

한국사회 개혁을 위한
2018 정기국회 30대 주요 입법 과제

한국사회 개혁을 위한
2018 정기국회 30대 주요 입법 과제

발간의 변

촛불을 통한 현직 대통령의 탄핵과 연이은 정치권력의 교체라는 사건 이후, 한국사회의 현실은 어떠한지 되묻습니다. 거리에서 우리는 촛불이라는 희망의 축제를 펼쳤지만, 우리 삶의 현실에는 여전히 억압과 폭력, 불평등이 자리하고 있습니다. 가정, 학교, 직장, 군대 등에서 여전히 인간의 존엄과 가치가 훼손당하는 장면들이 자주 목격되고 반복되고 있습니다. 변화의 바람이 조금씩 불어오고는 있지만, 아직 우리 사회와 삶을 바꾸고자 했던 촛불의 다짐에 비추어 보면 부족함이 많습니다.

촛불로 다짐했던 우리사회의 변화는 국회의 손을 빌리지 않고는 실현할 수 없는 것이 사실입니다. 수많은 개혁입법이 여전히 국회에서 공전되고 있습니다. 2018년 정기국회에서 그러한 우를 반복해서는 안될 것입니다. 민변은 매년 정기국회에 맞추어 10월·11월경에 <입법감시의견서>를 발간해왔습니다. 그러나 2018년 지금, 그 어느 때 보다 더 적극적인 개혁입법의 목소리가 울려 퍼져야 한다는 깨달음으로 올해는 정기국회 전에 <30대 주요 입법 과제>를 발간하여 내놓게 되었습니다.

본 자료집에 담긴 개혁 입법과제는 현재 국회에 발의되어 있는 법안들 중에서 한국사회의 개혁과 변화를 위하여 반드시 필요하다고 시민사회가 충분히 공감하는 법안들을 30개로 간추리고 이에 관한 민변의 의견을 보태어 작성한 것입니다. 발의된 법안들 가운데 다소 보완이 필요한 부분에 관해서도 민변의 목소리를 아끼지 않았습니다.

물론 이 30개의 개혁입법목록에 빠진 개혁적 법안들도 적지 않습니다만, 이번의 목록은 민변이 상대적으로 주목하고 있는 사안이 무엇인지 숙고하여 우선 제시하는 것으로 이해해 주시면 좋겠습니다. 불가피하게 이번 책자에 채 담기지 못한 개혁입법안들과 반드시 저지되어야 할 적극저지법안들에 관한 의견은 11월경에 발간할 <입법감시의견서>를 통해서 별도로 목소리를 내겠습니다.

그 어느 해 보다 뜨거웠던 여름, 이 책자의 발간을 위해 고생해주신 민변 <개혁 감시와 실천 TF> 소속 변호사들과 개별 법안을 선별하고 의견서를 작성해준 모든 민변 위원회 소속 변호사들의 노고에 감사드리며 그 노고에 합당한 결실이 부디 2018 정기국회 논의에서 맺어지기를 바랍니다.

2018년 8월 28일
민주사회를 위한 변호사모임
회장 김호철

발간의 변 4

1부 민주주의 실현과 국가기관의 민주화를 위한 5대 개혁입법과제

I 고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안	11
II 국가정보원법 전부개정법률안 (국가정보원의 권한 제한 등)	16
III 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안	26
IV 제주4.3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법	31
V 공직선거법 일부개정법률안 (연동형 비례대표제 및 청소년참정권)	34

2부 기본적 인권의 실현을 위한 5대 개혁입법과제

I 난민법 일부개정법률안	45
II 출입국관리법 및 인신보호법 일부개정법률안 (이주구금 제도의 개선)	49
III 민법 일부개정법률안 (불법행위책임의 소멸시효에 대한 특례 규정 도입)	54
IV 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안 (보편적 출생신고)	58
V 균형법 일부개정법률안 (제92조의6 추행죄 폐지)	63

3부 노동의 권리를 보장하기 위한 5대 개혁입법과제

I 근로기준법 일부개정법률안 (경영상 이유에 의한 해고, 취업규칙 불이익변경)	69
II 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (쟁의행위에 대한 손해배상청구)	75
III 산업안전보건법 일부 개정법률안	78
IV 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (교원노조의 조합원 자격 범위 확대)	86
V 근로기준법 및 외국인고용법 일부개정법률안 (외국인 노동자 주거권 보장)	90

4부 경제민주화 실현을 위한 5대 개혁입법과제

I 종합부동산세법 일부개정법률안 (종합부동산세 강화)	97
II 상가건물임대차보호법 일부개정법률안	102
III 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (대리점단체 구성 및 협의권)	111
IV 상법 일부개정법률안	115
V 독점규제 및 거래공정화에 관한 법률 (공정거래법) 일부개정법률안	119

5부 한반도 평화와 환경권 실현을 위한 5대 개혁입법과제

I 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안	133
II 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안	137
III 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안	142
IV 생활주변방사선 안전관리법 일부개정법률안	146
V 대기환경보전법 일부개정법률안	150

6부 민생문제 해결을 위한 5대 개혁입법과제

I 국민기초생활 보장법 일부개정법률안 (부양의무자 기준 완전 폐지)	157
II 주택임대차보호법 일부개정법률안 (계약갱신청구권 및 전월세 인상을 상한제)	162
III 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 일부개정법률안	167
IV 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안 (집합건물 관리체계 도입)	171
V 이자제한법 일부개정법률안	174

I. 고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안

정책 목표: 검찰개혁

담당 검토: 민변 사법위원회

1. 현황과 문제점

강원랜드 비리 수사 외압 사건에서도 알 수 있듯이 고위공직자와 관련된 사건에 대해 검찰이나 특별검사제로는 실제적 진실을 규명하는데 구조적인 한계가 있다. 또한 검찰은 고위공직자에 대한 수사과 기소를 독점해 표적수사를 하거나 정의에 입각한 수사 및 기소를 하지 않는 등 수사기관으로서의 권한을 남용하고 있다.

이에 대한 해결책으로서 2014년부터 상설특검제도가 시행되고 있으나 상설특검제도는 현재 제대로 된 기능을 하지 못하고 있다. 상설특검제도의 목적은 특별검사가 임명되어 상시적·전문적으로 부정부패사건·권력형 비리사건을 수사하고 검찰의 권한남용을 통제하는 것이어서, 특별검사의 상시 활동이 중요하나 현 상설특검제도의 특별검사는 특정 사건이 발생한 이후 국회가 특검 수사가 필요하다고 의결하거나 법무부장관이 특검 수사가 필요하다고 판단한 경우에만 임명하도록 되어있어 그 목적대로 제대로 작동하지 않고 있다.

이상과 같은 이유에서 고위공직자의 직무 관련 부정부패를 엄정하게 수사하고 기소할 수 있는 독립적인 수사기관인 공수처를 설치하여 공직사회의 부정부패를 예방·척결하고, 고위 공직자의 권한남용 통제·견제를 통해 국민의 인권을 보호하며, 내부비리에 취약한 검찰과 법원에 대한 감시는 물론 비대한 검찰 권한을 분산시켜야 한다.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2001461) (2) 고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안(2001057) / 2016. 7. 21. / 노회찬(정의당) (3) 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2004379) / 2016. 12. 14. / 양승조(더불어민주당) ※ 고위공직자범죄수사처 설치와 운영에 관한 법률(안) / 2017. 9. / 법무·검찰개혁위원회</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2016. 8. 8. / 박범계(더불어민주당), 이용주(국민의당) (2) 2016. 7. 21. / 노회찬(정의당) (3) 2016. 12. 14. / 양승조(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2001461) - 고위공직자와 그 가족의 범죄행위 또는 관련범죄 등에 관한 수사를 관장하기 위하여 독립기구인 고위공직자비리수사처를 둠(안 제3조) - 수사처는 고위공직자 또는 그 가족의 범죄행위 등을 인지한 때, 감사원·국가인권위원회·국민권익위원회·금융감독원·금융위원회의 수사 의뢰가 있는 때, 국회 재적의원 10분의 1이상의 연서로 수사요청이 있는 때 즉시 수사에 착수하여야 함(안 제18조) - 수사처에 특별검사의 불기소 처분의 적정성 등에 관해 국민의 의견을 직접 반영하여 수사의 공정성과 투명성을 제고하고 심의하기 위해 11명 이상 15명 이하의 위원으로 구성된 불기소심사위원회를 둠(안 제20조)</p> <p>(2) 고위공직자비리수사처 설치에 관한 법률안(2001057) - 수사처의 직무집행상 공정성을 높이기 위해, 수사처가 수사한 사</p>

<p>주요내용</p>	<p>건에 대하여 기소 또는 불기소를 결정할 경우 대통령과 국회에 보고 토록 하고, 매년 국회에 업무계획을 제출토록 함(안 제23조)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수사처에서 퇴직한 자는 3년간 일정한 공직에 임용될 수 없고, 2년 간 수사처가 수사한 사건을 변호사로서 수임할 수 없도록 하여 이 해충돌을 방지함(안 제11조) - 고소·고발인 및 수사의뢰기관에 재정신청권을 부여함(안 제22조) <p>(3) 고위공직자비리수사처 설치 및 운영에 관한 법률안(2004379)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 고위공직자의 범죄행위에 대한 수사 및 공소의 제기·유지에 관한 직무를 수행하기 위하여 독립한 고위공직자비리수사처를 설치하 도록 함(안 제2조). - 고위공직자비리수사처장은 변호사의 자격이 있는 사람으로서 15년 이상 해당 분야의 실무 경험이 있는 사람 중 국회의 인사 청문을 거 쳐 대통령이 임명하도록 함(안 제4조). - 처장, 차장 및 특수검사는 탄핵 또는 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우가 아니면 본인의 의사에 반하여 면직되지 아니하도록 함(안 제9조). - 수사처는 국회의원, 대통령비서실 등 소속의 정무직공무원, 국무총 리, 국무위원, 법관, 검사 등에 대한 범죄수사·공소제기와 그 유지 및 국민권익위원회가 고발한 사건에 대한 수사·공소제기와 그 유 지 업무를 수행하도록 함(안 제14조) <p>(4) 고위공직자범죄수사처 설치와 운영에 관한 법률(안)-법무검찰개 혁위</p> <ul style="list-style-type: none"> - 공수처가 고위공직자 범죄의 수사 및 공소를 담당하는 기관임을 명 백히 하기 위해 '비리'라는 용어 대신 '범죄'라는 용어를 사용하여 「고위공직자'범죄'수사처」로 함 - 고위공직자의 범위를 국가공무원법상 정무직 공무원, 고위공무원 단에 속하는 공무원 이상의 고위직 공무원으로 규정하고, 대통령비 서실, 국가정보원의 경우에는 3급 공무원까지 확대. 고위공직자의 직에서 퇴임 후 3년이 지나지 않은 자도 포함. 고위공직자의 가족 범위를 배우자, 직계존비속, 형제자매로 하고, 다만, 대통령의 경우
-------------	---

주요내용	<p>4촌 이내의 친족으로 함(안 제2조)</p> <p>– 공수처의 수사대상 범죄에 공무원의 직무유기, 직권남용, 뇌물범죄 외에도 공용서류등무효, 허위공문서작성, 강요, 공갈 범죄도 포함 그 외에 국가정보원법상 정치관여, 공직선거법상 공무원의 선거운동, 국회에서의 위증 범죄도 포함(안 제2조)</p> <p>– 공수처장 추천위원회가 2인을 추천하여 대통령이 1인을 지명하고, 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명. 추천위원회는 법조삼륜에서 각1명씩, 나머지 4인은 국회에서 추천도록 함. (안 제6조)</p>
-------------	--

나. 검토의견 - 입법 적극촉구 및 일부 보완 의견

국회의 인사 청문에서 나아가 국회 동의까지 요구할 것인지에 대해 박범계·이용주 의원안 및 양승조 의원안은 인사 청문을 거치도록 했고, 노회찬 의원안은 국회의 동의를 얻도록 했으나, 현행 헌법 및 법률상 국회의 동의 대상은 대법관, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 정도라는 점, 추천위원회가 국회에 구성되었다는 점 등에 비추어 보면 처장을 굳이 국회의 동의 대상으로까지 할 필요는 없을 것으로 보인다.

박범계·이용주 의원안의 경우 처장이 특별검사의 직을 겸하지 않는 것으로 되어 있으나, 수사 및 공소기관의 장인 처장은 특별검사의 권한을 갖도록 하는 것이 타당하고 이 경우 변호사의 자격이 요구된다고 할 것인데 양승조 의원안은 이를 반영하고 있다. 수사권 발동 사유로 ‘범죄행위에 대한 고소·고발이 있을 때’를 인정할 것인지에 대해 박범계·이용주 의원안은 고소·고발을 수사권 발동사유로 인정하지 않고 있는데, 국민의 고소·고발권을 정당한 이유 없이 제한하는 것으로 평등권을 침해하여 위헌의 소지가 있고, 부정부패와 권한남용을 예방하고자 하는 공수처 설치 취지에도 부합하지 않는다. 또한, 불기소심사위원회의 경우 오히려 공수처의 기소 또는 불기소 처분의 정당성을 강화하여 재판과정에서 재판부에 대한 압력으로 작용함으로써 재판절차를 왜곡할 위험이 있다. 양승조 의원안의 경우 공수처 설치와 관련된 사항만을 정하고 있는 법안으로서 수사권 발동사유, 관할 등 주요 공수처의 작동과 관련한 내용은 정하고 있지 않아 공수처 설치를 촉구하는 의미로서의 의안으로만 기능할 것으로 보인다.

한편, 2017년 10월 법무부가 발표한 ‘공수처’ 자체안은 공수처를 사실상 형해화 할 우려가 있는 측면이 많이 있다. 법무부 자체 안은 공수처의 우선적 수사권에 대해 공수처장이 이첩을 요청하는 경우만 공수처에 이첩하도록 하였다. 이는 공수처장의 요청이 없어도 고위공직자비리범죄가 있음을 알게 된 때에는 지체 없이 그 내용을 처장에게 통지하도록 하는 기존의 안들과 큰 차이가 있다. 공수처의 우선적 수사권을 실질적으로 담보하기 위해서 즉각 통지 의무 규정이 반드시 포함되어야 한다. 이뿐만 아니라 법무부 안은 검사의 경우 ‘직무관련성’이 있는 범죄만 공수처가 수사하도록 하였는데 이 부분도 문제이다. 검찰의 경우 공수처 검사의 모든 범죄를 관할하는 반면 공수처 검사는 검찰 소속 검사의 범죄를 한정적으로만 수사할 수 있도록 하는 것은 견제와 균형의 원칙에도 맞지 않으며, 형평성에도 어긋나는 조항이다.

법무부 자체 안은 ‘공수처 검사에게는 독립성과 막강한 권한이 부여되어 있음을 감안하여’ 공수처 검사와 수사관 임기제를 제안한다고 밝혔다. 그러나 검사가 외압에 흔들리지 않고 권력의 눈치를 보지 않고 소신대로 수사를 해나가기 위해서는 직위의 안정성을 보장하는 것이 요구된다. 전반적으로 법무부 자체안은 공수처 검사와 수사관의 임기가 너무 짧은 점에서 독립성 보장을 저해한다고 볼 수 있다. 아울러 법무부 자체안은 수사대상을 정무직공무원으로 한정하고 있다. 공수처의 규모는 고위공직자의 범위와 대상범죄에 따라 달라질 수 있으며 이는 사회적 합의에 따라 달라질 수 있다. 그러나 그동안 검찰이 제대로 수사하지 못한 전례를 감안해 고위공무원단의 범위를 좀 더 확대할 필요가 있다.

II. 국가정보원법 전부개정법률안

(국가정보원의 권한 제한 등)

정책 목표: 국가정보원의 권한 제한 등을 통한 국가정보기관의 권력남용, 정치개입, 기본권 침해 차단

담당 검토: 민변 디지털정보위원회

1. 현황과 문제점

국가정보원(이하 ‘국정원’)의 문화·연예계 내 정부 비판세력 퇴출(MB정부 시기 문화계 블랙리스트)에서부터, 2012년 대통령 선거 개입(댓글 공작 등), MBC·KBS등 방송장악, 정치인·교수·종교계 등 민간인 사찰, DJ 노벨평화상 취소청원, 전경련을 통한 보수단체 조직적 지원, 검찰총장 개인정보 유출, 탈북자 간첩 조작, 특수활동비 뇌물공여 내지 횡령 등 헤아릴 수 없을 만큼 많은 범죄행위가 밝혀졌음. 이는 현대 민주주의 국가의 정보기관이라고 말할 수 없을 정도임.

촛불혁명 후 들어선 문재인 정부는 국내정보 수집을 담당하는 7개국과 국내정보 분석을 담당하는 8국을 폐지하고, 2017. 6. 국정원 개혁 발전위원회(이하 ‘국정원개혁위’) 출범시켜 2017. 11.까지 15개 의혹사건에 대한 조사를 마치고 책임자들에 대한 수사의뢰, 조직개선권고, 개혁입법 지원 등의 활동을 하였음. 또한 문재인대통령은 최근 2018. 7. 20. 취임 후 처음으로 국정원을 방문하여 기관보고를 받으며 “적폐의 본산”으로 비판받던 기관에서 국민을 위한 정보기관으로 거듭났다”고 평가했음.

하지만 지금까지도 제대로 된 진상조사가 이루어지지 않은 사안들이 많고 남겨져 있는 의혹들도 상당수 존재함. 특히 위와 같은 행위들과 관련하여 원세훈(2009. 2. ~ 2013. 3.), 남재준(2013. 3. ~ 2014. 5.), 이병기(2014. 7. ~ 2015. 3.), 이병호(2015. 3. ~ 2017. 5.) 등

전 국정원장들이 모두 형사처벌을 받거나 재판 진행 중에 있는 상황임. 국가기관의 역대 수장들이 이렇게 모두 범죄혐의자로 밝혀졌다면 해당 기관을 폐지하는 것이 상식적이고 일반적인 조치일 것임.

그런데 2016. 5. 30. 임기를 시작한 20대 국회는 국정원에 대한 개혁입법을 지금까지 어느 하나 이행하지 않고 있음. 이번 2018년도 정기국회에서는 반드시 국정원법개정법률안을 통과시켜 정권이 바뀌어도 국가정보기관이 정치에 개입하거나 시민의 기본권을 침해하는 행위를 자행할 수 없는 제도적 틀을 마련할 필요가 있음. 국민 여론 또한 국정원 개혁을 찬성하는 입장이 압도적임.¹⁾

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 국가정보원법 일부개정법률안(2004730) (2) 국가정보원법 일부개정법률안(2004738) (3) 국가정보원법 일부개정법률안(2006965) (4) 국가정보원법 전부개정법률안(2007614) (5) 국가정보원법 전부개정법률안(2007780) (6) 국가정보원법 일부개정법률안(2009068) (7) 국가정보원법 일부개정법률안(2010340) (8) 국가정보원법 일부개정법률안(2010399) (9) 국가정보원법 전부개정법률안(2011316) (10) 국가정보원법 전부개정법률안(2011386) (11) 국가정보원법 일부개정법률안(2011448) (12) 국가정보원법 전부개정법률안(2011684) (13) 국가정보원법 전부개정법률안(2012637) (14) 국가정보원법 일부개정법률안(2013071)
----------------------	---

¹⁾ MBC 의뢰로 코리아리서치가 조사하여 2017. 12. 30. 발표한 내용에 따르면 국정원의 정치개입과 권력남용 차단을 위한 법 개정에 대해서 응답자 중 74.9%가 찬성한다고 밝힌 반면 반대한다는 의견은 19.5%에 불과했음.

소관상임위	정보위원회
제안일자/ 대표발의 (소속정당)	<p>(1) 2016. 12. 29. 박찬대(더불어민주당)</p> <p>(2) 2016. 12. 29. 김수민(국민의당)</p> <p>(3) 2017. 5. 19. 김성원(자유한국당)</p> <p>(4) 2017. 6. 27. 진선미(더불어민주당)</p> <p>(5) 2017. 7. 5. 천정배(국민의당)</p> <p>(6) 2017. 9. 5. 이원욱(더불어민주당)</p> <p>(7) 2017. 11. 22. 김성태(자유한국당)</p> <p>(8) 2017. 11. 24. 이태규(국민의당)</p> <p>(9) 2018. 1. 8. 박홍근(더불어민주당)</p> <p>(10) 2018. 1. 15. 김병기(더불어민주당)</p> <p>(11) 2018. 1. 18. 추미애(더불어민주당)</p> <p>(12) 2018. 1. 31. 노회찬(정의당)</p> <p>(13) 2018. 3. 23. 이완영(자유한국당)</p> <p>(14) 2018. 4. 16. 장제원(자유한국당)</p>
주요내용	<p>(1) 국가정보원법 일부개정법률안(2004730) 국가정보원장에 대한 임기제와 국회의 임명동의권을 도입하여, 야당도 동의할 수 있는 정치중립적이고 전문성 있는 인물이 국가정보원장으로 임명될 수 있도록 하고, 임명 후에는 임기를 보장 받으며 정보기관 본연의 임무에 충실할 수 있도록 하려는 것임</p> <p>(2) 국가정보원법 일부개정법률안(2004738) 국가정보원의 운영을 잘 파악할 수 있도록 국가의 안전보장에 중대한 영향을 미치는 국가 기밀이 아닌 사항에 대한 예산심사를 실시하는 경우에는 국회 정보위원회의 의결로 이를 공개하도록 하여, 국회 차원에서 국가정보원의 활동에 대한 민주적 통제를 강화하고 국가정보원 업무의 투명성을 높이려는 것임</p> <p>(3) 국가정보원법 일부개정법률안(2006965) 현행법상 수진(受診)이라는 법률안 용어는 한자식 용어으로써 국민의 일상적인 언어생활과 거리가 있어 쉽게 이해하기 힘들기 때문에, 이</p>

<p>주요내용</p>	<p>에 국민의 언어생활에 맞추어 쉽게 이해할 수 있도록 진료라는 용어로 조정하려는 것임</p> <p>(4) 국가정보원법 전부개정법률안(2007614) 국가정보원의 직무 범위를 국가안전보장과 남북통일을 위한 국내 보안정보 및 해외정보의 수집과 국가 기밀에 속하는 사항에 대한 보안 업무로 한정하면서, 기관의 명칭도 한정된 직무 범위에 부합하도록 '해외안보정보원'으로 변경함으로써 정보기관의 국내 정치 개입 가능성을 원천적으로 차단하고, 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 함으로써 국가정보기관으로서의 위상을 재정립하려는 것임</p> <p>(5) 국가정보원법 전부개정법률안(2007780) 국가정보원의 직무 범위를 국가안전보장과 남북통일과 관련한 해외정보의 수집과 국가 기밀에 속하는 사항에 대한 보안 업무로 하고, 기관의 명칭도 변경된 직무 범위에 부합하도록 '통일해외정보원'으로 함으로써 국내 정치 관여 가능성을 차단하고, 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 하려는 것임</p> <p>(6) 국가정보원법 일부개정법률안(2009068) 국가정보원이 본연의 업무 외에 불법적인 정치 행위에 관여하거나 직권을 남용한 경우, 이 사실을 알게 된 직원에게 공익신고 의무를 부여하고, 이러한 사실에 대해 공익신고를 한 직원은 「공익신고자 보호법」에 따른 보호를 받도록 하며, 또한 공익침해가 발생한 사실을 알게 된 직원이 공익신고를 하지 않거나, 공익신고를 하지 못하도록 방해 또는 취소를 강요한 직원을 처벌함으로써 공익신고 의무를 강화하려는 것임</p> <p>(7) 국가정보원법 일부개정법률안(2010340) 국가의 재정 및 예산회계의 투명성과 효율성을 확보하고자 국가정보원의 세입세출예산을 「국가재정법」의 목적과 범위 내에서 그 취지에 부합하도록 하고자 함</p>
--------------------	--

<p>주요내용</p>	<p>(8) 국가정보원법 일부개정법률안(2010399) 국가정보원장이 국회 또는 감사원으로부터 자료제출, 증언 또는 답변을 요구받았을 때 국가 기밀 사항에 관하여는 이를 소명할 수 있게 하고, 그럼에도 불구하고 국회 정보위원회가 의결로 제출 또는 답변할 것을 요구하는 경우에는 응하게 하며, 국가 기밀 사항과 관련된 중대한 상황이 발생하는 경우에는 국회 정보위원회에 즉시 보고할 수 있도록 하려는 것임</p> <p>(9) 국가정보원법 전부개정법률안(2011316) 국가정보원의 직무 범위를 해외 및 북한에 관한 정보·대정부전복·방첩·국제범죄조직의 국내 범죄 활동·북한 또는 해외 테러조직과 연계된 국내 테러에 대한 정보의 수집·작성 및 배포와 국가 기밀에 속하는 사항에 대한 보안 업무로 하고, 기관의 명칭도 변경된 직무 범위에 부합하도록 ‘해외안보정보원’으로 함으로써 국내 정치 관여 가능성을 차단하고, 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 하려는 것임</p> <p>(10) 국가정보원법 전부개정법률안(2011386) 국가정보원의 명칭을 안보정보원으로 개칭하고, 그 직무를 국외·북한정보 및 방첩·대테러·국제범죄조직 및 형법상 내란·외환죄 등과 관련되고 북한과 연계된 안보침해행위 등으로 명확하게 한정함과 동시에 국내 보안정보, 대공·대정부전복 개념을 삭제함으로써 국내 정치개입 가능성을 원천적으로 차단하고 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 하고자 함</p> <p>(11) 국가정보원법 일부개정법률안(2011448) 국가정보원이 예산안을 총액으로 제출하지 않게 하고, 비밀활동비 역시 세목을 나누어 편성하게 함으로써 국가정보원의 예산 사용의 투명성을 제고하기 위함</p> <p>(12) 국가정보원법 전부개정법률안(2011684) 국정원이 동일한 과오를 저지르는 것을 차단하고 국가안보를 위한 정보기관으로서의 역할에 충실하도록 ‘대외정보원’으로 그 명칭을 변</p>
-------------	---

<p style="text-align: center;">주요내용</p>	<p>경하고, 조직 및 직무범위를 명확히 하여 국내정치 등에 개입할 수 없도록 하며, 직무감찰 사무를 담당하는 감찰부서를 독립적으로 설치하도록 함. 또한 국가정보원 차장 역시 인사청문회의 대상으로 하여, 국민의 대표기관인 국회가 직접 그 능력과 자질 등을 검증할 수 있도록 제도적 장치를 구축하고자 함. 한편, 정치활동에 관여하는 행위에 해당하는 지시가 있을 경우 절차에 따라 이의를 제기하고 그 직무의 집행을 거부할 수 있도록 하였으며, 국회 정보위원회 및 예산결산특별위원회에서 대외정보원의 예산·결산 심사를 하도록 하여 예산수립과 집행에 대한 국회의 통제를 강화하고자 함</p> <p>(13) 국가정보원법 전부개정법률안(2012637) 국가정보원의 직무에 대한 투명성을 높이는 한편 국회의 통제를 강화함으로써 정보기관의 국내 정치 개입 금지를 분명히 하고, 정보기관 본연의 직무수행에 집중하도록 함으로써 국가정보기관으로서의 위상을 재정립하려는 것임</p> <p>(14) 국가정보원법 일부개정법률안(2013071) 국가정보원장에 대하여 대통령의 임기보다 긴 기간인 6년의 임기를 법적으로 보장받도록 함으로써 국가정보원장이 정치적 중립성을 준수하며 본연의 업무를 수행할 수 있도록 하려는 것임</p>
--	---

나. 검토의견

박찬대의원 안(2004730)은 국정원장에 대한 임기제와 국회 임명동의절차, 장제원의원 안(2013071)은 대통령임기보다 긴 6년을 임기로 하는 국정원장 임기제만을 개정내용에 담고 있음. 그러나 지금까지 밝혀진 국정원의 범죄행위들은 이러한 수준의 제도개혁으로 시정될 수 없는 것들임. 민주화 이후라고 하는 이명박·박근혜정부의 국정원에서 대선개입, 댓글공작, 정치인·민간인 사찰, 공영방송 개입, 간첩 사건 조작, 국고손실·횡령 등의 온갖 범죄를 저지르는 과정에 어떠한 제재나 통제를 받지 않은 것은 국정원장의 임기가 보장되지 않았거나 국회 임명동의절차를 거치지 않았기 때문이 아님은 명백함. 원세훈 전 국정원장의 임기는 만 4년이나 보장되었지만 국정원 적폐의 총본산이라고 할만큼의 불법행위들을

저질렀음이 밝혀졌음. 따라서 현 시점에서의 국정원 개혁의 핵심과제는 내·외부적 통제의 실질화와 권한(직무범위) 제한에 있음.

국가정보기관은 조직의 본질적 특성상 비밀성·밀행성·비공개성을 지닐 수밖에 없음. 지금까지 이러한 성격만이 강조되어 갖가지 불법행위들이 제대로 통제되지 않았음. 따라서 정보기관에 대한 통제는 예산·조직·활동의 측면에서, 내부·외부적 차원으로, 각각 제도적인 감시·통제장치를 중첩적으로 시행할수록 시민의 기본권 보장에 부합하게 됨.

이러한 취지에서 현재 발의되어 있는 국정원법 전부개정법률안들이 제안하는 아래의 통제장치들은 모두 동시에 도입할 필요가 있음.²⁾ 또한 불법감청등의 죄와 같이 형사처벌규정을 신설하거나 강화시켜 불법행위를 억제시켜야 함.³⁾

	조직·활동	예산·결산
내부	<ul style="list-style-type: none"> - 수집정보 다른 목적 사용 금지(김§3②, 노§10②5호)⁴⁾ - 직무범위일탈 정치관여 우려 있는 정보수집·분석 목적의 조직 설치 금지(김§4②, 노§4②)⁵⁾ - 직원의 상급자의 위법지시에 대한 이의제기권 및 집행거부권 부여(김§9③, 이§10③, 노§10③) - 대통령의 지시 및 정보활동요구 문서화 의무(진§22, 천§22) 	<ul style="list-style-type: none"> - 특수사업비 등 예산집행의 투명성 제고 및 내부통제를 위한 집행통제심의위 설치·운영(김§14⑧) - 예산의 목적외 사용금지(각 기관간, 각 장·관·항간 상호이용 금지. 단, 국회 의결 있는 경우 가능)(진§15, 천§18, 박§16)

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

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

4 직무수행 이외 목적으로 특정정당이나 정치·사회단체에 소속된 구성원의 정치활동에 관한 정보 수집·제공 행위 금지

5 직무수행외의 목적으로 정보 등을 수집·분석하기 위한 부서 또는 기구 설치 금지

내부		<ul style="list-style-type: none"> - 정보감찰관제도[박§8(수석정보감찰관1명포함 총2명, 정보위 추천-원장 제청-대통령 임명), 김§8(정보위 2명 추천-원장 제청-대통령 1명 임명), 이§8(정보위 복수추천-원장 제청-대통령 1명 임명), 노§8(원장 제청-대통령 임명)] 	
외부	국회	<ul style="list-style-type: none"> - 직무수행의 원칙·범위·절차 등이 규정된 정보활동기본지침 수립(사전 정보위 합의, 사후 정보위 승인)(김§3③) - 정보위 요구시 시설·장비·문서 등 정보위에 공개 의무(진§6단, 천§6단 등)⁶⁾ - 조직·정원 변경시 정보위 보고 의무(이§6②) - 정보위에 정보 공개시 정보위원 1인 외에 보좌직원 1명 포함(이§6③) - 원장 탄핵소추권(진§7⑥, 천§7⑥, 이§7⑦) - 통신제한조치 등 반기별 정보위 보고⁷⁾(천§13, 박§11) 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산전용시 과목별 금액 및 이유 기재된 명세서 정보위 제출 의무(진§16, 천§19, 박§17) - 정보위+예결위에 예산 세부자료 제출 의무(진§14③, 천§17②, 박§15②, 노§13④)⁸⁾ - 특수공작비 집행 후 정보위 보고·승인 의무(김§14⑦) / 특수사업비 집행 후 정보위 보고 의무(이§14④) - 정보위에 반기별 예산집행현황 보고 의무(김§14⑨)/ 세입세출의 결산 반기별 정보위 보고 의무(김§17②)
		<ul style="list-style-type: none"> - 정보위에 분기별 회계보고와 사업보고 의무(진§20, 천§20, 노§13⑤)⁹⁾ 	
	감사원	<ul style="list-style-type: none"> - 감사원의 특별감사 근거규정 마련[박§18①(정보위 의견-본회의 의결), 김§16(정보위 2/3이상 찬성-본회의 의결)] 	

6 ① 정보위 또는 소속위원 1/3 이상 요구시 조직·소재지·정원·시설·장비 및 문서 공개(박§6단), ② 정보위원 요구시 조직·소재지·정원 공개(김§6단), ③ 정보위원 2/3이상 요구시 원장이 승인한 기밀사안에 대해서도 집행내역 정보위 보고(김§14⑥), ④ 정보위가 요구하는 경우 조직·소재지·정원·시설·장비·비밀문서 등을 공개(이§6①단)

7 통비법 §7, §8에 따른 통신제한조치 및 같은 법 §13의4에 따른 통신사실확인자료 내역 등 정보위에 반기별 보고 의무화, 정보위 재적위원 1/3 이상 요청이 있는 경우 6개월이 이내에도 보고 의무화

8 노§13④는 정보위 및 예결위의 예산심사권 명시

9 분기별 예산집행 현황 정보위 보고 명시

	일반	<ul style="list-style-type: none"> - 누구든지 국정원 임·직원¹⁰의 불법행위 수사기관 신고·고발 가능, 신고·고발자에 대한 포상금 지급(진§13, 천§15, 박§13) - 공익신고자보호제도 및 공익신고위반등의 죄(천§14·§28, 박§12·§25)
--	----	---

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

진선미의원 안(2007614)(명칭 ‘해외안보정보원’), 천정배의원 안(2007780)(명칭 ‘통일해외정보원’), 노회찬의원 안(2011684)(명칭 ‘대외정보원’)은 위 두 가지(수사권, 정보·보안업무 기획·조정권)를 모두 폐지하였고 사이버 안보 관련 직무를 신설하지 않은 반면(안 제3조), 이원영의원 안(2012637)(국정원 기존 명칭 계속 사용)은 위 두 가지 모두 그대로 두면서 ‘국가기관, 지방자치단체, 그 밖의 공공기관 및 그 소속기관에 대한 사이버공격의 예방 및 대응’을 직무범위에 포함시켰음(안 제3조 1항 6호). 박홍근의원 안(2011316)(명칭 ‘해외안보정보원’)은 위 두 가지는 폐지하면서 ‘사이버안보’를 직무범위에 포함시켰고(안 제3조 1항 2호 마목, 같은 항 3호), 김병기의원 안(명칭 ‘안보정보원’)은 ‘수사권’은 폐지하되 ‘정보·보안업무 기획·조정권’은 존치시키면서, ‘국가안보와 직접적으로 연계된 국가·공공기관 대상 사이버공격에 대한 예방 및 대응’을 직무범위에 포함시켰음(안 제3조 1항 4호).

중앙정보부-안전기획부-국정원을 거치면서 최근까지도 우리 국가정보기관이 통제받지 않는 무소불위의 권한을 행사할 수 있었던 것은 행정·사법·입법 전 영역에 걸쳐서, 실질은 불법행위·범죄행위임에도 불구하고 합법적인 직무인 것처럼 포장할 수 있는 법적 근거가 있었기 때문임. 입법부가 실질적인 통제권한을 행사할 수 없는 제도적 환경에서, 국정원은 ‘수사권’을 가지고 있었기에 수사와 재판이라는 형사사법절차의 직접적인 당사자가 되어 증거조작·사건조작·여론조작 등을 할 수 있었고, ‘정보·보안업무 기획·조정권한’이 있었기에 모든 행정부처와 공공기관의 행정작용에 장애물 없이 개입할 수 있었음. 따라서 위 두 가지 직무권한에 의해 발생한 적폐가 구체적인 범죄행위들로 밝혀진 현재의 상황에서 이것을 폐지하지 않고 존치시키는 것은 문제를 해결하지 않겠다는 것과 같음. 중정-안기부-

10 편의상 원장·차장·기획조정실장을 모두 ‘임원’으로 약칭하여 ‘임·직원’으로 표현한 것임.

