

# KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 제21대 국회 여성·가족 관련 입법과제

과제책임자 박복순 연구위원 (Tel: 02-3156-7129 / E-mail: pbs0113@kwdimail.re.kr)

## 제21대 국회의 성평등 입법과제<sup>1)</sup>

### 초록

- 지난 제20대 국회에서는 여성·가족 관련하여 「여성폭력방지기본법」의 제정 등 많은 입법성과가 있었음. 하지만 여전히 우리사회에서는 일상화된 성범죄가 끊임없이 발생하고, 젠더폭력 양상은 진화되면서 다변화되고 있음.
- 또한 제21대 국회가 개원한 2020년은 여성·가족 관련 입법활동과 관련하여 낙태죄에 대한 헌법불합치 결정에 따른 후속 입법을 요구받고 있으며, 심화된 저출생·고령화에 대한 대응으로 노동과 가족 영역 등 성평등 사회로의 근본적 변화를 위한 큰 폭의 입법활동을 요구받고 있음.
- 본 연구는 제21대 국회에서 여성·가족 관련하여 추진하여야 할 입법방향과 입법과제를 제안하여 입법 활동이 성평등한 관점에서 활발하게 이루어질 수 있도록 함.

### 제21대 국회 여성·가족 관련 입법과제



1) 본 원고는 박복순·박선영·조선주·윤덕경·김정혜·고현승(2020), 『제21대 국회 여성·가족 관련 입법과제』(한국여성정책연구원) 보고서 내용의 일부를 발췌하여 발제한 제29차 젠더와 입법포럼 발표내용 일부를 활용함.

## 1. 배경 및 문제점

- 지난 제20대 국회에서 「여성폭력방지기본법」의 제정 등 많은 입법성과가 있었으나, 여전히 우리 사회는 미투 운동, N번방 사건 등 일상화된 성범죄가 지속적으로 드러나고 있고, 젠더폭력 양상은 진화되면서 다변화하고 있어 이에 대한 입법과제가 제기되고 있음.
- 2020년 5월, 제21대 국회 개원 이래 낙태죄 헌법불합치 결정과 성·재생산 건강 및 권리 보장을 위한 새로운 입법을 요구받고 있으며, 심화된 저출생·고령화에 대한 대응으로 노동과 가족 영역 등 성평등 사회로의 근본적 변화를 위한 큰 폭의 입법활동을 요청받고 있음.
- ✔ 미투 이후 젠더기반 폭력임이 더욱 명확해진 여성폭력은 친밀한 관계에서부터 학교, 직장, 종교단체 등 조직 내 불법촬영, 성희롱, 스토킹, 위력이 결합된 다양한 방식과 디지털 기술의 결합으로 여성들의 일상을 위협하고 있어 보호법익의 전환과 함께 체계 정비가 필요한 국면에 놓여있음.
- ✔ 한편, 성별영향평가, 성인지예산 등 성주류화 추진을 위한 제도는 상당한 진전에도 불구하고, 불평등한 젠더 관계의 변화를 이끌어내는 데에는 한계를 보이며 성주류화 제도의 내실화 및 성평등 정책 추진체계에 대한 검토가 요구됨.
- 이에 본 연구는 제21대 국회의 입법환경을 검토하고, 이를 중심으로 제21대 국회에서 이루어져야 할 여성·가족 관련 입법과제를 도출함.

## 2. 분석결과

- 제21대 국회 여성·가족 입법환경
- ✔ 노동시장의 성별 불평등
  - ▶ 여성의 낮은 고용률과 변화하지 않는 경력단절
    - 우리나라 여성 고용률 급감구간인 30대부터 50대까지는 OECD 평균보다 낮고, 전체 비취업 경력단절여성 중 30대와 40대 초반 연령대가 차지하는 비율이 높게 나타나 기혼 여성의 경력단절 원인이 결혼·임신·출산·육아·자녀교육(초등학생) 등이라는 것을 보여주고 있음.
  - ▶ 여성 일자리의 비정규직화와 저임금화
    - 여성노동자의 비중의 높은 서비스업과 여성의 비율이 남성보다 상대적으로 높은 비정규직에서 코로나19의 타격이 크게 가시화됨.



