

프로그램

- 1부 사회: 김지미 (민변 사무차장)
- 2부 사회: 김남근 (민변 부회장)

시간		프로그램
1부	14:00-14:10	<개회사> 정연순 민주사회를 위한 변호사모임 회장
	14:10-14:20	<축사 및 내외빈 소개> 우상호 더불어민주당 원내대표 김성식 국민의당 정책위의장 노회찬 정의당 원내대표
	14:20-14:40	<2016개혁입법과제 주요내용과 12개 개혁입법과제 보고> - 강문대 민변 사무총장
2부 PART1. 민주주의와 인권	14:40-14:50	<발제1. 민주주의 복원을 위한 입법과제 - 사법개혁, 테러방지법> - 성창익 민변 사법위원장
	14:50-15:00	<발제2. 인권보장을 위한 입법과제 - 차별금지법> - 조혜인 민변 소수자위
	15:00-15:30	<토론> 이재정 국회의원, 권은희 국회의원, 배준호 정의당 부대표
	15:30-15:40	휴식
2부 PART2. 노동, 민생	15:40-15:50	<발제3. 일자리, 노동기본권 보장을 위한 입법과제> - 고윤덕 민변 노동위 부위원장
	15:50-16:00	<발제4. 주요 민생 현안 입법과제 - 가계부채, 소비자집단소송 등> - 서채란 민변 민생경제위원장
	16:00-16:30	<토론> 제윤경 국회의원, 이병렬 정의당 부대표, 한석호 민주노총 사회연대 위원장
	16:30-17:00	질의응답 및 폐회

목 차

<보고> “12대 개혁입법과제”	강문대	11p
[발제1] 민주주의 회복을 위한 입법과제_사법개혁, 테러방지법	성창익	19p
[발제2] 인권보장을 위한 입법과제_차별금지법	조혜인	27p
[토론] 2016 한국사회의 개혁과 입법과제_토론문	이재정	41p
[토론] 민주주의 회복 및 인권증진을 위한 테러방지법과 법조비리 입법과제	권은희	49p
[토론] 사법정의 실현, 인권존중의 정의로운 대한민국을 위해	배준호	57p
[발제3] 일자리, 노동기본권 보장을 위한 입법과제	고윤덕	65p
[발제4] 주요 민생 현안 입법과제_가계부채, 소비자집단소송 등	서채란	75p
[토론] 2016 한국사회의 개혁과 입법과제_토론문	제윤경	87p
[토론] 2016 한국사회의 개혁과 입법과제_토론문	이병렬	97p
[토론] 엉뚱한 상상, 사고의 전복	한석호	109p

축사



우상호

더불어민주당 원내대표

안녕하십니까. 더불어민주당 원내대표 우상호 국회의원입니다.

20대 국회 개원에 발맞춰 우리 사회 주요 아젠다인 '민주주의와 인권, 노동과 민생'에 관해 개혁 방향과 입법 과제를 모색하는 뜻 깊은 자리를 마련하신 정연순 민변 회장님과 민변 동지들께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 오늘 이 자리에 함께 하고 계신 선후배 동료 의원님들께도 감사의 말씀을 전합니다.

오늘 토론회에서 다룬 2016 한국사회의 개혁과 입법 과제는 정치·경제·사회·문화·교육 등 우리 사회 전 분야를 총망라한 개혁의 바이블이라고 해도 과언이 아닙니다. 집필하시느라 정말 고생 많으셨다는 말씀을 드립니다. 이 중 노동과 민생 문제에 관해서는 더불어민주당이 20대 국회에서 다양한 세력과 의견을 수렴하여 실질적 변화를 이끌어 나가야 하는 중요한 의제인 만큼 실천 과정에 함께 동참해 달라 말씀을 드리며, 오늘은 민주주의와 인권에 관해 주로 말씀드리고자 합니다.

주권 재민의 원칙을 선언한 민주주의는 국민의 참여가 대전제입니다. 참여는 사회 구성원 스스로의 이익을 보호하고, 민주주의의 발전을 심화시켜 나간다는 점에서 참여를 통한 의사의 결정은 그 자체로 소수자를 보호하고, 소외를 극복하는 인권 보장의 통로가 됩니다.

20대 국회 최대의 화두는 '민생 정치'입니다. 그러나 이를 뒷받침하는 또 다른 축은 민주주의에 기반 한 '인권 정치'라고 생각합니다. 87년 이후, 지금까지 우리 사회는 인권의 제도적 보장을 위해 각고의 노력을 기울여 왔습니다.

우리 사회의 이와 같은 노력은 결코 헛되지 않았다고 생각합니다. 이제 개인의 행복이든, 사회적 평등이든 혹은 공정한 분배의 문제이든 현대 사회는 인권을 빼놓고는 그 어떤 것도 생각할 수 없는 인권 사회로 접어들고 있기 때문입니다. 그러나 여기서 만족할 수 없습니다. 인권 문제를 둘러싼 현실의 첨예한 갈등을 인정하며, **‘원칙 있는 인권정치’로 한 걸음 더 나아가야 합니다.**

현실 사회에서 민주주의를 지키고, 인권을 보장하기 위해 완전한 중립을 지키기는 어렵습니다. 그러나 불완전한 선택과 비용, 효과와 타이밍을 위한 타협조차도 원칙에 근거할 때만이 좀 더 두텁게 양자 모두를 지켜 나갈 수 있습니다. 이를 위해 민주주의에 기반하고 국민 다수의 도덕적 보편성에 근거하여, 수단이 아닌 목적으로서의 인권 정치를 구현해 나가야 합니다.

동시에 우리 사회의 인권 보장이 형식화에 머물지 않고 현실화 되도록 노력해 나가야 하며, 이 과정에서 인권 정치는 보다 중요한 의미를 갖게 됩니다. 민주화 이후 인간의 권리를 입법·사법·행정의 영역은 물론 일상에서 구현해야 하는 현실을 감안할 때, 인권을 정치에 접목시키는 소극적 의미가 아닌 인권의 기준과 작동방식을 올바르게 이해하고, 인권의 대원칙을 견지하는 보다 적극적 의미로 받아들여야 합니다.

제1부 민주주의의 복원에서부터 제8부 진실과 화해를 위한 과거사 청산에 이르기까지 한국사회의 개혁과 입법과제 전반에 관해 당 차원에서 꼼꼼히 검토하고, 정책적 연대와 공조로 나아갈 수 있도록 노력하겠습니다. 오늘 토론회가 더불어민주당과 시민사회가 함께 소통하고 협력하며, 또 다른 의미에서 ‘협치’를 구현하는 계기로 자리매김하기를 기대합니다.

다시 한 번 뜻 깊은 자리를 마련해 주신 정연순 민변 회장님과 관계자 여러분들, 그리고 함께 자리해 주신 선후배 의원 여러분께 감사드리며, 늘 건승하시기를 기원 드립니다. 고맙습니다.

더불어민주당 원내대표 이상호

축사



노희찬
정의당 원내대표

자료집이 절반으로 줄어있기를 희망하며.

오늘 축사를 위해 '민주사회를 위한 변호사모임'에서 제작한 '2016년 한국사회의 개혁과 입법과제' 원고를 보았습니다. 무려 1천 2백 페이지에 이르는 방대함도 놀라웠지만, 추상적인 수준에 그치지 않고 과제별로 구체적인 법률개정안을 제안한 것이 인상적이었습니다. 법률가 단체다운 성실함이라 할 것입니다.

안타까운 것은 개혁과제의 양이 너무 많다는 것입니다. 바뀌야 할 것이 많다는 것은 그만큼 오늘의 현실이 잘못돼 있다는 것입니다. 더 안타까운 것은 민변 자료집의 맨 서두를 차지하는 '표현의 자유', '집회 및 시위의 자유'가 무려 60여 쪽에 달하는 등 가장 기본적인 권리의 침해가 심각하다는 것입니다. 사회경제적 개혁과제, 인간다운 생활을 위한 사회보장 과제 등을 새로 논의하고 입법화해도 모자랄 판에 이러한 기본권을 다시 쟁취해야 한다는 사실이 답답할 뿐입니다.

다행히도 이번 20대 국회는 그동안 변화와 개혁에 역행했던 현 정부에 대한 심판으로 여소야대 국회가 되었습니다. 그리고 지금 정의당은 20대 총선에서 야당들이 함께 내걸었던 공약은 물론, 새누리당까지 동의한 공통공약을 추리는 작업을 하고 있습니다. 이러한 공통공약, 유사공약만 실천해도 우리 국민들에게는 커다란 선물이 될 것입니다.

민변의 고심어린 제안을 20대 국회가 성실하게 수용하기를 촉구합니다. 그 결과 20

대 국회 후반기에 이런 토론회를 다시 개최할 때에는 자료집의 양이 절반으로 줄어
있기를 강력히 희망합니다.

정의당 의원단을 대표하여 오늘 토론회를 개최한 '민주사회를 위한 변호사모임'에 감
사의 인사를 드립니다.

정의당 원내대표 노회찬

2016년 한국사회의 개혁과 입법과제

- 제12대 개혁입법과제 -

“12대 개혁입법과제”¹⁾

강문대

민주사회를 위한 변호사모임 사무총장

1. 안전한 대한민국을 만들기 위한 세월호 특별법 개정안

2014. 11. 7. 4·16세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법이 19대 국회에서 제정되었으나 주무부서인 해양수산부의 자의적인 해석으로 인해 이 법의 취지에 따라 설치된 4·16 세월호 참사 특별조사위원회가 그 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 세월호 참사의 정확한 진상을 규명하여 구조적 원인을 시정하고 그 원인을 제공한 책임자를 처벌하는 일은 안전한 대한민국을 만드는 첫 걸음이 될 것이다. 박주민 의원이 대표 발의한 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 일부 개정법률안은 선체정밀조사가 특별조사위원회의 업무범위에 포함되지 않는 문제, 법 발효 시점과 특조위 구성 시점의 상이함으로 인한 충분한 조사 기간의 미비와 조사 시기와 종기에 대한 해석상의 논란, 특조위 조사활동의 독립성 보장의 부실 등에 대한 보완을 통해 세월호 참사의 진상규명에 한 걸음 더 다가서는 계기가 될 것이며 특조위의 활동이 무력화되지 않기 위해서 20대 국회에서 하루 빨리 통과되기를 촉구한다.

2. 간접고용 제한 및 고용형태에 따른 차별처우를 금지하는 근로기준법 개정

노동법상의 고용은 고용과 사용이 분리되지 않은 직접고용이 원칙이나 비용절감, 경영효율화를 내세워 간접고용이 무분별하게 남용되고 있는 것이 현실이다. 이로 인하여 노동법상의 사용자 책임 회피, 간접고용 노동자들의 노동3권 제한, 차별, 해고 남용 등의 수많은 노동법상의 문제와 분쟁을 야기하고 있다.

따라서 근로기준법을 개정하여 간접고용을 제한하고 고용형태에 따른 차별처우를 금지하는 규정을 신설해야 한다. 상시적 업무에 대하여 직업안정법이나 파견법에서 정하는 경우를 제외하고는 도급·위탁·용역·파견 등 어떠한 형태로도 제3자를 매개로 하여 근로자를 사용할 수 없도록 하고, 이를 위반하면 해당 근로자를 직접 고용한 것으로 의제하는 것이다. 이것은 이미 19대 국회에서 심상정, 은수미 의원 등이 법안으로 발의했었다.

1) 세월호 특별법 외 법안명 가나다순

정규직과 비정규직의 차별을 시정하고 나아가 간접고용의 확산을 막기 위해서 근본적으로 동일가치노동에 대한 동일임금지급 원칙이 확립되어야 한다. 같은 사업장에서 같은 일을 하고 있는데도 임금을 차별하여 지급하는 것은 일반적 도의관념에도 반하고 헌법상 평등원칙, 근로기준법상의 균등대우원칙에도 반한다. 따라서 근로기준법에 '동일가치노동 동일임금'의 원칙이 천명되어야 하고 이 원칙은 성별, 국적, 학력 및 고용형태에 상관없이 모두 적용되어야 한다.

비정규직의 확산과 차별 문제의 심각성에 대해서는 상당 부분 사회적 공감대가 형성되어 있다. 따라서 우선 간접고용을 제한하여 무분별한 남용을 막고 차별처우의 금지, 특히 야3당이 총선공약으로 제시한 동일가치노동 동일임금 원칙을 근로기준법에 명시하는 것부터 법 개정을 추진하여야 할 것이다.

3. 민주적인 대법원 구성을 위한 법원조직법 개정

대법관을 배경이 비슷한 고위법관 중에서 제청·임명하다 보니 상고심 재판에 사회의 다양한 가치를 반영하지 못하고 있다. 이러한 경향은 현 양승태 대법원장 하에서 더 강화되어 원세훈 전 국정원장의 공직선거법위반 등 사건을 비롯하여 사회적 관심이 컸던 사건들에서 번번이 13대0 만장일치의 보수적인 대법원 전원합의체 판결들로 나타났다. 또한 대법관 후보자 제청권과 법관 인사권이 대법원장에게 집중되어 있는 등 재판과 법원행정권력이 분리되어 있지 않다보니 법관들이 재판에서마저 법원행정권력의 눈치를 보는 경향을 보이고 있다. 이제는 정치권력으로부터의 독립보다 사법부 내부 권력으로부터의 독립이 더 문제되고 있는 것이다.

대법관을 증원하면 대법원의 과중한 업무 부담을 해소하는 동시에 다양한 배경과 경력을 가진 대법관을 임명할 여력이 생겨 대법관 구성의 다양성 확보까지 기대할 수 있다. 또한 대법관 정원의 일정 비율 이상은 판사나 검사 이외의 직에 있던 사람으로 구성하도록 법률에 규정하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 그리고 대법관후보추천위원회가 실질적인 추천기능을 수행하기 위해서는 대법원장의 영향권에서 벗어나도록 그 구성과 추천절차를 개선할 필요가 있다.

4. 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률 개정

북한이탈주민보호센터에서 조사를 받던 북한이탈주민이 자살을 하고, 조사 과정에서 감금과 폭행, 가혹행위, 회유와 협박 등을 당하였다는 폭로가 계속 나오고 있으며, 조사를 받으며 북한의 지령을 받고 위장탈북한 간첩이라고 자백하였던 북한이탈주민이 국가보안법위반죄로 기소되었으나 법원에서 무죄를 선고받는 등으로 보호신청을 한 북한이탈주민의 수용·조사와 관련한 인권 침해 논란이 끊임없이 제기되어 왔다. 보호대상자로 결정된 북한이탈주민을 수용하고 있는 하나원도 인권 침해의 논란에서 결코 자유롭지 아니하다.

이는 북한이탈주민보호센터나 하나원 모두 외부와는 철저히 단절된 시설이라는 공통의 문제를 갖고 있으면서, 특히 북한이탈주민보호법이 보호신청을 한 북한이탈주민에 대해 대공수사 전문기관인 국가정보원으로 하여금 최장 6개월 동안 수용한 상태에서 조사 및 보호 여부를 결정하도록 규정하고 있기 때문이다. 따라서 보호신청을 한 북한이탈주민에 대한 수용과 조사, 보호 여부 결정 등의 주체를 국가정보원장이 아닌 통일부장관으로 변경하고, 국가정보원 등 다른 기관의 조사가 필요한 경우에는 합동조사를 할 수 있도록 함과 동시에 위 합동조사시에는 북한이탈주민에게 형사소송법상 피의자와 동일한 지위를 부여하며, 북한이탈주민보호센터나 하나원에 수용되어 있는 북한이탈주민에게 외부와의 접견·교통 등을 원칙적으로 보장하는 등으로 현행 북한이탈주민보호법의 관련 규정을 개정할 필요가 있다.

5. 소비자 권리 강화를 위한 소비자집단소송제 도입

세계 주요 국가는 절차와 방식에 있어 다소 차이가 있기는 하지만 대부분 집단소송법제를 제도화하여 운영하고 있다. 그에 비해 우리나라는 1980년대 후반부터 집단소송에 대한 논의가 시작되었으나, 현재까지 현대형 소송에 대한 소비자들의 피해구제에 적합한 집단소송제는 도입되지 않고 있고, 소비자기본법에 제한적인 소비자단체소송 및 소비자집단분쟁조정제도와 증권분야에서의 집단소송제도를 운영하고 있을 뿐이다.

최근의 가슴기살균제 사건이나 폭스바겐 연비과장 사건 등에서 보는 바와 같이 공해소송, 제조물책임소송, 소비자소송 등 현대형 분쟁 유형의 경우에는 기존의 민사소송절차만으로는 소송절차의 비효율성을 제거하기에 적절하지 않고 새로운 분쟁 유형에 대한 국민의 재판받을 권리를 제약한다는 점에서 집단적인 분쟁 해결을 위한 절차는 반드시 필요하다고 할 것이며, 이러한 집단분쟁절차로 인해 소송경제를 확보하고 국민의 사법접근권을 증진시키는데 상당한 기여를 할 것으로 보인다.

6. 아동·청소년 인권법 제정

아동·청소년 인권법은 김상곤 전 경기도교육감이 재직 시 입법청원하는 등 여러 차례 주장되어 왔다. 아동·청소년의 인권의 문제는 단순히 학교만의 책임으로 볼 수 없다. 특히 최근에 학교 밖 학원에서 발생하고 있는 인권침해의 사안이나 크게 이슈화되고 있는 아동학대의 사례를 보면 더욱 그러하다. 그러므로 전국적 차원에서 아동·청소년의 인권을 보장할 수 있는 법률로서 학교에서뿐만 아니라 가정과 지역사회, 각종 시설 등에서 발생하는 아동·청소년의 인권문제를 전반적으로 보호할 필요가 있다. 이것은 아동·청소년이 우리 헌법이 요구하고 있는 민주시민으로서 성장할 수 있는 최소한의 장치인 것이다.

7. 중대재해기업처벌법

4·16 세월호 참사 이후 안전사회에 대한 인식이 제고되고 있다. 특히 사고에 대한 철저한

원인규명과 기업과 정부 책임자에 대한 제대로 된 처벌 없이 무조건적인 경제논리, 규제완화로 치닫는다면 되풀이되는 대형 사고를 막기 어렵다는 것이다. 기업과 정부가 더 이상 자신의 책무를 방기하지 않도록 사회적인 힘을 모아야 할 때다.

대부분의 대형 재난사고는 더 많은 이윤을 위해 위험을 무릅쓰거나 무시하는 기업과 그러한 기업을 관리 감독해야 할 행정 당국의 방관, 묵인으로 인해 발생한다. 그러나 현재 책임자에 대한 처벌은 너무도 미약한 수준에 그치고 있다. 이런 식이라면 기업이 사고를 예방하기 위해 최선의 조치를 다하리라고 기대하기가 매우 어렵다. 이런 상황을 바꾸기 위해서는 기업이 시민과 노동자의 생명과 건강을 침해하는 재난 사고를 일으킨 경우에 기업의 경영책임자와 공무원 및 기업 자체를 처벌할 수 있는 특별법이 필요하다는 주장이 힘을 얻고 있다. 이런 특별법이 있어야 기업의 경영책임자와 공무원을 실효성 있게 처벌할 수 있고, 기업 자체도 그 책임에 상응하게 처벌할 수 있다는 것이다. 책임의 크기에 합당한 엄중한 처벌이 이루어질 경우 우리 사회의 안전에 대한 인식은 획기적으로 개선될 수 있을 것이다.

8. 과거사 청산의 마침표를 찍기 위한 진실,화해를 위한 과거사정리기본법 개정

2010. 12. 진실화해위원회의 활동 종료 이후 현재까지 진화위법의 개정으로 진실화해위원회 활동의 결과를 입법이나 정책에 반영하거나 진화위 활동 중 시간과 조직의 한계로 미진했던 과거사 조사를 이어가고자 하였으나 번번히 무산되어 왔다. 진실화해위원회의 활동이 종료한 이후 한국사회의 과거사 청산은 정지되었고, 심지어 퇴행의 길을 걷고 있는 것이다. 따라서 김대중, 노무현 정부에서 진행된 과거사청산 작업의 마침표를 찍기 위해서는 진화위법의 개정이 필수적으로 전제되어야 한다. 미신청 피해자와 미조사 사건을 위하여 강화된 조사권을 갖는 과거청산 기구 설치와 피해자 구제를 위한 입법이 필요하며, 한국전쟁 전후 민간인 희생자에 대한 유골 발굴도 별도의 입법을 통하여 해결해야 할 것이다.

9. 차별금지법 제정

사회적 소수자는 일상적으로 억압과 폭력, 차별과 인권침해에 노출되어 있으나 한국에서 이를 방지하기 위한 일반법제는 국가인권위원회의 조직과 권한을 내용으로 하는 「국가인권위원회법」 이외에는 찾아보기 어렵다. 개별적으로 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 등이 제정되어 시행되고 있고 인종차별금지법안 등이 발의된 바는 있다. 유엔 국제인권조약기구들은 인종, 국적, 성적지향을 비롯하여 모든 차별금지사유를 명확히 명시한 포괄적 차별금지법을 신속히 채택할 것을 2007년 이래 한국 정부에 반복하여 권고하여 왔다. 그러나 차별금지법안이 제 17대 국회에서 폐기된 이후 법무부는 사실상 입법 추진을 중단하였고, 18대 국회에서 차별금지기본법안과 차별금지법안이 각각 제출됐으나 실질적으로 논의가 거의 이루어지지 않았다. 현실적으로 발생하고 있는 소수자에 대한 차별 문제를 가시화하고 이를 일반적으로 규

올하며 차별 방지 의무를 부과하고 규제절차를 규율하는 일반적인 차별금지법제의 제정이 시급한 실정이다.

10. 가계부채 경감 및 폭리행위와 과도한 채권추심 근절을 위한 채무자 희생 및 파산에 관한 법률 개정 등

우리나라 가계부채의 국내총생산(명목 GDP) 대비 비율은 2014년을 기준으로 할 때, 87%[1,295조원(가계 및 비영리단체 금융부채)/1,485조원} 또는 73%[1,089조원(가계신용)/1,485조원]에 달한다. 가처분소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(Debt Service Ratio)은 우리나라가 부채보유가구를 기준으로 하여 계층 별로 22%~28%²⁾로 서브프라임 위기 직전의 미국(16%~22%)³⁾보다 높은 수준이다. 더구나 부채보유 가구의 경우, 원리금상환부담률이 전 가구 평균으로 30.1%에 달하고 계층별로 26%~56%⁴⁾에 이르고 있어서 매우 심각한 양상을 보이고 있다. 가계부채가 이렇게 과도한 경우 국내 경제에 미치는 영향으로, 소비 위축, 성장률 하락, 인적자본 사장, 사회보장 비용 증가, 나아가 경제위기 발생 위험의 증가 등을 들 수 있다.

가계부채를 경감하기 위해서는 무엇보다 채무자의 희생 및 파산에 관한 법률을 개정하여 채무자들이 신속하게 가계부채(빚)에서 벗어나 경제적 회생을 할 수 있도록 도와야 한다. 더불어 이자제한법, 대부업법을 개정하여 고리대와 폭리를 근절해야 한다. 고리대를 허용함으로써 만연하는 금융기관, 대부업체의 과잉공급 요인을 제거해야 가계부채를 줄일 수 있으며 주택을 담보로 한 과잉대출 규제법을 제정하여 금융기관이 적절한 수준에서 대출하도록 유도를 해야 한다. 보증인 보호를 위한 특별법을 강화하여 선의의 보증인을 보호하고, 채권의 공정한 추심에 관한 법률의 개정으로 불법·강박적 채권추심에서 채무자의 기본적 인권을 보호하는 것도 가계부채문제와 관련한 농쳐서는 안 되는 점이라 할 것이다.

11. 테러방지법 폐지

테러방지법은 테러의 개념(제2조 제1호), 테러위험인물의 개념(제2조 제3호), 테러위험인물에 대한 “관련 정보 수집”, “추적” 등의 개념이 추상적, 포괄적이어서 불명확·모호한 문제가 있고 이는 결국 법집행자(국정원)의 자의에 따라 테러방지라고 하는 법 본래의 목적이 아닌 국내의 정치, 사회적 현안에 국정원이 광범위하게 개입할 수 있는 가능성이 열려 있게 되는 것이다. 그리고 테러방지법은 헌법상의 영장주의 원리, 적법절차 원리 등 통제의 원리를 비껴나 있다. 특히 테러위험인물에 대한 조치를 담은 제9조, 그 가운데에서도 제9조 제4항의 “대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 대테러조사 및 테러위험인물에

2) 전 가구, 소득 1분위 25.1%, 2분위 27.9%, 3분위 24.8%, 4분위 25.3%, 5분위 22.6%. 2015년 통계청, 가계 금융복지조사(패널)

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

4) 부채보유 가구, 소득 1분위 55.8%, 2분위 42.9%, 3분위 32.5%, 4분위 30.6%, 5분위 26.2%. 2015년 통계청, 가계금융복지조사(패널)

대한 추적“을 할 수 있다는 부분이 그러하다.

테러방지법은 그 내용적인 면에서나 국정원이 그동안 보여준 행태로 보나 결코 용납할 수 없는 법이다. 국민 누구라도 ‘테러위협인물’로 국정원에 의해 지정될 수 있고, 일단 지정이 되고나면 국정원은 개인의 모든 정보를 가져갈 수 있다. 테러방지법은 그 어떤 대안이 있을 수 없다. 오로지 폐기만이 답이다.

12. 성폭력처벌법과 아동법의 성폭력처벌규정을 형법으로 통합

현재 성폭력범죄는 형법 제2편 제32장인 ‘강간과 추행의 죄’의 장에 강간, 강제추행죄를 기본으로 규정하고 있고, 특별법인 성폭력처벌법에서 친족 성폭력, 장애인 성폭력, 만 13세 미만자에 대한 성폭력 등 특정 범주의 성폭력범죄를, 아동법에서 19세 미만자인 아동·청소년에 대한 성폭력범죄를 아동·청소년에 대한 성범죄의 일종으로 특별히 규정하고 있다. 연령별로 보았을 때 피해자가 19세 미만자인 사건은 주로 특별법인 성폭력처벌법과 아동법에 의하여, 성인인 사건은 형법에 의해서 규율되며, 연령 외에 친족, 장애, 재산범죄와의 결합 등 특별한 구성요건표지가 있는 경우 특별법의 적용을 받는 체계이다.

기본 형사법인 형법, 특별 형사법인 성폭력처벌법과 아동법에 성폭력범죄가 분산되어 규정되어 있어 성폭력범죄에 대해 체계적으로 규율되지 않고 있다. 또한 현재까지 입법 개선은 특별법 위주로만 이루어지고 있어, 성폭력범죄의 처벌에 관련된 실체법 규정들을 형법 제32장으로 흡수하여 정비할 필요가 있다. 성폭력처벌법과 아동법을 형법으로 흡수하여 체계를 정리하면서 장명을 ‘성적 자기결정권을 침해하는 죄’로 개정하고, 폭행·협박·위력을 강제수단으로 하여 사람을 강제추행하는 범죄를 성적 자기결정권을 침해하는 기본 범죄로 규정한다.

발제1. 민주주의의 복원을 위한 입법과제

- 사법개혁, 테러방지법

민주주의 회복을 위한 입법과제

- 사법개혁, 테러방지법 폐지

성창익

민변 사법위원회 위원장

1. 머리말

최근의 사회 전반적인 민주주의의 후퇴 현상은 사법 분야도 예외가 아니다. 재판과 수사를 맡은 주체에게서 다양성을 찾아보기 어렵고, 부당한 정치권력으로부터 인권과 민주주의를 수호하고자 하는 의지도 보이지 않는다. 사법제도적 측면에서는 개혁이 진전되기는커녕 오히려 그 동안 이룬 성과마저 되돌리거나 변질시키려는 시도가 이뤄지고 있다. 급기야 지난 19대 국회 중반에는 인권침해적인 테러방지법이 통과되어 국민들은 국정원의 광범위한 감시 하에 놓이게 되었다. 이에 사법작용에 다양성을 부여하고 시민의 감각을 불어넣음으로써 사법의 민주화를 실현하고 국가권력에 대한 민주적 통제를 강화함으로써 인권을 보호할 필요가 있다.

민변은 그 실천방안으로서 '2016 한국사회의 개혁과 입법과제' 중 사법 분야 과제로 수사기관 개혁, 법원내부 개혁, 형사사법절차 개혁을 제시하였다. ①수사기관 개혁과제로는 독립적 공직비리 수사전담기구 신설 및 특별감찰관 제도 개선, 검경 수사권 조정 및 수사권과 기소권의 분리, 법무행정의 전문화와 탈검찰화, 부패범죄특별수사단 및 공안부 폐지, 검사평가제 및 감찰제도 강화, 형사공공변호인 제도 도입, 지방검사장 직선제 도입, 자치경찰제 등을, ②법원내부 개혁과제로는 상고심 제도 개선, 법조일원화 제도 정착 및 법관 선발의 공정성 확보, 법관인사제도 개선, 재판과 법원행정의 분리, 전관예우 폐해의 근절 등을, ③형사사법절차 개혁과제로는 국민참여재판 확대, 재정신청제도 개선, 증거개시제도 개선, 검사 작성 피의자신문조서의 증거능력 제한, 피의자 진술의 영상녹화 의무화, 공개재판의 녹음 의무화 등을 제안하였다. 아울러 국정원에게 무소불위의 권력을 주고 국민의 인권을 위축시키는 테러방지법을 폐지할 것을 제안하였다.

이하에서는 그 중에서 대법관 구성 다양화를 통한 대법원 개혁, 국민참여재판 확대, 독립적 공직비리 수사전담기구의 신설, 재정신청제도 개선, 테러방지법의 폐지에 관하여 살펴본다.

