제20대 국회개원

발간등록번호 31-9735043-001443-14

제20대국회
주요 입법·정책 현안 Ⅰ

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

발 간 사

안녕하십니까?

영광스런 당선과 제20대국회 개원을 진심으로 축하드립니다. 이번 선거는 그 어느 때보다도 국정의 발전과 민생의 안정에 대한 국민의 기대와 열망이 강하게 표출된 선거였습니다. 당선자 여러분께서도 선거과정에서 확인된 막중한 기대에 부응하기 위하여 입법 및 정책과제를 세심하게 살피고 계실 것으로 생각됩니다.

제20대국회가 개원하게 되면 여러 가지 다양한 현안들이 대두할 것으로 예상됩니다. 또한 제19대국회에서 미처 처리되지 못한 현안들도 산적해 있습니다. 이에 저희 국회입법조사처에서는 의원님과 보좌진 여러분이 의정활동을 효과적으로 수행하실 수 있도록 『제20대국회 주요 입법·정책 현안』 보고서를 발간하였습니다.

『제20대국회 주요 입법·정책 현안』 보고서는 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야의 주요 정책과 제19대국회에서 해결되지 못한 현안 500여 개를 소관 상임위원회와 해당 분야별로 분류·엄선하여 알기 쉽게 요약·정리하였습니다.

이 보고서는 현안을 요약적으로 소개하는데 중점을 두고 있습니다. 보다 깊이 있는 내용에 대해 저희 국회입법조사처에 입법조사요구를 해 주시면, 성실히 조사하여 심도있게 답변해 드리도록 하겠습니다.

아무쪼록 이 보고서가 의원님들께서 제20대국회 의정활동을 준비하시는데 많은 도움이 되기를 바라마지 않습니다.

감사합니다.

2016년 5월

국회입법조사처장 **임 성 호**

제20대국회 주요 입법·정책 현안

Ⅰ권 정치 행정

Ⅰ. 운영위원회 ····· 1
Ⅱ. 법제사법위원회 ····· 45
Ⅲ. 외교통일위원회 ····· 169
Ⅳ. 국방위원회 ····· 241
Ⅴ. 안전행정위원회 ····· 279

Ⅱ권 경제 산업

Ⅵ. 기획재정위원회 ····· 1
Ⅶ. 정무위원회 ····· 153
Ⅷ. 농림축산식품해양수산위원회 ····· 319
Ⅸ. 산업통상자원위원회 ····· 409
Ⅹ. 국토교통위원회 ····· 503

Ⅲ권 사회 문화

XI. 교육문화체육관광위원회 ····· 1
XII. 미래창조과학방송통신위원회 ····· 115
XIII. 보건복지위원회 ····· 293
XIV. 여성가족위원회 ····· 471
XV. 환경노동위원회 ····· 501

차 례

Ⅰ. 운영위원회 • 1

1. 의회 분야 ····· 3

01. 상시회기제도 도입 3
02. 국회의장 및 상임위원회 임기 조정 6
03. 소위원회 활성화 방안 8
04. 국회 결산심사권 강화 11
05. 국회의장 심사기간 지정제도의 쟁점 14
06. 안건신속처리제도의 쟁점 18
07. 예산안 자동부의제도의 쟁점 22
08. 법제사법위원회 체계·자구 심사권 관련 논의 25
09. 무제한토론제도 관련 논의 29
10. 국정감사 실시 시기 관련 31
11. 입법과정상 시민참여 제고 방안 33

2. 인권 분야 ····· 36

01. 차별금지기본법 제정 관련 쟁점 36
02. 인권기본법 제정 관련 쟁점 39
03. 국가인권위원회 독립성 확보 방안 42

Ⅱ. 법제사법위원회 • 45

1. 헌법재판·법원 분야 47

01. 추상적 규범통제 도입의 쟁점 47
02. 재판소원제도 도입의 쟁점 50
03. 헌법재판관 선임방식의 개선방안 53
04. 헌법재판소 변형결정의 법적 근거 마련 56
05. 노동법원 등 전문법원 설치 59
06. 대법관 구성의 다양화 문제 62
07. 대법관추천위원회의 임명과 구성 65
08. 지적재산권에 관한 보전처분 관할법원 정비 67
09. 대법원의 명령·규칙 심사결과 국회 송부제도 도입 69
10. 대법원 업무과중에 대한 개선방안 71
11. 군인권의 보장을 위한 군사법원 등 군사법체계 75

2. 형사 분야 78

01. 아동학대 범죄 처벌강화 방안 78
02. 양형의 감경·가중 사유 법정화 83
03. 형사미성년자 연령 완화 문제 86
04. 강간죄의 폭행·협박요건 완화 문제 89
05. 미성년자 의제강간죄의 연령기준 강화 92
06. 벌금형 환형유치제도 개선방안 95
07. 증오범죄 관련 논의 98
08. 형집행정지제도 개선방안 102
09. 사법협조자 형벌감면제도 도입 문제 105
10. 형사피해자 진술권 보장 방안 108
11. 성폭력범죄 신상정보등록제도 개선 110
12. 사이버 명예훼손·모욕 범죄에 관한 논의 113

CONTENTS

13. 보호수용제 도입 논의 117
14. 국민참여형사재판제도 개선방안 120

3. 민사·상사 분야 125

01. 망은행위로 인한 증여해제권의 효력 및 행사기간 개선 125
02. 비영리법인의 설립기준 완화 128
03. 상속제도 정비 방안 131
04. 「민법」의 한글화 및 용어·문장의 순화 134
05. 기업지배구조 개선방안 137
06. 슈퍼 주총데이 개선방안 141
07. M&A 활성화에 따른 주주보호 방안 144
08. 보험소비자 보호 강화 147
09. 해상보험제도 개선 150
10. 복합운송에 관한 입법 검토 153

4. 법무·출입국·감사 분야 156

01. 범죄피해자 보호단체 운영비 보조 명문화 156
02. 소년범에 대한 경찰단계의 진술거부권 고지 명문화 158
03. 소년형사사건 심리방식 개선 159
04. 의무이행소송 도입 문제 161
05. 한글·영문 이외 사용 난민신청자에 대한 절차권 보장 164
06. 지방자치단체 자체감사의 개선방안 166

Ⅲ. 외교통일위원회 • 169

1. 외교 분야 ····· 171

01. 조약의 체결 비준동의에 관한 국회의 역할 제고 171
02. 유엔 SDGs이행을 위한 법·제도 정비 173
03. 국제기구 설립 및 유치 체계화 175
04. 국제개발협력 추진체계 정비 178
05. 재외국민보호정책 정비방안 181
06. 재외동포정책 전담기구 설립 논의 184
07. 주재관제도 활성화 방안 187
08. 국제빈곤퇴치기여금에 대한 법률 정비방안 190
09. 해외긴급구호활동 효율성 제고 방안 193
10. 고려인 지원정책 강화 195
11. 파리기후변화협정에 관한 국회의 역할 199
12. 「강제실종협약」 가입 논의 201
13. 일본군 위안부 피해자 문제 관련 합의에 대한 국회 차원의 논의 205

2. 남북관계 분야 ····· 208

01. 통일특구법 제정 관련 쟁점 208
02. 남북협력기금 활성화 방안 214
03. 북한인권법 제정 이후 정책 추진 방향 217
04. 남북 이산가족 상봉 문제 해결방안 모색 220
05. 북한이탈주민 지원 정책 개선방향 223
06. 남북경제공동체 형성방안 226
07. 정부의 독자적인 대북제재안의 실효성 228
08. 「통일준비위원회」의 실효성과 발전방향 231
09. 국회차원의 통일대비 준비 현황과 과제 234
10. 북한의 사이버테러에 대한 대비책 237

CONTENTS

Ⅳ. 국방위원회 • 241

1. 국방 분야 ····· 243

01. 군옴부즈만제도 도입의 쟁점과 과제 243
02. 영창제도 개선방안 247
03. THAAD(고고도 미사일 방어체계) 도입의 쟁점과 과제 250
04. 군 병력 감축 기간 연장 253

2. 방위사업 분야 ····· 256

01. 방위사업비리 근절을 위한 제도 개선방안 256
02. FX(차세대 전투기) 도입 사업의 쟁점과 과제 259
03. 군수품무역대리업제도의 쟁점 및 개선방안 263
04. 방위사업원가관리제도의 쟁점 및 과제 266

3. 병무 분야 ····· 269

01. 산업기능요원제도의 쟁점 및 과제 269
02. 양심적 병역거부와 대체복무제 272
03. 제대군인 가산점제도 쟁점 및 과제 275

Ⅴ. 안전행정위원회 • 279

1. 일반행정 분야 ····· 281

01. 공무원 정년연장 문제 281
02. 민간근무휴직제도 쟁점 285

03. 공직자 재산등록제도 개선 289
04. 대통령기록물 관리제도 개선방안 292
05. 정부위원회 운영제도 개선 295
06. 퇴직공무원 지원체계 확립방안 298
07. 지역균형인재 채용제도 개선 301
08. 「개인정보 보호법」 위반에 대한 제재 304
09. 개인영상정보 보호 관련 쟁점 307
10. 공공데이터 개방 및 이용 활성화 311
11. 제주4·3사건 특별법 개정 314
12. 대일항쟁기 강제동원 희생자 지원법 논의 317
13. 비영리민간단체 지원 사업 투명화 방안 320

2. 지방자치·지방재정 분야 323

01. 국가사무와 지방사무간 사무구분체계 논의 323
02. 중앙사무의 지방이양 방안 326
03. 지방자치단체 인수위원회 도입방안 329
04. 지방의회 인사권 독립 방안 332
05. 광역의회 유급보좌관제 도입 논의 335
06. 불법 옥외광고물 수거보상제도 도입방안 338
07. 지방소득세 세무조사권 문제 341
08. 지방교부세 제도 개선 344
09. 지방재정 부담사항 협의 제도 논의 350
10. 긴급재정관리제도 도입 문제 354
11. 지방공기업 경영혁신 방안 358
12. 공무원연금개혁 향후 과제 363

3. 소방·방재 분야 366

01. 국가재난안전무선통신망 구축사업 366
02. 초고층 건축물에 대한 재난관리 369

CONTENTS

03. 민·관협력 재난대응거버넌스 구축 372
04. 재난대응매뉴얼 정비 375
05. 소방안전교부세 배분기준 376
06. 중앙재난안전대책본부장의 권한문제 378
07. 소방전문병원 설립 381

4. 경찰 분야 384

01. 전기자전거 관련 교통규제 개선 384
02. 집회·시위시 복면착용금지조항 신설 관련 논의 388
03. 도로 외의 구역에 대한 교통규제 391
04. 야간 옥외집회·시위 관련 규정 보완 394
05. 음주운전 처벌기준 강화 397
06. 어린이 보호구역 지정 개선 400
07. 실종자 관리제도 개선방안 404

5. 정당·선거·정치자금 분야 408

01. 완전국민경선제 도입 논의 408
02. 당원협의회제도 개선방안 411
03. 정당정책연구소 활성화 방안 414
04. 지방선거 정당공천제 폐지 논의 418
05. 지역정당 허용 논의 421
06. 여성의 정치참여 확대를 위한 제도적 개선방안 424
07. 청년세대 정치참여 증진방안 427
08. 정당 후원회 허용 문제 430
09. 정치자금 투명성 강화방안 434
10. 정당국고보조금제도 개선 437
11. 선거구획정의 자치구·시·군 분할 허용 441
12. 선거구획정위원회제도 개선방안 444
13. 비례대표 의석비율 확대 논의 447

14. 중·대선거구제 도입 논의 450
15. 농·산·어촌 지역대표성 논의 454
16. 석패율제도 도입 논의 456
17. 재외국민선거 투표율 제고방안 458

Ⅰ. 운영위원회

1. 의회 분야
2. 인권 분야

1. 의회 분야

01 상시회기제도 도입

가. 배경 및 현안

▢ 국회의 회기란 '국회가 의사활동을 할 수 있는 능력을 보유하는 기간'으로서, 집회일부터 폐회일까지의 활동 기간을 의미함. 현행 국회 회기는 정기회와 임시회로 구분되어 있으며, 정기회는 100일을, 임시회는 30일을 초과할 수 없도록 「헌법」 제47조에 규정되어 있음

- 현행 「국회법」 제5조의2제1항에서 국회의장은 국회의 연중 상시 운영을 위하여 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 매년 12월 31일까지(국회의원 총선거 후 처음 구성되는 국회의 당해 연도 국회운영기본일정은 6월 30일까지) 다음 연도의 국회운영기본일정을 정하도록 규정하고 있고, 제2항에서는 제1항의 연간 국회운영기본일정 작성기준을 정하고 있는데, 임시회의 집회에 관해서는 매 짝수월(8, 10, 12월 제외) 1일에 집회하도록 규정하고 있음

▢ 현행 규정에 따르면 별도의 임시회 소집이 없는 한, 1·3·5·7월에는 본회의가 열리지 않음

- 이에 따라 최근의 본회의 개의 일수를 살펴보면, 제15대 216일(연평균 54일), 제16대 212일(연평균 53일), 제17대 178일(연평균 45일), 제18대 173일(연평균 43일)로 '일하는 국회' 및 '상시 국회'라는 관점에서 볼 때 국회의 개의 일수가 미흡하다는 지적이 제기됨
- 미국 연방하원, 영국 하원, 독일 연방하원은 정기회와 임시회 구분 없이 1년을 단위로 회기가 운영되는 바, 우리 국회도 상시국회의 취지를 반영하여 임시회의

개회 월을 확대할 필요가 있음

- 임시회를 정기회가 있는 월을 제외한 매 월 1일 집회하도록 하는 것도 하나의 방안이 될 수 있음(의안번호 1906818, 이언주의원 대표발의)

▢ 현행 헌법에 따라 매년 9월 1일 개회되는 정기회에서는 교섭단체대표연설·대정부질문·예산안 및 법률안 처리뿐만 아니라 국정감사까지 집중되어 있어서 국회의 업무 부담이 가중되고, 법안심사와 예산안 심사가 항상 시간에 쫓겨서 내실 있게 실시되지 못한다는 비판이 제기되고 있음

- 특히 국정감사의 경우 반드시 정기회 기간 동안 실시해야만 하는 이유가 없고, 주요 업무가 소관 부처에 대한 감독이기 때문에 각 상임위원회별로 다른 시기에 국정감사를 실시해도 무방하다는 점에서 정기회 기간 동안 국회의 업무를 분산하는 것이 더 효율적일 수 있음

▢ 이런 측면에서 제20대국회에서 연중 국회 상시운영을 위하여 정기회 기간을 제외하고는 매월 1일에 임시회를 집회하거나, 매년 2월부터 7월까지 임시회를 집회하도록 하는 「국회법」 개정안에 대한 검토가 필요함

▢ 현재 국회운영기본 일정에 결산심사를 위한 8월 임시회를 명문화하고, 의사일정 작성 기준을 마련하며, 상임위원회의 폐회 중 정례회의를 확대하여 국회가 정기적이고 상시적으로 운영될 수 있도록 하려는 법안이 발의되어 있는 상태임(의안번호 1914757, 김용태의원 대표발의)

▢ 이러한 상시회기제도는 2014년 11월 20일 국회의장이 각 교섭단체가 추천한 전문가로 구성된 '국회개혁자문위원회'의 논의 결과를 바탕으로 의견 제시한 '「국회법」 개정 방안 10개 의제'에도 포함되어 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 국회의 상시운영을 위해서는 원칙적으로 상시회기제도의 도입이 필요하며, 이를 위하여 현행 「헌법」 제47조에 규정되어 있는 정기회와 임시회의 구분 자체를 없애야 함

- 「헌법」 개정은 정치권의 합의와 함께 국민적 합의를 필요로 한다는 점에서 단기간에 이뤄지기는 곤란하므로, 「국회법」 개정을 통해 국회 상시운영을 도모하는 방안을 모색해야 할 것임

▢ 국회 운영을 상시화할 경우 국정감사와 대정부질문, 예산안 심사 등 전반적인 국회 연간 업무를 어떻게 배분하여 운영할 것인지를 비롯한 전반적인 의사 일정 운영에 대한 재검토가 필요함

- 본회의 회의시간과 위원회 회의시간에 대한 고려가 필요함. 예를 들어 「국회법」 제72조에서 본회의 개의시간을 오후 2시로 규정하고 있는데, 상임위원회 회의는 오전에 개최하는 방안을 비롯한 상시회기제 도입을 위한 구체적 방안이 모색되어야 함
- 연중 상시국회 운영과 관련하여 의정활동의 예측가능성을 높이기 위해 「국회법」에 본회의 및 위원회 개의 요일과 시간에 대한 원칙을 제시할 필요가 있음

▢ 상시국회 운영에 대해서는 이를 뒷받침하는 국정감사 및 조사, 공청회 등의 활성화와 소위원회를 비롯한 상임위원회 운영 제도, 대정부질문 등 본회의 제도 등 전반적인 국회운영제도의 개선과 함께 논의되어야 함

- 연중 상시국회 운영체제를 도입할 경우 현행과 같이 임시회 집회 요구에 관하여 규정할 실익이 없으므로 관련 규정을 함께 정비할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

02 국회의장 및 상임위원회 임기 조정

가. 배경 및 현안

▢ 현행「국회법」제9조 및 제40조에 의해서 의장단 및 국회 상임위원장, 상임위원의 임기는 국회의원 임기의 절반인 2년으로 되어 있으며, 임기 개시 후 전반기가 끝나면 국회의장단 및 상임위원장, 상임위원을 다시 선임해야 함

- 국회 후반기 원구성이 활발하게 이루어지지 않을 경우, 국회의 파행 가능성이 존재하여, 국회의원의 임기와 상임위원회 위원의 임기가 일치하지 않아서 국회의 연속성이라는 측면에서 문제가 존재함
- 또한 상임위원회 위원의 임기가 짧아서 국회의원의 전문성 축적에도 불리한 조건임. 행정부의 비대화에 따라 국회의 대행정부 견제·감독 기능의 강화가 요구됨에도 불구하고, 입법부의 낮은 전문성은 심각한 문제를 야기할 가능성을 내재함
- 점차 동일 상임위원회에서 계속 활동하는 의원들의 수가 증가하고 있음을 감안하면 굳이 상임위원의 임기를 2년으로 제한할 필요가 없어 보임
- 특히 예산결산특별위원회는 대부분의 의원들이 배정받기 원하는 특별위원회라는 점에서 위원의 임기가 1년으로 제한되어 있는데, 예산결산심사는 높은 전문성이 요구되므로 임기를 늘리면 예산심사의 전문성과 연속성을 확보할 수 있을 것으로 전망됨

▢「국회법」제20조의2에 따르면 국회의장은 당선과 동시에 당적보유를 금지하고 중립적이고 비당파적으로 국회를 대표하고 운영하도록 되어 있음. 그 임기를 국회의원의 임기와 동일한 4년으로 하여 정치적으로 중립적인 입장에서 국회의장의 권한을 소신껏 행사할 수 있도록 하는 것이 바람직해 보임

- 국회 다수당에서 국회의장을 선출하는 관행이 지속되고 있다는 점에서 국회 후반기에 다수당이 변경되지 않는 한 동일 정당에서 국회의장을 선출하게 되므로 굳이 후반기에 국회의장을 새로 선출할 타당한 이유는 없음

- 실제로 미국·영국·프랑스·독일·일본 등 주요국 의회 모두 국회의장의 임기는 국회의원의 임기와 동일함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 국회의장이나 상임위원장, 그리고 선호 상임위원직은 많은 국회의원들이 선호하는 지위라는 점에서, 국회의원의 입장에서는 임기를 2년으로 제한해야 보다 많은 의원들에게 혜택이 돌아갈 수 있다는 의견도 존재함

- 특히 예산결산특별위원회의 경우 지역구 예산확보를 위해서 대부분 의원들이 선호하는 위원회라는 점이 그 임기를 예외적으로 1년으로 제한하는 이유 중 하나인데, 위원의 임기를 4년으로 연장하게 되면 개원 직후 위원 선임 과정에서 치열한 경쟁과 갈등이 예상되고, 이로 인하여 원구성이 지연될 수 있는 개연성이 존재함

▢ 현재 국회 내 주요 정당의 소속 의원 상임위원회 배정 원칙 중 하나가 선수(選數, seniority)인데, 선수만으로 선호 상임위원회를 배정하고, 위원의 임기를 4년으로 늘리게 되면 국회의 전문성과 연속성이라는 측면에서 현재보다 더욱 큰 문제가 발생할 소지가 다분함

- 선수 이외에도 각 의원의 전문성, 지역구/비례대표 특성 등을 종합적으로 파악하여 상임위원회에 배정해야 할 것임
- 특히 국회의장의 경우 관례상 원내 다수당에서 가장 선수가 높은 의원 중에서 선출하고 있는데, 선임우대제(seniority system)도 국회 운영상 중요한 원칙 중 하나이나 국회의장의 권한과 역할이 국회의 안정적 운영의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 것이므로 이에 대한 종합적 고려가 필요함

✉ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

03 소위원회 활성화 방안

가. 배경 및 현안

▢ 소위원회는 위원회가 그 의결로 정하는 범위 안에서 의안·청원 등 안건의 심사나 그 소관사항을 분담·심사하기 위하여 일정한 소수위원으로 구성하는 위원회의 내부기관임

- 소위원회는 위원회 위원들의 전문성을 바탕으로 법안 및 안건에 대한 심도 있는 조사와 검토를 가능하게 하여 상임위원회 심사를 충실하게 할 수 있도록 하고 분업을 통해 효율성을 강화하기 위한 제도임
- 국회 상임위원회 산하 소위원회는 일반적으로 법안심사소위원회, 예산결산기금심사소위원회, 청원심사소위원회의 세 소위원회를 포함하며, 그 외 기능별 사안별 소위원회가 설치된 사례가 있음

▢ 소위원회의 활동이 저조하고 전문성이 부족하다는 점이 한계로 지적되고 있음

- 법안심사소위원회, 예산결산심사소위원회, 청원심사소위원회가 주로 운영되고 있으나, 예산결산심사소위원회는 예산과 결산 심사를 위해 1년에 몇 차례 운영되는데 불과하고 청원심사소위원회의 경우에도 활동실적이 매우 저조함
- 제13대국회에서 국회법 개정을 통해 상설소위원회 제도를 도입하였으나, 상설소위원회 구성 및 운영이 현실화되지 못하였으며, 1998년 「국회 상설소위원회 설치 등에 관한 규칙」 및 「국회 상설소위원회 운영준칙」을 제정하는 등 활성화를 시도하였으나, 실제로는 상설소위원회가 운영되지 못하고 있음
- 정책 영역에 따른 기능적 구분에 의해 소위원회의 업무를 나누고 이를 통해 특정 분야에 대한 전문성을 높이고 논의의 효율성을 증대하려고 하기보다는, 단기적 과제, 현안을 처리하기 위한 태스크포스적 속성을 가지며, 소위원회를 전문적 논의의 공간으로 활용하지 못하면서 대신 별도의 특별위원회를 설치하는 경향이 강한 것으로 나타남

▢ 상임위원회 활동이 정치적 대립에 매몰되지 않고 정책적 전문성을 확보하기 위해서는

소위원회 기능 강화가 중요하다는 지적이 있음

- 즉, 기존 상임위원회는 여야 간 정치적 격돌의 장이 되는 경우가 많았는데, 소위원회가 실무적 차원에서 쟁점과 이견을 조정하고 합의 도출을 모색하는 공간이 될 수 있다는 것임

▢ 제19대국회에 소위원회의 기능을 강화하는 내용으로 다음과 같은 「국회법 일부개정법률안」이 제출된 바 있음

- 강은희의원안(2014. 4. 18. 의안번호 1910241)은 법률안 심사를 위한 상설소위원회의 설치를 의무화하고 해당 소위는 최소 월4회 이상 정례적으로 개회하도록 하는 내용임
  - 제안이유에서 소위원회는 폐회 중에도 활동할 수 있어 위원회의 안건심사를 전문화하고 효율화하기 위한 제도이나, 법률안의 양적 증대에 따라 소위원회 단계에서 법률안 처리 지연이 장기화되어 심도 있는 심사가 이루어지지 못하고 있다고 하면서, 실제로 제19대국회 개원 이후 각 상임위원회의 법안심사소위원회의 개회 횟수는 연평균 8.9회라는 점을 지적하였음
- 민병두의원안(2013. 4. 19. 의안번호 1904603)은 상설소위원회를 최소 주 1회, 폐회 중 최소 월 2회 정례적으로 개회하도록 하는 내용임
- 이노근의원안(2014. 3. 25. 의안번호 1909874)은 상설소위원회의 종류로 법안심사소위원회를 명시하는 내용임
- 이한구의원안(2014. 3. 3. 의안번호 1909598)은 소관 사항에 대한 심도 있는 심사를 위하여 예산결산특별위원회에 재정총괄소위원회, 경제예산소위원회, 행정예산소위원회 및 사회예산소위원회를 두도록 하는 내용임
- 진선미의원안(2013. 10. 8. 의안번호 1907205), 진성준의원안(2013. 6. 27. 의안번호 1905688)은 정보위원회에도 상설소위원회를 둘 수 있도록 하는 내용임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 소위원회의 기능 강화 및 소위원회 심의 활성화를 위하여 아래와 같은 제도적 개선방안이 제안된 바 있음

- 상설소위원회의 활성화를 위해 현재 임의사항으로 되어 있는 상설소위원회 구성 규정을 상설소위원회를 반드시 구성하도록 하는 강행규정으로 개정하는 방안을 고려할 수 있음
- 상설소위원회를 활성화하여 심도있는 안건심사가 이루어지도록 하기 위해 위원회에 상정된 모든 안건은 별도의 의결절차 없이 소위원회에 자동적으로 회부되도록 하는 방안도 고려할 수 있음
  - 현재는 위원회 전체회의에 상정된 안건을 소위원회로 회부하기 위해서는 위원회의 의결절차가 필요함
- 상임위원회의 관할 정책 영역을 기능적으로 분화하여 각 소위원회가 부여된 기능적 영역 내에서 독자적이고 자율적으로 사안을 다룰 수 있는 권한을 부여하는 방안을 고려할 수 있음
  - 즉, 법안심사소위원회가 맡아온 각종 법안 검토를 보다 전문화된 영역으로 세분하는 방안으로서, 청원심사의 경우에도 별도의 소위원회를 두는 대신 청원의 내용에 따라 정책 영역별 소위원회에서 심사가 이루어지도록 하는 것임

✍ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

04 국회 결산심사권 강화

가. 배경 및 현안

▢ 국회의 결산심사는 국민의 대표기관인 국회가 예산의 집행 내용을 검토하고 비판함으로써, 향후 정부의 예산 편성이나 집행에 그 결과를 반영하도록 하고 국가 재정 운용에 대한 정부의 정치적 책임을 묻는 등 중요한 의미를 지니고 있음

▢ 현행 「국회법」 제45조에 따라 예산안·기금운용계획안 및 결산(세입세출결산 및 기금결산)을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회(이하 예결특위)를 두고 있음

- 다른 특별위원회와 달리 예결특위를 '상설' 특위로 구성함으로써 의원들의 재정에 관한 전문성을 확보하고자 함

▢ 국회의 결산심의 과정은 정부가 이미 집행한 재정의 정치적·행정적·회계적 적절성을 확인하는 과정임

- 결산은 감사원의 검사와 확인을 거쳐 국무회의 심의와 대통령의 승인 후 국회의 결산심사를 통해 본회의 의결로 확정됨

▢ 국회는 결산심사 과정에서 재정 집행과 관련된 정부의 행정을 감독함으로써 정부의 책임성을 확보하고, 국회의 대행정부 견제 기능을 강화하는 효과를 지님

▢ 반면, 국회의 결산심사는 예산안 심사와 달리 '사후적 통제'의 성격을 갖기 때문에, 결산심사 결과 문제점이 발견된다 하더라도 이미 집행된 예산의 효력을 바꾸기는 어렵다는 한계가 있음

▢ 결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항이 있을 경우 국회는 정부 또는 해당 기관에 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고해야 함(「국회법」 제84조제2항)에도 불구하고, 시정요구를 이행하지 않은 경우에 대한 법적인 제재가 명문화되어 있지 않아 이를 강제하기 어려운 실정임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 국회의 결산심사가 실효성을 확보하기 위해서는 시정요구 사항에 대한 단순 지적보다는 지속적인 모니터링을 강화하여 시정조치가 미흡할 경우 다시 개선 요구를 할 필요가 있음

- 이에 국회가 결산심사 결과에 근거하여 요구한 시정조치가 정부 또는 해당 기관에 의해 제대로 이행되지 않거나, '현저히 게을리한 경우'에도 시정을 요구할 수 있도록 강제할 수 있는 수단이 요구됨
- 현행「국회법」제84조제2항에는 국회의 결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때 국회는 본회의 의결 후 '정부 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구'할 수 있다고 명시되어 있음
- 그러나 시정의 수위 등이 구체적으로 명시되지 않아 결산심사의 실효성을 충분히 담보할 수 없어 이에 대한 입법적 개선이 필요함
- 입법적 개선을 위해 결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항에 대하여 정부 또는 해당 기관에 시정을 요구할 경우 요구 가능한 징계의 종류 등 시정의 수위를 법률에 명시하는 것도 하나의 방법임(의안번호 1916931, 이춘석의원 대표발의)

▢ 정기 국회에서 충실한 예산 심사를 위해서 결산을 조기에 완료하고, 그 결과를 차년도 예산안 심사에 반영할 필요성도 존재

- 결산심사가 법정시한을 넘길 경우, 다음 해 예산안 심사에서 국회의 결산심사 결과가 반영되기 어려운 구조임
- 결산심사 결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에는「국가공무원법」제79조에 따르는 징계를 할 수 있도록 하고, 국회의 제도 개선 및 시정요구에 대하여 정부가 조치를 취하지 않거나 미흡할 경우 국무총리나 관계 장관이 국회에 출석하여 소명하도록 규정하여, 국회의 시정 요구에 대한 실효성을 담보할 수 있는 방안 모색도 필요함(의안번호 1900136, 이주영의원 대표발의)
- 국회의 시정요구에 대한 실효성을 담보하기 위해서는「국회법」뿐만 아니라 관계 법령과의 연계가 요구됨

- 그러나 현행법 상 5월 31일까지 정부의 결산서가 제출된 이후 정기회 개회 전까지 국회는 90일 동안의 심의기간을 확보하는 데 반해, 결산심사를 정기 국회 이전까지 마무리하려면 실질적 심사 기간이 줄어들게 된다는 문제점이 발생할 수 있음

▢ 국회의 결산심사권을 강화하고 회계검사 기능을 강화하기 위하여, 예결특위를 상임위원회로 설치하는 방안도 모색해 볼 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

05 국회의장 심사기간 지정제도의 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 「국회법」 제85조, 제86조는 국회의장(이하 '의장'으로 약칭함)의 심사기간 지정제도를 정하고 있음

- ① 천재지변, 혹은 ② 전시·사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태(①,②는 의장이 교섭단체대표의원과 협의를 거친 그와 관련된 안건인 경우), 혹은 ③ 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의한 경우, 의장은 위원회 회부 안건에 대해 심사기간을 지정할 수 있으며, 그 기간 내에 소관 위원회 또는 법제사법위원회가 심사를 마치지 못한 경우 의장은 다른 위원회에 회부하거나 바로 본회의에 부의할 수 있음
- 심사기간 지정제도는 위원회의 심사를 생략하고 바로 본회의에 부의하여 표결하도록 하는 이른바 '직권상정'의 수단으로 활용되어 왔음

▢ 현행 심사기간 지정제도는 심사기간 지정이 가능한 요건을 한정함으로써 의장의 직권상정을 엄격히 제한하고 있는 바, 제18대국회 말의 「국회법」 개정(2012. 5. 25.) 즉, 이른바 '국회선진화법'으로 개정되어 제19대국회부터 적용되었음

- 종전 「국회법」상 의장의 심사기간 지정은 별도의 요건이나 대상이 정해져 있지 않았으며, 교섭단체대표의원과의 협의라는 절차만 거치면 전적으로 의장의 재량에 맡겨져 있었음
  - 심사기한을 정하여 기한 초과 시 안건의 상정이 가능하도록 하는 심사기간 지정제도는 제헌국회 이래로 존재해 왔으나, 제헌국회부터 제8대국회까지는 심사기간 지정이 본회의 의결을 요하였고, 제9대국회부터 의장에게 심사기간 지정권한이 부여된 이래 제18대국회까지 제도가 유지되어 왔음
- 특히, 제17대, 제18대국회에서 직권상정을 통한 여당 단독의 강행처리에 대한 야당의 반발로 국회 내 물리적 충돌이 다수 발생하였는데, 국회의 심의기능 회복을 위해 심사기간 지정제도의 개선이 필요하다는 인식 하에 2012년 5월 개정된 「국회법」은 심사기간 지정 사유를 제한하였음

– 개정 「국회법」은 심사기간 지정을 엄격히 제한하면서 법안 처리를 위한 보완 제도로 제85조의2의 안건신속처리제도를 도입하였음

▢ 제19대국회에서 의장이 심사기간을 지정한 안건은 총 6건이며, 제18대국회의 경우 총 98건이었던 것과 비교하면 현저히 줄어들었다고 할 수 있음

- 역대 국회의 심사기간 지정 법안 수는 제12대 24건, 제13대 40건, 제14대 21건, 제15대 87건, 제16대 5건, 제17대 29건, 제18대 98건으로 나타남
- 제19대국회에서는 아래의 6건의 법률안에 대하여 심사기간이 지정됨
  – 2015. 12. 2. 「관광진흥법 일부개정법률안」(의안번호 1902169), 「의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률안」(의안번호 1918017), 「모자보건법 일부개정법률안」(의안번호 1918018), 「전공의의 수련환경 개선 및 지위 향상을 위한 법률안」(의안번호 1916294), 「대리점거래의 공정에 관한 법률안」(의안번호 1918016)이 「국회법」 제85조제1항제3호 및 제86조제2항제3호의 요건인 교섭단체대표의원과의 합의를 근거로 하여 심사기간 지정됨
  – 2016. 2. 23. 「국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법안」(의안번호 1918582)이 「국회법」 제85조제1항제2호 전시·사변에 준하는 국가비상사태임을 이유로 심사기간 지정됨

▢ 제19대국회에 심사기간 지정제도 개선을 내용으로 하는 「국회법 일부개정법률안」이 2건 제출된 바 있음

- 권성동의원안(2016. 1. 11. 의안번호 1918467)은 심사기간 지정요건에 ‘재적의원 과반수가 본회의 부의를 요구하는 경우’를 추가하고, 심사기간 경과 후 처음으로 개의되는 본회의에서 우선하여 표결하도록 하는 내용임
- 조원진의원안(2016. 2. 11. 의안번호 1918550)은 심사기간 지정요건에 ‘국민안전에 대한 중대한 침해 또는 국가·재정경제에 회복하기 어려운 손해 발생이 현저하게 우려되는 경우로서 재적의원 과반수가 본회의 부의를 요구하는 경우’를 추가하고, 심사기간 경과 후 처음으로 개의되는 본회의에서 우선하여 표결하도록 하는 내용임
  – 재적의원 과반수의 요구라는 요건은 위의 권성동의원안과 동일하나, 권성동의원안이 심사기간 지정 안건의 내용상 제한을 두고 있지 않았던 것과는 달리

국민안전 침해와 국가재정경제상 손해라는 내용상 제한을 두고 있음

- 위 2건의 개정안은 재적의원 과반수 요구를 요건으로 한다는 점에서 미국 하원의 '위원회심사배제신청(discharge petition)' 제도와 유사하다고 할 수 있음
  - 미국 하원의 위원회심사배제신청제도는 소관 상임위원회가 법안을 30일 이상 계류시키고 있을 경우, 재적의원 과반수인 218인 이상의 신청으로 법안 소관 상임위원회의 심사권한 배제를 요구하는 것임(미국「하원의사규칙」제15편 제2조)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 2015년 1월 30일 새누리당 소속 국회의원 19인이 심사기간 지정제도의 위헌성을 주장하며 국회의장을 상대로 권한쟁의심판을 청구하여 현재 헌법재판소에서 심리가 진행중인 상황임(2015헌라1)

- 청구인들은 심사기간 지정 요건을 정하고 있는「국회법」제85조제1항이 사실상 만장일치를 요구하고 있어 헌법상 다수결의 원리 등에 반하여 위헌이며, 위헌인 조항에 근거한 국회의장의 심사기간 지정 거부행위가 국회의원인 청구인들의 법률안 심의·표결권을 침해하였다고 주장함

▢「국회법」을 개정하여 심사기간 지정요건을 추가하거나 완화하는 문제에 대하여 찬반 입장이 존재함

- 찬성 입장은 위원회 단계에서 쟁점 법안의 심의·의결이 지연되는 입법교착 상황을 해결하기 위하여 심사기간 지정요건을 완화하여 본회의 상정이 가능하도록 하여야 한다고 주장함
  - 국회의 최종적 의사는「헌법」제49조가 정하고 있는 다수결의 원칙에 따라 본회의에서 결정하여야 하며, 따라서 어떤 경우라도 필요하다면 본회의에서 전체 의원의 의사를 물을 수 있어야 한다는 주장도 제시된 바 있음 (권성동의원 대표발의「국회법 일부개정법률안」(의안번호 1918467) 제안이유)
- 반면, 반대 입장에서는 과거 다수당 주도의 직권상정이 국회의 물리적 충돌과 그에 이어지는 입법교착을 야기하였으므로 심사기간 지정요건의 완화는 오히려 대

립과 갈등을 증폭시킬 것이므로, 심사기간 지정요건은 엄격하게 유지하여야 한다고 주장함

- 또한, 입법절차와 관련하여 심사기간 지정과 본회의 직권상정은 법안 심의 과정의 핵심인 소관 위원회의 심사권한을 박탈하는 것으로서 엄격하고 예외적으로 인정되어야 한다는 것임

▢ ‘국회선진화법’은 법안 처리의 효율성을 담보하기 위한 수단으로 기존의 심사기간 지정 절차를 통한 직권상정 대신 「국회법」 제85조의2의 안건신속처리절차를 도입하였다고 볼 수 있는데, 법안 처리의 효율성 강화를 위해 심사기간 지정요건의 완화와 신속처리 대상 안건 지정요건의 완화 중 어떤 방안을 선택할 것인지가 문제됨

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

06 안건신속처리제도의 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 「국회법」 제85조의2는 안건신속처리제도를 정하고 있음

- 위원회에 회부된 안건에 대하여 재적의원 혹은 소관 위원회 재적위원 과반수의 지정요구 동의가 있고, 이에 대해 재적의원 5분의 3 이상 혹은 소관 위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성의결이 있으면 신속처리대상안건으로 지정됨
- 신속처리대상안건으로 지정되면, 소관 위원회의 심사는 180일, 법제사법위원회(이하 '법사위')의 체계자구심사는 90일, 본회의 심사는 60일로 제한되며 각 기간이 경과할 경우 다음 단계로 이행하는 것으로 간주함
- 즉, 소관 위원회의 표결 없이도 법사위로 회부되고, 법사위 표결 없이도 본회의에 부의된 것으로 간주되며, 본회의 부의 후 최장 60일이 경과하면 본회의 표결 대상이 되는 것임

▢ 안건신속처리제도는 의안의 효율적인 처리를 위한 제도로서 제18대국회 말의 「국회법」 개정(2012. 5. 25.) 즉, 이른바 '국회선진화법'에서 신설되어 제19대국회부터 적용되고 있음

- 여·야 간 쟁점 안건이 심의되지 못하고 위원회에 장기간 계류되는 경우에 일정한 요건을 갖춘 안건(신속처리대상안건)에 대하여 일정 기간이 경과하면 자동으로 다음 단계로 진행되도록 함으로써, 위원회 중심주의 원칙을 존중하면서도 안건이 위원회에서 장기간 계류되는 문제를 해소하기 위하여 도입되었음

▢ 제19대국회에서 신속처리대상안건으로 지정된 사례는 없었으며, 이에 따라 제도의 실효성에 대한 비판도 제기되고 있음

- 신속처리대상안건으로 지정될 경우 위원회 회부부터 본회의 표결까지 최장 330일의 심사기간이 소요되는데, 제18대국회에서 처리된 법률안의 심사기간을 살펴보면, 법률안이 제출된 후 본회의에서 처리되기까지 평균 282.1일이 소요된 것

으로 나타나 안건신속처리제도에 따른 법률안 처리의 신속성 및 효율성에 대해 의문이 제기될 수 있음

- 또한, 신속처리 대상안건 지정을 위해 필요한 재적 5분의 3의 찬성이라는 요건과 관련하여, 제13대국회 이후 5분의 3을 넘는 의석을 획득한 정당이 없고 표결에서 정당기율이 강한 국회 관행을 고려하면 현실적으로 충족되기 어렵다는 지적이 있음

▢ 제19대국회에 안건신속처리제도와 관련하여 5건의 「국회법 일부 개정법률안」이 제출된 바 있음. 심사기간 지정 대상 안건의 내용상 제한이 필요하다는 주장, 재적 5분의 3의 찬성이라는 의결정족수를 완화하여야 한다는 주장, 단계별 심사기간을 단축하여야 한다는 주장 등으로 나타남

- 이한성의원안(2013. 5. 7. 의안번호 1904864)은 정부 조직에 관한 법률안 중 신속처리를 요하는 법률안의 경우에는 의장이 이를 신속처리를 요하는 정부 조직에 관한 법률안으로 지정할 수 있도록 하는 내용임
  - 위원회는 신속처리를 요하는 정부 조직에 관한 법률안에 대한 심사를 30일 이내에 마쳐야 하며, 기한 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 그 다음 날에 위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 봄
- 민병주의원안(2014. 9. 22. 의안번호 1911779)은 신속처리안건지정동의 의결정족수를 본회의 및 위원회의 재적 과반수의 출석과 출석 5분의 3 이상의 찬성으로 변경하는 내용임
- 권성동의원안(2016. 1. 11. 의안번호 1918467)은 신속처리대상안건에 대한 법사위 체계자구심사기간 및 본회의 상정기간을 단축하는 내용임
  - 신속처리대상안건에 대한 법사위 체계자구심사기간을 현행 90일에서 15일로, 본회의 상정기한을 현행 60일에서 7일로 단축함
- 정의화의원안(2016. 1. 28. 의안번호 1918494)은 신속처리대상안건의 지정요건을 완화하고 위원회 심사기간 및 본회의 상정기간을 단축하는 내용임
  - '국민 안전에 중대한 침해 또는 국가 재정·경제상의 위기가 초래될 우려가 명백한 안건'으로서 재적의원 과반수가 요구하는 경우 의장이 교섭단체대표의원과 협의하여 신속처리안건으로 지정할 수 있도록 함

- 신속처리대상안건 지정에 있어 소관위원회 재적위원 5분의3의 찬성에 의한 지정절차는 폐지하고 전체 재적의원 과반수의 찬성이 있는 경우에만 가능하도록 하였음
- 신속처리대상안건의 위원회 심사기간을 현행 180일에서 60일로, 법사위 체계자구심사기간을 90일에서 15일로, 본회의 상정기한을 현행 60일에서 '즉시'로 단축함

• 조원진의원안(2016. 2. 11. 의안번호 1918550)은 신속처리대상안건의 지정요건을 완화하고 위원회 심사기간 및 본회의 상정기간을 단축하는 내용임
- '국민 안전에 대한 침해 또는 국가 재정·경제상의 위기가 초래될 우려가 상당한 안건'으로서 재적의원 과반수가 요구하는 경우 의장이 교섭단체대표의원과 협의하여 신속처리안건으로 지정할 수 있도록 함. 소관위원회 차원의 지정절차는 폐지하고 전체 재적의원 과반수의 찬성이 있는 경우에만 가능하도록 하였음
- 심사기간은 위의 정의화의원안과 동일하게 단축함

• 각 개정안의 내용을 비교하면 다음과 같음

〈표 1〉 제19대국회 안건신속처리제도 관련 국회법 개정안 주요 내용

	현행	이한성의원안	민병주의원안	권성동의원안	정의화의원안	조원진의원안
신속처리안건 범위	제한없음	현행과 동일 다만, 정부조직 관련 법률안 별도 신속처리절차마련	현행과 동일	현행과 동일	국민안전 **중대** 침해 또는 국가재정경제 위기 초래 우려 **명백** 안건	국민안전 침해 또는 국가재정경제위기 초래 우려 **상당** 안건
신속처리안건 지정절차	재적의원(재적위원) 5분의3 이상의 찬성	현행과 동일 다만, 정부조직 관련 법률안 의장이 지정 가능	재적의원(위원) 과반수 출석 출석의원(위원) 5분의3 이상 찬성	현행과 동일	재적의원 과반수 요구	좌동
신속처리안건 심사기간	위원회 180일 법사위체계자구심사 90일 본회의 60일	현행과 동일 다만, 정부조직 관련 법률안 위원회 최장 30일 심사 후 본회의 부의	현행과 동일	위원회 180일 법사위체계자구심사 15일 본회의 7일	위원회 60일 법사위 체계자구심사 15일 본회의 즉시	좌동

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 2015년 1월 30일 새누리당 소속 국회의원 19인이 안건신속처리제도의 위헌성을 주장하며 기획재정위원장을 상대로 권한쟁의심판을 청구하여 현재 헌법재판소에서 심리가 진행 중인 상황임(2015헌라1)

- 청구인들은 안건신속처리 요건을 정하고 있는 「국회법」 제85조의2제1항이 가중된 특별정족수를 요구하고 있어 헌법상 다수결의 원리 등에 반하여 위헌이며, 위헌인 조항에 근거한 기획재정위원장의 신속처리대상안건 지정요청 표결실시 거부행위가 국회의원인 청구인들의 법률안 심의·표결권을 침해하였다고 주장함

▢ 제19대국회 운영과정에서 쟁점법안 처리 지연의 원인으로 '국회선진화법'이 지목되면서 입법교착상태를 해결하고 법안 처리의 효율성을 높이기 위한 수단으로 심사기간 지정제도 및 안건신속처리제도의 개선을 요구하는 방안이 새누리당을 중심으로 제시되었음

- 「국회법」 제85조, 제86조의 심사기간 지정 요건을 완화하는 방법과 「국회법」 제85조의2의 신속처리대상안건 지정요건을 완화하거나 심사기간을 단축하는 방법이 모두 제안되어 있음
- 더불어민주당의 경우 「국회법」 제85조의3 예산안 본회의 자동부의제도의 개정을 조건으로 하여 심사기간 지정제도 또는 안건신속처리제도의 개정을 고려할 수 있다는 입장을 밝힌 바 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

07 예산안 자동부의제도의 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 「국회법」 제85조의3은 예산안 본회의 자동부의제도를 정하고 있음

- 위원회는 예산안 및 세입예산안 부수법률안에 대하여 매년 11월 30일까지 심사를 마쳐야 하며, 이 기간 내에 심사를 마치지 못한 경우 그 다음 날 바로 본회의에 부의된 것으로 봄. 다만, 의장이 교섭단체대표의원과 합의한 경우에는 부의 간주하지 않을 수 있음
- 세입예산안 부수법률안의 지정 권한은 의장에게 있으며, 의장은 국회예산정책처의 의견을 들어 지정함

▢ 예산안 자동부의제도는 국회 예산안 처리가 헌법에 부합하여 이루어지도록 한 제도로서 제18대국회 말의 「국회법」 개정(2012. 5. 25.) 즉, 이른바 '국회선진화법'에서 신설되어 제19대국회부터 적용되고 있음

- 「헌법」 제54조제2항은 국회는 회계연도 개시 30일 전(즉, 12월 2일)까지 예산안을 의결하여야 한다고 명시하고 있으나, 매년 기한을 도과하여 예산안이 처리되었으며, 예산안 의결을 둘러싼 여야 대치상황도 빈발하였음
- 이에 헌법상 예산안 의결기한 48시간 전까지 심사 미종료 시 예산안 등이 12월 1일에 본회의 자동부의되는 것으로 간주되도록 하여, 헌법상 의무를 준수하도록 강제하면서 예산안 의결과 관련한 정치적 충돌을 원천적으로 봉쇄함
- 「국회법」 개정 당시 부칙에서 해당 조항을 2014년 5월 30일부터 시행하도록 유예규정을 둠으로써 2015 회계연도 예산안 심의부터 이 규정이 적용되었음

▢ 제19대국회에서 예산안 자동부의제도 시행 후인 2015 회계연도 예산안 심의부터 국회 예산안 처리는 헌법상 기한을 준수하여 처리되었음

〈표 2〉 제18대-제19대국회 예산안 처리일

대수	회계연도	예산안 처리일
18	2009	2008.12.13.
	2010	2009.12.31.
	2011	2010.12.8.
	2012	2011.12.31.
19	2013	2013.1.1.
	2014	2014.1.1.
	2015	2014.12.2.
	2016	2015.12.3.*

*2015.12.2. 본회의에 예산안 수정안이 제안되어 그 익일 처리

▢ 예산안 자동부의제도와 관련하여 예산안 검토 부실 우려가 지적되고 있음

- 예산은 한번 결정되면 이를 되돌리기는 사실상 불가능하며 본회의에서는 예산안과 법률안에 대한 세부적인 사항을 검토하기 어려우므로, 사전에 충분한 검토와 조정이 필요하다는 것임

▢ 예산안과 함께 자동부의 대상이 되는 세입예산안 부수법률안의 범위도 문제되고 있음

- 예산안 외에 세입예산안 부수법률안까지 본회의에 자동부의되도록 한 것은 조세 등 재정 수입의 근거가 되는 법률안이 함께 의결되지 않을 경우 예산 성립 및 향후 집행이 실질적으로 불가능해지기 때문이라고 할 수 있음
- 다만, 세입예산안 부수법률안의 범위가 지나치게 넓게 해석될 경우 법안에 대한 위원회의 심사권한을 과도하게 제한할 가능성이 있음. 즉, 세입예산안 부수법률안으로 지정된 법률안의 조문들 중 예산성립과 관계없는 규정이 함께 있을 경우 이는 예산안과 반드시 동시에 처리할 필요가 없음에도 부수법률안으로 한꺼번에 자동부의되어 위원회 심의 단계를 생략하게 되는데, 이 경우 위원회 심의 권한을 과도하게 제한하는 것이 될 수 있음
  - 2015 회계연도 예산안 심사과정에서 세입예산안 부수 법률안 지정과 관련하여, 세입예산안과 관련된 국민건강증진부담금 인상에 관한 사항뿐만 아니라 세입예산안과 관련이 없는 흡연경고 그림 부착에 관한 내용까지 담고 있는 하

나의 「국민건강증진법 일부 개정법률안」을 세입예산안 부수 법률안으로 지정함에 따라 이에 대한 적절성 여부가 논란이 된바 있었음

- 자동부의 대상이 되는 세입예산안 부수법률안의 범위를 제한하는 내용의 「국회법 일부 개정법률안」이 제출되어 있음
  - 김춘진의원안(2015. 1. 28. 의안번호 1913827)은 의장이 매년 11월 15일까지 세입예산 또는 기금수입에 직접적 영향을 미치는 법률안을 부수법률안으로 지정하도록 하되, 세입예산 등과 무관한 특정 행정목적을 위해 국민 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조항이 있을 경우 지정할 수 없도록 하는 내용임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 더불어민주당은 예산안 자동부의제도의 개정을 조건으로 '국회선진화법'의 개정을 논의할 수 있다는 입장임

- 심사기간 지정제도, 안건신속처리제도의 개정과 연계하여 예산안 자동부의제도의 개정을 논의할 수 있다는 입장이나, 예산안 처리절차와 관련한 구체적인 개정방향은 밝히지 않았음

▢ 예산안과 함께 자동부의 대상이 되는 세입예산안 부수법률안의 범위, 지정 절차 등도 향후 논의 대상이 될 것으로 예상됨

✍ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

08 법제사법위원회 체계·자구 심사권 관련 논의

가. 배경 및 현안

▢ 현행「국회법」제86조제1항에 의하면, 법안이 위원회 심사를 마치면 본회의에 상정되기 전에 법제사법위원회(이하 법사위)의 체계·자구 심사를 거치도록 되어 있음

- 법사위의 체계·자구심사 절차는 법률안의 위헌성 또는 관련 법률과의 충돌 여부를 심사함으로써 법률의 합헌성과 체계성 및 조화성을 확보하고자 하는 목적에서 제2대국회(1951년)부터 도입되었음
- 체계심사란 법률안의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부 등을 심사하여 법률형식을 정비하는 것이고, 자구심사란 법규의 정확성, 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률 간 통일을 기함으로써 법률 용어를 정비하는 것임

▢ 법사위의 체계·자구심사 절차는 그 동안 형식적이고 법체계적인 측면에서 입법의 질을 제고하는 데 기여한 바 크지만, 그 운영과정에서 다음과 같은 문제점이 지속적으로 제기됨

- 간단한 내용의 법률안이라도 필수적으로 법사위의 체계·자구심사를 거치도록 하여 입법의 비효율을 초래할 뿐만 아니라, 때로는 정치적 이해관계에 따라 법사위에서 정당한 사유 없이 법률안을 계류시킴으로써 법안 심사를 지연시키는 수단으로 악용되기도 함
- 법사위가 다른 상임위원회가 의결한 법안에 대해 체계·자구심사만 하는 것이 아니라, 법안의 내용까지 법사위의 선호에 부합하도록 변경하는 경우가 발생하여 법사위와 소관 상임위원회 사이에 갈등이 야기되기도 함
- 법률안 체계·자구심사는 체계와 자구의 심사에 한정되므로 법률안의 실질적 내용까지 심사할 수 없다는 게 일반적인 견해이나, 헌법에 위배되거나 다른 법률과 충돌되는 경우에는 국가 법체계의 통일성을 위하여 법률안의 실질적인 내용도 심사 대상이 될 수 있다고 보는 견해도 있는 등 법사위의 체계·자구심사 경계가

명확하지 않은 측면이 존재함

- 특히 최근 야당이 법사위원장을 역임하는 관행이 정착되면서, 야당이 반대하는 쟁점 법안을 의도적으로 법사위에 계류시킴으로써 입법지연의 수단으로 이용되기도 함

▢ 국회에 법제실과 같이 법제전문기구가 설립되고, 변호사를 비롯한 법조계 출신 국회의원이 증가함에 따라 굳이 입법과정에서 필수 절차로 법사위의 체계·자구심사를 존치시킬 필요가 없다는 주장이 설득력을 얻게 되면서 법사위의 체계·자구심사 권한을 폐지하자는 내용의 「국회법」 개정안이 지속적으로 발의되고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 미국·프랑스·일본 등 외국 의회에서는 우리 국회와 같이 특정 위원회가 다른 위원회의 소관 법률안에 대한 체계·자구심사를 전담하는 사례는 보편적이지 않음

- 미국과 일본의 경우, 의원 또는 위원회의 요청에 따라 '법제전문기구'에서 체계·자구심사를 지원함
- 프랑스는 법률안에 대하여 위헌 여부 및 관련 법률과의 저촉 여부가 문제가 되는 경우 헌법위원회(Conseil Constitutionnel)에서 헌법 적합성에 대하여 재결을 거침
- 이 외에도 폴란드 하원은 입법위원회(Legislative Committee)에서 법률안 간 일관성 심사 등의 업무를 담당하나, 필수적 절차는 아님. 스위스 의회는 법률안의 본회의 최종 표결 전에 법안기초위원회(Drafting Committee)의 심사를 받도록 하고 있음

▢ 현재 법사위의 체계·자구심사권과 관련되어 국회법 개정안이 지속적으로 발의되고 있으며, 그 내용도 다양함

- 법사위의 체계·자구 심사제도 개선과 관련하여, 그 기능을 폐지하는 것(의안번호 1900411, 강기윤의원 대표발의; 의안번호 1905445, 이목희의원 대표발의; 의안번호 1914666, 김성태의원 대표발의), 법사위의 법률안 수정사항을 소관 위원

회에 송부하여 소관 위원회가 의견을 제시할 수 있도록 하는 것(의안번호 1909086, 민병주의원 대표발의; 의안번호 1910226, 최경환의원 대표발의), 법사위의 체계·자구심사 기간을 90일 이내로 제한하는 것(의안번호 1918494, 정의화의원 대표발의; 의안번호 1918550, 조원진의원 대표발의) 등 다수의 「국회법」 개정안이 운영위원회에 계류중이므로 법사위의 체계·자구심사권에 관한 사항은 종합적으로 논의할 필요가 있음

〈표 3〉 법사위의 체계·자구심사 관련 개정안 국회 운영위 계류 현황

발 의 자	주 요 내 용
강기윤의원 대표발의	• 법사위의 체계·자구심사 기능을 폐지하고, 위원회 명칭을 사법위원회로 변경 • 각 소관 상임위원회의 법률안 심사과정에서 체계·자구에 대하여 심사 • 의장은 본회의에 회부된 법률안에 관하여 체계·자구의 검토가 필요하다고 인정하는 경우, 위원회에 재회부할 수 있음
강기윤의원 대표발의	• 법사위의 명칭을 사법위원회로 변경하고, 동 위원회의 체계·자구심사 기능 폐지 • 체계·자구심사는 각 상임위원회가 실시
강기윤의원 대표발의	• 법사위의 체계·자구심사 과정에서 법률안의 수정사항을 소관 위원회에 회부하여 의견을 제시살 수 있도록 함
강기윤의원 대표발의	• 법사위는 체계·자구심사의 범위를 벗어난 내용에 대한 수정사항이 있을 경우 소관 위원회에 이를 송부하도록 하고, 소관 위원회는 번안하거나 의견을 제시할 수 있도록 함
강기윤의원 대표발의	• 위원회에서 의결하는 법률안·국회규칙안의 체계·형식과 자구에 관하여 위원회의 자문에 응하도록 하고, 의원의 입법활동을 지원하기 위하여 '국회입법지원처'를 신설함 • 법사위의 체계·자구심사 기능 폐지
정의화의원 대표발의, 조원진의원 대표발의	• 법사위의 체계·자구심사를 회부된 날부터 90일 이내로 제한 • 법사위원장과 간사 간 합의 또는 법사위 재적위원 과반수의 요구가 있는 경우 그 기간은 60일 범위에서 한 차례 연장 가능

자료: 국회법 일부개정법률안(조원진의원 대표발의) 검토보고서(2016. 2), p. 29에서 재구성.

▢ 다만, 제2대국회부터 법사위가 법률안에 대한 체계·자구심사를 해온 역사성이나, 2012년 5월 「국회법」 개정으로 법사위의 체계·자구심사가 지연되는 경우 소관 상임위의 본회의 부의요구권 등에 대한 규정(「국회법」 제86조제3항 및 제4항)이 마련되었다는 측면도 아울러 고려하여 법사위의 체계·자구심사권 폐지나 법제실무 지원기관으로의 심사권 이양 문제 등을 판단해야 할 것임

▢ 즉, 법사위의 체계·자구심사권 폐지 여부에 대해서는 체계·자구심사의 기능 및 필요성 그리고 입법 환경의 변화와 입법지원조직의 전문성 등을 종합적으로 고려하여 정책적으로 결정할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

09 무제한토론제도 관련 논의

가. 배경 및 현안

▢ 무제한토론제도는 제18대국회 말「국회법」개정(2012. 5. 25. 소위 '국회선진화법')을 통해 도입된 것으로, 다수당의 일방적인 안건 처리에 따른 국회 파행을 방지하고 소수당의 의견개진 기회를 보장함으로써 여야간 대화와 합의를 통한 국회 운영을 도모하기 위한 것임

▢ 무제한토론제도는 본회의에서 안건을 의결하기 이전에 원내 소수당의 반대의사 표시를 제도적으로 보장함으로써, 소수당으로 하여금 '거리의 정치'가 아닌 합법적인 절차를 통한 입법참여를 독려할 수 있다는 장점이 있는 반면, 소수당의 의도적인 입법지연을 제도화함으로써 국회 의사진행의 효율성을 저해할 수 있다는 단점이 있음

▢ 현행「국회법」제106조의2에 의하면, 재적의원 3분의 1 이상이 요구할 경우 본회의에 부의된 안건에 대해서 발언시간에 제한을 받지 않고 무제한토론을 할 수 있음. 무제한토론은 의원 1인이 하나의 안건에 대해 1회만 가능함

▢ 무제한토론에 대한 종결동의는 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 필요하며, 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 토론이 종결됨

- 종결동의가 제출된 경우 24시간 경과 후 토론 없이 무기명투표로 표결함
- 무제한토론 실시 중 회기가 종료될 경우에도 무제한토론은 종결된 것으로 간주되며, 다음 회기에는 해당 안건에 대하여 무조건 표결해야 함

▢ 미국 상원은 본회의에서 무제한토론제도(filibuster)를 운영하고 있음.「상원의사규칙」어디에서도 명시적으로 '필리버스터'라는 용어를 언급하고 있지는 않으나, Rule ⅩⅨ 1(a)에 따르면 "상원의원이 발언하고자 할 때, 기립해서 의장에게 발언요청을 해야 하며, 의장이 발언을 허가하면 의원은 다른 의원의 방해를 받지 않고 발언"할 수 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 의회정치에서 무제한토론제도를 시행하고 있는 대표적 사례는 미국 상원임. 미국의 경우 양원제 의회로서, 철저하게 다수결주의의 원리에 의해 운영되는 하원이 존재하기 때문에 상원에서 개별의원의 발언권을 존중하는 무제한토론제도의 운영이 가능함

▢ 반면, 한국 국회는 단원제 의회로서, 현재의 입법절차만으로도 입법교착과 입법지연이 빈번하게 발생하고 있는데 무제한토론제도의 도입으로 쟁점법안의 경우 입법과정에서 비토권이 행사될 수 있는 가능성이 추가된다는 우려가 존재함

▢ 국회선진화법의 당초 도입 취지에도 불구하고 여야 대치시 법안 등 주요 안건이 적시에 원활하게 처리되지 못하고 지연되는 문제가 발생하고 있다는 지적과 함께, 무제한토론제도 종결의 의결정족수(재적의원 5분의 3 이상의 찬성)를 완화해야 한다는 주장이 제기되고 있음

- 현행「국회법」제106조의2제6항 무제한토론제도 종결 동의 의결정족수를 재적의원 과반수 출석과 출석의원 5분의 3 이상의 찬성으로 변경하자는 법안이 발의됨(의안번호 1911779 민병주의원 대표발의)
- 무제한토론제도 종결의 의결정족수 완화를 위해서는 국회선진화법 시행에 대한 전반적이고 종합적인 검토·평가를 통한 여야간 충분한 논의가 선행되어야 함

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

10 국정감사 실시 시기 관련

가. 배경 및 현안

▢ 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제2조제1항은 정기회 전 국정감사 실시 원칙을 정하고 있음

- 소관 상임위원회 별로 매년 정기회 집회일 이전에 감사시작일로부터 30일 이내의 기간을 정하여 국정감사를 실시하는 것이 원칙임. 다만 본회의 의결로 정기회 기간 중에 감사를 실시할 수 있음

▢ 제18대국회에서 국회제도개혁의 일환으로 국정감사 시기를 정기회 이전으로 조정하였음

- 종전 「국정감사 및 조사에 관한 법률」은 “매년 9월 10일부터 20일간” 국정감사를 실시하도록 정하고 있었는데, 정기회 기간 중 국정감사와 예산안 및 법률안 심사가 중복됨에 따라 심층적 감사와 예산안 및 법률안에 대한 충실한 심의가 어렵다는 지적이 제기되었음
- 제18대국회 2012. 3. 21. 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 개정으로 국정감사 시기를 조정하여, 정기회에서 예산안 등 주요 안건을 충실하게 심의하고 정기회를 효율적으로 운영하도록 하였음

▢ 국정감사 정기회 이전 실시 원칙에도 불구하고, 제19대국회에서 국정감사는 모두 정기회 기간 중에 실시되었음

- 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제2조제1항 단서에 따라 본회의 의결을 통해 정기회 기간 중 감사를 실시함
- 2012년도 국정감사는 10월 5일부터 10월 24일까지, 2013년도 국정감사는 10월 14일부터 11월 2일까지, 2014년도 국정감사는 10월 7일부터 10월 27일까지, 2015년도 국정감사는 9월 10일부터 9월 23일까지, 10월 1일부터 10월 8일까지 실시되었음

- 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제2조제1항은 국정감사 시기를 일률적으로 정하지 않고 소관 상임위원회 별로 기간을 정하여 실시하도록 하였으므로, 각 상임위원회가 개별적으로 서로 다른 시기를 정하여 국정감사를 실시하는 것도 원칙적으로 가능하나, 제19대국회에서 국정감사는 전체 상임위원회에서 통일적으로 위의 시기에 실시되었음

▢ 제19대국회 민병두의원 대표발의 「국정감사 및 조사에 관한 법률 일부개정법률안」(2013.4.19. 의안번호 1904602)은 시기의 제한 없이 상임위원회에서 감사 활동이 필요하다고 판단할 때마다 국정감사를 실시하도록 하는 내용임

- 국정감사를 소관 상임위원회별로 연 30일 이내의 범위에서 자율적으로 감사를 실시할 수 있도록 하되, 감사실시일 30일 전까지 감사계획서를 감사대상기관에 통지하도록 하여 연중 상시감사가 가능하도록 함
- 상시국정감사제도를 도입하여 국정감사의 내실화를 도모하고 연중 상시적인 국회의 운영 추세에도 부합하고자 한다는 것을 제안이유로 밝히고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 정기회 집회일 이전에 국정감사를 실시하여 정기회 기간 중에는 예산안 심사를 충실히 하고자 하는 제도의 취지와는 달리 제19대국회에서 국정감사는 정기회 기간 중 실시되었음

- 입법적으로 예외 없이(총선이 실시된 해는 제외) 정기회 집회일 이전에 국정감사를 실시하도록 의무화할 경우 정기회 기간 국회 심의 내실화라는 취지에는 더 부합할 수 있으나, 국정감사 시기 결정에는 구체적인 상황을 고려한 유연한 판단이 필요할 수 있다는 점에서 한계가 있음

▢ 정기회 집회일 이전 국정감사 실시가 현실적으로 불가능했던 이유는 무엇인지, 정기회 기간 중 국정감사 실시가 가지는 정치적 효과는 무엇인지 향후 연구와 논의가 필요하며 이에 따라 제도 개선과 운영 보완이 요구됨

✕ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

11 입법과정상 시민참여 제고 방안

가. 배경 및 현안

▢ 현대 의회정치는 대의정치를 기본으로 함. 그러나 현실은 대의의 원리는 제대로 이뤄지지 않고, 대표자는 국민의 대표라기보다는 특수 계층 또는 일부 사회세력을 위하여 일하고 있는 것으로 여겨지고 있으며, 입법에 있어서는 그 현상이 두드러짐

▢ 특히 현대국가가 갈수록 복지국가화·행정국가화되고 행정부의 기능이 강화됨에 따라 입법에 있어서도 행정부 우위 현상이 심화되고 주권자인 국민의 대표인 의회의 기능은 약화되고 있어서 대의민주주의의 위기라 지적됨

▢ 이러한 입법과정의 문제점에 대한 개선방안을 모색하는 데 있어 시민참여라는 관점에서의 대안 마련이 요구됨

- 입법과정상 시민참여를 제고할 수 있는 대안으로서는 입법예고제, 공청회, 청문회, 입법청원제도 등을 들 수 있음

▢ 입법과정에 시민참여를 제고하는 것은 대의민주주의의 문제점을 보완하고, 입법의 민주화라는 측면에서도 강조되어야 함

- 입법과정에의 시민참여는 법률의 내용적 정당성과 절차적 정당성을 확보하는 데 있어서 결정적 기능을 담당
- 법률의 절차적 합법성이나 내용적 정당성, 그리고 법률의 실효성을 확보하기 위한 최선의 방법은 입법과정에 시민참여를 제도화하고 이를 현실적으로 정착시키는 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 현행「헌법」제52조에 따르면 법률안의 제안은 국회의원과 정부의 권한임. 국민발안제를 비롯한 직접민주주의의 과정을 통해 입법과정에 시민이 참여할 수 있는 가능성은

지극히 낮은 것이 현실임

- 「헌법」 개정을 통해 입법과정에 시민참여를 제고하는 것은 현실적으로 불가능하므로, 현행 법령상 시민참여가 가능한 제도(입법예고제, 공청회, 청문회, 입법청원 등)를 활성화하는 것이 대안

▢ 입법예고제는 법령을 제정 또는 개정함에 있어 그 입법취지 및 주요 내용을 미리 국민에게 알려 의견 제출의 기회를 제공함으로써 일반 시민의 입법참여를 확대하여 국민의 사에 바탕을 둔 입법을 가능하게 하고, 법령의 내용을 홍보하기 위한 제도임(시민의 알 권리 보장)

- 현행 입법예고제는 보통 관보나 일간지에 게재하는 방법과 개별 통지 등에 의존하고 있으나, 정보통신기술(ICTs)을 활용한 방법을 강화해야 함
- 정부가 법률안을 제출하기 위해서는 타 부처와의 협의, 당정 협의, 입법예고, 공청회, 규제개혁위원회, 법제처, 국무회의를 거쳐야 함. 그러나 이런 절차를 거치지 않고 의원입법 형식으로 법률안을 제출하는 사례가 발생하고 있는바 이는 국회법 제5조3에 규정된 법률안 제출계획에 대한 국회 통지의 취지에 부합하지 않는다는 지적이 있음(의안번호 1911018, 홍의락의원 대표발의)

▢ 현행 「국회법」 제64조는 공청회를 규정하고, 공식적인 채널로 위원회(소위원회 포함)에서의 시민의 입법참여를 보장하고 있음

- 공청회는 중요한 의안의 심의에 앞서 전문가 또는 이해관계자들로부터 의견을 듣고 입법과정에 반영하는 것이기 때문에 갈등의 해소 기능에 있어 중요한 역할을 수행함
- 공청회에서 다양한 이해관계자들의 평등한 참여를 보장해야 함

▢ 현행 「국회법」 제65조는 청문회를 규정하고, 중요한 안건의 심사에 필요한 경우 증언·진술의 청취와 증거의 채택을 통해 시민의 입법참여를 보장하고 있음

- 그러나 현실적으로 대부분의 청문회가 특정 정치적 문제(국정감사 및 조사 포함)에 치중하는 등 실질적인 사회 문제나 입법문제에 관해서는 소홀히 하는 경향이 있음

- 현행 청문회는 대체로 조사청문회의 성격을 가지고 있으나, 시민들이 증인의 자격으로 참여해 법안의 장단점에 관한 의견 제시를 통해 일종의 공개토론장의 역할을 담당할 입법청문회 기능의 강화가 필요함

▢ 현행 「국회법」 제123부터 제126조는 청원제도를 규정하여, 시민이 국정이나 공권력과의 관계에서 나타나는 여러 이해관계에 대하여 자신의 의견을 밝히는 즉, "권리나 이익의 침해에 대한 보상이나 그 침해에 대한 예방을 위하여 탄원하는 행위"를 보장하고 있음

- 사법부의 재판청구권이 '사후' 구제수단임에 반해, 청원은 '사전' 구제 수단으로서의 성격을 지님. 특히 "법률·명령·규칙의 제개정 또는 폐지"(「청원법」 제4조제3항)를 청원하는 것이 '입법청원'임
- 입법청원제도의 개선을 위해서는 청원의 자동폐기를 지양하고, 심사기간을 준수하며, 청원심사 전담기구의 설치 등의 논의가 요구됨
- 청원심사특별위원회 설치, 현행 의원 소개제도를 폐지하고 서면뿐만 아니라 전자형식으로도 청원서를 제출할 수 있도록 하는 것 등에 대한 검토가 필요함(의안번호 1904906, 이학영의원 대표 발의)
- 국민 다수의 권리와 의무에 영향을 미치는 등 중요 청원의 경우에는 청원인에게 직접 취지 설명을 들을 수 있도록 하고, 국회의장은 국회의 청원 채택여부와 그 이유 및 처리결과를 청원인에게 통지하도록 하는 것도 필요함(의안번호 1905130, 강창일의원 대표발의)

✍ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

2. 인권 분야

01 차별금지기본법 제정 관련 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 우리나라는 헌법 제11조제1항 등에 규정되어 있는 평등의 원칙을 실현하는 기본법이 별도로 마련되어 있지 않은 상태임

▢ 차별 시정을 위한 국내외 요구에 맞추어 차별관련 개별법의 적용을 보완하고, 성별·장애·병력·나이·언어 등을 이유로 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에서 합리적인 이유 없는 차별을 금지·예방하며, 불합리한 차별로 인한 피해자에 대한 구제 조치를 정하는 기본법을 제정할 필요성이 지속적으로 제기됨

▢ 제17대국회부터 포괄적인 개념으로 차별을 금지하기 위한 '차별금지법안' 또는 '차별금지기본법안'이 다음과 같이 발의되어 논의된 바 있음

〈표 4〉 제17대국회 ~ 제19대국회 차별금지법 발의 현황

제17대국회	- 차별금지법안(178002, 정부발의) : 2007.12.12. 제안[1], 2008.5.29. 임기만료폐기 - 차별금지법안(178162, 노회찬의원 대표발의) : 2007.1.28. 제안, 2008.5.29. 임기만료폐기
제18대국회	- 차별금지기본법안(1813221, 박은수의원 대표발의) : 2011.9.15. 제안, 2012. 5.29. 임기만료폐기 - 차별금지법안(1814001, 권영길의원 대표발의) : 2011.12.2. 제안, 2012.5.29. 임기만료폐기
제19대국회	- 차별금지법안(1902463, 김재연의원 대표발의) : 2012.11.6. 제안, 임기만료폐기 - 차별금지법안(1903693, 김한길의원 대표발의) : 2013.2.12. 제안, 2013.4.14. 철회 - 차별금지법안(1903793, 최원식의원 대표발의) : 2013.2.20. 제안, 2013.4.14. 철회

▢ 차별금지기본법안은 각 법안마다 차별금지의 영역은 차이가 있으나 차별금지에 관한 기본법적 성격에 비추어 「국가인권위원회법」 상의 차별금지사유를 기본으로 하면서 성별, 장애, 병력, 나이, 언어, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 출신지역, 출신학교, 용모 등 신체조건, 혼인여부, 임신 또는 출산, 가족형태 및 가족상황, 종교, 사상 또는 정치적 의견, 전과, 성적지향, 성별정체성, 학력(學歷), 고용형태, 사회적신분 등으로 구체화하여 규정함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 헌법의 평등 이념에 따라 정치·경제·사회·문화적 생활의 모든 영역에서 합리적 근거 없는 차별을 금지하고 예방하며 불합리한 차별로 인한 피해자에 대한 구제조치를 규정한 차별금지기본법을 제정할 필요가 있음

- 각 영역에서의 차별은 다른 것으로 환원될 수 없는 사회적 불평등의 원천이면서, 종종 복합적으로 결합된 형태로 차별이 발현되므로 포괄적 차별금지기본법의 제정이 바람직할 것임
- 그러나 우리나라에서는 각 이익집단에 따라 법에 명시할 차별금지의 영역에 대하여 견해 차이를 보임으로써 차별금지기본법의 제정 자체가 무산되곤 했음

▢ 우리나라의 경우 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」이나 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 등 차별금지에 관한 여러 개별법의 법률조항이 있지만, 차별금지 규정이 분산되어 있고 대부분 법 위반에 대한 제재나 차별의 구제·시정을 위한 별도의 제도는 많지 않아 차별금지의 실효성이 떨어짐

- 이 때문에 한국 사회에서 사회적 차별은 상당부분 구조화되었고, 그 구조적 차별은 제반 영역에서 부당한 위계질서 내지 권력관계와 맞물려 있음

▢ 차별금지기본법을 제정하면 보다 실질적 평등을 추구하는 계기가 될 수 있을 것임

---

1) 2006. 7. 25. 국가인권위원회가 국무총리에 차별금지법안을 권고하여 2007. 4.부터 차별시정위원회, 법무부, 노동부, 국가인권위원회 등으로 구성된 "차별금지법 제정추진기획단"에서 국가인권위원회 권고법안을 기초로 조정안을 마련하였으며, 2007. 7.부터 차별금지법 제정추진업무가 법무부로 이관되어 입법예고, 규제심사 등을 거쳐 2007. 12. 12. 국회에 제출됨.

- 헌법과 국제인권조약에 규정된 평등의 원칙을 한국 사회에서 실현할 수 있는 기반이 마련될 것이고, 사회적 약자·소수자의 인권보호를 도모하는 동시에, 궁극적으로 사회통합과 국가발전에 기여할 것으로 기대됨

▢ 차별금지기본법을 제정한다면 그 주요내용으로 다음과 같은 것들이 포함되어야 할 것임

- 첫째, 차별로 인한 사회문제 발생을 차단하기 위해 이들 차별행위에 대해 엄격히 금지함을 그 목적으로 하는 규정을 두어야 할 것임
- 둘째, 차별 피해에 대한 일선교사와 공무원의 교육을 의무화하여 교육현장과 행정현장에서부터의 차별이 원천적으로 사라질 수 있도록 제도화하여야 할 것임
- 셋째, 구체적이고 명시적인 기준에 따르는 차별을 행한 자에 대하여 책임을 부과하여야 할 것임
- 넷째, 차별금지기본법은 특별법이 아닌 일반법으로 제정할 필요가 있으며, 입법이 용이하지 않을 경우 현행 개별법을 집행하는 과정에서 차별을 금지시킬 수 있도록 현행 차별금지 관련 법률의 시행령에 규정하는 방안도 고려해야 함
- 다섯째, 법 제정 초기에는 차별행위를 한 자에 대하여 가혹한 형사처벌 보다는 일정기간 교육을 받게 하여 차별과 놀림의 피해에 대한 경각심을 일깨우는 완충적 조치를 경과규정으로 마련할 필요가 있음

✕ 작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

02 인권기본법 제정 관련 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 차별금지에 관한 기본법의 제정과 함께 보편적인 인권문제가 좀 더 안정적인 절차와 과정에 따라 논의되고 해결될 수 있도록 새로운 제도적인 방안으로 「인권기본법」을 제정해야 한다는 주장이 제기된 바 있음[2)]

- 「인권기본법」은 국가가 국민의 인권을 침해하지 않을 소극적인 의무만이 아니라 국민의 인권을 보호, 존중, 충족하여야 할 적극적인 의무를 부담하고 있음을 전제로 하여, 이러한 의무를 논의, 계획, 이행, 교육하는 인권체제를 형성해야 한다는 내용임

▢ 국가인권기구는 기본적으로 다른 국가기구 및 정치권력의 자발적이고 임의적인 협력, 지지 및 수용을 전제로 하고 있기 때문에 국가인권기구의 활동에 대한 다수의 지지가 없는 한, 국가인권기구의 활동은 실질적인 효과를 발휘하기 어려움

- 「인권기본법」은 국가인권기구가 활동할 수 있는 제도적인 공간을 확장함으로써 국가인권기구의 효과성을 제고하고 강화할 수 있는 방안이 될 수 있을 것임

▢ 한편, 우리사회의 인권과제는 자유권과 사회권 등의 전통적인 영역에 머무르지 않고, 학교, 군대, 다수인 생활시설 등 부분사회의 인권 증진, 기업과 인권, 지방자치단체의 인권옹호자로서의 역할, 국가의 발전과정에서의 인권 및 국제적인 협력, 북한인권, 인권교육 등에서 문제가 꾸준히 제기되고 있음

▢ 국가가 이러한 시대적 요청에 부응하기 위해서는 국민의 인권을 단순히 침해하지 않는 소극적인 의무나 사회권만이 아니라 모든 인권을 보호, 존중, 충족하여야 하는 적극적인 의무를 부담하고 이행하여야 할 것임

- 국가의 적극적인 의무는 인권의 역할이 단지 사람의 자유로운 선택을 가로막지

2) 유남영, 「인권기본법 제정을 위하여」, 『저스티스』 통권 제129호, 2012, pp.59-78 참조.

못하도록 보장하는 것이 아니라 자유롭게 선택할 수 있어야 할 자유를 잘 행사할 수 있도록 촉진하는 데에 있다는 사고방식을 기본전제로 함

- 즉, 국가의 적극적인 역할은 현대사회에서 민주적인 정치과정을 통해 분배를 둘러싼 정치적인 과정에서 뿐만 아니라 인권이 요구하는 적극적인 의무 속에서 요구되고 있음

▢ 「인권기본법」은 인권에 대한 국제적인 조건, 국내적인 정치기회구조, 경제적인 조건, 시민사회의 역량 등의 요인을 서로 연결하여 국가인권위원회와 시민사회가 지금보다 훨씬 적극적으로 인권의제를 생산, 유통, 감시함으로써 인권의제가 국가기구 및 정치권력의 수준에서 지속적으로 논의될 수 있는 안정적인 절차와 제도를 만들자는 것이 그 핵심 내용임

▢ 「인권기본법」의 제정에 대한 논의 후 실제 법안으로 성안되어 국회에 발의·제출되지는 않았으나 그 예상 쟁점과 과제는 다음과 같음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 「인권기본법」은 보편적인 인권문제가 국가 및 지방자치단체를 포함한 사회의 각 단위에서 계속하여 논의, 계획, 이행, 교육될 수 있는 제도적인 공간과 절차를 규정하여야 할 것임[3)]

- 이러한 제도와 절차로는 국가 및 지방자치단체가 인권을 보호, 존중, 충족하여야 할 적극적인 의무를 부담한다는 것을 전제로 함
- 예컨대, 국제인권기구의 우리나라에 대한 권고사항에 대한 후속조치 및 이행과 관련된 논의를 하는 절차, 인권영향평가의 제도화, 국가인권행동증진계획 및 인권교육의 제도화, 지방자치단체의 역할과 인권의 지방화를 위한 지방인권기구의 설치, 이러한 절차에서의 국가인권기구 및 시민사회의 참여와 역할, 기업의 인권옹호자로서의 역할, 해외개발원조에 있어서 인권의 고려 등을 들 수 있을 것임

3) 유남영, 앞의 논문.

▢ 「인권기본법」이 제대로 기능하기 위하여는 수사, 정보, 사법 등을 다루는 국가기구의 폭넓은 개혁과 연계하여 설계되어야 함

- 사법개혁 등의 과제는 종국적으로 국민의 기본적 인권과 자유를 신장하기 위한 것이므로 국가운영의 전체적인 관점에서 국가인권위원회로 하여금 이러한 사법, 수사, 정보기관에 의한 인권침해 내지 인권관련 제도와 정책을 감시할 수 있도록 제도적인 여건을 마련해야 할 것임

▢ 또한, 우리사회의 인권문제를 체계적으로 대처하기 위해서는 현재의 국가인권위원회와 시민사회의 활동을 한 차원 더 높이는 추가적인 제도와 절차가 필요함

- 현재 국가인권위원회의 권한은 전반적으로 기구의 구성과 조직 등에 관하여 규정을 하고 있는 조직법으로 다른 국가기관의 임의적이고 자발적인 협력과 협조를 전제로 하고 있으므로 비협력이나 비협조시 그에 대한 추진동력을 상실할 수 밖에 없는 구조임
- 따라서 「인권기본법」에 국가 및 지방자치단체의 의무가 명시되고 국가인권위원회와 지방인권기구가 국가 및 지방자치단체의 의무 이행에 관하여 권고, 감시, 공조하는 방식을 채택하는 경우 인권의 옹호와 증진을 위하여 더욱 효과적일 것임

▢ 「인권기본법」이 제정될 경우 「국가인권위원회법」이나 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 등 각종 인권 관련 법률의 모태가 될 수 있을 뿐만 아니라, 제정논의가 있는 차별금지기본법 및 기타 각 분야의 인권법의 기본법으로 기능할 수 있을 것임

▢ 인권에 관한 기본법이 제정되는 경우 정권의 교체와 관계 없이 국가와 지방자치단체를 포함한 각 단위에서 인권문제가 지속적으로 논의될 수 있는 공간이 생기게 될 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

03 국가인권위원회 독립성 확보 방안

가. 배경 및 현안

▢ 우리나라 국가인권위원회는 2015년 3월 16일부터 20일까지 열린 국가인권기구 국제조정위원회(International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 이하 'ICC'라 함) 승인소위원회(Subcommittee on Accreditation, 이하 '승인소위'라 함)로부터 등급심사를 2016년 상반기로 재연기한다는 권고를 받았음

- 이는 2014년 3월 31일 ICC 승인소위의 정기등급심사에서 처음으로 등급보류 판정을 받은 이후, 2014년 11월 두 번째 심사에서 또 다시 판정이 재보류 되었던 것이 이번 2015년 상반기 심사에서도 판정이 보류된 것으로 2년 동안 총 세 번이나 판정이 보류된 것임

▢ 국가인권위원회는 2014년 하반기 ICC 승인소위의 권고 내용을 이행하기 위하여 2015년 1월 12일 전원위원회에서 국회의장과 국무총리에게 기 권고한 「국가인권위원회법」 개정안을 보완하는 수정안을 마련하여 수정권고하는 한편, 「인권위원 선출 및 임명에 관한 국가인권위원회 사무규칙」을 제정하여 인권위원 선출절차를 투명화하는 등의 노력을 기울였음

▢ 그러나 ICC 승인소위는 2015년 3월 상반기 등급심사의 결정을 2016년 상반기로 다시 연기하여 총 세 번이나 연속하여 등급판정을 보류하였음[4)]

- ICC 승인소위는 국가인권위원회의 그동안의 권고이행 노력을 일부 치하하면서도, 기존 첫 번째와 두 번째의 등급판정 보류사유였던, 인권위원 선출 및 임명방식의 투명성과 참여성, 기능적 면책 등에 관한 우려를 반복하여 권고하였음

4) 원고작성 현재(2016년 4월), ICC의 승인소위의 등급판정 결과는 나오지 않은 상태이나 어떠한 결과가 나오더라도 국가인권위원회의 독립성 확보를 위한 방향에 초점을 두고 보고서를 작성함.

▢ 이에 국회는「국가인권위원회법」개정안을 2016년 1월 8일 통과시켜 ICC 승인소위의 권고사항을 반영함

- 개정안의 주요 내용은 인권위원이 업무수행이나 고의나 과실이 아닌 선의로 한 발언이나 결정에 대하여 법적 면책권이 보장되고, 위원선출에서는 시민사회단체의 추천을 받을 수 있고, 위원을 인권 관련단체 활동이나 대학·연구기관의 부교수 이상 또는 사법기관에서 10년 이상의 경력을 가진 자 중 선출하도록 함으로써 ICC 승인소위의 지적사항을 모두 수용함

▢ ICC는 국가인권기구들이 스위스 민법에 근거하여 비영리법인으로 설립한 기구임에도 불구하고 UN 인권이사회 및 조약기구에서의 영향력이 강화되는 추세에 있음

- ICC 승인소위의 등급심사의 기준은 그 타당성과 현실성을 고려하여 각국의 상황에 따라 적용 여부가 결정될 수 있을 것이지만, ICC 승인소위의 심사기준이 점차 객관화되고 엄정화된다는 점에서 보다 철저한 분석이 요구된다 할 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ ICC 승인소위가 2008년 우리나라 국가인권위원회에 대한 A등급 유지와 동시에 제시한 권고사항과 2014년 3월 첫 번째 등급판정 보류시 권고사항, 2014년 11월 두 번째 등급판정 보류시 권고사항, 그리고 이번 2015년 3월 세 번째 등급판정 보류시 권고사항의 내용은 일관되게 국가인권기구의 독립성 확보를 위하여 국가인권위원회가 노력하라는 것이 핵심임

- 국가인권기구의 독립성 확보의 기준이 되는 것은 파리원칙[5]이며, 이를 평가하기 위한 지표가 인권위원의 투명하고 공개적인 인선절차와 신분보장인 것임

▢ 국가인권위원회의 독립성의 기준은 국민적 대표성과 책임성, 그리고 시민사회와의 연결성이라 할 수 있음

- 이에 부합하는 국가인권위원회 구성방법은 국민에 의한 직접선출일 것임

5) 파리원칙(Paris Principles)은 1991년 파리에서 열린 제1차 국가인권기구 국제워크숍에서 제정돼 1993년 12월 유엔총회에서 채택된 '국가인권기구의 지위에 관한 원칙'을 말함.

