 쟁의행위의 경우 손해배상청구를 금지하고 있으므로, 정당한 쟁의행위에도 발생하였을 손해의 경우에는 손해배상청구의 범위에서 제외하는 규정을 신설한다(제4항). 이는 ‘불법’행위와 인과관계가 있는 손해만을 배상하도록 하는 손해배상제도의 취지에 부합하는 것이기도 하다.

⑤ 회사가 존재하는 한 노사관계가 계속 이어진다는 점에서 손해배상으로 인하여 노동조

합의 존립 자체가 불가능하게 되거나 자주적인 활동이 형해화되는 것은 바람직하지 않고, 노동조합의 파괴를 위한 손해배상청구는 권리남용에 해당될 여지도 존재한다. 따라서 노동조합의 존립이 불가능하게 되는 경우에는 손해배상책임을 제한하는 규정을 신설한다(제5항). 법도 사용자에게 대하여 사업을 계속하는 것이 불가능한 경우 휴업수당 지급 의무를 축소할 수 있는 규정을 두고 있다(근로기준법 제46조 제2항).

⑥ 신원보증인의 경우에는 개인의 업무상 행위로 인한 손해배상을 담보할 것을 예정한 것이므로 처음부터 예상 밖의 범위에 속하는 집단적 행위로 인한 손해에 대해서까지 그 담보책임을 확장하여서는 아니되므로, 배상책임이 없다는 규정을 신설한다(제6항).

⑦ 많은 사용자들이 단체행동에 가담한 노동자들에게 손해의 증명도 충분히 하지 않은 막대한 액수의 손해배상청구 및 가압류를 제기하고, 노동조합을 탈퇴하거나 다른 노조에 가입 혹은 퇴사하는 경우에만 소를 취하하겠다는 요구로 노동조합 활동을 탄압하고 있다. 해당 신설 규정(제7항)은 손해를 전보 받기 위한 의사 대신 부당노동행위의 의사로 제기한 본소 및 가압류 신청이 권리남용에 해당할 수 있음을 명시하여 법원이 이를 각하할 수 있도록 하였다.

3) 노조법 제3조의2 및 제4조의2 신설

① 공동불법행위의 경우 부진정연대책임을 인정하여 불법행위자 각각이 손해 전부에 대하여 책임을 지도록 하는 것이 판례의 태도이나, 사용자는 이를 악용하여 전체 조합원을 상대로 손해배상청구를 한 뒤, 취하의 대가로 노동조합 탈퇴 등을 요구하는 사례가 빈번하였다.

그러나 행위자의 쟁의행위에서의 역할, 쟁의행위의 참여도, 손해 발생에 기여한 정도를 고려하지 않고 손해전부에 대하여 책임을 지는 것은 노동3권의 행사를 제한할 뿐 아니라 자기책임의 원칙에도 부합하지 않는다. 법원행정처와 법무부도 공동불법행위자의 책임분배안에 대해서 검토한 바 있다.³ 이에 법원이 배상의무자별로 귀책사유와 기여도에 따라 책임 비율을 정해야 한다는 규정을 신설한다(제1항).

3 고세일, 공동불법행위자의 책임귀속과 책임분배에 대한 연구-미국 불법행위 보통법전집 제3판 책임분배를 중심으로 -, 고려법학 제74호, 고려대학교 법학연구원, 2014, 110쪽.

② 민법 제765조는 법원은 배상의무자가 배상액 경감을 청구한 경우 채권자 및 채무자의 경제 상태와 손해의 원인 등을 참작하여 배상액을 경감할 수 있도록 규정하고 있고, 실화책임에 관한 법률 제3조는 법원이 피해 확대의 원인, 피해 확대 방지를 위한 실화자의 노력 등을 고려하여 손해배상액을 경감할 수 있도록 하고 있다.

쟁의행위에서도 손해는 시장 상황 등 행위자가 관여하지 않은 사정에 의해 확대될 수 있기에 개정안 각 호의 요소들을 고려하여 당사자의 신청에 따라 법원이 손해배상액을 감경할 수 있도록 규정을 신설한다(제2항 및 제3항). 법원도 철도노조의 쟁의행위에 대한 손해배상 청구소송에서 원·피고의 교섭 과정과 상황, 파업으로 인한 손해를 최소화하기 위한 원·피고의 노력 정도, 파업 철회 이후의 쌍방의 합의 내용 등을 고려하여 손해배상액을 경감한 원심의 판단을 확정하였다(대법원 2011. 3. 24. 선고 2009다29366 판결).

③ 또한 단체협약 등으로 인하여 사용자와 노동조합이 쟁의행위에 따른 손해배상책임을 면제하는 합의를 가능하게 하는 규정을 신설한다(제4조의2). 업무상배임죄가 성립될 수 있다는 명목하에 합의를 거부하고 노동조합을 압박하는 수단으로 손해배상청구를 남겨두고자 하는 여지⁴를 없애고, 노사 당사자 간의 합의가 우선되어야 함을 확인하는 취지의 규정이다.

4 물론 '경영판단의 원칙'에 의하여 노사합의를 통한 손해배상책임 면제가 업무상배임죄에 해당할 가능성은 거의 없을 것이다.

주택임대차보호법 등 개정

정책목표

주택임대차보호법 등의 개정을 통하여 주택 임대차 시장의 투명성을 제고하고 임차인의 지위와 권리를 강화를 통한 전세사기, 갭통전세 사태의 재발을 예방하고 국민의 주거 안정을 달성을 목표

1. 주택 임대차 제도의 개선(임대차 공시, 경매청구권 부여, 보증금 비율 규제)

가. 현황과 문제점

2020년 주택임대차보호법 개정은 2021년 이후 주택임대차 시장이 안정되면서 세입자로 부터의 긍정적인 평가가 증가했다. 그러나, 개정 제도의 안착을 위해 다양한 개선이 필요하다. 또한 윤석열 정부 집권 이후 개정 주택임대차보호법에 대한 정치 쟁점화를 극복하고 전 세사기, 갭통 전세 사태의 예방을 위해 주택임대차보호법의 근간을 이루고 있는 제도들(공 시 제도, 대항력 및 우선변제권)에 대한 개선이 필요하다. 첫째, 주택 임대차의 공시 방법개 선과 물권적 임차권 인정 등 다양한 개선안이 제시되고 있으나, 현행 법 체제의 골격은 유 지하되 임차권의 물권화를 통해 물권에 준하는 권리로 개선함으로써 임대차의 공시와 보증 금 회수를 용이하게 하는 방법이 실효성 있는 해결책으로 보여진다. 이를 위해 현재는 사실 상 임대인이 보증금을 반환하지 못할 때나 임차인이 신청이 가능한 임차권등기를 일반화하 는 방법을 검토해볼 필요가 있다. 둘째, 보증금 반환을 받지 못한 임차인들이 보증금 반환

청구소송에 이어 경매에 이르기까지 보증금을 반환받기 어렵다는 문제와 관련해 등기된 임대차에 경매청구권을 부여하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 마지막으로 주택 가격 대비 과도한 보증금 비율로 인해 대규모의 깡통 전세, 전세사기 문제가 빈발하고 있는 점을 고려하여 보증금 규모를 주택 가격 대비 일정 비율 이하로 하향 안정화시킬 방법을 찾을 필요가 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

1) 임대차 공시와 대항력 제도 개선

21대 국회에서 임대차 공시 방법 개선과 관련성을 갖는 입법안으로, 김희재 의원, 서범수 의원, 홍석준 의원, 김교홍 의원, 하영재 의원, 김진애 의원, 민홍철 의원, 소병훈 의원, 맹성규 의원, 조정식 의원(각 순서대로 의안번호는 2118797, 2118102, 2114455, 2113183, 2110951, 2107490, 2104969, 2100649, 2100498)은 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 즉시 제3자에 대한 대항력을 갖는 주택임대차보호법 개정안을 각각 발의하였다. 그러나 민홍철 의원과 같이 임대차등록부를 결합한 방식 정도가 특이할 뿐 나머지 개정안들은 임대차의 공시 방법 자체를 개선하는 것이 아니라 대항력의 효력 발생 시점만 앞당기려는 시도인데, 실제 임차주택 인도 당일 이루어지는 다른 권리자의 등기와 의 선후를 가릴 방법이 마땅치 않은 한계가 있어 입법에 성공하지 못했다.

2) 경매청구권 부여

채권적 권리인 임차권에 경매청구권을 부여하는 입법안은 21대 국회에서는 없었다.

3) 보증금 비율의 규제

21대 국회에서 민홍철 의원 발의안(2122026), 심상정 의원 발의안(2119623), 윤준병 의원안(2103113) 등이 주택 가격 대비 일정 비율 범위 내에서 선순위 저당권 및 임차보증금의 한도를 설정하게 하여 과도한 보증금 설정으로 전세 임차인의 피해가 확대되는 것을 방지하려는 법안이다.

다. 입법제안 및 예상 효과

1) 임대차 등기 제도의 개선 방안

임대차 등기는 접수 시각에 소급해 효력이 발생하므로 다른 담보물권자나 이해관계자와의 우선 순위를 명확히 해결할 수 있는 장점이 있다. 평상시 임차주택에 대한 임대차 공시 제도는 임차인의 점유와 주민등록이라는 불완전한 방법 뿐이다. 공시방법의 불완전성 때문에 주택의 인도 및 주민등록 다음날부터 대항력을 발생시킴에 따라 입주 당일 등기가 이루어진 제3자의 저당권보다 후순위가 되어 문제가 발생하기도 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 임대차 등기를 일반화하여 임차인이 보증금을 완납함과 동시에 임대차 등기를 할 권리(재계약이나 갱신계약시 임대차 보증금을 증액할 경우에는 변경등기를 할 권리)를 부여하고, 임대차 등기에 필요한 서류를 제공하지 않으면 계약을 해지할 수 있도록 하고, 임대차 등기가 있으면 제3자에게 대항할 수 있도록 하는 입법을 제안한다. 이를 통해 임대차 등기를 보편화하고 주택 임대차의 공시 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 경매청구권 부여

주택임대차의 임차인에게 경매청구권을 부여하려면 임대차의 존재와 보증금 액수를 명확히 확인해야 하므로 등기된 주택 임대차에 대해서만 경매청구권을 부여하는 것이 타당하다. 경매청구권이 부여되면 보증금이 소액인 임대차에서도 임차인이 임대차 등기를 요구하게 되므로 대부분의 주택 임대차에서 임대차 등기가 이루어질 가능성을 높인다. 또한, 임대차 종료 후 3개월~6개월이 지나야 경매 신청을 할 수 있도록 제한해 임대인이 새로운 임차인을 구할 시간을 주어 시장 기능을 통해 보증금이 회수되도록 유도해야 한다. 민사소송을 거쳐 판결에 의해 강제집행을 하도록 했던 기존 방식과 달리, 민사집행법을 개정해 등기된 주택 임대차에 대해 경매청구권을 부여하면 이는 담보 물권과 동일하게 취급되어 임의경매로 보아야 한다. 등기된 임대차에서 경매청구권을 부여할 경우 미지급 월세 등을 공제한 나머지 보증금 액수에 대한 다툼은 임대인이 임차인을 상대로 제기하는 배당이의소송에서 다루어지게 된다. 다만 어떤 이유로든 등기를 하지 않은 임대차의 경우 현행과 같이 임차인이 임대인을 상대로 보증금 반환청구소송을 제기하여야 한다.

3) 임대차보증금 비율 규제

전세자금 관련 대출은 보증과 연계되어 있어 금융기관의 대출심사가 형식적으로 이루어

지고, 무분별한 과잉대출이 이루어질 수 있다. 전세, 준전세 등의 보증금 대출을 포함한 가구별 가계부채 파악은 현재 연구되고 있는데 전세, 준전세 보증금 부채를 포함한 가계부채 총량이 2713조에 이른다는 김세직 교수의 분석도 존재한다.⁵ 전세를 선호하는 임차인의 현실로 인하여 전세자금대출은 임대인에게 갚투기 자금을 공여하는 형태가 되었고, 임대인의 집값 하락에 대한 리스크를 임차인이 부담하는 형태가 되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 두 가지 방법을 제안한다. 첫 번째는 직접적인 방법으로, 정부가 즉각적으로 전세를 우대하는 정책을 폐지하는 것이다. 동시에 전세가율 상한제를 적용하여 임대주택의 부채비율 상한을 두는 것이다. 이 방법은 직접 주택임대차보호법 등에 주택가격 대비 임대차보증금의 비율의 상한을 규정하고 그 상한 이상의 임대차보증금 약정은 효력이 없도록 하는 방법이다. 따라서 실제 실행을 하려면 상당한 어려움이 예상된다.

두 번째는 간접적인 방법으로, 주택 가격 대비 전세대출 및 보증금반환보증(보험)의 비율을 규제하는 것이다. 현재도 주택 가격 대비 보증금반환보증(보험)의 비율을 제한하고는 있으나 그 수준이 높아 최대 90%에 이르고 있다. 이에 깡통전세로 인한 보증기관의 손실이 갈수록 증가하고 있는바, 보증보험의 한도를 주택가격의 일정 비율 이하로 낮춤으로써 자연스럽게 보증보험 한도에 맞추어 임대차보증금 가격이 조정되도록 하는 것이다. 두 번째 방법은 전세대출비율, 보증금반환보증(보험)의 비율을 초과하는 임대차라도 그 초과 부분이 사법상 무효가 되지는 않고 그러한 임대차에 대한 임대차보증금 대출이나 보증금반환보증(보험)도 제한된 비율 범위 내에서는 가능하지만, 그 비율 이상의 임대차보증금 설정은 임차인이 자기 위험으로 하는 것이 된다. 이 방법은 정부의 정책만으로도 실행 가능한 것이나 법률이 없으면 정권 변동에 따라 정책의 실행과 폐지를 반복할 가능성이 높기 때문에 사회적 논의가 모아지면 입법을 통해 규제를 신설하는 방식으로 접근할 수 있다. 이를 통하여 간접적으로 전세수요 감축을 통해 전세/매매 비용의 금등/급락 및 그에 따른 피해를 완화하고, 보증의 무분별한 확대를 억제함으로써 보증기관의 손실을 줄일 수 있을 것이다.

5 중앙일보(2022. 5. 3.), 한국 실질 가계부채 2713조원, GDP 대비 130%, <https://www.joongang.co.kr/article/25068292#home>

2. 바지임대인 규제와 최우선변제금 제도의 개선

가. 현황과 문제점

종전 소유자인 임대인이 보증금을 받은 후 임차인 몰래 제3자에게 주택을 매도하는 경우, 보증금 반환 능력이 없는 양수인이 임차인의 보증금 반환 요구에 불응하는 경우가 발생하여 전세사기 피해 등이 확산되었다. 속칭 ‘바지임대인’을 동원한 전세사기 피해가 전국에 확대되고 있음에도 임차인이 이와 같은 행위를 사전에 예방할 방법이 전혀 없다. 한편, 최우선변제금 제도도 개선이 필요해졌다. 경제 규모가 커지면서 주택 가격과 임대차보증금 금액이 점점 커져왔다. 그럼에도 불구하고 주택임대차보호법 상의 소액임차인 해당 기준 및 최우선변제금의 범위는 함께 증가되지 못하고, 3년 또는 5년에 한번씩 증액하게 되어 시장상황을 정확하게 반영하지 못하고 있다. 지방 도시의 기준 역시 서울/수도권의 기준에 비해 지나치게 낮다. 특히, 선순위 담보물권자가 있는 경우 담보물권 취득일을 기준으로 소액임차인과 최우선변제금의 범위가 고정되어 담보물권 취득일 이후의 시장 상황 변동을 전혀 반영할 수 없게 되어 있다. 이로 인하여 최초 계약 당시에는 소액 임차인이었지만 임대차보증금 증액변경을 통해 소액임차인의 범위를 벗어났음에도 이를 모르는 경우가 다수 발생하고있다.

나. 21대 국회 논의 경과

1) 바지임대인 예방

21대 국회에서 바지임대인 피해를 예방하기 위한 주택임대차보호법일부 개정법률안으로, 엄태영 의원(2122021), 류성걸 의원(2121927), 윤준병 의원(2120848), 박성준 의원(2120064), 심상정 의원(2119643), 박상혁 의원(2119594), 김학용 의원(2118112) 등이 매매계약 체결 후 지체 없이 임대인이 그 사실을 임차인에 알리도록 하거나, 이와 함께 임대인의 지위승계를 원하지 않는 임차인이 임대차계약을 해지할 수 있도록 하는 개정안을 발의하였다.

2) 소액 임차인 보호

21대 국회에서 소액임차인을 보호하기 위한 주택임대차보호법일부 주택임대차보호법 일부개정 법률안은 다음과 같다. 윤건영 의원안(2122532)는 주택임대차보호법 제8조의3에서

소액임차인의 범위를 삭제하고 최우선변제금만 남기자는 안을 제시한 바 있고, 맹성규 의원안(2122129)은 우선변제를 받을 소액임차인의 범위와 기준은 해당 임차인의 최초 임대차 계약시점을 기준으로 하고, 소액임차인의 우선변제금은 선순위 근저당권설정시의 기준이 아닌 해당 소액임차인이 임대차계약을 한 시점의 우선변제금 기준을 적용하는 방안을 제시하였다.

다. 입법제안 및 예상효과

1) 바지임대인 예방

21대 국회에서 발의된 개정안들은 주로 임대인의 매매사실 통지를 기본으로 하는 안인데, 이를 통해 임대인이 계약 해지를 할 경우 문제가 말끔하게 해결되는지는 불분명하다. 이미 소유권이 양수인에게 이전된 상태에서 종전 임대인을 상대로 계약 해지를 했을 경우 발생할 문제가 대부분의 입법안에서 해결되어 있지 않다. 따라서 임차주택의 소유권이전등기 신청 요건으로 등기 전 양도 통지 및 임차인의 임대차승계 동의서 또는 그러한 동의가 없을 경우 양수인의 보증서 또는 양도인의 보증금 반환 보증 등을 요구하는 방법을 제안한다. 위와 같은 방법을 통하면 임차인이 있는 임차주택의 양도를 위해 임차인 스스로 채무의 면책적 승계에 동의하는 경우가 아니라면 양수인이 임차인에 대한 임대차보증금 반환을 위한 보증서 등을 제공하게 하거나, 양도인이 양수인의 임대차보증금 반환에 대하여 보증을 하는 방법으로 임차주택의 소유권 양도는 할 수 있도록 하자는 제안이다. 이를 통하여 주택 매매시 양수인이 소유권이전등기를 신청하기 위해 임대차보증금 반환 보증을 받고자 한다면, 보증기관의 보증서 발급을 받을 수 있는 정도로 임대차보증금 하향 조정되어야 할 것이므로 주택 매수를 위해서는 상당한 비율의 자기 자금이 투입되어야 한다. 이를 통해 재정상태가 불량한 양수인의 임차 주택 매수를 사전에 방지할 수 있다. 이러한 방법을 통해 소형 주택 임대차 시장과 매매 시장이 정상화되고 전세사기 피해 등을 예방할 수 있을 것으로 기대한다.

2) 소액임차인 범위 증가에 따른 소액임차인 보호

임차주택에 대하여 담보물권(임차인의 우선변제권 포함)을 취득한 자가 있는 경우 임차인이 주택임대차보호법 제8조의 소액임차인에 해당하는지 여부는 배당할 때의 규정에 따라 판단하고, 최우선변제금의 범위는 담보물권을 설정한 당시 규정에 따라 판단하게 할 것을

제안한다. 이렇게 하면 소액임차인에 대한 보호를 강화할 수 있으며, 선순위 담보권자는 담보권을 설정할 당시 임차인의 최우선변제권이 존재하는 것을 고려하여 담보권을 설정하고 있으므로, 담보물권자의 재산권 침해 역시 최소화할 수 있다. 한편, 이러한 입법이 소급 입법인지 논란이 될 수 있는데, 소액임차인 기준에 관하여, 담보물권자의 담보물권 취득 사실은 이미 법 개정 전에 종료된 사실관계이고, 임대차계약은 장래 도래할 사실관계이므로 국민의 재산권을 침해하는 소급 입법으로 볼 수 없다.

3. 그 외 임차인의 권리 보호를 위한 주택임대차보호법 개선

가. 현황과 문제점

현행 임대차 임대차계약 갱신 관하여 임대인이 정당한 사유 없이 갱신을 거절하지 못하도록 되어 있으며, 법원은 그 입증책임이 임대인에게 있다는 점을 명확하게 하고 있다. 그러나, 여전히 임차인 측에서 갱신 거절 사유를 주장해야 하거나 입증책임이 누구에게 있는지 알지 못하여 부당한 대우를 받는 임차인이 상당하다. 임대인과 임차인 간 협상력의 불균형, 임대주택에 관한 수요와 공급의 불균형, 전세사기 피해가 발생할 수 밖에 없는 구조적 문제는 현재에도 지속되고 있다. 이에 임차인의 권리 보호를 위한 제도 개선이 요구된다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서 임차인의 권리 보호를 위한 주택임대차보호법 일부 주택임대차보호법 일부 개정 법률안 다음과 같다.

하영제 의원(2113738)은 임대인들이 실거주를 이유로 임대차계약의 갱신을 거절하는 경우 임대인이 실거주 증명 의무를 지는 것을 명시하는 개정안을 발의하였다. 이는 결국은 대법원 판례에 의해 정당성이 확인되기는 했지만 법률로 명문화하는 것이 불필요한 갈등을 방지하기 위해 필요하다. 한편, 임차인의 갱신요구권과 관련한 갱신 횟수 및 임대차 기간에 대해 다양한 조합의 개정안들이 제시되었다. 박광온 의원(2104873)은 3년 + 3년 안을, 이원욱 의원(2101989)은 2년 + 2년 + 2년 안(중액 상한은 한국은행 기준금리 + 3%p)을, 김상희의

원(2101820)은 3년 + 2년 안(증액 상한: 통계청에서 고시하는 직전 2개 연도 전국소비자물가상승률의 평균에 해당하는 비율)을, 심상정 의원(2101371)은 3년 + 3년 + 3년 안(증액상한은 직전년도 전국소비자물가변동률)을, 김진에 의원(2100803)은 2년 + 2년 + 2년 안(증액 상한: 5% 또는 「통계법」에 따라 통계청에서 작성·발표하는 가계금융복지조사의 직전 3개년도에 공표된 연도별 가구소득 증가율 평균 비율의 두 배 중 낮은 비율)을 각각 발의하였다. 한편, 윤호중 의원(2101932)은 2년 + 2년 + 2년 안(증액 상한: 전년도 물가상승률에 대통령령으로 정하는 이율을 더한 비율)을 제안하는 한편, 같은 개정안에서 차임 및 임대차보증금을 장차 주거기본법 제17조의2에 따라 시도지사가 공고한 표준임대료로 정하되 대통령령으로 정하는 범위에서 증감할 수 있도록 하는 한편, 이 개정 규정이 시행될 때까지는 새롭게 체결되는 임대차계약의 차임 등은 법 시행일 이전에 체결한 해당 주택의 최종 임대차계약의 차임 등에 대하여 앞서 살펴본 차임 등의 증액 상한 비율 범위를 초과하여 증액할 수 없도록 하는 한편, 법 시행일 이전에 임대차계약을 체결하지 않았거나, 비임대기간이 5년 이상인 주택에 한해서는 국토교통부가 발표하는 공시가격에서 대통령령으로 정하는 비율을 증감하여 차임과 임대차보증금 정하는 안을 제안하였다.

다. 입법제안

이에 다음과 같은 입법을 제안한다.

- 갱신거절 사유에 대한 입증책임 명문화
- 계약갱신 청구권 확대(현행 2+2 → 제안 2+2+2)
- 신규 임대차에도 임대료 인상률 상한제 적용

이와 같이 신규 임대차에 대하여 임대료 인상률 상한제가 적용되는 방안을 시행하려면 모든 주택에 대하여 수년치 임대차보증금 및 차임에 관한 기록이 공적으로 확인될 필요가 있다. 따라서 현행 임대차 거래신고제가 전면적으로 시행되는 것이 전제되어야 한다. 향후 월세가 점점 더 비중이 높아질수록 신규 임대차의 임대료 인상률에 대한 규제 요구가 커질 것이다. 이는 서구 유럽에서 이미 겪고 있는 문제이고, 전세 비중보다 반전세/월세 거래 비중이 세월이 지날수록 커지는 한국에서도 수년 후에는 이 문제가 본격적인 사회적 쟁점이 될 수 있다.

4. 신탁주택에 대한 주택임대차보호법, 상가건물임대차보호법 전면적용

가. 현황과 문제점

현행 신탁법 체제하에서는 신탁된 임차주택에 대해 주택임대차보호법, 상가건물임대차보호법의 적용이 사실상 배제되고 있다. 임차인은 임대차계약을 맺는 임대인(위탁자)에 대해 대항력, 우선변제권 요건을 갖추어도 신탁주택 등에 강제집행이 불가능해 권리보호의 사각지대가 발생하고 있다. 신탁주택 임대차에 대해서 신탁사의 동의가 거의 없음에도 임대인이 권한없이 임대차계약을 체결하거나, 신탁사의 임대차 동의가 있어도 신탁원부에 신탁사가 임대차보증금 반환책임을 지지 않도록 정하는 경우가 많아 임차인은 신탁주택에 대해 대항력, 우선변제권을 행사할 수 없는 경우가 대부분이다. 이로 인해 사기가 발생할 경우 임차인은 신탁주택에서 임대차보증금을 전혀 받지 못하고 쫓겨날 위기에 처하게 된다.

이러한 문제는 신탁등기 이후 소유자가 수탁자임에도 불구하고 신탁행위로 위탁자가 임대차를 할 수 있도록 하면서 발생하는 문제이다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서 관련 논의는 없었다.

다. 입법제안

법 개정 시행 후 주거용 건물 및 상가건물의 신탁등기가 된 이후에는 임대차계약을 위탁자와 임차인 간에는 체결할 수 없도록 금지하고, 신탁회사와 임차인 사이에만 체결할 수 있도록 하는 것을 제안한다. 신탁회사의 목적 및 취지에 부합하도록 임대차보증금은 수탁자만 받을 수 있도록 정하고 이를 통해 주택임대차보호법과 상가건물임대차보호법을 전면 적용하도록 한다. 아울러 이러한 규정에 위반하여 임차인에게 불리한 신탁원부의 기재 등 신탁행위는 무효로 하도록 정한다. 관리신탁 뿐 아니라 담보신탁, 처분신탁도 임대차가 있는 경우 계약 주체를 신탁사가 하되, 월세 및 임대차보증금 등의 운용 수익을 위탁자에게 지급하도록 하면 신탁의 취지에도 부합할 것이다. 임대차보증금은 수탁자가 자신이 임대인으로

서 반환책임을 지는 다른 임차인의 임대차보증금 반환채무를 이행하는데 사용할 수 있도록 한다. 이와 같이 운영하다가 신탁이 종료되어 위탁자에게 소유권이 이전되면 주택 또는 상가 건물의 임대차 관계도 위탁자에게 승계될 것이다. 이를 통해 권한없이 위탁자가 주택이나 상가 건물을 임대하거나 그 임대차가 수탁자의 동의를 받더라도 위탁자의 임대차보증금 반환채무 불이행시 주택이나 상가 건물에 우선변제권을 행사할 수 없는 문제를 해소함으로써 신탁행위를 통해 주택임대차보호법과 상가건물임대차보호법의 적용을 사실상 배제하는 문제를 해결할 수 있다.

5. 임대인과 임차인간의 거래 정보 격차 해소

가. 현황과 문제점

현행 법제하에서는 계약 기간 중 갱신(재계약) 전에 임차인의 임대인에 대한 국세 및 지방세 미납 정보에 대한 조치가 제한되고 있다. 이로 인하여 임대인의 조세 미납 여부를 확인하지 못한 상태에서 재계약(갱신계약)이 이루어지면서 임대차보증금이 증액되는 문제가 있다. 한편, 주택임대차의 권리관계에 대한 구체적인 설명이 중요하고, 관련 법령이 갈수록 복잡해지고 있는바, 구체적인 설명의 필요성이 증가하고 있는데, 현행 공인중개사법 제25조 제1항의 확인·설명 의무는 지나치게 추상적인 기준으로 되어 있어 개선이 필요하다.

나. 21대 국회 논의 경과

1) 국세징수법

김민기 의원(2120523)은 임차인이 열람할 수 있는 미납 국세를 분할납부하는 금액까지 포함하도록 하는 개정안을, 박상혁 의원(2119593)과 유경준(2118362)은 개업공인중개사도 미납 국세의 열람을 허용하는 개정안을, 박대출 의원(2117858)은 임대차계약을 체결한 임차인이 임대차기간이 시작되는 날까지 임대인의 동의 없이 미납 국세를 열람할 수 있는 개정안을, 이성만 의원(2102785)은 계약금 교부 전에는 임대인의 동의를 필요로 하고, 계약금 교부 이후 잔금 지급시까지는 임대인의 동의 없이 임대인의 미납 국세를 열람할 수 있도록 하는 개정안을 각각 발의하였다. 그러나 계약 이후 재계약(갱신계약) 전의 기간에 대한 미

납 국세 열람을 허용하는 개정안은 확인되지 않는다.

2) 공인중개사법

맹성규 의원(2124649)은 중개보조원 교육 강화를 제안하는 개정안을, 이동주 의원(2124067)은 공인중개사의 설명의무에 신탁원부를 근거자료로 제시하는 개정안을, 맹성규 의원(2122523)은 최우선변제금 제도의 세부 사항을 계약, 재계약 등 모든 계약 단계에서 의무적으로 설명하도록 하고 위반시 과태료를 부과하는 개정안을, 박상혁 의원(2120410)은 공인중개사가 임차인이 되려는 중개의뢰인에게 미납 국세 및 지방세 열람 신청 권한과 임대인이 임대사업자일 경우 임대보증금 보증 가입에 관한 사항을 설명하도록 하는 개정안을, 서영교 의원(2119954)은 공인중개사가 공개된 공적서류에서 확인이 어려운 부동산 임대차와 관련된 사항에 대해서 임대인의 동의를 받아 관련 기관에 정보의 제공을 요청해 그 정보를 얻도록 하는 개정안을, 김학용 의원(2118961)은 공인중개사가 선순위 권리관계, 미납 세금 등의 정보를 설명하도록 하는 개정안을, 허종식 의원(2118885)은 중개업자가 임대차정보 제공을 요구할 수 있도록 하는 개정안을, 김한규 의원(2117411)은 공인중개사가 임대인의 동의를 받아 미납 국세 및 지방세를 열람하여 임차인에게 알려주도록 의무화하고, 임대인이 열람에 동의하지 않을 경우 동의 거부 사실을 임차인에게 알려주도록 하는 개정안을, 김승남 의원(2109438)은 중개가 완성되기 전에 손해배상책임의 보장에 관한 내용을 설명하도록 하는 개정안을, 안규백 의원(2100754)은 공인중개사가 임대인 동의를 받아 확정일자 부여일이나 차임 및 임대차보증금과 관련된 정보를 조회하고 임차인인 중개의뢰인에게 설명하도록 하고, 임대인이 해당 정보 제공에 동의하지 않으면 그 미동의 사실을 알리도록 하는 개정안을 각각 발의하였다. 그러나 개정안들이 대부분 임대차계약 관계에서 구체적으로 설명해야 하는 내용을 명시하는 내용은 아니어서 입법이 된다고 해도 실효성에 의문이 있다.

다. 입법제안

1) 국세징수법 개정

국세징수법 제109조 제1항, 제2항을 개정하여 임대차계약을 체결하기 전 뿐만 아니라 임대차보증금이 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 임차인은 임대차기간 중에도 임대차보증금이 일정 금액 이상의 임대차의 임차인은 임대인의 동의 없이 미납 국세 및 체납액의 열람을 신청할 수 있도록 개정하는 방안을 제안한다.

2) 공인중개사법 개정안

공인중개사가 확인하고 설명할 사항으로 공인중개사법 제25조 제2항에서는 주택의 임대차에 관한 세부 사항, 같은 법 제25조 제3항에서는 민간임대주택특별법에 따른 등록민간임대주택에 관한 세부 사항, 제25조 제4항에서는 신탁주택에 관한 임대차에서 확인 및 설명하여야 할 세부 사항을 명시하고, 제25조 제5항(현 제25조 제2항)에서는 개업공인중개사가 임대인의 등에게 제1항부터 제4항에 이르기까지 확인, 설명을 위해 필요한 경우 중개대상물의 상태에 관한 자료를 요구하도록 의무화하고, 중개의뢰인이 이를 거절할 경우 공인중개사가 그 중개의뢰인에 대한 중개를 거절하도록 의무화하는 한편, 이를 위반한 경우 과태료 제재를 할 수 있도록 하는 방안을 제안한다.

6. 민간임대주택과 임대사업자 제도 개선

가. 현황과 문제점

임대주택 등록 활성화 방안이 각종 조세감면으로 투기 수요를 부추겼으며, 장기 보유 임대사업자가 늘어나 집값이 급등하였다. 대규모 전세사기, 깡통전세의 빌미가 되었다는 평가도 있으며, 민간임대주택법의 존재에도 불구하고 여전히 보증보험에 가입하지 않은 경우가 상당하고, 관리도 부실하여 개정할 필요성이 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

신동근 의원(2125745)은 주택임대차관리업자가 임대차계약의 체결 및 해제 등의 업무를 위탁받은 경우 그 임대차보증금을 예치하도록 하는 개정안을, 박상혁 의원(2120411)은 전세사기범의 신규 임대차사업 등록 제한과 기존 사업자의 등록 전부 또는 일부의 말소, 임대차보증금 보증 가입 및 해제시 임차인에게 그 사실을 알리도록 하는 등의 개정안을, 김민철 의원(2119562)은 임대사업자 등록시 국세, 지방세 납세 증명서를 출하도록 하고, 임대사업자가 일정 규모 이상 채납시 등록 말소 사유로 하는 개정안을, 신동근 의원(2116129)은 관리비를 표준임대차계약서에 포함하도록 하고 관리비의 세부 항목 및 구성명세서 정보를 임차인에게 제공하는 개정안을, 이병훈 의원(2113923)은 주택임대관리업자가 임대사업자를

대신해 임대차계약을 체결할 경우 표준임대차계약서가 임대사업자의 의사에 반하지 않는 계약, 또는 위탁받은 계약임을 확인받도록 하는 개정안을, 태영호 의원(2112108)은 임대사업자 및 임대주택의 등록현황 등 대통령령으로 정하는 정보를 정보체계에서 관리하고 이를 공개하는 개정안을, 소병훈 의원(2109920)은 임대차보증금 반환 지연을 이유로 임대사업자 등록을 말소한 경우 그 사실을 관할 시장, 군수, 구청장의 요청에 따라 정보체계에 공개하고 해당 정보를 관리하는 개정안을, 조웅천(2108475) 의원은 보증보험 미가입 임대사업자에 대한 직권 등록 말소 및 보증보험 가입에 관한 규제를 강화하는 내용의 개정안을, 소병훈 의원(2105356)은 임대사업자의 임대주택 양도와 관련한 지자체장의 임차인 통지 규정 및 임대차보증금 미반환 임대사업자에 대한 신용정보 제공에 관한 개정안을, 김교홍 의원(2104760)은 원룸형 주택을 아파트에서 제외하여 민간임대주택 등록을 허용하는 개정안을, 김석기 의원(2102775)은 주택도시보증기금 수탁자가 부도 등을 관할 시장, 군수, 구청장에게 알리고 그 부도 등이 발생한 민간임대주택의 실태를 조사해 관할 시도지사에 보고하는 개정안을 각각 발의하였다. 아울러 국토교통위원장 대안(2102649)은 민간임대주택 권리관계를 거짓이나 부정한 방법으로 제공한 경우 사업자등록을 직권으로 말소하게 하고, 임대인의 세금 체납 여부와 다가구 주택 등의 거래시 임대인이 전입세대 및 보증금 현황 정보를 임차인에게 제공하도록 하는 안으로 실제 입법이 된 내용이다.

