

2026 국회 입법감시 의견서

2026 국회 입법감시 의견서

12·3 내란으로부터 두 해가 흘렀습니다. 헌정질서를 무너뜨리려 한 시도는 광장에 모여든 시민들이 저지해냈으나, 아직 우리 정치는 그 광장의 요구에 제대로 답하지 못하고 있습니다. 다시 한번 이 땅의 민주주의를 지켜낸 시민 모두의 인권은 아직 온전히 보장받지 못하고 있습니다.

이에 우리 모임은 지금의 한국 사회가 마주하고 있는 각종 법·제도적 개선 과제들을 검토하여 선제적으로 다루어져야 할 것들을 선별하였습니다. 민변 안에서 각 분야별로 활동해 온 17개 위원회·센터·TF가 총 58개 과제를 정리하였습니다. 각 과제마다 실제로 발의된 법률안을 특정하고, 해당 법안이 통과되어야 하거나 저지되어야 하는 구체적인 이유, 혹은 보완되어야 할 구체적인 사항들을 밝혔습니다.

먼저 권력기관 개혁의 남은 과제를 짚었습니다. 검찰 개혁이 앞세워지는 동안, 법원과 경찰, 정보기관 등의 개혁은 뒤로 밀렸습니다. 법원에서는 사법행정위원회의 설치, 경찰에서는 국가경찰위원회의 실질화가 각각 시급합니다. 과거사 문제에서는 반인권적 국가범죄에 대한 공소시효·소멸시효 특례와 집단수용시설 피해자의 권리 회복이 과제로 남아 있습니다.

인권의 기본 틀을 세우는 일도 더 미룰 수 없습니다. 2007년에 첫 법안이 발의되어 스무 해 가까이 표류해 온 차별금지법, 노인과 학생의 인권 주체성을 확인하고 다지는 노인인권기본법과 학생인권법을 각각 제정하고, 헌법 위의 악법으로 군림해

온 국가보안법은 폐지해야 합니다. 이주민 인권을 위한 과제도 여럿입니다. 부모의 체류자격과 무관하게 보장되어야 할 외국인 아동 출생등록, 아동 구금의 전면 금지 및 비구금적 대안의 적극적인 제도화를 요구합니다.

아동청소년 인권과 관련해서는 참정권 확대 법안에 찬성하고, 촉법소년 연령하향 법안에 반대합니다. 여성인권을 위하여는 교제폭력에 대한 입법 공백을 해소하는 법안, 성별임금격차의 실질적 해소를 위한 법안 등에 각각 찬성합니다.

노동 분야에서는 노무를 제공하는 모든 사람들에 대한 근로자 추정 원칙 도입, 5인 미만 사업장과 가사노동자에 대한 근로기준법 전면 적용, 교섭창구단일화제도의 폐지를 제안합니다. 이주노동자의 기본권 보장을 위해서는 사업자 변경 제한부터 폐지해야 합니다.

AI 기술의 발달은 정보인권 문제를 주목하게 합니다. 인공지능 기본법에는 명확한 윤리원칙이 마련되어야 하고, 인공지능 생성물에 대해서는 폭넓은 표시의무가 부과되어야 합니다. 민감한 개인정보를 AI 기술 개발에 무분별하게 열어 주려는 법안들에는 단호하게 반대합니다. 민생 영역에서는 임차인 보호를 실질화하는 주택임대차보호법 개정, 소비자 권익 보호를 위한 집단소송법 제정, 온라인 플랫폼 거래 공정화에 관한 법 제정 등을 각각 촉구하는 의견을 담았습니다.

집회의 자유에 관하여는 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 내년 8월까지 수행되어야 하는 과제가 있습니다. 미신고 옥외집회 주최자를 예외없이 처벌하도록 한 집시법 제22조 제2항에 대한 개선 과제가 그것입니다. 아울러 결선투표제를 도입하고 장애인의 투표권 및 공무원·교원의 정치기본권을 보장하는 공직선거법 개정을 촉구하며, 병립형 비례대표제로 복귀하려는 법안에는 반대합니다.

오랜 토론과 숙의를 거쳐 선별된 이 과제들이 국회의 입법 절차를 통하여 실현되기를, 그리하여 이 땅의 민주주의와 인권 향상에 기여하기를 바랍니다. 그 과정에서 요구되는 민변의 역할에는 계속 충실히 대응해나갈 것입니다.

끝으로 이 책이 나오기까지 애써주신 개혁입법특위 위원장님을 비롯하여 실무과정을 담당해주신 간사님들, 그리고 집필과 검토에 참여해주신 각 위원회 위원장님 및 집필자님들께 진심어린 감사의 마음을 전합니다.

2026년 9월
민주사회를 위한 변호사모임
회장 강문대

법제사법위원회

가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 전부개정법률안 (교제폭력에 대한 입법 공백 해소).....015

국가를 당사자로 하는 소송에 관법을 일부개정법률안 (공익소송 등 재판청구권 보장).....020

국가보안법 폐지법률안 (국가보안법 전체 폐지).....024

민법 일부개정법률안 (동물의 비물건화).....028

반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안 (반인권적 국가범죄의 시효배제).....033

법원조직법 일부개정법률안 (사법행정위원회 설치).....044

소비자 집단소송법안 (소비자권익보호를 위한 집단소송법 제정).....050

외국인아동의 출생등록에 관한 법률안 등 (외국인 아동 출생등록 제도 도입).....058

주택임대차보호법 일부개정법률안 (주택임대차법).....065

차별금지법법안 (포괄적 차별금지법(평등법) 제정).....079

출입국관리법 일부개정법률안 (공항 구금환경 개선).....087

출입국관리법 일부개정법률안 (외국인 구금 제한).....091

출입국관리법 일부개정법률안 (장기거주 이주아동 체류권 보장).....095

치료감호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (수용자의 기본적 인권 보장).....102

통신비밀보호법 일부개정법률안 (장애인/아동학대 등 대비 제3자누음 증거능력 예외 규정 신설).....105

형법 일부개정법률안, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안
(사실적시 명예훼손죄 비범죄화).....109

[입법저지] 난민법 일부개정법률안 (국내 난민보호체계 강화).....115

[입법저지] 형법 일부개정법률안 (촉법소년 연령하향 저지).....119

정무위원회

개인 금융 채권의 관리 및 개인 금융 채무자의 보호에 관한 법률 (개인채무자보호법).....127

온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안 (온라인플랫폼 공정화에 관한 법).....132

교육위원회

학생인권보장을 위한 특별법안 (학생인권법 제정).....141

[입법저지] 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 개정안 (교원 민형사 면책 개정 저지).....145

과학기술정보방송통신위원회

방송법 일부개정법률안 (방송심의 규정상 '공정성' 심의 삭제).....151

신문 등의 진흥에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안
(알고리즘·기사배열 투명성 강화).....155

인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법 일부개정법률안
(인공지능기본법에 윤리원칙 신설 및 고영향 인공지능 대상 추가).....159

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안
(정보통신망을 통해 유통되는 인공지능 생성물에 대해 표시 의무 부과).....165

[입법저지] 피지컬 인공지능 개발 촉진 및 지원에 관한 특별법안
(피지컬 인공지능 개인정보 활용 반대).....171

[입법저지] 디지털헬스케어·바이오헬스케어 관련 6개 제정법률안
(개인의 의료정보 활용 인공지능 정책 반대).....176

형법 일부개정법률안, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안
(사실적시 명예훼손죄 비범죄화).....182

[입법저지] 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안
(청소년 SNS사용 일괄금지 저지).....188

외교통일위원회

남북관계발전에 관한 법률 일부개정법률안
(대북전단 살포 규제를 통한 남북 간 군사적 긴장 완화 및 접경지역 국민의 안전 보장).....195

남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (민간단체의 남북교류협력 활성화).....199

행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 (결선투표제 도입).....205

공직선거법 일부개정법률안 (공무원 교원 정치기본권 보장).....209

공직선거법 일부개정법률안 (장애인 선거권 보장).....213

공직선거법 일부개정법률안 (청소년 참정권 확대).....217

[입법저지] 공직선거법 일부개정법률안 (병립형 비례대표제로의 복귀 저지).....220

[입법저지] 공직선거법 일부개정법률안 (사전투표제 폐지 저지).....	225
[입법저지] 공직선거법 일부개정법률안 (선거국면 인터넷언론 표현규제 강화).....	232
국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안 (경찰위원회 실질화).....	236
진실·화해를 위한 진실규명 결정사건 피해자 보상 등에 관한 법률안 (과거사 피해자 배상).....	241
집단수용시설등 인권침해사건 진상규명 및 피해자 명예회복 등에 관한 특별법 (집단수용시설 피해자 지원).....	245
집회 및 시위에 관한 법률 개정법률안 (미신고집회 처벌 헌법불합치 후속 입법).....	250
집회 및 시위에 관한 법률 개정법률안 (혐오표현, 혐오집회의 금지).....	255
[입법촉구 및 입법저지] 집회 및 시위에 관한 법률 개정법률안 (집회 시간적, 장소적 금지 강화의 저지, 집회시위의 전면적 금지 규정(시간, 장소) 삭제).....	259

문화체육관광위원회

신문 등의 진흥에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (알고리즘·기사배열 투명성 강화).....	265
--	-----

산업통상자원중소벤처기업위원회

[입법저지] 디지털헬스케어·바이오헬스케어 관련 6개 제정법률안 (개인의 의료정보 활용 인공지능 정책 반대).....	271
---	-----

보건복지위원회

국민기초생활보장법 일부개정법률안 (국민기초생활보장법 개정).....	279
노인인권기본법 (노인인권기본법 제정).....	287
돌봄기본법, 돌봄정책기본법, 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률 (돌봄권을 보장하는 돌봄기본법 제정).....	291
모자보건법 일부개정법률안 (여성의 자기결정권 및 건강권을 위한 임신중지 관련 규정 개정).....	296
장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 일부개정법률안 (장애인차별금지소송 소송비용 특례 신설).....	301
[입법저지] 아동복지법 일부개정법률안 (아동복지법상 정서적 아동학대 규정 개정 저지).....	304
[입법저지] 디지털헬스케어·바이오헬스케어 관련 6개 제정법률안 (개인의 의료정보 활용 인공지능 정책 반대).....	309

기후에너지환경노동위원회

근로기준법 일부개정법률안 (근로자 추정원칙 도입).....	317
근로기준법 일부개정법률안 (근로기준법의 모든 사업장 적용).....	320
노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (교섭창구단일화제도 폐지).....	323
외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안 (이주노동자 사업자변경제한 철폐).....	326
남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안, 양성평등기본법 일부개정법률안 (성평등 임금공시제 도입).....	329
돌봄기본법, 돌봄정책기본법, 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률 (돌봄권을 보장하는 돌봄기본법 제정).....	334
[입법저지] 근로기준법 일부개정법률안, 반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 (근로시간제한 예외 개정 반대).....	339
[입법저지] 최저임금법 일부개정법률안 (최저임금 업종/규모/지역별 차등화 반대).....	342
환경영향평가법 개정 (환경영향평가 객관성·공정성 확보).....	345

성평등가족위원회

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안, 양성평등기본법 일부개정법률안 (성평등 임금공시제 도입).....	351
---	-----

법제사법위원회

가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 전부개정법률안

(교제폭력에 대한 입법 공백 해소)

정책목표: 친밀한 관계 폭력범죄 피해자의 보호와 권리보장

담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

현행 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 1997년 제정 이래 혼인·혈연 중심의 ‘가정구성원’ 개념을 전제로 하고 있어, 교제관계·동거관계·과거의 친밀관계 등에서 발생하는 폭력은 적용 대상에서 배제된다. 이에 따라 교제폭력 피해자는 이 법에 따른 임시조치 및 피해자보호명령 등 예방적 보호장치를 이용할 수 없고, 스토킹처벌법 또는 일반 형법에 의한 단편적 대응에 머무르는 보호 공백이 지속되어 왔다.

또한 현행법은 ‘가정의 평화와 안정 회복’을 목적으로 하는 가정보호사건 중심의 구조를 취하고 있어, 관계의 유지·회복을 전제로 한 보호처분 위주의 대응으로 인하여 가해자 처벌의 공백과 재범이 반복된다는 비판이 계속되어 왔다. 가정폭력범죄 가운데 폭행·협박 등 반의사불벌죄로 의율되는 사건은에서는 가해자가 피해자를 회유·협박하여 처벌불원 의사를 받아내기도 한다.

친밀한 관계에서 발생하는 폭력은 반복적으로, 상대를 통제하는 양상으로 발생하는 경향이 있고, 이별 통보 등 관계 종료 단계에서 오히려 살인·중상해·보복범죄 등 중대한 범죄

가 발생할 위험이 높다는 점이 확인되고 있다. 그럼에도 현행 법체계는 강압적 통제(coercive control)나 관계 단절기의 고위험성과 같은 친밀관계폭력의 특성을 체계적으로 포섭하지 못하고 있다.

영국이 2015년 중대범죄법(Serious Crime Act) 제정개정으로 친밀·가족관계에서의 강압적 통제 행위를 독립 범죄로 처벌하고 2021년 Domestic Abuse Act에서 가정폭력 개념을 친밀한 관계 전반으로 확장하는 등, 폭력을 관계의 법적 형식이 아니라 실질에 따라 포괄적으로 규율하는 것이 국제적 입법 추세이다. 우리 법제도 이러한 흐름에 맞추어 전면적으로 재정비될 필요가 있다는 사회적 공감대가 확산되고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 전부개정법률안 (2217185)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2026. 3. 3. 전진숙 (더불어민주당) 등 11인
주요내용	– 법률의 제명을 「친밀한 관계 폭력범죄의 처벌 및 피해자 권리보장에 관한 특례법」으로 변경하고, 적용 대상을 혼인·혈연 중심의 ‘가정구성원’에서 정서적·신체적·경제적·생활상의 유대 또는 영향력이 존재하거나 존재하였던 ‘친밀관계’ 전반으로 확대함. – ‘강압적 통제’와 ‘관계 단절기’를 정의하고, 이를 정당방위 판단 특례의 구성요소 및 필요적 고려요소로 반영함. 상습적인 강압적 통제행위에 바탕한 범죄는 형의 2분의 1까지 가중함. – 폭행죄·협박죄·명예훼손죄 등에 대하여 반의사불벌 규정의 적용을 배제하여 피해자의 명시한 의사에 반하여도 공소를 제기할 수 있도록 함.

주요내용	– 신고 시 즉각 출동을 의무화하고, 위험성평가조사서와 행위자 식별보고서 작성을 의무화함. 1킬로미터 이내 접근금지, 위치추적 전자장치 부착, 전기통신을 이용한 접근금지 등 임시조치를 강화함. – 피해자보호명령에 전자장치 부착, 주민등록 열람 제한 등을 추가하고, 명령 불이행 시 전자장치 부착을 필요적으로 명하도록 함. – 피해자를 권리의 주체로 규정하고, 피해자 가족을 명시적인 보호·지원 대상에 포함하며, 피해자 사망·중상해 이후에도 국가와 지방자치단체의 지원 책임이 지속되도록 함. – 피해자의 명시적 동의 없는 관계 회복·중재 강요를 금지하고, 수사·재판·보도·지원 전 과정에서의 2차 피해 방지 의무를 규정함.
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

법의 적용 대상을 ‘친밀관계’로 확대한 것은 개정안의 핵심으로서 타당하다. 현행법상 ‘가정구성원’은 배우자(사실혼 포함)·직계존비속·동거 친족 등으로 한정되어, 혼인에 이르지 않은 교제관계의 폭력은 적용에서 제외된다. 2021년 스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률 제정으로 공백의 일부가 보완되었으나, 스토킹 구성요건에 해당하지 않는 교제폭력에 대해서는 여전히 예방적 보호장치가 작동하지 않는다. 개정안이 관계의 법적 형식이 아니라 유대와 영향력이라는 실질을 기준으로 적용 대상을 재구성한 것은 보호 공백을 근본적으로 해소하는 의의가 있다.

반의사불벌 규정의 배제(안 제21조) 역시 타당하다. 현행법상 가정폭력범죄 중 폭행·협박 등 상당한 사건이 반의사불벌죄여서, 가해자가 합의를 종용하거나 보복을 예고하여 처벌불원 의사표시를 받아내는 수단으로 악용되어 왔고, 지배·종속이 존재하는 관계의 특성상 피해자가 자유로운 의사로 처벌불원을 표시하였는지 확인하기도 어렵다. 스토킹처벌법이 2023년 개정으로 반의사불벌 조항을 삭제한 것도 같은 취지이다. 개정안이 폭행·협박·명예훼손죄 등에 대하여 피해자의 명시한 의사에 반하여도 공소를 제기할 수 있도록 한 것은 국가 형벌권 행사의 공백을 메우고 피해자에 대한 합의 강요와 보복 위험을 차단한다는 점에서 의의가 있다.

‘강압적 통제’와 ‘관계 단절기’를 법률에 명시한 것은 친밀관계폭력의 본질을 반영한 진일 보호한 입법이다. 친밀관계폭력의 위험은 개별 피해 사건에 머무르지 않고 피해자의 의사결정, 사회적 관계, 경제활동 전반을 지속적으로 지배하는 통제 구조에 있고, 이별 통보 이후의 관계 단절기에 살인 등 중대범죄의 위험이 급증한다는 점은 국내외 연구와 실제 사건에서 확인되어 왔다. 개정안은 양 개념을 정의하여 정당방위 특례의 구성요소 및 고려요소로 삼고 상습적인 강압적 통제행위에 바탕한 범죄를 가중처벌(안 제47조)하도록 하였다. 다만 감시·고립·경제적 종속 등 강압적 통제의 전형적 행위태양은 친밀관계폭력 그 자체의 주요 유형이기도 하므로, 이를 별개 개념으로 두는 방식과 친밀관계폭력의 정의에 행위유형으로 예시하여 포섭하는 방식 중 어느 것이 수사·재판의 예측가능성과 피해자의 인식가능성 확보에 더 적합한지는 심사 과정에서 함께 검토될 필요가 있다.

정당방위 판단의 특례(안 제23조)는 장기간 폭력에 노출된 피해자의 현실을 형사책임 판단에 반영하는 의미가 크다. 법원은 지속적 학대 피해자가 가해자의 침해에 대응한 사안에서 침해의 ‘현재성’과 방위행위의 ‘상당성’을 엄격하게 해석하여 정당방위를 거의 인정하지 않아 왔다. 그러나 반복된 폭력과 강압적 통제 아래 있는 피해자의 위험 인식은 개별 폭행의 시점만으로 평가될 수 없다. 개정안이 과거의 지속적·반복적 폭력과 강압적 통제의 존재를 전제로 완화된 정당방위 인정을 가능하게 하고 관계 단절기 여부를 필요적 고려요소로 규정한 것은 타당하다.

초기 대응 단계의 행위자 식별보고서와 위험성평가조사서 작성 의무화(안 제11조·제12조)는 실무상 의미가 크다. 상호폭력이 주장되는 사건에서 피해자가 방어 과정의 상처 등을 이유로 쌍방 가해자로 입건되어 보호조치에서 배제되는 문제가 지속적으로 지적되어 왔다. 과거 신고·보호조치 이력, 방위 목적성, 신체적 우열, 부상의 정도 등을 종합하여 주된 가해자를 식별하도록 한 것은 해외에서 확립된 주요 가해자(primary aggressor) 식별 원칙을 도입한 것으로서, 초동 단계의 피해자 오인을 방지하고 임시조치 판단의 객관적 근거를 확보하는 효과가 기대된다.

피해자 가족을 보호·지원의 대상으로 명시하고 국가 책임의 지속을 규정한 것(안 제35조, 제40조, 제42조)도 의의가 있다. 피해자가 사망하거나 중상해를 입은 경우 남겨진 가족이 겪는 보복 위험, 돌봄 공백, 생계 위기, 심리적 외상은 그동안 지원체계의 사각지대였다.

개정안이 피해자가족등의 안전 보호 권리를 명시하고, 예방 실패 사례 분석에 가족에게 발생한 피해까지 포함하도록 하며, 지방자치단체 통합지원체계에 가족 지원 절차를 포함시킨 것은 국가와 지방자치단체의 보호 책임을 실질화하는 것으로 타당하다.

한편 개정안은 현행법의 가정보호사건·보호처분 제도를 두지 아니하여, 관계의 유지·회복을 전제로 한 보호처분 위주의 처리 관행에서 벗어나 형사처벌 원칙으로 전환하는 취지로 이해된다. 방향은 타당하나, 계속 중인 가정보호사건의 처리에 관한 경과규정의 정비, 경미 사건 처리 실무의 변화에 대한 대비, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 등 관계 법령과의 정합성 검토가 심사 과정에서 병행되어야 한다. 이러한 보완을 전제로, 교제폭력을 포함한 친밀관계폭력 전반을 포괄하는 본 개정안의 조속한 심사와 입법을 촉구한다.

국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 일부개정법률안

(공익소송 등 재판청구권 보장)

정책목표: 과도한 소송비용 부담으로 인한 공익소송의 위축 방지 및 공익소송활성화를
통한 재판청구권 보장

담당검토: 민변 공익인권변론센터

1. 현황과 문제점

공익소송은 불특정 다수의 피해 구제와 사회적 약자·소수자의 권리 보호를 통해 공익을 실현하고, 불합리한 제도를 개선하여 사회 발전을 견인하는 순기능을 수행한다. 인권 신장과 민주주의 발전을 위해서는 공익소송 활성화를 뒷받침할 제도적 기반이 필수적이나, 현행 사법 시스템은 이를 온전히 담아내지 못하고 있다. 특히 공익소송의 진입 장벽이자 제동 장치로 꾸준히 지적되어 온 핵심 요인이 바로 ‘과도한 패소비용 부담’이다.

2026. 6.경 과거 집회 참가 중 강제 해산된 비정규직 노동자들이 국가와 경찰을 상대로 제기한 손해배상 소송에서 패소한 사건을 계기로, 소송비용 문제는 다시금 논의의 대상이 되었다. 당시 이재명 대통령이 노동자들에게 청구된 막대한 소송비용에 대해 ‘안타깝지만 현행법상 어쩔 수 없다’는 취지의 소극적 입장을 표명하자, 오랜 기간 제기되어 온 패소비용 제도의 구조적 한계를 직시하고 개선책을 마련해야 할 책무를 회피했다는 비판이 제기되었다.

공익소송은 개별 권리침해에 대응하는 구제 소송뿐만 아니라, 사법부의 판단을 통해

법·제도의 변화를 이끌어내는 ‘기획소송’의 성격을 띠기도 한다. 현행 법령과 체계의 한계에 문제를 제기하는 기획소송은 법원의 전향적 판결을 얻기 어렵고 패소 위험이 높을 수밖에 없다. 더욱이 인적·물적 자원이 상대적으로 부족한 사회적 소수자·약자가 주된 당사자인 현실에서, 사익이 아닌 사회적 인권 증진과 제도 개혁을 목적으로 한 소송에 패소비용 일체를 부담시키는 것은 헌법상 재판청구권 취지에 반하고 공익소송의 존재 의의를 훼손한다.

공익소송 소송비용이 문제되었던 사례는 신안 염전 노동자 국가배상청구소송, 지하철 차량과 승강장 간 간격으로 인하여 발생한 장애인 차별 구제 청구 소송, 국가정보원 민간인 사찰 피해자 국가배상청구소송, 통신자료제공요청서 정보공개청구소송, 제주 해군기지 강정마을 절대보전지구지정 취소소송 등 인권단체가 시민사회를 대리하여 진행한 인권 관련 소송·알 권리 보장을 위한 정보공개 소송·환경소송 등 그 유형이 매우 다양하다.

헌법재판소는 ‘승패와 무관하게 문제 제기 자체로 잘못된 악습이나 제도의 개선 기회를 제공하는 경우 에 대해 일률적으로 패소자에게 패소비용을 부담하도록 하는 것에는 비판이 있을 수 있으나 입법 정책적으로 판단할 문제’라고 판시하였고(헌재 2019. 11. 28. 선고 2018헌바235 결정, 헌재 2024. 4. 25. 선고 2020헌바476 결정 등), 가장 최근에 선고된 결정에서도 이러한 선례를 그대로 답습하여 소송비용 문제를 사법적으로 해결하지 못하였다(헌재 2025. 12. 18. 선고 2024헌바342, 2025헌바174 결정).

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률 일부개정법률안(2212038)
소관상임위	법제사법위원회

제안일자 /대표발의 (소속정당)	2025 8. 7. 복기왕(더불어민주당)
주요내용	현행법에 소송비용의 회수와 관련한 근거규정을 두면서, 예외적으로 국가 소송 또는 행정소송이 공익소송으로 인정되는 경우 패소한 당사자가 부담하여야 할 소송비용의 전부 또는 일부의 회수를 공익소송비용심의위원회의 심의·의결을 거쳐 면제할 수 있도록 함.

나. 검토의견: 입법촉구

현행 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」은 공익소송에 관한 별도의 예외를 두고 있지 않으며, 동법 시행령 제12조 제3항은 국가 승소 판결 확정 시 소송비용액 확정 결정을 통한 비용 회수를 원칙으로 규정하고 있다. 이러한 상황에서 복기왕 의원 발의안과 같이 ‘공익소송비용심의위원회’를 설치하여 공익성이 인정되는 경우 소송비용 회수를 면제할 수 있도록 한 것은, 패소자의 비용 부담을 완화하는 제도적 통로를 마련했다는 점에서 의미가 크다.

다만 본 제도의 실효적 시행을 위해서는 소송비용 감면 대상의 명확한 기준 확립이 선행되어야 한다. 법무부 산하에 심의위원회를 신설할 경우 공익소송의 특수성을 깊이 이해할 수 있는 전문성과 인권 감수성을 갖춘 위원들로 구성해야 하며, 대법원규칙이나 대통령령 등 하위법령에 ‘공익성’의 판단 기준을 구체화할 필요가 있다. 판단 기준으로는 소 제기의 악의성 유무, 소송의 경위 및 패소 사유, 패소자의 비용 부담 자력 등을 종합적으로 고려해야 한다. 이는 엄격한 제한을 두어야 한다는 취지가 아니라, 남소 방지는 물론 ‘생명·건강·안전·인권’ 등 공익의 범주에 대한 사회적 합의를 명확히 정립하기 위한 필수 과제다.

한편 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」뿐만 아니라 소송비용의 부담 원칙을 정하고 있는 민사소송법 개정도 함께 요구되는 과제이다. 민사소송법은 소송비용을 패소한 당사자가 부담하도록 하고 있으며(제98조), 소송비용에 상대방 변호사 보수도 포함되도록 규정하고 있다(제109조 제1항). 예외적으로 법원이 재량으로 소송비용 전부 또는 일부를 승소한 당사자에게 부담하게 할 수 있으나(제99조 및 제100조), 공익소송이 제기된 사정은 명시

적인 예외 사유로 포함하고 있지 않다. 따라서 본질적으로는 민사소송법의 소송비용 관련 조항에 관한 개정을 통해 공익소송 소송비용 부담 완화의 근거를 마련하는 입법적 보완이 수반되어야 한다.

국가보안법 폐지법률안

(국가보안법 전체 폐지)

정책목표: 표현·양심·사상의 자유 보장 및 남북관계에 대한 근본적 인식 변화를 위하여 국가보안법을 폐지할 것을 목표로 함

담당검토: 민변 한반도평화위원회

1. 현황과 문제점

국가보안법은 1948년 제정 이래 78년간 존속하고 있다. 정부는 제정 당시 형법이 마련되지 않은 비상시기의 ‘임시조치법’이라고 설명하였으나, 형법이 제정된 뒤에도 폐지되지 않았고 단심제와 사형제 도입(1949년), 이른바 보안법 파동(1958년), 반공법 통합(1980년)을 거치며 오히려 강화되었다. 국가보안법은 구체적인 행위로 나아가기 전의 생각과 말을 처벌 대상으로 삼고 있어서 인간의 존엄, 양심의 자유, 학문과 예술의 자유를 근본적으로 침해하여 왔다. 무엇보다 사상과 표현의 자유를 침해하고 자기검열을 내재화하는 대표적인 악법으로 작용해왔다.

국가보안법 폐지 필요성은 오래전부터 제기되어왔다. 법원의 엄격한 해석과 적용을 전제 하더라도 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 추가하였다.

그럼에도 이 법이 지닌 근본적인 문제는 여전히 개선되지 않았다. 국가인권위원회는 2004. 8. 국가보안법 폐지를 권고하였고, 자유권규약위원회는 1992년, 1999년, 2006년, 2015년 대한민국 정례보고서 최종견해에서 국가보안법이 자유권규약에 위반되고 기본권을 침해한다는 점을 확인하였으며, 2001년 사회권규약위원회는 국가보안법이 지식인과 예술인의 활동을 제약하는 데 사용되고 있다는 점을, 고문방지위원회는 1996년, 2006년, 2017년 국가보고서 심의에서 조항의 모호성으로 인해 체포와 구금 등이 자의적으로 이루어질 수 있다는 점을 각 지적하였다.

12·3 내란 과정에서 국가보안법이 어떤 기능을 수행하도록 예정되어 있었는지도 드러나고 있다. 2024. 8. 국군방첩사령부는 민간인인 최재영 목사에게 적용할 혐의를 정리하면서 재판권을 군사법원으로 넘기기 위해 국가보안법 위반 적용을 검토하였다. 또한 2026. 7. 국가정보원이 전 정부 안보 관계자와 여야 정치인을 대상으로 세 차례에 걸쳐 간첩사건 조작을 시도하고 ‘안보위해세력 명단’을 작성하였다는 의혹도 제기되었다. 이처럼 국가보안법은 현재에도 민주주의에 직접 위해가 되는 방향으로 작용할 수 있는 위험을 항상 내포하고 있다.

가장 최근인 2023. 9. 26. 헌법재판소는 국가보안법 제7조 제1항·제3항·제5항에 대하여 현재와 대법원이 엄격한 해석의 원리를 적용하고 있다는 이유 등으로 합헌결정을 하였으나, 재판관 3인은 이적행위·이적표현물 조항에, 재판관 2인은 제7조 제5항 중 ‘소지·취득’ 부분에 위헌의견을 제시하였다(헌법재판소 2023. 9. 26. 선고 2017헌바42등결정).

구체적으로 위헌의견은 ① 국가보안법이 비상시기의 임시조치법을 넘어 일상적인 안보 형법으로 기능하고 있다는 점, ② 민주주의하에서 사상의 자유 존중의 측면에서 어떠한 견해든지 시장에서 비판될 수 있게 하는 것이 원칙이라는 점, ③ 구체적이고 임박한 위험이 발생하지 않은 단계에서 표현행위 처벌은 최후수단이자 보충적으로 이뤄져야 하는 점, ④ 대한민국 체제 공고화 및 국민 신뢰의 측면에서 표현의 자유에 대한 국가의 적극적 개입 자체가 자제되어야 하는 점, ⑤ 찬양, 고무, 선전, 동조행위는 태도를 나타내는 것에 불과하여 구체적 위험의 현존 단계에 이른다고 보기 어려운 점, ⑥ 비판적 견해 제시를 꺼리게 하는 것이 중국에는 사상과 양심의 형성 자체를 제한한다는 점을 지적하여 제7조 제1항이 헌법에 위배된다고 판단하였다.

제7조 제5항의 ‘소지·취득’에 대해서도 ① 행위 자체가 지극히 사적이고 개인적인 행위에 해당하며, ② 목적의 인정 기준이 추상적이거나 주관적이어서 법적안정성과 예측가능성을 침해할 수 있어서 역시 헌법에 위배된다고 판단하였다.

위 합헌결정은 엄격한 해석과 적용을 전제로 한 판단이었고, 그 전제가 지켜지지 않는다는 사실은 최근 다시 확인되었다. 2026. 8. 3. 제주지방법원은 이른바 ‘제주 간첩단’ 사건에서 제7조 제1항·제3항에 대한 위헌법률심판을 제청하였다. 위 조항들이 실질적 해악을 끼칠 구체적인 위험이 발생하지 않은 경우까지 처벌 대상에 포함시켜 대다수 시민의 정당한 의사표현과 그 전제가 되는 양심과 사상의 형성을 위축시키고 있으며 이는 민주주의에 대한 심대한 위협이 될 수 있다는 것이 제청이유이다. 2023년 결정의 위헌의견이 지적하였던 내용을, 사건을 직접 심리하는 법원이 재판 실무의 자리에서 다시 확인한 것이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 국가보안법 폐지법률안 (2214785) (2) 국가보안법 일부개정법률안 (2219404)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 12. 2. 민형배 의원·김준형 의원·윤종오 의원 등 31인 (더불어민주당, 조국혁신당, 진보당, 기본소득당) (2) 2026. 6. 22. 박지원 의원 등 14인 (더불어민주당, 조국혁신당)
주요내용	(1) 민형배 의원·김준형 의원·윤종오 의원안 － 국가보안법을 폐지함. (2) 박지원 의원안 － 제7조 제1항 또는 제5항 위반의 확정판결에 대하여 「형사소송법」상 재심사유와 관계없이 재심을 청구할 수 있도록 함.

나. 검토의견 : 입법촉구

국가보안법은 일부 조항의 개정이나 해석의 한정만으로는 사상과 표현의 자유를 억압하고 자기검열을 내재화하는 근본적인 문제를 해결할 수 없다. 1991년 개정에도 불구하고 위헌 논란은 35년째 같은 자리를 맴돌고 있고, 위헌결정을 받은 조항조차 34년 동안 법전에서 지워지지 않았다. 더욱이 합헌결정이 전제한 엄격한 해석과 적용은 재판 단계에서의 통제일 뿐이어서, 장기간의 수사, 무리한 압수수색, 구속기소로 이어지는 수사절차를 직접 통제하지 못한다. 무죄판결로도 재판을 받는 3년 남짓한 시간과 그 사이 반복된 낙인은 회복될 수 없다.

국가보안법 폐지는 내란 청산의 완성이다. 폐지법률안 부칙 제3조가 국가정보원법과 군사법원법을 정비하는 것은 계엄 상황에서 민간인을 군사법정에 세우는 통로와 정치적 반대자를 ‘반국가세력’으로 지목하는 근거를 함께 제거하는 실질적인 재발방지책이기 때문이다.

한편, 박지원 의원안(2219404)에서 위법수사 여부에 따라 구제 여부가 결정되는 것은 피해구제에서의 평등권 침해라는 제안이유는 그 자체로 폐지의 논거이기도 하다. 특히 재심 대상을 제7조 위반 판결로 특정한 것은 국회 역시 이 조항에 따른 과거의 유죄판결을 그대로 두어서는 안 된다고 보고 있음을 보여준다. 따라서 위 개정안은 국가보안법 폐지와 별개의 조치가 아니라, 과거의 피해를 바로잡고 폐지의 공백을 메우기 위한 후속조치로 볼 수 있다.

결국 국가보안법 남용과 인권침해의 본질적 원인은 비상시도 아닌 일상 시기에 행동만이 아니라 특정 사상과 정치적 의견의 표현 등과 관련한 일체를 처벌하는 국가보안법 자체에 있다. 법률의 존폐를 결정하는 것은 최종적으로 국회의 권한이자 책임이다. 따라서 국가보안법은 전면 폐지되어야 하며, 제22대 국회에서 반드시 이루어야 할 과제가 분명하다.

민법 일부개정법률안

(동물의 비물건화)

정책목표: 동물의 법적 지위 인정

담당검토: 민변 환경보건위원회

1. 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 것이다. 대부분의 해석을 민법에 기반하는 다른 법들에서도 동물은 물건으로 해석되고 있고, 다만 동물보호법 정도에서만 조금 달리 그 지위가 해석되는 정도라고 보겠다.

그간 동물을 물건이나 소유권의 대상, 즉 재산으로 여겨왔던 현행법의 태도는 일반 국민의 상식과 법감정에 부합하지 않는 근대적 관점이다. 2026. 7. 법무부에서 발표한 ‘민법상 물건의 범위, 규율에 관한연구조사—동물의 법적 지위 여론조사’에 따르면, ‘민법상 동물을 물건과 구별해 정의해야 한다’는 87.8%, ‘구별하지 않아도 된다’는 12.2%였다. 또 ‘소유자가 동물을 자유롭게 사용하거나 사고 팔 수 있다’는 질문에는 55.7%가 ‘그렇다’, 44.3%는 ‘아니다’라고 답했다. 소유자가 동물을 자유롭게 사용·처분할 수 있다는 응답자 중에서도 동물을 물건과 구별하는 규정이 필요하다고 보는 비율이 83.8%로 집계됐다. 이런 점에서 우리 법 해석의 근간이 되는 민법에서 현재의 물건조항을 개정하여, 동물의 법적 지위에 대해서 규

정해야 할 필요성이 크다.

이미 독일, 오스트리아, 스위스 등 주요 선진국은 1980년대부터 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.

현재 동물의 실질적 지위와 법적 지위의 불일치로 인하여 많은 갈등이 있다. 동물학대의 개념 자체에 대한 정립, 동물학대에 대한 강력한 처벌, 학대자의 동물소유금지 명령, 동물 유기에 대한 처벌 및 재소유금지, 선의취득이나 사무관리 등 적용문제, 이혼시 양육권 등의 문제, 강제집행 여부, 손해배상 액수, 보험상품 개발 등 현실에서 수많은 분쟁들이 일어나고 있는 것이다. 따라서 이의 해결을 위해서라도 동물의 법적 지위에 대한 개정이 필요하다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 민법 일부개정법률안 (2200344) (2) 민법 일부개정법률안 (2203636) (3) 민법 일부개정법률안 (2206025) (4) 민법 일부개정법률안 (2211242) (5) 민법 일부개정법률안 (2212058) (6) 민법 일부개정법률안 (2219988)
소관상임위	법제사법위원회

제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 6. 11. 박희승 (더불어민주당) (2) 2024. 9. 4. 박홍근 (더불어민주당) (3) 2024. 11. 28. 김태년 (더불어민주당) (4) 2025. 7. 3. 송재봉 (더불어민주당) (5) 2025. 8. 8. 김예지 (국민의힘) (6) 2026. 7. 15. 손술 (진보당)
주요내용	(1) 박희승 의원안 - 동물은 물건이 아님을 규정하고, 동물의 치료비 상당의 손해배상액은 교환가치를 넘어서도 인정하고 반려동물의 생명을 해한 자는 정신적 손해에 대해서도 배상할 수 있는 특례 마련함. (2) 박홍근 의원안 - 동물은 물건이 아니라 감각이 있는 생명체라고 규정함. (3) 김태년 의원안 - 동물은 물건이 아님을 규정함. (4) 송재봉 의원안 - 동물은 감응력을 가진 존재로서 물건이 아님을 규정하고, 동물에 대한 보호의무를 다하도록 함. 반려동물에 대해서는 특칙을 마련하여, 타인의 반려동물에 대한 상해, 학대, 죽음에 이르게 한 자는 소유자의 정신적 고통을 배상하도록 하며, 소유자가 지출한 치료비가 반려동물의 객관적 가치를 초과하는 경우에도 지출한 비용을 배상하도록 함. (5) 김예지 의원안 - 동물의 법적 지위에 대해서 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다고 규정함. (6) 손술 의원안 - 동물은 지각력을 지닌 생명체로서 물건이 아님을 명시함. - 유실 또는 도난된 반려동물에 대해서 선의취득의 특례를 두어 피해자 또는 유실자가 일정 기간 내 반환을 청구할 수 있도록 함. - 반려동물에 대해서는 유치권 및 질권의 목적이 될 수 없도록 하되, 동물의 생명과 건강을 위한 긴급 치료·보호 비용을 지출한 경우 비용상

주요내용	환을 청구할 수 있도록 함. - 소유자를 알 수 없는 동물이 급박한 위험에 처한 때 이를 구조·치료한 사람에게 사무관리 특례를 인정하며, 위난 상황에서 부득이하게 동물을 격리보호한 행위는 긴급피난으로 위법성이 조각되도록 함. - 타인의 반려동물을 상해, 학대, 사망에 이르게 한 경우 동물의 객관적 가치를 초과하더라도 합리적인 범위의 치료비를 배상하도록 하고 보호자가 입은 정신적 손해에 대해서도 배상책임을 지도록 함.
------	--

나. 검토의견: 입법촉구

김태년 의원안은 ‘동물은 물건이 아니다’라는 조항만 규정되어 있어, 동물의 법적 지위에 대해서 선언하고 있음에 그치고 있어, 이대로 개정된다면 사실상 기존의 물건규정이 적용될 가능성이 크다.

박홍근 의원안은 동물은 물건이 아니라는 것을 넘어서 ‘감각이 있는 생명체’라고 규정하고 있고, 송재봉 의원안은 ‘감응력을 가진 존재로서 물건이 아니다’라고 규정하고 있다. 손술 의원안은 이를 넘어서 ‘동물은 지각력을 지닌 생명체로서 물건이 아니다’라고 명시하고 있다.

이에 더하여 박희승 의원안, 송재봉 의원안, 손술 의원안은 ‘반려동물’에 대한 불법행위시 그 보호자에게 손해배상책임을 부담하고 그 때의 배상범위에 대해서 규정하고 있다.

가장 많은 내용을 규정하고 있는 손술 의원안은 선의취득의 특례, 유치권 및 질권의 목적물 불인정, 사무관리 및 긴급피난의 적용, 등의 내용도 포함하고 있어 현실에서의 분쟁들을 해결할 수 있는 기준을 제시하였다.

생명존중과 동물권 보호를 위해서, 또 국민의 법감정 및 실질적 분쟁해결을 위해서, 반드시 동물이 물건으로 규정된 현행 민법은 개정되어야 할 것이다. 이미 2021년 10월 1일 법무부에서 ‘동물은 물건이 아니다’라는 민법 제98조의2 규정 신설을 포함한 민법 일부개정법률

안을 발의하였으며, 이후에도 많은 의원들이 개정법안을 발의하고 있다. 법무부는 2026. 7. 16. 「동물의 비물건화 입법 쟁점 토론회」를 개최하였고, 정성호 장관은 “입법으로 이어질 수 있도록 최선을 다하겠다”고 천명하였다. 이미 2023년 4월 4일 합의문을 통해 국민의힘과 민주당이 해당 임시국회에서 우선적으로 처리하기로 발표했었으나 진지한 논의조차 없었다. 다시 이와 같은 공허한 발표만 반복하지 않도록, 국민의 법감정과 동물권 보호를 위해서 빠르게 논의하고 법을 개정해야 할 것이다.

한편 과거 법원행정처가 2021년 정부안에 대하여 ‘신중검토’의견을 제출하였었으나, 이는 개정안의 기술적 수정 등으로 해결할 것이지, 동물의 비물건화를 규정하는 법개정 자체를 반대할 일은 아니다. 특히 수많은 분쟁에서 기준이 될 재판규범의 마련을 위해서라도 이젠 더 이상 개정을 미룰 수 없다.

동물의 법적 지위에 대해서 세계적으로 이미 오래 전에 정리된 바 있다. 우리 국민들에게도 이미 동물이 물건이 아님은 공통으로 인정받는 상식이기도 하며, 반려동물을 키우는 인구가 1,500만명에 이른다는 통계는 더는 미룰 수 없는 문제임을 확인해준다. 동물은 물건이 아니다. 그렇기에 당연히게도 동물은 물건이 아니라는 법으로 개정해야 한다.

반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안

(반인권적 국가범죄의 시효배제)

정책목표: 반인권적 국가범죄에 대한 공소시효 적용 배제, 국가배상청구권의 소멸시효
특례

담당검토: 민변 과거사청산위원회

1. 현황과 문제점

민법 제166조 제1항은 소멸시효는 권리를 행사할 수 있는 때로부터 진행한다고 규정하고 있고, 제766조 제2항은 불법행위로 인한 손해배상청구권은 불법행위를 한 날로부터 10년을 경과한 때에는 시효로 인하여 소멸하는 것으로 규정하고 있다. 위와 같은 규정에 의하면 국가권력에 의한 인권침해, 폭력행위 등(이하 ‘국가범죄’라 함) 피해자가 가해자인 국가에 대하여 손해배상청구 등 그 책임을 묻는 것은 사실상 불가능하다. 광복 이후 비교적 최근까지 수십년 이상 맥을 이어 온 독재정권 아래에서 국가범죄의 피해자가 위 기한 내에 가해자인 국가에 국가배상청구 등 권리를 행사할 것을 기대할 수 없다. 1987년 6월 민주항쟁으로 군부정권을 몰아냈지만 뒤이어서도 권위주의적 정권이 이어졌다. 2005년 12월 1일 법률 제 7542호로 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」이 제정되면서 국가범죄 사건 등 이른바 ‘과거사’ 사건이 수면 위로 떠올랐지만 이미 대부분의 국가범죄가 발생한 때로부터 10년 이상의 시간이 흐른 상황이었다.

권리 보호·보장의 최후 보루라고 하는 사법부도 오랜 기간 국가범죄 피해자의 권리 회복을 막았다. 진실·화해를 위한 과거사정리위원회가 발족, 그 활동으로 수많은 국가범죄 피

해사실이 밝혀지기 전까지 법원은 위와 같은 소멸시효 규정을 기계적으로 적용해 피해자들의 국가배상청구권 등 권리가 소멸했다고 판단했다. 국가범죄로 인한 피해사실이 드러나면 서 법원은 신의성실의 원칙을 들어 소멸시효의 적용을 제한하고 피해자의 권리를 구제하기도 했지만, 대법원 2013. 5. 16. 선고 2012다202819 전원합의체 판결, 2013. 12. 12. 선고 2013다201844 판결 등을 통해 다시 권리 구제의 범위를 좁혔다.

헌법재판소는 2018. 8. 30. 선고 2014헌바148 등 결정을 통해 민법 제166조 제1항, 제766조 제2항 중 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 제2조 제1항 제3호의 ‘민간인 집단 희생 사건’, 제4호의 ‘중대한 인권침해사건·조작의혹사건’에 적용되는 부분이 국가배상청구권을 침해하여 위헌이라고 판단하였다. 이로써 국가범죄에 대한 국가배상청구권을 적용하는 데 있어서는 그 국가범죄가 언제 이루어졌는지를 따져볼 필요가 없게 되었다. 국가범죄 피해자들은 불투명한 법원의 ‘신의칙’ 판단에 의존하지 않아도 되었다.

다만 헌법재판소는 위 결정에서 “불법행위로 인한 손해배상의 청구권은 피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.”는 민법 제766조 제1항이 헌법에 위반되지 아니 한다고 판단하였다. 위 결정에 따라 국가범죄의 피해자 또는 그 유족들은 여전히 ‘주관적 기산점(그 손해 및 가해자를 안 날)’부터 기산되는 소멸시효의 적용을 받는다. 그런데 민법 제766조 제1항의 소멸시효는 3년으로 단기간이다. 피해자, 유족이 국가범죄 피해사실, 가해자를 안 때부터 시효가 진행되기는 하지만 현실적으로 이 기간을 지키기 어려운 경우도 적지 않다. 헌법재판소가 위 결정으로 실시한 것처럼 국가범죄에 있어서는 소멸시효제도의 존재이유(법적 안정성, 채무자 이중변제 방지, 채권자 권리 불행사에 대한 제재 및 채무자의 정당한 신뢰 보호) 중 법적 안정성만이 남지만, 피해자와 그 유족의 권리보다 국가 주도 하에 이루어진 불법적인 피해상태, 법적 상태를 유지시키는 것도 타당하지 않다. 사회적으로도 국가범죄의 피해자에 대해서는 그 피해의 완전한 배상이 이루어져야 한다는 공감감이 이루어져 있다.

한편 현행 형사소송법은 각 범죄의 법정형을 기준으로 공소시효를 정하고 있다. 살인죄에 대해서는 공소시효를 폐지한 이른바 ‘태완이법’을 제외하면 법정형을 기준으로 공소시효를 정하는 우리 법 체계에서 대부분의 국가범죄는 이미 공소시효가 완성되어 현시점에서 관련자를 처벌하기가 사실상 불가능하다. 그러나 국가범죄는 국가의 주도 하에 살인, 폭행,

구금, 고문 등 반인권적 행태가 주를 이루고 있는 만큼 공소시효의 취지를 적용, 유지할 필요가 크지 않다. 오히려 과거사의 청산에서는 피해자에 대한 권리 회복만큼이나 가해자, 관련자에 대한 처벌과 이를 통한 재발 방지 역시 중요한 문제이다.

따라서 국가범죄와 관련하여 ▲ 피해자의 권리 회복의 측면에서 장애가 되는 소멸시효, ▲ 청산의 측면에서 장애가 되는 공소시효를 손 볼 필요가 크다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 반인권적 국가폭력범죄의 시효 등에 관한 특례법안 (2219839) (2) 국가권력에 의한 반인권적 범죄 및 헌정질서 파괴범죄의 시효에 관한 특례법안 (2219548) (3) 반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안 (2219044) (4) 반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안 (2218292) (5) 반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안 (2218111) (6) 반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안 (2218090) (7) 반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안 (2217959) (8) 반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안 (2216890) (9) 반인권적 국가범죄의 공소시효 등에 관한 특례법안 (2214836) (10) 반인권적 국가범죄의 공소시효 등에 관한 특례법안 (2212324) (11) 반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안 (2211518) (12) 반인권적 국가범죄의 공소시효 등에 관한 특례법안 (2211039)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 7. 8. 정춘생 (조국혁신당) (2) 2026. 6. 26. 이광희 (더불어민주당) (3) 2026. 5. 21. 이진태 (더불어민주당) (4) 2026. 4. 13. 이훈기 (더불어민주당)

제안일자 /대표발의 (소속정당)	(5) 2026. 4. 6. 이성윤 (더불어민주당) (6) 2026. 4. 3. 김기표 (더불어민주당) (7) 2026. 3. 31. 최혁진 (무소속) (8) 2026. 2. 19. 김용민 (더불어민주당) (9) 2025. 12. 3. 이용우 (더불어민주당) (10) 2025. 8. 22. 김준혁 (더불어민주당) (11) 2025. 7. 17. 서영교 (더불어민주당) (12) 2025. 6. 24. 윤준병 (더불어민주당)
주요내용	(1) 정춘생 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(법 시행 전 공소시효가 완성되지 않은 경우에 대해서도 적용 - 부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자, 유족의 민법, 국가배상법에 의한 손해배상 청구권에 대해서는 소멸시효의 적용 배제 - 반인권적 국가범죄 피해사건에 대한 재심 특례 (2) 이광희 의원안 - 국가범죄를 '반인권적 국가범죄'와 '헌정질서 파괴범죄'로 분류, 각 유형에 해당하는 범죄행위의 범위를 규정 - 반인권적 국가범죄, 헌정질서 파괴범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(법 시행전 공소시효가 완성된 경우에도 적용 - 진정소급) - 반인권적 국가범죄, 헌정질서 파괴범죄 피해자, 유족의 손해배상청구권에 대한 소멸시효 적용 배제(법 시행 전 소멸시효가 완성된 경우에도 적용 - 진정소급) - 피해자, 유족이 피해사실 및 공권력 개입에 대하여 상당한 개연성을 증명한 경우 인과관계 성립 추정 - 특별사면 등 절차적 제한 - 가해자에 대한 불기소처분, 무죄판결이 존재하는 경우에도 손해배상청구에 대한 불이익 배제

주요내용	(3) 이진태 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(법 시행 전 공소시효가 완성되지 않은 경우에 대해서도 적용 - 부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자의 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효 적용 배제, 유족의 손해배상청구권에 대해서는 그 피해 및 가해자를 안 날부터 5년의 소멸시효 적용(법 시행 전 소멸시효 완성된 경우에도 적용 - 진정소급) (4) 이훈기 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자의 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효 적용 배제(진정소급), 유족의 손해배상청구권에 대해서는 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 10년의 소멸시효의 적용(부진정소급) (5) 이성윤 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자의 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효 적용 배제(진정소급), 유족의 손해배상청구권에 대해서는 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 5년의 소멸시효의 적용(부진정소급) (6) 김기표 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자의 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효 적용 배제(진정소급), 유족의 손해배상청구권에 대해서는 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 5년의 소멸시효의 적용(부진정소급) (7) 최혁진 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정.
------	--

주요내용	- 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자, 유족의 손해배상청구권에 대한 소멸시효 적용 배제(진정소급)
	(8) 김용민 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자의 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효 적용 배제(진정소급), 유족의 손해배상청구권에 대해서는 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 10년의 소멸시효의 적용(부진정소급) (9) 이용우 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자의 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효 적용 배제(진정소급), 유족의 손해배상청구권에 대해서는 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 5년의 소멸시효의 적용(부진정소급) (10) 김준혁 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자의 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효 적용 배제(진정소급), 유족의 손해배상청구권에 대해서는 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 5년의 소멸시효의 적용(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해에 대한 손해배상청구의 소를 제기하여 패소 확정판결을 받은 경우에도 재심의 소를 제기할 수 있도록 함. (11) 서영교 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자, 유족의 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효 적용 배제(진정소급)

주요내용	(12) 윤준병 의원안 - 반인권적 국가범죄의 범위를 규정. - 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효 적용 배제(부진정소급) - 반인권적 국가범죄 피해자의 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효 적용 배제(진정소급), 유족의 손해배상청구권에 대해서는 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 5년의 소멸시효의 적용(부진정소급)

나. 검토의견: 입법촉구

국가범죄는 국가기관이 불법 연행, 감금, 폭행, 고문 등 반인권적 불법행위를 자행하고 소속 공무원들이 조직적으로 관여, 사후에도 조작·은폐함으로써 오랜 기간 진실규명이 불가능한 경우가 많다. 국가범죄의 유형, 범위를 정할 때에는 이러한 국가범죄의 개념적 징표, 특징이 모두 반영될 수 있도록 할 필요가 있다. 이진태 의원안, 이훈기 의원안, 이성운 의원안, 김기표 의원안, 최혁진 의원안, 김용민 의원안, 김준혁 의원안, 서영교 의원안, 윤준병 의원안의 경우 공무원이 직무수행과정에서 정당한 사유 없이 형법 제24장(살인)의 죄를 범한 경우를 국가폭력으로 포함시키고 있지만, 상해치사 및 폭행치사는 여기에서 빠져 있다. 고문 등 가혹행위를 하는 과정에서 피해자가 사망에 이르는 경우 이를 일률적으로 살인죄로 의율할 수는 없고, 상황에 따라 상해치사 또는 폭행치사의 혐의가 인정되는 경우도 있을 수 있다. 국가범죄로 분류하는 데 있어서는 가해자가 살인의 고의를 가졌는지 여부가 아니라 국가의 주도 하에 이루어진 인권침해행위로 인하여 사망 등 결과가 발생했는지 여부가 핵심이다. 살인 외 상해치사, 폭행치사상을 포함시키는 이용우 의원안, 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」에 따라 가중처벌되는 범죄를 포함시키는 이광희 의원안이 위와 같은 상해치사, 폭행치사상 등의 범죄 유형도 국가범죄로 포함시키고 있다.

공소시효의 배제를 정하는 특례규정에 관해서는 소급입법, 그중에서도 진정소급입법의 문제가 제기될 수 있다. 소급입법은 새로운 입법으로 이미 종료된 사실관계 또는 법률관계에 작용케 하는 진정소급입법과 현재 진행중인 사실관계 또는 법률관계에 작용케 하는 부진정소급입법으로 나눌 수 있다. 부진정소급입법은 원칙적으로 허용되지만 일정한 범위(기존 법상태에 대한 신뢰의 보호와 소급입법에 대한 공익상 필요의 교량)에서 제한될 수 있다.

그에 반하여 기존의 법에 의하여 형성되어 이미 굳어진 개인의 법적 지위를 사후입법을 통하여 박탈하는 것 등을 내용으로 하는 진정소급입법은 개인의 신뢰보호와 법적 안정성을 내용으로 하는 법치국가원리에 의하여 특단의 사정이 없는 한 헌법적으로 허용되지 아니하는 것이 원칙이고 다만 일반적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나 법적 상태가 불확실하고 혼란스러워 보호할 만한 신뢰이익이 적은 경우와 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우 그리고 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우 등에는 예외적으로 진정소급입법이 허용된다.

12개의 법안 중 11개 법안은 공소시효 배제에 관한 특례규정에 대해 부진정소급입법을 하는 방식을 취하고 있고 이광희 의원안만이 부칙 제2조로 공소시효가 완성된 경우에도 소급적용되는 것으로 정하고 있다. 이미 공소시효가 완성된 범죄에 대해서도 특례규정을 적용하는 진정소급입법에 대해서는 논란이 생길 수 있다. 진정소급효를 가지는 공소시효 배제 규정은 원칙적으로는 허용되지 않는다고 보는 것이 타당하다. 다만 진정소급효를 추인케 할 만한 특별한 사정이 있는 경우에는 예외적으로 이미 공소시효가 완성된 자에 대해서도 공소시효의 적용을 배제할 수 있다고 보여진다. 공소시효 특례규정에 대한 진정소급입법을 함으로써 반인권적 국가범죄에 대한 처벌, 청산을 강화할 필요도 크다. 공소시효의 특례를 정한 「5·18민주화운동등에관한특별법」제2조에 관하여 헌법재판소는 1996. 2. 16. 선고 96헌가2 등 결정에서 재판관 4인(김진우, 이재화, 조승형, 정경식)의 합헌의견은 “이 사건 반란행위 및 내란행위자들은 우리 헌법질서의 근간을 이루고 있는 자유민주적 기본질서를 파괴하였고, 그로 인하여 우리의 민주주의가 장기간 후퇴한 것은 말할 것도 없고, 많은 국민의 그 생명과 신체가 침해되었으며, 전국민의 자유가 장기간 억압되는 등 국민에게 끼친 고통과 해악이 너무도 심대하여 공소시효의 완성으로 인한 이익은 단순한 법률적 차원의 이익이고, 헌법상 보장된 기본권적 법익에 속하지 않는 반면, 집권과정에서 헌정질서파괴범죄를 범한 자들을 응징하여 정의를 회복하여 왜곡된 우리 헌정사의 흐름을 바로 잡아야 할 뿐만 아니라, 앞으로는 우리 헌정사에 다시는 그와 같은 불행한 사태가 반복되지 않도록 자유민주적 기본질서의 확립을 위한 헌정사적 이정표를 마련하여야 할 공익적 필요는 매우 중대한 반면, 이 사건 반란행위자들 및 내란행위자들의 군사반란죄나 내란죄의 공소시효완성으로 인한 법적 지위에 대한 신뢰이익이 보호받을 가치가 별로 크지 않다는 점에서, 이 법률조항은 위 행위자들의 신뢰이익이나 법적 안정성을 물리치고도 남을 만큼 월등히 중대한 공익을 추구하고 있다고 평가할 수 있어, 이 법률조항이 위 행위자들의 공소시효완성

에 따르는 법적 지위를 소급적으로 박탈하고, 그들에 대한 형사소추를 가능하게 하는 결과를 초래하여 그 합헌성 인정에 있어서 엄격한 심사기준이 적용되어야 한다고 하더라도, 이 법률조항은 헌법적으로 정당화된다고 보았다. 헌법 제10조 제1문 인간의 존엄과 가치의 존중, 보장은 헌법 전체를 아우르는 기본이념이고, 국가는 이를 확인하고 보장할 의무를 진다(같은 조 후문). 국가가 고문 등 인간의 존엄과 가치를 침해, 부정하고 이를 은폐한다면 이는 국가 스스로를 부인하는 자기부정으로 용납될 수 없다. 이처럼 국가가 스스로 기본이념을 부정하여 만들어진 상태를 법적 안정성의 이념으로 보호, 존중할 필요는 없다. 논란을 의식하더라도 반인권적 국가범죄에 대해서는 공소시효를 전면 배제하여 가담자에 대한 처벌의 범위를 넓힐 필요가 크다.

소멸시효에 관한 특례규정을 정하는 데 있어서는 국가범죄로 발생한 손해에 대해 소멸시효를 전면 배제할 것인지 아니면 주관적 소멸시효를 그대로 적용할 것인지(현행 민법 제766조 제1항을 유지할 것인지), 이미 소멸시효가 완성된 경우에도 특례규정을 적용할 것인지(진정소급입법 여부)가 논의되어야 한다. 12개의 법안 모두 국가범죄 피해자 본인이 갖는 국가배상청구권 등에 대해서는 소멸시효를 적용하지 않고, 이미 소멸시효가 완성된 경우에도 위 특례규정을 적용하도록 하고 있다. 정춘생 의원안, 이광희 의원안, 최혁진 의원안, 서영교 의원안 등 4개의 법률안에서는 피해자의 유족이 갖는 손해배상청구권도 소멸시효의 대상이 적용되지 않고 진정소급효를 부여하는 것으로 정하고 있고, 나머지 8개의 법률안에서는 피해자의 유족이 갖는 손해배상청구권에 대해서는 그 피해사실 및 가해자를 안 때로부터 5년 또는 10년의 소멸시효에 걸리는 것으로 정하고 부진정소급효를 부여하고 있다.

각 법률안의 취지, 국가범죄의 특성을 감안하면 피해자와 유족을 구분할 필요는 크지 않아 보인다. ▲ 소멸시효에 관한 특례규정은 피해자, 유족의 권리를 회복, 보호하는 것으로, 유족의 권리에 대해 진정소급입법을 원칙적으로 금지, 제한해야 할 정당한 이유를 찾기 어렵다. ▲ 유족은 국가가 행한 폭력 등 범죄행위의 직접 상대방은 아니지만 그 역시도 가족에 대하여 자행된 국가범죄로 인하여 정신적 고통을 느낄 만한 지위에 있으며(민법 제752조 참조), 연좌제(제5공화국 헌법에서 연좌제 금지가 명문화 되었지만 정치적, 사회문화적 풍토가 자리잡기까지는 시간이 더 걸렸음)의 직접적인 피해자이기도 하다. ▲ 상속재산은 상속 개시와 동시에 그 동일성을 유지한 채 피상속인에서 상속인으로 포괄적으로 승계된다(민법 제997조, 제1005조). 피해자로부터 상속받는 손해배상청구권은 그 주체만 피해자에서

유족으로 바뀌게 되고 그 권리는 동일하다. 이상의 내용을 고려하면 피해자와 유족을 구분하지 않고 이들이 갖는 손해배상청구권 등 권리에 대해 전면적으로 소멸시효를 배제하는 것이 특례법의 입법취지에 더욱 부합하는 것으로 생각된다.

피해자, 유족이 손해배상청구를 하여 그 권리를 최종적으로 행사하는 수단은 민사소송일 것이다. 민사소송에서의 일반적인 주장입증책임의 분배원칙상, 손해배상을 청구하는 피해자, 유족이 국가범죄의 피해를 입은 사실, 위와 같은 가해행위와 후유증 등 피해사실 사이 인과관계를 주장, 입증해야 한다. 그런데 문민정부 시기 검찰에 고발된 신군부 관련 내란죄 등 혐의에 관하여 담당검사(서울중앙지검 공안1부장 장윤석 검사)가 1995년 “성공한 쿠데타는 처벌할 수 없다”며 불기소처분을 하였던 것처럼, 최근까지도 국가범죄의 가해자에 대한 처벌은 소극적으로 이루어져 왔다. 위 사안에서는 결국 전두환 등 관계자들이 기소되어 형사처벌이 이루어지기는 하였지만, 위와 같은 수사기관과 사법부의 소극적인 태도로 인하여 국가범죄의 가해자에 대해 무죄판결이나 불기소처분이 확정된 사례도 적지 않게 있을 것으로 추정된다. 2024. 12. 3. 내란행위에 대해서도 위와 같은 논리(즉 통치행위의 논리)를 들어 이를 정당화하려는 시도도 있었다. 수사기관, 법원의 소극적 판단 또는 내란 등에 대한 그릇된 인식으로 관계자들에 대해 불기소처분 또는 무죄판결이 선고될 경우 피해자, 유족이 가해행위를 주장, 입증하여 손해배상청구를 하기가 쉽지 않게 된다. 한편 고문 등 국가범죄로 인하여 생길 수 있는 후유증은 외상후스트레스장애(PTSD)와 같은 것부터 파킨슨병과 뇌정맥혈전증(고 김근태의 사례)에 이르기까지 다양하다. 국가범죄에서 벗어나 손해배상 등 청구를 할 수 있을 때까지는 상당한 시간이 걸릴 수밖에 없기 때문에 고문 등 국가범죄 외 다른 요인이 그러한 증상이 발생하는 데 직, 간접적으로 영향을 미칠 수도 있다. 피해자, 특히 유족이 가해행위와 피해자에게 발생한 후유증 등 사이 인과관계를 엄밀히 입증하기가 곤란하다. 따라서 가해사실이나 인과성에 대한 피해자 측 입증책임을 완화해줄 필요가 크다. 국가범죄와 관련된 기록, 증거들은 국가가 보유하고 있고 피해자, 유족이 그에 접근하기 어렵다는 측면에서도 그 필요성이 더 크다. 이광희 의원안은 이처럼 피해자, 유족이 소송상 손해배상청구를 할 때 겪을 수 있는 입증의 부담을 덜기 위해 위와 같은 특례규정(가해자에 대한 무죄판결, 불기소처분의 효력 배제, 인과성 추정)을 두고 있다. 법률에 위와 같은 특례규정을 둠으로써 가해행위의 부존재, 인과성의 부존재에 대한 입증책임을 국가에게 지음으로써 피해자, 유족의 권리구제 가능성을 높인다는 점에서 그 입법취지가 있다.

이광희 의원안은 국가범죄의 가해자들에 대해서는 사면, 복권 등을 제한하는 특례규정도 두고 있다. 우리 사회는 국가범죄에 대한 청산, 피해자의 권리구제 등이 충분히 이루어지지도 않았음에도 정치적 고려만으로 반인권적 국가범죄를 저지른 인사를 특별사면이라는 이름으로 석방한 경험이다. 이후 특별사면은 관행처럼 자리잡았다. 대통령 등 고위 공무원이 권력형 범죄를 저질러 구속이 되거나 초유의 탄핵사태를 야기하여도 몇 년만 지나면 그 형기를 채우기도 전에 특별사면으로 풀려났다. 국가범죄를 주도하는 권력자들에게는 법원에서 어떠한 형을 선고하든 어렵지 않게 풀려날 것이라는 믿음을 주고, 국가범죄에 관한 형벌규정은 이들에 대한 위하, 교화의 역할을 제대로 하지 못하게 된다. 국가범죄의 직접 피해자와 국민에게는 국가의 의무와 책무에 대하여 상당한 회의가 들게 한다. 따라서 충분한 청산과 회복 없이 정치적 고려만으로, 그리고 관행적으로 이루어지는 특별사면은 제한할 필요가 있다. 이광희 의원안은 국가범죄 피해자, 유족의 서면 동의와 국회 재적의원 2/3 이상의 찬성 및 범죄로 인한 손해의 완전한 배상이 이루어진 경우에 한하여 국가범죄로 형이 확정된 자에 대한 특별사면, 감형을 할 수 있도록 제한을 두고 있다. 피해자와 시민사회의 동의와 용서, 청산이 이루어진 경우에 한하여 특별사면 등을 할 수 있도록 함으로써 특별사면이 정치적 도구로 남용되는 것을 방지하는 데 그 취지가 있다.

법원조직법 일부개정법률안

(사법행정위원회 설치)

정책목표: 사법행정의 민주화와 재판독립을 위한 법원조직법 개정

담당검토: 민변 사법센터

1. 현황과 문제점

제22대 국회에서는 우리 사법제도에 큰 변화가 있었다. 법원조직법을 고쳐 대법관을 14명에서 26명으로 증원하고, 헌법재판소법에 재판소원을 도입하며, 형법에 법외공직을 신설하는 법안이 통과된 것이다. 이들 입법의 공통된 배경에는 재판결과에 대한 불신이 있다. 의도적으로 법을 왜곡한 경우 형사책임을 묻고, 확정된 재판에 다시 불복할 길을 열어, 최종심의 구성을 바꾸는 데 그 초점이 놓여 있었다. 그럴 만한 이유는 있었다. 2024. 12. 3. 내란 사태의 혼란속에서 내려진 윤석열에 대한 구속취소 결정, 그리고 윤석열 탄핵 인용 후 대선을 눈앞에 둔 상황에서 제1 야당 후보에 대해 극히 이례적으로 신속하게 선고된 유죄 취지의 파기환송 전원합의체 판결이 그것이다. 민주질서의 수호자여야 할 법원이 과연 그 헌법적 역할을 제대로 수행하고 있는지에 대한 의구심을 스스로 불러일으킨 것이다.

반면, 사법행정의 민주화를 위한 법안은 조금도 나아가지 못했다. 사법농단과 재판개입 사태가 드러난 지 여러 해가 지났다. 그 사태가 점점 잊혀진 과거가 되는 가는 동안, 국회는 사법농단의 주요 원인으로 지목되었던 대법원장 1인의 사법행정권 독점을 제어하는 일에도, 법원행정처를 제도적으로 개혁하는 일에도 아무런 진척을 이루지 못했다. 제20대, 제21

대 국회에서도 같은 취지의 법안이 여러 건 발의되었다가 모두 임기만으로 폐기된 전례에 비추어 보면, 제22대 국회에서 발의된 법안이 제대로 심사에 들어갈 수 있을지조차 불투명하다.

법관 개인에게 책임을 묻는 방식에는 적극적이면서, 정작 그 법관들을 뽑고 배치하고 평가하는 권한이 한 사람에게 집중되어 있는 구조를 고치는 일은 뒤로 미루고 있는 상황인 것이다. 그러는 사이 법원을 둘러싼 갈등은 끊이지 않고 있다. 정쟁에서 비껴나 민주주의와 법치주의를 안정적으로 지탱해야 할 법원이 거듭 정쟁의 한복판에 놓이고 있다. 그 가장 핵심적 이유는 대법원장 1인에게 집중된 권한 때문이다.

대법원장은 전원합의체의 재판장이면서 사법행정 전체를 총괄하고, 모든 대법관에 대한 제청권까지 가진다. 나아가 모든 법관에 대한 인사권도 대법원장 1인에게 있다. 이처럼 막대한 권한이 한 사람에게 집중되어 있다 보니, 대법원장 개인의 성향과 판단에 따라 법원 전체가 흔들리는 일이 반복되어 왔다. 양승태 전 대법원장 시기의 재판거래를 비롯한 사법농단이 이를 단적으로 보여준다. 조희대 대법원장 시기에도 제1야당 대통령 후보자에 대한 이례적으로 신속한 유죄 취지의 파기환송 판결과 노태악 대법관 후임을 둘러싼 갈등이 이어졌다. 대법원장 1인에게 권한이 집중된 현행 사법행정구조가 반복적으로 문제를 낳고 있는 것이다.

그럼에도 대법원장에게 모든 사법행정 권한이 집중된 구조는 사법농단이 벌어진 2018년 이전과 크게 다르지 않다. 김명수 전 대법원장 시기에 운용되었던 사법행정자문회의와 법원장 후보 추천제는 여러 한계가 있었으나, 대법원장에게 집중된 권한을 분산하고 사법행정을 민주화하려는 하나의 실험이기도 했다. 그러나 그에 대한 아무런 평가나 논의 없이, 사법행정자문회의는 조희대 대법원장 취임 이후 대법원장의 결정만으로 운영이 중단되었고 법원장 후보 추천제 역시 2025년 정기인사에서 사실상 폐지되었다. 대법원장 1인이 사법행정 총괄권을 독점하는 체제가 다시 강화된 것이다. 이는 동시에 대법원장 1인의 결정만으로 사법행정의 방향은 물론 법원 운용의 중요한 제도까지도 특별한 설명 없이 되돌릴 수 있는 현행 구조의 문제를 여실히 보여준다.

법원행정처도 마찬가지다. 법원행정처가 대법원장의 부당한 지시를 수행하고 재판개입

까지 시도했던 사법농단 사태 이후 법원행정처를 탈판사화하고 재판 지원이라는 본연의 역할에 충실한 법원사무처로 개편해야 한다는 개혁과제가 제기되었으나 지금까지도 아무런 진척이 없었다. 그러는 사이 법원행정처가 여전히 대법원장의 의중을 살피며 부당하게 권한을 행사할 수 기구라는 사실을 보여주는 사건이 발생했다. 노태약 대법관의 후임 제청을 둘러싼 조희대 대법원장과 청와대의 갈등 상황에서, 법원행정처장이 대법관후보추천위원회가 추천한 후보들에게 후보직에서 물러날 의사가 있는지를 물어 사실상 추천위원회의 결정을 없던 일로 돌리려 한 시도였다. 대법원장의 묵시적 지시에 따른 것이든, 법원행정처장의 독자적 판단에 따른 것이든, 법원조직법에 근거하여 구성된 합의체가 내놓은 추천 결과를 그 절차 바깥에서 되돌리려 한 것이라는 점에서 위법의 소지가 크다. 법원행정처가 대법원장 개인의 의사를 관철하는 통로로 기능하는 한, 이러한 일은 언제든 되풀이될 수 있다. 법원행정처의 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.

대법관 임명과 관련해서도 매우 중대한 개혁 이슈가 제기되었다. 이미 대법관의 수를 14명에서 26명으로 증원하는 법안을 둘러싸고 대법관 증원이 대법원장의 제청권과 결합할 경우 대법원장에게 집중된 권한이 더욱 강화될 수 있다는 우려가 제기되었고, 다른 한편에서는 대법관 임명권이 대통령에게 있다는 점을 들어 이른바 '코트 패킹'에 대한 우려도 제기된 바 있다. 대법원장의 제청권, 국회의 동의권, 대통령의 임명권이 서로 절제하고 존중하며 맞물려 작동한다면 이러한 우려는 상당 부분 해소될 수 있겠지만, 그렇지 않을 경우 새 대법관을 임명할 때마다 누가 대법관으로서 자격이 있는가가 아니라 인선 자체를 둘러싼 정쟁에 휩싸일 소지가 컸던 것이다.

이러한 우려를 고려하여 대법관 증원은 대법관후보추천위원회의의 개혁과 사법행정위원회 설치 등 대법원장의 권한을 견제할 제도적 장치와 함께 이루어져야 한다는 요구가 있었지만 이러한 견제 장치는 마련되지 않은 채 대법관 증원만 이루어졌다. 그리고 우려는 예상보다 빠르게 현실로 나타났다. 노태약 대법관 후임 제청을 둘러싸고 조희대 대법원장이 수개월 동안 대법관 후보자를 제청하지 않는 상황이 이어졌고, 나아가 청와대와 협의가 원활하게 되지 않는다는 이유로 법원행정처가 대법관후보추천위원회의의 추천 결과를 사실상 무효화하려는 시도까지 발생한 것이다. 대법원장의 제청권에 대한 견제와 법원행정처 개혁 등 사법행정개혁이 이루어지지 않은 상태에서 대법관 수만 늘릴 경우 어떤 문제가 발생할 수 있는지를 앞당겨 상징적으로, 그것도 예상보다 이르게 보여준 사건이었다. 또한

노태약 대법관 후임 제청을 둘러싼 대법원장의 서면 제청과 대통령의 반려와 같은 갈등 상황은 대법원장과 대통령의 의견이 충돌할 경우 이를 조정할 수 있는 장치에 공백이 있음을 드러냈다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 법원조직법 일부개정법률안 (2212722) (2) 법원조직법 일부개정법률안 (2214807) (3) 법원조직법 일부개정법률안 (2220818)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 9. 5. 이해민 (조국혁신당) (2) 2025. 12. 3. 전현희 (더불어민주당) (3) 2026. 8. 26. 정청래 (더불어민주당)
주요내용	(1) 이해민 의원안 – 법원행정처 폐지와 사법행정위원회 설치 – 대법원장의 사법행정총괄권 삭제, 사법행정위원회가 사법행정사무 총괄 – 위원장 1명과 상임위원 4명을 포함한 12명의 위원으로 구성함. 대법원장이 사법행정위원회 위원장 – 판사회의가 법원장을 호선등을 심의 의결함. – 대법관 후보 추천 위원회를 개편함. 추천 위원회 절차와 내용을 공개하도록 함. (2) 전현희 의원안 – 법원행정처 폐지와 사법행정위원회 설치.

주요내용	- 대법원장의 사법행정총괄권을 삭제, 사법행정위원회가 사법행정사무를 총괄함. - 사법행정위원회는 위원장 1명과 상임위원 3명을 포함한 13명으로 구성함. - 판사회의가 법원장 후보 선출절차와 선출 등을 심의·의결함. - 대법관후보추천위원회를 개편함. (3) 정청래 의원안 - 대법관 퇴임 1개월 전까지 후임 대법관 제청절차를 마치도록 함.
--------------------	---

나. 검토의견: 보완입법촉구

대법원장 1인에게 모든 사법행정 권한이 집중된 구조는, 사법행정의 외피를 쓴 재판 독립 침해의 가능성과 법원 관료화의 위험을 늘 안고 있다. 사법행정이 대법원장 1인에 의해 좌우되지 않도록 대법원장의 사법행정 총괄권을 삭제하고 사법행정권한을 분산할 필요가 있다. 대법원장의 사법행정권한은 사법행정위원회의 심의, 의결을 거쳐서 행사되도록 할 필요가 있다. 또한 사법행정위원회의 심의, 의결 과정을 모두 공개함으로써 사법행정의 민주성과 투명성을 확보해야 한다. 다만 사법행정위원회의 구성과 권한의 범위(특히 법관의 전보나 인사, 사건배당 등)에 대해서는 충분한 의견을 들어 신중하게 설계해야 한다.

