

# 포괄적 차별금지법의 입법 쟁점과 입법론적 대안에 관한 연구

이 병 성\* / 정 영 선\*\*

## 목차

|                      |                         |
|----------------------|-------------------------|
| I. 들어가는 말            | IV. 해외의 포괄적 차별금지법 비교 분석 |
| II. 현행 개별적 차별금지법의 한계 | V. 입법론적 대안              |
| III. 포괄적 차별금지법안의 쟁점  | VI. 나가는 말               |

## I 국문초록 I

본 논문은 대한민국 헌법 제11조에 규정된 평등권의 실질적 구현을 위한 ‘포괄적 차별금지법’ 제정을 둘러싼 법리적 쟁점과 실효성을 분석하고, 나아가 합리적인 입법론적 대안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 2006년 국가인권위원회의 차별금지법 제정 권고 이후 20여 년간 지속되어 온 입법 논의에도 불구하고, 현재 한국의 차별금지 법제는 개별적 차별금지법에 머물러 있어 다층적이고 교차적인 차별을 구제하는 데 명백한 한계를 보인다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은 첫째, 현행 개별적 차별금지법이 포괄하지 못하는 사각지대와 실증자료를 바탕으로 개별법의 한계를 규명한다. 둘째, 제21대 및 제22대 국회에서 발의된 차별금지법안들 간의 정의의 규

\* 제1저자: 전북대학교 대학원 박사과정 수료

\*\* 교신저자: 전북대 법학전문대학원 교수, 전북대 법학연구소 연구원

논문접수일 : 2026. 8. 3., 심사개시일 : 2026. 8. 10., 게재확정일 : 2026. 8. 21.

정, 차별 사유 범위, 그리고 징벌적 손해배상 등 구제 수단의 실효성을 분석한다. 셋째, 차별금지법 제정에 대한 찬반 양측의 핵심 법리적 쟁점, 특히 헌법상 기본권인 종교와 표현의 자유와 평등권 간의 충돌 메커니즘을 헌법학적 관점에서 고찰한다. 나아가 영국, 독일, 미국의 포괄적 입법례와 판례를 통해 한국적 맥락에 부합하는 시사점을 도출한다.

본 논문의 핵심은 차별금지법 제정의 찬반이라는 소모적인 이분법적 대립을 넘어, 헌법적 가치를 조화시키는 ‘입법 기술의 정교화’가 필요하다고 주장하는 것이다. 이에 본 논문은 모든 차별 사유를 포괄하는 ‘기본법적 통합 모델’을 지향하되, 실질적 제재에 있어서는 공적 영역과 사적 영역을 구분하여 적용하는 ‘제재의 이원화’ 방안을 입법론적 대안으로 제시한다. 이는 평등권의 보편적 보호라는 법적 안정성을 확보하는 동시에, 종교의 자유 및 사적 자치 침해에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 현실적 대안이 될 것이다. 본 논문은 포괄적 차별금지법이 사회적 약자에 대한 실질적 구제와 평등 공존 사회 구현의 제도적 기초로 작용할 수 있도록 하는 법리적 토대를 제공하고자 한다.

**주제어** : 포괄적 차별금지법, 평등권, 종교의 자유, 표현의 자유, 입법론적 대안

## I. 들어가는 말

한국에서 포괄적 차별금지법 제정을 위한 논의는 20여 년의 장구한 역사를 지닌다. 2006년 국가인권위원회가 국무총리에게 차별금지법 제정을 공식적으로 권고하면서 논의가 본격화되었다. 이후 2007년 제17대 국회에서 법무부와 노회찬 의원이 최초로 차별금지법안을 발의한 이래, 제21대 국회에 이르기까지 총 11건의 법안이 국회의 문턱을 두드렸으나 모두 회기 만료 등으로 자동 폐기되었다.

유엔 국제기구인 인종차별철폐위원회<sup>1)</sup>, 여성차별철폐위원회

(2011년, 2018년 최종견해<sup>2)</sup>), 사회권위원회(2009년, 2017년 최종견해<sup>3)</sup>), 자유권위원회(2015년 최종견해<sup>4)</sup>), 아동권리위원회(2019년 최종견해<sup>5)</sup>), 인권위원회 제1차 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review, 이하 UPR)<sup>6)</sup> 등에서 대한민국 정부에 지속적으로 포괄적 차별금지법 제정을 권고해 왔다. 특히 2025년 국가인권위원회의 실태조사 등에서 확인되는 바와 같이, 차별금지법의 공백은 청소년 성소수자의 학업 중단이나 건강 불평등과 같은 심각한 사회적 문제로 이어지고 있다.<sup>7)</sup>

차별금지법은 지극히 사적인 영역을 제외한 고용, 재화 및 용역의 공급·이용, 교육, 행정 등 거의 모든 사회적 영역에서 성별, 장애, 인종, 종교, 연령, 성적지향 등 개인이 갖는 특성이나 타인과의 차이점

- 
- 1) UN Committee considered the fifteenth and sixteenth periodic reports of the Republic of Korea, 23 October 2012, (CERD/C/KOR/15-16)
  - 2) UN Committee considered the eighth periodic report of the Republic of Korea, 14 March 2018, (CEDAW/C/KOR/8)
  - 3) UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights considered the fourth periodic report of the Republic of Korea on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 19 October 2017, (E/C.12/KOR/4)
  - 4) UN Committee considered the fourth periodic report submitted by the Republic of Korea, 2 December 2015, (CCPR/C/KOR/4)
  - 5) UN Committee considered the combined fifth and sixth periodic reports of the Republic of Korea, 24 October 2019, (CRC/C/KOR/5-6)
  - 6) UPR이란 인권이사회(Human Rights Council)가 모든 유엔 회원국의 인권 상황을 4년반 만에 한 번씩 정기적으로 검토하는 제도로 2008년부터 실시되었다. 경제사회이사회 산하의 인권위원회(Commission on Human Rights)를 전신으로 하는 인권이사회는 유엔회원국 중 선출된 47개 이사국으로 구성되어 있으며 2006년 총회 산하에 설치된 이래 인권 보호 및 증진, 인권침해 논의 및 그에 대한 권고 등의 업무를 수행하고 있는 정부간 기구이다. 다만, 이 UPR에서 제안된 권고는 검토 대상인 국가에 대한 법적 구속력을 갖고 있지 않기 때문에, 권고사항의 이행을 인권이사회가 강제할 수는 없다. 강석구 외, 『포괄적 차별금지에 대한 법무정책적 대응방안』 한국형사·법무정책연구원. 2023, 25면.
  - 7) 국가인권위원회, 「성적지향·성별정체성 차별 실태조사」, 2025.

으로 인한 합리적 이유 없는 차별을 금지하는 것을 목적으로 한다.<sup>8)</sup> 대한민국 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 명시하고 있다. 포괄적 차별금지법은 이러한 헌법상 선언적 가치를 구체화하는 실체적 입법<sup>9)</sup>으로 불합리한 차별 관행과 제도를 적극적으로 시정하여 평등 이념을 실현하고, 차별금지에 관한 종합적인 법체계를 구축하고자 하는 것이다.<sup>10)</sup>

포괄적 차별금지법에 관한 선행연구는 크게 세 가지 흐름으로 전개되었다. 첫째, 홍성수<sup>11)</sup>, 안진<sup>12)</sup>, 홍관표<sup>13)</sup>, 김선영<sup>14)</sup> 등의 연구는 한국 사회의 구조적 차별 현실과 현행 차별구제제도의 한계를 지적하면서 포괄적 차별금지법 또는 평등법 제정의 필요성을 강조하고 있다. 둘째, 이준일<sup>15)</sup>, 김명수<sup>16)</sup>, 한지영<sup>17)</sup> 등의 연구는 차별금

8) 신옥주, “이슈브리프: 포괄적 차별금지법의 제정을 위하여”, 『젠더리뷰』 2020년 겨울호, 한국여성정책연구원, 2020, 50면; 김송옥, “사적 영역에서 동성애자의 평등권 보장을 둘러싼 헌법적 쟁점-차별금지법 제정을 중심으로-”, 『헌법재판연구』 제7권 제1호, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2020, 209면.

9) 이준일, “평등법 제정의 의의와 국가인권위원회의 역할”, 『인권연구』 제42권 제2호, 한국인권학회, 2021, 91-92면.

10) 국가인권위원회, 「평등 및 차별금지에 관한 법률 제정 의견표명 결정문」, 2020, 3-4면.

11) 홍성수, “포괄적 차별금지법의 필요성: 평등기본법을 위하여”, 『이화젠더법학』 제10권 3호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2018, 1-38면.