▢ 그러나 현행 헌법은 그와 같은 직접 선출의 방법을 국회와 대통령의 경우에 국한하고, 다른 모든 국가기구는 대통령과 국회에 의한 간접적인 구성방식을 택하고 있음

- 국가인권위원회의 경우 인권위원 11인 가운데 대통령이 4인, 국회가 4인, 대법원이 3인을 지명하거나 선출하도록 하고 있음

▢ 이러한 조건에서 국민적 대표성과 책임성은 인선과정의 공론화 및 검증절차로 보충할 수 있을 것임

- 인선과정을 공론화하기 위해서는 현행 3권 분립의 원칙에 따른 인권위원 배분방식 대신에 공채심사 후 인권위원후보추천을 거치는 방안을 생각할 수 있을 것임
- 또한, 검증절차의 대표적인 제도는 인권위원 후보에 대한 국회의 인사청문절차를 생각할 수 있을 것임

▢ ICC 승인소위에서 요구하는 국가인권위원회 구성원의 면책 근거조항은 어떤 행위에 대한 면책만을 의미하는 것이 아니라, 1) 임기보장, 2) 인권문제에 대해 어떠한 간섭도 받지 않고 비판적 분석 및 논평을 할 수 있는 국가인권기구의 역량, 3) 지도부의 독립성, 4) 국가인권기구에 대한 대중의 신뢰 등 그 범위를 폭넓게 요구하고 있는 것임

- 따라서 국가인권기구 구성원이 임무를 수행할 때 보다 독립성을 부여할 수 있는 제도적 장치의 마련에 심도 있는 논의가 있어야 할 것임

▢ 또한, 국가인권위원회가 국민의 인권 진흥과 보호를 위해 사법부 등 국가기구, 법정인권기구, 비정부기구, 민간단체 등 모든 인권관련 기관·단체와 유기적인 교류·협력관계를 유지할 수 있도록 입법적·예산적 조치를 마련하는 것도 필요함

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

Ⅱ. 법제사법위원회

1. 헌법재판·법원 분야
2. 형사 분야
3. 민사·상사 분야
4. 법무·출입국·감사 분야

1. 헌법재판·법원 분야

01 추상적 규범통제 도입의 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 최근 우리 사회의 소모적 논쟁과 갈등 해소를 위해 헌법재판에 추상적 규범통제를 도입할 필요성이 있다는 주장이 제기되어 사회적으로 이슈가 되고 있음[1)]

▢ 추상적 규범통제란 구체적인 쟁송과 관계없이 법률의 위헌성 자체를 심사하는 제도로서, 구체적인 소송사건을 재판하는데 적용해야 할 법률의 위헌성을 심사하는 구체적 규범통제와 대비되는 개념임

▢ 우리나라의 위헌법률심판제도는 구체적 규범통제로 재판의 전제성을 갖춘 경우에 법원의 제청에 의하여 헌법재판소가 판단하는 방식으로 운용됨

▢ 그러나 구체적 규범통제의 경우 사건이 발생한 이후에 제기할 수 있는 사후절차라는 한계가 있어 기본권을 사전예방적으로 보호할 수 있는 추상적 규범통제에 대한 도입 논의가 지속적으로 제기되어 왔음[2)]

1) "헌재소장 사회갈등해소 위해 '추상적 규범통제' 도입 필요", 연합뉴스, 2016.3.18.; "헌재소장이 언급한 '추상적 규범통제·재판소원'은 무엇?", 뉴스 1, 2016.3.18. 등 참조.

2) 김운용, 「헌법재판과 추상적 규범통제」, 『서강법학연구』 제3권, 서강대학교 법학연구소, 2001, pp.191-208; 전정환, 「추상적 규범통제절차 도입에 대한 입법론적 고찰」, 『헌법학연구』 제1집, 1995, pp.302-323; 차진아, 「추상적 규범통제제도 도입의 의미와 방향」, 『고려법학』 제55집, 고려대학교 법학연구원, 2009, pp.73-100.

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 추상적 규범통제는 구체적인 기본권침해나 권한침해가 없음에도 법령에 대한 위헌 여부를 따지는 헌법소송이자 합헌성 확보를 더욱 강조하는 제도로서 다음과 같은 사항이 장점으로 논의됨

- 첫째, 추상적 규범통제는 분쟁이 발생하기 이전에 법률의 위헌성을 사전에 제거할 수 있으므로 헌법재판소의 위헌판결에 따르는 사회적 비용을 절감할 수 있음. 현행법상 기본권의 보호는 사전예방적 보호가 아닌 사후구제적 보호이기 때문에 권리구제의 효율성에 한계가 존재할 수밖에 없음. 그러나 추상적 규범통제의 경우 피해 발생 이전 단계에서 사전 예방적 기본권 보호가 가능함
- 둘째, 추상적 규범통제는 헌법수호를 주된 목적으로 하는 제도로서[3] 청구권자에 일정수의 국회의원을 포함시키게 되면 권력분립의 실현과 소수자 보호를 통한 민주주의 실현에 기여할 수 있음. 권력분립과 민주주의 실현으로 헌법질서가 유지된다면 개인의 기본권 보장의 효과를 기대할 수 있을 것임
- 셋째, 추상적 규범통제는 구체적 규범통제로 구제되기 어려운 기본권 침해에 대하여 효과적인 구제수단이 될 수도 있음. 예컨대, 낙태와 같이 태아가 직접 자신의 생명권을 재판의 당사자가 되어 구체적 규범통제로 구제를 할 수 없는 경우, 낙태를 규정한 법률에 대한 추상적 규범통제를 통하여 권리 구제할 수 있는 경우를 생각할 수 있음[4]

▢ 반면, 추상적 규범통제에 대해 다음과 같은 사항들이 단점으로 지적되고 있음

- 첫째, 추상적 규범통제는 국회를 통과하여 확정된 법률에 대하여 헌법재판소에 제청하여 위헌성을 다투는 것인데, 의회 내에서 법률통과에 승복하지 못한 소수파가 헌법재판소를 무대로 불복을 다툴 수 있어서 헌법재판소가 정쟁의 장소로 전락할 수 있다는 지적이 있음.[5] 예컨대, 국민적 합의에 기반하여 민주적 다수로

3) 전정환, 앞의 논문, 1995, p.309.
4) 홍완식, 「독일 연방헌법재판소의 낙태판결에 관한 고찰」, 『강원법학』 제10권, 강원대학교 비교법학연구소, 1998, pp.537-570.
5) 김영수, 「헌법재판소의 추상적 규범통제권한에 관한 소고」, 『현대헌법학이론』, 고시연구사, 1996, p.596.

결정된 문제가 국민의 대표기관인 국회에서 결정되지 못하고 헌법재판소의 결정에 의존하는 일이 반복된다면 대의제 민주주의의 근간이 흔들릴 수 있다는 것임[6)]

- 둘째, 추상적 규범통제가 도입되는 경우 민중소송화 되어 남소를 야기할 우려가 있다는 지적임. 예컨대, 제청권자에 정당법상 등록된 정당을 포함시켰는데, 그 정당 중의 하나가 자신의 지지기반과 결탁하여 추상적 규범통제를 악용하는 경우를 들 수 있음. 이 경우 다른 정당들도 계속해서 추상적 규범통제를 남용하게 될 가능성이 있다는 것임[7)]
- 셋째, 추상적 규범통제를 도입하는 경우 소송이 남용되어 헌법재판소의 업무가 폭증하게 될 수 있으므로 현재 이 제도의 도입이 성공적으로 시행하기 어렵다는 우려도 있음. 따라서 추상적 규범통제를 도입하는 경우 그에 대한 폐단을 미리 방지할 수 있는 사전적 장치 마련이 우선적으로 요구된다는 입장임

▢ 추상적 규범통제를 도입하는 경우 법률의 합헌성 제고와 헌법보장의 강화로 이어져 기본권 강화에 도움이 된다는 장점이 있지만, 헌법재판소에 의한 입법추인권이 보편화되면 국회의 국민대표성과 민주주의 원칙을 크게 훼손하는 결과를 초래할 수 있기 때문에 그 역기능에 최대한 대비할 수 있도록 제도 도입에 대한 섬세한 설계가 필수적으로 요청됨

▢ 따라서 추상적 규범통제를 도입하기 위해서는 추상적 규범통제의 역기능에 대한 철저한 분석을 통하여 그 부작용을 최소화하는 방안을 모색해야만 할 것임

✕ 작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

6) 김운용, 앞의 논문, p.193.

7) 최희수·전학선·차진아, 「추상적 규범통제에 관한 연구」, 『헌법재판연구』 제22권, 헌법재판소, 2011, p.268.

02 재판소원제도 도입의 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 현행 「헌법」의 헌법소원심판제도는 공권력에 의한 기본권 침해에 대하여 헌법재판소에 구제를 청구할 수 있도록 하고 있음

▢ 그런데 「헌법」 제111조제1항제5호는 헌법소원에 대한 심판의 범위를 "법률이 정하는 헌법소원에 관한 심판"으로 제한하면서 그 요건을 법률에 위임하고 있고, 이에 근거한 「헌법재판소법」 제68조제1항은 법원의 재판을 헌법소원의 대상에서 제외하고 있음

▢ 국민의 기본권 침해의 많은 사례가 행정부의 공권력 작용에서 비롯되는데, 법원의 재판이 헌법소원의 대상이 되지 않기 때문에 재판의 대상이었던 행정부의 공권력 작용까지 헌법소원에서 제외되는 결과가 발생하고 있음

▢ 이처럼 헌법소원의 대상에서 법원의 재판이 제외된 상태에서의 헌법소원은 공권력에 대한 기본권 구제의 한계로 작용할 수밖에 없어서 진정한 의미의 기본권 보장이 어렵다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔음[8)]

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 재판소원의 도입에는 그 찬성과 반대에 대한 다양한 의견이 있는데, 이를 찬성하는 입장으로는 다음과 같은 논거들이 있음

- 첫째, 헌법소원은 보충성의 원칙 아래 다른 법률의 구제절차를 모두 거친 후에만 헌법소원 심판청구를 허용하고 있는데, 다른 구제절차가 없는 법원의 재판을 그 대상에서 제외시키면 체계정당성이 보장되지 못하므로 재판소원을 인정해야 한

8) 김일환, 「헌법소원의 대상에 "법원의 재판"을 포함시킬지에 관한 시론적 연구」, 『공법연구』 제30집 제5호, 2002, p.155; 차진아, 「재판소원의 도입 필요성과 인정범위에 관한 연구」, 『고려법학』 제60호, 고려대학교 법학연구원, 2011, p.410; "박한철 헌재소장, 재판소원 허용해야", 『법률신문』, 2016.3.18.

다는 입장이 있음[9]

- 재판소원을 도입하면 그동안 헌법소원제도의 가장 큰 공백이었던 행정작용, 즉 재판의 대상이 되었던 원행정처분이 헌법소원에 의해 통제될 수 있어서 국민의 기본권 보장이 확대된다는 입장임[10]. 이는 공권력의 기본권 침해로 인해 재판으로 이어지는 행정작용이 헌법소원의 대상에서 배제되면 결과적으로 추상적인 입법작용만이 헌법소원의 대상으로 남는 기형적 결과를 초래한다는 논거와 연결된 내용임[11]
- 셋째, 재판소원을 도입할 경우 법률에 대한 규범통제에서 발생하는 대법원과 헌법재판소 간 사법불일치의 문제를 해결할 수 있다는 입장임. 예컨대, 특정 법률조항에 대하여 헌법재판소가 위헌결정을 내리고, 같은 날 대법원이 이 법률조항을 합헌으로 적용한 경우[12] 사법의 불일치가 발생하는데 이런 문제를 재판소원으로 해결할 수 있다는 논리 등이 제기되고 있음

▢ 반면, 재판소원의 도입을 반대하는 입장으로 다음과 같은 논거들이 있음

- 첫째, 「헌법」 제101조제1항은 구체적인 사건에서의 사법작용을 법원에 전속시키고 있는데, 법원의 재판을 헌법소원의 대상으로 하면 법원의 전속된 사법권을 침해하는 것이 되므로 재판소원을 인정할 수 없다고 함[13]
- 둘째, 「헌법」 제101조제2항은 대법원이 최고법원으로 재판을 최종적으로 심사하도록 규정하고 있기 때문에, 재판소원을 허용하면 헌법재판소가 제4심의 법원으로 기능하게 되어 대법원의 최고법원성을 침해한다고 함[14]
- 셋째, 재판소원을 인정하면 헌법소원의 남용으로 인한 사건이 폭주하게 되어 헌법재판소의 부담이 극도로 증대되어 업무과중의 문제가 발생할 수 있다는 입장임[15]

9) 이석연, 『헌법재판자료집』 제9집, 헌법재판소, 1999, p.181.
10) 차진아, 앞의 논문, p.444.
11) 김일환, 앞의 논문, p.157.
12) 헌재 2005.11.24., 2004헌가28 결정과 대법원 2005.11.24. 선고, 2005두8061 판결 참조.
13) 박홍우, 「대법원과 헌법재판소의 권한배분」, 『헌법재판의 회고와 전망』, 헌법재판소, 1998, pp.274-275.
14) 이부하, 「법원의 재판에 대한 헌법소원」, 『법조』 제573호, 법조협회, 2004, p.116.

- 이 밖에도 「헌법」 제107조제2항은 "명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다."라고 규정하고 있는데, 재판소원에서 법원의 재판이 명령·규칙·처분의 위헌성 판단을 제대로 한 것인지 여부를 심사할 수 있도록 하면 헌법 제107조제2항에 따른 대법원의 최종적 심사권을 침해할 수 있다는 주장 등이 제기되고 있음[16]

▢ 우리나라 헌법재판소는 1988년 설립 이래 헌법의 최종적 해석기관으로서의 위상과 신뢰를 확보하면서 국민의 기본권을 보장하는데 선도적인 역할을 해오고 있음

▢ 이러한 진일보한 성과에도 불구하고 헌법소원제도는 그 심판대상에서 법원의 재판을 제외시킴으로서 헌법소원 제도의 완결성을 이루지 못하고 있다는 지적을 받고 있음

- 또한, 헌법소원의 보충성을 요구하면서 재판소원을 배제하게 됨으로써 체계정당성에도 반하게 된다는 지적도 제기되고 있음

▢ 기본권 보호를 위한 최후의 헌법 수호라는 헌법소원제도의 근본 취지를 고려해 볼 때 제도적으로 개선할 부분에 대하여는 지속적으로 살펴야 할 것임

- 이러한 검토에는 대법원의 최고법원성 및 원칙적인 3심제 원리를 존중하면서 헌법재판소의 헌법수호기관으로서의 역할을 조화시킬 수 있는 재판소원의 도입 방안이 포함될 수 있을 것임

▢ 그리고 재판소원 도입과 관련한 이러한 논의는 대법원과 헌법재판소 간의 관계 및 권한 배분의 차원이 아니라, 헌법질서의 보장과 국민의 기본권 확대의 조화를 위하여 더욱 적합한 방법이 무엇인지를 모색하는 차원에서 검토되어야 할 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

15) 계희열, 「헌법재판과 국가기능 – 헌법재판의 기능적 제도적 (관할권적) 한계를 중심으로 –」, 『한국 헌법재판의 회고와 전망』, 헌법재판소, 1998, p.201.

16) 유남석, 「재판에 대한 헌법소원 금지의 논리 및 정책적 이유」, 『재판자료』 제75집, 1997, pp.309-313.

03 헌법재판관 선임방식의 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 우리나라 헌법은 다수당에 의한 헌법재판기관의 석권을 막기 위한 방편으로 헌법재판관의 구성을 3부에 의한 선출방식으로 규정하여 헌법상 정치적 중립기관으로 기능하도록 설계하였음

- 「헌법」 제111조제2항은 법관의 자격을 가진 9인의 재판관으로 헌법재판소를 구성하며, 재판관은 대통령이 임명하도록 규정하고 있음
- 같은 조 제3항은 제2항의 재판관 중 3인은 국회에서 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명한다고 규정함
- 결국 대통령이 3인의 헌법재판소 재판관을 선임하고, 국회가 3인을 선출하며, 대법원장이 3인을 지명하는 3부에 의한 선출방식을 취하는 것임

▢ 대법원장의 헌법재판소 재판관에 대한 지명권에 관해서는 대법원장에 의한 독임적 지명제도의 폐지 내지 개선에 대한 견해가 다양하게 논의되고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 3부에 의한 헌법재판관 선출방식의 문제에 있어서 가장 많은 비판을 받는 부분은 대법원장의 지명권에 관한 것이며, 이와 관련된 내용은 다음과 같음

- 우선, 대법원장은 국민에 의하여 직접 선출되지 않는다는 점에서 대법원장에 의한 헌법재판소 재판관 지명은 대통령의 지명과 국회에 의한 선출에 비해 민주적 정당성이 약하다는 견해가 있음[17)]
- 대법원장의 지명권행사는 절대적 권력이므로, 대법원장이 직접 재판관 3인을 지

17) 양건·김문현·남복현, 「헌법재판소법의 개정방향에 관한 연구용역보고서」, 『헌법재판연구』 제10권, 헌법재판소, 1999, p.14.

명하는 것은 지나친 권력집중이라는 견해도 있음[18]

- 또한, 대법원장이 대통령과 국회다수파의 결합에 의해 임명되는 상황에서 대법원장의 지명 몫도 대통령과 국회다수파의 영향력으로부터 자유롭지 못할 수 밖에 없어 대통령 소속 정파에 유리한 국면은 더욱 강화되고 헌법재판관 구성에 있어서의 다원성은 더욱 약화될 것이라는 의견도 제시됨[19]
- 그 밖에도 권력분립 내지 권력균형적인 측면에서의 비판으로 대법원장이 헌법재판소의 구성을 담당하는 권한을 가지는 반면에 헌법재판소는 대법원의 구성에 관여하는 권한이 없다고 지적하는 견해[20]도 있음
- 우리나라의 경우 사법기관으로 헌법재판소와 대법원을 별개의 장에서 규정하고 있는데, 이것에는 헌법체계론적인 문제점이 있음을 지적하는 견해도 있음
  - 즉, 헌법재판소는 헌법의 최종적 해석을 담당하고 대법원이 위헌법률심판을 제청하면 헌법재판소의 심판에 의하여 재판하여야 하는데, 대법원장에 의한 헌법재판관의 지명은 이와 같은 헌법체계와 조화되지 않는다는 견해임[21]
- 대법원장에 의한 단독지명은 사법부의 합의체에서 선출할 때에 비해 비슷한 성향의 재판관들이 지명될 가능성이 높다는 비판도 제기됨[22]

▢ 학계에서 논의되는 개선방안은 크게 헌법개정을 요하는 방식과 그렇지 않은 방식으로 나눌 수 있음

- 헌법개정을 전제로 하는 방안으로는 다음과 같은 견해가 제시되고 있음
  - 우선 재판관 9인 중 3인은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 나머지 6인은 국회에서 3분의 2 이상의 다수결로 표결하되, 대통령이 임명하는 3인 중 1인, 국회에서 선출하는 6인 중 2인은 전·현직 대법관 중에서 임명하도록 하고, 그 절차에서 대법원장이 중심이 된 위원회에서 후보자명부를 제출하여 참

18) 남복현, 「헌법개정시 헌법재판을 포함한 사법구조의 개편방향」, 『헌법학연구』 제12권 제5호, 한국헌법학회, 2006. p.400.
19) 김종철, 「헌법재판소 구성방법의 개혁론」, 『헌법학연구』 제11권 제2호, 한국헌법학회, 2005, pp.17-18.
20) 김문현·정재황·한수웅·음선필, 「현행 헌법상 헌법재판제도의 문제점과 개선방안」, 『헌법재판연구』 제16권, 헌법재판소, 2005, p.114.
21) 허영, 『헌법소송법론』, 박영사, 2011, p.110.
22) 김문현·정재황·한수웅·음선필, 앞의 책, p.115.

고할 수 있도록 하자는 견해[23]가 있음

- 또한, 민주적 정당성과 독립성의 보장이라는 양자의 목적을 달성하기 위하여 3인은 국회에서 선출하고, 3인은 대통령이 임명하며, 나머지 3인 중 1인은 대법원장이 위원장인 대법관회의에서 선출된 자를 그리고 2인은 헌법재판소장이 추천하는 자를 임명하는 것이 합리적인 선출모형이라는 견해[24]가 있음
- 이 밖에도 독일 연방헌법재판소 재판관의 선임방법처럼 국회에서 9인의 재판관 모두를 선임해서 대통령이 임명하되, 국회 재적의원 2/3 이상의 찬성을 얻는 사람을 재판관으로 선임하는 방안[25], 일정한 자격을 갖춘 사람에 대해서 국민이 직접 선출하는 방안[26], 사법부에서의 재판관선출에 대해 국회의 동의를 받도록 하는 방안[27] 등도 제시되고 있음

• 반면, 헌법개정을 요하지 않는 개선방안으로는 사법부의 내부합의체에서 재판관의 선출을 주관하는 방식[28]이나 재판관후보추천위원회와 같이 사법부 외의 인사들이 참여하는 방식[29]이 주장됨

- 또한, 대법원장의 헌법재판관 지명에 앞서 대법관회의의 의결을 거치도록 법원조직법을 개정하는 것이 필요하다는 견해[30]도 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

23) 차병직, 「헌법재판소 재판관 선임방식의 재검토」, 『인권과 정의』 제218호, 1994, p.13.
24) 신봉기, 「우리나라의 헌법재판관 선임제도 - 그 비판과 구체적 개선방안」, 『헌법논총』 제5집, 헌법재판소, 1994, pp.432-433.
25) 허영, 앞의 책, p.111.
26) 배상오, 「한국헌법재판제도에 있어서의 문제점과 극복방안」, 『법학연구』 제9권 제2호, 충남대학교 법학연구소, 1999, p.18.
27) 윤명선, 「헌법재판제도의 개선방향」, 『경희법학』 제29권 제1호, 경희법학연구소, 1994, p.85.
28) 성낙인, 「헌법재판소 인사와 임명 절차상의 문제점」, 『시민과 변호사』 제8호, 1994, p.74.
29) 최대권, 「헌법재판소의 정치학 - 그 구조와 기능을 중심으로 -」, 『법학』 제34권 제1호, 서울대학교, 1993, p.1993.
30) 고문현, 「헌법재판소 구성에 관한 개선방안」, 『헌법학연구』 제11권 제4호, 한국헌법학회, 2005, p.392.

04 헌법재판소 변형결정의 법적 근거 마련

가. 배경 및 현안

▢ 현행 「헌법재판소법」에는 “헌법재판소는 제청된 법률 또는 법률 조항의 위헌 여부만을 결정한다. 다만, 법률 조항의 위헌결정으로 인하여 해당 법률 전부를 시행할 수 없다고 인정될 때에는 그 전부에 대하여 위헌결정을 할 수 있다.(제45조)”고 하며, “법률의 위헌결정은 법원 기타 국가기관 및 지방자치단체를 기속한다.(제47조)”고 규정함

▢ 동법 제45조를 엄격하게 해석한다면, 헌법재판소는 법률 또는 법률조항에 대하여 위헌 또는 합헌에 대해서만 결정한다고 볼 수도 있음

▢ 그러나 헌법재판소는 법률의 위헌성 여부에 관하여 결정하는 결정형식을 위헌 또는 합헌으로만 하지 아니하고, 법률의 합헌성 추정원칙에 따라 최대한 입법자의 입법결정을 존중하는 의미와 법적 안정성을 위하여 한정합헌 또는 한정위헌 등과 같은 변형결정형식도 취하고 있음

▢ 이러한 헌법재판소의 변형결정에 대해서 대법원에서는 법률의 해석권한은 사법권의 본질이며 헌법재판소가 법원에 대해서 법률의 해석기준을 제시할 수 있는 권한은 헌법에 명문의 규정이 없고, 헌법재판소가 한정위헌이라는 명목으로 법원에 법률의 해석 또는 적용기준을 제시하고 이에 따르도록 기속하는 것은 헌법상 권력분립원리에 반하고 사법권의 독립을 침해한다고 비판하면서 그 기속력을 부인하고 있음

- 예를 들면, 헌법재판소가 과세부과처분의 근거인 「(구)조세감면규제법」 부칙 제23조에 대하여 한정위헌결정을 하였으나[31], 대법원이 헌법재판소의 한정위헌결정에 대해서는 기속력을 인정하지 않는다고 판단하여[32], 당사자인 모 해운회사가 65억 원에 달하는 세금을 헌법재판소 결정에 의하면 안내도 되는데, 대법원의

31) 헌재 2012. 7. 26. 2009헌바35 등.
32) 대법 2013. 3. 28. 선고 2012재두299.

재심기각결정에 따라 내야 하는 상황이 됨

▢ 헌법재판소는 헌법규정의 취지상 변형결정의 기속력에 대해서 법원은 이에 기속되는 것으로 판단함[33)]

▢ 변경결정으로 인하여 대법원과 헌법재판소 간의 갈등이 계속되고 보다 궁극적으로는 국민들의 불편과 사법에 대한 불신이 발생함에 따라, 제18대국회에서도 변형결정에 대한 입법적 근거를 마련하고자 한 개정안이 여러 건 제출되었으나 통과되지 못했고, 제19대국회에서는 헌법재판소장이 헌법재판소법 개정의견을 제출한 바가 있으나 아직까지 법률개정이 없음

▢ 헌법재판소장은 2013년 6월 14일 국회에 헌법재판소법 개정의견을 제출하여 그 한 내용으로 변형결정에 대한 법적 근거의 마련을 제시함

- **제안이유 및 주요내용**
  - 법 제45조의 '…위헌 여부만을 결정한다.…'라는 자구에 얽매여 한정합헌결정, 한정위헌결정, 헌법불합치결정 등 위헌결정의 특수한 유형을 부인하는 입장이 있음을 감안하여 법 제45조의 본래적 취지에 맞게 헌법재판소는 당해사건의 '구체적 사실관계'가 아니라 당해사건에 적용되는 '법률 또는 법률조항이 위헌인지 여부'를 결정하는 것임을 분명히 함(안 제45조)
  - 한정위헌(합헌)결정이나 헌법불합치결정을 위헌결정의 한 유형으로 이해하는 헌법재판소의 확립된 판례나 헌법학계의 주류적 의견을 입법적으로 분명히 확인함으로써 이를 둘러싼 논쟁을 입법적으로 해결하기 위함
  - 법률의 위헌결정에는 헌법불합치결정과 법률의 적용범위나 해석을 한정하는 결정(한정위헌결정, 한정합헌결정)이 포함됨을 명시함으로써 이들 결정유형의 기속력 등 효력에 관한 근거를 분명히 함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 대법원은 법률해석권이 사법권의 본질이기 때문에 헌법재판소가 법률의 해석에 대해

33) 헌재 1997. 12. 24. 96헌마172.

위헌의 범위를 정하는 것은 권력분립위반이라고 반대하고 있지만, 헌법재판소의 한정위헌결정은 단순히 법률을 구체적인 사실관계에 적용함에 있어서 그 법률의 의미와 내용을 밝히는 것이 아니라, 법률에 대한 위헌성 심사의 결과로서 법률조항이 특정의 적용영역에서 제외되는 부분은 위헌이라는 것을 뜻함. 따라서 한정위헌결정은 법률의 해석에 대한 헌법재판소의 단순한 견해가 아니라, 헌법에 정한 권한에 속하는 법률에 대한 위헌심사의 한 유형이라고 볼 수 있다는 견해가 있음

▢ 헌법재판소가 사실상 최종심이 될 우려를 표명하는 견해가 있으나, 이에 대해서는 위헌적인 법률의 적용에 관한 것에만 국한된다는 점에서 심급의 문제가 되지 않는다는 반론이 있음

▢ 헌법재판소와 대법원을 정점으로 하는 사법부 모두 국민의 기본권을 보장하는 최후의 보루로서의 기능과 사명을 다할 수 있도록 합리적인 법제도를 마련하도록 해야 할 것임

✕ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

05 노동법원 등 전문법원 설치

가. 배경 및 현안

▢ 근래에 노동사건이 폭증하고 있으나, 일선 법원에서 노동에 대한 전문법관이 없이 판결이 이루어지고 있으며, 노동사건이 일반 민사사건 또는 계약사건과 다른 특수한 점에 대해서 고려없이 재판이 이루어지고 있다는 지적이 있음

- 근로형태가 다양화되고, 해고나 임금체불과 같은 분쟁해결에 대해서도 새로운 해결방식이 마련되어야 한다는 요구가 높고 그 외에도 복수노조시행과 관련된 문쟁, 차별관련 분쟁 등 새로운 형태의 분쟁도 많아졌음

▢ 노동관련 사건은 생존권과 직결되는 문제이기도 하므로, 다른 민사사건보다 시급히 해결될 필요도 있음. 국민의 생존권과 노동3권을 보장하기 위한 사법기관으로서 전문적인 노동법원의 설치가 요구되고 있음

▢ 종속적인 지위에 있는 노동자의 권리보장을 위해 실체법적인 측면에서 노동법이 제정된 것이며, 이를 구체적으로 현실화하기 위해서는 구제절차와 기구가 그에 맞게 정비될 필요가 있음. 일반법원은 평등한 당사자 사이의 분쟁을 전제로 한 민사소송절차를 적용해 노동사건을 재판하게 되므로, 종속적 지위에 있는 노동자의 실체법상 권리가 구제절차에서 형해화되는 실정이라는 지적이 있음

▢ 이러한 문제에 대한 대응방안의 하나로 노동위원회에 의한 판정제도가 도입돼 운영되고 있으나, 부당해고·부당노동행위·차별시정 판정업무는 본질적으로 법률해석과 적용이라는 사법(司法)의 영역에 속하므로 행정위원회인 노동위원회가 담당하는 것에 근본적인 한계가 있음. 또 심판에 참여한 공익위원에 법률전문가가 한 명도 포함되지 않은 경우도 있어 전문성과 공정성에서 의심을 받고 있음. 간이하고 저렴하며 신속한 권리구제를 목표로 하지만 사용자가 구제명령에 불복할 경우 사실상 5심제가 되는 문제도 지적됨. 확정된 구제명령에 강제집행력이 있는 것도 아니어서 경우에 따라 민사소송을 다시 해야 하는 경우도 발생하는 등의 문제도 지적됨

▢ 전문법원으로서 노동법원을 설립하고, 직업법관과 노사참심관[34]으로 재판부를 구성해 전문성을 제고하고, 약자 지위에 있는 노동자의 소송수행을 지원하고 신속한 진행을 도모하는 절차상 특례를 도입하는 참심형 노동법원 제도를 도입하도록 하자는 제안도 있음

▢ 세계적으로도 전문법원체제를 도입하여 복잡다단한 사회상에 대한 전문적인 판단을 사법체계에 반영하는 추세인 만큼 우리나라에서도 전문법원체제 도입에 대해서 고려할 필요가 있음

▢ 2003년 1월에 노사관계법·제도선진화연구위원회가 노동부 의뢰에 의하여 선진화방안을 제출하면서 노동법원의 설치에 관하여 제안한 바가 있고, 2004년에 사법개혁위원회, 2005년과 2006년에 사법개혁추진위원회에서도 연구한 바가 있으며, 그 외에도 노동법원설의 필요성을 제기한 연구가 다수 있음

▢ 제18대국회에서 2010년 4월 조배숙의원의 대표발의로 노동법원법안이 제출되었으나, 임기만료로 폐기된 바가 있음

- 제안이유
  - 노동문제를 공안사건으로 처리하거나 혹은 민법적 계약문제로 쉽게 판단하는 경향을 개선하고, 노동분쟁처리절차의 이원화 등으로 국민의 권리구제가 지연되고 있음
  - 이에 일정한 범위의 노동사건에 대해 전속관할을 갖는 노동법원을 설치하여 노동분쟁사건의 특수성과 전문성을 고려하고 판결의 신뢰성을 확보하고자 함
  - 아울러, 전문성을 갖는 비직업법관의 참여를 통해 노사관계의 특수성을 반영할 수 있는 사법참여형 분쟁해결제도를 도입하여 이로 인한 법원의 판결에 대한 국민의 신뢰를 높이고자 함
- 주요내용
  - 가. 노동법원의 전속관할의 대상이 되는 노동사건의 범위를 노동민사사건, 노동행정사건, 노동비송사건의 세 가지 범주를 설정하고, 포괄적인 정의규정을

34) 참심제도는 직업법관인 판사와 직업법관이 아닌 판사가 함께 재판부를 구성하여 재판하는 제도이며, 참심관은 보통 사건성격과 관련하여 전문가로 이루어지는 경우가 많음. 국가마다 약간씩 달리 운영되고 있음.

통해 예상 가능한 모든 노동분쟁을 포괄할 수 있도록 함(안 제2조)

- 나. 노사단체의 내부 실정에 정통한 실무자로 하여금 제1심에 한하여 법원의 허가를 전제로 소송대리를 할 수 있도록 허용(안 제5조)
- 다. 노동법원은 사건의 신속한 해결과 사건의 실체적 진실을 판단을 위해 당사자 본인, 증인, 참고인의 출석을 명할 수 있도록 함(안 제7조제1항)
- 라. 기록검토 및 관계자료의 연구 및 심리의 충실화를 위해 소액임금청구 등 전형적으로 처리되는 사건수가 많은 노동사건의 경우 제1심 판결서 작성의 특례를 적용하도록 함(안 제9조제1항)
- 마. 일정한 범위의 노동 사건에 대해 심리와 재판에 참여하는 참심관을 두어 평결에 대한 의견제시권한을 부여함(안 제10조 및 제11조)
- 바. 판사 3명, 근로자측 참심관 1명, 사용자측 참심관 1명으로 참심재판부를 구성함(안 제12조)
- 사. 노동민사사건과 공법상 노동당사자소송에서는 그 사건을 조정에 회부함으로써 조정에 의한 분쟁해결을 강화함(안 제41조)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 전문성과 공정성을 확보하기 위하여 법관의 노동법 관련 이해가 높을 것을 요구할 수 있으며, 참심제의 도입에 대해서도 고려할 수 있음

- 법관의 자격을 법률이 정하므로 참심제의 도입에 있어서 법관의 자격문제는 법원조직법에서 조정하는 것을 고려할 수 있음

▢ 노동자와 노동조합이 용이하게 접근할 수 있도록 비용과 절차를 간편하게 할 필요가 있음

▢ 노동법원의 설치가 당장 어렵다고 하면 과도기적으로 노동사건전담부를 설치하는 방안도 우선 고려할 수 있음

▢ 노동법원의 심급에 대해서도 고려할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

06 대법관 구성의 다양화 문제

가. 배경 및 현안

▢ 헌법기관 중 대법원은 최종적인 이해관계 조정기관으로서 인권을 수호하고 사회적 약자와 소수자를 보호하는 기관으로서의 의의를 가진다고 할 수 있음. 또한, 대법원 판결은 그 사회의 가치기준을 제시하는 중요한 역할을 함. 대법원의 판결에는 국민들의 다양한 목소리들이 담길 수 있어야 함. 따라서 그 판결의 형성에는 국민들의 다양한 목소리를 반영할 수 있는 다양한 성향의 대법관들이 관여하는 것이 바람직하다고 할 수 있음

▢ 우리 헌법은 대법원의 구성에 관하여, 대법관으로 구성하되 법률이 정하는 바에 따라 대법관이 아닌 법관을 둘 수 있도록 하면서, 그 조직을 법률로 정하도록 하고 있음(헌법 제102조)

▢ 현행 「법원조직법」은 대법관의 임용자격으로 판사 외에도 검사, 변호사, 공공기관 종사자, 법학 교수 등의 여러 직역에 문호를 개방함으로써 대법관 구성의 다양화에 필요한 법적 근거를 마련하고 있지만, 대법관 임명의 실제에 있어서는 현직 판사의 승진 임용에 치중하고 비판사 출신 법조인에 대하여 문을 열지 않아 최고법원의 구성이 관료화되고 법원 순혈주의, 엘리트주의에 집착하고 있다는 비판이 제기되어 왔음

- 대법원이 변화된 사회가치와 다양한 사회적 요구를 반영한 판단을 할 수 있어야 함에도 불구하고, 대법원을 구성하는 대법관이 대부분 법원 내에서의 기수와 서열을 기준으로 남성 고위 법관 일색의 엘리트 보수 성향으로 구성된 점이 이러한 시대적 요구에 부응하지 못하고 있다는 비판을 받고 있음

▢ 뿐만 아니라 대법관의 수가 14명이며 이 중 1명은 대법원장이고 1명은 법원행정처장을 맡아 실질적으로 재판에 집중할 수 있는 대법관은 12명인데, 1년에 대법원에서 처리해야 하는 사건의 수는 이에 비하여 과도하게 많은 형편임

▢ 제19대국회에서 대법원의 구성을 다양화하기 위한 법안들이 이하와 같이 제출된 바 있으나 입법에 이르지 못했음

- 법원조직법 일부개정법률안(의안번호 1915241)
  - 제안이유
    - 최근 대법원의 구성이 고위 법관출신으로 이루어지면서 대법원 판결이 국민들의 다양한 가치와 사고를 반영·수용하지 못하고, 기성의 법리를 반복하여 현상유지만을 추구하는 경향을 보이고 있음. 그 결과 최종적 분쟁해결기관인 대법원이 내리는 판결에 대한 신뢰가 저하되고 있음
    - 이러한 문제해결을 위해 대법관 수의 증원과 더불어 그 구성의 다양화가 절실함
    - 이에 대법관의 수를 현행의 소부 구성인원을 감안하여 18명으로 증원함으로써 기존의 전원합의체 방식을 유지할 수 있게 하면서, 대법원 구성의 다양화를 위해 대법관 정원의 3분의 1 이상을 고위 법관 및 검사 출신이 아닌 법률가로 임명하도록 의무화함
  - 주요내용
    - 가. 대법원장을 포함한 대법관의 수를 14명에서 18명으로 증원함(안 제4조제2항)
    - 나. 대법원장과 대법관 중 3분의 1 이상은 대법관의 임용자격을 갖춘 사람으로서, 판사나 검사를 제외한 직에 재직한 연수의 합이 10년 이상인 사람을 임용함(안 제4조제3항 신설)
- 법원조직법 일부개정법률안(의안번호 1912415)
  - 제안이유 및 주요내용
    - ‘막말판사’와 ‘유전무죄’ 판결 논란으로 국민의 불신을 받고 있던 사법부가 최근에는 국민의 상식과 법감정에 상반된 일당 5억 원의 ‘황제노역’ 판결로 국민의 공분을 사고 있음. 이는 단지 지역 법관(향판) 제도나 개개 법관의 특권의식과 비양심의 문제가 아니라 법원이 그동안 다양한 사회적 가치와 건전한 국민 법감정을 판결에 충분히 반영시키지 못한 결과라 하겠음. 법관 무오류의식과 법원 순혈주의에 바탕한 인사 관행과 다양한 국민 정서를 반영할 수 없는 법원의 폐쇄성에서 비롯된 폐해라고 할 수 있음.
    - 일반 법관의 경우는 사법개혁의 일환으로 이미 점진적 법조일원화(경력 법

조인 법관 임용제도)를 통해 사회적 다양성을 신임 법관 임용에 반영시키고 있음. 그러나 최고법원의 구성원인 대법관 임용은 사회의 다양한 가치관을 반영시키기에는 순혈주의 인사 폐쇄성의 벽이 여전히 높은 것이 현실임

○ 대법관 수의 2분의 1을 비 판사 출신 법조인으로 임용하도록 함으로써 법관 순혈주의 문화를 혁파하고 폐쇄적 대법관 인사 관행의 벽을 넘어 대법원 구성의 사회적 다양성을 보장하여 사법부의 신뢰 회복을 도모하고자 함(안 제42조제1항 단서 신설)

나. 예상쟁점 및 과제

▢ 대법관의 구성을 다양화하기 위하여 법원조직법에서 이러한 문제를 일정한 정도로 해결할 필요성이 있음

▢ 대법관 임명절차를 보다 민주적으로 개혁하고 대법관 후보자 추천의 다양성을 보장할 수 있는 대법관 후보 추천 방식을 모색할 필요가 있음

▢ 대법원의 다양성을 가장 중요하게 고려하는 미국연방대법원의 사례를 보면, 미국변호사협회를 비롯한 각종 법률가단체, 이익단체, 시민단체의 간여가 대법관 임명을 위한 매 단계에서 지속적으로 이루어지면서, 다양한 배경과 성향의 법률가들이 연방대법관이 되는 것임

• 미국 연방대법원의 전체 역사를 통해 대법관이나 대법원장에 임명된 이들 중, 이전에 법관 경력이 있었던 인사는 절반 정도임. 법학교수, 인권변호사, 검사 등 다양한 직업적 배경을 가진 인사들이 대법원을 구성함. 연방이심법원인 연방항소법원 판사들 중에 대법관이 된 인사들 대부분은 연방항소법원 판사를 하기 전에 변호사나 법학교수 등 다양한 직업에 종사한 경험을 가진 사람들임. 구성의 다양성이 확보된 9명의 미 연방대법관들은 각자가 사회의 다양한 이해관계와 입장들을 대변하며, 판결을 통하여 중요한 국가정책의 결정에 국민 각계각층의 의사와 이익을 반영하게 함

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

07 대법관추천위원회의 임명과 구성

가. 배경 및 현안

▢ 헌법과 법률에 따라 13명의 대법관은 대법원장의 제청으로 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하게 되어 있음. 대법관 후보 제청단계에서 민주성을 확보하기 위하여, 2011년 「법원조직법」 개정으로 대법관후보추천위원회가 만들어졌음

▢ 그러나 실제로는 대법관추천위원회가 폐쇄적이고 비민주적으로 운영되고 있으며, 2011년 제정된 대법관후보추천위원회 규칙도 이러한 내용으로 구성되어 있다는 비판이 제기되고 있음. 즉, 국민 개인이나 단체가 후보 추천을 할 때 비공개로 해야만 하고, 대법원장도 3명의 후보를 대법관후보추천위원회에 제시할 수 있으며, 위원회의 논의 내용도 비공개로 하고 있음에 따라, 대법원장이 제시한 엘리트 판사인 세 후보를 중심으로 대법관 후보 추천이 이루어지는 상황임

▢ 대한변호사협회는 2015년 8월 10일 '대법원 구성의 다양화를 위해 대법관후보 추천위원회를 개혁하라'는 성명서를 발표한 바가 있음. 이 성명서에서는 대법원장이 현재 위원 10인 중 6인을 충원하도록 한 위원회 구성방식을 변경할 것, 대법원장이 위원회에 심사대상자나 피추천자를 제시할 수 있게 한 대법원 규칙을 폐지할 것, 대법원장이 제시한 심사대상자부터 심사를 시작하는 위원회 심사 방법을 변경할 것을 요구함

나. 예상쟁점 및 과제

▢ 대법관후보추천위원회의 구성과 운영절차 등에 대해서 중요하고 기본적인 사항은 법원조직법에서 법률로 정하고 구체적인 사항에 대해서 규칙으로 위임하는 형식에 대해서 고려하여야 할 것임

▢ 대법원장이 대법관의 인사를 추천함에 있어서 과도하게 많은 권한을 행사할 수 있도록 한 것은 법률의 취지와 다른 것이므로, 법률에서 이에 대해서도 다시 규정할 필요가 있음

▢ 대법관후보들에 대한 민주적 통제가 가능하도록, 후보추천의 내용과 후보자를 국민들에게 투명하게 공개할 필요성에 관하여 입법적 논의가 필요함

- 대법관을 뽑는 과정에서 후보의 자질에 대한 공개토론과 제청후보자에 대한 공개추천 등의 활동은 사법에 대한 국민적 관심과 참여를 독려하고 사법부와 법에 대한 이해를 증대시킬 수 있다는 점에서 오히려 공개방식을 보장하는 것이 바람직하다는 지적이 있음. 공개추천도 허용함으로써 국민적 공론의 기회를 확대하는 것은 대법원 구성의 민주적 정당성을 강화하는 방안이 될 수 있음

✕ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

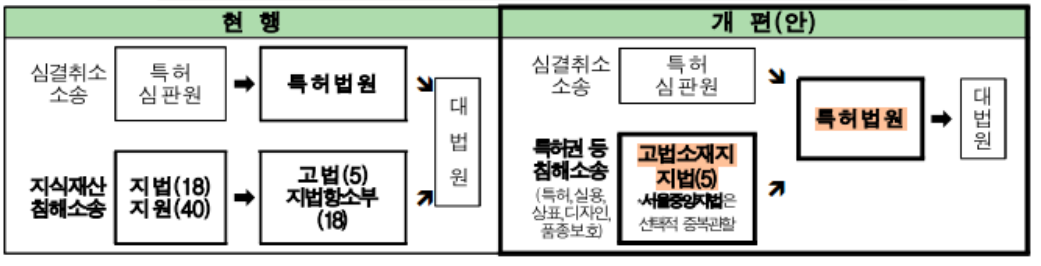
08 지적재산권에 관한 보전처분 관할법원 정비

가. 배경 및 현안

▢ 2015년 11월 12일 국회는 「법원조직법 일부개정법률안」 및 「민사소송법 일부개정법률안」을 본회의에서 처리하여 다음 〈그림 1〉과 같이 지식재산권(특허권, 실용신안권, 디자인권, 상표권, 품종보호권) 침해소송의 관할을 원칙적으로 1심은 고등법원 소재지 지방법원(5개)의 전속으로 하고, 2심은 특허법원으로 집중하도록 하여 지식재산권 소송의 관할을 집중시켰음

- 이러한 관할 집중은 법원의 특허·기술 관련 소송경험과 전문성을 용이하게 축적하고, 동일 특허에 대한 심결취소소송과 침해소송의 결과가 상이한 경우의 발생을 방지하는 등의 목적으로 도입되었음

〈그림 1〉 지식재산권 소송의 관할 집중 개관



자료: 미래창조과학부, "「특허소송 관할집중」 관련법안 본회의 통과... 내년부터 시행", 2015년 11월 12일자 보도자료

▢ 그러나 실무에서는 이러한 관할의 집중이 침해소송 중 민사본안사건에 국한되고, 가처분신청사건 및 그 항고사건이 포함되어 있지 아니하여 법개정의 취지가 반감될 수 있다는 지적이 있음[35]

- 특허권 등 지식재산권침해금지청구의 본안소송을 제기하기 전에 권리자는 통상

35) iPnomics, 「특허법원, '반쪽짜리' 관할집중」, 〈http://www.ipnomics.co.kr/?p=36184〉(최종 검색일: 2016년 4월 7일)

해당 지식재산권에 대한 침해금지가처분과 같은 보전처분을 해당 지방법원에 신청하게 되고 해당 심급에서 보전처분에 대한 결정이 나오는 경우 당사자들은 항고·재항고를 통하여 다투게 되는데, 항고사건의 경우 관할 고등법원이 이를 담당하게 되어 특허법원이 담당하게 되는 본안사건과 결론이 달라질 수 있는 등의 문제가 여전히 상존하고 있어 관할 집중의 실익이 저하된다는 것이 그 근거임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지식재산권에 대한 보전처분 및 그 항고사건의 경우에도 침해소송의 민사본안사건의 마찬가지로 고등법원 소재지 지방법원 및 특허법원으로의 관할 집중이 이루어질 수 있도록 「민사집행법」 및 관련 법령의 개정을 검토할 필요가 있음

- 지식재산권에 대한 보전처분은 임시의 지위를 정하기 위한 가처분으로 밀행성이 요구되는 다툼의 대상에 관한 가처분과는 달리 보전의 필요성을 구체적으로 판단하기 위해 필수적으로 신문을 거치도록 하고 심리를 충분히 진행하는 것이 통상이므로, 당사자로 하여금 고등법원 소재지 지방법원에 가처분을 신청하도록 하여도 당사자의 신속한 권리구제가 저해될 것으로 보이지는 않음
- 또한 그 항고사건의 경우도 당사자의 예측가능성 보호를 위해 침해소송 본안사건과 다른 결론이 나는 것을 방지하고, 전문성 있는 특허법원의 판단을 받는 것이 필요하다고 판단되므로 본안소송과 마찬가지로 제2심의 경우 특허법원으로 관할 집중이 이루어지도록 조정하여야 함

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

09 대법원의 명령·규칙 심사결과 국회 송부제도 도입

가. 배경 및 현안

▢ 「헌법」 제107조제2항은 명령·규칙이 헌법이나 법률에 위반되는지 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다고 규정하고 있음

▢ 이에 따라 마련된 「법원조직법」 제7조제1항제1호 및 제2호에서는 명령·규칙이 헌법이나 법률에 위반되는 경우 대법원 전원합의체가 심판하도록 규정하고 있으며, 「행정소송법」 제6조는 대법원 전원합의체 판결에 의하여 명령·규칙이 헌법 또는 법률에 위반된다는 것이 확정된 경우에는 대법원은 지체없이 그 사유를 행정자치부장관에게 통보하여야 한다고 규정하고 있음

▢ 「헌법」 제107조제2항에 따라 대법원의 구체적 규범통제 대상이 되는 명령은 집행부가 소관사무와 관련하여 법률이나 대통령령의 위임이나 직권으로 정립한 법규범이고(「헌법」 제75조, 제95조), 규칙은 대통령이 아닌 독립한 최고의 국가기관이 법률이나 법령에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 자기 사무와 내부규율에 관하여 제정하는 법규범으로 국회규칙(「헌법」 제64조제1항), 대법원규칙(「헌법」 제108조), 헌법재판소규칙(「헌법」 제113조제2항), 중앙선거관리위원회규칙(「헌법」 제114조제6항)임

▢ 이와 관련하여 제19대국회에서는 「행정소송법 일부개정법률안」(천정배의원 대표발의, 의안번호 1917482)이 발의되었음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 「국회법」 제98조의2[36]는 국회가 사전적으로 행정입법을 검토·관리할 수 있도록 중앙

36) 「국회법」 제98조의2(대통령령등의 제출등) ① 중앙행정기관의 장은 법률에서 위임한 사항이나 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 규정한 대통령령·총리령·부령·훈령·예규·고시등이 제정·개정 또는 폐지된 때에는 10일 이내에 이를 국회 소관상임위원회에 제출하여야 한다. 다만, 대통령령의 경우에는 입법예고를 하는 때(입법예고를 생략하는 경우에는 법제처장에게 심사를 요청하는 때를 말한다)에도 그 입법예고안을 10일

행정기관의 장으로 하여금 행정입법을 제출하도록 규정하고 있는데, 이에 대응하여 대법원에서 위헌·위법으로 결정된 행정입법에 대하여도 관련 정보를 국회가 수집할 수 있도록 하는 제도를 두는 것이 바람직하므로 「행정소송법」 및 관련 법령을 정비할 필요가 있음

- 재판의 전제가 된 명령·규칙의 위헌·위법 여부에 대한 대법원의 종국적인 판단은 대부분 국민의 권리와 의무에 밀접한 사항일 것이므로, 국민의 대의기관인 국회가 이를 통보받을 필요가 있으며, 행정입법의 일탈·남용을 억제하는데에도 기여할 것으로 보임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

이내에 제출하여야 한다.
② 제1항의 기간 이내에 이를 제출하지 못한 경우에는 그 이유를 소관상임위원회에 통지하여야 한다.
③ 상임위원회는 위원회 또는 상설소위원회를 정기적으로 개최하여 그 소관중앙행정기관이 제출한 대통령령·총리령 및 부령(이하 이 조에서 "대통령령등"이라 한다)에 대하여 법률에의 위반여부등을 검토하여 당해대통령령등이 법률의 취지 또는 내용에 합치되지 아니하다고 판단되는 경우에는 소관중앙행정기관의 장에게 그 내용을 통보할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 통보받은 내용에 대한 처리 계획과 그 결과를 지체 없이 소관상임위원회에 보고하여야 한다.
④ 전문위원은 제3항의 규정에 의한 대통령령등을 검토하여 그 결과를 당해위원회 위원에게 제공한다.

10 대법원 업무과중에 대한 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 2013년 대법원에 접수된 상고사건은 총 36,156건으로 2003년 19,295건에 비하여 87.4% 증가하였으며, 상고율 또한 2013년 36.7%로 2003년 25.2%에 비해 11.5%p 상승하였음

- 특히 상고심 접수사건 중 형사사건의 점유율은 2003년 51.7%에서 2013년 55.6%로 상승하였음
- 최근 10년 간 상고율이 점차 높아지고 있는 것은 국민의 하급심에 대한 신뢰 감소와 더불어 최고법원인 대법원의 판단을 받고자하는 국민 정서가 결합된 결과로 보임

▢ 현재 대법원장을 포함한 대법관 총 14인 중 대법원장 및 법원행정처장을 제외하고 재판업무에 직접 종사하는 대법관은 12명이며, 2013년 기준으로 36,156건의 상고사건이 접수되었으므로 산술적으로는 대법관 1인당 약 3,000건의 사건을 담당하는 것이고 이는 외국의 사례에 비추어 볼 때 현저하게 과중한 측면이 있음

- 독일의 민사·형사 최고법원인 연방일반법원의 경우 2014년 기준 128명의 대법관이 사건처리를 담당하고 있으며, 민사 사건에 대해서 상고허가제를 운영하여 2013년 기준 상고허가건수는 총 3,355건 중 984건(29.3%)임
- 프랑스의 최고법원인 파기원은 2014년 기준 대법관 128명(민사 98명 및 형사 30명)이 사건을 담당하고 있으며, 상고심사제도를 운영하여 2013년 기준 상고불수리 비율은 민사의 경우 16.6%(19,658건 중 3,259건), 형사의 경우 51.4%(8,639건 중 4,439건)임

▢ 대법원의 업무 과중을 완화하기 위하여 2014년 12월 대법원과 별도의 상고심법원으로 상고법원을 설치하고, 대법원에 상고 및 재항고되는 모든 사건을 심사해 법령 해석 통일이나 공적 이익과 관련이 있는 사건은 대법원에서, 그렇지 아니한 사건은 상고법원

에서 심판하도록 하는 「법원조직법 일부개정법률안」, 「민사소송법 일부개정법률안」, 「형사소송법 일부개정법률안」, 「각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부개정법률안」 및 「상고심절차에 관한 특례법 폐지법률안」이 의원발의 형식으로 제안됨

- 위 법률안들은 법제사법위원회에 상정된 후 소위원회에서 심사되었는데, 논의 과정에서 다음과 같은 위원들의 반대의견이 제기되었음
  - 대법관에 대해서는 인사청문회와 국회의 동의 절차를 거쳐 검증할 기회가 있는데 상고법원 판사에 대해서는 그런 절차가 없으며, 특별상고 시 4심제의 우려가 있기 때문에 상고사건이 증가하는 원인이 무엇인지, 그에 대해 어떻게 대처하는 것이 바람직한 것인지 등에 대하여 근본적인 검토가 필요함
- 이후 법원행정처는 다음 〈표 1〉과 같이 대법원 안에 상고법원을 설치하고, 대법관 필수 심판사건을 확대하는 수정의견을 소위원회에 제시하였음

〈표 1〉 상고법원 설치 관련 법률안 원안 및 법원행정처 수정의견

법률안 원안	법원행정처 수정의견
대법원과 별도의 상고법원 설치[37]	대법원 재판조직 내에 상고법원을 설치하고, 대법원 재판조직을 1) 전원합의체(대법관 13명), 2) 대법관부(대법관 4명씩 3개의 소부), 3) 특별재판부를 상고법원 등으로 구성
대법관 필수 심판사건을 1) 사형·무기징역·무기금고 선고 사건, 2) 대통령·국회의원 당선무효형 선고 가능 사건, 3) 선거소송·당선소송의 상고사건으로 정함	대법관 필수 심판사건에 1) 중형(10년 이상)선고 사건, 2) 주요 공직자 수뢰 사건, 3) 중앙행정기관 행정사건 등을 추가함
	직권 이송명령제 도입[38]

- 이러한 법원행정처의 수정의견에 대하여도 소위원회 위원들은 최종심의 역할을 할 상고법원 판사의 민주적 정당성은 여전히 취약하며, 대법관으로 구성된 재판부에서 최종적인 판단을 받고 싶은 국민의 법감정에 반하는 문제점을 지니고 있다는 반대의견을 제시하였음

37) 법안소위 논의 과정에서 대법관에 의한 최종심 재판을 받을 권리 침해와 실질적 4심제의 도입이라는 반대의견이 제기됨

38) 상고법원 심리 중 판례변경 등이 예상되는 사건의 경우, 판결선고 전에 대법관부가 직권으로 당해 사건을 대법관부로 이송하는 제도

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 대법관 1인이 연간 약 3,000여건의 사건을 처리하는 대법원의 현저한 업무과중은 해소되어야 할 문제이나, 위 법률안과 같은 상고법원 설치는 다음과 같은 문제점을 내포하고 있음

- 상고심제도 개편은 국민의 기본권인 재판을 받을 권리(「헌법」 제27조)와 밀접하게 관련된 것일 뿐만 아니라 사법제도 근간을 변경하는 중요한 사안임
- 상고법원 설치방안은 헌법이 대법원을 최고법원으로 규정하고 대법관 임명 시 국회 동의를 거쳐 대통령이 임명하게 하여 민주적 정당성을 강화한 취지에 위배될 수 있는 점, 사실상 4심제가 됨에 따른 비효율성 등이 발생할 수 있는 점, 대법원의 판결을 받는 사람과 상고법원의 판결을 받는 사람들 간의 '차별' 문제가 발생할 우려가 있는 점, 상고심법원을 복수로 하거나 관할을 법으로 정하지 않은 채 관할결정을 법원이 스스로 결정하게 하는 것은 선진 입법례에서 찾아보기 어렵다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있음
- 또한 상고사건 수는 그동안 지속적으로 증가해오다가 2011년과 2012년에는 37,267건에서 35,777건으로 감소하기도 하는 등 그 증가추세가 완만해진 상태여서 우리나라 인구수가 감소할 것으로 예상되는 2019년 이후로는 전체 사건 수 및 상고사건 수가 감소할 가능성도 배제할 수 없는 점도 고려할 필요가 있음

▢ 해외에서는 최고법원의 업무과중 문제를 해소하기 위하여 다음 〈표 2〉와 같이 상고허가제, 대법관 증원, 상고심 이원화 등의 방안을 도입하여 운영하고 있음

〈표 2〉 해외의 상고심제도 운영 현황

국 가	상 고 제 도	대법관 수
미 국	상고허가제(허가율 1% 미만)	9명
영 국	상고허가제(허가율 30.0%)	12명
독 일	민사사건 : 상고허가제(2002년 도입) 형사사건 : 상고심 이원화 (연방일반법원/고등법원)	128명 (연방일반법원)
프랑스	상고심사제 (허가율 : 민사 83.4%, 형사 48.6%)	129명
일 본	민사사건 : 상고심 이원화 (최고재판소/고등재판소) 형사사건 : 상고수리제	15명

▢ 대법관으로 하여금 사건당 보다 많은 시간과 역량을 투입하게 하고, 대법원의 법령해석 통일 기능을 충실히 수행할 수 있도록 현행 상고심제도의 개선이 필요하다는 것에는 대체로 공감대가 형성되어 있으며, 구체적인 개선방안으로 상고법원 설치안 외에도 대법관 증원, 합의부 관할사건 확대를 통한 사실심 강화, 심리불속행제도 개선·보완 등의 주장이 있음

- 대한변호사협회는 전체 회원들을 상대로 설문조사를 실시한 결과, 상고심 개선방안 중 가장 선호하는 방안은 '대법관 증원안(51% 찬성)'이었으며, 상고법원 제도는 국민의 재판청구권 침해 우려가 있고 실질적인 4심제의 도입에 해당하는 등 여러 가지 문제점이 있다는 입장임

▢ 사법부의 재판제도는 국민 생활과 밀접한 분야로서 헌법 및 관련 법령과의 체계 외에도 국민의 법감정을 고려할 필요가 있으므로, 대법원 업무과중 해소를 위한 개선방안은 다양한 각도에서 면밀히 검토되어야 할 것임

✍ 작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

11 군인권의 보장을 위한 군사법원 등 군사법체계

가. 배경 및 현안

▢ 우리 헌법은 군사법원을 예외적으로 인정하고 있으며, 그 재판이 법관의 자격이 없는 국군장교에 의하여 행해지는 특별법원으로 함. 군사재판을 관할하는 군사법원은 현행 헌법이 유일하게 정한 특별법원이며 예외법원(헌법재판소도 예외법원으로 보고 있음:93헌바25)이라 할 수 있음(「헌법」 제110조제1항)

- 원래 정부수립 이후에 군정법령(과도정부법률)인 국방경비법에 의하여 군법회의가 설치되었는데, 특별법원인 군법회의를 설치하는 것은 위헌이라는 이론이 유력하여, 제2차 개헌에서 군법회의의 설치근거를 헌법에 규정하게 된 것임. 이에 따라 위헌문제는 제기할 수 없게 된 점에서 형식적으로 위헌문제는 일단 해소된 것으로 볼 것임(헌재 1996.10.31. 93헌바25)

▢ 법치국가원리상 모든 국민은, 비록 제복을 입은 국민(군인)이라고 하더라도, 「헌법」 제27조에서 보장하는 재판을 받을 권리와 기본적인 인권을 보장받아야 하므로, 군사법제도도 이에 부합되게 조직되고 운영되어야 하는 것임

▢ 재판절차에 있어서도 헌법상 재판을 받을 권리의 보장을 위한 본질적인 내용들이 제한되거나 침해되어서는 안되는 것임

▢ 헌법과 법률이 정한 법관으로부터 재판을 받을 권리는 사법독립성을 보장받는 재판이 가능해야 한다는 것이 전제되어 있는 것이라고 할 수 있음

▢ 그런데 현행 군사법원은 현직 장교들로 구성되어 상하위계질서가 강한 군대내 조직으로 하여, 군수뇌부 등으로부터 독립적인 재판이 가능한지에 대해서 많은 비판을 받고 있음

▢ 또한, 원칙적으로 군사법원의 상고심은 대법원이지만, 비상계엄하에서 군사재판은 단심

으로 할 수 있는 경우가 있음. 즉, 비상계엄하의 군사재판은 군인·군무원의 범죄나 군사에 관한 간첩죄의 경우와 초병·초소·유독음식물공급, 포로에 관한 죄 중 법률이 정한 경우에 한하여 단심으로 하여 대법원의 최종심이 제외되어 있는 점에 대해서 비판이 있음

▢ 군수사에 대해서도 군대조직으로부터 독립된 수사가 가능한지에 대해서 비판을 받고 있는 실정임

▢ 군검찰수사에 관해서 현행 법률은 군사법원법에서 모두 규정하고 있음. 검찰과 법원이 엄격히 분리된 일반사법체계와 달리, 군사법제도는 현재 군검찰관과 군판사의 인사교류가 불가피한데 군법무조직이 범죄수사, 공소제기 및 유지, 재판 등 사법절차 전반을 장악하고 징계업무도 주관하고 있으므로, 이는 권력분립의 취지와도 배치되는 것이며 인권보장 특면에서도 권력이 독점되어 장병의 인권보장에 역행할 수 있다는 비판이 제기되고 있음

▢ 근래 잇따른 군대 내 사건·사고의 처리와 관련하여 군사재판의 공정성과 독립성에 대한 국민적 불신이 높고, 지휘관의 재판 개입여지 등으로 인하여 군사재판 제도를 전면적으로 개선해야 한다는 여론이 크게 일어남

▢ 이에 군사법원의 독립 및 군 사법제도의 효율적인 운영을 통한 국민의 신속하고 공정한 재판을 받을 권리를 보장하기 위하여 보통군사법원이 설치되는 부대 등을 축소하고, 보통군사법원은 원칙적으로 군판사 3명으로 구성하여 예외적인 경우에만 심판관을 재판관으로 지정할 수 있도록 하며, 관할관이 형을 감경할 수 있는 대상과 범위를 제한하는 등 현행 군사재판의 운영상 나타난 문제점을 개선·보완하려는 군사법원법 개정이 있었음

▢ 그러나, 여전히 근본적으로 군인권의 최대한 보장이라는 면에서 부족한 점이 있다고 지적이 됨

나. 예상쟁점과 과제

▢ 법원에 의하여 공정한 재판을 받을 권리는 예외법원이건 특별법원이건 사법기관이라면 당연히 인적 물적 독립이 보장되는 법관이 재판을 해야 할 것으로 볼 수 있음. 일반법원과 달리 정하는 군사법원이라 하더라도 군사법원의 법관은 그 자격이나 사법권의 행사에 있어서 독립성이 보장되도록 하여야 재판의 공정성과 독립성이 담보되는 것이라는 점에서 군사법원의 법관의 자격에 대해서 검토가 필요함

- 2009년 이래 군판사와 군검찰기관의 독립성 규정이 군사법원법에 규정되어 있었으나, 이러한 규정에도 불구하고 독립성에 대한 의문과 비판이 제기되어 온 점에 대해서 실질적으로 독립성을 확보하는 방안을 강구할 필요가 있음

▢ 군사법원일지라도 상고심을 대법원으로 하는 상소절차 등의 보장이 제한되어서는 안 될 것임. 단심으로 해야 한다면, 대법원이 단심법원이 되는 것이 타당할 것임

▢ 군형사절차에 대해서도 군수사기관과 군사법원을 실질적으로 분리하는 것이 필요함. 즉, 군수사기관에 관한 사항을 군사법원법에서 분리하여 규정하고, 수사와 재판이 각각 독립해서 이루어질 수 있는 방안을 모색하여야 할 것임

- 제19대국회에서도 두 기관을 따로 구성하는 법안이 제출된 바가 있었으나, 대안반영으로 폐기됨(이상민의원이 대표발의한 「군사법원법 폐지법률안」, 「군사법원의 조직 등에 관한 법률안」, 「군검찰의 조직등에 관한 법률안」)

▢ 현재 군사법원제도를 폐지하는 방안도 주장되는 한편, 군내 군사법원을 존치시키되 군사법원을 사법부 내의 특수법원형태로 법관과 법원서기 등을 법원에서 판사와 법원공무원들로 보직하게 하여 군사법원의 구성원을 일반법원에서 충원하도록 하는 방안도 제시되고 있음

- 군의 특수성의 반영이 문제된다면, 장병참여재판제도 등의 도입가능성도 검토할 수 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

2. 형사 분야

01 아동학대 범죄 처벌강화 방안

가. 배경 및 현안

▢ 최근 발생한 아동[39]학대 관련 범죄는 아동에게 가까운 부모 등으로부터 일어난 사건이면서 유기, 학대, 폭행을 넘어서 살해, 사체유기(암매장) 등의 범죄로 이어진 것으로 국민들에게 심각한 충격을 주었음[40]

▢ 최근 발생한 아동학대 관련 범죄가 사회적인 충격을 줌에 따라 아동학대 관련 범죄를 근절하고자 하는 사회적인 여론이 촉발되고 있음

- 최근 발생한 아동학대 관련 범죄는 다음 표와 같음

〈표 3〉 최근 발생한 아동학대·살해 범죄 일람

시기	지역	사례 내용
'15.12	인천	11세 16Kg 초등생, 친부 등의 감금, 폭행 등 피해 가스배관 타고 슈퍼로 탈출(슈퍼 탈출 사건)
'16.1	부천	친부모가 아동 살해('12년, 당시 만10세) 후 시신훼손, 냉동보관(부천 아동토막살해 사건)
'16.1	화성	친모가 칭얼대는 아동(7개월)을 바닥에 심하게 던져 두개골 골절
'16.1	인천	친모 등이 아동(만5세)에게 뜨거운 물을 붓는 등 상습 폭행하여 화상
'16.1	홍성	친모가 우는 아동(9개월)에게 장난감을 던져 두개골 골절로 사망

39) 아동의 정의는 「형법」에서 16세 미만으로 보고 있고 각 개별법에서 달리보고 있으나, 가장 활발하게 운용되는 「아동복지법」과 특례법은 18세 미만으로 보고 있음

40) 과거에도 "평택 학대사망사건('08)", "울주 계모 학대사망사건('11)", "인천 소금밥 학대사망사건('12)", "골프채 사망사건('13), "칠곡계모 학대사망사건('13)"이 이어졌고, 이에 따라 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」이 제정되어 시행되기에 이르렀음

시기	지역	사례 내용
’16.1	울산	친부가 아동(만14세)이 말을 듣지 않는다며 칼로 찔러 전치3주 상해
’16.2	부천	친부 등이 아동을 때려 숨기게 한 후(만13세) 미라 상태로 11개월 방치
’16.2	고성	친모 등이 아동을 때려 숨지게 한 후(당시 만7세) 야산에 암매장
’16.3	부천	친부 등이 아동(3개월)을 떨어뜨린 후 10시간 이상 방치, 사망
’16.3	평택	친부 등이 아동(만6세)을 3개월간 화장실에 감금하고 수시로 폭행하여 숨지게 한 후 야산에 암매장(신원영君사건)
’16.3	화성	계부가 밀쳐서 창틀에 머리를 부딪친 아동, 뇌수술 후 뇌경색으로 사망
’16.3	칠곡	부모가 음식을 몰래 꺼내먹는다며 아동 4명 손발을 묶는 등 상습학대
’16.3	김포	이모가 조카(만3세)의 배를 걷어차 복부손상으로 사망
’16.3	청주	친모가 아동을 때려 숨지게 한 후(당시 만4세) 진천 인근 야산에 암매장(진천 암매장 사건)
’16.3	부산	친부가 미숙아로 태어난 아동(4개월)을 질식사시키고 본인도 자살

▢ 아동학대 관련 범죄에 관하여는 「형법」, 「아동복지법」에 그 적용규정이 산재해 있었고, 최근 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 “특례법”이라 함)이 본격적으로 시행되면서부터는 아동학대 범죄 중 중대한 범죄에 대하여 특례법이 적용되고 있음

– 「형법」은 영아에 관한 범죄로서 법정형을 감경한 영아살해죄, 영아유기죄(유기치사상 포함)를 두고 있고 그 외에도 학대죄, 아동혹사죄를 규정하고 있음

– 「아동복지법」에서는 다양한 형태의 금지행위를 두어, 이를 위반하는 행위를 아동학대행위로 보고 그에 관하여 개별적으로 형사책임을 묻고 있음

〈표 4〉「아동복지법」 상 금지행위

• 아동을 매매하는 행위
• 아동에게 음란한 행위를 시키거나 이를 매개하는 행위 또는 아동에게 성적 수치심을 주는 성희롱 등의 성적 학대행위
• 아동의 신체에 손상을 주거나 신체의 건강 및 발달을 해치는 신체적 학대행위
• 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위
• 자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위
• 장애를 가진 아동을 공중에 관람시키는 행위
• 아동에게 구걸을 시키거나 아동을 이용하여 구걸하는 행위
• 공중의 오락 또는 흥행을 목적으로 아동의 건강 또는 안전에 유해한 곡예를 시키는 행위 또는 이를 위하여 아동을 제3자에게 인도하는 행위
• 정당한 권한을 가진 알선기관 외의 자가 아동의 양육을 알선하고 금품을 취득하거나 금품을 요구 또는 약속하는 행위
• 아동을 위하여 증여 또는 급여된 금품을 그 목적 외의 용도로 사용하는 행위

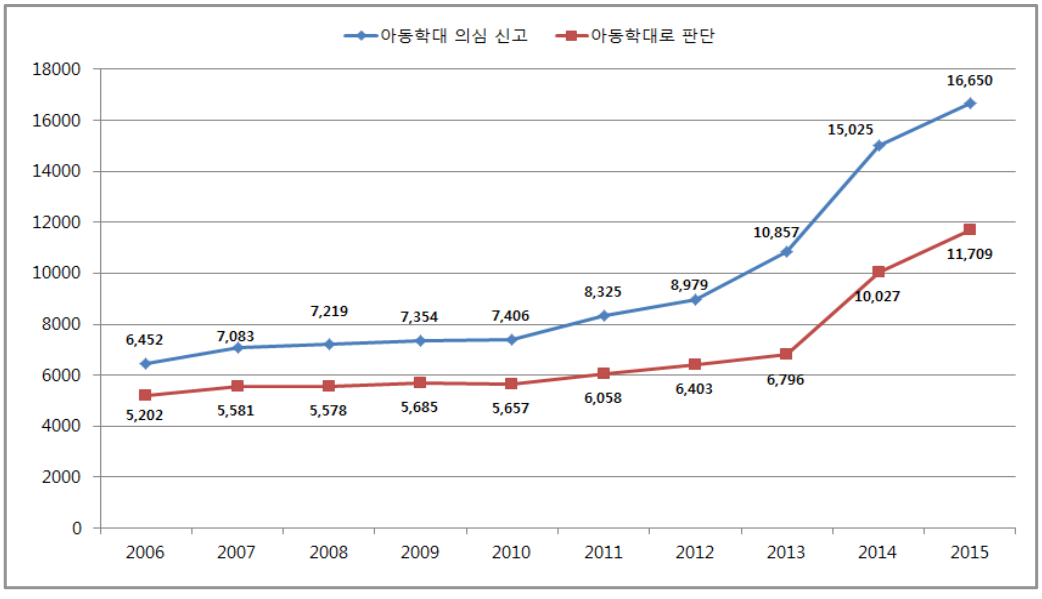
– 특례법에서는 「아동복지법」의 아동학대 범죄 중에서 일부(위 굵게 밑줄 처리한 부분)를 위반하여 아동을 중상해하거나 사망에 이르게 한 경우에 이를 가중처벌하는 규정을 마련하였음

〈표 5〉 특례법상 범죄행위의 형량(법정형)

아동학대 중상해	3년 이상의 징역[41]
아동학대치사	무기 또는 5년 이상의 징역[42]

▢ 아동학대 범죄는 매년 증가추세에 있는데, 그 이유는 아동학대 범죄 자체의 증가도 있으나 아동학대 행위에 대한 사회적 경각심이 높아짐에 따라 아동학대사건의 발견율[43]과 신고율이 점차 높아지고 있는 것에서 기인한 부분도 있다고 할 것임

〈그림 2〉 연도별 아동학대 사례 건수



41) 「형법」상 중상해죄는 1년 이상 10년 이하의 징역형이므로, 특례법이 더욱 가중처벌하고 있음

42) 「형법」상 살인죄에 비하여 사형이 없는 것 외에는 거의 동등한 수준임

43) 특례법 제정, 정부 대책발표가 있었던 직후 2013년 당시 아동 천 명당 0.73명에 불과한 발견율이 2015년에는 1.3명으로 크게 늘어난 상태임. 향후 선진국 수준으로 가려면 20% 상당으로 올려야 한다는 의견이 있음(미국 9.1%, 호주 17.6%임)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 제19대국회는 「아동복지법」을 개정하고 특례법을 제정하면서 아동학대 범죄에 대한 예방, 조기발견(신고의무·절차), 피해자구제(응급·긴급조치 등), 처벌강화 등의 여러 방안을 마련한 바 있으나, 우리 사회에서 아동학대 관련 범죄가 끊이지 않고 있어 제20대국회에서도 입법적인 논의가 계속될 것으로 전망됨

▢ 아동학대 관련 범죄에 관하여는 다음의 입법적·정책적 개선요구가 있음[44)]

- 첫째, 「형법」상 아동 범죄에 대한 체계정비에 관한 부분임. 「형법」은 영아살해죄, 영아유기죄(치사상을 포함)에서 '치욕은폐', '양육불능', '참착동기' 등의 사유로 인한 경우에는 기본적인 범죄에 비하여 감경하고 있으나, 이러한 감경규정이 여전히 적합한 것인가에 관한 논의가 있을 수 있음
- 둘째, 아동학대살해 범죄에 관한 처벌규정 마련에 관한 것임. 현재 「형법」, 「아동복지법」, 특례법에는 아동을 학대한 후 살해하는 범죄에 관한 특별한 처벌규정이 없어, 「아동복지법」(학대)과 「형법」(영아살해 또는 일반살해)의 규정에 따라 처벌하고 있음. 사회적으로서 아동학대살해 행위에 대하여 엄중한 처벌이 요구된다는 목소리가 커지고 있으므로 이에 관하여 입법적 논의가 이루어질 필요가 있음[45)]
- 셋째, 양형기준 및 양형인자의 신설에 관한 논의임. 현재 대법원 양형위원회의 기준에 따르면 특례법상의 아동학대중상해죄, 아동학대치사죄에 관한 양형기준이 마련되어 있으나[46)], 그 외에 「아동복지법」상 아동학대 범죄, 「형법」상 아동

44) 참고로 최근('16.3.29) 정부는 아동학대근절을 위한 범정부 종합대책을 발표하면서, 「아동학대 방지 대책」을 추진하겠다고 밝혔음. 정부는 아동학대 근절 시스템을 구축하고, 생애주기별 아동학대 예방체계 강화, 조기발견 강화, 신속대응 및 처벌강화, 피해아동 보호 및 재학대 방지 등의 정책을 세부적으로 추진할 계획임

45) 「형법」에 비속살해죄를 신설하여 존속살해죄(「형법」 제250조제2항)와 같이 가중처벌하자는 의견도 있음

46) 그 양형기준은 다음 표와 같음

구분	감경	기본	가중
아동학대중상해	1년6월~3년	2년6월~5년	4년~7년
아동학대치사	2년6월~5년	4년~7년	6년~9년

살해·사체유기 등에 관하여는 별도의 양형기준이나 양형인자가 마련되어 있지 않음

- 최근 법원에서 아동학대범죄 피고인에 대하여 선처를 내리고 아동학대 살해범죄를 저지른 자에 대하여 평균적으로 6.6년형을 선고한 바 있어 이러한 선고형에 대하여 사회적으로 비난 여론이 있음[47]
- 아동학대 관련 범죄에 관하여 위하력과 일반예방효과가 나타날 수 있는 적정한 양형이 어느 정도인가에 관하여는 관련 전문가들의 충분한 숙의를 거쳐 양형기준·양형인자를 마련해야 할 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

구분		감경요소	가중요소
특별 양형 인자	행위	- 미필적고의 - 특히 참작할 범행가담사유·범행동기 - 피고인의 직접적인 사망·중상해 행위 없음	- 다수피해자 또는 반복범행 - 비난할만한 범행동기 - 중한 학대 - 피지휘자에 대한 교사
	행위자/ 기타	- 농아자 - 심신미약 - 자수 또는 내부고발 - 처벌불원	- 아동학대 신고의무자의 아동학대 범죄 - 동종누범
일반 양형 인자	행위	- 소극가담	- 계획적인 범행
	행위자/ 기타	- 심신미약 - 진지한 반성 - 형사처벌 전력 없음	- 이종 누범 또는 누범에 해당하지 않는 동종 및 폭행 실형전과

47) "5.7세 아동학대로 숨져도 가해자 6.66년만 살면 나온다", 임장혁·정혁준기자, 2016.1.28.자 중앙일보 보도 참조

02 양형의 감경·가중 사유 법정화

가. 배경 및 현안

▢ 「형법」 제53조는 “범죄의 정상에 참작할 만한 사유가 있을 때에는 작량하여 그 형을 감경할 수 있다”라고 하여 법관의 작량감경을 인정하고 있음

- 작량감경제도의 입법취지는 범죄의 내용과 그 정상에 비추어 볼 때 법정형(또는 처단형)의 하한이 지나치게 가혹한 경우 선고형을 법정형(또는 처단형)의 하한보다 낮추기 위하여 법정형(또는 처단형)의 하한을 조정하는데 있음
- 순기능: 1) 각종 특별법에 의해 법정형의 하한이 지나치게 가중되어 있어 피고인의 불법과 책임의 정도를 넘어선 형이 선고될 우려가 있기 때문에 작량감경을 통하여 피고인의 불법과 책임에 상응하는 형을 부과할 수 있고, 2) 개별 사건마다 다양하게 전개되는 모든 정상(양형사정)을 충분히 고려할 수 없는 점을 작량감경을 통하여 수정할 수 있음
- 역기능: 1) 작량감경으로 인해 법관의 양형을 재량으로 인식하게 하고, 2) 양형에 있어서 불균형을 야기함

▢ 「형법」 제53조는 작량감경의 사유를 명확히 하지 않고 단지 ‘정상에 참작할 만한 사유가 있는 때’라고만 규정하고 있고, ‘작량감경을 할 수 있다’고만 규정하여 그 감경의 사유 및 방법에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않음

▢ 「형법」 제53조에 의한 작량감경은 다음과 같은 문제점이 있음

- 첫째, 작량감경의 기준이나 방법 등에 대한 명시적 규정이 없기 때문에 작량감경의 적용 여부가 법관의 재량적 판단에 의함
- 둘째, 중한 범죄의 법정형 하한의 관점에서 볼 때 작량감경으로 인한 선고형이 법정형과 너무 큰 괴리가 있음
  - 이러한 괴리현상은 입법자에게 사회방위 내지 일반예방의 관점에서 법정형의 하한을 가중하는 입법을 하게 만들고, 이는 다시 법관에게 광범위한 재량에

의한 작량감경을 통해 법정형의 하한을 이탈하게 하는 등 악순환을 반복시키는 구실을 제공함

- 셋째, 작량감경은 불법의 감소 또는 예방목적 등 명백한 근거와 증거를 통해 감경이 이루어지는 법률상 감경이 아님에도 불구하고 법관의 자유로운 판단에 의해 법률상 감경과 동일한 효과를 야기한다는 점에서 그 감경의 폭이 매우 넓다고 할 것임
- 넷째, 감경사유를 '아래의 양형사유 중 피고인에게 유리한 정상참작'이라고 기술하는 방식으로 판결문을 작성하여 작량감경사유를 판결문에 명확히 밝히고 있지 않기 때문에, 양형부당에 관한 항소심에서 작량감경된 형량에 대한 옳고 그름의 판단을 할 수 없음

〈표 6〉 제19대국회 제출 법안

발의일자	의안번호	대표발의	주요내용
2012. 9. 21.	1901913	최민희의원	- 형법 일부개정법률안 - 성범죄는 작량감경 대상에서 제외
2013. 2. 22.	1903832	정희수의원	- 형법 일부개정법률안 - 작량감경의 사유를 명확히 하기 위하여 "범행에 대한 반성, 피해회복의 노력, 피해자의 처벌불원의사 및 동종·유사범죄전력 등 범죄의 정상을 참작할 만한 사유가 있는 때"로 개정함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 현행 작량감경제도는 법관의 재량으로 정상을 참작하여 형벌을 감경할 수 있도록 규정하여 법관의 자의에 의하여 형벌감경이 이루어질 수 있고, 판결문에 작량감경에 대한 이유를 설시하지 않아도 되기 때문에 항소심 및 상고심에서 그에 대한 적정성을 판단할 수 없다는 문제점이 있음

▢ 이러한 문제점을 보완할 수 있는 방안으로 다음과 같은 방안을 검토해 볼 수 있음

- 첫째, 양형을 할 때 법원은 죄형법정주의에 충실하여 정의롭고 적정한 양형을 산정할 수 있도록 작량감경사유를 「형법」에 명문화하는 것임

- 스위스 「형법」 제48조는 형의 감경사유 5가지를 규정하고 있고, 오스트리아 「형법」은 제33조에서 형벌가중사유 7가지와 제34조에서 형벌감경사유 19가지를 규정하고 있음

- 둘째, 범죄의 정상에 비추어 형의 감경사유가 월등하여 형의 감경이 불가피할 때에 한하여 법정형의 하한 이하로 감경할 수 있도록 명시적으로 규정함
- 셋째, 작량감경은 법률상 감경과 근본적으로 다르기 때문에 차별화할 필요가 있다는 점에서, 작량감경을 하기 위해서는 구체적으로 명시된 기준 중에서 두 가지 이상의 사유에 해당하는 때에만 가능하도록 제한하는 것도 생각해 볼 수 있음
- 넷째, 법관이 작량감경을 하는 경우에 판결문에 작량감경사유를 구체적으로 판시하도록 하여야 함
  - 이를 위하여 「형사소송법」 제323조(유죄판결에 명시될 이유) 제3항을 신설하여 "「형법」 제53조에 의한 감경(작량감경)을 할 때에는 그 감경의 이유를 명시하여야 한다"와 같은 방식으로 규정할 수 있을 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

03 형사미성년자 연령 완화 문제

가. 배경 및 현안

▢ 형사미성년자란, 형사상의 벌칙을 받지 않는 나이로서 민사상의 미성년(만19세 미만)과는 달리 만14세 미만인 자를 의미함

- 우리나라는 독일, 일본의 형사법 영향을 받아 「형법」 제정 당시부터 '(만)14세'의 생물학적인 나이를 형사미성년으로 규정하였고 이들에게는 행위에 대한 비난가능성이 없다고 보아 형사책임(형벌)을 배제하였음(다만, 「소년법」 등에 따른 보안처분은 가능함)
- 대부분의 나라는 형사미성년자 제도를 두고 있는데, 그 연령은 대상자의 정신적·신체적 성숙도, 교육·사회·문화적 영향, 세계적인 추세 등을 고려하여 각 국(주)에서 달리 정하고 있음

〈표 7〉 형사미성년자에 대한 외국의 입법례

국명	형사미성년자 기준
독일, 일본	14세 미만
이탈리아	14세 미만
프랑스	13세 미만
영국, 호주	10세 미만[48]
미국[49]	7세~14세 정도로 규정(일부 주州)
덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이	15세 미만
포르투갈	16세 미만
룩셈부르크	18세 미만

48) 호주의 경우 10~14세 소년에 대해서는 원칙적으로 형사무책을 추정하나(doli incapax) 범죄행위 당시 소년이 악의로(malice) 행위하였다는 증명이 있으면 추정이 번복됨

49) 형사미성년자를 두고 있지 않은 주(州)가 많음

▢ 우리나라에 지속적으로 문제가 되고 있는 학교폭력문제라던가 최근 발생한 캣맘사건[50] 등으로 형사미성년자의 연령 하향조정 논란이 커진 바 있는데, 형사미성년자 연령을 하향조정해야 한다는 점에 관하여 찬성론과 반대론이 있음

- 찬성론은 소년범죄의 증가추세[51]와 흉포화를 근거로 법에 따른 응당한 처벌을 통하여 일반예방효과를 강화하자는 주장이고,
- 반대론은 교육의 대상인 소년에 대하여 성인과 유사한 형사처벌을 하는 것은 도리어 부작용이 유발될 것이라는 주장임

▢ 제18대국회에서는 형사미성년자의 연령을 하향조정하는 법안이 발의되었으나, 법제사법위원회에서 의결하지 못함

- 「형법 일부개정법률안」(이재오의원 대표발의, 의안번호 1813846)은 형사미성년자의 연령을 14세에서 12세로 조정하는 것으로, "경제 성장, 조기교육의 활성화, 방송·인터넷 등 매체의 발달 등으로 인하여 1953년(제정) 당시와는 비교할 수 없을 정도로 인간의 정신적·육체적 성장속도가 빨라졌고 이에 따라 만 14세 미만자의 범죄도 1953년 당시에는 상상할 수도 없었던 집단 성폭행·방화·살인 등으로 날로 흉포화 됨에 따라 형사미성년자 규정에 대한 재검토가 요구된다"고 제안배경을 설명함[52]

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 형사미성년자 연령 조정에 관하여 다음의 찬반론이 있음

- 하향조정 찬성론은 소년의 성숙도가 무척 빨라졌고 소년범죄의 유형이 점차 흉포화하고 있으므로 응분의 형사책임을 부담시켜야 한다는 의견임

50) 2015년, 용인의 아파트에 거주하는 한 중년여성이 유기 고양이를 보호하기 위해 아파트 내에서 활동하던 중 옥상에서 일부 초등학생들이 던진 벽돌에 맞아 사망한 사건임. 당시 형사미성년자였던 초등학생(만 9세)에 대하여는 형사벌은 물론 보호처분도 불가능하여 소년범의 형사미성년자 연령에 관한 논란이 촉발된 바 있음

51) 소년범죄자는 2005년 6,060명에서 2009년 11,609명으로 증가하였고, 강도, 강간 등의 강력범죄자도 13%를 넘어서고 있음

52) 당시(2010.10) 정부(법무부)도 입법예고를 통해 형사미성년자의 연령을 12세로 조정(하향조정)하는 부분을 검토한 바 있었음

– 청소년폭력예방재단의 설문조사에 따르면, 학교폭력 피해 경험자의 53.6%가 첫 폭력 시기에 대해 초등학교 때라고 답을 한 바 있고, 학교폭력의 주 연령층이 초등학교 6년생부터 중학교 2년생(11세~14세)로 낮아졌다는 점이 드러났음

– 찬성론은 단지 소년에게 성인과 동일한 형사처벌을 부과한다는 것이 아니라, 청소년 범죄의 예방효과를 기대하고 국가의 기본권 보호의무를 수행하며 「소년법」 등 관계 법령과 연계하여 교육을 강화하겠다는 취지임

• 하향조정 반대론은 형사미성년자의 연령을 낮춰 그 처벌을 강화하고 성인범죄자와 같이 처벌하는 경우 오히려 부정적인 효과가 발생한다는 입장임

– 헌법재판소는 「형법」 제9조의 형사미성년자 규정이 위헌이라는 헌법소원심판 청구사건에 대하여 기각(합헌) 결정을 내린 바 있음[53]

– 이 결정에서 헌법재판소는 "형사책임이 면제되는 소년의 연령을 몇 세로 할 것인가는 입법재량의 영역이고 현행 규정이 입법재량의 한계를 벗어나는 것으로 볼 수 없기 때문에 청구인의 기본권을 침해한 것으로 볼 수 없다"고 판시함

▢ 형사미성년자의 연령조정에 관하여는 단순히 형사처벌의 확대라는 관점 외에도 사회보호의 시각에서 바라볼 필요가 있으며, 동시에 소년범죄자는 형사절차 및 처우 등에서 성인범죄자와 구별되어 규율되어야 한다는 점도 고려하여야 할 것임

• 형사미성년자의 연령 조정 문제는 「형법」의 개정과 아울러 「소년법」 등에서 우범소년, 촉법소년, 범죄소년의 구분을 새로이 정비하는 사안과 연계하여 검토하여야 함

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

53) 헌법재판소 2003.9.25. 선고, 2002헌마533 결정

04 강간죄의 폭행·협박요건 완화 문제

가. 배경 및 현안

▢ 「형법」 제297조는 강간죄에 대해 "폭행 또는 협박으로 사람을 강간"함으로써 성립한다고 규정하고 있음

- 「형법」은 '간음'이 아닌 '강간'으로 규정하고 있음
  - 여기서의 '강간'은 '폭행·협박에 의하여 상대방의 반항을 곤란하게 하고 상대방을 간음하는 것' 또는 '상대방의 의사에 반하여 간음하는 것'으로 해석됨
- 따라서 「형법」 제297조의 규정대로라면 강간죄의 구성요건은 1) 피해자의 의사에 반하여 2) 폭행 또는 협박이 존재한 상태에서 3) 성기삽입이 이루어진 경우에 성립함

▢ 그러나 강간죄의 성립에 있어서 판례의 일관된 입장[54]은 폭행·협박의 정도에 대해 최협의, 즉, 폭행·협박이 피해자의 항거를 불가능하게 하거나 또는 현저히 곤란할 정도에 이를 것을 요함

- 강간죄에서 최협의의 폭행·협박의 정도를 유지해야 하는 주된 이유로 가해자를 강간죄로 무고하는 피해자가 있을 수 있다는 것임

  ※ 「형법」상 폭행·협박: 그 '대상'과 '정도'에 따라 다음 네 가지로 구분됨

  1. 최광의의 폭행·협박: 폭행·협박의 대상이 사람이든 물건이든 불문하고 일체의 유형력 행사를 말함. [예: 소요죄(제115조)·다중불해산죄(제116조)에서의 폭행]
  2. 광의의 폭행·협박: 폭행·협박의 대상이 사람으로, 직접 또는 간접을 불문한 일체의 유형력 행사를 말함. [예: 공무집행방해죄(제136조)·강요죄(제324조)·특수도주죄(제146조)에서의 폭행]
  3. 협의의 폭행·협박: 사람의 신체에 대한 직접적인 유형력 행사를 말함. [예: 폭행죄(제260조)·특수공무원의 폭행·가혹행위죄(제125조)에서의 폭행]

54) 대법원 1990. 12. 11. 선고 90도2224; 대법원 2007. 1. 25. 선고 2006도5979; 대법원 2012. 7. 12. 선고 2012도4031; 대법원 2013. 5. 16. 선고 2012도14788 등.

