

입법과 정책

An Analysis of Political Effects on Government Expenditure:
From Financial Accountability Perspective

Yang Ji-sook · Lee Hee-sun · Moon Kwang-min

지역정당의 제도화를 위한 입법조건: 일본의 사례와 시사점
고선규

성폭력 법 · 정책을 통해 본 피해자의 권리
- '성폭력수사 · 재판시민감시단'의 모니터링 결과분석을 중심으로 -
이미경

'역사 바로 세우기' 정책의 필요성: 임진왜란에 대한 역사교과서의 오류와 진실을 바탕으로
박희봉 · 장경석

프랑스 지방선거제도와 2014년 지방선거 분석: 코윈 기초선거 결선비례대표제의 정치적 효과
윤기석

학력인정의 법체계와 법리의 검토
김성기

금융회사와 금융소비자 간의 금융분쟁해결제도 연구
이재성 · 윤영신

유치원 및 어린이집의 평가제도 개선방안: 유보통합의 관점에서
류민정



편집위원회

| | |
|-------|--------------------|
| 편집위원장 | 정 태 철 경성대학교 교수 |
| 편집위원 | 조 화 순 연세대학교 교수 |
| | 강 문 구 경남대학교 교수 |
| | 류 춘 호 홍익대학교 교수 |
| | 홍 완 식 건국대학교 교수 |
| | 국 중 호 요코하마 시립대학 교수 |
| | 김 진 근 제주대학교 조교수 |
| | 이 호 근 전북대학교 교수 |
| | 정 정 화 강원대학교 교수 |
| | 하 봉 운 경기대학교 교수 |
| | 이 인 섭 국회입법조사처 실장 |
| | 유 의 정 국회입법조사처 팀장 |

연락처 (150-703) 서울시 영등포구 의사당대로 1
국회입법조사처 학술지 편집위원회
Tel: 02)788-4706 Fax: 02)788-4709 e-mail: lps@nars.go.kr
www.nars.go.kr

이 학술지에 게재된 논문의 내용은 집필자의 의견이며
국회입법조사처의 공식적 견해와는 무관합니다.

입법과 정책

제6권 제1호 2014년 6월

목차

- An Analysis of Political Effects on Government Expenditure:
From Financial Accountability Perspective
..... Yang Ji-sook·Lee Hee-sun·Moon Kwang-min / 5
- 지역정당의 제도화를 위한 입법조건: 일본의 사례와 시사점 고선규 / 39
- 성폭력 법·정책을 통해 본 피해자의 권리
- ‘성폭력수사·재판시민감시단’의 모니터링 결과분석을 중심으로 - 이미경 / 69
- ‘역사 바로 세우기’ 정책의 필요성:
임진왜란에 대한 역사교과서의 오류와 진실을 바탕으로 박희봉·장경석 / 101
- 프랑스 지방선거제도와 2014년 지방선거 분석:
코윈 기초선거 결선비례대표제의 정치적 효과 윤기석 / 133
- 학력인정의 법체계와 법리의 검토 김성기 / 159
- 금융회사와 금융소비자 간의 금융분쟁해결제도 연구 이재성·윤영신 / 183
- 유치원 및 어린이집의 평가제도 개선방안: 유보통합의 관점에서 류민정 / 219

An Analysis of Political Effects on Government Expenditure: From Financial Accountability Perspective

Yang Ji-sook*·Lee Hee-sun**·Moon Kwang-min***

Abstract

This paper aims to analyze how political factors affect private transfer expenditures in the local policy-making process. We focus on political competition, partisanship, and the local governor's career as political aspects. These political factors are considered as independent variables and private transfer expenditure as a dependent variable. In addition, we examine the moderating effect of financial dependency on the relationship between political factors and local government expenditure, using threshold analysis based on Hansen's (1996, 1999) sample-splitting method. It is necessary that we analyze the changes in budgeting that depend on fiscal interaction between central and local government because local fiscal dependency implies not only soft budget constraints but also the effect of monitoring and control by the central government. As the literature has shown, there is a political effect on private transfer expenditures. The result of this research shows that each political factor

Submission: 2014.5.9., Review: 5.19., Approval: 5.21.

* Research Fellow, Audit and Inspection Research Institute (nocturne79@naver.com)

** Councilor, National Research Council for Economics, Humanities and Social Sciences (heesunlee@daum.net)

*** Corresponding Author, Assistant Professor, Department of public Administration, Dae-jeon University (mkm95@hanmail.net)

has a different effect on high fiscal dependency. The local government has both a tendency to increase expenditures as a fiscal illusion and to decrease expenditures through monitoring and control by central government. Therefore, it is necessary to consider the different incentive system depending on the financial conditions. Also, it is needed to reinforce political accountability in local government for their residents and central government.

Key Words: Private Transfer Expenditure, Fiscal Dependency, Threshold Analysis, Financial Accountability

I. INTRODUCTION

In Korea, political devolution has been realized after local election in 1995. This has had a great influence on the variety of things such as policy decision making, implementation, social service program, service results, intergovernmental relations, and expenditure of local government (Cho & Wright, 2004; Ezcurra & Pascual, 2008; Guess, 2007; Kim, Yi & Cho, 2009: 1; Ryan, 2004; Segal 1997; Sosin, 2012). After adopting the new political system, fiscal autonomy in the local government has been improved. In other words, local government was empowered to have much political authority; the local governor has more discretion in the policy-making process.

There is, however, doubt whether local government enhances their fiscal accountability at the same level. The local government overspends their budget. Especially, it tends to spend their budget on constructing luxurious government office buildings, one-off events and local festivals. It is probably because the leader of local government distributes the budget arbitrarily. If these expenditure items are important to local government and are decided by means of a rational process, then it is not considered a serious problem. If the local government spends its budget on inefficient projects, such as similar and duplicated programs, then this could create financial risks of local government.

In respect to irrational spending, literature insists that the lack of a control system is the cause of this phenomenon. If there is well-prepared monitoring system, it is able to cut the unreasonable demands of interest groups in region and local governor. However, there is insufficient control system, so a considerable amount of cases of inefficient budget management have arisen. In this situation, the governor's political intention for re-election could lead to the wasteful

and inefficient budgeting. The fiscal accountability is considered as the important factor of financial decision making. Fiscal accountability highlights professional accountability and democratic accountability (Bae, 2000: 63 Eom, 2009; 23–24). Professional accountability includes fiscal efficiency and soundness, and democratic accountability is related to fiscal transparency and civic participation.

We focus on political factor effects on the private transfer expenditure among local expenditures in Korea. The private transfer has much autonomy than other parts of the local government budget. In this reason, we decide to focus on this budget. The local governor could consider the private transfer expenditure as a tool for gaining votes. However, few empirical researches have focused on private transfer expenditures. Literature has a much more concentrated on the normative approach to analyze the problems and remedies of these phenomena (Ahn, 2004; Ahn & Chon, 2008; Yoo & Han, 2007). To date, in regard to private transfer expenditures, there have been studies on the analysis of efficiency and equity in respect to macro spending (Ahn, 2004), or implications for institutional improvement through the analysis of private transfer expenditures in local governments (Yoo & Han, 2007), or determinants of the private transfer expenditures focused on non-profit organizations as beneficiaries from local government (Ahn & Chon, 2008). Although the private transfer expenditure is regarded as a typical way to gain votes, most of the studies focus on the normative aspects analyzing the problems and remedies. Also, there have been few empirical researches on whether the private transfer expenditure is influenced by political purpose. Moreover, most of literatures tend to concentrate on social welfare expenditures in policy-making or comparisons of social welfare and economic development expenditures, but it is important to consider the element of discretion in the expenditure. In this respect, private

transfer expenditure is suitable for this study because it has autonomy to the extent of the local government's approval, though political factors on private transfer expenditures are important for local government.

Thus, we try to examine the policy-making process of the private transfer expenditure in terms of fiscal accountability. We analyze the influence of political factors on private transfer expenditure, and are also interested in financial dependency. In this paper, we examine the local government of Korea from 2002 to 2008. The reason why we are interested in this period is that former President Roh Moo-hyun (2003–2007) administration emphasizes decentralization. When elected president in 2003, he underlined participation and decentralization. So, in this period, local governments are also given more discretion to manage private transfer expenditure. This paper is organized as follows. The first section provides literature review about determinants of local government expenditure and fiscal dependency. Second section includes research design such as data, variables and Hansen's sample-splitting method. Next, we discuss whether political factors affect government expenditure depending on fiscal dependency. The final section summarizes our conclusions and implications.

II. LITERATURE REVIEW

1. Local Government Expenditure: Private Transfer Expenditure

The private transfer expenditure is expenses that local governments pay out for the private sector without a benefit in return, and it is operated by Local Finance Act, article 41. In a variety of fields, the concept of the private transfer is used differently. Literature reviews

emphasize on the three important characteristics of the private transfer expenditure (Cho & Ha, 2008; Cho & Kim, 2007; Kang, 2002; Yoo & Han, 2007). First of all, this system can be an instrument to prevent or to complement market and government failure. On the economic view, it is considered one way to correct the inefficient allocation of resources under the market failure such as external economic effects, public goods, monopoly, uncertainty, and information asymmetry. Especially, it is very useful to utilize several parts when local government cannot provide public service responsively and when local market operates inefficiently by the cause of transaction cost. Moreover it can be also applied in some other fields where the private sector can provide more efficiently due to information asymmetry between local residents and government. The private transfer expenditure is applicable where financial aids are needed for the poor residents. Also, it is used in cultural arts, sports and social welfare and so on. Secondly, it stimulates the partnership and governance between public and private sector. If the local government uses the private transfer expenditure, local government can provide efficient and proper public service under cooperation. It could accumulate social capital in certain areas and form partnership through participatory policy making process. Thirdly, the private capacity could improve the efficacy of expenditure. Local government has limits to know local social needs perfectly. So, it is helpful to utilize the private transfer expenditure in responding effectively. In addition, private sector can get financial assistance from government. Through sharing the role between private and public sector, it is expected that financial efficiency and creative policy is realized.

Although private transfer expenditure has these strong points, there are several problems (Ahn & Chon, 2008; Cho & Ha, 2008; Yoo & Han, 2007). First of all, a pre-control system is not existed relating to the

private transfer expenditure. According to the relevant law and regulation, criteria for the selection are vague. Under this circumstance, this system can be operated through arbitrary decision, so the total amounts of the private transfer expenditure increased after adopting self-governing system in local government.

In 2002, the total amount is 48,325 million won. It increases up to 121,962 million won in 2008 and the portion of total local government expenditure is rising from 6.02 percent in 2002 to 8.93 percent in 2008 (See Table 1 and Figure 1).¹⁾ If increasing expenditures are suitable for increasing local needs, they could not be problematic. However, if the expenditure is decided in irrational decision making process, it is needed to look over thoroughly.

〈Table 1〉 The private transfer expenditure and ratio to total expenditure

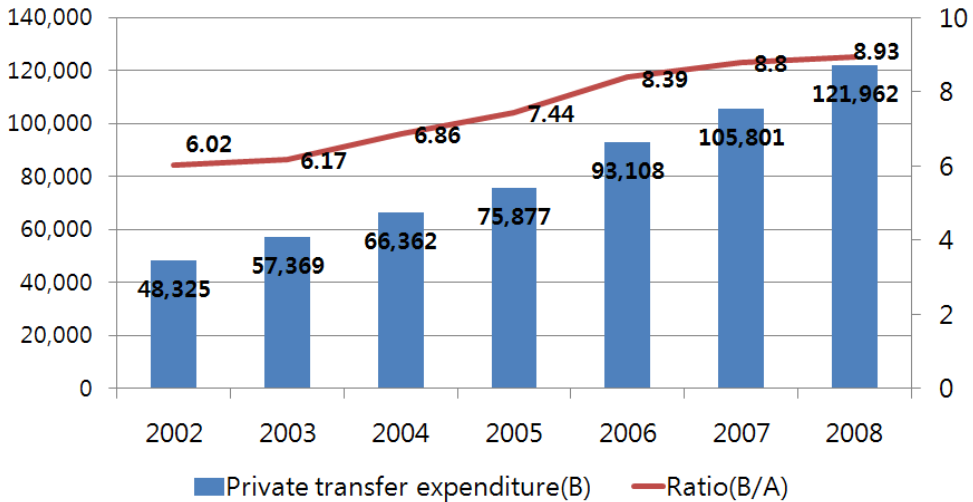
| Year | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Total expenditures(A) | 803,152 | 929,806 | 967,640 | 1,019,254 | 1,109,479 | 1,202,863 | 1,366,250 |
| Private transfer expenditure(B) | 48,325 | 57,369 | 66,362 | 75,877 | 93,108 | 105,801 | 121,962 |
| Ratio(B/A) | 6.02 | 6.17 | 6.86 | 7.44 | 8.39 | 8.80 | 8.93 |

Unit: million won, percent (%)

Source: Local Finance year book

1) According to 2010 local budgeting guidance, the way of calculating the private transfer expenditure was changed. This paper suggests figures from 2002 to 2008.

[Figure 1] The private transfer expenditure and ratio to total expenditure



Also if post-control system is insufficient, corruption can be taken place more easily. As mentioned above, private organizations received assistants through the private transfer expenditure. It means that private organization provide public service instead of the local government. So they have to have accountability at the similar level of the government. However if they cannot recognize that position, corruption could be happened more easily (deLeon & Denhardt, 2000; Kettl, 1993; Milward, 1996). As mentioned above, many scholars agree that the private transfer is an important instrument for local government to realize government policy (Ahn & Chon, 2008). For all that the private transfer expenditure is considered as government efforts to empower to the private sector, In Korea, according to Local Finance Act, the annual budget of revenues and expenditures of each local government is classified into chapters, sections and paragraphs, taking into the nature and function of their contents and in the case of the annual budget of expenditure. It is subdivided into sub-paragraphs

and items. And necessary matters concerning the operation of budget items of local governments, including the classification and establishment of each budget item referred to in paragraph 1 of article 41, are prescribed by Presidential Decree (Local Finance Act). The private transfer expenditure is classified into nine categories. Incautious private sector and inadequate control system highlights negative side of this expenditure system.

2. The Determinants of Government Expenditure

After adopting the self-governing system in Korea, local government has more power and discretion in local decisions. This means that it is necessary to consider the context of local government – social, economic and political factors – for a complete understanding of policy-making. Financial decisions in local government can generally be categorized as political model and socio-economic model.

In the political model, a policy is regarded as the result of a political decision process. It emphasizes political aspects, such as the political party system, voter turnout and political competition. Meanwhile, under the socio-economic model, government expenditure is determined by social and economic factors. There exists technological development, economic growth, and the demography as social and economic factors in the local government (Kang, 2002; Kim et al., 2009). Generally, however, political factors have little influence on local expenditures. Many empirical studies have shown that social and economic factors have a rather direct and independent influence on spending yet, this overlooks the importance of democratic aspects in the local policy-making process. Political issues, such as who controls local government and their preferred policies, are essential and greatly influence on the policy-making process (Ji & Kim, 2003). In this paper,

we will focus on political aspects based on political competition, political party system and the career of the governor in financial decision process.

According to classical theory, political competition is usually regarded as same as an election competition. It is a vote-maximization behavior of politicians in regular and irregular elections, and incumbents compete with real or potential competitors for the election. The result of political competition is to win (or lose) the election. This is an important motivation during the election times and also acts as the criterion for his or her reelection. Politicians who gained overwhelming support easily achieve better performance because they encounter less resistance in their task performance. On the other hand, the greater competition gives a signal of low support. The greater competition means that it is insignificant difference of support between incumbent and competitors. so politicians have to make a great effort to confront less conflict. Politicians are sensitive about citizens' demands in situations of greater political competition, and they take opportunistic behavior in order to achieve lasting political support (Ji & Kim, 2003: 266; Kim et al., 2009 Kim & Hong, 2011: 215). Finally, Governors are likely to provide citizens with preferable programs, and this causes an increase in government expenditure. Mueller and Murrell (1986) argue that politicians try to win the vote, not to improve social welfare or public good, by focusing on policies that favor specific interest groups. They suggested that the greater political competition in the election led to the bigger government due to the spending for interest groups (Rogers & Rogers, 2000).

However, there is somewhat conflicting argument (Rogers & Rogers, 2000). Rogers and Rogers (2000) viewed the election competition as a political factor influencing local expenditures, and they examined the relationship between political competition and government size using

U.S. data from 1950 to 1990. They measured the political competition by the degree of competition among gubernatorial candidates. As a result, the government that causes greater competition is a smaller government. This is interesting because previous studies have found the opposite results, where great political competition led to increases spending by means of the above described mechanism. They argued that politicians may prefer tax cuts to increasing local expenditure in times of greater political competition. Focusing on rational voters, they emphasize the efficient operation of the budget, not reckless management through increasing expenditures. Thus, greater competition could lead to smaller government spending.

Also, considering that the local governor is the decision-maker of local policies including the level of spending, the policy orientation or political preference of the local governor is very critical. If the local governor is a member of the ruling party, then he could have a good partnership with the central government and promote local policies more easily however, it is difficult that a particular political party dominates the local policy making process (Besley et al., 2005). It has been unclear about whether the party and career of the local governor influences the spending (Kang, 2002; Kim & Hong, 2011; Kim & Lee, 2000). Local governors act strategically for political purposes, and this affects local expenditures in policy making. Barrilleaux and Berkman (2003) examined the gubernatorial influence on local expenditures using a pooled cross-sectional analysis. They suggested that governors with greater power or greater political competition are willing to increase redistributive policy, which helps them to get reelected. They argue that this tendency is an important political factor in local policy-making.

In Korea, recent researches on local expenditure have mainly showed the relationship between the self-governing system and local

expenditures or the change of social welfare expenditures after local election (Kang, 2002; Kim, 2001; Kim et al., 2009; Kwon, 2005; Lee, 2000; Lee & Kim, 2000). There have also been studies on how the characteristics of local governors affect the expenditures. These explain the level or type of local expenditures depending on the career of the local governor, reelection, and political party system (Ahn, 2004), but they show a variety of results based on the different period, data, and model specification.

In conclusion, political factors are important determinants in deciding local expenditure. These include partisanship, career of local governor and election competition. For considering political accountability in local financial decisions, the effects of these factors on the expenditure need to be tested empirically. Further, it is necessary to consider the relationship between the central and the local government. This relationship means the possibility of the influence on local expenditures by central government. Thus, we will focus on the relationship between the fiscal dependency (or fiscal autonomy) and the government expenditure.

3. Fiscal Dependency and Government Expenditure

The central government has a great influence on the local government in times of a centralized system of government (Kim & Hong, 2011). Considering incomplete self-governing system, it is necessary to analyze whether spending depends on local conditions, such as relationship with central government. This influence comes in the form of "grant". A grant is an amount of money that a government gives to local government for public needs. This assisted particular local project or delegated office work by central government. On this account, financial aid by central government has a influence with local policy

implementation. First, local government tends to increase spending in supported field. Second, this aid can alter the policy priority as well as the improved capacity for spending (Kim & Hong, 2011). The subsidies from the central government lead to increases in local spending. In respect to the effect of grants from central government, there have been studies on the flypaper effect (Hur, 2003; Moon, 2011; Yoo & Han, 2007).

According to Buchanan and Wagner's fiscal illusion theory, citizens do not recognize the true costs or benefits of public service programs. Considering the fiscal illusion, the subsidized local government can increase local expenditures. This phenomenon is related to the rent-seeking behavior of local government bureaucrats. They are interested in their own benefit. Especially, local governments make use of grants for expanding the public programs that favor them (Kwon, 2005). The flypaper effect, well-known as a type of fiscal illusion, causes that local government increases the level of expenditure in order to satisfy voters.

Meanwhile, there is an argument for lowering government expenditure. Grants can serve to prevent moral hazard of local government due to control by the central government. Moon (2011) suggested that grants from the central government not only make a soft budget constraint, but also encourage the improvement of political accountability of local government. He underscores the necessity of designing distinctive strategies by grant size in local government. This facilitates the efficient fiscal management. Through an analysis of Flemish local governments, Geys and Moesen(2009) also explained local government has a responsible for the use of grants under control of central government. It is necessary to consider incentives that encourage the responsibility of local government to engage in efficient operation and also to increase local expenditures that depend on these grants.

III. METHOD

1. Model Specification

The following is the linear equation which shows the relationship with the private transfer expenditure and political factors.

$$y_{i,t} = \alpha_i + \beta' x_{i,t} + \theta' z_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

$$y_{i,t} = \alpha_i + \beta' x_{i,t} + \theta' z_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

$y_{i,t}$, $x_{i,t}$, and $z_{i,t}$ indicate the vectors of dependent, independent, and control variables. The subscript i indexes individual local government and the subscript t indexes a year. In this paper $y_{i,t}$ is defined as the private transfer expenditure in local government, $x_{i,t}$ includes variables measuring "political factors". The other variable is $z_{i,t}$. We consider the threshold regression analysis to estimate the following model:

$$y_{i,t} = \alpha_i + \beta' x_{i,t} I(q_{i,t}, \gamma) + \theta' z_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

$$y_{i,t} = \alpha_i + \beta' x_{i,t} I(q_{i,t}, \gamma) + \theta' z_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

where γ , $q_{i,t}$, and $I(\cdot)$ are threshold variable, threshold value, and indicator function. Specifically, γ is an endogenously determined threshold in the model. Assuming the single threshold model in which there exists only a threshold point, the observations are divided into two 'regimes' depending on whether the threshold variable $q_{i,t}$ is

smaller or larger than the threshold value γ . The regimes are distinguished by differing regression slopes, β_1 and β_2 .

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1' x_{i,t} I(q_{i,t} \leq \gamma) + \beta_2' x_{i,t} I(q_{i,t} > \gamma) + \theta' z_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

If there are double thresholds, the model is modified as:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta_1' x_{i,t} I(q_{i,t} \leq \gamma_1) + \beta_2' x_{i,t} I(\gamma_1 < q_{i,t} \leq \gamma_2) + \beta_3' x_{i,t} I(q_{i,t} > \gamma_2) + \theta' z_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

It is important to determine whether the threshold effect is statistically significant. The hypothesis of no threshold effect in () can be represented by the linear constraint.

$$H_0 : \beta_1 = \beta_2$$

Under H_0 , the threshold γ is not identified, so classical tests have non-standard distributions. This is typically called the ‘Davies Problem’ (Davies, 1977, 1987) and has been recently investigated by Andrews and Ploberger (1994) and Hansen (1996). The fixed-effects equations () fall in the class of models considered by Hansen (1996) who suggested a bootstrap to simulate the asymptotic distribution of the likelihood ratio test.

Under the null hypothesis of no threshold, the model is

$$y_{it} = \alpha_i + \beta' x_{i,t} + \theta' z_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

After the fixed-effect transformation is made, we have

$$Y_{i,t}^* = \beta_1' X_{i,t}^* + \epsilon_{i,t}^*$$

The regression parameter β_1 is estimated by OLS, yielding estimate $\tilde{\beta}_1$, residuals $\tilde{\epsilon}_{i,t}$ and the sum of squared errors $SSE_0 = \tilde{\epsilon}'\tilde{\epsilon}$. The likelihood ratio test of H_0 is based on:

$$F_1 = (S_0 - S_1(\hat{\gamma})) / \tilde{\sigma}^2$$

The asymptotic distribution of F_1 is non-standard, and strictly dominates the χ_k^2 distribution. Unfortunately, it appears to depend in general upon moments of the sample and thus critical values cannot be tabulated. Hansen (1996) shows that a bootstrap procedure attains the first-order asymptotic distribution, so the p-value constructed from the bootstrap is asymptotically valid.

$$LR_1(\gamma) = (S_0(\gamma) - S_1(\hat{\gamma}_1)) / \tilde{\sigma}^2$$

The asymptotic distribution of $LR_1(\gamma_0)$ can be used to form valid asymptotic confidence intervals about the estimated threshold values. The statistics of $LR_1(\gamma_0)$ are not normally distributed and Hansen (1999) computes their no-rejection region, $c(\alpha)$. That is, if $LR_1(\gamma_0) \leq c(\alpha) \leq c(\alpha)$, where $c(\alpha) = -2 \ln(1 - \sqrt{1 - \alpha})$, then the null hypothesis of $H_0: \gamma = \gamma_0$ cannot be rejected.

After the test procedure of one threshold regime, in order to make

sure if there are two or more threshold regimes, we must get the test of the two regimes. Rejecting the F_1 test means that at least one threshold regime exists, and then we can assume that $\widetilde{\gamma}_1$ has been estimated. We thus begin a search for the second value of γ_2 , and we find that:

$$S_2^Y(\gamma_2) = s(\widetilde{\gamma}_1, \gamma_2) \text{ if } \widetilde{\gamma}_1 < \gamma_2 < \widetilde{\gamma}_1; \quad s(\widetilde{\gamma}_1, \gamma_2) s(\widetilde{\gamma}_1, \gamma_2) \text{ if } \gamma_2 < \widetilde{\gamma}_1$$

The threshold estimator is as follows:

$$\widetilde{\gamma}_2^Y = \arg \min S_2^Y(\gamma_2)$$

The null hypothesis is H_0 : only one threshold value exists, and the alternative hypothesis is H_1 : two threshold values exist. The likelihood ratio statistics is as follows:

$$F_2 = \frac{S_1(\widetilde{\gamma}_1) - S_2(\widetilde{\gamma}_2^Y)}{\sigma_2^2}$$

where $S_1(\widetilde{\gamma}_1)$ is the sum of the square of error found in one regime situation for the front stage, while the variance of error terms is as follows:

$$\widetilde{\sigma}_2^2 = \frac{1}{T} S_2^Y(\widetilde{\gamma}_2^Y)$$

Test statistics F_2 is larger than the critical value, meaning that there exist two threshold regimes. We should apply the above procedure

to test if there exists three threshold regimes or not and repeat the same procedure until we cannot reject the null hypothesis and then we can make sure the number of threshold regimes.

2. Data and Variables

This paper examines whether political factors affect private transfer expenditure depending on fiscal dependency from 2002 to 2008 in the local government of Korea. We collect fiscal data from the National Election Commission (<http://www.nec.go.kr>) and Ministry of Public Administration and Security (<http://www.mopas.go.kr>). Also, we use data from National Statistical Office (<http://www.kosis.kr>).

The dependent variable is private transfer expenditure, which measures as an absolute value and the ratio to total expenditure. As mentioned above, private transfer expenditure is suitable to our research purpose because there is much discretion in local policy-making. We measures as both an absolute value and the ratio to total expenditure.

Though there are a variety of the determinants of government expenditures, we focus on the political effect on the expenditures. These political factors are the independent variable and are measured by partisanship, career of local governor, and political competition. As for partisanship, the partisanship dummy is 1 when the local governor belongs to the ruling party. Career of local governor is a dummy variable measured by experience in politics or lack thereof. The election competition is a proxy for the political competition, which is measured by the percentage of vote difference between incumbents and competitors.

We pay attention to the relationship between political factors and the expenditures depending on the fiscal dependency. It is expected to show

the nonlinear relationship. Thus, we described the threshold regression model in model specification. The threshold variable is the financial dependency ratio which is the ratio of government grants to total revenues. The population and the year dummy are included in the model. As already described in model specification, we use the fixed effects model which allows the unobserved individual effects to be correlated with the included variables. Moreover, the model included year dummy to consider the time effects. It is not necessary to include further control variables (Kim, 2001).

〈Table 2〉 Variables and measures used in the analysis

| | Variable | Measure |
|----------------------|--|---|
| Dependent variable | Private Transfer Expenditure | Private transfer expenditure (ln) Ratio of private transfer expenditure to total expenditure |
| Threshold variable | Fiscal Dependency | Ratio of grants from central government to total revenue |
| Independent variable | Political Competition (Concentration of Political Support from voters) | Difference in percentage of vote obtained between first and second competitors |
| | Partisanship | Dummy of the ruling party (yes: 1, no: 0) |
| | Career | Career dummy of local governor (experience in politician: 1, else: 0) |
| | Population | Population in the local government (ln) |
| | Year | 2003–2008 Dummies (base: 2002) |

IV. EMPIRICAL ANALYSIS AND DISCUSSIONS

This paper analyzes political factors affect private transfer expenditures by using Hansen's (1996, 1999, 2000) threshold regression model. It is to examine whether a nonlinear asymmetric relationship between political variables and private transfer expenditures exists based on the level of fiscal dependency. <Table 3> suggests descriptive results in this analysis.

<Table 3> Descriptive Statistics

| Variable | Obs | Mean | S.D. | Min | Max |
|--|------|--------|--------|--------|--------|
| Private Transfer Expenditure Ratio | 1596 | 12.513 | 7.410 | 1.293 | 49.108 |
| Private Transfer Expenditure Size (ln) | 1596 | 23.785 | 0.8200 | 21.592 | 26.093 |
| Partisanship | 1596 | 0.1428 | 0.3500 | 0 | 1 |
| Career: politician | 1596 | 0.4912 | 0.5001 | 0 | 1 |
| Political Competition (Concentration of Political Support) | 1596 | 0.2179 | 0.1952 | 0.0003 | 1 |
| Fiscal Dependency | 1596 | 54.613 | 14.126 | 8.199 | 90.303 |
| Population(ln) | 1596 | 11.827 | 0.9791 | 9.125 | 13.882 |

Because this model is significant as shown in <Table 4>, we adopt Hansen's (1996, 1999, 2000) advice to use the bootstrapping model to find the p-value, and the times are set at 500. While the threshold variable is the "fiscal dependency ratio", we find that F_1F_1 in the private transfer ratio model is 43.2056, which is significant at the 1% level in one threshold testing, which indicates that the threshold effect exists. When we go a step further to test two thresholds, we find that the F_2F_2

statistic indicates that the null hypothesis of one threshold is also rejected significantly. Thus, we support that two thresholds exist and we can classify data into three regimes to analyze if the fiscal dependency ratio is high, minimum or low. Similarly, F_1F_1 and F_2F_2 in the private transfer size model are 12,1741 and 11,8282, which indicates that there are two thresholds.

〈Table 4〉 Tests for threshold effects

| Dependent variable | Private transfer expenditure ratio | Private transfer expenditure size |
|-------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Test for single threshold | | |
| F_1 | 43.2056*** | 12.1741*** |
| F_1 | | |
| P-value | 0.0000 | 0.0080 |
| (10%, 5%, 1% critical values) | (6.0407, 8.6955, 12.7124) | (6.6573, 8.1845, 11.9247) |
| Test for double threshold | | |
| F_2 | 11.8617** | 11.8282** |
| F_2 | | |
| P-value | 0.0180 | 0.0140 |
| (10%, 5%, 1% critical values) | (5.2415, 7.8546, 14.1046) | (6.0409, 8.2348, 13.5577) |

The point estimates of the two thresholds and their asymptotic 95% and 99% confidence intervals are reported in Table 5. In the case where private transfer expenditure ratio is a dependent variable, the estimates are 28.1206 and 45.2238. Thus the three classes of local government indicated by the point estimates are those with ‘low fiscal dependency’, ‘medium fiscal dependency’, and ‘high fiscal dependency’. When private transfer expenditure size is used as a dependent variable, the estimates

are 37,8829 and 45,3308, and we split samples into low, medium, and high fiscal dependency regimes in the same manner.

〈Table 5〉 Threshold estimates: Fiscal dependency ratio

| Dependent variable | Estimate | 95% confidence interval |
|--|----------|-------------------------|
| Private Transfer Expenditure Ratio | 28.1206 | (27,8018, 28,4872) |
| | 45,2238 | (41,6328, 46,6195) |
| Private Transfer Expenditure Size (ln) | 37,8829 | (34,8698, 39,5325) |
| | 45,3308 | (41,8117, 47,5304) |

〈Table 6〉 reports what percentage of local governments fall into the three regimes each year. We see that the percentage of local government in the ‘low fiscal dependency’ category ranges from 3.07% to 14.47% of sample over the years. The ‘medium fiscal dependency’ local governments range from 13.60% to 20.18% of the sample in a given year. This means that most observations are allocated into the ‘high fiscal dependency’ regime. As for the size of private transfer expenditure, we can see nearly similar sample-splitting results.

(Table 6) Percentage of local governments in each regime by year

| Year | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | total |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dependent: Private Transfer Ratio | | | | | | | | |
| Threshold: Fiscal Dependency Ratio ^(dd) | | | | | | | | |
| ^{dd} <28,1206 | 3.07 | 2.63 | 5.70 | 4.39 | 3.95 | 3.07 | 14.47 | 5.33 |
| 28.1206 ≤ ^{dd} <45,2238 | 13.60 | 20.18 | 26.32 | 16.67 | 15.35 | 14.91 | 20.18 | 18.17 |
| ^{dd} ≥45,2238 | 83.33 | 77.19 | 67.98 | 78.95 | 80.70 | 82.02 | 65.35 | 76.50 |
| Dependent: Private Transfer Size(ln) | | | | | | | | |
| Threshold: Fiscal Dependency Ratio ^(dd) | | | | | | | | |
| ^{dd} <37,8829 | 8.77 | 10.53 | 17.54 | 10.53 | 12.28 | 10.53 | 26.32 | 13.78 |
| 37.8829 ≤ ^{dd} <45,3308 | 7.89 | 12.72 | 14.47 | 10.53 | 7.02 | 7.89 | 8.33 | 9.84 |
| ^{dd} ≥45,3308 | 83.33 | 76.75 | 67.98 | 78.95 | 80.70 | 81.58 | 65.35 | 76.38 |

Table 7 shows the effects of political factors within the three regimes splitting by the threshold value. According to the linear model estimates, both ‘partisanship’ and ‘political competition’ As described above, political competition is measured by the percentage of vote difference between incumbents and competitors. It is cautious to interpret direction (positive/negative) of estimates in the tables. For instance, lower value of this variable means greater political competition, show a positive relationship with the private transfer ratio, which is significant at the 5% level, in model 1 (private transfer expenditure ratio as a dependent variable); however, career variable is not significant. In model 2 (private transfer expenditure size as a dependent variable), ‘partisanship’ and ‘political competition’ also show a positive relationship significantly, while ‘career’ shows a negative relationship with private transfer expenditure (absolute value) significantly.

Meanwhile, we draw interesting results from the threshold regression model (when the threshold value is the ‘financial dependency ratio’). ‘Partisanship’ shows a significantly positive estimate only in the high fiscal dependency regime. Generally, high fiscal dependency indicates a close relationship between local and central government. Close relationship means the policy orientation or preference of local government is similar to the central government., so a local governor belonging to the ruling party faces less obstacles in promoting local policies than a member of the opposite party would. The governor who belongs to the ruling party can easily increase private transfer expenditures.

For the career dummy, local governors who have experience in political activities have the significantly positive effect on the expenditure in a low fiscal dependency regime while they have a negative estimate in medium and high fiscal dependency regimes. Politicians originally tend to seek to maximize support for reelection. Considering that governors are elected officials, they can increase the expenditure to maximize the vote for reelection without control or monitoring by the outside in low fiscal dependency. However, they are confronted with negative cognitions and are controlled by central government in high fiscal dependency regimes. These prevent local governors from increasing such private transfers as a tool for reelection.

‘Political competition’ has an insignificant effect in low and medium regimes. On the other hand, it has a significantly positive effect in high fiscal dependency regime. In such regimes, the results show that the lower the political competition, the bigger the private transfer expenditure. This means that a high amount of political competition leads to a decrease in private transfer expenditures because there is the criticism of inefficient operating by central government. While distributing grants to local government, central government monitors

the use of grants. In this situation, local government cannot decide budget arbitrarily and has an incentive to manage the finance efficiently. Other possible explanation is that local government cannot choose but follow the guidelines from central government. Thus, local governments try to decrease the expenditures for the private sector though it is not their own decisions. There have been similar results both in model 1 (as a dependent variable as the private transfer ratio) and model 2 (as a dependent variable as the absolute private transfer expenditure).

(Table 7) Regression estimates: Double threshold model

| | Linear model | Low fiscal dependency | Medium fiscal dependency | High fiscal dependency |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------------|
| Dependent variable: Private transfer ratio | | | | |
| Threshold value (%) | | d < 28.12 | 28.12 < d ≤ 45.22 | d > 45.22 |
| | | d < 28.12 | 28.12 < d ≤ 45.22 | d > 45.22 |
| Partisanship | 0.6743** (0.2704) | 2.0046 (1.2886) | 0.0378 (0.7208) | 0.9558*** (0.2856) |
| Career | -0.2574 (0.2348) | 2.6091* (1.6000) | -0.6869* (0.4163) | -0.3482* (0.1960) |
| Political competition | 1.7635*** (0.5743) | 4.3415 (3.1164) | -0.8006 (1.3168) | 1.8812*** (0.5460) |
| Dependent variable: Private transfer size (ln) | | | | |
| Threshold value (%) | | d < 37.88 | 37.88 < d ≤ 45.33 | d > 45.33 |
| | | d < 37.88 | 37.88 < d ≤ 45.33 | d > 45.33 |
| Partisanship | 0.0808*** (0.0190) | 0.0869** (0.0412) | -0.0375 (0.0491) | 0.0928*** (0.0224) |
| Career | -0.0368** (0.0113) | 0.0183 (0.0239) | -0.0296 (0.0279) | -0.0461*** (0.0121) |
| Political competition | 0.0690** (0.0314) | 0.1098* (0.0603) | -0.1198 (0.0750) | 0.0660** (0.0332) |

Values given in parenthesis denote White standard error.

***, **, * indicate significance at 1, 5, and 10% respectively.

V. CONCLUSIONS

This paper aims to analyze whether political factors affect local government expenditure depending on fiscal dependency. It is important to consider political aspects during the process of local policy-making. However, little attention has been paid to the relationship between political factors and government expenditures. Moreover, there have been few empirical studies on these relationships. We try to consider political effects on government expenditures, especially private transfer expenditure, and emphasize on nonlinear relationship between political factors and government. Therefore, focusing on the moderating effect of fiscal dependency, we apply Hansen's (1996, 2000) threshold regression model to Korean local government from 2002 to 2008. As a result, there are three regimes divided by the threshold values. In the model, the dependent variable is measured by an absolute value of private transfer expenditure size and the private transfer expenditure ratio to total expenditures. The results are similar in two models applying different dependent variables.

This paper suggests that political factors, such as partisanship, career of local governor, and political competition affect the private transfer expenditure in local policy-making, although each political factor has a different effect. As mentioned in the literature review, political factor affects local expenditures, and results differ depending on the level of fiscal dependency. It is because the high dependency regimes have both a soft budget deficit as like fiscal illusion and monitoring by central government. On the one hand, local governors who have experience in political activities have the positive effect on the expenditure in a low fiscal dependency regime. They seek to increase the expenditure to maximize the vote for reelection without intervention of the outside in low fiscal dependency. On the other hand, the career of local

governors causes a decrease in private transfer expenditure in regimes of high fiscal dependency. It is possible that local governments could be restricted to their decision of government expenditure under high dependency. In such regimes, the local governments tend to manage efficiently because they are controlled by the central government. Also, local citizens are interested in local financial conditions in this situation, so they may prefer efficient operation and adequate spending to increase the private transfer expenditure. Therefore, local government is subject to monitoring by the central government and local citizens. This means that a distinctive incentive system is necessary according to the local financial condition.

After adopting the self-governing system in Korea, local governments have more discretion and delegation in the policy making process. In addition, local governments should take the responsibility on central government as well as local citizens. They have to provide proper public services for citizens and maintain sound financial conditions. The result of this research suggests various control systems be considered according to the financial conditions of local government. Especially, it is needed to monitor and control local financial management in low dependency regime. Under this situation, local governments tend to spend their budget on inefficient projects, one-off events and local festivals. They have to establish an effective financial management system to secure accountability. This paper is a meaningful empirical study showing the political process of private transfer expenditure depending on the financial conditions of local governments in Korea; however, for further study, a variety of political, social and economic factors and their measures should be included in the model.

REFERENCES

- Ahn, K. C., & Chon, Y. O. (2008). Determinants of aids to private organizations by local governments: With focus on jeonbuk province. *Journal of Social Science*, 32(2), 163–193.
- Ahn, Y. H. (2004). Effects of transfer expenditure to private sector of local finances in Korea. *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, 15(4), 141–171.
- Andrews, D., & Ploberger, W. (1994). Optimal tests when a nuisance parameter is present only under the alternative. *Econometrica*, 62, 1383–1414.
- Bae, I. M. (2000). The effect of fiscal decentralization on the local expenditure patterns in the city governments of Korea. *KAPA*, 34(2), 161–177.
- Barrilleaux, C., & Berkman, M. (2003). Do governors matter? budgeting rules and the politics of state policymaking. *Political Research Quarterly*, 56(4), 406–417.
- Besley, T., Persson, T., & Sturm, D. (2005). Political competition and economic performance: Theory and evidence from the United States(Online at <http://epub.ub.uni-muenchen.de/769/>).
- Chan, K. S. (1993). Consistency and limiting distribution of the least squares estimator of a threshold autoregressive model. *The Annals of Statistics*, 21, 520–533.
- Cho, C. & Wright, S. (2004). The devolution revolution in intergovernmental relations in the 1990s: Changes in cooperative and coercive state–national relations as perceived by state administrators, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 14(4), 447–468.
- Cho, K. H., & Ha, N. S. (2008). A study on the management status

- and determinant of private transfer expenditure in local government. *2008 Summer Conference of the Korean Association for Local Government Study*.
- Choi, J. N. A. (2005). Determinant study of welfare expenditure according to the financial capacity of Korean local governments. *Korean Policy Science Review*, 9(4), 451–476.
- Choi, S. R. & No, W. Y. (2005). Analysis on the impact of party structure to social welfare budget in local government. *Korean Journal of Public Administration*, 43(1), 195–215.
- Chon, Y. O., & Ahn, K. C. (2009). A study on the effect of private transfer expenditure from local government to NPOs: with Focus on the autonomy and crowding-out/in effects. *Korean Public Administration Review*, 43(3), 251–272.
- Davies, R. B. (1977). Hypothesis testing when a nuisance parameter is present only under the alternative. *Biometrika*, 1977. 64, 247–254.
- _____. (1987). Hypothesis testing when a nuisance parameter is present only under the alternative. *Biometrika*, 1987. 74, 33–43.
- deLeon, L. & Denhardt, R. B. (2000). The political theory of reinvention. *Public Administration Review*, 60(2), 89–97.
- Eom, S. J. (2009). The accountability in public administration. *Korean Public Administration Review*, 43(4), 19–45.
- Ezcurra, R. & Pascual, P. (2008). Fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries. *Environment and Planning*, 40, 1185–1201.
- Geys, B. & Moesen, W. (2009). Exploring sources of local government technical efficiency: Evidence from Flemish municipalities. *Public Finance and Management*, 9, 1–29.
- Guess, G. (2007). Adjusting fiscal decentralization programs to improve service results in Bulgaria and Romania. *Public*

- Administration Review*, 6(4), 731-744.
- Hansen, B. E. (1996). Inference when a nuisance parameter is not identified under the null hypothesis. *Econometrica*, 64, 413-430.
- _____. (1999). Threshold effects in non-dynamic panels: Estimation, testing, and inference. *Journal of Econometrics*, 93, 345-368.
- _____. (2000). Sample splitting and threshold estimation. *Econometrica*, 68, 575-603.
- Hur, M. (2003). Local governments' responses to changes in Inter-governmental grants-in-aid. *Korean Public Administration Review*, 37(2): 189-211.
- Hwang, J. K. & Roh, I. M. (2005). The determinants of the subsidy of CSO in Local government. *Journal of Local Government Studies*, 17(2), 117-136.
- Ji, B. M. & Kim, Y. C. (2003). An empirical study on determinant of local government expenditure. *Journal of North-East Asian Studies*, 8(1), 265-286.
- Kang, Y. H. (2002). Characteristics of korean local government's expenditure. *Korean Policy Studies Review*: 12(1), 151-174.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing power: Public governance and private markets*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kim, B. K., Yi, K. S., & Cho, D. H. (2009). The impact of local political factors on welfare spending. *The Korean Government Studies*, 21(1), 129-146.
- Kim, S. Y. & Hong, K. Z. (2011). Factors on the social welfare expenditures of the local governments. *Korean Journal of Social Welfare Studies*, 42(3), 207-231.
- Kim, T. (2001). Local autonomy and welfare expenditure of local government. *Korean Public Administration Review*, 31(3), 19-35.
- Kramer, G.B.R. & L. Salamon(1992). *Government and the third sector:*

- Emerging relationships in welfare states*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Kwon, G. H. (2004). The impacts of Korea's financial crisis on the changes in the spending patterns of local public expenditures. *Korean Journal of Public Administration*, 42(4), 211–237.
- _____. (2005). Power structure of local government and spending patterns of local public expenditures. *Korean Society and Public Administration*, 16(3), 277–298.
- Lee, J. W. & Kim, K. S. (2000). Determinants of the social welfare expenditure in local government: 1995–2005. *N/A*, 41, 68–92.
- Lee, S. J. & Kim, H. S. (1992). Local autonomy and the policy orientation of local government. *Korean Public Administration Review*, 26(2), 573–589.
- Lee, S. J. (2000). Local autonomy and the welfare policy oriented of local government. *Korean Public Administration Review*, 34(4), 197–215.
- Lee, S. Y. (2010). The plans for the local government expenditure. *The Local Finance and Taxes*, 26, 17– 34.
- Milward, H. B. (1996). Symposium on the hollow state: Capacity, control and performance in interorganizational settings. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2), 193–95.
- Moon, K. M. (2011). Central government grants and local government efficiency: A panel threshold regression analysis. *Korean Public Administration Review*, 45(4), 85–116.
- Mueller, D. C. and Murrell, P. (1986). Interest groups and the size of government. *Public Choice*, 48(2), 125–145.
- Nordhaus, W. D. (1975). The political business cycle. *Review of Economic Studies*, 42.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Chicago: University of Chicago Press, 1981.

- Rogers, D. L., & Rogers, J. H. (2000). Political competition and state government size: Do tighter elections produce looser budget? *Public Choice*, 105, 1-21.
- Ryan, J. (2004). Decentralization and democratic instability: The case of Costa Rica. *Public Administration Review*, 64(1), 81-91.
- Segal, L. (1997). The pitfalls of political decentralization and proposals for reform: The case of New York city public schools. *Public Administration Review*, 57(2), 141-149.
- Sosin, M. R. (2012). Decentralization, devolution, financial shortfalls, and state priority in service programs in the early 2000s. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 22(1), 1-30.
- Yoo, K. R. (2000). The expenditure effects of intergovernmental grants : A test of the flypaper effect. *Korean Policy Studies Review*, 9(1), 111-137.
- Yoo, T. H., & Han, J. (2007). Study on improving the system of local governments: Transfer expenses to private sector in Korea. *The Korean Government Studies*, 12(1), 41-75.

지방정부 민간이전지출 결정요인 연구: 재정책임성 관점에서

양지숙*·이희선**·문광민***

국문 초록

본 논문은 지방정부지출 의사결정에서 정치적 요인이 민간이전지출에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 정치적 요인으로 당파성, 지방자치단체장의 경력 및 정치적 경쟁에 초점을 맞추고, 정치적 요인과 민간이전지출 간 관계가 지방정부의 재정 상태에 따라 달라질 수 있음을 고려하였다. 이에 Hansen(1996, 1999)의 sample-splitting method를 사용하여, 중앙정부와 지방정부 간 재정의존성에 따른 예산배분의 변화를 살펴보았다. 재정의존성은 연성 예산제약 뿐만 아니라 중앙정부에 의한 감시 및 통제 기능을 통해 정치적 요인과 정부지출 간 관계에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 분석결과, 지방정부의 재정여건에 따라 정치적 요인이 지방정부이전지출에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 재정 착각을 통해 지출을 늘리기도 하지만 중앙정부의 통제를 통해 지출이 감소하기도 하였다. 따라서 지방정부의 재정 여건을 고려한 재정 유인 체계가 필요하며, 이를 통해 지방정부가 지역주민과 중앙정부에 대한 재정책임성을 강화할 수 있도록 해야 할 것이다.

* 감사연구원 연구관

** 경제·인문사회연구회 연구위원

*** 대전대학교 행정학과 조교수

지역정당의 제도화를 위한 입법조건: 일본의 사례와 시사점

고선규*

국문초록

최근 일본에서 지역정당이 활발하게 등장하고 있다. 본 연구에서는 한국선거에서 지역정당의 도입과 제도화 문제를 일본의 사례에 주목하여 살펴보고자 한다.

일본에서 지역정당의 등장과 활발한 정치활동이 가능한 제도적 요인을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 1952년부터 도입된 확인단체제도의 영향이 크다. 둘째, 지방의회의원선거제도가 단기비이양식투표(SNTV-MMD)를 채택한 대선거구제인데 이것은 지역정당이 출현하기 유리한 제도적 조건이 되고 있다. 일본의 지역정당은 ① 자치단체장(정치가) 중심의 정당, 대표적인 지역정당으로는 오사카지역의 오사카유신회(大阪維新の会), 나고야지역의 감세일본(減税日本)이다. ② 쟁점추구형 정당, 동경생활자네트워크조직과 같은 조직이 대표적이다. 그리고 의원들로 구성된 ③ 의원형 지역정당 등의 형태로 존재한다. 일본의 지역정당제도가 주는 시사점으로는 첫째, 선거에 따라 정치단체나 후보자 수를 차별적으로 적용하여 선거운동을 허용하고 있다는 점, 둘째, 비례대표선거에서 정치단체에게도 입후보를 허용하고 있는 점, 셋째, 정당법에 따라 정당을 설립하는 방법과 선거를 통해서 유권자들의 지지를 획득한 정치단체에게 정당의 지위를 부여하는 방안 등이다. 이는 한국의 선거에도 유용한 시사점이 되고 있다.

주제어: 일본지역정당, 확인단체제도, 오사카유신회, 정당요건 완화, 정당법 개정

I. 서론: 왜 지역정당인가?

정당은 현대정치의 생명선이라고 비유되고 있다. 그만큼 정당이 현대 민주주의 정치의 본질적 요소라는 점을 강조하는 것이다. 그러므로 한국의 헌법에서도 정당 설립의 자유와 그에 따른 복수정당제를 보장하고 있다. 정당은 법률에 따라 국가의 보호를 받으며 정당 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있도록 하고 있다(헌법 제8조). 그리고 정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 확보하고 정당의 민주적인 조직과 활동을 보장함으로써 민주정치의 건전한 발전에 기여하고자 정당법을 별도로 제정하고 있다(정당법 제1조). 그리고 정당이 가지는 정치적 기능과 역할이라는 측면에서도 다양한 정치적 제도를 마련하여 정치활동을 보장하고 있다.

역사적으로 정당은 의회 내 의원들로 구성된 원내정당으로 출발하여 간부정당, 대중정당, 계급정당, 포괄정당(Catch all Party), 선거전문가정당, 카르텔 정당(Cartel Party) 등으로 변화, 발전하여 왔다. 시대적 변화에 따라 정당의 조직형태나 유권자와의 관계는 지속적으로 변화하여 왔다. 최근에 이르러서는 정당에 대한 무관심과 불신이 심화되어 정당 무용론이 제기되기도 하였다. 서구유럽이나 일본에서는 지역정당이나 대안정당들이 새롭게 등장하고 있다. 국가마다 새로운 지역정당이나 대안정당이 등장하는 배경은 차별적으로 존재하지만 대체로 탈근대사회적 특징이 공통적으로 나타나고 있다. 정당이 탄생한 근대 이후 정치는 중앙집권적인 권력을 토대로 국민국가 전체의 발전을 목적으로 작동되었다. 그러므로 정당은 전국적인 규모의 정당을 전제로 전국민의 대표로서 국가의 의사형성과정에 참여하는 것을 원칙으로 활동하게 되었다. 정당의 성격과 관련해서도 이러한 국가의 의사형성과정에 참여하는 공공적 성격으로 인해 다양한 공적 지원이나 제도적 활동이 보장되기에 이르렀다.

그러나 최근에는 분권사회의 진전과, 주민의 삶의 욕구나 지역발전전략이 다원화되면서 기존의 중앙집권적, 전국적인 정당의 역할에도 한계상황이 노정되기에 이르렀다. 지역마다 각기 상이한 생활환경을 가지고 있음에도 불구하고 획일적인 발전전략이나 복지서비스를 분배하는 현행시스템은 개개인의 욕구를 충족시키지 못하게 되었다. 결국 지역의 현안이나 정치적 쟁점을 공론화하고 이를 해결하려는 지역단위의 정치단체나 정당이 요구되는 시대적 환경이 도래하였다. 더구나 글로벌화의 진전은 지역간, 도시간 경쟁으로 이어지면서 지역의 발전전략과 의사결정과정은 매우 중

요해지게 되었다. 이러한 측면에서 지역정당에 대한 관심이나 제도화의 필요성은 매우 중요한 문제라고 할 수 있다.

그러므로 본 연구는 지역정당의 도입과 법제화 문제를 일본사례에 주목하여 살펴보고자 하는 것이 목적이다. 특히, 지역정당의 도입과 제도화를 가능하게 한 법적 제도적 요인, 정치사회적 요인을 분석한다. 그리고 현재 지역정당의 현황 평가를 토대로 한국 사회에 주는 시사점과 입법전략을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 일본에서 정당의 헌법적 지위와 법적 규정

일본의 헌법에 정당규정은 존재하지 않는다. 그러나 최고재판소의 판결을 통해서 헌법이 정당의 존재를 당연히 예정하고 있다고 보는 것이 일반적인 견해이다. 1970년 최고재판소는 ‘헌법이 규정하고 있는 의회민주주의는 정당을 무시해서는 도저히 성립되지 않고 그 운영에 있어서도 정당 없이는 원활한 운영을 기대하기 어렵다고 보고 있으므로 헌법은 정당의 존재를 상정하고 있다’고 해석하고 있다.¹⁾

일본에서 대부분의 학설은 정당도 일종의 결사이므로 헌법 제21조 ‘결사의 자유’에 의거하여 보장되고 있다고 본다. 헌법 제21조로부터 정당의 자유보장을 도출하고 있으므로 정당 결성의 자유, 활동의 자유, 정당의 자율적 운영이 보장된다. 정당의 가입, 탈퇴의 자유도 내포하는 것으로 보고 있다. 그리고 정당의 조직과 운영에 대해서는 자율적으로 위임하고 있다. 정당의 조직이나 운영의 민주성에 대해서는 당원 또는 국민의 판단에 위임할 문제이지 국가가 개입하거나 간섭할 문제가 아니라고 본다. 이렇듯 정당에 대해서는 시민적 자유에 의거하여 정당의 자유가 보장되고 정당간, 정당과 다른 집단이나 단체간의 경쟁도 자유롭고 공평한 경쟁이 보장되어야 하는 것으로 보고 있다. 이와 더불어 헌법이 국회의원에 대해 국민대표의 성격, 명령적 위임의 금지, 면책특권에 대해서도 규정하고 있다. 그 이유는 일본헌법은 의회민주주의, 자유주의를 바탕으로 성립되었기에 이를 보장하기 위해서는 정당이 불가결한 존재라는 점을 확인해 주기 위해서이기도 하지만 정당의 역할과잉에 대한 견제장치이기도 하다(淺野一郎, 2003: 259).

일본의 헌법이 정당에 대한 규정을 가지지 않는 특징은 다른 관련법에도 영향을

1) 최고재판소판결 1970년 6월24일 民集24권6호.

주고 있다고 볼 수 있다. 기타 법률에서도 정당에 대한 규정은 최소한의 범위에 머물고 있다. 공직선거법에서는 확인단체제도로써 정당·기타 정치단체의 선거운동 기간 중 선거운동, 정치활동을 규제 또는 허용하는 것과 관련하여 정당이 언급되고 있다. 그러나 정치자금규정법상에서는 예외적으로 정당에 대한 규정이 명문화되어 있다. 일본에서 정당에 대한 명확한 정의는 정치자금의 규정, 규제 등에 관련해서만 존재한다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 정치자금규정법상 정당은 ① 소속국회의원 5인 이상, ② 직전 국정선거에서 득표율 2% 이상을 획득한 정치단체이다. 그리고 정치자금법에서 정당은 정치단체 설립신고서(제6조)를 총무대신에게 제출할 것을 규정하고 있다. 정당법이 존재하고 있는 한국과는 매우 다르다²⁾. 정당조성법에서도 정당규정이 존재하는데 이것은 정치자금규정법과 별반 다르지 않다. 정당조성법은 정당조성금의 배분과 관련하여 정당을 규정하고 있다. 국정선거에서 득표율 2% 이상 조항은 같으나 소속 국회의원 1인 이상이 다른 점이다.

이러한 규정 이외에도 정당에 대한 규정은 한정적으로 나타나고 있다. 국회법에서는 「회파(會派)」에 대하여 규정하는데 그치고 있다. 그리고 정치적 중립성을 확보하기 위하여 국가공무원법, 지방공무원법 등에서 특정 정당의 결성, 가입을 금지하고 있다. 소비생활협동조합법, 상공회의소법에서 특정 정당을 위한 이용의 금지를 규정하고 있기도 하다. 교육기본법에서는 특정 정당의 지지, 반대를 위한 정치교육 등의 금지가 규정되어 있지만 정당 그 자체를 규정하는 것은 아니다.

〈표 1〉 일본에서 정당을 규정하는 법적근거와 내용

| | 공직선거법상 「정당 등」 | 정치자금규정법상 「정당」 | 정당조성법상 「정당」 |
|-------|--|---|---|
| 1. 정의 | <ul style="list-style-type: none"> 후보자의 입후보가 가능한 정당의 요건 1. 「중의원소선거구」 <ul style="list-style-type: none"> - 다음 ①② 어느 하나에 해당(제86조) 2. 「중의원비례대표명부제출 정당」 <ul style="list-style-type: none"> - 다음 ①②③의 어느 하 | <ul style="list-style-type: none"> 다음의 어느 하나에 해당하는 정치단체(제3조②) ①소속국회의원 5인 이상 ②직전 국정선거에서 득표율 2% 이상 | <ul style="list-style-type: none"> 다음의 어느 하나에 해당하는 정치단체(제2조) ①소속국회의원 5인 이상 ②국회의원 1인 이상 |

2) 독립된 정당법이 존재하는 국가는 독일, 한국, 아르헨티나 등이다.

| | 공직선거법상 「정당 등」 | 정치자금규정법상 「정당」 | 정당조성법상 「정당」 |
|----------|--|--|--|
| | <p>나에 해당(제86조2)</p> <p>3. 「참의원비례대표명부제출 정당」 - 다음 ①②④의 어느 하나에 해당(제86조3)</p> <p>①소속국회의원5인이상 ②직전 국정선거에서 득표율 2% 이상 i 직전중의원소선거구선거 ii 직전중의원비례대표선거 iii 직전참의원선거구선거 iv 직전참의원비례대표선거</p> <p>③명부등재자수가 해당선거구정원의 10분의 2이상 ④선거구 또는 비례대표를 포함하여 후보자 10인 이상</p> | <p>i 직전중의원소선거구 선거 ii 직전중의원비례대표 선거 iii 직전참의원선거구선거 iv 직전참의원비례대표 선거 v 전전 참의원 선거구 선거 vi 전전참의원비례대표 선거</p> | <p>소속하고 다음의 국정선거에서 득표율 2%이상</p> <p>i 직전중의원소선거구 선거 ii 직전중의원비례대표 선거 iii 직전참의원선거구 선거 iv 직전참의원비례대표 선거 v 전전 참의원 선거구선거 vi 전전참의원비례대표 선거</p> |
| 2. 제출 서류 | <ul style="list-style-type: none"> 후보자입후보정당 (중의원소선거구) <ul style="list-style-type: none"> ①후보자리스트(제86조) ②후보자선정절차 신고서(제86조5) 후보자명부제출정당 (중의원비례대표) <ul style="list-style-type: none"> ①후보자 명부(제86조2) ②정당 명칭신고서(제68조6) ③후보자선정절차 신고서(제86조5) 명부제출정당 (참의원비례대표) <ul style="list-style-type: none"> ①참의원 명부(제86조3) ②정당 명칭신고서(제68조7) | <ul style="list-style-type: none"> 정치단체 설립신고서(제6조) <ul style="list-style-type: none"> i 본부:도도부현(한국의 시·도)선관위를 거쳐 총무대신 ※정당요건별로 다음과 같은 첨부서류가 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 5인요건:소속 국회의원신고서 - 득표율요건:득표총수 신고서 ii 지부:도도부현선거관리위원회 ※지부증명서 등 | <ul style="list-style-type: none"> 정당신고서(제5조, 제6조). 기준일(매년1월1일 또는 중의원선거, 참의원선거기준일)의 다음날부터 15일 이내 |

출처: 공직선거법, 정치자금규정법, 정당법 등에 의거하여 관련 법규를 정리

일본에서도 정당법과 같이 정당에 대해 포괄적이고 일반적으로 규정하는 법률 제정이 시도되기도 하였으나 실패하고 말았다³⁾. 그렇지만 1982년에 공직선거법이 개

3) 정당법의 제정 시도는 1946년 전후 제1회 총선거에서 약소정당의 난립을 배경으로 내무성 지방국이

정되어 참의원선거에서 정당명부식 비례대표제도가 도입되었고 1994년에는 정당중심의 선거정치 실현을 목표로 소선거구비례대표병립제가 도입되었다. 소선거구제 도입과 더불어 정당조성법, 「정당교부금 교부를 위한 정당 등에 대한 법인격 부여법」 등이 만들어졌다. 정치자금규정법도 정치자금의 조달을 정당중심으로 이루어지도록 법 개정이 이루어지게 되었다. 2000년에는 국회법과 공직선거법 개정에서 비례대표당선의원의 경우, 선거시 정당을 탈당하면 의원직을 상실하는 개정이 이루어졌다. 이러한 일련의 개정은 정당 강화를 위한 제도적 정비라고 보고 있다(淺野一郎, 2003: 261).

지역정당의 법적 지위에 대하여 살펴보기로 하자. 앞에서 언급한 바와 같이 일본에는 정당법이 존재하지 않는다. 법인단체로서 정당은 「정당법인단체부여법」에서 규정한 정치단체에 한정되어 있다. 그러므로 법인단체로서 지역정당은 존재하지 않는다. 다만 확인단체(지방의회 내 회파)로서 지역정당만이 존재한다. 일본에서 정치단체의 법적근거는 공직선거법과 정치자금규정법에서 규정하고 있다. 공직선거법에서는 「정당·기타 정치활동을 행하는 단체」 또는 「정당·기타정치단체」가 존재한다. 그리고 「후원단체」가 존재한다. 정치자금규정법에서 「정치단체」는 지역정당과 다르다. 결국 일본에서 지역정당은 특정지역에서 한정적으로 활동하고 있는 확인단체의 조건을 만족시키는 정치단체를 말하고 있다고 볼 수 있다(河村和徳, 2011).

Ⅲ. 일본에서 지역정당이 가능한 요인

1. 제도적 요인

확인단체는 일본의 공직선거법에서 정한 일정 조건을 만족시키는 단체나 조직에 대하여 선거운동기간 중에 특정한 정치활동을 허용하는 단체를 말한다. 일본에서는 시정촌의회선거(정령지정도시 제외)나 시정촌 자치단체장선거 이외의 공직선거에서 선거기간 중에 정당·기타 정치단체가 정치연설회, 가두연설회를 개최하거나 선

만든 안과 사회당, 민주당, 자유당, 국민협동당 4당이 법률안을 마련하였다. 1954년에는 改進黨안, 1961년 제1차 선거제도심의회에 제출된 호소가와(細川)·야베(谷部)안, 1983년 자민당의 정당법요강, 1989년 참의원자민당의 정당법요강 원안 등이 존재한다.

거포스터, 입간판, 유인물 배포, 자동차, 확성기를 사용한 홍보활동이 금지되어 있다(공직선거법 제201조의 5-9). 이를 위반하면 처벌대상이 된다(제252조3).

그러나 예외조항으로서 일정 수 이상의 후보자를 입후보시키고 이에 대한 확인서를 교부받은 정당·정치단체에 한해서 일정한 제약 하에서 앞에서 금지한 정치활동을 허용하는 제도가 마련되어 있다(공직선거법 201조 6의3). 이러한 제도를 확인단체 제도라고 한다. 그러나 일본의 공직선거법, 공직선거법시행령, 공직선거법시행규칙 등 어디에도 「확인단체」라는 명칭이 공식적으로 사용되고 있지는 않다. 그렇지만 앞에서 설명한 확인서를 교부받은 정당·정치단체를 일반적으로 「확인단체」라고 부르고 있다.

확인단체제도는 1952년에 이루어진 공직선거법 개정에서 중의원 총선거에서 처음으로 도입되었다. 1954년에는 참의원 통상선거, 중의원과 참의원의 재보궐선거, 도도부현지사선거, 시장선거에 도입되었다. 그리고 1970년 다시 공직선거법개정을 통하여 도도부현의회의원선거, 정령지정도시의회의원선거에도 도입되었다. 이렇게 각종선거에 확대되어 오던 확인단체제도는 1994년 정치개혁의 일환으로 이루어진 소선거구비례대표명립제의 도입에 따라 중의원 선거에서는 폐지되고 말았다. 확인단체제도의 폐지 이유는 정당, 정책 중심의 선거운동이라는 정치개혁의 목표와 부합하지 않는다는 것이다. 그리고 1994년 소선거구제의 도입에 따라 정당중심의 선거문화의 정착을 위해 「후보자명부제출 정당」에 대한 우대조치로서 선거운동이 확대되었기 때문이다. 여기에서 말하는 「후보자명부제출 정당」은 공직선거법상 정당의 요건을 충족시키는 정당을 말한다⁴⁾. 1994년 중의원 총선거에서 확인단체제도가 폐지되기 이전에는 전국에서 25인 이상의 후보자를 입후보시킨 정치단체는 이 제도에 따라 일정한 선거운동이 가능하였다.

결국 현재, 확인단체제도가 운영되고 있는 선거는 참의원의원선거, 도도부현의회의원선거, 정령지정도시의회의원선거, 도도부현지사선거, 시장선거등 5개 선거이다. 중의원의원선거에서는 확인단체제도를 운영하지 않고 있다. 그 대신 「후보자명부제출정당」에게 폭넓게 선거운동을 허용하고 있다. 중의원 총선거에서 확인단체제도가 폐지되고 「후보자명부제출 정당」에 대한 우위적 선거운동의 허용은 헌법 14조

4) 공직선거법상 정당의 요건은 ① 국회의원 5인 이상, ② 다음의 선거에서 어느 한 조건을 만족시키는 정당을 말한다. 직전의 중의원 총선거 소선거구, 비례대표에서 2% 이상 득표율, 직전의 참의원 통상선거 선거구, 비례대표선거에서 2% 이상 득표이다.

에 대한 위헌논란이 지속적으로 제기되고 있는 상황이다. 선거과정에서 정당과 확인단체의 차이는 크게 두 가지 차원에서 차별된다. 우선 선거운동 차원에서 정당은 정견방송과 신문광고를 할 수 있다. 그리고 비례대표선거와 관련하여 정당은 소선거구와 비례대표선거에서 중복입후보가 가능하다는 장점이 있으나 무소속 후보자는 불가능하다.

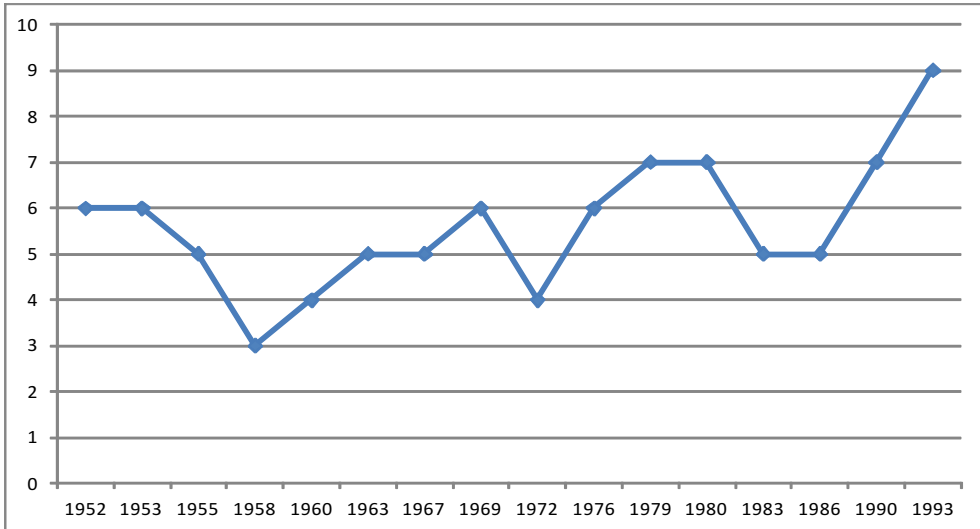
각종 선거에서 확인단체가 되기 위한 조건은 선거별로 상이하다. 각 선거별로 필요한 수의 후보자나 지원후보자를 응립한 다음 참의원선거는 총무대신, 다른 선거는 해당선거관리위원회에 신청하여 확인서 교부를 받게 된다. 참의원 통상선거에서는 비례대표선거에 후보자의 입후보가 반드시 필요하다. 그리고 전국에서 10인 이상의 후보자가 출마하면 확인단체가 될 수 있다. 도도부현의회의원선거나 정령지정도시의회의원선거에서는 후보자 3인 이상이 조건이다. 참의원, 도도부현의회의원선거, 정령시의회의원선거의 재보궐선거에서는 후보자가 1인 이상이다. 그리고 도도부현지사, 시장선거에서는 확인단체가 되기 위해서는 1인 이상의 소속 후보자나 지원후보자가 필요하다.

〈표 2〉 선거별 확인단체의 필요한 후보자 수

| 선거의 종류 | 후보자 또는 지원후보자 |
|---|---|
| 참의원 | -비례대표선거에 후보자 입후보 -전국적으로 소속 후보자가 10인 이상 |
| 도도부현의회의원선거/정령시의회의원선거 | -소속 후보자가 3인 이상 |
| 참의원/도도부현의회의원선거/정령시의회의원선거의 재선거, 보궐선거, 증원선거 | -소속 후보자가 1인 이상 |
| 자치단체장 선거(町村長선거 제외) | -소속 후보자·지원후보자 1인 이상 |

출처:河村和徳(2013)

[그림 1] 중의원 총선거에서 확인단체의 수 현황

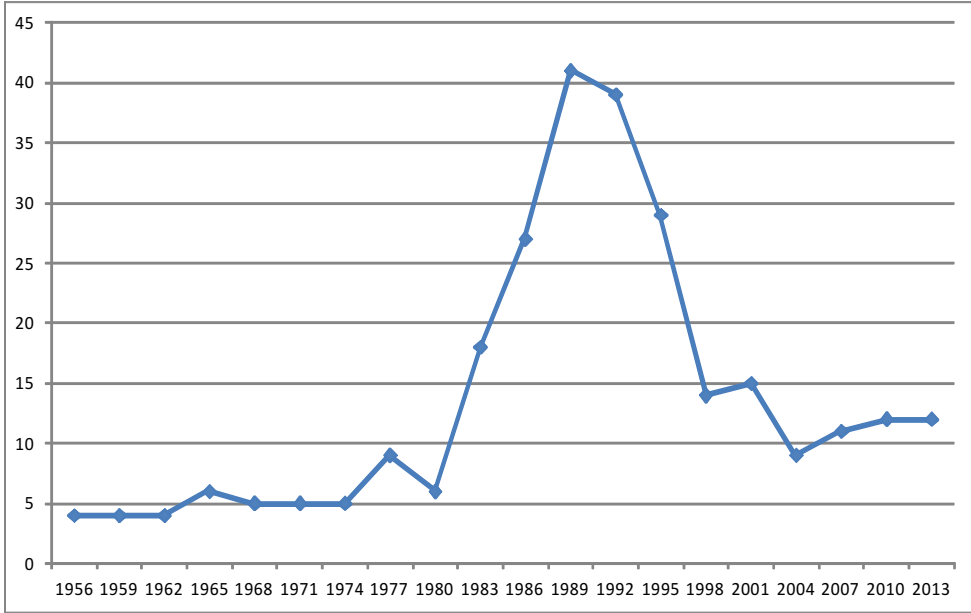


출처: 総務省自治行政局 『衆議院議員総選挙結果調』에서 필자 작성

일본의 중의원 총선거에서 확인단체로 인정받은 단체의 수를 살펴 본 것이 위의 [그림 1]이다. 전후에 다수 존재하던 약소정당들이 이합집산을 거듭하여 1952년에는 자유당, 개진당(改進黨), 우파사회당, 좌파사회당, 협동당, 일본공산당 등으로 수렴되어 확인단체로 인정받은 정치단체는 6개이다. 1955년에 이루어진 「1955년 체제」의 성립으로 확인단체는 자민당, 사회당, 공산당 3개로 줄어들었다. 이후 공명당, 민사당, 신자유클럽 등의 성립으로 확인단체 수는 1990년까지 6~7개로 증가하였다. 그러나 1993년 신당결성 붐으로 확인단체가 급증하게 되었다.