다. 입법제안

앞서 살펴본 21대 국회에서의 개정안 발의 내용은 다양하지만 대체로 현재의 등록민간임대주택 제도를 그대로 두는 것을 전제로 관리를 좀 더 강화하자는 각론의 성격이 강하다. 그러나 이러한 민간임대주택등록이든 등록임대주택이 아닌 주택이든 관계없이 전세사기는 발생하였다. 따라서 전세사기 문제는 민간임대주택으로 등록하든 그렇지 않든 발생하는 문제로서, 현행 주택임대차제도에 내재된 구조적인 문제가 터져나온 것이다. 아울러 민간 시장에 존재하는 임대주택 중 일부분만이 등록임대주택으로 남아 있다. 따라서 등록임대주택만 관리해서는 국가나 지방자치단체가 전체 민간 임대차 시장의 임대주택을 제대로 관리할 수 없다.

현행 법률은 임대사업자 등록 자체가 의무사항은 아닌바, 거래신고와 임대사업자 등록의 무화 중 더 나은 방법이 무엇인지 검토할 필요가 있다. 또한 법률만으로 해결할 수 없으므

로 지방자치단체 차원에서 임대차 관리행정을 실현할 수 있는 실질적, 구체적 제도가 필요하다.

이에 다음과 같은 입법을 제안한다.

첫째, 임대차 거래 신고제를 흡수하여 임대주택 등록제로 전환한다.

- 주택의 일부가 주거 외 목적으로 사용되더라도 임대주택 등록의 대상으로 확장(오피스텔, 준주택)
- 민간임대주택에 관한 특별법이 모든 주거용 건물에 적용되도록 함
- 현행 임대차 신고제를 흡수하여 주거용 건물별로 현황 등록, 모든 임대차를 신고하여 거래 이력 정보를 축적(임대차 이력제)하여 임대인별로 확인할 수 있도록 전산정보처리조직 구축
- 매년 국세와 지방세 완납증명서를 지자체에 제출, 등록하도록 함
- 각 지자체가 임대주택 등록제를 관리/운영
- 주거용 건물의 품질 및 안전 규제 행정 강화
- 임대인, 임차인 교육

둘째, 현재 등록민간임대주택은 임대사업자들이 등록한 민간임대주택으로 세제우대를 받으면서 장기임대를 하는 제도로 남겨두되, 임대사업자의 세제를 다음과 같은 방향으로 개편한다. 즉, 양도소득세 감면은 축소한다. 아울러 시세 대비 임대료 수준이 낮을수록, 그리고 임대기간이 길수록 세제 우대를 강화하는 방식으로 세제를 재정비한다.

7. 대통령 직속 주택임대차 제도 개선위원회 설치 · 운영 방안

가. 현황과 문제점

1) 전세사기 피해자가 2025년 4월 30일 기준 3만 명에 육박하는 상황임에도 불구하고, 전세 제도에 대한 특별한 개혁은 이루어지지 않고 있으며, 언제라도 전세사기가 가능한 상황이며, 여전히 전세사기는 반복되고 있다.

- 2) 2025년 4월 30일까지 공식적으로 전세사기로 인한 희생자는 10명에 이른다.
- 3) 전세제도에 대한 특별한 개혁방안이 마련되지 않았음에도 불구하고 전세사기특별법은 2025년 6월 1일 이후 전세사기피해자에 대해서는 구제하지 않겠다는 공식적인 선언을 하였다.
- 4) 반면에 주택임대차제도는 법무부, 국토교통부, 금융위원회, 법원 등 여러 부처로 소관이 나뉘어 있어 전세사기에 대한 체계적인 대응이 부족하며, 각 기관별 책임 떠넘기기에 급급한 실정이다.
- 5) 또한 주택임대차 제도는 법률 뿐만 아니라, 경제, 주거복지, 행정 등 다양한 영역과 관련되어 있어, 일방적으로 개혁하기 어려운 분야이다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서 관련 논의는 없었다.

다. 입법제안

첫째, 대통령 직속 임대차제도개선위원회(가칭)를 설치하여 다양한 의견을 모으고 범부처 차원의 대응이 가능하도록 한다.

- 설치방안으로 노사정 위원회와 같은 독립적인 근거 법률을 제정하거나, 주거기본법상 주거정책심의위원회와 주택임대차보호법상 주택임대차 위원회를 확장하거나, 제도개선위원회를 전세사기특별법안에 한시적으로 구성하는 것으로 구상할 수 있음
- 위원회 구성으로서 행정안전부, 국토교통부, 법무부, 금융위원회 등 관련 소관부처, 임차인, 임대인, 공인중개사 등 관련 당사자 대표, 주택정책, 법학, 경제학 등 관련 전문가가 각 참여할 수 있도록 함
- 위원회 역할로서 전세사기 예방대책 마련, 주택임대차제도와 관련하여 기존 논의를 정리하고 실질적 정책 과제 발굴·수행, 임대주택 공급, 공인중개사 의무 강화, 임대차 기간, 임대료 인상률, 전세대출 개선 방안등 여러 논의를 담은 임대차 제도 개선(안) 마련, 개선방안의 정책영향 평가 및 관계자 의견 청취 등 기능 수행

가맹사업의 공정화에 관한 법률 개정

정책목표

경제민주화 실현을 위한 갑을 불공정문제 해소
(중소상인의 자율성 보호와 종속적 자영업자의 힘의 불균형 보완을 통한
공정한 거래질서 확립 및 소비자 편익 증진)

가. 현황과 문제점

국내 가맹시장은 가맹본부 수, 영업표지 수, 가맹점 및 직영점 사업체수, 시장규모의 모든 면에서 빠른 성장 추세를 보이고 있다[공정거래위원회(2024. 4. 8.) 발표 「2023년 가맹사업 현황 통계 발표」에 의하면 코로나 19 종식의 영향으로 거의 모든 업종에서 브랜드 수, 가맹점 수가 증가함]. 가맹본부의 가맹점 모집을 통한 외형 확장과 가맹점 창업의 용이성 그리고 소비자들의 브랜드 점포에 대한 높은 수요를 감안하면 이러한 성장 추이는 앞으로도 지속될 것으로 전망이다.

가맹본사는 8,759여개, 브랜드는 12,429여개, 가맹점수는 352,866여개(2024. 4. 8. 공정거래위원회 발표「2023년 가맹사업 현황 통계 발표」)로 가맹사업에 소속된 가맹점주는 33만명 정도로 추산된다. 가맹사업 시장의 연간매출액은 100조 1천억 원, 종사자 수는 가맹점주 30만명에 피고용자 94만 2천여 명을 합해 약 127만 여명으로 추산된다(가맹점주 1인당 평균 고용자수 3.3명, 통계청 「2022년 프랜차이즈산업 실태조사」). 그러나 이러한 양적 성장에

따라 갈등도 고조되고 있다.

가맹분야 분쟁조정신청건수가 2023년 605건(부당한 손해배상의무 부담행위 132건 21.8%)에 달하고, 대리점 거래분야는 총 92건(그중 불이익제공행위가 72건, 78.3%) 대규모 유통업거래 분야는 총 29건(불이익 제공행위 및 경제적 이익 제공요구행위 8건, 27.6%) 등 다양하게 나타나고 있다[한국공정거래조정원(2024.02.06.), 「2023년 분쟁조정 현황 발표」]. 한편, 2013년에 이어 2015년에도 편의점 점주가 스스로 목숨을 끊었고, 2017년경에는 탈퇴 점주에 대한 보복을 견디지 못한 점주가 자살하는 사건도 있었다. 이렇듯 극단적 사례가 알려지면서 가맹사업 거래의 불공정관행에 사회적 공분은 최고조에 달하고 있다.

2024년 가맹분야 실태조사[공정거래위원회(2024. 12. 27.) 발표 「2024년 가맹분야 실태조사 결과 발표」]에 따르면 가맹본부로부터 불공정행위를 경험한 적이 있다고 응답한 가맹점주 비율은 54.9%로 전년(38.8%) 대비 16.1% 증가하였다. 이처럼 거래 관행 개선 체감도가 전반적으로 악화된 것은 장기간 지속되고 있는 자영업 경기침체에 따른 영향이 크게 작용한 것으로 보인다. 가맹본부의 경영 여건이 열악해진 것을 계기로 불공정행위가 심화될 수 있는 만큼, 적극적 법 집행 및 상생 유도를 통한 거래 관행 개선 노력이 필요한 것으로 평가되며 이를 해소할 수 있도록 상생유도 및 제도개선노력을 지속적으로 할 필요가 있다.

2002년 가맹사업법 제정으로 가맹분야 불공정거래행위에 대해서는 공정거래법이 아닌 가맹사업법으로 규율하게 되었지만, 현재까지 법령에 규정된 불공정 거래행위 유형별로 법 위반에 해당하는지를 판단하기 위한 별도의 심사지침이 부재하였다. 이에 공정거래위원회는 그간 축적된 공정위 심결례와 법원 판례를 충실히 반영하고, 가맹사업분야의 특수성과 주요쟁점을 검토, 분석하여 2024. 3. 25.부터 「가맹분야 불공정 거래행위 심사지침」을 제정·시행하고 있다. 가맹시장이 성숙기에 접어들어 10년차가 넘는 사업자들이 나타나고 있음에도 이들에 대해 계약갱신권이 부여되지 않는 문제, 불공정거래행위의 유형으로 부당한 이익제공을 규정하지 않고 있는 문제, 가맹점주협의회가 단순한 협의요청권만을 갖게 되는 데서 오는 협상력 부족의 문제 등을 들 수 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

10년차 이상 장기점포의 안정적 계약갱신의 근거마련에 관하여 공정거래위원회에서 가이드라인이 나왔을 정도로 그 필요성에 대해 공감대가 형성되어 있고, 위 내용이 포함된 법안으로 의안번호 2200869(이학영의원등 10인)가 발의되었으나 부의되지 못하였다.

가맹점사업자단체의 대표성 확보 및 협상력 제고를 위한 등록제를 도입하고, 가맹사업자단체의 등록취소 및 취소 시 청문 절차와 가맹본부가 등록된 가맹점사업자단체의 대통령령으로 정하는 기준에 따른 협의요청에 응하지 아니한 경우 제재조치를 규정한 법안으로 의안번호 [2126697]이 21대 국회에서 본회의 직 회부 되었으나 통과하지 못하였다.

다. 입법 제안 및 예상효과

1) 10년차 이상 장기점포의 안정적 계약갱신 근거 마련

현행 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제13조 제2항은 “가맹점사업자의 계약갱신요구권은 최초 가맹계약기간을 포함한 전체 가맹계약기간이 10년을 초과하지 아니하는 범위 내에서만 행사할 수 있다.”고 규정하였다. 이는 상가임대차보호법과 같이 적어도 10년의 영업기간을 보호함으로써 초기 투자를 회수하고 어느 정도의 영업이익을 향유할 수 있도록 규정한 것이다.

최근 가맹본사가 가맹점주단체를 구성하는 핵심임원들 위주로 계약종료를 통보하는 등 가맹점주들의 단체교섭권을 사실상 제한하는 수단으로 악용되는 사례가 지속적으로 나타났다. 공정위도 이러한 문제점을 인식하여 2019. 5. 28. 가맹분야 ‘장기점포의 안정적 계약갱신을 위한 가이드라인’을 마련하여 발표하였으나 규범력을 갖지 못하였다.

이에 공정위가 발표한 가이드라인을 법제화함으로써 10년차 이상 장기점포 운영자의 경영안정성을 확보하고자 한다. 구체적으로는 10년차 이상 장기점포 운영자가 실정법 위반, 영업방침 위배 등 법정 갱신거절 사유에 해당하지 않는 경우 원칙적으로 갱신을 허용하고, 예측가능성 제고를 위해 사전에 공지된 평가시스템에 따라 계약갱신 여부를 결정하도록 하고 가맹점주에게 이의제기 절차를 보장하도록 하며, 평가결과 계약갱신 거부 대상이 되

라도 일정 기간 재계약을 위한 유예기간을 부여하도록 하는 것이다(가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제13조 제2항 개정).

위 법안 도입으로 10년차 이상 가맹점사업자들의 안정적 계약갱신근거를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률상 상생협약권, 가맹사업자단체등록제 등 도입

가맹사업거래의 공정화에 관한 법률상 단체 거래조건 변경 협의 규정이 2013년 도입되었으나, 가맹본부에 대해 성실 교섭의무만을 부여하고 있어 실효성이 부족하다. 이에 가맹점사업자단체의 대표성 확보 및 협상력 제고를 위한 등록제를 도입하고, 가맹사업자단체의 등록취소 및 취소 시 청문 절차와 가맹본부가 등록된 가맹점사업자단체의 대통령령으로 정하는 기준에 따른 협의요청에 응하지 아니한 경우 제재조치를 신설할 필요성이 있다.

위 제도의 도입으로, 가맹사업자단체가 가맹본부를 상대로 실질적 협상력을 확보하고, 가맹본부가 상생협약이나 거래조건변경 협상을 거부할 경우 제재할 수 있도록 하는 등 보다 실효성 있는 단체협상권의 확보가 가능할 것으로 기대된다.

국민기초생활보장법 개정

정책목표

최저생활의 실효적 보장, 복지사각지대 축소 및 불평등 해소

가. 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.

2017년 이후 부양의무자 기준이 일부 완화되는 성과는 있었다. 2018년 10월 주거급여에 대한 부양의무자 기준이 폐지되었고, 2021년 10월 소득 연 1억, 재산 8억으로 생계급여에 대한 부양의무자기준이 완화되었다. 그러나 수급을 받지 못하는 사각지대는 여전히 발생하고 있고, 특히 의료급여에 대한 부양의무자 기준은 폐지가 제대로 논의조차 되지 않고 있다.

2024년 6월 생계급여 수급자는 165만 명, 의료급여 수급자는 146만 명이다. 생계급여 수급자로 선정되기 위한 소득인정액이 의료급여보다 낮다는 점을 고려할 때 최소한 20만 명에 가까운 사람들이 생계급여를 받아야 할 정도로 열악한 경제적 사정을 겪고 있음에도 불

구하고, 단지 부양의무자 기준 때문에 의료급여를 받지 못하고 있다고 추측할 수 있다.⁶

한편 급여종류별 선정기준과 생계급여 지급액을 정하는 기준이 되는 기준 중위소득은 2021년 이후 증가하는 추세를 보이나, 여전히 가계금융복지조사에 의한 중위소득에 비해 크게 낮은 수준에 머무르고 있다. 그 결과 기준 중위소득의 32%로 책정되는 생계급여액도 1인 가구 기준 71만원 정도에 불과하여 빈곤층의 현실을 반영하지 못한다는 비판이 제기되고 있다.

생계급여액을 정하는 기준이자 70여개의 복지제도 선정 기준으로 활용되는 기준 중위소득은 보건복지부 산하 중앙생활보장위원회에서 정해진다. 해당 위원회는 국민의 생활에 직접적 영향을 미치는 정책적 결정을 함에도 불구하고 다른 어떤 위원회보다 폐쇄적으로 운영되고 있다. 회의 개최 일시, 장소도 사전에 알 수 없고 회의자료, 속기록, 회의록도 모두 최종의결까지 비공개에 부치고 있다. 또한 보건복지부장관이 위촉·지명한 위원으로 위원회가 구성되어 있어 정책대상자의 의견이 반영되기 어려울 뿐만 아니라 정부의 일방적인 정책 집행이 가능한 구조이다.

국민기초생활 보장법에 따라 보장되는 급여를 수급할 권리는 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리와 제10조의 인간의 존엄성을 실현하기 위한 근본적인 권리에 해당한다. 따라서 사적부양의 가능성만을 이유로 수급을 배제하거나, 급여의 수준을 권리 보장에 미치지 못하게 설정하여서는 안 된다. 참고로 유엔 사회권위원회는 부양의무자 기준을 완전 폐지할 것을 명시적으로 권고한 바가 있고, 적절한 수준에 미치지 못하는 사회보장급여 역시 권리의 침해로 파악하고 있다.

위와 같은 기준에서 부양의무자 기준을 수급권자 인정요건에서 완전히 폐지하고, 현재 기준 중위소득의 32%에 불과한 생계급여 지급기준을 40~50% 수준까지 상향하며 중앙생활보장위원회의 투명성을 강화하는 국민기초생활 보장법 개정이 필요하다.

6 기초법공동행동(2024), 「중생보위 요구안」

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서는 국민기초생활보장법상 부양의무자 기준을 전면 폐지하고 생계급여 선정 기준을 상향하는 법안이 다수 발의 되었으나 어느 하나 제대로 논의 되지 못한 채 모두 임기 만료로 폐기 되었다. 주요 법률안은 아래와 같다.

1) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2101719), 보건복지위원회, 2020.7.9., 이해식 의원)

수급권자가 되기 위한 부양의무자 요건을 전면 폐지하여 국민기초생활 수급권자의 범위를 확대하고, 사적부양을 강제할 수 있는 부양의무자에 대한 보장비용 징수까지 삭제함으로써 복지 사각지대를 해소하려는 내용의 법률안이다.

2) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2119048), 보건복지위원회, 2022.12.21., 신동근 의원)

생계급여 선정기준을 기존 중위소득의 100분의 30에서 100분의 40으로 상향하고, 이에 더하여 생계급여 지급액 계산 시 각 가구별 소득인정액에서 가구원 1명당 10만원씩 공제하는 방식으로 생계급여 지급액을 늘림으로써 국민의 생활 안정을 적극 지원하려는 내용의 법률안이다.

3) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2122721), 보건복지위원회, 2023.6.16., 강은미 의원)

중앙생활보장위원회 회의 공개 및 회의록 작성, 공개에 관한 사항을 규정함으로써 중앙생활보장위원회를 통해 국민기초생활보장제도의 보장범위와 보장수준 결정과정에 대한 국민의 알권리를 보장하고 민주적 통제가 확보될 수 있도록 하려는 내용의 법률안이다.

다. 입법제안 및 예상효과

1) 22대 국회 주요 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2203155) (2) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2204026)
소관상임위	보건복지위원회

제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 8. 23. 남인순 (더불어민주당) (2) 2020. 9. 13. 김태년 (더불어민주당)
주요내용	(1) 부양의무자 기준 폐지 관련 - 수급권자가 되기 위한 부양의무자 요건을 전면 폐지하여 국민기초생활 수급권자의 범위를 확대함(남인순 의원안). - 생계급여 수급권자에 한해 부양의무자 기준을 폐지(김태년 의원안). (2) 생계급여 선정기준 상향 관련 - 생계급여 선정기준이 되는 소득인정액의 하한을 기준 중위소득의 100분의 40으로 상향함으로써 저소득층에 대한 생계 보장을 두텁게 함(김태년 의원안).

2) 검토의견

복지 사각지대를 해소하기 위해서는 여전히 산업화 이전 가족관을 벗어나지 못하고 있는 부양의무자 기준을 완전 폐지하는 것이 필수적이다. 이를 위해서는 사적 부양을 우선하는 국민기초생활보장법상 정의 및 급여의 기본 원칙(제2조, 제3조)에서부터 개별 급여의 요건(제8조, 제8조의2, 제12조, 제13조), 급여 신청 및 조사(제21조, 제22조, 제23조, 제23조의2, 제25조, 제26조), 보장비용 징수(제46조)에 이르기까지 법 전반에 걸쳐 부양의무자 기준을 삭제하는 대대적인 개정이 필요하다.

21대 국회에서 발의된 국민기초생활 보장법 개정법률안 중 일부는 부양의무자 기준을 삭제하면서도 동시에 부정수급에 대한 제재를 강화하거나 부양의무자에 대한 보장비용 징수를 강화하는 내용이 포함되어 있었다. 그러나 부정수급에 대한 제재 강화는 수급권자를 급여 신청 과정에서부터 상당히 위축시킬 수 있고, 보장비용 징수 강화는 자칫 사적부양을 강제할 수 있어 부양의무자 기준 폐지의 취지에 부합하지 않기에 오히려 부양의무자 기준 완전 폐지에 초점을 둔 개정이 필요하다.

생계급여 현실화를 위해서는 생계급여의 내용(제8조)에 대한 개정이 필요하다. 현행법에서 생계급여 선정기준은 기준 중위소득의 100분의 30 이상으로 한다고 규정하고 있으나, 이

를 최소한 40~50%까지 상향하는 내용의 개정이 필요하다. 정부 차원에서 2024년부터 생계급여 선정 기준을 기존 중위소득의 32%로 인상한 점은 긍정적이라 할 수 있으나, 경기불황 및 물가상승 등을 고려해 보았을 때 여전히 부족한 수준이다.

더불어 전 국민의 복지기준선인 기준 중위소득을 결정하는 중앙생활보장위원회가 보다 투명하고 객관적으로 운영될 수 있도록 회의 일시, 장소, 의제, 제의 안건을 회의 개최 전 공표하고, 방청권을 보장하며 회의록 및 속기록을 즉시 공개하는 내용의 개정이 필요하다. 또한 위원회의 구성(제20조)에 있어서도 위원 중 일정 수를 정책대상자로 하고, 위원장도 위원 중 선출하는 방식으로의 개정이 필요하다.

22대 국회에서 발의된 국민기초생활 보장법 개정법률안 대부분은 현행 국민기초생활 보장법상 보충성 원칙의 예외를 확대하는 내용으로 이를테면 소득인정액 산정 시 보훈급여, 기초연금 등을 소득에서 제외하는 것이다. 부양의무자 기준을 전부 또는 일부 폐지하거나, 생계급여 선정기준을 상향하는 내용의 법률안은 단 2개에 불과하다는 점에서, 빈곤 현장의 목소리를 반영한 입법이 뒷받침되지 못하고 있다는 우려가 커지고 있다.

더불어, 지난해부터 정부는 밀실회의라는 비판을 받고 있는 중앙생활보장위원회, 중앙의료급여심의위원회를 통해 수급권자의 건강권을 심각하게 침해할 우려가 있는 의료급여 개편안을 지속적으로 논의하고 있다. 그럼에도 22대 국회에서는 중앙생활보장위원회의 민주적 운영에 관한 개정법률안이 전혀 발의되지 않았다. 정책의 직접 대상자인 수급자가 의견을 개진할 수 있는 절차가 반드시 마련되어야 한다.

Ⅲ

전 정부에서 독립적 기능이
훼손된 기관의 정상화



공영방송의 이사회 등 지배구조 개선

정책목표

공영방송의 실질적 독립성, 공공성 제고

가. 현황과 문제점

현행 방송법, 방송문화진흥회법, 한국교육방송공사법(방송3법)은 KBS와 방문진(MBC), EBS의 이사와 사장의 선임 방법 등을 정하고 있는데, 임명권자나 추천단체 구성 등에서 이사와 사장의 임면에 정치권의 부당한 개입을 배제할 수 없는 구조이다. 이에 따라 공영방송의 독립성과 공공성을 보장하기 위해 존재하는 이사회가 오히려 정치권의 압력을 공영방송에 전하는 창구로 전락하여 정권 교체기마다 이사와 사장에 대한 위법한 해임 처분이 거듭되면서 공영방송 내부의 갈등을 심화하고 공영방송의 독립성과 자율성, 책임성을 훼손하는 핵심 기제가 되고 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

제21대 국회에서는, ①민형배 의원이 대표 발의한 “방송법 일부개정법률안”(의안번호: 2200704), “방송문화진흥회법 일부개정법률안”(의안번호: 2200705), “한국교육방송공사법 일부개정법률안”(의안번호: 2200706) (대통령선거 및 인수위원회에서 자문이나 고문 등의 역

할을 한 날부터 3년이 지나지 않은 사람, 각 공사의 소관 사무와 밀접한 업무를 담당했으며 퇴직 후 3년이 지나지 않은 정무직공무원은 임원이 될 수 없도록 제한), ② 여러 의원의 의안을 취합하여 반영한 과학기술정보방송통신위원장 발의한 “방송법 일부개정법률안”(의안번호:2200946), “방송문화진흥회법 일부개정법률안”(의안번호:2200947), “한국교육방송공사법 일부개정법률안”(의안번호:2200948) (각 공사 이사 수 21명으로 증원, 이사 추천 단체 다변화, 사장 임기 보장 조항 추가, 사장후보국민추천위원회 신설, 사장 임명시 특별다수제 및 결선투표제 도입) 등이 발의되었다.

다. 입법제안 및 예상효과

1) 지배구조 개선 (이사회 구성 다변화, 사장 후보 시민 추천 등)

공영방송의 공적 책임 구현을 위한 독립성, 정치적 중립성 및 합리적 운영 보장을 위해서는 각 공영방송의 이사회를 각 분야의 전문성 및 대표성을 반영해 확대하여야 하므로, 이사 수 증원이 필요하다. 이에 지난해 거부권이 행사되어 부결된 법안과 같은 21인 안이 바람직 하되, 예산 등 현실적 여건상 어렵다면 적어도 15인은 되어야 할 것으로 제안한다.

또 정치권력 개입 제한 및 정치적 후견주의 완화 등을 위해 △이사 추천 권한을 방송 및 미디어 관련 학회, 해당 공영방송사 임직원, 시청자위원회 등 다양한 주체로 확대하여 구성을 다변화하고 △일반 시민이 참여하는 사장후보시민추천위원회를 설립하여 사장 후보자를 추천하며 △이사회 의 사장 임면 의결 시 특별다수제(일반 의결 시의 재적 과반수가 아니라 재적 2/3 이상의 찬성 요구)를 도입하도록 한다.

한편 추천된 이사 후보자들에 대해 각 교섭단체가 상호 순차적으로 배제하고 남은 사람을 이사로 선임하는 절차¹⁾를 도입하여 극단적 정파성을 지닌 후보자는 탈락하게 함으로써, 이사회가 공영방송을 둘러싼 정파 간의 전장이 되는 현상을 완화하는 방안도 고려해 볼 만 하다.

1 노동위원회의 공익위원 위촉에 관한 노동위원회법 제6호 제4항(“노동위원회 위원장, 노동조합 및 사용자단체가 각각 추천한 사람 중에서 노동조합과 사용자단체가 순차적으로 배제하고 남은 사람을 위촉대상 공익위원으로 하고”) 참조.

2) 이사(사장) 신분보장 및 직무 독립 강화

공영방송 이사(사장) 선임에 대한 정치권의 영향력을 제한하는 안과 함께, 그렇게 선임된 이사(사장)가 소신껏 독립적으로 직무를 수행할 수 있도록 그 신분을 보장할 필요가 있으나, 현행법은 이사의 임기만을 명시하고 있어 한계가 있다. 이에 이사(사장)의 해임(면직) 사유를 제한하는 규정(예를 들어 결격사유 해당, 회계 부정, 고의·중과실로 방송사 운영에 지장 초래, 신체·정신적 장애로 직무수행 매우 곤란 등)을 추가해야 한다. 지난해 거부권이 행사되어 부결된 법안의 경우 공영방송 사장에 대해서만 이런 규정을 두었는데, 이사들 역시 사장 선임에 관여하는 등 경영 전반에 대해 막중한 권한을 행사하는 만큼 마찬가지로 이런 규정을 적용할 필요가 있다. 같은 맥락에서 ‘이사(및 임원 내지 집행기관)는 임기 중 직무수행과 관련하여 내·외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 아니한다’는 직무상 독립 규정 도입도 필요하다.

다만 이사 등의 정치활동 관여 금지 규정 도입의 경우는 공영방송의 독립성과 공정성 확보라는 입법취지는 타당하나, 그 범위나 수준에 대한 대강 없이 너무 포괄적으로 규정되어 기본권을 과도하게 제한하고 나아가 이사 등에 대한 외부 권력의 압박 수단으로 남용될 가능성도 우려되므로, 신중한 검토가 필요하다.

3) 공영방송 정의 규정 도입

현행법에 없는 공영방송 정의 규정을 신설(명문화)하여 공영방송의 의의와 책무를 명확히 하고, 특히 이로써 상법상 주식회사이면서 공공기관 방문진의 관리·감독을 받는 MBC의 다소 불명확한 법적 지위를 정립하여 거듭되는 ‘징벌적·보복적 민영화’ 논란을 해소할 필요가 있다.

진실 · 화해를 위한 과거사정리기본법 일부개정법률안 입법촉구

정책목표

제3기 진실 · 화해를 위한 과거사정리위원회의
설립 및 배 · 보상 절차 등의 입법화

가. 현황과 문제점

한국 사회는 일제 식민통치, 민족분단, 동족상잔의 전쟁, 권위주의 정권의 야만적인 폭압으로 고통받아왔다. 그 과정에서 벌어진 학살과 탄압, 인권유린의 실상들은 은폐된 채 또 다른 희생과 억압을 야기해 왔다. 그 피해자들은 명예를 훼손당하고 보상받을 권리를 박탈당한 반면, 일제와 독재정권에 가담하였거나 부역한 자들, 그러한 통치를 위해 만들어진 제도와 수단들은 여태 극복되지 않고 한국 사회의 민주적 발전을 방해하는 장애물로 작용해 왔다.

진실 · 화해를 위한 과거사정리 기본법(이하 ‘과거사정리법’이라 함)이 2005년 제정되었고, 이에 따라 설치된 진실 · 화해를위한과거사정리위원회(이하 ‘위원회’라 함)는 2006년 4월 24일부터 2010년 6월 30일까지 약 4년 2개월의 조사활동을 마친 후 2010년 12월 31일 해산하였다. 그러나 신청기간의 제한과 짧은 조사활동으로 인해 상당수의 피해자에 대한 규명이 완료되지 못하였고, 위원회의 조사활동 종료 후에도 아동청소년 및 부랑인 등의 강제수용 등의 국가폭력 사건이 추가적으로 드러나게 되었다.

이에 과거사정리법 일부개정법률안이 2020. 12. 10. 시행됨에 따라 제2기 위원회가 2021. 5. 27. 본격적으로 활동을 개시하여, 2025. 5. 26.자로 조사기간이 종료되었다. 이 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 규정하였다.

과거사정리법이 2023. 3. 21. 다시 한번 개정됨에 따라 행정안전부장관이 위원회 권고사항의 이행상황을 점검·관리하는 한편, 담당기관은 그 권고사항의 이행계획 및 조치결과를 행정안전부장관에게 제출하도록 하는 등 위원회의 활동이 국가기관의 실질적인 이행으로 이어지는 단초가 마련되었다.

그러나 제2기 위원회에서는 진실규명과 피해회복에 있어서 가장 중요하고도 필수적인 절차라고 할 수 있는 ‘배상 및 보상’ 관련 조항이 개정안에 포함되지 아니한 관계로 국가의 직접적이고 조속한 피해구제가 이루어지기 어려웠고, 피해자들이 개별적으로 비용과 시간을 들여가면서 별도의 소송 절차를 거쳐야만 비로소 구제를 받을 수 있는 한계가 존재했다.

그리고 제2기 위원회의 조사과정에서는 형제복지원과 선감학원 등 제2기 위원회가 시작될 당시 알려져 있던 부랑인 수용시설 외에도 영화숙·재생원, 덕성원 등 수용시설의 문제가 더 발견되었고, 해외입양과정에서의 인권침해 사례가 진실규명되는 등 새로운 유형의 인권침해 사건이 다수 드러났다. 이러한 새로운 유형의 인권침해 사건과 관련해서는 아직 신청하지 못한 피해자들이 많아, 제3기 위원회를 통한 추가 조사가 필요하다. 또한 한국 전쟁 전후 민간인 집단희생 사건 가운데 일부는 위원회가 진실규명 결정을 취소하거나, 희생·피해 입증 요건을 비합리적으로 설정하여 ‘진실규명 불능’ 결정을 내린 사례가 있어, 제3기 위원회의 필요성이 크다.

따라서 제2기 위원회의 조사기간이 종료된 시점에서도, 여전히 온전한 과거사 문제 정리와 피해회복 조치를 위해 제3기 위원회를 설립하고 배·보상 절차를 마련하는 개정안을 추진할 필요가 있다.

나. 22대 국회 논의 경과

법안명 (의안번호)	진실·화해를 위한 과거사정리기본법 일부개정법률안
소관상임위	행정안전위원회
제안일자/ 대표발의/ 소속정당	2024. 6. 17. / 박정 의원 / 더불어민주당 2024. 8. 1. / 복기왕 의원 / 더불어민주당 2024. 8. 12. / 이상휘 의원 / 국민의힘 2024. 8. 20. / 이훈기 의원 / 더불어민주당 2024. 9. 3. / 양부남 의원 / 더불어민주당 2024. 9. 5. / 이광희 의원 / 더불어민주당 2024. 12. 10. / 한병도 의원 / 더불어민주당 2024. 12. 16. / 임미애 의원 / 더불어민주당 2024. 12. 18. / 정준호 의원 / 더불어민주당 2024. 12. 19. / 이개호 의원 / 더불어민주당 2024. 1. 15. / 이해식 의원 / 더불어민주당 2025. 4. 24. / 용혜인 의원 / 기본소득당 2025. 5. 2. / 조지연 의원 / 국민의힘
주요내용	- 조사기간 연장(복기왕, 이훈기, 양부남, 임미애, 정준호, 이개호, 용혜인, 조지연 의원안) - 배·보상 관련 조항 추가(이상휘, 이개호, 이해식, 조지연 의원안) - 소멸시효 완화 또는 배제(양부남, 이광희, 이개호, 용혜인 의원안)

다. 입법제안

1) 제3기 위원회의 설립

제2기 위원회는 2021. 5. 27. 본격적으로 활동을 개시하여, 2025. 5. 26.자로 조사기간이 종료되었다. 제2기 위원회는 위 조사기간 종료일로부터 6개월 동안 종합보고서 작성, 이의 신청에 따른 재조사 등 업무만을 수행한 뒤, 2025. 11. 26.경에는 모든 활동을 종료할 예정이다. 따라서 제2기 위원회가 조사기간을 연장하는 방식으로 업무를 이어나가는 것은 현실

적으로 어렵게 되었다. 다만 제2기 위원회의 종료시점으로부터 가능한 공백없이 제3기 위원회가 설립되는 내용으로 개정안이 통과된다면, 제2기 위원회의 물적자원 등을 제3기 위원회가 최대한 승계함으로써 위원회 준비절차에 소요되는 시간, 비용 등을 최소화할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 과거사정리법상 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 보상조치를 취하여야 한다”고 개정하고, 제36조 제2항을 신설하여 “배상조치는 경제적인 배상 또는 보상, 재활과 치유, 명예회복과 정부의 공식적인 사죄를 포함한다. 다만 배상조치를 위해 필요한 사항은 이 법 시행 이후 2년 이내에 따로 법률로 정한다.”고 개정할 필요가 있다. 이로써 피해자들이 개별적으로 국가배상 청구소송을 제기하지 아니하더라도 실질적인 보상을 받을 수 있을 것으로 기대된다.

3) 진실화해위원회 조사기간 및 진실규명 신청 기간의 연장

현행 과거사정리법에 따른 위원회의 조사기간은 3년에 불과하여, 수많은 과거사 사건들의 진상규명을 위한 충분한 조사가 이뤄지기에 충분치 않은 상황이다. 이에 현행 과거사정리법 제25조 제1항을 “위원회는 위원회가 구성되어 최초의 진실규명 조사개시 결정일 이후 5년간 진실규명활동을 한다.”로, 제2항은 “위원회는 제1항의 규정에 의한 기간 이내에 진실규명활동을 완료하기 어려운 경우에는 기간 만료일 3월 전에 대통령 및 국회에 보고하고 2년 이내의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.”로 개정하여, 위원회의 진상조사활동이 더욱 충실히 이뤄질 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 신청기간을 놓치는 피해자들을 최소화할 수 있도록, 제19조 제2항의 진실규명 신청 기간을 “시행일부터 3년 이내에 하여야 한다.”로 현행 2년에 비하여 1년가량 연장하는 것도 필요하다.

4) 위원 선출방법 및 결격 사유 개정

현행법상 위원회 위원은 대통령이 임명하고, 정무직 공무원으로 보하도록 규정하였을 뿐 국회의 인사청문 대상으로 정하고 있지는 않은바, 위원회가 수행하는 업무의 중요도와 위원회의 전문성·정치적 중립성 등을 고려할 때 위원 임명 시 국회의 청문절차를 거치도록 할 필요가 있다는 의견이 제시되고 있다. 이에 위원회의 상임위원 내지 위원장을 대통령이

임명하기 전 국회의 인사청문을 거치도록 규정함으로써 공직후보자에 대한 검증을 강화하고, 위원회의 위상을 담보할 필요가 있다.

