

제 10 호
KIC ISSUE PAPER
2016. 8.

KIC 한국형사정책연구원
KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

김 한 균
한국형사정책연구원
연구위원

임 정 호
한국형사정책연구원
부연구위원

김 정 연
한국형사정책연구원
전문연구위원

형사사법 분야 의원입법 역량 강화 방안

I. 제19대 국회 형사사법 분야 의원입법 현황 분석 • 5

II. 제19대 국회 주요 형사법 의원입법안의 특징 • 6

III. 제20대 국회의 효과적 · 전문적 의원입법을 위한 방안 • 11

KIC Issue Paper는 우리 사회가 당면하고 있는 현안과제를 선도적으로 발굴하고 형사 정책 분야의 주요 현안과제에 대하여 선제적으로 대응하기 위하여 발간되고 있습니다.

문제분석과 입법정책 제안

■ 제19대 국회 형사사법 분야 의원입법의 성과와 한계

- 제19대 국회 의원발의 법안 15,444건 중에서 형법, 형사소송법, 형사특별법 기타 형사사법 관련 법안은 836건임. 이 중 실제 입법된 법안은 원안가결 법안 17건과 수정가결 19건을 합하여 총 36건 (4%)에 불과함. 형사법분야 의원입법안의 가결률은 전체 법안 가결률 보다 낮을 뿐만 아니라 의원발의 법안 전체 가결률 보다도 떨어지는 것으로 나타남
- 제19대 국회 형사사법 분야 의원입법은 현행 형법 법익질서 체계에 부합되지 아니하는 법정형 가중문제, 형사특별법 양산으로 인한 기본법과 특별법간 체계정합 문제, 행정법상 형벌법규 과잉 문제가 지적됨
- 제19대 국회 형사사법관련 의원발의 법안 836건 중에서 처벌규정 관련 법안이 458건임. 이 중 88%의 법안은 법정형 상향, 처벌규정 신설 등이 내용으로 범죄에 대한 처벌 강화를 지지하는 국민 여론 내지 법감정을 반영하려는 경향이 우세함
- 제19대 국회는 아동·여성대상 성폭력 대책 특별위원회를 구성하여 국회차원에서 성폭력 방지와 피해에 대해 종합적인 대책을 논의하고, 특히 아동·청소년대상 성폭력 관련 형사특별법 의원법안을 다수 발의하였음. 성폭력 관련범죄의 증가현상에 관하여 국민여론과 사회현안을 주시하고 입법적으로 반영하려는 노력은 바람직하지만, 단순히 구금형이나 벌금형 상향조정을 거듭하는 입법방식의 효과성에 대해서는 검토가 필요함

■ 제20대 국회를 위한 입법정책 제안

- 신종범죄 등장이나 기존 법제도로 다루기 어려운 사회 변화에 신속히 대응할 정책적 필요성과 국민여론을 입법적으로 반영하기 위해서는 민주적이

고 사회통합적인 논의마당인 국회가 적극적 역할을 해야 할 것임

- 법정형 가중, 처벌규정 신설 일변도의 엄벌주의 형사입법은 인권침해 소지가 늘어나고 형사사법기관의 부담이 커지며, 오히려 형벌효과는 떨어져 국가에 대한 국민의 신뢰를 떨어뜨릴 위험성이 있기 때문에 신중하고 체계적인 입법정책이 필요함
- 사회적 관심현안으로서 여성, 아동, 장애인과 같은 약자를 대상으로 하는 성폭력, 학대행위에 대해서만큼은 강력한 제재와 재발방지를 요구하는 국민의 엄벌요청이 국회의 형사입법정책에 반영되어야 마땅함
- 국가 형사사법제도의 근간인 형법과 형사소송법은 의원이 발의하는 형식의 일부조항 개정 입법보다는 장기간 걸친 신중하고 체계적인 개정작업이 바람직함. 종래 법무부 등 정부기관, 법학계의 형사법 정비노력과 협업이 필수적임
- 입법정책에서 국회의원의 전문성 보완, 연구와 자료 지원, 평가 지원 등 제도적 기반이 필수적이므로, 국회입법조사처가 법안 발의와 심사 및 표결에 이르기까지 입법 관련 전단계에 있어서 국회의원을 지원할 수 있도록 입법안 평가와 정책대안 조사·연구기능 강화가 필요함
- 연간 150-200건에 달하는 형사사법 분야 의원입법 검토의견서를 작성·제출하고 있는 한국형사정책연구원의 국책연구기관으로서 전문적 연구기능을 활용하여 국회입법조사처와 협업할 수 있는 제도적 기반구축 검토 필요성이 있음
- 국회 법제사법위원회의 경우 형법 및 형사소송법 개정을, 여성가족위원회의 경우 아동청소년대상 성폭력범죄 처벌과 성폭력피해자 보호관련 법개정을 전문성을 가지고 체계적으로 처리할 상설 소위원회의 설치 검토 필요성이 있음
- 법정형을 비롯한 형사법의 체계적 정비를 위해서는 의원입법안 발의단계부터 입법의 전문성과 합리성을 검증하고 보완가능한 방향으로 지원하는 형사입법평가 제도 내지 입법영향 평가제도의 도입·운영이 필요함