1993년 중의원총선거에서 새롭게 등장한 일본신당, 신생당은 확인단체로 참여하여 의석을 획득하여 정당의 지위를 획득한 대표적인 정당이다. 일본의 중의원총선거에서 확인단체의 유용성을 증명해 주는 사례가 일본신당과 신생당이다. 일본신당은 1993년 총선거에서 57명의 후보자, 신생당은 69명의 후보자를 출마시키게 되어 확인단체 교부를 받을 수 있었다. 일본신당의 당선자는 35명(득표율 6.85%), 신생당의 당선자는 55명(득표율 10.76%)을 획득하여 정당요건을 충족시키게 되었다. 그러나 1993년 총선거에서 신당 붐을 일으키는데 일조한 신당사키가게의 경우, 후보자가 16명으로 25명 이상의 소속후보자 조건을 충족시키지 못해 확인단체로 인정되지 못했지만 당선자가 13명(득표율 2.64%)으로 정당요건을 충족시키게 되었다.

[그림 2] 참의원 통상선거에서 확인단체의 수 현황



출처: 総務省自治行政局 『参议院議員通常選挙結果調』에서 필자작성

참의원 통상선거에서 확인단체제도는 1956년 선거부터 도입되었다. 도입초기부터 「전국에서 후보자 10명 이상」이라는 조건은 변함없이 유지되어 왔다. 그러나 1982년 공직선거법 개정으로 참의원선거의 선거구제가 전국구제도에서 비례대표로 변화되었다. 이때 확인단체가 되기 위한 조건으로 「비례대표 명부제출 정당」 즉 비례대표에 후보자를 출마시켜야 하는 조건이 추가되었다. 결국 참의원선거에서 확인단체가 되기 위해서는 전국에서 10인 이상 후보자를 내세우되 반드시 비례대표에 출마한 후보자가 존재해야 한다.

실제로 전후 일본의 참의원 통상선거에서 확인단체의 수를 분석한 결과가 [그림 2]이다. 1982년 비례대표제도가 도입된 이후 1983년 선거부터 확인단체의 수가 급증한다. 1989년에는 참의원선거에 참여한 확인단체 수는 41개로 최고조를 이루고 있다. 이후, 공탁금 증액과 참의원비례대표선거에서 신문광고비용을 정당이 실비로 부담하는 제도가 도입된 이후 1998년에는 14개로 감소하였다. 2010년에는 12개 확인단체, 2013년에도 12개 확인단체가 선거에 참여하고 있다. 참의원 통상선거에서 확인단체제도는 기존의 자민당, 사회당, 공명당, 민사당, 공산당 이외에 다양한 정

치 사회, 경제적 쟁점을 표방하는 정치단체나 세력의 등장에 기여하였다고 평가할 수 있다. 1977년 일본여성당, 1983년 복지당, 무당파시민연합, 평화와 민주연합, 교육당, 1986년 녹색당, 환경당, 인권문제 정당 등, 1989년 소비세 반대연합, 청년당, 분권 및 광역자치단체 추진연합, 1992년 생활당, 표현의 자유당, 1995년 스포츠평화당, 운전자협회, 시민과 농민연합, 문화포럼, 2007년 헌법9조 네트워크, 공생신당, 2010년에는 행복실현당, 2013년에는 일본유신회, 생활정당, 신당대지 등과 같은 쟁점이나 지역을 대표하는 정당이 등장하였다. 결국 참의원 통상선거에서 확인단체제도가 없었다면 이렇게 다양한 쟁점이 선거과정에 등장하기 어려웠을 것이다.

〈표 3〉 선거별 확인단체의 선거운동의 내용

| 선거의 종류 | 정치연설회 | 가두연설회 | 선거유세용자동차 | 확성기사용 |
|-----------------|------------------|--|--|---|
| 참의원 | 중의원소선거구 별로 1회 | 정치중의 정치활동용자동차 차위와 그 주변(08:00-20: 00) | 6대(소속후보자수 가 10명을 초과한 경우, 5명 초과할 때마다 + 1대) | 정치연설회, 가두 연설회, 선거유세용자동차 차에서 사용 가능 |
| 도도부현지사선거 | 중의원소선거구 별로 1회 | 공 통 | 1대 | 공 통 |
| 도도부현(정령시) 의회 | 소속후보자수× 4회 | 공 통 | 1대(소속후보자수 가 3명을 초과한 경우, 3명초과할때마다 + 1대) | 공 통 |
| 시장선거 | 소속후보자수× 2회 | 공 통 | 1대 | 공 통 |

출처: 위키백과사전(2014). 확인단체(최종검색일: 2014.3.20.).

〈표 4〉 선거별 확인단체의 선거홍보활동의 내용

| 선거의 종류 | 선거포스터게시 | 입간판 | 선거홍보물 |
|------------------------|--|----------------------------------|-------------|
| 참의원 | 70,000매(소속후보자 수가 10명을 초과한 경우, 5명 초과할 때마다 + 5,000매) | -연설회별로 5매 -연설회장내, 자동차게시용은 무제한 | 등록한 홍보물 3종류 |
| 도도부현지사선거 (참의원재보궐선거) | 중의원소선거별로 500매 | 공 통 | 등록한 홍보물 2종류 |
| 도도부현(정령시)의회 | 선거구별100매 (선거구소속후보자가 1인 이상인 경우, 1인당 + 50매) | 공 통 | 등록한 홍보물 2종류 |
| 시장선거 | 1,000매 | 공 통 | 등록한 홍보물 2종류 |

출처: 위키백과사전(2014). (최종검색일: 2014.3.20.).

다음으로는 일본의 지방선거 특히, 지방의회의원선거제도가 지역정당이 출현하기 유리한 제도적 조건이 되고 있음을 지적하고자 한다. 일본의 지방의회의원선거는 단기비이양식투표(SNTV-MMD)를 채택한 대선거구제이다. 대선거구에서는 당선에 필요한 득표수가 적다. 그리고 대선거구에서는 의석을 유지하기가 쉽다. 결국 이러한 선거제도의 특징은 지역정당에게 유리하게 작용한다.

단기비이양식(SNTV-MMD) 대선거구제에서는 일정 수 이상의 득표가 가능하면 의석을 획득하는 것이 가능하다. 일본에서 전국적으로 존재하는 생협클럽의 지역 정당이나 국회의원과 계열화 관계를 구축한 지역정당은 지역의 네트워크를 동원하여 의석을 획득하는 것이 가능하므로 존립이 유지되고 있다. 그리고 자치단체장이 만든 지역정당에 참가하는 지방의회 후보자는 단체장 후보가 가지는 높은 인기에 편승하여 당선되므로 지역정당이 유지되기 쉬운 제도적 측면이 있다.

2. 정치사회적 배경

전후의 선거에서 지역정당을 표방하는 확인단체는 그다지 많지 않았다. 그 이유는 전후 선거정치의 대립구조가 ‘보수 대 혁신’ 간의 이데올로기 대립 축을 근간으로 진

행되었기 때문이다. 그리고 1980년 이후 1990년대까지 지방선거에서 여야당 공동 공천(相乗り)이 성행하던 시기에는 자치단체장 선거에서 「시민정당」, 「도민정당」을 표방하는 후보자가 등장하였다. 그러나 이러한 「시민정당」, 「도민정당」이 현재의 지역정당의 개념이나 의미로 사용된 것은 아니다. 유력후보자를 여·야당이 동시에 공천하거나 지방의회가 모두 여당화하는 정치적 양상에 대한 비판을 완화하기 위한 방편으로 활용되었다(河村和徳, 2008). 그리고 일본의 지방자치와 관련하여 지방 선거에는 정당의 개입이 불필요하다는 인식이 지역정당 출현을 방해하는 요인으로 작용하였다.

일본정치에서 지역정당이 출현하는 정치사회적 배경으로는 다음의 세 가지 측면이 존재한다고 본다. 첫째, 냉전구조의 종식에 따른 이데올로기 대립의 종언이다. 둘째, 1990년 이후 정치개혁에 따른 정계개편이다. 마지막 셋째는 지방분권의 정체와 중앙-지방간 경제적 격차의 확대이다. 이데올로기적 대립구조의 종언으로 온건한 보수층을 중심으로 자민당 이외의 대안정당을 요구하는 목소리가 높아지게 되었다⁵⁾. 1990년대 초기에 등장한 일본신당, 신생당, 신당사키가케 등은 확인단체로 선거에 임해 정당의 조건을 충족시킨 대표적인 정당이다. 이러한 신생정당의 출현은 자민당 장기정권에 불만을 품은 보수층, 사회당에 대해서도 불만을 가진 중도 지향적 유권자를 지지기반으로 탄생하게 되었다. 호소가와(細川) 정권의 지지기반인 비자민 비공산세력의 출현은 보수적 정당을 형성할 수 있는 새로운 정치적 공간을 제공하게 되었다.

1994년에 단행된 일본 정치개혁의 일환으로 소선거구비례대표병립제가 만들어졌다. 새로운 선거제도는 이전의 중선거구제와는 달리 정당의 후보자를 한 사람씩만 공천하는 소선거구제를 채택하게 되었다. 특히, 중선거구제하에서 복수의 지역구 의원이 존재하였던 자민당의 경우, 당내 공천신청에서 패배하면 탈당하여 지역구 지지기반을 토대로 지역정당을 창당하게 된 것이다. 지역의 국회의원은 계열화현상의 일환으로 다수의 지역의회위원을 가지고 있게 되었다. 결국은 지역의 조직을 유지하기 위하여 지역정당을 창당하게 되었다. 더구나 소선거구제 도입으로 정당정치가 자민당과 민주당의 양당 대결양상이 격화되면서 지방선거에 정당이 등장하는 현상에 대한 거부감을 완화시키게 되었다(砂原庸介, 2012).

5) 지역정당의 등장배경에 대한 연구는 하세현(2012)을 참조.

마지막으로 2000년대 이후 본격적으로 나타나기 시작한 글로벌 경제의 폐해가 지방경제를 피폐화시키게 되면서 이에 대한 부작용이 제기되었다. 경기침체, 젊은 세대들의 동경으로 유출, 기업본사의 동경 이전, 지방의 문화 활동 퇴조, 생활의 질 저하, 그리고 범죄 발생율의 증가 등과 같은 지방이 안고 있는 제반 문제의 노출이다. 특히 오사카지역은 일본의 경제수도라고 자부할 만큼 경제적으로 발전한 지역이고 기업의 본사기능이 집중된 지역이었으나 경제침체와 글로벌경제의 진전으로 경제기능이 수도권으로 이전되는 사태에 직면하게 되면서 일본의 중앙집권적인 제반 시스템의 변화를 요구하게 되었다(橋本徹·堺屋太一, 2011). 결국 오사카유신정당의 하시모토(橋本徹) 시장이 주장하는 오사카도(大阪都) 구상도 동경일극중심의 일본 정치경제시스템에 대한 변화를 요구하는 것으로 이해할 수 있다. 더구나 글로벌 경제의 확산으로 도시간 경쟁시대로 접어들면서 지역 고유의 발전 전략을 모색하는 과정에서 지역정당이 양산되고 있기도 하다.

나고야(名古屋)시 「감세일본」 지역정당의 경우도, 가와무라(河村)시장이 주민세 10% 감세를 공약으로 제시한 단일이슈정당(single issue party)이다. 나고야시 「감세일본」 지역정당은 중앙집권적인 조세제도에 대한 저항 또는 조세시스템의 변화를 요구하면서 나고야지역의 독자적인 발전전략을 모색한다는 정치적 의미가 강하다(河村たかし 2011). 2001년 고이즈미(小泉)정권의 구조개혁의 일환으로 추진된 지방에 대한 국고보조금 개혁, 재원이양, 그리고 지방교부세 삭감에 의한 재정재건 등을 목적으로 추진된 삼위일체(三位一體)개혁이 중앙성청의 반대로 좌절되면서 기존의 중앙집권체제에 대한 변화 요구가 확대되면서 지방정당이 전국적으로 확산되는 계기가 되었다.

IV. 일본 지역정당의 현황과 평가

1. 지역정당의 현황

일본 지역정당은 크게 세 가지 형태로 분류할 수 있다. ① 자치단체장(정치가) 중심의 지역정당, ② 쟁점추구형 지역정당, ③ 의원형 지역정당 등이다(河村 2013). 이 분류에 포함되지 않는 지방정당들도 매우 많다. 특히, 지방의회에 의석을 가지는

지역정당은 물론 의석을 가지지 못하는 확인단체들도 무수히 존재하고 있다.

그럼 지역정당을 유형별로 살펴보기로 한다. 먼저 지역정당 중에서 가장 눈에 띄고 있는 자치단체장(정치가) 중심의 지역정당부터 살펴보기로 하자.

2011년 통일지방선거 이후 일본에서는 지역정당 붐이 전국적으로 확산되고 있다. 특히 오사카지역에서 하시모토(橋本徹)지사가 오사카유신회(大阪維新の会)를 결성하여 당선된 이후 일본 전역에서 지역정당이 결성되고 있다. 더구나 오사카유신회(大阪維新の会)의 성공은 전국정당으로 이어져 일본유신정당이 결성되기에 이르렀다. 가와무라(河村)나고야시장을 지역으로 하는 감세일본(減税日本)은 다른 지역의 정당과 연대를 형성하기도 한다. 자치단체장(정치가) 중심의 지역정당의 특징은 자치단체장이 가지고 있는 인기에 의존하고 있는 측면이 강하다. 자치단체장이 지방정부의 행정개혁을 추진하기 위하여 지방의회 내 다수파 형성이 목표인 경우가 많다. 그리고 중앙정부에 지방분권을 요구하기 위하여 지방의 요구를 명시적으로 제시하는 수단으로 만들어지기도 한다(한의석, 2012).

이러한 지역정당은 명확한 정치적 적대세력을 자치단체 내에 만들고 그들을 개혁의 대상으로 설정하고 이를 개혁하는 전략을 채택하는 경향이 강하다. 오사카유신회(大阪維新の会), 감세일본(減税日本) 등이 전형적인 사례이다. 오사카유신회(大阪維新の会)의 하시모토(橋本徹)시장은 오사카도(大阪都)구상과 같은 명확하고 알기 쉬운 정책목표를 제시하고 지방의회, 지방공무원, 분권에 반대하는 중앙정부의 관료들을 ‘수구파 개혁대상’으로 설정하고 있다. 그리고 이들에 대한 비판을 통해 지지를 동원하는 전략을 구사하고 있다. 실제로 2011년 오사카부의회 의원선거의 양상을 살펴보면, 전직 자민당 의원들이 오사카유신회(大阪維新の会)로 당적을 바꾸어 출마하였다. 오사카지역은 민주당을 지지하는 노동조합, 공명당의 참가학회 조직표, 그리고 공산당의 조직력이 강한 지역이다. 자민당은 복수의 후보가 출마하는 상황이므로 자민당 유력후보자는 당선이 가능하지만 지지기반이 약세인 현역의원의 경우, 당선이 보장되기 어려운 상황이다. 결국 지난 2011년 오사카지역의 부의회의원선거, 시의회의원선거, 사카이(堺)시의회의원선거에서 자민당 당적을 유지한 상태로 오사카유신회(大阪維新の会)로 출마한 후보가 다수 존재하였다. 그 이유는 자민당 간관으로는 당선이 보장되기 어려운 상황이기 때문이다. 감세일본(減税日本)의 경우도 마찬가지로 나고야시의회를 개혁대상으로 설정하고 가와무라(河村)나고야시장이 직접 후보자를 리쿠르트하고 선거를 지원하는 전략을 채택하였다.

〈표 5〉 일본 자치단체장(정치가) 중심의 지역정당 현황

| | 지역 | 창당년도 | 대표정치가 | 주요정책 |
|-------------|--------|-------|--------|----------------------------------|
| 新党大地 | 北海道 | 2005년 | 鈴木宗男 | 홋카이도형 뉴딜정책 지역분권 |
| 大阪維新の会 | 大阪 | 2010년 | 橋本 徹 | 오사카도(大阪都) 구상 일본행정치시스템의 변화 |
| 減税日本 | 名古屋市 | 2010년 | 河村 たかし | 주민세 10% 감세 의원보수삭감 의원정수 축소 |
| 日本一愛知の会 | 愛知県 | 2010년 | 大村秀章 | 도민세 10% 감세 주쿄도(中京都) 구상 |
| 埼玉改援隊 | 埼玉市 | 2011년 | 清水勇人 | 행정개혁 지역주권 |
| 対話でつなごう滋賀の会 | 滋賀県 | 2006년 | 嘉田有紀子 | 도지사의 지지단체로 의회내 다수파 형성 |
| 三木新党8人のサムライ | 三木市 | 2011년 | 萩本吉秀 | 지방의회 의원 수 축소 |
| とことん防府 | 山口県防府市 | 2011년 | 松浦正人 | 지방분권 행정, 재정개혁 지방의회 의원 수 축소 |

출처: 위키백과사전(2014). 지역정당에서 재정리(최종검색일: 2014.3.20.).

지방에서는 현안의 정책과제로 인식하고 있지만 중앙정부나 국회에서는 정책과제로 채택되지 못할 경우, 그러한 정책과제를 개선하기 위해 지역 독자적으로 움직일 가능성이 높아진다. 지역의 정책과제에 관심을 가진 유권자를 지지기반으로 탄생한 지역정당이 쟁점추구형 지역정당이다. 여기에 해당하는 지역정당은 1970년대부터 존재해 왔던 동경생활자네트워크조직, 가나가와현을 지역기반으로 하는 가나가와네트워크 운동, 생협운동, 대리자 파견운동, 그리고 녹색당과 같이 환경문제를 쟁점으로 조직된 전국의 녹색당그린재팬(緑の党グリーンズジャパン) 등이다. 그리고 지방분권을 중요한 쟁점으로 만들어진 대표적인 지역정당이 교토(京都)당, 지역정당이 와테(地域政党いわて) 등이다. 이러한 지역정당들은 지역분권과 자립형 지방정치 등을 주장하고 있다.

〈표 6〉 일본의 쟁점추구형 지역정당 현황

| | 지역 | 창당년도 | 대표정치가 | 주요쟁점 |
|--------------|-------|-------|----------------|---------------------------|
| 東京生活者ネットワーク | 東京 | 1977년 | 都의원 중심 | 생활협동조합 운동 |
| 神奈川ネットワーク運動 | 神奈川県 | 1984년 | 도의원, 지방의원중심 | 생활협동조합 운동 |
| 緑の党グリーンズジャパン | 日本地域別 | 1994년 | 中山 均 | 녹색당 환경문제 |
| 京都党 | 京都府 | 2010년 | 村山祥榮 | 교토(京都)문제는 교토시민의 손으로 결정 |
| 地域政党いわて | 岩手県 | 2010년 | 椎名素夫 | 자립형 정치 |
| 沖縄社会大衆党 | 沖縄県 | 1950년 | 糸数慶子 | 오кина와의 본토 복귀 |
| なら分権の会 | 奈良県 | 2011년 | 吉田広明 | 지역주민의 자치실현 지방분권 |

출처: 위키백과사전(2014). 지역정당에서 재정리(최종검색일: 2014.3.20.).

이 외에도 의원형 지역정당이 지역별로 존재하고 있다. 이러한 지역정당은 소선거구비례대표병립제 도입 이후 출몰하고 있다. 소선거구제도는 이전의 중선거구제와는 달리 정당공천의 중요성이 증가하였다. 특히, 중선거구제 하에서 자민당의원간에 치열한 경쟁이 전개되었던 지역에서는 당내 공천신청에서 탈락한 경우, 탈당하여 지역구 지지기반과 지역의원을 토대로 지역정당을 창당하게 되었다. 이러한 정당들은 정계재편과정에서 탄생하였다. 이러한 지역정당들은 1998년 민주당 창당이후 민주당에 통합되거나 원래의 자민당에 합류하는 경향이 나타났다.

2. 지역정당의 평가

일본 전국에서 지역정당의 정치활동이 활성화됨에 따라 다양한 효과들이 나타나고 있다. 우선, 무엇보다도 각 지역이 기존의 중앙-지방 관계의 수동적인 발전전략에서 벗어나 중앙정부에 대해서도 지역의 목소리를 독자적으로 낼 수 있는 채널이 형성되었다는 점에서 긍정적으로 기여하고 있다고 본다. 그리고 지역간 연대를 통해서 공동대응이 확대되고 있다는 점에서도 효과가 크다고 생각된다. 특히 오사카유신회(大阪維新の会)의 성공은 중앙정부나 국회가 대응방안을 진지하게 모색하는 계기가

되었다는 점에서 일본의 중앙-지방관계의 변화, 지방분권의 가속화, 지역의 자율성 강화 등에도 기여할 것으로 보인다.

기존의 연구에서 지역정당의 효과는 지방선거의 자율성회복과 지방의회의 자주성 회복을 들고 있다(하세현, 2012). 지방선거에서 투표율이 상승하고 있는 현상이 나타나고 있다. 특히, 2009년 4월 26일 나고야시장선거는 50.5%를 기록하여 직전선거보다 23.0%가 증가하였다. 2011년 2월 6일에는 아이치현(愛知県)지사선거, 나고야시장선거 그리고 나고야시의회 리콜 주민투표가 동시에 실시되었다. 리콜 주민투표에서는 69만표로 압도적으로 찬성표가 많았다. 2013년 4월 21일 실시된 나고야시장선거에서는 가와무라시장이 압도적인 지지를 통해서 3선에 성공하였다. 자치단체장이 이끄는 지역정당이 부재한 2013년 동경도의회선거의 투표율이 43.5%로 이전의 54.5%보다 11% 감소한 것과는 대조적이다.

그러나 지방의회의 자주성 회복은 달리 해석될 여지가 많다. 일본은 지방자치의 기본원리로서 이원대표제를 채택하고 있다. 즉 지방의회의원도 주민이 직접 선출하고 자치단체장도 주민이 직접 선출한다. 결국 두 대표기관간의 상호 견제와 균형을 강조하는 원리이다. 그러나 최근의 자치단체장 주도의 지역정당이 강세를 띠면서 지방의회의 기능이 약화되는 경향이 있다. 자치단체장은 자신이 주장하는 정책이나 개혁을 위하여 의회의 다수와 형성에 주력하고 있다. 오사카시, 나고야시, 시가현의 경우에서 보는 바와 같이 의회는 자치단체장이 추천, 지원하는 후보가 당선되어 다수파를 구성하게 된다. 결국 이러한 상황은 이원대표제를 무력화시키게 되고 단체장의 일방독주를 일부 지원하는 형태가 될 우려가 크다. 그리고 쟁점추구형 지역정당 의원들이 의회내에서 소수파에 불과한 경우가 많으므로 자치단체장 지지파와 통일 정책집단을 형성하는 경우가 많아지게 되면서 의회의 행정부 견제기능은 약화될 수 밖에 없다.

지역정당의 출현은 매니페스토의 기본이념과 배치되는 상황을 연출하고 있다. 예를 들어 나고야시 「감세일본」 지역정당은 주민세 10% 감세를 공약으로 제시하였다. 나고야시는 2010년을 기준으로 볼 때, 주민세 10% 감세를 단행하면, 161억 엔의 세수감소가 발생한다(河村たかし, 2011). 나고야시장은 이를 메우기 위하여 인건비 삭감 등 185억 엔의 행정개혁 방안을 발표하였는데 항구적인 재원확보가 보장되지 못하고 일시적인 조치들이 대부분이다. 예를 들어, 활용하지 않는 토지에 대한 매각 등이 재원확보방안으로 포함되어 비판이 일고 있다. 나고야시의 재정상황은 2009

년을 기준으로 시의 부채가 1조 8천억 엔이다. 시의회는 사회복지 분야의 예산 삭감을 초래한다는 이유로 반대하게 되었다. 그러나 나고야 시장은 의회해산을 요구하는 서명운동을 전개하여 결국 의회선거가 실시되어 다수당이 되었다. 2010년 나고야시는 5년 만에 다시 지방교부세를 지원받는 교부단체로 전락하게 되었다(고선규, 2014).

나고야시와 같이 2010년에 주민세 10% 감세를 추진한 아이치현 한다시(半田市)도 7년 만에 다시 교부단체로 전락하게 되었다. 이외에도 10% 감세를 공약으로 제시하여 당선된 아이치현 오하루쵸(大治町)에서도 실질적 감세는 1년 동안에 그치게 되면서 매니페스토가 선거용으로 악용되고 있다는 비판이 거세지고 있다. 현재 일본에는 1800개 정도의 자치단체가 존재하는데 지방교부금을 교부받지 않는 단체는 2009년 152개 지방자치단체에서 2010년에는 75개로 감소하였다. 그러나 2011년 주민세 감소를 매니페스토로 제시하는 자치단체장은 증가하는 이율배반적인 현상이 발생하였다.

일본에서 지역정당이 활발하게 활동하게 된 배경에는 지방의회의 구조개혁이 진전되지 않게 되면서 주민의 불만이 높아진 상황이 존재한다는 걸 지적하지 않을 수 없다. 1990년대 이후 일본에서 개혁파 지사들이 지방정치에 대한 개혁을 단행하였다. 아사노(淺野), 마스다(増田), 카다야마(片山)로 대표되는 개혁지사들이 정보공개제도와 주민참가제도를 정비하였다. 이러한 제도개혁으로 지방의회를 경유하지 않고도 주민의 요구가 행정기관에 전달될 수 있는 제도적 장치가 마련되었다. 그리고 주민참가의 활성화와 「헤이세이(平成)대합병」을 계기로 자치단체의 중요한 문제를 의회 의결이 아니라 주민투표로 해결하려는 기운이 고조되었다(河村和徳 2013). 이러한 상황에서 ‘의회는 자치단체장의 제안을 수정 또는 부결하지 않고’, ‘의원들이 정책조례안의 제안도 하지 않는’ 지방의회가 아직도 다수 존재하고 있다(아사히신문 2012년 2월12일). 지방의회 의원들의 보수는 주민의 평균수입보다 높다. 이러한 지방의회에 대한 잠재적인 불만이 지역정당을 선호하게 하는 요인으로 작용하고 있다.

V. 입법 전략과 시사점

1. 지역정당의 필요성

한국에서도 최근 지역정당에 대한 논의가 제기되기 시작하였다(정하운 2012; 하세현 2012; 한의석 2012). 지역정당의 개념은 종종 지방정당으로 논의되기도 한다⁶⁾. 지역정당은 지방정당과는 의미가 다르다고 생각한다. 중앙집권적인 시대의 정치 상황을 설명하는 의미에서 중앙집권적인 정당의 반대개념의 지방정당이 아니라 중앙집권적인 전국정당의 대칭개념으로서 지역별로 존재하는 지역정당이라는 개념이 더 적당하다. 지방정당은 중앙(수도)의 대칭개념, 중앙당과 지방조직의 개념이 아니라 개별적 정치적, 문화적, 경제적, 사회적 영역을 의미하는 지역에 가깝다고 본다. 현실적으로 지역정당이 지역간 연대를 형성하는 경우도 존재하지만 개별지역의 사회경제적 현안이나 정치적 쟁점을 중심으로 형성되고 있다는 점에서도 지역정당이 더 적합하다고 본다.

한국의 정당법은 ‘지역정당’과 ‘군소정당’을 배제하기 위한 법률조항(정당법 제 3조, 제 17조, 제 18조)을 가지고 있다. 이러한 법조항을 설정한 취지는 헌법의 대의민주적 기본질서가 제 기능을 수행하기 위해서는 의회 내의 안정된 다수 세력의 확보를 필요로 하다는 점 때문이다. 또한 지역적 연고에 지나치게 의존하는 정당정치 풍토가 문제시 되고 있는 점을 고려할 때, 단지 특정지역의 정치적 의사만을 반영하려는 지역정당을 배제하기 위함이라고 명시하고 있다(헌재 판결문 2004헌마246 전원재판부). 더구나 정당의 등록조건을 ‘5 이상의 시·도당’과 ‘각 시·도당 1,000명 이상의 당원’이라는 두 가지 기준을 정당 등록의 조건으로 명시하고 있는 것은 정당이 특정 지역에만 한정되는 것을 막고, 5개 이상의 지역 내에 일정 수 이상의 당원이 활동할 것을 요구함으로써 선거단체 및 소규모 지역정치단체들이 무분별하게 정당에 편입되는 것을 억제하기 위한 수단으로 인식할 수 있다.

한국의 헌법 제 8조 2항에서는 정당의 역할과 조직요건을 규정함에 있어서 “국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직”을 요건으로 설정하고 있다. 정당법

6) 하세현(2012)의 논문에서는 지역정당이라는 개념 대신 지방정당이라는 용어를 사용하고 있다. 한국의 지역주의 정당과 구별하기 위하여 지방정당 개념을 사용하고 있는 것이다. 지역정당에 대한 개념 논의는 시대적 변화와 더불어 정당정치의 실태, 지역정당의 배경 등을 종합적으로 고려해서 논의되어야 할 것이다.

제2조에서는 “이 법에서 정당이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천, 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다”고 규정한다. 그리고 이를 구체화하기 위하여 정당법 제 3조, 제 17조, 제 18조를 각각 규정하고 있다. 이러한 헌법해석의 측면에서 보면, 정당의 등록조건을 ‘5 이상의 시·도당’과 ‘각 시·도당별로 1,000명 이상의 당원’이라는 두 가지 기준으로 제한하고 있는 점은 합헌이라고 보고 있다(헌재 판결문 2004헌마246 전원재판부). 즉, ‘5 이상의 시·도당’ 조직을 요구하는 것은 전국정당으로서 기능과 위상을 충실히 수행하기 위해서이고, ‘각 시·도당에서 1,000명 이상의 당원’을 요구하는 것은 각 시·도의 인구를 고려해 볼 때, 군소정당이나 신생정당이라 하더라도 과도한 부담이 되지 않는다고 인식하고 있다.

그리고 정당법에서 상정하고 있는 정당은 ‘상당한 기간 계속해서’, ‘상당한 지역에서’ 국민의 정치적 의사형성과정에 참여해야 한다고 보고 있다. 정당이 올바르게 국민의 정치적 의사형성을 가능하도록 하기 위하여 등록조건을 입법화하고 있다. 정당의 개념적 징표로서 ① 국가와 자유민주주의 또는 헌법질서를 긍정할 것, ② 공익의 실현에 노력할 것, ③ 선거에 참여할 것, ④ 정강이나 정책을 가질 것, ⑤ 국민의 정치적 의사형성에 참여 할 것, ⑥ 계속적이고 공고한 조직을 구비할 것, ⑦ 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 등을 들고 있다(헌재 판결문 2004헌마 246 전원재판부). 그러나 이러한 정당의 개념적 징표는 조직의 수 또는 당원의 수와 같은 규모와 관련성이 높다고 보기는 어렵다. 여전히 문제가 되고 있는 것은 정당은 ‘상당한 기간 계속해서’, ‘상당한 지역에서’ 국민의 정치적 의사형성과정에 참여할 수 있는지 여부가 정당 등록의 가부가 되고 있음을 알 수 있다. 결국 정당이 안정적이고 지속적으로 국민의 의사형성과정에 참여할 수 있도록 하기 위하여 등록 제도를 채택하고 있다.

정당의 등록조건이 ‘5 이상의 시·도당’과 ‘각 시·도당별로 1,000명 이상의 당원’이라는 두 가지 기준의 합법성을 이해하기 위해서는 한국 정당정치의 역사, 현재 정당정치가 처해 있는 시대적 상황 및 지역적 특성, 국민일반의 가치관, 법 감정, 그리고 그 규율로 인한 파급효과 등을 종합적으로 판단하여 정당의 시간적 계속성, 조직성 및 지역적 광범위성을 고려할 필요가 있다고 본다(헌재 판결문 2004헌마246 전원재판부 413). 한국의 역대선거에서 참여정당수를 살펴보면, 1948년 49, 1950년

40, 1954년 15, 1958년 15, 1960년 8, 1963년 12개 등으로 나타났다. 이러한 다당화 현상으로 인해 ‘상당한 기간 계속해서’, ‘상당한 지역에서’가 정당의 구성요건으로 이해하게 된 것으로 볼 수 있다.

역사적으로 정당법에서 법정 지구당수를 규정해 왔다. 1962년 정당법이 제정되었으나 당시 정당법 제25조(법정지구당수)에서 “정당은 국회의원선거법에 의한 지역선거구 총수의 3분의 1 이상에 해당하는 지구당을 가져야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 제26조(지구당의 분산)에서는 “지구당은 서울특별시, 부산시와 도 중 5 이상에 분산되어야 한다”고 규정, 제27조(지구당의 법정당원수)에서는 “지구당은 50인 이상의 당원을 가져야 한다”고 규정하였다. 이러한 규정은 몇 차례 개정되었다. 1969년 개정에서는 법정 지구당 수는 2분의 1 이상으로(제25조), 지구당은 100인 이상의 당원을 가져야 하는 것으로 개정되었다. 또 다시 1980년 개정에는 법정 지구당 수는 4분의 1 이상으로(제25조), 지구당은 30인 이상의 당원으로 개정되었다. 1989년 개정에서는 법정 지구당 수는 지역선거구의 5분의 1 이상으로(제25조), 지구당 당원수는 30인 이상으로 유지되고 있다. 1993년 개정에서는 지역선거구 총수의 10분의 1 이상으로 축소되었고, 지구당은 30인 이상의 당원으로 유지되고 있다. 이러한 개정과정을 거쳐 등록조건이 ‘5 이상의 시·도당’과 ‘각 시·도당별로 1,000명 이상의 당원’으로 변화하였다(중앙선거관리위원회, 2000).

한국에서 정당의 등록 조건이 완화되어 온 것은 사실이지만 여전히 등록의 장벽이 높은 것도 사실이다. 정당의 등록 조건은 1960년대 농업사회나 단일이익으로 구성된 유권자를 전제로 만들어졌다고 생각된다. 그러나 2010년대의 한국 사회는 인구 분포나 국민이익의 다원화라는 측면에서 구조적 변화가 발생하였다. 그러므로 이러한 변화를 반영한 정당 등록요건의 완화가 필요하다. 최근 글로벌화의 진전이 지역간, 도시간 경쟁으로 이어지면서 지역의 발전전략과 의사결정과정은 매우 중요해지게 되었다. 이러한 측면에서 지역정당에 대한 관심이나 제도화는 시기적으로도 매우 적절하다고 볼 수 있다. 더구나 분권사회의 진전과 지역주민의 삶의 욕구, 발전전략이 다원화되면서 기존의 중앙집권적, 전국적인 정당의 역할에도 한계상황이 노정되기에 이르렀다. 이러한 상황에서 지역의 현안이나 정치적 쟁점을 공론화하고 이를 해결하려는 지역단위의 정치단체나 정당의 출현은 시대적 당위성이기도 하다.

2. 지역정당 도입을 위한 입법전략

한국의 정당규정 요인은 일본과는 전적으로 다르다. 일본은 정당의 조건 규정을 국회내 의석이나 직전 선거에서 득표율 기준으로 설정하고 있다. 일본의 정당은 정치자금규정법상에서는 예외적으로 규정이 명문화되어 있을 뿐이다. 한국에서는 정당법이 존재하므로 정당은 법에 따라 등록이 이루어져야만 한다. 물론 등록에는 일정한 조건을 충족시켜야만 한다. 한국에서 정당 설립이 인정되기 위해서는 우선 정당 조직요건을 충족시켜야 한다. 서울에 중앙당을 두고(제3조), 전국에 5개 시·도에서 시·도당을 설립해야 한다(제17조). 각각의 시·도당은 1,000명 이상 당원을 보유하지 않으면 안 된다(제18조). 더구나 설립된 정당도 국회의원선거나 지방선거에 참여하지 않거나, 국회의원선거에서 의석을 얻지 못하고 유효투표 총수의 2% 이상 득표하지 못한 때에는 등록이 자동적으로 취소된다(제44조 2항, 3항). 이외에도 창당 준비위원회 발기인 수, 정당의 합당, 입당, 탈당, 정당의 운영, 정당의 소멸, 벌칙까지 법률로서 명시되어 있다. 기존정당이 헌법재판소의 판결로 해산되었을 경우, 해산된 정당의 강령과 동일하거나 유사한 재창당 금지, 유사명칭 사용금지 등 다양한 조항을 정당법에서 규정하고 있다.

현재와 같은 정당법이 존재하는 한 지역정당의 출현은 불가능하다. 정당법에서 규정하고 있는 법정 시·도당 수, 시·도당의 당원 수 등이 우선적으로 개정되어야 가능하다. 그리고 한국은 일본에서 사용되고 있는 확인단체의 명칭 사용에 있어서 정당임을 표시하는 문자를 사용하지 못하게 하고 있다. 더구나 정당법의 개정이 국회에서 이루어지게 되고 카르텔 정당화되어 있는 정치현실을 고려할 때 간단한 일은 아닐 것이다. 한국에서 지역정당의 출현은 정당법의 개정을 통해서 가능하지만 정당법의 개정이 현실적으로 용이하지 않으므로 다른 우회 전략이 필요할 것으로 보인다. 한국은 헌법에서 정당에 대한 규정을 두고 있으며 정당 설립의 자유와 복수정당제 그리고 정당에 대한 법적 보호가 규정되고 있음에도 불구하고 현실적으로 지역정당과 같은 정당 또는 단체의 설립은 불가능하다.

일본의 지역정당을 이해하는데 있어서 중요한 접근법 중의 하나는 헌법적 가치를 구체적인 법률로 제정하는 과정에서 입법권을 행사하는 국회의 자율성을 어느 범위까지 허용할 것인가라는 문제이다. 다른 말로 표현하면, 헌법적 가치나 권리를 구체적인 법이나 제도로 설계하는 과정에서 국회에 위임하는 권한이나 범위는 지역정당

의 탄생에 매우 중요한 변수가 될 수 있다. 실제로 일본에서 최고재판소의 판결을 살펴보면 ‘국회가 제정한 공직선거법, 정치자금규정법이 이러한 권한의 범위 내에서 제정되었는가?’라는 문제가 근본적으로 제기되고 있다. 헌법적 가치를 실현하는 범위나 권한의 일탈여부가 중요한 위헌판단의 요인이 되고 있다.

2007년 6월 13일 최고재판소는 정당에게만 허용하고 있는 TV, 라디오 정견방송을 후보자에게는 금지하는 조항(공직선거법 제150조 1)이 1994년 정치개혁 이후 일본정치가 표방하고 있는 정당중심, 정책중심의 선거실현을 위한 입법목적에 비취볼 때 합리성을 가지고 있다고 판결하였다. 특히, 최근의 선거운동이 미디어를 중심으로 이루어지고 있다는 측면에서 매우 커다란 차별이라고 말하지 않을 수 없다. TV 정견방송연설의 차별은 위헌소송의 가장 핵심적인 내용이 되고 있지만 다수의 반대 의견 즉 위헌적 요소를 내포하고 있다고 판결하였다. 일본의 경우, 헌법이 상정하고 있는 정당 활동이 지나치게 우대받고 있는지에 대한 국회의 입법 자율성이 소극적으로 인정되고 있다. 정당중심, 정책중심의 선거실현이라는 입법목적에 의거하여 볼 때 비로써 합목적성을 지니게 된다는 것이다.

이러한 관점에서 살펴볼 때 한국은 헌법에 정당 설립의 자유가 보장되고 있음에도 불구하고 정당법에서 설립의 구체적인 조건으로 진입장벽을 설치하고 있고 이것이 합헌으로 인정되는 현실을 고려할 때 국회에 위임하는 권한의 범위가 매우 넓게 해석되고 있다고 볼 수 있다. 지역정당과 관련된 입법전략은 정당법의 개정과 같은 직접적인 입법조치보다는 헌법적 가치를 구체화하는 공직선거법, 정치자금법, 국회법 등과 같은 관련법과의 정합성, 정당법과 공직선거법의 분리, 정당법과 정치자금법의 분리 적용 같은 측면에서 접근해 보는 것이 더욱 효율적일 것이다.

한국의 경우, 공직선거법에서 정당소속 후보자와 무소속 후보자간의 선거운동 제한은 일본과 대동소이하다. 그러나 정당의 후보자 추천이나 선거방송토론, 비례대표선거에 출마제한 등 정당 우위적인 규정이 존재한다. 공직선거법과 관련하여 지역정당을 가능하게 하기 위해서는 단체의 선거참여나 단체의 정당 표방 등을 가능하게 하는 법 개정이 필요하다. 현재 한국에서도 단체의 선거운동 금지규정은 완화되고 있는 추세이다. 이러한 추세를 반영하여 단체의 선거운동과 후보자 지원, 추천 등과 같은 제도를 마련하는 방안이 필요하다. 일본에서 운영하고 있는 확인단체와 같은 제도적 방안이 모색되어야 할 것이다.

정당법과 관련해서는 정당설립의 조건을 완화할 필요가 있다. 중앙과 시·도당 개

넘은 전국민을 대표하는 정당설립을 전제로 마련된 요건이라고 생각된다. 1962년 정당법이 마련된 시기는 권위주의정권이 출범한 초기이고 한국사회의 사회경제적 구성도 현재와는 사뭇 달랐다. 지금은 수도권에 전체 인구의 절반 정도가 집중되어 있는 상황이고 국민의 이익이나 의사가 다원화, 다양화된 사회임을 고려할 때 이러한 조건 완화는 필요하다고 보여진다. 결국 한국사회의 국가의사형성과정이 이전과 비교할 때 매우 다차원적인 측면에서 다양한 집단의 참여 속에서 이루어지고 있음을 감안할 때 이러한 조건 완화는 불가결하다. 유사명칭의 사용문제도 허용되어야 할 것이다.

그리고 정치자금법은 건전한 정당정치의 육성을 위하여 정당에 대한 국고보조금과 같은 지원정책을 가지고 있다. 정당중심주의를 표방하고 있다는 점에서 대체로 동의한다. 그러나 국고보조금의 배분(제 27조)에서 「국회법」 제33조(교섭단체)제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급하는 것으로 규정하고 있다. 하지만 국회의 교섭단체 구성은 ‘다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다’고 규정하고 있음에도 불구하고 정당으로 구성된 교섭단체에게만 지급하고 있다. 국회법과의 정합성 측면에서도 모든 교섭단체에게 지원될 필요가 있다. 국회 교섭단체에 대한 국고보조금 지원과 선거참여의 명분이 부여되기 때문이다.

한국의 경우, 정당을 설립해야만 선거에 참여하여 국민의 지지나 의석을 획득할 수 있도록 되어 있다. 정당은 선거에서 정책이나 후보자를 제시하여 국민으로부터 지지를 받게 됨으로써 선거에서 제시한 공약을 실현하기 위한 정당활동을 전개할 수 있어야 한다. 더구나 지방선거는 지방의 현안을 결정하고 지역의 대표들을 선출하는 선거임에도 불구하고 정당의 설립조건을 충족시키는 정당만이 참여할 수 있도록 한 것은 논리적으로 모순이다. 그러므로 지방선거에 참여하는 정당은 기존의 정당 설립 요건을 완화할 필요가 있다. 정당은 국민을 대표하는 부분적 집합을 의미한다. 현재 한국은 소선거구는 지역대표, 비례대표는 국민 전체의 직능이나 집단을 대표한다. 그러한 측면에서 볼 때, 비례대표에 정당의 후보자만 출마 가능한 것은 지나친 제한이라고 볼 수 있다. 후보자 개인이나 다양한 단체가 참여할 수 있도록 하는 것이 본래의 취지와도 부합할 것이다. 결국 공직선거법의 개정을 통해 비례대표선거에도 정당이 아닌 단체가 입후보 가능한 제도적 방안이 마련되어야 할 것이다.

3. 한국에 주는 시사점

최근 글로벌화의 진전은 지역간, 도시간 경쟁으로 이어지면서 지역의 발전전략과 의사결정과정은 매우 중요해지게 되었다. 이러한 측면에서 지역정당에 대한 관심이나 도입논의는 시기적으로도 매우 적절하다고 볼 수 있다. 더구나 분권사회의 진전과 지역주민의 욕구나 발전전략이 다원화되면서 기존의 중앙집권적, 전국적인 정당의 역할에도 한계상황이 노정되기에 이르렀다. 이러한 상황에서 지역의 현안이나 정치적 쟁점을 공론화하고 이를 해결하려는 지역단위의 정치단체나 정당의 출현은 시대적 요청이기도 하다. 이러한 측면에서 일본의 지역정당은 한국에 적지 않은 시사점을 제시해주고 있다. 한국의 정치, 경제시스템이 이러한 시대적 흐름에 조용하는지 점검해 볼 필요가 있을 것이다.

일본은 선거에 따라 정치단체나 선거에 참여하는 후보자 수를 차별적으로 인정하면서 선거운동과 선거참여를 허용하고 있다는 점에서 매우 시사적이다. 일본은 정당간 정책경쟁을 중요시하는 중의원선거에서는 확인단체 제도를 운영하지 않고 있다. 참의원선거에서는 전국에서 10인 이상의 후보자를 출마시킨 단체에게 확인단체 지위를 부여하고 있다. 지방선거에서는 더 적은 후보자 수를 요구하고 있다. 한국도 국회의원선거나 대선과 같은 선거는 예외로 하더라도 지방선거에서는 차별적인 후보자 수를 기준으로 정당과 유사한 수준의 선거운동을 허용하고, 준(準)정당의 지위를 부여하는 방안을 고려할 필요가 있다고 생각된다.

그리고 일본에서 시행하고 있는 비례대표선거에서 단체의 입후보 허용은 시사점이 큰 제도라고 생각된다. 비례대표는 국민 전체, 지방선거에서는 주민 전체를 대표한다. 국민을 구성하고 있는 직능이나 집단을 대표하기도 한다. 그러한 측면에서 볼 때, 비례대표에 정당의 후보자만 출마 가능한 것은 지나친 제한이라고 볼 수 있다. 그러므로 비례대표선거에 단체나 개인의 출마는 지역정당을 도입하는 측면에서도 유용한 방법이 될 것이다.

마지막으로 일본은 정당법이 존재하지 않기 때문에 한국과 같은 정당 설립조건을 법률로 제한하지 않고 있다. 다만 선거를 통해서 일정 정도 이상 의석을 획득하거나 지지를 확보하는 경우에 정당으로 인정하고 제도적 지원이 이루어지고 있다. 그러므로 한국 선거에서 유권자들의 지지를 획득한 정치단체에 정당의 지위를 부여하는 방안을 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 현재 기초자치단체의 의회선거는 2~4인을 선

출하는 중선거구를 채택하고 있어서 다당제적 경향이 나타나고 있다. 한국도 지방의
회의원 선거제도를 일본과 같이 대선거구제로 전환한다면, 지역정당의 출현이 더욱
용이할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 고선규(2008). 일본지방선거의 특성분석. **일본학보**, 제77집, 157-171.
- 고선규(2014, 4월). **지방선거에서 유권자의 투표선택 기준과 매니페스토**. 경남도 의회학술회의발표논문.
- 정하운(2012, 7월). **정당체계와 지역정당: 캐나다 퀘벡연대의 사례**. 한국정당학회 하계학술회의발표논문.
- 중앙선거관리위원회(2000). **政黨法變遷狀況**. 중앙선거관리위원회.
- 하세현(2012). 지방정당 대두와 일본지방정치의 활성화. **일본연구논총**, 제35호, 61-90.
- 한의석(2012, 7월). **오사카유신회: 위기의 일본과 변화의 열망**. 한국정당학회 하계 학술회의발표논문.
- 浅野一郎(2003). **選挙制度と選挙**. 東京: 信山社.
- 飯田健(2012년 5월). **議員行動に対する政策要因の影響: 大阪維新の会の事例を通じて**. 2012年度日本選挙学会報告論文.
- 河村和徳(2008). **現代日本の地方選挙と住民意識**. 東京: 慶應義塾大学出版会.
- 河村和徳(2011). 地域政党の新時代到来?. **公職研**, 616호, 10-20.
- 河村和徳(2013). **地域政党の勢力拡大と保守政治**. 東北亞歴史財團國際學術會議發表論文.
- 河村たかし(2011). **減税論**. 東京: 幻冬舎.
- 白鳥浩編(2012). **地方選挙の政治学**. 東京: ミネルヴァ書房.
- 砂原庸介(2012). **大阪-大都市は国家を超えるか**. 東京: 中公新書.
- 總務省選舉部(2013). **衆議院議院総選挙結果調**. 東京: 總務省自治行政局.
- 總務省選舉部(2013). **参議院議院通常選挙結果調**. 東京: 總務省自治行政局.
- 舟羽 功(2012년 10월). **奈良県知事選挙と関西広域連合**. 2012年日本政治学会發表論文.
- 村山祥榮(2013). **地域政党**. 京都: 光村推古書院.
- 森正(2013). 地域政党と地方選挙-2011年愛知・名古屋トリプル選・名古屋市議選の分析. **公共選択**, 第58号, 125-145.

- 橋本徹·堺屋太一(2011). **体制維新—大阪都**. 東京: 文春新書.
- ウィキペディア日本語版(<http://ja.wikipedia.org>) 2014년 3월 20일 검색.
- Kawamura, K. (2011). The turnover of regime and LDP *Keiretsu* realignments. *Kanazawa Law Review* 53(2) 35-54.
- Scheiner, E. (2006). *Democracy without competition in Japan: Opposition failure in a one party dominant state*. New York: Cambridge University Press.

Institutional Issues for Local Party in Korea and Japanese Regional Party

Go Seon-gyu*

Abstract

This study has two main purposes. The first one is to investigate the characteristics of the local party in Japan. The second aim is to provide the institutional issues for local party in Korea. Osaka Restoration Association and Genzeinippon have got absolute support from the local community by showing the pledge of Osaka metropolis plan and residence tax reduction. Local party has two good conditions of the rising and new-born. One is Kakunindantai System, the other is SNTV-MMD in local electoral system. Both publicly elected mayors and municipal assemblies represent the will of local residents. But municipal assembly is functionally disordered. Local party has gained popular support from voters by criticizing those attempting to protect their vested interests. Based on these findings in Japanese local party case, this paper discusses institutional issues for local party in Korea. Finally we try to seek some meaningful and realizable policy alternatives and applicable solutions in Korea.

Key Words: local party, local election, electoral reform, party law revision.

* Korean Civic Education Institute for Democracy

성폭력 법·정책을 통해 본 피해자의 권리 - ‘성폭력수사·재판시민감시단’의 모니터링 결과분석을 중심으로 -

이미경*

국문초록

본 연구는 그동안 마련된 성폭력 피해자 권리보장제도가 실제 형사사법절차에서 어떻게 운용되는지를 살펴보고자 한다. 연구방법은 전국성폭력상담소협의회에서 최근 10년간 진행한 형사사법절차 모니터링 자료를 분석하였다. 연구결과 형사사법절차상 피해자 권리보장의 걸림돌은 성폭력 피해에 대한 담당자의 이해 및 전문성의 부족과 사건의 미온적인 대처, 무성의한 태도, 최협의설과 ‘피해자화’의 영향, 관대한 처벌 관행 및 억고소 등으로 나타났다. 용기를 내어 고소한 피해자들의 상당수가 오히려 2차 피해를 겪고 있음을 알 수 있었다. 반면, 장애인·아동·친족성폭력의 이해와 전문성의 향상, 최협의설의 완화, 기존의 관행을 깬 새로운 법리구성 등의 긍정적 변화도 체감된다. 따라서 피해자 권리보장을 위해서는 새로운 법을 마련하기보다 기존의 법을 제대로 운용할 수 있도록 담당자의 인권감수성 및 제도적 뒷받침이 필요하다. 본 연구결과는 피해자 권리의 현주소로 일반화할 수는 없겠지만, 피해자 경험에 기반을 둔 우리나라 형사사법절차에서의 피해자 권리의 단면을 의미있게 보여준다.

주제어: 피해자 권리, 형사사법절차, 성폭력 2차 피해, 인권감수성, 수사·재판시민감시단

I. 서론

우리나라 성폭력 피해자의 법적 권리는 성폭력특별법¹⁾ 제정 이후 수차례에 걸친 법·제도의 변화와 함께 발전해오고 있다. 1993년까지 성폭력 피해자는 사건을 인지한 지 6개월 안에 고소해야 했고, 직계존속은 고소하지 못한다는 형사소송법(제224조)에 의해 딸이 아버지에게 지속해서 강간피해를 입더라도 고소조차 할 수 없었다. 또한, 피해자는 수사와 재판 과정에서 누구의 조력도 받을 수 없었고, 그 밖에 사회복지적, 법률적, 의료적인 지원 체계도 전무했다.

당시 성폭력을 다룬 형법 제32장의 제목은 ‘정조에 관한 죄’²⁾였다. 즉, 성폭력은 성적자기결정권을 침해한 범죄가 아니라, 가부장제 사회에서 혈통의 순수성(이옥경, 1985: 39~42)을 지켜 대를 이어야 하는 여성의 몸을 침해한 행위로 인식한 것이다. 따라서 성폭력피해자들은 피해 사실을 발화하는 것 자체가 여성으로서 가치를 포기하는 행위로 여겨지는 사회적 분위기에서 스스로 입을 다물 수밖에 없었다. 1990년도 강간과 강간미수의 신고율은 약 1.9%(한국형사정책연구원, 1990: 90)에 머물렀고, 피해자 권리는 제대로 논의되지 못했다.

이러한 상황에서 21년 전 자신을 강간한 이웃집 아저씨를 살해한 사건(1991), 13년간 강간피해를 입어온 딸이 의붓아버지를 남자친구와 함께 살해한 사건(1992) 등이 발생하였다. 여성단체에서는 각 사건의 공동대책위원회를 꾸려 성폭력 피해자이면서도 살인죄의 피고인이 된 이들의 구명운동을 펼치며 성폭력을 사회적인 이슈로 제기해갔다. 또한 ‘성폭력특별법제정특별위원회’를 구성하여 대국민 홍보 및 정부와 입법부에 법제정을 요구한 결과 1994년에 성폭력특별법이 제정되었다.

국제적으로는 1985년 UN의 「범죄 및 권력남용 피해자를 위한 기본적 정의 원칙에 관한 선언」³⁾과 1993년 UN의 여성폭력철폐선언을 시작으로 그해 열린 비엔나 세계인권회의에서의 ‘여성인권침해에 관한 국제법정’, 1995년 세계여성회의 결과 채택한 ‘베이징선언과 행동강령’에서는 세계 각국에 여성폭력을 예방하고 없애기 위

1) 1994년 제정된 「성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률(이하 ‘성폭력특별법’)」은 2010년 개정시 「성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법(이하 ‘성폭력처벌특례법’)」, 「성폭력 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법(이하 ‘성폭력피해자보호법’)」으로 이분화되었다.

2) 형법 제32장의 ‘정조에 관한 죄’는 1995년 형법개정 시 ‘강간과 추행의 죄’로 바뀌었다.

3) Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power(Adopted by General Assembly Resolution 40/34 of 29 November 1985).

한 통합적인 대책 마련을 촉구했다(신혜수, 1999: 489). 이러한 흐름은 우리나라 반성폭력 법제화의 준거들이 되었다. 또한, 1990년 이후 성폭력문제를 각 학문에서 연구의 주제로 인지하고 다학제적인 접근을 해온 것도 피해자 권리의 법제화에 커다란 영향을 주었다. UN 여성차별철폐위원회에서도 한국정부에 여성에 관한 모든 형태의 폭력의 실태·원인 및 결과에 관한 자료를 수집하고 연구를 수행할 것을 권고하였다(UN 여성차별철폐협약 제7차 정부보고서에 대한 NGO 참가단, 2011).

그렇다면 이와 같은 법제화가 형사사법절차에서 피해자의 권리보장으로 이어지고 있는가? 실제 고소과정을 선택한 피해자 중 상당수가 형사사법절차에서 2차 피해를 겪고 있다는 연구결과⁴⁾들은 좀 더 다양하고 세밀한 연구의 필요성을 제기한다. 2차 피해란 범죄피해 후 사회적 통념 등에 인한 부정적 반응으로 피해자가 정신적·사회적 피해를 받는 것을 말한다(미야자와, 1996~8/1999: 64). 특히 성폭력범죄는 은밀히 이루어지기 때문에 대부분 목격자가 없고 피해자의 진술이 유일한 증거일 경우가 많다. 따라서 피해자 진술의 신빙성 판단과정에서 담당자의 성폭력에 대한 인식과 인권감수성에 따라 2차 피해 발생으로 이어지기도 한다.

본 연구는 지난 20여 년간 마련된 성폭력 피해자 권리보장제도가 실제 형사사법절차에서 어떻게 운용되는지, 특히 2차 피해문제에 관심을 갖고 출발하였다. 이를 위해 실제 시민사회에서 형사사법절차를 모니터링한 자료분석을 통해 그 실태를 파악하고자 한다. 이러한 시도는 피해자의 경험에 기반을 둔 우리나라 형사사법절차에서 피해자 권리의 단면을 유의미하게 보여줄 수는 있으리라고 본다.

II. 연구방법

본 연구의 방법은 성폭력 피해자를 지원하고 새로운 성문화를 만들어가고자 활동하고 있는 전국성폭력상담소협의회(이하 '상담소협의회')의 성폭력수사·재판시민감시단(이하 '시민감시단')의 모니터링 자료분석이다. 시민감시단은 성폭력을 근본적으로 없애기 위한 입법 운동은 물론, 법의 시행 및 적용과정 그리고 법관행에 대한

4) 성폭력 2차 피해 관련 연구들이 법학, 여성학, 심리학, 여성인권운동단체 등에서 다양하게 다뤄지고 있다(이미경, 2011, 2012; 이호중, 2008; 장다혜, 2004, 2012; 정현미 외, 1999; 한국성폭력상담소, 2003; 허선주·조인경, 2012 등).

감시와 견제가 지속적으로 필요하다는 인식에서 2004년에 출발했다(시민감시단, 2004: 119~120). 시민감시단의 주요 활동으로 매년 각 상담소에서 지원한 사건의 형사사법절차를 모니터링 해 법조인과 학자, 반성폭력운동 현장활동가들로 구성된 심사위원회의 논의를 거쳐 그 결과를 연초에 열리는 상담소협의회회의 정기총회에서 발표하고 시상한다.

시민감시단의 수사·재판 모니터링은 상담소협의회에서 제작한 체크리스트에 기반해 운영되며, 다음과 같은 판단 기준을 두고 있다. 형사사법절차 담당자들의 피해자 권리 및 수사·재판과정에 대한 정보제공 여부, 법정증인보호를 위한 조치의 이행 여부(신뢰관계인의 동석제도, 비공개심리 및 피고인 배제 등), 신문의 내용 및 과정에서 인권침해적 요소 발생 여부(경어사용, 위협적 태도, 수치심 유발질문 등), 수사 및 재판과정 중 피해사실의 외부 누출여부, 고소한 사건의 수사나 재판 종결 후 처분 결과 통지 여부, 합의종용 여부 등이다.

본 연구에서는 시민감시단에서 2004~2013년까지 발표한 “올해의 여성인권 존중을 위한 디딤돌 & 걸림돌” 선정 이유를 분석하였다. 따라서 이 자료는 실제 형사사법절차에서 성폭력 피해자들이 겪는 문제점과 변화의 가능성을 살펴볼 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다. 분석자료의 일반적 특성을 살펴보면 다음과 같다. <표 1>에서 보듯이 시민감시단에서는 최근 10년 동안 디딤돌 69건, 걸림돌 54건으로 총 123건의 모니터링 결과를 발표했고, 이 외에도 특별상 10건⁵⁾이 더 있다.

〈표 1〉 연도별 디딤돌, 걸림돌 선정 현황

(단위: 건 수)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 총계 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 디딤돌 | 4 | 6 | 6 | 7 | 7 | 8 | 6 | 7 | 11 | 7 | 69 |
| 걸림돌 | 7 | 6 | 4 | 7 | 6 | 4 | 5 | 7 | 2 | 6 | 54 |
| 합계 | 11 | 12 | 10 | 14 | 13 | 12 | 11 | 14 | 13 | 13 | 123 |

5) 특별상은 사건진행을 도운 학교교사나 법원 내 젠더법연구회 등 성폭력 피해자의 권익 증진에 특별한 의미를 갖는 사례들로 지금까지 총 10건이 선정되었다(2009년-1건, 2010년-2건, 2011년-2건, 2012년-3건, 2013년-2건).

디딤돌 선정 현황은 <표 2>에서 보듯이 재판부가 38건으로 전체의 52%로 가장 많은 수를 차지한다. 이어서 경찰 19건(26%), 검찰 15건(21%) 순으로 나타난다. 이와 같은 분포는 수사단계인 경찰과 검찰의 역할은 판결문 분석으로 대신할 수 있는 재판부의 모니터링에 비해 쉽지 않은 측면이 있음을 짐작하게 한다. <표 3>의 걸림돌에서 역시 재판부가 가장 많은 것도 같은 맥락으로 볼 수 있다. 따라서 이 결과로 우리나라 형사사법절차상 재판부가 가장 인권감수성이 높다거나 또는 검사가 가장 낮다고 일반화할 수는 없다. 연도별 변화추이도 유의미한 차이를 드러내지는 않는다. 다만, 초기 3년 동안에는 한 건도 디딤돌로 선정되지 않았던 검찰이 2012년에는 6건 선정된 것이 큰 변화로 읽힌다. 이는 시민단체들이 검찰에 대한 모니터링을 활발하게 진행하고 있다는 점을 보여주는 동시에 검찰의 긍정적인 변화가 체감되는 부분이기도 하다.

<표 2> 연도별 디딤돌 선정 현황

(단위: 건 수)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 총계 (%) |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| 경찰 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | - | 3 | 4 | 19 (26) |
| 검찰 | - | - | - | 1 | 1 | 2 | 3 | 1 | 6 | 1 | 15 (21) |
| 재판부 | 3 | 4 | 4 | 3 | 4 | 5 | 2 | 6 | 5 | 2 | 38 (52) |
| 기타 | - | - | - | 1** | - | - | - | - | - | - | 1 (1.3) |
| 합계 | 4 | 6 | 6 | 7 | 7 | 9 | 6 | 7 | 14 | 7 | 73* (100) |

* 2009년에 한 사건에 검사/판사, 2012년에는 두 사건에 각각 검사/판사, 경찰/검사/판사를 동시에 선정하였기 때문에 이 표의 합계는 디딤돌 총계인 69건과 4건의 차이가 있음

** 국가인권위원회 조사관

걸림돌 선정 현황은 <표 3>에서 보듯이 전체 55건 중에서 재판부가 39건으로 전체의 71%를 차지하고 있고, 다음으로 검찰이 20%, 경찰이 7%의 분포를 보이고 있다. 이처럼 디딤돌이나 걸림돌 선정에서 재판부가 가장 많은 비율을 차지하는 것은 다음에서 언급했듯이 재판부가 특별히 문제가 있어서라기보다 판결문이 남아있어 형사사법절차 중에서 비교적 모니터링이 쉬운 측면이 작용한 것으로 본다. 그러나 재판부의 판결은 우리 사회 구성원들에게 성폭력을 판단하는 근거가 되기 때문에 이와 같은 디딤돌, 걸림돌 선정이 갖는 의미가 매우 크다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 연도별 걸림돌 선정 현황

(단위: 건 수)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 총계 (%) |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| 경찰 | 1 | - | 1 | - | - | - | - | 1 | - | 1 | 4 (7) |
| 검찰 | 2 | 1 | - | - | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 | 11 (20) |
| 재판부 | 4 | 5 | 3 | 7 | 5 | 4 | 4 | 4 | 1 | 2 | 39 (71) |
| 기타 | - | - | - | - | - | - | - | 1** | - | | 1 (1.8) |
| 합계 | 7 | 6 | 4 | 7 | 6 | 5 | 5 | 7 | 2 | 6 | 55* (100) |

* 2009년에 한 사건에 검사/판사를 동시에 선정하였기 때문에 이 표에서는 걸림돌 총합계인 54건과 1건의 차이가 있음

** 기자

Ⅲ. 성폭력 피해자 권리보장을 위한 현행 법·제도

성폭력 피해자의 권리는 1994년 성폭력특별법 제정을 시점으로 확대되어왔다. 성폭력특별법은 성범죄자에 대한 처벌 및 피해자 보호 관련 조치들을 마련한 것으로, 비공개재판 청구권(1994), 신뢰관계인의 동석제도(1997), 진술녹화제도(2003), 성폭력전담제(2006, 2010) 등이 차례로 도입되었다. 특히 2012년 대통령선거 기간에는 그동안 여성계의 숙원이었던 친고죄 폐지, 공소시효 연장, 법률조력인 제도가 도입되었다. 이와 같은 성폭력 피해자 권리의 확대는 무엇보다 자신의 피해 사실을 드러내어 말하기 시작한 피해자들의 용기와 전국의 각 피해자 지원단체들에서 상담 사례의 분석을 통해 문제점을 제기하고 대안을 요구하는 활동을 통해 구체화하였다.

현행 성폭력 피해자 권리는 헌법, 형사소송법, 성폭력처벌특례법, 성폭력피해자보호법, 범죄피해자보호법, 범죄피해자보호기금법 등에서 보장하고 있다(김용세, 2014: 44~45). 피해자 권리에 대해 ‘범죄피해자 서비스를 위한 유럽포럼(1996)’에서는 존중과 인정권, 정보권, 정보제공권, 법적 조언권, 안전보호권, 보상권 등으로 분류하고 있다(법무부 인권국, 2009: 81~89). 반면, Doak는 피해자 권리를 보호권, 참여권, 정의권, 배상권으로 분류하고, 특히 피해자들이 보호받을 권리에서 보호는 단지 일차적이고 직접적인 범죄 피해로부터의 보호뿐 아니라 피해자가 형사 절차 내에서 경험할 수 있는 2차 피해로부터의 보호 역시 포함되어야 함을 강조한다

(Doak, 2008: 51~76). 이 장에서는 현행 법·정책에서의 성폭력 피해자 권리를 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 비공개재판 청구권과 피고인 퇴정 요청권

성폭력 범죄에 대한 심리의 비공개에 관한 규정은 1994년 성폭력특별법 제정 당시 마련되었다. 현행 성폭력처벌특별법(31조)에 의해 피해자와 그 가족이 사생활 보호 등을 위한 증인신문의 비공개를 신청할 수 있고, 심리의 비공개 여부는 재판장이 결정한다. 이 조항은 2007년부터 형사소송법(294조의 3)에서도 피해자 증인신문 시 피해자, 법정대리인 또는 검사의 신청에 따라 피해자의 사생활 비밀이나 신변보호를 위해 비공개 여부를 결정하도록 규정하고 있다.

범죄 피해자의 비공개 증인신문을 규정한 것은 피해자의 사생활을 보호함으로써 피해자가 심리적 안정감을 느끼고 증인신문을 할 수 있도록 하는 조치이다. 특히 성폭력 피해자의 경우, 공판과정에서 피고인과 대면해야하는 것이 심리적으로 큰 부담감과 공포감까지 느낄 수 있다는 점에서 비공개재판 청구권은 성폭력특별법 제정 단계부터 여성단체의 강력한 요구가 있었고 이가 받아들여진 것이다.

같은 취지의 조치로 피고인의 퇴정에 관한 규정이 있다. 형사소송법(297조)에 따르면, 재판장은 증인 또는 감정인이 피고인 또는 어떤 재정인 앞에서 충분한 진술을 할 수 없다고 인정할 때에는 그를 퇴정하게 할 수 있다. 피고인이 다른 피고인의 앞에서 충분한 진술을 할 수 없다고 인정할 때에도 같다. 이 경우, 피고인이 퇴정하더라도 피고인의 변호인이 증인신문과정에 참여하며, 증인신문이 종료된 후 피고인을 입정하게 하여 법원사무관 등으로 하여금 진술의 요지를 고지하게 한 다음 변호인을 통하여 반대신문의 기회를 부여하고 있다.

2. 신뢰관계인 동석제도

신뢰관계에 있는 자의 동석은 1997년에 성폭력특별법 개정을 통해 별도규정으로 신설되었다. 현재는 성폭력처벌특별법(34조), 아동청소년성보호법(28조), 형사소송법규칙(84조의3)에 그 규정을 두고 있다. 성폭력처벌특별법(34조)에 의해 성폭력 피해자를 증인으로 신문하는 경우에 검사, 피해자, 또는 법정대리인이 신청할 때

에는 재판에 지장을 줄 우려가 있는 등 부득이한 경우가 아니면 피해자의 신뢰관계에 있는 사람을 동석하게 하여야 한다(1항). 특히 재판장의 신뢰관계인의 동석여부 결정에 있어 기존의 “~할 수 있다”에서 “~하여야 한다”고 강화된 점에 주목할 필요가 있다. 그동안 제도가 있어도 제대로 시행되기 어려웠던 구조를 이처럼 의무화함으로써 피해자 권리 확보에 한 걸음 더 나아갔다는 평가를 할 수 있다. 또한, 신뢰관계인의 동석은 공판과정만이 아니라 수사기관이 피해자를 조사하는 경우에도 준용하게 되어있다(2항). 다만, 법원과 수사기관은 피해자와 신뢰관계에 있는 사람이 피해자에게 불리하거나 피해자가 원하지 않는 경우에 동석하게 해서는 안 된다(3항)는 조항도 두고 있어 피해자에게 유·불리의 상황판단에 이견의 여지는 남기고 있다.

그동안 성폭력 범죄 피해자 이외에 성매매 피해자나 노인·아동 학대사건에서 노인·아동을 증인 또는 참고인으로 신문하는 경우 등으로 제한했던 신뢰관계인 동석제도는 2007년 형사소송법 개정을 통해 일반 범죄 피해자에게까지 확장되었다. 피해자와 동석할 수 있는 신뢰관계에 있는 자의 범주는 ‘피해자의 배우자, 직계친족, 형제자매, 가족, 동거인, 고용주 그 밖에 피해자의 심리적 안정과 원활한 의사소통에 도움을 줄 수 있는 자’로 형사소송규칙(84조의 3)에 규정되어 있다.

3. 진술녹화제도

진술녹화제도는 2003년 성폭력특별법 개정 시 도입된 제도로 현재는 성폭력처벌특별법(30조)과 아동청소년성보호법(18조의 2)에 규정을 두고 있다. 이 제도는 당시 ‘한국아동성폭력피해자부모모임’에서 자신의 아이들이 수사와 재판과정에서 수차례 진술을 반복해야 했던 문제를 지적하며 국회 앞에서 시위를 통해 법개정을 이뤄냈다는 특징이 있다. 처음에는 13세 미만의 아동성폭력 피해자들이 수사·재판과정에서 여러 차례 진술에 따른 고통 및 부작용 문제를 보완하려는 조치로 마련되었으나 이후 범위가 19세 미만까지로 확대되었다. 이와 같은 제반제도의 마련으로 피해자의 반복적인 진술을 막을 수 있으리라 기대되었으나, 초기 진술녹화본이 삭제된 사례와 수술받은 지 불과 2주밖에 안된 아동성폭력 피해자를 검찰로 출두하게 해서 진행된 진술녹화가 기기작동 등의 오류로 인해 4회나 반복 진술을 하게 한 사례가 발생해 국가상대소해배상 소송을 제기하기도 했다(이미경, 2011: 110). 또한, 피고인이 촬영된 영상물에 수록된 피해자의 진술을 부인하고 반대신문권을 주장하는 경

우 피해자는 재진술을 피할 수 없는 현황을 풀어가야 할 과제⁶⁾가 남아있다.

4. 중계시설 및 차폐시설에 의한 신문

비디오 등 중계장치에 의한 증인신문은 2003년 성폭력특별법 개정 시 진술녹화제도와 함께 도입되었다. 현재는 성폭력처벌특례법(40조), 형소법(165조의 2, 297조), 형사소송규칙(84조의 5, 84조의 9) 등에 본 규정을 두고 있다. 성폭력처벌특례법에 따르면 범죄의 피해자를 증인으로 신문하는 경우 검사와 피고인 또는 변호인의 의견을 들어 비디오 등 중계장치에 의한 중계를 통하여 신문할 수 있다(40조). 이 제도는 성폭력 관련 특별법이 제정·시행된 이후 수사 및 재판과정에서 발생하는 성폭력 피해자에 대한 2차 피해를 최소화하고 피해자의 인권보호를 위한 목적으로 도입되었다. 피해자가 피고인 앞에서 증언할 경우 그 심리적 압박이나 정신적 고통이 수반될 수 있으므로 이를 예방하기 위해 피해자 증인신문 시 피고인과 격리하는 방안으로서 중계장치에 의한 신문방식이 도입된 것이다.