법원행정처가 대법원장을 지근거리에서 보좌한다는 명목 아래 권력기관화되는 것을 막고, 사법행정지원 기관으로서 본연의 역할에만 충실하도록 하기 위해서는 현재의 법원행정처는 폐지하고 재판 지원 업무를 중심으로 하는 법원사무처로 개편할 필요가 있다. 특히 재판제도 개선, 지원과 관련해서도 법원행정처가 관료적으로 상의하달하는 방식에서 벗어나, 사법행정위원회 산하 각 분과위원회에 법관, 비법관, 각 분야 전문가 등이 참여하여 충분히 토론하고 제도를 함께 만들어가는 구조를 마련할 필요가 있다. 이를 통해 재판제도 개선이나 지원이 더 활발하고 민주적으로 이루어지고, 재판을 받는 쪽의 목소리가 그 과정에 반영될 때 재판제도에 대한 불신도 줄어들 수 있을 것이다.

법원장을 대법원장이 임명하는 현행 구조는 각급 법원의 사법행정까지 대법원장을 정점

으로 하는 피라미드적 관료체계 안에 묶여 두었다. 각급 법원의 사법행정 자율성을 확보하기 위해서는 법원장을 대법원장이 임명하는 방식에서 벗어나, 판사회의에서 호선하거나 이에 준하는 선임절차를 두는 방안을 마련할 필요가 있다.

정청래 의원안은 조희대 대법원장이 노태우 대법관의 후임자를 수개월간 제청하지 않은 사태를 계기로, 대법관 퇴임 1개월 전까지 제청 절차를 마치도록 그 시기를 법정화하는 내용을 담고 있다. 대법관 공석의 장기화를 막기 위해 필요한 법안이지만, 제청 기한만을 법정화할 경우 대법원장이 기한 준수를 이유로 실질적인 협의나 의견 수렴 없이 서면으로 제청하는 방식이 반복되는 등 제도 취지와 달리 또 다른 부작용이 발생할 가능성이 있다. 그러므로 대법관 제청제도는 제청 시기뿐만 아니라 후보자 추천 및 제청 절차 전반에 대한 제도 개선이 함께 이루어져야 한다.

대법원장이 법관추천회의의 동의를 얻어 대법관 후보자를 제청하도록 하던 제도를 대법원장 1인의 단독 제청으로 바꾼 것은 1972년 유신헌법이다. 이 제도는 대법관으로 제청받으려는 법관들은 대법원장의 뜻을 거스르지 않게 된다는 점, 서로 평등해야 할 대법원이 뽑은 사람과 뽑힌 사람으로 구성된다는 점에서 오랫동안 비판받아 왔다. 따라서 궁극적으로는 대법원장 1인에게 제청권을 맡긴 현행 헌법이 개정되어야 한다.

현행 헌법의 틀 안에서는 대법관후보추천위원회 개혁이 필수적이다. 지금의 추천위원회는 그 구성과 인선 과정에서 대법원장의 영향력이 강하게 작용할 수 있다는 문제가 있다. 추천위원회 구성에서 대법원장의 영향을 줄이고, 다양한 이해관계와 의견을 반영할 수 있도록 대표성을 강화해야 한다. 또한 추천위원회가 지나치게 많은 후보자를 추천할 경우 대법원장의 선택의 폭이 그만큼 넓어져 사실상 대법원장에게 대법관 지명권을 준 것과 같은 결과를 초래할 수 있으므로, 추천할 후보자의 수에 상한을 두어야 할 필요가 있다. 나아가 추천된 후보자 가운데 누구를 제청할지 정하는 과정에서도 대법원장이 사법행정위원회의 심의를 거치도록 하여 대법원장 1인에 의한 독단적인 선택 가능성을 차단해야 한다. 이처럼 제청 절차에서 대표성과 절차적 정당성이 충분히 확보되는 것을 전제로, 대통령 역시 적법하고 민주적인 절차를 거쳐 이루어진 대법원장의 제청을 존중할 필요가 있다. 결국 필요한 것은 어느 한 기관의 권한을 강화하는 것이 아니라, 대법원이 헌법적 역할에 충실할 수 있는 대법관으로 채워 지도록 하는 제도개혁이다. 그 필요성이 어느때보다 절실했다.

소비자 집단소송법안

(소비자권익보호를 위한 집단소송법 제정)

정책목표: 소비자 집단소송제도의 제정

담당검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

헌법 제10조에 따라 국가는 국민의 생명, 신체, 재산에 관한 기본권을 보호할 의무를 부담하므로, 소비자가 개별소송을 통해 권리구제를 받기 어려운 경우 이를 실효성 있게 보장할 수 있는 절차를 마련해야 한다. 소비자 집단소송제도는 대규모 소비자 피해에 대해 국민이 실효성 있게 권리를 구제받을 수 있는 절차로서 헌법 제27조가 보장하는 재판청구권을 실질적으로 보장하기 위한 제도적 장치이자, 제124조가 보장한 소비자 보호이념의 헌법적 요청이다.

가습기 살균제 피해, 자동차 화재 및 개인정보 대량유출 등 소비자 집단소송법 부재가 낳은 소비자 피해의 역사는 아득히 오래되었고, 민변과 참여연대 및 소비자단체 등 시민사회는 1990년대 후반부터 소비자 집단소송제도 도입을 주장해왔으나, 시기상조, 남소우려 및 기업의 자유 침해 등을 이유로 번번이 좌절되어 왔다.

그러나 이러한 반대논거는 다음과 같이 그 타당성이 결여되어 있다. ① OECD 국가 중 증권분야를 제외하면 집단소송제도가 없는 유일한 국가가 한국이므로 시기상조론은 더 이

상 무의미하다. ② 법원의 집단소송 요건심사와 소송비용 패소자부담 원칙으로 남소를 방지할 수 있다. ③ 기업의 자유는 결함을 알고도 은폐했거나, 영리를 위해 유해성분의 위험성을 알면서도 방치 혹은 최소한의 의무이행을 저버린 부도덕한 기업에까지 확장될 수 없고, 이러한 기업의 퇴출이야말로 시장 신뢰 제고에 기여하기 때문이다.

이에 앞서 살펴본 헌법적 명령에 따라 소비자의 생명, 안전과 재산권 보호를 위한 소비자 집단소송의 법제화를 제안하며, 동시에 제도화 논의가 구체화된 현 시점에서 기업의 책임을 과도하게 완화하거나 소비자의 소송 접근성을 불필요하게 제한하는 입법 설계도 경계하여야 할 것이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 집단소송법안 (2202896) (2) 소비자의 권익보호를 위한 집단소송법안 (2206276) (3) 집단소송법안 (2210550) (4) 개인정보관련 집단소송법안 (2211911) (5) 소비자집단소송법안 (2213144) (6) 증권관련 집단소송법 일부개정법률안 (2213199) (7) 집단소송법안 (2215824) (8) 집단소송법안 (2215877) (9) 집단소송법안 (2216527) (10) 집단소송법안 (2216754) (11) 집단소송법안 (2217289) (12) 집단소송법안 (2217322) (13) 집단소송법안 (2218115) (14) 집단소송법안 (2218210) (15) 소비자집단소송법안 (2219951)
---------------	---

소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 08. 16. 백혜련 (더불어민주당) (2) 2024. 12. 06. 박주민 (더불어민주당) (3) 2025. 05. 19. 차규근 (조국혁신당) (4) 2025. 08. 01. 전용기 (더불어민주당) (5) 2025. 09. 19. 이학영 (더불어민주당) (6) 2025. 09. 23. 한창민 (사회민주당) (7) 2025. 12. 31. 김남근 (더불어민주당) (8) 2026. 01. 06. 오기형 (더불어민주당) (9) 2026. 02. 03. 김현정 (더불어민주당) (10) 2026. 02. 11. 용혜인 (기본소득당) (11) 2026. 03. 06. 서영교 (더불어민주당) (12) 2026. 03. 09. 박균택 (더불어민주당) (13) 2026. 04. 06. 이강일 (더불어민주당) (14) 2026. 04. 09. 박상혁(더불어민주당) (15) 2026. 07. 14. 김남근(더불어민주당)
주요내용	○ 소비자 집단소송제도 도입에 관한 핵심쟁점은 다음과 같음. ㉠ 적용범위 관련, 적용분야를 한정하는지, 그렇지 않은지 ㉡ 원고적격 관련, 일정한 단체에 한정하는지, 대표당사자를 통해 폭넓게 소송을 제기할 수 있는 형태인지 혹은 두 방식의 절충인지 ㉢ 소제기 전 혹은 소송 중 정보비대칭 해소를 위한 증거개시(discovery) 또는 이와 유사한 제도가 있는지 ㉣ 기판력의 범위를 옵트아웃(opt-out, 제외신고형)으로 할 것인지, 옵트인(opt-in, 참가신고형)으로 할 것인지 ㉤ 기업의 위법행위에 대한 징벌적 배상을 인정하는지 (1) 백혜련 의원안 ㉠ 적용범위 제한 없음 ㉡ 대표당사자에게 원고적격 인정 ㉢ 석명권강화(제32조) 및 문서제출명령 불응 시 진실의제(제33조), 증거개시명령제도(제35조)

주요내용	㉤ 옵트아웃 방식(제39조) ㉥ 징벌적 손해배상 없음 (2) 박주민 의원안 ㉠ 소비자기본법, 제조물책임법, 공정거래법 위반 등 적용범위 한정 ㉡ 대표당사자에게 원고적격 인정 ㉢ 문서제출명령 특칙(제32조), 현상보전명령(제33조) 등 ㉤ 옵트아웃 방식(제38조) ㉥ 징벌적 손해배상 없음 (3) 차규근 의원안 ㉠ 적용범위 제한 없음 ㉡ 대표당사자에게 원고적격 인정 ㉢ 석명권강화(제33조), 문서, 자료등 제출명령(제34조), 진실의제(제35조) ㉤ 옵트아웃 방식(제41조) ㉥ 징벌적 손해배상 없음 (4) 전용기 의원안 ㉠ 개인정보 유출, 침해 부분으로 적용범위 한정 ㉡ 대표당사자에게 원고적격 인정 ㉢ 민사소송법 상 증거조사규정과 유사하나 진실의제 규정 없음 ㉤ 옵트아웃 방식(제37조) ㉥ 징벌적 손해배상 없음 (5) 이학영 의원안 ㉠ 소비자계약과 관련한 피해 분야로 적용범위 한정 ㉡ 소비자단체에게 원고적격 인정(공통의무확인소송 종료 후 채권신고) ㉢ 정보제출명령 및 불응 시 진실의제(제7조) ㉤ 옵트인 방식(제9조) ㉥ 손해액의 3배 범위 내 채권신고 가능(제10조) (6) 한창민 의원안 ㉠ 기존 증권관련 부분을 금융소비자를 위한 범위로 확대(범위 한정) ㉡㉢㉤㉥ 기존 증권관련 집단소송과 동일
------	---

주요내용	(7) 김남근 의원안-1 ㉠ 소비자기본법, 제조물책임법, 공정거래법 위반 등 적용범위 한정 ㉡ 소비자단체에게 원고적격 인정(책임확인소송 종료 후 채권신고) ㉢ 정보제출명령 및 불응 시 진실의제(6조), 지정전문가 사실조사(제7조) ㉣ 옵트인 방식(제16조) ㉤ 손해액의 5배 범위 내 채권신고 가능(제17조) (8) 오기형 의원안 ㉠ 적용범위 제한 없음 ㉡ 대표당사자 또는 대표단체에게 원고적격 인정(절충형) ㉢ 석명권강화(제33조), 자료제출명령 및 불응 시 진실의제(제34조) 등 ㉣ 옵트아웃 방식(제42조) ㉤ 징벌적 손해배상 없음 (9) 김현정 의원안 ㉠ 적용범위 제한 없음 ㉡ 대표당사자 또는 대표단체에게 원고적격 인정(절충형) ㉢ 석명권강화(제28조), 문서, 자료제출명령과 불응 시 진실의제(제31조) ㉣ 옵트아웃 방식(제38조) ㉤ 징벌적 손해배상 없음 (10) 용혜인 의원안 ㉠ 적용범위 제한 없음 ㉡ 대표당사자에게 원고적격 인정 ㉢ 자료 등 제출명령(제31조), 불응 시 진실의제(제32조), 지정전문가 조사(제34조) 및 소송전 증거조사(제43조 이하) ㉣ 옵트아웃 방식(제41조) ㉤ 징벌적 손해배상 없음 (11) 서영교 의원안 ㉠ 적용범위 제한 없음 ㉡ 대표당사자 또는 대표단체에게 원고적격 인정(절충형) ㉢ 석명권강화(제33조), 자료제출명령(제34조), 증거개시명령(제35조) ㉣ 옵트아웃 방식(제42조) ㉤ 징벌적 손해배상 없음
-------------	--

주요내용	(12) 박균택 의원안 ㉠ 적용범위 제한 없음 ㉡ 대표당사자에게 원고적격 인정 ㉢ 현행 민사소송법 증거조사와 동일(제30조부터 제33조) ㉣ 옵트아웃 방식(제37조) ㉤ 징벌적 손해배상 없음 (13) 이강일 의원안 ㉠ 개인정보보호법, 신용정보법, 공정거래법 위반 등 적용범위 제한 ㉡ 대표당사자 또는 대표단체에게 원고적격 인정(절충형) ㉢ 석명 불응 시 제재 없음(제33조), 자료제출명령(제34조) 불응 시 진실의제(제35조), 지정전문가에 의한 조사(제37조) 및 소송 전 증거조사 ㉣ 옵트아웃 방식(제45조) ㉤ 징벌적 손해배상 없음 (14) 박상혁 의원안 ㉠ 적용범위 제한 없음 ㉡ 대표당사자에게 원고적격 인정 ㉢ 석명 불응 시 제재 없음(제33조), 자료 등 제출명령(제34조) 불응 시 진실의제(제35조) 및 소송 전 증거조사(제43조 이하) ㉣ 국민참여재판(제53조 이하) 및 옵트아웃 방식(제41조) ㉤ 징벌적 손해배상 없음 (15) 김남근 의원안-2 ㉠ 소비자계약과 관련한 피해 분야로 적용범위 한정 ㉡ 소비자단체에게만 원고적격 인정(책임확인소송 종료 후 채권신고) ㉢ 정보제출명령 불응 시 진실의제(제7조), 전문가 사실조사(제8조) 등 ㉣ 옵트인 방식(제14조) ㉤ 손해액의 5배 범위 내 채권신고 가능(제15조)
-------------	--

나. 검토의견: 입법촉구(서영교 의원안)

15개 법률안 중 제정법안은 14개이고, 1개 법안(한창민 의원안)은 기존 증권 관련 집단소

송법의 개정안이다.

(적용범위 제한 관련), 「소비자집단소송법」은 절차법인 「민사소송법」의 특별법으로, 다수 소비자가 개별소송을 통한 권리구제가 어려울 경우 그 실효성을 확보하기 위한 제도적 성격이 강하다. 절차를 본질로 하는 제도인 이상 그 범위를 특정 분야로 한정할 필요성은 크지 않고, 입법 미비로 인해 발생한 다수 소비자의 피해를 민법상의 불법행위에 기한 손해배상청구 등으로 구제하고자 할 경우에도 집단소송절차를 활용하는 것이 사법접근성을 높일 수 있다. 따라서 집단소송의 적용범위를 개별 법률 위반행위로 제한하기보다는, 공통의 사실관계와 법률적 쟁점이 존재하는 모든 소비자 피해사건으로 확대하는 것이 바람직하고 제정법안 중 이러한 입장을 반영한 법률안은 백혜련, 차규근, 오기형, 김현정, 용혜인, 서영교, 박균택, 박상혁 의원안이다.

(원고적격 관련) 일정한 자격을 갖춘 대표단체에만 원고적격을 부여하고, 해당 단체가 위법성을 확인한 후 그 후속절차로 채권신고를 한 피해자들에게 배당을 하는 형태의 법안은 이학영, 김남근-1, 2 의원안이다. 반면, 피해자들 중 대표당사자에게 원고적격을 부여하되 옵트아웃(opt-out) 방식으로 기판력을 확장하는 형태의 법안은 백혜련, 박주민, 차규근, 전용기, 용혜인, 박균택, 박상혁 의원안이다. 그리고 이 두 형태를 절충하여 단체 또는 대표당사자에게 원고적격을 부여하는 형태의 법안은 오기형, 김현정, 서영교, 이강일 의원안이다. 소비자 피해를 두텁게 보호하고, 원고적격을 어느 하나에만 한정해야 할 특별한 필요성도 크지 않다는 점에서 일정한 요건을 갖춘 소비자단체와 피해자들로 구성된 대표당사자 모두에게 원고적격을 인정하는 절충안이 소비자의 재판청구권을 보다 충실히 보장하고 집단소송제도의 실효성을 제고하는 측면에서 타당하다고 보이기 때문이다.

(소비자와 기업 간 정보비대칭 해소를 위한 소송절차 관련) 손해의 발생 및 원인에 관한 핵심 자료를 대부분 기업이 보유하고 있기 때문에 소비자가 일반 민사소송절차로 구제를 받기는 사실상 불가능하다. 따라서 가해기업이 법원의 석명에 비협조적이거나, 자료제출 혹은 정보제공 요구에 불응할 경우 진실의제 조항, 입증책임 전환 등을 적용하는 등 특별법으로서의 집단소송제도를 마련한 의의를 감안한 제도 설계가 필요하다. 이러한 측면에서 전용기, 박균택 의원안은 현행 민사소송법상의 절차를 대체로 유지하는 수준에 그쳐 정보비대칭 해소에는 한계가 있어 채택하기 어렵다. 반면 김남근-1, 2, 오기형, 용혜인, 서영교 의

원안은 석명권 강화와 자료(문서, 정보)제출요구 및 불응 시 진실의제, 사전증거조사 등 소비자의 입증곤란을 완화하고 집단소송의 실효성 확보를 위한 장치가 비교적 충실하게 마련된 것으로 평가할 수 있다.

(기판력 범위 관련), 옵트인(opt-in, 참가신고형) 방식은 소송참여율이 낮고(소액피해는 신청자제를 하지 않거나 무관심한 것이 일반적이다), 기업의 불법 억제력이 약하다는 단점이 있다. 반면 옵트아웃(opt-out, 제외신고형) 방식은 소비자의 자기결정권 제한과 남소가 능성이 단점으로 제기되고 있으나, 소비자의 실질적인 피해구제가 가능하고 기업의 위법행위 억제 내지 사전예방 효과가 크며, 정보비대칭에 따른 불이익을 완화(법률지식이나 소송정보를 몰라도 소액의 피해자도 구제가능하다)할 수 있는 장점이 있다. 현재 단체에만 원고적격을 부여하는 이학영, 김남근-1,2 의원안은 옵트인 방식을, 그 외 나머지 다수 법안은 옵트아웃 방식을 채택하고 있는데, 집단소송 도입의 의의와 실효성 확보를 위해 옵트아웃 방식의 제도설계가 타당하다고 판단된다.

(징벌적 손해배상 관련) 「집단소송법」은 「민사소송법」의 특별법으로 절차법적 성격이 강하고(국민의 권리의무에 직접적 영향을 미치지 아니하므로 소급입법의 문제도 발생하지 않는다), 징벌적 제재 성격을 갖는 손해의 범위는 절차법인 「집단소송법」이 아닌 해당 실체법에서 규율하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

그 외 박상혁 의원안은 집단소송절차 안에 국민참여재판을 도입하는 형태인바, 새로운 제도적 시도인 만큼 주목할 가치는 있으나, 집단소송절차는 민사소송의 특별법이라는 점을 고려할 때 현재 형사재판절차에 한정하여 운용 중인 국민참여재판을 도입하기에는 시기상조로 판단된다.

이상의 측면을 종합할 때, 서영교 의원안 혹은 오기형 의원안이 집단소송제도의 실효성을 확보하고 기업의 불법행위를 사전에 억제하는 기능을 하며, 소비자의 피해를 효과적으로 구제할 수 있는 점에서 가장 타당한 법안으로 평가된다. 다만, 집단소송 허가 여부를 판단하는(금지된 것을 허락) 오기형 의원안 보다는 소송요건 구비 시 속행하는 서영교 의원안이 절차법 성격에 보다 부합하다고 보인다. 이에 서영교 의원안의 조속한 법제화를 촉구한다.

외국인아동의 출생등록에 관한 법률안 등

(외국인 아동 출생등록 제도 도입)

정책목표: 외국인 아동 출생등록 허용

담당검토: 민변 국제연대위원회

1. 현황과 문제점

「아동의 권리에 관한 협약」제7조 제1항은 아동이 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 이름을 가질 권리와 국적을 취득할 권리를 가진다고 정하여, 출생 후 즉시 등록될 권리(이하 ‘출생등록권’이라 함)를 국제법상 아동의 기본권 중 하나로 명시하고 있다. 우리 정부는 위 협약의 비준 당사국으로서 아동의 출생등록권을 보장하기 위해 노력할 의무가 있다.

국내에서는 2010년경부터 보편적 출생등록 제도 도입의 필요성이 제기되기 시작하였다. 유엔 인권조약기구 등 국제사회는 보편적 출생등록 제도의 도입을 대한민국 정부에 권고하였고, 2015년 인권단체 등은 ‘보편적 출생신고 네트워크’를 구성해 적극적인 홍보 및 입법추진 운동을 전개하였다.

민법상 친생자 추정 조항 등으로 인해 출생신고가 지연되는 사례는 여전히 발생하나, 2024년 출생통보제 도입 이후 한국 국적 아동의 출생신고가 누락될 가능성은 현저히 낮아졌다고 평가된다. 그러나 외국 국적 및 무국적 아동은 여전히 가족관계등록법상의 가족관

계 등록체계에서 배제되어 있으므로, 출생신고가 불가능하다. 난민인정자, 난민신청자 등이라는 이유로 국적국 대사관 접근이 불가능한 경우, 체류자격이 없다는 이유로 국적국 대사관에서 출생신고 접수를 거부하는 경우 등 국적국에 대한 아동의 출생등록이 불가능한 사례가 지속적으로 발생하고 있다. 이러한 아동은 출생사실이 확인되지 않아 유기, 학대와 무국적의 위험에 놓일 뿐만 아니라 아동으로서 보장되는 권리와 보호를 누리기 힘들게 된다.

2020년 대법원은 출생등록권을 기본권으로 확인하면서도 그 주체를 대한민국 국민으로 태어난 아동으로 한정하였고(대법원 2020. 6. 8. 선고 2020스575 결정), 2023년 헌법재판소는 출생등록권을 헌법상 독자적인 기본권으로 확인하였다(헌법재판소 2023. 3. 23. 선고 2021헌마975 전원재판부 결정).

누구든지 자신이 출생한 지역의 관할 국가에 의하여 출생사실이 공적으로 기록되고 이를 증명할 수 있는 서류의 발급을 요청할 수 있어야 한다. 이러한 권리는 ‘국민의 권리’가 아닌 ‘인간의 권리’로서 아동의 국적이나 체류자격에 따라 그 보장의 필요성이 달라진다고 볼 수 없다.

따라서 외국 국적 또는 무국적 아동에게도 합법적인 체류자격의 유무와 관계없이 출생등록이 가능하도록 출생등록제도를 개선할 필요가 있다. 또한 출생등록권을 실질적으로 보장하기 위해서는 출생등록을 법적으로 허용하는 데 그치는 것이 아니라, 미등록 체류사실이 출생등록의 장애가 되거나 출입국 단속으로 이어지지 않도록 보호 장치를 마련함으로써 외국인 부모가 아동의 출생등록을 위한 행정절차에 쉽게 접근할 수 있는 제도적·현실적 여건도 함께 갖추 필요가 있다.

헌법재판소는 최근 대한민국에서 출생한 외국인의 대한민국법에 따른 출생등록에 관하여 규정하지 아니한 입법부작위는 위헌임을 확인한다는 결정을 선고하였다(헌법재판소 2026. 8. 27. 2022헌마255 결정). 현재는 외국인도 출생등록권이 보장되어야 한다는 점을 재확인하며, 유엔 아동권리위원회가 수차례 보편적 출생등록제도 도입을 권고한 점 등을 들며 “장기간 지속되어 온 사회적 문제”에 대해 국회가 입법의무를 미루고 있는 것은 “정당성을 더욱 인정받기 어렵다”고 강조했다. 현재는 또한 체류자격의 결여 등이 출생등록에 저해되거나 출입국관리법 등 위반 관련 단속으로 이어지지 않도록 보장 장치를 마련해야 한다

고 지적하였다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 외국인아동출생등록법안(2204526) (2) 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(2206753) (3) 외국인아동의 출생등록 등에 관한 법률안(2208000) (4) 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(2211514) (5) 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(2214673) (6) 외국인아동의 출생등록에 관한 법률안(2214674) (7) 외국인아동의출생등록에 관한 법률안(2218613)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 10. 4. 김남희 (더불어민주당) (2) 2024. 12. 19. 서미화 (더불어민주당) (3) 2025. 2. 7. 이강일·주호영 (더불어민주당·국민의힘) (4) 2025. 7. 17. 임미애 (더불어민주당) (5) 2025. 11. 27. 서영교 (더불어민주당) (6) 2025. 11. 27. 강경숙 (조국혁신당) (7) 2026. 4. 24. 김기표 (더불어민주당)
주요내용	(1) 김남희 의원안 － 부모가 모두 외국인인 출생자와 모가 외국인인 혼인 외 출생자의 출생 등록제도를 별도로 마련하고, 대법원이 관장하며 시·읍·면의 장이 처리하고 가정법원장이 감독하도록 함. － 출생 후 90일 이내 신청하도록 하고, 미신청 시 검사·지방자치단체장·외국인관서장의 신청 및 현행 출생통보제와 연계하여 최고·직권 출생 기록 절차를 마련함.

주요내용	－ 「출입국관리법」상 통보금지 및 정보제공 요청 제한을 두고, 별도의 출생등록부와 증명서 발급체계를 마련함. (2) 서미화 의원안 － 국내 출생 19세 미만 외국인아동을 대상으로 별도의 출생등록제도를 마련하고, 법무부가 출생등록사무를 관장하며 지방출입국·외국인관서 또는 시·군·구에서 신청을 접수하도록 함. － 출생 후 90일 이내 신청하도록 하고, 의료기관의 출생정보 기재 및 현행 가족관계등록법상 출생통보 절차를 준용하여 출생통보제와 연계함. － 「출입국관리법」상 통보의무 면제·정보제공 요청 제한과 함께 출생등록 정보의 단속 목적 이용 및 신청 방해를 금지하여 미등록 외국인 부모의 제도 접근을 보장함. (3) 이강일·주호영 의원안 － 가족관계등록법에 따라 출생신고할 수 없는 국내 출생 외국인아동을 대상으로 하고, 대법원이 출생등록사무를 관장함. － 의료기관이 출생 후 14일 이내 출생사실을 시·읍·면의 장에게 통보하고, 미등록 시 최고 및 감독법원의 허가를 거친 직권등록이 이루어지도록 함. － 부모가 출생 후 30일 이내 신청하도록 하며, 통상적인 출생증명서류가 없는 경우 가정법원의 출생확인을 통해 등록할 수 있도록 함. (4) 임미애 의원안 － 별도 특별법을 제정하지 않고, 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」의 적용대상을 국민과 대한민국에서 출생한 외국인(부 또는 모가 대통령령상 사유로 본국에 출생신고를 할 수 없는 경우)으로 확대함. － 부모가 모두 외국인이거나 외국인 모의 혼인 외 자녀 등 일정한 경우로서 본국에 출생신고를 할 수 없는 때 국내 가족관계등록부에 출생신고할 수 있도록 특례를 신설함. － 출생신고로 대한민국 국적 또는 체류자격이 부여된 것으로 추정되지 않음을 명시함. － 출생등록을 이유로 한 출입국상 불이익을 방지하기 위한 「출입국관리법 일부개정법률안」(의안번호 2211513)의 의결을 전제로 함.
------	---

주요내용	(5) 서영교 의원안 - 국내 출생 외국인아동(부모가 모두 외국인인 출생자와 모가 외국인인 혼인 외 출생자)의 별도 출생등록제도를 마련하고, 대법원이 출생등록 사무를 관장하며 부모의 신분확인서류를 구체화함. - 출생 후 30일 이내 신청하도록 하고, 의료기관의 출생정보 통보 및 미등록 시 최고·직권기록 절차를 두어 출생통보제와 연계함. - 「출입국관리법」상 통보금지 및 정보제공 요청 제한을 두고, 출생등록부 기재사항을 필수·추가사항, 증명서를 일반·상세증명서로 구분함. (6) 강경숙 의원안 - 국내 출생 외국인아동의 출생등록·증명·변동을 포괄적으로 규율하되, 부 또는 모의 국적국 법률에 따라 출생신고가 가능한 경우는 신청대상에서 제외하고, 대법원이 출생등록사무를 관장함. - 의료기관의 출생정보를 건강보험심사평가원에 제출하도록 하여 현행 출생통보제와 연계하고, 미등록 시 최고·직권기록 절차를 마련함. - 「출입국관리법」상 통보의무 면제·정보제공 금지와 함께 출생정보관리 시스템 구축 및 정기적 실태조사를 규정함. (7) 김기표 의원안 - 국내 출생 19세 미만 외국인아동을 대상으로 별도의 출생등록제도를 마련하고, 법무부가 출생등록사무를 관장하되 법무부에 외국인아동 출생등록사무소를 두고 시·읍·면의 장이 신청·증명서 발급 등의 사무를 처리하도록 함. - 출생 후 30일 이내 신청하도록 하고, 의료기관 → 건강보험심사평가원 → 시·읍·면의 장으로 출생정보를 통보한 뒤 미신청 시 최고 및 법무부장관의 허가를 거친 직권기록이 이루어지도록 하여 현행 출생통보제와 직접 연계함. - 「출입국관리법」상 통보를 금지하고 출생등록정보의 목적 외 이용·제3자 제공을 금지하며, 모의 외국인등록번호를 확인할 수 없는 경우 임시 식별번호를 활용하여 출생통보·등록 절차가 이루어질 수 있도록 함.
------	--

나. 검토의견: 입법촉구

현행 「가족관계의 등록 등에 관한 법률(이하 ‘가족관계등록법’이라 함)」은 출생신고의 대상을 ‘국민’에 한정하고 있어, 국내에서 출생하였음에도 가족관계등록부에 등록될 수 없는 외국인아동이 존재한다. 이에 임미애 의원안을 제외한 위 6개 의원안은 가족관계등록법의 적용대상 자체를 확대하는 대신 외국인아동을 위한 별도의 출생등록제도를 마련하는 방식으로 입법을 추진하고 있으며, 임미애 의원안은 일정한 외국인아동을 기존 가족관계등록체에 편입시키는 방식을 취하고 있다.

관장기관 및 등록체계: 서미화 의원안과 김기표 의원안은 외국인아동의 출생등록사무를 법무부가 관장하도록 하는 반면, 나머지 의원안들은 대법원을 중심으로 기존 가족관계등록사무와 연계하여 처리하는 방식을 취하고 있다. 서미화 의원안은 법무부장관이 출생등록사무를 관장하면서 그 권한을 지방출입국·외국인관서와 시·군·구의 장에게 위임할 수 있도록 하고 있고, 김기표 의원안은 법무부에 별도의 외국인아동 출생등록사무소를 두되 실제 신청은 관할 시·읍·면의 장에게 하도록 하고 있다. 대법원 관장 방식은 기존 가족관계등록사무와의 일원화, 이중 등록체제로 인한 혼선 방지 및 현행 출생통보제와의 효율적인 연계라는 측면에서 장점이 있는 반면, 법무부 관장 방식은 출생등록과 외국인아동 보호정책을 연계하고 실태조사 및 출생등록 유도 정책 등을 적극적으로 추진하기에 용이하다. 어느 기관이 관장하더라도 미등록 이주아동과 그 부모가 단속이나 체류상 불이익에 대한 우려 없이 제도에 접근할 수 있도록 출입국관리상 통보의무 면제 및 정보제공 제한 등 보호장치를 마련할 필요가 있다. 특히 법무부가 관장할 경우에는 이러한 보호장치를 충분히 마련하고 적극적으로 안내·홍보하여 외국인 부모의 심리적 접근 장벽을 낮출 필요가 있다.

출생등록 신청기간: 의원안에 따라 출생등록 신청기간을 30일 또는 90일 등으로 달리 정하고 있다. 「아동의 권리에 관한 협약」이 아동이 출생 후 ‘즉시’ 등록될 권리를 보장하고 있는 점과 출생등록이 아동을 국가의 보호체계에 편입시키기 위한 출발점이라는 점을 고려하면, 그 기간을 지나치게 장기로 정하는 것은 바람직하지 않다. 특히 내국인아동의 출생신고 기간이 1개월인 상황에서 외국인아동에게 더 장기간의 미등록 상태를 예정할 필요성도 크지 않다. 따라서 내·외국인아동 사이에 불필요한 차이를 두지 않고 출생 후 가능한 한 신속하게 등록이 이루어질 수 있도록 신청기간을 정할 필요가 있다.

출생통보제와의 연계: 별도의 출생등록제를 도입하려는 6개 의원안은 의료기관에서 발생한 출생사실이 행정기관에 통보되도록 하는 등 출생통보제와 연계하는 내용을 두고 있다. 부모 등에게 출생등록 신청의무만을 부과하는 방식으로는 특히 미등록 이주민 등 제도 접근이 어려운 아동의 출생사실을 국가가 파악하기 어렵다는 한계가 있으므로, 의료기관에서 출생한 외국인아동 역시 출생통보제의 대상에 포함하는 것이 바람직하다. 나아가 부모가 출생등록을 하지 않는 경우 최고 및 직권등록으로 이어질 수 있도록 하여 출생등록 여부가 부모의 자발적 신청에만 좌우되지 않도록 해야 한다.

외국인아동 및 보호자의 제도 접근 보장 : 외국인아동 출생등록제도의 실효성을 확보하기 위해서는 부모의 체류자격이나 출입국관리상 지위가 출생등록의 장애가 되지 않도록 하는 것이 중요하다. 특히 보호 필요성이 큰 미등록 이주아동의 경우 부모가 자신의 미등록 체류 사실이 출입국당국에 전달되어 단속이나 강제퇴거 등으로 이어질 것을 우려한다면 출생등록 자체를 기피할 가능성이 있다. 따라서 출생등록 업무를 통하여 취득한 정보를 출입국 단속에 이용하지 못하도록 하고, 「출입국관리법」상 통보의무를 면제하며 정보제공을 제한하는 등 출생등록절차와 출입국관리절차를 실질적으로 분리하는 보호장치를 마련할 필요가 있다. 아울러 이러한 보호장치의 존재와 내용을 적극적으로 안내·홍보함으로써 외국인 부모가 실제로 이를 신뢰하고 출생등록 절차에 접근할 수 있는 여건을 조성하여야 한다. 김기표 의원안은 관장기관을 법무부로 하고 있는 동시에 모의 외국인등록번호를 확인할 수 없는 경우에도 임시식별번호를 부여하여 출생통보가 이루어질 수 있도록 하는 보호장치를 마련함으로써, 신원확인상의 어려움으로 아동이 출생통보 단계에서 누락되는 것을 방지하고 있다는 점에서 의미가 있다.

주택임대차보호법 일부개정법률안

(주택임대차법)

정책목표: 주택 임대차 시장의 투명성을 제고하고 임차인의 지위와 권리 강화를 통한 전세사기, 갇통전세 사태의 재발을 예방하고 국민 주거안정을 달성하기 위한

담당검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

2020년 「주택임대차보호법」 개정은 2021년 이후 주택임대차 시장이 비교적 안정되면서 세입자로부터의 긍정적인 평가가 증가했다. 그러나 개정 제도의 안착을 위해 여전히 다양한 개선이 필요하다. 「주택임대차보호법」에 대한 과도한 정치적 쟁점화를 극복하고 전세사기, 갇통전세 사태의 예방을 위해 주택임대차보호법의 근간을 이루고 있는 제도들(공시 제도, 대항력 및 우선변제권)에 대한 개선이 필요하다.

첫째, 주택 임대차의 공시 방법 개선과 물권적 임차권 인정 등 다양한 개선안이 제시되고 있으나, 현행 법 체제의 골격은 유지하되 임차권의 물권화를 통해 물권에 준하는 권리로 개선함으로써 임대차의 공시와 보증금 회수를 용이하게 하는 방법이 실효성 있는 해결책으로 보여진다. 이를 위해 현재는 사실상 임대인이 보증금을 반환하지 못할 때나 임차인이 신청이 가능한 임차권등기를 일반화하는 방법을 검토해볼 필요가 있다.

둘째, 보증금 반환을 받지 못한 임차인들이 보증금 반환청구소송에 이어 경매에 이르기까지 보증금을 반환받기 어렵다는 문제와 관련해, 등기된 임대차에 경매청구권을 부여하

는 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.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2200824)
	(2) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2201107)
	(3) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2201125)
	(4) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2201788)
	(5) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2202086)
	(6) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2202775)
	(7) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2203786)
	(8) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2204458)
	(9) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2205162)
	(10) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2205278)
	(11) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2205289)
	(12) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2205371)
	(13) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2205653)
	(14) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2205714)
	(15) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2206711)
	(16) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2206895)
	(17) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2208596)
	(18) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2209445)
	(19) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2209548)
	(20) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2210873)

법안명 (의안번호)	(21) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2211413) (22) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2211565) (23) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2212133) (24) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2213138) (25) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2213489) (26) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2214287) (27) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2215015) (28) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2215468) (29) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2216908) (30) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2217105) (31) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2218014) (32) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2218060) (33) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2218106) (34) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2218374) (35) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2218702) (36) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2219131) (37) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2219361) (38) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2220779)
	소관상임위 법제사법위원회/법무부
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 6. 21. 조정식 (더불어민주당) (2) 2024. 6. 28. 이수진 (더불어민주당) (3) 2024. 6. 28. 이연희 (더불어민주당) (4) 2024. 7. 16. 황정아 (더불어민주당) (5) 2024. 7. 22. 박균택 (더불어민주당) (6) 2024. 8. 13. 안태준 (더불어민주당) (7) 2024. 9. 9. 김희정 (국민의힘) (8) 2024. 9. 30. 문진석 (더불어민주당) (9) 2024. 11. 1. 박용갑 (더불어민주당) (10) 2024. 11. 5. 강득구 (더불어민주당) (11) 2024. 11. 6. 곽규택 (국민의힘) (12) 2024. 11. 7. 정준호 (더불어민주당)

제안일자 /대표발의 (소속정당)	(13) 2024. 11. 18. 정점식 (국민의힘) (14) 2024. 11. 20. 윤건영 (더불어민주당) (15) 2024. 12. 19. 문진석 (더불어민주당) (16) 2024. 12. 24. 이연희 (더불어민주당) (17) 2025. 2. 28. 김승원 (더불어민주당) (18) 2025. 3. 28. 권향엽 (더불어민주당) (19) 2025. 4. 2. 소병훈 (더불어민주당) (20) 2025. 6. 17. 강명구 (국민의힘) (21) 2025. 7. 10. 김희정 (국민의힘) (22) 2025. 7. 18. 전종덕 (진보당) (23) 2025. 8. 12. 서영교 (더불어민주당) (24) 2025. 9. 19. 한준호 (더불어민주당) (25) 2025. 10. 2. 한창민 (더불어민주당) (26) 2025. 11. 14. 윤종오 (더불어민주당) (27) 2025. 12. 9. 강선영 (국민의힘) (28) 2025. 12. 22. 김소희 (국민의힘) (29) 2026. 2. 20. 김승수 (국민의힘) (30) 2026. 2. 26. 고민정 (더불어민주당) (31) 2026. 4. 1. 복기왕 (더불어민주당), 권영진(국민의힘) (32) 2026. 4. 2. 이춘석 (더불어민주당) (33) 2026. 4. 6. 손명수 (더불어민주당) (34) 2026. 4. 16. 이종배 (국민의힘) (35) 2026. 4. 29. 강선영 (국민의힘) (36) 2026. 6. 8. 배준영 (국민의힘) (37) 2026. 6. 19. 김기표 (더불어민주당) (38) 2026. 8. 25. 김승원 (더불어민주당)
주요내용	(1) 조정식 의원안 － 주택의 인도와 주민등록을 마친 때에 그 즉시 제삼자에 대하여 대항력을 가지도록 함. (2) 이수진 의원안 － 임차인이 주택의 인도 및 주민등록을 마친 즉시 제3자에 대한 대항력이

주요내용	발생하도록 하여 같은 날 등기부에 저당권 등이 설정된 경우 임차인이 무조건 후순위가 되는 문제를 해결하고, 임대인이 임차주택의 저당권을 설정하는 경우 그 내역을 임차인에게 통지하도록 하는 한편, 임차인은 저당권 설정을 동의하지 않으면 임대차계약의 해지 및 보증금 반환을 요청할 수 있도록 하는 등 임차인의 권리를 두텁게 보호하려는 것 (3) 이연희 의원안 － 주택 임대차계약의 대항력 효력 발생일을 당일 실시간으로 인정되도록 하여 임차인의 우선변제권을 안전하게 확보하고자 하는 것 (4) 황정아 의원안 － 개업공인중개사 또한 확정일자부여일, 차임 및 보증금 등을 임대인의 동의를 받아 확인할 수 있도록 규정함으로써 전세사기를 예방하고 임차인을 보다 두텁게 보호하려는 것 (5) 박균택 의원안 － 임대인이 차임 또는 보증금 외에 비용을 청구하는 경우에는 임대차계약 시 그 용도와 금액을 명시하도록 하고, 주택임대차분쟁조정위원회의 심의·조정 사항에 이에 관한 분쟁을 추가함으로써, 임차인을 보호하려는 것 (6) 안태준 의원안 － 확정일자 부여일, 차임 및 보증금 정보 등 주택임대차에 관한 정보체계를 구축·운영하고 관련 정보를 일반 국민에게 제공할 수 있도록 하며, 주택 가격 등에 관한 주요 정보를 수요자들에게 통합하여 제공하도록 하여 임대차시장의 건전화 및 투명화를 위한 근본적 대책을 마련하려는 것 (7) 김희정 의원안 － 임대인이 임차주택을 양도하는 경우 양수인에게 소유권 이전 등기를 한 날부터 15일 이내에 그 사실을 임차인에게 통지하도록 함으로써, 임차인이 주택 관련 권리의 변동사항을 파악할 수 있게 하고 임대인의 지위승계를 원하지 않는 임차인을 보호하려는 것
-------------	--

주요내용	(8) 문진석 의원안 － 「영유아보육법」 제10조제5호에 해당하는 가정어린이집도 「주택임대차보호법」의 적용을 받을 수 있도록 특례규정을 신설함으로써 가정어린이집의 안정적 운영을 도모하려는 것 (9) 박용갑 의원안 － 주택 임대차계약 시 보증금 반환보증보험 가입 의무화를 통해 임차인의 보증금을 보호하려는 것 (10) 강득구 의원안 － 임차인 또는 임차인의 가족 구성원이 가정폭력, 성폭력, 스토킹 등 특정 범죄의 피해자가 되었고 법원이 가해자에게 해당 피해자에 대한 접근금지 결정을 내린 경우에는 이를 증명함으로써 임대인에게 임대차계약의 해지를 요청할 수 있도록 특례 규정을 마련함으로써 범죄 피해자의 평온한 주거생활을 보장하고자 하는 것 (11) 광규택 의원안 － 선순위 보증금 반환채권이 여러개 존재하는 다가구주택·다중주택의 경우 임대차계약을 체결하려는 자는 임대인 동의를 받지 않고도 확정일자 정보를 확인할 수 있도록 함으로써 선순위 보증금 정보에 대한 접근성을 높여 전세사기를 피해를 예방하고자 하는 것 (12) 정준호 의원안 － 임대차주택의 양수인이 임차인에게 소유권 이전 등기를 한 사실과 본인의 국세 및 지방세 납세증명서를 제시하도록 의무화함으로써, 임대인의 지위승계를 원하지 않는 임차인이 빠른 시일 내에 임대차관계를 해지할 수 있도록 돕고 주택시장을 안정화하려는 것 (13) 정점식 의원안 － 한국토지주택공사를 주택임대차분쟁조정위원회 운영기관에서 삭제하여 한국부동산원으로 모든 업무를 이관함으로써 효율적인 운영을 도모하는 한편, 「한국감정원법」이 「한국부동산원법」으로 개정되었으므로 (2020. 12. 10.) 이를 반영하여 명칭을 정정하려는 것
------	--

주요내용	(14) 윤건영 의원안 － 보증금 중 일정액을 우선 변제받을 임차인의 범위에 관한 부분을 삭제, 모든 임차인이 보증금 액수에 관계없이 보증금 중 일정액을 다른 담보물권자보다 우선하여 변제받도록 개정함으로써 임차인의 지위를 보다 실효성 있게 보호하고자 함. (15) 문진석 의원안 － 주택임대차위원회의 개최 횟수에 관한 내용을 시행령에서 법률로 상향하여 입법하며 매년 2회 이상 개최하도록 의무화함으로써 최우선변제금에 관한 위원회의 결정 내용을 현실화하려는 것 (16) 이연희 의원안 － 임대차계약의 중개를 의뢰받은 개업공인중개사가 확정일자 부여기관에 해당 주택의 확정일자부여현황, 차임 및 보증금, 전입세대 등 관련 정보를 확인할 수 있도록 관계 기관은 주택임대차정보시스템을 구축하여 운영하도록 개정하고, 아울러 「공인중개사법」에 개업공인중개사가 중개의뢰인에게 중개대상물에 대하여 설명할 때 제시해야 하는 근거자료로 확정일자부여현황과 전입세대 정보를 추가함으로써 전세 사기 방지에 이바지하려는 것 (17) 김승원 의원안 － 최우선 변제금액이 주택가액의 3분의 2에 해당하는 금액을 넘지 못하도록 상한을 상향함으로써 소액임차인의 보증금에 대한 보호를 강화하려는 것 (18) 권향엽 의원안 － 주택 임대차계약에 관한 기본법인 현행법에 임대차 계약을 체결하는 모든 당사자가 보증금 반환에 대한 보증에 의무적으로 가입하도록 훈시규정을 마련하고, 주택임대차분쟁조정위원회에서 보증 가입에 관한 분쟁을 조정하도록 함으로써 보증금 회수를 위한 안전장치를 마련하고 임차인의 재산을 보호하려는 것 (19) 소병훈 의원안 － 임대차계약을 체결할 때 해당 주택이 신탁재산일 경우, 임대인이 신탁
------	--

주요내용	원부를 직접 제시하도록 의무화하여 임차인을 보호하고, 신탁 부동산을 이용한 전·월세사기를 사전 예방하려는 것
	(20) 강명구 의원안 － 임대차계약의 공정성과 임차인의 권리 보호를 강화하기 위하여 임대인이 계약 체결 전에 임차인에게 주택의 주요 정보, 임대인의 타 부동산 소유 정보, 권리관계 등 실질적으로 임차인이 계약을 체결할지 여부를 판단하는 데 필요한 사항을 서면 또는 전자문서로 제공하도록 의무화하고, 이러한 정보 제공 의무를 위반하거나 허위 정보를 제공한 경우 계약 해지, 해제 또는 손해배상 청구가 가능하도록 규정함으로써 임차인의 알권리를 보장하고 불공정한 계약의 체결을 방지하고자 함.
	(21) 김희정 의원안 － 임차인이 주택의 인도와 주민등록을 마친 때에 제3자에 대하여 효력이 발생하도록 하는 한편, 임대차계약 체결 후 해당 주택에 관한 법률행위로 인하여 물권의 득실변경이 있는 경우 임대인이 그 등기를 한 날부터 1개월 이내에 그 사실을 임차인에게 통지하도록 하며, 통지의무를 준수하지 않는 경우 100만원 이하의 과태료를 부과함으로써 임차인의 권리를 더 확고히 보장하려는 것
	(22) 전종덕 의원안 － 임대인은 임대차계약 기간 중 임차주택의 소유권을 양도하고자 하는 경우 임차인에게 서면으로 지체 없이 통지할 의무를 규정하고, 통지를 받은 임차인은 임대인의 통지를 받은 날부터 1개월 이내에 계약을 해지할 수 있도록 하고자 함.
	(23) 서영교 의원안 － 담보물권이 설정된 주택이라도 소액임차인의 기준은 현재 기준으로 개정되는 새로운 규정을 적용받되, 우선변제를 받을 보증금 중 일정액은 담보물권자가 담보물권을 취득한 때의 규정을 기준으로 하도록 하여 소액임차인과 담보물권자를 모두 보호하고자 함. (24) 한준호 의원안 － 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이나 그 밖에 소속 직원의 주거안정을 위하여 주택을 임차할 필요가 있다고 국토교통부장관

	이 인정하는 법인이 입주자의 주거안정을 목적으로 임대차계약을 체결하는 경우에는 법인에도 대항력을 인정할 수 있도록 하여 법인의 주거 목적 임대차를 통한 직원 복지 확보와 주거안정을 뒷받침하고 주택임대차 관련 분쟁 및 사기 피해 예방에 기여하고자 함.
	(25) 한창민 의원안 － 임차인이 주택을 인도받고 주민등록을 마친 그 날의 0시에 대항력이 발생하도록 함. － 임차인의 보증금 지급과 임대인의 임대차등기 협력의무 및 주택 인도의 관계를 동시이행 관계로 하여, 임대인이 임대차등기 협력의무를 지체할 경우 임차인이 계약을 해지할 수 있도록 하고, 임대차기간이 끝난 후 2개월 내에 보증금을 반환받지 못한 경우 임차권등기를 한 임차인이 경매를 청구할 수 있도록 함. － 임대인의 정보 제공 의무를 확대하여 국세·지방세 납세증명서뿐 아니라 건강보험료 납부확인서 등 재정상태를 종합적으로 판단할 수 있는 자료를 포함하도록 하고, 최초 체결 때 외에도 갱신청구권 행사 기간을 감안하여 임대차 계약 기간이 끝나기 6개월 전부터 3개월 전 사이의 기간에도 제시하도록 함. － 임차주택을 양도하는 경우 임대인은 임차인에게 양수인에 관한 정보를 서면으로 통지해야만 양수인에게 임대인 지위가 승계되는 것으로 하고, 임대인이 이를 통지하지 않거나 통지를 받은 임차인이 이의를 제기할 경우 기존의 임대인에게 보증금반환의무가 유지되도록 함. 이로써 양수인의 자력 부족으로 인한 피해를 예방하고 임차인의 보증금 회수 안전성을 높이며, 악의적 전세사기를 실질적으로 방지하고자 함. － 임차보증금은 임차보증금과 선순위 담보권, 국세·지방세의 체납액을 더한 금액의 70%를 초과할 수 없으며 임차료는 보증금으로 전환한 금액이 임차보증금에 포함되도록 함. 다만 시행일로부터 1년 간은 80%를 초과할 수 없는 것으로 하고, 그 이후부터 70%를 초과할 수 없는 것으로 함. － 현행법에서 임차인이 1회만 한정하여 행사할 수 있는 계약갱신청구권을 2회로 변경하고, 갱신할 경우 현행 2년 간의 임대차기간을 3년으로 변경하며, 다만 총 9년 이내에서 갱신청구권을 행사할 수 있도록 함.

	- 이 법 시행 이후 최초 또는 갱신될 임대차계약부터 담보물권이 설정된주택이라도 우선변제를 받을 소액임차인 및 보증금의 범위를최후 계약일 기준으로 함. 현재 존속 중인 임대차 관계에도 개정 규정을 적용하되, 다만 우선변제를 받을 보증금의 범위는 담보물권자가 담보물권을 취득한 때의 규정을 기준으로 함. (26) 윤종오 의원안 - 주택임대차계약을 한 당사자는 잔금 지급과 동시에 임대차등기를 하도록 규정함. - 임차인은 임대차 기간 중 임대인에게 임대차등기를 요청할 수 있도록 하고, 임대인이 임대차등기 협력의무를 이행하지 않을 시, 임차인이 임대차계약을 해지할 수 있도록 하며, 임대인에게 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 함. - 임차주택의 양도인은 양도계약 체결 후 15일 이내에 주택의 양수인에 관한 사항, 소유권 변동의 원인이 된 거래에 관한 사항 등을 임차인에게 통지하여야 하며, 양수인은 양도계약 체결일로부터 15일 이내에 납세증명서 등을 임차인에게 제시하도록 함. 임차인은 통지를 받은 날로부터 2개월 이내 임대차를 해지할 수 있도록 함. - 보증금 반환사유가 발생하였음에도 불구하고, 임대인이 보증금의 전부 또는 일부를 반환하지 않을 시, 미반환 보증금에 대한 지연이자를 임차인에게 지급하도록 함. - 임대차등기 또는 임차권 설정 등기가 있는 경우, 임대차가 종료된 때부터 3개월이 지나도록 보증금의 전부 또는 일부를 반환하지 않을 시, 임차인이 경매를 신청할 수 있도록 함. - 최우선변제금을 받을 임차인의 기준과 범위는 배당시 대통령령을 기준으로 하며, 보증금의 범위는 선순위담보물권자가 담보물권을 취득할 때의 대통령령을 기준으로 하도록 함. - 임대차계약서 기재 내용을 사실과 다르게 작성한 임대인 또는 공인중개사에게 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 함. (27) 강선영 의원안 - 「공동주택관리법」 제2조제1항제2호에 따른 의무관리대상이 아닌 공동
--	---

	주택에 대하여 임대인이 관리비의 총액과 항목별 산정기준을 임대차계약서에 명시하도록 의무화하여 관리비 관련 정보의 투명성을 제고하고, 관리비를 둘러싼 불필요한 분쟁을 예방함으로써 건전한 임대차 문화를 확립하고자 함. (28) 김소희 의원안 - 주민등록을 마친 즉시 대항력이 발생하도록 하고, 저당권 등 다른 물건 변동과의 우선순위는 접수된 순위에 따르도록 하려는 것 (29) 김승수 의원안 - 임대차계약을 체결할 때 임대인은 관리비의 세부내역을 임차인에게 제시하도록 하고, 임대인은 매년 1회 이상 관리비 징수 및 집행 내역을 임차인에게 통지하며, 실제 지출된 비용과의 차액을 정산하도록 하고자 함. (30) 고민정 의원안 - 임대인이 차임이나 보증금, 임대주택의 관리를 위해 징수하는 전기료, 난방비, 일반관리비, 청소비 등 대통령령으로 정하는 비용 외의 비용을 징수하는 경우 이를 차임으로 추정하고자 함. (31) 복기왕, 권영진 의원안 - 등기정보, 확정일자 정보, 전입세대 정보, 임대인 세금체납 및 신용정보 등 관련 정보를 연계·분석하여 임대차 권리관계를 종합적으로 파악하고 전세계약 위험도를 사전에 진단할 수 있는 범정부 협력·연계를 기반으로 하는 정보시스템을 구축·운영할 필요가 있고, 해당 정보시스템을 통해 가공·생산된 정보를 예비 임차인에게 제공함으로써 합리적 의사결정을 지원하고 전세사기를 예방하고자 하는 것 (32) 이춘석 의원안 - 임대인이 임차인에게 부과하는 관리비는 대통령령으로 정하는 항목의 실제로 발생한 비용의 합계액을 초과하여 징수할 수 없도록 하고, 임차인이 실제로 발생한 비용을 초과하여 관리비를 지급한 경우에는 초과지급된 관리금의 반환을 청구할 수 있도록 하려는 것 (33) 손명수 의원안 - 임대인은 임차인으로부터 약정한 차임이나 보증금 외에 임대주택의 관
--	--

	리에 실제로 소요되는 비용으로서 대통령령으로 정하는 비용을 징수할 수 있도록 하고, 임대인이 이를 위반하여 징수한 금원 중 실제 지출액을 초과하는 부분은 임차인이 반환을 청구할 수 있도록 하고자 함.
(34) 이종배 의원안	－ 주민등록을 마친 즉시 대항력이 발생하도록 함과 동시에 주택임대차표준계약서 사용을 의무화하고자 함.
(35) 강선영 의원안	－ 임대차계약을 체결할 때 임대인은 제6조의3에 따른 계약갱신요구권에 관한 사항 및 제7조에 따른 차임 등의 증감청구권에 관한 사항이 명시된 서면을 임차인에게 교부하도록 하고, 임대인의 차임 등의 증액청구는 임대차계약 또는 약정한 차임이나 보증금의 증액이 있는 후 2년 이내에는 하지 못하도록 하고자 함.
(36) 배준영 의원안	－ 임대차계약 체결 이후 임차주택의 소유권이 이전되는 경우 임대인의 지위를 승계한 자가 일정 기간 내에 임차인에게 그 사실을 서면으로 통지하도록 하는 규정을 신설하고자 함.
(37) 김기표 의원안	－ 임대차계약 시 합의로 임차인이 임대인에게 관리비를 납부하는 경우 임차인이 임대인에게 부과된 관리비 내역의 제공을 요청할 수 있도록 하며, 요청받은 임대인은 이를 제공하도록 함으로써, 주택 관리비 운영의 투명성을 확보하려는 것
(38) 김승원 의원안	－ 국토교통부장관이 관계기관 정보 연계를 통해 임대차 주택 등에 관한 위험 진단정보를 가공·분석·제공하여 예비임차인과 공인중개사 등에 제공할 수 있는 통합시스템을 구축·운영하고, 대항력 발생시기를 ‘즉시’로 변경함과 함께 다른 권리와 동시 발생하는 경우 처리 기준 등을 정비하며, 통합시스템을 통해 등기·확정일자·전입신고 등 발생 시각 정보를 임대차계약 당사자 등에게 제공하고자 하는 것

나. 검토의견 : 보완후 입법촉구

먼저 임대차 등기 제도의 개선방안과 관련하여 현행 공시방법의 불안전성을 해결해야 한다. 현행법은 주택의 인도 및 주민등록을 마친 다음날부터 대항력이 발생함에 따라, 입주 당일 등기가 이루어진 제3자의 저당권보다 후순위가 되어 문제가 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 임대차 등기를 일반화하는 방법이 있다. 임차인이 보증금을 완납함과 동시에 임대차 등기를 할 권리를 부여하고, 임대차 등기에 필요한 서류를 제공하지 않으면 계약을 해지할 수 있도록 하는 내용의 개정입법이 필요하다(윤종오 의원안).

아울러 임대차 등기가 있으면 제3자에게 대항할 수 있도록 하여야 하며, 나아가 임차인이 보증금을 반환받지 못한 경우를 대비하여, 등기된 임대차에 대해서는 임차인에게 경매청구권을 부여해야 한다.(한창민 의원안, 윤종오 의원안).

전세사기 등 사건을 통해 이른바 ‘바지임대인’에 대한 규제와 최우선변제금 제도의 개선의 필요성이 더욱 커졌다. 임차주택을 양도할 경우 임대인이 그 사실을 임차인에게 알리도록 하거나, 임대인의 지위승계를 원하지 않는 임차인이 임대차계약을 해지할 수 있도록 하는 내용의 개정안들이 발의되어있다(김희정, 전종덕, 한창민, 윤종오 의원안 등).

그러나 이미 소유권이 양수인에게 이전된 상태에서 종전 임대인을 상대로 계약 해지를 했을 경우 발생할 문제점들에 대해서는 대부분의 입법안에서 다루어지고 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 고려할 필요가 있다. 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 것이다. 이 경우 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 재정 상태가 불량한 양수인의 임차 주택 매수를 사전에 방지할 수 있다. 이러한 방법을 통해 소형주택 임대차 시장과 매

매 시장이 정상화되고 전세사기 피해 등을 예방할 수 있을 것으로 기대한다.

소액임차인 보호와 관련하여, 소액임차인 해당여부와 최우선변제금의 범위에 관한 개정 안들이 있으나(서영교, 한창민, 윤종오 의원안), 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 판단하도록 할 필요가 있다. 이렇게 하면 소액임차인에 대한 보호를 강화할 수 있으며, 선순위 담보권자는 담보권을 설정할 당시 임차인의 최우선변제금이 존재하는 것을 고려하여 담보권을 설정하고 있으므로, 담보물권자의 재산권 침해 역시 최소화할 수 있다.

또한, 임대인과 임차인간의 거래정보 격차를 해소하기 위하여 임대인의 국세 지방세 납세증명서 등 재정상태를 종합적으로 판단할 수 있는 자료를 제공하도록 하는 내용의 개정안이 제시되고 있다(한창민 의원안).

이에 더하여 「국세징수법」개정을 통해 임차인이 임대차계약 체결하기 전 뿐만 아니라 임대차기간 중에도 임대차보증금이 일정 금액 이상의 임차인은 임대인의 동의없이 미납 국세 및 체납액의 열람을 신청할 수 있도록 해야한다.

아울러 공인중개사가 확인하고 설명할 사항을 구체화할 필요가 있다. 「공인중개사법」제25조 제2항에서는 주택의 임대차에 관한 세부 사항, 같은 법 제25조 제3항에서는 「민간임대주택특별법」에 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 동의에 제1항부터 제4항에 이르기까지 확인, 설명을 위해 필요한 경우 중개대상물의 상태에 관한 자료를 요구하도록 의무화 해야한다. 중개의뢰인이 이를 거절할 경우 공인중개사가 그 중개의뢰인에 대한 중개를 거절하도록 의무화하는 한편, 이를 위반한 경우 과태료 제재를 할 수 있도록 할 필요가 있다.

차별금지법법안

(포괄적 차별금지법(평등법) 제정)

정책목표: 주요 사회영역에서의 차별을 시정·예방하고 차별로 인한 피해를 구제함으로써 헌법상의 평등권과 인간의 존엄과 가치를 보장·실현

담당검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

한국에는 차별시정을 위한 개별적 법률들이 이미 존재한다(「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 등). 그러나 ①이러한 개별법만으로는 그 밖의 영역·사유에서 발생하는 차별을 다룰 수 없다. 인종, 병력, 성적지향, 성별정체성, 학력 및 출신학교, 출신지역 등 차별이 점점 심각하게 문제되고 있음에도 이를 규율하는 개별법이 제정되지 않았고, 기존의 개별법들이 주로 고용 영역의 차별만을 다루고 있어 교육·재화·용역 등의 영역에는 큰 공백이 존재하기 때문이다. ②또한 현행법으로는 '비정규직 노년 여성에 대한 차별'과 같이 하나의 사유에 국한되지 않고 복합적으로 나타나는 차별에 효과적으로 대응하기 어렵고, ③법률마다 차별의 개념이나 구제수단이 달라 사유별로 규율범위와 정도가 달라지는 상황에서, 보다 표준화된 차별규율 기준을 세워야 할 필요성이 지속적으로 지적되어 왔다. 일반적·포괄적 차별금지법은 이를 해결하고자 한다.

현행 「국가인권위원회법」은 제2조 제3호에서 “평등권 침해의 차별행위”를 포괄적으로 정의하고 있다. 그러나 ① 「국가인권위원회법」은 실제법이 아닌 국가인권위원회에 관한 조직

법이어서 차별의 정의·유형·예외에 관한 구체적 판단기준을 제공하는 실체적 조항을 갖추지 못하고 있고, ②구제수단에 강제력이 없어 피해자 구제에 미흡하며, ③차별 예방 및 시정에 관한 국가의 책무를 규정하는 법이 아니라는 점에서 일반적·포괄적 차별금지법을 대안하기에는 한계를 지닌다.

위와 같은 이유로 일반법 성격의 차별금지법 논의가 시작되었고, 2006년 국가인권위원회가 국무총리에 「차별금지법」을 권고한 이래 수차례의 법안 발의가 있었음에도 일반적·포괄적 차별금지법이 아직까지 제정되지 못하고 있다. 2022. 5. 8. 국가인권위원회는 다시 「평등 및 차별금지에 관한 법률」을 제정하라는 의견표명을 하며, “OECD 회원국 중에서 우리나라와 일본을 제외한 대부분의 국가에 이미 평등법이 존재한다. 유엔 인권이사회 이사국인 우리나라는 이제 국제사회의 평등법 제정 요청에 응답해야 한다.”고 지적하였다.

차별과 불평등 문제가 갈수록 심각해지고 이에 대한 사회적 인식이 높아지면서 일반적·포괄적 차별금지법에 대한 사회적 요구는 계속되어 왔다. 2020년 국가인권위원회의 ‘차별에 대한 국민인식조사’에서는 응답자의 88.5%가, 국가인권위원회의 ‘2022 평등에 관한 인식조사’에서는 67.2%가 포괄적 차별금지법 제정이 필요하다고 답했다. 또한 2025년 12월 티브릿지 조사(만 18~39세 여성 1,000명 대상, 정춘생 의원실 의뢰)에서는 응답자의 55.1%가 차별금지법을 인지하고 있었으며, 인지자 중 84.6%가 법 제정이 ‘필요하다’고 응답했다. 아울러 2026년 한국갤럽 여론조사에서도 55%가 찬성 의견을 나타내는 등 입법에 대한 사회적 요구는 확고하게 유지되고 있다. 또한 2026. 5. 29.에는 136개 시민사회단체 공동으로, ‘혐오 대응의 시작은 차별금지법 제정으로 시작하자’라는 제목의 기자회견이 개최되기도 하였다.

2015년 유엔 자유권위원회가 ‘인종, 성적지향 및 성별정체성을 근거로 한 차별을 포함한 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 형태의 포괄적 차별금지법을 채택할 것’을 권고하는 등 유엔인권조약기구들(인종차별철폐위원회·사회권규약위원회 등)은 2007년 이래 10여 차례 포괄적 차별금지법 제정을 권고해왔다. 특히 2023년 자유권위원회가 다시 채택한 제5차 최종견해(CCPR/C/KOR/CO/5)의 구체화된 권고에 따른 정부의 후속조치 정보 제출 시한이 2026. 11. 3.로 현재 임박한 상황이다. 또한 제1~4차 유엔 인권이사회 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에서도 포괄적 차별금지법 제정 권고는 반복되어 왔다.

한편 대법원이 2024. 7. 18. 선고 2023두36800 전원합의체 판결에서 동성 동반자의 건강

보험 피부양자 배제를 평등원칙에 위반한 차별행위로 판단하는 등 사법절차를 통해 헌법상 평등권이 보장되는 진일보의 사례도 있었다. 그러나 법원의 법형성 기능은 본래 개별 사건 해결에 그 역할이 한정된다는 속성과 한계를 지니므로, 이러한 사법적 진전만으로는 문제를 근본적으로 해결하기 어렵고, 결국 입법적 해결이 필요한 상황에서 현재와 같은 입법자의 소극적·유보적 태도는 더 이상 용인될 수 없는 상황이다. 또한 헌법 제10조 문언상 ‘불가침의 기본적 인권을 보장할 국가의 의무’에서 구체적 작위의무가 도출될 수도 있는바(헌법재판소 2011. 8. 30. 선고 2006헌마788), 불합리한 차별이라는 장애상태를 제거할 입법적 의무의 이행이 시급하다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 차별금지법안 (2215945) (2) 차별금지법안 (2216610)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 1. 9. 손솔 (진보당) (2) 2026. 2. 5. 정춘생 (조국혁신당)
주요내용	(1) 손솔 의원안 - 정치·경제·사회·문화 전 영역의 차별을 금지하는 포괄적 차별금지법을 제정하고, 직접차별뿐 아니라 간접차별·괴롭힘·성희롱·차별조장 광고까지 차별로 규정하며, 국가인권위원회법상 차별사유 19개를 포함해 성별정체성·고용형태 및 언어·국적·출신학교·노동조합 가입 여부 등 25개 사항을 차별사유로 예시함. - 복합차별을 독립된 차별 유형으로 명시하고, 통합판단 원칙을 도입하고, 예외적 정당화사유는 모든 차별사유에 각각 존재해야 한다고 규정하였고, 차별 시정 관련 교섭의 요구에 응하지 않는 경우도 차별로 규정한 것이 특징적임

주요내용	- 국무총리는 차별시정정책위원회의 심의를 거쳐 5년마다 차별시정기본 계획을 수립하도록 하고, 고용·재화용역·교육훈련·법령과 정책의 집행 4개 영역의 차별금지 유형을 관광·정보통신·단체 운영 등까지 세분하여 구체화함. - 피해자 외에 사실을 아는 사람·단체의 인권위 진정을 허용하고, 인권위 시정명령 및 이행강제금(3천만원 이하)을 도입하며, 인권위가 소송을 지원하는 데 그치지 않고 위원회의 이름으로 직접 소를 제기할 수 있도록 함. - 악의적 차별에 대한 3배 이상 5배 이하 손해배상책임(하한 500만원 이상)과 입증책임 분배를 규정하고, 집단소송 및 노무제공계약 관련 정보공개청구권(거부 시 차별 추정), 법원의 임시조치·적극적 조치·판결 불이행 시 지연기간에 따른 배상명령(간접강제)을 도입하며, 사용자·교육기관장의 구제절차 관련 불이익조치를 무효로 하고 2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금에 처하도록 함. - 구제절차 관련 불이익조치는 해고, 전보, 징계, 퇴학, 집단 따돌림, 폭행 또는 폭언 등 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위, 그 밖에 신분이나 처우와 관련한 불이익한 조치 및 공익신고자보호법 제2조 제6호 각 목의 사항들을 의미한다. (2) 정춘생 의원안 - 정치·경제·사회·문화 전 영역의 차별을 금지하는 포괄적 차별금지법을 제정하고, 직접차별·간접차별·괴롭힘·성희롱·차별조장 광고를 차별로 규정하며, 국가인권위원회법상 차별사유 19개를 포함해 성별정체성·고용형태를 추가한 21개 항목을 차별사유로 예시함. - 차별의 원인이 2가지 이상인 경우 통합판단 원칙을 도입하고, 일반적 판단에 있어 '다른 법률에 따라 차별로 보지 아니하는 경우' 등 예외를 인정함. - 법무부장관이 5년마다 기본계획을 수립하는 등 차별시정정책의 주무부처를 법무부로 함. - 피해자 외에 사실을 아는 사람·단체의 인권위 진정을 허용하고, 인권위의 시정명령 및 이행강제금(3천만원 이하)을 도입하며, 소송지원에 법무부장관이 소송지원변호인단을 운영하는 방식으로 규정함.
-------------	--

주요내용	- 악의적 차별에 대한 3배 이상 5배 이하 손해배상책임(하한 500만원 이상)과 입증책임 분배를 규정하고, 법원의 임시조치·적극적 조치 판결과 판결 불이행 시 지연기간에 따른 배상명령(간접강제)을 도입하며, 누구든지 구제절차 관련 불이익조치를 한 사람은 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금에 처하도록 함. - 구제절차 관련 불이익조치는 해고, 전보, 징계, 퇴학 그 밖에 신분이나 처우와 관련한 불이익을 의미함.
-------------	---

나. 검토의견: 입법촉구

현재 발의된 두 법률안(손술 의원안, 정춘생 의원안)은 제21대 국회에서 폐기된 네 법안에 이어 제22대 국회에서 처음 발의된 일반적·포괄적 차별금지법안으로, 총칙 - 국가 및 지방자치단체의 차별시정 의무(계획 수립) - 영역별 차별금지 - 차별의 구제라는 공통된 구조를 지니고 있다. 두 법안 모두 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 금지하고 차별로 인한 피해를 효과적으로 구제함으로써 헌법상의 평등을 보호하여 인간으로서의 존엄과 가치를 실현함을 목적으로 하고 있으며, 종전 법안들의 골격을 유지하면서 배상액 하한의 명시 등 구제의 실효성을 보완하고 있어 제정을 통해 국가의 평등실현과 차별피해자의 구제가 효과적으로 이루어질 것으로 평가된다. 이하에서는 주요 쟁점사항을 간략히 검토한다(발의된 법률안을 개별적으로 언급하는 경우 대표발의 의원 명의에 따라 '손술 의원안', '정춘생 의원안'으로 지칭한다).

두 법안은 국가인권위원회법에 명시된 19개 사유를 기본으로 하여 몇 가지 차별금지사유를 추가로 명시하고 있다. 손술 의원안은 성별정체성, 고용형태, 언어, 국적, 출신학교, 노동조합 가입 여부 등을 추가하여 25개 사유를 예시적으로 규정하며, 정춘생 의원안은 성별정체성, 고용형태를 추가하여 21개 사유를 예시적으로 규정한다(또한, '용모 등 신체조건'을 '용모·유전정보 등 신체조건'으로 개정). 차별금지사유는 그 사회에서 전형적으로 문제되고 있는 차별이 무엇인지를 반영하는 지표에 해당한다. 이미 국가인권위원회법에 명시된 19개 사유가 차별금지법에 명시되어야 하는 것은 물론이고, 두 법안이 추가로 명시한 사유 역시 이러한 관점에서 법에 적극적으로 포함되어야 할 것이다. 특히 두 법안이 공통적으로 추가

한 ‘성별정체성’, ‘고용형태’는 한국사회에서 차별의 심각성이 계속하여 보고되어온 사유에 해당한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 한편 두 법안의 적용범위는 모두 국민과 대한민국 영역에 있는 외국인을 포함하는데, 손술 의원안은 대한민국 영역에 있는 법인까지 포함한다는 특징이 있다.

두 법안은 ‘직접차별’뿐만 아니라 외견상 중립적인 기준을 적용했으나 불리한 결과를 초래한 ‘간접차별’, 그리고 ‘괴롭힘’과 ‘성희롱’, ‘차별조장 광고’ 등을 모두 금지 대상 차별의 유형 및 형태로 포섭하여 차별의 개념을 구체화하고 있다. 두 법안은 모두 차별이 소명되는 경우 차별에 관한 소송 제기 전 또는 소송 제기 중에 본안 판결 전까지 법원이 차별의 중지 등 임시조치를 명할 수 있고, 또한 피해자의 청구에 따라 차별의 중지 또는 차별시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있다는 규정을 두고 있다(현행 장애인차별금지법 제48조와 동일한 구조).

한편 2가지 이상의 사유가 함께 작용하는 이른바 ‘복합차별’에 관하여, 손술 의원안은 이를 독립된 차별 유형으로 명시하고(제3조 제7호) 통합판단 원칙(제5조)과 정당한 사유가 모든 사유에 각각 존재하여야 한다는 예외의 한계(제4조 단서)까지 규정한 반면, 정춘생 의원안은 통합하여 충분히 고려하여야 한다는 통합판단원칙(제5조)만을 두고 있다. 이처럼 복합차별을 입법으로 규제하려는 시도는 개별적 차별금지법마다 다르게 규정되어 혼란을 주는 차별의 개념을 통일적으로 체계화하고 세계적인 표준에 맞추어 갱신한다는 의의가 있다. 차별금지법이 한국사회에 통합적인 차별의 개념을 제시하며 차별에 관해 확장된 언어를 제공하는 법이어야 한다는 점에서, 복합차별 개념과 통합판단원칙은 차별정의에 반드시 포함되어야 한다.

손술 의원안은, 차별금지의 예외로 ①직무 수행의 성질에 따른 예외와 ②현존하는 차별 해소를 위한 잠정적 우대조치 두 가지를 두되, ①에 관하여 ‘특정 직무나 사업수행의 성질상 그 핵심적인 부분을 특정 집단의 모든 또는 대부분의 사람들이 수행할 수 없고, 그러한 요건을 적용하지 않으면 사업의 본질적인 기능이 위태롭게 된다는 점이 인정되는 경우’로 예외를 인정하되 ‘과도한 부담 없이 수용할 수 있는 경우’는 다시 제외하도록 하였다. 정춘생 의원안은, 차별금지의 예외로 ①직무 수행의 성질에 따른 예외와 ②현존하는 차별 해소를 위한 잠정적 우대조치를 두는 점은 손술 의원안과 같으나, ①을 ‘특정 직무나 사업 수행의

성질상 불가피한 경우’로 간략하게 규정하고, 아울러 ③‘다른 법률에 따라 차별로 보지 아니하는 경우’를 예외로 추가하여 예외의 범위가 비교적 넓다.

두 법안은 제3자의 진정을 허용하고, 시정권고를 정당한 사유 없이 이행하지 않는 경우 국가인권위원회의 시정명령과 3천만원 이하의 이행강제금을 규정하고 있다. 강제력 있는 구제수단에 대한 요구가 꾸준하였고 현행 개별적 차별금지법들이 모두 시정명령제도를 두고 있는 점에서 시정명령과 이행강제금의 도입은 바람직하다. 나아가 손술 의원안이 인권위 명의의 직접 소제기(제56조)와 집단소송(제59조)을 도입한 것은 구조적 차별의 시정을 도모한다는 점에서 긍정적으로 평가되나 집단소송의 절차와 시행일이 별도 법률에 위임되어 있어 절차규정의 완비가 요구된다. 또한 손술 의원안의 차별시정정책위원회(국무총리 소속)가 추상적·상징적인 조직에 머무르지 않고 실질적인 결정권을 행사하기 위해서는 시행령 제정 등 구체적인 후속 입법이 필요해 보인다.