국정원에 이르기까지 여러 차례의 개혁과정이 있었지만 동일한 문제가 반복된 것도 위 두 가지 직무권한을 그대로 두었기 때문임을 상기할 필요가 있음.

한편, 사이버안보 관련 직무까지 담당하게 하는 것은, 국가정보기관을 디지털시대에 빅브라더 중 빅브라더로 만드는 제도적 토양을 마련해주는 것이고, 정보·보안업무 기획·조정권한까지 가지고 있는 상황에서 사이버 관련 직무까지 포함시키는 것은 현재의 무소불위의 권력을 그대로 인정해주는 결과를 야기함. 또한 정부조직장 행정안전부가 담당하여야 할 영역과 국가정보기관이 맡을 분야를 면밀하게 구분하여 사이버안보 관련 정보를 정보기관이 독점·통제할 수 없도록 하여야 함. 따라서 사이버안보 관련 직무는 국가 전체 차원의 사이버 안보(사이버 보안)정책을 수립하면서 검토되어야 하고, 국정원 개혁입법에서 새로운 직무범위로 신설하여야 할 필요나 이유가 없는 것임.

Ⅲ. 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안

정책 목표: 제2기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회 구성

담당 검토: 민변 과거사청산위원회

1. 현황과 문제점

제1기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하 '진화위'라 합니다.)는 2005. 12. 1.부터 2010. 12. 31.까지 활동하면서, 총 11,175건의 과거사 사건을 조사하고 이 중 8,450건(약 75%)에 대하여 진실규명 결정을 하였음.

그러나 이명박 정부 출범 이후 진화위의 활동기간을 연장하지 아니함에 따라 활동이 종료되었고, 이 과정에서 종전 조사활동 또한 중단됨에 따라 진실규명결정을 받지 못한 사건이 다수 존재하고, 제1기 진화위에 진실규명신청을 하지 못한 유족들 또한 다수 존재하는 상황임.

따라서 기존 제1기 진화위의 성과와 한계를 승계하여 진실규명 업무를 담당할 제2기 진화위의 필요성이 강하게 제기되고 있었고, 이에 20대 국회에서 소병훈(2017. 1. 31.), 진선미(2017. 2. 3.), 권은희(2017. 2. 8.), 이개호(2017. 3. 9.) 추혜선(2017. 7. 13.) 의원 등이 대표발의하여 모두 7개의 진화위법개정안에 대한 의원입법안이 발의되었음.

그러나 위 각각의 의원입법안에 대해 통합의 필요성이 제기되었고, 국회 행정안전위원회 법안심사소위 제3차 회의에서도 과거사관련 법률안을 통합한 검토안을 마련할 필요성이 있다는 의견이 제기되어, 이에 따라 행안위 법안심사소위는 2018.2. 위 법안들을 하나로 통합

한 ‘진실·화해를 위한 과거사정리기본법 일부개정안[대안]’을 수정의견으로 제시하였음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안[대안]
소관상임위	행정안전위원회
제안일자	2018. 2.
대표발의	행정안전위원회 법안심사소위
주요내용	<p>진실규명 범위 - ① 해외동포사에 대한 진실규명범위를 1기 진화위 법시행일로 함 ② 한국전쟁기 불법적으로 이루어진 민간인 집단 희생 사건을 ‘사망 상해 실종’사건으로 변경, ③ 그 외 인권침해사건이나 적대세력에 의한 사건에 대해 중기를 ‘권위주의통치시’까지를 중기로 할지에 대하여 판단유보, ④ 법원의 확정판결을 받은 사건에 대한 진실규명요건에 ‘재심사유’가 필요한지에 대하여 판단 유보</p> <p>위원회 구성 - 민주 인권관련 민간단체 10년 경력자 추가, 이에 대한 판단유보</p> <p>신청기간 - 시행일로부터 2년(현행 1년)</p> <p>조사기간 - 최초 조사개시결정일로부터 4년, 2년 연장(현행과 동일)</p> <p>조사방법 - 진술, 출석, 제출, 영치, 조회, 감정 등(현행과 동일, 제출 명령거부시 소명의 기산점관련 문안정비)</p> <p>청문회 - 증언, 감정, 검증, 진술청취(신설)</p> <p>위원 등 보호규정</p> <p>회복조치 - 피해 및 명예를 회복시키고 이들을 위로하기 위하여 피해에 대한 배상 또는 보상방안의 강구, 위령사업의 실시 등 적절한 조치를 취하여야 한다(문언정비).</p>

주요내용	<p>특별재심 - 진실규명결정을 받은 자에 대한 특별재심과 면소판결을 받은자에 대한 특별재심 허용여부에 대한 규정을 신설하고, 이에 대한 판단유보</p> <p>가족관계등록부 작성 - 가족관계등록부가 작성되지 않거나 사실과 다르게 작성된 경우 위원회 결정에 따라 가족관계등록부를 작성 또는 정정 근거규정 신설</p> <p>과거사연구재단 - 정부는 재단을 설립하고 자금출연방안을 강구하여야 한다(문언정비).</p> <p>피해자지원단체조직제한 - 영리목적의 단체조직 및 활동을 금지규정 신설</p>
------	---

나. 검토의견

현재 행안위 법안심사소위에서 마련한 ‘대안’은 각 의원입법안들이 담고 있는 내용 중 특유한 부분은 제거하고 일응 공통적 부분만을 가지고 대안을 마련한 것으로 평가됨.

또한 대안에서 판단을 유보함으로써 결과적으로 소위나 상임위에서 심사가 필요한 부분도 이미 진화위법이나 유관법률을 시행해 본 경험에 비추어 보면, 정파적 입장에 따른 견해의 차이가 크지는 않을 것으로 사료됨.

다만 몇 가지 점에 대하여 추가적인 의견을 붙임.

○ 먼저 대안에서 ‘심사 또는 결정이 필요하다’고 지적한 부분에 대하여

- 진실규명의 범위에서 한국전쟁기의 민간인 ‘희생’사건을 사망, 상해, 실종으로 구체화한 것은 바람직하다고 사료됨. 다만, 사람의 생명·신체의 침해는 그 자체가 불법적이고, 불법적 침해에 대하여 집단성을 요구하는 것은 적절하지 않다고 사료되므로, ‘불법적’이나 ‘집단’이라는 문언은 삭제하는 것이 적절해 보임.

- 또한 위원회가 진실규명을 위한 조사활동을 함에 있어, ‘법원의 확정판결을 받은 사건’

에 대하여도 위원회가 진실규명을 위해 조사를 할 현실적 필요성이 있고, 위원회의 조사는 법원의 판결절차가 아니므로, 위원회의 조사에 법원의 판결절차에서 요구되는 '재심사유'를 요구하는 것은 논리나 체계에도 부합하지 않고, 피해회복의 차원에서도 바람직하지 않음. 그러므로 진실규명에 있어서 재심사유를 요구하는 현행법 규정은 삭제되는 것이 바람직함.

- 위원회에 '민간단체에서 민주·인권관련 활동을 10년 이상 종사한 자'를 '위원'으로 추가할 수 있는 부분은 신설된 경우로서, 위원회 구성의 다양성을 위해 긍정적으로 보임.
- 특별재심의 경우, 진실규명자에 대한 피해회복의 차원에서 필요한 측면이 있고, 그러한 점은 면소판결을 받은 자에도 마찬가지로. 또한 유관법률(5.18법, 부마항쟁법)에서 특별재심을 이미 허용하고 있고, 면소판결을 받은 자에 대한 특별재심도 허용하고 있으므로, 형평의 차원에서도 이를 허용하는 것이 바람직함.

○ 그 외 몇 가지 부분에 대하여

- 조사의 방법과 관련하여, 신설되는 '청문회'의 경우 진실규명활동이나 사회적 관심의 유도 차원에서 바람직할 것으로 사료됨.
- 피해 및 명예회복조치와 관련하여, '배상 또는 보상의 방안의 강구'라는 표현은 사실상 공허한 말에 그칠 위험성이 있으므로, '배상 또는 보상법안의 입법시기'를 이 법안에 구체적으로 명기할 필요가 있음.
- 과거사재산의 설립과 관련하여, 정부에 대해 재단설립기한과 자금출연을 의무화하도록 문안을 수정하는 것이 필요함.
- 피해자지원단체조직제한규정의 경우, 이 법안의 중심은 진상조사에 있고, 이 법안 자체에서 피해자에 대한 금전지급을 예정하고 있는 것이 아닌 만큼, 통상적으로 금전지급을 전제로 한 법안에서 존재하는 위 규정은 불요할 것으로 사료됨.

- 유해발굴의 경우, 조사의 방법의 성격과 이후 위령의 대상의 성격을 가지고 있음에도 불구하고, 이 부분에 대한 명시적 규정이 없음.

IV. 제주4.3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법

정책 목표: 제주4.3사건의 진상 규명과 피해자에 대한 보상을 포함한 명예회복 조치를 통하여 제주4.3사건의 완전한 해결을 도모함

담당 검토: 민변 과거사청산위원회

1. 현황과 문제점

2000년도에 제정되었던 기존 4·3특별법은 제주4·3위원회의 <제주4·3사건진상조사 보고서> 채택, 노무현 대통령의 공식사과(2003. 10. 31.), 국가 공식기념일 지정(2014) 등을 통하여 제주4·3사건 피해자와 유족들의 명예를 회복시키는 데에 기여하였음.

그러나 기존 제주4·3특별법은 제정 당시에 피해자들을 위한 구제나 피해회복을 포함하지 못한 불완전한 법률이었음. 특히 피해자에 대한 배·보상 등 과거사 청산의 과정에서 반드시 수행돼야 할 필수 단계들에 대한 내용이 누락돼 있어 완전한 4.3해결을 도모함에 있어서 한계가 존재하였음.

따라서 현 시점에서 제주4·3사건의 희생자와 유족, 나아가 제주도민 전체의 진정한 명예회복뿐만 아니라, 실질적인 피해회복을 위하여 기존 4·3특별법을 전면적으로 개정할 필요성이 요구됨.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	제주4.3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법
소관상임위	행정안전위원회
제안일자	2017. 12. 18.
대표발의	오영훈 의원
주요내용	<p>진상조사를 주목적으로 하던 기존 법안을 보상을 포함한 ‘피해회복법’으로 발전시킴</p> <p>제주4.3 위원회에게 피해신고 접수, 직권조사를 포함한 진상조사, 피해구제 관련 권한을 부여하여 위원회의 권한을 강화함</p> <p>제주4.3 사건 희생자 및 유족들의 절차참여권 및 발언권을 도입하여 제주도민의 자율권 존중과 피해자의 권리를 도입함</p> <p>제주4.3 사건 진상조사보고서 종합결론의 취지를 반영하여, 제주4.3 사건의 정의 조항에 “경찰과 서북청년회의 탄압에 대한 제주도민의 저항”임을 명시하여 정명 문제를 부분적으로 해결함</p> <p>4.3 사건 당시 실체 없는 군사재판을 무효화하고, 희생자들에 대한 명예를 회복하는 조치를 명문화함</p> <p>희생자에 대한 보상 규정을 신설하고, 보상의 수준에 대하여는 한국전쟁 민간인 희생자와의 형평성을 감안하여 대통령령으로 정하도록 위임함</p> <p>기타 공동체 회복프로그램의 도입, 4.3 트라우마치유센터 설치와 같은 피해회복 조치를 구체화함</p> <p>종래의 법규정을 개선하여 가족관계등록부의 불일치 사항을 시정할 수 있도록 명문화함</p> <p>4.3 사건의 진실을 부정·왜곡하여 희생자와 유족들의 명예를 훼손한 사람에 대한 처벌 조항을 도입함</p>

나. 검토의견

제주4·3사건은 문재인 정부의 100대 국정과제인 “국민 눈높이에 맞는 과거사 문제 해결”을 위해 반드시 포함되어야 할 사건임.

이번 제주4·3특별법 전부개정안은 유엔피해자권리장전, 5·18보상법, 과거사정리기본법, 강제동원법, 세월호피해구제법 등을 참조하고, 특히 생존 피해자들과 유족들의 요구사항에 부응하는 방향으로 개정되었음.

특히 무엇보다도 희생자와 유족이 제주4·3사건의 해결을 위한 공적인 절차에 참여하고 의견을 진술할 권리를 가지게 함으로써, 제주4·3사건의 궁극적인 해결 주체가 그 당사자인 희생자와 유족을 포함한 제주도민들에게 있다는 사실을 명백히 하였음.

또한, 그동안 국가의 관심 밖에 있던 제주4·3사건의 희생자와 유족에게 국가가 피해에 대한 적절한 보상을 할 수 있는 법률적 근거를 마련함으로써, 과거사 해결의 기본이라고 할 수 있는 배·보상 조치를 명문화하였음.

아울러, 제주4·3사건 당시 제주도민들 상당수가 “제주도 계엄지구 고등군법회의 명령”이라는 이름으로 사실상 재판도 없이 형사처벌을 받아 생명을 잃거나 투옥되는 등의 처분을 당하였는데, 이를 모두 무효화하는 조치를 통해 제주도민들의 명예 회복을 도모하였음.

이와 같이 이번 개정안은 제주4·3사건 희생자, 유족을 비롯한 제주도민들의 절실한 염원이 담겨있는 바, 위 개정안의 조속한 통과가 필요함.

V. 공직선거법 일부개정법률안

(연동형 비례대표제 및 청소년참정권)

정책 목표: 민심 그대로의 선거제도 개혁을 통해서 현재 정치제도를 더욱 더 민주화

정책 목표: 아동·청소년(이하 ‘아동’이라 함)의 참정권을 폭넓게 보장하여, 아동 인권 친화적 정책실현을 가능하게 하고, 아동의 의견을 정책결정에 적극 반영할 수 있도록 함.

담당 검토: 민변 언론연대팀 및 민변 아동인권위원회

1. 현황과 문제점

가. 민심이 반영되지 않는 선거제도

국회는 우리헌법이 채택하고 있는 대의제 민주주의의 상징이자 표상임. 따라서 국민주권의 원리가 가장 구현되는 선거제도를 통해서 구성되어야 하는 것이 타당함.

그러나 현재 우리의 국회의원 선거제도는 소선거구제를 중심으로 하면서 병립형으로 비례대표를 일부 두는 정도로 제도를 설계하고 있음. 그러나 이와 같은 제도로는 민심을 그대로 반영하는 선거제도라고 할 수 없기 때문에 오랫동안 시민사회와 학계에서 비판을 많이 받아왔음.

특히 2016년에 치러진 20대 국회의원 선거에서는 정당지지율에 비하여 의석수 점유율의 왜곡이 과도했음. 정당지지율이 2위였던 국민의당은 28.75%의 정당지지율에도 불구하고 국회의석수 점유율은 13%에 불과했으며, 정의당도 7.78%의 정당지지율에 비하여 2%의 의석점유율에 불과했음. 결과적으로 거대 양당이 의석수에 있어서 상대적으로 이득을 보았으며, 현재의 선거제도가 민심의 다양성을 왜곡한다는 것을 반증하였음.

따라서 민심이 그대로 국회 의식에 반영되도록 정당별 득표율과 의석점유율이 일치하도록 하는 비례성의 원칙이 관철되는 선거제도의 개편이 요구됨

개정 공직선거법에 따라서 21대 총선에 관한 선거구 획정이 총선 1년 전인 2019년 4월까지 이뤄져야 한다는 점을 감안할 때, 선거구 획정의 전제로서 선거제도 개혁이 2018년 하반기 정기국회에서 반드시 이뤄져야 함

나. 청소년의 참정권

아동은 가정과 학교, 또 학교 밖에서 쉽게 배제되고 그저 ‘보호와 양육’의 대상으로만 여겨지고 있음. 그러나 아동·청소년들은 그저 ‘보호와 양육’의 대상이 아니라 엄연히 ‘인권의 주체’임. 그러나 기존 청소년 관련 정책은 ‘보호와 양육의 대상’이라는 패러다임 하에 설계되었으며, 그 결과 아동·청소년은 아동을 대상으로 한 정책을 결정하고 이행하는 과정에서 철저히 배제되어 왔음. 이는 무엇보다 아동·청소년의 목소리를 정책결정에 반영할 수 있는 정치적 권리 즉, 참정권에서 아동·청소년들이 철저히 배제된 탓이 큼

[선거권] 관련하여서는 탄핵정국에 있어 아동은 촛불민심의 중심에 있었으며 아동은 성숙한 시민의식을 바탕으로 촛불집회에 참여하며 자신들의 목소리를 내왔으나, 2017. 5. 대선 및 정권이 바뀐 2018. 6. 지방선거에서 조차도 자유한국당의 반대로 인해 만 18세로 선거권을 규정한 공직선거법 개정안 통과가 무산되어 18세 미만자들은 투표를 할 수 없었음. [피선거권]과 관련하여서는 현행 공직선거법에서는 대통령을 제외¹¹⁾한 국회의원 및 지방자치단체의 장, 지방의회의원의 피선거권 연령을 25세로 정하고 있는데, 위 피선거권 연령규정은 1947년, 1952년에 제정된 이래 단 한 차례 개정 없이 유지되며 청소년층의 정치 참여를 가로막고 있음. [선거운동의 자유]와 관련하여서는 현행현행 공직선거법은 19세 미만 미성년자를 ‘선거운동을 할 수 없는 자’로 규정하여, 19세 미만 자의 일체의 선거운동을 금지하고 있다. 이에 19세 미만 자의 경우, 인터넷상에서 공직후보자에 대해 지지나 반대의 의사표현조차 할 수 없도록 되어 있음. [교육감선거권]과 관련하여서는 현행법은 교육감 선거권 연령기준을 「공직선거법」의 시·도지사선거에 관한 규정을 준용하여 19세 이상의 국민에

11 대통령의 피선거권은 헌법에서 40세로 정하고 있어 헌법 개정 사항임.

계만 교육감의 선거권을 부여하고 있어 정작 교육정책이나 학교운영의 직접적인 영향을 받는 당사자인 아동·청소년은 교육감 선거에 참여할 수 없음. 교육에서 가장 중요한 주체는 당사자인 아동·청소년들임에도 불구하고 학교 운영이나 교육 정책에 전혀 참여할 수 없는 것이 현실임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

(1) 연동형 비례대표제

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2001228) (2) 공직선거법 일부개정법률안 (2002832) (3) 공직선거법 일부개정법률안 (2005632) (4) 공직선거법 일부개정법률안 (2005364) (5) 공직선거법 일부개정법률안(2010785)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>정치개혁특별위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2016. 7. 27. 소병훈 (더불어민주당) (2) 2016. 10.24. 박주현 (국민의당) (3) 2017. 2. 14. 김상희 (더불어민주당) (4) 2017. 2. 15. 박주민 (더불어민주당) (5) 2017. 12. 12. 심상정 (정의당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 공직선거법 일부개정법률안 (2001228) 6개 권역별 비례대표제를 도입(초과의석 인정) 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의비율을 2:1로 함</p> <p>(2) 공직선거법 일부개정법률안 (2002832) 전국단위 제한적 연동형 비례대표제 도입 (초과의석 불인정) 국회의 의원정수는 316명으로 확대, 지역구국회의원정수는 253석</p>

주요내용	비례대표국회의원정수는 63석으로 함
	(3) 공직선거법 일부개정법률안 (2005632) 6개 권역별 ‘연동형 비례대표제 도입’(초과의석 인정) 국회의원 정수 인구 15만명당 1명 기준 산출 지역구 국회의원과 비례대표 국회의 비율은 3:1로 함
	(4) 공직선거법 일부개정법률안 (2005364) 6개 권역별 ‘연동형 비례대표제’를 도입 (초과의석 인정) 국회의원 정수는 인구 14만 명당 1명을 기준 산출 지역구국회의원과 비례대표국회의원의 비율은 2:1로 함 30프로 범위에서 지역구국회의원과 비례대표국회의원의 중복입후보를 허용
	(5) 공직선거법 일부개정법률안(2010785) 전국단위 ‘연동형 비례대표제’를 도입 (초과의석 인정) 국회의원 정수는 360명 지역구국회의원과 비례대표국회의원의 비율은 2:1로 함

(2) 청소년 참정권

법안명 (의안번호)¹²⁾	(1) 공직선거법 일부개정법률안(박주민의원 등 16인) [2001404] (2) 공직선거법 일부개정법률안(표창원의원 등 10인)[2010818] (3) 공직선거법 일부개정법률안(하태경의원 등 10인)[2012902]
소관상임위	정치개혁특별위원회

12 이외에도 선거권 연령 18세안으로는 [2000043] 공직선거법 일부개정법률안(윤후덕의원 등 12인), [2000335] 공직선거법 일부개정법률안(김관영의원 등 22인), [2000855] 공직선거법 일부개정법률안(윤호중의원 등 12인), [2001206] 공직선거법 일부개정법률안(소병훈의원 등 32인), [2001404] 공직선거법 일부개정법률안(박주민의원 등 16인), [2002173] 공직선거법 일부개정법률안(윤소하의원 등 11인), [2003277] 공직선거법 일부개정법률안(진선미의원 등 12인), [2003546] 공직선거법 일부개정법률안(이용호의원 등 12인), [2007704] 공직선거법 일부개정법률안(박인숙의원 등 10인), [2008343] 공직선거법 일부개정법률안(이재정의원 등 30인) 등 다수안이 계류중임

제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2016. 8. 4. / 박주민의원 (민주당) (2) 2017.12.13. / 표창원의원 (민주당) (3) 2018. 4.5 / 하태경의원(바른미래당)
주요내용	1. 선거권 연령: 대통령 및 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선거의 선거권 연령을 18세 이상”으로 하향 조정하려는 것임 2. 피선거권 연령: 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선거의 선거권 연령을 18세 이상”으로 하향 조정하려는 것임 3. 선거운동의 자유 - 박주민의원안과 하태경의원안은 선거운동 제한 연령을 14세 미만의 자로 하향 조정 - 표창원의원안은 미성년자의 선거운동 제한 규정을 삭제함으로써 선거운동 연령제한 규정을 폐지

나. 검토의견

(1) 연동형 비례대표제

사표(死票)가 다수 발생하고 득표율과 실제 국회 의석 배분 간 불일치가 심각하게 나타나고 있는 현행 국회의원 선거제도를 투표가치의 평등 및 우리 사회의 소수자 등 다양한 민심을 반영하는 제도개선에 관해서는 다양한 복수의 대안이 존재할 수 있음.

그런데 현재 현행 국회의원 선거 제도 개혁방안으로 가장 많이 논의되고 있는 대안은 독일식의 연동형 비례대표제의 문제의식을 반영한 개정안임. 이 제도는 일정한 지역대표성을 확보하면서도, 정당지지율을 감안한 의석수 배분을 도모할 수 있다는 점에서 현재 우리사회에서는 가장 유력한 대안으로 제기되고 있으며, 중앙선거관리위원회에서도 이와 같은 의견을 제출한 바가 있음.

현재 국회에는 연동형 비례대표제의 문제의식을 반영한 5개의 법률안이 발의되어는데, 5

가지 안은 각론에서 미세한 견해다툼이 있음. 5개 법률안의 각론적 차이는 크게 1) 의석수 확대 및 초과의원석 허용여부, 2) 지역구의원과 비례대표의 비율, 3) 비례대표 선거구의 단위 (권역별vs전국단위)로 구별할 수 있음.

선거제도 개혁의 필요성이 제기된 이유가 국민의 민심을 그대로 반영하기 위한 목적이라는 점에서 의석수 확대를 배제할 이유는 없을 것으로 보이며, 아울러 연동형 비례대표제도의 문제의식을 관철하기 위해서는 초과의원석을 허용하는 것은 불가피한 것이 아니라 당연한 것이라고 판단함. (의석수 확대 및 초과의원석 찬성)

지역구의원과 비례대표의 비율에 관해서는 정답이란 있을 수 없으나, 민심 그대로의 선거결과를 보증하기 위해서는 비례대표 숫자가 획기적으로 늘어나야 한다는 점에서 2:1 정도의 비율이 적정하다고 판단됨. 다만 비례대표 선출방식에 관해서 국민들의 불신이 많은 점을 감안할 때 각 정당이 비례대표 후보 공천과정에서의 민주적 절차를 거치도록 하거나, 또는 불구속식 명부제 등을 동반하는 방법도 국회와 정치권에서 논의할 필요가 있음.

마지막으로 비례대표 명부 작성시에 권역별 비례대표제와 전국단위 비례대표에 관하여 의견다툼이 있으나, 비례대표선거구 크기가 작을수록 거대 정당은 과다 대표되고 소수 정당은 과소 대표되는 경향이 있는 점 등을 감안할 때, 연동형 비례대표제 도입은 전국 단위 비례대표선거구를 기본으로 하는 것이 바람직하다고 할 것임. (전국단위 비례대표 선거구 찬성)

전반적으로 발의된 5개의 법안 중에는 심상정 의원이 대표발의한 공직선거법개정안이 선거제도 개혁의 문제의식에 가장 충실한 법률안이라고 할 수 있음

(2) 청소년의 참정권 관련

현행법은 선거권 연령을 '19세'로 규정하고 있으며, 현재 국회에 계류 중인 법안 역시 그 선거권 연령을 '18세'로 낮추는 법안이 대부분임. 그러나 우리나라는 국민 대다수가 공교육의 혜택을 받고, 지식정보화 사회로의 큰 변화를 겪으면서 쉽고 빠르게 정보와 지식을 얻을 수 있으며, 그 결과 지식과 의식수준이 높아져 정치적 판단능력을 갖추는 연령도 낮아지는

추세임. 변화된 현실을 고려할 때 전통사회의 ‘성인’이나 ‘성숙’의 개념을 기계적으로 적용하여 선거권 연령의 기준을 삼는 것은 합리성을 인정하기 어렵다 할 것이며, 가능한 한 선거권 부여범위를 확대하는 것이 민주주의의 원리에도 부합한다는 점에서 선거권 연령의 인하는 제한의 관점이 아니라 폭넓은 보장의 관점으로 바라보아야 할 것임.

현재 만18세 선거권이 논의되고 있으나, 18세만으로는 청소년의 정치적 요구를 담아내기에 턱없이 부족함. OECD 34개국 가운데 선거연령을 19세로 정하고 있는 국가는 한국이 유일하며, 세계적으로도 선거연령은 점차 낮아지는 추세이다. 오스트리아, 독일의 일부 주, 스코틀랜드, 아르헨티나 등은 선거연령이 ‘16세’이며, 독일, 영국 등 유럽의 많은 나라들에서 지방선거의 선거연령의 경우 이미 ‘16세’임. 일각에서는 청소년들이 정치적 판단 능력이 부족하므로 선거권을 행사하기에 부족하다는 문제제기를 하고 있으나 오히려 각종 인지 발달능력 연구결과에 따르면 10대 초반에 이미 성인수준의 발달을 완료하는 것으로 나타나고 있음.¹³⁾ 따라서 현재 계류중인 18세 선거권 법안에서 더 나아가 선거권을 16세로 하향하는 법안 역시도 논의되고, 현실화를 위해 적극 입법활동 전개가 필요함.

피선거권과 관련하여서는 현행 공직선거법에서는 대통령을 제외¹⁴⁾한 국회의원 및 지방자치단체의 장, 지방의회의원의 피선거권 연령을 25세로 정하고 있는데, 위 피선거권 연령규정은 1947년, 1952년에 제정된 이래 단 한 차례 개정 없이 유지되며 청소년층의 정치 참여를 가로막고 있다. 캐나다(하원), 호주, 헝가리, 독일, 뉴질랜드, 중국, 스웨덴, 스위스, 스페인 등의 나라에서 피선거권 연령은 18세이며, 2002. 9. 독일에서는 고등학생 국회의원이나 튀어만이 선출된 선례도 있음.

대의제의 원리상 선거가 진행되는 과정 중에서는 통치자 집단과 피치자 집단이 구별되어서는 안 되며, 동질적인 국민들이 선거에 참여함에 있어서 ‘평등한 참여’가 이루어지는 것이 중요하다는 점에서도 선거권 연령과 피선거권 연령의 균형을 맞출 필요가 있음.

선거운동의 자유와 관련하여서는 현행 공직선거법은 19세 미만 미성년자를 ‘선거운동을 할 수 없는 자’로 규정하여, 19세 미만 자의 일체의 선거운동을 금지하고 있다. 이에 19세 미

13 최윤진, 청소년의 정치참여와 선거연령, 청소년선거권 토론회 자료집, 5면.

14 대통령의 피선거권은 헌법에서 40세로 정하고 있어 헌법 개정 사항임.

만 자의 경우, 인터넷상에서 공직후보자에 대해 지지나 반대의 의사표현조차 할 수 없도록 되어 있음. 그러나 선거운동은 '정치적 표현의 자유'의 일환으로서 청소년에게도 충분히 보장되어야 하며, 법상 금지해야 할 선거운동은 청소년과 성인자에게 동일하게 적용하면 충분함. 비교법적으로 보더라도 미국이나 독일 등 외국의 경우에도 선거운동에 대한 연령 제한이 존재하지 않음. 따라서 현행 선거운동제한 규정상의 연령을 대폭 낮추거나 선거운동 연령 제한을 없애도록 개정할 필요가 있음.

I. 난민법 일부개정법률안

정책 목표 : 난민신청자의 절차상 권리를 강화하고, 난민 지원을 위한 종합체계를 마련하며, 인도적체류자의 처우를 강화함

담당 검토 : 민변 국제연대위원회

1. 현황과 문제점

지난 5월, 500여 명의 예멘인들이 말레이시아를 통해 제주도에 입국하여 난민인정신청을 함. 이러한 난민신청자에 대해 대한민국 정부는 적절한 보호를 제공하는 대신 이들의 출도를 제한하는 등 미숙하게 대처하였고, 이로 인하여 난민 이슈가 갑작스럽게 공론화와 논쟁의 대상이 됨.

2013년 7월, 난민법 시행 이후부터 현재까지 계속해서 국제 기준에 부합하지 않는 한국의 난민인정심사제도와 극도로 낮은 난민인정률에 대한 문제제기가 있었고, 그 외에도 본국으로 돌아갈 수 없어 장기 체류가 필요함에도 불구하고 제도적 지원이 열악한 인도적체류자의 처우에 대한 문제, 난민인정자의 처우 지원을 위한 종합체계의 부재 등의 이유로 현행 난민법의 개정을 통한 한국의 난민제도의 개선이 필요한 상황이었음. 그럼에도 불구하고 제주도의 난민신청자에 대한 정부의 미숙한 대처에서 시작된 국민의 불안감은 난민에 대한 잘못된 정보의 유포와 이슬람이라는 종교에 대한 차별적 인식과 결합하여, 낯선 이들에 대한 혐오의 표현으로 나타나기 시작함. 그 결과 서울 도심과 제주에서 난민을 반대하는 집회가 수차례 열렸으며, 예멘 난민과 난민법에 반대한다는 청와대의 청원에는 70만 명 이상의 사람들이 참여하는 등 어떠한 방향으로든 현행 제도에 대한 검토가 반드시 필요한 시점에 도달함.

한편, 이에 대하여 정부는 순찰 강화 등 치안 활동을 강화하겠다는, 난민을 보호의 대상

이 아닌 잠재적 범죄자로 취급하는 대책을 발표하여 국민의 난민 혐오를 부추기고 있음. 이러한 상황에서 난민인정심사제도의 공정성 개선이나 난민 처우 개선에 대한 개정이 아닌, 난민 제도의 악용 방지 및 ‘위험한’ 난민으로부터 국민의 보호 등에만 초점을 둔 개정만이 이루어진다면 현재에도 이미 국제 기준에 못 미치는 한국의 난민제도가 오히려 후퇴할 가능성이 매우 높음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 난민법 일부개정법률안 (2000303) (2) 난민법 일부개정법률안 (2000385) (3) 난민법 일부개정법률안 (2001982)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2016. 6. 17. 박명재 (자유한국당) (2) 2016. 6. 21. 홍일표 (자유한국당) (3) 2016. 8. 31. 홍익표 (더불어민주당)
주요내용	(1) 난민법 일부개정법률안 (2000303) 5년마다 난민 지원을 위한 기본계획을 수립하도록 하고, 법무부장관 및 관계중앙행정기관의 장은 매년 난민 지원을 위한 집행계획을 수립, 시행하도록 함으로써 난민에 대한 체계적이고 실질적인 지원이 이루어질 수 있도록 함. (2) 난민법 일부개정법률안 (2000385) 난민면접조사 시 영상녹화 및 녹음을 신청할 수 있음을 사전 고지. 난민면접조사과정에서 절차상 위법이 있을 경우 심사단계와 행정소송 단계에서 증거로 사용할 수 없음을 규정함. 난민불인정결정사유서와 이의신청할 수 있는 권리에 대해 이해할 수

주요내용	<p>있는 언어로 통역 또는 번역 제공. 난민법 부칙을 개정하여 난민법 제정 이전 난민인정 신청을 한 사람도 난민인정절차 및 난민 등의 처우 보장.</p> <p>(3) 난민법 일부개정법률안 (2001982) 인도적체류자의 사회보장 및 기초생활보장에 관한 사항을 규정</p>
-------------	--

나. 검토의견

현재의 난민 제도의 개선에 있어 반드시 고려하여야 할 가치는 난민인정심사제도의 공정성과 투명성, 신속성으로, 난민인정심사가 공정하고 투명하게 이루어져 난민에 해당하는 사람들이 모두 난민법과 난민협약의 취지에 맞는 적절한 보호를 받을 수 있도록 신속하게 운영되는 제도가 마련되어야 함. 그럼에도 불구하고 현재 난민면접조사 과정에서 난민 신청자들은 양질의 통역의 부재 등의 이유로 인하여 절차적 권리가 제대로 보장되지 못하고 있음. 최근에는 난민심사과정에서 통역의 오류로 인하여 허위 면접조서가 작성되어 실제로 난민신청자들이 피해를 본 사실이 드러난 사례도 있었음. 현재 발의된 난민법 일부개정법률안(홍일표 의원 대표발의안)은 현행 난민법 중 특히 미흡한 난민신청자의 절차적 권리 향상을 위한 것으로, 국제 기준에 부합하는 난민인정심사제도의 운영을 위하여 반드시 필요한 입법에 해당함.

한편, 난민인정자는 현행 난민법에 따라 다른 법률에도 불구하고 난민협약에 따른 처우를 받도록 명시되어 있으나, 난민 지원과 관련된 구체적 정책과 이를 위한 컨트롤타워의 부재로 인해 사실상 난민인정자에 대한 지원은 전무한 상황임. 따라서 이를 위하여 법무부장관으로 하여금 난민 지원을 위한 기본계획을 마련하도록 하고, 매년 관계 중앙행정기관의 장과 함께 집행계획을 수립하도록 하는 난민법 일부개정법률안(박명재 의원 대표발의안)은 난민 처우 개선을 위하여 필요한 법안임.

난민인정자 외에도 난민법에서 규정하고 있는 보호와 지원의 대상자 중 인도적체류자는 형식적 측면에서 난민인정자의 요건을 갖추지 못하였으나 생명이나 신체의 자유를 침해당할 수 있는 자로, 장기적인 체류가 필요한 사람들임. 그럼에도 불구하고 이들에 대한 제도

적 지원은 열악하며, 단지 국내에 머무를 수 있는 체류자격과 취업허가의 혜택 뿐, 의료보험과 기초생활보장의 대상이 되지 못함. 2018년 발표된 제3차 외국인정책기본계획에서 인도적체류자에 대한 지원을 보완하고 강화하겠다는 내용이 포함된 만큼, 임시 체류지위자와 구분하여 한국 사회에서 함께 살아갈 구성원으로 인간의 존엄을 지키기 위한 최소한의 생활 보장이 이루어져야 함. 따라서 인도적체류자의 처우와 관련하여 취업활동의 허가에 대한 규정(난민법 제39조)만 두고 있는 현행 난민법에 이들의 사회보장 및 기초생활보장에 관한 사항을 추가한 난민법 일부개정법률안(홍익표 의원 대표발의안) 역시 조속한 입법이 필요함.