2. 사법개혁

가. 대법관 구성 다양화를 통한 대법원 개혁

우리나라의 대법원은 매년 경력이 비슷한 고위법관 출신 위주로 대법관이 구성되어 사회의 다양한 가치와 이념을 상고심 재판에 충분히 반영하지 못하여 왔다. 이러한 대법관 구성의 획일성은 현 양승태 대법원장하에서 더 강화되어 원세훈 전 국정원장의 공직선거법위반 등 사건을 비롯하여 사회적 관심이 컸던 사건들에서 번번이 13대0 만장일치의 보수적인 대법원 전원합의체 판결들로 나타났다.

이에 사회의 다양한 가치와 이념을 상고심 재판에 반영할 수 있도록 대법관 구성에 다양성을 부여하는 방향으로 대법원 개혁이 필요한 상황이다. 아울러 대법관 1인당 사건부담을 줄여 대법원의 권리구제 기능을 향상시킬 필요도 있다.

현재의 대법관 구성의 획일성은 대법원장의 대법관 후보자 제청권 행사가 관료적 법관인사권 행사의 틀을 못 벗어나는 데 크게 기인한다는 점을 고려할 때 궁극적으로는 대법원장의 대법관 후보자 제청권을 폐지하고 대법관을 대통령이 국회 가중다수의 동의를 얻어 임명하거나 국회에서 대법관을 선출하는 식으로 대법관 임용방식을 바꾸는 것을 고려할 필요가 있다. 다만 이는 헌법개정사항이므로 중장기 과제로 두고 우선 법원조직법과 대법관후보추천위원회 규칙을 개정하여 대법원장의 대법관 후보자 제청권이 민의를 반영하여 합리적으로 행사되도록 견제하는 장치를 마련할 필요가 있다.

현재 대법원장이 제청할 대법관 후보자의 추천을 위하여 법원조직법 제41조의2에 따라 대법원에 대법관후보추천위원회를 두고 있으나 그 위원 10인 중 적어도 6인을 대법원장의 우호세력으로 채울 수 있고 대법원장이 심사대상자나 피천거인을 제시할 수 있어 대법원장의 의중에 따라 대법관 후보자가 추천되고 있는 것이 현실이다. 대법관후보추천위원회가 실질적인 추천기능을 수행하기 위해서는 대법원장의 영향권에서 벗어나도록 그 구성과 추천절차를 개선할 필요가 있다. 대법관후보추천위원회의 위원 중 대법원장이 위촉하도록 되어 있는 '학식과 덕망이 있고 각계 전문 분야에서 경험이 풍부한 사람으로서 변호사 자격을 가지지 아니한 사람 3명'을 국회에서 추천하는 것으로 법원조직법을 개정하면 대법관 후보 추천과정의 민주적 정당성이 좀 더 확보될 것이다. 그리고 대법원장이 임명하는 위원 중 '대법관 아닌 법관 1명'도 각급 법원의 판사회의에서 추천한 사람 중에서 선정하는 것이 일반 법관들의 의사를 조금이라도 반영하는 방법이 될 것이다. 대법원장이 추천위원회에 심사대상자나 피천거인을 제시할 수 있게 한 대법관후보추천위원회 규칙 제7조는 삭제하고, 비공개로 후보를 천거하도록 한 위 규칙 제6조 제2항은 후보자 검증의 공론화에 걸림돌이 되므로 삭제할 필요가 있다.

나아가 대법관 구성의 다양화를 좀 더 확실히 실현하기 위하여 대법관 정원의 일정 비율 이상은 판사나 검사 이외의 직에 있던 사람으로 구성하도록 법률에 규정하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다.

한편 대법관 1인당 사건부담을 줄여 대법원의 권리구제 기능을 향상시키기 위해서는 법원조직법을 개정하여 대법관을 대폭 증원할 필요가 있는데, 대법관 수가 늘어나면 다양한 배경과 경력을 가진 대법관을 임명할 여력이 더 생겨 대법관 구성의 다양성 확보에도 도움이 될 것이다.

현재 대법원은 대법원의 사건 부담을 줄이기 위하여 대법원과 별도로 상고법원을 설치하는 방안을 추진하고 있으나, 상고법원은 세계적으로 유례를 찾기 힘든 제도로서, 헌법상 최고법원인 대법원으로부터 재판받을 권리를 침해할 뿐만 아니라, 대법원으로서의 특별상고 제도에 의하여 사실상 4심제로 운영될 수 있어 국민의 소송비용 부담 증가를 초래할 가능성이 크다. 또한 최종심을 맡는 상고법원 판사까지 국회 동의 없이 대법원장이 임명할 수 있게 되어 사법부의 민주적 정당성은 약화되는 반면 관료주의는 심화되어 상고심 재판에 다양한 가치관이 반영되기가 더욱 어려워진다. 따라서 대법원의 사건 부담 완화는 상고법원 창설이 아니라 대법관 증원에 의하여 해결하는 것이 타당하다.

나. 국민참여재판 확대

2008. 1. 1.부터 '국민의 형사재판 참여에 관한 법률'이 시행되어 국민참여재판이 도입되었다. 국민참여재판은 사법의 민주적 정당성 강화, 사법에 대한 국민의 신뢰제고, 재판에 있어 다양한 가치관과 상식의 반영 등을 목적으로 한다. 아울러 국민참여재판은 검찰의 무리한 수사과 기소에 대하여 일반 국민의 상식으로 이를 통제할 수 있는 유력한 방안이기도 하다. 대법원 산하 사법개혁위원회는 2004. 11. 15. 국민참여재판에 대하여 우선 1단계 국민사법참여제도를 고안·실시하여 그 시행성과를 실증적으로 분석한 후 우리나라에 적합한 완성된 국민사법참여제도를 설계하여 2012년부터 국민의 사법참여가 실질적으로 보장되는 완성된 제도를 시행하는 것을 목표로 하는 것을 건의하였다.

그러나 2012년이 지난 현재도 주로 합의부 관할 사건인 일부 사건에 대하여만 국민참여재판이 허용되고 있고, 배심원 평결에는 기속력이 인정되지 않고 있다. 또한 법 제9조 제1항 제4호에 '그 밖에 국민참여재판으로 진행하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우'와 같은 추상적이고 모호한 사유를 두어 법원이 국민참여재판을 배제할 수 있도록 하고 있다. 국민참여재판의 최종적 형태를 가다듬어야 할 책임이 있는 법무부는 오히려 19대 국회에서 국민참여재판의 대상사건을 축소하고 검사에게 국민참여재판 배제신청권을 부여하는 등의 개악된 법 개정안을 제출하였다가 그 개정안이 19대 국회 종료로 폐기되기도 하였다.

관료사법이 국민들로부터 불신받는 현실에서 사법의 민주적 정당성과 신뢰를 높이기 위하여 국민의 형사재판 참여는 확대될 필요가 있다. 또한 유무죄 판단에서 직업법관의 판단이 다양한 시민들로 구성된 배심원의 판단보다 반드시 객관적이고 우월하다고 볼 수 없다는 점에서 국민참여재판을 선택할 피고인의 권리는 보장되어야 한다.

따라서 궁극적으로 모든 사건에 대하여 피고인에게 국민참여재판을 선택할 권리를 부여하고 배제사유는 명확한 기준에 의하여 엄격히 제한하여야 한다. 배심원 평결의 기속력도 확대할 필요가 있다. 특히 배심원의 의견이 전원일치하는 경우에는 기속력을 인정할 필요가 있다. 한편으로 유죄 인정에 신중성과 객관성을 담보하기 위하여 배심원의 수를 늘릴 필요가 있다. 현재 배심원수를 5인까지 가능하도록 한 법 제13조 제1항 단서는 합리적인 토론과 설득에 의한 평결과정의 중요성에 비추어볼 때 타당성이 없다. 아울러 많은 시간과 비용이 소요되는 국민참여재판의 실효성을 높이기 위해서는 적어도 배심원 전원일치 무죄평결로 무

죄가 선고된 사건의 경우에는 사실오인을 이유로 한 검사의 항소를 제한할 필요가 있다.

다. 독립적 공직비리 수사전담기구의 신설

원세훈 전 국정원장의 공직선거법위반 등 사건 수사에서 보듯이 고위공직자와 관련된 사건에 대해 검찰이 실제적 진실을 규명하는 데는 구조적 한계가 있고 공정성을 확보하기도 어렵다. 대형 부정비리 사건을 주로 담당하였던 대검 중수부는 살아있는 권력에 대하여는 관대한 반면 지나간 권력에 대하여는 피의사실 공표라는 수단까지 동원해가며 무리한 수사를 한다는 비난을 면치 못하다가 결국 폐지되었다. 최근 신설된 부패범죄특별수사단도 규모나 상설성에서 차이가 있을 뿐 대검 중수부와 본질적으로 다를 게 없다.

또한 최근의 법조 비리사건에서처럼 검찰은 검찰 관련 부정비리 사건에 대하여는 매년 미온적으로 대처하여 제 식구 감싸기라는 비난을 자초하여 왔다.

정치적 중립성이나 이해관계 충돌, 공정성 등이 문제되는 사건의 수사를 위하여 2014. 3. 18. '특별검사의 임명 등에 관한 법률'이 제정되어 소위 상설특검제도가 도입되었으나 이법에 따른 특별검사는 사실상 종전의 한시적 특별검사와 다를 게 없다. 상설특검제도의 목적은 특별검사가 임명되어 상시적·전문적으로 부정부패사건·권력형 비리사건을 수사하고 검찰의 권한남용을 통제하는 것이기 때문에 특별검사의 평소의 활동이 매우 중요하다. 그러나 현재 시행되는 상설특검제도의 특별검사는 특정한 사건이 발생한 이후 국회가 특검 수사가 필요하다고 의결한 경우나 법무부장관이 특검 수사가 필요하다고 판단한 사건인 경우에만 국회에 설치된 특별검사후보추천위원회가 두 명의 후보를 추천하고 그 중에 한명을 대통령이 임명하도록 되어있어 현실에서 그 목적대로 전혀 작동하지 않고 있다.

참여정부 시절 고위공직자의 직무관련 부정부패 사건에 대한 엄정한 수사과 기소를 위해 고위공직자비리조사처(이하 '고비처')의 설치가 추진되었다가 검찰의 반발과 독립성 확보방안에 대한 이견 등으로 무산된 바 있다. 그러나 앞서 본 바와 같이 검찰이 고위공직자에 대한 수사에 구조적 한계를 보이고 있고 현 상설특검제도는 그 기능을 발휘하지 못하고 있는 만큼 문제점을 보완하여 고비처와 같은 독립적이고 상설적인 공직비리 수사전담기구를 설치할 필요가 있다.

고비처가 고위공직자 부패 및 권한남용 통제, 검찰권한에 대한 견제 등의 역할을 충실히 할 수 있기 위해서는 무엇보다도 정치적 외압에 흔들리지 않도록 업무상 독립 및 조직상의 독립성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 입법, 사법, 행정 어디에도 속하지 않는 독립기구로 설치할 필요가 있다. 고비처장은 독립성과 민주적 정당성을 확보하기 위하여 국회가 추천하는 위원들로 구성된 별도의 고비처장 추천위원회에서 추천하고 국회의 인사청문회를 거쳐 대통령이 임명하는 것이 바람직하다.

고비처의 수사대상으로는 일반적으로 고위공직자로 인식되고 부패 및 권한남용의 가능성이 큰 공직자와 친족을 포괄할 필요가 있다. 재직 중에 행한 범죄행위와 관련해서는 전직 고위공직자도 수사대상이 되어야 한다. 공직자 비리를 수사하기 위한 기구이므로 대상범죄는 원

칙적으로 직무와 관련된 범죄로 한정하는 것이 바람직하다. 다만 고비처장을 비롯한 고비처 내의 고위공직자와 그 친족의 범죄행위는 일반 수사기관의 수사대상이 되도록 함으로써 서로 견제할 수 있도록 해야 한다.

라. 재정신청제도 개선

기소독점주의에 의해 공소권을 독점하고 있는 검사에게 공소제기에 대한 재량까지 부여하는 것은 검사의 독선 내지 자의를 허용하는 결과가 되고, 정치적 영향력을 배제할 수 없는 위험이 있어 기소편의주의의 규제장치로 재정신청 제도가 필요하다. 그런데 현행 형사소송법 제260조 제1항은 재정신청 대상을 고발사건인 경우 형법 제123조 내지 제126조의 죄로 한정하고 있다. 그러나 사회적으로 수사할 필요가 있는 주요 사건의 경우 대부분 고발로 수사가 착수됨에도 이에 대해 검사가 불기소처분을 할 경우 그에 대한 통제장치가 없다. 특히 피해자가 없거나 불특정 다수인 국가기관의 권한남용, 부정부패, 징경유착 등 권력형 비리범죄, 화이트칼라 범죄, 기업범죄의 경우 사건이 중요한 만큼 정치권력의 영향이 미칠 가능성이 높고 검사의 자의적인 불기소 우려가 높다. 이와 같은 문제점을 해소하고 재정신청제도의 실효성을 확보하기 위해 재정신청 대상을 불기소처분된 모든 고발 사건으로 확대하는 것이 타당하다.

한편 개정된 형소법은 공소유지 담당자를 검사가 아닌 변호사 중에서 지정하도록 하고 있었고, 이는 사법제도개혁추진위원회가 국회에 제출한 형소법 개정안도 마찬가지였으나 국회심의과정에서 검사로 변경되었다. 그 결과 재정신청에 따라 공소제기결정이 내려진 사건에 관하여 검찰이 불기소처분을 내린 부서에 다시 배정하거나 구형을 하지 않거나 무죄를 구형하는 등 그 공정성을 담보하기 어렵고, 재정신청제도가 검찰의 기소권 남용 통제장치로서 실질적으로 기능하는 데 미흡하다는 문제점이 있다. 따라서 형사소송법 제262조를 개정하여 재정신청에 따라 법원이 공소제기결정을 하는 경우 그 자체로 그 사건에 관하여 공소가 제기된 것으로 간주하고, 공소유지 담당자는 법원이 지정하는 변호사로 하는 것이 타당하다.

3. 테러방지법 폐지

야당의원들의 장기간의 필리버스터에도 불구하고 2016. 3. 2. ‘국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법’(이하 ‘테러방지법’)이 국회 본회의를 통과하였고 그 다음 날 바로 공포되었다.

당시 국회의장은 “북한 등으로부터의 구체적인 테러 위협 정보”가 있음에도 이 법의 국회 처리가 지연되는 것은 ‘비상사태’라고 하면서 본회의에 직권상정하였으나, 그러한 테러 위협은 확인되지도 않은 일방적 첩보였을 뿐만 아니라 국회법 제85조 제1항의 직권상정요건인 ‘전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태’라고 할 만한 급박한 상황도 아니었기 때문에 직권상정요건을 충족하지 못한 것이었다.

테러방지법은 이와 같은 입법과정뿐만 아니라 내용적으로도 위헌적인 요소가 너무 많다.

첫째, 국민의 자유와 권리를 제한하는 법은 명확해야 함에도 테러방지법상의 테러(제2조 제1호), 테러위협인물(제2조 제3호), 대테러활동(제2조 제6호), 대테러조사(제2조 제8호) 등의 개념은 추상적이고 포괄적이어서 법집행자(국정원)가 자의적으로 해석하여 권한을 남용하고 테러방지라고 하는 본래의 목적이 아닌 국내의 정치, 사회적 현안에 광범위하게 개입할 수 있는 여지를 남기게 되었다.

둘째, 국정원에 의하여 테러위협인물로 지정되기만 하면 제9조에 따라 ①출입국·금융거래 및 통신이용 등 관련 정보 수집과 금융거래 지급정지 등의 조치, ②위치정보, 개인정보수집 ③추적 등을 당하게 되고, 부칙 제2조에 따른 관련법의 개정으로 통신제한조치, 특정금융거래정보의 제공이 가능하게 되었다. 이는 국민의 자유와 권리의 부당한 침해를 막기 위한 헌법상의 영장주의(헌법 제12조 제3항)를 심각하게 침탈하는 것이며, 대테러조사 등에 대하여 피조사자가 행사할 수 있는 권리나 절차보장이 전혀 없어 적법절차의 원칙에도 반한다.

셋째, 이 법은 국가테러대책위원회, 대테러센터, 관계기관의 전담조직의 구성·운영, 대테러 인권보호관의 자격, 임기 등 운영에 관한 사항 등을 시행령에 일임하고 있어 헌법상의 포괄위임금지원칙에도 위배된다. 시행령을 통해 국정원은 테러방지를 명분으로 지역 테러대책협의회, 공항·항만 테러대책협의회 의장까지 맡아 국가행정체계 전반에 개입하고 권한을 확대할 기회를 가지게 되었다. 심지어 시행령은 법률의 근거도 없이 민간에 대한 군부대 투입까지 가능하도록 규정하였다. 반면에 1명뿐인 대테러 인권보호관은 그 권한과 지원조직도 불분명하여 인권보호와 국정원에 대한 통제기능을 기대하기 어렵다.

911테러 이후 테러 방지를 위하여 제정되었던 미국 애국법(Patriot Act)도 인권침해 논란으로 폐지된 바 있는데도, 테러 방지에 특별한 문제점을 보이지 않았던 우리나라에서 인권침해적인 테러방지법을 지금에 와서 도입하는 것은 국정원의 권한 확대를 의도한 것으로밖에 볼 수 없다. 테러방지법은 신속히 폐지되어야 하고, 그 법과 함께 제정하려고 하였던 '국가 사이버테러 방지 등에 관한 법률안' 역시 폐기되어야 한다.

4. 맺는말

사법작용은 시민과 유리되어 군림하는 것이 아니라 시민의 감각에 맞추어 생각하고 시민이 참여할 수 있는 길을 열어놓아야 신뢰를 얻을 수 있다. 아울러 권력에 대한 시민의 민주적 통제는 아무리 강조해도 지나치지 않다. 민변이 제안한 개혁과제들이 입법자들에 의하여 진지하게 고려되어 이러한 목표들을 이루어 나가는 데 도움이 되기를 기원한다.

발제2. 인권 보장을 위한 입법과제

- 차별금지법

인권보장을 위한 입법과제: 차별금지법

조혜인

민변 소수자인권위원회

1. 기존 입법 추진 경과와 현행법 상황

차별금지법은 참여정부의 국정과제 중 하나인 「국민통합과 양성평등의 구현」을 위해 그 제정이 추진되었다. 2006년 국가인권위원회가 차별금지법안 권고안을 마련하였고, 2007년 법무부가 차별금지법안을 발의하였다. 그러나 위 법무부의 발의안은 재계와 일부 보수개신교계의 반대로 애초 입법예고된 안에서 7개의 차별금지사유가 삭제되는 등 크게 후퇴한 안으로서 인권·시민사회의 반대에 부딪혀 입법되지 못 하였다. 그 후 18대, 19대 국회에서 몇 개의 차별금지법안이 발의되었으나 보수개신교계의 반대 등을 이유로 논의가 2007년 당시에서 더 진전되지 못 한 채 철회되거나 임기만료로 폐기되어 20대 국회에 이르렀다(기존 입법 추진 경과에 대한 자세한 내용은 별첨2. 참조).

현재 한국에 차별을 일반적으로 금지하는 법률은 제정되어 있지 않다. 다만 「장애인 차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」과 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 등의 개별적 차별금지법이 제정되어 시행되고 있으며, 「국가인권위원회법」에 평등한 침해의 차별행위에 대한 국가인권위원회의 구제절차가 규정되어 있는 수준이다. 이에 따라 장애 등 일부 차별금지사유를 제외하고는 차별행위가 발생하였을 때 명시적인 구제절차를 밟을 수 있는 방법은 국가인권위원회에 대한 진정을 통한 구제에 그쳐, 소송 등 그 밖의 국가기관을 통한 구제절차 마련이나 국가기간에 대한 차별예방의무의 부과 등이 입법적 흠결로 남아 있다. 유엔 국제인권조약기구들은 인종, 국적, 성적지향 등을 비롯하여 모든 차별금지사유를 명확히 명시한 포괄적 차별금지법을 신속히 채택할 것을 2007년 이래 반복하여 한국 정부에 권고하여 왔다. 2015. 11. 유엔 자유권위원회 또한 명시적으로 삶의 모든 영역을 다루면서, 인종, 성적지향 및 성별정체성을 근거로 한 차별을 포함한 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 형태의 포괄적 차별금지법을 채택할 것을 권고하였다⁵⁾(그동안 차별금지법 제정과 관련하여 대한민국이 받아들인 권고들의 자세한 내용은 별첨2. 참고).

2. 쟁점의 정리

그동안 차별금지법과 관련하여 주되게 논의되어온 쟁점은 가. 명시된 차별금지사유로 규정될 항목, 나. 차별로 규율한 행위 및 경우, 다. 구제절차와 실효성 확보 등 크게 세 가지이다. 나아가 최근 혐오표현 규제와 관련하여 차별금지법에 관련 조항을 담는 방안이 논의되

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

고 있는데, 이 쟁점은 토론에서 별도로 살펴보기로 한다.

(1) 차별금지사유 항목과 관련하여서는 「국가인권위원회법」 및 위에서 언급한 2009년 유엔 사회권규약위원회의 권고가 일용 기준이 될 수 있는데, 즉 「국가인권위원회법」 제2조 제3호에 열거된 사유⁶⁾ 및 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조 제2항에 명시된 사유⁷⁾, 그리고 사회권규약위원회의 “일반논평 제20호”에서 ‘기타의 신분’으로 적시한 사유들⁸⁾을 기초로 한국 사회의 차별 현실에 맞추어 이를 수정·보완할 필요가 있다. 특히 지난 국가인권위원회의 제정 권고에 따른 2007년 차별금지법 입법 논의 과정에서 성적 지향이 항목에서 삭제되어 큰 논란이 되었는데, 성적 지향과 성별 정체성은 이미 국제적으로 반드시 명시해야 할 차별금지사유로 위치지어지고 국내적으로도 이를 이유로 한 억압과 차별이 중대하다는 점에서 반드시 삽입될 필요가 있다. 또한 고용형태나 학력, 언어, 전과, 병력(病歷)에 따른 차별이 인권과 생존의 차원에서 심각하게 제기되고 있는 현실에 비추어 이러한 차별 사유들 역시 차별금지법에 명시하여야 한다.

(2) 차별로 규율할 사항은 1) 고용 등의 영역에서 합리적 이유 없이 차별금지사유를 이유로 특정 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제·거부하거나 불리하게 대우하는 행위, 2) 의견상 중립적인 기준을 적용하였으나 특정 개인이나 집단에게 불리한 결과를 초래하는 간접 차별 등 이미 「국가인권위원회법」에서 평등권 침해의 차별행위로 규정하고 있는 사항 뿐만 아니라, 3) 차별금지사유를 이유로 특정 개인 및 집단에 대하여 신체적·정신적 고통을 주는 괴롭힘, 4) 차별의 표시·조장 광고 행위 역시 해외 입법례와 한국 현실에 비추어 반드시 포함될 필요가 있다. 한편 어느 하나의 차별금지사유로만으로는 차별이 아닌 것으로 보이나 수 개의 차별금지사유가 복합적으로 작용해서 결국 수 개의 차별금지사유를 동시에 고려하였을 때만 차별로 파악될 수 있는 이른바 5복합 차별 역시 차별로 규정하여 차별 규율의 흠결이 없도록 할 필요가 있다.

(3) 구제절차와 실효성 확보와 관련하여서는 국가인권위원회에 대한 진정 절차를 통해 1차적으로 구제를 피하고, 국가인권위원회의 권고 등을 이행하지 않을 경우 소송을 지원하며, 차별행위의 중지 등을 명하는 임시조치나 차별행위의 시정을 명하는 적극적 조치를 법원이 할 수 있도록 하고, 악의적인 차별행위의 경우 손해배상액을 일정 비율 이내로 가액할 수 있도록 하여 예방과 실질적 구제를 꾀할 필요가 있다. 이외에도 구제절차와 관련하여 입증책임의 배분, 정보공개 의무 부과, 진정 등을 이유로 한 불이익 처우의 금지 문제 등이 쟁점이 되고 있다.

3. 제정 방향

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

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

8) 장애, 나이, 국적, 혼인 및 가족 상태, 성적 지향 및 성별 정체성, 건강 상태, 거주 장소, 경제적·사회적 상황

가. 차별금지사유 및 차별의 규정

차별금지법은 차별금지에 관한 기본법이자 일반법이므로 「국가인권위원회법」, 「경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약」, 사회권규약위원회의 “일반논평 제20호” 등을 바탕으로 한국의 차별 현실에 맞추어 구체성과 포괄성을 담을 필요가 있다.

제정안
<p>제3조(차별의 범위) ① 이 법에서 차별이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 또는 경우를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 합리적인 이유 없이 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 및 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력, 고용형태, 사회적 신분 등(이하 “성별등”이라 한다)을 이유로 다음 각 목의 어느 하나의 영역에서 특정 개인이나 집단을 분리·구별·제한·배제·거부하거나 불리하게 대우하는 행위 <ol style="list-style-type: none"> 가. 고용(모집, 채용, 교육, 배치, 승진·승급, 임금 및 임금외의 금품 지급, 자금의 융자, 정년, 퇴직, 해고 등을 포함한다) 나. 재화·용역 등의 공급이나 이용 다. 교육기관의 교육 및 직업훈련 라. 법령과 정책의 집행 2. 외견상 성별등에 관하여 중립적인 기준을 적용하였으나 그에 따라 특정 집단이나 개인에게 합리적인 이유 없이 불리한 결과가 초래된 경우 3. 성별등을 이유로 한 괴롭힘 [제2조(정의) “괴롭힘”이란 개인이나 집단에 대하여 존엄성을 해치거나, 수치심·모욕감·두려움을 야기하거나 적대적·위협적·모욕적인 분위기를 조성하는 등의 방법으로 신체적·정신적 고통을 주는 일체의 행위를 말한다.] 4. 합리적인 이유 없이 성별등을 이유로 특정 개인이나 집단에 대한 분리·구별·제한·배제·거부 등 불리한 대우를 표시하거나 조장하는 광고(통상적으로 불리한 대우를 조장하는 광고효과가 있는 것으로 인정되는 행위를 포함한다)를 직접 하거나 그러한 광고를 허용·조장하는 행위 <p>② 2가지 이상의 성별등 차별사유가 중첩적·교차적으로 작용한 결과로 발생한 전향의 행위 또는 경우는 복합차별로서 이 법에서 금지하는 차별로 본다.</p> <p>제4조(차별금지의 예외) ① 제3조에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 차별로 보지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우 2. 현존하는 차별을 해소하기 위하여 특정한 개인이나 집단을 잠정적으로 우대하는 행위와 이를 내용으로 하는 법령의 제정·개정 및 정책의 수립·집행

나. 영역별 차별금지 유형의 구체화

일반 조항만으로는 차별금지의 구체성을 담보할 수 없으므로 고용, 재화·용역·교통수단·상업시설·토지·주거시설·의료서비스·문화 등의 공급이나 이용, 교육기관의 교육기회 및 교육내용, 참정권 등 행정서비스 및 수사·재판상의 차별예방을 위한 조치, 차별금지사유를 이유로 한 괴롭힘 금지 등 영역별 차별금지 유형을 구체화할 필요가 있다.

제정안

제11조(모집·채용상의 차별금지) 사용자는 모집·채용을 할 때에 다음 각 호의 어느 하나의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 성별등을 이유로 모집·채용의 기회를 주지 아니하거나 제한하는 행위
2. 모집·채용 광고 시 성별등을 이유로 한 배제나 제한을 표현하는 행위
3. 서류지원 및 면접 시 직무와 관련 없는 성별등의 정보를 제시요구하거나 채용 시 성별등을 평가 기준으로 하는 행위
4. 채용 전에 응모자에게 건강진단을 받게 하거나 건강진단 자료 제출을 요구하는 행위

다. 구제 절차 및 실효성 확보

구제 절차와 그 실효성 확보에 관해서는 국가인권위원회 진정 절차를 제기할 수 있도록 하고, 피진정인이 국가인권위원회의 결정에 불응하고 사안이 중대한 경우 국가인권위원회가 해당 사건의 소송을 지원할 수 있도록 하며, 법원은 피해자의 청구에 따라 시정을 위한 적극적 조치 및 손해배상 등의 판결을 할 수 있도록 하고, 차별행위가 악의적으로 인정되는 경우 손해액의 일정 배수에 이르는 별도의 배상금을 지급하도록 하며(징벌적 손해배상), 차별에 해당하는 행위가 있었다는 사실의 입증책임은 차별을 당했다고 주장하는 자가 부담하되 그 행위가 차별이 아니라거나 정당한 사유가 있었다는 점의 입증책임은 차별을 받았다고 주장하는 자의 상대방이 부담하도록 하고, 구제절차에서 진정 등을 하였다는 이유로 사용자 등이 불이익한 조치를 하지 못하게 규정할 필요가 있다.

제정안

제37조(소송지원) ① 국가인권위원회는 차별행위로 인정된 사건 중에서 피진정인이 위원회의 결정에 불응하고 사안이 중대하다고 판단하는 경우에는 해당 사건의 소송을 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 소송을 지원하기 위한 요건 및 절차 및 지원의 내용 등은 대통령령으로 정한다.

제38조(법원의 구제조치) ① 법원은 이 법에 의해 금지된 차별행위에 관한 소송 제기 전 또는 소송 제기 중에 피해자의 신청으로 피해자에 대한 차별이 소명되는 경우에는 본안 판결 전까지 차별행위의 중지 등 그 밖의 적절한 임시조치를 명할 수 있다.

② 법원은 피해자의 청구에 따라 차별행위의 중지, 원상회복, 임금 등 근로조건외 개선, 그 시정을 위한 적극적 조치 등의 판결을 할 수 있다.