차별에 관한 증거는 차별행위를 한 자의 지배영역에 놓여있는 경우가 대부분이므로, 국내외 모든 차별금지법제는 차별의 피해자를 효과적으로 구제하기 위해 입증책임을 완화하거나 입증책임의 일부 또는 전부를 전환시키는 소송법상의 특례규정을 두고 있다. 차별을 주장하는 자가 차별 판단의 대상이 되는 행위가 있었다는 사실을 입증하면 그 상대방이 나머지 부분을 입증하도록 한 각 법률안(손술, 정춘생 의원안)의 내용은 국내외 차별금지법제에 비추어 볼 때 입증책임의 특례조항으로써 기본적인 내용을 담은 것이며, 이 부분 역시 제정 시 반드시 포함되어야 한다. 차별을 주장하는 자의 상대방의 입증책임에 관하여, 손술 의원안에서는 ‘정당한 사유’로, 정춘생 의원안에서는 ‘합리적인 사유’로 규정되어 있는데, 맥락상 중대한 차이로 보이지는 않는다.

두 법안은 구제의 실효성을 높이기 위해 악의적 차별에 대한 징벌적 손해배상 제도를 도입하여 손해액의 3배 이상 5배 이하의 배상 책임을 규정하고 있으며, 배상금의 하한을 500만 원 이상으로 명시하고 있다. 또한 피해자나 조력자가 진정이나 소송 등 구제절차에 참여했다는 이유로 해고, 전보, 징계 등의 보복성 조치를 당하지 않도록 불이익 조치 금지 조항을 마련했으며, 이를 위반할 경우 손술 의원안은 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에, 정춘생 의원안은 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 형벌(벌칙) 규정을 두어 불이익 조치에 대한 처벌을 엄격히 규정하고 있다.

불이익조치의 개념에 관하여, 손술 의원안은 “집단 따돌림, 폭행 또는 폭언 등 정신적·신체적 손상을 가져오는 행위(이하 ‘집단 따돌림 등’)”를 불이익조치로 구체적으로 예시한 반면(소위 2차 피해), 정춘생 의원안은 “해고, 전보, 징계, 퇴학 그 밖에 신분이나 처우와 관련하여 불이익”으로만 규정하고 있다. 그런데 집단 따돌림 등의 행위는 사용자·기관장이 직접 가담하지 않고 방치·교사하는 경우에도 비난가능성이 작지 않다. 실효적 대응을 위해서는, 현행 남녀고용평등법상 불리한 처우의 개념과 마찬가지로, 집단 따돌림 등의 행위 및 “그 행위의 발생을 방지하는 행위”까지도 포함하는 것이 바람직할 수 있다(남녀고용평등법 제14조 제6항 제6호, 제37조 제2항 제2호 참조). 또한 집단 따돌림 등의 직접 행위자를 어떻게 규율할 것인지(징계 등), 현행 공익신고자보호법과의 관계는 어떠한지에 대해서도 논의가 필요하다.

처벌 대상자의 개념에 관하여, 손술 의원안은 사용자·교육기관장이, 정춘생 의원안은 누구든지 포함되는 것으로 규정해 문언상 차이(신분범 여부)가 있는데, 현실적으로 불이익 조치를 할 권한을 가진 자가 곧 사용자 등에 해당할 것이므로 본질적인 차이는 없어 보인다.

출입국관리법 일부개정법률안

(공항 구금환경 개선)

정책목표: 공항 구금환경 개선

담당검토: 민변 국제연대위원회

1. 현황과 문제점

입국이 불허된 외국인은 송환될 때까지 출입국항(공항·항만)을 벗어날 수 없다. 대다수는 며칠 안에 출국하지만, 출입국항에서 난민신청을 하였다가 난민인정심사 불회부결정을 받고 그 취소소송을 제기한 사람 등은 재판이 끝날 때까지 통상 6개월에서 1년을 공항에서 지낸다. 취소소송을 제기한 외국인은 2023년 33명, 2024년 52명, 2025년 9월까지 34명으로 연평균 50명 안팎이다.

이 문제는 여러 차례 법원의 위법 판단을 받아왔다. 법적 근거 없이 민·관이 공동운영하던 송환대기실 수용은 위법한 구금으로 판단되었고(대법원 2014. 8. 25.자 2014인마5 결정), 뒤이어 확산된 공항 환승구역 방치 관행도 인간의 존엄을 지킬 최소한의 처우조차 없는 위법한 수용으로 판단되었다(인천지방법원 2021. 8. 9. 2020인라8 결정 등). 그 결과 2022. 8. 18.부터 ‘출국대기실 국가운영제도’(출입국관리법 제76조의2)가 시행되어 구금의 법적 근거와 국가의 비용부담이 마련되었다.

그러나 출국대기실은 공항 보안구역 안의 단기 대기 시설이므로 사람이 6개월 이상 생활

할 수 있는 곳이 아니다. 「출국대기실 운영 규칙」도 「외국인보호규칙」을 선택적으로만 준용하여 건강진단·운동·영양기준·물품 구입·청원권·일반면회에 관한 규정이 아예 없고, 위탁수하물을 수령할 수 없어 자기 옷도 없이 수개월을 지내는 사례가 반복된다. 외국인보호 시설은 물론 교정시설에도 미치지 못하는 수준이다.

이에 대해서는 2021년 법 개정 당시에 법무부도 국회에 ‘장기대기가 불가피한 사람 및 노약자·영유아 동반자의 처우 향상을 위하여 보안구역 밖의 별도 시설인 출국대기소를 개정안에 규정할 필요가 있다’는 의견을 제출하였다. 다만 구금의 법적 공백을 해소하는 일이 시급하였던 사정 때문에 출국대기소는 다음 단계의 과제로 미루어졌다. 그 ‘다음’이 5년째 오지 않고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	출입국관리법 일부개정법률안 (2216165)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2026. 1. 20. 이성윤 (더불어민주당)
주요내용	본 법안은 장기간 대기하는 송환대상외국인이나 취약자를 동반한 송환대상 외국인에 대하여는 인도적인 처우가 이루어질 수 있도록, 출입국항 밖에 출국대기소를 설치 및 운영하기 위한 근거조항을 마련함. － ‘출국대기소’ 정의규정 신설 － 송환대기장소에서 신체의 자유가 부당하게 제한되지 않도록 국가가 노력할 의무 신설 － 출국대기소 관리비용은 국가가 부담함.

나. 검토의견: 입법촉구

이 법안은 인권의 관점에서 반드시 필요한 법안이다. 출입국항에 대기하는 외국인은 입국불허 처분과 그에 불복할 권리를 행사한 결과로 그곳에 있다. 권리구제 절차를 밟는다는 이유로 6개월에서 1년을 수용되어야 한다면, 이는 사실상 재판받을 권리에 대가를 치르게 하는 것이다. 출국대기소는 새로운 권리를 창설하는 제도가 아니라 이미 인정된 최소한을 실현할 공간을 마련하는 제도이며, 노약자와 영유아 동반자를 입소대상으로 명시한 점 역시 국제인권기준에 부합한다.

이 법안은 모두가 찬성하는, 반대가 없는 법안이다. 법무부는 2022년 1월 ‘출국대기소 근거 법령 제정 및 설치 계획(안)’을 수립하고 제4차 외국인정책 기본계획(2024. 2.)에도 이를 반영하였다. 국가인권위원회는 2023. 10. 30. 공항 밖 별도 대기시설의 설치와 처우 규정 마련을 권고하였고, UN 자유권규약위원회도 2023년 최종견해에서 출입국항 관련 시설의 국제기준 준수와 독립적 모니터링 보장을 권고하였다. 유엔난민기구, 대한변호사협회, 난민인권네트워크, 국회입법조사처의 입장도 다르지 않다. 소관 부처와 인권기구, 법률가단체, 시민사회가 이 정도로 한 목소리를 내는 사안은 흔치 않다.

법안의 내용은 그간의 논의를 충실히 반영하고 있어 타당하다. 입소대상자 설정은 현행 제도가 남긴 문제의 핵심을 해결하기 위한 것으로 법무부·변호사단체·시민사회의 기존 논의와도 일치한다. 설치장소를 ‘출입국항 밖’으로 명시한 것 역시 중요하다. 현행 제도의 한계가 공간이 한정된 보안구역 안에 시설을 둔 데서 비롯되기 때문이다. 신체의 자유가 부당하게 제한되지 않도록 할 의무를 명시한 것은, 출국대기소가 도주 방지를 위한 구금시설이 아니라 인도적 처우를 위한 시설임을 법문에 새긴 것으로서 적절하다.

예산과 행정부담을 이유로 한 소극론은 근거가 없다. 출국대기소에 입소할 인원은 시설이 없더라도 어차피 출국대기실에서 대기해야 하는 인원이므로, 병행 운영으로 새로 늘어나는 수용 인원은 없다. 오히려 출국대기소를 두지 않으면 연간 수만 명이 거쳐 가는 출국대기실 전체를 장기 거주가 가능한 수준으로 끌어올려야 하고, 그 비용이 훨씬 크다. 필요한 규모도 일평균 최대 50명 수준으로 추산되어 과중하지 않다.

제도가 이행되는 과정에서는 다음 사항이 함께 검토되어야 한다. ① 입소가 관서장의 재량행위로 규정된 만큼, 시설을 설치하고도 운용하지 않는 사태를 막기 위해 대통령령에서 입소대상을 구체화하고 신청에 대한 결정 기한과 거부 시 이유 고지 의무를 둘 필요가 있다. ② 하위법령에서 개방형 운영 원칙을 분명히 하여야 한다. ③ 최소한 「외국인보호규칙」 수준의 처우 규정과 함께 가족의 일반면회 허용, 위탁수하물 수령이 보장되어야 한다. ④ 불회부결정 취소소송에 1심 약 6개월, 상소심 각 3개월가량이 소요되는 현실을 고려하여, 송환대기장소 대기자의 사건을 우선 처리하도록 법원 예규를 정비할 필요가 있다.

출입국관리법 일부개정법률안

(외국인 구금 제한)

정책목표: 외국인 구금제한

담당검토: 민변 국제연대위원회

1. 현황과 문제점

헌법재판소는 2023. 3. 23. 강제퇴거명령을 받은 외국인을 송환할 수 있을 때까지 보호시설에 수용할 수 있도록 한 출입국관리법 제63조 제1항에 대하여 헌법불합치결정을 하였다(2020헌가1, 2021헌가10 병합). 보호기간의 상한이 없어 사실상 무기한 구금이 가능하고, 구금의 개시와 연장이 독립되고 중립적인 기관의 심사 없이 집행기관 자신의 판단으로 이루어진다는 점에서, 과잉금지원칙과 적법절차원칙에 위배되어 신체의 자유를 침해한다는 것이다. 오랜 기간 지적되어 온 이주구금제도의 인권문제를 헌법의 언어로 확인한 결정이다.

그러나 2025. 2. 27. 국회를 통과하여 같은 해 6. 1.부터 시행된 개정 출입국관리법은 헌법불합치결정의 취지에 크게 미치지 못한다. 보호기간의 상한을 9개월로 정하였으나 난민 신청이나 소송이 진행 중인 경우에는 20개월까지 연장할 수 있도록 하였고, 상한이 지나 보호가 해제된 사람을 다시 구금할 수 있는 '재보호' 조항을 두어 사실상 무기한 구금의 여지를 남겼다. 심사기관 역시 독립기관이 아니라 법무부 내부에 설치되는 외국인보호위원회로 정하였다. 무엇보다, 이주구금제도의 해법으로 논의되어 온 이주아동 구금금지 원칙, 구금 대안제도, 강제퇴거명령 우선주의에서 자진출국 우선주의로의 전환은 개정법에 전혀 담기

지 못하였다.

이처럼 헌법불합치결정이 있었음에도 제도의 변화는 미흡했다. 이주구금제도의 진정한 개선을 위해서는 추가적인 제도개선 논의가 반드시 뒤따라야 한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 출입국관리법 일부개정법률안 (2215091) (2) 출입국관리법 일부개정법률안 (2214581) (3) 출입국관리법 일부개정법률안 (2207407) (4) 출입국관리법 일부개정법률안 (2214822)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 12. 10. 이성윤 (더불어민주당) (2) 2025. 11. 26. 한창민 (사회민주당)·서영교 (더불어민주당) (3) 2025. 1. 9. 조정훈 (국민의힘) (4) 2025. 12. 3. 윤종오 (진보당)
주요내용	(1) 이성윤 의원안 임금채불 피해 외국인근로자에 대하여 구금 대신, 거주지 및 체불임금 수령현황 보고의무 부과 등 비구금적 대안 수단을 도입함. (2) 한창민·서영교 의원안 18세 미만 외국인아동에 대한 보호(구금) 조치를 전면 금지하고, 보호자인 부모에 대하여는 보증금 예치를 제외한 조건으로 보호를 일시해제하도록 함. 아동 최상의 이익 최우선 고려 원칙을 명시함. (3) 조정훈 의원안 18세 미만의 외국인을 보호하여서는 아니 된다는 원칙적 금지 규정을

	마련하고, 법무부장관이 외국인 아동과 그 가족이 적절한 지원을 받을 수 있도록 필요한 조치를 하고 시설과 재원 등을 마련하여야 한다는 훈시규정을 둠 (4) 윤종오 의원안 강제퇴거명령 우선주의를 자진출국 우선주의로 전환하고, 아동·장애인·임산부·난민 등 취약계층에 대한 강제퇴거를 엄격히 제한함.
--	--

나. 검토의견: 입법촉구

네 법안은 모두 ‘구금은 최후의 수단’이라는 국제기준을 우리 법에 옮기려는 시도라는 점에서 방향을 같이한다. 사람을 가두는 일은 그 자체로 신체의 자유를 박탈하는 중대한 기본권 제한이고, 더구나 출입국관리라는 행정목적에 위한 구금은 형벌이 아니다. 유엔 자유권 규약상 자의적 구금 금지의 해석에 비추어 볼 때 대안을 검토하지 않은 구금은 최후의 수단으로 볼 수 없고, 한국도 참여한 이주 글로벌컴팩트(GCM) 목표 13은 비구금적 대안을 우선할 것을 약속하도록 한다. 구금을 원칙으로 삼는 현행 구조 자체가 국제기준에 어긋나므로, 이를 비구금 우선으로 되돌리려는 네 법안의 방향은 모두 인권적으로 타당하다.

이성윤 의원안은 우리 법에 ‘구금 대안’을 제도화하는 첫 시도로서 의의가 크다. 그 효과는 세 측면에서 확인된다. 인권 측면에서 외국인보호시설의 문제를 근본적으로 해소하고, 비용 측면에서 1인당 하루 약 15만 원이 드는 구금을 그 10~15% 비용으로 대체하며, 절차 준수 측면에서도 미국의 FCM 프로그램이 99%의 준수율을 보이는 등 실효성이 입증되었다. 임금을 떼인 사람을 가두어 그 임금을 포기하게 만드는 현재의 운영은 어떤 기준으로든 정당화되지 않는다.

한창민·서영교 의원안과 조정훈 의원안은 이주아동 구금의 금지 및 제한에 관한 법안이다. 그 구체적인 내용에서는 다소의 차이가 있는데, 이 중 한창민·서영교 의원안이 인권적으로 더 타당하다. ① 조정훈 의원안은 18세 미만 외국인을 보호하여서는 아니 된다는 원칙적 금지를 선언하는 데 그치는 반면, 한창민·서영교 의원안은 예외를 두지 않고 이를 금지하면서(안 제63조의4제1항) 부모에 대하여는 주거 제한·정기 보고 등을 조건으로 보호를

일시해제하도록 하여(같은 조 제2항) 아동구금 금지가 가족분리로 이어지지 않도록 설계하였다. 조건에서 보증금 예치를 제외한 것도 실효성 측면에서 중요하다. ② 조정훈 의원안의 지원 조항이 법무부장관에게 필요한 조치와 시설·재원 마련을 요구하는 훈시규정에 머무는데 비하여, 한창민·서영교 의원안은 아동 최상의 이익 최우선 고려 원칙을 법문에 명시하고 그 내용에 가족결합권과 안정된 환경에서 양육받을 권리를 포함시켰다(같은 조 제4항). 한편 이에 대해서는 여야를 가리지 않고 여러 정당 소속 국회의원들이 법안을 발의하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 아동구금 금지는 정파적 사안이 아니다. 법안이 여야 합의로 신속히 처리되어 아동이 더 이상 이주를 이유로 구금되지 않도록 하여야 한다.

윤종오 의원안은 구금 이전 단계인 퇴거 방식 자체를 바로잡아 구금의 발생을 줄이는 법안이다. 현행법은 강제퇴거 우선주의를 취하고 있어, 위반 사유를 가리지 않고 '미등록—단속—강제퇴거명령—구금—강제송환'이라는 제동장치 없는 단일 경로로 이어지며, 위반 사유가 분명하지 않은 조사 단계에서도 구금이 가능하다. 2025년 10월 대구의 한 산업단지에 서 단속을 피하던 20대 이주노동자가 추락해 숨진 사건은 이 구조가 낳은 결과였다. 개정안은 강제추방 원칙을 폐기하고 자발적·비구금적 출국을 원칙으로 선언하며, 퇴거의 방식을 법무부의 재량이 아니라 법이 정한 기준에 따라 결정하도록 한다. 아울러 아동·난민·장애인·인신매매 피해자 등에 대한 강제퇴거를 엄격히 제한하고, 용의자에 대한 비보호 조사 원칙을 확립하며, 출국명령이 유예된 사람에 대한 취업허가와 소송 진행 중 강제퇴거명령 유예의 특칙을 두었다. 특히 난민에 대한 강제퇴거 제한은 강제송환금지 원칙 및 난민법과의 체계 정합성 측면에서 반드시 필요하다. 무차별적 단속과 구금에 제동을 거는 최소한의 인권 저지선이라 할 만하다.

출입국관리법 일부개정법률안

(장기거주 이주아동 체류권 보장)

정책목표: 장기거주 이주아동 체류권 보장

담당검토: 민변 국제연대위원회

1. 현황과 문제점

2006년 정부는 초등학교에 재학 중인 미등록 아동과 부모에게 일정 기간 특별체류를 허가하는 한시적 구제조치를 실시한 바 있다. 이후 2010년 법무부는 초·중학교에 재학하는 미등록 이주아동에 대하여 졸업 시점까지 강제퇴거를 유예하는 '불법체류 학생 학습권 지원 지침'을 운영하기 시작하였고, 2013년에는 적용범위를 고등학교 재학생까지 확대하였다. 그러나 이 제도는 아동에게 정식 체류자격을 부여하는 것이 아니라 학교에 다니는 기간 동안 강제퇴거를 사실상 유예하는 제도였다. 따라서 미취학 아동, 학교 밖 아동 및 고등학교를 졸업한 아동은 보호대상에서 배제되었고, 졸업 후 계속 체류할 수 있는 경로도 없었다.

2018년 청주지방법원의 강제퇴거명령 취소 판결(청주지방법원 2018. 5. 17. 선고 2017구합2276 판결)과 2020년 국가인권위원회 권고 이후 법무부는 2021년 4월 19일 「국내 출생 장기 불법체류 아동 조건부 구제대책」을 처음 실시하였다. 최초 제도는 국내에서 출생하여 15년 이상 체류한 아동 등을 중심으로 매우 제한적으로 설계되어 있었다. 이후 구제범위가 지나치게 협소하다는 비판과 인권위의 추가적 문제 제기에 따라 2022년 2월부터 제도가 대폭 확대되었다. 국내 출생 아동뿐 아니라 외국에서 출생하여 어린 나이에 입국한 아동도 포함

되었고, 국내 체류기간도 유형에 따라 6년 또는 7년 이상으로 완화되었다. 부모도 범칙금을 납부하면 미등록 상태더라도 교육, 양육을 위한 체류자격을 부여 받아, 자녀가 만18세가 될 때까지 체류자격을 연장할 수 있었다.

이 제도는 2025년 3월 31일까지를 시행기간으로 하는 한시적 정책이었다.

법무부는 2025년 3월 20일 종전 정책을 2028년 3월 31일까지 3년 연장하였다. 현행 제도에서는 국내 출생 또는 6세 미만 입국자의 경우 6년 이상 국내 체류, 그 이후 입국자의 경우 7년 이상 국내 체류하면서 신청일 현재 초·중·고교에 재학 중이거나 고등학교를 졸업한 경우를 대상으로 한다. 또한 대상 아동의 미성년 형제·자매에게도 체류자격을 부여하도록 하여 가족분리 문제를 일부 개선하였고, 아동을 보호·양육하는 부모에 대해서는 아동의 고교 졸업 또는 성년까지 체류를 허용하는 구조를 유지하였다.

아울러 국내에서 성장한 외국인 청소년이 고등학교 졸업 후 대학에 진학하지 않더라도 일정한 요건을 충족하면 구직·연수(D-10), 취업(E-7-Y) 등의 체류자격으로 전환할 수 있는 별도의 경로도 마련되었다. 법무부에 따르면 2025년 3월까지 이 제도를 통하여 총 2,713명이 체류자격을 부여받았고, 그중 아동이 1,205명, 부모가 1,508명이었다. 2026년 2월에는 체류 자격을 얻은 이주아동의 부모 및 보호자가 자녀가 만 24세가 될 때까지 국내에 체류할 수 있도록 체류 기간을 확대했다.

현행 정책은 과거의 단순한 강제퇴거 유예에서 벗어나 일정 요건을 충족하는 아동에게 실제 체류자격을 부여하는 단계까지 발전하였다는 점에서 긍정적이다. 그러나 가장 큰 한계는 법률이 아닌 한시적 행정정책이라는 데 있다. 현재의 정책은 2028년 3월 31일에 종료되도록 되어 있어, 그 이후 제도의 존속 여부는 다시 법무부의 정책판단에 달려 있다. 2025년 당시 정책 종료를 앞두고도 연장 여부가 상당 기간 불분명하여 출생연도라는 우연적 요소에 따라 체류자격을 부여받지 못할 수도 있다는 불안이 당사자들 간에 만연했다. 장기체류 아동의 체류 여부와 가족의 생활기반이 몇 년마다 이루어지는 행정정책의 연장 여부에 좌우되는 것은 법적 안정성과 예측가능성 측면에서 적절하지 않다. 22대 국회에는 현재 다음 네 법안이 발의되어 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 출입국관리법 일부개정법률안 (2212637) (2) 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안 (2212642) (3) 출입국관리법 일부개정법률안 (2214688) (4) 출입국관리법 일부개정법률안 (2217611)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 9. 3. 이용우 (더불어민주당) (2) 2025. 9. 3. 이용우 (더불어민주당) (3) 2025. 11. 28. 김태년 (더불어민주당) (4) 2026. 3. 19. 박홍근 (더불어민주당)
주요내용	(1) 이용우 의원안 - 현재 시행 중인 법무부의 ‘장기체류 미등록 이주아동 체류자격 부여’ 제도의 법률상 근거를 마련하고 한시적 일몰 규정 없이 상시적으로 운영하도록 함. - 이 법 위반 시의 통고처분에 따른 범칙금의 면제사유(재량)에 ‘가족관계의 유지’와 ‘아동 최상의 이익’을 추가하여, 범칙금을 면제하거나 법무부령에 따라 금액을 감정하는 때에 이를 고려할 수 있는 근거를 마련함. (2) 이용우 의원안 - 국가 및 지방자치단체가 미등록 이주아동에 대하여 필요한 경우 적법한 절차에 의하여 이 법에 따른 재한외국인이 될 수 있도록 지원하고 대한민국 사회에 안정적으로 적응할 수 있게 조치할 수 있도록 함. - 국가 및 지방자치단체가 미등록 이주아동에 대하여 국어교육, 대한민국의 제도·문화 교육, 보육 및 교육 지원, 의료 지원 등을 할 수 있도록 함. - 미등록 이주아동에 대한 지원 시 국적 또는 체류자격 보유 여부에 따라 아동을 차별하지 못하도록 함.

주요내용	- 국가 및 지방자치단체로 하여금 공무원에게 「출입국관리법」 제84조제1항에 따른 통보의무를 면제하도록 관련 법령의 타당성을 주기적으로 검토하여 개선 등의 조치를 하도록 함. (3) 김태년 의원안 - 국내에서 출생하였거나 어린 시절 입국하여 대한민국에서 성장한 미성년자에 대해서는 외국인등록 여부와 무관하게 체류자격을 부여할 수 있도록 법적 근거를 마련함. (4) 박홍근 의원안 - 국내에서 출생하거나 6세 미만에 입국하여 6년 이상 체류한 외국인, 또는 6세 이후 입국하여 7년 이상 체류한 외국인으로서 국내 초·중·고등학교에 재학 중이거나 졸업한 경우 체류자격을 부여할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 해당 외국인의 형제자매 및 실제 보호·양육하는 부모에게도 체류자격을 부여할 수 있도록 함.
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

이용우 의원이 발의한 재한외국인 처우 기본법 일부개정법률안은 미등록 이주아동에 대한 특칙을 신설하여 이들이 체류자격을 취득할 수 있도록 필요한 조치를 국가 및 지자체가 할 수 있는 근거를 제공하고 있다. 동 조항은 국적 또는 체류자격 유무에 따라 아동을 차별하지 않는 비차별의무를 국가 및 지자체에 부여하고, 출입국관리법상 통보의무 면제를 위한 개선조치를 취할 의무도 부여하고 있다. 이 법안은 출입국관리법 일부개정법률안과 함께 발의되어, 후자에서 다루지 않은 미등록 이주아동에 대한 지원을 규정하고 있다. 재한 외국인 처우 기본법 상 재한외국인 범위에 미등록 이주아동이 배제되어 관련 정책 대상에서 제외되므로, 법 개정을 통해 이들에게도 국가와 지방자치단체가 필요한 지원을 할 수 있도록 하는 개정 취지는 긍정적이다. 다만 이 법안만으로 미등록 이주아동에게 구체적인 체류자격을 신청하거나 취득할 권리가 발생하는 것은 아니므로, 출입국관리법 개정과 병행될 필요가 있다.

3개 출입국관리법 개정안은 구체적인 보호범위에는 차이가 있다. 우선 이용우안은 신청

당시의 연령에 제한을 두지 않는다는 점에서 세 법안 중 적용범위가 가장 넓다. 18세가 되기 전에 6년 이상 국내에 체류하고 일정한 학력요건을 충족한 경우라면 성년이 된 이후에도 체류자격 부여의 대상이 될 수 있다. 이는 김태년안·박홍근안이 각각 미성년자 또는 18세 미만인 사람을 중심으로 제도를 설계하고 있는 것과 중요한 차이가 있다. 장기체류 미등록 이주아동의 문제는 아동기에 발생하지만 체류문제가 반드시 아동기에 해결되는 것은 아니다. 제도의 존재를 알지 못했거나, 가족의 사정 또는 서류 확보의 어려움 등으로 미성년기에 신청하지 못한 사람이 성년이 되었다는 이유만으로 정규화의 기회를 상실하게 하는 것은 제도의 취지와 반드시 부합한다고 보기 어렵다. 특히 고등학교 졸업 또는 성년 도달과 동시에 보호대상에서 이탈하는 피해를 방지한다는 점에서 이용우안의 연령기준은 긍정적으로 평가할 수 있다.

3개 법안 모두 학교 재학 또는 졸업을 주요한 요건으로 두면서 시행령 등을 통해 그 밖의 학력기준을 인정할 수 있도록 하고 있다. 학교교육은 국내에서의 장기체류와 사회적 통합 정도 확인에 용이한 지표라는 점에서 합리적인 기준이 될 수 있다. 다만 경제적 사정, 장애, 가정환경 등으로 학업을 중단한 아동이나 학교 밖 청소년일수록 보호 필요성이 오히려 클 수 있기 때문에, 시행령상 학력기준을 마련할 때에 국내에서의 성장과 사회적 유대를 확인할 수 있는 다양한 경로를 폭넓게 인정할 필요가 있다. 이용우 안은 중퇴자에 대해서도 시행령에 따라 학력요건이 충족될 여지를 두어 포섭 범위가 가장 넓다.

부모에게 부과되는 범칙금 문제에서도 이용우안과 박홍근안은 현행 정책 운영 상의 한계를 반영하고 있다. 현재는 아동의 체류자격 신청 과정에서 부모의 미등록 체류에 대한 범칙금을 원칙적으로 산정하되, 원 범칙금액의 70%를 감경하여 30%만 부과하고, 범칙금 납부능력이 부족하거나 없는 사유가 있는 경우에는 추가 감면을 실시할 수 있도록 하고 있다. 그럼에도 장기간 미등록 상태로 체류한 부모의 경우 감경 후에도 범칙금이 상당한 금액에 이를 수 있고, 실제로 국가인권위원회의 모니터링에서도 부모 1인당 최대 900만 원에 이르는 범칙금이 체류자격 신청의 중요한 장벽으로 지적된 바 있다. 특히 보호자가 범칙금의 부담으로 인해 자신의 체류자격 뿐만 아니라 자녀의 체류자격 부여 신청도 포기하는 요인으로 작용할 수 있다는 점에서, 아동 최상의 이익에 부합하지 않는 결과를 야기할 수 있다. 이용우안과 박홍근안은 이러한 현행 정책상의 감경조치를 법률 차원에서 보다 확대·안정화한다는 의미가 있다. 두 법안은 범칙금의 납부 연기와 5년 이내의 분할납부를 허용하고 일정한

경우 범칙금 자체를 면제할 수 있도록 하며, 이용우안은 나이와 환경, 가족관계의 유지 및 아동 최상의 이익을, 박홍근안은 아동의 복리를 면제 여부의 고려요소로 명시하고 있다. 부모가 범칙금을 납부하지 못한다는 사정 때문에 아무런 귀책사유가 없는 아동의 체류자격 취득이 좌절되지 않도록, 범칙금 납부와 아동의 체류자격 인정은 가능한 한 분리해서 운영할 필요가 있다는 점에서 양 법안은 긍정적으로 평가된다.

박홍근안은 신청절차와 강제퇴거의 관계를 명확히 하고, 후자의 영향을 최소화하기 위해 노력한다는 점에서 의미가 있다. 박홍근안은 체류자격 신청을 위하여 제출된 정보를 신청자에 대한 강제퇴거 목적으로 사용할 수 없도록 하고, 신청 중인 사람을 강제퇴거할 수 없도록 규정한다. 체류자격 부여 신청을 위해 자신의 인적사항과 체류사실을 출입국당국에 제공해야 하는 제도 하에서, 신청이 오히려 단속이나 강제퇴거로 이어질 수 있다는 우려가 존재한다면 접근성에 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서 체류자격 신청을 위한 정보가 강제퇴거에 이용되지 않는다는 점과 신청에 대한 결정이 내려질 때까지 체류를 보장한다는 점을 법률로 명확히 하는 것은 제도의 실효성을 확보하기 위해 중요하다고 보인다.

3개의 법안이 가장 큰 차이를 보이는 부분은 가족의 체류자격이다. 이용우안은 24세가 되기 전의 외국인의 부모에게, 박홍근안은 18세 미만의 외국인의 부모와 미성년 형제자매 등에게 체류자격을 부여할 수 있다고 규정하고 있다. 김태년안은 부모나 형제자매의 체류자격에 대해서는 따로 정하지 않는다. 먼저 18세 미만의 아동의 가족에 대한 체류자격 부여의 타당성에 대해 검토한다. (1) 가족에 관한 권리와 가족결합권은 외국인에게도 인정되며, 미성년자의 부모가 자녀와 분리되어 퇴거된다면 아동의 복리에도 과도한 피해가 예상된다는 점, (2) 미등록 이주아동의 안정적인 성장과 사회통합의 관점에서 보더라도 보호자가 양육하는 것이 필요하다는 점, (3) 범칙금을 납부하거나, 법정된 기준에 따라 이를 면제받은 부모는 체류질서 확립을 저해하는 외관을 조성하지 않는다는 점, (4) 현행 정책상에서도 부모에게 체류자격이 부여된다는 점 등을 고려하면, 미성년자의 부모에게도 체류자격을 부여하는 방식으로 법을 개정하여야 한다고 생각된다. 24세 이하의 청년의 부모에 대해서도, (1) 청년기에도 부모에게 경제적, 정서적으로 의존하는 경우가 빈번하다는 점, (2) 유럽인권재판소 등이 청년(young adult)이 부모와 함께 생활할 가족결합권도 경우에 따라 인정하는 사례가 있다는 점, (3) 현행 정책 상에서도 24세 이하의 자녀를 둔 부모에게도 체류자격을 부여하고 있다는 점을 생각하면, 안정적인 정책 시행을 위해 24세 이하의 자녀를 둔 부모에게

도 체류자격을 부여하는 이용우안이 타당해 보인다.

마지막으로, 3개 법안 모두 일정한 요건을 충족한 경우에도 체류자격 부여 여부를 법무부장관의 재량적 판단에 맡기고 세부 심사기준을 대통령령에 위임하고 있다. 장기체류 이주아동의 체류 보장이 단순한 시혜가 아니라 아동 최상의 이익, 가족생활에 대한 권리 및 장기간 형성된 생활기반의 보호라는 규범적 요청에 근거한다면, 법률이 정한 객관적인 기본요건을 충족한 경우에는 체류자격 부여를 원칙으로 하고, 국가안보나 중대한 범죄 등 예외적으로 체류를 허용하기 어려운 사유를 명확히 규정하는 방식도 검토할 필요가 있다. 최소한 체류기간, 국내에서의 교육 및 성장, 가족관계, 국내의 사회적 유대, 미등록 체류에 대한 본인의 귀책 여부, 아동 최상의 이익 등 주요 심사요소와 불허사유를 가능한 한 법령에 구체적으로 규정하여야 한다. 이는 권리보장의 측면뿐 아니라 제도의 예측가능성과 접근성을 확보하기 위해서도 중요하다. 법정 요건을 충족하더라도 체류자격을 받을 수 있을지 알 수 없고, 불허될 경우 곧바로 강제퇴거의 위협에 노출될 수 있다는 인식이 존재한다면 미등록 상태의 아동과 가족이 스스로 출입국당국에 신원을 밝히며 제도를 이용하기를 기대하기 어렵기 때문이다.

결론적으로, 발의된 4개의 법안 모두 미등록 이주아동의 보호 강화라는 취지와 방향이 긍정적이며, 그 중 미등록 이주아동의 체류자격 부여의 법적 근거를 마련하는 3개의 출입국관리법 개정안은 제도 개선에 반드시 필요하다고 보인다. 각 법안의 장점을 종합하여, 신청인 범위(성인이 된 후에도 체류자격 신청의 기회 보장), 가족에 대한 체류 허용(부모·법정대리인 등에게 체류자격 부여), 경제적 장벽 최소화(범칙금의 감면·면제·분할납부 제도 도입), 강제퇴거로부터의 보호장치(신청 중 강제퇴거 금지 및 신청정보의 단속·강제퇴거 목적으로의 활용 금지) 등이 마련된 입법이 바람직하다. 또한 구체적인 심사기준에 따라 체류자격 부여여부가 예측가능하도록 해야 한다.

치료감호 등에 관한 법률 일부개정법률안

(수용자의 기본적 인권 보장)

정책목표: 수용자의 기본적 인권 보장

담당검토: 민변 공익인권변론센터

1. 현황과 문제점

정신장애인을 비롯한 사회적 약자를 재판 없이 무기한 구금하였던 구 사회보호법이 폐지되면서 도입된 치료감호 등에 관한 법률은 구 사회보호법이 규정했던 자격정지 등의 조항을 그대로 수용하였다.

치료감호 등에 관한 법률 제47조 제2호는 치료감호의 집행이 종료되거나 면제될 때까지 피치료감호자의 공법상 선거권을 정지하고 있으며, 이는 헌법불합치결정이 내려진 수형자에 대한 선거권 전면 자격정지와 유사하다.

치료감호 등에 관한 법률에 의한 피치료감호자에 대한 전면적·획일적 선거권 제한은 2022년 국가인권위원회로부터 권고를 받는 등 개선이 요구되었으나, 현재까지 유지되고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	치료감호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2206494)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2024. 12. 16. 최보운(국민의힘)·서미화(더불어민주당)
주요내용	현행법은 피치료감호자는 그 집행이 종료되거나 면제될 때까지 공무원이 될 자격, 공법상의 선거권과 피선거권, 법률로 요건을 정한 공법상 업무에 관한 자격이 정지되도록 하고 있음. 치료감호의 집행이 종료되거나 면제될 때까지 피치료감호자의 공법상 선거권을 정지하는 내용을 삭제함으로써, 국민주권과 대의제 민주주의의 실현수단인 선거권을 보다 굳건히 보장하려는 것임(안 제47조제2호).

나. 검토의견: 입법 촉구

헌법재판소는 수형자에 대한 전면적·일률적 선거권 제한에 대해 헌법불합치결정을 하였는데(헌재 2014. 1. 28. 2012헌마409등 결정), 그 결정이유에 비추어보았을 때, 수형자가 아닌 피치료감호자에 대해 선거권을 전면적·일률적으로 제한하는 것은 헌법에 부합하지 않는다고 할 것임

특히 피치료감호자에 대한 전면적·일률적 선거권 제한은 정신질환 또는 정신장애를 가진 사람에 대한 차별이라는 점, 객관성·합리성·비례성을 결여한 제한을 허용하지 않는 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제25조에 명백히 부합하지 않는다는 점을 고려했을 때 현행 치료감호 등에 관한 법률은 시급히 개정될 필요가 있음

피구금자에게 최대한의 선거권을 보장하라는 국제인권기준을 고려했을 때, 치료감호 등

에 관한 법률 일부개정법률안과 같이 선거권을 전면적으로 보장하는 형태로 개정하는 것이 바람직할 것임

통신비밀보호법 일부개정법률안

(장애인/아동학대 등 대비 제3자녹음 증거능력 예외 규정 신설)

정책목표: 학대피해 취약계층의 증거접근권 및 실질적 권리구제 보장

담당검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

현행 「통신비밀보호법」 제3조 제1항 및 제14조 제1항은 공개되지 아니한 타인 간의 대화를 대화 당사자가 아닌 사람이 녹음하거나 전자장치·기계적 수단을 이용하여 청취하는 것을 예외 없이 금지한다. 위반 시 제16조 제1항에 따라 1년 이상 10년 이하의 징역에 처하며, 제4조 및 제14조 제2항에 따라 그 자료는 재판이나 징계절차에서 증거로 사용할 수 없다. 이는 개인이 자신에 관한 정보의 흐름을 스스로 통제할 수 있어야 한다는 개인정보자기결정권의 요청과도 맞닿아 있으며, 사람이 타인의 청취를 예상하지 않고 나눈 대화가 본인의 의사와 무관하게 기록·유통되지 않도록 보호하려는 것이다.

그러나 위 규정이 아무런 정당화 사유나 예외를 두지 아니함으로 인하여, 장애인·아동 등 의사표현 및 자기방어 능력이 충분하지 않은 취약계층에 대한 학대 범죄의 증거 수집까지 일률적으로 처벌 및 증거배제의 대상으로 삼는 중대한 법률적 모순이 발생하고 있다. 취약자에 대한 학대는 주로 시설, 병실, 돌봄 현장 등 폐쇄적 공간에서 발생한다. 피해자가 발달장애인, 아동, 치매 노인인 경우 범죄 피해 사실을 객관적으로 진술하기 어려우며, 인적 증거에만 의존할 경우 구체적 입증이 사실상 불가능하다. 더욱이 피해 당사자의 연령, 장애

정도 및 인지 능력의 한계로 인하여, 피해자 스스로 현장에 녹음 장치를 설치 및 작동시키는 것은 현실적으로 기대하기 어렵다. 이들에게 보호자 등 제3자에 의한 녹음은 사생활 침해 수단이 아닌, 인격권과 신체의 자유를 수호하기 위한 유일한 구제 수단에 해당한다.

법치국가적 원리상 보호법익 간 충돌이 발생하는 경우 법익의 균형성이 도모되어야 한다. 현행법의 일률적 금지 태도는 사생활의 비밀이라는 소극적 법익만을 절대화하여, 신체의 자유 및 생명·신체에 대한 직접적 침해를 방임하는 역설적 결과를 초래하고 있다.

보건복지부가 발행한 2024년 장애인학대 현황보고서에 따르면 전체 장애인 학대 피해자의 71.1%, 재학대 피해자의 84.7%가 발달장애인에 집중되어 있다. 2025년 1월경 지적장애 입소자가 전치 12주의 중상을 입었음에도 피해자 진술의 신빙성 부족 및 직접증거 부재를 이유로 불송치(무혐의) 되었다가 시민사회의 반발로 재수사가 개시된 세종시 장애인 거주시설 ‘해뜨는집’ 사건은 현행 제도의 맹점을 단적으로 보여준다.

헌법상 사생활의 비밀 보호는 엄중히 존중되어야 하나, 이러한 보호가 인권의 최후 보루가 되어야 할 법률을 범죄의 은폐 수단으로 전락시켜서는 안 된다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	통신비밀보호법 일부개정법률안 (2214349) ※ 아래 3개 법률안과 함께 발의되었으며, 각 법률안은 통신비밀보호법안의 의결을 전제로 하고 통신비밀보호법안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우 이에 맞추어 조정하도록 명시함. · 노인복지법 일부개정법률안 (2214350) · 장애인복지법 일부개정법률안 (2214351) · 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안 (2214353)
---------------	--

소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2025. 11. 18./ 김예지 (국민의힘) 등 19인
주요내용	제3조 제1항 단서의 예외사유에 "아동, 노인, 중증장애인에 대한 학대 증거 수집"을 추가하여, 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조 제5항, 「노인복지법」 제39조의6 제4항 및 「장애인복지법」 제59조의4 제3항에 따라 증거를 수집하기 위한 경우에는 공개되지 아니한 타인 간의 대화의 녹음·청취 금지가 적용되지 않도록 함(안 제3조 제1항 제6호 신설)

나. 검토의견: 입법촉구

본 개정안은 상충하는 기본권 간의 합리적 조정을 도모한다는 점에서 입법 목적 및 방향성이 매우 타당하다. 현행 「통신비밀보호법」 제3조 제1항이 보호하는 법익인 '통신·대화의 비밀 및 사생활의 자유, 개인정보자기결정권'과 학대 사건에서 직면하는 피해자의 '생명·신체의 안전, 인격권, 사법접근권(재판청구권)'은 서로 대립 관계에 있다. 그러나 현행법은 전자의 법익만을 절대적으로 우선시하고 후자의 침해를 일절 고려하지 아니하는 태도를 취하고 있다. 본 개정안은 적용 대상과 사유를 엄격히 제한함으로써 양 법익 간의 조화를 도모하고 있다.

현행법의 일률적 금지 및 전면적 증거배제 원칙은 의사표현 능력이 충분하지 않은 학대 피해 취약계층에 대한 권리구제를 사실상 차단하는 결과를 초래한다. 아동, 발달장애인, 치매노인 등은 범죄 피해 사실을 스스로 진술하기 어렵거나 진술의 신빙성이 쉽게 탄핵당하므로, 제3자에 의한 현장 녹음 외에는 피해를 객관적으로 입증할 대체 증거 수단이 부재하다.

개정안은 예외규정을 신설하면서도 예외의 범위를 필요한 한도로 한정하고 있어 통신비밀 보호원칙 자체를 훼손하지 않는다. 개정안은 제3자 녹음을 전면 허용하는 것이 아니라, 「통신비밀보호법」 제3조 제1항 단서라는 기존의 예외 체계를 이용하여 원칙적 금지구조를 유지한다. 대상은 스스로 증거를 확보하기 어려운 아동·노인·중증장애인으로 한정되고,

사유는 학대가 실행되고 있거나 실행되었다고 의심할 만한 충분한 사유가 있는 경우로 제한되며, 목적 또한 학대의 증거수집으로 특정되어 있다. 즉 예외의 인적·물적 범위가 조문상 명확히 확정되어 있어 남용의 위험이 구조적으로 통제된다.

본 통신비밀보호법 일부개정법률안은 통신비밀 보호라는 헌법적 가치를 유지하면서도, 스스로 피해를 진술하기 어려운 사람이 국가의 사법절차에 접근할 수 있도록 최소한의 수단을 보장하는 입법이다.

「통신비밀보호법」안과 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」안은 법제사법위원회에, 「노인복지법」안과 「장애인복지법」안은 보건복지위원회에 각각 회부되어 있다. 일부 법률안만 의결되거나 각 법률안의 요건이 서로 어긋나게 수정될 경우 보호대상 사이에 합리적 이유 없는 차별이 발생하거나 제도 전체가 작동하지 않을 수 있다. 따라서 양 상임위원회가 심사 일정과 내용을 연계하여 4개 법률안이 동일한 취지로 함께 의결되도록 해야 한다.

형법 일부개정법률안, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안

(사실적시 명예훼손죄 비범죄화)

정책목표: 사실적시 명예훼손행위의 원칙적 비범죄화 통한 표현의 자유 증대

담당검토: 민변 미디어언론위원회

1. 현황과 문제점

우리나라는 허위사실은 물론 진실한 사실을 적시한 경우에도 명예훼손 형사처벌의 대상으로 삼고 있고, 출판물 등이나 인터넷 등 정보통신망을 통한 경우에는 별도의 처벌 규정이 존재한다.

이에 명예훼손죄를 악용하여 고소·고발을 남발하는 사례도 발생하고, 범죄 피해자가 가해 사실을 폭로하는 경우에도 사실적시 명예훼손죄로 고소될 수 있는 등, 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론·출판의 자유를 과도하게 제한하는 실정이다.

2011년 3월 21일 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)에 보고된 특별보고관 보고서¹에서 대한민국 정부에 형사상 명예훼손죄를 형법에서 삭제할 것을 권고한 바가 있다. 당시 보고서는 아울러 공무원, 공공기관 및 기타 유력 인사들에 대한 비판을 포함하여 비판적 의견을 수용하는 문화를 조성할 것을 대한민국 정부에 촉구하며, 이러한 문화는 민주주의

¹ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, Mission to the Republic of Korea

의 필수 요소라는 점을 강조한 바가 있다.

2015년 유엔 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약) 이행에 관하여 한국 정부가 제출한 제4차 정부보고서에 관해서 자유권위원회(Committee on Civil and Political Rights)의 권고에서도 대한민국이 명예훼손을 비범죄화하는 것을 고려해야 하며, 징역형은 결코 적절한 형벌이 될 수 없다는 것을 강조한 바가 있다. 또한 한국정부가 비판을 관용하는 문화를 장려해야 하며, 이것이 제대로 작동하는 민주주의에 필수적인 것이라는 점을 강조한 바가 있다. 2023년 10월에 채택된 자유권규약에 대한 한국정부의 제5차 정기보고서에 대한 자유권위원회의 최종견해에서도 징역형이 적절하지 않다는 점, 명예훼손에 관한 형사 처벌은 최소한도로 제한되어야 하며 특히 언론인이나 정치적 반대의 목소리를 침묵시키는 데 사용되지 않도록 해야 한다는 점을 재차 강조한 바가 있다.

사실적시 명예훼손죄에 관한 헌법재판소 결정에서도 4인(재판관 유남석, 재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배)의 반대의견은 “진실한 사실은 공동체의 자유로운 의사 형성과 진실발견의 전제가 되므로, ‘적시된 사실이 진실인 경우’에는 허위 사실을 바탕으로 형성된 개인의 명예보다 표현의 자유 보장에 중점을 둘 필요성이 있다.”고 판시하기도 하였다 [헌법재판소 2021. 2. 25. 선고 2017헌마1113, 2018헌바330(병합) 전원재판부 결정].

지난 21대 국회에서도 해당 형법 규정의 개정안이 여러 차례 상정된 바 있다. 우리 모임도 사실적시 명예훼손의 원칙적 비범죄화를 오랜 기간 주장했으며, 이를 통해 우리 사회의 표현의 자유, 언론·출판의 자유가 더 폭넓게 보장될 수 있을 것으로 기대한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 형법 일부개정법률안 (2203388) (2) 형법 일부개정법률안 (2204817) (3) 형법 일부개정법률안 (2212815) (4) 형법 일부개정법률안 (2213079) (5) 형법 일부개정법률안 (2213963) (6) 형법 일부개정법률안 (2214632) (7) 형법 일부개정법률안 (2214655) (8) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2215933) (9) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2216651) (10) 형법 일부개정법률안(2219543) (11) 형법 일부개정법률안(2219632) (12) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2219638) (13) 형법 일부개정법률안(2220154)
소관상임위	법제사법위원회 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 8. 29. 최기상 (더불어민주당) (2) 2024. 10. 22. 조국 (조국혁신당) (3) 2025. 9. 9. 박주민 (더불어민주당) (4) 2025. 9. 17. 김용민 (더불어민주당) (5) 2025. 11. 6. 신정훈 (더불어민주당) (6) 2025. 11. 27. 이용우 (더불어민주당) (7) 2025. 11. 27. 이주희 (더불어민주당) (8) 2026. 1. 9. 이주희 (더불어민주당) (9) 2026. 2. 6. 이용우 (더불어민주당)

제안일자 /대표발의 (소속정당)	(10) 2026. 6. 26. 강대식 (국민의 힘) (11) 2026. 6. 30. 황운하 (조국혁신당) (12) 2026. 6. 30. 황운하 (조국혁신당) (13) 2026. 7. 24. 민병덕 (더불어민주당)
주요내용	(1) 최기상 의원안 - 사실적시 명예훼손죄의 “사실”을 “사생활의 비밀을 침해하는 사실”로 개정 (2) 조국 의원안 - 사실적시 명예훼손죄에 “비방할 목적”을 추가 - 명예훼손죄의 자유형을 삭제 - 사실적시 명예훼손죄 및 모욕죄의 위법성 조각사유로 “공적 사안과 관련하여 공인을 대상으로 한 경우”를 추가 - 형법 제310조 위법성 조각사유 적용 대상에 출판물에 의한 명예훼손죄를 추가 - 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경 (3) 박주민 의원안 - 사실적시 명예훼손죄, 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 및 모욕죄 폐지 - 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경 (4) 김용민 의원안 - 사실적시 명예훼손죄 및 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 폐지 (5) 신정훈 의원안 - 사실적시 명예훼손죄의 “사실”을 “사생활에 관한 중대한 사실”로 변경 - 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경 (6) 이용우 의원안 - 사실적시 명예훼손죄 및 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 폐지 - 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경

주요내용	(7) 이주희 의원안 - 사실적시 명예훼손죄, 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 및 모욕죄 폐지 - 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경 (8) 이주희 의원안 - 정통방법상 사실적시 명예훼손죄 폐지 - 정통방법상 허위사실적시 명예훼손죄를 친고죄로 변경 (9) 이용우 의원안 - 정통방법상 사실적시 명예훼손죄를 폐지하고, 손해배상 책임을 신설 - 정통방법상 허위사실적시 명예훼손죄를 친고죄로 변경 (10) 강대식 의원안 - 사실적시 명예훼손죄의 “사실”을 “사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실”으로 변경 - 사실적시 명예훼손죄와 모욕죄를 친고죄로 변경 (11) 황운하 의원안 - 사실적시 명예훼손죄 및 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 폐지 (12) 황운하 의원안 - 정통방법상 사실적시 명예훼손죄 폐지 - 정통방법상 허위사실적시 명예훼손죄를 친고죄로 변경 (13) 민병덕 의원안 - 사실적시 명예훼손죄의 “사실”을 “사생활에 관한 중대한 비밀에 해당하는 사실”로 변경
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

최기상 의원안, 신정훈 의원안, 강대식 의원안, 민병덕 의원안은 사실적시 명예훼손의 구성요건을 사생활의 비밀 영역으로 축소하는 법안으로, 모두 행위자의 표현의 자유와 타인

의 인격권 등의 조화를 도모하고 공적 영역과 사적 영역의 구분을 통해 접근하는 내용이다. 그런데 이런 법안들에서 제시하는 ‘사생활의 비밀에 해당하는 사실’과 ‘그렇지 않은 사실’ 사이의 구별기준이 불명확한 문제가 쉽게 해결되지 않는다는 난점이 있다.

한편 조국 의원안은 비방할 목적이라는 주관적 구성요건을 추가하고, 위법성 조각사유는 현행 ‘진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때’에서 ‘공적 사안과 관련하여 공인을 대상으로 이루어진 경우’로 변경하여 위법성 조각사유를 확대하는 내용이다. 아울러 명예훼손에 관한 모든 죄에 대해서 자유형을 폐지하고 벌금형만 두도록 하였다. 조국 의원안은 앞선 안들과 유사한 문제의식에 기반하되 다른 접근을 하고 있는데, ‘공인’의 정의 등 불명확성 문제에서 자유롭지 않은 측면은 대동소이하다. 다만 유엔 자유권위원회의 각종 권고와 궤를 같이하여 명예훼손에 관한 자유형을 완전히 폐지하는 방안은 앞선 안들에 비해서는 조금 더 의미가 있다.

그러나 위와 같은 절충적 견해를 담은 안보다는 사실적시 명예훼손죄를 완전히 폐지하는 내용을 담은 박주민 의원안, 김용민 의원안, 이용우 의원안, 이주희 의원안, 황운하 의원안이 원칙적으로 타당하다. 진실한 사실을 적시하는 것은 일반적으로 법질서에 의해 부정적으로 평가되는 행위로 보기 어려운바, 사실을 적시하는 경우까지 명예훼손의 범죄로 규정하는 것은 언론 출판의 자유 등 표현의 자유를 본질적으로 침해할 위험이 존재하며, 구체적 피해는 유엔 인권규범의 권고와 같이 민사적 제재로 충분하다. 그동안 사실적시 명예훼손죄에 관한 입법 개선의 노력을 고려하면 위 개정안은 조속히 실현되어야 한다.

한편, 개정안 중 조국 의원안, 박주민 의원안, 신정훈 의원안, 이용우 의원안, 이주희 의원안, 강대식 의원안, 황운하 의원안은 명예훼손에 관한 죄를 현행 반의사불벌죄에서 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 하는 친고죄로 개정하는 내용을 담고 있다. 친고죄로 전환할 경우 수사기관의 자의적인 수사 착수 또는 제3자의 고발에 의한 정치적 악용 가능성을 방지할 수 있다는 점에서 입법취지에 공감할 수 있다.

난민법 일부개정법률안

(국내 난민보호체계 강화)

정책목표: 국내 난민보호체계 강화

담당검토: 민변 국제연대위원회

1. 현황과 문제점

2012년 난민법이 제정된 이후 실질적인 내용의 개정은 전혀 없이 13년 남짓한 기간이 지났다. 그 동안 드러난 다양한 난민보호체계의 문제점을 개선하기 위해 난민신청자 및 인도적체류자의 처우 및 절차적 권리 강화, 공항 난민의 심사체계 개선 등 다양한 제도 개선의 필요성이 제기되었으나, 입법적 노력을 위한 동력 확보로 이어지지는 못했다.

난민인정률은 2024년 1.75%, 2025년 1.45%로 (재정착 난민 제외) 10년 넘게 2% 남짓의 난민신청자만 난민지위가 인정되고 있으며, 이 중 다수는 정부의 주도로 입국한 재정착난민 또는 가족결합을 이유로 한 난민인정 사례이다. 2025년 기준 심사결정 5,504건 중 재정착 난민의 난민 인정 56건, 가족결합을 통한 난민 인정 53건, 소송 및 이후 가족결합에 따른 난민 인정 16건을 제외하면 행정신청 단계에서 난민지위가 인정된 사례는 10건에 불과하다. 이는 일본, 이스라엘 등 일부 국가를 제외한 주요국에 대비하여 극도로 낮은 인정률과 인정건수이다.

법무부는 난민인정 심사를 담당하는 출입국행정 당국의 자원이 난민신청자의 수에 비해

제한적인 점, 남용적인 신청으로 제도 운용의 부담이 크다는 점 등을 들며 제도에 대한 접근을 제한하기 위한 입법을 계속 시도하고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	난민법 일부개정법률안 (2217617)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2026. 3. 19. 김기표 (더불어민주당)
주요내용	국적국 또는 상주국의 상황이나 개인적 상황의 변화로 새로운 박해사유가 발생한 경우 및 난민인정 여부에 결정적 영향을 미칠 수 있는 새로운 자료가 발견된 경우 등을 제외하면 난민인정 재신청을 각하할 수 있게 하고, 거짓 서류의 제출이나 거짓 진술을 하는 등 사실을 은폐하여 난민인정 신청을 하였음이 법원의 판결 등으로 명백하게 밝혀진 경우, 3회 이상 연속하여 출석하지 않은 경우 난민인정 신청을 각하할 수 있게 함.

나. 검토의견: 입법저지

이 법안은 “난민인정 재신청의 비율은 전체 신청의 10%에 달하며 이 중 상당수는 별다른 사정 변경이 없음에도 국내체류나 취업 목적으로 난민신청을 반복하는 경우에 해당”하며, 이러한 “제도 남용”의 제한이 필요하다는 취지에서 중대한 사정의 변경 없는 재신청을 각하할 수 있는 근거를 도입하였다.

중대한 사정변경 없이 이미 불인정된 난민지위를 재차 신청하는 것은 원론적으로는 제한될 수 있을 것이나, 이를 제도화하기 전 현행 제도의 구체적인 실행을 면밀히 검토할 필요

가 있다. 출입국행정 당국의 부족한 자원과 심사역량 등으로 인해 많은 난민신청자들이 최초 신청 단계에서부터 자신의 박해사유를 충실히 심사받지 못하고 있는 것이 현실이다. 특히 법률대리인의 조력 없이 난민신청자가 소송을 통해 자신의 난민불인정결정의 위법성을 확인받는 것은 사실상 불가능에 가까워(난민법 시행 이후 제기된 연 수천 건의 난민소송 중 소송대리인 없이 승소한 사례는 1건에 불과하다), 행정심사의 흠결을 보완해야 할 사법통제 역시 제대로 기능하지 못하고 있다.

난민조력단체들은 최초 난민인정절차에서 충분한 통·번역이나 법률조력을 받지 못하여 박해사유를 제대로 진술하지 못하였거나, 제출된 주장과 자료가 충분히 검토되지 않은 채 불인정결정을 받은 경우가 빈번하고, 이러한 경우에는 국적국의 상황이나 신청인의 개인적 상황에 아무런 새로운 변화가 없더라도 당초의 난민신청 자체가 다시 충실하게 심사될 필요가 있다는 우려를 제기한다.

실제로 법무부가 공개한 통계에 의하더라도 난민재신청을 거쳐 최종적으로 난민인정을 받은 사람이 91명, 인도적 체류허가를 받은 사람이 222명 존재하는데, 이는 재신청 절차가 최초 절차에서 충분히 확인되지 않았거나 이후 새롭게 발생·확인된 보호 필요성을 발견하고 보완하는 안전장치로 실제 기능하고 있음을 보여준다.

개정안이 도입하려는 ‘각하’ 방식에도 근본적인 문제가 있다. 각하는 본래 본안에 관한 판단에 나아가지 않고 형식적·절차적 요건의 결여를 이유로 신청 자체를 배척하는 제도이다. 그러나 개정안이 정하는 ‘중대한 사정의 변경’의 유무를 판단하기 위해서는 국적국의 상황이나 신청인의 개인적 상황에 새로운 박해사유가 발생하였는지, 새롭게 제출된 자료가 난민인정 여부에 결정적인 영향을 미칠 수 있는지 등을 판단하여야 한다. 이는 형식적인 요건 심사가 아니라 사실상 난민인정 여부의 본안과 밀접하게 관련된 실질적인 판단이다. 결국 본안심사를 하여야 제대로 판단할 수 있는 사항을 본안심사를 하지 않기 위한 ‘각하’ 요건으로 삼는 구조적 모순이 발생한다.

개정안에서 ‘중대한 사정의 변경’을 구체적으로 정의하고 있다는 점도 이러한 문제를 충분히 해소하지 못한다. 예컨대 “새로운 박해사유가 발생한 경우”, “난민인정 여부에 결정적 영향을 미칠 수 있는 새로운 자료가 발견된 경우”, “난민인정의 핵심적 부분에 대한 사정 변

형법 일부개정법률안

(촉법소년 연령하향 저지)

정책목표: 형사미성년자 연령 기준 하향 저지

담당검토: 아동청소년인권위원회

경이 발생하여 난민신청자에게 유리한 결정을 내릴 수 있는 경우”에 해당하는지는 어느 것도 객관적·형식적으로 확인할 수 있는 사항이 아니다. 새로운 자료가 ‘결정적’인지 또는 어떠한 변화가 난민인정의 ‘핵심적 부분’에 관한 것인지는 결국 기존의 박해사유, 신청인의 진술 및 새로운 증거와 국가정황 등을 종합적으로 살펴보아야 판단할 수 있다. 따라서 각하 단계에서 이러한 판단을 법무부에 맡길 경우 본안심사에 준하는 판단을 충분한 절차적 보장 없이 행정청이 먼저 수행하게 되고, 그 결과에 따라 신청인의 본안심사 기회 자체가 박탈될 가능성이 있다.

결국 중대한 사정변경이 없는 재신청을 일정한 방식으로 신속하게 처리할 필요성 자체를 부인할 필요는 없지만, 이를 본안심사 기회를 원천적으로 박탈하는 ‘각하’ 제도로 해결하는 것은 현행 난민심사제도의 현실을 고려할 때 타당하지 않다. 우선되어야 할 것은 최초 난민심사의 전문성과 정확성을 높이고, 통·번역과 법률조력을 포함한 절차적 권리를 실질적으로 보장하며, 이의신청 및 소송 단계에서 잘못된 결정을 효과적으로 시정할 수 있는 제도를 갖추는 것이다. 이러한 기반 없이 재신청을 제한할 경우 최초 심사의 오류를 바로잡을 마지막 기회를 상실하게 하여 실제로 국제적 보호가 필요한 사람을 난민절차에서 배제할 위험이 있다.

재신청 외에 개정안이 신설하려는 거짓 서류·진술 및 3회 연속 불출석에 대한 각하사유 역시 신중한 검토가 필요하다. 거짓 서류 제출이나 거짓 진술 여부는 자료의 진위와 진술의 신빙성에 관한 실질적 판단을 수반하고, 난민신청자는 박해 과정의 특수성이나 트라우마, 수치심, 통역·법률조력의 부족 등으로 초기 단계에서 모든 사실을 정확하고 일관되게 진술하지 못할 수 있으므로, 이를 곧바로 본안심사 배제의 근거로 삼는 것은 과도할 수 있다. 개정안은 “법원의 판결 등으로 명백히 밝혀진 경우”라는 단서를 달고 있으나, 도대체 어떠한 “판결 등”이 난민의 거짓 서류 제출을 판명할 수 있을지 알 수 없고, 이는 법무부의 재량적 판단에 맡겨질 위험도 배제할 수 없다. 또한 현행 난민법은 이미 3회 이상 연속하여 출석하지 않는 경우 심사를 종료할 수 있도록 하고 있는데, 개정안은 이를 ‘각하’로 변경하면서 적법한 출석요구가 실제로 전달되었는지, 질병·가족사정·통지 미수령 등 정당한 불출석 사유가 있는지를 고려하는 예외규정을 두고 있지 않다. 따라서 이러한 사유들에 대응할 필요성은 인정되더라도, 기존의 심사종료나 본안에서의 신빙성 판단을 보완하는 방식이 아니라 곧바로 각하사유를 확대하는 방식은 절차적 권리를 과도하게 제한할 가능성이 있다.

1. 현황과 문제점

최근 정부는 2026년 7월 형사미성년자 연령 기준을 강력·중대·반복 범죄에 한해 현행 만 14세 미만에서 만 13세 미만으로 낮추는 방안을 검토하겠다고 밝혔다. 이러한 형사미성년자 연령 기준 하향 논의는 소년범죄의 흉포화에 대한 사회적 관심이 높아질 때마다 매번 등장하고 있다. 제21대 국회에서도 사회적 이슈가 된 소년범죄 사건, 소년범죄와 관련한 드라마 등으로 인해 여론이 형성되자 여야 의원들이 형사미성년자 연령 기준을 12세 또는 13세로 낮추는 「형법」·「소년법」 개정안(개정안에 따라 현재 논의처럼 강력·중대 범죄에 한해서 형사미성년자 연령을 낮추는 개정안도 다수 포함)을 다수 발의했고, 정부 개정안도 나왔다. 당시엔 해당 개정이 통과되지 못하였으나 제22대 국회에서도 2026년 현재 연령 하향을 내용으로 하는 법안들이 다시 발의·계류 중이어서, 정부의 정책 추진과 맞물려 관련 입법이 다시 본격화할 가능성이 있다.

형사미성년자 연령 하향은 발달 과정에 있는 아동·청소년에 대한 형사처벌 범위를 확대하는 조치이다. 이는 아동·청소년의 발달과 교화를 위한 우리 형사사법·소년법 체계와 비형벌화를 지향해 온 정책기조와 상충한다. 특히, 이러한 아동·청소년에 대한 형사처벌 범

위의 확대는 아동·청소년에 대한 낙인효과를 강화하며, 아동의 권리를 보호하기 위한 국제 기준에도 부합하지 않는다. 유엔 아동권리위원회가 형사책임연령을 최소 14세 이상으로 유지할 것을 지속적으로 권고해 온 점에 비추어 볼 때, 형사책임연령 하향은 국제사회의 기준과 신뢰에도 역행한다.

특히, 범죄의 예방주의적 측면에서도 형사미성년자 연령을 하향하여 범죄 예방에 실질적인 효과가 있다는 근거는 매우 희박하고, 형사미성년자 연령의 하향이 필요하다는 주장을 뒷받침할만한 뚜렷한 통계나 실질적인 증거도 명확하지 않다. 또한, 많은 전문가들이 소년 범죄에 대한 대응과 예방을 위해서는 보호처분이나 소년사법체계의 대대적인 정비가 필요하다고 지적하고 있는바, 이러한 형사미성년자 연령 하향 입법 움직임은 위와 같이 실질적인 개선이 필요한 정책과 제도를 우선순위에서 밀려나게 한다는 측면에서도 상당히 문제적이라 지적할 수 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 형법 일부개정법률안(2203645) (2) 형법 일부개정법률안(2203861) (3) 형법 일부개정법률안(2204379) (4) 형법 일부개정법률안(2217568)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 9. 4. 김용민 (더불어민주당) (2) 2024. 9. 10. 이종배 (국민의힘) (3) 2024. 9. 24. 한지아 (국민의힘) (4) 2026. 3. 18. 윤준병 (더불어민주당)
주요내용	(1) 김용민 의원안 - 형사미성년자의 기준을 12세로 하향

주요내용	- 제1장 내란의 죄 ~ 제4장 국교에 관한 죄는 14세로 유지
	(2) 이종배 의원안 - 형사미성년자의 기준을 12세로 하향
	(3) 한지아 의원안 - 형사미성년자의 기준을 13세로 하향
	(4) 윤준병 의원안 - 형사미성년자의 기준을 12세로 하향 - 만 10세 이상의 소년의 경우, 소년법상의 8호~10호 보호처분을 3회 이상 받을 경우 형사미성년자 적용 배제 규정 신설

나. 검토의견: 입법저지

김용민 의원안, 이종배 의원안, 한지아 의원안, 윤준병 의원안은 저마다 기준 연령(12세, 13세), 범죄의 종류에 따라 형사미성년자 연령기준을 다르게 설정하는 것, 혹은 소년법상 8호~10호 보호처분을 3회 이상 받을 경우 형사미성년자 적용을 하지 않는 등에서 세부적인 차이가 있긴 하지만, 모두 형사미성년자 연령 기준을 하향하는 것을 주요 내용으로 담고 있다.

그러나 저연령 소년범죄를 강력하게 처벌하는 엄벌주의적 정책은 소년사범에 대한 효과적이고 적절한 대처가 아니다. 오히려 형사처벌을 확대하고 강화하였던 외국의 사례를 보면, 형사처벌의 확대 및 강화를 통해 소년범죄 감소라는 목표가 달성되지 않는다는 사실을 확인할 수 있다. 미국의 경우 ‘형사이송제도’를 도입하여 소년에 대한 형사처벌의 확대 및 강화를 하였지만, 소년의 재범에 안 좋은 영향을 미치거나 소년범죄 감소에 도움이 되지 않아 다시 형사처벌의 범위를 축소하였다. 일본의 경우도 2000년에 소년형사처벌 연령 기준을 낮추고 처벌을 강화하였지만, 이러한 입법조치에도 불구하고 이후 소년범죄가 줄었다는 결과는 보고되지 않고 있다.

형사미성년자 연령 기준 하향 필요성의 근거로 제시되는 소년범죄의 증가나 저연령화,

흥포화 등 또한 그 근거가 부족하거나 실체가 확인된 바가 없다. 10~13세 저연령 소년범죄는 장기적으로 볼 때 감소 또는 정체 추세를 보이거나 일반적인 급등 현상을 보이지 않는다. 따라서 일부 지표만을 선택적으로 인용하여 ‘소년범죄 급증·저연령화·흥포화’로 일반화하는 것은 현실을 과장하여 해석할 위험이 있다. 무엇보다 이러한 경향성이 실제로 있다고 하더라도, 이는 소년범죄에 대한 예방과 대응, 피해자 지원, 소년사법 체계의 실질적인 정비를 우선적으로 고려해야 하며, 선불리 처벌의 강화나 처벌 범위의 확대로 해결하는 것은 그 목적에 부합하는 수단이라고 보기 어렵다.

또한 형사미성년자 연령을 13세로 낮추는 것은 아동인권에 관한 국제인권 기준에 부합하지 않는다. UN 아동권리위원회는 유엔아동권리협약 제40조에 근거하여 당사국에 대해 형법위반능력이 없다고 추정되는 최저연령의 설정을 촉구해왔다. 특히 12세 이하로 형사책임연령을 인정한 국가에 대해서는 형사책임연령의 상향조정을 지속적으로 권고해왔다. 이러한 유엔의 권고에 따라 형사미성년자 연령을 14세로 채택한 국가는 2004년 27개에서 2010년 33개로 늘었으며, 16세로 채택한 국가도 11개에서 15개로 증가했다. 또한 ‘소년사법운영에 관한 유엔최저기준규칙(United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice: Beijing Rules)’ 제4조 역시 “소년의 형사책임연령이라고 하는 개념을 인정하고 있는 법제도에 있어서 그 개시연령은 정서적·정신적·지적 성숙에 관한 사실을 고려하여 너무 낮은 연령으로 정해져서는 안 된다”고 규정하고 있다.

또, 일부 개정안 및 정부의 입법 동향의 경우 일부 중대 범죄에 한하여 혹은 수회의 소년보호처분을 받은 경우에 형사미성년자 연령을 차등적으로 적용하는 내용을 담고 있다. 그리고 이러한 부분적인 형사미성년자 연령 기준 하향 적용이 마치 전체 형사미성년자 연령 하향에 대한 대안처럼 여겨지고 있다. 그러나 동일한 연령의 아동을 범죄의 종류에 따라 서로 다른 권리 보장의 대상으로 구분하는 것은 아동의 발달 특성에 기초한 형사사법의 원칙을 훼손하고, 모든 아동이 동등한 권리의 주체라는 유엔아동권리협약의 정신에도 반한다. 이러한 형사책임연령의 예외적 적용은 국제사회가 폐지를 권고한 이중 연령체계를 도입하는 것으로 국제인권규범을 성실히 이행해야 할 국가의 책무에도 부합하지 않는다.

형사미성년자 연령을 낮춤으로써 저연령 소년들의 비행 문제를 일거에 해결할 수 있다는 접근은 엄벌주의를 요구하는 여론을 달랠 수 있으면서 추가적 비용 부담 또한 필요가 없기

때문에 손쉬운 대안으로 부각된다. 하지만 이는 소년의 건전한 교화와 사회복귀라는 소년사법의 이념과 목표에 부합하지 않는다. 실제로 2026. 3. 31. 에 발표된 ‘국가인권위원회’의 성명과 2026. 4. 22. 에 발표된 ‘범죄소년(형사책임능력) 연령 하향과 소년법 개정에 관한 법학자 205인의 성명서’도 위와 같은 논지로 형사미성년자 연령하향 입법에 대한 반대의견을 표하였다.

이와 같이 소년범죄에 대한 충분하고 신중한 검토 없이 발의된 형사미성년자 연령 하향 입법안에 대해서 적극 반대한다.

정무위원회

개인 금융 채권의 관리 및 개인 금융 채무자의 보호에 관한 법률

(개인채무자보호법)

정책목표: 개인채무자보호법의 적용범위를 확대하고, 불법추심의 기준을 강화하여 개인
금융채무자의 권익을 보호

담당검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

2024. 10. 17.부터 「개인채무자보호법」이 시행되어 채무조정 절차가 제도권으로 편입되었고, 이를 통해 채무자의 과도한 연체 이자 부담과 불법 추심을 방지하고 채무자의 재기를 도모할 수 있게 되었다. 그러나 가계대출 및 자영업자 대출이 역대 최대 규모를 경신하고 있고, 특히 자영업자 대출 연체율의 상승세가 가파르다는 점을 고려하면, 3천만원 또는 5천만원으로 제한되는 개인채무자보호법의 적용 범위를 더욱 확대하여 취약한 개인채무자들의 권익을 더욱 두텁게 보호할 필요가 있다.

또한 실질적인 개인채무자 보호를 위해 채무자의 인격권과 사생활을 침해하는 고강도의 채권추심에 관하여 이를 제재할 필요가 있고, 시효가 경과하거나 면책결정을 받은 채무에 대해서는 추심할 수 없도록 하는 등으로 개인채무자의 권익을 실질적으로 보호하여야 한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률 일부개정법률안(2200532) (2) 개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률 일부개정법률안(2203914) (3) 개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률 일부개정법률안(2205660)(4) 개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률 일부개정법률안(2213187) (5) 개인금융채권의 관리 및 개인금융채무자의 보호에 관한 법률 일부개정법률안(2214419)
소관상임위	정무위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 6. 17. 송기현 의원(더불어민주당) (2) 2024. 9. 11. 권성동 의원(국민의힘) (3) 2024. 11. 18. 이현승 의원(더불어민주당) (4) 2025. 9. 23. 한창민 의원(사회민주당) (5) 2025. 11. 20. 이인영 의원(더불어민주당)
주요내용	(1) 송기현 의원안 - 개인금융채무자가 소상공인기본법 제2조에 따른 소상공인으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당되는지 여부를 채무조정 시 고려하도록 명시하여 소상공인의 재기를 지원함. (2) 권성동 의원안 - 법률의 준수여부 감독을 위한 감독, 검사 권한을 원행정청에 부여할 수 있도록 근거조항을 마련함. - 세 번 이상 양도된 채권에 대해서 양도제한을 유지하되, 추심은 허용할 수 있도록 함.

- (3) 이현승 의원안
- 채권금융회사등이 개인금융채무자가 사망한 경우 그 사망일로부터 3개월 이내의 기간 동안 연체이자를 받을 수 없다는 규정을 신설하여 개인금융채무자의 유족을 보호하려는 것임
- (4) 한창민 의원안
- 법 적용의 기준인 고액채권의 기준을 1억원까지 상향조정하여 보호대상을 확대함.
 - 개인금융채무자가 금전채권의 소멸시효 완성에도 불구하고 이를 인지하지 못함으로써 적절하게 대응하지 못하는 문제를 해결하기 위하여 채권금융회사등은 소멸시효가 완성된 개인금융채권의 개인금융채무자에게 소멸시효 완성에 따라 채무를 변제하지 아니하여도 된다는 사실 등을 통지하도록 함.
 - 면책결정이 확정된 개인금융채권의 추심을 금지함.
 - 현행 규정은 채권별로 7일에 7회 이하로 추심을 위한 연락을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 7일에 3회 초과할 수 없고, 1개월에 10회 초과할 수 없도록 개정하고, 전화 등 다른 수단으로 연락이 안 될 때만 보충적 수단으로 채무자를 대면접촉(방문)할 수 있도록 하는 등 추심연락의 횟수·방법 제한을 강화함.
 - 개인금융채무자가 서면으로 채무 상황 거절 의사를 밝히거나 추심연락의 중지 의사를 밝힌 경우, 채권추심자는 추심을 위한 연락을 중단하도록 규정함.
 - 개인금융채무자가 본인을 대리하여 채권금융회사등과 채무조정을 진행할 채무자대리인을 선임할수 있도록 규정함.
- (5) 이인영 의원안
- 소멸시효가 완성된 것으로 관리하는 개인금융채권을 양도 대상에서 제외하고, 금융회사가 소멸시효의 중단, 정지 및 완성 여부를 내부적으로 관리하는 체계를 마련하도록 하며, 개인채무자가 전자적 방식으로 시효 완성여부를 확인할 수 있도록 하는 제도적 장치를 도입하여 정보비대칭 구조에 놓여있는 개인채무자를 보호하고자 함.

나. 검토의견 : 입법촉구(한창민 의원안)

1) 입법방향

3천만원 이상의 개인금융채권을 ‘고액채권’이라 규정하여 개인채무자보호법의 적용 범위에서 제외하는 것은 상당수의 개인금융채무자들을 이 법의 보호대상에서 배제하는 결과를 초래할 수 있으므로 개인채무자 보호 범위 확대를 위하여 ‘고액채권’의 기준을 1억원 까지 증액할 필요가 있다.