II. 출입국관리법 및 인신보호법 일부개정법률안 (이주구금 제도의 개선)

정책 목표: 외국인에 대한 사법심사 없는 장기 구금 문제 해소, 외국인 아동 구금 제도의 전면적 개선

담당 검토: 민변 국제연대위원회 및 민변 아동인권위원회

1. 현황과 문제점

출입국관리법 제63조는 종기(終期)도 없는 외국인의 무기한 구금(보호)을 허용하고 있으며, 출입국관리사무소의 광범위한 재량에 따라 강제퇴거명령 및 보호명령을 발부하면 구금의 필요성에 대한 구체적인 심사도 없이 바로 구금이 개시될 수 있음. 구금 개시 이후에도 구금의 연장에 대한 사법심사 절차도 전무함.

현행 출입국관리법은 만18세 미만의 아동에 대해서도 별도의 규정을 두고 있지 않아, 아동도 위 조항에 따라 상기와 같은 사법심사 없는 무기한 구금이 가능함.

위 조항에 따라 구금되는 외국인들은 대체로 교도소보다 더 열악한 환경인 외국인보호소 등 외국인 보호시설에 구금되게 됨. 위 조항 상의 '송환할 수 있을 때까지'라는 문구의 불명확성으로 인해 무기한 구금이 가능하기 때문에, 범죄를 범하지 않은 외국인들이 일반적인 형 집행기간보다 긴 3~5년 간 장기 구금되는 사례도 발생하고 있음. 이러한 장기 구금은 피구금자의 정신적·육체적 건강을 해칠 수 있다는 문제점이 꾸준히 지적되어 왔으며, 특히 2015년 UN 자유권위원회는 한국 정부에 이주민의 장기구금문제를 지적하고 이에 대해 보호연장에 대한 독립적인 심사를 보장받을 수 있도록 권고하기도 했음. 이주 아동 구금에 대해서는, 2011년 UN 아동권리위원회가 아동이 구금의 상한 및 사법심사 없이 부적당한 시설에 수용되고 있다는 사실에 대해 한국 정부에 우려를 표명하기도 하였음.

최근 위 조항에 대한 위헌법률심판에서 5인의 반대의견은 (1) 단지 강제퇴거명령의 집행을 용이하게 하기 위하여 기간의 제한 없는 보호를 가능하게 하는 것은 행정의 편의성과 획일성만을 강조한 것으로 그 자체로 피보호자의 신체의 자유에 대한 과도한 제한이라는 점, (2) 이의신청이나 보호기간 연장에 대한 법무부장관의 심사 및 판단은 보호의 적법성을 담보하기 위한 통제절차로서의 의미를 갖는다고 보기 어려워 외국인의 신체의 자유를 보장하기에 미흡하다는 점 등을 이유로 하여 위 조항이 위헌이라고 판단한 바 있음 (헌법재판소 2018. 2. 22 자 2017헌가29 결정).

또한 현행 인신보호법은 ‘출입국관리법에 따라 보호된 자’를 적용대상에서 제외하고 있어 구금된 외국인은 인신보호법에 따른 구제청구가 불가능하여, 인신구속에 따른 사법적 심사가 불가능함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 출입국관리법 일부개정법률안 (13703) (2) 인신보호법 일부개정법률안 (13708) (3) 출입국관리법 일부개정법률안 (7661)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2018. 5. 23. 박주민 (더불어민주당) (2) 2018. 5. 23. 박주민 (더불어민주당) (3) 2017. 6. 29. 금태섭 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 출입국관리법 일부개정법률안 (13703) - ‘보호의 필요성’이나 ‘피보호자의 취약성’을 판단하여 보호명령을 발부할 수 있도록 함(안 제63조제1항). - 보호 연장에 대한 정기적인 사법 심사가 가능하도록 함(안 제63조 제2항 및 제3항).</p>

주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간을 1년을 초과할 수 없도록 함(안 제63조제4항). <p>(2) 인신보호법 일부개정법률안 (13708)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현행법은 그 적용대상으로 「출입국관리법」에 따라 보호된 자'를 제외하고 있으나, 개정안은 이를 포함시켜 구금에 대한 사법적 심사를 반드시 보장토록 하려는 본 법의 취지에 맞게 적용제외규정을 삭제함으로써, 인신보호법을 통해 보호 처분된 외국인을 구제하고자 함(안 제2조제1항). <p>(3) 출입국관리법 일부개정법률안 (7661)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개정안은 이주아동의 보호를 원칙적으로 금지하나, 이주아동의 안전 등 부득이한 경우가 발생할 경우 필요한 최소한의 범위에서 아동을 보호할 수 있도록 함(안 제52조의2 제1항). - 부득이하게 이주아동을 보호하는 경우, 교육, 급식 및 의료 등 특별한 조치를 취하도록 하고, 보호하지 않는 이주아동에 대해서는 아동복지시설 연계 등의 보호조치를 취하도록 함(안 제52조의2 제3항 및 제4항). - 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간을 6개월로 하되, 보호를 계속할 상당한 이유가 있는 경우에는 최대 12개월의 범위에서 연장할 수 있도록 함(안 제63조제1항 및 제2항).
-------------	--

나. 검토의견

현 출입국관리법 제63조 제1항에 따른 외국인의 보호 조치는 신체의 자유에 대한 중대한 제한을 내용으로 하고 있어 그 실질이 형사법 상 구금과 비슷함. 따라서 외국인도 신체의 자유 등 기본권을 향유하는 주체로서 신체의 자유에 대한 과도한 침해에 대한 보호가 필요하다는 입장에서 무기한 구금을 허용하는 현행 법의 개정이 반드시 필요할 것으로 판단됨. 특히 (1) 지금까지 장기 구금에 대한 법무부의 자체 재량 통제는 사실상 이루어지지 않았다는 사실, (2) 출입국관리법 위반 사실만으로 3년 이상의 장기간 구금된 외국인들이 존재한다는 사실에 비추어 볼 때, 보호 연장에 대한 정기적인 사법 심사를 보장하고, 보호기간의

상한을 부여하는 위 출입국관리법 개정안(박주민 의원 발의)의 취지가 적절하다고 보임. 보호기간의 상한과 관련하여서는, 원칙적으로 강제퇴거라는 행정목적의 달성을 위해 필요한 최소한의 기간 동안 구금하는 것이 합당한 점, 유럽연합의 송환지침>Returns Directive)도 원칙적으로 6개월의 구금 기간 상한을 원칙으로 규정하고 있는 점(예외적으로 1년6개월까지 연장 가능) 등을 고려할 때 위 개정안(박주민 의원 발의)이 구금 기간 상한을 1년으로 규정하고 있는 것은 합리적인 개정 방향으로 사료됨.

인신보호법은 모든 종류의 구금에 대해 사법적 심사를 보장하는 것이 본래의 입법취지이고, 출입국관리법에 따라 보호된 자를 적용 대상에서 배제하는 것은 부당함. 즉, 예외적으로 형사절차에 따라 인신구속 및 그에 대한 구제가 결정되는 자에 대해서만 인신보호법의 적용이 배제되는 것이 타당하고, 출입국관리법 상의 보호처분이 외국인의 신체의 자유에 미치는 중대한 영향을 고려할 때 인신보호법의 보호 대상에 포함되도록 하는 위 개정안의 취지가 적절하다고 보임. 특히 행정소송의 제소기간이 단기간인 점, 소 계속 중 집행정지결정을 받지 못하면 계속 구금되어 있어야 하는 점, 법무부 장관의 심사로 이루어지는 보호일시해제 제도는 구금에 대한 사후적 통제 기능이 미흡한 점 등을 고려할 때 위와 같은 인신보호법의 개정(박주민 의원 발의)이 반드시 필요하다고 사료됨.

이주아동의 구금은 구금 자체만으로도 아동의 발달에 심각한 영향을 미친다는 문제의식 하에, 국제법적으로는 이미 이주아동 구금의 위법성을 지적한 다양한 연성법을 통해 아동의 구금은 아주 예외적인 경우 일정한 조건 하에서만 이루어져야 함이 확립되었다고 할 수 있음. 위 출입국관리법개정안(금태섭 의원 발의)은 이러한 국제 규범을 국내법으로 확인하였다는 점에서 의미 있음.

다만, 구금 해제 시 그 구금의 대안이 구체적으로 제시되지 않았다는 점, 강제퇴거명령 집행을 위한 보호기간이 법원 또는 판사의 영장 발부 및 재판 없이 법무부장관의 승인만으로 최대 1년 6개월까지 연장될 수 있다는 점이 미흡하다고 판단됨. 또한 현행 아동복지시설은 외국인 아동에 대하여 기초생활수급을 비롯한 보조금 지급을 하지 않아 보호가 불가능한 실정을 고려하여, 실효성 있는 구금의 대안 제시 및 구금 연장에 대한 절차적 보호가 필요할 것으로 보임.

결론적으로 발의된 3개의 법안은 일부 미흡함이 있더라도 이주구금 문제 개선에 대한 시민사회 및 법조계의 문제의식을 충실히 반영하였으므로, 입법 촉구 필요 의견임.

Ⅲ. 민법 일부개정법률안

(불법행위책임의 소멸시효에 대한 특례 규정 도입)

정책 목표: 아동·청소년에 대한 불법행위책임의 소멸시효에 대한 특례 규정을 도입하여 범죄피해자인 아동·청소년의 실질적 피해회복을 보장

담당 검토: 민변 여성인권위원회 및 민변 아동인권위원회

1. 현황과 문제점

아동·청소년을 대상으로 한 성범죄에 대해서는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제 20조에 공소시효의 특례가 규정되어 있으나, 아동에 대한 성범죄 등 불법행위에 대한 손해배상청구권에 대해서는 민법 제766조에서 ‘피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년’, ‘불법행위가 발생한 날로부터 10년’의 소멸시효만을 규정하고 있을 뿐 아동에 대하여 특별한 보호규정을 두고 있지 않음. 민법 제179조가 법정대리인이 없는 미성년자의 청구권이 6개월 이내에 완성된 경우에 대한 특칙을 두고 있으나 실무상 효용성은 매우 낮은 편임.

다른 나라의 입법례와 비교해 보았을 때 불법행위에 대한 소멸시효 기간 자체가 매우 짧은다는 점, 불법행위의 유형 및 특수성을 전혀 고려하지 않는 일률적으로 위 짧은 기간을 적용하고 있다는 점은 지속적으로 문제점으로 지적되어왔음. 특히 아동·청소년을 대상으로 하는 성폭력 범죄는 주변인들이 가해자인 경우가 많아 사실상 피해자인 아동·청소년이 법정대리인을 통해 손해배상청구권 등을 행사하기 어렵고, 성년에 이른 후 직접 문제를 제기 하더라도 대부분 시효가 완성될 수밖에 없음. 이와 같은 특수성은 현행 불법행위책임에 대한 소멸시효 제도 운영에서 전혀 고려되지 않고 있음.

최근 피해자들이 과거의 성폭력 피해 사실을 드러내고 가해자의 사과, 배상, 처벌을 요

구하는 미투 운동이 활발해지고 있음. 아동·청소년인 피해자들에게 장기간 성폭행을 가한 가해자들의 범죄행위가 미투 운동을 통해 드러나고 있으나, 이에 대한 공소시효와 소멸시효가 완성되어 가해자들이 처벌과 배상 의무를 부당하게 면하는 일이 발생하고 있음. 일례로 보조출연자로 일했던 자매가 연극연출가 이윤택으로부터 지속적인 성폭행 피해를 입고 자살한 사건에서 자매의 어머니가 위 가해자를 상대로 손해배상청구를 하자 법원은 성폭행 사실을 인정하면서도 민법상 소멸시효가 완성되었다는 이유로 청구를 기각하였음.

이상과 같이 아동·청소년 특수성을 고려하지 않고, 가해자의 피해자인 아동·청소년에 대한 불법행위책임에 대해 일률적으로 짧은 소멸시효를 적용하는 것의 문제점을 시정하기 위해 피해자인 아동·청소년이 성인이 될 때까지 손해배상청구권의 소멸시효 기간의 진행을 중단하거나 소멸시효 기간을 연장해야 한다는 의견이 제기되고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 민법 일부개정법률안(2013079) (2) 민법 일부개정법률안(2014005) (3) 민법 일부개정법률안(2014275)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2018. 4. 16. 남인순 (더불어민주당) (2) 2018. 6. 25. 이태규 (바른미래당) (3) 2018. 7. 6. 유성엽 (민주평화당)
주요내용	(1) 민법 일부개정법률안(2013079) 미성년자의 성적자기결정권 침해를 원인으로 하는 손해배상청구권은 피해자가 성년이 된 때부터 1년 내에는 시효가 완성되지 않도록 함

주요내용	<p>(2) 민법 일부개정법률안(2013079) 피해자의 피해 회복을 돕기 위해 공소시효를 적용하지 아니하거나 공소시효가 중단된 아동·청소년과 신체적 또는 정신적 장애가 있는 사람에 대한 성범죄에 대하여 국가의 형사 소추가 이루어진 경우 이에 따른 민법상의 손해배상 청구권의 소멸시효를 중단하거나 그 아동·청소년이 성인이 된 때로부터 진행하도록 규정함</p> <p>(3) 민법 일부개정법률안(2013079) 미성년자의 범죄피해를 원인으로 하는 손해배상청구권은 그가 성년이 된 때부터 1년 내에는 시효가 완성되지 않도록 함</p>
------	---

나. 검토의견

미성년자에 대한 성폭력의 경우 피해자가 장기간 동안 육체적, 정신적 피해를 입고도 그 피해사실에 대한 기억을 복원하거나 상처를 딛고 일어설 때까지 상당한 시간이 필요한 경우가 많고, 법정대리인이 성폭력 가해자인 경우에는 법정대리인 또는 미성년자 본인에 의한 신속한 권리 구제를 기대할 수 없음. 나아가 법정대리인이 미성년자의 비밀 침해 등 불이익을 우려하거나 가해자와의 관계 등을 이유로 손해배상을 청구하지 않는 경우가 있고, 이 경우 미성년자가 성인이 되기 전에 미성년자의 의사와 관계없이 소멸시효가 완성될 수 있음.

이상과 같이 현행 소멸시효제도를 일률적으로 적용하는 경우 미성년 피해자의 피해회복에 현실적인 어려움이 있었음. 따라서 미성년자에 대한 성폭력에 대한 소멸시효에 관한 특례를 둬으로써 미성년자의 손해배상청구권을 실질적으로 보장하려는 위 법률안들의 입법 방향은 바람직하다고 평가됨.

다만 발의되는 정부 법안과 국회 의안들 사이에 소멸시효 중단 사유, 중단 기간 등에 대한 차이가 조금씩 존재하는바, 각 법안이 갖고 있는 입장을 ·보충하여 하나의 종합적인 대안을 만드는 것이 더 바람직하다고 사료됨.

구체적으로 민법 개정안은 ① 성폭력 행위에 국한되지 않고 아동학대 등 미성년자의 신체, 정신에 상당한 피해를 가하는 침해 행위 전반을 소멸시효 중단 대상으로 하고, ② 소멸시효 중단은 미성년자가 성년자가 된 후에도 실질적으로 손해배상청구권을 행사할 수 있는 시기에 이를 때까지 최대한 장기간 적용될 수 있도록 하고, ③ 미국의 discovery rule(피해자가 피해 사실 등을 발견하여 구체적으로 알게 된 때로부터 소멸시효가 진행된다는 원칙)등을 명문화하여 특수한 경우의 피해자들도 구제받을 수 있는 기회를 제공하고, ④ 가해자의 가해 행위에 대한 형사 소추가 이루어진 경우에도 자동적으로 불법행위 손해배상 청구권의 소멸시효가 중단될 수 있도록 하며, ⑤ 개정된 소멸시효 중단 규정이 개정 전에 이루어진 각종 침해 행위에도 바로 적용될 수 있도록 경과 규정을 두어야 할 것임

나아가 사람의 생명, 신체건강 또는 자유의 침해를 원인으로 한 손해배상청구권은 피해자가 그와 같은 피해 사실을 인식했는지 여부와 관계없이 손해를 발생시킨 행위 때로부터 30년의 소멸시효에 걸리도록 하는 독일 및 독일과 유사한 30년 장기소멸시효를 운용하고 있는 프랑스, 네덜란드, 프랑스, 오스트리아의 입법례를 참고하여 불법행위에 대한 소멸시효 기간 자체를 대폭 늘리는 입법 방향도 고려해볼 필요성이 있음.

IV. 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안

(보편적 출생신고)

정책 목표: 보편적 출생신고를 통한 아동의 인권보호

담당 검토: 민변 여성인권위원회, 민변 아동인권위원회

1. 현황과 문제점

출생신고는 사회구성원으로서 교육, 보건의료, 사회보장 등 공적서비스와 법적인 보호를 받을 수 있는 기본적이고 필수적인 요소이며 아동의 정체성과 존재를 인정하여 사회전반에 걸친 관심과 보호의 대상으로 편입하는 사회적 의미의 인간으로 겪는 첫 관문이기 때문에 아동권리의 시작이라 할 것임. 그러나 현재 여러 가지 사유로 출생신고가 되지 않은 아동들이 존재하고 있음.

아동이 출생신고가 되지 않았다는 것은 해당 아동의 존재가 공적인 시스템에 의해서 확인되지 않고 있다는 의미이며, 그로 인하여 아동은 의료혜택이나 의무교육을 받지 못하고 방치될 뿐만 아니라 영아매매, 불법적인 입양의 대상이 되는 등 제도의 사각지대에 놓이게 됨. 또한 연령을 확인할 수 있어야 노동으로부터 착취, 군대로의 징집, 사법체계에서의 특별한 보호가 적용될 수 있으며 부모로부터 분리된 경우 가족결합이 가능하게 될 것임.

현행 가족관계등록법은 부모를 1차적 신고의무자로 정하고 있어, 부모가 출생 신고 의무를 이행하지 않는 경우 아동의 출생신고가 누락되거나 지연됨. 즉 출생신고와 관련하여 현행 가족관계등록법은 부모의 의사에 따라 아동의 출생신고가 좌우될 수 있고, 이는 유엔 아동권리협약 제7조 1항 “아동은 출생 후 즉시 등록되어야 하며, 출생 시부터 성명권과 국적

취득권을 가지며, 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육 받을 권리를 가진다.”
는 조항을 정면으로 위배하는 것임.

2016. 5. 29. 개정된 가족관계등록법에 따라 신고의무자인 부모가 기간 내 출생신고를 하지 않아 자녀의 복리가 위태롭게 될 우려가 있는 경우 검사 또는 지방자치단체장이 출생신고를 할 수 있도록 보완되었으나(제46조 제4항), 검사와 지방자치단체의 장이 부모가 기간 내 출생신고를 하였는지 여부를 파악할 수 있는 규정은 부재하여 여전히 입법적 공백이 존재함.

실제 출생 후 부모에 의해 출생신고 되지 못한 아동이 유기되거나, 불법 입양(아동매매)되는 등의 사례가 발생하고 있고, 출생신고의 지연으로 의료보험 등 사회보장체계에 편입되지 못하는 등의 아동에 대한 인권 침해적 상황이 발생하고 있음.

한편 혼인 외의 자녀의 경우 모가 출생신고 의무자가 되고, 부는 인지신고를 할 수 있는데, 과거 미혼부가 모의 인적사항을 모르는 경우 인지신고가 불가능하여 법률상·사실상 출생신고가 불가능했음. 이에 일명 ‘사랑이법’이 2015. 5. 18. 신설되어 모의 성명, 등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아, 미혼부가 혼인 외의 자녀에 대하여 친생자출생의 신고를 할 수 있고, 그 신고는 인지의 효력이 있는 것으로 규정하였음(제57조 제2항).

그러나 실무에서는 범위 규정이 지나치게 엄격하게 해석되어 미혼부가 친모의 인적사항을 일부만 알고 있는 경우라도 위 규정의 적용을 배제하여 미혼부의 인지청구를 기각하고 있음. 이로 인하여 미혼부가 친모에 대한 일부의 인적사항만을 알고, 추가적인 인적사항을 알 수 없는 경우 혼인 외의 자녀에 대한 출생신고가 여전히 법률상·사실상 불가능한 상황임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(2008435) (2) 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(2009459)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2017. 8. 8. 권미혁 (더불어민주당) (2) 2017. 9. 18. 김수민 (국민의당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(2008435) - 아동의 출생에 관여한 의사·조산사 등이 출생 후 14일 이내에 의 무적으로 건강보험심사평가원에 아동의 출생사실을 통보하도록 하 고, 이를 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 하며, 건강보험 심사평가원은 지방자치단체에 출생통보서를 송부하도록 함으로써, 지방자치단체가 부모의 출생신고 의무이행 여부를 확인할 수 있도 록 함 - 출생신고 기간 내에 신고를 이행하지 않은 경우 출생신고를 할 것 을 최고하거나 지방자치단체가 직접 출생신고를 할 수 있도록 함으 로써 출생 아동에 대한 인권침해를 예방하려 함</p> <p>(2) 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안(2009459) - 부가 모의 성명, 등록기준지 및 주민등록번호를 알 수 없는 경우에는 부의 등록기준지 또는 주소지를 관할하는 가정법원의 확인을 받아 부가 혼인 외의 자녀에 대하여 친생자출생의 신고를 할 수 있도록 개 정되었으나, 모의 성명, 등록기준지 및 주민등록번호 전부를 알 수 없는 경우에만 출생신고가 가능한 것으로 해석될 여지가 있다는 문 제가 제기됨에 따라, 모의 성명, 등록기준지 및 주민등록번호의 전 부 또는 일부를 알 수 없는 경우에 가정법원의 확인을 받아 부가 친 생자출생의 신고를 할 수 있는 것으로 해석되도록 명확히 규정함</p>

나. 검토의견

현행법상으로도 부모의 출생신고는 의무이지만 강제할 방법이 없고 아동의 출생신고를 부모의 자유의사에 맡겨 놓는 것도 바람직하지 않기 때문에 최소한 아동의 출생사실은 국가 기관에 알려져야 하고, 이에 따라 부모가 출생신고를 하지 않을 경우의 대안을 마련하는 것은 양보할 수 없는 인권 문제임

또한 입양특례법 시행으로 입양허가제가 도입된 점을 고려했을 때, 입양허가제의 원활한 시행을 위해서도 분만에 관여한 의사 등에 대한 출생신고 의무 부과는 반드시 필요함. 미국, 영국, 캐나다 등 선진국의 입법례를 살펴보아도 대부분 의료기관등이 의무적으로 아동의 출생을 신고하도록 하고 있어 사실상 자동(강제) 출생등록제도를 채택하고 있음.

2015년 통계청 자료에 따르면 전체 신생아의 99.1%가 병원에서 태어나고 있음. (1)법률안은 이를 고려하여 병원의 출생통보의무를 규정하고 출생신고가 누락되지 않도록 점검함으로써 아동의 인권을 보장하고자 하고 있는데, 아동인권 보장을 위한 사회 공공의 책무성을 강화한다는 점에서 적극적으로 추진되어야 할 법률로 판단 됨. 다만, 이때에도 병원 등 의료기관은 사적기구라는 한계가 있는 바, 공공기관과의 연계시스템을 보완하여 출생신고에 기한 공적장부를 작성할 국가의 책무성을 강화하는 방향성을 가지고 제도개선이 이루어져야 함.

한편 (1)법률안은 여전히 현행 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」상 그 대상을 국민으로 하고 그 가족관계의 발생과 변동사항에 관한 사항에 대해서만 규정하고 있어 대한민국 국적이 없는 외국인 아동의 출생 등록 권리 등에 대해서는 법적으로 공백인 상태임. 「가족관계의 등록 등에 관한 규칙」에서 가족관계등록을 할 수 없는 신고서류는 특종신고서류편철장에 편철하여 보존하도록 규정하고 있으나, 외국인 아동의 출생신고 및 증명서의 발급에 대한 법적 효력이 있는 명확한 근거가 되지 못한다는 한계가 있음.

이에 따라 외국인 부모가 미등록으로 체류하게 됨에 따라 함께 미등록체류자가 되는 외국인의 아동을 포함한 대한민국 국적이 없는 아동들의 인권과 권리의 실효적 보장을 위해 이주아동의 출생신고 등록 및 그 증명서 발급 등에 대한 근거도 함께 마련할 필요가 있음.

(2)법률안에 대해 대해 해당 조항이 모의 성명이나 등록기준지 또는 주민등록번호 어느 것에 의하더라도 그 인적사항을 특정할 수 없는 경우를 의미하며, 모의 인적사항 일부를 알 수 없어 모를 특정할 수 없는 경우에는 현재 가정법원에서 확인을 해주고 있어서 실익이 없다는 법제사법위원회는 검토의견이 있음. 즉, 의료기관에서 발급한 출생증명서가 있는 경우에는 친모를 특정할 수 있으므로 제57조 제2항에 의해서는 출생신고를 허용하지 않는다는 입장임

그러나 의료기관에서 발급한 출생증명서가 존재하는 경우 모의 성명, 당시의 주소는 확인이 가능하지만 그 후 모가 잠적을 한 경우에는 수사기관에 의뢰하여 친모의 인적사항을 확인 받거나 법원의 사실조회를 통해서만 필요한 모의 정보를 파악하여 부가 친생자 신고를 할 수 밖에 없음. 즉 수사기관이 수사에 착수하지 않는 경우 또는 의료기관이 사실조회에 응하지 않는 경우 등 친모의 인적사항이 언제 확인이 가능할지 불분명한 경우가 존재하며 이 경우 친부는 아동의 출생신고를 하지 못한 채 장기간 기다려야 한다는 한계가 존재함.

혼인 외 출생자의 경우, ‘모의 인적사항’을 기재할 수 있는 경우에는 ‘부’의 친생자 신고 또는 ‘모’의 출생신고로 신속하게 부자관계 또는 모자관계를 확정시킬 수 있는 반면에, ‘모의 인적사항’을 기재할 수 없는 경우에는 ‘후견인 지정 신청, 가족관계등록창설 및 성분 창설, 인지’라는 복잡한 절차를 거쳐야만 부자관계가 확정될 수 있기 때문에 출생신고를 포기하는 경우가 빈번하다는 반성적 고려가 “사랑이법”, 즉 친부의 출생신고 제도인 제57조 제2항의 입법 배경임. 즉, 모의 인적사항을 기재하지 못하여 제57조 제1항에 따른 인지의 효력이 있는 혼외자에 대한 친생자출생의 신고가 불가능한 경우에는 제57조 제2항에 따라 출생신고를 할 수 있도록 보장하려는 취지임.

따라서 제57조 제1항에 따른 출생신고가 가능할 정도로 ‘모의 인적사항’을 기재하지 못한 다면 제57조 제2항에 따라 출생신고가 가능하여야 하며, ‘모의 인적사항’ 중 ‘성명·등록기준지 및 주민등록번호’ 중 일부를 안다고 하여 제57조 제2항에 따른 출생신고를 허용하지 않을 이유가 없음. 아동의 이익을 최우선적으로 고려하고 사랑이법의 개정 취지에 부합하도록 친부가 모의 추가적인 인적사항을 알지 못하는 경우 곧바로 출생신고를 할 수 있도록 개정이 필요함.

V. 군형법 일부개정법률안

(제92조의6 추행죄 폐지)

정책 목표 : 동성애혐오에 근거하여 합의하에 이루어진 동성 간 성관계를 범죄화하는 군형법 제92조의6 추행죄 폐지

담당 검토 : 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

「군형법」과 「형법」은 군대 내 이성군인 간, 동성군인 간 성폭력 및 군인에 의한 성폭력, 공연성 있는 음란행위를 처벌하고 있음.

그러나 「군형법」 제92조의6 추행죄는 폭력성과 공연성이 없는 동성 간 성행위까지 별도로 정하여 처벌함으로써 군인의 인간의 존엄, 성적 자기결정권, 사생활의 자유, 평등권을 침해하고 있음.

2017년 4월에는 이 법에 근거하여 육군 내에서 동성애자 군인에 대한 위법한 표적수사가 대대적으로 이루어졌고, 20여명의 군인이 입건됨. 한 군인은 전역을 한 달도 채 남겨두지 않고 구속되어 징역 6월, 집행유예 1년을 선고받음. 이로 인해 성소수자들이 입대에 공포감을 느끼고 처벌을 두려워하게 됨.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

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

나. 검토의견

이 법은 동성애혐오에 근거하여 동성 간 성관계를 범죄화함으로써 성소수자 군인을 차별할 뿐만 아니라, 성소수자에 대해 사회 전반에서의 낙인을 씌우는 법률임.

이 법은 1962년 군형법 제정 당시에는 ‘계간(鷄姦) 기타 추행’을 금지되는 행위로 규정하고 있었음. 이 중 ‘계간’은 그 자체로 동성 간 성행위를 비하하는 용어로서 동성애혐오에 근거하고 있었음. 2013년 ‘계간’이 ‘항문성교’로 수정되었으나 규율되는 행위에는 실질적인 변화가 없어, 동성 간 성관계의 범죄화라는 이 법이 가지는 문제점은 그대로 유지되고 있음.

국방부는 군대 내 군기 유지를 위해 이 법이 필요하다 주장하나 해외의 많은 연구결과는 군대 내 동성애자의 복무 금지 또는 동성 간 성행위 금지와 군기유지 사이에는 아무런 관련이 없다는 것을 보여주고 있음.

또한 국방부는 군대 내 성폭력 처벌을 위해 이 법이 필요하다 주장하나, 군형법상 추행죄가 폐지되더라도 군대 내 성폭력은 군형법상 강간, 강제추행, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한

특례법상 업무상 위력 등에 관한 추행죄로 얼마든지 처벌 가능함.

결국 이 법의 달성하려는 목적이 불분명할뿐더러 형사처벌이라는 수단과 목적사이에 연관이 없어 과잉금지원칙에 위배됨. 또한 이성간 성관계와 달리 동성간 성관계만을 범죄화함으로써 성소수자 군인의 평등권을 침해하고 있음. 나아가 이 법은 형벌을 부과함에 있어 강제력의 유무, 행위의 정도, 장소 등을 포괄적으로 규율하여 예측가능성을 주지 못하므로 명확성원칙에도 위배됨.

이러한 이유에서 2017년 2월 인천지방법원은 이 법이 헌법상 명확성의 원칙, 평등원칙에 위배된다는 이유로 직권으로 위헌법률심판제청(2017헌가16)을 하여 현재 헌법재판소에 계류 중임.

2018년 2월 서울북부지방법원은 이 법을 위반한 죄로 기소된 군인에 대해 합의하에 이루어진 동성 간 성관계를 처벌하는 것은 과잉금지원칙에 반한다는 이유로 무죄를 선고함(2017고단3010).

이 법은 동성간 성관계를 비범죄화하는 국제인권규범에도 어긋나 여러 차례 국제인권사회에서 폐지 권고를 받았음. 2015년 유엔 자유권위원회, 2017년 유엔 고문방지위원회, 사회권위원회는 모두 균형법상 추행죄를 폐지하라는 권고를 내렸음. 2017년 국가별 인권상황 정기검토(UPR)에서도 프랑스, 아일랜드 등 6개 국가가 균형법상 추행죄 폐지를 권고함. 같은 이유에서 2010년 국가인권위원회 역시 균형법상 추행죄에 대한 폐지 의견을 낸 바 있음.

비교법적으로도 2011년 기준 미국, 독일, 영국을 비롯하여 43개 국가가 동성애자의 군복무 및 성행위에 어떠한 제한을 두지 않고 있으며, 이로 인하여 어떠한 문제가 생겼다는 증거는 나타나지 않음. 또한 최근 브라질 헌법재판소, 미주인권재판소는 군대 내 합의 하에 이루어진 동성 간 성관계를 처벌하는 것이 인간의 존엄성, 평등권을 침해한다는 결정을 내림.

따라서 「균형법」제92조의6을 삭제하는 것은 당연함.

I. 근로기준법 일부개정법률안

(경영상 이유에 의한 해고, 취업규칙 불이익변경)

정책 목표: 경영상 해고의 요건을 구체화하고 현행 법령의 미비점을 보완하여 근로자를 경영상 해고로부터 보호하고 노동권을 두텁게 보호하고자 함.

정책 목표: 근로자 등의 동의를 받지 않고 근로자에게 불리하게 변경한 취업규칙은 그 효력이 부인되도록 명시하여 법적용의 혼란을 방지

담당 검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

가. 경영상 해고 규정의 문제점

현행법은 경영상 이유에 의한 해고의 실제적 요건을 ‘긴박한 경영상의 필요’라고 모호하게 규정하여 대법원이 이를 자의적으로 확대하는 방향으로 해석하여 왔음. ‘긴박한 경영상의 필요’의 범위 및 요건을 구체화할 필요가 있음.

사용자가 근로자의 고용을 확보하려고 최대한 노력을 하는 것은 헌법과 그 구체화로서의 근로기준법에서 보장하는 근로자의 생존권 및 노동권 보호의 측면에서 타당함. 그러나 우리나라의 경우 아직 노·사간의 신뢰기반의 구축이 미진하고, 서구와 같은 유형의 노동의 경영참가 등이 확립되어 있지 않기 때문에, 경영상 이유에 의한 해고 시 사용자가 자발적으로 성실하게 협의할 것을 기대할 수 없음. 그러므로 성실한 협의가 이루어지도록, 사용자에게 이를 강제할 필요가 있음.

현행법은 일정 규모 이상의 근로자를 해고하는 경우 고용노동부장관에 대한 신고의무를

부과하고 있지만, 규정의 문언 상 고용노동부장관에 대한 신고는 경영상 이유에 의한 해고의 요건에 포함되지 않는다고 해석되므로, 고용노동부장관에 대한 신고를 하지 않았다고 하더라도 경영상 이유에 의한 해고의 효력에는 영향을 미치지 못한다고 해석됨. 경영상 이유에 의한 해고는 그 규모에 따라 국가경제에 미치는 영향이 클 것이므로, 고용노동부장관의 승인을 받도록 하여야 하며, 고용노동부장관의 승인이 요건이 되도록 하는 것이 타당함.

현행법은 우선재고용의무를 사용자에게 부과하고 있고, 이를 위반한 경우 손해배상을 청구할 수 있다고 해석되는 것은 사실임. 그러나 이 규정도 단순히 추상적인 의무만을 규정하고 있으므로 이를 명확하게 구체화할 필요가 있고, 손해배상의 경우도 법에 명시하여 해석다툼의 여지를 없앨 필요가 있음.

현행법은 재고용의 요건을 ‘근로자가 해고 당시 담당하였던 업무’로 한정하고 있어 실직한 근로자가 재취업할 수 있는 기회가 제한되는 측면이 있음. 따라서 이러한 재고용 요건을 확대할 필요가 있음.

나. 취업규칙 불이익변경 규정의 문제점

현행 근로기준법은 취업규칙의 작성 또는 변경에 대하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 그 노동조합의, 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 의견을 청취할 의무를 부과하고(근로기준법 제94조 제1항 본문), 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 위 노동조합 또는 근로자 과반수의 동의를 얻도록 규정하고 있음(동조합 단서).

그러나 대법원은 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우라도 ‘사회통념상 합리성’이 있는 경우 불리하게 변경된 취업규칙의 효력을 인정하고 있음(대법원 2001. 1. 5. 선고 99다70846 판결, 대법원 2005. 6. 23. 선고 2004다68953 판결 등 다수).

이러한 대법원 판결에 대하여는 우리나라와 달리 근로자의 집단적 동의를 취업규칙 불이익변경의 효력발생요건으로 규정하고 있지 않은 일본의 판례를 답습한 것이라는 점, 근로조건에 대한 대등결정 원칙을 완전히 포기하는 것이라는 점, 현행 근로기준법 제94조 제1항

단서 조항에 정면으로 저촉된다는 점 등을 근거로 강력한 비판이 전개되어 왔음.