12) 안진, “개별적 차별금지법의 성과와 한계-포괄적 차별금지법 제정을 위한 검토-”, 『법학논총』 제37권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2017, 281-318면.

13) 홍관표, “차별금지법 제정 방안에 관한 검토”, 『이화젠더법학』 제13권 제2호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2021, 1-53면.

14) 김선영, “포괄적 차별금지법의 필요에 관한 연구: 차별에 관한 사회적 이슈 분석을 근거로”, 『한국행정논집』 제36권 제4호, 한국정부학회, 2024, 701-730면.

15) 이준일, “혐오표현의 판단기준-차별금지사유로서 성적지향을 중심으로”, 『헌법재판연구』 제4권 제2호, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2017, 99-121면.

지법을 둘러싼 헌법적 쟁점, 곧 평등권과 종교의 자유·표현의 자유·사적 자치의 충돌, 명확성 원칙, 국가인권위원회의 권한 문제 등을 집중적으로 검토하였다. 셋째, 신옥주<sup>18)</sup>, 최유경<sup>19)</sup>, 김종서<sup>20)</sup> 등의 연구는 유럽연합, 독일, 영국, 미국, 캐나다 등의 차별금지법제와 판례를 분석하여 한국 입법에 필요한 적용범위, 정당화사유, 시정기구, 구제수단 등에 관한 비교법적 시사점을 도출해 왔다.

특히 헌법적 쟁점을 다룬 연구들은 포괄적 차별금지법 논의가 단지 입법의 당위성을 넘어 평등권 보장과 자유권 보호 사이의 조화, 사적 영역에 대한 개입의 한계, 혐오표현 규제의 정당성, 차별 시정 기구의 권한 설계 등 복합적인 문제가 수반된다.

그러므로, 본 연구는 단순히 차별금지법 제정의 당위성을 주창하는 것이 아니라 인권 보호 논리와 기본권(종교 및 표현의 자유) 침해 논리를 교차 검증하고, 해외 입법례를 통해 한국적 맥락에 부합하는 ‘절충적 이원화 모델’과 같은 대안적 입법 모델을 모색함으로써 법리적으로 학술적 영역을 확장하고자 한다.

16) 김명수, “소수자보호와 차별금지법”, 『홍익법학』 제15권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2014, 165-203면.

17) 한지영, “차별금지법 제정을 둘러싼 쟁점의 비판적 검토: 차별의 개념 및 구제조치를 중심으로”, 『이화젠더법학』 제3권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2011, 89-122면.

18) 신옥주, “유럽연합에서 차별금지법제의 통합에 관한 연구”, 『토지공법연구』 제58집, 한국토지공법학회, 2012, 559-585면.

19) 최유경, “미국 헌법상 성평등 지원 법제의 체계와 동향”, 『미국헌법연구』 제30권 제2호, 미국헌법학회, 2019, 269-305면.

20) 김종서, “유럽차별금지법 교본”, 『민주법학』 제76호, 민주주의법학연구회, 2021, 127-228면.

## II. 현행 개별적 차별금지법의 한계

### 1. 개별적 차별금지법 체계의 구조적 한계

현재 대한민국은 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「고용상 연령 차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 등 다수의 개별적 차별 금지법을 운용하고 있다. 이러한 체계는 특정 집단에 대한 보호를 구체화했다는 성과가 있으나, 법률이 규정하지 않은 사유에 대해서는 인권 보호의 사각지대가 발생하는 원천적인 한계를 지닌다.<sup>21)</sup>

#### (1) 교차적 차별 구제의 취약성

‘교차적 차별(intersectionality)’ 현상은 개별법 체계에서 가장 취약한 지점이다.<sup>22)</sup> 예를 들어 고령의 여성 장애인 노동자가 겪는 차별은 성별, 연령, 장애라는 세 가지 요소가 결합하여 나타나지만, 현행 법제 하에서는 각 사유별로 분절적인 입증을 요구받거나 어느 법률로도 온전히 구제받지 못하는 상황에 직면한다. 또한, 국가인권위원회법은 포괄적인 차별 사유를 예시하고 있으나, 위원회의 결정은 권고적 효력에 그쳐 사법적 구제 수단으로서의 실효성이 현저히 떨어진다는 비판이 지속되고 있다. 교차적 차별과 관련하여 독일의 ‘일반동등대우법’ 제4조는 복수 사유에 의한 차별도 보호한다는 내용을 담고 있다.

21) 국가인권위원회, 위의 결정문(각주 10), 54-55면.

22) 김종현·이승길, “차별금지법안의 쟁점과 개선방안”, 『사회법연구』 제42호, 한국사회법학회, 2020, 386면.

## (2) 법적 안정성 저해

개별적 차별금지법은 차별의 개념 정의와 구제 수단이 법률마다 상이하여 법적 안정성을 저해한다. 괴롭힘(harassment)의 경우, 근로기준법상 직장 내 괴롭힘 방지에 관한 내용이 추가되었음에도 고용 관계 이외의 영역에서 발생하는 혐오와 괴롭힘에 대해서는 처벌하거나 제지할 명확한 근거가 없어 인권 보호의 공백이 발생하고 있다.

개별법 체계의 심각한 문제는 ‘영역 간의 불균형’이다. 현행법상 고용 영역에서의 성차별은 비교적 상세히 규율되어 있으나, 교육이나 재화·용역의 공급 영역에서의 성차별이나 인종차별에 대해서는 이를 제재할 실체법적 근거가 희박하다. 이러한 불균형은 동일한 유형의 차별 행위라 할지라도 발생 영역에 따라 구제 여부가 달라지는 합리적이지 못한 결과를 낳는다. 이는 법적 안정성을 훼손할 뿐만 아니라, 특정 영역을 차별의 ‘치외법권’ 지대로 방치하는 결과를 초래한다.

국가인권위원회 평등법 시안은 이러한 한계를 보완하기 위하여 차별의 개념을 직접차별에 한정하지 않고, 외견상 중립적인 기준이 특정 집단에 불리한 결과를 야기하는 경우의 간접차별, 적대적·위협적·모욕적 환경을 조성하거나 혐오적 표현을 통하여 신체적·정신적 고통을 주는 괴롭힘, 성희롱, 그리고 차별을 표시하거나 조장하는 광고 행위까지 포함하여 규정하고 있다. 이는 현대의 차별이 노골적 배제뿐 아니라 환경 형성적 방식, 상징적 낙인, 구조적 불이익의 형태로 작동한다는 점을 전제로 한 규범화 시도라는 점에서 중요한 의의를 지닌다.<sup>23)</sup>

23) 국가인권위원회, 위의 결정문(각주 10), 18-19면.

## 2. 실증자료로 본 사각지대의 현실

현행 법체계가 보호하지 못하는 사각지대의 현실은 2025년 국가인권위원회가 발표한 실태조사에서 명확히 드러난다. 실태조사 결과에 따르면, 보호법익의 부재는 개인의 생존권과 건강권을 직접적으로 위협하고 있다.

차별금지 사유로 보호받지 못하는 성소수자 청소년의 경우 공교육 내에서의 혐오와 괴롭힘, 성평등 교육의 부재 등으로 인해 17.4%가 탈학교(학업 중단)를 경험하는 것으로 조사되었다.<sup>24)</sup> 또한, 차별로 인한 스트레스의 누적은 건강 격차로 직결되어, 성소수자의 45.5%가 ‘최근 1주일간 우울증상(경증 이상)’을 겪고 있다. 이는 연령대별 분석에서 20대 성소수자의 우울증상 유병률이 49.9%로, 같은 연령대 일반 인구(6.5%)보다 7.6배 높다. 이는 전 연령대 중 가장 큰 격차로, 젊은 성소수자가 직면한 정신건강 위기의 심각성을 보여 준다.<sup>25)</sup> 이는 성별이나 장애 유무를 넘어 다양한 특성을 아우르는 기본법 성격의 차별금지법 제정이 시급함을 역설한다.

## 3. 차별 경험의 다변화와 구제 수단의 파편화

차별은 고용이나 교육의 영역을 넘어 사회 전방위적으로 발생하고 있다. 다양한 영역에서 발생하는 차별 경험은 법적 구제를 더욱 어렵게 만든다. 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」은 법무부 장관의 시정명령, 악의적 차별에 대한 징벌적 손해배상 및 형사처벌을 규정하고 있다.<sup>26)</sup> 하지만, 「근로기준법」 제6조는 사용자

24) 국가인권위원회, 위의 자료(각주 10), 230면.

25) 국가인권위원회, 앞의 자료(각주 10), 205면.