한편 최근 위원회 위원 및 위원장이 명백한 역사적 진실을 부정하고 국가폭력을 정당화함은 물론 왜곡된 역사 인식이 드러나 그 자격이 부적절함에도 불구하고, 이에 대한 직무집행을 제한할 법적 근거가 없어 문제가 되고 있다. 이에 위원회 위원이 희생자 및 피해자의 인권 옹호에 적절치 않은 행위를 하여 진상규명 활동에 적절하지 않은 경우 그 결격사유 및 탄핵소추 제도를 규정할 필요가 있다.

5) 과거사연구재단 관련 규정의 개정

현행법은 과거사연구재단에 관하여 규정하고 있는데, 과거사연구재단이 현재 수행하고 있는 위령 사업의 내용에 희생자, 피해자 및 유족을 위로하고 그 명예를 회복하기 위한 사업을 추가할 필요가 있다. 이에 사료관 설치, 과거사 추모일 지정, 희생자 유해발굴 사업 등 주요 사업을 과거사연구재단의 사업내용으로 명시하여 법의 목적을 충실히 달성할 필요가 있다.

국가인권위원회법 개정

정책목표

국가인권위원회의 독립성과 다양성 확보

가. 현황과 문제점

현재 국가인권위원회의 위원은 총 11인(위원장 1인, 상임위원 3인, 비상임위원 7인)이다(국가인권위원회법 제5조 제1항). 국가인권위원회의 위원은 국회가 4인, 대통령이 4인, 대법원장이 3인을 지명한다(동조 제2항). 각 지명기관의 선출, 지명절차와 관련하여, 현행법은 위원장의 경우에는 국회의 인사청문을 거칠 것을 요구하고 있다(동조 제5항). 그 외에는 2016년 “국회, 대통령, 대법원장은 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 인권의 보호와 향상에 관련된 다양한 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 위원을 선출·지명하여야 한다”는 조항이 개정되었을 뿐 별다른 절차조항은 없다(동조 제4항).

2021년 세계국가인권기구연합(GANHRI)에서는 국가인권기구 정기등급심사에서 대한민국 국가인권위원회에 대해 A등급을 재승인하면서, ‘단일독립선출위원회’ 설치에 관한 사항을 위원회법에 규정하도록 권고한 바 있다. 아울러 회의 공개, 인권위원 추천 등에 대한 개선을 권고하며 국가인권위원회의 독립성, 투명성 등을 보장하기 위한 제도 개선이 필요하다는 주장도 제기한 바 있다.

개요에서 언급한 바와 같이 2016년 다양한 사회계층으로부터 인권위원 후보를 추천받거나 의견을 듣도록 하는 규정이 마련되었으나, 현행법상 독립적인 인권위원 후보자 추천위원회의 근거규정은 없다. 이로 인하여 대통령의 경우 몇 차례 후보추천위원회를 구성하고 있으나 관행에 따른 것에 불과하며, 대법원·국회의 경우 후보추천위원회는 구성된 바 없다.

인권시민사회단체들은 오래 전부터 국가인권위원회의 독립성, 전문성, 투명성, 다양성 등을 확보하기 위하여 독립적이고 공정하게 업무를 수행할 수 있는 후보가 인권위원으로 임명될 수 있도록 후보추천위원회의 조직 및 절차에 관한 규정이 마련되어야 한다는 의견을 개진한 바 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

2020년 개혁입법과제에는 반영된 바 없으며, 21대 국회에는 2024. 7. 28. 현재 진성준 의원 대표발의안(2200331), 서미화의원 대표발의안(2200771), 고민정의원 대표발의안(2201477) 등 세 개의 법률안이 제안되어 계류 중에 있다.

① 진성준 의원 대표발의안

현행	신설
<신설>	제5조의2(위원후보추천위원회의 설치) ① <u>위원을 추천하기 위하여 위원회에 위원후보추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다.</u> ② <u>추천위원회는 제5조제3항에서 정하고 있는 요건을 갖추고 있는 5인 이상 7인 이내의 위원으로 구성한다.</u> ③ <u>추천위원회의 설치 및 운영에 관한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.</u>

② 서미화 의원 대표발의안

현행	신설
제5조(위원회의 구성) ① (생략)	제5조(위원회의 구성) ① (현행과 같음)
② 위원은 <u>다음</u> 각 호의 사람을 대통령이 임명한다.	② -----제5조의2에 따른 위원후보추천위원회에서 추천한 후보 중에서 다음-----.
〈신설〉	제5조의2(위원후보추천위원회의 설치) ① 위원을 추천하기 위하여 위원회에 위원후보추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다. ② 추천위원회는 제5조제3항에서 정하고 있는 요건을 갖추고 있는 5인 이상 7인 이내의 위원으로 구성한다. ③ 추천위원회의 설치 및 운영에 관한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

③ 고민정 의원 대표발의안

현행	신설
제5조(위원회의 구성) ① ~ ③ (생략)	제5조(위원회의 구성) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 국회, 대통령 또는 대법원장은 <u>다양한 사회계층으로부터</u> 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 <u>인권의 보호와 향상에</u> 관련된 다양한 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 위원을 선출·지명하여야 한다.	④ ----- <u>인권</u> ----- -----제5조의2의 위원후보자추천위원회에서 추천한 위원후보자 중에서 위원-----.
⑤ ~ ⑧ (생략)	⑤ ~ ⑧ (현행과 같음)

〈신설〉	제5조의2(위원후보자추천위원회) ① 제5조 제4항에 따른 위원후보자를 추천하기 위하여 위원회에 위원후보자추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 둔다. ② 추천위원회의 위원은 5인 이상 7인 이하로 구성한다. 이 경우 추천위원회의 위원은 제5조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자격을 갖추어야 한다. ③ 추천위원회에서 위원후보자를 추천하는 경우에는 지체없이 국가인권위원회 공보 또는 국가인권위원회 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법으로 공개하여야 한다. ④ 추천위원회는 위원후보자 대상이 소속되었거나 소속된 관계 기관 등에 자료 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제공을 요청 받은 관계 기관 등은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. ⑤ 그 밖에 추천위원회의 설치 및 운영에 관한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.
-------------	---

다. 입법제안 및 예상 효과

세 발의안이 공통적으로 규정하고 있는 바와 같이, (1) 위원회 산하에 후보추천위원회를 두되, (2) 추천위원의 수는 다양성을 반영하기 위하여 5인 이상 7인 이하로 구성할 필요가 있다. 그리고 (3) 선출, 지명권자는 추천된 후보자 중에서 인권위원을 선임토록 후보추천의 구속력을 규정할 필요가 있다.

IV

탄핵 광장 시민들의 요구,
존엄과 평등



포괄적 차별금지법의 제정

정책목표

포괄적 차별금지법을 제정하여 차별피해의 실질적 구제를 가능케 하고,
평등을 한국사회의 보편적 가치로 확립

가. 현황과 문제점

1) 현황

현재 한국 사회에 헌법 제11조 실현을 위한 실체법으로서 차별 일반을 규율하는 법률은 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 영역에서 일부 사유에 대한 차별을 다루는 개별적 차별금지법이 제정되어 시행되고 있으며, 「국가인권위원회법」에는 ‘평등권 침해의 차별행위’에 대한 국가인권위원회의 구제절차가 규정되어 있다.

2) 문제점

평등권은 현대사회에서 갈수록 그 중요성이 강조되고 있는 기본권이다. 세계 각국은 평등권 보장을 위한 가장 기본적인 법률로서, 사회 주요 영역에서 일어나는 인적 속성에 따른

차별 행위를 예방하고 시정하는 포괄적인 법률을 제정하여 시행하고 있다.¹ 한국에서도 이러한 흐름에 발맞추어 포괄적 차별금지법의 제정이 참여정부 국정과제의 일환으로서 추진되었고 2007년 법무부가 차별금지법안을 입법예고하였다. 그런데 차별금지법 제정에 대한 재계와 일부 보수개신교계의 반발이 따르자 법무부는 입법예고안의 차별금지사유 중 7개 사유(병력, 출신국가, 언어, 가족형태 또는 가족상황, 범죄 및 보호처분의 전력, 성적 지향, 학력)를 삭제한 형태로 법안을 발의하였다. 이러한 법무부의 행보는 7개 사유에 관해서는 차별을 엄격히 규율하지 않겠다는 사회적 메시지를 준 것이나 다름없어 결국 차별금지법의 취지를 정면으로 훼손하는 것이라는 국내외의 거센 비판이 일었다. 이러한 논쟁을 거치며 차별금지법안은 제17대 국회에서 임기만으로 폐기되었다. 18대, 19대 국회에서도 5개의 차별금지법안이 제출됐으나 그 중 2개 법안은 발의 2개월 만에 철회되는 등 논의가 실질적으로 진전되지 못했다. 20대 국회에서는 차별금지법안이 발의되지 않았다. 21대 국회에서는 4개의 법안이 발의되고, 10만명 이상의 동의로 국민동의청원이 접수되었으나, 법제사법위원회가 의무를 외면하면서 모두 임기만으로 폐기되었다.

차별금지사유를 둘러싼 논쟁이 시작되었던 2007년 이래 유엔 국제인권조약기구들은 인종, 성적지향, 성별정체성을 비롯한 모든 차별금지사유를 명시한 포괄적 차별금지법을 신속히 채택할 것을 한국 정부에 10차례 이상 반복하여 권고해왔다. 대표적으로 유엔 자유권 위원회는 2015년 “명시적으로 삶의 모든 영역을 다루면서, 인종, 성적지향 및 성별정체성을 근거로 한 차별을 포함한 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 형태의 포괄적 차별금지법을 채택하여야 한다”고 권고하였다.² 유엔 사회권위원회는 2009년에 이어 2017년 “포괄적인 차별금지법을 긴급하게 채택할 것을 반복”하여 권고하면서 차별금지법에 담길 내용의 기준으로 ‘일반 논평 제20호(2009)³’를 제시하였다.⁴

현행 개별적 차별금지법률은 현실에서 차별이 발생하는 사유나 영역을 모두 포괄하고 있

1 대표적인 법률로 캐나다 인권법(Human Rights Act, 1977), 뉴질랜드 인권법(Human Rights Act, 1993), 아일랜드 평등법(the Equality Act, 2004), 독일 일반평등대우법(Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, 2006), 영국 평등법(Equality Act, 2010) 등이 있으며, 유럽연합의 경우 유럽연합 평등대우원칙에 관한 4개 지침에 따라 대부분의 국가가 포괄적인 차별금지법제를 도입하였다.

2 유엔자유권위원회, 「대한민국의 제4차 정기 보고에 대한 최종 권고(CCPR/C/KOR/CO/4)」, 2015, 12, 3.

3 유엔사회권위원회, 「일반논평 제20호: 경제적·사회적·문화적 권리에 있어 비차별(규약 제2조 제2항)(E/C,12/GC/20)」

4 유엔사회권위원회, 「대한민국의 제4차 정기 보고에 대한 최종 권고(E/C,12/KOR/CO/4) 2017, 10, 6.

지 못하며, 하나의 특정 사유에 국한되지 않고 복합적인 형태로 나타나는 차별의 양상에 대응하는 데에도 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 대신하기에는 명백한 한계를 지닌다. 이에 따라 헌법상 평등권의 내용을 구체화하고 그 이념을 실현하기 위한 실체법이자 개별적 차별 관련 법제 및 정책의 준거법으로 기능할 수 있는 포괄적 차별금지법의 제정이 계속하여 요구되고 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에 포괄적 차별금지법에 해당하는 4개의 법안이 발의되었으며,⁵ 차별금지법 제정에 관한 청원이 국민 10만명의 동의를 받아 국회 법제사법위원회에 회부되기도 하였다.⁶ 그러나 국회의원이 발의한 4개의 법안은 21대 국회 임기가 종료됨에 따라 자동 폐기되었고, 국민동의청원의 경우 법제사법위원회에서 심사기한을 두 차례 연기하여 21대 국회 임기 마지막 날까지 기한을 미루고는 논의를 진행하지 않아 결국 임기 만료로 답변 없이 폐기되었다.

다. 입법제안

포괄적 차별금지법의 중요한 의의는 무엇보다 국가가 차별을 시정하고 평등을 증진할 책무를 진다는 점을 명확히 확인하고, 그를 위한 법·제도·정책의 밑그림을 통합적으로 제시하는 기본 법률을 제정한다는 데 있다. 따라서 차별금지법은 1) ‘차별이란 무엇인가’에 관한 포괄적인 정의와 구체적인 판단기준을 제시하고, 2) 차별 피해자에게 실효성 있는 구제수단을 제공하며, 3) 국가기관이 차별시정·평등증진을 큰 과제로 인식하고 장기적인 목표 아래 정책을 일관성 있게 추진하도록 기본계획의 수립·시행 절차 등을 명문화하는 내용을 최소한의 내용으로 담고 있어야 한다. 아래에서는 법안의 주요 쟁점을 중심으로 법의 제정

⁵ 「차별금지법안」(의안번호 2101116), 2020-06-29, 장혜영 의원 대표발의

「평등에 관한 법률안」(의안번호 2110822), 2021-06-16, 이상민 의원 대표발의

「평등에 관한 법률안」(의안번호 2111964), 2021-08-09, 박주민 의원 대표발의

「평등 및 차별금지에 관한 법률안」(의안번호 2112330), 2021-08-31, 권인숙 의원 대표발의

⁶ 「차별금지법 제정에 관한 청원」(청원번호 2100048), 2021-06-14, 청원인 김두나의 100,000인

방향 및 요지를 살펴본다.

1) 포괄적인 차별금지사유와 영역

차별금지법은 차별금지사유와 영역을 포괄적으로 아우르면서 차별에 관한 통합적인 정의와 구체적인 판단기준을 제시할 수 있어야 한다. 먼저 차별금지사유와 관련하여서는 「국가인권위원회법」, 유엔 사회권규약 및 유엔 사회권위원회의 “일반논평 제20호” 등이 일응 그 기준이 될 수 있다. 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 열거된 사유⁷, 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제2항에 명시된 사유⁸ 및 사회권위원회가 일반논평을 통해 위 제2조 제2항의 ‘기타의 신분’에 해당한다고 적시한 사유들을⁹ 바탕으로, 한국의 차별 현실에 맞추어 구체성과 포괄성을 담아야 한다. 그동안 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. 성적지향과 성별정체성은 국제적으로 반드시 명시해야 할 차별금지사유로 위치지어져 있으며, 실제로 이를 이유로 한 차별이 심각하다는 점에서 반드시 법에 명시될 필요가 있다. 고용형태, 경제적 상황 등의 차별금지사유 또한 현재 한국사회에서 지속적으로 문제되고 있는 차별 사유들로서 차별금지법에 명시되어야 한다.

차별금지영역과 관련하여 포괄적 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. 고용 영역은 차별금지법에서 가장 주요하게 다뤄지는 영역이다. 차별금지법의 제정을 통해 모집·채용에서부터 해고에 이르기까지 고용과

7 성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 기혼·미혼·별거·이혼·사별·재혼·사실혼 등 혼인 여부, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과(前科), 성적(性的) 지향, 학력, 병력(病歷) 등

8 인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분

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

관련된 전 과정에서 다양한 사유로 인한 차별들이 구체적으로 규율될 수 있게 된다는 점에서 법 제정의 실익이 있다. 또한 장애인차별금지법을 제외한 다른 개별적 차별금지법들은 주로 고용 영역만을 다루고 교육, 재화·용역 등의 영역을 규율하지 못하고 있다는 점에서 포괄적 차별금지법 제정은 중요한 입법 공백을 해소하는 역할을 하게 된다.

2) 차별 개념의 확장

포괄적 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, 교육, 재화용역 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 괴롭히거나 배제하여 차별하는 효과를 낳는 행위라는 점에서 차별금지법상 차별로서 규제하여야 한다. 또한 ㉤ 수 개의 차별금지사유가 복합적으로 작용해서 발생하는 ‘복합차별’ 역시 차별로서 법을 통해 규율된다는 점을 명확히 하여야 한다. 포괄적 차별금지법은 차별의 교차성을 짚어내면서, 다층적으로 차별이 형성되는 과정과 구조적 원인에 실질적으로 접근하여 차별을 판단하고, 평등에 대한 포괄적인 전망과 차별에 대한 구제방안을 제시할 수 있어야 한다.

한편 그동안 발의되었던 차별금지법안들은 ‘특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제나 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 광고 행위’ 또한 차별의 한 유형으로 포함시켜왔다. 포괄적 차별금지법에서 금지하는 차별의 유형 중 ‘괴롭힘’과 ‘차별을 표시·조장하는 광고 행위’는 고용, 교육, 재화용역 등 차별금지법이 규율하는 영역에서 발생하는 혐오표현들을 ‘차별’로 보고 규율하는 형태를 취하고 있다. 현재 혐오표현을 규제하는 법이 존재하지 않는 한국의 상황에서 포괄적 차별금지법은 ㉥ 혐오표현의 본질적인 해악이 소수자에 대한 차별에 있음을 확인하며 규제의 기준을 제시하는 역할을 하여야 한다. 혐오표현은

소수자 집단과 그 집단에 속한 개인에 대하여 잘못된 인식을 심화시키고, 그 대상이 된 개인이나 소수자집단도 혐오표현을 내제화하여 대응할 의지를 상실하게 함으로써 결국 소수자 집단의 언어를 공론장에서 배제시키는 결과를 만들어 평등을 저해한다. 따라서 이를 규제해야만 사회 전반의 영역에서 본질적으로 평등이 증진될 수 있다는 점에 혐오표현 규제의 정당성이 있다. 포괄적 차별금지법은 이처럼 혐오표현의 해악과 규제의 본질이 무엇인지를 명확하게 제시함으로써 ‘혐오표현’에 대한 사회적 대응의 기반을 마련한다.

3) 차별에 대한 실효적인 구제

피해자는 법원을 통해 차별을 효과적으로 다룰 수 있어야 한다. 포괄적 차별금지법이 제정되어 있지 않은 현재 상황에서는 개별적 차별금지법의 적용을 받지 않는 이상 민법상 불법행위로 인한 손해배상만이 일반적인 사법적 구제수단으로 존재한다. 그러나 차별의 피해자가 일차적으로 원하는 것은 손해배상이라는 사후적 수단 이전에 지금 여기에서 벌어지고 있는 차별행위를 중지시키거나 차별이 없었던 상태로 원상회복시킬 수 있는 방법이므로, 법원이 피해자의 청구에 따라 차별행위의 중지, 원상회복, 그 시정을 위한 적극적인 조치 등의 판결을 할 수 있도록 하는 규정을 두는 것이 매우 중요하다.¹⁰ 또한 악의적인 차별행위의 경우에는 손해배상액을 일정 비율 이내로 가액할 수 있도록 하는 징벌적 손해배상 규정을 도입함으로써 실질적인 예방과 구제를 꾀할 필요가 있다.

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 이 법에서 정한 구제절차와 관련하여 진정, 소제기, 진술, 증언 등을 하였다는 이유로 사용자 등이 불이익한 조치를 한 경우, 그 불이익조치는 무효로 하고 불이익조치를 한 자가 징벌적 손해배상을 부담하거나 형사처벌을 받도록 하는 강력한 규정을 두어 불이익조치를 예방할 필요가 있다.

한편 차별금지법이 제대로 집행, 시행되기 위해서는 독립적 지위에서 차별 사안을 전문적으로 다루는 ‘평등기구’를 설립하여야 한다. 개인이 겪은 차별 피해는 법원 판결을 통해 구제될 수 있으나, 평등기구는 개별적 쟁송을 넘어 사회 전반에 차별시정의 기준을 제시하

10 현재 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」제48조(법원의 구제조치)에 이와 같은 내용이 규정되어 있다.

고 법원 판결에 비해 보다 유연한 방식으로 차별 피해를 구제할 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 한국은 2001년 국가인권위원회법에 따라 설립된 국가인권위원회가 국가 또는 개인에 의한 차별피해를 조사하고 구제하는 역할을 하고 있으며, 지금까지 국회에 발의된 차별금지법안 역시 국가인권위원회에게 차별 시정의 권한을 부여해왔다. 국가인권위원회가 포괄적 차별금지법을 집행하는 ‘평등기구’로서 기능하도록 하기 위해서는 무엇보다 그 운영과 구성의 독립성을 보장받아야 하고, 충분한 인적, 재정적 자원을 가지고 있어야 하며, 사회다양성을 반영하여 구성되어야 한다는 ‘평등기구’에 대한 국제적 기준을 준수할 수 있어야 한다. 한편 현행 남녀고용평등법은 노동위원회를, 장애인차별금지법은 국가인권위원회 및 법무부를 각 법률에서 금지하는 차별에 대한 시정기구로 규정하고 있고, 이들 기구 역시 ‘평등기구’의 일종이다. 포괄적 차별금지법의 제정으로 모든 기구들이 통합될 필요는 없으며, 각 평등기구들이 가진 차별사건에 대한 전문성과 대응경험이 공유됨으로써 국가 전체의 차별 대응 역량이 강화될 수 있도록 하는 방향이 중요하다.

4) 국가의 평등책무 구체화

국제인권법에 따라 국가는 인권을 보호하는 데에서 한 걸음 더 나아가 존중, 실현할 의무를 진다. 이 같은 국가의 의무는 평등권에 대해서도 다르지 않다. 국제인권조약기구는 국제인권법에 따라 국가는 적극적으로 편견과 싸우고 차별을 발생 및 존속시키는 구조를 시정할 적극적 책무를 진다고 설명해 왔다.¹¹ 포괄적 차별금지법은 이와 같이 구조적 불평등에 대응하고 ‘실질적 평등’을 적극적으로 실현할 국가의 책무를 담아낼 필요가 있다.

실질적 평등을 실현할 책무를 법제화하는 방법 중 하나는 법률, 예산, 정책의 개발 등 모든 공공 의사결정에 평등 원칙을 통합하고 중요한 요소로 고려하도록 하는 것, 즉 평등의 주류화를 위한 제도를 설계하는 것이다. 차별을 근절하기 위한 체계적인 평등 전략 내지 행동계획을 개발하여 목표와 세부과제를 정의하도록 할 수도 있고, 입법과 정책에 대해서 선제적으로 차별에 대한 영향을 평가(평등영향평가)를 실시하도록 할 수도 있다. 국내에서는 성평등 영역에 한정하여 성별영향평가가 이루어지고 있지만, 차별의 철폐를 국가의 의사결정 단계에서 중요한 요소로 반영하도록 하는 체계적이고 실효적인 절차가 있다고 평가하기

11 한국헌법학회는 2018년 헌법개정안을 제시하면서 헌법에 “국가는 정치적, 경제적, 사회적 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 (중략) 차별을 제거하고 실질적 평등을 실현할 의무를 진다”는 조항 신설을 제안한 바도 있다. (허종렬·엄주희·박진완(2018), 헌법상 기본권 개정안 논의 동향과 성과 검토 -2018 한국헌법학회 헌법개정연구위원회 기본권분과위원회의 활동을 중심으로-, 『법학논고』 제63집, 110쪽)

는 어려운 형편이다. 공공기관에서 인권영향평가가 이루어지는 사례도 있지만 형식적인 절차에 그치는 경우가 많다. 제21대 국회에서 발의된 차별금지법안들은 공통적으로 정부가 차별시정 및 예방 등에 관한 5개년 기본계획을 수립하고, 중앙행정기관 및 지방자치단체가 연도별 시행계획을 수립하도록 하고 있다. 이는 평등의 주류화를 향한 첫 단추가 될 수 있는 중요한 내용이므로, 앞으로 제정될 포괄적 차별금지법에도 포함되어야 할 필요가 있다.

여성폭력 방지: 형법 및 성폭력특례법 개정

정책목표

상대방의 동의 없는 성적 침해행위에 대한
처벌 규정을 신설함으로써 성적 자기결정권을 보호

가. 현황 및 문제점

현행 강간죄(형법 제297조) 및 강제추행죄(형법 제298조)는 ‘폭행 또는 협박’을 구성요건으로 하고 있으며, 법원은 지난 40여년 동안 ‘최협의설’¹²에 기반해 항거가 불가능한 폭행·협박이 있어야 강간과 강제추행으로 인정해왔다. 하지만 ‘피해자의 반항이 곤란할 것’을 요구하는 건 피해자에게 ‘정조’를 수호하는 태도를 요구하는 입장을 전제한다는 점에서 개인의 성적 자기결정권을 보호법익으로 하는 현행법의 해석과 배치될 뿐만 아니라 왜곡된 성폭력 통념을 강화한다는 지적이 있었다.

그러다 강간죄 및 강제추행죄의 ‘폭행 또는 협박’에 관한 종래의 판례가 40여 년 만에 변경됐다. 대법원은 2023. 9. 21. ‘폭행 또는 협박’을 ‘상대방의 신체에 대해 불법한 유형력을 행사하거나, 일반적으로 보아 상대방으로 하여금 공포심을 일으킬 수 있는 정도의 해악을 고지하는 것’으로 보아야 한다며, 위 최협의설을 폐기했다.¹³ 이로써 강간죄 및 강제추행죄

¹² 최협의설을 밝힌 최초의 대법원 판결은 대법원 1983. 6. 28. 선고 83도399 판결

¹³ 대법원 2023. 9. 21. 선고 2018도13877 전원합의체 판결

의 판단기준이 완화되기는 했지만, ‘폭행 또는 협박’을 여전히 강간죄와 강제추행죄의 구성요건으로 두는 한 성적자기결정권이라는 보호법익의 온전한 보호는 어렵다.

2019년 전국 성폭력상담소협의회 소속 66개 성폭력상담소의 강간 사례 분석 결과를 보면, 성폭력 피해사례 중 직접적인 폭행·협박 없이 발생한 성폭력 사례가 71.4%에 이르고, 여성가족부가 실시한 2022년 성폭력 안전실태조사에 따르면 성추행 상황에서 폭행 또는 협박이 있었던 경우는 10%에도 못 미친다.¹⁴ 현행법의 문언 및 해석이 실제 발생하는 성폭력 피해를 포괄하지 못하고 있어 처벌의 공백을 야기할 뿐만 아니라 위 법의 보호법익인 성적자기결정권의 실현에도 장애가 되고 있는 것이다.

성폭력의 본질은 당사자의 동의 없는 성적 침해행위이며, 법원 역시 강간죄의 보호법익은 ‘부녀의 정조’가 아니라 ‘성적 자기결정권’임을 확인한 바 있다. 동의 유무를 요건으로 하는 법률 제·개정 및 집행을 통해 성폭력 범죄에 대한 올바른 이해를 꾀하고 범죄 예방 및 근절로 나아갈 수 있다.

UN 여성차별철폐위원회(CEDAW)는 2010년부터 여성 폭력에 대한 입법권고안을 제시하며 “명백하고 자발적인 동의”를 강간 판단의 기준으로 삼거나, “강압적인 상황” 등의 구성요건이 존재하는 경우 그 해석을 넓게 하는 방식의 입법이 이루어져야 한다고 하였다. CEDAW는 2017년 일반권고 제35호에서 성범죄는 ‘자유로운 동의의 부재’를 기준으로 정의되어야 한다고 권고하였으며, 2018년 한국 정부에 강간죄의 구성요건을 폭행 또는 협박이 아닌 동의 여부로 할 것을 권고한 바 있다. 2024년에도 위와 같은 권고에 이어 해당 ‘비동의간음죄’의 도입을 한국 정부가 2년 내 그 이행상황을 보고하여야 하는 우선과제로 지정하였다.

유럽연합은 2011년 ‘여성에 대한 폭력과 가정폭력의 방지와 대응을 위한 유럽평의회협약(Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women)’를 통해 동의 없는 성적 행위를 강간 등 성폭력으로 규정하는 입법조치를 취하도록 한 바, 이에 따라 유럽 다수 국가가 동의에 기반한 강간 법제를 가지고 있거나 관련 입법을 추진 중

14 위 조사에 따르면 성추행은 속임수 34.9%, 갑자기 26.6%, 강요 18.7%, 지위를 이용 16.2%하여 발생하였다.

에 있다. 일본도 2023년 6월 정부주도의 오랜 입법연구 끝에 형법상 ‘강제성교 등 죄’를 ‘비동의 성교 등 죄’로 변경하는 개정안을 통과시켰다. 이처럼 동의 유무를 성폭력 범죄의 구성요건으로 삼는 것은 세계적 흐름이며, 현행 국내 법원 판례의 해석과 법률조항의 정합성을 높이는 작업이라 할 것이다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에는 강간·강제추행죄에 ‘동의’의 구성요건을 도입하는 3개의 법률안이 발의되었다가 임기만으로 폐기되었다(소병철, 백혜련, 류호정 의원).

각 안은 강간죄의 구성요건을 현행법상 ‘폭행 또는 협박으로 사람을 강간한 자’에서 ‘상대방의 동의없이 사람과 성교한 사람’ 또는 ‘상대방의 의사에 반하여 사람을 간음한 자’, ‘미성년자 또는 심신미약자가 반대 의사를 표현하기 어려운 상황을 이용하여’로 개정하는 내용으로, 그 문언은 상이하나 모두 비동의간음죄의 도입을 명시하고 있다. 또한 폭행·협박의 경우가 상대방의 동의 없이 간음한 경우보다 불법이 크다고 보아 가중적 구성요건으로 삼으면서도, ‘저항을 현저히 곤란하게 하는 폭행 또는 협박’만 규정한 것과, ‘폭행 또는 협박’, ‘위계 또는 위력’, ‘심신상실 또는 항거불능 상태를 이용’의 구체적 요건을 규정한 것 등 각 안의 차이가 존재하였다.

다. 입법제안 및 예상 효과

1) 성적 자기결정권의 온전한 보장과 폭행·협박 없이 이루어진 성적 침해의 처벌가능성을 위해 ‘동의’를 강간·강제추행죄의 구성요건으로 삼는 것이 필요하다.

2) 강간·강제추행의 기본적 구성요건을 ‘동의 없는 성적 침해’로 하고, 그 밖에 행위반가치에 따라 가중적 구성요건을 두어 법정형을 차등 규정하여야 한다. 예컨대 ‘폭행 또는 협박’, ‘위계 또는 위력’, ‘심신상실 또는 항거불능 상태’를 이용하는 경우 등은 가중처벌 한다. 가중적 구성요건을 조항에 적시하는 것은 법집행자의 자의적 판단을 방지하기 위해서도 필요하다.

3) 형법 제303조(업무상위력등에 의한 간음)는 ‘업무, 고용 기타 관계’가 있어야 한다고 하여 위력의 성격을 ‘업무적 위력’에만 한정하고 있는데, 이 역시 처벌의 공백을 낳는 것은 물론이거니와, 의사와 환자, 종교 지도자와 신도 등 다양한 관계에서 생기는 ‘위력’을 이용한 범죄의 반가치성을 법적으로 전혀 상정하고 있지 않다는 점에서 문제가 있다. 이에 ‘폭행 또는 협박’에 준하여 ‘위계 또는 위력’을 이용한 범죄의 처벌규정이 제·개정되어야 한다.

4) ‘의사에 반하여’와 ‘동의 없이’라는 문언이 일견 동일한 의미로 보일 수 있다. 하지만 성폭력의 본질이 ‘동의 없는 성적 침해’라는 점을 명확히 하기 위해서 구성요건을 ‘동의 없이’로 규정하는 것이 보다 적절하다. 명시적 의사를 표현하기 어려운 상황에서 이루어지는 성적 침해가 있을 수 있다는 점에서도, ‘의사에 반하는 것’인지 여부가 아닌 ‘동의 유무’가 입증 및 판단의 요소가 되는 것이 입법목적 및 명확성의 원칙에 부합한다. 같은 맥락에서 미성년자, 심신미약자와 같이 취약한 지위에 있는 피해자의 경우 ‘반대 의사를 표현하기 어려운 상황’을 이용한 것을 구성요건으로 삼는 것이 필요하다.

5) 일각에서 ‘동의’ 개념이 주관적이고 처벌 범위를 지나치게 확대하게 될 수 있다는 우려가 있다. 하지만 ‘성적 수치심’과 같은 일견 주관적인 감정으로 보이는 개념에 대해 법원이 ‘합리적인 피해자의 관점’ 등 객관적 판단을 가능하게 하는 법리를 마련한 것처럼, 강간·강제추행의 기본적 구성요건으로서의 ‘동의’ 개념 역시 자유로운 의사 결정이 가능한 상황에서 그것을 외부에서 묵시적으로라도 인지할 수 있는 사정이 있는 등의 경우에 인정될 수 있는 등 법리에 따라 충분히 구체적인 판단이 가능할 수 있다.

6) ‘동의 유무’는 피해자 진술의 신빙성에 따른 판단을 요하게 되는데, 이는 현행 법제 하에서 성폭력 범죄의 성립 여부(폭행 또는 협박 유무 등)를 판단하면서 피해자 진술의 신빙성을 면밀하게 살핀 후 그 진술을 증거로 채택하고 있는 것과 다르지 않다. 따라서 위와 같은 개정 방향이 수사 및 재판 실무에 있어 큰 변화를 초래한다고 보기 어려우며, 피의자 또는 피고인에게 지나친 입증책임을 부과하게 되는 등의 문제가 발생하리라고 보기 어렵다.

학생인권법의 제정

정책목표

학생인권의 내용과 권리구제 등을 명시한
법률 제정을 통한 학생인권의 보장

가. 현황과 문제점

한국은 1991년 유엔아동권리협약에 비준한 국가로, 한국 정부는 아동·청소년 권리를 국제인권기준에 부합하는 수준으로 보장할 책무가 있다. 그러나 한국은 학생들의 인권보장 수준은 그에 한참 미치지 못하고 있다. 특히, 학교·교육·사회적 참여와 관련하여 2019년 유엔아동권리위원회는 대한민국 제5-6차 국가보고서 최종견해¹⁵에서 ‘취약한 위치의 아동이 교육에서 차별을 받는다는 점’, ‘학업성적에 근거한 차별이 학교에 만연해 있는 점’, ‘가족 구성으로 인한 편견과 차별, 성적지향에 근거한 차별 사례가 지속되는 점’, ‘학업성적에 따라 의견 표현에 차별이 존재한다는 점’, ‘아동·청소년의 견해가 고려되는 경우가 거의 없다는 점’, ‘학교가 학생의 개인정보를 공개하고, 학생의 사전 동의 없이 소지품을 검사하며, 복장 제한을 시행하고 스마트폰을 포함한 사생활 및 개인정보보호가 침해되는 상황이라는 점’, ‘특정 환경에서 체벌이 합법이라는 점’, ‘학생이 과도한 학업 부담, 수면 부족, 높은 수준의 스트레스를 겪으며 지나치게 경쟁적인 교육환경에 놓여있다는 점, 이주배경아동·학교

15 CRC/C/KOR/CO/5-6

밖 아동·장애아동 등에 대한 교육격차 및 사회적 낙인이 존재한다는 점’, ‘적절하고 연령에 부합한 성교육의 부족하다는 점’ 등에 대한 우려를 표하였는바, 아직까지도 우리 사회에 학생 인권의 실태는 국제인권기준에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다.

학교의 존재 이유, 학교의 기능과 역할, 아동·청소년 권리에 관한 인권 기준 등에 비추어 본다면 학생 인권이 반드시 보장되어야 하는 보편적 가치임은 명백하다. 그럼에도 불구하고 학교별로, 그리고 지자체별로, 특히 해당 지자체의 학생인권조례 유무에 따라, 학생 인권의 보장이나 실현 정도는 매우 천차만별인 상황이다. 게다가 학생인권조례가 제정된 지자체에서 시행되는 학생인권실태조사나 국가인권위원회의 조사에 따르더라도 국제인권기준이나 헌법, 법률 기준에 비추어 학생 인권을 침해하는 학칙과 사례들이 여전히 존재하는 것을 확인할 수 있다.¹⁶

학교 현장에서 학생의 인권을 적극적으로 보장하라는 요구는 청소년 인권단체를 비롯하여 시민사회단체들이 지속적으로 요구해 온 과제이다. 그러나 2007년 초·중등교육법 개정을 통하여 학교의 설립자·경영자와 학교의 장은 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하여야 한다는 선언적 규정(법 제18조의4)만 추가되었을 뿐, 학생의 인권을 보장하기 위한 구체적 방법이나 침해 시 구제방법, 학생회 등 학생의 참여권을 보장하는 내용과 같은 실질적인 개정은 계속된 발의에도 불구하고 입법이 되지 못했다. 그러는 동안 시민사회단체와 진보적 교육감은 조례로라도 학교에서의 학생 인권보장을 명문화하고, 조례에 근거하여 학생인권 실현을 시도해 왔다.