사정이 이와 같음에도 2013년 임금피크제의 도입, 2016년 공공기관의 성과연봉제 도입 과정에서 다수의 사용자는 노동조합 또는 근로자 과반수의 동의 없이 취업규칙을 일방적으로 변경하였으며, 그 정당화 근거로 위 대법원이 판시한 이른바 “사회통념상 합리성”을 제시하여 노동현장의 혼란을 야기하였음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 근로기준법 일부개정법률안 (2000116) (2) 근로기준법 일부개정법률안 (2000739) (3) 근로기준법 일부개정법률안 (2001134) (4) 근로기준법 일부개정법률안 (2006353) (5) 근로기준법 일부개정법률안 (2003143)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>환경노동위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2016. 6. 7. 이인영 (더불어민주당) (2) 2016. 7. 7. 노회찬 (정의당) (3) 2016. 7. 25. 윤종오 (무소속) (4) 2017. 3. 22. 윤영일 (국민의당) (5) 2016. 11. 1. 김종훈 (민중당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 근로기준법 일부개정법률안 (2000116) ‘긴박한 경영상의 이유’에 대한 필요성 범위와 요건을 구체화 ‘해고를 피하기 위한 노력’의 내용을 구체적으로 규정 요건을 충족하지 못한 경영상 이유에 의한 해고는 정당한 이유 없이 한 해고로 간주</p> <p>(2) 근로기준법 일부개정법률안 (2000739) ‘긴박한 경영상의 필요’의 요건을 구체화</p>

주요내용	<p>사용자의 노동조합(또는 근로자대표)에 대한 통지의무 기간 확대 일정 규모 이상의 인원 해고 시 고용노동부장관의 승인 받게 함 해고근로자 우선재고용 절차를 명확화, 우선재고용의무 불이행 사업주에 대한 고용노동부장관의 시정명령, 피해 근로자의 손해배상청구권</p> <p>(3) 근로기준법 일부개정법률안 (2001134) 요건을 명확히 함 사용자의 계속고용 노력 의무 일정 규모 이상 해고의 경우 승인제도 도입 더불어 직장 내 괴롭힘의 금지, 사용주의 일방적 취업규칙 변경 등 현행법령의 여타 미비점 보완</p> <p>(4) 근로기준법 일부개정법률안 (2006353) 정리해고된 근로자의 우선 재고용 요건을 명확화(해고 당시 담당하였던 업무와 같은 직종 중 고용노동부령으로 정하는 업무를 할 근로자를 채용하려는 경우)</p> <p>(5) 근로기준법 일부개정법률안 (2003143) 근로자 동의를 받지 않고 근로자에게 불리하게 변경한 취업규칙은 그 효력 부인</p>
-------------	---

나. 검토의견

(1)경영상 해고 규정에 관한 법률개정안에 관한 검토

경영상 이유에 의한 해고는 ① 근로자에게 해고를 당할 귀책사유가 존재하지 않음에도 불구하고 오직 사용자 측의 사정에 의하여 근로자에게 희생을 강요하는 것이고, ② 일시적으로 다수의 근로자의 생활에 중대한 불이익을 발생케 하여 사회적 문제도 야기하므로, 그 요건이 엄격하게 제한되어야 함.

현행법은 오직 실체적 요건으로 '긴박한 경영상의 필요'라고만 규정하고 있으므로 이에

관한 해석은 법원에 맡겨진 바, 대법원은 ‘도산회피설’의 입장을 취하다가, 사용자측의 재량을 더 넓히는 ‘합리적 필요성설’로 확대하였고, 현재는 더 나아가서 장래에 올 수도 있는 위기에 미리 대처하기 위한 인원삭감의 경우까지 긴박한 경영상 필요성에 포함된다고 하는 ‘감량경영설’을 취하고 있음. 즉, 현행법은 ‘긴박한 경영상의 필요’라고 모호하게 규정하고 있고, 대법원이 이를 자의적으로 확대하는 방향으로 해석하여 왔음. 이는 법원에 입법의 권한을 주는 것과 마찬가지로, 삼권분립에 어긋나는 측면이 있음. 개정안은 경영상 이유로 인한 해고의 요건인 긴박한 경영상의 필요의 요건과 범위를 구체화하여 명시함.

개정안은 사용자로 하여금 해고계획, 경영상 이유 등에 관한 사항을 노동조합 또는 근로자 대표와 합의에 도달하는 것을 목표로 하여 성실하게 협의하도록 명시함. 단, ‘합의에 도달할 것을 목표로 협의해야 한다’는 취지로 규정하고 있어 사용자에게 완전한 의무를 부과하는 것이라 볼 수 없으나, 현행법의 추상적 표현보다는 한결음 더 나아갔다는 점에서 타당함.

경영상 이유에 의한 해고는 그 규모에 따라 국가경제에 미치는 영향이 크다는 점을 고려하여 개정안은 일정규모 이상 경영상 해고 시 고용노동부장관의 승인을 받게 하거나 신고를 하지 않는 경우 과태료처분을 하도록 함.

개정안[(1) 내지 (4)]은 해고근로자 우선재고용 절차를 명확하게 하고, 이를 위반한 경우 고용노동부장관이 시정을 할 수 있도록 하고, 피해근로자가 손해배상을 청구할 수 있도록 함. 또한 재고용의 요건을 ‘해고 당시 담당하였던 업무와 같은 직종 중 고용노동부령으로 정하는 업무’라 규정하여 제한적이기는 하지만, 현행법의 요건보다 확대되었다는 점에서 타당함. 다만, 이러한 우선재고용의무를 위반했을 때에 대한 벌칙 조항이 존재하지 않아, 재고용 요건의 확대만으로 재고용이 제고될 수 있을지는 의문임.

(2) 취업규칙 불이익변경에 관한 법률개정안에 관한 검토

취업규칙 불이익변경과 관련하여 위 개정 법률안(5)은 “제1항 단서를 위반하여 근로자의 동의를 받지 아니한 취업규칙은 무효로 한다.”라는 규정을 근로기준법 제94조 제2항에 신설하여, 현재 대법원이 유지하고 있는 “사회통념상 합리성”과 관련된 판례 법리의 적용이 불

가능하도록 하는 것을 그 입법 목적으로 함.

위 입법 목적에 대하여는 찬성함. 그러나 ‘무효로 한다’는 조항의 신설만으로는 대법원이 인정하고 있는 “사회통념상 합리성” 법리의 적용을 완전히 배제하기에 불충분함. 나아가, 취업규칙 제도 자체가 근로조건의 대등결정원칙에 어울리는 것인지에 대한 의문도 제기되고 있는 상황임.

다만 취업규칙 제도의 존속을 전제로 논의한다면, 다음과 같은 위 개정안의 미비점을 수정한 후 입법을 추진할 필요가 있음.

1) 취업규칙의 불이익변경에 있어 동의 주체는 과반수 근로자로 조직된 노동조합이 있는 경우 노동조합, 노동조합이 없는 경우 과반수 근로자(근로기준법 제94조 제1항 본문)인데, 위 개정 법률안은 “근로자의 동의”만을 거시하고 있으므로 이 부분 삭제함.

2) 또한 “사회통념상 합리성” 법리가 적용될 여지를 봉쇄하기 위하여, 동의권자의 동의 없는 불이익한 취업규칙을 무효로 간주(看做)할 필요가 있음.

이에 신설하는 규정을 다음과 같이 ‘수정 후 입법’할 것을 제안함.

: “제1항 단서를 위반하여 근로자에게 불리하게 변경된 취업규칙은 무효로 간주한다” (근로기준법 제94조 제2항 신설)

II. 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안 (쟁의행위에 대한 손해배상청구)

정책 목표: 단체교섭과 쟁의행위로 발생한 손해배상 청구와 가압류를 제한하여 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 보장
담당 검토: 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 민사책임이 법원에서 문제가 된지 20년이 넘었고, 이로 인하여 단체교섭권과 쟁의행위권이 위축되는 것은 물론이고 근로자들이 스스로 목숨을 끊는 비극적인 사태로까지 이어진 지도 10년이 넘어 가고 있으나, 법원의 해석론 역시 크게 변한 것이 없으며, 축적된 사례들은 사용자들에게 노동조합 활동 통제를 위한 좋은 무기만 제공하고 있음.

파업 등 쟁의행위에 대한 사용자의 권한 남용적인 손해배상 청구와 법원의 광범위한 인용은 단체행동권을 기본권으로 정하고 있는 헌법 제33조 제1항을 형해화 하고 있으며, 단체행동권 보장의 당연한 효과로 「노동조합 및 노동관계조정법」 제3조가 확인하고 있는 민사면책의 원칙을 무의미하게 함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(2005157)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>환경노동위원회</p>
<p>제안일자 / 대표발의 (소속정당)</p>	<p>2017. 1. 18. 강병원 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>단체교섭, 쟁의행위, 그 밖의 노동조합 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여는 원칙적으로 사용자가 노동조합 또는 근로자에게 그 배상을 청구할 수 없도록 하고, 예외적으로 폭력이나 파괴를 주되게 동반한 경우에 손해배상이 인정되도록 함</p> <p>발생된 손해가 예외적으로 폭력이나 파괴를 주되게 동반하여 손해배상이 인정되는 경우에도 그것이 노동조합에 의해 계획된 경우에는 노동조합의 임원이나 조합원 그 밖에 근로자에 대하여 그 손해의 배상을 청구하거나 그 가압류를 신청할 수 없도록 하고, 다만 노동조합의 통제에서 이탈한 개별적인 행위에 대하여는 예외적으로 개인에 대한 손해배상의 책임이 인정되도록 함</p> <p>「신원보증법」 제6조에도 불구하고 신원보증인은 단체교섭 또는 쟁의행위, 그 밖의 노동조합의 활동으로 인하여 발생한 손해에 대하여는 배상할 책임이 없도록 함</p> <p>발생된 손해가 예외적으로 폭력이나 파괴를 주되게 동반하여 손해배상이 인정되는 경우에도 손해배상 및 가압류로 말미암아 노동조합의 존립이 불가능하게 되는 경우에는 그러한 손해배상 청구 및 가압류 신청은 권리남용으로서 허용되지 아니하며, 구체적인 기준은 사업 또는 사업장별 조합원 수, 조합비, 그 밖에 노동조합의 재정규모 등을 고려하여 노동조합에 대한 손해배상액의 상한을 대통령령으로 정하도록 함</p>

주요내용	<p>손해배상의 책임이 인정되는 경우에 손해배상 의무자는 법원에 손해배상액의 경감을 청구할 수 있고, 법원은 쟁의행위 등의 원인과 경위, 사용자 영업의 규모, 시장 상황 등 사용자 피해 확대의 원인, 피해 확대를 방지하기 위한 사용자의 노력 유무, 배상의무자의 경제상태, 각 당사자가 손해의 발생 및 확대에 실질적으로 기여한 정도, 그 밖에 손해의 공평한 분담을 위해 고려해야 할 사정을 고려하여 그 손해배상액을 경감할 수 있도록 함</p>
-------------	--

나. 검토의견

단체교섭 또는 쟁의행위로 발생한 손해배상 및 이를 위한 가압류는 법원이 정당한 쟁의행위의 범위를 좁게 인정하는 것과 맞물려 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 침해할 뿐 아니라 근로자의 생존권마저 위협하는 수준임.

그동안 입법론으로 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 확대, 손해배상 청구의 물적 대상 제한, 손해배상 청구의 인적 대상 제한, 손해배상의 범위를 직접 손해에 한정, 손해배상액의 경감 청구, 노동조합에 대한 손해배상액의 제한 등이 제시되어 왔음.

위 개정안은 이 중에서 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 측면을 제외하고, 손해배상의 인적·물적 범위 제한을 중심으로 다루고 있음.

쟁의행위가 헌법상 보장된 단체행동권에서 연유하고 있음에도 노동쟁의의 대상을 좁게 보는 등 정당한 쟁의행위의 범위를 지나치게 좁게 보는 문제에 대한 해결도 반드시 필요함.

위 개정안이 노동쟁의 대상(목적의 정당성) 문제에 대한 해결까지 나아가지는 못하였지만, 단체교섭 또는 쟁의행위로 인한 손해배상(이를 위한 가압류 포함)의 인적·물적 범위 제한을 통해 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권에 대한 침해와 근로자의 생존권에 대한 위협을 막아줄 수 있을 것임.

위 개정안은 조속한 입법이 필요함.

Ⅲ. 산업안전보건법 일부 개정법률안

정책 목표: 화학물질 공개를 통한 근로자와 공장 주변 주민들의 알권리 및 건강권 수호/ 사업자의 예방조치의무 및 사내하도급 금지

담당 검토: 민변 환경보건위원회, 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

가. 화학물질의 문제점

생산기술이 급변함에 따라 산업현장에서는 새로운 화학물질을 생산공정에 경쟁적으로 도입하고 있는데, 2011년 산업안전보건연구원이 발표한 자료에 의하면 조사대상 73개 화학제품제조 사업장이 보유하고 있는 물질안전보건자료 중 45.5%에 영업비밀이 적용되었을 정도로 기업들의 영업비밀 범위는 날로 커져가고 있음. 그런데, 유해화학물질을 생산공정에 사용한 산업현장에서 근로자의 질병 발생 시 업무연관성 여부에 대하여 규명하기 어렵고, 무엇보다도 현재 사업장에 근로를 제공하고 있는 근로자들의 건강에 대한 위협에 대하여 조사되거나 연구되기가 극히 어려운 상황임.

그런데, 현행법은 유해인자를 포함하는 대상화학물질에 대해 명칭, 구성성분명과 함유량, 안전·보건상의 취급주의사항, 건강 유해성 및 물리적 위험성 등을 포함하는 물질안전보건자료를 작성하게 하면서, 영업비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정되는 화학물질에 대해서는 일부 사항을 표시하지 아니할 수 있도록 예외를 인정하고 있음. 이와 같은 규정은 치명적인 유해화학물질로부터 근로자를 보호하지 않는 등 영업비밀을 남용할 우려가 있음. 따라서, 영업비밀을 남용하지 못하도록 근거 규정을 두어서, 근로자의 알권리를 보장하고 안전·보건 상의 위협으로부터 근로자를 보호할 필요가 있음.

무엇보다도, 화학물질의 성분 등에 대한 정보가 현장 근로자들에게 조차 은폐되는 상황

을 신속히 개선되어야 함. 2014년 산업안전보건공단이 159개 사업장을 대상으로 조사한 결과에 따르면 물질안전보건자료의 내용 중 상당부분이 영업비밀을 이유로 공개되지 않고 있어, 화학물질을 취급하는 근로자들은 자신의 안전보건과 직결되는 정보에서 소외되고 있음. 근로자들이 해당 사업장의 안전보건 자료를 열람할 수 있는 절차가 따로 마련되어 있지 않으며, 일부 자료(물질안전보건자료, 작업환경측정 보고서 등)는 재직 중인 근로자에게 알려 주어야 하지만 그 범위가 제한적일 뿐 아니라 사업주가 관련 의무를 제대로 이행하지 않는 경우도 많고, 퇴직한 근로자들에게는 알려줄 의무가 없음. 따라서 사업자의 영업비밀의 남용을 방지함과 동시에 전직·현직 근로자의 알 권리를 보장하고 그들의 건강권을 보호하여야 함.

나. 유해·위험 작업에 대한 ‘위험의 외주화’

산업재해가 발생하기 쉬운 유해·위험 작업에 대한 ‘위험의 외주화’가 갈수록 증가하고 있고, 이로 인해 도급인의 사업장에서 수급인의 근로자들이 사망하는 산재사고가 이어지고 있음

이에 수급인이나 하수급인이 사용하는 근로자들에 대한 도급 사업주의 안전·보건 조치의 책임을 확대하고 처벌 수준도 강화해야 한다는 국민적 요구가 높아지고 있음

현행법은 안전·보건 상 유해하거나 위험한 작업에 대해 고용노동부 장관의 인가를 받아 도급을 줄 수 있도록 하고 있고, 도급사업 시의 산업재해를 예방하기 위하여 같은 장소에서 사업 일부에 대한 도급이 이루어지는 경우 도급인인 사업주로 하여금 그의 근로자 및 수급인의 근로자에 대한 산업재해 예방조치를 하도록 하는 등 관련 규정들을 두고 있음

그러나 그 조치 사항은 사업장 내 시간과 장소에 대한 실질적인 관리·감독의 권한을 가지고 있는 도급 사업주의 책임을 소극적으로 규정하고 있으며, 일부 규정된 안전·보건조치 책임도 명확하지 않아 수급인의 근로자를 보호하기에는 미흡한 실정임

2016년 5월 28일 서울 지하철 2호선 구의역 스크린 도어 수리현장 사고에서 보듯이 산업 현장에서 사내하청·파견·도급 등 다양한 형태의 고용이 증가하고 있음에도 불구하고 노

동자들의 안전·보건에 대책은 거의 유명무실하고 국민의 생명과 안전도 위협받고 있음. 그동안 지하철 사고, 불산 누출사고, 원전사고 등 사회적 중대사고가 터질 때 마다 ‘위험의 외주화’에 대해 경고해왔고, 안전과 관련된 작업자들의 도급형태 고용을 금지하고, 원청에서 책임을 지도록 하는 관련 법안들이 발의되었음에도 불구하고 처리되지 않았음. 이번 20대 국회에서 시급히 「산업안전보건법」을 개정하여 다시는 이와 같은 불행한 일이 반복되지 않도록 해야 함

아울러 2013년 불산누출사고, 2016년 6월 지하철 공사장 폭발사고와 같이 중대산업사고가 발생한 경우 피해 근로자 및 인근주민에게 공정안전보고서 열람권을 부여하는 규정의 신설을 통하여 중대산업사고 예방을 위한 정보공개권 확대내용도 포함될 필요가 있음

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

의안번호/ 법률명	(1) [2003091] 산업안전보건법 일부개정법률안 (2) [2003011] 산업안전보건법 일부개정법률안 (3) [2003478] 산업안전보건법 일부개정법률안 (4) [2000105] 산업안전보건법 일부개정법률안 (5) [2000110] 산업안전보건법 일부개정법률안
소관상임위	환경노동위원회
발의날짜/ 대표발의 (소속정당)	(1) 2016. 10. 31. / 김영주 (더불어민주당) (2) 2016. 10. 28. / 송옥주 (더불어민주당) (3) 2016. 11. 10. / 강병원 (더불어민주당) (4) 2016. 6. 7. / 한정애(더불어민주당)위원회심사 (5) 2016. 6. 7. / 심상정(정의당)
주요내용	(1) [2003091] 산업안전보건법 일부개정법률안(김영주의원 등 10인)

<p>주요내용</p>	<p>가. 대상화학물질을 양도하거나 제공하는 자는 물질안전보건자료를 고용노동부장관에게 제출하여야 하고 고용노동부장관은 이를 인터넷 홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 공개하여야 함(안 제41조제1항, 제41조의3 신설).</p> <p>나. 영업비밀식별정보를 물질안전보건자료에 기재하지 아니하려는 자는 해당 영업비밀식별정보에 관한 서류를 첨부하여 고용노동부장관에게 비공개 승인 신청을 하여야 하고, 고용노동부장관은 이를 안전보건자료 공개 심의위원회의 심의를 거쳐 물질안전보건자료 기재 여부를 결정하여야 함(안 제41조의2 신설).</p> <p>다. 고용노동부장관은 제출받은 물질안전보건자료 및 영업비밀식별정보 등에 관한 서류 등 안전보건자료를 30년간 보존하여야 함(안 제64조의2 신설).</p> <p>라. 누구든지 자신이 작업 중이거나 작업하였던 사업장에 대한 안전보건자료의 제공을 고용노동부장관에게 청구할 수 있음(안 제64조의3 신설).</p> <p>사. 안전보건자료의 제공요구를 받은 고용노동부장관은 해당 안전보건자료의 내용이 영업비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정되는 등의 요건에 해당하는 경우에는 안전보건자료 공개 심의위원회의 심의를 거쳐 공개하지 아니할 수 있음(안 제64조의4 신설).</p> <p>(2) [2003011] 산업안전보건법 일부개정법률안(송옥주의원 등 13인)</p> <p>가. 대상화학물질을 양도하거나 제공하는 자는 물질안전보건자료를 고용노동부장관에게 제출하여야 하고 고용노동부장관은 이를 인터넷 홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 공개하여야 함(안 제41조제1항, 제41조의3 신설).</p> <p>나. 영업비밀식별정보를 물질안전보건자료에 기재하지 아니하려는 자는 해당 영업비밀식별정보에 관한 서류를 첨부하여 고용노동부장관에게 비공개 승인 신청을 하여야 하고, 고용노동부장관은 이를 안전보건자료 공개 심의위원회의 심의를 거쳐 물질안전보건자료 기재 여부를 결정하여야 함(안 제41조의2 신설).</p> <p>다. 고용노동부장관은 제출받은 물질안전보건자료 및 영업비밀식별정보 등에 관한 서류 등 안전보건자료를 30년간 보존하여야 함(안</p>
-------------	---

<p>주요내용</p>	<p>제64조의2 신설).</p> <p>라. 누구든지 자신이 작업 중이거나 작업하였던 사업장에 대한 안전보건자료의 제공을 고용노동부장관에게 청구할 수 있음(안 제64조의3 신설).</p> <p>사. 안전보건자료의 제공요구를 받은 고용노동부장관은 해당 안전보건자료의 내용이 영업비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정되는 등의 요건에 해당하는 경우에는 안전보건자료 공개 심의위원회의 심의를 거쳐 공개하지 아니할 수 있음(안 제64조의4 신설).</p> <p>(3) [2003478] 산업안전보건법 일부개정법률안(강병원의원 등 17인) 가. 산업안전보건에 관한 자료의 공개 여부 등을 심의·의결하기 위하여 고용노동부에 안전보건자료 공개위원회를 둠(안 제10조의2).</p> <p>나. 화학물질 및 화학물질을 함유한 제제를 양도하거나 제공하는 자는 물질안전보건자료를 작성하여 양도받거나 제공받는 자에게 제공할 때 고용노동부장관에게도 제출하도록 함(안 제41조제1항).</p> <p>다. 영업비밀을 이유로 물질안전보건자료의 일부 내용을 기재하지 않는 경우 안전보건자료 공개위원회의 사전 승인을 받도록 하고, 공개하지 않는 기간은 3년으로 하되 공개위원회의 승인을 거쳐 두 번까지 연장할 수 있도록 함(안 제41조제2항).</p> <p>라. 고용노동부장관은 안전보건자료를 30년간 보관하여야 하고, 관련 서류를 전산화하여 체계적으로 관리할 수 있는 전산 시스템을 구축하여야 함(안 제64조의2).</p> <p>마. 고용노동부장관은 해당 사업장의 전·현직 근로자 또는 그 유족(「산업재해보상보험법」에 따른 보상급여를 신청한 경우)이 그 사업장에 대한 안전보건 자료의 공개를 청구하는 경우 이를 신속하게 제공하여야 하고, 사업주의 영업비밀을 이유로 그 제공을 거부할 때에는 안전보건자료 공개위원회의 심의·의결을 거쳐야 함(안 제64조의3 및 제64조의4).</p> <p>(4) [2000105] 산업안전보건법 일부개정법률안(한정애의원 등 14인) 유해·위험한 작업으로 도급인이 사업장에서 상시적으로 행하여지는 사내하도급을 전면 금지함(안 제28조 제1항)</p>
-------------	--

<p>주요내용</p>	<p>도급 사업주가 그의 근로자 및 수급인의 근로자에 대해 해야 하는 산업재해 예방조치 사항에 제23조 제24조에 따른 안전 보건 조치, 수급인과 수급인의 근로자에게 유해 위험물질 정보 제공 및 사고대비와 위험대처 요령 등의 훈련을 추가함(안 제29조 제1항)</p> <p>사업주가 중대재해사고를 발생시킨 경우 고용노동부 장관이 관계 행정기관의 장에게 해당 사업의 허가 면허의 취소, 등록의 말소, 영업정지 등을 요청하도록 함(안 제51조의2)</p> <p>도급사업 시의 안전 보건조치 규정을 위반한 자에 대한 벌칙을 상향조정함(안 제66조의2 제1항, 제67조의2 제1호, 제68조 제2호)</p> <p>사업주 및 도급 사업주가 안전 보건조치 의무를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 죄를 2년 이내에 2회 이상 범했을 때는 그 형을 가중하도록 함(안 제66조의2 제2항)</p> <p>(5) [2000110] 산업안전보건법 일부개정법률안(심상정의원 등 10인) 안전보건총괄책임자는 직무에 대해 규정된 시행령 제24조를 이 법에 규정하고, 직무의 범위에 도급사업 시 원청사업주의 안전조치 및 보건 조치를 추가(안 제18조 제3항)하여 그 책임성을 분명히 함</p> <p>안전·보건상 유해하거나 위험한 작업 도급을 금지하는 작업에 국민의 안전·생명과 밀접한 철도, 원전 등 유지보수 업무, 「유해화학물질관리법」 제2조제7호의 사고대비물질을 포함함(안 제28조 제1항)</p> <p>중대산업사고가 발생한 경우 중대산업사고에 의해 피해를 입은 근로자 또는 그의 유족, 피해 근로자가 가입한 노동조합과 지역인근 주문의 공정안전보고서 열람권을 부여함(안 제49조의2제11항), (안 제49조의2 제12항).</p>
--------------------	--

나. 검토의견 - 입법 적극촉구 및 일부 보완 의견

(1) 화학물질 영역에 관한 검토의견 (1, 2, 3 법률개정안에 관한 검토)

현행법은 대상화학물질을 양도하거나 제공하는 자는 물질안전보건자료를 작성할 때 영업비밀로서 보호할 가치가 있는 화학물질 등을 구체적으로 식별할 수 있는 정보를 고용노동

부령으로 정하는 바에 따라 적지 않을 수 있도록 규정하고 있음. 그런데, 위 절차는 사실상 많은 사업자들에게 근로자의 건강권에 대하여 면죄부를 주는 것이나 마찬가지이다. 실제로 45.5%의 물질안전보건자료가 영업비밀로 분류되어 물질안전보건자료에 기재되지 않았음.

그러나 물질안전보건자료에 기재되지 않는 규정을 개정하여 현행보다 훨씬 더 엄격하게 영업비밀의 적정성 여부를 확인하는 절차가 필요함. 더 나아가 영업비밀이라 하여도 근로자에게 건강장해를 초래할 우려가 없는 정보에 한하여 물질안전보건자료에 기재하지 않을 수 있도록 법을 강력하게 개정하여야 하며, 근로자의 건강권 및 알 권리를 최대한 보장하는 개정 입법이 되어야 할 것임.

사업주의 재산권을 과도하게 침해하지 않는 범위 내에서 입법정책적으로 결정한다는 위원회 검토 의견이 있었는데, 현행 영업비밀은 기존의 상당한 노력에서 합리적인 노력으로 영업비밀 요건을 완화한 만큼, 근로자들이 물질안전보건자료에 기재된 유해화학물질과 관련된 영업비밀을 비밀서약서를 작성한 후에 보도록 내부 절차만 확보된다면 사업주의 재산권을 침해한다는 논리는 성립하지 않을 것임.

(2) 유해·위험 작업에 대한 ‘위험의 외주화’ 영역(4,5번 법률안에 대한 검토)

위험의 외주화로 인하여 빈번하게 하청근로자들의 중대재해 발생, 원청의 책임 회피로 중대 재해가 반복해서 발생하고 피해구제도 미흡하므로, 유해·위험 작업의 외주화를 방지하고, 원청의 책임을 강화하여야 함

유해·위험 작업을 사내하도급을 전면 금지하거나 도급 사업주가 수급인의 근로자에 대해 해야 하는 산업재해 예방조치 사항에 제23, 24조에 따른 안전·보건 조치, 수급인과 수급인의 근로자에게 유해·위험물질 정보 제공 및 사고대비와 위험대처 요령 등의 훈련을 추가한 개정 방향은 원칙적으로 바람직 함

다만, 의안번호 2000105호 법안의 경우 도급 사업주가 법 제29조 제1항의 의무를 위반한 경우 영업정지(법 제51조의2) 또는 벌칙(법 제70조) 규정으로 사후적인 제재만 있을 뿐임. 그러므로 도급 사업주가 법 제29조 제1항의 의무를 위반한 경우 수급인의 근로자가 도급 사

업주를 상대로 직접 산업재해 예방조치를 하여줄 것을 청구할 수 있는 권리 및 작업중지 요청권 규정을 신설할 필요가 있음.

IV. 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (교원노조의 조합원 자격 범위 확대)

정책 목표: 교원노조법 제정 이후 변화된 현실을 반영하지 못하고, 국제기준과 판례 법리에도 부합하지 않는 교원노조의 제한적인 조합원 자격 범위를 정비하여 교원의 헌법상 단결권을 온전히 보장하기 위함

담당 검토: 민변 교육청소년위원회

1. 현황과 문제점

현행 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘교원노조법’)은 노동조합을 설립할 수 있는 교원의 범위를 초·중등교육법 제19조 제1항에서 규정하고 있는 교원으로 한정하고, 다만, 해고된 사람의 경우는 부당노동행위 구제신청에 따른 중노위 재심판정 시까지만 교원으로 본다고 규정하고 있음.

그러나 이와 같은 교원노조의 조합원 자격 범위는 법 제정 이후 변화된 현실을 반영하지 못하고, 국제기준과 현재의 판례 법리에 부합하지 않으며, 근본적으로 교원의 헌법상 단결권을 온전히 보장하지 못한다는 비판에서 자유로울 수 없음.

즉, 교원노조는 직종별노조 내지 산별노조로서 특정 사용자와 사용종속관계에 있을 것을 그 조합원 자격 요건으로 하지 않고 있으며, 판례와 학설도 초기업노조의 경우 구직 중인 자, 실업자의 조합원 자격을 모두 인정하고 있음. 외국의 경우에도 해고된 교원의 교원노조 조합원 자격을 부정하는 입법례를 찾아보기 어렵고, ILO 결사의 자유위원회는 ‘조합원 자격요건이나 자격요건의 결정은 노조가 재량에 따라 정할 문제이지 행정당국이 개입해서는

안 된다'며 조합원 자격 제한 규정을 폐지할 것을 수차례 권고하였음. 또한 국가인권위원회는 '일시적 실업상태에 있는 구직자, 해고자를 포괄하도록 교원노조법을 개정할 것'을 권고 하기도 하였음.

한편, 교사라는 직종은 다른 직종으로 전환이 쉽지 않으므로 해직 교원의 조합원 자격 제한은 이들의 단결권을 지나치게 제한하는 결과를 초래할 수 있음.

그럼에도 현행 교원노조법은 법 제정 이후 약 20년이 되어가는 현재까지 조합원 자격이 있는 교원의 범위를 매우 제한적인 상태로 계속 유지하고 있어 법 개정의 필요성에 대한 지속적인 문제제기가 있었음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2003389) (2) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2004031)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>환경노동위원회</p>
<p>제안일자/ 대표발의 (소속 정당)</p>	<p>(1) 2016. 11. 8. 홍영표(더불어민주당) (2) 2016. 12. 1. 이정미(정의당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안 (2003389) : 교원노조법 상 조합원 자격을 갖는 '교원'의 범위를 재직 중인 정규 교원으로 한정하지 않고, 과거 초·중·고에서 근무했던 전직 정규 교원, 정규 교원은 아니지만 교사 자격을 갖고 있는 기간제교원, 전·현직 유치원교원 등으로 확대하여 결과적으로 교원노조의 조</p>

주요내용	<p>합원 자격 범위를 확대하였음.</p> <p>(2) 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률 일부개정법률안(2004031) : 위 홍영표의원 대표발의안보다 ‘교원’의 범위를 더욱 확대하였음. 즉, 교사 임용 준비자, 교사자격증 취득 과정에 있는 사람, 교사자격증이 없으나 유아교육법 및 초·중등교육법에 따라 교육 등을 담당하는 사람, 교원노조에 종사하는 사람 등까지로 교원 범위를 확대하여 조합원 자격을 부여하였음.</p>
-------------	---

나. 검토의견

최근 전교조 사건에서 확인된 것처럼 해직 교원의 조합원 자격 제한 규정이 부당한 행정수단과 결합될 경우 소수의 해직 교원이 포함되어 있다는 이유만으로 노조 아님 통보처분 등의 극단적 조치를 통해 교원노조의 자주성을 저해하는, 입법목적에 반하는 결과를 초래함.

산별노조 또는 직종별노조에 해당하는 교원노조의 경우 재직 중인 교원 외에 해직 중인 교원이나 실업과 임용을 반복하는 기간제교원 등과 같이 반드시 재직 중이지 않은 교원에 대하여도 조합원 자격을 인정할 필요가 있음.

한편, 교원노조법상 쟁의행위 금지조항, 정치활동 금지조항 등이 있으므로 교원노조에 해직 교원이 포함된다고 하여 교원노조가 정치화되거나 그로 인해 교육의 공공성이나 국민의 교육받을 권리가 저해되는 결과가 초래될 위험은 적음.

ILO협약 제87호(결사의 자유 및 단결권 보호에 관한 협약)는 모든 근로자가 허가 없이 스스로 선택하여 조직을 결성하고 가입할 권리를 보장하도록 하고 있음.

개정법률안은 이와 같은 문제의식을 반영하여 교원노조법상 교원의 범위를 재직 중인 교원에 한정하지 않고 해직된 교원 등 전직 교원, 정규 교원에 해당하지 않는 전·현직 기간제교원, 전·현직 유치원교원으로까지 확대하였다는 점에서 의미가 있음.

더 나아가 이정미의원 대표발의안의 경우 교사 자격을 갖고 교사 임용을 준비하는 사람,

교사 자격 취득 과정 중에 있는 사람, 교사 자격은 없으나 해당 교육 업무를 수행하거나 한 사람 등까지도 교원의 범위로 확대하여 조합원 자격을 부여하였음. 실업상태에 있는 자와 구직 중인 자의 노조가입을 불허할 이유가 없다는 점에서 이와 같은 조합원 자격 범위 확대도 충분히 논의하여 반영할 필요가 있다고 보임.

이처럼 개정법률안 모두 국제기준과 기존의 판례 법리에 부합하게 현행법을 개정하여 헌법상 보장된 교원의 단결권을 명실상부하게 보장한다는 점에서 시급히 처리되어야 할 법률안으로 평가됨.

V. 근로기준법 및 외국인고용법 일부개정법률안

(외국인 노동자 주거권 보장)

정책 목표: 외국인노동자에 대한 열악한 주거환경을 규제하여 외국인 노동자의 주거권을 실질적으로 보장

담당 검토: 민변 국제연대위원회, 민변 노동위원회

1. 현황과 문제점

농·어업, 건설업 등 다양한 분야에 종사하는 외국인노동자의 위험하고 열악한 주거환경은 이미 오래전부터 국정감사 및 다수의 언론보도를 통해 지적되어왔음에도 불구하고 아직까지 개선되지 않고 있음

현행 근로기준법에 국내의 노동자에게 제공되는 기숙사 관련 규정이 일부 제정되어 있지만 기숙사의 구조나 설비, 보안, 위생시설 등 생활에 필수적인 설비에 대한 구체적 규정이 없고, 이에 따라 사용자가 불법 건축물을 제공하거나 화장실, 취사 시설, 냉난방 시설 등이 갖춰지지 않아 도저히 사람이 살 수 없는 주거환경을 제공하더라도 법률상 규제할 수 있는 근거가 없는 실정임.

농축산업 분야 표준근로계약서를 살펴보면 숙식 제공 여부, 숙박 시설의 유형, 그 비용의 근로자 부담 여부에 대한 점검 항목이 존재하지만(외국인고용법 제9조 제1항, 동법 시행규칙 제8조 및 별지 제6호의2), ‘그밖에 임시 주거시설’에 대한 구체적 예시나 부연 설명이 없기에 사실상 모든 유형의 불법 건축물이 전부 기숙사로 쓰일 수 있음.

더불어 건축법 시행령 제15조가 컨테이너 또는 이와 비슷한 가설건축물은 지방자치단체

신고 후 임시 숙소로 사용 가능하다고 규정하고 있음. 이로 인해 사업주들이 비닐하우스 내 마련된 컨테이너 박스를 기숙사로 사용하면서도 외국인노동자에게 사전에 기숙사 정보를 제공하지 않고 있으며, 법률상으로도 기숙사 정보를 제공해야 할 의무나 고용 허가의 조건으로 충족해야 할 기숙사 기준 등에 대한 규정이 없음.