추심자들이 소멸시효가 완성된 채권을 저렴하게 매수한 뒤, 채무자들에게 변제를 요구하는 등 소멸시효 제도를 모르는 채무자들에 대하여 정보 비대칭을 악용하는 경우가 있으므로 소멸시효와 관련하여 채권추심자가 개인채무자에게 통지해야 할 사항에 대한 총칙적인 규정을 법으로 규정할 필요가 있다.

이미 법적 절차를 거쳐 면책된 채무에 대한 추심을 명시적으로 금지함으로써 개인금융채무자의 권익을 두텁게 보호하여야 한다.

채무자의 인간다운 생활을 보호하고 과도한 채권추심으로부터 보호하기 위하여 불필요하고 과도한 연락을 규제할 필요가 있고, 미국의 공정채권추심법과 같이 채무자가 추심 연락을 거부할 수 있는 권리를 보장하는 등 추심연락을 제한할 수 있는 권리를 강화하여야 한다.

채무자로 하여금 변호사를 대리인으로 선임하여 채권추심에 있어 조력을 받을 수 있도록 규정하여야 한다.

2) 보완내용

따라서 위와 같은 내용을 대부분 반영하고 있는 한창민 의원안에 대하여 입법을 촉구한다. 다만, 추후 보완하여 입법하여야 할 내용과 관련하여 「개인채무자보호법」의 도입 취지 및 배경을 고려할 때, 법 규정의 대부분을 3천만원 미만의 소액금융채권에 대해서만 적용하고 나머지에 대하여 배제하기 보다는, 원칙적으로 모든 개인금융채권에 대하여 법이 적용되도록 하되 시행령을 통해 적용 대상 채권을 조정하는 것이 타당하다.

또한, 추심자가 채권추심을 위하여 무효이거나 존재하지 아니한 채권, 또는 소멸시효가 완성된 채권을 양도하거나 양수하는 행위 및 양수받은 채권을 저가에 사들여 추심하는 행위를 금지해야 한다. 아울러 이를 고의 또는 과실로 위반한 경우의 제재나 형사처벌 규정을 마련할 필요성이 있다.

그 밖에 불법 추심의 유형이 다변화하고 있는데, 특히 최근 등장하고 있는 성착취 등의 신종 추심 범죄 등에 대해 적용할 규정이 미비한 상황이다. 따라서 신종 추심 범죄 등을 규율할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다. 또한, 채권추심자들이 채무자들에게 구두 및 서면으로 반드시 통지하여야 하는 사항을 법률로 명확하게 정하여 불법추심 기준을 강화하고, 지자체 공무원에게 불법추심에 대한 특별사법경찰권을 부여하는 방안도 고려할 필요가 있다.

온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안

(온라인플랫폼 공정화에 관한 법)

정책목표: 온라인 플랫폼 독점규제법·중개거래 공정화법의 제정

담당검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

온라인 유통시장은 최근 10년 사이 비약적으로 성장하여, 온라인쇼핑 거래액이 2017년 94조원에서 2023년 200조원을 넘어섰다. 오픈마켓·배달앱 등 온라인 플랫폼을 통한 거래 비중이 급증하면서, 소상공인·중소상공인 등 온라인 플랫폼 이용사업자의 플랫폼에 대한 사업적 의존도가 심화되었다. 이에 따라 소수의 대형 온라인 플랫폼 중개사업자가 거래관계의 핵심적 지위를 차지하는 구조가 고착화되고 있다.

실제로 이와 관련된 문제들이 구조적으로 반복되고 있다. 2024년 티몬·위메프가 입점 판매자에 대한 판매대금 정산을 45~60일 이상 지연·유용하다 1조 6천억원 이상의 미정산 사태를 초래하였고, 정부는 5,600억원 규모의 긴급자금을 투입한 바가 있다. 네이버와 쿠팡 등 대형 온라인 플랫폼이 자사 상품을 우대 노출하거나 검색·배열 기준을 불투명하게 운영하여 공정위 제재(자사우대·최혜대우 요구 등)한 사례가 있었고, 배달앱 등 상위 플랫폼이 영세 자영업자에게 일률적으로 고율의 중개수수료(약 9.8% 등)를 부과하고 계약조건을 일방적으로 변경·해지하는 사례도 있었다.

이용사업자의 신고·분쟁조정 신청 등을 이유로 한 불이익 조치, 단체교섭 요구에 대한 소극적 대응 사례 등 유사한 문제가 구조적으로 되풀이 되면서 온라인 플랫폼이 불공정거래 문제를 심화하고 막강한 독점력을 바탕으로 물품과 용역의 유통 및 서비스 전반에 걸쳐 공정한 경쟁질서를 저해한다는 지적이 계속되고 있다.

이러한 상황에서 기존「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」은 전통적 오프라인 시장을 전제로 설계되어 온라인 플랫폼의 양면시장적 특성(네트워크 효과, 락인효과, 데이터 집중)을 충분히 반영하지 못하고, 「대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률」은 온라인 전자상거래 중개거래에는 적용되지 않아, 계약서 교부, 판매대금 정산기한, 분쟁조정 등에 관한 명시적 규율의 공백이 존재하며, 정부가 발표한 자율규제 방안은 대기업과 소상공인 간 협상력 불균형이 전제된 현실에서 실효성에 한계가 있다는 비판을 받고 있다. 이러한 상황이 장기화 됨에 따라 소상공인의 누적 피해는 한계치에 다다랐다.

한편, 유럽연합은 이미 2020년 '온라인 중개서비스 공정성·투명성 강화 규칙(P2B Regulation)'에 이어 2023년 5월 '디지털시장법(Digital Markets Act)'을 시행하여 핵심 플랫폼사업자를 사전 지정하고 자사우대·끼워팔기 등을 직접 금지하고 있고, 일본, 독일, 영국, 호주 등도 별도의 플랫폼 규제 입법 또는 행정입법을 통해 대응하고 있다. 국내에서도 이러한 국제적 흐름에 발맞추어 온라인 플랫폼의 특수성을 반영한 별도의 입법 필요성이 21대 국회에서부터 지속적으로 제기되어 왔다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 온라인 플랫폼 중개거래의 독점규제 및 공정화에 관한 법률안(2200371) (2) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2200945) (3) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안 (철회)(2201416) (4) 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안(2201430)
---------------	---

법안명 (의안번호)	(5) 온라인 플랫폼 독점규제 및 거래공정화에 관한 법률안(2201432) (6) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2202594) (7) 온라인 플랫폼 공정화법안(2202709) (8) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화 및 독점규제에 관한 법률안(2202983) (9) 온라인 플랫폼 독점규제 및 공정거래에 관한 법률안(2203817) (10) 온라인 플랫폼 독점 규제에 관한 법률안(2204234) (11) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2204346) (12) 온라인 플랫폼 독점규제에 관한 법률안(2204512) (13) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2204514) (14) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2204777) (15) 온라인 플랫폼 독점규제 및 거래 공정화에 관한 법률안(2204794) (16) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2204802) (17) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2205188) (18) 온라인 플랫폼 시장 독점규제에 관한 법률안(2205190) (19) 온라인플랫폼 공정화법안(2211738) (20) 온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안(2215044)
소관상임위	정무위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 06. 12. 오기형 (더불어민주당) (2) 2024. 06. 25. 민형배 (더불어민주당) (3) 2024. 07. 05. 박주민 (더불어민주당) (4) 2024. 07. 05. 김남근 (더불어민주당) (5) 2024. 07. 05. 김남근 (더불어민주당) (6) 2024. 08. 06. 김현정 (더불어민주당) (7) 2024. 08. 09. 서영교 (더불어민주당) (8) 2024. 08. 20. 오세희 (더불어민주당) (9) 2024. 09. 09. 이강일 (더불어민주당) (10) 2024. 09. 24. 신장식 (조국혁신당) (11) 2024. 09. 26. 권칠승 (더불어민주당) (12) 2024. 10. 02. 천준호 (더불어민주당) (13) 2024. 10. 02 천준호 (더불어민주당) (14) 2024-10-18 김남근 (더불어민주당)

제안일자 /대표발의 (소속정당)	(15) 2024-10-21 민병덕 (더불어민주당) (16) 2024-10-21 강준현 (더불어민주당) (17) 2024-11-01 한창민 (사회민주당) (18) 2024-11-01 한창민 (사회민주당) (19) 2025-07-25 윤종오 (진보당) (20) 2025-12-09 이정문 (더불어민주당)
주요내용	온라인 플랫폼 관련 법률의 법형식은 독점규제법과 중개거래공정화법으로 유형화 할 수 있고 양자를 한 법률에서 다루는 형식도 있음. 법안의 주요 쟁점은, 독점규제법의 경우 사전지정(정량지표), 금지행위(자사 우대, 이해충돌, 최혜대우, 끼워팔기, 멀티호밍제한 등), 시장조사, 동의의 결, 임시중지명령, 금지청구, 손해배상, 자문기구 설치, 매출연동 과징금부과, 공시의무 등임. 이 중 사전지정 대상이 되는 기업의 정량지표를 어떻게 설정한 것인지, 금지행위 유형을 어떻게 규정할 것인지 등에 관해서는 세부적으로 상이하나, 시장조사, 동의의결, 금지청구, 자문기구 설치 등 절차적 규정에 관해서는 대다수의 법안이 공통된 사항을 규정하고 있음. 중개거래공정화법의 경우 법적용대상(정량지표), 계약서 서면교부(노출기준-일고리즘-의 주요매개변수를 기재하도록 함) 의무, 계약의 해지·변경·정지·중지 등의 사전통지의무, 판매대금의 지급기한 설정 및 별도관리 의무, 분쟁조정, 단체구성(협의)권, 손해배상, 중개수수료를 상한 등임. 이 중 법적용대상의 정량지표를 어떻게 설정할 것인지, 사전통지 기간을 얼마로 할 것인지, 판매대금의 지급기한 과 별도관리 의무의 기한 설정과 비율을 얼마로 할지 등에 관해서는 세부적으로 상이하나, 분쟁조정, 단체구성(협의)권, 손해배상 등에 관해서는 많은 부분 공통됨. 한편, 중개수수료를 상한에 관해서는 소수의 법안에서 규정을 두고 있음. 대다수 법안이 더불어민주당에서 발의되었고, 법안마다 세부내용은 차이가 있으나 민주당의 경우 가장 마지막 법안(이정문 의원안)에서 종전의 상이함을 보완 통합하여 입법추진 중인 것으로 알려짐. 한편, 최근에는 ‘음식배달플랫폼’의 수수료 규제에 초점을 맞춘 법안도 2건이 발의되어 있는데, 이것은 종전의 중개거래공정화법의 적용범위를 음식배달 플랫폼에 한정하면서 수수료에 관한 구체적 규제방안을 설정한 것이 특징임.

나. 검토의견: 입법촉구(이정문 의원안)

20건에 이르는 법률안이 유사한 취지로 반복 발의되고 있음에도 22대 국회 전반기 이래 병합심사 및 의결이 지연되고 있어, 정무위원회 차원의 조속한 법안 병합·단일안 마련과 본회의 처리가 필요하다. 특히, 티몬·위메프 사태와 같은 대규모 정산 지연 사고가 재발할 구조적 위험이 해소되지 않은 상태이므로, 판매대금 정산기한·별도관리(에스크로) 의무화 등 소비자·입점업체 보호를 위한 핵심 조항은 우선적으로 입법화할 필요가 있다. 자율규제 만으로는 대형 플랫폼과 영세 입점업체 간 협상력 불균형을 해소하기 어려운 만큼, 법적 구속력 있는 최소한의 규율 체계 마련이 요구된다.

① 규제방식: 거래공정화 vs 시장지배력 규제

중개거래 공정화형(이정문 의원안·윤종오 의원안·한창민 의원안 (2205188)·민병덕 의원안·김남근 의원안(2204777)은 계약서 교부, 사전통지, 불공정거래행위 금지 등 개별 거래관계의 공정성 확보에 중점을 두고 있다. 시장지배력 사전규제형(한창민 의원안 (2205190)·천준호 의원안(2204512)·신장식 의원안·김남근 의원안(2201430))은 EU의 DMA(디지털시장법 Digital Markets Act)를 모델로 매출액·이용자수 등 정량적 기준으로 시장지배적 플랫폼을 사전 지정하고 자사우대·끼워팔기·최혜대우 등을 직접 금지하는 규정을 두고 있다. 통합형(강준현·이강일·오세희·박주민·오기형)은 양자를 결합하여 규제 공백을 최소화하지만, 법체계가 복잡해지고 이중규제 우려가 제기될 수 있어 입법기술적 정합성 검토가 필요하다.

대다수 법안은 양자를 분리하는 태도를 취하는데, 시장지배력 추정을 위한 정량적 기준과 절차적 투명성 보장을 위한 정량적 기준이 구별될 필요가 있기 때문이다. 따라서 어느 한쪽만의 양자택일 문제는 아니며, 2가지 유형의 법률을 조화롭게 도입함으로써 규제공백을 최소화해야 한다. 관련하여 사전지정이나 사후추정이냐는 문제는 실제 경쟁당국의 집행상 차이가 크지 않으므로 사전지정만을 고집할 필요는 없어 보인다.

② 적용대상 및 매출액·이용자 규모 기준

법안별로 시장지배적 플랫폼 지정 기준(시가총액 10조~30조원, 매출액 3조~4조원, 월평균 이용자 1천만명 등)이 상이하여, 형평성·예측가능성 확보를 위한 기준 통일이 필요하다.

중개거래 공정화형 법안 중 일부(권칠승·오기형)는 매출액 규모에 따라 적용대상을 세분화하는 반면, 다른 법안은 규모와 무관하게 우월적 지위 인정 여부로 판단하도록 하여 접근방식의 차이가 있다.

독점규제법 영역에서는 사전지정 정량지표 기준이 매우 중요한 쟁점이 될 것이나, 극소수의 기업이 적용대상이 될 것이라는 점에 관해서는 큰 이견이 없다. 반면 거래공정화법 영역에서는 거래상 지위 유무로 법적용대상을 1차적으로 판단하되, 정량기준에 미달하는 경우 법적용에서 제외함으로써 혁신성장을 저해하지 않는다는 2차적 기준임을 감안할 때 실효성을 확보하기 위해 정량기준의 최소치만 법에 규정하고 시행령 등으로 위함하는 방식도 가능할 것이다.

③ 판매대금 정산기한 및 별도관리(에스크로) 의무

정산기한을 법안별로 3영업일(이강일)부터 40일(박주민·민형배)까지 다양하게 규정하고 있어, 티몬·위메프 사태 재발방지를 위한 적정 기한과 실효성 있는 별도관리 비율(대체로 판매대금의 50% 이상)에 대한 사회적 합의가 필요하다.

한편, 신탁·보증보험 등 별도관리 수단의 구체적 설계는 중소 플랫폼사업자의 자금운용 부담과 입점업체 보호 필요성 간 균형을 고려하여 결정할 필요가 있다.

④ 독점금지·불공정거래행위 유형의 법정화

자사우대, 최혜대우 요구, 끼워팔기, 멀티호밍 제한, 검색순위 조작, 판촉비용 전가, 보복 조치 등 플랫폼 특유의 독점금지·불공정거래행위 유형을 법률에 구체적으로 명시할 필요가 있다는 데에는 법안 간 공통된 인식이 형성되어 있다.

다만 세부 판단 기준을 법률에 직접 규정할지, 공정거래위원회 고시로 위임할지에 대해서는 법적 안정성과 규제 유연성 간 균형 있는 입법설계가 요구된다.

온라인 플랫폼의 특성상 신속한 규제가 필요하기는 하나 현행 독점규제법 수준의 명확성은 법률차원에서 규제해야 할 것이고, 불공정거래행위 유형은 기존 불공정거래행위 금지의 일반규정과 차별성을 보이지 못하고 있어 보다 입법과정에 보다 정교한 규제설계 논의가 절

실하다.

⑤ 이용사업자 단체구성권·협의요청권(사실상 단체교섭권)

다수 법안(민병덕 의원안·강준현 의원안·김남근 의원안(2204777)·오세희 의원안·이강일 의원안 등)이 이용사업자단체 구성권과 거래조건 협의요청권을 규정하고 있으며, 플랫폼 사업자의 협의 응답의무를 부여할지 여부가 실효성의 관건이다(가맹사업법의 사례참조).

영세 소상공인의 실질적 협상력 제고 취지에는 공감대가 있으나, 담합·경쟁제한 우려와 의 조화를 위한 공정거래법 적용제외 근거 명확화가 병행되어야 한다. 관련하여 공정위는 소기업의 담합 적용제외 범위를 폭넓게 검토하고 있는 것으로 알려지고 있는데, 추후 이에 관한 입법이 도입되면 규범조화적으로 설계할 필요 있다.

⑥ 손해배상 및 사인의 금지청구권

대부분의 법안이 입증책임 전환형 손해배상책임을 규정하고, 일부(민병덕 의원안·오세희 의원안 등)는 법원의 자료제출명령제를 도입하여 정보 비대칭성을 완화하고자 한다.

시장지배력 남용행위에 대해서는 징벌적 손해배상(한창민 2205190) 또는 3배 배상(이정문의 보복조치 조항)을 규정한 법안도 있어, 손해전보와 억지력 확보 간 정책적 선택이 필요하다. 양자가 상호배타적인 관계는 아니므로 모두 도입함으로써 억지력을 확보하는 것이 중요해 보인다.

⑦ 집행기관·절차 및 동의의결제

대다수 법안이 공정거래위원회에 조사·시정명령·과징금·동의의결 권한을 부여하는 기존 공정거래법 집행체계를 준용하고 있어 집행의 일관성 측면에서 긍정적이다.

다만 시장지배력 사전규제형 법안이 규정하는 임시중지명령 등 긴급조치는 기업활동 위축 우려가 있어 발동요건의 명확화와 사법적 통제장치 마련이 병행되어야 한다는 비판도 제기된다. 한편 한국공정거래조정원 내 분쟁조정협의회 설치하는 대부분의 법안에서 공통되므로, 병합심사 과정에서 단일한 분쟁조정 절차로 정비하는 것이 바람직할 수 있으나 반드시 그것이 전제되어야 하는 것은 아니다.

교육위원회

학생인권보장을 위한 특별법안

(학생인권법 제정)

정책목표: 학생의 인권 보장

담당검토: 민변 교육위원회

1. 현황과 문제점

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, 학생인권의 보장이나 실현 정도는 천차만별인 상황이다. 게다가 학생인권조례가 제정된 지자체에서 시행되는 학생인권실태조사나 국가인권위원회의 조사에 따르더라도 국제인권기준이나 헌법, 법률 기준에 비추어 학생 인권을 침해하는 학칙과 사례들이 여전히 존재한다.

현재 학생인권 보장에 대한 움직임은 크게 후퇴하고 있다. 2023년 서이초등학교 사건 이후로는 학생인권조례를 폐지하거나 학생에 대한 교사의 통제 권한을 강화해야 한다는 여론이 거세지면서 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. 서울시의 경우, 주민발안으로 안건이 상정된 폐지안과 시의회의 발의로 진행된 폐지안이 있었는데, 최근 주민발의에 의해서 의결된 폐지조례안은 교육감의 재의요구에 따라 부결되었다. 이에 현재

대법원의 집행정지가 인용되어 계류 중인 시의회 발의의 폐지안에 관한 판단에 따라 서울학생인권조례는 폐지될 위기에 처해 있다.

이처럼, 지자체 조례에 의한 학생인권보장은 그 제도적인 인권 보장의 내용이나 안정성이 취약할 수 있는바, 모든 학생이 동일한 정도의 인권을 보장받고, 권리의 사각지대에서 벗어날 수 있도록 하는 학생인권법의 제정 요구가 끊임없이 제기되었고 마침내 2020년 강득구 의원안, 2021년 강민정 의원안, 박주민 의원안, 2024년 강민정 의원안 등이 국회에 발의되었다. 그러나 이는 모두 임기 만료로 폐기되었다. 무엇보다 최근의 교권 보호에 대한 강한 사회적 요구 때문에 학생인권보장의 제도화(조례 및 법안)를 위해서는 더욱 많은 노력과 사회적 설득의 과정이 필요할 것으로 예상된다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 학생인권보장에관한법률 제정안 (2204005) (2) 학생인권보장에관한법률 제정안 (2200731)
소관상임위	교육위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 9. 13. 김문수 (더불어민주당) (2) 2024. 6. 20. 한창민 (사회민주당)
주요내용	(1) 김문수 의원안 - 학생의 차별받지 않을 권리, 교육에 관한 권리, 건강과 안전에 관한 권리, 사생활의 비밀과 자유 및 정보의 권리, 양심·종교·의사표현의 자유에 관한 권리, 복지에 관한 권리, 자치 및 참여의 권리, 징계 및 징계절차에서의 권리 등 명시 - 교육부장관은 학생인권을 증진하고 인권 친화적 교육문화를 형성하기 위하여 5년마다 학생인권종합계획을 수립·시행함.

	- 학생인권 증진에 관한 주요 정책을 심의하고 학생인권에 관한 공론형성과 협력을 위하여 교육부와 교육청에 각각 학생인권위원회 및 교육청학생인권위원회를 둠. - 각 시·도 교육청에 학생인권센터를 설치하여 학생인권 보호 및 구제등과 관련된 업무를 처리하도록 하고, 학생인권센터의 장을 학생인권 옹호관으로 둠. - 학생인권 존중의식의 확산을 위하여 학생인권에 대한 교육·홍보가 이루어지도록 하고, 학생인권의 날을 지정하도록 함. (2) 한창민 의원안 - 학생의 차별받지 않을 권리, 건강과 안전에 관한 권리, 적합한 교육을 받을 권리, 사생활의 비밀과 자유 및 정보의 권리, 양심·종교의 자유 및 표현의 자유, 자치 및 참여의 권리 등 명시 - 교육부장관은 3년마다 학생인권종합계획을 수립함. - 학생인권 증진에 관한 주요 정책을 심의하고 학생인권에 관한 공론형성과 협력을 위하여 교육부와 교육청에 각각 학생인권위원회 및 교육청학생인권위원회를 둠. - 각 시·도 교육청에 교육감 직속으로 학생인권센터를 두며, 센터의 장은 학생인권옹호관으로 하고, 지역 내 학생인권침해사건에 대한 조사, 구제, 실태조사, 정책 및 지침 등의 연구·개발, 학생인권침해에 대한 시정 및 조치권고 등의 업무를 수행함.
--	--

나. 검토의견: 입법촉구

앞서 언급한 바와 같이 학생의 인권보장은 중요한 교육적 가치임에도 불구하고 지방자치단체의 학생인권조례 유무, 개별학교의 학칙에 따라 학생인권 보장 상황에 큰 편차를 보이고 있어 입법을 통하여 이를 보장할 필요성이 매우 높다.

학생인권법이 명시하는 학생의 인권은 헌법에 따라 당연히 보장되는 권리들임은 명백하지만, 학교 현장에서 실제로 학생인권을 보장하기 위해서 이를 법률로 명시할 필요성이 높다. 구체적으로 학교 현장에서 문제가 되지만 오랜 기간 나아지고 있지 않은 참여권(운영,

교칙 제·개정 등), 참정권, 체벌, 두발·복장·소지품, 강요, 성적 괴롭힘, 사생활의 자유, 자치활동 등의 내용에 대해서 학생 인권 보장의 뚜렷한 기준이 제시되어야 한다. 특히, 모든 학생들의 존엄과 존중을 위한 모든 영역(성별, 종교, 장애, 나이, 사회적 신분, 출신 지역, 출신 국가, 출신 민족, 용모 등 신체 조건, 임신 또는 출산, 가족 형태 또는 가족 상황, 인종, 피부색, 사상 또는 정치적 의견, 형의 효력이 실효된 전과, 성적 지향, 성별정체성, 학력, 병력 등 국제인권기준에 부합하는 내용)에서의 차별 금지도 명시적으로 선언될 필요가 있다.

무엇보다, 현재 학생이 인권침해를 당할 경우 이에 대한 진정을 제기하거나 구제를 받을 수 있는 전문적 기구가 없는 상황이다. 이는 교사의 경우 교권보호위원회를 통하여 교육활동 침해활동에 대한 구제를 받을 수 있는 것과 비교하여도 균형성에 어긋난다.

최근 국가인권위원회는 전문가 자문, 유관기관 의견수렴과 관련 단체 간담회 등을 거쳐 2026년 2월 교육부장관과 17개 시·도교육감에게 「인권친화적 학교 조성 정책」을 권고하였다. 해당 권고의 내용은 더 포괄적인 정책의 범위를 담고 있지만, 학생인권법이 핵심적으로 담고 있는 주요한 인권 보호의 내용을 담고 있다. 이는 학생 인권의 제도적 보장이 교원이나 학부모, 운영자 등 다른 구성원도 함께 존중하는 학교 환경을 조성하는 것과 배치되는 것이 아니라는 점을 보여준다.

이처럼, 학생의 인권을 실질적으로 보장하고, 나아가 교원과 학부모를 포함한 모든 학교 구성원이 존중받는 인권친화적 교육환경을 조성하기 위해서라도 학생인권법의 제정이 반드시 필요하다. 학생의 권리를 명확한 법적 기준으로 보장하고 학교 공동체의 인권 기준을 확립할 수 있도록 학생인권법의 조속한 입법을 촉구한다.

교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 개정안

(교원 민형사 면책 개정 저지)

정책목표: 교원에 대한 민형사상 포괄적 면책 법안 개정 저지

담당검토: 민변 교육위원회

1. 현황과 문제점

최근 ‘교원에 대한 아동학대 면책’ 및 ‘교권보호’에 대해 교원단체를 중심으로 사회적 관심과 요구가 높아지자, 관련 입법안이나 개정안들이 여러 곳에서 제안되고 있다. 그러나 이미 2023년 교권 4법이 통과되면서 교원의 교육활동이나 학생생활지도의 권한에 대한 내용이 법률에 명시되었고, 무엇보다 교육 관련 법령에도 교원의 정당한 생활지도에 대해서는 아동복지법상 아동학대로 보지 않는다는 내용으로 이미 모두 개정이 되었다. 나아가, 이후 2023년 12월에는 아동학대처벌법이 개정되어 정당한 생활지도의 경우 면책 조항이 추가되었다. 위와 같은 내용을 중심으로 아동학대의 신고가 있다고 하더라도 직위해제를 함부로 하지 못하게 하거나, 아동학대 사건 처리 관련해서 교육감의 의견을 필수적으로 반영하는 등의 교권보호를 위한 법률 개정안이 시행되었다.

나아가, 아동 학대뿐 아니라, 2024년에는 ‘학생에 대하여 안전조치의무를 다한 경우에는 학교안전사고에 대하여 민·형사상 책임을 지지 아니한다’는 내용의 학교안전법 개정안이 통과되어 시행 중이고, ‘정당한 학교폭력 사건처리 또는 학생생활지도에 해당하는 때에는 민·형사상 책임을 지지 아니한다’는 내용의 학교폭력예방법도 통과되어 시행 중이다.

그러나 해당 개정 이후에도 교권 보호를 더욱 강화하기 위한 입법 움직임과 요구는 계속되었고, 이러한 요구는 아동복지법상 조항에서 교원을 제외하거나, 더 나아가 아동학대와 관련된 법리를 넘어 학교에서 교사의 정당한 활동의 경우, 모든 민·형사상의 책임을 면책하는 더 넓고 포괄적인 범위에서의 면책 규정안으로 커지고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 개정안 (2220223)
소관상임위	교육위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2026. 7. 29. 김기웅 (국민의힘)
주요내용	(1) 김기웅 의원안 - 교육부장관, 교육감 등 관할청에게 교원의 교육활동 행위가 학생생활지도 행위에 해당하는 경우 민·형사상 책임을 지지 아니하도록 조치할 의무를 부과 - 관할청에게 정당한 직무수행을 한 교원에게 형사처분 또는 징계처분을 받게 할 목적으로 허위의 사실을 신고하거나 신고의 목적이 교원에 대한 보복성이 명백한 무고로 인정되는 경우에는 해당 신고를 한 자를 수사기관에 고발하도록 의무를 부과 - 조사를 받거나 수사 받는 교원에 대한 법률 상담 및 소송지원

나. 검토의견: 입법저지

김기웅 의원안은 (1) 교원의 학생생활지도 행위에 대하여 관할청에게 교원이 민·형사상 책임을 지지 아니하도록 조치할 의무의 부과, (2) 교원에 대해 허위의 보복성 무고를 한 자

에 대해서 관할청에 고발의무의 부과, (3) 조사를 받거나 수사를 받는 교원에 대한 법률상담 및 소송지원을 주요 내용으로 하고 있다.

먼저, 해당 개정안은 문언의 의미나 제안의 이유에 비추었을 때 그 취지는 많은 민·형사상의 분쟁이나 책임의 다툼에 대한 지원이 사후적인 지원에 머무르고 있어 사전적으로 교원의 민·형사상 책임을 면책하려는데 있는 것으로 이해된다. 그러나 이러한 개정은 교원의 행위에 대해서 지나치게 포괄적인 민·형사 면책 조항을 적용하는 것으로 문제가 있다. 나아가 개별 행위의 위법성과 책임 정도에 따라 책임을 판단하는 우리 사법 체계의 기본적인 책임주의 원칙과도 조화되기 어려워 매우 우려스럽다.

또한, 해당 개정안에서 민·형사상의 책임을 지지 아니하도록 조치한다는 것이 무슨 의미인지 불명확하다는 점도 문제이다. ‘책임을 지지 아니하도록 하는 조치’는 (1) 행위자로 하여금 고의 또는 과실로 위법한 행위를 하지 않도록 조치하는 것, 혹은 (2) 행위자가 고의 또는 과실로 위법한 행위를 하였음에도 불구하고 관할청에서 조치를 통해 행위자가 책임을 지지 아니하도록 만든다는 것으로 해석이 되는데, 어느 쪽도 개정안의 취지에 부합한다고 보기 어렵기 때문이다.

교원을 보호하기 위해서는 교원이 교육활동 과정에서 겪는 법적·행정적 부담을 완화하고, 법률상담·소송지원 등 실질적인 지원을 확대하는 방향이 타당하다. 그러나 이를 넘어 교원의 민·형사상 책임을 포괄적으로 면책하는 방식으로 무리하게 법률을 개정할 경우, 기존의 책임 법리와 조화되지 않는 규정이 새롭게 도입되어 오히려 법률 해석을 복잡하게 하고, 법률이 예정하지 못한 영역에서 새로운 공백이나 혼란을 발생시킬 우려가 있다.

무엇보다 앞서 살펴본 바와 같이 이미 교원의 정당한 교육활동과 학생생활지도를 보호하기 위한 여러 법률적 장치가 마련되어 있는 상황에서 다시 포괄적인 면책규정을 도입하는 것은 과잉입법의 소지가 크다. 특히 학생인권 등 다른 학교 구성원의 권리보장 제도와 비교할 때 보호의 수준이 지나치게 불균형해질 수 있다는 점도 함께 고려되어야 한다. 따라서 교원 보호는 면책의 확대가 아니라 필요한 지원과 절차적 보호를 강화하는 방향으로 이루어져야 하며, 해당 개정안에 대해서는 입법을 저지할 필요가 있다.

과학기술정보방송통신위원회

방송법 일부개정법률안

(방송심의 규정상 ‘공정성’ 심의 삭제)

정책목표: 방송 공정성 심의 폐지를 통한 방송의 자유와 독립 보장

담당검토: 민변 미디어언론위원회

1. 현황과 문제점

현행 방송법 제32조는 방송미디어통신심의위원회(이하 ‘심의위원회’)로 하여금 방송의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지, 공적 책임을 준수하고 있는지를 방송된 후에 심의·의결하도록 규정하고 있고, 같은 법 제33조는 심의위원회가 제정·공표하는 방송심의에 관한 규정(이하 ‘심의규정’)에 ‘보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항’을 포함하도록 하고 있다. 심의규정을 위반한 방송사업자 등에 대하여는 같은 법 제100조에 따라 과징금 부과 또는 방송프로그램 중지, 관계자 징계 등 제재가 이루어지며, 그 제재 내역은 방송평가에 감점 요인으로 반영되어 방송사업자의 재허가·재승인 심사에 직접적인 영향을 미친다.

그러나 ‘공정성’은 판단하는 사람이나 집단의 관점에 따라 그 내용이 달라질 수밖에 없는 추상적·상대적 개념으로서, 법령으로 객관적 판단기준을 제시하는 것이 사실상 불가능하다. 이러한 불확정 개념을 근거로 국가기관이 개별 보도·논평의 내용적 당부를 사후적으로 심판하고 제재하는 것은 헌법상 명확성 원칙에 반하여 헌법 제21조가 보장하는 언론의 자유와 방송의 자유를 침해할 소지가 크다.

특히 2023년 이후 구 방송통신심의위원회는 권력 비판 보도와 대선 관련 인터뷰 인용 보도 등에 대하여 공정성 등을 이유로 역대 최고 수준의 과징금과 무더기 법정 제재를 의결하였고, 제22대 국회의원선거 선거방송심의위원회 역시 유례없는 규모의 법정 제재를 남발하였으며, 그 과정에서 심의 민원을 사주하였다는 의혹까지 불거지는 등 심의제도의 공정성과 신뢰 자체가 무너지는 사태에 이르렀다. 법원이 위 제재처분 상당수의 효력을 정지시키고 본안에서도 처분을 취소하는 판결을 잇달아 선고한 것은, 공정성 심의가 얼마나 자의적으로 남용될 수 있는지를 단적으로 보여준다.

한편 현행법 제33조 제2항이 정한 심의규정 포함사항은 ‘건전한 가정생활 보호’, ‘민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양’, ‘언어순화’ 등 지금의 기준에서는 다소 낡게 느껴지는 표현을 사용하고 있으며, 혐오표현의 확산, 인공지능 활용 콘텐츠로 인한 피해와 같이 변화한 미디어 환경이 제기하는 새로운 과제는 반영하지 못하고 있다.

우리 모임을 비롯한 언론 현업단체와 시민사회는 방송 공정성 심의의 폐지와 방송 내용 규제의 전면 개편을 지속적으로 요구하여 왔는데, 공정성 심의를 삭제하고 심의규정을 시대 변화에 맞게 정비하는 이번 방송법 개정은 방송의 자유와 독립성 회복을 위하여 더이상 미룰 수 없는 과제이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의 현황

법안명 (의안번호)	방송법 일부개정법률안(대안) (2215442)
소관상임위	과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2025. 12 / 과학기술정보방송통신위원장 (위원회 대안)

주요내용	- 방송미디어통신심의위원회의 방송 및 보도·논평 심의기준에서 ‘공정성’을 삭제하고, 심의체계를 방송의 공공성 및 공적 책임 중심으로 개편함(안 제32조 및 제33조 제1항·제2항 제10호). - 심의규정 포함사항을 다양성 존중, 차별·혐오 방지, 방송접근권, 기후위기 대응, 국민건강 및 소비자 권익 보호 등 변화한 환경에 맞게 정비하고, 재난·위기 상황의 정확한 정보 제공과 피해자 보호 및 딥페이크 등 인공지능 활용 콘텐츠로 인한 피해 방지를 새로 포함함(안 제33조 제2항).
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

개정안이 심의위원회의 심의 대상에서 방송의 공정성 심의를 삭제한 것은, 불확정 개념에 기초한 자의적 내용심의와 이를 통한 방송 통제의 제도적 토대를 제거함으로써 방송의 자유와 독립을 실질적으로 보장하려는 것이므로 긍정적으로 평가된다. 공정성 심의는 그 개념의 추상성·상대성으로 인하여 어느 정치 세력이 심의기구를 장악하더라도 남용의 위험이 구조적으로 내재되어 있으므로, 특정 시기의 운용 개선만으로 해결되기 어렵고, 기존 자체를 폐지하는 것이 타당하다.

개정안은 방송법 제6조가 선언하는 방송의 공정성 이념이나 방송종사자의 공정 보도 책무 자체를 부정하는 것이 아니라, 국가기관의 제재를 수단으로 공정성을 강제하는 방식을 중단하는 것이다. 공정성은 방송사 내부의 자율 규제, 취재·제작·편성의 자율성 보장, 시청자 참여와 사회적 비판·토론을 통하여 실현되어야 하며, 이것이 언론의 자유를 보장하는 민주주의 국가의 보편적 규율 방식이다.

공정성 심의가 삭제되더라도 방송의 공공성에 대한 심의는 유지되고 공적 책임에 대한 심의가 새롭게 추가되며, 보도·논평에 대한 공공성 심의 등 제33조 제2항 각호의 개별 심의 근거 역시 존치된다. 나아가 허위·왜곡 보도로 인한 개별적 피해는 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」에 따른 정정보도·반론보도·조정·중재와 민·형사상 구제절차를 통하여 대응할 수 있다. 따라서 공정성 심의의 삭제가 방송의 무책임이나 규율의 공백을 초래한다는 일각의 우려는 타당하지 않다.

개정안의 심의규정 포함사항의 정비에 관한 내용도 타당하다. ‘건전한 가정생활 보호’, ‘민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양’ 등 국가주의적 가치를 반영한 조항을 ‘사회구성원의 보호 및 다양성 존중’, ‘문화의 창달과 다양성 구현’으로 재정비하고, 차별금지 사항을 ‘차별 및 혐오 방지와 금지’로 확장하여 방송을 통한 혐오표현의 확산에 대응할 규범적 근거를 마련하였으며, 장애인 및 소외 계층의 방송접근권 보장을 명시하여 다양성과 인권의 관점에서 심의규정을 재정립하였다.

재난·위기 상황에서의 정확한 정보 제공과 피해자 보호, 딥페이크 등 인공지능 활용 콘텐츠로 인한 피해 방지에 관한 사항을 신설한 것은, 대형 재난 보도 과정에서 반복되어 온 피해자 인권침해와 부정확한 정보의 유통, 생성형 인공지능 기술의 확산에 따른 새로운 유형의 피해에 대응한다는 점에서 시의적절하다.

다만 ‘공공성’과 ‘공적 책임’ 역시 불확정 개념이고, 제33조 제2항 각 호의 다른 심의 근거들 역시 보도·논평에 적용될 여지가 있는 이상, 이를 매개로 보도·논평의 내용에 대한 자의적 심의가 재연될 위험은 여전히 남아 있다. 개정법 시행에 맞추어 이루어질 심의규정 전면 개정 과정에서 보도·논평에 대한 심의는 최소한에 그쳐야 한다는 원칙이 분명하게 구현되어야 하고, 그 과정에 학계·언론 현업단체·시민사회의 참여가 실질적으로 보장되어야 한다.

이 개정안은 4건의 의원 발의 법률안을 소관 상임위원회가 심사·통합하여 마련한 위원회 대안으로서 충분한 숙의 과정을 거쳤고, 2025. 12. 18. 법제사법위원회의 체계·자구 심사까지 마친 상태이다. 이에 우리 모임은 방송의 자유와 독립이라는 헌법적 가치의 실현을 위하여 국회가 본회의에서 이 개정안을 조속히 의결할 것을 촉구한다.

신문 등의 진흥에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (알고리즘·기사배열 투명성 강화)

정책목표: 알고리즘·기사배열 투명성 강화

담당검토: 민변 미디어언론위원회

1. 현황과 문제점

한국언론진흥재단의 2025년 언론수용자 조사에 따르면 인터넷 포털을 통한 뉴스 이용률은 66.5%에 달한다. 포털은 뉴스를 직접 생산하지 않더라도 기사의 선택과 배열을 통하여 여론 형성에 큰 영향을 미친다. 그러나 기사배열의 구체적인 기준과 적용 과정이 충분히 공개되지 않아, 특정 성향의 기사가 과도하게 노출되는 등 자의적인 기사배열에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있다.

포털 밖에서는 추천알고리즘의 영향력이 빠르게 커지고 있다. 같은 조사에서 온라인 동영상 플랫폼을 통한 뉴스 이용률은 30.0%, 숏폼을 통한 뉴스 이용률은 22.9%로 한 해 전보다 급증하였다. 이들 플랫폼과 사회관계망서비스에서 이용자가 어떤 뉴스와 정보를 접할지는 상당 부분 추천알고리즘이 결정한다. 개인 맞춤형 추천알고리즘 서비스는 이용자의 편의를 높이는 장점이 있으나, 이용자가 다양한 정보를 접할 기회가 줄어들어 확증편향과 사회갈등이 심화될 수 있다는 우려가 있다. 따라서 이용자가 추천알고리즘 서비스의 적용 여부를 선택하고 그 적용 방식을 알 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 신문 등의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안 (2202577) (2) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2207843) (3) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2212948) (4) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2213857) (5) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2215604)
소관상임위	문화체육관광위원회 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 8. 6. 양문석 (더불어민주당) (2) 2025. 1. 24. 조인철 (더불어민주당) (3) 2025. 9. 12. 차지호 (더불어민주당) (4) 2025. 11. 3. 조인철 (더불어민주당) (5) 2025. 12. 24. 최민희 (더불어민주당)
	(1) 양문석 의원안 - 인터넷뉴스서비스사업자로 하여금 고의적으로 기사 배열을 조작하는 행위를 금지 - 인터넷뉴스서비스사업자로 하여금 기사 배열의 기본방침과 기사를 배열하는 구체적인 기준 등을 공개하도록 함. (2) 조인철 의원안 - 알고리즘 정보 추천 서비스를 제공하려는 사업자는 해당 서비스의 이용 여부를 선택할 수 있다는 사실과 그 선택 절차 등을 약관에 명시적으로 규정

주요내용	- 해당 서비스의 이용에 관한 계약을 체결할 때 관련 내용을 이용자가 알기 쉽게 표시하거나 고지하도록 의무화 - 해당 서비스의 지속적 이용 의사가 있는지 여부를 묻는 선택 항목을 주기적으로 제공하는 등 이용자의 선택권을 보장 (3) 차지호 의원안 - 추천알고리즘 서비스의 투명성 및 정보공개 의무화 - 이용자의 알고리즘 선택권 및 설명 요구권 보장 - 대형 온라인플랫폼 사업자의 시스템적 위험 평가 및 완화 조치 의무 - 자동화된 개인 의사결정에 대한 제한과 보호조치 (4) 조인철 의원안 - 추천 알고리즘의 주요 기준과 적용 방식을 이용자에게 공개 - 알고리즘 서비스 운영 과정에서 발생하는 불만 사항을 신고·처리할 수 있는 시스템을 구축 (5) 최민희 의원안 - 정보통신 서비스 제공자가 알고리즘 기반 추천 서비스를 제공하는 경우 알고리즘의 작동 방식 공개, 알고리즘의 영향 평가, 보고서의 제출 의무 등을 규정
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

우리 모임은 기사배열과 추천알고리즘의 투명성을 높이고 이용자의 권리를 보장하려는 각 법안의 입법 방향을 적극 지지한다. 정보의 선별·추천이 여론 형성에 미치는 영향에 비추어, 그 기준을 공개하고 이용자의 선택권을 보장하는 일은 사업자의 자율에만 맡겨둘 수 없다. 개별 콘텐츠의 삭제·차단을 넘어 정보의 유통 과정에 대한 사업자의 책임을 법률로 정하는 것은 이용자의 알 권리와 공론장을 보호하기 위한 의미 있는 진전이다.

특히 추천알고리즘 선택권과 설명요구권은 이용자가 스스로 이용 방식을 결정하고, 정보의 추천 과정에 관한 설명을 요구할 수 있도록 한다는 점에서 적극적으로 도입하여야 한다.

이용자가 추천 이유를 확인하고 그 적용 여부를 쉽게 변경하며, 오류나 불이익에 이의를 제기할 수 있도록 실질적인 권리 행사 수단을 보장할 필요가 있다.

나아가 차지호 의원안과 조인철 의원안(2213857)은 사업자가 추천알고리즘 서비스로 인하여 이용자와 사회에 발생할 수 있는 위험을 점검하고, 이를 줄이기 위한 대책을 마련하도록 하는 위험평가·완화조치 의무를 두고 있다. 이는 추천서비스의 영향을 확인하고 피해를 예방하기 위한 제도로써 조속히 도입할 필요가 있다. 이에 대해서는 추천서비스와 사회적 양극화 사이의 인과관계에 관한 실증이 더 필요하다는 지적과 평가방법이 충분히 마련되지 않았다는 지적이 있다. 그렇지만 위험평가 의무 부과는 바로 그러한 사회적 영향을 확인하기 위한 첫 번째 절차이고, 평가방법의 미비는 구체적인 평가·검증 기준과 준비기간을 마련하여 보완할 문제이지 제도 도입 자체를 미룰 이유가 될 수는 없다.

한편 기준 공개 의무에 대해서는 영업비밀이 침해되거나 공개된 기준이 악용될 가능성에 대한 우려가 제기된다. 그러나 이는 공개 범위와 방법을 조정함으로써 해결할 문제이다. 다만 국회 검토보고서도 조인철 의원안(2213857)과 최민희 의원안이 공개 대상으로 정한 '주요 기준'의 범위가 EU 디지털서비스법(DSA)에 비하여 구체적이지 못하다고 지적하고 있는 만큼, EU의 입법례를 참고하여 추천에 중요한 기준과 그 상대적 중요성의 이유 등 공개하여야 할 최소 항목을 법률에 구체화할 필요가 있다.

아울러 각 법안에는 핵심 개념과 의무의 범위가 충분히 구체적이지 않은 부분이 있어 보완이 필요하다. 양문석 의원안의 '공정성·객관성'을 해하는 기사배열 조작 금지는 그 판단 기준이 불명확하고, 차지호·조인철 의원안의 '시스템적 위험'은 정의와 평가 대상이 모호하며, 최민희 의원안의 정치적 성향 등에 대한 '차별성 평가'도 평가 요인과 판단 기준이 명확하지 않다.

앞서 지적한 보완 사항은 입법을 유보할 이유가 아니라, 투명성과 이용자 권리 보장이라는 개혁의 목적을 충실히 실현하기 위한 과제이다. 우리 모임은 국회가 각 법안의 기준 공개, 선택권·설명요구권, 위험평가에 관한 내용을 적극 반영하여, 기사배열 및 추천알고리즘 서비스에 관한 이용자의 권리와 사업자의 책임을 법률로 규정할 것을 촉구한다.

인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법 일부개정법률안

(인공지능기본법에 윤리원칙 신설 및 고영향 인공지능 대상 추가)

정책목표: 인공지능 시대의 인권 보호와 인공지능 위험의 실효적 규제

담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」(법률 제20676호)은 2025. 1. 21. 공포되어 2026. 1. 22. 시행될 예정이었다. 제정 당시부터 위 법률은 인공지능의 정의를 '인간이 가진 지적 능력을 전자적 방법으로 구현한 것'으로 두어 규율 대상을 명확히 확정하지 못하였고, 개발·활용이 금지되는 인공지능에 관한 규정을 두지 아니하였으며, '고영향 인공지능'의 영향평가를 노력의무로 규정하는 데 그쳤다는 비판을 받았다. 또한 범용 인공지능에 관한 정의와 규제, 과학기술정보통신부로부터 독립된 감독기구, 인공지능에 의한 피해의 독자적 구제절차 역시 마련되지 않았다.

이러한 상태에서 위 법률은 시행되기도 전에 개정되었다. 2025. 2. 21. 장철민 의원안을 비롯하여 이정현·최민희·최보운 의원이 각각 대표발의한 9건의 일부개정법률안이 제429회 국회(정기회) 제2차 및 제4차 정보통신방송법안심사소위원회(2025. 11. 18. 및 같은 달 21.)에서 통합·조정되어 위원회 대안으로 의결되었고, 같은 달 24. 과학기술정보방송통신위원회에서 위원회안(의안번호 2215126)으로 제안된 후 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」(법률 제21311호, 2026. 1. 20., 일부개정, 시행 2026. 7. 21. 이하 '인공지

능기본법 개정안’)은 2025. 12. 30. 국회 본회의를 통과하여 2026. 1. 20. 공포되었다. 소위원회 심사는 사실상 두 차례에 그쳤고, 대안의 제안경위에 첨부된 표에는 9건 중 5건에 관하여 상정·심사 경과가 기재되어 있지 않다. 인공지능기본법의 시행조차 시작되지 않아 규율의 실효성을 평가할 자료가 없는 시점에서, 충분한 사회적 논의 없이 법률의 골격이 다시 조정된 것이다.

인공지능기본법 개정안의 내용은 대부분 지원과 진흥에 관한 것이다. 대안의 제안 이유는 인공지능 분야의 발전속도가 빨라 국가적 지원을 확대할 필요가 크다는 점과 인공지능 취약계층과 비취약계층간의 격차가 사회적 양극화의 원인이 될 수 있다는 점을 들고 있다. 이에 따라 국가인공지능위원회가 “국가인공지능 전략위원회”로 개편되고, 학습용 데이터·벤처투자·전문인력·인공지능연구소에 관한 지원체계가 신설되었으며, 국가기관 등의 인공지능제품·서비스 우선 고려와 담당자 면책이 규정되었다. 인공지능취약계층에 관한 조항이 새로 들어온 것은 접근성 측면에서 진전으로 평가할 만하다.

그러나 위 인공지능기본법 개정안은 인공지능이 야기하는 기본권 침해와 차별의 위험을 규율하는 부분에는 전혀 손을 대지 않았다. ①정의 규정, ②금지되는 인공지능, ③고영향 인공지능에 대한 의무와 제재, ④범용 인공지능, ⑤독립적 감독기구, ⑥피해구제절차라는 여섯 가지 핵심 과제 중 어느 하나도 반영되지 않은 반면, 진흥과 공공 수요 창출을 위한 조항은 대폭 확충되었다. 아울러 국가기관 등이 인공지능제품·서비스를 우선 고려하도록 의무화하면서도 그 담당자의 배상 책임을 면제함으로써, 공공영역에서 인공지능의 활용은 촉진하되 그에 따르는 책임은 축소하는 결과를 낳았다. 그 결과 인공지능기본법은 시행 전에 이미 ‘진흥법’으로서의 성격이 한층 강화되었고, 신뢰 기반 조성이라는 법률의 또 다른 목적은 상대적으로 공백으로 남게 되었다.

인공지능기본법 개정안이 본회의를 통과한 2025. 12. 30. 전후로 2026. 8.까지 여덟 달 남짓한 기간 동안 22대 국회가 발의한 인공지능기본법 일부개정 법률안 20건이 새로 발의되어 소관 상임위원회에 계류 중이다. 시행 전에 한 차례 개정된 법률이 시행 직후부터 다시 20건의 개정 요구에 직면한 것은, 이번 개정이 인공지능기본법을 둘러싼 쟁점을 제대로 정리하지 못하였음을 보여준다. 이는 기존의 대안심사가 사실상 두 차례 소위원회에 그쳤고 제정 당시 제기된 문제가 그대로 남겨진 사정과 무관하지 않다.

20건의 인공지능기본법 일부개정 법률안 중 ▲이훈기 의원안(의안번호 15322)은 잠재의식 조작, 공개장소 실시간 생체인식, 사회적 신뢰도 점수 산정, 인적 개입 없는 무기 운용과 예측 치안 등을 ‘금지된 인공지능’으로 정의하고 그 개발·제공·이용을 금지하면서 벌칙과 양벌규정을 두었다. ▲최민희 의원안(의안번호 15298)은 고영향 인공지능에 대한 설명요구권과 함께 인공지능 분쟁조정위원회를 신설하였고, ▲전종덕 의원안(의안번호 20058)은 근로자·노무제공자에 대한 직무배치·업무할당·인사관리 판단을 고영향 인공지능의 범위에 넣었으며, ▲정춘생의원안(의안번호 18268)은 영향평가에 성별 편향 평가와 시정조치 의무를 결합하였다.

반면 나머지 의안은 인공지능 교육, 학습용데이터의 공급, 표시방식의 정비 등 진흥과 기술적 보완에 관한 법률안이 다수를 이루고, 김우영 의원안(의안번호 19835)과 같이 투명성 확보 의무의 예외를 넓혀 규제를 완화하는 방향의 법률안도 있다.

그럼에도 ㉠ 인공지능의 정의를 목적·기능 중심으로 다시 규정하는 법률안, ㉡ 범용 인공지능을 정의하고 규제하는 법률안, ㉢ 진흥 주무부처로부터 분리된 독립 감독기관을 신설하는 내용의 법률안은 20건 가운데 한 건도 없다. ㉣고영향 인공지능의 영향평가를 노력 의무에서 의무로 전환하고 위험관리·데이터셋 관리·기술문서 작성과 사전 적합성평가, 과징금을 규정하는 법률안 역시 발의되지 않았다. 2025년 민주사회를 위한 변호사모임이 제시한 인공지능기본법 개혁방향의 내용 중 절반가량은 발의 단계에서조차 다루어지지 않고 있는 것이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 인공지능기본법 일부개정법률안 (2215298) (2) 인공지능기본법 일부개정법률안 (2215322) (3) 인공지능기본법 일부개정법률안 (2218268)
---------------------------	--

	(4) 인공지능기본법 일부개정법률안 (2220058)
소관상임위	과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 12. 16. 최민희 (더불어민주당) (2) 2025. 12. 17. 이훈기 (더불어민주당) (3) 2026. 4. 13. 정춘생 (조국혁신당) (4) 2026. 7. 21. 전종덕 (진보당)
	(1) 최민희 의원안은 고영향 인공지능의 결과가 이용자의 권리·의무에 중대한 영향을 미치는 경우 그 결과에 대한 설명을 요구할 권리를 신설하고, 결과 도출의 기준·절차와 활용 데이터의 개요를 공개하도록 함(제34조의2). 이용자 피해 예방과 불만 처리 의무를 두고 그 이행을 평가·공표하도록 하며(제35조의2), 인공지능 분쟁조정위원회를 신설하여 원상회복·손해배상·재발방지조치를 포함한 조정을 하고 그 조정에 재판상 화해와 같은 효력을 부여하고 있음(제4장의2). － 설명 거부와 이용자 보호의무 위반에는 과태료를 부과함. 설명요구권과 독자적 피해구제절차를 동시에 도입하는 것이 특징임. (2) 이훈기 의원안은 ‘금지된 인공지능’을 정의하여 잠재의식 조작, 직장·교육기관에서의 감정인식, 공개장소 실시간 생체인식, 생체정보에 의한 민감정보 추론 분류, 무단 얼굴 데이터베이스 구축, 사회적 신뢰도 점수 산정, 인적 개입 없는 무기 운용과 범죄 가능성 예측 등 8개 유형을 열거하고(제2조제4호의2), 그 개발·제공·이용을 금지하되 연구·긴급구조·대테러·법원의 영장에 의한 수사에 한하여 예외적으로 승인하도록 하며(제29조의2). 위반 시 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금과 양벌규정을 두고 있음 (제42조의2·제42조의3) － 민변에서 기존에 제시한 금지 유형을 사실상 모두 포섭하고 있음 (3) 정춘생 의원안은 인공지능의 개발·제공·이용 모든 과정에서 성별을 이유로 한 편향과 차별이 발생하지 않도록 하는 기본원칙을 신설하고(제3조제3항), 윤리원칙에 성별 편향 방지를 포함하며(제27조제1항제4호), 고영향 인공지능 영향평가에 성별 편향 등에 관한 평가를 포함하고 그 결과에 따라 필요한 시정조치를 마련하도록 함(제35조제1항 후단)

주요내용	－ 영향평가에 차별 평가와 시정조치 의무를 결합한 유일한 법률안이며, 다만 차별사유를 성별 외에 연령·장애·인종·사회적 신분 등으로 확대할 필요가 있음 (4) 전종덕 의원안은 근로자 또는 노무제공자에 대한 직무배치, 업무 할당 및 인사관리 등에 관한 의사결정에 중대한 영향을 미치는 판단·평가를 고영향 인공지능에 추가하고(제2조제4호카목), 국가인공지능전략위원회에 해당 인공지능의 영향을 받는 근로자 등을 대표하는 노동조합 연합단체의 추천을 받은 위원을 위촉하도록 하며, 특정 성이 전체 위원의 10분의 6을 넘지 않도록 하고 있음.(제7조) － 채용 이후 노동과정 전반을 고영향 영역으로 편입하고 있음. 다만 수사·재판·선거·출입국·신용평가 등 나머지 고위험 영역도 법률상 열거하여 함.
------	--

나. 검토의견: 입법촉구

향후 인공지능기본법 개정안에는 아래와 같은 사항이 분명히 담겨야 한다. 첫째, 인공지능의 정의를 자율성과 목적·기능을 기준으로 새롭게 규정하여 규율 대상을 명확히 하고, 범용 인공지능의 정의를 함께 도입하여야 한다. 둘째, 인간의 존엄을 직접 침해하는 인공지능의 개발·활용을 금지하는 규정을 두어야 한다. 셋째, 고영향 인공지능에 대하여 영향평가와 인권영향평가를 노력의무가 아닌 법적 의무로 전환하고, 위험관리·데이터셋 관리·기술문서 작성·사전 적합성 평가와 인증을 규정하며, 그 이행을 강제하기 위한 과징금과 형사처벌을 도입하여야 한다. 넷째, 수사·재판·선거·출입국·고용·교육·신용평가 등 공공 및 고위험 영역을 법률에 직접 열거하여 예측 가능성을 확보하여야 한다. 다섯째, 인공지능에 대한 감독은 진흥 주무 부처로부터 분리되어야 한다. 국가인권위원회·공정거래위원회·금융감독원 등 여러 부처의 전문성이 협력하는 독립 감독기관을 신설하고 권한을 분산하여야 하며, 국가인공지능전략위원회의 구성에도 인권과 차별 문제에 관한 전문성이 반영되도록 하여야 한다. 여섯째, 침해사실의 조사, 의견제시·개선권고·시정조치 등의 처분과 집단적 피해구제를 포함하는 독자적 구제절차를 법률에 직접 규정하고, 제16조 제4항의 면책조항은 공공영역에서의 책임 공백을 초래하지 않도록 재검토되어야 한다. 일곱째, 공공데이터를 학습용 데이터로 제공하는 절차에는 개인정보 보호와 재식별 위험 통제, 데이터의 출

처와 대표성에 관한 기준이 함께 규정되어야 한다.

이러한 관점에서 이훈기 의원안(의안번호 15322)은 잠재의식 조작, 공개장소 실시간 생체인식, 사회적 신뢰도 점수 산정, 인적 개입 없는 무기 운용과 예측 치안 등을 ‘금지된 인공지능’으로 정의하고 그 개발·제공·이용을 금지하면서 벌칙과 양벌규정을 두었다는 점, 최민희 의원안(의안번호 15298)은 고영향 인공지능에 대한 설명요구권과 함께 인공지능 분쟁조정위원회를 신설하였다는 점, 전종덕 의원안(의안번호 20058)은 근로자·노무제공자에 대한 직무배치·업무할당·인사관리 판단을 고영향 인공지능의 범위에 넣었다는 점, 정춘생 의원안(의안번호 18268)은 영향평가에 성별 편향 평가와 시정조치 의무를 결합하였다는 점에서 각 입법촉구 의견이다.

다만 인공지능기본법은 ‘발전’과 ‘신뢰 기반 조성’을 함께 목적으로 삼고 있는만큼, 지원과 진흥의 확대가 인권 보호의 공백 위에서 이루어지지 않도록 조속한 보완이 필요하다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안

(정보통신망을 통해 유통되는 인공지능 생성물에 대해 표시 의무 부과)

정책목표: 정보통신서비스 이용자의 보호 강화 및 건전한 정보통신망 환경 조성

담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

최근 정보통신망을 통하여 수많은 인공지능 생성물이 유통되고 있다. 인공지능을 이용한 기술이 발전하면서 이용자들은 정보통신망을 통해 유통되는 정보와 자료들이 인공지능 생성물 인지 여부를 구별하기 어려워지고 있으며, 이에 따라 가짜 정보나 허위·과장 정보에도 쉽게 현혹되는 위험에 노출되어 있다. 특히, 실제와 구별이 어려운 인공지능 생성물로 정보통신망을 이용한 악의적인 활동도 증가하고 있으며, 이에 따라 아동·청소년 및 노년층 등의 디지털 취약계층의 피해가 커질 우려가 있다.

그러나 현행법상 정보통신망을 통해 유통되는 인공지능 생성물에 대해 게시자의 명시적인 표시 의무가 없어 이용자가 해당 정보의 진위를 파악하기 어려운 것이 현실이다. 또한 불법 정보가 유통되더라도 심의 및 차단에 상당한 시일이 소요되어 피해 예방과 구제에 한계가 따른다. 따라서, 정보통신서비스 이용자의 보호와 건전한 정보통신망 환경을 조성하기 위해서는 정보통신망을 통해 유통되는 인공지능 생성물에 대해 표시 의무를 부과할 필요가 있다.

동시에 아동·청소년이 일상에서 디지털 환경에 노출되는 시간이 급증하면서 아동·청소년이 인공지능 챗봇을 친구나 연인으로 받아들이고, 인공지능과 정서적 종속관계를 형성하는 경우가 빈발하고 있다. 그런데, 이러한 대화형 인공지능 정보통신 서비스를 이용하는 과정에서 해당 인공지능이 미성년자에게 자살, 자해를 권고하거나 부적절한 성적 대화로 유도하는 등도 계속 보고되고 있다.

그럼에도 현행법은 대화형정보통신서비스에 관하여 정보통신망법 제44조의8에서 선언적 규정만을 두는 데 그치고 있어 아동·청소년인 이용자를 자살·자해 조장, 약물 오·남용, 성 착취, 과의존 등 각종 위험으로부터 충분히 보호하지 못하고 폭넓은 사각지대가 발생하고 있다. 이에 대화형 정보통신서비스, 생성형 인공지능 등을 기반으로 한 정보통신서비스의 제공자에게 아동·청소년에 대한 보호의무를 부과하여 아동·청소년의 건강한 신체적·정신적 발달을 보장할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 정보통신망법 일부개정법률안 (2216186) (2) 정보통신망법 일부개정법률안 (2219407)
소관상임위	과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 1. 20. 조인철 (더불어민주당) (2) 2026. 6. 22. 조인철 (더불어민주당)
주요내용	(1) 정보통신망법 일부개정법률안 (2216186) - 인공지능시스템을 이용하여 생성한 음향·이미지 또는 영상 등의 정보를 직접 제작·편집하여 제공하려는 자로 하여금 해당 사실을 이용자가 명확하게 인식할 수 있도록 고지 또는 표시할 의무 부과(안 제43조의2 제1항 신설)

주요내용	- 누구든지 인공지능 생성물의 유통 시 표시등을 훼손하거나 위조·변조하는 행위를 금지, 정보통신서비스 제공자로 하여금 자신이 운영·관리하는 서비스에서 표시등의 지원 및 훼손·위조·변조를 방지하기 위한 기술적·관리적 조치를 하도록 함(안 제43조의2 제2항 및 제3항 신설) - 인공지능 생성물로서 표시 의무를 이행하지 아니하거나, 표시 등을 훼손·위조·변조하여 제공하는 정보를 정보통신망에서 유통이 금지되는 불법정보로 규정(안 제44조의7 제1항 제5호의2 신설) - 관계 중앙행정기관의 장이 표시 의무를 위반한 인공지능 생성물로 인해 국민의 생명·재산에 대한 피해가 발생할 우려가 있어 삭제를 요청하는 경우 방송미디어통신위원회가 정보통신서비스 제공자에게 임시 조치를 요청하고, 심의위원회의 심의를 거쳐 해당 정보의 처리를 거부·정지·제한(안 제44조의7 제5항 신설) - 안 제44조의7 제5항 위반시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금(안 제73조 제5호 개정) - 안 제43조의2 제1항, 제2항, 제3항을 위반하는 경우 1천만원 이하의 과태료 부과(안 제76조 제3항 개정) (2) 정보통신망법 일부개정법률안 (2219407) - 아동·청소년과 문자와 음성 등을 이용하여 사람과 대화하는 방식으로 정보를 처리하는 시스템 또는 인공지능시스템에 대하여 정보통신서비스 제공자가, ① 해당 정보통신서비스 이용자의 연령 및 본인을 확인하고, ② 이용자가 아동·청소년인 경우 이용에 관한 법정대리인의 동의를 확인하며, ③ 이용자인 아동·청소년 또는 그 법정대리인이 요청하는 경우 해당 이용자의 정보통신서비스 이용 방법·시간 등의 제한하고, 해당 이용자가 참여한 대화의 일시·내용 등 정보의 제공할 의무를 부과함. ④ 또한, 이용자인 아동·청소년이 자살·자해, 마약류의 오용·남용, 성적 착취 또는 학대 등에 노출되거나 노출될 가능성이 있는 경우 이를 신고 또는 신고 내역을 확인하며, ⑤ 만약 신고를 받은 경우에는 그 위험을 제거하는 등 대응할 의무를 부과함(안 제44조의8 제1항 신설) - 위와 같은 아동·청소년 보호 조치의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함(안 제4조의8 제2항 신설)
-------------	---

나. 검토의견: 입법촉구

[정보통신망법 일부개정법률안 (2216186)]

현행 인공지능기본법 제31조 제2항은 인공지능 투명성 확보를 위하여 인공지능사업자로 하여금 생성형 인공지능 또는 이를 이용한 제품 또는 서비스를 제공하는 경우 그 결과물이 생성형 인공지능에 의하여 생성되었다는 사실을 표시하여야 한다는 의무를 부과하고 있지만, 이 조항에 따른 의무 부과 대상을 인공지능사업자로 한정하였고 이를 위반하는 경우에 대한 벌칙규정이 존재하지 않는다는 한계가 있다. 또한, 인공지능사업자가 이러한 표시를 하였더라도 이를 이용하는 이용자가 생성형 인공지능에 의한 생성물이라는 표시를 삭제하거나 훼손하는 행위를 금지하는 규정을 별도로 두고 있지 않다.

현행 인공지능기본법 제31조 제3항은 인공지능사업자로 하여금 인공지능시스템을 이용하여 실제와 구분하기 어려운 가상의 음향, 이미지 또는 영상 등의 결과물을 제공하는 경우 해당 결과물이 인공지능시스템에 의하여 생성되었다는 사실을 이용자가 명확하게 인식할 수 있는 방식으로 고지 또는 표시하도록 의무를 부과하고 있지만, 이 대상을 “실제와 구분하기 어려운” 경우로 한정하고 있으며 이에 해당하는지 여부를 판단하기 위한 구체적인 기준이 없어 모호함이 있다. 그리고 이를 위반한 행위에 대한 벌칙규정이 존재하지 않고, 전술한 바와 마찬가지로 인공지능사업자가 이러한 표시를 하였더라도 이를 이용하는 이용자가 생성형 인공지능에 의한 생성물이라는 표시를 삭제하거나 훼손하는 행위를 금지하는 규정을 별도로 두고 있지 않다.

따라서 현행 인공지능기본법 제31조 제2항 및 제3항을 통해서는 정보통신서비스 이용자의 보호와 건전한 정보통신망 환경을 조성이라는 정보통신망법의 목적을 달성하기 어려운 것이 현실이다. 또한 인공지능 생성물의 기술적인 특성상 정보통신망을 통해 제작·유통되는 경우가 대다수이라는 사실을 고려하면, 정보통신망법에 인공지능 생성물에 대한 표시 의무를 명확히 규정할 필요가 있다.

조인철 의원의 정보통신망법 일부개정법률안은 현행 인공지능기본법 제31조 제2항 및 제3항과는 달리 표시 의무 부과 대상을 인공지능사업자로 한정하지 않고, 음향·이미지·영상 정보를 직접 제작·편집하려는 자에 표시 의무를 부과하고 있다. 또한 누구든지 이러한

표시를 훼손하는 것을 금지하도록 규정하여 유통과정에서 인공지능 생성물이라는 표시가 훼손되거나 삭제하는 것을 명확히 금지하고 있다. 나아가 정보통신서비스 제공자로 하여금 이러한 방지를 위한 기술적·관리적 조치 의무를 부과하고 있다는 점과 이러한 표시의무가 없거나 삭제되어 유통되는 정보는 불법정보로 규정하였다는 점에서 정보통신망을 통해 제작·유통되는 인공지능 생성물에 대한 표시 의무 준수와 관리에 실효성이 있을 것으로 보인다.

나아가 이러한 인공지능 생성물에 대한 표시의무(제43조의2 제1항), 삭제 금지 의무(제43조의2 제2항), 불법정보 관리 의무(제43조의2 제3항)를 위반하는 경우 과태료 규정을 두고, 삭제요청 시 임시조치 의무(제44조의7 제5항)를 벌칙규정을 두어 이에 대한 처벌이 가능하게 하였다.

[정보통신망법 일부개정법률안 (2219407)]

현행 정보통신망법 제44조의8은 대화형정보통신서비스 제공자에게 “만 14세 미만 아동에게 부적절한 정보가 제공되지 아니하도록 노력하여야 한다”라고만 규정하고 있다. 이는 ‘노력의무’를 부과한 선언적인 규정으로, 어떠한 경우에 어떤 내용을 이행하는지가 불분명하고, 이행 여부를 평가할 기준도 존재하지 않는다.

또한 현행 정보통신망법 제44조의8의 보호 대상은 만 14세 미만에 그치고, 대상이 “문자·음성으로 대화하는 방식으로 정보를 처리하는 시스템”에 국한되는데 이는 전형적인 응답형 챗봇을 전제한 것이다. 생성형 인공지능이 자살 유도, 선정적인 결과물 생성 등 실제 아동·청소년에게 부정적인 영향을 미칠 가능성이 더 큰 상황임에도 규범 통제 대상에 포섭되지 않는다. 아동·청소년의 94.4%가 생성형 AI 챗봇을 이용하고 그중 절반가량인 49.5%가 “AI가 나를 이해해 주는 것처럼 느낀다.”라고 답하는 현실(초록우산 어린이재단, 2026.3.9.~23. 전국 만 14세 이상 아동·청소년 3,300명을 대상으로 생성형 AI 챗봇 이용 실태 대한 설문) 앞에서 이 조문은 규범이 아니라 선언에 머물러 있다.

따라서 정보통신망법 제44조의8은 선언적인 ‘노력의무’에서 실제 의무의 성질을 확인 가능한 ‘작위의무’ 형태로 변경하고, 보호 연령을 정보처리 판단능력이 아니라 정서적 종속·성적 유인이라는 실제 위험 분포에 맞추어 연령을 상향하며, 자살·자해, 마약류의 오용·남

용, 성적 착취 또는 학대 등과 같이 실질적인 위험이 발생한 경우 정보통신서비스 제공자가 이를 차단하고 위험을 제거할 수 있도록 서비스의 구조와 절차를 설정하는 체계로 개정될 필요가 있다.

조인철 의원 대표발의 개정안(의안번호 2219407)은 “노력하여야” 한다는 부분을 “필요한 조치를 하여야” 한다는 작위의무로 수정하였고, 보호 대상을 아동법 제2조 제1호의 19세 미만의 아동·청소년으로 확장하였으며, 인공지능기본법 제2조 제5호의 생성형 인공지능을 적용 대상에 명시해 포섭 범위의 불확실성을 없앴다. 개정안에서 보호조치로 나열한 각 호는 연령 확인, 법정대리인 동의, 이용 시간·방법 제한, 대화 내역 제공, 위험 신고 접수와 위험 제거 대응에 대한 것으로, 모두 내용 심사가 아닌 안전 설계 의무이다. 이는 표현의 자유 침해 소지가 적으면서도 사업자의 준수 대상이 명확하다는 점에서 효율적이다. 특히 대화 내역 제공 의무는 피해 발생 시 사업자 서버에만 존재하는 기록에 접근할 길을 열어 사후 구제의 전제조건을 확보한다는 점에서 의미가 크다.

다만 개정안에서 정보통신망법 제44조의8을 위반한 경우에 과태료, 과징금 내지 벌칙을 부과한다는 내용을 두지 않아 실효성 확보에 한계가 있으나, 이는 제도가 정착하는 과정에서 충분히 사후에 수정·보완할 수 있는 부분으로 판단되기에 해당 개정안에 대하여 입법 촉구 의견을 개진한다.

피지컬 인공지능 개발 촉진 및 지원에 관한 특별법안

(피지컬 인공지능 개인정보 활용 반대)

정책목표: 피지컬 인공지능 산업 육성 과정에서 개인정보 보호 수준 및 감독체계가 약화되지 않도록 저지

담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

최근 인공지능 기술이 온라인상의 정보처리를 넘어 현실의 물리적 환경을 인식·판단하고 자율적으로 작동하는 이른바 ‘피지컬 인공지능(Physical AI)’ 영역으로 확대되고 있다. 피지컬 인공지능은 로봇, 자율주행, 스마트팩토리 등 다양한 분야에서 활용될 것으로 예상되며, 이에 따라 관련 기술의 연구·개발과 산업적 활용을 촉진하기 위한 논의도 활발하게 이루어지고 있다.

피지컬 인공지능은 카메라·마이크·센서 등을 통하여 현실 공간을 지속적으로 인식하고 그 결과를 토대로 작동한다는 점에서 개인정보 보호에 미치는 영향이 크다. 그 과정에서 얼굴, 음성, 행동, 위치 등 다양한 개인정보가 대규모로 수집·처리될 수 있고, 해당 서비스를 직접 이용하지 않는 주변 사람의 개인정보까지 수집될 수 있다. 이로 인해 정보주체가 자신의 개인정보 처리 여부를 인식하거나 통제하기 어려운 문제가 발생할 수 있다.

최근, 인공지능 기술개발에 대규모 데이터가 필요하다는 이유로 개인정보 보호에 관한 기존의 일반원칙에 예외를 인정하려는 입법이 이루어지고 있다. 특히 2026. 8. 20. 인공지능 기술개발을 위하여 일정한 요건 아래 가명·익명 처리하지 않은 원본 개인정보를 이용할

수 있도록 하는 「개인정보 보호법」 개정안이 국회 본회의를 통과하였다. 그러나 인공지능이라는 기술의 특수성과 산업적 중요성을 이유로 개인정보 보호에 관한 일반원칙의 예외를 반복적으로 확대하는 이른바 ‘AI 예외주의(AI exceptionalism)’는 개인정보 보호체계의 일관성을 훼손하고 정보주체의 개인정보 자기결정권을 약화시킬 우려가 있다.

특히 피지컬 인공지능은 현실 공간에서 정보주체가 인지하기 어려운 방식으로 개인정보를 지속적으로 처리할 수 있다는 점에서 개인정보 침해의 위험이 오히려 더욱 클 수 있다. 따라서 피지컬 인공지능의 산업진흥을 이유로 개인정보 보호의 수준을 완화하기보다는, 기존 개인정보 보호원칙을 충실히 적용하면서 기술의 특성과 위험에 상응하는 정보주체의 권리보장과 감독체계를 마련할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	피지컬 인공지능 개발 촉진 및 지원에 관한 특별법안(2219104)
소관상임위	과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2026. 6. 5. 황정아(더불어민주당) 등 10인
주요내용	(1) 피지컬 인공지능의 연구·개발, 실증 및 상용화를 촉진하고 지원하기 위하여 과학기술정보통신부장관이 3년마다 피지컬 인공지능 개발 기본계획을 수립·시행하도록 하고, 관계 중앙행정기관의 장이 소관 분야의 연차별 시행계획을 수립·시행하도록 함. (2) 피지컬 인공지능 개발 등에 관한 사항을 전문적으로 심의하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 피지컬 인공지능 개발 촉진위원회를 두고, 과학기술정보통신부장관이 시·도지사의 신청을 받아 위원회의 심의를 거

	쳐 시범지역을 지정할 수 있도록 함. (3) 피지컬 인공지능 시스템에 대하여 안전성 등 성능을 인증할 수 있도록 하고, 시범지역에서 피지컬 인공지능을 운영하려는 자가 규제 적용 여부의 확인을 요청할 수 있도록 하는 한편, 피지컬 인공지능 관련 신제품·서비스에 대한 규제특례, 신속확인, 실증특례 및 임시허가 등이 원활히 시행될 수 있도록 하고 시범지역에 대하여 일부 법률의 적용을 배제·완화할 수 있도록 함. (4) 특히 피지컬 인공지능 관련 신기술·서비스의 신속한 시장 진입을 위하여 규제특례 신청에 대한 처리기간을 정하고, 기간 내 거부 통지가 없는 경우 규제특례가 지정된 것으로 보는 간주제도 및 다부처 규제특례 일괄 신청제도 등을 마련함.
--	---

나. 검토의견: 입법저지

위 법안은 피지컬 인공지능 산업의 진흥과 신속한 실증·상용화를 위하여 각종 지원 및 규제특례를 마련하는 한편, 개인정보 처리에 대해서도 별도의 특례를 규정하고 있다. 그러나 인공지능이라는 기술의 특수성과 산업적 중요성을 이유로 개인정보 보호의 일반원칙에 별도의 예외를 인정하는 이른바 ‘AI 예외주의(AI exceptionalism)’는 경계할 필요가 있다. 인공지능 기술개발에 대규모 데이터가 필요하다는 사실만으로 개인정보 보호수준을 낮추어야 할 당위성이 도출되는 것은 아니며, 오히려 피지컬 인공지능은 현실 공간에서 서비스를 이용하지 않는 제3자의 영상·음성·행동정보까지 지속적으로 처리할 수 있다는 점에서 더욱 엄격한 개인정보 보호가 요구된다.