I. 제19대 국회 형사사법 분야 의원입법 현황 분석

- 제19대 국회 (분석대상기간 : 2012년 5월 30일 - 2016년 3월 31일)에서 발의된 전체 법안 건수는 17,822건 (국회 의안정보시스템 기준) 이며, 그 중 국회의원이 발의한 법안은 15,444건으로 전체 법안의 87%에 해당함
- 제19대 국회 의원발의 법안 15,444건 중에서 형법, 형사소송법, 형사특별법 등 형사사법 분야 법안은 모두 836건으로 전체 의원발의 법안의 5%에 해당함
- 형사사법 관련 국회의원이 발의한 법안 836건 중 형법과 형사소송법 법안은 165건 (20%)이며, 특히 성폭력 관련 형사특별법 의원입법안은 160건 (19%)에 달함. 그 밖의 형사특별법, 행정형벌 관련 법안은 511건 (61%)임

형사법 관련 의원입법안	형법·형사소송법	성범죄 관련 형사특별법	기타 형사특별법·행정형벌 관련 법률
발의건수(건)	165	160	511
비율(%)	20	19	61

- 제19대 상정된 전체 법안 17,822건 중 가결된 법안은 2,793건(16%)이며, 정부 제출법안 1,134건 중 379건(34.7%)이 입법되는데 비해, 입법의원발의 법안 15,444건 중 입법된 법안은 1,134건(7%)임
- 형사사법 관련 국회의원이 발의한 법안 836건 중 실제 입법된 법안은 원안가결 법안 17건과 수정가결 19건을 합하여 총 36건 (4%)에 불과함. 형사법분야 의원입법안의 가결률은 전체 법안 가결률 보다 낮을 뿐만 아니라 의원발의 법안 전체 가결률 보다도 떨어지는 것으로 나타남
- 제19대 국회 형사사법관련 국회의원이 발의한 법안 836건 중에서 처벌규정 관련 법안이 458건임. 이 중 88%의 법안은 법정형 상향, 처벌규정 신설 등이 내용으로 최근 형사정책의 엄벌주의 경향을 보여 줌

II. 제19대 국회 주요 형사법 의원입법안의 특징

- 형사사법분야 의원입법안의 제·개정 내용은 형사제재, 형사절차, 행형 규정으로 구분할 수 있음. 실체법적으로는 단순용어변경부터 구성요건, 위법성, 책임요건 개정이 내용이며, 형사제재에 있어서는 구금형기 변경, 벌금액수 변경, 공무원 의제규정의 조정에 따른 변경, 구금형의 대체수단 도입을 위한 개정이 내용임. 절차법적으로는 공소시효, 압수수색 절차, 친고죄 규정과 특히 피해자 적극적 보호를 위한 내용임. 행형법적으로는 벌금형 집행유예, 일부집행유예, 형의 실효, 교정행정 관련 내용임
- 형사사법분야 의원입법안의 정책적 의미를 살펴보면, 형사제재의 신설이나 법정형 상향가중, 벌금형의 구금형으로 대체, 법관의 감형재량 축소 경향은 당해 범죄사안에 관한 사회적 평가 엄중화와 방지를 위한 정책적 필요성이 반영된 것임. 반면 형사제재 중에서 비범죄화, 법정형 하향감경, 구금형 이외 선택형으로서 벌금형 추가, 법관 양형재량 확대 경향은 당해 행위사안에 대한 사회적 평가 변화와 인권증진을 향한 정책적 결단이 반영된 것임