26) 김종현·이승길, 앞의 논문(각주 22), 394면.

가 근로자에 대하여 남녀의 성을 이유로 차별적 대우를 하여서는 아니 되며, 국적·신앙 또는 사회적 신분을 이유로 근로조건에 관한 차별적 처우를 하여서는 아니 된다는 균등처우 원칙을 규정한다. 다만 같은 조항 위반은 500만 원 이하의 벌금 대상일 뿐, 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률」이나 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 등은 노동위원회를 통한 독립적 차별시정명령, 근로조건 개선 또는 배상명령 절차를 갖추고 있지 않다. 이에 따라 근로기준법상 차별 피해자는 근로감독, 형사절차 또는 민사상 손해배상청구 등에 의존하여야 하며, 차별 사유와 발생 영역에 따라 구제 수단의 수준이 달라지는 현행 개별적 차별금지법 체계의 한계를 보여 준다.

### III. 포괄적 차별금지법안의 쟁점

#### 1. 법안의 발의

포괄적 차별금지법의 입법 시도는 단순한 법률 제정을 넘어 한국 사회의 인권 패러다임을 ‘시혜적 보호’에서 ‘보편적 권리’로 전환하려는 학술적 및 시민 사회적 투쟁의 산물이다. 2007년 당시 법무부가 입법 예고했던 안에서 ‘성적지향’ 등 7개 사유가 삭제되면서 촉발된 논란은 차별금지법이 갖는 정치 사회적 인화성을 단적으로 보여 준다.<sup>27)</sup> 이후 각 국회 회기마다 평등권의 범위와 차별 사유의 구체성을 두고 헌법학자와 법철학자들 사이에서 치열한 논쟁이 전개

27) 김종우·서현수, “차별금지 평등법 제정의 정치과정 제도 행위자 담론을 중심으로”, 『인권연구』 제5권 제1호, 한국인권학회, 2022, 105면.

되었으며, 이는 본 연구의 기초가 되는 법리적 토양을 형성하였다.

제21대 국회에서는 장혜영 의원(차별금지법안), 이상민 의원(평등에 관한 법률안), 박주민 의원(평등에 관한 법률안), 권인숙 의원(평등 및 차별금지에 관한 법률안) 등 총 4건의 법안이 발의되며 사회적 반향을 일으켰다.<sup>28)</sup> 이들 법안은 공통적으로 헌법상 평등권의 실현과 차별시정 기구의 단일화, 징벌적 손해배상 등 실효성 있는 구제 수단의 도입을 제안했다. 그러나 종교계 및 보수단체의 강한 반발, 그리고 헌법상 표현의 자유와의 충돌 우려 등을 이유로 국회 법제사법위원회의 심사를 통과하지 못한 채 21대 국회의 임기 종료와 함께 자동 폐기되었다.

이후 2024년 제22대 국회가 개원하면서, 차별금지법 제정 논의는 새로운 국면을 맞이하고 있다. 2026년 1월 손솔 의원(진보당)이 제22대 국회 첫 번째 차별금지법안을 대표 발의하였으며, 이어 정춘생 의원(조국 혁신당)이 두 번째 법안을 대표 발의하였다.<sup>29)</sup> 2026년 발의된 법안들은 이전 국회의 법안들을 토대로 성별, 장애, 병력, 성적지향 등 다양한 사유에 기반한 교차적 차별(중복 차별)을 통합적으로 고려해 차별 여부를 판단하도록 명시하였으며, 차별 피해의 신속한 구제를 위한 이행강제금 부과 등의 조치를 포함하고 있다.

2025년 이후 재발의된 법안들이 공통적으로 보여 주는 방향은 단순한 선언 조항의 확대가 아니라, 차별시정 기본계획과 시행계획의 수립, 법령·제도·정책 전반의 차별 여부 점검, 그리고 국가인권위원회의 권고를 매개로 한 국가의 적극적 시정 의무를 제도화하려는 데

28) 이은진, “차별금지법의 제정과 법감정—역량접근의 관점에서”, 『이화젠더법학』 제15권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2023, 13면.

29) 차별금지법안(의안번호 15945, 손 솔 의원 대표발의), 차별금지법안(의안번호 16610, 정춘생 의원 대표발의).

있다. 이는 차별 구제를 개별 피해자와 개별 사건의 문제에만 맡기지 않고, 국가 정책과 행정작용의 수준에서 평등원칙을 사전적으로 관철하려는 구조적 접근으로 이해할 수 있다.<sup>30)</sup>

## 2. 구제 수단

차별금지법안의 실효성은 차별 행위를 어떻게 제재하고 피해자를 구제할 것인가에 달려 있다. 제21대 국회에서 발의된 법안(장혜영, 박주민, 권인숙 의원안)에서 차별시정을 위한 국가인권위원회의 시정명령권 도입, 이행강제금 부과, 그리고 악의적 차별에 대한 징벌적 손해배상 제도를 포함하고 있다.<sup>31)</sup>

각 법안은 구제수단의 강도에서 차이를 보인다. 장혜영 의원안의 경우, 피해자 구제를 극대화하기 위해 차별 행위의 존재 사실에 대한 증명책임을 가해자(사용자 등)에게 전면적으로 전환하고, 형벌과 결부된 불이익 조치 금지를 명시하는 등 가장 강력한 구제 수단을 제안하였다. 반면에 이상민 의원안은 형사처벌이나 양벌규정이 없는 것이 특징이다. 2025년 제22대 국회에서 발의된 정춘생 의원안 및 손술 의원안 역시 악의적 차별 행위에 대해 통상적인 재산상 손해액 이외에 별도의 징벌적 손해배상금(손해액의 최대 5배 이하)을 명할 수 있도록 규정하여 법적 강제력을 제고하였다.

## 3. 증명책임의 전환

강력한 구제 수단에 대해 법 남용 가능성<sup>32)</sup>과 헌법상 평등원칙

30) 권경선, “포괄적 차별금지법(안)에 대한 입법평가와 전망”, 『국가법연구』 제22집 제1호, 한국국가법학회, 2026, 348면.

31) 김종현·이승길, 앞의 논문(각주 22), 386-387면.

32) 서현제, “국가인권위원회의 「평등법(시안)」에 대한 비판적 검토”, 『교회와 법』

위반 우려를 제기한다. 더욱 쟁점이 되는 것은 증명책임의 전환<sup>33)</sup>이다. 민사소송법상 일반 원칙인 ‘권리를 주장하는 자가 요건 사실을 증명해야 한다’는 원칙에 예외를 두어, 피고(차별 행위자)에게 정당한 사유가 있었음을 증명하게 하는 것은 원고(피해자) 보호를 위해 필요하다는 주장이 지배적이다. 이와 관련하여 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」은 고용상 성차별에 관한 증명책임의 특례를 둔다. 같은 법 제30조는 제7조부터 제11조까지의 규정 위반으로 발생한 분쟁에서 증명책임을 사업주가 부담하도록 규정하고 있다. 만약, 장혜영 의원안<sup>34)</sup>처럼 이를 전면적으로 전환할 경우, 피고의 ‘재판을 받을 권리’와 방어권을 심각하게 제약할 수 있다.

이에 차별금지법의 실효성을 이유로 증명책임을 일률적으로 피고에게 전환하는 방식에는 동의할 수 없다. 또한, 차별피해자에게 사실상 불가능한 수준의 증명을 요구하는 일반 민사소송법의 증명책임 방식에도 반대하며 단계적으로 증명책임을 분배하는 방식을 채택해야 한다. 1차적으로 피해자가 차별 개연성을 증명하고, 2차적으로 피고의 정당화 사유 및 비차별성에 관한 증명 이후에 법원에서는 영역별, 수단별 비례성 심사를 결합하는 방식의 구조일 때 실질적 평등의 구현과 피고의 재판청구권·방어권 보장을 함께 실현할 수 있을 것이다.

#### 4. 평등권과 종교와 표현의 자유

차별금지법 제정을 둘러싼 가장 첨예한 갈등은 헌법상 기본권 간

제7권 제1호, 한국교회법학회, 2020, 165면.

33) 이경준, “역대 국회의 차별금지법안에 대한 평가”, 『공법연구』 제53집 제3호, 한국공법학회, 2025, 385면.