4. 최협의의 폭행·협박: 상대방의 반항을 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 할 정도의 폭행·협박을 말함. [예: 강도죄(제333조)·강간죄(제297조)에서의 폭행·협박]

▢ 강간죄에서의 최협의 폭행·협박의 문제점

- 무고의 가능성은 모든 범죄에 존재함에도 불구하고 유독 강간범죄 피해자의 진실성을 의심하여 형법해석을 결정짓는 방식은 다른 범죄와 비교할 때 납득하기 어려움
- 보호법익인 '성적 자기결정권'과의 모순: '원치 않는 성관계를 하지 않을 자유'라는 '성적 자기결정권'을 강간죄의 보호법익으로 인정하면서도, 피해자의 의사에 반하고 폭행 또는 협박이 존재하였음에도 불구하고 폭행·협박이 반항을 불가능하게 하거나 또는 현저히 곤란한 정도에 이르지 않으면 죄가 되지 않는다는 것은 논리일관성이 없다 할 것임
  - 강간죄에 있어서 최협의의 폭행·협박설을 유지할 경우 강간죄에 대한 재판이 자칫 피해자의 반항정도를 묻는 재판으로 변질되어 강간죄의 본질과 달리 강간사건을 '피해자 재판'으로 만들고, 실제로 강간의 많은 부분을 '화간(和姦)'으로 의제하는 결과를 가져올 수 있음

〈표 8〉 제19대국회 제출 법안

발의일자	의안번호	대표발의	주요내용
2013. 6. 7.	1905361	함진규의원	- 형법 일부개정법률안 - 폭행·협박의 정도를 '항거를 곤란하게 한 상태'인 협의의 폭행·협박으로 완화

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 강간죄의 성립과 관련된 판례의 입장인 폭행·협박의 존재 이외에 그 정도 요건으로서 '피해자의 반항이 불가능하거나 또는 현저히 곤란한 정도'를 요구하는 경우 '성적 자기결정권'을 보호하고자 하는 입법취지에 반하여 강간죄의 가벌성의 범위를 지나치게 제한하는 결과가 됨

▢ 이러한 가벌성 제한의 문제가 발생하는 영역으로 연인사이 발생하는 성폭력, 소위 '데

이트 폭력'을 들 수 있음

- 연인사이라는 특수한 관계로 인하여 피해자의 의사에 반하고 폭행·협박이 존재하였음에도 불구하고 피해자의 반항이 불가능하거나 또는 현저히 곤란한 정도의 폭행·협박에 이르는 경우는 거의 찾아볼 수 없음
- 그 이유는 연인사이의 폭력을 사랑의 표현으로 이해하는 경우도 있고, 일상화된 연인사이의 폭력으로 피해자가 그 폭력을 일단 수용하는 경우가 많기 때문임

▢ 강간죄에 있어서 가벌성 범위를 확대하기 위해서는 현재의 최협의의 폭행·협박의 정도를 협의의 폭행·협박의 정도로 완화할 필요가 있으며, 이를 위한 방법은 대법원의 전원합의체 판결을 통한 판례 변경 또는 입법적 개선을 고려해 볼 수 있음

- 특히, 입법적 개선방안으로 협의의 폭행·협박의 정도를 요구하는 강제추행죄를 성범죄 관련 처벌법규의 기본구성요건으로 하고, 여기에 성교행위가 있는 경우 가중구성요건으로 강간죄를 규정하여 가중처벌하는 방식을 검토해 볼 수 있음[55)]
  - 이 경우 강간죄의 폭행·협박의 정도는 법조문 체계상 기본구성요건인 강제추행죄의 폭행·협박의 정도(협의의 폭행·협박)이면 충분한 것으로 해석될 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

55) 이러한 입법방안과 관련되어 자세히는 한석현·이재일, 『성범죄 처벌법규의 체계적 정비방안』, 2011. 국회입법조사처, pp.173-182.

05 미성년자 의제강간죄의 연령기준 강화

가. 배경 및 현안

▢ 현행법상 미성년자의 성보호를 위한 조문을 그 연령과 행위태양에 따라 구별하면 다음과 같음

〈표 9〉 현행법상 미성년자의 성보호를 위한 규정체계

연령 / 행위	만 13세 미만의 자	만 13세 이상 19세 미만의 자
폭행·협박 없음	미성년자 의제강간·의제강제추행죄(「형법」 제305조)	처벌조항 없음
폭행·협박	13세 미만의 자에 대한 강간·강제추행죄(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제7조제1항·제2항·제3항)	아동·청소년에 대한 강간·강제추행죄(「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조제1항·제2항·제3항)
심신상실 또는 항거불능 이용	13세 미만의 자에 대한 강간·강제추행죄(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제7조제4항)	아동·청소년에 대한 강간·강제추행죄(「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조제4항)
위계 또는 위력 이용	13세 미만의 자에 대한 강간·강제추행죄(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제7조제5항)	아동·청소년에 대한 강간·강제추행죄(「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조제5항)

▢ 「형법」은 폭행 또는 협박, 위계 또는 위력 등이 없는 경우에도 특정 연령 미만의 미성년자에 대한 성적 행위를 성범죄로 규정하고 미성년자 의제강간·의제강제추행죄로 처벌하는데, 그 기준연령을 만 13세 미만의 자로 규정하고 있음

- 하지만 특정 연령 이하의 미성년자에 대한 성범죄는 미성년자의 발육정도 및 정신발전 등을 고려하여 판단할 것이 아니라 '미성년자의 방해없는 성적 발전'을 도모해야 한다는 점에서 현재의 보호연령인 '만 13세 미만'이 너무 낮은 것이 아닌가 하는 비판이 제기되고 있음

▢ 미성년자의 방해없는 성적 발전을 보호하기 위한 외국의 입법례를 보면, 일본·영국 13세, 독일 14세, 미국·캐나다·대만 16세, 오스트레일리아 18세로 다양함

〈표 10〉 제19대국회 제출 법안

발의일자	의안번호	대표발의	주요내용
2015. 5. 6.	1915025	윤명희의원	- 형법 일부개정법률안 - 미성년자 의제강간 연령을 16세로 상향
2015. 12. 15.	1918202	남인순의원	- 형법 일부개정법률안 - 만 13세 이상 만 16세 미만 미성년자에 대한 만 19세 이상인 사람의 성범죄 처벌조항 신설

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 미성년자 의제강간죄의 보호법익이 '미성년자의 방해없는 성적 발전'이라면 현재의 기준인 '만 13세 미만'의 자보다 보호범위를 확대하는 것을 고려해 볼 수 있음

- 그 이유로는 첫째, '만 13세 미만'의 자는 보통 초등학교 졸업자에 해당된다는 점에서 그 보호범위가 너무 협소하다 할 것이며, 둘째, 외국 입법례의 경우 대부분의 국가가 만 13세보다 높은 연령의 미성년자에 대하여 방해없는 성적 발전을 도모하고 있다는 점 등을 들 수 있음
- 「형법」에서 형사미성년자를 만 14세로 규정하여 특정 연령 이하의 미성년자에 대한 처벌을 면하여 보호한다는 점에서, 미성년자 보호규정의 하나인 미성년자 의제강간죄의 기준 연령도 이에 맞추어 보는 것도 고려해 볼 수 있음

▢ 미성년자의 성적 보호와 관련되어 그 보호연령에 대한 문제뿐만 아니라 교사와 학생 간의 동의에 의한 성관계처럼 현행 법률로는 처벌할 수 없는 미성년자와 그 미성년자를 지휘·감독·훈육하는 관계에 있는 사람 간의 성관계에 대해서도 처벌조항 신설을 고려할 수 있음

- 교사와 학생 간에 합의하에 이루어진 성관계라 하더라도 이러한 관계는 국민의 법감정상 수용하기 어려운 측면이 있다고 생각됨
- 교사와 학생 사이처럼 신뢰관계 또는 종속관계로 이루어진 관계에 있어서는 비록 합의가 있었다 하더라도 그 합의가 자유로운 상태에서의 자발적인 합의인지 의문을 가져 볼 필요가 있음

▢ 이상을 종합하여 미성년자에 대한 성적 보호에 있어서 다음과 같이 그 연령을 구분하여 차등적으로 보호하는 방안을 생각해 볼 수 있음

- 만 14세 미만의 자(중학교 1학년생에 해당): 무조건적인 보호
  - 미성년자 의제강간·의제추행죄의 기준연령 만 14세로 상향
- 만 14세 이상 만 16세 미만의 자(중학교 2~3학년생에 해당): 양육·훈육 등 신뢰관계를 기초로 한 지위를 이용하였다는 증명 없이도 그러한 신뢰관계 있는 자와의 성관계로부터의 보호
  - 예를 들어, 교사와 중학교 3학년(만 16세 미만의 자)과 합의하에 이루어진 성관계라 하더라도 처벌 가능
- 만 16세 이상 만 19세 미만의 자(고등학생에 해당): 양육·훈육 등 신뢰관계를 기초로 한 지위를 이용하였다는 증명을 요건으로 그러한 신뢰관계 있는 자와의 성관계로부터의 보호
  - 예를 들어, 교사와 고등학생 사이의 합의하에 이루어진 성관계의 경우 교사가 교사라는 지위를 이용하여 자신이 가르치는 고등학생과 성관계를 한 경우에 처벌 가능

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

06 벌금형 환형유치제도 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 벌금형 환형유치제도란, 벌금형을 받은 자가 벌금을 납입하지 아니하는 경우 벌금액을 환산한 기간 동안 노역장에 유치하는 제도로서 '환형처분' 또는 '노역장유치'라고도 불림(「형법」 제69조, 제70조)

- 환형유치는 벌금·과료 등 재산형을 선고할 때 부가적으로 선고하는데, 최대 3년간 선고하고 통상 1일을 금 50,000원(벌금형의 최하한 수준) 상당으로 환산하고 있음
- 벌금형 환형유치제도는 형사판결문에서 보통 "피고인이 위 벌금을 납입하지 아니하는 경우 ○○,○○○원을 1일로 환산한 기간 피고인을 노역장에 유치한다"라고 하는데, 이 판결에 따라 노역장에 유치되는 범죄자는 일반 수형자와 같이 교도소에서 봉제, 목공, 식품가공 등의 작업을 하게 됨
- 벌금액(과료액 포함)을 납입하지 못하여 환형유치를 하는 범죄자의 수는 사회적으로 경제여건이 좋지 않았던 1998년~1999년(IMF시기), 2008년~2009년(금융위기시기)에 크게 증가한 측면이 있음[56]

▢ 최근 벌금형 환형유치제도를 합리적으로 개선하고자 다음과 같은 의견이 제시되어 있음

- 이른바 '황제노역' 사건[57]에서 드러났듯이, 현 제도가 유치기간을 최대 3년으로 한정함에 따라 고액 벌금형을 선고받은 범죄자에게는 1일 수천만 원부터 1일 수억 원의 환산액을 산정하는 문제가 발생하므로 이를 개선할 필요성이 있다는 의

56) 2009년에는 43,199건으로 사상최대를 기록했고, 2011년 34,361건, 2012년 35,449건, 2013년 35,733건, 2014년 37,692건, 2015년 6월까지 30,209건으로 최근에는 대략 매년 3만 5천여 건이고 매달 3,000건을 상회하고 있음

57) 황제노역 사건이란, 2010년 대○그룹 회장 허 모씨가 254억 원의 벌금형(노역장유치 환산금액 1일당 5억 원)을 선고받은 후 벌금형을 납입하지 아니하고 2014년 초에 노역장에 유치되면서 사회적으로 논란이 발생한 사안임. 사회적인 논란이 거세지자, 2010년 당시 선고를 담당했던 법관은 사직하였고 2014년 말 허 모씨는 6일간 노역한 금액(30억 원)을 제외한 224억 원을 전액 납부하였음

견임

- 2004년 이후 법원에서 노역장 유치기간의 환산액이 1유치일당 5만 원 상당으로 책정되고 있는데, 아직 이에 관한 법적 기준이 없으므로 이를 명확히 규정해야 하고 그 동안의 물가상승분을 반영하여 노역의 가치를 상향조정해야 한다는 의견임[58]
  - 참고로, 법원에서 손해배상 등의 기준으로 삼고 있는 도시일용근로자 평균임금은 2015년 하반기의 경우 1일당 89,566원이고 2016년 상반기에는 1일당 94,338원임

▢ 대법원은 최근 환형유치제도 개선방안을 마련('14.3.28)하였음

- 대법원은 '황제노역'논란에 따른 제도적 문제점을 개선하기 위하여 전국수석부장판사회의를 거쳐 '환형유치제도 개선방안'을 마련했다고 공표함[59]
- 그 주요내용은 다음과 같음

〈표 11〉 환형유치제도 개선방안 요약(대법원)

- **노역일당(환형유치금액) 조정**
  - » 1억 원 미만의 벌금형 : 10만 원(다만, 양형조건을 참작해 50만원 범위 내에서 조정 가능)
  - » 1억 원 이상 벌금형 : 벌금액의 1천분의 1
- **노역장 환형유치기간 하한선 마련**
  - » 특정범죄가중처벌법상 조세·관세·뇌물 범죄, 특정경제범죄가중처벌법상 수재 등 징역형에 고액벌금을 부과하는 범죄에 적용함
  - » 1억 원 이상 5억 원 미만은 300일, 5억 원 이상 50억 원 미만은 500일, 50억 원 이상 100억 원 미만은 700일, 100억 원 이상은 900일

▢ 제19대국회(법제사법위원회)에서는 '황제노역'을 퇴출하기 위하여 「형법 일부개정법률안」을 의결하였고 현재 다음과 같은 개정 법률이 시행되고 있음

- 개정 「형법」(2014. 5. 14)은 노역장유치에 관한 제70조에 제2항을 신설하여 "선

58) 형사법연구회의 조사에 따르면('13.12.), 법관을 대상으로 설문조사한 결과 응답자 419명 중 296명(70.6%)이 환형유치금액을 인상해야 한다고 하였고 그 금액으로서는 1일 10만 원이 적정하다는 의견이 130명(43.3%)으로 가장 많았음

59) 2014년 4월 1일 이후, 서울중앙지방법원 등 일선법원에서는 이러한 대법원의 기준을 전면 시행한다고 발표하였음

고하는 벌금이 1억 원 이상 5억 원 미만인 경우에는 300일 이상, 5억 원 이상 50억 원 미만인 경우에는 500일 이상, 50억 원 이상인 경우에는 1,000일 이상의 유치기간을 정하여야 한다"라고 함

- 이는 대법원의 '환형유치제도 개선방안' 일부를 반영한 것으로서, 형 집행의 차별을 최소화하도록 고액벌금미납자에 대하여 유치기간의 하한을 설정한 것임
- 그러나 여전히 노역장 유치기간의 상한이 「형법」 제69조제2항에서 3년으로 고정되어 있는 이상 중대사범·경제사범에 대하여 수십억·수백억 원이 넘는 벌금형이 내려지는 경우 다른 범죄자와 달리 1일당 수백·수천만 원 이상의 노역(환형유치)이 가능하다는 점이 남아 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 황제노역 등 법집행의 형평성에 관한 논란을 해소하고 사법에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위하여,

- 고액벌금형을 선고받은 범죄자의 경우에 환산금액의 차등을 줄이는 방편으로서 노역장유치기간을 최대 3년에서 그 이상으로 상향조정하는 방안을 검토할 필요가 있음[60]

▢ 환산금액(노역일당)에 관한 기준을 명확히 하고 물가상승 등 사회변화의 추이를 반영하기 위하여,

- 환산금액의 법적 기준을 만들고 그 기준액을 공표하도록 하는 방안과[61],
- 우리 사회의 물가상승수준, 일용임금 등을 고려하여 기준액을 상향조정하는 방안을 검토할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

60) 2010년 개정된 「형법」 제42조는 유기징역의 상한을 기존 15년(가중시 25년)에서 30년(가중시 50년)으로 조정한 바 있는데, 이러한 법정형 조정을 고려하여 노역장유치 기간상한을 조정하는 것도 고려해볼 수 있음

61) 「최저임금법」은 사회적 논의를 거쳐 의결된 최저임금액의 결정기준을 고용노동부장관이 매년 고시하도록 하고 있으므로, 이를 참고해볼 수 있음

07 증오범죄 관련 논의

가. 배경 및 현안

▢ 다문화사회로 변모된 오늘날, 인종·민족·피부색·종교·장애·성적 지향성·경제적 차이 등에서 특정 선입견을 가지고 특정 집단에 대하여 행하는 범죄가 사회적 문제로 대두되고 있음

- 인종·민족·피부색 등 특정 집단에 대한 범죄행위를 '증오범죄(hate crime, Haßkriminalität)'로 통칭하기도 함

▢ 그러나 인종·민족·피부색·종교·장애·성적 지향성·경제적 차이 등에 기인한 특정 집단에 대한 범죄행위는 그 행위태양에 따라서 집단학살, 증오범죄, 차별금지 등으로 나누어 살펴볼 필요가 있음

- '집단학살'은 인종·민족·피부색 등의 특성에 따라 구분된 특정의 집단을 말살하고자 하는 의도로 그 집단의 구성원 전체 또는 일부에 대한 범죄행위를 말하는 것으로, 전쟁 또는 내란을 통한 대량학살이나 인종청소 등이 여기에 해당함
  - 국제연합 협약이 직접 대상으로 삼고 있는 범죄유형으로서 국제형사재판소(International Criminal Court; ICC)의 관할 사건이 되는 유형임
- '증오범죄'는 인종·민족·피부색 등의 특성에 따라 구분된 특정의 집단에 대하여 행위자가 가지고 있는 선입견 또는 증오로 인하여 살인·상해·방화·폭력 등을 행사하는 것임
  - 집단학살은 그러한 특정 집단을 말살할 의도로 범죄행위를 실행하는 반면에 증오범죄는 그러한 특정 집단을 말살할 의도를 요구하지 않는다는 점에서 집단학살과 차이가 있음
- '차별금지'는 특정 인종·민족·피부색 등의 집단을 비하 또는 경멸하여 차별하거나, 그들에 대한 공격(범죄행위)을 선동·선전하거나, 또는 기존에 발생한 그들에 대한 공격(범죄행위)을 옹호하는 등의 행위를 하지 못하도록 하는 것이 그 내용임

〈표 12〉 제19대국회 제출 법안

발의일자	의안번호	대표발의	주요내용
2012. 11. 6.	1902463	김재연의원	- 차별금지법안 - 차별금지 관련 기본법 제정
2013. 2. 12.	1903693	김한길의원	- 차별금지법안 - 차별금지 관련 기본법 제정
2013. 2. 20.	1903793	최원식의원	- 차별금지법안 - 포괄적 차별금지법 제정
2013. 5. 27.	1905128	김동철의원	- 반인륜 범죄 및 민주화운동을 부인하는 행위의 처벌에 관한 법률안 - 일제의 만행과 헌정파괴범죄를 부인하고 민주화운동을 왜곡·날조하는 행위에 대한 처벌조항 신설
2013. 6. 20.	1905550	안효대의원	- 형법 일부개정법률안 - 혐오죄 신설
2013. 9. 23.	1906925	손인춘의원	- 형법 일부개정법률안 - 욱일승천기 사용금지 조항 신설

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 집단학살

- 2011. 4. 12. 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(법률 제10577호)을 제정하여 집단학살, 반인륜범죄, 전쟁범죄 등 국제형사재판소 관할 사건에 대한 처벌규정을 마련하여 입법적 조치를 이미 취하였음

▢ 증오범죄

- 외국과는 달리 아직까지는 외국인 혐오증 등 증오범죄를 야기할 수 있는 요인이 드물지만, 이주노동자 및 결혼이민자 등 외국인의 국내유입이 증가하고 있는 현실에서 외국인 범죄(예를 들어, 수원에서 중국인이 저지른 살인사건 등)의 증가 및 언론의 외국인 사건 강조 등을 통하여 얼마든지 외국인 혐오범죄가 발생할 가능성이 높아지고 있는 것도 사실임
- 다만, 증오범죄를 대처하기 위한 입법적 방안에 있어서는 신중한 접근이 필요함
  – 증오범죄의 특징이 인종·민족·피부색·종교·장애·성적 지향성 등에 따른 특정 잡단에 대하여 행위자가 가진 특정의 선입견이나 혐오를 통하여 살인·상해·

방화·폭력 등의 범죄가 발생하는 것으로, 그 결과로 나타난 살인·상해·방화·폭력 등의 범죄가 이미 처벌조항이 있는 기존범죄와 같으며, 단지 '특정 선입견 또는 혐오'라는 주관적 요소가 추가된 것만이 기존범죄와 차이가 있을 뿐임

– 따라서 증오범죄 관련 입법은 '특정 선입견 또는 혐오'라는 주관적 요소를 초과주관적 구성요건으로 인정할 것인지, 이를 인정하여 기본범죄보다 가중처벌한다면 그 입법방식은 어떻게 할것인지를 결정하는 문제로 귀결됨

• 입법방식(외국의 경우)

– 별도의 증오범죄 처벌조항 신설: 미국

▷ 「미연방법전(U.S.C.)」 제18편 제245조제b항제2호에 의하면 타인의 인종·피부색·종교·민족을 이유로 하여 폭력 또는 폭력에 대한 위협을 통하여 타인을 상해, 협박 또는 손해를 가하는 등의 증오범죄를 금지하고 있음

▷ 이 금지조항을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 벌금형을 부과하고(병과 가능), 만약 신체 상해의 결과가 발생하거나 소화기·폭발물·불씨 등을 이용하여 협박한 경우에는 10년 이하의 징역형을, 납치·강간·살인 등이 포함된 증오범죄의 경우에는 종신형 또는 사형을 선고할 수 있음

– 양형가중사유로 취급: 오스트리아

▷ 오스트리아 「형법」 제33조제5호는 인종주의, 외국인 혐오증 또는 그 밖의 특별히 비난받을 만한 행위근거로 범죄를 실행한 경우에 그 사유를 형벌가중사유로 규정하고 있음

– 현재의 양형참작사유로 충분하다는 견해: 독일

▷ 독일은 2000년 「형법」에 비열한 동기로 인한 상해죄 신설을, 2007년과 2010년에 「형법」의 양형고려사유에 극우주의·외국인 혐오증·반유대주의적 증오를 형가중사유로 규정하고자 시도하였지만 모두 연방참사원(Bundesrat)을 통과하지 못하였음

▷ 그 이유는 증오범죄라 하더라도 기존의 형사소추를 위한 도구들로도 충분히 대처할 수 있고, 증오범죄를 형가중사유로 두는 것은 형법이 행위에 대한 처벌(행위형법)이 아니라 보기 싫은 행위자를 처벌(행위자형법)하는 수단이 되어 형법이 금지하는 심정형법으로 이어질 위험성이 있다고 보았기 때문임

▢ 차별금지

- 독일의 사회국가주의(Sozialnationalism, 소위 ‘나치(Nazi)’)체제와 구 소련의 공산주의체제를 경험한 유럽은 인종 등에 대한 차별을 금지하는 법률을 제정하여 처벌조항을 두고 있음
  - 유럽의 차별금지법은 주로 역사적인 배경하에서 나치정권 또는 구 소련의 공산당정권에 의하여 자행된 인종·민족 등에 의한 특정 집단에 가하여졌던 반인륜적 행위에 대하여 찬양·고무하거나 과거의 만행을 부정하거나, 그러한 불법정권을 동경한 나머지 현재에도 그와 동일한 행위를 실행할 것을 선전·선동하는 행위를 금지하고 있음
- 우리의 현실과 관련해서는 1) 일제강점기 일본이 자행한 만행을 미화하거나 부정하는 경우, 2) 5·18 민주화운동을 부정하는 등 특정 지역에 대한 반감을 드러내는 경우, 3) 외국의 이주노동자와 결혼이민자 증가 및 외국인 범죄로 인한 외국인 혐오발언을 하는 경우, 4) 특정 종교와 노숙자 등 경제적 빈곤층 등에 대한 반감을 드러내는 경우 등이 차별금지의 주요 구성부분을 형성할 것으로 예상됨
- 차별금지법을 제정하는 것에 대한 사회적 합의도 필요하겠지만, 차별금지법을 제정하는 경우 ‘표현의 자유’와의 이익형량 또한 필요하다는 점을 상기할 필요가 있음
  - 영국은 다른 유럽국가들과는 달리 나치정권 등에 대한 찬양·고무 등에 대한 처벌규정을 두고 있지 않은데, 그 이유는 이러한 차별금지법이 표현의 자유를 제한할 수 있다는 점을 고려하는 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

08 형집행정지제도 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 형집행정지제도란, 법원으로부터 징역 등 자유형을 선고받고 형이 확정되어 교도소 등에 수감되어 있는 수형자에게 인도적 사유가 있을 때 그 형의 집행을 정지하는 제도임(「형사소송법」 제470조, 제471조)

- 형집행정지는 법원이 아니라 법무부의 고유권한으로서 형사법제도라기 보다는 행형(行刑, 형집행)의 영역으로서, 수감되어 있는 수형자에게 고령, 중대한 질병, 임신·출산 등의 사유가 있을 때 자유형의 집행을 일시 정지하는 것으로 수형자의 인권을 보호한다는 측면이 있음
- 형집행정지는 필요적 집행정지와 임의적 집행정지로 나뉘는데, 다음의 구분과 같음

〈표 13〉 형집행정지의 구분

	필요적 집행정지	임의적 집행정지
사유	심신의 장애로 의사능력이 없는 상태에 있을 것	• 현저히 건강을 해하거나 생명을 보전할 염려가 있는 때 • 연령이 70세 이상인 때 • 잉태 후 6개월 이상인 때 • 출산 후 60일을 경과하지 아니한 때 • 직계존속이 연령 70세 이상 또는 중병이나 장애인으로 보호할 다른 친족이 없는 때 • 직계비속이 유년으로 보호할 다른 친족이 없는 때 • 기타 중대한 사유가 있는 때
절차 및 내용	검사의 지휘로 심신장애가 회복될 때까지 형의 집행을 정지	소속 고등검찰청 또는 지방검찰청 검사장의 허가를 얻어 검사의 지휘로 형의 집행을 정지

- 형집행정지제도의 운용현황을 보면, 그 사유에 있어서 질병인 경우가 대부분(90% 이상)을 차지하고 잉태나 가족 결혼식·장례식·문병 참석 등은 10%에 불과함

▢ 최근 여대생 청부살인사건으로 징역형을 선고받은 범죄자가 형집행정지제도를 악용하여 발각된 사례가 있고[62] 몇몇 재벌회장의 경우에도 건강 등의 이유로 형집행정지를 꾸준히 이용한 사례가 있음

▢ 임의적 형집행정지의 경우 그 의사결정절차가 간소하여 체계상 신중한 의사결정이 이루어지지 못한다는 비판이 있어, 2015년 7월 31일「형사소송법」개정을 통해 형집행정지 심의위원회를 신설함

〈표 14〉 형사소송법 개정내용 소개

개정 전	개정 후(신설조문)
• 자유형 등에 관한 검찰집행사무규칙 및 형집행정지 심의위원회 운영규정 상, 임의적 형집행정지에 있어서, "적정성을 심의하기 위해 형집행정지 심의위원회를 개최하여 교정시설의 관계자, 의사 등의 의견을 듣고 위원회의 의견을 참고하여 형집행정지 결정을 할 수 있다"라고 함 • 이에 따라 재량에 따라 심의위원회의 심의결과는 단순히 참고의견일 뿐 검사(장)가 이에 기속되는 것은 아님	• 임의적 형집행정지에 있어, 형집행정지 심의위원회를 법정기구로 구성하여 심의를 거치도록 제도화함 • 제471조의2(형집행정지 심의위원회) ① 제471조제1항제1호의 형집행정지 및 그 연장에 관한 사항을 심의하기 위하여 각 지방검찰청에 형집행정지 심의위원회(이하 이 조에서 "심의위원회"라 한다)를 둔다. ② 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 학계, 법조계, 의료계, 시민단체 인사 등 학식과 경험이 있는 사람 중에서 각 지방검찰청 검사장이 임명 또는 위촉한다. ③ 심의위원회의 구성 및 운영 등 그 밖에 필요한 사항은 법무부령으로 정한다.

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 프랑스의 경우 형집행정지제도에 관하여「형사소송법」에 직접 상세한 내용과 절차를 규정하고 있고, 일본의 경우 수용자에 대한 의료에 관한 규정에서 엄격히 정하고 있음[63]

62) 특히, 여대생 청부살인사건 범죄자(영0제분 회장 부인)의 경우 무기징역을 선고받았음에도 건강상의 이유로 형집행정지를 신청하여 4년여 간 병원 특실에서 생활하였음. 이후 이 사건을 재조사한 결과 범죄자의 주도적인 계획 하에 주치의가 허위진단서를 작성하여 공모한 것으로 밝혀져 더욱 큰 충격을 주었음

63) 실제로 우리나라는 형집행정지제도의 수혜를 받아 석방되는 비율이 다른 외국보다 높다는 보도도 있음. "형집행정지 석방, 불(佛)·일(日)에 비해 10배 이상 높다", 서유미기자, 서울신문, 2016.1.26.자 보도 참조

- 프랑스 「형사소송법」은 “재범의 우려가 현저한 경우를 제외하고, 예후가 좋지 않은 병리학적 질병이 있거나 구금상태의 유지를 견뎌낼 만한 건강한 상태가 아닌 수형자에 대하여 그 기간을 확정하지 않고 1회에 한하여 집행정지를 명할 수 있다”라고 규정함. 이 외에도 형집행정지는 판사가 검사, 수형자, 변호인, 교정기관의 장 등의 의견을 참작하고 의학감정을 거쳐 실시되도록 하며, 중죄가 선고된 자에 대하여는 형 집행정지의 조건이 충족되었는지 여부를 판단하기 위해 매 6개월마다 의학 감정을 실시하도록 하고 있음
- 일본 「형사소송법」은 그 체계가 우리와 비슷하나, 형집행정지에 관하여는 「형사수용시설 및 피수용자 처우 등에 관한 법률」에서 수용자에 대한 진료에 있어 외부 의사에게 진료를 받을 수 있는 요건을 엄격히 규정하고 그 수용자에 대한 의료의 원칙과 감독이 철저하게 이루어지도록 함

▢ 형집행정지제도는 법집행의 공정성과 수형자의 인권보호를 아울러 고려해야 하는 영역으로서 제도운용의 묘를 꾀하는 한편 악용 사례가 발생하지 않도록 입법정책적인 뒷받침이 계속될 필요가 있음

- 첫째로, 형집행정지 기간 및 횟수를 제한하는 방안임. 현재 형집행정지의 기간이나 횟수를 제한하는 제도를 마련하고 있지 않으므로[64] 이를 보완하여, 오랜 기간 의료기관에서 생활하는 등 형의 집행을 고의로 피하는 악용사례를 근절할 필요가 있음
- 둘째로, 형집행정지의 기간, 연장여부, 정지결정의 취소 등에 관한 부분을 법에 직접 규정할 필요가 있음. 현재 주요법령인 「형사소송법」, 「형사소송규칙」에는 관련 내용이 규정되어 있지 않고 행정규칙에 불과한 사무규칙, 운영규정, 지침 등에 산재되어 있으므로, 향후 대외적이고 대국민적인 구속력을 가지는 형집행정지제도에 관하여 법령에 직접 규정될 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

64) 대검찰청 예규인 ‘자유형 집행정지 업무처리 지침’에 3개월(암환자 6개월) 정도를 규정하고 있음

09 사법협조자 형벌감면제도 도입 문제

가. 배경 및 현안

▢ 오늘날의 새로운 범죄유형인 조직범죄·부패범죄·마약범죄·테러범죄 등은 조직성·은밀성·영업성 등을 특징으로 하는데, 이러한 범죄유형은 범죄단서의 발견 및 개별행위자의 특정 등 수사개시 자체가 대부분 불가능하기 때문에 내부관련자의 진술이 필요하다는 공통점이 있음

▢ 법무부는 제18대국회인 2011. 7. 14.에 선진 형사사법제도 개선방안의 일환으로 사법협조자 형벌감면 및 소추면제를 신설한 「형법」 개정안(의안번호 1812629) 및 「형사소송법」 개정안(의안번호 1812633)을 국회에 제출하였음

- 「형법」 개정안은 사법협조자에 대한 형벌감면제도를, 「형사소송법」 개정안은 사법협조자에 대한 공소불제기, 즉 소추면제제도를 신설함

▢ 법률안의 주요내용은 다음과 같음

- 면책대상이 되는 범죄는 뇌물죄를 비롯한 부패범죄, 조직범죄, 마약범죄, 테러범죄임
- 면책특혜를 부여받을 수 있는 사람은 해당 범죄에 다수인이 참가한 경우 그 정범 및 공범관계에 있는 자임
- 면책특혜의 요건으로는 정범 또는 공범의 관계에 있는 사람의 진술이 범죄규명, 결과발생의 방지, 범인검거 등에 기여한 경우임
- 다만, 사법협조자에 대한 검사의 소추면제 및 법관의 양형상의 형감면은 필요적 재량사항이 아니라 임의적 재량사항임

▢ 사법협조자 형벌감면 및 소추면제는 유죄답변협상제도(plea bargaining)와는 성격을 달리함

- 즉, 유죄답변협상제도는 자신의 범행에 대한 죄를 스스로 인정하고 그에 따른 형

사처벌의 감경, 신속한 처리 등의 혜택을 받게 되는 제도임에 반하여, 사법협조자 형벌감면제도 및 소추면제제도는 자신의 범행과 관련된 타인의 범행에 대하여 진술을 함으로써 자신의 형사처벌을 감면받거나 소추를 면제받는 제도라는 점에서 본질적인 차이가 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 사법협조자 형벌감면제도 및 소추면제제도는 경제학 분야의 게임이론 중 '죄수의 딜레마' 이론으로부터 도출되는 제도로서, 영미법계에서는 면책조건부 증언취득제도로, 대륙법계에서는 공범증인(Kronzeuge)제도로 발전되어 오고 있음

▢ 우리의 법현실에 있어서도 사법협조자 형벌감면 및 소추면제제도와 유사한 취지로 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제22조의2에서 가격담합행위에 있어서 자진신고자에 대해 과징금을 감경 또는 면제할 수 있는 리니언시(leniency)제도가 이미 존재하고 있음

▢ 하지만 사법협조자 형벌감면제도 및 소추면제제도의 도입에 있어서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음

- 수사편의를 위한 오·남용 문제
  - 사법협조자 형벌감면제도는 양형에 속하는 것으로 법관에 의한 통제가 가능하지만, 기소편의주의를 채택하고 있는 우리의 형사법 체계에 있어서 사법협조자 소추면제제도는 검사가 그 주도권을 행사하기 때문에 수사편의를 위한 오·남용의 문제가 발생할 수 있음
- 면책특혜를 부여받는 사람의 범위 및 특혜부여의 순서·방법 등의 문제
  - 예를 들어, 조직범죄의 경우 조직의 두목이 면책을 조건으로 진술하는 경우 본 제도의 취지를 왜곡할 수 있다는 점을 고려할 때, 수인(數人)의 공범 중에서 누구에게 면책특혜를 부여할지, 면책특혜를 부여받을 수 있는 진술을 수인이 한 경우 모두 동일한 면책특혜를 부여할 것인지 아니면 진술순서·범죄규명에의 기여도·범죄실행에서 분담된 역할·조직 내에서의 위치 등에 따라서 차등적으로 부여할 것인지 등에 대한 판단 및 기준에 대하여 규정하는 것이 바

람직함

- 증언취득의 효율성 문제
  - 사법협조자 형벌감면제도 및 소추면제제도는 기존「형법」제52조의 자수에 대한 임의적 형감면과 실무관행상 이루어져 왔던 범죄진술에 대한 검사의 불기소약속이 법적 구속력이 없기 때문에 진술에 대한 확실한 유인책이 되지 못하고 있다는 반성에서 도입된 제도라는 점에서, 임의적 재량사항으로 규정하면 자수와 마찬가지로 진술확보의 효율성이 낮아질 우려가 있음
  - 다만, 필요적 재량행위로 규정하면 검사 등에게 과도한 권한을 부여한다는 점을 고려할 때, 재량을 엄격히 통제할 수 있는 구체적인 감면 판단기준 등을 하위법령 위임방식으로 규정함으로써 재량남용을 방지할 수 있는 방안을 마련해야 할 것임
- 국민 법감정과의 조화 문제
  - 실체적 진실발견 및 정의실현을 목적으로 하는 형사법 분야에서 증언을 조건으로 범죄를 범한 사람에게 형벌을 감면하거나 소추를 면제하는 것이 과연 일반국민의 법감정과 조화될 수 있는지를 고려해야 할 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

10 형사피해자 진술권 보장 방안

가. 배경 및 현안

▢ 형사피해자의 진술권은, 헌법상 보장된 국민의 권리로 보장되는 것으로(「대한민국헌법」 제27조제5항) 형사재판에 있어 피해자 및 그 법정대리인(이하 "피해자등"이라 함)이 법정 증인으로서 진술할 수 있도록 하는 권리임(「형사소송법」 제294조의2)

- 형사피해자의 진술권은 사건의 당사자이지만 검사·피고인 등 재판의 당사자가 되지 못하는 피해자등에게 실질적인 의견 표명의 기회를 부여하는 것으로서 피해자등의 신청이 있는 경우 필요적으로 법정에서 증인으로 진술할 수 있도록 함
- 이와 비교되는 것으로 형사피해자에게 부여되는 권리로는, 고소권(「형사소송법」 제223조), 사건에 관한 알권리[65](「형사소송법」 제259조의2), 열람등사청구권(「형사소송법」 제294조의4) 등이 있고, 최근에는 피해자 변호사 제도(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」)가 마련되어 피해자가 수사 및 형사재판절차에서 변호사를 통한 충분한 조력을 받을 수 있도록 하였음

▢ 2007년 「형사소송법」 개정 당시에는 형사피해자 진술권과 관련하여 일부 개정에 그쳤으나, 최근에 정부(법무부)가 다시 개편을 추진하고 있음

- 2007년 개정 「형사소송법」은 ① 신청인을 피해자에서 피해자등(피해자 또는 그 법정대리인[66])으로 확대한 것, ② 피해자 증언 시 신뢰관계 있는 자의 동석을 허용한 것 ③ 피해의 정도 및 결과, 피고인의 처벌에 관한 의견, 그 밖에 당해 사건에 관한 의견을 진술할 수 있도록 한 것과 ④ 증언의 비공개요청 ⑤ 공판기록 열람·등사 청구권 등이었음
- 2016년에 정부가 추진하는 개정사항은 ① 증인으로서 진술 외에도 진술의 방식을 자유로이 하고(서면으로도 가능) 진술범위를 구체·명확화하여 범죄로 입은 피

65) 검사의 피해자 등에 대한 통지의무를 가리킴
66) 피해자가 사망한 경우에는 배우자·직계친족·형제자매를 포함함

해, 피고인(가해자)이 받을 형량에 대한 의견을 진술할 수 있도록 하는 것[67], ② 영장실질심사시 피의자의 구속여부에 관한 의견을 피력할 수 있도록 하는 것, ③ 보복범죄를 막기 위하여 제한된 장소에서 진술할 수 있도록 하는 것 등임

나. 예상 쟁점 및 과제

□ 미국, 영국, 일본 등의 선진국에서는 형사법에서 '피해자학(Victimology)'이 새로운 범주로 주목을 받기 시작했고, 아울러 피해자의 의견진술권을 다양하고 폭넓은 형태로 인정하도록 하여 피해자가 적극적으로 재판에 참여할 수 있는 권리를 보장하고 있음

- 미국 대부분의 주에서는 피해자의 '피해영향진술권(Victims Impact Statement, VIS)'를 보장하고 있고, 이외에 일부 주에서는 '양형의견진술권(Victims Statement of Opinion, VSO)'까지 보장하고 있음

□ 제20대국회에서 형사피해자의 진술권 보장 방안이 입법정책으로 논의될 전망임

- 정부가 추진하는 개정안의 경우 피해자의 진술권을 더욱 폭넓게 인정할 수 있다는 점에서 의의가 있고, 피해자가 증언에 대한 부담을 줄이면서 적극적으로 재판에 의견을 피력할 수 있으므로 실체적 진실 발견에 용이하고 피해회복에 대한 요청을 각인시킬 수 있을 것임.
- 다만, 정부안에 대하여 학계에서는 '피해자의 권리가 증진되는 대신 피고인의 기본권(방어권) 보장에 소홀할 수 있으므로 균형적인 제도설계가 요구된다'고 지적하고 있으므로 함께 고려되어야 할 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

67) 대법원은 2015년「형사소송규칙」개정을 통하여 범죄사실 외의 사항을 증인신문 절차 없이 진술할 수 있도록 정하고 서면을 통한 의견진술절차를 정식제도로 도입하였음. 정부(법무부)의 개정 논의는 이러한 내용을 포함하여 형사피해자의 진술권을 강화하도록 법에 규정하는 내용으로 보임.
「**형사소송규칙**」 **제134조의10(피해자등의 의견진술)** ① 법원은 필요하다고 인정하는 경우에는 직권으로 또는 법 제294조의2제1항에 정한 피해자등(이하 이 조 및 제134조의11에서 '피해자등'이라 한다)의 신청에 따라 피해자등을 공판기일에 출석하게 하여 법 제294조의2제2항에 정한 사항으로서 범죄사실의 인정에 해당하지 않는 사항에 관하여 증인신문에 의하지 아니하고 의견을 진술하게 할 수 있다. ②~⑦ (생 략)
제134조의11(의견진술에 갈음한 서면의 제출) ① 재판장은 재판의 진행상황, 그 밖의 사정을 고려하여 피해자등에게 제134조의10제1항의 의견진술에 갈음하여 의견을 기재한 서면을 제출하게 할 수 있다. ②~④ (생 략)

11 성폭력범죄 신상정보등록제도 개선

가. 배경 및 현안

▢ 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 등록대상 성범죄로 유죄판결이 확정된 자 또는 공개명령이 확정된 자에 대하여 그 신상정보의 제출 및 등록을 강제하는 규정을 두고 있음

- 등록대상 성범죄(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제42조제1항)
  - 「형법」상 추행, 간음 또는 성매매와 성적 착취를 목적으로 범한 약취·유인 등의 죄(「형법」 제288조부터 제292조까지, 제294조)
  - 「형법」상 강간·강제추행 등의 죄(「형법」 제297조, 제297조의2, 제298조부터 제301조까지, 제301조의2, 제302조, 제303조, 제305조, 제399조)
  - 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상 강간·강제추행 등의 죄(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제3조부터 제15조까지)
  - 아동·청소년에 대한 강간·강제추행죄(「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조부터 제15조까지, 아동·청소년에 대한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제3조부터 제15조까지, 아동·청소년에 대한 「형법」 제297조, 제297조의2, 제298조부터 제301조까지, 제301조의2, 제302조, 제303조, 제305조, 제339조)

    ※ 다만, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」상 아동·청소년이용음란물소지죄는 등록대상 성범죄가 아님
  - 아동·청소년에 대한 성적 학대(「아동복지법」 제17조제2호)
- 등록기간: 등록일로부터 20년간 보존·관리(「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제45조제1항)

▢ 현행 신상정보등록제도는 경미한 성범죄(예를 들어, 통신매체이용음란죄, 카메라등이용촬영죄 등) 또는 벌금형 선고자도 등록대상자가 되며, 그 등록기간이 일률적으로 20년이라는 문제점이 있음

- 그 결과, 벌금형에 해당하는 경미한 성범죄를 저지른 사람에게 20년의 신상정보 등록을 하지 않도록 검찰은 기소유예를, 법원은 선고유예를 활용하고 있음

▢ 헌법재판소는 범죄의 경중과 상관없이 일률적인 신상정보등록기간과 경미한 성범죄(여기서는 통신매체이용음란죄)를 등록대상 성범죄로 규정한 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 대한 문제점을 지적하였음

- 헌법재판소 2015. 7. 30, 2014헌마340·672, 2015헌마99(병합) 헌법불합치 결정: “모든 등록대상자에게 20년 동안 신상정보를 등록하게 하고 위 기간 동안 각종 의무를 부과하는 것은 비교적 경미한 등록대상 성범죄를 저지르고 재범의 위험성도 많지 않은 자들에 대해서는 달성되는 공익과 침해되는 사익 사이의 불균형이 발생할 수 있으므로 이 사건 관리조항은 개인정보자기결정권을 침해한다.”
  - 헌법재판소는 헌법불합치결정을 하고, 2016. 12. 31. 기한으로 입법자가 개선입법을 할 때까지 계속 적용하도록 함
- 헌법재판소 2016. 3. 31, 2015헌마688 위헌결정: “심판대상조항은 통신매체이용음란 행위의 특성이나 불법성의 정도를 고려하여 그 중 죄질이 무겁고 재범의 위험성이 인정되는 범죄로 등록대상을 축소하거나, 유죄판결 확정과 별도로 신상정보 등록 여부에 관하여 법관의 판단을 받도록 하는 절차를 두는 등 기본권 침해를 줄일 수 있는 다른 수단을 채택하지 않았다는 점에서 침해의 최소성에 위배되어 헌법에 합치되지 아니한다”

〈표 15〉 제19대국회 제출 법안

발의일자	의안번호	대표발의	주요내용
2015. 12. 16.	1918208	서영교의원	- 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 일부개정법률안 - 성범죄의 종류와 성범죄자의 재범 위험성에 따라 성범죄자의 등록정보 보존기간을 세분할 것을 대통령령으로 위임하는 조항 신설

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따른 법률개정을 위해 법무부는 2016. 2. 25. 입법공청회를 거쳐 성범죄자 신상정보등록제도 개선시안을 발표하였음

- 등록대상 제외 범죄 확대: 성적목적공공장소침입죄·카메라등이용촬영죄·통신매체이용음란죄로 벌금형을 선고받은 초범
  - 현재는 아동·청소년이용음란물소지죄만 제외됨
- 신상정보등록기간과 확인주기(현재 일률적으로 각각 20년과 6개월)를 선고형에 따라 구별함

〈표 16〉 성범죄자 신상정보 등록기간·확인주기(법무부안)

선고형	등록기간	등록정보 확인주기	최소등록기간
벌금형	10년	1년	7년
10년 이하의 징역/금고	20년	6개월	15년
사형, 무기징역, 10년 초과 징역/금고	30년	3개월	20년

- '클린 레코드' 제도 도입
  - 최소 등록기간 경과 후 등록대상자가 법무부에 등록면제를 신청하면, 법무부는 재범여부를 심사한 후 등록면제 여부를 결정하는 제도

▢ 법무부 개정시안의 입법화 과정에서 다음의 사항이 쟁점이 될 전망임

- 신상정보 등록대상 제외 범죄의 범위
- 신상정보 등록기간으로 현재(20년)보다 장기인 30년을 신설할 경우 그 적정성 여부
- '클린 레코드' 제도 운영을 법원이 아닌 법무부가 담당하는 문제

✍ 작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

12 사이버 명예훼손·모욕 범죄에 관한 논의

가. 배경 및 현안

▢ 사이버 명예훼손 또는 모욕 범죄란, 사이버(정보통신망[68])상에서 공연히 사실 또는 허위의 사실을 적시하여 명예를 훼손하거나 모욕하는 범죄를 지칭함[69]

- 사이버 명예훼손 범죄의 경우, 「형법」의 명예훼손죄(제307조) 규정이 적용될 수 있고 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 "정보통신망법"이라고 함)의 명예훼손죄(제70조)가 적용될 수 있음
  - 정보통신망법의 명예훼손죄는 "비방의 목적"이 있어야 하고 "정보통신망을 통하여" 범죄를 저질러야 한다는 점에서 「형법」상의 명예훼손죄와는 구성요건이 다름

68) 「정보통신사업법」에 따른 전기통신설비를 이용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말함. 대표적으로 인터넷INTER-NET 공간이 있고 그 외에도 내부통신망(LAN)이나 전화, 팩스 등의 통신체계까지 포함될 수 있음

69) 명예훼손·모욕 범죄와 관련하여서는 「형법」이나 정보통신망법외에, 「공직선거법」에서도 이와 관련하여 특별한 구성요건의 형태로서 별도의 규정을 마련하고 있음

제250조(허위사실공표죄) ① 당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 유리하도록 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실[학력을 게재하는 경우 제64조제1항의 규정에 의한 방법으로 게재하지 아니한 경우를 포함한다]을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년이하의 징역 또는 3천만 원이하의 벌금에 처한다.

② 당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 7년 이하의 징역 또는 500만 원 이상 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.

③ 당내경선과 관련하여 제1항(제64조제1항의 규정에 따른 방법으로 학력을 게재하지 아니한 경우를 제외한다)에 규정된 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 6백만 원 이하의 벌금에, 제2항에 규정된 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 "후보자" 또는 "후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)"는 "경선후보자"로 본다.

제251조(후보자비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

– 정보통신망법상 명예훼손죄는 처벌의 수위가 「형법」상의 명예훼손죄보다 높긴 하지만[70] 구성요건이 엄격하여, 최근에는 정보통신망법의 규율보다는 「형법」상의 명예훼손죄로 규율되는 경향이 있음

- 사이버 모욕 범죄의 경우, 정보통신망법 등 다른 법률에 규정을 두고 있지 않으므로 사이버 상에서 공연히 사람을 모욕(사실 적시 없이 경멸의 의사를 표시하는 것)하는 경우 「형법」에 따라 모욕죄로서 처벌하도록 되어 있음

▢ 사이버 명예훼손·모욕 범죄는 매년 증가추세에 있는데, 이것은 범죄 자체가 증가한 이유도 있으나 대체로 관련 고소·고발의 폭증에 따른 증가추세로 보임

- 2010년~2012년에 1,000여 건~4,000여 건에 불과하였던 사이버 명예훼손·모욕 범죄 신고 건은, 2013년에 6,320건, 2014년 8,880건을 넘었고 2015년에는 15,043건을 넘어서는 등 최근 5년 사이 10배 넘게 증가한 추세임

▢ 사이버 명예훼손·모욕범죄에 관하여는 다음과 같은 상반된 의견이 주장되고 있음

- 사이버 모욕범죄에 관하여도 정보통신망법의 규율이 필요하다는 의견임. 「형법」상으로는 명예훼손죄와 모욕죄가 동위로서 그에 관한 법적 규율이 유사한데 반해, 사이버 명예훼손 범죄가 정보통신망법에 별도 규율(가중처벌)을 받는 것과 달리 사이버 모욕 범죄는 정보통신망법에는 규정이 없다는 점에서 착안한 것임. 이에 따라 사이버 '모욕' 범죄를 근절하기 위하여 별도의 가중처벌 규정을 마련하고 반의사불벌죄[71]로 규정하여야 한다는 의견임
- 사이버 명예훼손 범죄에 관하여 지나친 법적 처벌은 사이버 표현의 자유를 침해할 소지가 있다는 의견임. 사이버 상에서 이루어지는 명예훼손·모욕 범죄가 증가추세에 있기는 하나, 사이버 상에서 단순히 감정을 표현하거나 사실을 드러내는 행위에 대해서까지 명예훼손죄, 모욕죄로 처벌되는 사례가 있음[72]. 이러한 처벌

70) 「형법」상 명예훼손죄의 법정형은 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만 원 이하의 벌금이나, 정보통신망법상 명예훼손죄의 법정형은 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금임(사실적시 명예훼손의 경우)

71) 「형법」에서 모욕죄는 친고죄로 규정되어 있음

72) 실례로 법원의 판례를 보면, 게시 글에 "한심한 인간", "무뇌아", "무식이 하늘을 찌르네"라는 표현을 쓴 경우 모욕죄에 해당하고, 행실에 문제가 있는 사람을 가리켜 "사기꾼, 이런 인간 조심합시다"라는 표현을 쓴 경우에도 모욕죄가 성립한다고 판결하였음

증가 추세를 표현의 자유에 대한 심각한 침해로 보는 것임

▢ 제18·19대국회에서 사이버 명예훼손 범죄에 관한 법체계를 정비하고자 다음의 입법안이 논의되었으나, 상임위원회에서 의결되지 못함

- 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」(나경원의원 대표발의, 의안번호 1801683)는 사이버 모욕죄를 가중처벌하기 위하여,
  - 정보통신망을 통하여 공공연하게 사람을 모욕한 경우 2년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고[73],
  - 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없도록 반의사불벌죄로 규정하는 내용임
- 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안」(박영선의원 대표발의, 의안번호 1900265)는 사이버상 표현의 자유를 최대한 보장하기 위하여,
  - '사실 적시 명예훼손죄' 규정을 삭제하고, 허위의 사실에 관한 명예훼손죄의 구성요건에 거짓임을 알고 있어야 함을 추가하며,
  - 허위사실의 공표 행위가 진실한 사실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있고 공공의 이익을 주된 목적으로 하거나 상대방이 공인 또는 공직자로서 그의 공적 활동과 관련된 경우 또는 그 행위가 공공성 또는 사회성이 있는 공적 관심 사안에 관한 것으로써 사회의 여론형성 및 공개토론에 기여하는 경우에는 처벌하지 아니하도록 하고,
  - 반의사불벌죄를 친고죄로 변경하는 내용임[74]

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 사이버 명예훼손·모욕 범죄에 관하여는 사회적 여론으로서 처벌강화라는 입장과 표현의 자유보장이라는 입장으로 나뉘어 있음

73) 「형법」 상 모욕죄의 법정형은 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만 원 이하의 벌금임.

74) 반의사불벌죄를 친고죄로 변경하는 것은 향후 피해자의 적극적인 가벌의사가 계속 존재해야 하는 것이므로 그 가벌성을 약화시키는 것임

- 처벌강화의 시각에서는, 사이버 모욕죄를 신설하여 사이버 모욕범죄를 기존의 모욕범죄보다 엄중히 처벌하려는 것으로 이를 통해 사이버 상에서 일어나는 다양한 형태의 모욕 범죄를 근절하자는 것임
  - 최근 유명인, 연예인, 스포츠선수 등에 대하여 일부 익명의 이용자가 사이버 스토킹으로까지 변질될 정도로 상습적이고 반복적인 악의적 비방을 반복 게재하는 경우가 발생하고 있는데, 이 경우 '사이버 모욕죄'로서 엄중히 처벌해야 한다는 여론이 있음
- 표현의 자유보장 시각에서는, 사이버 명예훼손죄 규정 전반을 정비하여 사실 적시 명예훼손죄를 폐지하거나 위법성조각사유를 폭넓게 인정하는 방향으로 제도 정비가 이루어져야 한다는 입장임
  - 참고로 독일 「형법」에서는, 학문적·예술적·영업상 업적에 대한 비평, 권리를 행사하거나 방어하기 위하여 행해지는 발안 등은 형식이나 행위가 이루어진 상황에 비추어 비방이 존재하는 경우에만 처벌하도록 하고 있음(독일 「형법」 제193조)

▢ 사이버 명예훼손·모욕 범죄 문제는, 처벌규정의 신설 여부만 검토할 것이 아니라 정보통신망 이용자의 개인정보보호 수준, 유해정보 차단 기술개발, 사이버 상의 다른 정책 등과 연계하여 검토할 필요가 있고, 사이버의 특수성이 전제되지 않는 범죄행위에 대해 다른 법률로 규율할 필요가 있는지도 고려할 필요가 있음

✍ 작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

13 보호수용제 도입 논의

가. 배경 및 현안

▢ 연쇄살인, 성폭력범죄, 특히 아동대상 성폭력범죄의 증가와 흉포화로 인하여 사회적 불안이 야기되고 있다는 점에서 강력범죄를 저지르고 재범의 위험성이 있는 사람을 사회로부터 격리하여 일반국민을 보호할 필요성이 꾸준히 제기되어 왔음

▢ 법무부는 2015. 4. 9. 강력범죄를 저지른 범죄자에 대하여 그 형의 집행을 종료한 후에 재범방지와 재사회화 교육 등의 목적으로 별도의 시설에 일정기간 수용하는 '보호수용법안'(의안번호 1914648)을 국회에 제출하였음

▢ 법무부가 제출한 법안의 주요내용은 다음과 같음

- 보호수용 대상자: 다음의 살인범·성폭력범죄자 중 재범의 위험성이 있는 사람
  - 살인범죄로 징역형 또는 보호수용을 선고받은 사람이 10년 이내에 살인범죄를 저지른 사람, 2회 이상의 살인범죄로 상습성이 인정되는 사람
  - 성폭력범죄로 징역 1년 이상 실형 3회를 선고받은 사람 또는 보호수용을 선고받은 사람이 5년 이내에 성폭력범죄를 저지른 사람, 성폭력범죄로 징역 1년 이상 선고받은 사람이 5년 이내에 2회 이상 성폭력범죄를 저지른 사람, 3회 이상의 성폭력범죄로 상습성이 인정되는 사람
  - 13세 미만 아동대상 성폭력범죄로 피해자를 살해하거나 사망에 이르게 한 사람 또는 중상해를 입힌 사람
- 보호수용 청구권자: 검사
- 보호수용 판결권자: 법원
- 보호수용 선고요건: 해당 살인·성폭력 등 특정위험범죄로 징역 3년 이상의 실형을 선고하고 보호수용 청구가 이유가 있다고 인정되는 경우
- 보호수용 기간: 1년 이상 7년 이하
  - 해당 특정위험범죄 판결과 동시에 선고하고, 판결이유에 요건으로 되는 사실,

증거의 요지 및 적용 법조를 명시하여야 함

- 보호수용 집행유예
  - 관할 법원은 징역형 집행 종료 6개월 전에 교정성적, 심리상태, 재범의 위험성 등을 종합적으로 고려하여 보호수용 집행필요성을 심사하여야 함
  - 심사결과 징역형 집행 종료 1개월 전까지 보호수용 집행필요성이 인정되지 않으면, 석방일로부터 2년 이상 7년 이하의 기간 동안 보호수용 집행을 유예할 수 있음
- 보호수용 방법: 형 집행시설과 독립되거나 구분된 별도의 보호수용시설에 수용

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 법무부가 제출한 '보호수용법안'은 구 「사회보호법」상 보호감호제도와 유사하다는 비판이 있음

- 구 「사회보호법」상 보호감호제도는 실질적인 이중처벌이라는 지속적인 비판을 받았으며, 그 결과 2005년에 폐지되었음

▢ 보호수용은 보안처분의 일종으로서 형벌과 그 성격이 다르기 때문에 형벌과는 별개로 존재할 수 있다는 것에는 이론상 이견이 없음

- 형벌은 범죄자가 이미 저지른 범죄행위에 대한 제재임에 반하여, 보안처분은 범죄자의 장래에 있을 수 있는 위험성에 기초한 예방적인 제재라는 점에서 차이가 있음
- 「헌법」 제12조제1항은 범죄에 대한 대응수단으로 응보적 차원의 형벌과 예방적 차원의 보안처분을 별도로 명시하고 있음
- 헌법재판소도 구 「사회보호법」상 보호감호제도에 대하여 합헌결정을 하면서 형벌 외의 형사제재로서 자유박탈적 보안처분의 도입 여부 및 그 구체적인 형성방법은 입법재량권이라고 판시하였음[75]

75) 헌법재판소 1989. 7. 14, 88헌가5 등 결정: "헌법은 1972. 12. 27. 개정헌법 이래 보안처분제도를 헌법상의 제도로 수용하여 왔으므로 헌법의 규정에 따라 어떠한 형태의 보안처분제도를 마련하느냐의 문제는 헌법에 위반되지 아니하는 한 오로지 입법권자의 형성의 자유에 속한다 할 것이다. …(생략)… 보호감호와 형벌은

▢ 하지만 별도의 수용시설에 수용하는 보호수용은 자유박탈적 보안처분이기 때문에 자유박탈의 형벌과 실질적으로 동일한 의미를 가지게 된다는 점에서 실질적으로 이중처벌금지 원칙에 위배되는지 여부가 쟁점임

▢ 최근 범죄의 증가·흉포화 추세 등으로 인하여 국민의 생명·신체 등에 대한 위험이 커지고 있다는 점, 이러한 법익에 대한 침해가 있고 난 후에는 이를 회복하기 어렵다는 점 등을 고려하면 보호수용을 도입하여 국민의 생명·신체를 두텁게 보호할 필요성은 수긍할 수 있음

- 외국의 경우에도 보호수용과 유사한 자유박탈적 보안처분을 사용하고 있음

〈표 17〉 자유박탈적 보안처분 관련 외국 입법례

	독일	스위스	오스트리아
대상 범죄	- 살인, 성폭력, 상해, 강도, 공갈 등	- 살인, 성폭력, 강도, 방화, 중상해 등	- 살인, 성폭력, 상해, 강도, 공갈 등
요건	- 3년 이상 전과 1회, 2년 이상 전과 2회	-	- 6개월 이상 전과 2회
	- 재범위험성	- 재범위험성	- 재범위험성, 상습성
기간	- 제한 없음	- 제한 없음	- 최장 10년
	- 1년마다 가출소 심사	- 1년마다 가출소 심사	- 1년마다 가출소 심사
집행 방식	- 형집행 후 집행	- 형집행 후 집행	- 형집행 후 집행
	- 교도소와 분리된 시설	- 보안처분집행시설, 교도소	- 보안처분집행시설

▢ 하지만, 2005년 폐지된 구 「사회보호법」상 보호감호제도와 유사한 제도를 신설하는 것이 바람직한지, 보호감호제 폐지 이후 그에 대체하여 전자감시장치(전자발찌) 부착·성충동 약물치료(화학적 거세) 등을 도입하였는데, 이에 추가하여 보호수용제를 도입하는 것이 보안처분과 관련된 법률 전체의 양적 또는 내용적 측면에서 적정한지 여부 등을 고려할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

비록 다 같이 신체의 자유를 박탈하는 수용처분이라는 점에서 집행상 뚜렷한 구분이 되지 않는다고 하더라도 그 본질, 추구하는 목적과 기능이 전혀 다른 별개의 제도이므로 형벌과 보호감호를 서로 병과하여 선고한다 하여 헌법 제13조제1항에 정한 이중처벌금지의 원칙에 위반되는 것은 아니라 할 것이다."

14 국민참여형사재판제도 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 국민참여형사재판제도란, 2004년 국회 사법개혁위원회의 활동으로 처음 입법화된 것으로서 국민 배심원이 참여하는 형사재판제인데 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률(2008년 시행, 이하 "참여재판법"이라 함)」에 그 근거를 두고 있음

- 이 제도는 참여재판법상 '국민참여재판'으로 명명되는데, 미국식 배심원 재판이 유무죄판단에 대한 결정권을 가지는 것과 달리 국민참여재판의 배심원들은 유무죄나 양형에 관한 권고의견만을 낼 수 있고(기속력 배제), 피고인이 원하지 않거나 재판부의 배제결정이 있는 경우는 참여재판을 할 수 없으며, 합의부 사건 등 사건의 비중이 큰 경우에 주로 이루어질 수 있음
- 모든 국민은 국민참여재판을 받을 권리를 가지면서, 국민재판에 참여할 권리와 의무를 가짐(참여재판법 제3조)

〈그림 3〉 국민참여재판 법정도



▢ 국민참여재판은 2008년부터 5년간 각급법원에서 시범운영을 거쳐 2013년부터는 전 국법원에서 확대 시행되고 있는데, 2013년까지 증가추세가 지속되다가 최근 감소하는 추세에 있음[76)]

- 국민참여재판의 신청건수는 2008년 233건, 2009년 336건, 2010년 438건, 2011년 489건, 2012년 756건, 2013년 764건으로 점증한 이후 2014년 608건, 2015년 10월까지 389건으로 다소 감소추세에 있음(참여재판 실시건수는 이보다 절반가량 적은 수치임)
- 외국의 사례를 보면, 미국은 배심제 형사재판이 정착되어 10만 건 이상 실시되고 있고, 일본의 경우[77)]에도 2012년 1,500건, 2013년 1,387건, 2014년 1,202건이 실시된 바 있음
- 우리나라의 경우[78)] 강도, 살인, 성범죄, 상해의 순으로 그 신청건수가 많고 이 중 강도, 살인, 성범죄 사건이 약 63%에 달하고 있음

▢ 최근에는 정체기에 직면한 국민참여재판을 다시금 활성화하는 한편, 그 동안 운용에서 드러났던 문제점을 개선하고자 하는 다음과 같은 의견이 있음

- 첫째로, 국민참여재판의 활성화를 위한 방안 모색임. 현재 참여재판법에 따르면 사회적인 이목이 집중되는 사건이나 중대범죄사건의 경우에도 피고인의 의사에 따라 임의로 참여재판 여부가 결정될 소지가 있고, 재판부가 배제사유를 다소 폭넓게 활용하는 경우가 많아(참여재판법 제9조) 참여재판이 실시되지 않을 수 있음
  - 2013년 대법원 국민사법참여위원회는 피고인과 변호인의 신청 없이도 법원의 직권 결정과 검사의 신청에 따라 국민참여재판을 실시하도록 하는 의견을 법원에 제출한 바 있음
  - 참여재판법 제9조에 따르면 다음 표의 사유가 있는 경우에는 참여재판을 배제

76) 최근 감소추세의 원인으로서는 일부 특정 범죄의 피고인들에게 '국민참여재판이 불리하다'는 인식이 퍼져있고 사회적인 주목을 받는 것을 꺼리는 피고인들이 있기 때문으로 분석되고 있음. 이처럼 국민참여재판이 피고인의 의사에 전적으로 달려있다는 점을 비판하는 의견도 있음

77) 일본은 2009년도에 국민참여재판을 실시한 국가로서 우리나라보다 참여재판의 도입이 늦음

78) 한성훈, "국민참여재판제도의 정착화 방안에 관한 연구", 『인하대학교 법학연구』 제17집 제3호, 2014.9. 참조

할 수 있도록 하는데(특히 제4호의 적용사례도 많음[79]), 이를 조정하자는 의견이 있음

〈표 18〉 국민참여재판 배제사유(제9조)

1. 배심원·예비배심원·배심원후보자 또는 그 친족의 생명·신체·재산에 대한 침해 또는 침해의 우려가 있어서 출석의 어려움이 있거나 이 법에 따른 직무를 공정하게 수행하지 못할 염려가 있다고 인정되는 경우 2. 공범 관계에 있는 피고인들 중 일부가 국민참여재판을 원하지 아니하여 국민참여재판의 진행에 어려움이 있다고 인정되는 경우 3. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조의 범죄로 인한 피해자(이하 "성폭력범죄 피해자"라 한다) 또는 법정대리인이 국민참여재판을 원하지 아니하는 경우 4. 그 밖에 국민참여재판으로 진행하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우

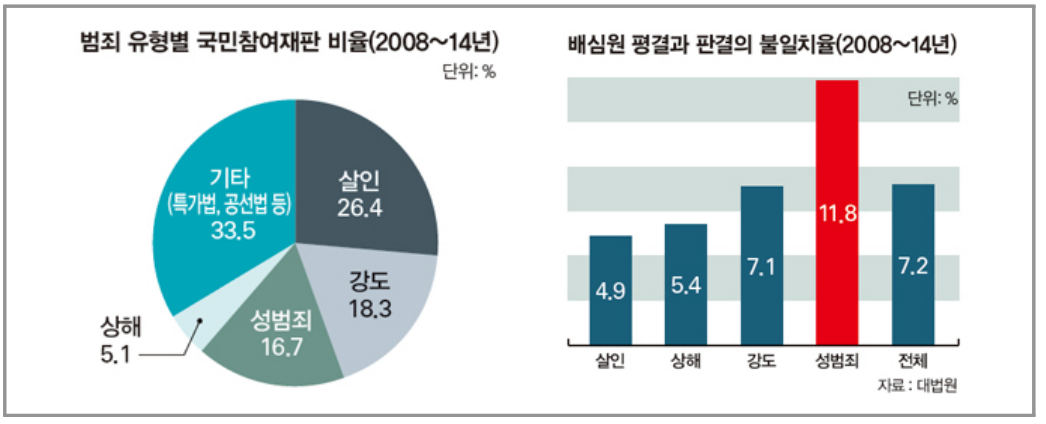
- 둘째로, 국민참여재판이 적절하지 않은 범죄(성범죄, 선거범죄)에 대하여 참여재판을 제한해야 한다는 의견임
  - 언론보도[80] 및 관련 연구[81] 등에 따르면 성범죄의 경우 참여재판을 실시할 경우 실체적 진실 규명이나 응당한 형벌 부과가 어려울 수 있다는 점을 지적함
  - 실제로 성범죄에 대한 참여재판은, 배심원 평결과 판결의 불일치율이 가장 높게 나타나고 있고(유무죄 판단 및 양형판단), 재판에서 피해자를 증인으로 참석시켜 다중이 모인 장소에서 2차 피해를 유발할 소지가 있음
  - 성범죄의 경우 피고인과 변호인이 국민참여재판이 유리하다는 인식을 가지고 재판을 신청한 후 배심원의 감정을 호소하여 무죄를 유도할 수 있다는 것임

79) 전체 배제 사례의 74.0%라는 조사결과도 있음. "2년 새 반 토막, 외면 받는 국민참여재판", 서민준기자, 서울경제 2016.1.18자 보도

80) "국민참여재판 도입 8년, 엇갈린 판결, 왜?", 정재윤기자, JTBC 2015.8.16.자 보도. 이외에도, "성범죄사건은 국민참여재판의 사각지대", 박상희기자, 시사저널 2015.8.12.자 보도

81) 이춘화, "성폭력범죄에 대한 국민참여재판의 문제점과 개선방안", 『형사정책』 제23권 제1호, 2011

〈그림 4〉 국민참여재판 관련 통계(2008~2014)



– 이 외에도 「공직선거법」 위반 등 선거범죄[82], 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」에 따른 뇌물 및 알선수재, 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」에 따른 횡령, 배임 및 수재 등 범죄, 사건당사자가 법관 또는 검사인 사건, 가정폭력범죄 사건 등에 관하여도 국민참여재판을 배제하도록 하는 입법적 의견이 있음[83]

▢ 제19대국회에서 정부는 국민참여재판의 개선을 위하여 다음의 개정안을 제출하였으나, 법제사법위원회에서 의결되지 못함

- 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률 일부개정법률안」(정부 제출, 의안번호 1910852)의 주요내용을 보면, “법원은 사법의 민주적 정당성과 투명성을 증진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 검사의 신청에 따라 국민참여재판 회부를 결정할 수 있도록 하고, 판사는 원칙적으로 배심원의 평결을 존중하도록 하며, 배심원의 평결에 보다 신중을 기하기 위하여 평결은 배심원 4분의 3 이상의 찬성에 의하도록 하는” 것임
- 이를 통해, 국민참여재판을 피고인의 의사에 따라 회피하는 경우를 줄이고 공익

82) 2014년 초, 법무부는 입법예고를 통해 공직선거법 위반 범죄에 관하여 국민참여재판을 배제할 수 있도록 하는 방안을 제시한 바 있음

83) 이에 관하여는 제19대국회에서 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률 일부개정법률안」으로서 서영교의원 대표발의안(의안번호 1904043), 정희수의원 대표발의안(의안번호 1908204), 서기호의원 대표발의안(의안번호 1903657), 최원식의원 대표발의안(의안번호 1902477) 등이 논의된 바 있으나, 의결되지는 못하였음

적인 경우 국민참여재판을 받도록 하였고, 배심원의 평결의 의결정족수를 높이되 그 평결을 존중하도록 하는 등의 제도개선을 이루고자 하였음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 국민참여재판의 활성화를 위하여 피고인의 신청을 독려하거나 사건의 다양성을 꾀하도록 제도개선하고, 특정한 경우 국민참여재판을 당위적으로 개시할 수 있는 제도적 방안이 검토될 필요가 있음

- 첫째, 피고인의 신청이 없는 경우에도 사법의 민주적 정당성과 투명성을 증진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 법원이 검사의 신청에 따른 결정으로 국민참여재판에 회부할 수 있도록 하는 방안
- 둘째, 재판부의 배제사유를 명확히 규정하여 기존의 포괄조항(기타사유) 대신에 “범죄의 성질 또는 그 밖의 사정으로 국민참여재판으로 진행하는 것이 불공평한 결과를 초래할 염려가 있거나 고도의 법률적 판단이 필요한 사건으로 인정되는 경우”로 국민참여재판의 배제사유를 구체화하는 방안

▢ 국민참여재판을 적절하게 운용하기 위하여 국민참여재판이 실체적 진실을 규명하기 어렵게 하거나 다른 피해를 유발하는 등 적절하지 않는 사건, 국민참여재판을 제도적으로 악용할 소지가 있는 특정 범죄의 경우 등에 대하여 국민참여재판을 하지 못하도록 제도적 방안을 검토할 필요가 있음

- 중대범죄(「특정범죄가중처벌법」 또는 「특정경제범죄가중처벌법」 규정 범죄), 성범죄, 가정폭력범죄 등의 경우 국민참여재판을 배제하는 방안

✍ 작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

3. 민사·상사 분야

01 망은행위로 인한 증여해제권의 효력 및 행사기간 개선

가. 배경 및 현안

▢ 평균 수명의 연장과 핵가족 제도의 확산으로 노령인구의 부양 문제가 사회적 관심사로 대두되고 있는 상황에서 부모 부양과 관련하여 최근 효도각서를 쓰고 재산을 증여받은 자녀가 그 의무를 다하지 않는 경우에 부모는 증여계약을 해제할 수 있다는 대법원의 판결(대법원 2015. 12. 10. 선고 2015다236141 판결)이 화제가 되는 등 부양을 전제로 증여를 받은 자녀의 부양의무 불이행 문제가 공론화되고 있음

▢ 부양을 전제로 한 증여의 해제와 관련하여 「민법」 제556조제1항제2호와 제561조에서 규율하고 있음

- 「민법」 제556조제1항제2호에 따르면, 수증자(受贈者)가 증여자에 대하여 부양의무가 있는 경우에 이를 이행하지 않으면 증여자는 그 증여를 해제할 수 있음
- 다만, 이 해제권은 해제원인이 있음을 안 날부터 6개월을 경과하거나 증여자가 수증자에 대하여 용서의 의사를 표시한 때에는 소멸하고, 그 해제는 이미 이행한 부분에 대하여는 영향을 미치지 못함(「민법」 제556조제2항 및 제558조)
- 「민법」 제561조에 따르면, 부담부(負擔附) 증여에 대하여는 쌍무계약에 관한 규정이 준용되므로 부담의무가 있는 상대방이 자신의 의무를 이행하지 않을 때에는 비록 증여계약이 이미 이행되어 있다 하더라도 증여자는 그 계약을 해제할 수 있고, 그 경우 「민법」 제558조는 적용되지 않음(대법원 1997. 7. 8. 선고 97다2177 판결)

▢ 그러나 「민법」 제556조제1항제2호에 따른 증여의 해제와 제561조에 따른 부담부 증여의 해제만으로는 부양을 전제로 증여를 받은 자녀의 부양의무 불이행 문제를 해결할 수 없다는 지적과 함께 이 문제를 해결하기 위하여 「민법」상 증여에 관한 규정을 개정할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음

- 부양의무 해태를 원인으로 한 증여 해제의 대부분의 사례가 증여계약이 이행된 후에 문제가 된다는 점에서 이미 이행한 부분에 대해서 영향을 미치지 못하는 「민법」 제556조제1항제2호에 따른 증여의 해제는 부양의무 해태에 대한 제재로서 그 기능을 거의 하지 못하고 있으며, 해제권의 행사기간 역시 너무 짧다는 문제가 있음
- 부담부 증여 해제의 경우에는 부담부 증여인지 여부를 결국 부담의 존재를 주장하는 자(증여를 한 부모)가 증명하여야 하는데(대법원 2010. 5. 27. 선고 2010다5878 판결) 「민법」상 증여계약은 특별한 방식을 요구하지 않고 당사자 간의 의사합치만으로 성립한다는 점(제554조)에서 부담부 증여임을 증명하기 어렵다는 한계를 가짐

▢ 제19대국회에서도 총 4건의 관련 개정안이 발의된 바 있음

- 「민법 일부개정법률안」(정수성의원 대표발의, 의안번호 1906283)
  - 부양조건부 증여를 상호신뢰 속에서 건전하게 운용하기 위하여, 부양의무 있는 친족 간의 증여는 부양조건부증여로 추정하고 증여자가 법원에 부양의무를 구할 수 있게 하며 이를 이행하지 아니하면 증여자가 즉시 증여를 해제하고 원상회복을 구할 수 있도록 함
- 「민법 일부개정법률안」(민병두의원 대표발의, 의안번호 1916793)
  - 배신행위의 유형을 보다 정확히 하고, 해제권의 제척기간을 외국의 민법 사례를 참고하여 1년으로 조정하고, 이미 이행한 부분에 대해서도 반환을 청구할 수 있도록 할 필요가 있음
- 「민법 일부개정법률안」(서영교의원 대표발의, 의안번호 1917046)
  - 부모에 대한 부양의무를 이행하지 아니하거나, 학대 또는 부당한 대우를 할 경우 부양의무 이행을 명령할 수 있도록 하거나 증여를 해제할 수 있도록 규정해 부모가 증여된 재산의 전부 뿐만 아니라 부양의무를 이행정도에 따라

일부분을 순차적으로 반환받을 수 있도록 해 부모 부양에 대한 의무를 이행할 수 있도록 하고자 함

- 「민법 일부개정법률안」(이노근의원 대표발의, 의안번호 1918541)
  - 증여 해제권의 제척기간을 현행 6개월에서 2년으로 조정하고, 증여자는 범죄행위 및 부양의무 소홀에 해당하는 수증자의 망은행위가 있으면 이미 증여를 이행한 부분이더라도 증여를 해제할 수 있도록 조치함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 부양의무 불이행 등 망은행위로 인한 증여해제권의 효력 및 행사기간에 관한 규정을 개정해야 한다는 주장이 계속될 것으로 예상됨

- 미흡한 노후복지정책으로 인해 많은 노령인구가 아직 자녀에 의한 부양에 노후생활을 의존하고 있는 상황에서 부양의무 이행을 촉구하기 위한 방안에 대한 관심은 꾸준히 이어질 것으로 보임

▢ 부양의무자가 그 의무를 이행하지 않는 경우 증여의 기초가 된 신뢰관계가 소멸되었다고 볼 수 있다는 점을 고려하면 망은행위로 인한 증여 해제의 소급효를 인정하고 해제권의 행사기간을 연장하는 방안에 대하여 적극적으로 검토할 수 있을 것으로 보임

▢ 해제의 소급효를 인정할 경우에는 구체적인 검토 과정에서 그 반환 범위를 현존이익에 한정할 것인지, 받은 이익 전부를 반환하게 할 것인지에 대한 심사와 제3자의 권리보호 문제에 대한 심사가 필요할 것으로 보임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

02 비영리법인의 설립기준 완화

가. 배경 및 현안

▢ 비영리법인이란 영리를 목적으로 하지 않는 법인을 말하고, 영리를 목적으로 하지 않는다는 의미는 영리적인 사업을 하지 않는다는 의미가 아니라 구성원의 이익을 목적으로 하지 않는다는 것을 뜻함

▢ 비영리법인은「민법」제1편제3장(제31조부터 제97조까지)의 규율을 받는 것이 원칙인데,「민법」제32조에서는 비영리법인의 설립에 관하여 허가주의를 채택[84]하고 있음

- 비영리법인 설립기준에 관하여는 자유설립주의, 준칙주의, 인가주의, 허가주의, 특허주의, 강제주의 등의 다양한 방식이 있음
  - 법인 설립에 관하여 아무런 제한을 두지 않고 법인으로서 실질만 갖추면 법인이 설립되는 자유설립주의, 법인 설립에 관한 요건을 미리 정하고 그 요건을 갖추면 당연히 법인이 설립되는 준칙주의, 법인 설립에 관한 요건을 갖추고 인가를 받으면 법인이 설립되는 인가주의, 법인을 설립하려면 허가를 받아야 하는 허가주의, 법인 설립을 위하여 특별법을 제정할 것으로 요구하는 특허주의, 법인 설립을 국가가 강제하는 강제주의의 순으로 법인 설립에 대한 국가의 개입 정도가 강해진다고 평가할 수 있음

▢「민법」이 비영리법인 설립에 관하여 허가주의를 채택하고 있는 것은 법인 설립에 주무관청이 과도하게 개입할 수 있도록 함으로써 헌법이 보장하고 있는 결사의 자유를 지나치게 제한하고 있다는 지적과 함께 비영리법인 설립기준을 완화할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음

- 판례에 따르면, 비영리법인의 설립허가를 할 것인지 여부는 주무관청의 정책적 판단에 따른 재량에 맡겨져 있음(대법원 1996. 9. 10. 선고 95누18437 판결)

84) 제32조(비영리법인의 설립과 허가) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

▢ 정부에서 2014. 10. 24. 비영리법인 설립에 관하여 '허가주의'에서 '인가주의'로 전환하는 것 등을 주요내용으로 하는 「민법 일부개정법률안」을 제출함(의안번호 1912119)

- 비영리법인의 설립에 관하여 허가요건도 규정하지 아니한 채 주무관청으로부터 허가를 받도록 한 현행 허가주의를 폐지하고, 인가요건을 명확하게 규정한 후 그 요건을 갖추어 신청하면 특별한 사정이 없는 한 주무관청이 설립인가를 하도록 하는 인가주의로 전환함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 비영리법인 설립기준의 완화가 필요하다는 주장이 계속될 것으로 예상됨

- 해외 입법례를 살펴보면, 비영리법인의 설립에 국가의 개입을 최소화하는 것이 세계적인 입법추세로 보임

〈표 19〉 비영리법인 설립기준에 관한 해외 입법례

	독일	일본	프랑스	스위스
사단법인	준칙주의	준칙주의	신고주의	자유설립주의
재단법인	인가주의	준칙주의	허가주의	자유설립주의

- 비영리법인 설립에 관하여, 특히 사단법인의 설립에 관하여 허가주의를 취하고 있는 입법례는 우리나라를 제외하고 찾아보기 힘든 것으로 평가되고 있음

▢ 비영리법인 설립에 대한 국가의 개입을 줄여 결사의 자유 보장을 제고하고 불필요한 규제를 완화하여 법인 설립을 활성화할 수 있다는 측면에서 비영리법인 설립기준을 완화하는 것에 대하여 적극적으로 검토할 수 있을 것으로 보임[85]

- 비영리법인 설립에 관하여 허가주의에서 인가주의로 전환한다면 법인 설립시 주

85) 비영리법인 설립에 관한 입법주의를 '인가주의'에서 한 발 더 나아가 '준칙주의(「상법」상의 영리법인(회사) 설립에 관하여는 준칙주의에 따르고 있음)'로 전환해야 한다는 주장도 있음. 준칙주의를 취할 경우 비영리법인의 설립에 관하여 실질적으로 심사할 기회가 없어 비영리법인의 난립 등의 부작용이 발생할 우려가 있으므로 준칙주의로의 갑작스러운 전환은 적절하지 않다는 반론이 있음

무관청의 심사가 필요하다는 점에서는 동일하지만 법률이 정한 일정한 요건을 갖춘 경우 주무관청이 반드시 인가해야 한다는 점에서 차이가 있음

▢ 비영리법인 설립에 관하여 인가주의를 채택할 경우 구체적인 검토 과정에서 국가의 개입을 최소화한다는 입법 목적에 부합하게 법인 설립의 인가요건이 설정될 수 있도록 심사할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

03 상속제도 정비 방안

가. 배경 및 현안

▢ 현행「민법」제5편 상속에 관한 규정들(제997조부터 제1118조까지)은 1990. 1. 13. 대폭 개정된 이래 큰 변화 없이 유지되고 있음

- 1990년「민법」개정은 법정상속인의 범위를 피상속인의 4촌 이내의 방계혈족으로 축소하고, 직계비속 간 상속분의 차등을 없애고 균등하게 상속하도록 하며, 기여분 제도를 신설하는 등 친족·상속편 규정을 대폭 개정하는 것을 주요내용으로 하였음
- 1990년 개정 이후 2001년, 2002년, 2005년, 2011년, 2014년에 걸쳐 5번의「민법」상속편에 대한 개정이 있었으나 헌법재판소의 위헌·헌법불합치 결정에 따른 개정이나 호주제 폐지에 따른 개정 등을 주요내용으로 하고 있어 상속에 대한 규정 자체는 거의 변함이 없다고 할 것임

▢ 우리 상속제도가 급격한 사회 변화를 반영하고 있지 못하다는 지적과 함께 법정상속인 범위의 축소 및 유류분의 제한, 유언에 의한 상속인 배제와 같은 피상속인의 권한 강화 등을 중심으로「민법」상속편의 개정이 필요하다는 의견이 제기되고 있음

- 핵가족 제도의 확산으로 인한 가족 및 친족의 범위에 관한 사회적 인식 변화를 반영하고 증가하는 노령인구의 부양 문제를 해결하기 위하여 상속제도의 정비가 필요하다는 문제의식에서 비롯된 논의라고 할 것임

▢ 제19대국회에서도 총 3건의「민법」상속편에 대한 개정안이 발의된 바 있음

- 「민법 일부개정법률안」(박인숙의원 대표발의, 의안번호 1918040)
  – 장기간 동안 부양의무를 이행하지 않은 상속인의 상속권을 배제하여 상속에 있어서의 구체적인 형평성을 높이고 불합리성을 제거함
- 「민법 일부개정법률안」(윤상현의원 대표발의, 의안번호 1918043)
  – 피상속인이 상속재산의 전부 또는 일부를 공익 목적으로 기부하는 경우 상속

인의 유류분을 피상속인의 직계비속·배우자는 그 법정상속분의 3분의 1로, 피상속인의 직계존속·형제자매는 그 법정상속분의 4분의 1로 축소하여 기부문화 정착을 도모하려는 것임

- 「민법 일부개정법률안」(이노근의원 대표발의, 의안번호 1918541)
  - 상속결격사유에 지속적으로 패륜 및 학대행위를 포함시키도록 법을 개정하여 현대사회에 만연되어 있는 부모에 대한 망은행위를 방지하려는 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 법정상속인 범위의 축소에 관한 논의가 가능할 것으로 보임

- 「민법」 제1003조에서는 법정상속인을 피상속인의 직계비속, 직계존속, 형제자매, 4촌 이내의 방계혈족으로 규정하고 있음
- 상속권을 보장하는 이유는 상속재산 형성에 관한 기여를 인정하고 재산을 중심으로 하는 생활공동체의 생활을 보장하기 위한 것임
- 이러한 상속의 취지와 핵가족화를 넘어 1인 가정이 논의되고 있는 사회의 변화를 고려해 볼 때 법정상속인의 범위를 축소할 필요가 있다는 견해가 있음
  - 특히 피상속인의 형제자매, 4촌 이내의 방계혈족에 대하여 상속재산 형성에 관한 기여 및 생활공동체로서의 지위를 인정하여 법정상속인의 지위를 부여하는 것이 여전히 타당한가를 중심으로 논의가 될 것으로 보임
- 법정상속인은 피상속인의 적극재산뿐만 아니라 소극재산까지 포괄승계하는 것이어서 사실상 피상속인과 교류가 빈번하지 않았던 법정상속인의 경우에는 상속으로 인하여 예상하지 못한 결과가 발생할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있음

▢ 유류분제도의 정비에 관한 논의가 가능할 것으로 보임

- 「민법」 제1112조에서는 상속인의 유류분으로 피상속인의 직계비속과 배우자에게 법정상속분의 1/2, 피상속인의 직계존속과 형제자매에게 법정상속분의 1/3을 인정하고 있음
- 유류분은 피상속인의 재산처분의 자유·유언의 자유를 일정부분 제한하여 피상속인의 재산처분행위로부터 유족들의 생존권을 보호하고 상속재산 형성에 관한 기

여, 상속재산에 대한 기대를 보장하려는 취지의 제도임

- 이러한 유류분제도의 취지와 핵가족화라는 사회 환경의 변화를 고려해 볼 때 현행 유류분 권리자의 범위와 유류분의 비율을 축소할 필요가 있다는 견해가 있음
- 상속재산은 피상속인의 소유이므로 상속인들은 원칙적으로 상속재산에 대하여 아무런 권리를 가지지 못함에도 불구하고 피상속인의 생전처분까지 추급하여 유류분권을 인정하는 것은 피상속인의 자유와 법적 안정성 등 다른 사회적 이익을 지나치게 침해하는 것은 아닌지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임

▢ 고령인구의 부양을 유도할 수 있는 상속법적 방안에 관한 논의가 가능할 것으로 보임

- 현행 상속제도는 상속인의 권리 보장을 중심으로 하고 있어 피상속인에 대한 의무를 다하지 않거나 인륜에 반하는 행위를 한 상속인을 상속법적으로 제재할 방법이 없다는 문제가 제기되고 있음
- 부모 부양을 유도하고 패륜행위를 방지할 수 있도록 피상속인의 상속에 관한 권한을 강화하는 등 다양한 상속법적 방안에 대한 검토가 필요하다는 견해가 있음
- 부양의무를 이행하지 않거나 학대한 경우를 상속결격사유로 인정하거나 피상속인이 상속인을 배제할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