## 코로나19로 인한 차별과 혐오에 대한 국민 공감대 확산

- ▶ 한국사회 차별의 심각성과 차별금지법 제정에 대한 국민인식 형성



## 가족다양성의 확대

- ▶ 1인 가구의 증가 등 혼인행동의 변화
- ▶ 저출산 대응 정책패러다임의 전환
- ▶ 성평등과 가족가치관의 변화



## 젠더폭력 양상의 다양화 및 신종 범죄의 출현

- ▶ 젠더폭력 처벌 공백에 따라 처벌되지 못하는 범죄 존속 및 처벌 강화 필요성 대두
- ▶ 아동·청소년 성착취 증가 및 성매매·성산업의 확산
- ▶ 신종범죄 출현 다양화



## 낙태죄 헌법불합치 결정과 성·재생산 건강 및 권리 보장을 위한 새로운 입법 요구



## 성주류화 제도의 실효성 제고 요구

- ▶ 성인지예산제도: 성평등한 재정제도로서의 국면 전환
- ▶ 성별영향평가: 제도운용의 효율성 및 성별영향평가 보고서의 품질 제고



## 제21대 국회 여성·가족 입법방향



## 코로나19가 심화시킨 여성노동시장의 불평등 해소를 위한 여성의 경제활동 촉진 및 고용성차별 개선

- ▶ 코로나19는 불평등한 노동시장 구조와 현행 돌봄 시스템의 문제로 인해 성별 불평등 심화
- ▶ 여성의 고용안정과 경제활동 촉진을 위한 인프라 강화와 성평등한 노동 시장과 지속가능한 사회·돌봄 시스템의 재구축 필요



## 가족다양성 포용을 위한 법제도의 유연성 제고

- ▶ 한국 사회에서 가족에 대한 정책적 대응은 1997년 경제위기 이후 이혼의 급증과 ‘가족해체’ 문제, ‘저출산 쇼크’ 등 위기 담론에 치중
- ▶ 가족다양성 개념은 ‘정상가족’ 중심성에 대한 대항 담론으로 제기되었으나, 가족의 다양한 형태를 정태적으로 나열하는 한계
- ▶ 이러한 한계를 극복하기 위해 가족의 전형적 경로가 해체되는 생애주기의 다양성을 주목하는 동태적 접근 필요



## 젠더폭력 양상의 다양화 및 신종범죄 출현에 대응한 입법 정비

### ▶ 젠더폭력 처벌 공백 해소 및 처벌강화 모색

- 강간죄 구성요건을 '폭행·협박'이 아닌 '동의 없이' 또는 '명백한 동의 없이' 등 '동의 여부'를 중심으로 하는 「형법」 개정 필요
- 비동의간음죄 신설에 대한 반대 논거로 제기되는 구성요건의 불명확성 문제, 과잉처벌 및 과잉보호의 위험성 문제 등에 대하여 반박하거나 비동의간음죄 신설의 정당성을 이끌어낼 수 있는 논리 개발 필요
- 가정폭력 초기대응 시의 강력한 수단을 확보하고, 지속·반복적 가정폭력의 경우 반의사불벌죄에서 제외하여 경미한 처분을 받는 것을 지양하며, 피해자의 안전 및 인권보호에 집중 필요

### ▶ 아동·청소년 성착취 증가 및 성매매·성산업의 확산 방지

- 최근의 n번방 사건 등 온라인 성범죄사건에서 온라인 그루밍 방식의 유인행위가 함께 이루어지고 있는 것을 감안하여 온라인 그루밍의 범죄화가 필요
- 성판매에 대한 처벌은 성구매자 신고, 성매매 강요, 알선 등 성매매 연결고리 차단을 적절하게 확보할 수 없어 성매매 수요차단으로 패러다임을 전환할 필요
- 성매매시장의 디지털 기술 제공자 강력처벌 및 차단방안 모색