성폭력 피해자의 보호조치로서 도입된 본 제도는 2007년 형사소송법 개정을 통해 성폭력 범죄의 피해자뿐 아니라 일반 범죄의 피해자 등에 대한 보호조치로 확장되었다. 그 외에 재판 중 피해자 증인신문 시 피고인과의 격리를 통한 보호 방안으로는 증인의 심리적 안정과 원활한 증언을 위하여 증인을 신문 시 피고인을 잠시 법정에서 퇴정시키는 제도(형사소송법 제297조)가 있다. 이 경우에는 증인, 감정인 또는 공동피고인의 진술이 종료한 때에 퇴정한 피고인을 입정하게 한 후 법원사무관 등으로 하여금 진술의 요지를 고지하도록 하고 있다(2항). 또한, 차폐시설을 통한 신문 방식은 2007년 형사소송법 개정을 통해 새로이 도입되었다.

5. 피해자의 신상정보와 사생활비밀 보호권

성폭력 피해자의 신원·사생활의 비밀 누설 금지는 1994년 성폭력특별법 제정 시부터 중요한 피해자 권리로 보장하고 있는 제도이다. 현재는 성폭력처벌특례법(24

6) 이에 대해 오지원(2011: 32~33)은 조사자에게 반대신문의 내용까지 예상하여 질문하도록 하는 방법과 아동성폭력 사건을 필요적 변호사건으로 정하여 구속되지 않은 피의자에게도 국선변호인을 선정해 주고 반대신문을 할 수 있게 하는 방법 등을 제안하고 있다.

조)과 아청법(19조)에 관련 규정을 두고 있다. 성폭력처벌특례법(24조)에 의하면 성폭력범죄의 수사 또는 재판을 담당하거나 이에 관여하는 공무원 또는 그 직에 있던 사람은 피해자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 외모, 그 밖에 피해자를 특정하여 파악할 수 있게 하는 인적사항과 사진 등 또는 그 피해자의 사생활에 관한 비밀을 공개하거나 다른 사람에게 누설하여서는 안 된다(1항). 나아가 피해자의 동의 없이 신문 등 인쇄물이나 방송 통신망을 통하여 이를 공개해서도 안 된다(2항).

한편, 성폭력 피해자의 명예와 사생활을 보호한다는 명목으로 대부분의 성폭력은 친고죄로 규정해왔었다. 그러나 이 때문에 많은 피해자가 합의중용 등의 2차 피해에 노출됐고, 무엇보다 소추권을 피해자에게 두는 것은 성범죄를 사회적 문제로 보지 않고 개인 간의 사소한 문제로 치부하는 것이라는 지적이 여성단체에 의해 끊임없이 제기되었다. 다행히 국회와 정부는 2012년 11월 성폭력관련법 개정 시 친고죄를 전면 폐지하였고, 이제는 친고죄 폐지 이후 피해자 권리 보호방안에 대한 구체적인 점검이 필요한 시점이다.

6. 성폭력전담 수사·재판부 제도

그동안 형사사법절차에서 담당자들에 의한 성폭력 2차 피해 발생과 관련해 성폭력 피해 특성의 이해에 기반을 둔 전담부의 필요성이 제기되어왔다. 2006년 성폭력특별법 개정 시 성폭력전담 검사, 전담 사법경찰관제가 도입되었고, 2010년에는 성폭력전담재판부가 마련되었다. 현행 성폭력처벌특례법(26조)에 의하면, 검찰총장은 각 지방검찰청 검사장으로 하여금 성폭력범죄 전담 검사를 지정하도록 하고(1항), 경찰청장은 각 경찰서장으로 하여금 성폭력범죄 전담 사법경찰관을 지정하도록 하고 있다(2항). 더불어 국가는 이들에게 필요한 전문지식과 피해자보호를 위한 수사 방법 및 수사절차 등에 관한 교육 실시를 의무화하고 있다(3항). 또한 성폭력처벌특례법(28조)에는 지방법원장 또는 고등법원장은 특별한 사정이 없으면 성폭력범죄 전담재판부를 지정하여 성폭력범죄에 대하여 재판하여야 한다고 규정하고 있다.

이로써 우리나라 성폭력 피해자들은 첫 수사단계부터 재판까지 성폭력전담자에 의한 사건처리를 할 수 있게 되었다. 그럼에도 실제로 이들 담당자의 전문성을 쌓을 수 있는 구조인가를 살펴보면, ‘성폭력전담자’는 순환보직제에 따라 단지 2년 이하 동안만 전담자로서 근무할 뿐이다. 사실 성폭력피해에 대한 올바른 인식과 수사의

노하우를 갖기에 1~2년은 턱없이 부족한 기간이다. 더욱이 아동이나 장애인성폭력 피해의 경우에는 고도의 숙련된 전문가가 필요한데 현행 구조에서 이러한 전문성을 기대하기란 어렵다.

실제, 성폭력 피해자가 어떤 경찰과 검사, 판사를 만났느냐에 따라 형사사법과정에 참여할 기회와 그 결과가 매우 달라지기도 한다. 따라서 이들 전담자의 인권감수성을 키우고, 성폭력 수사 실무에 대한 실제적인 교육의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 사실, 이러한 교육은 성폭력전담자만이 아니라, 이들 업무의 방향을 조언하고 결재하는 권한을 가진 책임자들도 함께 받아야만 그 실효성이 있을 것이다. 형사사법절차상 검찰단계만 보더라도, 지금까지 피해자들은 수사검사와 공판검사가 다르므로 기본적으로 사건이 진행되면서 최소 2명의 검사를 만나야 한다. 어떤 피해자의 경우에는 심지어 3~4번 검사가 바뀌기도 한다. 이러한 구조에서는 피해자의 권리가 제대로 보장되기를 바라는 것 자체가 무리일 수밖에 없다. 반면에 피의자(피고인)들은 전문 변호인을 선임하여 무죄나 감형을 위한 필사의 노력을 하고 있다는 점에서 피해자들의 불리한 위치와 대비된다.

7. 피해자변호인 제도 등

그동안 형사사법절차에서 피해자는 변호인의 조력을 받을 수 없었다. 소수의 피해자는 변호인을 선임하기도 했지만, 이 경우 변호인의 역할은 고소대리인에 머물러 있어 적극적인 조력을 할 수 없는 구조였다. 피해자들이 변호인의 조력을 받을 권리는 그동안 학계나 피해자지원단체 등에서 꾸준히 요구되어왔다. 2011년 아청법이 개정되면서 법률조력인제도가 도입되었고, 현행 성폭력처벌특례법(27조), 아청법(30조)에 관련 규정을 두고 있다. 특히 2013년 6월부터는 그동안 아동·청소년에 한정했던 법률조력인 제도를 모든 성폭력 피해자로 확대하여 시행하고 있다. 피해자변호인 제도는 그동안 제기되어왔던 피해자 보호제도가 한 걸음 진전된 것으로 평가할 수 있고, 우리 형사법체계에서 한 획을 긋는 중대한 변혁에 해당된다(원혜옥, 2013: 132, 150). 이 제도에 의해 피해자는 수사절차에서부터 변호인의 조력을 받음으로써 2차 피해를 방지할 수 있으리라고 본다.

현행 성폭력처벌특례법(27조)에 의하면, 성폭력범죄의 피해자 및 그 법정대리인은 형사절차상 입을 수 있는 피해를 방어하고 법률적 조력을 보장하기 위해 변호사

를 선임할 수 있다. 이 외에도 각급 법원에 증인지원실을 설치하고 증인지원관(성폭력처벌특별법 32조)을 두고, 진술조력인 제도(성폭력처벌법 36조)도 도입되었다. 한편, 이와 같은 다양한 피해자 지원 제도들이 서로 중복되거나 상충될 가능성에 관한 우려도 나오고 있다(이경환, 2012: 149). 즉, 지적장애가 있는 피해자가 법원에서 신문을 받을 경우, 신뢰관계인과 법률조력인, 진술조력인, 증인지원관 등이 함께 하게 된다. 따라서 각 제도의 적용범위 및 담당자의 자격과 역할 등이 세밀하게 조정되어야 하고, 앞으로 실무적으로 어떠한 문제가 있는지를 주의 깊게 모니터링 할 필요가 있다.

IV. ‘성폭력수사·재판 시민감시단’의 모니터링에 나타난 2차 피해의 유형 및 체감되는 변화

성폭력 관련법과 제도는 어느 정도 틀을 잡아오고 있음은 주지의 사실이다. 그럼에도 실제 형사사법절차에서 끊임없이 발생하는 2차 피해는 피해자의 권리를 침해하고 있어 최근 관련 연구들에서 주목하고 있는 주제이다. 본 장에서는 전국성폭력상담소협의회 시민감시단의 연간 모니터링 결과를 바탕으로, 여성인권존중 디딤돌과 걸림돌⁷⁾로 선정된 사례를 통해 형사사법절차에서 2차 피해 발생현황을 분석하고 최근 체감되는 변화를 살펴보기로 한다.

1. 형사사법절차에서의 발생하는 2차 피해의 유형

가. 성폭력 피해에 관한 이해 및 전문성의 부족

친족 성폭력 피해자의 경우, 가해자에게 보이는 태도는 단일한 분노만이 아니라 매우 복잡하며 대부분 양가적인 감정을 가진다. 이는 가족구조의 특성상 가해자가 피해자의 보호자로서 성폭력과 동시에 사랑도 함께 주는 사람이기 때문이다. 따라서 담당자들의 친족 성폭력 피해 특수성에 대한 몰이해는 2차 피해의 주요 요인이 된

7) 본 분석사례는 전국성폭력상담소협의회 2005년에서 2013년까지의 <정기총회 및 성폭력수사재판시민감시단 활동보고> 자료집에 수록된 자료에 근거함을 밝힙니다.

다. 실제, 친족 성폭력 피해의 수사과정에서 담당 검사가 피해자에게 “너 아빠랑 사귄 거 맞지? 카톡 내용을 보니까 아빠랑 사랑한 거네”라는 발언을 하였다(걸림돌, 2012). 이에 격분한 피해자가 울면서 소리를 지르고, 동행한 신뢰관계자와 법률조력인이 거세게 항의를 하자 담당 검사는 바로 사과를 했으나, 이에 따른 피해자의 분노와 고통은 심각할 수밖에 없다. 또한, 의부에 의한 성폭력 사건에서 반복적이고 지속적인 피해로 피해자가 길들어졌을 가능성, 피해자의 진술에 의존할 수밖에 없는 피해의 특성을 간과하고 피해자의 과거 성력과 성적취향, 부도덕성을 반복 거론하여 2차 피해를 발생하게 한 판사(걸림돌, 2010)도 있다. 그리고 외국 거주 피해아동의 법정출두를 요구하고, 1심에서 7년형을 선고받은 피해자의 고모부를 석방하여 피해자와의 합의를 종용하고 결국 무죄 판결을 한 재판부(걸림돌, 2004, 일명 ‘단지사건’)도 있다.

이와 같은 맥락에서 피해 상황에 대한 특별한 이해가 필요한 경우가 지적장애인 성폭력 사건이다. 한 검사는 지적장애인 성폭력 사건의 수사에서 주변적인 문제에 초점을 맞춰 ‘피의자가 지적장애가 있는 피해자를 위계로 기망하여 성폭력을 했다고 단정하기에는 부족하다’는 이유로 불기소 처분을 내렸다(걸림돌, 2010). 또한, 지적장애인 피해자의 특성을 무시한 채 재판을 진행하고, 미성년이며 지적장애 2급인 피해자의 진술에 신빙성이 없다고 판단하여 가해자에게 무죄를 선고한 판사도 걸림돌로 선정되었다(걸림돌, 2009). 이 사건의 판결문에는 “피고인이 피해자에 의사에 반하여 성관계한 것이라면 위와 같이 피해자가 피고인의 집에서 계속하여 식사하였을 뿐만 아니라 피고인의 집에서 나와 부근 분식집에서까지 피고인과 같이 식사를 하였다는 것은 상당히 부자연스럽다”고 무죄선고 이유를 밝히고 있다. 이는 피해자와 가해자의 평소 관계의 특성상 즉각적인 대응을 할 수 없는 맥락에 대한 이해의 부족으로 보인다. 뿐만 아니라 이 재판부는 아동행동진술분석전문가의 의견도 배척하였다.

정신지체 2급 장애 청소년의 가해자에 무죄판결(걸림돌, 2004), 정신지체 1급 장애 청소년의 가해자에 대한 무죄판결(걸림돌, 2004)을 한 판사들이 있다. 또한 지적장애인인 피해자가 수사기관에서 원심법정에 이르기까지 대부분 일관되게 진술하고 있음에도, 일부 구체적인 정황에서 피해자의 진술이 일관되지 않다는 점과 사건 발생 정황에서 피해자의 저항가능성을 들어 실형을 선고한 원심을 파기하고 피고인에게 무죄 선고를 한 경우도 있다(걸림돌, 2009). 그리고 강간 미수로 유죄판결을

받은 성폭력전과자가 집행유예 기간에 자신이 교사로 일하는 재할작업장의 지적장애 여성을 성폭행한 사건에 대해 여성장애인의 진술에 신빙성이 없다며 가해자에게 무죄를 판결을 내렸다(걸림돌, 2008). 이처럼 특정 유형의 성폭력 피해에 대한 이해가 없거나 전문성의 부족에 의한 2차 피해가 발생하고 있음을 알 수 있다.

나. 피해자의 인권침해, 미온적 대처 및 무성의한 태도

피해자의 신상정보와 사생활비밀의 보장은 대부분 피해자들이 가장 민감하게 요구하는 사항이며, 현행 성폭력처벌특례법(24조)과 아동법(19조)에 관련 규정을 두고 있다. 그럼에도 재판부가 피고인 측의 요구를 받아 들여 검찰조사 시 이뤄진 피해자의 진술영상 녹화 CD의 열람과 등사를 허가한 경우가 있었다(걸림돌, 2012). 피고인에게 진술영상을 열람하게 하는 것을 넘어 등사를 허용한 것은 누구나 피해자의 진술을 볼 수 있다는 가능성을 내포한다. 잘못하면 피해자의 얼굴과 음성은 그대로 노출되어 ‘유리방 속에 놓인’ 격이 되어버리는 것이다(전국성폭력상담소협의회, 2013: 120). 이 사건은 특히 문제의 동영상이 최근의 기술발전의 흐름에 비추어 무한 유포 가능성이 있다는 점을 고려하면 심각한 인권침해를 야기할 수 있다. 더불어 모든 진술녹화 영상물이 일정 기간 이후 제대로 폐기되었는지 등의 확인도 필요하다.

수사나 공판과정에서 담당자들의 미온적 대처 및 무성의한 태도에 인한 2차 피해도 발생하고 있다. 한 검사는 공판과정에서 판사가 증인의 이름을 묻자 자신이 신청한 증인의 이름도 기억하지 못하고, 피고인 측 변호인이 질문했던 내용을 반복해서 질문하며, 피해자 측에서 낸 자료를 충분히 검토하지 않는 등의 성의 없는 태도를 보였다(걸림돌, 2011).

더욱이 성폭력 수사과정을 빙자하여 피해자에게 성폭력을 행한 수사관과 탈영 전경의 성폭력 사건 등 소속 경찰에 대한 관리 및 교육을 소홀히 한 경찰청이 있다(걸림돌, 2006). 나아가 피해자 인권을 침해하는 현장 검증 및 범행 재연을 지시(걸림돌, 2005), 청소년집단 성폭력 사건에서 피해자에게 9가지의 2차 가해를 한 담당 수사기관(걸림돌, 2004), 무리한 대질조사와 장시간 조사 등의 부당수사를 강행한 검찰(걸림돌, 2004) 등이 있다. 또한, 외국인에게 강간 피해를 입은 피해자에게 담당 형사가 인지수사를 진행하면서 피해 당시의 상황을 재연해보자며 비디오방에 데려가 성추행하고, 이를 문제 삼자 재빨리 사직하고 500만 원을 주면서 사건을 무마

하려 한 경찰도 있다(걸림돌, 2011). 그리고 공판검사가 사건의 실제 파악에 미온적 태도를 보이고 재판 중에 집중하지 않고 탁자 밑에서 핸드폰을 하여 걸림돌로 선정되기도 하였다(걸림돌, 2013).

다. 최협의설과 '피해자화'의 영향

성폭력 피해자에게 요구되는 '피해자상'은 매우 전형적이다. 일반적으로 진짜 피해자라면 정상적인 생활을 영위하지 못할 정도의 충격을 받았으리라고 짐작하여 일상생활을 제대로 꾸려가는 피해자들은 오히려 의심의 대상이 되기도 한다. 실제로, 4년 8개월간 지속된 강간, 공갈협박, 폭행 등 사건으로 1심에서 15년 징역이 선고된 1심 판결에 대해 폭행, 협박의 정도가 미약하며, 피해자가 공부도 잘하고 어학연수를 다녀오는 등 활달하고 사교적인 소유자로 수년간 신고도 하지 못한 채 계속 강간을 당할 정도로 지적 능력이 낮다고 보지 않는다는 점을 들어 무죄를 선고한 재판부(걸림돌, 2011)는 바로 이러한 '피해자화'의 전형을 보여준다.

이와 함께 강간사건의 판단 기준에서 최협의설은 아직도 깊이 영향을 미치고 있음이 여러 사례에서 드러나고 있다(한국성폭력상담소, 2007)⁸⁾. 수시로 성추행을 일삼은 제빵사에게 “추행의 상습성을 인정하면서도 고의성을 단정하기 어렵다”는 이유로 무죄를 선고한 재판부(걸림돌, 2011), 폭행 또는 협박의 정도가 피해자가 항거를 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 할 정도가 아니라고 무죄를 선고한 재판부(걸림돌, 2010), 폭력행위는 인정하면서 성폭력에 대해서는 무죄를 선고한 이유를 피해자의 장애정도가 성적자기결정권을 행사할 수 있을 정도의 지적장애인으로 보았기 때문이라는 재판부(걸림돌, 2009)가 있다.

또한, 가해자들이 문자로 피해자에게 술을 먹여 성관계를 갖자는 내용을 주고받았음에도 불구하고 공모를 인정할 수 없다며 강간 혐의를 인정하지 않은 경우도 있다(걸림돌, 2008). 이 사례의 피해자는 당시 가해자의 혀를 깨물며 반항하고, 여관 복도에서 울며 살려달라고 소리를 지르자 목 졸림을 당하고, 결국 창문에서 뛰어내려 상해를 입은 상태였다. 따라서 피해 당시 피해자가 겪었을 공포와 불안, 분노는

8) 한국성폭력상담소에서는 하급심의 준거가 되는 대법원 판결이 성폭력 피해의 특수성을 제대로 고려하지 못해, 결과적으로 성폭력을 묵인, 조장하는 결과를 낳고있다는 문제의식에서 출발해 2006년 7월에서 2007년 6월까지 매월 최협의설 관련 판례평석자료집을 법원 및 검찰에 보내는 <성폭력 조장하는 대법원 판례바꾸기 운동>을 진행했다.

재판부의 판단에 전혀 고려되지 않고 있음을 볼 수 있다.

라. 관대한 처벌 관행 및 역고소

많은 성폭력 피해자들은 지난한 형사사법절차를 거치는 과정에서 2차 피해를 당하지만 마지막 선고단계에서도 피고인에 대한 관대한 처벌에 실망과 분노를 표한다. 대표적으로 다음 사례와 같이 가해자가 청소년일 경우 내려지는 보호처분을 들 수 있다. 16명의 청소년이 지적장애 여중생을 집단 성폭력한 사건에 대해 피고인 전원에게 보호처분 1, 2, 4호를 내려 사실상 무죄에 가까운 처분이 내려졌다(걸림돌, 2011), 이와 비슷한 사건으로 44명의 청소년에게 1년 동안 집단성폭력 피해를 당한 여중생 사건에서도 10명만 기소되었고 1심에서 전원이 소년부 송치 판결을 받았다(걸림돌, 2005). 이 사건은 44명의 가해혐의자를 공개적으로 대질 지목해 하는 등의 수사상의 2차 가해에 대한 국가손해배상소송의 1심에서 극히 일부분만 국가책임을 인정해 지탄을 받았고(걸림돌, 2006), 상급심에서 그 책임을 인정하여 국가배상을 받았다.

이처럼 관대한 처벌의 관행은 친족 일가가 지적장애 아동을 8년간 가해한 성폭력 사건 판결에서도 극명하게 드러난다. 가해자들이 부모를 대신하여 피해 아동을 양육했고 앞으로도 지속적인 관심과 도움을 주어야 한다며 집행유예 판결을 내렸다(걸림돌, 2008). 이러한 관행은 ○○○의원 성추행사건 항소심에서도 비슷한 양상을 보인다(걸림돌, 2007). 1심에서 500만 원의 벌금형을 받은 ○의원을 항소심 재판부는 “추행의 수단인 폭행이나 협박의 정도가 고도에 이르지 않았다, 피해자가 피고인의 사과를 받아들였으므로 법률상 친고죄의 처벌조건이 현격히 약화되었다, 피고인이 60세 이상의 고령이다” 등의 이유로 1심의 형이 무겁다고 판단하여 선고유예로 감형했다. 또한, 딸을 성추행한 가해자에게 무죄를 선고한 재판부(걸림돌, 2007)는 피고인이 의붓딸을 10년 동안 마치 친딸처럼 키워왔고, 늘 팔베개를 해주며 께안고 얼굴을 비벼왔으며 딸도 이러한 아버지의 행동을 싫어하지 않았다는 점, 딸이 초등학교 4학년으로 아직 2차 성징이 나타나지 않았다는 점 등을 들어 추행의 의도가 없었다고 판시하고 있다.

더불어 심신미약에 인한 감경도 매년 심각한 문제로 지적됐다. 가해자가 취약한 피해자를 다른 사람 눈을 피할 수 있는 곳으로 유인하는 등 계획적인 행동으로 범행

을 저지름이 분명한 사안에서 피고인의 '만취상태였다'는 주장을 받아들여 심신미약을 인정하여 감형한 사례(걸림돌, 2009)도 있다. 더욱이 피해자가 무고로 몰리는 경우도 있다. 군대에서 부하를 스토킹한 가해자가 오히려 피해자를 항명 등의 죄목으로 고발한 사건에 대하여, 스토킹 피해의 맥락을 충분히 고려하지 못하고, 진술을 반복하면서 가해자에게 유리하게 증언한 증인의 신빙성을 인정하여 스토킹 피해자에게 항명죄로 유죄판결을 했다(걸림돌, 2008)⁹⁾. 또한 부동산 임대문제로 처음 만난 사이에서 발생한 성폭력 사건에서 피해자가 성폭력 피해 직후에도 임대문제를 우선시하여 가해자를 고소하지 않다가 나중에 고소한 사건에서, 피해자의 설명을 무시하고 고소 동기만을 문제 삼아 오히려 피해자를 무고죄로 기소했다(걸림돌, 2008).

뿐만 아니라, 회식자리에서 여교사에게 술 따르기를 강요한 교감에게 성희롱이 아니라는 1심 재판부의 판결(걸림돌, 2005)에 이어 대법원마저 성희롱이 아니라는 판결을 내렸다(걸림돌, 2007). 성희롱 가해자의 성희롱 행위가 업무 관련성이 적다며 가해자 해고는 부당하다는 판결(걸림돌, 2007)로 우리 사회가 성희롱을 묵인하는 것처럼 오인하는데 일조한 경우도 있다. 이는 1993년 서울대초교성희롱사건 발생 시 피해자와 공동대책위원회, 무료변호인단이 6년 3개월간에 걸친 기나긴 법정공방 끝에 얻어낸 성희롱의 법제화 의미를 퇴보시키는 것이다. 더구나 성희롱 행위자가 해고를 당했을 경우에는 대부분 그로 인한 피해자의 고통보다는 일가족을 생계를 책임져야 하는 가장에게 너무나 과한 처벌이라는 식의 판단이 내려지는 현실이다.

성추행의 경우도 거의 마찬가지이다. 고등학교 교사를 성추행 사유로 해임한 것은 '균형을 잃은 과도한 처분'이라는 판결(걸림돌, 2007)과 상습적으로 성추행, 성희롱을 일삼은 직장 내 가해자를 해고하는 것은 너무 가혹하다는 판결(걸림돌, 2007)이 이어졌다. 지하철에서 치마를 입고 좌석에 앉아 있는 여성의 '치마 밑 다리부위'를 핸드폰 카메라로 촬영한 것이 성적 욕망이나 수치심을 유발할 수 있는 타인의 신체가 아니라는 이유로 무죄를 선고하기도 했다(걸림돌 2008).

이 외에도 상급심에서의 관계적 형량 감형(걸림돌, 2005) 피고인이 범행을 자백하고 반성하고 있다는 점, 돌봐야 할 노모와 어린 자식들이 있는 가장이라는 사정 등을 참작한다는 이유로 감형하기도 한다(걸림돌, 2005). 유치원 내 유아 성추행 사건에서 피해자들의 어머니가 비혼여성이라는 사실, 상담소 과다개입, 아동진술의

9) 이후 이 사건은 피고인으로 몰린 피해자의 무죄 입증을 위한 여성단체의 대응활동 등으로 2심, 3심에서 무죄확정되었다. 가해자는 스토킹 사실이 알려진 후 가장 낮은 수위의 '경고'처분을 받았다.

왜곡·조작 우려 등을 이유로 무죄판결이 났고(걸림돌, 2007), 유아성폭력 발생과 관리에 소홀한 유치원의 책임을 인정하지 않은 민사재판부의 판결도 있었다(걸림돌, 2006). 또한 성직자에 의한 유아 성폭력 사건을 불기소한 검찰(걸림돌, 2004)과 성폭력 피해 장애아동의 진술능력을 믿을 수 없다며 원심 유죄판결을 파기하고 무죄를 선고한 재판부(걸림돌, 2007)도 걸림돌로 선정되었다.

2. 형사사법절차에서 체감되는 변화

가. 형사사법 담당자들의 인식과 태도의 변화

성폭력 피해자들은 공판과정에서 생경한 법정 분위기에 위축될 뿐만 아니라, 피고인 변호인의 인권침해적인 신문에 노출되어 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황을 변화시켜가는 노력이 최근 나타나고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 술에 취해 기억이 안 난다는 피해자에게 피고인 측 변호인의 지속적인 질문을 하자 재판장이 “그 부분은 재판부가 판단하겠다, 기억이 안 난다는 증인에게 확인하려 들지 말라”고 제지하고, 신문과정에서 감정이 격해진 피해자에게 진정할 때까지 기다려줄 뿐만 아니라, 원치 않은 성관계가 있었다고 해서 인간의 존엄성이 약해진 건 아니라고 피해자를 격려한 판사가 있다(디딤돌, 2012). 이 재판부는 피고인 변호인이 불필요한 수치심을 자극하는 질문을 하자 제지 및 피해자에게 충분히 진술할 기회를 부여했다. 이처럼 재판부의 피해자에 대한 깊은 배려와 존중의 태도는 피해자의 치유에도 큰 디딤돌이 되고 있다.¹⁰⁾

지속된 성폭력 피해에 대한 이해도 돋보인다. 4년 8개월간 지속된 성폭력 사건의 경우, “아무리 사랑하는 사이라고 하더라도 자신의 생활 대부분을 희생해가면서 매주 주말, 휴일을 가리지 않고 성관계를 갖는 경우는 드물다고 볼 수 있으며 피고인으로부터 폭행과 협박을 당하여 강제로 성관계할 수 밖에 없었다는 피해자의 진술을 신뢰할만하다”고 판단하였다. 이 경우 특히 피고인이 구속 시에도 매주 1~2회 장문의 편지를 피해자가 보냈으며 화간을 주장하는 피고인 측 변호인의 주장에 대해 재판부는 “오히려 이례적이라고 볼 수 있으며, ‘피고인으로부터 협박당해 어쩔 수 없이

10) 실제 이 사건의 피해자는 공판과정에서의 진술 이후 “시원하다. 그동안 하고싶었던 말을 다했고, 재판장님으로부터 듣고 싶었던 이야기도 다 들었다. 설혹 이 재판에서 패소한다고 해도 여한이 없다”고 했다(본 연구자 동행).

편지를 보낼 수밖에 없었다는 것"을 이해할 수 있다"고 판단하였다(디딤돌, 2011). 그러나 이 사건의 항소심에서는 소위 '비정상적인 상황에서 정상적으로 대응'하지 못한 피해자를 의심하여 무죄가 선고되었다.

성희롱 가해자의 해고가 부당하다는 흐름에 쐐기를 박은 판결도 나오고 있다. “가해자의 성희롱 행위가 특별한 문제의식 없이 그간의 왜곡된 사회적 인습이나 직장문화 등에 의하여 형성된 평소의 생활태도에서 비롯된 것이라 하더라도 그 행위의 정도를 가볍게 평가할 수 없다”며 직장 내 성희롱 가해자를 해고한 사측의 조치는 정당하다는 판결을 했다(디딤돌, 2008). 또한, 1심에서 집행유예가 선고된 사건에 대해 유아성폭력의 심각성을 고려하여, 술에 인한 충동적 범행이라는 점과 피해자 본인이 아닌 부모와 합의하였다는 점만으로는 감경 사유가 되지 않는다고 판단하고, 원심을 파기하여 실형을 선고한 경우도 있다(디딤돌, 2008).

이외에도 국민참여재판 시 피해자를 최대한 배려한 재판부(디딤돌, 2011)나, 성폭력 피해로 인한 임신 및 출산 과정에서 발생한 일로 ‘피의자’ 신분이 된 성폭력 피해자를 검찰조사과정에서 ‘피해자’ 신분으로 인식을 전환해 피의자를 기소유예 처리하는 등 성폭력 피해자 권리를 보장하였으며 사건 이후에도 다양한 지원을 받을 수 있도록 한 검사도 있다(디딤돌, 2010). 더불어 신속·정확한 수사과 피해자 입장을 최대한 고려해 조사를 진행한 수사관(디딤돌, 2004), 민간지원기관과 연계하여 성폭력 피해자 지원 및 수사의 모범을 보여준 경찰(디딤돌, 2006), 피해자 인권보호 수사지침을 적극적으로 실천한 경찰(디딤돌, 2005)이 있다. 또한, 피고인의 변호인이 근친성폭력 피해자의 가출 이후 행적 등을 비난하며 피해 진술의 신빙성을 탄핵하고 허위로 친부를 고소했다고 주장하자, 증인신문사항에 대한 적절한 제지를 한 판사(디딤돌, 2013) 등은 형사사법절차의 새로운 변화로 체감된다.

나. 장애·아동성폭력 사건 수사·재판의 변화

지적장애인 성폭력의 경우 가해자의 이름, 피해날짜 등 특정한 것을 전혀 기억하지 못해 공소유지 및 유·무죄 판단에 어려움을 겪는다. 장애인 성폭력 피해자를 지원하는 단체들은 성폭력에 대한 통념과 지적장애 등 정신적 장애인에 대한 무지와 편견이 장애인 성폭력 가해자 처벌을 힘들게 하고 법률 해석의 오류를 내고 있다고 끊임없이 문제를 제기해왔다. 그동안 장애인 성폭력 사건에서 ‘성교육을 받은 적이

있다, 성경험이 있다, 혼자서 버스를 탈 수 있다, 특수학교가 아닌 일반학교에 다닌다’ 등의 사유들이 유죄입증을 방해하고 오히려 장애인의 ‘항거불능 상태’를 부정하는 근거로 사용됐다.

그런데 지적장애 여성에 대한 이해가 각별하고 피해자의 입장에서 사건을 들여다보며 수사를 진행하고(디딤돌, 2012), 피해자가 성정과정에 어떤 일이 있었는지 기억하지 못하자 담당형사가 피해자 주변 친인척을 찾기 위해 주민센터에 가서 가족관계증명서를 발급받는 등 적극적인 활동을 전개하고, 피해자의 진료기록을 조회를 위해 국민건강보험 공단에 진료기록 사실확인서를 보던 중 피해자가 친부와 산부인과에 간 기록을 찾아내 성범죄의 결정적인 단서를 잡아낸 수사팀도 있다(디딤돌, 2012).

한편, 지적장애 피해자가 성인 여성이고 직장생활을 했던 점을 이유로 재판과정에서 지적장애 상태를 이해하지 못할 것을 대비하여 진술녹화 시 아날로그 시계를 읽지 못하고, 통합질문에 대한 답이 불가능한 피해자의 장애상태를 현출하여 기소한 검사도 있다(디딤돌, 2012). 또한, 피해자가 가해자와 합의를 한 후 자취를 감추고 있어 난항을 겪는 상황에서 피해자의 장애상태나 피해 정황 등을 파악할 수 있는 자료를 찾기 위해 적극적으로 상담소의 의견서 및 상담사실 확인서 등을 모은 검사(디딤돌, 2012), 피해증거가 피해자 진술이 유일한 상황에서 피해자가 놓여있었던 환경, 친구, 가해자와의 관계 등을 중심으로 피해자가 자신의 피해기억을 시간을 따라 떠올릴 수 있도록 이야기를 풀어간 검사도 있다(디딤돌, 2012).

7년 전 불기소된 사건을 재수사했던 광주 도가니 사건의 경우, 사건의 피해자와 핵심 관계자들이 청각장애인 및 청각·지적 장애의 중복장애를 자신 사람들이어서 의사소통과 기억력 등에 제약이 있어 실제 진실발견에 상당한 어려움이 따랐다. 이에 사건의 증인확보 및 전문가 참여, 수화통역자의 위치 변화 등의 다방면에 노력으로 유죄를 이끌어낸 한 검사가 있다(디딤돌, 2012). 이러한 변화는 “장애인 피해자 진술의 일관성과 신빙성을 타할 것이 아니라 오히려 수사·재판과정에서 장애인과 같은 특수한 집단에 대한 이해 없음으로 인해 증거조사 및 증거해독이 제대로 이루어지지 못하는 문제를 성찰해야 한다”는 장애인 단체들의 주장에 부합하는 것으로 볼 수 있다.

무죄가 선고된 장애인 성폭력 사건에 대해 장애인 진술의 일관성이나 신빙성 결여의 문제를 ‘증거능력 없음’으로 배척하지 않아야 하고, 가해 수단인 ‘위력’을 폭행·협박뿐만 아니라, 행위자의 사회·경제·정치적인 지위 등을 포함해 넓게 해석하여 지적장애인의 특수성을 충분히 고려해야 한다며 유죄판결을 한 사례도 있다(디딤돌,

2010). 이와 비슷한 경우로, 정신지체 2급 피해자 진술의 신빙성을 인정하고 피해자의 항거불능 여부를 피해자의 정신상 장애의 정도뿐만 아니라 피해자와 가해자의 신분을 비롯한 관계, 주변의 상황이나 환경, 가해자의 행위 내용과 방법, 피해자의 인식과 반응의 내용 등을 종합적으로 검토해야 한다고 해석하여 장애인성폭력특별법의 입법취지를 제대로 살린 재판부도 있다(디딤돌, 2010). 같은 맥락에서 지적장애인의 특성을 고려하여 피해자가 당시 상황을 다소 혼동하거나 과장하였다는 이유만으로 진술의 신빙성을 쉽게 배척하지 않고, 피해자 진술과 정황에 대한 종합적 판단을 토대로 가해자에게 무죄를 선고한 원심을 뒤집고 실형을 선고하였다(디딤돌, 2009). 또한, 1심과 2심에서 무죄가 선고된 지적장애 청소년 성폭력 사건의 3심에서 성폭력 피해자의 '항거불능'을 넓게 해석하여 유죄취지로 고등법원에 환송한 재판부(디딤돌, 2007), 피해자의 지적장애 자체를 항거불능으로 인정한 판결(디딤돌, 2007) 등이 있다.

이 외에도 지적장애인 성폭력 사건의 수사과정에서 피해자의 장애인 등록을 도와 주고, 피해자의 상담과 치료, 지속적인 지원을 위해 피해자 가족과 함께 상담소를 찾는 등, 사건 수사뿐 아니라 피해자의 인권회복을 위해 최선의 노력을 다한 경찰(디딤돌, 2008), 여성장애인의 특성을 고려하고 인권을 존중하여 수사한 여경기동대(디딤돌, 2006), 정신장애인지원센터에서 발생한 성폭력 사건을 전문적이고 신속하게 수사한 경찰(디딤돌, 2005) 등이 돋보인다. 어린이 성폭력의 경우, 성폭행 피해 아동의 특성을 고려하여 피해자의 진술에 일부 부정확한 점이 있어도, 사건 정황을 구체적이고 일관되게 진술한다는 점에서 이를 유죄의 증거로 판단한 재판부(디딤돌, 2009)도 있다.

다. 친족 성폭력 피해자에 대한 이해

친족 성폭력 피해에 대한 형사사법절차 담당자들의 판단에도 변화가 일어나고 있다. 1심에서 무죄판결을 받은 친부 성폭력 사건을 항소심에서 피해자 진술과 상담일지 등을 토대로 철저히 재검토하여 유죄를 선고한 재판부에서는 판결문을 통해 “피고인의 왜곡된 성인식의 주입으로 피해자는 피고인과의 성접촉이 비정상적이고 잘못된 것이라는 인식을 명확하게 하지 못하였던 것으로 보인다”고 판시했다(디딤돌, 2012). 어머니의 동거남이 강제추행한 사건에서 피고인 측 변호인은 사건 발생 후

5년이 경과해 어머니가 가해자와 헤어진다고 하자 고소한 점이 어머니의 지시로 성추행을 당했다고 거짓진술을 하는 것이라고 주장했다. 재판부는 이와 같은 피고인 측의 탄핵에 대해 그렇다면 최근이 아니라 굳이 5~6년 전 과거를 지목할 만한 특별한 이유가 없다고 판단했다(디딤돌, 2011). 또한, 친족 성폭력 피해자의 진술을 바탕으로 4가지 성폭력 관련 법령을 적용하여 기소하고 강간죄가 아닌 항목임에도 높은 형을 구형한 검사(디딤돌, 2007)와 10대 청소년 친족 성폭력사건에서 경찰의 적극적인 수사의지와 성폭력사건 수사에 대한 노하우 축적, 청소년 피해자에 대한 인권수사가 재판 결과에 미친 영향을 보여준 수사팀(디딤돌, 2007)도 있다.

친족 성폭력에 대한 진술의 신빙성을 폭넓게 인정한 대법원 판결은 많은 시사점을 주고 있다(디딤돌, 2006). 의붓딸을 수년간 성추행하고 강간하려 한 혐의로 구속기소된 사건의 대법원 판결에서 친족으로부터 강간이나 강제추행 등 성범죄를 당했다고 밝히는 피해자의 진술은 사소한 부분에서 일관성이 없더라도 함부로 배척해서는 안 된다는 것을 분명히 하고 있다.

라. 최협의설의 완화

강간의 판단에 최협의설의 영향으로 피해자들은 폭행과 협박 상태에서 죽을 각오로 저항하지 않으면 강간으로 입증받기 어려운 현실임은 많은 연구에서 지적되고 있다(신윤진, 2007: 84~97; 장다혜, 2004: 27~30). 최근에는 이러한 최협의설을 완화한 판결들이 나오고 있어 고무적이다. 한 판사는 피해자가 모텔에 가게 된 경우, 모텔 도착 후 종업원들에게 구조를 요청하지 않는 경우 등 저항가능성 여부를 통해 화간임을 주장하는 피고인의 탄핵에 대해 당시 사건의 특성과 맥락에 근거해 배척함으로써 강간죄의 보호법익이 성적자기결정권임을 명확하게 하였다(디딤돌, 2009).

강제추행죄의 경우도, 피해자의 저항여부보다는 피해자가 성폭력에 대한 거부의사를 밝힌 것을 가해자가 인지했다는 점을 중요한 근거로 들어 적극적으로 가해자를 기소한 검사(디딤돌, 2008)도 있다. 이 검사는 “합리적이고 일반적인 상식을 가진 남성이, 공적인 관계에서 3~4번 만난 여성이 전달한 거부 의사를 거부로 받아들이지 않고 내숭으로 생각했다는 것은 가해자의 상식체계에 문제가 있는 것”이라고 전제하며, “말로 하지 말라고 하면 알아들어야지, 피해자가 얼마나 더 저항을 해야 하는가?”라고 반문하였다(상담소협의회, 2009: 175).

이 외에도 최협의설을 완화하여 데이트 강간을 인정하고 그동안 과소평가해 온 성추행 사건에 대한 엄중한 판결을 한 재판부(디딤돌, 2006), 1심에서 폭행·협박이 부족하다고 무죄 선고한 사건에 유죄 인정(디딤돌, 2005), 성폭력 피해 및 피해자의 보편적 특징을 반영한 판결(디딤돌, 2004) 등이 있다.

마. 관행을 깨고 새로운 법리의 구성 및 적용

1970년 부부 사이에 강간은 성립할 수 없다는 대법원 판결 이후 지난 30여 년 동안 이 문제는 수면위로 떠오르지 못했다. 그러다가 아내 강제추행죄를 인정한 첫 판결(디딤돌, 2004)이 나왔고, 이어서 사실혼 관계에 있는 배우자에 대한 강간치상을 인정한 재판부(디딤돌, 2006)가 있다. 또한, 부부간 성폭력 범행을 강간죄로 기소한 검사와 최초로 아내에 대한 강간죄를 인정함으로써 부부간에도 성적자기결정권이 보호법익으로 존재함을 명시한 판결(디딤돌, 2009) 등은 부부간의 성폭력 문제에 대한 새로운 인식의 지평을 열어가고 있다고 평가할 수 있겠다.

그동안의 관행을 깨 또 다른 접근은 연예인 성폭력 사건에서 찾아볼 수 있다. 지금까지의 연예인과 관련한 성폭력사건 처리는 성폭력을 강요한 기획사 대표 등을 처벌하기 위해 성매매 사건으로 법리가 구성되어왔다. 그러나 이를 성매매가 아닌 방송연예산업 구조와 특성을 반영하는 성적 인권 침해의 전형적 사례로 보고 여성 연예인의 성폭력 피해를 적극적으로 주장하기 위해 성폭력 사건으로 법리를 구성해 기소한 검사가 있다(디딤돌, 2010).

또한, 청소년 성폭력 사건의 피해자가 수사과정에서 겪은 2차 피해에 대한 국가상대 손해배상 소송에서 폭넓게 국가의 책임을 인정한 국가배상판결(디딤돌, 2008)은 이후 국가상대손해배상소송에 큰 영향을 미치리라고 본다. 더불어 직장 내 성폭력 가해자에게 성폭력뿐만 아니라 회식자리 음주강요까지 불법행위(개인 인격권 침해)로 인정한 재판부의 판결(디딤돌, 2007)도 보인다.

국가인권위원회의 성희롱 기각 결정을 취소한 판결도 주목할 필요가 있다(디딤돌, 2006). 이 사건은 대형유통업체에서 일어난 성희롱 사건에 대해 국가인권위가 성희롱 기각결정을 내렸다. 그러나 재판부는 “인권위가 회식 내에서의 000 씨의 성적 언동을 성희롱에 해당하지 않는다고 판단한 것은 위법하다”고 원고 일부 승소 판결을 내렸다. 이 판결은 국가인권위가 출범한 후 인권위 의결사항에 대한 첫 취소 판결

이자, 성희롱 관련 시정 업무가 인권위로 일원화된 후, 인권위의 부실한 조사와 잘못된 시각에 대해 재성찰해야 한다는 의미를 갖는다(상담소협의회, 2007: 15).

성폭력 역고소 명예훼손사건에서 대구여성의전화의 가해자 실명공개가 공익이라는 판결(디딤돌, 2005)은 반성폭력운동에 새로운 물줄기를 만들어가는 전환점이 되었다. 이 사건은 모 대학 교수의 성폭력 사건을 알린 여성단체 대표들을 사이버명예훼손죄로 역고소한 것으로, 대법원은 원심에서의 유죄판결을 파기하고 사건을 고등법원으로 환송하였다. 즉, 여성단체가 성폭력 가해자의 실명을 인터넷과 성명을 통해 공개한 것은 가해자의 명예를 훼손한 것이 아니라, 성폭력 근절대책 마련을 촉구하기 위한 공익활동으로 본 것이다.

이처럼 기존의 관행을 깨고 새로운 법리를 구성한 사례들이 다양하게 나오고 있다. 2차 피해에의 노출이 훨씬 쉬운 성폭력 사건의 특성을 고려한 성폭력전담 수사체계의 필요성을 인식하여 전국 최초로 ‘성폭력 전담수사반’을 편성하여 성폭력 수사체계에 있어 큰 역할을 한 수사관(디딤돌, 2009)이 있다. 그리고 청소년성보호법에 청소년 성범죄 수사검사에 의한 친권상실 청구 조항이 신설된 이래 2년 동안 단 한 차례의 청구사례가 없었는데 최초로 친권상실을 청구하여 피해자를 보호하려는 법의 취지를 살렸을 뿐만 아니라 검찰 내부에서 좋은 선례를 남긴 검사(디딤돌, 2009)도 있다. 또한, 미성년 피해자의 어머니가 고소의사 없음을 밝혔으나 보호자의 동의 없이도 피해자의 처벌의사에 따라 처벌할 수 있음과 인지수사 의사를 밝히고 수사를 진행한 경찰(디딤돌, 2010)¹¹⁾, 트랜스젠더 여성은 강간죄의 객체인 ‘부녀’에 포함되지 않는다는 판례¹²⁾에도 불구하고, 최초로 트랜스젠더 여성이 강간죄의 객체인 ‘부녀’에 해당한다는 판결을 한 재판부(디딤돌, 2009), 관행상 거의 활용되지 않는 ‘구속 전 피의자신문 참여제도’에 적극적으로 피해자의 부모를 참여시킴으로써 가해자에 대한 부당한 영장기각을 방지하여 피해자와 가해자가 오랜 지인인 관계로 인해 불구속 수사과정에서 일어날 수 있는 사태를 미연에 방지한 수사관(디딤돌, 2009) 등이 있다.

11) 2010년 4월, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」이 개정되어 성폭력 범죄에 대해 피해자의 고소 없이도 공소가 제기될 수 있다는 조항(제16조)이 신설되었다.

12) 대법원 1996. 6. 11 선고 96도791 판결.

바. 기타

형사사법절차를 선택했던 성폭력 피해자들이 불기소 처분이나 무죄판결을 받은 상태에서 어렵게 민사소송을 제기하는 경우들이 있다. 피해자들은 유죄판결을 받은 것이 아니어서 객관적으로 불리한 상황으로 시작하지만, 다음과 같이 민사재판에서 승소판결이 새로운 변화를 예고하고 있다. 검찰에서 '혐의없음' 처분을 내린 직장 내 성폭력 사건에 대해 충실한 심리를 통해 피해자의 성폭력 피해를 인정하고, 가해자와 직장에 대해 치료비 및 위자료의 손해배상을 판결한 사례이다(디딤돌, 2008). 이와 비슷한 경우로 형사재판의 결과가 무죄인 상황에서 민사소송을 제기한 경우 대부분 형사재판 결과가 영향을 미치는 데 반해 피해자의 호소와 진술에 무게를 둔 판결(디딤돌, 2011), 불기소 사건에 대한 민사재판부의 피해자 승소판결(디딤돌, 2004) 등이 있다.

새로운 변화의 흐름은 전문가 의견을 적극적으로 반영하는 움직임에서도 일어나고 있다. 특히 사건의 진행과정에서 증거자료 부족 등으로 어려움을 겪을 때, 피해자가 상담이나 진료를 받았던 기관과의 협력을 통해 풀어간 경우들이 있다. 실제로 의학 전문가, 장애인권단체 등 비법률 영역 전문가가 수사과정에 핵심적인 주체로 개입할 수 있는 여지를 보여준 대표적인 사례로 광주 도가니 사건을 들 수 있겠다(디딤돌, 2012). 검찰 측의 요청으로 재판과정에 참여했던 전문가들은 피해자에 대한 전문적 소견을 성폭력 범죄의 유력한 증거로 제출했고, 재판부가 이를 받아들여 유죄판결을 했다는 점에서 과학적이고 전문화된 장애인에 대한 이해를 반영한 것으로 평가할 수 있다.

학생 피해자의 학습권 보장 사례로 학내 집단 강간 사건에서 같은 학과 가해자 2명이 자퇴를 하도록 하여 안전한 학교생활을 한 검사(디딤돌, 2012)가 있다. 비친고죄인 아동 성폭력 사건에서 피해자의 부모가 고소취하를 하였음에도 사건의 중대성을 인식하여 끝까지 수사해 기소되도록 하고, 그 외에 2건의 사건에서도 피해자의 특성을 고려해 수사를 펼친 수사관(디딤돌, 2008)이 있다. 그리고 도서지역 성폭력 사건 발생 시, 장시간 장거리 출동의 방문수사 등 적극적인 활동을 펼친 수사관(디딤돌, 2007), 해외 주재 한국NGO 단체장의 성희롱에 대하여 현지인에 대한 성추행 사실까지 밝혀내는 열정을 보인 국가인권위원회의 조사와 권고(디딤돌, 2007) 등이 시사하는 바가 크다. 또한, 성폭력 2차 피해에 대한 국가책임을 적극적인 해석하여

조○○ 사건 수사 시 반복진술을 요구한 검찰에 대한 국가책임 인정한 판례(디딤돌, 2011)도 피해자 권리보장의 의미를 더하고 있다.

V. 결론

본 연구는 우리나라의 성폭력 피해자 권리에 관한 법·제도가 실제 형사사법절차에서 어떻게 운용되는지 실제적인 피해자지원 현장의 경험자료를 통해 파악하고자 했다.

‘성폭력수사·재판 시민감시단’의 10년 동안의 모니터링 자료를 분석한 결과, 형사사법절차에서 발생하는 2차 피해의 유형으로 담당자들의 성폭력에 대한 이해 및 전문성 부족과 사건처리에 무성의한 태도 등으로 인한 인권침해가 두드러졌다. 또한, 관대한 처벌관행 및 역고소 현상도 잔존하고 있었다. 무엇보다 아직도 넓게 영향을 미치고 있는 최협의설에 의해 성폭력 피해자들이 폭행과 협박상황에서 얼마나 저항했는지가 주요한 판단 기준으로 작용함을 알 수 있었다. 특히 성폭력 피해자는 자신의 피해와 고통을 언어화하며 지원을 요청하고, 사법기관의 부당한 처우에 대해 분노하며 문제를 제기하는 적극적이고 주체적인 피해자임이 인정받지 못하고 있었다. 따라서 무력하고 ‘평생 고통 속에서 살아갈’ 전형적인 피해자상을 벗어난 피해자들을 ‘진짜 피해자’로 보지 않고 화간을 의심하거나 꽃뱀으로 모는 등의 문제로 나타난다. 심지어 성폭력 피해자가 울지 않고 침착하게 자신의 피해를 진술하거나, 증거를 잘 수집해 와도 의심을 받는다. 피해자들 개개인이 가진 성향이나 문제에 직면하는 방식, 성폭력에 대한 이해 등에 따라 다양한 반응을 하고 있다는 점이 수용되지 않는 것이다.

반면, 아동·장애인·친족 성폭력의 경우 피해의 특성이 고려되는 등 형사사법담당자들의 인식과 태도의 변화들도 체감되었다. 몇몇 수사 및 재판과정에서는 최협의설이 완화되는가 하면 그동안의 관행을 깨고 새로운 법리를 구성하고 적용하는 사례들도 보였다. 따라서 시민감시단의 10년 동안의 활동에 비친 현실은 성폭력 관련 법·제도만이 아니라 형사사법 실무에서도 피해자 권리가 보장되는 다소 긍정적인 변화를 읽을 수 있었다. 그럼에도 아직도 상존하고 있는 성폭력 2차 피해의 문제를 해결하고 피해자 권리를 보장하기 위한 구체적인 노력이 필요하다. 특히 담당자들의 전문성과 인권감수성을 위한 체계적이고 지속적인 교육이 요구된다. 더불어 ‘성폭력수

사·재판 시민감시단'의 활동처럼 형사사법절차 전반에 대한 시민사회의 모니터링 및 감시활동의 확산도 피해자 권리 보장 및 확장에 중요한 역할을 할 수 있으리라고 본다.

이와 함께 피해자의 사생활을 보호하고 인권을 존중하는 제도적 장치의 보완도 필요하다. 특히 피해자의 과거 성력 등이 피해 사실의 탄핵요소로 작용하지 않도록 하는 입법적 노력이 요구된다. 본 연구의 결과는 성폭력의 법적 판단 기준에 피해자의 시각과 경험이 반영되어야 피해자의 권리 보장이 한 걸음 나아갈 수 있음을 시사하고 있다.

참고문헌

- 김용세(2013). 한국 범죄피해자 지원법제의 현황과 발전방향. **피해자학 연구**. 20(1). 41-56.
- 미야자와 고이치(1996~8/1999). **피해자학 입문**. (장규원 번역). 서울: 길안사.
- 법무부 인권국(2009). **외국의 범죄피해자 인권-UN, 유럽, 캐나다, 미국, 일본 법률 및 선언문**.
- 신윤진(2007). “의제화간’의 메커니즘: 강간죄 해석에 있어서의 최협의 폭행·협박 설 비판”. **성폭력, 법정에 서다: 여성의 시각에서 본 법담론**. 한국성폭력상담소(역음), 푸른사상. 78-113.
- 신혜수(1999). “여성관련 국제인권협약과 여성운동”. 한국여성의전화 (편저). **한국 여성인권운동사**(pp. 452-502). 서울: 한울아카데미.
- 오지원(2011, 1월). **성폭력 피해아동의 2차 피해 방지와 영상녹화물**. 젠더법의 관점에서 본 성폭력사건 재판절차 개선방안. 법원젠더법연구회 심포지엄 발표논문.
- 원혜옥(2013). 피해자변호인제도에 대한 소고. **피해자학 연구**. 20(1). 131-154.
- 이경환(2012, 6월). **성폭력 피해아동·장애인을 위한 진술조력인 제도 도입방안**. 법무부 성폭력피해 아동·장애인 진술조력인 제도 입법 공청회 토론문.
- 이미경(2011). 성폭력 2차 피해에 대한 국가손해배상소송의 쟁점. **피해자학 연구**. 19(1). 105-130.
- _____(2012). **성폭력 2차 피해를 통해 본 피해자 권리**. 박사학위논문. 이화여자대학교.
- 이옥경(1985). **조선시대 정절이데올로기의 형성기반과 정착방식에 관한 연구-이데올로기 비판론의 재구성을 통하여**. 석사학위논문. 이화여자대학교.
- 이호중(2008, 8월). **성폭력 2차피해의 근절을 위한 정책제언**. 국회의원 최영희, 한국성폭력상담소 「아동·청소년 성폭력 2차 피해, 국가 책임을 묻다」 토론회 발표문.
- 장다혜(2004). **단순강간의 형사사법상 판단기준에 관한 연구-법 적용 및 해석에서 합리성(resonableness)을 중심으로**. 석사학위논문, 이화여자대학교.

- _____ (2012). **성폭력 ‘형사합의’에 관한 페미니즘 법학적 경험 연구**. 박사학위논문. 서울대학교.
- 한국성폭력상담소·피해자보호시설협의회(2004, 10월), **어린여성폭력 피해자 지원을 위한 토론 및 수사·재판 시민감시단 발족식** 자료집.
- _____ (2005~13), **정기총회 및 성폭력 수사·재판시민감시단 활동보고** 자료집.
- 정현미 외(1999). **성폭력범죄 형사절차상 피해자 보호**. 한국형사정책연구원(연구보고서99-02).
- 한국성폭력상담소(2003). **형사사법절차상 성폭력피해자 보호방안에 관한 연구: 성폭력 2차 피해 상담사례 분석을 중심으로**(법무부 연구용역과제).
- _____ (2007). **성폭력 조장하는 대법원 판례바꾸기운동**. 1차~12차 자료집모음.
- 한국형사정책연구원(1990). **성폭력의 실태 및 대책에 관한 연구**.
- UN 여성차별철폐협약 제 7차 정부보고서에 대한 NGO 참가단 (한국여성의전화 외)(2011). **유엔 여성차별철폐협약 제 7차 정부보고서에 대한 NGO 보고서 (Shadow Report) 작성 및 로비 활동**. 한국여성재단 글로벌여성리더십육성 지원사업 blog. (최종 검색일 : 2014. 5. 12).
<<http://support.womenfund.or.kr/278>>
- 허인주·조은경(2012). **성폭력 범죄 피해자의 2차 피해에 대한 국내외 연구동향. 피해자학 연구**. 20(1). 381-415.
- UN(1985). *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power(Adopted by General Assembly Resolution 40/34 of 29 November 1985)*. Retrieved on May 12, 2014 from <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/34&Lang=E&Area=RESOLUTION>
- Doak, Jonathan(2008), *Victims rights, human rights and criminal justice: Reconceiving the role for third parties*, Hart Publishing.

Victims' Rights Observed in Sexual Violence Law and Policy

– Focused on the Monitoring Analysis by 'Sexual Violence
Civilian Monitor Group' –

Lee Mi-kyoung*

Abstract

This research aims to examine how the sexual violence victims' rights law is being applied. The method of research has been to analyze National Sexual Violence Center Association's monitoring data on criminal proceedings of the past 10 years. Research has shown that the main obstacles in guaranteeing the rights of the victims in criminal proceedings include; lack of understanding and/or professionalism from the people in charge, insufficient management of the case, insincere attitude, secondary victimization effect of the administrative act, which requires the victim to prove there was a serious level of violence and intimidation, lenient sentencing and/or counter-accusations. A large portion of victims who filed legal action against their perpetrators were found to experience secondary victimization.

On the other hand, the research found improved understanding and/or professionalism, alleviated need for victims to prove a serious level of violence and intimidation, as well as new legal principles for the disabled and children victims. In this context, future efforts should be spent on

* Special Professor, Ewha Institute for Leadership Development

enhancing sensitivity and creating other systematic support rather than establishing new and/or revising laws. While this research cannot be used to generalize the current state of sexual violence victims, it does however provide significant insight into the victims' experience in criminal proceedings.

Key Words: victim's right, criminal procedure, secondary victimization of sexual violence, human rights sensitivity, Sexual Violence Civilian Monitor Group

‘역사 바로 세우기’ 정책의 필요성: 임진왜란에 대한 역사교과서의 오류와 진실을 바탕으로

박희봉*·장경석**

국문초록

본 연구는 한국 근·현대사에 대한 갈등이 일제의 역사 왜곡과 이의 영향을 떨쳐버리지 못한 역사교과서의 기술에서 기인하는 것으로 전제하고, 조선과 일본이 크게 충돌하였던 임진왜란에 대한 역사 왜곡의 해결로부터 갈등해결의 실마리를 찾아보았다. 이를 위해 아직도 일제의 역사 왜곡에 영향을 받고 있다고 판단되는 중·고등학교에서 교과서로 사용하고 있는 8종의 중학교 역사교과서와 6종의 고등학교 한국사에 수록되어 있는 임진왜란에 대한 기술을 분석하였다. 분석 결과, 임진왜란에 대한 역사적 기술이 잘못되어 있음을 알게 되었다. 이는 한국사가 일제에 의해 얼마나 심각하게 왜곡되었는지를 방증하는 것이다. 이를 바탕으로 ‘역사 바로 세우기’ 정책이 왜 필요한지, 그리고 ‘역사 바로 세우기’를 어떻게 수행할 것인지에 대해 정책 측면에서 논의하였다.

주제어: 역사교과서, 임진왜란, 역사 왜곡, 역사 바로 세우기 정책, 역사 갈등

접수일: 2014년 5월 8일, 심사일: 5월 16일, 게재확정일: 6월 6일

* 중앙대학교 공공인재학부 교수 (hbpark@cau.ac.kr)

** 교신저자, 국회입법조사처 경제산업조사실 입법조사관 (jangks@assembly.go.kr)

I. 서론

1996년 1월 김영삼 대통령은 새해국정연설을 통해 ‘역사 바로 세우기’를 국정 의 새로운 과제로 제시하였다. 이것을 기점으로 과거 역사에 대한 올바른 인식이 중요하다는 점이 ‘공식적’으로 논의되기 시작하였다. 이후 정부는 역사 바로 세우기를 위해, 조선총독부 건물의 철거과 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」(2004년 제정), 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」(2005년 제정) 등의 마련을 통해 과거 역사에 대해 올바르게 인식하고 미래지향적 사회를 만드는 데 노력해왔다. 그러나 같은 역사적 사건이라도 이를 바라보는 사람들의 이데올로기적 편향에 따라 인식되는 방식이 달라, 올바른 역사인식이 무엇인지에 대해 여전히 합의가 이루어지지 못하고 있다.

특히 최근 벌어지고 있는 역사교과서 논쟁은 ‘역사 바로 세우기’가 아닌 ‘역사 갈등’으로 변질되고 있다. 후손들에게 역사인식을 바로 세워 현재와 미래의 삶을 올바르게 정립하려는 ‘역사 바로 세우기’가 정착되기 전에 끊임없는 이데올로기 갈등으로 비화되고 있는 것이다. 역사를 국가공동체 구성원 모두의 것으로 인식하지 않고 개인과 집단의 이데올로기에 따라 사실 인식과 평가를 달리하는 것은 매우 애석한 일이다.

한국 역사교과서가 이렇게 갈등을 보이는 근본적인 원인 중 하나는 일제의 국권침탈에 있다. 과거 일제의 국권침탈이 없었다면 한국 역사교과서에 독립운동 방법의 차이가 발생하지 않았을 것이기 때문이다. 역사교과서 및 역사교육정책은 일제의 침탈 이후의 갈등을 정립하려고 논의하는 것보다는 그 원인인 일제의 역사 왜곡을 우선 논의할 필요가 있다. 일제의 한국사에 대한 역사 왜곡의 기원부터 조명하여야 ‘역사 바로 세우기’의 합의될 수 있는 방향이 설정될 수 있을 것이다.

일제가 조선을 침탈한 후 오랜 기간 동안 조선과 일본과의 관계를 날조한 역사는 고대에 일본이 한반도 남부에 식민지를 건설했다고 주장하는 ‘임나일본부설’에서 비롯되나, 근현대의 한일관계로 본다면 임진왜란에 대한 역사적 인식이 매우 중요하다. 조선이 오백 년 넘게 존속할 수 있었던 생명력은 임진왜란과 같은 국난 속에서도 실록편찬을 멈추지 않았던 투철한 역사의식에서 유래했다고 말할 수 있음에도 불구하고(김기봉, 2008: 380), 일제는 임진왜란 역사를 왜곡함으로써 한국인 스스로가 조선과 한국의 역사를 매우 부정적으로 인식하도록 하였다. 더욱이 한국 근·현대사

는 일제 강점기를 중심으로 조선사와의 관련성을 무시하거나 단절하여 논의하고 있다. 일제 강점기가 새로운 한국 현대역사의 시작으로 보기 때문에 해방 이후 다양한 시각이 나타나고, 이것은 좌우로 대립되는 이데올로기를 중심으로 재편되어 갈등을 심화시킨 것이다. 역사 교육의 기본 교재인 중·고등학교 역사교과서는 일제의 역사 왜곡과 소위 ‘식민사관(植民史觀)’의 영향에서 아직도 벗어나고 있지 못한 것으로 보인다. 이로 인해 우리가 우리 역사에 대해 패배주의적이고, 부정적인 인식을 형성하고 있는 사례가 많이 있다.

본 연구는 한국 근·현대사에 대한 갈등이 일제의 역사 왜곡과 이의 영향을 떨쳐버리지 못한 역사교과서의 기술에서 기인하는 것으로 전제하고, 조선과 일본이 크게 충돌하였던 임진왜란에 대한 역사 왜곡의 실상에 주목하고자 한다. 일제가 폄하한 한국 역사, 특히 임진왜란에 대한 왜곡과 진실을 살펴봄으로써 한국 역사교육정책이 어느 방향으로 가야할 것인지에 대해 논의할 것이다. 이를 위해 본 연구는 현재 중·고등학교에서 교과서로 사용하고 있는 8종의 중학교 역사교과서와 6종의 고등학교 한국사에 수록되어 있는 임진왜란에 대한 기술을 분석하여 한국사가 일제에 의해 얼마나 왜곡되었는지를 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 ‘역사 바로 세우기’ 정책이 왜 필요한지, 그리고 ‘역사 바로 세우기’를 어떻게 수행할 것인지를 논의할 것이다.

II. 기존 역사교과서의 임진왜란 기술

본 연구에서 분석한 한국 중·고등학교의 역사교과서(중학교 역사교과서 8종과 고등학교 한국사교과서 6종)는 임진왜란에 관해 대체로 3~4개의 항목으로 나누어 다루고 있다. 1개 또는 2개 항목으로 나누어 다루고 있는 교과서도 있지만 다루고 있는 주제가 대체로 유사하다. 따라서 여기에서는 편의상 임진왜란을 시기별로 구분하여, 일본군의 침입, 조선수군과 의병의 반격, 왜란 극복, 왜란의 결과 등 4개 항목으로 나누어 살펴보겠다. 임진왜란에 대해 기술하고 있는 한국사 중·고등학교 교과서의 내용을 세밀히 분석하였으나, 지면의 한계상 모두 소개하지는 못하였다. 이에 임진왜란에 대한 교과서 기술내용은 국사편찬위원회와 국정도서편찬위원회가 공동으로 편찬하고 교육과학부기술가 2011년도에 출간한 『중학교 국사』를 중심으로 소개하여 이해를 돕고자 한다.

1. 일본군의 침입

임진왜란 이전 및 초기 상황을 다루고 있는 항목에서는 임진왜란이 발생한 16세기 말의 한국과 중국, 일본의 상황과 일본군의 침입 이유, 초기 전투 상황, 조선 정부의 역할을 다루고 있다. 현행 중·고등학교 역사교과서의 기준이라고 할 수 있는 국사편찬위원회와 국정도서편찬위원회가 공동으로 저술한 중학교 국사 교과서의 일본군의 침입에 대한 내용은 다음과 같다.

조선이 양반 사회의 분열과 군역 제도의 문란으로 국방력이 약화되어 가던 16세기 말, 동아시아의 국제 정세는 크게 변하고 있었다. 중국 대륙에서는 여진족이 다시 일어나 힘을 키워갔으며, 일본에서는 도요토미 히데요시가 100여 년에 걸친 전국 시대의 혼란을 수습하여 통일 국가를 이룩하였다. 도요토미는 불평 세력의 관심을 밖으로 돌리게 하고 자신의 대륙 진출 야욕을 펴기 위해 조선을 침략하고자 하였다.

일본은 서양에서 들어온 조총으로 군대를 무장시키고, 침략을 위한 준비를 철저히 하였다. 그리고는 명을 정복하러 가는 데 길을 빌리자는 구실을 내세워 20여만 명의 군사를 출병시켰다. 이를 임진왜란이라고 한다.

1592년 4월, 왜군이 부산진과 동래성으로 침략해 오자, 정발과 송상현 등이 힘껏 싸웠으나 막지 못하고 성이 함락되고 말았다. 그 후, 왜군은 세 길로 나누어 북쪽으로 쳐들어왔다. 조선 정부는 충주에서 방어선을 치고 그들의 북상을 막으려 하였으나, 이 역시 실패하고 말았다. 왜군이 한양 근처에 육박하자 선조는 의주로 피란하였다. 왜군은 평양과 함경도 지방까지 한반도 전역을 그들의 손아귀에 넣으려고 하였다.

출처: 교육과학기술부(2011). **중학교 국사**. 국사편찬위원회·국정도서편찬위원회 (편저). 서울: 두산동아(주), p.147

임진왜란 이전의 조선 상황에 대해서는 다수의 역사교과서가 일본군 침입에 대한 조선의 준비소홀을 주로 다루고 있다. 양반 사회의 분열과 군역 제도의 문란, 국방력 약화를 주로 다루고 있다. 그리고 적은 수이지만 건국 이래 200년의 평화를 다룬 것도 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 14종의 역사교과서 중 5종이 사회와 봉당 등 양반 사회의 분열을 다루었고, 6종은 군역 제도의 문란을 다루었으며, 5종은 국방력 약화를 다루었다. 조선의 건국 이래 평화로운 시기를 보냈다고 표현한 교과서는 2종이었으나, 그것도 양반 사회의 분열 또는 군역 제도의 문란과 같이 다루고 있다. 따라서 내용 면으로는 절대 다수의 교과서에서 조선 사회가 분열되어 군역 제도가 문란해 있었기 때문에 임진왜란에 대한 준비가 없었다는 점을 강조하고 있다.

임진왜란 이전의 중국에 대한 서술을 한 역사교과서는 2종으로 북방 여진족이 힘을 키우고 있다는 것으로 명나라가 쇠락하고 있음을 간접적으로 서술하고 있다. 이에 반해 일본에 대해서는 매우 상세하게 다루고 있다. 일본에 관한 서술은 14종의 역사교과서 모두에 실려 있다. 13종의 역사교과서에서 도요토미 히데요시(豊臣秀吉)에 의한 일본 통일을 기술하고 있고, 9종의 역사교과서가 일본군이 조총으로 무장되어 있을 뿐만 아니라 잘 훈련되어 있었다고 기술하고 있다.

일본군의 조선 침략 이유에 대해서는 11종의 역사교과서가 일본 내부의 불평 세력의 관심을 외부에 돌리려고 했다는 것과 도요토미 히데요시의 중국 대륙 침략 야심을 들고 있다. 1종의 역사교과서는 일본 통일 이후 군인에게 나누어 줄 토지가 부족하였다는 점을 다루었고, 4종의 교과서는 지방세력의 강대함과 갈등을 이유로 들고 있다.

임진왜란 초기 전투상황에 대해서는 일방적인 일본군의 우세와 조선군의 패배를 기록하고 있다. 7종의 교과서는 일본군 참전자 수를 20여만 명으로 기록하고 있으며, 10종의 교과서는 부산진성과 동래성에서의 조선군의 패배, 6종의 교과서는 신립의 충주방어선 실패를 다루고 있고, 10종의 교과서는 일본군의 평양과 함경도 지방까지의 진출을 적시하고 있다.

한편, 조선정부의 역할에 대해서는 대부분의 역사교과서가 부정적 측면만을 묘사하고 있다. 14종의 모든 교과서가 일본군이 한양성에 육박하자 선조가 의주로 피난갔다고 기록하고 있고, 7종의 교과서는 명나라에 지원을 요청하였다고 하였고, 1종의 교과서만이 선조가 광해군을 세자로 봉하여 후일에 대비하였다고 적시하였다.

〈표 1〉 일본군의 침입에 관한 역사교과서 언급 내용

| 항목 | 내용 | 언급한 교과서 수 | 관련 교과서 |
|----------------|--------------------------------|-----------|--|
| 임란 이전 조선 상황 | - 건국 이래 평화 | 2종 | 4, 8, |
| | - 국방 대비 소홀 | 5종 | 3, 6, 7, 9, 12, |
| | - 양반 사회의 분열(사회와 붕당) | 5종 | 1, 2, 5, 7, 8, |
| | - 균역 제도의 문란 | 6종 | 1, 2, 4, 5, 7, 11, |
| 임란 이전 일본 상황 | - 도요토미 히데요시의 일본통일 | 13종 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, |
| | - 잘 훈련된 부대와 조총, 수적우세 | 9종 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, |
| | - 20여만 명 출병 | 7종 | 1, 2, 3, 6, 9, 11, 12, |
| 중국 상황 | - 여진족이 힘을 키움 | 2종 | 2, 7 |
| 일본군의 침입 이유 | - 일본 내부 불평 세력의 관심의 전가, 정치적 안정 | 11종 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 14, |
| | - 히데요시의 중국 대륙 침략 야심 | 10종 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 13, |
| | - 군인에 나누어 줄 토지 부족 | 1종 | 1 |
| | - 지방 세력의 강대/갈등 | 4종 | 1, 3, 5, 9, |
| 임란 초기 전투 결과 | - 부산진성, 동래성에서 조선군의 패배 및 관군의 도주 | 10종 | 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 11, 13, 14, |
| | - 신립의 충주 방어선 실패 | 6종 | 1, 2, 3, 4, 6, 10, |
| | - 일본군의 평양과 함경도 지방까지 진출 | 10종 | 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, |
| 조선정부의 역할 | - 일본군이 한양성 육박, 선조의 피란 | 14종 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, |
| | - 명에 지원 요청 | 7종 | 2, 4, 7, 9, 11, 12, 14, |
| | - 광해군 세자 책봉, 후일 대비 | 1종 | 4 |

주: 1. 관련 교과서는 ‘중학교 역사상’과 ‘고등학교 한국사임(이하 <표 4>까지 동일).