③ 제2항과 관련하여 법원은 차별행위의 중지, 원상회복, 그 밖에 차별시정을 위한 적극적 조치가 필요하다고 판단하는 경우에는 그 이행 기간을 정하여 이행하도록 명하고, 이행기간까지 이행하지 아니하는 경우에는 늦어진 기간에 따라 일정한 배상을 하도록 명할 수 있다. 이 경우 「민사집행법」 제261조를 준용한다.

제39조(손해배상) ① 이 법을 위반하여 타인에게 손해를 가한 자는 그 피해자에 대하여 손해배상의 책임이 있다. 다만, 차별행위를 한 자가 고의 또는 과실이 없음을 증명하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 이 법을 위반한 행위로 재산상 손해가 발생한 것은 인정되나, 차별행위 피해자가 재산상 손해를 입증할 수 없을 경우에는 차별행위를 한 자가 그로 인하여 얻은 재산상 이익을 피해자가 입

제정안

은 재산상 손해로 추정한다.

③ 법원은 제2항에도 불구하고 차별행위의 피해자가 입은 재산상 손해액을 입증하기 위하여 필요한 사실을 입증하는 것이 해당 사실의 성질상 곤란한 경우에는 변론 전체의 취지와 증거조사의 결과에 기초하여 상당한 손해액을 인정할 수 있다.

④ 이 법에서 금지한 차별행위가 악의적인 것으로 인정되는 경우, 법원은 차별행위를 한 자에 대하여 제3항에서 정한 재산상 손해액 외에 손해액의 2배 이상 5배 이하에 해당하는 배상금을 지급하도록 판결할 수 있다. 다만, 배상금의 하한은 500만원 이상으로 한다.

⑤ 제4항에서 악의적이란 다음 각 호의 사항을 고려하여 판단하여야 한다.

1. 차별행위의 고의성
2. 차별행위의 지속성 및 반복성
3. 차별피해자에 대한 보복성
4. 차별 피해의 내용 및 규모

제40조(입증책임의 배분) ① 이 법률과 관련한 분쟁해결에 있어서 차별에 해당하는 행위가 있었다는 사실은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자가 입증하여야 한다.

② 제1항에 따른 차별행위가 이 법에서 금지하는 차별행위가 아니라거나 그 행위에 정당한 사유가 있었다는 점은 차별행위를 당하였다고 주장하는 자의 상대방이 입증하여야 한다.

(하략)

4. 보론 - 혐오표현의 규제 문제

최근 소수자에 대한 혐오표현 문제가 심각한 사회문제로 인식되면서 규제방안에 대한 논의가 이루어지고 있다.⁹⁾ 최근의 국내 연구들은 혐오표현 문제를 해결하기 위해서는 법적 규제뿐만 아니라 교육·홍보·연구와 정책마련 등을 포함한 종합적인 접근을 하고 규제방식 또한 형사, 민사, 행정, 비사법적 구제수단 등 다각화하여야 한다는 점에 관점을 같이 한다. 특히 혐오표현 중 '집단에 대한 차별, 적의, 또는 폭력을 선동하는 증오고취 행위'를 '차별선동' 또는 '증오선동' 등으로 규정하면서 이러한 증오선동은 일반적인 차별과 혐오의 의사표시와는 그 청자, 의도성, 해악성의 내용과 정도 등에서 크게 차이가 난다는 점에서 두 유형을 구별하고 규제에 관해서도 기준과 방법을 차등적으로 검토하고 있다(이하에서는 전자의 유형을 '증오선동', 후자의 유형을 '일반적인 혐오의 의사표시'로 통칭함). 이에 따라 혐오표현을 형사범죄로서 처벌하는 규제방안의 도입필요성은 증오선동에 한하여서만 엄격하게 검토하는 것이 형사규제의 남용가능성을 줄이는 방법이라고 평가한다.¹⁰⁾ 다만, 증오선동에 대한 형사범죄화 여부와 관계없이, 차별금지법에 혐오표현에 대한 명문규정을 마련함으로써 소수자에

9) 최근의 주요한 논의로 홍성수, "혐오표현의 규제: 표현의 자유와 소수자 보호를 위한 규제대안의 모색", 「법과사회」 제50호, 2015. 12.; 이주영, "혐오표현에 대한 국제인권법적 고찰: 증오선동을 중심으로", 「국제법학회논총」 제138호, 2015. 9.; 김지혜, "차별선동의 규제: 혐오표현에 관한 국제법적·비교법적 검토를 중심으로", 「법조」 제64권 9호, 2015. 9.; 이준일, "혐오표현과 차별적 표현에 대한 규제의 필요성과 방식", 「고려법학」 제72호, 2014. 3.; 박경신, "모욕죄의 위헌성과 친고죄 조항의 폐지에 대한 정책적 고찰", 「고려법학」 제52호, 2009. 4. 등

10) 이와 같이 증오선동과 일반적인 혐오의 의사표시를 구분하여 규제방법을 검토하는 글로서 홍성수, 앞의 글; 이주영, 앞의 글; 김지혜, 앞의 글 참조

대한 혐오표현을 널리 차별로 규정하면서 차별시정기구가 자문·권고, 교육·홍보, 차별시정에 이르는 다양한 접근방법을 사용하여 규제하도록 하는 방안이 혐오표현 규제에 관한 바람직하고 효과적인 방향으로서 제안되고 있다.¹¹⁾

기존에 발의된 차별금지법안에 규정된 차별행위 중 '표현'과 관련 있는 유형으로 '괴롭힘'과 '차별적인 광고행위'가 존재한다. 따라서 혐오표현 관련 조항을 신설하는 경우 이 조항들 간의 관계가 문제된다.

먼저 증오선동의 경우는 강한 해악성이 인정되어 보다 엄격한 규제가 필요하다는 점에서 이를 차별금지법에 규정하는 경우에는 반드시 그 정의와 규제에 관한 규정을 별도로 명확하게 두어야 할 것이다.

다음으로 증오선동에 이르지 않는 일반적인 혐오의 의사표시의 경우에는 기존의 괴롭힘 조항에 포함하여 규정하는 방안과 별도의 명문규정을 두는 방안이 모두 가능하다. 현행 장애인차별금지법은 괴롭힘을 '집단따돌림, 방치, 유기, 괴롭힘, 희롱, 학대, 금전적 착취, 성적 자기결정권 침해 등의 방법으로 장애인에게 가해지는 신체적·정신적·정서적·언어적 행위'로 정의하여 전자의 방안을 취하고 있다.¹²⁾ 캐나다 인권법(Canadian Human Rights Act)은 후자의 대표적인 입법례로서 차별, 괴롭힘, 보복행위 등과 구별하여 '차별적인 표시의 공표 등 (Publication of discriminatory notices, etc.)'을 별도의 차별행위 유형으로 규정하고 있다.¹³⁾ 괴롭힘은 구체적인 행동을 가리키는 것으로 인식되는 경우가 많다는 점에서 표현의 문제와 구별되는 점, 일반적인 혐오의 의사표시가 증오선동과 그 요건에서 구분되지만 혐오표현의 일종으로서 한 범주에 있음을 보이기 위해서는 별도의 구성요건으로 규정하는 편이 체계에 맞다는 점, 혐오표현의 범위와 요건이 사회 일반에 명확하게 인지되지 않은 상황에서는 이를 별도 조항으로 두어 자세하게 정의하는 것이 필요하고, 이에 대한 정책 등을 세우는 경우에도 별도의 근거 규정이 있는 편이 효과적이라는 점 등에서 별도의 조항으로서 명확하게 규정하는 것이 필요하다고 생각한다.¹⁴⁾

마지막으로 차별적인 광고행위 조항과 관련하여, 국가인권위원회는 2006년 당시 차별금지의 실효성을 위하여 차별금지영역에 미디어 영역을 포함시킬 필요가 있으나 표현의 자유와

11) 특히 홍성수, 앞의 글; 이주영, 앞의 글

12) 다만 장애인차별금지법은 제4조 차별행위의 한 유형으로 괴롭힘을 명시적으로 포함하지 않고서 괴롭힘 금지 규정을 제32조에 별도로 두고 있다. 이러한 범문언에도 불구하고 전체 법해석상 괴롭힘은 금지되는 차별에 해당한다고 해석이 될 것이나, 법체계상 가급적이면 제4조 제1항 각호 범문에 괴롭힘을 명시하는 것이 바람직하다는 개정안을 제안한 연구로 한국장애인개발원, "장애인차별금지법 개정 연구", 보건복지부 연구용역, 2012. 10~12쪽.

13) Publication of discriminatory notices, etc.

12. It is a discriminatory practice to publish or display before the public or to cause to be published or displayed before the public any notice, sign, symbol, emblem or other representation that (a) expresses or implies discrimination or an intention to discriminate, or (b) incites or is calculated to incite others to discriminate if the discrimination expressed or implied, intended to be expressed or implied or incited or calculated to be incited would otherwise, if engaged in, be a discriminatory practice described in any of sections 5 to 11 or in section 14.

14) 홍성수, 앞의 글은 같은 취지로서, 괴롭힘은 의견, 상징, 암시적 표현 등 혐오표현의 다양한 형태를 포괄하기 어렵고, 불평등한 권력관계를 이용한 차별행위나 소수자에게 고통을 주는 행위를 의미하므로 기본적으로 혐오표현과 기본적으로 다른 범주라고 설명한다.

의 충돌가능성 등을 고려하여 미디어 영역 중 '광고'에 한하여 차별금지법을 적용하고자 한 것이라고 위 조항의 입법취지를 설명한 바 있다.¹⁵⁾ 그러나 혐오표현은 광고에 한하지 않는 사회 전 영역에서 문제되고 있다는 점에서 위 광고행위 조항을 혐오표현에 대한 직접적이고 효과적인 규율책이라고 보기는 어렵다. 미디어 영역에서의 혐오표현 문제를 보다 중하게 다루더라도 그 중 광고만을 떼어 특별히 규율해야할 필요성과 정당성을 인정하기도 어렵다. 혐오표현 관련 조항이 만들어지는 경우에는 삭제하는 편이 좋을 것이다.

15) 박찬운, "차별금지법 제정의 의미와 「차별금지법안」의 주요내용", 국가인권위원회 주최 「차별금지법안」 공청회 자료집(2006), 40쪽 참조

<별첨1> 차별금지법 기존 입법 추진 경과

○ 17대 국회

- 참여정부의 국정과제 중 하나인 「국민통합과 양성평등의 구현」을 위해 국가인권위원회가 차별금지법 제정을 추진
- 2006. 7. 24. 국가인권위원회, 국무총리에 「차별금지법안」을 권고
: 국가인권위원회의 권고법안은 국가인권위원회법 제2조 제4호의 19개 차별금지사유에 '고용형태'를 추가하고, 권리구제규정으로 국가인권위원회의 차별시정명령제도, 시정명령 불이행시 이행강제금제도, 징벌적 손해배상제도 등을 도입함
- 2007. 10. 2. 법무부, 차별금지법안을 입법예고
: 입법예고안은 국가인권위원회 권고법안의 차별금지사유 중 '고용형태'를 삭제하고, 권리구제규정 중 국가인권위원회의 차별시정명령권 및 이행강제금제도, 징벌적 손해배상제도 등을 제외하였음
- 2007. 12. 12. 법무부, 7개의 차별금지사유가 추가삭제된 형태의 차별금지법 발의
: 삭제된 차별금지사유는 재계 및 보수 기독교계의 반발이 거셌던 '병력, 출신국가, 언어, 가족형태 또는 가족상황, 범죄 및 보호처분의 전력, 성적 지향, 학력'
: 정부는 2 이상의 국내법에서 차별금지사유로 규정하거나 세계인권선언 및 자유권규약에 규정된 사유를 기준으로 차별금지사유를 선정하였다고 밝힘
- 2007. 12. 시민사회·인권단체, '차별금지법의 올바른 제정을 위한 반차별 공동행동' 결성(이하 반차별 공동행동)
- 2008. 1. 28. 노회찬 의원 등 차별금지법 발의
: 반차별 공동행동에서 마련한 법안으로, 국가인권위원회법 제2조 제4호의 19개 사유에 '성별정체성, 언어, 고용형태'를 추가한 형태로 차별금지사유를 규정하고, 권리구제수단으로 국가인권위원회의 시정명령권 및 이행강제금제도, 징벌적 손해배상제도, 피해자에 대한 법률구조제도 등을 명시
- 2008. 5. 17대 국회 임기만료로 양 법안 모두 자동 폐기

○ 18대 국회

- 2010. 2~12. 법무부, 차별금지법 특과분과위원회 운영
- 2010. 12. 시민사회·인권단체, 반차별 공동행동의 제안으로 '차별금지법제정연대' 결성
- 2011. 9. 15. 박은수 의원(민주통합당) 등 11인 차별금지기본법 발의
- 2011. 12. 2. 권영길 의원(통합진보당) 등 10인 차별금지법 발의
: 차별금지법제정연대에서 마련한 법안
- 2012. 5. 18대 국회 임기만료로 양 법안 모두 자동 폐기

○ 19대 국회

- 2012. 11. 6. 김재연 의원(통합진보당) 등 10인 차별금지법 발의
: 2011. 권영길 의원안과 동일한 법안
- 2013. 1. 23. 법무부, 제2차 국가별 정례인권검토(UPR) 권고 수용 등에 관한 정부 입장
: 포괄적 차별금지법 제정 권고 수용
: 차별금지법 제정을 위한 연구·검토 과정에서 성적 지향 포함 여부를 검토할 예정

- 2013. 2. 12. 김한길 의원(민주통합당) 등 51인 차별금지법 발의
- 2013. 2. 20. 최원식 의원(민주통합당) 등 12인 차별금지법 발의
- 2013. 4. 5. 법무부, 2013년도 대통령 업무보고에 차별금지법 관련 내용 포함
: 크게 7가지 주요업무 계획, 4번째 '사회통합적 인권 보호체계 구축'에서
 - (1) 효율적 인권정책 추진 기반 마련을 위한 「국가인권정책기본법」 제정 추진
 - (2) 사회적 약자 보호 및 사회통합을 위해 헌법상 평등의 원칙을 실현하는 기본법제로 「차별금지법」 제정 추진
- 2013. 4. 24. 일부 보수개신교계를 중심으로 한 반대에 부딪혀 김한길의원 대표발의안, 최원식의원 대표발의안 각각 철회
- 2016. 5. 19대 국회 임기만료로 김재연 의원안 자동 폐기

<별첨2> 포괄적 차별금지법 제정에 관한 국제사회의 권고 내용

○ 2007년 유엔 인종차별철폐위원회 최종견해 (CERD/C/KOR/14)

13. 위원회는 대한민국이 차별금지법 제정안의 채택과 관련하여 현재 진행중인 논의를 언급하는 동시에, 현재 대한민국의 법이 이 협약 제4조의 요구사항을 완전히 부합하지 못하고 있다는 이전 최종 견해의 제9항에 표시된 우려를 재차 강조한다.

위원회는 이 협약 제4조의 이행과 관련하여 일반권고 7호(1985년)과 15호(1993년)에 대한민국의 관심을 촉구하며, 대한민국이 이 협약 제 4조에 따라 인종적으로 유발된 범죄의 금지 및 처벌을 위한 세부적인 법률적 조치를 채택할 것을 권고한다. 이러한 측면에서, 위원회는 대한민국이 차별금지법 마련 및 채택을 위하여 신속하게 행동해줄 것을 촉구한다.

○ 2008년 유엔 인권이사회 제1차 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 보고서 (Report of the Working Group on the UPR, A/HRC/8/40)

64-23. 성적 지향에 기반한 차별도 차별금지법에 포함시킬 것을 권고(체코)

○ 2009년 유엔 사회권규약위원회 최종견해 (E/C.12/KOR/CO/3)

9. 위원회는 2007년 12월에 제17대 국회에 제출되었던 차별금지법안이 심의도 거치지 않고 폐기된 것에 따라 아직도 포괄적인 차별금지법이 채택되지 않았다는 점에 대하여 우려한다. 위원회는 이와 더불어 TF에 의하여 현재 검토되고 있는 방안이 “차별금지사유를 열거하는 것이 아니라 전형적인 차별금지사유의 예시를 들고 있는 것”과 이것이 일정 차별사유 외에 원래의 법안에 규정되었던 국적과 성적 지향 등은 배제하고 있는 것에 대하여 우려한다. (제2조)

위원회는 한국정부가 신속히 규약 제2.2조에 따르며 위원회의 일반논평(General Comment) 20(경제적·사회적·문화적 권리의 차별금지 제2조 제2문단)와 부합하도록 모든 차별금지사유를 명확히 규정하고 있는 포괄적인 차별금지법을 채택할 것을 촉구한다.

○ 2011년 유엔 여성차별철폐위원회 최종견해 (CEDAW/C/KOR/CO/7)

차별적 법률

14. 위원회는 ‘차별금지법 분과위원회’가 차별금지법 제정 및 현존하는 차별관련 90여개 법률의 효과성에 관한 협의를 2010년 말에 종결한 것을 인지하지만, 이러한 협의의 결과에 대한 정보가 없고, 2008년 5월 이후 보류된 차별금지법 제정의 더딘 진행상황에 대해 유감으로 생각한다.

15. 위원회는 당사국이 직·간접적 차별 등 모든 형태의 차별을 명백히 금지하는 내용을 포함하고 있는 협약 제1조 및 2조와 일반권고 28호(2010)에 따라, 그리고 성적 지향에 근거한 차별을 금지하고 있는 국가인권위원회법(한국, 2005) 제2조 4항을 참조하여, 포괄적인 차별 금지법을 제정하기 위한 시급한 조치를 취할 것을 요청한다.

최종견해에 대한 후속 조치(Follow-up to concluding observations)

46. 위원회는 당사국에게 위의 15번과 21번 문단에 포함된 권고사항들을 이행하기 위하여 취해진 조치들에 관한 정보를 서면으로 2년 안에 제출할 것을 요청한다.

○ 2011년 유엔 아동권리위원회 최종견해 (CRC/C/KOR/CO/3-4)

비차별

28. 위원회는 2007년 12월에 당사국의 차별금지법안이 국회 논의를 거치지 못한 채 폐기된 것과 차별에 대한 입법적 정의가 성적 지향이나 국적으로 인한 차별 금지를 명시하지 않은 것을 유감스럽게 여긴다. 더구나 위원회는 다문화·이주자·탈북자 출신의 아동에 대한 차별, 난민아동, 장애아동, 비혼모, 특히 청소년 비혼모에 대한 정부의 지원 조치로부터의 배제를 포함하여 당사국에서 끈질기게 지속되고 있는 차별의 복합적인 형태에 대해 우려한다.

29. 위원회는 당사국에게 다음과 같이 촉구한다.

- a) 협약 제2조를 충실히 따르는 법률을 채택할 것을 목적으로 차별금지법을 신속히 제정할 것.
- b) 인식향상, 대중 교육 캠페인을 포함하여, 취약하거나 소수자 상황의 아동을 향한 차별적 태도를 근절하고 방지하기 모든 조치를 취할 것.
- c) 청소년 비혼모를 포함한 비혼모들에게 적절한 지원을 제공할 것.

○ 2012년 유엔 인종차별철폐위원회 최종견해 (CERD/C/KOR/15-16)

인종 차별에 관한 법률 제정

7. 위원회는 법무부가 위원회의 지난 권고에 따라 2007년 국회에 제출한 차별금지법안에 주목한다. 위원회는 2008년 5월 제17차 국회의 회기만료로 이 법안이 폐기된 것에 아쉬움을 표명한다. 위원회는 차별금지법에 관한 숙고를 계속하기 위해서 전문가 위원회를 구성하였다는 당사국의 정보에 주목한다.

위원회는 당사국이 인종차별을 금지하기 위하여 협약 제4조와 일치하는 차별금지법이나 다른 포괄적인 입법의 도입과 시행에 신속하게 행동할 것을 촉구한다. 위원회는 2009년 경제·사회·문화적 권리위원회(E/C.12/KOR/CO/3), 2011년 여성차별철폐위원회(CEDAW/C/KOR/CO/7)와 아동권리위원회(CRC/C/KOR/CO/3-4)가 동일한 권고를 하였음을 상기한다.

○ 2012년 유엔 인권이사회 제2차 국가별 인권상황 정기검토(UPR) 보고서 (Report of the Working Group on the UPR, A/HRC/22/10)

- 124-21. 소수 인종 그리고 여성 및 장애인을 포함한 취약집단을 차별로부터 보호하고 차별 피해자에게 법적 청구권을 부여하는 법률을 통과시키도록 노력할 것 (캐나다)
124-23. 포괄적이고 광범위한 차별금지법을 채택할 것 (호주를 비롯한 7개 국가)
124-24. 성적 지향에 기반한 차별 사유를 포함하는 차별금지법을 채택할 것 (체코, 스페인)

○ 2015년 유엔 자유권위원회 최종견해 (CCPR/C/KOR/CO/4)

차별금지

12. 위원회는 대한민국 내에 특정한 형태의 차별을 금지하는 여러 개의 개별법이 있다는 것에 주목하면서도, 포괄적인 차별금지법의 부재 상황에 우려를 표한다. 특히 인종 차별과 성적지향, 성별정체성을 이유로 한 차별을 규정하고 금지하는 법률이 현재 없다는 점에 대해 우려하는 바이다. (제 2조, 26조)
13. 대한민국 정부는 명시적으로 삶의 모든 영역에 있어서 인종, 성적지향 및 성별정체성을 근거로 한 차별을 포함한 모든 종류의 차별을 규정하고 금지하는 포괄적 차별금지법을 채택하여야 한다. 이 법은 공공 및 민간 영역의 행위자들에 의한 직접·간접 차별에 대해 적절한 처벌을 부과하고, 효과적인 구제수단을 제공하여야 한다.

<토론>

민주주의의 복원, 인권보장을 위한 입법과제 등

2016년 한국사회의 개혁과 입법과제

- 언론과 표현의 자유를 중심으로

이재정 국회의원

더불어민주당

1. 표현의 자유를 둘러싼 사회적 조건

- 종합편성 채널은 여전히 '중복'표현을 남용하며 편가르기와 낙인찍기, 몰아세우기를 반복하고 있음.
- 국정원은 해외에서 해킹 장비를 들여와 국민들의 일상을 감시하려는 시도를 하면서도 '그런 일 없다' 발뺌
- 거리에 나선 시민들을 향해서 차벽과 물대포를 앞세운 경찰의 강경대응이 국민들의 목소리를 막고 있음. 물대포에 맞은 농민이 쓰러져 생사를 해매는데도 경찰은 '잘못한 것이 없다'는 후안무치의 말을 반복하고 있음.
- 경찰은 불법적으로 CCTV를 이용하여 집회를 감시하고 시민들의 집회, 시위를 불법적인 방법으로 진압하면서도, 이를 고소하면 고소당한 경찰을 위해 법적 지원을 해주는 조직까지 갖추. 한편으로 법무부는 집회 과정에서의 경제적 손실을 환수하는 소송팀까지 꾸려 집회에 나서는 국민들을 위협하고 있음.
- 예술분야에서조차 전직 대통령을 비판하였다는 이유로 제작 지원을 가로막는 일이 여전히 벌어지고 있음.
- 정부는 역사교과서 국정화를 통해 역사 해석을 권력화하고 독점하여 다양한 의견이 설 자리를 아예 봉쇄하고 있음.
- UN 자유권규약 위원회는 표현의 자유를 보장하라고 권고하지만 오히려 정부는 인터넷 공간에서 정부를 비판하는 목소리에 '유언비어를 엄단하겠다' 엄포를 놓고 있음.

2. 인터넷에서의 표현의 자유

인터넷은 개방성, 상호작용성, 접근의 용이성, 다양성 등을 기본으로 하는 사상의 자유시장에 가장 근접한 매체이므로, 인터넷 공간에서의 의사표현은 국가의 규제·개입을 최소화하고 자율성 보장을 적극화해야 한다. 오늘날 가장 거대하고, 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳힌 인터넷상의 표현에 대하여 질서위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다. 그러나 지금 인터넷에서는 권력의 통제 시도라는 검은 손길이 표현의 자유를 위협하고 있다.

가. 인터넷 상의 표현의 자유 제약

인터넷 댓글 조직 운영 등 지하실에서 이루어지던 인터넷 장악 공작이 법의 허울을 쓰고 공연하게 진행되고 있다.

지난해 9월, 새누리당의 싱크탱크인 여의도연구원은 네이버와 다음카카오의 모바일 페이지에 정부·여당에 한 부정적 기사가 야당에 한 것보다 7배 많다는 등의 내용을 담은 '포털 모바일뉴스(네이버·다음카카오) 메인화면 빅데이터 분석 보고서'를 9월 발표했다. 이를 근거로 새누리당은 포털에 대해 "포털이 우리 사회, 특히 젊은 층에 미치는 영향이 아주 절적인데 왜곡된 정보를 제공하는 건 잘못됐다. 이는 시정돼야 한다. 일각에서는 포털이 악마의 편집을 통해 왜곡된 기사를 확산·재생산함으로써 또 하나의 기울어진 운동장을 만든다는 비판을 하고 있다"(김무성 표 발언 요지)는 등의 비난을 가하며 국정감사에서 공정성 문제로 이해진 네이버 이사회 의장과 김범수 다음카카오 이사회 의장을 증인으로 신청했다.

위 보고서 발표를 계기로 포털 비난 공세를 퍼붓던 새누리당의 김무성 전 대표는 1달여 만인 지난해 10월 "제가 강하게 문제제기한 이후 포털이 자체적으로 좀 노력하고 있다. 개선되어 가고 있기 때문에 앞으로 과격한 표현은 안 하는 게 좋을 것 같다"며 즉각적으로 '성과'를 거두었음을 자인했다. 지난해 정진우 전 노동당 표의 사찰 폭로와 국가정보원의 감청 영장 공개 이후 카카오톡에 한 감청 영장에 불응하던 다음카카오는 작년 10월 검찰과의 합의 아래 다시 감청 영장에 응하기 시작했다.

나. 방송통신심의위원회의 인터넷 등 명예훼손 심의 강화 시도 문제

지난해 12월, 방송통신심의위원회(이하 방심위)는 명예훼손 등과 관련된 정보 심의에 대한 신청 대상자를 기존의 당사자에서 제3자도 가능하도록 하는 심의규정 개정하기로 의결했다. 방심위가 이 같은 개정을 추진한 이유는 크게 상위법인 <정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률>과의 충돌, 그리고 명예훼손 피해자의 권리 구제 확대다. 권리 구제 확대의 경우 사회적 약자가 직접 심의신청을 못하거나 어떠한 사정에 의해 심의를 제기할 수 없는 경우를 위해 방심위가 직권으로 나서겠다는 뜻이다.

그러나 이 같은 개정안에 대해 법전문가와 시민사회단체에서는 줄곧 '과잉심의'로 인한 표현의 자유 억압은 물론 '공익'을 위한다는 개정 목적과 달리 정부 혹은 정치인에 대한 비판을 차단하는 오·남용 가능성이 높다고 지적해 왔다. 자발적이고 막강한 지지·비호 세력을 가진 강자들(정치인, 기업인, 종교지도자, 유명 연예인 등)에 대한 인터넷상 비판 여론을 신속하게 차단하는 수단으로 통신심의제도가 남용될 위험이 매우 크며, 이는 강자에 대한 약자·소수자의 비판 등 표현의 자유 및 이를 기초로 하는 민주주의 질서의 심각한 후퇴로 이어질 가능성이 높다. 특히 방심위가 제도적으로 위원회의 다수를 차지하도록 돼 있는 여권 추천 위원들의 연이은 획일적·편향적 심의 결정으로 인해 그 권위는 물론 존립 필요성에 관해서까지 심각한 의문이 제기되고 있다는 현실을 고려할 때, 비판의 목소리를 인터넷에서 조기 퇴출시키는 수단으로 악용될 것임을 충분히 예측할 수 있다.

다. 언론중재법 개정 추진과 표현의 자유 제약

언론중재위원회(이하 중재위)는 ① 정보통신망 상의 인격권에 기한 침해배제 청구권 개념을 도입해 중재위의 조정·중재 내용에 정정·반론·추후보도뿐 아니라 기사 삭제를 포함시키고, ② 언론 보도는 물론 보도 내용을 펴글 형태로 인터넷상에서 복제·전파 한 게시물 및 기사 밑에 붙는 댓글 등에 대해서도 중재위가 관할하여 삭제·정정 결정 등을 할 수 있도록 하며, ③ 조정·중재 상이 되는 언론보도의 정의에 사실 주장뿐 아니라 사실에 한 의견 표현(논평 등)도 포함시키는 것과 함께, 애플리케이션에 의한 모바일 뉴스 서비스, 뉴스 큐레이션 서비스, 뉴스 펀딩 서비스, 소셜 네트워크 서비스(SNS)에 의한 뉴스 서비스 등의 유사 뉴스서비스도 조정·중재 상으로 삼는 등의 내용을 담은 언론중재법 개정안을 지난 해 10월 발표했다.

그러나 개정안은 언론 환경의 변화를 반영하는 것이 아니라, 언론중재위원회의 기능과 권한을 대폭 확대하는 데 초점을 두고 있다. 개정안의 핵심은 "언론중재절차를 통해 기사를 '삭제'하는 일이 가능해진다"는 것이다. 지금까지 언론보도의 피해자는 언론중재위원회의 구제 절차를 통해 정정보도나 반론보도, 손해배상청구를 할 수 있었다. 문제가 된 기사 자체를 삭제하는 것이 아니라, 그 기사를 정정하는 내용이나 그 기사에 대한 당사자의 반론을 함께 싣도록 함으로써 피해자의 권리 구제가 이루어지도록 해 온 것이다.