수많은 외국인노동자가 재난에 취약하거나 불량한 위생 상태에 있는 열악한 주거환경 속에 거주하며 화재, 질환 등 위험에 노출되어 생명과 안전에 위협을 받고 있음. 특히 여성 외국인노동자의 경우, 기숙사에 잠금장치가 없어 사업주나 동료 노동자들로부터 성폭력을 당하는 일도 발생하고 있음.

이처럼 외국인노동자의 주거 환경에 수많은 문제점이 있음에도 불구하고, 아직까지 적절한 관리감독이나 규제 및 처벌 규정은 부재한 상황임. 현재 수많은 농장의 외국인 노동자 기숙사 실태가 어떤 상황인지 전혀 집계되거나 조사되지 못하고 있으며, 당연히 적절한 감독이나 규제가 이루어지지 못하고 있음.

레일라니 파르하 유엔 주거권특별보고관도 2018. 5. 23. 대한민국에 대한 실태조사 결과로서 외국인노동자가 거주하는 주거시설이 국제인권규범이 규정하고 있는 적정한 주거의 기준에 부합하지 않다는 점을 지적하고 개선할 것을 권고하였음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 근로기준법 일부개정법률안(2009661) (2) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안(2009636)
소관상임위	환경노동위원회

제안일자 /대표발의 (소속정당)	(1) 2017. 9. 27. 이용득 (더불어민주당) (2) 2017. 9. 27. 이용득 (더불어민주당)
주요내용	(1) 근로기준법 일부개정법률안(2009661) - 기숙사의 구조와 설비, 설치 장소, 주거환경 조성 등에 관한 구체적인 기준을 마련하고, 사업주는 이를 충족하도록 기숙사를 설치·운영하도록 함 - 사용자의 기숙사 유지관리 의무를 두고, 고용노동부의 관리감독 책임을 강화함 (2) 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률 일부개정법률안(2009636) - 외국인근로자 고용허가를 위해 사용자가 갖추어야 할 요건에 기숙사의 기준에 관한 사항을 추가함 - 사용자가 외국인근로자에게 기숙사를 제공하는 경우 관계 법령을 준수하도록 하고, 국가와 지방자치단체가 기숙사의 설치 및 운영에 필요한 비용을 지원할 수 있는 근거를 마련하며, 외국인근로자와 근로계약을 체결할 때 기숙사에 대한 정보를 사전에 제공하도록 함 - 외국인근로자의 사업 또는 사업장 변경 허용 요건에 위법한 기숙사 제공을 추가함

나. 검토의견

세계인권선언 제25조는 의식주 등을 포함하여 건강과 안녕에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 규정하고 있으며, 유엔 경제적·사회적 및 문화적 권리위원회는 1991년 ‘일반논평 4. 적절한 주거에 대한 권리’를 통해 주거권은 소득과 관계없이 모든 ‘사람’에게 보장되어야 한다는 점을 강조하였음. 한편 사회권규약위원회는 대한민국 사회권규약 이행상황 4차 정부 보고서에 관한 최종견해에서 ‘어업과 농업 분야에서 이주노동자들의 노동 및 사회보장 권리가 확실히 보호되고 존중되게 할 것’을 촉구하였음.

더불어 국제노동기구(ILO)의 노동자 숙소에 관한 권고 제115호(R115 - Workers' Hous-

ing Recommendation, 1961 (No. 115), Recommendation concerning Workers' Housing)의 일반 원칙 제19조에 따르면 노동자의 숙소에는 “구조적 안전과 적절한 수준의 품위, 위생 그리고 편의가 보장”되어야 함. 또한 위 권고 중 적용 방법에 관한 제안(Suggestions Concerning Methods of Application)의 장 제5조에서는 “이주노동자와 국민인 노동자에게 동일한 처우를 보장”할 것을 권고하고 있어, 위 일반 원칙은 이주노동자에게도 똑같이 적용되어야 함을 강조하고 있음.

위 두 법률안은 정부가 미비한 기숙사의 구조, 설비, 설치장소, 주거환경, 적정 면적 등 인간적인 삶을 영위할 수 있는 최소한의 기준을 구체적으로 마련하여 사후 관리를 철저히 하도록 하고, 사용자 또한 기숙사 유지관리에 있어 필요한 조치를 하도록 규정하고 있음. 이를 통해 사회적 논란이 되고 있는 외국인노동자의 인권 보호 수준을 개선할 수 있도록 기숙사에 대한 규정을 정비하고, 그 혜택을 내국인 근로자까지 함께 누릴 수 있도록 하고 있음. 이는 위 외국인노동자의 주거권 보장에 관한 국제인권규범의 요청에 부합하는 입법취지임.

오래전부터 국내적으로 외국인노동자의 주거문제에 대한 지적이 있었으나, 개선이 이루어지지 못하고 있음. 국정감사 및 국민권익위원회에서 외국인노동자의 주거환경에 대한 지적이 이루어졌고, 국가인권위원회에서도 기숙사에 관한 입법적 규제를 도입할 것을 권고했다. 이러한 점을 고려할 때에도 위 두 법률안의 입법취지는 타당함.

다만 근로기준법 상 벌칙 조항인 제114조에 기숙사 설비와 안전 위생에 관한 원칙적인 기준을 지키지 아니한 경우와, 그밖에 필요한 조치 강구 의무를 위반한 경우 모두가 포함되도록 제100조의2 제1항을 추가할 필요가 있음.

한편 근로기준법 제102조 제1항은 “사업장, 기숙사, 그 밖의 부속 건물을 현장조사하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문할 수 있다”고 하여 근로감독관의 현장조사 권한을 규정하고 있고, 제104조 제1항에서는 사업주의 근로기준법 등 위반 사실에 대해 근로자가 신고할 수 있는 권한만을 규정하고 있음.

그러나 위 제102조 제1항은 어디까지나 근로감독관의 의무가 아닌 권한일 뿐이며, 위 제

104조 제1항은 근로자에게 신고 권한을 부여하고 있을 따름이므로, 기숙사를 비롯한 사업장의 관리 감독이 정기적으로 이루어지는 것을 담보할 수는 없음. 따라서 근로감독관의 의무를 규정한 근로기준법 제103조 제2항에 근로감독관이 정기적으로 사업장 및 기숙사를 점검하도록 하는 내용을 추가할 필요가 있음.

I. 종합부동산세법 일부개정법률안

(종합부동산세 강화)

정책 목표: 종합부동산세 강화를 통한 조세 부담 형평성 강화 및 부동산 가격 안정 도모

1. 현황과 문제점

누구나 알고 있지만 우리나라에서는 원래 그러려니 하는 부동산 불패 신화가 있음. 서울, 수도권에 살고 있는 대한민국 사람이라면 누구나 다시금 2014년 이후로 팍팍려 일해서 버는 돈보다 주택 구입을 통해 더 많은 돈을 번다는 불편한 사실을 보고 듣고 있으며, 이러한 사실은 보통 사람들의 불편한 경험적 상식이 되어 가고 있음. 한편 우리나라는 가계 자산 대비 부동산 자산 비율이 75%에 육박할 정도로 국민들의 자산 대부분이 부동산에 쏠려 있는 형편임.

구체적으로 보면, 우리나라의 토지 소유는 2014년 기준으로 개인 토지 소유자 중 상위 10%가 전체 개인 소유지의 64.7%를, 법인 토지 소유자 중 상위 1%가 전체 법인 소유지의 75.2%를 소유할 정도로 불평등한 모습을 드러내고 있음. 또한 종합부동산세 과세 대상자 중 주택을 11채 이상 보유한 사람은 2009년 5,830명에서 2012년 12,808명, 2016년 24,873명으로 가파르게 늘어나는 등 주택 시장의 양극화 또한 심화되고 있음. 이와 관련하여 김낙년 동국대학교 경제학과 교수가 2015. 10. 29. 국세청의 2000~2013년 상속세 자료를 분석하여 공개한, 한국사회 부의 분포도를 추정한 논문에 따르면, 분석 결과 20세 이상 성인을 기준으로 한 자산 상위 10%는 2013년 전체 자산의 66.4%를 보유한 것으로 파악되었으며, 글로벌 금융위기 이전인 2000~2007년 이들의 자산 보유비중 63.2%와 비교할 때 부의 집중이 더욱 심화되었다며 자산 양극화가 심화되고 있음을 지적하고 있음.

위와 같은 이유로 현행 종합부동산세법은 그 입법목적으로 “고액의 부동산 보유자에 대

하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모”함을 밝히고 있음. 또한 종합부동산세는 부동산 투기를 막아 부동산 시장을 안정시키고 자산 재분배를 통해 양극화를 해소하는 주요한 수단으로 널리 인정받고 있음. 2005년에 도입된 부동산 보유세인 종합부동산세는, 2007년 당시만 해도 과세대상 48만 명, 징수액 2.77조원에 달하는 강력한 자산 재분배 수단으로 작용하였으나, 2009년 과세 대상과 세율, 공제액의 대폭 조정이 있는 후 현재까지 매년 과세대상 20만명에 과세액 1조원 대에 불과한 유명무실한 세제가 되고 있어, 이에 대한 조세부담 형평성 강화 및 부동산 가격 안정을 도모하기 위한 추가적인 과세 강화가 불가피한 상황임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

1) 현재 위와 같은 입법취지로 박주민 의원이 대표발의한 종합부동산세법 개정안이 발의되어 있는 상태임.

법안명 (의안번호)	종합부동산세법 일부개정법률안(2011462)
소관상임위	기획재정위원회
제안일자/	2018. 1. 19. 박주민 의원 (더불어민주당)
주요내용	<p>가. 공정시장가액비율을 폐지하고, 과세대상 부동산의 공시가격을 합한 금액을 과세표준으로 하도록 함(안 제8조제1항, 제13조제1항 및 제2항).</p> <p>나. 1세대 1주택자에 대한 과세표준 공제금액을 현행 3억원에서 6억원으로 상향함(안 제8조제1항).</p> <p>다. 주택분 종합부동산세의 과세표준 6억원 초과 12억원 이하 구간에 대한 세율을 현행 0.75%에서 1%로, 12억원 초과 50억원 이하 구간에 대한 세율을 현행 1%에서 1.5%로, 50억원 초과 94억원 이하</p>

주요내용	<p>구간에 대한 세율을 현행 1.5%에서 2%로, 94억원 초과 구간에 대한 세율을 현행 2%에서 3%로 인상함(안 제9조제1항).</p> <p>라. 종합합산토지분 종합부동산세 과세표준의 기준금액을 15억원 이하, 95억원 이하, 95억원 초과로 하고, 각각의 과세표준에 해당하는 세율을 1%, 2%, 4%로 조정함(안 제14조제1항).</p> <p>마. 별도합산토지분 종합부동산세 과세표준의 기준금액을 120억원 이하, 920억원 이하, 920억원 초과로 하고, 각각의 과세표준에 해당하는 세율을 0.5%, 1%, 2%로 조정함(안 제14조제4항).</p>
------	---

2) 이에 대해 기획재정부 또한 2018. 8. 말경에 아래와 같은 취지의 정부안을 제안할 예정임(2018. 7. 6.자 연합뉴스 보도 인용).


'종합부동산세 개편안' 주요 내용

공정시장가액비율의 점진적 인상 및 주택분·종합합산토지분 세율 인상

- 공정시장가액비율을 연 5%p씩 90%까지 단계적 인상

2018년 (현행) 공정시장가액 비율 **80%** → 2019년 **85%** → 2020년 **90%**

- 주택분 세율 과표 6억원 초과 구간을 0.1%~0.5%p 인상
- 3주택 이상 다주택자 과표 6억원 초과 0.3%p 추가 과세
- 종합합산토지분 세율 과표구간별 0.25%~1%p 인상
- 별도합산토지분 세율은 현행 유지



	세율 변동폭	과세표준	현행 (%)	권고안 (%)	정부안 (%)	정부안 인상분 (%p)
주택	6억원 초과 구간 세율 차등 인상 0.5~2.0% ⇒ 0.5~2.5%	6억원 이하	0.5	0.5	0.5	현행 유지
		6~12억원	0.75	0.8	0.85	0.1
		12~50억원	1.0	1.2	1.2	0.2
		50~94억원	1.5	1.8	1.8	0.3
		94억원 초과	2.0	2.5	2.5	0.5
다주택 (3주택 이상)		6억원 초과		강화 방안 권고	0.3%p 추가과세	
종합합산 토지	0.75~2.0% ⇒ 1.0~3.0%	15억원 이하	0.75	1.0	1.0	0.25
		15~45억원	1.5	2.0	2.0	0.5
		45억원 초과	2.0	3.0	3.0	1.0
별도합산 토지	0.5~0.7% ⇒ 유지	200억원 이하	0.5	0.7	0.5	현행 유지
		200~400억원	0.6	0.8	0.6	
		400억원 초과	0.7	0.9	0.7	

자료/ 기획재정부 연합뉴스

이재윤, 김토일 기자 / 20180706 트위터 @yonhap_graphics 페이스북 tuney.kr/LeYn1

나. 검토의견

지난 이명박, 박근혜 정부를 거치는 동안, 주택에 대한 청약 기준, 분양권 전매 제한, 주택금융 대출, 부동산 조세 등의 규제를 모두 완화하여, 어느새 대한민국에는 주택 투기의 광풍이 불고 있음. 이에 대한 대책으로 문재인 정부는 2017년 8월 2일 ‘실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안’을 발표하였고, 이에 따르면, 전 정부에서 완화한 대부분의 규제를 원상 복구하면서, 조정대상지역(서울시 전지역, 경기도 일부 도시, 부산시 일부, 세종시) 내에서 다주택자의 양도세를 중과하는 대책을 발표하였음. 이에 따라 2018년 3월까지 임대사업자 등록을 하지 않은 2주택 이상 다주택자에 대해서는 2018년 4월부터 조정대상지역 내 주택을 팔 때 양도소득세를 중과하게 되었고, 2018년 4월부터는 양도차익에 따라 6~40%인 기본세율에 2주택자는 10%, 3주택자 이상은 20%의 가산세가 붙는 상황으로, 양도차익의 최고 60%를 양도소득세로 내야 하는 상황임. 이에 대하여 2주택 이상 다주택자들이 위와 같은 양도소득세 중과를 면하기 위해서는 공시가격 6억 원 이하의 주택에 대하여 자발적으로 임대사업자 등록을 하면 족합에도 불구하고, 여전히 임대사업자등록도 하지 않고, 거래도 하지 아니한 채, 주택을 보유하고 있는 다주택자들도 상당수 남아 있는 상황임. 위와 같이 다주택자들이 보유 주택에 대하여 임대사업자등록도 하지 아니하고, 매매거래도 하지 않은 채 여러 주택을 보유하는 경우, 주택 거래를 동결시켜 주택의 공급을 위축시키게 되며, 위와 같은 주택 거래 동결 현상을 돌파하기 위해서는 임대사업자등록도 하지 아니하고 여러 주택을 보유하는 다주택자들에 대해서는 종합부동산세 중과 조치가 불가피한 상황임.

또한 우리나라의 토지 소유는 2014년 기준으로 개인 토지 소유자 중 상위 10%가 전체 개인 소유지의 64.7%를, 법인 토지 소유자 중 상위 1%가 전체 법인 소유지의 75.2%를 소유할 정도로 지나치게 편중된 모습을 드러내고 있으므로, 위와 같은 토지 과다 보유에 따른 조세 부담의 형평성을 제고하기 위해서는 토지 과다 보유에 따른 종합부동산세 중과 조치가 불가피한 상황임.

이에 따라 박주민 의원이 대표발의한 종합부동산세법 개정안은 종합부동산세 과세표준 산정에 있어서 ① 공정시장가액비율 반영을 폐지함으로써 과세표준을 현실화하고, ② 과세 구간 조정 및 세율 인상을 통해 종합부동산세가 그 본래의 기능을 다하도록 함으로써

부동산 시장의 안정 및 양극화 해소 및 토지의 효율적 이용을 도모하는데 적절한 대안으로 판단됨.

다만 현재 서울 지역의 뜸뜸한 주택 1채에 대한 투자가 성행하고 있는 점에 비추어 볼 때, 위 박주민 의원안에서 제안된, “1세대 1주택자에 대한 과세표준 공제금액 확대” 방안은 현재 문제가 되고 있는 서울지역 주택 가격 안정에 역행할 우려가 있어 이에 대해서는 반대의견을 제시함.

II. 상가건물임대차보호법 일부개정법률안

정책 목표: 상가건물 임차인 보호를 위한 입법취지를 실현하고, 상가임대차 분쟁해결에 이바지 하고자 함

담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

현행법은 상가건물 임대차에 관하여 임차인을 보호하기 위한 「민법」에 대한 특례를 규정하고 있으나 적용범위, 계약갱신요구권 행사기간, 임대차 보증금 및 월 차임의 인상률, 우선 변제권의 대상과 금액 등이 경제적 규모의 변동이나 물가상승률을 반영하지 못하는 실정임.

2015년 서울시가 조사한 바에 따르면, 서울에서 유동인구가 풍부한 상위 5개 상권의 평균 환산보증금은 7억9738만원임. 명동이 14억3,600만원으로 가장 비싸고 강남대리가 9억3,700만원 등 임. 그러나 서울시의 상가들은 현행규정에 의해 환산보증금이 6억1000만원 이하이면 임대인이 계약 중단을 통지하지 않는 한 묵시적으로 계약이 연장되지만, 6억1000만원을 초과하면 세입자가 건물주에게 갱신 요구를 별도로 해야 함. 때문에 계속해서 개정을 통해 상향조정되어 왔음에도 불구하고 현행법령상 기준충족여부에 따라 법의 보호를 받지 못하는 임차인이 여전히 다수 발생하고 있음.

현행법상 건물주가 일방적으로 계약해지를 할 수 없는 기간은 5년에 불과한데 인테리어와 권리금등 상가 임대인이 투입한 금액을 회수하기에는 기준 자체가 시세에 비해 너무 낮아 실효성이 없다는 지적이 제기됨. 이에 가로수길, 상수동 등 인기를 얻은 동네의 상가들은 정작 그 동네를 일구고도 비싼 세입조건에 밀려 떠나야 하는 상황이 발생함. 또한 환산보증금 기준은 수도권(과밀억제권역) 5억원, 광역시 등 3억9000만원, 그 밖의 지역 2억7000

만원 등으로 그 분류 범위도 매우 넓어 상가들을 일률적으로 규정하며 지역적 특성을 반영하지 못함. 게다가 임대차 기간을 다 채우지 못하고 임대건물이 재건축 및 철거되는 경우 퇴거에 대한 대책마련도 필요함.

또한, 법 조문이 명확하지 않은 이유로 법무부는 임차인의 계약갱신요구권 유무와 무관하게 임대차 종료 시 임차인이 권리금 보호를 받을 수 있다고 해석하는 반면, 법원의 하급심에서는 임차인이 계약갱신요구권을 행사할 수 없는 경우 권리금 보호를 받을 수 없다는 판결이 선고되고 있어 사회적 혼란이 발생하고 있음. 그 결과 임차인 보호라는 현행법의 입법취지를 실현하는데 한계가 있어 개정이 필요함.

상가 임대차에 있어서 계약갱신요구권 기간 확대는 19대 대통령 선거 당시 자유한국당을 제외한 모든 정당이 공약으로 내걸었고, 문재인 정부는 상가건물임대차보호법 개정을 국정 과제 가운데 하나로 제시하고 있음. 더군다나 최근 발생한 ‘공중족발 사건’은 우리 사회 임대인과 임차인이 얼마나 극심한 갈등을 빚고 있는지 고스란히 보여준 예임. 따라서 제2의 공중족발 사건을 방지하기 위해서라도 상가건물임대차보호법은 2018년 하반기 정기국회에서 조속히 개정이 이뤄져야 할 것임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	상가건물 임대차보호법 일부개정법률안(2001045)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2016. 07. 21. 박주민 (더불어민주당)

주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 법 적용범위를 모든 상가건물 임대차로 확대함(안 제2조). - 임차인의 계약갱신요구권 행사기간을 5년의 범위로 제한하던 것을 삭제함(안 제10조). - 임차인의 권리금 회수를 위한 임대인의 방해금지 의무기간을 임대차 계약이 종료되기 3개월 전부터 임대차 종료 시까지 제한하던 것을 임대차 전 기간으로 확장하고, 임대인의 권리금 지급 방해금지의 예외에 해당하는 영리목적으로 사용하지 않은 기간을 1년 6개월 이상에서 3년으로 연장함(안 제10조의4). - 권리금 보호대상을 전통시장으로 확대하기 위하여 권리금 적용제의 대상에서 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조 제1호에 의한 전통시장을 제외함(안 제10조의5). - 임대인이 제10조 제1항 제7호 나목 또는 다목에 따라 임대차계약의 갱신이 거절된 경우에 임차인은 재건축 상가건물의 임대인에게 임대차계약의 체결을 요구할 수 있도록 함(안 제10조의9 신설). - 임차인이 재건축 건물에 대한 임대차계약 체결 요구권을 행사하지 아니하는 경우에는 임차인이 임대인에게 건물의 철거나 재건축에 따른 퇴거료의 보상을 요구할 수 있도록 함(제10조의10 신설). - 차임 등의 증액 상한율을 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률에 2배를 곱한 범위에서 특별시·광역시·도·특별자치도의 조례로 정하는 기준에 따른 비율을 초과하지 못하도록 규정함(안 제11조). - 최우선변제를 받을 수 있는 보증금 중 일정액의 산정기준 요건을 ‘보증금 및 차임 등’에서 ‘차임 등’을 제외하여 ‘보증금’으로 개정하려는 것임(안 제14조). - 상가건물임대차와 관련된 분쟁을 조정·해결하기 위하여 시·도에 상가건물임대차 분쟁조정위원회를 두고, 조정이 성립하면 당사자 간 합의의 효력이 발생하도록 하는 등의 내용임(안 제14조의2부터 제15조의5까지 신설).
------	--

나. 검토의견

현재 상가건물임대차보호법 개정법률안은 25개가 발의되어있으나, 이 가운데 박주민 의

원이 대표발의한 안을 중심으로 검토의견을 제시함

○ 법 적용범위의 확대 - 환산보증금제도 (안 제2조)

현행 「상가건물 임대차보호법」은 세법상 사업자등록의 대상이 되는 상가건물 중 대통령령이 정하는 일정 보증금액(월차임이 있는 경우에는 소정의 비율을 곱한 환산보증금 포함) 이하의 상가임대차만을 적용대상으로 하고 있음(제2조제1항).¹⁾ 때문에 현행 시행령이 그 기준 보증금액을 낮게 설정하고 있는 결과, 당초 이 법에 의한 보호 필요성이 강하게 제기되었던 대도시 주요상권의 적지 않은 임차인들이 법의 보호대상에서 제외되고 있는 반면에 임대인들은 현행법의 적용을 피하기 위하여 의도적으로 보증금등을 인상하거나 계약갱신을 거절하는 부작용이 발생하고 있음. 또한, 최초 임대차계약 당시에는 보증금과 월차임의 규모가 적용범위에 속해 있었다라도 계약을 갱신하는 과정에서 연 5%까지 보증금과 차임을 인상할 수 있으므로²⁾ 갱신 이후 법의 적용범위가 모호해지는 문제점도 발생할 수 있음.

개정안은 '대통령령이 정하는 일정 보증금액 이하'라는 제한 규정을 삭제함으로써 보증금액을 기준으로 적용범위를 규정하고 있는 현행법의 문제점을 해결하고 상가건물 임차인의 보호를 확대하려는 것으로 시급성과 필요성이 충분히 인정된다고 할 것임. 시행령·조례

1 「상가건물 임대차보호법」 제2조(적용범위)

① 「상가건물 임대차보호법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 보증금액"이라 함은 다음 각호의 구분에 의한 금액을 말한다. <개정 2008.8.21, 2010.7.21, 2013.12.30, 2018.1.26>

1. 서울특별시 : 6억1천만원
2. 「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역(서울특별시 제외한다) 및 부산광역시: 5억원
3. 광역시(「수도권정비계획법」에 따른 과밀억제권역에 포함된 지역과 군지역, 부산광역시는 제외한다), 세종특별자치시, 파주시, 화성시, 안산시, 용인시, 김포시 및 광주시: 3억9천만원
4. 그 밖의 지역 : 2억7천만원

② 법 제2조제2항의 규정에 의하여 보증금외에 차임이 있는 경우의 차임액은 월 단위의 차임액으로 한다.

③ 법 제2조제2항에서 "대통령령으로 정하는 비율"이라 함은 1분의 100을 말한다. <개정 2010.7.21.>

2 「상가건물 임대차보호법」

제10조(계약갱신 요구 등) ③ 갱신되는 임대차는 전 임대차와 동일한 조건으로 다시 계약된 것으로 본다. 다만, 차임과 보증금은 제11조에 따른 범위에서 증감할 수 있다.

제11조(차임 등의 증감청구권)

① 차임 또는 보증금이 임차건물에 관한 조세, 공과금, 그 밖의 부담의 증감이나 경제 사정의 변동으로 인하여 상당하지 아니하게 된 경우에는 당사자는 장래의 차임 또는 보증금에 대하여 증감을 청구할 수 있다. 그러나 증액의 경우에는 대통령령으로 정하는 기준에 따른 비율을 초과하지 못한다.

② 제1항에 따른 증액 청구는 임대차계약 또는 약정한 차임 등의 증액이 있는 후 1년 이내에는 하지 못한다.

「상가건물 임대차보호법」 시행령 제4조(차임 등 증액청구의 기준)

법 제11조제1항의 규정에 의한 차임 또는 보증금의 증액청구는 청구당시의 차임 또는 보증금의 100분의 5의 금액을 초과하지 못한다.

등으로 기준을 개정하여 탄력적으로 운용하자는 주장은 올해 초 시행령으로 서울지역 환상보증금을 6.1억 상향 조정할 것을 예로 들었을 때, 상인 입장에서 여전히 상가건물 임대차보호법에 적용되는 규정과 적용되지 않는 규정을 구별하기 난해하다는 점과 구별기준이 '환상보증금'이기 때문에 수단의 적절성에 대한 의문점이 있음.

○ 계약갱신요구권 행사기간 연장(안 제10조)

개정안은 현행법상 계약갱신요구권 행사기간을 5년의 범위로 제한하던 것을 삭제함으로써 상가임차권의 존속보장을 강화하여 상가임차인의 투자와 영업활동 등 경제생활을 안정적으로 보장하려는 취지이므로, 장기간의 영업활동을 통하여 강소 자영업자를 육성하고 임차인들은 시설 설치비용 또는 권리금 등 초기투자비용의 회수기회를 확보할 수 있을 것임. 나아가 시설과 고객 망이 폐기되는 낭비를 방지함으로써 사회경제적 측면에서의 필요성도 있으며, 임대인에게는 정당한 사유가 있는 경우에 계약갱신을 거절할 수 있는 권리가 있으므로 임대인의 권리를 과도하게 제한한다고 보기 어렵고, 일본 차지차기법의 경우 갱신기간의 제한이 없다는 점 등을 비교해 보면 일응 긍정적인 면이 있음.

그럼에도 불구하고 임차인에게는 임대인 또는 소유자의 임차건물 사용·수익권을 장기간 제한하는 결과를 초래할 수 있다는 일각의 우려가 있고, 일본의 차지차기법이 임차인에게 기간 제한없이 계약갱신청구권을 부여하면서도 예외적으로 갱신이 없는 '정기 건물 임대차계약'을 인정하고 있는 점과 비교하면, 계약갱신청구권의 기간규정을 전면 삭제한 개정안은 장래에라하면 몰라도 현재는 다소 무리라고 보임.

따라서 계약갱신청구권 부분은 노회찬 의원안(의안번호 2006225), 홍익표 의원안(의안번호 2000165), 윤호중 의원안(의안번호 2001059)처럼 현행법보다 2배 늘려 적어도 10년의 범위에서 임대차기간을 보장하되, 10년이 경과하면 임차인이 갱신을 청구할 수 없도록 하는 것이 적절한 것으로 보임.

○ 임차인의 권리금 회수기회 확대(안 제10조의4)

위 개정안은 크게 세 가지를 주된 내용으로 하는데,

첫 번째는 임대인이 준수하여야 하는 권리금 회수 방해 행위 금지 기간을 임대차 기간이 끝나기 3개월 전부터 임대차 종료 시까지로 제한하던 것을 '전 임대차계약 기간으로 확대'하여 임대인으로 하여금 임대차 계약 기간 중에는 임차인이 권리금을 회수하는 것을 방해하지 못하도록 보호하려는 것임. 다만, 권리금 회수 방해 행위 금지의 기간에 따라 임대인과 임차인이 권리와 의무 부담기간이 서로 상충된다는 점을 고려하여 권리금 회수 방해금지 기간을 전 임대차 기간으로 확대할 것인지 아니면 임대차계약이 종료되기 전의 일정기간으로 제한할 것인지 여부는 양자 간의 이익을 비교형량하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있을 것인데 기존보다 연장되었다는 점에서 긍정적으로 평가함.

두 번째는 권리금 보호 거절 정당화 사유의 범위축소를 내용으로 하는 것으로 임차인이 3기의 차임을 연체한 사실이 있는 경우에도 임대인은 임차인이 권리금을 지급받는 것을 방해하지 못하도록 임차인의 권리금 회수 기회 보호를 확대하려는 것임. 3기 차임을 연체했음에도 불구하고 권리금 회수기회 보호가 문제되는 경우는 임대인이 계약을 해지하지 않은 때까지라고 할 수 있음. 이러한 경우 임대인은 계약 종결 의사가 없을 가능성이 높고, 그 입장에서라도 신규임차인으로 임차인을 교체할 필요성이 있는 때이므로, 종전 임차인이 신규임차인으로부터 권리금을 회수하고, 임대차계약 당사자를 변경하는 것이 사회경제적으로도 타당하다고 보임. 한편 3기의 차임을 연체한 경우까지 임대인에게 방해금지 의무를 부과하는 사항은 신뢰를 상실한 임차인에게 권리금 회수 기회를 보호할 필요성이 있는지와 이에 따른 임대인의 재산권에 대한 과도한 제한이라는 의견이 있을 수 있으나 임대인에게 3기 차임연체를 이유로 한 계약해지권을 부여하고 있으므로 비례원칙을 위반하였다고 보기 어려움.

세 번째는 임대인이 임차인이 주선한 신규임차인이 되려는 자와 임대차계약의 체결을 거절할 수 있는 정당한 사유로 임대차 목적물인 상가건물을 1년 6개월 이상 영리목적으로 사용하지 아니한 경우를 3년 이상 영리목적으로 사용하지 아니한 경우로 연장하는 것임. 하지만 위 규정은 영리목적으로 사용하지 않는 것이 어떤 경우를 의미하는 것인지 불명확하여 예측가능성이 없고, 임대인에 의하여 악용될 소지가 있어 삭제되는 것이 바람직함. 실제 법원은 명도 소송이 1년 6개월 이상 진행되는 동안의 상가건물 사용에 대하여 임대인이 이를 영리목적으로 사용하지 않은 경우에 해당한다고 판단하여 권리금 상당 손해배상청구소송을 기각판결을 내린바 있음.

○ 권리금 보호대상을 전통시장으로 확대(안 제10조의5)

현행법은 대규모점포 또는 준대규모점포의 일부인 경우 일률적으로 권리금 회수기회 보호대상에서 제외하고 있어 실질적으로 보호할 필요가 있는 전통시장의 임차인과 그와 유사하게 구분소유의 형태로 매장이 분양된 대규모점포 또는 준대규모점포의 임차인이 권리금 회수기회를 보호받지 못하는 문제점이 있음. 개정안은 대규모점포 또는 준대규모점포의 일부로서 권리금 보호대상에서 제외되고 있는 '전통시장'³⁾을 권리금 보호대상으로 하려는 것임. 따라서 권리금 보호대상을 확대한다는 측면에서 긍정적이지만 반면, 대규모점포 또는 준대규모점포에 해당되면서 권리금 보호대상에서 제외되는 임차인들은 전통시장 뿐만 아니라 전통시장 내의 임차인과 유사한 구분소유 형태의 매장으로 이루어진 경우⁴⁾도 있으므로 전통시장을 포함한 대규모점포 또는 준대규모점포까지 권리금을 보호받을 수 있도록 할 필요성이 있음.

○ 재건축 건물에 대한 임대차계약 체결 요구권(안 제10조의9 신설)

이는 재건축 건물에 대한 임대차계약 체결 요구권은 임차인이 상가건물의 안전사고 우려가 있거나 다른 법령에 따라 철거 또는 재건축이 이루어지는 사유로 계약갱신요구가 거절된 경우에 임대인에게 해당 상가건물의 일부 또는 전부에 대하여 그 건물을 철거하고 건축된 재건축 상가건물에 대하여 임대차계약의 체결을 요구할 수 있도록 하려는 것임. 비교법적으로 프랑스 상법은 우선입주권을 부여하고 있으며, 일본의 경우 우선입주권을 부여하지 않거나 합의 불성립 시 권리금 규모에 준하는 금액으로 퇴거보상비를 지급하고 있음. 재건축 사유로 인한 갱신거절시 임차인을 보호하기 위한 보완장치로서 신설해야 할 필요성이 인정됨.

3 의안번호 2006625 노회찬의원 대표발의 개정법률안에 대한 법제사법위원회 검토보고서 P.14-16에 의하면, 전통시장 평균 25.9%에서 권리금 수수가 이루어지고 있다고 함.

4 구분소유 형태 매장의 집합으로 구성되어 있는 대규모점포의 매장이 개별적으로 분양되어 개인이 소유하는 매장의 경우 임차인들이 각 점포의 개별소유자와 임대차계약을 체결하고 독자적인 영업활동을 수행하므로 전통시장 내의 임차인과 유사함(예: 동대문 밀레오레)

○ 퇴거료 보상 청구(안 제10조의10 신설)

현행법에 의하면 임대인이 상가건물의 안전사고 우려가 있거나 다른 법령에 따라 철거 또는 재건축이 이루어지는 사유로 임차인의 계약갱신요구를 거절한 경우 임차인의 임대차 기간과 권리금을 보장할 구제 방법이 없음. 개정안은 철거나 재건축이 이루어지는 사유로 임대인이 임차인의 계약갱신요구를 거절하는 경우 임차인에게 재건축 건물에 대한 임대차 계약 체결 요구권을 요청하지 아니한 경우에는 퇴거보상을 요구할 수 있도록 하려는 것으로써 임차인의 시설비용 및 권리금 등 초기투자비용에 대해서 일정 부분 보상을 받게 됨에 따라 철거나 재건축으로 인하여 영업을 종료 또는 이전하여 손실을 입게 되는 임차인을 보호할 수 있음.⁵⁾ 따라서 위 제10조의9와 함께 신설하는 것이 타당하다고 판단됨.

○ 차임 등의 인상률 상한을 물가상승률에 연동하는 제도(안 제11조)

개정안은 임대차 계속 증은 물론 갱신의 경우에도 차임 등의 증액을 일정 한도로 제한함으로써 급격한 차임상승에 대처하기 어려운 서민을 보호하고, 그 차임 등 증액율의 상한 범위를 법률에서 규정하고 해당 범위 안에서 광역지방자치단체의 경제사정에 따라 특별시·광역시·도·특별자치도의 조례로 상한율을 정하도록 하려는 것임. 소상공인 증가와 각종 비용 등 인상으로 상가임차인의 수익성이 약화된 것에 반해 현 정부에 들어와 개정된 상가건물임대차보호법에 의한 연5%의 인상률 상한도 통계청이 발표한 2017년 소비자물가상승률 1.9%에 비하면 여전히 높은 상황임. 따라서 조례를 통해 인상률 상한을 소비자물가상승률 2배 이내로 제한하는 것은 현실에 좀 더 부합하는 진일보한 것임. 개정안에 대하여 지역간의 갈등과 상가건물 임대차 시장의 혼란을 발생시킬 우려가 있다는 의견도 있으나 오히려 지역별 임대료시장이 많은 차이가 존재하는 현실 사정에도 불구하고 전국적으로 일률적인 규정을 하는 것은 타당하지 않다는 지적이 있음. 생활 밀착형 행정은 중앙부처보다 지자체에 맡기는 것이 적합할 것임. 나아가 공공임대사가 공급을 확대하고 공공임대료를 시장보다 낮게 책정해 시장 임대료를 유도하는 방법도 강구할 수 있을 것임.