2. 중학교 역사상: 1. 조한욱 외(2013), 비상교육, 2. 이문기 외(2013), 두산동아, 3. 조승래 외(2013), 대교, 4. 주진오 외(2013), 천재교육, 5. 양호환 외(2013), 교학사, 6. 신영범 외(2013), 교학사, 7. 정재정 외(2013) 지학사, 8. 정선영 외(2013), 미래엔.

3. 고등학교 한국사: 9. 정재정 외(2013), 지학사, 10. 최준채 외(2013), 법문사, 11. 도면희 외(2013), 비상교육, 12. 이인석 외(2013), 삼화출판사, 13. 한철호 외(2013), 미래엔, 14. 주진오 외(2013), 천재교육.

2. 수군과 의병의 활약

14종의 모든 역사교과서는 조선 관군의 존재 자체를 무시하거나 부정적으로 표현하고 있다. 소항목의 제목을 조선군의 반격으로 표현하지 않고 수군과 의병의 활약으로 다루고 있다. 따라서 여기에서는 이순신과 수군, 그리고 의병의 역할을 집중 조명하고 있다. 국사편찬위원회가 저술한 중학교 국사 교과서의 수군과 의병의 활약에 대한 내용은 다음과 같다.

조선은 육전에서와는 달리 해전에서는 곳곳에서 왜군에 큰 타격을 입혔다. 이순신이 이끄는 수군이 옥포에서 첫 승리를 거두고, 이어서 거북선을 앞세워 사천, 당포, 한산도 앞 바다 등 여러 곳에서 승리를 거두었다.

조선은 수군의 활약으로 제해권을 장악하여, 왜군의 보급로를 차단하고, 전라도 곡창지대와 황해안을 지킬 수 있었다.

수군이 해전에서 승리한 것과 때를 같이 하여 전국 각지에서 의병이 일어나, 향토를 방어하고 조국을 구하려고 하였다. 향토 지리에 익숙한 의병은 그에 알맞은 전술과 전략을 개발하여 적은 병력으로도 적에게 큰 피해를 입혔다. 의병은 경상도에서 곽재우가 처음 일으킨 후 조현, 고경명, 정문부, 유정(사명대사) 등이 여러 지방에서 왜군과 싸웠다.

출처: 교육과학기술부(2011). **중학교 국사**. 국사편찬위원회·국정도서편찬위원회 (편저). 서울: 두산동아(주), p.148

<표 2>에 나타난 바와 같이 이순신과 수군에 대해서는 14종 모두의 역사교과서에서 옥포, 사천, 당포, 한산도 등 각종 해전에서의 승리를 다루었고, 8종의 교과서는 수군의 제해권 장악, 5종의 교과서는 수군의 보급로 차단, 7종의 교과서는 수군의 전라도 곡창지대와 황해안 사수, 2종의 교과서는 이순신의 전함 정비 및 수군 훈련 등 일본군 침입에 대비한 것을 기록하고 있다.

의병에 대해서는 13종의 역사교과서에서 의병이 조직되어 향토 방어를 하였음을 다루었다. 6종의 교과서에서 의병대장의 이름을 거론하고 있다. 가장 많이 거론된 의병대장의 이름은 곽재우이며, 그 다음으로는 정문부, 조현, 사명당, 고경명, 서산대사, 김천일의 순으로 나타났다. 4종의 교과서는 의병이 관군에 합류 또는 관군의 재정비와 의병과의 관계를 서술하고 있다. 조선 관군의 역할을 서술한 교과서는 단 1종으로, 그것도 진주성전투를 거론함으로써 관군의 역할을 간접적으로 시사하는데 그치고 있다. 특히 위에서 예로 든 교과서에서는 조선 관군의 역할에 대해 전혀

언급이 없어 조선 관군의 역할이 극단적으로 배제되어 있다.

〈표 2〉 조선군의 반격에 관한 역사교과서 언급 내용

| 항목 | 내용 | 언급한 교과서 수 | 관련 교과서 |
|---------|-------------------------------|-----------|--|
| 이순신과 수군 | - 전함 정비, 수군 훈련 등 침입에 대비 | 2종 | 2, 10, |
| | - 옥포, 사천, 당포, 한산도 해전 승리 | 14종 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, |
| | - 수군의 제해권 장악 | 8종 | 1, 2, 4, 6, 8, 10, 11, 14, |
| | - 수군의 보급로 차단 | 5종 | 5, 6, 8, 11, 12, |
| | - 수군의 전라도 곡창지대와 황해안 사수 | 7종 | 1, 2, 4, 5, 11, 12, 14, |
| 조선의병 | - 향토 방어 의병 조직 | 13종 | 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, |
| | - 곽재우, 고경명, 정문부, 유정 등 의병대장 언급 | 6종 | 1, 2, 3, 4, 6, 11 |
| | - 의병의 관군 합류, 관군의 재정비, | 4종 | 2, 11, 12, 14, |
| 조선관군 | - 존재 무시 또는 지속적 패전 | 2종 | 7, 10 |
| | - 정부의 항전 의지 | 1종 | 1 |

3. 왜란의 극복

14종의 모든 역사교과서는 임진왜란의 극복을 명군의 역할에 초점을 맞추고 있다. 다만 조선의 역할을 어떻게 다루고 있는냐만 다를 뿐이다. 또한 진주대첩이 일어난 시점을 명군 도착 이후로 잘못 기술하고 있는 교과서도 있다. 국사편찬위원회가 저술한 중학교 국사 교과서의 왜란의 극복에 대한 내용은 다음과 같다.

수군이 승리를 거두고 의병의 활동이 활발하게 전개될 무렵, 명의 원군까지 도착하여 조선은 왜군에 반격을 가하게 되었다. 이때 김시민은 진주에서, 권율은 해주산성에서 큰 승리를 거두었다. 이에 경상도 해안 지방으로 밀려났던 왜군은 전열을 가다듬기 위해 휴전을 제의하였다.

출처: 교육과학기술부(2011). **중학교 국사**. 국사편찬위원회·국정도서편찬위원회 (편저). 서울: 두산동아(주), p.148

〈표 3〉에 나타난 바와 같이 명군이 도착하기 전에 조선이 전투를 유리하게 이끌고 있었다는 점을 기술한 역사교과서가 3종인 반면, 명군의 도착으로 조선이 반격했다고 서술한 교과서는 10종이었다. 또한 명군 도착 이후 김시민의 진주대첩과 권율의 행주대첩이 있었다고 잘못 기술한 교과서가 7종이었으며, 명군 도착 후 행주대첩이 있었다고 서술하고 진주대첩을 언급하지 않은 교과서는 3종이다.

또한 11종의 역사교과서는 임진왜란에 대한 화의협상을 다루고 있다. 그런데 화의협상의 원인에 대한 분석을 달리하고 있다. 6종의 역사교과서는 일본군 패배로 인해 휴전을 제의했다고 기술하고 있고, 2종의 교과서는 일본군이 전열을 가다듬기 위해 휴전을 제의했다고 하고 있으며, 3종의 교과서는 경상도 해안에 밀려난 일본군이 명에 휴전을 제의했다고 서술하였다. 1종의 교과서는 조선이 휴전에 반대했다는 것을 기술하고 있다.

〈표 3〉 왜란의 극복에 관한 역사교과서 언급 내용

| 항목 | 내용 | 언급한 교과서 수 | 관련 교과서 |
|--------|-------------------------------|-----------|-----------------------------------|
| 명군 원군 | - 조선의 유리한 전투 이후 명군 도착 | 3종 | 5, 10, 11, |
| | - 명군의 도착으로 조선의 반격 | 10종 | 1, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, |
| 조선군 역할 | - 명군 도착 시 김시민의 진주대첩, 권율의 행주대첩 | 10종 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 14, |
| 화의협상 | - 일본군이 전열을 가다듬기 위해 휴전 제의 | 2종 | 3, 13 |
| | - 일본군 패배로 인한 휴전 제의 | 6종 | 1, 2, 4, 6, 10, 11, |
| | - 경상도 해안에 밀려난 일본군이 명에 휴전 제의 | 3종 | 5, 7, 8 |
| | - 조선의 휴전 반대 | 1종 | 8 |

4. 왜란의 결과

왜란의 결과를 다루고 있는 항목에서는 조선이 피해 상황에 대해 가장 많은 지면을 할애했고, 일본과 명의 영향, 전쟁 승리의 주체 등을 다루고 있다. 국사편찬위원회가 저술한 중학교 국사 교과서의 일본군의 침입에 대한 내용은 다음과 같다.

7년간의 전쟁은 조선의 승리로 끝났고, 일본의 침략 의도는 좌절되었다. 일본은 조선의 항복을 받지 못했고, 영토를 얻지도 못했다. 그렇지만 이 전쟁으로 가장 큰 피해를 본 것은 조선이었다. 전 국토가 황폐하여 경작지가 전쟁 전에 비해 3분의 1 이하로 줄고, 인구도 크게 줄었다. 전쟁 중에 수많은 사람들이 일본에 포로로 잡혀갔으며, 일부는 포르투갈 상인에 의해 유럽 등지에 노예로 팔려 가기도 하였다. 또, 전쟁 중에 노비 문서가 불태워지고 양반의 위신이 떨어져 신분제가 흔들리게 되었다.

문화재의 소실도 매우 커서 불국사, 사고 등이 불에 타 버렸고, 활자, 서적, 도자기, 그림 등 많은 문화재를 일본에 약탈당하였다. 임진왜란은 조선뿐만 아니라 일본과 중국에도 큰 타격을 주었다. 일본에서는 정권이 바뀌었고, 명도 전쟁으로 국력이 쇠약해져 결국 만주의 여진족에게 중국의 지배권을 내주게 되었다. 그러나 조선으로부터 여러 가지 문화재와 선진 문물이 일본에 전해져, 일본은 문화 발전을 이룰 수 있었다.

출처: 교육과학기술부(2011). **중학교 국사**. 국사편찬위원회·국정도서편찬위원회 (편저). 서울: 두산동아(주), p.149

우선 전쟁 승리의 주역이 조선이었다고 밝힌 역사교과서는 3종뿐이다. 1종은 조선이 승리했음을 밝히고 있고, 1종은 일본의 침략의도가 좌절됐다고 기술하였으며, 다른 1종은 위의 두 가지를 모두 서술하고 있다.

〈표 4〉 왜란의 결과에 관한 역사교과서 언급 내용

| 소분류 | 내용 | 언급한 교과서 수 | 관련 교과서 |
|--------|----------------|-----------|---|
| 전쟁의 승리 | - 조선의 승리 | 2종 | 1, 3, |
| | - 일본의 침략의도 좌절 | 2종 | 3, 12, |
| 조선 피해 | - 경작지의 황폐화 | 11종 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13 |
| | - 인구 감소, 인명 피해 | 13종 | 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, |

| 소분류 | 내용 | 인급한 교과서 수 | 관련 교과서 |
|---------|--|-----------|--|
| | - 조선인의 일본 포로화(도자기 기술자, 학자 등이 일본으로 끌려감) | 10종 | 1, 2, 3, 4, 7, 9, 10, 11, 12, 14, |
| | - 노비문서 소실, 양반 위신 추락, 국가 운영 문제, 국가재정 궁핍 | 10종 | 1, 2, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 |
| | - 불국사, 사고 등 소실 | 12종 | 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14 |
| | - 활자, 서적, 도자기, 그림 등 문화재 약탈 | 10종 | 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, |
| 일본의 영향 | - 도쿠가와 이에야스 정권의 교체 | 10종 | 1, 2, 3, 4, 7, 9, 11, 12, 13, 14, |
| | - 조선의 선진문물 전해져 일본 문화 발전 | 10종 | 1, 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, |
| 명의 영향 | - 국력의 쇠약으로 여진족에게 중국 지배권 이양 | 11종 | 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, |
| 각국 군사피해 | - 임진왜란 및 정유재란에서의 3국 병력 수 및 손실률 | 1종 | 5 |

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 14종의 모든 교과서는 조선의 피해를 상세하게 다루고 있다. 대부분의 교과서는 조선 경작지의 황폐화, 인구 감소, 불국사 및 사고 등 문화재 소실, 그리고 활자, 서적, 도자기, 그림 등의 문화재 약탈을 공통적으로 서술하고 있다.

다만, 조선인을 일본으로 납치해 간 사실에 대한 기술에 있어서는 차이가 있다. 1종의 교과서는 도자기 기술자 및 학자를 잡아갔다고 기술하였고, 3종의 교과서는 조선인들이 끌려갔거나 잡혀갔다고 기술하였다. 반면, 6종의 교과서는 조선인들이 일본의 포로로 잡혀갔다고 서술하고 있다. 또한 노비문서의 소실과 양반의 위신 추락에 관한 사항을 다룸에 있어서도 차이를 보였다. 6종의 교과서는 노비문서 등 각종 문서의 소실로 인해 국가재정 및 운영에 문제가 있었음을 기술한 반면, 4종의 교과서는 신분질서 및 국가 혼란에 초점을 맞추고 있다.

임진왜란의 명에 대한 영향으로는 11종의 역사교과서가 명의 국력 쇠약으로 인한 여진족의 중국 지배권 이양을 다루었으며, 일본에 대한 영향으로는 10종의 교과서가 도요토미 히데요시 정권이 도쿠가와 이에야스(德川家康) 정권으로의 교체를 기술

하였다. 그리고 10종의 교과서는 임진왜란 과정에서 조선의 선진문물이 일본에 전해져 일본의 문화가 발전했음을 서술하고 있다.

한편, 각국의 군사적 피해 현황을 다룬 역사교과서는 1종이 있다. 이 교과서에서는 조선과 명, 일본이 임진왜란과 정유재란에서 동원한 군대의 수와 손실 병력수를 각각 명기하였고, 병력손실률은 전체를 합산하고 있다. 그러나 각국의 참전 병력수와 병력손실률은 정확한 근거에 의해 산정되지 못하고 있다.

Ⅲ. 역사교과서의 오류와 진실

이 장에서는 한국 중·고등학교 역사교과서에 기술되어 있는 임진왜란에 대한 내용에 어떤 오류가 있고, 그 실상은 무엇인지를 논의하며 대안적인 역사기술의 예를 제시하고자 한다. 이에 대한 논의는 전 장에서 구분하고 있는 항목대로, 일본군의 침입, 수군과 의병의 활약, 왜란의 극복, 왜란의 결과 순으로 하였다.

1. 일본군의 침입

중·고등학교 역사교과서는 일본군의 침입 배경으로 조선의 양반 사회의 분열과 군역 제도의 문란, 그리고 국방력의 약화 등 임진왜란 이전의 조선 상황을 중요하게 다루고 있다. 양반 사회가 분열되었다는 것은 붕당정치가 발생하여 국론이 분열되었다는 것을 의미한다. 그러나 임진왜란이 발생한 1592년 무렵은 양반 사회가 분열되어 있다고 보기는 어려운 시절이다. 이 시절 동인과 서인이 있었지만 이들은 국정을 수행하는 데 있어서 자연스러운 의견의 차이가 있었다고 보는 것이 합리적이다.

조선 조정이 분열된 증거로 도요토미 히데요시를 만난 서인의 황윤길과 동인의 김성일이 서로 정반대의 의견을 내어 갈등했다는 것을 사례로 든다. 당시 조선 조정은 일본군이 침입할 것이라는 것은 확실하다고 보았으나, 다만 그 대비를 어떻게 할 것인가에 대해 의견의 차이가 있었다. 조정에서 대신들 간의 논의 끝에 선조는 일본이 침입할 것이라는 점을 명나라에 통보했고, 지방 수령들에게 일본군의 침입에 대비하여 성을 새로 쌓고 보수하라고 지시하였으며, 당시 최고의 무장이었던 이일과 신립을 지방에 보내 축성 및 군대훈련 상황 등 전반적인 전쟁준비를 점검하도록 하였다.

국정운영에 있어 중신들 간의 의견 차이는 건전한 국가발전에 도움이 된다. 임진왜란의 배경으로 조선 양반 사회의 분열을 기술하는 것은 사소한 것을 지나치게 과장한 것이다.¹⁾ 당시 조선 조정은 일본군이 침입해 올 것이라는 점에서는 국론이 일치되어 있었고 일본의 침략에 대비하였다. 다만, 20만 명이 넘는 대군이 일시에 침략하리라고 생각하지는 못한 것이다.

군역 제도의 문란에 대한 기술도 문제가 있다. 이 시대 조선은 200년 동안의 장기적 평화로 인해 군역 제도를 초기와 같이 엄격하게 시행하지는 않았다. 이 시기 조선은 명나라와의 관계를 돈독하게 유지하고 있었기 때문에 강력한 정규군을 유지할 필요가 없었다. 또한 조선은 국왕이 절대적인 독재권을 행사하는 국가가 아니고, 국왕과 신하, 백성이 권력을 나누어 가지고 있던 국가였다. 조선 초기와 같이 큰 규모의 상비군을 유지하는 것을 조정과 신하, 백성들이 모두 필요하다고 생각하지 않았고, 백성의 부담을 덜어주기 위해 군역 제도를 엄격하게 시행하지 않고 있었을 뿐이다. 또한 조정은 지역방위를 중심으로 한 진관체제에서 유사시 지방군을 한 곳에 모아 중앙군에 편입하여 전투를 벌이는 제송방략체제로 전환하여 전쟁에 대비하였다(김구진·이현숙, 1999: 100-102).

즉, 조선 양반 사회의 분열과 군역 제도의 문란 등 조선 조정의 내부 문제에 의해 국방력이 약화된 것을 임진왜란의 발생 원인으로 기술하는 것은 문제가 있다. 조선의 국방력이 약화된 이유를 굳이 찾으려 한다면 200년 동안의 장기적인 평화에 따라 사회 전반적으로 국방에 대한 관심이 줄었기 때문이라고 할 수 있다. 임진왜란이 일본 내부의 사정 및 침략 의도에서 발생한 것이지 조선 내부의 문제에 따라 전쟁이 발생한 것은 절대 아니다. 교과서 역사기술의 치명적인 문제점 중 하나는 임진왜란 발발의 원인을 조선의 국방력 약화로 돌리는 것이다.

도요토미 히데요시는 일본의 전투력을 과신하였고, 그의 본 목표는 조선과의 전쟁이 아니라 명과의 전쟁이었다(參謀本部編, 1924: 60).²⁾ 그는 조선이 일본의 침략

1) 이와 관련하여, 우리 역사를 날조하여 패배주의적 역사관을 심어준 ‘식민사관(植民史觀)’의 원조라고 할 수 있는 하야시 다이스케(林泰輔)가 1901년에 출간한 『朝鮮近世史』의 제6장 壬辰之亂 첫줄이 “선조초동인과 서인(西族으로 표현)의 논의(당쟁)가 시작되었다. 생각이 같은 사람끼리는 당을 만들고 생각이 다른 사람끼리는 서로를 쳤으며, 오랫동안 쉬지않고 계속되었다.”(宣祖之初 東人西族之論始 黨同伐異 久而不息)고 표현하고 있다(林泰輔(하야시 다이스케) 편, 1903; 66). 하야시 다이스케가 쓴 朝鮮近世史는 국립중앙도서관 홈페이지(<http://www.nl.go.kr>)에서 원문을 찾아볼 수 있다.

2) 1924년 일본군 합동참모본부가 임진왜란이 정당한 전쟁이었음을 전제로 출간한 『일본전사 조선역』의 기록을 살펴보다라, 1591년 8월 23일 토요토미 히데요시가 명(明)을 정토(征討)할 의지를 제후들에게

에 철저히 대비했더라도 침입하였을 것이다. 일본군이 침입한 이유는 우선 도요토미 히데요시의 공격성과 정복욕이고, 자신이 통제하기 어려운 지방 세력의 무력을 외부로 돌리기 위한 것이다. 조선 조정의 분열과 국방력 약화에 의해 일본군을 불러들인 것으로 기술하는 것은 조선 정부의 문제점을 부각하여 식민통치의 정당성을 부여하고, 일본의 침략성을 약화시키기 위해 의도된 것으로 볼 수 있다.

둘째, 도요토미 히데요시의 공적을 부풀리고, 그의 조선 침략 이유를 부정확하게 기술했다는 문제가 있다. 교과서에서는 그를 일본의 통일을 이룩한 사람으로 기술하고 있고, 중국 대륙으로 진출하기 위해 조선을 침략한 것으로 기술하고 있다. 그러나 도요토미 히데요시를 일본의 100년의 혼란을 직접 수습한 인물로 묘사하는 것은 주의가 필요하다. 일본역사에서 100년간의 전국시대를 마감하고 실제 통일 국가를 구축한 인물은 오다 노부나가(織田信長)이다. 주군이었던 오다 노부나가 부하의 배신으로 자결하자, 도요토미 히데요시는 주군의 세력을 손쉽게 장악하여 통일 과업을 ‘운 좋게’ 물려받은 인물이다. 따라서 오다 노부나가의 일본 통일을 위한 노력 등에 대한 설명 없이 도요토미 히데요시가 100년간에 걸친 전국시대의 혼란을 수습하여 일본열도를 통일한 인물로 묘사한 것은 정확하지 못하고 너무 과분한 평가이다. 오히려 그는 조선뿐만 아니라 중국과 인도까지 점령할 수 있다고 공언하는 등 세계정세와 전쟁수행 능력을 과신하는 등 합리적인 판단을 하지 못하는 과대망상증이 심한 사람이었다고 평가할 수 있다. 결국 도요토미 히데요시는 자신의 세력을 확장시키려는 야심을 가진 전국시대 수많은 인물 중의 하나이고, 일본인의 평화를 위해 전국시대를 마감시키고자 했던 유일한 인물은 아니었기 때문에 그를 일본의 전국통일의 주역으로 오해시킬 수 있는 서술에는 주의가 필요하다.

셋째, 일본군의 임진왜란 준비에 대한 서술에 문제가 있다. 일부 역사교과서에는 침략에 대비하기 위해 서양에서 들여온 조총으로 군대를 무장시킨 것으로 기술하고 있고, 20여만 명을 출병시켰다고 하고 있다. 일본은 조선을 침략하기 위해 조총으로 군대를 무장시킨 것은 아니다. 일본이 포르투갈에서 조총을 받아들인 것은 전국시대 중이었고, 조총을 받아들여 전투에 활용한 사람은 오다 노부나가였다. 그는 기마병 중심의 부대를 운용하고 있던 일본 최대의 영주인 다케다 가쓰요리(武田勝頼)의 부대를 나가시노(長篠) 전투에서 조총으로 무장된 보병 중심의 신개념 작전으로 물리

발표하였고, 조선을 경유하여 직접 명으로 진격할 것임을 밝히고 있다(參謀本部編, 1924; 60).

치고 일본의 통일 기반을 완성하였다.³⁾ 일본은 이미 그 어떤 전쟁준비도 되어 있었고, 임진왜란이 발생한 것은 일본이 우선 조선을 침략하기로 결정하였기 때문이다. 그런데 일본이 전쟁준비를 하였다든 것은 상대적으로 조선은 전쟁준비를 하지 않았음을 강조하는 것으로 오해될 가능성이 있어 주의가 필요하다.

또한 침략을 위해 출병한 일본군 병력이 20여만 명으로 기술되어 있는 것은 구체적이지 못하다. 일본군참모본부가 1924년 출간한 일본전사에 따르면, 임진왜란을 위해 준비한 일본군 병력수는 28만 6,840명이고(參謀本部編, 1924: 65-73), 이 중 1592년 4월 1차로 조선에 파병된 병력수는 16만 3,200명이며(參謀本部編, 1924:75-82), 이후 추가로 파병된 병력수는 최소 5만 6,474명이다. 즉 임진왜란 시 조선에 파병된 일본군수는 최소 22만 명이다. 그러나 다수의 역사교과서는 이러한 일본군 병력수를 언급하지 않고 있고, 일본군 병력수를 언급한 교과서에는 22만여 명 또는 19만 7,000명(양호환 외, 2013)으로 기록되어 있다.

넷째, 임진왜란 초기 전투에서 조선군의 전투 패배, 그리고 일본군의 활약상에 초점을 맞추어 기술한 것이 문제이다. 교과서에서는 조선 측에 대해서는 부산성전투와 동래성전투, 충주 탄금대전투의 패배, 선조의 의주 피난 등 부정적인 측면만을 언급한 반면, 일본 측에 대해서는 평양과 함경도 지방까지의 진출이라는 긍정적 측면을 기술하고 있다. 이것만으로 본다면 조선의 패배와 일본의 승리가 분명하다.

그러나 역사적 사실을 이해하기 위해서는 임진왜란 초기 전투에서 조선군이 왜 패배할 수 밖에 없었는지에 대한 설명이 필요하다. 세계 어느 나라에 벌어진 전투에 있어서 예상치 않은 다수 병력에 의해 외침을 당하여 초기 전투에서 패배하지 않은 국가는 없다. 부산성에서 정발은 800명의 관군을 이끌고 신무기인 조총으로 무장된 1만 8,700명의 일본군을 맞아 4시간 동안 혈전을 벌이다 대부분 전사했다. 또한 동래성에서 송상현은 결국 부산성이 함락될 것임을 알면서도 “싸워 죽기는 쉬우나 길을 비키기는 어렵다(死易 假道難).”고 하면서 1,000여 명의 적은 병력으로 모두 전사할 때까지 싸웠다(이궁익, 1966: 임진상).

충주 탄금대전투에서도 2,000명 규모의 기마병을 운영하여 여진족을 연파했던 신립이 8,000명의 조선중앙군 기마부대와 1만 2,000명의 급조된 농민군을 이끌고 배

3) 오다 노부나가는 3,000정의 조총을 준비한 다음, 조총 부대를 3열 횡대로 포진시켜 차례대로 조준 사격하는 새로운 전술을 사용해 다케다의 기마군단을 전멸시켰다. 이 전투 이야기는 일본의 유명한 영화감독인 구로사와 아키라(黒澤明)가 제작한 영화인 ‘카게무사(影武者)’의 소재가 되기도 했다.

수진을 쳤으나(유성룡, 2010: 36), 기마전에 대한 전략을 알고 있었던 고니시 유키나가(小西行長)의 일본군에게 패배하였다. 그러나 일본군에 종군(從軍)했던 포르투갈인 프로이스는 탄금대에서 조선군 전 병력은 대부분 전사할 때까지 용감하게 싸웠다고 기록하고 있다.⁴⁾ 평생 전투로 단련된 압도적인 병력과 우수한 무기로 준비된 일본군이 전투경험이 없는 조선군을 이긴 것은 당연하다. 이렇게 당연한 역사적 사실을 강조할 이유는 없다. 반면, 지는 것이 당연한 전투에서 모두 죽을 줄 알면서도, 끝까지 전투에 임한 역사적 사실은 더 가치가 있다. 역사적 가치가 있는 사실이 기록되지 않고, 역사적 가치가 없는 사실만이 기록되어서는 안 된다.

선조의 의주 피난에 대한 기술은 더 큰 문제가 있다. 역사교과서에는 “왜군이 한양 근처에 육박하자 선조는 의주로 피란하였다.”고 적혀있다. 이에 대해 대다수의 국민들은 선조는 자신만이 살겠다고 백성을 버리고 피난을 갔다는 식의 인식을 하고 있는 형편이다. 그러나 이에 대해서는 좀 더 세밀한 이해가 필요하다. 개전초 선조는 신립에게 중외(中外)⁵⁾의 정병을 모두 동원하고 자문감(紫門監)의 군기(軍器)를 있는 대로 사용하라고 명하였다.⁶⁾ 충주 탄금대전투 이후 한양성을 지킬 수 있는 군대가 거의 남아있지 않았다. 따라서 선조는 중앙의 모든 병력을 동원하여 일본군의 침략을 막으려고 노력하였으나, 크게 신뢰하였던 신립과 이일이 패전하였다는 소식을 듣자 피난을 떠날 수밖에 없었다. 만일 선조가 국가보다 자신의 안위를 먼저 생각한 국왕이라면 ‘중외의 정병을 모두 동원’하고 모든 무기를 다 사용하라고 하지는 않았을 것이다. 선조가 군대도 없는 한양성에 남아 있다가 일본군의 포로라도 되는 날에는 조선 백성은 일본군에 항거하지 못하고, 조선은 완전히 없어지게 되기 때문에 난을 피할 수밖에 없었다.

이후 의주로 몽진(蒙塵)을 떠났던 선조는 요동으로까지 피난을 가야겠다고 공언한 바 있다. 이는 당시 신하들이 지적했듯이 수많은 신민을 버리는 ‘필부(匹夫)의 행동’으로 비춰질 수도 있을 것이다. 그러나 선조는 국가의 부흥을 위해 바닷길로 충청·

4) 프로이스(2008)에 따르면 “조선병사들은 매우 용감하고 대담했으며, 심지어 생포된 조선병사는 일본군이 살려주겠다고 하자 자신의 목이 가라앉고 머리를 자르라고 하였다.”고 증언했다(프로이스, 2008:67).

5) 중외는 나라안팎의 의미이다.

6) “신립(申砮)을 삼도 순변사(三道巡邊使)에 제수하였다. 상이 친림하여 전송하면서 보검(寶劍)한 자루를 하사하고 이르기를, “이일(李鎰) 이하 그 누구든지 명을 듣지 않는 자는 경이 모두 처단하라. 중외(中外)의 정병을 모두 동원하고 자문감(紫門監)의 군기(軍器)를 있는 대로 사용하라.” 하였다. 도성 사람들이 모두 저자를 파하고 나와서 구경하였다.”(『선조실록』, 제26권 선조25년(임진) 4월 17일자 기사, 「신립을 삼도 순변사에 제수하다」)

전라도 방향으로 남행하고자 한 바 있다.⁷⁾ 이러한 점에서 국왕의 파천(播遷)을 단순히 국왕 개인의 안위를 위한 것이라고 이해하는 것은 온당하지 못하다고 판단된다. 선조가 일본군의 압박에 의해 피난하였다는 기술은 조선의 국가성 및 통치력 부재를 강조하기 위한 고도의 전략적 음해라고 볼 수도 있다.

피난을 떠난 선조는 국가를 지키기 위해 왕세자인 광해군과 분조(分朝)하였다.⁸⁾ 이것은 선조가 사망하는 경우 왕세자가 국가를 지휘하게 하기 위해서라고 해석할 수도 있다. 실제로 선조는 후방에서 모든 전쟁 상황을 지휘하고 있었다. 각지에 초유사를 파견하여 백성들로 하여금 일본군에 항거하게 하였고, 공을 세운 장수에게 벼슬을 올려주었으며, 의병 대장에게는 관직을 수여하여 관군에 편입시켰고, 전투가 벌어지는 곳에 지원군을 파견하게 하였다. 선조가 후방에서 전쟁을 지휘하지 않았더라면 조선 백성의 단결력은 반감되었을 것이고, 임진왜란을 극복하기 위해서 더 큰 희생이 따랐을 것이다. 따라서 선조가 백성을 버리고 자신만 살겠다고 의주로 피난을 갔다는 것으로 인식시킬 수 있는 기술은 유의할 필요가 있다. 선조가 단순히 피난을 떠났다는 것은 조선이 백성을 위한 국가가 아닌 통치력 부재의 국가로 연결되기 때문이다.

일본군이 평양과 함경도 지방을 모두 장악했다는 기술도 문제가 있다. 이러한 역사 기술은 마치 조선 전역이 일본군 수중에 있었던 것으로 오해할 여지를 남긴다. 일본군이 평양을 함락시켰고, 함경도 지방의 주요 도시를 점령한 것은 사실이다. 그러나 일본군이 경상도에서 충청도를 거쳐 한양성을 점령한 후, 일부는 강원도를 거쳐 함경도로 향하고, 일부는 황해도로 거쳐 평양까지 진출하는 과정에서 거점 도시는 점령하였지만 거쳐간 곳 모두를 점령한 것은 아니었다. 일본군은 거점 도시를 점령하고 거점 도시를 잇는 축선상에 8~10km 정도의 일정한 거리를 두고 방책을 쌓았다.⁹⁾ 조선군의 기습을 방어하기 위한 것이다. 즉 일본군은 평양과 함경도까지 진

7) 『선조실록』, 권27, 25년(1592 임진), 6월 26일(갑인) 4번째기사, 「윤두수가 바닷길로 남행하기를 청하자 대신들과 논의하다」.

8) “세자에게 종묘 사직을 받들고 분조(分朝)하도록 명하였다.”(선조수정실록, 「세자에게 종묘 사직을 받들고 분조하도록 명하다」, 제26권 선조25년(임진) 6월 1일자 기사), “.....왕위를 물려줄 계획이 오래 전에 결정되었으니 이제 군사를 총괄하는 명을 상고할 때이다. 이에 혼으로 하여금 임시로 국사(國事)를 섭리(攝理)하게 하여 모든 관작(官爵)의 임명과 상벌(賞罰) 등의 일은 편의에 따라 스스로 결단하도록 하노라. (이하 생략)”(『선조수정실록』, 제26권 선조25년(임진) 6월 1일자 기사, 「세자가 영변부에 머물며 분조라는 상의 하교를 받다」)

9) “일본군은 부산성에서 한양성까지의 진로에 8레구아(12km)에서 10레구아(16km)까지의 거리마다 성을

출하였지만 실질적으로 거쳐간 전 지역을 실질적으로 점령하여 통치한 것은 전혀 아니다.

도요토미 히데요시는 조선 8도를 점령하기 위해 일본군 부대를 배치하고, 이들 부대에 명나라 침공을 위해 조선의 각 지역에서 병력과 병량을 차출하라고 지시하였다(參謀本部編, 1924: 65-73). 그러나 조선 백성은 이들 부대의 명령을 듣지 않았다. 뿐만 아니라 조선 백성은 점령자인 일본군에게 철저히 저항하였다. 일본군은 소수의 병력만으로는 거점 지역 밖으로 진출하지 못했고, 병참과 병력을 차출하지도 못했다.

일본군이 평양성과 함경도까지 진출하기 이전부터 일본군은 조선 8도 전역과 해상에서 조선군과 의병의 공격을 받고 있었다. 일본군이 평양에 진출하기 전에 이미 이순신이 지휘하는 조선 수군은 경상도 앞바다에서 1차 출동으로 옥포해전을 비롯한 3차례 해전에서 그리고 2차 출동으로 사천해전을 비롯한 5차례 해전에서 승리하였다. 경상도 지역에서는 함안군수 유승인(후에 경상좌병사에 임명)이 기병 1,000기를 이끌고 진해, 고성, 사천 등의 남해 해안도시를 수복하였고, 진주목사 김시민은 경상도 전역에서 전투를 벌여 연전연승하고 있었다(지승중, 2010; 박성식, 1992). 또한 곽재우¹⁰⁾와 김면¹¹⁾, 정인홍의 의병부대는 일본군의 진출과 보급로를 차단하였다(김강식, 2001: 165-200). 웅치와 이치를 넘어 전주를 점령한 후 전라도를 점령하고자 한 일본군 6번대는 웅치와 이치에서 권율이 이끄는 관군과 격전을 치렀고, 고경명 의병부대로부터 일본군의 거점인 금산성 공격을 받고는 전주성까지 진격했다가 다시 금산성으로 퇴각하였다. 또한 전라도를 점령하기 위해 경상도로 돌아 진

축조하고 병력을 주둔시켰다. 이 진로에 축조한 성은 18개에 이른다. 이런 식으로 하루거리마다 성을 축조했다. 그런데 이의 지역은 모두 조선인들이 차지하고 있었고 이들은 여러 지역을 몰려다니며 일본군을 공격하며 노략질을 했다. 그래서 부산포에서 한성까지의 여정에는 최하 300명 이상의 병력으로 이동해야만 했고, 한양에서 평양까지는 최하 500명 이상의 병력으로 이동해야만 했다.”(루이스 프로이스, 2008: 91-92)

- 10) “재우(再祐)는 4월 24일에 의병을 일으켜 왜적들을 토벌하였다. 김천일(金千鎰) 등이 뒤에 비록 창의사(倡義使)로 이름하였지만 가장 먼저 의병을 일으킨 사람은 실제로는 재우이며 왜적들이 감히 정암진(鼎巖津)을 건너 호남(湖南)으로 가지 못하게 한 것도 바로 재우의 공이다.”(『선조실록』 권27, 25년 6월 28일(병진) 4번째기사, 「경상우도 초유사 김성일이 의병이 일어난 일과 경상도 지역의 전투 상황을 보고하다」)
- 11) “김면은 무장 김세문의 아들이다. 적을 거창 우척현에서 막아 여러 번 패퇴시켰다.”(유성룡, 『징비록』, 두산동아, 2010, 90쪽.) “왜병이 지례(知禮)에서 거창(居昌)에 침범하자, 의병장 김면(金沔)이 격퇴시켰다.”(『선조수정실록』 26권, 25년(1592년) 7월 1일 (무오) 6번째기사, 「왜병이 거창을 침범하자 의병장 김면이 격퇴시키다」)

격하던 일본군은 경상우도의 관군과 의병부대의 공격을 받고는 퇴각하였다. 일본군은 임진왜란 초기에 전라도뿐만 아니라 낙동강 서쪽 지역, 즉 경상우도를 장악하지 못하였고, 제2차 진주성전투 이후 잠시 남원까지 진출을 시도하였다가 바로 부산지역으로 퇴각한 바 있었다.

이로 인해 일본군은 임진왜란 개전 7개월이 지나자 후퇴를 논의하기 위해 한양에서 지휘관 회의를 개최할 수밖에 없었다. 그러므로 임진왜란 초기 일본군이 일방적으로 승리를 거둔 것으로 기술된 교과서는 수정이 필요하다. 임진왜란 초기부터 국란을 극복하기 위해 힘쓴 역사적 사실을 기록하지 않고는 임진왜란 전개과정에 대한 실제적인 이해를 도모하기 어렵다.

이에 따라 역사교과서의 임진왜란의 배경 및 일본군의 침입에 대한 부분은 개정, 기술되어야 할 것이다. 개정되어야 할 일본군의 침입에 관한 서술을 예시하면 다음과 같다.

조선은 1392년 건국된 이후 임진왜란까지 200년 이상의 평화를 구가하고 있었다. 반면, 일본에서는 1467년 오닌의 난(應仁-亂) 이후 중앙정부가 무력해지자 지방영주 간에 서로 세력을 넓히려는 전국시대에 돌입하여 100년이 넘는 전쟁을 겪었다. 1575년 오다 노부나가 일본인의 통일을 이루기 전 부하의 배신으로 사망하자 오다 노부나가의 가신이었던 도요토미 히데요시가 통일과업을 완수하였다. 도요토미는 통일 이후 무사계급이 직업을 잃어 정국을 불안정하게 만들 것을 피하고, 무사의 전투력을 이용하여 자신의 대륙 진출 야욕을 펴기 위해 조선을 침략하고자 하였다.

일본은 전국시대에 이미 서양에서 조총을 들여왔고, 무사들을 양성해 온 터라 침략 준비를 특별히 할 필요가 없었다. 도요토미는 명나라와 인도까지 점령할 계획을 세웠고, 우선 명을 정복하려 가는 데 길을 빌리자는 구실을 내세워 28여만 명의 군사를 출병시켰다. 이를 임진왜란이라고 한다.

1592년 4월, 일본군이 부산진과 동래성으로 침략해 왔고, 정발과 송상현 등이 적은 수의 병력으로 적의 대군을 맞아 힘껏 싸웠으나 결국 모두 전사하였다. 조선 정부는 모든 왕을 호위할 무사를 포함한 모든 중앙군을 신립에게 보내 충주에서 방어선을 치고 일본군의 북상을 막으려 했으나 실패하였다. 선조는 전열을 가다듬기 위해 의주로 피란하여 전쟁을 지휘하였다. 일본군은 조선 전역을 손아귀에 넣으려고 하였고, 평양까지 진출하였다.

2. 수군과 의병의 활약

수군과 의병의 활약으로 제목을 단 이 항은 근본적으로 문제가 있다. 특히 육군은 패배한 반면 해전에서 승리를 거두었다는 식의 표현은 조선군이 육지에서 연전연패 했음을 강조하는 것이고, 그나마 육지에서 의병이 활약했다는 것은 조선 관군 및 조선 정부에 대해 근본적으로 부정적인 시각을 담고 있는 것이다.

임진왜란 시 수군과 의병이 많은 활약을 한 것은 사실이다. 그러나 임진왜란 중 각종 전투에서 조선 육군(관군)의 활약이 없었다면 임진왜란을 극복할 수 없었다고 봐야 한다. 실제로 조선 육군은 수군이나 의병보다 큰 활약을 펼쳤다. 육군의 대부분을 차지하는 조선 관군은 임진왜란 초기 2개월간은 일본군의 기습으로 각종 전투에서 패배하기는 하였지만, 그 후에는 전열을 가다듬어 일본군을 공격하였다. 앞에서 언급한 바와 같이 경상도에서 초기부터 경상우도를 지켜낸 부대는 함안군수 유승인과 김시민 등이 지휘한 관군이고, 전라도를 침범하려는 일본군을 맞아 응치와 이치에서 전투를 벌인 부대는 권율이 지휘한 관군이었으며, 1차 평양성전투에서 패배한 후 평양성을 수복하기 위해 수적 열세에도 불구하고 두 차례나 일본군을 공격한 부대는 평양 인근 고을의 관군이었다(김구진·이현숙, 1999: 100~102).¹²⁾ 창원전투, 진주대첩, 독성산성전투, 행주대첩으로 일본군을 격파한 부대 역시 조선 관군이다. 이로써 조선 관군은 전라도 곡창지대만을 지켜낸 것이 아니라 경상우도도 지켜냈다. 조선 관군의 활약을 부정하고 수군과 의병의 역할만을 기술하는 것은 조선이 국가다운 국가가 아니었음을 강조하는 ‘불순한’ 의도를 내포하고 있다. 이것은 당시 조선 조정은 무능하였고, 조선군은 초기 일본군에 의해 모두 격멸된 것으로 보일 수 있다.

전라도 곡창지대를 지킨 것이 이순신이 이끄는 수군의 활약이 큰 기여를 한 것은 분명한 사실이나, 육군의 분전 없이 수군의 활약만으로 내륙이 지켜질 수는 없다. 만일 우리 역사를 객관적으로 바라보려는 외국인에게 이와 같이 설명을 할 경우, 이

12) 김구진·이현숙(1999)은 임진왜란 때에 의병(義兵)이 성공할 수 있었던 배경으로 다음과 같은 제승방략체제에 의한 군사동원시스템에 기인한다고 주장한다. 즉 첫째, 당시 농민들이 토착 군사로서 《제승방략》체제에서 군무(軍務)를 익숙히 알고 있었고, 둘째, 《제승방략》의 수비책에 의하여 험준한 산악과 강을 지형(地形) 지물(地物)로서 철저하게 이용하였으며, 셋째, 비록 대장(大將)과 부장(部將)이 없더라도 의병장(義兵將)이 대신하여 《제승방략》의 〈분군(分軍)〉법에 따라서 지방의 농군들을 군사 편제로 쉽게 조직화할 수 있었다는 점이다.”

를 납득시킬 수 있을까? 임진왜란 시 수군의 활약만을 강조하는 것은 전라도와 경상우도에서 있었던 수많은 육지 전투의 승리를 희석시킬 뿐만 아니라 우리 역사의 객관성이 떨어지게 하려는 의도마저 느끼게 한다.

수군에 의해 전라도와 황해안이 지켜졌다는 내용의 기술은 수군의 전과마저 폄하하고 있는 것이다. 조선수군은 황해뿐만 아니라 남해를 포함한 조선 전체 제해권을 장악했다. 이로써 일본군의 해안 보급로를 차단했을 뿐만 아니라 남해와 서해를 통해 평양으로 병력을 보내 명나라 침략을 계획한 도요토미 히데요시의 근본적인 임진왜란 계획을 무산시켰다. 이순신이 이끄는 조선수군의 전투승리로 의한 제해권 장악으로 일본군은 전반적인 전쟁계획에 차질이 발생한 것이다. 더욱이 조선 수군 역시 조선의 ‘관군’이다.

의병의 활약을 강조하는 것도 국가로서의 조선을 부정하는 격이 된다. 그리고 의병의 인적 구성 역시 관군과 크게 다르지 않다. 조선은 병농일치(兵農一致)의 국가로 조선 백성을 모두 관군으로 볼 수 있다. 또한 의병장은 대부분 전직 관료였다. 경상도에서 의병을 일으킨 곽재우, 김면, 정인홍, 전라도의 의병대장 고경명, 김천일, 최경희, 임계영 등도 모두 벼슬에서 물러난 전직 관료였다. 충청도에서 의병을 일으킨 조현 역시 보은현감을 지낸 바 있고, 함경도에서 북관대첩을 주도한 정문부도 함경도 북평사를 지낸 문관이다. 또한 조선 조정은 이들에게 공식 벼슬을 주어 관군으로 편입하였고, 관군으로 편입된 의병장들은 주변의 관군과 연합군을 만들어 전투를 벌였다(유성룡, 2010: 87-92).

의병의 역할을 향토방위에 국한시킨 것도 문제가 있다. 임진왜란 당시 의병은 자기 지역을 떠나 전투를 치른 경우가 더 많을 뿐만 아니라, 다른 지역 의병 및 조선 관군과 연합하여 전투를 치렀다. 실제로 전라도에서 의병을 일으킨 고경명은 충청도 금산에 주둔하고 있던 일본군을 공격하다 전사했다. 전라도 나주에서 의병을 일으킨 김천일은 평양성을 향하다가 경기도에서 전투를 치렀고, 2차 진주성전투에서 전투를 지휘하다 전사했다. 전라도 능주(현 화순군)에서 의병을 일으킨 최경희가 주로 전투를 벌인 지역은 경상우도 전역이었다. 그는 1차 진주성전투에서는 진주성 외곽에서 진주관군을 응원하였으며, 2차 진주성전투에서는 김천일과 함께 싸우다 전사했다(유성룡, 2010: 89).

보성에서 의병을 일으킨 임계영의 주 전투지역은 경상우도였다. 충청도 옥천에서 의병을 일으킨 조현은 청주를 수복한 후 금산에 주둔하고 있던 일본군을 공격하다

전사했다. 정문부는 함경도 전역을 누볐고(유성룡, 2010: 92), 곽재우, 김면, 정인홍 등의 경상도 의병대장 역시 경상우도 전역에서 전투를 벌였다. 특히 1차 진주성 전투에서 김시민의 진주관군은 진주성 내에서 전투를 벌일 때 전라도 의병들이 진주 외곽에서 응원하였으며, 2차 진주성 전투에서는 진주관군뿐만 아니라 경상도, 전라도, 충청도 의병이 연합하여 9일 동안 일본군 9만 3,000명과 혈전을 벌이다 전원 옥쇄(玉碎)했다(박희봉·장경석, 2013).

역사교과서에 기술되어 있는 기록은 사실과 다르다. 수군과 의병이 임진왜란 극복에 큰 힘이 된 것은 사실이지만, 수군과 의병만으로는 국란이 극복될 수 없었다. 국란을 극복한 것은 선조를 중심으로 한 조선 조정과 조선군과 의병에 나선 조선 백성이 협력한 산물이다. 조선은 엄연히 국가체제를 갖추고 있던 독립 국가였으며 임진왜란 기간 동안 조선의 국가체제는 여전히 가동되고 있었다.

따라서 역사교과서의 수군의 역할 부문은 조선군 및 의병의 반격으로 개정, 기술되어야 할 것이다. 개정되어야 할 조선군 및 의병의 반격에 관한 서술을 예시하면 다음과 같다.

왜란이 발생한지 2개월이 경과하자 조선군은 전역을 가다듬어 각지에서 일본군에 반격을 가하였다. 일본군의 침략을 먼저 받은 경상도에서 유송인, 김시민, 곽재우 부대가 낙동강 서쪽으로 진출하는 일본군을 차단했고, 전라도로 진출하려는 일본군을 권율 부대가 웅치와 이치에서 막아 싸우고 고경명 부대가 일본군의 거점을 공격함으로써 막았다. 이순신이 이끄는 수군은 옥포에서 첫 승리를 거두고, 이어서 거북선을 앞세워 사천, 당포, 한산도 앞 바다 등 여러 곳에서 승리를 거두었다.

조선은 수군의 활약으로 제해권을 장악하고, 육군과 의병은 부산에서 한양으로 이어지는 일본군의 보급로를 차단하여 일본군의 전투력을 약화시켰다. 또한 전국적으로 군대가 재정비되고 전직 관료를 중심으로 의병이 일어나 일본군을 공격했다. 의병은 경상도에서 곽재우가 처음 일으킨 후 고경명, 조헌, 김천일, 최경희, 임계영, 김면, 정인홍, 정문부, 유정(사명대사) 등이 여러 지방에서 일본군과 싸웠다.

3. 왜란의 극복

왜란의 극복을 기술한 교과서 내용은 더 큰 문제가 있다. 전반적으로 역사교과서는 명군에 의해 왜란이 극복되었다는 내용이다. 일부 교과서에서 명군이 도착하기 전 조선이 유리하게 전투를 이끌어 갔다고 기술하고 있기도 하지만, 결국 명의 원군에 의해 반격을 가한 것으로 기술하고 있다. 조선이란 독립 국가를 근본적으로 부정하고 조선의 종속성을 강조하는 반면, 명군을 임진왜란 극복의 주인공으로 내세우고 있다.

조선군은 1592년 4월 임진왜란이 발발한 후 6월 평양성 함락까지는 고전하였으나, 이후부터는 전국적으로 활발하게 일본군에 대해 적극적으로 공세를 취하였고, 1592년 10월 진주대첩 승전 이후부터는 조선군도 다수의 전투에서 승리하는 등 전열을 정비해 가고 있었다. 명군은 조선군이 일본군에 대한 승기를 잡은 이후인 1592년 12월부터 본격적으로 참전하였다(유성룡, 2010: 94-96).¹³⁾ 또한 명군은 4차 평양성전투에서 조선군과 함께 승리를 하였지만,¹⁴⁾ 곧 이어진 벽제관전투에서 일본군에 패배한 이후 임진왜란이 종료될 때까지 변변한 전투에 나서지 않았고, 일본군의 화의협상을 받아들였다. 일본군은 조선군의 공세에 버텨낼 수 없었기에 명군과 화의를 시도한 것이고, 명군은 일본군을 제압할 수 없고 일본군과 지속적인 전투를 벌이기에는 자국 군사의 인명피해를 두려워했기에 화의에 응한 것이다. 한마디로 명군은 임진왜란 승리의 주인공이 될 수 없다.

시기적으로 1592년 10월 진주대첩 전후에 심각한 타격을 받은 일본군은 보급로가 끊어져 일본군 지휘부가 한양성에서 후퇴를 논의하기 시작한 사실과 1593년 1월 명군이 평양에 도착한 사실을 교묘하게 뒤집어 놓고 있다. 예를 들어, 명군이 도착한

13) 1592년 6월 18일 요동 유격 사유와 원임 참장(原任參將) 곽몽징(郭夢徵)이 기병 1천을 거느리고 의주로 뚫힌 선조를 배알(拜謁)하였다(『선조실록』, 권27, 25년(1592년) 6월 18일(병오) 4번째기사, 「중국 군대가 도착하자 임관관에서 맞이하다」). 이때 입국한 군사는 군대의 기율이 엄하지 못하여 백성들에게 피해를 주었다는 기록이 있다(『선조실록』, 권27, 25년(1592년) 6월 20일(무신) 4번째기사, 「조도서 홍세공이 뒤에 온 중국 군대의 기율이 엄하지 않다고 보고하다」). 이후 7월 17일 조명 연합군이 제1차 평양성 전투를 치렀으나, 일본군의 계략에 빠져 패전하였다. 유성룡의 징비록에 따르면, 임진왜란 전투에 본격적으로 입한 병력은 1592년 12월에서야 입국하였으며, 이때 병력수는 명나라 병부 우시랑 송응창을 경략으로 4만여 명이였다.

14) 1593년 1월 9일에 있었던 4차 평양성 전투에서 평양성을 수복하였다. “오시(午時, 낮 11시~오후 1시)에 평양에서 승리했다는 소식이 이르렀다”(『선조실록』, 권34, 26년(1593년) 1월 9일(갑자) 1번째기사, 「평양에서 승리했다는 소식이 전해지다」)

이후 진주대첩이 있었던 것이 아니라 명군이 도착하기 이전에 조선군은 진주대첩의 승전이 있었고, 명군이 도착하기 이전에 이미 각 지역에서 일본군을 압박하고 있었다. 이런 까닭에 조명연합군의 평양성 수복을 계기로 일본군은 평안도에 주둔하고 있던 부대뿐만 아니라 함경도, 황해도, 강원도 등에 주둔하고 있던 전체 병력이 한양성으로 후퇴할 수밖에 없었다. 특히 벽제관전투에서 일본군이 명군을 패퇴시켰음에도 불구하고 일본군은 이후 한양성을 버리고 부산까지 후퇴한 것이다.

한편, 일본군이 휴전을 제의한 이유에 대한 기술에도 문제가 있다. 교과서에는 ‘일본군이 전열을 가다듬기 위해’ 또는 ‘패배에 의해’ 휴전을 제의한 것으로 되어 있다. 일본군이 누구에게 휴전을 제의하였는지가 명확하지 않다. 휴전을 위한 강화(講和) 회담은 명군이 조선에 도착한 이후 지속적으로 명군과 일본군 양측이 동시에 제기하였다. 조선은 휴전을 제의하지도 응낙하지도 않았다. 최초의 휴전 제의는 1592년 6월 명나라 조승훈 등이 3,000명의 명군을 이끌고 조선에 도착할 때부터 당시 평양에 주둔하고 있던 고시니 유키나가와 시작됐다.¹⁵⁾ 실질적으로는 명군이 벽제관전투에서 일본군에 참패를 당한 후에 명군과 일본군은 휴전을 논의하였다. 일본군은 명군에게 벽제관전투에서 승리하였음에도 불구하고 휴전을 제의하였다. 일본군은 명군이 아니라 조선군의 지속적인 공격을 견디지 못하였기 때문에 명군과 휴전을 논의한 것이다. 특히 일본군은 1593년 6월 총병력을 동원하여 진주성에서 9일 동안 25회의 격전을 치른 끝에 진주성을 함락하였음에도 불구하고(박희봉·장경석, 2013), 부산지역으로 후퇴한 후 화의협상에 총력을 기울였다. 진주성을 함락하였지만 조선군과의 지속적인 전투로 인해 전투력을 상실하여 퇴각의 명분을 명군과의 휴전에서 찾은 것이다. 즉 일본군은 ‘전열을 가다듬기 위해’ 휴전을 제의한 것이 아니라 ‘전투력을 상실하여’ 휴전을 제의한 것이고, 일본군이 휴전을 제의한 대상 또한 조선군이 아니라 명군이였다.

또한 화의교섭이 실패하였다는 기술도 잘못된 것이다. 명군과 일본군은 화의교섭에 실패한 것이 아니라 실패할 것이 분명한 화의교섭을 진행한 것이다. 1593년 6월 제2차 진주성전투가 끝난 후 명군과 일본군 간에 전라도 지역에서 작은 전투가 있었

15) “이때에 왜적의 기세가 날로 성해지자 명나라가 깊이 걱정하였다. 병부 상서(兵部尙書) 석성(石星)이 비밀히 심유경(沈惟敬)을 파견하였는데, 경영 침주 유격(京營添住遊擊)이라고 가칭하고서 적정(賊情)을 탐지한다고 핑계하였다. 그러나 실지는 왜적의 군영으로 들어가 왜적과 상견하여 왜적을 꺾어 강화(講和) 하려고 한 것이다(이하 생략)”(『선조실록』, 권34, 25년(1592년) 6월 29일(정사) 6번째기사, 「왜적의 기세가 강해지자 중국은 심유경을 파견하여 강화를 꾀하다」)

지만 명군과 일본군은 쌍방 군대를 본국으로 빼돌렸다. 이 때 명군은 타국에서의 싸움에서 군대를 희생할 생각이 없기에 일본군과 줄속으로 화의교섭을 하여 군대를 본국으로 철수하였고,¹⁶⁾ 일본군은 조선군과의 지속적인 전투에서 전투력을 잃었기에 화의 교섭을 명분으로 군대를 철수한 것이다. 화의교섭을 진행한 명군의 송응창과 이여송, 일본군의 고니시 유키나가는 명나라 황제와 도요토미 히데요시에게 각각 서로 다른 화의조건을 보고하였다. 그리고 이 거짓 화의조건에 의한 화의교섭이 체결되기도 전에 양군은 철수를 시작했다. 양군은 모두 지속하고 싶지 않은 전쟁을 종결하기 위해 쌍방 화의를 제의했고, 군대를 철수시킨 것이다.

역사교과서의 왜란의 극복에 대한 부문은 개정, 기술되어야 할 것이다. 개정되어야 할 왜란의 극복에 관한 서술을 예시하면 다음과 같다.

김시민이 이끄는 관군이 8배가 넘는 일본군을 진주성에서 격파한 것(진주대첩)을 계기로 조선군이 전투를 주도했고, 보급로가 차단된 일본군은 후퇴를 논의하기에 이르렀다. 명의 원군이 도착하여 평양성을 수복하면서 일본군은 빠르게 한양으로까지 후퇴하였다. 명군이 벽제관에서 일본군에게 패하면서 전의를 상실하였지만, 권율이 해주산성에서 큰 승리를 거두는 등 각종 전투에서 조선군이 일본군을 격퇴하니 일본군은 경상도 해안지역으로 후퇴하였다.

명군은 일본군과의 적극적인 전투보다는 소극적인 전투와 화의를 통해 일본군을 물러나게 할 방안을 찾았다. 또한 조선군의 지속적인 공격으로 전투력을 잃은 일본군 역시 휴전을 원하는 명군과 회의를 진행시켰다. 명군과 일본군 간에 화의 협상과정에서 전쟁이 소강상태에 접어들자 양국 군대는 병력의 일부를 귀국시키기도 하였다.

그러나 명군과 일본군의 화의 교섭이 거짓으로 드러나자, 일본군은 다시 공격해 왔다(정유재란, 1597). 임진년과 달리 이번에는 조선도 군비를 갖추고 명군과 협조하여 일본군을 쉽게 물리칠 수 있었다. 또 물러났던 이순신이 다시 기용되어 명량에서 일본군을 대파하였다. 마침 도요토미가 사망하고 전세도 불리해지자 일본군은 철수하기 시작했다. 이 때 이순신은 퇴각하는 일본군을 노량에서 격멸하였으나, 적의 유탄에 맞아 장렬하게 전사하였다. 이로써 7년에 걸친 전쟁은 끝이 났다

16) “(1593년) 8월에 송응창·이여송이 왜와 더불어 화전을 약속하고 명나라 천자에게 아뢰기를, “왜놈들은 이미 모두 바다를 건너가고 다만 한두 진영만이 부산에 머물러 있으면서 명 나라에서 수길(秀吉)을 임금으로 봉해 주는 명을 기다리고 있습니다. 전란을 겪은 나라에 명나라의 군사와 말이 오래 머무르기가 어려우니 청컨대 요양(遼陽)에 철환(撤還)하여서 위급에 대비하게 하옵소서.”라고 하였다. 명나라 천자는 군사를 이끌고 돌아오라는 조서를 내렸다. 유정(劉綎)의 군사 만여 명은 머물러 있어서 우리나라를 지키게 하고 유정을 도독(都督)으로 임명하였다.”(이궁익, 『연려실기술』, 제16권, 선조조 고사본말(宣祖朝故事本末) 「진주성(晉州城)의 함락과 명병(明兵)의 철환(撤還)」)

4. 왜란의 결과

왜란의 결과에 대한 기술 역시 철저하게 잘못되었다. 왜란의 결과에 대한 평가의 주체가 대부분 일본으로 되어 있다. 한국 역사교과서가 한국이 중심이 되지 않고, 일본을 중심으로 기술될 수는 없다.

우선 “7년간의 전쟁은 조선의 승리로 끝났고, 일본의 침략 의도는 좌절되었다.”에서 문장의 주어는 첫 문장에서는 전쟁이고, 둘째 문장에서는 일본의 침략 의도이다. 왜란의 결과를 우리가 평가함에 있어서는 조선이 주어가 되어야 한다. 즉 같은 뜻이라고 해도 이 문장은 “7년간의 전쟁 결과 조선은 일본군의 침략 목적을 좌절시키고 결국 전쟁에서 승리했다.”로 조선이 승리의 주체라는 점이 분명하게 명시되도록 바뀌어야 할 것이다. 이외에도 “일본은 조선의 항복을 받지 못했고, 영토를 얻지도 못했다.”는 기술 역시 주어가 일본이다.

다음으로 전쟁 중에 수많은 사람들이 일본에 포로(捕虜)로 잡혀갔다는 표현도 문제이다. 포로란 전투에서 항복한 군인을 말한다. 임진왜란 중에 일본군이 일본으로 끌고 간 조선인 중에는 항복한 군인도 있을 것이다. 그러나 다수는 민간인이다. 일본군은 임진왜란 중에 민간인을 학살하고 민간인을 끌고 갔다. 이것은 용서할 수 없는 범죄이다. 그런데 한국 역사교과서에서 포로라는 표현으로 일본군의 범죄행위를 정당화시키고 있는 것이다. 역사학계에서도 포로가 아닌 피로인(被擄人)이라는 표현을 쓰고 있는 상황에서, 역사교과서가 이러한 표현을 쓰고 있는 것은 문제이다.

“문화재의 소실도 매우 커서 불국사, 사고 등이 불에 타 버렸고, 활자, 서적, 도자기, 그림 등 많은 문화재를 일본에 약탈당하였다.”는 기술 역시 주어가 잘못되었다. 불국사와 사고 등이 불에 탄 것으로 주어를 불분명하게 기술하고 있으며, 문화재를 약탈당했다고 표현함으로써 조선이 무능하여 당했다는 의미를 내포하고 있다. 이런 표현으로 일본군의 범죄 사실을 교묘히 감추고 있다. 불국사와 사고 등은 불에 탄 것이 아니라, 일본군이 불국사와 사고를 불에 태운 것이다. 그리고 (조선이) 문화재를 약탈당한 것이 아니라, 일본군이 문화재를 약탈하였다고 기술하는 것이 정확한 표현이다.

“조선으로부터 여러 가지 문화재와 선진 문물이 일본에 전해져, 일본은 문화 발전을 이룰 수 있었다.”는 기술 역시 주어가 일본이다. 한국 역사 교과서에 일본이 주어일 이유는 없다. 이렇게 교과서에 일본이 주어로 되어 있다는 것은 초기에 일본인이

한국 역사를 썼고, 이것이 아직도 개선되지 않았다는 엄연한 증거이다. 이것을 우리가 아직도 개선하지 않고 있다는 것이 더 큰 문제이다.

역사교과서 중 대부분은 각국의 참전군수와 군사피해를 언급하지 않았고, 1종만이 기술하였지만 이것도 수정이 요구된다. 임진왜란에서 조선과 명, 일본군의 참전군수와 병력손실수는 지속적으로 연구될 필요가 있다. 참전군수와 병력손실수가 명백하게 밝혀진다면 전쟁의 양상이 보다 명확해질 수 있기 때문이다. 앞에서 언급한 일본군 참모본부(1924)의 기록에 따르면 임진왜란에 참전한 일본군수는 최소한 22만 4,774명이고, 1592년 4월 임진왜란 개전부터 1593년 6월 2차 진주성전투가 벌어지기 전까지 1년 2개월 동안 일본군 병력손실수는 10만 584명이다. 그리고 2차 진주성전투에서 3만 8,000명의 일본군이 전사한 것으로 추정하면 일본군 병력손실수는 13만 8,586명이 된다. 따라서 일본군 병력손실률은 61.65%가 된다. 22만여 명이 참전하여 1년 3개월 동안 61.65%의 병력이 손실되었다는 것은 일본군이 조선을 침입한 결과가 어떠했는지를 단적으로 나타낸다.

이에 따라 역사교과서의 왜란의 결과에 대한 부문은 개정, 기술되어야 할 것이다. 개정되어야 할 왜란의 결과에 관한 서술을 예시하면 다음과 같다.

7년간의 전쟁 결과 조선은 일본군의 침략 목적을 분쇄하고 결국 전쟁에서 승리했다. 그렇지만 이 전쟁으로 조선은 큰 피해를 보았다.

전 국토가 황폐하여 경작지가 전쟁 전에 비해 3분의 1 이하로 줄고, 인구도 크게 줄었다. 전쟁 중에 수많은 사람들이 일본군에 의해 학살당하고 일본으로 끌려갔으며, 일부는 포르투갈 상인에 의해 유럽 등지에 노예로 팔려가기도 하였다. 전쟁 중에 노비 문서가 소실되고 양반의 위신이 떨어졌으며, 국가운영에 문제가 발생했다. 문화재의 소실도 매우 커서 불국사, 사그 등이 일본군에 의해 불에 타 버렸고, 활자, 서적, 도자기, 그림 등 많은 문화재를 일본군이 약탈해 갔다.

임진왜란은 조선뿐만 아니라 일본과 중국에도 큰 타격을 주었다. 일본 역시 전쟁에 참전한 수많은 일본군이 전쟁터에서 목숨을 잃어 도요토미 일가의 세력이 약화되었고, 결국 정권이 바뀌었다. 명도 전쟁에 의해 국력이 쇠약해져 결국 만주의 여진족에게 중국의 지배권을 내주게 되었다.

IV. 결론

앞에서 살펴본 바와 같이 임진왜란에 관한 한국 중·고등학교 국사 교과서의 기술은 적합하지 않다. 적합하지 않은 것을 넘어서 심각한 오류로 인해 한국 중·고등학생의 역사관에 문제를 일으킬 수 있다. 임진왜란에 관한 교과서의 기술은 한국사학자에 의해 기술되었다기보다 일본사학자에 의해 기술되었다고 생각될 정도로 매우 정교하게 왜곡되어 있다.

한국사에 대한 일본인의 왜곡은 1892년으로 거슬러 올라갈 수 있다. 1892년 하야시 다이스케(林泰輔)¹⁷⁾가 일본인으로서 처음으로 『조선사』라는 책을 저술하였고, 이를 바탕으로 일제강점 후 일본총독부¹⁸⁾는 1910년부터 조선사 왜곡을 체계적으로 시작한 후 1938년 조선사를 편찬함으로써 역사왜곡 작업을 완료하였다. 일제는 무려 28년 동안 조선사를 체계적으로 연구하였고, 이를 바탕으로 조선사를 왜곡하였다. 일본은 조선의 국가 독립성을 부정하고, 조선정부의 무능과 부패로 인한 통치력 부재를 밝힘으로써 일제의 조선 점령의 정당성을 확보하려 한 것이다. 임진왜란에 대한 왜곡 역시 이 일환으로 판단된다.

이러한 역사 왜곡이 수정되지 않고는 ‘역사 바로 세우기’가 제대로 이루어질 수 없다. 그리고 일제강점기 이전의 역사를 바로 세우지 못하고는 일제강점기 이후의 한국 근·현대사가 제대로 정립될 수 없다. 따라서 현재 논란이 되고 있는 한국 근·현대사에 대한 논쟁과 갈등이 지속되어서는 안 되며, ‘역사 바로 세우기’는 제대로 된 틀을 다시 갖추어 시작해야 한다. 한국 근·현대사에 대한 논쟁을 벌이고 있는 동안 우리의 젊은 학생들은 왜곡된 역사를 배우고, 그로 인해 자기 스스로를 비하하게 할 수는 없다.

특히 이러한 문제가 혹시라도 교과서 검정 절차와 같은 제도적 문제에서 기인한 것이라면, 시급히 개선하지 않으면 안 될 것이다. 교육이 국가의 ‘백년지대계’(百年之大計)라는 점을 고려한다면, 우리 역사에 대한 새로운 인식과 이를 후세에게 올바

17) 하야시 다이스케(林泰輔)는 1892년 동경대에서 역사학을 전공하고 교사로 재직하면서 『조선사』(고대~고려시대까지 기술)와 『조선근세사』(조선왕조시대)를 저술하였다. 이 책에서 처음으로 임나일본부설이 제기되었다.

18) 일본총독부는 조선의 관습과 제도 조사라는 명목으로 1910년 11월부터 이듬 해 12월까지 1년 2개월 동안 전 행정력과 경찰력을 동원하여 조선의 서점, 향교, 가정에 있는 역사책 20여만 권을 압수, 이를 불살랐다고 한다(김위현, 2013).

로 가르치기 위한 노력은 국가의 중요한 역할이 될 수밖에 없다.¹⁹⁾

향후 현재 진행되고 있는 한국 근·현대사 교과서 논쟁 종식시키고 실질적인 ‘역사 바로 세우기’를 위해 다음과 같은 정책방향을 제안한다. 첫째, 한국 근·현대사를 논의하기에 앞서 일제강점기 이전의 왜곡된 역사를 바로 세워야 한다. 둘째, 고조선부터 현재까지 이어진 한국과 한국인, 한국정부를 비하하는 역사기술은 모두 재점검하고, 수정해야 한다. 셋째, 중·고등학교 역사교과서에는 현재의 한국을 만들어오기 위해서 피와 땀을 흘린 수많은 조상들의 숭고한 역사가 기록되어야 한다. 넷째, 한국 근·현대사 역시 이러한 역사인식의 연속선상에서 논의되어야 한다. 다섯째, 역사 교과서 검정절차에서 문제가 제기되는 시간상, 비용상 문제를 하루 빨리 극복하여 제도적 문제로 왜곡된 역사가 후세에게 전달되는 일이 없도록 해야 할 것이다. 여섯째, 역사 바로 세우기와 관련한 활동을 정권의 변동과 관계없이 지속적으로 추진할 수 있어야 한다. 역사의 오류를 바로 잡기 위한 관련 법률의 제정도 심도 있게 논의되어야 할 것이다.

19) 이덕난(2014)에 따르면, 2013년 교과서 검정에 합격한 고등학교 한국사 교과서의 경우, 출판사에서 이를 개발하는 데에는 1년 미만의 기간이 주어졌고, 검정심사를 거쳐서 합격 발표를 하는 데에 8개월(실제 교과서 검정 및 수정이 어려운 학기 중 4개월을 포함한 기간임)의 기간만 주어졌다. 또한 합격발표 시점(2013년 8월 말)이 학교장의 교과서 선정을 위한 법정 시한인 6개월(신학년이 시작되는 3월에 사용되는 교과서의 경우) 직전이었으므로, 합격 후 수정에 필요한 시간과 교과서 견본 배포 후 학교에서의 검토 및 선정 시간을 확보하는 데에 매우 촉박하였다는 것이다(이덕난, 2014: 99). 특히 1과목 교과서 검정에 소요되는 비용이 1억 원 정도에 불과하고, 검정에 소요되는 비용을 검정을 받는 수익자 부담의 원칙이라는 이름으로 출판사가 부담하도록 하고 있다고 한다. 이러한 사유로 교과서 검정기관과 출판사 및 저자, 일선학교는 교과서 개발 및 검정심사, 교과서 수정, 교과서 선정에 소요되는 시간이 절대적으로 부족하고, 전문인력과 조직, 예산 등의 지원을 요청하고 있다고 한다(이덕난, 2014: 99).