### ▶ 신종범죄 출현 다양화에 대한 대안 모색

- 「성폭력방지법」<sup>2)</sup>에 디지털 성범죄 정의를 추가하여 「정보통신망법」<sup>3)</sup>상 사이버 음란물 유포죄, 「청소년성보호법」<sup>4)</sup>상 아동·청소년 성착취물 관련 범죄 등에 관한 삭제지원, 해바라기센터 이용 등 피해자 보호제도를 적극적으로 이용할 수 있도록 도모
- 현재 스토킹은 「경범죄 처벌법」에서 지속적 괴롭힘의 형태로 규정되어 있으나 경미한 처벌이 예정되어 있어서 가해자에 대한 경고 역할을 기대하기 어려운데, 스토킹은 살인 등 중대범죄로 이어질 가능성이 높기 때문에 이 범죄의 심각성을 고려하여 처벌과 피해자 보호에 관한 입법적 해결이 필요

### ▶ 성과 재생산 건강 및 권리 보장

- 「형법」의 자기낙태죄 및 의사낙태죄, 「모자보건법」의 인공임신중절의 허용한계 등 임신중단을 처벌하는 조항 및 처벌 예외 조항을 개정하여야 하며, 임신과 출산에 대한 지원을 중심으로 하는 「모자보건법」의 범위를 넘어 모든 사람의 성과 재생산 건강 및 권리 보장을 위한 국가의 책무를 확인하고, 권리를 확인하는 법 개정이 필요

### ▶ 「성차별금지법」의 제정

- 성차별이 가장 심각한 차별로 인식되고 있는 상황에서 차별금지법 제정과는 별도로 성차별금지법을 제정하여 성차별금지정책을 적극적으로 시행하는 것이 필요
- 또한 성차별과 성희롱 금지 규정을 구체화하고, 업무, 고용, 교육 등 그 적용범위를 넓혀 입법의 사각지대를 보완
- 2차 피해 방지 등 성차별·성희롱에 대한 체계적인 구제절차를 마련하여 성차별·성희롱 방지 및 피해자 보호·지원을 위한 정책의 실효성 제고

2) 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(이하 “성폭력방지법”)

3) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 “정보통신망법”)

4) 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(이하 “청소년성보호법”)

▶ 성평등정책 추진 강화를 위한 양성평등정책담당관 운영 효율성 제고

- 2019년 5월, 8개 부처에 양성평등정책담당관이 설치됨으로써 우리나라의 성평등정책 추진체계는 독립 부처인 여성가족부와 다른 부처 내 하부조직인 양성평등정책담당관이 병합하여 존재하는 병합형으로 변화되었음.
- 성평등정책 추진체계의 변화에 따른 여성가족부 및 부처별 양성평등정책담당관의 유기적 협력체계의 구축 필요
- 이를 위해 양성평등정책담당관을 법정화하여 성평등추진체계로서의 기능과 역할을 안정적으로 수행할 수 있도록 도모

▶ 성주류화 제도의 형식과 운영의 간극 개선

- 성인지예산제도: 성인지예산제도가 실질적인 국가의 자원배분에 영향을 미칠 수 있도록 성인지 예·결산서에 대한 국회 심의 기능을 강화하고 성인지 예·결산 제도의 국가재정제도로서의 위상을 확립하며, 예산에서의 실질적 성평등 구현을 위한 용어 정비가 필요
- 성별영향평가제도: 성불평등 문제와 밀접한 관련성이 있는 사업의 개선을 목표로 설정하는 것이 바람직하며, 모든 중앙행정기관의 참여보다 성평등 이슈와의 관계가 밀접한 특정 부처를 중심으로 성별영향평가를 확대하고 기타 부처는 자율적 참여를 독려하는 방향으로 개선

### 3. 제21대 국회 여성·가족 관련 입법과제<sup>5)</sup>

● 제21대 국회 여성·가족 관련 주요 입법과제를 다음과 같이 제안함.