5 영국의 경우 입점계약 시 임차료에 단골고객·투자 시설의 가치를 고려한 금액을 더해 지불하고, 임대차계약 종료 시 일정한 경우 임대인에게 영업보상의무를 부과함(Landlord and Tenant Act 1954). 프랑스는 임대차계약 종료 시 일정한 경우 임대인에게 퇴거보상의무 부과함(프랑스 상법).

○ 최우선변제를 받을 수 있는 보증금 중 일정액의 산정 기준에서 차임 등을 제외(안 제14조)

개정안은 최우선변제를 받을 수 있는 보증금 중 일정액의 범위를 산정하는 요건에서 차임 등을 제외하여 보증금이 차지하는 비율을 현행보다 높게 함으로써 영세 상인의 보증금을 보다 폭 넓게 보호하려는 것임. 임대인에게 반환받는 보증금과 달리 차임은 임차인이 임대인에게 지불할 채무에 불과하여 임차인의 자산 상태를 파악할 수 있는 지표라고 보기 어려움. 보증금 중 일정액의 범위를 확대하기 위해 현행법에서 보증금 중 일정액의 범위를 정하는 요건인 '보증금 및 차임 등'을 '차임 등'을 제외한 '보증금'만을 기준으로 하려는 것으로, 이 경우 우선 변제를 받을 임차인의 보증금 중 일정액의 범위가 확대되어 영세 상인들의 보호가 강화된다는 측면에서 바람직한 방안이라고 할 수 있음.

○ 상가임대차분쟁조정위원회(안 제14조의2부터 제15조의5까지 신설)

개정안은 상가건물임대차와 관련된 분쟁을 심의·조정하기 위한 조정위원회 제도를 도입하여 위 분쟁을 간이·신속하고 효율적으로 해결하려는 것으로서 신설취지가 충분히 인정됨. 주택의 경우 이미 2016년 5월 개정된 주택임대차보호법에 따른 주택임대차분쟁조정위원회가 가동 중이고 반면 상가는 아직 법제화되지 않은 상태임. 상가건물 임대차는 분쟁이 더 극심하고 재판을 통해 일도양단으로 해결할 수 없는 사안이 많아 상호 양보하고 대안적 해결을 모색하는 조정으로 해결하는 것이 더 적절한 방안이 될 수 있음. 현재 서울시를 비롯한 일부 지방자치단체에서 상가임대차에 대한 조정을 시도하고 있으며 소기의 성과를 거두고 있는바 소송보다 대체적 해결을 모색하는 조정의 활성화가 필요할 것임. 따라서 상가임대차분쟁조정위원회 설치에 대한 위 개정안의 신설은 타당함.

Ⅲ. 대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (대리점단체 구성 및 협의권)

정책 목표: 공급업자와 대리점이 대등한 지위에서 상생하며 발전할 방안 마련

담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

대리점 거래는 영세한 규모의 중소기업자들이 다수 참여하고 있는 분야로, 공정거래위원회가 2017년 8월부터 12월까지 실시한 대리점거래 실태조사 결과 중 공급업자가 제출한 대리점 명단에 의하면 현재 152,835개사 정도의 대리점이 있는 것으로 파악됨. 대리점은 모든 산업영역과 유통단계에 존재하여 거래형태나 영업방식이 매우 다양하고, 업종별로 대리점거래 형식이 달라 불공정행위의 발생 정도나 행위 유형 등에도 차이가 있음.

대리점 거래에서 불공정 관행이 계속되는 이유는 대리점이 공급업자(본사)보다 거래조건 등에 관한 정보가 부족하고, 대부분의 대리점 계약이 1년 정도의 단기로 체결되어 계약 종료 우려에 따른 지위 불안정성으로 공급업자의 부당한 요구를 거절하거나 공정거래위원회에 신고하기 어려운 상황이기 때문에 발생하고 있음. 또한, 규모가 큰 공급업자(본사)에 비하여 경제력이나 조직력에 현저한 차이가 존재하여 사법절차에 의한 구제도 기대하기 어려운 상황임.

결국, 현재 대리점 거래 분야는 공정거래위원회의 인적, 물적 자원의 한계와 대리점법이 제대로 공급업자(본사)와 대리점 간 힘의 불균형 문제를 해결해 주지 못하여 거래상 불공정 행위에 대한 적절한 대처가 이루어지지 못하는 상황이라고 할 수 있음. 더구나 대리점법은

유사한 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률(이하 ‘가맹사업법’이라고 한다)보다 규제가 미약하여 가맹계약의 실질을 가졌음에도 대리점 계약(수수료 계약)의 형태를 취하여 가맹사업법의 규제를 피하는 행태가 늘어나고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법 발의 현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>대리점거래의 공정화에 관한 법률 일부개정법률안 (2008055)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>정무위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>2017. 7. 18. 심상정 (정의당)</p>
<p>주요내용</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 일상화된 불공정한 대리점 시장 질서를 바로잡고자 공정거래위원회의 전속고발권을 전면적으로 폐지하도록 함. - 대리점법 상의 보복 조치 금지의무 위반에 대한 벌칙을 독점규제 및 공정거래에 관한 법률과 같게 상향 조정하고, 판매 장려금의 정의에 용역과 관련된 내용을 추가함, 아울러 사인의 행위금지 청구권 등을 도입하도록 함. - 대리점의 단체 조직과 거래조건 협의에 관한 사항을 규율하고, 징벌적 손해배상의 대상이 되는 법 위반행위를 확대하도록 함. - 대리점단체의 구성 및 거래조건에 대한 협의권을 정하고, 공급업자가 대리점 단체의 구성·가입·활동 등을 이유로 대리점에 불이익을 주는 등의 행위를 하지 못하도록 하는 것을 내용으로 함. - 법원은 대리점법 제34조 규정에 의한 손해배상청구의 소가 제기된 때 사업자가 손해의 증명 또는 손해액의 산정에 필요한 자료를 제출하도록

주요내용	<p>록 함.</p> <p>- 공급업자가 대리점계약을 희망하는 자 또는 대리점에 허위·과장의 정보 또는 기만적인 정보를 제공하지 못하도록 하고, 이를 위반할 경우 공정거래위원회의 시정조치 및 과징금 부과, 2년 이하의 징역에 처하도록 하는 한편, 공급업자의 허위·과장 정보제공행위로 인하여 대리점사업자가 손해를 입은 경우 공급업자가 그 손해의 3배의 범위에서 이를 배상토록 하는 징벌적 손해배상제도를 도입하도록 함</p>
------	---

나. 검토의견

대리점법이 2015. 12. 22. 제정된 이후 16개 정도의 일부 개정안이 발의되었는데, 그 중 김해영 의원안(의안번호 2008470)과 민병두 의원안(의안번호 2003072)이 반영된 정무위원장 수정안(의안번호 2012193)이 2018. 2. 28. 원안가결 되었으며 그 개정안들은 대리점 거래에 대한 서면 실태 조사를 하고 그 결과를 공표하도록 함.⁶⁾ 대리점 분쟁조정협의회를 광역지방자치단체에도 설치할 수 있도록 하여 분쟁의 신속한 해결을 촉진하는 것을 내용으로 함. 그러나 가결된 법률안들만으로 현재 문제 되고 있는 대리점 거래에서 발생하는 문제들을 근본적으로 해결할 수 없으며, 유사한 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률에서 가맹사업자를 보호하는 것과 비교하더라도 한참 부족하다고 할 수 있음.

위에서 살펴보았던 개정안에는 가결된 안 외에도 전속고발권 폐지를 내용으로 하는 최운열 의원안(의안번호 200541), 보복 조치 금지의무 벌칙을 상향조정 하고, 사인의 행위 금지 청구권에 대해 규정한 박선숙 의원안 (의안번호 2004234), 3배 징벌적 손해배상 제도의 확대에 관해 규정한 채이배 의원안 (의안번호 2007864), 대리점 단체 구성에 관하여 규정한 정재호 의원안(의안번호 2008039), 이학영 의원안 (의안번호 2008760) 심상정 의원안 (의안번호 2008055) 등이 계류 중임.

6 제27조의2(서면실태조사) ① 공정거래위원회는 공정한 거래질서 확립을 위하여 공급업자와 대리점 등 사이의 거래에 관한 서면실태조사를 실시하여 그 결과를 공표하여야 한다. ② 공정거래위원회가 제1항에 따라 서면실태조사를 실시하려는 경우에는 조사대상자의 범위, 조사기간, 조사내용, 조사방법, 조사절차 및 조사결과 공표범위 등에 관한 계획을 수립하여야 하고, 조사대상자에게 거래실태 등 조사에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. ③ 공정거래위원회가 제2항에 따라 자료의 제출을 요구하는 경우에는 조사대상자에게 자료의 범위와 내용, 요구사유, 제출기한 등을 명시하여 서면으로 알려야 한다.[본조신설 2018. 1. 16. / 2019. 1. 1. 시행]

대리점 거래에서 불공정 관행이 계속되는 이유는 대리점과 공급업자(본사)와의 경제력이나 조직력에 현저한 차이에 의한 힘의 불균형에서 문제가 비롯된 것임. 게다가 공정거래위원회의 물적, 인적 한계로 인해 업종별로 다양한 대리점 거래 형식에 따라 대리점 거래에서 다양하게 발생하는 불공정행위에 대한 적절한 대처가 이루어지지 못하고 있음. 이에 힘의 균형을 맞추기 위해 대리점 단체 구성과 거래조건에 대한 협의권을 인정하고 대리점 단체의 구성·가입·활동을 이유로 대리점에 불이익이 가지 않도록 하는 것이 현재 대리점 거래상 발생하는 문제에 대응하는 가장 적절한 방안이라고 판단되며, 대리점 단체 구성권만을 내용으로 하고 있는 이학영 의원안 보다는 협의권까지 보장하는 것을 내용으로 한 2017. 7. 18. 심상정 의원이 대표 발의한 일부개정안(의안번호 2008055)이 가장 적절한 개정안으로 판단되기에 이를 입법 적극 지지함.

IV. 상법 일부개정법률안

정책 목표: 재벌지배구조 개혁

담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

한진그룹 재벌총수일가의 전횡이 드러난 바와 같이, 혈연으로 형성된 총수일가의 지배구조는 더 이상 용납될 수 없음. 특히 재벌총수의 독재적 회사 경영은 횡령·배임 등의 범죄로 이어지기 쉽고, 이를 내부적으로 견제할 이사회는 거수기에 지나지 않으며, 이를 보완할 목적으로 도입된 사외이사제도는 회사 내부 실정을 잘 알지 못하는 사람이 사외이사가 되거나 총수일가의 입맛에 맞는 사람들로 채워지면서 별다른 효용이 없어짐.

회사의 이사가 법령과 정관을 위반한 위법행위를 할 경우, 이를 제어할 수 있는 방법은 주주총회를 통한 해임이나 주주대표소송을 통한 손해배상청구인데, 제소요건이 엄격하고 까다로워 현실적인 견제방법으로서 한계가 있음.

게다가 주주대표소송을 제기되더라도 판례에 따라 입증책임이 원고인 주주에게 있는 상황에서 이사의 책임을 입증하는 것은 매우 어렵고, 심지어 이사의 책임이 인정되더라도 그 책임은 해당 이사의 연 보수액의 6배로 제한되어 있어 회사의 손해가 전보되지 않을 위험이 상당함. 또한 법원이 이사의 책임을 감경하는 태도를 보이고 있어 실질적 배상액은 실제 손해액보다 현저히 떨어지고 있음.

따라서 이사의 책임을 물을 수 있는 대표소송이 다양해지고, 그 요건이 완화되면서, 입증책임이 전환될 필요가 있음. 또한 노동조합 내지 근로자가 추천하는 사람이 사외이사가 될 수 있어야 하며, 재벌총수일가의 자의적으로 임사를 선임할 수 없도록 이사 선임에 대한 집

중투표제가 도입될 필요가 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	상법 일부개정법률안 (2002091)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자 /대표발의 (소속정당)	2016. 9. 2. / 노회찬 의원 (정의당)
주요내용	<p>가. 이사의 과실에 대한 증명책임을 전환하여, 부실경영을 저지른 이사가 스스로 경영판단원칙을 준수했다는 증명책임을 지도록 함(안 제401조제1항).</p> <p>나. 회사의 주식을 소유한 주주는 누구나 대표소송을 제기할 수 있도록 하여, 주주대표소송의 원고적격을 단독주주권으로 변경하되, 주식 6개월 이상 보유 요건을 추가하여 남소를 방지함(안 제402조).</p> <p>다. 과반수의 노동자로 구성된 노동조합이 있는 경우에는 회사의 노동조합, 노동조합이 없는 경우에는 해당 회사 근로자의 과반수를 대표하는 자 역시 대표소송을 제기할 수 있도록 함(안 제403조 제1항).</p> <p>라. 특정 회사의 경영에 대하여 지배적인 영향력을 행사하는 “지배회사”의 주주 역시 그 지배회사의 영향력을 받는 “피지배회사”에 대한 대표소송을 제기할 수 있도록 하여, 다중대표소송을 허용함. 이때 지배회사란 피지배회사의 100분의 30 이상의 주식을 보유하거나, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호의 기업집단에 소속된 회사로 사실상 피지배회사의 사업내용을 지배하는 회사를 포함함(안 제406조의2).</p>

주요내용	<p>마. 다중대표소송의 실효성을 기하기 위해, 다중대표소송을 제기한 주주는 회계장부열람권을 가지도록 하며, 제466조의 회계장부열람권의 범위를 피지배회사로 확대함(안 제406조의2 제3항 내지 제4항 및 제466조).</p> <p>바. 이사의 책임을 연봉 6배 이내로 제한할 수 있도록 한 현행 제400조 제2항을 삭제하고, 다만 현행 판례와 같이 법원이 의무위반의 내용 및 정도를 고려하여 제399조에 따른 이사의 책임을 감경할 수 있도록 함(안 제399조 및 제400조제2항).</p> <p>사. 사외이사 중 1인을 근로자대표가 추천한 인물로 선임하도록 하여, 근로자의 경영참가를 보장하고, 기업에 대한 준법감시를 강화함(안 제542조의8).</p> <p>아. 상장회사는 주주총회에서 감사위원회위원이 되는 이사를 다른 이사와 분리하여 선임하도록 하며(안 제542조의12), 이사 선임에 대한 집중투표제를 도입하고(안 제542조의7), 일정 규모 이상의 상장회사에 대하여는 전자투표 또는 서면투표 실시를 의무화함(안 제542조의14 신설).</p>
-------------	--

나. 검토의견

현재까지의 재벌개혁 과제 중 상법상 개정되어야 할 내용이 가장 잘 집적되어 있는 법률안임.

주주대표소송의 원고적격을 단독주주권으로 확대하면서 6개월 보유요건을 규정한 것은 주주대표소송의 실질화를 도모하는 동시에 남소를 방지하는 방안으로서 적절함.

주주가 아니더라도 회사의 노동조합이나 과반수 대표 근로자에게 원고적격을 부여하는 것 역시 채권자대위소송이라는 주주대표소송의 법적성질에 비추어 적절한 것으로 평가됨. 특히 이사의 위법행위로 회사가 손해가 발생하는 경우, 해당 손해를 전보하기 위해 이사에 대한 책임 추궁이 이루어지기 보다는 구조조정이란 미명아래 그 피해가 근로자에게 전가되는 양태가 드러나는 이상 근로자나 노동조합이 책임추궁을 위해 대표소송을 제기할 수 있는 제도적 보완이 필요함.

통상 지배회사는 피지배회사 이사의 책임 추궁에 매우 소극적인데, 피지배회사의 손해는 곧 지배회사의 손해로 이어지므로 지배회사의 주주가 피지배회사의 이사에 대한 책임추궁을 할 수 있도록 다중대표소송제도가 도입될 필요가 있음.

주주대표소송에서 이사의 책임을 연봉 6배로 제한할 합리적 이유가 없으므로, 이를 규정한 상법 제400조 제2항을 동 개정안의 취지대로 삭제함이 바람직함.

형식적 거수기로 전락한 사외이사제도를 활성화하고, 이사회에서 견제와 균형의 원리가 작동될 수 있도록 최소한 사외이사 1인은 근로자대표가 추천한 사람이 선임되어야 할 것임.

V. 독점규제 및 거래공정화에 관한 법률

(이하 공정거래법) 일부개정법률안

정책 목표: 경제력 집중 억제, 불공정거래 규제 강화, 일감몰아주기 방지, 행정시스템 개혁 및 피해구제 확대 등 경제민주화 촉진

담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

공정거래법은 경쟁질서를 규율하는 기본법으로서 시장지배적 지위 남용 방지, 경제력 집중 억제, 담합에 따른 시장질서 교란 방지, 거래상 우월적 지위의 남용 방지를 목표로 하고 있으며, 이러한 정책적 목표 달성을 위한 조직법적 측면에서 공정거래위원회 설치 및 운영을 규정하고, 피해 발생시 민형사상 책임을 판단하기 위한 절차법적 측면에서 손해배상과 형벌을 규정하고 있음.

그러나 독과점은 갈수록 심화되고, 재벌그룹으로의 경제력 집중 및 재벌의 사업영역 확장은 강화되고 있으며, 거래상 우월적 지위를 남용하는 ‘갑질’은 근절되지 않고 있음. 게다가 민사상 손해배상, 행정적 제재, 형사책임은 솜방망이에 그치고 있어 예방적 효과를 보이지 않고 있음. 나아가 이를 관장하는 공정거래위원회는 지나치게 넓은 업무 범위를 가지면서 사건처리를 제대로 하지 못하여 조직적 한계를 드러내고 있음.

따라서 더욱 공정한 내용과 형식으로 경제민주화가 촉진될 수 있도록 공정거래법 개정이 요구됨. 이와 같은 시대적 요구에 따라 20대 국회에서 총 78건의 공정거래법 개정안이 발의되었고, 정부 차원에서도 공정거래법 전면 개정이 추진되고 있음. 개정되어야 할 내용이 매우 많지만, 다음과 같은 내용은 우선적으로 개정되어야 할 필요가 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황 (주요 법률안)

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>공정거래법 일부개정법률안 (2000107)외 45건</p>
<p>소관상임위</p>	<p>정무위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>아래와 같음</p>
<p>주요내용</p>	<p>공정거래법 일부법률개정안 (2000107 박영선, 2000146 박용진) 상호출자제한기업집단에 속하는 회사를 지배하는 동일인의 특수관계인에 해당하는 공익법인의 국내 계열회사 주식에 대해 의결권 행사를 제한함</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2000111 김동철, 2000854 제윤경, 2001450 채이배, 2003994 이연주) 일감 몰아주기는 중소기업의 정당한 경쟁 기회조차 빼앗아 생존을 어렵게 만들뿐만 아니라 기업 생태계를 무너뜨리고 경제 활력을 잃게 만들. 또한 해당 기업의 가치를 훼손하고 소액주주들에게 피해를 끼치는 반면 세금 없는 부의 이전과 경영권 대물림 등 모든 이익이 재벌총수 일가에게 돌아감 이를 규제하기 위해 특수관계인에 대한 부당한 이익제공을 금지하는 제23조의2의 계열회사 지분요건을 낮추어 일감몰아주기 근절을 강화함(김동철안 10%, 나머지 상장/비상장 관계없이 20%)</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2000430 김동철, 2000759 김용태, 2001359 채이배, 2002934 김영주) 상호출자제한기업집단에 대하여 해외계열사와의 거래현황 및 지분소유현황 등 공시의무(채이배, 친족회사 포함)</p>

<p>주요내용</p>	<p>공정거래법 일부법률개정안 (2000443 안철수, 2007385 이종걸) 공정위의 시장구조개선명령제도</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2000533 최운열, 2002141 채이배, 2003070 민병두, 2005657 박정) 공정위의 전속고발권 제도에 대한 수정(폐지 또는 축소 - 최운열/채이배, 광역지자체 고발권 부여 - 민병두)</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2000585 김동철, 2002151 이원욱, 2005382 박찬대) 리니언시 감면한도 축소</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2000902 전해철, 2002375 이언주, 2006255 박정) 공정거래법 위반에 따른 피해자 구제제도 보강 3배 배상제도, 손해배상명령신청제도 등</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2001580 박광은) - 하도급업자, 가맹점주, 대리점주 등 거래상 을(乙)의 지위에 있는 자들이 적정한 납품 단가를 책정하고, 초과 이익을 공정하게 배분받으려면 단체를 조직하여 집단적으로 대기업과 협상할 수 있어야 하나, 집단교섭을 위해 여러 행위를 하는 경우에는 부당 공동행위에 해당되어 처벌 대상이 될 수 있음. - 이에 수급사업자, 가맹점사업자, 대리점 및 납품업자가 거래조건 합리화를 위해 대통령령으로 정하는 공동행위를 하는 경우를 부당 공동행위의 예외로 하여 실질적으로 자유로운 경쟁을 촉진하고자 함.</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2002073 박찬대, 2002780 채이배, 2007541 박용진) 지주회사 행위제한 강화 채이배/박용진 - 1999년 지주회사 도입 당시로 회귀 (자회사의 의무지분보유율 상향, 부채비율 자본총액 100% 이내, 손자회사 금지 등)</p>
--------------------	---

<p>주요내용</p>	<p>공정거래법 일부법률개정안 (2002080 최운열) 기존 순환출자 3년 내 해소</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2002896 이학영) 불공정거래행위 피해자 보호 (조사기간 3개월 법정화, 공정위의 손해액 산정 및 배상명령, 피해자의 공정위 무혐의처분에 대한 불복 방법, 공정위의 법원에 대한 기록 송부 의무, 사인의 금지청구 등)</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2003845 제윤경, 2004756 박용진) 지주회사 인적분할시 존속회사가 보유하는 자사주의 소각 의무 또는 신주 배정시 의결권 행사 금지 (소위 '자사주의 마법' 방지법)</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2005045 박용진, 2005153 제윤경) 금융회사, 보험회사의 의결권 제한 강화</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2005689 박용진, 2007284 박선숙, 2008335 박찬대) 범위반사업자의 불공정거래행위로 피해를 입은 사업자(사인)의 금지청구제도</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2006836 이학영, 2007001 제윤경) 공정위 위원 전원 상임위원화 또는 비상임위원의 자격 제한</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2007611 제윤경, 2007869 박광온) 과징금 한도 상향</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2009854 김해영, 2012915 최운열) 동의의결의 이행 감독 방안 도입</p> <p>공정거래법 일부법률개정안 (2011581 김철민) 한국형 디스커버리제도 도입(사업자로 하여금 손해입증에 필요한 자료를 제출하도록 함)</p>
--------------------	---

주요내용	<p>공정거래법 일부법률개정안 (2014212 박용진)</p> <p>공시대상기업집단의 동일인 및 해당 동일인의 특수관계인이 취득·소유하고 있는 국내계열회사의 의결권 제한</p>
-------------	--

나. 검토의견

현재 계류중인 법안 중에서 우리모임에서 문제의식을 담은 하나의 안을 이야기하기 어려운 측면이 있음. 하기에 아래에서는 공정거래법의 개정방향에 관한 구체적 쟁점에 관하여 의견을 밝힘

1) 지주회사 행위제한 강화

1999년 지주회사 제도가 도입되면서 과도한 부채를 동원한 계열사 지배의 방지를 위한 부채비율의 상한을 100%로 정하고, 문어발식 계열사 확산 방지를 위해 자회사지분 의무보유비율을 비상장회사 50% 이상, 상장 회사 30% 이상으로 규제하며 손자회사 지배금지의 규제 장치를 마련하였음. 그러나 이후 지주회사 행위제한 기준이 완화되어 경제력 집중현상을 방지하려는 규제장치가 실효성을 상실하고 재벌그룹들은 무분별한 계열사 확장을 계속하고 있는 실정임. 이에 현행법의 지주회사 행위제한 기준을 1999년 지주회사 제도가 도입될 당시의 수준으로 개정하여 재벌들의 무분별한 계열사 확장을 막아 경제력 집중현상을 방지할 필요가 있음.

2) 기존 순환출자 해소

순환출자는 가공의결권을 생성함으로써 지배주주의 지배력을 유지 및 강화하고, 경영권 승계를 위한 방법으로 활용되는 등 대기업의 경제력 집중에 따른 폐해를 유발하고 있음. 2014년 1월 동법의 개정으로 신규 순환출자는 금지하되 기존 순환출자에 대해서는 공시의무를 부과하여 기업들의 자발적/점진적 해소를 유도하고자 했으나, 아직도 8개 그룹 94개의 순환출자 고리가 존재하고 있음(2016년 4월 1일 기준). 특히 신규순환출자만 금지하고 기존 순환출자는 그대로 허용하는 것은 기업 간 형평성에도 맞지 않고, 순환출자와 관련된 법령

해석 논란도 계속되고 있음. 이에 기존의 순환출자도 3년 이내에 해소하도록 함으로써 기업의 지배구조를 보다 투명하게 하여 경제력 집중을 해소할 필요가 있음.

3) 상호출자제한기업집단내 금융회사·보험회사·공익법인의 의결권 제한

재벌기업집단에 속하는 금융회사·보험회사의 15% 의결권 제한은 그 예외가 너무 많아 실효성이 없는 상태임. 이에 의결권 제한의 범위를 확대하여 재벌기업집단이 소속 금융회사·보험회사를 통한 지배를 하지 못하도록 의결권을 제한할 필요가 있음.

같은 이유에서 재벌총수일가가 지배하는 공익법인의 의결권을 제한하여 우회 지배를 제어할 필요가 있음.

4) 공시대상기업집단의 동일인 및 해당 동일인의 특수관계인이 취득·소유하고 있는 국내계 열회사의 의결권 제한

삼성물산과 제일모직 간의 합병, 현대모비스와 현대글로벌비스와의 분할합병이 합병비율을 동일인 및 해당 동일인의 특수관계인에게 유리하게 적용함으로써 동일인의 지배력강화 수단으로 악용되었다는 비난이 제기되고 있으며, 동일인 또는 해당 동일인의 특수관계인을 임원으로 선임하거나 그 보수를 결정하는 경우에 이들이 의결권을 행사하는 것이 이해상충의 소지가 있다는 지적도 제기되고 있음.

이에 동일인 또는 해당 동일인의 특수관계인의 임원 선임 및 그 보수 결정, 계열회사의 합병 또는 분할합병 등 사항에 있어서 동일인 및 해당 동일인의 특수관계인이 보유한 국내 계열회사주식의 의결권을 제한할 필요가 있음.

5) 자사주의 마법 방지

자사주를 보유하고 있는 회사가 지주회사로 전환하기 위하여 존속회사와 신설회사로 인적분할을 하는 경우, 존속회사는 분할 전 회사가 보유하고 있는 자사주의 지분율대로 신설회사의 주식을 배정받을 수 있음. 이로 인해 회사의 자기주식은 「상법」 제369조제2항에 따

라 의결권이 제한됨에도 불구하고 존속회사는 의결권을 행사할 수 있는 신설회사의 주식을 배정받을 수 있음. 최근 이를 이용하여 인적분할 과정에서 자사주를 활용하여 지주회사 등에 대한 재벌총수 일가의 지분을 확대하는 등 지배구조를 강화하는 사례가 나타나고 있음. 이는 자사주의 의결권을 제한하는 현행 「상법」의 입법 취지에 어긋날 뿐 아니라 주주이익을 제고하기 위한 자사주 본래의 목적에도 맞지 아니함.

이에 상호출자제한기업집단에 속하는 회사가 분할 또는 분할합병을 하는 경우 존속회사가 보유하는 자기주식에 대해 단순분할신설회사 또는 분할합병신설회사가 배정한 신주의 의결권 행사를 금지하여 회사의 자본을 통한 대주주의 부당한 지배력 강화를 방지하고 건전하고 투명한 지배구조 확립할 필요가 있음.

6) 해외계열사에 대한 공시의무 부과

현행법상 상호출자제한기업집단에 속하는 해외계열사에 대한 현황이 공시되지 않고 있으므로, 이를 공시하도록 할 필요가 있음. 또한 특수관계인에 포섭되지 않는 친족회사와의 거래는 전혀 규율되지 않고 있는바, 자산총액 50조원 이상의 기업집단으로 하여금 친족회사와의 거래내역 및 출자내역 등이 공시될 필요가 있음.

7) 공정위의 시장구조개선명령제도

공정위의 시정조치는 시정명령, 과징금 등 행태적 조치로 국한되고 있는데, 시정의 효과는 미미함. 이에 따라 엄격한 요건에 따라 공정위가 주식의 처분, 영업의 양도를 명령할 수 있도록 하는 시장구조개선명령제도가 도입될 필요가 있음.

8) 부당 공동행위(담합)의 예외 인정

하도급업자, 가맹점주, 대리점주 등 거래상 을(乙)의 지위에 있는 자들이 적정한 납품 단가를 책정하고, 초과 이익을 공정하게 배분받으려면 단체를 조직하여 집단적으로 대기업과 협상할 수 있어야 하나, 집단교섭을 위해 여러 행위를 하는 경우에는 부당 공동행위에 해당되어 처벌 대상이 될 수 있음. 이에 수급사업자, 가맹점사업자, 대리점 및 납품업자가 거래

조건 합리화를 위해 대통령령으로 정하는 공동행위를 하는 경우를 부당 공동행위의 예외로 할 필요가 있음. 참고로 의안번호 2010146(전해철 의원 대표발의)과 같이 단서규정을 두게 되면 독자적 의의를 상실하게 되므로 찬성하기 어려움. 그보다는 의안번호 2001580안과 같이 중소기업 등에 대해서는 인가 간주 규정을 두는 것이 바람직함.

9) 일감몰아주기 규제 강화

삼성, 현대 등 사회적으로 널리 재벌기업집단 뿐만 아니라 중소기업집단에서도 일감몰아주기를 통한 편법적 지배구조 승계가 만연하고 있고, 이로써 중소기업의 경쟁기회는 더욱 제약되고 있음. 따라서 계열회사란 이유만으로 일감몰아주기가 정당화되지 않도록 상장회사/비상장회사 구별없이 일률적으로 지분요건을 낮추어 일감몰아주기 규제 범위를 확대할 필요가 있음.

10) 공정위 전속고발권 폐지

비록 감사원장, 중소기업벤처부장관, 조달청장, 검찰총장 등에게 고발요청권이 규정되어 있으나, 여전히 공정위에게 고발권한이 전속되어 있어, 공정거래법 위반 피해자는 형사고발권을 행사할 수 없음. 이는 국민의 재판청구권에 대한 근본적인 제약으로서 공정거래법 영역의 전문성을 이유로 한 고발권 제한은 정당화되기 어려움. 따라서 전속고발권은 폐지될 필요가 있음.

11) 리니언시 감면한도 축소

리니언시 제도를 통해 범위반 사실을 자진신고하는 경우 대폭적인 행정제재 감면혜택을 받고 있고, 오히려 리니언시 제도의 부작용이 드러나고 있음. 이를 시정하기 위해 감면 혜택을 축소할 필요가 있음.

12) 징벌적 손해배상제도 도입

공정거래법을 위반한 사업자는 범위반에 따른 이익과 손해를 비교하게 되는데, 범위반

으로 손해배상을 하게 되더라도 범위반으로 인한 이익이 크다면 법을 위반할 유인이 커지게 됨. 특히 피해자의 입장에서 민사적 해결이 거의 불가능할 정도로 어려운 상황에서 손해배상책임마저 가볍다면 권력적 우위에 있는 사업자의 범위반 유인은 더욱 커지게 됨. 이를 제어하기 위해서는 징벌적 손해배상제도 또는 3배 배상제도가 적극적으로 도입될 필요가 있음. 또한 민사적 해결을 위해서는 오랜 시간이 걸리고 권력적 열위에 있는 피해자가 그 시간을 버티지 못할 경우가 많으므로, 공정위의 손해배상명령을 통해 피해자가 우선적으로 피해구제를 받을 수 있도록 할 필요가 있음.

13) 불공정거래행위 신고사건의 신속 처리 및 피해자의 불복 제도

불공정거래 신고사건 처리가 1년 이상 장기화 되거나 심사종결, 무혐의 등으로 끝나는 경우가 많아 신속한 조사와 처분을 원하는 요구가 빗발침에도 거래상 우월한 지위에 있는 대기업 등의 불공정행위 시정 노력도 미미한 상황임. 또한 거래증지와 같이 피해기업의 생존권을 심각하게 위협하는 불공정행위를 중지시킬 수 있는 방안이 사실상 없는 상태로 개인이 법원에 중지가처분 신청을 통해 피해에서 즉각 벗어날 수 있는 제도가 필요함.

공정거래위원회의 무혐의 처분에 대해서는 검찰 내부의 항고제도나 법원에 대한 재정신청 제도와 같은 불복할 방법이 없고 다시 재신고하는 절차만이 허용되고 있으나, 공정거래위원회가 다시 재조사하는 경우는 거의 없어 사실상 불복절차가 없는 상황임. 따라서 신고인이 행정소송 등의 방법으로 불복할 수 있는 제도적 보완책이 필요함.

공정거래위원회 심결에서 피해자의 피해액 등을 구체적으로 산정하지 않고 있어 민사소송을 통한 피해구제에도 나서지 못하고 있는 상황임. 법원이 실제진실 발견과 민사분쟁 해결에 필요한 사건기록 제출을 요청해도 공정거래위원회는 대부분의 자료공개를 거부하고 있고, 경제정의와 국민 알권리 실현 차원의 국회 자료요구도 거부해 위원회 행정이 지나치게 재벌, 대기업 등의 불공정행위 가해자의 영업비밀 보호 등에만 치우쳐 있다는 비난을 받고 있음. 따라서 공정위가 손해액을 산정하여 보다 신속한 민사적 해결을 도모할 필요가 있고, 공정위가 최대한 법원에 자료를 제출할 수 있도록 하여 입증의 어려움을 해소할 필요가 있음.

14) 법위반사업자의 불공정거래행위로 피해를 입은 사업자(사인)의 금지청구제도

위반사업자의 불공정거래행위로 인해 피해를 입은 사업자는 민사상 손해배상제도를 활용하여 배상을 받거나, 공정거래위원회의 시정조치를 통하여 사후적인 권리구제를 받을 수 있음. 그런데 피해를 입은 사업자의 입장에서는 법원의 판결이나 공정거래위원회의 적극적인 조치가 있기 전까지 위반사업자의 불공정거래행위로 인한 손해를 감수해야 하는 상황이고, 이로 인하여 사후적으로 회복할 수 없는 손해가 발생할 우려가 있음. 한편 미국이나 일본 등 외국에서는 불공정거래행위로 인하여 손해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 자가 법원에 침해행위의 중지 또는 금지를 요구할 수 있는 사인의 금지청구권제도를 도입하여 운영하고 있음.

이에 현행법에 불공정거래행위로 인해 피해를 입은 사업자에게 회복할 수 없는 손해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 법원에 그 행위의 중지 또는 금지를 청구할 수 있도록 하는 “금지청구권제도”를 도입함으로써 피해사업자에 대한 사전적 구제를 보장할 필요가 있음.

15) 공정위 위원 전원 상임위원회 또는 비상임위원의 자격 제한

공정위의 비상임위원은 자신의 현업에 종사하다가 공정위 심결에 참여하기에 심도있는 논의에 참여하거나 전문성을 발휘하기 어려움. 따라서 공정거래위원회 위원 전원을 상임위원으로 할 필요가 있음. 또한 대형로펌 등에 소속되었던 사람을 상임위원으로 임명할 경우 이해상충의 우려가 있기 때문에 퇴직 후 최소 3년 이내에는 상임위원이 될 수 없도록 제한할 필요가 있음.