참고문헌

- 교육과학기술부(2011). **중학교 국사**. 국사편찬위원회·국정도서편찬위원회 (편저). 서울: 두산동아(주).
- 김강식(2001). 임진왜란 시기 경상우도의 의병 조직의 변화와 의미. **지역과 역사**. 제9호. 165-200.
- 김구진·이현숙(1999). **국역 제승방략**. 서울: 세종대왕기념사업회.
- 김기봉(2008). 역사교과서 논쟁 어떻게 할 것인가: ‘역사의 정치화’에서 ‘정치의 역사화’로의 전환을 위하여. **역사학보**. 제198권. 379-406.
- 김위현(2013). 조선사 해제. 하야시 다이스케(林泰輔) 저. **조선사**. (편무진·김현욱·이태훈 번역). 서울: 인문사.
- 루이스 프로이스(2008). **임진난의 기록: 루이스 프로이스가 본 임진왜란**(정성화·양윤선 번역). 서울: 살림(원저 1593년 출간).
- 박성식(1992). 진주성전투. **경남문화연구**. 제14호. 273-316.
- 박순경(2014, 1월). **국가 교육과정 개선의 과제와 방향**. 국가 교육과정 개선의 과제와 방향. 한국교육과정학회 주최 국가 교육과정 포럼 제4차 전문가 토론회 자료논문.
- 박희봉·장경석(2013). 임진왜란 시 1·2차 진주성전투의 국가통합적 의미. **중앙사론**. 중앙대 사학연구소. 41-96.
- 유성룡(2010). **징비록**. (이연도 번역). 서울: 두산동아. 2010.(원저 발행년도 미상)
- 이궁익(1966). **연려실기술**. (민족문화추진회 번역). (최종검색일: 2014년 4월 10일)
<<http://db.itkc.or.kr>>
- 이덕난(2014, 4월). **박근혜 정부의 주요 교육정책에 대한 법정정책학적 소고: 자유학기제 및 교육과정 정책을 중심으로**, 박근혜 정부1년의 법정정책에 대한 평가, 사)한국법정정책학회 제39회 정기학술대회 발표논문.
- 지승종(2010). 16세기말 진주성 전투의 배경과 전투상황. 조원래 편. **임진왜란과 진주성전투**. 진주: 국립진주박물관.
- 선조수정실록**. 권26. 선조25년(1592년) 7월 1일 (무오) 6번째기사. 왜병이 거창을 침범하자 의병장 김면이 격퇴시키다.

선조수정실록. 권26. 선조25년(1592년) 6월 1일자 기사. 세자가 영변부에 머물며 분조하라는 상의 하교를 받다.

선조실록. 권26. 선조25년(1592년) 4월 17일자(병오) 2번째기사. 신립을 삼도 순변사에 제수하다.

선조실록. 권27. 선조25년(1592년) 6월 18일(병오) 4번째기사. 중국 군대가 도착하자 임반관에서 맞이하다.

선조실록. 권27. 선조25년(1592년) 6월 20일(무신) 4번째기사. 조도서 홍세공이 뒤에 온 중국 군대의 기율이 엄하지 않다고 보고하다.

선조실록. 권27. 선조25년(1592 임진) 6월 26일(갑인) 4번째기사. 윤두수가 바닷길로 남행하기를 청하자 대신들과 논의하다.

선조실록. 권27. 선조25년(1592년) 6월 28일(병진) 4번째기사. 경상우도 초유사 김성일이 의병이 일어난 일과 경상도 지역의 전투 상황을 보고하다.

선조실록. 권27. 선조25년(1592년) 6월 29일(정사) 6번째기사. 왜적의 기세가 강해지자 중국은 심유경을 파견하여 강화를 꾀하다.

선조실록. 권34. 선조26년(1593년) 1월 9일(갑자) 1번째기사. 평양에서 승리했다는 소식이 전해지다.

林泰輔(하야시 다이스케)編(1903). **朝鮮近世史**. 발행처 미상: 鴻寶書局石印.

參謀本部編(1924). **日本戰史 朝鮮役**. 東京: 村田書店.

The Necessity of ‘Setting Korean History Right’ Policy: Based on the Truth and Error of Korean History Textbook on Imjin War

Park Hee-bong*·Jang Kyoung-seok**

Abstract

This paper analyzes 8 high school and 6 middle school Korean history textbooks on Imjin War. The results reveal that the contexts of the all textbooks have terrible errors. This means that Korean history was distorted by Japanese historians during Japanese Occupation from 1910 to 1945. This intentional distortion of Korean history must be corrected. Therefore, this paper discuss why the ‘setting Korean history right’ policy is necessary and how the policy might be carry out.

Key Words: Korean history textbook, Imjin War, distortion of history, ‘setting Korean history right’ policy, historical conflict

* Professor, Chung-Ang University

** Legislative Researcher, National Assembly Research Service

프랑스 지방선거제도와 2014년 지방선거 분석: 코뮌 기초선거 결선비례대표제의 정치적 효과

윤기석*

국문초록

이 글은 지난 2014년 3월에 치러진 프랑스 코뮌의 선거결과를 분석하면서 두 가지 사실을 구명하려는 데에 연구의 목적이 있다. 첫째, 코뮌 지방선거가 결선비례대표제로 개편된 후 처음으로 치러진 3월 선거결과가 지방수준에서 어떠한 정치적 효과를 주었는지를 설명한다. 즉, 개정된 선거제인 결선비례대표제가 정당시스템에 어떠한 영향을 주었는가를 분석하려 한다. 두 번째로는 최근에 의미 있는 상승세를 보여준 프랑스 극우정당이 이번 3월 지방선거에서 보여준 한계와 원인을 선거제의 제도적 속성을 가지고 분석하면서 코뮌 기초선거가 중앙정치에 미친 파급효과 등을 정리하고자 한다. 이처럼 지역 수준에서 정당시스템의 특징을 구명하려는 이유는 정당은 지방정치에서 가장 중요한 정치적 행위자이고, 결정 권력이므로 지방의회결정 권력의 가장 중요한 독립변수인 정당시스템의 성격은 선거제도에 의해서 더욱 명확히 드러날 수 있을 것으로 생각하기 때문이다

주제어: 프랑스 지방선거, 비례결선투표, 비례투표제의 정치적 효과, 지방선거가 중앙정치에 미친 파급효과

I. 서론

지방자치에서 주민의 선거참여는 지방민주주의(la démocratie locale)의 정착과 관련하여 매우 중요한 개념이다. 주민의 선거참여는 지방자치의 꽃이며, 지방자치의 의미를 궁극적으로 실현하는 중요한 과제이기 때문이다. 이 점에서 ‘주민의 대표성’과 ‘대표의 공정성’을 반영하는 선거제도야말로 지방민주주의 실현에 불가분의 관계에 있다고 하겠다.

이런 사실을 고려할 때, 다양한 지방 선거제를 도입하여 지방민주주의를 활성화시키고 있는 프랑스의 사례는 우리나라 지방민주주의 활성화 방안 마련과 관련하여 시의적절한 연구의 대상이라고 생각한다. 프랑스는 1982년 지방분권법을 제정한 이래 지속적인 법 개정을 통해 지방의 자치권을 향상시켰을 뿐만 아니라 지방선거제도 역시 여러 차례 개정된 실례가 있으므로 우리나라가 지방자치와 관련된 제도개혁을 모색하려할 때 좋은 교훈의 자료로 활용될 수 있다고 본다. 프랑스의 경우 제도개혁은 사회 환경의 변화에 따른 국민적 요청이 있을 경우 일반적으로 정치권의 합의에 따라 커다란 문제없이 단행되어지는 경향이 있다. 이 점에서 프랑스가 정치제도의 실험장으로 설명되어지는 것은 지나친 표현이 아닐 것이다. 제도는 사회 환경의 변화나 정치·사회·경제적인 맥락에서 언제든지 생성되고 폐기되어질 수 있는 속성이 있으므로 이를 역동적으로 변모시키는 프랑스의 사례는 주목할 가치가 있다.

이 글은 지난 2013년 5월 선거법 개정으로 도입되어 ‘결선비례대표제’로 치러진 2014년 코뮌 지방선거의 정치적 효과를 분석하려는 데에 있다. 그러나 이 연구는 프랑스 지방선거제와 관련된 제반 규칙과 절차를 광범위하게 설명하기보다는 최근 코뮌 기초선거에서 적용되었던 ‘결선투표제’와 ‘봉쇄조항(le seuil)’의 효과를 분석의 주요대상으로 정해 분석의 범위를 제한하려 한다. 예컨대 코뮌 선거법 개정은 비례대표제에 결선투표의 방식을 정하고 봉쇄조항을 높게 조정하였는데, 이러한 선거의 규칙이 어떠한 정치적 결과를 발생하게 하였는지 체계적으로 분석하려는 데에 연구의 초점을 두고자 한다.

이러한 논점을 잃지 않으며 이 글은 지난 2014년 3월에 치러진 프랑스 코뮌의 선거를 분석하면서 두 가지의 사실을 구명하려는 데에 목적이 있다. 첫째, 코뮌 지방선거가 결선비례대표제로 개편된 후 처음으로 치러진 3월 선거결과가 지방수준에서 어떠한 정치적 효과를 주었는지를 설명한다. 즉, 개정된 선거제인 결선비례대표제

가 정당시스템에 어떠한 영향을 주었는지를 분석하려 한다. 두 번째로는 최근에 의미 있는 상승세를 보여준 프랑스 극우정당이 이번 3월 지방선거에서 보여준 한계와 원인을 선거제의 제도적 속성을 가지고 분석하고 이와 더불어 코뮌 기초선거가 중앙 정치에 미친 파급효과 등을 정리하고자 한다. 이처럼 지역 수준에서 정당시스템의 특징을 구명하려는 이유는 정당이 지방정치에서 가장 중요한 정치적 행위자이고, 결정 권력이므로 지방의회결정 권력의 가장 중요한 독립변수인 정당시스템의 성격은 선거제도에 의해서 가장 명확히 드러날 수 있을 것으로 생각하기 때문이다(조영희, 2009; 260).

II. 비례대표제의 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 비례대표제의 특징

비례대표제는 가장 공정한 ‘대표성’과 최상의 ‘표 등가성’을 얻을 수 있는 선거제로 자주 인용되었다(Meny, 1985; 10-11). 다수대표제가 후보자와 지지자간의 유착관계(cliéntelisme)를 맺게 하는 속성이 있다면 비례대표제는 소수집단(minorité)의 대표성을 진작시키는 효과가 있고 ‘투표참여율’을 높이는 효과가 있다. 이브 메니(Yves Meny)는 지난 19세기 유럽에서 선거가 민주적으로 정착될 수 있었던 요인은 시민의 적극적인 투표참여였고, 시민들이 자발적으로 투표장으로 향했던 요인은 비례대표제가 시민들에게 더욱 공정한 민주적인 선거제로 이해되었기 때문이라고 설명한다. 이러한 결과가 궁극적으로 유럽의 대의민주주의의 발전에 기여하였음은 주지의 사실이다(Mény, 1985; 12)¹⁾. 그러나 비례대표제라 할지라도 표 등가성의 문제와 의회에서의 소수집단의 ‘대표성 문제’를 완벽하게 해결할 수는 없었다(Martin, 1997; 10). 이를테면 비례대표제에서 비례성의 원칙을 최대한 반영하는 다양한 의석배분의 규칙²⁾이 있다 하더라도 비례대표제의 표 등가성의 문제는 선거

1) 19세기 유럽에서의 사회주의자들은 소선거구 특성상 유권자와 후보 간의 밀착관계는 금품수수나 같은 부정선거를 조장하고, 특히 정당공천과 관련된 당원의 정당수뇌부에 대한 경직된 충성심 등은 대의민주주의를 심각하게 왜곡하는 요인이라고 비판하였다(Yves Meny 1985, p.12).

2) 예컨대 의석배분을 보다 정확히 하기 위하여 비례대표제에 수학적 방식을 적용하는 다양한 의석배분 방식이 적용되고 있다(박찬욱, 2000). 즉 비례대표제는 최대잔여방식(largest remainder system),

구 규모의 크기와 같은 또 다른 요인에 의해 대표의 공정성이 문제될 수 있기 때문이다(Rae, 1997).

위와 같은 문제를 해결하기 위하여 비례대표제에서는 의석배분 방식을 일반적으로 ‘최대잔여방식’과 ‘최고평균방식’³⁾을 통해 표 등가성의 문제를 해결하려 하고 있다. 최대잔여방식의 경우 다양한 의석배분 계산법이 있지만 가장 많이 사용하는 방식은 헤어쿼타(hare quata), 드롭쿼타(droop quata), 임페리알리(Imperiali quata) 등이 있다. 첫 번째 방식은 선거구 총 유효투표수를 의석수로 나누어 얻은 몫이고 두 번째 방식은 총 유효투표수를 의석수+1로 나누어 얻은 몫이며, 세 번째의 경우는 총 유효투표수를 의석수+2로 나누어 얻은 몫이다(박찬욱, 2000; 16). 반면에 최고평균방식의 경우에는 동트식(d’Hont), 생라그식(Saint-Largu), 수정된 생라그식(modified Saint-Largu) 등이 있다. 동트식은 비례대표로 선거를 치르는 대부분의 국가에서 채택하는 방식으로 단순히 자연수의 수열을 나눔의 수로 사용하고 생라그 방식은 나눔수를 ‘1,3,5,7..’처럼 홀수의 수열로 사용하며, 수정된 생라그 방식은 첫 번째 나눔의 수를 1.4로 설정한다는 점이 다르다. 위와 같은 의석배분의 계산법이 있음에도 불구하고 비례대표제는 다수대표제와 정도의 차이는 있지만 여전히 표의 등가성 문제를 완벽하게 해결하지 못하고 있다. 이를테면 드롭쿼타와 임페리알리는 헤어쿼타보다는 균소정당에게 더 불리한 경향이 있으며(조영희, 2010; Taagepera & Shugart, 1989), 동트 방식은 비례성이 가장 낮게 나타나는 경향이 있다고 분석되고 있다. 특히, 앞에서 설명하였듯이 비례대표제의 비례성은 선거구의 크기와 밀접한 연관성이 있다고 설명하였는데, 즉 선거구의 크기가 클수록 비례성은 높아지는 경향이 있고 낮을수록 비례성이 떨어지는 경향이 있는데 이는 선거구 규모의 크기가 비례성의 원칙과 관련하여 중요한 요인이라는 것을 설명하고 있다(박찬욱, 2000; 29).

최고평균방식(highest average system), 헤어쿼타방식(hare quata), 드롭쿼타방식(droop quata) 등과 같은 방식으로 의석을 배분하고 있으며, 특히 최고평균방식의 경우에는 동트식(d’Hont)과 생라그방식(Saint-Largu) 등과 같이 나눔 수의 편차를 적용하여 투표표 의석으로 전환하는 배분방식을 적용하고 있다. 아무튼 이와 같은 복잡한 산술방식을 통한 의석할당 방식은 더욱 완벽한 비례성의 원칙을 구현하기 위한 노력의 일환으로 이해할 수 있다.

- 3) 최대잔여방식은 1석을 배정하는 과정에 있어서 필요한 득표수를 미리 확정하고 그 수를 쿼타로 하여 각 정당의 득표수를 나눈 후, 몫에 해당하는 의석수를 배분하고 잔여의석은 나머지가 큰 순서대로 배분하는 방식이다. 반면에 최고평균방식은 각 정당의 득표수를 미리 정해진 일련의 나눔 수로 나누어 몫이 큰 순서대로 의석을 배분하는 방식이다.

비례대표제의 또 다른 쟁점은 비례대표제가 만들어내는 ‘다당성’에 있다. 다당성은 정당체계의 파편화 정도로 설명할 수 있는데(Lijphart's 1994; 82), 이는 선거로 선출된 정당세력이 국정을 통치(gouvernabilité)할 수 있는 의회의 다수세력을 확보하였는가와 그렇지 못하였는가를 가늠하는 지표이다. 따라서 비례대표제의 정치적 효과로 자주 논의되어지고 있는 쟁점이 어느 정당이 ‘통치권력을 획득했는가’라면, 이 통치 권력이 어느 정도 지속가능하게 작동되어지고 있는가를 분석하려는 데에 또 다른 목적이 있다. 왜냐하면 연합정부의 크기와 지속성 정도는 정치적 상황과 환경에 따라 가변적으로 변화될 수 있기 때문이다. 정리하면 비례대표제에 의한 정당시스템의 파편화는 정치적인 안정을 감수할 수 있을 정도의 상태인지 아니면 정치적 불안정을 촉발시키는 상태인지를 설명하는 결정적인 요인이라고 할 수 있다.

비례대표제가 야기하는 ‘정당시스템의 파편화’는 일반적으로 정국 불안정의 주요 원인이며, 특히 국정 혼란의 주요 원인으로 설명되어 왔다⁴⁾. 그럼에도 불구하고 레이아파트가 지적하는 것처럼 양당제가 다당제보다 훨씬 더 효율적이고 안정된 민주주의를 이루어간다는 가정은 항상 옳바르지 않다. 이를테면 다수대표제에 따른 의회제도는 거시적인 경제경영이나, 또는 공공의 질서와 평온을 유지하는 측면에서도 다당제에 따른 의회제도보다 더 좋은 기록을 갖고 있지 못하기 때문이다(Lijphart's, 1994; 184-185).

아무튼 비례대표제의 최대의 쟁점은 권력의 안정성, 즉 ‘과반 수의 확보(Majorité)’로 정리할 수 있을 것이다.

4) 과거 독일 바이마르 공화국의 국정혼란과 프랑스 제4공화국 의회운영의 혼란 상태를 두고 혹자는 이러한 모든 원인을 비례대표제에서 기인한 파편화된 다당제로 원인을 돌렸다. 그러나 이와 관련해서는 좀 더 깊이 있는 성찰을 해야 될 필요성이 있다고 생각한다. 비례대표제가 다당성의 원인을 제공하기는 하였지만 그렇다고 해서 파편화된 정당체계의 다당성이 독일과 프랑스에서 정치적 위기를 촉발시킨 것은 아니었기 때문이다. 즉 독일과 프랑스의 경우 당시의 정치·사회·경제적 배경에 따른 사회적 균열, 정치적 이념에 따른 사회세력들 간의 갈등 등이 이미 존재하였고 이러한 정치·사회적 갈등이 내재한 상태에서 정국의 혼란은 더욱 가속화될 수밖에 없었다. 따라서 정국불안정의 총체적인 원인을 모두 비례대표제로 돌리는 것은 합리적인 해석이 아니라고 생각한다.

2. 봉쇄조항과 결선투표제의 효과

위의 맥락으로 볼 때 의회에서 정당의 의석수는 정당의 영향력이나 정당간의 권력 배분과 상호작용의 패러다임을 구명하는 데에 상당히 중요하다. 정당시스템의 특징을 관찰하려는 주된 목적은 선거제도가 의회에서 다수정당을 창출하는지와 그렇지 아니하는지를 확인하려는 것에 있기 때문이다(Lijphart's, 1994). 이것은 비례대표제의 정치적 효과와 관련하여 특히 중요한 쟁점이다. 왜냐하면 비례대표제는 군소정당의 의회진출을 비교적 이롭게 할 수는 있으나 정당시스템의 분절성을 촉진시킬 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 비례대표제에서의 ‘봉쇄조항’은 의회에서 정당시스템의 파편화 문제를 해결할 수 있는 주요한 바로미터라고 할 수 있다. 이를테면 봉쇄조항의 규칙을 어떻게 정하는지에 따라서 정당시스템의 파편화 정도가 완화되거나 심화될 수 있다. 특히 봉쇄조항은 의회에서 ‘결정 권력의 안정성’을 만드는 데에 밀접한 관계가 있고 이를 위해 가장 효과적인 도구로 활용할 수 있다는 제도적 성격이 있기 때문이다.

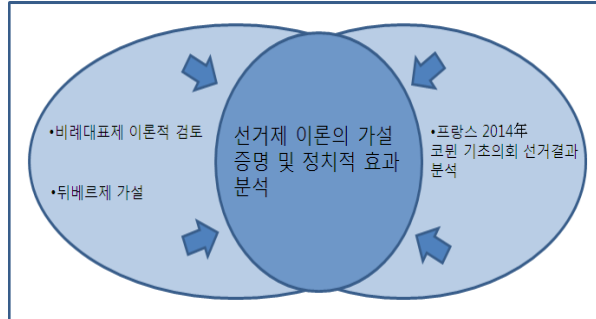
마찬가지로 다수대표제에서 주로 적용되고 있는 ‘결선투표’의 방식도 비례대표제에 따른 정당시스템의 파편화 정도를 어느 정도 제한하는 효과를 줄 수 있다. 뒤베르제에 따르면 결선투표는 일반적으로 정당시스템의 다당화를 촉진시킬 수는 있으나 궁극적으로 정당 간에 의존적이고 종속적인 관계를 형성하는 경향이 있다고 설명한다. 또한 결선투표는 정당체계의 이념적 균열의 정도가 심화되어 있는 현실에서 제도적인 효과가 있다고 설명한다(Duverger, 1976). 그리고 피에르 마르탱(Pierre Martin)은 경험적인 연구를 통하여 결선투표는 기본적으로 정당 간의 연합을 촉진시키거나 특정정당을 배제시키는 제도적인 효과가 있다고 주장한다(Martin, 1997; 128-134). 예컨대 1회 투표에서 득표율이 낮아 당선가능성이 낮은 후보나 정당은 자신의 정당이념과 정책노선이 비슷한 정당과 연합하여 결선투표에서 후보를 단일화하거나 연합명부의 방식으로 선거를 치를 수 있을 수 있기 때문에 선거연합을 촉진시킬 수 있다고 설명한다.

위와 같은 이론적 논의에 기초한다면 최근 치러진 프랑스 코뮌 기초지방선거 ‘결선투표제’에 대한 연구는 다양한 측면에서 선거연구의 즐거움을 줄 수 있으며, 선거제도의 정치적 효과를 구체적으로 설명해주는 사례로 소개할 수 있다고 생각한다.

3. 분석 틀

뒤베르제는 선거제도를 자동차의 브레이크(frein)와 액셀레터(accélérateur)로 비교하였는데, 이를테면 같은 선거제도라 하더라도 의석배분의 방식과 규칙을 어떻게 적용하였는가에 따라서, 혹은 투표방식의 차이에 따라 정당시스템의 파편화 정도가 커지거나 완화될 수 있다고 설명하였다(Duverger, 1976). 또한 정당시스템은 각 국의 특수한 정치·사회·경제의 구조, 이데올로기·민족성 등의 사회적 현실을 반영하는 체계라고 설명하였다. 위의 이론을 수용한다면 이 글의 주요 분석 틀은 첫째, 2014년 3월에 치러진 코뮌 기초의회선거(주민수 1,000명 이상을 대상으로 한 선거 결과 분석) 결과에 대한 뒤베르제의 이론을 경험적으로 분석하여 이에 따른 정치적 효과를 구체적으로 설명하며, 둘째, 코뮌수준의 정당시스템의 특징을 설명하고 특히 프랑스 지방선거결과가 중앙정치에 끼친 파급효과를 정리하는 데에 있다고 하겠다.

[그림 1] 분석 틀



Ⅲ. 프랑스 지방선거제도 성격

1. 지방정부 기관구성 개요

프랑스 제5공화국 헌법 제72조는 “지방자치단체의 자치사무는 주민의 대표에 의하여 자유롭게 결정·집행되어지며 자치사무의 범위는 법률로 정한다”고 규정하고 있다⁵⁾. 위의 사실에서 지방의회 구성을 위한 주민의 직접선거는 지방자치의 가장

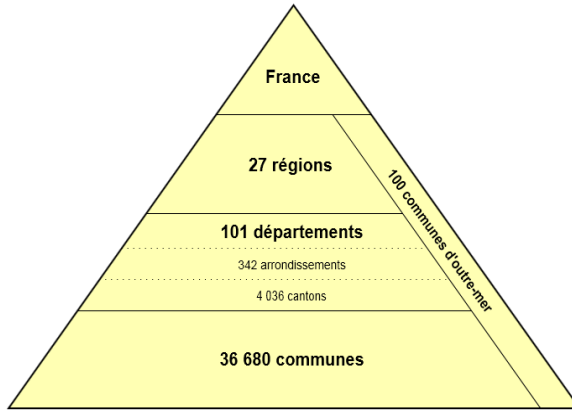
핵심적인 사안으로 해석할 수 있다. 프랑스는 과거 1871년 8월 10일 법령, 1884년 4월 5일 법령을 제정하여 데파르트망과 코뮌에 대한 자치단체의 법인격을 부여하고 지방의회에 예산편성권, 자치행정권을 부여해 줌으로써 지방자치 정착을 위한 시금석을 마련하게 했으나 이 법령은 완성된 의미에서의 지방자치제라고 할 수는 없다. 왜냐하면 지방의회를 구성하는 과정에서 주민의 보통·평등·직접선거의 원칙을 반영하지 못했기 때문이다. 따라서 우리가 보다 완성된 의미에서의 지방자치제를 언급할 때 지방자치제에서 주민의 직접선거는 가장 중요한 제도적 요인이며 주민직선제를 제외하고는 진정한 의미에서의 지방자치를 생각할 수 없다. 이런 맥락에서 1982년 3월 지방분권법은 지방의회 구성을 위한 주민직접 선거제를 도입함으로써 비로소 지방민주주의 실현을 위한 틀을 완성했다고 평가할 수 있다.

한편 선진 각국에서 채택하고 있는 지방정부의 기관구성 유형은 크게 기관통합형과 기관대립형으로 분류할 수 있다. 기관통합형은 권력통합주의 이론에 입각하여 지방자치단체의 결정기능과 집행기능을 단일기관에 귀속시키는 형태이다. 예컨대 지방의회는 주민의 대표기관으로서 주민의사의 결정과 집행을 담당하며 주민에게 책임을 지운다. 이를테면 영국 자치단체의 기관구성 형태인 ‘의회형’과 미국의 ‘위원회형’은 기관통합형으로 설명할 수 있다. 반면에 기관대립형은 권력분립의 원칙에 따라 지방자치단체의 의사결정과 집행기능을 분리해 의사결정기능은 지방의회에 부여하고 집행기능은 자치단체의 장에게 부여함으로써 권력기관 간에 상호견제와 균형을 이루려는 제도라고 할 수 있다. 우리나라의 경우는 기관대립형에 속한다.

프랑스의 경우는 ‘기관통합형’으로 설명한다. 즉 지방의회는 주민의 직접선거에 의해 구성되고, 선출된 지방의원은 의장(단체장)과 부의장을 선출하여 집행부를 구성한다. 정리하면 지역주민의 직접선거에 의해 구성된 지방의회는 의결기관인 동시에 집행기관이며 의회의장은 바로 자치단체의 단체장이 되는 것이다. 아래의 [그림 2]는 프랑스 자치행정 3단계의 계층구조를 설명하며, <표 1>은 프랑스 각 자치단체별 지방의원의 임기, 선출방식, 선거구, 지방의원 총 정원 등을 설명하고 있다.

5) L'article 72 de la Constitution précise que les collectivités territoriales s'administrent par des conseils élus. Elles le font dans les conditions prévues par la loi.

[그림 2] 프랑스 자치행정 계층구조(3 층제)



출처 : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Fichier:Administration_territoriale_fran%C3%A7aise.svg>

<표 1> 프랑스 지방의원 선거제도 개관

| | 코뮌(Commune) | 도(Département) | 광역(Région) |
|------------|--|----------------|-------------|
| 임기 | 6년 | 6년 | 6년 |
| 선거구 | Commune/ Arrondissement (Paris, Marseille, Lyon) | canton | département |
| 지방의원 수 | 212,974명 | 3,493명 | 3,493명 |
| 선출 방식 | 주민 수 1,000명 이하 (결선다수투표제) 주민 수 1,000명 이상 (결선비례투표제) | 결선다수투표제 | 결선비례투표제 |
| 의석배분 방식 | 다수대표/최고평균 방식 | 다수대표 | 최고평균방식 |
| 결선투표 봉쇄조항 | 10% | 12,5% | 10% |
| 지방의회 의장 선거 | 3차 선거 | 3차 선거 | 3차 선거 |

출처: Ministère de l'Intérieur 자료를 기초로 재구성

2. 코뮌(기초자치단체) 지방의원 선출과 결선비례대표제

한편 프랑스는 지방정부 기관구성과 관련하여 다양한 선거제도를 채택하고 있다. 코뮌(commune)은 지역주민의 수에 따라 선거제도를 다르게 적용하고 있으며, 데

파르트망(département)은 단순다수 결선 투표제를, 레지옹(région)은 명부식 결선비례대표제를 적용하고 있다.

코뮌의회의 경우 의원의 임기는 6년이며 중임제한의 규정은 없다. 2013년 5월 선거법 개정 이전의 선거제도에서는 주민 수 3,500명을 기준으로 하여 선거방식을 다르게 규정하였으나 2013년 5월 17일 개정된 선거법은 코뮌의 주민 수 1,000명을 기준으로 투표의 방식을 다르게 적용하였다. 이를테면 주민 수 1,000명 이하의 기초선거구역 주민은 과거와 같은 방식으로 선거를 치르도록 하게 한 반면, 주민 수 1,000명 이상의 기초단체는 광역단체 구성 선거방식과 비슷한 형태로 개정하였다⁶⁾. 개정된 선거법에서 특이한 점은 후보자 리스트를 작성할 때에 남녀 후보자의 수를 똑같이 명기하도록 제도화하였다는 사실이다.

코뮌의 주민 수 1,000명 이상의 지역에서 치르는 선거방식을 보다 구체적으로 보면, 우선 1차 투표에서 A 정당이 과반수의 득표를 하게 되면 전체의석 중 50% 의석과 추가적으로 1석을 우선적으로 할당 받는다. 잔여의석은 유효투표 5%를 획득한 모든 정당에게 ‘최고평균법’(동트식)으로 배분한다. 물론 이 경우 A정당도 다른 정당과 동일하게 의석을 배분 받는다. 그러나 1차 투표 결과 어느 정당도 절대과반수의 득표를 얻지 못하면 결선투표를 치르게 되는데, 결선투표에 진출할 수 있는 정당은 1차 투표에서 10%의 유효득표를 얻은 정당에게만 자격을 준다. 이 때에 10%의 유효투표를 얻지 못하여 결선투표에 진출하지 못한 정당은 10% 이상을 얻은 정당과 연합하여 혼합 명부를 새로 구성할 수 있도록 하였다. 그러나 이 경우 5% 이상을 얻은 정당만이 연합명부에 참여할 수 있는 자격이 있다(Vie Publique, 2014).

6) 광역지방정부 구성 투표방식과 코뮌 지방정부 선거방식의 차이점은 다음과 같다. 우선, 양 선거 모두 결선비례대표제로 선거를 치르고 있으나 의석 배분의 방식은 약간의 차이가 있다. 즉, 광역선거의 경우 1회 투표에서 과반수를 얻은 후보자 명부에게는 1/4의 의석을 우선적으로 할당하는 반면에 코뮌의 경우는 1/2을 우선적으로 할당하고 추가적으로 1석을 더 배분하기 때문이다. 그러나 결선 투표에서의 의석배분 방식은 동일하다. 즉 결선투표 결과 절대다수나 상대다수를 획득한 A정당은 전체의석의 1/2을 가져가고 나머지 절반의석은 A정당을 포함한 모든 정당에게 동트 방식으로 의석을 배분하기 때문이다.

〈표 2〉 프랑스 코뮌 기초지방선거 결선투표 방식 및 의석배분 방식

| 1차 투표 승리 정당 의석배분 방식 | 봉쇄 조항 | 결선 투표 연합 명부 구성 조건 | 결선투표 승리 정당 의석배분 방식 |
|--|----------|-------------------------|--|
| A정당이 과반수 득표를 얻었을 경우 ⇒ 전체 50%의 의석과 추가로 1석을 할당 받음. 다른 정당은 '동트' 방식에 따른 의석을 배분 받음 | - | - | - |
| 어느 정당도 과반수 득표를 얻지 못하였을 경우, 10% 이상 득표한 정당만이 결선투표에 진출 가능 | 10% | - | A정당이 상대다수 및 절대다수의 득표를 얻은 경우 ⇒ 전체 50%의 의석과 '동트' 방식에 따른 의석을 추가로 배분 받음 |
| 10% 미만 5% 이상의 득표를 한 정당은 결선투표에 진출할 수 없으므로 결선투표에 진출할 정당과 연합명부를 구성할 수 있음 | - | 5% | 연합명부에 참여한 10% 미만 ~ 5% 이상의 정당도 결선투표 결과에 따라 의석을 배분 받을 수 있음 |

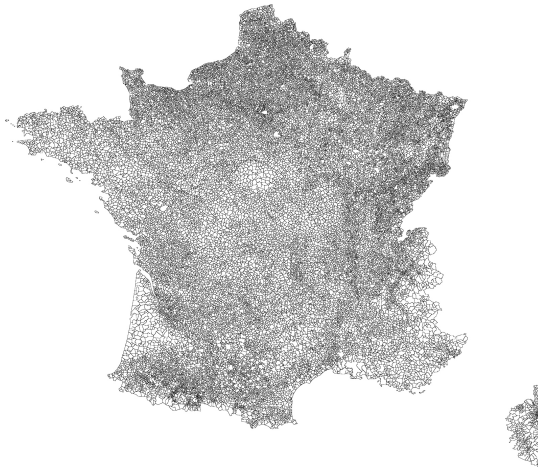
〈표 3〉 주민의 수를 기준으로 한 프랑스 코뮌기초선거 선출의원 정수

| Commune 주민 수 | 기초의원 수 | Commune 주민 수 | 기초의원 수 |
|---------------|--------|-----------------|--------|
| 100명 이하 | 9 | 40,000~49,999 | 43 |
| 100~499 | 11 | 50,000~59,999 | 45 |
| 500~1,499 | 15 | 60,000~79,999 | 49 |
| 1,500~2,499 | 19 | 80,000~99,999 | 53 |
| 2,500~3,499 | 23 | 100,000~149,000 | 55 |
| 3,500~4,999 | 27 | 150,000~199,999 | 59 |
| 5,000~9,999 | 29 | 200,000~249,000 | 61 |
| 10,000~19,999 | 33 | 250,000~299,000 | 65 |
| 20,000~29,999 | 35 | 300,000 이상 | 69 |
| 30,000~39,999 | 39 | | |

출처: Grandguillot, D. (2011). *Les collectivités territoriales après la réforme*, Paris: Gualino, 10.

한편 기초단체장(시장) 선출은 기초의회 선거 후 첫 번째 금요일에 선출되나 통상적으로 기초의회 선거 시 각 정당은 시장후보를 명부 1순위에 두고 선거운동을 하는 까닭에 의회의 다수의석을 획득한 정당의 선거명부 1순위자가 시장으로 당선되는 것이 기정사실이다.

[그림 3] 프랑스 코뮌 기초자치단체 행정구역



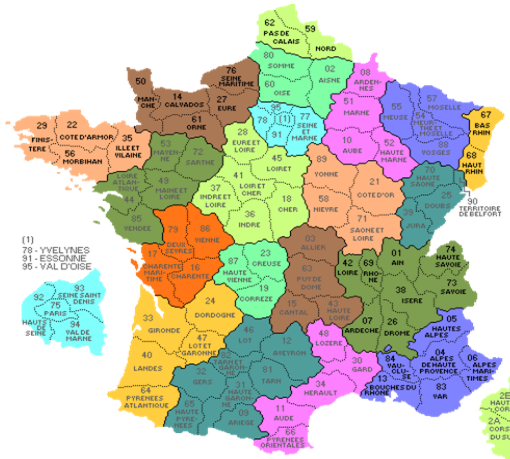
출처: Cartes France, *geographie*. Retrieved from <<http://www.cartesfrance.fr/geographie/cartes-administratives/carte-communes-francaises.html>>

3. 데파르트망(道 자치단체) 지방의원 선출과 결선다수대표제

프랑스 지방행정 체계에서 데파르트망 행정구역은 국가의 지방행정기관으로서의 역할도 동시에 수행한다. 중앙정부의 대표자로서 관선지사(Préfet)가 데파르트망 행정구역에서 국가의 사무기능을 집행하는 까닭에 데파르트망은 중앙행정의 위임사무 기능을 수행한다. 데파르트망의 지방정부 기관구성을 살펴보면 데파르트망 의회 의원은 선거구역으로 획정된 깡퐁(canton)에서 1명의 의원을 선출하는 소선거구 결선투표제로 선출된다. 이 선거제에 따르면 1차 투표 결과 절대다수표를 획득한 후보는 당선되지만 어느 후보도 1차 투표에서 절대과반수를 얻지 못하면 결선투표를 치르게 되는데, 결선 투표에 진출할 수 있는 후보는 1차 투표에서 유효투표의 12.5% 이상을 얻은 후보만이 자격이 있다. 결선투표에서는 절대다수 내지 상대다수의 표를 얻은 후보가 당선된다. 데파르트망의 단체장은 의회에서 임기 3년으로 선출

되며 데파르트망의 법적 대표자로서 도 지방정부의 행정사무와 의회의 의결사항을 집행한다.

[그림 4] 프랑스 데파르트망 道 행정구역



출처: Le Post, *article*. Retrieved from <http://www.lepost.fr/article/2009/03/06/1447870_12-grandes-regions-metropolitaine.html>

4. 레지옹(광역자치단체) 지방의원 선출과 결선비례대표제

레지옹(région) 지방정부는 레지옹의 하위 행정구역인 데파르트망 선거구역에서 선출된 의원으로 구성된다. 선거방식은 명부식 결선비례대표제이며 ‘최고평균법’(동트식)으로 의석을 배분한다. 정부는 그 동안 문제점으로 지적되어 왔던 광역 선거법을 1999년 1월 19일 개정하였는데 이 개정안의 근본적인 취지는 군소정당의 광역의회 진출의 용이성 확보와 의회 다수세력의 확보로 요약할 수 있다. 즉, 비례대표제를 통해 군소정당의 의회진출 가능성을 높이는 것과 동시에 봉쇄조항의 조정과 결선투표제를 적용하여 다수당의 난립을 방지하고 안정된 다수세력을 확보하려는 목적이었다.

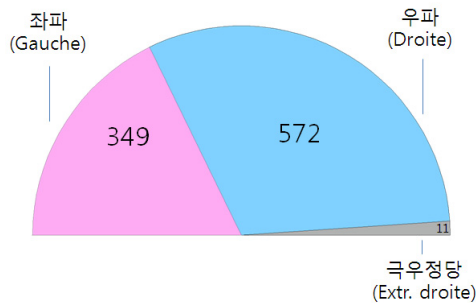
새로 개정된 선거법의 구체적인 내용을 보면 우선 광역의회 의원의 임기는 6년이며 선출방식은 결선투표 비례대표제로 다수대표제와 비례대표제 기능의 장점을 혼합하였다. 즉 각 정당이 의석을 얻을 수 있는 권리인 ‘봉쇄조항’을 종전 5%에서 10%로 높임에 따라 정당시스템의 파편화를 방지한 것이었다. 의석배분의 방식을 보면

IV. 2014년 코뮌기초선거 결과 분석

1. 좌·우 거대정당을 중심으로 세분화 된 4개의 정당시스템(Quadrille bipolaire) 구축

2014년 3월 프랑스 코뮌 기초선거는 [그림 6]과 <표 3>에서 볼 수 있듯이 거대정당인 사회당(PS)과 대중연합(UMP)을 축으로 하는 양극화된 정당시스템을 보여주었다. 즉 사회당을 중심으로 좌파에 속하는 단체장은 총 349명(37.2%)이며, 우파에 속하는 단체장은 모두 572명(61%)으로 우파가 압승한 결과를 보여준 선거였다. 그럼에도 불구하고 이번 선거는 군소정당이라 볼 수 있는 좌파전선·공산당(FG-PCF) 연합 소속이 전국 56곳, 중도우파연합(UDI-MoDem)이 115곳에서 단체장으로 선출됨으로써 기존의 좌·우 거대정당을 중심으로 분화 된 4개의 정당체계를 보여주었다(Duverger, 1976; Martin, 1997). 이러한 결과는 코뮌선거제의 결선투표의 방식과 봉쇄조항이 정당체계의 파편화 정도를 낮추어 좌·우의 양극화체제를 구축하게 하여 군소정당을 과소 대표시키는 효과를 주었다. 의석배분방식인 ‘동트’식에 따라 군소정당도 적은 수에 불과하지만 기초의회에 의미 있는 진출을 하였다. 이에 대한 구체적인 내용은 다음 절에서 보도록 한다.

[그림 6] 2014년 3월 선거결과 주민 수 1,000名 이상의 기초 자치단체장 정치적 성향



출처: Ministère de l'Intérieur

〈표 3〉 2014년 3월 선거결과에 따른 주민 수 1,000명 이상 코뮌 단체장의 정당 성향

| 급진좌파 | | 좌파 | | 우파 | | 극우 | | 기타 | |
|--------------------------------|--------------|--------------------------------|----------------|-----------------------------------|---------------|---------------------------------|--------------|----------------------|-------------|
| 정당 | 기초 단체장 | 정당 | 기초 단체장 | 정당 | 기초 단체장 | 정당 | 기초 단체장 | 정당 | 기초 단체장 |
| 좌파전선· 공산당 연합 (FG-PCF) | 56 | 사회당 (PS) | 210 | 대중 운동 연합 (UMP) | 320 | 국민 전선 (FN) | 8 | 기타 정당 (Divers) | 6 |
| 급진 좌파정당 (PRG) | 7 | 녹생당 (EELV) | 6 | 중도 우파 연합 (UDI- MoDem) | 115 | 극우 정당 (Extrême droite) | 3 | - | - |
| - | - | 기타 좌파 (Divers gauche) | 70 | 기타 우파 (Divers droite) | 137 | - | - | - | - |
| 합계 | 63명 (6.7) | 합계 | 286명 (30.5) | 합계 | 572명 (61%) | 합계 | 11명 (1.2) | 합계 | 6명 (0.6) |
| 총합계 938명 | | | | | | | | | |

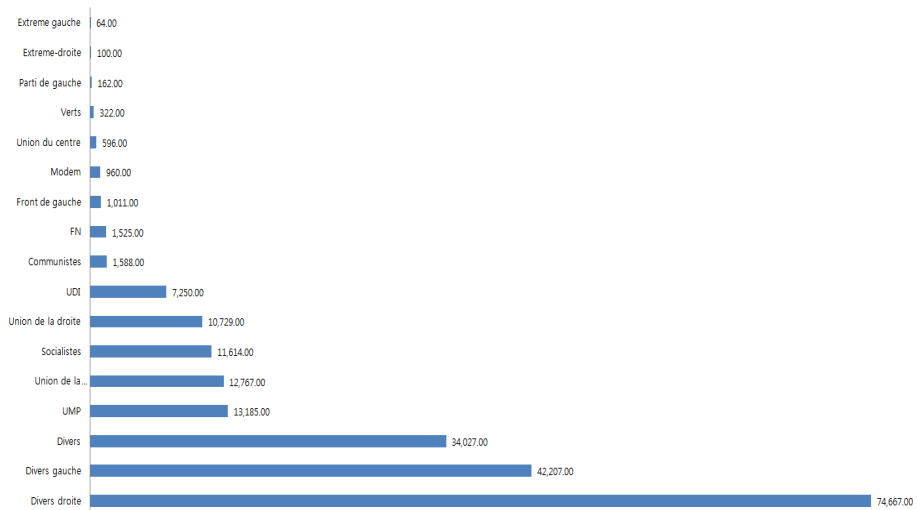
출처: Le Monde (2014.3.31)을 기초로 재구성

2. 극우정당(FN)의 선전과 결선투표에서의 선거연합과 봉쇄조항의 정치적 효과

코뮌 3월 기초지방선거의 또 다른 주요 특징은 군소정당 중에서 극우정당의 선전이라 볼 수 있다. 국민전선(FN)은 이례적으로 프랑스 남부지방에 위치한 코글랭(Cogolin) 코뮌에서 과반(53.1%) 이상의 득표율을 얻어 1차 투표에서 지방권력을 획득하였으며 특히, 전통적으로 사회당 텃밭인 프랑스 북부지방에서 선전하여 지난 2008년 선거에 비해 좋은 결과를 얻었다. 다음의 [그림 7]에서 볼 수 있듯이 극우정당은 전국적 차원에서 총 1,525명의 기초의원을 당선시켰다. 이처럼 극우정당이 선전할 수 있었던 요인은 경제적인 문제가 전국적 차원에서와 같이 지역차원에서도 중요한 쟁점이 되었기 때문이다. 이를테면 극우정당은 기초단체 수준에서 지방정부의

과도한 예산지출에 대한 비판, 지방세 인하 요구 그리고 지역의 치안문제 등을 선거의 주요 쟁점으로 부각시켜 선거에서 좋은 결과를 얻을 수 있었다. 선거 전에 수행되었던 여론조사 결과는 이와 관련하여 중요한 함의가 있다고 볼 수 있다. 즉 지방세 인하에 대해 관심을 가진 유권자는 전체 유권자의 41%, 지방정부의 예산절감에 대한 관심을 가진 유권자는 39%, 그리고 자신이 거주하는 지역의 치안문제에 관심을 가진 유권자는 33% 수준으로 조사되었다(Le Monde, 2014).

[그림 7] 프랑스 코뮌 기초의원원의 정치적 성향



출처: Le Monde (2014.3.31.)

그럼에도 불구하고 결선투표는 전국적인 수준에서 극우정당 후보에게 여전히 불리한 결과를 주었다. 비록 극우정당이 이번 1차 선거에서 좋은 결과를 얻었다 할지라도 결선투표에서의 기초단체장 당선 실적은 여전히 낮았기 때문이다. 이는 결선투표의 제도 효과로 설명할 수 있다. 앞 장의 이론적 설명에서 이미 검토하였듯이 결선투표는 극단적인 정당의 의회진출 가능성을 낮추는 경향이 있으며, 중도성향 정당의 집권가능성을 높이는 효과가 있기에 기존의 정당구조나 문화에 부합되지 않는 과격한 주장을 하는 정당을 과소대표시키며, 체제 순응적인 정당을 과대대표시킨다는 가설은 이 경우에도 타당하다고 볼 수 있다(강원택, 1997; 101). 선거결과 극우정당은 전국적으로 총 11곳(1.2%)에서만 선전할 수 있었기 때문이다.

위와 같은 가설을 보완적으로 설명하면 1차 선거에서 지역의 유권자는 지역 현안 문제에 대한 문제의식을 가지고 투표를 하였다 하더라도 1차 투표 후 자신이 지지하는 정당의 명부가 결선투표에 진출하지 못하는 낮은 득표율을 얻었을 경우 차선의 선택을 취하게 되는데, 이럴 경우 유권자는 자신이 선호하지 않는 정당이 집권하지 못하도록 다른 차선의 정당에게 투표하는 경향을 볼 수 있다⁷⁾. 이 경우 유권자들은 일반적으로 사회적 안정을 희망하기 때문에 두 차례의 투표를 거치면서 과도한 “반체제적인 선택”(강원택, 1997; 이준한, 2006: 103)을 피하고 중도적인 정당을 지지하는 경향이 있다고 설명하고 있다.

이와 더불어 결선투표에 진출할 수 있는 자격요건인 봉쇄조항 10%는 정당의 난립을 제한시키는 제도적인 효과를 주었다고 평가할 수 있다. 또한 1차 투표에서 5%의 득표를 한 정당에게도 ‘패자부활’의 기회를 준 코뮌선거법은 결선투표를 치르는 과정에서 정당 간 다양한 정책협상과 선거연합을 하게 하였다. 즉 1차 선거가 끝나고 1주 후에 치러질 결선투표까지 정당은 상호간의 다양한 이해관계를 조정하고 조율될 수 있는 시간적 기회가 있으므로 결선투표를 앞두고 이념·정책적으로 커다란 차이가 없는 정당은 공통의 목표인 선거의 승리를 위하여 선거연합을 활발히 진행하였기 때문이다. 이를테면 Paris 市の 경우 사회당 후보 이달고(Hidalgo) 리스트는 결선투표에서 녹색당 후보 나도브스키(Najdovski)와의 선거연합을 통해 보수연합을 제압하여 승리할 수 있었고 마르세이유 市の 경우에는 사회당의 후보 므누찌(Mennucci)가 좌파연합의 후보 코폴라(Jean-Marc Coppola)와 선거연합을 하였으나 우파연합에게 아쉬운 참패를 당하였다(Le Monde, 2014). 이런 경우는 툴루즈 市나 리옹 市⁸⁾의 경우에서도 동일하게 나타난 현상이었다. 이러한 사실에서 유권자도 정당의 선거연합 과정을 지켜보면서 자신의 선택을 고쳐나갈 수 있었다.

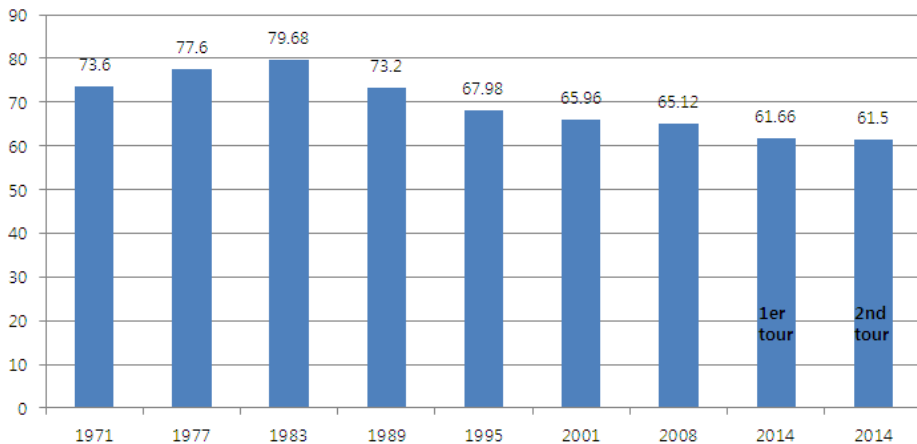
다른 한편 이번 선거의 주요 쟁점중의 하나는 낮은 투표 참여율이다. 아래의 [그림 8]에서 볼 수 있듯이 2001년 선거에서는 69.56%, 2008년 65.12% 등으로 유권자

7) 2002년 프랑스 대통령선거는 결선투표의 제도적 효과를 정확히 보여주었다. 즉 1차 선거에서 극우정당 후보인 르펜 후보의 지지율(16.86%)이 사회당 후보인 조스팽의 지지율(16.18%)보다 앞서자 조스팽은 결선투표에서 탈락되면서 극우정당 후보인 르펜의 승리를 막기 위하여 우파정당 후보인 시라크에 대한 범국민적인 지지를 호소하였다. 이러한 결과 결선투표에서 시라크 후보(82.21%)는 르펜 후보(17.79%)를 압도적인 표 차이로 누르고 대통령으로 선출되었다. Interieur, Sections. Retrieved on April 8, 2014 from <http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats>

8) 리옹(Lyon) 市の 경우에는 좌파의 선거연합으로 선거에서 승리할 수 있었으나 툴루즈 市에서는 우파의 선거연합으로 좌파의 후보들이 참패하였다.

의 투표 참여율이 점진적으로 낮아지는 경향을 보여주었고 2014년에는 이러한 현상이 더욱 높아져 61.5%으로 역대 최저의 투표참여율을 보여주었다. 이는 지역 유권자들의 후보자 리스트에 대한 이해부족과 지방선거에 대한 무관심이 갈수록 높아진 결과로 해석할 수 있다. 조사에 따르면 이번 지방선거에서 유권자는 자신이 지지할 정당이나 후보자 리스트를 투표 3일전에 정했다고 하는데, 이는 이번 지방선거가 지역차원에서 크게 부각될 만한 이슈와 정책을 만들어 내지 못한 것에서도 그 원인을 찾아 볼 수 있을 것이다. 또한 개정된 선거법으로 선거를 치른 결과 유권자는 모두 2회에 걸쳐 투표장으로 가야하기 때문에 결선투표제로 기인한 낮은 투표율도 하나의 원인으로 설명할 수 있다.

[그림 8] 프랑스 기초선거(코뮌) 투표 참여율(%)



출처: Ipsos/steria pour Le Monde, france télévisions 자료에 근거해 재편집

3. 코뮌선거의 정치적 파급효과 : 선거결과에 따른 책임정치 실천 및 내각 개편

한편, 사회당 집권 2년 후 치러진 코뮌 기초선거는 현 정부에 대한 중간평가의 성격을 명확히 보여준 선거로 평가할 수 있다. 즉 지방선거의 일반적인 성격이라 볼 수 있는 현 정부에 대한 중간평가의 성격이 이번 선거에서도 반영되었다고 볼 수 있다. 비록 1차 투표에 참여하였던 유권자 중 89%가 지역이슈와 연계하여 투표하였다

고 조사되었지만 현 사회당 정권에 대한 불만이 결선투표 결정에서 결정적인 영향을 주었다고 평가할 수 있다. 1차 투표 후 조사된 설문조사에 따르면 투표에 참여한 유권자 중 좌파성향의 유권자 중 23%, 우파성향 27%, 극우정당 지지자 중 67%는 올랑드 현 사회당 정부에 대한 불만을 표출하는 저항투표를 했다고 답변하였다(Le Monde, 2014). 이러한 결과 <표 4>에서 볼 수 있듯이 이번 선거에서 프랑스 좌파는 지난 2008년 선거에 비해 무려 160개의 기초단체장을 우파에게 넘겨주었다.

<표 4> 주민 수 1,000名 이상 2008·2014년 코뮌 기초단체장의 정치적 성향

| 정당 | 2008 | 2014 | 비고 |
|----------------|------|------|------|
| 좌파 (Gauche) | 509 | 349 | -160 |
| 우파 (Droite) | 433 | 572 | +139 |

출처: Le Monde (2014.3.31.)

특히, 이번 코뮌선거에서는 지역의 정책이슈 등 다양한 현안문제가 1차 선거결과에 많은 영향을 끼쳤다고 평가할 수 있으나 결선투표에서는 지역 이슈보다는 전국적인 이슈, 이를테면 현 사회당 대통령인 프랑수와 올랑드 정부에 대한 중간 평가의 성격이 크게 반영되었다고 볼 수 있다. 즉, 국내의 높은 실업률(약 10%)과 높은 세금 그리고 EU의 프랑스 정부에 대한 재정긴축 압박, 이에 따른 정부 공공투자의 축소 등 각종 경제적 현안문제에 대한 사회당 정부의 실책이 유권자로 하여금 보수당을 지지하게 하였던 요인으로 설명할 수 있다. 게다가 극우정당은 지역의 지방세 인하요구와 치안문제에 대한 이슈를 쟁점화함으로써 2008년 선거에 비교하여 1차 투표에서 더 좋은 결과를 얻을 수 있었다고 본다.

이는 프랑수와 올랑드(François Hollande) 사회당 정부의 정책에 대한 강한 불만이 지방선거에서 표출된 결과로 해석할 수 있다. 이러한 결과 올랑드 대통령은 선거 후 정치적 책임을 통감하고 현 수상인 장 막케로(Jean-Marc Ayrault)를 사임시키고 내무부장관이었던 마누엘 발스(Manuel Valls)를 신임 수상으로 임명하는 파격적인 내각 개편을 단행하였다. 새로 임명된 마누엘 발스 수상은 4월 8일 취임연설에서 정치·경제·사회 분야의 전반적인 개혁 안을 발표하였고 이중 감세정책과 자

치단체 통폐합에 의한 자치단체 개혁안이 핵심이라고 볼 수 있다. 즉, 현행 자치단위 3단계 중 1단계를 폐지하여 2단계로 개편하는 행정구역 재편을 제안하였다. 예컨대 데파르트망(도)을 2021년까지 폐지하여 지방행정단위를 2단계로 압축하고 전국 21개의 광역행정 단위인 레지옹의 수를 2017년까지 절반으로 통폐합하면서 데파르트망과 레지옹의 고유권한 영역의 원칙을 폐지하려는 데에 개혁안의 초점을 두고 있다.

V. 결론 및 정책적 시사점

이 글을 정리하는 차원에서 2014년 3월 프랑스 코뮌 기초선거 분석의 함의는 크게 세 가지의 측면에서 정리할 수 있다.

첫째, 3월 코뮌선거는 중앙정치에 미친 파급효과가 매우 컸다고 평가할 수 있다. 앞 절에서 이미 설명하였듯이 선거 후 올랑드 대통령은 파격적으로 수상을 교체하면서 내각을 개편하였기 때문이다. 이는 국민이 사회당에게 보낸 메시지를 가감 없이 수렴하여 국정을 새롭게 운영하겠다는 책임정치의 의지로 해석할 수 있다. 따라서 신임 수상의 임명을 통해 새로이 구성된 내각은 프랑스 국민의 정치·사회·경제적 요구를 반영하는 정책의 변화를 모색하리라 생각한다.

둘째, 2014년 코뮌선거 결선비례투표제의 정치적 효과는 궁극적으로 사회당(PS)과 대중연합(UMP) 등 주요 거대정당을 축으로 하는 양극체제의 양상을 보여주었으나 그럼에도 불구하고 이번 선거의 경우 군소정당이라 볼 수 있는 좌·우파연합(FG-PCF), 중도우파연합(UDI-MoDem), 극좌정당, 지역정당·극우정당 등이 선전함으로써 기존의 좌·우 거대정당의 축을 중심으로 세분화된 4개의 정당체계(quadrille bipolaire)를 보여주었다. 이는 결선투표가 일반적으로 정당시스템의 다당화를 촉진시키고 정당 간에 의존적이고 종속적인 관계를 형성한다는 뒤베르제의 가설을 다시 검증할 수 있는 선거결과라 하겠다(Duverger, 1976).

끝으로 프랑스 코뮌 기초선거는 여성의 정치참여를 진작시키는 법제도를 강화하였다는 점에서 우리나라 지방선거에 주는 정책적 시사점이 크다. 즉, 2013년 5월 코뮌선거는 2000년 6월 6일 제정된 남·여성후보 동수법이 처음으로 적용되어 치른 선거였다. 이러한 결과 선거에 제출된 전체 정당 명부 중 17.1%는 여성후보가 최상위에 기입된 정당 명부였다. 이 지표는 여전히 남성후보에 비하여 낮은 수치를 보여

주고 있지만 2008년 16.8%에 비해 상승된 수치로써 여성의 정치참여가 지방정치 수준에서 점진적으로 증가 추세에 있음을 확인할 수 있다(Interieur, 2014). 이는 곧 치러질 우리나라의 6·4 지방선거와 관련하여 제 정당이 최근 여성의 정치참여를 제도적으로 보장하기 위한 방안을 검토 중에 있는 상황에서 참고할 가치가 있다고 생각한다.

참고 문헌

- 강명세(2010, 5월). **불평등한 민주주의와 평등한 민주주의**, 광주항쟁 30년과 한국 민주주의의 과제, 광주항쟁 30주년 기념 심포지엄, 고려대학교.
- 강원택(1997). 대통령선거 방식의 제도적 문제점에 대한 연구, **정치학회보** 31(3).
 _____(2006). **대통령제, 내각제와 이원정부제**, 서울: 인간사랑.
- 아랜드 레이파트(1997). **선거제도와 정당제, 27개 민주주의 국가를 대상으로 (1945-1990)**. (서주실 번역). 서울: 삼지원.
- 안용훈(2010). 투표율에 대한 결선투표제와 국제화 변수의 영향력 분석, **정치학회보** 43(4).
- 박찬욱(2000). **비례대표 선거제도**, 한국정당정치연구소 연구기획시리즈, 서울: 박영사.
- 조영휘(2010). 캄보디아 선거제도와 정당체계의 상호관계, **정치학회보** 43(1).
- 황아란(2002). 대표성 제고를 위한 지방선거제도 개편논의. **자치발전** 8(1), 67-77.
- Albertini, J-B.(1993). *Pouvoirs locaux. Dictionnaire juridique*. Paris: Dalloz.
- Avril, P.(1990). *Essais sur les partis politiques*. Paris: Payot.
- Burdeau, G.(1980). *Trait de science politique*. 3e., tom II. Paris: P.U.F.
- Cadart, J.(1983). *Les modes de scrutin des 18 pays libres de l'Europe occidentale*. Paris: P.U.F.
- CARTESFRANCE.FR(2014), *Geographie*. Retrieved from
 <<http://www.cartesfrance.fr/geographie/cartes-administratives/carte-communes-francaises.html>>.
- Colliard, J-C.(1978). *Les régimes parlementaires contemporains*. Paris: P.F.N.S.P.
- Duverger, M.(1976). *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin.
 _____(1953). *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris: Armand Colin.

- Enid L.(1974). *How Democracies Vote: A Studies of Electoral Systems* (4th edn.), London: Faber and Faber.
- Farrell. D.(1997). *Comparing Electoral Systems*. London: Prentice Hall.
- Grandguillot, D.(2011). *Les collectivités territoriales après la réforme*, Paris: Gualino.
- Lavau, G.(1953). *Partis politiques et réalités sociales*, Paris: Armand Colin.
- Le Monde, 24 mars 2014.
_____, 28 mars 2014.
_____, 31 mars 2014.
_____, 02 avril 2014.
- LePost Archives, *Tous les posts*. Retrived from <http://www.lepost.fr/article/2009/03/06/1447870_12-grandes-regions-metropolitaine.html>.
- Loi n. 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J.O., 3 mars 1982.
- Loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électorale relatif l'élection des conseils régionaux, J.O., 11 juillet.
- Loi n. 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux. J.O., 8 janvier 1986.
- Markku, L. & Taagepera, R.(1979). "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, *Comparative Political Studies*, 12.
- Martin. P.(1997). *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*. Paris: Armand Colin.
- Meny, Y.(1985). Conception de la représentation et représentation proportionnelle in la representation proportionnelle. *Pouvoirs*, n° 32.

- Ministère de l'Intérieure de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Régionale 1998, 2004, 2010, Dossier de Press.
- Ministère de l'Intérieure de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Résultats des élections municipales 2014.
- Muret, J-P.(1992). *Le conseil régional*. Paris: Syros.
- Rae, D.W.(1971). *The political consequences of electoral law*. London: Yale University Press.
- Riker, W.(1982b). The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science. *American Political Science Review*, 76.
- Sadran, P.(1992). *Démocratie locale et décentralisation in Etude offertes Jean-Marie AUBY*. Paris: L.G.D.J.
- Sartori, G.(1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan.
- _____ (1976). *Parties and Party System: A Framework for Analysis*. London: Cambridge University Press.
- Taagepera, R. & Shugart, M.(1989). *Seat & Votes*. New York: Yale University.
- Vie Publique, *Actualite*. Retrieved on April 9, 2014 from <<http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/municipales-2014/modes-scrutin.html>>.
- Vincent, J-Y.(2001). *Code électoral*. Paris: Litec.

French Local Elections and the 2014 Local Elections Analysis System

Yoon Ki-suk*

Abstract

This article focuses on two facts analyzing the results of recently revised Commune elections held in France in 2013. First, It analyzes the political effects on the results of the elections revised by proportion representation runoff system. That is, it describes how the election rule affects the party system. Second, This paper speaks to the cause and background of FN(far-right political party)'s approval ratings rises, the party has indicated an upward trend in recent times meaningfully. The reasons why the party system features investigate in local level is that the party is the most important political activators and powerful decision makers in local governments. I propose that the characteristics of the party system which is the most important independent variables to the power of decision makers in council of local government is explained more specifically.

Key Words: French local elections, Proportional representation runoff system, political effects of the proportional representation system, effects of national politics on local election)

* Senior researcher, Dae-jeon Development Institute

학력인정의 법체계와 법리의 검토

김성기*

국문초록

학제개편이나 학력인정방안에 대한 연구가 종종 이루어졌지만 학력인정의 법체계와 법리에 대해 다룬 연구는 많지 않았다. 이 연구에서는 학력인정에 관한 법체계와 법적 쟁점을 분석하였다. 먼저 학력의 개념이 법적으로 다중적임을 밝혔다. 또한 우리나라의 학력인정체제는 정규학교 출석에 의한 학력인정, 시험에 의한 학력인정, 선별인정에 의한 학력인정으로 구분됨을 밝혔다. 학력인정의 법리를 검토한 결과 교육공간에 따른 선별인정의 불합리성 개선, 교육과정 이수를 기준으로 한 학력인정, 학력인정 교육과정의 일관성 확보, 학력인정 최소기준 이수를 전제로 한 외국유학의 합법화, 검정고시 필수-선택과목의 조정, 학교박 자격 취득의 학력인정 요건화 등이 필요한 것으로 제안하였다.

주제어: 학력, 학력인정법제, 출석, 검정고시, 선별인정

I. 학력인정 연구의 필요성

우리 사회에서 사람들은 ‘학력’을 중요하게 여기고 있다. 상급학교를 진학할 때도 이전 학교급의 학력을 필수로 하고, 채용을 할 때도 학력을 따진다. 심지어 배우자를 선택할 때도 학력을 본다. 학력에 따라 그 사람의 소득수준과 사회적 지위가 크게 영향을 받는다. 이 때문에 한국사회를 특히 학력주의 사회라 하기도 한다. 이정규, 홍영란(2002: 18)은 학력주의를 ‘학력의 실질적인 가치보다는 상징적인 가치가 능력과 실력으로 간주되어 과도하게 중시되는 관행과 경향’이라고 정의하고 있다. 우리 사회에서 학력이 그 실질적인 가치보다 더 중시되고 인정받는 경향이 있다. 학력 위조와 같은 사건들이 빈발하는 것은 이와 같은 이유 때문이다.

학력이 이렇게 중요하게 여겨지고 있음에도 불구하고 그 법적 체계는 매우 혼란스럽게 되어 있다. 학력인정의 개념도 다중적이어서 일관성이 없고, 학력인정의 체제도 일관성이 결여되어 있다. 예컨대, 동일한 교육과정을 이수해도 학력이 서로 달리 인정되는 경우들이 있다. 또한 학력인정의 법적 규정과 그 적용의 현실이 불일치한다. 예컨대, 의무교육단계의 외국유학은 불법인데 현실에서는 합법적으로 인정되고 있다. 이 밖에도 홈스쿨링의 학력인정 문제, 학교밖에서의 자격 취득에 의한 학력인정의 문제 등 살피볼 문제들이 산적해 있다. 특히 의무교육 대상자임에도 불구하고 학업중단으로 인해 학력을 취득하지 못한 상태에 있는 아동을 국가가 방임한 채 사회에 내보내는 것도 문제가 아닐 수 없다. 불가피한 사유로 학교를 다닐 수 없는 아동이 대안적인 교육을 받고자 할 때 학력을 인정해주기 위한 체제가 필요하다.

그러나 지금까지 학력인정에 대한 연구는 많지 않았다. 학력주의에 대한 연구(이정규, 홍영란, 2002)나 학교밖 학습경험의 학력 인정(엄철현, 2009), 학제에 대한 연구(김영철, 2006; 박재운, 2007), 학력인정제도 개선방안(이혜영 등, 2009), 대안학교 학력인정(김성기, 2004), 학력인정제도의 국제비교 연구(김성기, 2011)는 있었지만 학력인정의 법체계부터 그 법리에 관한 쟁점 논의까지 다룬 연구는 없었다. 이 연구에서는 초·중등교육에서의 학력인정에 관한 법체계상의 문제와 법리를 분석하여 학력인정체제의 합리성과 안정성을 확보하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

II. 학력의 법적 개념

학력에 대한 정의가 불분명하다. 학력이 무엇인지에 대해 법적으로도 명확한 규정이 없다. 학력에 대한 정의 없이 학력평가라든가 학력인정에 대한 규정들이 만들어져 있다. 학력이 이처럼 우리 사회에서 중요한 효용을 갖고 있음에도 불구하고 그 정의가 불분명한 채 학력인정에 대한 논의가 이루어지고 있다.

법전이 한자로 표기되어 있을 때는 ‘학력’이 學力으로 표기되어 있었다. 예컨대 아래와 같이 1998년에 시행된 「초·중등교육법」에서는 학력을 學力으로 표기하고 있었다.

第43條 (入學資格등) ① 中學校에 入學할 수 있는 者는 初等學校를 卒業한 者 또는 法令에 依하여 이와 동등 이상의 學力이 있다고 인정된 者로 한다.

학력을 學力이라고 하면 ‘학업을 수행할 수 있는 능력’ 또는 ‘학업을 수행한 결과로서 얻어진 능력(성취도)’을 의미하는 데 비해 學歷이라 하면 ‘이수한 학교의 이력’을 의미한다. 영어로 번역하자면 전자는 academic ability 또는 academic achievement라고 할 수 있고, 후자는 school career라고 할 수 있다. 「초·중등교육법」 영문판(2008년 개정 법률)에서는 학력을 academic achievement나 academic qualification으로 맥락에 따라 달리 번역하고 있다.

〈표 1〉 ‘학력’이라는 개념의 쓰임새(2008년 개정 법률)

| 국문 | 영문 |
|---|---|
| 제43조 (입학자격 등) ① 중학교에 입학할 수 있는 자는 초등학교를 졸업한 자 또는 법령에 의하여 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정된 자로 한다. | Article 43 (<u>Entrance Qualification</u> etc.) (1) Students who may enter middle schools shall be those who have graduated from an elementary school or are acknowledged as having equivalent <u>academic achievement</u> under the provisions of the relevant laws and regulations. |
| 제58조 (학력의 인정) 특수학교나 특수학급에서 초등학교·중학교 또는 고등학교 과정에 상응하는 교육과정을 이수한 자는 그에 상응하는 학교를 졸업한 자와 동등한 학력이 있는 것으로 본다. | Article 58 (Recognition of <u>Academic Achievements</u>) Any person who completed the education courses equivalent to elementary, middle and high school education at special schools |

| 국문 | 영문 |
|----|---|
| | or special classes shall be considered to have equal <u>academic qualification</u> as those who graduated from the corresponding schools. |

뒤에서 자세히 설명하겠지만 학력인정과 관련된 조항에서 ‘학력’은 주로 ‘상급학교 진학자격’으로서의 의미로 쓰이고 있다. 물론 일정한 學歷을 취득한 사람은 그 학교 급을 졸업했을 때 기대되는 學力을 취득했다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 보편적으로 그러한가는 의심스럽다. 형식적인 출석만으로도 學歷이 인정되는 실재를 우리는 목격해 왔다. 반대로 일정한 學歷을 이수하지 않았어도 그에 상응하는 學力을 소지한 사람을 심심치않게 볼 수 있다. 즉 學力과 學歷이 일치하지 않는다.

學力 ≠ 學歷

그러나 우리사회에서는 學歷을 學力으로 등치시키는 경향이 있다. 물론 이상적으로는 學歷이 學力을 표상할 수 있어야 하나 실제로는 그렇지 않다. 이러한 개념적 혼란은 위와 같이 법에도 투영되어 있다. 이러한 문제가 발생하는 근본적인 이유는 우리 사회에서 졸업장으로 표현되는 형식적 學歷을 능력이나 실력, 혹은 성취도로서의 실질적 學力으로 인정하는 풍토가 자리잡고 있기 때문이다.

그 배경에는 이러한 형식적 학력을 실질적 학력으로 인정하도록 한 법규정이 있다. 그 결과, 학업능력에 기초한 다양하고 탄력적인 학습이나 교육의 과정을 인정하지 않고 형식적인 수업연한만을 강조하게 된 것이다. 예컨대, 정규고등학교에 적응하지 못하고 나가서 미인가 대안학교에서 학업을 지속하는 학생이 정규학교와 동일한 교과를 이수해도 학력인정이 되지 않는 경우가 그러하다. 단지 학교를 다니지 않는다는 이유로, 즉 학교이력을 갖지 않았다는 이유만으로 학력을 인정받지 못하는 것이다.

만약 이 두 개념을 달리 수정하여 구분하지 않고 동일한 개념으로 쓰기 위해서는 學歷이 學力을 입증할 수 있는 안정적인 기제로 정착할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 이 연구에서는 학력인정법제의 논리를 분석하여 그 문제점을 밝히고 학력인정체제가 합리성과 안정성, 실효성을 확보하기 위한 방안을 제시하고자 하는 것이다.

Ⅲ. 학력인정의 법체계

헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”고 천명하였다. 이 조항은 ‘능력에 따라 교육받아야 한다.’는 의미를 내포하고 있다. 이 말을 달리 바꾸면 ‘만약 동등한 능력을 갖고 있다면 동등한 교육을 받을 권리를 가진다.’고 할 수 있다. 이를 진학제도에 적용하여 본다면 ‘만약 동등한 능력을 갖고 있다면 상급학교 진학에 있어 차별을 받지 않는다.’는 의미를 내포하는 것이다. 즉 동등한 학업 ‘능력’을 갖고 있다면 어떤 학교를 다녔는가와 상관없이 동등하게 상급학교 교육을 받을 권리를 갖는다고 해석할 수 있다. 학력인정의 법리는 이 조항의 취지를 근거로 해야 한다고 생각한다. 법령에서 학력인정체제가 어떻게 만들어져 있는지 살펴보자.

먼저, 여기서 밝혀둘 점은 법에서 학력이라는 용어가 쓰이는 주된 용도는 ‘상급학교 진학자격’이라는 점이다. 즉 실질적 학업능력이나 성취도로서의 학력이 아니라 학교이력에 의한 진학자격으로서의 의미로 학력을 일컫는다는 점이다.