특히 2026. 8. 20. 인공지능기술 개발을 위하여 일정한 요건 아래 원본 개인정보를 이용할 수 있도록 하는 「개인정보 보호법」 개정안이 국회 본회의를 통과하여 이미 개인정보 보호에 관한 일반법에 AI 개발을 위한 원본정보 활용 특례가 도입되었다. 이러한 상황에서 피지컬 인공지능이라는 개별 산업의 진흥을 위한 특별법에서 다시 별도의 개인정보 활용 특례를 마련하는 것은 그 필요성을 인정하기 어렵고, 일반법상 개인정보 보호절차를 우회하거나 개인정보 보호의 예외를 무분별하게 확대하는 결과로 이어질 우려가 있다.

구체적으로 위 법안 제20조는 피지컬 인공지능의 연구·운영 과정에서 수집한 개인정보, 개인위치정보 등을 익명처리한 경우 「개인정보 보호법」 등 관계 법률의 적용을 배제하고 있다. 영상·음성·위치 등 다양한 정보가 결합되는 피지컬 인공지능의 특성을 고려하면 익명 처리의 적정성과 재식별 가능성에 대한 엄격한 검증이 필요함에도 불구하고, 산업진흥을 목적으로 하는 특별법에서 개인정보와 개인위치정보에 관한 보호법제의 적용을 일괄적으로 배제하는 것은 기존의 개인정보 보호 및 감독체계를 심각하게 약화시킬 우려가 있다.

또한 위 법안 제21조는 ‘성능 및 안전성 향상’이라는 포괄적인 목적을 근거로 개인정보가 포함된 영상·음성정보를 익명처리 또는 가명처리하지 않은 상태에서 이용할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 가명처리·마스킹 등 정보주체의 권리를 덜 침해하는 방법으로도 목적을 달성할 수 있는 경우까지 원본 개인정보의 이용을 허용할 필요성은 인정하기 어렵다. 따라서 원본정보의 이용은 다른 방법으로는 목적을 달성하기 어려운 경우로 엄격하게 제한할 필요가 있으나, 위 법안은 이러한 필요성·보충성에 관한 충분한 요건을 두고 있지 않다. 원본정보 활용이라는 중대한 특례에 상응하는 정보주체의 고지, 열람·삭제 및 처리정지 등 권리보장 역시 충분하지 않으며, 일률적인 장기 보유를 허용하는 것도 개인정보 최소처리 원칙에 비추어 재검토할 필요가 있다.

개인정보 보호에 관한 독립적인 감독체계가 충분하지 않은 점도 문제적이다. 해당 법안은 기본계획, 시범지역, 규제특례, 성능인증, 학습데이터 구축 등 피지컬 인공지능의 연구·개발과 상용화에 관한 주요 권한을 과학기술정보통신부를 중심으로 부여하면서, 개인정보 활용 특례와 관련하여 개인정보보호위원회의 협의·심의 등 실질적인 관여 절차를 충분히 마련하지 않고 있다. 산업진흥을 담당하는 부처가 데이터 활용 확대와 개인정보 보호의 적정성에 관한 판단을 주도할 경우, 산업 육성과 개인정보 보호라는 가치 사이의 균형을 확보하기 어렵다. 따라서 개인정보 활용 특례 및 개인정보가 포함된 학습데이터의 구축·활용 등에 대해서는 개인정보보호위원회의 실질적인 관여가 보장되어야 한다.

결국 피지컬 인공지능의 특수성은 개인정보 보호의 예외를 확대할 근거가 아니라, 오히려 그 위험에 상응하는 강화된 보호조치를 마련할 근거가 되어야 한다. 이미 개인정보 보호법에 AI 개발을 위한 원본정보 활용 특례가 도입된 상황에서, 개별 산업진흥 특별법을 통하여 또다시 개인정보 보호의 예외를 확대하는 것은 개인정보 보호체계의 일관성을 훼손하고

개인정보자기결정권을 약화시킬 우려가 크다. 따라서 해당법안 제20조·제21조의 개인정보 특례와 독립적인 감독체계에 대한 전면적인 재검토 없이 현행 법안을 제정하는 것은 타당하지 않으므로 입법을 적극 저지할 필요가 있다.

디지털헬스케어·바이오헬스케어 관련 6개 제정법률안

(개인의 의료정보 활용 인공지능 정책 반대)

정책목표: 개인 건강·의료·유전체정보 보호와 보건의료 공공성·생명윤리 보장

담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

최근 인공지능·빅데이터 기술이 보건의료 분야에 적용되면서 건강·의료·바이오데이터를 활용한 예방·맞춤형 건강관리, 신약개발 및 정밀의료에 관한 논의가 확대되고 있다. 이에 따라 디지털 기술과 건강·의료데이터를 활용하는 ‘디지털 헬스케어’와 유전·유전체·생체시료 분석정보 등을 인공지능으로 분석하는 ‘AI 바이오’가 주요 정책·산업 분야로 부상하였다. 정부는 2022년 「디지털바이오 혁신전략」과 2023년 「바이오헬스 신시장 창출 전략」을 통하여 관련 법·제도 정비를 추진하였고, 제22대 국회에서는 2024. 10. 31. 안상훈 의원안을 필두로 유사한 내용의 제정 법률안이 잇따라 발의되었다.

건강·의료·유전체정보는 일반적인 개인정보와 달리 현재의 질병뿐 아니라 미래의 질병 발생 가능성, 정신건강, 장애, 생활습관과 가족관계까지 추론할 수 있게 한다. 특히 유전체 정보는 변경하기 어렵고 가족과 정보를 공유하며, 다른 데이터와 결합 될수록 개인의 재식별뿐 아니라 특정 집단에 대한 질병위험의 추론과 낙인·차별로 이어질 수 있다. 이러한 정보는 일단 유출되거나 오·남용되면 변경이나 회수가 어려워, 사후적인 삭제나 손해배상만으로 피해를 회복하기 어려운 특징이 있다.

또한 건강·의료정보는 환자가 진료와 치료를 받기 위하여 의료기관과의 신뢰관계에서 제공한 정보이다. 이를 당초의 진료 목적을 넘어 연구·제품개발·건강관리 서비스 등 다른 목적으로 이용하려면, 정보주체가 이용 목적과 수신자를 예측하고 통제할 수 있어야 한다. 그러나 가명처리는 직접적인 식별 가능성을 낮추는 기술적 조치일 뿐 완전한 익명화를 의미하지 않으므로, 정보주체의 동의와 목적 제한, 독립적 심의를 대신할 수 없다. 오히려 데이터의 대규모 연계·집중과 제3자 전송이 결합될 경우, 재식별과 목적 외 이용의 위험은 더욱 커지게 된다.

그럼에도 제22대 국회에 발의된 관련 법안들은 바이오 데이터의 특수한 위험에 대한 보호기준을 먼저 마련하기보다, 산업진흥과 편의에 초점을 둔 규제특례를 통하여 데이터 활용을 제도화하는 데만 중점을 두고 있다. 특히 환자의 자기 정보 접근권과 진료의 연속성, 공익적 연구를 산업적 2차 활용과 동일한 체계 안에 두고, 일부 법안은 가명처리와 기관 자체심의를 정보주체의 동의와 독립적 심의를 대신하는 수단으로 삼고 있다. 그 결과 정보주체의 통제권과 외부 감독기능은 약화되는 반면, 재식별 문제나 가족·집단 단위의 위험, 차별금지 및 피해구제에 관한 규율은 공백으로 남게 된다. 결국 이들 법안은 권리보호를 전제로 데이터 활용을 허용하는 것이 아니라, 데이터 활용을 먼저 제도화하고 그에 따른 위험과 책임을 뒤로 미룬다는 공통적인 문제점을 안고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 디지털 헬스케어 진흥 및 보건의료정보 활용 촉진에 관한 법률안 (2205134) (2) 디지털 헬스케어 및 보건의료정보 활용 지원에 관한 법률안 (2214515) (3) 디지털헬스산업의 육성 및 지원에 관한 특별법안 (2214990) (4) AI 바이오헬스산업의 육성 및 지원에 관한 법률안 (2215436) (5) 바이오데이터 활용 및 인공지능바이오 연구개발 촉진에 관한 법률안 (2215618)
---------------	--

	(6) 디지털 헬스케어 진흥 및 보건의료정보 활용 지원에 관한 법률안 (2219646)
소관상임위	(1) · (2) · (6) 보건복지위원회 (3) · (4) 산업통상자원중소벤처기업위원회 (5) 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 10. 31. 안상훈(국민의힘) (2) 2025. 11. 24. 서영석(더불어민주당) (3) 2025. 12. 8. 정태호(더불어민주당) (4) 2025. 12. 19. 김성원(국민의힘) · 송기현(더불어민주당) (5) 2025. 12. 24. 조인철(더불어민주당) · 최형두(국민의힘) (6) 2026. 6. 30. 권철승(더불어민주당)
주요내용	(1) 보건의료정보를 가명처리하여 정보주체의 동의 없이 과학적 연구 등에 이용·제공할 수 있도록 하고, 기관보건의료정보위원회의 심의를 통한 활용 절차, 정보전송요구권 및 규제특례를 도입하여 디지털헬스케어와 보건의료정보 활용을 촉진함. (2) 정보주체가 보건의료정보를 본인 또는 제3자에게 전송하도록 요구할 수 있는 권리를 신설하고, 가명처리된 보건의료정보의 연구·개발 목적 활용과 디지털헬스케어 제품·서비스에 대한 임시허가 및 실증특례의 근거를 마련함. (3) 디지털헬스산업 육성에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용되는 특별법 체계를 마련하고, 산업적 연구를 위한 보건의료정보 활용과 정보전송요구권을 도입하는 한편, 연구개발·창업·전문인력 양성 등 산업지원의 근거를 마련함. (4) 산업통상자원부장관이 AI 바이오헬스산업 육성 기본계획을 수립하도록 하고, 연구개발·실증·사업화·표준화·전문인력 양성 및 우선구매 등을 지원함으로써 AI 바이오헬스산업의 성장 기반을 조성함. (5) 바이오데이터를 국가 차원에서 수집·연계·관리·공개하기 위한 국가바이오데이터통합시스템과 통합심의체계를 구축하고, 가명처리된 바이오데이터를 정보주체의 동의 없이 AI 바이오 연구개발에 활용할 수 있도록 하여 바이오데이터 활용과 연구개발을 촉진함.

	(6) 디지털헬스케어 진흥과 보건의료정보 활용을 위한 국가계획 및 지원체계를 마련하고, 보건의료정보의 대규모 연계·2차 활용, 사망자 정보의 활용 및 정보전송요구권을 규정하는 한편, 개인정보보호위원회의 검사·시정조치 등 감독의 근거를 마련함.
--	---

나. 검토의견: 입법저지

위 법안들은 소관 부처와 규율 방식에는 차이가 있으나, 환자·연구참여자 등 정보주체의 권리보다 건강·의료·바이오데이터의 수집·연계·제공과 산업적 활용을 우선한다는 공통적인 문제점이 있다. 특히 현행 개인정보 보호법·의료법·생명윤리법이 정한 동의와 심의 절차를 우회하거나 약화시키면서도 그에 상응하는 통제권과 독립적 감독장치를 마련하지 않고 있다는 점에서 우려가 크다.

안상훈 의원안 제13조와 정태호 의원안 제11조는 상업적 통계 또는 산업적 연구를 포함한 과학적 연구를 이유로 동의 없는 가명정보 처리를 허용하고 있으며, 서영석 의원안 제11조와 권철승 의원안 제16조도 가명정보 특례를 보건의료정보에 적용하도록 하고 있다. 나아가 일부 법안은 정신질환·유전질환 정보까지 기관위원회의 승인으로 동의 없이 처리하거나, 가명정보를 이용한 인간대상연구의 서면동의와 생명윤리 심의를 면제할 수 있도록 규정하고 있다. 조인철·최형두 의원안 제23조도 일정한 가명바이오데이터를 동의 없이 AI 바이오 연구에 활용할 수 있게 한다.

그러나 이는 가명처리를 근거로 동의와 생명윤리 심의의 예외를 지나치게 확대하는 것이다. 가명정보는 익명정보가 아니며 진료기록·희귀질환정보·유전체정보는 다른 데이터와 결합될수록 재식별과 새로운 민감정보의 추론 위험이 커진다. 특히 유전체 정보는 가족의 질병 가능성과 혈연관계까지 드러내고 특정 질환·지역·집단에 대한 낙인과 차별로까지 이어질 수 있다는 점에서 더 강한 법적 윤리적 통제장치가 요구된다. 그럼에도 해당 법안들은 가명처리를 동의의 대체수단으로 삼아 연구 목적의 예외를 일반적인 산업적 활용 통로로 확장하면서 가족·집단 위험과 장기적인 파생정보 처리 문제를 외면하고 있다.

안상훈 의원안·서영석 의원안·권칠승 의원안은 정보를 이용하려는 기관이 자체위원회를 설치하여 가명처리, 반출, 제3자 제공과 민감정보의 동의 예외를 심의하도록 하고 있다. 조인철·최형두 의원안 제21조 역시 과학기술정보통신부 중심의 위원회가 생명윤리 심의와 데이터 이용 심의를 통합해 신속히 처리하도록 한다. 그러나 정보 이용기관과 산업·연구 진흥 부처가 윤리적 적정성과 데이터 이용의 적정성까지 판단하게 될 경우, 독립적인 감시와 통제 기능이 사실상 무력화될 우려가 있다.

조인철·최형두 의원안 제9조와 제10조의 국가바이오데이터통합시스템 및 보건의료정보사업, 권칠승 의원안 제11조와 제14조의 2차 활용 지원체계, 안상훈 의원안의 통합활용 플랫폼, 서영석 의원안의 보건의료정보사업 체계가 구축되면 건강·의료·유전체정보가 소수의 국가기관과 전문기관에 대규모로 집중되는 문제가 발생한다. 이 경우 단 한 번의 보안사고나 권한 남용만으로도 광범위하고 회복하기 어려운 피해가 발생하는 단일 실패지점(Single point of failure)이 형성된다. 또한 진료연속성이나 공익적 연구를 목적으로 수집된 정보가 이후 산업적 연구, 제품·서비스 개발, 보험 위험평가 등 수집 당시 예상하지 못한 목적으로 단계적으로 확대·전용될 위험이 있다. 그럼에도 해당 법안들은 2차 활용의 목적과 범위, 보유기간 및 접근권한을 구체적으로 제한하거나 새로운 이용 목적에 대한 독립적 심의와 정보주체의 통제권을 충분히 보장하지 않고 있다.

여러 법안이 규정한 정보전송요구권은 환자의 자기정보 접근과 진료연속성을 위한 전송을 민간 플랫폼·전문기관의 상업적 분석을 위한 제3자 전송과 구분하지 않고 있다. 건강관리 앱이나 플랫폼의 이용조건, 할인·보상 및 유도적인 화면 설계가 결합되면 정보주체의 자발적인 요구가 형식적인 동의로 변질될 수 있다. 나아가 이렇게 전송된 정보가 보험 인수·가격책정, 고용관리, 광고·신용평가 등에 재이용될 위험도 크다.

여기에 안상훈 의원안과 서영석 의원안의 신속처리·임시허가·실증특례, 정태호 안의 시범사업, 김성원·송기현 의원안의 기술개발·실증지원, 조인철·최형두 의원안의 규제개선이 결합되면, 정보전송을 통하여 확보한 데이터를 이용한 서비스의 시장 진입과 사업화가 더욱 용이해진다. 이 경우 정보전송요구권은 본래 취지인 정보주체의 통제권을 강화하는 권리가 아니라 민간사업자의 데이터 집적과 상업화를 확대하고 개인정보 보호·생명윤리·의료안전 규율을 우회하는 수단으로 작동할 수 있다. 그럼에도 해당 법안들은 수신자의 정보 취

득, 목적 외 이용·재전송, 무기한 정기전송과 동의 철회 이후의 파생정보 처리를 제한하지 않을 뿐 아니라, 규제특례와 실증사업에 대한 사전 영향평가 및 독립적인 중단 절차도 충분히 마련하지 않고 있다.

건강·의료데이터를 학습한 AI는 기존 데이터의 편향과 의료격차를 재생산하여 특정 질환자나 장애인, 여성, 고령자 및 소수 집단에게 불리한 결과를 초래할 수 있다. 그러나 법안들은 학습데이터의 출처와 대표성, 집단별 성능과 오류의 공개, 자동화된 결정에 대한 설명요구와 인간의 재검토, 차별금지 및 독립적 감사 의무를 구체적으로 규정하지 않고 있다. 김성원·송기현 의원안은 동의 없는 정보처리 특례를 직접 두지는 않지만, 개인 건강정보를 이용하는 의료·건강관리 서비스를 산업통상자원부 중심의 지원체계에 편입하면서 정보주체의 권리와 생명윤리·AI 안전에 관한 규율을 사실상 공백으로 남겨두고 있다. 권칠승 의원안이 개인정보보호위원회의 검사·시정조치를 규정한 것은 보완적인 요소이나, 사후적인 행정조치만으로 이미 축적·복제·분석된 건강·유전체정보의 피해를 실질적으로 회복할 수는 없다.

향후 입법은 환자의 자기정보 접근과 진료연속성 보장을 산업적 2차 활용과 명확히 분리하여야 한다. 동의 없는 정보처리는 생명·신체 보호 등 엄격한 공익성과 불가피성이 입증된 경우로 한정하고, 산업적 연구·상업적 통계·제품개발을 포괄적으로 포함해서는 안 된다. 또한 활용기관과 산업부처로부터 독립된 심의체계, 유전·정신건강 등 고위험 정보에 대한 강화된 보호, 원자료의 중앙집중을 피하는 분산분석, AI 투명성과 차별금지, 열람·정정·삭제·처리정지 및 집단적 피해구제 수단을 법률에 직접 규정하여야 한다.

형법 일부개정법률안, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안

(사실적시 명예훼손죄 비범죄화)

정책목표: 사실적시 명예훼손행위의 원칙적 비범죄화 통한 표현의 자유 증대

담당검토: 민변 미디어언론위원회

1. 현황과 문제점

우리나라는 허위사실은 물론 진실한 사실을 적시한 경우에도 명예훼손 형사처벌의 대상으로 삼고 있고, 출판물 등이나 인터넷 등 정보통신망을 통한 경우에는 별도의 처벌 규정이 존재한다.

이에 명예훼손죄를 악용하여 고소·고발을 남발하는 사례도 발생하고, 범죄 피해자가 가해 사실을 폭로하는 경우에도 사실적시 명예훼손죄로 고소될 수 있는 등, 헌법이 보장하는 표현의 자유, 언론·출판의 자유를 과도하게 제한하는 실정이다.

2011년 3월 21일 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)에 보고된 특별보고관 보고서¹에서 대한민국 정부에 형사상 명예훼손죄를 형법에서 삭제할 것을 권고한 바가 있다. 당시 보고서는 아울러 공무원, 공공기관 및 기타 유력 인사들에 대한 비판을 포함하여 비판적 의견을 수용하는 문화를 조성할 것을 대한민국 정부에 촉구하며, 이러한 문화는 민주주의

의 필수 요소라는 점을 강조한 바가 있다.

2015년 유엔 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약) 이행에 관하여 한국 정부가 제출한 제4차 정부보고서에 관해서 자유권위원회(Committee on Civil and Political Rights)의 권고에서도 대한민국이 명예훼손을 비범죄화하는 것을 고려해야 하며, 징역형은 결코 적절한 형벌이 될 수 없다는 것을 강조한 바가 있다. 또한 한국정부가 비판을 관용하는 문화를 장려해야 하며, 이것이 제대로 작동하는 민주주의에 필수적인 것이라는 점을 강조한 바가 있다. 2023년 10월에 채택된 자유권규약에 대한 한국정부의 제5차 정기보고서에 대한 자유권위원회의 최종견해에서도 징역형이 적절하지 않다는 점, 명예훼손에 관한 형사 처벌은 최소한도로 제한되어야 하며 특히 언론인이나 정치적 반대의 목소리를 침묵시키는 데 사용되지 않도록 해야 한다는 점을 재차 강조한 바가 있다.

사실적시 명예훼손죄에 관한 헌법재판소 결정에서도 4인(재판관 유남석, 재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배)의 반대의견은 “진실한 사실은 공동체의 자유로운 의사 형성과 진실발견의 전제가 되므로, ‘적시된 사실이 진실인 경우’에는 허위 사실을 바탕으로 형성된 개인의 명예보다 표현의 자유 보장에 중점을 둘 필요성이 있다.”고 판시하기도 하였다 [헌법재판소 2021. 2. 25. 선고 2017헌마1113, 2018헌바330(병합) 전원재판부 결정].

지난 21대 국회에서도 해당 형법 규정의 개정안이 여러 차례 상정된 바 있다. 우리 모임도 사실적시 명예훼손의 원칙적 비범죄화를 오랜 기간 주장했으며, 이를 통해 우리 사회의 표현의 자유, 언론·출판의 자유가 더 폭넓게 보장될 수 있을 것으로 기대한다.

¹ Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, Mission to the Republic of Korea

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 형법 일부개정법률안 (2203388) (2) 형법 일부개정법률안 (2204817) (3) 형법 일부개정법률안 (2212815) (4) 형법 일부개정법률안 (2213079) (5) 형법 일부개정법률안 (2213963) (6) 형법 일부개정법률안 (2214632) (7) 형법 일부개정법률안 (2214655) (8) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2215933) (9) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2216651) (10) 형법 일부개정법률안(2219543) (11) 형법 일부개정법률안(2219632) (12) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2219638) (13) 형법 일부개정법률안(2220154)
소관상임위	법제사법위원회 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 8. 29. 최기상 (더불어민주당) (2) 2024. 10. 22. 조국 (조국혁신당) (3) 2025. 9. 9. 박주민 (더불어민주당) (4) 2025. 9. 17. 김용민 (더불어민주당) (5) 2025. 11. 6. 신정훈 (더불어민주당) (6) 2025. 11. 27. 이용우 (더불어민주당) (7) 2025. 11. 27. 이주희 (더불어민주당) (8) 2026. 1. 9. 이주희 (더불어민주당) (9) 2026. 2. 6. 이용우 (더불어민주당)

제안일자 /대표발의 (소속정당)	(10) 2026. 6. 26. 강대식 (국민의 힘) (11) 2026. 6. 30. 황운하 (조국혁신당) (12) 2026. 6. 30. 황운하 (조국혁신당) (13) 2026. 7. 24. 민병덕 (더불어민주당)
주요내용	(1) 최기상 의원안 － 사실적시 명예훼손죄의 “사실”을 “사생활의 비밀을 침해하는 사실”로 개정 (2) 조국 의원안 － 사실적시 명예훼손죄에 “비방할 목적”을 추가 － 명예훼손죄의 자유형을 삭제 － 사실적시 명예훼손죄 및 모욕죄의 위법성 조각사유로 “공적 사안과 관련하여 공인을 대상으로 한 경우”를 추가 － 형법 제310조 위법성 조각사유 적용 대상에 출판물에 의한 명예훼손죄를 추가 － 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경 (3) 박주민 의원안 － 사실적시 명예훼손죄, 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 및 모욕죄 폐지 － 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경 (4) 김용민 의원안 － 사실적시 명예훼손죄 및 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 폐지 (5) 신정훈 의원안 － 사실적시 명예훼손죄의 “사실”을 “사생활에 관한 중대한 사실”로 변경 － 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경 (6) 이용우 의원안 － 사실적시 명예훼손죄 및 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 폐지 － 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경

주요내용	(7) 이주희 의원안
	－ 사실적시 명예훼손죄, 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 및 모욕죄 폐지
	－ 명예훼손에 관한 죄를 모두 친고죄로 변경
	(8) 이주희 의원안
	－ 정통망법상 사실적시 명예훼손죄 폐지
	－ 정통망법상 허위사실적시 명예훼손죄를 친고죄로 변경
	(9) 이용우 의원안
	－ 정통망법상 사실적시 명예훼손죄를 폐지하고, 손해배상 책임을 신설
	－ 정통망법상 허위사실적시 명예훼손죄를 친고죄로 변경
	(10) 강대식 의원안
	－ 사실적시 명예훼손죄의 “사실”을 “사생활에 관한 중대한 비밀을 침해하는 사실”으로 변경
	－ 사실적시 명예훼손죄와 모욕죄를 친고죄로 변경
	(11) 황운하 의원안
	－ 사실적시 명예훼손죄 및 출판물 등에 의한 사실적시 명예훼손죄 폐지
	(12) 황운하 의원안
	－ 정통망법상 사실적시 명예훼손죄 폐지
	－ 정통망법상 허위사실적시 명예훼손죄를 친고죄로 변경
	(13) 민병덕 의원안
	－ 사실적시 명예훼손죄의 “사실”을 “사생활에 관한 중대한 비밀에 해당하는 사실”로 변경

나. 검토의견: 입법촉구

최기상 의원안, 신정훈 의원안, 강대식 의원안, 민병덕 의원안은 사실적시 명예훼손의 구성요건을 사생활의 비밀 영역으로 축소하는 법안으로, 모두 행위자의 표현의 자유와 타인

의 인격권 등의 조화를 도모하고 공적 영역과 사적 영역의 구분을 통해 접근하는 내용이다. 그런데 이런 법안들에서 제시하는 ‘사생활의 비밀에 해당하는 사실’과 ‘그렇지 않은 사실’ 사이의 구별기준이 불명확한 문제가 쉽게 해결되지 않는다는 난점이 있다.

한편 조국 의원안은 비방할 목적이라는 주관적 구성요건을 추가하고, 위법성 조각사유는 현행 ‘진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때’에서 ‘공적 사안과 관련하여 공인을 대상으로 이루어진 경우’로 변경하여 위법성 조각사유를 확대하는 내용이다. 아울러 명예훼손에 관한 모든 죄에 대해서 자유형을 폐지하고 벌금형만 두도록 하였다. 조국 의원안은 앞선 안들과 유사한 문제의식에 기반하되 다른 접근을 하고 있는데, ‘공인’의 정의 등 불명확성 문제에서 자유롭지 않은 측면은 대동소이하다. 다만 유엔 자유권위원회의 각종 권고와 궤를 같이하여 명예훼손에 관한 자유형을 완전히 폐지하는 방안은 앞선 안들에 비해서는 조금 더 의미가 있다.

그러나 위와 같은 절충적 견해를 담은 안보다는 사실적시 명예훼손죄를 완전히 폐지하는 내용을 담은 박주민 의원안, 김용민 의원안, 이용우 의원안, 이주희 의원안, 황운하 의원안이 원칙적으로 타당하다. 진실한 사실을 적시하는 것은 일반적으로 법질서에 의해 부정적으로 평가되는 행위로 보기 어려운바, 사실을 적시하는 경우까지 명예훼손의 범죄로 규정하는 것은 언론 출판의 자유 등 표현의 자유를 본질적으로 침해할 위험이 존재하며, 구체적인 피해는 유엔 인권규범의 권고와 같이 민사적 제재로 충분하다. 그동안 사실적시 명예훼손죄에 관한 입법 개선의 노력을 고려하면 위 개정안은 조속히 실현되어야 한다.

한편, 개정안 중 조국 의원안, 박주민 의원안, 신정훈 의원안, 이용우 의원안, 이주희 의원안, 강대식 의원안, 황운하 의원안은 명예훼손에 관한 죄를 현행 반의사불벌죄에서 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 하는 친고죄로 개정하는 내용을 담고 있다. 친고죄로 전환할 경우 수사기관의 자의적인 수사 착수 또는 제3자의 고발에 의한 정치적 악용 가능성을 방지할 수 있다는 점에서 입법취지에 공감할 수 있다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안

(청소년 SNS사용 일괄금지 저지)

정책목표: 아동·청소년의 통신의 자유 침해(SNS 사용 일괄 금지)저지

담당검토: 아동청소년인권위원회

1. 현황과 문제점

최근 사회관계망서비스(이하 “SNS”라 한다)가 아동의 지능·인지·정신건강 발달에 악영향을 끼치고 아동을 유해·불법 콘텐츠와 사이버 불링(괴롭힘)에 무방비로 노출시킨다는 우려와 함께 아동·청소년의 SNS 이용을 제한하거나 금지하도록 하는 정책 및 입법 움직임이 커지고 있다.

그러나 청소년 보호의 필요성이 곧바로 SNS 접근 자체를 일괄 금지할 근거가 될 수는 없다. 디지털 환경에서 아동·청소년의 SNS 이용은 아동의 정보 접근, 표현의 자유, 사회적 교류와 사회참여를 위한 중요한 공간이며, 이를 제한하려면 필요성과 비례성이 충족되어야 한다. 유니세프 역시 SNS가 특히 취약하거나 고립된 청소년에게 관계 형성, 학습, 자기표현의 중요한 수단이 될 수 있다고 지적한다. 따라서 모든 청소년을 동일하게 차단하는 방식은 통신의 자유, 표현의 자유, 정보접근권, 참여권, 사생활의 자유 등 청소년의 기본권을 과도하게 제한할 우려가 있다.

실제로 SNS에 관한 규제 입법은 호주와 같이 특정 연령(16세 미만)의 경우 주요 SNS계정

이용 자체를 금지하는 방식부터 EU나 미국 캘리포니아처럼 알고리즘이나 플랫폼을 규제하는 방식, 부모 동의, 중독적 기능 규제 등 그 규제 대상과 형식에 따라 매우 다양한 형태로 이루어지고 있다. 따라서 청소년의 기본권을 보장하는 것을 원칙으로 하여, 가장 덜 침해적이고 효과적인 방법을 신중하게 검토할 필요가 있다. 중요한 것은 청소년을 디지털 공간에서 배제하는 것이 아니라, 청소년이 자신의 권리를 행사하면서도 안전하게 이용할 수 있는 디지털 환경을 만드는 것이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2201798) (2) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2217369)
소관상임위	과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 7. 16. 윤건영 (더불어민주당) (2) 2026. 3. 11. 이연희 (더불어민주당)
주요내용	(1) 윤건영 의원안 - 사회관계망서비스(SNS)에 대한 정의(정보통신망을 통하여 다른 사람과 의사소통을 하거나 정보를 공유하는 서비스로서 대통령령으로 정하는 정보통신서비스) - 사회관계망서비스 사업자에게 회원 가입 시 연령확인 의무를 부과하고 만 14세 미만의 사람에 대해서는 회원 가입을 거부하도록 함. (2) 이연희 의원안 - ‘사회관계망서비스(정보통신망을 통하여 이용자 간 관계를 형성하고 이용자가 생성한 부호·문자·음성·음향·화상·동영상 등의 정보를

	공유하거나 소통할 수 있도록 하는 서비스’ 및 ‘알고리즘(어떠한 문제의 해결 또는 의사결정을 위하여 입력된 정보를 기초로 결과물을 이끌어내는 연산·논리·규칙 및 과정)’에 대한 정의를 규정. － 사회관계망서비스 사업자에게 회원 가입 시 연령확인 의무를 부과하고 만 14세 미만의 사람에 대해서는 친권자 등 보호자가 동의하는 경우에만 회원 가입을 허용하도록 함.
--	---

나. 검토의견: 입법저지

윤건영 의원안 및 이연희 의원안은 모두 특정 연령(만 14세)을 기준으로 SNS 사용 자체를 일괄적으로 금지하거나 혹은 친권자(보호자)의 동의를 받아야만 가입을 할 수 있도록 개정하는 내용을 담고 있다. 이러한 입법은 아동·청소년의 통신의 자유, 표현의 자유, 사생활의 자유, 정보접근권 및 행복추구권 등을 전면적으로 제한하여 기본권을 침해할 우려가 매우 크다. 현대 사회에서 SNS 이용은 정보 습득과 소통, 대인관계 형성, 사회적 참여 등에서 매우 중요한 기능을 하고 있으며, 기술적으로도 대부분의 일상생활과 매우 밀접하게 연결되어 있어 전면적인 금지 시 침해될 수 있는 사익이 크기 때문에 신중한 접근이 필요하다.

특히, 보호자나 친권자로부터 적절한 보호를 받지 못하거나, 오히려 아동학대 등으로 보호자의 동의를 받거나 지원을 받지 못하는 경우, 그 밖의 다양한 이유로 고립된 상황이나 위기 상황에 놓여있는 아동·청소년의 경우 SNS 이용이 다른 사회적 지원이나 관계에 접근할 수 있는 주요한 수단이 될 수 있다는 점도 고려될 필요가 있다.

현행법 역시 청소년의 SNS 이용 자체를 금지하기보다는 청소년유해매체물 표시, 청소년보호책임자 지정, 불법정보 유통방지 등 이용 과정에서 발생하는 위험을 규제하는 방식을 취하고 있다. 인터넷게임 규제에서도 등급분류, 보호자 동의, 이용시간 제한과 과몰입 예방 조치, 중독 피해 지원 등 보다 제한적인 수단을 활용하고 있다. 따라서 14세 미만의 가입을 일률적으로 금지하거나 사전적으로 동의를 요구하기보다는 유해 콘텐츠와 중독적 기능에 대한 규제 강화, 과몰입 예방·치료 지원 등 아동의 권리를 덜 침해하는 대안을 우선 검토할 필요가 있다. 해외에서도 청소년의 온라인 정보 접근권을 과도하게 제한한다는 이유로 관련 법률의 시행이 법원에 의해 중지된 사례가 있다는 점도 참고할 필요가 있다.

프랑스 헌법위원회의 최근 결정은 이러한 문제를 잘 보여준다. 헌법위원회는 모든 SNS와 모든 15세 미만 청소년을 구별 없이 금지한 것은 각 플랫폼의 실제 위험성이나 청소년의 연령·성숙도 등을 고려하지 않은 지나치게 포괄적인 제한이라고 판단하였다. 또한 금지를 실행하려면 결국 미성년자뿐 아니라 모든 이용자가 자신의 연령을 입증해야 하기 때문에, 적절한 법적 통제 없이 신분증·얼굴정보 등 개인정보 수집이 확대될 수 있다는 점도 문제로 보았다. 호주 인권위원회 역시 일괄금지가 아동·청소년의 사회참여를 막아 인권을 침해할 수 있다고 지적하였다.

실효성의 문제도 있다. 호주에서는 청소년 SNS 이용금지법 시행 직후 약 470만 개의 16세 미만 추정 계정이 삭제·차단되었지만, 2026년 6월 《BMJ(영국의학저널)》에 발표된 초기 연구에서는 조사에 참여한 16세 미만 청소년의 85% 이상이 시행 3개월 뒤에도 금지 대상 SNS를 이용하고 있었고, 상당수가 자신의 계정을 그대로 사용하고 있었다고 보고되고 있다. 결국 강력한 금지는 청소년을 SNS에서 완전히 분리하기보다는 더 규제가 약한 플랫폼이나 음성적인 이용, 규제 우회로 유도하여 더 큰 부작용을 초래할 수 있다.

따라서 청소년의 기본권을 보장한다는 관점에서는 ‘몇 세 이하 SNS 금지’라는 단순한 연령선보다 SNS의 위험을 만들어 내는 구조 자체를 규제하는 접근이 우선될 필요가 있다. 추천 알고리즘과 무한스크롤·자동재생·야간 알림 등 중독적 설계의 제한, 미성년자 프로파일링·맞춤형 광고 금지, 위험 콘텐츠에 대한 플랫폼의 관리책임과 법적 주의의무 강화, 연령에 따른 안전한 기본설정, 피해신고·구제절차 마련, 디지털 리터러시 교육 등을 종합적으로 설계하여 접근하는 정책 방향 필요하다.

이처럼, 해당 입법안은 청소년이 권리를 행사하면서도 안전하게 이용할 수 있도록 디지털 공간과 플랫폼을 바꾸는 방향이 아니라 역으로 아동·청소년의 SNS 이용을 전면적으로 배제하여 관련 기본권을 중대하게 침해할 것이 우려되는바 적극 저지될 필요가 있다.

외교통일위원회

남북관계발전에 관한 법률 일부개정법률안

(대북전단 살포 규제를 통한 남북 간 군사적 긴장 완화 및 접경지역 국민의 안전 보장)

정책목표: 대북전단 살포 제한을 통한 군사적 긴장 완화와 접경지역 주민의 생명·신체
안전 보호

담당검토: 민변 한반도평화위원회

1. 현황과 문제점

남북은 1972. 7. 4. 남북공동성명 이후 여러 합의를 통하여 상호 비방과 군사분계선 일대의 적대행위를 중단하기로 하였다. 그러나 민간단체의 대북전단 살포와 북한의 대응이 반복될 때 접경지역 주민은 군사적 충돌, 재산피해 및 일상생활 중단의 위험을 부담하게 되었다. 따라서 접경지역 주민의 생명·신체 및 평화롭게 생활할 권리를 보호할 국가의 의무가 고려되어야 할 것이다.

2020. 12. 29. 개정된 남북관계 발전에 관한 법률은 전단등 살포로 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키는 행위를 금지하고 형사처벌하였다. 그러나 헌법재판소는 2023. 9. 26. 선고 2020헌마1724·1733(병합) 전원재판부 결정에서 전단등 살포 금지·처벌을 규정한 남북관계 발전에 관한 법률 제24조 제1항 제3호, 같은 법 제25조 중 제24조 제1항 제3호에 관한 부분을 위헌 결정하였다.

헌법재판소는 접경지역 주민의 안전 보장과 남북 간 긴장 완화라는 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성은 인정하였다. 다만 제한되는 표현의 범위가 지나치게 넓고, 북한의 개입

을 매개로 발생하는 결과를 살포자가 예측하기 어려우며, 경찰관 직무집행법 등에 따른 개별적 조치가 가능한데도 형벌을 동원하였다는 점에서 침해의 최소성과 법익균형성을 충족하지 못한다고 판단하였다. 따라서 위헌결정의 취지는 대북전단 관련 위험을 입법으로 전혀 규율할 수 없다는 것이 아니라, 구체적 위험과 비례성에 기초한 더 정밀한 규율이 필요하다는 것이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안 (2205273) (2) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안 (2200434) (3) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안 (2200612) (4) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안 (2202149) 외 다수
소관상임위	외교통일위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 11. 5. 윤종오 의원 (진보당) (2) 2024. 6. 13. 이재강 의원 (더불어민주당) (3) 2024. 6. 18. 윤후덕 의원 (더불어민주당) (4) 2024. 7. 23. 조국 의원 (조국혁신당)
주요내용	(1) 윤종오 의원안 대북전단 살포 신고제를 도입하고, 접경지역 살포 또는 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률·항공안전법 등 관련 법령 위반 시 통일부장관이 금지통고를 하도록 한다. 금지통고에 대한 이의신청, 관계기관 협조요청 및 경찰의 해산명령 근거도 마련하였다. (2) 이재강 의원안 전단등 살포 예정자가 시간·장소·방법·수량을 관할 경찰서장 등에게 미리 신고하도록 한다. 국민의 생명·신체에 위해나 위험이 발생할 가능

성이 현저하면 경찰서장이 금지통고를 하고, 이를 위반한 현장 살포를 제지하거나 해산하도록 하였다.
(3) 윤후덕 의원안 접경지역주민안전보장위원회를 설치하고, 전단등 살포 전에 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위험을 발생시키지 않는다는 승인을 받도록 한다. 승인을 받은 살포행위에는 처벌규정을 적용하지 않는다.
(4) 조국 의원안 북한의 적대행위를 유발할 가능성이 있는 경우 전단등 살포를 금지하고, 위반행위의 제재를 징역형에서 벌금형으로 조정하여 위헌결정의 취지를 반영하려는 법률안이다.

나. 검토의견: 입법촉구

윤종오 의원안은 모든 대북전단 살포행위를 포괄적으로 금지하고 사후 형벌을 부과한 종전 규정과 달리, 사전신고와 행정적 금지통고를 중심으로 위험을 예방하고 금지통고에 대한 이의신청 절차를 함께 마련하였다. 금지통고가 필요한 상황도 통일부장관의 포괄적 재량에만 맡기지 않고, 접경지역에서의 살포 및 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」이나 「항공안전법」 등 관련 법령 위반과 연계한다. 통일부장관이 관할 경찰서장 또는 지방자치단체장에게 협조를 요청하고, 경찰서장이 금지통고를 받은 살포자에게 해산명령을 할 수 있도록 하여 통일부의 남북관계 총괄기능과 관계기관의 현장 안전조치를 결합한 점도 특징이다. 국가가 대북전단 살포를 사실상 방관하지 못하도록 통일부장관에게 구체적인 조치의무를 부여하면서도, 당사자가 금지통고의 적법성과 필요성을 다룰 수 있도록 절차적 통제를 두었다.

이재강 의원안은 전단등을 살포하려는 사람이 시간·장소·방법·수량 등을 관할 경찰서장 등에게 미리 신고하도록 하고, 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 위험을 발생시킬 가능성이 현저한 경우 경찰서장이 금지통고를 하도록 하였다. 금지통고를 위반한 현장 살포에 대해서는 경찰서장이 즉시 제지하거나 해산할 수 있도록 하여, 살포장소의 구체적 위험과 현장 상황을 관할 경찰이 직접 판단하고 통제하는 구조이다. 다만 남북관계와 남북합

의 이행을 총괄하는 통일부보다 관할 경찰서장의 현장 판단을 규율의 중심에 두고 있으며, 금지통고에 대한 별도의 이의신청 절차는 마련하지 않았다는 점에서 윤종오 의원안과 차이가 있다.

윤후덕 의원안은 접경지역주민안전보장위원회를 설치하고, 전단등을 살포하려는 사람이 사전에 위원회의 승인을 받도록 하였다. 위원회는 해당 살포행위가 국민의 생명·신체에 위해를 끼치거나 심각한 위협을 발생시키지 않는지를 심사하며, 승인을 받은 살포행위에는 처벌규정을 적용하지 않도록 하였다. 접경지역 주민의 안전을 별도의 합의제 기구가 심사한다는 점에서는 의미가 있으나, 모든 살포행위를 원칙적으로 금지한 뒤 위원회의 승인을 받은 경우에만 예외적으로 허용하는 구조로 운영될 수 있어 표현행위를 사전승인의 대상으로 삼는다는 한계가 있다.

조국 의원안은 북한의 적대행위를 유발할 가능성이 있는 경우 전단등의 살포를 직접 금지하고, 위반행위에 대한 제재를 종전의 징역형에서 벌금형으로 조정하는 내용이다. 자유형을 벌금형으로 완화한다는 점에서는 종전 규정보다 기본권 제한의 정도가 낮아지지만, 북한의 대응 가능성을 요건으로 표현행위를 직접 금지하고 형벌을 부과하는 기본구조는 유지된다. 따라서 포괄적인 금지와 형벌 중심의 규율에 관하여 헌법재판소가 지적한 침해의 최소성 및 법익균형성 문제를 충분히 해소하기는 어렵다.

결론적으로 윤종오 의원안을 채택하여야 한다. 이재강·윤후덕·조국 의원안은 각각 경찰의 현장 대응, 위원회의 사전승인, 직접 금지와 벌금형에 중점을 둔다. 윤종오 의원안은 통일부장관의 책임 아래 신고·금지통고·이의신청·관계기관 협조·현장 해산명령을 연결하여 주민 안전과 표현의 자유를 행정적·절차적으로 조정한다. 국회는 윤종오 의원안을 중심으로 심사·의결하여 법적 공백을 해소하여야 한다.

남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안

(민간단체의 남북교류협력 활성화)

정책목표: 민간 남북교류협력의 자율성 확대

담당검토: 민변 한반도평화위원회

1. 현황과 문제점

남북교류협력에 관한 법률은 남북 주민 간 접촉과 방문, 물품의 반출·반입 및 협력사업을 규율하면서 교류와 협력을 촉진하여 한반도의 평화와 통일에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 그러나 현행 제9조의2는 북한주민과의 회합·통신, 그 밖의 접촉을 원칙적으로 사전에 신고하도록 하고, 통일부장관이 남북교류·협력, 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려를 이유로 신고 수리를 거부할 수 있도록 정하고 있다.

이러한 ‘수리를 요하는 신고’는 ‘신고’라는 명칭과 달리 행정청의 수리가 있기 전에는 적법한 접촉을 할 수 없게 하므로 실질적으로 허가제와 유사하게 작동한다. 거부사유도 ‘남북교류·협력을 해칠 명백한 우려’와 ‘공공복리를 해칠 명백한 우려’ 등 넓고 추상적인 개념으로 구성되어 있어, 정권의 대북정책이나 단기적 정세 변화에 따라 민간교류의 가능성이 크게 달라질 수 있다.

현행 제30조는 제9조 제1항과 제11조를 제외한 법 적용에서 ‘북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체의 구성원’을 북한주민으로 본다. 이 규정은 특정 국적이나 실제 거주관계가 아

나라 소속단체의 노선을 기준으로 북한주민 지위를 의제하므로, 수범자로서는 외국에서 상대방의 소속을 알지 못한 채 이루어진 일상적 접촉까지 신고해야 하는 문제가 발생한다. 법률이 교류를 촉진하기보다 예측가능성을 저해하여 교류를 위축시키고 있는 상황이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (2213708) (2) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 (2210911)
소관상임위	외교통일위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 10. 27. 이용선 의원 (더불어민주당) (2) 2025. 6. 17. 김준형 의원 (조국혁신당)
주요내용	(1) 이용선 의원안 형식적 요건을 갖춘 북한주민 접촉신고는 접수와 동시에 효력이 발생하도록 제9조의2 제3항의 수리거부 규정을 삭제하고, 북한의 노선에 따라 활동하는 국외단체 구성원을 북한주민으로 보는 제30조를 삭제한다. (2) 김준형 의원안 접촉신고 대상을 남북교류·협력을 목적으로 하는 직접적인 회합·통신으로 한정하고, 접촉신고를 수리를 요하지 않는 신고로 전환하는 한편 접촉 이후 결과보고서 제출의무를 부과한다.

나. 검토의견: 입법촉구

접촉신고는 행정청의 실질적 허가를 받기 위한 절차가 아니라 교류현황을 파악하고 필요한 사후관리를 하기 위한 정보제공 절차로 전환되어야 한다. 형식적 요건을 갖춘 신고가 접수기관에 도달한 때 효력이 발생하도록 하는 개정안은 행정절차법 제40조의 신고 원칙과도

부합한다.

김준형 의원안 [2210911]은 접촉신고 대상을 남북교류·협력을 목적으로 하는 직접적인 회합·통신으로 한정하고, 신고를 수리를 요하지 않는 신고로 전환하면서 접촉 이후 결과보고서 제출의무를 부과한다. 이 방식은 우연하거나 간접적인 접촉과 계획된 남북교류를 구별하고, 사전 수리 대신 사후보고를 통하여 행정청이 교류현황을 파악하도록 한다는 점에서 신고제의 본래 기능에 부합한다. 다만 제30조의 북한주민 의제조항은 존치하므로 국외단체 구성원과의 접촉에서 발생하는 불명확성은 남게 된다.

이용선 의원안 [2213708]은 형식적 요건을 갖춘 접촉신고가 접수와 동시에 효력을 발생하도록 수리거부 규정을 삭제하고, 국외단체 구성원의 국적·생활기반·실제 활동과 무관하게 단체의 ‘노선’만으로 북한주민으로 보는 제30조도 삭제한다. 접촉신고의 효력 발생을 행정청의 판단에서 분리하고 재외동포 사회의 일상적 접촉에까지 불확실한 신고의무를 부과하는 의제규정을 함께 정비한다는 점에서, 현행 규제구조를 직접 해소하는 법안이다. 다만 김준형 의원안과 달리 신고대상 자체를 직접적인 회합·통신으로 한정하거나 접촉 이후의 결과보고를 별도로 규정하지는 않는다.

통일부도 2026. 7. 10. 변화된 정책환경과 민간교류의 자율성 확대 등을 고려하여 제30조 삭제에 공감하고 국회 입법과정을 지원한다는 입장을 밝혔다.

결론적으로 국회는 이용선 의원안 [2213708]을 중심으로 접촉신고의 수리거부 조항과 제30조의 북한주민 의제규정을 폐지하여야 한다.

별론으로, 현재 발의된 법률안들은 접촉신고 절차를 완화하는 데 그치고 있으나, 장기적으로는 북한주민 접촉에 대한 사전·사후 신고의무 자체를 폐지하는 방안도 검토할 필요가 있다. 남북교류협력의 출발점인 접촉 단계부터 행정적 부담을 부과하는 것은 민간교류를 위축시킬 수 있으므로, 국민의 자율적인 접촉과 교류를 폭넓게 보장하는 방향으로 제도를 개선하여야 할 것이다.

행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

(결선투표제 도입)

정책목표: 대통령 결선투표제 도입

담당검토: 민변 정치개혁TF

1. 현황과 문제점

현재 공직선거법은 대통령 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 당선인의 민주적 정당성이 취약하게 될 우려가 있다. 그리고 그에 따른 정치적 안정성의 부재, 지나치게 과도한 ‘단일화’ 논의 등 많은 부작용이 발생하고 있는 것이 현실이다.

이러한 문제점 때문에 프랑스, 핀란드, 오스트리아, 포르투갈, 슬로베니아, 폴란드 등 여러 나라에서는 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우 유효투표의 1위 득표자와 2위 득표자를 대상으로 결선투표를 실시하여 당선인을 결정하는 결선투표제를 도입하고 있다. 중남미에서 대통령제를 채택하고 있는 여러 국가들도 결선투표제를 채택하고 있다.

우리나라도 대통령 선거에 결선투표제를 도입하여 당선인의 민주적 정당성을 강화하고, 선거 과정에서 더욱 폭넓은 민의를 수렴할 필요가 있다는 문제의식이 오랫동안 제기되어 왔다.

결선투표제 도입을 위하여, 20대 국회에서는 노회찬 의원(대통령 결선투표제: 의안번호 2004779), 채이배 의원(대통령 결선투표제: 의안번호 2005006), 21대 국회에서는 이은주 의원(대통령 및 지방자치단체장 결선투표제: 의안번호 2113325)이 각 대표발의한 공직선거법 개정안이 발의된 바가 있다.

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

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2202619) (2) 공직선거법 일부개정법률안 (2210049) (3) 공직선거법 일부개정법률안 (2219948)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 8. 7. 박성준 (더불어민주당) (2) 2025. 4. 23. 정춘생 (조국혁신당) (3) 2026. 7. 14. 송영길 (더불어민주당)
주요내용	(1) 박성준 의원안 － 대통령 및 지방자치단체장 선거 개표결과 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없을 경우에는 유효투표의 1위득표자와 2위득표자를 대상으로 결선투표를 실시하여, 결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 자를

주요내용	당선인으로 결정하도록 함. 대통령 및 지방자치단체장 결선투표는 각각의 선거일 후 7일째 되는 날 실시하도록 하고, 사전투표는 선거일 후 3일째 되는 날에 실시하도록 함. (2) 정춘생 의원안 － 대통령과 지방자치단체장 선거에서 유효투표의 과반수를 얻은 후보자를 당선인으로 결정하되, 당선인이 없는 때에는 득표비율(후보자가 얻은 득표수를 유효투표 총수로 나눈 비율을 말함)이 가장 높은 후보자와 다음 순위의 후보자를 대상으로 결선투표를 실시하고, 결선투표에서 득표비율이 가장 높은 후보자를 당선인으로 결정함. 결선투표일은 선거일 후 7일이 되는 날로 함. 결선투표 운동은 선거공보, 후보자등의 방송연설, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회에 한정함. (3) 송영길 의원안 － 대통령선거 개표결과 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없을 경우에는 유효투표의 1위득표자와 2위득표자를 대상으로 결선투표를 실시하여, 결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하도록 함. 결선투표는 선거일 후 14일째 되는 날 실시하도록 하고, 결선투표 실시일 전 5일부터 2일 동안 사전투표를 실시하도록 함. 결선투표를 실시하는 경우 선거비용제한액을 가산하도록 함. 결선투표운동기간 후보자등의 방송연설은 2회 이내, 후보자 초청 대담·토론회는 2회이상 실시하도록 함.
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

1987년 이후 치러진 대통령 선거결과도 결선투표제 도입의 필요성을 보여준다.

1987년 대통령 선거에서 노태우 후보는 36.64%의 득표율로 대통령에 당선됐다. 당시에 김영삼-김대중 후보가 얻었던 득표율을 합치면 과반을 훨씬 넘었다. 결선투표제가 도입되었다면, 결과가 바뀌었을 수도 있는 것이다.

또한 2022년 대통령선거에서 윤석열 전 대통령은 48.56%의 득표율로 대통령에 당선되어

독선과 전횡, 권력남용을 저지르다가 내란까지 일으켰다. 그런데 당시 대선에서도 이재명 후보와 심상정 후보의 득표율을 합치면 과반이 넘었다.

결국 민심을 제대로 반영하기 위해서나 선출된 대통령의 민주적 정당성을 확보하기 위해서 결선투표제 도입이 필요하다. 또한 선거 때마다 반복되는 소모적인 후보단일화 논의가 아니라 후보자간의 정책경쟁을 활성화하기 위해서도 결선투표제가 필요하다. 1차 투표에서는 모든 후보자들이 경쟁을 하고, 2차 투표를 앞두고 정책연합 등을 추진하는 것이 정책 중심 정치가 실현되는 방법이다.

대통령 결선투표제 도입을 위해서는 헌법개정이 필요하다는 의견도 있으나, 법률로도 도입가능하다는 의견도 있으며, 개헌과 동시에 공직선거법 개정을 추진하는 방안도 있다. 따라서 대통령 결선투표제 도입에 관한 입법논의는 속도를 낼 필요가 있다.

2030년 대통령 선거부터 결선투표제가 도입되기 위해서는 22대 국회에서 결선투표제가 도입되는 것이 바람직하다. 대통령선거가 임박할수록 정치세력간의 이해타산 때문에 결선투표제 도입이 어려울 수 있기 때문이다.

공직선거법 일부개정법률안

(공무원 교원 정치기본권 보장)

정책목표: 공무원 및 교원의 정치적 기본권 보장

담당검토: 민변 정치개혁TF

1. 현황과 문제점

현행 국가공무원법은 공무원의 정치활동을 포괄적으로 금지하는 규정을 두고 있고, 정당법은 공무원의 정당 가입을 제한하고 있고, 공직선거법은 공무원의 선거운동을 제한하고 있다.

한편, 교육기본법은 교원의 정치적 중립의무를 규정하고 있으며, 국공립학교 교원의 경우 공무원 신분을 가짐에 따라 국가공무원법 상 위와 같은 정치적 기본권 제한이 당연 적용되고, 사립학교 교원의 경우에도 사립학교법에 따라 공무원과 동일한 수준의 정치적 기본권 제약을 받고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 국가공무원법 일부개정법률안 (2201886) 공직선거법 일부개정법률안 (2201882) 정당법 일부개정법률안 (2201884) 정치자금법 일부개정법률안 (2201883) 지방공무원법 일부개정법률안 (2201693) (2) 국가공무원법 일부개정법률안 (2217230) 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2217228) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2217229) 공직선거법 일부개정법률안 (2217234) 정당법 일부개정법률안 (2217233) 정치자금법 일부개정법률안 (2217232) (3) 교육공무원법 일부개정법률안 (2201802) 공직선거법 일부개정법률안 (2201800) 정당법 일부개정법률안 (2201801) 정치자금법 일부개정법률안 (2201799호)
소관상임위	행정안전위원회, 교육위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 7. 17. 민형배, 신장식, 전종덕 (더불어민주당, 조국혁신당, 진보당) (2) 2026. 3. 4. 이용우 (더불어민주당) (3) 2024. 7. 16. 백승아 (더불어민주당)
주요내용	(1) 민형배, 신장식, 전종덕 의원안 － 공무원 및 교원의 정당 및 정당후원회 가입 제한 폐지 － 집단적 행위 금지 조항 삭제 － 공무원 및 사립학교교원 등이 그 직을 가지고 입후보할 수 없도록 제한한 규정을 삭제하고 공무원 등이 할 수 없는 선거운동을 ‘그 지위를 이용하여 당내경선운동 또는 선거운동을 하는 경우’로 한정함.

주요내용	(2) 이용우 의원안 － 집단적 행위 금지 조항 삭제 － 공무원이 하는 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시, 입후보를 위한 준비행위, 통상적인 정당활동 등은 선거운동이 아님을 명확하게 확인함. － 공무원의 신분을 가진 자가 공직선거에 입후보하려고 하는 때에는 선거일 90일 전에 휴직을 신청하도록 하며 임용권자가 그 휴직신청을 반드시 허가하도록 함. － 공무원 및 교원의 정당 및 정당후원회 가입 허용 (3) 백승아 의원안 － 사립학교 교원의 공직선거 입후보를 제한하는 내용을 삭제함. － 교원의 정당 및 정당후원회 가입을 허용함.
-------------	---

나. 검토의견: 입법촉구

국가인권위원회도 2019년 국가공무원법 등의 개정이 필요하다는 권고를 한 바 있고, 2011년 UN 표현의 자유 특별보고관, 2015년, 2016년 ILO 기준적용위원회 등 여러 국제기구에서도 지속적으로 공무원의 정치적 기본권이 보장되어야 한다는 취지로 권고한 바 있다.

해외의 입법례를 살펴보더라도 우리나라의 경우와 같이 공무원의 정당 가입권, 정치적 표현의 자유 등을 포괄적으로 금지하는 입법례는 매우 드물다.

공무원 및 교원의 업무처리에 있어 정치적 중립성이 요구되는 부분이 있는 점과 별론으로 하더라도, 공무원 및 교원의 정치적 기본권을 포괄적으로 제한하는 것은 국민으로서의 참정권을 과도하게 제한하는 측면이 있다. 따라서 선거운동의 자유를 원칙적으로 허용하고 “그 직을 이용하는 경우”에 한정하여 규제하는 것이 타당하다. 이와 관련하여 이용우 안은 단순한 의사표명 등은 공무원의 정치적 중립의무 위반이 아님을 확인하는 조항을 두고 있다.

한편, 그 동안 “집단 행동 금지” 규정으로 인하여 공무원 및 교사의 경우 사실상 집단적 의사 표명의 자유가 제한되어 왔다. 따라서 해당 조항을 삭제하여 공무원 및 교사도 다른 노동자 및 사회집단과 마찬가지로 자유롭게 자신들의 정치적 의사를 표현할 수 있어야 한다.

입후보의 권리는 정치적 기본권의 중요한 요소임에도 불구하고, 공무원은 입후보를 위하여 일정 기간을 두고 퇴직해야 하는 사실상의 제한이 있다. 따라서 휴직 제도의 도입을 통하여 공무원 및 교사의 입후보 권리를 보장하는 제도적 제안도 적극 지지한다.

백승아 의원안의 경우 교원에만 적용된다는 한계가 있으나, 교원의 경우 일반 공무원에 비하여 직무상 요구되는 정치적 중립성 의무 정도가 다른 점에 비추어 우선적으로 규제 완화를 추진할 필요성이 있으므로 공무원 전체에 대한 정치적 기본권 보장 논의에 사회적 속의가 더 필요하다면, 백승아 안을 우선 추진할 필요성이 있다.

공직선거법 일부개정법률안

(장애인 선거권 보장)

정책목표: 장애인의 선거권 보장

담당검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

선거권은 국민이 정치적 의사를 형성하고 국가의 의사결정에 참여하기 위한 핵심적인 기본권으로, 장애인 역시 비장애인과 동등하게 선거정보를 제공받고 투표소에 접근하며 필요한 지원을 받아 자신의 의사에 따라 투표할 수 있어야 한다. 현행 「공직선거법」에도 거소투표, 점자형 선거공보, 한국수어·자막, 투표보조 등 장애인의 선거권 행사를 지원하기 위한 제도가 마련되어 있으나, 장애인의 실질적인 정치적 참여를 보장하기에는 여전히 충분하지 않다는 지적이 있다.

특히 현행법상 투표보조는 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인을 중심으로 규정되어 있어, 발달장애인 등 신체적 기표능력과 무관하게 장애의 특성상 투표절차를 독립적으로 수행하기 어려운 선거인이 필요한 보조를 받지 못할 수 있다. 실제로 발달장애인은 투표보조 없이 선거권을 행사하는 데 상당한 어려움을 겪을 수 있음에도 현행법상 투표보조 대상에 명시적으로 포함되어 있지 않다는 문제가 제기되고 있다.

아울러 투표소의 물리적 접근성, 장애유형에 맞는 선거정보 제공, 이해하기 쉬운 투표용

지 등 선거 전 과정의 접근성도 충분히 보장되지 못하고 있다. 일부 발의안에서는 승강기·경사로 등 편의시설이 있는 장소에 투표소를 설치하고, 점자·음성·한국수어·자막 등 다양한 방식의 선거정보와 그림투표용지 등을 제공하는 방안을 제시하고 있다. 장애인의 선거권을 실질적으로 보장하기 위해서는 이러한 편의를 임의적인 지원이 아니라 법률상 명확한 권리와 국가의 의무로 정비할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	1) 공직선거법 일부개정법률안 (2213391) 2) 공직선거법 일부개정법률안 (2207668) 3) 공직선거법 일부개정법률안 (2219073) 4) 공직선거법 일부개정법률안 (2200528)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	1) 2025. 9. 30. / 서미화(더불어민주당)·용혜인(기본소득당) 2) 2025. 1. 21. / 최보윤(국민의힘) 3) 2026. 5. 27. / 김예지(국민의힘) 4) 2024. 6. 17. / 정희용(국민의힘)
주요내용	1) 서미화 의원안 (2213391) 투표보조 대상을 신체적·정신적 장애 또는 노령으로 혼자 기표절차를 수행하기 곤란한 선거인으로 확대하고, 가족 또는 본인이 지명한 사람 외에 투표관리관이 운영하는 공적보조원 1인 또는 2인의 동반을 요청할 수 있도록 하며, 공적보조원에 대한 사전교육을 의무화함. 2) 최보윤 의원안 (2207668) 발달장애 등 정신적 장애 또는 고령으로 혼자 기표하기 현저히 곤란한 선거인에게 가족·본인 지명 2인 또는 공적 보조원의 도움을 받을 수 있도록 하는 한편, 접근 가능한 투표소 설치, 발달장애인을 위한 쉬운 선거정보·그

주요내용	림투표용지, 선거방송의 한국수어·자막 제공 의무화 등을 규정함. 3) 김예지 의원안(2219073) 모든 선거에서 점자형 선거공보의 작성·제출을 의무화하고 면수 제한을 폐지하며, 선거공보의 내용을 음성·점자 등으로 제공할 수 있는 바코드와 디지털 파일 제공을 의무화함. 4) 정희용 의원안 (2200528) 선거방송 등에 한국수어 또는 자막 제공을 의무화하고, 투표소에 점자유도블록 등 장애인의 접근 편의를 위한 시설을 설치하도록 함.
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

장애인의 선거권을 실질적으로 보장하기 위해서는 장애의 유형이나 정도로 인해 혼자 투표절차를 수행하기 어려운 선거인에게 필요한 지원을 제도적으로 보장할 필요가 있다. 특히 서미화 의원안(의안번호 2213391)은 현행 투표보조 대상을 신체적·정신적 장애 또는 노령으로 혼자 기표절차를 수행하기 곤란한 선거인으로 확대하고, 가족이나 본인이 지명한 사람뿐만 아니라 공적보조원의 도움을 요청할 수 있도록 하며 공적보조원에 대한 사전교육까지 규정하고 있다는 점에서 입법 필요성이 크다. 이는 가족 등 사적 조력자가 없는 경우에도 선거인이 필요한 지원을 받아 자신의 의사에 따라 투표할 수 있도록 한다는 점에서 우선적으로 입법이 이루어질 필요가 있다.

아울러 투표보조와 함께 투표소 접근성과 선거정보 접근성도 보장되어야 한다. 최보윤 의원안(의안번호 2207668)은 승강기·경사로 등 편의시설이 있는 장소에 투표소를 설치하도록 하고 발달장애인을 위한 쉬운 선거정보와 그림투표용지 등을 규정하고 있으며, 정희용 의원안(의안번호 2200528)은 선거방송의 한국수어·자막 제공 의무화와 투표소 접근 편의시설 설치를 규정하고 있다. 또한 김예지 의원안(의안번호 2219073)은 모든 선거에서 점자형 선거공보를 의무화하고 선거공보의 내용을 음성·점자 등으로 이용할 수 있도록 함으로써 시각장애인의 선거정보 접근권을 강화하고자 한다. 이러한 개정안들은 장애인이 투표소에 접근하는 단계부터 후보자와 정당의 정보를 취득하고 실제로 기표하는 단계까지 선거 전 과정에 참여하기 위한 기반을 마련한다는 점에서 함께 입법될 필요가 있다.

장애인의 선거권은 단순히 투표할 기회를 형식적으로 부여하는 데 그쳐서는 안 되며, 선거정보를 이해하고, 투표소에 접근하며, 필요한 지원을 받아 자신의 의사에 따라 비밀투표를 할 수 있는 전 과정이 실질적으로 보장되어야 한다. 따라서 투표보조 대상 확대와 공적보조원 제도의 도입을 우선적으로 추진하는 한편, 접근 가능한 투표소 설치와 장애유형별 선거정보 제공 등 관련 개정안도 함께 처리할 필요가 있다. 특히 이러한 조치가 선거현장의 재량이나 후보자의 선택에 따라 달라지지 않도록 「공직선거법」상 명확한 권리와 의무로 규정하는 것이 중요하다.

공직선거법 일부개정법률안

(청소년 참정권 확대)

정책목표: 청소년 참정권 보장 및 정치 참여의 기회 확대

담당검토: 아동청소년인권위원회

1. 현황과 문제점

2022년 1월 「정당법」의 개정으로 정당에 가입이 가능한 연령이 만 16세로 하향되었으나, 선거권 행사 및 선거운동 가능연령은 모두 만 18세로 유지되고 있어, 정당 가입 연령과 선거권 및 선거운동 가능연령 사이에 불균형이 초래되고 있다.

이러한 불균형으로 인해 선거권 행사 및 선거운동 가능연령 만 18세에 그쳐 만 18세 미만의 청소년이 실질적으로 정책 결정이나 정치적 의사결정 과정에 참여하는 것이 거의 불가능하다. 또한, 만 18세라는 매우 제한적인 청소년에게만 선거권 행사 및 선거운동이 가능하다 보니 사실상 학교에서의 정치 참여 교육이나 선거 관련 교육은 내실 있게 운영되기가 어려운 실정이다. 특히, 청소년의 삶과 매우 밀접한 관련이 있는 교육감 선거의 경우에도 공직선거법상 선거 가능 연령 조항을 준용하고 있기 때문에 청소년의 참여가 배제되고 있다.

이와 관련하여, 오스트리아를 시작으로 스코틀랜드 등 일부 국가는 만 16세부터 선거권을 부여하고 있으며, 유엔 아동권리위원회도 정부 정책 결정 과정에 아동의 참여를 확대하는 등 참여권을 제도적으로 보장해야 한다고 권고하고 있다. 하지만 아직 우리나라는 청소년

년의 참정권 보장이나 정치적 의사결정에의 참여권에 대한 논의가 충분히 이루어지지 못하고 있다.

청소년은 교육·기후위기·노동·복지 등 자신들의 삶에 직접적인 영향을 미치는 정책의 당사자임에도 정치적 의사결정 과정에서는 여전히 충분한 목소리를 내기 어렵다. 이에 청소년을 단순히 보호와 교육의 대상으로만 볼 것이 아니라 독립적인 권리의 주체이자 사회의 구성원으로 인정하고, 자신의 삶과 관련된 정책 결정에 실질적으로 참여할 수 있도록 선거권 행사 및 선거운동 가능 연령을 적절하게 하향할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2216564) (2) 공직선거법 일부개정법률안 (2216684)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 2. 4. 김민전 (국민의힘) (2) 2026. 2. 10. 김재섭 (국민의힘)
주요내용	(1) 김민전 의원안 - 선거권 행사 및 선거운동 가능연령을 16세 이상으로 하향 (2) 김재섭 의원안 - 선거권 행사 및 선거운동 가능 연령을 16세 이상으로 하향하여 청소년의 참정권을 확대하고자 함. - 국가 및 지방자치단체가 선거권자를 대상으로 정치·선거 교육을 체계적으로 실시하고, 그 과정에서 특정 정당·후보자 또는 정치적 이념에 편향되지 않도록 필요한 조치를 하도록 하는 규정을 신설함.

나. 검토의견: 입법촉구

현행 「공직선거법」제15조에서는 선거가 가능한 연령을 만 18세로 정하고 있으며, 같은 법 제60조 제1항 제2호에서는 ‘미성년자(18세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)’는 선거운동을 할 수 없는 사람으로 규정하고 있다. 그리고 같은 법 제161조 제7항에서는 투표참관인이 될 수 없는 사람으로 ‘미성년자’, 제181조 제11항 제2호에서는 개표 참관이 될 수 없는 사람으로 ‘미성년자’라고 규정하고 있어, 제60조와의 관계에 비추어 만 18세 미만의 사람은 선거운동을 할 수 없으며, 투표참관인이나 개표참관인으로도 참여를 할 수 없도록 규정하고 있다.

이에, 김민전 의원안은 선거권 행사 및 선거운동 가능연령을 만 16세 이상으로 하향하는 내용과 함께 투표참관인, 개표참관인에 관한 제한 기준도 ‘16세 미만의 자’로 개정하는 내용을 담고 있다.

김재섭 의원안도 김민전 의원안과 마찬가지로 선거권 행사 및 선거운동 가능연령을 만 16세 이상으로 하향하는 개정 내용과 함께 투표참관인, 개표참관인에 관한 제한 기준도 ‘16세 미만의 자’로 개정하는 내용을 담고 있다. 다만, 김재섭 의원안의 경우, ‘국가 및 지방자치단체가 선거권자를 대상으로 정치·선거 교육을 체계적으로 실시하고, 그 과정에서 특정 정당·후보자 또는 정치적 이념에 편향되지 않도록 필요한 조치를 하도록’ 하는 규정을 신설함으로써 선거권 확대가 민주적 책임성과 판단 능력의 제도적 보완을 한다는 취지로 제6조의4를 새로이 신설하는 내용을 동시에 담고 있다.

김민전 의원안과 김재섭 의원안 모두 선거권 행사 및 선거운동을 할 수 있는 연령을 정당 가입 연령인 만 16세로 하향하고, 투표참관인, 개표참관인에 대한 규정도 동일하게 개정하여 청소년의 참정권을 실질적으로 확대할 수 있다고 평가된다. 이에, 적극적인 입법을 촉구한다.

이와 별개로 김재섭 의원안의 정치·선거 교육의 체계적 실시 조항은, 정치적 능력이 부족하다는 차별적인 관점을 바탕으로 청소년 등 특정 집단에게만 국한되어 교육대상을 한정하지 않고 모든 선거권자를 대상으로 한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있는 측면이 있다.

공직선거법 일부개정법률안

(병립형 비례대표제로의 복귀 저지)

정책목표: 국회의원 선거제도의 비례성 증진

담당검토: 민변 정치개혁TF

1. 현황과 문제점

2020년 21대 총선을 앞두고, 국회의원 선거제도가 기존의 병립형 비례대표제에서 준연동형 비례대표제로 변경되었다. OECD 국가 및 전 세계 기준으로 보아도 한국의 의회 선거 제도는 비례성이 상당히 낮다는 데에는 이견이 없는 상황이었다. 이에 대안적 선거제도로서 독일과 뉴질랜드, 스코틀랜드에서 활용되는 연동형 비례대표제(Mixed Member Proportional)를 모태로 한 준연동형 비례대표제가 도입되었으나, 위성정당 창당으로 인해 제도 개혁의 취지가 퇴색되었다.

2024년 22대 총선을 앞두고 국회에서는 준연동형 비례대표제보다 비례성이 악화되지 않으면서도, 병립형 비례대표제로 퇴행하거나 회귀하지 않는 다수의 법안이 발의되었다. 그러나 어떠한 입법적 진전도 이루지 못했고, 결과적으로 위성정당 창당이 반복되고 말았다.

현행 공직선거법이 채택하고 있는 준연동형 비례대표제는 현실적으로 실패한 제도가 되었다. 그렇다고 2028년 23대 총선에서도 위성정당의 비정상적인 일상화가 반복되는 것은 결코 바람직하지 않다. 이제 새로운 선거제도 개혁안이 국회에서 진지하게 논의될 필요가

있다. 한편, 준연동형 비례대표제를 그대로 유지하면서 위성정당 방지법을 통해 제도를 개선하고자 하는 견해도 존재한다. 하지만 기존의 위성정당 방지에 관한 법안이나 견해 모두 실질적인 빈틈이 있을 수밖에 없다는 지적이 타당해 보인다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2200582) (2) 공직선거법 일부개정법률안 (2201269)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 6. 18. 서지영 (국민의힘) (2) 2024. 7. 2. 권성동 (국민의힘)
주요내용	두 개정안은 모두 현행법 상의 준연동형비례대표제를 폐지하고 병립형 비례대표제로 환원하려는 것임. 병립형 제도는 다수대표제에 따른 지역구 의원 선거와 비례대표제에 따른 비례대표 의원 선거 결과를 독립적으로 적용하여, 각기 고정적으로 정해진 의석을 각각 배분하는 제도임. 각 정당의 전체 의석수는 지역구 의원 선거에서 확보한 지역구 의석수와 비례대표제 의원 선거에서 확보한 비례대표 의석수를 합하여 결정됨. 비례대표의석수는 총 비례대표 의석수를 정당득표율에 따라 배분함.

나. 검토의견: 입법저지

비록 위성정당 사태로 실패에 그치고 말았지만, 준연동형 비례대표제가 개혁 입법으로 채택되었던 이유는 되새길 필요가 있다. 준연동형 비례대표제는 정당 득표율과 의석 점유율 간의 비례성을 높여 국민 의사의 왜곡을 최소화하고, 지역주의를 완화하며, 다양한 정책과 이념에 기반한 정당의 의회 진출을 촉진하려는 취지였다.

그렇다면 준연동형 비례대표제의 대안으로 새로운 공직선거법을 논의할 때, 적어도 기존 제도가 달성하고자 했던 '비례성 개선' 효과를 담보할 수 있는 방향으로 제도 개선 논의가 이루어져야 한다. 그러나 유감스럽게도 서지영 의원안과 권성동 의원안이 아무런 성찰 없이 과거의 제도로 회귀하는 것만을 주장하는 것은 무책임한 입법 발의로 평가된다.

한편, 한국보다 앞서 연동형 비례대표제를 도입했다가 위성정당을 통한 제도 왜곡 사태를 겪고 제도를 폐기한 알바니아, 레소토, 베네수엘라의 사례는 대체 입법 방안을 모색하는데 있어 살펴볼 의미가 있다.

2005년 총선에서 위성정당과 유사한 문제를 겪었다고 알려진 알바니아의 경우, 2008년 개헌과 선거제 개편을 통해 기존의 '지역구 100석, 비례대표 40석' 체제를 폐지하고 12개 권역으로 나누는 전면적인 권역별 비례대표제로 전환했다. 비례성을 확보하겠다는 본래의 문제의식은 전혀 포기하지 않은 셈이다.

레소토 역시 2007년 총선에서 위성정당 문제를 겪은 후 2012년에 선거제도를 개편한 경우다. 레소토는 종전의 1인 2표 연동형 비례대표제에서 1인 1표제로 선거제도를 바꿨는데, 실제로는 연동형 비례대표제와 유사한 문제의식을 지닌 혼합단기투표제(MSV: Mixed Single Vote)를 채택했다. 이 제도는 지역구 지지율을 기반으로 각 정당의 할당 의석수를 계산한 뒤, 지역구 당선자 수를 차감한 인원을 비례대표 의석에서 보충하는 방식으로 루마니아에서도 채택하고 있다. 즉, 비례대표 의석을 연동형처럼 일종의 '조정 의석'으로 활용하는 제도이다. 이는 병립형 선거제도에 비해 비례성이 높은 의석 배분 효과를 가져오는 것으로 평가받는다. 아울러 레소토의 경우 지역구 80석과 비례대표 40석을 두고 있다.

베네수엘라의 경우 2000년과 2005년 총선에서 연동형 비례대표제(지역구 60%, 비례 40%)를 채택했다가, 2010년 총선부터는 중대선거구제와 병립형 비례대표제를 결합한 방식으로 전환하였다. 다만, 베네수엘라는 2010년부터 병립형을 채택했음에도 비례대표 비율이 한국보다 현저히 높다. 베네수엘라의 지역구와 비례대표 비율은 2010년 및 2015년 총선에서 2:1 수준을 유지했고, 2020년 총선에서는 지역구 133석, 비례대표 144석으로 비례대표 비율이 더욱 상향되었으며, 2025년 총선에서는 비례대표 149석, 지역구 136석으로 배정되었다. 비록 병립형으로 복귀했지만, 비례대표의 비율을 절반 이상으로 정함으로써 비례성

약화를 방지했다는 점에서 우리와 큰 차이가 있다.