04 「민법」의 한글화 및 용어·문장의 순화

가. 배경 및 현안

▢ 「민법」은 1958년 제정 당시 사용되었던 어려운 한자어, 일본식 표현, 어법에 맞지 않는 표현 등을 특별한 개정 없이 현재까지 사용하고 있음

▢ 법치국가에서 법률 용어 및 문장은 국민이 쉽게 읽고 이해하여 이를 잘 활용하고 따를 수 있도록 하여야 함에도 불구하고 사법(私法)의 근간이라고 할 수 있는 「민법」이 시대에 맞지 않는 용어나 표현 등으로 인하여 국민이 알아보기 어렵고 현대 국어 문법에 맞지 않는다는 지적과 함께 「민법」의 한글화 및 용어·문장의 순화가 필요하다는 의견이 제기되고 있음

▢ 정부는 2006년부터 '알기 쉬운 법령 만들기 사업'을 추진하여 왔음

- 2006년부터 2010년까지 '알기 쉬운 법령 만들기 5개년 계획'을 수립하여 추진함[86]
  - 직접적으로 그 적용 대상이 되거나 필요해서 찾아보는 모든 사람들이 편안하게 읽고 정확하게 이해할 수 있도록 법령문을 일반적이고 표준적인 용어로 알기 쉽게 정비하는 것을 목적으로 함
  - 2010년까지 977건의 법률을 정비하여 국회에 제출, 783건이 개정됨
  - 2012년 제18대국회 임기만료 폐기된 법률 중 30건을 다시 제출하여 모두 개정됨
  - 2013년 미정비 한자 법률 47건을 국회에 제출하여 33건이 개정됨

▢ 정부에서 2015. 10. 8. 알기 쉬운 법령 만들기 사업의 일환으로 「민법 일부개정법률안」을 제출함(의안번호 1917126)

- 법률의 한글화, 용어의 순화, 문장의 순화를 주요내용으로 하고 있음

86) 「민법」, 「상법」, 「형법」 등 장기적인 연구가 필요한 8건의 법률은 제외함

– 국민들이 알기 쉽고 이해하기 편하도록 원칙적으로 현행 「민법」에서 한자 표기를 삭제하되, 한글만으로는 이해하기 어렵거나 다른 단어와 그 뜻이 혼동될 우려가 있는 단어가 있는 경우에는 해당 단어가 가장 먼저 나오는 부분에 괄호로 한자를 병기하여 혼란을 방지함[예: 과실(果實 또는 過失), 추인(追認), 소급(遡及) 등]

– 일본식 표현을 개선하여 알기 쉬운 우리말 법률용어 사용을 도모하고, 쉽게 풀어 쓰거나 대체할 수 있는 용어가 있음에도 불구하고 어려운 한자어로 규정되어 있는 경우 용어를 개선함[예: 假住所 → 임시주소, 要하지 아니한다 → 필요하지 않다, 貸主 → 대여자, 懈怠한 → 태만한 또는 게을리한, 催告 → 촉구, 相對方과 通情한 虛僞의 意思表示 → 상대방과 짜고 거짓으로 한 의사표시 등]

– 의미가 불분명한 문장을 뜻이 명확하게 전달되도록 표현을 개선하고, 어법에 맞지 않는 문장 표현을 문법에 맞도록 변경함[예; 當期後의 一期를 經過함으로써 → 그 기간이 지난 후 다음 기간이 끝날 때에, 不足되는 → 부족한, 관련 기관의 전문가나 사회복지기관으로부터 자문을 받을 수 있다 → 관련 기관의 전문가나 사회복지기관에 의견을 물을 수 있다 등]

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 「민법」의 한글화 및 용어·문장의 순화가 필요하다는 주장이 계속될 것으로 예상됨

- 정부는 2016년 '알기 쉬운 법령 만들기 사업' 10주년을 맞이하여 사업을 심화 추진하기로 하면서 그 중심사업 중 하나로 '2015년 10월 제출한 「민법 일부개정법률안」의 국회 통과'를 제시하고 있음[87]

▢ 사법체계의 기본법인 「민법」은 국민생활과 밀접한 연관을 가진다는 점에서 한글화 및 용어·문장 순화의 필요성이 어떤 법률보다 크다고 할 것이므로 이에 대하여 적극적으로 검토할 수 있을 것으로 보임

87) 그 밖에 「형법」, 「형사소송법」 입법 추진, 일본식 표현 및 장애인 비하 용어가 포함된 법령 지속 정비, 차별적·권위적 법령용어 및 전문분야에서 관행적으로 사용되는 법령용어 정비 및 추가 발굴, 관계 부처와 협업하여 법령체계 및 조문구성이 복잡한 법령의 알기 쉬운 정비 추진, 법제처에 심사 의뢰되는 제정·전부개정 법령안 및 검토가 필요한 일부개정 법령안, 조례에 대해서도 알기 쉬운 법령 상시 검토를 사업으로 담고 있음

▢ 다만, 국민생활과 다른 법률에 큰 영향을 미칠 수 있는 「민법」의 법체계적인 지위를 고려하여 한글화 및 용어·문장 순화 과정에서 의미가 달라지거나 오히려 가독성이 떨어져 이해하기 어려워지는 경우는 없는지 구체적인 검토 과정에서 세밀하게 심사할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

05 기업지배구조 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 기업지배구조는 일반적으로 기업내부의 의사결정시스템, 이사회와 감사의 역할과 기능, 경영자와 주주와의 관계 등을 총칭함

▢ 과거, 효율성과 이윤극대화만을 추구하던 성장 위주의 기업문화가 엔론 사태 등 각종 비리 사건이나 최근의 경제위기를 계기로 서서히 퇴조하면서 기업지배구조 개선을 통한 기업경영의 투명성 제고가 필요하다는 의견이 제기되고 있음

- 기업지배구조 개선은 단순히 소수주주보호뿐만 아니라 경영의 투명성 제고와 기업의 건전한 발전에 기여하는 중요한 요소임
  - 아시아에 투자하는 전 세계 기관투자자들의 모임인 ACGA[88]에서는 2014 CG WATCH[89]에서 우리나라의 기업지배구조를 아시아 11개국 중 8위로 발표하는 등 우리나라의 기업지배구조는 부정적 평가를 받고 있음[90]

▢ 현행 상법에서는 기업지배구조 개선을 위해 사외이사나 감사위원회와 같은 제도를 도입하였으나, 선임 및 운영에 있어 지배주주로부터의 독립성이 미약하여 기능을 제대로 발휘하지 못한다는 지적이 있고, 지배주주의 사익추구행위로 소액주주가 피해를 본 경우 이를 구제할 마땅한 법적 수단이 미흡하다는 문제가 있음

▢ 박근혜 대통령당선인 대통령직인수위원회에서는 기업지배구조 개선을 국정과제 중 하나로 제안하였고, 이에 법무부는 관련 법개정을 추진하였으나 재계의 반대로 현재는 중단된 상태임

88) 아시아기업지배구조협회(Asia Corporate Governance Association)

89) 외국인 기관투자자들이 아시아 국가에 투자할 때 중요한 지침서로 활용하고 있는 기업지배구조 감시(Corporate Government Watch) 보고서임

90) 이는 우리나라 기업에 대한 투자심리를 위축시켜 코리아 디스카운트의 주된 원인이 되고 있고, 경제활성화를 저해하는 원인 중 하나로 작용할 수 있음

- 법무부는 기업지배구조 개선을 위한 「상법 일부개정법률안」을 마련하여 입법예고(2013.7.) 한 바 있으나, 재계의 반대로 해당 법안을 국회에 제출하지 않고 입법을 보류함
- 법무부가 입법예고한 기업지배구조 개선을 위한 상법 개정안의 핵심 내용은 감사위원 분리선출, 집중투표제 의무화, 전자투표제 의무화, 다중대표소송제도의 도입임

▢ 기업지배구조 개선문제는 법무부 국정감사에서도 여러 차례 지적된 바 있고, 법무부가 입법예고 했던 기업지배구조 개선을 위한 「상법」 개정안과 유사한 내용의 의원발의 「상법 일부개정법률안」이 제19대국회에 다수 제출되었음[91)]

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 국내외에서 기업지배구조 개선에 대한 요구가 높으므로, 제20대국회에서도 유사한 내용으로 관련 법안이 발의될 전망임

▢ 제19대국회에 제출된 기업지배구조 개선 관련 「상법 일부개정법률안」의 주요내용을 쟁점별로 요약하면 다음과 같음

- 감사위원 분리선출과 관련하여 법무부안과 우윤근의원안은 감사위원 선임시 다른 이사와의 분리선출만 규정하고 있는 반면, 서기호의원안은 감사위원 선임시 최대주주의 의결권 제한까지 강화하고 있음
  - 경제계에서는 감사에게 적용되는 3% 의결권 제한을 동일하게 감사위원회에 적용할 수 없다고 주장하나, 감사위원회는 그 업무의 성격상 감사와 동일한 제도이므로 감사에게 적용되는 3%의 의결권 제한이 동일하게 적용되는 것이 타당하고 견제와 균형을 통해 건전한 기업지배구조의 형성에 도움을 줄 것으로 기대된다는 반론이 있음

91) 정호준의원 대표발의(의안번호 1903690), 이명수의원 대표발의(의안번호 1904246), 김영주의원 대표발의(의안번호 1904397), 이만우의원 대표발의(의안번호 1905302), 민병두의원 대표발의(의안번호 1905368), 서기호의원 대표발의(의안번호 1906760), 이상민의원 대표발의(의안번호 1906822), 노철래의원 대표발의(의안번호 1909291), 우윤근의원 대표발의(의안번호 1913702)

- 집중투표제[92] 의무화와 관련하여 법무부안과 우윤근의원안은 대통령령으로 정하는 자산규모 이상의 상장회사에 한정하는 반면, 이만우의원안은 상장·비상장을 포함한 모든 회사를 대상으로 한다는 점에서 차이가 있음
  - 경제계에서는 집중투표제로 인해 이사회 구성이 다양화 될 경우, 이사회 내 갈등을 조장하여 오히려 경영 효율성 저하를 야기할 가능성이 높다고 주장하나, 이사회 구성의 다양성을 강조하는 것이 국제적 추세일 뿐 아니라 집중투표제로 선임된 이사로 인해 지배주주 일가의 사익편취가 억제된다는 반론이 있음
- 전자투표제[93]와 관련하여 법무부안 및 우윤근의원안과 노철래의원안은 일정 주주수 이상의 상장회사에 대하여 전자투표를 의무화하고 있는 반면, 정호준의원안은 모든 상장회사에 대하여 의무화하고 민병두의원안은 일정 자산규모 이상의 상장회사에 대하여 의무화하고 있음
  - 경제계에서는 의결권 행사수단까지 강행법규화하는 것은 타당하지 않고 현행 제도하에서도 서면투표, 의결권 대리행사 등 소수주주의 의결권 행사는 충분히 보장되고 있다고 주장하나, 우리나라의 경우 전세계에서 주주총회 집중도가 가장 높아 주주들이 주주총회에 참석해 의결권을 행사하는 데 제약이 있으므로 전자투표를 법에서 의무화할 필요성이 있다는 반론이 있음
- 법무부안과 우윤근의원안과 이명수의원안은 50% 모자회사 관계에서 다중대표소송[94]을 인정하지만 김영주의원안은 자회사 회계장부 열람권 등 자회사에 대한 모회사 주주의 권한을 강화하였고, 서기호의원안과 이상민의원안은 30% 지배회사와 피지배회사 관계로 확대하여 대상이 되는 회사의 지분율을 완화하였음
  - 경제계에서는 다중대표소송이 도입될 경우 남소의 우려가 있고 국제적 투기자본이 대표소송을 경영권 압박의 수단으로 이용할 수 있다고 주장하나, 다중대

92) 집중투표제도는 2명 이상의 이사를 선임할 때, 이사의 수만큼 의결권을 부여하여 1주마다 선임할 이사의 수만큼의 의결권을 갖도록 하고 이를 이사후보자 1인에게 집중하여 행사할 수 있는 집중투표의 방법에 의하여 이사를 선임할 수 있도록 한 제도임. 집중투표 방식으로 이사를 선임할 경우, 소수의 지분을 가진 주주들이 의결권을 집중 행사할 수 있어 대주주 이외의 주주가 원하는 이사가 이사회에 진출할 수 있는 가능성이 높아짐

93) 전자투표는 주주들이 주주총회에 참석하지 않고도 전자적 방식으로 의결권을 행사할 수 있도록 하는 제도로 2009년에 도입되었음

94) 다중대표소송은 자회사의 이사가 임무해태 등으로 자회사에 손해를 발생시킨 경우 모회사의 주주가 해당 이사를 상대로 책임을 추궁할 수 있는 제도임

표소송은 오래전부터 도입되어 있는 주주대표소송의 대상을 자회사 이사로 확대시킨 것에 불과하며 우리나라 대규모기업집단 소속 계열사의 대부분이 비상장회사이므로 이러한 기업현실을 고려할 때 반드시 도입되어야 한다는 반론이 있음

▢ 위 내용은 기업지배구조 개선을 위해 필요한 과제이기는 하나 모두 동시에 추진될 경우 회사 경영에 미치는 파급효과가 크므로 여야간에 비교적 이견이 적은 전자투표 의무화부터 단계적으로 추진할 필요 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

06 슈퍼 주총데이 개선방안

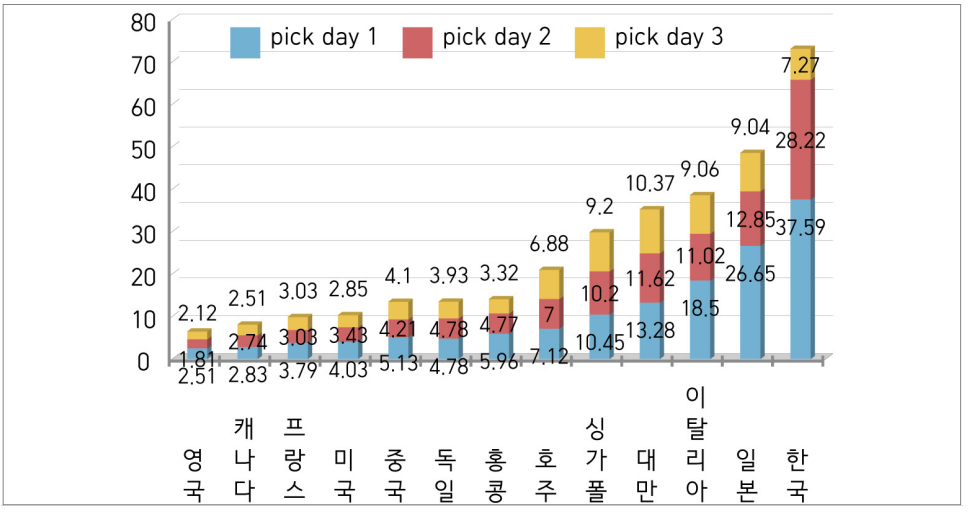
가. 배경 및 현안

□ 정기주주총회는 회사의 1년 사업을 결산하고 임원을 선임하며 선임한 임원의 보수를 결정하는 등 주주들이 모여 회사의 중요한 의사결정을 하는 회의임

□ 우리나라의 경우 '슈퍼 주총데이'라는 신조어가 만들어질 정도로 G7 국가나 아시아의 다른 국가에 비해 주주총회 특정일 집중도가 매우 높고 이로 인해 주주들의 의결권 행사에 제약이 있음

- 2014년 기준으로 우리나라 12월 결산 상장회사 1,761개사 중 662개사인 37.59%가 같은 날에 주주총회를 개최하였고, 73.08%의 상장회사가 3일에 집중적으로 주주총회를 개최하였음

〈그림 5〉 2014 G7 및 아시아 국가 상장회사의 정기주주총회 집중도[95]



자료: ISS, "COMPARISON OF GLOBAL AGM REGULATIONS"을 재구성함

95) G7국가(미국, 영국, 독일, 프랑스, 캐나다, 일본, 이탈리아)와 아시아국가(중국, 대만, 홍콩, 호주, 한국)의 정기주주총회를 개최하는 날을 분석하여, 가장 많은 상장회사들이 주주총회를 개최한 날을 pick day 1, 두 번째로 주주총회 개최일이 집중된 날을 pick day 2, 세 번째로 집중된 날을 pick day 3으로 표시함

▢ 2015년 우리나라 상장회사의 주주총회 개최일은 3월 셋째주 금요일과 넷째주 금요일에 집중되어 있음

- 12월 결산 상장회사 1,840개사 중 44%인 810개사가 3월 넷째주 금요일에, 22%인 408개사가 3월 셋째주 금요일에 주주총회를 개최한다고 공시하였음
- 2014년에 가장 집중된 날이 40.78%(1,761개사 중 662개사)이었던 것과 비교해 볼 때, 2015년은 44%(1,840개사 중 810개사)로 특정일 집중도가 더 심화되었음

▢ 주주총회 개최일이 과도하게 집중될 경우, 주주들의 주주총회 참석이 물리적으로 어려워 주주들의 의사가 반영되지 못한 채 경영진에 의해 일방적으로 진행될 우려가 있음

- 주주의 중요한 권리인 의결권 행사를 제한함으로써 주주총회가 형해화 될 뿐 아니라, 투자자 보호가 매우 미흡하다는 부정적평가로 국제적 신인도가 하락할 우려가 있음

▢ 주주총회 개최일의 집중에 따른 문제를 해결할 수 있는 대안으로 전자투표제도와 전자위임장제도가 마련되어 있음에도 불구하고, 80%에 가까운 상장회사가 이를 채택하지 않고 있어 주주들이 이를 이용할 수 없고, 채택한 소수의 회사에서도 이를 통해 의결권을 행사하는 주주들의 비율이 저조함

▢ 상장회사에 대하여 전자투표를 의무화하여 주주들이 편리하게 의결권을 행사할 수 있도록 하는 「상법 일부개정법률안」이 제19대국회에 여러 건 발의되으나, 국회의원 임기만료로 폐기됨

- 「상법 일부개정법률안」(정호준의원 대표발의, 의안번호 1903690)
- 「상법 일부개정법률안」(민병두의원 대표발의, 의안번호 1905368)
- 「상법 일부개정법률안」(노철래의원 대표발의, 의안번호 1909291)
- 「상법 일부개정법률안」(우윤근의원 대표발의, 의안번호 1913702)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 주주총회 개최일을 분산시킬 수 있는 규정을 도입하거나, 주주총회가 집중되어도 주주들이 의결권을 행사할 수 있도록 하는 전자투표제를 의무화하는 방안의 검토가 필요함

- 주주총회 집중문제 해결을 위해, 대만은 주주총회 개최 상장회사 수를 1일에 120개사로 제한하고, 일본은 동경거래소 상장규정을 통해 자율규제방식으로 개최일 분산을 유도하고 있음
  - 일본「유가증권 상장규정」제466조(의결권 행사를 용이하게 위한 환경 정비) 내국주권의 발행자는, 주주총회에 있어서의 의결권 행사를 용이하게 하기 위한 환경 정비로서 시행규칙으로 정하는 사항을 실시하도록 노력하는 것으로 함
  - 일본「유가증권 상장규정 시행규칙」제437조제1호는 정기 주주총회를 개최하는 다른 상장회사가 현저하게 많은 날과 동일한 날을 정기 주주총회의 날로 정하지 않도록 규정함
- 주주들이 주주총회 현장에 가지 않고도 의결권을 행사할 수 있는 전자투표제도가 활성화될 경우 주주총회가 집중되어 있어도 주주들은 의결권을 행사할 수 있으므로, 일정 규모의 상장회사에 대하여 전자투표를 의무화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

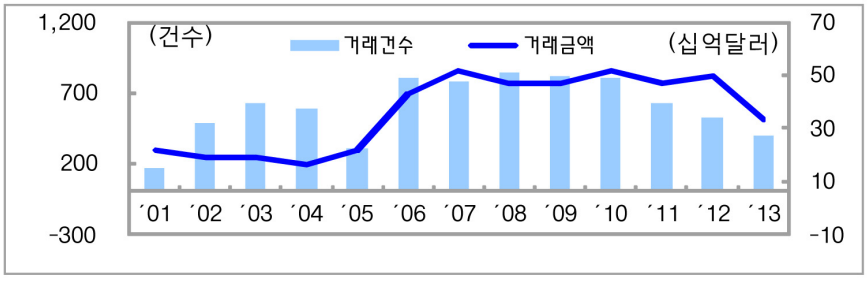
07 M&A 활성화에 따른 주주보호 방안

가. 배경 및 현안

▢ 2014년 3월, 정부의 7개 부처[96]는 공동으로 M&A 활성화 방안을 발표하였는데, 경제혁신 3개년 계획의 3대 핵심전략 중 하나인 "역동적인 혁신경제" 달성을 위한 주요한 세부 실행 과제로 M&A 활성화 방안을 제안한 것임

- 국내 M&A 거래는 2005년 이후 증가하다가 금융위기 이후 하락세로 전환된 가운데 2013년 들어서는 크게 위축되고 있고, 국내 M&A 거래 규모도 주요 선진국에 비해 작은 것이 우리 현실임
- M&A 활성화를 통해 자율적인 사업 구조조정을 촉진하고 중소·벤처기업 활성화를 유도하여 우리 경제의 역동성을 제고할 필요가 있다고 추진 배경을 밝혔음

〈그림 6〉 국내 M&A 거래규모 추이



자료: Bloomberg

▢ M&A 활성화를 위해 정부는 3년에 걸쳐 25개 과제를 이행하겠다고 발표하였고, 이를 통해 효율적인 자원배분을 통한 경제의 역동성 제고에 기여할 것이라고 전망함

- M&A 시장 참여 확대를 위하여 조성·투자·관리·회수 단계의 정책 과제 10개,

96) 기획재정부, 법무부, 안전행정부, 해양수산부, 금융위원회, 공정거래위원회, 중소기업청은 관계부처 합동회의를 개최하고 M&A 활성화 방안을 발표하였음

M&A 세제 및 금융지원 확충을 위하여 세제·금융 지원의 정책 과제 10개, M&A 제도 및 절차 개선을 위한 과제 5개를 제안함

- 정부는 이러한 M&A 활성화 방안을 통해 사모투자펀드(PEF), 우량기업 등 전략적 투자자의 매수여력이 확충되고 이로 인해 M&A 시장 규모가 확대될 것이며, M&A 시장확대는 기업의 자율적인 사업구조 재편, 핵심역량 강화를 지원하여 효율적인 자원배분을 통한 경제의 역동성 제고에 기여할 것이라고 기대 효과를 설명함

▢ 법무부는 「M&A 활성화 방안」의 후속조치로 M&A 활성화를 위한 「상법」 회사편 개정안을 마련하였고, 해당 법안은 2015년 11월 12일에 국회 본회의를 통과하여 2016년 3월 2일부터 시행되고 있음

- 삼각주식교환[97], 삼각분할합병[98]의 다양한 M&A 수단을 도입하여, 기업들이 새로운 사업에 진출하거나 신기술을 인수할 때 다양한 전략으로 인수·합병이 가능하도록 하였음
- 간이한 영업양도·양수제도를 도입하고 소규모주식교환 요건을 완화하여 간이한 M&A 절차를 확대함
- 의결권이 없는 주주라고 하여도 합병 등 M&A에 반대할 경우 주식매수청구권을 행사할 수 있도록 명문화하였음

▢ 경제환경의 변화에 맞추어 다양한 M&A 수단을 도입하고, 간이한 절차를 확대하며, M&A 관련 법률관계를 명확히 하여 기업의 부담을 경감하는 개정 상법은 기업의 원활한 사업재편을 통한 성장동력 확보 등에 긍정적인 효과를 가져올 것으로 기대됨

▢ 그러나 M&A 과정에서 절차가 간소화되는 것은 상대적으로 주주보호 측면이 약화되는 것을 의미하므로, M&A 과정에서 기업의 절차적 효율성과 주주 보호의 측면이 균형을 갖출 수 있도록 주주 보호 방안도 함께 보완할 필요가 있음

97) 삼각주식교환은 회사가 인수대상 기업을 완전자회사로 삼는 포괄적 주식교환을 하는 경우, 인수대상 기업의 주주에게 보다 가치 있는 상대방 회사의 모회사 주식을 교부할 수 있도록 허용하는 제도임

98) 삼각분할합병은 인수하는 회사가 인수대상 기업의 특정 사업부문만을 떼어내 합병할 때, 인수대상 기업의 주주에게 보다 가치 있는 상대방 회사의 모회사 주식을 교부할 수 있도록 허용하는 제도임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 삼각주식교환, 삼각분할합병 등 삼각방식의 M&A가 이루어질 경우 주주들에게 충분한 정보가 제공될 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 함

- 모회사 입장에서는 주주총회 특별결의를 피할 수 있어 편리하지만 모회사의 주주입장에서는 의사결정에서 제외되는 문제가 있음
- 모회사의 주식을 받게 되는 대상회사의 주주입장에서는 주식교환의 계약 당사자는 자회사이므로 모회사에 대한 정보를 충분히 제공받지 못할 수 있음

▢ M&A의 절차 진행 중에도 문제가 발견될 경우 M&A 절차의 중단을 법원에 청구할 수 있는 유지청구권의 도입을 검토해야 함

- 현행 「상법」에서는 A 회사의 주주에게는 손해가 되고 B 회사의 주주에게만 일방적으로 이익이 되는 M&A가 이루어질 경우에, 절차적으로 적법하다면 내용의 불공정성에 대해 주주들이 M&A를 막을 수 있는 방법이 없음
- 제402조에서 이사의 위법행위에 대해 유지청구권을 행사할 수 있도록 정하고 있으나, M&A 절차에 직접 적용하기는 어려움
  - 제402조(유지청구권) 이사가 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하여 이로 인하여 회사에 회복할 수 없는 손해가 생길 염려가 있는 경우에는 감사 또는 발행주식의 총수의 100분의 1 이상에 해당하는 주식을 가진 주주는 회사를 위하여 이사에 대하여 그 행위를 유지할 것을 청구할 수 있다.
- M&A 절차에 문제가 있을 경우, 절차의 중단을 법원 청구할 수 있도록 허용하는 M&A에 대한 유지청구권을 도입하여 주주들을 보호할 필요가 있음

▢ M&A 과정에서 주주보호 장치를 두텁게 할 경우 M&A가 위축될 가능성이 있다는 반대 의견이 제기될 수 있으나, 기업의 소유주인 주주들이 해당 M&A의 내용을 정확히 알고 적절하게 의결권을 행사할 수 있도록 절차적으로 보장하는 것은 필요함

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

08 보험소비자 보호 강화

가. 배경 및 현안

▢ 최근 보험과 관련한 법률개정의 화두는 보험소비자 보호임

- 2015년 3월「상법」보험편이 23년 만에 개정되었는데, 그 주요내용이 보험소비자 보호를 강화하는 것임[99)]
- 2016년 3월「보험사기방지 특별법안」이 국회를 통과하였고 9월 시행을 앞두고 있는 상황에서 금융위원회는 보험사가 보험사기규정을 악용하여 보험금 지급을 지체하거나 거절하는 등의 부작용을 막기 위해 보험소비자 보호장치를 마련하겠다고 밝힘[100)]

▢ 보험소비자 보호를 위한 여러 방안이 있으나,「상법」보험편과 관련하여 현행의 자발적 고지의무를 수동적 응답의무로 개정하여야 한다는 주장이 있음

- 현행「상법」제651조에서 보험계약자인 보험소비자가 고지해야 할 중요한 사항인지 여부에 관하여 보험계약자가 보험계약 시 보험자가 중요한 사항이라고 판단할 수 있는 모든 사항을 예측하여 고지할 의무를 부과하고 있음
  - 제651조(고지의무위반으로 인한 계약해지) 보험계약당시에 보험계약자 또는 피보험자가 고의 또는 중대한 과실로 인하여 중요한 사항을 고지하지 아니하거나 부실의 고지를 한 때에는 보험자는 그 사실을 안 날로부터 1월내에, 계약을 체결한 날로부터 3년내에 한하여 계약을 해지할 수 있다. 그러나 보험자가 계약당시에 그 사실을 알았거나 중대한 과실로 인하여 알지 못한 때에는 그러하지 아니하다.
- 고지의무를 위반할 경우 보험자에게 계약 해지권을 인정하고(제651조) 보험사고가 발생한 경우에도 원칙적으로 보험자에게 보험금지급책임을 면제하고 있음(제655조)

99) 2015년 3월 11일자 법무부 보도자료("보험소비자 보호, 한 걸음 더 나아갑니다!")
100) 2016년 3월 4일 금융위원회 보도자료("보험사기방지 특별법에 소비자 보호장치 마련")

▢ 자발적 고지의무는 1908년 영국해상보험법에서 기원한 것이고 이는 해상보험뿐 아니라 다른 유형의 보험에도 확장되어 적용되었으나, 보험이 전문화되고 세분화된 현대사회에서 보험계약자인 보험소비자에게 일방적으로 고지의무를 부여하고 그 책임을 지우는 것은 불합리하다는 지적이 있음

- 영국의 18세기 해상보험환경을 살펴보면, 당시의 보험업은 전문화되기 이전인지라 보험자가 중요사항의 판단에 있어서 특별한 전문성을 갖고 있지 않았고, 화주 또는 선주인 보험계약자가 중요사항을 판단하는 것이 합리적이었음
- 현대사회에서는 보험업이 발달함에 따라 보험자는 중요사항에 대해 질문·조사할 수 있는 능력이 크게 향상되었고, 보험계약 시 질문표를 통해서 중요사항을 손쉽게 이끌어 낼 수도 있는 반면, 보험계약자는 보험 상품의 복잡화·세분화·전문화로 인해 중요사항에 대해 예측할 수 있는 가능성이 현저히 줄어들었음
- 이와 같은 보험 현실에서, 보험계약자가 보험자 입장에서 중요한 사항이라고 판단할 수 있는 모든 사항을 예측하여 고지할 의무를 지우고, 고지의무의 위반이 있을 경우 계약이 해지되고 보험금도 지급받을 수 없게 되는 상황은 보험계약자에게 불리하다는 지적이 있음

▢ 프랑스, 독일, 일본 등 주요국에서도 자발적 고지의무를 수동적 응답의무로 전환하고 있고, 영국, 미국 등의 국가에서도 보험계약자의 고지의무를 완화하고 있음

- 프랑스는 1989년에 「보험법」을 개정하여 보험자가 계약체결 시에 위험고지양식에 따라 질문한 것에 대해서만 보험계약자는 사실대로 응답할 의무가 있다고 규정함
- 독일은 2007년 「보험계약법」을 전면 개정하여 보험자가 질문한 중요한 사항에 대해서만 응답하도록 변경함
- 일본은 2008년 「보험계약법」을 개정하면서 고지의무의 대상이 되는 중요한 사항 중에서도 보험자가 고지를 요구한 사항으로 한정하여 고지의무를 수동화 함

▢ 대법원도 보험자가 질문하지 아니한 사항을 보험계약자가 스스로 답하는 것을 기대하기는 어렵다는 입장을 취하고 있음

- 보험자가 고지의무의 대상이 되는 사항에 관하여 이와 같은 보험계약청약서 양식을 사용하여 질문하고 있는 경우에 보험계약자가 그 청약서의 여백에다가 이 사건 차량이 지입차량으로서 지입차주에 의하여 유상운송에 제공되고 있다는 사실까지 특별히 부기하지 않았다고 하여, 보험계약자에게 중대한 과실이 있다고는 볼 수 없다 할 것임(대법원 1996. 12. 23. 선고 96다27971 판결)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 보험계약체결시 보험자가 알고자 하는 사실을 스스로 질문하고, 보험계약자는 이에 대답할 의무만 부여하여 보험소비자를 보호할 필요가 있음

- 보험계약자는 보험자가 서면으로 질문한 중요한 사항에 대해서만 응답하도록 변경하여 고지의무를 수동적 응답의무로 전환할 필요가 있음
- 보험계약자는 보험자가 서면으로 질문한 사항들에 대해서만 성실히 답변함으로써 고지의무 위반의 위험으로부터 벗어날 수 있도록 하여 선량한 보험계약자를 보호하고, 고지의무 제도가 변화된 보험환경을 반영할 수 있도록 함

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

09 해상보험제도 개선

가. 배경 및 현안

▢ 해상보험이란 선박의 운항 및 선박에 의한 화물운송 등에 동반하는 위험에 대비하여 선박 및 화물의 손해를 보상하는 것을 목적으로 하는 손해보험을 의미함

- 해상 운송은 선박의 침몰, 충돌 등의 해상 고유의 위험 뿐 아니라, 해적이나 화재 등 바다가 아닌 곳에서도 일어날 수 있는 위험이 있어 이러한 위험을 담보해주기 위한 보험제도가 일찍이 발달하였음

▢ 우리나라는 2015년 말 현재, 선박건조량 세계 2위, 선박보유량 세계 5위, 무역규모 세계 9위로 해운 산업의 발전을 이루었으나, 해운 산업의 고비용과 고위험을 담보하기 위해 필수적으로 수반되는 해상보험은 1991년 개정 상법에 의해 규율되고 있는 문제가 있음

- 2014년 「상법」 보험편이 23년 만에 대대적으로 개정되었으나 해상보험관련 규정은 개정내용에 포함되지 못하였음
- 우리 「상법」 보험편에서는 담보특약 등 실무에서는 자주 사용되는 제도를 규율하고 있지 않아, 분쟁이 발생할 경우 약관에 근거하여 영국법을 준거법으로 법적 문제를 해결하고 있음
- 1991년 개정된 「상법」 보험편의 해상보험 규정과 2007년 개정된 「상법」 해상편의 규정이 상충하는 경우가 있어 해석상 문제가 발생함

▢ 실무에서 해상보험은 우리나라 「상법」이 아닌 영국법을 해상보험계약의 준거법으로 하는 약관에 의해 규율되고 있음

- 우리나라 법과 영국법이 법체계 및 보험소비자 보호정도가 달라서 구체적인 계약을 해석하는 과정에서 어느 나라의 법을 적용할 것인지가 문제되고, 대법원은 일관되지 못한 판결을 내리는 경우가 있음
  - 2010년 대법원은 해상보험계약에서 영국법을 준거법으로 지정한 경우에도 국

내법적 요소가 있는 경우 국내법을 적용하여 보험자가 설명의무를 부담하여야 한다고 판시한 반면(2010. 9. 9. 선고 2009다10583), 2015년 대법원은 한국 피보험자와 한국의 보험자 사이에도 외국적 요소가 있는 경우에는 준거법인 영국법에 따르도록 하고, 우리나라의 약관규제법을 적용하지 않는다고 판시함(2015. 3. 20. 선고 2012다118846)

▢ 영국법을 준거법으로 하는 해상보험계약의 실무관행으로 인해, 국내 당사자끼리의 분쟁도 영국법원 및 영국 변호사에 의한 중재로 해결되는 경우가 많이 있음

- 해상보험이 영국에서 발달한 제도이기는 하나, 일본 등 인근 다른 아시아 국가에 비해 영국법 의존도가 지나치게 높은 관행이 있음
- 국내 당사자끼리의 분쟁임에도 영국법원 및 영국 변호사에 의한 중재로 문제를 해결할 경우, 과도한 비용과 시간이 지출된다는 문제가 있음
- 2016년 1월 22일자로 서울고등법원, 서울중앙지방법원, 부산지방법원에 해사전담부가 설치되었으나, 현행 해상보험의 실무관행으로 볼 때 국내에서 다뤄지는 해상사건은 크게 늘어나지 않을 것으로 보임

▢ 법무부에서는 2014년 3월 해상보험 개정위원회를 구성하여 「상법」 보험편의 해상보험규정의 개정을 논의하였으나, 아직 입법예고를 하지 않고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 해상보험은 이미 약관에 의해 규율되는 것이 관행으로 굳어져 있고 법률분쟁을 해결하는 경우에도 영국법을 준거법으로 하여 계약을 해석하는 것이 일반화되어 있으므로, 독자적인 법률개정을 통해 오히려 법과 약관이 상충되어 실무에 혼란을 초래할 수 있음

▢ 해상보험과 관련하여 현행의 과도한 영국법 의존 관행을 해결하기 위해서는 해상보험법제의 개선뿐만 아니라 한국형 실무약관 제정 및 국내 재판관할권의 지정이 동시에 이루어져야 함

- 해상보험업계의 현실을 반영하고 영국을 비롯한 주요국들의 입법례를 참고하여 글로벌 스탠다드에 부합한 해상보험법제를 마련할 필요가 있음

- 100여 년이 지난 1906년 영국해상보험법을 모델로 한 우리나라 실무약관을 우리 현실에 부합하도록, 한국형 표준 보험증권 및 약관을 제정할 필요가 있음
- 국내 당사자 간 보험계약의 경우 한국법을 준거법으로, 한국을 재판관할지로 지정하도록 하여 해상 기업들의 분쟁해결 비용 및 시간을 절감하도록 할 뿐만 아니라 해상 관련 국내 법률산업이 활성화되도록 할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

10 복합운송에 관한 입법 검토

가. 배경 및 현안

▢ 복합운송이란 운송인이 두 가지 이상의 다른 운송수단으로 물건을 운송할 것을 인수하고, 송하인이 이에 대하여 운임을 지급하기로 약정함으로써 그 효력이 생기는 것을 말함

- 예를 들어 서울에서 러시아로 물건을 운송할 때 서울에서 중국까지는 배로 운송하고 중국에서 러시아까지는 철도로 운송한다면, 해당 운송계약은 해상운송과 육상운송을 함께 이용한 복합운송으로 체결될 수 있음

▢ 현대의 물류운송은 육상·해상·항공 운송구간을 한번에 연결하는 복합운송이 주요 운송형태를 차지함에도, 이를 규율하는 현행 「상법」에서 복합운송에 대한 규정은 조문 1개에 불과함

- 현행 상법은 육상운송(상행위편), 해상운송(해상편), 항공운송(항공운송편)으로 운송형태에 따라 나누어 규율하고 있으나, 복합운송과 관련된 규정은 2007년 상법 개정으로 '제5편 해상'내에 신설된 제816조가 전부인 상황임
- 현행 제816조는 해상운송을 포함하여 다른 운송수단이 결합된 경우만을 복합운송으로 규정하고 있고, 복합운송인의 책임제한 규정이 없으며, 제816조가 강행규정인지 임의규정인지에 대하여 명확히 규정하고 있지 않은 점 등 오늘날의 복합운송 전반을 포섭하지 못하고 있음
- 이러한 입법적 불비로 인하여 실무에서는 표준약관을 통하여 복합운송의 법률관계를 규율하고 있는 실정임

▢ 변화된 운송환경을 반영하여 화주와 운송인간의 명확한 책임관계 규율 및 신속한 분쟁해결을 위한 복합운송법제 마련이 필요하고, 이에 법무부는 복합운송 규정을 신설하는 「상법 일부개정법률안」을 제출하였음

- 2011. 3. 3. 제18대국회에 제출하였으나, 임기만료로 폐기됨

- 2014. 10. 20 제19대국회에 제출하였으나, 임기만료로 폐기됨

▢ 개정안에서는 복합운송이 운송업의 한 형태라는 점을 고려하여 「상법」 내 상행위편에 복합운송에 관한 절(節)을 신설하여, 기존 실무에서 약관으로 규율되던 복합운송 법률관계에 대한 구체적인 규정을 마련하였음

- 복합운송인은 운송물의 손해발생 운송구간이 확인되는 경우에는 해당 운송구간에 적용되는 규정에 따라 책임을 지고, 손해발생 운송구간이 불분명하거나 특정한 운송구간으로 한정되지 아니하는 경우에는 손해가 발생하지 아니한 것으로 증명된 운송구간을 제외하고 운송거리가 가장 긴 운송구간에 적용되는 규정하여 손해발생시 법률관계를 명확히 함
- 복합운송증권을 도입하여 이용자들의 편의성을 도모하였으며 미래의 전자화에 대비하여 전자복합운송증권의 근거를 마련함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 운송 실무에서는 복합운송에 대한 규정을 신설하는 것을 반대하고, 약관에 따른 실무관행으로 충분하다는 의견이 있음

- 복합운송에 관한 약관에 의하여 어느 정도 안정된 실무관행이 구축되어 있는데 별도의 입법으로 인하여 그동안 확립된 실무처리방식이 무너질 수 있고, 복합운송인의 책임을 가중시킬 소지가 커서 복합운송인의 국제경쟁력을 저하시키게 될 가능성이 있음을 지적함

▢ 운송 분야는 전통적으로 조약과 이에 근거한 약관을 통해 이루어져 온 것이 실무관행이나 그러함에도 이를 규율하는 규정을 법으로 명문화하는 것은 화주와 운송인간의 법률관계를 명확히 하여 신속한 분쟁해결을 도모할 수 있기 때문임. 이에 최근 운송 관련 법률개정이 여러 차례 있었음

- 2007년에는 해상운송 관련 규정을 새롭게 재편한 대대적 개정이 있었고, 2010년에는 육상운송 관련 일부 조문을 개정하였음
- 2011년에는 항공운송편이 신설되었으며 2014년에는 항공운송인의 책임한도를

상향하는 개정이 있었음

▢ 현대사회의 주요 운송형태인 복합운송에 관한 법률관계를 명확히 하기 위해 이에 대한 세부 규정을 「상법」에 신설하되, 현행 실무를 존중하여 복합운송 표준약관의 내용을 입법에 반영하는 것이 필요하다 하겠음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

4. 법무·출입국·감사 분야

01 범죄피해자 보호단체 운영비 보조 명문화

가. 배경 및 현안

▢ 현행법은 국가 또는 지방자치단체가 범죄피해자 보호단체에 보조금을 지급할 수 있도록 하고 있으며(「범죄피해자 보호법」 제34조), 국가에서 지급하는 경우는 다음 〈표 20〉과 같음

〈표 20〉 2016년 범죄피해자 보호단체 운영지원 예산[101]

(단위: 천 원)

항목	액수
상담원 인건비	1,053,740 (17,860*59개소*1명)
센터 운영비	881,504
합계	1,935,244

자료: 법무부, 「2016년도 예산 및 기금운용 명세서」, 2016.

▢ 지난 2014년 5월 「지방재정법」 제32조의2가 개정[102]되면서, 법령에 명시적 근거가 있는 경우에만 지방자치단체가 지방보조금을 사업비가 아닌 운영비(인건비 및 경상성 운영경비를 말한다)를 교부할 수 있게 되어, 현행법에 따르면 이러한 부분에 대해 지방자치단체로부터 보조를 받을 수 없게 됨

101) 범죄피해자보호기금에서 전액 지출

102) 「지방재정법」 제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등) ② 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부(제17조제1항에 따른 지출을 포함한다. 이하 같다)할 수 없다.

▢ 현재 범죄피해자 보호단체의 경우 〈표 21〉과 같이 아동보호전문기관 등과 같은 유사 상담시설과 달리 종사자 3~4인 중 상담직원 1인의 인건비만을 국고에서 지원받는 실정이어서, 지방자치단체의 운영비 지원이 절실히 요구되는 상황임

〈표 21〉 범죄피해자 지원기관 간 인건비 비교 (2015년)

구분	범죄피해자 보호단체	성폭력상담소	지역 아동보호전문기관
1인당 인건비	145만 원	163만 원	200만 원
지원 비율	종사자 3~4인 중 1인	전직원 지원 (3인)	전직원 지원 (15인)
지원 방식	기금	기금, 지자체 매칭	기금, 지자체 매칭

자료: 법제사법위원회, 「2016년도 법무부소관 예산안 및 기금운용계획안 검토보고」, 2015.

▢ 이와 관련하여 제19대국회에서는 「범죄피해자 보호법 일부개정법률안」(김영록의원 대표발의, 의안번호 1916616)이 발의되었음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지방보조금의 적정한 편성 및 교부의 공정성 제고 등을 위한 「지방재정법」의 개정 규정의 취지에 부합하도록 「범죄피해자 보호법」 제34조를 개정하여 지방자치단체가 범죄피해자 보호단체에 대하여 사업비 외에 운영비 명목으로도 보조할 수 있도록 명문화할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

02 소년범에 대한 경찰단계의 진술거부권 고지 명문화

가. 배경 및 현안

▢ 현행법은 가정법원[103] 소년부 및 해당 소년부에 소속된 조사관이 범죄에 관하여 소년을 조사할 때에 진술거부권을 고지하도록 규정하고 있음(「소년법」 제10조)

- 소년부가 심리하는 소년 보호사건의 대상 소년이 되기 위해서는, 해당 소년이 죄를 범하였거나(범죄소년, 제4조제1항제1호), 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상의 형사미성년자이거나(촉법소년, 제4조제1항제2호), 앞으로 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 소년(우범소년, 제4조제1항제3호)에 해당하여야 함

▢ 이와 같은 범죄소년, 촉법소년, 우범소년에 해당되어 소년부의 절차가 개시되기 위해서는 경찰서장의 인지 또는 보호자·학교 등의 통고가 선행되는 것이 통상적이므로(제4조제2항, 제3항), 소년부 및 조사관의 조사 이전에도 사법경찰관의 조사가 선행될 수 있음에도 이 단계에서의 진술거부권 고지가 명문화되어 있지 아니한 문제가 있음

▢ 이와 관련하여 제19대국회에서는 「소년법 일부개정법률안」(부좌현의원 대표발의, 의안번호 1913844)이 발의되었음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 소년 보호사건으로 송치될 수 있는 소년에 대해 사법경찰관이 범죄 사실을 조사하는 경우에도 소년부 또는 조사관이 조사하는 경우와 마찬가지로 진술거부권을 의무적으로 고지하도록 「소년법」을 정비할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

103) 가정법원이 설치되어 있지 아니한 곳은 지방법원

03 소년형사사건 심리방식 개선

가. 배경 및 현안

▢ 현행법은 소년형사사건의 심리에 관하여 친절하고 온화하게 하여야 한다는 방침과 심리에 지장이 없는 한 변론을 분리하여야 한다는 것 외에 별다른 특칙을 규정하고 있지 아니함(「소년법」 제57조 및 제58조)

▢ 2015년 2월 23일 서울중앙지방법원은 미성년자 피고인에 대한 형사절차의 부정적 영향을 최소화하고, 인격 개선 가능성이 높은 소년의 특수성을 심리에 충실하게 반영하기 위한 '소년형사사건 심리방식 개선방안'을 마련하였음

- 소년형사사건의 경우 특별한 사유가 없는 한 다른 사건에 우선하여 공판기일을 지정할 수 있도록 하여 신속히 심리하고, 소년 보호사건으로 판단하여 가정법원으로 이송하기로 결정한 경우에도 절차 지연을 최대한 방지할 수 있도록 긴밀한 협조체계를 구축하도록 하였음
- 또한 소년 피고인의 학업 수행에 지장이 없도록 수업 일정을 고려하여 재판을 실시할 수 있도록 정하고, 친권자 등 보호자가 방청하는 경우 소년 피고인이 심리적 압박을 받아 적정한 심리가 이루어지지 않을 것에 대비하여 일정한 경우 판사가 비공개로 심리를 진행할 수 있도록 하는 내용을 담고 있음

▢ 이와 관련하여 제19대국회에서는 「소년법 일부개정법률안」(함진규의원 대표발의, 의안번호 1916885)이 발의되었음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 소년형사사건의 경우에도 소년 보호사건과 마찬가지로 심리 과정에서 소년의 권익 및 교정 가능성을 최우선으로 고려한 특별한 규율이 필요하다 할 것임

- 빠른 기일 지정을 통한 집중심리, 이송시 절차지연의 방지 및 수업 시간을 고려

한 기일 지정 등이 가능하도록 「소년법」 및 「가정보호심판규칙」 등의 법령의 정비가 필요할 것으로 보임

□ 심리의 비공개와 관련하여는, 「헌법」 제109조의 심리와 판결의 공개원칙[104]과 상충할 소지가 있으므로 유사한 내용을 규정하고 있는 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제32조[105] 및 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제31조[106] 등을 참고하여 입안하여야 할 것으로 보임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

104) 제109조 재판의 심리와 판결은 공개한다. 다만, 심리는 국가의 안전보장 또는 안녕질서를 방해하거나 선량한 풍속을 해할 염려가 있을 때에는 법원의 결정으로 공개하지 아니할 수 있다.

105) 제32조(심리의 비공개) ① 판사는 가정보호사건을 심리할 때 사생활 보호나 가정의 평화와 안정을 위하여 필요하거나 선량한 풍속을 해칠 우려가 있다고 인정하는 경우에는 결정으로 심리를 공개하지 아니할 수 있다.
② 증인으로 소환된 피해자 또는 가정구성원은 사생활 보호나 가정의 평화와 안정의 회복을 이유로 하여 판사에게 증인신문(證人訊問)의 비공개를 신청할 수 있다. 이 경우 판사는 그 허가 여부와 공개법정 외의 장소에서의 신문 등 증인신문의 방식 및 장소에 관하여 결정을 할 수 있다.

106) 제31조(심리의 비공개) ① 성폭력범죄에 대한 심리는 그 피해자의 사생활을 보호하기 위하여 결정으로써 공개하지 아니할 수 있다.
② 증인으로 소환받은 성폭력범죄의 피해자와 그 가족은 사생활보호 등의 사유로 증인신문의 비공개를 신청할 수 있다.
③ 재판장은 제2항에 따른 신청을 받으면 그 허가 및 공개 여부, 법정 외의 장소에서의 신문 등 증인의 신문 방식 및 장소에 관하여 결정할 수 있다.
④ 제1항 및 제3항의 경우에는 「법원조직법」 제57조(재판의 공개)제2항·제3항 및 「군사법원법」 제67조제2항·제3항을 준용한다.

04 의무이행소송 도입 문제

가. 배경 및 현안

▢ 의무이행소송이란 국민의 신청 등에 대하여 행정청이 응답하지 않거나 거부처분을 하는 경우 법원에 행정청으로 하여금 일정한 처분을 행하도록 명하는 판결을 구하는 소송을 말함

▢ 「행정소송법」 제4조에서는 항고소송을 취소소송, 무효등 확인소송, 부작위위법확인소송 3가지로 구분하여 인정하고 있으나 이러한 항고소송만으로는 행정청으로 하여금 당사자가 신청한 처분을 행하도록 하는 데에 일정한 한계가 있음

- 「행정소송법」 제30조제2항 및 제34조에 따르면, 판결에 의하여 취소되는 처분이 당사자의 신청을 거부하는 것을 내용으로 하는 경우에는 그 처분을 행한 행정청은 판결의 취지에 따라 다시 이전의 신청에 대한 처분을 하여야 하고, 행정청이 이러한 처분을 하지 않는 경우에는 그에 대한 간접강제가 가능함[107]
- 그러나 처분의 위법 여부의 판단을 처분 시의 법령 및 사실관계를 기준으로 하기 때문에[108] 행정청으로서는 최초의 거부처분과는 다른 사유로 다시 거부처분이 가능하다는 점에서 현행 항고소송(취소소송, 부작위위법확인소송)은 행정청의 위법한 부작위 또는 거부처분에 대한 분쟁을 해소하기에는 불완전하고 우회적인 권리구제절차라는 비판이 있음

107) 제34조(거부처분취소판결의 간접강제) ① 행정청이 제30조제2항의 규정에 의한 처분을 하지 아니하는 때에는 제1심수소법원은 당사자의 신청에 의하여 결정으로써 상당한 기간을 정하고 행정청이 그 기간내에 이행하지 아니하는 때에는 그 지연기간에 따라 일정한 배상을 할 것을 명하거나 즉시 손해배상을 할 것을 명할 수 있다.
② 제33조와 민사집행법 제262조의 규정은 제1항의 경우에 준용한다.

108) 행정처분의 취소를 구하는 항고소송에 있어서 그 처분의 위법 여부는 처분 당시를 기준으로 판단하여야 하는 것이고, 처분청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계에 있어서 동일성이 있다고 인정되지 않는 별개의 사실을 들어 처분사유로 주장함은 허용되지 아니한다(대법원 2005. 4. 15. 선고 2004두10883 판결)

▢ 이에 행정청의 위법한 부작위 또는 거부처분에 대한 분쟁을 일회적으로 해결하기 위하여 의무이행소송을 도입해야 한다는 주장이 제기되어 왔음

- 대법원은 2002년 행정소송법 개정위원회를 구성하여 의무이행소송의 도입을 포함한「행정소송법」개정의견을 마련하여 2006년 국회에 제출한 바 있음
- 법무부 역시 2006년 4월 행정소송법 개정특별분과위원회를 구성하여 2007년 11월 의무이행소송의 도입을 포함한「행정소송법 전부개정법률안」을 제출하였으나 제17대국회 임기만료로 폐기된 바 있음
- 2011년 법무부에서는 행정소송법 개정위원회를 구성하여 의무이행소송 도입을 포함한「행정소송법 전부개정법률안」을 2013년 3월 입법예고하였고, 2014년 6월 법제처 심사를 마쳤으나 개정안이 국회에 제출되지 않음

▢ 제19대국회에서는 의무이행소송을 도입하면서 부작위위법확인소송을 폐지하는 내용의「행정소송법 일부개정법률안」(김민기의원 대표발의, 의안번호 1910469)이 발의된 바 있음

- 행정청의 위법한 부작위 또는 거부처분에 관한 분쟁을 일회적으로 해소할 수 있는 의무이행소송을 도입하여 국민 권리구제의 실효성을 높이려는 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 의무이행소송 도입이 권력분립원칙에 위배되는 것이 아닌지에 관한 논란이 있음

- 의무이행소송이 도입되면 법원은 거부처분을 취소하거나 부작위의 위법성을 확인하는 것에서 더 나아가 판결로써 행정청으로 하여금 특정한 처분을 하도록 강제할 수 있게 됨
- 권력분립의 관점에서 보면 적극적인 행정작용을 행할 권한은 행정부에 전속하는 것이고 법원은 그로 인해 발생한 위법상태에 대한 소송이 제기되면 그것을 판단할 권한만을 가짐
- 그런데 법원이 행정청에서 특정한 처분의 발령을 명할 수 있게 하는 의무이행소송을 도입하는 것은 법원이 행정권한의 발동에 관한 행정청의 제1차적 판단권을

침해하는 것이고, 특히 재량적 행정작용에서는 더욱 문제가 됨

▢ 의무이행소송 도입을 통하여 반복적인 소송을 방지하고 분쟁을 신속하게 일회적으로 해결함으로써 국민의 권리를 두텁게 보호할 수 있다는 점에서 의무이행소송 도입 여부를 긍정적으로 검토할 수 있을 것으로 보임

- 권력분립원칙의 본래적 의미는 국가권력의 권한 남용을 방지하고 이를 통해 국민의 권리를 보장하려는 데에 있다는 점을 고려할 때 의무이행소송 도입을 통하여 행정청의 위법한 부작위 또는 거부처분으로 인한 국민의 권리 침해라는 위법상태를 제거할 수 있다면 이는 사법의 행정에 대한 당연한 통제로서 정당화될 수 있음

▢ 다만, 최종적인 도입 여부는 구체적 검토 과정에서 권력분립원칙 위배 소지와 국민의 권리 보장 간 이익형량을 통해 입법정책적으로 결정할 사안임

- 의무이행소송 형태를 다양화하여 권력분립원칙 위배 소지를 최소화하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보임[109)]

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

109) 제17대국회에 정부가 제출한 「행정소송법 전부개정법률안」과 제19대국회에 김민기의원이 대표발의한 「행정소송법 일부개정법률안」의 경우 의무이행판결을 2가지 형태로 나누어, 당사자의 신청에 따른 처분을 할 의무가 있다는 것이 명백하고 그 의무를 이행하도록 하는 것이 상당하다고 인정하는 경우에는 행정청이 그 처분을 하도록 선고하도록 하고, 그 밖의 경우에는 법원이 특정한 처분을 명하는 것이 아니라 단지 법원의 판결의 취지에 따라 새롭게 처분을 해야 할 의무만을 부과하는 재결정명령판결을 선고하도록 함으로써 권력분립원칙 위배 소지를 줄이고 있다고 평가할 수 있을 것으로 보임

05 한글·영문 이외 사용 난민신청자에 대한 절차권 보장

가. 배경 및 현안

▢ 법무부장관은 외국인의 난민인정 신청에 대하여 심사한 후 난민에 해당하지 아니한다고 결정하는 경우 해당 외국인에게 그 사유와 30일 이내에 이의신청을 제기할 수 있다는 뜻을 적은 난민불인정결정통지서를 교부하도록 규정하고 있음(「난민법」 제18조)

- 이러한 난민불인정결정통지서에는 결정의 이유(난민신청자의 사실 주장 및 법적 주장에 대한 판단을 포함한다)와 이의신청의 기한 및 방법 등을 명시하도록 규정하고 있으며, 실무적으로는 다음 〈그림 7〉과 같이 위 사항이 한글과 영문으로 기재되어 있음

〈그림 7〉 난민불인정결정통지서서식

■ 난민법 시행규칙 [별지 제10호서식]

불인정번호 No.

난민불인정결정통지서
NOTICE ON NON-RECOGNITION OF REFUGEE STATUS

귀하

1. 성명(Name in Full) _____
2. 생년월일(Date of Birth) _____년(Year)_____월(Month)_____일(Day)
3. 국적(Nationality) _____
4. 대한민국 내 주소(Address in Korea) _____
5. 난민인정 신청일(Date of Application for Recognition of Refugee status)
_____년(Year)_____월(Month)_____일(Day)

귀하의 난민인정 신청에 대하여 「난민법」 제18조제2항에 따라 년 월 일 아래의 사유로 난민인정을 하지 않기로 결정하였음을 알려 드립니다.
Pursuant to Article 18(2) of the Refugee Act, this is to notify the non-recognition of your refugee status due to the reasons below on.

사유(REASONS)

위 처분에 이의가 있을 때에는 「난민법」 제21조제1항에 따라 이 통지를 받은 날부터 30일 이내에 법무부장관에게 이의신청을 할 수 있습니다.
If you do not agree to the above decision, you may file an appeal to the Minister of Justice within 30 days from the date you receive this notice, pursuant to Article 21(1) of the Refugee Act .

○○출입국관리사무소/출장소/외국인보호소장 직인

Chief of ○○○ Immigration Office/ Branch/ Immigration Detention Center

발급일 년 월 일

210mm×297mm[일반용지(2급) 60g/㎡]

자료: 「난민법 시행규칙」 별지 제10호

▢ 매년 최소 20개 이상의 언어를 사용하는 약 50개국 이상의 국가 출신자들이 우리나라에 난민인정 신청을 하고 있음에도, 이들 중 많은 수가 해득하기 곤란한 한글 및 영문으로만 난민불인정 사유를 통보하고 이의신청 절차를 안내하는 것은 난민신청을 한 외국인의 절차권 보장의 흠결을 가져올 수 있다는 지적이 있음

▢ 이와 관련하여 제19대국회에서는 「난민법 일부개정법률안」(홍일표의원 대표발의, 의안번호 1915649)이 발의되었음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 한글 및 영문을 이해할 수 없는 난민신청자의 절차권 보장을 위하여, 불인정결정통지서 기재 언어를 보다 다양화하거나 통지서 교부시 해당 출입국관리소 등 담당 기관이 일시 통역을 고용하여 난민신청자가 불인정 사유를 이해하고 이의신청 절차를 정확하게 안내받을 수 있도록 하는 제도 개선책 마련이 필요하다고 할 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

06 지방자치단체 자체감사의 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 지방자치단체의 자체감사 결과에 대하여 온정적 처리가 여전히 발생하는 등 자체감사의 내실화가 미흡하고, 감사원 처분요구 및 수사기관의 범죄 통보사항 등 외부감사 및 조사결과 등의 실효성을 확보하기 어렵다는 지적이 지속적으로 제기된 바 있음

▢ 이러한 문제점을 해결하기 위해 2010년에 「공공감사에 관한 법률」을 공포·시행하였음에도 현행 감사제도는 지방자치단체의 비리 발생을 효과적으로 억제하지 못하는 것으로 평가되고 있음

▢ 감사는 고도의 전문적 판단과 독립성 내지 중립성이 요구되는 만큼 감사의 적정성과 실효성 확보를 위해서는 독립적 감사기구가 마련되어 그에 의해 감사가 이루어지는 것이 가장 효과적이라고 할 수 있음

▢ 또한, 감사가 경제적 이해관계자 뿐만 아니라 국민을 위해 사회의 불공정을 시정·조정하고 사회문제에 대한 대응을 목적으로 하는 제도로 기능할 수 있도록 끊임없이 시스템을 발전시켜 나가야 할 것임

▢ 지방자치단체 감사의 경우에 자체통제를 시스템적으로 우선시하고, 외부적 통제는 최소한도의 범위에서 부수적으로 실시하는 방향으로 나아갈 필요가 있음

- 왜냐하면 지방자치단체에 대한 감사제도는 헌법에서 지방자치를 보장하고 있는 헌법적 질서와 원리에 합치되도록 제도화되고 운영되어야만 하기 때문임

▢ 지방자치단체에 대한 감사는 국정감사를 비롯한 국가기관에 의한 감사와 지방의회 및 지방자치단체 자체감사 등 다양한 유형이 존재하는데, 지방자치단체 감사기구의 구조적 한계로 인하여 전문성, 독립성 등 감사의 실효성 측면에서 여러 가지 문제점이 발생하고 있기 때문에 이에 대한 대책의 마련이 필요함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 우리나라 지방자치단체에서의 자체감사기구는 대부분 부기관장 소속으로 되어 있어 감사의 계획이나 결과의 보고에서 독립적인 업무수행에 한계가 있음

- 이러한 한계를 극복하기 위해 제주특별자치도의 감사위원회를 모델로 하여 합의제 감사기구를 도입하는 지방자치단체가 확대되고 있지만, 감사위원장과 위원들을 기관장이 임명한다는 한계로 인하여 여전히 독립성을 확보하기 어려운 구조임
- 따라서 단기적으로는 제주특별자치도의 감사위원회와 같이 독립적인 합의제 감사기구를 확대하고, 중장기적으로는 지방자치단체의 감사에 관한 사항을 「지방자치법」에 별도로 규정하거나 「(가칭)지방자치단체 감사기구 설립 및 운영에 관한 법률」을 제정하여 감사위원장과 감사위원 선임의 독립성을 강화하는 등 보다 독립적인 감사기구를 설치하는 방안을 검토할 필요가 있음

▢ 독립성 보장을 위해 채택한 개방형직위 감사책임자제도가 실질적으로 기능하기 어려운 상황이고, 대부분 동일기관에서 전보형식으로 임명되거나 감사원 출신 공무원이 대다수 임명되어 독립적인 업무수행에 한계를 보이고 있음

- 따라서 감사기구의 장의 직급과 채용방식은 업무수행의 독립성과 수감기관 감사의 실효성을 확보할 수 있는 수준으로 개선되어야 할 것이며, 감사기구의 장에게 감사담당자 추천권을 부여하여 자체감사의 업무 독립성을 유지할 수 있도록 개선할 필요가 있음

▢ 지방자치단체별 감사인력의 편차가 크고 적정 감사인력에 대한 기준이 없는 실정이며, 감사의 전문성을 담보할 수 있는 감사직렬이나 전문임기제 인력의 활용이 부족한 상황임

- 따라서 지방자치단체의 적정 감사인력의 수에 대한 기준을 설정하여 감사기능을 보다 철저하게 수행할 수 있도록 할 필요가 있고, 감사기구 구성원의 전문성을 제고하기 위해서는 감사기법의 전문성과 더불어 해당 기관의 업무에 빠르게 적응할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 할 것임

▢ 지방자치단체 감사기구에서의 감사인력은 순환보직으로 인한 잦은 인사이동으로 전문성을 강화하기 어려울 뿐만 아니라, 현실적으로 감사담당자에 대한 인센티브 부여가 없기 때문에 감사부서가 기피부서로 전락하여 우수한 인력을 유치하기 어려운 구조임

- 따라서 각 지방자치단체 규칙이나 조례에 감사담당자에 대한 우대조치 조항을 마련하여 우수한 감사공무원 근무경력 가점제도를 의무화하고 승진이나 인사 시에 우대받을 수 있도록 하여 감사담당 직원이 직무에 전념할 수 있는 동기를 부여해야 할 것임

▢ 상당 수의 지방자치단체가 비상근 시민감사관 또는 옴부즈만을 위촉하여 운용하고 있으나 감사에 참여하는 인원수의 기관별 편차가 크고 그 역할도 감사담당공무원을 보조하는 수준에서 활용되고 있음

- 따라서 시민감사관이 실질감사에서 감사담당자로서 역할하도록 전문성 향상을 위한 교육을 실시하고, 적정한 보수 제공 등을 통해 우수한 인력의 유입 및 책무성을 강화하는 방안을 강구하여야 할 것임

작성: 정치행정조사실 법제사법팀 (788-4540)

Ⅲ. 외교통일위원회

1. 외교 분야
2. 남북관계 분야

1. 외교 분야

01 조약의 체결 비준동의에 관한 국회의 역할 제고

가. 배경 및 현안

▢ 한국 정부수립후 2015년 6월까지 체결·발효된 조약[1]은 총 3,119건(양자 2,459건, 다자 660건)임

- 1960년 이전 13년간 발효된 조약은 102건(양자 66건, 다자 36건)에 불과한 반면, 2011~2015년 5년간 발효된 조약은 377건(양자 326건, 다자 51건)으로 2000년대 들어 조약체결건수가 급격히 증가하는 추세를 보이고 있음

▢ 이 중에서 「헌법」 제60조제1항에 해당되는 조약, 즉 "상호원조 또는 안전보장조약, 중요 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약"에 대해서는 국회가 체결·비준에 대한 동의권을 갖고 있음

- 한편 통상조약은 「통상조약의 체결절차 및 이행에 관한 법률」(이후, '통상절차법')과 「헌법」 제60조제1항의 기준에 의거하여 국회의 비준동의를 거쳐야만 함

1) '조약'이라 함은 "단일의 문서에 또는 둘 또는 그 이상의 관련 문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특정의 명칭에 관계없이, 서면 형식으로 국가간에 체결되며, 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의"를 말함(「조약법에 관한 비엔나협약」제2조). 이 같은 조약은 조약(treaty), 헌장(charter, constitution), 규정(statute), 규약(covenant), 협정(agreement), 협약(convention), 의정서(protocol), 각서교환(exchange of note), 양해각서(memorandum of understanding), 기관간약정(agency-to-agency arrangement) 등으로 구분됨. 외교부 웹사이트 참조
http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/treatybusiness/definition/index.jsp?mofat=001&menu=m_30_50_10 (최종검색일: 2016. 4.1.)

- 따라서 「헌법」이나 「통상절차법」의 기준에 속하지 않는 조약의 경우에는 국회의 동의없이 체결·발효됨
- 이에 따라 조약체결절차에 대한 법률이 제정되어야 한다는 주장이 있음

〈표 1〉 한국 조약체결 건수 추이

연도	조약체결건수		
	계	양자	다자
1948~1960	102	66	36
1961~1970	292	229	63
1971~1980	422	329	93
1981~1990	445	329	116
1991~2000	666	531	135
2001~2010	815	649	166
2011~2015	377	326	51
소계	3,119	2,459	660

자료: 외교부

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 조약체결절차에 대한 법적 규정을 강화하는 차원에서 쟁점이 될 수 있는 사항은 다음과 같음

- 첫째, 국회의 동의를 필요로 하는 조약에 대한 기준을 명확히 해야 함
  - 앞에서 기술한 바와 같이 조약 체결 건수가 많으므로 모든 조약을 국회 동의 대상으로 할 경우 행정비용이나 효율성의 측면에서 문제가 될 수 있음
- 둘째, 조약의 성격에 따라 사전 또는 사후에 국회의 동의를 받도록 하는 구분이 필요할 수도 있음
- 셋째, 국회 동의절차가 자칫 조약의 효과를 감소시킬 수 있는 경우도 있으므로 조약의 중요도에 따라 처리절차를 차별화 하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 판단됨

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

02 유엔 SDGs이행을 위한 법·제도 정비

가. 배경 및 현안

▢ 2015년 9월 전 세계 193개국 정상이 참석한 가운데 뉴욕 유엔본부에서 개최된 유엔 개발정상회의에서 ‘지속가능발전목표(SDGs)’가 채택됨

- 이번에 채택된 SDGs는 지난 2000년에 채택되고 2001년부터 이행해온 ‘새천년 개발목표(MDGs)’의 달성 시한이 2015년으로 종료되면서, 이를 대체하여 2016년부터 2030년까지 달성하기로 한 새로운 발전목표임
- 이번에 채택된 SDGs는 MDGs에 비해 매우 포괄적일뿐만 아니라 개발재원, 참여주체, 발전대상, 거버넌스 등 여러 가지 측면에서 차이가 있음

〈표 2〉 SDGs와 MDGs 비교

구분		SDGs	MDGs
발전범주 및 목표		경제발전, 사회인간개발, 환경보호 (17목표, 169세부목표)	경제발전, 사회인간개발 (8목표, 21세부목표)
개발재원		ODA, 정부재원, 민간재원 등 (무역, 투자, 기타)	ODA 중심
참여주체	대외	남북협력, 남남협력, 기타	남북협력
	대내	정부, 민간	정부중심
발전대상		선진국, 개도국	개도국
거버넌스	대외	유엔, DAC, 남남협력거버넌스, 기타	유엔, DAC
	대내	정부, 민간	정부중심

▢ SDGs는 향후 15년 간 전 세계 발전을 위한 국제규범으로 이행해야할 과제임

▢ 따라서, 한국도 SDGs를 이행하기 위한 노력을 강구해야 하나, 이를 이행하기 위한 구체적인 방안이나 관련 법제도가 미흡하다는 지적이 있어 개선이 필요함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 한국 정부가 SDGs 이행을 위해 고려할 사항은 다음과 같음

- 첫째, SDGs는 어느 특정 부처의 정책이나 사업으로 이행될 수 없기 때문에 범정부적인 노력을 기울여야 하는데, 이에 대한 인식이 아직 미흡한 것으로 지적되고 있음
- 둘째, SDGs 이행을 위한 전략이 마련될 필요가 있음
  - SDGs는 지난 MDGs에 비해 많은 목표를 포함하고 있기 때문에, 모든 사항을 이행하기 어려운 측면이 있음
  - 따라서 목표 및 세부목표 중 우선순위와 달성목표 및 수단 등에 대한 체계적인 이행 전략이 마련되어야 함
- 셋째, SDGs 이행을 위한 법체계가 마련되어 있지 않음
  - SDGs는 매우 다양하고 복잡한 사항을 포함하고 있기 때문에 이를 체계적으로 이행하기 위해서는 체계적인 법적 뒷받침이 필요함
  - 예를들면 SDGs 이행이 「국제개발협력기본법」과 「지속가능발전법」 등 관련 법들과 밀접한 연관이 있는 바, 이에 대한 검토가 필요함

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

03 국제기구 설립 및 유치 체계화

가. 배경 및 현안

▢ 한국의 국제역량 및 위상강화와 지역사회의 경제적 이익 제고 등을 위한 방안 중의 하나로 국제기구 설립 또는 유치활동이 강화되고 있음

- 특히 지난 2013년 인천 송도에 녹색기후기금(GCF) 사무국이 설치되면서 이 같은 노력이 더욱 부각되고 있음
- 이에 따라 서울시를 비롯한 주요 지방자치단체가 국제기구 유치를 위한 노력을 활성화하고 있음. 예를 들면 서울시는 2020년까지 서울시에 50개 이상의 국제기구 유치를 위한 정책을 펼치고 있음

▢ 국내에 유치한 국제기구(기구본부 및 부속기관, 사무국 등)는 특권 및 면제를 부여한 경우와 그렇지 않은 경우로 구분할 수 있음

- 전자의 경우는 정부가 주체가 되어 국제조약을 토대로 국내에 유치한 경우가 대부분이며, 후자의 경우는 정부 또는 비정부가 주체가 되어 국제조약 없이 국내에 유치된 경우임. 다만 세부적인 특권 및 면제는 사례별로 차이가 있음
- 이러한 기준에 의거하여 전자에 속하는 국제기구(본부, 사무국, 또는 관련 기관)는 17개에 달함. 한편 후자에 속하는 국제기구는 약 30여 개에 달하는 것으로 알려지고 있는데, 이에 대한 체계적인 정보가 마련되어 있지는 않음

〈표 3〉 국내유치 국제기구 현황(2014년 말 현재)

기구명	소재지	설립연도	비고
• 국제기구 본부 및 사무국 (6)			
- 재한유엔기념공원 (UNMCK)	부산	1951	
- 국제백신연구소 (IVI)	서울	1999	
- 한·아세안센터	서울	2009	
- 한·중·일 협력사무국	서울	2011	
- 글로벌녹색성장연구소(GGGI)	서울	2012	

기구명	소재지	설립연도	비고
- 녹색기후기금(GCF) 사무국	인천	2013	
• 국제기구 관련 기관 (11)			
- 아·태 정보통신기술 교육훈련센터(APCICT)	인천	2006	
- 유엔개발계획(UNDP) 서울정책센터	서울	2009	
- 유엔재해경감국제전략(UNISDR) 동북아사무소 및 재해위험경감 국제교육훈련연수원	인천	2009	
- 유엔지속가능발전사무소	인천	2011	
- UN ESCAP 동북아지역사무소	인천	2011	
- 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 아태지역사무소	인천	2012	
- 유엔거버넌스센터(UNPOG)	서울	2006	
- 유엔공업개발기구(UNIDO) 투자진흥사무소	서울	1987	
- 국제이주기구(IOM) 한국대표부	서울	1999	
- 유엔난민기구(UNHCR) 한국대표부	서울	2006	
- 세계식량계획(WFP) 서울사무소	서울	2011	

자료: 외교부 제공

▢ 국제기구 국내유치 절차에 대한 체계적인 법적 규정이 마련되어 있지 않으며, 개별사례별로 정부가 주체로 하는 국제조약과 특권 및 면제가 필요한 경우는 조약체결 후 「헌법」 제60조제1항에 의거하여 국회의 비준이 필요함

- 그렇지 않은 경우에는 국내 비영리 기관과 동일한 범주로 관리됨. 이에 따라 동 기구 및 기구의 인력에 대한 특권이나 면제 등은 없음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 국제기구 설립 및 유치 활성화를 위한 법적 규정을 수립하는 과정에서 고려할 사항은 다음과 같음

- 첫째, 정부적 차원에서 지원할 국제기구에 대한 명확한 기준이 정립되어야 함
  - 앞에서 언급한 바대로 국제기구는 글로벌 차원의 국제기구에서부터 작은 규모의 비정부기구를 위한 것 등 매우 다양함
  - 따라서 정부차원의 지원대상 국제기구에 대한 기준을 명확히 할 필요가 있음
- 둘째, 이를 토대로 국제기구 인력에 대한 면책권 부여와 같은 특권에 대한 체계

적인 접근이 필요함

- 셋째, 국제기구의 설치 및 유치에 대한 국회의 역할과 기능을 명확히 할 필요가 있음
  - 국제기구가 국내에서 활동할 경우 긍정적인 효과 뿐만 아니라 예상치 못한 부정적인 효과가 발생할 수도 있음
  - 따라서 이에 대한 면밀한 검토가 필요하며, 이를 위해 국회차원의 체계적인 검토과정이 필요한 것으로 판단됨

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

04 국제개발협력 추진체계 정비

가. 배경 및 현안

▢ 한국의 공적개발원조(ODA)는 1987년 '대외경제협력기금(EDCF)'과 1991년 '한국국제협력단(KOICA)' 설치를 통해 국제개발협력정책을 공식화한 이후로 양·질적 성장을 거듭함. 이를 바탕으로 2010년 OECD 산하 '개발협력위원회(DAC)'에 가입하여 국제사회의 주요한 공적개발원조(ODA) 공여국으로 발전함

▢ 이 과정에서 2010년 「국제개발협력기본법」 제정으로 1996년 국무총리실에 설치된 '국제개발협력위원회'의 역할을 강화하는 한편, '국제개발협력기본계획(5년 계획)'과 '국제개발협력 연간실행계획' 수립체계를 확립하여 외교부(무상원조 주관기관)와 기획재정부(유상원조 주관기관)로 이원화된 추진체계의 통합성을 강화함

- 또한 2010년부터 '중점협력대상국'을 선정하여 국제개발협력정책의 통합성을 강화함

▢ 이 같은 노력에도 불구하고 한국 국제개발협력정책 추진체계의 통합성이 미흡하여 사업의 효율성과 효과성이 미약하다는 지적이 지속되고 있음

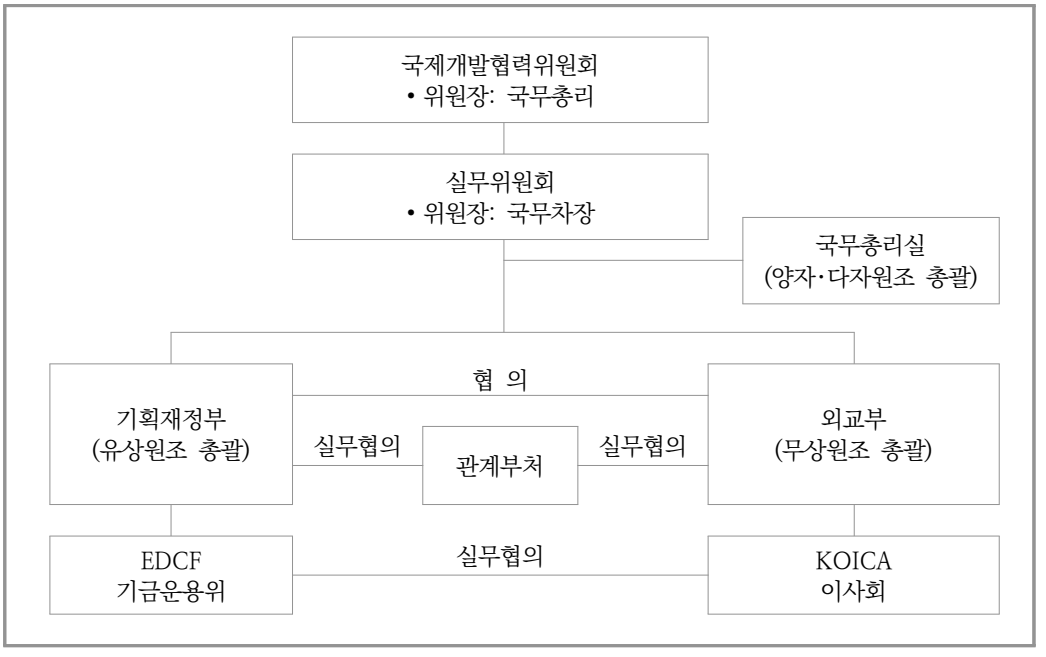
- 특히 주관기관이 외교부와 기획재정부로 이원화되어 있을 뿐만 아니라 시행기관이 한국국제협력단과 한국수출입은행, 그리고 각 중앙정부부처와 지방자치단체 등 약 30여 개에 달하면서 사업의 통합성에 문제가 있는 것으로 알려짐

〈표 4〉 한국 국제개발협력정책 주무기관

공적개발원조 형태			시행기관	주관부처
양자간	무상원조	물자공여 ,현금공여 프로젝트형 사업, 기술협력 (개발조사, 연수생 초청, 전문가 파견, 해외봉사단 파견 등)	한국국제협력단 (KOICA)	외교부
			관련 정부부처	
	유상원조	개발협력차관	한국수출입은행 (EDCF)	기획재정부
다자간	UN 기구 분담금		외교부	외교부
	국제금융기구에 대한 출자·출연 등		한국은행	기획재정부

* 자료: 외교부

〈그림 1〉 한국 국제개발협력정책 수립체계



* 자료: 외교부

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 한국 국제개발협력 추진체계의 통합성을 강화하기 위한 다양한 방안이 제시되고 있음

- 첫째, 국무총리실 관련 조직('국제개발협력위원회' 포함)의 규모 확대와 기능 및 역할을 좀 더 강화해야 한다는 주장이 있음

- 둘째, 장관급에 해당하는 국제개발협력 전담 독립부처를 설치해야 한다는 주장이 있음
- 셋째, 한국국제협력단과 한국수출입은행의 대외경제협력기금 사업을 통합하는 시행기관이 필요하다는 주장이 있음
- 넷째, 기존의 무상과 유상원조라는 구분보다는 외교부와 기획재정부의 전문성에 기반한 주관기관 업무영역의 조정이 필요하다는 주장이 있음
- 다섯째, 국제개발협력 정책과 관련한 재외공관의 기능과 역할을 강화해야 한다는 주장이 있음

▢ 한국의 국제개발협력정책을 위한 예산규모가 2015년을 기점으로 이미 2조 원을 넘어서고 있으며, 지속적으로 증대될 것임. 이로인해 시행기관 숫자의 급증과 비체계적 사업구상 및 집행의 발생 가능성이 높아질 수 있으며, 국민의 세금이 낭비되는 규모가 더욱 증가될 수도 있다는 의미임

▢ 따라서 이에 대한 체계적인 검토를 토대로 한국 국제개발협력정책 추진체계를 개선하기 위한 중장기 및 단기적 방안마련과 실천이 필요함

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

05 재외국민보호정책 정비방안

가. 배경 및 현안

▢ 최근 재외국민(해외여행자 포함)이 급증하면서 이에 따른 사건·사고도 증가하는 추세를 보이고 있음

〈표 5〉 재외국민 사건·사고 현황(2011-2015)

(단위: 명)

구분	피해	가해	기타	계
2011	4,458	1,248	2,102	7,808
2012	4,594	1,868	2,448	8,910
2013	4,967	1,432	2,701	9,100
2014	5,952	1,552	3,160	10,664
2015	8,298	1,736	4,042	14,076

* 자료: 외교부 제공

▢ 이에 따라 정부는 재외국민이 처한 사건·사고의 유형에 따라 각종 지원업무를 진행하고 있음

- 특히 해외여행자를 위해서 '영사콜센터', '여행경보제도', '영사협력원', '신속해외송금제도', '여행금지제도', '동행서비스', '해외여행자 인터넷 등록제', '해외안전민관협의체' 등을 마련하여 재외국민 보호 업무를 강화하고 있음
- 최근에는 '코리아데스크 제도'를 마련하여 현지에 한국 경찰을 파견하여 한국 경찰청과 상대국 경찰기관 간의 협력을 제고하기 위해 노력하고 있음

▢ 그럼에도 불구하고 재외국민보호정책에는 개선해야 할 측면이 많은 것으로 파악되고 있음

- 특히 이를 위한 법체계가 정비될 필요가 있음
- 재외국민보호를 위해 「헌법」 제2조제2항에 "국가는 법률이 정하는 바에 의하여 재외국민을 보호할 의무를 진다"고 규정되어 있으나 이를 뒷받침할 기본적인 법

률은 미흡한 상태임

- 현재 정부는 「재외국민등록법」, 「긴급구난활동비 사용지침」, 「재외국민보호를 위한 영사업무 지침」 등에 근거하여 재외국민보호 업무를 수행하고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 재외국민보호 정책을 개선하기 위한 노력의 일환으로 체계화된 관련 법률이 마련될 필요가 있는데, 이를 진행하는 과정에서 논의될 사항은 다음과 같음

- 첫째, 지역 및 국가별로 차별화된 재외국민보호 정책이 마련될 수 있도록 해야 함
  - 최근 재외국민이 피해를 입은 사건·사고 현황에 따르면 지역별 차이가 있는 바, 이러한 차이를 반영한 재외국민보호정책이 필요함
  - 특히 최근에 발생한 재외국민 납치 사건이나 외국정부에 의한 한국인 구금사태 등으로 인해 지역 전문가 또는 정보나 협상분야 전문가의 중요성이 더욱 강조되고 있음
  - 따라서 재외국민보호 정책을 추진하는데 있어서 지역 및 국가별 전문가가 정책결정과정 및 집행에 직접적으로 참여할 수 있는 체계를 갖출 필요가 있는 것으로 판단됨
- 둘째, 지역별 법률전문가 충원에 대한 고려가 필요함
  - 현재 각 재외공관은 지역 법률전문가의 자문비용을 지원하는 형태로 재외국민의 법적 문제를 해결하는데 도움을 주고 있음
  - 그러나 사안에 따라서는 자문 이상의 지원이 필요하다는 지적이 있음
  - 따라서 동 업무에 필요한 인력규모를 확보하여, 재외국민의 법적문제 해결을 위한 노력이 좀 더 강화될 수 있도록 해야 함
- 셋째, 재외공관 민원처리(법률자문 서비스 포함)의 질적 개선이 필요함
  - 현재 재외공관은 재외국민의 민원을 처리해 주는 업무를 담당하고 있음
  - 이에 따라 사안에 따라 법률자문 서비스도 제공하고 있는데, 일부 재외공관의 경우 민원처리 과정에서 제공해야 하는 변호사 목록도 제대로 갖추고 있지 않거나 형식적인 목록에 불과한 것으로 알려짐
- 넷째, 재외국민 보호에 필요한 인력이 과소하다는 지적이 있어 이를 해결하는 방

안이 마련되어야 함

- 현재 한국의 외교부 영사과 직원의 수는 다른 나라의 그것에 비해 적음
- 또한 한국의 외교인력은 총 2,189명으로, 미국(21,505명)을 비롯한 영국(4,966명), 프랑스(9,900명), 이탈리아(5,166명) 등의 주요 선진국에 비해 적은 규모임

• 다섯째, 해외 여행자 및 여행사의 안전의식 제고를 위한 조치와 함께, 여행사 등에 대한 벌칙이 필요함

- 2007년 아프가니스탄 기독교봉사자 납치사건이나, 2014년 2월 16일에 발생한 이집트 동북부 시나이 반도에서 한국인이 탑승한 관광버스에 대한 폭탄 테러 사건의 경우, 당사자들은 물론 여행사들의 안일한 안전의식에서 비롯된 측면도 없지 않아 있음
- 이 사례들이 시사하듯이 해외 여행자나 여행사들의 안전의식을 제고하는 노력도 매우 중요하며, 이를 위반하는 여행사 등에 대한 벌칙 규정이 포함될 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

06 재외동포정책 전담기구 설립 논의

가. 배경 및 현안

▢ 현재 한국의 재외동포[2] 규모는 약 700만 명에 달하며, 이 중에서 동북아시아에 약 350만 명, 북미에 약 250만 명이 거주하고 있음

〈표 6〉 재외동포 현황(2009-2015)

(단위: 명)

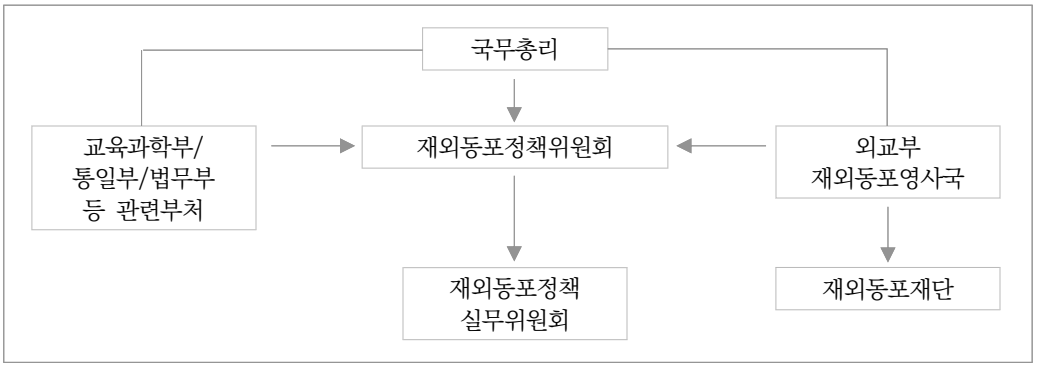
구분		2009	2011	2013	2015	백분율 (%)
전체		6,822,606	7,175,654	7,012,917	7,184,872	100
동북아	일본	912,655	913,097	893,129	855,725	11.91
	중국	2,336,771	2,704,994	2,573,928	2,585,993	35.99
	소계	3,249,426	3,618,091	3,467,057	3,441,718	47.9
남아시아·태평양		461,127	453,420	485,836	510,633	7.11
북미	미국	2,102,283	2,075,590	2,091,432	2,238,989	31.16
	캐나다	223,322	231,492	205,993	224,054	3.12
	소계	2,325,605	2,307,082	2,297,425	2,463,043	34.28
중남미		107,029	112,980	111,156	105,243	1.46
유럽		655,843	656,707	615,847	627,089	8.73
아프리카		9,577	11,072	10,548	11,583	0.16
중동		13,999	16,302	25,048	25,563	0.36

참고 1: 재외동포 현황은 2년마다 조사됨
참고 2: 연도별 현황은 전년도 말 기준임
자료: 외교부

▢ 최근 한국의 외교정책에 있어서 재외동포의 역할이 강조되면서 이들에 대한 전방위적인 정책을 추진하고 있으며, 이를 위해서 국무총리실에 재외동포정책위원회를 설치하여 각 부처별로 분산화된 업무의 통합성을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있음

2) 재외동포는 재외국민과 외국적 동포를 포함한 것임

〈그림 2〉 재외동포정책 추진체계



〈표 7〉 정부부처별 재외동포정책 업무 현황

부 처	업 무 내 용
외교부 (재외동포재단)	재외동포 관련 연구 및 각종 지원 사업
교육과학부 (국제교육진흥원)	재외동포 및 재외국민에 대한 교육지원 업무
법 무 부	출입국 및 국내 체류 관련업무
문화체육관광부	문화, 예술, 체육 분야 교류사업
통 일 부	통일정책 관련 교육·홍보
고용노동부	해외취업 지원 및 해외진출지업의 노무 관리
국가보훈처	독립운동 관련인사 초청·교류사업
병 무 청	병역관리

▢ 그러나 이에 대한 정부정책 추진체계의 통합성이 미흡하다는 지적에 따라 재외동포정책 전담기구 설치의 필요성이 대두되고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 재외동포정책 전담기구(예, '재외동포청'(가칭)) 설립 시 고려할 사항은 다음과 같음