구분	세부과제
노동시장의 불평등 해소 및 여성의 경제활동 촉진 <sup>6)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 여성의 경력단절 예방 및 경제활동 촉진을 위한 「경력단절여성등의 경제활동 촉진법」 전부 개정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경력단절여성 취업지원 외, 경제활동 중인 여성의 경력단절예방 강화를 위한 고용유지 지원정책 강화</li> </ul> </li> <li>▶ 고용 성차별 개선을 위한 관련 법 개정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용 성차별 구제의 실효성 제고를 위해 노동위원회에 고용 성차별 시정 제도 도입</li> <li>- 채용 성차별 규제의 실효성 제고를 위한 처벌 강화</li> <li>- 채용과정에서의 공정성과 성인지성 제고를 위한 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 개정</li> <li>- 「남녀고용평등법」<sup>7)</sup>의 의무 주체를 ‘사업주’에서 ‘사용자’로 변경하여 고용상 성차별이나 직장 내 성희롱, 육아휴직 미부여 등 위법행위에 대한 처벌의 사각지대 해소</li> </ul> </li> <li>▶ 일·생활 균형 지원과 고용상의 성차별 금지 강화를 위한 「남녀고용평등법」의 분리 입법</li> <li>▶ 성별임금격차 완화를 위한 특별법 제정</li> <li>▶ 가사노동종사자의 공식화와 일자리 질 향상을 위한 법률 제정</li> </ul>
가족다양성 포용을 위한 입법과제 <sup>8)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 자녀의 성(姓) 결정 기준의 정비</li> <li>▶ 미혼부의 출생신고 개선을 위한 「가족관계등록법」<sup>9)</sup>의 개정</li> <li>▶ 혼인 외의 출생자 용어 구분 철폐를 위한 법 개정</li> <li>▶ 양육 책임의 이행 강화를 위한 법 개정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양육비 미지급 시 형사처벌 조항 신설</li> <li>- 양육비 대지급제도 도입을 위한 법 제·개정</li> <li>- 양육의무를 다하지 않은 경우 상속권 상실 제도의 도입</li> </ul> </li> <li>▶ 「건강가정기본법」의 전면개정을 통한 가족정책기본법으로 위상 정립</li> <li>▶ 혼인·혈연 중심의 가족의 범위 규정 삭제</li> <li>▶ (가칭) 생활동반자 관계의 승인을 위한 법률 제정 및 관련 법의 정비</li> </ul>

5) 본 연구결과 도출 이후에도 21대 국회의 입법활동은 계속되어 입법과제 관련 입법활동이 이어졌고, 실제 입법성과를 거둔 내용도 존재함.

6) 노동시장의 불평등 해소 및 여성의 경제활동 촉진 관련 제21대 국회 입법활동으로는 고용에서의 성차별 또는 직장 내 성희롱 피해 근로자가 발생한 경우 노동위원회가 차별적 처우 등의 중지, 근로조건의 개선 등의 조치를 취할 수 있도록 하는 남녀고용평등법 일부개정법률안(2020.10.23. 정부 발의, 의안번호 : 2104628)이 발의되었으며, 가사근로자의 근로자성을 확보하고 가사노동을 공식화하여 가사근로자의 노동권을 법률로 보호하고자 하는 「가사근로자의 고용개선 등에 대한 법률」(2020.9.17. 강은미 의원 대표발의, 의안번호 : 2103994) 등이 발의되어 있다.

7) 「남녀고용평등법과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 “남녀고용평등법”)

8) 가족다양성 포용 관련 제21대 국회 입법성과로는 한부모가족 지원대상자가 「국민기초생활 보장법」 등 다른 법령에 따라 지원을 받고 있는 경우에도 아동양육비를 지급할 수 있도록 하는 것을 주된 내용으로 하는 「한부모가족지원법」 일부개정법률안(2020.9.23. 여성가족위원장 대안, 의안번호 : 2104171)이 9.24. 국회 본회의를 통과하여 법률 제17540호로 공포되었으며, 양육비 채무 미이행한 양육비 채무자에 대해 출국금지 요청 및 명단공개, 형사처벌이 가능도록 하는 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 일부개정법률안이 2020.12. 9. 국회 본회의를 통과하였다. 그 밖에도 관련하여 다양한 입법활동이 이어지고 있다.