아울러 비례대표제를 채택하고 있는 OECD 국가 가운데 비례대표 비율이 15% 정도에 불과한 곳은 대한민국밖에 없다는 점도 지적되어야 한다. 연동형 비례대표제나 정당명부식 비례대표제를 채택한 국가를 제외하고 병립형 비례대표제만 놓고 보더라도, 주요 국가들은 하원 기준으로 비례대표 의석 비율을 대체로 30~50% 선으로 지키고 있다. 1) 일본의 경우 하원(중의원) 지역구 289석 / 비례 176석, 상원(참의원) 지역구 148석 / 비례 100석, 2) 멕시코는 지역구 300석 / 비례 200석, 3) 리투아니아: 지역구 71석 / 비례 70석, 4) 헝가리: 지역구 106석 / 비례 93석이 대표적이다. 그리고 OECD 국가는 아니지만 5) 대만 역시 지역구 73석, 원주민 6석, 비례대표 34석 규모이며, 그나마 비례대표 비율이 정말 낮은 6) 태국의 경우도 지역구 400석, 비례대표 100석으로 4:1의 비율을 유지하고 있다. 이러한 점들에 비추어 볼 때, 총선 때마다 오히려 비례대표 의석수를 축소하고 있는 대한민국 국회의 반성이 촉구된다.

아울러 현재 병립형으로의 복귀를 주장하는 법안 두 개 외에 현행 준연동형 선거제도에 대한 개혁적 대안이 단 1건도 발의되지 않았다는 점은 유감스러운 일이다. 지난 제21대 국회의 경우엔 제법 다양한 공직선거법 개정안들이 발의된 바 있다. 전재수 의원안(의안번호: 2118595), 민형배 의원안(의안번호: 219432), 김영배 의원안(의안번호: 2118328), 최인호 의원안(의안번호: 2119743), 윤호중 의원안(의안번호: 219784), 김두관 의원안(의안번호: 2117155), 이상민 의원안(의안번호: 2177732), 김종민 의원안(의안번호: 2119433), 고영인 의원안(의안번호: 2119948), 이은주 의원안(의안번호: 2119375), 이탄희 의원안(의안번호: 2118586, 2119800), 김상희 의원안(의안번호: 2119107), 박주민 의원안(의안번호: 2119140), 김정협 의원안(의안번호: 2120070), 양정숙 의원안(의안번호: 2121243) 등이 있었다.

물론 구체적으로 분석해 보면 위에 거론된 법안들의 비례성 개선 효과 기댓값은 모두 달랐으며, 사실상 병립형에 준하는 수준의 법안도 존재했다. 이에 당시 시민사회나 학계의 전반적인 평가는 (위성정당 문제에 취약한) 완전연동형 비례대표제를 주장한 이은주 의원안을 제외한다면, 박주민 의원안(의안번호: 2119140)과 김상희 의원안(의안번호: 2119107)이 가장 비례성 개선 효과가 높을 것으로 기대되었다.

비록 2026년 상반기까지는 지방선거 제도 개혁법안의 비중이 높을 수밖에 없다는 점을 감안하더라도, 이번 2026년 하반기 정기국회에서는 제21대 국회 때와 같이 새로운 개혁적 입법 대안이 발의되어야 할 시점이다. 아울러 늦어도 2027년 1월에는 국회 정치개혁특별위원회가 설치되어 새로운 선거제도 개혁법안이 진지하게 논의되어야 할 것이다.

공직선거법 일부개정법률안

(사전투표제 폐지 저지)

정책목표: 유권자의 참정권 보장

담당검토: 민변 정치개혁TF

1. 현황과 문제점

사전투표제는 2012년 공직선거법 개정으로 도입되어 2014년 제6회 전국동시지방선거부터 전국 단위 선거에서 시행되어 왔다. 통합선거인명부의 전산화를 전제로 별도의 사전신고 없이 전국 어느 사전투표소에서나 투표할 수 있도록 한 이 제도는, 부재 사유를 소명하고 미리 신고한 사람만 투표할 수 있었던 종전 부재자투표제의 한계를 극복하고 유권자의 투표 접근성을 획기적으로 높인 제도적 성과였다.

제도의 효과는 수치로 확인된다. 지방선거 사전투표율은 2014년 11.49%, 2018년 20.14%, 2022년 20.62%, 2026년 23.51%로 꾸준히 상승하였고, 2026. 6. 3. 실시된 제9회 전국동시지방선거에서는 선거인 44,649,908명 중 10,498,411명이 사전투표에 참여하여 지방선거 사상 처음으로 1,000만 명을 넘어섰다. 같은 선거의 최종 투표율은 61.0%로 역대 지방선거 중 두 번째로 높았고, 투표자 수로는 역대 최다였다. 반면 사전투표제 도입 직전인 2012년 제18대 대통령선거의 부재자투표 신고인은 1,086,687명으로 전체 선거인의 2.7%에 그쳤다. 사전투표제가 얼마나 많은 유권자의 참정권 행사를 실질적으로 가능하게 하였는지를 보여주는 대비이다.

그런데 제9회 지방선거 선거일에 발생한 투표용지 부족 사태를 계기로 사전투표제를 폐지하는 내용의 공직선거법 개정안이 잇따라 발의되었다. 그러나 중앙선거관리위원회의 설명에 따르면이라도 이 사태의 원인은 사전투표제 그 자체가 아니다. 선관위가 사전투표율 상승을 근거로 선거일 투표용지를 선거인 수의 50% 수준까지 감축하여 인쇄할 수 있도록 지침을 정하면서 투표소별 수요 편차를 예측하지 못하였고, 용지의 배분·이송과 긴급 대응 절차가 미흡하였던 것이 직접적 원인이다. 실제로 전국 14,288개 투표소 중 67개소에 투표용지가 추가 송부되었고 그 가운데 50개소에서 부족이 발생하였으며 22개소에서 투표가 일시 중단되었다. 이는 선거관리기관의 관리 역량과 집행 절차의 문제로서 선거관리기관에 대한 개혁과 통제로 시정할 문제이지, 1,000만 명이 이용하는 참정권 행사 통로 자체를 없앨 근거가 되지 못한다.

사전투표를 둘러싼 이른바 ‘부정선거’ 의혹 역시 반복된 재검표와 사법심사를 통해 배척되었다. 대법원은 2022. 7. 28. 선고 2020수5028 판결 등에서 투표지 위조, 전산 개표조작, 유령 유권자 주장 등을 모두 받아들이지 않았다. 사법적으로 확인되지 않은 의혹을 '사회적 갈등'이라는 이름으로 입법사실화하여 참정권을 축소하는 것은, 근거 없는 의혹에 국가가 제도적 정당성을 부여하는 결과를 낳는다.

선거권은 헌법 제24조가 보장하는 기본권이자 국민주권 원리를 실현하는 핵심 수단이다. 헌법재판소는 선거권을 제한하는 입법에 대하여 그 제한이 불가피한 것인지를 엄격하게 심사하여 왔다(헌재 2007. 6. 28. 2004헌마644등 참조). 이미 정착되어 1,000만 명 이상이 실제로 이용하고 있는 투표방법을 정당한 이유 없이 폐지하는 입법은 참정권의 명백한 후퇴이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2219342) (2) 공직선거법 일부개정법률안 (2219532) (3) 공직선거법 일부개정법률안 (2219904)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 6. 18. 박대출 (국민의힘) (2) 2026. 6. 26. 김은혜 (국민의힘) (3) 2026. 7. 10. 김태규 (국민의힘)
주요내용	(1) 박대출 의원안 – 사전투표제도를 폐지하고(안 제44조의2, 제148조, 제158조 등) 종전의 부재자투표제도를 재도입함. 선거일에 투표소에서 투표할 수 없는 사람은 선거인명부작성기간 중 서면 또는 인터넷으로 부재자투표신고를 하여야 하고, 부재자투표는 선거일 전 4일부터 2일간 읍·면·동마다 1개소씩 설치되는 부재자투표소에서 실시함(안 제37조의2 신설, 제148조제1항 등). – 선거일을 1일에서 2일(금요일과 그 다음 날)로 연장함(안 제34조, 제35조제2항 등). – 개표를 개표관리관의 감독하에 각 투표소에서 실시하고, 우편으로 송부된 부재자·거소·선상투표만 개표소에서 구·시·군선거관리위원회가 개표하도록 함(안 제171조의2 신설, 제173조제1항, 제178조 등). (2) 김은혜 의원안 – 사전투표제 폐지, 부재자투표제 재도입, 선거일 2일 연장, 투표소 개표도입 등 (1)안과 사실상 동일한 내용을 담고 있음. – 추가로 각급선거관리위원회가 선거 종료 후 선거물품·장비를 지체 없이 회수·보관하도록 의무화하고, 선거소청·선거소송·당선소송의 제기기한 경과 전이나 쟁송절차 종결 전에는 선거물품의 폐기를 금지

	함(안 제186조의2 신설). - 제안이유에서 2026. 6. 3. 제9회 지방선거의 투표용지 부족 사태를 사전투표제 폐지의 직접적 근거로 제시함. (3) 김태규 의원안 - 통합선거인명부 규정(제44조의2)을 삭제하는 방식으로 사전투표제를 폐지하고 부재자투표제를 도입함. - 부재자투표를 ‘선거일 전 4일이 되는 날’ 하루로 한정함(안 제148조). - 선거일을 2일(수요일과 그 다음 날)로 연장하고, 투표시간을 선거일 첫째 날 오전 6시부터 둘째 날 오후 6시까지로 함(안 제34조, 제36조의2 신설 등). - 제안이유로 투표함 보관·이송 과정의 관리 부실 논란과 함께, 사전투표 후 후보자 사퇴·등록무효 시 사표(死票)가 발생한다는 점을 들.
--	--

나. 검토의견: 입법저지

세 개정안은 모두 사전투표제를 폐지하고 사전신고를 요건으로 하는 부재자투표제로 회귀하는 것을 핵심으로 한다. 민변 정치개혁TF는 위 법안들이 유권자의 참정권을 실질적으로 후퇴시키고, 그 입법사실의 전제 또한 사실과 부합하지 않는다는 점에서 입법저지 의견을 밝힌다.

첫째, (2) 김은혜 의원안이 제안이유에서 사전투표제 폐지의 직접적 근거로 제시하고 (1) 박대출 의원안도 ‘총체적 부실’로 원용하는 투표용지 부족 사태는 사전투표제의 부작용이 아니라 선거관리기관의 관리 부실에서 비롯된 것이다. 선관위 스스로 사전투표율을 반영하여 선거일 투표용지를 선거인 수의 50% 수준까지 감축 인쇄하도록 한 지침과 투표소별 수요 편차 예측 실패, 배분·이송 및 긴급 대응 절차의 미흡을 원인으로 인정하였다. 이는 투표용지를 선거인 수에 맞추어 충분히 인쇄하고 예비용지 배부·전달 절차를 정비하면 해소되는 문제이다. 관리기관의 잘못에 대한 책임을 유권자의 투표 기회를 박탈하는 방식으로 전가하는 것은 수단의 적합성과 침해의 최소성 어느 면에서도 정당화될 수 없다.

둘째, (1) 박대출 의원안이 ‘회복하기 어려운 불신’으로, (3) 김태규 의원안이 ‘공정성을 둘러싼 사회적 갈등과 의혹’으로 각 원용하는 사전투표에 대한 ‘부정선거’ 의혹은 이미 사법적으로 배척된 바 있다. 대법원은 제21대 국회의원선거 관련 사건에서 2020년 12월 중앙선거관리위원회의 서버·QR코드 장비·프로그램에 대한 현장검증을, 2021. 6. 28. 인천 연수구를 투표지에 대한 재검표(원고가 위조라고 주장한 투표지 122매에 대한 인쇄상태·용지 감정 포함)를 각각 실시하였다. 그 결과 대법원 2022. 7. 28. 선고 2020수30 판결(같은 날 선고된 2020수5028 판결 등 포함)은 투표지 위조·전산조작 주장이 모두 이유 없다고 판단하였다. 근거가 확인되지 않은 의혹이 반복된다는 사정 자체가 제도 폐지의 근거가 될 수는 없다. 오히려 제도를 폐지할 경우 국가가 그 의혹을 사실상 승인한 것으로 받아들여져, 향후 다른 선거절차에 대해서도 같은 방식의 근거 없는 공격이 반복될 위험이 크다. 필요한 것은 제도 폐지가 아니라 검증 가능성의 강화, 즉 투표함 보관·이송 과정의 실시간 공개, 참관인 권한 확대, 선거자료 보존 의무 강화 등이다.

셋째, 세 법안이 공통으로 대안으로 제시하는 부재자투표제는 참정권 보장 수준에서 명백한 후퇴이다. 부재자투표는 ① 선거인명부작성기간 중 미리 신고할 것, ② 부재 사유를 기재할 것을 요구하는 신고주의·사유주의 제도로서, 신고기간을 놓친 유권자, 선거일에 임박하여 근무·출장·이동이 확정되는 유권자, 신고절차 자체에 접근하기 어려운 유권자를 구조적으로 배제한다. 2012년 제18대 대통령선거 부재자투표 신고인이 전체 선거인의 2.7%에 불과하였던 반면 2026년 지방선거 사전투표 이용자가 23.51%에 달한 것은, 두 제도의 접근성 격차를 단적으로 보여준다. 나아가 부재자투표소는 읍·면·동마다 1개소만 설치되므로 사전투표소보다 접근 거리가 늘어나고, 신고서 접수·명부 작성·우편 발송이라는 종이 기반 절차가 부활하여 오히려 관리 부담과 오류·분쟁의 소지가 증가한다. 특히 (1) 박대출 의원안과 (2) 김은혜 의원안이 부재자투표 기간을 2일로 정한 것과 달리, (3) 김태규 의원안은 ‘선거일 전 4일이 되는 날’ 하루로 한정하고 있어(안 제148조) 접근성 축소의 폭이 가장 크다.

넷째, 세 법안이 공통으로 두고 있는 선거일 2일 연장[(1)·(2) 금요일과 그 다음 날, (3) 수요일과 그 다음 날]은 사전투표 폐지의 대안이 되지 못한다. 선거일을 이틀로 늘리면 첫째 날 투표함을 밤새 보관하여야 하는데, 이는 법안들이 문제 삼는 ‘투표함 보관·이송을 둘러싼 의혹’을 전국 1만 4천여 개 투표소로 확대·재생산하는 결과가 된다. 또한 투표소·투표

관리인력·투표참관인을 이틀 치로 확보하여야 하므로 선거관리 부담과 비용이 크게 증가한다. 무엇보다 선거일 연장은 ‘선거일 당일에 투표소를 방문할 수 있는 유권자’의 시간 선택지를 넓힐 뿐, 주소지를 떠나 생활하는 유권자에게 거주지 밖 어디에서나 투표할 수 있게 해 준 사전투표의 기능을 대체하지 못한다. 사전투표의 핵심은 ‘기간의 연장’이 아니라 ‘통합 선거인명부에 기반한 장소의 개방’이기 때문이다.

다섯째, (1) 박대출 의원안과 (2) 김은혜 의원안에만 포함된 투표소 개표 도입(각 안 제171조의2 신설, 제173조제1항, 제178조)은 사전투표제 폐지와 논리적으로 연결되지 않는 별개의 쟁점을 끼워 넣은 것이다. 더구나 전국 1만 4천여 개 투표소마다 개표관리관과 개표사무원을 두고 개표를 진행하려면 개표사무 인력의 대규모 확보와 훈련이 필요하고, 정당·후보자가 모든 투표소에 개표참관인을 배치하는 것도 현실적으로 어렵다. 개표 단위가 잘게 쪼개질수록 참관과 검증의 밀도는 낮아지고 집계 오류의 발생 지점은 늘어난다.

여섯째, (3) 김태규 의원안이 단독으로 제시한 ‘사전투표 후 후보자 사퇴·등록무효로 인한 사표 발생’ 논거도 사전투표제 폐지를 정당화하지 못한다. 이는 부재자투표·거소투표·재외선거 등 선거일 전에 이루어지는 모든 투표방법에 공통되는 문제이므로 사전투표에 고유한 결함이 아니다. 오히려 후보자 사퇴·등록무효 시한을 앞당기거나 사퇴 사실을 투표 전 유권자에게 고지하는 절차를 두는 방식으로 해결하는 것이 침해가 적은 수단이다.

다만 (2) 김은혜 의원안 중 각급선거관리위원회의 선거물품 회수·보관 의무를 명시하고 선거쟁송 절차가 종결되기 전 폐기를 금지하는 부분(안 제186조의2)은, 선거 관련 증거의 보존을 통해 사후 검증 가능성을 높인다는 점에서 그 취지에 수긍할 만한 면이 있다. 그러나 이는 사전투표제 폐지와 무관하게 독립적으로 입법될 수 있는 사항이므로, 참정권을 후퇴시키는 본체 규정과 분리하여 별도로 논의되어야 한다.

결론적으로 세 법안은 선거관리기관의 관리 실패와 사법적으로 배척된 의혹을 근거로 삼아 1,000만 명 이상이 이용하는 참정권 행사 방법을 폐지하려는 것으로서, 헌법상 보통·평등선거 원칙과 참정권 보장의 요청에 반한다. 국회는 위 법안들의 입법을 저지하여야 한다. 그 대신 ① 선거관리위원회의 관리 부실에 대한 진상규명과 책임 규명, ② 투표용지 인쇄·배분 기준의 재정비와 예비용지 확보 의무화, ③ 투표함 보관·이송 전 과정의 실시간 공개

와 참관인 권한 확대, ④ 선거자료 보존 의무의 법정화, ⑤ 선거관리위원회의 구성과 운영에 대한 민주적 통제 강화를 내용으로 하는 선거관리 개혁 입법을 추진하여야 한다. 선거에 대한 신뢰는 유권자의 투표 기회를 줄임으로써가 아니라 선거관리의 투명성과 책임성을 높임으로써 회복될 수 있다.

공직선거법 일부개정법률안

(선거국면 인터넷언론 표현규제 강화)

정책목표: 선거 국면 표현의 자유와 언론의 자유 보장

담당검토: 민변 미디어언론위원회

1. 현황과 문제점

인터넷 언론사의 유튜브·SNS 활동이 확대되고 인공지능·자동화 기술을 이용한 대량 댓글이 등장하면서 선거 정보의 생산·유통 방식도 달라지고 있다. 인터넷 언론사가 홈페이지 밖의 채널을 통하여 제공하는 선거 보도를 어떻게 규율할 것인지, 자동화된 댓글을 이용한 여론조작에 어떠한 방식으로 대응할 것인지는 새롭게 검토할 필요가 있는 과제이다.

그러나 선거 국면은 유권자의 정치적 표현과 언론의 검증 기능이 가장 활발하게 보장되어야 하는 시기이기도 하다. 헌법재판소는 선거운동 기간 중 인터넷 언론사 게시판의 실명 확인제에 대하여 위헌결정을 하였고(헌재 2021. 1. 28. 2018헌마456등), 후보자 명의의 칼럼 등을 선거일 전 90일부터 일률적으로 제한한 인터넷 선거보도 심의 기준에 대해서도 위헌으로 판단하였다(헌재 2019. 11. 28. 2016헌마90). 위 결정들은 선거의 공정성을 이유로 표현과 보도를 규제할 때에는 규제 대상과 범위를 명확히 하고 과도한 위축효과가 발생하지 않도록 하여야 한다는 점을 보여준다.

현재 발의된 세 법안은 규율의 대상과 방식이 서로 다르다. 이달희 의원안은 인터넷선거

보도심의위원회의 조치와 제재 체계를 정비하는 법안이고, 박덕흠 의원안은 자동화된 대량 댓글에 대한 사업자의 기술적 조치 의무를 신설하는 법안이며, 한민수 의원안은 인터넷 언론사의 외부 채널·계정까지 심의 대상을 확대하는 법안이다. 따라서 이를 모두 선거 보도에 대한 국가의 심의를 강화하는 법안으로 일률적으로 평가하기는 어려운바, 각 법안의 필요성과 규제 수단의 적정성을 구분하여 검토할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2207905) (2) 공직선거법 일부개정법률안 (2211732) (3) 공직선거법 일부개정법률안 (2211829)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 2. 5. 이달희 (국민의힘) (2) 2025. 7. 25. 박덕흠 (국민의힘) (3) 2025. 7. 29. 한민수 (더불어민주당)
주요내용	(1) 이달희 의원안 인터넷선거보도심의위원회의 조치를 5개 유형으로 법률에 규정하고, 조치 불이행에 대한 형사처벌 대상을 그중 3개 조치로 한정함. 동일한 사유로 다시 조치 통보를 받은 경우 1천만원 이하의 과태료를 부과하는 조항을 신설함. (2) 박덕흠 의원안 선거일 전 90일부터 선거일까지 인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자가 인공지능 등을 이용한 자동 대량 댓글을 방지하기 위한 기술적 조치를 하도록 하고, 불이행 시 3천만 원 이하의 과태료를 부과함.

주요내용	(3) 한민수 의원안 인터넷 언론사가 정보통신망을 이용하여 직접 관리·운영하는 채널 또는 계정에 게재한 선거보도까지 인터넷선거보도심의위원회의 심의 대상에 포함
------	--

나. 검토의견 : 입법저지

세 법안이 제기하는 문제의식에는 수긍할 부분이 있다. 다만 선거 보도와 정치적 표현에 관한 규제는 언론과 이용자의 표현을 위축시킬 수 있으므로, 규제 대상과 요건은 명확해야 하며 책임과 제재는 비례적으로 설계되어야 한다. 아래와 같은 보완 없이 세 법안을 현행안 대로 의결하는 데에는 반대한다.

이달희 의원안이 인터넷선거보도심의위원회의 조치 종류를 법률에 직접 규정하고 형사처벌의 대상을 일부 조치의 불이행으로 한정하는 것은 법적 근거를 명확히 하고 형벌의 범위를 정리한다는 점에서 타당하다. 그러나 한 차례 조치 통보를 받은 후 “다시 동일한 사유로” 조치 통보를 받으면 과태료를 부과하는 부분은 ‘동일한 사유’의 의미와 반복여부를 평가할 기간이 불분명하다. 문언상 선행 조치를 이행하였거나 그 적법성을 다투고 있는 경우도 제외되지 않는다. 조치 통보를 반복하여 받았다는 사실 자체를 제재요건으로 삼기보다는 구체적인 의무 위반 사유를 명확히 규정해야 한다. 따라서 조치 유형의 법정화와 형사처벌 범위의 축소는 별도로 검토하되, 과태료 신설을 포함한 현행안에는 반대한다.

박덕흠 의원안이 자동화된 대량 댓글을 이용한 여론조작을 방지하려는 목적은 타당한 측면이 있다. 그러나 ‘인공지능 기술 등’, ‘자동으로’, ‘다수의 댓글’의 의미가 불명확하고, 사업자가 어떤 수준의 기술적 조치를 하여야 의무를 이행한 것인지도 정하지 않고 있다. 이용자가 인공지능의 도움을 받아 작성한 뒤 직접 게시한 댓글과 자동으로 생성·게시된 댓글을 구별하기도 쉽지 않다. 이러한 상태에서 사업자에게 과태료를 부과하면 정상적인 댓글까지 넓게 차단하거나 과도한 이용자 확인조치를 도입할 우려가 있다. 자동 댓글을 실행하거나 지시한 행위자의 책임과 사업자의 합리적인 조치 의무를 구분하여 법안을 다시 설계할 필요가 있다.

한민수 의원안은 인터넷 언론사의 활동 영역이 유튜브 등 온라인동영상서비스·SNS 등으로 확대된 현실을 반영하고, 동일한 성격의 보도가 게시된 경로에 따라 달리 취급되는 문제를 해소하려는 점에서 이해할 수 있다. 그렇지만 유튜브·SNS에서는 보도, 논평, 생방송, 짧은 영상과 일반 게시물이 혼재하므로, ‘직접 관리·운영하는 채널 또는 계정’의 범위와 각 콘텐츠를 선거보도로 판단하는 기준을 구체화하지 않으면 인터넷선거보도심의위원회의 심의 대상이 지나치게 넓어질 수 있다. 홈페이지와 외부 채널에 동일한 콘텐츠가 게시된 경우의 중복심의 방지 기준도 없다. 플랫폼별 심의 기준과 중복심의 방지 등 절차적 기준을 마련하지 않은 채 심의 대상 매체부터 확대하는 것은 신중하지 못하므로 현행안에 반대한다.

결국 세 법안의 입법목적은 부당하다고 보기 어려우나, 그 목적을 구현하는 규제 요건과 책임·제재의 설계가 충분하지 않아 재검토할 필요가 있다. 국회는 이달희 의원안 중 조치 유형의 법정화와 형사처벌 범위 축소를 과태료 신설 부분과 분리하여 검토하고, 박덕흠·한민수 의원안은 각각 자동 댓글에 관한 사업자의 기술적 조치 의무와 뉴미디어 선거보도의 심의 범위·절차를 명확히 보완한 뒤 다시 논의되어야 한다.

국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안

(경찰위원회 실질화)

정책목표: 경찰권에 대한 통제기관으로서 국가경찰위원회의 실질화

담당검토: 민변 사법센터

1. 현황과 문제점

경찰에 대한 민주적 통제가 필요하다는 의견에는 이견이 있을 수 없다. 특히 수사-기소 분리에 따라 수사권의 주체가 된 경찰의 권한과 책임은 더 커졌기 때문에 경찰권에 대한 민주적 통제의 필요성은 더 절실히 요구된다.

현행 경찰법은 경찰에 대한 통제 기관으로 국가경찰위원회를 두고 있지만, 현재의 국가경찰위원회는 경찰의 중요 정책을 심의·의결하는 권한만을 부여받고 있을 뿐 사무를 경찰청이 수행하고(제11조 제1항), 행정안전부장관이 재의를 요구할 수 있으며(제10조 제2항), 의결의 이행 강제 수단이 없다는 점에서 경찰을 실질적으로 통제하는 기관으로서의 권한과 역할을 제대로 행사하지 못하고 있다.

이러한 현실을 개선하고자, 국가경찰위원회를 명실공히 경찰을 통제하는 합의제 국가기관 또는 중앙행정기관으로 격상시키고, 경찰의 실질적 통제기관으로 위치 지우는 한편, 국가경찰위원회의 구성을 민주적 정당성과 대표성을 가질 수 있도록 하는 방안을 법률로 명확히 할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 경찰법 일부개정법률안 (2201987) (2) 경찰법 일부개정법률안 (2206422) (3) 경찰법 일부개정법률안 (2214827)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 7. 19. 한정애(더불어민주당) (2) 2024. 12. 12. 이해식(더불어민주당) (3) 2025. 12. 3. 용혜인(기본소득당)
주요내용	(1) 한정애 대표발의안: 국가경찰위원회를 합의제 행정기관으로 정립하여 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하도록 하고, 위원장을 상임직으로 변경하며, 위원장은 위원 중에서 호선하도록 함. 위원 중 2명은 대통령이, 5명은 국회의장이 지명하여 대통령이 위촉하도록 하되, 여당 교섭단체가 2명, 그 외 교섭단체별 국회의원 의석수 비율에 따라 3명을 추천하도록 함. (2) 이해식 대표발의안: 국가경찰위원회를 합의제 행정기관으로 하여 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하도록 함. 위원장을 상임직으로 하며, 위원 중에서 호선하도록 함. 국가경찰위원회의 소관 사무를 규정하고, 그 심의·의결 대상에 총경 이상 경찰공무원의 임용에 관한 사항을 포함시킴. (3) 용혜인 대표발의안: 국가경찰위원회 소속을 행정안전부에서 국무총리 산하로 변경하고 중앙행정기관의 지위를 부여함. 위원회는 위원장 포함 9명으로 구성하고, 위원장과 위원 2명을 상임으로 하며 특정 성이 60%를 초과하지 않도록 함. 위원회 위원은 국회가 6명을 선출하고, 대통령이 위원장을 포함하여 3명을 지명하여 임명하도록 함. 위원회의 심의·의결사항으로 경찰청장, 국가수사본부장에 대한 임명제청에 관한 사항 및 해임건의, 국가경찰사무 관련 법령·규칙·준칙 등의 제·개정 등으로 하며, 경찰청장과 국가수사본부장의 위원회 심의의결사항 이행 의무, 심의의결사항 불이행 경찰공무원에 대한 징계 요구 등을 규정함. 위원회에 국가경찰인권감독관을 둬.

나. 발의된 법안 내용의 비교¹

구분	한정에 대표발의안	이해식 대표발의안	용혜인 대표발의안
소속 및 지위	행안부 소속 독립적 합의제 행정기관 지위 명시	행안부 소속 독립적 합의제 행정기관 지위 명시	국무총리 소속 중앙행정기관 지위 부여
위원 구성 및 정수	7명 상임 2명(위원장 포함) 비상임 5명	7명 상임 2명(위원장 포함) 비상임 5명	9명 상임 3명(위원장, 위원 2명) 비상임 6명
위원장 선출 및 직급	위원 중 호선 상임직 정무직 공무원	위원 중 호선 상임직 정무직 공무원	대통령이 위원 중 임명 장관급 국회 인사청문회
위원 지명 및 추천 구조	대통령 임명 2명 국회의장 지명 5명 (여당 추천 2명, 야당 교섭 단체 의석비율 추천 3명) 행안부장관 제청권 폐지	현행 임명 방식 유지 (행안부 장관 제청→ 국무총리 경유→ 대통령 임명)	국회 선출 6명 대통령 지명 3명 행안부장관 제청권 폐지
사무처 및 인적 구성	독립 사무처 설치 사무처장은 고위공무원단 일반직 공무원 경찰청 지원 중단 및 예속 탈피	독립 사무기구(사무처)설치 경찰청 지원 분리	독립 사무처 설치 사무처 내 경찰공무원 비율 30% 이하 제한
위원 자격 요건	현행 결격 사유 규정 유지	현행 결격 사유 규정 유지	인권전문가 2명 이상 임명 의무화 특정 성별 60% 초과 금지 강제
핵심 인사 권한	경찰청장 직접 추천권 행안부장관 제청 삭제 시·도 경찰청장 임용 시 장관 제청권 배제	총경 이상 임용 대상자 추천 시 위원회의 심의·의결 구속력 명문화	경찰청장 및 국가수사본부장 직접 임명제청권 행안부장관 제청권 폐지

1 유승익, 「경찰의 민주적 통제방안」, 『경찰의 민주적 통제 및 경찰수사 혁신 정책토론회 자료집』, 2026년

독자적 감찰 및 조사권	소관 사무 내 지휘·감독권,		주요 비위 사건에 대한 감찰, 감사, 징계 등의 요구권 명시, 국가경찰인권감독관 신설 인권침해 독자 실태조사· 구제·예방·교육 담당 민원 조사 처리
장관의 재의요구권	국무총리·행안부장관· 경찰청장으로 재의 요구권자 분산 특별의결정족수 직접 규정	장관의 재의요구에 대한 재의결 요건 명시	장관의 자의적 재의요구 절차 완전 철폐

다. 검토의견: 입법촉구

경찰권의 민주적 통제를 위해 국가경찰위원회를 설치하였지만, 현행 국가경찰위원회는 실질적 통제 역할을 하지 못하고 있다. 가장 큰 이유는 현행법상 국가경찰위원회의 사무는 경찰청에서 수행하도록 규정되어 있는 등 법적 지위가 명확하지 않기 때문이다. 따라서 경찰의 민주적 통제를 위해서는 국가경찰위원회의 지위와 권한을 법률로 명확히 규정할 필요가 있다. 국가경찰위원회를 국무총리 소속으로 하여 기관의 독립성을 강화하고, 중앙행정 기관이라는 점을 명시한다는 점에서 용혜인 대표발의안의 내용이 보다 적절하다.

위원회의 권한을 실질화하고 책임성을 명확히 한다는 점에서 위원의 수를 9명으로 증원하고, 위원의 다양성도 확보할 필요가 있다. 이 경우 위원장과 위원 2인을 상임위원으로 두는 것이 적절하다.

위원의 임명 방법은 국가경찰위원회의 정치적 중립성 등을 고려할 때 총 9명의 위원 중 3명은 대통령이, 나머지 6명은 국회가 선출하는 방안이 적절하다. 또 위원의 전문성, 다양성 등을 고려할 때 위원 구성 시 인권 전문가 2명 이상의 임명을 의무화하고, 특정 성별이 60%를 초과하지 않도록 강제하는 내용을 포함시키고 있는 용혜인 대표발의안이 더 적절한 것으로 보인다.

3개의 발의안 모두 독립적인 사무처를 설치하도록 함으로써 현재와 같은 경찰청 지원 등을 통한 경찰청 의존 또는 예측을 방지하고 있다. 또 경찰 통제의 실질화를 위해 국가경찰위원회가 독자적 감찰 및 조사권을 가질 수 있도록 하고, 국가경찰위원회가 심의·의결한 안전에 대해서 행안부장관이 재의요구를 하는 권한을 분산하거나, 제한하거나 폐지하는 내용도 포함시키고 있다. 경찰청장에 대한 직접 추천권을 갖도록 하거나, 경찰청장 및 국가수사본부장에 대한 직접 임명 제정권을 가지도록 함으로써 국가경찰위원회의 권한을 실질화하도록 하고 있다. 특히 용혜인 대표발의안은 위원회에 국가경찰인권감독관을 두어 국가경찰사무와 관련한 인권침해 실태조사와 구제, 예방, 교육 등을 담당하도록 하고 있는데, 경찰의 인권 실태를 조사하고 감독한다는 취지에서 진일보한 개정안으로 평가할 수 있다.

3개의 법률안이 모두 경찰의 민주적 통제를 위해 국가경찰위원회의 지위를 명확히 하고, 그 권한을 실질화해야 한다는 내용을 담고 있다. 그 중 특히 용혜인 대표발의안의 규정 내용이 더 구체적이고, 경찰의 통제기관으로서의 국가경찰위원회 권한을 보다 분명히 하고 있으므로 용혜인 대표발의안을 중심으로 해서 국가경찰위원회를 실질화하는 내용을 정한 개정 법률의 입법을 촉구한다.

진실·화해를 위한 진실규명 결정사건 피해자 보상 등에 관한 법률안

(과거사 피해자 배상)

정책목표: 과거사 사건 피해자에 대한 소송 외 구체적인 보상, 배상 기준과 절차 마련

담당검토: 민변 과거사청산위원회

1. 현황과 문제점

국가의 주도 하에 자행된 폭행, 고문과 같은 국가범죄 등 이른바 ‘과거사’ 사건을 온전히 청산, 해결하기 위해서는 가해자에 대한 처벌, 피해자와 유족에 대한 배상·보상 및 재발방지 등을 위한 시스템 마련이 이루어져야 한다.

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」(이하 ‘과거사정리법’) 제48조 제1항은 국가는 진실규명사건 피해자의 피해에 대한 배상 또는 보상을 포함한 피해회복, 명예회복, 재발방지, 국민 화해와 통합을 위한 필요한 조치를 하여야 한다고 규정함으로써 피해자, 유족에 대한 정당한 배상·보상의 원칙을 정하고 있다. 같은 법 제50조 제2항은 피해자, 유족에 대한 배상 또는 보상의 기준과 범위, 종류 등은 따로 법률로 정한다고 규정하고 있지만, 현재까지 별도의 입법이 이루어지지 않고 있다. 그에 따라 진실규명 사건의 피해자나 그 유족이 국가로부터 과거사 사건에 대한 배상 또는 보상을 받기 위해서는 법원에 손해배상청구의 소를 제기해야 한다.

그런데 법원에 소를 제기해서 판결을 받기까지는 상당한 시간과 비용이 소요된다. 소송

의 특성상 짧게는 수개월에서 길게는 수년에 이르기까지 오랜 시간이 걸린다. 민사소송법은 변호사강제주의를 취하고 있지는 않지만 국가범죄를 내용으로 하는 손해배상청구소송은 피해자나 유족이 변호사 없이 직접 수행하기가 쉽지 않다. 청구 중 일부라도 패소하는 경우에는 소송비용 패소자 부담 원칙에 따라 상대방의 변호사 보수의 일부도 부담해야 하는 경우도 있다.

따라서 과거사정리법 제50조 제2항의 위임에 따라 진실규명 대상 사건의 피해자, 유족에 대한 정당한 배상, 보상의 기준과 범위, 종류 등을 정하는 법률을 마련하여 피해자, 유족이 소송 이외의 방법으로 비교적 간이하게 배상, 보상을 받을 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	진실·화해를 위한 진실규명 결정사건 피해자 보상 등에 관한 법률안 (2218039)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2026. 4. 2. 조지연 의원 (국민의힘)
주요내용	－ 진실규명 결정사건 피해자, 유족에 대한 보상 등 사항을 심의, 의결하기 위한 보상심의위원회 설치(위원장 1명 포함 9명 이내 위원으로 구성, 진실규명결정 사건의 피해자 및 유족 해당 여부, 그에 대한 보상금 지급사항에 대한 사항 심의, 의결) － 보상금 결정기준 ① 사망 또는 행방불명 : 사망 또는 행방불명시 기준 그 당시 월급여액, 월실수입액 또는 평균임금에 장래 취업가능기간을 곱한 금액에서 중간이자를 공제한 금액

② 상이 : 요양을 한 경우 요양기간의 손실액, 장애가 남는 경우 상이를 입은 때 기준 월급여액, 월실수입액 또는 평균임금에 장래 취업가능기간과 노동능력상실률을 곱한 금액에서 중간이자를 공제한 금액 － 보상금에 대한 조세 면제 － 결정전치주의 : 이 법에 따른 보상금의 지급에 관한 소송은 보상심의위원회의 결정을 거친 후에만 제기(결정서正本 송달일로부터 60일 이내)

나. 검토의견: 입법촉구

대상 법률안은 과거사정리법 제50조 제2항의 위임법률이 제정되어 있지 않은 입법 공백을 해소하고, 보상금의 결정기관(보상심의위원회), 결정기준(일실수입금) 및 단기간의 처리기한(신청일로부터 90일 이내, 행방불명된 사람의 경우 120일 이내)을 정함으로써 진실규명 사건의 피해자, 유족이 간이한 절차를 통해 신속히 피해의 배상, 보상을 받을 수 있도록 하는 데 그 취지가 있다.

다만 대상 법률안이 제시하는 배상금, 보상금의 결정기준은 피해자, 유족에게 완전한 배상, 보상이 이루어지도록 하는 데 부족한 것으로 보인다. 대상 법률안은 피해행위시(사망이나 행방불명된 때, 상이를 입은 경우 상이를 입은 때)의 수입(월급여액, 월실수입액, 평균임금)을 토대로 배상금, 보상금을 산정하도록 하고 있다. 이 규정은 불법행위의 피해자의 경우 그 피해가 발생한 때를 기준으로 일실수입액을 산정한다는 일반적인 손해배상원리에 따른 것이다. 그러나 국가범죄의 피해자가 국가에 대하여 손해배상청구 등 권리를 행사할 때 까지 적지 않은 시간이 소요되고, 그 사이 물가가 인상된다는 점(따라서 화폐가치가 떨어진다는 점)을 고려하면 이 같은 기준은 법률안이 의도하는 ‘완전한 배상, 보상’과는 현저히 동떨어져 있다. 가령 이른바 ‘보도연맹 학살 사건’은 한국전쟁이 시작된 1950년 7월 초부터 9월무렵까지 전국 각지에 걸쳐 이루어졌는데, 1950년대 국민 1인당 소득액이 70달러 수준(재무부 1956년 보도자료에 따르면, 1957년 기대 국민 1인당 소득액은 71달러 50센트)에 불과하다. 보도연맹 학살 사건의 피해자가 사망 또는 행방불명 당시 20세라고 하더라도 사망 또는 행방불명일 기준 소득액은 70 달러 수준일 것으로, 40여 년 가동기간을 상정해도 2,800달러(2026년 8월 21일 기준 원-달러 환율 1,385원 적용 시, 3,878,000원)에 불과하다. 이후

국민소득이 계속 증가하기는 하지만, 진실규명 대상 사건이 주로 독재정권 당시에 이루어진 점을 감안하면 위 기준에 따른 보상금액은 현재의 시점에서는 손해의 완전한 배상이라고 보기에는 턱없이 부족하다. 국가범죄의 경우 그에 대한 조사와 평가가 이루어질 수 있을 정도로 정치적·사회문화적 풍토의 변화가 없는 한 피해자, 유족이 국가배상청구권 등을 행사하기 어렵다. 기본적으로는 상당한 시간이 소요될 수밖에 없는 만큼 배상금 내지 보상금은 ‘피해시를 기준으로 한 일실수입금’이라는 전통적인 손해배상의 원칙에서 벗어나 ‘장기간 국가범죄의 피해를 입고도 배상, 보상을 받지 못한 채 현재에 이르렀다’는 정책적 관점에서 정할 필요가 있다.

한편 대상 법률안은 제13조로 결정전치주의를 정하고 있지만 이에 대해서도 재검토가 필요하다. 위 법률안 제14조 제2항에 따르면 배상금 결정을 받아도 진실규명 대상 사건으로 인한 위자료를 청구하기 위해서는 법원에 별도로 소를 제기하여야 한다. 위자료를 청구하기까지 위원회의 결정을 기다려야 하는 번잡함이 생길 수 있다. 앞에서 살핀 것처럼 위원회의 배상기준이 현실적이지 않은 점에서 피해자와 유족에게 있어서는 위자료가 사실상 현실적인 손해배상액이 될 것인데 이를 위해 불필요한 절차를 거치도록 강제하는 것으로 받아들여질 수도 있다.

집단수용시설등 인권침해사건 진상규명 및 피해자 명예회복 등에 관한 특별법

(집단수용시설 피해자 지원)

정책목표: 집단수용시설에 강제 수용된 피해자들의 특수성을 고려, 피해자들의 권리를 보장하고 적절한 배상과 지원제도를 보장

담당검토: 민변 과거사청산위원회

1. 현황과 문제점

집단수용시설에 강제로 수용하는 사례로 알려진 형제복지원 사건 이후 선감학원, 영화숙·재생원, 덕성원 등 전국 각지의 집단수용시설에서 자행된 인권침해행위가 계속 드러나고 있다. 집단수용시설로의 강제 수용은 적법한 법률과 절차에 따르지 않고 이루어졌고, 경찰이나 지방자치단체의 공무원들은 부랑아 수용 ‘할당량’을 채우기 위해 약취, 유인으로 평가될 만한 짓을 벌이기도 했다. 이렇게 집단수용시설로 강제수용되면 폭행과 구타, 강제노역 등 가혹행위가 뒤따랐다.

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」(이하 ‘과거사정리법’)이 시행된 후 진실·화해를 위한과거사정리위원회(이하 ‘과거사위원회’)의 진실규명 결정이 이루어지면서 피해자들에 대한 권리구제가 이루어지기 시작했지만, 그 피해사실이 밝혀져 정당한 배상과 보상을 받을 때까지 많은 어려움이 있다. 피해자들 중에는 고령자도 많은데 진실규명 결정이 이루어질 때까지 상당한 시간이 소요되어 결정을 받아 배상, 보상을 받기 전에 피해자가 사망하는 사례도 있다. 아울러 피해자들은 장기간의 시설수용으로 사회생활을 하거나 재산을 관리하는데 어려움을 겪을 수도 있다.

따라서 국가배상을 통해 인권침해 피해에 대한 배상을 하는 외에도 의료, 생활, 자립 지원 등을 통해 집단수용시설 강제수용 피해자들이 인간의 존엄과 가치를 회복하고 일상적인 생활을 영위할 수 있도록 할 필요가 크다. 그러나 현행 법상 시설수용 피해자, 유족의 권리는 소송을 통해 이루어지도록 되어 있고, 의료, 생활, 자립 지원 등에 관한 시스템은 정비되어 있지 않다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 집단수용시설등 인권침해사건 진상규명 및 피해자 명예회복 등에 관한 특별법안 (2220220) (2) 집단수용시설등 인권침해 피해자의 명예회복 및 보상 등에 관한 특별법안 (2217984) (3) 집단수용시설등 인권침해 피해자를 위한 특별법안 (2217719) (4) 집단수용시설 인권침해 특별법안 (2214008)
소관상임위	행정안전위원회 (김미애 의원안은 보건복지위에 상정)
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 7. 29. 김미애 의원 (국민의힘) (2) 2026. 3. 31. 김예지 의원 (국민의힘) (3) 2026. 3. 25. 남인순 의원 (더불어민주당) (4) 2025. 11. 7. 이훈기 의원 (더불어민주당)
	(1) 김미애 의원안 - 집단수용시설 등 인권침해사건의 진상 규명, 피해자등의 심사·결정 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속 위원회를 설치 - 희생자의 유해가 매장되어 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 토지·공유수면 등을 조사·발굴할 수 있음 - 보상금등의 결정(임시지급 포함)

- 보건복지부장관은 중앙피해회복지원센터를, 지방자치단체의 장은 지역피해회복지원센터를 각각 설치·운영할 수 있음
- 위원회는 집단수용시설등에서의 인권침해 재발방지를 위하여 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있음
- 위원회는 운영법인등의 존속 또는 동일성·승계 여부를 심사·의결하여 관계 기관에 행정 조치 등을 하도록 권고할 수 있음
- 추모·기념사업
- 국가와 지방자치단체는 피해자등을 위하여 주거복지시설 및 의료복지시설을 설치할 수 있음

(2) 김예지 의원안

- 집단수용시설등 인권침해사건 피해자의 명예회복 및 보상 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 위원회 설치
- 피해자등에 대한 배상 또는 보상의 신청과 지급결정, 지급 등에 필요한 사항 규정
- 위원회는 집단수용시설등에서의 인권침해 재발방지를 위한 사항을 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있음
- 추모·기념사업
- 피해자등의 심리적 회복 및 사회적 활동 지원을 위하여 보건복지부장관은 중앙피해회복지원센터를, 지방자치단체의 장은 지역피해회복지원센터를 각각 설치·운영할 수 있음

(3) 남인순 의원안

- 피해자등의 보상에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속 위원회를 설치
- 신청일로부터 120일 이내에 보상금 등 지급 여부 및 그 금액 결정(1회, 30일 내에서 기간 연장 가능)
- 보상금등의 결정 전 임시지급
- 기념관, 추모공원 건립 등 추모, 기념을 위한 사업 실시
- 보건복지부에 중앙피해회복지원센터를, 지방자치단체에 지역피해회복지원센터를 각각 설치·운영할 수 있음

주요내용	- 공공신탁제도를 도입하여 피해자의 재산관리를 지원 (4) 이훈기 의원안 - 피해자등의 보상에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속 위원회를 설치 - 보상금 지급기준(피해일로부터 가동연한까지의 일일수입 상당) - 보상금등의 결정 전 임시지급 - 기념관, 추모공원 건립 등 추모, 기념을 위한 사업 실시 - 국가, 지방자치단체 피해회복지원센터 설치, 운영
------	--

나. 검토의견: 입법촉구

과거사정리법의 과거사위원회는 역사적으로 중요한 사건 전반에 관하여 그 진실을 규명하기 위하여 설치된 위원회이므로, 집단수용시설에의 강제수용과 관련한 인권침해 사안을 중심으로 심의, 의결하는 기관은 과거사위원회와는 별개의 위원회로 설치, 구성할 필요가 있다. 각 법률안도 과거사위원회와는 별개의 위원회(김미애 의원안 ‘집단수용시설등인권침해사건진상규명및명예회복위원회’, 김예지 의원안 ‘집단수용시설등인권침해사건피해자명예회복심의위원회’, 남인순 의원안 ‘보상심의위원회’, 이훈기 의원안 ‘집단수용시설인권침해보상심위원회’)를 설치하는 것으로 입안하고 있다.

김미애 의원안은 피해자등의 진상규명 신청은 위원회 구성일로부터 1년 이내에 하여야 하고, 이 기간 내에 신청이 완료되기 어렵다고 인정하는 경우에는 3개월 전에 국무총리에 게 그 사유를 보고하고 1년의 범위에서 기간을 연장할 수 있는 것으로 정하고 있다. 피해자 권리 보호라는 입법취지상 이렇게 신청기간을 제한하는 것은 불필요해 보인다. 피해자등이 위원회 구성일을 정확히 알지 못하여 위 기한을 지키지 못하는 경우도 있을 수 있다. 집단수용시설의 강제수용 피해자는 부랑아, 고아라는 부정적인 낙인이 찍힐 우려가 있어 다른 유형의 국가범죄 피해자들과 달리 적극적으로 국가에 대하여 권리를 행사하기가 어려운 측면도 있다. 집단수용시설 피해자등도 국가범죄의 피해자로, 국가범죄로 인한 손해배상청구권에 대해서는 소멸시효의 적용이 배제되었거나 그에 관한 논의가 이루어지고 있는데(객관적 기산점의 경우 위헌으로 배제, 주관적 기산점의 경우 논의 중) 신청절차상 신청기한을

통해 권리구제가능성을 제한하는 것은 입법취지에 부합하지 않는다.

UN 고문방지위원회는 2024년 우리나라 정부에 “시설수용의 모든 피해자들이 공식적인 진정을 제기하지 않고도 효과적인 구제와 배상을 받을 수 있도록 국내법 개정 등 조치를 취할 것”을 권고하였다. 과거사정리법 제50조 제1항도 국가가 피해에 대한 배상 또는 보상 및 명예회복을 위한 조치를 마련하도록 규정하고 있다. 소송을 통한 손해배상, 보상 외에 진실 규명 결정을 기초로 신속한 배상 또는 보상의 기회가 보장될 필요가 있다. 각 법률안은 위원회의 심의, 의결을 통해 보상등에 관한 사항을 정할 수 있도록 정하고 있으며, 필요하다고 인정되는 경우 신청인의 신청 또는 위원회의 직권으로 보상금등의 일부를 임시로 지급할 것을 결정할 수 있도록 하고 있다. 보상결정이 이루어질 때까지 적지 않은 시간이 소요되는데 그동안 피해자등이 경제적인 어려움을 겪을 수 있는데 임시지급을 통해 이를 해소할 수 있다는 데 그 의의가 있다.

김미애 의원안, 김예지 의원안, 남인순 의원안은 보상의 유형(보상금, 의료지원금, 생활지원금, 자립지원금/정착금, 그 밖에 피해회복에 필요한 금원)을 정해두고 있지만 구체적인 보상기준을 정하고 있지는 않다. 이훈기 의원안은 피해행위시(사망이나 행방불명된 때, 상이를 입은 경우 상이를 입은 때)의 수입(월급액, 월일수입액, 평균임금)을 토대로 보상금, 보상금을 산정하도록 하고 있다. 위 법안은 보상기준을 명시한다는 점에서 의의가 있지만 피해행위시로부터 집단수용시설의 피해자 등이 보상금 등 권리를 행사하여 실제 보상금이 결정될 때까지 상당한 시간적 간격이 있다는 점에서 ‘완전한 보상, 배상’ 취지에 미달할 가능성이 높다(이 부분 문제점에 대해서는 ‘진실·화해를 위한 진실규명 결정사건 피해자 보상 등에 관한 법률안’ 항목의 내용 참조). ‘피해시를 기준으로 한 일일수입금’이라는 전통적인 손해배상의 원칙에서 벗어나 ‘장기간 국가범죄의 피해를 입고도 배상, 보상을 받지 못한 채 현재에 이르렀다’는 정책적 관점에서 정할 필요가 있다.

한편 집단수용시설 강제수용 피해자 등은 금전을 통해 피해의 보상, 배상을 받는 것 외에도 심리상담, 사회활동과 자립생활 등에 필요한 지원 등이 필요하다. 각 법률안 모두 지원센터를 설치, 운영하도록 함으로써 피해자등에 대한 지속적이고 종합적인 지원을 한다는 점에서 의의가 있다.

집회 및 시위에 관한 법률 개정법률안

(미신고집회 처벌 헌법불합치 후속 입법)

정책목표: 집회의 자유 기본권 보장 확대

담당검토: 집회·시위 인권침해감시 변호단

1. 현황과 문제점

종래 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’)은 집회·시위의 규모 및 제반 사정을 구분하지 않고 일률적으로 신고의무를 부과한 후(제6조 제1항), 이를 위반하고 집회·시위를 주최하는 자는 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제22조(벌칙) 제2항). 이로 인해 기자회견 또는 1인시위 등 실질적으로는 타인의 법익 침해나 공공의 안녕·질서에 위해를 가하지 않는 경우라도 경찰의 전적인 판단 하에 집시법 위반으로 입건하여 선별적으로 처벌할 수 있었다.

헌법재판소는 2026. 2. 26. 미신고 옥외집회의 처벌조항인 집시법 제22조(벌칙) 제2항 중 ‘옥외집회’에 관해서는 헌법불합치로 판단하고 2027. 8. 31.을 입법시한으로 정하였다[헌법재판소 2026. 2. 26. 선고 2021헌바168, 2024헌바276, 2025헌바193(병합) 전원재판부 결정]. 이에 따라 제22대 국회에 2026. 8. 5.까지 총 8건의 집시법 개정안이 제안되었다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2217529) (2) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2217777) (3) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2218388) (4) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2218582) (5) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2218756) (6) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2219253) (7) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2219566) (8) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2220458)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 03. 17. 박홍배 (더불어민주당) (2) 2026. 03. 26. 이용우 (더불어민주당) (3) 2026. 04. 16. 박균택 (더불어민주당) (4) 2026. 04. 23. 이성운 (더불어민주당) (5) 2026. 04. 30. 권칠승 (더불어민주당) (6) 2026. 06. 15. 권향엽 (더불어민주당) (7) 2026. 06. 26. 김태선 (더불어민주당) (8) 2026. 08. 05. 용혜인 (기본소득당)
주요내용	(1) 박홍배 의원 대표발의안 － 원칙적 미신고 옥외집회 처벌조항 유지, 예외적으로 ‘천재지변, 재난, 그 밖의 긴급한 사유로 신고기간 내 신고할 수 없었던 경우’와 ‘집회의 발생 경위, 일시, 장소, 규모, 진행 방식, 질서유지인 배치 여부 및 실제로 공공의 안녕질서에 미친 영향 등을 고려할 때 공공의 안녕질서를 현저히 해칠 명백한 위험이 없다고 인정되는 경우’에는 처벌하지 아니함. (2) 이용우 의원 대표발의안 － 옥외집회의 신고의무 부분(제6조 제1항)을 처벌조항에서 삭제

주요내용	(3) 박군택 의원 대표발의안 - 원칙적 미신고 옥외집회 처벌조항 폐지(신설 제2조 제2호에서 ‘신고서를 제출하지 아니하고 시위를 주최한 자’만 처벌), 예외적으로 ‘천재지변, 재난, 그 밖에 불가피한 사유로 신고할 수 없는 경우’ 및 ‘집회의 발생 경위, 장소, 규모, 진행 방식, 질서유지인 배치여부 등 제반 사정을 고려하여 공공의 안녕질서를 해칠 명백한 위험이 있다고 인정되지 아니하는 경우’에는 처벌하지 아니함. (4) 이성운 의원 대표발의안 - 옥외집회 신고 의무 위반을 처벌조항에서 삭제하고(시위는 유지), 정당한 사유 없이 신고의무를 위반한 자는 100만원 이하의 과태료를 부과하나, 공공의 안녕질서를 침해하지 아니한 집회로서 사후 12시간 이내 신고서 제출 시 과태료 면제 (5) 권철승 의원 대표발의안 - 미신고 집회·시위의 원칙적 처벌 유지, 단 예외적으로 옥외집회는 다른 집시법 위법이 없고 ‘다른 사람의 보행이나 교통에 지장을 주지 아니’하며, ‘토지·건물의 권리자에게 사전에 허락받거나 승인받아 다툼이 없을 것’인 경우에만 100만원 이하의 과태료에 처함. (6) 권향엽 의원 대표발의안 - 미신고 시위는 처벌 유지, 미신고 옥외집회는 원칙적 200만원 이하의 과태료, 다만 집시법 제10~14조, 제16~18조 위반 없는 미신고 옥외집회는 과태료 면제. (7) 김태선 의원 대표발의안 - 미신고 옥외집회·시위 원칙적 처벌 유지, 다만 집시법 제10~14조, 제16~18조 위반 없는 미신고 옥외집회는 처벌의 면제. (8) 용혜인 의원 대표발의안 100명 이하의 사람이 차도를 이용하지 아니하고 집회(+시위)를 개최하거나 48시간 이전에 신고서를 제출할 수 없는 대통령령상 사유 있는 경우에는 옥외집회 신고의무 면제(개정안 제6조 제2항), 미신고 집회(+시위)의 처벌조항 삭제(제22조 제2항)
------	--

나. 검토의견: 입법 촉구 (조건부)

헌법재판소는 이번 헌법불합치결정에서 집시법상 옥외집회 신고의무 조항에 대해서는 선례 변경의 필요성이 없음을 다수 의견(7인)으로 재확인하였다. 또한 옥외집회 신고의무 위반에 대해 형사처벌을 규정한 것은 입법재량에 속하나, 다만 국가형벌권의 행사는 중대한 법익에 대한 위험이 명백한 경우에 한하여 최후의 수단으로 필요 최소한의 범위에 그쳐야 하므로 미신고 옥외집회의 개최 행위에 대해 형벌권 행사의 유보 예외조항을 두어야 한다는 의견과(재판관 김상환·김형두·정정미·오영준), 일률적인 사전신고의무 부과가 위헌이라는 단순위헌 의견(재판관 김복형·마은혁), 현행 처벌조항은 과잉금지원칙에 반하고 신고의무 이행의 확보는 과태료 등 행정상 제재로도 충분히 가능하므로 단순위헌이라고 본 의견(재판관 정형식·정계선)이 각각 제시되었으나, 단순위헌 의견이 위헌정족수 6명에 미달하여 헌법불합치 결정이 내려지게 되었다.

그러나 헌법재판소가 원칙적으로 미신고 옥외집회 개최의 처벌 필요성을 인정한 것은 전혀 아니다. 다수의견(4인)조차도 미신고 옥외집회의 처벌은 최후수단으로 예외조항을 둘 것을 거듭 확인하면서, 그 예시로 타인의 기본권이나 공공의 안녕·질서를 침해함이 없이 집회가 평화롭게 진행·종료되는 소규모 집회를 들고 있다. 그런데 권철승 의원 대표발의안은 나머지 집시법을 모두 준수하고 다른 사람의 보행이나 교통에 일절 지장을 주지 아니하며 장소 사용의 허락·승인을 받은 경우만 과태료로 경감하고 있다. 이는 공공의 안녕·질서를 침해하지 아니하는 것으로 보기에 지나치게 협소하고, 집회·시위의 기본권 행사로서 동료 시민들에게 일정한 수인의무를 인정한 헌법재판소 판례에도 반하며, 위 요건을 모두 충족할 기대가능성이 사실상 거의 없는 예외조항이므로, 4명이나 되는 단순위헌의견의 취지를 존중한 것으로도 보기 어렵다.

집시법 제10~14조, 제16~18조의 위반이 없는 미신고 옥외집회의 과태료 또는 처벌을 면제하는 권향엽·김태선 의원 대표발의안은 공공의 안녕·질서 침해가 없는 경우의 기준을 집시법상 의무 준수 여부로 제시하였다. 그런데 제12조·제13조는 교통 소통을 위한 제한 및 질서유지선 설정의 의무이고, 주최자에게 부과되는 의무로 보기는 어렵다. 또한 제10조는 헌법불합치 및 한정위헌 결정 이후 후속 개선입법이 없는 상태로서 준용되기 부적절하다. 그렇다면 실질적인 규제의무는 제11조(금지 장소)만 남는데, 규모나 영향을 막론하고

금지 장소만 피하면 대규모의 미신고집회를 처벌할 수 없다는 결론에 이르므로, 이번 헌법 불합치결정의 취지를 충실히 반영한 것인지 다소 의문이다.

박홍배·박균택 의원 대표발의안은 천재지변·재난·그밖의 긴급한 사유로 신고할 수 없었던 사유가 있다면 처벌하지 아니하나, 48시간 내 신고가 불가능한데도 집회·시위 개최가 가능한 예외사유를 사법적으로 인정받을 것으로 기대하기는 실질적으로 어렵다. 또한 제반 사정상 공공의 안녕질서를 해칠 명백한 위험이 없는 예외는 결국 형사 입건 후 주최측이 방어권 행사로서 반대입증해야 하는 어려움이 있으므로, 박홍배 의원안에서 ‘현저히’라는 요건을 부가하였더라도 실질적으로 현행 법체계와 현저히 다르다고 보기 어렵다(현재도 공공 안녕질서에 위해가능성이 없는 경우에는 극히 예외적으로 무죄가 선고되고 있다).

이성윤 의원안은 미신고 옥외집회에 원칙적으로 과태료를 부과한다. 과태료 면제를 위해 공공의 안녕질서 침해 여부를 사후적으로 다룰 것을 기대하기가 어려우므로, 일률적 행정벌을 부과하는 결과가 야기되는 한계가 있다고 보인다.

결국 바람직한 입법 방향으로는 옥외집회의 신고의무 위반을 처벌 요건에서 삭제하고(이용우 의원 대표발의안), 주최측이 예측가능한 사정을 기준으로 신고의무의 예외를 규정하는 것이 타당하다고 보인다(용혜인 의원 대표발의안).

집회 및 시위에 관한 법률 개정법률안

(혐오표현, 혐오집회의 금지)

정책목표: 집회의 자유와 표현의 자유 간 교량

담당검토: 집회·시위 인권침해감시 변호단

1. 현황과 문제점

종래 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’)은 해산정당의 목적을 달성하거나 집단적인 폭행·협박·손괴·방화 등으로 공공의 안녕·질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위가 아니라면, 집회·시위의 구체적인 방식은 물론이고 그 내용에 관해서 별도로 규율하지 아니하였다.

과거부터 성소수자 행사에 대해 그 무력화를 기도하는 소위 ‘대응집회’ 또는 ‘혐오집회’가 지속·반복되어 왔고, 12·3 비상계엄 이후 윤석열 전 대통령을 지지하거나 부정선거론을 옹호하는 주장과 결합하여 특정 국가·국민을 혐오하는 구호를 외치는 등, 혐오와 차별을 주요 주장으로 삼는 ‘혐오집회’ 및 그 방법으로서 ‘혐오표현’의 규제 필요성이 제기되고 있다.

이에 혐오표현·혐오집회를 금지하는 집시법 개정안이 제안되고 있고, 경찰은 2026. 7. 수립한 ‘집회·시위 대응 패러다임 전환 추진 계획’에서 이를 적극 대응하고 타인의 인격권 침해 우려가 명백하면 아예 금지할 수 있는 법 개정도 추진하겠다는 방침이나(2026. 7. 12.

국민일보), 팔레스타인 가자지구 연대 집회가 혐오 집회로 규제되는 등 오히려 표현의 자유가 포괄적으로 위축될 수 있다는 우려가 상존한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2204065) (2) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2213476) (3) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2214079) (4) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2217072)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 09. 19. 윤건영 (더불어민주당) (2) 2025. 10. 02. 김태년 (더불어민주당) (3) 2025. 11. 10. 위성곤 (더불어민주당) (4) 2026. 02. 26. 이상식 (더불어민주당)
주요내용	(1) 혐오표현 정의 도입 － (윤건영 의원 대표발의안) “혐오표현”이란 개인 혹은 특정 집단을 대상으로 한 멸시, 모욕, 위협 등 부정적인 편견에 기반한 선동적이고 적대적인 표현 행위를 말한다. － (이상식 의원 대표발의안) “혐오표현”이란 성별, 종교, 장애, 인종, 국적, 민족 등을 이유로 개인이나 특정 집단을 대상으로 한 모욕, 명예훼손, 경멸, 비방, 폭력적 행위 촉구 등 개인이나 집단의 인격권을 침해하는 표현 행위를 말한다. (2) 절대적 금지 조항 신설 (제5조 제1항 제3호) － (김태년 의원 대표발의안) : ‘특정 인종·특정국가의 국민·장애인 등 이에 준하는 식별 가능한 개인 또는 집단에 대한 차별·혐오 또는 폭력을 선동하거나 조장하는 것을 주된 목적으로 하는 집회’

주요내용	－ (위성곤 의원 대표발의안) : ‘인종, 국적, 종교 등을 이유로 특정 집단에 대한 편견이나 증오를 조장하기 위한 집회 또는 시위’ － (이상식 의원 대표발의안) : ‘혐오표현을 통해 타인의 인격권을 현저히 침해할 것이 명백한 집회 또는 시위’ (3) 금지·제한통고 사유 추가 － (윤건영 의원 대표발의안) : 신고장소가 다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 집회나 시위의 소음·진동, 혐오표현을 통해 사생활의 평온(平穩)을 현저히 해칠 우려가 있는 경우 － (김태년 의원 대표발의안) : ‘주거지역 ... 타인의 인격권을 심각하게 침해하는 모욕 등으로 사생활의 평온을 현저히 해칠 우려가 있는 경우’ － (이상식 의원 대표발의안) : ‘혐오표현을 통해 타인의 인격권을 현저히 침해하는’ 경우에는 접수 후 48시간 경과시에도 금지통고 -가능 (4) 주최자의 준수사항 추가 － (윤건영 의원 대표발의안) : 성별, 종교, 장애 또는 정치적 의견 등을 이유로 특정한 대상과 집단에 대한 반복적인 혐오표현(제3호 신설), 폭력적 행위를 선동하여 국민의 안전에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 행위 및 공포심이나 불안감을 유발하는 음향·화상·영상을 반복적으로 재생하는 행위(제4호 신설), 참가자의 준수사항으로 준용 － (이상식 의원 대표발의안) : ‘혐오표현을 통해 타인의 인격권을 현저히 침해하는’ (제16조 제4항 제2호 수정)
------	---

나. 검토의견: 입법 촉구 (조건부)

표현의 자유는 타인의 인격권 등 기본권과 충돌하는 지점에서 조화를 이루어야 하고, 혐오표현과 이를 주 목적으로 한 혐오집회가 민주주의 체제 내에서 관용될 수 없고 오히려 공동체에 위해를 가하는 반사회적 행위라는 인식과 이에 대한 규제·처벌의 필요성에 관하여 공감하는 의견이 다수 존재한다. 이에 원칙적으로 혐오표현 및 이를 주 목적으로 한 혐오집회를 규제하는 입법을 촉구한다.

동시에 혐오표현·혐오집회 규제 집시법의 도입은 신중하여야 한다. 모욕의 경우에서 보

듯 형사처벌로도 완전히 없어지지 않고, 집시법상 금지·제한통고 사유로 규정하더라도 혐오표현을 근본적으로 방지하는 것은 기대하기 어렵다. 혐오표현이 집회에서만 규제되어야 -한다기보다는, 사회적으로 규제되어야 하기 때문에 집회에서 규제되어야 한다. 즉 혐오표현 규제는 집회에서의 특수한 영역이 아니라 일반법적인 규제의 결과임이 바람직하다. 집시법에서의 혐오표현 정의는 국가인권위원회법상 차별행위 정의와 반드시 동일할 필요는 없으나, 다른 법에서의 기준이 될 수 있으므로 표현의 자유 침해 및 위축효과를 최소화하기 위해 신중히 도입되어야 한다. 또한 혐오표현이 제5조 제1항의 절대적 금지 사유로 추가되는 것은 그 자체로 해산사유가 되므로 확장해석에 따라 집회의 자유의 과도한 제한이 될 수 있어 부적절하다(어떤 기업집단에 대한 특정 책임 촉구도 해석에 따라 혐오표현이 될 수 있다). 나아가 집회·시위가 불가피하게 동반하는 소음·진동과 동일하게 혐오표현-이 당연히 수반될 것을 예상하여 집회 등 금지·제한통고의 사유로 추가하는 것 역시 적절하지 아니하고, 혐오표현의 전례가 있고 이를 반복할 우려가 명확한 경우에만 제한할 수 있도록 하거나 사후적으로 통제하는 것이 바람직하다.

집회 및 시위에 관한 법률 개정법률안

(집회 시간적, 장소적 금지 강화의 저지, 집회시위의 전면적 금지 규정(시간, 장소) 삭제)

정책목표: 집회의 자유 기본권 보장 확대

담당검토: 집회·시위 인권침해감시 변호단

1. 현황과 문제점

종래 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 ‘집시법’) 제10조는 야간집회·시위를 금지하였으나 이는 2009. 9. 24. 및 2014. 3. 27. 각 헌법불합치 및 한정위헌결정이 내려진 뒤 후속입법이 이루어지지 아니하고 있다.

옥외집회·시위의 금지 장소의 기준 및 예외 사유에 관해서는 그동안 장소별로 헌법불합치결정이 누적되어 있다가, 2026. 2. 27.자 일부개정 및 시행된 집시법(법률 제21395호)에서 직무방해우려 및 대규모 확산가능성의 부존재로 예외사유가 통일되었다. 이로 인해 휴일 또는 해당 기관을 대상으로 하지 않는 경우라는 명확한 예외사유가 오히려 축소되었다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2201024) (2) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2202399) (3) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2205781) (4) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2205787) (5) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2206152) (6) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2207719) (7) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2208066) (8) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2208180) (9) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2208957) (10) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2215399) (11) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2215476) (12) 집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안 (2220458)
소관상임위	행정안전위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 06. 27. 박수영 (국민의힘) (2) 2024. 07. 30. 서지영 (국민의힘) (3) 2024. 11. 21. 윤재옥 (국민의힘) (4) 2024. 11. 22. 용혜인 (기본소득당) (5) 2024. 12. 03. 주호영 (국민의힘) (6) 2025. 01. 22. 주호영 (국민의힘) (7) 2025. 02. 11. 박덕흠 (국민의힘) (8) 2025. 02. 14. 강대식 (국민의힘) (9) 2025. 03. 14. 이진태 (더불어민주당) (10) 2025. 12. 19. 손솔 (진보당) (11) 2025. 12. 22. 강명구 (국민의힘) (12) 2026. 08. 05. 용혜인 (기본소득당)

주요내용	(1) 금지 시간대의 구체화 - 21시부터 익일 07시까지 (서지영 외, 강대식 외) - 23시부터 익일 06시까지 (주호영 외) - 24시부터 익일 06시까지 (윤재옥 외) (2) 금지 장소의 신설 - 유치원, 어린이집 기준 ‘주변 지역’(박수영 외, 박덕흠 외, 강명구 외), 학습권·휴식권을 뚜렷이 침해할 수 있는 경우(강명구 외) - 법관 주거지 주변 절대금지(제5조 제1항 제3호 신설, 이진태 외) - 역사, 역사설, 환승시설, 여객자동차터미널, 항만 대합실, 공항 여객터 미널, 편도 3차로 이하의 도로(주호영 외) (3) 시간·장소 금지 규정의 삭제 - 제10조(시간) 삭제(손솔 외, 용혜인 외(2220458호)) - 제11조(장소) 삭제(손솔 외, 용혜인 외(2205787호))
------	---

나. 검토의견: 입법 촉구(시간·장소 금지규정 삭제), 입법 저지(규제 확대)

매 회기마다 국회는 집회 금지시간을 확정하거나 금지장소를 확대하려는 입법적 노력을 기울이나, 뚜렷한 방향성을 갖거나 숙의를 거친 결과인지 명확하지 않다고 보인다.

옥외집회와 시위의 금지 시간을 21시부터 익일 07시까지로 두고, 그 근거로 공직선거법 상 공개 장소의 확성기 사용 금지 시간과 등치시키는 개정이유가 제시되었다. 그러나 공직 선거법상 선거운동의 방식은 인터넷 등 다양한데 반해, 헌법상 보장되는 집회의 자유는 옥 외집회 및 시위가 주된 방식이며, 모든 집회·시위가 확성기 사용을 전제하지 않고, 21시까 지로는 통상적인 직장인의 퇴근 후 이동시간 등까지 감안하면 집회가능 시간이 지나치게 짧 고 21시 이후에도 많은 사람들이 활동하는 점을 감안하면 집회의 자유가 지나치게 축소된 다고 보인다.

12.3 비상계엄 당일 발의된 주호영 의원 대표발의안은 23시부터 익일 06시까지를 금지시 간대로 삼고 대통령령으로 정하는 부득이한 사정의 예외를 도입하였으나, 기본권 보장 조

건의 기본적인 사항을 법률로 두지 않고 예외적 허용사유를 포괄적으로 하위법령에 위임하는 것이므로 포괄위임입법 금지 원칙에 위배된다고 보이고, 윤재옥 의원 대표발의안은 24시부터 익일 06시까지를 금지시간대로 삼았으나, 제10조 단서의 예외적 허용조항을 아예 삭제하여 절대적 금지시간대를 설정함으로써 위헌성을 더하였다고 보인다.

제11조의 장소적 금지규정이 아니라 경찰의 재량에 의하여 거주자·관리자가 시설보호 요청을 할 경우 제한통고를 할 수 있는 근거로서 이미 규정된 초등학교·중학교에 더해 유치원·어린이집을 추가하는 개정안이 다수 발의되었다(박수영 외, 박덕흠 외, 강명구 외). 그러나 서울지역만을 기준으로 초등학교(611개교), 중학교(391개교)에 비해 어린이집(4,212개소), 유치원(724개원)은 그 수가 현저히 많으므로 집회·시위의 장소가 과도하게 축소되어 집회의 자유를 최대한 보장하지 못하는 부당한 결론에 이르므로 이를 찬성하기 어렵다. 또한 집시법은 이미 소음 규제 기준이 존재하고 학교 인근은 그 기준이 더욱 가중되며, 교통통행에 따른 제한통고도 가능하므로, 초등학교·중학교를 기준으로 한 제한통고 사유 자체가 오히려 과도할 소지도 있다.

법관 주거지 주변을 절대적 주회 금지 사유로 삼은 개정안은 입법목적에 비해 예외없는 과도한 침해인 한편 오히려 법관의 주거지가 노출되는 단점이 있고, 주호영 의원안은 대중교통시설을 폭넓게 금지장소로 규정하였으나, 집시법상 규율되는 집회는 ‘옥외집회’에 한정되고 집시법상 ‘시위’ 또한 ‘옥외’의 시위라는 점이 사법적으로 정리되어 가고 있는 점을 고려하면 타당하지 아니하다. 또한 주호영 의원안은 편도 3차로 이하 도로를 절대적 금지장소로 신설하는데, 이 경우 왕복 8차로 이상의 세종대로·국회대로·올림픽대로·강변북로·강남대로 등만 집회 장소로 가능하여(올림픽대로와 강변북로는 자동차전용도로라 애초에 집회 장소가 될 수 없다) 더욱 광역 교통 소통의 저해를 초래할 것으로 보인다. 현재도 집시법상 교통 소통이 중시되는 ‘주요 도로’가 대부분 간선도로임을 고려하면 주호영 의원안은 집회 장소를 과도하게 제한하는 개정안으로서 타당하지 아니하다.

결국 집회·시위의 행정적 통제와 기본권 조화는 시간·장소를 중심으로 일률적인 규율을 하기보다는 실제 진행되는 행위 태양과 이로 인해 공공안녕질서에 어떠한 영향을 미쳤는지를 기준으로 관리·규율하는 것이 타당하고, 시간·장소적 금지규정인 제10조·제11조를 삭제하는 손솔·용혜인 의원 대표발의안이 타당성이 있다.

문화체육관광위원회

신문 등의 진흥에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안

(알고리즘 · 기사배열 투명성 강화)

정책목표: 알고리즘 · 기사배열 투명성 강화

담당검토: 민변 미디어언론위원회

1. 현황과 문제점

한국언론진흥재단의 2025년 언론수용자 조사에 따르면 인터넷 포털을 통한 뉴스 이용률은 66.5%에 달한다. 포털은 뉴스를 직접 생산하지 않더라도 기사의 선택과 배열을 통하여 여론 형성에 큰 영향을 미친다. 그러나 기사배열의 구체적인 기준과 적용 과정이 충분히 공개되지 않아, 특정 성향의 기사가 과도하게 노출되는 등 자의적인 기사배열에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있다.