하지만 현재 학생인권 보장에 대한 움직임은 크게 후퇴하고 있다. 2023년 서이초등학교 사건 이후로는 학생인권조례를 폐지하거나 학생에 대한 교사의 통제 권한을 강화해야 한다는 여론이 거세지고, 정서 위기 학생에 대하여 그 학생과 가정 개인의 문제로 낙인찍는 언론 보도 등이 나오면서, 오히려 학생인권은 후퇴하고 있는 현실이다. 결국, 2024년 지방의회의 발의를 통해 서울학생인권조례와 충남학생인권조례가 폐지되었다(다만, 두 곳 모두 대법원의 학생인권조례폐지 집행정지가 인용되어 한시적으로 효력이 유지되고 있다).

16 국가인권위원회(2023), 「2023 학생인권 보장 위한 학교규칙 실태조사」

이렇게 학생인권조례가 폐지되고, 학생인권보장을 위한 법안이 아무런 진전이 없는 현실과 대조적으로 21대 국회는 ‘학생이 교직원과 다른 학생의 인권을 침해하는 것을 금지’하고(법 제18조의4 제2항), ‘학교의 장과 교원이 교원의 교육활동을 위해 필요할 경우 학생을 지도할 수 있다’는 내용(법 제20조의2)을 신설하는 개정안만을 신속하게 통과시켰다. 또한, 교원의 정당한 생활지도에 대한 면책 조항 등을 주요 내용으로 하는 소위 교권 4법이라고 불리는 초·중등교육법 및 아동학대처벌법 등 개정안도 통과되었다.

또한 제22대 국회에서도 교사의 권리나 교사의 학생 생활 지도 권한을 두텁게 보장하기 위한 여러 입법안이 발의되었다. 그럼에도 불구하고 학생인권법을 제정에 대해서는 여전히 반대 목소리를 높이고 있으며, 학생인권은 교권에 반한다는 프레임을 계속하여 재생산되고 있다. 그러나 학생과 교원의 인권은 대립되는 것이 아니다. 오히려 국회입법조사처의 연구 등¹⁷⁾ 많은 연구 결과에서도 학생 인권의 보장은 교원의 인권 존중과 상관관계를 가지고 있다고 밝히고 있다.

다른 법률과의 균형성을 고려하더라도 학생인권법의 제정이 필요하다. 학생 사이의 폭력 사건은 학교폭력위원회(이하 ‘학폭위’)에서 규율하고 있으며, 교원에 대한 교육활동의 보호는 교원지위법상을 통해 이루어지고 있으며, 교육활동보호위원회(이하 ‘교보위’)를 통해 학생과 학부모에 대한 구체적인 제재 처분이 이루어질 수 있다. 또한, 위와 같이 학생생활지도에 있어서 아동학대 신고와 관련한 현실적인 어려움을 고려하여 아동학대 면책 조항이나 교육감의 의견제출 조항도 개정되었고, 교원지위법상 교육활동 침해행위에 ‘생활지도 방해’를 추가하고, 구체적 생활지도와 관련한 시행령 및 고시가 공포되기도 하였다. 또 정당한 학생생활지도에 대해서는 아동학대로 보지 않는다는 면책 규정도 도입이 되었다.

그러나 학생이 인권침해 당사자로서 이를 구제받거나 규율할 수 있는 법령은 아무 곳에도 없다. 학폭위나 교보위에서는 학생이나 학부모를 대상으로 행정처분(공권력을 가진 행정청이 개인에게 법 집행으로서의 공권력을 행사하여 권리나 의무에 직접적인 영향을 끼치는 것)을 할 수 있도록 법령이 마련되어 있지만, 학생의 인권침해사안(학폭위를 제외한)에 대해서는 어떠한 법령이나 구제 제도가 존재하지 않는다. 즉, 학교에서 정확히 형사처벌이

17 김범주(2024), 적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 존중의 관계에서 학생인권조례 효용의 조절효과, 『입법과 정책』 통권 37호, 2024년

나 학교폭력 등 행위에 해당하지 않는 인권 침해 사안에 대해서는 구제를 받거나, 문제 제기할 수 있는 기구가 존재하지 않는 것이다.

따라서 이와 같은 한계를 넘어 안정적으로 학생인권의 보장을 할 수 있는 최소한의 법적 기준을 제시하며 인권침해 사안에 대하여 권리구제절차를 보장하는 학생인권법은 반드시 필요하다. 학교규칙이나 관행의 개선을 넘어 학생인권이 적극 실현되는 인권친화적 학교 조성, 학생의 자유와 권리 기준 제시, 학생 인권 보장체계를 마련하는 목적의 법률 제정이 필요하다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서는 그 내용과 형식은 차이가 있지만, 전반적으로 학생으로서 보장받아야 할 인권의 내용을 구체적으로 명시하고, 학생회를 제도화하고, 학생의 학교운영위원회의 참여를 강화하고, 학생인권옹호관 등 학생인권침해를 구제하고 학생인권 증진업무를 집행하는 기구를 설치하는 등의 규정을 주요 내용으로 하는 소위 ‘학생인권법’으로 불리는 초·중등교육법 개정안 및 학생인권 보장을 위한 특별법안이 발의되었으나 이는 모두 임기 만료로 폐기가 되었다.

[강동구의원 대표발의(2020. 6. 22.) 초·중등교육법 개정안, 강민정의원 대표발의(2021. 8. 24.) 초·중등교육법 개정안, 박주민의원 대표발의(2021. 11. 3.) 초·중등교육법 개정안, 강민정의원 대표발의(2024. 3. 26.) 학생 인권 보장을 위한 특별법안]

다. 입법제안 및 예상 효과

초·중등교육법 개정 또는 특별법 제정 등 형식을 불문하고 이른바 ‘학생인권법’에서 필수적으로 규정되어야 할 내용들은 다음과 같다.

학교의 장에게 학칙의 제·개정 권한을 전적으로 부여하고 있는 현행 초·중등교육법 제 8조를 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 학생인권조례에서 명시하였던 권리 내용의 규범력 확보를 위해서는 현행 헌법과 국제인권조약에 명시된 학생의 인권을 보장하라는 추성적·선언적 조항인 초·중등교육법 제18조의4를 개정하여 권리의 목록을 보다 구체적으로 기술하고, 세부적인 내용을 시·도의 조례로서 정하도록 하는 것이 필요하다.

현행 초·중등교육법에는 학생의 인권을 침해하는 행위를 명시적으로 금지하고 있지 않다. 인권의 실효적 보호를 위해 반드시 금지되어야 할 학생인권 침해행위를 명시할 필요가 있다. 구체적으로 학교 현장에서 빈번하게 발생하는 체벌, 두발·복장·용모·소지품 강제 검사, 정규과정 외 교육활동의 강요, 차별행위, 성적 괴롭힘, 서약서 및 종교과목 수강의 강요 등 학생인권침해행위를 명시적으로 금지하는 조항을 신설하는 법개정이 필요하다. 특히, 학생에 대한 차별 금지 내용 및 차별 금지 영역의 명시(국제인권기준 및 국가인권위원회법에서 명시한 차별금지 내용에 준하는 내용)할 필요가 있다.

더불어 학생의 인권을 실효적으로 보장하기 위해서는 구제절차를 법제화할 필요가 있다. 초·중등교육법에 학생인권조례를 통해 도입되어 운영중인 학생인권옹호관제도의 법적근거를 마련하도록 하고, 구체적인 자격요건 등을 조례 등으로 정하도록 하는 내용의 조항을 신설하는 법개정이 필요하다.

학생의 자치활동을 보장하고 그 조직과 운영에 관한 기본사항을 학칙으로 정하게 둔 초·중등교육법 제17조를 개정하거나 조항을 신설하여 학생의 자치활동을 권리로서 보호하고, 학교의 행정적·재정적 지원을 의무화 할 필요가 있다. 더불어 자치활동을 중대하게 제약할 수 있는 언론·출발활동 및 집회와 결사에 대한 사전검열 및 허가를 명시적으로 금지할 필요있다.

한편 학교 현장에서의 운영되는 학생회가 학교운영에 실질적으로 참여할 수 있는 지위를 가질 수 있도록 학생회를 법제화하는 것이 필요하다. 학생회의 선거절차, 총학생회의 권한 등의 내용을 담은 조항이 초·중등교육법에 신설되어야 할 것이다.

학생의 생활을 비롯한 학교운영 전반을 논의하고 결정하는 학교운영위원회의 구성원을 교원대표, 학부모 대표, 지역사회 인사로만 구성하고 있는 초·중등교육법 제31조를 학생이 학교운영위원회의 위원으로서 참여할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

나아가 제도가 형식적으로 운영되지 않고 학생의 학교운영에 대한 유의미한 참여가 보장될 수 있도록, 초·중등교육법 시행령 제58조를 개정하여 학생위원의 비율을 다른 위원의 비율보다 높게 정하는 것이 필요하다.

또한, 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.

마지막으로 학생인권침해 사안에서 학생들이 실질적인 구제를 받을 수 있도록 법적으로 보장할 필요가 있으며, 나아가 인권친화적인 학교문화 조성을 위해 실질적인 업무와 지원, 논의의 활성화를 통해 학생 뿐 아니라 학교 구성원의 인권을 증진시킬 수 있도록 학생인권 침해 사안에 대한 조사 및 구제, 학생인권 증진 및 인권친화적 교육문화 조성의 업무를 집행하기 위한 기구(학생인권옹호관 등의 기구)를 법으로 설치해야 한다.

이러한 학생인권법 제정을 통해 학생인권의 실질적인 보장 및 학생 인권 침해에 대한 예방의 효과가 기대되며, 이러한 학생 인권에 대한 기준의 법제화는 단순히 학생뿐 아니라 학교 구성원 전체가 인권을 존중받을 수 있는 인권친화적인 학교 문화 조성에 기반이 될 것이라고 기대한다.

외국인아동의 출생등록에 관한 법률 제정안, 가족관계등록법 일부개정법률안

정책목표

국내 출생한 모든 아동에 대한 보편적 출생등록제도 도입을 통해
아동의 출생등록될 권리 보호

가. 현황 및 문제점

정부는 2019년 5월 “포용국가 아동정책” 중 모든 아동이 공적으로 등록되어 보호받을 권리가 보장될 수 있도록 ‘출생등록제’ 도입을 발표하였고, 2021년 11월에는 “미등록 이주아동 사회적기본권 보장방안” 중 ‘외국인아동 출생등록제’ 도입을 발표하였다.

2023년 감사원의 보건복지부 정기감사 결과, 2015~2022년 기간 국내 출생 후 출생신고가 되지 않아 임시 신생아 번호가 남아있는 아동 6,000여 명 가운데 4,000여 명이 외국인이었다. 복지부는 국민인 2,236명 아동에 대해서는 전수조사를 통해 영아 살해, 유기, 매매 등 위험사례를 발굴하였으나 4,000여 명의 외국인 아동에 대해서는 조사가 이루어지지 않았다.

위 감사의 영향으로 출생통보제, 즉 병원에서 아동의 출생 사실을 지자체에 통보하고 지자체가 출생신고를 독려하는 제도가 도입됐으나, 외국 국적 아동에 대하여는 출생등록제가 존재하지 않아 통보된 아동에 대한 사후 조치가 이루어지지 않는 문제가 여전히 존재한다.

한편, 민변 아동청소년인권위원회는 보편적 출생신고 네트워크(Universal Birth Registration)의 구성연대체로서 보편적 출생등록제 도입을 위한 입법 제안 및 캠페인을 전개하고 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

1) 출생통보제의 입법

21대 국회는 2023. 6. 30. 의료기관에서 출생한 아동에 대한 정보를 건강보험심사평가원에 제출하고, 건강보험심사평가원이 시·읍·면의 장에게 출생사실을 통보하도록 하는 『가족관계등록법』 일부개정안을 가결하였다(의안번호 2122986). 위 법률 개정은 2023년 감사원의 감사 결과 2015년부터 2022년까지 의료기관에서 출생하여 예방접종을 위한 임시신생아 번호를 부여받았으나 출생신고가 되지 않은 아동이 2,236명이 있다는 사실이 확인되었고, 그 중 23명을 대상으로 선정하여 조사한 결과 출생신고되지 않은 상태에서 사망하는 등 사회의 보호를 받지 못하는 경우가 있는 것이 확인되면서 추진된 것이었다.

위 입법으로 출생 후 출생신고가 되지 않아 아동의 유기·방임, 영아 매매 및 살해 등 아동 대상 범죄의 사각지대에 놓인 아동의 발생을 줄이는 것이 가능해졌다. 그러나 이러한 출생통보제는 여전히 한국 국적을 가진 아동만을 대상으로 하고 있어 국내 출생 아동 중 일부(외국국적 및 무국적 아동 등)를 놓치고 있다.

2) 외국인아동 출생등록제

제21대 국회에서는 ‘외국인아동의 출생등록에 관한 법률안’(2116167, 권인숙 의원 대표발의), ‘외국인아동의 출생등록에 관한 법률안’(2122683, 소병철 의원 대표 발의) 두 건이 발의되었으나 모두 임기 만료로 폐기되었다.

제22대 국회에서는 ‘외국인아동의 출생등록에 관한 법률안’(2208000, 이강일 의원·주호영 의원 대표발의)이 발의되었다.

위 법안들은 아동의 신분을 증명하고 출생등록 될 권리를 보장하기 위하여, 외국인아동이 국내에서 출생한 경우 출생의 등록, 증명 및 변동사항에 관하여 규정한다. 국민의 출생등록시스템이라 할 수 있는 가족관계등록부와는 별도의 시스템을 마련하여, 법무부가 해당 시스템을 관리하도록 정하고 있다.

다. 입법 제안 및 예상 효과

1) 제안 법안

가) 『가족관계등록법』 개정안 제안

이하에서는 외국인아동에 대한 출생등록부의 작성 외에도 출생통보제의 적용, 출생확인 등 한국 국적 아동과 동일하게 외국인 아동의 출생등록 및 관리가 가능하도록 하는 『가족관계등록법』 개정안의 주요 내용을 소개하고자 한다.

[신설]

제 [조(출생등록부의 작성 및 기록사항)] ① 대한민국에서 자녀가 출생하는 경우 부모의 국적을 불문하고 그 출생사실을 하기 위하여 출생등록부를 작성한다.

② 제1항에 따른 출생등록부는 개인별로 구분하여 작성하여야 한다.

③ 출생등록부에는 다음 사항을 기록하여야 한다.

1. 성명·성별

2. 출생 연월일시 및 장소

3. 부모의 성명·출생연월일·주민등록번호(부 또는 모가 외국인인 때에는 그 성명·출생연월일·국적 및 외국인등록번호). 다만 부모 일방 또는 쌍방의 성명, 출생연월일, 국적, 외국인등록번호를 모르는 경우에는 기재하지 아니할 수 있다.

4. 출생등록번호

5. 기타 출생등록에 관한 사항으로서 대법원규칙으로 정하는 사항

④ 제3항에 따른 출생등록번호 부여, 출생등록부의 기록과 보관 및 등록신청서류의 송부 등을 위해 필요한 사항은 대법원 규칙으로 정한다.

제 [조(출생관계증명서의 발급 및 교부 등)] ① 본인 또는 배우자, 직계혈족(이하 이 항에서는 “본인등”이라 한다)은 출생등록부 등의 기록사항에 관하여 시·읍·면의 장에게 열람 또는 증명서의 교부를 청구할 수 있고, 본인등의 대리인이 청구하는 경우에는 본인등의 위임을 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 본인등이 아닌 경우에도 교부를 신청할 수 있다.

1. 국가 또는 지방자치단체가 직무상 필요에 따라 문서로 신청하는 경우

2. 소송·비송·민사집행의 각 절차에서 필요한 경우

3. 다른 법령에서 본인등에 관한 증명서를 제출하도록 요구하는 경우

4. 그 밖에 대법원규칙으로 정하는 정당한 이해관계가 있는 사람이 신청하는 경우
- ② 출생등록부의 양식 및 발급 등에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.
- ③ 제1항에 따라 증명서의 교부를 청구하는 사람은 수수료를 납부하여야 하며, 증명서의 송부를 신청하는 경우에는 우송료를 따로 납부하여야 한다.
- ④ 시·읍·면의 장은 제1항의 청구가 등록부에 기록된 사람에 대한 사생활의 비밀을 침해하는 등 부당한 목적에 의한 것이 분명하다고 인정되는 때에는 증명서의 교부를 거부할 수 있다.
- ⑤ 제[]조에 규정된 등록부등의 기록사항에 관하여 발급하는 증명서를 제출할 것을 요구하는 자는 사용목적에 필요한 최소한의 등록사항이 기록된 일반증명서 또는 특정증명서를 요구하여야 하며, 상세증명서를 요구하는 경우에는 그 이유를 설명하여야 한다. 제출 받은 증명서를 사용목적 외의 용도로 사용하여서는 아니 된다.
- ⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정은 폐쇄등록부에 관한 증명서 교부의 경우에도 준용한다.
- ⑦ 본인 또는 배우자, 부모, 자녀는 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 등록부등의 기록사항의 전부 또는 일부에 대하여 전자적 방법에 의한 열람을 청구할 수 있다. 다만, 친양자 입양관계증명서의 기록사항에 대하여는 친양자가 성년이 된 이후에만 청구할 수 있다.

나) 『외국인아동 출생등록법』 제정안

가족관계등록시스템과 동일한 체계를 활용하여, 전국의 시·읍·면의 장을 통해 신고의 접수 및 증명이 가능하도록 하고, 개인정보의 관리 주체를 일원화하여 외국인 아동의 출생 등록 정보 관리를 용이하게 함이 바람직한 방향이라 할 것이나, 이것이 여의치 않다면 『외국인아동 출생등록법』의 제정을 통해 외국인 아동의 출생등록부를 관리하도록 하는 방안도 고려해볼 수 있다. 이하에서는 위 법률안의 주요 내용을 소개한다.

- 가. 외국인아동의 출생등록과 증명에 관한 사항을 규정함으로써, 외국인아동 인권보장의 토대를 마련하는 것을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 외국인아동의 출생등록과 관련하여 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 통보의무를 금지하며, 출생등록업무에 관한 정보 제공 요청을 제한함(안 제7조).
- 다. 출생등록의 신청의무자를 부 또는 모로 하며, 부모가 신청하지 않을 경우 검사, 지방자치단체의 장 또는 외국인관서의 장이 신청하도록 함(안 제9조).

- 라. 외국인아동 출생등록의 기록 및 관리에 관한 사항을 명시하고, 관련 정보보호를 위한 승인 및 협의 절차를 도입함(안 제10조부터 제12조까지).
- 마. 외국인아동 출생등록증명서의 교부에 관한 사항을 명시하고, 교부 신청자는 수수료를 납부하도록 함(안 제13조부터 제16조까지)
- 바. 외국인아동 출생등록부의 정정 및 폐쇄의 요건·절차를 규정함(안 제17조 및 제18조).
- 사. 외국인아동 사망 시 신고하도록 하고, 관련 세부 사항을 명시함(안 제19조부터 제21조까지).
- 아. 외국인아동 출생등록과 관련하여 위법·부당한 처분이 있는 경우에는 불복신청을 할 수 있도록 하고, 그 절차를 명시함(안 제22조).

2) 예상 효과

아동의 ‘출생등록될 권리’는 『UN아동권리협약』상 아동의 기본권으로 명시되어 있다. 현재 대한민국 내 유일한 출생신고 및 등록 제도인 『가족관계등록법』에 따른 출생신고는 출생에 의한 국적취득을 한 자에 대해서만 작동한다. 그 외의 사람, 즉 국내에서 출생한 외국 국적의 아동의 출생등록될 권리는 보호받지 못하고 있다. 이에 UN아동권리위원회를 포함한 다수의 UN 산하 위원회에서는 한국 내 모든 아동의 보편적 출생등록권을 보장할 것을 대한민국에 권고하고 있다.

2023년, 출생 후 신고되지 않은 아동 6천여 명이 발견되면서 여러 건의 아동 학대 사실도 수면 위로 떠올랐다. 그러나 여전히 4천여 명의 아동에 대한 조사는 이루어지지 않고 있다. 모의 국적이 외국이라는 이유만으로 그 가운데 학대 피해 아동이 존재할지라도 정부는 이에 대해 철저하게 무관심으로 일관하고 있다. 외국인 아동에 대해 출생등록제도의 도입을 통해 현재 시행되는 출생통보제에서 누락되는 아동이 없이 한국에서 출생한 모든 아동의 출생등록을 가능하게 해야 하며, 이를 통해 국내에서 출생한 아동의 숫자를 정확히 파악하고 이들을 위한 인권 보장의 토대를 마련할 수 있다.

동물의 비물건화(민법 개정)

정책목표

동물의 권리 증진

가. 현황과 문제점

민법에서 동물은 ‘물건’이다. 민법 제98조에서 “본법에서 물건이라 함은 유체물 및 전기 기타 관리할 수 있는 자연력을 말한다.”고 정하고, 별도로 동물에 대한 정의 규정을 두고 있지 않기 때문에, 결국 동물은 ‘유체물’로서 물건(동산)에 속하게 된 것이다¹⁸. 대부분의 해석을 민법에 기반하는 다른 법들에서도 동물은 물건으로 해석되고 있고, 동물보호법 정도에 서만 조금 달리 그 지위가 해석되는 정도라고 보겠다.

동물의 이와 같은 법적 지위로 인하여 많은 현실적 문제를 가져왔다. 동물학대, 동물매매, 개식용, 동물권문제 등에 있어서 사회적 이슈와 논쟁이 생산되었고 국민들의 인식은 많은 발전과 넓은 인식변화가 있었으나, 그에 비해 법적 규율과 법적 결과는 그 수준과는 매우 거리가 멀었다. 또 우리 나라 사람 약 1,000만명에서 1,500만명이 반려동물을 키운다는 이야기는 이미 각종 기사들에서 언급되고 있고, 농림축산식품부의 2023년 동물복지 국민의

18 민법 제98조(물건의 정의) 본법에서 물건이라 함은 유체물 및 전기 기타 관리할 수 있는 자연력을 말한다.

제99조(부동산, 동산) ①토지 및 그 정착물은 부동산이다.

②부동산 이외의 물건은 동산이다.

식조사 결과에 따르면 조사 대상인 전국 20~64세 국민 5,000명 중 1,410명이 반려동물을 양육한다고 답하여 양육비율은 약 28.2%에 이를 정도로 반려동물 양육 붐¹⁹이 일고 있는 이 시점에 법제는 여전히 한발자국도 더 나가지 못하고 있는 것이다.

그간 동물을 물건이나 소유권의 대상, 즉 재산으로 여겨왔던 현행법의 태도는 일반 국민의 상식과 법감정에 부합하지 않는 근대적 관점이다. ‘2022 동물복지에 대한 국민인식 조사’²⁰에 따르면 「동물은 물건이 아니다」를 민법에 명시하는 데 국민 94.3%가 찬성하고 있다. 동물보호법에서 동물의 특수한 법적 지위를 고려하고 있다고 주장하기도 하지만, 위 국민인식조사에서 응답자의 99%가 학대자의 동물 사육 제한에, 98%가 학대자의 피학대동물 소유권 제한에 찬성함에도 불구하고 동물학대자의 사육이나 소유권을 제한하는 것조차 불가능할 정도로, 동물보호법은 실질적으로 동물을 보호하고 동물의 법적 지위를 확인하는 법규범으로서 기능하는 데에 부족하다. 따라서 우리 법해석의 근간이 되는 민법에서 현재의 물건조항을 개정하여 ‘동물은 물건이 아님’을 천명해야만 할 필요성이 제기되고 있는 것이다.

이미 독일, 오스트리아, 독일, 스위스 등 주요 선진국은 1970년대부터 동일하거나 유사한 법제를 도입하였고 학대행위자의 동물소유권을 제한하는 등 동물을 단순히 물건으로 보고 있지 않다. 더 나아가 프랑스, 벨기에, 스페인 등은 동물을 감응력 있는 존재로 규정하며, 동물의 이익을 고려하는 적극적인 입법 경향을 보이고 있다. 뿐만 아니라 남미의 나라들에서도 동물의 비물건화를 법제화하는 절차가 진행되고 있다고 한다.

이에 대해 일각에서는 동물에 대한 구체적인 내용을 규정한 것이 아니라 단순히 선언적 의미에 불과할 민법 개정이 무슨 의미가 있냐고 반문하기도 한다. 그러나 근본적으로 동물을 물건으로 평가하는 한, 동물 관련 법제들은 현실이나 국민의식과 전혀 부합하지 않는 규범력, 가치평가, 적용범위, 판단수준을 가지게 된다. 송기현 의원실이 법무부와 법원으로 부터 제출받은 자료에 따르면 2017년부터 2022년 3월까지 동물보호법 위반으로 접수된 사건 4,249건 중 재판에 넘겨진 피의자는 122명(3%)에 불과하고, 절반 가까이가 불기소되었으며

19 월간조선 뉴스룸(2024. 7.), e‘반려동물 양육 붐’ 어떻게 보아야 하나 2030세대 저출산과 연결시키는 건 무리 <https://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=I&nNewsNumb=202408100017>

20 동물복지문제연구소 어웨어에서 진행하였다.

(46.4%), 1,372건(32.5%)은 약식명령처분을 받았다. 5년간 동물보호법 위반으로 입건된 피의자 4,221명 중 구속기소된 피의자가 단 4명에 불과하다는 것은 우리 법체계에서 동물을 물건으로 보는 규정이 어떻게 영향을 미치는지를 단적으로 드러내는 통계라 하겠다. 이처럼 애당초 동물을 물건으로 보는 시각 속에서는, 동물에 대해 어떤 법이 제정, 개정된다 하더라도 무기력한 수준에서 기능하게 될 것은 자명하다. 그러기에 ‘동물의 비물건화’를 천명하는 민법 개정안은 법체계 내에서 동물의 법적 지위를 정립하게 되며, 다른 동물보호 관련 법령들을 제대로 기능하게 만드는 근본이 되는 것이다.

나. 21대 및 22대 국회 논의 경과

지난 2021년 10월 1일 법무부는 아래 표와 같이 민법 제98조의2를 신설하는 규정 등을 포함한 민법 일부개정법률안을 발의했다.

현행	개정안
<u>第4章 物件</u> <u>〈신설〉</u> <u>第252條(無主物の 歸屬) ① · ② (생략)</u> <u>③ 野生하는 動物은 無主物로 하고 飼養하는 野生動物도 다시 野生狀態로 돌아가면 無主物로 한다.</u>	<u>제4장 물건과 동물</u> <u>제98조의2(동물의 법적 지위) ① 동물은 물건이 아니다.</u> <u>② 동물에 관하여는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 물건에 관한 규정을 준용한다.</u> <u>제252조(소유자 없는 물건 등의 귀속) ① · ② (현행과 같음)</u> <u>③ 야생(野生)하는 동물은 소유자 없는 동물로 하고, 기르던 야생동물도 다시 야생 상태로 돌아가면 소유자 없는 동물로 한다.</u>

「동물은 물건이 아니다」는 규정이 동물의 법적 지위를 제고하는 기본조항이 될 것이라는 기대 속에 동물단체를 비롯한 많은 시민사회단체들이 환영하였고, 조속한 법안 통과를 촉구하였다. 더욱이 위와 같은 법안이 정부안으로 발의되었다는 것만으로도 그 기대는 클 수밖에 없었고, 법안의 형태나 내용상 선언적 형태였고 심지어 법률에 특별한 규정이 있지 않

는한 기존처럼 물건의 규정을 준용하기로 되어있기 때문에 반대가 있을 수 없다고 보여졌다. 그러나 그런 수준의 법안마저도 국회는 발의 이후 1년 반이 지나도록 별다른 논의를 진행하지 않다가, 2023년 4월 4일에야 합의문을 통해 국민의힘과 민주당이 4월 임시국회에서 우선적으로 처리하기로 발표하고 기사들까지 대대적으로 발표되었다. 그러나 늘 그렇듯 양당의 합의문은 공허한 합의쇼일 뿐이었다.

21대 국회에서 동물의 비물건화 내용의 민법 개정안이 여러 건 발의되었는데, 이성만 의원은 동물의 비물건화 뿐 아니라 추가적으로 제839조의4(이혼과 동물의 보호책임 등)를 신설하여, 협의이혼 시 부부가 공동으로 기르던 반려동물의 보호자 결정과 비용부담 등 반려동물의 보호에 관한 사항을 당사자의 협의 또는 법원의 결정에 따라 정하도록 정하는 한편 제843조의 준용규정에 이를 추가함으로써 재판상 이혼에도 준용되도록 하였다. 또 박성준 의원안에서는 동물의 비물건화에 더하여 제764조의2(동물에 대한 특칙)을 추가로 신설하는 내용인데, 그에 따르면 반려동물에 대한 불법행위로 손해가 발생한 때에 동물의 가액을 초과하는 비용에 대해서도 합리적 범위 내에서 배상해야 하며, 상해 또는 사망에 이를 경우 재산상 손해 외에 정신적 피해에 대한 손해도 배상하도록 하였다. 정청래 의원은 동물의 비물건화 내용을 담았으며, 이탄희 의원안은 동물은 물건이 아니라 감각이 있는 생명체임을 천명하면서 정부안과 같이 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 물건에 관한 규정을 준용하는 것을 내용으로 하고 있었다.

또한 “동물은 물건이 아니다”와 같은 명시적 문구가 없더라도 법무부 개정안과 같은 문제 의식에서 출발한 다른 법안들도 21대 국회에 발의되어 있다. 그러한 것으로는 장제원 의원이 대표발의한 민법 일부개정법률안(2113482)을 비롯하여, 민사집행법상 압류 대상에서 동물을 제외하는 등 특별한 대우를 정한 임종성 의원안(2107264), 김도읍 의원안(2108390), 정운천 의원안(2108513), 한무경 의원안(2111403)이 있다. 우선 장제원 의원안은 제764조의2(동물에 대한 특칙)을 신설하는데 그 내용은 앞서 언급한 박성준 의원안과 유사하다.²¹ 민사집행법 개정안은 세 법안 모두 제195조(압류가 금지되는 물건)의 제17호를 신설하여 일정한 동물을 압류 대상에서 제외토록 하는 점에서 공통된다. 다만 임종성 의원안에서는 “동

21 제764조의2(동물에 대한 특칙) ① 타인이 반려의 목적으로 기르는 동물을 상해한 자는 치료비용이 동물의 가치를 초과할 때에도 치료행위의 필요성 등을 고려하여 합리적인 범위 내에서 이를 배상하여야 한다.

② 타인이 반려의 목적으로 기르는 동물의 생명을 해하여 정신상 고통을 가한 자는 그 사람이 입은 정신적 손해에 대하여도 배상할 책임이 있다.

물보호법」 제2조 제1호의3의 반려동물이나 기타 영리목적으로 사육하지 아니하는 동물’을, 김도읍 의원안에서는 ‘『동물보호법』 제2조 제1호의3의 반려동물’을, 정운천 의원안에서는 ‘반려(伴侶) 목적으로 기르는 개, 고양이 등 대통령령으로 정하는 동물’을, 한무경 의원안에서는 ‘『동물보호법』 제12조에 따라 채무자등이 등록한 등록대상동물’을 그 대상으로 했다는 점에서 적용대상 동물이 각각 다르다. 이상과 같은 민사법상 노력 외에도 일정 범위의 동물이 ‘로드킬’을 당한 경우 구호의무를 규정함으로써 도로교통법상 동물의 법적 지위를 인정하는 도로교통법 일부개정법률안(홍성국 의원안 2110811)도 발의되어 있기도 하다²².

위처럼 많은 법안이 발의되고 정부안까지 나온 상태에서, 국회 밖에서는 동물권단체, 생태단체, 환경단체, 기후단체, 인권단체까지 함께 각종 연대 등을 조직하여 일인시위, 퍼포먼스, 기고 등 매우 활발히 입법을 위한 활동을 하였다. 그만큼 절실하고 다시없는 기회이기도 하였다.

그런데 법원행정처는 위 정부안에 대하여 ‘신중검토’의견을 제출하였다. 법원행정처는 ‘사람(권리주체)과 물건(권리객체)로 나뉜 현 법체계에 혼란을 야기할 수 있다. 물건 개념은 전체 법질서와 연관되므로 개정에 매우 신중하여야 한다. 본 조항이 선언적 규정에 그칠 우려가 있다. 동물의 법적 지위를 민법에 규정하는 것이 적절한지 검토가 필요하다’고 반대하였다. 그러나 정부안이나 동물의 비물건화 법률안에 따르더라도 동물의 권리객체성은 부정되지 않으며 동물의 권리주체성까지 곧바로 인정한 사실은 없다. 법체계 혼란 지적은 이미 1970년대부터 이를 도입한 독일 등의 나라에서 아무 혼란이 없다는 점만 보더라도 굳이 더 반박할 이유조차 없을 듯하다. 그나마 혼란의 소지조차도 완전히 없애고자 정부안에서는 개정안 제98조의 2 제2항에서 ‘동물에 관하여는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 물건에 관한 규정을 준용한다.’라고 규정하고 있는바, 법원행정처의 의견은 사실상 “싫어서 싫다”는 것으로 읽힌다. 마지막으로 동물의 법적 지위를 민법에 규정하는 것이 적절한지 검토가 필요하다는 의견은, 그간 민법으로 동물을 ‘물건’으로 해석한 것에 대해서는 문제제기하지 않던 법원행정처가 ‘물건이 아닌 것’으로 해석할 때에는 민법의 규정으로 안 된다는 것은 앞뒤가 맞지 않는다. 재판규범으로 사용하는 것에 부담을 느끼는 듯하나, 법원도 이제 국민의 의식과 사회적 가치가 변화되었음을 받아들이고, 이미 늦어도 한참 늦은 동

22 최정호(2022), 「동물의 법적 지위에 관한 민법 개정 논의에 대한 평가와 과제」, 『입법과 정책』 제14권 제1호

물권에 대한 법제도의 포섭을 서둘러야 할 것이다.

그러나 21대 국회에서 결국 개정되지 못하였고, 이번 22대 국회가 시작되자마자 2024. 6. 11. 민주당 박희승 의원은 동물의 비물건화 및 동물의 치료비를 교환가치를 넘어서도 인정할 수 있는 특례를 규정한 민법 개정안을 발의하였다. 또 2024. 9. 4. 민주당 박홍근 의원은 동물은 '감각이 있는 생명체'라는 동물의 법적 지위를 명시하는 민법 개정안을 발의하였다. 최근 동물에 대한 국민들의 관심과 점점 늘어가는 동물반려인구를 생각할 때 비슷한 법들의 추가적인 발의가 이어질 것이 예상된다.

다. 입법제안 및 예상효과

동물의 비물건화를 규정하는 민법 개정안은 단순히 동물을 보호하자의 의미가 아니다. 근본적으로 생명에 대한 우리의 입장과 사회의 가치를 선언하는 것이며, 동물은 물건이 아니라 감응력을 가진 존재임을 천명하는 것이다. 국민의 인식에 부합하는 법체계를 만들어 가는 근간이며, 생명을 존중하는 문화를 만들어가고 동물권에 대한 근본적 변화를 촉발하는 신호탄이 될 수 있는 매우 중요한 법개정이다. 그러나 그간 정당들은 대국민적 약속이나 대외적 표현과는 별개로 법안심사나 실질적 법안통과시에는 늘 뒷전으로 미루고, 소극적 태도를 보였다.