■ 형법·형사소송법 개정내용 의원입법안의 성과와 한계

- 19대 국회 의원발의 형법일부개정법률안은 전반적으로 새로운 구성요건을 창설하고 기존 구성요건에 대한 법정형을 상향조정하는 등 엄벌주의 측면이 상당함. 범죄에 대한 처벌 강화를 주문하는 일반 국민 여론 내지 법감정을 반영하려는 경향이 우세함
- 심신장애상태에서의 범죄행위 관련 형법 제10조 개정 내용의 법안이 다수 발의되었음. 주취 상태에서 행한 범죄를 이유로 가정폭력, 성폭력 범죄에 있어서 감경 조치를 받아온 점을 비판하는 국민법감정을 반영하여 처벌을 강화하는 취지임

- 특히 최근 사회적으로 여론의 주목을 받고 있는 성폭력범죄에 대한 개정안이 다수 발의되었음. 성폭력범죄 객체 확대와 친고죄 규정 삭제를 비롯하여, 유사강간죄 신설, 혼인빙자간음죄 삭제, 미성년자의제강간죄 대상 연령의 상향 조정 등, 대부분 성폭력 엄벌을 요구하는 여론이 반영되었음
- 공무원 뇌물관련 범죄행위와 배임죄 및 전형적인 화이트칼라 범죄인 횡령과 배임행위 등 경제사범에 대한 처벌강화를 위한 법안도 상당수 발의되었음. 이른바 사회지도층 범죄행위에 대한 처벌 강화 요구를 반영하였음
- 명예훼손죄 관련하여 처벌 완화적 법안이 상당수 발의되었음. 표현의 자유 보장목적을 고려하여 적극적인 표현행위를 형사제재하는 형법상 관련 규정들을 삭제하거나, 법정형을 하향조정하거나, 또는 불처벌 예외를 명문화하는 방식의 법안이 다수 발의되었음
- 벌금형의 집행유예나 노역장 유치 관련 벌금액 공제 제한, 징역 1년에 대응하는 벌금액의 1천만으로의 상향조정, 일수벌금형 제도 도입을 내용으로 하는 상당수 법안은 재산형 제도에 있어서 실효성을 확보하고 체제를 새로이 정비하려는 취지임
- 제19대 국회 의원발의 형사소송법개정법률안의 경우 국민 기본권 보장 측면을 강조한 법안과 실체적 진실 발견 측면을 강조한 법안이 양립하고 있음. 증거능력 요건이나 영장주의를 강화하거나 압수·수색을 제한하는 것을 목적으로 하는 법안이 발의된 한편, 특정한 증거의 증거능력 요건을 완화하거나 구속사유를 확대하거나 현행범 구속 사유 완화 등을 목적으로 하는 법안도 상당수 발의되었음
- 대법원 전원합의체 결정을 반영한 의원입법안의 경우 입법의 공백을 메우면서 동시에 국민의 기본권과 사법절차 효율도 증대시키는 실질적 성과가 있음. 다만 판례 반영을 통한 개별규정 보완보다는 형사소송법 전반에 대한 문제의식 또는 다양한 민의의 반영 노력이 필요할 것임. 그친 점이 아쉬운 부분임

- 언어순화 취지의 의원 입법안이 다수 발의되었음. 의원입법을 통하여 어려운 법령용어를 순화함으로써 소수자의 인권을 보장하고 일반국민의 법령에 대한 이해를 높이기 위해 노력한 성과라는 점에서 바람직함
- 제19대 국회에서 통과된 국회 법제사법위원회 위원장 대안은 형법개정안 4건, 형사소송법개정안 4건임. 위원장 대안발의를 통한 입법 실현은 평가할 만한 성과인 반면, 동일 내용 의원입법안이 중복적 발의되는 문제가 있음. 법제사법위원회 위원장 대안에 개별적인 의원입법안을 반영하는 절차를 통하여, 중복 법안의 공통분모를 찾아내고, 가장 적절한 입법대안을 제시할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가됨

■ 형사특별법 개정내용 의원입법안 (성폭력범죄 분야)의 성과와 한계

- 제19대 국회에서는 2012년 9월 당시 잇따르고 있는 흉악한 성범죄에 대한 대책을 마련하기 위해 아동·여성대상 성폭력 대책 특별위원회를 구성하여, 2012년 12월 까지 국회차원에서 성폭력 방지와 피해에 대해 종합적인 대책을 논의하고, 성폭력 방지 및 처벌 등 관련 58건의 법안을 심사·처리하였음. 성폭력, 특히 아동·청소년대상 성폭력 관련 형사특별법 의원법안이 다수 발의되었으며, 제19대 국회 의원입법의 특성을 대표적으로 보여주는 경우임
- 제19대 국회 의원입법으로서 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부 개정법안은 모두 54건이며, 이 중에서 원안 또는 수정가결이 3건, 대안반영 폐기는 16건, 폐기 2건, 그리고 임기만료 폐기가 33건임
- 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법은 성폭력행위의 특정유형을 신설 범죄화하는 논의가 지속적으로 반영되는 형사특별법이며, 처벌강화 관련 의원입법안을 구체적으로 살펴보면, 처벌강화의 근거를 관련범죄 및 재범증가에서 찾는 경우가 대부분임