포털 밖에서는 추천알고리즘의 영향력이 빠르게 커지고 있다. 같은 조사에서 온라인 동영상 플랫폼을 통한 뉴스 이용률은 30.0%, 숏폼을 통한 뉴스 이용률은 22.9%로 한 해 전보다 급증하였다. 이들 플랫폼과 사회관계망서비스에서 이용자가 어떤 뉴스와 정보를 접할지는 상당 부분 추천알고리즘이 결정한다. 개인 맞춤형 추천알고리즘 서비스는 이용자의 편의를 높이는 장점이 있으나, 이용자가 다양한 정보를 접할 기회가 줄어들어 확증편향과 사회갈등이 심화될 수 있다는 우려가 있다. 따라서 이용자가 추천알고리즘 서비스의 적용 여부를 선택하고 그 적용 방식을 알 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 신문 등의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안 (2202577) (2) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2207843) (3) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2212948) (4) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2213857) (5) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2215604)
소관상임위	문화체육관광위원회 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 8. 6. 양문석 (더불어민주당) (2) 2025. 1. 24. 조인철 (더불어민주당) (3) 2025. 9. 12. 차지호 (더불어민주당) (4) 2025. 11. 3. 조인철 (더불어민주당) (5) 2025. 12. 24. 최민희 (더불어민주당)
	(1) 양문석 의원안 - 인터넷뉴스서비스사업자로 하여금 고의적으로 기사 배열을 조작하는 행위를 금지 - 인터넷뉴스서비스사업자로 하여금 기사 배열의 기본방침과 기사를 배열하는 구체적인 기준 등을 공개하도록 함. (2) 조인철 의원안 - 알고리즘 정보 추천 서비스를 제공하려는 사업자는 해당 서비스의 이용 여부를 선택할 수 있다는 사실과 그 선택 절차 등을 약관에 명시적으로 규정

주요내용	- 해당 서비스의 이용에 관한 계약을 체결할 때 관련 내용을 이용자가 알기 쉽게 표시하거나 고지하도록 의무화 - 해당 서비스의 지속적 이용 의사가 있는지 여부를 묻는 선택 항목을 주기적으로 제공하는 등 이용자의 선택권을 보장 (3) 차지호 의원안 - 추천알고리즘 서비스의 투명성 및 정보공개 의무화 - 이용자의 알고리즘 선택권 및 설명 요구권 보장 - 대형 온라인플랫폼 사업자의 시스템적 위험 평가 및 완화 조치 의무 - 자동화된 개인 의사결정에 대한 제한과 보호조치 (4) 조인철 의원안 - 추천 알고리즘의 주요 기준과 적용 방식을 이용자에게 공개 - 알고리즘 서비스 운영 과정에서 발생하는 불만 사항을 신고·처리할 수 있는 시스템을 구축 (5) 최민희 의원안 - 정보통신 서비스 제공자가 알고리즘 기반 추천 서비스를 제공하는 경우 알고리즘의 작동 방식 공개, 알고리즘의 영향 평가, 보고서의 제출 의무 등을 규정
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

우리 모임은 기사배열과 추천알고리즘의 투명성을 높이고 이용자의 권리를 보장하려는 각 법안의 입법 방향을 적극 지지한다. 정보의 선별·추천이 여론 형성에 미치는 영향에 비추어, 그 기준을 공개하고 이용자의 선택권을 보장하는 일은 사업자의 자율에만 맡겨둘 수 없다. 개별 콘텐츠의 삭제·차단을 넘어 정보의 유통 과정에 대한 사업자의 책임을 법률로 정하는 것은 이용자의 알 권리와 공론장을 보호하기 위한 의미 있는 진전이다.

특히 추천알고리즘 선택권과 설명요구권은 이용자가 스스로 이용 방식을 결정하고, 정보의 추천 과정에 관한 설명을 요구할 수 있도록 한다는 점에서 적극적으로 도입하여야 한다.

이용자가 추천 이유를 확인하고 그 적용 여부를 쉽게 변경하며, 오류나 불이익에 이의를 제기할 수 있도록 실질적인 권리 행사 수단을 보장할 필요가 있다.

나아가 차지호 의원안과 조인철 의원안(2213857)은 사업자가 추천알고리즘 서비스로 인하여 이용자와 사회에 발생할 수 있는 위험을 점검하고, 이를 줄이기 위한 대책을 마련하도록 하는 위험평가·완화조치 의무를 두고 있다. 이는 추천서비스의 영향을 확인하고 피해를 예방하기 위한 제도로써 조속히 도입할 필요가 있다. 이에 대해서는 추천서비스와 사회적 양극화 사이의 인과관계에 관한 실증이 더 필요하다는 지적과 평가방법이 충분히 마련되지 않았다는 지적이 있다. 그렇지만 위험평가 의무 부과는 바로 그러한 사회적 영향을 확인하기 위한 첫 번째 절차이고, 평가방법의 미비는 구체적인 평가·검증 기준과 준비기간을 마련하여 보완할 문제이지 제도 도입 자체를 미룰 이유가 될 수는 없다.

한편 기준 공개 의무에 대해서는 영업비밀이 침해되거나 공개된 기준이 악용될 가능성에 대한 우려가 제기된다. 그러나 이는 공개 범위와 방법을 조정함으로써 해결할 문제이다. 다만 국회 검토보고서도 조인철 의원안(2213857)과 최민희 의원안이 공개 대상으로 정한 ‘주요 기준’의 범위가 EU 디지털서비스법(DSA)에 비하여 구체적이지 못하다고 지적하고 있는 만큼, EU의 입법례를 참고하여 추천에 중요한 기준과 그 상대적 중요성의 이유 등 공개하여야 할 최소 항목을 법률에 구체화할 필요가 있다.

아울러 각 법안에는 핵심 개념과 의무의 범위가 충분히 구체적이지 않은 부분이 있어 보완이 필요하다. 양문석 의원안의 ‘공정성·객관성’을 해하는 기사배열 조작 금지는 그 판단 기준이 불명확하고, 차지호·조인철 의원안의 ‘시스템적 위험’은 정의와 평가 대상이 모호하며, 최민희 의원안의 정치적 성향 등에 대한 ‘차별성 평가’도 평가 요인과 판단 기준이 명확하지 않다.

앞서 지적한 보완 사항은 입법을 유보할 이유가 아니라, 투명성과 이용자 권리 보장이라는 개혁의 목적을 충실히 실현하기 위한 과제이다. 우리 모임은 국회가 각 법안의 기준 공개, 선택권·설명요구권, 위험평가에 관한 내용을 적극 반영하여, 기사배열 및 추천알고리즘 서비스에 관한 이용자의 권리와 사업자의 책임을 법률로 규정할 것을 촉구한다.

산업통상자원중소벤처기업위원회

디지털헬스케어·바이오헬스케어 관련 6개 제정법률안

(개인의 의료정보 활용 인공지능 정책 반대)

정책목표: 개인 건강·의료·유전체정보 보호와 보건의료 공공성·생명윤리 보장

담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

최근 인공지능·빅데이터 기술이 보건의료 분야에 적용되면서 건강·의료·바이오데이터를 활용한 예방·맞춤형 건강관리, 신약개발 및 정밀의료에 관한 논의가 확대되고 있다. 이에 따라 디지털 기술과 건강·의료데이터를 활용하는 ‘디지털 헬스케어’와 유전·유전체·생체시료 분석정보 등을 인공지능으로 분석하는 ‘AI 바이오’가 주요 정책·산업 분야로 부상하였다. 정부는 2022년 「디지털바이오 혁신전략」과 2023년 「바이오헬스 신시장 창출 전략」을 통하여 관련 법·제도 정비를 추진하였고, 제22대 국회에서는 2024. 10. 31. 안상훈 의원안을 필두로 유사한 내용의 제정 법률안이 잇따라 발의되었다.

건강·의료·유전체정보는 일반적인 개인정보와 달리 현재의 질병뿐 아니라 미래의 질병 발생 가능성, 정신건강, 장애, 생활습관과 가족관계까지 추론할 수 있게 한다. 특히 유전체 정보는 변경하기 어렵고 가족과 정보를 공유하며, 다른 데이터와 결합 될수록 개인의 재식별뿐 아니라 특정 집단에 대한 질병위험의 추론과 낙인·차별로 이어질 수 있다. 이러한 정보는 일단 유출되거나 오·남용되면 변경이나 회수가 어려워, 사후적인 삭제나 손해배상만으로 피해를 회복하기 어려운 특징이 있다.

또한 건강·의료정보는 환자가 진료와 치료를 받기 위하여 의료기관과의 신뢰관계에서 제공한 정보이다. 이를 당초의 진료 목적을 넘어 연구·제품개발·건강관리 서비스 등 다른 목적으로 이용하려면, 정보주체가 이용 목적과 수신자를 예측하고 통제할 수 있어야 한다. 그러나 가명처리는 직접적인 식별 가능성을 낮추는 기술적 조치일 뿐 완전한 익명화를 의미하지 않으므로, 정보주체의 동의와 목적 제한, 독립적 심의를 대신할 수 없다. 오히려 데이터의 대규모 연계·집중과 제3자 전송이 결합될 경우, 재식별과 목적 외 이용의 위험은 더욱 커지게 된다.

그럼에도 제22대 국회에 발의된 관련 법안들은 바이오 데이터의 특수한 위험에 대한 보호기준을 먼저 마련하기보다, 산업진흥과 편의에 초점을 둔 규제특례를 통하여 데이터 활용을 제도화하는 데만 중점을 두고 있다. 특히 환자의 자기 정보 접근권과 진료의 연속성, 공익적 연구를 산업적 2차 활용과 동일한 체계 안에 두고, 일부 법안은 가명처리와 기관 자체심의를 정보주체의 동의와 독립적 심의를 대신하는 수단으로 삼고 있다. 그 결과 정보주체의 통제권과 외부 감독기능은 약화되는 반면, 재식별 문제나 가족·집단 단위의 위험, 차별금지 및 피해구제에 관한 규율은 공백으로 남게 된다. 결국 이들 법안은 권리보호를 전제로 데이터 활용을 허용하는 것이 아니라, 데이터 활용을 먼저 제도화하고 그에 따른 위험과 책임을 뒤로 미룬다는 공통적인 문제점을 안고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 디지털 헬스케어 진흥 및 보건의료정보 활용 촉진에 관한 법률안 (2205134) (2) 디지털 헬스케어 및 보건의료정보 활용 지원에 관한 법률안 (2214515) (3) 디지털헬스산업의 육성 및 지원에 관한 특별법안 (2214990) (4) AI 바이오헬스산업의 육성 및 지원에 관한 법률안 (2215436) (5) 바이오데이터 활용 및 인공지능바이오 연구개발 촉진에 관한 법률안 (2215618)
---	--

	(6) 디지털 헬스케어 진흥 및 보건의료정보 활용 지원에 관한 법률안 (2219646)
소관상임위	(1) · (2) · (6) 보건복지위원회 (3) · (4) 산업통상자원중소벤처기업위원회 (5) 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 10. 31. 안상훈(국민의힘) (2) 2025. 11. 24. 서영석(더불어민주당) (3) 2025. 12. 8. 정태호(더불어민주당) (4) 2025. 12. 19. 김성원(국민의힘)·송기현(더불어민주당) (5) 2025. 12. 24. 조인철(더불어민주당)·최형두(국민의힘) (6) 2026. 6. 30. 권칠승(더불어민주당)
주요내용	(1) 보건의료정보를 가명처리하여 정보주체의 동의 없이 과학적 연구 등에 이용·제공할 수 있도록 하고, 기관보건의료정보위원회의 심의를 통한 활용 절차, 정보전송요구권 및 규제특례를 도입하여 디지털헬스케어와 보건의료정보 활용을 촉진함. (2) 정보주체가 보건의료정보를 본인 또는 제3자에게 전송하도록 요구할 수 있는 권리를 신설하고, 가명처리된 보건의료정보의 연구·개발 목적 활용과 디지털헬스케어 제품·서비스에 대한 임시허가 및 실증특례의 근거를 마련함. (3) 디지털헬스산업 육성에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용되는 특별법 체계를 마련하고, 산업적 연구를 위한 보건의료정보 활용과 정보전송요구권을 도입하는 한편, 연구개발·창업·전문인력 양성 등 산업지원의 근거를 마련함. (4) 산업통상자원부장관이 AI 바이오헬스산업 육성 기본계획을 수립하도록 하고, 연구개발·실증·사업화·표준화·전문인력 양성 및 우선구매 등을 지원함으로써 AI 바이오헬스산업의 성장 기반을 조성함. (5) 바이오데이터를 국가 차원에서 수집·연계·관리·공개하기 위한 국가바이오데이터통합시스템과 통합심의체계를 구축하고, 가명처리된 바이오데이터를 정보주체의 동의 없이 AI 바이오 연구개발에 활용할 수 있도록 하여 바이오데이터 활용과 연구개발을 촉진함.

	(6) 디지털헬스케어 진흥과 보건의료정보 활용을 위한 국가계획 및 지원체계를 마련하고, 보건의료정보의 대규모 연계·2차 활용, 사망자 정보의 활용 및 정보전송요구권을 규정하는 한편, 개인정보보호위원회의 검사·시정조치 등 감독의 근거를 마련함.
--	---

나. 검토의견: 입법저지

위 법안들은 소관 부처와 규율 방식에는 차이가 있으나, 환자·연구참여자 등 정보주체의 권리보다 건강·의료·바이오데이터의 수집·연계·제공과 산업적 활용을 우선한다는 공통적인 문제점이 있다. 특히 현행 개인정보 보호법·의료법·생명윤리법이 정한 동의와 심의 절차를 우회하거나 약화시키면서도 그에 상응하는 통제권과 독립적 감독장치를 마련하지 않고 있다는 점에서 우려가 크다.

안상훈 의원안 제13조와 정태호 의원안 제11조는 상업적 통계 또는 산업적 연구를 포함한 과학적 연구를 이유로 동의 없는 가명정보 처리를 허용하고 있으며, 서영석 의원안 제11조와 권칠승 의원안 제16조도 가명정보 특례를 보건의료정보에 적용하도록 하고 있다. 나아가 일부 법안은 정신질환·유전질환 정보까지 기관위원회의 승인으로 동의 없이 처리하거나, 가명정보를 이용한 인간대상연구의 서면동의와 생명윤리 심의를 면제할 수 있도록 규정하고 있다. 조인철·최형두 의원안 제23조도 일정한 가명바이오데이터를 동의 없이 AI 바이오 연구에 활용할 수 있게 한다.

그러나 이는 가명처리를 근거로 동의와 생명윤리 심의의 예외를 지나치게 확대하는 것이다. 가명정보는 익명정보가 아니며 진료기록·희귀질환정보·유전체정보는 다른 데이터와 결합될수록 재식별과 새로운 민감정보의 추론 위험이 커진다. 특히 유전체 정보는 가족의 질병 가능성과 혈연관계까지 드러내고 특정 질환·지역·집단에 대한 낙인과 차별로까지 이어질 수 있다는 점에서 더 강한 법적 윤리적 통제장치가 요구된다. 그럼에도 해당 법안들은 가명처리를 동의의 대체수단으로 삼아 연구 목적의 예외를 일반적인 산업적 활용 통로로 확장하면서 가족·집단 위험과 장기적인 파생정보 처리 문제를 외면하고 있다.

안상훈 의원안·서영석 의원안·권칠승 의원안은 정보를 이용하려는 기관이 자체위원회를 설치하여 가명처리, 반출, 제3자 제공과 민감정보의 동의 예외를 심의하도록 하고 있다. 조인철·최형두 의원안 제21조 역시 과학기술정보통신부 중심의 위원회가 생명윤리 심의와 데이터 이용 심의를 통합해 신속히 처리하도록 한다. 그러나 정보 이용기관과 산업·연구 진흥 부처가 윤리적 적정성과 데이터 이용의 적정성까지 판단하게 될 경우, 독립적인 감시와 통제 기능이 사실상 무력화될 우려가 있다.

조인철·최형두 의원안 제9조와 제10조의 국가바이오데이터통합시스템 및 보건의료정보 사업, 권칠승 의원안 제11조와 제14조의 2차 활용 지원체계, 안상훈 의원안의 통합활용 플랫폼, 서영석 의원안의 보건의료정보사업 체계가 구축되면 건강·의료·유전체정보가 소수의 국가기관과 전문기관에 대규모로 집중되는 문제가 발생한다. 이 경우 단 한 번의 보안사고나 권한 남용만으로도 광범위하고 회복하기 어려운 피해가 발생하는 단일 실패지점(Single point of failure)이 형성된다. 또한 진료연속성이나 공익적 연구를 목적으로 수집된 정보가 이후 산업적 연구, 제품·서비스 개발, 보험 위험평가 등 수집 당시 예상하지 못한 목적으로 단계적으로 확대·전용될 위험이 있다. 그럼에도 해당 법안들은 2차 활용의 목적과 범위, 보유기간 및 접근권한을 구체적으로 제한하거나 새로운 이용 목적에 대한 독립적 심의와 정보주체의 통제권을 충분히 보장하지 않고 있다.

여러 법안이 규정한 정보전송요구권은 환자의 자기정보 접근과 진료연속성을 위한 전송을 민간 플랫폼·전문기관의 상업적 분석을 위한 제3자 전송과 구분하지 않고 있다. 건강관리 앱이나 플랫폼의 이용조건, 할인·보상 및 유도적인 화면 설계가 결합되면 정보주체의 자발적인 요구가 형식적인 동의로 변질될 수 있다. 나아가 이렇게 전송된 정보가 보험 인수·가격책정, 고용관리, 광고·신용평가 등에 재이용될 위험도 크다.

여기에 안상훈 의원안과 서영석 의원안의 신속처리·임시허가·실증특례, 정태호 안의 시범사업, 김성원·송기현 의원안의 기술개발·실증지원, 조인철·최형두 의원안의 규제개선이 결합되면, 정보전송을 통하여 확보한 데이터를 이용한 서비스의 시장 진입과 사업화가 더욱 용이해진다. 이 경우 정보전송요구권은 본래 취지인 정보주체의 통제권을 강화하는 권리가 아니라 민간사업자의 데이터 집적과 상업화를 확대하고 개인정보 보호·생명윤리·의료안전 규율을 우회하는 수단으로 작동할 수 있다. 그럼에도 해당 법안들은 수신자의 정보 취

득, 목적 외 이용·재전송, 무기한 정기전송과 동의 철회 이후의 파생정보 처리를 제한하지 않을 뿐 아니라, 규제특례와 실증사업에 대한 사전 영향평가 및 독립적인 중단 절차도 충분히 마련하지 않고 있다.

건강·의료데이터를 학습한 AI는 기존 데이터의 편향과 의료격차를 재생산하여 특정 질환자나 장애인, 여성, 고령자 및 소수 집단에게 불리한 결과를 초래할 수 있다. 그러나 법안들은 학습데이터의 출처와 대표성, 집단별 성능과 오류의 공개, 자동화된 결정에 대한 설명요구와 인간의 재검토, 차별금지 및 독립적 감사 의무를 구체적으로 규정하지 않고 있다. 김성원·송기현 의원안은 동의 없는 정보처리 특례를 직접 두지는 않지만, 개인 건강정보를 이용하는 의료·건강관리 서비스를 산업통상자원부 중심의 지원체계에 편입하면서 정보주체의 권리와 생명윤리·AI 안전에 관한 규율을 사실상 공백으로 남겨두고 있다. 권철승 의원안이 개인정보보호위원회의 검사·시정조치를 규정한 것은 보완적인 요소이나, 사후적인 행정조치만으로 이미 축적·복제·분석된 건강·유전체정보의 피해를 실질적으로 회복할 수는 없다.

향후 입법은 환자의 자기정보 접근과 진료연속성 보장을 산업적 2차 활용과 명확히 분리하여야 한다. 동의 없는 정보처리는 생명·신체 보호 등 엄격한 공익성과 불가피성이 입증된 경우로 한정하고, 산업적 연구·상업적 통계·제품개발을 포괄적으로 포함해서는 안 된다. 또한 활용기관과 산업부처로부터 독립된 심의체계, 유전·정신건강 등 고위험 정보에 대한 강화된 보호, 원자료의 중앙집중을 피하는 분산분석, AI 투명성과 차별금지, 열람·정정·삭제·처리정지 및 집단적 피해구제 수단을 법률에 직접 규정하여야 한다.

보건복지위원회

국민기초생활보장법 일부개정법률안

(국민기초생활보장법 개정)

정책목표: 기존 중위소득 산정 정상화 및 부양의무자기준 폐지를 통한 복지 사각지대 해소

담당검토: 민변 복지재정위원회

1. 현황과 문제점

가. 기준중위소득 및 이를 결정하는 중앙생활보장위원회의 현황

(현황) 기준 중위소득은 국민기초생활보장제도를 비롯하여 15개 중앙부처 80여 개 복지사업의 수급자 선정기준 및 급여액 결정의 핵심 기준으로 기능한다. 「국민기초생활보장법」 제2조 제11호에 규정된 "기준 중위소득"은 "보건복지부장관이 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값을 말한다"고 규정하고 있으며, 같은 법 제6조의2 제1항은 기준 중위소득을 "『통계법』 제27조에 따라 국가데이터처가 공표하는 통계자료의 가구 경상소득의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정한다"고 규정하여, 국가 데이터에 기반한 가치중립적·객관적 연동체계를 강제하고 있다 (국민기초생활 보장법 제6조의2 제1항). 이처럼 "기준 중위소득"은 단순한 통계 수치를 넘어 생계급여·의료급여·주거급여·교육급여 등 복지 지원의 출발선이자, 지원이 필요한 국민의 일상과 직결된 사회안전망의 핵심기준이다.

(산정방식) 현행 기준 중위소득 산정 공식은 다음과 같다 : (N+1)년 기준 중위소득 = N년 기준 중위소득 × (1 + 기본증가율¹) × (1 + 추가증가율²).

(기저 변경으로 인한 구조적 연계성 단절) 2018년 기준 중위소득 결정 이후, 기본 공식에 따른 예측치가 전년도 기준 중위소득보다 작아지는 경우가 발생하자, 전년도 기준 중위소득의 하락을 방지한다는 명목으로 기저(base)를 실제 중위소득에서 전년도 기준 중위소득으로 교체하였다. 이로 인해 기준 중위소득과 실제 중위소득 사이의 구조적 연계성이 단절되었는바, 기준 중위소득은 더 이상 ‘중위소득’이 아닌 단지 ‘기준’에 불과한 수치로 변질되었다.

(기본증가율의 반복적·자의적 과소적용) 2021년부터 2026년까지 6년 중 단 1회(2023년)만 원칙(가계금융복지조사 3년 평균 증가율)이 지켜졌고, 나머지 5년은 모두 임의로 삭감되었다. 특히 2026년의 경우 가계금융복지조사(이하 ‘가금복’)산정치는 9.19%였으나 실제 결정은 2.0%로 대폭 축소 반영되었다. 기본증가율을 깎는 대신 추가증가율을 높여 보완하는 기형적 구조가 반복되었으나, 기본증가율의 과소 적용이 다음 해의 출발 기준선으로 고정되어 손실이 복리로 누적되는 구조적 문제가 발생하고 있다.

(실측 중위소득과의 격차 지속확대) 구조적 결함으로 인해, 2023년 가금복 실제 중위소득(4인 가구 기준)은 7,000,525원인 반면, 정책 수단으로 산정된 기준 중위소득은 5,400,964원으로 격차가 29.62%에 달하게 되었다. 2026년 기준으로는 원칙 적용 추정치(7,606,153원)와 공식 결정액(6,494,738원) 사이에 약 111만 원의 누적 격차가 발생하였으며, 이는 6년간 지속된 기본증가율 과소 적용이 누적된 결과에 해당한다. 2027년 기준 중위소득은 1인 가구 273만 6,042원, 4인 가구 692만 9,885원으로 결정되었으나, 가금복에 따른 실제 중위소득은 이미 2024년에 1인 가구 276만 원, 4인 가구 705만 원이었다. 즉, 2027년이 되어도 기준 중위소득이 2024년의 실제 중위소득조차 따라잡지 못하는 수준에 머무르게 된다.

1 기본증가율: 가계금융복지조사(이하 ‘가금복’이라고 한다) 중위소득의 최신 3년 평균 증가율을 1회 적용하는 것으로, 특정 연도의 급격한 소득 변동이 복지 기준에 미치는 충격을 방지하기 위한 지표이다.

2 추가증가율: 2017년 국가 공식 통계원을 가계동향조사에서 가금복으로 변경함에 따라 발생한 2018년 기준 12.49%의 중위소득 격차를 2021년부터 2026년까지 6년간 점진적으로 해소하기 위해 도입된 한시적 조정 지표이다.

(새로운 산정방식 개편의 문제) 2025~2026년 기준 중위소득 결정에서는 기본증가율 산출 변수를 가금복 중위소득 증가율에서 평균 물가 상승률로 교체하여 기저와 기본증가율 모두 중위소득과 무관하게 되었다. 더하여 2027년 기준 중위소득부터 적용될 새로운 산정방식은 전년도 기준 중위소득에 가금복 3년 평균 증가율을 적용하는 것을 원칙으로 하되, 최신 소비자물가지수(CPI), 실질경제성장률(GDP) 등 다른 사회·경제 지표를 반영하여 증가율을 보정할 수 있도록 하였다. 이는 기존에 등장해온 잘못된 관행을 제도화하는 것으로, 이미 낮게 설정된 기준 중위소득을 기준으로 삼는 구조는 그대로 둔 채 정부의 재량만 키운 것이다.

(수급자에 대한 피해) 생계급여는 기준 중위소득의 32%를 기준으로 하는데, 기준 중위소득이 실측치보다 낮게 산정됨에 따라 생계급여 인상의 실질적 효과를 기대할 수 없게 된다. 예컨대 2023년 기준 소득인정액이 월 100만 원인 4인 가구의 경우, 정책 기준 중위소득(162만 원) 적용 시 월 62만 원을 수급하게 되지만, 실측 기준(210만 원) 적용 시에는 월 110만 원을 수급하게 된다. 즉, 기본증가율 과소 적용은 빈곤층 가구의 식탁에서 매달 48만 원을 지워버리는 실질적인 권리 침해이다.

(중앙생활보장위원회 운영의 불투명성) 중앙생활보장위원회 회의는 철저히 비공개에 부처지고 있으며, 보건복지부의 일방적인 통보로 전 국민의 복지 기준선이 정해지는 상황이 지속되고 있다. 또한 현행 위원회 구성에서 수급자 대표의 참여가 보장되지 않아 정책 당사자의 목소리가 반영되지 못하고 있다.

나. 부양의무자기준

(현황) 부양의무자는 수급권자를 부양할 책임이 있는 사람으로서 수급권자의 1촌 직계혈족 및 그 배우자(다만, 아들·딸 사망시, 며느리·사위는 부양의무자 범위에서 제외)를 가리킨다. 현재 국민기초생활보장법에서는 생계급여 및 의료급여 수급 요건으로 “부양의무자가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람일 것”을 규정하고 있다(기초생활보장법 제8조 제2항, 제12조 제2항 각 참조). 주거급여와 교육급여는 부양 의무자기준이 폐지된 상황이다. 즉, 부양의무자기준은 수급권자 본인이 아닌 가족의 소득·재산을 기준으로 삼는 수급자격 요건으로, 국가가 복지 급여(국민기초생활보장 등)를 지급

할 때, 신청자 본인뿐만 아니라 1촌의 직계혈족 및 그 배우자의 소득과 재산까지 합산하여 수급 자격을 심사하는 기본적인 잣대다.

(구체적인 부양능력 판정방식) 국민기초생활보장법의 기준 중위소득을 기준으로 생계급여(중위소득의 32%), 의료급여(중위소득의 40%), 주거급여(중위소득의 48%), 교육급여(중위소득의 50%)에 해당할 경우 각 급여의 수급 대상자가 된다. 앞서 언급한 것과 같이, 주거급여 및 교육급여는 부양의무자 기준이 존재하지 않고, 생계급여의 경우 수급(권)자와 생계·주거를 달리하는 1촌 및 그 배우자의 연소득인 1.3억원 또는 재산이 12억원을 초과하는 경우 보장에서 제외되고, 의료급여는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우에 해당하여야 수급권자가 될 수 있다. 의료급여에서 부양능력이 있다고 간주하는 경우는 부양의무자의 부양능력 판정소득액이 A(수급권자 가구의 기준 중위소득)의 40%와 B(부양의무자가구의 기준 중위소득)의 100%를 합한 금액 이상이거나, 재산의 소득환산액이 A와 B의 합의 18% 이상인 경우를 가리키며, 부양능력이 없다고 간주되는 경우는 부양의무자의 부양능력 판정소득액이 A의 40%와 B의 100%를 합한 금액 미만이고, 재산의 소득환산액이 A와 B의 합의 18% 미만인 경우를 가리킨다.

〈기존 의료급여 간주부양비 체계(2026년 삭제)〉

부양의무자	부양능력	부양의무자기준
부양의무자 없음	—	부양의무자 기준 충족
부양의무자 있음	부양능력 없음	부양의무자 기준 충족
	부양능력 있음 (부양불능, 기피 등)	부양의무자 기준 충족
	부양능력 있음(부양이행)	

한편, 의료급여에서는 부양능력이 미약하다고 여겨질 경우 부양의무자가 수급권자에게 소득의 일부를 지원한다고 하는 간주부양비 제도가 있었으나, 2025. 12. 9.자로 의료급여 부양비 폐지가 발표되었다.³

³ 보건복지부, 〈26년 만에 의료급여 부양비 폐지〉, 2025. 12. 9.
https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=1488173

(문제점 1) 가족과 연락이 끊겼거나 가족을 부양할 능력이 없는 저소득층이라도 부양의무자 기준이 존재하는 상황에서 복지급여 수급 대상에 포함되지 않았던 문제가 발생하는 상황이다. 가족이 법적으로만 존재하고 실제로 도움을 주지 않아도, 서류상 부양 능력이 있다면 수급자로 선정되지 못하고, 생계가 막막한 위기 상황에서도 국가의 최후 안전망인 기초생활보장 혜택을 받지 못하게 되어 비극이 발생한다.

(문제점 2) 부양능력 있는 부양의무자가 있어도 부양을 받을 수 없는 경우로 ‘부양의무자가 병역법에 의해 징집·소집되거나 해외이주, 교도소·구치소·치료감호시설 등에 수용, 가출 또는 행방불명이어서 부양불능상태인 경우’, ‘부양의무자와 가족관계 해체상태로 정상적인 가족기능을 상실하여 정서적·경제적 부양을 받을 수 없는 경우 등 부양을 기피하거나 거부하는 경우’, ‘수급(권)자가 부양을 받을 수 없다고 보장기관장이 확인한 경우’가 있다. 부양의무자가 있어도 위와 같은 사유가 인정되는 경우 지방생활보장위원회의 심의·의결 등을 통한 수급이 가능하나, 위와 같이 알고 싶지 않은 가정사를 밝히는 것이나, 입증할 만한 사정이 없음에도 실제로는 부양을 받지 못하는 처지를 해명하지 못해 수급을 받지 못하는 것 둘 다 비인간적이다.

국민기초생활보장법에 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 권리보장에 미치지 못하게 설정하여서는 안 된다. 부양의무제는 민법상 직계혈족 및 그 배우자 간 부양의무(민법 제974조 제1호)를 공공부조 수급 요건에 연계시킨 제도이다. 그러나 민법상 부양의무는 “부양을 받을 자가 자기의 자력 또는 근로에 의하여 생활을 유지할 수 없는 경우에 한하여” 이행 책임이 있는 것으로(민법 제975조), 이는 어디까지나 사인 간의 사법적 의무에 해당한다. 이를 공공부조 수급 자격의 전제 조건으로 삼는 것은 국가의 사회보장 의무를 사인에게 전가하는 구조로서, 헌법 제34조가 보장하는 인간다운 생활을 할 권리의 실질적 보장에 반하는 것이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 국민기초생활보장법 일부개정법률안 (2203155) (2) 국민기초생활보장법 일부개정법률안 (2204026) (3) 국민기초생활보장법 일부개정법률안 (2215554)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 8. 23. 남인순 (더불어민주당) (2) 2024. 9. 13. 김태년 (더불어민주당) (3) 2025. 12. 23. 김예지 (국민의 힘)
주요내용	(1) 남인순 의원안 부양의무자 기준 완전 폐지 (2) 김태년 의원안 ① 생계급여 수급권자 선정 시 부양의무자 기준 폐지, ② 생계급여 선정기 준 소득인정액 하한을 기준 중위소득의 100분의 40으로 상향 (3) 김예지 의원안 중앙생활보장위원회 ① 위촉직 위원 자격요건 구체화하기 위한 법안으로 공익을 대표하는 사람 5명을 ② 수급자대표가 3명 이상 필수 포함되도록 하고 ③ 시민단체 추천 공익대표위원도 2명 이상 하도록 하는법적 근거 마련하는

나. 검토의견: 입법촉구

1) 남인순 의원안(의안번호:223155)

남인순 의원안은 부양의무자 정의 규정(제2조 제5호) 자체를 삭제하고, 관련 조문 전반에
서 부양의무자 요건을 일괄 제거하는 방식은 제도의 근본적 개혁이라는 점에서 가장 일관성
있는 입법 방식이라고 할 것이다.

2) 김태년 의원안(의안번호:2204026)

김태년 의원안은 생계급여 수급자격의 부양의무자 기준을 폐지하고 생계급여 선정기준
하한을 기준 중위소득의 30%에서 40%로 상향하는 것을 주요 내용으로 하여, 수급권자 범
위를 실질적으로 확대하는 효과가 있다.

생계급여 선정기준을 기준 중위소득의 100분의 40으로 상향하는 내용은 복지 사각지대가
감소한다는 면에서 바람직하다. 다만, 기준 중위소득 자체가 실측치보다 현저히 낮게 산정
되어 있는 현 상황에서 선정기준 비율만 상향하는 것은 실질적 효과가 제한적이므로, 기준
중위소득 산정 정상화와 병행하여 추진되어야 한다.

부양의무자 기준 폐지는 국제인권법 및 헌법의 요청에 부합하는 필요한 입법이다. 유엔
사회권위원회는 부양의무자 기준을 완전 폐지할 것을 명시적으로 권고한 바 있으며, 적절
한 수준에 미치지 못하는 사회보장급여 역시 권리의 침해로 파악하고 있다. 특히 의료급여
에 대한 부양의무자 기준 폐지가 여전히 논의되지 않고 있는 점은 시급히 해결되어야 한다.
다만, 부양의무자 기준 폐지와 함께 부정수급에 대한 제재를 지나치게 강화하거나 포상금
제도를 신설하여 수급권자에 대한 신고를 조장하는 내용은 동의하기 어렵다.

3) 중위소득 산정방식의 변경

현행 기준 중위소득 산정 방식은 법이 정한 원칙에서 벗어나 있으며, 이를 바로잡는 것
은 복지 증대가 아니라 법률이 애초에 의도했던 상태로 되돌리는 ‘기준의 정상화’ 작업에 해
당한다. 현재 발의된 법안들은 기준 중위소득 산정 방식 자체를 직접 개정하는 내용을 담고
있지 않으나, 이 문제는 별도의 입법 과제로 반드시 다루어져야 한다. 구체적으로 다음 두
가지 방향의 대안이 검토될 수 있다.

1안(기본 원칙으로의 회귀): t-2년의 실제 중위소득을 기저 범주로 활용하는 방식으로,
현행 법 체계와의 정합성이 높으나 예측이라는 불확실성이 남으며 예측 오차의 사후 교정
장치가 필요하다.

2안(실측치 직접 활용): 과거(t-n년도, n≥2)의 실제 중위소득을 기준 중위소득으로 직접
사용하는 방식으로, 예측 오차를 원천적으로 제거하지만 2~3년 전의 실측치를 적용하므로

현재 시점의 소득 수준을 반영하지 못하는 시차 문제가 존재한다.

3) 김예지 의원안(의안번호:2215554)

(중앙생활보장위원회 구성 개선) 김예지 의원안은 중앙생활보장위원회에 수급자 대표가 필수적으로 포함되도록 하고 시민단체 추천 공익대표위원의 법적 근거를 마련하는 내용은 기초생활보장 정책에 대한 국민의 참여기회를 넓히고 정책의 투명성·효과성을 높인다는 점에서 적극 지지한다.

나아가 중앙생활보장위원회 회의록 공개 의무화 등 결정 과정의 투명성을 높이는 추가적인 제도 개선도 함께 이루어져야 한다.

노인인권기본법

(노인인권기본법 제정)

정책목표: 노인문제의 총체적·인권적 해결을 위한 기본법 도입

담당검토: 민변 공익인권변론센터

1. 현황과 문제점

대한민국은 이미 초고령사회에 진입하였으나, 노인 빈곤율이 OECD 국가 중 압도적 1위를 기록하는 등 심각한 사회적 위기에 직면해 있다. 특히 디지털 전환에 따른 소외, 연령을 이유로 한 배제·차별 등 일상 속 연령주의와 구조적 배제가 갈수록 심화되고 있다. 예컨대, 무인단말기(키오스크) 및 모바일 중심의 서비스 개편으로 인한 디지털 접근권 박탈, 개별 상환 능력이나 건강 상태를 묻지 않고 단지 65세 이상이라는 이유로 대출이나 보험 가입을 일률적으로 거절하는 차별 등은 단순한 불편을 넘어 현대 사회에서의 생존과 직결된 새로운 인권 침해 영역이다.

「노인복지법」은 요보호 노인에 대한 생계 지원, 시설 보호, 학대 처벌 등 사후적 처방에 집중하고 있다. 법률의 목적 자체가 ‘보호와 수혜’에 머물러 있어 국가 예산의 범위 내에서만 혜택이 주어질 뿐이고, 노인이 디지털·금융 정보에 대한 접근권을 차단당하는 등 새롭게 부상하는 문제들에 적절히 대응하지 못하고 있다. 자신이 살던 곳에서 독립적으로 거주할 권리 등 국가를 상대로 적극적으로 요구할 수 있는 ‘실체적 인권’을 도출해 낼 법적 근거가 되지 못한다.

「저출산·고령사회기본법」은 고령화를 생산인구 감소와 국가 경제의 위기 요인으로 전제하고, 이에 대한 국가적 대응을 목적으로 한다. 즉, 노인을 관리해야 할 인구학적 변수로 취급할 뿐이다. 이런 접근법이 무용하지는 않으나, 노인 개개인의 인권침해에 대응하기에 적절한 법률이 되지는 못한다.

결국 현행 노인관련 법령은 사후적·시혜적 조치에 편중되어 있거나, 특정 분야의 단편적 규율에 머물러 있어 새로운 형태의 융복합적 인권 침해를 포섭할 규범적 공백이 발생하고 있다. 즉 양적으로 증가하고, 질적으로도 복잡해지는 노인문제를 효과적으로 규율할 수 있는 법이 없는 상태이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	노인인권기본법(의안번호 2214119)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2025. 11. 11. 남인순 (더불어민주당)
주요내용	– 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 노인의 인권을 신장하여 노인의 사회 참여를 확대하고 이를 통하여 노인이 독립된 주체로서 사회에 포용·통합되는 데 기여하는 것을 목적으로 함(안 제1조). – 보건복지부장관이 노인인권을 증진하기 위한 종합계획을 5년마다 수립하도록 함(안 제8조). – 노인인권 증진에 대한 정책 개발 등에 노인과 시민사회 등의 참여를 유도할 수 있는 정책을 개발·시행하고, 그 여건을 조성하도록 함(안 제10조). – 노인인권을 위한 연구사업, 실태조사, 노인인권영향평가 및 노인인권통계 작성 등의 사업을 시행하도록 함(안 제11조부터 제14조까지).

주요내용	– 노인인권을 증진하기 위한 정책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 노인인권정책위원회를 두도록 하고, 사전검토 등을 위하여 노인인권정책위원회 소속으로 특별위원회를 둘 수 있도록 하며, 노인인권정책위원회의 원활한 지원을 위하여 사무기구를 두도록 함(안 제15조부터 제17조까지). – 노인에 대하여 안전한 삶을 유지할 권리, 차별 및 혐오표현 금지, 자기결정권, 독립적인 삶을 영위할 권리, 건강권, 돌봄 및 요양을 받을 권리, 참여할 권리 등 노인의 권리 보장에 관한 사항을 규정함(안 제18조부터 제24조까지).
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

기본법은 헌법과의 관계에서 헌법상 기본권 또는 헌법 이념을 구체화하여 헌법과 개별법 사이를 연계하는 ‘매개법’으로서의 지위를 갖는다. 헌법상 기본권을 입법적으로 실현하기 위한 기본이념과 방향을 정함으로써, 입법·사법·행정의 방향을 제시하고, 법률 간의 모순이나 충돌을 방지하는 해석지침으로 기능하는 것이다. 남인순 의원이 발의한 법안은 파편화된 현행 노인 관련 개별법들을 규합하여 헌법적 가치를 실현하는 준헌법적 토대를 구축했다는 점에서 입법적 당위성이 크다.

한국법제연구원이 제시하는 기본법의 표준적 구성 체계는 총칙(목적, 이념 등), 정책의 기본계획 및 추진체계(시행계획, 위원회), 정책의 구체적 내용, 보칙 등으로 이루어진다.¹ 남인순 의원이 발의한 본 법안은 안 제1조부터 제7조까지의 총칙, 안 제8조 및 제15조 등을 통한 5년 단위 종합계획과 위원회 신설(추진체계), 그리고 안 제18조부터 제24조까지의 인권 보장 사항(정책의 구체적 내용)을 체계적으로 명시하고 있어, 기본법으로서의 체계를 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

본 법안이 갖는 가장 중대한 입법적 의의는 노인 인권의 본질을 단순한 복지 지원의 확대로 좁히지 않고, 우리 사회에 만연한 ‘연령주의(Ageism)’에 따른 차별과 혐오표현 금지를 실

¹ 국회사무처, 「기본법의 현황과 입법모형에 관한 연구」, 2020

체적 권리로 명문화(안 제19조)했다는 점이다. 이는 단지 주민등록상 나이가 많다는 이유로 겪게 되는 디지털 소외, 고용 및 금융 접근성 차별 등을 명백한 인권 침해로 선언한 것으로, 노인을 시혜의 수혜자에서 헌법상 기본권의 주체로 전환하는 결정적 계기가 될 것이다.

다만, 「노인인권기본법」이 준헌법적 지위를 온전히 수행하기 위해서는, 본 법안을 매개로 개별법들의 입법적 보완이 필연적으로 수반되어야 한다. 일각에서는 현행 「노인복지법」의 존재를 이유로 기본법 제정의 불필요성을 제기하나, 이는 법체계상 기본법의 역할을 간과한 것이다. 오히려 「노인인권기본법」의 제정은 산재한 기존의 노인 관련 법령들을 조율하는 규범적 통제 기준이 되어야 하며, 기존의 「노인복지법」 등 개별법률들은 새로운 기본법 이념에 부합하도록 재구성되고 보완되어야 한다.

돌봄기본법, 돌봄정책기본법, 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률

(돌봄권을 보장하는 돌봄기본법 제정)

정책목표: 돌봄권 보장과 돌봄의 공공성 강화

담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

우리 사회는 초고령사회에 진입하였고, 1인가구 비중은 2024년 기준 36.1%로 가장 주된 가구 형태가 되었다. 가족 구조의 변화로 혈연·혼인 중심의 가족돌봄에 의존해 온 기존 돌봄 방식은 더 이상 유지되기 어렵다. 그럼에도 돌봄은 여전히 개인과 개별 가정이 감당해야 할 영역, 특히 여성에게 부여된 일로 인식되고 있어 돌봄 부담이 사회참여의 제약과 구조적 불평등으로 이어지고 있다.

현행 돌봄 관련 법제는 「영유아보육법」, 「아동복지법」, 「아이돌봄 지원법」, 「노인복지법」, 「노인장기요양보험법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 등 대상별·부처별로 분절되어 있다. 돌봄정책 전반을 관통하는 공통의 이념과 원칙, 권리 규정이 없는 상태에서 개별 제도가 필요에 따라 도입된 결과, 대상 영역 간 서비스 격차와 사각지대가 발생하고 지역 간 편차도 크다.

돌봄서비스의 공급은 민간위탁과 시장에 크게 의존하고 있어 공공성이 취약하다. 국공립 돌봄제공기관조차 상당수가 민간에 위탁 운영되고 있고, 수탁자가 변경될 때마다 종사자의

고용이 단절되는 문제가 반복된다. 재정지원 일자리사업으로 운영되는 돌봄사업은 매년 사업 존폐와 예산 규모가 달라져 서비스의 지속성과 안정성을 담보하지 못한다.

직접 돌봄을 수행하는 돌봄노동자의 노동조건은 여전히 열악하다. 저임금·단시간·간헐적 고용이 구조화되어 있고, 이용자의 입원·사망·이사 등을 이유로 계약이 손쉽게 종료되며, 휴게시간·병가·산재보상 등 기본적 권리조차 제대로 보장되지 않는다. 도급·플랫폼·개인가고용 등 다양한 고용형태를 이유로 근로자성이 부정되면서 노동3권과 사회보험에서 반복적으로 배제되고, 감염·폭언·성희롱 등의 위협에는 상시 노출되어 있다. 이러한 제도적 공백은 인력 이탈과 서비스 질 저하로 이어져 이용자의 피해로 되돌아온다.

대가 없이 가족 등을 돌보는 무급 돌봄자에 대한 지원체계도 부재하다. 무급 돌봄은 여전히 여성에게 집중되어 있고, 돌봄으로 인한 휴직·이직은 소득 감소와 경력 단절, 노후 빈곤으로 이어진다. 학업과 취업 시기에 가족을 돌보는 이른바 돌봄 청소년·청년의 실태는 파악조차 제대로 이루어지지 않고 있다.

돌봄 수요는 급증하는 반면 돌봄인력은 크게 부족하며, 이러한 격차는 정책 패러다임의 근본적 전환이 없는 한 심화될 전망이다. 돌봄과 관련하여 산재된 법제도와 정책을 아우르면서 돌봄정책의 기본이념과 원칙, 방향과 목표를 정하고, 돌봄권 보장을 국가와 지방자치단체의 책무로 명확히 하는 공통의 법적 토대로서 돌봄기본법의 제정이 요구된다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 돌봄기본법안 (2216622) (2) 돌봄정책기본법안 (2215602) (3) 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률안 (2215597) (4) 돌봄기본법안 (2213805)
---------------	--

소관상임위	보건복지위원회, 기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 2. 5. 전진숙 (더불어민주당) (2) 2025. 12. 24. 손솔 (진보당) (3) 2025. 12. 24. 전종덕 (진보당) (4) 2025. 10. 29. 이수진 (더불어민주당)
주요내용	(1) 전진숙 의원안 - 돌봄을 받을 권리와 돌봄을 제공할 권리로 구성된 ‘돌봄권’을 보장하는 것을 국가 및 지방자치단체의 책무로 규정하고 기본계획·실태조사·국가돌봄지수 등 돌봄정책 추진체계를 정립함. - 비공식 돌봄의 사회적 가치를 보전하기 위하여 돌봄기본소득의 지급 근거를 마련함. (2) 손솔 의원안 - 모든 사람의 돌봄을 받을 권리와 돌볼 권리를 규정하고, 국가와 지방자치단체에 돌봄서비스 제공 의무, 돌봄자 지원 및 공공성 강화 책임을 부여함. - 대상별로 분절된 돌봄서비스 간 격차 해소, 생애주기별 서비스 개발, 지역 돌봄 통합지원, 돌봄지원주택 공급을 규정하고, 돌봄서비스는 원칙적으로 무상 제공하되 재정상 필요한 경우 소득수준 등에 따라 일부 비용을 부담하게 할 수 있도록 함. - 국공립 돌봄제공기관의 직접운영을 원칙으로 하고 민간위탁 기관의 단계적 직접운영 전환 및 전환·수탁자 변경 시 계약 유지를 규정하며, 민간 돌봄제공기관의 인·허가 요건과 관리·감독, 인력·시설 기준을 정함. - 돌봄노동의 가치 인정과 노동조건 개선, 돌봄자의 성별 편중 완화, 일·돌봄·휴식의 균형, 돌봄 청소년·청년 지원을 규정하고, 5년마다 돌봄정책 기본계획을 수립·공표하며 돌봄정책위원회를 설치함. (3) 전종덕 의원안 - 타인에게 돌봄을 제공하고 대가를 받는 자는 계약의 형식에 관계없이 근로자로 보고, 원칙적으로 기간제 근로계약 체결을 금지함.

	- 이용자의 입원·사망·이사·교체 요구 등을 이유로 한 해고 등을 제한하고, 이로 인해 돌봄 제공이 중단·단축된 경우 평균임금의 70% 이상의 휴업수당을 지급하도록 함. - 최저임금액의 100분의 130 이상을 최소수준으로 하는 돌봄임금을 보장하고, 경력에 따른 기본급 차등과 월급제 적용 근거를 두며, 인수인계·이동·교육시간을 근로시간에 산입하고 주 15시간 이상의 소정근로시간을 보장함. - 예산·기금 편성에 관한 노정교섭 의무, 이용자 등의 괴롭힘 금지와 작업중지권, 근골격계 질병의 업무상 질병 인정, 돌봄노동자 보호위원회 설치 등을 규정함. (4) 이수진 의원안 - 모든 국민이 생애주기 전반에서 돌봄권을 가짐을 명시하고, 국가와 지방자치단체가 이를 보장하기 위한 종합적 시책과 법제상·재정상·행정상 조치를 하도록 함. - 돌봄정책의 기본방향을 보편성 확보와 차별 금지, 공공성 구현, 돌봄 및 돌봄노동의 가치 증진, 통합적 제공 확대를 규정함. - 돌봄청장이 5년마다 기본계획안을 마련하여 대통령 소속 돌봄위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고, 3년마다 실태조사를 실시하며, 국가돌봄지표·지역돌봄지표를 개발하여 국가돌봄지수와 지역돌봄지수를 매년 조사·공표하도록 함. - 돌봄기금 설치, 돌봄정보관리체계 구축, 돌봄인력 양성과 처우 개선, 협동조합 참여를 통한 민관협력, 돌봄의 날 지정 등을 규정함.
--	---

나. 검토의견: 입법촉구

해당 법안들은 모두 돌봄을 개인과 가족의 책임에서 국가와 사회의 책임으로 전환하고, 돌봄을 받을 권리와 돌볼 권리를 법적 권리로 확인한다는 점에서 방향을 같이한다. 산재된 돌봄 법제를 아우르는 공통의 기본법을 마련하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제이므로 조속한 제정을 촉구한다.

아울러 해당 법안들은 돌봄노동자의 권리 보장 방법을 명시하고 있다. 특히 전종덕 의원은 계약 형식을 불문한 근로자성 인정, 이용자 사정에 따른 해고 제한과 휴업수당, 돌봄 임금 최소수준, 이동·인수인계·교육시간의 근로시간 산입 등 그동안 사각지대로 남아 있던 쟁점을 구체적으로 규율하고 있으므로 기본법과 함께 제정될 필요가 있다.

무급 돌봄자에 대한 지원 역시 기본법의 핵심 요소이다. 손솔 의원안의 가족돌봄을 위한 휴직·휴가·노동시간 단축 청구권과 소득 보전, 돌봄으로 인한 차별 금지, 돌봄 청소년·청년 지원과 전진숙 의원안의 돌봄기본소득 및 국민연금 가입기간 추가 산입은 돌봄으로 인한 소득 감소와 노후 빈곤을 완화하는 방안으로서 최종안에 적극 반영되어야 한다.

돌봄권 보장과 돌봄의 공공성을 강화하기 위하여, 모든 사람의 돌봄권을 실질적 권리로 규정하고, 국공립 인프라 확충과 직접운영을 중심으로 한 공공성 확보 수단을 명시하며, 돌봄노동자의 근로자성 인정과 노동조건 개선을 함께 규율하고, 무급 돌봄자에 대한 지원과 안정적 재원 확보 방안을 포함할 것을 내용으로 하는 단일 돌봄 기본법을 조속히 제정할 것을 촉구한다.

모자보건법 일부개정법률안

(여성의 자기결정권 및 건강권을 위한 임신중지 관련 규정 개정)

정책목표: 여성의 자기결정권 및 건강권 보장을 위한 임신중지 관련 법제 정비

담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

헌법재판소는 2019년 4월 11일 형법상 낙태죄 조항에 대하여 헌법불합치 결정을 선고하였으며(2017헌바127), 2020년 12월 31일을 시한으로 한 입법개정이 이루어지지 않음으로써 2021년 1월 1일부터 형법상 낙태죄 조항의 효력이 상실되었다. 그럼에도 불구하고, 모자보건법상 인공임신중절수술의 허용한계 규정(제14조) 등 관련 법조항의 정비가 지연되면서 보건의료 현장과 여성들의 건강권 영역에서 극심한 법적·제도적 공백이 장기화되고 있다.

현행 모자보건법은 우생학적 사유나 강간 등 극히 예외적인 경우에 한해서만 배우자의 동의를 얻어 인공임신중절수술을 허용하도록 규정하는 바, 이미 위헌성이 확인된 형법상 처벌 규정을 전제로 만들어진 낡은 통제 체계를 그대로 방치하고 있다는 비판을 받는다. 이로 인해 의료기관마다 임신중지 진료 가능 여부나 비용이 천차만별이며, 공식적인 의료 가이드라인과 정보 제공 체계의 부재로 인해 안전한 임신중지권이 침해당하고 있다.

세계보건기구(WHO)는 2005년 유산유도제를 필수약품 목록에 등재하였고 2024년 기준 전 세계 100여 개 국가에서 널리 승인·사용하고 있으나, 국내에서는 유산유도제 도입

및 허가가 지연되어 다수의 여성들이 온라인 직구나 암시장 등 불법적·음성적 경로에 노출되고 있다. 이는 의약품의 안전성과 유효성을 담보할 수 없게 만들어 여성의 생명과 건강을 심각하게 위협하는 요인으로 작용한다.

국가인권위원회는 2024년 9월 보건복지부장관과 식품의약품안전처장에게 여성의 임신중지 권리를 실질적으로 보장하기 위하여 ▲임신중지 의약품 도입 및 필수약품 지정, ▲임신중지를 위한 의약품 및 수술, 사후 의료서비스 등에 대한 건강보험 적용, ▲임신중지 관련 보건의료정보 제공 및 가이드라인 마련 등의 제도개선을 권고한 바 있다.

임신과 출산, 임신중지는 여성의 신체적 자율성과 인격권, 재생산 건강과 직결된 기본권이다. 따라서 낙태를 형벌과 국가 통제의 관점에서 다루던 징벌적 프레임에서 벗어나, 임신중지를 보편적 보건의료 서비스의 일환으로 보장하고 약물 투여에 의한 임신중지 포괄 및 건강보험 급여화 등을 명문화하는 모자보건법 개정이 조속히 이루어져야 한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 모자보건법 일부개정법률안 (2211448) (2) 모자보건법 일부개정법률안 (2211653) (3) 모자보건법 일부개정법률안 (2215713) (4) 모자보건법 일부개정법률안 (2217327)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 7. 11. 남인순 (더불어민주당) (2) 2025. 7. 23. 이수진 (더불어민주당) (3) 2025. 12. 30. 박주민 (더불어민주당) (4) 2026. 3. 9. 손슬 (진보당)

주요내용	(1) 남인순 의원안 - 형법상 낙태죄 헌법불합치 결정 후속조치로서 법률상 '인공임신중절'을 중립적 권리 중심 용어인 '인공임신중지'로 변경 - 모자보건법상 인공임신중절수술 허용한계(제14조) 및 배우자 동의 요건(제1514조) 삭제 - 약물 투여를 통한 인공임신중지 방식을 명문으로 인정하고 보건의료 지원 근거 마련 (2) 이수진 의원안 - 인공임신중지의 허용한계 규정 및 배우자 동의 요건을 삭제(제14조), 의료행위로서의 임신중지 절차와 안전한 의료서비스 제공 의무 규정 - 임신중지 의약품의 허가 및 접근권 보장, 관련 상담 및 정확한 의료정보 제공 체계 구축 (3) 박주민 의원안 - 여성의 자기결정권 및 재생산건강 보장을 목적으로 법 조항 전면 정비 - 인공임신중지에 대한 건강보험 급여 적용 근거 마련 및 사후 건강관리 지원 - 취약계층 및 청소년의 안전한 임신중지 접근성 강화를 위한 공공 지원 명시 (4) 손솔 의원안 '인공임신중지' 용어 도입 및 임신중지에 수반되는 약물 처방·투여의 법적 근거 명시. - 국가 및 지자체의 안전한 임신중지 정보 제공, 필수약품 지정 및 건강보험 전면 적용 의무화
------	---

나. 검토의견: 입법촉구

형법상 낙태죄 조항이 효력을 상실하였음에도 불구하고 모자보건법 제14조(인공임신중절수술의 허용한계) 및 제15조(배우자의 동의 등)기에서 인공임신중절 사유와 배우자의 동의가 요건으로 존치되어 있어, 일선 의료현장에서는 여전히 수술을 거부하거나 배우자·보호자의 동의를 강제하는 등 혼란이 지속되고 있다.

발의된 4개 법률안(남인순·이수진·박주민·손솔 의원안)은 공통적으로 ① 과거 형벌 조항을 전제로 만들어진 인공임신중절의 허용한계 규정 및 배우자 동의 조항(제14조) 및 배우자 동의 조항(제15조)의 전면 삭제, ② 징벌적 통제 개념인 '인공임신중절'을 권리 중심의 중립적 용어인 '인공임신중지'로 변경, ③ 수술에 한정되어 있던 임신중지의 방식을 '약물 투여'까지 포괄하도록 규정하고 있어, 여성의 성·재생산 건강 및 자기결정권을 실질적으로 보장하기 위한 타당한 입법 방향을 제시하고 있다.

현행법상 우생학적 사유나 강간 등 극히 제한적인 경우에만 수술을 허용하던 조항은 이미 위헌성이 확인된 처벌 체계를 답습하는 것에 불과하다. 발의된 모든 개정안이 이를 삭제함으로써 임신중지를 국가의 통제 대상이 아닌 보편적 보건의료 서비스로 전환하려는 점은 국제인권규범(UN CEDAW 등) 및 WHO 가이드라인의 취지에도 부합한다고 할 수 있다. 또한 WHO가 2005년 필수약품으로 지정하고 전 세계 100여 개국에서 사용하는 임신중지 의약품이 국내에서는 제도적 근거 부재로 인해 도입이 지연되면서, 온라인 음성 거래 등 위험에 노출되는 문제가 발생하고 있다. 이러한 상황에서 4개 법안 모두 임신중지의 수단으로 '약물 투여'를 명문으로 인정함으로써 안전한 의약품 승인과 공급이 가능하도록 하는 법적 기반을 마련하도록 한다.

남인순 의원안은 헌법불합치 결정 취지를 반영하여 법률의 용어를 '인공임신중절'에서 '인공임신중지'로 정비하고, 제14조 및 제15조를 삭제하여 비범죄화에 따른 보건의료적 조치를 체계화하였다. 또한 약물 투여에 의한 임신중지 방식을 명문화하고 관련 보건의료 지원 체계 구축의 기본 틀을 제시하여 법적 공백을 해소하는 내용을 담고 있다. 그러나 동 법안은 모자보건법 제14조 및 제15조 삭제와 '인공임신중지' 용어 개정 등 비범죄화에 따른 최소한의 법적 정비에 머물러 있다. 재생산권리 및 의료 접근성을 보장하기 위한 최소한의 방안인 임신중단 수술 및 시술 등에 대한 건강보험 급여화 의무, 유산유도제 도입 및 보급을 위한 구체적인 국가의 행정·재정적 의무 조항이 구체화되지 않아, 법 개정 이후에도 보건의료 현장의 제도적 공백을 실질적으로 해소하기에 부족하다고 할 수 있다.

이수진 의원안은 허용한계 삭제와 더불어 안전한 의료행위로서의 임신중지 절차와 보건 의료기관의 서비스 제공 책무를 구체화하였다. 특히 임신중지 의약품의 신속한 허가 및 공급, 정확하고 공식적인 의료정보 제공과 상담 체계 구축을 법제화함으로써 정보 부재로 인

한 현장의 혼란과 음성적 접근을 차단하는 데 중점을 두었다. 동 법안은 상담 및 정보 제공 체계 구축에 집중한 반면, 실질적인 의료비 지원이나 건강보험 급여화 명문화는 부재하여, 건강권 보장을 위한 의료 불평등 문제 해결에 미흡하다고 할 수 있다.

박주민 의원안은 임신중지를 여성의 건강권 및 신체적 자기결정권의 차원에서 접근하여 법 전반의 목적과 규정을 권리 중심으로 재구성하였다. 특히 경제적 사정이나 취약한 여건으로 인해 의료 서비스에서 배제되지 않도록 인공임신중지 시술 및 약물 투여, 사후 건강관리에 대한 건강보험 요양급여 적용의 근거를 명시하고, 청소년 및 취약계층에 대한 공공 보건 의료 지원을 강조하여 실질적인 접근성을 강화하고자 하였다. 이처럼 동 법안은 건강보험 적용 근거와 재생산권 중심의 목적 조항 정비에는 충실하나, 의료현장에서 의사의 개인적인 신념 등을 이유로 진료를 거부할 때 발생하는 환자 전원 및 진료권 보장 의무 등에 의료인의 진료 거부에 대한 대응책이 부재하다.

손솔 의원안은 2024년 9월 국가인권위원회가 권고한 핵심 사항(필수의약품 지정, 건강보험 전면 적용 등)을 입법적으로 적극 수용하였다. 이에 따라, 국가와 지방자치단체가 임신중지 의약품을 필수의약품으로 지정·관리하도록 의무화하고, 건강보험 급여화 및 과학적이고 정확한 공공 정보 제공 의무를 강행규정화하여 국가의 공적 책임을 가장 강력하게 규정하고 있다. 그러나 기존 국민건강보험법 체계 및 식약처 허가 절차와 충돌을 조정할 세부적이고 실무적인 이행 기준이 정교하게 설계되지 못하였다는 문제가 지적된다.

동 법안들의 경우에도 의료진의 진료 거부권에 대한 대응장치가 미비하고, 법정대리인의 동의가 없거나 보호자가 학대행위자인 미성년자 등이 안전하게 진료 받을 수 있도록 하는 독자적 동의권 보장 절차에 대한 규정이 구체적이지 않다는 점은 지적될 필요가 있으나, 21대 국회에 이어 22대 국회에 이르기까지 입법 부작위가 지속되는 동안 임신중지가 필요한 여성들은 불법 약물 유통과 부당한 의료비 부담 등 심각한 위험에 방치되어 왔다는 점에서, 발의된 개정안들은 여성의 자기결정권과 생명·건강권을 공적으로 보장하는 보건의료 체계를 확립하기 위한 법안들이라고 할 수 있다. 이에 따라, 국회는 모자보건법 일부개정법률안들을 조속히 병합 심의하여, 허용한계 삭제·용어 개정·약물적 임신중지 인정·건강보험 급여화가 온전히 반영된 통합 대안을 신속히 통과시켜야 한다.

장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 일부개정법률안

(장애인차별금지소송 소송비용 특례 신설)

정책목표: 장애인의 사법접근권 및 재판청구권 보장

담당검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

공익소송은 개인의 권리구제를 넘어 사회 전체의 권익을 보호하고 법·제도 및 정책의 개선을 도모하는 기능을 수행한다. 특히 장애인 등 사회적 약자의 인권을 보호하고 차별을 시정하는 데 있어 공익소송은 중요한 수단이다. 그러나 현행 소송비용 제도는 공익적 목적이거나 사회적 의미와 관계없이 원칙적으로 패소자가 소송비용을 부담하도록 하고 있어, 공익소송을 제기하는 개인에게 상당한 경제적 위험을 초래하고 있다. 이러한 비용 부담은 공익소송의 제기를 위축시키고, 사회적으로 중요한 차별이나 구조적 문제에 대한 사법적 통제와 권리구제를 어렵게 할 우려가 있다.

현행 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 ‘장애인차별금지법’이라 함)은 장애를 이유로 한 차별행위를 금지하고, 차별을 당한 피해자가 법원에 차별구제청구소송을 제기할 수 있도록 하고 있다. 그러나 차별구제청구소송의 소송비용에 관한 별도의 특례가 없어, 장애인 피해자가 소송에서 패소할 경우 「민사소송법」에 따라 상대방의 변호사보수 등 소송비용을 부담할 수 있다. 이는 경제적 부담이 상대적으로 큰 장애인에게 소송 제기의 중대한 장벽으로 작용할 수 있으며, 비용 부담에 대한 우려로 정당한 권리구제를 포기하거나

소송 제기를 주저하게 하는 등 장애인의 실질적인 사법접근권을 저해할 우려가 있다.

특히 장애인 차별 사건은 개별 피해자의 구제를 넘어 동일·유사한 차별의 반복을 방지하고 사회적·제도적 개선을 이끌어내는 공익적 성격이 크다는 점에서 일반적인 민사소송과 동일한 소송비용 부담을 적용하는 데에는 한계가 있다. 따라서 차별구제청구소송의 공익성과 당사자의 경제적 부담 등을 고려하여 소송비용 부담에 관한 별도의 특례를 마련할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2218317)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2026. 4. 14. 김남희 (더불어민주당)
주요내용	장애인차별금지법에 따라 금지된 차별행위를 시정하기 위하여 제기된 소송의 경우 「민사소송법」에도 불구하고 소송의 공익성 등을 고려하여 소송비용을 당사자들이 각자 부담하게 할 수 있도록 함(안 제48조의2 신설).

나. 검토의견: 입법촉구

본 개정안은 장애인 차별구제청구소송의 공익적 성격을 고려하여 소송비용 부담에 관한 특례를 마련함으로써, 장애인의 실질적인 사법접근권과 재판청구권을 보장하고자 한다는 점에서 입법 필요성이 크다. 특히 유엔장애인권리위원회는 2022년 대한민국 정부의 제2·3차 장애인권리협약 이행 심의에 관한 최종견해에서 “변호사 비용 등 소송 비용 부담으로 인해 장애인의 사법 접근성이 제한”되고 있음을 명시적으로 지적하고, “장애인의 권리

에 관한 소송에서 패소한 장애인은 상대 법무관련 비용에 대한 부담을 면제시키고, 추가적 비용 또는 행정적 부담을 방지하기 위해 접근가능하고 정당한 상환제도(accessible and fair reimbursement schemes)를 보장할 것”을 권고하였다. 이는 장애인의 사법접근권을 실질적으로 보장하기 위해서는 단순히 소송절차에 접근할 수 있도록 하는 것에 그치지 않고, 소송 결과에 따른 과도한 경제적 부담을 완화할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음을 보여준다.

또한 공익소송의 소송비용 부담 완화는 국내에서도 지속적으로 제기되어 온 제도개선 과제이다. 법무·검찰개혁위원회는 2020년 공익소송이 갖는 공익적 기능에도 불구하고 패소시 막대한 소송비용 부담으로 인해 소송이 위축될 수 있음을 지적하면서, 공익성이 인정되거나 경제적·사회적 여건이 어려운 경우 공익소송 패소자의 소송비용을 필요적으로 감면할 수 있는 제도 마련을 권고하였다. 국민권익위원회 역시 2021년 ‘공공기관 소송비용 업무처리 개선’ 의결을 통해 공익소송 패소자에 대한 일방적인 소송비용 전가가 공익 추구와 사회적 약자 보호를 위한 문제제기를 위축시킬 우려가 있음을 지적하면서, 공익소송에 대해서는 공공기관이 소송비용의 감면을 위해 적극적으로 노력할 것을 요구하였다. 이러한 국내외 권고와 제도개선 논의에 비추어 볼 때, 장애인 차별구제청구소송에 대해 공익성과 당사자의 경제적 부담을 고려한 소송비용 특례를 마련하는 것은 국제적 인권기준과 국내 제도개선의 흐름에 부합한다.

나아가 향후에는 장애인 차별구제청구소송에 한정하지 않고, 공익소송 전반에 대해서도 패소자의 소송비용 부담을 감면·면제할 수 있는 제도적 개선이 이루어질 필요가 있다. 이는 공익소송의 위축을 방지하고 사회적 약자와 소수자의 권리구제를 강화하며, 소송을 통한 제도 개선과 사회적 차별의 시정이라는 공익소송의 기능을 실질적으로 보장한다는 점에서도 필요하다.

아동복지법 일부개정법률안

(아동복지법상 정서적 아동학대 규정 개정 저지)

정책목표: 아동복지법상 정서적 아동 학대 규정 개정 저지

담당검토: 아동청소년인권위원회

1. 현황과 문제점

현재 「아동복지법」 제17조 제5호는 정서적 학대를 ‘아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위’로 규정하고 있는데, 최근 교원단체 등을 중심으로 아동복지법상 정서학대의 범위가 지나치게 넓어 정당한 교육활동까지 아동학대로 신고될 수 있다는 비판이 제기되면서, 정서학대를 ‘반복·지속적이거나 정도가 심한 행위’로 한정하는 개정안이 논의되고 있다. 정당한 교육·지도행위를 아동학대에서 제외해야 한다는 요구도 함께 제기된다.

그러나 이러한 개정은 아동학대로 인정될 수 있는 정서학대의 범위를 지나치게 축소할 우려가 있다. 특히 ‘반복·지속적이거나 정도가 심한 경우’라는 추가 요건을 두면, 명백히 부적절한 폭언·모욕·위협이나 차별적 언행이라 하더라도 반복되지 않았거나 그 정도가 ‘심하다’고 인정되지 않는다는 이유로 학대에서 제외될 가능성이 생긴다. 또한 피해아동 측이 단순히 정신건강·발달에 해를 끼쳤다는 점을 넘어 그 행위가 얼마나 반복되었고 얼마나 심각했는지까지 입증해야 하는 부담을 떠안을 수 있다.

교원을 무분별한 신고와 장기간의 조사로부터 보호할 필요성은 분명하지만, 이를 정서학

대의 실제적 범위를 좁히는 방식으로 해결하는 것은 적절하지 않다. 특히 아동복지법은 학교뿐만 아니라 가정과 시설에도 적용되므로, 정서학대 규정을 축소하는 입법은 다른 영역에서도 부작용을 낳을 수 있다는 점을 신중히 고려해야 한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 아동복지법 일부개정법률안 (2200194) (2) 아동복지법 일부개정법률안 (2216564)
소관상임위	보건복지위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 6. 7. 정성국 (국민의힘) (2) 2024. 7. 5. 백승아 (더불어민주당)
주요내용	(1) 정성국 의원안 － 아동학대의 정의 규정에서 유아교육법, 초·중등교육법상 ‘정당한 생활지도’를 제외하는 규정 삽입 － ‘폭언, 욕설, 비방 등’을 학대행위 유형으로 예시화하여 정서적 아동학대 규정을 개정 － 아동학대관련범죄 수사결과 무혐의 처분 또는 무죄판결이 확정된 경우에는 아동정보시스템 내 아동학대행위자의 정보를 삭제하도록 개정 (2) 백승아 의원안 － 아동복지법상의 ‘정서적 학대행위’에 반복적·지속적이거나 일시적·일회적이라고 하더라도 그 정도가 심한 것으로 판단되는 행위’로 개념을 구체화하여 개정 － 아동복지법상 ‘정서적 학대행위’ 규정에 정당한 학생생활지도를 포함한 사회 통념에 반하지 않는 교육·지도 행위는 정서적 학대행위가 아님을 명시하며, 대통령령으로 그 구체적인 기준을 마련하도록 개정

주요내용	- 아동학대범죄를 범하지 않았으나 아동학대범죄를 범한 것으로 신고된 자에 대하여 그에 관한 정보를 아동학대 정보시스템에서 삭제하는 등 대통령령으로 정하는 권리 보호 조치를 실시하도록 개정
-------------	--

나. 검토의견: 입법저지

정성국 의원안과 백승아 의원안은 모두 아동복지법상 정서학대 개념 규정을 구체화하고, 아동학대에서 정당한 학생생활지도를 제외하며, 아동통합정보시스템상의 정보를 삭제하는 내용을 담고 있다는 점에서 유사한 법안이나 ① 정성국 의원안은 정서적 학대행위의 개념을 ‘폭언, 욕설, 비방 등’ 유형으로 예시화하는 반면 백승아 의원안은 학대행위 자체의 개념을 ‘반복적·지속적이거나 일시적·일회적이라고 하더라도 그 정도가 심한 것으로 판단되는 행위’로 구체화하였다는 점, ② 정성국 의원안은 모든 아동학대에 대하여 정당한 학생생활지도나 교육활동을 제외하도록 하였으나, 백승아 의원안은 정서적 아동학대 행위에 대해서만 정당한 학생생활지도나 교육활동을 제외하는 단서 조항을 제안한 점, ③ 정성국 의원안은 무혐의 처분이나 법원의 무죄확정 판결시 정보를 삭제하는 반면, 백승아 의원안은 정보를 삭제하는 판단기준을 ‘아동학대범죄를 범하지 않은’ 경우로 정한 점 등에서 다소 차이가 있다.

먼저 정서적 학대의 정의를 “반복적·지속적이거나 일시적·일회적이라도 그 정도가 심한 것”으로 축소하는 것은 아동학대의 범위를 협소하게 하고, 아동 권리 보호에 있어 중대한 후퇴를 초래할 수 있다. 정서적 학대를 규정한 아동복지법 제17조 제5호에 대하여 헌법재판소는 이미 3차례의 결정(헌법재판소 2015. 10. 21.자 2014헌바266 전원합의체 결정, 헌법재판소 2016. 3. 31.자 2015헌바264 전원합의체 결정, 헌법재판소 2020. 4. 23.자 2019헌바537 전원합의체 결정)을 통해 일관되게 명확성의 원칙에 반하지 않는다고 판시하였다. 또 ‘폭언, 욕설, 비방 등’으로 유형을 예시로 든 경우에도 결국, 그 밖의 다른 유형의 행위에 대해서는 학대로 인정하는데 소극적으로 판단하게 될 여지가 있다는 우려가 있다.

이와 관련하여 UN 아동권리위원회도 비신체적 또는 비고의적 형태의 해악(방임, 심리적/정서적 학대)의 영향이 결코 덜 중요하게 해석되어서는 안된다고 강력하게 강조하였다.

해악의 빈도와 가혹성, 해악을 끼칠 의도도 폭력을 정의하는 필요조건일 수 없다. UN 아동권리협약은 아동에 대한 폭력이 그 경중과 관계없이, 어떠한 형태로든 용납될 수 없다는 점을 분명히 하고 있다. “그 정도가 심한 것”에 학대를 한정하는 개정안은 아동학대의 개념을 왜곡할 뿐만 아니라, 사실상 피해아동이나 그 보호자가 “심한 정도”를 입증할 책임을 떠안는다는 점에서 아동학대 관계 법령의 입법취지에도 반한다.

더욱 심각한 문제는 「아동복지법」 개정안이 정서적 학대의 범위를 축소하는 영향이 교육 현장에 국한되지 않는다는 점이다. 「아동복지법」은 학교 뿐 아니라 부모, 보호시설 종사자, 기타 아동의 보호자 등 아동을 보호하는 모든 성인의 행위에 적용된다. 따라서 이번 개정안은 교육 현장을 넘어 가정, 보호시설 등 아동이 생활하는 모든 영역에서 정서적 학대에 대한 법적 보호를 약화시키는 결과를 초래할 것이다.

또한 해당 개정안 모두 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」에 따른 정당한 생활지도를 포함하여 대통령령으로 정하는 사회통념에 반하지 않는 교육·지도 등 행위를 ‘아동학대’ 혹은 ‘정서적 아동학대’에서 제외하고 있다. 그러나 현행 「유아교육법」 제21조의3 및 「초·중등교육법」 제20조의2에서는 이미 정당한 생활지도에 대해서는 「아동복지법」상 ‘정서적 아동학대’ 행위로 보지 아니한다는 규정이 있으며 나아가 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조 제3호의 ‘아동학대’ 정의 규정에서도 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」에 따른 교원의 정당한 교육활동과 학생생활지도는 ‘아동학대’로 보지 아니한다고 개정되었다. 따라서 개정안의 내용은 실익이 없는 중복 입법이 될 우려가 있고, 특히 위와 같은 배제 단서 조항을 「아동복지법」상의 일반적 정의 규정에 직접 명시하는 점, 또한 특정 직군에만 배제 규정을 적용한다는 것이 과잉 입법·차별적인 입법이 될 우려가 있다. 특히, 정성국 의원안은 아동학대 행위 전체에 대해서 특정 직군에 예외조항을 두는 것으로 더욱 문제적이다.

마지막으로, ‘아동학대정보시스템에서의 정보 삭제’와 관련해서는 이는 아동학대범죄와 「아동복지법」에 따른 아동학대의 범위가 다르며, 지자체의 아동학대 사례 판단은 목적·취지가 다르고, 재학대, 반복적 신고 등의 경우 아동의 긴급한 보호 및 아동학대 판단 등에 대한 정보가 필요하다는 점을 고려해야 한다. 그럼에도 수사·사법기관의 아동학대 범죄에 대한 무혐의·무죄 판단 혹은 더욱 모호한 ‘아동학대범죄를 범하지 않았다’는 기준만으로 그 정보를 삭제하도록 하는 것은 제도의 취지에 반하는 개정이다. 또한 취업제한이나 낙인효과 등

에 대한 비판도 관련 부처의 지침이나 실무로 인한 것이므로, 이는 행정적인 보완이나 정책 변경을 통해 해결해야 하는 것이 더 바람직하고 적절한 효과를 가져올 것이다. 오히려 해당 개정안들의 내용으로 규정이 바뀐다면, 아동을 보호하기 위한 제도의 목적 달성에도 큰 지장을 줄 우려가 있다.

위 개정안들에 대하여 보건복지위원회 전문위원의 검토 의견, 보건복지부 및 아동권리보장원 등의 기관에서도 위와 같은 우려와 비판의 의견을 보이고 있다. 「아동복지법」은 아동의 권리와 복지 증진을 목적으로 하는 법률이다. 그러나 이번 개정안은 교육 현장의 문제를 해결한다는 명분 하에 이 법의 근본 취지를 훼손하고 있다. 「헌법」과 「아동복지법」이 확인한 아동권리의 기본적 원칙과 틀을 유지하면서, 교육관계 법령이 일관된 해석으로 나아갈 수 있도록 법과 제도를 구조화하는 노력이 필요할 것이다. 이와 같은 점을 고려하여 해당 개정안에 대해서는 적극 입법을 저지할 필요가 있다.