그러나 실무에서는 이미 동물을 물건으로 보아서는 해결되지 않는 많은 문제들이 쌓여가고 있다. 동물학대가 간단한 처벌로 끝낼 수 없는 범죄로 국민들은 인식하고 있고, 동물학대자가 다시 동물을 키우지 못하게 해달라고 국민들은 요구하고 있다. 동물을 물건처럼 대하는 것은 동물학대라고 생각해서, 살아있는 토끼를 밀폐용기에 넣어죽여도 무죄로 판시한 판결에 대해서 많은 비난이 있었다²³. 이혼시 키우던 반려동물을 어느 당사자가 키울지의 문제는 해결곤란한 분쟁이 되고 있고, 반려동물의 치료비가 교환가치와 비교도 되지 않는 고액인 현실에서 손해배상, 치료비, 보험 등 각종 단계마다 풀리지 않는 문제를 가득 던져준다.

한편 2024. 8. 28. 의정부지방법원 고양지원에서는 반려동물에 대한 압류진행은 채무자

23 서울북부지방법원 2022노1913 동물보호법위반 판결

에게 큰 정서적 충격을 줄 수 있다면서 집행관의 집행 위임거부 등에 대한 이의신청을 기각 하기도 하였다. 이 결정에서 법원은 「현행 민법상 반려동물을 포함한 동물은 물건 중 동산 으로 취급되므로 일반적으로 민사집행법상 유체동산 집행 대상이 될 수 있다. 다만, 반려동 물의 경우 현상 유지를 위한 관리 비용이나 노동이 필요할 수 있고, 환경 변화에 민감할 뿐 아니라 경우에 따라 집행 결과 동물보호법 위반 소지가 생길 수 있다. 반려동물은 집행관이 보관하든 채무자가 보관하든 스스로 이동해 통제를 벗어날 우려가 있고, 반려동물 압류는 채무자에게 큰 정서적 충격을 줄 수 있음이 명백하다」고 한바, 동물은 동산이지만 다르게 봐야 한다는 법원의 입장도 나오고 있다.

동물은 물건이 아니다. 곰과 곰인형이 법적으로 같은 지위로 평가된다면 법이 도대체 무슨 기능을 할 수 없고 어떤 갈등을 해석하는 역할을 할 수 있는가. 이런 법으로는 생명에 대 한 존중을 이야기할 수 없고 동물권이나 생명권에 대해 한 발자국의 진전도 없을 것이다. 현실적으로는 동물학대의 개념 자체에 대한 정립, 동물학대에 대한 강력한 처벌, 학대자의 동물소유금지 명령, 동물유기에 대한 처벌 및 재소유금지, 이혼시 양육권 등의 문제, 강제 집행 여부, 손해배상 액수, 보험상품 개발 등 실생활과 연결된 많은 문제들과 갈등의 해결 을 위한 실마리를 찾을 수 있게 될 것이라고 기대된다.

우리가 동물을 물건이라고 하면서 어떻게 '생명존중'을 말할 수 있는가. 동물은 물건이 아 니다. 그렇기에 당연하게도 동물은 물건이 아니라는 법으로 개정해야 한다.

생명안전 기본법 제정

정책목표

모든 사람의 안전과 재난참사 피해자의 권리를 보장하는 안전사회 구축

가. 현황과 문제점

세월호참사 피해자들과 시민의 권리가 중심이 되어 누구나 위협으로부터 보호받을 수 있는 안전사회의 건설을 시대의 과제가 되었다. 그로부터 10년이 지났지만 안전사회의 건설은 묘연한 상황이다. 돌고래호 전복사고, 제천화재 참사, 밀양 세종병원 화재, 영흥도 낚싯배 충돌사고, 코로나19, 이천 물류창고 화재 참사, 10. 29 이태원 참사, 오송 지하철도 참사, 아리셀 화재 참사 등 참사는 지속적으로 발생하고 있고, 희생자들과 관련 피해자들은 회복을 위한 적절한 처우를 받지 못하고 있는 상황이다.

2003년 대구지하철참사 이후 안전사고에 대응하기 위한 기본법의 지위를 갖는 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 ‘재난안전법’이라 한다)이 제정되어 시행 중이다. 그러나 재난안전법은 추상적으로 자연적 재난에 대응하는 행정조직의 역할과 조치를 만을 규정하고 있어 안전사고와 그로 인해 발생하는 인권 침해에 대해 적절히 대응을 하지 못하고 있다. 각종 참사에서 재난안전법 체계 아래 부실한 정부의 대응과 관련 책임자에 대한 미진한 책임 인정, 피해자들에 대한 적절한 지원의 부재 등이 큰 문제점으로 드러났지만 법률 차원에서의 뚜렷한 개선은 아직까지 이루어지지 않고 있다.

한편 자연적·사회적 재난(이하 ‘안전사고’라 한다)가 발생하는 경우 피해자들을 지원할 수 있는 실효성 있는 법체계도 부재한다. 「재해구호법」이 안전사고의 피해자들을 지원하는 기본법으로서의 지위를 가지고 있지만, 구호의 대상을 주로 주거 피해를 입은 이재민을 상정하고 있다. 이에 재해구호법은 다양한 위험에 처하는 안전사고 피해자들에게 실효적 지원을 제공하지 못하고 있다. 특히 안전사고 피해자에 대한 처우는 사회재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정이나 매뉴얼 등에 산재되어 참사가 발생할 때마다 정부 또는 지방자치단체의 부적절한 대응이 논란이 되어왔고, 피해자에게 필요한 적절한 조치를 취하지 못하고 있다.

재난안전법과 재해구호법을 기본으로 하는 우리사회의 안전사고 대응체계는 안전사고의 위험에 처한 시민들과 피해자들의 권리를 중심에 두는 것이 아니라 국가에 의한 시혜적인 구호의 관점에서 구축되어 있다. 그 결과 안전사고 피해자들은 안전사고의 모든 과정에서 반드시 보장되어야 할 알 권리, 참여의 권리, 적절한 보호와 지원을 받을 권리 등 기본적인 권리를 빈번하게 박탈당하고 있다. 특히 안전사고 발생 이후 정부의 진상규명과, 책임자 처벌, 피해자에 대한 구제 및 재발방지대책 마련 과정도 미흡하다. 지휘권한을 가진 이른바 고위직 공무원 또는 사업주에 대한 불처벌 문제, 구조적 원인 등을 밝히지 못한 채 한정된 범위에 한하여 이루어지는 불충분한 진상규명의 문제, 피해자의 회복을 위한 의료서비스의 한시적 지원, 기억과 추모의 부재, 형식적인 재발방지대책의 마련 등이 큰 문제로 대두되고 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서는 관련하여 오영환 의원이 2020. 11. 11. 대표발의한 안전기본법안(의안번호: 2105198)과 우원식 의원이 2020. 11. 13. 대표발의한 생명안전기본법안(의안번호: 2105321)이 기존의 우리사회의 안전사고 대응체계를 개혁하기 위한 법안으로 발의되었다. 두 법안은 행정안전위원회에 회부 및 상정되었으나 본회의로 회부되지 못한 채 21대 국회의 임기만료로 폐기되었다.

우원식 의원이 대표발의한 생명안전기본법안은 시민사회의 지속적 요구를 반영하여 재난안전 관련 대응체계를 안전취약계층 및 피해자의 권리 보장을 중심으로 기존의 재난안전

법을 전면 개편하는 법안이라는 점에서 큰 의미가 있었다. 반면 오영환 의원이 대표발의한 안전기본법안은 안전취약계층 및 피해자의 의 권리를 구체적으로 규정하기보다, 국가의 계획 수립, 대책 마련 및 노력 의무 등을 추상적으로 규정하고 있다는 한계가 있었다.

22대 국회에서는 박주민·한창민·용혜인 의원이 2025. 3. 10. 대표발의한 생명안전기본법안(의안번호: 2208779)이 계류중이다. 위 법안은 기존에 발의된 생명안전기본법안의 형식과 내용을 수정·보완한 법안이다.

다. 입법제안 및 예상효과 : 생명안전기본법 제정

1) ‘안전권’의 명문화

헌법 전문은 안전의 확보를 헌법적 의무로 명시하고 있고, 헌법 제34조 제6항은 재해의 예방과 그 위험으로부터의 보호의무를 규정하고 있다. 따라서 모든 사람은 안전사고에 노출되지 않고 생명·신체·재산을 보호받으며 안전하게 살 권리를 기본권으로서 보장받아야 한다. 안전에 관한 권리를 실질적으로 보장하기 위해 제정 법률에 안전할 권리를 명문으로 규정하는 것이 필요하다.

안전하게 살 권리는 누구에게나 차별없이 보장되는 보편적인 권리라는 점을 강조하기 위해 “모든 사람은 성별·종교·국적·인종·세대·지역·사회적 신분·경제적 지위 등에 관계없이 일상생활과 노동 현장에서 사고와 재난의 위험에 노출되지 않고 생명·신체·재산을 보호받으며 안전하게 살 권리”와 같이 비차별의 원칙을 반영한 형태의 명문 규정을 도입하는 것이 바람직하다.

2) 안전사고의 전 단계에 대한 국가 책임의 명문화

안전할 권리가 모든 사람에게 보장되는 기본권인 이상 국가가 이를 보장하는 것은 당연한 책무이다. 따라서 제정 법률에서는 국가가 안전권을 보장하기 위한 책무를 가진 주체임을 명확히 하고, 그 이행을 위하여 안전에 관한 정책 수립·시행 및 재원의 확충 등의 의무를 가진다는 점을 명문화해야 할 것이다. 특히 안전사고가 발생한 경우 피해자의 구제를 받을 권리를 보장한다는 것을 국가의 의무로서 규정할 필요가 있다.

3) 생명안전정책위원회의 설치 및 종합계획의 수립 등

재난 또는 안전 관리가 아닌 안전권의 보장과 증진을 위한 정책수립을 위해 대통령 소속의 생명안전정책위원회를 구성하고, 정부에게 다른 기본계획에 우선하는 종합계획을 수립하도록 할 필요가 있다. 위 종합계획은 다른 기본계획의 기본이 되며, 안전약자에 대한 특별한 보호에 관한 사항 등 권리의 증진과 보장에 관한 내용을 포함하도록 해야한다.

4) 안전사고 피해자의 권리의 명문화 및 취약계층에 대한 특별한 보호

안전사고가 발생한 경우 유가족 등 피해자들은 다양한 인권침해 상황에 놓이게 된다. 안전사고의 피해자의 범위에 사망한 사람 및 생사가 분명하지 아니한 사람과 그 배우자, 직계존속, 형제자매 및 그에 준하는 관계가 있는 사람 뿐만 아니라 간접 피해자, 구조업무를 수행한 사람, 목격자 등 또한 포함되어야 한다.

안전사고 상황에 놓인 피해자의 권리를 실질적으로 보장하기 위해서는 그 권리의 내용을 구체적으로 규정하는 것이 필요하다. 신속하고 적절한 구조를 받을 권리, 정보를 제공받을 권리, 인도적처우를 받을 권리, 회합할 권리, 조사에 참여할 권리, 의료·주거·심리 지원 등 적절한 사회보장을 받을 권리 등이 주요 권리로서 제정 법률에 명시될 수 있을 것이다.

더불어 안전사고에 대한 진상규명 과정, 안전사고 이후 추모와 회복을 위한 대책 수립 과정에 피해자와 시민이 직접 참여할 수 있는 거버넌스를 제정 법률에서 이를 제도적으로 구축할 필요가 있다.

한편 사회적·경제적 약자는 안전사고에 더욱 취약하다. 따라서 안전사고약자에 대한 차별없는 권리보장이 이루어질 수 있도록 특별한 보호를 명문으로 규정해야 한다. 특히 안전사고약자의 범위가 중요한데, 아동, 장애인, 노인, 임산부, 외국인 등의 약자들 뿐만 아니라 빈곤, 실업 등의 경제적 약자들도 그 범위에 포함될 필요가 있다.

5) 안전사고에 대한 독립적 조사

안전사고에 대한 독립적 조사는 진실 및 책임규명의 기초이자 안전사고의 재발방지를 위해 필수적이다. 사고조사가 독립적으로 이루어질 수 있도록 상설기구를 법률로써 설치하도록 하고, 조사대상은 안전사고의 원인 뿐만 아니라 안전사고 발생 전후의 발생한 문제를 포

함할 수 있어야 할 것이다. 나아가 설치되는 독립조사기구는 관계 부처 등에게 재발방지대책 마련 등의 정책개선을 권고할 수 있어야 한다. 독립조사기구의 법적 권한 등을 명확히 하기 위해서는 기본법에는 위임의 근거를 만들고, 이에 관한 별도의 법률을 제정할 필요가 있을 것이다.

6) 시민들의 알권리 및 참여권 보장

안전사고가 발생한 경우 그 원인과 책임에 대한 정보가 투명하게 공개될 필요가 있다. 나아가 안전사고로부터 발생하는 위험으로부터 시민들이 스스로 자신의 생명과 신체를 지키기 위해서도 그러하다. 특히 노동 현장에서 발생하는 산업재해에 관한 정보는 기업의 영업비밀이라는 이유로 그 공개의 필요성에도 불구하고 일방적으로 비공개되는 경우가 빈번하다. 따라서 제정 법률에서는 누구든지 국가 또는 기업에 대하여 재난과 위험에 관한 정보를 요구할 수 있도록 알 권리 및 정보공개 청구권을 권리로서 규정하고 이에 대응하여 정부에게 안전사고 발생 시 관련 정보를 적극적으로 공개할 의무를 부담하도록 하는 조항을 신설할 필요가 있다.

한편 안전사고가 발생한 뒤 이뤄지는 조사, 수사 단계에 피해자가 참여할 수 있는 기회가 전혀 보장되지 않고 있다. 피해자와 그 대리인이 조사, 수사 단계에서부터 적극적으로 의견을 개진하는 것이 피해자의 권리로서 보장될 필요가 있을 것이다.

7) 안전영향평가제도의 도입

규제의 필요성에도 불구하고 수립된 규제완화 정책의 추진과 미흡한 법률, 시행령, 규칙 등은 각종 안전사고가 발생하는 근본적 원인 중 하나에 해당한다. 따라서 안전사고를 사전적으로 차단하기 위해서는 법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙·안전에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등의 제정 및 수립할 때 안전에 미치는 영향을 정기적으로 분석·평가하는 ‘안전영향평가’ 제도를 구축해야 할 것이다.

안전영향평가가 실효적인 제도가 되기 위해서는 특히 법령 뿐만 아니라 국가 등이 수립하는 계획 등에 대해서도 영향평가가 이루어져야 할 것이다. 환경영향평가와 같이 제도의 구체적 내용을 별도의 법률로써 구체적으로 정하도록 하는 것이, 더욱 실효성 있고 내실 있는 안전영향평가제도를 구축하는 방법으로 보인다.

8) 추모와 공동체 회복을 위한 시책 마련 명시

기억과 추모는 중대한 인권침해의 피해자들이 가지는 회복과 구제의 권리의 주요 내용이다. 안전사고의 희생자들과 피해자들이 혐오의 대상이 아니라 기억과 추모의 대상이 될 수 있도록 이에 대한 시책마련을 국가의 의무로 규정하는 것이 바람직하다. 구체적 사업으로 추모공원 등 관련 시설의 건립, 학술과 문화 사업, 교육 체험관의 설립 등을 규정할 수 있을 것이고, 이를 뒷받침하는 국가 및 지방자치단체의 재원마련 의무를 규정하는 것이 바람직하다.

국제인권기준에 부합하는 인권의 보호와 강화를 위한 인권정책기본법 제정

정책목표

국가인권정책의 체계화, 국제인권조약의 이행 강화

가. 현황과 문제점

1993년 비엔나에서 열린 유엔 세계인권대회에서 채택한 ‘비엔나 선언과 행동계획’은 각국 정부에게 국제인권문서에 따른 인권기준들을 국내법에 통합하고 인권의 증진과 보호에 역할을 하는 제도와 기관을 강화할 것을 촉구하면서, 각국 정부에게 인권의 증진과 보호를 위하여 필요한 단계적 조치들을 명시한 국가인권정책기본계획(NAP)의 수립을 촉구했다. 즉 ‘비엔나 선언과 행동계획’은 각국 정부가 국가인권정책기본계획(NAP)을 수립하여 정부가 국내에서 인권을 보호하고 증진할 의무를 이행해 나가기 위한 단계적 정책과제들을 명시한 국가인권정책의 체계적 로드맵을 제시할 것을 요구한 것이다.

한국 정부는 2006년에서야 국가인권정책기본계획을 수립하기 시작했으며, 2024년에는 제4차 국가인권정책기본계획이 수립되었다. 하지만 국가인권정책기본계획은 절차적으로나 내용적으로나 명확한 법적 근거 없이 정부의 주도 아래 자의적으로 작성되어 ‘인권이 없는 인권정책’이라는 비판을 받고 있다. 더군다나 국가인권정책기본계획의 수립 및 이행 절차를 규정한 법률도 존재하지 않아, 수립된 계획의 이행과 점검도 제대로 이루어지지 않고 있는 상황이다.

민주주의 사회에서 인권의 보호와 증진은 최우선 과제가 되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 인권 분야와 관련된 체계적인 국가 계획이 미흡함에 따라 각급 행정기관 및 지방자치단체의 정책이 인권의 보호 및 증진이라는 목표와 조화롭지 못한 경우가 많다. 또한, 인권의 보호와 증진에 관한 업무에 대한 전담 부서가 없고 인력이 부족하여 행정청의 우선순위에서 밀려나는 경우가 많다. 보편적 인권의 보호와 증진을 내용으로 한 국가 및 지방자치단체 차원의 실효적 국가인권정책 체계의 수립이 필요하다.

국회가 비준한 국제인권조약은 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 동일한 지위를 가진다. 국제인권조약의 해석과 적용에서는 각 조약에 근거하여 설립된 국제인권 조약기구(treaty body)가 핵심적인 역할을 하는데, 국제인권 조약기구는 각 조약의 해석에 관한 공식적 견해를 발표할 뿐 아니라, 각 조약에 근거하여 우리나라의 해당 조약 이행 상황을 심의하고 권고사항을 발표할 권한이 있다. 그렇다면 대한민국 정부는 국제인권조약을 비준한 당사국이자, 국제인권기준에 부합하는 인권보호 및 증진의 책임이 있는 주체로서, 국제인권 조약기구가 대한민국의 해당 조약 이행 상황을 심의하고 발표한 권고를 적극적으로 이행할 책임이 있음이 분명하다. 나아가 국제인권조약이 법률과 동위의 효력을 갖는 이상 사법부 역시 국제인권조약을 재판규범으로 수용하고 그 해석에 대해서는 조약기구의 견해와 권고 등을 적극 수용하여야 한다. 그러나 우리 법원은 형식 법리로는 국제인권조약이 법률과 동위의 효력을 가진다고 인정하면서도, 국제인권 조약기구의 견해 및 권고 등을 재판규범으로 수용하는 데 소극적이어서, 국제인권조약이 재판규범으로 실질적으로 기능하고 있다고 평가하기 어려운 상황이다.

또한 국제인권규범에 따라 인권보호의무를 지는 주체인 정부 역시 인권의 보호, 증진, 향상을 위하여 노력해야함에도 불구하고, 국제인권 조약기구가 정부에 제시한 권고의 이행에 소극적 태도를 보이고 있으며, 최근에는 특정 권고를 이행하기 어렵다는 입장을 명시적으로 발표하기까지 했다. 가령 법무부는 2023년 11월 유엔 자유권규약위원회의 권고에 대해 대체로 받아들이기 어렵다는 입장을 공개적으로 표명하기까지 했다. 이는 국제인권조약의 당사국으로서의 지위를 인지하지 못하는 태도로, 국제인권기준에 부합하는 수준으로 인권을 증진할 책임을 다하지 못한 태도이기도 하다.

한편, 한국 정부는 국제인권 조약기구의 지속적인 권고에도 불구하고 핵심 국제인권조약

및 선택의정서 중 일부를 비준하지 않았다. 구체적으로 9개의 국제인권조약 중 「모든 이주 노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (“이주노동자협약”)」을 비준하지 않았으며, 조약의 국내적 이행과 피해자 구제를 위해 필요한 절차를 규정한 선택의정서 중 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」, 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 선택의정서」, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」, 「통보절차에 관한 아동권리협약 선택의정서」도 가입하지 않고 있어 이에 대한 조치 역시 필요하다.

나. 21대 국회 논의 경과

21대 국회에서는 2021. 12.30. 정부 발의(의안번호: 2114195)로, 2022. 2. 3. 의원발의(의안번호: 2114620)로 국가인권정책 기본계획의 수립·시행에 관한 법적 근거를 마련하고, 국제인권기구 등의 권고 이행을 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 명문화하는 등의 내용을 담은 각 인권정책기본법안이 발의되었다. 이들 법안은 위원회 심사도 되지 않은 상태로 임기만료 폐기되었다. 한편, 2022년 의원발의되었던 법안은 22대 국회에서 2025. 3. 28. 재발의(의안번호: 2209434) 되었으나 현재까지 구체적으로 논의된 바 없다.

다. 입법제안 및 예상효과

1) 인권정책기본법

가) 인권에 대한 국가, 지방자치단체, 기업의 존중, 보호, 충족 의무 명시

‘인권’에는 대한민국이 헌법상 기본권뿐만 아니라 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리가 포함되어야 한다. 나아가 인권에 대해 국가와 지방자치단체가 가지는 소극적 의무(존중의무)와 적극적의무(보호, 충족 의무)가 모두 명시되어야 한다.

특히 ‘유엔 기업과 인권 이행지침’ 등 국제인권규범에 따라 기업활동에 있어 인권을 보장해야 할 의무는 국가와 지방자치단체 뿐 아니라 기업이 준수해야 할 법적 의무이기도 하다. 따라서 국가와 지방자치단체의 지침 마련 등 기업활동에서의 인권의 존중 및 보호를 위한 의무를 규정하는 것 외에도 기업의 인권 보호 존중, 구제 의무를 구체적으로 명시할 필요가

있다. 특히 기업활동에서 발생한 인권침해에 대해 기업에게 구제절차를 마련할 의무를 부과하는 등 피해자의 권리를 보장하도록 하는 의무조항도 필수적이다.

나) 인권정책 기본계획 작성 및 점검·평가제도 수립

국가인권정책에 관한 기본계획, 연도별 시행계획 및 지역계획을 정부, 중앙행정기관의 장, 공공기관의 장, 지방자치단체 차원에서 수립하도록 해야 한다. 21대 국회에 발의되었던 정부안에서는 공공기관의 장을 포함시키지 않았는데, 공공영역에서의 인권 존중 및 보장을 위해서는 그 계획이 공공기관 차원에서도 작성될 필요가 있을 것이다. 더불어 기본계획, 시행계획, 지역계획을 수립 및 시행함에 있어 관련 시민사회단체 등의 의견을 듣고 최대한 반영하도록 하는 참여권 보장 절차도 도입할 수 있을 것이다.

국가인권정책의 기본계획, 연도별 시행계획 및 지역계획에는 특히 사회적 약자와 소수자에 대한 차별금지과 인권의 보호 및 증진에 관한 사항, 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제인권기구 등의 권고 이행에 관한 사항, 인권교육에 관한 사항 등이 포함되어야 한다. 더불어 기본계획, 연도별 시행계획 및 지역계획에 인권 상황의 반영을 위해 국가인권위원회의 권고, 의견표명 등이 적극적으로 반영될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

한편 정부 등에 의해 작성된 인권정책의 추진실적과 추진성과를 점검 및 평가하는 제도를 수립하는 것이 필요하다. 연도별 시행계획 및 지역계획의 추진실적은 매년 정기적으로 평가될 필요가 있고, 기본계획은 종료되는 해에 그 성과가 평가될 필요가 있다. 평가 단위에서 추진실적 및 추진성과를 평가할 때 국가인권위원회, 시민사회단체 등의 의견을 적극적으로 청취하도록 해야한다.

다) 인권정책에 관한 국가기구 및 지방인권기구의 설치

국가인권정책위원회(가칭) 등 국가의 인권정책에 관한 사항을 심의·조정하기 위한 별도의 기구가 설립될 필요가 있다. 나아가 지역계획의 실효적 이행을 위해서는 지방자치단체 차원에서도 인권기구가 필요하다. 국가인권정책위원회와 지방인권기구의 구성에는 인권정책에 관여하고 있는 사람이 포함되어야 할 것이다. 마찬가지로 국가기구 및 지방인권기구가 계획을 수립 및 시행함에 있어 국가인권위원회 및 시민사회단체 등의 의견을 적극적으로 청취하도록 해야한다.

라) 국가보고서 작성 및 국제인권기구 등의 권고 이행

정부가 국제인권기구에 제출하는 보고서의 작성 등에 있어서 국가인권위원회, 시민사회 단체 등의 의견을 적극적으로 수렴하고 존중할 필요가 있다. 더불어 국가보고서에 대한 심의가 종료된 이후 이를 이행하기 위한 이행계획 내지 조치계획을 수립해야 하고, 이를 투명하게 공개할 필요가 있다.

국제인권조약의 국내적 이행을 위해서는 최종견해 등 국제인권 조약기구 등의 권고 및 조약의 유권해석에 해당하는 일반논평 또는 일반권고 등을 인권정책과 관계된 계획에 반영해야 하며, 권고의 이행여부를 정기적으로 투명하게 공개할 필요가 있다. 특히 국가와 등은 특별한 사정이 없는 이상 이러한 권고를 존중해야 하며, 이행하지 않는 경우 그 사유를 국회의장 등에게 보고하는 절차 역시 필요하다.

마) 인권교육 및 인권의 날 지정 등

국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 평생교육기관 등에게 매년 인권교육을 의무로서 실시하도록 해야한다. 내실있는 인권교육과 확산을 위해 홍보와 교육을 지원할 수 있는 법적 근거도 마련될 필요가 있다. 인권교육 외에도 인권정책 개발을 위한 국제협력의 근거인 세계인권선언을 기념하는 12월 10일을 인권의 날로 지정하고, 관련 사업을 실시하도록 하는 근거, 시민사회단체들의 활동에 대한 행정적, 재정적 지원의 근거 역시 마련될 필요가 있다.

2) 이주노동자협약 등 미가입 국제인권조약 및 선택의정서 비준 및 가입 촉구 결의안

미가입 국제인권조약 및 선택의정서의 가입과 비준을 위해서는 정부차원의 동의안 발의가 필요하다. 최근 「장애인 권리에 관한 협약 선택의정서」 가입과 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」 비준이 이루어진 배경에는 국회 차원에서 가입동의안 및 비준동의안 결의 촉구가 선행되었던 배경이 있다.

정부 차원의 비준 및 가입이 예상되지 않는 만큼, 22대 국회에서 이주노동자협약에 대한 비준촉구 결의안을 비롯하여 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제2선택의정서」, 「고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약 선택의정서」, 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 선택의정서」, 「통보절차에 관한 아동권리협약 선택의정서」의 가입촉구 결의안을 채택할 필요가 있다.

V

민주사회의 기반, 자유권적 기본권,
개인정보보호, 자기결정권 강화



선거제도의 개혁

정책목표

비례성의 확대와 민의 반영 강화를 위한 제도 개선

1. 국회의원 선거제도 개혁 방안

가. 현황과 문제점

1) 위성정당 방지실패와 형해화된 준연동형 비례대표제

2024년 총선에서는 2020년 총선에 이어 또다시 위성정당 창당이 반복되면서 준연동형 비례대표제로 지칭되는 현행 공직선거법의 한계가 다시 한 번 드러나고 말았다. 물론 이는 단순히 제도설계만의 문제는 아니며, 거대양당의 탓도 적지 않다. 민변은 총선 이후 2024. 6. 10. 성명을 통해서 다음과 같이 선거총평을 한 바가 있다. “국민의힘은 앞장서서 노골적인 위성정당을 창당했다. 더불어민주당은 연합정치 실현을 명분으로 통합형 비례정당을 출범 시켰지만, 거대야당의 의석확보를 주된 목표로 삼았던 기존 위성정당의 한계를 답습했다. 정치적 다양성이 선거과정에 반영되지 못해 소수정당의 원내진입 가능성을 충분히 확보하지 못하는 등 선거의 비례성을 왜곡하는 결과를 야기했고, 선거연합은 수평적이고 호혜적으로 운영되지 않아 연합정치는 제대로 구현되지 못했다. 결과적으로 위성정당의 출현을 반복하여 준연동형 비례대표제도의 취지를 훼손하였다.”

그나마 22대 총선을 앞두고 21대 국회에서 병립형 비례대표제로 환원하려는 움직임이 저지된 것은 다행스러운 일이다. 그러나 더 이상 비례성 증진을 위한 선거제도 개혁이라는 사명이 거대 양당에 의하여 유예되거나 봉합될 수는 없다. 지난 4년간 한 발자국도 나아가지 못한 선거제도 개혁의 문제를 깊이 성찰하고 신속하게 개혁 작업에 착수해야 한다는 의미다.

2) 비례대표 비율 축소

나아가 이번 총선을 앞두고 국회는 지역구의를 늘리기 위하여, 비례대표 1석을 축소하는 비극을 반복했다. 비례대표는 17대 56석, 18대·19대 54석, 20대·21대 47석, 22대 46석으로 지속적인 감소 추세에 있다. 이는 비례대표 비율을 높이라는 국회 공론화조사도 무시한 것이었다는 점에서 문제적이다. 이토록 비례대표를 축소하는 것은 의원정수 확대를 막기 위한 현역 정치기득권 및 거대양당의 야합적 성격도 크다는 점 또한 지적되어야 할 것이다.

3) 성평등 국회 구성의 난망함

22대 국회는 역대 최다의 여성 지역구 국회의원이 당선되었고, 여성 국회의원 숫자도 증대되었다. 그러나 이러한 양적 증가는 여전히 국제적 기준에 비하면 대단히 낮은 숫자이다. 22대 국회 전체 여성의원은 60명으로 20% 수준이다. 이는 21대 국회에서 57명, 19%에 비해서 3명, 1%가 증가한 것에 불과하다. OECE 평균은 33.9%에 비하면 여전히 매우 낮은 수준이다.

거대 양당은 당헌당규에 여성 30%공천 조항을 두고 있지만 준수할 의지를 보이지 않았다. 지역구를 기준으로 더불어민주당은 254명 중 41명으로 16.1%, 국민의힘은 30명으로 11.8%의 여성을 공천했다. 2023년 국가인권위원회는 국회의원 선거 및 지방의회의원 선거 후보자 추천시 지역구 의석에도 공천할당제를 실시하고, 특정 성별이 10분의 6을 초과하지 않도록 권고를 내린 바가 있다.

나. 21대 국회 논의경과

1) 준연동형 선거제도 개혁 등

2020년 총선 이후 국민의힘은 병립형 비례대표제로의 복귀를 내용으로 하는 다수의 법안

을 발의했으며, 심지어 비례대표 폐지도 주장하는 반헌법적 발상을 제기하기도 하였다.

더불어민주당의 경우 준연동형 비례대표제의 구조적 취약점을 해결하기 위하여 다수의 법안이 발의되었으나, 구체적인 당론을 확정짓는 작업은 대단히 지지부진했다. 심지어 2023년 12월부터 2024년 1월까지 병립형 비례대표제로의 복귀까지 진지하게 검토했을 만큼 개혁의지가 의심스러운 점이 있었다. 더불어민주당 의원들이 제기한 공직선거법 개정안 가운데서는 박주민 의원안(의안번호 2119140), 김상희 의원안(의안번호 2119107)이 소선거구 지역구제를 전면개혁하는 권역별 중대선거구제 및 개방형명부제도입을 제기했던 점에서 특기할 만했다. 박주민 의원안은 6-12인 선거구로, 김상희 의원은 5-10인 선거구를 핵심으로 했다.

그러나 결과적으로 거대 양당은 모두 위성정당을 창당했다. 민주당의 경우 스스로 준위성정당이라고 칭하면서, 20년 총선에 비해서 타 정당에 비례의석을 더 할당하는 등의 모습을 보였지만 결과적으로 위성정당 당명 문제, 타 정당 및 시민사회 할당 몫에 대한 공천권 행사 과정에서 위성정당 성격이 다시 짙어졌다고 할 수 있다.

2026년 총선에서 또 다시 준연동형 비례대표제에 위성정당 재창당이라는 한심한 일을 반복할 것이 아니라면, 선거제도 개혁 논의를 미리부터 구체적으로 재개하는 것이 온당하다.

2) 의석수 증대, 비례대표 비율 확대 및 봉쇄조항 하향

한편 국회에서는 국민공론화 조사과정을 통해서 국민여론을 수렴했는데, 이러한 공론화 조사과정 결과를 국회가 전혀 반영하지 않은 점은 대단히 유감스럽다. 국민공론화 조사과정의 결과를 요약하자면 1) 지역구 의원 비율을 축소하는 대신 비례대표 국회의원 비율 확대하는 것이 선호되었고, 2) 중대선거구제에 비하여 소선거구제가 선호(56.3%)되었으나, 도시는 3인 이상, 농산어촌은 소선거구제로 하는 도농복합 선거구제에 대해서 59.3%가 찬성하였고, 3) 개방형 비례명부제도입(72.5%)과, 4) 전국단위 비례대표제, 5) 비동결을 전제로 하는 의원수 증원 찬성 등이 확인되었다.

공직선거법 개정안 가운데 비례대표 의석수를 확대하는 다수의 법안이 제기되었는데, 최인호 의원안(의안번호: 2119743)은 75명, 김영배 의원안(의안번호 2118328)은 110명, 이은주 의원안(의안번호 2119375)과 용혜인 의원안(의안번호 2124037)은 120명, 김종민(의안번호 2119433) · 민형배 의원안(의안번호 2114624)은 150명, 윤호중 의원안(의안번호 2119784) 75-150명 등이 발의되었으나 의미있는 논의로 이어지지 못했고 결과적으로 1명

이 축소되었다.

의석수 증원과 관련해서 21대 국회의 논의는 지지부진했다. 20대 국회에서는 김상희 의원안(의안번호: 2005632)이 인구 15만 명당 국회의원 1인, 박주민 의원안(의안번호: 2005634), 이 인구 14만 명당 국회의원 1인을 선출하는 방식을 제안된 바가 있었고, 국회의원 숫자를 316명(박주현 의원안, 의안번호: 2002832), 360명(심상정 의원안, 의안번호: 2010785)으로 증원하는 안이 발의되었다. 21대 국회에서는 김영배 의원안이 330명, 이은주 의원안 및 용혜인 의원안이 360명으로 증원하는 방안이 제시된 바 있었다.

아울러 사회단체들의 정치개혁연대체인 정치개혁공동행동은 비례성 증진을 위하여 봉쇄 조항은 3%에서 2%로 하향해야 한다는 주장을 펼쳐왔는데, 용혜인 의원안은 이를 1%로까지 하향해야 한다는 내용이 담겨져 있다.

3) 성평등 공천 확대

현행 공직선거법은 지역구의원 선거의 정당후보 공천시 여성을 30% 이상 추천하도록 하고 있지만 이는 권고규정에 불과하다. 이를 차제에 의무화하는 조항으로 개정할 필요가 있다는 법안이 21대 국회에서 다수 발의되었다 대표적으로 송옥주 의원안(의안번호: 2113851), 남인순 의원안(의안번호: 2108432), 김영배 의원안(의안번호: 2107633), 정춘숙 의원안(의안번호: 2105739), 양금희 의원안(의안번호: 2101171), 김상희 의원안(2119107) 등에서 선출직의 성평등 공천의무를 강화하는 내용의 규정이 담긴 법안들이 발의되었다.

아울러 국가인권위원회는 2022. 5. 12. ‘정치영역의 성별 불균형 개선 권고’결정문을 발표하면서, 국회의장에게 △국회의원 선거 및 지방의회의원 선거 후보자 추천 시 공천할당제를 비례대표 의석뿐만 아니라 지역구 의석에 대해서도 의무화하되 특정 성별이 전체의 10분의 6을 초과하지 않도록 할 것, △광역 및 기초 지방자치단체장의 후보 공천 시 할당제를 적용하되 특정 성별이 전체의 10분의 6을 초과하지 않도록 할 것, △선거를 통해 여성과 남성이 동등하게 참여할 권리를 보장하는 것이 정당의 책무임을 천명하고 각 정당이 이를 실행하기 위한 근거 규정을 마련하도록 할 것을 권고하였다.