- 성폭력 관련범죄의 증가현상에 관하여 국민여론과 사회현안을 주시하고 입법적으로 반영하려는 노력은 바람직하지만, 단순히 구금형이나 벌금형의 상향조정을 거듭하는 입법방식의 효과성에 대해서는 검토가 필요함. 의원 입법안 준비과정에서 이러한 정책적 고려도 포함되어야 바람직한 개정 대안이 도출될 수 있을 것임
- 성폭력범죄 사안의 경우 죄질의 중함뿐만 아니라 범죄피해의 심각성에 주목할 필요가 있다는 점에서, 도촬범죄가 피해자에게 신체적·정신적으로 극심한 고통을 유발하고, 불법 동영상 등이 불특정 다수에게 빠른 속도로 유포될 경우에는 그 피해 회복이 어렵다는 점을 고려하여 형을 가중하는 내용의 의원입법이 발의되었음
- 최근 성폭력대상 형사입법은 구금형의 가중을 통한 처벌강화 뿐만 아니라, 사회내 감독처분 역시 처분대상을 확대하거나 처분요건을 강화하는 방식으로 사실상 처벌에 가까운 처분조치를 강화하는 경향이 있음
- 제19대 국회 의원입법으로서 아동·청소년 성보호법 일부개정법안은 모두 63건이며, 이 중에서 대안반영폐기는 24건, 폐기 3건, 임기만료 폐기는 35건임
- 아동·청소년 대상 성폭력범죄 관련 의원입법안의 주요쟁점은 처벌범위의 확대와 처벌정도의 강화이며, 법정형의 상하한을 상향조정하거나, 법관의 양형재량을 축소함으로써 처벌을 강화하는 경향으로 나아가고 있음
- 특히 제19대 국회는 아동청소년의 성보호 취지 법제화를 의원입법 형식으로 적극 수행하였음. 단순히 형사처벌 강화의 방향이 아닌 아동대상 성폭력 범죄자의 사회내 감독관리 강화, 피해보호 기관 및 시설의 확충의 방향을 잡고 더 전문적이고 효과적인 내용의 의원입법안이 처리될 수 있도록 특별히 전문화, 합리화가 필요한 문제영역임
- 아동청소년과 장애인은 우리 사회에서 가장 약한 자들이며, 우리 사회가 할 수 있는 최대한의 보호를 보장받아야 하며, 이를 위하여 형사입법정책상 처벌의 확대와 강화만큼 중요한 것은 체계적 입법임

■ 행정형벌 개정내용 의원입법안의 성과와 한계

- 형사사법 분야 19대 국회 의원입법안에서 행정법규에 규정된 벌칙규정에 관한 법안의 비중이 가장 큼. 행정법규 관련 규정은 행정현상 변화, 시대상황 변화에 따라 새로운 의무부와 규정 및 처벌규정 신설이 가장 활발하게 이뤄지는 영역임
- 행정형벌 관련한 법안은 입법 당시 사회현안 및 사회환경 변화에 즉시 대응하는 성격이 뚜렷하여 적극적 입법활동이 이루어진 것으로 평가됨. 재난안전 및 공공안전에 관한 형사입법의 경우 2014년 세월호 참사와 2015년 메르스 사태 등 일련의 재난안전 사고발생과 관련하여 다양한 형태의 법안들이 발의되었음
- 전반적으로 재난사고 발생의 예방과 관련 범죄에 대한 엄중한 처벌을 주문하는 여론이 반영된 의원입법안들이 다수 발의됨. 다만 사회적으로 주목을 끌었던 사건 후속으로 행정법규 관련 행정형벌 규정이 신설된 경우, 단편적 개정에 그칠 수 있다는 우려가 있음
- 행정법규에 있어서 행정질서 유지를 위하여 행정벌을 과하는 경우 과도한 처벌규정으로 불필요하게 형사범을 양산할 수 있다는 점에서 각 관련법 실태에 따라 실효적 제재수단을 선택하는 것이 필요함
- 제19대 국회의원 발의 법안 상당수는 국회의장 직속 법정형정비 자문위원회, 국민권익위원회 권고 및 국회사무처 법제예규 기준인 징역 1년당 1천만원의 비율로 개정하는 형태의 법률안이 상당수임. 이에 따라 법제정 이후 시간 경과에 따른 화폐가치 변동과 소득수준 등을 반영하여 벌금형을 상향하는 법안은 합당한 입법권 행사라 할 수 있음. 다만 벌금형 경중과 특수성, 해당 범죄 성향과 벌금형의 억지력, 징역형에 상응하는 벌금의 경제적 가치 등을 종합적으로 고려해 벌금형을 구체적으로 결정해야 할 것임