이와 같은 학력인정에 관한 기본법규는 「초·중등교육법」과 동법 시행령이다. 즉 「초·중등교육법」에서는 정규학교인 초등학교, 중학교, 고등학교에 입학하는 데 있어 그 자격을 정규학교를 졸업한 사람, 시험에 합격한 사람, 그 밖에 법령에 따라 학력이 있다고 인정된 사람으로 정하고 있다. 즉 세 가지 경로로 학력이 인정되는 것이다.

「초·중등교육법」

제43조(입학자격 등) ① 중학교에 입학할 수 있는 사람은 초등학교를 졸업한 사람, 제27조의2제1항에 따라 초등학교를 졸업한 사람과 동등한 학력이 인정되는 시험에 합격한 사람, 그 밖에 법령에 따라 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정된 사람으로 한다.

제47조(입학자격 등) ① 고등학교에 입학할 수 있는 사람은 중학교를 졸업한 사람, 제27조의2제1항에 따라 중학교를 졸업한 사람과 동등한 학력이 인정되는 시험에 합격한 사람, 그 밖에 법령에 따라 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정된 사람으로 한다.

따라서 현행 학력인정체제는 정규학교 출석에 의한 학력인정체제, 시험에 의한 학력인정체제, 선별인정에 의한 학력인정체제로 구분할 수 있다.

1. 정규학교 출석에 의한 학력인정체제

정규학교라는 명칭은 법정용어는 아니지만 일반적으로 법에 근거를 두고 설치·운영하는 학교를 의미한다. 학력인정의 기본체제는 바로 이러한 정규학교에의 출석에 의한 학력인정이다. 정규학교에서의 학력인정도 다양한 방식으로 이루어진다.

가. 학력인정 기본요건으로서의 출석

앞서 밝힌 바와 같이 학력을 인정받는 가장 기본적인 통로는 정규학교를 졸업하는 것이다. 즉 상급학교에 진학하기 위해서는 이전학교급의 정규학교의 학력을 인정받은 사람이어야 하는데 그 형식이 정규학교의 졸업장을 갖고 있다는 것이다. 여기서 정규학교를 졸업하기 위한 기본요건이 바로 출석일수이다. 물론 국가 수준의 교육과정, 교육청 수준의 교육과정, 학교 수준의 교육과정을 이수하는 것도 졸업, 즉 학력인정의 요건이지만 출석만 하고 실질적으로 정해진 교육과정을 이수했는지 객관적으로 확인하기 어렵다. 결국 출석일수가 학력인정의 객관적인 요건으로 자리잡고 있다. 「초·중등교육법 시행령」에서 출석일수를 규정하고 있다.

「초·중등교육법 시행령」

제50조(수료 및 졸업 등) ① 학교의 장은 학생의 교육과정의 이수정도 등을 평가하여 학생의 각 학년과정의 수료 또는 졸업을 인정한다.

② 학생의 각 학년과정의 수료에 필요한 출석일수는 제45조의 규정에 의한 수업일수의 3분의 2이상으로 한다.

③ 학교의 장은 당해 학교의 교육과정을 이수하였다고 인정하는 자에게 졸업장을 수여한다.

제45조의 수업일수는 다음과 같다. 사실상 모든 학교가 주 5일 수업을 실시하고 있기 때문에 (학교별로 정한) 매학년 190일 이상의 수업일수 중 2/3를 출석해야 학년별 수료가 인정되고 이렇게 모든 학년수료를 마쳐야 졸업, 즉 학력이 인정되는 것이다.

「초·중등교육법 시행령」

제45조(수업일수) ① 법 제24조제3항에 따른 학교의 수업일수는 다음 각 호의 기준에 따라 학교의 장이 정한다. 다만, 학교의 장은 천재지변, 연구학교의 운영 또는 제105조에 따른 자율학교의 운영 등 교육과정의 운영상 필요한 경우에는 다음 각 호의 기준의 10분의 1의 범위에서 수업일수를 줄일 수 있으며, 이 경우 다음 학년도 개시 30일 전까지 관할청에 보고하여야 한다.

1. 초등학교·중학교·고등학교·고등기술학교 및 특수학교(유치부를 제외한다)

가. 주 5일 수업을 실시하지 아니하는 경우: 매 학년 220일 이상

나. 주 5일 수업을 월 2회 실시하는 경우: 매 학년 205일 이상

다. 주 5일 수업을 전면 실시하는 경우: 매 학년 190일 이상

2. 공민학교 및 고등공민학교: 매 학년 170일 이상

② 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교의 장은 제1항제1호나목 또는 다목의 기준에 따라 주 5일 수업을 실시하는 경우에 수업일수를 정하려면 법 제31조제1항에 따른 학교운영위원회의 심의 또는 자문을 거쳐야 한다.

[전문개정 2011.10.25]

나. 출석의 탄력성을 인정하는 조기진급·졸업 규정

위와 같은 조항은 기본적 규정일 뿐 조기진급 및 조기졸업 규정에 의해 출석일수가 실질적으로 단축될 수 있다.

「초·중등교육법 시행령」

제27조(조기진급 및 조기졸업 등) ① 초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 장은 재능이 우수한 학생에게 제23조·제24조·제26조·제39조·제42조 및 제46조에도 불구하고 수업연한(授業年限)을 단축(수업상의 특례를 포함한다)하여 조기진급 또는 조기졸업을 할 수 있도록 하거나 상급학교 조기입학 자격을 줄 수 있다.

② 제1항에 따라 상급학교 조기입학 자격을 얻어 상급학교에 입학한 경우에는 조기졸업한 것으로 본다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 재능이 우수한 학생의 선정(選定)과 조기진급, 조기졸업 및 상급학교 조기입학자격 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2012.3.21]

즉, 정규학교 출석에 의한 학력인정체제는 기본적으로 연수(年數) 및 출석일수의 충족에 따른 졸업이 학력인정의 기본요건이 되지만 조기진급 및 조기졸업 규정에 의

해 탄력적으로 학력이 인정될 수 있는 체제이다. 문제는 이러한 조기진급규정에 의해 실질적으로 의무취학제도와 출석일수의 충족요건 조항이 무력화되었다는 점이다. 조기진급·졸업·진학 평가위원회의 평가에 따라 학년을 정할 수 있도록 한 입법 취지는 불가피한 사유로 취학의무의 면제나 유예를 받은 자가 다시 학교를 다니고자 할 경우에 연령과 능력을 고려하여 학년을 배정하기 위한 것이었으나 의무취학 대상 아동의 해외조기유학에 의한 미출석을 합법화하는 장치로 이용되고 있다.

「초·중등교육법 시행령」

제29조(유예자 등의 학적관리) ① 초등학교 및 중학교의 장은 취학의무를 유예받은 자중 입학이후 유예받은 자나 정당한 사유없이 3월이상의 장기결석을 한 자에 대하여 학칙이 정하는 바에 따라 정원의외로 학적을 관리할 수 있다.

② 초등학교 및 중학교의 장은 제1항의 규정에 의하여 장기결석을 한 자로서 정원의외로 학적이 관리되고 있는 자 또는 제28조의 규정에 의하여 취학의무의 면제나 유예결정을 받은 자가 다시 학교에 다니고자 하거나 취학하고자 하는 경우에는 「조기진급 등에 관한 규정」 제5조에 따른 조기진급·졸업·진학 평가위원회가 실시하는 교과목별 이수인정평가의 결과에 따라 학년을 정할 수 있다. <신설 2001.3.2, 2004.2.17, 2005.9.29, 2012.10.29>

다. 방계학제의 학력 불인정

방계학제라는 말은 법정용어가 아니고 학계에서 쓰는 용어다. 방계학제란 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교와 같은 기본(기간)학제 외에 속한 학교를 말한다. 기본학제란 학교제도의 근간을 이루는 학교제도를 말하며, 방계학제란 기본학제에 속하기 어려운 사람들을 위한 보충적 학제라 볼 수 있다. 예를 들면 초등학교급에 해당하는 공민학교, 중학교급에 해당하는 고등공민학교, 고등학교급에 해당하는 고등기술학교, 대학교급에 해당하는 방송통신대학교, 이 외에도 특수학교, 각종학교 등이 이에 속한다.

각종학교나 방계학제라고 하는 공민학교와 고등공민학교, 고등기술학교(예: 풀무원농업고등기술학교)에서의 출석은 학력인정의 요건으로 반드시 인정되는 것은 아니다. 예컨대, 중학교급에 해당하는 고등공민학교를 졸업했다고 해서 정규 중학교를 졸업한 것으로 인정하지 않는다. 따라서 중학교 학력을 인정받지 못한다. 물론 다음의 학력인정체제에서 언급할 ‘학력인정학교로 지정된 학교’는 예외로서 인정된다.

제44조(고등공민학교) ① 고등공민학교는 중학교 과정의 교육을 받지 못하고 제13조 제3항에 따른 취학연령을 초과한 사람 또는 일반 성인에게 국민생활에 필요한 중등교육과 직업교육을 하는 것을 목적으로 한다.

② 고등공민학교의 수업연한은 1년 이상 3년 이하로 한다.

③ 고등공민학교에 입학할 수 있는 사람은 초등학교 또는 공민학교를 졸업한 사람, 제27조의2제1항에 따라 초등학교를 졸업한 사람과 동등한 학력이 인정되는 시험에 합격한 사람, 그 밖에 법령에 따라 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정된 사람으로 한다.

[전문개정 2012.3.21]

중학교 입학자격에는 초등학교 졸업자를 포함하지만 공민학교 졸업자는 포함하지 않고 있다. 즉 초등학교를 졸업하면 중학교나 중학교급에 해당하는 고등공민학교에 입학할 수 있다. 그러나 공민학교를 졸업한 경우에는 고등공민학교에는 입학할 수 있으나 중학교에는 무조건 입학할 수 있는 것이 아니다. 물론 법령에 따라 지정된 공민학교의 졸업자는 중학교 입학이 가능하나 기본적으로는 해당 학력이 인정되지 않고 있다. 고등학교 입학의 경우에도 마찬가지다.

초등학교 졸업 → 고등공민학교 입학(O)

공민학교 졸업 → 고등공민학교 입학(O)

공민학교 졸업 → 중학교 입학(X)

이렇게 차별을 하는 이유는 공민학교의 학년이 1년 이상 3년 이내로 되어 있고, 그 수업일수도 170일 이상으로 되어 있기 때문에 정규학교와 동일한 교육과정을 이수한 것으로 보지 않는다. 3년을 일반학교의 교육과정과 똑같이 운영했다고 하더라도 원칙적으로는 학력이 인정되지 않는다. 물론 이러한 방계학제가 많지 않고 점차 사라지고 있어 큰 문제가 되지는 않지만 이러한 접근방식이 대안교육시설과 같은 경우에 적용되어 실질적인 학력을 인정하지 않는 것으로 이어지기 때문에 문제삼지 않을 수 없는 것이다. 물론 ‘최소 수업일수’는 정규학교와 다르지만 ‘170일 이상’으로 되어 있기 때문에 실제 정규학교와 같이 190일 이상을 할 수도 있는데 정규학교가 아니라는 이유만으로 동등한 학력을 인정하지 않는 것은 문제가 아닐 수 없다.

2. 시험에 의한 학력인정체제

가. 검정고시의 구분

정규학교를 다니지 않고도 학력인정을 받을 수 있는 통로가 바로 검정고시이다. 검정고시는 ‘중학교 입학자격 검정고시’, ‘고등학교 입학자격 검정고시’, ‘고등학교 졸업학력 검정고시’¹⁾로 구분되어 있다. 중입검정고시에 관한 사항은 교육감이 교육규칙으로 정하도록 되어 있지만 대동소이하다. 고입과 고졸 검정고시에 관한 사항은 부령으로 정하고 있다.

「초·중등교육법」

제27조의2(학력인정 시험) ① 제2조에 따른 학교의 교육과정을 마치지 아니한 사람은 대통령령으로 정하는 시험에 합격하여 초등학교·중학교 또는 고등학교를 졸업한 사람과 동등한 학력을 인정받을 수 있다.

② 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 시험 중 초등학교와 중학교를 졸업한 사람과 동등한 학력이 인정되는 시험의 실시에 필요한 비용을 부담한다.

③ 초등학교를 졸업한 사람과 동등한 학력이 인정되는 시험에 필요한 사항은 시·도의 교육규칙으로 정하고, 중학교와 고등학교를 졸업한 사람과 동등한 학력이 인정되는 시험에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다. <개정 2013.3.23>

[본조신설 2012.1.26]

나. 응시자격

중입검정고시의 응시자격을 서울시의 규칙으로 예를 들어 보자. 「서울특별시중학교 입학자격 검정고시 규칙」에서 “고시에 응시할 수 있는 자는 고시시행년도 3월 1일을 기준으로 만12세 이상으로서 초등학교 교육과정을 이수하지 아니한 자이어야 한다. 다만, 초등학교에 재학 중인 자는 응시할 수 없다.”고 규정하고 있다. 즉 초등

1) 다른 것과 달리 ‘대입검정고시’라고 하지 않고 ‘고졸검정고시’라고 하는 것은 과거의 대입자격고사(예비고사)와 혼동을 일으킬 수 있기 때문이다. 범명칭의 일관성을 위해서는 초등학교졸업검정고시, 중학교졸업검정고시, 고등학교졸업검정고시로 개칭하는 것이 필요하다. 입학자격검정고시라는 명칭은 상급학교 진학을 전제로 하는 것이지만 수험자 입장에서는 상급학교 진학을 위해서가 아니라 취업을 위해서, 혹은 단순한 해당학교급 졸업자격취득을 목적으로 응시를 한 것일 수 있으므로 상급학교 입학자격고사라는 명칭을 사용하는 것은 적절하지 않다. 즉 졸업검정고시라는 명칭은 모든 응시자에게 보편적으로 적용되지만 입학자격검정고시라는 명칭은 특정 응시자에게만 해당하는 용어이므로 졸업검정고시라는 명칭이 더 적절하다고 생각한다.

학생은 의무취학대상자로서 검정고시를 볼 수 없도록 막고 있는 것이다. 그렇다면 고입검정고시도 중학교 취학연령이 종료되는 만15세 이상으로 해야 함에도 불구하고 고입검정고시에는 이러한 규정이 없다. 이로 인해 실제로 중학교 취학연령임에도 불구하고 취학을 하지 않은 채 장기결석으로 정원의 관리가 되면 언제든 검정고시를 볼 수 있다. 후술할 소년원학교 재학생의 연령제한과 같은 제한이 없다. 중학교가 의무교육화했음에도 아직까지 반영되지 않고 있는 것이다. 법적용의 일관성을 실현하기 위해서는 중입검정고시와 마찬가지로 중학교 의무교육기간이 끝나는 연령에 해당하는 사람에게만 고입검정고시 응시자격을 부여해야 한다.

고졸검정고시의 응시자격에는 ‘3년제 고등기술학교 졸업자’가 포함되어 있다. 앞서 말한 바와 같이 정규고등학교와 같은 교육과정을 운영하는 3년제 학교임에도 고등기술학교의 학생들은 학력을 인정받지 못하는 것이다. 고등학교에 준하는 각종학교의 학생(졸업자)도 마찬가지이다. 중입·고입검정고시의 경우에도 마찬가지이다.

한편, 고등학교나 고등학교 학력을 인정 받는 학교의 재학생은 응시할 수 없다. 즉 고등학교를 자퇴해야만 응시할 수 있도록 되어 있다.

「고등학교 졸업학력 검정고시 규칙」

제10조(응시자격) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 고시에 응시할 수 있다. <개정 2010.12.16>

1. 중학교 졸업자
 2. 3년제 고등기술학교 졸업자 또는 졸업예정자
 3. 「초·중등교육법 시행령」 제97조·제101조 및 제102조에 해당하는 자
 4. 「1945년 이후 종전의 규정에 의한 학교 졸업자 자격인정령」 제1조 및 제2조에 해당하는 자
 5. 고등학교에 준하는 각종학교의 졸업자 또는 졸업예정자
 6. 종전의 「근로자직업훈련촉진법」에 따라 중학교 또는 동등 이상의 학력이 있는 사람을 대상으로 하는 3년제 직업훈련과정(이하 "3년제 직업훈련과정"이라 한다)의 수료자
 7. 「보호소년 등의 처우에 관한 법률 시행령」 제69조제3호에 해당하는 자
- ② 제1항의 "졸업예정자"라 함은 최종학년에 재학 중인 자를 말한다. <개정 1976.6.23>
- ③ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 고시에 응시할 수 없다. <개정 2010.12.16>

1. 고등학교 또는 「초·중등교육법 시행령」 제98조제1항제2호의 학교를 졸업하였거나

재학 중인 사람

2. 고등학교 또는 「초·중등교육법 시행령」 제98조제1항제2호의 학교에서 퇴학된 사람으로서 퇴학일부터 제8조제3항에 따른 공고일까지의 기간이 6개월이 되지 않은 사람. 다만, 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인으로서 신체적·정신적 장애로 학업을 계속하는 것이 불가능하여 퇴학된 사람은 제외한다.

[전문개정 1970.5.12]

다. 소년원학교 재학생의 응시

「보호소년 등의 처우에 관한 법률 시행령」에서는 소년원학교에 재학 중인 보호소년의 검정고시 응시자격을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 일정 연령이 지나야만 응시할 수 있도록 제한하고 있다. 사실상 의무교육기간을 반영하여 검정고시 응시자격을 제한하고 있는 것이다. 고졸 검정고시 응시자격은 일반 응시자격과 달리 지나치게 연령을 제한하고 있다.

「보호소년 등의 처우에 관한 법률 시행령」

제69조(학력인정 검정고시의 응시 특례) 소년원학교에 재학 중인 보호소년 중 다음 각 호 어느 하나에 해당하는 사람은 학력인정 검정고시에 응시할 수 있다.

1. 중학교 입학자격 검정고시는 12세 이상으로 초등학교 교육과정을 이수 중인 사람
2. 고등학교 입학자격 검정고시는 15세 이상으로 중학교 교육과정을 이수 중인 사람
3. 고등학교 졸업자격 검정고시는 18세 이상으로 고등학교 교육과정을 이수 중인 사람

[전문개정 2008.6.20]

라. 검정고시 응시과목

검정고시 응시과목은 중입검정고시의 경우 4과목 필수, 2과목 선택, 고입검정고시는 5과목 필수, 1과목 선택, 고졸검정고시는 6과목 필수, 2과목 선택으로 구성되어 있다.

〈표 2〉 서울특별시 중학교 입학자격 검정고시 과목표

| 구분 | 응시과목 수 | 고시과목 |
|------|--------|------------------------------|
| 필수과목 | 4과목 | 국어, 사회, 수학, 과학 |
| 선택과목 | 2과목 | 도덕, 음악, 미술, 실과, 체육, 영어 중 2과목 |

〈표 3〉 고등학교 입학자격 검정고시 과목표

| 구분 | 응시과목 수 | 고시과목 |
|------|--------|-------------------------------|
| 필수과목 | 5과목 | 국어, 사회, 수학, 과학, 영어 |
| 선택과목 | 1과목 | 도덕, 기술·가정, 체육, 음악 또는 미술 중 1과목 |

〈표 4〉 고등학교 졸업학력 검정고시 과목표

| 구분 | 응시과목 수 | 고시과목 |
|------|--------|---|
| 필수과목 | 6과목 | 국어, 사회, 국사, 수학, 과학, 영어 |
| 선택과목 | 선택 I | 1과목 도덕, 기술·가정, 체육, 음악 또는 미술중 1과목 |
| | 선택 II | 1과목 정보사회와 컴퓨터, 농업과학, 공업기술, 기업경영, 해양과학, 가정과학, 독일어 I, 프랑스어 I, 스페인어 I, 중국어 I, 일본어 I, 러시아어 I, 아랍어 I 또는 한문중 1과목 |

「고등학교 입학자격 검정고시 규칙」

제15조(고시과목의 면제) 고시 응시자에 대해서는 본인이 원하는 경우 다음 각 호의 구분에 따라 제5조의 고시과목 중 해당 과목의 고시를 면제한다. <개정 2013.3.23>

1. 3년제 고등공민학교 및 중학교에 준하는 각종학교의 졸업자 또는 졸업예정자: 국어·수학·영어를 제외한 과목의 고시 면제
2. 만 18세 이후에 「평생교육법」 제23조제2항에 따라 평가인정한 학습과정 중 고시 과목에 관련된 과정을 교육부장관이 정하는 바에 따라 90시간 이상 이수한 사람: 국어·수학·영어를 제외한 과목 중 해당 이수과정과 관련된 과목의 고시 면제

[전문개정 2010.12.16]

주목할 만한 점은 어떠한 경우에도 국어와 수학, 영어 세 과목은 반드시 시험을 치르도록 하고 있다는 점이다. 이는 학력인정기준으로 세 과목이 중요하다는 가정을 내포하고 있다. 또한 학교밖 경험을 학력요소로 인정하지 않는다는 것도 알 수 있다. 방송통신중·고등학교의 경우에 학교밖 경험을 교육과정 이수로 인정하고 있는 점과

비교된다.

마. 합격기준

검정고시 합격기준은 곧 학력인정기준이다. 여기서 주목할 점은 전과목 평균 60점 이상이면 전체합격이라는 점이다. 극단적인 경우를 가정하자면 고졸검정고시의 경우 8과목중 국어를 전혀 풀지 않아도 전 과목의 점수를 합산하여 평균한 점수가 60점 이상이면 학력이 인정되는 것이다.

「고등학교 입학자격 검정고시 규칙」

10조(고시의 합격결정) 합격 및 과목합격자의 기준은 다음과 같다. <신설 1986.2.17>

1. 합격은 매과목 100점을 만점으로 하여 전과목 평균 60점 이상으로 한다.
2. 과목합격은 60점 이상이어야 한다.

검정고시와 같은 시험에 의한 학력인정 요건은 정규학교와 달리 출석이 아닌 ‘성취도(academic achievement)’이다. 정규학교 학생의 성취도가 60점이 안 되어도 학력을 인정하는 것은 ‘출석을 하면 60점 정도가 될 것’이라는 가정에 입각한 것이라 볼 수 있다. 그러나 현실이 그러한지는 의심스럽다.

3. 선별인정에 의한 학력인정체제

‘선별인정’이란 앞서 제시한 두 가지 학력인정통로, 즉 정규학교를 다니거나 시험을 치르지는 않았지만 학력을 인정할만한 사람이라고 판단되는 사람에게 선별적으로 학력을 인정하는 것이다. 「초·중등교육법 시행령」에서는 「초·중등교육법」상의 중학교와 고등학교 입학자격 조항에서 언급한 ‘그 밖에 법령에 따라 이와 동등 이상의 학력이 있다고 인정된 사람’을 규정하기 위하여 초등학교를 비롯한 각급학교 졸업자와 동등한 학력인정을 받을 수 있는 사람을 다음과 같이 규정하고 있다.

「초·중등교육법 시행령」

제96조(초등학교 졸업자와 동등의 학력인정) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 상급학교 입학 시 초등학교를 졸업한 사람과 동등의 학력이 있다고 본다. <개정 2005.9.29, 2007.6.28, 2008.2.22, 2009.11.5, 2010.6.29, 2013.10.30>

1. 중학교입학자격검정고시에 합격한 사람
2. 교육감이 제98조의2제1항에 따른 학력심의위원회(이하 "학력심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 6년 이상의 우리나라 학교교육과정을 마친 사람에 상응한 학력을 가진 것으로 인정한 사람
3. 종전의 「소년원법」(법률 제7076호 소년원법중개정법률로 개정되기 전의 것을 말한다. 이하 같다) 제29조제4항에 따라 초등학교에 상응하는 교육과정을 마친 사람
4. 「대안학교의 설립·운영에 관한 규정」 제6조에 따라 초등학교 과정 학력인정을 받은 사람
5. 외국에서 6년 이상 또는 초등학교에 해당하는 학교교육과정을 마친 사람

제1호(검정고시)를 제외하고 제2호부터 제5호까지가 선별인정에 의한 학력인정 대상자이다. 제2호는 탈북·다문화학생을 말하며, 제3호는 소년원학생, 제4호는 각종학교로서의 법정 대안학교 학생, 제5호는 외국인 및 유학생에 관한 조항이다.

중학교 졸업자와 동등의 학력인정 대상자에는 ‘중학교에 준하여 교육과정을 운영하는 학교로서 설립자, 학생정원, 수업일수, 학교시설·설비 및 수익용기본재산을 고려하여 해당 교육과정을 충실히 운영할 수 있다고 인정되는 학교 중 교육감이 지정·고시한 학교를 졸업한 사람’과 ‘교육감이 지정한 평생교육시설에서 중학교 교육과정에 상응한 교육과정을 마친 사람’도 포함하고 있다. 즉 고등공민학교와 각종학교, 평생교육시설 중에서 학력인정교육기관으로 지정한 학교가 포함된다.

고등학교 졸업자와 동등의 학력인정 대상자에는 과학기술원 합격자 등이 포함되어 있다. 특이한 것은 아래와 같이 고등학교장은 학교 외 학습경험에 대해 심의 결과와 이수인정평가 결과에 따라 신입생의 학년을 정하여 입학시킬 수 있도록 허용하고 있다.

「초·중등교육법 시행령」

제98조의4(고등학교 학년결정 입학) 고등학교의 장은 중학교를 졸업한 자 또는 제97조에 따라 이와 동등한 학력을 인정받은 자의 신청이 있는 경우에는 「조기진급 등에 관한 규정」 제5조에 따른 조기진급·졸업·진학 평가위원회가 실시하는 신청인의 학교 외 학습경험에 관한 심의 및 교과목별 이수인정평가의 결과에 따라 학년을 정하여 입학할 수 있다. <개정 2012.10.29>

[본조신설 2010.2.26]

북한이탈주민 등의 경우에도 일정수 이상의 북한이탈주민 등이 재학하고 있는 학교의 장은 아래와 같이 학칙으로 정하여 학력인정과 학년결정을 독자적으로 할 수 있다.

「초·중등교육법 시행령」

제98조의3(학력인정과 학년결정을 할 수 있는 학교 등) ① 제96조제1항제2호, 제97조제1항제3호 및 제98조제1항제3호에도 불구하고 교육감은 교육감이 정하는 일정한 수 이상의 학생이 북한이탈주민등인 학교의 장이 신청하는 경우에는 그 학교의 장으로 하여금 해당 학교의 북한이탈주민등에 대한 학력인정과 학년결정을 하게 할 수 있다. <개정 2013.10.30>

② 제1항에 따라 학력인정과 학년결정을 할 수 있는 학교의 학력인정 및 학년결정에 관하여 필요한 사항은 학칙으로 정한다.

[본조신설 2008.2.22]

IV. 학력인정 법리의 검토

1. 교육공간에 따른 선별인정의 불합리성 재고

위에서 본 바와 같이 중학교 졸업자와 동등의 학력인정 대상자에게는 ‘중학교에 준하여 교육과정을 운영하는 학교로서 설립자, 학생정원, 수업일수, 학교시설·설비 및 수익용기본재산을 고려하여 해당 교육과정을 충실히 운영할 수 있다고 인정되는 학교 중 교육감이 지정·고시한 학교를 졸업한 사람’이 포함되어 있다. 다른 요인은 충족시키더라도 시설 기준을 정규학교와 같은 수준으로 충족시키지 못하는 한 학력인정을 받지 못하는 것이다. 검정고시에서의 합격은 그러한 일정 시설을 갖춘 학교에서 교육받지 않더라도 시험을 통과하면 학력을 인정하는 체제이다. 시설기준은 수용되어 있는 학생들이 안전하게 생활할 수 있도록 관리·감독하기 위한 장치로서 이용되어야지 학력인정 여부를 판가름하는 장치로 작동해서는 안 된다고 본다.

이러한 주장의 연장선상에는 미인정 대안교육시설이나 홈스쿨링의 학력인정 문제가 걸려 있다. 만약 홈스쿨링을 포함하여 미인정 대안교육시설에서 정규학교와 똑같이 교사자격증을 소지한 사람이 정규학교와 똑같은 교육과정을 운영하여 똑같은 학업성취도를 보인 경우에도 학력을 인정하지 않는 것은 불합리하다고밖에 볼 수 없

다. 이것은 ‘학교’를 다니지 않았다는 이유만으로 학력을 인정하지 않는 것과 같다.

교육이 제대로 되었는지 확인할 수 없기 때문에 인정할 수 없다는 논리라면 관리·감독을 하여 인정여부를 결정하면 될 일이다. 국가는 헌법에 천명한 바와 같이 국민이 ‘능력에 따라 균등하게 교육받을 권리’를 적극적으로 보장해야 할 의무가 있다.

학력인정학교의 학생들은 아무리 學力이 떨어져도 검정고시를 치르지 않고 수능을 치를 수 있음에 반해 아무리 學力이 우수해도 학력미인정 대안교육시설의 청소년들은 검정고시에서 합격해야만 수능에 응시할 자격이 주어지기 때문에 시험의 이중고를 치르고 있다. “학력인정을 받기 위해서는 국가에서 고시한 교육과정을 이수해야 하고 그 여부를 판명하기 위해서 학력미인정 학교 출신자나 미취학자의 경우에는 검정고시를 치러야 한다.”는 논리는 학력인정학교 학급에서의 ‘사실상 학업포기자’나 ‘학습부진아’의 학력인정과 모순된다. 국가에서 고시한 교육과정을 그들이 검정고시에서의 합격기준인 ‘평균 60점’의 학력만큼 이수했다고 볼 수 있는가? 형식적 출석일수가 실질적 學力과 비례한다고 볼 수 없다(김성기, 2004: 127).

학교시설 중 체육장 시설을 요구하는 규정도 있지만 법정 대안학교의 경우에는 이러한 기준을 완화하여 적용하고 있다. 학력인정평생교육시설도 마찬가지다. 결국 시설 기준은 학력인정의 본질적 판단기준이 아니라는 것이다. 요컨대, 학력인정은 학업수행과정과 그 결과에 따라 결정되어야 하고, 시설기준은 학력인정의 본질적 판단기준이 아니라 학습자의 건강과 안전을 보장하기 위한 관리·감독 장치로서만 이용되어야 한다.

2. 학교출석보다 교육과정 이수 여부에 의한 학력인정 필요

교실에 가만 앉아 있기만 해도 학력이 증진된다면 학교출석을 학력인정의 준거로 삼는 것이 가능하다. 그러나 教授-學習의 불일치현상은 익히 알려진 사실이다. 교사의 교수활동 결과는 학생마다 다른 학업성취도로 나타남은 물론이고 더구나 학교 출석시간이 학업성취와 비례한다는 증거도 없다. 그것은 마치 의무교육제도의 발전 단계인 ‘年齡主義→年數主義→課程主義’ 중에서 연수주의에 머물러 있는 것과 같다. 이러한 모순은 근본적으로 “(정규)‘학교’를 다니지 않은 사람은 교육을 받았다고 확증할 수 없기 때문에 자격시험으로서의 검정고시를 치러야 한다.”는 논리에 입각한 학력인정 제도에서 비롯된다. 이것은 우리 사회, 특히 교육계에 만연한 ‘학교주의’의

신화를 반영하고 있다. “교육은 학교에서만 이루어진다.”거나 “학교에서 이루어지는 교육만이 진정한 교육으로서 보증된다.”는 이데올로기이다. 그것은 지금까지 공교육을 지탱해 온 공장제적 근대교육의 표상이고 평생교육의 이념에도 어긋난다(김성기, 2004: 128).

요컨대, 정규학교를 다니지 않아도 국가에서 요구하는 최소한의 교육과정을 포함한 정상적 교육과정을 이수하였다고 판단되는 경우에는 학력을 인정해야 한다. 그러나 이러한 주장이 ‘학교’를 다니지 않아도 교육과정만 이수하면 학력을 인정해야 한다는 것은 아니다. 아동이 학교를 다니는 것은 단지 지적인 성취만을 위해서 다니는 것이 아니라 사회성과 인성, 시민의식을 키우기 위해 다니는 것이기 때문이다. 따라서 학교와 같이 사회적 상호작용이 일어날 수 있도록 하는 여건을 갖춘 상태에서 일정한 교육과정을 이수했을 때 학력을 인정해야 한다는 것이다. 정규학교와 같은 형태는 아니라도 어떤 형태로든 아동들이 상호작용할 수 있는 기회를 제공함과 동시에 국가에서 정한 최소한의 교육과정을 포함한 교육과정을 이수하는 경우에 학력을 인정해야 한다.

3. 학력인정 교육과정의 일관성 확보

정규학교에서는 국민공통교육과정 등 국가나 교육청이 정한 많은 과목을 이수해야 졸업이 인정된다. 검정고시에서는 6~8개 과목을 통과해야 학력이 인정된다. 외국 인학교와 법정 대안학교의 경우에는 국어와 국사를 포함한 사회과목을 교육부장관이 정한 교육과정상 수업시간 수의 50%를 운영하여야 학력이 인정된다. 학력이 인정되는 학교의 학력인정기준도 다른 셈이다. 학력인정요건으로서 교육과정 이수요건에 있어 일관성이 없다.

물론 같은 것은 같게 취급하고 다른 것은 다르게 취급해야 하지만 특정학교급의 학력인정을 똑같이 해주는 상황에서 필수적인 사항에 대해 각각 달리 취급하는 것은 문제가 있다고 본다. 학교의 설립목적이나 특성에 따라 교육과정을 달리 운영하도록 인정하는 것은 차등의 원칙에 적합하다. 그러나 국어와 사회와 같이 필수적인 교육과정 이수요건이 학교형태마다 다르게 되면 사실상 학력인정기준의 일관성이 없어지는 것이다. 즉 필수적 교육과정은 일관성 있게 같게 취급하고 선택적 교육과정은 탄력성 있게 다르게 취급하는 것이 필요하다. 따라서 국어와 국사를 포함한 사회과

목의 정규교육과정 50% 이수를 모든 학력인정의 최소 기준으로 적용해야 한다.

4. 학력인정 최소기준 이수를 전제로 한 외국유학의 합법화

의무교육단계의 외국유학은 불법인데 현실에서는 합법적으로 인정되고 있다. 심지어 초등학교를 정상적으로 졸업하지 않고도 중학교에 입학할 수 있다. 학력인정의 법적 규정과 그 적용의 현실이 불일치하는 대표적 사례다. 외국유학을 막기는 사실상 불가능하다. 그렇다고 장기 외국유학을 다녀온 학생을 저학년에 머물게 하는 것도 불합리하다. 따라서 위에서 제시한 최소한의 학력인정기준인 국어와 국사를 포함한 사회과목을 귀국 후에 방학 등을 이용해 일정 시간 이수하도록 하는 것을 강제해야 할 것이다. 의무교육이란 국민으로서의 권리를 행사하기 위한 반대급부로서의 의무라는 성격을 갖고 있다. 의무교육의 최소한 기준으로서 그러한 교육과정을 이수하도록 해야 한다. 이러한 규정은 내국인이 대학을 진학할 때도 적용되어야 한다. 즉 의무교육교육과정에 해당하는 국어·사회 과목을 이수하지 않은 자는 대학입학기회를 부여해서는 안 된다고 본다. 대한민국 국민으로서의 의무를 이행하지 않았는데 권리를 보장하는 것은 의무를 성실히 이행한 사람과의 형평성에 어긋난다.

5. 검정고시 필수-선택과목의 조정

위에서 말한 대로 학력인정 최소기준이 국어와 국사를 포함한 사회과목으로 설정된다면 검정고시에서도 그 두 과목은 필수로 하고 다른 과목들은 모두 선택으로 해야 할 것이다. 쉽게 말해 외국인학교나 대안학교의 내국인학생이 학력인정을 받을 때는 국어와 사회만을 필수로 요구하는데 검정고시응시자에게 5~6개 과목을 필수 과목으로 요구하는 것은 형평성에 맞지 않다. 따라서 필수과목은 4~6개 과목에서 국어와 사회의 2개 과목으로 축소하고 선택과목을 확대하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

6. 학교밖 자격 취득의 학력인정 필요

학교밖에서의 공인된 자격증 취득을 학교에서의 유사 과목을 이수한 것으로 인정하는 적극적 조치가 있어야 한다. 이미 대학에서는 공인 영어시험에서 일정 점수를 취득한 경우 영어과목의 학점을 이수한 것으로 인정하고 있다. 특히 이러한 주장은 평생교육의 활성화 차원에서 필요하다. 교육이 학교에서만 이루어지지 않을 뿐만 아니라 학교밖이 학교보다도 더 잘 이루어질 수 있기 때문이다. 이러한 시스템이 갖춰진다면 장기적으로는 자격과 학력을 호환할 수 있는 제도가 정착될 것이다.

V. 결론 및 제언

학력인정의 법체계와 법리에 대해서 검토하였다. 정규학교 출석에 의한 학력인정, 시험에 의한 학력인정, 선별인정에 의한 학력인정이라는 세 가지 통로가 있음을 보았다. 정규학교 출석에 의한 학력인정은 실질적 학력을 확인하지 않고 형식적 학력에 의해 학력을 인정하는 문제가 있음을 주장했다. 물론 실질적 학력을 측정하여 학력을 인정하는 것이 가장 이상적이지만 실질적 학력을 측정한다는 것이 결국 시험에 의한 학력인정체제가 될 가능성이 많다.

시험에 의한 학력인정방식은 결코 바람직한 학력인정방식이라 볼 수는 없다. 검정고시제도는 보충적인 학력인정수단일 뿐 가장 이상적인 학력인정수단은 아니다. 학력을 인정한다는 것은 지적인 성취만이 아니라 인성적, 신체적 측면에서도 성취가 있었고 그로 인해 모종의 능력을 갖고 있음을 확인시켜주는 행위이다. 이러한 성취로서의 능력을 시험, 특히 검정고시와 같은 지필시험에 의해서만 확인하기는 곤란하다.

선별인정에 의한 학력인정체제에도 문제는 있다. 예컨대, 탈북학생의 북한에서의 교육과정 이수를 학력으로 인정하는 것은 해당 학생이 연령대에 맞게 정상적으로 상급학교로 진학할 수 있도록 배려하기 위한 것이라 생각할 수 있다. 그러나 이것이 자칫 탈북자의 학업결손을 방치한 채 상급학교로 보내 결과적으로 중도탈락을 조장하는 문제를 낳을 수도 있음을 유의해야 한다. 정상적인 학교교육과정을 이수한 외국인과도 또 다르게 교육적으로 배려할 필요가 있다.

그렇다고 해서 아무나 학력인정을 해야 한다는 것도 아니다. 홈스쿨링은 자칫 학습지를 위험한 상태에 방치하는 결과를 가져올 수도 있다. 학력은 상급학교 진학여부를 결정하거나 그 사람의 학업능력을 확인할 수 있는 도구로서의 사회적 효용을 갖고 있기 때문에 엄격한 잣대가 필요하다고 본다. 따라서 대안적인 학력인정체제를 찾을 필요가 있다.

결론적으로 학력인정은 단순히 지적 성취도만으로 이루어져서는 안 되고 인성적·신체적 측면을 포함한 전인적 성취와 능력을 인정하는 것이어야 한다. 이를 위해서는 학습자로 하여금 다른 학습자들과의 공동체적인 생활을 기초로 국가에서 정한 최소한의 교육과정과 해당 공동체시설(학교 등의 교육시설)에서의 선택적 교육과정을 일정 수준 이수한 사람에게 학력을 인정하는 체제로 바뀌어야 한다. 이렇게 되면 대안교육시설 등 다양한 학습공간에서의 학습경험을 학력으로 인정하는 것이 가능해질 것이다. 검정고시나 홈스쿨링도 이러한 공동체적 상호작용 경험을 포함하는 것을 전제로 학력을 인정해야 할 것이다.

참고문헌

- 김영철 외(2006). **미래사회에 대비한 학제 개편 방안**. 한국교육개발원.
- 박재운 외(2007). **미래사회에 대비한 학제 개편 방안**. 한국교육개발원.
- 김성기(2011). 학력인정제도 및 관련법제의 국제 비교 연구, **교육법학연구**, 23(1), 대한교육법학회.
- 김성기(2004). 대안학교 학력인정에 관한 연구, **한국교육**, 31(1), 한국교육개발원.
- 이혜영 외(2009). **학력인정제도 개선 방안 연구**. 한국교육개발원
- 염철현(2009). **학력인정의 다양화 방안을 위한 법제화 연구**. 한국교육개발원
- 이정규, 홍영란(2002). **한국사회에서의 학력의 가치 변화 연구**. 한국교육개발원.
- 「초·중등교육법」**
- 「초·중등교육법 시행령」**
- 「서울특별시중학교 입학자격 검정고시 규칙」**
- 「고등학교 졸업학력 검정고시 규칙」**

Analysis on the Legal Issues of Academic Achievement Accreditation

Kim Sung-ki*

Abstract

This paper(study) analyzed the legal issues of academic achievement accreditation. Firstly, the study explained that the concept of academic achievement is multiple legally. The term is used to indicate academic ability, academic achievement, school career, or academic qualification. This literature categorized the system of academic achievement accreditation in Korea. The first way is to accreditate academic achievement by attendance of regular school. The second way is by examination. The third way is by selection of facility or person. The study suggested that we should improve irrationality of selective accreditation by facility condition, consider recognizing academic achievement by completing curriculum, ensure consistency of minimum curriculum for recognition of academic achievement, legalize the studying abroad by condition of completing minimum curriculum, change the necessary subjects and selective ones of examination, and recognize the qualification outside school as academic achievement.

Key Words: academic ability, accreditation law of academic achievement, attendance, examination for recognition, selective recognition

* Hyupsung University

금융회사와 금융소비자 간의 금융분쟁해결제도 연구

이재성*·윤영신**

국문초록

금융산업은 다양하고 빠르게 변화하고 있다. 이로 인해 많은 금융분쟁이 발생하고 있고, 상대적 약자인 금융소비를 보호하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 우리나라의 금융소비자 보호제도는 금융감독의 불완전성과 금융소비자보호에 관한 전문적이고 일반화된 법률의 부재, 그리고 금융회사와 금융소비자 간의 분쟁해결제도 등에 문제가 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 금융분야에 대한 전문적인 지식과 정보의 교육, ADR제도를 통한 합리적 금융분쟁해결제도가 필요하다. 그리고 각 분쟁해결 기구의 분쟁조정절차를 보다 체계적으로 구체화시키고, 공정하고 합리적으로 분쟁해결을 이루어야 한다. 또한 개별금융업권법으로 산재되어 있는 금융소비자에 관한 규정에 따른 혼란을 해소시키면서 일관된 금융소비자보호에 목적을 둔 일반법의 제정이 요구된다. 한편, 선진국의 금융소비자보호 제도를 살펴보고 우리나라 실정에 맞게 연구해야 하며, 금융분쟁조정 결정에 법적인 구속력을 부여하는 방법도 강구되어야 할 것이다. 그리고 금융분쟁해결제도에 따른 문제점을 개선하여 금융소비자들의 보호 및 피해 구제가 보장되는 금융소비자보호 법제를 확립하여 한층 더 강화된 금융소비자 보호가 이루어져야 한다.

주제어: 금융분쟁, 금융소비자, 대체적분쟁해결, 금융소비자보호, 금융분쟁해결제도

접수일: 2014년 5월 12일, 심사일: 5월 16일(1차) / 6월 5일(2차), 게재확정일: 6월 10일

* 중앙대학교 일반대학원 법학과 박사수료(금융법) (saemmul007@nate.com)

** 교신저자, 중앙대학교 법학전문대학원 교수 (ysyoon@cau.ac.kr)

I. 서론

현재 금융산업은 세계적으로 빠르게 변화·성장하고 있으며, 금융시장에도 수많은 금융상품이 쏟아져 나오고 있는 실정이다. 이에 따라 금융회사와 금융상품을 이용하는 금융소비자들 간의 계약에 따른 분쟁도 나날이 증가하고 있다. 최근 동양증권 사태나 금융회사의 개인정보 유출, 저축은행 사태 등 금융권과 금융시장의 여러 가지 문제점이 수면 위로 떠오르고 있다. 이로 인해 금융소비자들의 재산적, 정신적인 피해는 점점 늘어나고 있는 추세이다. 금융회사의 다양하고 복잡한 금융서비스를 이용하는 대다수의 금융소비자들은 상대적으로 금융상품에 대한 전문적인 금융정보와 지식이 부족하여 피해를 보고 있다. 이러한 피해를 본 금융소비자들이 직접적으로 금융회사를 상대로 분쟁을 해결한다는 것은 그리 쉽지 않다. 일반적으로 금융회사와 금융소비자 간에 금융분쟁이 발생할 경우에는 이를 해소하기 위해, 우선적으로 당사자간의 합의를 통한 해결방법이 있으며, 이러한 해결이 되지 않는다면, 법적인 소송에 의한 방법, 그리고 분쟁해결기관을 통한 협상, 화해, 알선, 조정, 중재 등의 해결방법이 제도화 되어 있다.

이러한 금융분쟁해결제도는 궁극적으로 금융회사와 금융소비자 간의 불균형적인 구조에서 금융소비자들을 보호하는 취지가 내재되어 있다. 그리고 금융시장의 발전으로 인해 다양하고 복잡한 금융상품에 대한 금융회사와 금융소비자 간의 분쟁이 가시화되면서 금융소비자 보호에 대한 제도적 장치와 금융분쟁해결제도의 실효성에 대한 문제가 대두되고 있다. 아울러 은행법, 보험업법 등의 금융 관련 법률개정을 통해 업권별 보호 방안이나 금융소비자법을 제정하여 법적인 보호체계를 강화시키려는 움직임도 활발하게 일어나고 있다.¹⁾

본 고에서는 금융분쟁해결제도에 관하여 외국의 사례와 함께 우리나라의 제도적 상황을 살펴보고 나아가 분쟁해결제도의 문제점과 개선방안에 대하여 연구하고자 한다.

1) 19대 국회에서 현재 계류 중인 법률안은 정부가 제출한 「금융소비자 보호에 관한 법률안」(의안번호 1900573, 2012.07.06.)을 비롯하여, 「금융소비자 보호 및 금융상품 판매에 관한 법률안」(의안번호 1908148 2013.11.28, 이종걸의원 등 10인), 「금융소비자 보호 기본법안」(의안번호 1907358 2013.10.28, 강석훈의원 등 10인), 「금융상품 판매 및 금융소비자 보호에 관한 법률안」(의안번호 1905451 2013.06.12, 민병두의원 등 14인), 「금융소비자 보호법안」(의안번호 1904023 2013.03.11, 정호준의원 등 11인), 「금융소비자위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」(의안번호 1902514 2012.11.09, 김기준의원 등 13인) 등 총 6개의 법안이 있다.

II. 금융분쟁해결제도의 개념과 각국의 금융분쟁해결제도 현황

1. 금융분쟁해결제도의 개념

가. 금융상품과 금융소비자의 의의

금융분쟁에 대한 접근은 금융상품의 판매와 금융소비자의 정의부터 시작하여야 한다. ‘금융상품’이란 금융회사가 취급하는 상품과 금융거래이고, 금융권역 별로 살펴보면, 은행권은 예금, 대출, 신용카드 등의 상품이며, 증권·보험·여신전문금융업권은 신용카드, 할부거래, 리스 등의 상품이고 이 밖에 대부업 등에서 취급하는 상품과 서비스 및 그에 준하는 것이라 할 수 있다(안수현, 2011: 4).

그리고 ‘금융소비자’란 보통 예금자, 투자자, 보험계약자 등으로 불리었는데, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 ‘자본시장법’으로 약칭)」 제120조 제3항 등에서는 투자자는 ‘자기 책임에 따라 행동하는 합리적 투자자’로 상정하여, 이러한 투자자 보호는 정보 공시와 이에 기반한 자발적 선택에 따른 자기책임 구조로 규제체계가 형성되어 있다고 볼 수 있다(성희환, 2011: 717; 정순섭, 2009: 6). 하지만 앞에 언급했던 모든 투자자가 합리적 판단능력을 가지고 있다고 하기엔 다소 무리가 있으며, 복잡하고 다양한 금융상품의 등장으로 더 이상 ‘(정보가 정확하고 충분하다면) 독자적인 투자판단능력을 가진 합리적인 인간’을(정순섭, 2009: 10) 기초로 규율하는 것은 어려울 것이다. 그렇다면 소비자 보호의 일환으로서 금융소비자의 개념을 정립하는 것이 필요할 것이다.

우리나라의 「소비자기본법」 제2조 제1호는 “사업자가 제공하는 물품 및 용역을 ‘소비’생활을 위하여 사용하거나 또는 ‘생산활동’을 위하여 사용하는 자로서 대통령령으로 정하는 자를 말한다.”라고 소비자를 정의하고 있다. 즉, 물품과 용역의 구입자 내지 구입을 고려하고 있는 자를 소비자라고 하는데, 이러한 소비자 중 금융상품과 금융서비스를 구입하는, 금융거래에서의 전반적인 소비자도 소비자의 범주에 들어간다고 볼 수 있다(안수현, 2007: 73).

현재 금융분쟁해결에서 가장 영향력을 미치고, 가장 많은 금융분쟁사건이 처리되고 있는 곳인 금융감독원은 “금융소비자는 개인 또는 법인을 불문하고 금융회사와 직접 또는 간접적으로 금융서비스 또는 금융상품계약 체결 등의 거래를 하는 상대방

으로 정의할 수 있다. 이러한 금융소비자는 은행의 예금자, 금융투자회사의 투자자, 보험회사의 보험계약자, 신용카드사의 신용카드 이용자 등 금융회사와 거래하고 있는 당사자뿐만 아니라 잠재적으로 금융회사의 상품이나 서비스를 이용하고자 하는 자를 포함한다고 할 수 있을 것이다.”라고 명시하고 있다(금융감독원, 2011: 8).

나. 금융분쟁해결제도

‘금융분쟁’은 은행예금처럼 단순한 사건도 있지만, 상품이 복잡하고 다양해짐에 따라 분쟁의 내용도 다양하고 복잡한 성격을 띤다. 특히 증권분쟁이나 파생상품분쟁은 금융상품의 거래, 규제구조의 복잡성으로 인해 고도의 전문성을 요한다. 금융분쟁은 보통 소액인 경우가 많지만, 경우에 따라 자기 재산의 상당 부부를 투자하는 금융소비자도 많다. 금융상품은 눈에 보이는 것처럼 실제적으로 만지거나 볼 수 없기 때문에 상품에 대한 전문적인 정보와 지식이 중요하데, 금융시장의 발달로 인해 금융상품에 대한 금융회사와 금융소비자들 간의 정보의 격차는 더욱 커지고 있다. 즉, 금융소비자들은 금융회사에 비해 열악한 위치에 있다고 할 수 있다(한국증권법학회, 2001: 3). 이러한 금융분쟁에 따른 해결제도를 살펴보면 다음과 같은 방법으로 제도화되어 있다.

우선 당사자 간의 합의에 의한 방법이다. 이는 분쟁이 발생하였을 경우, 금융소비자가 금융회사에 직접적으로 피해를 본 사항을 주장하고, 금융회사는 이에 따른 적정한 협의를 거친 후 분쟁을 해결하는 것이다. 가장 신속하게 분쟁이 해결되는 방법 이기는 하나, 당사자 간의 합의에 있어 금융소비자는 금융회사에 비해 상대적으로 약자이기 때문에 경제력, 정보력, 교섭력이 대등적으로 이루어지기를 기대하기 어렵다.

이와 다른 방법으로 금융분쟁이 발생하였을 경우, 분쟁해결을 전문적으로 해결해주는 기관을 이용하는 방법이다. 이를 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution, 이하 ‘ADR’이라 함)이라고 한다. 이 분쟁해결제도는 소송의 단점을 보완하기 위한 방법으로 소송에서 이루어지는 법적인 테두리와 절차 대신 금융회사와 금융소비자 간의 간단하고 융통적인 협의를 이끌어내어 보다 신속한 분쟁해결을 도모하는 방법이라 할 수 있다. 이러한 ADR은 협상, 화해, 알선, 조정, 중재 등으로 활용되고 있다.

이외에도 금융분쟁조정제도가 있다. 조정(調停)이란 제3자가 독자적으로 분쟁해

결을 위한 타협안을 마련하여 당사자의 수락을 권고하는 방법으로, 당사자가 이 안을 받아들이면 조정은 성립하고, 이를 수용하지 않는다면 조정은 성립하지 않는다. 결과에 대한 강제성이 없다는 점에서 분쟁조정해결방안에 대한 거부 of 자유가 최종 단계에서 인정되는, 자주적 해결방식이라 볼 수 있다(류승훈, 2009: 14).

마지막으로 가장 원칙적 방법인 소송으로 금융분쟁을 해결하는 것이다. 이는 금융분쟁 사안에 대하여 법적으로 확정적이고 분명한 결론이 보장되며 당사자에게 법적 강제성을 부여한다. 수많은 금융분쟁의 경우, 금융소비자와 금융회사 간의 분쟁이 발생하였을 때, 금융분쟁조정기관에서 조정이 결정되고 금융회사가 그 결정을 수용하지 않은 경우 법원에 제소하는 경향이 많은데, 이는 주주로부터 이행을 청구당할 법적 책임이 부담될 수 있기 때문에 법원의 결정에 따른 확정적 효력을 받을 필요성이 있어 제소를 하는 것이다(안수현, 2010: 202). 하지만 소송은 그 절차가 일반 금융소비자들이 행하기엔 소송비용이 부담스럽고 금융분쟁을 해결하는 데 시간이 지연될 수 있으며, 이에 따른 기회비용의 증가 등 단점이 적지 않다.

2. 각국의 금융분쟁해결제도

가. 미국

1) 금융소비자보호국

미국은 2008년 Bear Stearns와 Leman Brothers와 같은 대형 투자은행의 파산으로 금융시장은 위기를 맞이하였고, 이는 미국 전체 금융시스템의 위협으로 이어졌다. 미국 정부는 이러한 금융위기에 대처하기 위해서 금융규제감독제도를 마련하여 금융시스템을 정상화하려는 노력을 시작하였다. 이러한 정부 개입 이유는, 금융시스템의 위협이 곧 그 나라의 위기사태로 이어질 수 있기 때문에 이를 방지하기 위한 장기적인 제도를 마련하기 위해서 였다(심영, 2010: 458).

우선적으로 2008년 3월 미 재무부에서 금융위기의 원인을 파악하고 이에 따른 금융규제 전반에 대한 제도 개선의 청사진을 내보였고(US Department of the Treasury, 2008), 2009년 1월 금융규제제도 현대화 방안(US Government Accountability Office, 2009), 2009년 12월 금융규제제도 개혁안을 기초로 마련한 “「월가 개혁 및 소비자보호법안(Wall Street Reform and Consumer

Protection Act)」을 통과시켰다(House Committee on Financil Service, 2009). 그 후에 상원심의과정에서 상원 은행위원회(Banking Committee) 위원장인 크리스 도드(Chris Dodd)가 수정안인 「미국금융안정성 회복법안(Restoring American Financial Stability Act of 2010)」을 제출하였고, 동 수정안은 2010년 5월 20일 상원을 통과하여 상하원 합동위원회에 보고되었다. 이 합동위원회는 2010년 6월 29일 일부 수정한 최종 법률안을 전체 회의에 회부하였고, 발의자인 크리스 도드 의원과 바니 프랭크 의원의 기여를 반영하여 동법의 명칭을 「도드-프랭크 월가개혁 및 소비자보호법(The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」으로 최종 변경하여, 2010년 6월 30일에는 하원을, 2010년 7월 15일에는 상원을 각각 통과하여 2010년 7월 21일 오바마 대통령의 서명으로 발효되었다(New York Times, 2010).

미국은 감독체계가 분산되어 있는 대표적인 국가로, 연방준비제도이사회(Federal Reserve Board: FRB), 통화감독청(Office of the Comptroller Securities and Exchange Commission: OCC), 증권위원회(Securities and Exchange Commission: SEC), 연방거래위원회(Federal Trade Commission: FTC) 등이 고유의 기능과 관련하여 금융소비자 보호 업무를 맡고 있었다.

하지만 앞의 도드-프랭크법을 통하여 금융소비자보호국(Consumer Financial Protection Bureau: CFPB)²⁾을 설치하고 위 기관 등에 나누어져 있던 소비자 보호기능을 통합하였고, 이로 인해 금융소비자 보호업무를 전담하는 CFPB가 설립됨으로써 금융회사의 건전성 감독과 영업활동 감독을 분리하는 ‘Twin-Peaks’ 시스템의 초석이 마련되었다(정찬우 외, 2010: 20).

CFPB의 도입을 통하여 영업활동 감독을 분리시킨 배경으로는 ①다양한 규제감독기관이 영업행위 규제를 담당하여 규제의 공백으로 인한 사각지대가 있었다는 점, ②금융회사의 건전성과 금융소비자보호를 하나의 규제기구에 두면 하나가 다른 것을 압도할 수 있고, 경험적으로 과거 금융소비자보호의 가치에 보다 중점이 두어진 경우가 거의 없다는 점, ③건전성 감독기구는 금융소비자보호의 전문적 시각이 부족하다는 점, ④규제차익을 이용하여 금융기관이 금융소비자보호가 약한 규제기관을 선택하여 인가를 받으려고 한다는 점이 제시되었다(Department of the Treasury, 2009).

2) 「도드-프랭크법」 제10장에서는 ‘Bureau of Consumer Financial Protection’으로 표기하고 있어 약칭으로 ‘BCFP’를 사용하기도 하나, 여기서는 일반적으로 사용되는 ‘CFPB’로 서술하였다.

2) 금융소비자보호국의 구성과 권한

도드-프랭크법을 살펴보면, 16개의 장(Title)로 이루어져 있다. 주요 장을 나누어서 보면, 제1장은 금융감독체제의 개편, 제2장은 강제청산절차, 제5장은 보험규제의 개혁, 제6장은 은행규제의 개혁, 제7장과 제8장은 장외파생상품거래 및 지급·청산·결제절차의 개혁, 제9장은 증권규제의 개혁, 제10장은 금융소비자보호 등이다. 이 중 제 10장의 금융소비자보호와 금융소비자보호청 제도에 관한 내용은 다음과 같다.

도드-프랭크 법의 제10장에서는 금융소비자보호국(Title X - Bureau of Consumer Financial Protection)설립을 규정하고 있다. CFPB는 연방법령의 적용과 관련한 금융소비자상품 및 서비스 규정의 제정 및 관리 등의 업무를 담당하고 있다(§1011(a), 1021~1028). CFPB는 연준 내에 독립기관으로 설치되고, 담당 업무에 관하여는 연준의 간섭이나 개입이 금지된다(§1012(c)(2)). 하지만 금융안정 감독위원회(FSOC)는 일정한 요건이 충족되는 경우에는 금융소비자보호국의 규정 등에 대해서 잠정적 정지명령등을 내릴 수 있다(§1023(c)).

금융소비자보호국장은 (1) 연구조사과, (2)지역사회과, (3)고충조사과 등 특정 기능을 담당하는 부서를 설치하고(§1013(b)), 이 부서와는 별개로 (4) 공정대출 및 평등기회 사무소(§1013(c)), (5)금융교육사무소(§1013(d)), (6) 금융서비스사무소(§1013(e)) 등을 설치하여야 한다.

또한 금융소비자보호국장은 상원의 동의를 얻어서 대통령이 임명하고 그 임기는 5년으로 한다(§1011(b), (c)), 회계감사원(GAO)의 회계감사를 받으며, 상원 은행위원회 및 하원 금융서비스위원회에 그 활동내용을 보고하여야 한다(§1016(a)).

CFPB 내에는 소비자자문위원회(Consumer Advisory Board)가 설치되며, 자문, 연구 등의 업무를 수행한다(§1014(a)). 소비자자문위원회는 지역 연준위원장에 의해서 추천되는 6명 이상의 위원으로 구성되며, 금융소비자보호국장이 임명한다(§1014(b)).

CFPB가 제정하는 규정은 은행, 저축은행, 신용협동조합 등 예금취급기관은 물론 주택금융회사(mortgage company) 등 소매대출 상품을 취급하는 모든 금융회사에 적용되며, 총자산 100억 달러 이상의 예금취급기관 및 소매대출상품 취급기관에 대해서는 CFPB가 직접 검사·제재하고, 총자산 100억 달러 미만인 경우 CFPB가

주(州)감독기관 등 담당 금융감독기관에 공동검사 및 제재를 요구할 수 있다 (§1025).

3) 금융분쟁해결로서의 ADR제도

미국에서는 수많은 소비자분쟁에서 대체적 분쟁해결제도(Alternative Disputes Resolution: ADR)가 다양하고 활발하게 이용되고 있다. 소비자분쟁에서 발생하는 손해는 소액인 것이 많기 때문에 고가의 선임 비용이 드는 변호사에 의해 이루어지는 소송보다는 비용과 시간이 절약되는 ADR제도를 소비자들이 많이 선호한다. 특히 기업 측에서도 단체소송이나, 고액이 되기 쉬운 징벌적 손해배상에 대한 위험성을 회피하기 위하여 그러한 내용을 사전에 배제할 수 있는 ADR제도를 많이 활용하는 것이다(주규준, 2011: 54).

금융소비자 분쟁에서도 ADR제도의 이용이 활발하다는 점은 마찬가지이다. 미국은 금융소비자의 민원도 개별 감독기관으로 접수되는데, 감독기관은 직접적으로 분쟁을 조정하기보다는 상담에 중점을 두고 있으며, 감독당국의 일부 권한이 자율규제 기관에 상당히 위임되어 처리되고 있다.

분야별로 살펴보면, 우선 증권분야에서 「도드-프랭크법」에 의해 CFPB는 민원처리기능을 비롯한 분쟁해결 기능을 가지게 되었으나, 기존의 자율적인 분쟁해결 절차 또한 여전히 활발하게 작용하는데 그 중 대표적인 것이 금융산업규제협회의 금융 ADR제도이다. 금융산업규제협회(Financial Industry Regulatory Authority: FINRA)는 2007년 증권업협회(NASD) 및 뉴욕증권거래소(NYSE)의 분쟁해결기능 등을 통합하여 설립한 기구로서, 증권분야에서 소비자와 금융기관 사이에 생긴 금융분쟁을 중재(arbitration)·조정(mediation)하여 처리한다. FINRA는 미국의 증권산업이 공정하고 신뢰 있게 운영되어 투자자들을 보호할 수 있도록 하는 기능을 수행하고 있다(FINRA, 2014). FINRA는 증권거래법상 연방증권협회에 등록된 자율규제기관이기 때문에 자율규제 내용의 승인과 법률 및 자율규제의 준수에 대해서는 증권거래위원회(SEC)에 의해 감독을 받는다.

그리고 은행과 보험 분야에는 별도의 금융 ADR제도가 설정되어 있지는 않지만, 이들 분야에서 분쟁의 해결을 위한 ADR로서는 일반적인 미국중재협회(American Arbitration Association: AAA)³⁾나 JAMS(Judicial Arbitration Mediation

Service)⁴⁾ 등의 민간 ADR이 주로 이용된다(김윤정, 2013: 48; 주규준, 2011: 55).

나. 영국

1) 금융감독체계의 배경과 현황

영국도 금융시장이 크기 때문에 다양한 금융위기를 겪었다. 그중에 1990년대 맥스웰(Maxwell) 사건⁵⁾, 베어링스(Barings) 사건⁶⁾ 등이 연달아 발생하였는데, 이 사건으로 인하여 투자자에게 큰 손해를 입히자 자율규제기관에 의한 금융규제·감독 제도의 개선과 이를 위한 법제 정비가 강하게 요구 되었다. 이를 계기로 영란은행의 은행규제감독에 대한 문제가 일어났고, 영국정부는 1998년 6월 영란은행법(Bank of England Act)을 개정하여 영란은행에 대하여 통화신용정책의 자율권을 부여하고 그간 수행하던 은행규제감독권한을 1997년 새롭게 설립된 금융감독청(Financial Services Authority: FSA)(FSA, 2011)에 이전하였다. 또한 금융규제·감독제도 개혁으로 2001년에 「금융서비스시장법(Financial Services and Market Act 2000: FSMA)」(Legislation.gov.uk, 2014)이 제정되었다. 새로운 통합금융감독기구로 설립된 FSA는 비영리 폐쇄회사 형태의 독립된 비정부기관(independent non-governmental body)이며, ①인가, ②기준의 설정, ③금융기관, 금융시장 및 거래소에 대한 감독, ④집행 등 금융규제감독 등을 담당했었다(심영, 2009: 111-112).

하지만 2007년 노던락은행의 뱅크런 사태 이후 FSA의 금융감독시스템이 제대로

3) AAA는 상사중재를 지원하는 미국 최대 규모의 ADR서비스 기관이다. AAA의 회원은 기업, 로펌, 노동조합, 변호사 등이며, 중재인은 변호사나 전직판사, 15년 이상의 전문가 또는 업무상 경험이 있는 자, 미국중재협회의 조정인, 중재인 훈련 프로그램을 수료한 자 등 약 2만 여명의 조정인, 중재인의 리스트를 가지고 연간 약 8만 여건의 사건을 처리하고 있다.

4) JAMS는 재판으로 충분히 분쟁이 해결되지 않는 사례가 늘고 있는 점을 감안해 이를 민간차원에서 해결하려는 목적으로 설립되었다. JAMS는 분쟁해결전문가, 변호사, 전직판사 등이 조정인으로 파견되어 활동하고 있는 전국적인 기관이며 사례관리(case management service), 선진 중재기법 등을 활용하여 분쟁을 해결하고 있다.

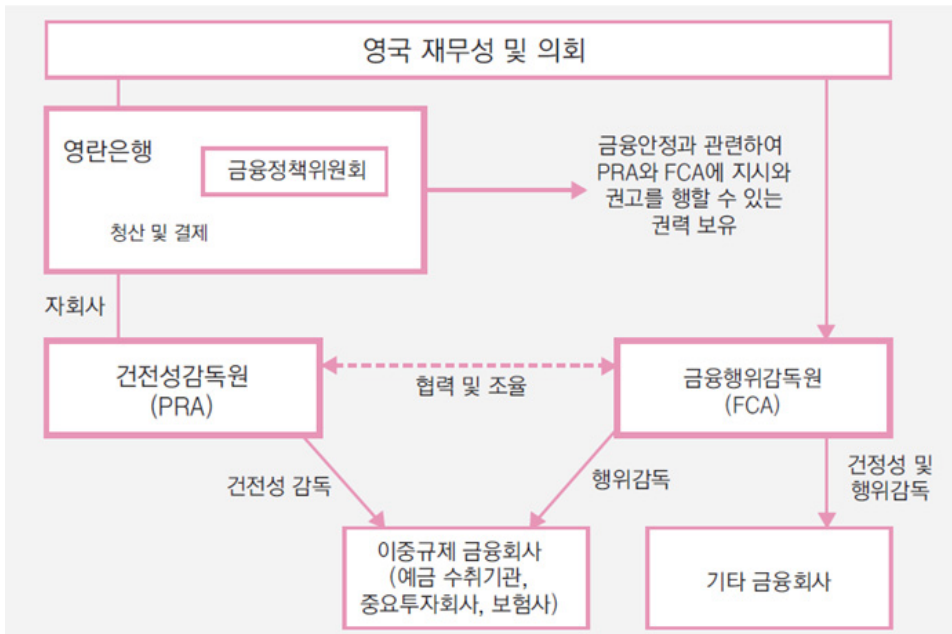
5) Maxwell 사건은 부실관련사에 대출과 투자를 함으로써, 연금자산 중 4억 파운드 상당의 손해를 기록하고, 2만 명의 연금가입자에게 피해를 입힌 사건으로, 이 사건을 계기로 수급권보호를 위한 적립제도가 도입되었다.

6) Barings 은행은(1763년~1995년: 프랜시스 베어링스 백작 설립) 232년의 유구한 역사와 명성을 자랑하던 영국의 은행인데, 닉 리슨이라는 직원 한 사람의 부정행위로 인해 13억불 이상의 손실을 입고, 1995년에 네덜란드의 ING에 단 1파운드 구제 합병되었던 사건으로 투자자에게 엄청난 손해를 입힌 사건이다.

작동하지 않았다는 비판이 고조되었고, 2009년 2월 발효된 은행법(Banking Act 2009)의 개정을 통해 금융감독체계를 강화하는 변화를 시작하였다(성태윤, 박기영, 박단비, 2012: 9).

그리하여 최근 「금융서비스법(Financial Services Act 2012)」에서 새로운 금융감독체제 하에서는 종전 감독체제에 준비되지 않았던 거시건전성 정책을 담당할 금융정책위원회(Financial Policy Committee: FPC)(Bank of England, 2014)를 영란은행내에 신설하고, 기존의 통합금융감독기구였던 금융감독청(FSA)을 해체하여, 개별 금융기관의 미시건전성 감독을 담당하는 PRA(Prudential Regulation Authority)와 소비자보호·시장 감독을 담당하는 FCA(Financial Conduct Authority)로 분리 신설하고, PRA는 영란은행의 산하기관(subsidiary)으로, FCA는 재무성 산하기관으로 각각 설치하여 기능을 수행하고 있다(한국은행, 2013). 이러한 형태를 다음과 같은 그림으로 살펴보자.

[그림 1] 최근 영국의 금융감독시스템



출처: 최지현(2013: 54).

이러한 「금융서비스법(Financial Services Act 2012)」에서는 영란은행 FPC에게 PRA 및 FCA에 대한 지시권(power of direction)과 권고권(power of recommendation)을 부여하고 있는데, 지시권으로 사용할 정책 수단의 경우 시행령 제정 시 FPC 의견 수렴, 운영방안 사전공개, 의회 사전승인 등을 의무화하여 보다 강력한 권한을 주었으며 2013년 4월 1일부터 시행되고 있다(GOV.UK, 2014).

2) 금융분쟁해결제도

영국은 현재 금융소비자 분쟁에 있어서 개별적으로 운영해 오던 옴부즈맨과 중재 등 총래 8개의 금융소송의 분쟁해결수단(ADR)들을 1개의 단일 옴부즈맨제도로 통합·운영하고 있다(안수현, 2010: 73). FSMA에 기초하여 설립된 금융옴부즈맨서비스(Financial Ombudsman Services: FOS)(Financial Ombudsman Service, 2014)는 독립적인 전문가 그룹으로 형성되어 있다. 금융분쟁이 생겨 이에 대한 신고가 들어오면, 전반적인 상황을 파악하고 판단하여 처리를 할 수 있도록 한 제도로, 옴부즈맨의 결정은 금융기관에 강제적인 집행이 가능하도록 하여 그 실효성을 확고히 하고 있다.

FOS의 분쟁처리는 강제관할과 선택관할로 나누어지는데, 강제관할은 FSA의 인가를 받은 금융회사에 대한 것으로서 FOS의 결정에는 금융회사에 대한 편면적 구속력이 부여된다.(FSMA §226(2), §228(5)). 이에 반해 선택관할은 당해 금융회사가 일정한 조건을 갖추어 FOS에 분쟁해결을 의뢰하는 경우에만 FOS가 관할권을 행사할 수 있게 된다(FSMA §225-227).

또한 금융옴부즈맨서비스 이외에도, 금융업자의 파산 시 투자자를 보호하기 위한 금융서비스 보상기금(Financial Service Compensation Scheme: FSCS)(Financial Service Compensation Scheme: FSCS, 2014)이 있는데 2009년 은행법에서(Banking Act 2009 §§169-180; Legislation.gov.uk, 2014), 국가대부기금(National Loans Fund)으로부터 유동성을 공급받을 수 있고, 나미래의 필요에 대비하여 기금조성이 가능하도록 허가하여 FSCS의 권한을 강화시켰다. 금융소비자에 대한 금융역량강화를 위해 교육을 담당하고 있는 소비자금융교육기구(Consumer Financial Education Body: CFEB) 등을 설립하여 FSA를 중점으로 금융소비자 보호기관을 기능별로 나누고 있었으나, 최근 금융감독체제의 변

화로 FCA에서 FOS, FSCS, 금융자문서비스(Money Advice Service: MAS)⁷⁾ 등으로 금융소비자를 보호하고 있다.

다. 일본

일본 경제는 1991년부터 1995년에 주식시장과 부동산시장의 거품이 붕괴되어 부실채권 급증으로 대형금융기관의 파산 등 금융시스템이 불안정하게 되었고, 이에 일본 정부는 영국식 금융개혁을 모델로 하는 금융시스템 개혁방안을 1996년 11월에 발표하였다. 금융개혁의 일환으로 1998년 6월 총리부의 외국(外局)으로서 금융감독청을 설립하고, 2007년 7월 금융감독청과 대장성의 금융기획국이 통합하여 내각부의 외국으로서 금융청이 설치되었다(최동준, 2007: 35).