다수의 공직선거법 개정안들은 잠정적 우대조치 성격의 성별 할당제에 가까웠는데, 성별

균형과 평등의 관점에서 국가인권위원회의 권고의견을 수용하여 의회 선거에서 각 정당의 후보자추천에 있어서 특정 성의 비율이 60%를 초과할 수 없도록 하는 취지의 남인순 의원이 의미있는 내용이었으나 깊이 논의되지 못했다.

한편 여성추천보조금 제도 개선을 위하여, 보조금 지급기준을 하향하는 취지의 남인순 의원의 정치자금법개정안(2119026)도 발의되었음을 참고할 필요가 있다.

다. 입법제안 및 예상 효과

1) 비례성 높은 선거제도 개혁방안

선거제도 비례성 확대를 위한 제도개혁은 민의를 반영하는 국회를 구성하게 함으로서 우리 사회 민주주의의 발전을 심화하고, 다양성을 보장하며 동시 국민의 정치에 대한 불신을 불식시키는 계기로 작동할 수 있다.

현행 준연동형 비례대표제는 실천적으로 실패했음을 인정하면서 새로운 선거제도 개혁방안이 필요해 보인다. 그러나 기존의 병립형 비례대표로의 환원은 퇴행적이다. 따라서 제도적 취약성이나 편법적 운영이 가능하지 않으면서, 비례성이 높은 선거제도를 채택할 필요가 있다.

애초에 반쪽자리 개혁입법이었던 ‘준연동형’을 넘어서 보다 근본적인 비례성 개선 및 구현이 가능한 선거제도 개혁방안이 논의되어야 할 것이다. 앞서 기술한 21대 국회에서 제안된 안 가운데는 이른바 스웨덴식 선거제도를 수용한 것으로 보이는 박주민 의원안이 가장 비례성 높은 선거제도 방안으로 평가된다. 박주민 의원 안은 광역단위 대선거구제로의 전환을 골자로 하여 비례대표 의석수는 모두 조정의석으로 전환하여 비례성을 확대하고 사표를 방지하는 장치를 마련하고 있다. 나아가 권역별 대선거구 후보자 명단을 완전 개방형으로 하여 유권자의 선택의 폭을 넓힌다는 점에서 긍정적이다. 단, 전면 개방형 명부로 전환할 경우, 자칫 소수자 대표성이나 직능대표성, 정치신인들의 정치진출을 제약할 소지가 있다는 점에서 준구속식으로의 보완을 검토해볼 필요가 있다.

그 외에도 아일랜드의 단기이양식 중대선거구제가 학계 등에서 긍정적인 평가를 받는 안

이다. 21대 국회에서도 전재수 의원안이나 이탄희 의원안, 그리고 국회 자문위 안 등에서 중선거구제 도입이 논의되었다. 그런데 이러한 개정안들은 중전의 기초의회 선거에서 실시하는 단기비이양식 중선거구제를 전제하고 있다. 그러나 단기비이양식 중선거구제는 비례성 강화로 이어지기 어렵다는 측면에서 적극적으로 검토되기는 어렵다. 아울러 중대선거구제가 도입되더라도 2-3인 선거구로는 비례성 강화라는 목적을 달성하기 어렵다는 점도 고려되어야 한다.

2) 의석수 증원 및 비례대표 비율 확대

우선 비례성 높은 국회를 구성하기 위해서는 국회의원 의석수 확대는 더 이상 미룰 수 없는 과제다. OECD 대부분의 국가들에서는 평균적으로 국회의원 1인당 인구 10만 명 내외인 반면에 한국은 의원 1명이 약 16만 7천명을 대표하고 있다. 의원 1명이 대표하는 숫자가 너무 많은 것은 국회의원의 반응성 등을 약화시킨다는 측면에서 OECD 평균에 준하여 국회의원 1인당 인구 10만 명 정도로 정하고, 인구변화에 발맞춰 탄력적인 정수를 정하는 것이 바람직하다. 국회의원 숫자 확대에 대한 예산 증가분은 국회의원 세비 삭감 또는 국회의원 1인당 보좌진 배정 숫자의 일부조정 등을 통해서 해결할 수 있을 것이다. 이는 국회 공론화조사 결과를 수용한 것이기도 하다.

비례대표 비율은 전반적으로 확대되는 것이 타당하다. 병립형 비례대표제를 채택하는 국가 중에서도 한국의 비례대표 비율은 유례가 없이 낮은 비율을 기록하고 있다. 멕시코의 경우 지역구 300명 · 비례대표 200명, 일본은 중의원(하원) 기준으로 지역구 289명 · 비례대표 176명, 대만은 지역구 79명 · 비례대표 34명, 헝가리는 지역구 106명 · 비례대표 93명이다. 이러한 점을 고려해봤을 때 비례대표 비율이 압도적으로 낮은 한국의 현실은 분명히 개선되어야 한다. 따라서 한국의 비례대표는 최소 25% 수준으로 확대되고 점차 증진되어야 할 것이다. 아울러 비례대표 봉쇄조항과 관련해서도, 비례대표 의석이 50석 이상으로 상향된다면 자연스럽게 2%수준으로 낮출 것을 검토해야 할 것이다.

3) 성평등 확대를 위한 제도개선 방안

주요 정당들이 공직자후보 공천에서 성별균형을 달성하기 위한 당헌 · 당규를 스스로 해화시키고 있는 현실에서, 성평등 공천을 확대하기 위해서는 보다 실효성있는 제재방안이 필수적이다. 기존의 개정안들은 소선거구제를 근간으로 하는 선거제도를 유지한다면 입법

가능성이 희박하다는 점도 부인하기 어렵다. 따라서 적어도 소선거구제가 유지된다면, 보조금제도를 통한 간접적 규제 방식이 적절할 수 있다.

현행법은 여성후보를 공천하는 정당에 대해 보조금을 추가로 지급하는 방안을 채택하고 있다. 그러나 보조금 액수가 현저히 적다는 점, 전국적으로 대부분의 선거구에 공천하는 정당을 기준으로 보조금이 배분되기 때문에 소수정당에게는 어떠한 효과도 없다는 점이 고려되어야 한다.

이에 우선 프랑스와 같이 정당이 성평등 공천 비율을 채우지 못할 경우 정치자금법 제27조를 통해서 배분되는 경상보조금과 선거보조금을 일정 비율로 감액하는 ‘디센티브’제도를 도입하는 방안이 적극적으로 모색되어야 한다. 프랑스의 경우 2002년 10%대에 머물던 프랑스 하원의 여성의원 비율이 법개정을 통해서 2007년부터 빠르게 늘어 2017년 선거 뒤 여성의원 비율은 38%에 이르게 되었다. 이러한 디센티브 방식은 19대 국회 당시 김상희 의원안(의안번호 1915376) 등을 통해서 발의된 바가 있었다.¹

그리고 만약 현재와 같은 ‘인센티브’방식의 체계를 유지한다면 현재와 같이 전국 지역구 공천수의 비율을 기준으로 하는 것은 거대 정당에게만 보조금을 지급하는 효과를 낳는다는 점에서, 실제 국회의원 후보 공천수를 기준으로 지원하는 방식으로의 전환이 더 실효성 있을 것으로 판단된다.

이러한 제도개선을 통하여 성평등 국회를 향한 진전을 보다 효과적으로 이룰 수 있을 것으로 기대된다.

¹ 프랑스 제도에 관한 간략한 소개로는 이정진·김종갑, ‘여성 정치대표성 강화방안: 프랑스·독일의 남녀동수제 사례분석, 국회입법조사처 현안분석 115호, 2020. 1. 23. 참조

2. 지방선거 선거제도 개혁방안

가. 현황과 문제점

1) 지방의회 선거

현재 지방의회 선거제도도 국회의원 선거만큼 심각한 불비례성을 보이고 있으며, 이러한 불비례성은 시민들의 지방자치제도에 대한 불신마저 키우고 있는 상황이다. 특히 시·도의 회 선거의 경우 소선거구가 세분화되고 비례대표 의석수가 현저히 적기 때문에 국회의원 선거보다 압도적으로 높은 불비례성을 배태하고 있다. 50%의 지지율로 90%의 의석을 차지하는 현상이 반복되면서 제1당이 압도적으로 많은 의석을 가져다주면서 양당제마저 보장되지 못하고 있다. 예컨대 2014년 지방선거 당시 민주당은 서울에서 정당득표율 기준 45.3%의 지지로 72.64%의 의석을 차지했다. 반면에 동 선거에서 새누리당은 부산에서 58.14%의 지지율로 95.74%의 의석을 차지했다. 2018년 지방선거의 경우 민주당은 서울에서 50.92%의 지지율로 110석 중 102석을 차지했고, 부산에서도 48.81%의 지지율로 47석 중 41석을 차지했다. 당시 대전에서도 55.21%의 지지율로 22석 중 21석을 민주당이 석권하기도 했다. 2022년 지방선거에서는 정반대의 현상이 나타났다. 국민의 힘은 서울에서 53.99%의 지지율을 획득했으나 112의석 중 76석을 차지했고, 부산에서는 63%의 지지율로 47석 중에서 45석을 차지했다. 이처럼 시·도의회 선거는 제2당마저 철저하게 배제되는 결과로 나올 수 있는 승자독식의 체계로 구성되어있다.

시·군·구의회선거의 경우 중대선거구제를 도입하고 있기 때문에 시·도의회선거 보다 는 낡은 결과를 보이고 있다. 다만 기초의회 선거의 경우 2인 선거구가 압도적으로 많은 비중을 차지하면서 거대 양당이 의석을 독과점하고 제3당 이하는 과소대표되는 양상이 반복 되어왔다. 2022년 제8회 전국동시지방선거를 앞두고 국회는 기초의회 선거에서 중대선거구 확대를 위한 일부 시범지역을 추가하는 수준의 미진한 입법을 했을 뿐, 발본적인 선거제도 개혁방안은 외면한 것이 사실이다.

2) 지방자치단체장 선거

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 결여가 늘 문제되었으며, 이에 따른 정치적 안정성의 부재, 지나치게 과도한 '단일화'논의 등 많은 부작용이 발생하고 있는 것이 현실이다.

이러한 문제점 때문에 프랑스 등 여러 나라에서는 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우 유효투표의 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 있다는 필요성이 오랫동안 제기되어왔다.

나. 21대 국회 논의경과

1) 지방의회 선거

지방의회의 선거의 경우 21대 국회에 발의된 법안 중에는 김두관 의원안(의안번호: 2115920)이 기초의회 선거에서 발본적인 개혁방안을 담은 것으로 평가될 수 있다. 해당 개정안은 의회 총 정수를 7인 이상 35인 이하로 하여 시·도 조례로 정하도록 하면서 기초의회에서 지역구를 없애고 비례대표자치구·시·군의원만으로 구성하는 방안을 제안하고 있다.

한편 이은주 의원이 발의한 공직선거법 개정안(의안번호:2113308)의 경우 지방의회 선거에서 기초와 광역의회 공히 지역구와 비례대표 비율을 3:1로 하되, 광역의회에서는 연동형 비례대표제를 도입하고 기초의회의 경우에는 중대선거구를 확대하여 3인-5인 선거구로 개편하는 방안을 제시하고 있다.

송옥주의원안(의안번호: 2113851)의 경우 기초의회에서 현재 최소 비례대표 정수가 1인인 것을 2인으로 상향하자는 제안을 한 바 있다.

정치개혁공동행동은 2017년에도 국회 청원서를 제출하면서, ① 기초의회에 정당득표율대로 의석을 배분하는 전면비례제를 도입하는 방안과, ② 기초의회의 중대선거구제를 유지하되 3인 이상 선거구제를 도입하는 방안 등을 대안으로 제시한 바가 있었고, 이러한 활동

을 사회운동 차원에서 지속해왔다. 그러나 21대 국회에서는 정개특위 논의를 거쳐서 기초 의회 선거에서 3-4인 선거구를 일부확대하고, 5인 선거구까지 시범 실시하는 수준에서 논의가 봉합되었다.

2) 단체장 결선투표제

단체장 결선투표제는 21대 국회에서는 이은주의원(의안번호: 2113325)이 공직선거법 개정안을 발의한 바가 있으나 큰 논의의 진전은 없었다. 오히려 대통령 결선투표제 도입과 관련한 법안들이 더 발의되었다.

다. 입법제안 및 예상 효과

1) 지방의회 선거제도 개혁 방안

의회 선거에서 비례성 증진 방안은 다양하며, 특정한 형태가 반드시 절대선이라고 하기는 어렵다. 모든 선거제도는 장단점이 있으며 특정한 제도가 가장 우월하다고 보기 어려운 측면이 있다. 그러나 현재 시·도의회 선거의 경우 국회의원 선거보다 낮은 비례대표 비율, 극단적인 소선거구제 채택으로 인하여 불비례성이 과도하다는 점은 부인하기 어렵다. 아울러 기존에 20대 국회 당시 천정배 의원안, 21대 이은주 의원안과 같은 연동형 비례대표제는 위성정당으로 인하여 제도적 취약성이 드러났다는 점에서 새로운 논의가 필요하다. 이에 시·도의회에서 정당명부식 중대선거구제를 확대하는 방안이 논의될 필요가 있으며, 21대 국회 당시 국회의원 선거 개정 방안으로 제출된 박주민 의원안, 김상희 의원안 등을 참고할 수 있을 것으로 보인다. 아울러 현행 10%로 되어있는 비례대표 비율을 최소 25%수준으로 상향하는 법 개정이 필요할 것으로 보인다. 이러한 제도개선을 통하여 지방의회의 비례성을 증진하고, 풀뿌리 민주주의의 작동 가능성이 확대되는 효과를 기대한다.

2) 지방자치 단체장 결선투표제 도입

현재 단체장 선거에서 채택하고 있는 상대다수투표제의 한계가 명확한 바, 결선투표제는 반드시 도입되어야 한다. 다만 결선투표의 조건에 대해서는 입법정책적 논의가 필요할 수 있다. 결선투표 발생 요건(외국 입법례에 따르면 50%이상 득표자가 없는 경우와 45% 기준, 1위 후보자와 2위 후보자의 격차 등에 따라서 달리 다루는 입법례 등이 있다)이나 결선투표 진출자 선정기준(1위와 2위 후보자 간에서만 결선투표 하는 입법례, 일정 요건을 넘어서 후

보자들은 모두 진출하도록 하는 입법례) 등에 대해서는 개방적 태도를 가지고 논의할 필요가 있다.

한편 결선투표제 도입에 대해서 두 번에 걸친 투표로 인하여 불필요한 비용이 추가적으로 발생한다는 우려의 목소리도 존재한다. 그러나 비용이 문제라면 결선투표제와 유사한 선호투표제를 도입하는 것도 대안으로 제기될 수 있을 것이다. 대표적으로, 호주 하원의원 선거에서 실시되는 선호투표제 투표방식은 “투표자가 투표용지에 후보자의 순위를 기입하는 형태”이다. 개표방식은 먼저 각 투표자가 기입한 1 위 후보를 집계하여 과반득표자가 나오면 그를 당선자로 결정하지만, 과반득표자가 나오지 않을 경우 최저득표자를 탈락시킨 뒤, 최저득표자가 받은 표에 적힌 2순위 후보들에게 분배하여 합산하는 방식을 채택하고 있다.

집회 및 시위에 관한 전면적 금지규정 삭제 및 제한 완화

정책목표

집회 및 시위에 대한 자유의 실질적 보장

가. 현황과 문제점

집회 및 시위의 자유는 개인의 인격을 실현함과 동시에 정치적 의사소통의 기회를 보장한다는 측면에서, 인간의 존엄과 국민주권주의를 최고 원칙으로 선언한 우리 헌정 체제에서 가장 필수적인 기본권이다. 따라서 평화적 집회 및 시위는 최대한 보장되어야 하며, 그 제한은 집회 및 시위의 자유의 중대성에 비추어 엄격하게 이루어져야 할 필요가 있다. 그런데 법률규정 자체에 의하여, 혹은 이에 근거한 행정관청(경찰)의 자의적 판단에 의하여 집회·시위 자체에 대한 금지가 매우 광범위해질 수 있는 것이, 현행 집회 및 시위에 관한 법률이다.

1) 장소 금지

현행법 제11조는 특정 청사 또는 주택의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소에서의 옥외집회 또는 시위를 원칙적으로 금지하고 있다. 과거 절대적으로 금지하고 있던 것을 각 장소에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 결정(집회의 장소를 선택할 자유를 보장해야 한다는 취지) 이후 일부 개정이 이루어졌으나, 예컨대 국회의사당의 경우(제1호) ‘국회의 기능이나 안녕을 침해할 우려가 없다고 인정’되면서 ‘국회의 활동을 방해할 우려가 없는 경우’이거

나 ‘대규모 집회 또는 시위로 확산될 우려가 없는 경우’여야 집회가 겨우 가능한 식으로 개정되어, 실질적으로 집회 장소를 선택할 자유를 온전히 보장하고 있다고 보기 어렵다. 이렇게 개정된 현행법은 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배하여 포괄적인 우려만으로 기본권을 제한하고 있다는 점, 해당 공공기관을 대상으로 한 집회·시위를 금지하여 집회·시위의 내용에 따른 차별을 가한다는 점, 평화적인지 여부와 상관없이 규모만으로 집회·시위를 금지하여 집회·시위의 본질적 기능을 저해한다는 점 등에서, 집회·시위의 자유의 본질적인 부분을 침해하는 내용이다.

한편, 대통령 관저, 국회의장 공관, 대법원장 공관, 헌법재판소 공관(제3호)에 대해서는 ‘대통령 관저’ 부분과 ‘국회의장 공관’ 부분에 대한 각 헌법불합치 결정(2018헌바·2019헌가1, 2021헌가1 등)에 의해 2024. 5. 31.을 시한으로 잠정 적용되었었는데, 이 시한이 지나도록 개정이 이루어지지 않고 있다.

그리고 현행법 제12조는 대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로에서의 집회·시위에 대하여 관할 경찰관서장이 금지통고를 할 수 있도록 수권하고 있다. 제11조와 제12조에 위반하는 집회·시위에 대하여서는 주최자, 질서유지인, 단순참가자 모두를 형사처벌한다(제23조).

2) 시간 금지

현행법 제10조는 ‘해가 뜨기 전이나’해가 진 후’의 옥외집회 또는 시위를 원칙적으로 금지하고 있다. 이 중 ‘옥외집회’ 부분은 헌법재판소의 잠정적용 헌법불합치 결정 이후 2010. 6. 30.까지 개정이 이루어지지 않아 실효되었고, ‘시위’에 관한 부분은 ‘해가 진 후부터 같은 날 24시까지의 시위’에 대해서 적용하면 위헌이라는 헌법재판소의 한정위헌 결정이 있는 후 유의미한 개정은 이루어지지 않았다. 제10조에 위반하는 집회·시위에 대하여서는 주최자, 질서유지인, 단순참가자 모두를 형사처벌한다(제23조).

시간에 대한 금지규정(현행법 제10조)의 경우 헌법재판소에 의하여 ‘옥외집회’ 부분에 대한 헌법불합치 결정, ‘시위’ 부분에 대한 한정위헌 결정이 있는 후 수년이 경과하였으나, 여전히 개정이 이루어지지 않고 있다. 헌정 질서를 파괴한 행정부 수반(대통령)에 대한 두 차례의 탄핵 결정을 이끌어 낸 민주 시민들은 야간에도 평화직 집회·시위가 얼마든지 가능하

다는 것을 몸소 입증하였다. 타인의 법익을 침해하지 않음에도 불구하고 야간이라는 이유만으로 집회·시위를 금지할 어떠한 합리적인 이유도 없다.

3) 소음규제

현행법에 의하면 소음규제에 따른 사용중지 명령을 위반하는 경우 형사처벌할 수 있도록 정하고 있으면서도(집시법 제14조 제2항, 제24조 제4호), 규제 대상이 되는 소음의 기준을 대통령령에 전면적으로 위임하여 포괄위임입법 금지 원칙뿐만 아니라 죄형법정주의에 반할 소지가 있다. 나아가 집회 현장에서 경찰은 임의의 인근 장소에서 소음을 측정하고 있는데, 집회와 무관한 배경소음이 측정되는 경우에도 기준 이하 소음을 유지하라는 명령의 대상이 되어 불합리한 측면이 있다. 또한 현행법은 소음의 강도만을 기준으로 소음기준을 정하고 있어 집회의 자유에 대한 경찰의 악의적 침해에 취약하다.

4) 사전신고제 및 금지통고제

현행법 제6조는 옥외집회 및 시위를 주최하려는 자에 대하여 신고의무를 부과하고 있고, 이를 위반할 경우 해산대상이 되거나(제20조 제1항 제2호), 그 자체로 형사처벌 대상이 된다(제22조 제2항). 제6조에 따른 신고가 있는 경우에도 헌법재판소의 결정에 따라 해산된 정당의 목적을 달성하기 위한 것이거나 집단적 폭행·협박 등 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위, 장소적·시간적으로 금지된 집회 또는 시위 등에 대하여서는 금지통고를 할 수 있고(제8조), 금지통고된 집회 또는 시위 역시 해산대상 및 독립적인 형사처벌 대상이 된다(제20조 제1항 제2호, 제22조 제2항). 해산명령에 불응할 경우에도 별도의 형사처벌이 예정되어 있다(제24조 제5호). 결과적으로, 법률 규정 자체에 의한 금지 및 신고-금지통고-해산명령에 의한 금지 등 매 단계마다 겹겹이 통제수단이 마련되어 있는 것이다.

현행법 제6조는 사전신고제를, 제8조 및 제12조는 금지통고제를 규정하고 있는데, 이는 위반 시 그 자체로 형사처벌 대상이 될 뿐만 아니라, 해산명령의 대상이 되고, 해산명령에 불응하면 별개의 형사처벌 대상이 되는 법률 구조상, 집회·시위의 자유를 중첩적으로 침해할 가능성이 매우 농후하다. 사전신고제의 경우 헌법 제21조 제2항이 금지하고 있는 집회 허가제로 운용될 여지가 매우 큰 제도라는 점에서, 문제제기가 반드시 필요하다. 선순위 신고에 우선권을 두고 운용될 수 있도록 하고 있는 제도(제8조 제2항, 제3항) 역시 문제인데,

선순위로 접수된 집회·시위는 접수절차상 편법이나 그 내용의 부실에도 불구하고 후순위 집회의 범위를 제한하는 명분으로 기능하여 경찰에 사실상 허가의 재량을 부여하고 소위 '알박기' 집회를 가능하게 하고 있다. 금지·제한통고와 관련하여서도, 집회 신고에 대하여 금지 혹은 제한통고를 할 것인지 여부에 대한 1차적 판단 권한이 행정청(경찰)에 전적으로 유보되어 있고, 이로 인해 경찰이 광범위한 금지·제한통고를 남발하는 문제가 계속되고 있다. 집회 신고인이 통고를 받은 이후 법원에 집행정지 신청을 신청하는 경우에도, 시간의 급박함으로 인하여 제대로 된 사법심사를 받지 못한다거나, 법원이 적극적인 사법심사 대신 일부인용 등의 형식으로 집회의 조건을 사실상 중재하는 식으로 재판을 운용하고 있어, 금지 및 제한통고에 대한 적절한 규제가 미비한 실정이다.

나. 21대 및 22대 국회 논의 경과

21대 국회에서 장소 금지 규정을 전면적으로 폐지하는 문제의식을 반영한 개정안(의안번호: 2115895)이 상정된 데 이어,² 22대 국회에서도 같은 취지의 개정안(의안번호: 2205787)이 상정되었다.³ 이 개정안들은 절대적 금지구역을 설정하고 있는 현행법 제11조를 전면 삭제하고, 금지통고(제6조), 해산명령(제20조) 및 형사처벌(제23조) 규정에서도 장소금지 위반과 관련된 '제11조' 부분을 삭제하는 취지이다.

시간 금지 규정과 관련하여서는, 20대 국회에서는 절대적 금지시간을 설정하고 있는 현행법 제10조를 전면 삭제하는 내용을 포함하고 있는 개정안(의안번호: 2005123)이 상정되었던 바 있는데,⁴ 21대 국회에서는 오히려 집회·시위 금지 시간을 구체화하는 개악안만 발의된 것으로 확인된다. 22대 국회에서도 집회 시간 금지 규정을 삭제하는 취지의 개정안은 발의되지 않은 것으로 확인된다.

소음규제와 관련하여서는 규제를 강화하려는 취지의 개악안만이 발의되었고, 사전신고제 및 금지통고제와 관련해서도 집회의 자유 보장을 강화하는 취지의 개정안은 전혀 발의되지 않은 것으로 확인된다.

² 의안번호: 2115895 / 상임위: 행정안전위원회 / 제안일자: 2022. 6. 13. / 대표발의자: 용혜인 의원(기본소득당)

³ 의안번호: 2205787 / 상임위: 행정안전위원회 / 제안일자: 2024. 11. 22. / 대표발의자: 용혜인 의원(기본소득당)

⁴ 의안번호: 2005123 / 상임위: 행정안전위원회 / 제안일자: 2017. 1. 17. / 대표발의자: 박경미 의원(더불어민주당)

다. 입법제안

1) 장소 금지 폐지

현행법은 절대적 금지구역을 광범위하게 설정함으로써 집회·시위의 장소 선택의 자유를 제한하고 있으며, 이로 인하여 공적 기관에 국민의 의사가 반영될 수 있는 기회가 차단되는 문제가 발생하고 있다. 또한 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정할 경우에도 집회·시위를 전적으로 금지하는 것은 이 기본권의 중요성에 비추어 보았을 때 부당하게 과도한 것이고, 제한하는 경우에도 그 요건을 엄격히 하여 집회·시위의 자유 침해가 최소화되도록 하는 것이 필요하다.

집회·시위에 대하여 그 개최 장소만을 이유로 절대적으로 금지하고 있으며 이를 위반할 경우 형사처벌까지 하고 있는 현행법 제11조를 전면 폐지한다. 교통소통을 이유로 한 금지통고는 불가하도록 현행법 제12조의 ‘금지통고’ 부분을 전면 삭제하고, 제한통고의 경우에도 ‘그 목적 달성에 필요한 최소한의 범위’에서만 제한이 가능하도록 명시하며, 제한통고의 경우에 반드시 사전에 주최자의 의견을 듣도록 한다.

2) 시간 금지 폐지

집회 및 시위의 자유에 대한 시간적 금지의 경우, 2016년 10월 말부터 국민들이 전국 방방곡곡에서 대규모로 모여 밤늦게까지 촛불을 밝히며 평화적 집회·시위의 자유를 행사함으로써 헌정 사상 최초의 대통령 탄핵심판을 이끌어 내었는바, 집회·시위의 시간적 금지가 불요함을 입증하였다. 야간 옥외집회 혹은 시위는, 타인의 법익침해와 관련된 다른 규정들에 의하여 그 위해가 실질적으로 현실화된 경우에 충분히 규제할 수 있음에도 불구하고, 그것이 야간에 이루어진다는 이유만으로 금지되고 있는바, 이는 집회·시위의 자유라는 기본권이 갖는 중요성에 비추어 볼 때 매우 부당하다.

집회·시위에 대하여 그 개최 시간만을 이유로 절대적으로 금지하고 있으며 이를 위반할 경우 형사처벌까지 하고 있는 현행법 제10조를 전면 폐지한다.

3) 소음규제 완화

집회의 자유의 헌법적 중요성, 집단적 의사표출의 과정에서 소음 발생이 필연적이라는

점에 비추어, 집회 과정에서 발생하는 일정 정도의 소음은 수인되어야 할 대상이지, 규제의 대상이 아니다. 따라서 소음규제는 집회의 자유를 폭넓게 보장하는 방향으로 완화하여야 하며, 경찰이 소음 유발을 빌미로 자의적인 법 집행을 할 수 없도록 소음의 측정 방식과 기준을 구체적이고 명확하게 법률에 규정할 필요가 있다. 또한 소음의 강도만을 기준으로 규제 여부를 판단할 것이 아니라, 지속성과 반복성 등 기준도 함께 고려하여 판단케 함으로써 다른 법익과의 실제적인 조화를 꾀하여야 한다.

4) 사전신고제 완화

집시법상 규제 구조의 핵심을 이루고 있는 사전신고제는 다음과 같은 이유로 헌법에 위반되는 물론 국제인권규범에도 반한다. 첫째, 사전신고제는 언론출판에 대한 사전검열제와 동일한 구조를 가지고 있다. 즉 헌법상 금지되는 검열에 해당하기 위해서는 1) 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 2) 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 3) 허가를 받지 아니한 의사 표현의 금지 및 4) 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등의 요건을 갖추어야 한다. 현재의 표현에 따르면 이는 “법률로써도 불가능한 것으로서 절대적으로 금지”되는 것으로 이해해야 하는데, 집시법상의 사전신고제는 검열의 4가지 요건을 모두 갖추고 있다. 둘째, 집시법은 사회질서 혼란의 가능성이 없는 집회를 포함하여 모든 집회에 대한 사전신고의무를 부과함으로써 과잉하게 집회의 자유를 제한하는 것이고, 이는 결과적으로 집회의 자유라는 중대한 기본권적 가치를 일반적 이익(교통소통의 원활함 등)과 동렬에 위치시킴으로써 기본권으로서의 집회의 자유의 보장을 약화시키는 것이어서 비례의 원칙에도 반한다. 셋째, 신고의무를 검열에 해당하지 않고 협력의무의 이행이라고 볼 수 있다고 하더라도, 그러한 의무 이행은 형벌이 아닌 과태료 등의 행정상 제재로도 충분히 확보 가능한 것이어서 이를 형벌로 다루는 것은 비례의 원칙에 반한다. 또한 미신고집회에 대한 형사처벌은 허가제의 실질을 가지는 신고제도를 강제하는 것이라고 보는 견해도 있다. 즉 허가제를 금지하고 있는 헌법의 정신에 비추어 집회의 자유는 원칙적으로 신고 없이도 성립가능하며 신고를 하지 않았다는 이유만으로 집회 자체를 불법화하는 것은 신고제가 일반적 규제로 기능하게 만들어 사실상 허가제로 운용되는 것을 의미한다.

신고의 대상이 되는지 여부를 판단하기 위하여 매우 중요한 사항들, 즉 ‘집회’, ‘소규모 집회’, ‘긴급집회’, ‘우발적 집회’ 등은 반드시 별도로 정의규정에 포함되어야 한다. 집회는 특정한 사상이나 의견의 전달을 목적으로 하는 집단적 표현의 한 형태이므로, 그것에 대한 제

한은 내용을 이유로 한 것이어서는 안 된다. 따라서 최소한의 원칙규정으로서, 집회에 대하여 부과되는 어떠한 조건이나 제한도 집회에서 표현되는 종교나 신앙, 사상이나 의견을 이유로 이루어져서는 안 된다는 점이 명시되어야 한다. 사전신고는 공공질서 유지를 위한 최소한의 의무로서 부과되는 것이므로, 공공질서 침해의 우려가 없는 소규모집회는 신고대상이 아니라는 점이 명시되어야 한다. 아울러 소규모집회가 아니더라도 집회주최자 없이 개최되는 우발적 집회 역시 신고의무가 면제된다는 점이 명시되어야 하며, 집회의 성격상 집회신고기간을 엄격하게 적용할 수 없는 긴급집회의 경우 신고기간이나 신고방식은 최소한으로만 요구되어야 한다는 점 역시 명문으로 규정되어야 한다.

또한 선순위 신고가 이루어졌다는 이유만으로 우선권이 과도하게 보장됨으로써 후순위 신고자의 집회의 자유가 침해되고 있는 폐단을 시정하기 위하여, 협의가 이루어지지 않을 경우 후순위 신고자에 대해 경찰이 추가적인 조치 없이 금지통고를 할 수 있도록 규정하고 있는 제8조 제3항을 폐지하고, 경찰이 다른 집회 장소를 제공하는 등으로 모든 국민의 집회의 자유가 충분히 실현될 수 있도록 보장해야 한다. 나아가 신고의 방식과 관련하여서도 현행법이 특별히 이를 한정하고 있지는 않으나, 집회 신고는 ‘자기완결적 신고’이자 ‘협력의무’로서의 신고의무⁵에 불과하므로, 방문하지 않고 우편이나 전자적 방식을 통해서도 신고를 할 수 있도록 최소한의 근거를 마련하는 절차 조항의 입법이 필요하다.⁵

5) 금지통고제 폐지 혹은 절차적 통제

금지통고제는 다음과 같은 이유로 허용될 수 없다. 첫째, 법률상으로는 사실상으로는 일정한 신고절차를 밟았다고 해서 옥외집회와 시위를 할 수 있는 것은 아니다. 즉 현행 집시법상 금지통고의 사유가 되는 조항은 5개 조항 10여개 항목에 이르고 있고, 이들 대부분의 경우 집회와 시위의 허용 여부는 경찰의 재량에 의하여 결정되도록 설계되어 있기 때문이다. 즉 신고를 했다고 하더라도, 그리고 평화적 집회인 경우에도, 집회 및 시위의 가능 여부는 여전히 경찰관서장의 판단에 좌우된다. 이로 미루어 볼 때 신고는 (금지통고를 하지 않는다는)부작위에 의한 허가를 위한 신청행위로서의 성격을 갖는다고 보는 것이 정확할 것이고, 금지통고는 성격상 신청에 대한 불허가처분이며 금지통고를 하지 않는 것은 부작위에 의한 집회허가라고 볼 수 있을 것이다. 결국 금지통고제는 전형적인 사전허가제의 징표이

5 우편 신고의 수리를 거부한 처분에 대하여 “법률에 의하지 아니한 방법으로 집회·시위의 자유를 과도하게 제한”한 것으로 보아 위소한 서울행정법원 2025. 1. 23. 선고 2025구합1542 판결 참조(작성일 2025. 5. 23. 기준으로 서울고등법원에 항소심 계류 중).

다. 둘째, 장소 규제, 시간 규제, 내용(방법) 규제의 세 가지 형태로 이루어지는 금지통고는 집회 주최자나 참가자의 집회 장소·시간·방식 선택권을 본질적으로 제약하는 것으로서, 집회형식의 다양성을 부정하고 집회의 직접적 효과를 원천적으로 봉쇄한다는 점에서 집회에 대한 본질적 침해를 이룬다. 또한 동시집회시 후신고집회에 대한 금지통고는 실질적으로는 집회의 목적(내용)을 이유로 한 차별을 구성하는 것이어서 집회의 자유를 거론하기 전에 평등의 관점에서든 허용될 수 없는 것이다. 또한 장소 규제는 공공기관 주변이나 주요도로 등 가장 효과적으로 의사를 전달할 수 있는 장소에서의 집회를 불허함으로써 소수자의 의사 표현을 위한 가장 효과적인 수단을 차단하는 것으로서, 그 자체 집회의 자유의 본질과 양립할 수 없다. 셋째, 집시법상의 규제 구조의 마지막 단계는 집회에 대한 해산(명령)과 처벌이다. 특히 사전신고 및 금지통고와 결합하게 되면, 신고를 하지 않았다는 이유만으로 아무리 평화로운 집회에 대해서도 해산명령을 할 수 있게 되고, 결국 미신고집회에 대한 규제에 귀결된다. 그런데 미신고집회에 대한 제재는 공공의 안녕질서에 대한 위협을 근거로 하는 것으로 주장되지만, 평화적 집회의 개최가, 오로지 신고하지 않았다는 이유만으로 공공의 안녕질서에 위협을 초래한다거나 그럴 개연성이 높다고 볼 합리적 근거는 전혀 없다.

신고된 집회나 신고가 면제된 집회는 평화적 집회인 한 금지할 수 없도록 원칙을 세워야 한다. 설령 일부 제한의 필요성이 있는 경우에도 경찰서장이 공공질서유지를 위하여 일정한 경우에 집회의 장소나 시간의 변경을 요청하거나 집회 방식을 제한할 수 있을 뿐이다. 그러나 이러한 집회의 변경이나 제한을 할 경우에는 반드시 서면으로 그 이유를 명시하여 주최자에게 통지하도록 해야 하며, 이러한 통지는 집회 신고 후 24시간 이내에 이루어져야 하고, 그 시간 내에 변경 등 통지가 없는 경우에는 신고된 대로 집회를 개최할 수 있도록 해야 한다.