그런데 이번 개정안대로면 문제가 되는 기사 자체를 아예 검색되지 않도록 하는 것이 가능해진다. 기사만이 아니라 기사에 달린 댓글, 기사를 퍼온 글까지도 모두 삭제의 대상이 된다. 자신이 쓰는 기사나 댓글이 '삭제'될 위협이 커지면, 언론인과 누리꾼은 스스로를 더 검열할 수밖에 없다. 어떤 표현을 했다가 삭제되는 일을 겪기보다는 침묵하거나 '안전한' 표현으로 수위를 조절하는 쪽을 선택하게 되기 마련이다. 또한 가장 근본적인 문제는, 이번 법 개정이 보통 사람들의 명예와 인격권을 지키기보다는 정부와 고위공직자에 대한 비판을 틀어막는 수단으로 이용될 가능성이 높아 보인다는 사실이다. 최근 몇 년 동안 정부가 민·형사 소송을 제기하는 방식으로 정부정책에 대한 문제 제거나 비판을 차단하는 일이 잦아지고 있다.

3. 공정보도, 공정방송 저해하는 방통위 & 방심위 지배구조 문제

방송통신위원회 및 방송통신심의위원회는 방송과 정보통신에서의 언론 및 표현의 자유를 보장하고 공정보도를 지향해야 할 기관이다. 그러나 2008년 이명박 정부 출범 이후 현재까지 방통위와 방심위는 언론 및 표현의 자유를 침해하고 언론장악과 언론탄압 기구로 전략한다는 논란이 끊이지 않고 있다.

가. 방송통신위원회

방송통신위원회는 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 목적으로 2008년 발족했다. 옛 방송위원회와 정보통신부의 기능과 역할을 모은 기관이다. 방통위는 “방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송·통신의 국제경쟁력을 강화하며 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함”을 목적으로 하고 있다. 방통위는 위원장 1인과 나머지 위원 4인으로 구성되며 위원은 대통령이 2인을 지명하고 국회에서 추천한 3인(1인은 여당, 2인은 야당)을 대통령이 임명한다.

방통위는 방송과 정보통신산업과 관련된 정책수립 뿐만 아니라 방송과 정보통신의 내용을 심의할 수 있는 권한을 가지고 있다. 표현의 자유와 관련하여 특히 문제가 되는 지점은 방송과 통신에 한 내용 심의를 하고 있는 방통위 산하 방송통신심의위원회이다.

나. 방송통신심의위원회

방송통신심의위원회는 “방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는” 행정기관이다. 이전 방송위원회의 방송 심의 업무와 옛 정보통신심의위원회의 정보통신심의 업무를 한데 모아 담당한다. 방심위의 구성은 국회의장이 국회 교섭단체 표위원과 합의해 추천한 3인과 국회 소관 상임위원회에서 추천한 3인을 포함해 대통령이 위촉한 9인의 위원으로 구성되어 있다.

방심위의 심의결과에 따른 시정요구 등의 조치는 공권력의 행사이며, 행정소송의 대상이 되는 행정처분이라고 법원은 확인하고 있다. 방심위는 실질적인 행정권을 갖는 행정기관이라는 점을 명백히 한 판결이다. 따라서 방심위의 심의는 정권이 주체가 된 검열에 해당한다고 봐야한다. 우리 헌법체계에서는 표현물에 한 사전검열은 허용되지 않는다고 보고 있으나 방심위는 특정 주제나 사안에 대한 게시물 차단 등을 사전에 공표하고 있는데 이러한 행위는 사전검열, 즉 표현의 자유에 대한 직접적인 침해에 해당할 수 있다.

4. 언론 및 표현의 자유 확대를 위한 입법적 과제

가. 인터넷상 표현의 자유를 위한 토대 마련

- 인터넷상 익명 표현의 자유를 침해하는데 쓰였던 정보통신망법상의 인터넷 실명제가 위헌결정으로 폐지되었으나 아직 잔존하고 있는 개별법 상의 인터넷실명제를 폐지하여 자유로운 인터넷 활동 보장
- 정보게재자의 표현의 자유와 방어권 보장을 위해 ‘헌법상 무죄추정의 원칙’에 따라 게시자가 이의를 제시할 경우 임시조치를 중단하고, 사이버분쟁조정기구 및 법원의 최종 판단까지 게시 허용하는 등 포털의 임시조치 제도 개선
- 인터넷 카페, 블로그, 유튜브, 카카오톡, 라인, 페이스북, 트위터 등 모바일 메신저나 소셜네트워크서비스를 통해 소통되는 다양한 인터넷 도구에 의한 표현의 자유를 최대한 보장하고, 자율규제 원칙이 정착되도록 제도화
- 인터넷 표현의 자유와 관련된 규제는 민간 자율기구에 의한 자율규제와 사법적인 절차를

통해 진행

- 행정기관인 방송통신심의위원회에 의한 정치적 행정심의 폐지
- '진실 적시 명예훼손'에 대한 위법성 조각사유 대폭 확대

나. 언론의 자유와 독립 회복

- 방송사 및 방송문화진흥회 이사 구성 시 정부여당 편중을 방지하기 위해 여야 동수로 이사 추천 및 필요시 시청자, 전문가 등이 참여하는 이사추천위원회 도입 등으로 정치적 독립성 제고
- 방송사 사정 선임 시 특별다수제 채택과 각계를 대표하는 객관적, 중립적 인사로 '사장 추천위원회'를 구성하여 공영방송의 낙하산 사장 봉쇄
- 보도·제작·편성권과 경영을 분리하여 자율성 확보
- 지상파 및 보도전문, 종합편성채널의 소유지분을 축소하여 자본권력으로부터 방송의 독립
- 언론의 정치적 독립성과 공정보도를 수호하기 위해 억울하게 해직, 정직 등의 징계로 탄압받은 언론인들에 대한 명예회복과 언론탄압 진상규명 추진
- 방송과 통신심의를 통해 방송의 자율성, 독립성을 침해하고, 인터넷 언론 통제를 일삼아 왔던 방송통신심의위원회에 대해 여야 6대3의 비대칭적 위원 구성 개편
- 통신 심의 중 표현의 자유를 침해하는 정치적 행정심의 원칙적으로 폐지
- 심의 신청 사유를 명확화하고, 불공정 방송의 피해자를 특정할 수 있을 때에만 심의 가능하도록 개선
- 방송통신심의위의 자의적 심사를 차단하기 위해 주요 심의규정은 「방송법」에 직접 규정

<토론>

민주주의의 복원, 인권보장을 위한 입법과제 등

민주주의 회복 및 인권증진을 위한 테러방지법과 법조비리 입법과제 - 국회의 기능을 중심으로 -

권은희 국회의원
국민의당

1. 들어가며

현대 민주주의의 위기는 다양한 분야에서 발생한다. 현대 국가의 경제체제, 사회체제, 정치체제가 다양하게 얽혀 있어 위기의 원인을 진단하고 해법을 모색하여 민주주의와 인권을 위한 국가의 기능과 역할을 결정해가는 것이 어려운 것이 현실이다. 현재 한국사회에서 두 가지 형태로 드러나는 민주주의와 인권-국가 관계는 이에 대한 해법 모색을 상징적으로 보여줄 수 있다.

첫째는 국가의 행정권력이 지나치게 비대화되어 국가권력이 민주주의와 인권을 침해하는 경우이다. 그 대표적인 예가 지난해 직권상정되어 통과된 '테러방지법'이 될 것이다. 테러방지법은 직권상정의 요건을 갖추지 못했음에도 불구하고 직권상정되어 결국 본회의를 통과한 입법과정 자체에 문제가 있는 법이다. 법의 내용을 살펴보면 여러 독소조항으로 인해 국민의 기본권과 권리를 침해하고 나아가 전 국민을 잠재적 테러위험인물로 만드는 문제점이 있다.

둘째는 신자유주의 체제하에서 책임을 개인에게 전가하는 '국가 없는 국가주의'가 바로 그것이다. 지난 몇 년간 한국 사회는 세월호사건, 메르스사태, 가습기살균제사고 등 대규모 인명 재난 사고로 몸살을 앓았다. 이 사건들에서 공통적으로 드러나는 문제점은 허술한 관리체계와 제도미비, 컨트롤타워(책임기관)부재, 사고 발생 후 신속하지 못한 대응으로 골든타임 허비, 부처 간 책임 떠넘기기 등 국가가 제 기능을 하지 못한 난맥상이 적나라하게 드러났다는 것이다. 법조비리 또한 이 문제들과 유사하게 국가의 부작위로 인해 민주주의와 인권이 훼손되고 있는 경우에 해당된다. 정운호계이트로 드러난 법조비리는 최근 발생한 문제가 아니다. 이미 오래전부터 동일한 범죄가 반복되어 왔으나 법조비리에 대한 입법 및 처벌이 이루어지지 않아 오랜 시간 방치되어 왔다.

행정권력과 사법권력의 부당한 행사 혹은 부당한 불행사로부터 국민의 기본권을 보호하고 증진시키기 위해 의회 견제기능의 발휘가 절실한 때이다. 혹은 의회 스스로가 민주주의와 인권을 위한 입법을 위해 적극적으로 노력할 때이다. 테러방지법과 법조비리에 관한 입법과제를 통해 이에 대한 모색이 가능할 것이다.

2. 테러방지법의 문제

가. 태생적 한계

테러방지법은 직권상정의 요건을 갖추지 못했음에도 불구하고 직권상정되어 제19대 국회에서 입법이 되었다. 국회법 제 85조에 따르면 1. 천재지변의 경우 2. 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우 3. 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의하는 경우에 국회의장의 직권상정이 가능하다. 정의화 前 국회의장은 “IS 등 국제적 테러 발생과 최근 북한의 도발적 행태를 볼 때에 국민안위와 공공의 안녕·질서가 심각한 위협에 직면한 것”을 근거로 들어 테러방지법을 직권상정하였다. 그러나 법제처가 발간한 ‘헌법주석서’에 따르면 정의화의 직권상정 근거를 납득하기 어렵다.

정의화 국회의장이 근거로 든 ‘전시·사변에 준하는 국가비상사태’는 대한민국 헌법 제77조(계엄)에서 동일한 문구를 사용하고 있으며, 그 의미에 대해 법제처가 펴낸 <헌법주석서>의 내용을 보면 ‘국가비상사태’가 될 수 없다. ‘전시·사변에 준하는 비상사태’라 함은 “전쟁에 해당되지 아니하는 외적의 침입, 국토를 침탈하거나 국헌을 문란하게 할 목적이 있는 무장 또는 비무장의 집단 또는 군중에 의한 사회질서교란행위와 자연적 재난으로 인한 사회질서교란상태”를 의미하며, ‘국가비상사태’의 경우에 발동할 수 있는 대통령의 계엄 선포의 요건을 정한 ‘계엄법’에서는 이 요건을 보다 구체화하여 “적과 교전상태에 있거나 사회질서가 극도로 교란되어 행정 및 사법기능의 수행이 현저히 곤란한 경우”라고 규정하고 있다. 또한 법제처는 ‘국가비상사태 또는 위해’는 이미 구체적으로 발생되어야 하며 발생가능성만 있는 경우는 제외된다고 명확히 설명하고 있다.

이와 같이 테러방지법은 직권상정의 요건을 갖추지 못했음에도 불구하고 정치적 논리로 입법이 된 태생적으로 문제가 있는 법률이다. 실질적 정당성은 변론으로 하더라도 테러방지법은 절차적 정당성을 갖추지 못한 법률인 것이다.

나. 전 국민을 잠재적 테러인물로 규정

테러방지법 제2조의 정의규정은 지나치게 포괄적이고 모호하여 전 국민을 잠재적 테러인물로 규정하고 테러방지법을 통해 기본권과 프라이버시의 침해가 가능하게 된다.

제2조 제1항에서 「"테러"란 국가·지방자치단체 또는 외국 정부(외국 지방자치단체와 조약 또는 그 밖의 국제적인 협약에 따라 설립된 국제기구를 포함한다)의 권한행사를 방해하거나 의무 없는 일을 하게 할 목적 또는 공중을 협박할 목적으로 하는 다음 각 목의 행위」로 지나치게 광범위한 ‘테러’의 범위를 설정하고 있으며, 나아가 제3항에서 「"테러위험인물"이란 테러단체의 조직원이거나 테러단체 선전, 테러자금 모금·기부, 그 밖에 테러 예비·음모·선전·선동을 하였거나 하였다고 의심할 상당한 이유가 있는 사람을 말한다.」고 하여 테러위험인물의 범위를 무제한으로 확장하고 있다.

테러에 대한 규정조차 명확하지 않은 상황에서 기타 테러예비, 음모, 선전, 선동이 구체적

으로 무엇을 말하는지, 테러로 의심할 상당한 이유가 무엇인지 포괄적으 해석될 여지가 있다. 결국 전 국민이 국정원의 판단만으로 테러위험인물이 분류될 수밖에 없고 그로 인한 인권침해는 고스란히 국민의 몫으로 돌아갈 수밖에 없다.

다. 무소불위 국정원의 권한 강화

제8항에서 「"대테러조사"란 대테러활동에 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 자료제출 및 진술을 요구하는 활동을 말한다.」고 규정하고 있는데, 테러행위에 대한 규정의 불명확성으로 인해 조사대상자 또한 불분명하기 때문에 조사대상자에게 자료제출 및 진술을 '요구'하는 것은 사실상 전 국민을 대상으로 무분별하게 강제력 행사를 가능케 함으로써 영장주의 및 프라이버시등 인권침해의 소지가 다분하다.

제9조에서는 '테러인물등에 대한 정보수집등'권한을 규정하고 있는데 이 또한 영장주의의 예외인 독소조항을 다수 포함하고 있다. '테러위험인물'의 정의가 모호한 반면, 정보 수집, 제재, 프라이버시 침해, 기타 추적 등에 대한 국정원의 권한이 지나치게 포괄적이기 때문에 심각한 인권침해의 우려가 있다. 제12조의 '테러선동·선전물 긴급 삭제 등 요청'조항 또한 유사한 문제점을 안고 있다.

또한 부칙 제2조에서 현행 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제7조제1항을 개정하여 금융정보분석원장으로 하여금 테러위험인물에 대한 조사업무에 필요하다고 인정되는 금융정보를 국정원에 제공하도록 하고 있다. 금융정보까지 국정원이 쥐락펴락 한다는 것은 결국 국정원이 마음만 먹으면 민간인 사찰을 합법적으로 할 수 있게 열어주는 것이 될 수 있다.

3. 사법개혁

가. 사법개혁의 역사

사법개혁이란 그동안 권력에 의해 좌지우지되고 불합리한 제도로 국민의 인권을 보장하지 못해 불신을 받아왔던 사법제도를 개혁하자는 것으로, 1990년대 초부터 여러 번에 걸쳐서 많은 노력들이 있어 왔다. 1993년 대법원에 설치된 사법제도발전위원회, 1995년 국무총리 소속의 세계화추진위원회에 이어 1999년 대통령 소속의 사법개혁추진위원회 등 그간 사법개혁을 위한 여러 기구의 활동이 있었다. 이들 기구는 행정부 내 의견 조율이 한계에 부딪히고 당시 법조계의 미온적인 태도 등으로 뚜렷한 성과물을 내지 못했다.

2003년 참여정부가 들어서면서 사법개혁에 대한 필요성이 다시 대두되었다. 2005년 1월 사법개혁안을 실천적으로 추진할 기구로서 2년 시한의 사법제도개혁추진위원회를 출범하였다. 약 2년간 사개추위는 개혁 관련 법안 26개를 만들어 국회에 제출했으나 6개의 법안만이 처리되었고 나머지는 계류되었다. 사개추위의 핵심 쟁점은 '법학전문대학원 설치·운영에 관한

법률안(로스쿨)과 배심원제 도입을 중축으로 한 국민의 형사재판 참여법, 형사소송법 개정안, 군사법원 독립성을 위한 군사법 개혁안 등'이었으나 제대로 처리되지 못하고 2006년 11월 20일 마지막 회의로 활동 종료 되었다. 이후 2010년 3월 '중수부 폐지, 대법관 증원, 특별수사청 설치' 등 검찰개혁의 필요성을 근거로 5개월간의 활동 기간을 목표로 한 사법제도개혁특별위원회(여·야 20인의 위원으로 구성)가 출범하였다. 그러나 사개특위는 기간을 연장하며 약 1년 4개월간의 활동에도 핵심개혁안에 대한 합의점을 도출하지 못하였으며, 검찰개혁에 아무런 소득을 얻지 못하고 2011년 6월 활동을 중단하였다.

나. 국회 법제사법위원회 위원의 구성 문제

법조인들의 전관예우를 막기 위해 19대 국회에서 다수의 법안들이 발의됐으나 제대로 된 논의한번 없이 모두 임기만료 폐기 됐다. 제19대 국회에서 전관예우를 막기 위한 변호사법 개정은 총 9건이 있었으나 법사위에 상정만 되었을 뿐 법안심사소위에서 단 한 번도 논의되지 못한 채 제19대 국회 임기만료로 폐기되었다(서기호의원 5건, 정갑윤의원 2건, 김관영의원 1건, 임내현의원 1건). 최근 '정운호 게이트'와 같은 법조비리가 심심찮게 재발하는 등 관련법령의 강화가 끊임없이 제기되지만 정작 다수의 전관 법조인들로 구성된 국회는 이를 외면했다는 지적을 받고 있다.

국회 법제사법위원회 위원의 구성을 보면 제19대 전반기에는 위원 16인 중 변호사수는 총 12명이었으며 그중 전관인 판검사 출신은 6명이었다. 제19대 하반기에는 위원 16인 중 변호사수는 11인 그중 전관 출신은 7명이었다. 이처럼 국회의원 중 법조인 비율이 월등히 높고 특히 이를 심사해야할 법사위가 대부분 변호사로 구성돼 있기 때문에 국회의원으로서는 역할이 끝나고 변호사로 살아가야 하는 상황에 스스로 목줄을 질 법안 통과에는 적극적으로 나서기 어려운 것이 현실이다.

이번에 새로 구성된 제20대 국회 전반기 법제사법위원회 구성은 총17인중 변호사는 11인 그중 전관 출신은 8인으로 제19대 상,하반기 법사위 위원 구성에 비해 전관 출신 법조인의 수가 가장 많다. 정운호게이트가 한국 사회 법조비리의 뇌관으로 떠오르며 제20대 국회가 개원한지 얼마 되지 않아 국회 내에서도 이에 대한 논의가 활발히 진행되고 있으며 각 당이 입법을 위한 준비에 서두르고 있다. 그러나 제19대 국회에서 나타났듯 대다수 위원들이 법조인 출신, 전관 출신으로 구성된 법제사법위원회에서 이에 대한 심도 있는 논의를 거쳐 입법에까지 이를 수 있을지 국회 스스로 과거를 돌아보고 시대적 요청에 부응하기 위한 노력이 필요하다.

다. 법조비리에 대한 인식제고와 규제 강화

전관예우라는 용어에서 알 수 있듯이 전관 출신이 사건을 수임하여 변론을 하고 검찰이나 재판부에 유무형의 영향력을 행사하여 재판 결과에 영향을 미치는 행위가 심각한 사회적 범죄라는 것에 대한 확고한 인식이 필요하다. 이를 두고 일부 전관 변호사들의 일탈로 치부하는 경향도 있으나, 서울지방변호사협회가 실시한 설문조사에 따르면 전관예우가 존재한다는 전관 출신 변호사들의 답변은 2013년 67.3%, 2014년 64.7%에 이른다. 전관예우 범죄는 전관

변호사 일방의 행위로 성립되지 않는다. 현직 검찰과 법원의 협조 내지는 방관이 개입되어 있기 때문에 가능한 것이다. 전관예우가 개인의 일탈 내지 관행이라는 인식을 근절하고 엄단해야 할 뿌리 깊은 법조계 내 범죄라는 인식을 확고히 하기 위한 검찰과 법원 내 제고 방안이 필요하다.

법조주변 부조리 사범의 단속 현황(검찰통계시스템)을 살펴보면 2010년 총496건에서 2013년 총854건으로 법조비리가 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 전관 예우를 원천적으로 차단하기 위해 전관을 아예 배출하지 않는 방식의 평생검사, 평생법관 논의등 장기적 개선방안은 변론으로 하고 현행 변호사법 개정등 법조비리 근절을 위한 제도적 개선방안은 다음의 것들이 있다.

변호사 선임계를 제출하지 않고 변론을 하는 이른바 '몰래변론'의 경우 현행 변호사법은 1,000만원 이하의 과태료만 부과하도록 하고 있어 이는 몰래변론 대가에 비해 턱없이 부족한 처벌로 실효성이 없는 것이 현실이다. 이에 대한 형사처벌 규정을 마련하고 범죄 수익 관련 몰수 및 추징에 관한 규정이 필요하다.

현행 변호사법은 법관, 검사, 군법무관 그 밖의 공무원에 재직한 변호사(공직퇴임변호사)는 퇴직하기 전 1년간 근무한 국가기관이 처리한 사건을 퇴직일로부터 1년간 수임할 수 없도록 규정하고 있으나 1년간 수임금지 규정은 전관 출신 변호사의 영향력을 감안하였을 때 지나치게 짧다는 지적이 있어 왔고 이를 2년 이상으로 연장하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

현행 변호사법과 시행령에 따르면 공직 퇴임 변호사등이 법조윤리협의회에 제출하는 자료에 수임액 포함하지 않고 있다. 수임액은 변호사 수임 사건과 관련된 가장 핵심적인 자료로 전관예우등 근절 위해 수임액을 포함토록 검토가 필요하다. 법조윤리협의회의 실질적 활동을 보장하기 위해 조사권과 변호사사무실에 대한 출입권등을 보장해주는 것 또한 논의의 대상이 될 것이다. 또한 현행 변호사법에 따르면 '고문 변호사'로부터 협의회가 자료를 제출받을 근거가 없으므로 고문변호사의 활동자료를 검증할 근거 규정을 마련하는 것도 고려할 필요성이 있다.

4. 나가며

현대 국가의 진정한 삼권분립은 행정·입법·사법의 기계적 구분이 아니라 비대해지는 행정권력에 대해 국회가 사전적으로 견제하는 기능을 강화하고, 무능하고 무책임한 행정권력으로 전락하지 않도록 의회가 전문적으로 감시하는 기능을 활성화하여 실질적인 견제와 균형을 이루는 것이다. 또한 유무형의 사법권력이 제대로 작동할 수 있도록 감시함으로써 민주주의의 성숙과 인권보호의 증진에 기여할 수 있을 것이다.

또한 국회는 행정부와 사법부에 대한 견제와 감시 기능뿐만 아니라 적극적인 입법 활동을 통해 인권 침해의 소지를 제거하고, 입법의 불비 내지 입법의 미비로 인하여 행정권력과 사법권력의 불법행위로 인하여 국민의 기본권이 반복적으로 침해되는 일이 없도록 적극적으로

나서야 할 것이다.

<토론>

민주주의의 복원, 인권보장을 위한 입법과제 등

사법정의 실현, 인권존중의 정의로운 대한민국을 위해

- 정의당 20대 총선공약 -

배준호 부대표

정의당

I. 사법개혁

1. 사법부 민주화

1) 대법관 자격 및 임명절차 개혁

- '법원조직법' 개정

- 대법원장이 대법관을 추천하는 방식을 폐지하고, 대법관 추천권을 국회를 포함 법전문성이 있는 기관에서 추천하도록 추천방식을 개편하며, 대법관추천위원회 역시 사회의 다양한 의견이 반영될 수 있는 구조로 개편
- 법률가가 아닌 법학 교수 등 법률 전문가도 대법관이 될 수 있도록 하며, 필요한 경우에는 최소 인원을 법률에 규정

2) 관료화·서열화 판사인사제도 개혁

- 법원조직법 개정

- 대법원장이 독점하고 있는 법관 인사권을 고등법원 등으로 분산시킴
- 법관 연임심사의 공정성 확보를 위하여 평판사의 인사위원회 참여를 제도화하고, 다양한 평가방식을 도입할 뿐만 아니라, 인사평가에 대한 불복절차 등을 신설함

3) 헌법재판관 구성 및 지명 절차 개혁

- 헌법 및 헌법재판소법 개정

- 헌법재판관 임명 시 반드시 국회의 동의를 거치도록 함.
- 헌법재판관 지명권을 개선함. 대법원장의 헌법재판관 지명권은 폐지하고, 대통령의 헌법재판관 지명권은 축소하며, 국회의 헌법재판관 지명권을 확대함
- 국회가 지명하는 헌법재판관 '추천위원회'가 다양한 사회의 이해와 가치관 등을 반영할 수 있도록 구성함
- 판검사 출신 헌법재판관 인원을 제한하고, 법학 교수 등 법전문가가 헌법재판관으로 임명될 수 있도록 함

2. 법무부 탈검찰화와 검찰개혁

1) 특별검사 상설화, 기구특별검사제 도입

- '특별검사의 임명 등에 관한 법률' 개정
 - 사안별로 특별검사를 임명하는 현행 '제도특검제도'를 폐지하고 상설기구로 특별검사를 임명, 운영하는 '기구특검제도'를 도입함
 - 수사대상에 대통령과 친인척, 국무총리 등 장관, 장관급 장성, 대통령비서실 등 고위공직자 뿐만 아니라, 국감법에 따른 조사위원회 요청 사건, 국회(재적의원 3분의 1이상)의 연서로 요청한 사건, 고위공직자 비리수사처 고발 사건 등 포함
 - 현행 특별검사 후보자추천위원회를 국회와 법조계 중심으로 구성하며, 국회에서 인사청회를 거친 후보자 1인을 선출하여 대통령이 임명하도록 함

2) 고위공직자 비리수사처 도입, 특별감찰관제도 폐지

- 특별감찰관법 폐지, 고위공직자 비리수사처 설치 관련 법률 제정
 - 고위공직자의 부정부패와 비리에 대한 공정하고 엄정한 수사과 처벌을 위하여 검찰로부터 독립된 고위공직자 비리수사처를 설치하며, 현행 특별감찰관제도는 폐지함
 - 수사 대상은 특별검사제도의 수사대상이 아닌 입법, 사법, 행정부의 고위 간부(2급 내지 3급 이상) 및 공공기관의 기관장 및 임원으로 하며, 수사 과정에서 특별검사제도 수사대상이 연루된 사건은 특별검사에게 사건을 인계함

3) 대통령 직속 검찰청 설치 및 검찰총장 국회 제청

- 검찰청을 법무부와 분리시켜 대통령 직속 기관으로 설치함
- 국회에 검찰총장후보자 추천위원회를 설치하여, 추천위원회가 3인 이상의 검찰총장 후보를 추천하고, 추천후보자에 대한 인사청문 등을 거쳐 국회에서 1인의 검찰총장을 제청하여 대통령이 임명함

3. 사법정의와 원칙을 실현하는 군사법제도 개혁

1) 평시 군사법원 폐지

- 군사법원법 폐지, 전시·해외파병 등 군사법원 설치에 관한 법률 제정
 - 평시군사법원을 폐지하고, 헌법이 정한 특별법원으로서의 위상에 맞도록 전시나 해외파병 등의 경우에 군사법원을 설치하도록 하여, 사법원칙의 실현을 통하여 사법 정의가 군사법제도에 관철되도록 함

2) 관할관 확인조치권·심판관제도 폐지

- 군사법원법 폐지, 전시·해외파병 등 군사법원 설치에 관한 법률 제정 시 '지휘관의 감형건의권' 조항 포함
 - 전시·해외파병 등 상황과 상관없이 관할관 확인조치권은 폐지하고, 공무 수행 중 발생한 범죄사건에 대하여 (군사)법원에 감형을 건의할 수 있는 '감형건의권' 부여
 - 전시·해외파병 등 군사법원이 설치되더라도, 지휘관이 재판에 참여하는 심판관제도를 폐지하여, 군인이더라도 법관에 의한 재판을 받도록 함

3) 군검찰 개혁

- 군검찰청법 제정
 - 군검찰 관할 사건을 군형법, 군사기밀보호법 등 순정군사범죄로 함.
 - 현재의 사단급 부대에 설치된 군검찰 조직을 폐지하고 5~6개의 광역검찰단으로 재편하고, 국방부에 고등검찰단 1개를 설치함

4. 국민을 위한 변호사 시험제도 개편

1) 사법시험제도 폐지, 로스쿨 준칙주의 및 예비시험제도 도입, 변호사 시험 강화

- '법학전문대학원 설치운영에 관한 법률' 및 '변호사시험법' 개정
 - 로스쿨 인가주의를 폐지하고, 준칙주의를 도입하며, 로스쿨 미입학자의 변호사 시험 응시를 허용하는 예비시험제도를 운영함
 - 변호사 시험제도 개선으로 능력있는 변호사 양성과 수준 높은 법률 서비스를 제공함

II. 인권 정책

1. 테러방지법 폐지 등 국민 기본권 보장과 민주주의 회복

1) 「테러방지법」 폐지, 「사이버테러방지법」 반대, 국정원 개혁

- 국민의 기본권과 민주주의를 침해하는 테러방지법 폐지
 - 제20대 국회 개원 직후 '테러방지법 폐지 법률(안)' 발의
- 국정원의 국내정보 수집 등 권한 폐지 및 국회 통제 강화
 - 국내정보에 대한 수집권한을 없애고 해외정보 및 대북정보 전담조직으로 재편
 - 정보 및 보안업무 관련 기획·조정권한을 없애고 국가안정보장회의(NSC)로 이관
 - 국정원의 예산 및 결산 등에 대한 국회 통제와 민간이 참여하는 정보감독위원회 신설
- 테러예방대책은 국민의 동의를 바탕으로 여야 합의에 따라 인권, 민주주의의 원칙, 관련 기관에 대한 민주적 통제와 감시, 국가정보원에 대한 근본적인 개혁과 함께 마련