Ⅲ. 제20대 국회의 효과적 · 전문적 의원입법을 위한 방안

- 형사입법에서 엄벌주의 경향은 인권침해 소지가 확대되고 형사사법자원의 부담이 커지며, 오히려 형벌효과의 저하로 형사사법체계에 대한 국민의 신뢰를 떨어뜨리는 위험성이 있기 때문에 비판의 대상이 됨. 하지만 사회적 관심현안으로서 여성, 아동, 장애인과 같은 약자를 대상으로 하는 성폭력, 학대행위에 대해서만큼은 강력한 제재와 재발방지를 요구하는 국민의 엄벌의사가 형사입법적으로 반영되어야 마땅할 것임
- 국가 형사사법제도의 근간인 형법과 형사소송법은 의원발의 형식의 일부 조항 개정 입법보다는 헌법과 법치국가 원리에 입각한 법정비를 위해서 장기간 걸친 신중하고도 체계적인 개정작업이 바람직하므로, 종래 법무부 등 정부기관, 법학계의 형사법 정비노력과 협업 하에 개정 노력을 기울여야 할 것임
- 신종범죄의 등장이나 기본법이 적절히 따라잡지 못하는 사회환경 변화에 관하여는 기본법-특별법 체계의 정합성에 앞서 신속한 대응을 위한 개별 특별법 입법도 필요함. 이러한 사회적 정책적 대응 필요성을 입법적으로 반영하거나 대안을 찾거나 또는 유보할지의 여부에 관하여 사회 각 분야 의견을 모으기 위해서는 민주적이고 사회통합적인 논의마당인 국회가 적극적 역할을 해야 할 것임
- 헌법재판소의 결정내용은 단순반영을 넘어 형사입법에 있어서 헌법적 제한원리인 책임원칙, 비례성원칙의 구체적 내용이 정립될 유용한 기회이므로, 국회는 헌법재판소의 판단을 계기삼아 당해 법안의 개정 관하여 더 적극적으로 연구와 실무의 기여, 국민의 참여 기회를 넓히면서, 그 성과를 의원입법 형식으로 반영해야 할 것임

- 형사입법의 근거 및 제한 원칙이 국회 입법단계에서 실현될 수 있도록 의원의 전문성 보완, 연구와 자료 지원, 평가 지원 등 제도적 기반이 마련되어야 함. 국회입법조사처는 법안의 발의와 심사 및 표결에 이르기까지 입법 관련 전단계에 있어서 국회의원을 지원할 수 있도록 입법안 평가와 정책대안 조사·연구기능의 강화가 필요함
- 연간 150-200건에 달하는 형사사법 분야 의원입법 검토의견서를 작성·제출하고 있는 한국형사정책연구원의 국책연구기관으로서 전문적 연구기능을 활용하여 국회입법조사처와 협업할 수 있는 제도적 기반구축 검토 필요성이 있음
- 국회 법제사법위원회의 경우 형법 및 형사소송법 개정을, 여성가족위원회의 경우 아동청소년대상 성폭력범죄 처벌과 성폭력피해자 보호관련 법개정을 전문성을 가지고 체계적으로 처리할 상설 소위원회의 설치 검토 필요성이 있음
- 법정형을 비롯한 형사법의 체계적 정비를 위해서는 의원입법안 발의단계부터 입법의 전문성과 합리성을 검증하고 보완가능한 방향으로 지원하는 형사입법평가 제도 내지 입법영향 평가제도의 도입·운영이 필요함

KIC ISSUE PAPER 2016. 8. 제10호

형사사법 분야 의원입법 역량 강화 방안

발행인 | 김진환

발행처 | 한국형사정책연구원
서울특별시 서초구 태봉로 114
(02) 575-5282

등 록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

인쇄처 | 삼신인쇄
(02) 2285-6478