34) 차별금지법안(의안번호 01116, 장혜영 의원 대표발의)

의 충돌에서 기인한다. 보수 종교계 등 반대론자들은 차별금지법이 규정하는 ‘성적지향’ 및 ‘성별 정체성’에 대한 차별금지가 종교의 자유(헌법 제20조)와 표현의 자유(헌법 제21조)를 본질적으로 침해한다고 주장한다.<sup>35)</sup>

헌법상 기본권이 충돌할 경우 ‘실제적 조화 원칙’으로 충돌하는 법익 모두가 최대한 실현될 수 있는 적절한 조화점을 찾아야 하며, 그러한 조화점은 사건별로 개별적이고 비례적으로 모색해야 한다.<sup>36)</sup> 평등권이 다른 자유권에 대해 무조건적인 우위를 점하는 법적 위계를 갖는 것은 아니다. 따라서 차별금지법은 일률적으로 모든 사적 영역을 통제하는 기제로 작동해서는 안 되며, 종교 단체의 고유한 목적 사업(경향사업<sup>37)</sup>)이나 본질적 교리 전파 행위에 대해서는 차별금지의 예외 조항(적용 배제)을 신중하게 마련함으로써 사적 자치와 헌법상 자유권을 보장해야 한다.

하지만, 국가인권위원회 평등법 시안 역시 차별 개념을 넓게 구성하면서도, 표현의 자유와의 조화를 고려하여 ‘차별 표시·조장 행위’의 규율을 모든 표현 일반이 아니라 광고 부문으로 한정하고 있다. 이는 차별금지법이 곧바로 모든 비판적 의견이나 종교적 교리 표현을 제재 대상으로 삼는다는 단순화된 이해와는 구별된다.<sup>38)</sup>

## 5. 입증책임의 분배

차별금지법안의 또 다른 핵심 쟁점은 입증책임의 분배이다. 일반

35) 이상현, “성적지향을 포함한 차별금지법안에 대한 비판적 접근—영미법제 연구를 중심으로” 『법학논총』 제39집, 숭실대학교 법학연구소, 2017, 19면.

36) 강일신, “사법심가기준으로서 실제적 조화 원칙”, 『법조』 제68권 제5호, 법조협회, 2019, 43-33면.

37) 정당 종교 정파나 사상 신념 이념 신앙 등을 공유 전파하기 위한 사업을 말한다.

38) 국가인권위원회, 앞의 결정문(각주 10), 6-7면.

적인 민사 소송에서는 피해를 주장하는 원고가 피고의 과실이나 위법성을 증명해야 한다. 그러나 차별 사건의 경우, 차별의 증거가 대부분 가해자나 고용주 등 강자의 수중에 있는 정보의 비대칭성 문제가 발생한다. 이에 장혜영 의원안을 제외한 법안들은 원고가 차별을 추정할 수 있는 정황 사실을 입증하면, 차별이 아니었음을 피고가 입증하도록 하고 있다.

이에 대해 경영계와 법조계 일각에서는 피고에게 ‘악마의 증명’을 요구하는 격이라며 반발한다. 특히 채용 과정에서의 합리적 사유를 법원이 아닌 가해자가 완벽히 입증하지 못할 경우, 과도한 손해배상 책임을 지게 될 우려가 있다.<sup>39)</sup> 그러므로, 피고에게 무제한적으로 무죄의 증명을 요구하는 입증책임의 전환보다 원고와 피고의 부담을 단계적으로 배분하는 입증책임의 배분이 요구된다. 결국, 이 논쟁은 ‘법적 절차의 공정성과 피해 구제의 실효성이라는 두 가치 사이의 균형점을 어디에 둘 것인가’의 문제로 귀결된다.

## 6. 징벌적 손해배상

차별금지법안의 핵심적 구제수단 중 하나인 징벌적 손해배상은 악의적 차별 행위에 대해 실질적인 손해액을 상회하는 배상 책임을 지움으로써 차별을 예방하고 억제하는 데 목적이 있다. 그러나 영미법적 전통인 징벌적 배상이 대륙법계인 한국 민법의 손해전보 원칙과 충돌한다는 점에서 신중해야 한다.<sup>40)</sup> 특히 배상액의 하한선(예: 500만 원 이상)을 일률적으로 정하는 것은 과잉금지원칙에 위배될

39) 김혜원, “차별금지법안과 차별금지운동”, 『법학연구』 제64권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2023, 24-26면.

40) 임태규, “형사처벌 대안으로서의 징벌적 손해배상-명예훼손을 중심으로-”, 『법학논고』 제91집, 경북대학교 법학연구원, 2025, 306-308면.

소지가 있다.

우리 법체계는 징벌적 또는 가중손해배상제도를 전적으로 배제하지 않는다. 「하도급거래 공정화에 관한 법률」은 원사업자의 특정 위반행위로 손해가 발생한 경우 손해액의 3배를 넘지 않는 범위에서 배상책임을 인정하고, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」은 사용자의 차별적 처우에 명백한 고의가 있거나 그 처우가 반복되는 경우 노동위원회가 손해액의 3배를 넘지 않는 범위에서 배상을 명하고 있다. 또한 「개인정보 보호법」은 개인정보처리자의 고의 또는 중대한 과실로 개인정보가 분실·도난·유출·위조·변조 또는 훼손되어 손해가 발생한 경우 법원이 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 배상액을 정할 수 있도록 한다.<sup>41)</sup> 따라서 차별 피해자의 정신적 고통을 실질적으로 위로하고 사회적 경각심을 일깨우기 위해 징벌적 성격의 배상 제도는 고의적·반복적 차별에 대한 실효적 차원에서 중요한 보완 수단으로 검토할 필요가 있다.

## 7. 국가인권위원회의 역할

차별금지법의 실효적 집행을 위해서는 국가인권위원회의 위상과 권한에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 현재 인권위의 ‘권고’ 중심 시스템은 강제력이 없어 차별 행위자에게 실질적인 압박을 가하지 못한다. 국가인권위원회의 권고가 갖는 실효성 한계를 극복하기 위해서는 국가인권위원회의 독립성과 전문성을 담보하는 방향으로 설계되어야 한다. 이에 따라 21대 및 22대 국회에서 발의된 법안들은 이상민 의원안을 제외하고는 국가인권위원회에 ‘시정명령권’과

41) 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 제35조 제1항·제2항; 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제13조 제1항·제2항; 「개인정보 보호법」 제39조 제1항·제3항·제4항.

명령 불이행 시 ‘이행강제금 부과권’을 부여하는 방안을 핵심적으로 포함하고 있다.

그러나 행정기구인 국가인권위원회에 사법적 성격의 시정명령권을 부여하는 것이 권력분립 원칙에 부합하는지에 대한 논란이 있다. 국가인권위원회의 조사가 법원의 재판 절차와 같은 엄격한 증거주의를 채택하지 않는다는 점<sup>42)</sup>을 들어, 피고의 방어권 침해를 우려하지만, 전문 기구에 의한 신속한 구제가 인권 보호의 실효성을 높이는 데 필수적이다. 결국 국가인권위원회의 독립성<sup>43)</sup>과 전문성<sup>44)</sup>을 강화하면서도 절차적 정당성을 확보할 수 있는 법적 장치를 마련해야 한다.<sup>45)</sup>

국가인권위원회는 사법절차를 완전히 대체하는 기관이 아니기 때문에 그 권한을 강화하되 권고 불이행에 대한 후속 절차, 조사 결과의 공개 범위, 당사자의 방어권 보장, 재심 또는 불복 절차 등 절차적 정당성 장치를 함께 정교화해야 한다.<sup>46)</sup>

42) 홍성수, “국가인권위원회 조사·구제기능에 대한 평가와 과제: 출범 이후 10년간의 통계를 중심으로”, 『법학연구』 통권 제34집, 전북대학교 법학연구소, 2011, 84-85면.

43) 정태욱, “국가인권위원회 독립성에 관한 제도 개선론 소고”, 『법학연구』 제13집, 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2010, 232-236면.

44) 박찬운, “국가인권위원회 10년, 인권정책분야를 평가한다”, 『법학연구』 통권 제34집, 전북대학교 법학연구소, 2011, 70-72면.

45) 정영선, “국가인권위원회 10년, 독립성 평가와 과제”, 『법학연구』 통권 제34집, 전북대학교 법학연구소, 2011, 29-33면.

46) 홍성수, “국가인권위원회 조사·구제기능에 대한 평가와 과제: 출범 이후 10년간의 통계를 중심으로”, 앞의 논문(각주 42), 79면, 117-119면.

## IV. 해외의 포괄적 차별금지법 비교 분석

대한민국 포괄적 차별금지법 제정 논의에서 핵심적인 시사점을 제공하는 것은 유사한 입법적 도전을 극복하고 포괄적 법제를 안착 시킨 서구 국가들의 사례이다. 특히 영국과 독일은 서로 다른 입법 연혁을 거쳤음에도 불구하고 단일화된 평등법 체계를 구축<sup>47)</sup>하고 실효적인 분쟁 해결 메커니즘을 운영하고 있다.