- 첫째, 재외동포 범주에 대한 체계적인 검토가 필요함
  - 재외동포는 재외국민, 외국적 한인, 무국적 한인 등을 포함하고 있으며, 최근에는 탈북자와 베트남 전쟁 혼혈인인 라이따이한과 필리핀의 코피노(한인계

필리핀 혼혈인) 등도 재외동포 정책 차원에서 다루어야 한다는 주장도 있음
- 따라서 재외동포정책 전담기구에서 다루게 될 대상에 대한 검토가 필요함

• 둘째, 재외동포정책의 범주에 대한 검토가 필요함
- 현재 재외동포정책 전담기구 설치에 대한 이견이 존재하는데, 이는 중국 등과의 외교적 마찰이 발생할 수 있다는 우려 때문임
- 그러나 정책의 범주에 따라 그 같은 우려가 커다란 문제가 되지 않을 수도 있음. 가령 교육이나 문화분야에 국한할 경우에는 외교적인 마찰의 소지가 적을 수 있음. 실제로 한국은 이미 세계 곳곳에 한글학교나 문화센타 등을 통해 재외동포를 대상으로 하는 프로그램을 진행하고 있음
- 따라서 이에 대한 체계적인 검토를 토대로 새로운 기구 설립에서 발생할 수 있는 문제를 최소화할 수 있을 것임

✍ 작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

07 주재관제도 활성화 방안

가. 배경 및 현안

▢ 세계화된 국제 환경에서 각 분야별로 전문성을 요하는 외교업무 수요가 점차 증가하면서, 해당분야에서 전문성을 갖춘 외교부 이외의 행정부처 인력을 공관인력으로 활용할 필요성이 대두되면서 '주재관제도'가 활성화되고 있음

- 주재관은 공관 근무기간 중에는 외교부 소속으로서, 외교부 직원과 마찬가지로 외교부장관 및 공관장의 지휘·감독하에 임무를 수행하는 인력임
- 이 같은 주재관은 해당 전문분야 뿐 아니라 공관에 소속된 공관원으로서 일반적인 외교활동도 지원함으로써 국가전체의 외교역량 강화에 기여하는 역할도 수행하고 있는 것으로 알려져 있음

▢ 주재관은 「외교부와 그 소속기관 직제」에 따라 2016년 3월 현재 총 313명이며, 이중 특정직이 68명이고 일반직이 총 245명임

〈표 8〉 주재관 현황(2016년 3월 현재)

(단위: 명)

구분	총계	특정직	일반직				
			소계	고위 공무원단	3·4급	4급	5급
계	313	68	245	31	15	168	31
경찰	63	63					
고용노동	6		6			6	
공공행정·안전	4		4		1	2	1
공정거래	4		4	1		3	
과학기술·정보통신·방송	13		13	2		11	
관세	10		10		1	9	
교육	8		8	1	1	6	
국세	8		8		1	7	
국토교통	11		11	1	1	9	
농림축산	9		9	2		7	

구분	총계	특정직	일반직				
			소계	고위 공무원단	3·4급	4급	5급
문화홍보	41		41	9	4	27	1
법무·법제	5	5					
보건복지·식약	7		7	2	1	4	
산업통상자원	49		49	4	1	37	7
재정경제금융	17		17	7	4	6	
조달	2		2			2	
출입국	31		31			12	19
통일·안보	6		6			6	
특허	5		5			5	
해양수산	8		8	1		4	3
환경	6		6	1		5	

자료: 외교부

▢ 주재관 제도가 한국의 외교역량 강화에 기여하는 바가 큰 것으로 알려져 있으나, 제도적 보완이 필요한 것으로 파악되고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 재외공관 주재관제도 개선 시 고려할 사항은 다음과 같음

- 첫째, 재외공관 주재관 임용이 해당 재외공관의 필요에 얼마나 기여하는지에 대한 체계적인 평가제도가 요구됨
  - 일부 주재관의 경우 해외근무라는 혜택의 측면에서 배려된 경우가 있는 것으로 알려져 있음. 따라서 이에 대한 검토가 필요함
- 둘째, 최근 한국 외교역량강화의 핵심이 지역전문가 양성인 점을 감안할 때 파견지역에 대한 전문가가 아닌 국가공무원의 현지 임용기간이 현지 외교업무에 기여할 수 있는 충분한 기간인지는 검토가 필요함
- 셋째, 주재관 인력규모 및 배치국가에 대한 체계적인 검토가 필요함
  - 일본의 경우 한국과 미국, 중국 등 주요국의 재외공관에는 모든 행정부처 인력을 배치하여, 자국의 영역별 외교현안을 해결하는데 기여할 수 있도록 하고

있음

– 이와 같이 한국도 외교 전략에 부응하는 주재관 인력규모 및 배치국가에 대한 체계적인 검토가 필요한 것으로 판단됨

- 넷째, 귀임한 주재관의 원 소속부처에 대한 기여도를 평가하는 제도가 마련될 필요가 있음
  – 주재관 경력을 통해 습득한 경험과 지식 및 인맥 등이 원 소속부처의 업무에 기여 및 활용이 이루어졌는지에 대한 검토가 필요한 것으로 판단됨
- 다섯째, 주재관 경력자들을 외무공무원으로 전환하는 것에 대한 검토가 필요함
  – 주재관의 경우 해당 부처업무에 대한 전문성을 갖추고 있기 때문에 한국 외교정책의 필요에 따라 기존 외무공무원의 능력을 보완할 수 있음
  – 따라서 일정한 절차를 마련하여 일부 주재관 경력자의 경우 외무공무원으로 선발하는 제도도 검토해 볼 수 있을 것임

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

08 국제빈곤퇴치기여금에 대한 법률 정비방안

가. 배경 및 현안

▢ '국제빈곤퇴치기여금'이란 '혁신적 개발재원'[3]의 일환인 '항공권 연대기여금(air-ticket solidarity levy)'의 우리 명칭이며, 개발도상국가의 빈곤 및 질병퇴치를 위한 용도로만 사용할 목적으로 필요한 재원을 확보하기 위해 부담금으로 부과하는 것임

- 이는 「한국국제협력단법」 제18조의2제1항(국제빈곤퇴치기여금)과 「부담금관리기본법」 제3조[4]의 규정에 의거하여 국내 공항을 통하여 출국하는 사람에 대하여 1천 원의 국제빈곤퇴치기여금(이하 이 조에서 "기여금"이라 한다)을 부과·징수함[5]
- '국제빈곤퇴치기여금'으로 조성된 수입 및 지출은 2014년과 2015년에 각각 약 577억 원과 약 747억 원이며, UNITAD에 대한 지원이 가장 많은 것으로 나타나고 있음
- 동 조항은 2007년 7월, 5년을 기한으로 하는 일몰조항으로 포함되었다가, 2012년 7월에 개정되어 2017년까지로 그 일몰기간(5년)이 연장됨
- 따라서 2017년 7월 이전에 동 조항의 일몰기간을 연장할 것인지에 대한 논의가 필요함

3) '혁신적 개발재원'(innovative financing for development)이란 정부 일반 예산에 기초한 ODA를 보완하는 새로운 개발재원으로서 항공권연대기여금, 국제백신개발채권, 국제금융거래세 등이 있음. 이는 간접세 방식으로 조달된 재원을 빈곤퇴치 등을 위한 양자협력 또는 다자협력 재원으로 사용됨

4) 부담금관리기본법」제2조(정의)에 따르면, "부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자(이하 "부과권자"라 한다)가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다"라고 되어 있음. 그리고「부담금관리기본법」 제3조에 "부담금은 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다"라고 규정되어 있으며, 동 별표에 「한국국제협력단법」을 포함하고 있음

5) 다만, 승무원·환승객·영유아 등 대통령령으로 정하는 사람은 예외로 하고 있음

〈표 9〉 국제빈곤퇴치기여금 수입 및 지출 현황

(단위: 억 원)

수 입			지 출		
연 도	2014	2015	연 도	2014	2015
합 계	577.1	746.7	합 계	577.1	746.7
• 기여금			• 사 업		
- 인천공항공사	188.0	207.1	- UNITAID지원	44.2	41.2
- 한국공항공사	59.3	63.5	- GAVI지원	11.0	41.2
- 외교부 자발적기여*	0.01	0.01	- 글로벌펀드지원	22.1	20.6
• 기타			- 국제기구 협력사업	-	93.6
- 여유자금운용회수	324.0	468.0	- NGO협력사업	13.8	31.8
- 이자 수익	5.7	8.1	- 민간활동지원	2.1	2.1
			- 글로벌파트너십	-	4.6
			• 성과관리비	3.1	2.5
			• 행정성경비	0.9	0.3
			• 위탁수수료	12.1	13.2
			• 여유자금운용	468.0	495.7

자료: 외교부

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ ‘국제빈곤퇴치기여금’과 관련한 입법논의 시 쟁점이 될 사항은 다음과 같음

- 첫째, ‘국제빈곤퇴치기여금’의 국가재정으로서의 성격을 좀 더 명확히 할 필요가 있음
  - 현재는 ‘부담금’으로 하여 예산에 포함되지 않는 방식으로 조성 및 집행되고 있는데, 이에 대해서 ‘조세’로 구분하여 ‘예산’에 포함시킴으로써 예결산 절차를 밟도록 해야 한다는 주장이 있음
- 둘째, 동 기여금을 전통적인 개발재원의 보완재원으로 기능을 강화하기 위해서는 그 규모를 확대해야 한다는 주장이 있음
  - 예를 들면 프랑스의 동일한 기여금(일반석 국내선: 1,400원/ 일반석 국제선: 5,600원, 우등석 국내선: 14,000원/우등석 국제선: 56,000)에 비해 적음
- 셋째, 한국의 국제개발협력 정책에 있어서 혁신적 개발재원의 보완적 성격을 지속하기 위해서는 현행 ‘국제빈곤퇴치기여금’ 이외에 또 다른 ‘혁신적 개발재원’제도를 마련할 필요가 있다는 주장이 있음

- 넷째, 동 기여금에 대한 법적 규정을 「국제개발협력기본법」에 포함하는 방안에 대한 검토가 필요한 것으로 판단됨
  - 현재 동 기여금은 「한국국제협력단법」에 포함되어 있으나, 국제개발협력 재원이라는 맥락에서 「국제개발협력기본법」에 포함하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임

✍ 작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

09 해외긴급구호활동 효율성 제고 방안

가. 배경 및 현안

□ 「해외긴급구호에 관한 법률」에 의거한 해외긴급구호 활동은 해외재난이 발생한 지역에 긴급구호대(KDRT)의 파견, 긴급구호물품의 지원, 임시 재해복구의 지원 등으로 인명구조와 재난구호에 기여하는 활동을 의미함

- 이에 따른 해외긴급구호 활동 건수는 2012년 이후 총 230여 건에 달함

〈표 10〉 해외긴급구호 활동 현황(2012-2015)

연도	건수	지원규모
2012	72	약 3,575만 달러
2013	67	약 5,316만 달러
2014	60	약 254만 달러
2015	41	약 4,424만 달러

자료: 해외긴급구호 웹사이트 http://humanitarian.koica.go.kr/index.jsp (2012년-2014년 자료), 외교부 제공(2015년 자료)

- 한편 해외긴급구호대(KDRT)의 주요 파견 실적은 다음과 같음
  - 2008년: 중국 쓰촨성 대지진, 미얀마 태풍 나르기스
  - 2009년: 인도네시아 수마트라 파당 대지진
  - 2010년: 아이티 포르토프랭스 대지진
  - 2011년: 일본 도후쿠 대지진
  - 2013년: 필리핀 태풍 하이옌
  - 2014년: 에볼라 대응
  - 2015년: 네팔 지진

□ 한국의 국제적 위상 강화에 따라 이 같은 해외긴급구호 활동에 대한 국제적 기대가 상승하고 있어, 이의 효과성과 효율성을 제고하기 위한 노력이 요구됨

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 한국의 국제적 위상 강화에 따른 해외긴급구호활동의 효과성 및 효율성 제고를 위한 주요 입법 및 정책적 논의는 다음과 같음

- 첫째, 해외긴급구호대에 군부대를 포함할 것인지에 대한 논란이 있음
  - 해외 대형재난의 경우 군부대가 좀 더 효율적인 구호활동을 펼칠 수 있다는 인식하에, 군부대의 파견을 포함해야 한다는 주장이 있음
  - 이에 대해서 일각에서는 일부 국가들의 경우 자국내 외국군 진입에 대해 부정적일 수 있다고 주장하고 있으며, 다른 일각에서는 재난의 심각성에 따라 그렇지 않을 수 있다고 주장함
- 둘째, 해외긴급구호 활동에 민간단체가 참여하는 경우가 많은데, 일부 단체의 경우 체계적인 교육과 훈련이 미흡한 인력을 파견하여 오히려 구호활동에 장애가 된다는 주장이 있음
  - 이에 따라 민간차원의 해외긴급구호 활동에 대한 체계적인 관리가 필요하다는 주장이 있음

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

10 고려인 지원정책 강화

가. 배경 및 현안

▢ 고려인은 러시아 및 독립국가연합에 거주하고 있는 한인 동포들을 총칭하는 용어로서, 러시아에서는 '까레예츠'이며, 현지 동포들은 스스로를 '고려사람'(Koryo Saram)이라고 지칭함

▢ 현재 러시아 및 독립국가연합 전체에 거주하고 있는 고려인 규모는 약 50만명으로 추산되고 있으며, 이 중에서 우즈베키스탄(약 18만명)에 가장 많은 고려인이 거주하고 있음

〈표 11〉 고려인 국가별 거주현황

(단위: 명)

국가	규모
우즈베키스탄	176,000
러시아	148,000
카자흐스탄	100,000
키르기스스탄	19,000
우크라이나	13,000
타지키스탄	6,000
투르크메니스탄	3,000
계	약 500,000

▢ 일제시대 강제 징용 등으로 사할린으로 건너갔다가 해방 후 귀환하지 못한 사할린 동포들은 1950년 전후 러시아 국적과 북한 국적 가운데 하나를 선택하게 됨

- 당시에는 사할린 한인이 북한 국적을 취득하면 고향으로 돌아가기가 더 수월할 것이라는 생각에 상당수가 북한 국적을 택하여, 1960년대 사할린 한인 가운데 북한 국적이 65%로 가장 많았고 러시아 국적 25%, 무국적자가 10% 정도였던 것으로 알려짐

- 그러나 북한 국적을 얻어도 고향에 돌아갈 수 없다는 것이 알려지면서 다시 국적을 포기하는 사람도 생겨나 무국적자의 수는 증가하기도 했는데, 거주 이전과 자녀 교육 등의 제약 때문에 많은 한인이 어쩔 수 없이 러시아 국적을 취득하는 경우가 많았던 것으로 알려짐

▢ 현재 해외 거주 고려인을 위한 「고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착지원을 위한 특별법」이 있음

- 동 법은 "고려인동포의 합법적인 체류자격 취득을 지원하고 고려인동포의 권익 증진과 생활안정을 도모함을 목적"으로 함
- 동 법 제6조에 따라 "고려인동포의 실태조사", "거주국 국적 등 합법적인 체류자격 취득을 위한 지원", "경제적 자립기반 마련을 위한 지원", "한인문화센터 건립 등 문화활동 지원", "한국어 및 정보기술 교육 등 교육활동 지원", "그 밖에 외교부장관이 필요하다고 인정하는 사업" 등을 수행함
- 동 법 제7조에 따라 고려인동포 관련 단체를 지원할 수 있도록 되어 있음

▢ 한편 고려인 및 귀국동포를 직접적인 대상으로 한 법령은 아니나, 관련된 법률로는 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」이 있음

- 동 법은 재외동포의 대한민국에의 출입국과 대한민국 안에서의 법적 지위를 보장함을 목적으로 함
- 이에 따라 "재외동포체류자격의 부여", "국내거소신고", "출입국과 체류", "부동산 거래 등" 및 기타사항 등에 관한 규정을 포함하고 있음
- 따라서 현재 국내 체류 고려인을 위한 정책은 국내체류 외국적 동포를 위한 정책의 일환으로 진행되고 있음

▢ 한편 외교부는 교류협력 증진, 민간차원의 동포 사업 활성화 등을 위해 국내 관련 단체 및 연구기관 지원사업도 소규모 추진 중임

▢ 이 같은 정책에도 불구하고 미흡한 측면이 많은 것으로 지적되고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 고려인을 위한 정책은 현지인과 국내거주인을 정책대상으로 구분할 수 있는 바, 이에 따른 개선과제를 정리하면 다음과 같음

▢ 재외동포 특히 고려인 대상 지원정책은 다음과 같은 측면에서 개선의 여지가 있음

- 첫째, 고려인은 중앙아시아 국가를 대상으로 하는 외교정책에 있어서 매우 중요한 자원이라는 인식을 확고히 할 필요가 있음
  - 고려인은 현지인이면서도 한민족이기 때문에 대상 국가와의 외교관계 개선이나 관련 사안에 대한 문제를 풀어갈 때 중요한 인적자원이 될 수 있음
- 둘째, 고려인 중 귀화를 원하는 동포들에 대한 지원예산이 좀 더 확충될 필요가 있음
  - 고려인 중에서는 국내 귀화를 원하나, 이를 실행하는데 소요되는 비용문제로 어려움을 겪는 것으로 알려짐. 따라서 이에 대한 지원이 필요함
- 셋째, 고려인으로 해당 국가의 지도층으로 진입한 인사와의 체계적인 네트워크 구축이 필요함
  - 중앙아시아 각국에 거주하고 있는 고려인 중 해당국의 지도층에 있는 인사들이 있는 것으로 알려져 있는데, 이들은 해당국에 대한 한국외교에 있어서 매우 중요한 자원임
  - 따라서 이들과의 네트워크를 체계적으로 구축하고 관리하는 정부내 조직 내지 관련 추진체계가 갖추어질 필요가 있음

▢ 한편 국내체류 고려인을 위한 정책 개선 시 고려할 사항은 다음과 같음

- 첫째, 저임금 노동 고려인에 대한 보호정책이 마련될 필요가 있음
  - 현재 국내 체류 고려인의 대다수가 저임금 근로자인 것으로 알려져 있음
  - 이에 따라 고용상태나 불안정하거나 임금수준이 열악한 경우가 많음. 더욱이 이들은 한국어에 서툰 경우가 많기 때문에, 임금체불 등과 같은 상황에 닥칠 경우 제대로 대응하지 못하는 한계가 있는 것으로 알려짐
  - 따라서 저임금 노동 고려인의 노동관련 지원정책이 확대 강화될 필요가 있음
- 둘째, 고려인들에 대한 한국어 교육이 체계적으로 이루어질 수 있는 정책이 강화

될 필요가 있음

- 한인계이면서도 한국어가 서툰 경우가 많아 국내체류에서 법적으로 부당한 대우에 제대로 대응하기 어려운 측면이 다수 발생하고 있는 것으로 알려짐. 이에 따라 한인계이면서도 한국인도 외국인도 아닌 지위로 인식되기도 함
- 따라서 이들의 한국어 습득에 필요한 정책이 강화될 필요가 있음

• 셋째, 국내 체류 고려인을 지원하기 위한 정부차원의 지원센타를 구축할 필요가 있음

- 현재 고려인들에 대한 다양한 지원제도는 일반적인 국내체류 재외동포 정책의 일환으로 이루어지고 있기 때문에, 고려인만이 겪게 되는 문제를 효율적이고 효과적으로 해결하기 어려운 측면이 있음
- 따라서 '고려인' 지원을 특화한 정부차원의 지원센타를 구축하여 이들에 대한 지원정책이 효율적으로 진행될 수 있도록 할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

11 파리기후변화협정에 관한 국회의 역할

가. 배경 및 현안

▢ 2015년 12월 12일 프랑스 파리에서 개최된 제21차 당사국총회(COP21, 파리)에서는 2020년부터 모든 국가가 참여하는 신기후변화체제의 근간이 될 파리기후변화협정(Paris Agreement) 채택

- 파리기후변화협정은 2020년 만료 예정인 교토 의정서(1997년 채택)를 대체하는 것으로, 본 협정이 발효되면 선진국의 선도적 역할이 강조되는 가운데 모든 국가가 전(全)지구적인 기후변화 대응에 참여하게 됨
- 교토 의정서는 38개 선진국만 온실가스 의무감축을 시행하는 협약이었으나 이번 파리기후변화협정은 선진국과 개발도상국까지 195개 회원국 모두에게 자발적 온실가스 감축 목표 제출을 의무화하였고, 5년마다 중간결산을 하여 각국의 감축 목표를 상향조정하도록 하였으며, 2100년까지 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 대비 2℃ 이하로 제한하기로 하였음

▢ 한편, 동 협정은 4년 전인 2011년 12월 남아프리카 공화국 더반에서 개최된 제17차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP17)에서 2020년 이후 새로운 기후변화체제를 규율하는 문서를 2015년까지 마련하자는 합의를 한 것에 따른 역사적 산출물임

- 이에 따라 2015년 12월 12일 선진국과 개도국의 의무 차등화 문제, 개도국 재정지원의 제공 주체와 방식, 글로벌 장기목표 설정 방안 등에 대한 격론 끝에 예정되었던 종료시한(2015년 12월 11일)을 하루 넘겨 2020년 이후(post-2020)의 '새로운 틀'에 대한 합의가 도출된 것임
- 합의문 도출 과정에서 선진국은 개도국의 증가하는 책임을 강조하고, 감축 목표의 이행을 주기적으로 점검하여 목표를 상향 조정할 수 있는 강력한 이행 및 점검체제 구축을 주장하였음
- 개도국은 기후변화에 대한 선진국의 역사적 책임을 들어 선진국·개도국 이분법

체제가 지속되어야 하며, 개도국의 감축 노력 참여에 상응하는 선진국의 재원 지원 및 기술이전 의무 강화를 강조함

▢ 파리기후변화협정에 대한 서명은 2016년 4월 22일 유엔 사무총장 주재 고위급 서명식 이후 1년간 개방되며, 전 세계 온실가스 배출량 55% 이상을 차지하는 최소 55개 국가가 비준한 뒤 30일 후에 협정이 발효됨

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 파리기후변화협정은 향후 기후변화체제의 목표와 실현수단을 결정하는 문서로서, 환경에 대한 국제적 책임, 통상 및 산업 구조 변화의 방향을 보여주고 있음

- 파리기후변화협정은 기후변화와 관련한 외교와 통상의 영역뿐만 아니라, 환경, 산업, 기후 등 광범위한 분야의 국내 입법과 정책의 내용의 지침이 된다는 점에서 특히 국회의 주목과 관심이 필요함

▢ 파리 협정에 대한 국회의 비준동의 필요 여부 등 국회의 역할 및 기여방안에 대한 검토 필요

- 구체적으로, 국회의 파리기후변화협정에 대한 비준 동의권 행사 가능성, 향후 신기후변화 체제 하에서의 국회의 입법 방향, 국회 차원의 외교 필요성 등

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

12 「강제실종협약」 가입 논의

가. 배경 및 현안

▢ 2014년 유엔 북한인권조사위원회(Commission of Inquiry: COI)는 북한으로 납치되어 강제실종된 사람의 수가 20만 명을 넘을 것으로 추정하였음. 실종자는 물론이고 그 가족들 또한 실종자와 연락이 닿지 않거나 생사를 알지 못하여 지속적인 고통을 받으며 살아가고 있음

※ 강제실종의 개념은 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제 협약」(International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: CED, 이하 "강제실종협약") 제2조에 정의되어 있음. 강제실종이란 '사람을 체포, 구금 또는 이들의 의사에 반하여 납치하거나 다른 방법에 의하여 이들의 자유를 박탈하는 행위가 정부의 다양한 부서·수준의 공무원 또는 정부를 대신하거나 정부의 직·간접적인 지원, 동의 또는 묵인 하에 행동하는 조직된 집단이나 사적 개인에 의하여 이루어지고, 이 행위자가 관련된 사람의 운명이나 행방을 밝히기를 거절하거나 이들의 자유를 박탈한 것을 인정하기를 거절함으로써, 이 사람들을 법의 보호 밖에 두는 행위'를 말함

▢ 강제실종자(납북자와 국군포로)는 법적으로는 국가의 보호 대상인 대한민국 국민이고 반인도적 범죄의 피해자이며, 정치적으로는 민족의 분단과 전쟁의 희생자인데, 이들과 관련하여 현재 파악된 현황은 다음과 같음

- 납북자는 6·25전쟁(1950.6.25.~1953.7.27.) 중 그리고 정전협정 체결 이후 자신의 의사에 반하여 북한에 강제납치되어 간 민간인을 의미함. 즉 납북자는 6·25전쟁 중 납북자(전시 납북자)와 정전협정 체결 이후 납북자로 구분됨. 전시 납북자 규모는 조사 시기와 주체에 따라 차이를 보이는데, 96,013명에 이를 것으로 추정됨.[6] 전후 납북자는 총 3,835명이며, 그 중 3,319명이 귀환하였음. 귀환자 중 3,310명은 북한이 송환하였으며, 9명은 장기간 북한에 억류 중 자진 탈북·귀환하였음. 2014년 12월 말 기준 북한에 억류된 전후 납북자는 516명으로 추정되고 있음[7]

6) 통일부, 『2015 통일백서』, 2015, pp.113~114.

- 2006년 국방부의 발표에 따르면 국군포로는 총 41,971명인데, 이 중 포로송환 협상을 통하여 귀환한 자는 8,726명에 불과함.[8] 즉 수만 명의 국군포로들이 6·25 전쟁의 중단과 함께 석방되고 송환되었어야 하지만 여전히 생사 또는 행방을 알 수 없는 상태임[9]

▢ 2014년 유엔 북한인권조사위원회 보고서에서는 '외국인 납치 및 강제실종'이라는 표제 하에 납북자 문제를 다루고 있음

- 이 보고서에 따르면, 1950년부터 현재까지 북한의 국가정책의 일환으로 남한을 포함한 외국 국적자에 대한 체계적인 납치, 송환거부, 강제실종이 대규모로 이루어져 왔음
- 강제실종은 국제법상 보장되는 다른 국가의 주권 및 외국인의 권리를 침해하는 비인도적 행위임. 피랍자들은 북한을 떠날 자유가 침해되었을 뿐만 아니라, 북한에서 철저한 감시 하에 놓이며, 그 출신으로 인하여 차별의 대상이 되어 격리된 지역의 탄광이나 농장에서 일하게 되는 심각한 인권침해의 피해자임
- 위원회는 북한이 저지른 강제납치 등의 행위는 국가 차원의 정치적 목적을 가지고 추진한 외국인에 대한 조직적이고 광범위한 공격이라고 보았음. 강제실종 역시 수십 년에 걸쳐서 자행된 대규모의 일관된 공격이라고 보았음. 모든 납치 활동이 국가 최고기관의 승인 하에 이뤄졌다고 볼 수 있는 충분한 근거 또한 존재함을 확인하였음

▢ 강제실종을 직접적으로 언급하고 있는 국제 문서는 현재까지 총 네 개임

- 「강제실종으로부터 모든 사람의 보호에 관한 선언」[10]
- 「미주강제실종협약」[11]

7) 위의 책, p. 114; 제성호, 『북한 인권의 이해』 (서울: 백년동안, 2015), p. 105.

8) 위의 책, p. 117.

9) 통일연구원 역, 『2014 유엔 인권이사회 북한인권조사위원회 보고서』(이하 "유엔 북한인권조사위원회 보고서") (서울: 통일연구원, 2014), p. 582.

10) UN GAOR, *Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, GA Res 47/133, 47th sess, 92nd plen mtg, UN Doc. A/RES/47/ 133 (18 December 1992).

- 「국제형사재판소에 관한 로마규정」[12]
- 「강제실종협약」

▢ 「강제실종협약」은 2015년 12월 19일 기준으로 당사국 수가 51개국인데, 한국은 아직 가입하지 않은 상태임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지난 65년 동안 한반도에서는 냉전, 이데올로기, 국가안보 등이 표방하는 가치가 강제실종 희생자들의 소박한 삶을 압도해 왔다면 제20대국회에서는 국가와 사회가 국제법이 요구하는 가치를 실현하기 위하여 이 문제를 어떻게 해결할지 차분히 고민할 필요가 있음

- 강제실종에 대한 해법은 인도에 반하는 범죄를 저지른 자에 대한 형사처벌, 강제실종자의 송환, 희생자에 대한 피해배상, 참혹한 진실과의 대면처럼 하나같이 쉽지 않은 것임
- 그럼에도 불구하고 개별 납북 사건 및 미송환 국군포로 사건의 사회적·국가적 의미를 이해하고 그에 맞는 조치가 뒤따라야 할 것임
- 이를 위하여 국제법의 관련 원칙과 사례들을 살펴보면서 납북과 미송환 국군포로 문제로 인한 상처와 고통을 치유하기 위한 방법들이 고민되어야 함

11) *Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons*, 9 June 1994 채택, OAS Doc. OEA/Ser.P/AG/Doc.3114/94 (28 March 1996 발효).

12) 「국제형사재판소에 관한 로마규정」(Rome Statute of the International Criminal Court), 1998년 7월 7일 서명을 위한 개방, 2187 UNTS 90 (2002.7.1. 발효) 제7조제2항자호 ('Rome Statute').
제7조 반인도적 범죄(Crimes against humanity)
1. 이 규약의 목적상 "반인도적 범죄"라 함은 민간인 주민에 대한 광범위하거나 체계적인 공격의 일부로서 그 공격에 대한 인식을 가지고 범하여진 다음의 행위를 말한다.
자. 사람들의 강제실종(enforced disappearances)
2. 제1항의 목적상,
자. "사람들의 강제실종"이라 함은 국가 또는 정치조직에 의하여 또는 이들의 허가·지원 또는 묵인을 받아 사람들을 체포구금 또는 유괴한 후, 그들을 법의 보호로부터 장기간 배제시키려는 의도 하에 그러한 자유의 박탈을 인정하기를 거절하거나 또는 그들의 운명이나 행방에 대한 정보의 제공을 거절하는 것을 말한다.

- 특히 미해결상태로 계속되고 있는 이 문제는 지금 시점에 통용되고 있는 국제법(예를 들어 「강제실종협약」)을 고려하여 현재적 관점에서 계속 고민되어야 함

▢ 따라서 한국은 중대한 강제실종 문제를 안고 있는 국가로서 그 해결을 위한 의지를 대내외적으로 표명하고 강제실종 문제에 대응하고자 하는 국제사회의 노력에 동참하는 차원에서 「강제실종협약」에의 가입을 적극적으로 고려할 필요가 있으며, 이를 위하여 국회는 정부에 대하여 동 협약의 비준동의안 제출을 촉구하는 결의를 할 수 있을 것임

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

13 일본군 위안부 피해자 문제 관련 합의에 대한 국회 차원의 논의

가. 배경 및 현안

▢ 한일수교 50주년 종료를 사흘 앞둔 2015년 12월 28일 윤병세 대한민국 외교부 장관과 기시다 후미오 일본국 외무상은 조선인 일본군 '위안부' 문제에 대해 합의(이하 '위안부 합의')를 도출하고 그 내용을 공동기자회견으로 발표하고 합의안을 각각 외교부 및 외무성 홈페이지에 게재하였음

- 합의의 골자는 일본 정부가 '책임'을 인정하고 양국 정부가 피해자들을 위한 재단을 설립함으로써 위안부 문제가 '최종적 및 불가역적으로 해결된 것임을 확인'한 것임
  - 구체적으로, 일본 정부는 위안부 문제에 대하여 '책임'을 인정하고 아베 총리가 일본국 총리 자격으로서 사죄와 반성의 마음을 표명함
  - 한국 정부가 재단을 설립하고 '일본 정부의 예산'으로 양국 정부가 위안부 피해자들의 '마음의 상처 치유 사업'을 행함
  - 일본 정부의 예산으로 재단의 재원을 조성한다는 것을 전제로 양국 정부가 함께 위안부 문제가 '최종적 및 불가역적으로 해결된 것임을 확인'함
  - 양국 정부는 함께 향후 유엔 등 국제사회에서 상호 비판·비난하는 것을 자제함
  - 한국 정부는 소녀상에 대해 일본 정부의 우려를 인지하고 '관련 단체와의 협의 등을 통해 적절히 해결되도록 노력'함

▢ 위안부 문제가 차지해 온 비중에 걸맞게 위안부 합의에 대하여 국내외 관심이 집중되었고 국내에서 벌어진 찬반격론은 보수와 진보간 정치적 대결구도로 나타나는 양상을 보였음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 이 합의는 한일 과거청산의 법적 구조인 '1965년 체제'의 50주년이 되는 2015년에

나름의 새로운 청산 구조를 구축하였다는 점에서 의미가 있음. 하지만 일본의 식민지지배 책임을 제대로 청산할 수 있는 법적 구조가 구축되었는지에 대한 국회 차원에서의 심도 있는 논의가 필요함

▢ 첫째, 위안부 합의에는 한일간 의사의 합치가 불분명한 점이 있음

- 위안부 합의의 중요한 내용에 해당하는 10억 엔 예산 규모가 합의안의 내용으로 볼 수 있는지 의문임
  - 예산 규모에 대하여 기시다 외무상은 공동기자회견에서 10억 엔 정도를 상정하고 있다고 밝혔음. 하지만 이 부분은 양국 외교당국 홈페이지에 올라온 공식 합의안에 포함되어 있지 않음
- 최종적 및 불가역적 해결의 전제조건으로서 일본이 착실하게 이행할 조치에 대하여 공동기자회견문과 공식합의안 사이에 차이가 있음
- 양국이 국제사회에서 비난·비판을 자제하는 전제조건에 대해서도 우리 측과 일본 측의 이해에 차이가 있음

▢ 둘째, 위안부 합의에서 일본 정부가 법적 책임을 인정한 것인지 아니면 비법적책임, 도의적 책임만을 인정한 것인지 불분명함

▢ 셋째, 위안부 합의의 법적 성격이 불분명함. 위안부 합의를 조약으로 볼 수 있는가에 대한 의문이 있음

- 양국 외교장관이 합의 후 합의문 없이 공동기자회견을 통해 그 내용을 발표하고 합의안을 정부 홈페이지에 게재한 것임. 그리고 양국 홈페이지에 합의안을 게재한 것은 양국 간 상호 의사의 합치에 서면 형식을 갖추기 위해서가 아니라 구두합의 이후 그 내용을 각기 자국민에게 알리기 위해서임

▢ 넷째, 위안부 합의의 법적 구속력이 불분명함

- 위안부 합의에는 '해야 한다'와 같이 의무를 명시하는 어미가 사용되지 않았고, 의무불이행시 법적 책임이 발생한다는 조항이 없음
- 하지만 이 합의를 무시하거나 번복해도 된다거나 일체의 법적 효력마저 없다고

보기는 어려움

▢ 2011년 8월 헌법재판소 결정 취지에 따른 이행의 적절성 여부

- 이번 위안부 합의보다 4년 전인 2011년 8월 30일, 헌법재판소는 1965년 한일 청구권협정 제2조제1항에 관한 한일정부 간 해석상 분쟁을 해결하지 않고 있는 정부의 부작위가 위헌이라는 결정(이하 “대상결정”)을 내렸음. 청구권 협정 제2조제1항을 둘러싸고 일본 정부는 위안부 문제를 비롯한 모든 청구권에 관한 문제가 해결되었다는 입장인 반면, 우리 정부는 위안부 문제 등 반인도적 불법행위 문제는 해결되지 않았다는 입장이므로, 양국 정부 간 해석상 분쟁이 존재하며 정부는 이를 해결할 작위의무가 있다는 것임(헌재 2011.8.30. 2006헌마788, 판례집 23-2상, 383쪽)

  ※ 제2조제1항: “양 체약국은 양 체약국 및 국민(법인을 포함한)의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민간의 청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프란시스코에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조(a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인한다.”

- 헌법재판소의 인용결정은 모든 국가기관을 기속하므로 정부는 결정 취지에 따라 새로운 처분을 해야 함(「헌법재판소법」 제75조제1항, 제4항) 따라서 위안부 합의가 대상결정의 취지에 따른 새로운 처분으로 볼 수 있는지 여부에 대한 검토가 필요함

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

2. 남북관계 분야

01 통일특구법 제정 관련 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 통일특구[13]란 통일기반 조성 차원에서 군사분계선 이남 지역에 설치할 특별구역으로서 이를 통해 경제·관광 등 협력을 강화하고 궁극적으로 남북간 경제공동체 형성을 촉진하고자 하는 목적을 갖고 있음

- 제19대국회에서 통일특구 관련 법률안은 모두 6개가 제출된 바 있으며, 제출된 법안의 현황과 목적을 비교하면 아래와 같음

〈표 12〉 법안의 현황과 목적 비교[14]

구분	통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안 (황진하의원 대표발의, 의안번호 1900116)	평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안 (윤후덕의원 대표발의, 의안번호 1900544)	남북교류특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안 (김영우의원 대표발의, 의안번호, 1903963)	통일경제관광특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안 (정문헌의원 대표발의, 의안번호, 1904997)	평화통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안 (김현미의원 대표발의, 의안번호, 1905057)	철원평화특별구역 지정 및 운영에 관한 법률안 (한기호의원 대표발의, 의안번호, 1906400)	남북통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안 (홍철호의원 대표발의, 의안번호, 1917942)
목적	한반도 경제공동체 실현	한반도 경제공동체 실현	한반도 공동체 실현	한반도 경제공동체 실현	한반도 경제공동체 실현	한반도 경제공동체 실현	남북 경제 공동체 형성
설치 특별 구역	통일경제 특별구역 (통일경제특구)	평화경제 특별구역 (평화경제특구)	남북교류 특별구역 (남북교류특구)	통일경제관광 특별구역 (통일경제관광특구)	평화통일경제 특별구역 (평화통일경제특구)	평화특별구역 (철원평화특구)	남북통일경제 특별구역 (남북통일경제특구)

13) 제출된 법률안에는 "통일경제특별구역" "평화경제특별구역" "남북교규특별구역" "통일경제관광 특별구역" "평화통일경제특별구역" "평화특별구역" "남북통일경제특별구역" 등 다양한 이름이 사용되고 있으나 이 글에서는 약칭으로 "통일특구"를 사용할 것임. 상기 특별구역들이 지향하는 목표지점이 "통일"이고 이러한 통일을 촉진하기 위해서 설치되는 "특별구역"이라는 의미를 내포하고 있기 때문에 "통일특구"란 약칭을 사용한 것임

14) 각 법률안 내용을 참고하여 재작성한 것임.

- 개성공단 운영의 불안정성을 보완하고, 장기적인 관점에서 개성공단과 통일특구를 모두 아우르는 통일경제특구를 조성함으로써 통일 기반을 구축하는데 기여하려는 의도하에 제안된 것임에도 불구하고 제정되지 못하고 임기만료로 폐기되었음

▢ 제18대국회와 제19대국회에서 연속으로 제안된 통일특구 관련 법률안이 임기내에 통과되지 못하고 폐기된 이유를 몇 가지로 정리할 수 있음

- 첫째, 박근혜정부·이명박 정부의 남북관계 개선 의지[15]와 맥락을 같이할 수 밖에 없었으며 정부 정책과 호흡을 맞추어야 했음. 즉, 박근혜정부·이명박 정부의 남북관계 개선 의지가 실천되지 않고, 개성공단의 조업이 중단되는 상황 속에서 국회에서 이를 통과시키기는 어려웠음
- 둘째, 접경지역 주민들에 대한 배려 측면에서 추진한 점이 있는데, 이에 대한 여·야의 초당적이고 적극적인 공감대 형성이 부분적으로만 이루어졌음. 여·야의 공감대가 광범위하게 이루어졌다면, 임기내 통과될 수 있는 추진력으로 작용했을 것이지만 현실은 그러하지 못했음
- 셋째, 통일특구 설치의 현실성 문제에 대한 의문이 해소되지 않았음. 예컨대, 통일특구를 설치할 경우 이곳에 와서 일할 "북한 노동자를 데려와야 하는데 이것이 가능하겠는가? 가능하지 않을 것이다. 그 문제가 해결되지 않으면 통일특구도 안 될 것인데 이와 관련한 법을 마련하는 것은 시기 상조 아닌가?" 하는 의문이 제18대, 제19대국회에서 해소되지 못했음. 이러한 문제 제기는 통일특구 관련 법률의 제정에 앞서 반드시 해결되어야 할 핵심 사안이기도 함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 통일특구법 제정 논의 과정에서 다양한 의견들이 개진되었고, 그 중 중요한 쟁점들이 몇 가지 제기된 바 있음. 일곱개 법률안에 적시된 내용, 국회 전문위원의 검토보고서 그리고 법안심사소위원회에서 제기된 논의를 중심으로 향후 제20대국회에서 점검되어

15) 통일특구법을 발의했던 황진하의원은 "통일경제특구법의 국회 처리는 이명박 정부의 남북관계 개선의지를 적극 표현하는 것이다"라고 주장하였음. 황진하, 「통일경제특구법 조속히 통과시켜야」『MDN』, 2011년 11월 23일.

야 할 핵심쟁점과 이에 따른 과제들을 정리하였음

▢ 첫째, 통일특구 지정 지역에 관한 논란이 제기될 수 있을것임

- 일부 법안은 특정 지역을 법안내에서 언급하고 있고, 일부 법안은 지역을 특정하기 보다는 지역 지정의 기준이 될 원칙들을 제시하고 있음. 통일특구 지정 지역을 특정지역으로 제한하고, 이를 법에 명기할 경우 특혜논란이 제기될 소지가 있다는 지적이 있음[16] 제20대국회에서 관련 법안이 제출된다면, 특정지역에 대한 명기는 삭제하고 일반적인 원칙을 정리하여 제시하는 방향으로 마무리 할 필요가 있음[17]

▢ 둘째, 특구 지역내에서 노동할 북한 노동자의 공급 가능성과 최저임금 적용 등 우리 법을 적용할 것인가에 대한 논란이 제기될 수 있음

- 원칙상 국내법을 적용하는 것이 타당할 것으로 보이지만, 남북관계의 특수성이 있으므로 쌍방간의 합의에 의해 최저임금 및 근로기준 등을 결정하는 가능성도 남아 있음
- 쌍방간의 합의 결과 남한의 최저임금보다 낮은 수준으로 결정될 경우, 통일특구가 남한 지역내에 위치하는 관계로 내국인 근로자, 심지어는 동남아 출신 근로자와의 차별 문제가 대두될 가능성도 있음. 과거, 개성공단 근로자 임금을 둘러싸고 남북간의 의견차이가 노정되었던 점을 고려할 때, 제20대국회에서는 북한 근로자의 임금 문제에 대해 좀 더 논의하고 철저하게 대비할 필요가 있겠음

▢ 셋째, 법률 적용 우선성에 대한 논의가 제기될 것으로 보임

- 군사 관련법 보다 통일특구법을 우선적으로 적용하는 특별법으로 제정한다는 기본 원칙을 갖고 추진되었으나, 군사 안보적 측면을 고려할 필요성이 제시되어 국

16) 배용근, 「통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안(황진하의원 대표발의), 평화경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안(윤후덕의원 대표발의) 검토보고서」, 2012년 9월, p. 24.

17) 현재 특구 지정시 고려사항은 첫째, 남북 교류협력 확대 및 한반도 경제공동체 형성 촉진의 가능성, 둘째, 북한이 설치한 경제특별구역과의 연계 가능성 또는 관광목적의 통일경제특구의 경우 남북한 연계 가능성, 셋째, 내·외국인 투자의 유치 가능, 넷째, 필요한 부지확보의 용이성 및 개발비용 수준, 다섯째, 교통망·정보통신망·용수·전력 등 기반시설의 공급수준 또는 접근성, 여섯째, 관할 지방자치단체의 지원체계 및 지원 내용 등이 제시되고 있음

방부 등 관련 부처의 의견을 수용하는 사항들이 추가되었으며, 국토부, 환경부 등의 의견도 법안에 반영하게 되었음

- 다양한 법률이 관련되어 있는 바 그 우선 순위에 대한 논란이 제기될 수 있음

▢ 넷째, 통일특구 지정 및 운영 주체에 대한 논란이 제기될 것임

- 국토부가 지정권한을 갖고 산자부가 운영하고 통일부가 남북관계 관련 지원을 하는 것이 효율적이라고 보는 견해가 있음
- 다른 한편 통일특구를 남북관계라는 틀 속에서 봐야 할 필요가 있고, 부차적으로 지역 균형 개발 차원에서 봐야 하는 문제이므로 통일부가 경제특별구역을 지정하는 권한을 갖는 것이 바람직하다는 견해가 있음. 지정은 통일부가 하되 개발은 국토부가 하는 형태가 나을 것으로 보는 시각임
- 이 논란의 과정에서 「산업입지 및 개발에 관한 법률」「경제자유구역법」, 「정부조직법」, 「국제과학비지니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」등 관련 법에 대한 검토가 이루어진 바 있음. 이처럼, 통일특구가 갖는 특성상 다양한 부처의 업무가 관련[18]되어 있기 때문에 이를 총괄적으로 통합 지휘할 수 있는 기구(컨트롤타워)가 필요한지에 대해서도 검토해 볼 필요가 있음

▢ 다섯째, 특구 지정에 따른 부작용 문제가 제기될 것임

- “특구 지정이 시간이 흐름에 따라 당초 의도와는 달리 개발도 어려워지고, 남북관계 개선이나 지역 발전 같은 기대를 충족하지 못할 수도 있는데 이런 문제에 대해서 검토해 봤는지? 이를 테면 이와 관련한 연구 용역은 해보았는가?” 하는 문제제기가 있었음. 통일특구의 조성에는 막대한 예산지출이 수반되는 만큼 꼼꼼

18) 통일특구 개발계획에 포함되어야 할 사항을 15개 정도로 정리하면, 통일부 소관으로는 통일경제특구의 명칭·위치 및 면적, 통일경제특구 지정의 필요성, 분할된 개발사업지구의 명칭·위치·면적, 재원조달방법(기재부와 중복) 등이 있음. 특구가 들어설 시·도의 지사는 개발사업의 시행예정자 관련 내용을 다루게 될 것임. 국토부는 개발사업의 시행방법, 토지이용계획 및 주요 기반시설계획, 인구수용계획 및 주거시설 조성계획, 교통처리계획 업무와 관련이 있음. 기재부는 통일부와 함께 재원조달방법에 대해 고민해야 할 것임. 복지부는 국토부와 함께 인구수용계획을 수립해야 할 것임. 산업부는 산업유치계획, 내·외국인의 투자 유치 및 정주를 위한 환경조성계획을 수립해야 할 것임. 교육부는 교육 시설 설치계획을 담당해야 할 것임. 문화부는 관광자원의 보존과 문화예술의 진흥계획을 수립하는 업무를 담당해야 할 것임.

히 점검할 필요가 있는 사항이라 하겠음

- 이에 대해 통일부는 그러한 문제를 방지하기 위해서라도 입법 목적에 따라 특구 지정에서 개발, 실제 운영까지 일관성 있게 추진되어야 할 것이라는 입장을 견지하고 있음
- 관련 법안이 제20대국회에서 제출되면, 연구용역 및 사례연구 등 준비 작업을 통해 특구 추진시 예상되는 문제점이나 오류를 줄여나가야 할 것임
- 한편 난개발 가능성에 대한 우려도 제기된 바 있는데, 통일부는 접경지역 내 1~2개 시군에 조성되므로 난개발의 가능성은 거의 없으며, 또한 국토부가 굳이 지정권을 행사하지 않더라도 「국토기본법」 및 「수도권정비계획법」 등을 통해 난개발의 가능성을 차단할 수 있다는 입장을 견지하고 있음
- 제19대국회에서 특구 지정에 따른 부작용 문제가 다양하게 제기되었다는 점을 유념하여 제20대국회에서는 부작용을 최소화할 수 있는 방안을 검토하고 정책을 마련하는 공청회 등의 기회를 가질 필요가 있어 보임

▢ 여섯째, 통일특구가 다른 특구와 구별되는 차별성에 대한 문제 제기가 있을 것임

- 기존 국토부에서 지정하는 일반 특구와 통일부에서 지정하는 통일특구의 차별성 문제는 검토해 보았는가? 하는 문제제기가 있었음. 법안에 통일부장관이 특구 지정시 고려해야 할 사항이 제시된 바, 동 규정에 따라 통일특구를 지정하고 운영하면, 마땅히 여타 특구와 차별성을 확보할 수 있을 것으로 보이지만 추후 관련 논란의 소지를 없애기 위해 이 점을 좀 더 명확히 할 필요가 있겠음. 경제적으로 일정한 성과를 거두는 것 뿐만 아니라 남북관계 증진이라는 정치적 상징성 측면에서의 성과를 거둘 필요성이 제기되는 대목이라 하겠음

▢ 일곱째, 상당한 예산이 투여되는 사업인 만큼 신중하게 검토하고 관계부처의 의견을 충분히 수렴해야 한다는 지적[19]이 다시 제기될 것임

- 통일특구 관련 법률 제정안에 첨부된 비용추계서는 이 사업이 상당 규모의 재원

19) 이용준, 「통일경제관광특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안(정문헌의원 대표발의), 평화통일경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안(김현미의원 대표발의) 검토보고서」, 2013년 6월, p.15.

을 수반하고 있다는 점을 밝히고 있으므로 사업 타당성에 대해서는 충분히 검토할 필요가 있음. 또한, 통일특구 문제가 기획재정부·국토교통부 등 여러 부처의 법률과 관련되어 있고, 관련 전문가 및 정부부처의 다양한 입장과 의견을 충분히 수렴하고 조정하는 과정이 필요할 것임

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

02 남북협력기금 활성화 방안

가. 배경 및 현안

▢ 남북관계가 경색되면서 남북협력기금의 집행율이 현격하게 떨어진 상태임. 이러한 남북협력기금을 활성화하기 위한 다양한 방안들이 논의된 바 있으며, 20대국회에서도 본격적으로 논의될 가능성이 있음

- 남북교류협력이 활발하게 진행되는 시기에는 남북협력기금의 집행이 순조롭게 이루어졌음. 그러나, 남북관계가 경색국면에 접어들면 상대적으로 협력기금의 집행에 어려움이 발생하곤 했음. 특히, 5·24 조치 이후 남북협력기금의 집행액이 현격하게 감축되었음
- 이와 같은 상황을 타개하기 위해 남북협력기금의 용도를 확장하려는 개정안들이 다수 발의되는 등 다양한 논의가 진행된 바 있음
- 제20대국회에서는 남북관계를 개선함으로써 남북협력기금의 집행율을 높이려는 논의와 남북관계가 경색될 경우에 대비하여 남북협력기금의 계정을 확대하려는 논의가 동시에 진행될 것으로 보임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 「남북협력기금법」은 2010년 개정된 이래 현재까지 유지되고 있음. 그간의 남북관계 변화에 따라 위에서 정리한 취지에 따라 다양한 논의가 진행될 것으로 예상됨

- 남북관계 경색에 따라 남북협력기금의 집행 실적이 저조하였고, 이러한 상황을 타개하기 위한 방안들이 다양하게 제기될 것임

▢ 남북협력 계정과 별도의 통일계정의 추가 논의가 예상됨

- 한반도의 평화적 통일을 위한 재원의 적립 근거를 마련하는 논의가 통일계정을 추가하는 방식으로 제기될 가능성이 있음

▢ 남북협력기금 용도를 아래와 같이 다양한 영역으로 확대 하자는 논의가 제기될 수 있음

- 보건의료 사업, 관광, 조림사업, 황사대응 등 “환경분야”의 추가
- 지방자치단체의 남북교류협력을 위한 인도적 지원의 추가
- 남북경협 활성화와 관련하여, 개성공단 손실 보상, 남북 간 교류 중단으로 인한 기업 손실보상 관련 항목의 추가
- 「접경지역 지원 특별법」에 따른 사회간접자본 지원 및 지역 주민 지원 사업의 추가
- 북한 주민을 위한 인도적 지원사업
- 이산가족 교류 지원사업
- 정보, 전문인력이나 기반시설의 확보 등 교류협력 기반조성 소요 자금 지원

▢ 남북협력기금 재원 조달 방법을 추가하여 미래 통일기반 조성에 기여하자는 논의가 예상됨

- 통일복권 발행
- 정부 외의 자의 기부금품, 남북협력계정으로부터의 전입금

▢ 남북협력기금의 목적을 확대하자는 논의도 예상됨

- 남북협력사업 뿐만 아니라 한반도의 평화적 통일을 위한 목적으로도 활용
- 통일을 위한 목적 뿐만 아니라 통일 이후 한반도의 안정적 통합을 지원하는 목적의 추가
- 통일비용을 미리 준비하려는 취지를 협력기금 관련 법 조항으로 추가하자는 시도가 있을 수 있음

▢ 기금의 환수관련 논의도 제기될 것임

- 다양해진 용도와 확대된 규모 등을 고려할 때, 향후 통일부장관은 지원된 기금이 목적 외의 용도에 사용된 경우에 지원된 기금의 전부를 환수할 수 있도록 하자는 논의도 제기될 수 있음

▢ 법 명칭의 변경 논의도 가능함

- 위의 사항들을 반영하여 남북협력 및 통일 기금법으로 개칭 하자는 논의도 예상됨

▢ 단기적으로 남북관계가 활성화되기 어려울 것으로 전망되고, 따라서 남북협력기금의 집행 실적은 당분간 저조할 것으로 보임

- 이와 같은 맥락에서 제20대국회에서도 상기 정리한 쟁점들과 관련 내용들이 지속적으로 논의될 것으로 예상됨
- 특히 통일계정의 신설을 통해 남북협력기금을 통일계정으로 전입하고, 이 기금을 통일기반 조성 사업에 활용하고자 하는 논의가 적극 추진될 것으로 전망됨

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

03 북한인권법 제정 이후 정책 추진 방향

가. 배경 및 현안

▢ 북한인권문제의 심각성에 대해서는 여·야가 모두 동의하고 있으며, 이를 바탕으로 제19대국회에서 「북한인권법」을 제정하였음. 다만, 북한의 인권상황을 개선하기 위한 방법에 있어서 여야간 입장의 차이점이 있음

▢ 북한인권 개선과 관련하여 여·야간 입장차이가 발생하는 이유는 북한인권문제를 조망하는 시각의 차이에서 찾아 볼 수 있음

- 여당은 북한에 대한 압박과 대의 명분을 주창(主唱)함으로써 북한인권 상황을 개선할 수 있다는 시각임
- 야당은 북한에 대한 인도적 지원을 통해 북한주민들의 생존조건을 개선하는 노력으로부터 북한 인권상황의 증진을 시작해야 한다는 시각임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 북한인권 상황을 개선하기 위한 정책의 근거법으로서 북한인권법이 제정되었고, 제20대국회에서는 이의 실천을 둘러싼 논의들이 진행될 것으로 예상됨

- 향후 예상 쟁점으로는 첫째, 인권 vs 인도주의 논쟁, 둘째, 수요자 중심론 vs 공급자 중심론의 논쟁, 셋째, 정책 실효성을 둘러싼 논쟁 등이 쟁점으로 부상될 것임[20)]

▢ 인권 vs 인도주의 논쟁이 제기될 것임

- 인권 개선의 문제를 인도주의 관점에서 출발할 필요가 있다는 쟁점이 부상할 것임. 남북관계의 부침과 관계 없이 인도주의 원칙에 따라 「북한인권법」이 정책으

20) 이하 내용은 한동호, 「한국의 북한인권법 제정 관련 논쟁」, 국회입법조사처 전문가 자문의견서 (2015)에서 단초를 얻은 것임.

로 실행될 때 효과가 극대화 될 것인가 아니면 북한정권을 압박하여 인권문제 개선에 나서도록 하는 것이 북한인권법의 본질인가 하는 토론이 예상됨

- 박근혜 정부는 남북관계와 북한인권의 관계를 설정하는 퍼즐에서 '정치적 상황과 관계없이 인도적 지원을 지속'할 것을 천명한 바 있기에 이러한 관점에서 북한인권법을 활용하여 정책을 수립한다면 북한인권을 장기적인 관점에서 개선시킬 가능성이 있음
- 북한 정부를 압박하여 북한인권을 개선해야 한다는 "주창"(主唱)과 북한정부가 주도적으로 북한인권 상황을 개선하도록 인도주의 차원에서 "지원"하는 정책을 추진해야 한다는 주장 사이의 균형을 찾아가는 토론이 될 것으로 보임

▢ 수요자 중심론 vs 공급자 중심론의 논쟁 가능성이 있음

- 수요자 중심론이란 북한의 상황에 가장 적합한 인권개선 방안에 대한 합의를 바탕으로 대북 인권정책을 수립한다는 원칙임
- 공급자 중심론이란 남한의 입장에서 설정한 기준치를 달성하기 위해 남한의 관점에서 북한인권 정책을 수립하고 집행하는 것임
  - 북한인권법 집행을 둘러싼 여야의 논쟁이 북한인권 개선이라는 정책적 목표에 대한 합의 없이 진행될 때, 북한인권법의 수혜대상인 북한주민의 현실과는 동떨어진 공급자 중심의 정책으로 흐를 수 있음이 지적되고 있음

▢ 실효성을 둘러싼 논쟁이 제기될 것임

- 아무리 이상적인 법이라고 할지라도 현실에서 실천 가능성이 없다면 아무런 의미가 없음. 따라서 북한인권법에 근거한 정책들은 구체적이고 실천 가능한 것이어야 함
  - 그간 북한인권법 제정과정에서의 논쟁을 보면 실효성의 관점에서 접근하기 보다는 북한인권에 대한 상이한 인식과 그에 따른 정책적 처방에 기인한 성격이 강했음. 따라서, 향후 제20대국회에서는 정책의 수립 및 집행 과정에서 실효성을 바탕으로 정책을 재점검하는 토론이 예상됨

▢ 북한인권법이 제정되었기 때문에 대북 인권정책의 제도적 기반이 확립된 것으로 볼 수 있음

- 남북관계의 부침에 상관없이 또한 정권의 교체에 상관없이 한국의 대북 인권정책이라는 관점에서 지속적인 정책 아젠다와 자원이 확보될 수 있을 것임
- 이는 인권정책의 여러 원칙 중 특히 일관성과 효율성 확보라는 관점에서 중요한 의의가 있음
- 같은 맥락에서 북한인권법이 제정됨으로써 대북 인권정책의 보편적 원칙과 효율적 수단의 확보라는 차원에서 향후 대북 인권정책의 '지침서'를 갖게된 것이라 할 수 있음

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

04 남북 이산가족 상봉 문제 해결방안 모색

가. 배경 및 현안

□ 역대 정부는 모두 이산가족 상봉을 남북간 정치적 상황에 관계없이 우선적으로 해결해야 할 과제로 인식하는 등 유사한 정책기조를 유지하였음

- 이에 따라 남북 당국회담 및 적십자회담을 통해 이산가족 상봉에 대한 합의를 도출하고 이를 이행하기 위해 지속적으로 노력하였으나 상봉 누적자수는 전체 신청자 대비 10% 안팎에 머물러 있어 이산가족을 만족시키는 데는 일정한 한계가 있었음

〈표 13〉 당국간 이산가족 상봉 누적자 수 현황 (2016년 기준)

연도(년)	신청자수(명)	상봉자 현황	
		인원(명)	비율(%)
2003	122,885	5,477	4.5
2004	123,919	6,730	5.4
2005	125,213	7,893	6.3
2006	125,930	9,571	7.6
2007	126,787	10,673	8.4
2008	127,343	10,673	8.4
2009	128,028	11,227	8.8
2010	128,461	11,800	9.2
2011	128,668	11,800	9.2
2012	128,779	11,800	9.2
2013	129,264	11,800	9.2
2014	129,568	12,613	9.5
2015	130,668	13,585	10.4
2016	130,838	13,585	10.4
신청자수 대비 상봉자의 비율이 10%에 머물고 있음			

□ 즉, 남북 당국간 이산가족 상봉 정책은 상봉 희망자의 수요를 충족시키기에는 많이 부족한 상태임

- 이러한 점을 즉각적이고도 전면적인 방식으로 해결하기 어렵다면 상태를 완화하는 노력이 필요한데, 남북 이산가족 상봉 상시화도 좋은 대안이 될 수 있을 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 제20대국회에 들어서면, 남북 이산가족 상봉 문제가 재차 토의될 것으로 예상되며, 관련 쟁점을 다음과 같이 정리할 수 있음

▢ 첫째, 전면적인 생사·주소의 확인 문제를 둘러싼 논의가 제기될 것임

- 이 사업이 이산가족 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 기초이고, 이산가족 문제를 신속하게 해결할 수 있는 가장 효율적인 방법이라고 판단한 정부는 이 사업을 북한측에 지속적으로 제기하겠다는 계획을 가지고 있으나 현재는 남북관계 경색으로 인해 수면하에 잠복해 있음
- 다만, 제20대국회에 들어서면 외교통일위원회에서 이 사안에 대한 논의가 재개될 것으로 예상됨

▢ 둘째, 우리측 이산가족정보통합시스템의 자료와 북한측의 이산가족 또는 주민자료를 서로 대조하고 연계하는 작업을 통해 상시 상봉을 위한 인프라를 구축하는 논의가 예상됨

- 이 과정에서 북한측이 이산가족을 더욱 쉽게 찾을 수 있도록 필요한 장비와 인력 등을 적극 지원하는 문제도 토의될 가능성이 있음

▢ 셋째, 면회 시설의 상시적 운용과 면회의 상시화 문제가 제기될 것임

- 남북 대화를 재개하고 관계가 개선되면, 남북 당국간 인원을 파견하여 상시 협의할 수 있는 체계를 구축하는 것도 바람직하다는 주장도 제기될 수 있음
- 전면적 생사·주소확인 결과를 바탕으로 고령자·직계가족에 우선순위를 주고, 금강산 면회소에서 정기적인 상봉행사를 실시하며, 면회소 규모를 고려할 때 규모를 늘리기 보다는 횟수를 매월 2회 이상으로 늘리는 방안의 실효성에 대해서도 논의될 것임

- 신규상봉 이외에도 재상봉 및 서신·물품교환 등을 상시적으로 할 수 있도록 추진하는 방안도 검토될 것임

▢ 넷째, 이산가족 면회소를 추가로 설치하는 문제도 제기될 수 있음

- 상봉 확대를 위해서는 접근성이 좋은 서부권의 개성 혹은 남한 지역에 이산가족 면회소를 추가로 설치하는 방안도 제기될 수 있음.
- 또한 접경지역을 지역구로 둔 의원들은 신규로 시설을 건립하는 방안과 동시에 이용 가능한 기존 숙박시설 등을 활용하는 방안도 함께 검토하는 문제를 제기할 가능성이 있음

▢ 다섯째, 이산가족의 고향방문을 추진하는 문제도 논의될 것임

- 장기적으로는 고향방문을 시범적으로 실시한 후 북한지역 관광과 연계하여, 안정적인 고향방문 상품을 개발하는 논의도 시작될 수 있음

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

05 북한이탈주민 지원 정책 개선방향

가. 배경 및 현안

▢ 북한이탈주민에 대한 지원은 정착금, 주거, 취업, 의료·사회보장 그리고 교육에 이르기까지 매우 다양한 분야에서 이루어지고 있음

- 통일부 단일부서의 업무 영역을 넘어선다고 볼 수 있음

〈표 14〉 정착지원 제도 현황

구분	항목	내용
정착금	기본금	1인 세대 기준 700만 원 지급 * 초기지급 400만 원, 분기별 100만 원씩 3회
	지방거주장려금	지방 2년 거주시 130만 원(지방 광역시), 260만 원(기타)
	취약계층 보호 가산금	노령, 장애, 장기치료, 한부모아동 등 * 1인 1개 사유만 인정
주거	주택알선	영구·국민·다세대 임대주택 알선(2년간 임대차계약 해지불가, 소유권·전세권·임차권 양도나 저당권 설정 금지)
	주거지원금	1인 세대 기준 1,300만 원 (보증금의 잔액은 거주지 보호기간 종료후 지급)
취업	직업훈련비 및 훈련수당	훈련비 전액 지원 및 훈련기간 중 훈련수당 월 20만 원 지급
	직업훈련장려금·자격취득장려금	• 직업훈련 500시간 이수시 120만 원, 120시간 당 20만 원 추가, 최대 740시간 이수시 160만 원 (국가기간전략산업 직종훈련시 200만 원 추가) • 자격취득시 200만 원 ※ 자격취득 장려금 및 직업훈련 장려금은 2014.11.29. 이후 폐지. 다만, 2014.11.28. 이전 입국하여 보호결정된 자에게는 적용
	취업 장려금	• 3년간 근속시 수도권 1,650만 원, 지방 1,950만 원
	고용지원금 (채용기업주에 지급)	급여의 1/2을 50만 원 한도에서 최대 4년간 지원 ※ 고용지원금은 2014.11.28. 이전 입국하여 보호결정된 자에게만 적용
	자산형성제도 (미래행복통장)	근로소득 중 저축액에 대해 정부가 동일한 금액을 매칭하여 지원 - 요건: 거주지보호기간 내에 있고, 최초 거주지 전입 후 6개월이 지난 후에 3개월 이상 취업하고 있을 것 - 적립 목적: 주택구입비 또는 임대비, 교육비, 창업자금 등 - 지원기간: 2년(1년 단위로 2회까지 연장 가능) - 적용대상: 2014.11.29. 이후 입국하여 보호결정된 자

구분	항목	내용
사회 보장	생계급여	국민기초생활보장 수급자 지정, 1인 세대 기준 약 50만 원 수준
	의료보호	의료급여 1종 수급자로서 본인 부담없이 의료 혜택
	연금특례	입국 당시 50세 이상~60세 미만시 국민연금 가입 특례
교육	특례 편·입학	대학진학 희망시 특례입학
	학비 지원	중·고교 및 국공립대 등록금 면제, 사립대 50% 보조

▢ 상기와 같이 다양한 북한이탈주민 지원 사업에 대하여 정책의 성과가 낮고, 유사 사업이 중복되어 있다는 지적이 있음

- 북한이탈주민 정착지원을 돕기 위한 관련 예산과 조직의 중복성이 심각한 문제를 일으킬 수준은 아닌 것으로 보이지만 이 문제에 대한 지속적인 지적이 예상됨
- 통일준비 차원에서 "먼저 온 미래"로서 북한이탈주민의 정착을 위해 방법을 다양화하고 예산을 현재 보다 더 확충할 필요가 있다는 견해도 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 북한이탈주민 지원정책은 북한이탈주민 스스로의 자립능력을 배양하는 방향으로 개선책이 모색되어야 한다는 차원에서 다양한 논의들이 제기될 것임

▢ 첫째, 북한이탈주민 정착지원 정책을 총체적으로 관리할 필요성에 대한 논의가 예상됨

- 북한이탈주민의 자립능력을 길러주는 업무는 통일부의 관할 범위를 넘어섬
  - 북한이탈주민의 정착 지원 업무가 일상적인 삶과 관련 있는 광범위한 영역에 걸쳐 있고 부처간 협의와 협조가 필요한 사안이 많음
  - 통일정책의 차원에서 북한이탈주민문제를 풀어나가야 한다는 차원에서 이 정책은 통일부가 담당하는 것이 타당하지만, 총체적인 콘트롤 타워의 필요성에 대한 논의도 예상됨
- 고용노동 및 복지 등 통일부의 소관 범위를 넘어서는 지원업무를 총괄하고 효율적으로 집행 관리하기 위해서 총리실이 북한이탈주민의 자립추구 능력 양성정책의 지휘부 역할을 할 필요가 있다는 논의도 예상됨
  - 주무 부서는 통일부로 하되, 북한이탈주민의 정착과 통일정책 추진의 차원에서, 이 정책을 총괄하는 역할을 총리실이 주도하는 계획에 대해서도 논의가

예상됨

▢ 둘째, 정책이 좀 더 북한이탈주민의 입장에서 수립되고 집행될 필요[21]성에 대한 토론도 있을 것임

- 수혜대상자와 정책집행자간의 눈높이가 너무 다름. 정책의 대상이 되는 북한이탈주민들의 기대수준과 지원 수준간의 격차가 너무 크기 때문에 “자활능력”을 기르는데 장애가 있음
- 취업 과정에서 도움을 받으려면 국가가 운영하고 있는 관련기관을 직접 방문하여 상담을 거쳐야 하는데, 북한이탈주민들은 북한 지역 어투로 인해 이러한 방문 자체를 꺼린다는 점 등을 좀 더 세밀하게 파악하고 이에 대한 대책도 마련할 필요성에 대한 논의도 예상됨
- 정책 집행이 숫자상의 실적위주로 진행되는 측면이 있어서 북한이탈주민 입장에서 실질적인 성과를 거두었다는 평가를 받는데 제한적임. 실질적인 성과를 거두기 위한 방안에 대한 논의가 진행될 것으로 보임

▢ 셋째, 북한이탈주민지원재단의 예산과 조직을 대폭 확장할 필요성에 대한 토론도 진행될 것임

- 주무 부처의 수족 기능을 담당하는 북한이탈주민지원재단의 역할 확대가 필요하다는 의견을 검토할 가능성이 있음
- 예산 확충 등 현실적인 문제가 있기 때문에 시간이 필요하겠지만, 중·장기적으로는 북한이탈주민지원재단의 역할을 확대하고, 이 재단을 중심으로 정착 지원의 실무적인 사안들이 해결되는 방향에 대한 논의가 있을 것임

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

21) 이러한 필요성에 대해서는 복수의 북한이탈주민과의 대면·서면 인터뷰를 통하여 확인한 바 있음.

06 남북경제공동체 형성방안

가. 배경 및 현안

▢ 장기적인 차원에서 남북한 간의 통일을 이룩하기 위해서는 정치공동체, 경제공동체 그리고 문화공동체를 형성할 필요가 있음. 이와 같은 맥락에서 특히 경제공동체 형성과 관련한 논의를 정리하고 형성방안을 모색하는 노력들이 제20대국회의 주요 의제가 될 것으로 예측됨

- 조업중단된 개성공단 가동 및 재개와 관련한 논의들이 예상됨
- 남북간 경제공동체 형성을 위해 필수적인 남북경협에 대해 역대 정부는 많은 노력을 기울여 왔으며 이와 관련한 쟁점은 다음과 같음

〈표 15〉 역대 정부별 경협의 쟁점

	중요 쟁점	세부 쟁점
김대중정부	포용정책 시행 퍼주기 논란의 제기	남북경협의 개척자 경협제도와 경험의 부족 상호주의, 정경분리 원칙의 일관성 부족
노무현정부	남북경협의 확대 퍼주기 논란의 지속	경협주체에 대한 오해 확산 상혜(商惠) 미분리 기업들의 도덕적 해이 유발
이명박정부	남북경협의 정체·축소 5·24 조치를 통한 차단	일관성 있는 대북원칙의 견지 위탁가공사업 전면 차단 금강산 관광 중단
박근혜정부 전반기	남북경협 정책의 전환 비전 코리아 프로젝트 추진	개성공단의 국제화 북한 특구 진출 북한의 경제 자생력 확충
현재	개성공단 조업중단 등 남북경협 전면 중단	

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 남북경협과 정치의 연계 혹은 분리에 대한 원칙을 둘러싼 논의가 제기될 것임

- 남북경협을 정경분리 원칙에 입각해 추진했던 정부는 김대중정부와 노무현정부

였으며, 정경연계 원칙에 입각해 추진해온 정부는 박근혜정부·이명박정부가 대표적임

- 이명박정부가 정경연계정책을 채택한 것은 김대중정부와 노무현정부의 정·경분리정책에도 불구하고 북핵문제가 해결되지 않았기 때문인데, 이후 천안함사건, 연평도포격사건 등을 거치면서 이 정책원칙이 더욱 확고해졌음
- 박근혜정부는 북한의 반복되는 핵·미사일 실험 등 일탈행위에 대한 제재의 일환으로 개성공단 조업을 중단하는 등 정경연계정책을 시행중임
- 남북경협의 재개와 관련한 중기적·장기적 차원의 원칙에 대한 논의가 진행될 것으로 보임

▢ 둘째, 남북경협을 재개해야 한다는 주장과 북핵 포기를 압박하기 위한 제재의 일환으로 차단 상태를 유지해야 한다는 논의가 제기될 것임

- 역발상을 해 본다면, 박근혜정부는 남북경협을 재개 하는데 필요한 국내 정치적 자원을 많이 갖고 있음
- 박근혜정부의 남북경협 재개에 대한 반대의 여론은 크지 않을 것으로 보임

▢ 셋째, 남북경협이 재개될 경우, 이를 안정적으로 유지하고 수익을 창출·확대하는데 필요한 관련 제도를 미리 정비하는 논의가 예상됨

- 현재의 중단된 남북경협 상황은 기존의 법과 제도상 미비한 점을 보완할 수 있는 좋은 계기가 될 수 있으며, 개성공단의 안정적인 운영과 확대발전을 촉진할 수 있는 관련법안, 통일특구 그리고 평화특구와 관련한 법안이 발의되고 토의될 것임

▢ 남북경제공동체 형성은 궁극적으로는 통일의 기반을 조성하는 차원에서 제기되는 국가적 과제이므로 민의의 대표기관인 국회에서의 논의가 불가피함

✍ 작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

07 정부의 독자적인 대북제재안의 실효성

가. 배경 및 현안

▢ 2016년 1월 북한의 4차 핵실험과 2월 장거리 미사일(로켓) 발사 이후 2016년 3월 2일(현지시간) 유엔안보리는 만장일치로 북한에 대한 대북제재안 제2270호를 채택함

- 결의안 제2270호는 그동안 안보리가 북한에 대해 진행해온 제재 가운데 가장 강력한 내용이 포함된 결의안으로 주요 내용은 아래 〈표 16〉과 같음

〈표 16〉 안보리 결의안 제2270호의 주요내용

범주	주요 내용
우주협력	탄도미사일 관련된 기술협력 금지 (위성발사 또는 우주발사체 포함)
무기거래	재래식 무기를 포함한 전면적인 무기 금수조치
제재대상 지정	단체 12곳과 개인 16명 추가
확산 네트워크	불법 거래시 북한 외교관 및 정부대표 추방
해운·항공 운송	북한 행(行)·발(發)화물검색 의무화 의심 항공기 이착륙 및 영공통과 불허
생화학	북한의 생화학무기 포기 결정
수출통제	대량살상무기 수출통제 의무화
대외교역	석탄, 철광석, 희토류 등 수출, 공급, 이전 금지 대북 항공유 판매, 공급 금지
금융	회원국내 북한은행 지점, 사무소 신규 개설 금지 대량살상무기 관련 노동당 소속단체에 대한 자산동결
사치품	예시목록에 7개 품목 추가

자료: 이승열, 「유엔 안보리 대북제재 결의안 채택과 대응방안」『이슈와 논점』, 2016년 3월 10일

▢ 유엔안보리의 대북제재 결의안이 통과되기 전 2월 12일(현지시간) 미 하원은 독자적인 대북제재 안을 통과시켰음

- 미 하원은 세컨더리 보이콧(secondary boycott)을 행사할 수 있는 고강도 대북제재 법안인 「2016년 북한 제재 및 정책 강화법(North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016)」을 압도적인 표차(찬성 408, 반대 2)로 통

과시켰으며, 2월 18일 오바마 대통령이 서명하면서 정식 발효되었음

- 세컨더리 보이콧은 타국에 대한 미국의 경제적 제재 조치로서 직접적인 항의의 대상인 국가뿐 아니라 그와 교류하는 제3국 정부나 기업, 금융, 개인에도 제재를 가하는 행위임

▢ 한국 정부는 3월 8일 유엔안보리 대북제재 결의안 제2270호와 별도로 독자적인 '대북제재안'을 발표함. 주요 내용은 아래와 같음

- 북한을 다녀온 제3국 선박의 국내 입항을 금지하고 대량살상무기(WMD) 개발에 관여한 개인 40명과 단체 30개를 금융제재 대상으로 지정함
  - 금융제재 대상 단체 30개 중 북한 단체는 24개이며 6개는 제3국 단체임. 주요 단체는 해외자금조달 담당 금융기관인 일심국제은행, 대량살상무기의 물품조달 등을 맡는 대외기술무역센터, 선방기술총회사 등임
  - 금융제재 대상 개인은 모두 40명으로 북한 사람이 38명이고 2명은 제3국 출신임. 주요 제재 대상에는 김영철 정찰총국장(통전부장)과 이병철 당 군수공업부 제1부부장, 홍영칠 중앙위 부부장, 김낙겸 전략군사령관, 윤창혁 우주개발국 위성관제종합지휘소 부소장 등 대부분 대량살상무기 개발에 관여한 인물들임
- 북한과 관련된 해운 통제 또한 대폭 강화됨. 외국 선박이 북한에 기항한 뒤 180일 이내에 국내에 입항하는 것이 전면 불허되고, 제3국 국적이지만 실질적으로 북한 소유인 '편의치적 선박'의 국내 입항도 금지됨
- 또한 정부는 우리 국민이나 재외 동포 등을 상대로 해외 북한식당 등 북한과 관련된 영리 시설에 대한 이용을 자제하도록 당부함

▢ 지난 2월 7일 북한의 장거리 미사일 발사 직후 정부는 독자적인 대북제재의 한 수단으로 천안함 폭침과 연평도 포격에도 남북관계의 상징성을 이유로 유지했었던 개성공단에 대한 전격적인 폐쇄조치를 단행했음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지난 4월 7일 중국 저장성 닝보의 '류경식당'에 근무하던 종업원 13명의 집단 탈북 소

식이 알려지면서 유엔안보리 대북제재와 정부의 독자적인 대북제재의 효과가 나타난 것이 아닌가에 대한 국내외의 논의가 제기되었음

- 중국이 유엔안보리 대북제재안 제2270호에 대한 성실한 이행을 선언한 이후 중앙 및 지방정부 차원에서 공식적인 북중 무역이 중단되면서 북한에 대한 대북 경제 압박의 수위가 높아지고 있음
- 36년 만에 열리는 조선노동당 제7차 당대회를 앞두고 국내의 달러 수요가 높아지는 가운데 무역 감소는 북한으로 유입되는 외화의 절대양이 줄어들면서 무역을 통해 달러를 벌어들이는 외화벌이 기관에 대한 정치적 압박도 높아지고 있음
- 특히 한국 정부의 해외 북한식당에 대한 이용금지 조치는 북한 식당의 경영난으로 이어져 앞으로도 이번 '류경식당' 13명 종업원들의 집단 탈북과 같은 이탈 현상이 재현될 수 있다는 주장이 제기됨

▢ 그러나 지난 2008년에는 금강산 관광 중단 이후 2010년 북한의 천안암 폭침으로 정부의 대북제재로서 5.24조치가 시행되고 있으며, 그리고 최근 2016년 개성공단 폐쇄까지 이어지면서 사실상 남북관계가 중단된 가운데 과연 정부의 독자적인 대북제재 안이 추가적으로 더 필요한가에 대한 반론도 나타나고 있음

- 현실적으로는 강력한 유엔 안보리의 대북제재가 시행되는 가운데 우리 정부의 독자적인 대북제재는 북한의 해외 식당 등 북한으로 유입되는 외화벌이에 어느 정도 충격을 주고 있다고 판단됨
- 그러나 국제사회의 입장과 달리 남북관계의 안정적 관리도 중요한 상황에서 대북 봉쇄를 목표로 한 정부의 독자적인 대북제재가 지속적으로 강화되는 것은 향후 남북관계의 전환 및 변화를 위해 오히려 부정적인 영향이 더 많을 수 있다는 우려가 제기됨

✍ 작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

08 「통일준비위원회」의 실효성과 발전방향

가. 배경 및 현안

▢ 2014년 1월 6일 신년기자 회견에서 박근혜 대통령은 '통일대박'이란 용어를 사용함으로써 통일에 대한 관심을 환기시키고, 이후 독일 방문시 '드레스덴 선언'을 통해 한반도 통일정책의 원칙을 언급함

- 드레스덴 선언: 박근혜 대통령의 방독 중 독일 드레스덴 공과대학에서 연설한 북한과의 평화통일에 대한 3대 원칙을 지칭함

▢ 지난 2014년 7월 한반도 평화통일에 대한 국민적 공감대를 확산하고, 통일추진의 구체적 방향을 제시하며, 민·관 협력을 통하여 한반도 통일을 체계적으로 준비하기 위하여 대통령 소속으로 '통일준비위원회(위원장: 정종욱)'를 출범시킴. 주요 업무는 아래와 같음

- 통일준비를 위한 기본방향에 관한 사항
- 통일준비 관련 제반분야의 과제 발굴·연구에 관한 사항
- 통일에 대한 세대 간 인식통합 등 사회적 합의 촉진에 관한 사항
- 통일준비를 위한 정부기관·민간단체·연구기관 간 협력 등에 관한 사항
- 통일준비에 관하여 대통령이 위원회에 자문할 필요가 있다고 인정하는 사항

▢ '통일준비위원회'의 운영은 민간중심으로 운영하되, 정부는 이를 적극 지원하는 민간과의 협치(governance)에 초점

- 민간차원에서는 ① 통일청사진 마련, ② 통일준비 과제 발굴·연구, ③ 사회적 합의 촉진 등을 모색
- 정부차원에서는 ① 통일준비 관련 자료 제공, ② 안건제안 등 의견개진, ③ 세부 이행방안 마련, ④ 각 부처별 정책집행 및 이행사항 점검 등의 기능을 수행

▢ '통일준비위원회'는 위원장 1인, 부위원장 2인, 위원 47인(민간 29인, 정부 10인, 국

회의원 2인, 국책연구기관장 6인)으로 구성

※ 자문단은 시민자문단(120여개단체), 통일교육자문단(50인), 언론자문단(18인), 국제특보단(필요시) 등으로 구성

▢ '통일준비위원회'의 모델인 '독일통일문제자문위원회'는 서독 내각의 결정에 따라 1952년 설립되어 1975년까지 활동함

- 同 자문위원회는 1969년 10월 총리로 취임한 빌리 브란트에 의해 추진된 대동독 화해정책(신동방정책)이 추진되면서 역할이 점차 축소함
- 독일통일문제자문위원회는 1) 동독지역 각 경제 분야별 국민경제적 현황에 대한 기본적 연구보고서 작성, 2) 독일 통일시 필요할 것으로 예상되는 긴급 대책에 대한 연구보고서 작성 등을 주요 업무로 하였음

▢ '독일통일문제자문위원회'는 총회, 연구이사회, 분과별 위원회, 작업팀 등으로 구성, 해체되기까지 총 5회의 보고서를 발표함

- 同 위원회가 발간한 보고서는 제1회 보고서를 제외하면, 각 보고서의 분량은 500쪽 내외임
- 同 위원회의 기구별 회의는 연구이사회 129회, 총회 64회, 위원회 232회, 일반작업팀 714회, 전문작업팀 138회 등 총 1,513회의 회의를 개최함

▢ '독일통일문제자문위원회'의 평가와 관련하여, 1990년 독일 통일시 同 위원회가 마련했던 안이 적용되었다고 주장되고 있으나, 어느 정도 적용되었는가에 대해서는 논란이 분분함

- 그러나 同 위원회가 해체되지 않고 1990년까지 지속적으로 활동하였다면 서독은 보다 나은 통일준비를 실행에 옮겼을 것으로 추정됨

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ '통일준비위원회'의 역할에 대해 학계·시민단체 간 의견이 양분되고 있음. 긍정적 측면에서는 통일의 체계적인 준비를 높이 평가 하고 있는 반면, 우려하는 측면에서는 전시

성 기획 또는 민주평통과 통일부의 기능중복 등을 지적함

- 통일준비위원회와 민주평화통일자문회는 통일에 대한 국민적 공감대를 바탕으로 정책수립을 한다는 점에서 공통점이 있으나, 핵심 기능과 조직, 그리고 활동방식에 있어서는 뚜렷한 차별성을 마련해야 함
- 통일준비위원회는 전문가 중심의 학술적인 성격인 반면, 민주평화통일자문회의는 국내외 각 지역 및 직능 분야별 통일여론 수렴을 바탕으로 일반국민들에게 정부정책을 홍보하는 기능을 함. 세 기관의 업무내용은 〈표 17〉과 같음

〈표 17〉 통일관련 세 기관의 주요 기능

기관	주요 기능
통준위	통일준비를 위한 기본방향, 과제 발굴·연구, 사회적 합의 촉진 및 기관 간 협력 등에 관한 사항 심의
민주평통	통일 관련 국내·외 여론 수렴, 국민적 합의도출, 범민족적 의지와 역량 결집 등 통일정책의 수립 및 추진에 관해 대통령에게 자문·건의
통일부	남북 대화·교류·협력 및 인도적 지원 등 구체적 제반 통일정책의 수립 및 집행

- 무엇보다 통일에 대한 사회적 합의 촉진 및 평화통일의 기본방향(아젠다 설정) 제시 측면에서 통일준비위원회와 민주평통, 통일의 역할 중복은 필연적으로 발생함.