16) 과징금 한도 상향

중소기업과 대기업 간의 거래관계에서 발생하는 불공정거래 등 위법행위들에 대한 신고 및 부당행위로 얻는 이익의 규모는 꾸준히 증가하고 있음에도 불구하고 공정거래위원회가 미미한 수준의 과징금을 부과함에 따라 위반행위에 대한 제재와 부당이득의 환수라는 과징금제도의 목적을 달성하기 어려움. 따라서 과징금의 상한을 전반적으로 상향할 필요가 있음.

17) 동의를결의 이행 감독 방안 도입

동의를결제도는 공정거래위원회의 조사나 심의를 받고 있는 사업자가 시정방안을 마련하여 신청하는 경우 해당 심의 절차를 중단하고 시정방안과 같은 취지의 의결을 함으로써 법 위반이 우려되는 사항의 해소 등 거래 질서의 적극적 개선과 신속한 소비자 피해 구제 및 예방을 목적으로 하는 제도임. 그러나 그 이행에 대한 관리 및 감독이 충분히 이루어지지 않고 있음. 따라서 동의를결 내용이 충실히 이행되고 있는지 감독체계를 갖출 필요가 있음.

18) 한국형 디스커버리제도 도입

사회에 만연한 갑질의 피해가 수면 위로 드러나면서 공정위 신고건수는 급증하고 있음. 그러나 공정위의 한정된 인력과 자원으로는 신속하게 사건이 처리되지 못하고 있고, 입증 자료가 부족한 피해자의 입장에서는 민사적 구제수단을 사용하기 매우 어려운 형편임. 따라서 민사소송에서 입증의 편의를 도모하기 위해 법위반사업자로 하여금 손해입증에 필요한 자료를 제출하는 디스커버리 제도를 도입할 필요가 있음.

I. 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안

정책 목표: 사후신고 사유를 확대하는 등을 통해 남북교류협력 활성화

담당 검토: 민변 통일위원회

1. 현황과 문제점

남북관계 발전 및 동질성 회복을 위해서 남과 북 사이의 안정적인 교류와 협력이 필요하므로 이를 촉진할 수 있는 방향으로 「남북교류협력에 관한 법률」을 개정할 필요가 있음.

그런데, 현행법은 원칙적으로 사전에 남북한 주민 접촉 신고를 하도록 하면서 예외적 사후 신고를 인정하면서 그 사유를 포괄적으로 대통령령으로 위임하고 있어 사후 신고 범위가 좁고, 예측가능성이 떨어져 남북 교류와 협력을 촉진하는데 한계가 있음.

이명박 정부의 5.24조치와 박근혜 정부의 일방적이고 독단적인 개성공단 중단 사태로 인해 개성공단 입주기업 등 남북 교류·협력 당사자들은 불측의 손해를 보았고, 남북 사이의 신뢰도 크게 훼손되었음. 현행법은 남북교류협력의 제한·금지 조치와 관련한 제한사유·절차와 피해보상 등 법적 규정이 미비함.

또한 남북관계가 새로운 국면에 접어들고 있어 중앙과 지방정부, 민간 등 여러 주체에 의한 광범위한 교류와 협력이 필요한 현실인데도 불구하고, 현행법은 지방자치단체에 의한 남북 교류협력 사업에 관한 지원·특례·관한 규정을 전혀 두고 있지 않음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(2013812) (2) 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(2011070)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>외교통일위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2018. 5. 28. 김경협(더불어민주당) (2) 2017. 12. 28. 이인영(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안(2013812)</p> <p>(1) 민간 남북교류협력의 일상적이고 다면적인 교류 형태인 북한주민 접촉행위 중 사후에 신고할 수 있는 경우를 법에 규정하고, 지방자치단체를 협력사업의 주체로 명시하여 자발적 교류협력을 활성화하고자 함. 또한, 교류협력의 촉진과 지원을 위해 남북교류협력 지원기구를 지정할 수 있도록 하여 남북교류협력에 종사하는 자의 권익 보호에 기여하도록 지원하고자 함.</p> <p>한편, 5.24 조치 등 남북교류협력의 제한·금지 조치와 관련한 법적 근거가 부재하여 개선이 필요하다는 의견이 있는 바, 교류협력의 제한·금지 시 남북교류협력추진협의회 의결을 거치도록 함으로써 절차를 준수한 조치가 이루어지도록 관련 조항을 신설하고자 함.</p> <p>(2) 경영 외적인 사유로 인한 조정명령 등으로 인하여 협력사업 수행이 불가능해지거나 사업이 중단되어 협력사업자에게 경제적 손실이 발생한 경우 손실을 지원할 수 있도록 하여 안정적인 경제 협력과 재산권 보호에 기여하려는 것임(안 제24조제2항 신설).</p> <p>(3) 통일부장관은 신고를 받은 때의 남북관계 경색만을 이유로 수리를 거부해서는 아니됨을 명시하고, 남한의 주민이 북한의 주민과 전화, 편지, 전보, 전신, 팩스, 전자우편 또는 그 밖의 통신수단으로 간접적으로 접촉하는 경우에는 접촉한 후에 통일부장관에게 신고하도록 하고자 함(안 제9조의2).</p>

<p>주요내용</p>	<p>(4) 교역과 협력사업이 남북한 또는 제3국에서 이루어질 수 있음을 명시하고자 함(안 제2조제2호 및 제4호)</p> <p>(5) 남북교류협력 추진협의회 위원 중 공무원이 아닌 민간전문가인 위원의 수를 현행 3명 이상에서 6명 이상으로 확대하고, 그 민간위원 중 국회 소관 상임위원회에서 6명을 추천하도록 하며, 공무원이었던 사람에 대하여는 그 퇴직일부터 3년이 경과하지 아니하고는 민간위원에 위촉할 수 없도록 하려는 것임(안 제5조제3항).</p> <p>(6) 제26조에 특정금융정보법을 준용하도록 하여 남북교류협력사업 과정에서 발생할 수 있는 공중 협박 및 대량살상무기확산을 위한 자금조달행위를 방지하고자 함(안 제26조제3항제10호 신설).</p> <p>(7) 18명 이내의 교추협 위원 중 3명 이상으로 규정된 민간위원을 3분의1 이상으로 증원하고, 그 중 2명은 국회가 추천하는 위원으로 하며, 기금운용의 투명성을 강화하기 위해 교추협의 심의·의결 사항을 국회에 보고하게 하는 절차를 마련하려는 것임(안 제5조제3항 및 제7조2항).</p> <p>(8) 통일부장관은 교역당사자가 재반입 조건을 준수하는지를 조사하도록 하고, 재반입 조건을 준수하지 않은 자에 대하여 반출한 물품 등 가액의 100분의 20에 해당하는 금액의 이행강제금을 부과하도록 하고자 함(안 제13조의2, 제13조의3 신설).</p> <p>(9) 협력사업의 주체와 물품등의 반출·반입 주체로 지방자치단체를 명시하고자 함(안 제2조제4호 및 제13조제1항).</p> <p>(10) 지방자치단체가 남북교류협력사업을 추진하는 경우에 그 승인 및 신고요건을 완화하고, 필요한 경우 남북협력기금을 지원할 수 있도록 함으로써 지방자치단체의 남북교류협력사업 추진을 활성화함과 동시에 사업의 안정성을 도모하려는 것임.</p> <p>(11) 환경 분야의 남북한 교류 및 협력 사업에 관한 명시적인 규정을 도입함으로써 법적인 근거를 마련하고, 남북한 간 환경 분야 사업을 위한 사전적 신뢰 구축을 촉진하고자 하는 것임(안 제2조제4호 및 제25조의5 신설).</p> <p>(12) 남북한 교역의 반출/반입 과정에서도 「대외무역법」에 따른 자유무역 원칙을 적용하여 남북관계의 특수성에 따른 제한을 최소화하고 자유롭고 공정한 무역원칙을 달성하려는 것임(안 제13조).</p>
-------------	---

주요내용	(13) 물품등의 반출/반입의 규정을 명확히 하여 해당 행위의 경우 통일부장관의 승인을 받도록 하고, 남북교류협력을 해칠 명백한 우려가 있는 경우에는 물품등의 반출/반입을 승인할 수 없도록 하려는 것임(안 제2조, 제13조제1항 단서 신설 등).
------	---

나. 검토의견

현재 13개의 남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안 이 국회에 발의되어있음. 그런데 이 가운데 김경협 의원 안(2013812)은 ① 가족인 북한 주민과 접촉하거나 교역목적으로 긴급히 접촉할 필요가 있는 경우, 전화·팩스·인터넷을 통한 비대면 접촉의 경우 등을 사후 신고 대상으로 함으로써 남북한 주민간 교류와 협력을 촉진하고, ② 통일부장관이 남북교류협력을 제한하거나 금지할 수 있는 사유를 구체화 하고, 이 사유에 해당하는지 여부를 남북교류협회의 심의·의결을 통해 확인 받도록 했으며, 긴급한 경우라도 사후에 지체 없이 심의·의결을 받도록 하고, 남북교류협력을 제한하거나 금지하여 남한주민이 입은 피해를 보상하도록 함으로써 남북교류협력의 지속가능성을 높이고 참여를 활성화 하고, ③ 협력사업의 주체에 주민 외에 지방자치단체를 포함함으로써 다양한 주체에 의한 남북교류협력이 추진되고 정권 교체로 인한 중단 위험을 줄이는데 적절한 대안으로 판단됨.

다만 통일부장관이 접촉신고에 대한 수리를 거부한 대부분 사유가 남북관계 상황이었다는 점을 고려할 때 단지 남북관계 경색만을 이유로 수리를 거부할 수 없도록 할 필요가 있으므로, 김경협 의원안에 더하여 이인영 의원 안(2011070) 중 제9조 제4항 후단 신설 부분을 추가하여 입법할 필요가 있다고 판단됨.

Ⅱ. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안

정책 목표: 북한이탈주민 임시보호 기간을 단축하고, 이들에 대한 형사절차에 준한 권리를 보장함으로써 북한이탈주민에 대한 기본권 침해 방지

담당 검토: 민변 통일위원회

1. 현황과 문제점

서울시 공무원 간첩사건,¹⁾ 탈북 종업원 사건 등 북한이탈주민이 북한이탈주민보호센터에서 장기간 감금과 회유·협박을 받았다는 증언이 나오고 가족들이 선임한 변호인들과 접견이 거부되는 등 변호인의 조력을 받지 못하고 있음.

이러한 문제는 현행 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률이 국회와 국민이 통제할 수 없는 국가정보원으로 하여금 북한이탈주민에 대해 보호센터에서 거주 이전 및 신체의 자유가 제한된 상태에서 장기간 수용할 수 있도록 규정하고 있고, 조사 결과에 따라 피의자로 전환될 수 있어 내사와 유사하다고 볼 수 있는 정착지원시설에서의 신원 및 이탈 동기 확인 단계에서 변호인의 조력권을 규정하고 있지 않은 제도적 미비점으로 인해 발생한다고 판단됨.

1 서울시 전 공무원 000씨 간첩사건의 서울고등법원 항소심 판결문(서울고등법원 2013노2728판결문)

“보호센터에 수용되어 있던 피고인 여동생의 신체 자유 및 거주이전의 자유를 부당하게 제한, 일거수일투족이 상시 체크되는 CCTV가 설치된 독방에 수용, 외부잠금장치 설치로 출입 제한, 달력을 제공하지 않아 날짜감각의 유지가 힘들게 하고, 외부와의 연락 또한 일체 허용되지 아니하고, 변호인이 조력을 받을 권리를 수차례 침해하는 등의 피해를 적시”

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p style="text-align: center;">법안명 (의안번호)</p>	<ol style="list-style-type: none"> (1) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2014463) (2) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2010471) (3) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2010177) (4) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2009464) (5) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2009395) (6) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2009370) (7) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2008864) (8) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2007765) (9) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2007698) (10) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2004976) (11) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2004321) (12) 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2002309)
<p style="text-align: center;">소관상임위</p>	<p style="text-align: center;">외교통일위원회</p>

<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<ul style="list-style-type: none"> (1) 2018. 7. 17. 이태규(바른미래당) (2) 2017. 11. 29. 박주선(바른미래당) (3) 2017. 11. 15. 윤영석(자유한국당) (4) 2017. 9. 18. 신용현(바른미래당) (5) 2017. 9. 14. 설훈(더불어민주당) (6) 2017. 9. 14. 이상호(더불어민주당) (7) 2017. 8. 30. 박주민(더불어민주당) (8) 2017. 7. 4. 최경환(자유한국당) (9) 2017. 6. 29. 이인영(더불어민주당) (10) 2017. 1. 5. 이태규(바른미래당) (11) 2016. 12. 12. 설훈(더불어민주당) (12) 2016. 9. 13. 나경원(자유한국당)
<p>주요내용</p>	<p>북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정법률안 (2008864)</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 현행법 개정을 통해 합동신문 과정에서의 인권 침해를 방지하는 한편, 북한이탈주민의 인권을 강화함으로써 이들의 심리적 안정을 도모할 필요가 있음. 따라서 국가정보원장이 실시하는 임시 보호의 내용 등을 현행법에 명확하게 규정함으로써 북한이탈주민의 인권을 보다 두텁게 보호하고자 하는 것임(안 제7조의2 신설). (2) 북한이탈주민지원재단이 기부금품을 모집할 경우 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 따르지 않도록 하여 기부금품 모집과 관련된 내용상의 모순을 해소하고자 하는 것임(안 제30조제9항). (3) 통일부장관이 거주지에 전입한 북한이탈주민에 대한 신변보호와 관련 상담업무를 제공하기 위하여 북한이탈주민 신변보호관제도를 운영할 수 있도록 법률에 규정함으로써 북한이탈주민의 신변을 보호하고 국내 사회에 신속히 적응할 수 있도록 지원하려는 것임(안 제22조의2 신설). (4) 정책의 수립과 시행 과정에 성인지적 관점을 반영하고, 성별 특성에 맞게 지원할 수 있도록 보호기준 및 교육지원기준을 정할 때에 성별도 함께 고려하도록 명시하고자 함(안 제5조제1항 및 제24조제1항).

<p style="text-align: center;">주요내용</p>	<p>(5) 기본계획 및 시행계획에 대한 미비한 법 조항을 보충하고, 기본계획 및 시행계획을 소관 상임위원회에 보고하고 공표하게 함으로써 국회의 기능을 제고하며 국민의 알 권리를 보장하고자 하는 것임(안 제4조의3).</p> <p>(6) 정착금의 지급기준을 법률에서 규정하면서, 재산이 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 위법행위로 인하여 6개월 이상의 징역 또는 금고의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우 등 법률로 정하는 경우에 해당하면 정착금을 기본금의 2분의 1을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 감액할 수 있도록 하고자 함(안 제21조의2 신설).</p> <p>(7) 보호신청을 한 북한이탈주민에 대한 수용과 조사, 보호 여부 결정 등의 주체를 국가정보원장이 아닌 통일부장관으로 변경하고, 필요한 경우 국가정보원 등과 합동조사를 실시하도록 함과 동시에 합동조사 시 북한이탈주민에게 형사소송법상 피의자와 동일한 지위를 부여하여 외부와의 접견 및 변호사로부터 조력을 받을 권리 등을 보장받도록 하려는 것임.</p> <p>(8) 북한이탈주민 대책협의회를 북한이탈주민 대책위원회로 하면서, 위원 중 1인 이상을 이 법에 따른 보호대상자 중 5년 간의 거주지에서 보호기간이 종료된 사람으로서 대통령령으로 정하는 요건을 충족하는 북한이탈주민으로 하도록 하고자 함(안 제6조제2항).</p> <p>(9) 인권보호관 제도를 신설하고 거주지에서의 신변보호 지속 여부에 관한 보호대상자의 의사를 확인하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.</p> <p>(10) 북한이탈주민이 개인정보를 스스로 결정할 권리를 보호하고, 이들이 특혜나 차별 없이 한국의 시민사회에 적응할 수 있도록 하여 북한이탈주민 정착 지원 정책의 실효성을 제고하기 위함임.</p> <p>(11) 중앙행정기관·지방자치단체 및 공공기관으로 하여금 정원 외로 북한이탈주민을 고용할 것을 의무화하여, 북한이탈주민의 안정적인 정착을 가능하게 하려는 것임(안 제18조의2).</p> <p>(12) 보호신청자의 기본권 침해를 방지하고 그에 대한 권리구제를 위하여 인권보호관을 신설하려는 것임.</p>
---	---

나. 검토의견

현재 12개의 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 일부개정안이 발의되어 있음. 이 가운데 박주민 의원안(2008864)은 ① 임시 보호 조치권한, 임시보호시설 및 정착지원시설의 설치 주체를 각 국가정보원장에서 통일부장관으로 변경하거나 통일부장관으로 일원화함으로써 국회와 국민의 통제가 약한 국가정보원의 권한을 축소하여 인권침해 위험을 감소시키고, ②통일부장관이 실시하는 보호신청자에 대한 조사, 국가정보원의 합동조사시에 보호신청자를 구속된 피의자와 동일한 지위를 부여하고, 변호사의 조력권을 부여하며, 인권보호관을 두도록 함으로써 임시보호 및 조사과정에서 인권침해를 예방하고 보호신청자의 권리를 강화하며, ③임시보호 기간을 60일로 제한하고 필요한 경우 30일을 초과하지 않는 범위에서 연장할 수 있도록 하고, 보호여부를 결정하는 기한을 법률로 30일 이내로 제한함으로써 현행 시행령에서의 기간 제한을 법률 차원으로 높이고, 그 기간도 단축하여 탈북주민의 보호 및 조기정착을 지원하며, ④보호신청자에게 보호 기간, 변호사조력권, 접견교통권 등을 서면고지토록 하고, 보호신청자의 법정대리인 등에게 보호신청의 일시, 경위, 보호장소 등을 통지토록 하며, 통일부장관에게 보호신청자를 치료할 의무를 부과하고, 면회권을 부여함으로써 알권리와 건강권을 보장하고 비변호사와의 접견교통권을 보호하려는데 적정한 대안으로 판단됨.

Ⅲ. 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안

정책 목표: 국회가 체결·비준 동의권을 갖는 남북합의서의 범위를 확대함으로써 남북합의서의 존속 및 이행에 대한 신뢰를 높이고 남북관계의 안정성 강화

담당 검토: 민변 통일위원회

1. 현황과 문제점

남북 정부 사이에 체결된 합의서 241개인데, 이 중 국회의 동의를 받은 남북합의서는 13개 불과하고, 국회의 동의를 받지 못한 합의서는 시행령에 준하는 효력을 가지게 되며 대통령이 일정한 사유가 발생한 경우 국회의 동의 없이 효력을 정지시킬 수 있으며, 그 사유도 포괄적으로 규정되어 있어 대통령에게 광범위한 재량을 부여하고 있음.

이로 인해 남북합의의 존속과 이행의 지속성에 관한 남북당국 및 남북주민 모두의 신뢰를 저하시키고 남북관계의 안정성을 손상시킬 우려가 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	(1) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2014398) (2) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2013899) (3) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2013811) (4) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2012389) (5) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2012166)
---------------	---

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(6) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2010644) (7) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2009393) (8) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2009087) (9) 남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2003522)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>외교통일위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2018. 7. 13. 김철민(더불어민주당) (2) 2018. 6. 7. 장병완(민주평화당) (3) 2018. 5. 28. 김경협(더불어민주당) (4) 2018. 3. 8. 신보라(자유한국당) (5) 2018. 2. 27. 이태규(바른미래당) (6) 2017. 12. 6. 박선숙(바른미래당) (7) 2017. 9. 14. 설훈(더불어민주당) (8) 2017. 9. 5. 이인영(더불어민주당) (9) 2016. 11. 14. 홍익표(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안(2009087)이인영 의원안</p> <p>(1) 기본계획 수립 단위를 10년으로 늘리고, 정치, 법제, 사회, 문화 등 전 영역에 걸쳐 통일행정전문인력이 양성될 수 있도록 하려는 것임</p> <p>(2) 기본계획 수립 단위를 10년으로 늘려 대북정책 일관성이 유지될 수 있도록 할 필요성이 있음.</p> <p>아울러 통일을 대비하기 위한 전문 인력은 비단 공무원의 전문성 배양만으로는 부족한 측면이 있기 때문에 정치, 법제, 사회, 문화 등 전 영역에 걸쳐 통일행정전문인력이 양성될 수 있도록 하고자 함.</p> <p>끝으로 동법 제3조는 남북 간 거래를 민족내부거래로 규정하고 있는데 이는 「남북교류협력에 관한 법률」 제12조와 완전히 중복되고 제3조는 남·북 관계에 대한 조항임으로 삭제할 필요성이 있음(안 제3조 및 제13조).</p> <p>(3) 정부와 지방자치단체에게 통일에 대한 사회적 공감대를 확산하기 위하여 활동하는 비영리법인 및 비영리민간단체에 대하여 그 활동에 필요한 행정적 지원과 비용의 일부를 보조할 수 있도록 법적 근거를 마련함으로써 남북관계의 발전과 통일에 대한 국민적 화합을</p>

<p>주요내용</p>	<p>도모하려는 것임(안 제10조의2 신설).</p> <p>(4) 남북관계를 해칠 명백한 우려가 있거나 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 해칠 명백한 우려가 있는 사람은 남북회담대표 또는 대북특별사절이 되거나 임명될 수 없도록 하고 그러한 사람이 북한 측에서 임명되었을 때에는 그 철회 등을 요청함으로써 남북관계에 발생할 수 있는 위험성을 사전에 차단하려는 것임(안 제15조의2 신설).</p> <p>(5) 국회추천은 각 교섭단체의 추천을 받아 국회의장이 하도록 함으로써 각 교섭단체의 추천을 보장하고 변화된 국회의 구성과 운영을 제도적으로 반영하려는 것임(안 제14조제3항).</p> <p>(6) 국회추천은 각 교섭단체의 추천을 받아 국회의장이 하도록 함으로써 각 교섭단체의 추천을 보장하고 변화된 국회의 구성과 운영을 제도적으로 반영하려는 것임(안 제14조제3항).</p> <p>(7) 통일부장관은 전년도 시행계획에 따른 추진실적을 점검·평가하여 그 결과를 기본계획 및 시행계획의 수립 시 반영하도록 하고, 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하기 위하여 남북관계 전반에 대한 실태조사를 할 수 있도록 하고자 함(안 제13조제6항 및 제7항, 제13조의2 신설).</p> <p>(8) 한반도의 평화 정착 및 유지에 관한 남북합의서도 국회가 동의권을 가지는 남북합의서의 범위에 포함하는 한편, 대통령은 남북관계에 중대한 변화가 발생하여 남북합의서를 준수하는 것이 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 현저히 침해할 우려가 있다고 인정되는 경우에 한하여 남북합의서의 효력의 전부 또는 일부를 정지시킬 수 있도록 하고자 함(안 제21조제3항 및 제23조제2항).</p> <p>(9) 중앙 정부보다는 지방자치단체를 통한 남북교류·협력의 비중이 비교적 더 많은 유연성을 확보할 수 있을 것이므로, 남북관계에 관한 기본법의 지위를 가지는 「남북관계 발전에 관한 법률」에 지방자치단체 차원의 남북교류협력 사업을 촉진할 수 있는 근거를 마련하여 지방자치단체의 남북교류협력 사업을 활성화할 수 있도록 하려는 것임.</p>
-------------	--

나. 검토의견

이인영 의원 안(2009087)은 ① 국회가 체결·비준 동의권을 갖는 남북합의서의 범위에 한반도의 평화 정착 및 유지에 관한 남북합의서를 포함함으로써 법률에 준하는 효력을 갖는 남북합의서의 범위를 넓히고, 그로 인해 남북합의서의 존속 및 이행에 대한 신뢰를 높이고 남북관계의 안정성을 강화할 수 있으며, ② 국회의 체결·비준 동의 없이 체결된 남북합의서라도 그 효력의 정지 사유를 현행법의 ‘국가안전보장 등을 위한 필요’에서 ‘국가안전보장 등의 현저한 침해 우려’로 보다 엄격히 함으로써 비록 중요도가 낮아 국회의 체결·비준 대상이 아닌 남북합의서 조차 공익에 대한 현저한 침해 우려가 없는 한 효력이 계속되도록 하고, 그로 인해 남북합의서의 존속 및 이행에 대한 남북한 당국과 주민들의 신뢰를 높일 것으로 기대되므로 적절한 대안으로 판단됨.

IV. 생활주변방사선 안전관리법 일부개정법률안

정책 목표: 방사선 물질로부터 국민의 건강권 보호

담당 검토: 민변 환경보건위원회

1. 현황과 문제점

최근 라돈 침대, 라텍스, 음이온 가공 제품 등에서 연간 방사선 기준치를 초과하는 제품들로 인한 국민적 불안이 가중되고 있음. 내부피폭을 유발할 수 있는 생활 밀착형 제품들에 방사선 물질이 사용되고 있음에도 원료물질이나 공정부산물 유통 판매자들에 대해서만 등록의무가 있고, 가공제품 제조업자에 대한 등록 등 관리절차가 없어, 정부의 관리감독 부재가 확인되었으며, 국민들이 건강위험에 그대로 노출된 것임.

한편, 국민들은 자신이 구입한 제품의 방사선 물질 함유여부에 대한 정보를 확인하기 어렵고, 현재 원자력안전위원회는 외부피폭선량을 기준으로 안전기준 여부를 심사하고 있으며, 내부피폭선량에 대해서는 예외적으로 판단하는 문제가 있음. 또한, 연간 기준치를 초과한 제품에 대한 구체적인 회수 절차와 방법은 물론 회수된 제품의 적절한 폐기처리와 관련한 내용이 부재한 상태임.

따라서 생활주변방사선 안전관리법은 국민의 알권리 보장, 방사선 물질을 사용하여 제품을 국내에서 제조시 관리감독 방안, 방사선 물질이 사용된 완제품의 수입과 관련하여 관리감독 방안, 호흡기 또는 섭취를 통해 발생하는 내부피폭에 대한 안전기준 의무 설정, 연간 기준치를 초과하는 제품에 대한 회수 및 폐기에 관한 구체적 절차에 관한 개정이 필요함.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>[의안번호] 법률명</p>	<p>(1) [2014251] 생활주변방사선 안전관리법 일부개정법률안 (2) [2014122] 생활주변방사선 안전관리법 일부개정법률안 (3) [2013658] 생활주변방사선 안전관리법 일부개정법률안</p>
<p>소관상임위</p>	<p>과학기술정보통신위원회</p>
<p>발의일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2018. 7. 6. / 노웅래 의원(더불어민주당) (2) 2018. 6. 29. / 신용현 의원(바른미래당) (3) 2018. 5. 18. / 신용현 의원(바른미래당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) [2014251] 생활주변방사선 안전관리법 일부개정법률안(노웅래의원 등 10인) 최근 침대에서 1급 발암물질인 라돈이 검출되는 등 건강팔찌, 온열매트, 베개 등 국민 생활과 밀접한 생활용품에 의한 방사선 피폭 우려가 커지고 있음. 그런데 원료물질 또는 공정부산물인 가공제품의 제조·가공 과정에서 사용되더라도 이를 표시하지 않고 있어 가공제품을 구매하는 소비자가 원료물질 또는 공정부산물 포함 여부를 알기 어려운 상황임. 이에 가공제품을 제조 또는 수출입하는 자로 하여금 원료물질 또는 공정부산물 사용여부·사용량 등을 표시하도록 의무화함으로써 소비자의 알 권리를 보호하고 국민을 방사선 피폭 위험으로부터 두텁게 보호하려는 것임(안 제15조의2 신설 등).</p> <p>(2) [2014122] 생활주변방사선 안전관리법 일부개정법률안(신용현의원 등 13인) 최근 원자력안전위원회가 라돈과 토론이 검출된 침대의 피폭선량 평가를 실시하면서 내부피폭선량은 고려하지 않고 외부피폭선량이 안전기준을 넘지 않는다고 발표하였으나, 추후에 내부피폭선량을 포함하여 고려했을 때 해당 침대가 안전기준에 부적합하다고 결과를 번복하</p>

<p>주요내용</p>	<p>여 국민들에게 혼란을 주고 있음.</p> <p>한편, 라돈은 우리나라 238, 토론은 토륨232의 붕괴계열 내의 핵종으로서 현행법의 '원료물질'의 정의에 포함이 되고 현행법의 적용을 받으나, 이를 국민들이 직접적으로 이해하기 어렵다는 지적이 있음.</p> <p>또한, 원자력안전위원회는 1급 발암물질인 라돈이 검출된 침대에 대하여 회수 조치를 하고 있으나, 해당 업체 및 유관기관과의 협조체계 등이 미흡하여 혼선을 빚고 있는 실정임. 이에 대한 원인으로 현행법에 안전기준에 부적합한 가공제품에 대한 조치와 관련된 규정은 있으나, 원자력안전위원회가 5년마다 수립하는 생활주변방사선방호 종합계획에는 관련 내용이 포함되지 않아 장기적이고 종합적인 대책 마련이 어렵기 때문이라는 의견이 있음.</p> <p>이와 더불어 제조업자가 안전기준에 부적합한 가공제품에 대하여 수거 및 폐기 등의 조치를 하는 경우 해당 업무 종사자의 건강 및 환경 보호를 위하여 각별히 유의해야 하나 이에 대하여 소홀하다는 지적이 있음.</p> <p>이에 현행법의 '원료물질'의 정의에 라돈과 토론이 명시적으로 포함되도록 하고, 원자력안전위원회가 외부피폭뿐만 아니라 내부피폭까지 고려하여 가공제품의 안전기준을 고시하도록 하려는 것임.</p> <p>또한, 생활주변방사선방호 종합계획에 '안전기준에 부적합한 가공제품에 대한 조치에 관한 사항'을 포함하도록 하고, 제조업자가 부적합한 가공제품에 대한 조치를 하는 경우 해당 업무 종사자의 건강 및 환경을 보호하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 하고자 함(안 제2조제2호, 제5조제2항제6호의2, 제15조제3호 및 제16조제2항 등).</p> <p>(3) [2013658] 생활주변방사선 안전관리법 일부개정법률안(신용현의원 등 13인)</p> <p>최근 광물 가루를 사용하여 제조한 침대에서 1급 발암물질인 라돈이 다량 검출되는 사례가 발생하여 충격을 주고 있음.</p> <p>그런데 현행법은 원료물질이나 공정부산물을 수출입 또는 판매하는 자 등은 취급자로 등록하도록 하고, 원자력안전위원회에 수출입신고, 유통현황 보고, 처리·처분·재활용신고 등을 하도록 하여 엄격하게 관리하는 반면, 가공제품의 경우에는 가공제품이 준수해야 할 안전기</p>
-------------	---

주요내용	<p>준만을 규정하고 있을 뿐 가공제품 제조업자에 대한 등록 등의 관리절차가 마련되어 있지 않은 상황임.</p> <p>이에 가공제품에 대해서도 이를 제조 또는 수출입하는 자는 원자력안전위원회에 등록하도록 하고, 안전기준 준수 여부를 전문기관에서 조사받도록 함으로써 방사선으로부터 국민의 건강을 두텁게 보호하려는 것임(안 제10조, 제15조 등).</p>
-------------	---

나. 검토의견 - 입법 적극촉구

라돈 침대 사태는 제2의 가슴기 사건이라고 할 수 있을 정도로 정부의 규제흡결과 안이한 대응방식이 가져온 국민의 건강권 침해사건임. 방사선 원료물질과 공정부산물 관리중심의 현행 생활주변방사선 안전관리법은 가공제품의 제조, 유통에 대한 관리감독에 대한 근거가 없고, 단순히 제품의 안전기준만을 설정하도록 한 후 기준초과 제품에 대한 수거조치 관련 규정만이 있을 뿐임.

또한, 제품 제조에 사용된 원료물질에 대한 전성분 표시제가 여전히 실행되지 않고 있어, 국민들은 자신이 사용하는 제품이 어떠한 성분으로 제조되었는지 알 수 없는 심각한 정보비대칭 상황에 처해있다.

한편 라돈 침대 사건은 국내에서 처음으로 대량 발생된 중저준위 방사선펜기물 처리의 문제점을 그대로 보여주었음. 운반, 중간처리, 최종처리 과정에 대한 절차와 내용이 전무함.

위와 같은 문제점에 대해 개정안들은 방사선물질인 원료물질이나 공정부산물에 대한 정보표시제, 안전기준 수립에 있어 내부피폭선량 고려, 가공제품의 유통제조업자의 등록의무 등을 규정하고 있는 바, 조속한 입법이 요구됨.

다만, 대규모로 발생하는 중저준위방사선 폐기물의 처리에 관한 사항은 여전히 개정안이 없는 상태로서 이에 대한 입법을 촉구함.

V. 대기환경보전법 일부개정법률안

정책 목표: 대기오염물질 배출정보의 실시간 공개를 통한 자발적 오염물질 저감 및 국민의 알권리 실현과 대기오염경보시 조감조치 현실화, 대기오염 배출부과금을 통한 환경오염의 내부화

담당 검토: 민변 환경보건위원회

1. 현황과 문제점

미세먼지, 오존, 벤조피렌 등 대기유해물질로 인한 국민의 건강에 관한 위협요소가 증가하고 있는 가운데, 현재의 대기오염 문제는 기존의 정부의 관리감독 한계라는 지적이 다수 제기됨.

이에 현행 대기환경보전법은 개별 배출원별 오염물질 규제를 하고 있을 뿐, 수도권대기환경개선에 관한 특별법과 같은 총량규제를 하고 있지 않아, 실효적인 대기오염의 저감을 어렵게 한다는 비판이 제기되고 있음. 그러나, 대기환경보전법의 개별적 배출오염기준 설정을 총량규제로 개정하자는 의견에 대하여, 국회는 수도권 대기환경개선에 관한 특별법의 범위를 확대하는 방향으로 개정을 검토하고 있을 뿐임.