### 1. 영국의 평등법(Equality Act 2010)

영국은 1965년 인종관계법에서부터 시작되어 성차별금지법, 장애인차별금지법 등 다양한 개별적 차별금지법을 발전시켜 왔으나, 법률마다 차별 사유와 구제 절차가 상이하여 심각한 비효율과 법적 공백이 발생했다.<sup>48)</sup> 이에 2010년 기존의 116개 차별 관련 법령을 단일 법전으로 통합한 「평등법(Equality Act 2010)」을 제정하였다.<sup>49)</sup>

영국 평등법의 가장 큰 특징은 연령, 장애, 성별 재지정, 혼인과 동반자 관계, 임신과 출산, 인종, 종교나 신념, 성별, 성적지향 등 9가지 ‘보호 특성(protected characteristics)’을 명문화하여, 이들 사유 간의 위계 없이 동등하게 보호한다는 점이다. 영국의 평등법은 ‘통합’과 ‘세분화’를 동시에 달성한 구조이며, 바로 이러한 점이 한국의 평등기본법 논의에 중요한 비교법적 시사점을 제공한다.<sup>50)</sup> 특히, ‘직접

47) 신옥주, “유럽연합의 반차별지침(Anti-Diskriminierungsrichtlinie) 고찰”, 『공법학연구』 제9권 제2호, 2008, 209-210면.

48) Equality Act 2010 Explanatory Notes, 2010, 8., 2면, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/notes/contents> (접속일: 2026. 07. 16.)

49) 김선화, “영국 평등법(Equality Act 2010)의 주요 내용과 시사점”, 『외국입법동향과 분석』 제63호, 국회입법조사처, 2020, 1면.

차별’, ‘간접차별’, ‘괴롭힘(harassment)’, ‘불이익조치(victimization)’ 등의 차별 유형을 세밀하게 정의하여 실무적 모호성을 제거했다.<sup>51)</sup>

분쟁 해결 메커니즘에 있어서 영국은 고용심판소(Employment Tribunals)와 일반 민사법원을 이원적으로 운영한다. 고용 영역의 차별 사건은 전문성을 갖춘 고용심판소가 전담하여 신속한 분쟁 해결을 도모하며, 재화 및 서비스 영역의 차별은 일반 법원이 관할한다. 아울러 ‘평등인권위원회(EHRC, Equality and Human Rights Commission)’<sup>52)</sup>라는 단일화된 감독 기구를 설립하여, 차별 피해자에 대한 전략적 소송 지원, 고용주에 대한 평등 지침 제공, 그리고 위법 행위에 대한 직권 조사 및 금지명령 권한을 부여함으로써 법의 실효성을 강력하게 뒷받침하고 있다.

## 2. 독일의 일반평등대우법(AGG)

독일은 유럽연합(EU)의 반차별지침(고용평등지침 및 인종차별 금지지침 등)을 국내법으로 수용할 의무에 따라 2006년 「일반평등대우법(Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz, AGG)」을 제정하였다.<sup>53)</sup> 제정 과정에서 노동계와 재계, 종교계 등 이해관계자 간의 극심한 갈등이 있었으나, 수년간의 타협과 대연정 합의를 거쳐 민사법적 구제를 중심으로 하는 타협안을 도출했다.

독일 AGG는 인종적 출신, 성별, 종교나 세계관, 장애, 연령, 성적 정체성 등 6가지 사유를 차별금지 사유로 규정한다. 독일의 분쟁 해

50) 심재진, “일반적 차별금지법으로서의 영국의 2010년 평등법 제정의 의미와 시사점”, 『강원법학』 제50권, 비교법학연구소, 2017, 43-44면.

51) 김선화, 위의 논문(각주 49), 3-4면.

52) 기존에 설립되었던 복수의 위원회가 통합됨. 김선화, 앞의 논문(각주 49), 4면.

53) 강석구 외, 위의 책(각주 6), 120면

결 메커니즘은 영국의 EHRC와 달리 형사처벌이나 행정청의 직접적인 시정명령보다는 ‘민사법원 및 노동법원을 통한 사법적 구제’와 ‘가해자의 손해배상 책임’에 무게를 둔다.<sup>54)</sup> 차별 피해자는 AGG에 근거하여 위자료(비재산적 손해배상) 및 재산상 손해배상을 청구<sup>55)</sup>할 수 있으며, 입증책임에 있어서는 피해자가 차별을 추정할 수 있는 정황 사실만 입증하면 차별 행위가 아니라는 사실은 피고(사용자 등)가 입증하도록 하는 ‘입증책임의 완화(분배)’ 방식을 채택하여 피해자의 소송 부담을 덜어주고 있다.

또한 연방 차별금지처(ADS, Antidiskriminierungsstelle des Bundes)를 두어 피해자 상담, 중재 지원, 연구 및 실태조사 등을 수행하게 하나, 영국의 EHRC처럼 직접적인 조사권이나 소송 제기권을 보유하지는 않아 행정적 규제보다는 지원과 조정의 역할을 주로 수행한다.

### 3. 미국의 민권법(Civil Rights Act 1964)

미국은 단일한 포괄적 차별금지법을 보유하고 있지는 않으나, 1964년 「민권법(Civil Rights Act of 1964<sup>56)</sup>)」을 중심으로 연령차별금지법(ADEA), 장애인법(ADA) 등 강력한 개별법 체계가 중첩적으로 작동하고 있다.<sup>57)</sup> 특히 민권법 제7편(Title VII)은 고용에

54) Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz-AGG([https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_agg/englisch\\_agg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_agg/englisch_agg.html) (최종방문일: 2026. 7. 16.); 박귀천, “노동위원회의 고용상 성차별 시정제도 도입 방안”, 『이화젠더법학』 제11권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2019, 27-28면.

55) 황수옥, “간접차별금지 실효성 강화를 위한 구제방법과 절차: 독일 판례분석을 중심으로”, 『산업관계연구』 제27권 제2호, 한국고용노사관계학회, 2017, 122면.

56) Civil Rights Act of 1964(<https://www.govinfo.gov/app/details/STATUTE-78/STATUTE-78-Pg241/context> (최종방문일 2026. 7. 16.)

있어서 인종, 피부색, 종교, 성별, 출신 국가에 의한 차별을 엄격히 금지하며, 이는 전 세계 차별금지법의 근간이 되었다.<sup>58)</sup>

### (1) Bostock 판결의 헌법적 의의

미국 법제의 가장 큰 특징은 연방대법원의 판결을 통해 차별금지 사유가 시대 변화에 맞게 확장된다는 점이다. 대표적인 사례가 2020년 ‘보스톡 대 클레이턴 카운티(Bostock v. Clayton County)’ 판결이다. 연방대법원은 민권법 제7편의 ‘성별(sex)에 의한 차별’ 문구에 성적지향 및 성별 정체성이 포함된다고 해석함으로써, 명문 규정이 없더라도 성소수자 노동자가 법적 보호를 받을 수 있는 획기적인 전기를 마련하였다. 닐 고서치(Neil Gorsuch) 대법관은 다수 의견에서 “노동자가 동성애나 트랜스젠더라는 이유로 해고하는 고용주는 다른 성을 가진 사람 등에게는 문제 되지 않을 특성이나 행위에 근거해 직원을 해고한 것이다.”<sup>59)</sup>라고 진술했다.

### (2) 불리한 효과(disparate impact) 이론의 운용

미국은 ‘불리한 효과’ 이론을 통해 가해자의 주관적 차별 의도가 없더라도, 특정 고용 관행이나 정책이 특정 보호 집단에 대해 결과적으로 통계적 유의미성이 있는 불이익을 주는 경우 이를 차별로 간주한다.<sup>60)</sup> 이는 한국 차별금지법안에서 논의되는 ‘간접 차별’의 선

57) 김종현·이승길, 위의 논문(각주 22), 401-402면.

58) 김종현·이승길, 앞의 논문(각주 22), 400면.

59) 최효원, “직장 내 LGBT 차별을 금지한 미국 연방대법원 판결(BOSTOCK v. CLAYTON COUNTY, GEORGIA)을 중심으로 살펴본 ‘법의 해석’”, 『이화젠더법학』 제12권 제3호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2020, 200면.