2) 수사기관의 무분별한 사찰과 도·감청 방지

- 수사기관의 사이버사찰 방지를 위해 전기통신사업법, 통신비밀보호법 등 개정
 - 가입자정보 수집 관련 영장주의 도입 등 허가요건 강화, 통지 의무화 및 대상 확대 등
 - 통신제한조치(감청) 관련 피내사자 등 감청대상 제한, 영장주의 도입 및 긴급통신제한 조치 사후영장 의무화, 기간 연장 횟수 제한, 통지의무 강화 등
 - 개인정보자기결정권의 보장, 범죄혐의와 무관한 피의자 및 제3자의 통신 및 대화의 비밀이 침해되지 않도록 하는 원칙 도입 등

3) 집회·시위의 자유 및 표현의 자유 보장

- 집시법의 절대적인 집회 금지구역 폐지, 주도도시 주도요로 지정 축소
 - 일정한 조건하에 집회와 시위를 허용하거나 관련 절차를 마련
- 공공사안에 대한 국민의 알 권리를 제약하고 형사처벌로 국민을 위축시키는 형법과 정보통신망법의 진실적시 명예훼손죄, 형법의 모욕죄 관련 처벌 조항 폐지

2. 인권 선진국을 위한 제도적 기반 마련

1) 「평등대우법(차별금지기본법)」 제정

- 평등대우법(차별금지기본법) 제정
 - 포괄적 방식의 차별금지법 제정의 실효성과 타당성을 고려하고, 개별 법률로 시행되고 있는 차별금지 내지 평등법 내 차별을 예방억제할 수 있는 적절한 벌칙을 고려하여 평등권을 보호하고 차별을 금지할 수 있는 법률 제정

[외국 사례]

- 영국 : 2010년 '평등법'(Equality Act 2010) 제정. "연령, 장애, 성전환, 결혼과 시민 파트너십, 인종, 종교 혹은 신앙, 성별, 성적 지향" 8개의 법률 보호 사유를 설정하였으며, 금지 행위(차별금지)로는 "차별(discrimination), 괴롭힘(harassment), 보복(victimisation)"을 정함. 적용 영역은 "공공서비스, 부동산(premines), 고용, 교육, 결사(association)" 5개이며, 그 외에 장애인 관련 이동권, 공공서비스 차량, 철도 등에 대한 사항 등을 규율하고 있음
- 미국 : 동일가치노동과 동일가치임금을 규율하는 "동일임금법", 40세 이하 시민을 대상으로 하는 "연령차별금지법", 장애인차별을 금지하는 "장애인법", 인종·국적·종교 등에 근거한 차별을 금지하는 "증오범죄법" 등 개별 입법 방식의 차별금지 법률이 제정 시행되고 있음
- 캐나다 : 포괄적 형태의 법률로 출신국가, 종교, 여성 등을 사유로 한 차별을 금지하는 "인권법"과 함께 고용영역의 차별금지 및 평등 실현을 위한 "고용평등법" 등 개별 입법 방식의 차별금지 법률이 제정 시행되고 있음
- 독일 : 2006년 성적 정체성, 인종, 종교 등을 이유로 한 차별을 금지하는 포괄적 방식의 "일반평등대우법" 제정
- 호주 : "인권 및 기회균등위원회법", "인종차별금지법", "성차별금지법", "장애인차별금지법", "북부준주차별금지법", "뉴사우스웨일즈 차별금지법" 제정
- 아일랜드 : 1998년 "고용평등법", 2000년 "평등지위법" 제정
- 홍콩 : 1995년 성차별금지법, 장애인차별금지법. 1997년 가족상황차별금지법 제정

2) 교육기관·공공기관 인권교육 의무화

- 초등학교부터 대학교 및 평생교육기관 등에 인권교육 과정 개설 의무화
- 국가기관 등 공공기관에서의 인권교육을 의무화하고, 기관평가에 반영
- 국가인권위원회에 국가인권교육을 전담하는 '인권교육원'을 설치해 인권교육에 대한 종합 계획 및 실행(각종 교육 프로그램, 인권강사 양성 포함) 담보

- 3) 프랑스 동거가구를 위한 파스(PACS)제도와 같은 「동반자등록법」 제정
 - 프랑스의 동거 가구를 위한 파스(PACS)제도와 같은 「동반자등록법」 제정
 - 이성 간의 혼인에 의한 '가족 구성'뿐만 아니라 동거노인, 미혼모, 공동체, 동성커플, 비혼커플 등 다양한 형태의 가족 구성권 보장
- 4) 사회적 약자에 대한 혐오범죄 가중처벌
 - 사회적 약자에 대한 언론의 차별 조장 광고 규제
 - 사회적 약자를 대상으로 한 혐오범죄 발생시 가중처벌
- 5) 표준이력서 도입으로 구직활동 차별 방지
 - 정부 및 공공기관에서의 직원 채용 시 업무관련 정보만을 요구하도록 하는 이력서 및 면접제도 도입
 - 정부 투용자 심사, 사업보조금 지원 대상, 발주사업 심사 등에 표준이력서 도입여부를 평가하여 반영
- 6) 국가인권위원회 인사청문회 도입 및 시민 참여 확대
 - 독립기구로서의 국가인권위원회 역할과 위상 확립을 위해 모든 인권위원회에 대한 국회 인사청문회와 시민사회의 의견 반영 제도화
 - 대통령, 사법부 추천 몫을 줄이고, 시민사회 추천 확대

3. 다문화가족 및 이주민의 인권신장

- 1) 고용허가제 점진적 폐지, 노동비자제도 도입
 - 숙련도와 상관없이 국내 취업을 허용하는 노동비자 도입
 - 노동비자 제도 도입 전 고용허가제 제도 개선
 - 사업장 변경 및 고용계약 단기화(1년) 허용, 성실외국인근로자 제도 폐지, 사업장변경 기한 연장 및 구제제도 마련, 이직 활동 지원, 숙식 기준 마련, 산재보험 가입 사업장에만 이주노동자 취업 허용, 출국 전 퇴직금 지급제도 도입
- 2) 이주여성 지원 확대
 - 다문화가족지원법 개정
 - 다문화가족의 개념을 한국에 거주하는 모든 이주자로 확대. 이주여성에 대한 지원이 가족중심 지원이 아닌 이주여성 개개인의 인권을 보호하는 방향으로 이루어져야 함.
 - 결혼이주여성의 법적 지위를 한국인 배우자와 그 가족의 신원보증과 무관하게 안정적으로 보장. 체류 연장 시, 배우자의 귀책사유로 이혼 시 신원보증 등 완화
 - 영리 목적의 국제결혼 중개행위에 대해 규제, 결혼중개업에 의해 피해를 입은 이주여성의 경우 인신매매 피해자로 인정해 한국에서 체류하고 취업할 수 있는 권리 보장
 - 이주여성노동자 고용사업체에 성희롱 예방교육 의무화, 다문화 교육 강화
 - 성폭력 및 성희롱 피해 이주여성의 정서적 심리적 치유 지원

- ‘모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약’(이주노동자권리협약) 비준

4. 소수자 인권보호

- 1) 예방정책 마련, 교육홍보 강화, 치료의약품 공급 등
 감염인 인권·건강권 보장
 - 자발성의 원칙에 기초한 예방정책 마련, 사회적 편견에 맞서는 교육홍보강화, 국가의 치료의약품 공급의무 규정 신설 등 인권과 건강권을 보장
 - 강제검진, 전파매개금지 조항과 같은 인권침해 금지
 - 후천성 면역결핍증 예방법에 감염인 인권 증진에 관한 부분 보장
 - 관련 부서를 보건복지부로 이관, 간병, 재가복지, 상담서비스 등 재정비
- 2) 현행 성전환자 성별변경 조건 완화 및 의료·복지지원 확대
 - 성별변경 조건 완화, 주민등록법 및 가족관계등록법 등 관련 법규의 정비
 - 성전환자에게 필요한 호르몬 치료, 수술, 사후관리 등의 의료항목을 국민건강보험 급여 항목으로 인정하며, 전문의료기관 국가지정 운영
 - 성전환자 취업상담과 취업교육 실시, 성소수자 노동권 보장
 - 성전환수술, 호르몬 치료 등의 정보를 얻을 수 있는 의료지원센터 설치
- 3) 군대 내 성소수자 차별 금지
 - 이성간 성행위와 달리 동성간 성행위만을 징역으로 처벌하는 차별조항 폐지
 - 징병 신체검사, 군 인사, 병영 관리 시 동성애 차별 금지

발제3. 일자리, 노동기본권 보장을 위한 입법과제

일자리, 노동기본권 보장을 위한 입법과제

고윤덕

민변 노동위원회 부위원장

1. 간접고용 확대 방지 및 차별 시정을 위한 개혁입법 과제

가. 문제점

노동법상의 고용은 고용과 사용이 분리되지 않은 직접고용이 원칙이다. 그럼에도 불구하고 비용절감, 경영효율화를 내세워 도급·위탁·용역·과건 등 간접고용이 무분별하게 남용되고 있는 것이 현실이다. 이로 인하여 노동법상의 사용자 책임 회피, 간접고용 노동자들의 노동3권 제한, 차별, 해고 남용 등 수많은 노동법상의 문제와 분쟁을 야기하고 있다.

나. 개혁입법 과제

1) 「근로기준법」(이하 '근기법') 개정

① 상시적 업무에서의 간접고용 금지(근기법 제2조, 제9조 개정)

현행 근로기준법이 명문으로 중간착취의 배제를 원칙으로 삼고 있고, 「직업안정법」 및 「파견근로자보호 등에 관한 법률」(이하 '파견법') 등에서만 예외를 인정하고 있음에도 불구하고, 실제 고용현실은 다양한 형태의 이름으로 간접고용이 행해지고 있다. 이러한 문제점을 바로잡고 직접고용 원칙을 확립하기 위하여 법 제2조(정의) 규정에 간접고용의 개념¹⁶⁾을 추가하고, 법 제9조(중간착취 배제) 규정에 상시업무에 대한 간접고용 금지¹⁷⁾ 및 이를 위반할 경우에 사용 사업주가 해당 근로자를 직접 고용한 것으로 의제하는 규정을 신설하는 것이 필요하다.

② 고용형태에 따른 차별적 처우 금지 및 벌칙 강화(근기법 제6조 개정)

간접고용이 남용되는 이유는 직접고용에 비하여 낮은 비용으로 근로자를 사용하면서 사용자로서의 책임도 부담하지 않는다는 데 있다. 이러한 유인을 차단하기 위하여 법 제6조(균등한 처우) 규정에 명시적으로 고용형태 등을 이유로 근로조건에 대한 차별적 처우를 할 수 없도록

16) (안) : “간접고용”이란 도급, 위탁, 용역 등 명칭에도 불구하고 제3자를 매개로하여 근로자를 사용하는 고용 형태를 말한다.

17) (안) : 사용자는 해당 사업 또는 사업장의 상시적인 업무에 대하여 「직업안정법」, 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 등 다른 법률(「민법」을 제외한다)이 정하고 있는 경우를 제외하고는 근로자를 간접고용 하여서는 아니 된다.

록 하고, 차별적 처우에 해당하는 취업규칙 또는 근로계약 해당 부분을 무효로 하며, 무효로 된 부분에 대해서는 동일가치노동을 수행하는 근로자에게 적용되는 근로기준이 적용되도록 하는 것이 필요하다. 또한 위반 시 벌칙규정도 강화해야 한다(500만원 이하 벌금->2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금).

③ 동일가치노동에 대하여 동일임금 지급(근기법 제6조의 2 신설)

상시업무에 대한 간접고용 금지를 위반하여 직접고용 의제가 된 경우와 차별적 처우로 인하여 근로계약의 해당 부분이 무효로 된 경우 근로조건에 관하여 정할 필요가 있는바, 동일사업 또는 사업장 내의 동일가치노동에 대하여 동일임금을 지급하도록 명시하고 '동일가치노동'과 '동일임금'의 판단기준을 제시할 필요가 있다.¹⁸⁾

2) 기타

- ① 파견법 개정 : 사용사유 제한 규정 도입, 위법파견 시 직접고용간주, 직접고용 시 고용형태와 근로조건 명시 등
- ② 「산업안전보건법」 개정 : 상시적으로 행해지는 유해·위험작업의 사내도급의 원칙적 금지(제28조)
- ③ 「노동조합 및 노동관계 조정법」(이하 '노조법') 개정 : '실질적 지배력·영향력'을 기준으로 한 사용자 범위 확대, 부당노동행위 유형에도 단결권 행사를 이유로 한 노무제공계약 거부·해지 포함

2. 노조설립신고제, 단체협약 시정명령 등 불필요한 행정개입의 차단하고 단결권을 강화하기 위한 개혁입법 과제

가. 노조설립 신고제의 문제점 및 개선 방안

1) 문제점

단결권은 헌법상 권리이며, 자주적 단결권의 보장은 노동조합 자유설립주의를 그 본질적 내용으로 한다. 그러나 전공노 설립신고서 반려 사건, 전교조 범외노조 통보 사건, 그리고 이주노조, 청년유니온, 꽃분이노조의 사례에서 알 수 있듯이 설립신고에 있어 행정관청의 심사가 사실상 허가제의 형태로 운영되고 있고 설립신고서의 반려가 자의적으로 남용되고 있다.

2) 개선 방안

18) (안) : 근기법 제6조의2 (동일가치노동 동일임금) ① 사용자는 동일 사업 또는 사업장 내의 동일가치노동에 대하여 동일임금을 지급하여야 한다.

② 제2항의 동일가치노동이라 함은 동일한 또는 유사한 조건하에 동일노동을 수행한 경우 또는 직무수행에서 요구되는 객관적인 기술·노동강도·작업조건 등이 동일하거나 유사한 경우를 말한다.

③ 제2항의 동일임금이란 통상적·기본적 임금과 사용자가 고용을 이유로 근로자에게 현금 또는 현물로 직·간접적으로 지불하는 모든 부가적인 급여를 말한다.

① 노동조합의 소극적 요건 조항 개정(노조법 제2조 제4호 라목 삭제)

현행 노조법은 노동조합의 소극적 요건으로 제2조 제4항 라목에서 '근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우. 다만, 해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 경우에는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지는 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다'라고 규정하고 있다. 여기서 '근로자'란 특정한 사용자에게 고용되어 현실적으로 취업하고 있는 사람 이외에도, 일시적인 실업 상태에 있거나 구직 중인 사람도 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 그 범위에 포함된다. 그리고 단서 규정은 일정한 사용자와의 종속관계가 전제되지 않는 산업별·직종별·지역별 노동조합에는 적용되지 않는 것이다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고 고용노동부의 자의적인 해석으로 인해 설립신고 반려, 법외노조 통보 등 갈등이 계속되고 있다.

단결권 보장의 취지상 조합원 자격의 범위는 노동조합이 스스로의 규약에 의하여 정할 문제이지 국가가 법률로써 정할 문제가 아니다. 노동조합의 적극적 요건 즉, "근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건의 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체"에 부합하는 한 노동조합의 지위를 부정해서는 안 된다. 따라서 위 라목의 규정은 삭제함이 타당하다.

② 설립신고 제도 개선(노조법 제12조)

현행 설립신고 제도는 단순히 노동조합의 신고와 행정관청의 수리만으로 그치는 것이 아니다. 노조법은 제12조(신고증 교부)에서 설립신고서 반려사유로 노조법 제2조 제4호 각목(노동조합의 소극적 요건)에 해당하는 경우를 규정하고 있다. 즉, 행정관청에게 설립신고서의 내용에 대한 일정한 심사권을 부여하고, 신고증 교부를 노동조합의 설립조건으로 하고 있는 것이다. 이러한 설립신고 관련 규정들은 노동조합 설립에 대한 행정적 개입을 가능하게 하였고 노조설립은 사실상 허가주의로 변질되었다.

따라서 '노조설립의 자유원칙'을 충실히 실현하고 불필요한 행정개입을 배제하는 방향으로 설립신고 제도가 개선되어야 하는바, 노조법 제10조에 정한 설립신고서, 규약이 기재사항의 누락으로 보완이 필요한 경우를 제외하고 설립신고서 접수 즉시 신고증을 교부하도록 하고, 설립신고서 반려 조항을 삭제하여 온전한 신고주의로 전환하여야 한다.

③ 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 '교원노조법') 제2조 등 개정(해고자의 조합원 자격 관련)

2013년 고용노동부는 전교조에 대하여 '법상 노조 아님' 통보를 하였다. 해고 교원이 조합원 자격을 가지고 있어 교원노조법 제2조를 위반했다는 것이 그 이유였다. 이로써 15년간 활동한 6만 조합원의 전교조는 그 법적 지위를 상실하였다.

19) 대법원 2015.01.29. 선고 2012두28247 판결 등 참조

현행 교원노조법 제2조는 현직 교원에 대해서만 조합원 자격을 인정하고, 해고 교원에 대해서는 원칙적으로 조합원 자격을 부정하고 있다. 그러나 i) 교원노조법 제2조는 1999년 교원노조법 제정 당시 노조법 제2조 제4호 라목을 그대로 옮긴 것으로서, 현재 노조법 제2조 제4호 라목은 기업별노조에만 적용되고 교원노조와 같은 산별노조에는 적용되지 않는 점, ii) 단결권 보장의 취지상 조합원 자격의 범위는 노동조합이 스스로의 규약에 의하여 정할 문제이며, 국가가 법률로써 정할 문제가 아닌 점, iii) OECD 국가 중 교원노조의 자격을 법률로써 제한하고 있는 나라는 단 한 곳도 없는 점 등을 고려할 때, 해고교원의 조합원 자격을 부정하고 있는 교원노조법 제2조는 과거 기업별노조 시대의 유물로서, 시대착오적인 규정이 아닐 수 없다.

따라서 현재 교원노조법이 유지되는 한 교원노조법의 적용대상을 명시하는 것은 어쩔 수 없더라도 그와 무관하게 적어도 '현직 교원'이 주체가 된 이상 해고된 사람이 조합원 자격을 가지더라도 교원노조의 지위가 부정되지 않도록 법 개정이 이루어져야 한다.²⁰⁾ 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」에 대해서도 동일한 취지로 법 개정이 요구된다.

나. 단체협약 등 시정명령 제도의 문제점 및 개선방안

1) 문제점

노조법 제31조 3항은 '행정관청은 단체협약 중 위법한 내용이 있는 경우에는 노동위원회의 의견을 얻어 그 시정을 명할 수 있다.'고 규정하고 시정명령 위반의 경우 벌칙규정을 두고 있다.

단체교섭권은 헌법상 보장된 기본권이고, 단체교섭권 행사의 결과인 단체협약은 노동조합과 사용자 또는 사용자단체가 노동조건 등에 관하여 합의에 의하여 서면으로 체결하는 협정으로서 그 대상사항은 원칙적으로 노동조합과 사용자가 자주적으로 정할 수 있는 것이다. 단

20) 구체적인 개정안은 아래와 같다.

현행법	개정안
<p>제2조(정의) 이 법에서 "교원"이란 초·중등교육법 제19조제1항에서 규정하고 있는 교원을 말한다. 다만, 해고된 사람으로서 노동조합 및 노동관계조정법 제82조제1항에 따라 노동위원회에 부당노동행위의 구제신청을 한 사람은 노동위원회법 제2조에 따른 중앙노동위원회(이하 "중앙노동위원회"라 한다)의 재심판정이 있을 때까지 교원으로 본다.</p> <p>제14조(다른 법률과의 관계) ② 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제4호라목 단서, … 는 이 법에 따른 노동조합에 대하여는 적용하지 아니한다.</p>	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "교원"이란 「초·중등교육법」 제19조제1항에서 규정하고 있는 교원을 말한다. 2. "교원의 노동조합"이란 주로 교원이 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. <p>제14조(다른 법률과의 관계) ② 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조제4호라목, … 는 이 법에 따른 노동조합에 대하여는 적용하지 아니한다.</p>

체협약에 대하여는 근로자의 보호와 노사관계의 안정이라는 노동정책상의 이유에서 법률로 특별한 법적 효력을 부여하고 있다. 따라서 당사자 쌍방이 합의한 단체협약의 내용에 대하여 노동부장관이 위법여부를 심사하여 단체협약의 내용을 시정하라는 명령을 하는 것은 헌법상 보장된 단체교섭권에 대한 제한에 해당하고 나아가 과잉금지원칙에 위배된다.

실제로 노사합의로 위법한 내용의 단체협약을 체결할 현실적 가능성도 낮을 뿐만 아니라 설혹 그렇다 하더라도 노사자치에 근거한 견제에 의해 충분히 통제가 가능하다. 오히려 위 규정의 존재는 단체협약에 대한 행정개입의 빌미로 작용할 소지가 크다. 이점은 최근 고용노동부가 적극적인 위법·불합리 단체협약 개선지도에 들어가겠다고 발표한 내용을 보더라도 알 수 있다.²¹⁾

한편, 노조법 제21조는 노동조합의 규약 및 결의·처분에 대한 시정명령 및 그에 따른 처벌조항을 두고 있는바, 이 역시 조합 자치의 원칙을 침해할 우려가 있는 과도한 행정개입이라는 비판을 면할 수 없다.

2) 개선방안 : 단체협약 등 시정명령제도의 폐지

행정관청의 불필요한 개입은 이를 둘러싼 노동현장의 분쟁을 야기하고 결국 노사 양측에 불신과 대립을 초래하여 노사관계 안정에 악영향을 미칠 수밖에 없다. 단체협약의 내용이 위법할 경우 당연히 그 효력이 부정될 것이고 관련 당사자가 법원에 구제절차를 밟아 그 판단을 받을 수 있으므로 굳이 행정관청이 시정명령을 할 필요성도 없다. 따라서 단체협약 등에 대한 시정명령권을 폐지하고, 벌칙조항 역시 삭제함이 타당하다.

3. 경영상 해고 요건 강화 및 우선재고용 의무 확대

가. 문제점

경영상 이유에 의한 해고의 요건 중 긴박한 경영상의 필요가 있는지 여부에 대하여 대법원 판례는 문언의 의미를 넘어 과도하게 탄력적으로 해석하는 태도를 보이고 있는바, 특히 생산성의 향상 및 경쟁력의 회복 내지 증강에 대처하기 위한 작업형태의 변경, 신기술의 도입이라는 기술적 이유에 따른 인원삭감 조치, 장래에 올 수도 있는 위기에 미리 대처하기 위한 경우 등까지 긴박한 경영상의 필요가 있는 것으로 해석하게 되면, 해고를 제한하여 근로자들의 생존권을 보장하고자 하는 노동법 체계의 근간이 뒤흔들릴 우려가 있다.

21) 고용노동부는 이른바 우선특별채용, 유일교섭단체, 노조운영비 원조, 단체협약 해지권 제한 등을 위법한 단체협약으로, 그리고 배치전환, 구조조정 실시여부 등에 관한 노조 동의·협의조항을 인사·경영권을 과도하게 침해하는 불합리한 단체협약으로 규정. 그러나 이러한 내용들이 실제로 위법·불합리하다고 볼 수 있는지 의문이며, 행정지도를 통한 개입의 방식 역시 행정절차법상 한계를 일탈한 것으로 볼 수 있음. 자세한 내용은 한국노동총주최 <고용노동부 단체교섭 지도개입 행위의 위법성과 대책> 자료집(2016. 5. 24.) 참조.

또한 우선재고용조항(제25조)에서 해고된 자와 “같은 업무”를 할 근로자를 채용하려고 할 경우에만 우선재고용의무를 부과하고 있어 그 인정범위가 좁고, 의무위반자에 대한 벌칙조항이 없으며, 제25조 제2항(직업훈련등에 필요한 조치)의 내용이 구체화되어 있지 않아서 실효성이 낮다는 비판이 이어지고 있다.

나. 개선방안

1) 경영상 이유에 의한 해고 조항 정비 (근기법 제24조)

① 현행 “긴박한 경영상의 필요” 요건을 “경영 악화로 사업을 계속할 수 없는 긴박한 경영상의 필요”로 강화하고, “생산성 향상을 위한 구조조정 내지 업무형태의 변경, 신기술의 도입이나 업무방식의 변경 등 기술적 이유, 업종의 전환, 일시적인 경영 악화, 장래에 올 수 있는 경영 위기에 대한 대처 등은 긴박한 경영상의 필요가 있는 것으로 보지 아니 한다”는 규정을 명시적으로 추가하여 해석을 통해 긴박한 경영상의 필요성 요건이 또다시 유명무실해지는 것을 방지할 필요가 있다.

② 사용자에게 소극적인 해고 회피 노력 대신 자산매각, 근로시간 단축, 순환휴직의 실시, 전환배치, 전직 등 계속 고용을 위한 적극적 노력을 다하도록 하고(계속 고용 유지 노력 의무), 해고는 반드시 최후의 수단으로써만 고려되어야 한다는 원칙(최후 수단의 원칙)을 명시함으로써 정리해고 제도를 도입한 원래의 입법취지와 입법 당시의 사회적 합의 정신이 제대로 지켜지도록 해야 한다.

③ 근로자대표와의 협의 절차를 강화하여 현행 50일의 사전 협의기간을 90일로 확대하고, 실질적인 협의회가 이루어질 수 있도록 사용자에게 관련 정보를 제공할 의무를 부과하여야 한다.

④ 일정한 규모 이상의 경영상 해고 시 고용노동부장관의 승인을 받도록 하고 이를 위하여 고용노동부장관은 경영상 해고의 개개 요건에 대한 사용자의 이행여부를 조사·감독함으로써 탈법을 사전에 방지하도록 해야 한다.

⑤ 경영상 해고 규정에서 정한 각각의 기준과 절차를 독립된 유효요건으로 설정하여 하나의 요건이라도 충족하지 못하면 해고의 정당성을 갖지 못하도록 명시적으로 규정할 필요가 있다.

2) 우선재고용 의무 강화 및 정부의 조치의 실효성 확보(근기법 제25조)

① 우선재고용 의무의 범위를 “해고 당시 담당하였던 업무와 같은 업무”뿐만 아니라, “해고 당시 담당하였던 업무와 관련이 있거나 수행할 수 있는 업무”로 확대하여야 한다.

② 우선재고용 의무를 이행하지 않는 사용자에게 대해서 해당 근로자 및 노동조합의 신청을 받아 시정을 명할 수 있도록 하고, 시정명령을 위반하거나 이행하지 아니하는 경우에는 형

사처벌을 하거나 다액의 과태료를 부과할 수 있도록 하여야 한다.

③ 현행법은 “정부는 경영상 해고를 당한 근로자에 대하여 생계안정, 재취업, 직업훈련 등 필요한 조치를 우선적으로 취하여야 한다”고 규정하고 있는바, ‘필요한 조치’에 대한 구체적인 방안을 규정하고 있지 않아 그 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 따라서 시행령에 위임하는 방법 등으로 정부의 필요한 조치의무의 내용을 구체화하고, 그 실효성을 담보하도록 해야 한다.

발제4. 주요 민생 현안 입법과제

- 가계부채, 소비자 집단소송 등

주요 민생 현안 입법과제

- 가계부채 관련 법률과 소비자집단소송법을 중심으로 -

서채란

민변 민생경제위원회 위원장

I. 가계부채 문제와 서민금융

1. 가계부채 현황 및 문제점

○ 2016. 3. 한국은행의 발표에 따르면 2015년 말 현재 가계 및 비영리단체(개인부문)의 금융부채는 1422.7조 원, 2016. 2. 한국은행의 발표에 따르면 2015년 4/4분기말 현재 가계신용잔액은 1,207조 원(가계대출은 1,141.8조 원, 판매신용은 65.1조 원)이고, 2014년 기준 우리나라 가계부채의 국내총생산(명목 GDP) 대비 비율은 87%{1,295조원(가계 및 비영리단체 금융부채)/1,485조원} 또는 73%{1,089조원(가계신용)/1,485조원}에 달함. 가처분소득 대비 원리금상환액으로 나타내는 원리금상환부담률(Debt Service Ratio)은 우리나라 부채보유가구를 기준으로 하여 계층 별로 22%~28%²²⁾로 서브프라임 위기 직전의 미국(16%~22%)보다 높고, 부채보유가구의 경우 원리금상환부담률이 전 가구 평균으로 30.1%에 달하고 계층별로 26%~56%²³⁾에 이르고 있음.

○ 채무부담 증가는 소비위축(내수위축)-->소득축소-->채무부담 증가의 악순환을 이루고, 경제성장률 하락을 초래함. 근로의욕 상실로 인한 인적자본이 사장되어 그 구제를 위한 사회보장 비용이 증가하며, 금리 급등, 경기침체, 인구구조 변화 등과 같은 충격 발생 시 금융위기 등으로 발전할 가능성이 증대함.

2. 정책목표

- 가계부채 경감 : 채무재조정을 통하여 경제적 새출발의 기회 제공
- 금융소비자 보호 : 금융채권자의 폭리행위 및 인권침해 유발하는 채권추심의 근절

3. 정책수단

가. 개인도산법제 개선

22) 전 가구, 소득 1분위 25.1%, 2분위 27.9%, 3분위 24.8%, 4분위 25.3%, 5분위 22.6%. 2015년 통계청, 가계금융복지조사(패널)

23) 부채보유 가구, 소득 1분위 55.8%, 2분위 42.9%, 3분위 32.5%, 4분위 30.6%, 5분위 26.2%. 2015년 통계청, 가계금융복지조사(패널)

1) 개인파산제도의 개선

○ 신속한 면책결정

면책불허가사유에 관하여 채권자의 이의신청이 없으면 면책불허가사유의 유무를 조사함이 없이 면책결정을 하도록 함(「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제12조 제2항²⁴⁾ 개정).

○ 차별적 대우의 금지

현행법상 파산자에 대하여 약 150여개의 자격 제한, 100개의 사업 제한, 공무원, 사립학교 교원 등의 경우에 당연퇴직사유로 하고 있고 있는데, 소비자 도산절차의 활성화를 위해서는 현행법상의 파산자에 대한 불이익 처우 규정을 전면적으로 재검토해서 축소해야 함.