▢ 지난 제19대국회 국정감사에서 통일준비위원회, 민주평통, 통일부 세 기구 간 차별성이 없다는 지적을 가장 많이 받아 왔음

▢ 한반도 통일준비를 위해 정권 교체와 관계없는 범(凡)국가적인 기구의 필요성은 존재하나, 기존 통일 관련 기구들과의 차별성이 부족한 통일준비위원회를 좀 더 개선하여 새로운 통일 거버넌스(협치)기구로 발전시켜 나가야 할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

09 국회차원의 통일대비 준비 현황과 과제

가. 배경 및 현안

▢ 한반도 통일을 위해서는 대통령이 속해있는 행정부의 역할만이 아니라 통일관련 법을 만들고 적용해야 할 의회의 역할 또한 중요함

- 헌법에는 직접적으로 국회에 대하여 남북관계와 통일에 관한 역할을 규정하고 있지는 않지만, 국회의 입법권(헌법 40조)은 남북관계와 통일을 실현하는 데에 중요한 기능이므로, 국회도 남북관계와 통일정책을 입법의 형식을 통해 참여할 수 있음
- 이러한 입법권의 원리에 따라서 「남북관계발전에 관한 법률」, 「남북교류협력에 관한 법률」 등 남북관계 및 통일 관련법이 제정될 수 있었음
- 이 밖에도 「통일교육지원법률」, 「개성공단 지원에 관한 법률」, 「북한이탈주민의 보호 및 정착 지원에 관한 법률」, 「남북이산가족 생사확인 및 교류 촉진에 관한 법률」, 「6.25전쟁 남북피해 진상규명 및 명예회복에 관한 법률」, 「계레말큰사전 남북공동편찬사업법률」, 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」, 「남북협력기금법」, 「남북주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」 등 남북관계 및 통일관련법이 제정·시행되고 있음

▢ 국회는 헌법에서 부여한 입법권 등을 통해 평화통일의 원칙을 구현하고, 남북관계와 통일과정의 기본틀을 마련하는 중요한 역할을 맡고 있으나 실제 대북정책 결정에 있어서는 국회의 역할에 대해 회의적 시각과 긍정적 견해가 공존하고 있음

- 회의적 견해는 국회가 행정부에 대해 갖고 있는 견제 권한의 부족과 의원들의 대북정책 및 북한 문제에 대한 정보 및 전문지식의 부족 등을 근거로 들고 있음
- 긍정적 견해는 국회의 입법적 수단인 입법권, 조약체결에 대한 비준동의권, 예산결산 심의확정권, 국정조사권, 국정감사권 등과 비입법적 수단인 상임위원회 활동, 대정부질문, 결의안 채택, 청문회, 공청회 등 국회의 역할과 권한을 통한 영

향력 행사가 가능하다는 의견임

▢ 그러나 이와 같은 국회의 역할과 권한에도 불구하고 그동안 대북정책 결정과 집행은 대통령과 행정부를 중심으로 행사되어 왔으며, 국회는 사후 추인에 그치거나 국회의 고유권한마저 외면당한 측면이 있었음

- 예컨대, 1972년 7.4남북공동성명, 1991년 남북기본합의서, 2000년 6.15공동선언, 2007년 10.4정상선언 등 남북한 간의 주요 합의사항은 국회의 승인절차 없이 이루어진 경험을 갖고 있음
- 그러나 이와 반대로 국회가 적극적으로 남북 간 합의서를 동의한 사례도 있음. 아래 〈표 18〉은 그동안 국회의 동의를 받아 발효된 남북 간 합의서들임

〈표 18〉 국회가 동의한 남북합의서

국회동의 일자	합의서
2003.6.30.	남북사이의 투자보장에 관한 합의서
2003.6.30.	남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서
2003.6.30.	남북사이의 상시분쟁 해결절차에 관한 합의서
2003.6.30.	남북사이의 청산결제에 관한 합의서
2004.9.23.	남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서
2004.9.23.	개성공업지구 통신에 관한 합의서
2004.9.23.	개성공업지구 통관에 관한 합의서
2004.9.23.	개성공업지구 검역에 관한 합의서
2004.9.23.	남북상사중재위원회 구성 운영에 관한 합의서
2004.9.23.	개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서
2004.12.9.	남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서
2004.12.9.	남북해운 합의서
2004.12.9.	남북해운합의서 이행과 준수를 위한 부속합의서

자료: 이승현, 「남북한 통일과정과 국회의 역할」『남북한 통일을 대비한 법제도적 과제』, 2015년 11월 10일

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 한반도 통일을 위한 국회의 역할 가운데 가장 중요한 쟁점은 국회의 입법권한이 정권 교체와 관계없이 이뤄질 수 있는 통일정책의 연속성에 바탕을 둬야 한다는 점임

- 국회가 통일에 대한 이와 같은 입법을 추진하기 위해서는 보다 적극적으로 통일에 필요한 정책에 대한 보다 깊이 있는 연구·분석을 통해 행정부와 역할을 분담할 수 있는 통일준비 역량을 체계적으로 확립해 나갈 필요가 있음
- 국회가 준비해야 할 가장 중요한 통일 준비 분야는 통일 과정에서 남북한의 정치통합과 경제 통합 등 절차적 통합의 축을 제도적으로 확립하는 것임
  - 예를 들어 통일이 대한민국의 헌법체계의 확장이라는 전제하에 추진된다면 정치통합의 핵심은 남한의 의회 및 정당체계와 선거제도의 절차적 이식이며, 경제통합은 남한의 시장경제체제를 북한으로 확장하는 것임

▢ 그동안 국회의 통일준비에 대한 평가 중 가장 모범적인 사례는 제13대국회였으며, 이때 한민족공동체통일방안에 대한 여야의 의견 수렴과정은 앞으로도 참고할 필요가 있음

- 주요한 의견수렴은 '국회통일정책특별위원회'에서 이뤄졌으며, 특위 운영은 거의 상설기구라 불러도 좋을 만큼 활발하고 상시적으로 이루어졌음. 당시 이홍구 통일원 장관은 국회와 긴밀히 토의하면서 평민당 김대중 총재와 민주당 김영삼 총재 그리고 공화당 김종필 총재의 의견을 반영하기 위해 다각적인 접촉을 시도하여 여야의 합의를 이끌어 내는데 큰 역할을 하였음

▢ 결과적으로 통일을 위한 국회의 역할을 확대하기 위해서는 대북정책과 남북관계의 주요 현안들을 상시적으로 논의할 수 있는 토론의 장이 필요하며, 더 나아가 국회의 입법권을 통해 향후 남북한 정치 및 경제 통합을 위한 마스터플랜을 준비해야 함

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

10 북한의 사이버테러에 대한 대비책

가. 배경 및 현안

▢ 지난 2009년 이후 북한의 사이버테러가 본격화된 이후 북한의 사이버테러는 핵과 미사일 도발 못지않은 중대한 안보위협이 되고 있음. 아래 〈표 19〉에서 보듯 북한의 사이버테러 현황은 다음과 같음

- 북한은 2009년 7월 7일부터 한국과 미국의 주요기관 등 총 35개의 웹사이트에 대하여 분산서비스거부공격(디도스: DDoS)을 감행하였는데, 총 네 차례에 걸친 공격으로 청와대와 국회 등 정부기관을 비롯한 68개 주요 포털사이트에 장애를 발생시킴
- 북한은 2011년 3월 4일 청와대, 국가정보원 등 국가기관과 국민은행 등 금융기관과 네이버 등 국내 40개 인터넷 사이트를 상대로 또 다시 디도스공격을 실행하였으며, 아울러 4월 12일 농협에 대한 사이버 공격을 감행함에 따라 금융전산 시스템 273대가 파괴되고 전산 장애가 발생함
- 북한은 2013년 3월 20일 KBS, MBC, YTN 등 방송사와 신한은행, 농협, 제주은행 등에 대하여 사이버 공격을 감행하였고, 6월 25일에는 정부기관과 언론사 등 69개 기관과 업체에 대하여 해킹과 디도스를 혼용한 사이버 공격을 감행하여, 155대 서버를 파괴시키고 해당 웹사이트 접속 장애를 발생시킴
- 2014년 12월 9일부터 4일간 한국수력원자력 직원 컴퓨터에 자료 파괴형 악성코드를 유포하여 PC디스크 등의 파괴를 시도하기도 했는데 모두 북한의 소행으로 밝혀졌고, 2014년 12월 24일 북한의 사이버 공격으로 소니픽처스 엔터테인먼트사의 내부 전산망이 다운됨
- 2015년 10월 북한은 서울 지하철 1-4호선 서버를 해킹하였고, 2015년 10월 20일에는 국회를 비롯하여 청와대, 외교부, 국방부, 통일부 등에 대한 해킹을 시도하였으며, 최근 4차 핵실험 이후에도 와대를 비롯해 주요 기관을 사칭하는 악성코드가 내장된 이메일을 대량으로 유포했다는 의심을 사고 있음

〈표 19〉 북한의 사이버테러 현황

일자	현황
2009.7.7.	디도스 공격, 청와대 등 정부 기관 대상
2011.3.4.	디도스 공격, 정부기관, 금융기관, 인터넷 기업
2011.4.12.	농협전산망 해킹
2013.3.20.	방송, 금융기관 전산장비 파괴
2013.6.25.	디도스 공격, 정부기관 언론사 대상
2014.12.9.	한수원 원전 해킹
2014.12.24.	소니픽쳐스사 해팅
2015.10.	서울 지하철 1-4호선 서버 해킹
2015.10.20.	청와대, 국회, 통일부 대상 해킹
2016.1.	청와대 사칭 악성코드 유포

자료: 이승열, 「북한의 사이버테러 위협의 증가와 대응방안」『이슈와 논점』, 2016년 2월 23일

▢ 북한의 사이버테러 능력은 2009년 2월 정찰총국(국장: 김영철)의 탄생으로 비약적으로 발전하였음

- 북한은 정찰총국 산하에 6개 작전국 외에 사이버 공격 조직인 사이버전지도국(제121국)을 설립하였음. 제121국은 첩보와 공격을 담당하며 평양 대동강 유역의 무신동 지역에 본부를 두고 있음
- 제121국은 주로 중국에서 해킹 공격을 수행하여 한국과 미국의 시스템을 무력화시키고 주요 기밀을 위조하고 있음
- 제121국에는 직접적인 해킹을 기획하는 인력이 1,200명, 기술지원 인력이 1,800명이며, 유관조직 사이버 요원도 3,000명 정도로 추정됨. 제121국 산하 제110연구소는 컴퓨터 네트워크에 침입하여 정보를 획득함은 물론 금융기관 등의 네트워크에 바이러스를 이식하는 기술을 가지고 있는 것으로 파악되고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 북한의 사이버 테러 능력은 미국과 러시아 그리고 중국에 비해서는 떨어지지만 매우 높은 수준으로 평가되고 있으며, 지난 1월 4차 핵실험과 2월 장거리 미사일 발사 이후 북한의 사이버테러 가능성이 어느 때보다 높아진 지금 사이버는 오프라인의 보조역할

이 아닌 국가의 핵심 안보 영역이라는 점을 다시 한 번 인식할 필요가 있음

- 미국 오바마 대통령은 사이버 안보를 최우선의 개념으로 선정하여 2017년 회계연도 예산안에서 전년대비 50억 불 증액한 190억 불의 사이버안보 예산을 의회에 제출했음
- 2016년 2월 12일 미국 하원을 통과한 「북한 제재 및 정책 강화법(H.R757)」에는 사이버안보 저해 행위에 대한 규제도 포함되었음
- 이처럼 사이버안보에 대한 국제사회의 인식과 협력 수준이 높아지는 가운데 북한의 사이버테러 위협에 대한 우리 정부의 대응도 어느 때보다 중요한 시기가 되었음

▢ 결과적으로 제20대국회에서는 점증하고 있는 북한의 사이버테러에 맞서 국회의 감시기능을 강화하는 방안을 추가하여 사이버 안보에 대한 기본 법률을 제정하여야 할 것으로 보임

- 점차 고도화되는 북한의 사이버 공격 등에 대응하고 사이버 공간에서의 안보 확보를 위해서는 현재 대통령 훈령인 「국가사이버안전관리규정」만으로는 민관군의 역량을 총 동원하여 대응하는 데는 한계가 있어 보임
- 제19대국회에서는 사이버테러방지 및 대응에 관한 4건의 법률안을 제출했으나, 임기만료로 폐기됨. 점증하는 북한의 사이버테러 위협에 대비해 국민의 안전과 국가기관망의 보호를 위해서는 이에 대한 면밀한 재검토가 필요하고, 특히 제20대국회에서는 국회의 감시기능을 강화하는 방안을 추가하여 재발의할 필요가 있음
- 더 나아가 사이버 안보에 대한 국제적 협력이 점차 강화되고 있는 상황에서 세계 최고 수준의 정보통신 기술을 보유하고 있으면서 북한의 사이버테러 위협에 항시 노출되어 있는 한국도 사이버 안보에 대한 국제규범 확립에 기여해야 할 것임

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

Ⅳ. 국방위원회

1. 국방 분야
2. 방위사업 분야
3. 병무 분야

1. 국방 분야

01 군옴부즈만제도 도입의 쟁점과 과제

가. 배경 및 현안

▢ 장병 인권개선을 위한 군옴부즈만제도 도입 논의는 2005년 육군훈련소 인분사건[1] 및 연천 GP(감시초소) 총기난사 사건[2]을 계기로 본격적으로 논의되기 시작하였음

- 이를 계기로 국방부는 2005년 7월 범정부 차원의 병영문화개선대책위원회를 구성하고 9개 과제 30개 실천사항으로 구성된 '선진 병영문화 비전'을 발표하였으며, 사병들의 인권보장을 위한 군 인권법 제정과 군 옴부즈맨 제도, 군 사법체계 개혁, 대체복무제 등도 논의하였음
- 그러나 논란이 되었던 감시기구의 설치는 국회 산하가 아닌 국민고충처리위원회(현 국민권익위원회)에 두도록 하였으나 조사나 자료요구 등 권한이 제한되어 실효를 거두지 못하였으며, 2007년 입법 예고까지 됐던 「군인복무기본법」 제정도 무산되었음

▢ 2011년 7월 '해병대 총기난사 사건(4명 사망)'이 계기가 되어 다시 군옴부즈만 도입에 대한 논의가 시작되었으며,[3] 2014년 제28사단 윤 일병 사망사건과 육군 17사단장의 여군 부사관 성추행 사건 등을 계기로 유사 사건 재발 방지와 관리체계 개선대책을 마련하기 위하여 군옴부즈만제도 도입에 대한 논의가 이루어졌음

1) 논산훈련소 이모 대위가 훈련병 192명에게 인분을 입에 넣으라고 강요한 사건.
2) 선임병들로부터 폭행과 괴롭힘을 당한 김모 일병이 수류탄을 투척하고 K-1 기관단총 42발을 난사해 8명이 사망한 사건.
3) 이와 관련 안규백의원은 「군인지위향상에 관한 기본법안」(2012.6.25.)을 대표발의한 바 있음.

- 2014년 8월 출범한 민관군 병영혁신위원회는 '국무총리실 직속 독립기구'로 군 옴부즈만을 설치할 것을 최종 권고한 바 있음
- 국회는「국회법」제44조에 따라 2014년 11월 '군 인권 및 병영문화혁신특별위원회'를 발족하고, 9개월간의 활동 끝에 2015년 7월 위원회 정책건의 및 향후 과제로서 다음과 같은 사항을 합의하였음[4)]
  - 군인의 인권 보호를 위하여 군옴부즈만을 도입하며, 명칭은 "군인권보호관"으로 함
  - 군인권보호관은 국가인권위원회에 두되, 국회가 추천한 상임위원을 군인권보호관으로 임명함
  - 군인권보호관의 충실한 조사와 인권 보호 기능을 보장하기 위하여 불시 부대 방문권, 자료제출 요구권 등의 권한을 부여함
  - 조사권한: 자료제출요구권, 진술요구권, 불시방문조사권[5)]
  - 조사 후 처리권한: 긴급구제조치의 권고, (최종)구제조치의 권고, 검찰(군검찰) 고발, 징계·제도개선·시정 등 권고
  - 실효성 확보 수단: 정기·수시 국방위원회에 보고, 조사결과 및 권고사항의 언론 공표

▢ 2015년 7월 30일 여야는 황영철의원 대표발의로 국가인권위원회 내에 군인권보호관을 두는 내용의「국가인권위원회법 일부개정법률안」을 발의하였으며, 주요 내용은 다음과 같음

- 군인등 및 군 내 인권침해에 대해 정의하여 장교·준사관·부사관·병(兵)·군무원·사관생도·사관후보생·부사관후보생과 소집되어 군에 복무하는 예비역 및 보충역에 대한 인권침해에 대하여 군 내 인권침해와 관련된 규정을 적용하도록 함(안 제2조제5호 및 제6호)
- 국가인권위원회에 군인권보호관을 두고, 군인권보호관은 국회에서 선출하는 상임위원으로 하며 군인권보호관은 군 내 인권침해 방지 및 인권보호에 관하여 전

4) 군 인권개선 및 병영문화혁신 특별위원회,『군 인권 및 병영문화혁신특별위원회 활동결과보고서』, 2015.07.24.
5) 다만, 조사권한의 한계를 두어 국방부장관은 군사기밀에 관한 사항에 대해 자료제출 또는 진술을 거부할 수 있음.

문적인 지식과 경험이 풍부한 사람으로 선출하도록 함(안 제5조제1항, 제2항제1호 및 안 제51조 신설)

- 국가인권위원회 사무처에 군인권보호관의 업무를 지원하기 위하여 군인권본부를 두도록 함(안 제16조제1항)
- 군대 내 인권 개선을 위한 인권교육을 위하여 국방부장관과 협의할 수 있도록 함(안 제26조제7항)
- 위원회가 매년 작성하고 대통령 및 국회에 보고하는 위원회의 전년도의 활동내용과 인권상황 및 개선 대책에 대한 보고서에 군 내 인권보호와 관련된 사항을 포함하도록 함(안 제29조제1항)
- 진정의 원인이 된 사실이 범죄행위에 해당한다고 믿을만한 상당한 이유가 있고 그 혐의자의 도주 또는 증거 인멸 등을 방지하거나 증거 확보를 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 검찰총장 및 관할 수사기관의 장뿐만 아니라 국방부장관 또는 각군 참모총장에게도 수사 개시와 필요한 조치를 의뢰할 수 있도록 함(안 제34조제1항 및 제2항)
- 군인권보호관 및 군인권보호위원회의 업무, 군부대 방문조사, 진정에 대한 각하 사유 특례 및 조사방법에 대한 특례를 규정한 별도의 장을 신설하도록 하며 군부대 방문조사 시 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 사정이 없는 한 국방부장관은 방문 중단을 요구할 수 없도록 함(안 제5장 신설)
- 정당한 이유 없이 군부대 방문조사를 거부, 방해 또는 기피한 자에게 1천만 원 이하의 과태료에 처하도록 함(안 제70조제1항제1호)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ ‘군인권보호관’을 군 외부에 설치하는 ‘군옴부즈만’ 제도의 도입에 대해 국방부가 백지화를 시도할 것으로 알려져 있어 향후 논란이 예상됨

▢ 한민구 국방부 장관은 2015년 10월 국회 국방위원회에 출석해 군 옴부즈만 도입은 무제한적인 조사 및 권고 권한 부여로 군의 지휘권 위축과 군사보안 등의 문제가 있다며,

군 옴부즈만을 설치해야 한다면 국방부 내에 설치해야 한다고 주장한 바 있음

▢ 또한 한 언론의 보도에 따르면,[6] 국방부는 「2015년 국방인권정책 시행계획 추진실적 분석 평가」라는 보고서에서 군옴부즈만 제도 도입을 골자로 한 「국가인권위원회법」 개정안의 폐기를 유도한다는 방침을 밝힌 바 있음. 또한 동 보고서에서 "법안이 통과되더라도 행정자치부와의 공조를 통해 관련 조직(군인권본부) 규모를 최소화할 것"이라고 밝힌 바 있음[7]

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

6) 『이데일리』, 2016년 2월 15일자.

7) 상기 보도내용의 사실여부에 대해 국방부에 문의한 결과, △ 「2015년 국방인권정책 시행계획 추진실적 분석평가」 문서는 국방부 인권담당관(과장급) 수준에서 작성된 2015년 군 인권 업무결산 성격의 문서이고, △ '국가인권위원회법 개정안 폐기 유도'라는 문구는 실무자의 업무 미숙에서 기인한 부적절한 표현이었으며, △ 동 보도내용은 국방부의 반대 입장에도 불구하고 법안이 강행 통과될 경우에 군의 고유임무 수행에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 조직설계가 이루어지도록 정부조직 신설과 관련하여 주무부처인 행정자치부와 협의하겠다는 의미라고 밝혀왔음.

02 영창제도 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 2015년 9월 진성준의원이 육·해·공군 본부로부터 제출받은 '징계입창 사유별 현황' 등에 따르면, 2011년부터 2014년까지 폭행 및 상습가혹행위로 영창처분을 받은 병사는 3만 517명으로 전체 징계입창 인원 6만 1,726명의 49.4%에 달했음

- 연도별로는 2011년 8,220명, 2012년 8,002명, 2013년 6,914명, 2014년 7,381명으로 나타났음
- 이 밖에도 지난 4년간 강도·절도·사기로 인한 징계입창이 총 2,157건, 성적 군기문란이 1,493건으로 나타났음

▢ 이와 관련 인권담당 군법무관은 지난 4년간 영창징계 7만 3,866건에 대한 적법성 심사에서 무려 3만 1,126건(42%)이 부적법하다고 판단한 것으로 나타났음

- 군법무관은 지휘관의 영창징계에 대해 '양정 부적정'(3만 31건)에 대한 문제를 가장 많이 지적했으며, '중대한 절차 하자'(696건), '징계사유 불해당'(399) 의견도 제시한 것으로 알려졌음
- 군법무관의 '부적법' 의견에 대해 이들의 의견이 무시되는 경우도 상당수인 것으로 나타났음. 실제로 지난 4년간 인권담당 군법무관이 심사한 4,269건에 대해 징계권자가 의견을 따르지 않은 것으로 알려졌음

▢ 이와 관련 국회 입법조사처와 국가인권위원회는 자의적 영창처분을 방지하기 위한 영창제도의 보완을 요구한 바 있음

- 국회입법조사처는 2014년 보고서에서 영창제도의 위헌성 시비를 해결하기 위해서는 법관의 확인 제도를 도입하고 영창처분의 기준을 명확히 하여 헌법상 요구되는 신체구금에 대한 영장주의를 보완하는 등 자의적 영창처분의 금지를 위한 개선안이 마련되어야 하며, 영창제도를 폐지할 수 없다면 보완방안을 마련해야한다고 밝힌 바 있음[8)]

- 국가인권위원회도 2014년 자의적 영장처분을 막기 위해 징계양정규정을 마련하고 인권담당 군법무관의 독립성을 강화할 것을 권고한 바 있음
- 이와 관련 진성준의원은 영창제도 개선을 위한 「군인사법 일부개정법률안」(2015. 4. 21.)을 대표발의한 바 있음
  - 개정안은 현재 '지휘권 확보'라는 명목 하에 법적 구속절차 없이 지휘관의 명령만으로 이뤄지는 영창집행의 절차상 정당성을 확보하도록 하는 내용을 골자로 하고 있음
  - 구체적으로는 영창처분이 신체의 자유를 구속하는 점을 감안해 군 판사가 영창집행명령서를 발부하도록 하고 인권담당 군법무관 소속을 현재 수준보다 높여 영창처분 적법성 심사 업무를 중립적으로 할 수 있도록 하고 있음
  - 또한 영창처분의 원인이었던 사실이 무혐의로 밝혀져도 명예회복을 할 수 없는 문제를 개선하기 위해 무혐의자에 대해 복무기간 단축 혜택 등을 부여하도록 했음

▢ 이러한 영창제도의 개선 요구에 대해 국방부는 소극적인 입장을 견지하고 있는 것으로 알려져 있음[9)]

- 영창처분에 대한 불복은 원칙적으로 행정소송의 영역으로서 판사의 영창집행명령을 가미할 경우 사실상 사법체계 틀 속에 들어가게 되어 법리적인 충돌이 발생한다는 것임
- 국방부는 군판사 부족으로 인한 제도 개선의 어려움도 제기하고 있음. 2014년 기준 군판사는 49명으로 매년 1만 6,796건의 영창처분이 이뤄지고 있는 것을 감안할 때, 군판사로 하여금 영창집행명령서를 발부하도록 할 경우 군판사 1인당 매년 340.7건의 영창집행명령서 발부가 이뤄져야 한다는 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 국방부는 2015년 9월 폭행과 가혹행위에 대한 징계 양정기준을 강화하고, 영창제도에

8) 형혁규, 김선화, 김성봉, 『군 영창제도의 쟁점과 개선방안』, 『현안보고서』, 국회입법조사처, 2014. 1. 16.
9) 「軍 영창제 개선 법안 보류」, 『the 3000』, 2015년 6월 18일자.

대한 인권침해 요소 개선을 위해 효과적인 영창 대체벌 제도 도입방안을 연구할 것이라고 밝힌 바 있음[10)]

- 국방부 관계자는 “군에 대한 국민들의 신뢰를 구축하기 위해 엄정한 징계처분을 통한 군 기강을 연중으로 확립하고, 국가인권위원회와 국회 입법조사처의 권고사항을 토대로 영창 양정기준 구체화 등 개선 소요를 적극 검토할 계획”이라 밝힌 바 있음

▢ 그럼에도 불구하고 앞서 밝힌 바와 같이 영창제도의 개선에 대한 국방부의 입장은 소극적인 입장에 머물고 있으며, 영창제도가 성격상 신체구금임에도 불구하고 영장주의를 배제하고 있다는 점에서 영창처분에 있어 위헌성 시비나 절차적 문제는 언제든지 다시 제기될 수 있음

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

10) 「국방부 군사법원 현황보고서 “군사법 운영 신뢰성 제고” 강조」, 『뉴데일리』, 2015년 9월 21일자.

03 THAAD(고고도 미사일 방어체계) 도입의 쟁점과 과제

가. 배경 및 현안

▢ THAAD(고고도 미사일 방어체계, Terminal High Altitude Area Defense)는 종말단계(Terminal Phase) 미사일 방어체계(MD, Missle Defense) 중 상층방어수단을 지칭함

- 종말단계 방어는 적 미사일이 대기권에 다시 진입해 지구 중력에 의해 낙하할 때 요격하는 것을 말함. 방어 고도에 따라 상층 방어와 하층 방어로 나뉨
- 상층 방어를 담당하는 대표적인 수단이 THAAD로서 고층 대기권에 해당되는 고도 40㎞ 이상의 장거리 목표물을 요격하기 위해 개발된 방어수단임

▢ 해외 THAAD 포대 배치현황

- 사드 포대는 획득비용때문에 개발에 착수한 지 27년이 지났지만 미국도 3개 포대만을 배치하고 있는 것으로 알려져 있음
  - 현재 미국이 사드를 실전 배치한 곳은 텍사스 포트블리스에 2개 포대, 괌에 1개 포대임[11)]
  - 일본 아오모리현 쓰가루, 일본 교토부 교탄고에도 설치된 것으로 알려져 있으나[12)] 일본의 경우 사드 포대가 설치된 것인지 사드용 레이더만 설치된 것인지 보도내용만으로는 확인이 어려움. 다만, 다른 언론의 보도내용을 참고할 때, 일본의 경우 실전배치된 사드포대는 아니며 사드용 레이더 AN/TPY-2만 설치된 것으로 추정됨
- 2015년 미국방부는 록히드마틴에 2개포대의 미사일을 주문한 것으로 알려져 있으며, 2016년에도 2개 포대를 확보하여 총 7개 포대를 확보한다는 계획으로 알려져 있음[13)]

11) 『세계일보』, 2015년 4월 10일자.
12) 『한겨레신문』, 2015년 4월 21일자.
13) 『디펜스21』, 2015년 4월호.

▢ 한미양국은 지난 2016년 3월 4일 THAAD의 한국배치를 사실상 합의한 것으로 알려졌음

- 류제승 국방부 정책실장과 주한미군사령부 참모장인 토머스 밴달 미 8군사령관은 지난 3월 4일 국방부에서 주한미군의 THAAD 배치를 협의하기 위한 「한미 공동실무단을 구성하기 위한 약정」에 서명하였음
- 한미 양측은 향후 THAAD를 배치하게 될 '적정 부지 선정'을 포함해 안전과 환경문제, 그리고 비용문제 등 구체적인 사항을 협의할 것이라고 밝힘

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 주변국과의 외교적 마찰

- 중국은 주한미군에 고고도미사일방어체계인 THAAD가 배치될 경우 중국에 심각한 안보위협 요인이 될 것이라는 점에서 반대 입장을 표명하고 있음
  - 시진핑 주석은 지난 3월 31일 핵안보정상회의가 열린 워싱턴컨벤션센터에서 오바마 대통령과 양국 정상회담을 열고 "중국은 미국이 한국에 미사일 방어시스템을 배치하는 데 단호히 반대한다. 사드 배치가 중국의 국가안보와 동북아의 전략적 균형에 해가 될 것"이라고 주장한 것으로 알려졌음
  - 또한 우리나라에 대해서는 한국이 북한의 위협으로부터 자위권을 행사하기 위한 조치에 대해서는 이해하지만, 그 목적을 초월하여 중국을 대상으로 한 방위전략을 채택한다는 데 대해서는 절대 용인하지 못한다는 입장을 견지하고 있음
- 이러한 중국의 입장에 대해 미국은 사드는 방어적 무기로 북한의 위협에 대응하는 용도이며 중국이든 러시아든 다른 나라를 겨냥하는 게 아니라는 입장을 고수하고 있음
  - 애슈턴 카터 미국 국방장관은 지난 4월 8일 미국외교협회(CFR) 강연에서 '중국이 강하게 반대하는 상황에서 사드 시스템이 한국에 배치될 수 있겠느냐'는 질문에 THAAD의 한국 배치가 "결국 이뤄질 것이며, 이는 필요한 일"이라고 밝힌 것으로 알려졌음
  - 또한 카터 국방장관은 사드는 한국에 배치된 미군 병력과 한국을 보호하는 것이 목적으로, 미국과 한국 사이의 일일 뿐 중국과는 관련이 없다고 강조한 것으로 알려졌음

▢ THAAD 배치 비용 및 부지문제

- THAAD의 주한미군 배치와 관련, 우리 정부가 미국에 사드 부대 주둔지를 새로 제공하고 주둔지 토지 수용을 위한 보상금을 부담해야 할 것이라는 주장이 제기되고 있음[14)]
  - 민주사회를위한변호사모임(이하 '민변')은 지난 4월 7일 국방부에 '사드 배치 협의 한·미 공동실무단 과업 약정서' 공개 등 THAAD의 한반도 배치와 관련한 정보공개를 청구하였으나, 국방부는 해당 약정서를 2급 비밀로 분류해 2026년 12월 31일까지 비밀보호기간으로 지정했으며, 공개할 수 없다고 통지한 것으로 알려졌음
  - 민변 송기호 변호사는 "국방부가 사드 배치 협의의 근거 조약이 한·미 상호방위조약 2조와 4조, 한·미 주둔군지위협정(SOFA) 2조와 5조라고 밝혔다"며, "이는 한국이 미국에 사드 부대 주둔지를 새로 제공하고, 주둔지 토지 수용을 위한 보상금을 부담해야 한다는 것을 의미한다"고 주장한 바 있음
- 한편 THAAD 주둔부대 부지 선정문제에 있어서도 향후 논란이 있을 것으로 보임. 실제로 그동안 예상부지로 보도되어 왔던 경기도 평택, 대구·왜관, 전라북도 군산, 강원도 원주와 중부 산악지역 등 배치 후보지들의 지방자치단체와 주민을 중심으로 부대 배치 반대 목소리가 높아지고 있는 것으로 알려져 있음

▢ 「한미 공동실무단을 구성하기 위한 약정」의 성격

- 민변은 약정서의 내용 공개와 함께 약정서가 조약인지를 묻는 정보 공개 청구를 진행한 바 있음
- 송변호사는 국방부가 공동실무단 약정서가 어떤 성격의 문서인지도 밝히지 않고 있으며, "국방부는 이 약정서가 국방부 훈령 제814호 '조약 및 기관 간 약정의 체결과 관리에 대한 규정'을 근거로 체결됐다고만 밝혔다"며 "구체적으로 조약인지 약정인지가 명확하지 않다"고 지적하고 있음

✍ 작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

14) 「국방부 "한·미 사드 배치 약정, 2026년까지 비밀"」, 『경향신문』, 2016년 4월 7일자.

04 군 병력 감축 기간 연장

가. 배경 및 현안

▢ 2005.12.28. 공포된 「국방개혁에 관한 법률」은 제정 당시 선진 정예 강군을 육성한다는 목적으로 「국방개혁 기본계획 2006-2020」을 기반으로 제정됨

- 동 법률은 군 구조 개편과 연계하여 2020년까지 상비병력규모를 50만명 수준으로 감축하고, 간부비율을 각 군별 상비 병력의 100분의 40 이상 수준으로 조정하고, 예비전력규모를 상비병력규모와 연동하여 개편조정 하는 등 병력구조 개편의 추진 목표 연도와 목표 수준을 구체적으로 규정하고 있음
- 동 법률은 당초 북한 군사위협의 점진적 감소를 가정하여 상비병력규모 및 조정 완료시기 등을 2020년으로 설정한 것임

▢ 그러나 상기 국방개혁의 과제들은 이후 북한의 핵실험 등 안보환경의 변화와 전시작전통제권 전환시기의 연기 등과 함께 국방개혁에 소요되는 재원이 안정적으로 확보되지 못하면서 후속 국방개혁 기본계획과 괴리가 발생하기 시작함

- 이에 따라 2015.10.29. 국방부는 국방환경의 변화와 국가재정 운용 등 현실적 여건을 고려해 국군의 상비병력 규모를 2030년까지 50여 만 명 수준으로 연장하여 감축하는 내용을 골자로 한 「국방개혁에 관한 법률」일부개정법률안을 국회에 제출하였음
- 동 개정안은 현행 법률에서 정한 국방개혁의 목표를 2020년까지로 한 계획기간 내에 달성하기 어렵다는 점을 인정하고 첫째, 국군의 상비병력 감축 목표연도, 둘째, 장교·준사관 및 부사관 등의 적정 간부비율의 확보 목표 연도, 셋째, 예비전력 규모 조정의 목표연도를 현행 '2020년까지'에서 '2030년까지'로 수정할 것을 주요 내용으로 하고 있음
- 이 개정법이 통과되면 장교와 부사관 등 간부의 규모를 2020년까지 전체 병력 중 40% 수준으로 늘리기로 한 계획도 10년 뒤로 미뤄지게 되며, 감축된 병력을

대체하기 위한 예비군 충원 기간도 미뤄지게 될 것으로 보임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 국방부는 현재 「국방개혁 기본계획 2006-2020」작성 당시 예측했던 국방개혁 성공의 전제조건[15]들이 충족되지 않아 「국방개혁 기본계획 2012-2030」 및 「국방개혁 기본계획 2014-2030」수립 시 부터는 국방개혁의 최종 목표연도를 2030년으로 수정하여 추진 중에 있는 것임

- 현행법 제25조제1항은 상비병력 규모를 2020년까지 50만 명 수준으로 감축하는 것을 목표로 하고 있으나, 2006년 68.1만 명에서 2014년에는 63만 명으로 총 5.1만 명이 감축되는 데 그쳤음
- 간부비율도 해군과 공군은 이미 40%를 초과하고 있으나, 육군 및 해병대를 포함한 전체 비율은 2006년 24.7%에서 2014년 29.9%로 5.2% 상승하였는데, 이와 같은 추세에 비추어 보면 2020년까지 40% 이상의 비율을 달성하기는 어렵다고 보임
- 결론적으로 이 법과 국방개혁 기본계획 간의 불일치 현상을 해소하고 개혁의 실현 가능성을 제고하려는 개정안의 입법취지는 불가피한 것으로 이해할 수 있음

▢ 그러나 이와 관련하여 일각에서는 국방개혁 기본계획의 변경에 맞추어 법률 내용을 수정하는 것은 국방개혁 의지의 쇠퇴로 해석될 우려가 있다는 주장이 제기되고 있음

- 군이 병력자원 감소에 따른 최첨단 전력 도입을 준비했어야 하지만 제대로 이루지지 않았다며, 이는 고위급 지휘관들의 자리보전 욕구와 맞물려 군이 병력을 쥐고 있기 때문이며, 따라서 군의 대대적인 개혁이 필요하며 특히 육군의 개혁이 필요하다는 주장임[16]

15) 「국방개혁 기본계획 2006-2020」에서 제시하고 있는 국방개혁의 성공 보장을 위한 필수조건으로는 북한 군사위협의 안정적 관리, 확고한 한미 연합 전투준비태세 유지, 군 구조 조정 및 전력증강을 동시 병행적 추진, 국방재원의 안정적 확보, 상비병력 전원 전투요원으로 운용, 군 내부 공감, 국민적지지 획득 등이 이에 해당함

16) 「군, 병력감축 10년 더 미뤘다...63만 → 50만」, 『이데일리』, 2015.6.30.

- 또한 국방개혁에 대한 목표 연도와 병력 규모가 고무줄처럼 늘었다 줄었다하는 데 따른 비판이 제기되고 있듯이 선제적이고 일관적인 국방정책의 수립이 요구됨

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

2. 방위사업 분야

01 방위사업비리 근절을 위한 제도 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 2014년 11월 공식 출범한 방위사업비리 정부합동수사단은 통영함·소해함 장비 납품비리, 공군 전자전훈련장비(EWTS, Electronic Warfare Training System) 납품사기, K-11 복합형 소총 납품비리 등 약 1조원에 달하는 육·해·공군 전반의 각종 방산비리 12건을 적발하였으며, 전·현직 장성 11명, 영관급 31명을 기소하였음

▢ 이에 따라 국회 국정감사 등에서도 방위사업 비리해소를 위하여 방산획득업무의 지휘체계 개선, 방산비리 근절을 위한 조직 또는 기구 편성 등 방위사업비리 근절을 위한 구체적 방안을 마련할 것을 요구한 바 있음

▢ 이와 관련 정부는 비리 발생의 원인이 되는 구조적, 제도적 문제점을 파악해 '방위사업 비리 사전 예방 시스템 구축→인적 쇄신 추진→감시·감독 및 처벌 강화'를 골자로 하는 3중 예방 시스템을 구축하는 등 방위사업 혁신 종합대책을 마련해나갈 계획을 밝힌 바 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같음[17)]

- 직원들이 비리에 노출되지 않고 안정적으로 근무할 수 있도록 사전 예방 기능을 강화(시험성적서 정보 공유체계 구축, 불법 취업 및 청렴 모니터링 제도, 비리 업체 추적 관리 시스템 구축 등)
- 불법 로비 등 외부의 영향력으로부터 인적 연결고리를 끊기 위한 방위산업 인적 쇄신(방위사업 관련 각종 위원회에 민간 위원 참여비율 확대, 직무 회피 범위

17) 문화체육관광부, 「강력한 비리 척결, 부패방지 4대 백신」, 『정책브리핑』, 2016년 2월 23일자.

확대 등)

- 방위사업청장 직속 방위사업감독관의 신설 및 방위사업청 군 인력의 인사 독립성 강화(방위사업청에 보임된 현역 장군과 대령은 퇴직 시까지 근무 등)
- 방위사업청 퇴직 공무원의 직무 관련 업체 취업 제한기간을 3년에서 5년으로 연장, 군수품 무역 대리점(중개상) 등록 및 수수료 신고제 법제화와 비리 연루 업체에 대한 입찰 참가 제한기간을 기존 6개월~1년에서 2년으로 늘리는 등 감시·감독과 처벌 강화

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 방산비리 감독을 목적으로 2016년 4월 방위사업청장 직속으로 신설된 방위사업감독관은 향후 방위사업과 관련한 검증·조사에 관한 정책수립 및 제도개선, 방위사업 감독 및 검증을 위한 계획수립과 정보수집에 관한 사항을 감시, 지도할 것으로 알려져 있음

▢ 그러나 일각에서는 국방획득에 있어 고질적인 문제로 지적되고 있는 방위사업비리의 근절과 획득조직의 투명성과 전문성을 제고하기 위해서는 국방획득 문민화가 반드시 추진되어야 한다는 주장이 제기되고 있어 방위사업비리 예방시스템의 실효성에 대한 논란 가능성을 배제할 수 없음

- 최근 발표된 방산비리는 대부분 군인비리에 해당하며, 방산비리의 대부분이 군의 폐쇄적 조직문화에 원인이 있는 것으로 밝혀지고 있어 방위사업비리의 근본적인 해결을 위해서는 방위사업청의 문민화를 통해 투명성을 강화할 필요가 있다는 지적임
  - 방위사업청은 문민화 정책의 추진에 따라 2017년까지 현역군인과 공무원비율을 3:7로 조정할 계획에 있으며, 이에 따라 매년 100여 명에 달하는 공무원(군인 제외)이 신규로 채용될 예정에 있음
  - 이러한 노력은 방위사업청의 문민화와 국방획득의 투명성 강화를 추진하는 데 긍정적으로 작용할 것으로 평가되고 있음. 다만 문민화가 실현되기 위해서는 구체적인 추진방안의 수립은 물론 목표달성까지의 전 과정이 투명하게 진행될 수 있도록 해야 한다는 지적이 있음
  - 이에 따라 지속적인 법적·제도적 장치의 마련을 통해 단계별 성과가 미흡할

경우 관리·감독을 강화할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것임

- 또한 방위사업청에 근무하는 군인의 98%가 계급정년제로 인하여 대령에서 조기 전역해야 하는 상황은 재취업 부담감으로 이어져 방산업체의 청탁 등 유혹에 쉽게 노출될 수밖에 없다는 지적이 있음
  - 이에 따라 '방위사업청 군 인력의 인사 독립성 강화'나 '방위사업청 퇴직 공무원의 직무 관련 업체 취업 제한기간을 3년에서 5년으로 연장' 등의 대책은 근본적인 해결책이라고 보기 어렵다는 지적이 있음
  - 이 역시 방위사업청의 문민화 등을 통해 투명성을 강화할 필요가 있다는 지적임

▢ 한편, 방위사업근절과 관련하여 2017년 1월 국방부 산하로 출범 예정에 있는 방위사업교육원의 설치 운영에 대해서도 논란이 있을 것으로 예상됨

- 국방부는 2016년 말까지 관련 법령 마련을 통해 2017년 1월에 방위사업교육원을 출범시킬 예정에 있음
  - 동 교육원은 미국의 국방획득대학(Defense Acquisition University, DAU)을 모델로 한 것으로 복잡하고 난해한 무기체계 획득과정에 대한 교육체계의 발전을 목적으로 하고 있음
  - 동 교육원에서는 방산업체를 포함한 민간기관의 방위사업 종사자뿐 아니라 국방부, 방위사업청, 합참, 육·해·공군의 방위사업 담당자들 교육도 담당할 계획에 있음
- 동 교육원은 당초 방위사업청 내에 설립될 예정이었던 것을 국방부 산하기관으로 설치하기로 최종 결정한 것임
  - 국방부는 무기체계 총수명주기 과정에 관계되는 모든 종사자를 대상으로 하는 전반적인 교육이 이루어지려면 국방부 산하기관으로 두는 것이 적절하다는 입장임
  - 이에 대해 일각에서는 방위사업비리 근절을 위한 '문민화' 조치의 일환으로 민간 방위사업 전문가를 키우기 위해 설치하려는 방위사업교육원을 국방부 산하에 두는 것은 오히려 방산비리를 키우는 역효과를 낼 수 있다는 우려를 표명하고 있음

✕ 작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

02 FX(차세대 전투기) 도입 사업의 쟁점과 과제

가. 배경 및 현안

▢ 2020년 이후부터 전투기 120대 이상이 부족할 것이라는 인식 하에 추진된 것이 차세대전투기 도입사업인 FX사업임

- 우리 공군이 가동 중이던 전투기 F-16과 F-4, F-5 등으로는 북한 공군을 제압하기 어렵다는 인식 속에서 출발한 것이 1993년에 시작된 '차세대 전투기(FX)사업'임
- 당초 120대를 구매하려던 FX 사업은 1996년 80대로 축소되었고, 국제통화기금(IMF) 사태 이후 규모가 다시 줄면서 1차로 40대만 구매하였음. 이후 2007년 FX 2차 사업에서 20대를 추가로 들여왔으나 기본 계획에서는 여전히 60대가 부족한 실정임
- 1·2차 F-X사업의 부족분 60대를 도입하려는 것이 이번 3차 FX사업이며, 우리 정부는 2014년 3월 F-35A 40대를 구매하기로 결정한 바 있음[18)]

▢ 미국 록히드마틴이 개발 중인 F-35는 최신형 5세대 전투기라는 평가에도 불구하고, 많은 문제점을 내포하고 있다는 것이 일반적인 평가임. 즉 F-35는 현재 10년 이상 개발이 지연되면서 인도 시기와 최종 가격, 성능이 불확실해진 상태임

- F-35는 아직 개발이 끝나지 않아 성능이 불확실하며, 인도 시기를 확정할 수 없어 우리 공군의 전력공백이 불가피할 것이라는 지적이 있음
  - 통상 무기체계는 양산에 들어가기 전 여러 차례 시험을 거치고 완성된 무기를 시장에 판매함. 반면 F-35는 개발 단계에서 기체 및 성능을 시험하고 구매자

18) 2012~2013년 당시 록히드마틴의 F-35A와 보잉의 F-15SE, 에어버스(당시 EADS)의 유로파이터 타이푼이 FX 사업 도입 기종 자리를 놓고 경쟁했음. 처음에는 보잉의 F-15SE가 유일하게 방위사업청의 요구조건을 만족시켜 단독후보로 올랐으나, 2013년 9월 방위사업추진위원회에서 이를 부결했음. 당시 이 결정은 방위사업청의 평가를 무시하고 F-35A를 구매하기 위한 결정이 아니냐는 의혹을 받았으며, 결국 방위사업추진위원회는 2014년 3월 F-35A 40대를 구매하기로 결정했음.

를 찾아나서는 동시획득(Concurrent Acquisition) 방식으로 사업이 진행되어 왔음

- F-35의 완성도와 관련해서는 미국 내에서도 논란이 있는 것으로 알려져 있음. 미 해병대는 2015년 5월 18일부터 열흘간 수직이착륙용 F-35B를 시험평가하여 8월 F-35B가 당장이라도 전투에 투입 가능할 정도로 완성도가 높다고 발표하였으나, 동년 7월 22일 미 국방부 운용시험평가국장(DOT&E)은 미국방부 장관에게 F-35B에 여전히 많은 문제가 있다고 보고한 것으로 알려져 있음

• 한편, 대외군사판매제도(FMS, Foreign Military Sale)의 특성상 F-35의 최종가격을 확정할 수 없어 향후 인도시점에서 비용부담이 급격하게 늘어날 수 있다는 지적도 있음

- 무기체계의 예상 가격은 개발과 양산 비용, 주문 대수가 얼마냐에 따라 달라지는데, 통상적으로 개발 중인 무기의 예상 가격은 이른바 '스위트 스폿(Sweet Spot)' 가격임. 즉 개발 중인 무기는 양산 단계에서 최대 생산량에 이르렀을 때 가격이 가장 낮아짐
- 현재 F-35를 구매하기로 한 국가들 대부분이 주문 대수를 축소하고 있는 것은 물론 미국마저도 애초에 3,100대 가량 구매할 계획이었지만 2015년 현재 2,443대만을 구매할 계획인 것으로 알려져 있음[19)]

▢ 우리 정부는 FX 사업을 추진함에 있어 KFX 사업을 연계하기로 결정하고 기술이전 요소를 고려해 F-35를 선택했으나, 미국 정부가 핵심기술이전을 거부함으로서 KFX 사업 추진을 어렵게 하고 있음

• 미국 정부가 4건의 핵심장비[20)] 및 기술[21)]에 대해 이전이 불가하다고 통보하면

19) 65대를 구매하기로 한 캐나다는 가격 상승을 이유로 개발 사업과 기종 선택을 전면 재검토하기로 하였으며, 당초 35대를 구매하기로 했던 덴마크는 개발 지연과 가격 불확실을 이유로 도입 사업을 지금까지 연기하고 음. 이탈리아는 131대에서 90대로, 네덜란드는 85대에서 37대로 물량을 줄였으며, 호주 역시 100대에서 72대로 구매 계획을 축소했음. 그나마 영국은 138대를 구매한다는 애초 정책을 유지하고 있는 것으로 알려져 있으나, 2015년 현재 총 138대 가운데 14대에 대한 구매계약만 체결한 상태임.

20) 4개 핵심 기술과 장비는 AESA(Active Electronically Scanned Array) 레이더, IRST(InfraRed Search and Tracking device, 적외선탐색 추적장비), EOTGP(Electronic Optics Targeting Pod, 전자광학 표적추적장비), RF재머(Radio Frequency Jammer, 전자파 방해장비)임.

21) AESA 레이더, IRST, EOTGP, RF재머 등 항전장비를 기체에 장착하는 체계통합 기술임.

서 KFX 사업은 차질을 빚고 있음

- 방위사업청은 4건의 기술에 대해 국내개발과 해외 업체와의 기술협력 방안 등을 검토하고 있다고 밝히고 있으나, 4개 핵심 기술의 개발 및 체계·통합 기술의 확보와 관련해서 많은 어려움이 예상된다는 것이 일반적인 평가임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ FX 사업은 인도 시기와 최종 가격, 불확실한 성능 등으로 인해 향후 논란 가능성이 상존해 있는 사업이라고 할 것임. 뿐만 아니라 미국측의 절충교역을 통한 기술이전의 거부로 KFX(한국형 전투기 개발) 사업이 지지부진한 상황에서 FX 사업마저 예정대로 추진되지 못할 경우 우리 군의 공군전력 공백이 불가피할 것으로 예상됨에 따라 향후 사업의 추진방향을 두고 많은 논란이 있을 것으로 판단됨

- 실제로 일각에서는 계약을 파기하는 방안까지 고려할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있는 실정임.[22] 이들은 방위사업청의 공개불가 입장으로 구매계약서를 확인 할 수는 없지만 F-35의 경우 개발이 완료된 기종이 아니므로 구매 결정을 취소한다고 해서 한국 측에게 위약금을 부담하게 만드는 조항을 넣을 수는 없었을 것이라고 추측하고 있음[23]
- 계약을 파기할 경우 한국은 그간 미 국방부 FMS 계좌에 입금한 행정비용의 손실을 감안해야 하나, 이마저도 2015년 현재 한화로 100억~200억 원 선에 불과할 것이므로 계약을 백지화한다고 해서 한국 정부가 져야 할 경제적 부담은 없다는 것임
- 더욱이 FX 사업을 통해 기술이전을 희망했던 4개 핵심기술의 이전이 불가능해진 상황에서 굳이 계약을 유지할 필요성이 없다는 주장도 제기되고 있어 향후 논란은 더욱 커질 것으로 판단됨

22) 이에 대해서는 「FX 기종 선정 백지화하면 어떻게 되나」, 『주간동아』 1016호, 2015. 12. 9를 참조할 것.

23) 이들은 물건이 나오지 않았으므로 상식적으로 위약금을 강제할 수는 없으며, 이러한 조항이 포함됐다면 그 자체로 계약에 문제가 있다는 방증이라는 주장임.

▢ 반면에 계약을 백지화할 경우 예상되는 어려움도 적지 않을 것으로 판단됨

- 먼저 재공고와 재입찰 등을 진행하는 동안 사업 지연에 따른 전력 공백 문제를 어떻게 해결하느냐가 관건임. 즉 FX 사업으로 도입되는 F-35 40대와 KFX(한국형전투기) 사업으로 생산하는 미들급 전투기로 한국 공군의 주력 기종을 재편한다는 당초 계획이 흔들릴 경우, 심각한 전력공백을 초래할 수 있다는 것임
- FX 사업은 기술이전을 뺀 가격과 성능, 도입 시기만을 기준으로 재선정하고, KFX 사업은 별도의 트랙으로 추진할 경우, KFX 사업의 성공 가능성이 불확실하다는 점도 논란이 될 수 있음[24)]

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

24) 이에 따라 일각에서는 한국이 록히드마틴과 공동개발한 T-50을 기반으로 우회하거나 F-16을 미국과 공동생산해 기술을 축적하는 '일본식 선례'를 따르는 방안이 제기되고 있음. 그러나 이 경우 '우리 손으로 우리 전투기를 개발한다'는 KFX 사업의 핵심 명분이 사라진다는 점에서 사업추진의 어려움이 있을 것으로 판단됨

03 군수품무역대리업제도의 쟁점 및 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 현행 「방위사업관리규정」(방위사업청 훈령 제270호)은 무기거래시 관여하는 중개업체를 "군수품무역대리점"으로 규정하고 있음

※ 2016.7.20. 시행 예정인 「방위사업법」 제3조제12항은 외국기업과 방위사업청장 간의 계약체결을 위하여 계약체결의 제반과정 및 계약이행과정에서 외국기업을 위해 중개 또는 대리하는 행위를 하는 업을 "군수품무역대리업"으로 규정하고 있음

- 동 규정은 '무역대리점'을 방위사업청에 조달원으로 등록된 자로서, 업체로부터 대가를 받고 업체와 방위사업청의 계약체결을 위하여 계약 체결 이전의 제반과정 및 계약이행과정에서 필요시 업체를 지원 또는 대표할 수 있도록 업체로부터 권한을 위임받은 자라고 정의하고 있음
- 또한 동 규정 제6장제209호제4항은 "(방위사업청)통합사업관리팀장은 200만 미합중국달러 이상의 국외 상업구매 사업추진 시 국외업체가 무역대리점을 활용하지 않음을 원칙으로 하여 사업계획을 수립해야 한다. 다만 국외업체로부터 무역대리점 활용 요청이 있고 무역대리점의 활용이 불가피하다고 인정되는 경우에는 국외업체의 무역대리점 활용을 수락할 수 있다"고 명시하고 있음

※ 방사청이 제출한 자료에 따르면, 2010-2014년 5년간 200만 달러 이상 방위력개선사업 계약 총 67건 가운데 직거래는 31건, 무역대리점의 활용은 36건으로 무역대리점의 활용이 더 높은 것으로 알려져 있음

▢ 국내에 등록된 무역대리점은 1994년에 등록한 ㈜범양해운, 2010년에 등록한 ㈜일광공영을 비롯해, 금우정밀, 리스코에스씨, 샌드빅서전 등 총 876개 업체에 달하는 것으로 알려져 있음

- 무역대리점의 중개수수료는 법적인 근거가 없어, 계약업체와 무역대리점 간 체결된 계약에 따라 계약업체에서 지급하고 있는 것으로 알려져 있으며 구체적인 금액은 확인이 어려운 것으로 알려져 있음

▢ 최근 무기체계 도입과정에서 일광공영, 유비엠텍 등 무역대리업자의 가격 부풀리기 범죄사실이 드러나면서 무기중개상(군수품무역대리업자)의 관리를 위한 법적 근거 마련의 필요성이 제기됨. 2015.11.12. 이 같은 내용을 골자로 한 「방위사업법 일부개정법률안」(김성찬의원 대표발의, 의안번호 1917723)이 발의되었음

- 동 개정안의 기본취지에 따르면, 현재 방위사업청에서는 내부훈령(방위사업관리규정)에 따라 200만 달러 이상의 방위력개선사업은 원칙적으로 무역대리점을 활용하지 않도록 하고 있으나, 법적 구속력이 없어 준수율이 저조한 실정이라는 것임
  - 따라서 제작사 등 계약대상자가 아닌 무역대리업자에 대한 체계적인 등록절차를 마련하고 합리적인 수준의 수수료가 부과될 수 있도록 하여 투명한 방위사업 환경을 조성하고자 한다는 데 있음
- 동 개정안에 따르면, 군수품무역대리업 등록을 하려는 자는 방위사업청장에 등록신청을 해야 하며, 군수품무역대리업을 하고 외국기업과 계약을 체결한 경우 중개수수료를 방위사업청장에게 신고해야 함
  - 또한 부정한 방법으로 등록이나 변경 등록을 한 경우, 중개수수료를 신고하지 않거나 거짓으로 신고한 경우, 청렴서약서 내용을 지키지 않은 경우엔 군수품무역대리업의 등록을 취소하고 향후 2년간 군수품무역대리업 등록을 제한하는 등 제재 규정을 포함하고 있음
- 그러나 동 개정안은 2016.2.23. 국회 국방위원회 전체회의에서 당초내용과는 달리 군수품무역대리업자의 중개수수료 신고의무 규정을 삭제하는 등 일부 수정하여 가결되었음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 「방위사업법」 개정안은 당초 내용과는 달리 군수품무역대리업자의 중개수수료 신고의무 규정을 삭제하고 있음

- 수정사유로 중개수수료의 신고 의무화가 과다한 중개수수료 문제를 해결하기 위해서는 필요하지만 이러한 신고를 통해서 합리적 수수료 수준이 정해지거나 신고 된 중개수수료를 통해서 범죄사실에 대한 개연성 여부를 판단하거나 하는 데

에는 무리가 있다는 것임

- 더구나 사적 계약의 영역을 국가에서 신고를 하도록 의무화하는 것은 문제가 있다는 것임

▢ 그러나 무기체계 도입과정에서 중개 수수료로 인한 가격 부풀리기가 방산비리의 근본적인 원인의 하나로 지적되고 있듯이, 합리적인 중개 수수료나 신고 의무의 부과 문제는 향후에도 지속적으로 논란이 될 가능성이 있음

- 따라서 해외의 동일한 입법 사례의 확보나 충분한 근거 자료의 수집 등을 통해 중개수수료 관리 등 방산비리를 예방할 수 있는 방안의 지속적인 모색이 필요할 것으로 보임

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

04 방위사업원가관리제도의 쟁점 및 과제

가. 배경 및 현안

▢ 방산비리 근절을 위한 방위사업공정화 관련, 「방위사업 원가관리 공정화에 관한 법률안」(2012.9.27. 신학용의원 대표발의, 의안번호 1902025)과 「방위사업계약공정화를 위한 원가관리에 관한 법률안」(2013.6.27. 정부 제출, 의안번호 1905725) 등 총 2건이 국회에 제출되었으나 임기만료로 폐기되었음

- 이들 법안은 정부가 방산업체로부터 원가자료를 제출받아 조사·분석할 수 있도록 함으로써 원가부정행위를 방지하고 국가 예산을 효율적이고 투명하게 집행토록 한다는 데 입법 취지가 있음

▢ 이들 법안은 정부와 계약을 맺는 국내외 방산업체에 대해 원가공개를 의무화하는 것임

- 하도급과 재하도급계약 모두를 포함하며 원가자료 제출 시 경영자의 확인서를 제출하도록 하고 원가자료 검증 시 현장조사를 할 수 있도록 하고 있음
- 원가자료 제출 의무화를 통해 과다계상을 통한 단가 부풀리기나 허위 계정과목을 통한 검은돈을 막겠다는 것임

▢ 일각에서는 사업비를 부풀려 중개료를 올려 받고 계열사를 통해 재하청을 받아 사업비를 받는 형태의 방산비리는 방위사업공정화법(가칭)을 통해 방지할 수 있다는 주장임

- 법안이 제대로 작동할 경우 하청과 재하청 과정의 회계자료에 대한 검증과 거래수수료에 대한 정밀한 감시가 이루어질 수 있다는 것임
- 그러나 현실성이 떨어지고 영세업체가 타격을 입을 수 있다는 이유로 법안 처리가 보류되고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 이들 법안의 주요 쟁점은 2014.11.18. 제329회(정기회) 제6차 국방위원회에서 열린

공청회에서 논의된 내용을 중심으로 살펴보면 찬성과 반대의 입장이 엇갈리고 있는 상황임

- 찬성의 입장은 기존의 제재만으로는 원가부정행위가 근절되지 않고 매년 증가되는 현실에 대응한 것으로써, 이는 업체의 내부 경영에 간섭하거나 과도한 규제와 처벌로 국방조달시장을 위축시키는 것이 아니라는 것임[25)]
  - 다만 이에 대해서는 최초 발의 당시 국방조달업체에 대한 과도한 규제와 처벌이라는 비판과 기업의 영업비밀인 원가정보를 정부에 제출하여 경영활동을 침해한다는 비판을 받았음
  - 이들 법안에서 업체에 부과하는 의무는 계약금액 산정에 필요한 원가자료의 제출과 원가부정행위의 금지이고, 원가자료 제출의무 위반에 대한 제재는 과태료 부과, 원가부정행위 금지의무 위반에 대한 제재는 기존 방위사업법령의 제재를 일부 변경한 것에 불과하므로 업체의 비판은 우려에 불과하다는 것임
- 반대의 입장은 이들 법안 작성 과정에서 방산업체의 의견이 전혀 고려되지 않고 방위사업청(이하 '방사청') 내부에서 법안을 작성하였기 때문에 방산업체에 대한 일방적인 의무만 규정하고 있을 뿐 이에 상응하여 방사청이 부담해야 하는 의무 등에 대해서는 어떠한 언급도 없다는 것임
  - 특히 원가자료 제출의무로 인해 체계업체는 책임질 수 없는 의무만 부담하게 될 뿐만 아니라 중소업체에게는 능력 범위 밖의 부담만 가중됨에 따라 방위산업이 기저부터 붕괴될 수 있다는 것임
  - 또한 본 법안을 통해 달성되는 효익(원가부정 방지)을 전혀 기대할 수 없고, 성실한 업체들에게 불필요한 부담만 가중시킨다는 것임
  - 현재 방사청이 '계약특수조건'을 통해 방산업체에 불합리하게 적용하고 있는 각종 관행을 본 법안에 고스란히 반영하고 있다는 것임
  - 「방위사업법」에서 방산원가 산정 근거를 마련하고 있으므로 필요하다면 「방위사업법」개정을 통해 방산분야 원가문제를 해결하는 것이 체계에 맞다는 것임

▢ 이들 법안은 발의 이후 원가자료 제출 대상자를 1차 수급계약자까지로 축소하고, 계약

25) 김혁중(방위사업청 규제개혁법무담당관), 「'방위사업계약 공정화를 위한 원가관리에 관한 법률안'에 대한 의견」, 방위사업 원가관리공정화 관련 법률안 공청회, 2014.11.18., pp. 7~25.

금액이 일정규모 이상인 경우만 원가자료 제출을 의무화하며, 업체의 제출 원가에 대한 공무원의 임의감액을 금지하고, 경영자확인서 및 원가관리관 조항을 삭제하는 등 상당히 수정·보완되어 왔다는 것이 중론임

- 그럼에도 불구하고 '원가 검증을 위해 조사할 수 있다'는 조항(「방위사업 원가관리 공정화에 관한 법률안」 제8조) 등은 여전히 경영 자율성을 침해할 소지가 있다는 문제가 제기되고 있고, 이들 법안이 시행되고 시행규칙이 뒤따르는 과정에서 부작용의 우려도 제기되고 있어 향후에도 추가 검토가 필요할 것으로 보임

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

3. 병무 분야

01 산업기능요원제도의 쟁점 및 과제

가. 배경 및 현안

▢ 산업기능요원제도란 군소요 인원 충원에 지장이 없는 범위에서 국가산업의 육성·발전과 경쟁력 강화를 위하여 지정업체를 선정하여 제조·생산 인력으로 지원하여 대체해서 복무하도록 하는 제도임

▢ 우리나라에서 산업기능요원제도는 1973년에 도입되었음

- 6.25 전후 베이비 붐 영향으로 인한 잉여 병력자원을 산업발전을 위해 지원한다는 취지에서 추진된 것임
- 방위산업체, 주요 기간산업체 종사자를 대상으로 병역특례제도를 운영하게 됨
- 1993년에 '병역상 특혜'라는 오해의 소지를 불식시키기 위해 병역의무특례규제법이 폐지되면서 '특례보충역'에서 '산업기능요원'으로 명칭이 변경됨

▢ 산업기능요원제도는 도입 이후 국가산업발전에 크게 기여해왔으나 대부분의 요원이 복무만료 후 퇴사하는 등 고학력자의 현역복무를 기피하는 병역회피 수단으로 악용되고 있다는 지적이 있어 왔음

- 즉 2007년 검찰수사 결과 편입관련 금품수수, 불법 파견, 비해당분야 근무 등 불법행위로 인해 동 제도가 사회적 문제로 대두되면서, 동 제도에 대한 국민들의 부정적 인식 및 제도 폐지에 대한 여론이 지속적으로 제기되어 왔음

▢ 최근까지 여러 차례 산업기능요원 제도의 폐지가 추진되어 왔음

- 2002.9.2. 1980년대 이후 저출산으로 병역자원이 감소되고, 병역이행의 형평성 유지 차원에서 산업기능요원의 단계적 폐지가 발표됨(1차)
  - 2002년부터 단계적 감축 후 2005년부터 현역자원에 대해 지원 중단이 예고됨
- 2004.8.31. 2012년까지 현역 자원 4,500명을 산업기능요원으로 지원하고, 2013년에 폐지하는 것으로 폐지 방침을 조정함(2차)
- 2007.2.5. 국가인적자원의 효율적 활용을 위한 『병역제도 개선방안』에 따라 산업기능요원제도의 단계적 폐지가 발표됨(3차)
- 2011.3.24. 병 복무기간이 21개월에서 18개월로 단축이 재검토 되고, 잉여자원의 효율적 활용과 경제 활성화 지원이 고려되면서 산업기능요원 폐지시기를 2015년까지 연장하기로 결정됨(4차)
  - 2015년까지 매년 현역자원 4천명을 산업기능요원으로 지원하기로 함
- 2011.5.21. 정부는 산업기능요원제도 폐지를 2015년까지 연장하되 특성화고·마이스터고 졸업생을 산업기능요원으로 우선 편입하는 제도를 추진함

  ※ 현재 국방부는 2023년까지 산업기능요원제도의 전면적 폐지를 검토 중에 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

□ 산업기능요원제도의 효과성과 개선/유지와 폐지에 대해서는 의견이 엇갈리고 있어 향후에도 논란이 될 가능성이 있음

- 정부는 병역자원 감소 및 병역이행 형평성 차원에서 병역대체복무제도 전반에 대한 재검토 필요성을 인식하면서 산업기능요원제도에 대한 폐지를 지속적으로 추진해 왔음
  - 2020년 이후 출생률 급감에 따른 병역자원의 절대 부족으로 인해 대체복무제도 전반의 축소 및 폐지가 불가피하다는 입장임
- 그러나 중소기업의 입장에서는 산업현장에서 필요로 하는 양질의 인력을 제공하고 산업기능요원에게는 안정된 직장에서 지속적으로 경력을 쌓을 기회가 제공된다는 측면에서 제도의 유지가 필요하다는 것임

▢ 최근 산업기능요원제도와 관련된 핵심 쟁점은 국방부가 시행하고 있는 '특성화고·마이스터고 출신자의 산업기능요원 우선순위 배정' 정책에 따른 병역이행에 있어서의 학력 및 출신학교 등의 차별 문제가 제기되고 있다는 데 있음

- 최근「병역법」제36조제4항에 '지정업체 배정 시 합리적 이유 없이 학력 및 출신학교 등을 이유로 차별하여서는 아니 된다' 는 내용이 신설되었지만 정부는 현행 제도를 그대로 유지할 예정에 있어 향후에도 논란이 될 가능성이 있음
- 이에 대해 특성화고·마이스터고 졸업생의 산업기능요원 운선순위 배정과 관련하여 정보처리 등 특정 분야에만 별도의 학력출신학교 등을 다르게 적용하는 것은 다른 분야와의 형평성에 위배된다는 주장이 있음
- IT 분야 대학생의 사실상 편입 중단과 관련하여 업계는 정보처리 및 소프트웨어 관련 분야는 일반 제조업과는 달리 고도의 전문성을 요하는 직무가 대부분이라 대학에서 관련 전공을 수학한 우수 인력이 필요하다는 입장임
  - 특성화고·마이스터고 졸업자 채용 시 숙련 인력 양성을 위한 재교육에 장기간이 소요되며 비용 증가에 따른 업체의 애로사항이 있다는 것임
- 향후 '마이스터고·특성화고 졸업생의 산업기능요원 우선순위 배정'의「병역법」위반여부에 대해서는 해당 제도의 취지가 '합리적 이유'[26]에 해당하는 지 여부를 판단할 필요가 있으며, 국민 여론 등의 수렴을 통해 제도적 개선 가능성에 대해서도 면밀한 검토가 요구됨

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

26) 동 제도는 첫째, 산업기능요원 복무자 70% 정도가 대학이상 학력자로, 복무만료 후 학업을 위해 퇴사함에 따라 기업의 안정적 기능인력 제공 미흡 및 고학력자의 병역 이행 수단으로 이용되는 등 제도운영상 나타난 문제점을 해소하여 제도 운용의 실효성을 제고하고, 둘째, 범정부적으로 추진하고 있는 청년 일자리 창출, 고졸 취업문화 정착으로 스펙초월 및 능력 중심 사회 만들기 구현 등에 기여하고자 하는 것을 기본취지로 하고 있음, 병무청 제공자료, 정책실명제 사업관리 이력서(2014-13).

02 양심적 병역거부와 대체복무제

가. 배경 및 현안

▢ 양심적 병역거부란 종교 또는 신념 등 양심적 이유로 징집 등 병역의무를 거부하거나 전쟁 또는 무장충돌에 직·간접적 참여를 거부하는 것을 의미하며, 구체적으로는 '양심적 집총 거부(conscientious objection to military service)'[27]라 함

- 특히 의무징병제 국가에서 병역 의무를 거부하는 사람을 '양심적 병역거부자(conscientious objector, 良心的 兵役拒否者)'라 함

▢ 2006년부터 2015년 2월까지 최근 10년간 우리나라 병역거부자[28]는 총 5,627명에 달함

- 역종별로는 현역이 5,305명으로 약 94.5%를 차지하며, 사회복무요원이 322명으로 약 5.7%를 차지하고 있음
- 사유별로는 대다수의 병역거부자가 종교적인 이유로 병역거부를 하는 것으로 나타나고 있는데, 전체 거부자 중 여호와의 증인이 5,270명으로 전체의 93.6%를 차지하고 있음
- 기타 병역거부 사유로는 전쟁반대, 평화주의 등 정치적 신념과 기타 개인적 신념 등이 있었으며, 이들 사유로 인한 병역거부자는 37명에 달하고 있음

▢ 자신의 양심에 따른 행동으로 처벌받는 고통과 그 이후에도 전과기록과 취업제한 등으로 고통이 여전히 지속되고 있음에도 불구하고 양심적 병역거부자의 수는 줄어들지 않고 있음

- 최근 10년간 발생한 병역거부자 중 형이 확정된 자는 5,627명 중 4,857명으로 약 86.3%에 달하고 있음

27) UN Commission on Human Rights, Consecientious Objection to Military Service, 8 March 1995, E/CN.4/RES/1995/83, http://www.refworld.org/docid/3b00f0d220.html [검색일: 2015년 4월 13일]
28) 입영 및 집총거부자를 지칭하는 것으로 이하에서는 '병역거부자'로 표기함

- 형이 확정된 자 가운데 징역이 4,789명으로 약 98.6%에 달하고 있으며, 집행유예 19명, 기소유예 10명, 무혐의 39명 등임
- 한편 병역거부자 중 현재 재판이 진행 중인 사람은 769명으로 약 13.66%에 달하며, 사망이 1명임

▢ 양심적 병역거부자의 인정과 대체복무의 허용에 대해서는 찬성과 반대의 입장이 엇갈리고 있는 상황임

- 대체복무제를 찬성하는 입장은 양심적 병역거부가 인류 보편의 가치인 생명존중과 평화의 정신에 입각한 것이고, 양심에 반하는 행위를 거부할 자유가 양심의 자유의 본질이며, 양심적 병역거부자의 처벌은 유엔 자유권규약에 위반한다는 데 있다는 것임
- 이에 대해 반대하는 입장은 병역자원의 손실, 병역 기피자 발생 우려, 그리고 한국 사회가 처한 안보환경의 특수성 등으로 인해 허용이 어렵다는 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 양심적 병역거부와 관련하여 헌법재판소에서는 「병역법」 제88조제1항[29]에 대한 위헌법률심판제청을 통해 진행되어 왔으며, 2004년 8월 26일과 2011년 8월 30일 두 차례에 대해서는 합헌으로 결정됨

- 2015.7.9. 헌법재판소에서 양심적 병역거부자를 형사 처벌하는 「병역법」 제88조제1항 등의 규정이 헌법에 반하는 지 여부를 둔 공개변론이 5년 만에 다시 열렸으며, 현재 심리가 진행 중에 있음
  - 재판 과정에서 양심적 병역거부권이 헌법상 보장되는 기본권인지, 양심적 병역거부자들에게 대체복무의 기회를 제공하지 않고 형사 처벌하는 것이 양심의 자유 등 기본권을 침해하는 지 등이 첨예한 쟁점이 되었음

▢ 국회에서는 양심적 병역거부와 관련한 「병역법 일부개정법률안」이 제17대에 2건(임종

29) 「병역법」 제88조(입영의 기피 등) 제1항 "현역입영 또는 소집 통지서(모집에 의한 입영 통지서를 포함한다)를 받은 사람이 정당한 사유 없이 입영일이나 소집기일부터 다음 각 호의 기간이 지나도 입영하지 아니하거나 소집에 응하지 아니한 경우에는 3년 이하의 징역에 처한다."

인의원(2004.9.22. 의안번호 170512), 노회찬의원(2004.11.19. 의안번호 170932) 대표발의), 제18대에 2건(김부겸의원(2011.7.1. 의안번호 1812534), 이정희의원(2011.9.14. 의안번호 1813210) 대표발의), 제19대에 1건(전해철의원(2013.7.18. 의안번호 1906042) 대표발의) 발의됨

- 발의된 내용들은 약간의 차이가 있기는 하지만, 양심적 병역거부자들에 대해 대체복무를 허용하자는 취지하에 구체적으로 대체복무요원의 편입결정을 위한 기관 설치, 대체복무요원의 복무업무, 대체복무요원의 복무기간, 복무이탈시 벌칙조항, 부정한 방법으로 인한 양심적 병역거부자 인정 시 처벌조항, 단체숙박생활 등의 내용을 담고 있음

▢ 양심적 병역거부자의 인정과 대체복무제 도입을 추진하는 데는 찬반양론이 팽팽하며 해결에 진전이 없는 것이 사실임

- 다만 양심적 사유로 처벌받는 젊은이들에 대해 구체적인 구제 방안을 찾으려는 노력이 필요할 것임

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

03 제대군인 가산점제도 쟁점 및 과제

가. 배경 및 현안

▢ 제대군인 가산점제도란 취업지원 실시기관의 장[30]이 채용시험에서 병역의무를 마친 사람에게 가산점을 부여하는 제도를 의미함

- 동 제도는 1961년부터 시행해 오다가 헌법재판소가 1999.12.「제대군인지원에 관한 법률」제8조제1항 등이 여성 및 장애인 등에게 헌법상 보장된 평등권, 공무담임권, 직업선택의 자유를 침해한다는 논리로 위헌결정[31]을 내림에 따라 폐지되었음

▢ 2012.11.27. 제대군인 가산점제도와 관련하여 「병역법 일부개정법률안」(한기호의원 대표발의, 의안번호 1902806)이 국회에 제출되었으나 임기만료로 폐기되었음

- 동 개정안에 따르면 국가는 국방의 의무를 성실히 이행한 사람들에 대하여 정당한 보상을 해야 할 의무가 있으며, 그 방안을 마련하여 제공하여야 한다는 것임
  - 1999년 헌법재판소의 '제대군인 가산점제도'의 위헌결정 이후 우리나라의 젊은이들은 신성한 국방의무를 이행했다는 자긍심보다는 복무기간 동안 희생한 시간과 기회 상실로 인한 피해의식을 크게 느끼고 있다는 것이 동 개정안의 제안 사유임
- 그 중 제대군인 가산점제도는 군 복무기간 동안의 희생에 대하여 보상하고 제대 후 사회생활로의 원활한 복귀를 지원하기 위한 제도로서 국가가 보상할 수 있는 핵심적인 제도로 미국 등 다른 국가에서도 운영되고 있다는 것임
- 동 법률안은 제대군인 가산점제도를 도입하되, 위헌결정의 원인이 된 평등권 침

30) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」제30조(취업지원 실시기관)
1. 국기기관, 지방자치단체, 군부대, 국립학교와 공립학교
2. 일상적으로 하루에 20명 이상을 고용하는 공·사기업체 또는 공·사단체. 다만, 대통령령으로 정하는 제조업체로서 200명 미만을 고용하는 기업체는 제외한다.
3. 사립학교

31) 1999.12.23. 98위헌마363 전원재판부

해 및 비례원칙 위반을 해소하기 위하여 가산점 비율을 2% 범위로 최소화하고, 가산점 사용의 횟수와 기간을 제한하며, 가산점을 사용하여 합격한 사람에 대하여는 채용 후 호봉 또는 임금 산정 시 군 복무기간을 근무경력으로 인정하지 않도록 하는 등의 내용을 포함하고 있음

- 동 개정안은 종전의 가산점제도가 병역의무 이행을 장려하고 군 복무자들의 사기 진작에 적합한 제도이며, 지원에 의한 병역의무 이행으로 인한 수혜대상 여성의 확대 등 군 복무환경의 변화와 가산점 제도 도입에 대한 국민여론[32]을 감안하여 이를 도입하고자 한다는 데 기본 취지가 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 군 가산점제도는 제17대, 제18대국회에서도 총 6회에 걸쳐 관련 법안[33]이 발의된 바 있지만 '여성과 장애인에 대한 차별금지와 보호의 원칙' 위배 여부를 둔 논란으로 법안 통과가 이루어지지 못했음

- 최근 국방부는 군 복무기간 보상을 위한 군 가산점제 재추진 의사를 밝히고는 있지만 여성가족부 등 정부 부처 간 이견이 있고 여성계의 반발이 심해 입법 추진이 순탄하지 않은 상황임

▢ 여성가족부나 여성계는 현재 「제대군인지원에 관한 법률」 제16조(채용시 우대 등)제3항에 따라 제대군인의 호봉이나 임금을 결정할 때에 제대군인의 군 복무기간을 근무경력에 포함시킬 수 있게 되어 있고, 군 가산점제는 이미 위헌 결정이 난 사항이기 때문에 재고의 여지가 없다는 것임

32) 가산점제도 도입에 대한 여론조사 결과에 따르면, 2009년도 병무청이 전국성인 남녀 1,500명을 대상으로 한 여론조사 결과는 전체 응답자의 83%(남 87.1%, 여 78.7%)가 찬성하였고, 2010년에 여성가족부가 실시한 여론조사에서도 응답자의 77.3%가 찬성하였으며, 2011년 국방부가 실시한 여론조사 결과는 응답자의 77.8%가 찬성하고 있음.

33) 제17대국회에서 「제대군인지원에 관한 법률 일부개정법률안」(고조흥의원 대표발의, 의안번호 172821, 주성영의원 대표발의, 의안번호 171696) 및 「병역법 일부개정법률안」(고조흥의원 대표발의, 의안번호 176673) 등 총 3건이 발의되었고, 18대에서는 「제대군인지원에 관한 법률 일부개정법률안」(주성용의원 대표발의, 의안번호 1800247), 「병역법 일부개정법률안」(주성영의원 대표발의, 의안번호 1800259; 김성회의원 대표발의, 의안번호 1800101) 등 총 3건이 발의됨

- 또한 장애인들은 장애인들의 취업 분야가 매우 제한적인 상황에서 군 가산점제가 부활되면 취업 상황이 더욱 악화될 수 있다는 점을 우려해 제도 도입을 반대하고 있음

▢ 군 가산점제의 부활에 대해서는 찬반양론이 팽팽한 상황에서 국민적 합의를 이루는 데는 상당한 시일이 소요될 가능성이 높음

- 다만 군 가산점제 위헌 판결 이후 지난 16년 동안 군 복무자에 대한 예우와 보상의 필요성에 대한 문제제기가 꾸준히 제기되어 왔다는 점에서 군 가산점제 부활을 둔 소모적인 논쟁에 치우치기 보다는 좀 더 현실성 있는 대안의 모색이 필요하다는 것이 중론임
- 군대 내부의 인권 및 복지 개선, 군복무 중 학점 취득 인정 확대, 군 복무기간을 국민연금 가입기간으로 인정, 제대 지원금 지급, 사병 급여 현실화, 국민건강보험 가입 및 보험료 대납 등의 지원이 먼저 이루어져야 한다는 지적이 그것임

작성: 정치행정조사실 외교안보팀 (788-4550)

V. 안전행정위원회

1. 일반행정 분야
2. 지방자치·지방재정 분야
3. 소방·방재 분야
4. 경찰 분야
5. 정당·선거·정치자금 분야

1. 일반행정 분야

01 공무원 정년연장 문제

가. 배경 및 현안

▢ 2015년 6월 현재 공무원의 정년은 일반직 공무원을 기준으로 60세임.[1] 2015년 5월 29일 국회를 통과하여 개정된 「공무원연금법」으로 인해 공무원 연금지급개시연령이 연장됨으로써 퇴직 후 소득 공백기가 1년에서 5년까지 발생하게 되었음

- 이에 정부는 민간과 공직 내·외의 정년 변화의 영향을 고려하고, 공무원 연금지급개시연령의 변화를 전망하여 향후 공무원의 정년연장에 대한 임금피크제, 재고용제 등 다양한 대안을 검토 중에 있음
- 향후 공무원 정년과 공무원연금 수급시기를 일치시키기 위해서는 공무원 정년연장이 필수적인 사항이며, 이는 법률개정사항임

▢ 임금피크제의 경우 2015년 6월 17일 고용노동부가 「제1차 노동시장 개혁 추진방안」을 발표하면서 세대간 상생고용 촉진을 위해 공공부문에 경영평가 등을 통한 全 공공기관의 임금피크제 도입을 포함하여 시행하고 있음. 그러나, 이미 임금피크제를 시행한 지 10년이 된 금융권의 경우 여러 문제점들이 드러나고 있어 공공기관 뿐만 아니라 국가기관 및 지방자치단체에 확대하기 위해서는 보완이 필요하다는 지적이 제기되고 있음[2]

1) 경찰 및 소방공무원의 정년은 60세로 동일하나 계급정년이 있으며, 교육공무원의 정년은 62세(국립대학 교원의 경우 65세)임

2) 신융아, 「은행권 임금피크제 10년…"정년 못 채우고 퇴직금만 줄었다"」, 『서울신문』, 2015년 6월 29일자.

▢ 일반직 공무원의 경우 「국가공무원법」, 「지방공무원법」을 법적 근거로 하고 있으며, 특정직 공무원의 경우 각각 개별 법률을 법적 근거로 하고 있음

- 일반직 공무원은 「국가공무원법」 제74조, 「지방공무원법」 제66조에 따라 정년이 60세로 규정되어 있으며, 특정직 공무원에 해당하는 경찰공무원은 「경찰공무원법」 제24조, 소방공무원은 「소방공무원법」 제20조에 60세로 연령정년이 규정되어 있음
- 특정직 공무원에 해당하는 교육공무원의 경우 「교육공무원법」에 따라 62세, 「고등교육법」 제14조에 따른 교원인 교육공무원은 65세로 정년이 규정되어 있음
- 이밖에 외무공무원의 경우 「외무공무원법」 제27조에 따라 정년이 60세이며, 정년을 초과하여 근무할 수 있는 직위를 「외무공무원임용령」에 구체적으로 규정하고 64세를 초과하여 근무할 수 없도록 하였음

▢ 공무원 정년은 국가의 인사제도에 따라 매우 다양하기 때문에 통일되어 있지 않으며, 최근 공무원 정년과 관련된 추세는 선진국을 중심으로 공무원연금개혁을 통해 연금수급 시기를 연장하고 이에 따라 정년도 연장하는 것이 특징임. 해외 주요국 일반직 공무원의 정년연령과 법적 근거를 살펴보면 다음과 같음

〈표 1〉 해외 주요국 일반직 공무원의 정년연령과 법적 근거

국가명	정년연령	법적근거/동향
미국	없음	-
영국	65세	「공무원관리규정(CSMC)」, 「고용평등연령법」
일본	60세	「국가공무원법」, 별도 법률로 지정하거나, 특례정년을 규정한 공무원의 경우 정년연령이 다름. 연금수급연령 연장에 따른 재고용제 실시
독일	65세	「고령자시간제근무법」, 2012년부터 2029년까지 단계적으로 67세로 조정
프랑스	62세	양육자녀수 등에 따라 최대 3년 근무연장 가능. 「노동법」, 「퇴직연금법」에 따라 2012년부터 4개월씩 순차적으로 연금수급연령을 늘려 2018년까지 67세로 조정
스웨덴	65세	「공공고용법」
캐나다	65세	법률에 근거하지 않고 관행상 정년보장
이탈리아	65세(여성은 60세)	「국가공무원법」

국가명	정년연령	법적근거/동향
대만	65세	「공무원임용법」
네덜란드	65세	「공무원법」
덴마크	67세	「국가공무원법」 'New Goals-Government Platform' 프로그램에 의해 70세로 연장 추진
핀란드	65세	1995년 연금개혁을 통해 퇴직연령을 63세에서 65세로 상향 조정하였음
중국	60세(여성은 55세)	「국가공무원법」
싱가포르	62세	1998년 「퇴직연금법」 개정으로 60세에서 62세로 연장됨
필리핀	65세	「국가공무원법」
태국	60세	「국가공무원법」

자료: 각국 정부 홈페이지 참고하여 작성.

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 공무원연금개혁으로 인해 공무원의 연금수급은 60세에서 65세로 연장되었음.[3] 연금수급시점을 연장함에 따라 현행 「국가공무원법」 제74조, 「지방공무원법」 제66조에 규정된 공무원의 정년 60세에 대한 심층적인 분석이 필요함.[4]

- 특히, 계급정년이 있는 경찰 및 소방공무원 등의 특정직 공무원, 정년이 62세로 되어 있는 교육공무원과의 형평성을 검토함과 동시에 현행 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제19조에 의해 60세로 되어 있는 민간분야의 정년, 신규공무원의 채용 등도 함께 검토해야 함
- 일반직 및 특정직 공무원의 정년을 현행 60세에서 교육공무원의 정년인 62세로 연장하는 방안 및 경찰공무원과 소방공무원의 계급정년을 완화하는 방안, 직급별 정년을 달리하여 중·하위직급의 경우 고위직보다 정년을 좀더 연장하는 방안 등을 다각적으로 검토할 필요가 있음

3) 퇴직연금의 지급개시연령은 1996년 1월 1일 이후에 임용된 전체 공무원에 대해서 2022년부터 2033년까지 단계적으로 65세가 되도록 개정하였음

4) 공무원의 정년연장은 정부와 공무원단체간의 합의가 필요한 사항임

▢ 공무원 정년과 연금수급시기의 불일치를 보완하기 위한 대안으로 검토하고 있는 임금피크제와 재고용제는 재정절감의 규모, 공무원의 사기, 공무원 인사구조 등을 종합적 검토하여 적용여부를 판단하는 것이 필요함[5)]

- 임금피크제는 예산절감, 인력의 탄력적 운용 등의 장점이 있는 반면 임금피크제 시행 이전에 명예퇴직을 선택하여 제도 자체의 실효성이 낮다라는 단점이 있음. 또한 '계급제'를 근간으로 하는 공무원 인사제도에 정서적으로 부합하지 않아 공무원의 불만이 고조될 가능성도 배제하기 어려움
- 재고용제는 법적인 정년을 보장하고, 현재 일본에서 적용하고 있는 사례가 있으나, 정년과 연금수급시기의 불일치를 일시적으로 해소하기 위한 인사정책에 불과하며 대상 공무원 전체가 아닌 일부에게만 적용된다는 한계가 있음
- 임금피크제와 재고용제의 혼합모형을 검토해 볼 수도 있으나, 복잡하여 적용가능성이 떨어진다는 문제점이 지적되고 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

5) 임금피크제는 일정연령이 되면 보수를 삭감하는 대신 정년을 보장하는 제도이며, 재고용제는 정년퇴직 후 유능한 공무원에 대하여 일정기간 고용계약을 다시 체결하는 고용제도로 재고용기간의 보수, 근로시간, 퇴직금 등의 근로조건에 대한 노사합의가 이루어져야 하는 제도를 의미함

02 민간근무휴직제도 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 민간근무휴직제도는 공무원이 휴직상태에서 일정기간 민간기업에 근무하게 한 후 공직에 복귀함으로써 민간기업과 정부가 서로 배움의 기회를 갖는 한편, 공무원 개인의 성장 발전을 돕는 제도임

- 공무원이 민간부문의 경영기법, 업무수행방법 등을 습득하여 공직에 도입하고, 민간부문은 공무원의 전문지식과 경험을 활용함으로써 민간과 정부간 이해를 증진시키고 상호발전을 도모할 수 있도록 정부와 민간부문간 협조하에 실시함

▢ 민간근무휴직제도의 법적 근거는「국가공무원법」 제71조제2항제1호[6] 및 「공무원임용령」 제50조~제57조임

▢ 민간근무휴직제도는 2002년부터 시작되었으나 부정부패 가능성 상존, 민간근무휴직제도의 활용기업 편중화 현상 심화, 4·5급 중심의 제도시행으로 인한 위화감 조성, 보수가이드라인 미제정 등의 문제점으로 2007년까지 시행하고 제도정비를 위해 중단되었음

▢ 2012년부터 기존 문제점을 개선한 민간근무휴직제도를 재시행하고 있음

▢ 최근 4년간 민간근무휴직제도의 운영현황을 살펴보면 다음과 같음

6) 제71조(휴직)
② 임용권자는 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 휴직을 원하면 휴직을 명할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 대통령령으로 정하는 특별한 사정이 없으면 휴직을 명하여야 한다.
1. 국제기구, 외국 기관, 국내외의 대학·연구기관, 다른 국가기관 또는 대통령령으로 정하는 민간기업, 그 밖의 기관에 임시로 채용될 때

〈표 2〉 2012~2014 민간근무휴직제도 운영현황

연도	부처	직급	인원(명)	대상기업명
계			18	
2012	소계		7	
	금융위원회	4	1	리딩투자증권(주)
	산업통상자원부	4	2	신영증권(주)
				원진월드와이드(주)
	행정자치부	5	1	한국IT서비스산업협회
	통일부	4	1	개성공업지구지원재단
	국무조정실	4	1	스틱인베스트먼트(주)
	기획재정부	4	1	한국능률협회컨설팅
2013	소계		5	
	통일부	4	1	개성공업지구지원재단
	기획재정부	4	1	한국능률협회컨설팅
	식품의약품안전처	4	1	한국의료기기산업협회
		6	1	
	방송통신위원회	4	1	한국통신사업자연합회
2014	소계		6	
	행정자치부	4	1	개인정보보호협회
	기획재정부	4	3	파인트리자산운용㈜
				IMM프라이빗에쿼티㈜
				스틱인베스트먼트㈜
	방송통신위원회	4	2	(사)한국아이피티브이방송협회
				한국통신사업자연합회

자료: 인사혁신처,『민간근무휴직제도 관련 요청자료』, 입법조사 회신자료, 2016.3.2.