60) 김진 외, 『진정직업자격 등 고용차별 판단기준에 관한 외국 판례 조사』, 국가인

구적 모델로서, 차별의 판단기준을 ‘의도’가 아닌 ‘결과’와 ‘구조’로 전환했다는 점에서 시사하는 바가 크다. 이러한 판례법적 유연성은 성문화된 법률의 경직성을 보완하며 권리구제의 실효성을 높이는 핵심 기제로 작용할 수 있다.

#### 4. 시사점: 한국의 입법 과제

영국과 독일의 사례는 포괄적 차별금지법이 헌법적 가치를 훼손하지 않으면서도 실효성 있게 작동할 수 있음을 보여준다. 영국의 경우 분산된 법률 통합에 따른 법적 명확성<sup>61)</sup>과 독일의 경우 이해관계자 간의 갈등을 ‘사법적 분쟁 해결과 입증책임 분배’라는 합리적 타협안을 주목할 수 있다. 특히 양국 모두 종교 단체의 고유한 교리 실현이나 진정직업요건(BFOQ, Bona Fide Occupational Qualification)<sup>62)</sup>에 대해서는 엄격한 요건 하에 차별금지의 예외로 인정<sup>63)</sup>하고 있어, 기본권 충돌 문제를 입법 기술적으로 해결하고 있다.

결국 비교법적 관점에서 중요한 것은 ‘예외를 둘 것인가’의 문제가 아니라, ‘어떤 영역에서 어떠한 요건과 절차 하에 예외를 인정할 것인가’의 문제이다. 영국의 사례는 일반법적 통합을 채택하더라도 예외와 적극적 의무, 구체 절차를 세밀하게 충위화함으로써 자유권 충돌과 집행 가능성을 동시에 조율할 수 있음을 보여준다.<sup>64)</sup>

해외 사례가 주는 가장 큰 시사점은 차별금지의 ‘사유’보다는 ‘영

---

권위원회, 2005, 12-13면.

61) 김선화, 위의 논문(각주 49), 7면.

62) 진정직업요건은 정당한 목적에 따라 비례적(proportionate)이어야 한다. 정영선, “장애 차별 및 장애인 권리구제 제도 개선 방향에 대한 소고”, 『법학연구』 제22권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2011, 173면.

63) 김진 외, 위의 논문(각주 60), 9면.

64) 심재진, 위의 논문(각주 50), 66-67면.

역'과 '제외'의 정교한 설계에 있다. 영국은 법적 보호를 받는 9가지 특성을 명시하면서도, 공적 기능의 수행과 사적 행위의 구분을 명확히 하여 법 집행의 예측 가능성을 높였다. 또한 고용심판소와 같은 전문 기구의 운영을 통해 소송의 비효율성을 줄였다는 점은 차별시정 기구의 실효성 강화를 모색하는 한국에 시사하는 바가 크다. 결국 포괄적 차별금지법은 모든 차별을 형사 처벌하겠다는 법이 아니라, 사회적 관계 속에서 발생한 갈등을 합리적인 법적 절차 안으로 끌어들이며 해결하려는 민주적 기제임을 해외 사례가 입증하고 있다.

## V. 입법론적 대안

포괄적 차별금지법 입법론은 국회에 제출된 포괄적 차별금지법안의 차별 사유, 적용 영역, 예외 사유 및 권리구제구조를 중심으로 하되 외국 입법례를 참조하여 대안을 제시하고자 한다.

### 1. 점진적 확대 모델(gradual expansion model)

점진적 확대 모델은 단일한 포괄적 차별금지법을 제정하는 대신, 시급성과 사회적 합의가 도출된 차별 사유(예: 장애, 성별, 연령 등)를 중심으로 개별적 차별금지법을 선행 제정하고, 추후 쟁점이 되는 사유(예: 성적지향, 성별 정체성 등)에 대해서는 사회적 논의 성숙도에 따라 개별법을 추가해 나가는 모델이라 할 수 있다. 미국은 「1964년 민권법」 제7편, 「고용상 연령차별금지법」, 「미국장애인법」 및 「유전정보차별금지법」 등을 통하여 보호 사유와 적용 영역을 개별적으로 확대해 왔다.<sup>65)</sup>

이 모델의 장점은 입법 저항을 최소화할 수 있다. 종교계나 보수 진영의 반발이 극심한 특정 사유를 우회함으로써, 합의가 가능한 차별 영역에서 즉각적인 구체책을 마련할 수 있다. 또한 특정 집단(예: 장애인)에 특화된 세밀한 규율(예: 정당한 편의 제공 의무)을 마련하는 데 유리하다. 하지만, 국내의 포괄적 차별금지법안들은 성적지향이나 성별 정체성과 같은 쟁점적 사유를 사회적 합의가 부족하다는 이유만으로 법률의 보호범위를 명시적으로 제외하거나, 후속 입법에 일률적으로 유보하는 방식을 취하지 않는다. 반면에 집행수단과 제도 개선을 점진적으로 확대하려는 시도를 보인다. 정춘생 의원안의 제9조와 제10조는 법무부 장관이 국가인권위원회의 의견을 들어 차별금지 및 예방에 관한 기본계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 이에 따른 시행계획을 수립하도록 한다.<sup>66)</sup>

이 모델의 단점은 법의 사각지대에 놓인 소수자는 입법적 우선순위에서 밀려 무기한 차별에 노출될 수 있다. 또한 개별법의 범람으로 인해 법체계의 복잡성이 증가하고, ‘교차적 차별(복합차별)’에 대한 종합적 판단이 원천적으로 차단되는 한계를 노출한다.

## 2. 통합법 모델(integrated law model)

통합법 모델은 헌법상 평등 원칙을 구현하는 ‘일반법이자 기본법’으로서 모든 차별 사유와 영역을 하나의 법률로 규율하는 방식이다. 현재 국회에 발의된 법안들이나 국가인권위원회의 평등법 시안이 이 모델에 해당한다. 박주민 의원안 제6조는 둘 이상의 차별금지사유가 함께 작용한 행위의 차별 여부를 판단할 때, 각 사유를 분절적

65) 강석구 외, 위의 책(각주 6), 169-192면.

66) 차별금지법안(의안번호 16610, 정춘생 의원 대표발의)

으로 판단하지 않고 통합하여 판단하도록 규정한다.<sup>67)</sup> 손솔 의원안은 둘 이상의 차별금지사유가 함께 작용한 행위를 차별유형으로 명시하고, 복합차별의 판단에서 각 사유를 통합적으로 고려하며, 정당화 사유도 차별의 원인이 된 각각의 사유에 대하여 존재하여야 한다는 취지의 규정을 두고 있다.<sup>68)</sup>

이 모델의 장점은 법적 공백을 완벽히 메우고 ‘교차적 차별’을 효과적으로 다룰 수 있다. 이 모델은 모든 국민이 어떤 이유로든 차별 받지 않는다는 강력한 선언적 효과를 가지며, 국가인권위원회 등 단일 기구를 통해 일관되고 신속한 피해 구제가 가능하다.

이상민 의원안<sup>69)</sup>과 권인숙 의원안<sup>70)</sup>은 특정 직무 또는 사업수행의 성질상 불가피한 경우, 현존하는 차별을 해소하기 위한 잠정적 우대 조치, 다른 법률에 따라 차별로 보지 아니하는 경우 등을 차별의 예외로 규정한다. 그러나 이러한 일반적 예외만으로는 종교의 자유, 결사의 자유, 사적 자치 및 계약의 자유와 평등권이 충돌하는 구체적 사안을 충분히 해결하기 어렵다.

이 모델의 단점은 모든 영역을 일률적으로 강력한 제재(징벌적 배상 등)로 묶을 경우, ‘성적지향’ 등 논쟁적 사유 하나로 인해 법안 전체가 폐기되는 ‘입법적 인질극’ 상태에 빠지기 쉽다는 점이다.

### 3. 절충적 대안: 기본법적 통합 모델과 제재의 이원화

본 연구는 위 두 모델을 절충한 ‘기본법적 통합 모델과 제재의 이원화’ 방안을 제안한다.