집회의 금지통고 자체를 완전히 철폐하지 않는 경우에도, 집회에 대한 금지·제한통고를 행정청이 자의적으로 남발하는 것을 절차적으로 규제하기 위해, 경찰이 집회 신고에 대해 금지·제한통고를 하고자 하는 경우에 처분에 앞서 법원에 허가를 청구하여 이를 득한 경우에 한해 금지·제한통고를 할 수 있도록 ‘집회 금지·제한 허가청구제’를 도입하는 방안을 고려해 볼 수도 있다. 행정청에 의한 자의적인 기본권 침해를 적절한 사법 통제를 통해 미연에 방지하고, 행정청의 광범위한 금지·제한통고에 대해 집회 신고자가 급박하게 집행정지 신청을 하여 다름으로써만 집회의 자유를 보장받을 수 있는 상황을 해소해야 할 필요가

있기 때문이다. 다만, 이 경우에도 법원이 심사 권한을 오·남용하여 행정청의 집회 금지·제한 시도를 무비판적으로 허가하지 못하도록, 법원의 사전 심사 과정에서 집회 신고자의 의견 진술권을 충분히 보장한다거나 법원의 심사를 거친 금지·제한통고에 대하여 집회 신고자가 다시 사법 심사를 신속히 청구할 권한을 보장하는 등 면밀한 제도의 설계가 필요할 것으로 보인다.

예술인의 권리 및 자유

정책목표

타투이스트의 직업 및 예술의 자유 실현을 위한 제도 개선

가. 현황과 문제점

한국은 현재 전 세계 주요국 중 비의료인이 한 문신(타투)시술행위를 처벌하는 유일한 국가로 남아 있다.⁶ 그러나 한국 사회에서도 이미 문신은 서화문신, 눈썹·두피문신 등 다양한 형태로 존재하고 있으며, 일상에서 쉽게 경험할 수 있는 문화로 자리를 잡았다. 그럼에도 문신은 여전히 지나치게 광범위한 영역을 포섭하는 보수적인 의료법 체계에 구속되어, 사실상 합법적인 형태로 이루어지는 것이 불가능한 상황이다.

현재 의료인의 자격 없이 영리적 목적으로 시술을 한 경우에는 「보건범죄단속에 관한 특별조치법」 제5조에 따라 ‘무기 또는 2년 이상의 징역형(및 벌금형 병과)’이라는 중한 형으로 처벌되는데, 이는 문신시술의 위험성에 비하여 매우 과도한 처벌 및 규제에 해당한다. 이 규정은 직업적으로 문신시술을 하고자 하는 이들의 예술 및 직업의 자유 그리고 문신을 통한 기본적인 표현의 자유 등 인권을 침해하고 있다.

⁶ ABC NEWS(2021, 10, 24.), ‘South Korea’s tattoo taboo is being challenged by young people, a controversial politician and boy band BTS’,
<https://www.abc.net.au/news/2021-10-24/south-koreas-tattoo-taboo-impacts-bts/100348218>

지난 21대 국회에서는 다양한 매체를 통하여 문신 범죄화로 인한 인권침해의 문제가 다뤄졌고, 이에 따라 국회에서도 비의료인의 문신시술을 허용하고자 하는 취지의 법률안들이 다수 발의되었다. 또한, 사법의 영역에서도 관련 논의가 전개되면서, 일부 하급심 법원에서는 문신 시술이 의료행위에 해당하지 않는다는 취지로 무죄판결을 선고하기도 하였다.⁷ 그러나 여전히 동종의 행위에 대한 법원의 판단이 엇갈리고 있으며, 이에 대한 대법원의 전향적인 판단은 아직 이루어지지 않고 있다.

한편 헌법재판소는 2022년 의료법에 대한 합헌결정을 통하여 문신 시술을 어떠한 방식으로 관리하고 규제할 것인지는 입법의 영역에 있는 문제라고 선언하였다.⁸ 그렇다면 비의료인의 문신시술을 무면허의료행위로 보아 처벌할 수 있는지에 대한 사법적 해석과는 별개로, 타투이스트의 예술 및 직업의 자유 보장 및 소비자들의 안전한 문신 시술을 보장하기 위하여 문신에 관한 입법이 신속히 이뤄질 필요가 있다.

나. 21대 국회 논의 경과

제21대 국회에서는, ①박주민 의원이 대표 발의한 “문신사법안”(의안번호: 2104716), ②엄태영 의원이 대표 발의한 “반영구 화장 문신사법안”(2108452), ③류호정 의원이 대표 발의한 “타투업법안”(2110757), ④최중윤 의원이 대표 발의한 “문신·반영구화장문신업 및 이용자 보호에 관한 법률안”(2113270), ⑤송재호 의원이 대표 발의한 “신체예술과 표현의 자유에 관한 법률안”(2114375), ⑥홍석준 의원이 대표 발의한 “반영구화장사법안”(2114399), ⑦강기운 의원이 대표 발의한 “문신사·반영구화장사법안”(2118817), ⑧최영희 의원이 대표 발의한 “반영구화장두피법안”(2119725), ⑨조명희 의원이 대표 발의한 “반영구화장·타투에 관한 법률안”(2124078), ⑩김영주 의원이 대표 발의한 “문신업법안”(2124504) 등이 발의되었다.

위 법률안들의 유형을 살펴보면, 크게 1) 문신 시술과 관련한 새로운 국가자격 및 면허 제도를 만들어 운영하는 법률안과, 2) 법정 요건을 갖추어 영업을 신고하게 하되, 공중위생에 미치는 영향을 고려하여 정부 및 지자체 등이 시술소의 위생 등을 관리 및 감독하며, 시

7 예를 들어 청주지방법원 2023. 8. 30. 선고 2022노1306 판결 참조.

8 헌법재판소 2022. 3. 31.자 2017헌마1343, 2019헌마993, 2020헌마989, 1486, 2021헌마1213, 1385(병합) 결정.

술자에게 위생에 관한 교육을 필수적으로 이수하게 하는 법률안으로 분류할 수 있다. 또한, 규제대상을 기준으로 보면, 1) 모든 문신시술(피부에 바늘을 찌러 색소를 주입하는 기법으로 이루어지는 시술)을 통합적으로 규율하는 법률안, 2) 얼굴, 두피 등 특정 부위에 이뤄지는 미용 목적의 문신 시술을 이른바 ‘반영구화장’으로서 서화문신과 구별하여 규제하고자 하는 법률안, 3) 문신과 더불어 피어싱 등 신체에 대한 일체의 침습적 시술을 포괄하여 신체 예술(Body Art)로 칭하고 이를 규율하는 법률안으로 나뉜다.

위와 같이 21대 국회에서는 일찍부터 다양한 법률안이 발의되었음에도 불구하고, 구체적인 입법으로 나아가지는 못했다. 이는 문신과 관련한 업계들의 서로 다른 이해관계 및 소통 부재로 인하여 규제대상 등에 관한 업계의 요구가 통일되지 못하였던 점도 영향을 끼친 것으로 보인다. 김영주 의원이 대표 발의한 “문신업법안”의 경우 문신에 관한 다양한 이해관계자들의 의견을 반영하여 구성하였는데, 해당 법률안은 서화문신과 미용문신이 행위의 목적만 다를 뿐 행위 태양과 기법이 동일하다는 전제하에 단일한 시험 및 면허체제와 표준화된 위생관리 의무를 부여하여 통합적으로 규율하되, 서화문신과 미용문신을 구분하는 표지를 두고 업종의 특성을 반영한 규제가 적용될 수 있도록 하는 내용을 담고 있어 가장 진일보한 법률안으로 평가할 수 있다. 그러나 위 법률안 역시 임기 만료와 함께 폐기되었다.

다. 입법제안 및 예상 효과

1) 의료에 관한 법률 개정

「의료법」에는 의료행위에 대한 아무런 정의 규정을 두고 있지 않으므로, 법원이 판례 변경을 통하여 비의료인의 문신시술을 합법화하는 것이 가능하다. 그러나 의료행위에 관한 해석이 상반되고 있는 만큼, 「의료법」의 관련 규정을 개정함으로써, 문신 또는 컷볼뿔기(피어싱)와 같이 신체에 미치는 위험성이 크지 않은 시술이 의료행위에 포함되지 않는다는 점을 명백하게 정리할 필요가 있다.

2) 문신시술을 규제하는 새로운 법률 제정 필요

현재 국내에는 문신과 관련한 법률 및 제도가 전무한 상황이다. 문신산업 내부에서 자율 규제만을 하는 해외 사례(캐나다 및 현재 일본)도 발견되나, 문신 시술이 인체 및 공중위생에 미치는 일부 영향을 고려한다면, 이를 규제하는 새로운 법률 및 제도를 마련할 필요가

있다. 문신 시술이 인체에 미치는 영향을 고려하여 볼 때, 시술자에 대한 위생교육 및 시술 업소에 대한 정부 차원의 철저한 관리 및 감독은 필수적으로 담보되어야 할 것이다.

규율 대상과 관련하여, 홍석준 의원이 대표 발의한 법률안을 비롯하여 일부는 서화문신과 미용 목적으로 이루어지는 반영구화장을 구별하고 이 중 반영구화장만을 허용하고자 주장하기도 하나, 시술이 이루어지는 기법 및 그에 따라 인체에 미치는 영향에 비추어 보았을 때 미용문신만을 허용해야 할 과학적 근거는 충분하지 않다. 오히려 이는 서화문신에 대한 편견에 기초한 것으로 보이므로, 정당하다고 볼 수 없을 것이다. 김영주 의원이 대표 발의 하였던 “문신업법안”과 같이 양자를 통합적으로 규제하되, 업종별 특성에 따라 세부 규율을 달리하는 방안을 채택하는 것이 바람직하다고 보인다. 현재 제22대 국회에서는 강선우 의원의 “타투이스트에 관한 법률안”(2207623)이 발의되어 있고, 위 법률안은 상기한 바와 같이 타투이스트에 대한 단일 자격을 두어 통합적으로 규제하되, 타투행위를 ‘서화타투’와 ‘미용타투’로 구분하여 추후 업종에 따른 구체적인 지원이 가능하도록 법률을 구성하고 있다.

3) 문신을 예술행위로 포섭하는 법률 개정 필요

한편 문신은 본질적으로 신체를 이용한 예술 및 표현행위로서의 속성을 지니며, 이에 따라 미국에서는 인체에 관한 다양한 침습적 시술을 포괄하여 이를 “Body Art(신체 예술)”로 통칭하기도 한다.⁹ 따라서 문신 시술을 수행하는 타투이스트들의 직업 및 예술의 자유를 보장하기 위해서는 이들이 직업적 예술인에 해당함을 인정하고 관련 법 제도를 정비할 필요가 있다. 21대 국회에서 송재호 의원이 대표 발의한 “신체예술과 표현의 자유에 관한 법률안”과 같이 문신을 신체에 대한 예술 작업으로 인정하는 법률을 마련하거나, “문화예술진흥법” 제2조 제1항 1호에서 정의하는 “문화예술”에 타투 또는 신체예술을 포함하도록 개정함으로써, 타투이스트들 역시 직업적 예술인의 한 사람으로 「예술인복지법」, 「예술인권리보장법」 등에 따른 복지 및 권리를 보장받을 수 있도록 해야 할 것이다.

⁹ 미국 캘리포니아주 <Safe Body Art Act(California Health and Safety Code, Division 104, Part 15, Chapter 17)> Article 1, General Provisions, 119301(C)는 신체예술을 피어싱, 타투, 브랜딩(낙인) 또는 영구적 화장을 뜻하는 것으로 정의하고 있음 (“Body art” means body piercing, tattooing, branding, or application of permanent cosmetics.).

국가보안법 폐지

정책목표

헌법 위의 악법, 국가보안법의 완전한 폐지

가. 현황과 문제점

국가보안법은 지난 77년간 사상과 표현의 자유를 억압하고 자기검열을 내면화하게 만드는 대표적인 악법으로 작용해왔다. 이 법은 구체적인 행위 이전의 사상과 표현 자체를 범죄로 규정하고 법이 보장한 인간의 존엄과 양심, 사상의 자유, 표현의 자유, 학문과 예술의 자유를 본질적으로 침해해왔다. 불온한 사상은 공동체를 위협하는 ‘악’으로 간주되어 왔고, 특정 이념에 대한 혐오는 사회 전반에 내재화되었다.

국가보안법의 폐지 필요성은 오래전부터 꾸준히 제기되어 왔다. 법원의 엄격한 해석과 적용이 전제¹⁰되더라도 법이 지닌 근본적인 문제점은 개선되기 어려웠고, 국가인권위원회의 폐지 권고,¹¹ 국제사회의 폐지 권고 등이 반복되어왔다. 제16대 국회(송석찬 의원 대표발

10 헌법재판소는 국가보안법 제7조 제1항 및 제5항에 대하여 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서에 실질적 해악을 줄 명백한 위험성이 있는 경우에만 처벌되는 것으로 축소해석하는 한 헌법에 위배되지 아니한다.”는 취지로 한정합헌 취지의 결정을 하였고(헌법재판소 1990. 6. 25. 자 90헌가11결정), 1991년 7차 개정으로 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 점을 알면서’라는 목적요건을 추가하게 되었음.

11 자유권규약위원회는 1992년, 1999년, 2006년, 2015년 대한민국 정례보고서 최종견해에서 국가보안법이 자유권규약에 위반되고 신체의 자유, 양심과 사상의 자유, 의견과 표현의 자유에 반한다는 점을 확인함. 사회권규약위원회는 2001년 국가보안법이 지식인과 예술인의 활동을 제약하는데 사용되고 있다는 점을, 고문방지위원회는 1996년, 2006년, 2017년 국가보고서 심의에서 국가

의), 제17대 국회(최용규 의원, 노회찬 의원 대표발의)에서 각각 국가보안법 폐지법률안이 발의되었지만 모두 임기만료로 폐기되었다.

나. 21대 국회 논의 경과 및 헌법재판소의 결정

21대 국회에서는 2020. 10. 22. 이규민 의원이 국가보안법 제7조 삭제를 골자로 한 개정을 대표발의했고, 2021. 5. 20. 강은미 의원과 2021. 10. 15. 민형배 의원이 각각 국가보안법 폐지법률안을 발의했다. 시민사회는 2021. 5. 10. ‘국가보안법 폐지를 위한 10만 국민 동의청원’을 시작해 10일 만인 같은 해 5. 19. 10만 명의 동의를 확보했고, 국회는 해당 청원을 법제사법위원회에 회부하였다.

한편 헌법재판소는 2022. 9. 15. 국가보안법 제7조 등에 관한 헌법소원 및 위헌법률심판 제청 사건에 대한 공개변론을 진행하였다. 1991년 일부 개정 이후 헌법재판소에서 국가보안법에 대한 판단이 이루어진 것은 8번째였으며, 이번 사건에서는 국가보안법 제2조 제1항, 제7조 제1항, 제5항이 심판대상이 되었다. 헌법재판소는 2023. 9. 26. 국가보안법 제7조 제1항과 제5항이 헌법에 위배되지 않는다는 결정을 선고하였으나, 제7조 제5항 중 ‘소지·취득’ 부분에 대해서는 헌법재판관 9명 중 과반수인 5인이 헌법상 보장된 양심의 자유와 사상의 자유를 침해한다는 비판적 견해를 분명히 하였다.

합헌의견의 경우 1991년 법 개정 이후 법문 자체로 적용 범위가 축소되었고, 헌법재판소와 대법원도 엄격한 해석의 원리를 적용하여 왔으며, 제7조 제1항 중 ‘동조’에 관한 부분이 반국가단체의 활동이 가지는 위험성을 알지 못한 채 단순히 동조한 사람 등을 처벌하는 수단으로 오·남용될 가능성을 사전에 차단하고 있고, 실제로 최근 수년간 ‘동조’행위를 하였다는 범죄사실로 공소제기된 사건은 지속적으로 감소하고 있는 등, 법적용 단계에서도 ‘동조’의 의미를 매우 엄격하게 새기고 있는바, ‘동조’행위에 대한 처벌이 사회의 주류적 견해와 배치되는 주장이나 제도개혁의 목소리에 동의한다는 이유만으로 행위자를 처벌하는 수단으로 악용될 수 있다는 우려는 기우에 불과하다는 취지였다.

보안법 조항의 모호성으로 인해 체포와 구금 등이 자의적으로 이루어질 수 있는 위험성이 있다고 지적함.

반면 제7조 제1항에 대한 위헌의견의 경우, ① 국가보안법 제정 및 개정 연혁에 비추어보면 국가보안법은 비상시기 임시조치법으로서의 지위를 떠나 일상시기에 보편적이고 전면적으로 적용되는 대표적인 안보형법으로 기능하는 점, ② 어떤 의견이나 표현이 기존의 사상과 이념에 반하거나 무가치하고 유해한 것이라고 하더라도 민주주의하에서는 가급적 사상의 자유 시장에서 비판되고 도태되는 과정을 거치게 하는 것이 원칙적으로 요구된다는 점, ③ 국가의 개입은 위험성이 구체화되고 임박할 때 불가피하게 최후적이고 보충적으로 이루어져야 하는데, 이적행위만으로 즉각적으로 ‘위험의 현실화’ 단계로 전환될 가능성이 높지 않고 위험에 대처하기 위한 공권력 체계가 잘 갖추어져있는 점, ④ 대한민국 체제가 공고하게 확립되고 국가에 대한 국민들의 신뢰가 확보돼있는 상황에서 표현의 자유를 위축시킬 수 있는 국가의 적극적인 개입은 자제되어야 한다는 점, ⑤ 찬양, 고무, 선전, 동조행위는 어떤 대상에 대한 적극적 혹은 소극적인 지지의 태도를 나타내는 행위일 뿐 이로 인하여 국가의 존립안전이나 자유민주적 기본질서에 대한 구체적 위험이 현존하는 단계에 이른다고 보기 어려운 점, ⑥ 국민으로 하여금 기존의 제도나 구체적인 운영의 현 상태에 대한 비판적 견해를 제시하는 것을 꺼리게 하며 대안적 이념 모색을 주저하게 하는 등 종국에는 사상과 양심의 형성 자체를 제한하게 한다는 점 등을 이유로 제7조 제1항은 헌법에 위배된다고 판단하였다.

또한 제7조 제5항의 ‘소지’ 및 ‘취득’에 관한 규정에 대해, 이는 지극히 사적이고 개인적인 행위에 해당하며, 그 목적을 인정하는 기준이 표현물의 이적성, 피고인의 전력 및 행적으로 추단되는 성향 등에 의존하는데, 이는 추상적이고 주관적이며 불확실하여 법적 안정성과 예측 가능성을 침해한다고 보았다. 특히, ‘소지’의 경우 사실상 공소시효의 적용을 받지 않는 계속범으로 간주되어, 소지 여부를 인식하지 못한 상태에서도 처벌되는 경우가 발생할 수 있다는 점에서 과잉금지원칙에 반하며, 이러한 해석은 결국 양심의 자유 및 사상의 자유를 본질적으로 침해한다고 판단하였다. 나아가 헌법재판소는 제7조 제5항은 제7조 제1항의 규범력을 전제로 기능하는데, 제7조 제1항이 과잉금지원칙에 위배되어 표현의 자유 및 양심의 자유 내지 사상의 자유를 침해하여 헌법에 위배되는 이상, 이를 전제로 하는 제7조 제5항 또한 헌법에 위배된다는 위헌의견을 제시하였다.

국가보안법 일부 내지 전부 폐지를 골자로 한 개정안은 2024. 5. 29. 21대 국회의 임기만료로 폐기되었고, 22대 국회 개원 이후 현재까지 국가보안법 관련 법안은 발의된 바 없다.

다. 입법제안 및 예상 효과

국가보안법은 일부 조항의 개정이나 해석의 한정만으로는 사상과 표현의 자유를 억압하고 자기검열을 내면화하는 근본 문제를 해결할 수 없다는 점이 명백해졌다. 헌법재판소의 합헌 결정은 엄격한 해석과 적용을 전제로 한 판단에 불과하며, 제7조 제1항 및 제5항에 대한 위헌 의견은 국가보안법 폐지의 필요성을 강하게 뒷받침하는 근거가 되었다.

국가보안법은 여전히 사문화되지 않았으며, 수사와 재판이 활발히 진행되고 있다. 남북 관계와 정세 변화에 따라 그 적용의 강도는 달라질 수 있으나, 평화통일을 논의하거나 북한을 이해하려는 시도조차 범죄로 간주되고 사상과 표현이 규제 대상이 되는 근본적인 한계는 여전히 남아 있다. 법원의 일관된 엄격한 해석을 기대하기 어렵고, 기소 전 단계인 수사 과정에서 발생하는 기본권 침해는 근본적으로 차단하기 어렵다.

국가보안법은 민주주의의 근간인 사상과 표현의 자유를 침해하고, 특별형사절차 규정을 통해 강제수사권의 남용을 조장하는 법률이다. 따라서 국가보안법은 전면 폐지되어야 하며, 22대 국회에서 반드시 이를 실현해야 할 과제가 분명하다.

인공지능기본법, 개인정보보호법 개정

정책목표

정보주체의 개인정보자기결정권을 존중하고
인간중심의 정보생태계 조성을 위한 법 개정 및 제도 개선

1. 인공지능기본법

가. 현황 및 문제점

22대 국회가 개원하자마자 인공지능 분야와 관련하여 규제완화에 초점을 둔 유사 법안들이 앞다투어 발의되었고, 이 가운데 19개 법안을 병합하여 마련된 인공지능발전과 신뢰기반조성 등에 관한 기본법안이 2024. 12. 26.경 국회 본회의를 통과하여 2026. 1. 22. 시행을 앞두고 있다.

충분한 사회적인 논의나 의견수렴의 과정을 생략한 채 졸속으로 통과된 AI기본법은 인공지능분야에 관한 기본법을 표방하는 제정법임에도 불구하고 산업발전 및 규제완화에 치우쳐 있다. 시민사회는 AI의 위험성을 통제하고, AI로부터 영향을 받는 사람들의 권리를 보장하는 방향으로 AI기본법을 마련할 것을 촉구하여 왔으나, 이러한 시민사회의 요구는 사실상 외면당하였다.

산업계와 이들의 요구를 답습하는 언론에서는 AI기본법에 포함된 최소한의 규제에 대해서도 과도한 규제라는 프레임을 씌우며, 시행 예정인 AI기본법을 개정해야 한다고 주장하나, 현 시점에서 가장 필요한 것은 AI가 야기할 수 있는 위험성을 적절히 규제하고, 시민의 안전과 인권을 충분히 보호할 수 있는 방향의 법 개정, 시행령 개정 등 보완 입법이다.

당장 과학기술정보통신부의 주도로 AI기본법의 내용을 구체화하는 시행령 제정 작업이 이루어지고 있는데, 이 과정에서 미흡하게 규정된 AI기본법의 규제 범위가 규제 목적을 충분히 달성할 수 없을 정도로 축소되거나 그 정도를 임의로 완화하여서는 안될 것이다. 상위 법령의 규정에 위배되지 않는 범위에서 AI의 위험성을 실효적으로 규제할 수 있는 방향의 시행령 제정이 필요하다.

나. 보완 입법 제안(인공지능 위험성의 실효적인 규제를 위한 법개정, 시행령 규정 마련)

1) 금지되는 인공지능 규정의 도입

인공지능이 인간의 권리와 의무 등에 미칠 영향력이 매우 커 인간의 본성에 대한 위협을 초래할 가능성이 있는 경우에는 해당 인공지능에 대한 개발 및 활용을 금지할 필요가 있다.

유럽연합의 인공지능법은 용인할 수 없는 인공지능 시스템에 대한 개발 및 활용을 금지하고 있고, 그 유형을 ① 인간의 잠재의식 또는 특정 집단의 취약점을 악용하여 피해를 유발할 수 있는 시스템, ② 사회적 행동이나 개인의 특성에 기반하여 생성·수집된 정보로 개인이나 집단의 ‘사회적 점수(social score)’를 도출하여 불리한 대우를 유발할 수 있는 시스템, ③ 프로파일링이나 성격 특성만을 토대로 개인의 범죄 가능성을 예측·평가하는 시스템, ④ 직장 및 교육기관에서 개인의 감정 추론을 위해 사용하는 시스템, ⑤ 공공장소에서의 실시간 원격생체 인식 시스템(납치·인신매매·성적 착취 피해자 및 실종자 수색, 테러 위험 방지, 범죄자 및 범죄 용의자 신원 및 위치 파악을 위해 예외적으로 허용됨) 등으로 세분화하고 있다.¹²

그러나 시행 예정인 AI기본법은 금지된 인공지능에 대한 개념 자체를 상정하지 않고 있

12 심소연(2024), 「규제중심의 유럽연합 인공지능법(EU AI Act)」, 『최신 외국입법정보』 통권 제242호, 4-5쪽

다. 예를 들어 ① 성별·연령·장애·지역·인종·종교·국가 등 오로지 개인의 특성에 따라 합리적 이유없이 차별하거나 차별하려는 인공지능, ② 사회적 약자 및 취약 계층에 속한 사람의 행동을 중대하게 왜곡하려는 의도로 이들의 생명, 신체, 재산 등을 침해하는 인공지능, ③ 인간의 심리, 사고, 행동 등을 왜곡하기 위한 의도로 개인의 잠재의식에 영향을 미치는 인공지능, ④ 특정된 개인 또는 집단을 차별하거나 불이익을 줄 의도로 인간의 사회적 행동, 인격적 특성에 기초하여 개인의 신뢰도를 평가하거나 분류하는 인공지능, ⑤ 공공장소에서 실시간 원격 신원확인을 위한 목적의 인공지능, ⑥ 인간의 감정을 인식하거나 예측하여 개인의 권리와 의무에 중대한 영향을 미치기 위한 목적의 인공지능, ⑦ 인간의 실질적 통제 없이 무기를 운용할 목적의 인공지능, ⑧ 인간의 실질적 통제 없이 운용되는 예측 치안 및 경찰직무집행을 목적으로 하는 인공지능과 같이 명확히 인간의 존엄을 침해하는 인공지능은 개발 및 활용을 금지하고, 관련 제재는 제공을 중단하여야 한다.

2) 고영향 인공지능 영역 확대, 강화된 의무 부과 및 그 이행의 확보를 위한 제재규정의 도입

인공지능이 야기할 수 있는 기본권 침해와 차별 가능성을 통제하고, 위험성을 실효적으로 규제할 수 있도록 기본권 침해의 위험이 큰 영역을 빠짐없이 촘촘하고 세밀하게 규정할 필요가 있으나, 시행 예정인 AI기본법의 고영향 인공지능의 정의 목록에는 사람의 생명, 신체의 안전 및 기본권에 중대한 영향을 미치거나 위험을 초래할 수 있는 분야 내지 영역이 상당 부분 누락되어 있다.

수사 및 기소, 재판, 형 집행 등 기본권을 침해할 수 있는 국가기관의 권한 행사에 인공지능을 활용하는 경우, 외국인의 출입국, 난민인정, 귀화 등 출입국 사무에 활용하는 경우, 위험한 기계, 기구 설비 및 어린이들이 사용하는 장난감에 사용하는 인공지능의 경우, 감정인식, 정보통신망의 운영, 선거 및 투표행위, 투표결과에 영향을 미치기 위해 사용하는 인공지능을 고영향 인공지능으로 포함시켜야 하며, 그 외에도 노무 제공자 및 근로자의 지원자 평가, 승진과 해고의 결정, 인사평가, 직무배치, 업무할당에 이용되는 인공지능, 교육 및 직업훈련 분야에서 평가, 기회제공, 자원할당업무, 부정행위 감시에 활용되는 인공지능 또한 고영향 인공지능 목록에 포함시켜야 한다.

더불어 인공지능 개발 사업자, 인공지능이용사업자 등 고영향 인공지능 관련 수범자들에게 엄격한 의무를 부과하여야 한다. 인공지능을 시장에 출시하는 인공지능 개발 사업자의

경우 위험관리, 데이터셋 관리, 기술문서와 로그기록 작성, 투명성 등을 의무화하고, 인적 감독 가능성을 확보하여야 하며, 시장 출시 전에 적합성 평가와 인증 절차를 거치는 등 인공지능에 대한 사전 검증이 이루어지도록 하여야 한다. 나아가 출시된 인공지능을 사용하는 활용자가 고영향 및 공공영역에서 업무적으로 인공지능을 활용하는 경우 인권영향평가 수행을 의무화하고, 그 주요사항을 제출하도록 의무화 하는 등 객관적으로 인공지능의 안전성과 투명성을 담보하는 제도를 마련할 필요가 있다. 시행 예정인 AI기본법에서는 최종 결과, 주요기준, 학습데이터 개요 등을 설명하도록 하고 있으면서도 '기술적으로 가능한 범위'로 한정하고 있으며, 이용자 보호방안을 규정하고 있지만 영향을 받는 자에 대한 보호 방안에 대해서는 함구하고 있다.

AI 기본법에서 과학기술정보통신부 장관에게 법 위반 사항을 발견하거나 혐의가 있음을 알게된 경우 조사할 수 있는 권한을 부여하고, 범위반사실이 인정되는 경우 위반행위의 중지나 시정을 위해 필요한 조치를 명할 수 있는 권한을 부여하였으나, 이러한 책무 위반에 대한 벌칙없이 3천만원의 과태료 부과에 그치고 있다. 사업자의 책무 위반에 대해 위반의 심각성에 상응하는 벌칙을 부과할 필요가 있다.

3) 범용 인공지능에 대한 실효적인 규제의 도입

‘범용인공지능(Artificial General Intelligence)’은 음성인식, 이미지 분석 등 특정 작업이나 기능에 초점을 맞추어 설계된 ‘특수목적 인공지능’에 대비되는 개념으로 대규모 학습을 통하여 광범위한 영역에서 여러 가지 작업을 수행할 수 있고 다양한 하위시스템이나 응용 프로그램에 통합될 수 있는 AI모델을 의미한다.

범용인공지능은 사람 수준의 지능을 구현한 시스템으로 문제를 인식하고 이를 해결하기 위해 능동적인 대처를 한다. 범용인공지능을 활용하는 경우 목적에 부합하는 결론을 도출한 절차와 과정이 뚜렷하게 가시화되지 않기 때문에 외부에서 문제 해결과정과 절차에 개입할 여지가 없거나 매우 줄어든다.

시행 예정인 AI기본법상 범용인공지능은 ‘학습에 사용된 누적연산량이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 인공지능’으로 정의되고 있는데, 이와 함께 범용인공지능이 야기할 수 있는 위험성을 통제하고 실효적으로 규제할 수 있도록 의무 부과와 관련한 내용과 더불어 그

이행을 확보할 수 있는 규정을 도입하여야 한다.

범용인공지능에 대하여 기술문서의 작성 및 보관, 투명성을 보장할 의무를 부과하고, 일정 수준 이상으로 위험도가 높은 경우에 대해서 별도의 안전성 평가를 거치도록 하는 등의 강화된 의무부과가 필요하다. 또한 의무의 이행을 확보하기 위하여 의무 위반시 과징금, 형사처벌 등 제재규정 또한 도입되어야 한다.

4) 독립적이고 효과적인 인공지능 감독 및 통제체계의 구축

AI기본법은 주무부처를 과학기술정보통신부로 규정하고 있으나, 인공지능 기술의 영향력이 광범위하고, 다양하며, 이러한 경향이 갈수록 심화하고 있는 양상을 고려할 때 인공지능에 대한 감독·통제 기구는 이해관계를 조정할 수 있도록 범부처가 관여할 수 있는 구조여야 한다.

불공정거래행위 및 시장지배력 남용방지 등 규제 업무를 수행해 온 공정거래위원회, 인권 보장과 차별 방지 업무를 수행해온 국가인권위원회, 산업안전의 관점에서 산업통상자원부, 금융소비자 보호 관점에서 금융감독원 등 다양한 분야의 전문성이 상호 협력할 수 있는 새로운 국가 독립 감독기관을 신설하고, 인공지능이 야기할 수 있는 위험성에 대한 규제 기능을 수행할 수 있도록 관련 부처를 구성하고 권한을 분산하여야 한다.

2. 개인정보보호법 개정

가. 현황 및 문제점 : 무너지고 있는 개인정보의 보호

개인정보보호법은 2011. 9. 30. 시민사회의 지속적인 요구로 제정되었다. 2002년 NEIS 사태로 본격적으로 입법 논의가 시작되었고, 이로부터 약 9년 만에 제정된 법률이었다. 개인정보보호법이 제정되기 전 개인정보의 보호는 규제하는 법령의 부재로 사각지대에 방치되어 있었다.

그러나 개인정보보호법이 제정된 이후에도 개인정보 유출 사태는 계속 발생했다. 2011년

SK컴즈 3,500만 명 개인정보 유출 사태, 2014년 카드 3사 1억 4,000만 건의 개인정보 유출 사태 등이 큰 논란이 되었다. 이에 엄격한 개인정보보호 체계 구축이 주요 입법과제가 되었고, 그 결과 징벌적 손해배상제도 도입 등 보완 입법이 일부 이루어졌다. 하지만 여전히 공공기관이나 기업들의 개인정보 유출 사례는 지속적으로 발생하고 있다.

기업 등 산업계는 개인정보의 활용을 위한 규제 완화를 지속적으로 요구했다. 지난 박근혜 정부는 이러한 산업계의 요구를 수용하여 2016년 익명화에 이르지 않는 비식별처리를 한 개인정보의 결합과 활용을 허용하는 「개인정보 비식별 조치 가이드라인」을 도입했다. 그리고 약 3억 4천여만 건의 개인정보가 위 가이드라인에 근거하여 무단으로 제공·처리되었다.

문재인 정부는 2017년 출범 당시 위 가이드라인을 폐기하고 무분별한 개인정보의 활용을 금지하는 등 개인정보보호 체계 강화를 공약했었다. 그러나 문재인 정부와 20대 국회는 2018년경부터 빅데이터 산업 등 신산업의 활성화를 명목으로 한 산업계의 규제완화 요구를 전폭 수용하여 이른바 ‘데이터3법’(개인정보보호법, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률)의 개정을 추진하기 시작했다. 우리 모임을 비롯한 시민단체들은 데이터3법의 개정에 적극적으로 반대 의견을 개진하고 대안을 제시했다. 하지만 20대 국회는 지난 2020. 1. 9. 졸속으로 데이터3법을 개정했고, 개정된 데이터3법은 2020. 8. 5.부터 시행되었다.

데이터3법 개정에 따라 기업 등은 정보주체의 동의 없이 광범위하게 개인정보를 가명처리하여 활용하고 있고, 개인정보보호위원회가 가명정보 결합을 더욱 용이하게 정책을 운영하면서 가명정보의 식별가능성이 높아진다는 지적이 있다. 반면 가명정보의 활용을 통제할 안전장치나 정보주체의 권리는 충분히 보장되지 않아 가명정보의 무분별한 활용으로 인한 시민들의 개인정보자기결정권 및 사생활의 비밀과 자유 침해가 우려되는 상황이다. 급기야 정부는 지난 2020. 4. 29. 보건의료 정보와 민감정보의 상업적 활용을 추진하는 「코로나19 대응 및 경제활력 제고를 위한 10대 산업분야 규제혁신방안」을 발표했다. 우리 사회가 어렵게 구축해 놓은 개인정보보호 체계가 한 순간에 무너질 위기에 처한 것이다.

최근 광범위한 데이터 학습을 바탕으로 하는 인공지능 기술이 급속도로 발전하면서 인공

지능 산업 육성이 국가경쟁력 확보를 위한 최우선으로 이야기 되고 있다. 인공지능 산업육성을 위하여 시민의 개인정보가 데이터로 활용되는 것은 부가적인 문제로 치부하는 분위기이다. 따라서, 인공지능 기술 개발 속도에 비례하여 그 과정에서 침해되는 권리를 어떻게 규제할지 개인정보 보호와 이를 위한 규제 체계를 마련할 필요가 있다.

나. 22대 국회 논의

22대 국회에서는 총 23건의 개인정보보호법 개정 법률안이 발의되었다(별지 참조). 발의안들의 내용을 살펴보면 아래와 같이 간략히 구분할 수 있다.