일본의 경우 1990년 후반 금융 빅뱅 이후, 투자신탁상품, 파생상품, 워런트 등 다양한 금융상품이 보급되었으나, 복잡하고 다양한 금융상품에 대하여 지식과 정보 부족 등으로 금융소비자들의 분쟁이 많이 일어났고, 규제완화에 따른 규제공백이 나타남에 따라 이에 적합한 대책이 필요하게 되었다. 일본은 사업자에 대한 규제가 행정규제 중심으로 「보험업법」, 「증권업법」, 「은행법」, 「신탁업법」 등 개별업법으로 되어 있다 보니, 고객을 규제하는 민사 규율이 없고, 금융 빅뱅에 따른 여러 가지 새로운 금융상품 출현의 합리적인 규제가 어려웠다. 이러한 상황으로 인해 금융상품을 횡단적으로 규제할 법제가 요구되었고, 금융소비자를 보호하려는 목적에서 민사규제를 중심으로 「소비자계약법」, 「금융상품판매법」을 제정하였고, 행정규제를 중심으로 「금융상품거래법」을 제정하였다(황진자, 2008: 1).

1) 일본 금융청과 소비자청

일본은 통합형 감독체계를 가지고 있다. 금융회사 건전성 및 영업행위를 감독할 뿐만 아니라, 금융 관련 법안 제출 등의 포괄적인 권한을 가진 금융청(Financial Services Agency: FSA)이 주된 금융소비자 보호기관으로서의 역할을 하고 있다.

금융청은 금융기능의 안정을 도모하고, 예금자, 보험계약자, 유가증권 투자자, 기타 이에 준하는 자를 보호하여 금융의 원활한 흐름을 확립하는 것을 목적으로 하고

7) 금융옴부즈맨서비스(FOS)와 더불어 소비자 교육을 담당할 금융자문서비스를 신설하여 올바른 투자결정을 위한 정보 제공 및 소비자 교육을 담당하고 있으며, 기존 CFEB에서 MAS로 2011년 rebranded되었다.

있다(「금융청설치법」 제3조). 이러한 목적을 달성하기 위하여 금융안정과 재정·금융정책의 분리에 초점을 맞춘 금융행정기구로서 법안 제출, 인가, 검사, 제재권 등의 포괄적인 금융 입법·행정권뿐만 아니라 금융기관 파산처리 및 예금보험기구 감독 등의 업무까지 수행한다(Financial Services Agency, 2014).

또한 최근 2009년 9월 신설된 소비자청은 내무성 소속의 독립관청으로서 소비자 문제에 대한 보다 많은 권한을 가지고 있다. 포괄적인 소비자보호기능과 함께 금융상품판매법 등의 금융소비자 보호 법률도 소관으로 하고 있어 금융소비자 보호에 관한 일부 기능을 하게 되었지만, 「금융상품판매법」, 「출자법」, 「대금업법」은 금융청과 공동소관이며, 「금융상품거래법」, 「은행법」, 「보험업법」 등은 금융청의 단독소관으로 남게 되었다. 금융소비자 보호에 있어서는 금융청이 주된 역할을 할 것으로 생각되지만, 종합적인 소비자행정을 목적으로 하는 소비자청의 설립은 그 자체로 큰 의미가 있다. 앞으로의 금융소비자 보호에 관한 소비자청의 정책방향도 관심을 기울여야 할 필요가 있다(주규준, 2011: 56).

2) 금융분쟁해결제도

일본은 감독당국인 금융청이 직접 분쟁조정기능을 담당하고 있지 않으며, 금융분쟁해결기능은 개별 금융 ADR기관에 지정하여 해결하고, 직접 감독업무를 담당한다. 또한 소비자청의 신설로 인해 금융청과 함께 일부 금융소비자 보호업무를 수행하게 되었다. 금융분쟁에 대하여도 특별한 제도 없이 일반적인 ADR제도를 이용하여 해결하고 있다. 일본은 ADR제도가 크게 활성화된 나라는 아니다. 그렇지만, ADR의 활성화는 2000년대에 사법제도 개혁의 주요과제였다. 중재합의, 중재절차, 중재판정 등에 대하여 2003년 4월 UNCITCAL 모범중재법을 수용한 「중재법」 개정안 공포와 ADR 활성화법으로 통칭되는 「재판외 분쟁해결절차의 이용촉진에 관한 법률」은 이러한 사법제도개혁의 움직임이라 할 수 있다. 일본에서는 ‘분쟁은 법원에서 해결한다.’는 확고한 전통적인 인식 속에서 금융분쟁은 대부분 재판에 의존하여 해결되어 왔고, 일부는 금융기관의 자율적 해결에 맡겼다. 금융기관의 자율적 해결은 그 법적 근거가 명확하지 않고 주로 상담, 조언, 불만처리 등에 한정되어 있었고 일부 알선이나 조정이 행하여지는 정도였다. 또한 사업자단체에 의한 해결도 업체에 따라 활용도에서 차이를 보였다(김선정, 2010: 122-123). 이러한 상황에서 사법

제도 개혁 속의 ADR은 행정감독 하에 정부나 사업자로부터 독립된 ADR기관에 의한 기준적인 제도 운영을 행하게 되었다는 데 중심적인 의의가 있다고 볼 수 있다(野口直秀, 2010: 153).

여기에 더 나아가 일본은 2000년을 전후하여 금융상품이 복잡, 다양해짐에 따라 금융소비자 보호의 문제가 본격화되자 금융ADR제도를 설계하기 시작하여 2009년 6월에 「은행법」, 「보험업법」 등을 비롯한 금융 관련 법(16개의 금융업법)을 정비하였으며 2010년 10월부터 새로운 금융 ADR제도를 시행하고 있다(서희석, 2013:59). 일본의 금융분쟁해결은 단일한 기관을 통하여 해결하는 것이 아니어서 「금융상품거래법」 등 16개 금융 관련 법에서는 지정분쟁해결기관을 두도록 함으로써 정비가 되었다(김선정, 2010:128). 일본에서는 현재 금융청의 지정을 받은 8개의 업종별 금융 ADR기관⁸⁾이 존재하고 있다(서희석, 2013:59).

금융 ADR제도에서 대표적으로 「금융상품거래법」의 내용을 살펴보면, 금융상품거래업자는 지정분쟁해결기관에 가입하여야 하며, 지정분쟁해결기관은 금융상품거래업자에게 업무규정의 내용을 설명하여야 한다(동법 제37조의7, 제156조의31의2). 지정분쟁해결기관은 금융상품거래업자의 고객으로부터 고충해결 신청이 있을 때, 상담에 응하고 당해 고객에 필요한 조언을 해 주고, 그 상황을 조사하여 해당 금융상품거래업자에게 고충의 내용을 통지하여 신속한 처리를 모색한다(동법 제156조의42).

지정분쟁해결기관이 금융상품거래업자 등과 체결하는 절차실시기본계약에는 접수응낙의무, 자료제출의무, 결과존중의무 등이 포함되어야 한다. 즉, 지정분쟁해결기관에 가입한 금융상품거래업자는 고객의 신청에 의한 고충해결신청 또는 분쟁해결절차에 따른 청구에 대하여 정당한 이유 없이 거절하지 못하며, 지정분쟁해결기관은 고충처리해결 또는 분쟁해결절차에 있어서 금융상품거래업자에 대하여 보고 또는 장부서류 등의 제출을 요구할 수 있다(동법 제156조의44 제2항 제2호, 제3호).

그리고 분쟁해결위원은 분쟁해결절차에 있어서 화해안을 작성할 수 있으며, 당사자 간에 화해가 성립될 가능성이 없다고 판단되는 경우에는 특별조정안을 당사자에게 제시할 수 있다(동법 제156조의44 제2항 제4호, 제5호). 고객이 화해안을 수락하지 않는 경우 또는 금융상품거래업자가 고객이 화해안을 수락한 사실을 안 날로부터

8) (사)생명보험협회, 전국은행협회, (사)신탁협회, (사)일본손해보험협회, (사)보험우무즈맨, (사)일본소액단기보험협회, 일본대금업협회 등이다.

1개월 이내에 고객으로부터 동일한 내용으로 소송이 제기된 경우 등을 제외하고는 금융상품거래업자는 특별조정안을 수락하지 않으면 안 된다(동법 제156조의 44 제 6항).

지정분쟁해결절차가 종료된 후 당해분쟁해결절차를 신청한 당사자가 통지를 받은 날로부터 1개월 이내에 동일한 내용의 소를 제기할 경우 당해분쟁해결절차에 있어서 청구한 때 소 제기가 있었던 것으로 간주하며(동법 제156조의 51), 금융거래업자와 관련하여 소송이 계속되어 있는 상황에서 당사자가 공동으로 지정분쟁해결절차를 신청하는 등의 경우에는 수소법원이 4개월 이내에 기간을 정하여 소송중지 결정을 내릴 수 있다(동법 제156조의 52).

라. 호주

1) 금융감독원과 증권투자위원회

호주는 건전성 감독과 영업행위 감독을 분리하는 ‘쌍봉형(Twin-Peaks)’방식을 취하고 있는 대표적인 나라이다. APRA(Australian Prudential Regulatory Authority)에서 예금, 보험기관에 대한 건전성 감독 업무를 담당하며, 증권투자위원회(Australian Securities and Investments Commission: ASIC)에서 자본시장의 공정거래 질서 유지 및 금융소비자보호 관련 감독업무를 수행하도록 감독 기구를 분산시키고 있다. ASIC는 2002년 「금융서비스개혁법(Financial Services Reform Act: FSRA)」의 시행으로 금융상품 규제를 위한 새로운 체제를 제공하고 서비스 및 금융 안정과 시장의 무결성 등 금융소비자보호를 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 금융소비자보호업무의 통합적인 수행은, 국가금융교육계획을 통한 금융교육과, 신뢰할 수 있는 정보를 지속적으로 지원하고, 금융서비스업체와 협력하여 모범적인 사례를 홍보하는 역할을 수행한다(Australian Securities & Investments Commission, 2013). 이와 같은 통합 기관을 설립한 이유는 금융상품 또는 금융기관들이 일관적이지 않은 방식으로 규제 받는 것을 제거하고, 금융소비자들 역시 일관적이지 않은 법규로 혼란을 일으키는 일을 방지하기 위한 것이었고, 2008년에는 금융교육재단의 금융교육까지 정부로부터 이관 받아 그 역할이 강화되었다(오영수, 김경환, 이종욱, 2009: 61-62).

2) 금융분쟁해결제도

호주 금융 ADR제도의 특징은 금융서비스 개혁법(FSRA, Financial Services Reform Act)의 제정 이전과 이후로 나누어 살펴볼 수 있다. 1990년대 FSRA가 등장하기 이전은 소비자와 금융회사 간의 직접적인 분쟁해결이 여의치 않은 경우 업계단체에서 운영하는 ADR기관을 주로 이용하였으나, 2001년 후에는 FSRA의 도입을 시작으로 호주의 금융 ADR제도는 규제당국이 개입하는 방식으로 바뀌었다. 특히 소매고객을 대상으로 하는 금융업자의 경우 사내민원처리절차(Internal Dispute Resolution Procedure: IDR)의 설치와 감독당국에 의해 승인된 외부 분쟁해결기구(External Dispute Resolution Procedure: EDR)에 가입을 금융업 인가의 필수조건으로 정함으로써 업계단체형 ADR기관의 독립성 확보를 위한 여러 수단이 마련되었고, 금융 ADR제도의 본격적인 법제화가 이루어졌다. 또한 영국과 마찬가지로 독립적이고 통합된 금융옴부즈맨(Financial Ombudsman Service: FOS)을 운영하고 있으며, 보호대상은 개인뿐만 아니라 소기업까지를 포괄하고 있다. FOS에는 호주 내의 모든 금융회사가 가입할 수 있고, 금융분쟁이 IDR 절차를 통해서도 해결되지 않을 때, FOS는 화해절차를 제공할 수 있으며, 분쟁을 조사한 후 금융서비스 공급자를 구속하는 서면결정도 내릴 수 있다(오영수, 김경환, 이종욱, 2009: 63-67).

3. 소결

우리나라는 금융감독원이 건전성 감독 및 영업행위규제의 금융감독기능뿐만 아니라 민원 및 분쟁조정, 금융교육 등 전반적인 금융소비자보호업무를 담당하고, 한국 소비자원에서는 소비자의 권익과 관련된 제도와 정책을 연구하고(「소비자기본법」 제 35조), 공정거래위원회에서는 불공정거래행위에 대한 금지(「독점규제 및 공정거래에 관한법률」 제23조) 등 일부 기능을 맡아서 수행하는 형태이다. 미국은 건정성 감독기구와 금융소비자보호기구를 분리시키는 시스템이 마련되었다고 하나 감독체계가 다양하게 분산되어 있으며, 금융소비자보호국이 전문적으로 금융소비자보호업무를 담당하고 있다. 호주는 ‘Twin-peaks’의 형태로 건정성 감독과 영업행위 감독을 나누어서 담당하고 있고, 금융분쟁에 있어서는 ADR제도로 그 기능을 수행하

고 있다. 영국 또한 금융시스템 개편으로 FSA의 감독권한을 기능별로 PRA와 FCA로 이관하여 협동 및 공조체제로 체제가 변화되었고, 기능별로 기구를 분리시켜 금융분쟁은 금융옴부즈맨서비스(FOS), 금융교육은 금융자문서비스(Money Advice Service: MAS) 등의 기구에서 맡아 운영하고 있다.

또한 일본은 금융청이 금융분쟁해결기능은 개별 금융 ADR기관에 지정하여 해결하고, 직접 감독업무를 수행한다는 점에서 우리나라의 금융감독원, 영국의 옴부즈맨제도와 차이가 있고, 소비자청의 신설로 인해 금융청과 함께 일부 금융소비자 보호업무를 수행하게 되었다는 점이 특징이다. 그리고 우리나라의 한국소비자원은 정부출연기관인데, 일본의 소비자청은 내무성 소속의 독립관청으로서 소비자 문제에 대한 보다 많은 권한을 가지고 있다는 점도 상이한 특징이다.

우리나라에서도 금융감독체제와 금융소비자보호에 관하여 「금융소비자보호법」 제정과 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 일부 개정 법률안, 금융소비자보호원설치 등 많은 논의와 움직임이 일어나고 있다. 우리나라의 경우 영국의 FOS기구처럼 금융분쟁에 있어서 전문적인 기구에서 합리적이고 강제력 있는 분쟁해결이 이루어져야 할 것으로 본다. 또한 위에서 살펴본 선진국들의 금융소비자보호 제도를 면밀히 살펴보고 우리나라에서도 현재의 금융감독체제와 금융소비자보호에 있어, 건전성 감독과 영업행위 규제 그리고 금융소비자보호에 대한 발전된 제도를 확립하여 보다 나은 금융소비자보호를 위한 제도적인 안전장치가 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 금융분쟁해결제도의 문제점과 개선방안

1. 금융분쟁해결제도

우리나라의 금융분쟁해결제도를 살펴보면, 크게 공적기관에 의한 ADR과 자율적 기관에 의한 ADR이 있다. 현행법상 금융분쟁 시 자율적 해결을 지원하는 공적인 ADR기관은 「금융위원회 설치 등에 관한 법률」(이하 ‘금융위설치법’이라 한다)에 따라 금융감독원에 설치된 ‘금융분쟁조정위원회⁹⁾’와 「소비자기본법」에 따라 한국소비

9) 금융분쟁조정위원회는 금융분쟁의 조정에 관한 사항을 심의·의결함으로써 금융기관 이용자의 기본적인 권익을 보호할 목적으로 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제51조에 의거하여 설치되었다. 금융감독원

자원에 설치된 ‘소비자분쟁조정위원회’가 있다. 자율적 ADR기관으로는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 ‘자본시장법’이라 한다)에 따라 한국거래소에 설치된 ‘분쟁조정심의위원회’ 및 한국금융투자협회에 설치된 ‘분쟁조정위원회’ 등이 있다.

다양한 금융분쟁해결기구가 있지만, 실질적으로 가장 많은 금융분쟁사안이 처리되고 있는 곳은 금융감독원의 금융분쟁조정위원회이다. 금융분쟁조정위원회에서 가장 많이 처리되는 이유는 금융감독원이 금융업계에 대해 가지고 있는 감독권에 기인하여 금융업체의 참여율이 높고, 투자자가 금융감독원이 가진 감독권에 따라 분쟁조정에 따른 해결을 기대하는 심리가 높으며, 조정이 성립될 때 자율적 ADR기관에 의한 조정은 민법상 화해의 효력을 가지는 반면 공적 ADR기관은 재판상 화해의 효력을 인정받을 수 있기 때문이다(손영화, 2011: 933).

2. 각 기관별 금융분쟁해결제도의 실효성

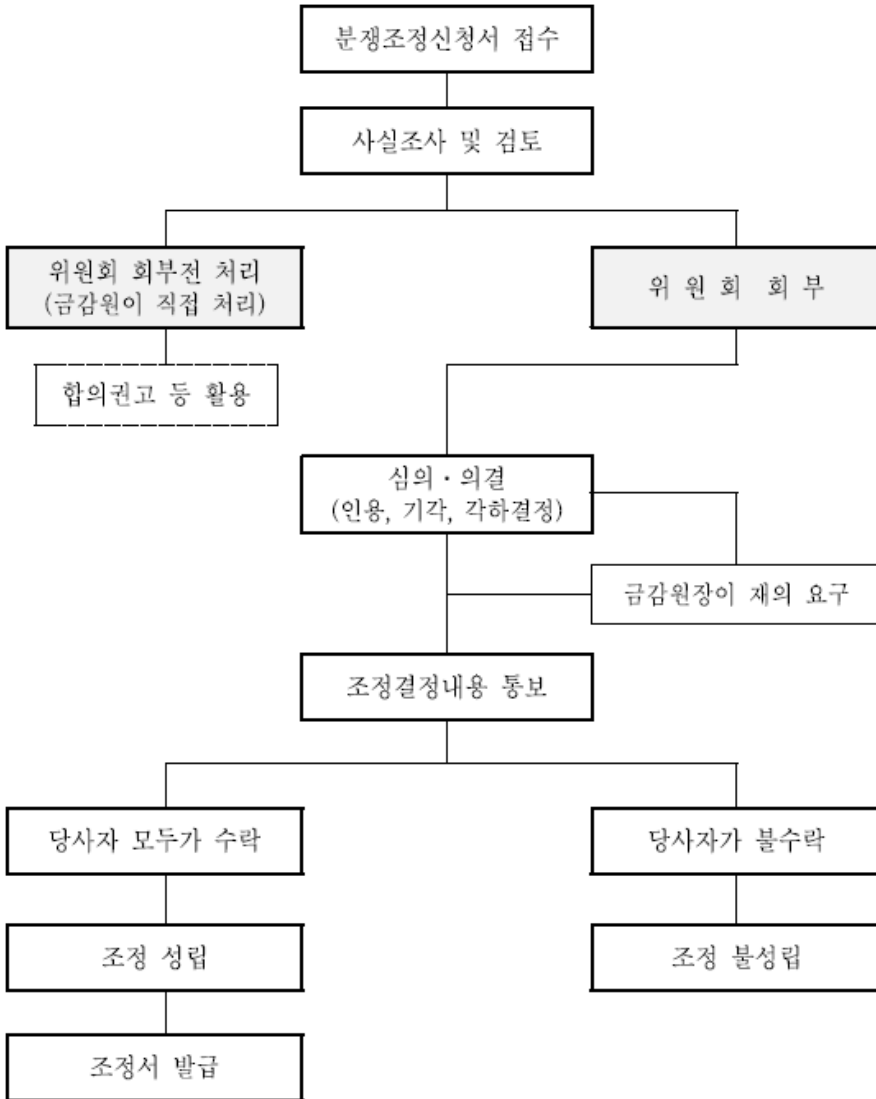
가. 금융분쟁조정위원회

금융감독원의 금융분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함하여 30인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 금융감독원장이 소속 부원장 중에서 지명하는 자가 된다. 위원으로는 금융감독원장이 지명하는 소속 부원장보와 판사·검사·변호사, 소비자단체의 임원, 금융기관 등에서 15년 이상 근무경력이 있는 자, 금융에 관한 학식과 경험이 있는 자, 전문의 등 각 분야에서 금융감독원장이 위촉한 자와 기타 분쟁의 조정과 관련하여 금융감독원장이 필요하다고 인정하여 위촉하는 자로 구성되며 그 임기는 2년으로 하되 연임이 가능하다(금융감독원, 2013: 4).

조정절차는 [그림 2]와 같다.

이 설립되기 전에는 은행감독원, 증권감독원, 보험감독원, 등 개별 금융감독기관이 각각 해당 분야의 금융분쟁조정기구를 두어 운영하여 오다가 1999년 1월 1일에 상기 법률에 따라 4개 감독기관이 통합되어 출범하면서 금융감독원 내에 단일의 금융분쟁조정위원회를 설치하게 된 것이다. 동 위원회는 조정결정이 당사자에 의해 수락되었을 경우에는 재판상 화해와 동일한 효력이 인정되므로 동 위원회는 금융분쟁에 관한 준사법적 기구이다.

[그림 2] 금융분쟁조정 절차



* 조정절차 진행중에 신청인이 신청을 취하하거나 소송을 제기할 경우 조정절차는 종결됨

출처: 금융감독원(2013: 6)

위와 같은 순서에 의하여 처리되며, 당사자가 조정결정 내용을 수락하여 조정이 성립되면 재판상 화해와 동일한 효력이 발생한다(「금융위설치법」 제55조).

최근 5년간의 금융분쟁조정 처리실적 추이를 살펴보면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 금융분쟁조정 처리실적 추이

(단위: 건, %)

| 연도별 | 처리건수와 회부 | | | 금융권역별 | | |
|------|----------|--------|-------|-------------|-------|--------|
| | 처리건수 | 위원회 회부 | (회부율) | 은행·중소 서민 | 금융투자 | 보험 |
| 2008 | 18,500 | 105 | 0.6 | 3,705 | 670 | 14,125 |
| 2009 | 30,074 | 106 | 0.4 | 6,976 | 2,225 | 20,873 |
| 2010 | 26,108 | 115 | 0.4 | 4,281 | 861 | 20,966 |
| 2011 | 27,989 | 1,675 | 6.0 | 5,132 | 642 | 22,215 |
| 2012 | 38,915 | 7,976 | 20.5 | 11,632 | 601 | 26,682 |

출처: 금융감독원(2013: 7)

최근 5년 동안의 금융분쟁위원회에 회부된 처리건수의 비중이 높아지고 있다. 또한 2011년과 2012년에는 금융분쟁조정위원회의 회부율이 크게 상승하였는데, 이는 2011년 상반기부터 부실 상호저축은행에 대한 대대적인 구조조정이 일어나면서 영업 정지 상호저축은행의 후순위채권 불완전판매와 관련한 금융분쟁 신청이 크게 늘게 되었고, 그 분쟁신청건을 모두 금융분쟁조정위원회에 회부하여 심의·의결하였기 때문이다. 유형별로 처리내용을 보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 금융분쟁 유형별 처리 실적

(단위: 건)

| 구분 | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 은행 중소서민 | 여신 | 554 | 754 | 1,182 | 1,105 | 1,121 | 624 |
| | 담보(보증) | 289 | 370 | 658 | 627 | 388 | 277 |
| | 예·적금 | 189 | 225 | 325 | 299 | 304 | 146 |
| | 신용카드 | 809 | 687 | 778 | 867 | 859 | 1,155 |
| | 펀드 관련 | 53 | 1,307 | 3,434 | 804 | 237 | 223 |
| | 방카슈랑스 | 8 | 139 | 296 | 234 | 138 | 204 |
| | 기타 ¹⁾ | 111 | 223 | 303 | 345 | 2,085 | 9,003 |
| | 계 | 2,013 | 3,705 | 6,976 | 4,281 | 5,132 | 11,632 |

| 구분 | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 금융투자 | 일입/임의매매 | 146 | 137 | 190 | 149 | 122 | 172 |
| | 펀드 등 수익률 | 85 | 248 | 1,136 | 365 | 112 | 137 |
| | 전산장애 | 99 | 56 | 503 | 63 | 90 | 83 |
| | 매매주문 (반대매매) | 68 | 76 | 150 | 75 | 68 | 66 |
| | 부당권유 | 39 | 62 | 98 | 76 | 41 | 68 |
| | 기타 ²⁾ | 142 | 91 | 148 | 133 | 209 | 75 |
| | 계 | 579 | 670 | 2,225 | 861 | 642 | 601 |
| 보험 | 보험모집 | 3,477 | 2,641 | 5,561 | 5,472 | 5,925 | 7,213 |
| | 계약성립·실효 | 775 | 621 | 808 | 689 | 869 | 1,144 |
| | 고지의무위반 | 1,085 | 1,108 | 1,639 | 1,746 | 1,817 | 1,796 |
| | 면·부책 결정 | 2,085 | 2,370 | 3,854 | 3,182 | 4,051 | 3,831 |
| | 보험금 산정 | 3,422 | 2,806 | 4,584 | 6,149 | 5,582 | 5,985 |
| | 장해등급 | 1,392 | 1,287 | 1,256 | 958 | 637 | 603 |
| | 보험금 지급지연 | 1,133 | 2,781 | 2,344 | 1,201 | 2,189 | 4,981 |
| | 기타 ³⁾ | 823 | 511 | 827 | 1,569 | 1,145 | 1,129 |
| | 계 | 14,911 | 14,125 | 20,873 | 20,966 | 22,215 | 26,682 |
| 합계 | 17,503 | 18,500 | 30,074 | 26,108 | 27,989 | 38,915 | |

- 1) 저축은행 후순위채, 어음·수표, 수출입·외국환, 신용정보 등
 - 2) 고객예약금·증거금 관련, 횡령·유용 등 금융회사 직원 비리 등
 - 3) 재산운용, 보험질서, 법률·약관해석질의, 휴면보험금, 뺑소니·무보험차량 사고 등
- 출처: 금융감독원(2013: 11)

은행·중소서민금융 부분에서는 분쟁조정 신청건이 여신과 신용카드 부문이 대체적으로 높았으나, 2008년에서 2010년까지는 펀드 판매와 방카슈랑스 등 은행의 금융상품 불완전판매와 관련된 분쟁조정 신청이 많았고, 2011년과 2012년에는 저축은행 후순위채 불완전판매 관련 분쟁조정신청이 많았다.

금융투자 부분에는 증권회사 직원 또는 제3자가 임의로 본인이 알지 못하는 증권매매를 하여 손실이 발생한 경우나 신청인이 증권회사 직원에게 알아서 매매해 달라고 하였으나 그 후 손실이 발생하여 이에 대한 손실보전을 요구한 경우 등 일입 및 임의매매와 관련된 신청이 많았다.

보험부분에서는 보험모집 과정에서 모집인 등으로부터 보험계약의 중요내용에 대한 설명을 듣지 못하였다는 이유 등으로 계약 해지나 보험금 환급 등을 요구하는 분쟁조정 신청이 2009년부터 급격하게 늘었으며, 보험금 지급의 적정성 여부를 둘러싼 분쟁도 최근 크게 늘었다(금융감독원, 2013: 9-10).

또한 2009년 금융분쟁신청 28,988건 중, 금융회사의 소송제기건수는 1,435건이었으며, 2010년에는 25,888건 중 금융회사 소송제기건수는 1,079건으로 금융회사가 소송제기 주체가 되어 금융분쟁조정을 진행하고 있는 중 이를 중단하고 소제기를 하였다(금융감독원, 2011). 이러한 상황은 소송비용의 부담과 소송과정의 지연 등 상대적으로 금융회사보다 약자인 금융소비자들이 피해를 볼 수 있다.

나. 소비자분쟁위원회

한국소비자원의 소비자분쟁위원회는 한국소비자원장의 제청으로 공정거래위원장이 임명하는 위원장 1인, 상임위원 1인을 포함한 50인의 위원으로 구성되어 있으며, 회의마다 5인 이상 9인 이하의 위원이 구성되어 운영된다. 분쟁처리 절차는 ①민원 접수 → ②소비자 상담 → ③피해구제국 접수 → ④합의권고 → ⑤불응 시 위원회회부(접수일로부터 30일 이내) → ⑥심의·의결 → ⑦ 각하·조정결정(회부일로부터 60일 이내) → ⑧조정결정 통지 → ⑨조정성립(조정안 15일내 수락 시) 순서로 이루어진다. 성립된 조정결정은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖게 되나, 불성립된 사건은 소비자가 별도의 소송 방법을 취해 해결해야 한다.

그리고 소비자분쟁조정위원회에 준하는 분쟁조정기구가 설치되어 있는 경우 그 분쟁조정기구에 피해구제가 신청되어 있거나 이미 그 피해구제절차를 거친 사항과 동일한 내용의 피해구제가 있는 경우 소비자가 한국소비자원에 피해구제를 신청한 후 이와 동일한 내용으로 다른 분쟁조정기구에 피해구제를 신청한 경우에는 처리대상에서 제외된다(「소비자기본법」 제45조 제1항). 그리하여 만약, 금융감독원의 금융분쟁조정위원회에 제기한 사안에 대하여는 소비자분쟁조정위원회에 구제신청을 할 수 없다. 또한 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형의 피해가 발생한 경우 소비자분쟁조정위원회에서 일괄적으로 분쟁조정을 할 수 있는 집단분쟁조정제도도 마련되어 있다(「소비자기본법」 제68조).

금융 관련 구제현황은 2010년 2,296건(금융 461건, 보험 1,835건 등), 2011년

에는 2,726건(금융 1,142건, 보험 1,584건) 등이다(한국소비자원, 2011).

다. 분쟁조정심의위원회

자율적 규제기관 중 한국거래소의 분쟁조정제도는 별도의 위원회에서 하는 것이 아니라 시장감시위원회 업무의 일환으로 시행되고 있다. 시장감시위원회의 구성은 시장감시위원장 1인, 금융위원장이 추천하는 2인, 금융투자협회가 추천하는 2인 등 총 5인으로 이루어져 있으며, 위원의 임기는 3년이고 연임이 가능하다(「자본시장법」 제402조 제2항, 제3항). 시장감시위원회는 심의를 위하여 분쟁조정심의위원회를 설치할 수 있다. 분쟁조정심의위원회 위원은 위원장이 위촉하며, 그 수는 20인 이내로 한다(「분쟁조정규정」 제13조 제2항). 분쟁조정심의위원회는 위촉된 위원 중 위원장이 사건별로 지명하는 5인 이상으로 구성하며, 그 중에서 위원장이 지명하는 자를 심의위원회의 위원장으로 한다(「분쟁조정규정」 제13조 제3항).

시장감시위원회의 분쟁조정대상은 유가증권, 코스닥시장, 파생상품시장에서의 거래와 관련하여 발생한 권리·의무 또는 이해관계에 관한 분쟁(「분쟁조정규정」 제3조)이며, 분쟁조정 신청인은 위원회에 증권시장 및 파생상품시장 등에서의 매매와 관련된 분쟁의 조정을 신청한 자(「분쟁조정규정」 제2조 제1항)를 말한다.

분쟁조정심의위원회의 분쟁조정 과정은 ①회원의 분쟁조정신청→②사실조사→③합의권고→④회부 전 처리→⑤위원회 회부(접수일로부터 30일 이내)→⑥당사자 의견청취 사실조사, 자료수집 등 심의→⑦각하/조정결정(회부일로부터 30일 이내)→⑧조정결정 통지→⑨조정성립(조정안 15일 내 수락 시)→⑩재조정 신청(결정통지 수령일로부터 30일 이내)과 같이 진행된다. 당사자 모두 조정안을 수락한 경우에는 민법상 화해계약의 효력이 부여된다.

라. 분쟁조정위원회

자율적 규제기관 중 다른 하나인 한국금융투자협회의 분쟁조정위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성되며, 위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때에 위원장이 소집하며, 회의는 재적위원 과반수의 출석과 과반수의 찬성으로 결의한다(「분쟁조정규정」 제7조 제1항, 제2항).

한국금융투자협회는 회원 상호 간의 업무질서 유지 및 공정한 거래를 확립하고 투

자지를 보호하며 금융투자업의 건전한 발전을 위하여 설립된 법정기구(「자본시장법」 제283조)이며, 자율규제의 일환으로 회원사의 영업행위와 관련된 분쟁에 대해 당사자의 신청이 있는 경우에는 한국금융투자협회에서 이를 자율조정할 수 있도록 하고 있다(「자본시장법」 제286조).

분쟁조정위원회의 분쟁조정 절차는 ①분쟁조정신청접수/통지→②사실조사→③합의권고→④회부 전 처리→⑤위원회 회부→⑥심의→⑦각하/조정결정(회부일로부터 30일 이내)→⑧조정안 통지→⑨조정성립(조정안 20일 내 수락 시)→⑩재조정 신청(결정통지 수령일로부터 30일 이내)과 같은 과정에 따라 처리된다(금융투자협회, 2014). 참고로 2013년 한 해 동안 가장 많은 분쟁이 이루어진 전체 금융투자회사 21,347건 중 동양증권이 21,047건으로 가장 많았다.

3. 금융분쟁해결제도의 문제점

금융회사와의 금융거래 관계에서 발생한 금융소비자 피해에 대한 사후적 보호제로는 분쟁조정제도와 민사상 손해배상제도가 존재하는데, 분쟁조정제도의 실효성이 미흡하고 금융소비자의 실효적 권리구제를 위한 민사적 제재 수단이 미흡하다는 문제점이 제기된다. 금융회사와 금융소비자 간의 분쟁이 발생하였을 경우, 현행 금융 법령에 따라 금융감독원, 한국거래소, 금융투자협회 등에서 금융부문의 대안적 분쟁조정을 담당하고 있지만 법적 구속력이 미약하여 분쟁의 효과적 해결에는 한계가 존재하고 있는 실정이다(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제51조, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제288조 및 제405조 등). 다시 말하면, 우리나라 금융 민원 및 분쟁 절차는 분쟁 당사자의 조정신청에 의해 사실조사, 분쟁처리 및 분쟁조정위원회의 조정, 재의요구·재조정신청 등으로 진행되는데, 분쟁조정 신청 전·후 당사자 일방에 의해 소송이 제기되는 경우 조정절차는 중단되어 버리는 문제점이 있다(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제 56조).

또한 우리나라의 금융 분쟁 절차의 중요한 역할을 하고 있는 금융감독원을 보면, 관련 업무 부담에 비해 전문 인력이 부족하며, 실제로 금융감독원 금융소비자분쟁조정위원회에 회부된 분쟁조정사례 수가 적은 편이어서 사실상 피해구제 수단으로서의 역할을 제대로 수행하지 못한다는 문제점이 있다. 아울러 현재 우리나라 금융부문의 대안적 분쟁해결제도의 경우 조정결과에 대한 법적 구속력의 부재 등의 문

제로 인해 제도의 실효성이 떨어진다는 지적도 있다(연태훈, 2011: 10).

그리고 금융회사의 소 제기로 분쟁조정 절차가 중지되고 소송으로 진행되었을 때, 금융회사의 법무팀은 전문적인 법적 지식과 경험을 겸비한 반면, 금융소비자는 시간적·경제적·심리적으로 취약한 당사자가 되어 불이익을 당할 가능성이 크다. 뿐만 아니라 일부 금융회사는 이런 점을 악용하여 피해를 본 금융소비자에게 조정 취하를 종용하는 사례도 빈번하게 발생하고 있는 실정이다. 이러한 문제점이 야기되기 때문에 현행 금융분쟁조정제도의 실효성을 확보할 수 있는 법적 제도가 필요하다(고승덕, 2009). 아울러 금융소비자가 경험하는 피해의 대부분이 피해액은 소액인데 비해, 소송에 소요되는 시간적·경제적 비용이 큼에 따라 금융소비자가 손해배상소송을 청구하는 것을 그만 두는 사례가 많다. 그렇기 때문에 이러한 소송의 비용과 문제해결의 인센티브의 차이를 해소하기 위해서는 징벌적 손해배상제도의 도입이나 집단소송제도의 확대 등이 필요하다는 주장도 있다(김성천, 김남수, 김현수, 2010: 159-160).

또한 앞서 살펴보았듯이, 현재 우리나라의 금융분쟁조정기구는 여러 가지가 존재하며, 각각의 분쟁조정절차에 따라 운영되고 있다. 이렇게 산재되어 있는 금융분쟁조정기구는 분쟁해결에 필요한 조직과 인력이 중복되어 불필요한 실효성의 유무가 존재한다. 그리고 각 분쟁조정기구들의 규정과 법리가 다를 경우에 같은 사안에 대해서도 다른 효력의 결과를 가져올 수 있는 우려도 있다. 그렇게 된다면 결과적으로 금융소비자들에게 혼란을 심어 줄 수 있어 금융분쟁해결기구에 대한 신뢰성이 떨어지게 될 것이다.

이렇듯 금융소비자와 금융회사와의 금융분쟁이 발생하였을 경우에 금융분쟁해결제도의 문제점이 많이 드러나고 있다. 이러한 문제점을 보완하여 금융소비자의 보호에 필요한 개선방안을 마련하고 이를 도입하여야 할 것이다.

4. 금융분쟁해결제도의 개선방안

금융회사와 금융소비자 간의 분쟁이 일어났을 경우, 금융분쟁해결을 담당하는 기관의 독립성과 전문성, 그리고 충분한 역량이 전제되어야 할 것이다. 국내에서도 이에 대하여 현행 금융소비자보호 제도의 개선과 독립적인 금융분쟁해결기구를 설치하여야 한다는 의견이 분분하다.

이것은 앞서 문제점에도 지적했듯이 현행 금융업권별 규제를 통한 금융소비자보호에는 금융업권 간의 규제차이 및 규제공백 등의 문제가 있기 때문에 이를 해결하기 위해서는 금융소비자보호를 위한 일반법을 제정하고(정대근, 2011:113), 금융분쟁 조정의 효율성과 조정내용의 전문성 담보를 위해 현재 산재되어 있는 금융분쟁조정 기구의 조정절차를 일원화하여 객관성과 신뢰성을 높이기 위한 금융분쟁조정기구를 독립된 법인체로 설립하여 기구의 독립성을 확보해야 한다는 것이다(맹수석, 2010:208).

또한 현행 금융감독원의 체제를 바탕으로 보완이 필요하다는 입장이다. 분리되면 오히려 업무가 중복되거나 업무 협조, 정보 공유의 부족함으로 금융소비자보호업무의 비효율성을 가져온다는 의견이 있다(고동원, 2011: 20-22; 김선정, 2011: 397-399).

그리고 글로벌 금융위기 이후 금융기관의 영업행위에 대한 감독 강화를 위해 독립적인 금융소비자보호기구를 설치하려는 국제적 추이를 반영하여, 우리나라에서도 금융소비자보호원을 설립하여야 한다는 주장이다. 결과적으로 심사기간의 부족으로 임기말 폐기되었지만, 지난 18대 국회에서 입법발의되었던, 김영선의원 등 21인(2009), 권택기의원 등 12인(2009)이 발의한 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부 개정법률안」은 금융소비자보호원을 독립적으로 설치하여 금융소비자보호를 강화한다는 입장이다.

또한 금융정책기능은 정부조직으로 이관하고, 금융감독기능은 독립성과 중립성, 책임성을 갖춘 ‘독립적인 공적기구’에 맡기는 형태가 타당하며 금융위원회를 금융감독원의 최종 의사결정 기구로 환원하고, 금융감독기능은 단일한 금융감독원이 맡는 형식이다. 또한 관치금융의 우려, 금융감독기구의 성격, 다른 주요국가의 사례 등을 고려하여 금융감독기구는 독립성과 중립성을 갖춘 민간조직으로 할 것이며 통합형 감독 기구 내에 ‘독립 소비자보호기구’를 설립하여 독립성을 확보하되 유기적인 협조를 하는 방안도 있다(정순섭, 2012: 24).

이러한 의견들을 종합해 볼 때, 독립적인 금융소비자보호기구의 설치에 반드시 이루어져야 한다는 공통점을 발견할 수 있다. 즉 금융소비자의보호를 위해서는 건전성의 감독과 영업행위에 대한 규제, 사후적인 금융분쟁조정제도까지의 일련의 과정이 상호 보완적인 작용이 일어나야 하며, 그에 맞게 개선이 되어야 한다고 본다. 건전성 감독과 영업행위 규제 감독에 대한 금융감독체계는 현재 제도에서 보완을 하여 수행하고, 독립적인 금융소비자보호기구를 설치하여 금융분쟁 시 금융소비자의 피

해를 방지하기 위한 금융교육을 실시함은 물론, 사후적인 피해 즉, 분쟁이나 조정, 나아가 소송에 있어 전문적인 보호체계를 만들어야 한다.

또 다른 개선점으로는 분쟁해결제도의 경우 조정결과에 대한 법적 구속력의 부재로 인해 떨어지는 실효성의 보완이다. 이러한 문제는 현재 국회에서 계류 중에 있는 여러 법안의 「금융소비자보호법」 안에 대하여 법적인 보호차원에서 제정이 이루어져야 한다고 본다. 이러한 법률에서 분쟁해결제도의 문제점을 해결할 수 있는 법률도 구체화하여야 한다. 예를 들어, 조정결과에 대하여 편면적인 구속력을 도입하여 조정 당사자에게 구속력을 행사하는 방법이 있을 것이다. 따라서 전문적이고, 독립적인 금융분쟁해결기구에서 제시한 조정안을 거부하거나 중간에 소송으로 제기하지 못하도록 하여 금융소비자의 권익을 보호하는 방법이라 할 수 있다. 이러한 편면적 구속력을 도입하여 운영하고 있는 나라는 앞서 살펴본, 영국과 일본이다. 영국은 일정한 금액 이하에 대해서만 분쟁조정결정에 대해 편면적 구속력을 부여하고, 그 이상의 금액에 대해서는 금융회사가 조정결정을 수용하지 않는 경우에 한하여 당해 소비자에 대해서 분쟁조정위원회가 소송을 지원하는 방안 등이 제시되고 있다. 당사자 간의 소송 지위에 있어 불균형 문제에 따른 소송체계를 보다 단순화하고, 입증책임을 금융회사가 지게 함으로써, 금융소비자의 권익을 보호하는 제도가 확립되어야 할 것이다.

그리고 2011년 저축은행 사태나, 2013년 동양증권 사태에서 볼 수 있었듯이, 하나의 사건에 다수의 금융소비자 피해가 발생할 경우에는 일반적인 소송구조로는 구제에 필요한 비용이 피해금액에 비해 상대적으로 커서 권익구제에 상당한 어려움이 있고 중복소송 제기에 따른 소송불경제 문제도 발생할 수 있다. 이런 점을 개선하고자 표준화된 금융상품의 불완전·불공정판매 등으로 다수의 금융소비자가 피해를 입은 경우 피해의 동일성, 사건의 집단성 등의 요건을 갖추면 집단분쟁조정절차를 이용하여 보다 용이하게 분쟁의 해결을 가져올 수 있는 것이다. 금융분쟁의 당사자 간의 해결이라는 조정의 취지에 맞도록 피해 당사자인 금융소비자도 집단분쟁조정 신청을 할 수 있도록 보상계획에 강제력을 부여하여 집단분쟁조정의 실효성을 확보할 수 있는 방법을 구축해야 한다(금융감독원, 2012: 12).

IV. 결론

글로벌 금융산업은 다양하고 복잡하며, 빠르게 변화하고 있다. 이러한 세계적인 흐름 속에서 금융분쟁이 발생하였을 때 금융소비자보호를 위한 제도적인 장치는 반드시 강화되어야 한다. 이를 위해서는 금융회사와 금융소비자 간에 존재하는 정보의 비대칭성과 교섭력의 불균형을 불식시키는 금융소비자보호 체계를 확립해야 할 필요가 있다. 현행 우리나라의 금융소비자 보호제도는 아직까지 미흡한 부분이 상당히 존재하고 있는데, 금융소비자 보호에 대한 감독체계의 불완전성과 금융소비자보호에 관한 전문적이고 일반화된 법률의 부재, 그리고 금융회사와 금융소비자 간의 분쟁해결제도가 바로 그것이다.

우선, 금융분쟁해결제도에서 근본적으로 이루어져야 할 것은 바로 금융소비자들에 대한 금융교육이라 할 것이다. 금융분야는 개인이 공부를 하지 않는 이상 특별히 교육이 되지 않고 있다. 그렇기 때문에 금융상품에 대한 이해도와 결정력이 부족하다. 이를 위해서 금융소비자들에게 금융서비스나 금융상품에 대한 교육이 강화되고 활성화되어야 한다. 이러한 금융소비자교육은 금융소비자들에게 보다 신중하고 정확한 정보로 판단할 수 있는 지식과 결정력을 만들어 줄 것이다. 이러한 교육이 체계적으로 보장된다면 금융분쟁도 상당히 줄어들 수 있을 것이다.

그리고 금융분쟁해결에는 금융분야에 대한 전문적인 지식과 정보가 중요한 요소가 된다고 할 수 있다. 금융소비자들은 이러한 부분에 대하여 금융회사보다 정보력, 전문성, 경제적 지위, 교섭력 등 대부분 열등한 위치에 있다. 때문에 소송에 의한 분쟁해결에서는 금융소비자들에게 많은 어려움이 있다. 반대로 금융회사도, 소송에 인하여 자금과 인력이 낭비되고, 금융회사 이미지에도 적지 않은 타격을 받는다. 그렇기 때문에 당사자들이 빠르고 간편한 절차의 특징을 지니고 있는 ADR제도를 통해 합리적 금융분쟁해결하는 것이 필요하다.

또한 현행 금융분쟁해결기구의 통합적인 설립으로 분쟁해결기구의 독립성과 전문성을 가지고 분산되어 있는 각 분쟁해결 기구의 분쟁조정절차를 보다 체계적으로 구체화시키고 공정하고 합리적으로 분쟁해결을 이루는 것이다. 나아가 편면적 구속력을 부여하여 분쟁해결기구의 실효성을 확보하여야 할 것이다. 나아가 금융서비스와 금융상품의 확대에 따른 집단적인 분쟁발생 가능성을 대비하여 집단분쟁조정제도의 보완·도입이 필요하다고 본다.

그리고 개별금융업권법으로 산재되어 있는 금융소비자에 관한 규정에 따른 혼란을 해소시키면서 일관된 금융소비자보호에 목적을 둔 일반법의 제정이 시급하다고 생각된다. 이는 금융소비자의 피해에서 상당한 분쟁가능성을 내포하고 있는 문제를 야기한다고 볼 수 있기 때문에 금융소비자보호법의 제정이 이루어져야 한다. 이러한 작업은 비교법적인 관점에서 접근해야 하는데, 이미 미국은 「도드-프랭크법」으로 불리는 금융개혁법을 통해 글로벌 금융위기를 예방하고, 금융감독시스템 개편과 금융회사에 대한 감독강화, 파생상품 감독 등의 시장규율을 강화하면서 안정적인 금융시장을 만드는 데 힘을 기울이고 있으며, 영국, 일본 등에서도 통합된 법률로 금융소비자보호를 규정하고 있음을 참고하여, 우리나라의 실정에 맞게 금융시장 시스템을 보다 효과적으로 체계화시키고, 제도적으로 강화해야 한다. 또한 금융분쟁해결에 따른 금융소비자들의 보호 및 피해 구제가 보장되는 금융소비자보호 법제를 확립하여 한층 더 강화된 금융소비자보호가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 고동원(2011년 12월), **금융소비자보호 측면에서 바라본 금융소비자보호기구의 설립방향**, 금융소비자보호기구의 설립방향, 이대로 좋은가?, 국회입법조사처·국회금융정책연구회 주최 세미나.
- 고승덕(2009), **금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안 제안이유**, 대한민국 국회.
- 권택기의원 대표발의(2009), **금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안**, 의안번호 6496, 대한민국 국회.
- 금융감독원(2011), **금융분쟁조정 사례집(제1권)**, 금융감독원.
- _____, **금융분쟁조정 사례집**(최종 검색일: 2014.2.30.), <http://www.fcsc.kr/D/fu_d_03.jsp>
- _____(2011), **금융소비자보호 백서**, 금융감독원.
- 금융투자협회, 투자자지원센터, <http://www.kofia.or.kr/wpge/m_76/sub040101.do>.
- 김선정(2010), 일본의 금융분야 ADR에 관한 검토, **중재연구 제20권 제3호**, 한국중재학회, 122-123.
- 김성천·김남수·김현수(2010), 금융소비자보호기구 및 법제에 관한 연구, **정책연구보고서**, 한국소비자원, 159-160.
- 김영선의원 대표발의(2009), **금융위원회의 설치 등에 관한 법률 일부개정법률안**, 의안번호 5845, 대한민국 국회.
- 김윤정(2013), 현행 금융분쟁해결제도의 평가 및 개선방안, **기업법연구 제27권 제1호**, 한국기업법학회, 48.
- 류승훈(2009), 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 발전과 그 의미, **계간 언론중재 2009 봄호**, 서울, 언론중재위원회, 14.
- 맹수석(2010), “금융거래에 있어서 투자자 분쟁해결제도의 법적 쟁점”, 「증권법연구」 제11권 제2호, 한국증권법학회, 208.
- 서희석(2013년 4월), **한국형 금융ADR의 제도모델-특징과 개선방향-**, 금융보비자보호의 범저과제와 전망 세미나, 국회입법조사처서울대학교 금융법센터.

- 성희활(2008), 금융소비자보호법의 바람직한 제정방향에 대한 고찰, **상사법연구 제30권 제2호**, 한국상사법학회, 717.
- 성태윤, 박기영, 박단비(2012), 글로벌 금융위기 이후 영미 금융 감독체계의 변화, **한국경제의 분석 제18권 제1호**, 한국금융연구원, 9.
- 손영화(2011), 금융분쟁조정제도의 합리적 개선방안, **법과 정책연구 제11집 제3호**, 한국법정책학회, 933.
- 심 영(2010), 미국 금융규제제도의 개혁방향, **비교사법 제17권 제1호**, 한국비교사법학회, 458.
- _____ (2009), 영국의 금융개혁과 그 시사점, **비교사법 제16권 제3호**, 한국비교사법학회, 111-112.
- 안수현(2010), 금융소비자 보호와 자본시장법의 과제, **기업법연구 제22권 제4호**, 한국기업법학회, 73.
- _____ (2011년 7월), **금융상품 불완전판매의 원인과 근절을 위한 제도적 과제**, 금융선진화를 위한 금융소비자보호 강화방안 세미나, 한국금융연구원.
- _____ (2010), 법·제도·집행·분쟁측면에서 본 금융소비자보호체제 평가, **아세아여성법학제 13권 0호**, 202.
- 연태훈(2011), 금융분쟁해결제도의 실효성 강화 방안, **주간금융브리프 제20권 10호**, 한국금융연구원, 10.
- 오영수·김경환·이종욱(2009), 보험분쟁의 재판외적 해결 활성화 방안-금융분쟁조정제도를 중심으로-, **보험연구원 정책보고서**, 61-62.
- 정대근(2011), 소비자호보법제를 통한 금융소비자보호에 대한 소고, **법학연구 제52권 제1호**, 부산대학교 법학연구소, 113.
- 정부, **금융소비자보호에 관한 법률안**, 의안번호 1900573, 대한민국 국회, 2012.7.6.
- 정순섭(2009), 금융규제개혁과 금융소비자보호, **상사판례연구 제22집 제4권**, 한국상사판례학회, 6.
- _____ (2012년, 12월), **금융감독체계의 구성원리**, 대한금융공학회.
- 정찬우·서병호·신보성·오영수(2010), 미국 금융개혁법의 주요 내용 및 시사점, **금융리포트**, 한국금융연구원, 20.
- 주규준(2011), 금융소비자 보호체계의 문제점과 개선방안, **입법과 정책 제3권 제1호**, 국회입법조사처, 54-56.

최지현(2013년 3월), **영국의 금융기관 임직원 제재 제도와 시사점**, 금융기관 임직원 제재 제도의 개선과제 세미나 발표자료, 국회입법조사처·은행법학회 주최, 한국은행, **영란은행의 거시건전성 정책수단(지시권) 운용방향**, 런던사무소, 2013. 1. 15.

한국증권법학회(2001), **건전한 증시질서 구축을 위한 자율규제기관의 역할**, 한국증권거래소 연구용역 최종보고서.

황진자(2008), 일본의 금융소비자보호법제 제정에 따른 시사점-소비자계약법, 금융상품판매법, 금융상품거래법 제정을 중심으로-, **소비자정책동향 제7호**, 한국소비자원, 1.

「금융위설치법」

「분쟁조정규정」

「소비자기본법」

「자본시장법」

野口直秀, “金融分野における裁判紛争解決制度について”, 『生命保険論集』No.171 (2010), 153頁.

Australian Securities & Investments Commission, *About ASIC*. Retrieved from <<http://www.asic.gov.au/asic/ASIC.NSF/byHeadline/ASIC-and-consumers>>.

Bank of England(2014), Financial Policy Committee. Retrieved on January 20, 2014 from <<http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Pages/fpc/default.aspx>>.

Department of the Treasury, Financial Regulatory Reform—A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation (May 2009).

Financial Ombudsman Service(2014), Retrieved on January 22, 2014 from <<http://www.financial-ombudsman.org.uk/>>.

Financial Services Agency(2014), Retrieved from <<http://www.fsa.go.jp/index.html>>.

Financial Services Compensation Scheme(2014), Retrieved on January 30, 2014 from <<http://www.fscs.org.uk/>>.

- FINRA(2014), About FINRA. Retrieved on January 22, 2014 from <http://www.finra.org/AboutFINRA/>.
- FSA(2011), History. Retrieved on January 22, 2014 from <http://www.fsa.gov.uk/about/who/history>.
- GOV.UK(2014), Creating Stronger and Safer Banks. Retrieved on January 22, 2014 from http://www.hm-treasury.gov.uk/fin_financial_services_bill.htm.
- House Committee on Financial Service, Press Release, "House Approves Historic New Rules to Govern America's Financial System" (Dec. 11, 2009).
- Legislation.gov.uk(2014), Banking Act 2009. Retrieved from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/1/pdfs/ukpga2009001en.pdf>.
- Legislation.gov.uk(2014), Financial Services and Markets Act 2000. Retrieved on January 15, 2014 from http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/pdfs/ukpga_20000008_en.pdf.
- New York Times, Obama Signs Legislation Overhauling Financial Rules (July 21, 2010).
- The Money Advice Service(2014), Retrieved on January 18, 2014 from <https://www.moneyadvice.service.org.uk/>.
- US Department of the Treasury, The Department of the Treasury Blueprint for a Modernized Financial Regulatory Structure (March 2008).
- US Government Accountability Office, Financial Regulation : A Framework for Crafting and Assessing Proposals to Modernize the Outdated U.S. Financial Regulatory System (January 2009).

A Study on Financial Dispute Resolution System between Finance corporate and Financial Consumers

Lee Jae-seong*·Yoon Young-shin**

Abstract

Financial industry is diverse and rapidly changing. As a result, many financial disputes and institutional arrangements for financial consumer protection are needed. Korea's financial consumer protection system has various problems. In other words, the financial supervision system for consumer protection, professional law, including dispute settlement system are insufficient.

In order to solve these problems, expertise in the areas of finance, financially informative education, and reasonable ADR dispute resolution systems are needed. And Procedures for dispute resolution mechanisms should be more specific. Moreover, Financial disputes should be solved fairly and reasonably.

Financial consumer protection in other countries must be improved by research institutions. In addition, the decision of the Financial Dispute Resolution should be given legally binding. And general legislations for solving the financial confusion in the legal disputes are necessary. Finally, financial consumer protection system should be strengthened through the reasonable laws for financial consumers.

* Ph.D. Candidate, Dept. of Law, Graduate School of Chung-Ang University

** Professor, Chung-Ang University Law School

Field: Financial Law

Key Words: financial dispute, financial consumer, alternative dispute resolution, financial consumer protection, financial dispute resolution system

유치원 및 어린이집의 평가제도 개선방안: 유보통합의 관점에서*

류민정**

국문초록

본 연구의 목적은 과잉공급된 유치원과 어린이집의 도덕적 해이와 정부의 재정부담 문제를 일부 해소하기 위해 교·보육 시장에 경쟁체제를 도입할 것을 제안하고, 이의 선행조건으로 유치원과 어린이집 평가제도를 개선하는 방안을 모색하는데 있다. 현행 유치원과 어린이집의 평가제도는 도입시기나 운영방법, 결과활용에 있어서 차이를 보이고 있다. 유보통합이 추진되고 있는 현 시점에서 별도로 운영·실시되던 평가제도는 통합운영되는 방향으로 재검토되어야 할 것이며, 평가 참여여부와 결과에 따라 정부의 유아교육 및 보육지원액은 차등적으로 지원하는 방안을 제안한다. 평가결과를 재정지원과 연계하는 것은 평가에 대해 소극적인 입장을 보인 유치원과 어린이집의 태도를 변화시킬 수 있는 유인책으로 작동할 것으로 기대하고 있다. 또한 평가결과에 대한 신뢰성과 전문성을 높이기 위해서는 평가지표의 재구성, 평가위원의 자격요건 강화, 평가기관의 독립성 보장 등 평가제도 강화가 필수적으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 평가결과를 대외적으로 공개하여 부모들이 질 좋은 시설을 선택하는 과정은 자연스럽게 품질이 낮은 시설의 퇴로를 마련할 것으로 여겨진다.

주제어: 평가제도, 인센티브, 정보공시

접수일: 2014년 5월 13일, 심사일: 5월 16일, 게재확정일: 6월 11일

* 류민정(2013, 12월). 유아교육 및 보육의 제도적 개선방향. 행·재정적 관점에서 본 유아교육 및 보육의 실태와 통합방안 정책 토론회 발표논문 중에서 평가제도를 중심으로 수정·보완한 원고임.

** 경기개발연구원 자치경영연구실 연구원 (bonobono7@hanmail.net)

I. 서론

최근의 보육정책은 선택적 복지에서 보편적 복지로 수혜범위가 확대되고, 단순히 영유아 돌봄 기능에서 교육적 기능까지 영역이 확장되는 특징을 보이고 있다. 과거 단순히 맞벌이 여성의 자녀를 보호하기 위한 목적에서 어린이집에 대한 수요가 요청되었다면, 최근에는 시설의 질과 교육적 부분에 대한 수요도 함께 요구되고 있는 것이다. 보육시설에 대한 부모의 기대감이 교육에 대한 관심으로 확장되면서 영유아와 보육에 대한 인식의 변화는 유보통합에 대한 논의를 더욱 가속화시키고 있는 실정이다. 그러나 유보통합을 본격적으로 추진하기 전에 보육정책을 추진·운영하는 과정에서 발생하는 비효율적 요소들을 진단하고 통합의 방향을 모색하는 것이 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

특히, ‘보편적 복지’로의 정책변화는 여성의 사회참여를 촉진하고 영유아의 사회적 형평성 차원에서 국민적 호응을 이끌어냈으나, 즉흥적인 정책결정이라는 한계를 내포하고 있다. 이미 정부는 어린이집 설치조건 완화에 따른 민간형 어린이집 공급의 확대나 어린이집 설치 인가제한제 등 당면한 보육문제를 임기응변적으로 대처해 왔다. 그 결과 2013년 현재 어린이집에서 국공립을 제외한 민간형 어린이집은 87.8%를 차지하고 있으며, 특히 가정어린이집은 54%에 달하고 있다. 동시에 인가제한제는 어린이집 시장에의 진입 및 퇴출구조에 제한을 두어 기형적 형태의 보육시장을 양산하고 있다. 민간형 시설에 대한 의존도는 유치원보다 어린이집이 더욱 극심하게 나타나고 있지만, 사립유치원도 전체 유치원의 약 47%를 차지하고 있으며 국공립에 비해 연평균 증가율(국공립 0.7%, 사립 1.0%)도 높게 나타나고 있다.

최근의 보육 및 교육실태를 살펴보면 무차별적이고 임기응변적인 정책의 한계점을 여실히 보여주고 있다고 하겠다. 첫째, 무차별적으로 설립된 기준 이하의 어린이집 및 유치원에서는 아동학대, 부실급식, 열악한 교사처우, 부정수급, 회계부정 등 서비스에 대한 질적 문제가 끊임없이 제기되고 있는 상황이다. 둘째, 현 체제에서 저출산 현상이 계속되면 일정시점에서 유치원과 어린이집의 시설수가 원아수를 역전하는 현상이 발생할 것이다. 이 경우 이미 시장에 진입하여 정부보조를 받고 있는 대다수 유치원과 어린이집의 존폐에 대한 대책이 전혀 고려되지 않고 있다. 셋째, 무상보육과 누리과정의 확대시행 등 유아교육 및 보육확대 정책에 따른 재정지출은 정부의 재정위기를 초래하는 원인으로 작용하고 있다. 국가와 자치단체의 매칭형태¹⁾

로 지급되고 있는 무상보육사업이 추진되면서 일부 자치단체의 재정상황에 빨간불이 켜지고 있으며, 누리과정은 재원 부담주체가 법률상 규정되지 않아 안정적인 재원확보에 한계점을 드러내고 있다.

저출산 현상과 맞물려서 과잉공급이 우려되고 있는 어린이집과 유치원의 지속가능성 문제, 교육 및 보육확대 정책에 따른 정부의 재정부담 가중문제, 교육 및 보육서비스의 질 향상 등 당면한 문제를 일거에 해소하기는 어려울 것이다. 다만, 교육 및 보육정책 확대에 따른 정부의 재정위기를 미연에 방지하기 위해서는 서비스 질이 낮은 시설을 견제할 수 있는 장치가 필요할 것으로 판단된다. 현재 추진되고 있는 유보통합(안)에서는 일원화된 보육 및 교육서비스 체계의 비효율적인 요소들을 검토하여 행·재정 전달체계 통합, 교사자격 및 보수, 교육·보육과정, 서비스 질의 향상, 정보공개 등 다양한 내용을 제안하고 있다. 그러나 유치원과 어린이집의 자발적·적극적인 서비스 질 개선을 유도하고 시설의 과잉공급 문제를 일부 해소하기 위해서는 현 유아교육 및 보육시장에 경쟁의 요소가 도입되어야 할 것으로 판단된다.

현재까지는 정부의 다양한 정책이 오히려 유치원과 어린이집의 자유로운 경쟁을 저해하는 결과를 낳았다. 본 연구에서는 유아교육 및 보육시장의 경쟁도입을 위한 선행조건으로 유치원과 어린이집의 평가제도를 활용할 것을 제안하고자 한다. 평가제도를 통해 각 시설들이 제공하는 서비스질을 측정할 수 있으며, 평가결과를 학부모에게 공개하여 시설에 대한 선택권을 주어 시설간 경쟁을 유도할 수 있을 것이다. 또한 유치원과 어린이집의 경쟁이 궁극적으로는 유아교육 및 보육서비스의 질을 더욱 향상시키는 자극제로 활용될 수 있을 것으로 기대하는 바이다. 본 연구에서는 현재 논의되고 있는 유보통합을 전제로 일원화된 유치원과 어린이집 평가제도의 개선 방안을 모색하고자 한다.

1) 국가와 자치단체가 각각 50%씩을 부담하도록 되어 있으나, 서울은 80%를 자치단체가 부담하고 있어 재정부담이 큰 것으로 나타나고 있음.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 이론적 배경 : 정부규제에 의한 시장실패

정부의 영유아에 대한 보육 및 교육정책은 자유로운 시장경쟁을 제한하여 보육시장의 서비스 질이 떨어지고 활성화되지 못하는 원인으로 작용하였다. 즉, 정부규제에 의해 교육·보육시장의 실패가 초래된 것이다. 일반적으로 시장실패는 독점시장의 발생에 따른 불완전 경쟁, 공공재의 미공급, 외부불경제로 인한 공급불균형, 정보불균형에 따른 수요·공급자의 잘못된 선택에 따라 발생한다. 의도하지는 않았지만 정부의 임기응변적인 규제성 보육정책이 결과적으로 기형적 형태의 유아교육·보육시장을 양산하는 요인으로 작동하고 있다.

그 원인은 첫째, 부모-어린이집 및 유치원(이하 교육·보육시설) 간의 정보불균형이다. 부모는 교육·보육시설을 선택하기 위한 정보에서 소외되어 있다. 공급자인 어린이집과 유치원의 회계비리, 방만한 경영, 보조금의 부정수급, 시설의 부채 등에 대한 정보는 보육서비스 품질과 직결되는 사항임에도 이에 대한 정보에 접근하기가 용이하지 않은 실정이다. 수요자인 부모들은 교육·보육시설에 대한 미흡한 정보로 인해 시설선택에도 많은 시간과 노력을 들여야 할 뿐 아니라, 선택한 시설의 질에 대해서도 담보할 수 없기 때문에 선택에 대한 불안은 여전히 남아있게 된다.

둘째, 정부의 어린이집 인가제는 정부규제에 의한 독과점 시장을 형성함으로써 보육시장의 불완전경쟁을 초래하였다. 정부는 2005년 어린이집을 신고제에서 인가제로 전환함으로써 어린이집의 신설에 규제를 하였다. 현재 전국 시·군·구의 77%가 어린이집 신설을 인가제로 규제하고 있다. 이는 질 낮은 어린이집이 난립하는 문제를 방지하는 목적이었으나 사실상 신규진입을 막으면서 기존 어린이집의 독과점적 위치를 확보해주는 결과를 낳았다. 그뿐만 아니라 이들 어린이집은 방만한 운영을 해도 정원모집이나 정부지원에 어려움을 겪지 않는 등 보육시장에서의 경쟁을 제한하게 되었다. 타 어린이집과의 경쟁이 불필요한 상황은 민간어린이집이 수익을 내기 위한 다양한 전략을 펼치도록 하고 있으며, 이는 질이 낮은 어린이집이 양산되는 결과로 이어지는 것으로 판단된다.

셋째, 일반적으로 어린이집과 유치원에서 제공하는 보육 및 교육서비스는 비경합성과 비배제성을 충족하지 못하고 있으므로 사적재로 구분되고 있다. 그러나 보편적

복지를 향해 나아가는 우리나라의 교육·보육정책에서의 어린이집과 유치원은 사적 재로서의 기능보다는 공공재로서의 역할과 기능이 더 커지고 있는 특성을 보이고 있다. 공공서비스로의 기능강화가 요청되고 있음에도 불구하고 교육·보육시설의 50% 이상이 민간에 의해 운영되는 것은 공공서비스를 민간에서 제공하면서 불편한 진실을 초래하고 있다. 예를 들어, 민간어린이집의 약 35.6%는 개업당시 권리금(평균 4,766만원)을 지불한 것으로 나타나고 있다. 서울지역은 권리금이 1억 5000만원에 달하며 정원이 많을수록 권리금도 늘어난다(이혜원, 2013). 특히 비싼 권리금을 주고 어린이집을 인수한 원장들이 투자비용을 회수하기 위한 전략은 구체적으로 시설 유지보수의 절감, 저임금의 자질이 부족한 보육교사 고용, 질 낮은 급식의 제공, 영유아 및 보육교사 허위등록을 통한 보조금 부정수급, 특별활동비 과다청구 등으로 나타나고 있다. 보육시장에 대한 정부규제는 부모의 공공서비스에 대한 열망이나 정부가 의도한 정책방향과는 다르게 흘러가고 있다. 권리금과 함께 매매되고 있는 어린이집은 보육·교육 등 공공재로서의 기능을 상실한 것으로 보아야 할 것이다.

정부의 교육·보육정책은 교육·보육시장의 흐름을 일부 차단(혹은 양성)하면서 의도하지 않은 교육·보육시장의 실패를 초래하고 있으며, 낮은 보육서비스의 질을 받는 것은 결국 영유아들이다. 보육서비스의 질을 향상시키는 다양한 방안이 논의되고 있으나, 최근에는 유보통합을 통한 전반적인 유아교육·보육서비스 체제의 재설계 방안이 추진되고 있다. 이원화된 행·재정체제를 단일화하여 서비스의 효율화를 꾀하고, 어린이집에 ‘보육’ 외에 ‘교육’ 기능을 강화하는 것은 영유아를 위한 선진적 접근이라고 할 것이다. 그러나 정부규제보다도 서비스의 질을 향상시키는 가장 손쉬운 방법은 교육·보육시장에 경쟁체제를 도입하는 것이다. 즉, 교육·보육시장에서 부모의 역할과 선택권을 키우는 것이다. 이를 위해서는 ‘인가제’라는 틀 안에서도 시장의 원리가 작동할 수 있는 여지를 두는 것이며, 본 연구에서는 어린이집과 유치원에서 시행되고 있는 평가제도를 활용하는 방법을 제안하고자 한다.

2. 선행연구 검토

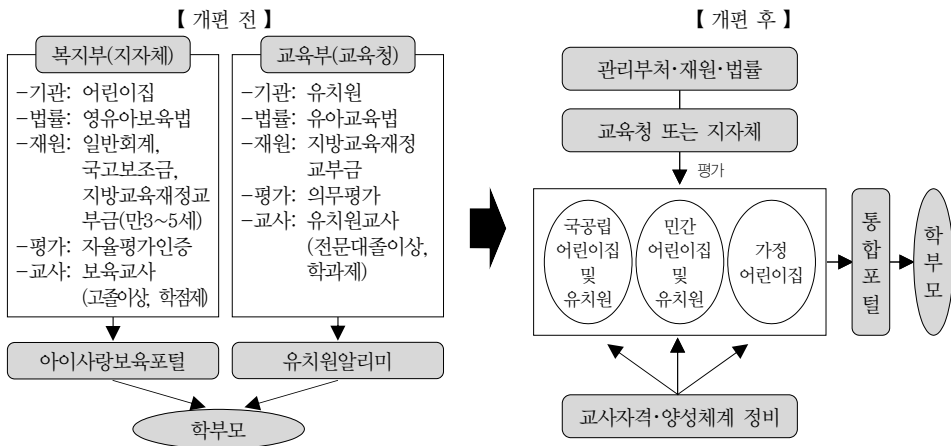
가. 유보통합관련 연구 및 정책방향

2011년 누리과정 도입으로 인해 유아교육과 보육이 일부 통합되면서 유보통합에 관한 논의는 급속도로 확산되는 모습을 보이고 있다. 유보통합의 통합방법에 있어서

는 이견이 있을 수 있으나 통합의 필요성에 대해서는 많은 학자들이 공감대를 형성하고 있으며, 이제는 정책적 결정이 필요한 시기이다. 그간 유보통합에 관한 다수의 논의(고민경 외, 2007; 권건일 외, 2007; 김은설 외, 2011; 류민정, 2013; 문무경 외, 2012; 송기창, 2009; 이일주, 2013)가 수렴되어 2014년 2월 국무총리 소속으로 ‘영유아 교육·보육 통합추진단’이 공식적으로 출범하여 이원화된 유아교육과 보육 서비스체계의 개선안을 제시하였다.

유보통합의 궁극적인 목적은 “교육과 보육의 질을 개선하고 다양성을 살리는 등 학부모의 요구를 최대한 수용하여 선택의 폭은 넓히고 불편은 최소화”하는데 있다. 유보통합이 논의된 가장 큰 원인 중 하나는 어린이집과 유치원을 관장하는 부처가 복지부와 교육부로 이원화되면서 정책추진의 비효율성, 서비스 질의 차이, 부모부담 및 재정지원에의 차이 등이라고 하겠다. 연령에 따라 어린이집과 유치원으로 분리된 현 보육시스템은 부모가 기관을 선택하고 결재하는 데 불편함을 야기하고 있으며, 정보공시의 부재·미비로 부모가 기관을 선택하는 데에도 정보불균형의 문제를 발생시키고 있었다. 따라서 현 보육정책에서 문제점으로 지적되었던 맞벌이 등 실수요자를 중심으로 운영기준(일수, 시간), 통합된 정보공시시스템 등이 개선될 예정에 있다.

[그림 1] 유보통합 서비스 체계 개선(안)



주 : ‘영유아 교육보육 통합 추진단’에서 제시한 내용 중, 개편 전의 그림은 유보 이원화 체제의 재원·평가·교사자격에 관한 부분을 저자가 보완·재구성하였으며, 개편 후의 내용은 재인용함.

출처 : 국무총리실 보도자료(2014. 2. 14), 국무총리 소속 ‘영유아 교육보육 통합 추진단’ 14일 공식출범, p.7.