○ 파산절차에서 중지명령의 도입등

법인회생절차 및 개인회생절차에서와 같이 개인파산절차에서도 중지명령²⁵⁾을 도입하여 파산신청을 한 채무자를 보호하고 파산절차의 실효성을 제고함. 이 경우 파산신청의 취하에 관한 규정²⁶⁾을 신설하여 파산선고전까지 파산신청을 취하할 수 있도록 하되, 보전처분이나 중지명령이 있는 후에는 법원의 허가를 받도록 함.

중지명령이 있음을 알면서도 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의하지 아니하고 채무변제를 요구하는 행위에 대해 과태료를 부과함.(「채권의 공정한 추심에 관한 법률」 제12조 제4호 또는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제660조 제3항 개정)

○ 면제재산의 보호

파산채무자의 새로운 출발을 위해 일상생활에 필요한 최소한의 재산은 면제재산으로 보호하고 면제의 범위를 확대함. 「민사집행법」 제246조 제1항 제6호는 「주택임대차보호법」 제8조의 우선변제 소액보증금에 대한 압류를 금지하고 있는데 우선변제 소액보증금의 범위를 확대하여 파산채무자의 주거안정을 도모함.

○ 면책범위의 확대

「채무자회생 및 파산에 관한 법률」 제566조는 광범위하게 면책제외채권을 인정하고 있음. 파산채무자는 미납된 조세와 건강보험료, 연금보험료 등을 납부하여야 하고 이러한 부담은 과중채무자들이 정상적인 경제생활로 복귀하는데 장애로 작용하고 있으므로, 조세나 공과금도 면책대상채권의 범위에 포함시킴. 다만, 제3자가 국가·지자체에 납부하도록 되어 있어 파산면책이 되더라도 채무자가 응당 납부해야 하는 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제583조 제1항 2호 소정의 '개인회생절차에서 개인회생재단채권으로 인정되어 원천징수하는 조세, 부가가치세·특별소비세·주세 및 교통세, 특별징수의무자가 징수하여 납부하여야 하는 지방세, 조세의 부과·징수의 예에 따라 부과·징수하는 교육세 및 농어촌특별세'는 면책제외채권으로 인정함.

○ 당연면책 제도 도입

파산선고 후 10년이 경과하면 복권되도록 되어 있으나 10년의 기간은 너무 장기간이므로 이

24) 제12조(임의적 변론과 직권조사) ②법원은 직권으로 회생사건·파산사건·개인회생사건 및 국제도산사건에 관하여 필요한 조사를 할 수 있다.

25) 중지명령이란 회생절차개시신청이 있는 후 법원이 회생절차개시결정이 있을 때까지 이미 진행되고 있는 파산절차, 회생채권 또는 회생담보권에 기한 강제집행·가압류·가처분, 임의경매절차, 체납처분절차를 중지함으로써 채무자의 재산을 보전하는 것을 말함.

26) 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」은 회생절차개시결정 전 취하(제48조), 개인회생절차개시결정 전 취하 규정(제594조)만 두고 있음.

기간을 5년으로 단축하고, 복권시에는 면책허가결정이 확정되는 것과 동일한 효력을 부여함(「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제574조 개정).

2) 개인회생제도의 개선

○ 주택담보부 채무

현행 개인회생제도에 의하면 채무자가 주택담보부 채무를 부담하고 있는 경우 별제권으로 인정하고 있고, 채무자는 가용소득으로 무담보채무만을 변제할 수 있기 때문에 담보권자는 거의 예외없이 담보권을 실행하게 됨. 현실적으로 과중채무자 중 다수는 주택을 소유하고 있어도 주택담보부채권이 주택의 시가를 초과하여 주택의 재산 가치가 전혀 없는 경우가 많고, 주택담보부채권에 대한 이자를 지출하는 것이 개인채무자에게는 주거비를 지출하는 것과 경제적으로는 동일한 효과가 있으므로, 가용소득으로 주택담보부채무의 원금을 분할변제할 수 있도록 함(「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제4편 개정).

○ 주거비

월세로 지출하는 주거비가 채무자 및 그 피부양자의 생활에 필요한 생계비에 해당하는지 여부가 명백하지 않아 월세를 지급하는 채무자들이 변제계획을 이행하는데 큰 어려움을 겪고 있으므로 생계비와 주거비를 공제한 나머지 금액을 가용소득으로 하는 명문의 규정을 둠.

○ 개인회생절차 변제기간의 단축

채무자들을 가능한 한 조속히 적극적인 생산활동에 복귀시키기 위하여 개인회생절차의 최장 변제기간 5년으로 되어 있는 것을 원칙적으로 변제기간 3년으로 단축함(「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제611조 제5항 개정).

○ 보증채무자의 보호

「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제625조 제3항은 주채무자가 개인회생절차에 의하여 면책을 받더라도 보증인은 당초 보증채무의 내용대로 채무를 이행하여야 하므로 주채무자가 개인회생신청을 꺼리게 됨. 개인회생절차 활성화를 위해 주채무자가 개인회생신청을 한 경우 원칙적으로 보증인에 대하여는 인가나 폐지된 이후에 변제계획으로 변제받지 못하는 부분에 대하여만 청구를 하도록 하되, 주채무자가 명목상 채무자로 되어 있지만 실제로는 보증인이 주채무자가 차입한 채무액을 사용한 경우 또는 이행을 청구하지 않으면 채권자에게 회복할 수 없는 손해를 입게 되는 경우에는 법원의 허가를 얻어 언제나라도 청구가 가능하도록 함(「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제625조 제3항 개정).

○ 개인회생채권자목록의 수정가능 시기 확대 : 민변의 제안이 19대 국회에서 반영되어 2014. 5. 20. 제589조의2(개인회생채권자목록의 수정)가 신설되었음.

나. 「이자제한법」 개정

1) 최고이자율의 한도 제한

선진국의 제한금리 수준을 고려하여 금전소비대차에 관한 계약상의 최고이자율을 연20%를 초과하지 아니하는 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 함(제2조 제1항 개정).

2) 이자약정 또는 소비대차약정의 전부 무효

불법고리대를 근절하기 위해 계약상의 이자로서 이자제한법상 최고이자율을 초과하는 부분은 이자약정 자체를 전부 무효로 하여 채권자가 채무자로부터 이자를 받을 수 없도록 함(제

2조 제3항 개정). 최고이자율의 2배를 초과하는 경우 이자약정뿐 아니라 원금에 대한 소비대차약정도 무효로 하여 채권자가 채무자에게 원금에 대한 상환도 요구할 수 없도록 하고 처벌함(제2조, 제8조 개정). 채무자가 무효인 약정에 따라 이자 또는 원금을 채권자에게 지급한 경우에는 채무자가 채권자에게 그 반환을 청구할 수 있도록 함(제2조 제4항 개정).

3) 적용범위의 전면적 확대

「대부업법」은 2009년 개정을 통하여 여신금융기관에 대한 제한금리를 대부업체의 제한금리와 동일하게 규율하고 있는데 「이자제한법」 제7조는 여신금융기관 및 대부업자에 대해서는 「이자제한법」 적용을 배제하고 있음. 이는 이자제한법이 적용되는 경우와 비교할 때 여신금융기관에게 특혜를 주고 있는 것이므로 모든 소비대차약정과 이자약정에 이자제한법이 적용되도록 여신금융기관 및 대부업자에 대한 「이자제한법」 적용 배제 규정 삭제(제7조 개정).

다. 「대부업법」 개정

1) 대부업자에게 허용한 특례금리제도의 폐지

2) 「대부업법」 제8조 제1항은 그 명칭이 무엇이든 대부와 관련하여 대부업자가 받는 것은 모두 이자로 본다고 하면서도 단서에서 부대비용을 예외로 하고 있는데, 이 단서는 제한금리를 탈법하는 수단으로 악용되고 있으므로 삭제(제8조 제1항 단서 삭제).

3) 여신전문금융기관에도 이자간주규정과 원본산정기준에 관한 규정의 준용 등.

여신금융기관에 관하여 이자간주규정과 원본산정기준에 관한 규정인 안 제8조제1항 및 제2항을 각 준용함(제15조 제1항 개정).

4) 여신전문금융기관에 대한 시정명령

금융위원회는 제3항 및 이자제한법을 위반하여 이자 및 연체이자를 받는 여신금융기관에 대하여 그 시정을 명할 수 있음(제15조 제3항 개정).

5) 대부업자에 대한 벌칙 신설

대부업자(미등록대부업자를 포함)가 「이자제한법」 제8조 제1항의 죄를 범한 경우 벌칙을 신설함(제19조 제1항에 신설).

라. 「채권의 공정한 추심에 관한 법률」 개정

1) 현행법은 채권추심자가 채권추심과 관련하여 정당한 사유 없이 반복적으로 또는 야간에 채무자나 관계인을 방문, 전화하여 공포심이나 불안감을 유발하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위를 금지하고, 채권추심자가 채무를 변제할 법률상 의무가 없는 채무자의 배우자나 관계인에게 반복적으로 대리변제를 요구하여 사생활 또는 업무의 평온을 심하게 해치는 행위를 금지하고 있는데, '반복적으로', '심하게' 요건을 삭제하고, 주간에도 정당한 사유없이 방문 등의 행위를 할 수 없도록 금지함(제9조 제2, 3, 6호 개정)

2) 채무자 회생 및 파산에 관한 법률에 따른 회생절차, 파산절차 또는 개인회생절차가 진행 중이거나 이러한 절차에 따라 전부 또는 일부 면책되었음을 알면서 법령으로 정한 절차 외에서 채무변제를 요구하는 행위를 금지함(제12조 제4호 개정).

3) 채무자 대리인의 자격 및 적용범위 확대

○ 현행법은 대리인의 자격을 변호사만을 대리인으로 허용하고 있음. 채권자가 채권추심행위를 신용정보회사에게 위탁할 수 있듯이 채무자도 채권추심에 응하는 행위에 대해 전문성이 있는 비영리민간단체, 채무상담 전문 사회적기업 등까지 넓혀 채무자 대리인 제도의 실효성을 강화함(제8조의2 제1항 개정).

○ 현행법은 사실상 대부(중개)업체가 채권추심자인 경우에만 채무자가 대리인을 선임하여 채권추심에 응할 수 있도록 하고 있어 제도의 실효성을 떨어뜨림. 채권추심의 대부분을 담당하는 신용정보회사, 캐피탈사, 신용카드회사, 저축은행, 개인채권자의 채권추심에도 채무자 대리인 제도가 적용되도록 적용범위에 제한을 두지 않음(제8조의2 제1항 단서 삭제).

마. 「보증인보호에 관한 특별법」 개정

호의보증에 의한 피해를 최소화하기 위해 호의보증의 최고한도를 2천만 원의 범위 내에서 대통령령으로 정하도록 함(신설).

바. 「주택을 담보로 하는 과잉대출의 규제에 관한 법률」 제정

우리나라 주택담보대출은 짧은 상환 기간과 만기 도래시 원금을 일시상환 해야 하는 방식을 취하고 있고, 채무자들의 소득·채무·고용상태를 포함한 상환능력을 고려하지 않은 대출이 많음. 이에 만기 일시상환방식의 주택담보대출을 금지하고, 채무자의 상환능력을 고려하지 않는 과잉대출을 금지함으로써 적정하고 건전한 대출이 이뤄지도록 하고, 채무자의 생활 및 주거안정을 도모함.

II. 소비자집단소송법 제정

1. 민사소송절차 및 소비자기본법상의 단체소송의 한계

현대 사회에 있어서 가장 큰 특징 중 하나는 대량생산과 대량소비로 인한 소액 다수의 소비자 피해임. 현행 민사소송법상의 공공소송과 선정당사자제도는 각자 개별적으로 소송을 진행한다는 점에서 비효율성을 제거하기 어렵고 피해의 범위가 광범위하거나 개별 피해액을 특정하기 어렵다는 점에서 소비자 분쟁을 해결하는데 적합하지 않은 구조를 가지고 있음. 현행 소비자기본법상의 단체소송은 사업자가 소비자기본법 제20조의 규정을 위반하여 소비자의 생명·신체 또는 재산에 대한 권익을 직접적으로 침해하고 그 침해가 계속되는 경우 소비자단체가 법원에 소비자의 권익침해행위의 금지 또는 중지를 구하는 청구만 허용하고 있어 손해전보나 이행을 구할 수 없다는 점에서 근본적인 한계를 갖고 있음.

2. 정책목표

소액 다수의 소비자피해가 발생한 경우 그 집단적인 피해를 효율적으로 구제하여 소비자를 보호하고 기업의 경영투명성을 제고하기 위하여 소비자집단소송법을 제정함.

3. 소비자집단소송법의 절차 및 주요 내용

가. 입법의 방식

집단소송은 절차법이고 기존 민사소송법으로는 분쟁을 적절하게 해결하기에는 곤란한 현대적 분쟁 유형을 해결하기 위하여 처분권주의와 변론주의를 일부 제한하고 법원의 후견적, 적극적 역할을 강화하는 것이 필요하다는 점에서 민사소송법의 특별법 형태인 단일 절차법으로 제정함.

나. 적용범위

「소비자기본법」 위반행위에 대한 손해배상청구/ 「제조물책임법」 위반행위에 대한 손해배상청구/ 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」로 인하여 발생한 피해에 대한 손해배상청구/ 「약관의 규제에 관한 법률」 위반행위에 대한 손해배상청구/ 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」에 따른 손해배상청구/ 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」· 「할부거래에 관한 법률」· 「방문판매등에 관한 법률」의 행위로 인하여 발생한 피해에 대한 손해배상청구

다. 소비자집단소송의 절차

- 1) 소의 제기 및 소송허가신청서 제출 : 인지액이 과다하면 대표당사자가 인지액을 모두 부담하고 집단소송을 제기하기 힘들어지므로 인지액을 통상의 소송의 인지액보다 낮게 설정하고, 인지액 상한을 낮춤(제1심 1,000만원, 항소심 1,500만원, 상고심 2,000만원).
- 2) 소제기 공고 : 대표당사자가 되려는 자는 소제기 공고일로부터 14일 이내에 법원에 선임 신청하여야 한다는 내용을 포함하여 공고.
- 3) 법원의 대표당사자 선임
- 4) 소송허가 일반요건 : ① 구성원이 50인 이상일 것, ② 법률상 또는 사실상의 중요한 쟁점이 모든 구성원에게 공통될 것, ③ 집단소송이 총원의 권리 실현이나 이익 보호에 적합하고 효율적인 수단일 것, ④ 소송허가 신청서의 기재사항 및 첨부서류에 흠이 없을 것

5) 소송허가결정 및 고지 : 제외신고의 기간과 방법, 제외신고를 하지 않은 구성원은 소비자 집단소송에 관한 판결의 효력이 미친다는 사실²⁷⁾, 변호사 보수에 관한 약정을 포함하여야 함. 허가/불허가결정에 대하여는 즉시항고할 수 있음.

6) 제외신고 : 구성원은 제외신고 기간 내에 서면으로 법원에 제외신고.

7) 소송절차 : 직권증거조사, 손해배상액 산정(정확한 손해액의 산정이 곤란한 경우 법원이 직권으로 정할 수 있음), 징벌적 손해배상(후술)

8) 판결 : 집단소송에 있어 기관력의 주관적 범위는 참가신청방식(opt-in방식. 소송절차에 참여하겠다고 선언한 피해자에게만 기관력이 미침)을 취하느냐 아니면 제외신고방식(opt-out방식. 소송절차에서 탈퇴하겠다고 선언하지 않은 한 모든 피해자들에게 기관력이 미침)을 취하느냐에 있어 큰 차이가 있음. 참가신청 방식은 피해자들에게 소송참가 여부를 결정할 자유가 주어진다든 점에서 장점이 있으나, 집단소송에 참여하는 비율이 상대적으로 낮고 소송에 참여하지 않은 피해자들이 별소를 제기할 수 있다는 점에서 분쟁을 일회적으로 해결하지 못한다는 단점이 있으므로, 원고의 입장에서나 피고의 입장에서나 분쟁을 일회적으로 해결할 수 있다는 점에서 제외신고방식이 집단소송의 도입취지에 부합함.

9) 권리실행(강제집행)

10) 분배관리인 선임 : 분배계획안 작성(채권의 총액, 분배할 금액등, 소송비용·변호사보수등 공제항목 및 금액, 분배의 기준과 방법, 권리신고기간·신고방법, 분배금의 수령기간·수령방법 등)

11) 법원의 분배계획안 인가 및 그 공고

12) 권리신고 : 구성원은 분배계획에서 정하는 바에 따라 분배관리인에게 권리신고

13) 권리확인 및 분배 : 권리신고를 한 자 또는 피고는 권리확인에 이의가 있으면 법원에 권리의 확인을 구하는 신청을 할 수 있음.

4. 관련 쟁점

가. 징벌적 손해배상제도 도입

1) 종래 우리 법원은 징벌적 손해배상제도가 형벌적 성질을 갖는 배상형태여서 우리 법체계와는 맞지 않는다고 하였으나, 2011년 「하도급거래 공정화에 관한 법률」을 개정하면서 일정한 위반행위에 대하여 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 인정하는 징벌적 손해배

27) 후술 판결의 기관력의 주관적 범위와 밀접한 관련이 있음.

상 개념을 도입함으로써 우리 법체계와는 맞지 않는다는 논란은 중식된 것으로 보이며, 위법행위의 억지와 위법행위자의 처벌, 위법행위로 얻은 이득의 환수, 피해자에 대한 완전한 보상, 사적인 구제에 대한 유인의 제공을 위해서는 징벌적 손해배상을 도입하는 것이 타당함.

2) 징벌적 손해배상제도를 도입함에 있어 징벌적 손해배상액 산정 권한을 판사에게 주는 '재량적 징벌적 손해배상제도'와 '실손해액에 일정한 승수를 곱하여 배수증액하는 징벌적 손해배상제도'가 있으나, 우리 법원은 민법상의 불법행위에 의한 손해배상의 경우 '손해의 공평한 분담'을 기본원칙으로 하고 있다는 점에서 '재량적 징벌적 손해배상제도'를 도입할 경우에는 그 효용성이 크게 감소될 가능성이 크므로 '실손해액에 일정한 승수를 곱하여 배수증액하는 징벌적 손해배상제도'를 도입하는 것이 적절함. 또한, '실손해액에 일정한 승수를 곱하여 배수증액하는 징벌적 손해배상제도'를 도입함에 있어서도 필수적 배수증액 방식과 재량적 배수증액 방식 중 어느 것을 도입할 것인지 논란이 될 수 있으나, 법원이 징벌적 손해배상제도의 원래 취지에 부합하지 않는 사안에까지 배수증액을 하게 한다면 제도적 안정성을 해칠 우려가 있다는 점에서 법원으로 하여금 제반 사정을 고려하여 실손해액을 하한으로 하여 감액할 수 있는 재량을 허용하는 것이 바람직함.

3) 징벌적 손해배상제도의 인정 요건과 관련해서도 '악의'(malice) 또는 '무모한 무시'(reckless indifference)와 같은 초과 주관적인 요건을 요구할 것인지에 대해서도 논란이 있음. 징벌적 손해배상제도를 적어도 현대형 소송 분야에 인정한다면 '악의'와 같은 초과 주관적 요건은 필요함.

나. 소송비용부담

원칙적으로 패소자가 부담하지만, 본안소송에서 기각되는 경우에는 대표당사자가 과실이 있더라도 선의일 경우(공정거래위원회나 행정기관의 처분 이후 처분의 취지에 따라 소송을 제기하였다가 패소하였거나, 입증이 부족하여 패소한 경우 등)에는 대법원규칙에 따라 감액하거나 각자 부담할 수 있도록 하는 것이 적절함.

다. 변호사 보수

소액 다수의 집단적 피해발생을 원인으로 한 집단소송의 경우 소송대리인은 착수금을 못 받거나 일반 사건에 비하여 적은 금액을 받는 경우가 많고 성공보수가 소송을 성실하게 수행할 수 있는 유인이 된다는 점에서 변호사의 성공보수를 인정하되, 법원이 상한액을 정하거나 상한비율을 정하는 방법으로 통제하는 것이 바람직함.

라. 통지방법

집단소송에 있어 일반 구성원들에게 집단소송의 계속, 제외신고 및 소송결과에 대한 통지는 원고 구성원들의 기본적인 권리로서 매우 중요한 절차이므로 보장되어야 함. 다만, 개개 사안마다 구체적인 통지 방법과 절차는 다양할 수 있으므로 법원이 결정하도록 하고, 통지 비

용에 대해서는 대표당사자가 부담하도록 하는 것이 타당함.

마. 기존 제도와의 관계

자진신고자 감면제도는 카르텔 적발을 위한 필수불가결한 제도이므로 자진감면자에 대해서는 민사적 책임을 감면해 주는 방안이 검토되어야 함.

<토론>

일자리·노동기보권과 민생 현안을 위한 입법과제 등

2016년 한국사회의 개혁과 입법과제_토론문

제윤경 국회의원

더불어민주당

1. 한국 가계부채의 현황

- 2015년 말 기준, 가계부채의 국제비교 기준인 자금순환표상 개인부문(가계 및 비영리단체) 부채는 1,423조원에 달하고 있음
- 현재 가계부채 수치는 은행의 부실채권은 제외되고 은행이 보유한 정상채권에 한정되어 있어, 실질 상각처리 된 채권은 제외됨. 따라서 실제 가계부채 수준은 1400조 규모 이상일 수 있음

[표] 국내 가계부채의 흐름

연도	가계부채 비율*(%)	가계부채 증가율*(%)	가처분소득 증가율(%)
2008	143.2	8.8	6.0
2009	147.7	6.9	3.7
2010	152.4	9.5	6.2
2011	157.8	9.5	5.7
2012	159.5	4.9	3.8
2013	160.2	5.6	5.0
2014	162.9	6.3	4.6
2015	169.9	9.8	5.2

* 자금순환표상의 가계 및 비영리단체(개인부문) 총부채를 기준으로 한 가계부채 비율

- 가계 가처분소득은 837조원으로 가처분소득보다 가계부채가 169.9% 비율로 높아져 있음
- 국제적으로 비교해도 가계부채 비율 169.9%는 OECD 28개국 평균 134%보다 36%p 높은 수준임

(→ 보수정권 8년 동안 가계부채 비율은 2007년 말 140.5%에서 2015년 169.9%로 29.4%p 증가)

- 정부에서 파악한 금융채무 연체 취약계층은 350만 명으로(2013년 8월말 기준) 이중에서도 상환능력이 매우 부족한 채무자는 114만 명으로 추정되고 있음
- 원리금상환부담률(DSR : 가처분소득 대비 원리금상환액)이 40% 이상인 파산에 임박한 '한 계가구'도 금융부채 보유가구의 13.8%로 약 245만 가구(2014년 말 기준)에 이룸

2. 정부의 가계부채 정책

○ ‘서민금융’이라는 용어의 한계

- 서민금융이라는 용어의 무분별한 사용은 복지의 대상으로 봐야할 서민들을 단순히 금융상품을 공급해야할 객체로 한정할 위험이 있음
- 그동안 이루어져왔던 정부 정책 또한 가계부채 문제를 은행의 건전성 관리 등 금융정책을 통해서 해결하고자 하면서, OECD 국가중에서도 매우 높은 수준으로 가계부채가 늘어나게 됨
- 금융 문제는 가계부채 해결을 위한 정책을 다루는 것과 크게 다르지 않으며, 이는 사회복지의 차원에서 다뤄져야 함

○ 가계부채와 부실채권을 양산하는 경제정책

- 정부는 주로 부채주도 성장패러다임을 통해 가계부채와 부실채권을 양산해왔음
- 2008년 금융위기를 겪으며 가계부채 총량관리를 위해 은행권 예대율을 규제하였으나, 오히려 이로 인해 고금리의 제2금융권과 대부업 가계대출 비중이 폭발적으로 증가하는 결과를 가져왔음
- 2014년 7월에는 LTV(담보가치인정비율)·DTI(총부채상환비율)을 완화하는 정책을 추진함으로써 결과적으로는 가계부채 총량관리를 포기하기에 이룸

[표] MB이후 가계부채 정책의 주요 내용

구 분	주요 내용	대책 평가
은행 예대율 규제 (09.12)	- 예대율 비율 13년말까지 100% 규제 - LTV·DTI 규제 강화	최초의 가계부채 대책
가계부채 연착륙 종합대책(11.6)	- 고위험 주택대출 BIS 위험가중치 상향 - 고정금리·분할상환 대출전환	총량관리, 미시관리 병행
제2금융권 가계부채 보완대책(12.2)	- 상호금융 예대율 80% 규제 - 고위험 대출 규제감독 강화 - 상호금융·보험사 건전성 규제 강화	제2금융권 총량관리
가계부채 구조개선 촉진 방안(14.2)	- 가계부채비율 2017년까지 5%p 조정 - 은행권 주택대출 고정금리·분할상환 40% 확대	총량관리, 미시관리 병행
새 경제팀 경제정책방향(14.7)	- LTV·DTI 규제 완화 - 제2금융권 수신 억제	총량관리 포기
가계대출 구조개선 프로그램(15.2)	- 고정금리·분할상환 안심전환대출 상품 개발 - 주택대출 구조조정 실적에 따라 은행 인센티브 부여	미시관리
여신 심사 가이드라인(15.12)	- 은행권 자율로 차주 상환능력 평가	미시관리

자료: 2016년 사회경제정책포럼 제1회 가계부채 분야 발표자료

○ 상환불능 대출을 새로운 대출로 대체하는 ‘아랫돌 빼서 윗돌에 올려놓기’ 식의 대응책

- 정부 금융정책의 중심은 금융회사 건전성을 유지하는 것으로, 가계부채 정책의 초점도 채권자(은행) 건전성 관리에 치우쳐 왔음. 따라서, 가계부채 대책은 대부분 채무자의 상환 가능성을 높이도록 설계됨

- 안심전환대출, 서민금융 4대 천왕(▲미소금융, ▲햇살론, ▲새희망홀씨, ▲바뀌드림론), 국민행복기금은 모두 상환불능 대출을 상환조건이 완화되거나 금리가 인하된 '새로운 대출'로 옮겨타도록 하는 대환대출을 반복하는 구조임
- 이러한 가계부채 정책은 실제로 '현재 자신의 소득으로 원리금을 갚을 능력이 있는 사람들'에게만 유효한 정책으로 '부채가 과다해 현재의 소득 수준으로도 정상적인 생활이 어려운 사람들'과 '소득이 아예 없거나 매우 부족한 사람들'에게는 미봉책에 그치는 수준의 대응책임
- 저성장 기조와 양질의 일자리 부족으로 가계의 소득은 늘어나지 않아, 대환대출 이후에도 상환 불능은 반복됨
 - 정부정책이 성공하지 못했던 요인
- **정부부처간 정책목표의 모순** : 가계부채 증가를 통한 부동산 부양과 가계부채 총량관리는 양립할 수 없음
- **정책의 잘못된 무게 중심** : 정책의 무게 중심이 가계부채의 늪에서 벗어나야할 주요대상자인 채무자가 아닌 채권자(은행)로 설정되어 있음
- **정책의 풍선효과²⁸⁾ 미고려** : 은행권의 규제강화에 따라 신용과 담보가 취약한 저소득층의 제2금융권 대출수요가 증가되어 오히려 고금리의 가계부채가 늘어남
- **정책의 신뢰성 및 일관성 부족** : 2011년 6월, '금리인상에 대비하라'며 고정금리 대출전환 유도 → 7월부터 금리인하 → 2015년 고정금리·분할상환 대출자 안심대출 대상에서 배제함 → 2014년 2월, 2017년까지 가계부채비율 155%까지 인하하겠다는 계획 발표 → 8월 LTV·DTI 인하 → 가계부채비율 170% 까지 상승
- 가계부채에 대한 정부의 현실인식이 안일하였고, 문제를 해결하고자 하는 책임과 적극적인 의지가 부족함

3. 가계부채 문제를 해결하기 위한 수단

- 정책 기조
 - 국민행복기금 등이 보유하고 있는 10년 이상 1천만원 이하 장기소액 연체채권의 채무자는 41만명으로 정부의 의지만 있다면 충분히 연체채권의 소각이 가능함. 정부가 선제적으로 해결 가능한 문제부터 의지를 갖고 실행하는 것이 필요
 - 채권자 중심의 건전성 강화 정책에서 벗어나 피에타 3법(이자제한법, 공정대출법, 공정채권추심법)으로 대표되는, 채무자 보호를 위한 제도개선 강화가 필요
 - 가계 원리금상환 부담 경감을 위한 과감한 채무조정을 지원하고, 채권자(은행)의 자발적 채무조정이 활성화 될 수 있는 금융 환경 마련
- 채무자중심 채무 조정을 위한 주요 입법과제 추진
 - 가계부채 문제는 이자율이 낮다고 해결되는 사항이 아닐 수 있음. 실제 국내에는 원리금상환액이 처분가능소득보다 높은 한계가구가 254만 가구나 존재함(한은, 2014년 3월기준)
 - 한계가구의 경우 적극적인 채무조정이 가장 효과적인 방법이 될 수 있음

28) 풍선효과: 어떤 부분에서 문제를 해결하면 또 다른 부분에서 새로운 문제가 발생하는 현상을 가리키는 말

- 채무조정은 가계부채를 경감시키는 방법인 긴축, 고성장, 정부부채로의 이전, 인플레이션 유발 등에 비해 그나마 경제시스템을 교란하지 않으면서 가계부채를 탕감하는 방법이기도 함
- 이러한 제도를 잘 활용하는 나라는 호주로 그 시스템은 다음과 같음