1) 개인정보의 보호에 방점을 두기보다 “개인정보를 데이터로 활용”하게(혹은 활용이 용이하게) 할 목적으로 보이는 법률안이 다수 제안되었다.

- 김한규의원 등 14인이 2024. 6. 14. 발의한 의안(의안번호 220519)은 현행 개인정보보호법 제2조 제1호의2 가명처리 외에 “익명처리”¹³ 정의 규정 및 익명처리에 관한 심사규정을 신설하여 개인정보를 익명화 하여 데이터 산업에 활용할 수 있도록 하였다. 이는 현행법 제2조 제1호 나목이 개인정보에 관하여 ‘해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보. 이 경우 쉽게 결합할 수 있는지 여부는 다른 정보의 입수 가능성 등 개인을 알아보는 데 소요되는 시간, 비용, 기술 등을 합리적으로 고려하여야 한다’고 규정한 것에 착안한 것으로 보인다. 위 법안은 익명처리라는 대체적 개념을 사용하여, 개인정보를 데이터로 산업에 사용할 수 있도록 하고 있으나, 「비용·기술 등을 합리적으로 고려할 때 다른 정보를 사용하여도 더 이상 개인을 알아볼 수 없도록 개인정보를 처리하는 것」이라는 것은 결국 현행법 제2조 제1호 나목의 개인정보 정의를 어순을 바꿔 반복하고 있는 것에 불과하다. 위 의안은 개인정보를 데이터하여 산업에 사용하게 하면서도 개인정보 익명처리에 대한 적정성을 심사하는 국가의 감독권한을 정하고 있을 뿐 정보주체가 스스로 자신의 개인정보를 어떤 목적으로, 어떻게 사용하는지 알 수 있는지 확인할 수 있는 규

13 제2조에 제1호의3을 다음과 같이 신설한다.

1의3. “익명처리”란 시간·비용·기술 등을 합리적으로 고려할 때 다른 정보를 사용하여도 더 이상 개인을 알아볼 수 없도록 개인정보를 처리하는 것을 말한다

정을 두고 있지 않다. 이는 정보주체의 개인정보자기결정권을 침해할 뿐 아니라, 정보주체가 자신의 개인정보처리와 관련하여 정보를 제공받고, 동의 여부·동의 범위 등을 선택하고 결정할 권리와 같은 정보주체의 권리(법 제4조)에 정면으로 위반하는 문제가 있다.

○ 김태선의원 등 14인이 2024. 9. 12. 발의한 의안(의안번호 2208067)은 인공지능(AI) 기술이 발전함에 따라 인공지능이 공개된 개인정보를 학습하는 과정에서 정보주체의 동의를 받아야 하는지 여부가 불명확하여 법령 해석 또는 판례에 비추어 판단해야 하는 상황을 해결한다는 명목으로, 개인정보를 수집·이용하려면 정보주체의 동의를 받아야 한다는 현행 규정(법 제15조)을 전폭적으로 완화하였다. 위 의안¹⁴은 「정보주체가 스스로 사회관계망서비스 등에 직접 또는 제3자를 통하여 공개한 개인정보는 정보주체의 동의 없이 수집할 수 있다」는 규정을 신설하여 정보주체의 동의를 받은 경우 개인정보를 수집·이용할 수 있다는 원칙 규정을 사실상 유명무실하게 만들 위험이 있다.

○ 민병덕의원 등 10인이 2025. 1. 3. 발의한 의안(의안번호 2207858) 및 고동진의원 등 10인이 2025. 3. 13. 발의한 의안(의안번호 2208904) 역시 “인공지능 기술 개발을 위한 개인정보의 처리” 조항 등을 신설하여 법에 따라 적법하게 수집한 개인정보는 인공지능 기술개발(성능 개선 포함)을 위하여 당초 수집한 목적 외로 처리할 수 있게 규정하였다.¹⁵ 위 의안은 정보주체의 권리침해 방지를 위해 사전적으로 개인정보 처리방침을

14 제15조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

④ 제1항제1호에도 불구하고 정보주체가 스스로 사회관계망서비스 등에 직접 또는 제3자를 통하여 공개한 개인정보는 정보주체의 동의 없이 수집할 수 있다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 정보주체의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내로 한정한다.

15 제3장에 제5절(안 제28조의12 및 제28조의13)을 다음과 같이 신설한다.

제5절 인공지능 기술 개발을 위한 개인정보의 처리 등

제28조의12(인공지능 기술 개발을 위한 개인정보의 처리) ① 개인정보처리자는 이 법 또는 다른 법령에 따라 적법하게 수집한 개인정보를 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 이 장의 규정에도 불구하고 인공지능 기술 개발(성능 개선을 포함한다. 이하 이 절에서 같다)을 위하여 당초 수집한 목적 외로 처리할 수 있다.

1. 영상, 음성, 이미지, 부호 및 문자 등 처리되는 정보의 특성, 인공지능 기술 개발과의 관련성 등을 고려하였을 때 익명 또는 가명으로 처리하여서는 인공지능 기술 개발이 어려운 경우
2. 개인정보의 안전한 처리를 위한 기술적·관리적·물리적 조치가 된 공간에서 처리하는 등 대통령령으로 정하는 기준에 따른 안전장치를 마련한 경우
3. 인공지능 기술 개발의 목적이 다음 각 목의 어느 하나를 포함하고 있는 경우로서 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 현저히 낮은 경우

통해 처리 현황을 공개하고, 국가기관인 개인정보보호위원회 등의 평가 및 주기적 이행 점검 등 관리·감독하도록 할 권한을 부여하고 있으나, 현행 개인정보 처리방침 공개가 상당히 형식적으로 이루어지고 있는 점, 관리·감독 위반 시 별도의 처벌규정을 정하고 있지 않다는 점에서 실질적으로 정보주체의 권리침해 방지 수단이 부존재함과 다름 없다고 판단된다.

2) 위와 달리 인공지능(AI) 기술을 활용하여 개인정보를 처리하는 과정에서 정보주체 권

가. 공공의 이익 증진을 목적으로 하는 경우

나. 정보주체 또는 제3자의 이익을 보호하거나 인공지능 기술 혁신을 촉진하는 등 사회적 이익 증진을 목적으로 하는 경우

② 개인정보처리자는 제1항에 따라 개인정보를 처리하려는 경우에는 제1항 각 호의 요건에 해당하는지 여부에 대하여 보호위원회의 심의·의결을 받아야 한다. 이 경우 보호위원회는 정보주체의 권리 보장, 개인정보의 안전한 처리를 위하여 필요한 범위에서 조건을 붙일 수 있다.

③ 보호위원회는 제2항에 따라 심의·의결을 하려는 때에는 민감정보 등의 처리로 인하여 정보주체의 권리 또는 이익에 중대한 영향을 미치거나 위험을 초래할 우려가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 경우에는 해당 개인정보처리자에게 기간을 정하여 개인정보 처리로 인한 위험요인 분석과 개선사항 도출을 위한 평가를 하고 그 결과를 제출하도록 할 수 있다.

④ 보호위원회는 제2항에 따라 심의·의결을 요청한 내용이 종전에 보호위원회의 심의·의결을 거친 인공지능 기술·서비스의 내용·방식·형태 등과 실질적으로 동일하거나 유사한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 보호위원회가 정하여 고시하는 방법에 따라 심의·의결 절차를 간소화할 수 있다.

⑤ 개인정보처리자는 제2항에 따라 보호위원회의 심의·의결을 받아 개인정보를 처리하려는 경우에는 개인정보를 처리하는 목적과 유형을 제30조에 따른 개인정보 처리방침에 포함하여야 한다.

⑥ 보호위원회는 제2항에 따라 심의·의결한 때에는 다음 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지 등에 공개할 수 있다.

1. 심의·의결을 요청한 자와 그 주요 내용

2. 제3항에 따른 평가 결과를 요약한 내용

⑦ 제2항 및 제3항에서 규정한 사항 외에 보호위원회에 심의·의결을 요청하는 방법, 보호위원회가 부여하는 조건, 세부 심의기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제28조의13(관리·감독 및 개인정보 처리의 제한) ① 보호위원회는 제28조의12제2항에 따라 심의·의결한 사항에 대하여 주기적으로 이행 여부를 관리·감독하여야 한다.

② 보호위원회는 제1항에 따른 관리·감독에 필요한 범위에서 해당 개인정보처리자와 관계자에게 자료 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 자료 제출을 요구받은 자는 특별한 사정이 없는 한 이에 따라야 한다.

③ 보호위원회는 제1항에 따른 관리·감독 과정에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 확인한 경우에는 심의·의결을 거쳐 개인정보 처리의 일부 또는 전부를 제한할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 개인정보 처리의 전부를 제한하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 개인정보 처리에 대한 보호위원회의 심의·의결을 받은 경우

2. 제28조의12제1항 각 호의 요건 또는 제2항 후단에 따라 보호위원회가 부여한 조건을 충족하지 못한 경우

3. 중대한 사정 변경으로 인하여 인공지능 기술 개발 등 개인정보 처리의 목적을 달성하는 것이 명백히 불가능하다고 판단되는 경우

4. 보호위원회의 심의·의결을 받은 날부터 6개월 이내에 특별한 사유 없이 인공지능 기술 개발을 위한 개인정보 처리를 시작하지 아니한 경우

5. 제28조의12제3항에 따라 보호위원회가 평가 결과를 제출하도록 한 경우임에도 평가를 하지 아니하거나 평가 후 그 결과를 보호위원회에 제출하지 아니한 경우

④ 개인정보처리자는 보호위원회가 제3항에 따라 개인정보 처리의 일부 또는 전부에 대하여 제한한 경우에는 지체 없이 필요한 조치를 하고 보호위원회에 조치 결과를 알려야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 관리·감독, 자료 제출 요구, 개인정보 처리 제한의 세부 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

리를 보장하는 법률안과 대규모 개인정보 유출 및 무분별한 개인정보 수집·이용을 방지하기 위한 법률안 역시 다수 제안되었다.

- 백혜련의원 등 10인이 2024. 11. 27. 발의한 의안((의안번호 2205918)은 인공지능(AI) 등을 활용하여 개인정보를 처리하는 과정에서 발생하는 정보주체인 국민과 개인정보 처리자 간의 정보 비대칭 문제를 해소하기 위하여 도입된 법 제37조의2 도입 취지에 부합하도록 위 조항의 문구를 수정하였다. 즉 법 제37조의2(자동화된 결정에 대한 정보주체의 권리 등) 규정에서 “완전히”를 삭제하여, 어느 정도 사람의 개입이 이루어지면서 자동화된 시스템을 이용하여 결정이 발생하는 경우에도 정보주체가 거부권 등을 행사할 수 있도록 하였다. 실질적으로 인공지능을 활용하여 처리되는 개인정보의 보호에 한계를 극복하고, 정보주체의 개인정보자기결정권을 강화하여 개인정보를 두텁게 보호한다는 점에서 긍정적인 의안이라 볼 것이다.
- 황운하의원 등 11인이 2024. 7. 30. 발의한 의안(의안번호 2202395)은 정보처리자가 개인정보의 제3자 제공에 대한 동의를 받을 때 정보주체에게 개인정보를 유상으로 제공한다는 사실 및 개인정보처리자가 제3자로부터 지급받는 대가의 내용을 알리게 하는 조항 신설을 제안하였다. 아울러 황운하의원 등 0인의 2024. 7. 31. 발의 의안(의안번호 2202415)은 개인정보처리자가 개인정보의 분실·도난·유출을 알게 되었을 때 지체 없이 정보주체에게 알려야 하는 사항을 정하는 법 제34조(개인정보 유출 등의 통지·신고) 사항에 정보주체의 손해배상 청구에 관한 정보를 포함하도록 하여 개인정보 유출 등으로 인한 피해 구제를 강화하였다.
- 티몬·위메프 미정산 사태와 같이 개인정보처리자의 폐업이나 파산 상황에서 개인정보 유출 방지를 위하여 이인영의원 등 10인은 2024. 10. 30. 법 제21조(개인정보의 파기) 제1항 개인정보의 파기 사유에 개인정보처리자의 폐업·파산을 추가하는 발의안(의안번호 2205040) 제안하였다. 이정문의원 등 10인 2025. 5. 1. 발의 의안(의안번호 221029)은 SK텔레콤의 대규모 USIM 정보 유출 사고 발생 사례와 같이 대규모 개인정보를 수집하는 기업의 사고가 반복적으로 발생하고 유출된 개인정보가 불법거래 사이트를 통해 유통되면서 2차 피해로 이어지는 악순환을 방지하기 위해 일정 건수 이상의 개인정보 유출사고가 발생한 경우 등 개인정보가 유출된 경우 일정 기간 동안 불법거

래 사이트 등을 모니터링하고 유출 정보의 고발 등 후속 조치를 수행하며 후속조치 미 이행 시 처벌규정¹⁶을 두었다. 이와 같이 대규모 개인정보 유출(또는 유출 위험) 사건 발생 시 개인정보처리자 책임을 엄중히 묻는 의안이 발의된 점은 매우 긍정적으로 판단된다.

- 이강일의원 등 13인 2024. 9. 20. 발의 의안(의안번호 2204100)은 법 제62조(침해 사실의 신고 등) 신고주체를 “누구든지”로 확대하여 누구든지 개인정보처리자가 개인정보를 처리할 때 개인정보에 관한 권리 또는 이익을 침해한 사실을 알게 된 경우에는 개인정보 보호위원회에 그 침해 사실을 신고할 수 있도록 하여 정보주체의 권리 보호를 강화하였다.
- 한민수의원등 14인 2024. 6. 20. 발의 의안(의안번호 2200754) 및 김도읍의원 등 10인 2024. 7. 26. 발의 의안(의안번호 2202313)은 주민등록번호 처리 제한 위반에 대하여 고유식별정보 처리 제한 위반과 동일하게 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 위 의안들은 고유식별정보 처리 제한 위반과 주민등록번호 처리 제한 위반 제재수준의 불균형을 해소하고 주민등록번호 처리 제한에 대한 처벌을 강화하여 개인정보를 보다 두텁게 보호하고 있다.

16 제4장에 제34조의3을 다음과 같이 신설한다.

제34조의3(유출등이 된 개인정보 모니터링과 보고) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 제34조 제3항에 따른 신고를 한 때에는 신고를 한 때로부터 2년간 유출등이 된 개인정보가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항제6호의2에 따른 정보에 해당하는지를 확인하기 위하여 유통 정황 등을 수집·분석하는 개인정보 모니터링을 대통령령으로 정하는 바에 따라 수행하고 그 결과를 보호위원회에 보고하여야 한다.

1. 1천명 이상의 정보주체에 관한 개인정보가 유출등이 된 경우
 2. 민감정보, 고유식별정보가 유출등이 된 경우
 3. 개인정보처리시스템 또는 개인정보취급자가 개인정보 처리에 이용하는 정보기기에 대한 외부로부터의 불법적인 접근에 의하여 개인정보가 유출등이 된 경우
- ② 제1항에 따라 모니터링을 수행하는 개인정보처리자는 유출등이 된 개인정보가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항제6호의2에 따른 개인정보에 해당한다고 판단되는 경우에는 수사기관에 그 개인정보를 유통하는 자를 고발하여야 한다.
- ③ 유출등이 된 개인정보로 인하여 개인정보에 관한 권리 또는 이익을 침해받은 정보주체는 그 개인정보가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항제6호의2에 따른 정보에 해당하거나 해당한다고 의심되는 경우 보호위원회 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 신고할 수 있다. 이 경우 신고의 방법, 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제75조제2항에 제18호의2를 다음과 같이 신설한다.

18의2. 제34조의3제1항(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 유출등이 된 개인정보 모니터링을 수행하지 아니하거나 그 결과를 보고하지 아니한 자

3) 정부 및 공공기관에서 정보주체 동의를 갈음하여 “법령 등에 근거해” 개인정보를 처리할 수 있는 의안들이 제안되었다는 점을 주의깊게 지켜보아야 한다.

○ 생체정보(지문얼굴·홍채 및 손바닥 정맥 등 개인을 식별할 수 있는 신체적 특징에 관한 정보)를 민감정보(법 제23조)에 포함하여 「출입국관리법」 및 「항공보안법」에서 본인 일치 여부를 활용하는데 생체정보를 활용할 수 있는 법적 근거를 마련하는 의안들이 발의되었다. 황희의원 등 14인 2024. 8. 6. 발의 의안(의안번호 2202580) 및 이수진의 원 등 10인 2025. 1. 16. 발의 의안(의안번호 2207581)이 여기에 해당한다. 법의 흠결을 보완한다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있으나, 생체정보를 정보주체의 동의 없이도 처리할 수 있게 한다는 측면에서 개인정보자기결정권 침해 우려가 크다.

○ 윤건영의원 등 12인 2024. 12. 10. 발의 의안(의안번호 2206339)은 개인정보의 목적 외 사용 사유를 정한 법 제18조(개인정보의 목적 외 이용·제공 제한) 제2항 각 호에 “범죄의 예방과 재발 방지, 재난·재해의 예방과 대응을 위하여 필요한 경우”를 추가하여 범죄 재발방지, 재난·재해의 예방과 대응 등의 이유로 공공기관이 영상정보 처리하기 영상정보와 같은 개인정보를 목적 외 이용하거나 제3자에게 제공할 수 있게 하였다. 박정현의원 등 10인 2024. 10. 30. 발의 의안(의안번호 2205030) 역시 위 법 제18조 제2항 각 호에 “「국회법」에 따른 국정감사, 국정조사, 청문회 또는 인사청문회의 수행을 위하여 필요한 경우”를 추가하여 국회의 청문회 등에서 필요한 경우 개인정보의 동의 없이 개인정보처리자가 개인정보를 제출할 수 있도록 규정 신설을 제안하였다.

○ 양부남의원 등 15인 2024. 10. 4. 발의 의안(의안번호 2204531)은 법 제11조의2(개인정보 보호수준 평가) 제3항 개인정보 보호수준 평가 공개 주체를 개인정보보호위원회 및 공공기관 장으로 확대하고, 개인정보보호위원회로부터 개선 권고를 받은 공공기관의 장이 그 조치 결과를 인터넷 홈페이지 등에 공개하게 하는 내용을 담고 있다.

4) 만14세 미만 아동 뿐 아니라 “만14세 이상 18세 미만의 청소년”의 개인정보 보호 확대하는 의안들이 다수 제안되었고, 국내대리인 지정과 관련 조항(제31조의2제1항·제2항 및 제75조제3항·제4항) 개정안이 2025. 3. 13. 본회의에서 의결되어 2025. 4. 1. 공포되었다.

- 백혜련의원등 10인 2024. 7. 8. 발의 의안(의안번호 2201471)은 국가와 지방자치단체가 개인정보 보호에 필요한 시책 마련을 하여야 하는 대상 연령을 18세 미만 아동으로 확대하고 있고, 김태선의원 등 15인 2024. 9. 12. 발의 의안(의안번호 2203968)은 국가와 지방자치단체가 19세 미만 아동·청소년의 개인정보 보호에 필요한 시책을 마련하되, 14세 미만 아동과 14세 이상 19세 미만 청소년의 시책을 각각 별도로 마련하도록 하고, 개인정보 보호위원회가 개인정보의 처리에 관한 기준, 개인정보 침해의 유형 및 예방조치 등에 관한 표준 개인정보 보호지침을 정할 때 14세 미만 아동을 위한 지침을 별도로 정하도록 하며, 개인정보처리자가 19세 미만 아동·청소년에게 정보주체의 권리를 이해하기 쉽게 안내하도록 하여 아동·청소년의 개인정보를 보다 두텁게 보호하고 있다.
- 이강일의원 등 13인 2024. 9. 19. 발의 의안(의안번호 2204077)은 만 14세 미만 아동의 법정대리인이 그의 아동에 대한 아동학대행위자인 경우 해당 아동의 거주지를 관할하는 지방자치단체의 장 또는 아동보호전문기관의 장이 그 아동의 개인정보 열람등요구를 할 수 있도록 법 제38조 제2항에 단서를 신설하였다. 이를 통해 아동에 대한 범죄주체가 법정대리인인 경우 그 법정대리인에 의하여 아동의 개인정보 침해행위를 해소하고, 아동의 개인정보에 대한 권리 행사가 제한되거나 침해될 위험성이 낮아질 것으로 보인다.
- 국내에 주소 또는 영업소가 없는 개인정보처리자에게 국내대리인을 지정하도록 정한 규정과 관련된 법 제31조의2 제1항·제2항 및 제75조 제3항·제4항을 각 개정하여 2025. 3. 13. 본회의 의결을 거쳐 2025. 4. 1. 공포하였다(시행일 2025. 10. 1.). 위 개정 조항은 개인정보처리자에게 국내대리인 관리·감독 의무를 부과하고, 개인정보처리자가 국내 법인을 설립·운영 중인 경우 해당 법인을 국내대리인으로 지정하도록 하면서 국내대리인 관리·감독을 소홀히 하거나 지정 요건에 따라 국내대리인을 지정하지 않는 경우 및 개인정보 처리방침에 국내대리인의 전화번호 등을 미공개하는 경우에 과태료를 부과하는 내용으로 구성되어 있다.¹⁷

17 제31조의2제1항제1호 중 “제31조제3항”을 “제31조제3항제3호”로, “보호책임자의”를 “처리와 관련한 불만의 처리 및 피해 구제”로 한다.

제31조의2제2항에 후단 및 각 호를 각각 다음과 같이 신설한다.

이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인이 있는 개인정보처리자는 그 법인 중에서 국내대리인을 지정하여야 한다.

다. 입법제안

1) 개인정보 ‘활용’ 보다 ‘보호’에 집중한 개정 방향

22대 국회에 현재까지 발의된 의안의 가장 아쉬운 점은 개인정보 “보호” 보다 개인정보 “활용”(수집·이용·처리)에 방점을 둔 규정이 다수라는 것이다. 법 제3조는 ▶개인정보 처리 목적을 명확히 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집할 것 ▶개인정보 처리는 필요한 범위에서 적합하게 처리하고 그 목적 외 활용을 하지 않을 것 ▶개인정보의 처리 방법 및 종류 등에 따라 정보주체의 권리가 침해받을 가능성과 그 위험 정도를 고려하여 개인정보를 안전하게 관리할 것 등 개인정보 보호 원칙을 명시하고 있다.

그럼에도 위 개인정보 보호 원칙과 상반되게, 인공지능(AI) 기술 발전이라는 미명 아래 정보주체의 개인정보자기결정권을 제한하거나 침해할 우려가 큰 의안들이 발의되었다. 앞서 살펴본 ▶김한규의원 등 14인이 2024. 6. 14. 발의한 의안(의안번호 220519) ▶김태선의의원 등 14인이 2024. 9. 12. 발의한 의안(의안번호 2208067) ▶민병덕의원 등 10인이 2025. 1. 3. 발의한 의안(의안번호 2207858) ▶고동진의의원 등 10인이 2025. 3. 13. 발의한 의안(의안번호 2208904)은 산업계의 요구에 치우쳐 개인정보를 데이터로 용이하게 활용하는 법안으로 재검토가 필요하다.

2) 정보주체 권리를 명시적으로 보장

특히 인공지능(AI) 등 신기술 도입에 대응하는 정보주체의 권리들이 명시적으로 보장될 필요가 있다. 대표적으로 정보주체의 프로파일링을 거부할 수 있는 권리를 국제규범 수준으로 보장해야 한다. 현행법은 공공기관에 한하여 개인정보 영향평가를 하도록 정하고 있

-
1. 해당 개인정보처리자가 설립한 국내 법인
 2. 해당 개인정보처리자가 임원 구성, 사업 운영 등에 지배적인 영향력을 행사하는 국내 법인으로서 대통령령으로 정하는 법인
제31조의2제3항 및 제4항을 각각 제4항 및 제5항으로 하고, 같은 조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.
③ 제1항에 따라 국내대리인을 지정한 개인정보처리자는 국내대리인이 업무를 충실히 수행하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육하고 업무현황을 점검하는 등의 관리·감독을 하여야 한다.
제75조제3항에 제3호 및 제4호를 각각 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제4항에 제9호의2를 다음과 같이 신설한다.
 3. 제31조의2제2항을 위반하여 국내대리인을 지정한 자
 4. 제31조의2제3항을 위반하여 국내대리인을 관리·감독하지 아니한 자
 - 9의2. 제31조의2제4항을 위반하여 국내대리인의 성명·주소·전화번호 및 전자우편 주소를 개인정보 처리방침에 포함하지 아니한 자

는데, 이를 개인정보처리자인 주요 사기업(처리하는 데이터양을 기준으로)으로 확대함으로써 민간의 개인정보처리자에 대해서도 개인정보 영향평가를 수행할 필요가 있다. 이 경우, 특히 대기업집단이 기 확보한 또는 확보가 명확하게 예정된 개인정보를 활용하는 계열회사를 운영하는 경우 개인정보처리시스템 구축 이전의 단계에서 보다 유효한 개인정보 보호 대책을 수립할 수 있을 것으로 기대된다.

개인정보 활용 과정에서 정보주체의 권리를 보장하는 방향에서 정책을 재검토할 필요가 있다. 법 제4조는 정보주체의 권리로서 ▶개인정보의 처리에 관한 정보를 제공받을 권리 ▶개인정보의 처리에 관한 동의 여부, 동의 범위 등을 선택하고 결정할 권리 ▶개인정보의 처리 여부를 확인하고 개인정보에 대한 열람 및 전송을 요구할 권리 ▶개인정보의 처리 정지, 정정·삭제 및 파기를 요구할 권리 등을 명시적으로 보장하고 있다. 또한, 개인정보보호법은 개인정보처리자에게 당초 개인정보를 수집한 목적과 합리적으로 관련된 범위 내에서 개인정보를 추가적으로 이용하거나 제공할 수 있음을 규정하고 있다(제15조 제3항, 제17조 제4항). 추가 이용 및 제공의 허용은 개인정보처리자들이 정보주체의 동의를 받는 노력을 회피하는데 악용될 여지가 있고, 정보 주체의 관점에서 예측할 수 없는 분야에 자신의 개인정보가 동의 없이 이용되거나 제공되는 등의 상황이 발생할 수 있다. 별도의 동의 없이 개인정보를 추가 이용하거나 제공하는 것을 허용하지 않는 것이 바람직하다.

3) 개인정보 처리방침 제도의 실효성을 확보할 수 있는 정책 추진

개인정보보호법은 개인정보처리자의 개인정보 처리 유효성을 높이고 국민의 알 권리를 보장하는 차원에서 개인정보처리자로 하여금 개인정보 처리방침의 수립, 공개를 규정하고 있으나 개인정보보호위원회는 개인정보 처리방침의 작성지침 등으로 가이드라인을 제시할 뿐 이미 수립된 개인정보 처리방침 그 자체의 적절성 판단 또는 실제 이행 여부의 확인 등에 대하여는 아무런 움직임을 보이고 있지 않다. 이와 같은 상황을 타개하기 위하여 정보주체가 개인정보처리자를 상대로 개인정보 처리방침이 현행법 또는 행정규칙에 위반되는지 심사를 청구할 수 있도록 하는 동시에 개인정보보호위원회에 직권 심사를 청구할 수 있도록 하여 시정조치를 명할 수 있도록 할 필요가 있다.

4) 민감정보 가명처리에 대한 법적근거 마련

민감정보의 가명처리에 대한 별도의 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 민감정보는 식별

되는 경우 정보주체의 내밀한 사생활, 인격, 존엄 등을 침해할 수 있기 때문에 광범위한 활용을 전제하는 현재의 가명처리 특례가 적용될 수 없다. 개인정보보호법 제23조에서 민감정보를 수집·이용 할 때 별도로 동의를 받게 한 취지를 민감정보의 가명처리를 원칙적으로 금지하고 예외적으로 허용하더라도 추가적 안전장치의 도입, 처리 목적의 엄격한 제한, 독립적 거버넌스 등을 내용으로 하는 별도의 규정이 필요하다.

또 생체정보(지문, 얼굴, 홍채, 망막의 혈관 모양, 손바닥·손가락의 정맥, 귀 모양 등·특정 개인의 신체적·생리적·행동적 특징에 관한 정보)와 행태정보(웹사이트 방문 이력, 검색 및 구매 이력, 클릭 패턴, 앱 사용 기록 등 온라인상에서 이용자의 활동을 추적해 수집되는 정보) 등 개인정보에 해당하는지 여부에 논박이 있는 정보를 개인정보보호법 보호 영역에 포함하도록 명문화하고, 무분별한 수집 및 활용을 제한하여야 한다.

5) 정보주체가 자동화된 의사결정을 거부할 수 있는 근거 마련

개인정보보호법 제37조의2는 ‘완전히 자동화된 시스템’으로 개인정보를 처리하여 이루어지는 결정에 대해서만 정보주체가 거부할 수 있도록 정하고 있다. 이는 정보주체가 거부권을 행사할 수 있는 범위를 지나치게 좁게 제한하여 정보주체가 AI에 의해 이루어지는 의사결정에 설명을 요구하지 못하고, 의사결정을 거부하지 못하는 내용이다. 따라서 ‘완전히’라는 표현을 삭제하여 인간의 개입이 어느 정도는 존재하는 경우에도 정보주체가 거부권을 행사할 수 있도록 하여 정보주체의 권리 침해를 보다 효과적으로 방지할 필요가 있다. 이러한 측면에서 ▶백혜련의원 등 10인이 2024. 11. 27. 발의한 의안((의안번호 2205918)이 추진한 법안이 입법되어야 한다.

6) 독립성을 확보한 정보보호 책임자 제도 도입

최근 법 제31조의2등 개정으로 국내에 주소 또는 영업소가 없는 개인정보처리자에게 국내대리인을 지정하게 하여 실질적인 개인정보 관리·감독이 이루어질 수 있는 토대를 마련하였으나, 더 나아가 GDPR과 같은 수준의 독립성을 갖춘 정보보호 책임자(DPO)를 도입할 필요성이 있다. 현행 법에서는 개인정보 보호책임자(CPO)만 규정하고 있는데 통상 개인정보 보호책임자는 회사 정보보안 책임자(CISO)와 겸직하는 경우가 대부분일뿐만 아니라 그 독립성이 보장되지 않는 경우가 많다. 따라서 정보보호책임자 제도를 실효성 있게 운영하기 위해서는 ▶대표이사 또는 이사회에 직접 보고하는 체계의 보장 ▶개인정보 보호와 관

련된 모든 문제에 직접 관여할 수 있도록 보장 ▶경영층에 의한 지시 금지 보장 ▶사내 불이익 금지 보장 ⑤ 이해충돌 금지 등의 규정이 필요하다.

내란종식을 위한 특별법 등의 제정

정책목표

민주주의 회복과 확립을 위한 법제도 정비

가. 현황과 문제점

윤석열 전 대통령과 그 관계자들의 내란은 민주적 기본질서를 무너뜨리고 헌법재판소가 설시하였듯이 국민들의 기본권을 중대하게 침해한 행위였다. 이러한 내란은 단순한 권한남용이나 경미한 기본권 제한행위로 보아서는 안 되고 권위주의 정부가 자행한 반헌법적 범죄 행위이자 중대한 인권침해행위로 보아야 한다.

수사기관에 의한 수사가 이뤄지고 있고, 특별검사에 의한 수사를 예정하고 있지만, 수사는 형사책임을 묻는 범위에서의 진상규명에 국한된다는 점에서 그 한계가 있다. 권위주의 정부의 반헌법적 권한남용 및 중대한 인권침해의 반복을 금지하고, 피해자인 국민들의 회복을 위해서는 내란을 야기한 근본적인 원인을 진단하기 위한 진상조사와 무너진 민주주의의 회복을 위한 개혁이 통합적인 체계로 이뤄질 필요가 있다.

내란 그 자체 뿐만 아니라 내란의 실행 과정에서 모의된 국지전 유도 등 전쟁유발 혐의, 헌법재판관 미임명, 국가인권위원회의 내란옹호 안전 의결 등 계엄해제 이후 이뤄진 각종 부적절한 국가기관의 대처, 파면선고의 지연, 윤석열에 대한 구속취소 등 불처벌을 조장하

는 사법부의 행태, 서부지방법원에서 발생한 폭동 등 내란을 통해 드러난 우리사회의 문제점을 진상조사를 통해 진단하고, 그 문제점을 해결하는 개혁을 통해 내란을 완전히 종식함으로써 진정한 민주사회로의 전환을 이뤄낼 필요가 있다.

나. 22대 국회 논의

22대 국회에서는 이성운 의원이 대표발의 한 12.3 비상계엄 등 내란행위 진상규명 및 주도자 등의 처벌을 위한 특별법안, 민형배 의원이 대표발의 한 12.3 비상계엄 관련 반헌법행위자 처벌 등에 관한 특별법안 등이 계류중이다. 이와 별개로 더불어민주당 · 조국혁신당 · 진보당 · 기본소득당 · 사회민주당 등이 구성한 원탁회의에서는 2025. 4. 15. 반헌법행위 특별조사위원회를 설치하는 법안을 추진할 것이라는 입장을 밝힌 바 있다.

22대 국회에서 발의된 두 법안은 주로 내란행위에 관련된 자들을 처벌하는 것을 그 목적으로 진상규명을 하는 조사위원회 설치를 주요한 내용으로 하고 있다. 다만 위 두 법안은 진상규명과 이후 법적책임을 묻는 것에 중점을 두고 있기 때문에, 내란의 완전한 종식을 위한 근본적인 제도개혁을 위한 법적근거는 되지 못하는 한계가 있다. 원탁회의에서 추진중인 특별법안에 대해서는 구체적인 내용이 밝혀지지 않고 있다.

다. 입법제안 등

1) 내란의 완전한 종식과 민주주의 회복을 위한 특별법안 제정

앞서 강조하였듯이 내란의 완전한 종식을 목적으로 하는 특별법은 진상 및 책임 규명 뿐만 아니라 내란의 원인이 된 법제도의 개혁까지도 내용에 포함할 필요가 있다. 진상 및 책임규명의 대상은 12. 3 내란행위, 전쟁유발행위 뿐만 아니라 내란 이후 발생한 위헌 · 위법 · 부당행위까지도 조사할 수 있어야 한다.

더불어 진상 및 책임규명 과정에서 밝혀진 법제도의 문제점은 내란의 재발방지를 위한 법제도개혁으로 이어져야 한다. 따라서 특별법에 따라 설치되는 기구는 내란의 완전한 종식을 위해 우리 사회에 필요한 제도개혁을 검토하고 이를 추진하는 역할 역시 담당할 수 있어야 할 것이다.

2) 내란의 재발방지를 위한 법제도개혁

부당한 지시에 대한 공무원의 거부권 및 공익신고를 보장, 거부권과 국가긴급권 등 대통령의 권한 통제, 국가폭력의 재발방지를 위한 교육 의무화, 사법부 및 국가인권위원회의 독립성 확보를 위한 법제도 개혁 등이 조속히 이뤄져야 한다. 군인복무기본법, 국가공무원법, 법원조직법, 국가인권위원회법과 같은 법률의 개정 뿐만 아니라 근본적으로는 관련 헌법개정 역시 필요할 것이다. 이러한 법제도개혁을 분산하여 추진하기 보다는 통합적으로, 체계적으로 추진할 수 있는 체계를 구축하는 것이 필요하다.

3) 공적사과와 기록물의 보존 및 공개

12. 3 내란에 관여한 군, 경찰, 정보기관, 검찰, 국회의원 등의 사실인정, 책임수용, 재발방지를 포함하는 ‘사과’가 필요하다. 이러한 ‘사과’는 공적으로 기록되고, 내부개혁을 추동함으로써 내란의 재발방지에 기여할 수 있어야 할 것이다.

한편 12. 3 내란과 관계된 기록물은 중대한 인권침해와 관련된 기록물로 원칙적으로 공개되어야 한다. 대통령기록물로 봉인된 12. 3 내란 관련 기록들을 공개하고, 이를 교육, 기록사업 등에 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 법적 체계가 필요하다. 과거 독재에 대한 청산을 목적으로 독일에서 제정되었던 독일 국가공안부문서법과 같은 법률체계를 검토해볼 필요가 있다.