67) 평등에 관한 법률안(의안번호 11964, 박주민 의원 대표발의)

68) 차별금지법안(의안번호 15945, 손솔 의원 대표발의)

69) 평등에 관한 법률안(의안번호 10822 이상민 의원 대표발의)으로 이후 철회됨

70) 평등 및 차별금지에 관한 법률안(의안번호 2112330 권인숙 의원 대표발의)

첫째, 형태적으로는 ‘통합법 모델’을 취하여 모든 차별 사유를 예시적으로 망라하되, 법의 성격을 ‘평등기본법’으로 명명하여 선언적·원칙적 규범력을 확보하는 것이다. 둘째, 실질적 제재(구제) 절차에 있어서는 사유별·영역별로 ‘점진적 모델’을 차용하여 분리 적용하는 것이다. 고용, 공공서비스, 교육 등 생존권과 직결된 공공 영역에서의 직접차별에 대해서는 강력한 징벌적 배상 및 시정명령을 적용하되, 종교 단체의 고유한 교리 활동이나 순수 사적 자치가 지배하는 영역에 대해서는 입증책임 전환이나 형벌 등의 강력한 제재 조항 적용을 배제하거나 완화하는 예외 규정(적용 배제 특례)을 정밀하게 신설하는 것이다. 이를 통해 모든 국민이 차별의 사각지대 없이 법의 보호를 받는 동시에, 차별금지법이 ‘표현 및 종교의 자유’를 억압하는 과잉 처벌법’이라는 반대 진영의 법리적 우려를 불식시킬 수 있을 것이다.

절충안인 ‘기본법적 통합 모델’을 실현하기 위해서는 법리적으로 차별의 개념을 더욱 고도화할 필요가 있다. 차별금지사유를 지나치게 축소하기보다, 역사적으로 차별받아 온 소수자 집단의 정체성과 인간의 존엄 훼손 가능성을 기준으로 폭넓게 규정하되, 구체적 제재 단계에서 영역별·행위유형별 차등화를 두는 방식이 바람직하다. 차별금지사유의 넓은 포섭과 제재 수단의 정교한 차등화는 서로 모순되는 것이 아니라, 오히려 평등 보장과 자유권 보장을 동시에 달성하기 위한 이중 장치로 이해되어야 한다.<sup>71)</sup> 특히 디지털 환경에서 발생하는 인공지능 알고리즘에 의한 차별 등 새로운 형태의 차별을 포괄할 수 있는 유연한 규정도 기본법 단계에서 고려되어야 한다. 이상민 의원안 제8조는 인공지능 및 빅데이터 등 디지털 기술을 기

71) 홍성수, 앞의 논문(각주 42), 56-57면.

반으로 한 영역에도 법을 적용한다는 취지의 규정을 둠으로써, 자동화된 채용, 신용평가, 보험심사, 복지 수급 심사 및 공공서비스 배분 과정에서 발생할 수 있는 알고리즘 차별을 포괄적 평등 보장 체계 안에 포함시키고자 하였다.<sup>72)</sup>

기본법적 통합 모델과 구제 수단의 이원화 방안은 기존 국내 법안을 단순히 절충하는 방안이 아니다. 이는 박주민 의원안과 손술 의원안의 복합차별을 통합적으로 판단하고, 권인숙 의원안의 국가인권위원회 시정 절차와 의견제출 제도, 손술 의원안 및 정춘생 의원안의 시정명령·이행강제금·법원 시정조치·보복행위 규율을 체계적으로 결합하는 입법적 대안이다. 이 모델은 기본권 충돌의 정도에 따라 구제 수단과 제재 수준을 차등화한다는 점으로 독일의 「일반 평등대우법(AGG)」에서 차별금지 사유를 법률상 통합적으로 규정하면서도, 그 적용 영역과 정당화 사유, 구제 수단은 획일적이지 않다는 것이다. AGG 제1조는 차별금지사유를 포괄적으로 열거하고, 제2조는 고용 및 직업, 사회보장, 사회적 특권, 교육, 공중에게 제공되는 재화·용역 및 주거 등 법의 적용 영역을 구체적으로 정한다.<sup>73)</sup>

또한, 실질적인 구제 수단의 이원화를 위해 국가인권위원회의 권한 강화와 사법적 구제의 연계 모델이 필수적이다. 국가인권위원회가 조사와 시정명령을 담당하되, 중대한 차별 사건에 대해서는 법원의 징벌적 손해배상이 연동되도록 설계함으로써 법적 강제력을 확보해야 한다. 이러한 다층적 구제 시스템은 가해자에게는 경고의 메시지를, 피해자에게는 실효성 있는 회복의 기회를 제공하며, 궁극적으로는 차별금지법이 사회 전반의 인권 감수성을 높이는 교육적 기능까지 수행하게 할 것이다.

72) 평등에 관한 법률안(의안번호 10822 이상민 의원 대표발의)

73) Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz-AGG

## VI. 나가는 말

대한민국 헌법이 천명하는 실질적 평등의 가치는 선언으로만 존재할 때 그 생명력을 잃는다. 본 연구는 20여 년간 이어져 온 포괄적 차별금지법(평등법)의 입법 연혁과 제21대 및 제22대 국회 발의 법안의 주요 쟁점을 검토하고, 이를 헌법적 관점과 비교법적 맥락에서 비판적으로 분석하였다.

연구 결과, 현행 개별적 차별금지법의 파편화된 구조는 교차적 차별을 방치하고 법적 사각지대를 양산하여 사회적 약자의 생존권을 침해하는 실증적 한계를 지니고 있음을 확인하였다. 특히 성소수자 등 특정 차별 사유에 대한 배제가 청소년의 탈학교 비율 증가 및 우울증 등 건강 격차로 직결된다는 2025년 실태조사 결과는 차별이 개인의 내면적 고통을 넘어 심각한 사회적 비용을 초래함을 시사한다.

반면, 차별금지법이 제시하는 강력한 구제 수단(징벌적 배상 및 입증책임 전환)이 종교의 자유와 표현의 자유, 그리고 기업의 경제적 자유를 옥죄 수 있다는 법조계 및 반대 진영의 우려는 헌법상 기본권 충돌의 관점에서 결코 가볍게 넘길 수 없는 핵심 쟁점이다. 영국의 「평등법(Equality Act 2010)」과 독일의 「일반평등대우법(AGG)」 사례는 포괄적인 차별금지 사유를 명문화하여 평등의 이념을 세우면서도, 민사적 구제 중심의 합리적 분쟁 해결 메커니즘과 정교한 ‘적용 배제’ 규정을 두어 기본권 충돌의 파열음을 최소화했음을 보여 준다.

따라서, 현재 국회가 마주한 과제는 ‘차별금지법 제정의 찬반’이라는 소모적인 이분법을 넘어, 헌법적 가치를 조화시키는 ‘입법 기술의 정교화’에 있다. 본 연구가 입법론적 대안으로 제시한 ‘기본법

적 통합 모델과 제재의 이원화' 방안은 통합법 모델의 상징적 구속력과 점진적 모델의 사회적 수용성을 결합한 시도이다. 사적 자치 영역과 공적 영역을 분리하여 제재 수준을 차등화하고, 종교 단체의 고유 목적과 종교의 자유를 존중하는 예외 조항을 정교하게 설계할 필요가 있다.

차별금지법은 차별하는 자를 처벌하기 위한 칼이 아니라, 누구나 차별받지 않고 존엄하게 살아갈 수 있도록 지탱하는 우산이어야 한다. 향후 국회의 입법 과정에서의 본 논의가 이념적 대립을 완화하고, 모두를 위한 인권 보호와 헌법적 기본권 보장의 균형점을 찾는 데 정책적·학술적 기초 자료로 유의미하게 활용되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 강석구 외, 『포괄적 차별금지에 대한 법무정책적 대응방안』, 한국형사·법무정책연구원, 2023.
- 김 진 외, 『진정직업자격 등 고용차별 판단기준에 관한 외국 판례 조사』, 국가인권위원회, 2005.
- 국가인권위원회, 「성적지향·성별정체성 차별 실태조사」, 2025.
- 국가인권위원회, 「평등 및 차별금지에 관한 법률 제정 의견표명 결정문」, 2020.
- 강일신, “사법심가기준으로서 실제적 조화 원칙”, 『법조』 제68권 제5호, 법조협회, 2019.
- 권경선, “포괄적 차별금지법(안)에 대한 입법평가와 전망”, 『국가법연구』 제22집 제1호, 한국국가법학회, 2026.
- 김명수, “소수자보호와 차별금지법”, 『홍익법학』 제15권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2014.
- 김선영, “포괄적 차별금지법의 필요에 관한 연구: 차별에 관한 사회적 이슈 분석을 근거로”, 『한국행정논집』 제36권 제4호, 한국정부학회, 2024.
- 김선화, “영국 평등법(Equality Act 2010)의 주요 내용과 시사점”, 『외국 입법 동향과 분석』 제63호, 국회입법조사처, 2020.
- 김송옥, “사적 영역에서 동성애자의 평등권 보장을 둘러싼 헌법적 쟁점—차별금지법 제정을 중심으로—”, 『헌법재판연구』 제7권 제1호, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2020.
- 김종서, “유럽차별금지법 교본”, 『민주법학』 제76호, 민주주의법학연구회, 2021.
- 김종우·서현수, “차별금지 평등법 제정의 정치과정: 제도·행위자·담론을 중심으로”, 『인권연구』 제5권 제1호, 한국인권학회, 2022.
- 김종현·이승길, “차별금지법안의 쟁점과 개선방안”, 『사회법연구』 제42호, 한국사회법학회, 2020.