※ 호주의 금융시스템

- 호주에서는 이자율 제한 규정 없이도 **자율적으로 이자율 제한이 가능한 금융시스템**을 가지고 있음
- 채무불이행 위험에 빠진 채무자가 "Harship Variation"을 신청하면 금융회사는 상환기관을 유예하거나 상환금액을 조정하는 등 채무조정을 해야 할 의무가 발생함
- **부실채권 발생시 채무조정을 의무화** 하고 있는 이 금융시스템은 **금융회사의 책임대출을 강조하여, 채권자와 채무자(금융소비자)가 위험을 분담하는** 취지에서 도입됨
- 채무조정은 **금융기관 내부의 사내분쟁처리 기관을 통해 1차적으로 해결**하고(금융소비자 보호 비용을 금융회사가 부담하는 구조), **조정이 실패하면 외부 분쟁조정기관(금융음부즈맨서비스)으로 이관**됨
- 금융기관이 이러한 의무들을 불이행할 경우 감독기관인 **호주증권투자위원회(ASIC)**는 **‘금융소비자보호법’에 따라 면허취소, 벌금 등의 처분**을 할 수 있음

1) 국민행복기금의 장기소액채권 소각

- 정부는 채무조정을 명분으로 국민행복기금을 통해 2013년 4월부터 총 280만 명의 연체채권을 매입·이관함
- 구체적으로 금융회사의 채권 10조6천억원(103만명) 매입 / 신용회복기금 등 채권 17조3천억원(178만명) 이관 / 총 27조9천억원, 281만명의 채권을 보유
- 이 중 5조3천억원(49만명)에 대한 채무조정을 실시. 이는 채무조정의 가능성을 보여주는 것으로, 보다 적극적인 채무조정에 대한 추가적인 검토 필요. 가장 우선적으로 실시할 수 있는 것은 10년 이상 1,000만원 미만의 장기연체 채권에 대한 소각
- 현재 국민행복기금이 보유한 『장기소액채권 현황』에 따르면 10년이상 연체채권 중 1천만원 이하 채무자는 41만명이며 채권잔액은 1조 8천억 규모. 이는 현재 자산관리공사가 보유한 총 채권 25조8천억원의 7%에 해당하는 수준임

[표] 국민행복기금 장기소액채권 현황

(단위 : 만명, 억원)

구분		1천만원 이하		3천만원 이하 (1천만원 이하 포함)	
		채무자수	채권잔액	채무자수	채권잔액
연체 기간	5년~10년	22.7	9,074	32.3	25,903
	10년 초과	41.0	18,336	64.6	58,963
계		63.7	27,410	96.9	84,866

- 전체 채권 잔액 25조8천억원 중, 현실적으로 미상환 될 것으로 추정되는 미약정채권이 13

조 규모로 절반이상임을 감안하면, 7%의 채권 소각은 충분히 가능함

2) 채권의 공정한 추심에 관한 법률 개정

- 15년 8월 금감원, 「소멸시효 완성채권 추심에 따른 서민피해 예방대책」 발표
- 소멸시효 완성채권 추심 또는 매각행위 자체를 유도하는 행정지도 공문 발송 → 금융회사가 소멸시효 완성채권을 양도하기 위해 채무자에게 통지하는 '채권양도통지서' 상에 소멸시효 완성여부를 명시하도록 함
- 소액채권(원금 천만원 이하)에 대해 소멸시효 완성시 추심을 제한하는 법률 개정안을 법무부에 건의함
- 15년 12월, 박병석 의원이 존재하지 않는 채권에 소멸시효 완성 채권을 포함하는 개정안을 제출함 → 소위에 상정되지도 못하고 폐기됨
- '16년 6월 14일, 공정채권추심법에 대해 박병석 의원등 29인은 개정안(채권추심자가 소멸시효가 완성된 채권을 추심하는 의사를 표시하는 행위와 무효이거나 존재하지 아니하는 채권을 채권추심을 위하여 양도하거나 양수하는 행위를 금지)을 발의함
- '16년 6월 14일, 공정채권추심법에 대해 제윤경 의원 등 39인은 개정안(①소멸시효 완성채권 추심행위 금지, ②사법제도를 악용한 무분별한 채권추심 금지대상에 대부업체 포함, ③고의·과실로 추심할 경우 3배 한도의 징벌적 손해배상제 도입, ④단체소송 도입을 통한 집단적 피해 금지)을 발의함

3) 소비자금융 구조 개선을 위한 '신용소비자보호법'

- 지난 19대 국회에서 정부는 금융소비자 보호에 관한 법률안을 제안했고, 민병두 의원등 14인도 금융상품 판매 및 금융소비자 보호에 관한 법률안을 발의하였으나 정무위원회에서 처리되지 못함
- 20대 국회에서는 신용소비자들을 보호하기 위한 법이 처리되도록 다시금 발의될 필요가 있음. 이를 통해 가계대출의 리스크가 대출자에게로만 쏠리는 현 제도를 개선하고, 금융소비자와 금융기관 간에 리스크를 분산시키는 등의 구조 개선이 되어야 할 것임
- '신용소비자보호법' 제정에 담고자 하는 내용에는 '책임대출 도입'과 '금융회사의 채무조정 의무화', '부실채권 매각 기준 강화', '채권이력제 도입' 등이 있음. 이 중 주요한 내용은 아래와 같음

① 채무자 중심의 적극적 채무조정제도 도입(금융회사 채무조정 의무화)

- 부채주도 성장의 폐기를 통해 가계부채 확대를 방지하고, 이미 발생한 가계부채에 대해서는 과감한 채무조정과 축소 실시가 필요
- 금융회사의 신속한 채권회수와 건전성 회복이 주된 목적이 되면서 부실채권 정리과정에서 채무자 보호를 위한 제도적·법적 장치들이 미흡한 실정임
- 현재 개별은행의 내규에 반영된 **부실채권 매각기준, 매각절차 등과 관련한 사항을 법령에서 규정**하여 채무자의 권리를 보호하고 피해를 방지할 필요가 있음
- 파산·면책·사망자 채권, 소멸시효 완성채권, 개인 채무자회생 및 파산절차가 진행 중인 채권, 개인 신용회복 신청 또는 확정 판결된 채권은 매각할 수 없도록 규정하는 것이 바람직함

② 부실채권 매각 이력관리제

- 은행에서 매각된 부실채권이 자산관리회사 등을 통해 여러 차례 재매각되는 과정을 거치면서 채무자가 채권양도가 있었다는 사실이나 채권의 양수인에 대한 정보를 정확하게 파악하기 어려운 문제가 있음
- 금융회사의 채권양도 이력에 대한 체계적인 관리가 가능하도록 등기할 수 있는 제도를 도입하고 채권거래 전산관리망 구축
- 이번 개정 「대부업법」 시행일인 7월 25일 이후 일정규모 이상의 대부업체 대부분이 금융위에 등록되면서 채권이력제 도입의 가능성은 더욱 높아짐

4) 서민금융지원법 개정

- 9월 진흥원 출범 전후, 상법상 주식회사를 민법상 재단법인으로 바꾸는 내용의 개정안을 제출할 필요가 있음
- 서민의 금융복지를 지원하는데 필요한 안정적인 재원을 확보하기 위해 재단법인 형태의 서민금융진흥기금을 설치할 필요가 있음(정무위 부대의견)
- 채무자의 원활한 채무조정을 지원(정보제공·채무상담·관련 기관 알선 등)하기 위해 신복위 산하에 채무자지원센터 설치(제77조), 지자체가 운영하는 서민금융지원센터에 대한 진흥원의 자금 지원(제24조) 등 채무자 우호적 서민금융 제도의 실효성 강화

5) 이자제한법 개정

- 이자제한법의 최고한도는 일부개정법률안이 2014년 1월 14일 공포되어 기존 30%에서 25%로 하향 조정되는 성과가 있었으나, 의안원문에 있었던 처벌규정은 과잉금지의 원칙과 형평성 원칙, 그리고 채무자가 악용할 가능성 등의 사유로 제외되었음
- 20대 국회에서도 이자제한법과 개정과 관련해서 더불어민주당 이찬열 의원이 이자제한법 일부개정법률안을 2016년 6월 8일자로 발의함. 일부 개정의 내용은 최고이자율을 현행 연 25%에서 연 20%로 낮추는 것으로 처벌과 관련한 규정은 제외됨
- 향후 2016년 입법과제로 불법고리대를 근절하기 위해서 제기된 벌칙 규정들(① 최고이자율 초과하여 이자를 정할 경우 이자 약정 또는 소비대차약정 자체 전부 무효 및 원금 상환 요구 금지, ② 최고이자율 2배 초과하여 이자를 받은 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금)에 대해 지난 19대 국회에서 논의된 쟁점을 고려하여 다시금 정리되어 발의될 필요가 있음

6) 대부업법 개정

- 지난 19대 국회에서 통과된 대부업법의 주요 내용은 ① 최고이자율 인하 일부 반영(연 39% 이하 → 연 27.9% 이하), ②일정한 대부업의 등록을 금융위원회가 직접 관할, ③대부업자 등의 방송광고 시간을 제한, ④상호출자제한기업집단에 속한 대부업자의 대주주와의 거래를 제한하고 신용공여한도를 제한, ⑤대부업자 또는 대부중개업자의 손해배상책임을 명확하게 하고, 그 보장을 위한 보증금 예탁 또는 보험 및 공제 가입을 하도록 하는 것이었음
- 이밖에 통과되지 못한 사항을 정리하여 재발의해야 함. 대부업자에게 허용한 특례금리제도를 폐지하고, 대부업자와 여신전문금융기관의 금리상한(27.9%)과 미등록대부업자의 금리상한(25%)을 모두 20% 미만으로 낮추어 일치시킬 필요가 있음

- 현행 청소년 이용 시간대 대부업 방송광고 제한은 실효성이 떨어진다는 지적이 많음. 대부업체에 한해 모든 시간대 전면금지하고 상호저축은행도 현행 자율규제에서 법령으로 제한하는 법안을 발의할 필요가 있음(대부업 대출광고 전면금지법)
- 이밖에도 여신전문금융기관에 금융위원회가 시정명령을 할 수 있도록 하는 내용과 대부업자에 대한 벌칙을 신설하는 등의 내용을 지난 논의과정을 검토하여 보완 후 발의되어야 함

7) 보증인 보호에 관한 특별법 개정

- 지난 19대 국회에서 보증인 보호와 관련한 내용으로 박원석 의원 등 15인이 대가없이 호의로 이루어지는 보증의 경우에 보증의 최고한도를 2천만원의 범위 내에서 정하도록 하여 호의보증에 의한 폐해를 최소화하려는 개정안을 발의하였으나, 임기만료로 폐기됨
- 당시 법제사법위원회는 개정안의 취지에는 수긍하나, ①보증계약시 상당한 대가가 있는 경우 보증한도가 적용되지 않는다는 조항에서 그 적용기준이 불명확하고, ②보증채무에 대한 보증최고액을 제한하고 있어 물상보증·연대보증과의 불균형을 초래하며, ③보증계약에 의한 담보가치가 보증최고액으로 제한되어 주택 등의 물적 담보가 없거나 여러 명의 보증인을 구하기 어려운 서민들의 금전차용을 어렵게 만든다는 검토 의견을 냄
- 이에 대해 보증한도 미적용의 예외기준에 대한 내용을 대통령령으로 정하도록 규정하고, 호의에 의한 보증계약 체결에 관련 해외 입법 사례를 조사하여 개정안을 보완한 후 재발의를 검토할 필요가 있음

8) 주택을 담보로 하는 과잉대출의 규제에 관한 법률 제정

- 19대 국회에서 박원석 의원 등 10인과 송호창 의원 등 11인이 주택 담보 대출에 대한 규제를 담은 법률 제정을 발의하였으나, 정무위원회에서 처리 되지 못함. 당시 정무위 전체회의에서 제정안의 일부 내용에 대해 정부에서 발의한 금융소비자보호에 관한 법률을 참조하여 심의하자는 제안이 있었으나, 이후 진행되지 않음
- 지난 국회 때 발의된 법안의 주요 내용은 ①만기 일시상환방식의 주택담보대출 금지, ②채무자의 상환능력을 고려하지 않는 과잉대출을 금지함으로써 적정하고 건전한 대출이 이뤄지도록 독려, ③채무자의 생활 및 주거 안정을 도모하는 것이었음. 20대 국회가 여소야대 국면이 된 만큼 다시금 관련 법안을 챙겨 발의할 필요가 있음

9) 개인도산법제 개선

- 19대 국회에서 채무자 회생 및 파산에 관한 법률의 개정에 대해 박민수 의원 등 10인, 정부, 김기식 의원 등 10인이 개정안을 발의함. 3개의 개정안은 병합하여 심의되었으며, 대안으로 재판관할의 확대 및 정비, 개인회생채권자 목록 수정 시기 확대, 개인회생채권자 목록에 기재된 채권을 취득한 자는 채권자 명의 변경 등이 반영되어 개정됨
- 지난 국회때 통과된 법률안으로는 회생 불가능한 채무자들을 적극적으로 구제할 수 없음. 민변에서 제안한 '개인파산제도의 개선'(①개인파산절차를 직권주의로부터 대심적 구조로 변경, ②파산자에 대한 불이익 처우 규정의 전면적 재검토, ③파산절차에서의 중지명령 도입을 통한 파산신청 채무자 보호, ④채무자의 새로운 출발을 위한 최소한의 재산 면제, ⑤국세 및 지방세 대한 면책범위의 확대, ⑥파산선고 후 10년이 경과하면 복권되는 기간을 5년으로 단축)과 '개인회생제도의 개선'(①주택담보부 채무에 대하여서도 가용소득으로 변제 가능 보장,

②필요 생계비에 주거비 포함, ③개인회생절차의 변제기간의 현행 5년에서 3년으로의 단축, ④보증채무자의 보호) 등에 대해 적극적 검토가 필요함

- 민변이 제안한 내용 이외에도 흡혈채권 금지법(민사집행법) 등을 통해 압류 금지 물품을 세분화하여 채무자의 기본생계를 보장할 필요가 있음. 현행법은 “채무자 및 그와 같이 사는 친족의 생활에 필요한 의복·침구·가구·부엌기구, 그 밖의 생활필수품”을 금지하고 있으나, 냉장고 등 생활필수품 성격의 유체동산도 압류하고 있는 현실임

4. 제19대 국회 서민금융 관련 입법 성과 및 한계

○ 『이자제한법』 개정으로 최고이자율의 상한을 현행 “연 30퍼센트”에서 “연 25퍼센트”로 하향 조정하여 서민의 이자부담을 경감하는 성과를 보였으나 처벌규정이 제외되는 등 의안원문에서 후퇴함

○ 『대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률』을 2차례 개정하여 대부업 이자율 상한을 현행 연 39%에서 27.9%로 낮추도록 한 것은 성과지만 여전히 세계 최고 특혜금리로 서민들을 빚의 고통에 빠트리기에 충분함

○ 이자제한법은 개인 간의 거래만 규제하고 금융회사들은 모두 대부업법 적용을 받고 있어 은행, 카드사, 저축은행까지 27.9% 고리를 허용하는 것은 문제가 있음

○ 『채권의 공정한 추심에 관한 법률』을 개정하여 가혹한 빚 독촉과 불법추심을 못하게 막아주는 ‘채무자 대리인제도’를 도입한 것은 큰 성과나 채무자대리인제도의 적용제외범위가 지나치게 넓음

○ 대부업자들을 제외한 신용정보사, 여신금융기관, 일반금전채권자, 자산유동화법인에 의한 자산관리자 등 너무 많은 대상이 제외됐고 특히 위임직 채권자들의 채권추심을 허용한 것은 큰 문제고 대리인제도를 도입한 의미가 무색함

○ 대부업대출 TV광고 전면금지를 위한 대부업법 개정안을 시민단체 요청으로 발의했지만 적극적으로 챙기지 못해서 반영되지 않고 여당의원 법안만 통과됨

5. 맺으며

○ 가계부채의 폭발적 증가는 정부의 부채주도 성장의 결과물로, 그 과정에 발생한 채무들은 개인의 책임에 국한시킬 수는 없음

○ 가계부채 폭등을 제대로 잡지 못하는 정책을 추진한 정부와 금융을 공급한 채권자(은행)가 지금이라도 문제해결 의지를 갖고, 함께 가계부채 개선을 위해 노력하여야 함

○ 이미 몇 년 전부터 가계부채 감소가 경기부양의 관건이라는 것에 사회적 여론이 일었음

○ 이 해결을 위한 첫 걸음으로 제20대 국회에서는 가계부채의 발생에서 상환까지 리스크 부담을 대출자와 금융기관이 나누도록 하는 금융소비자보호 제도를 도입·강화하고 공정채권추심법, 서민금융지원법, 이자제한법, 대부업법, 보증인 보호법 개정 등, 앞서 제기한 다양한 정책들을 시행해 나가야 할 것임

<토론>

일자리.노동기본권과 민생 현안을 위한 입법과제 등

I. 정의당의 노동정책 (20대 총선공약)

1. 박근혜 정부와 반대로!

1) 위법한 일반해고·취업규칙 행정지침 폐기

- 근로기준법 제23조 (해고 등의 제한) 개정 : 사용자가 이를 회피할 목적으로 노동자를 배치전환, 교육훈련 명령, 폭언·폭행 등 괴롭힘을 행사할 경우 해당 인사명령 무효화
- 학대 해고 가해자에 대한 손해배상 및 가해자를 옹호한 사용자에 대한 과태료 부과
- 취업규칙 공동결정제도 도입 : 취업규칙 제·개정시 노조 또는 근로자대표와 합의
- 입법권 무력화시키는 행정지침 남발 규제를 위한 국회법 개정
- 국가공무원법 개정 등으로 공공부문의 성과 퇴출제 저지

2) 정리해고 요건 강화와 해고회피 노력 구체화

- 근로기준법 제34조 개정
- 정리해고 규제 강화, 기업의 해고회피 노력 구체화, 해고시 행정통제 강화

① 해고협의시 노동자 대표와 합의에 도달할 수 있는 협의 수준의 충분한 대화를 통하여 경영상 해고 시 발생하는 피해를 최소화, ② 희망퇴직 등 정리해고 법규를 회피하기 위한 기업의 해고 제한, ③ 전직계획에 대하여 고용노동부장관이 1개월 이내에 승인 여부를 결정하고, 해고 노동자를 우선적으로 재고용하도록 하고, 사용자가 우선재고용 의무를 위반한 경우에는 고용노동부령으로 정하거나 혹은 실손해액의 범위에서 손해배상금을 지급, ④ 고용불안기업에 대한 고용부담금 부과, ⑤ 사업양도시 고용승계 보장

3) 살핀 고양이법 제정, 실패한 경영진 우선책임제

- 한국판 '살핀 고양이법' 제정 및 통합도산법 개정
- 경영위기 초래한 재벌총수 및 최고경영진의 법정관리인 선임 금지
- 부실경영 이사진의 급여(50%이내), 스톡옵션, 퇴직수당의 지급금지 및 환수조치
- 노동조합과 모든 주주(상장회사)에게 경영실패에 대한 손해배상 책임 제기를 허용
- 손해배상 책임의 입증책임 전환 및 완화, 책임범위 확대

2. 내 월급이 오르는 경제

1) 최저임금 1만원 인상으로 저임금 일자리 일소

- 2019년까지 최저임금 1만원 인상과 최저임금 결정절차 개혁
- 근로자 생계비, 유사근로자의 임금, 노동생산성과 소득분배율, 물가인상률 등을 고려
- 근로자위원과 사용자위원 투표로 공익위원을 선출하고, 회의 공개 등 결정 절차 개선
- 최저임금 위반 기업 공시제 도입과 징벌적 손해배상, 근로감독 강화

① 징벌적 손해배상제도 도입 ② 최저임금 위반 적발 즉시 과태료 부과 ③ 반복적으로 최저임금을 위반한 사업주 처벌 ④ 최저임금 전담 근로감독관, 명예 근로감독관 운영 ⑤ 최저임금 위반 신고 간소화 ⑥ 최저임금 준수 입증 책임을 노동자에서 사용자로 전환 ⑦ 최저임금 체불임금 노동부 선 지급, 후 구상권 행사, ⑧ 미성년자에게 해당 최저임금을 직접 구두로 고지하지 아니한 자에 대해서도 과태료 부과 등

- 가사사용인, 수습노동자, 장애인노동자 등에 대한 적용제외, 감액규정 삭제
- 최저임금은 노동자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용하도록 가사사용인에 대한 적용제외 조항 삭제
- 수습노동자, 감시단속적 노동자에 대한 감액적용 규정과 정신장애나 신체장애로 근로능력이 현저히 낮은 자 등에 대한 최저임금 적용제외 규정 삭제
- 지방자치단체의 생활임금과 시중노임단가 전면 적용을 뒷받침하는 법제화

2) 공기업·대기업 임원 임금상한제(최저임금 연동) 도입

- 공기업/대기업 CEO와 고위임원은 최저임금 연동 임금상한제 도입
- 2016년 시간당 최저임금(6,030원)을 연봉으로 환산하면 1,512만 3,240원
- 2016년 기준 공기업 10배(약 1억5천만원), 대기업 30배(약 4억5천만원)로 설정
- 2014년 기준 4억 초과 근로소득자는 총 11,500명이고 이들의 근로소득 총 8조 9,351억원. 최고임금제를 도입할 경우 4억 초과분은 4조 3,323억 원에 달하는 것으로 추정
- 2014년 기준 323개 공기업 중 이사장 연봉이 1억5천만원을 초과한 곳은 총 130 곳

3) 대기업·하청협력업체간 초과이익공유제로 임금격차 해소

- 위탁기업의 이익 중 합의한 목표를 초과한 이익을 사전에 합의한 배분규칙에 따라 수탁·위탁기업이 공유하는 계약 모델인 “초과이익공유제”를 도입
- 하청·협력업체 노동자들의 임금인상 관련 최저임금 변동에 따라 하도급대금 조정. 대기업 초과이익 공유의 일정액은 하청협력업체 노동자 임금 인상률에 사용하도록 유도

[초과이익 공유제 도입과 대기업 불공정행위 근절대책 병행]

원청 대기업의 초과이익을 하청(협력)업체와 공유하는 것과 함께 재벌대기업과 중소기업간 불균형하고 불공정한 원하청 구조를 바로 잡는 것이 필요함.

① 원청의 부당한 원가산정 요구와 납품단가 후려치기 근절, ② 재벌 일가의 일감 몰아주기 등 이익 편취행위 근절, ③ 기술설명회 등을 빙자한 기술 편취와 탈취 행위 방지, ④ 대기업의 공공입찰 시 하청협력업체 임금 및 근로조건 향상 입증, ⑤ CEO 등 대기업 고위 임원에 대한 임금상한제(최저임금 30배) 실시, ⑥ 재벌 대기업의 사내유보금에 대한 과세 강화, ⑦ 재벌 대기업의 이익을 하청·협력업체와 나누는 초과이익 공유제 실시, ⑧ 중소기업에 대한 공공 R&D 투자 등을 통해 중소기업육성

4) 성별 임금격차 해소로 여성노동자 임금 인상

- 최저임금 1만원 인상과 비정규직 고용 개선으로 여성 일자리 개선
- 성별 고용·임금실태 공시제 도입과 페널티 강화 등 적극적 고용개선조치 강화
- 공기업·대기업에 5% 청년 의무고용 도입 시 채용 인원의 30% 이상 여성할당 병행
- 임신휴직 도입, 파파쿼터제 도입, 육아휴직 급여 확대 등 일-가정 양립 정착
- 직장내 괴롭힘 방지법 제정과 차별금지법 제정으로 직장 문화 선진화

5) 비정규직 사회보험료 지원 확대 및 실업부조 도입

- 사회보험료 지원 확대 : 두루누리사업 II 도입
- 특수고용노동자(1인 자영업자) 등 지역가입자에게 사회보험료 지원
- 고용보험 실업급여 대상 및 지원기간 확대
- 특수고용노동자, 15시간 미만 초단시간 노동자 등 고용보험가입자로 전면 전환
- 자발적 이직자의 경우 3개월이 지난 후에도 실업상태일 경우 구직급여 지급
- 실업급여 기간 확대 : 최대 1년
- 실업부조(구직촉진수당) 도입
- 실업급여 지급이 종료된 실업자, 고용보험 가입이력 없는 실업자, 고용보험 피보험 단위기간이 120일 미만인 실업자 등
- 최저임금액의 80%, 최대 1년 지원
 - ※ 청년실업자의 경우는 '청년디딤돌급여'로 별도 지원

3. 내 일자리가 좋아지는 경제

1) 비정규직 사용제한, 동일노동 동일임금

- 동일가치노동 동일임금의 원칙을 명문화하고 간접고용 형태도 차별적 처우 금지
- 기간제 사용사유를 엄격하게 제한하고 사용기간 역시 원칙적으로 1년으로 제한
- 차별적 처우의 범위 확대, 차별시정제도의 전사업장 적용과 노동조합에 신청권 부여
- 정규직과 노동조건에 차이가 있는 무기계약직, 중규직 등 변종 고용형태에 대한 규제
- 파견법은 파견대상업무의 단계별 축소 → 하도급 업무 등 직업안정법 적용 확대 → 상시 지속업무에 대한 파견업 금지 등 3단계에 걸쳐 폐지
- ① 도급업체 변경시 노동조건 승계 명문화, ② 불법파견·하도급업체 공시의무제 도입, ③ 미등록 불법파견노동자 사용 시 원청업체 즉시 고용 의무화, ④ 원청업체가 하청업체 임금인상을 이유로 단가인하를 요구할 수 없도록 명문화
- 근기법의 사용자 개념 확대로 원·하청 공동사용자성 인정으로 파견노동자 보호
- 근로기준법의 근로자 개념 확대로 특수고용 노동자의 노동자성 인정

2) 공공부문·대기업부터 정규직 전환으로 비정규직 감축

- 2020년까지 OECD 평균 수준으로 비정규직 감축
- OECD는 비정규직에 대해 통일된 개념이 없으나 2014년 현재 우리나라 임시적이 OECD 평균보다 2배 많은 점을 고려하면, 통계청 기준으로 2015년 현재 863만명인 비정규직을 매년 1,078천명씩 정규직으로 전환해 4년내 절반인 431만명으로 축소

- 공공기관에 간접고용 상한제, 간접고용 현황 공시제 도입하고 상시·지속적 일자리면 간접고용 비정규직도 정규직 전환대상에 포함하는 것을 원칙으로 추진
- 공공기관 정원과 표준인건비제의 합리적 조정, 경영평가와 기관장평가 반영 등
- 지난 4년 동안(2009~2013년) 10대 재벌의 사내유보금 증가액 234조원의 1.7%인 4조원이면, 탈법적인 사내하청 40만명을 정규직으로 전환하고, 연봉도 1천만원씩 인상 가능
- △ 법률로 정규직 전환 강제, △ 고용형태 공시제와 공공조달계약 입찰 등 연계 유도, △ 대법원이 불법과건으로 확정 판결한 현대자동차 사내하청에 대한 특별근로감독 등
- 조세특례제한법을 개정해 정규직 전환 기업에 대해 세액공제 확대
- 비정규직의 정규직 전환 세액공제액을 현행 1인당 2백만원에서 청년고용증대세제와 동일한 수준인 5백만원으로 확대

3) 5시 칼퇴근법 도입으로 저녁이 있는 삶

- 법정 초과근로 한도인 주 52시간을 넘어 주당 최장 68시간까지 연장근로를 허용한 고용노동부의 탈법적 행정해석을 시정하도록 강제
- 장시간 노동을 부추기고 실노동시간 단축에 역행하는 근로기준법의 독소 조항 개정

① 단시간 근로 관련 1주의 의미를 휴일을 포함한 7일로 규정, ② 포괄임금계약의 금지, ③ 탄력적·선택적 근로시간제 하에서 연장근로 규정 삭제, ④ 11시간 이상 연속 휴식시간(임산부와 18세 미만은 12시간 이상) 보장, ⑤ 연장근로·야간근로·휴일근로에 대해 통상임금의 50/100을 가산 지급, ⑥ 15세 이상 18세 미만의 근로시간을 주 35시간으로 제한, ⑦ 근로시간·휴게시간의 특례 및 적용 제외 규정 삭제 등

- 근로기준법의 휴게시간을 근로시간으로 산정하는 5시 칼퇴근법(9to5) 도입
- 연 1,800시간 노동시간상한제 관련 「노동시간단축을 통한 일자리 창출 지원법」 제정
- 하루에 한시간 씩 더 일하고 주 4일만 근무하는 등 다양한 형태의 근무제 도입

4) 연차휴가 한달 이상 도입으로 휴식이 있는 삶

- 모든 노동자에게 연간 30일 이상 유급휴가 보장
- '국경일 및 공휴일에 관한 법률' 제정으로 공휴일/국경일 유급휴일화
- 고용형태에 상관없이 6개월 이상 재직한 노동자에게 유급휴가 부여
- 입사 첫해부터 여름휴가 1주일 의무제 실시, 최소 2주 휴가제 도입
- 광역·기초 지방자치단체별 공휴일제도 도입

5) 직장내 괴롭힘 방지와 감정노동자 보호

- 직장내 괴롭힘 방지법 제정
- 직장내 폭언·폭행을 포함한 지속적인 괴롭힘 처벌 및 산업재해 인정
- 직장내 괴롭힘 예방교육 실시 의무화
- 감정노동 보호 관련 법제화
- 감정노동에 대한 사업장 내 예방조치 의무화
- 감정노동으로 인한 정신질환 및 자살 산재인정 법제화
- 고객에 의한 성희롱 방지 법제화

6) 공기업·대기업 청년고용할당제, 기회균형채용 도입

- 공공기관 및 300인 이상 대기업에서 매년 정원의 5%이상의 청년을 정규직으로 고용
- 2014년 공공부문 정원 300,599명 기준 5% 고용할당 시 약 1만5천개 일자리
- 2014년 300인 이상 대기업 노동자 459만명 기준 5% 고용할당 시 약 23만개 일자리
- 청년 고용인원의 일정 비율을 고졸 이하, 전문대 졸업자, 지방대 졸업자 등에게 할당하고, 여성 취업자의 비율도 30% 이상으로 하는 기회균형채용제도를 도입

7) 미취업 청년에게 청년디딤돌급여 지급으로 구직활동 지원

- 15-34세 미취업자 중 지원이 필요한 청년에게 청년디딤돌급여 지급
- 지원이 필요한 청년에게 월 50만원, 연간 최대 540만을 제공하는 청년급여는 청년세대의 위기에 특성화된 프로그램으로 단순 소득지원이 아닌 구직활동을 지원
- 민간위탁 학원 중심의 정부 정책과 달리 공공 위주의 내실 있는 직업훈련과 연계
- 자발적 이직자와 아르바이트 재학생, 특수고용직 노동자에게 실업급여를 지급
- 1년 미만 퇴직자에게도 퇴직금 보장

4. 모두에게 노동기본권 보장

1) 초·중고 노동인권교육과 아르바이트 권리 보호

- 현재 학교 위주에서 학교 밖 청소년 등으로 노동인권교육 확대
- 초·중·고등학교의 교육 과정에 연간 10시간 이상의 노동인권교육 제도화
- 안심알바신고센터의 확대 및 운영 개선, 청소년 전담 근로감독관 제도화
- 권리구제 전 과정에 걸쳐 실질적인 도움을 줄 수 있는 조력지원체계 구축
- 사업주 대상 홍보 및 교육을 통해 사전 예방, 또래상담 등 청소년 역량 강화

2) 모든 노동자의 노동기본권 보장과 근로조건 향상

- 모든 노동자의 노동기본권 보장과 근로조건 향상을 위해 근로기준법의 전면적 적용
- 1인 이상 모든 사업장과 가사사용인에게도 근로기준법 적용
- 주15시간 미만 초단시간 노동자 근로기준법의 전면 적용
- 단시간 노동자의 법정근로시간 이내 초과근로에 대해 가산수당 지급 등 처우 개선

3) 20대 국회에서는 ILO 핵심협약 반드시 비준

- 결사의 자유, 강제노동 금지 관련 핵심협약 즉각 비준, 우선협약 등 비준

4) 교원·공무원의 노동기본권과 완전한 참정권 보장

- 교사, 교수, 공무원의 노동기본권 보장, 교수노조 합법화
- 교사, 공무원의 정치적 기본권 보장 : 정당가입 및 정치후원의 자유, 정치적 표현의 자유

5) 이주노동자 고용허가제 폐지와 노동비자 도입

- 숙련도와 상관없이 국내 취업을 허용하는 노동비자 도입
- 노동비자 제도 도입 전 고용허가제 제도 개선

- 사업장 변경 및 고용계약 단기화(1년) 허용, 성실외국인근로자 제도 폐지, 사업장변경 기한 연장 및 구제제도 마련, 이직 활동 지원, 숙식 기준 마련, 산재보험 가입 사업장에만 이주 노동자 취업 허용, 출국 전 퇴직금 지급제도 도입

6) 5월 1일 근로자의 날을 노동절로!