□ 민간근무휴직제도의 문제점은 크게 3가지로 집약됨

- 먼저, 민간근무휴직제의 법적 근거는 국가공무원의 경우「국가공무원법」제71조이나 공무원의 일반적인 파견 및 휴직 관련 사항과 함께 민간기업에 임시로 채용되는 경우로 모호하게 규정하고 있음
  - 현행 법률에서는 민간근무휴직제의 목적, 대상 등에 대한 법적 근거가 미약한 것으로 판단됨
- 민간근무휴직제도는 휴직을 신청하고자 하는 공무원이나 기업의 입장에서 인센티브가 부족하여 제도 자체가 유명무실해질 가능성도 배제하기 어려움

– 최근 4년간 민간근무휴직제도를 활용한 공무원은 총 18명이며, 매년 전체 국가공무원의 약 0.01%도 동 제도를 활용하지 않는 것으로 나타나 제도의 실효성에 의문이 듦

- 현행 민간근무휴직제도는 절차가 복잡하고, 많은 구비서류를 요구하고 있어 공무원이 해당 제도의 신청을 기피할 우려가 있음
  – 휴직대상공무원 추천서, 휴직대상공무원 요건심사서, 민간근무휴직 신청서, 휴직예정공무원의 자기소개서, 민간근무 수행계획서, 공무원 인사 및 성과기록 출력물, 전년도 근로소득원천징수영수증, 추천공무원 자격증 사본, 자제추천위원회 의결서 각 1부 등 총 9종의 서류를 제출

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 민간근무휴직제도의 개선과제는 다음과 같음

- 민간근무휴직제는 공무원 휴직제도의 한 유형이므로 해당 제도의 내용을 일반적인 공무원 휴직제도와의 형평성 차원에서 법률에 명시하는 방안을 검토할 필요가 있음
  – 국가공무원의 민간근무휴직제는「국가공무원법」제71조에 구체적으로 민간근무휴직제를 명시하고 휴직하고자 하는 민간기업의 경우 법률에 명시하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 민간근무휴직제도의 활성화를 위해 인센티브를 보완·확대할 필요가 있음
  – 휴직공무원과 민간기업이 자율적으로 보수수준을 합의하도록 하고 그 결과를 심의위원회에 보고하여 적절성을 심사받도록 하는 방안을 검토하여 인센티브를 보완할 필요가 있음
  – 아울러 민간기업이 민간근무휴직제도에 많이 참여할 수 있도록 홍보를 강화하고, 정부조달 및 세제혜택을 인센티브로 제공하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 현행 제도는 절차가 복잡하고, 구비서류가 많아 이를 간소화할 필요가 있음
  – 절차의 경우 휴직희망 공무원의 신청서 제출을 인사혁신처로 일원화하고, 소속 부처의 심사를 민간근무휴직심의위원회의 심의와 통합하며, 채용계약(안)의 적절성 검토를 해당 위원회에서 담당하도록 간소화할 필요가 있음

- 민간근무휴직제도의 시행에 대한 성과평가를 주기적으로 점검할 필요가 있음
  - 민간근무휴직제도의 취지가 민간부문의 경영기법, 업무수행방법 등을 습득하여 공직에 도입하고, 민간부문은 공무원의 전문지식과 경험을 활용하는 것에 있는 점을 감안하면 이에 대한 주기적인 성과평가의 도입을 검토할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

03 공직자 재산등록제도 개선

가. 배경 및 현안

▢ 최근 공직자 재산등록제도 중 고지거부제도에 대한 개선요구가 높아지고 있는 실정임

- 사회적으로 개인정보보호에 대한 영향 및 고지거부의 친족범위를 재조정해야 한다는 의견이 제시되고 있음

▢ 공직자 재산등록의 고지거부제도는 1981년 12월 31일「공직자윤리법」제정 당시부터 포함된 제도로 실제 공직자의 신분이 아니고, 피부양자도 아닌 경우는 재산등록대상에 포함하는 것이 과도하며, 해당 개인정보의 보호도 필요하다는 취지하에 도입되었음

- 실제 공직자가 아니면서 독립생계 등을 유지하고 있는 경우「공직자윤리법」에 따른 재산등록은 입법취지에 맞지 않음
- 아울러 부동산 및 금융자산의 명의신탁이 현행 법체계에서 위법사항인 만큼 최소한의 고지거부제도는 필요하다는 입장이 있음

▢ 공직자의 재산등록시 고지거부와 관련된 법적 근거는「공직자윤리법」제12조제4항과 제5항임[7)]

- 고지거부와 관련된 세부사항은「공직자윤리법 시행령」제27조와 제27조의2에 구체적으로 제시되어 있음

▢ 재산등록의 고지거부와 관련하여 학계에서는 다음과 같은 문제점을 제시하고 있음

- 피부양자가 아닌 직계 존비속을 등록대상에서 사실상 제외시키고 있어 제도의 실효성 확보를 가로막는 요소로 작용

7) 제12조(성실등록의무 등) ④ 제3항에도 불구하고 제4조제1항제3호의 사람 중 피부양자가 아닌 사람은 관할 공직자윤리위원회의 허가를 받아 자신의 재산신고사항의 고지를 거부할 수 있으며 3년마다 재심사를 받아야 한다. 이 경우 등록의무자는 고지거부 사유를 밝혀 허가를 신청하여야 한다.
⑤ 제4항에 따른 고지거부에 관한 허가신청 및 심사에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

- 고지거부제도는 부정하게 증식한 재산을 은닉하는 수단으로 이용될 가능성이 지속적으로 제기되고 있음
- 직계존·비속의 재산까지 성실하게 등록한 자와 고지를 거부한 자 사이의 형평성 문제도 발생

▢ 그러나, 이와 관련하여 다음과 같은 반론도 제기될 수 있음

- 실제 공직자가 아니면서 독립생계 등을 유지하고 있는 경우 「공직자윤리법」에 따른 재산등록은 입법취지에 맞지 않으며, 이를 포함할 경우 과잉금지원칙에 위배됨
- 아울러 부동산 및 금융자산의 명의신탁이 현행 법체계(부동산실명제법, 금융실명제법)에서 위법사항인 만큼 최소한의 고지거부제도는 유지하는 것이 필요하다는 입장이 있음
- 고지거부의 심사를 좀더 철저히 하여 등록의무자의 형평성문제를 보완할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요

▢ 공직자의 재산등록 고지거부제도와 관련된 미국, 영국, 독일, 일본, 프랑스, 스웨덴, 호주, 싱가포르, 대만, 홍콩 등의 사례를 조사한 결과, 고지거부제도를 채택하고 있는 나라는 없는 것으로 나타났음

- 이는 대부분의 국가가 재산등록상 친족범위에 직계존·비속을 포함시키는 사례가 매우 드물고, 본인 또는 배우자에 한정하는 경우가 많기 때문인 것으로 추정됨

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 향후 공직자 재산등록의 고지거부제도와 관련하여 다음의 사항들을 검토할 필요가 있음

- 직계존비속의 고지거부를 제한할 경우, 다음의 사항을 고려할 필요가 있음
  - 헌법상 과잉금지원칙과 사생활의 비밀과 자유의 위헌 여부(2012헌마331 참고)
  - 개인정보보호법 위반 여부

- 재산등록상의 친족범위를 합리적으로 재조정할 필요가 있는 지의 여부

• 공직자 재산등록제도의 개선사항으로 관련 학계에서는 재산등록시에 친족범위의 축소가 필요하다는 인식이 높았고, 재산등록 친족범위에 대해서는 본인, 배우자 및 본인의 자녀만 등록해야 한다는데 의견을 제시하기도 함

- 본인, 배우자 및 본인의 자녀를 등록하되 독립적인 생계를 유지하는 직계비속은 제외해야 한다는 의견도 비교적 높게 나타남

• 「공직자윤리법」의 재산등록대상에 대한 검토도 함께 병행해야 할 필요성이 있음

- 외국의 공직자 재산등록 대상을 살펴보면, 일본, 영국, 독일 등은 의회 의원을 대상으로 하며, 우리나라, 미국의 경우는 의회 의원, 대통령 및 공직선거후보자와 일부 공무원들을 대상으로 하고 있음
- 싱가포르, 말레이시아 등의 국가는 대통령을 포함한 모든 공무원을 재산등록 대상으로 규정하고 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

04 대통령기록물 관리제도 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 남북 정상회담 회의록 공개와 관련하여 대통령기록물 관리에 대한 국민적 관심이 높아지고 있음

▢ 대통령기록물의 관리와 관련된 법적 근거는 「대통령기록물 관리에 관한 법률」임

- 대통령기록물에 대한 정의는 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 제2조에 구체적으로 명시되어 있음[8)]

▢ 제19대국회에서 발의된 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 개정법률안은 총 9건이며, 세부 내용은 다음과 같음

〈표 3〉 제19대국회 「대통령기록물 관리에 관한 법률」 개정법률안 현황

의안번호	대표발의 및 발의의원수	발의일자	주요 내용
1911831	노웅래의원 등 14인	2014-09-24	대통령직인수기관의 예산집행과 관련된 기록물은 대통령직인수기관의 존속기한이 경과되기 전까지 안전행정부장관에게 인계하도록 하고, 안전행정부장관은 해당 대통령기록물을 국회의 결산심사가 종료된 해의 12월 31일까지 중앙기록물관리기관으로 이관하도록 함으로써 대통령직인수위원회의 예산집행에 대한 실질적인 결산심사가 가능하도록 개정하는 것이 목적임
1908497	이낙연의원 등 10인	2013-12-10	형사처벌에서 합리적 이유 없이 차별하는 위헌성을 제거하고, 불법성에 상응하는 처벌이 되도록 법정형의 편차를 조정하고자 함. 또한 금고형을 삭제하여 형사처벌 중 자유형은 징역형으로 통일시킴

8) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
1. "대통령기록물"이란 대통령(「대한민국 헌법」 제71조에 따른 대통령권한대행과 「대한민국 헌법」 제67조 및 「공직선거법」 제187조에 따른 대통령당선인을 포함한다. 이하 같다)의 직무수행과 관련하여 다음 각 목의 기관이 생산·접수하여 보유하고 있는 기록물 및 물품을 말한다.
가. 대통령
나. 대통령의 보좌기관·자문기관 및 경호업무를 수행하는 기관
다. 「대통령직인수에 관한 법률」 제6조에 따른 대통령직인수위원회(이하 "대통령직인수기관"이라 한다)

의안번호	대표발의 및 발의의원수	발의일자	주요 내용
1907599	유승우의원 등 10인	2013-11-06	대통령기록물의 영구보존·관리와 이와 관련한 제도를 개선하기 위하여 대통령 소속으로 대통령기록관리위원회를 두고, 대통령기록물의 효율적 보존·열람 및 활용을 위하여 대통령기록관리위원회에 대통령기록관을 두도록 함
1907017	박범계의원 등 10인	2013-09-27	대통령기록물의 범위를 조정하고 대통령기록물생산기관의 직원들에게도 대통령기록물 및 대통령지정기록물과 관련한 비밀준수 의무를 명확히 규정함으로써 대통령기록물 관리의 투명성과 의사결정의 객관성을 확보하려는 것임
1906916	김성곤의원 등 12인	2013-09-17	대통령기록물의 범위에 국가안전보장에 관련되는 정보·보안·범죄수사에 관한 업무를 수행하는 대통령 소속의 기관이 생산·접수한 문서를 추가하고, 대통령기록물생산기관에서 근무하거나 근무하였던 사람에 대하여도 대통령기록물 또는 대통령지정기록물과 관련하여 알게 된 비밀을 누설할 수 없도록 의무를 부과하여 위반 시 3년 이하의 징역이나 금고 또는 7년 이하의 자격정지에 처하도록 함
1906761	이철우의원 등 11인	2013-09-10	대통령기록관리전문위원회를 폐지하고, 안전행정부 산하의 중앙기록물관리기관(국가기록원) 소속으로 설치된 대통령기록관을 「정부조직법」 및 「국가기록원법」에 따라 대통령 직속의 합의제 행정기관으로 설치되는 국가기록원 소속으로 개편함으로써 공공기록물 관리의 독립성 및 중립성을 보장하려는 것임
1906119	이철우의원 등 13인	2013-07-24	대통령기록물생산기관의 기록관의 장은 대통령지정기록물을 중앙기록물관리기관으로 이관하기 전에 대통령지정기록물의 목록을 작성하도록 하며, 대통령지정기록물의 목록은 대통령지정기록물과는 별도로 대통령기록물에 준하여 관리하도록 하려는 것임
1904682	임수경의원 등 16인	2013-04-26	대통령지정기록물과 비밀기록물도 온라인 열람을 할 수 있도록 하는 등 현행법의 미비점을 개선하여 대통령기록물이 효율적으로 보호·보존 및 활용될 수 있도록 하고자 함. 아울러 대통령기록관의 장은 다른 공공기관 또는 기록물관리기관이 대통령지정기록물과 동일한 내용의 기록물을 보유·관리하고 있는 경우에는 그 기록물에 대하여 대통령기록관으로의 이관을 요청할 수 있도록 함으로써 대통령지정기록물이 올바르게 보호·보존 또는 활용될 수 있도록 하려는 것임
1904407	박남춘의원 등 12인	2013-04-05	대통령기록물을 위조 또는 변조한 자는 그 목적에 상관없이 처벌하도록 함으로써 대통령기록물을 안전하게 보존하고 올바르게 활용하여 국정운영의 투명성 및 책임성을 제고

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 대통령기록물의 관리와 관련된 쟁점사항은 크게 3가지로 집약됨

- 먼저, 대통령기록물의 비밀누설 등과 관련된 벌칙조항의 강화임

– 대통령기록물의 위조, 변조, 누설 등의 행위에 대해서는 현행 법률 제30조의 벌칙조항[9]을 강화하는 법률개정이 필요하다는 의견이 있음

- 대통령지정기록물의 보호, 보존과 관련된 법률개정이 필요하다는 의견이 제시되었음
  – 최근 남북정상회담 회의록 공개와 관련된 문제를 해결하기 위한 대통령지정기록물의 정의, 범위, 관리 등을 구체적으로 재설정할 필요성을 제기
- 대통령기록관리전문위원회를 폐지하고, 대통령 직속으로 합의제 기구의 성격을 가지는 대통령기록관리위원회의 설치가 필요하다는 의견이 있음
  – 대통령기록물의 보존, 관리 및 제반 문제를 효율적으로 처리하기 위해서는 별도의 기구설치가 필요하다는 의견들이 제시됨
- 향후 대통령기록물 관리와 관련하여 다음의 사항 등을 검토할 필요가 있음
  – 대통령기록물의 이관과 관련하여 절차의 투명성을 확보하기 위해서는 정권말기에 대통령기록물의 이관은 현 정부의 대통령기록물 책임자, 차기정부의 대통령기록물 책임 내정자, 대통령기록관장 등 3자의 입회하에 대통령기록물의 이관절차, 이관방법을 협의하여 결정하도록 하는 방안을 신중히 검토할 필요가 있음
  – 대통령기록관의 경우 지명에 있어 국가기록원과의 협의 또는 추천 등의 임용방법을 고려할 필요가 있음
  – 대통령기록물에 대한 개념을 재정의하는 방안을 검토할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

9) 제30조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제14조를 위반하여 대통령기록물을 무단으로 파기한 자
2. 제14조를 위반하여 대통령기록물을 무단으로 국외로 반출한 자
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 7년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제14조를 위반하여 대통령기록물을 무단으로 은닉 또는 유출한 자
2. 제14조를 위반하여 대통령기록물을 무단으로 손상 또는 멸실시킨 자
③ 제19조에 따른 비밀누설의 금지 등을 위반한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 7년 이하의 자격정지에 처한다.
④ 중대한 과실로 대통령기록물을 멸실하거나 일부 내용이 파악되지 못하도록 손상시킨 자는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다.

05 정부위원회 운영제도 개선

가. 배경 및 현안

▢ 2015년 6월 말을 기준으로 법률과 대통령령에 근거한 우리나라의 정부위원회는 총 549개가 설치·운영중에 있음

- 대통령 소속 위원회 17개, 국무총리 소속 위원회 65개, 각 부처 소속 위원회 467개가 설치되어 있으며, 이를 제외하고도 부령과 행정규칙으로 설치된 위원회의 수는 정확히 파악하지 못하고 있는 실정임

▢ 정부위원회의 중요성은 강조되고 있으나, 효율적으로 운영되지 못하고 있다는 지적이 각종 언론보도를 통해서 꾸준히 제기되고 있으며, 국정감사에서도 지속적으로 제기되고 있음

- 이미 2013년도 및 2014년도 국정감사에서 정부위원회 운영에 개선이 필요하다는 지적이 제기된 바 있음

▢ 2008년 12월 31일, 정부위원회 운영의 민주성·투명성·효율성 향상에 기여하기 위하여 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률(법률 제9304호)」(이하 「정부위원회법」)[10]을 제정하였음

- 2015년 8월 11일, 「정부위원회법」 개정법률안이 국회를 통과하여 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하도록 하였음

▢ 위원회의 운영과 관련하여 위원회는 설치되어 있지만, 2014년 7월부터 2015년 6월까지 1년간 전체회의, 분과회의 등의 운영 실적이 없는 위원회가 총 96개(17%)인 것으로 나타났으며, 1년동안 회의를 1회 개최한 위원회도 총 72개(13%)인 것으로 나타나

10) 법률시행은 2009년 4월 1일이며, 이후 행정자치부에서는 매 1년마다 정부위원회 일제조사를 통하여 위원회 현황을 파악하고 있음

연간 회의 개최 실적이 1회 이하인 위원회는 전체 위원회의 약 30%에 해당하는 것으로 나타났음

▢ 또한, 위원회의 예산 배정 현황을 살펴보면, 위원회가 실질적인 활동을 수행하기 위해서는 예산이 배정되어야 하나 2015년도의 경우 예산이 배정되지 않았거나, 예산배정에 해당사항이 없는 위원회는 총 296개(54%)인 것으로 나타났음

▢ 정부의 위원회 정비노력에도 불구하고, 정부위원회 운영과 관련된 문제점은 다음과 같음

- 정비 계획 대비 실적이 높지 않아 실적률을 제고할 필요가 있음
  - 2015년 정비 계획의 대상은 109개 위원회이지만, 실제 정비조치가 완료된 위원회는 19개(17.43%)에 불과함
- 활동 부진 위원회의 여부를 판단할 세부기준이 미흡함
  - 현재까지는 단순 회의 개최 실적만으로 연간 회의 개최 횟수가 2회 미만인 경우 활동 부진 위원회로 규정하고 있으나, 회의 개최 실적 이외의 실질적인 위원회 운영의 효율성을 판단할 수 있는 기준은 제시되지 못하고 있음
- 위원회 정비와 관련된 기준이 법령상 명확하지 않음
  - 2015년 8월 11일 「정부위원회법」의 개정으로 성격과 기능이 유사하거나 관련이 있는 위원회들을 분과위원회·전문위원회 등으로 통합하여 운영할 수 있도록 근거규정을 마련하였으나, 동법 제7조제1항의 중복위원회 설치제한을 우회하는 편법으로 활용될 가능성도 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 정부위원회의 효율적 운영을 위해 예상되는 쟁점 및 개선과제는 다음과 같음

- 먼저, 정부위원회의 개념과 범위에 대한 재검토가 필요함
  - 2015년 위원회 정비계획에 포함된 109개 위원회 중 관계기관 협의체 전환 등 운영개선과 관련된 17개의 위원회를 정비실적에 포함시키는 것은 '정부조직관리정보시스템'에 제시된 정부위원회의 개념과 배치되므로 재검토가 필요함

- 정부위원회를 총량제로 관리할 필요가 있음
  - 소속기관별 설치 가능한 위원회 수를 제한하는 '위원회총량제' 등을 검토해야 함
  - 정부위원회의 경우 각 기관별로 설치할 수 있는 위원회의 상한선을 설정하고, 이를 초과한 기관의 경우 법령개정을 통하여 위원회를 통폐합하도록 유도할 필요가 있음
- 위원회 운영의 주체인 위원 관련 정보를 체계적으로 관리할 필요가 있음
  - 특정 위원이 어떤 위원회의 위원으로 활동하고 있는지 등 관련 데이터를 구축하여 위원 임명·위촉에 참고하는 것도 필요하며, 실제 위원들이 회의에 얼마나 참석하고 있는지 등을 고려할 필요가 있음
- 정부위원회의 정비기준을 법령에 구체적으로 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있음
  - 위원회의 일몰제와 관련된 존속기한은 「정부위원회법」 제11조, 동법 시행령 제7조[11]에 구체적으로 제시되어 있는 반면, 회의 운영 실적 등 정비기준과 관련된 사항은 법령에 포함되어 있지 않음
- 현행 회의 개최 횟수만으로는 위원회 운영의 효율화를 도모하기에는 역부족이므로 위원회의 실질적인 운영과 관련된 회의출석, 회의록 작성, 심의·의결 건수 등 세부 성과지표들을 개발할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

11) 제7조(존속 여부 점검 등) ② 법 제11조제3항에 따라 행정기관의 장이 행정자치부장관에게 제출하는 자문위원회 등의 존속 여부 점검 결과에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 하며, 필요한 경우에는 근거자료를 첨부하여 제출하여야 한다.
1. 설치목적 달성 등에 따른 폐지 가능성
2. 다른 위원회와의 통합 운영 가능성
3. 위원회의 소속 및 위원의 직급 조정 필요성 등 위원회의 효율적 운영을 위하여 행정자치부장관이 정하는 사항

06 퇴직공무원 지원체계 확립방안

가. 배경 및 현안

▢ 퇴직공무원의 경우 현행 「공직자윤리법」에 따라 재산등록대상자의 경우 일정정도 재취업을 제한받고 있음

▢ 공무원이 퇴직 이후 취업활동, 사회공헌활동을 하는데 있어 정부가 체계적으로 지원하여 국가의 우수한 인적자원을 활용할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있음

▢ 퇴직공무원의 활동지원과 관련된 정책 및 사업의 주관부처는 인사혁신처이며, 퇴직공무원의 활동지원을 규정한 법적 근거는 찾기 어려움

- 2016년 4월 현재, 법률, 대통령령, 총리령, 부령에 퇴직공무원의 활동을 지원하는 내용은 포함되어 있지 않음
- 인사혁신처 및 행정자치부의 예규, 고시, 훈령 등에서도 해당 내용을 포함한 행정규칙을 찾기는 어려움
- 민간퇴직자의 활동과 관련된 지원은 고용노동부의 '사회공헌활동 지원사업'[12]에서 담당하고 있음

▢ 2015년 1월 인사혁신처는 대통령 업무보고에서 퇴직공무원의 활동지원과 관련하여 공직의 전문성을 사회에 기여할 수 있도록 전직교육 실시, 봉사활동 등 사회공헌활동을 체계적으로 지원할 계획을 보고하였음

- 전직교육: 퇴직 전 재취업 등 전직 위한 실용적 교육 이수 강화
- 사회공헌 프로그램: 기술인력 양성사업, 지자체 행정자문, 개도국 개발경험 전수 등

12) 법적 근거는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제11조의4(고령자 고용촉진을 위한 사업)이며, 퇴직전문인력을 비영리단체, 사회적기업 등에 매칭하여 사회서비스를 확산하고, 고령화 문제에 효과적으로 대응하기 위한 제도임

- 전담기구로 ‘퇴직공무원 직업알선 및 사회공헌지원센터(가칭)’ 설치

▢ 이밖에 공무원연금공단에서 퇴직공무원 활동지원과 관련된 사업을 추진하고 있으며, 주요 내용은 다음과 같음

- 2012년 7월(서울·부산·대전·광주·강원)과 2013년 1월(대구·전북·제주) 전국 8개 지역에 ‘퇴직공무원지원센터[13]’를 개소하였음
  - ‘전문상담’은 8개 센터 21명의 전문상담원이 퇴직 후 사회적응을 위한 변화관리·진로설정 등 상담을 통해 앞으로의 노후생활에 대한 종합적인 방향을 제시해주고, 이를 통해 퇴직공무원의 수요와 경력에 맞는 교육이나 사회참여 활동 연계 등 개인별 맞춤형 상담을 지원
- 퇴직공무원의 사회참여활동 지원사업은 퇴직공무원 재능나눔 중심의 ‘사회공헌활동’과 ‘전문분야 일자리’ 지원으로 구분되어 추진되고 있음
  - 사회공헌활동은 퇴직공무원의 경험과 전문성을 활용하여 탈북 및 다문화가정 자녀지도·어린이 하교길 보행안전지도·소년원학교교과지도 등 그동안의 사회복지 지원이 미진했던 사회취약계층 분야 지원과 기초수급자 등 주거환경 개선·저소득층 어린이 학용품 지원 및 동화 구연·다문화가정 한글지도·밥퍼행사 등 일반봉사활동까지 다양한 활동을 의미함
  - 퇴직공무원의 사회공헌·재능나눔 활동을 체계적으로 지원하고, 활동영역을 확대하기 위해 2012년 하반기에는 개별적으로 활동하던 퇴직공무원 단체와 공단이 연합한 상록자원봉사단을 결성하였음
- 공무원연금공단은 퇴직공무원지원센터의 다양한 퇴직공무원 사회참여 지원사업을 시스템적으로 뒷받침하고자 퇴직공무원종합포털(G-시니어)을 운영하고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 퇴직공무원 지원체계와 관련하여 향후 다음의 사항들을 검토할 필요가 있음

- 먼저, 퇴직공무원 활동지원과 관련된 법적 근거를 마련할 필요가 있음

13) 퇴직공무원지원센터는 퇴직 후 공직경험과 전문성을 활용하여 사회에 봉사함으로써, 보람되고 행복한 삶을 실현할 수 있도록 지원하는 기관임

- 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 「공무원연금법」 등 관련 법률에 퇴직공무원의 활동을 지원하는 내용을 포함하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 미국 고령자 취업프로그램의 효시로 평가받고 있는 「노인법(The Old American Act)」, 「인력개발 및 훈련법(Manpower Development and Training Act)」 등을 참고할 필요가 있음

• 퇴직공무원의 재취업을 종합적으로 관리할 수 있는 시스템 마련이 필요함
- 일본은 '공무원 인재뱅크 시스템[14]'을 2000년 4월부터 도입하여 퇴직공무원의 재취업을 위한 투명한 취업시스템을 운용하고 있음

• 공무원의 퇴직교육을 확대·강화할 필요가 있음
- 공직 퇴직 이전에 퇴직 후의 삶을 재설계할 수 있도록 퇴직교육을 단계적으로 이수하도록 제도화할 필요가 있음
- 정년퇴직 3년 전부터 매년 20시간 이상 정해진 퇴직교육을 이수하도록 규정하여 퇴직후 실질적인 도움이 되도록 교육을 강화할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

14) 공무원 인재뱅크 시스템은 국가공무원이 가지고 있는 전문지식 및 경험을 활용하고자 하는 기업이나 대학 등에서 구인정보를 제출, 등록된 공무원 중에서 적절한 인재를 찾아낼 수 있도록 정보를 제공하는 시스템임

07 지역균형인재 채용제도 개선

가. 배경 및 현안

▢ 현행 공무원 채용시험에서 시행되고 있는 지역인재 관련 인사제도는 지방인재채용목표제와 지역인재추천채용제임

▢ 지방인재채용목표제는 5급 공채시험에서 지방학교 출신자가 합격자의 20%를 미달할 경우 일정 합격선 내에서 선발예정인원 외에 제한적인 비율로 추가 선발하는 제도이며, 지역인재추천채용제는 우수한 지역 출신의 인재를 학교로부터 추천받아, 특정 광역자치단체 출신이 선발인원의 일정비율을 초과하지 못하도록 제한하여, 선발시험 및 견습근무를 거쳐 자질이 검증된 자를 공무원으로 선발하는 제도임

▢ 지방인재채용목표제의 추진목적은 우수한 지역인재를 균형있게 등용하여 공직내 지역대표성을 강화, 지방 학교 활성화를 도모하기 위함임

- 법적 근거는「공무원임용시험령」제20조의2임
- 5급 공채시험에서 지방학교 출신 합격자가 20%에 미달할 경우 일정 합격선 내에서 선발예정인원 외에 제한적인 비율로 추가 선발함
  - 추가합격선: 선발예정인원이 10명 이상인 직렬에서 1차시험 -2점, 2차시험 -1점 * 2차시험에서 합격예정인원의 5% 이내 추가선발
  - 2007 ~ 2011년 한시운영 → 2016년까지 연장운영

▢ 지역인재추천채용제의 추진목적은 공직채용에서 중앙과 지방간 불균형 해소 및 낙후된 지방 학교의 활성화 등을 위하여 지방인재 채용의 확대임

- 법적 근거는「국가공무원법」제26조의4,「공무원임용령」제22조의3임
- 성실한 학교생활을 통해 학과성적 및 영어능력이 우수한 지역 출신의 인재를 학교로부터 추천받아, 특정 광역자치단체 출신이 선발인원의 일정비율을 초과하지 못하도록 제한함

- 선발시험 및 견습근무를 거쳐 자질이 검증된 자를 공무원으로 선발함
  - (7급) 대학 추천 → 견습직원 선발(서류전형, PSAT, 면접) → 견습근무(1년) → 임용심사 → 일반직 7급 특별채용
  - (9급) 고등학교 추천→ 견습직원 선발(서류전형, 필기시험, 면접) → 견습근무(6개월) → 임용심사 → 일반직 9급 특별채용

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지역인재 및 지역대학 출신자 채용을 의무 할당하는 방안은 크게 다음의 2가지 측면에서 검토해 볼 필요가 있음

- '지역'의 개념을 명확히 할 필요가 있음
  - 현행 공무원 채용시험에 있어서의 지방인재채용목표제의 경우 서울특별시를 제외한 지역에 소재한 소정의 학교를 최종적으로 졸업(예정)·중퇴하거나 재학·휴학 중인 자로 규정하고 있으나, 지역대학의 개념정의에 대한 논란도 있을 가능성이 있음
  - 서울특별시와 경계를 함께 하는 인천광역시 및 경기도의 경우 '지역'의 개념으로 보는 것이 타당한 것인지에 대한 신중한 검토가 필요함
  - 지역대학 출신 채용할당제의 실효성을 높이기 위해 세부적으로 비율할당제 또는 전형별 가점제 등에 대한 구체적인 논의가 필요함
- 서울출신 및 서울 소재 대학출신자의 역차별에 대해서도 검토해 볼 필요가 있음
  - 채용시험의 경우 공정성과 투명성에 따라 능력있는 인재를 채용하는 것이 기본 원칙임
  - 지역인재 및 지역대학 출신자의 채용을 의무적으로 강제하는 것은 서울출신 및 서울 소재 대학출신자의 역차별에 대한 논란의 가능성이 있음
- 지역인재추천채용제의 경우 학교장 추천에 있어 공정성이 훼손되지 않도록 좀더 엄격한 관리가 필요함
  - 단순히 학과성적 및 영어능력이 우수한 인재 뿐만 아니라 봉사실적 및 기타 활동 등을 평가할 수 있는 기준을 만들어 제시하는 것도 중요함

– 인재풀의 확대를 위해서는 지원대상을 학과성적 상위 10%에서 그 이상으로 완화하여 기회를 제공할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

08 「개인정보 보호법」 위반에 대한 제재

가. 배경 및 현안

▢ 2014년 1월에 발생한 카드사의 대규모 개인정보 유출사고 등 최근 개인정보 유출 사고가 빈번하게 발생함에 따라 불안감이 가중되었음

▢ 이후 안전행정부(현 행정자치부)는 2014년 8월에 개인정보 유출에 관한 제재를 강화하기 위한 개선책을 제시하면서 손해배상 강화, 범죄수익 몰수추징 등을 도입하기 위한 법률의 개정 계획을 발표함

- 2014년 5월 법률 개정으로 이미 「정보통신망법」에 도입된 법정손해배상제도를 「개인정보 보호법」 등 관련 법률에 도입하고, 그 외에도 징벌적 손해배상제도를 도입하는 방안을 발표함
- 2015년 3월에 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하 「신용정보법」)을 개정하여 신용정보 유출에 대한 징벌적 손해배상 및 법정손해배상제도를 도입하고, 불법적인 개인정보 유통에 따른 범죄수익의 몰수 및 추징 근거를 마련하는 등 법률 위반에 대한 직·간접적인 제재수준을 강화하였음
- 이후 국회에서는 2015년 7월 6일에 개인정보 보호위원회의 기능 강화, 징벌적 손해배상제 및 법정손해배상제 도입, 개인정보 불법 유통 등에 대한 제재수준 강화 등을 주요내용으로 하는 「개인정보 보호법 일부개정법률안」이 의결되었음

▢ 개정된 법률의 주요 내용은 다음과 같음

- 법률의 개정을 통해 개인정보 유출 피해에 대한 손해배상을 강화함
  – 징벌적 손해배상제[15] 및 법정손해배상제[16]를 도입하고, 입증책임을 전환하여

15) 일정한 가해행위로 피해를 입은 당사자가 실제로 입은 손해의 단순한 전보를 넘어서는 금전적 불이익을 가해자에게 부담시키는 제도

16) 피해자가 손해배상액을 합리적으로 입증하기 어려운 경우에 대비하여 사전에 법률에 미리 정해 놓은 일정 금액의 범위에서 법원이 손해배상액을 결정할 수 있도록 하는 제도

개인정보 유출 피해자 측에서 보다 용이하게 손해배상을 받을 수 있게 함

〈표 4〉 징벌적 손해배상제도와 법정손해배상제도의 비교

	징벌적 손해배상제도	법정손해배상제도
정 의	일정한 가해행위로 피해를 입은 당사자가 실제로 입은 손해의 단순한 전보를 넘어서는 금전적 불이익을 가해자에게 부담시키는 제도	피해자가 손해배상액을 합리적으로 입증하기 어려운 경우에 대비하여 사전에 법률에 미리 정해 놓은 일정 금액의 범위에서 법원이 손해배상액을 결정할 수 있도록 하는 제도
「개인정보 보호법」 해당 내용	고의·중과실로 개인정보를 유출한 개인정보처리자에게 피해액의 3배의 범위 내에서 가중된 배상액을 부과	개인정보 유출피해액에 대한 입증이 없더라도 300만 원의 범위 내에서 보상

- 불법적인 개인정보 유통 등에 대한 처벌을 강화하고, 이러한 불법행위를 통해 취득한 범죄수익에 대한 몰수·추징 근거를 마련하여 영리를 목적으로 한 개인정보 관련 범죄에 대한 제재수준을 강화하였음
  - 그동안 개인정보의 불법적 매매를 통한 범죄수익에 비해 그 처벌의 정도가 가벼워 개인정보의 불법 유통 범죄가 끊이지 않고 있다는 문제제기에 따라 「개인정보 보호법」을 위반한 불법행위를 통해 취득한 범죄수익에 대한 몰수·추징 근거를 마련함
- 그 동안 개인정보 보호 업무를 총괄할 수 있는 컨트롤타워 역할을 대통령 소속의 개인정보 보호위원회가 담당해야 한다는 지적이 제기되어 옴에 따라 개인정보 보호위원회의 기능을 강화하였음
  - 개인정보 보호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 설치된 개인정보 보호위원회에 정책·제도 개선권고권 및 이행점검권, 자료제출요구권, 개인정보 분쟁조정위원 위촉권을 부여하였음
  - 또한 기존에 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 수립한 후 개인정보 보호위원회의 심의·의결을 거치도록 했던 개인정보 보호 기본계획의 수립 주체를 개인정보 보호위원회로 변경함
  - 분쟁조정위원회 구성에 있어 위원 및 위원장 위촉권한을 행정자치부장관에서 개인정보 보호위원회로 변경하여 분쟁조정권한을 개인정보 보호위원회로 이관하였음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 개인정보 보호 관련 법률의 일원화 필요성에 대한 논의가 있음

- 개인정보 보호와 관련한 일반법인 「개인정보 보호법」이 존재함에도 불구하고 각 개별 영역별로 개별 법률이 독립적으로 존재하며, 「개인정보 보호법」이 각 개별 법률보다 나중에 제정되어 불필요하게 동일한 규정들이 각 법률에 산재되어 있음
  - 이러한 사정으로 인해 「개인정보 보호법」이 개정되더라도 각 개별법 개정이 지연되는 경우 영역별로 동일한 사안에 대해 다른 규제를 받게 되는 상황이 발생함
- 해당 분야의 특수성에 따라 특별한 규율이 필요한 경우를 제외하고는 일반법에 의한 개인정보 보호 체계 확립하여 법적용의 명확성 및 예측가능성을 높일 수 있을 것임

▢ 개인정보 보호위원회의 기능 강화에도 불구하고 여전히 독립성이 확보되지 않아 독자적인 컨트롤타워 역할을 할 수 있는 역량이 부족하다는 평가임

- 법령제정 및 예산편성 등에 있어서 개인정보 보호위원회가 행정자치부에 종속되어 있어 독립적인 감독기구로서 그 역할을 다 하기에 한계가 있음[17)]
- 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보 보호 인증 권한은 행정자치부 장관에게, 「정보통신망법」에 따른 개인정보 보호 인증 권한은 방송통신위원회에게 각각 부여되어 있고 서로 다른 인증마크를 사용하고 있어 혼란을 야기할 우려가 있으므로 두 법률에 따른 인증 권한을 통합적으로 보호위원회에 부여하여 통일된 인증마크를 사용하는 방안을 고려할 필요성이 있다는 지적도 있음[18)]

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

17) 권건보, 「개인정보보호의 입법체계와 감독기구 정비 방안」, 『헌법학연구』 제20권 제2호, 한국헌법학회, 2014, pp.59~60.

18) 손주연, 「「개인정보 보호법」 개정의 주요내용과 의의」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2015, p.4.

09 개인영상정보 보호 관련 쟁점

가. 배경 및 현안

▢ 영상정보처리기기는 '일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치'로 정의됨

- 「개인정보 보호법」은 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치로 정의함
  - 과거 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」은 폐쇄회로 텔레비전(Closed Circuit Television: CCTV)을 '정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상 및 이에 따르는 음성·음향 등을 특정인이 수신할 수 있는 장치'로 정의하였으나, 「개인정보 보호법 시행령」에서는 영상정보처리기기에 CCTV와 네트워크 카메라를 명시적으로 포함하여 CCTV만을 정의했던 과거 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」보다 광범위하게 정의함
- 이러한 법률의 정의는 해당 장치가 '일정한 공간'에 '지속적으로 설치' 될 것을 동시에 요구하고 있으며, 행정자치부는 '일정한 공간'이란 촬영기기의 설치 위치와 촬영 범위가 일정하게 한정되어 있는 경우를 의미한다고 보고 있음[19)]

▢ 최근 범죄예방, 시설물 관리, 교통 및 소방안전 등의 목적으로 각종 영상장비의 설치·운영이 급증하고 있으며, 기술의 발전으로 성능 및 장비 유형 등의 진화를 거듭하고 있으며 민간 차원에서의 활용빈도가 점차 높아짐

- 2014년 12월말 기준 중앙행정기관에서 설치·관리하고 있는 CCTV는 161,889대이고, 지방자치단체는 총 264,476대, 각급 학교 등 교육기관은 총 228,665대의 CCTV를 운영하고 있음(2016년 3월 행정자치부 제출 자료)

19) 이와 같은 정부의 법률 해석에 대해서 촬영 범위의 한정성까지 요구하는 것은 법률을 지나치게 엄격하게 해석한 것으로 문리적 해석의 한계를 벗어난 것이라는 비판이 존재하며, 이러한 주장에 의하면 현행법률 하에서도 차량이라는 일정한 공간에 설치된 블랙박스의 경우에는 영상정보처리기기에 포함될 수 있다고 보고 있음(김영식·박노섭, 「차량용 블랙박스에 의한 개인정보 침해 : 법적 규제의 필요성과 입법적 대안을 중심으로」, 『경찰학연구』 제14권 제3호 통권 제39호, 경찰대학, 2014.)

▢ 지방자치단체에서는 관할 구역 내에 설치된 CCTV를 용도별·지역별로 통합하여 관리하는 "통합관제센터"를 구축하여 운영하고 있음

- 2014년 말을 기준으로 총 148개의 시·군·구에서 CCTV 통합관제센터를 구축·운영 중인 것으로 나타남
- 행정자치부 및 한국정보화진흥원에서 각 지방자치단체에 통합관제센터 구축·운영에 관한 규정과 가이드라인을 배포하여 이에 따라 통합관제센터를 설치하여 운영하고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 각종 영상장비의 활용이 증가함에 따라 현행법률에서 정의하는 '영상정보처리기기'에 해당하지 않는 영상장비를 통해 수집된 영상정보의 법적 성격이 문제됨

- 현행법률상 개념정의에 따르면 일정한 공간에 지속적으로 설치되지 않은 차량용 블랙박스나 스마트폰 등은 영상정보처리기기에 포함되지 않아 이에 대한 입법적 보완 논의가 진행된 바 있음
  - 최근에는 시민 차량에 장착된 차량용 블랙박스 영상을 경찰에 제공하여 범죄 해결에 이용할 수 있도록 하는 부산경찰청의 '히든아이(Hidden eye)' 제도 및 인천경찰청의 '로드아이(Road eye)-캅스' 제도[20]와 같이 차량용 블랙박스나 휴대폰 촬영 영상이 CCTV와 유사한 역할을 하는 경우가 많음
- 차량용 블랙박스 및 스마트폰 영상 등은 일반적인 CCTV에 비해 기기 소유자에 의한 위·변조가 비교적 용이하다는 점, 「개인정보 보호법」에서 규정하고 있는 영상정보처리기기에 관한 제한 규정이 적용되지 않기 때문에 안내판 설치 등의 의무 규정이 적용되지 않고 음성 기록에 따른 사생활 침해의 문제가 발생할 수 있다는 점 등이 지적되고 있음
- 이에 따라 제19대국회에서는 차량용 블랙박스를 영상정보처리기기에 포함하는 내용의 「개인정보 보호법 일부개정법률안」(부좌현의원 대표발의, 의안번호

20) '히든아이(Hidden eye)' 제도 및 '로드아이(Road eye)-캅스' 제도는 미리 모집한 시민 요원의 차량용 블랙박스 영상자료를 입수하여 수사자료로 활용하고, 해당 영상자료가 범죄 해결에 결정적인 단서로 작용하면 신고포상금과 감사장을 수여하는 제도임.

1911850)이 발의되어 검토된 바 있음

▢ 영상정보처리기기의 촬영 범위와 관련하여 사적 공간 및 사업장에 설치된 CCTV에 대한 법률의 적용 문제에 대한 지적이 제기됨

- 「개인정보 보호법」은 공개된 장소에서의 영상정보처리기기 설치·운영에 대한 제한만을 규정하고 있는데, 공개된 장소란 공원, 도로, 지하철, 상가 내부, 주차장 등 불특정 다수가 접근하거나 통행하는 데 제한을 받지 않는 장소를 의미함[21)]
- 정부는 대문, 현관 등 사적공간에 범죄예방 등의 목적으로 감시용 CCTV를 설치하는 경우 CCTV 각도를 최대한 주택 내부로 하는 등의 조치를 취하여 다른 사람의 사생활 침해가 발생하지 않도록 권고하고 있으나, 그 기준이 명확하지 않을 뿐만 아니라 단순 권고 사항에 그치고 있어 법적인 구속력이 없음
  - 최근 스마트폰과 연계된 홈 CCTV가 보급되면서 가사도우미, 베이비시터, 학습지 교사 등 주거지 내부에서 노동을 제공하는 근로자와의 갈등 문제가 발생하기도 함[22)]
  - 사적 공간인 주택 내부라 하더라도 가정 내 근로자가 있는 경우 사업장으로 보아 공개된 장소에서의 영상정보처리기기 설치로 볼 수 있을 것이나 이에 대한 인식이 부족하다는 문제가 있음

▢ 지방자치단체에서 운영하고 있는 CCTV 통합관제센터의 법적 근거 마련에 대한 논의도 진행된 바 있음

- 「개인정보 보호법」은 통합관제센터 구축 및 그 운영에 관한 사항을 규정하고 있지 않아 각 지방자치단체의 CCTV 통합관리의 법적 근거가 미비한 실정이나, 개인의 식별 가능성이 높은 영상자료를 통합관리하는 통합관제센터의 경우 주민의 사생활 침해의 우려가 높은 만큼 법률에 그 근거를 두는 것이 바람직하다고 지적됨
  - 「개인정보 보호법」 제3조제1항 및 제2항에 따르면 개인정보는 목적 외의 용

21) 행정안전부, 『민간분야 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인』, 2012.

22) 조성진, "내집 CCTV 촬영이 불법?…가사도우미 등 무단 감시 안돼", 노컷뉴스, 2016.3.2. (http://www.nocutnews.co.kr/4555244)

도로 활용되는 것이 금지 되어 있으므로, CCTV를 통합하여 관제하여 해당 영상을 다양한 용도로 활용하는 것은 법률에 근거를 명확히 할 필요가 있음

- 제19대국회에서는 CCTV 통합관제센터의 법적 근거를 명시하여 규정하는 내용을 포함한 「공공기관의 영상정보처리기기 설치 및 관리에 관한 법률안」(강기윤 의원 대표발의, 의안번호 1908376)이 발의된 바 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

10 공공데이터 개방 및 이용 활성화

가. 배경 및 현안

▢ 공공데이터란 데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보로 정의됨

- 개별 공공기관이 일상적 업무수행의 결과물로 생성 또는 수집·취득한 다양한 형태(텍스트, 수치, 이미지, 동영상, 오디오 등)의 모든 자료 또는 정보가 그 대상이 됨
- 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」(이하 「공공데이터법」)은 구체적으로 「전자정부법」 제2조제6호에 따른 행정정보, 「국가정보화 기본법」 제3조제1호에 따른 정보 중 공공기관이 생산한 정보, 「공공기록물 관리에 관한 법률」 제20조제1항에 따른 전자기록물 중 대통령령으로 정하는 전자기록물 등을 나열하고 있음

▢ 박근혜정부 출범 이후 '정부 3.0'[23]을 정부운영 패러다임으로 제시하면서 그 핵심적 수단으로 공공데이터 개방이 대두됨

- 공공데이터를 개방하여 민간이 이를 활용하도록 적극 지원함으로써 민간 부문의 새로운 사업 창출과 부가가치 증대에 등 창조경제의 기반조성을 유도하고자 함[24]

▢ 2013년 7월에 「공공데이터법」이 제정됨에 따라 공공기관은 보유·관리 중인 공공데이터를 국민에게 제공하도록 강제하는 법적 근거가 마련됨

23) 정부는 정부3.0을 "공공정보를 적극적으로 개방하고 공유하며 부처간 칸막이를 없애 소통하고 협력함으로써 국민 맞춤형 서비스를 제공하고 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임"으로 정의함

24) 정부3.0 홈페이지(http://www.gov30.go.kr)

- 공공기관이 선제적으로 데이터를 개방한다는 점, 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 오픈소스 형태의 자료 또는 정보를 그 대상으로 한다는 점 등에서 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 정보공개와 차이가 있음
- 법률에 따라 공공데이터 포털에는 654개 기관이 14,947개의 파일데이터, 1,937개의 오픈 API, 10개의 표준데이터(2016년 4월 22일 기준)가 등록된 것으로 나타남

▢ 법률 제정 이후 공공부문에서 공공데이터를 가공한 형태의 서비스를 필요 이상으로 직접 제공해 민간 부문의 공공데이터 이용 활성화의 장애요인으로 지적됨에 따라 2016년 1월 법률 개정을 통해 공공기관은 개인·기업 또는 단체 등이 제공하는 서비스와 중복되거나 유사한 서비스를 개발·제공할 수 없도록 하고, 사전에 중복·유사 투자 여부를 확인하도록 함

- 정부가 2014년 7월에 발표한 「소프트웨어 중심사회 실현전략」[25]에 따라 공공소프트웨어 사업의 민간시장 침해여부를 사전에 검증·평가하는 공공소프트웨어사업 영향평가제도가 도입되었고, 향후 이와 관련해 「공공데이터법」 개정이 이루어짐

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지방자치단체의 공공데이터 개방 역량 확보를 위한 대책 마련이 필요하다는 지적이 제기됨

- 실제로 수요가 높은 대다수의 데이터는 지방자치단체가 가지고 있으며, 공공데이터 포털에 제공되고 있는 공공데이터 중 가장 높은 비중을 차지[26]하고 있으나, 인력·예산 등의 한계로 인해 데이터의 품질을 담보하기가 어려운 실정임
  - 지방자치단체의 경우 대부분 공공데이터 개방 업무를 기존의 정보화 업무 담당자가 병행하여 수행하고 있으며, 이로 인해 공공데이터 개방 업무는 업무의

25) 소프트웨어 중심사회 홈페이지(http://www.software.kr) 참조

26) 2016년 4월 22일 기준 공공데이터 포털에 제공된 공공데이터 16,894건 중 자치행정조직 제공 데이터는 10,787건으로 약 63.9%를 차지하고 있음

중요성에 따라 차선으로 밀리게 되는 경우가 많음[27]

▢ 문서 형태의 파일데이터(XSL, HWP, PDF) 형태의 데이터에 비해서 이용자가 직접 응용프로그램과 서비스를 개발할 수 있도록 제공되는 오픈API 형태의 데이터(XML, RDF)가 현저히 부족함

- 2016년 4월 22일 현재 공공데이터포털에 등록된 자료 유형은 파일데이터가 14,947건인데 반해 오픈API는 1,937건에 불과함
- 문서파일 중심의 파일데이터에 치우친 공공데이터 개방은 그 활용성을 떨어뜨려 민간이 공공데이터를 활용하여 다양한 부가가치를 창출하도록 하려는 본래의 제도적 목적에 부합하기 어려운 측면이 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

27) 한국지역정보개발원, 『「지방자치단체 공공데이터 이용 활성화를 위한」 공공데이터 제공 방안 및 가이드라인 연구』, 2014, p.23.

11 제주4·3사건 특별법 개정

가. 배경 및 현안

▢ 제주4·3사건의 진상을 규명하고 희생자와 그 유족들의 명예를 회복시켜줌으로써 인권 신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법」(이하 "법")이 제정되어 시행되고 있음

- 제주4·3사건 및 희생자
  - 제주4·3사건 : 1947년 3월 1일을 기점으로 1948년 4월 3일 발생한 소요사태 및 1954년 9월 21일까지 제주도에서 발생한 무력충돌과 그 진압과정에서 주민들이 희생당한 사건을 말함
  - 희생자 : 제주4·3사건으로 인하여 사망하거나 행방불명된 사람, 후유장애가 남은 사람 또는 수형자(受刑者)로서 희생자로 결정된 사람
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회(이하 "중앙위원회")의 역할 : 중앙위원회는 아래 사항에 대해 심의하고 의결함
  - 국내외 관련 자료의 수집 및 분석, 희생자 및 유족의 심사·결정, 희생자 및 유족의 명예회복, 진상조사보고서 작성 및 사료관(史料館) 조성 등
- 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복실무위원회(이하 "실무위원회")의 역할 : 실무위원회는 아래 사항을 처리함
  - 희생자와 유족의 피해신고 접수, 피해신고에 대한 조사, 의료지원금 및 생활지원금의 집행, 그 밖에 위원회에서 위임받은 사항
- 의료지원금 및 생활지원금 지원
  - 정부는 희생자 중 계속 치료를 받아야 하거나 평상시 간호 또는 보조장구 사용이 필요한 사람에게 치료와 간호 및 보조장구 구입에 드는 의료지원금 및 생활지원금을 지급할 수 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 유족 심사·결정 사무의 실무위원회 이관 및 신고기간 연장

- 유족 심사·결정 사무의 실무위원회 이관
  - 현행법에서는 유족의 피해신고 접수는 실무위원회가, 심사·결정은 중앙위원회가 하도록 규정하고 있음
  - 심사·결정 절차가 실무위원회와 중앙위원회를 오가는 여러 단계의 과정을 거치도록 되어 있어 제 때 이루어지지 못하는 경우가 많으므로 심사·결정 권한을 제주특별자치도 소속의 실무위원회로 이관해 줄 것을 요청하는 주장이 있음
  - 이와 관련하여 희생자는 중앙위원회에서, 유족은 실무위원에서 심사·결정하게 되면 법 체계의 일관성이 흐트러질 수 있다는 지적이 있으나, 한편으로 실무위원회의 소관 사무를 '그 밖의 (중앙)위원회에서 위임받은 사항'으로 규정한 현행법 제4조제1항4호를 활용하여, 사무를 '이관'하지 않고 '위임'의 방식으로 목적을 달성할 수 있다는 주장도 있음
  - 유족 결정은 희생자 결정의 후속 조치로 볼 수 있고, 배우자나 직계존비속 등 가족 관계 사실 확인이 주된 행위로서 비교적 재량적 판단이 적은 것으로 판단됨
  - 법 체계의 일관성을 유지하면서도 보다 많은 유족들이 명예를 회복하고 보상을 받을 수 있는 방향으로의 논의가 필요해 보임
- 신고 기간 연장
  - 관련 희생자 및 유족 지정을 위한 신고 기간이 2013년 2월 28일부로 끝났으나 추정 희생자 수에 비해 피해 접수나 희생자 결정 건수가 너무 적어[28] 신고 기간을 연장해야 한다는 주장이 있음
  - 신고 기간에 대한 규정은 시행령 제8조2항에 근거하고 있으며, 2000년 제정 이래 총 4회의 개정이 있었음

28) 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회에 따르면, 추정 희생자 수는 25,000명~30,000명이며, 피해 접수는 15,483명, 희생자 결정은 14,231명이었음

〈표 5〉 희생자 및 유족 신고기간 개정 현황

구분	제정당시('00.5)	개정('01.2.27.)	개정('03.8.21.)	개정('07.4.25.)	개정('12.9.14.)
신고기간	'00.6.8.~ '01.1.4.	'01.3.2.~ '01.5.30.	'04.1.1.~ '04.3.31.	'07.6.1.~ '07.11.30.	'12.12.1.~ '13.2.28.

- 이와 관련하여, 이미 4회의 접수 기간 추가로 충분한 기회가 부여되었고 다른 과거사 관련 사례와 비교하여 형평성 문제가 제기될 수 있다는 지적이 있음
- 불법적 공권력에 의해 희생된 국민에 대한 명예 회복과 보상은 기간의 구애됨이 없이 진행되어야 마땅하겠으나, 유사한 사례와의 형평성 문제와 행정의 효율성 등도 간과할 수 없는 부분이므로 심사 과정에서 조화로운 해결책이 모색되어야 할 것으로 보임

▢ 기 결정된 희생자 및 유족에 대한 재심의

- 희생자로 지정된 자들 중에 우리 헌법의 자유민주주의라는 가치에 위배되는 행위를 한 자가 있으므로 재심의가 필요하다는 일부 시민단체와 정부의 주장이 있음
- 재심의와 관련하여 법 제12조는 '희생자 및 유족의 결정 또는 의료지원금 및 생활지원금의 지급 결정에 관하여 이의가 있는 사람은 위원회의 결정을 통지받은 날로부터 30일 이내'에 재심의를 신청할 수 있다고 규정하고 있음
- 유족회 등은 동 법에서 명시한 재심의 신청 주체는 '결정을 받은 희생자와 유족'으로 제한하고 있고, 신청 기간도 30일 이내로 못 박고 있으므로 정부나 제3자가 재심의를 신청할 수 없을뿐더러 시효도 지났다고 주장하고 있음
- 일부 희생자들의 이념적 성향에 대한 문제로 전체 희생자들의 명예가 실추가 되고 있다면 재심의의 필요성도 인정될 수 있겠으나, 4.3사건 관련 특별법의 목적이 불법적 공권력에 대한 국가의 반성과 미래에 대한 다짐이라는 점, 이념보다는 인권의 차원에서 동 사건을 살펴보아야 한다는 점 등이 고려되어야 할 것이며, 나아가 유족 단체와 제주특별자치도민, 그리고 국민들이 모두 공감할 수 있는 방향으로 검토되어야 할 것으로 보임

✍ 작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

12 대일항쟁기 강제동원 희생자 지원법 논의

가. 배경 및 현안

▢ 대일항쟁기 강제동원 피해의 진상을 규명하여 역사의 진실을 밝히고 국가가 태평양전쟁 전후 국외강제동원 희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 위로금 등을 지원함으로써 이들의 고통을 치유하고 국민화합에 기여하기 위해 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」(이하 '특별법')이 제정되었음

▢ 위로금 등 지급

- 위로금 : 사망하거나 행방불명된 경우에는 희생자 1명당 2천만 원을, 장해를 입은 경우에는 희생자 1명당 2천만 원 이하의 범위에서 장해 정도를 고려하여 결정
- 미수금 지원금 : 미수금피해자 또는 유족에게, 지급받을 수 있었던 미수금을 당시의 일본 통화 1엔에 대한민국 통화 2천 원으로 환산하여 지급
- 의료지원금 : 희생자 및 생환자 중 생존해 있는 자가 노령·질병 또는 장애 등으로 치료가 필요하거나 보조장구(補助裝具) 사용이 필요한 경우에는 치료 또는 보조장구의 구입에 사용되는 비용의 일부를 지원

▢ 피해조사 및 지원위원회 설치

- 국내외 자료의 수집·분석, 피해자 및 유족의 심사·결정, 사료관 및 추도공간 조성, 희생자·생환자·미수금피해자·유족 해당 여부 결정, 장해 판정, 위로금 등 지급, 결과보고서 작성 등을 위해 국무총리 소속으로 「대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회」(이하 "위원회")를 둠

▢ 피해자 관련 재단 지원 등

- 정부는 대일항쟁기 강제동원으로 인하여 사망한 자를 추도하고 역사적 의미를 되새겨 평화와 인권을 신장하기 위한 다음의 사업을 시행하거나 이 사업을 수행할 목적으로 설립되는 재단에 필요한 비용을 예산의 범위에서 출연하거나 보조

할 수 있음

– 추도공간(추도묘역·추도탑·추도공원)의 조성 등 위령사업

– 대일항쟁기 강제동원 피해 사료관 및 박물관의 건립

– 일제강제동원 피해와 관련한 문화·학술 사업 및 조사·연구 사업 등

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 위원회 폐지와 전문인력 확보

- 위원회는 2004년 발족된 '일제강점하강제동원피해진상규명위원회'의 후신으로서, 동 특별법 제정에 따라 2010년 3월 발족하였음. 제정법에 따라 최초 2011년 말까지 존속기간을 부여받았으며 기한 내 업무완료가 어렵다는 사유로 존속기한을 5회 연장하여 활동하다가 2015년 12월 31일부로 활동이 종료되었음
- 위원회가 수행하였던 업무는 행정자치부장관 소속 '과거사관련업무지원단'에서 '대일항쟁기강제동원피해지원과'와 '대일항쟁기강제동원피해조사연구과'를 신설하여 인계하였음
- 이와 관련하여 피해 사례 입증에 있어 사례 조사와 연구 등의 전문성 확보가 가장 중요한 바, 순환보직이 기본인 공무원 조직의 특성상 이를 담보하기 어려우므로 위원회가 지속되어야 한다는 주장이 있었음
- 반면, 행정자치부는 전문성이 요구되는 업무에는 자격에 걸맞은 적절한 인력을 채용할 계획이며, 재단 소속의 조사 인력과 행정자치부 내의 조사 인력을 합치면 이전 위원회보다 더 많은 전문 인력이 배치되므로 전문성에 있어서도 문제가 되지 않을 것이라는 입장임
- 전문인력 확보에 대한 정부의 대책은 무난해 보이기는 하나 업무 전문성의 연속성을 보장하는 구체적이고도 장기적인 방안도 모색할 필요가 있음

▢ 재단 출연금 확대 등

- 출연금 확대

  – '14년 설립 이후 재단은 매년 행정자치부로부터 교부받는 국고보조금으로만

운영되고 있으며 그 액수는 20억~30억 원 가량임

- 원활한 재단 운영을 위해 국고보조금 외에 대일청구권자금 수혜기업들의 출연이 필요하다는 지적이 있으나, 포스코(POSCO) 외에는 출연을 약속한 기업이 없음
- 수혜기업들의 자발적 의지와 정부의 중재 노력이 필요해 보임

〈표 6〉 대일청구권자금 수혜기업에 대한 출연요청(계획)

(환율 U$=1,000원 적용)

구분	무상자금	유상자금	계(천U$)	원화환산 (백만 원)	출연금 (백만 원)
포스코	30,800	88,680	119,480	119,480	10,000
외환은행	132,825		132,825	132,825	11,117
수자원공사	1,924	23,090	25,014	25,014	2,094
〈후략〉					

자료: 안전행정부

- 안정적인 재단 운영을 위해 재단 설립 및 운영에 관한 특별법이 필요하다는 지적이 제기되고 있으며, 이와 관련한 법안으로 「일제강제동원피해자지원재단의 설립·운영에 관한 법률안」(대표발의 유승우의원)이 제19대국회에 발의된 바 있음
- 이와 함께, 재단의 사업에 추도 및 위령사업 외에 생존 피해자와 유족들에 대한 복지 차원에서의 생활 지원 또는 의료 지원 사업을 재단의 업무로 추가해야 한다는 주장도 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

13 비영리민간단체 지원 사업 투명화 방안

가. 배경 및 현안

▢ 정부 및 광역자치단체는「비영리민간단체 지원법」및 시행령, 자치 조례 등에 의거하여 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체에 대하여 보조금을 지원하고, 우편요금을 감면하며 조세 혜택을 부여하고 있음

▢ 기본 지원 방향

– 국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체의 고유한 활동영역을 존중하여야 하며 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력함

▢ 보조금 지원

- 지원 주체와 범위 : 행정자치부장관 또는 시·도지사는 비영리민간단체에 대하여 다른 법률에 의하여 보조금을 교부하는 사업외의 사업으로서 공익활동을 추진하기 위한 사업에 대하여 소요경비를 지원할 수 있으며, 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로함
- 지원대상은 주된 공익활동을 주관하는 중앙행정기관의 장이나 광역자치단체 등에게 등록된 민간단체로서 등록 요건은 아래와 같음
  – 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
  – 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
  – 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것 등
- 공익사업 유형 결정 : 행정자치부장관 또는 시·도지사는 매년 비영리민간단체가 참여할 수 있는 공익사업의 지원에 관한 사회적 수요를 파악하여 아래 기준에 따라 공익사업의 유형을 결정함
  – 국가 또는 시·도의 사업과 중복되지 아니하는 사업
  – 국가 또는 시·도의 정책에 대하여 보완·상승효과를 가지는 사업

– 전국적 또는 시·도 단위에서 추진되어야 할 사업

- 지원 사업 및 금액 결정 등 : 상기의 기준에 따라 결정된 사업유형 내에서 공익사업선정위원회가 결정하는 바에 따라 개별적인 지원 사업 및 지원 금액을 정하며 지원 사업의 선정은 공개경쟁방식을 원칙으로 함

▢ 공익사업선정위원회

- 보조금 지원 사업 선정을 위해 행정자치부장관 또는 시·도지사 소속 하에 공익사업선정위원회(이하 “위원회”)를 둠
- 위원회는 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원 중에서 호선함
- 위원은 국회의장 또는 당해 시·도의회의장이 추천하는 자 3인과 등록된 비영리민간단체가 추천하는 자중에서 행정자치부장관 또는 시·도지사가 위촉하는 자로 함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 공익사업 유형의 법제화

- 지원 사업 선정을 위한 공익사업의 유형을 행정자치부장관 또는 시·도지사가 매년 사회적 수요를 감안하여 정하고 있음
- 이에 따라, 공익사업의 유형이 정부의 결정에 따라 매년 조금씩 달라져 민간 단체에서 대비하기 어렵고, 정권의 성향에 맞춰진 공익사업의 유형이 선정되어 비영리민간단체의 독립성을 훼손할 수 있으므로 대강이라도 법률에 명시해야 한다는 지적이 있음
- 반면, 공익사업의 유형을 법률로서 규정하면 급변하는 사회 환경의 변화에 제 때 대응하기 어렵다는 주장도 있음
- 일정한 수준의 일관성 및 예측가능성을 보장할 수 있도록 기본적인 틀은 법률에서 갖추는 방향으로의 검토가 필요해 보임

▢ 공익사업선정위원회 위원선임 방식 변경

- 위원회는 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성되며 국회의장 또는 당해 시·도의회의장이 추천한 3인과 비영리민간단체에서 추천한 관계전문가들 중 행정자치부장관 또는 시·도지사가 위촉한 위원들로 구성됨
- 장관 등이 추천받은 전문가들 중에서 위원으로 위촉할 자를 선정하는 기준이 명확하지 않다는 점, 구성 비율(70%~ 80%) 또한 절대적이라는 점, 이해관계가 있을 수 있는 비영리민간단체의 추천 권한이 과다하는 점으로 인해 위원 선임의 공정성에 문제가 제기되고 있음
- 지방변호사회나 국립대총장 등 외부 추천의 종류를 늘리고 구성 비율 또한 확대하여 사업 선정에서 탈락한 단체나 일반 국민들이 공익사업선정위원회의 공정성에 의문을 제기하지 않도록 위원 구성 방식에 대한 변경을 검토할 필요가 있음

▢ 회의록 등 공개

- 시민단체 및 국정감사 등에서 공익사업선정위원회 위원 명단과 회의록 및 평가점수표 등을 공개하여 투명성을 높여야 한다는 지적이 있음
- 정부 측은, 위원 명단 등은 공개될 경우 업무의 공정한 수행에 지장을 초래할 수 있으므로 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조5항에 따른 비공개 정보라는 입장임
- 업무의 공정한 수행을 위해 불가피하다는 정부 측의 입장도 일단 수긍할 수 있는 면도 있겠으나, 국민의 알권리 보장과 행정의 신뢰성 제고 또한 훼손할 수 없는 국민의 권리이자 가치이므로 비공개에 따른 이익과 비공개에 따른 이익을 비교·교량하여 검토할 필요가 있음
- 한편, 서울특별시가 온라인을 통해 공익사업선정위원회 위원 명단 및 회의록을 공개(발언위원 성명은 비공개)하고 있는 점도 참고할 필요가 있어 보임

✍ 작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

2. 지방자치·지방재정 분야

01 국가사무와 지방사무간 사무구분체계 논의

가. 배경 및 현안

▢ 우리나라의 국가사무와 지방사무의 비율은 약 80% 대 20% 정도임

- 실제 지방에서 처리하는 사무를 기준으로 보면, 자치사무 8,452건(20%), 국가와 지방의 공동사무 2,324건(5.5%), 기관위임사무 1,063건(2.5%), 단체위임사무 152건(0.3%)으로서 지방처리 사무가 총 28.3%임

〈표 7〉 국가와 지방사무 현황(2009년 6월 현재)

국가(80%) 33,864건	국가직접처리사무	30,325건(71.7%)
	기관위임사무	1,063건(2.5%)
	단체위임사무	152건(0.3%)
	공동사무(국가+지방)	2,324건(5.5%)
지방(20%) 8,452건	자치사무	8,452건(20%)

주: 음영부분이 지방처리사무로서 11,991건(28.3%)임
자료: 지방분권촉진위원회 자료

▢ 정부간 사무구분체계는 국가사무와 자치사무로 크게 구별됨

- 자치사무는 지방자치단체의 존립과 주민의 복리증진을 위한 사무로서 자치단체의 고유한 업무임
- 지방에서 처리하는 사무는 자치사무를 포함하여 국가에서 위임한 사무도 있음
- 국가위임사무는 다시 단체위임사무와 기관위임사무로 구분되는데, 단체위임사무

는 국가나 다른 공공단체가 법령에 근거하여 지방자치단체에 구체적으로 위임한 사무를 말함

- 반면, 기관위임사무는 국가적 이해관계가 현저한 사무로서 시·도시자, 시장·군수·구청장이 위임받아 처리하는 국가사무를 말함

▢ 앞서 사무구분에 따라 지방자치단체의 재량권의 범위, 국가감독, 재정부담, 지방의회의 관여 등에 많은 차이가 발생함

▢ 그런데 우리나라 사무구분체계의 문제점은 사무들 간에 구분이 복잡하고 모호하여, 현실적으로 개별 사무가 어디에 속하는가를 판단하는 기준이 명확하지 않음

- 특히 기관위임사무와 자치사무의 구분은 법령의 규정방식과 판례의 태도가 일치하지 않아 그 구분이 매우 어렵고, 이에 따라 사무처리에 따른 지방자치단체의 권한과 책임소재에도 혼선을 초래할 수 있음

▢ 이에 따라 정부는 국가와 지방자치단체간 국가위임사무를 폐지하고, 법정수임사무(法定受任事務)를 새롭게 신설하는 내용을 골자로 하는 「지방자치법 일부개정법률안」을 제18대국회에 이어서, 제19대국회에서도 제출(2012.9.19.)했으나 임기만료로 폐기됨

▢ 동 개정안에는 자치단체의 사무범위를 단순·명료화하기 위해 종전의 기관위임사무와 단체위임사무는 폐지하고, 법정수임사무를 신설하는 안임

- 법정수임사무는 본래 국가(또는 시·도)에서 처리해야 하는 사무이나, 적정한 처리를 위해 시·도 또는 시·군·구가 수임한 지방자치단체의 사무를 의미함
- 법정수임사무의 경우는 ① 법령에 의해 규정된 사무만을 위임할 수 있으며 비용도 전액 국가부담을 원칙으로 하고, ② 지방의회에서 관련 조례 제·개정이 가능하고, 관련 사무와 관련해서 해당 지방의회에서 직접 행정사무감사·조사 등이 허용되며, ③ 국가나 상위 자치단체의 지나친 관여를 방지하고자, 정부의 관여 범위 및 수단을 법률로써 명확하게 규정하도록 하고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 국가와 지방자치단체 간에 바람직한 사무배분체계를 마련하기 위한 개선과제는 다음과 같음

▢ 먼저, 국가위임사무와 자치사무 간의 구분체계를 명확히 설정해서 정부간 책임과 권한을 확실히 규정해야 함

- 이를 위해서 그동안 정부간 책임이 불명확하여 논란이 되어온 국가위임사무를 폐지하고, 기관위임사무 중에서 국가사무의 성격을 유지하면서 불가피하게 지방에서 처리해야 하는 사무를 법정수임사무로 신설하는 「지방자치법」개정안을 검토할 필요가 있음

▢ 다음, 「지방자치법」에 법정수임사무를 새롭게 도입하기 위해서는 먼저 관련 법령들을 상세히 조사하여 제·개정 규정이 필요한 지를 분석하는 작업이 선행되어야 함

- 현재 기관위임사무는 개별 법률에 규정되어 있으며, 시행령 및 조례, 규칙에 따라 위임 또는 재위임되고 있으므로, 이를 폐지할 경우에는 관련 법령뿐만 아니라 자치법규까지 모두 개정해야 하는 등 우리나라 현행 법령체계에 큰 변화를 야기하게 됨
- 현재 국회에 제출된 개정안에서는 법정수임사무의 도입 시기를 1년 후로 정하고 있으나, 기간을 연장하여 충분한 조사·분석 시간을 가지는 것이 바람직할 것으로 보임

✍ 작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

02 중앙사무의 지방이양 방안

가. 배경 및 현안

▢ 중앙권한의 지방이양이란 중앙행정기관이 법령에 규정된 자기의 권한을 이양함으로써 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 사무로 하고, 지방자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임 아래 그 사무를 처리하도록 하는 것을 말함

- 또한 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 않도록 배분하는 것을 의미함

▢ 그동안 국가사무의 지방이양 실적을 보면, 2000년부터 2012년까지 지방으로 이양이 확정된 사무가 3,101건임

- 이중에서 이양이 완료된 사무는 1,982건(64%)이고 아직까지 이양을 결정했으나, 이양이 완료되지 않은 사무가 1,119건(36%)임

〈표 8〉 지방이양 사무현황(2011.12.30. 현재)

(단위: 건, %)

구 분	이양결정	이 양 완 료				미완료
		소계	국민 정부	참여 정부	이명박 정 부	
계	3,101 (100)	1,982 (64)	232	987	763	1,119 (36)
국민의정부	612	610	232	374	4	2
참여정부	902	856	-	613	243	46
이명박정부	1,587	516	-	-	516	1,071

자료: 지방자치발전위원회, 2014.

▢ 국민의 정부 이후부터 지속되고 있는 중앙권한 이양정책이 실효성을 거두지 못하고 있음

- 그동안 대통령소속 지방자치발전위원회에서 확정한 이양대상 사무에 대해 국회가 각각의 개별 법률들을 의결하는 복잡한 절차를 거치고 있어 시간이 지연되고 있으며, 논의과정에서 내용이 수정되는 등 문제가 있음

▢ 국가사무의 지방이양시 단위사무별로 행정·재정적 지원이 미흡한 것으로 나타남

- 사무이양시 재정지원이 미흡한 주요 이유를 보면, 단위 사무별로 비용산출과 배분방식을 정확히 도출하는 것이 어렵기 때문임
- 또한 이양사무 중에서 상당수가 기관위임사무 형태로 지방에서 이미 수행중인 사무이거나 인허가 관련 민원사무이기 때문에 지방이양에도 불구하고 행·재정 수혜가 미미한 것으로 지적됨

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 향후 효율적인 국가사무의 지방이양을 위해서 일괄적이고 포괄적으로 이양사무를 규정하는 입법안이 필요할 것으로 보임

- 법안 형식의 경우 ① 일본과 같이 지방이양 관련 개별법들을 종합하여 일괄적으로 개정하고자 지방일괄이양법을 제정하거나, ② 프랑스와 같이 기능별로 구분하여 분야별로 지방이양일괄법을 제정하는 방식이 있음
- 일본의 경우 1999년 7월 「지방분권일괄법」을 제정했는데, 23개 부·성·청과 각종 위원회에 부속된 총 475개에 달하는 관련 법률들을 일괄적으로 개정한 단일 법률임
- 프랑스의 경우 1985년부터 분야별로 지방이양일괄법을 제정하여 관련 재정과 인력 조직을 포괄적으로 이양했는데, 예를 들어 1985년 「교육분야의 권한이양에 관한 법」, 1986년 「사회복지와 보건의료에 관한 법」 등이 있음

▢ 한편, 국회에서 지방일괄이양법을 심의하고 일괄처리하기 위해서는 '지방자치발전특별위원회'와 같이 여러 상임위원회 위원들이 포함된 특위에서 법안심사권을 가지는 방안을 고려할 필요가 있음

- 현재 미이양사무는 20개의 부처의 111개 법률에 649개 사무가 포함되기 때문에 국회 상임위원회 한 곳에서 법안을 처리하기 어렵기 때문임

▢ 마지막으로 중앙에서 지방으로의 사무이양시 반드시 행정과 재정지원이 수반될 있도록 제도화가 요구됨

- 지방이양사무를 결정할 때는 반드시 지방의 행정·재정 부담을 정확히 진단하고, 이양하는 사무에 걸맞는 재정 및 인력이 수반될 수 있도록 방안이 마련되어야 할 것임

✍ 작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

03 지방자치단체 인수위원회 도입방안

가. 배경 및 현안

▢ 지방자치단체장직의 인수·인계는 선거를 통하여 단체장당선인이 확정된 이후 차기 단체장이 취임할 때까지의 기간 동안 현직 단체장과 차기 단체장이 단체장직 지위를 물려주고 이양을 받는 과정임

▢ 지방자치단체장직 인수·인계와 관련된 규정은 「지방자치법」 제106조인데, “지방자치단체장이 퇴직할 때에 그 소관 사무의 일체를 후임자에게 인계해야 한다”고 규정하고 있음

- 그러나 동 규정 외에 단체장직 인수위원회 구성 등 중요한 인수·인계 관련 제도는 규정하지 않고 있어서 그동안 이와 관련된 개정안이 지속적으로 제출되고 있는 실정임

▢ 2014년 6월 4일 지방선거로 민선 6기 단체장으로 총 243명이 선출됐는데, 이 중에서 104개(42.8%) 지역에서 단체장이 새롭게 선출됨

- 새롭게 선출된 104명의 자치단체장 중에서 57.7%인 총 60명(광역 10, 기초 50)이 취임 전에 단체장직 인수위원회를 구성한 것으로 조사됨

〈표 9〉 민선 6기 지방자치단체 출범시 인수위원회 구성현황

(단위: 개수, %)

구 분	단체장 교체 지역		인수위원회 구성 여부		
	총 단체장	교체 지역(비율)	계	구성 (비율)	미구성
소 계	243	104 (42.8)	104	60 (57.7)	44
광 역	17	11 (64.5)	11	10 (90.9)	1
기 초	226	93 (41.2)	93	50 (53.8)	43

▢ 그동안 지방자치단체장직 인수·인계를 둘러싸고 제기된 주요 문제점으로 현행법령에

단체장직 인수위원회 설치와 운영지원에 대한 근거 규정이 없다는 점임

- 2014년 6월 민선 6기로 당선된 초임 자치단체장 중에서는 인수위원회 설치에 대한 법적 근거가 없다는 이유로 구성하지 않은 지역이 있으며, 단체장당선자가 처음에는 인수위원회를 구성하지 않겠다고 했으나, 필요성이 제기되어 추후 소규모로 구성한 지역들도 있음

▢ 이와 같이 법적 근거가 없는 상황에서 인수위원회를 구성한 지자체들의 경우도 사무실과 집기류 등을 제외하고는 별도의 재정 및 행정지원을 받을 수 없어서 운영상 어려움이 있음

▢ 이를 반영하듯이 제19대국회에서는 지방자치단체장직 인수위원회에 대한 설치 근거를 포함한「지방자치법 일부개정법률안」4건이 발의됐으나 임기만료로 폐기됨

- 법률개정안 모두 지방자치단체장직 인수위원회에 대한 설치 근거를 법률에 포함하고 있으나, 적용 대상과 범위 등에는 차이가 있으며, 법령에 인수위원회의 구성 및 운영 등을 직접 규정하자는 주장과 조례에 위임하자는 안들이 있음

〈표 10〉 제19대국회, 단체장직 인수위원회 관련 입법안 현황

대표발의자 (발의일)	주요 내용
심재철의원 (2014.11.06.)	가. 지방자치단체장의 직 인수위원회 설치 근거를 마련함 나. 인수위원회의 업무, 위원 구성 등을 규정함
김성곤의원 (2014.08.28.)	가. 지방자치단체장 당선인이 결정된 날부터 지방자치단체의 조직, 기능 및 예산 현황 파악 등을 지원하기 위한 인수위원회를 설치하도록 함 나. 인수위원회는 광역지방자치단체의 경우에는 20명 이내의 위원으로 기초지방자치단체의 경우에는 15명 이내의 위원으로 구성하며, 인수위원회에 직원을 둘 수 있도록 함 다. 인수위원회의 위원 및 직원에게 직무상 비밀누설 금지의 의무와 직권 남용 금지의 의무를 부과함
황주홍의원 (2014.06.24.)	당선인으로 결정된 때부터 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 소관 사무를 인수받기 위하여 지방자치단체의 장의 직 인수위원회를 둘 수 있음
이춘석의원 (2012.07.02.)	시·도지사직인수위원회의 설치에 관한 근거를 법률에 명시함으로써 시·도지사직의 원활한 인수인계를 지원하려는 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

□ 첫째, 법률상 단체장직 인수위원회 설치에 대한 근거 마련이 필요함

- 자치단체별로 자치법규로 인수위원회의 설치와 운영 규정을 둘 수도 있으나, 지방정부가 단체장직 인수위원회 관련 행정과 재정지원을 원활히 제공하기 위해서는 법률로써 지원 근거를 명확하게 마련하는 방안이 필요할 것으로 보임
- 교육감의 경우 이미 2013년 4월 「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정을 통해 '교육감직인수위원회'의 설치 규정을 신설했기 때문에, 올해 새롭게 당선된 교육감들은 공식적으로 인수위원회를 구성해 지원을 받았음

□ 둘째, 인수위원회의 권한 및 구성 방식에 대한 기준이 마련될 필요가 있음

- 지방자치단체의 특성을 반영한 조례에 단체장직 인수위원회의 기능과 권한은 명시하여 인수·인계 활동시 공무원들과의 마찰을 최소화하는 방안이 필요함
- 또한 위원회의 효율적인 운영을 위해서 조직구성과 세부운영 규정을 마련할 필요가 있는데, 인수위원의 수, 위원회의 존속기한, 위원의 임명권, 지원인력 파견, 위원회의 회의 운영과 의사결정 등에 관한 규정 등이 이에 해당됨

□ 셋째, 단체장직 인수위원의 자격 요건과 의무를 제시할 필요가 있음

- 인수위원의 자격 요건과 이들이 지켜야 할 의무가 법령 혹은 자치법규에 명시되어야 함. 인수위원은 각 분야별 전문가가 선발돼야 하며, 공직 업무를 수행할 수 있도록 적어도 「지방공무원법」에 저촉되지 않는 사람이 선발되어야 함
- 또한 인수위원들은 위원회 활동 중에 자치단체의 사업이나 정책관련 중요한 기밀이나 정보를 획득할 가능성이 있기 때문에 비밀누설 및 직권남용의 금지 조항 등이 필요할 수 있음

※ 작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

04 지방의회 인사권 독립 방안

가. 배경 및 현안

▢ 지방의회 사무기구의 직원은「지방자치법」제90조제3항에서 지방공무원으로 보하도록 규정하고 있으며, 지방의회 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 당해 지방자치단체의 장이 임명함

- 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다는 제91조제2항의 단서조항을 2006년 4월 28일「지방자치법」일부개정시 신설함[29)]

▢ 그러나 사무직원 중 별정직·기능직·계약직 공무원의 비율이 낮고, 사무처장에게 인사권이 위임된 직원의 경우 의회의 고유사무를 담당하는 비율이 현저히 낮음

- 이로 인해 의회 사무기구 직원의 경우 인사권을 가지고 있는 집행부를 지나치게 의식하여 원활한 의회 지원업무에 지장이 되고 있다는 점이 문제점으로 지적됨

▢ 그동안 지방의회의 인사권 독립문제는 국회에서 지속적으로 제기되어 왔으며, 제19대 국회에서도 지방의회 사무직원의 인사권을 지방의회의장에게 부여하도록 하는 다수의「지방자치법」개정안이 발의됐으나 임기만료로 폐기됨

29)「지방자치법」제91조(사무직원의 정원과 임명) ② 사무직원은 지방의회의 의장의 추천에 따라 그 지방자치단체의 장이 임명한다. 다만, 지방자치단체의 장은 사무직원 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공무원에 대한 임용권은 지방의회 사무처장·사무국장·사무과장에게 위임하여야 한다.
1. 별정직공무원
2.「지방공무원법」제25조의5에 따른 임기제공무원
3. 대통령령으로 정하는 일반직공무원

〈표 11〉 제19대국회 지방의회 인사권 독립 관련「지방자치법 일부개정법률안」

대표의원 (발의일)	주요 내용
정청래의원 (2015.08.24.)	지방의회에 두는 사무직원의 임면권을 지방의회의 의장에게 부여
주승용의원 (2015.06.08.)	시·도의회 의장은 사무직원의 임용권을 가지며, 그 밖에 교육훈련 등에 관한 사항은 법령과 조례로 정하는 바에 따라 처리
배기운의원 (2013.11.20.)	지방의회의 권한에 관한 사무를 직접 보좌하거나 보조하는 직무를 수행하는 지방의회 사무직원에 대한 직렬을 별도로 설치, 그 사무직원에 대한 임용과 보직관리가 지자체 집행기관에서 근무하는 공무원과 독립해서 별도로 이루어지도록 함
정수성의원 (2013.01.04.)	전문위원에 대한 인사권을 집행부로부터 독립시키고 그 직은 별정직공무원 또는 임기제공무원으로만 임명하도록 함
문병호의원 (2012.11.16.)	지방의회 사무직원의 임명권을 지방의회의 의장이 행사토록 함
정청래의원 (2012.09.06.)	지방의회에 두는 사무직원의 임면권을 지방의회의 의장에게 부여함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 향후 지방의회의 전문성을 강화시키기 위해서 의회가 사무직원에 대한 임용권한을 강화하는 방안에 대해 심도 있는 논의가 필요함

▢ 그동안 지방의회의 인사권 강화와 관련해서 정치, 학계 등에서 의회직 신설 등 인사권의 완전한 독립이 필요하다는 의견과 함께, 현실적인 운영상의 문제 등으로 인해서 직무성격에 따라 인사권을 이원화하는 단계적 독립방안도 제시되었음

▢ 점진적 강화방안은 총무, 예산, 시설관리 등 일반 행정관리 업무를 담당하는 직원에 대한 임명권은 현행대로 단체장이 가지고, 집행기관 공무원과 인사교류를 시행하는 방안이 있음

- 단, 의회전속적인 성질의 업무를 지원하는 사무기구의 장과 입법 및 예산안 등을 다루는 전문위원을 포함한 전문가 인력에 대해서는 인사권 독립을 시행하는 방안이 고려될 수 있음
- 이는 지방의 행정환경을 고려한 현실적인 대안이지만 조직 내에서 인사권을 달

리하는 직원들 간의 갈등이 발생될 수 있으며, 본질적으로 의회의 자율성과 독립성을 확보하는데 한계가 있음

▢ 혁신적 강화방안으로는 지방의회의 모든 직원들에 대한 인사권을 지방의회 의장이 가지는 방안이며, 이 경우 지방의회 의정활동의 책임성과 전문성을 확보하고 지방의회가 집행부를 견제·감시하는 데 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 보임

- 그러나 실제 인사운영의 측면에서 볼 때, 서울과 경기도를 제외한 다른 자치단체는 의회사무처의 규모가 작아서, 별도의 독립인사 단위를 구성하기에는 어려움이 발생될 수 있음
- 또한 집행과정에서 보면, 소규모 인사를 위해 별도의 인사위원회 및 소청심사위원회 등을 구성·운영함에 따른 인사 비효율성 문제, 소규모 인원에 따른 인사적체 및 유능한 인재의 의회근무 기피 우려가 있고, 집행부와 의회 간 갈등의 심화 우려 등의 문제가 나타날 수 있음

▢ 향후 점진적으로 지방의회 의장이 의회사무기구 직원에 대한 임명권을 가지되, 인사단위는 기초·광역의회를 통합하여 시·도 단위로 구성하는 등의 운영 과정상 발생될 수 있는 문제를 최소화시키는 방안을 적극적으로 모색해야 할 것으로 보임

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

05 광역의회 유급보좌관제 도입 논의

가. 배경 및 현안

▢ 1991년 지방자치제가 재실시된 이후 지방의회는 지역주민들을 대표하는 대의기관으로 집행부를 견제·감시하고 조례를 제정하는 등 지방자치를 담당하는 한 축으로서 중요한 역할과 기능을 수행하고 있음. 하지만 이러한 역할에 비해 전문성이나 독립성은 취약한 것으로 인식되고 있으며 지방의원의 의정활동을 지원하는 정책 보좌기능과 인력의 부족이 그 원인으로 지적됨

- 특히 광역의회의 경우 해당 지방자치단체의 예산이나 규모가 크고 의정 활동 또한 지속적으로 확대되는데 반해 정책보좌 인력이 부족하다는 한계가 있음

▢ 이에 지방의원의 전문성을 강화하여 입법기능과 행정부 견제기능 등 지방의회의 역량을 높이는 방안의 하나로 유급 보좌관제의 도입이 논의되고 있음

- 지방의회의원의 경우 별도의 개인 보좌진을 둘 수 없을 뿐 아니라 입법조사처나 예산정책처와 같은 지원기관이 없음
- 의정 보좌기구로는 의회 사무기구와 전문위원을 들 수 있으나 사무직원의 임명권이 자치단체장에게 있고 전문위원의 수가 한정된 상황에서 전문적인 의정지원 활동에 한계가 있음

▢ 경기도의회와 서울특별시의회 등 규모가 큰 광역단위 지방의회를 중심으로 개별 의원들이 유급 보좌관을 둘 수 있도록 하는 내용의 조례 제정이나 예산안 마련 등이 검토되었으나 상위법인 「지방자치법」이 개정되지 않을 경우 유급 보좌관제도의 도입은 어려울 것으로 보임

- 경기도의회와 서울특별시의회는 유급 보좌관제도의 도입을 내용으로 하는 조례안을 통과시켰으며, 인천광역시와 부산광역시 의회는 의정 보좌인력 충원을 위한 예산안을 가결하는 등 유급 보좌관제도 도입을 추진하였음
- 하지만 이러한 광역의회의 시도는 상위법인 「지방자치법」에 위배된다는 이유로

행정자치부의 반대에 부딪혔으며, 대법원은 유급 보좌관을 둘 수 있도록 하는 내용의 조례에 대해 무효로 판결하였음

– 「지방자치법」에서는 주민의 권리나 의무 부과에 관한 사항을 조례로 정할 때에는 법률의 위임을 받도록 규정하고 있음. 유급보좌관을 신설할 경우 별도의 예산이 배정되어 주민들에게 부담을 지우게 되므로 상위법인 「지방자치법」에 유급보좌관 관련 규정이 없을 경우 조례로 제정하기가 어렵다는 것임[30]

▢ 제19대국회에서 광역의회 의원에게 1인의 유급 보좌인력을 두도록 하는 내용의 지방자치법 일부개정법률안(정청래의원 대표발의, 2012.9.6.)이 소관 상임위원회인 안전행정위원회를 통과(2015.4.28.)하여 법사위원회에 계류중임

- 위 법률안은 시·도의회의원의 의정활동을 지원하기 위해 1인의 보좌인력을 둘 수 있도록 하는 내용임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지방의회 지원인력의 부족으로 인해 전문적인 정책 보좌가 어렵다는 점에서 광역의회를 대상으로 하는 유급 보좌관제도의 도입은 지속적으로 제기될 것으로 보임

- 제19대국회에서 광역의회에 유급 보좌관을 둘 수 있도록 하는 내용의 개정법률안이 발의되어 상임위를 통과한 사례가 있음
- 그 외에도 전문위원실 강화, 정책조사처 등 연구기관 신설, 의회사무직원의 인사권 독립 등 의회의 전문성과 독립성을 강화하는 내용의 개정법률안이 다수 발의됨

▢ 지방의회의 전문성 강화를 위해서는 전문위원의 기능과 역할을 강화하고 인턴 보좌관제를 도입하는 등 단계적으로 유급 보좌직을 신설하는 방안을 검토할 수 있음

- 지방의회 보좌기능의 강화는 필요하지만 지방의회 의정활동에 대한 주민들의 불신이 깊고 지방자치단체의 재정구조가 취약하다는 점을 감안하면 전면적인 유급

30) 「지방자치법」 제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

보좌관제도의 도입보다는 단계적인 접근도 검토해볼 수 있음

- 현행 전문위원제를 전문위원실로 확대·개편하고 전문위원실에 정책 보좌를 위한 전문 인력을 충원하는 방안을 검토할 수 있음
- 의원 개인별 보좌관을 두기에 앞서 전문성을 지닌 지원조직을 의회에 설치하여 전체 의원을 대상으로 의정활동을 지원하도록 하는 방안도 제시됨
- 장기적으로는 광역의회를 대상으로 유급 보좌관제도를 도입하는 방안도 검토할 수 있으나 이 경우에도 공론화를 통한 충분한 여론수렴과 「지방자치법」의 개정을 통한 법적 근거 보완 등이 필요함

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

06 불법 옥외광고물 수거보상제도 도입방안

가. 배경 및 현안

▢ 불법 옥외광고물 수거보상제도는 도로변 주택가나 골목길 등에 무차별적으로 살포 및 부착된 불법 유동광고물을 주민이 수거할 경우, 수거량에 따라 자치단체가 보상금을 지급하는 제도임

- 자치단체들은 일반적으로 해당 구역내 주민을 대상으로 하고 있으며,[31] 1일 한도액을 설정하여 수거 보상금을 제공하고 있음

▢ 최근 들어 불법 옥외광고물 정비를 위해서 주민들의 참여를 유도하는 정책들이 추진되고 있는데, 특히 불법 유동광고물 수거보상제를 실시하는 기초자치단체가 계속 늘고 있는 추세임

- 불법 옥외광고물에 대한 수거보상제도에 대한 법적 근거는 없고, 지방자치단체에서 조례로 근거를 두어 실시하고 있음
  - 예:「서울특별시 옥외광고물 등 관리조례」제28조(불법 유동광고물 방지 및 제거 등) ② 구청장은 불법 유동광고물을 제거 또는 수거한 자에 대하여 예산의 범위에서 수거 등에 따른 비용을 지급할 수 있으며, 시장은 구청장에게 예산의 범위에서 비용의 일부 또는 전부를 지원할 수 있다.

▢ 2014년 한 해 불법 옥외광고물의 정비 현황을 보면, 총 151,152,771건이 적발되었는데, 이 중에서 간판과 같은 고정광고물은 0.1%(121,149건)인데 비해, 유동광고물은 99.9%(151,031,622건)에 이름

31) 일부 자치단체에서는 불법 유동광고물 수거보상금 지급 참여자격을 관내 만65세 이상 거주자(서울 서초구), 40세 이상 저소득층(부산 연제구) 등으로 한정하여 노인 및 저소득층 소득지원사업과 연계하여 실시하고 있다.