현 상황에서 대기환경보전법의 실효적 대기환경개선 대책을 가능하게 하기 위하여 먼저, 대기오염배출부과금 산정시 대기오염물질로 인하여 발생하는 사회적 비용을 반영하고, 오염배출원에 대한 실시간 정보접근이 가능하도록 하여, 배출원 주변 주민들의 알권리 실현과 배출기준 준수여부에 대한 사업자의 저감장치 관리강화, 심각한 대기오염 발생시 정부의 실효적이고 적극적인 오염저감 수단확보 필요성이 요구됨.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>[의안번호] 법률명</p>	<p>(1) [2013218] 대기환경보전법 일부개정법률안 (2) [2012681] 대기환경보전법 일부개정법률안 (3) [2012613] 대기환경보전법 일부개정법률안</p>
<p>소관상임위</p>	<p>환경노동위원회</p>
<p>발의일자/ 대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2018. 4. 24, 김삼화 의원(바른미래당) (2) 2018. 3. 26, 임이자 의원 (자유한국당) (3) 2018. 3. 22, 송옥주 (더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) [2013218] 대기환경보전법 일부개정법률안(김삼화의원 등 11인) 환경부의 미세먼지 배출 기여도 통계에 따르면, 제조업연소 등 사업장 배출은 전체 배출량의 38%에 이르는 가장 큰 미세먼지 기여요인임. 미세먼지 문제에 대한 국민적인 관심과 우려가 높아지면서, 이들 미세먼지 배출 사업장에 대한 정보 공개 및 감시 필요성도 커지고 있음. 그러나 사업장의 미세먼지와 미세먼지 전구물질 등을 측정하는 굴뚝 TMS는 30분 단위로 오염물질 배출정보를 생산·전송하고 있음에도 불구하고, 굴뚝TMS 측정 결과는 1년 주기로 사업장별 연간 배출량 정보만 공개되고 있음. 이에 굴뚝TMS 측정 결과의 실시간 공개를 통해 국민이 직접 감시에 참여토록 하여 사업장으로 하여금 자발적으로 오염물질 배출을 저감토록 유도하려는 것임(안 제32조제8항).</p> <p>(2) [2012681] 대기환경보전법 일부개정법률안(임이자의원 등 10인) 현행법은 시·도지사가 대기오염경보가 발령된 지역의 대기오염을 긴급하게 줄일 필요가 있다고 인정하면 자동차의 운행제한 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있으나, 이는 재량규정에 불과하여 후속 조치가 제대로 이루어지지 못하는 경우가 있고 조치에 불응할 경우에도 별도의 제재규정이 없어 해당 조항의 실효성이 없다는 지적이 있음.</p>

<p>주요내용</p>	<p>또한 현행법은 대기오염경보 발령 시 크게 영향을 받는 어린이 및 청소년에 대한 대책을 따로 규정하지 않고 있으므로 학교 등의 휴교 및 휴업 명령 등 대기오염경보에 따른 적극적인 대처방안이 필요함. 이에 대기오염경보가 발령된 지역의 대기오염을 긴급하게 줄일 필요가 있다고 인정하는 경우 시·도지사가 필요한 조치를 하도록 의무화하고, 정당한 사유 없이 조치 명령에 따르지 아니할 경우 300만원 이하의 과태료를 부과하며, 대기오염경보가 발령된 지역의 시·도지사가 시·도교육감에게 학교 등의 휴교 및 휴업 명령 등을 요청할 수 있도록 함(안 제8조제2항 및 제4항, 제94조제2항).</p> <p>(3) [2012613] 대기환경보전법 일부개정법률안(송옥주의원 등 10인) 미세먼지 오염이 갈수록 심각해지고 있고 최근 수도권 중심으로 고농도 비상대응조치를 실시하였으나 법적 근거가 없을 뿐만 아니라 당일 하루단위의 시행으로는 효과가 적다는 문제점이 확인된 바 있음. 미세먼지 등 대기오염물질 배출로 인해 국민의 인체 건강피해가 발생하고 교육·요양시설 등에서 정화장치 설치 등의 비용이 발생하고 있음에도, 현재의 대기오염물질 배출부과금 산정기준이 이를 반영하지 못하고 있음. 배출부과금이 지나치게 낮게 책정되어 있을 뿐만 아니라 원인자 부담 및 환경비용의 내부화 원칙에 부합하지 않음. 또한 대기오염물질 배출부과금의 부과·징수는 환경부장관의 위임에 의한 것이 아니라 법률에 따라 시·도지사의 고유권한임에도 불구하고 징수금 등을 국고에 귀속하고 징수수수료(약 10%)만을 교부하도록 되어 있는데, 이는 지방분권시대 자치재정권을 강화하려는 흐름에도 배치되고 지방자치단체의 미세먼지 등 대기오염 대응 역량을 약화하는 결과를 초래함. 나아가 국민들이 미세먼지 오염과 건강피해에 대한 관심이 높아지면서 현장에서 미세먼지를 측정하려는 요구가 많아지고 있으나, 간이측정기에 대한 인증제도가 없어 사용자들의 불편이 커지고 있음.</p>
-------------	---

나. 검토의견 - 입법 적극추구 및 일부 보완의견

심각한 대기오염 일수의 증가에 따라 국민들의 건강에 불안과 사회적 건강 약자들의 질

환발생 위험이 증가하고 있으나, 이에 대한 정부의 대응방안은 근본적 대책 수립에 있어 미흡함을 보여주고 있다. 현재 대기오염의 개선에 관한 근본적 조치는 수도권대기환경개선에 관한특별법과 같은 오염물질 배출의 총량 규제제도의 도입이라 할 것이나, 정부와 국회는 이러한 총량규제의 전면적 도입을 주저하고 있음

오히려 수도권대기환경개선특별법 개정안 중에서는 기존의 동법상 대기관리권역을 수도권 권 지역으로 한정하여 설정되어 있던 것을 수도권 지역 및 수도권 지역에 큰 영향을 미치는 지역으로 확대하는 안이 상정되어 있음. 이는 충남 지역의 석탄화력발전소가 수도권 대기 환경에 미치는 영향을 고려하여 특정 오염배출지역을 수도권대기환경개선에 관한 특별법의 적용대상으로 포섭하려는 시도이나, 위 개정안은 수도권에 거주하는 국민과 지방에 거주하는 국민들을 차별하는 것이며, 현행 대기환경보전법이 규제하고 있는 유해물질 종류가 한정적이고, 개별 유해물질과 건강과의 관계가 아닌 중첩적 오염물질 노출과 건강과의 관계가 과학적으로 명백하게 규명되어 있지 않은 점을 고려한다면, 수도권대기환경개선에 관한 특별법의 적용범위 확대를 통해 총량규제의 확대를 꾀할 것이 아니라, 대기환경보전법상 총량규제 제도의 도입이 시급함.

총량 규제 도입에 대한 쟁점을 제외하면, 위 개정안들은 대기오염물질 배출정보의 실시간 공개, 대기오염정보에 따라 사회적 건강약자들에 대한 적극적 보호조치와 강제규정 마련, 배출부과금제도에 원인자부담 및 환경비용의 내부화 실현 등 대기오염에 대한 사전적 예방수단들을 다수 포함하고 있으므로, 조속한 입법이 요구됨.

6

민생문제 해결을 위한
5대 개혁입법과제

I. 국민기초생활 보장법 일부개정법률안

(부양의무자 기준 완전 폐지)

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

담당 검토: 민변 소수자인권위원회

1. 현황과 문제점

현행 국민기초생활보장법은 수급자 선정기준으로 소득인정액 외에 부양의무자(1촌의 직계혈족 및 그 배우자)가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양 능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없을 것을 요구하고 있음. 이로 인해 사실상 부양을 받지 못하고 있음에도 불구하고 부양을 받는 것으로 여겨져 수급에서 탈락하는 상황이 발생하고 있고, 빈곤층의 인간다운 생활이 보장받지 못하고 있다는 점이 비판을 받고 있음.

2015년 한국 복지패널 기초분석 보고서에 따르면 기초생활수급자 신청의 사유가 어려운 생계를 해결하기 위해서라는 답변이 80.17%로 가장 큰 비중을 차지하였으나, 신청자 3명 중 2명이 넘는 67.59%는 부양의무자의 소득과 재산이 기준보다 많다는 이유로 탈락했음. 탈락자 중 부양의무자를 포함한 친지, 이웃에게 도움을 받는 가구는 4명 중 1명보다 적은 24.38%에 불과했고, 대부분은 더 절약해서 생계를 꾸려나간다고 답하였음. 즉 부양의무자 기준으로 인해 광범위한 빈곤사각지대가 발생하고 있는 것임.

나아가 최근 통계청과 사회보장정보원의 최근 통계에 의하면 최저소득층(하위 10%)의 소득은 하락하고 있지만 기초생활수급자의 수는 지속적으로 감소하고 있음. 즉 복지사각지대의 생계가 어려워짐에도 불구하고 생계급여 지급대상이 축소되고 있는 것임

한편 정부는 2017. 8. 부양의무자 기준을 단계적으로 폐지한다는 계획을 발표했고, 2018. 10.부터 주거급여에서의 부양의무자 기준 폐지가 결정되어 시행될 예정임. 하지만 위 계획에서 정부는 핵심급여인 생계 및 의료급여에 대해 2022년 11월까지 노인·중증장애인 포함 가구에 대해서만 부분적으로 부양의무자 기준을 폐지한다고 밝히고 있을 뿐이고, 생계 및 의료급여에 있어 부양의무자기준 전면 폐지는 언급되어 있지 않고 있음.

현행법에 의해 부양의무자로부터 부양받지 못한다는 것을 소명해야 생계 및 의료급여를 지급 받을 수 있기 때문에 수급권을 위해 가족관계를 단절시켜야 하는 상황이 만들어 지고 있음. 또한 부양의무자가 부양능력이 없다고 하여 수급권을 가진 경우에도 부양의무자의 소득에 따라 간주부양비를 급여에서 삭감하고 있어서 더 많은 급여를 위해 부모와 자식 사이에 연락을 끊어야 하는 비인도적 결과를 낳고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2001836) (2) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2005784) (3) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2007034)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>보건복지위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2016. 8. 26. 전혜숙 (더불어민주당) (2) 2017. 2. 24. 윤소하(정의당) (3) 2017. 5. 25. 권미혁(더불어민주당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2001836) - 부양의무자 정의 조항을 삭제함 - 생계급여, 교육급여, 의료급여의 수급기준 중 부양의무자 기준에 관한 내용을 삭제함 - 수급자격 판단을 위한 소득, 재산 등의 정보 조사 시 부양의무자에</p>

<p>주요내용</p>	<p>대하여는 조사하지 않도록 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 부양의무자에 대한 사후 비용징수 조항을 삭제함 <p>(2) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2005784)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기초생활보장제도 수급자 선정기준에서 부양의무자 기준을 제외함 - 기본재산액 및 소득인정액 산정 등과 관련하여 하위법령에서 정하고 있던 소득의 범위, 소득평가액의 범위 및 산정기준, 재산의 범위 및 재산가액의 산정기준 등을 법률에 명시함 - 주소지가 없는 수급신청자의 경우 수급실시를 희망하는 보장기관에서 임시 주소지를 제공하도록 함 - 중앙생활보장위원회는 위원장을 포함하여 18명 이내의 위원으로 구성하고, 수급권자를 대표하는 단체에 소속되어 있는 3명 이내의 사람을 포함하도록 함 - 급여의 신청 이후 결정은 최저생계비의 긴급성과 특수성을 감안하여 14일 이내에 이루어지는 것으로 변경하고, 조사에 시일이 걸리는 경우에도 최대 30일 이내에 통지가 이루어지도록 함 - 급여에 대한 불이익한 변경이 있는 경우 이의신청을 한 경우에는 이의신청 종료 기간까지 급여를 받을 수 있도록 함 - 수급자에 대한 급여가 행정상의 오류 또는 그 밖의 정당한 사유없이 과소 지급되었을 경우에는 그 기간과 관계없이 전액 소급하여 지급함을 원칙으로 함(안 제29조의2 신설). <p>(3) 국민기초생활 보장법 일부개정법률안(2007034)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현행법상의 부양의무자 관련 규정을 삭제 및 정비함 - 재산의 소득환산액 산정을 위한 기본재산액, 소득환산율을 매년 고시하도록 하고, 자동차를 재산의 범위에서 제외함 - 수급자의 자활을 장려하기 위하여 자활을 위한 근로를 통하여 얻은 소득 등의 일부를 소득평가액에서 제외하도록 함 - 의료급여 수급자가 소득증가로 수급권자 기준을 초과하는 경우에도 2년의 범위에서 계속해서 급여를 받을 수 있도록 함 - 급여의 신청 이후 결정은 현행 30일에서 14일 이내에 이루어지는 것으로 변경하고, 시일이 걸리는 경우에도 최대 30일 이내에 통지가 이루어지도록 함
--------------------	--

나. 검토의견

기초생활 보장법에 따라 보장되는 급여를 수급할 권리는 단순히 국가로부터의 시혜가 아닌 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리와 제10조의 인간의 존엄성을 실현하기 위한 권리임. 위 권리는 인권의 불가분성, 상호의존성, 상호관련성에 따라 자유권과 대등한 수준으로 보장되어야 하고, 유엔 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회(UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 '사회권 위원회')의 일반논평 제3호가 제시하듯 가용자원의 최소한이 아닌 최대한으로 보장되어야 함.

사회권위원회는 제4차 한국정부 심의 최종견해를 통해 대한민국의 GDP 대비 사회지출이 지속적으로 매우 낮은 수준인 점을 지적한바 있고 이를 개선할 것을 권고하였음. 더불어 부양의무자 기준이 사회보장 급여에 대한 자격기준이 되어 이를 필요로 하는 사람들을 수급자 선정으로부터 배제한다는 점에 우려를 표명하며 부양의무자 기준을 완전 폐지할 것을 권고하였음. 즉 부양의무제에 따라 발생하는 빈곤사각지대를 방지하는 것은 국제인권규범 및 헌법에 따른 사회보장을 받을 권리 및 인간다운 생활을 할 권리를 침해하는 것임

부양의무자 기준은 재산과 소득이 적은 부양의무자가 더 가난한 가족을 부양하다보니 정작 자신도 가난해지는 결과를 낳는 가난의 대물림을 초래하고 있고, 장애를 가진 사람의 자립에 대해서도 방해 요인이 되고 있음. 부양의무자 기준은 가족 간의 갈등을 조장하기도 하며, 가족 해체의 원인이 될 수도 있으며, 나아가 공공부조와 사적부양 모두의 사각지대에 처하게 되는 경우 등 비급여 빈곤층을 양산하기도 함

부양의무자 기준을 단순히 완화하는 것은 빈곤사각지대를 축소하는 효과가 없음. 이는 이미 2015년 부양의무자의 범위를 일부 축소한 기초생활 보장법 개정에도 불구하고 생계급여 수급자 수가 감소했다는 점에서 드러남. 나아가 앞서 현황과 문제점에서 살펴보았듯이, 최하위 빈곤층의 소득이 오히려 감소하고 있지만 기초생활수급자는 줄고 있다는 것 또한 부양의무자 기준 완화가 기초생활급여가 필요한 빈곤층에게 수급권을 보장하지 못하고 있다는 점을 방증하고 있음.

정부가 추진하고 있는 부양의무자 기준 폐지 계획은 완전한 폐지가 아닌 그 실질이 부양

의무자 기준 완화로서 생계 및 의료급여의 부양의무자 기준 폐지가 배제되어 있음. 생계 및 의료급여는 빈곤층에게 있어 핵심적인 급여에 해당하느바, 필요한 빈곤층에게 배제 없이 급여가 보장되어야 할 것임. 따라서 위 세 개의 법률안이 제시하는 기초생활 보장법에서의 부양의무자 기준 전면 삭제는 반드시 필요함.

더불어 부양의무자 기준 전면 삭제와 더불어 (2)법률안이 제시하는 급여 신청 및 지급 절차, (3)법률안이 제시하는 소득평가액 산정 및 의료급여 지급 기간 등 또한 기초생활 보장법에 따른 급여의 효과적, 실질적 보장에 기여할 것으로 판단이 되는바 함께 추진되어야할 것임. 또한 부양의무자 기준 전면 삭제 외 노동을 강요하는 조건부 수급제도, 비현실적 급여 산정의 문제 등에 대한 입법 역시 필요할 것으로 판단 됨.

Ⅱ. 주택임대차보호법 일부개정법률안

(계약갱신청구권 및 전월세 인상을 상한제)

정책 목표: 주택 임차인의 안정적인 주거생활 보장

담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

현행 주택임대차보호법은 최단 임대차기간을 2년으로 정하고(제4조), 계약의 묵시적 갱신만 인정할 뿐(제6조) 상가임대차보호법과 같은 임차인의 계약갱신청구권을 따로 인정하지 아니함. 이로 인하여 임차인은 임대인이 갱신을 거절하면 최장 2년 이상 당해 주택에 거주할 수 없게 되어 임대인의 의사에 따라 2년마다 다시 거주할 주택을 찾아 떠도는 주거 불안정의 상태에 놓여 있음.

또한 현행 주택임대차보호법 제7조의 차임 등의 증감청구권 규정은 임대차계약의 존속중 당사자 일방이 약정한 차임 등의 증감을 청구한 때에 한하여 적용되고, 임대차계약이 종료된 후 재계약을 하거나 또는 임대차계약 종료 전이라도 당사자의 합의로 차임 등이 증액된 경우에는 적용되지 않아(대법원 200. 6. 28. 선고 2002다23482 판결), 재계약 시 임대인이 부당하게 차임을 인상하는 것을 억제하지 못하는 문제가 있음.

실제 국토교통부에서 발표한 「2017년도 주거실태조사 결과」에 의하면, 평균 거주기간에 있어서 자가거주는 11.1년인 반면, 임차가구는 3.4년에 불과하여 양자 간에 큰 차이가 있고, 현재 주택 거주기간이 2년 이내인 가구가 전체 가구 중 35.9%에 이르고 있으며, 그 중 계약만기(집주인이 나가라고 한 경우 포함) 및 집값 부담으로 인한 비자발적 이동이 약 24%에 이르고 있음. 나아가 점유형태별 임대료 등 부담 가구 비율에 있어서도 전세가구의

70.5%, 월세가구의 82.8%가 임대료 및 대출금 상환에 부담을 느끼고 있다고 조사되는 등 우리나라 세입자들의 주거비 부담 및 주거기간에 있어서의 주거 불안정 상태가 심각한 수준임.

이와 관련하여 최근 정부는 2020년 이후 임대주택 등록을 단계적으로 의무화하고 이와 연계하여 계약갱신청구권과 전월세 인상률 상한제를 도입하겠다고 밝혔으나, 이에 대한 구체적인 실행계획이 부재할 뿐만 아니라 임대주택 등록 여부에 따라 임차인의 권리가 달라져야 할 이유도 없다고 할 것임.

약 580만 가구에 이르는 우리나라 세입자들이 더 이상 심각한 주거불안정에 시달리지 않도록 주택임대차보호법 개정을 통하여 계약갱신청구권 및 전월세 인상률 상한제를 도입하는 것이 시급한 상황임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	<ul style="list-style-type: none"> (1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2000016) (2) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2000148) (3) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2001056) (4) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2001188) (5) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2001278) (6) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2001865) (7) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2004662) (8) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2006210) (9) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2006534) (10) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2012668)
소관상임위	법제사법위원회

<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2016. 5. 30. 박영선 (더불어민주당) (2) 2016. 6. 8. 정성호 (더불어민주당) (3) 2016. 7. 21. 윤호중 (더불어민주당) (4) 2016. 7. 26. 박홍근 (더불어민주당) (5) 2016. 7. 28. 김상희 (더불어민주당) (6) 2016. 8. 26. 윤영일 (민주평화당) (7) 2016. 12. 28. 박주민 (더불어민주당) (8) 2017. 3. 16. 노회찬 (정의당) (9) 2017. 3. 31. 백혜련 (더불어민주당) (10)2018. 3. 26. 정동영 (민주평화당)</p>
<p>주요내용</p>	<p>(1) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2000016) 임차인에게 최초 1회에 한하여 계약갱신청구권 부여 임대인의 증액청구는 종전 차임 등의 5%를 초과하지 못하도록 하고 증 액 후 1년 이내에는 다시 증액하지 못하도록 함</p> <p>(2) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2000148) 임차인에게 1회에 한하여 계약갱신청구권 부여하고 임료의 연 증액상 한을 5%로 명시</p> <p>(3) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2001056) 최초의 임대차기간을 포함하여 4년을 초과하지 아니하는 범위에서 임 차인에게 계약갱신청구권을 부여</p> <p>(4) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2001188) 임차인에게 계약갱신청구권을 부여하여 계약기간을 최대 4년까지 연장 할 수 있도록 함</p> <p>(5) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2001278) 임대차기간을 현행 2년에서 3년으로 함 임차인에게 1회에 한하여 계약갱신청구권을 부여하여 계약갱신 청구로 인한 임대차기간은 3년으로 함</p>

<p>주요내용</p>	<p>차임 등의 증액은 임대차계약 또는 증액이 있은 후 2년 이내에는 할 수 없도록 하고 ‘직전 2개년도 소비자물가상승률 평균’ 또는 ‘통계청에서 작성·발표하는 직전 2개년도 전년도 가구당(2인 이상) 월평균 소득 상승률 평균’ 중 낮은 비율을 초과할 수 없도록 함</p> <p>(6) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2001865) 최초 2회까지 임차인에게 계약갱신청구권을 행사할 수 있도록 하고 증액청구는 연 5%를 한도로 초과할 수 없도록 함</p> <p>(7) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2004662) 임차인이 계약갱신을 청구할 경우 일정한 사유가 없는 한 임대인이 이를 거절하지 못하도록 함 증액청구는 차임 등의 5% 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율을 초과하지 못하도록 하고, 임대차계약 또는 증액이 있은 후 1년 이내에는 하지 못하도록 함</p> <p>(8) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2006210) 임대차기간을 현행 2년에서 3년으로 함 임차인에게 계약갱신청구권을 부여하고 이때 임대차의 존속기간은 3년으로 하되 최초의 임대차기간을 포함한 전체 임대차기간이 6년을 초과할 수 없도록 함 증액청구는 임대차 시작월부터 종료 직전 월까지의 통계청 발표 월별 소비자물가상승률 평균비율의 2배에 해당하는 금액과 약정한 차임이나 보증금의 연 5%의 금액 중 낮은 금액을 초과하지 못하도록 하고 임대차계약 또는 증액이 있은 후 2년 이내에는 증액할 수 없도록 함</p> <p>(9) 주택임대차보호법 일부개정법률안 (2006534) 계약기간을 최초의 임대차 기간을 포함해 최소 4년까지 연장할 수 있도록 하고 이를 초과한 경우에도 임대인은 일정한 사유가 있는 경우에만 계약갱신 거절통지를 할 수 있도록 함 계약갱신 시 차임 등을 이전 차임 등의 100분의 5 범위 내에서만 인상할 수 있도록 함</p>
-------------	--

주요내용	(10)주택임대차보호법 일부개정법률안 (2012668) 1회에 한정하여 최초의 임대차기간을 포함하여 4년을 초과하지 아니하는 범위에서 임차인에게 계약갱신청구권 부여 차임 등의 증액 한도를 명문화
------	--

나. 검토의견

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

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

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

Ⅲ. 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 일부개정법률안

정책 목표: 빚에서 고통 받는 채무자가 보다 빠른 면책과 실효적인 회생을 할 수 있도록 지원
담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

현행법이 법원으로 하여금 파산채권자 등의 이의신청이 없는 경우에도 개별사건에 일일이 법정 면책불허사유를 판단하여 면책 여부를 결정하도록 하고 있어 법원에 현실적으로 과도한 부담을 주고 있고, 이는 당사자의 신청에 의하여 사법적 채권채무관계의 정리를 위하여 진행되는 면책절차가 오히려 지연되고 있다는 지적.

또 현행법은 회생절차와 개인회생절차에 중지명령제도를 두어 회생개시의 신청이 있는 경우 이해관계인의 신청 또는 직권으로 채무자의 재산에 대한 가압류, 강제집행, 담보권실행 등의 행위를 중지 또는 금지할 수 있도록 하고 있으나, 파산절차에는 해당 제도를 두고 있지 않음. 또한 회생절차에서는 재산에 대한 담보권을 회생담보권으로 취급하여 별제권을 인정하고 있지 않으나, 개인회생절차의 경우에는 개인채무자의 재산에 대한 담보권을 별제권으로 인정하여 개인회생절차 외에서 강제집행을 할 수 있게 하여 개인채무자의 경제적 회생을 어렵게 하고 있음.

그리고 현행법에서는 주채무자가 개인회생절차를 통하여 채무의 일부를 탕감받는 경우에도 주채무자의 보증인 등에게는 그 면책 효력이 미치지 않고 보증책임의 범위에 변함이 없어 주채무자가 이행할 필요가 없는 부분까지 보증인으로서 이행책임을 부담해야 하는 불합리함이 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

현재 위와 같은 입법취지로 제윤경 의원이 대표발의한 채무자회생및파산에관한법률 개정안과 윤후덕 의원이 대표발의한 채무자회생및파산에관한법률 개정안이 발의되어 있는 상태.

법안명 (의안번호)	채무자회생및파산에관한법률 일부개정법률안(2003377, 2012916)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자	2016. 11. 8.(제윤경) 2018. 4. 5.(윤후덕)
대표발의	제윤경, 윤후덕
	<ul style="list-style-type: none"> - 파산절차에도 중지명령을 도입하여 파산선고시까지 채무자의 재산에 대한 강제집행, 가압류, 가처분, 담보권설정, 담보권 실행, 변제요구행위, 체납처분 등을 법원이 중지할 수 있도록 하고(안 제323조의2 신설), 파산을 신청한 자는 파산선고가 있기 전에는 파산신청을 취하할 수 있도록 함(안 제323조의2 및 제323조의3 신설, 안 제349조제1항). - 검사·파산관재인 또는 면책의 효력을 받을 파산채권자는 면책신청에 관하여 법정 사유를 들어 이의를 신청할 수 있도록 하고, 이의신청이 있는 경우에는 법원은 채무자 및 이의신청인을 심문하도록 하며(안 제562조 및 제563조), 이의신청이 없는 경우 법원은 면책을 허가하도록 의무화 함(안 제564조). - 변제계획에서 주택담보채권의 변제에 대한 사항을 정하는 경우에 개인회생절차를 이용할 수 있는 채무자의 채무 한도를 평가하는 방법을 명확히 하고, 주택담보채권자는 금융기관등으로 한정하며, 특례가 적용되는 주택 및 그 대지의 뜻과 주택담보채권의 종류 등을 명확히 규정함(안 제579조).

	<ul style="list-style-type: none"> - 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 내용이 있는 경우 그 주택담보채권자에 대하여는 별채권에 관한 규정의 준용을 배제하고, 채권이 확정된 경우 담보권의 목적을 개인회생채권자포에 작성함(안 제581조, 제582조 및 제603조). - 주채무자가 개인회생절차에 들어갈 경우 보증인의 재산에 대한 강제집행이 정지되도록 하고, 보증인등의 변제 책임 범위를 주채무자가 변제한 부분과 같은 비율로 감경하고 남은 채무로 한정(안 제593조제1항, 제600조제2항, 제615조제4항, 제625조제3항 및 제627조의2). - 법원은 변제계획 인가 결정 전이라도 개인회생채권을 변제하지 아니하고는 채무자의 회생에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 그 전부 또는 일부를, 법정 요건을 충족하는 경우에는 주택담보채권의 일부를 변제할 수 있도록 함(안 제600조의2 신설). - 개인회생 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 규정을 둘 수 있도록 하고, 주택담보채권의 변제에 관한 사항 등에 대해 해당 변제계획에 정하도록 하며, 주택담보채권에 대한 변제기간을 무담보채권의 변제기간의 만료일 또는 주택담보채권에 관한 약정에 따른 최종만기일 중 뒤에 오는 날부터 10년을 초과할 수 없도록 함(안 제611조의2 신설). - 법원은 무담보채권에 대한 변제기간 동안 변제를 완료한 때에는 개인회생채권자의 이의신청이 없는 경우 면책을 하도록 하고, 개인회생채권자의 이의신청이 있는 경우에는 법원은 채무자와 이의신청인을 심문하도록 하며(안 제624조 및 제625조), 주택담보채권 이외에 무담보채권이 있는 경우에는 무담보채권에 대한 면책결정이 확정된 때, 주택담보채권 이외에 무담보채권이 없는 경우에는 변제계획에 대한 인가결정이 확정된 때 주택담보채권의 권리가 변경되도록 하고, 주택담보채권의 권리변경의 효력은 보증인에게도 미치도록 하며 그 시점에 개인회생절차는 종결되도록 하되, 면책결정이 취소되는 경우에는 권리변경의 효력이 소급하여 소멸되도록 함(안 제627조의2 신설).
--	---

나. 검토의견

‘검사·파산관재인 또는 파산채권자’가 법정 사유를 들어 이의를 신청한 경우를 제외하고는 법원은 면책을 허가하도록 하여 법원의 부담을 경감시키고 개인파산의 면책결정을 신속히 진행한다는 측면에서 긍정적 평가.

채무자를 보호하고 파산 및 개인회생 절차의 안정성을 제고하기 위하여 파산절차에도 법원이 중지명령을 할 수 있도록 하고, 회생에 성공할 가능성이 있는 개인채무자가 주거의 안정을 유지하면서 채무를 변제할 수 있도록 변제계획에 주택담보채권의 변제에 관한 내용이 있는 경우 별제권에 관한 규정의 준용을 배제하며, 개인회생절차개시의 결정이 있는 때에는 주택담보채권의 보증인등에 대한 강제집행 등의 행위가 중지 또는 금지되도록 한다는 측면에서 긍정적 평가.

보증인등에 대한 특례를 신설하여 주채무자가 개인회생절차에 들어갈 경우 보증인의 재산에 대한 강제집행이 정지되도록 하고, 보증인등의 변제 책임 범위를 주채무자가 변제한 부분과 같은 비율로 감경하고 남은 채무로 한정한다는 측면에서 긍정적 평가.

IV. 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안 (집합건물 관리체계 도입)

정책 목표: 집합건물의 관리비에 대한 투명성 확보와 지사체의 감독권한 보장

담당 검토: 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

주택법, 공동주택법의 적용을 받는 공동주택과 달리 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률(이하 “집합건물법”)의 적용을 받는 오피스텔, 대형 상가건물 등 대형 집합건물에 대해서는, 현행법 상 관리비 등을 구체적으로 규율하거나 지방자치단체의 장 등의 감독권에 대한 규정이 없어 불투명한 관리비 운용과 관련한 분쟁이 끊이지 않고 있음.

실제로 2013. 9~10.경 실시된 서울특별시의 집합건물 관리 실태점검 결과에 의하면, 점검대상인 7개 집합건물에서 관리인·관리규약 운영 실태 분야 13건, 관리업체 운영 분야 11건, 공사 및 계약 분야 10건, 예산·회계분야 14건 등 총 51건의 지적사례가 나왔으나, 집합건물법 상 행정청의 관리감독 권한이 없어 문제를 그대로 방치하고 있는 상황임. 위와 같은 실태조사조차도 집합건물 관리인이 자발적으로 받기를 거부하면, 어떠한 관리비 비리가 발생한다 하더라도, 행정청의 실태조사가 불가능한 상황이며, 오직 해당 집합건물의 구분소유자 또는 임차인이 민사소송을 통해 관리비 비리를 해결해야 하는 상황임.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

<p>법안명 (의안번호)</p>	<p>(1) 집합건물법 일부개정법률안 (2000234) (2) 집합건물법 일부개정법률안 (2001364) (3) 집합건물법 일부개정법률안 (2005405) (4) 집합건물법 일부개정법률안 (2009605) (5) 집합건물법 일부개정법률안 (2012573)</p>
<p>소관상임위</p>	<p>법제사법위원회</p>
<p>제안일자 /대표발의 (소속정당)</p>	<p>(1) 2016. 6. 14. 이원욱 (더불어민주당) (2) 2016. 8. 2. 김병욱 (더불어민주당) (3) 2017. 2. 2. 최명길 (국민의당) (4) 2017. 9. 26. 유은혜 (더불어민주당) (5) 2018. 3. 21. 김도읍 (자유한국당)</p>
<p>주요내용</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 공용부분의 보존·관리 및 변경을 위하여 지방자치단체의 조례로 정하는 금액 이상의 공사·용역계약을 체결하는 경우 경쟁입찰의 방법으로 하도록 함 - 구분소유자의 수가 50인 이상인 집합건물을 건설·공급하는 사업주체는 공용부분에 대한 장기수선계획을 수립하도록 하고, 관리인은 장기수선계획에 따라 집합건물의 주요시설의 교체 및 보수에 필요한 장기수선충당금을 구분소유자로부터 징수하여 적립하도록 하며, 징수한 장기수선충당금은 관리비와는 별도 계좌로 관리하도록 함 - 관리인으로 하여금 모든 거래 행위에 관하여 회계장부를 작성하고 이를 5년간 보관하도록 함 - 구분소유자의 수가 150인 이상인 집합건물에 대해서는 주택관리사 등 전문가에 의해 관리를 하도록 하고, 관리인에 대한 외부 회계감사를 매년 1회 이상 받도록 하며, 150인 미만인 경우에는 일정수 이상의 구분소유자나 점유자 또는 관리위원회 의결로 요구하는 경우 외부 회계감사를 받도록 의무화함

주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 관리인이 업무를 수행하면서 고의 또는 과실로 구분소유자에게 재산상의 손해를 입힌 경우 배상하도록 함 - 시·도지사로 하여금 집합건물관리정보시스템을 구축·운영하도록 하고, 지방자치단체의 장에게 집합건물의 관리에 관한 감독권한을 부여함
-------------	--

나. 검토의견

현재 국회에 계류중인 집합건물법 일부개정법률안 중 이원욱 의원 대표발의안이 ① 집합건물에 관한 일정금액 이상의 공사·용역계약의 경쟁입찰방식 도입, ② 장기수선계획 수립 및 장기수선충당금 적립, ③ 관리인의 회계장부 작성·보관의무, ④ 주택관리사 등 전문가의 관리, ⑤ 관리인에 대한 회계감사 및 손해배상책임, ⑥ 집합건물관리정보시스템 구축·운영, ⑦ 지자체 장의 집합건물에 대한 감독권한 부여 등 집합건물의 관리에 관하여 공동주택에 수준에 준하는 정도의 방안을 포괄적으로 규정하여 가장 적절한 대안으로 판단됨.

V. 이자제한법 일부개정법률안

정책 목표 : 법적 제한을 초과하는 이자계약의 경우 이자계약 또는 금전소비대차계약 자체를 실질적으로 무효화하여 고리대부행위(폭리행위)로부터 국민을 보호함

담당 검토 : 민변 민생경제위원회

1. 현황과 문제점

현행법은 금전대차에 관한 계약상의 최고이자율을 연 25퍼센트로 규정하고 있으나 미국, 일본, 대만 등 선진국들이 대체로 연 20%로 최고이자율을 제한하고 있고, 금리가 낮은 수준으로 계속 유지되고 있는 우리 경제 상황에 비추어 볼 때 영세 자영업자 및 서민의 경제 활동에 부담으로 작용하고 있고, 대부업자와 여신금융기관은 이 법의 최고이자율 보다도 높은 수준의 금리를 적용할 수도 있어¹⁾ 서민계층의 부담을 가중시키고 있는 실정임.

또한 현행법은 제한 최고금리 규정을 위반하더라도 그 제한금리(현행 연 25%, 시행령상 24%)까지는 채권자에게 이자를 보장하고 있는 반면 처벌은 미약하여(최고 1년 이하의 징역) 최고금리 제한 규정을 지킬 유인이 없어 문제임.

또한 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률에서 대부업체는 물론, 신용카드 회사, 캐피탈사, 심지어 은행(이상 대부업법상 여신금융기관)까지 현행법에 따른 최고 제한 이율에 대한 예외가 인정될 수 있도록 규정되어 이자제한에 관한 일반법인 현행법이 무용하다시피 함.

1 다만 현재는 이자제한법 시행령, 대부업법 시행령에도 똑같이 연 24%로 최고 이자율을 제한하고 있음.

2. 개혁입법과제

가. 현재 입법발의현황

법안명 (의안번호)	이자제한법 일부개정법률안(2001791)
소관상임위	법제사법위원회
제안일자	2016. 8. 24.
대표발의	강병원 의원
주요내용	<ul style="list-style-type: none">- 금전대차에 관한 계약상의 최고이자율의 상한을 현행 “연 25퍼센트”에서 “연 20퍼센트”로 하향 조정함- 이자 있는 금전대차에 관한 약정에 대해서는 다른 법률보다 우선 적용받도록 하여 미등록대부업자를 포함하여 다른 법률에 따른 금융업 및 대부업도 이 법에 따른 이자 제한을 받게 됨- 최고이자율의 2배를 초과하여 이자를 받은 사람에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하되, 징역형과 벌금형을 병과할 수 있도록 함

나. 검토의견

개정안은 금리의 상한을 연 20%로 하향 조정하고, 이자제한에 관한 사항을 일원화하여 이자가 있는 모든 금전대차의 계약상의 이자 제한에 대해서는 모두 이 법의 적용을 받도록 하며, 최고이자율을 2배 초과한 경우 법정형을 강화함으로써 고리대문제를 다소 경감시키는데 기여할 것으로 평가됨.²⁾

다만 불법고리대(폭리행위)를 근절하기 위해서는 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고

²⁾ 다만 이 법률안은 강병원의원이 대표발의한 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제1790호)의 의결을 전제로 하므로 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제1790호)이 반드시 의결되어야 할 것임.

이자율을 초과하는 부분은 이자약정 자체를 전부 무효로 하여 채권자가 채무자로부터 이자를 전혀 받을 수 없도록 명시해야 하고, 나아가 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이자율의 2배를 초과하는 경우 채무자를 약탈하려는 의도에서 비롯된 것이 명백하므로 이자약정뿐 아니라 원금에 대한 소비대차약정도 무효로 하여 고리대를 추구하는 채권자가 채무자에게 이자뿐만 아니라 원금에 대한 상환도 요구할 수 없도록 개정해야 함. 한편 채무자가 무효인 약정에 따라 이자 또는 원금을 채권자에게 지급한 경우에는 채무자가 채권자에게 그 반환을 청구할 수 있음을 명시하는 것으로도 개정해야 함.