추진단은 통합으로 인한 현장의 혼란을 최소화하기 위해 2014년부터 3년간 점진적 형태의 유보통합을 추진할 예정이다. 1단계는 정보공시, 평가체계, 재무회계규칙 등 품질개선을 위한 기반을 구축하는 데 중점을 두고 있으며, 2단계는 영유아교육 및 보육 현장의 규제와 운영환경 등을 통합하여 정비하는 방안을 계획하고 있다. 3단계는 교사와 재원, 관리부처 등을 한 방향으로 통합하는 것으로, 교육부와 복지부로 이원화된 관리부처와 재원이 본격적으로 통합되기 때문에 유보통합의 완성된 형태가 구축될 것이다. 평가제도에 대한 점검은 1단계에서 추진되는 사항으로 유치원과 어린이집의 공통 평가항목과 기준을 정비하고, 각 기관과 평가인증을 연계하는 방안이 구상되고 있다. 그러나 실질적인 개선내용의 세부내역을 살펴보면 평가제도 통합에 대한 부분은 아직 구체적인 대안이 미흡한 것으로 판단된다.

나. 유치원 및 어린이집의 평가제도 관련 연구

교육·보육시설의 평가제도에 대한 기존 연구들은 어린이집과 유치원을 별도의 관점으로 보고 문제점과 개선사항을 제시하고 있으며, 주로 평가지표 및 평가운영 과정에 대한 개선점을 제시하고 있다(서문희 외, 2010; 이대균 외, 2008; 이미화 외, 2012; 장명림, 2011; 장명림 외, 2010, 2013). 장명림(2011, 2013)은 유치원 평가제도의 발전방안을 다수 연구하였는데, 평가제도의 전문성 강화를 위해 유치원 평가편람 및 매뉴얼의 개발이나 평가위원 등 평가참여자의 연수 실시 등을 주장하였으며, 평가결과 활용방법으로는 유치원 컨설팅제도를 제안하였다. 최근 제3주기 유치원 평가가 시작되면서 세분화되어 있는 유치원 평가지표를 축소하고 평정기준은 유치원의 설립유형, 규모, 지역에 따라 차별화하는 안을 제안하였다. 평가결과의 활용방안에 있어서는 컨설팅제도 외에도 평가결과를 부모와 포털사이트에 공개하고, 우수사례를 공유할 것을 제안하고 있다. 특히, 시도교육청간에 ‘유치원평가운영위원회’를 구성하여 평가계획 및 추진방향, 매뉴얼 개발 및 연수, 평가지표의 선정·활용하도록 하는 방안은 유치원 평가의 전문성을 강화함과 동시에 지역적 특성을 반영할 수 있다는 장점을 지니고 있는 것으로 판단된다. 최은영 외(2013)는 유치원 평가결과를 재정적 지원과 연계하되, 평가결과에 따라 지원액을 차등화하는 방안을 제안하였다.

서문희 외(2010)는 평가인증제도를 활성화시키기 위해 평가인증 결과를 등급화하

여 공개하고, 이를 재정지원정책과 연계하는 방안을 제시하였다. 평가결과에 따른 재정지원 정책은 시설운영비, 기본보육료, 보육바우처에 대한 지원을 차등적으로 지원하는 대안이 검토되었다. 이 외에도 정부가 규제하고 있는 보육료 상한제를 평가점수가 우수한 기관에 대해서는 상한제를 완화하는 방안을 제시하였다. 이미화 외(2012)는 평가인증제도에 대한 보육전문가와 학부모의 의견을 조사하고 보육서비스 질 제고를 위한 발전방안을 제시하였다. 제안된 방안은 첫째, 평가인증 참여의 의무화, 부모참여의 확대, 평가인증 지표의 개선, 평가인증 운영업무 효율화, 평가인증 결과의 적극적인 활용과 재정지원과의 연계 등이 제시되었다. 한편, 이해원(2013)은 보육서비스가 낮은 품질의 원인을 보육료의 상한선 제도로 인해 보육서비스에 대한 가격규제를 시행하는 데에서 찾고 있다. 따라서 보육서비스의 품질을 개선하기 위해서는 모든 어린이집의 평가인증을 의무화하고 그 결과를 재정지원과 연계하는 방안을 제시하였다. 또한 어린이집 평가인증에서 항상 문제로 제기되었던 평가인증 지표 및 운영과정을 개선하고 정보공개의 수준을 확대하는 방안도 함께 제안하였다.

한편, 유보통합의 관점에서 어린이집과 유치원의 평가제도에 대해 분석한 기존연구는 유아교육과 보육서비스 체제를 관리·감독하여 서비스의 질을 향상시키는 데 주안점을 두고 있다. 유희정 외(2008)와 김은설 외(2011)는 현행 유치원과 어린이집의 평가제도가 상호 분리되어 운영되고 있으나, 각각의 장점을 흡수하여 통합하는 방식을 제안하고 있다. 유치원의 평가제도는 평가위원의 전문성과 평가과정 등 우수한 점을 채택하되, 현 어린이집의 평가인증 체제와 같이 기관평가를 독립된 기관에서 진행하는 방향을 제시하였다.

본 연구 역시 영유아 보육서비스의 질을 향상시키기 위해 평가제도를 개선하는 방향은 동일하다고 하겠다. 다만, 유보통합의 관점에서 평가제도를 단순히 통합하여 운영한다는 취지에서 한 발 더 나아가 교육·보육시장에 경쟁체제를 도입하여 시장을 정상화시키는 데 더욱 근본적인 목표가 있음을 주지하여야 할 것이다.

〈표 1〉 선행연구 분석

| 구분 | 연구자 | 주요 내용 |
|----------------------|-----------------|---|
| 유치원 평가제도 | 장명림 (2011) | <ul style="list-style-type: none"> 유치원 평가편람과 매뉴얼의 개발, 평가위원의 중앙연수 실시 유치원 평가와 연계한 유치원 컨설팅 활성화 |
| | 장명림 외 (2013) | <ul style="list-style-type: none"> 유치원 평가지표의 축소, 평정척도 및 평정기준 구체화·차별화 평가결과 활용의 강화 : 컨설팅, 평가결과 공개, 평가우수사례 공유 유치원 평가 시·도 협의체 구성, 평가위원 전문인력풀 관리, 유치원 평가 연구 및 모니터링 강화 |
| | 최은영 외 (2013) | <ul style="list-style-type: none"> 유치원 평가결과와 재정지원의 연계를 통한 기관의 질 개선 평가결과에 따라 교재교구비 등 지원액 차등화 |
| 어린이집 평가제도 | 서문희 외 (2010) | <ul style="list-style-type: none"> 평가인증 결과 등급화·공개 평가결과와 재정지원 정책의 연계 |
| | 이미화 외 (2012) | <ul style="list-style-type: none"> 평가인증 참여 의무화, 부모참여 확대 평가인증 지표 개선, 평가인증 운영 효율화 평가인증 결과와 재정지원과의 연계 |
| | 이혜원 (2013) | <ul style="list-style-type: none"> 어린이집의 평가인증 의무화, 재정지원과 평가인증의 연계 평가인증 지표 및 운영과정 개선, 정보공개 확대 |
| 유치원, 어린이집 평가제도 | 유희정 외 (2008) | <ul style="list-style-type: none"> 통합된 평가기구 설치, 평가업무 전담 → 보육서비스의 질 관리 |
| | 김은설 외 (2011) | <ul style="list-style-type: none"> 어린이집과 유치원의 평가제도 장점 흡수·통합 평가위원의 전문성과 평가과정 개선, 독립된 기관에서 평가전담 |

3. 연구분석 틀

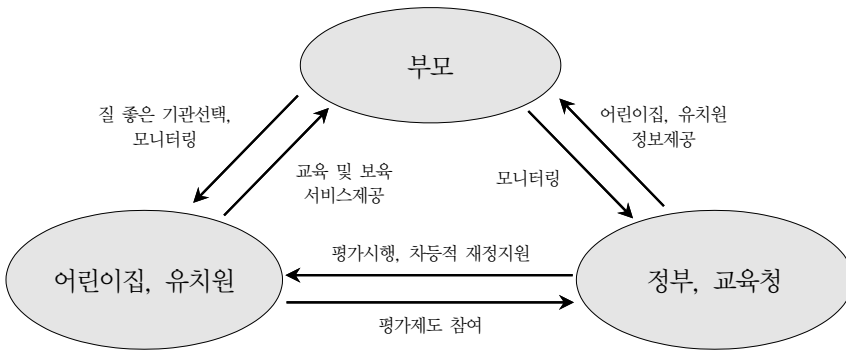
본 연구의 목적은 정부의 교육 및 보육에 대한 양적지출을 확대하고 있음에도 여전히 보육의 질이 낮아지는 원인을 정부규제에 의한 시장기능의 약화로 판단하고 이를 개선하기 위한 방안을 제시하는 데 있다. 정부는 보육시장의 정상화를 위해 급속도로 증가하는 어린이집의 인가를 제한하고 있으나, 이는 신규 보육시장 진입자를 제한함으로써 독과점시장을 형성하는 결과를 낳게 되었다.

또한 유치원 교육료와 어린이집 보육료의 상한제로 시장가격을 제한하면서 민간시설은 시설운영비를 제한할 수밖에 없게 되었고, 이는 열악한 교사처우, 부실급식, 회계부정이 발생하는 등 교육 및 보육서비스의 질 저하로 이어지게 되었다. 동시에 유아교육 및 보육 수혜계층을 모든 계층으로 확대하는 등 재정지출이 급속도로 증가하면서 정부의 재정부담은 가중되고 있는 실정이다. 이상의 복합적인 상황은 유아교

육 및 보육서비스의 질을 떨어뜨리는 결정적인 원인으로 작용한 것으로 판단된다.

본 연구에서는 이와 같은 유아교육 및 보육현실의 문제를 해결하기 위해 각 시설에 경쟁이라는 요소를 도입하고자 하였으며, 경쟁의 촉매제로 평가제도를 활용하고자 하였다. 어린이집과 유치원의 평가제도 참여 여부와 결과는 그동안 정부가 각 시설에 동등하게 지급하던 지원제도에 차등을 주는 기준으로 작용하게 될 것이다. 유아교육과 보육시장에 대한 경쟁요소의 도입과 부모선택의 자유권은 정부의 가이드라인이나 관리·감독보다 교·보육서비스 질의 개선에 더 큰 효과를 발휘할 것이다.

[그림 2] 연구분석 틀



Ⅲ. 평가제도의 현황 및 한계

1. 평가제도의 비교

가. 어린이집 평가제도

어린이집의 평가인증제도는 2000년도를 전후하여 서비스 수준의 개선이 요구되면서 서비스관리 측면에서 도입되었다. 평가인증제도는 도입 당시 ① 보육서비스의 질적 수준 향상, ② 평가준비 과정에서 시설장과 보육교사의 전문성 증진, ③ 부모들의 합리적인 시설선택을 위한 정보 제공, ④ 정부의 효율적인 시설관리 등의 효과가 발생할 것으로 기대되었다. 2005년 평가인증제도가 시범실시되고 1차(2006~2009년), 2차(2010~2012년) 시행에 이어 2013년부터 3차 시행에 들어가면서 제

도적 안정기에 들어서고 있다고 평가되고 있다. 특히나 평가인증제도는 영유아에게 안전하고 질 높은 보육서비스를 제공하기 위해 객관적 지표에 근거하여 일정수준 이상의 점수를 받은 기관에 대하여 국가가 인증한다는 데 의의를 두고 있다.

평가인증제도는 「영유아보육법」 제30조에 근거하여 보건복지부가 한국보육진흥원에 위탁하여 시행하고 있다. 어린이집 평가인증은 신청자에 한해 실시하고 있으며, 신청은 상시적으로 이루어지고 평가인증 결과도 매월 공시된다. 평가결과 인증이 결정되면 3년간 평가인증 현판을 걸어둠으로써, 부모들이 정부가 보육시설의 질을 인증한 것으로 판단할 수 있게 된다. 2012년 이후부터는 어린이집의 평가인증 이후의 사후관리를 강화하기 위해, 어린이집에서 인증기간동안 자체점검보고서를 연 1회 제출하는 것 외에도 불시에 어린이집을 방문점검하는 조치가 추가적으로 이루어지고 있다.

〈표 2〉 어린이집 평가인증 절차 및 내용

| 평가단계 | 내용 | 시행주체 | 비고 |
|----------------------|------------------------------------|------------------|--|
| 신청단계 | 상시 신청 | 어린이집 | |
| | 상시 자체점검 | 보육정보센터 | |
| 1단계 참여확정 (2개월) | 기본사항 확인 : 필수항목 9개, 기본항목 2개 | 지자체 | - 필수항목 : 총정원준수, 예결산서 회계서류 구비, 영유아보육법 관련 행정처분, 어린이집 설치기준, 보육실의 설치기준 등 - 기본항목 : 예결산서 및 재무회계 관련 행정처분 및 위반사항, 민원사항 |
| | 자체점검 보고서 제출 참여수수료 납부 | 어린이집 | - 참여수수료(100인 이상 45만원, 40인 이상 30만원, 39인 이하 25만원) - 신규인증 재참여 수수료(100인 이상 23만원, 40인 이상 15만원, 39인 이하 13만원) - 확인방문 수수료(20~60만원) |
| | 참여 대상 확정 | 보건복지부 (보육진흥원) | 기본사항 요건 충족 후, 자체점검보고서 제출 및 참여 수수료 납부 후 확정 |
| 2단계 현장관찰 (1개월) | 현장관찰 실시(현장관찰자) 현장관찰 보고서 작성 및 제출 | 보건복지부 (보육진흥원) | - 현장관찰자 : 2인(99인 이하)~3인(100인 이상) - 자격요건: 영유아관련 석사학위 소지자로서 교사경력 3년 이상 - 관찰기간 : 1일(2주간의 관찰주간 중 사전 고지없이 방문) |

| 평가단계 | 내용 | 시행주체 | 비고 |
|--------------------|--|------------------|--|
| 3단계 심의 (1개월) | 인증심의 (심의위원회) 결과통보서 및 종합평가서 작성 인증결정 | 보건복지부 (보육진흥원) | - 심의위원회 : 학계 전문가, 어린이집 보육교직원 및 보육정보센터장, 보육담당 공무원(3인 1조) - 인증결정 : 자체점검보고서 10%, 기본사항확인서 10%, 현장관찰보고서 55%, 심의위원회의견서 25% 반영 - 인증 유효기간 : 결정된 달의 익월 1일~3년 |

출처: 보건복지부(2013), 2013년도 보육사업 안내.

나. 유치원 평가제도

유치원의 평가제도는 유치원의 책무성과 질적 수준을 제고하여 유아교육의 공교육화를 조기에 정착시키고, 부모들에게는 체계적인 정보를 제공하여 기관 선택을 지원하기 위해 도입되었다. 어린이집 평가인증제도에 비해 다소 늦은 2007년에 전국 공사립유치원 100개원을 대상으로 시범평가를 실시한 후 2008년부터 본격적인 평가를 시행하고 있다. 평가는 3년을 주기로 시행되며 제1주기는 2008~2010년, 제2주기 평가는 2011~2013년까지 진행되었다. 평가주체는 「유아교육법」 제19조에 ‘교육감의 유치원 운영실태 등에 대한 평가 권한과 교육부장관의 각 시도교육청 대상 유아교육 전반에 대한 평가를 시행’할 수 있다고 명시함으로써 교육부와 시도교육청이 주로 평가를 전담하고 있다. 교육부는 평가기본계획의 수립, 공통지표 제공, 평가위원 연수 지원 등을 전담하며, 시·도교육청에서 ‘유치원평가위원회’를 구성하고 유치원 평가를 주관하여 실시하고 있다.

〈표 3〉 유치원 평가절차 및 내용

| 평가단계 | 내용 | 시행주체 | 비고 |
|------|------------|-------|---|
| 1단계 | 자체평가 | 유치원 | - 운영계획서, 자체평가보고서 작성 |
| 2단계 | 서면평가 | 평가위원회 | - 유치원에서 제출한 보고서 사전검토 - 별도로 점수부여 안함 |
| 3단계 | 현장평가 | 평가위원회 | - 운영관리, 상태 등 관찰·면담 중심(1일 5~6시간 소요) - 자격요건: 유아교육 및 아동관련 전공 교수 등 총 경력 10년 이상 - 유치원과 방문날짜 협의(수업관찰도 협의) |
| 4단계 | 평가결과 송부 | 교육청 | - 평가결과 공개범위 및 방법은 교육감이 자체결정 - 평가결과 활용: 행·재정적 지원, 장학 및 질 제고 위한 피드백 자료 |

출처: 교육부(2011.7), 유치원 평가 매뉴얼.

2. 평가추진 현황

가. 평가참여 현황

어린이집은 1차 평가인증이 실시된 2006년 당시 2,804개소가 인증을 통과하였으나, 2차 마지막 해인 2012년에는 6,199개소로 7년 동안 2배나 많은 성장을 보이고 있다. 특히 어린이집의 대다수를 차지하는 민간·가정 보육시설은 평가인증 시행 초기에는 참여가 높지 않았으나, 평가인증에 대한 긍정적 인식이 점차 확산됨에 따라 자발적 참여가 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 어린이집 평가인증 현황을 살펴보면 1주기 평가에서 국공립 어린이집의 평가인증 신청율은 93%인 반면 민간은 92.4%, 가정어린이집은 67.4%로 가정어린이집의 참여율이 매우 낮음을 알 수 있다. 특히, 평가인증 2주기에 재인증을 신청하여 통과된 어린이집은 6,025개소로 전체 어린이집의 15.1% 정도이다. 이 중 가장 높은 통과율을 보이는 것은 법인 어린이집(62.8%)과 국공립 어린이집(56.7%)으로 나타났다(이미화 외, 2012). 민간 어린이집의 재인증 통과율은 14.0%, 가정어린이집은 8.0%로 낮게 나타나고 있어, 민간·가정어린이집은 보육서비스의 품질을 3년 이상 유지하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 판단된다.

한편, 유치원 평가는 2013년 현재 제2주기까지 완료된 상태이며, 제1주기 유치원 평가는 전체 유치원의 98.4%(경남 21개원 미참여)가 참여를 완료한 바 있다. 평가는 3년에 걸쳐 전체 유치원의 1/3씩 진행하는 것을 기본 계획으로 하였으나, 실제로는 2008~2009년은 국공립유치원 100%, 2010년에는 사립유치원 중심(99.5%)으로 평가를 실시하였다. 제2주기 평가실적을 보면, 2011년 1년차 평가는 전체 유치원의 26.5%인 2,226개원이 참여하였고, 2012년 2년차 평가는 2,963개원 평가를 계획한 바 있다. 2년차까지의 평가 실적을 보면, 전체 유치원의 60.8%가 평가를 완료하였으며, 국·공립유치원과 사립유치원으로 나누어보면 국·공립유치원은 76.7%, 사립유치원은 42.8%로 나타났다.

〈표 4〉 유치원과 어린이집의 평가대상 기관 수

(단위: 개소, %)

| | | 어린이집 | | | 유치원 | | | |
|-----------|------|-------|--------|--------|-----------|-------|-------|-------|
| 구분 | | 국공립 | 민간 | 가정 | 구분 | 국공립 | 사립 | |
| 제1주기 | 2006 | 777 | 1,664 | 1,200 | 제1주기 | 2008 | 1,459 | 105 |
| | 2007 | 552 | 2,757 | 2,434 | | 2009 | 2,429 | 22 |
| | 2008 | 269 | 3,570 | 3,509 | | 2010 | 305 | 3,931 |
| | 2009 | 185 | 4,427 | 4,562 | | | | |
| 제2주기 | 2010 | 255 | 2,943 | 4,997 | 제2주기 | 2011 | 1,681 | 545 |
| | 2011 | 107 | 2,334 | 4,435 | | 2012 | 1,790 | 1,173 |
| | 2012 | 134 | 2,639 | 4,916 | | | | |
| 계 | | 2,279 | 20,334 | 26,053 | 계 | 7,664 | 5,776 | |
| 평가 참여율 | 1주기 | 93.0 | 92.4 | 67.4 | 평가 참여율 | 1주기 | 93.2 | 104.4 |
| | 2주기 | 22.5 | 54.8 | 62.6 | | 2주기 | 76.7 | 42.8 |

주: 1) 어린이집 평가대상은 평가인증을 신청한 시설 수를 의미함.

2) 제1주기 유치원 평가참여율은 국공립 93.2%, 사립 104.4%이나, 총 참여율은 98.4%임.

출처: 이미화 외(2012); 최은영(2013); 시도별 제1주기 유치원 평가결과보고서 참고.

나. 시설유형별 평가점수

평가점수를 국공립, 민간 등 시설유형에 따라 비교하는 것은 보육서비스의 질과 설립형태와의 관계를 살펴보는 기준이 될 수 있을 것이다. 평가인증제도는 기준점수를 통과하면 인증을 하는 시스템이므로 인증받은 시설간의 질적 격차는 불가피할 것으로 판단된다. 어린이집의 인증 통과 평균점수는 40인 이상 시설의 경우 86.9점, 39인 이하 시설은 87.8점으로 큰 차이를 보이지는 않으나 소규모 시설의 인증점수가 소폭 높은 것으로 나타났다. 시설형태별로 비교하여 보면 국공립 및 직장어린이집의 평가점수가 90점 이상으로 가장 높은 것으로 나타났으며, 민간어린이집은 85점, 가정어린이집은 88점으로 평가인증을 통과한 것으로 나타났다. 특히, 국공립어린이집중 가장 높은 평가점수와 민간어린이집의 가장 낮은 점수는 약 24점 정도의 격차를 보이고 있어, 어린이집 시설간 보육서비스의 질적 수준을 가늠하게 하고 있다.

〈표 5〉 어린이집의 유형별 평가점수 현황

(단위: 점, 개소)

| 구분 | 40인 이상 | | | 39인 이하 | | |
|------|------------|-------------|-------|------------|-------------|--------|
| | 평균(표준편차) | 최하~최고 | 개소 | 평균(표준편차) | 최하~최고 | 개소 |
| 전체 | 86.9(6.44) | 73.40~99.38 | 8,889 | 87.8(6.37) | 73.33~99.72 | 10,581 |
| 국공립 | 90.5(5.69) | 73.33~99.17 | 1,413 | 92.0(5.29) | 73.56~98.06 | 70 |
| 법인 | 87.8(6.48) | 73.33~99.48 | 1,208 | 90.6(4.03) | 82.00~95.92 | 9 |
| 민간 | 85.8(6.23) | 76.31~99.48 | 6,091 | 85.2(6.12) | 73.33~99.17 | 1,966 |
| 직장 | 92.4(4.98) | 81.52~96.56 | 164 | 92.1(4.35) | 82.22~97.67 | 22 |
| 가정 | - | - | - | 88.3(6.28) | 73.33~99.72 | 8,506 |
| 부모협동 | 88.2(5.15) | 73.33~99.48 | 13 | 87.2(8.82) | 75.86~96.97 | 8 |

출처: 서문희 외(2010: 77) 재인용.

유치원 평가는 어린이집과 같이 구체적인 평가결과가 공개되어 있지 않아 객관적인 비교가 어려우나, 유치원 평가결과 보고서 중 일부 공·사립간 평가점수를 비교한 자치단체가 있어 이를 소개한다. 부산광역시의 제1기 평가(2008~2010)를 연차별로 비교하여 보면, 공립유치원을 평가하였던 2008~2009년도 평가점수가 229점으로 사립유치원을 평가하였던 2010년에 비해 18점 높은 것으로 나타났다. 영역별로는 교육과정과 교육환경 등 대부분의 영역에서 공립유치원의 평가점수가 사립유치원보다 높았다.

〈표 6〉 유치원의 유형별 평가점수 현황

(단위: 점)

| 구분 | 시설유형 | 교육과정 (65) | 교육환경 (45) | 건강·안전 (40) | 운영관리 (50) | 종일제 운영(20) | 교육 정책(20) | 총점 (240점) |
|------|-----------|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| 2008 | 공립(18개원) | 61.5 | 42.4 | 38.9 | 48.9 | 18.3 | 19.2 | 229.2 |
| 2009 | 공립(40개원) | 61.9 | 42.2 | 39.0 | 48.8 | 18.0 | 19.3 | 229.2 |
| 2010 | 사립(295개원) | 55.4 | 38.8 | 36.1 | 45.7 | 17.6 | 17.8 | 211.2 |
| 전 체 | | 62.80 | 43.20 | 39.30 | 49.23 | 18.77 | 19.50 | 232.80 |

출처: 부산광역시 제1주기 평가결과 보고서.

다. 재정지원 현황

현재까지 영유아 보육정책은 평가결과를 재정지원 기준으로 활용하여 적용하고 있는 경우는 거의 없으며, 어린이집과 유치원 대부분은 평가결과에 따라 일회성으로 인센티브를 제공하는 경우가 대부분이다. 그동안 추진되었던 재정지원사업을 살펴 보면, 어린이집은 중앙정부 차원에서 보육교사에 대한 수당, 인건비 및 환경개선비 지급 등이 있어 왔다. 2006~2007년 평가인증을 받은 보육시설의 교사에게는 일회성으로 총 50만원의 수당이 지급되었으며, 2009년부터 평가인증을 받은 국공립·법인 시설은 취사부 인건비가 지원되었다.

광역시와 기초자치단체는 시설의 운영비와 인건비, 환경개선비, 처우개선비 등을 일부 지원하고 있는데, 이 경우 평가인증의 참여·통과 여부를 기준으로 삼기도 하였다. 서울과 부산 등을 포함한 일부 자치단체는 인건비와 시설운영비를 지원했으며, 그 외에는 대부분 시설에 대한 환경개선비를 지원하고 있는데 1개 월당 100~200만원을 지원하고 있었다. 정부는 최근 어린이집 평가인증 여부와 재정지원 연계를 시도하고 있는데, 국공립을 제외한 어린이집의 교재·교구비 지원시 평가인증을 유지하고 있는 경우에 한해 어린이집의 현원에 따라 차등적으로 지원하고 있다.

〈표 7〉 시도별 평가인증 참여 및 통과시설 지원정책

| | | (단위: 천원) |
|----|---|----------|
| 구분 | 지원내용 | 금액 |
| 서울 | 인건비, 보육도우미, 기타 운영비(보육료 수입의 10%) | |
| 부산 | 인건비 지원 | 20,000 |
| 인천 | 2010년 인증참여시설 종사자 1인당 10만원 지원 | 308,750 |
| 광주 | 2009년 인증참여시설 종사자 1인당 20만원 지원 | 430,000 |
| 대전 | 2010년까지 평가인증 통과시설 환경개선비 지원 : 20인 이하 100만, 21인 이상 150만원 | 70,000 |
| 충북 | 2009년 평가인증 통과시설 200만원 환경개선비 지원 | 600,000 |
| 충남 | 평가인증 통과 유지시 보조교사 인건비 월 56만원 지원 | 2,850 |
| 전북 | 2009년 12월 말 평가인증된 보육시설장 처우개선비 지원 | 15,000 |
| 전남 | 평가인증 통과 보육시설 종사자 월 5만원 수당 지원 | 50,000 |
| 경북 | 평가인증 통과시설 및 신청시설 환경개선비 100만원 지원 | 7,000 |
| 경남 | 평가인증 통과시설 난방연료비 지원(가정 20만, 민간 30만원) | 35,500 |
| | 평가인증 통과 및 참여 가정 및 민간시설 환경개선비 지원(200만원) | 400,000 |

출처: 서문희 외(2010: 83) 재인용.

유치원은 어린이집에 비해 평가결과의 재정지원 정책에의 반영 정도가 더욱 낮은 편이며, 재정지원의 연속성이 짧은 특징을 가지고 있다. <표 8>은 제1·2주기 유치원 평가결과를 바탕으로 재정지원 내용과 규모를 정리한 것으로, 정확한 금액을 제시하지 않은 자치단체는 제외하였다. 유치원에 대한 재정지원의 특징은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 첫째, 유치원에 대한 재정지원은 수당·인건비보다는 시설에 대한 포상금(격려금)의 특성을 띄고 있다. 이것은 어린이집의 경우 상당수가 인건비나 환경개선금 등 재정지원 항목이 구체성을 띄고 있는 것과는 대조적인 것이다. 유치원에 대한 격려금의 규모는 자치단체 재정상황에 따라 50~200만원 정도이다. 둘째, 평가제도 도입 초기 재정지원은 1개원에 대해 동일한 금액을 지급하였으나, 점차 자체적인 평가등급(순위)에 따라 포상금을 차등지급하고 있다. 예를 들어 대전은 유치원 평가결과를 3단계로 구분하여 S등급일 경우 1개 원당 120만원, A등급은 100만원, B등급은 80만원을 지급하고 있다.

<표 8> 시도별 유치원 평가결과에 따른 재정지원 현황

(단위: 천원)

| 구분 | 내용 | 금액(천원) | | | | |
|----|--|--------|---------|---------|---------|-------|
| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| 부산 | 영역별 최우수, 우수 유치원에 인센티브 부여 - 최우수 200만원, 우수 100만원, 사립유치원에 재정지원금 50만원 | - | - | - | - | - |
| 대구 | 우수유치원에 격려금 지급 - 2011: 최우수 200만, 우수 150만, 영영 우수 50만 | 24,730 | 32,588 | 47,500 | 131,000 | - |
| 대전 | 재정지원(원당 90만, 학급당 10만) - 2011 : S등급 120만, A등급 100만, B등급 80만 | 28,059 | 56,747 | 129,600 | 87,000 | 4,800 |
| 울산 | 평가경비 지원 - 자구노력 지원비 최우수 300만, 우수 200만, 보통 100만원, 평가지원금 원당 100만원 | 67,000 | 138,000 | 161,500 | - | - |
| 경기 | 2008~2010년 자구노력비 지원 - 2008년 150만, 2009년 90만(학급당 9만), 2010년 78만 | - | - | - | - | - |

| 구분 | 내용 | 금액(천원) | | | | |
|----|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| 강원 | 2008~2009년 우수유치원 시상금 | 82,000 | 68,000 | | | |
| 충북 | 우수유치원 지원금 지원(원당 60만) | - | - | - | 28,800 | 28,800 |
| 충남 | 우수유치원 자구노력비 지원 - 2011 : 원당 200만원 - 2012: 규모별 차등지원(단설 100만, 3 학급 이상 60만, 3학급 미만 40만) | 82,500 | - | - | 32,000 | 61,600 |
| 전북 | 평가참여에 따른 운영 지원금 지원(원당 45만원) | - | - | - | - | - |
| 전남 | 평가대상 유치원 학급당 60~68만원 지원 | 135,968 | 143,835 | 430,440 | - | - |
| 경남 | 평가결과 순위에 따라 차등 지원 - 1순위 250만, 2순위 200만, 3순위 150만 | - | - | - | 256,000 | 452,500 |
| 제주 | 자구노력비 지원 | 30,000 | 55,000 | 22,000 | 31,000 | 54,100 |

출처: 시도별 제1주기·제2주기 유치원 평가결과 보고서 참고.

3. 평가제도의 한계

가. 제도설계의 미흡

1) 평가대상의 제한

유치원과 어린이집의 평가제도는 교육·보육서비스의 질적수준 제고라는 동일한 목적을 가지고 도입되었지만 그렇다고 해서 모든 시설이 의무적으로 평가를 받는 것은 아니다. 유치원은 시도교육청에서 평가기간(3년) 중 연간 총 유치원의 1/3씩을 선정하여 평가를 시행하고 있으며, 어린이집은 자발적으로 신청에 의해 평가가 실시되고 있다.

이혜원(2013)은 어린이집의 자발적인 참여신청 구조는 상대적으로 품질이 높은 시설의 신청율이 높고, 품질이 낮은 시설은 신청율이 낮거나 회피하는 역선택을 추구할 가능성이 높다는 점을 지적하고 있다. 즉, 평가인증이 가장 필요한 민간시설의 평가인증 신청율이 낮아지는 결과를 초래한다는 것이다. 평가인증제도는 급격히 증가한 민간어린이집의 보육서비스 품질을 최소한도로 보장하고 시설의 자발적인 품질개선 노력을 유도하기 위해서 도입되었다. 그러나 자발적인 신청을 통해 평가인증을 시행하는 현 체계는 오히려 평가인증이 절실히 요구되는 일부 민간·가정어린이집

이 평가대상에서 탈출할 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 가정어린이집의 평가인증 신청이 국공립 어린이집에 비해 25.6% 포인트 낮게 나타나고 있는 것은 어린이집 유형 중에서도 가정어린이집이 평가인증제도를 회피하는 경향이 높다는 것을 반증하고 있다 하겠다(〈표 4〉 참조).

그뿐만 아니라 한편 평가인증을 받은 어린이집의 경우 재인증을 신청할 가능성은 더욱 낮아진다. 인증 유효기간이 3년으로 규정되어 있기는 하나 재인증을 신청하지 않을 경우 이를 제약할 수 있는 수단이 부재한 까닭이다. 따라서 현 평가인증제도는 ‘선택한’ 어린이집에 대한 점검결과만을 가지고 논의하고 있는 것으로 판단된다. 어린이집 유형과 관계없이 보육서비스의 질을 높이기 위해서는 ‘숨겨진’ 어린이집에 대한 시설점검을 의무화할 수 있는 방안이 필요하다.

2) 평가점수의 신뢰성 결여

어린이집의 평가인증제도는 보육시설의 일정 수준 이상의 질을 담보하기 위해 설계 당시 모든 영역과 총점이 100점 만점 중 75점 이상인 시설에 대해 ‘품질인증’을 하고 있다. 2013년까지 제2주기 평가인증이 시행되면서 초기 민간·가정 어린이집 등 기준 이하의 요건을 갖춘 보육시설의 품질을 일정수준 높이는 데 기여하였다는 평가를 받고 있다. 그러나 이제 제3주기의 평가에 들어서면서 인증통과가 의미하는 구체적인 역할에 대해 고민해야 할 시점이다. 즉, ‘인증통과’만으로는 인증과 미인증만을 구별할 뿐이며, 인증된 상당수 시설들 간의 질적 편차를 구분할 수 없다는 한계가 있다. 실제로 국공립어린이집과 민간어린이집 간의 평가점수는 24점이 차이가 나고 있음에도 불구하고, 보육수요자들은 질적 수준을 구분하기 어려운 실정이다. 최근에는 보육포털에서 각 어린이집에 대한 영역별 점수와 총점 등을 구체적으로 제시하고는 있으나, 이들 정보만으로는 부모가 객관적인 기준을 가지고 보육수준의 질을 측정하기에는 여전히 한계가 있다. 수요자가 정보를 해석할 수 있도록 평가점수를 몇 단계로 등급화하는 방안이 필요한 시점이다.

한편, 유치원의 평가점수는 어린이집과 달리 서비스의 질을 개선하기 위한 컨설팅 자료 등으로 주로 활용되고 있다. 그러나 유치원과 시도교육청 등에서 평가점수의 비공개 방침을 고수하면서 학부모들은 유치원 평가점수 및 그 결과에 대한 정보 접근이 용이하지 않은 실정이다. 부모들이 유치원을 선택하기 위한 기제로서 평가제도

를 활용하기 위해서는 평가결과에 대한 신뢰성과 투명성, 정보 접근성이 담보되어야 할 것이다.

나. 운영과정상의 한계

유아교육과 보육을 담당하는 관할 부처의 이원화는 유치원과 어린이집 두 시설의 평가제도를 별도의 틀에서 설계하고 운영하면서 비효율성을 야기시키고 있다. 즉, 두 시설은 영아 및 유아를 대상으로 교육 및 보육서비스를 담당하는 기관임에도 불구하고 별도의 평가기관을 두고 평가지표를 중복적으로 설계하며, 평가제도를 별도로 운영하여 인력적·시간적 낭비를 초래하고 있다. 두 평가제도의 중복운영에 따른 비효율적 요소를 평가기관, 평가위원, 평가지표 등 세 가지로 나누어 비교하면 다음과 같다.

1) 평가기관

유치원은 관할부처인 교육부와 시도교육청(주로 시도교육청)에서 평가를 시행하는 반면, 어린이집은 한국보육진흥원에서 평가를 진행함으로써 별도의 독립된 기관에서 평가를 담당하고 있다. 유치원 평가는 「유아교육법」에 근거하여 교육부와 시도교육청 주관하에 시행되고 있지만 어린이집의 평가는 「영유아보육법」에 따라 보건복지부에서 관장하며, 평가업무는 주로 한국보육진흥원에 위탁하는 형식으로 진행되고 있다. 시도교육청이 유치원의 설립 인가업무와 함께 평가업무도 담당하는 것은 별도의 독립된 기관에서 평가를 진행하는 것에 비해 자율성과 공정성에 제약이 발생할 것으로 판단된다.

2) 평가위원의 자격요건

유치원과 어린이집의 평가자 구성과 평가위원의 자격요건이 다르다. 유치원은 유아교육 및 아동관련 전공 교수, 장학사 등으로 구성된 평가위원회를 구성하여 평가를 진행한다. 이들은 유치원에서 제출한 자체점검보고서의 서면심사부터 현장평가까지를 모두 담당하며, 유아교육 및 아동관련 분야에서 10년 이상의 경력을 가진 전문가로서 사후 시설에 대한 컨설팅을 담당하고 있다. 반면 어린이집은 현장관찰자와 심의위원을 별도로 두고 있어, 평가가 서면부터 현장점검까지 유기적으로 연결되지 못하는 한계점을 지니고 있다. 현장평가와 심의를 담당하는 평가위원을 이원화하여

운영하는 것은 인증결정이 이루어지는 서면심의에서 책임성과 논리성이 결여되는 한계점으로 작용하게 된다. 또한 현장관찰자와 심의위원의 자격요건을 영유아 관련 경력 5~6년 정도로 규정하고 있어 유치원과 비교했을 때 전문성 및 컨설팅을 위한 자격요건이 미흡하다는 한계점을 지니고 있다.

3) 평가지표

유치원의 평가지표는 4개 영역 9개 항목, 어린이집은 6개 영역 17개 항목으로 차이점이 있는 것 같지만, 세부내용을 살펴보면 평가내용은 동일하다. 유치원 평가지표 중 ‘건강 및 안전’에 관한 내용은 어린이집의 ‘건강과 영양’, ‘안전’ 분야에서 평가하고 있는 영유아의 안전보호, 청결과 위생, 실내외 시설의 안전, 급식과 간식 등의 내용에 포함된다고 하겠다. 그 외에도 유치원의 ‘교육환경’은 어린이집의 ‘보육환경’, 유치원의 ‘교육과정’은 어린이집의 ‘보육과정’ 등에서 평가하는 내용과 큰 차이를 보이지 않고 있다.

〈표 9〉 유치원 평가와 어린이집 평가인증제도 비교

| 구분 | 유치원 평가 | 어린이집 평가인증 |
|------|--|--|
| 시행주관 | 시도 교육청 | 위탁기관(한국보육진흥원) |
| 평가대상 | 시도교육청 선정 | 자발적 신청 |
| 평가지표 | 공통지표+시도 자체지표 - 4개영역, 9개 항목, 15개 지표 (교육과정, 교육환경, 건강 및 안전, 운영관리) | 국가 공통지표로 구성 - 6개영역, 17개 하위영역, 70개 지표 (보육환경, 운영관리, 보육과정, 상호작용과 교수법, 건강과 영양, 안전) |
| 평가위원 | - 유아교육 및 아동관련 전공 교수, 유아교육 및 아동학과 교수, 유아교육 담당 장학관(사), 유치원 교원, 학부모 등 다양한 인사로 구성 ※ 평가결과 컨설팅 효과를 위해 해당분야 경력 10년 이상자 우선 고려 | - 현장관찰자(2인 1팀) : 영유아관련 석사학위 소지자로서 교사 경력 3년인 자, 영유아관련 학사학위 소지자로서 교사경력 3년 포함 총 경력 5년 이상인 자 - 인증심의회위원(3인 1팀) : 영유아 관련학과 교수 등 학계전문가, 영유아 관련 석사 이상(혹은 교사경력 1년 포함 총 보육경력 4년 이상), 영유아 관련 학사 이상(교사경력 1년 포함 총 보육경력 6년 이상인 자) |

다. 결과활용의 미흡

1) 평가결과와 재정인센티브의 연계 부족

유치원과 보육시설의 평가결과는 재정적 인센티브와 연계되지 못하면서 제도의 효과성과 파급력을 상실하고 있다. 유치원의 경우 자치단체에 따라 우수한 기관에는 일부 재정적 지원이 이루어지고 있다. 그러나 인센티브의 규모는 1개원에 대해 일회적으로 100~200만원이 지원되고 있을 뿐이다. 어린이집은 평가인증 신청시 25~45만원 정도의 수수료를 부담하고 있음에도 평가인증 통과로 기대할 수 있는 재정적 지원은 교재교구비(연간 50~120만원)와 자치단체별 추가지원에 그치고 있다. 이혜원(2013)은 어린이집의 경우 평가인증을 통과했다는 사실이 보육아동을 용이하게 모집할 수 있는 이득은 있으나, 평가준비과정에서 많은 비용과 시간이 소요되며 ‘미인증’될 경우 운영자가 그 비용을 부담하게 되는 문제를 지적하고 있다. 이는 유치원의 경우도 크게 다르지 않다. 평가를 받기 위한 방대한 서류를 준비하는 과정에서 교사들이 밤샘업무를 하고 이는 영유아들의 보육에 소홀해지는 결과마저 낳고 있다. 그리하여 어린이집과 유치원 평가제도에 대한 인식조사에서는 교사들이 과다한 업무량으로 인해 평가에 대해 부정적인 견해를 보이고 있음이 연구된 바 있다²⁾. 특히, 유치원은 우수사례 외에는 구체적인 평가결과를 공개하지 않고 있어 어린이집과 같이 안정적으로 원아를 확보할 수 있는 기능도 상대적으로 약하다고 하겠다.

이처럼 유치원과 어린이집은 평가 참여에 따른 득과 실을 경험하고 있는 상황에서 손실이 더 크다고 판단되는 시설은 평가에 소극적·회피적 인식과 행태를 나타낼 것이다. 어린이집의 경우 자발적으로 평가인증에 참여하고 있으므로, 득과 실 비교에 따른 역선택의 경향은 더욱 극심하게 나타날 가능성이 있다. 재정적 보상이 평가제도의 목표는 아니나 적절한 인센티브는 적극적으로 평가제도에 참여하고 미흡한 부분을 개선하는 유인으로 작용할 것이다³⁾.

2) 김수향 외(2009)의 연구에서는 보육교사의 70.4%가 과중한 업무를 이유로 평가인증을 재신청할 의사가 없는 것으로 조사되었으며, 시설장도 33.3%가 과중한 업무를 이유로 재신청 의사가 없는 것으로 나타났다. 한편, 강수경 외(2010)는 유치원 교사와 평가위원들이 평가과정의 가장 큰 문제점으로 평가준비로 인한 유아들의 수업준비 소홀(교사 28.5%, 평가위원 27.6%)을 지적하고 있었다.

3) 실제로 어린이집의 시설장과 보육교사는 90% 이상이 정부의 재정지원이 필요성을 느끼고 있다고 답하고 있다. 재정지원은 구체적으로 교사에 대한 성과급 지원(49.5%)과 평가인증 과정에 드는 비용지원(23.0%), 인증받은 시설에 대한 운영비 지원(20.1%) 등으로 나타났다(김수향 외, 2009).

2) 불안전한 정보공시제도

유치원과 어린이집의 평가제도는 초기 서비스의 질적 수준을 제고하는 데 목적을 두었으나, 최근에는 부모들이 일정기준에 따라 시설을 점검·평가한 결과를 제공함으로써 시설을 합리적으로 선택하기 위한 도구로 활용하는 기능이 강화되고 있다. 평가결과에 대한 정보공개는 과거에 비해 많이 개선되고 있으나 평가점수를 포함하여 부모들이 각 시설을 비교하기 위한 정보공개는 여전히 미흡한 실정이다. 기본적으로 부모는 보육서비스 품질에 대한 정보획득이 공급자인 시설에 비해 열위에 있다. 때문에 구체적이고 정확한 정보공개가 이루어지지 않는 것은 각 시설이 품질향상을 위한 노력을 최소화할 수 있는 가능성을 열어두게 되는 것이다.

정부가 「영유아보육법」과 「교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법」에 각각 어린이집과 유치원의 공시대상정보에 관한 사항을 규정하고 있음에도 불구하고, 부모는 여전히 시설선택을 위한 충분한 정보를 제공받지 못하고 있다. 「유치원 알리미」에서는 유치원 보건·환경·안전관리에 관한 사항, 위반내용 조치결과, 유치원 평가에 관한 사항이 누락되어 있었다. 그 중에서도 위반내용 조치결과와 유치원 평가에 관한 사항은 부모가 해당시설의 문제점을 파악하기 위한 기본적인 알 권리이므로 향후 정보공개가 필수적으로 이루어져야 할 항목이라고 할 수 있다.

어린이집은 대부분의 규정된 사항을 공시하고 있으나 평가를 받지 않은 미인증 시설은 그 사유가 제시되지 않고 있다. 이는 기본적으로 어린이집이 평가인증을 자발적으로 신청하는 데서 그 원인을 찾을 수 있는데, 시설장이 평가인증에 대한 필요성을 느끼지 못하는 경우이거나 평가인증 신청단계에서 기본적인 사항을 충족하지 못하여 탈락하는 경우일 수 있다. 특히 후자의 경우에는 11가지의 항목 중 어느 항목에서 문제점이 발생되었는지를 ‘미인증’이라는 정보만으로는 부모가 판단할 수 없는 한계점을 지니고 있다.

〈표 10〉 유치원 및 어린이집의 공시정보 현황

| 유치원 : 유치원알리미 | | 어린이집 : 아이사랑보육포털 | |
|----------------------------------|---|-------------------|---|
| 항목 | 공시범위 | 항목 | 공시범위 |
| 1. 기본현황 | - 유치원 규칙 - 유치원 교지, 교사 현황 | 1. 기본현황 | - 시설 현황 - 어린이집 설치·운영자 성명 - 보육교직원 현황 - 정원·현원 및 반 편성 현황 |
| 2. 유아·교원 현황 | - 연령별 학급 수·원아 수 - 직위, 자격별 교원현황 | 2. 보육과정 | - 표준보육과정 - 특별활동 |
| 3. 교육과정 | - 유치원 교육과정 편성·운영에 관한 사항 - 수업일수 및 수업시수 현황 - 방과후 과정 편성·운영 현황 | 3. 보육료, 필요경비 | - 보육료의 연령별 최대 수납액 - 필요경비의 항목별 최대 수납액 |
| 4. 원비, 예결산 | - 유치원 원비 현황(학부모 부담경비 일체) - 유치원 회계 예·결산서 | 4. 예산·결산 등 | - 어린이집 세입·세출예산서 - 어린이집 세입·세출결산서 |
| 5. 급식·보건 관리, 환경위생, 안전관리 | - 급식실시 및 급식사고 발생처리 현황 - 원아 건강검진 현황 - 환경위생관리 현황 - 안전점검 및 안전교육 현황 - 공제회 및 보험가입 현황 | 5. 건강·영양, 안전관리 | - 어린이집 보험 가입 현황 - 급식 관리 현황 - 환경 안전관리 현황 |
| 6. 시정명령 | - 위반 내용 조치 결과 | 6. 통학버스 | - 어린이통학버스 운영 여부 - 어린이통학버스의 신고 현황 - 어린이통학버스의 승차 인원 - 어린이통학버스 운영자 안전교육 이수 여부 및 이수 날짜 |
| 7. 기타 | - 유치원 평가 - 사무직원 현황 - 통학차량 운영 현황 | | |

주: 현재 정보공개사이트에서 공시하지 않고 있는 사항은 진한 글자체로 표시함.

자료: 「교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령」 별표 1의 3; 「영유아보육법 시행령」 별표1의 3.

3) 평가결과와 피드백의 연계 미흡

유치원과 어린이집의 평가결과의 활용방법은 큰 차이를 보이고 있다. 이는 초기 도입 목적이 상이한 데 따른 결과로 보여진다. 유치원은 모든 국공립·민간 유치원을 대상으로 평가를 시행하되, 평가점수는 공개하지 않는다는 원칙을 고수하고 있다. 단지 평가점수가 높은 우수기관은 홍보하고, 반대로 평가점수가 낮은 기관은 평가위원들이 컨설팅하고 있다. 그러나 이마저도 자치단체별로 격차가 발생하고 있으며, 서울, 인천, 광주 등 일부 자치단체는 우수유치원에 대한 추가지원 없이 평가결과가

미흡한 유치원에 대해 컨설팅만 시행하고 있었다.

또한, 어린이집은 인증을 통과하기 위한 기준선만 통과하면 그 이상으로 수준을 높여갈 수 있는 동기부여가 결여되어 있다. 특히, 어린이집의 관할 부처가 보건복지부와 시도청인 관계로 평가점수가 낮은 어린이집은 미인증, 혹은 인증 재신청의 선택만 남게 된다. 유치원과 달리 컨설팅이나 장학지도가 이루어지지 않음으로써 미인증을 받은 어린이집은 개선점을 스스로 찾아야 하는 고충을 겪고 있다. 특히 만 0~2세 가정어린이집은 행정기관에서 시행하는 지도·점검이 점검항목 위반시 행정처분으로 이어지면서 교육적 관여에 대한 접근이 매우 어려운 상황이다. 때문에 유보통합이 실현될 경우 어린이집의 평가인증과 유치원의 평가결과는 교육·보육서비스의 질 향상으로 피드백할 수 있는 제도적 장치가 필요할 것이다.

IV. 평가제도의 통합 및 개선방안

1. 평가제도 재설계

유아교육과 보육이 이원화되어 운영되고 있는 현행 체제는 유치원과 어린이집에 대한 전달시스템과 재정지원시스템의 이원화에 그치지 않고 평가제도의 이원화까지 영향을 미치고 있다. 그동안은 유치원과 어린이집이 다른 성격의 보육서비스를 추구하는 것으로 판단하고 별도의 평가지표와 평가운영체제에 따라 질적 수준 향상을 위해 평가제도를 시행해 왔다. 그러나 이제 두 기관은 유보통합의 관점에서 비효율적으로 운영되었던 평가제도의 정비를 검토해야 할 것이다. 특히, 향후 보육시설이 영유아수를 역전하는 상황이 충분히 예견되어 있는 현 상황에서는 평가제도에 스스로 참여하고 질적 수준 개선에의 도전이 지속적으로 이루어질 수 있는 제도적 설계가 필요한 시점이다.

따라서 유보통합 흐름속에서의 평가제도는 유치원과 어린이집의 평가지표와 운영방식 등에 있어서 통합하는 방식이 고려되어야 할 것이다. 그러나 단순히 운영방식과 지표의 통합에 그칠 것이 아니라, 평가결과를 더욱 강화할 수 있도록 평가의 전문성과 독립성이 강화되어야 하겠다. 평가제도를 통해 보육시장의 기능을 활성화하기 위해서 우선적으로 평가에 대한 신뢰성이 충분히 구축되어야 하기 때문이다. 아래에

서는 평가기관과 평가운영방식, 평가결과 제시에 있어서 개선되어야 할 사항들을 제시하도록 한다.

가. 평가제도의 전문성 강화

제3주기에 들어서고 있는 평가제도의 역할 변화에 대한 필요성이 거세지고 있다. 평가제도를 통해 서비스의 질을 현 수준보다 높이는 것이 주요 논점인데, 유보통합의 관점에서 평가제도 통합시 강화되어야 할 사항을 점검하는 것이 필요하다.

첫째, 유치원과 어린이집의 평가항목을 보육의 질을 향상시킬 수 있는 지표로 재구성해야 할 것이다. 이들 시설은 중앙부처와 지자체에서 실시하는 시설의 설치 및 안전기준 등에 관한 사항을 정기적으로 점검받고 있다. 또한 어린이집은 평가신청 단계에서 지자체가 필수사항으로 확인하는 사항 중 어린이집 설치기준, 보육실 설치기준에 대한 사항 등이 중복되어 있다. 이처럼 시설의 법령준수 사항이나 어린이집의 운영에 관한 사항은 자치단체의 지도·점검업무와 구분하여 사무의 중복이 이루어지지 않도록 해야 할 것이다.

또한 평가지표 통합시 현행 세분화된 평가지표는 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 지표들로 구성하여 단순화해야 할 것이다. 유치원은 15개 평가항목으로 지표가 구성되어 있는 반면 어린이집은 70개의 항목으로 구성되어 있어 항목간 조정이 요구된다. 평가지표 및 항목의 통합시에는 교·보육 과정과 상호작용과 교수법 등 보육 및 교육적 서비스의 질을 현재보다 향상시킬 수 있는 지표에 초점을 두어야 할 것이다.

둘째, 평가위원의 자격요건을 강화하여 평가전문성을 높이고 컨설팅의 효과를 극대화하여야 할 것이다. 유치원의 평가위원은 유아교육 및 아동관련학과 교수가 주요 구성원으로 해당분야의 경력이 10년 이상인 자들로 구성되어 있다. 반면 어린이집 평가위원은 현장관찰자의 경우 영유아 관련 석사학위 소지자로서 해당분야 경력이 5년 이상인 자이며, 심의위원은 영유아 관련학과 교수·전문가로서 관련 경력이 6년 이상인 자로 구성된다. 유보통합 시 어린이집의 시설장과 보육교사가 가장 관심을 가지고 있는 분야는 교육적 컨설팅에 관한 부분으로, 현행 유치원과 같은 수준의 경력자가 평가를 담당하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

셋째, 평가절차를 크게 서면평가와 현장평가로 단순화하고 효율적으로 구성해야 할 것이다. 그동안 어린이집은 현장평가 후 평가점수를 확정하는 과정을 현장관찰과

인증심의라는 단계로 구분하여 진행하였다. 그러나 심의단계는 현장관찰자가 아닌 별도의 심의위원이 검토한다는 점에서 평가의 책임성이 결여되는 문제를 안고 있다. 그뿐만 아니라 어린이집에 대한 별도의 사정 없이 앞서 제출된 보고서를 바탕으로 평가를 진행한다는 점에서 절차중복의 문제를 피할 수 없을 것이다. 따라서 평가절차를 유치원과 같이 서면평가와 현장평가로 단순화하고, 하나의 평가위원회에서 평가를 담당하도록 하는 체제는 평가결과에 대한 책임 소재를 명확히 하고 결과에 대한 신뢰성을 높일 수 있다는 장점이 있다.

나. 평가기관의 독립성 보장

유치원과 어린이집의 평가가 별도로 이루어짐에 따라 유치원은 시도교육청에서 어린이집은 한국보육진흥원에서 독립적으로 운영되고 있다. 즉, 유치원은 상위 관할기관에서 평가를 시행하는 반면, 어린이집은 관할기관과는 별도의 독립된 기관에서 평가를 시행하고 있는 것이다. 그렇다면 유보통합 시의 평가기관은 어느 방식을 취하는 것이 바람직할 것인가. 평가제도의 전문성과 신뢰성을 강화하기 위해서는 시설의 인허가 및 지도·점검 등과 직접적으로 연관된 상위기관보다는 독립된 기관에서 평가를 진행하는 것이 공정성과 투명성을 확보하기에 용이할 것으로 판단된다.

따라서 유보통합 시에는 별도의 ‘유아교육 및 보육 평가원(가칭)’을 두어 평가관련 업무를 자율적으로 추진할 수 있는 틀을 구축해야 할 것이다. 평가원을 시도별로 운영하여 지역별 어린이집 및 유치원 평가수요에 대응하고, 유보통합 시 이를 관할하는 부처에서 평가원과 평가지표 및 운영업무를 공조해야 할 것이다.

다. 평가점수의 등급화

현 어린이집의 평가인증제는 보육서비스의 질적 수준 향상이 아니라 평가인증 시설수의 증가에 치중하는 듯한 모습을 보이고 있다. 인증통과에만 치중하는 현 제도를 계속 유지할 경우 평가인증을 통한 결과활용은 이제 한계에 도달하게 될 것이다. 유치원 역시 평가점수를 세부 영역별로 구분하고 국공립과 사립유치원간 점수를 비교하는 것만으로는 평가 자체에 대한 활용성이 떨어진다고 하겠다. 평가제도를 통해서 부모가 시설의 어떤 정보를 알고 싶어 하는지를 파악하고, 이를 수요자가 이해하기 쉽게 제공하는 것이 평가를 시행하는 목적 중 하나가 아닌지 사료된다.

평가점수를 수요자가 가장 이해하기 쉽게 제공하는 방법 중 하나는 평가점수를 등급화하는 것이다. 평가점수의 등급화는 평가점수의 최소~최고 간 격차가 낮고, 지역간 점수의 편차가 발생하는 문제를 일부 해소할 수 있을 것이다. 평가점수를 재분류하는 것은 보육서비스에 대한 질적 수준을 객관적으로 비교하게 함으로써 수요자로부터의 신뢰를 쌓고, 시설간 경쟁을 도모할 수 있다는 장점이 있다. 평가등급을 몇 단계로 구분할 것인지는 더욱 세부적으로 논의되어야 할 것이나, 4~5단계로 구분하여 보육서비스의 질을 명확하게 구분할 수 있는 지표로 삼을 수 있어야 할 것이다.

2. 평가제도와 유아교육 및 보육시장의 연계

유아교육 및 보육시장에서 보조금 비리, 회계부정, 부실급식 등 서비스 질을 떨어뜨리는 문제들이 불거져나오는 가장 큰 원인은 민간의 역할이 큰 교육·보육시장에서 정부의 다양한 규제정책이 혼합되면서 시장기제가 작동하지 못하고 있기 때문이다. 그러나 현 시점에서 교·보육료 상한제, 인가제한제, 무상보육정책을 철회하고 시장의 자율에 맡기기에는 그 파급효과가 매우 클 것으로 예상되므로, 이를 보완할 수 있는 역할을 평가제도를 통해 찾고자 하였다. 즉, 과다공급된 유치원과 어린이집의 경쟁을 평가제도를 통해 유도하여 교육·보육서비스의 질적 개선을 꾀하고, 과열되어 있는 유아교육 및 보육시장의 정상화 방안을 모색하고자 한다.

가. 평가의 의무화

정부의 보조금을 수령하고 있음에도 불구하고 어린이집의 평가인증제는 다른 평가제도와 다르게 자발적 신청에 의해 평가가 이루어지고 있다. 일반적으로 정부의 재정지원을 받는 사업이나 기관은 1~3년 정도의 기간을 두고 정부로부터 의무적으로 평가를 받고 있다. 그러나 어린이집과 유치원의 평가제도에서는 평가를 강제할 수단이 없는 것이 시설의 평가회피 현상을 부추기는 것으로 판단된다. 시설의 평가참여율을 높이는 방법은 각 시설에 대한 재정지원 시에 평가참여 여부를 필요조건으로 두는 것이다. 지방정부는 이와 같은 조건을 활용하여 어린이집에 대한 인건비와 환경개선비 등을 이미 지원한 바 있다. 중앙정부의 보조금은 그 규모와 파급효과가 더 크게 나타나고 있음에도 명목적으로 보조금을 지원함으로써 대부분의 시설들이 정

부보조금을 ‘눈먼 돈’으로 인식하는 경향이 있어 왔다. 정부 재정지원 방식의 변화는 평가를 회피하는 기준 이하 시설의 평가참여를 적극적으로 독려하고, 그에 따른 교·보육서비스의 질 향상도 기대할 수 있을 것이다.

나. 평가결과와 재정보상 및 피드백의 연계

평가결과와 재정지원을 연계하는 방안은 인센티브와 디스인센티브 두 가지 방향이 고려될 수 있다. 단순히 평가에 참여하는 경우 재정적 보상을 시행하는 것에 그치지 않고, 평가등급에 따라 지원을 차등화하는 것이 그 첫 번째 방안이다. 예를들어, 평가등급이 가장 높은 S등급에는 120%, A등급은 100%, B등급은 80%, C등급은 50%, D등급은 30% 수준의 보상이 이루어지는 것으로 재정지원에도 단계를 두는 것이다. 이와 같은 차등적 재정지원은 시설의 평가에 대한 인식을 전환하고, 평가를 통한 경쟁은 서비스의 품질 향상에 기여할 것이다. 평가와 연계된 정부의 재정지원 범위를 어디까지로 설정하느냐는 평가제도의 파급력과 연관되어 있으므로 단계적 접근이 필요하다.

첫째, 시설 및 학급에 대해 성과급(격려금)을 지원하는 것을 각 시설의 교사에 대한 일회성의 인센티브로 지급해야 할 것이다. 어린이집과 유치원의 교사가 평가준비를 위해 많은 서류와 자료를 밤새워 준비하는 것에 대한 보상수단이 될 것이다. 둘째, 현행 시설운영비와 교재교구비에 한정하여 지원되던 것을 교육·보육료(기본 교육·보육료+부모 교육·보육료) 지원으로 확대해야 할 것이다. 현재 정부의 교육·보육료 지원정책은 취원 아동수에 비례하여 지원되고 있으며, 각 시설의 서비스 품질과는 무관하게 운영되고 있다. 평가에 참여하지 않고 장기적으로는 평가결과가 일정 기준 이하인 시설에 대해서는 디스인센티브방식을 적용하여 시설에 대한 재정지원을 중단하는 방법을 고려할 수 있다.

이처럼 평가결과의 적극적인 활용은 교육·보육서비스의 수준이 높은 시설의 경우 더욱 많은 재정지원을 받음으로써 품질향상의 노력에 대한 보상이 이루어지고, 지속적인 관리를 위한 동기부여가 된다. 한편, 평가참여 및 결과에 따라 재정지원을 받지 못하게 되는 시설은 시설운영에 타격을 받게 되므로 품질향상을 위한 노력을 경주하게 될 것이다. 만약, 지속적인 품질관리가 이루어지지 못하게 되는 시설은 자연스럽게 부모의 선택을 받지 못하게 되어 자연스럽게 시장에서 퇴출될 수 있을 것이다.

다. 정보공시제도의 활성화

유치원과 어린이집의 평가결과 공개는 부모의 알 권리 이전에 영유아·보육시장이 정상적으로 작동하기 위한 필수적인 요소이다. 정보불균형 상태에서는 수요자인 부모가 시설 정보를 수집하는 데 한계가 있으며, 잘못된 정보는 부모가 불합리한 선택을 하도록 할 것이다. 유보통합 시에는 현재 「유치원 알리미」와 「아이사랑보육포털」로 이원화되어 제공되고 있는 각 시설에 대한 정보가 하나의 채널에서 제공되어야 할 것이며, 각 시설의 부모에게는 시설에 대한 정보를 서면으로 제공해야 할 것이다.

현재 유치원의 정보공개 수준은 어린이집에 비해 매우 낮은 편이며, 주로 시설의 기본현황과 보육료, 교육과정에 대한 내용이 주를 이루고 있다. 통합된 정보제공 시에는 어린이집과 유치원의 정보제공 항목을 동일하게 구성하여 만 3~5세 영유아의 시설선택을 위한 정보제공에 부족함이 없어야 할 것이다. 또한 현재 비공개로 유지되고 있는 유치원 평가결과를 항목별 점수 및 총점을 공개하고, 종합평가결과 역시 원문으로 공개하여 부모가 시설의 장단점을 파악할 수 있도록 해야 할 것이다. 장기적으로는 평가제도 강화를 통해 미인증 상태에 있는 어린이집을 평가제도권으로 포함시켜야 하겠지만, 단기적으로는 미인증 사유를 간략히 공개하여야 할 것이다.

V. 결론

인구·사회학적 환경변화는 영유아·보육 관련 정책에도 다양한 변화와 시사점을 주고 있다. 유보통합도 시대적 요구에 따라 영유아·보육서비스의 질을 향상시키기 위한 정책적 대안으로 급물살을 타고 있는 듯하다. 그러나 현재까지의 유보통합 흐름에서 우려되는 점은 이를 관할하는 행정부처·인력의 통합과 재정시스템의 통합 외에도 보육교사의 보수와 자격 수준, 가정·민간시설과 국공립시설 간의 갈등 등 이해관계자가 많다는 점이다. 그 때문에 유아교육과 보육의 중복된 전달체계를 간소화하여 행정의 효율화와 재정 절감, 어린이집 영유아에 대한 교육서비스의 강화 등 근본적인 통합의 목표가 훼손되는 것은 아닌지가 우려된다. 다양한 분야에서 유보통합을 위한 구체적인 대안이 쏟아져 나오고 있는 상황에서 본 연구는 유아교육 및 보육시장이 정상적으로 작동할 수 있는 역할을 평가제도에서 찾아보고, 유보통합의 관점에

서 통합 및 개선방안을 제시하였다.

현 어린이집과 유치원은 무상보육, 인허가 제한제 등 정부정책에 의해 안정적으로 원생을 모집하고 있고, 기준 이하로 운영한다 하더라도 이를 제지할 수 있는 제도가 충분하지 않은 실정이다. 이에 평가제도 개선방안은 서비스 질 개선에 소극적인 현 교·보육시장에 ‘경쟁’이 도입될 수 있도록 하는 데에도 기여할 수 있을 것이다. 이를 위해 평가결과에 따른 성과급과 교육·보육료 등 재정지원을 차등화하는 방안을 제시하였으며, 평가결과를 재정지원과 연계하는 것은 평가에 대해 소극적인 입장을 보이는 유치원과 어린이집의 태도를 변화시킬 수 있는 유인책이 될 것으로 기대하고 있다. 다만, 재정적 보상이 평가결과와 연계될 경우에는 평가제도 자체에 대한 신뢰성이 확보되어야 할 것이다. 이를 위해 현재 이원화되어 운영되고 있는 평가제도는 통합된 지표와 평가절차에 따라 재설계되어야 할 것이다. 평가지표는 교육·보육서비스의 품질 향상을 이끌어 낼 수 있는 교육과정 중심으로 구성되어야 할 것이며, 평가절차는 불필요한 양식과 낭비없이 효율적이고 공정한 절차에 따라 이루어져야 할 것이다.

많은 학자들은 저출산 시대에서 증가세를 보이고 있는 현 어린이집과 유치원의 과잉공급을 우려하고 있다. 이런 상황에서 평가제도 결과를 재정지원과 연계하는 것은 유아교육 및 보육시장에 서비스 질 향상을 위한 노력과 경쟁을 유도할 것으로 판단된다. 또한 평가결과를 대외적으로 공개하면서 부모들은 품질이 좋은 시설을 선택하게 될 것이며, 이는 자연스럽게 품질이 낮은 시설의 퇴로를 마련할 수 있을 것으로 여겨진다.

참고문헌

- 강수경·이기숙(2010). 유치원 평가의 과정에 대한 교사와 평가위원의 인식. **유아교육연구**, 30(2), 237-260.
- 고민경·권건일(2007). 유아교육과 보육의 통합방안 고찰. **유아교육·보육행정연구**, 11(3), 49-79.
- 교육부·육아정책연구소(2011). **유치원 평가 매뉴얼**. 보건복지가족부·육아정책
- 권건일·김재환·최순자(2007). 유아교육법과 영유아보육법의 통합을 위한 비교 분석. **유아교육연구**, 27(6), 67-100.
- 김수향·최연희(2009). 평가인증에 통과한 보육시설의 시설장과 보육교사의 평가인증제도에 대한 인식 연구. **유아교육**, 18(2), 65-78.
- 김은설·조혜주·이보라(2011). **육아지원기관 행·재정 체제 통합추진을 위한 단·중기 전략**. 서울: 육아정책연구소.
- 류민정(2013, 12월). **유아교육 및 보육의 제도적 개선방향**. 행·재정적 관점에서 본 유아교육 및 보육의 실태와 통합방안 정책 토론회 발표논문.
- 보건복지부(2013). **보육사업안내**.
- 보건복지부·육아정책연구소(2012). **2012년 전국보육실태조사**.
- 서문희 외(2010). **평가인증 활성화 및 민간보육시설 서비스 질 제고 방안**. 서울: 보건복지가족부·육아정책연구소.
- 유희정 외(2008). **유치원과 보육시설 일원화체제를 위한 협력과 통합 방안**. 서울: 육아정책개발센터.
- 이대균·김선구(2008). 시·도 교육청 주관 유치원 평가 제도 수립을 위한 논의. **열린유아교육연구**, 13(2), 49-72.
- 이미화·서문희·최윤경·엄지원(2012). **보육서비스 품질 제고를 위한 어린이집 평가인증 발전방안 연구**. 서울: 보건복지가족부·육아정책연구소.
- 이일주(2013). **유아교육과 보육, 이원화 체제의 문제점과 대안**.
- 이혜원(2013). **보육정책의 효과와 개선방향**. 서울: 한국조세재정연구원.
- 장명림(2010). 유치원 평가에 대한 인식과 개선 방안. **육아정책포럼**, 17, 6-14.
- _____ (2011). 제2주기 유치원 평가 추진방향. **육아정책포럼**, 24, 34-40.

- 장명림·김진경·박수연(2010). **국가수준의 유치원 평가 체계화 연구**. 서울: 육아정책연구소.
- 장명림·양유진(2013). **제3주기 유치원평가 개선 방안 연구**. 서울: 육아정책연구소.
- 최은영·김정숙·송신영(2013). **2013 유아교육정책의 성과와 과제**. 서울: 육아정책연구소.
- 문무경·최윤경(2012). **OECD 유아교육과 보육의 질 향상 방안 연구**. 서울: 육아정책연구소.

A Study on the Improvement of the Evaluation System for Kindergartens and Daycare Centers: In the Integration of Early Childhood Education and Care

Ryu Min-jung

Abstract

The purpose of this study is to improve the evaluation system in kindergartens and daycare centers, which is an excess supply of daycare centers and kindergartens and the financial burden of the government to solve the problem will be for the introduction of competition. The integration of early childhood education and care has been made, so that the direction of an integrated evaluation system should be reviewed. Also, participated in evaluation and the evaluation results were presented for plans to put the financial support of the government. Maybe that link Evaluation results with the financial support of the evaluation is to participate in passive attitude of kindergartens and daycare centers will be replaced. In addition, poor quality facilities do not allow parents to choose, and will be withdrawn from the market.

Key Words: Evaluation system, Incentive, Information disclosure

입법과 정책 제6권 제1호

| | |
|--------|---|
| 발간일 | 2014년 6월 30일 |
| 발행 | 고현욱 |
| 편집 | 국회입법조사처 「입법과 정책」 편집위원회 |
| 발행처 | 국회입법조사처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 TEL: 02)788-4706 |
| 디자인·인쇄 | 경성문화사 TEL: 02)786-2999 |

1. 본 책자의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>)에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2093-0321
발간등록번호 31-9735019-00738-09

국회입법조사처

최고의 종합정책분석기관을 지향합니다.

국회입법조사처는 입법 및 정책과 관련된 사항을 중립적·전문적으로 조사·연구하여 그 결과를 다양한 방식으로 국회의 위원회와 국회의원에게 제공함으로써 국회의 입법 및 정책개발 역량을 강화하기 위해 설립된 국회의 독자적인 종합정책분석기관(Think Tank)입니다.

「입법과 정책」 논문 공모

국회입법조사처는 2009년부터 종합정책 학술지 「입법과 정책」을 발간하고 있습니다. 「입법과 정책」에 게재할 논문을 다음과 같이 공모하오니 역량있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

- 엄격한 심사를 거쳐 게재가 확정된 논문에 대해서는 최대 200만원의 원고료를 지급함
- 학술지 발간일 : 상반기 6월 30일, 하반기 12월 31일
- 기타 자세한 내용은 국회입법조사처 홈페이지(www.nars.go.kr)나 편집위원회(02-788-4706)에 문의 바람

Legislation and Policy Studies

An Analysis of Political Effects on Government Expenditure:

From Financial Accountability Perspective

Yang Ji-sook · Lee Hee-sun · Moon Kwang-min

Institutional Issues for Local Party in Korea and Japanese Regional Party

Go Seon-gyu

Victims' Rights Observed in Sexual Violence Law and Policy

- Focused on the Monitoring Analysis by 'Sexual Violence Civilian Monitor Group' -

Lee Mi-kyoung

The Necessity of 'Setting Korean History Right' Policy:

Based on the Truth and Error of Korean History Textbook on Imjin War

Park Hee-bong · Jang Kyoung-seok

French Local Elections and the 2014 Local Elections Analysis System

Yoon Ki-suk

Analysis on the Legal Issues of Academic Achievement Accreditation

Kim Sung-ki

A Study on Financial Dispute Resolution System between Finance Corporate and Financial Consumers

Lee Jae-seong · Yoon Young-shin

A Study on the Improvement of the Evaluation System for Kindergartens and Child Care Centers:

In the Integration of Early Childhood Education and Care

Ryu Min-jung

Volume 6 Number 1

June 2014

National Assembly Research Service