9) 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(이하 “가족관계등록법”)

구분	세부과제
젠더폭력 양상의 다양화 및 기술 기반화에 대한 입법과제 <sup>10)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 비동의간음죄 도입을 위한 법 개정</li> <li>▶ 가정폭력 처벌강화 및 가정폭력 대응체계 실효성 확보를 위한 법 개정</li> <li>▶ 아동·청소년 성착취 금지를 위한 온라인 그루밍 처벌 규정 도입</li> <li>▶ 성매매여성 인권보호 및 성매매 확산방지를 위한 「성매매처벌법」<sup>11)</sup> 전면 개정</li> <li>▶ 인신매매 처벌을 위한 인신매매 처벌법 제정</li> <li>▶ 기술발달에 의한 성범죄 양상 다변화에 따른 철저한 대비를 위한 형법 등 개정</li> <li>▶ 스토킹 처벌과 피해자 보호 확보를 위한 「스토킹 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제정</li> </ul>
성과 재생산 권리 보장을 위한 입법과제 <sup>12)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 임신중단의 장벽을 제거하는 법 개정</li> <li>▶ 성과 재생산 건강을 보장하는 법제 마련</li> </ul>
성평등정책 추진 강화를 위한 입법과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 「성차별금지법」 제정</li> <li>▶ 양성평등정책담당관의 효율적 운영 및 실질화를 위한 「양성평등기본법」 개정</li> </ul>
성주류화 도구의 실질화를 위한 입법과제 <sup>13)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 성인지 예·결산 제도의 효용성 강화를 위한 법 개정</li> <li>▶ 성별영향평가와 성인지예산의 연계 강화를 위한 「성별영향평가법」 개정</li> </ul>

10) 젠더폭력 관련 제21대 국회 입법성과로는 가정폭력 예방과 피해자 보호의 미흡한 점을 보완하고자 가정폭력범죄에 주거침입죄와 퇴거불응죄 및 카메라 등을 이용한 촬영범죄를 추가하고 응급조치 사항에 현행범인의 체포를 명시한 「가정폭력처벌법」 일부개정법률안(2020.9.23. 법제사법위원장 대안, 의안번호 : 2104163)이 2020.9.24. 국회 본회의를 통과하여 법률 제17499호로 공포되었다. 또한 성폭력범죄의 2차 가해행위 근절 및 2차 피해 방지를 위한 「성폭력방지법」(2020.10.20. 공포, 법률 제17538)과 「성폭력처벌법」(2020.10.20. 공포, 법률 제17507)의 개정이 있었으며, 아동·청소년 대상 성범죄자의 범죄예방 및 피해아동·청소년에 대한 보호 강화를 위한 「청소년성보호법」의 개정(2020.12.2. 국회 본회의 통과)이 있었다. 개정 「민법」(2020.10.20. 공포, 법률 제17503)은 성적 침해를 당한 미성년자에 대한 보호를 강화하고자 손해배상청구권의 소멸시효 정지와 관련된 내용을 반영하였다. 그 밖에도 아동·청소년 그루밍 처벌, 비동의간음죄 신설, 스토킹 규제 강화와 관련한 다양한 입법활동이 이어지고 있다.

11) 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」(이하 “성매매처벌법”)

12) 성과 재생산 권리 보장을 위한 제21대 국회 입법성과는 아직 이루어지지 않고 있으며, 낙태죄 전면 폐지와 이를 전제로 한 모자보건법 정비를 제안하는 입법안들과 낙태의 허용한계를 형법에 편입하고 그에 따른 모자보건법 정비를 제안하는 입법안들이 대립하고 있다.

13) 성주류화 도구의 실질화를 위한 제21대 국회 입법성과로는 성인지 통계를 산출·보급하여야 하는 기관의 범위에 공공기관을 추가하여 성인지 통계가 성별영향평가와 성인지예산제도에 활용될 수 있도록 실효성을 확보하고자 하는 「양성평등기본법」 일부개정법률안(2020.6.16. 진선미 의원 대표발의, 의안번호 : 2100552)이 2020.12.9. 국회 본회의를 통과하였다. 그 밖에 성별영향평가와 성인지 예산제도의 연계를 강화하고자 하는 「국가재정법」 일부개정법률안(2020.11.30. 권인숙 의원 대표발의, 의안번호 : 2105909)과 국회에서의 성인지 예·결산 심사의 내실화를 위한 「국회법」 일부개정법률안(2020.11.30. 권인숙 의원 대표발의, 의안번호 : 2105908)이 발의되어 있다.

주관부처: 고용노동부, 여성가족부, 보건복지부 등  
관계부처: 고용노동부, 여성가족부, 보건복지부 등