- 김해원, “차별금지법안과 차별금지운동”, 『법학연구』 제64권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2023.
- 박귀천, “노동위원회의 고용상 성차별 시정제도 도입 방안”, 『이화젠더법학』 제11권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2019.
- 박찬운, “국가인권위원회 10년, 인권정책분야를 평가한다”, 『법학연구』 통권 제34집, 전북대학교 법학연구소, 2011.
- 서헌제, “국가인권위원회의 「평등법(시안)」에 대한 비판적 검토”, 『교회와 법』 제7권 제1호, 한국교회법학회, 2020.
- 신옥주, “이슈브리프: 포괄적 차별금지법의 제정을 위하여”, 『젠더리뷰』 2020년 겨울호, 한국여성정책연구원, 2020.
- 신옥주, “유럽연합에서 차별금지법제의 통합에 관한 연구”, 『토지공법연구』 제58집, 한국토지공법학회, 2012.
- 신옥주, “유럽연합의 반차별지침(Anti-Diskriminierungsrichtlinie) 고찰”, 『공법학연구』 제9권 제2호, 한국비교공법학회, 2008.
- 심재진, “일반적 차별금지법으로서의 영국의 2010년 평등법 제정의 의미와 시사점”, 『강원법학』 제50권, 비교법학연구소, 2017.
- 안진, “개별적 차별금지법의 성과와 한계—포괄적 차별금지법 제정을 위한 검토—”, 『법학논총』 제37권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2017.
- 이상현, “성적지향을 포함한 차별금지법안에 대한 비판적 접근—영미법제 연구를 중심으로—”, 『법학논총』 제39집, 숭실대학교 법학연구소, 2017.
- 이경준, “역대 국회의 차별금지법안에 대한 평가”, 『공법연구』 제53집 제3호, 한국공법학회, 2025.
- 이은진, “차별금지법의 제정과 법감정—역량접근의 관점에서—”, 『이화젠더법학』 제15권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2023.
- 이준일, “평등법 제정의 의의와 국가인권위원회의 역할”, 『인권연구』 제42권 제2호, 한국인권학회, 2021.
- 이준일, “혐오표현의 판단기준—차별금지사유로서 성적지향을 중심으로—”, 『헌법재판연구』 제4권 제2호, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2017.

- 임태규, “형사처벌 대안으로서의 징벌적 손해배상-명예훼손을 중심으로-”, 『법학논고』 제91집, 경북대학교 법학연구소, 2025.
- 정영선, “국가인권위원회 10년, 독립성 평가와 과제”, 『법학연구』 통권 제34집, 전북대학교 법학연구소, 2011.
- 정영선, “장애 차별 및 장애인 권리구제 제도 개선 방향에 대한 소고”, 『법학연구』 제22권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2011.
- 정태욱, “국가인권위원회 독립성에 관한 제도 개선론 소고”, 『법학연구』 제13집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2010.
- 최유경, “미국 헌법상 성평등 지원 법제의 체계와 동향”, 『미국헌법연구』 제30권 제2호, 미국헌법학회, 2019.
- 최효원, “직장 내 LGBT 차별을 금지한 미국 연방대법원 판결(Bostock v. Clayton County, Georgia)을 중심으로 살펴본 ‘법의 해석’”, 『이화젠더법학』 제12권 제3호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2020.
- 한지영, “차별금지법 제정을 둘러싼 쟁점의 비판적 검토: 차별의 개념 및 구조조치를 중심으로”, 『이화젠더법학』 제3권 제1호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2011.
- 황수옥, “간접차별금지 실효성 강화를 위한 구제방법과 절차: 독일 판례분석을 중심으로”, 『산업관계연구』 제27권 제2호, 한국고용노사관계학회, 2017.
- 홍관표, “차별금지법 제정 방안에 관한 검토”, 『이화젠더법학』 제13권 제2호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2021.
- 홍성수, “포괄적 차별금지법의 필요성: 평등기본법을 위하여”, 『이화젠더법학』 제10권 제3호, 이화여자대학교 젠더법학연구소, 2018.
- 홍성수, “국가인권위원회 조사·구제기능에 대한 평가와 과제: 출범 이후 10년간의 통계를 중심으로”, 『법학연구』 통권 제34집, 전북대학교 법학연구소, 2011.

Allgemeines

Gleichbehandlungsgesetz-AGG

([https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_agg/englisch\\_agg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_agg/englisch_agg.html) (최종방문일: 2026. 7. 16.))

Civil Rights Act of 1964

(<https://www.govinfo.gov/app/details/STATUTE-78/STATUTE-78-Pg241/context> (최종방문일: 2026. 7. 16.)

Equality Act 2010 Explanatory Notes, 2010, [legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk) (최종방문일: 2026. 7. 16.).

차별금지법안(의안번호 15945, 손 술 의원 대표발의)

차별금지법안(의안번호 01116, 장혜영 의원 대표발의)

차별금지법안(의안번호 16610, 정춘생 의원 대표발의)

평등 및 차별금지에 관한 법률안(의안번호 2112330, 권인숙 의원 대표발의)

평등에 관한 법률안(의안번호 10822, 이상민 의원 대표발의)

평등에 관한 법률안(의안번호 11964, 박주민 의원 대표발의)

UN Committee considered the combined fifth and sixth periodic reports of the Republic of Korea, 24 October 2019, (CRC/C/KOR/5-6)

UN Committee considered the eighth periodic report of the Republic of Korea, 14 March 2018, (CEDAW/C/KOR/8)

UN Committee considered the fifteenth and sixteenth periodic reports of the Republic of Korea, 23 October 2012, (CERD/C/KOR/15-16)

UN Committee considered the fourth periodic report submitted by the Republic of Korea, 2 December 2015, (CCPR/C/KOR/4)

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights considered the fourth periodic report of the Republic of Korea on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 19 October 2017, (E/C.12/KOR/4)

<Abstract>

## **Legislative Issues and Alternatives for a Comprehensive Anti-Discrimination Act**

Lee, Byung Sung\* / Chung, Young Sun\*\*

This article examines the jurisprudential issues and practical effectiveness surrounding the enactment of a Comprehensive Anti-Discrimination Act in South Korea as a means of substantively realizing the right to equality guaranteed under Article 11 of the Constitution of the Republic of Korea. Although legislative discussion has continued for more than two decades since the National Human Rights Commission of Korea recommended anti-discrimination legislation in 2006, the existing legal framework remains limited to fragmented, sector-specific statutes, thereby exposing significant limitations in addressing multilayered and intersectional forms of discrimination.

Against this background, the article pursues three principal objectives. First, it demonstrates the necessity of comprehensive legislation by identifying the regulatory gaps left by current individual anti-discrimination laws and by examining relevant empirical data. Second, it comparatively analyzes anti-discrimination bills introduced in the Twenty-First and Twenty-Second National Assemblies, with particular attention to their definitions, the scope of protected grounds, and the effectiveness of remedial mechanisms, including punitive damages. Third, it explores the core constitutional controversies raised by both supporters and opponents of such legislation, especially the tension between the right to equality and other constitutional freedoms, most notably freedom of religion and freedom

---

\* First Author: Ph.D. Candidate, Law School at Jeonbuk National University

\*\* Corresponding Author : Professor, Law School at Jeonbuk National University

of expression. The article further derives implications for the Korean legal context through a comparative review of legislative models and judicial precedents from the United Kingdom, Germany, and the United States.

The article argues that the current debate should move beyond a sterile binary between endorsement and opposition and instead focus on the refinement of legislative technique capable of harmonizing competing constitutional values. In this regard, it proposes an integrated basic-law model encompassing all prohibited grounds of discrimination, combined with a dualized sanctions framework that differentiates between the public and private spheres in the application of substantive sanctions. This approach may secure legal stability through universal protection of equality while simultaneously alleviating concerns regarding undue encroachment upon freedom of religion and private autonomy. Ultimately, this article seeks to provide a jurisprudential foundation for a comprehensive anti-discrimination act that can serve as an institutional basis for effective remedies for vulnerable groups and for the realization of a society grounded in equality and coexistence.

**Key Words** : Comprehensive Anti-Discrimination Act, Right to Equality, Freedom of Religion, Freedom of Expression, Legislative Alternatives