- 근로자의 날 제정에 관한 법률 전부개정을 통해 노동절로 명칭 변경

5. 산재 없는 안전한 일터

1) 안전업무 외주화 중단, 정규직화

- 유해위험 업무 정규직 전환으로 안전한 대한민국 건설
- 유해위험 업무 도급 금지, 조선업 다단계 하도급 금지, 상시고용업무 정규직화

2) 산재사망·재난사고처벌강화특별법, 기업살인법 제정

- 산재사망·사고와 재난으로부터 국민의 안전 확보
- 산재사망 처벌강화 특별법 제정으로 중대재해에 대한 사업주 책임자 처벌 강화, 산재사망에 대한 처벌 하한선 제도 도입, 하청·특수고용노동자 산재에 대한 원청 처벌, 산재사망에 대한 징벌적 배상제도 도입, 산재사망 사업장 영업정지 및 사업장 공표제도 도입
- 기업살인법 제정으로 다중이용시설의 시민안전 사고에 대한 사업주 처벌 강화, 공공안전 사고에 대한 정부 주요 책임자 처벌 강화

3) 산업안전보건법을 직업안전보건법으로 전면개정

- 노동자가 안전하고 건강하게 일할 수 있는 일터 조성
- 중규모 이상 사업장의 제조업 등 일부 산업에 종사한 노동자만을 대상으로 한 현행 산업안전보건법을 전 산업에 대한 안전보건 규제를 강화하고, 사업장을 실효적으로 지배하고 있는 원청 및 발주처에 대한 안전보건 책임 강화하는 방향으로 전면 개정
- 안전보건규제 기능을 강화하기 위해서 현재 기술지원과 감독기능이 안전보건공단과 지방노동청으로 분산된 것으로 직업안전보건청으로 통합하여 규제를 강화함. 직업안전보건청의 인력 및 예산을 두 배 이상 확충
- 전면 개정 또는 신설될 직업안전보건법은 노동자 및 시민 알권리가 보장되고, 노동자가 감시 활동 및 정책결정 과정 등에 참여할 수 있는 구조를 확대

4) 모든 산재가 보상받도록 산재보상보험법 전면개정

- 재해노동자가 최상의 치료, 재활을 통한 조기 직장 및 사회 복귀 실현
- 건강보험과 같이 병의원에 산재환자에 대한 산재보험 청구권 대항 권한 부여
- 산재환자가 근로복지공단에 직접 청구 시 근로복지공단에 입증책임 부과
- 근로복지공단의 심사평가 기능 독립

5) 산재보험 적용대상 확대와 사회보험 기능 강화

- 모든 노동자를 산업재해로부터 보호

- 특수고용·해외파견 노동자 및 출퇴근 재해 산재보험 적용 확대
- 농민, 1인 자영업자 등에 대한 단계적인 산재보험 적용 확대
- 감정노동, 공황장애, 심야노동으로 인한 수면 장애 등 직업병 인정기준 확대
- 중소기업 인허가 과정에서 산재보험 가입 강제 규정 도입
- 개인실적요율제 폐지 등 영세사업장에 불리한 차등보험료율제도 개선

6. 정의로운 노사관계 개혁

1) 노조설립 신고제 개혁으로 노조 결성의 자유 보장

- 노동조합 결성의 자유 보장
- 노동조합 설립 신고제도 전면개혁 : 설립신고서 반려제도 폐지, 설립신고증 또는 접수증의 즉시 발급, 신고증을 교부받지 못한 노동조합의 명칭 사용금지 조항 폐지 등

2) 산별 교섭의 제도화와 단체협약의 효력 확장

- 미조직 노동자 보호를 위해 단체협약의 효력 확장
- 산업별 교섭구조 안착을 위해 사용자단체 구성 및 교섭 의무화
- 교섭창구 단일화 대상에 산별노조 제외
- 사용자의 기업별노조 특혜 행위를 부당노동행위에 포함

3) 노동위원회 독립성 강화, 중장기 노동법원 추진

- 노동위원회의 독립성 및 노사정 합의제 기구로서의 위상 강화
- 노동위원회의 준사법적 기구로서의 전문성과 합리성 제고
- 중장기적으로 노동법원 설립 추진

4) 공격적인 직장폐쇄 금지, 파업 손배·가압류 금지

- 기업의 무분별한 파업 방해로부터 노동자 보호
- 부분적 직장폐쇄 금지
- 파업에 대한 손배·가압류 금지
- 용역인력 노사관계 개입 금지

5) 노동, 경제 문제를 다룰 사회적 논의기구 구성

- 기존의 노사정위원회를 대신해 노동, 경제 문제를 논의할 사회적 논의기구 구성

II. 정의당의 가계부채 관련 정책 (20대 총선공약)

1. 과중채무 해소, 금융복지 확대

1) 저소득층 부채탕감 및 부실채권 규제

- 채무자 중심의 대책으로 채무자의 회생 및 신용회복을 통한 경제활동 정상화
- 소멸시효 완성 채권 등 악성 부실채권 규제 및 저소득층 악성채무에 대한 탕감
 - ① 은행권의 부실채권 처리 감독 강화: 개별 은행의 내부규정에 불과한 부실채권 매각기준, 매각절차 등의 사항을 법제화 / 파산·면책·사망자 채권, 소멸시효 완성 채권, 개인 채무자회생 및 파산절차가 진행 중이거나 개인신용회복 또는 확정이 결정된 채권 등은 매각 금지
 - ② 소멸시효 완성채권 거래, 추심 금지: 소멸시효가 끝난 채권을 추심하는 행위는 물론 이런 채권을 사고파는 것도 금지
 - ③ 저소득층 부실채권 탕감: 공적기구에서 상환능력이 없는 저소득층의 부실채권을 매입하여 소각 / 은행에서 부실채권을 매각하는 대신 대손상각 등의 방법으로 부담하는 방안 검토

2) 채무자 우호적인 조정제도 및 신용회복지원

- 채무자 우호적인 제도를 도입하고 채무자 우호적인 채무조정단체 설립
- 파산절차에 중지명령제 도입(파산 신청 후 개시결정 전까지 법원이 채무자의 재산에 대한 가압류, 강제 집행, 담보권 실행, 채권 추심 등의 행위를 금지·중지)
- 압류 불가능한 자산의 범위 및 수준 재정비
- 1가구 1주택인 사람이 개인회생 절차를 밟게 되는 경우 주택을 보전하면서 절차 진행
- 무담보채무의 변제기간을 5년에서 3년으로 단축하여 채무자의 조기 회생을 도모
- 신용불량 등록기간의 축소 및 절차 간소화
- 소득계층별, 가구주의 지위별 특성을 고려한 지원대책 및 서민금융제도 개선
- 채무조정대상 범위 확대 및 차입조건 개선을 위한 지원자금 확대
- 휴면예금을 활용한 신용회복기금 조성을 위한 서민금융복지지원법 제정
- 지자체별 금융복지센터 설치·운영을 통해 저소득층의 신용회복 및 자립 지원
- 불법 사금융피해 구제 및 과다채무 조정을 위한 채무상담 및 지원
- 금융지원, 복지정책과의 연계로 정상적 경제활동으로 복귀를 지원하는 터널형 지원체계

3) 최고이자율 일치 및 20%로 인하

- 대부업과 이자제한법의 최고 이자율을 20%로 일괄 인하
- 무등록 대부행위의 이자율은 상사법정이율인 연 6%로 규정
- 대부업체들의 불법 행위에 대한 관리 감독 강화 및 일원화

4) 독립적인 금융소비자 보호기구 설립

- 현행 금융소비자 보호체계의 문제점을 개선하는 금융소비자보호기구 설치
- 모든 유형의 금융상품·금융서비스 전반을 규율하는 금융소비자보호법 제정
- 기능별 규제체계로 업권별 규제체계에서 발생하는 규제공백, 규제차익 문제 해소

2 지역금융 활성화로 금융격차 해소

1) (가칭) 지역금융 활성화법 제정

- (가칭) 지역금융 활성화법을 제정하고 농협, 우체국, 금융공기업 등에 우선 시행
- 미국의 지역채투자법과 신용평등기회법, 일본의 금융평가법을 참조하여 제정
- 대형 금융기관들에게 서민과 지역주민, 중소기업의 금융이용 기회를 확대하는 한편, 수도권 부동산 담보대출은 일정하게 낮추는 의무를 부과
- 지방정부에게 지역자금의 역외유출을 감소시킬 시책을 마련하여 실시하는 의무를 부과
- 대형금융기관들이 지역경제 활성화에 좀 더 많은 공헌을 할 수 있도록 유도

2) 광역시도별 도민은행 설립

- 현재 지방은행이 없는 광역시도부터 '도민은행' 및 '사회연대은행' 설립 추진
- 지방의회, 시민단체, 상공인단체, 노조, 전문가로 도민은행 설립 위원회 구성, 추진
- 지역에 따라 외환위기 이후에 금융지주회사에 편입된 지방은행을 되살리는 방안 검토
- 중소기업인, 시민, 우리사주조합 등 지역주민 대표로 이사회(공동운영위원회) 구성
- 광역시도와 지역밀착형 금융기관과 지역경제 활성화를 위한 MOU 체결
 - ※ 지역은행의 최저자본금 250억 원. 지역은행이 없는 12곳에 최소 규모의 지역은행을 설립할 경우 3,000억 원 필요. 정부와 지방정부가 30%를 출자하면 900억 원 필요

3. 공익적인 금융생태계 조성

1) 주택담보대출 규제로 가계부채 억제

- 부동산규제(LTV) 완화 반대 및 총부채상환비율(DTI) 법제화
- 부동산 경기부양대책으로 주택담보대출을 늘리는 LTV 완화 반대
- 주택담보대출의 약탈적 대출을 청산하기 위해 DTI규제를 시행령이 아닌 법제화
- 주택금융공사가 은행으로부터 주택담보채권을 매입 후 채무자에게 장기모기지로 전환

2) 우리은행 및 국책금융기관 매각 중단

- 우리금융지주 매각중단 및 산업은행, 중소기업은행 등의 민영화 철회
- 한국감정원, 대한주택보증, 주택금융공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 한국기업데이터 등의 지분매각, 통폐합 계획 철회
- 정부기관, 연기금의 은행 지분 소유 및 공적 개입 확대, 우리은행 우리사주 주식 확대

3) 사모펀드·헤지펀드 규제 강화

- 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」의 사모펀드에 대한 특혜 폐지
- 차입한도, 파생상품 거래 한도 등
- 역외 소재 사모펀드, 헤지펀드에 대한 허가제 도입

4) 금융통화위원회 및 금융감독체계 개편

- 금융통화위원회에 국민을 대변할 수 있는 위원 2명 이상 포함
- 금융정책과 금융감독을 분리하고 금융감독기구를 공적 기구로 전환
- 감독당국의 도덕적 해이, 직무유기, 배임행위로 부실이 발생할 경우 국민들이 손해배상을 청구할 수 있는 제도 마련

Ⅲ. 정의당의 소비자집단소송 등 재벌대기업 갑질 금지 정책 (20대 총선공약)

1. 불공정 행위 공익적 시민단체 고발권 부여 및 집단소송제 도입

- 공정위원회의 전속고발권 폐지하고, 피해 당사자나 공익적 시민단체에도 고발권 부여
- 소비자 권리 보호와 공정한 시장질서 확립을 위한 집단소송제 도입

2. 불공정 행위에 대한 손해배상 강화 등 징벌적 조치

- 징벌적 손해배상제도의 적용범위 확대 및 손해배상 한도 증액
- 하도급 계약 정보공개 및 대기업의 공공입찰 시 중소기업과의 공정거래 현황 및 중소기업 노동자 임금 및 근로조건 향상 입증 요구

3. 소비자 보호 및 피해 당사자 권리 강화

- 불공정거래 피해자 해당행위 금지 청구제 도입(독점규제 및 공정거래법 개정)
- 소비자보호기금설립 및 피해구제 명령제 도입(소비자기본법 개정)

4. 재벌 일가의 일감 몰아주기 등 사익 편취 행위 근절

- 정상거래비율, 한계지분율에 대한 차감 없이 거래비율 전체 증여세 적용
- 규제대상 지분 요건 20%로 하향 등 공정거래법상 부당이익 적용 대상 확대
- 특가법상의 업무상 배임·횡령죄의 특례 조항(5년 이상의 유기징역) 적용

5. 조세포탈, 횡령, 배임 행위 형량 강화 등 유전무죄 근절

- 재벌 등 이득액 50억 이상 배임 횡령죄는 특가법상 집행유예 불가능하도록 함
- 재벌 일가의 황제면회와 황제노역 금지, 형집행정지와 가석방 및 사면 제한
- 횡령·배임 등 특가법 상 징역형 이상 선고 받은 자는 기업체 임원 등록 제한

<토론>

일자리.노동기본권과 민생 현안을 위한 입법과제 등

영똥한 상상, 사고의 전복

한석호

민주노총 사회연대위원장

강도들과의 싸움도 버거운데, 회칼 든 조폭들이 운동장 안으로 밀려온다.
기존의 사고방식과 싸움 방식으로는 불가능하다.
그렇다면, 미쳐야 하는 것 아닌가?
이런 상황에서 평상심을 유지할 수 있다는 것은 혹시, 아집이나 체념 아닐까?

1. 들어가면서

민주노총의 제도개선 요구안은 고윤덕 변호사 발제문으로 대신하고자 함. 민주노총의 제도개선 요구안의 핵심내용이라도 이 토론문에 참고로 담으려 했으나, 정리하다가 다 지워버렸음. 토론문을 5쪽 이내로 요청 받았는데, 그것만 20쪽에 달했음.

정책 전문가가 아니라 법률 사안은 잘 모름. 아니, 사실 법률 조항은 몇 줄만 읽어도 현기증이 도는 유형임. 그래서 왜? 나 같은 사람을 토론자로 불렀을까 고민했음. 법률을 얘기하는 토론회 취지에 맞지 않을 수 있다는 생각이 들었지만, 사고 치기로 마음먹었음. 어차피 법률 관련해서는 다른 토론자들이 충실하게 발언할 것이라 위안했음. 사고 친 것의 책임은 전적으로 나, 그리고 다른 사람까지 대신 추천하며 마다하는 데도 굳이 나를 부른 강문대 사무총장에게 있음^^

토론문의 내용은 순전히 개인 의견임. 따라서 심각한 문제가 있으면, 민주노총이 아닌 개인을 향해 질타해 줄 것을 정중히 요청함.

2. 영똥한 상상

(1) 정규직과 비정규직의 시간당 임금 규정법

- 비정규직의 시간당 임금을 정규직의 시간당 임금에 비해 1.5배로 법제화
- 그래도 정규직은 안정적 일자리, 퇴직금, 연금 등의 혜택이 있어서 손해 볼 염려 없음

(2) 노동자 임금격차 제한법

- 임금 상위 10분위와 하위 10분위의 임금격차가 2배를 넘지 못하게 법제화
- 그리되면 하향 평준화되는 것 아니냐는 우려가 있을 수 있는데, 전체 노동계급의 총투쟁

전선이 형성되기에, 그런 염려는 안 해도 될 것임

(3) 노동시간 자동단축법

- 실업률을 5%로 묶고, 그 이상의 실업자들은 일자리를 나눌 수 있게 노동시간 자동단축을 법제화
- 물론 그 전제는 개인의 연간 총노동시간을 그에 맞춰 자동 규제하는 제도임

3. 노동시장의 현재와 미래예상

(1) 광주 기아차 노동자 임금격차

<한국노동연구원 2014년 기준>

고용형태	평균연봉
기아차 광주공장 정규직	9700만원
기아차 광주공장 사내하청	5000만원
1차 협력사 정규직	4700만원
1차 협력사 사내하청	3000만원
2차 협력사 정규직	2800만원
2차 협력사 사내하청	2200만원

(2) 비정규직 규모와 실태

<김유선, 2016년 3월 - 통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2016.3)결과>

경제활동인구조사 부가조사(2016년 3월)를 분석한 결과 발견된 특징은 다음과 같다.

첫째, 비정규직 수는 2015년 3월 839만 명, 2016년 3월 839만 명으로 같고, 비정규직 비율은 44.6%에서 43.6%로 1.0%p 감소했다. 그러나 사내하청 노동자들은 정규직, 특수고용노동자들은 자영업자로 잘못 분류되고 있어, 실제 비정규직 비율은 50%를 넘어설 것으로 보인다.

둘째, 세부 고용형태별로 기간제는 263만 명(14.0%)에서 281만 명(14.6%)으로 18만 명(0.6%p) 증가했고, 시간제는 209만 명(11.1%)에서 222만 명(11.6%)으로 13만 명(0.5%p) 증가했으며, 파견용역근로는 85만 명(4.5%)에서 91만 명(4.7%)으로 6만 명(0.2%p) 증가했다.

셋째, 정규직 임금은 2015년 3월 299만 원에서 2016년 3월 311만 원으로 12만 원(3.8%) 인상되고, 비정규직 임금은 147만 원에서 151만 원으로 4만 원(3.0%) 인상되었다. 그 결과 정규직 대비 비정규직 임금은 49.1%에서 48.7%로 0.4%p 확대되었다.

넷째, 남자 정규직 임금을 100이라 할 때 여자 정규직은 68.0%, 남자 비정규직은 52.6%, 여자 비정규직은 35.4%로 격차가 매우 크다. 남녀 차별보다 고용형태에 따른 차별이 더 심하고, 성별 고용형태별 차별이 비정규직 여성에 집중되고 있음을 알 수 있다.

다섯째, 저임금계층은 23.5%로 OECD 국가 중 두 번째로 많고, 임금불평등(상위10%와 하위10% 임금격차, P9010)은 2014년 3월 5.00배, 2015년 3월 5.25배, 2016년 5.63배로 가파르게 증가해 OECD 국가 중 가장 불평등이 심한 나라가 되었다.

여섯째, 법정 최저임금 수혜자(영향률)는 176만 명(9.4%)에서 185만 명(9.6%)으로 증가했고, 법정 최저임금 미달자(미달률)는 233만 명(12.4%)에서 264만 명(13.7%)으로 31만 명(1.3%p) 증가했다. 정부 부문인 공공행정에서 최저임금 미달자가 13만 명(12.9%)이나 되는 것은 정부가 선량한 사용자로서 민간에 모범을 보여야 한다는 사실조차 망각하고 있음을 말해준다.

일곱째, 시급제 노동자 가운데 법정 최저임금 미달자는 7만 명(5.7%)이고, 최저임금 받는 사람은 49만 명(40.3%)이며, 최저임금보다는 많지만 시급 7천 원 이하가 39만 명(32.0%)이다. 이상은 최저임금이 저임금 노동자들의 임금결정에 매우 직접적인 영향을 미치고 있음을 말해준다.

여덟째, 한국은 OECD 국가 중 고용이 가장 불안정한, 초단기근속의 나라다. 근속년수 평균값은 5.8년이고 중위값은 2.6년으로 OECD 국가 중 가장 짧다. 단기근속자(근속년수 1년 미만)는 30.6%로 가장 많고, 장기근속자(근속년수 10년 이상)는 21.2%로 가장 적다.

아홉째, 정규직은 국민연금·건강보험 가입률과 퇴직금·상여금 적용률이 97~100%인데, 비정규직은 32~40%로 정체 상태에 빠져 있다. 이는 비정규직 대다수가 임시근로를 겸하고 있어, 사업체 소속 상용직을 중심으로 설계된 현행 사회보험제도와 근로기준법 체계로는 근본적 제약이 따르기 때문이다.

열째, 노조 조합원 수(조직률)는 2015년 3월 236만 명(12.5%), 2016년 3월 236만 명(12.3%)으로 조합원 수는 같고, 조직률은 0.2%p 하락했다. 정규직은 218만 명(20.9%)에서 219만 명(20.2%)으로 1만 명(-0.7%p) 증가했고, 비정규직은 18만 명(2.1%)에서 17만 명(2.0%)으로 1만 명(-0.1%p) 감소했다.

(3) 노동의 현재와 미래

<한석호, 매일노동뉴스 칼럼 - 많은 운동가가 욕먹을 것 같아서 드러내지 못하지만>

괜찮나? 안 까였나? 종종 듣는 질문이다. 매일노동뉴스에 글을 쓰면서부터다. "대통령 퇴진 그만 외치자"고 하질 않나 "노동자끼리 나누고 양보하자"는 주장을 서슴지 않아서다. 기존 운동 풍토에선 경을 칠 주장이다. 그것도 모자라 날 선 비난과 욕설이 난무하는 페이스북에도 올리기 시작했다. 올해 고등학교를 졸업한 딸에게 "아빠 페이스북 댓글에 욕설이 달리더라도 놀라지 마라. 세상엔 다양한 의견이 있고, 욕도 때론 훌륭한 표현방식의 하나니까" 하

고 미리 마음의 준비를 시켜야 했다.

반응은 다양했다. 시원하다, 아니다, 고민스럽다처럼. 당연했다. 한데 놀라운 반응이 있었다. 그간의 입장과 행동을 봐선 동의하지 않을 듯했던 한 노동운동가가 조심스레 말했다. “많은 운동가가 욱먹을 것 같아 드러내진 못하지만, 마음속으로 고민을 한다.”

구의역 사망사고로 추모와 성찰 흐름이 한동안 사회를 덮었다. 김군은 비정규직이고 민주노총 조합원이었다. 1인 시위에도 열심이었다. 세상과 자신의 처지를 바꾸고픈 청년노동자였다. 그러나 그렇게 죽었고, 머잖아 세상에서 지워질 것이다.

김군, 1997년생 소띠였다. 태어난 그해, 국가부도 사태로 나라가 발각 뒤집혔다. 초등학교 6학년이던 2009년, 신종플루가 창궐해 생애 첫 수학여행이 취소됐다. 고등학교 2학년이던 2014년, 앞서 수학여행을 떠난 250명의 동갑들이 세월호 참사로 살해당했고, 전국의 동갑들은 생의 마지막 수학여행을 취소당했다. 그것도 부족했던 대한민국은 그가 고등학교를 졸업한 2016년, 킷라면도 못 먹게 하고 살해했다.

대한민국이 살해했다. 대한민국? 이렇게 서술하면, 묵묵히 살아가는 민초들이 억울하다. 대한민국이란 표현엔 국민도 포함되기 때문이다. 책임은 이윤과 권력에 혈안이 돼 비정규직 세상을 만들고 참사 세상을 만든 재벌과 역대 정부에 있다. 국가에 있다. 그래서 운동은 풍찬노숙하고 감옥에 가고 죽어 가면서도 즐기치게 투쟁했다.

그렇지만 어느 순간부터 노동자에 농민·상인·빈민들까지 경쟁과 배제의 시스템, 오로지 나쁜 나쁜 삶에 철저히 물들어 버렸다. 민주노조 조합원들도 다를 바 없다.

상황1. 민주노조가 있는 어느 공장이다. 사내하청 비정규직들이 우리도 정규직이 되게 해달라고 싸우며 처참하게 얻어맞는데, 정규직 노동자들은 기계를 멈추지 않는다. 옆 사업장 비정규직도 뛰어오지 않는다. 내 처지가 우선이다.

상황2. 참교육을 외치는 교사들의 영향력이 큰 어느 학교다. 학교비정규직들이 노조를 만들고 고군분투하는데, 교사들은 방관한다. 그들은 기간제교사 처우에도 별 관심 없다. 대부분의 정규교사는 기간제교사와 학교비정규직이 자신과 다른 급의 인간이란 생각을 내면화하고 있다.

상황3. 학교비정규직이 노조를 만들어 무기계약직이 된 어느 학교다. 노조간부가 기간계약을 하고 들어온 비정규직의 처우를 개선하기 위해 노력하자, 기존 무기계약직이 반발한다. 기간제는 조합원도 아닌데 왜 노조가 신경 쓰냐고, 한정된 비용에서 기간계약직 처우가 좋아지면 그만큼 무기계약직 손해 아니냐고 한다. 배제 논리가 밑바닥까지 잠식했다.

다시 강조하는데, 이 모든 것은 재벌과 정부가 만든 결과다. 그들은 상황을 바꿀 뜻이 없다. 분할통치가 기본전략인데, 뭐 하러 피지배계급의 연대기반을 만들겠나. 그래서 운동은 판을 뒤집으려 부단히 투쟁했고, 투쟁하고, 투쟁할 것이다. 그러나 역부족이었다. 역부족이고, 역부족일 것이다.

그러면서 운동 토대인 노동계급이 조각조각 해체되고, 농민과 상인과 노점상도 조각조각 갈라졌다. 혁명이 일어나거나, 운동이 그에 버금가는 신선한 충격을 사회에 던지지 않고선, 변화는커녕 물꼬조차 틀 수 없는 상황이다. 나는 그것을 우선, 노동자끼리 나누고 양보하는 것으로 생각한다.

중심부 정규직 노동자는 특권이 됐다. 아니 정규직이고 비정규직이고 일자리가 특권인 세상이 시작되고 있다.

상황4. 유엔 미래보고서에 따르면 14년 뒤면 현재의 인간 일자리 80%가 사라지고 변형된다. 아시아에서 100만명을 고용하는 아디다스가 독일에서 로봇공장을 가동하고 아시아 공장들을 폐쇄한다. 로봇공장 직원은 160명이면 된다고 한다. 폭스콘은 11만 제조노동자 중 6만명을 로봇으로 대체한다. 가와사키중공업은 파견노동자 대신 파견로봇을 투입하기로 했다. 병원·은행·유통매장에 로봇이 등장하고 있다. 15년쯤 뒤 슬한 인간은 잉여가 된다. 김군과 동갑들이 30대일 때다.

끔찍한 상상이 머릿속을 맴돈다. 특권계급이 된 인간노동자는 지금처럼 자신의 몫을 꼭 움켜쥔 채 재벌과 정권과 로봇을 닦으며, 잉여에게 투쟁으로 쟁취하라고 훈수한다.

화가 난 잉여는 지배계급을 향해 투쟁하면서도, 연대의식은커녕 나눔도 없는 인간노동자를 규탄하고 투쟁한다.

공부하고 싶으니 학원 보내 달라고 눈물로 호소한 딸을 냉정하게 외면하면서 노동운동에 안달복달했던 까닭은 그 딸이 노동자로 인간답게 사는 세상인데, 그랬던 내 딸이 내 평생의 노동운동과 노동계급을 향해 투쟁하는 상황이 벌어지는 것이다. 악몽이다. 내 딸은 세월호 참사로 살해된 단원고 아이들, 또 구의역에서 살해된 김군과 동갑내기다.

운동은 이 상황을 도대체 어찌해야 하나.

(끝)