디지털헬스케어·바이오헬스케어 관련 6개 제정법률안

(개인의 의료정보 활용 인공지능 정책 반대)

정책목표: 개인 건강·의료·유전체정보 보호와 보건의료 공공성·생명윤리 보장

담당검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

최근 인공지능·빅데이터 기술이 보건의료 분야에 적용되면서 건강·의료·바이오데이터를 활용한 예방·맞춤형 건강관리, 신약개발 및 정밀의료에 관한 논의가 확대되고 있다. 이에 따라 디지털 기술과 건강·의료데이터를 활용하는 ‘디지털 헬스케어’와 유전·유전체·생체시료 분석정보 등을 인공지능으로 분석하는 ‘AI 바이오’가 주요 정책·산업 분야로 부상하였다. 정부는 2022년 「디지털바이오 혁신전략」과 2023년 「바이오헬스 신시장 창출 전략」을 통하여 관련 법·제도 정비를 추진하였고, 제22대 국회에서는 2024. 10. 31. 안상훈 의원안을 필두로 유사한 내용의 제정 법률안이 잇따라 발의되었다.

건강·의료·유전체정보는 일반적인 개인정보와 달리 현재의 질병뿐 아니라 미래의 질병 발생 가능성, 정신건강, 장애, 생활습관과 가족관계까지 추론할 수 있게 한다. 특히 유전체 정보는 변경하기 어렵고 가족과 정보를 공유하며, 다른 데이터와 결합 될수록 개인의 재식별뿐 아니라 특정 집단에 대한 질병위험의 추론과 낙인·차별로 이어질 수 있다. 이러한 정보는 일단 유출되거나 오·남용되면 변경이나 회수가 어려워, 사후적인 삭제나 손해배상만으로 피해를 회복하기 어려운 특징이 있다.

또한 건강·의료정보는 환자가 진료와 치료를 받기 위하여 의료기관과의 신뢰관계에서 제공한 정보이다. 이를 당초의 진료 목적을 넘어 연구·제품개발·건강관리 서비스 등 다른 목적으로 이용하려면, 정보주체가 이용 목적과 수신자를 예측하고 통제할 수 있어야 한다. 그러나 가명처리는 직접적인 식별 가능성을 낮추는 기술적 조치일 뿐 완전한 익명화를 의미하지 않으므로, 정보주체의 동의와 목적 제한, 독립적 심의를 대신할 수 없다. 오히려 데이터의 대규모 연계·집중과 제3자 전송이 결합될 경우, 재식별과 목적 외 이용의 위험은 더욱 커지게 된다.

그럼에도 제22대 국회에 발의된 관련 법안들은 바이오 데이터의 특수한 위험에 대한 보호기준을 먼저 마련하기보다, 산업진흥과 편의에 초점을 둔 규제특례를 통하여 데이터 활용을 제도화하는 데만 중점을 두고 있다. 특히 환자의 자기 정보 접근권과 진료의 연속성, 공익적 연구를 산업적 2차 활용과 동일한 체계 안에 두고, 일부 법안은 가명처리와 기관 자체심의를 정보주체의 동의와 독립적 심의를 대신하는 수단으로 삼고 있다. 그 결과 정보주체의 통제권과 외부 감독기능은 약화되는 반면, 재식별 문제나 가족·집단 단위의 위험, 차별금지 및 피해구제에 관한 규율은 공백으로 남게 된다. 결국 이들 법안은 권리보호를 전제로 데이터 활용을 허용하는 것이 아니라, 데이터 활용을 먼저 제도화하고 그에 따른 위험과 책임을 뒤로 미룬다는 공통적인 문제점을 안고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 디지털 헬스케어 진흥 및 보건의료정보 활용 촉진에 관한 법률안 (2205134) (2) 디지털 헬스케어 및 보건의료정보 활용 지원에 관한 법률안 (2214515) (3) 디지털헬스산업의 육성 및 지원에 관한 특별법안 (2214990) (4) AI 바이오헬스산업의 육성 및 지원에 관한 법률안 (2215436) (5) 바이오데이터 활용 및 인공지능바이오 연구개발 촉진에 관한 법률안 (2215618)
---	--

	(6) 디지털 헬스케어 진흥 및 보건의료정보 활용 지원에 관한 법률안 (2219646)
소관상임위	(1) · (2) · (6) 보건복지위원회 (3) · (4) 산업통상자원중소벤처기업위원회 (5) 과학기술정보방송통신위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 10. 31. 안상훈 (국민의힘) (2) 2025. 11. 24. 서영석 (더불어민주당) (3) 2025. 12. 8. 정태호 (더불어민주당) (4) 2025. 12. 19. 김성원 (국민의힘)·송기현 (더불어민주당) (5) 2025. 12. 24. 조인철 (더불어민주당)·최형두 (국민의힘) (6) 2026. 6. 30. 권칠승 (더불어민주당)
주요내용	(1) 보건의료정보를 가명처리하여 정보주체의 동의 없이 과학적 연구 등에 이용·제공할 수 있도록 하고, 기관보건의료정보위원회의 심의를 통한 활용 절차, 정보전송요구권 및 규제특례를 도입하여 디지털헬스케어와 보건의료정보 활용을 촉진함. (2) 정보주체가 보건의료정보를 본인 또는 제3자에게 전송하도록 요구할 수 있는 권리를 신설하고, 가명처리된 보건의료정보의 연구·개발 목적 활용과 디지털헬스케어 제품·서비스에 대한 임시허가 및 실증특례의 근거를 마련함. (3) 디지털헬스산업 육성에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용되는 특별법 체계를 마련하고, 산업적 연구를 위한 보건의료정보 활용과 정보전송요구권을 도입하는 한편, 연구개발·창업·전문인력 양성 등 산업지원의 근거를 마련함. (4) 산업통상자원부장관이 AI 바이오헬스산업 육성 기본계획을 수립하도록 하고, 연구개발·실증·사업화·표준화·전문인력 양성 및 우선구매 등을 지원함으로써 AI 바이오헬스산업의 성장 기반을 조성함. (5) 바이오데이터를 국가 차원에서 수집·연계·관리·공개하기 위한 국가바이오데이터통합시스템과 통합심의체계를 구축하고, 가명처리된 바이오데이터를 정보주체의 동의 없이 AI 바이오 연구개발에 활용할 수 있도록 하여 바이오데이터 활용과 연구개발을 촉진함.

	(6) 디지털헬스케어 진흥과 보건의료정보 활용을 위한 국가계획 및 지원체계를 마련하고, 보건의료정보의 대규모 연계·2차 활용, 사망자 정보의 활용 및 정보전송요구권을 규정하는 한편, 개인정보보호위원회의 검사·시정조치 등 감독의 근거를 마련함.
--	---

나. 검토의견: 입법저지

위 법안들은 소관 부처와 규율 방식에는 차이가 있으나, 환자·연구참여자 등 정보주체의 권리보다 건강·의료·바이오데이터의 수집·연계·제공과 산업적 활용을 우선한다는 공통적인 문제점이 있다. 특히 현행 개인정보 보호법·의료법·생명윤리법이 정한 동의와 심의 절차를 우회하거나 약화시키면서도 그에 상응하는 통제권과 독립적 감독장치를 마련하지 않고 있다는 점에서 우려가 크다.

안상훈 의원안 제13조와 정태호 의원안 제11조는 상업적 통계 또는 산업적 연구를 포함한 과학적 연구를 이유로 동의 없는 가명정보 처리를 허용하고 있으며, 서영석 의원안 제11조와 권칠승 의원안 제16조도 가명정보 특례를 보건의료정보에 적용하도록 하고 있다. 나아가 일부 법안은 정신질환·유전질환 정보까지 기관위원회의 승인으로 동의 없이 처리하거나, 가명정보를 이용한 인간대상연구의 서면동의와 생명윤리 심의를 면제할 수 있도록 규정하고 있다. 조인철·최형두 의원안 제23조도 일정한 가명바이오데이터를 동의 없이 AI 바이오 연구에 활용할 수 있게 한다.

그러나 이는 가명처리를 근거로 동의와 생명윤리 심의의 예외를 지나치게 확대하는 것이다. 가명정보는 익명정보가 아니며 진료기록·희귀질환정보·유전체정보는 다른 데이터와 결합될수록 재식별과 새로운 민감정보의 추론 위험이 커진다. 특히 유전체 정보는 가족의 질병 가능성과 혈연관계까지 드러내고 특정 질환·지역·집단에 대한 낙인과 차별로까지 이어질 수 있다는 점에서 더 강한 법적 윤리적 통제장치가 요구된다. 그럼에도 해당 법안들은 가명처리를 동의의 대체수단으로 삼아 연구 목적의 예외를 일반적인 산업적 활용 통로로 확장하면서 가족·집단 위험과 장기적인 파생정보 처리 문제를 외면하고 있다.

안상훈 의원안·서영석 의원안·권칠승 의원안은 정보를 이용하려는 기관이 자체위원회를 설치하여 가명처리, 반출, 제3자 제공과 민감정보의 동의 예외를 심의하도록 하고 있다. 조인철·최형두 의원안 제21조 역시 과학기술정보통신부 중심의 위원회가 생명윤리 심의와 데이터 이용 심의를 통합해 신속히 처리하도록 한다. 그러나 정보 이용기관과 산업·연구 진흥 부처가 윤리적 적정성과 데이터 이용의 적정성까지 판단하게 될 경우, 독립적인 감시와 통제 기능이 사실상 무력화될 우려가 있다.

조인철·최형두 의원안 제9조와 제10조의 국가바이오데이터통합시스템 및 보건의료정보 사업, 권칠승 의원안 제11조와 제14조의 2차 활용 지원체계, 안상훈 의원안의 통합활용 플랫폼, 서영석 의원안의 보건의료정보사업 체계가 구축되면 건강·의료·유전체정보가 소수의 국가기관과 전문기관에 대규모로 집중되는 문제가 발생한다. 이 경우 단 한 번의 보안사고나 권한 남용만으로도 광범위하고 회복하기 어려운 피해가 발생하는 단일 실패지점(Single point of failure)이 형성된다. 또한 진료연속성이나 공익적 연구를 목적으로 수집된 정보가 이후 산업적 연구, 제품·서비스 개발, 보험 위험평가 등 수집 당시 예상하지 못한 목적으로 단계적으로 확대·전용될 위험이 있다. 그럼에도 해당 법안들은 2차 활용의 목적과 범위, 보유기간 및 접근권한을 구체적으로 제한하거나 새로운 이용 목적에 대한 독립적 심의와 정보주체의 통제권을 충분히 보장하지 않고 있다.

여러 법안이 규정한 정보전송요구권은 환자의 자기정보 접근과 진료연속성을 위한 전송을 민간 플랫폼·전문기관의 상업적 분석을 위한 제3자 전송과 구분하지 않고 있다. 건강관리 앱이나 플랫폼의 이용조건, 할인·보상 및 유도적인 화면 설계가 결합되면 정보주체의 자발적인 요구가 형식적인 동의로 변질될 수 있다. 나아가 이렇게 전송된 정보가 보험 인수·가격책정, 고용관리, 광고·신용평가 등에 재이용될 위험도 크다.

여기에 안상훈 의원안과 서영석 의원안의 신속처리·임시허가·실증특례, 정태호 안의 시범사업, 김성원·송기현 의원안의 기술개발·실증지원, 조인철·최형두 의원안의 규제개선이 결합되면, 정보전송을 통하여 확보한 데이터를 이용한 서비스의 시장 진입과 사업화가 더욱 용이해진다. 이 경우 정보전송요구권은 본래 취지인 정보주체의 통제권을 강화하는 권리가 아니라 민간사업자의 데이터 집적과 상업화를 확대하고 개인정보 보호·생명윤리·의료안전 규율을 우회하는 수단으로 작동할 수 있다. 그럼에도 해당 법안들은 수신자의 정보 취

득, 목적 외 이용·재전송, 무기한 정기전송과 동의 철회 이후의 파생정보 처리를 제한하지 않을 뿐 아니라, 규제특례와 실증사업에 대한 사전 영향평가 및 독립적인 중단 절차도 충분히 마련하지 않고 있다.

건강·의료데이터를 학습한 AI는 기존 데이터의 편향과 의료격차를 재생산하여 특정 질환자나 장애인, 여성, 고령자 및 소수 집단에게 불리한 결과를 초래할 수 있다. 그러나 법안들은 학습데이터의 출처와 대표성, 집단별 성능과 오류의 공개, 자동화된 결정에 대한 설명요구와 인간의 재검토, 차별금지 및 독립적 감사 의무를 구체적으로 규정하지 않고 있다. 김성원·송기현 의원안은 동의 없는 정보처리 특례를 직접 두지는 않지만, 개인 건강정보를 이용하는 의료·건강관리 서비스를 산업통상자원부 중심의 지원체계에 편입하면서 정보주체의 권리와 생명윤리·AI 안전에 관한 규율을 사실상 공백으로 남겨두고 있다. 권철승 의원안이 개인정보보호위원회의 검사·시정조치를 규정한 것은 보완적인 요소이나, 사후적인 행정조치만으로 이미 축적·복제·분석된 건강·유전체정보의 피해를 실질적으로 회복할 수는 없다.

향후 입법은 환자의 자기정보 접근과 진료연속성 보장을 산업적 2차 활용과 명확히 분리하여야 한다. 동의 없는 정보처리는 생명·신체 보호 등 엄격한 공익성과 불가피성이 입증된 경우로 한정하고, 산업적 연구·상업적 통계·제품개발을 포괄적으로 포함해서는 안 된다. 또한 활용기관과 산업부처로부터 독립된 심의체계, 유전·정신건강 등 고위험 정보에 대한 강화된 보호, 원자료의 중앙집중을 피하는 분산분석, AI 투명성과 차별금지, 열람·정정·삭제·처리정지 및 집단적 피해구제 수단을 법률에 직접 규정하여야 한다.

기후에너지환경노동위원회

근로기준법 일부개정법률안

(근로자 추정원칙 도입)

정책목표: 근로자 추정원칙 도입을 통한 근로기준법 적용 범위 확대

담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

현행 근로기준법 제2조 제1항 제1호는 근로자를 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람”으로 규정하고 있고, 대법원은 “근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부(사용종속성)에 따라 판단”하고 있다. 결국 개별 노동자가 소송을 통해 노동자성(근로자성)을 인정받기 위해서는 법원이 해당 사건에서 사용종속성을 인정하여야 하고, 이러한 판단에 있어 같은 직종에도 차이가 발생할 수 있다.

노동자가 자신이 노동자임을 입증해야 하는 책임을 부담하는 소송에서 사용자가 보유하고 있는 자료에 접근이 어려울 경우 근로자성이 인정되지 못하는 경우도 발생하며, 법원을 통해 노동자임을 인정받기까지는 상당한 시일과 비용이 요구되는데 이는 모두 노동자의 부담으로 돌아오게 된다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 근로기준법 일부개정법률안 (2205283) (2) 근로기준법 일부개정법률안 (2208053) (3) 근로기준법 일부개정법률안 (2208079) (4) 근로기준법 일부개정법률안 (2209439)
소관상임위	기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 11. 6. 이용우 (더불어민주당) (2) 2025. 2. 11. 박홍배 (더불어민주당) (3) 2025. 2. 12. 김태선 (더불어민주당) (4) 2025. 3. 28. 정청래 (더불어민주당)
주요내용	(1) 이용우 의원안 - 타인에게 노무를 제공하는 사람을 근로자로 추정함. - 사용자가 노무제공자가 사용자의 지휘·감독을 받지 않는 경우, 노무제공이 통상적인 사업 범위 밖에서 이루어진 경우, 노무제공자가 본인의 이름과 계산으로 독립하여 사업을 영위하는 경우를 모두 증명한 경우에는 근로자 추정을 배제함. (2) 박홍배 의원안 - 타인에게 노무를 제공하는 사람을 근로자로 추정함. - 사용자가 노무제공자가 사용자의 지휘·감독을 받지 않는 경우, 노무제공자가 통상적인 사업 범위 외의 업무를 수행하는 경우, 노무제공자가 본인의 이름과 계산으로 독립하여 사업에 참여하거나 종사하는 경우를 모두 증명한 경우에는 근로자 추정을 배제함. (3) 김태선 의원안 - 위 이용우, 박홍배 의원안과 대동소이하게 타인에게 노무를 제공하는 사람을 근로자로 추정하고 사용자가 반증을 다 한 경우에는 근로자 추정을 배제함.

주요내용	- 근로계약의 체결 당사자 여부에 관계없이 해당 근로자의 업무에 실질적인 지배력을 행사하거나, 임금·복리후생·해고 등 해당 근로자의 근로조건 및 고용문제에 실질적인 영향력을 가진 사람을 사용자로 봄. (4) 정청래 의원안 - 위 이용우, 박홍배 의원안과 대동소이하게 타인에게 노무를 제공하는 사람을 근로자로 추정하고 사용자가 반증의 입증을 다 한 경우에는 근로자 추정을 배제함. - 직장내 괴롭힘에 있어 근로계약의 당사자 여부와 관계없이 근로조건에 실질적·구체적으로 지배력·영향력을 미칠 수 있는 지위에 있는 자도 사용자로 간주함.
------	--

나. 검토의견: 입법촉구

해당 법안 모두 타인에게 노무를 제공하는 사람을 근로기준법의 적용을 받는 근로자로 추정하고, 사용자가 노무제공자가 근로자가 아님을 입증해야하는 책임을 부담하도록 하였다. 이는 사용종속적 관계에서 근로를 제공해 온 이른바 특수고용형태노동자를 비롯한 노동자들이 근로기준법의 적용을 받을 수 있게 된다는 점에서 긍정적이다. 또한 노동자들이 법적 구제를 받아야 함에도 근로자성의 문턱을 넘지 못하여 구제신청 자체를 포기하거나 그 신청이 기각되는 점이 많았다는 점에서 조속한 입법이 필요하다.

근로기준법 일부개정법률안

(근로기준법의 모든 사업장 적용)

정책목표: 가사사용인·5인 미만 사업장 노동자에 대한 근로기준법 적용 배제 해소

담당검토: 민변 여성인권위원회·노동위원회

1. 현황과 문제점

현행 근로기준법 제11조 제1항 단서는 “동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사(家事) 사용인”을 법의 적용대상에서 제외하고 있다. 1953년 제정 당시부터 유지되어 온 이 조항은 가사노동이 이루어지는 가정을 사적 영역으로 보아 국가의 근로감독이 미치기 어렵다는 이유에 근거한 것이다. 그 결과 가사노동자는 근로시간·휴게·휴일·연차유급휴가·해고 제한 등 근로기준법이 정한 최저기준 전부를 적용받지 못하고, 근로기준법을 전제로 하는 각종 노동관계법령의 보호에서도 반복적으로 배제되어 왔다.

2021년 「가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률」이 제정되어 정부의 인증을 받은 가사서비스 제공기관에 직접 고용된 가사근로자에 한하여 근로기준법이 적용되게 되었으나, 인증기관을 통한 고용은 전체 가사노동시장에서 극히 일부에 그친다. 직업소개소·온라인 플랫폼을 통해 이용자와 직접 계약을 맺고 일하는 대다수 가사노동자는 여전히 근로기준법의 사각지대에 남아 있어, 적용 배제의 근거조항인 제11조 제1항 단서를 그대로 둔 채 별도 법률로 일부만을 보호하는 방식으로는 문제가 해결되지 않는다는 점이 확인되었다.

가사노동자의 다수는 중고령 여성이고, 최근에는 외국인 가사관리사사업 등을 통해 이주노동자의 비중도 빠르게 늘고 있다. 근로기준법 적용 배제는 이들이 임금채불·장시간 노동·부당해고·폭언 및 성희롱에 노출되더라도 법적 구제수단을 갖지 못하는 결과로 이어진다. 국제노동기구(ILO)는 2011년 제189호 「가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약」을 채택하여 가사노동자에게 다른 노동자와 동등한 기본적 노동조건을 보장할 것을 요구하고 있으나, 우리나라는 아직 이 협약을 비준하지 않고 있다.

같은 조 제2항은 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 법의 일부 규정만을 적용하도록 하고 있다. 그 위임을 받은 근로기준법 시행령 제7조[별표1]에 따라 1989년 이래 근로기준법의 ‘해고’의 절차와 사유에 관한 규정(제23조 제1항, 제24조, 제27조, 제28조), 근로시간 관련 규정(제50조)과 휴업수당 규정(제46조), 연장근로 제한 관련 규정(제53조), 연장·야간·휴일근로 가산수당 관련 규정(제56조), 직장 내 괴롭힘 관련 규정(제76조의2, 제76조의3) 등이 5인 미만 사업장에 적용되지 않고 있다. 이로 인해 사업장을 형식적으로 분할하여 이른바 “가짜 5인 미만 사업장”을 만드는 방식, 노동자를 사업소득자로 위장하는 방식 등 법 적용을 회피하는 사례도 계속되고 있다.

근로기준법 제3조는 이 법이 정한 근로조건이 최저기준임을 명시하고 있다. 노동자가 선택할 수 없는 사유인 사업장의 규모나 노무제공 장소가 가정이라는 사정을 이유로 최저기준조차 보장하지 않는 것은 헌법 제11조 평등원칙에 위배되며 제32조 제3항이 정한 근로조건 법정주의의 취지에도 부합하지 않는다. 사용자의 지불능력과 국가의 근로감독 역량 부족이 그동안 적용배제의 근거로 제시되어 왔으나, 「최저임금법」, 「산업재해보상보험법」, 「근로자 퇴직급여 보장법」은 사업장 규모를 가리지 않고 모든 근로관계에 적용되고 있어 법 적용의 형평성 관점에서도 근로기준법을 모든 근로관계에 적용해야 한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 근로기준법 일부개정법률안 (2205824) (2) 근로기준법 일부개정법률안 (2206147)
소관상임위	기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2024. 11. 22. 박해철 (더불어민주당) (2) 2024. 12. 3. 이용우 (더불어민주당)
주요내용	(1) 박해철 의원안 - 「근로기준법」의 적용범위를 모든 사업 또는 사업장으로 확대함. - 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장과 가사사용인을 적용대상에서 제외하는 제11조제1항 단서를 삭제함. (2) 이용우 의원안 - 「근로기준법」의 적용범위를 모든 사업 또는 사업장으로 확대함. - 가사사용인 적용대상 제외 부분을 삭제함. - 국가가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 이 법을 적용하기 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 함.

나. 검토의견: 입법촉구

두 법안은 모두 근로기준법의 적용범위를 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장으로 확대하고, 가사사용인에 대한 적용 제외 조항을 삭제한다. 이는 사업장의 규모와 노무제공 장소에 따라 노동조건의 최저기준을 달리 보장해 온 구조적 차별을 근본적으로 해소하는 것으로서, 가장 두터운 보호가 필요하면서도 실제로는 보호받지 못해 온 영세사업장 노동자와 가사노동자를 근로기준법의 보호범위로 편입시켜 해당 노동자를 보호하고 노동시장의 왜곡을 해소한다는 점에서 조속한 입법이 필요하다.

노동조합 및 노동관계조정법
일부개정법률안

(교섭창구단일화제도 폐지)

정책목표: 소수 노조 및 소속 노동자들의 단체교섭권 보장

담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

현행 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노조법’)은, 하나의 사업장에서 노동조합이 2개 이상인 경우 노동조합은 원칙적으로 교섭대표노동조합을 정하여 교섭을 요구하도록 하고 있고, 사용자의 동의가 있는 경우에만 교섭창구 단일화 절차가 필요한 것으로 정하고 있다(제29조의2 제1항). 단일화 절차와 관련하여서는 노동조합 간의 자율적 합의(제2항), 과반수 노동조합(제3항), 공동 교섭대표단 구성(제4항), 노동위원회의 결정(제5항) 등의 순서를 거치도록 하고 있다.

그러나 위와 같은 현행 교섭창구단일화 강제 제도는 소수노조의 단체교섭권을 제한 내지 침해한다는 점에서 위헌 시비를 피해갈 수 없다. 이는 헌법 제37조 제2항에서 금지하고 있는 자유와 권리의 본질적 내용에 대한 침해에 해당한다. 구체적으로는 헌법 제11조 제1항의 평등권을 침해하며, 헌법 제33조 노동3권의 법적 성질에서 자유권적 요소가 존재하는 측면을 부정하며, 노동3권의 중심적 권리로서의 단체교섭권을 침해하고 있다.

2025년 ‘노란봉투법’으로 불리는 노조법 개정을 통해 하청업체 소속 노동자들이 하청노조

를 통해 실질적 지배력을 가진 원청과 직접 교섭함으로써 근로조건을 개선하고 단체교섭권을 보장받을 수 있을 것으로 기대되었으나, 2026년 개정된 노조법 시행령(제14조의11)은 원청 단위의 교섭창구 단일화를 전제로 하여 원청노조와 하청노조 간의 교섭단위 분리를 엄격하게 판단할 여지를 남기고 있다.

또한 고용노동부는 2026년 ‘개정 노동조합법 원·하청 상생 교섭절차 매뉴얼’을 통해 하청 노동조합은 다른 하청노동조합 간 교섭창구 단일화 절차를 진행하여야 한다는 입장을 밝혔다. 이럴 경우 원청업체 또는 하청업체가 사용자에게 친화적인 노조가 교섭대표노조가 될 수 있도록 유도할 수 있고 실제로 다수의 현장에서 유사한 사례가 확인되고 있어, 노란봉투법 개정 이후에도 하청노동조합 및 소속 노동자들의 단체교섭권은 보장받지 못하고 있는 실정이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (2218471)
소관상임위	기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 4. 21. 정혜경 (진보당)
주요내용	산업별·초기업교섭을 촉진하기 위해 산업별·업종별·지역별 교섭의 경우 하나의 사업 또는 사업장에 노동조합이 2개 이상인 때에도 해당 노동조합과 사용자단체가 산업별 또는 업종별·지역별 교섭을 하기로 합의하거나, 교섭대표노동조합을 자율적으로 결정하는 기한 내에 사용자가 교섭창구 단일화 절차를 거치지 아니하기로 동의한 경우에는 교섭창구 단일화 절차의 예외를 인정함.

나. 검토의견: 입법촉구(보완)

해당 법안은 산업별·업종별·지역별 교섭과 같은 초기업 교섭의 경우 교섭창구단일화 절차의 예외를 인정함으로써 해당 교섭을 진행하고자 하는 노동조합 및 노동자들의 단체교섭을 보장한다는 점에서 입법이 추진될 필요가 크다.

다만 기업별 교섭, 특히 원청과 하청노조 간의 교섭에 있어서도 소수노조의 단체교섭권이 보장되어야 한다는 점, 교섭 구조는 노동조합과 사용자가 자율적으로 선택할 수 있어야 한다는 점, 위 노조법 시행령 및 고용노동부 매뉴얼은 원·하청교섭에서 교섭창구 단일화 제도의 적용을 전제하고 있다는 점 등에 비추어볼 때 해당 법안만으로는 소수노조 및 노조 소속 노동자들의 단체교섭권이 온전히 보장된다고 보기는 어렵다.

2024년 헌법재판소는 교섭창구단일화 제도에 대하여 합헌결정을 하였으나(헌법재판소 2024. 6. 27. 선고 2020헌마237등 결정), 4인의 헌법재판관은 교섭대표노동조합을 정할 것을 강제한 노조법 제29조의2 제1항에 대하여 교섭대표노동조합이 되지 못한 노동조합과 그 조합원의 단체교섭권 침해를 최소화하기 위한 제도적 조치가 제대로 마련되어 있지 않은 상태에서 이들의 독자적인 단체교섭권 행사를 전면 제한하고 있어 침해의 최소성 요건을 충족하지 못한다는 이유로 헌법불합치결정을 하여야 한다는 반대의견을 밝히기도 하였다.

따라서 노조법 제29조 이하 제29조의5까지 교섭창구단일화에 관한 규정을 모두 삭제하는 입법이 추가로 진행되어야 할 필요가 크다.

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안

(이주노동자 사업자변경제한 철폐)

정책목표: 이주노동자의 노동권보장

담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

국가데이터처 조사에 따르면 2025년 5월 기준 15세 이상 국내 상주 외국인인 총 169만 2천 명이고 이 중 취업자는 110만 9천 명에 달한다. 체류 외국인들의 변화 추세를 살펴보면, 취업 등을 목적으로 90일 이상 장기 체류 외국인의 비율이 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

그런데 외국인 노동자에게 ‘노동할 수 있는 권리’를 부여하는 것이 아닌 사업주에게 외국인 노동자를 ‘고용할 권리’를 허가하는 고용허가제로 인하여, 외국인 노동자는 직업선택의 자유를 상실하고 정부가 소개한 사업장에서 근로를 제공할 수밖에 없다. 해당 사업주가 근로기준법을 위반하는 행위 등으로 인하여 외국인 노동자가 권리를 침해당해도, 법무부의 체류기간 연장신청 불허 등으로 인하여 제대로 된 구제를 받지 못하는 상황이 계속해서 발생하고 있다.

특히 사용자의 폭언, 폭행, 열악한 근로조건, 산업재해의 위험 등 부당한 처우에 직면하더라도 쉽게 사업장을 떠날 수 없는 구조는 국제노동기구(ILO)가 지적하는 ‘강제노동’에 해당할 소지가 크다. 1990년 UN 총회에서 채택된 이주노동자 보호 핵심협약인 ‘모든 이주노

동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약’ 제11조 제2항은 ‘어떠한 이주노동자와 그 가족도 강제적 또는 의무적 노동을 하도록 요구받지 아니한다’고 규정하고 있고, 우리나라 정부가 1998. 12. 비준한 ILO협약 제111호 「고용 및 직업에서의 차별에 관한 협약차별」은 고용과 직업에 있어서 모든 형태의 차별을 철폐하도록 국가정책을 결정, 추진해야 할 의무를 정부에게 부여하고 있다.

외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 ‘외국인고용법’) 제25조 제1항은 사업장변경 허용 사유를 ▲사용자의 정당한 근로계약 해지 또는 갱신 거절 ▲휴업·폐업 등 외국인근로자의 책임이 아닌 사유로 근로를 계속할 수 없는 경우 등으로 매우 한정적으로 규정하고 있다.

그러나 법에서 정한 ‘사용자의 근로조건 위반 또는 부당한 처우’는 실제 현장에서 매우 엄격하게 해석되고 있다. 위험한 작업 환경, 높은 노동 강도, 반복적인 부당 지시 등은 그 자체만으로 사업장변경 사유로 인정받기 어려운 것이 현실이다. 또한, 사업장변경 횟수마저 취업활동기간(3년) 중 3회, 연장된 기간(1년 10개월) 중 2회로 제한되어 있어(외국인고용법 제25조 제4항), 노동자의 선택권을 이중으로 구속하고 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2217664)
소관상임위	기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 3. 20. 이용우 (더불어민주당)
주요내용	－ 이주노동자의 사업장 변경 신청 사유 및 변경 횟수 제한을 삭제함. － 사업장 변경 신청 이후 변경허가를 받아야 하는 기간을 연장함.

나. 검토의견: 입법촉구

해당 법안은 외국인 노동자에 대한 사업장 변경사유 및 변경 횟수 제한을 삭제하여 사업장 변경이 필요한 외국인 노동자의 권익보호에 기여할 것으로 보인다. 다만, 구직 기간 동안 실업급여에 준하는 생계 지원 방안을 마련하여 외국인 노동자의 직업선택의 자유를 실질적으로 보장하고 노동자의 생존권을 보호하는 입법이 추가로 진행되어야 할 필요가 크다.

또한 사업주가 보복적으로 허위 사실을 담아 고용변동을 신고하는 것을 방지하기 위해 신고 접수 시 노동자에게 즉시 통지하고 의견 진술 기회를 부여하는 절차를 의무화해야 하고, 노동자와 사업주 간 다툼이 있는 경우, 고용노동부의 사실관계 조사가 완료될 때까지 노동자의 체류 자격이 불안정해지지 않도록 보호 조치를 마련해야 한다. ‘성실근로자 재입국 특례’와 같은 장기근속 인센티브도 사업장 변경 여부와 관계없이 국내 총 근속 기간을 합산하여 혜택을 받을 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

궁극적으로는 사용자 중심의 ‘고용허가제’에서 벗어나 이주노동자가 필수인력이 된 현 실정에 맞게 장기적으로 이주노동자가 전문인력으로서 체류 및 정주할 기회를 제공하고 노동자의 권리를 보장하는 ‘노동허가제’로의 전환을 위한 사회적 논의를 시작해야 한다.

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안, 양성평등기본법 일부개정법률안

(성평등 임금공시제 도입)

정책목표: 사업장별 고용·임금 정보의 공시를 통한 성별임금격차 해소 및 임금 정보 투명화

담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

우리나라의 성별임금격차는 OECD가 발표한 2023년 기준 통계에서 29.3%로 회원국 평균 11.3%의 2배가 넘으며, 조사대상 회원국 가운데 최하위를 기록하였다. 고용노동부의 고용통계에서도 2025년 기준 남성 대비 여성 임금은 70.9%에 그친다. 이러한 격차는 업종 분리, 저임금·비정규직에 대한 여성 집중, 채용·배치·평가·승진에서의 성차별적 관행과 구조가 복합적으로 작용하여 유지·재생산되어 온 결과이다. 이처럼 성별임금격차가 매우 심각한 수준이지만 이를 완화·해소하기 위한 정책적 노력은 크게 부족하다.

임금을 비밀로 하는 불투명한 임금 정책과 관행은 성별임금격차를 은폐하여 그 지속과 확대에 기여해왔다. 현행법상 고용상 성평등 관련 정보 공개가 일부 시행되고 있지만 제한적으로 이루어지고 있다. 공공기관의 경우 공공기관의 운영에 관한 법률 등에 따라 공공기관경 정보공개시스템(ALIO)을 통해 성별 임금 현황, 여성 관리자 비율 등을 공개하고 있다. 민간 상장기업은 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따라 임직원 현황과 등기임원의 임금, 직원의 평균임금을 포함한 사업보고서를 전자공시시스템(DART)을 통해 공시하고 있고, 고용정책 기본법은 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업주에게 고용형태별 근로

자 수 및 성별 구분 정보를 공시하도록 한다. 다만 위 제도들은 공개 항목의 대상과 범위가 제한적이어서 격차의 원인과 구조를 구체적으로 파악하기 어려워 격차를 개선하는 데 한계가 있다.

고용상 성별 불평등의 현황과 구조를 체계적으로 파악할 수 있는 정보 공개가 보장되기 위해서는 명확한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 정보가 없으면 차별의 인지도, 입증도, 시정도 불가능하다. 임금정보에 대한 접근권이 보장되지 않는 한 동일가치노동 동일임금 원칙은 선언에 머무를 수밖에 없다. 따라서 사업장 단위의 임금 현황을 투명하게 드러내는 성평등임금공시제와, 노동자·구직자가 스스로 임금정보를 확인할 수 있는 임금정보청구권을 함께 제도화할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2217320) (2) 양성평등기본법 일부개정법률안 (2217277) (3) 양성평등기본법 일부개정법률안 (2218079) (4) 양성평등기본법 일부개정법률안 (2220500)
소관상임위	성평등가족위원회, 기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 3. 9. 손술 (진보당) (2) 2026. 3. 9. 신장식 (조국혁신당) (3) 2026. 4. 3. 박홍배 (더불어민주당) (4) 2026. 8. 7. 이수진 (더불어민주당)
주요내용	(1) 손술 의원안 － 구직자와 근로자의 임금정보청구권을 신설함. 구직자는 임금을 구성하는 항목과 산정 기준 및 관련 취업규칙·단체협약을, 근로자는 자신이

주요내용	지정하는 근로자 또는 근로자 집단의 임금·평균임금과 그 구성 항목을 사업주에게 청구할 수 있고, 청구권을 제한하는 근로계약·취업규칙·단체협약은 효력이 없으며, 사업주가 임금정보를 제공하지 아니한 때에는 동일 가치 노동에 대한 동일 임금이 지급되지 않은 것으로 봄 － 성평등 임금 보고서의 제출·공시제를 도입함. 공공기관, 지방공사·지방공단, 상시 100명 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 매년(상시 100명 이상 300명 미만은 3년마다) 고용형태·직종·직급·직무·근속연수별 남녀근로자 현황과 임금 현황, 승진 현황, 성별임금격차 개선 계획 등을 제출하고 성평등가족부장관은 이를 매년 공시함. 간접고용 노동자와 노무제공자를 포함하며, 작성 시 근로자대표의 의견을 들어야 함. (2) 신장식 의원안 － 근로자, 노동조합, 근로자대표의 임금정보청구권을 신설함. 청구인은 사업주는 청구인에게 대통령령으로 정하는 동일가치노동을 하는 근로자의 급여, 임금 구성요소, 산정방식 등을 제공 또는 열람하게 하여야 함. 사업주가 임금정보를 제공하지 아니한 때에는 과태료를 부과함. － 고용형태별·성별 고용현황 공시제를 도입함. 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 고용하는 사업장은 매년 고용형태별·성별 고용현황과 직종·직급·직무·근속연수·고용형태별 근로자 성비와 직종·직급·직무·근속연수·고용형태별 성별 임금 현황을 공시함. (3) 박홍배 의원안 － 고용평등공시제를 도입함. 공공기관, 지방공사·지방공단, 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 매년 직종별·직급별·고용형태별 근로자와 임금현황, 성별임금격차 개선계획 등을 제출하고 성평등가족부장관은 이를 매년 공시함. 작성 시 근로자 대표의 의견을 들어야 함. (4) 이수진 의원안 － 고용성평등지수를 도입함. 성평등가족부장관은 국가기관등과 300명 이상의 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사용자의 고용성평등지수를 산출·공개함. 고용평성평등지수에는 성별 임금 격차,
------	--

주요내용	채용, 승진 및 근속현황 등이 포함됨. － 고용평등공시를 도입함. 성평등가족부장관은 남녀근로자의 고용현황 및 임금 격차 등 대통령령으로 정하는 사항을 공시하고 공시 대상 사업주는 필요한 자료를 매년 성평등가족부장관에게 제출하여야 함.
------	--

나. 검토의견: 입법촉구

네 개정안 모두 공공기관과 일부 대기업을 대상으로 하는 현행 공시제도만으로 OECD 최하위 수준의 성별임금격차를 해소할 수 없다는 문제의식에서 출발하여 공시 대상이 되는 사업장을 확대하고 강화된 공시제를 도입하려 한다는 점에서 의의가 있다. 손솔 의원안이 가장 포괄적인 설계를 담고 있으므로, 손솔 의원안을 중심으로 서술한다.

손솔 의원안은 구직자와 노동자 모두의 임금정보청구권을 보장한다. 구직자는 사업주가 지급하는 임금을 구성하는 항목 및 각 항목의 산정 기준과 해당 임금에 적용되는 취업규칙·단체협약을 청구할 권리를, 근로자는 자신이 지정하는 근로자의 임금 및 그 구성 항목과 근로자 집단의 평균임금을 청구할 권리를 각각 부여한다. 사업주가 임금정보를 제공하지 않은 때에는 동일가치노동에 대한 동일임금이 지급되지 않은 것으로 보도록 하였다. 나아가 임금정보를 공개하지 않기로 하는 근로계약·취업규칙·단체협약을 체결할 수 없도록 하고 이에 반하는 조항은 효력이 없음을 명시하였다. 임금정보의 불투명성이 격차를 은폐하는 핵심 기제이며 노동자가 차별 시정 절차까지 나아가기 위해서는 최소한의 임금정보를 청구할 수 있어야 한다는 점에서 청구권은 공시제와 분리될 수 없는 제도이다.

손솔 의원안은 성평등 임금 보고서에 포함되어야 할 사항을 법률에 직접 규정한다. 고용형태·직종·직급·직무·근속연수별 남녀근로자 현황과 임금 현황, 남녀근로자 평균 근속연수, 신규 채용자 및 퇴직자 현황, 승진 현황 및 승진 소요 기간, 모성보호 및 일·가정 양립 지원제도의 직종별·직급별·성별 사용자 현황, 성별임금격차 개선 계획 등 7개 공시 항목을 법률에 명시하였다. 임금 현황만으로는 임금 격차로 이어질 수 있는 채용·배치·승진에서의 차별이 드러나기 어렵다. 공시 항목은 격차의 원인이 드러날 수 있도록 충분히 구체화되어야 한다.

적용 대상 사업장 범위가 가장 넓은 손솔 의원안은 공공기관·지방공사·지방공단과 함께 상시 100명 이상의 근로자를 사용하는 사업의 사업주를 대상으로 하되, 상시 100명 이상 300명 미만의 사업주에 대하여는 3년마다 제출하도록 하여 기업의 부담을 완화하였다. 2024년 기준 300인 이상 사업장에서 일하는 여성 취업자의 비율은 8.9%에 불과하다. 여성 노동자는 주로 중소·영세사업장에 집중되어 있다는 점에서 공시 대상에 중소기업이 포함되어야 제도의 목적을 달성할 수 있다.

비정규직 근로자도 성별임금격차의 영향을 받으므로 적용 대상 근로자의 범위 역시 넓게 설정되어야 한다. 손솔 의원안은 임금정보를 청구할 수 있는 노동자에 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자, 그리고 노무제공자를 포함하도록 명시하였다. 공시 대상에도 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자 그리고 노무제공자가 포함된다.

공시가 성별 임금 격차 개선으로 이어지기 위해서 효과적인 이행 강제 수단을 마련해야 한다. 손솔 의원안은 성평등가족부장관은 성별임금격차가 성평등가족부령으로 정하는 기준에 미달하는 사업주가 제출한 성별임금격차 개선 계획을 심사하여 보완을 요구할 수 있고, 이행실적을 평가하여 부진한 사업주에게 이행을 촉구하며, 명단 공개 기준일 이전 3회 연속 기준에 미달한 사업주가 이행촉구에 따르지 아니한 경우 그 명단을 공표할 수 있도록 하였다. 나아가 구직자와 근로자에게 임금정보청구를 이유로 불리한 처우는 형사 처벌하고, 정보를 미제출·거짓 제출한 경우 과태료를 부과하도록 한다.

손솔 의원안은 제도의 운영을 뒷받침할 전담기구인 한국성평등고용공단을 설립하여 성평등 고용정책의 평가 및 제도 개선, 여성의 고용촉진에 관한 정보의 수집·분석 및 연구, 동일가치노동 동일임금 지급에 관한 실태조사, 성평등임금공시제에 관한 사항 등을 수행하도록 한다.

손솔 의원안은 임금정보청구권의 보장, 공시 항목과 적용 대상의 확대, 충분한 이행강제 체계, 전담기구의 설립에 이르기까지 성평등임금공시제가 갖추어야 할 요소를 가장 포괄적으로 담고 있다. 신장식 의원안, 박홍배 의원안, 이수진 의원안 역시 제도 도입의 필요성을 확인하고 성별임금공시 도입을 위한 규정을 포함하고 있으므로, 통합 심사를 통해 그 취지를 반영하는 것이 타당하다.

돌봄기본법, 돌봄정책기본법, 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률

(돌봄권을 보장하는 돌봄기본법 제정)

정책목표: 돌봄권 보장과 돌봄의 공공성 강화

담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

우리 사회는 초고령사회에 진입하였고, 1인가구 비중은 2024년 기준 36.1%로 가장 주된 가구 형태가 되었다. 가족 구조의 변화로 혈연·혼인 중심의 가족돌봄에 의존해 온 기존 돌봄 방식은 더 이상 유지되기 어렵다. 그럼에도 돌봄은 여전히 개인과 개별 가정이 감당해야 할 영역, 특히 여성에게 부여된 일로 인식되고 있어 돌봄 부담이 사회참여의 제약과 구조적 불평등으로 이어지고 있다.

현행 돌봄 관련 법제는 「영유아보육법」, 「아동복지법」, 「아이돌봄 지원법」, 「노인복지법」, 「노인장기요양보험법」, 「장애인활동 지원에 관한 법률」 등 대상별·부처별로 분절되어 있다. 돌봄정책 전반을 관통하는 공통의 이념과 원칙, 권리 규정이 없는 상태에서 개별 제도가 필요에 따라 도입된 결과, 대상 영역 간 서비스 격차와 사각지대가 발생하고 지역 간 편차도 크다.

돌봄서비스의 공급은 민간위탁과 시장에 크게 의존하고 있어 공공성이 취약하다. 국공립 돌봄제공기관조차 상당수가 민간에 위탁 운영되고 있고, 수탁자가 변경될 때마다 종사자의

고용이 단절되는 문제가 반복된다. 재정지원 일자리사업으로 운영되는 돌봄사업은 매년 사업 존폐와 예산 규모가 달라져 서비스의 지속성과 안정성을 담보하지 못한다.

직접 돌봄을 수행하는 돌봄노동자의 노동조건은 여전히 열악하다. 저임금·단시간·간헐적 고용이 구조화되어 있고, 이용자의 입원·사망·이사 등을 이유로 계약이 손쉽게 종료되며, 휴게시간·병가·산재보상 등 기본적 권리조차 제대로 보장되지 않는다. 도급·플랫폼·개인고용 등 다양한 고용형태를 이유로 근로자성이 부정되면서 노동3권과 사회보험에서 반복적으로 배제되고, 감염·폭언·성희롱 등의 위협에는 상시 노출되어 있다. 이러한 제도적 공백은 인력 이탈과 서비스 질 저하로 이어져 이용자의 피해로 되 돌아온다.

대가 없이 가족 등을 돌보는 무급 돌봄자에 대한 지원체계도 부재하다. 무급 돌봄은 여전히 여성에게 집중되어 있고, 돌봄으로 인한 휴직·이직은 소득 감소와 경력 단절, 노후 빈곤으로 이어진다. 학업과 취업 시기에 가족을 돌보는 이른바 돌봄 청소년·청년의 실태는 파악조차 제대로 이루어지지 않고 있다.

돌봄 수요는 급증하는 반면 돌봄인력은 크게 부족하며, 이러한 격차는 정책 패러다임의 근본적 전환이 없는 한 심화될 전망이다. 돌봄과 관련하여 산재된 법제도와 정책을 아우르면서 돌봄정책의 기본이념과 원칙, 방향과 목표를 정하고, 돌봄권 보장을 국가와 지방자치단체의 책무로 명확히 하는 공통의 법적 토대로서 돌봄기본법의 제정이 요구된다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 돌봄기본법안 (2216622) (2) 돌봄정책기본법안 (2215602) (3) 돌봄노동자의 노동조건 개선 및 지위 향상에 관한 법률안 (2215597) (4) 돌봄기본법안 (2213805)
---------------	--

소관상임위	보건복지위원회, 기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 2. 5. 전진숙 (더불어민주당) (2) 2025. 12. 24. 손솔 (진보당) (3) 2025. 12. 24. 전종덕 (진보당) (4) 2025. 10. 29. 이수진 (더불어민주당)
주요내용	(1) 전진숙 의원안 - 돌봄을 받을 권리와 돌봄을 제공할 권리로 구성된 ‘돌봄권’을 보장하는 것을 국가 및 지방자치단체의 책무로 규정하고 기본계획·실태조사·국가돌봄지수 등 돌봄정책 추진체계를 정립함. - 비공식 돌봄의 사회적 가치를 보전하기 위하여 돌봄기본소득의 지급 근거를 마련함. (2) 손솔 의원안 - 모든 사람의 돌봄을 받을 권리와 돌볼 권리를 규정하고, 국가와 지방자치단체에 돌봄서비스 제공 의무, 돌봄자 지원 및 공공성 강화 책임을 부여함. - 대상별로 분절된 돌봄서비스 간 격차 해소, 생애주기별 서비스 개발, 지역 돌봄 통합지원, 돌봄지원주택 공급을 규정하고, 돌봄서비스는 원칙적으로 무상 제공하되 재정상 필요한 경우 소득수준 등에 따라 일부 비용을 부담하게 할 수 있도록 함. - 국공립 돌봄제공기관의 직접운영을 원칙으로 하고 민간위탁 기관의 단계적 직접운영 전환 및 전환·수탁자 변경 시 계약 유지를 규정하며, 민간 돌봄제공기관의 인·허가 요건과 관리·감독, 인력·시설 기준을 정함. - 돌봄노동의 가치 인정과 노동조건 개선, 돌봄자의 성별 편중 완화, 일·돌봄·휴식의 균형, 돌봄 청소년·청년 지원을 규정하고, 5년마다 돌봄정책 기본계획을 수립·공표하며 돌봄정책위원회를 설치함. (3) 전종덕 의원안 - 타인에게 돌봄을 제공하고 대가를 받는 자는 계약의 형식에 관계없이 근로자로 보고, 원칙적으로 기간제 근로계약 체결을 금지함.

	- 이용자의 입원·사망·이사·교체 요구 등을 이유로 한 해고 등을 제한하고, 이로 인해 돌봄 제공이 중단·단축된 경우 평균임금의 70% 이상의 휴업수당을 지급하도록 함. - 최저임금액의 100분의 130 이상을 최소수준으로 하는 돌봄임금을 보장하고, 경력에 따른 기본급 차등과 월급제 적용 근거를 두며, 인수인계·이동·교육시간을 근로시간에 산입하고 주 15시간 이상의 소정근로시간을 보장함. - 예산·기금 편성에 관한 노정교섭 의무, 이용자 등의 괴롭힘 금지와 작업중지권, 근골격계 질병의 업무상 질병 인정, 돌봄노동자 보호위원회 설치 등을 규정함. (4) 이수진 의원안 - 모든 국민이 생애주기 전반에서 돌봄권을 가짐을 명시하고, 국가와 지방자치단체가 이를 보장하기 위한 종합적 시책과 법제상·재정상·행정상 조치를 하도록 함. - 돌봄정책의 기본방향을 보편성 확보와 차별 금지, 공공성 구현, 돌봄 및 돌봄노동의 가치 증진, 통합적 제공 확대로 규정함. - 돌봄청장이 5년마다 기본계획안을 마련하여 대통령 소속 돌봄위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고, 3년마다 실태조사를 실시하며, 국가돌봄지표·지역돌봄지표를 개발하여 국가돌봄지수와 지역돌봄지수를 매년 조사·공표하도록 함. - 돌봄기금 설치, 돌봄정보관리체계 구축, 돌봄인력 양성과 처우 개선, 협동조합 참여를 통한 민관협력, 돌봄의 날 지정 등을 규정함.
--	---

나. 검토의견: 입법촉구

해당 법안들은 모두 돌봄을 개인과 가족의 책임에서 국가와 사회의 책임으로 전환하고, 돌봄을 받을 권리와 돌볼 권리를 법적 권리로 확인한다는 점에서 방향을 같이한다. 산재된 돌봄 법제를 아우르는 공통의 기본법을 마련하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제이므로 조속한 제정을 촉구한다.

아울러 해당 법안들은 돌봄노동자의 권리 보장 방법을 명시하고 있다. 특히 전종덕 의원은 계약 형식을 불문한 근로자성 인정, 이용자 사정에 따른 해고 제한과 휴업수당, 돌봄 임금 최소수준, 이동·인수인계·교육시간의 근로시간 산입 등 그동안 사각지대로 남아 있던 쟁점을 구체적으로 규율하고 있으므로 기본법과 함께 제정될 필요가 있다.

무급 돌봄자에 대한 지원 역시 기본법의 핵심 요소이다. 손술 의원안의 가족돌봄을 위한 휴직·휴가·노동시간 단축 청구권과 소득 보전, 돌봄으로 인한 차별 금지, 돌봄 청소년·청년 지원과 전진숙 의원안의 돌봄기본소득 및 국민연금 가입기간 추가 산입은 돌봄으로 인한 소득 감소와 노후 빈곤을 완화하는 방안으로서 최종안에 적극 반영되어야 한다.

돌봄권 보장과 돌봄의 공공성을 강화하기 위하여, 모든 사람의 돌봄권을 실질적 권리로 규정하고, 국공립 인프라 확충과 직접운영을 중심으로 한 공공성 확보 수단을 명시하며, 돌봄노동자의 근로자성 인정과 노동조건 개선을 함께 규율하고, 무급 돌봄자에 대한 지원과 안정적 재원 확보 방안을 포함할 것을 내용으로 하는 단일 돌봄 기본법을 조속히 제정할 것을 촉구한다.

근로기준법 일부개정법률안, 반도체산업 경쟁력 강화 및 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 (근로시간제한 예외 개정 반대)

정책목표: 근로시간 제한 예외규정을 신설하려는 근로기준법 개정 저지를 통한 노동자들의 건강권 확보

담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

현행 근로기준법 제50조 제1항은 1주 간의 근로시간은 40시간을 초과할 수 없다고 명시하고 있으며, 제53조 제1항은 당사자 간의 합의를 전제로 1주 간에 12시간을 한도로 위 근로시간을 연장할 수 있도록 규정하고 있다.

위와 같은 ‘주 52시간제’에 대하여 윤석열 정부는 연장근로 계산 단위를 1주에서 월, 분기 등으로 선택할 수 있게 하고 연속휴식시간 부여를 통해 일이 많은 주에는 최대 주 69시간까지 일할 수 있게 하는 근로시간 제도 개편방안을 추진하였으나 저지되었다.

그러나 이후에도 전체 노동자가 아닌 일부 업종 및 직종 노동자를 대상으로 하여 근로시간 제한 예외규정을 두려는 움직임이 계속되고 있으며, 특히 ‘대구경북 행정통합 특별법’ 또는 ‘반도체특별법’, ‘메가특구특별법’ 등 산업 경쟁력 강화의 미명을 내세우는 법률에 일정소득 이상의 연구인력을 중심으로 근로시간의 예외를 규정하려는 내용들이 포함되거나 포함될 예정이라는 언론보도가 나오고 있다.

다행히 일부 법안들에서는 위와 같은 내용이 삭제되었으나, 현재도 근로시간 제한의 예외를 규정한 복수의 근로기준법 개정안이 발의되어 있는 상황이다. 법안 개정으로 노동자가 장시간 노동 및 불규칙한 노동에 시달리게 될 경우, 노동자의 건강 및 일·생활 양립이 침해되어 인간다운 생활을 할 수 있는 권리를 보장받을 수 없을 것이 우려된다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 근로기준법 일부개정법률안 (2208539) (2) 근로기준법 일부개정법률안 (2215193) (3) 근로기준법 일부개정법률안 (2215512)
소관상임위	기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 2. 27. 윤재옥 (국민의힘) (2) 2025. 12. 12. 김소희 (국민의힘) (3) 2025. 12. 23. 고동진 (국민의힘)
주요내용	(1) 윤재옥 의원안 － 대통령령으로 정하는 금액 이상의 근로소득을 받는 사람으로서 과학·학문·예술분야 전문직 및 정보통신분야 시스템 설계·개발업무에 종사하는 사람은 근로기준법의 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정을 적용받지 않도록 함. (2) 김소희 의원안 － 신상품 또는 신기술 등 연구개발 업무에 종사하는 사람에 대하여는 근로기준법의 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정을 적용하지 않도록 함. (3) 고동진 의원안 － 인공지능산업 분야에서 연구개발 등 대통령령으로 정하는 업무에 종사하는 근로자의 근로시간은 대통령령으로 정하는 절차와 기준에 따라 별도로 정할 수 있도록 함.

나. 검토의견: 입법저지

해당 법안들은 결국 근로기준법의 주 52시간 근로시간 제한의 예외를 확대하여 결국 전체 노동자에 대한 근로시간 제한을 무력화하는 방향으로 나갈 것으로 매우 우려된다.

근로시간에 대한 제한은 노동자들의 건강과 존엄성을 지키기 위한 필수적인 조치이다. 근로시간 제한이 폐지될 경우 불규칙한 집중 노동과 심야노동을 사실상 강제받게 될 것이며, 이로 인하여 노동자들은 건강이 악화되고 피로가 누적되어 산업재해가 빈발하고 오히려 업무 능률은 저해될 것이다.

우리나라가 1953년 근로기준법을 제정하면서 국제노동기구(ILO) 제1호 협약이 정한 근로시간 원칙을 수용하여 1일 8시간 근로제를 명시한 것처럼, ‘노동시간의 단축’은 노동자가 인간다운 삶을 살기 위한 근현대사회의 일관된 발전방향이자 정책목표이며, 그에 반하는 ‘노동시간 규제 완화’는 시대에 역행하는 발상이다. 따라서 해당 법안들은 저지되어야 한다.

최저임금법 일부개정법률안

(최저임금 업종/규모/지역별 차등화 반대)

정책목표: 최저임금 보장을 통한 노동자의 최소한의 생활 보장

담당검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

헌법 제32조 제1항은 국가가 근로자의 적정임금의 보장에 노력하여야 하며, 최저임금제를 시행하여야 할 의무를 규정하고 있다. 이에 “임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활 안정과 노동력의 질적 향상”(제1조)을 목적으로 하는 최저임금법이 시행중이고, 최저임금위원회에 따르면 경제활동인구부가조사 기준 최저임금의 영향을 받는 근로자 수는 2026년 기준 290만 4천 명으로 전체 임금근로자의 약 13.1%에 달한다.

그러나 지난 21대 국회에서는 외국인 노동자에 대한 최저임금 의무 적용 폐지, 근로자 수가 적은 사업장에 대한 최저임금 차등 적용 등 최저임금제도의 의의를 무시하는 법안들이 발의되었고, 이와 같이 최저임금을 차등 적용하거나 그 예외를 확대하려는 움직임은 현 22대 국회에서도 이어지고 있다.

현재 한국 사회에서 최저임금은 그보다 낮은 임금을 주어서는 아니 된다는 뜻이라기보다는 사실상 많은 노동자에게 ‘최대임금’으로 적용되고 있음을 고려하면, 그 하한선을 무너뜨리는 것은 노동자들의 생계에 매우 직접적인 영향을 미친다. 또한 지역별·업종별·사업장

규모별로 최저임금을 차등 적용하는 것은 해당 노동자들의 생활을 위협함과 더불어 신규 지원자의 감소로 해당 지역·업종·사업장의 침체를 가속화할 것이 분명하다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 최저임금법 일부개정법률안 (2215581) (2) 최저임금법 일부개정법률안 (2219980)
소관상임위	기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 12. 24. 고동진 (국민의힘) (2) 2026. 7. 15. 김소희 (국민의힘)
주요내용	(1) 고동진 의원안 - 대통령령에 따라 사업의 업종별·규모별, 기업의 규모별, 지역별 또는 산업별로 최저임금을 구분하여 정할 수 있도록 함. (2) 김소희 의원안 - 최저임금의 결정기준에 사용자의 지불 능력 및 고용안정에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하도록 함. - 사업의 종류별, 사업장 규모별, 지역별로 최저임금을 구분하여 정할 수 있도록 함. - 주휴수당을 최저임금에 산입하도록 함.

나. 검토의견: 입법저지

해당 법안들이 입법되어 지역별·업종별·사업장 규모별로 최저임금을 차등 적용할 경우 차등 적용 받은 분야 소속 노동자들의 생계에 직접적인 악영향을 미칠 뿐 아니라, 업종·사업장 규모 분류에 있어 사회적 비용이 발생할 우려가 크다. 또한 근로시간 제한 적용 예외

가 일부 업종 또는 일정 소득 이상 노동자에게 적용되다가 전체 노동자로 확장될 것이 우려되는 것처럼, 결국 모든 노동자에게 최저임금이 적용되지 않거나 그 수준이 낮아질 우려가 크므로 저지되어야 한다.

김소희 의원안의 경우 최저임금에 사용자의 지불 능력 및 고용안정을 고려한다는 것은 근로자의 생활안정을 위한 최저선을 정하는 최저임금의 취지를 몰각한 것일 뿐 아니라, 최저임금 보장과 고용안정이 충돌하는 것으로 전제한다는 점에서 매우 부적절하다. 또한 주휴수당을 최저임금에 산입하는 내용도 최저임금의 실질적 감소를 불러온다는 점에서 저지되어야 한다.

환경영향평가법 개정

(환경영향평가 객관성·공정성 확보)

정책목표: 환경영향평가의 객관성·공정성 확보

담당검토: 민변 환경보건위원회

1. 현황과 문제점

환경영향평가서 작성은 사업자가 대행업체를 직접 선정하고 비용을 직접 지급하는 구조로 되어 있다. 평가를 의뢰하는 자와 평가 대상 사업의 이해당사자가 동일인이므로, 대행업체 입장에서는 발주처 요구에 맞춰 조사 범위를 좁히거나 불리한 결과를 축소·누락할 유인이 구조적으로 존재한다. 실제로 부산 대저대교, 제주 비자림로 사업 등에서 멸종위기종이 누락되는 등 환경영향평가서의 부실 작성 사례가 반복되어 왔으며, 통계로도 이는 뒷받침된다. 2010년부터 2022년까지 39개 업체가 총 48건(거짓평가 23개사 27건, 부실평가 16개사 21건)의 행정처분을 받았다.

또한, 환경영향평가 협의 과정에 하게 되는 주민설명회·공청회는 사업계획이 어느 정도 확정된 이후 단계에서 개최되어, 입지 자체나 조사범위 등 근본적인 사항에는 사실상 의견을 낼 기회가 없다는 지적이 많다. 협의가 진행 중인 사업의 정보 역시 충분히 공개되지 않아, 주민이나 시민사회가 조사계획·평가준비서 단계에서부터 문제를 제기하기 어려운 구조다. 게다가 의견을 제출하더라도 그 의견이 반영되지 않았을 때 이를 다룰 수 있는 절차적 권리가 마련되어 있지 않다는 점도 참여의 실효성을 떨어뜨리는 요인이다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의 현황

법안명 (의안번호)	(1) 환경영향평가법 일부개정법률안 (2210517) (2) 환경영향평가법 일부개정법률안 (2211078) (3) 환경영향평가법 일부개정법률안 (2211091) (4) 환경영향평가법 일부개정법률안 (2211110) (5) 환경영향평가법 일부개정법률안 (2214282)
소관상임위	기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2025. 5. 14. 서왕진 (조국혁신당) (2) 2025. 6. 25. 정혜경 (진보당) (3) 2025. 6. 26. 정혜경 (진보당) (4) 2025. 6. 27. 정혜경 (진보당) (5) 2025. 11. 14. 정혜경(진보당)
주요내용	(1) 서왕진 의원안 (2210517) - (전략)환경영향평가서의 반려, 재평가요청사유에 ‘중대한 과실’도 요건으로 추가함. - 중대한 사업에 한하여 제3전문기관에 환경영향평가 대행자 선정 및 대행계약의 체결에 필요한 업무를 위탁하도록 함. - 환경영향평가서가 거짓, 부실로 작성된 경우, 재평가 의무를 기속화함. (2) 정혜경 의원안 (2211078) - (전략)환경영향평가 초안에 대하여 기존 “주민 등의 의견” 수렴에서 “주민 등의”를 삭제하여 환경영향평가 과정에서 누구라도 의견을 제시할 수 있도록 함. (3) 정혜경 의원안 (2211091) - 전체 환경영향평가 대상 사업에 대하여 제3전문기관에 환경영향평가 대행자 선정 및 대행계약의 체결에 필요한 업무를 위탁하도록 함.

주요내용	(4) 정혜경 의원안 (2211110) - ‘이의신청권’을 신설함. (5) 정혜경 의원안 (2214282) - 시민단체, 전문가 등이 위원으로 포함된 ‘환경영향평가위원회’를 상설 위원회로 신설함. - 환경영향평가위원회에서 ‘심층평가’ 대상 사업을 결정하도록 함. - ‘심층평가’대상 사업에 대하여 전문가, 시민단체 등이 포함된 ‘환경영향 갈등조정협의회’를 구성할 수 있도록 함.
------	--

나. 검토의견: 보완입법

서왕진 의원안과 정혜경 의원안(2211091)에서 공탁제(중개플랫폼)도입안이 반영되었다. 서왕진 의원안과 정혜경 의원안의 차이는 ‘전체사업’을 대상으로 할 것인지 ‘중대한 사업’에 한하여 공탁제를 할 것인지의 차이에 있다. 환경영향평가의 중요성을 고려하면 ‘전체사업’을 대상으로 하는 정혜경 의원안이 더 바람직하다.

그러나 위 두 안 모두 “비용예치”와 관련한 구체적인 조문이 없어 아쉬움을 남긴다. 정혜경 의원안에서도 “비용예치”와 관련한 문제의식은 있었으나 조문으로 구체화되지는 못했다.

중개뿐만 아니라 비용지급 단절을 통한 독립성 확보 역시 중요한 사항인 만큼 “비용예치” 규정이 명백하게 입법되어야 할 필요가 있다.

환경영향평가서는 내용이 방대하고 전문적이어서 개발행위가 환경에 어떤 영향을 미칠지를 일반 주민들이 이해하기 어렵다. 따라서 환경영향평가와 관련하여 지역 고유의 지식을 가졌거나 환경영향에 대해 전문적인 정보와 지식을 가진 자로서 주민들의 환경영향평가서에 대한 이해도를 높이는 역할을 하는 조력자를 선정하여 주민들의 이해를 돕도록 제도적으로 보장할 필요가 있다.

정혜경 의원안(2211078)에서 의견제출 ‘권한’의 범위를 지역주민에서 국민 전체로 넓혔다는 점에서는 바람직하지만 결국 ‘전문적인 평가서의 내용을 이해할 수 있는가’의 문제에 대한 해법은 내놓지 못했다. 참여주체가 전 국민으로 확대될수록, 평가서를 이해하고 실질적인 의견을 제시할 수 있도록 돕는 조력자 제도의 필요성은 더 커진다고 볼 수 있다. 참여 범위 확대와 조력자 제도가 결합되지 않으면, 확대된 참여가 형식적 의견 개진에 그칠 위험이 있다고 보인다.

정혜경 의원안(2211110)에서는 이의신청권 조항이 신설되었다. 그러나 이의신청 처리 시 “환경영향평가협회의 심의를 거쳐” 협의 내용 변경 여부를 결정하도록 해 심의기구를 통한 객관적 판단 과정을 보장함이 바람직하나, 정혜경 의원안은 행정기관의 장 또는 사업자가 ‘결정하고 통지’하도록만 되어 있어 심의절차가 빠져 있다. 즉 이의신청을 받는 주체(사업자·행정기관)가 동시에 그 인용 여부를 스스로 판단하는 구조여서, 이해당사자가 심판까지 겸하는 문제가 그대로 남아 있다.

성평등가족위원회

남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안, 양성평등기본법 일부개정법률안

(성평등 임금공시제 도입)

정책목표: 사업장별 고용·임금 정보의 공시를 통한 성별임금격차 해소 및 임금 정보 투명화

담당검토: 민변 여성인권위원회

1. 현황과 문제점

우리나라의 성별임금격차는 OECD가 발표한 2023년 기준 통계에서 29.3%로 회원국 평균 11.3%의 2배가 넘으며, 조사대상 회원국 가운데 최하위를 기록하였다. 고용노동부의 고용통계에서도 2025년 기준 남성 대비 여성 임금은 70.9%에 그친다. 이러한 격차는 업종 분리, 저임금·비정규직에 대한 여성 집중, 채용·배치·평가·승진에서의 성차별적 관행과 구조가 복합적으로 작용하여 유지·재생산되어 온 결과이다. 이처럼 성별임금격차가 매우 심각한 수준이지만 이를 완화·해소하기 위한 정책적 노력은 크게 부족하다.

임금을 비밀로 하는 불투명한 임금 정책과 관행은 성별임금격차를 은폐하여 그 지속과 확대에 기여해왔다. 현행법상 고용상 성평등 관련 정보 공개가 일부 시행되고 있지만 제한적으로 이루어지고 있다. 공공기관의 경우 공공기관의 운영에 관한 법률 등에 따라 공공기관경 정보공개시스템(ALIO)을 통해 성별 임금 현황, 여성 관리자 비율 등을 공개하고 있다. 민간 상장기업은 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따라 임직원 현황과 등기임원의 임금, 직원의 평균임금을 포함한 사업보고서를 전자공시시스템(DART)을 통해 공시하고 있고, 고용정책 기본법은 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업주에게 고용형태별 근로

자 수 및 성별 구분 정보를 공시하도록 한다. 다만 위 제도들은 공개 항목의 대상과 범위가 제한적이어서 격차의 원인과 구조를 구체적으로 파악하기 어려워 격차를 개선하는 데 한계가 있다.

고용상 성별 불평등의 현황과 구조를 체계적으로 파악할 수 있는 정보 공개가 보장되기 위해서는 명확한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 정보가 없으면 차별의 인지도, 입증도, 시정도 불가능하다. 임금정보에 대한 접근권이 보장되지 않는 한 동일가치노동 동일임금 원칙은 선언에 머무를 수밖에 없다. 따라서 사업장 단위의 임금 현황을 투명하게 드러내는 성평등임금공시제와, 노동자·구직자가 스스로 임금정보를 확인할 수 있는 임금정보청구권을 함께 제도화할 필요가 있다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2217320) (2) 양성평등기본법 일부개정법률안 (2217277) (3) 양성평등기본법 일부개정법률안 (2218079) (4) 양성평등기본법 일부개정법률안 (2220500)
소관상임위	성평등가족위원회, 기후에너지환경노동위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2026. 3. 9. 손술 (진보당) (2) 2026. 3. 9. 신장식 (조국혁신당) (3) 2026. 4. 3. 박홍배 (더불어민주당) (4) 2026. 8. 7. 이수진 (더불어민주당)
주요내용	(1) 손술 의원안 － 구직자와 근로자의 임금정보청구권을 신설함. 구직자는 임금을 구성하는 항목과 산정 기준 및 관련 취업규칙·단체협약을, 근로자는 자신이

주요내용	지정하는 근로자 또는 근로자 집단의 임금·평균임금과 그 구성 항목을 사업주에게 청구할 수 있고, 청구권을 제한하는 근로계약·취업규칙·단체협약은 효력이 없으며, 사업주가 임금정보를 제공하지 아니한 때에는 동일 가치 노동에 대한 동일 임금이 지급되지 않은 것으로 봄 － 성평등 임금 보고서의 제출·공시제를 도입함. 공공기관, 지방공사·지방공단, 상시 100명 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 매년(상시 100명 이상 300명 미만은 3년마다) 고용형태·직종·직급·직무·근속연수별 남녀근로자 현황과 임금 현황, 승진 현황, 성별임금격차 개선 계획 등을 제출하고 성평등가족부장관은 이를 매년 공시함. 간접고용 노동자와 노무제공자를 포함하며, 작성 시 근로자대표의 의견을 들어야 함. (2) 신장식 의원안 － 근로자, 노동조합, 근로자대표의 임금정보청구권을 신설함. 청구인은 사업주는 청구인에게 대통령령으로 정하는 동일가치노동을 하는 근로자의 급여, 임금 구성요소, 산정방식 등을 제공 또는 열람하게 하여야 함. 사업주가 임금정보를 제공하지 아니한 때에는 과태료를 부과함. － 고용형태별·성별 고용현황 공시제를 도입함. 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 고용하는 사업장은 매년 고용형태별·성별 고용현황과 직종·직급·직무·근속연수·고용형태별 근로자 성비와 직종·직급·직무·근속연수·고용형태별 성별 임금 현황을 공시함. (3) 박홍배 의원안 － 고용평등공시제를 도입함. 공공기관, 지방공사·지방공단, 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 고용하는 사업주는 매년 직종별·직급별·고용형태별 근로자와 임금현황, 성별임금격차 개선계획 등을 제출하고 성평등가족부장관은 이를 매년 공시함. 작성 시 근로자 대표의 의견을 들어야 함. (4) 이수진 의원안 － 고용성평등지수를 도입함. 성평등가족부장관은 국가기관등과 300명 이상의 대통령령으로 정하는 수 이상의 근로자를 사용하는 사용자의 고용성평등지수를 산출·공개함. 고용평성평등지수에는 성별 임금 격차,
------	--

주요내용	채용, 승진 및 근속현황 등이 포함됨. － 고용평등공시를 도입함. 성평등가족부장관은 남녀근로자의 고용현황 및 임금 격차 등 대통령령으로 정하는 사항을 공시하고 공시 대상 사업주는 필요한 자료를 매년 성평등가족부장관에게 제출하여야 함.
------	--

나. 검토의견: 입법촉구

네 개정안 모두 공공기관과 일부 대기업을 대상으로 하는 현행 공시제도만으로 OECD 최하위 수준의 성별임금격차를 해소할 수 없다는 문제의식에서 출발하여 공시 대상이 되는 사업장을 확대하고 강화된 공시제를 도입하려 한다는 점에서 의의가 있다. 손술 의원안이 가장 포괄적인 설계를 담고 있으므로, 손술 의원안을 중심으로 서술한다.

손술 의원안은 구직자와 노동자 모두의 임금정보청구권을 보장한다. 구직자는 사업주가 지급하는 임금을 구성하는 항목 및 각 항목의 산정 기준과 해당 임금에 적용되는 취업규칙·단체협약을 청구할 권리를, 근로자는 자신이 지정하는 근로자의 임금 및 그 구성 항목과 근로자 집단의 평균임금을 청구할 권리를 각각 부여한다. 사업주가 임금정보를 제공하지 않은 때에는 동일가치노동에 대한 동일임금이 지급되지 않은 것으로 보도록 하였다. 나아가 임금정보를 공개하지 않기로 하는 근로계약·취업규칙·단체협약을 체결할 수 없도록 하고 이에 반하는 조항은 효력이 없음을 명시하였다. 임금정보의 불투명성이 격차를 은폐하는 핵심 기제이며 노동자가 차별 시정 절차까지 나아가기 위해서는 최소한의 임금정보를 청구할 수 있어야 한다는 점에서 청구권은 공시제와 분리될 수 없는 제도이다.

손술 의원안은 성평등 임금 보고서에 포함되어야 할 사항을 법률에 직접 규정한다. 고용형태·직종·직급·직무·근속연수별 남녀근로자 현황과 임금 현황, 남녀근로자 평균 근속연수, 신규 채용자 및 퇴직자 현황, 승진 현황 및 승진 소요 기간, 모성보호 및 일·가정 양립 지원제도의 직종별·직급별·성별 사용자 현황, 성별임금격차 개선 계획 등 7개 공시 항목을 법률에 명시하였다. 임금 현황만으로는 임금 격차로 이어질 수 있는 채용·배치·승진에서의 차별이 드러나기 어렵다. 공시 항목은 격차의 원인이 드러날 수 있도록 충분히 구체화되어야 한다.

적용 대상 사업장 범위가 가장 넓은 손술 의원안은 공공기관·지방공사·지방공단과 함께 상시 100명 이상의 근로자를 사용하는 사업의 사업주를 대상으로 하되, 상시 100명 이상 300명 미만의 사업주에 대하여는 3년마다 제출하도록 하여 기업의 부담을 완화하였다. 2024년 기준 300인 이상 사업장에서 일하는 여성 취업자의 비율은 8.9%에 불과하다. 여성 노동자는 주로 중소·영세사업장에 집중되어 있다는 점에서 공시 대상에 중소기업이 포함되어야 제도의 목적을 달성할 수 있다.

비정규직 근로자도 성별임금격차의 영향을 받으므로 적용 대상 근로자의 범위 역시 넓게 설정되어야 한다. 손술 의원안은 임금정보를 청구할 수 있는 노동자에 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자, 그리고 노무제공자를 포함하도록 명시하였다. 공시 대상에도 기간제근로자, 단시간근로자, 파견근로자 그리고 노무제공자가 포함된다.

공시가 성별 임금 격차 개선으로 이어지기 위해서 효과적인 이행 강제 수단을 마련해야 한다. 손술 의원안은 성평등가족부장관은 성별임금격차가 성평등가족부령으로 정하는 기준에 미달하는 사업주가 제출한 성별임금격차 개선 계획을 심사하여 보완을 요구할 수 있고, 이행실적을 평가하여 부진한 사업주에게 이행을 촉구하며, 명단 공개 기준일 이전 3회 연속 기준에 미달한 사업주가 이행촉구에 따르지 아니한 경우 그 명단을 공표할 수 있도록 하였다. 나아가 구직자와 근로자에게 임금정보청구를 이유로 불리한 처우는 형사 처벌하고, 정보를 미제출·거짓 제출한 경우 과태료를 부과하도록 한다.

손술 의원안은 제도의 운영을 뒷받침할 전담기구인 한국성평등고용공단을 설립하여 성평등 고용정책의 평가 및 제도 개선, 여성의 고용촉진에 관한 정보의 수집·분석 및 연구, 동일가치노동 동일임금 지급에 관한 실태조사, 성평등임금공시제에 관한 사항 등을 수행하도록 한다.

손술 의원안은 임금정보청구권의 보장, 공시 항목과 적용 대상의 확대, 충분한 이행강제 체계, 전담기구의 설립에 이르기까지 성평등임금공시제가 갖추어야 할 요소를 가장 포괄적으로 담고 있다. 신장식 의원안, 박홍배 의원안, 이수진 의원안 역시 제도 도입의 필요성을 확인하고 성별임금공시 도입을 위한 규정을 포함하고 있으므로, 통합 심사를 통해 그 취지를 반영하는 것이 타당하다.