〈표 12〉 불법옥외광고물 정비 현황(2014년도 기준)

(단위: 건, %)

정비 총계	고정광고물 정비	유동광고물 정비
151,152,771 (100)	121,149 (0.1)	151,031,622 (99.9)

자료: 한국옥외광고센터, 『2014 옥외광고관리 현황 자료집』, 2014.

▢ 특히 유동광고물 중에서도 전단지가 53.2%를 차지하고, 그 다음이 벽보(22.5%), 기타(18.5%), 현수막(5.5%) 순임

〈표 13〉 2014년 불법 유동광고물 정비 현황(2014년도 기준)

(단위: 건, %)

소 계	현수막	입간판	에어라이트
151,031,622 (100)	8,376,844 (5.5)	136,509 (0.1)	237,323 (0.2)
	벽보	전단	기타
	33,957,410 (22.5)	80,358,271 (53.2)	27,965,265 (18.5)

주: 에어라이트는 일명 풍선광고를 말함
자료: 한국옥외광고센터, 『2014 옥외광고관리 현황 자료집』, 2014.

▢ 제19대국회에서는 불법광고물을 신고하는 자에게 포상금을 지급할 수 있는 근거를 마련하는 내용을 담은 5건의 「옥외광고물 등 관리법 일부개정법률안」이 발의됐으나 임기만료로 폐기됨

- 정부안(2014.10.15.), 강기윤의원 대표발의안(2013.5.15.), 이학재의원 대표발의안(2013.6.26.), 배기운의원 대표발의안(2013.12.4.), 이찬열의원 대표발의안(2014.4.9.)
- 정부안의 경우 '옥외광고물 수거보상금의 지급'[32] 규정을 신설하는 규정을 포함한 개정안을 발의했으나, 2015년 국회 안전행정위원회는 해당 규정은 제외하고

32) 시장 등은 옥외광고물 등의 설치가 금지된 지역·장소 등에 설치되거나 표시·설치 방법을 위반한 옥외광고물 등을 제거 또는 수거한 자에게 옥외광고발전기금 또는 예산의 범위에서 제거 또는 수거에 따른 비용을 지급할 수 있도록 함(안 제17조의2 신설)

「옥외광고물 등 관리법 일부개정법률안」(대안)을 제안했고, 동 법률안이 12월 9일 국회 본회의를 통과함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 불법 옥외광고물 주민수거보상제도는 불법광고물을 근절하는데 근본적인 대책은 아니지만, 제한된 공무원 인력만으로 수많은 불법광고물을 제거 및 수거하기 어렵기 때문에 대안으로써 이 제도가 전국에 걸쳐 확산되는 추세임

- 불법 옥외광고물은 은밀히 인쇄 및 살포되기 때문에 일선 공무원이 현장에서 발견해 신속하게 대처해야 함
- 그러나 2014년 기준으로 전국 광역 및 기초자치단체에서 옥외광고 담당 공무원은 총 1,419명[33]에 불과하기 때문에 효율적으로 감시·감독하는데 한계가 있음

▢ 따라서 불법 옥외광고물에 대한 지방자치단체의 수거보상 제도에 대한 법적 근거를 마련하는 방안이 고려될 수 있는데, 최근 수거보상제를 실시하는 기초지방자치단체가 늘고 있으나, 법적 근거 및 예산상의 한계로 인해 제도를 안정적으로 추진하기 어려운 측면이 있기 때문임

- 그러나 지방재정 여건에 따라 제도의 적용여부가 달라질 수도 있어 관련 법에 수거보상제를 실시할 수 있다고 근거 규정을 두되, 세부사항은 지방자치단체의 조례로 정하여 자율성을 부여할 방안이 고려될 수 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

33) 한국옥외광고센터, 『2014 옥외광고관리 현황 자료집』, 2014, p.17.

07 지방소득세 세무조사권 문제

가. 배경 및 현안

▢ 지방소득세는 개인 및 법인의 소득에 대해 부과하는 지방세로서, 「지방세법」의 개정에 따라 2014년부터 독립세로 전환되었는데, 지방자치단체의 자주재원을 확충하고 지역경제의 발전을 지방세수의 신장과 연계하는 것을 목표로 함

- 개인지방소득세 과세표준은 「소득세법」과 동일하게 하고 법인지방소득세 과세표준은 「법인세법」과 동일하게 하되, 표준세율은 별도로 정하고 지방자치단체의 조례로 표준세율의 100분의 50의 범위 내에서 표준세율을 가감함
  - 개인지방소득세 및 법인지방소득세 부과·징수에 관한 사항은 「소득세법」 및 「법인세법」에 준하여 규정함
- 지방소득세가 지방세임에도 불구하고 소득세 및 법인세와 과세표준을 공유하고 있기 때문에 국세 개편의 영향을 받게 된다는 점에서, 엄밀한 의미의 독립세 역할을 하지 못한다는 지적이 있음[34)]

▢ 「지방세기본법」 제108조 및 제110조, 「지방세법」 제97조 및 제103조의25에 따라, 2015년부터 지방자치단체장이 법인지방소득세 세무조사를 할 수 있게 되었음

- 세무조사권은 그동안 국세청 고유의 권한이었는데 지방자치단체장에게 법인지방소득세 세무조사권이 부여됨에 따라, 국세청과 지방자치단체장 모두 법인지방소득세에 대한 세무조사권을 가진다는 점에서 중복세무조사가 가능한 우려가 있음

▢ 제19대국회에서는 법인지방소득세 세무조사와 관련하여 총 5건의 개정법률안이 발의되어 임기만료 폐기되었음

- 지자체의 법인지방소득세 세무조사권을 국세청으로 일원화하거나 국세청이 확정한 소득세 및 법인세 과세표준을 그대로 사용하고, 지방자치단체의 법인지방소득

34) 장상록, 「지방소득세 세무조사 일원화 진행을 보면서」, 『지방세포럼』 제23호, 2015.

세 세무조사권을 제한된 경우로 한정하는 것을 규정하고 있음

〈표 14〉 법인지방소득세 세무조사 관련 입법발의안 현황

법안명	의안 번호	대표 발의자	제안일자	주요내용	처리 현황
「지방세법 일부개정 법률안」	1915967	조원진 의원	2015-07-06	소득세·법인세의 과세표준에 대해서는 국세청이 결정·경정 등을 통해 확정하면 지자체는 이를 지방소득세의 과세표준으로 그대로 사용하고, 지자체가 납세자의 무신고·탈세혐의 등을 발견하는 경우에는 국세청에 지방소득세 과세표준의 산정의 근거가 되는 소득세·법인세 과세표준에 대한 결정·경정을 요청할 수 있도록 함	소위 상정
「지방세기본법 일부개정 법률안」	1915965	조원진 의원	2015-07-06	국세청이 세무조사 등을 통해 전국 공통사항인 소득세·법인세의 과세표준을 확정하면 지자체는 이를 지방소득세의 과세표준으로 그대로 사용함	소위 상정
「국세와지방세조정등에관한법률 일부개정법률안」	1916034	심재철 의원	2015-07-09	국세청이 결정·경정 및 세무조사 등을 통해 전국 공통사항인 소득세·법인세의 과세표준을 확정하면 지자체는 이를 지방소득세의 과세표준으로 그대로 사용하도록 하고, 지자체가 지방소득세의 과세표준에 대한 세무조사를 하지 않도록 함	소위 상정
「지방세기본법 일부개정 법률안」	1916033	심재철 의원	2015-07-09	법인세 세무조사를 받은 법인에 대하여 지자체장이 3개월 이내에 법인지방소득세에 대한 세무조사를 중복적으로 실시하는 경우에는 세무서장 또는 지방국세청장과 협의	소위 상정
	1918540	정청래 의원	2016-02-05	대통령령으로 정하는 경우에 한정하여 지방소득세에 대한 세무조사를 실시할 수 있도록 하고, 연결법인의 법인지방소득세에 대한 세무조사는 납세자의 주된 사업장을 관할하는 지자체의 장이 실시하도록 함	상임위 회부

자료: 국회 의안정보시스템을 토대로 작성.

나. 예상 쟁점 및 과제

□ 법인지방소득세 세무조사권의 국세청 일원화 논의는 정치적 책임성(지방자치단체의 과세권)과 경제적 효율성(세무행정) 간의 긴장관계 또는 상충관계로 볼 수 있음

- 정치적 책임성 차원에서 법인지방소득세 세무조사를 지방자치단체가 담당하는

것을 원칙으로 하고, 여러 지역에 사업장을 두고 있는 법인 및 국세청 세무조사를 이미 받았던 법인과 관련한 세부 규정을 마련하는 것이 필요하다는 지적이 있음[35]

- 그러나, 세무조사의 경제적 효율성과 납세자의 납세편의를 위해 국세청에서 세무조사를 일원화하는 것으로 지방세 관련법을 개정하는 것이 필요하다는 반론도 있음[36]
- 국세청으로 세무조사를 일원화하는 법률안이 발의되었지만, 정치적 책임성과 경제적 효율성 간의 합의를 이루지 못해 제19대국회에서는 법률이 개정되지 못하였음

□ 2015년 국정감사에서 지방세 세무조사권의 국세청 일원화에 따른 지방자치단체의 과세자주권 침해 문제가 지적된 것처럼, 지방자치단체의 과세자주권 측면을 고려하여 지방소득세 세무조사 문제를 종합적으로 접근할 필요가 있음

- 중앙과 지방간의 협의를 통하여 정치적 책임성(과세자주권)과 경제적 효율성(세무행정)을 고려한 제도 보완이 필요할 것임
  - 법인지방소득세 세무조사권을 국세청으로 일원화하는 것은 행정의 효율성을 확보하고 조세정책의 일관성을 유지하며, 기업의 비용부담을 줄일 수 있고 세무조사의 전문성을 확보한다는 장점이 있음
  - 하지만, 지자체의 과세권을 침해할 소지가 있고 지방소득세 신설의 취지를 살리지 못하며, 지자체가 보유하고 있는 정보를 활용하기 어렵다는 단점이 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

35) 주만수, 「우리나라 지방세제에 대한 평가와 발전방향」, 『한국지방재정논집』 제19권 제1호, 2014; 정지선·윤성만·최천규, 「지방소득세의 개편에 따른 문제점과 개선방안」, 『세무와 회계저널』 제16권 제2호, 2015.

36) 권종일, 「세무사회, 지방소득세 세무조사 국세청 일원화 타당」, 『세정신문』, 2015년 11월 4일자; 대한상공회의소, 「지방소득세 세무조사 관련 경제계 의견 건의」, 『대한상공회의소 건의서』, 2015.

08 지방교부세 제도 개선

가. 배경 및 현안

▢ 지방교부세는 「지방교부세법」에 의거하여 지방자치단체 간의 수평적 재정불균등을 조정하는 목적으로, 재정력이 낮은 지방자치단체에게 중앙정부가 지급하는 일반재원임

- 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구분됨
  - 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 지방재정의 부족분을 보전하는 일반재원으로, 내국세의 19.24%의 97%에 해당됨
  - 특별교부세는 특별한 재정소요 사유가 발생하거나 예기치 못한 지역현안이 발생할 경우에 배분하는데, 용도가 지정된 특정재원으로 내국세의 19.24%의 3%에 해당됨
  - 부동산교부세는 2006년에 종합부동산세 폐지로 인한 지방재원 감소분을 보전하기 위해 도입된 일반재원으로, 종합부동산세(국세)의 100%에 해당됨
  - 2015년 신설된 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충 등을 위하여 교부되는 특정재원으로, 담배에 부과하는 개별소비세액의 20%에 해당됨
- 지방교부세는 1951년 「임시 지방분여세법」에 근거하여 출발하였고 1961년 제정된 「지방교부세법」에 근거하여 실시되고 있음

〈표 15〉 지방교부세의 구성

분류	유형	총액		정책목적	배분방식(교부기준)
보통교부세	일반	내국세 19.24%	97%	재정격차완화	법정교부율 공식따라 배분
특별교부세	특정		3%	지역현안수요	40%(행자부)
				시책수요	10%(행자부)
				재해대책수요 (우수단체 재정지원)	50%(국민안전처)
부동산 교부세	일반	종합부동산세 100%		재정격차완화	재정여건 50%
					사회복지수요 25%
					지역교육수요 20%
					부동산보유세 규모 5%

분류	유형	총액	정책목적	배분방식(교부기준)
소방안전 교부세	특정	담배 개별소비세 20%	소방 및 안전시설 확충	소방 및 안전시설 현황
				소방 및 안전시설 투자
				재난예방 및 안전강화 노력
				재정여건

자료: 조기현, 「지방재정 당면현안 극복을 위한 지방재정조정제도 발전방향」, 2015, p.54. 재구성.

▢ 지방자치단체 세입의 20%를 차지하는 지방교부세의 법정교부율이 2006년 인상 이후 10년간 동결 중이라는 점에서 지방교부세의 법정교부율이 현실을 반영하지 못하다는 지적이 있음

- 지속적인 경기악화로 인해 중앙정부가 소득세(국세), 법인세(국세)를 인하하여 국세 수입이 줄어들었고, 국세의 일정 부분에 해당되는 지방교부세의 규모 자체가 축소되어, 지방자치단체로 유입되는 지방교부세 총량이 줄어들고 있음
- 제19대국회에서는 지방교부세 교부율 인상을 위한 「지방교부세법 일부개정법률안」, 국회의 동의를 얻어 지방교부세의 비율을 탄력적으로 조정하는 「지방교부세법 일부개정법률안」, 지방의 부득이한 재정수요에 대응하기 위한 증액교부세를 신설하는 「지방교부세법 일부개정법률안」이 발의되어 임기만료 폐기되었음

〈표 16〉 지방교부세 교부율과 관련한 「지방교부세법 일부개정법률안」

법안명	의안번호	대표 발의자	제안일자	주요내용	처리 현황
「지방교부세법 일부개정 법률안」	1900694	백재현 의원	2012-07-16	현행 내국세의 19.24%인 지방교부세 교부율을 21.00%로 상향조정	소위 상정
	1903068	이목희 의원	2012-12-10	현행 내국세의 19.24%인 지방교부세 교부율을 21.24%로 상향조정	상임위 회부
	1906840	김춘진 의원	2013-09-13	현행 내국세의 19.24%인 지방교부세 교부율을 22.00%로 상향조정	
	1910508	박원석 의원	2014-05-07	국회의 동의를 얻어 3% 범위에서 지방교부세의 비율을 탄력적으로 조정하여, 지방자치단체의 재정여건을 고려하고 탄력대응 도모	소위 회부
	1914672	조원진 의원	2015-04-10	사회복지비 등 지방의 부득이한 재정수요에 대응하기 위해 증액교부세 신설	소위 상정
	1915674	황주홍 의원	2015-06-19	현행 내국세의 19.24%인 지방교부세 교부율을 21.00%로 상향조정	소위 상정

▢ 지방교부세 산정방식 및 배분방식이 복잡하고 불투명하다는 문제점이 제기되고 있음

- 보통교부세의 재원배분은 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 교부하는 것으로, 해마다 국가가 국가예산에 계상함
  - 기준재정수요액은 각 지방자치단체의 재정수요를 합리적 기준에 따라 지방자치단체별로 산정한 재정수요액임
  - 기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응한 개념으로, 각 지방자치단체의 재정력을 합리적 기준에 따라 지방자치단체별로 산정한 재정수입액임
- 제19대국회에서는 외국인 밀집지역의 경우 보통교부세 산정방식 중 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정하도록 하는 법안을 발의하였음
  - 「지방교부세법 일부개정법률안」(의안번호 1914993)이 2015년 5월 1일에 부좌현의원 등에 의해 발의되어, 임기만료 폐기되었음

▢ 지방교부세와 관련한 지방자치단체의 도덕적 해이의 우려가 있음

- 중앙정부는 지방교부세를 중앙의 재원으로 인식하여 중앙의 관리감독 책임이 필요하다고 보고 있고, 지방자치단체는 지방의 고유재원으로 인식하고 있음
  - 중앙정부가 지방자치단체에게 지급하는 보통교부세와 부동산교부세는 일반재원이기 때문에 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있어서, 오히려 지방자치단체의 세수확충 노력에 부정적인 영향을 미치고 지방자치단체의 도덕적 해이를 야기할 수 있음[37)]
- 보통교부세 인센티브 제도가 운영되고 있지만 여러 가지 한계를 가지고 있음[38)]
  - 인센티브/패널티 금액의 규모가 배분되는 보통교부세 총량에 비하여 작고 보통교부세 산정과정 속에 포함되어 있기 때문에 외부로 잘 드러나지 않아서 인센티브/패널티의 역할을 하지 못함
  - 기준재정수입 및 기준재정수요에서 패널티 규모가 인센티브의 규모에 비하여 매우 크다는 점에서, 인센티브 제도가 패널티 위주로 운용되고 있고 중앙정부에 의한 징벌적 규제수단이 되고 있음. 패널티 위주의 제도 운영은 지방자치

37) 김재영·주기완, 「지방자치 실시 이후 지방세 징수율 변화에 대한 영향 분석: 인센티브제도와 법정교부세율 제도를 중심으로」, 『한국지방자치학회보』 제24권 제1호, 2012, pp.25-45.

38) 김필헌, 『지방교부세의 적정규모에 대한 연구』, 한국지방세연구원, 2015, pp.107-117.

단체의 현상유지 동기를 유발할 가능성이 있음

- 인센티브 규모를 산출할 때에는 최종적으로 조정률을 곱하는데, 2008년 이후 보통교부세의 조정률이 해마다 큰 변동을 보여왔기 때문에(2010년 0.82, 2012년 0.92, 2015년 0.87 등) 지방자치단체가 자체노력에 대한 인센티브 규모를 예측하기 어려움

• 제19대국회에서는 지방교부세의 도덕적 해이를 막기 위해 인센티브 부분을 법률에 직접 규정하는 법안을 발의하였음

- 「지방교부세법 일부개정법률안」(의안번호 1910722)이 2014년 5월 23일에 이한구의원 등에 의해 발의되어, 임기만료 폐기되었음
- 이는, 보통교부세 산정기준 중에서 지방의 세출효율화 노력과 세입확충 노력을 안전행정부령에 규정해 왔던 것을 법률에 직접 규정하도록 변경하고, 지방채무 감소노력을 건전재정운영의 자체노력 항목을 정하는 기준에 포함하도록 하는 내용임

▢ 지방교부세는 일반재원과 특정재원이 혼재되어 있어서, 지방자치단체 간의 수평적 재정불균등 조정기능 및 재정형평화 기능에 왜곡이 발생함

• 지방교부세 중에서 일반재원인 보통교부세와 부동산교부세는 중앙정부가 용도를 특정하지 않고 지방자치단체가 자율적으로 사용하도록 하고 있음

• 하지만, 지방교부세 중에서 특정재원인 특별교부세와 소방안전교부세는 보통교부세를 보완하는 재원 또는 국민안전처 소관의 특정 사안에 사용하는 재원이기 때문에 재정형평화 기능과는 무관함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지자체의 사회복지분야 재정지출 확대, 지역간 편차 등의 이유로 제20대국회에서도 지방교부세 법정교부율 인상을 위한 법안이 계속 발의될 것으로 전망됨

• 급변하는 행정수요와 지방자치단체의 수비범위의 확대로 인하여 지방자치단체의 일반재원인 지방교부세 재원이 확대되는 것이 필요하다는 요구가 있음[39]

39) 조기현, 「지방재정 당면현안 극복을 위한 지방재정조정제도 발전방향」, 2015, p.55.

▢ 복잡한 지방교부세 산정방식 및 배분방식을 개선하는 것이 필요함

- 보통교부세 산정방식 및 배분방식을 개선하여 단순화시키고, 필요한 내용을 법률에 직접 규정하여 투명한 운영이 필요함[40)]
  - 보통교부세 산정방식의 범위와 수위 결정, 산정방식의 개선, 보정계수의 교정 등이 필요함
  - 보통교부세 총량규모, 기본구조, 배분공식의 기본형태, 핵심 배분변수에 대한 결정, 재정수요와 재정능력 반영 구조 등을 법률에 명시하여 투명성을 높이는 것이 필요함
  - 기준재정수입액, 기준재정수요액을 산정할 때, 실제 징수액과 집행액이 아니라 표준적인 재정수입과 표준적인 재정수요를 토대로 재정부족액을 산정하는 것을 제안할 수 있는데, 실제 징수액과 집행액이 기준이 되면 지방자치단체의 징세노력과 구조조정노력이 반영되기 어렵기 때문임. 표준 혹은 기준이 되는 수입액과 수요액이 있어야 이를 기준으로 지방자치단체의 노력을 끌어올릴 수 있음

▢ 보통교부세 인센티브 제도를 활용하여 지방교부세와 관련한 지방자치단체의 도덕적 해이를 차단할 필요가 있음

- 지방교부세 교부율 확대를 통해 늘어난 재원을 투명하게 사용하고, 지방재정 자구노력을 견인할 수 있도록 보통교부세에 대한 인센티브 기능이 확대해야 할 것임
- 보통교부세 인센티브 제도는 지방자치단체의 고유한 특성이나 재정적 여건 등을 고려하여 세분화될 필요가 있음
  - 인센티브에 따른 증감액을 기준재정수요액과 기준재정수입액 속에 포함하는 것이 아니라, 인센티브를 “분리방식”으로 전환하여 정책신호가 확실하게 전달되고 시민단체 및 지방의회 등에 정확한 정보를 제공할 수 있도록 할 수 있음

40) 김정완·염일열,「지방재정 운용의 자구노력 제고 방안: 지방교부세 인센티브제도」,『한국지방행정학보』제12권 제2호, 2015, pp.95-96.

▢ 지방교부세의 일반재원 기능을 강화하는 것이 필요함

- 지방교부세에 특정재원이 포함되면서 일반재원과 특정재원이 혼재되어 있기 때문에 재정형평화기능이 약화되는 문제점을 보이고 있는데, 지방교부세가 본원적 기능인 지방재정지원, 재정불균형 완화에 충실할 수 있도록 구조개편이 필요함[41)]
- 지방교부세 재원에 대한 중앙정부의 지방자치단체 간의 인식 차이, 경제위기 극복을 위한 중앙과 지방의 공동 대응, 지방교부세에 대한 지방자치단체의 도덕적 해이 등을 고려하여 지방교부세 제도를 종합적으로 고찰할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

41) 임성일, 「우리나라의 중앙·지방정부간 재정관계 재정립」, 『저스티스』 제134권 제3호, 2013, p.421.

09 지방재정 부담사항 협의 제도 논의

가. 배경 및 현안

▢ 지방재정 부담사항 협의 제도는 지방자치단체에게 재정상 부담을 수반하는 사항에 대하여 지방자치단체의 의견을 반영하도록 제도적으로 절차를 마련하는 것임

- 지방재정에 직접 부담이 되는 사항을 중앙정부가 단독으로 결정한다는 지방자치단체의 지적이 커지면서, 중앙정부와 지방자치단체간에 지방재정 부담사항을 둘러싼 갈등이 고조되고 있는 시점에 등장한 제도임
  - 현행 「지방재정법」에서는 지방자치단체에 재정상 부담을 수반하는 법령의 제·개정이나 예산안 및 보조금의 교부 등에 관하여 중앙관서의 장이 "행정자치부장관"과 협의하도록 정하고 있는데, 지방재정의 직접적인 영향을 받는 지방자치단체의 의견을 반영할 수 있는 절차를 제도적으로 마련하고자 하는 것임
- 지방재정의 여건을 보면, 2016년 하반기 부동산 경기둔화 전망 등 세입감소 우려가 있고, 저출산·고령화 등에 따른 사회복지수요 급증 및 소방·안전 등 지방자치단체 기능이 계속 확대되고 있으나 자체사업 여력은 감소하는 상황임[42]
  - 중앙정부의 감세정책(취득세 영구인하)으로 인하여 지방세수가 감소하여 자주재원이 감소되었고, 소득세와 법인세 인하로 인해 지방교부세 규모가 축소되어 의존재원이 감소되는 등 그동안 중앙정부의 정책결정으로 인하여 지방재정이 전반적으로 열악해지고 지방재정의 자율성이 저하되었다는 지적이 있음[43]

42) 행정자치부, 『2016-2020년 중기지방재정계획』, 2016. pp.9-10.

43) 강태구, 「지방재정 위기의 원인에 관한 고찰」, 『한국지방자치학회보』 제25권 제1호, 2013, p.32; 김명수, 「자주재원 확충과 자치재정운용권 확립을 통한 실질적 지방자치의 구현」, 『지방세포럼』 7권, 2013, p.24; 송상훈.「지방재정 확충의 평가와 과제」, 『지방자치 20주년 기념 국회토론회』, 2015, pp.78-80; 이창균.「지방분권 추진에 따른 정부간 재정관계 개선방안에 관한 연구」, 『재정정책논집』 제14권 제3호, 2012, pp.115-117; 정성호.「지방자치단체의 재정위기, 과제와 해법」, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2013, p.31.

▢ 제19대국회에서는「지방재정부담 완화를 위한 특별법안」(이철우의원 대표발의, 의안번호 1915095, 2015년 5월 11일)이 발의되어 임기만료 폐기되었음

- 지방자치단체와 지역주민에게 영향을 미치는 지방재정 부담사항에 대하여 중앙정부와 지방자치단체 간에 상호 협의절차를 마련하는 것을 골자로 함
  - 「지방재정부담 완화를 위한 특별법」은 지방자치단체와 주민에게 영향을 미치는 지방재정 부담에 관한 사항에 대하여 국가와 지방자치단체 간의 상호협의를 제도화함으로써 지방자치단체의 재정 부담을 완화는 것을 목적으로 함(안 제1조)
  - 국가와 지방자치단체는 지방재정에 영향을 미치는 법령의 제·개정 등에 대한 상호간 협의 결과를 존중하도록 함(안 제2조)
  - 중앙관서의 장은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제정하거나 개정하려면 미리 행정자치부장관 및 지방자치단체협의체의 의견을 듣도록 함(안 제4조)
  - 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 행정자치부장관 및 지방자치단체협의체와 협의하도록 함(안 제5조)
  - 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지하였을 때에는 즉시 기획재정부장관, 행정자치부장관 및 지방자치단체에 통지하도록 함(안 제6조)
  - 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 지방재정부담심의위원회를 두도록 함(안 제7조)
  - 지방자치단체의 장은 대규모의 재정적 부담을 수반하는 국내·국제경기대회, 축제·행사, 공모사업 등의 유치를 신청하거나 응모를 하려면 미리 해당 지방자치단체의 재정에 미칠 영향을 평가하도록 함(안 제8조)
  - 국회 위원회에서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법률안을 심의하는 경우에는 해당 법률안에 대한 지방자치단체협의체의 의견서를 제출받아 위원들에게 제공하도록 함(안 제9조)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 향후 중앙과 지방간 지방재정을 둘러싼 갈등이 더욱 커질 전망이므로 정부, 국회, 지방 4대 협의체 등의 의견수렴을 제도화하는 것이 필요할 것임

- 「지방재정부담 완화를 위한 특별법안」의 제7조에서 제시한 지방재정부담심의위원회[44]는 현행 「지방재정법」 제27조의2에 의거하여 이미 운영 중이고 국무총리 산하로 기능이 확대되었지만, 실효성은 낮은 것으로 평가되고 있음[45]
  - 지방재정부담심의위원회를 규정하고 있는 「지방재정부담 완화를 위한 특별법안」 제7조와 현행 「지방재정법」 제27조의2가 큰 차이를 보이지 않고 있기 때문에 두 법률 간의 관계를 명확하게 정립할 필요가 있음
- 지방재정과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체간의 협의를 제도화하는 것이 현실적으로 가능한지 여부에 대해서는 논란이 있음
  - 지방자치단체는 중앙정부와의 협의를 선호하고 있지만 중앙정부는 소극적 입장을 취하는 한계 때문에 중앙과 지방간의 협의를 제도화하는 구체적인 방안을 모색할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

44) 지방재정부담심의위원회는 2013년 7월 「지방재정법」 개정 이후, 2015년부터 국무총리 소속 위원회로 변경·운영되고 있음. 국무총리를 당연직 위원장으로 두고, 부위원장 2인(행자부장관과 민간위원)과 기재부장관 및 국무조정실장, 총리 위촉 지방재정 전문가 5인, 지방 4대 협의체 추천 위원 4인 등 모두 13명으로 구성됨

45) 지방재정에 부담을 줄 수 있는 사안들을 심의하기 위한 중앙·지방 협의체인 지방재정부담심의위원회가 2012년과 2013년에 잇따라 국고보조율 인상을 요구했지만 정부에선 국회와 지방재정부담심의위원회 요구에 지금껏 아무런 반응도 보이지 않고 있음(강국진, 「"어디에 쓰지?"… 안전처, 250억대 소하천 정비사업 '깜깜이'」, 『서울신문』, 2015년 7월 9일자).

〈부표 1〉 현행 「지방재정법」과 지방재정부담심의위원회(「특별법안」비교)

현행 「지방재정법」 제27조의2	「지방재정부담 완화를 위한 특별법안」의 제7조
① 다음 각 호의 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 지방재정부담심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 1. 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항 1의2. 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항 2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항 3. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항 4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항 5. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항	① 다음 각 호의 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 지방재정부담심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 1. 제5조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항 2. 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항 3. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항 4. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항 5. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항 6. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항
② 위원회는 위원장·부위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.	② 위원회는 위원장·부위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.
③ 위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 행정자치부장관과 민간위원으로 하되, 민간위원인 부위원장은 위원회에서 호선하여 선정한다.	③ 위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 행정자치부장관과 민간위원으로 하되, 민간위원인 부위원장은 위원회에서 호선하여 선정한다.
④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 기획재정부장관, 대통령령으로 정하는 관계 중앙관서의 장 2. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명 3. 그 밖에 지방재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 행정자치부장관의 제청으로 국무총리가 위촉하는 사람	④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 기획재정부장관, 대통령령으로 정하는 관계 중앙관서의 장 2. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명 3. 그 밖에 지방재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 행정자치부장관의 제청으로 국무총리가 위촉하는 사람
⑤ 위원회의 회의는 연 1회 이상 개최하고, 위원장이 소집한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 추가로 개최할 수 있다. 1. 위원장이 필요하다고 인정하는 때 2. 지방자치단체협의회의 소집요구가 있는 때	⑤ 위원회의 회의는 연 1회 이상 개최하고, 위원장이 소집한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 추가로 개최할 수 있다. 1. 위원장이 필요하다고 인정하는 때 2. 지방자치단체협의회의 소집요구가 있는 때
⑥ 행정자치부장관은 위원회에서 의결한 사항을 각 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장에게 즉시 통보하여야 하고, 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장은 소관 사무의 수행에 이를 반영하여야 한다. 다만, 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장이 불가피한 사유로 의결한 사항을 반영하지 못하는 경우에는 그 내용을 행정자치부장관에게 통보하여야 하고, 행정자치부장관은 이를 위원회에 보고하여야 한다.	-
⑦ 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의사항을 전문적으로 검토하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회 위원장은 행정자치부차관이 된다.	⑥ 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의사항을 전문적으로 검토하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회 위원장은 행정자치부차관이 된다.
⑧ 그 밖에 위원회 및 실무위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑦ 그 밖에 위원회 및 실무위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

10 긴급재정관리제도 도입 문제

가. 배경 및 현안

▢ 긴급지방재정관리제도는 중앙정부와 상급 지방자치단체가 유동성 위기에 있는 지방자치단체에 직접 개입하여 해당 지방자치단체의 구조조정을 진행하는 제도임

- 지방자치단체의 채무가 매년 증가하고 있어서 건전재정을 위협하기 때문에, 재정위기가 현실화될 가능성이 높은 지방자치단체에 대해 중앙정부가 직접 개입하여 재정위기를 극복할 필요성이 계속 대두되었음
  - 지방세수는 일정한데 의존재원이 줄어들고 지방자치단체의 지출이 늘어나는 구조적인 한계가 있어서 지방재정의 악화가 지속되고 있고, 지방자치단체의 도덕적 해이로 인해 재정악화가 계속되고 있음
- 현행 지방재정위기관리제도가 한계를 가지고 있기 때문에 이를 보완하는 차원에서 긴급지방재정관리제도를 도입할 필요성이 커졌음
  - 현행 지방재정위기관리제도는 2011년에 도입된 것으로, 채무, 금고잔액, 공기업부채 등 재정지표가 기준을 벗어난 지방자치단체를 재정위기단체로 지정하는 제도임
  - 지방자치단체의 예산대비 채무비율이 25%미만은 “양호”, 25%-40%미만은 “주의”, 40%이상은 “위기(심각)”으로 분류하는데, 2016년 4월 현재 재정위기 “주의”단체는 인천(36%), 경기도 용인(29%), 대구(28%), 부산(27%)이고, 재정위기 “심각”단체는 없음
  - 재정위기 “주의”단체는 신규 투융자사업과 지방채 발행규모를 줄이고, 재정위기 “심각”단체는 지방교부세가 감액되는 등 지방자치단체가 자율적으로 재정위기를 극복하도록 하고 있어서 중앙정부가 지방자치단체의 재정위기 극복을 위해 가하는 특별한 제재수단이 없었음

▢ 2015년 12월에 「지방재정법」을 개정하여 긴급지방재정관리제도를 도입하였는데 이는 2016년 6월 30일부터 시행될 예정임

- 현행 「지방재정법」 제55조의2(재정위기단체의 지정 및 해제)에 따라 지방자치단

체 중에서 재정위험수준이 심각하다고 판단되어 “재정위기단체”로 지정된 경우에, 재정건전화계획 등의 자구노력에도 불구하고 재정위험수준이 더욱 악화될 경우에는 “긴급재정관리단체”로 지정되는 것임

- 기존의 재정위기단체와 다른 방식으로 긴급재정관리계획을 수립하고 이행하여 조속한 재정회생조치를 실시하도록 강제하는 것으로, 파산제도 도입이 시기상조인 우리나라에서 중앙정부 행정적 개입의 마지노선으로 도입한 것임

• 개정된 「지방재정법」에서는 제60조의3(긴급재정관리단체의 지정 및 해제), 제60조의4(긴급재정관리인의 선임 및 파견), 제60조의5(긴급재정관리계획의 수립), 제60조의6(긴급재정관리계획의 이행 등), 제60조의7(긴급재정관리단체의 예산안 편성 등), 제60조의8(긴급재정관리단체의 지방채 발행 등의 제한 등), 제60조의9(국가 등의 지원)을 신설하여 행정자치부 및 상급지방자치단체가 재정위기단체에 직접적인 실력행사를 할 수 있도록 하였음

- 긴급재정관리단체는 예산대비 채무비율이 40%가 넘어 재정위기 “심각”단체에 해당되는 지방자치단체가 후보임
- 해당 지방자치단체가 재정위기단체로 지정된 후 3년이 지났음에도 부채가 오히려 늘거나 지표값이 50% 이상 악화된 경우, 소속 공무원의 인건비를 30일 이상 지급하지 못한 경우, 채무원금이나 이자상환을 60일 이상 불이행한 경우에 중앙정부가 긴급재정관리단체로 지정함
- 긴급재정관리단체가 되면, 행정자치부가 파견한 긴급재정관리인이 해당 지방자치단체와 관련하여 신속·강력한 긴급재정관리계획을 작성하여 추진하도록 함
- 긴급재정관리단체의 장은 긴급재정관리계획을 작성하여 긴급재정관리인의 검토를 받아 지방의회의 의결을 거친 후 행정자치부장관의 승인을 받아야 하고, 긴급재정관리계획을 성실하게 이행해야 함
- 긴급재정관리계획의 이행상황 및 평가결과를 연 2회 이상 주민에게 공개해야 하는데, 긴급재정관리계획 이행부진시 「지방재정법」 제55조의5에 따라서 지방교부세가 감액되거나 재정상 불이익을 받게 됨
- 예산안은 긴급재정관리인의 검토를 받아야 하고 긴급재정관리계획에 따르지 않고서는 지방채발행, 채무보증, 일시차입, 채무부담행위를 할 수 없으며 일정 규모 이상의 재정투자사업에 관한 예산을 편성할 수 없음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 긴급지방재정관리제도는 긴급한 재정위기상황에 대응할 수 있는 제도로 지방재정 건전성에 기여할 것으로 전망됨

- 2016년 4월 현재 예산대비 채무비율이 40% 이상인 재정위기 "심각"단체가 없기 때문에 당분간 긴급재정관리단체로 지정되는 지방자치단체가 없을 것으로 전망되지만, 중앙정부의 직접 개입의 근거가 된다는 선언적 의미가 있고 지방자치단체의 방만경영에 제동을 거는 역할을 담당할 수 있음

▢ 헌법상 지방자치권과의 충돌 논란이 있을 수 있고 지방자치단체의 저항을 받을 수 있으므로, 제도도입 초기에 중앙정부와 지방자치단체가 협의하면서 제도 운용방향을 구체적으로 설계할 필요가 있음

- 자치재정권은 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 국가의 지시를 받지 않고 자기책임 하에서 재정에 관한 사무를 스스로 관장할 수 있는 권한을 의미함
- 그러나, 긴급재정관리단체로 지정되어 중앙정부의 개입과 통제를 받게 되면 건전성이 회복될 때까지 지방자치단체장의 고유권한인 예산편성권 등 자치재정권이 침해받는 구조로 될 가능성이 있음[46]
  - 중앙정부와 지방자치단체 간에 긴급지방재정관리제도 도입과 관련한 의견수렴 및 협의과정을 거치지 않았기 때문에, 긴급지방재정관리제도 시행 과정에서 논란이 있을 수 있음[47]
  - 행정자치부가 선임한 긴급재정관리인이 파견될 경우 긴급재정관리인의 권한 범위를 어느 정도까지로 할 것인가를 결정해야 하고, 긴급재정관리단체의 장 및 지방의회의 권한을 어느 정도까지 제한할 것인가 등을 결정해야 함[48]

46) 이희재, 「긴급재정관리제도의 도입과 지방자치단체의 과제」, 『지방자치 Focus』 제89호, 한국지방행정연구원, 2014.

47) 서정섭·신두섭·이희재·배정아, 「지방재정위기관리제도 개선방안: (가칭) 긴급재정관리제도 도입방안」, 한국지방행정연구원, 2014.

48) 박영강·권영주·고수정·이수구·이상철, 「국내 자치단체 파산제 도입의 타당성과 선결과제: 긴급재정관리제도를 중심으로」, 『지방정부연구』 제18권 제4호, 2015, pp.317-342.

– 이미 운영 중인 지방재정위기관리제도, 지방재정위기사전경보시스템, 지방재정분석·진단제도, 지방채발행총액한도제 등과의 연계와 중첩부분 해소가 필요함

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

11 지방공기업 경영혁신 방안

가. 배경 및 현안

▢ 지방공기업은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업임

- 지방공기업은 1969년부터 「지방공기업법」 및 「지방공기업법 시행령」에 근거하여 공공성과 기업성을 달성하기 위한 목적으로 설립되었음
- 지방직영기업은 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로, 조직 및 인력이 지방자치단체 소속이고 지방공기업특별회계로 운영되며 수익의 지향수준이 낮음
  - 상·하수도 사업은 막대한 자본의 투입이 필요하지만 주민생활에 필수불가결한 서비스로 높은 공공성을 가짐
  - 공영개발사업은, 기존에 공영개발사업이 담당했던 도시개발사업을 최근에는 기타공사에서 수행하는 경우가 많기 때문에 감소하는 추세임
  - 지역개발기금은 지역개발을 위한 기금조성을 위한 것으로, 지방자치단체로부터 면허·허가·인가·등록 등의 경우에 강제매입 형식으로 채권을 운영함
- 지방공사 및 지방공단은 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립법인으로 지방자치단체가 간접운영하는 지방공기업이며 조직구성원이 민간인 신분임
  - 지방공사는 자체수익을 창출해야 하고 업무범위가 다양하며 투자금의 회임기간이 상대적으로 길어서 부채발생 가능성이 높은 특징을 가지고 있음
  - 도시철도공사는 초기투자비용이 대규모이고 유지 및 운영에 막대한 비용이 소요됨
  - 도시개발공사는 공공성 확보 차원에서 지역개발사업을 수행하는 것으로, 지방공기업 예산 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있음
  - 기타공사는 주택 및 토지개발사업이 가장 많은 비중을 차지하고 있고 관광관련 사업, 농수산물 유통관리 등 다양하게 운영되고 있음
  - 지방공단은 전문성과 기술성 확보를 위해 지방자치단체 고유업무를 대행하는 것이므로 수익증진보다는 공공성이 더 강조되는데, 지방자치단체의 주차, 문화, 체육시설을 관리하는 시설관리공단, 환경공단, 경륜공단 등이 있음

▢ 지방공기업의 설립, 신규사업, 해산과 관련하여 문제점이 지적되고 있음

- 지방공기업 설립권이 1999년부터 행정자치부 장관에서 지방자치단체장으로 이양되면서 지방공기업 설립이 용이해졌고, 지방자치단체가 설립타당성 검토기관을 지정하도록 하여 설립타당성 검토결과가 객관적이지 못하다는 지적이 많았음[49)]
- 중앙정부 및 지방자치단체가 지방공기업에게 신규사업을 강제한 경우, 지방공기업이 타당성이 낮은 사업을 추진한 경우 등 무리하게 신규사업이 추진되어 왔고, 지방공기업이 신규사업 타당성 검토기관을 지정하도록 하여 사업타당성 검토결과가 중립적이지 못하다는 지적이 많았음[50)]
- 부실 지방공기업에 대한 행정자치부의 해산명령이 수차례 있었는데, 행정자치부의 해산명령이 이행되지 않아서 부실 지방공기업이 정리되지 못하고 있다는 지적이 많았음[51)]

▢ 이와 관련하여 「지방공기업법」 및 「지방공기업법 시행령」을 개정하였음

- 2015년 12월에 개정된 「지방공기업법」에서는 지방공기업의 설립, 신규사업, 해산과 관련한 내용을 다루었음
  - 지방공기업의 설립타당성을 행정자치부장관이 지정·고시하는 전문기관에 의뢰하도록 하였음
  - 지방공기업이 신규투자 또는 출자를 할 때에는 지방의회의 의결을 받아야 하고, 지방공기업이 신규사업을 추진할 때 행자부 장관이 지정·고시하는 전문기관에서 타당성 검토를 실시하도록 하며, 일정규모 이상 신규사업을 추진할 때 담당자·사업관련자·사업내용 등을 공개하는 사업실명제를 도입하였음
  - 부실 지방공기업의 해산요건 및 절차를 마련하였으며, 지방공기업의 설립 및 해산시 주민 등의 의견을 청취하도록 하였음

49) 한인섭 외, 「지방공기업 설립타당성 제도에 대한 비판적 고찰」, 『한국거버넌스학회보』, 2013, pp.120-124; 김영신·허원제, 「지방공기업 남설과 부실화」, 『KERI Insight』, 2015, pp.3-4.

50) 정창훈, 「지방공기업 부채 감축 및 경영 정상화 방안」, 『한국지방재정학회 찾아가는 세미나』, 2014. p.59; 감사원, 『감사결과 처분요구서』, 2011, pp.7-68.

51) 행정자치부, 『2014 지방공기업 결산 및 경영분석』, 2015, p.5.

- 2016년 3월에 개정된 「지방공기업법 시행령」에서도 지방공기업의 설립, 신규사업, 해산과 관련한 내용을 다루었음
  - 행정자치부가 지방공기업 설립타당성 검토기관을 지정하도록 하였고, 설립타당성 검토기관이 갖춰야 할 요건을 규정하였으며, 주민공청회를 실시한 후 행자부에 설치하는 설립심의협의회의 심의를 거쳐 지방공기업을 설립하도록 하였음
  - 지방공기업의 신규사업에 대해서도 행정자치부가 타당성 검토기관을 지정하도록 변경하였고, 지방공사·공단이 일정규모 이상의 신규사업을 추진할 때에는 사업명, 사업내용, 담당자 등을 "지방공기업 경영정보사이트(www.cleaneye.go.kr)"에 공개하도록 하는 사업실명제를 도입하였음
  - 행정자치부장관이 일정 요건[52]을 갖춘 부실 지방공사·공단에게 직접 해산을 요구하고, 해산요구를 받은 단체장·사장 등은 지체없이 이에 따르도록 하였으며, 해산요구를 받은 날로부터 60일 이내에 주민공청회를 실시하도록 하였음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지방공기업 설립과 관련하여 자치권 침해의 논란을 야기할 수 있음

- 지방공기업의 설립권이 지방자치단체장에게 있음에도 불구하고 행정자치부가 지방공기업 설립타당성 검토기관을 지정하도록 한 것은, 지방자치단체 산하의 지방공기업의 설립을 행정자치부가 직접 통제할 소지가 있다는 점에서 자치권의 침해 논란을 야기할 수 있음
  - 향후, 지방공기업 설립타당성 검토기관의 독립성과 객관성을 고려해야 할 필요가 있음
- 지방공기업 설립과 관련한 지역주민 및 지방의회의 역할을 강화하는 제도 개선이 필요하고, 지역간 경계를 초월한 조합형 지방공사·공단을 설립하여 규모의 경제를 통한 효율성 달성을 도모할 필요가 있음

52) 부채비율 400%가 넘고 완전자본잠식 또는 2회계연도 연속 자본잠식율이 50% 이상인 경우와 같이 부채상환능력이 없는 경우와 지방공기업정책위원회가 사업전망이 없어 회생이 어렵고 설립 목적의 달성이 불가능하다고 심의하는 경우

▢ 지방공기업 신규사업과 관련하여 중립성 논란을 야기할 수 있음

- 지방공기업의 신규사업에 대하여 행정자치부가 사업타당성 검토기관을 지정하도록 한 것은, 지방공기업의 사업에 행정자치부가 영향력을 행사할 수 있다는 점에서 중립성 논란을 야기할 수 있음
  - 향후, 지방공기업 신규사업타당성 검토기관의 독립성과 중립성을 고려해야 할 필요가 있음
- 지방공기업 신규사업의 사업실명제를 실시하는 지방공기업 경영정보사이트가 "지방재정 365(http://lofin.moi.go.kr)"으로 통합되면서[53] 통합사이트의 운영방식을 체계화할 필요가 있음
  - 사이트에 게재된 정보의 정확성을 높일 수 있도록 정보 제공주체와 사이트 관리주체 간의 역할분담 및 책임소재 명확화 작업이 이루어져야 하고, 장기적인 DB 운영 및 관리계획을 수립하여 지속성있게 통합사이트를 운영하는 전략이 필요할 것임

▢ 부실 지방공기업 해산과 관련하여 실효성 논란을 야기할 수 있음

- 부실 지방공기업의 해산을 행정자치부 장관이 명령하여도, 부채상환능력이나 사업전망이 없는 지방공사·공단을 매각하는 것이 쉽지 않다는 현실적인 어려움이 있기 때문에 실효성 논란을 야기할 수 있음
  - 2015년 행정자치부 보고서의 지적처럼[54], 자산의 매각공고를 냈으나 수년째 유찰이 되거나 관련 소송이 진행되는 경우에는 행정자치부의 직접적인 해산명령에도 불구하고 해산이 이루어지기 어렵기 때문임

▢ 2015년 국정감사에서 지방자치단체의 부채감축을 위한 강력한 지방공기업 개혁, 지방공기업 혁신방안에 대한 보완내용 등이 지적된 것처럼, 지방공기업의 부채감축 방안과 경영평가의 개선방안 등이 추가적으로 고려될 필요가 있음

- 지방공기업 부채와 지방자치단체 부채를 포괄하는 포괄적·종합적 부채관리방안

53) 행정자치부는 지자체, 지방공기업, 지방출자·출연기관, 교육청 등의 재정정보를 한 곳으로 통합한 지방재정통합공개시스템을 구축해 2016년 3월 15일부터 시범서비스에 들어갔음

54) 행정자치부, 『2014 회계연도 지방공기업 결산 및 경영분석』, p.5.

을 구축할 필요가 있음

- 「지방공기업법」에 지방공기업 경영평가의 목적을 명시하고 경영평가기관의 독립성을 확보하며 경영평가 결과를 경영컨설팅과 연계하는 평가결과 활용방안을 고려할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

12 공무원연금개혁 향후 과제

가. 배경 및 현안

□ 공무원연금은 공무원의 퇴직 또는 사망과 공무(公務)로 인한 부상·질병·장애에 대하여 지급하는 적절한 급여를 의미함

□ 내부환경 및 외부환경 변화에 따라 공무원연금개혁의 필요성이 대두되었음

- 1990년대 중반 이후 공무원연금 재정문제가 발생하였는데, 2000년부터 재정수지 부족액을 정부 보전금으로 충당하였음에도 불구하고 정부 보전금이 지속적으로 증가하게 되었음
  - 2001년에 5천억 원이었던 정부 보전금이 2015년에 2조 9천억 원이었음
- 공무원연금과 국민연금간 불형평성에 대한 비난여론이 확대되어, 공무원연금을 개혁할 필요성이 커졌음
  - 연금수익비(총급여 현가액/총비용부담 현가액)가 국민연금은 1.5에 불과하지만 공무원연금은 2.08에 해당됨
- 급속한 노령화와 기대수명 연장에 따라 공무원연금 수급자수 및 연금수령기간이 증가하게 되었음
  - 공무원연금 부양률(수급자수/재직자수)이 1990년 3.0%에서 2014년 36.3%로 급증하였고, 2040년 76.8%로 전망됨

〈표 17〉 공무원연금 재정수지 현황

(단위: 억 원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
수입	48,605	48,439	59,828	65,813	71,990	74,854	77,862	81,968
지출	62,899	67,467	72,899	79,390	88,949	94,836	102,717	111,100
정부 보전금	14,294	19,028	13,071	13,577	16,959	19,982	24,854	29,132

주: 수입=기여금+부담금+연금이체부담금 등. 지출=퇴직연금+퇴직일시금 등. 정부보전금=지출-수입.
자료: 국회예산정책처, 「2016 경제·재정수첩」, p.133.

▢ 2015년 5월 29일 개정된 「공무원연금법」은 2016년 1월 1일부터 적용됨

〈표 18〉 공무원연금개혁 내용(2016년 1월 1일 시행)

구 분		종 전	개 정
공무원기여율 및 정부부담률 인상		기준소득월액의 14% (공무원7%+정부7%)	기준소득월액의 18%로 인상 (공무원9%+정부9%로 단계적 인상)
연금지급률 인하		재직기간 1년당 1.9%	재직기간 1년당 1.7%로 인하
소득재분배요소 도입		없음	연금지급률 1.7% 중 1%에 소득재분배요소 도입함
연금산정 기준소득월액 상한의 하향조정		1.8배 (고액연금수급 방지위해 상한설정)	1.6배
연금수급요건 조정		20년 재직	10년 재직
재직기간 상한 연장		33년 재직	36년 재직
연금지급개시 연령 연장		09년이전 임용자 60세 10년이후 임용자 65세	임용시기 구분없이 65세로 단계적 연장 (1995년 이전 임용자 제외)
유족연금 지급률 하향조정		09년이전 임용자 70% 10년이후 임용자 60%	모든 재직자 및 수급자 60%
연금액 한시동결		물가인상률 연동 조정	5년(2016-2020년)간 연금액 동결
연금지급 정지제도 강화	전액정지	공무원으로 재임용시	선거직, 정부전액 출연·출자기관 재취업 포함
	일부정지	정지기준: 근로자 평균임금월액 (2014년 338만 원)	정지기준: 평균연금월액 (2014년 224만 원)
		심사대상: 근로소득·사업소득 (부동산임대소득 제외)	심사대상: 근로소득·사업소득 (부동산임대소득 포함)
분할연금제 도입		없음	혼인기간 5년이상자 이혼시 해당기간의1/2 분할지급
비공무상 장해연금 도입		없음	비공무상 장애로 퇴직시 연금지급 (공무상 장해연금액의 1/2 수준)

▢ 재정안정화 측면에서 보면, 2015년 공무원연금개혁으로 정부 보전금이 향후 30년간(2045년까지) 185조 원 절감될 것이며, 향후 70년간(2085년까지) 497조 원 절감될 것을 예측할 수 있음

- 2016년부터 2020년까지 5년간 연금액 동결, 연금지급개시 연령 연장, 유족연금 지급률 하향조정 등으로 인하여 연금충당부채(현재까지 발생한 미래의 연금부담액)가 감소하게 되었음

▢ 연금형평성 측면에서 보면, 공무원연금개혁 이전의 연금수익비가 국민연금은 1.50, 공무원연금은 2.08이었지만, 공무원연금개혁 이후에 1.48이 되어, 공무원연금과 국민연금간의 연금형평성이 개선되었다고 볼 수 있음

- 연금지급개시 연령이 5년 연장됨으로써(기존의 60세에서 65세로 연장됨) 공무원연금과 국민연금의 연금수익비(총급여 현가액/총비용부담 현가액)가 유사해졌음
- 개인이 부담해야 하는 공무원기여율이 늘어나고(기존의 7%에서 9%로 늘어남) 연금지급율이 줄어들어서(기존의 1.9%에서 1.7%로 줄어듦) 앞으로 퇴직공무원은 연금을 덜 받게 되었음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 제20대국회에서는 미래 연금환경을 고려하여 장기적인 관점에서 필요한 사안을 보완할 필요가 있음

- 인구고령화가 가속되고 공무원연금 부양률(수급자수/재직자수)이 지속적으로 증가하기 때문에 2015년 공무원연금개혁으로도 문제가 모두 해결되지는 못할 것임
- 공무원연금정책과 고용노동정책을 연계하는 방안을 고려할 수 있음
  - 평균 연금수급기간을 정해놓고 이를 기반으로 정년연장 등 고용정책의 변화를 유도하는 것으로, 공무원의 퇴직을 늦추고 근무기간을 길게 하여 공무원으로서의 고용을 연장하면서 공무원연금을 받는 연령을 늦추는 것임
- 적정 노후소득보장수준을 설정한 후에 이를 기반으로 재원조달 방안을 마련하는 것을 고려할 수 있음
  - 적정한 공무원연금액을 미리 설정하는 작업이 필요하고, 정책적으로 공무원과 정부의 재정분담비율을 결정하는 것이 필요함

✍ 작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

3. 소방·방재 분야

01 국가재난안전무선통신망 구축사업

가. 배경 및 현안

▢ 재난망은 국가적인 재난·재해발생시 재난관리 책임기관 및 구조기관간의 일원화된 지휘통신체계를 갖추는 것을 목적으로 함

- 2003년 대구지하철 참사에서 통합적인 무선통신망 미비로 인해 효과적인 대응에 차질을 빚었다는 지적이 제기되면서 국가 차원의 재난대응을 위해 통합무선망을 구축하고자 진행되고 있는 통합지휘무선통신망 사업임

▢ 이후, 2008년 감사원 감사결과(독점폐혜 등) 및 2009년 한국개발연구원(KDI)의 타당성 재조사 결과에 따른 사업 중단, 명칭변경(통합지휘무선통신망→재난안전무선통신망) 및 재추진, 재난망 구축방식에 따른 논란 등으로 표류하다 2014년 5월 세월호 사건을 계기로 사업에 대한 본격적인 논의가 시작되었음

▢ 국가재난안전무선통신망(이하 재난망) 구축사업 계획(ISP)의 주요 내용은 다음과 같음

- 사업일정
  - '15년 시범사업(평창 동계올림픽 지역: 평창, 강릉, 정선)
  - '16년 확산사업(9개 시·도: 세종시, 전남/전북, 충남/충북, 경남/경북, 강원, 제주)
  - '17년 완료사업(서울, 경기 및 6대 광역시)
- 사업규모: 총 1조 7,199억 원(구축비 및 10년간 운영비)

▢ 현재 재난망 사업은 시범사업이 진행중임. 하지만 재난망 사업 추진과정에서 제기되고 있는 기술방식 선정의 적합성, 사업규모 및 사업비의 적절성, 망설계 기준의 적정성을 비롯한 재난망 표준운영절차(재난망의 범위와 핵심 요구사항) 문제 등과 관련된 논란은 향후 재난망 구축 과정에서도 지속적으로 제기될 가능성이 있으며, 시범사업 이후 구체적인 해결방안이 마련되어야 함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 현재 추진 중인 시범사업('15.11월~'16.6월) 이후, 기존에 제기된 논란들을 포함하여 재난망의 구축 및 운영과 관련하여 보다 구체적인 내용들이 논의될 것으로 예상되며 주요 쟁점사항은 다음과 같음

- 설계 기준(coverage 지역, 통신품질, 셀 간의 간섭(interference) 등)관련 문제
- 상용망 활용 및 연동방식관련 활용범위
- 철도망(LTE-R), 해상망(LTE-M), UHD 등 700MHz 내외 인접구간에서 주파수 간섭 문제
- 시범사업 후 문제점 보완 및 확산/완료사업에 대한 사업비 증감 규모

▢ 이 외에 이후 재난망의 효과적인 운용에 필요한 주요과제들을 살펴보면 다음과 같음

- 효과적인 거버넌스(governance) 체계 구축
  - 새롭게 구축될 재난망에 대하여 누가 어떻게 관리할 것인가에 대한 구체적이고 적절한 거버넌스 체계의 구축이 필요함
  - 그렇지 않을 경우 재난망 운영에 있어서 각 재난기관들간 유지보수 이원화 등 중복 투자 문제, 시스템 운영 및 관리에 대한 전문성 결여, 망 장애 발생 시 책임 소재 불분명 등의 문제들이 발생할 수 있음
- 표준운영절차(SOP)의 제도화
  - 행정안전부(현 국민안전처)는 2010년 풍수해, 산불, 건물붕괴, 대형화재, 지하철 화재, 지진·해일, 공통의 재난유형에 대해 표준운영절차 7종을 개발 완료하고, 2011년 재난망 운용을 위한 표준운영절차를 개발하였음
  - 추가적인 SOP의 개발이 필요하며, 개발된 SOP에 대한 재난 관련 기관 간 훈

련 및 검증이 적극적으로 이루어져 실제 재난 현장에서 일사불란하게 사용될 수 있도록 제도화하고 개선해 나가는 것이 가장 중요함

– 이를 위하여 지속적이고 체계적인 교육훈련의 수행이 함께 이루어져야 할 것임

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

02 초고층 건축물에 대한 재난관리

가. 배경 및 현안

▢ 최근 들어 초고층 건축물의 안전대책이 시급한 문제로 떠오르고 있음

- 2010년 10월 발생한 우신골든스위트 화재사건은 지상 38층 건물로, 4층에서 발생한 화재가 삽시간에 옥상까지 불길이 확산되었음
- 특히 초고층 건물 화재에서는 고가 사다리차나 살수차 등이 무용지물이나 다름없다는 것이 확인되었음
  - 따라서 초고층 건물의 화재에 대처하기 위해서는 화재 발생 가능성이 있는 잠재 요인들을 사전에 제거하고 이중 삼중의 소방설비 및 안전시설을 설치·가동하고 점검하는 것이 가장 확실한 예방책일 것임

▢ 국가위상 강화와 토지이용의 극대화 등의 측면에서 초고층 건축물의 수요는 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있음

- 현재 국내에는 상암랜드마크타워(133층), 용산드림타워(150층), 잠실 제2롯데월드(112층) 등 100층 이상 초고층 건물들이 계속 지어질 예정임
  - 이와 같은 초고층 시대에 대형 사고를 막기 위해서는 효율적인 재난 방지 시스템과 이를 뒷받침할 법·제도의 필요성이 제기되고 있음

▢ 초고층건물의 재난발생을 미연에 방지하고자 그동안 여러 차례 제기되었던 「초고층 및 지하연계복합건축물 재난관리에 관한 특별법」이 2012년 3월 시행되었음

- 하지만 동 법과 소방 및 재난관련 법들에서 규정하고 있는 내용들이 일부 중복되거나 모호하게 해석될 소지가 있는 부분이 있음
- 또한 동 법에서 규정하고 있는 내용들을 충족시키기 위한 인적·기술적 역량이 미흡하여 이를 육성·강화하기 위한 방안마련이 필요함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 고층 건물의 인명피해를 최소화하기 위한 기술 및 시스템의 개발과 화재 및 재난발생 시 대응 및 복구활동 등 재난안전관리를 진행할 수 있는 재난관리전문가가 부족한 실정임

- 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」에 따라 해당 건축물에 대해서는 '총괄재난관리자'를 의무적으로 선임하도록 하고 있으나, 이와 관련된 여러 문제점들이 제기되고 있음

▢ 총괄재난관리자의 전문성(자격) 문제

- 현재 총괄재난관리자는 별도의 자격시험을 두고 있지 않으며 자격요건으로 건축, 소방, 전기 등 여러 분야의 관련 자격자 및 경력자를 인정하고 있음
- 하지만 일부 자격자들의 경우 총괄재난관리자로서의 업무를 수행하는데 필요한 전문성이 부족하다는 논란이 있음
  - 특히 주택관리사의 경우 공동주택 주거관리가 중점업무로 재난 및 안전관리계획 수립, 재난예방 및 피해경감계획 수립, 교육·훈련 및 홍보업무뿐만 아니라 전기, 가스 등 재난안전관리 종사자들에 대한 지휘·감독업무 등 초고층건물에 대한 재난안전관리업무를 총괄하기에는 상당한 어려움이 있을 것이라는 지적이 있으므로, 이들의 경우 초고층건물 중 주상복합 등의 분야로 선임범위를 제한하는 것을 고려해 볼 필요가 있음

▢ 실기·실습교육 결여

- 총괄재난관리자로 선임된 자는 기본교육(21시간)을 받도록 되어 있는데, 해당 교육내용을 살펴보면 거의 대부분이 강의식교육으로 이루어져 있음
  - 재난예방관련 각종 계획작성, 종합방재실 운영 등 총괄재난관리자의 기본임무를 수행하기 위해서는 실습교육의 병행이 필요함
- 또한 입교안내·등록 1시간, 교육효과측정 1시간 등 교육과 직접적으로 관련이 없는 시간(2시간)을 빼면 실제 교육시간은 19시간밖에 되지 않음
- 그리고 2년마다 받게 되는 보수교육(7시간)의 경우도 마찬가지로 강의교육만으

로 운영되고 있음

- 이론·강의식 수업만으로는 총괄재난관리자로서의 역량을 갖추는데 한계가 있으며 이는 결국 초고층건축물에 대한 재난·안전관리 업무의 부실을 초래하는 원인이 될 수 있음
- 특히 등록이나 교육효과측정 등과 같은 행정관련 소요시간은 교육시간에 포함시키지 않는 것이 바람직해 보임

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

03 민·관협력 재난대응거버넌스 구축

가. 배경 및 현안

▢ 최근 벌어진 세월호 사고(2014년), 메르스 사태(2015년) 등 많은 사례에서 알 수 있듯이, 더 이상 정부 혼자서 대규모 재난에 효과적으로 대응할 수 없음

▢ 현재 전국적인 차원의 민·관협력 네트워크는 지난 2004년 발족하여 2013년 현재까지 운영하고 있는 「(사)한국재난안전네트워크」와 2013년 발족한 「재난안전민관협력위원회」가 있음

- 하지만 이들은 전문재난대응을 위한 네트워크라기 보다는 자원봉사의 성격이 강하며, 유사한 성격의 민·관협력 네트워크가 중복되어 있다는 문제가 있음

▢ 재난관리 과정은 그 특성상 전문가집단을 필요로 하는 과정이 많지만 우리나라는 대부분 일반 자원봉사자들로 구성된 단체들과의 네트워크를 형성하고 있음

- 재난대응을 위한 민·관 협력은 단순한 자원봉사자에 대한 관리만을 얘기하는 것은 아님

▢ 대규모 재난에 대응하기 위해서는 관련분야의 민간분야의 전문기관이나 기업 등과의 협력이 반드시 필요함

- 세월호 사고 당시 많은 민간 잠수사들이 필요했듯이, 긴급구조·구급요원 등 전문적인 기술과 자격을 갖춘 민간조직 혹은 전문가의 협력은 매우 중요함
  - 그러나 민간 잠수부 등 구조요원을 참여시킬 경우에는 반드시 그 전문성과 기술이 검증된 조직만 참여시켜야 할 것임
- 다이빙 벨 투입과 같이 섣불리 검증되지 않은 조직을 참여시켰을 경우, 오히려 더 큰 문제를 야기할 수 있음

▢ 다만, 재난발생 시 공공기관과 자원봉사의 연계는 중요함

- 우리나라에서도 매번 재난발생 시 많은 구호물품과 자원봉사자들의 참여가 쇄도하고 있으나, 이를 효과적으로 활용할 수 있는 제도와 노력은 부족한 실정임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 민·관협력 네트워크 단일화

- 향후 민·관 협력이 확대될 경우, 유사한 네트워크가 중복적으로 운영됨에 따라 혼란과 부담을 초래할 수 있음
- 또한 중복적인 네트워크 운영은 행정상의 비효율만 초래할 뿐이므로, 민·관협력을 위한 네트워크의 단일화를 통해 대응하는 것이 바람직할 것으로 여겨짐

▢ 검증된 민간 전문가·조직과의 협력체계 마련

- 효과적인 민·관 협력을 위해서는 평상시 관련조직들에 대한 명성, 역량, 재무상태 등을 검증하고, 실력이 인증된 파트너들과는 MOU 등을 통하여 민관협력체계를 사전에 구축해 놓아야 할 것임
- 그리고 해당 내용은 매뉴얼이나 자원동원계획서 등에 반드시 포함시켜 유사시 신속한 지원과 협력이 가능하도록 해야 함

▢ 자원봉사자들에 대한 관리방안 마련

- 단순히 리스트만 만들어 놓을 것이 아니라, 재난교육 및 재난안전정보제공 등을 통하여 해당 조직들과 지속적인 교류를 해나가야 할 것이다.
- 특히 재난현장에서 이들이 필요한 역할을 할 수 있도록 체계적인 자원봉사자 활용 프로그램을 수립해야 함

▢ 민간단체들을 포함한 재난대응 교육 및 훈련 프로그램 마련

- 재난훈련은 재난관리자들이 그들의 주요 파트너들과 함께 끊임없이 협의, 조정, 준비하게 함으로써 협업을 위한 역량을 배양할 수 있게 한다는 점에서 매우 중요한 기능을 수행한다고 할 수 있음

- 지속적인 상호작용은 재난관리자 개개인의 경험과 리더십의 개발뿐만 아니라 협업을 위해 필요한 상호신뢰, 친밀감, 등의 사회적 자본을 형성하게 한다는 점에서 매우 중요함

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

04 재난대응매뉴얼 정비

가. 배경 및 현안

▢ 우리나라의 재난대응매뉴얼 현황을 살펴보면, 크게 재난 및 국가기반 분야 25개 유형으로 구분될 수 있으며, 이는 표준매뉴얼 25개, 실무매뉴얼 200개, 그리고 행동매뉴얼 3,269개로 세분화되어 각 기관별로 작성하고 있음

▢ 하지만 오히려 너무 세분화되고 분절적인 매뉴얼로 인하여 매뉴얼이 단순히 형식적인 규정에 불과하며 재난대응에 별다른 도움이 되지 않는다는 비판들이 제기되었음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 실질적으로 재난에 대한 대응은 대부분 유사한 형태로 이루어짐

▢ 그러므로 다양한 사고유형별로 각각의 매뉴얼을 만들기 보다는 사고에 대한 대응형태를 기준으로 유사한 대응을 하게 되는 사고대응매뉴얼들은 통합하는 것이 바람직 할 것임

- 특히, 모든 기관이 모든 재난에 대한 매뉴얼을 일률적으로 만들도록 하고 있는 행태에서 벗어나야 할 것임
- 예를 들어, 지역내에 공항이 없는 곳에서는 공항에서 발생할 수 있는 테러나 재난상황에 대한 매뉴얼을 만들 필요가 없음

▢ 따라서 보다 발전적인 매뉴얼 체계를 갖기 위해서는 각 기관이 공유할 수 있는 통일된 매뉴얼(체크리스트)이 마련될 필요가 있음

- 모든 기관이 각자의 매뉴얼을 갖고 있으면 제각기 움직이게 되지만, 동일한 매뉴얼을 사용할 경우 맡은 업무가 달라도 상황 단계별로 누가 무엇을 해야 하는지 알고 있어 신속하고 체계적인 대응이 가능할 것임

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

05 소방안전교부세 배분기준

가. 배경 및 현안

▢ 소방안전교부세는 '소방인력과 장비의 노후 및 부족문제'를 해결하기 위한 소방재정 확보방안중 하나로 '소방교부세' 신설의 필요성에서부터 시작된 것임

▢ 세월호 사고 이후「지방교부세법」개정(2014.12.23. 일부개정, 2015.1.1. 시행)에 따라 소방안전교부세가 신설되었음

▢ 소방안전교부세의 신설취지는 주요 화재 원인인 담배에 대하여 부과되는 개별소비세 총액의 20퍼센트를 재원으로 하는 소방안전교부세를 신설하여 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등에 소요되는 재원을 보전하려는 것임

▢ 국민안전처에서는 안전정책, 소방, 해경이 모두 포함된 TF를 구성하여 소방안전교부세의 배분기준을 마련하였음

▢ 현재 국민안전처가 제시한 소방안전교부세 교부액 산정방식을 살펴보면 소방분야와 안전분야를 5:5로 나누고 있음(다만,「지방교부세법 시행령」부칙 제2조에 소방안전교부세의 사용에 관한 특례를 두어 2017년까지는 소방안전교부세의 75%이상을 소방분야에 사용하도록 하고 있음)

- ① 소방·안전시설 투자소요(40%) - 소방 20% : 안전 20%
- ② 노력도(40%) - 소방시설 확충노력 15% : 안전시설 확충노력 15% : 소방안전교부세 적정사용률 10%

▢ ①은 해당 분야에 대한 계획과 관련한 부분이며, ②는 전년도 사업성과와 관련된 부분임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 현재 국민안전처가 제시한 소방안전교부세 교부액 산정방식은 소방분야에 대한 지원에 무게를 둔 틀은 아닌 것으로 보임

- 소방과 안전분야를 동일하게 지원하기 위한 틀이라 할 수 있음

▢ 소방안전교부세 배분에 있어서 가장 우려되는 부분은 다음과 같이 소방안전교부세 신설취지에 맞지 않게 운영될 가능성이 있다는 것임

- 소방안전교부세를 시·도에 지급하는 대신 기존에 지원하던 국비를 줄일 가능성이 있음
  - 국비지원이 중단되거나 축소되게 되면 오히려 소방안전교부세 제도가 지방의 소방재정을 악화시킬 우려가 있음
- 소방안전교부세를 소방재정 확충에 중점을 두는 것이 아니라 일반적인 재해 예방 및 안전관리까지 나눠먹기 식으로 사용될 가능성이 있음

▢ 소방장비는 소모품이므로 일정기한이 지나면 다시 노후화되기 때문에 지속적인 지원이 필요한 부분임

▢ 그러므로 소방안전교부세가 해당 목적세의 목적을 달성할 수 있도록 소방장비 등 소방력 강화를 위해 보다 많은 부분이 쓰여질 수 있도록 개선되어질 필요가 있음

▢ 특히 소방안전교부세 지급으로 인하여 기존의 국비지원이 감소되거나 중단되지 않도록 주의를 기울여야 할 것임

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

06 중앙재난안전대책본부장의 권한문제

가. 배경 및 현안

▢ 세월호 사고 이후 국가 재난안전관리총괄조직으로 총리실 산하에 '국민안전처'를 신설하는 조직개편과 함께 「재난 및 안전관리기본법」을 개정(2014.12.30.)하였음

▢ 개정된 「재난 및 안전관리기본법」의 주요내용 중 하나로 대규모 재난 발생 시 효과적인 재난수습을 위하여 필요한 경우에는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있도록 하였음

- 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조제3항에서는 중앙대책본부장을 국가안전처장관이 하도록 규정해 놓고, 동법 제14조제4항에 1. 국무총리가 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우, 2. 국민안전처장관이 국무총리에게 건의하거나 제15조의2제2항에 따른 수습본부장의 요청을 받아 국민안전처장관이 국무총리에게 건의하는 경우에는 중앙재난대책본부장을 국무총리가 수행할 수 있도록 추가적인 규정을 두고 있음

▢ 중대본 운영에 있어서 중대본부장을 국민안전처장관에서 국무총리로 격상(혹은 지휘교대)시키는 문제에 대한 고려가 필요가 있음

- 이와 함께 우리나라의 국가 재난대응체제에 있어서 중대본과 중수본의 2원적 지휘체제 및 역할관계에 대하여 새롭게 검토해 볼 필요가 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 중대본부운영에 있어서 국민안전처장관과 국무총리로의 중대본부장 격상(혹은 지휘교대)과 관련한 부분의 장단점을 살펴보면 다음과 같음

- 해당 규정은 세월호 여객선 침몰사고 수습과정에서 안전행정부장관이 중앙대책본부장 직을 수행하면서 지적된 재난관리 및 대응에 있어서의 총괄·조정역량 부

족문제와 같은 장관급 부처들과의 업무협조 미흡 등의 문제점을 개선하려는 것으로 그 취지와 필요성이 인정된다고 할 수 있음

- 하지만 재난의 규모 등 필요에 따라 권한을 직속상관에게 이양할 수 있도록 한 해당 조항에 대해서는 다음과 같은 논란의 여지가 존재함

(1) 장점

▢ 이와 같은 조직형태의 장점으로는 대규모 재난의 효과적인 수습을 위하여 필요한 경우 중앙대책본부장의 권한을 국무총리가 수행토록 하여 재난수습의 총괄·조정 역량을 강화할 수 있음

▢ 의도하는 대로 역할분담이 잘 이루어진다면, 국무총리가 직접 지원을 지휘함으로써 대규모 재난 시 매우 중요한 부처간 협력 및 지원을 보다 효과적으로 이끌어 낼 수 있을 것임

(2) 단점

▢ 하지만 이로 인하여 지휘체계와 사고대응에 있어서 혼란을 야기할 수 있음

- 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조제4항에서 규정하고 있는 국무총리가 중대본부장의 권한을 행사하기 위한 범위나 기준을 구체화하기 어려움. 사실 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있는 기준으로 제시된 2개의 규정은 '대형재난'이 발생한 경우에 해당한다고 볼 수 있으며, '대형재난'의 발생이란 것은 그 기준이 모호함

▢ 우선, 첫 번째 권한이양사유인 '국무총리가 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우'

- '국무총리가 범정부적 차원의 통합대응이 필요하다고 인정하는 경우'라는 기준 자체가 추상적이며 모호한 기준이라 할 수 있음
  - 폭설, 집중호우 등과 같은 자연재난의 경우 강설량이나 강우량 등 객관적인 기준을 바탕으로 재난의 규모를 가늠할 수 있으며 중대본의 구성기준 또한 명

확히 규정되어 있지만, 세월호 침몰사고, 경주 리조트 붕괴사고, MERS 등 사회재난의 경우에는 인명피해 혹은 재난피해만으로 재난의 크기를 구분하기 어려우며 그 사고가 미치는 사회적 파장 등을 고려한 주관적인 기준에 의해 판단하게 됨

- 뿐만 아니라 중앙대책본부가 구성되는 재난의 경우, 재난의 대응 및 수습을 위해서는 대부분 범정부적 차원의 통합대응이 필요함. 다시 말해 범정부적 차원의 통합 대응이 필요한 경우 그 자체가 바로 중대본이 필요한 경우로 국민안전처장관이 중대본을 운영하는 것과 동일한 기준이라 할 수 있음
- 따라서 만약 적극적인 총리가 존재할 경우, 재난발생 시 총리가 적극적으로 나서 중앙대책본부장의 권한을 행사할 가능성이 존재함

▢ 둘째, '국민안전처장관이 국무총리에게 건의하거나 수습본부장의 요청을 받아 국민안전처장관이 국무총리에게 건의하는 경우'

- 만약 소극적인 국민안전처장관이 존재할 경우, 조금만 상황이 확대되면 국무총리에게 중앙대책본부장의 권한을 이양하고자 할 수 있을 것임
- 위와 같은 상황들은 국민안전처 장관의 책임과 역할을 약화시키며, 조직운영상 혼란을 야기할 가능성이 있음

▢ 위와 같은 모호한 기준을 가지고 상황에 따라 직속상관과 지위를 교대해야 한다면 지휘체계 및 재난대응과정에 있어서 혼란을 야기할 수 있음

✕ 작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

07 소방전문병원 설립

가. 배경 및 현안

▢ 현재 소방공무원은 근무 중 화상, 외상 등 신체적 손상 및 스트레스 등에 의한 정신적 위해를 받았을 경우 직무 특성에 적합한 만족할만한 의료혜택을 받지 못하고 있음

▢ 업무특성상(화재, 유해물질 직접 노출 등) 특정 질병(화상, 근골격계 질환, 감염성 질환, 폐암, 외상후 스트레스 장애 등) 및 부상의 위험성이 높음

- 화상환자는 연평균 55만 명 발생하나 화상전문병원은 4개소(590병상)에 불과

▢ 국내 소방공무원에 대한 전문병원은 별도로 없으며, 공상 및 질병치료에 대해서는 일반 병원에서 치료를 받고 있음

- 예산부족으로 지역별 전문치료센터 지정하여 건강관리토록 의무를 부여(시도 위임)하고 있는 실정임
- 다만 소방공무원법 개정(2006.3.)취지에 따라 경찰병원 내에 소방전문치료센터를 설치하고 2007년 9월 1일부터 소방공무원에 대한 진료를 개시하였음

▢ 현재 추진상황으로는 2013년 6월 김민기의원실에서 소방전문병원설립을 위한 「소방공무원 보건안전 및 복지 기본법」 개정안을 발의하여 현재 국회 안행위 법안소위에 계류중임

- 또한 '금융산업사용자협의회'라는 민간단체가 국제규모 화상전문병원 설립 희망하며 금융산업 노사간 2012년 조성한 사회공헌기금(330억 원)을 소방공무원 등을 위한 화상전문병원 건립에 지원하기로 합의하여 기부의사를 피력하였으나 소방병원건립관련 뚜렷한 성과가 없어 2015년 말 기부의사를 철회하였음

▢ 하지만 2002년부터 논의된 소방병원 설립에 대해, 필요성에는 공감하지만 국립병원의 경영효율성 문제, 지방소방공무원에 대한 진료비 지원 곤란 등의 사유로 추진에 어려움

을 겪고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 관계부처간 협의문제로 최종결정이 나지 않는 상황으로 국회 및 기획재정부의 입장을 살펴보면 다음과 같음

▢ 국회에서는 병원설립 근거법률(김민기의원, 2013.6.) 발의에 대한 안행위 법안소위 심사(2014.12.8.)결과 소방병원 설치 필요는 공감(의원 전체)하나, 국가 재정투자 부담과 향후 소요재원 부담능력 관련 소관부처인 기획재정부의 의견 요청하였음

- 부처간 소방병원 설치에 대한 異見이 있을 경우, 정부내 심도있는 토의를 거친 후 필요하다면 소방병원 설치법안을 정부(안)으로 제출하도록 하였음

▢ 기획재정부는 소방병원 건립에 소요되는 국가재정 투자규모와 사후관리비 부담에 대한 종합적인 판단을 위해 예비타당성 조사 선행 필요하며, 예비타당성 조사결과를 토대로 국민안전처 중기재정계획에 반영 검토하도록 하겠다는 입장임

- 소방병원 건립 정책추진 과정상에 소방공무원만을 위한 진료목적 병원건립에 국가재정을 상당부분 투자하는 것이 효율적인가의 문제가 있음
- 기존 경찰병원의 경우 특화된 진료시스템 부재 및 연차적 적자 발생분을 국가재정으로 보전해야하는 문제가 소방병원에도 당연 적용될 것임(경찰의 경우 연간 300억 원 정도의 적자를 국가 재정투입으로 보존하고 있음)
- 소방공무원의 경우 대부분(약 98.8%)이 지방직으로서 지방공무원에 대한 국가예산 지원은 국가재정투자상 형평성에 어긋남

▢ 하지만 소방전문병원의 건립은 소방공무원의 업무 특수성을 감안한 화상 및 외상 치료, 근골격계 질환, 스트레스 관련 정신질환, 재활치료와 특수건강진단 기관의 확보 측면에서 필요한 사업임

- 소방공무원의 질병 특성에 적합한 치료와 사각지대에 있는 소방공무원의 재활치료를 담당할 수 있음

- 『화상, 폐, 근골격계질환 전문치료』병원 증설로 특수검진(치료)과 관련 체계적 연구가 가능함
  - (국내) 4개소(센터1, 병원3), 2012년 기준 화상환자(55만 명) 대비 병상은 590개에 불과함

▢ 소방전문병원의 의료이용 자료와 건강진단 자료를 활용하여 각종 업무 관련성이 의심되는 질환 등에 대한 예방대책 수립 및 추적 연구를 위한 기반 마련을 위해서도 필요함.

- 소방공무원에 대한 건강위해 요인 및 질병부담을 확인하는 등의 다양한 근거자료의 생산과 건강관리 정책의 근거자료를 생산하고 정책집행을 지원하기 위한 공공기능 수행

▢ 이와 함께 재난심리 전문연구·치유를 위한 『국가 PTSD 센터』 특화, 국가 대형재난시 긴급의료서비스 등 『국립재난응급센터』 기능 전환, 소방공무원 全 생애주기별 건강관리체계 마련 및 사기진작을 위해 그 필요성이 제기되고 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

4. 경찰 분야

01 전기자전거 관련 교통규제 개선

가. 배경 및 현안

▢ 전기자전거란 일반적으로 페달 주행기능이 있으며, 전기모터 동력으로 움직이는 자전거(Throttle) 및 페달과 전기모터의 동시 동력으로 움직이는 자전거(PAS, Pedal Assist System)를 말함

- 우리나라는 PAS방식과 Throttle 방식을 모두 허용하고 있으며, 최대속도는 30km/h 미만이고, 정격 출력[55]은 330W 미만으로 규정되어 있음

〈표 19〉 전기자전거 예시

	
PAS 방식 전기자전거	스로틀 방식 전기자전거
- PAS(Pedal Assist System) 방식 : 페달을 밟으면 전동기가 보조적으로 힘을 더해주어 페달을 밟은 사람의 힘을 경감시켜 주행하는 방식으로, 페달 옆면에 사람의 힘과 전동기의 힘을 더해주는 '드라이브 유닛' 장치 부착되어 있으며, 전동기만으로는 구동되지 않음.	- 스로틀(Throttle) 방식 : 페달을 밟지 않고 스로틀(핸들부에 오토바이처럼 시동 및 속도를 조절하도록 부착된 장치)로 속도를 조절하여 전동기만으로 구동이 가능한 방식으로, 평상시는 페달로 주행함.

자료: 국회 행정안전위원회, 『「자전거이용 활성화에 관한 법률」 일부개정법률안(강창일의원 대표발의) 검토보고서』, 2010.

55) 제조자가 명시한 지속적 출력, 운전자 탑승 후 평지 기준 전기자전거 최대 속도에서의 모터 출력

▢ 현재 법률상 전기자전거는 「자전거이용활성화에 관한 법률」에 따른 자전거에 속하지 않으며,「도로교통법」상 원동기장치자전거로 분류되고 있어 자전거도로에서의 통행이 금지되고 있고 원동기장치자전거면허 이상의 운전면허를 받아야 운전할 수 있음

▢ 전기자전거는 자전거임에도 보행로 및 자전거 전용도로에서 통행이 불가하고 면허보유자에 한해 도로로만 주행이 가능하도록 하고 있어 일상에서 전기자전거의 이용 및 활성화에 제약이 되고 있다는 지적이 있으며, 이에 법률상 명확하게 전기자전거의 정의를 규정하는 것이 필요함

- 다만 전기자전거가 일반자전거에 비해 속도가 빠르기 때문에 사고 위험이 높다는 점, Throttle 방식의 경우 운영방식이 원동기장치자전거와 유사하다는 점을 신중히 고려할 필요 있음
  - 일본의 경우 PAS방식은 일반자전거와 같이 자전거도로에서 통행이 가능하고 운전면허 없이도 운행할 수 있으나, Throttle 방식은 일반자전거로 인정하지 않고 면허와 보험이 요구되고 있음

▢ 제19대국회에서의 입법발의안으로는 첫째, 홍문종의원 대표발의안으로 전기를 동력으로 하는 원동기장치자전거의 출력기준을 정격출력에서 최대출력으로 변경하고, 전기자전거의 성격과 관련하여, 전기자전거(시속 25Km/h 미만, 40Kg 미만)를 원동기장치자전거에서 제외하여 자전거로 분류하는 내용의 법안이 발의되어 국회 안전행정위원회에 상정되어 계류중임[56)]

- 이는 출력기준을 외국의 기준과 통일하기 위해 정격출력에서 최대출력으로 변경하고, PAS방식으로 운행되는 전기자전거를 일반자전거와 같이 분류하는 법률안임

▢ 둘째, 강창일의원 대표발의안으로 원동기장치자전거에서 전기를 동력으로 하는 자전거를 제외시키는 내용의 법률안이 발의된 바 있음[57)]

- 이는 국내에서 인정되는 모든 방식의 전기자전거를 원동기장치자전거에서 제외시켜

56) 「도로교통법 일부개정법률안」(홍문종의원 대표발의, 의안번호 1901145), 2012.
57) 「도로교통법 일부개정법률안」(강창일의원 대표발의, 의안번호 1902499), 2012.

운전면허를 취득하지 않아도 운행할 수 있고, 자전거도로를 통행할 수 있도록 하기 위함임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 전기자전거의 활성화를 위해 전기자전거에 대한 별도의 법적 정의를 마련하는 것이 필요함

- 별도의 법적 정의와 함께 전기자전거에 대한 안전기준 및 통행방법을 마련하는 것 또한 필요함
- 전기자전거는 일반자전거에 비해 속도가 빠르기 때문에 사고위험이 높아 최대속도를 25km/h 수준으로 낮추는 것을 고려할 수 있음[58)]
  - 특히 두 방식(PAS, Throttle)을 자전거로 모두 인정하는 경우 Throttle방식의 사고위험성을 낮추기 위해 최대속도를 제한하는 것이 필요할 것으로 봄

▢ 최근 행정자치부는 안전요건이 충족되는 전기자전거를 자전거의 정의에 포함하여 별도의 면허 없이 자전거도로를 이용할 수 있도록 하는 내용의 「자전거 이용 활성화에 관한 법률 일부개정법률안」을 입법예고하였음[59)]

- 자전거에 포함되는 전기자전거는 PAS 방식이며, 최고속도가 25km/h 미만, 차체 중량이 30kg 미만인 전기자전거가 해당함
- 이와 함께 경찰청은 전기자전거의 도로통행상 안전장치 마련을 위해 「도로교통법」 개정을 추진할 계획임

▢ 다만, 다음에 대해서는 입법과정에 신중한 검토가 필요할 것으로 봄

- 같은 전기자전거임에도 자전거도로 통행이 제한되는 Throttle 방식의 자전거 운전자들의 불만이 제기될 수 있으며, 또한 시중에는 PAS/Throttle 겸용방식이 많이 판매되고 있어 이를 어떻게 인정할 것인지에 대해 고려할 필요 있음

58) 일반자전거의 쾌적한 운행 속도는 약 15km/h로 알려져 있음
59) 행정자치부 보도자료, "안전요건을 갖춘 전기자전거, 자전거도로 달린다", 2016년 3월 30일자.

- 국내 자전거도로 중 약 80%가 자전거보행자겸용도로여서 보행자와 전기자전거가 경계가 없는 곳에서 함께 다닐 경우 교통사고 증가가 우려된다는 지적도 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

02 집회·시위시 복면착용금지조항 신설 관련 논의

가. 배경 및 현안

▢ 복면을 착용한 집회·시위에서 불법 폭력집회가 발생할 가능성이 높다는 점에서 폭력시위를 사전적으로 예방하는 차원에서 복면착용 금지의 필요성이 제기됨

- 특히 2007~2009년 동안 발생한 폭력시위 203건 중 129건에서 복면사용자가 출현하였고, 특히 2008년 촛불집회 106회 중 폭력시위 발생은 52회, 복면시위 출현 44회 등 복면 참가자의 출현과 폭력시위 간에 상관관계가 높다는 견해가 있음

▢ 해외에서는 독일, 오스트리아, 스위스 일부 칸톤[60], 미국의 일부 주에서 집회·시위 중 복면착용을 금지하고 있음

- 독일의 사례를 살펴보면, 「집회 및 시위에 관한 법률」에서 신원확인이 어려운 복장으로 집회에 참가하거나 집회 장소에 가는 것까지 금지하고 있음
  - 다만 옥외 종교행사, 민속축제행렬 등에는 당해 조항이 적용되지 않고 있으며, 공공의 안녕·질서가 위협받을 우려가 없는 경우에는 복면금지가 예외적으로 허용됨

▢ 제18대~제19대국회에서 제안된 집회·시위 중 복면착용금지 관련 입법발의안은 〈표 20〉과 같음

60) 스위스의 지방자치단체 단위를 의미하며, 주와 유사함

〈표 20〉 집회·시위 중 복면착용금지 관련 입법발의안 현황

구분	의안번호	대표발의자	제안일자	주요내용
18대 국회	1800652	성윤환의원	2008-08-19	신원확인을 어렵게 할 목적으로 복면 등의 도구를 소지 또는 착용하는 것을 금지함
	1803174	권경석의원	2008-12-23	집회 또는 시위의 주최자 및 참가자는 일정한 경우를 제외하고는 신원확인을 곤란하게 하는 가면 등의 복면도구를 착용하여서는 아니되며 이를 위반할 경우 1년 이하의 징역이나 500만 원 이하의 벌금·구류에 처할 수 있도록 함
	1803657	신지호의원	2009-01-30	집회 또는 시위의 주최자, 질서유지인 및 참가자는 일정한 경우를 제외하고는 신원확인을 어렵게 할 목적으로 가면, 마스크 등의 복면도구를 착용하여서는 아니 되며 이를 위반할 경우 처벌하도록 함
	1801690	이종혁의원	2008-11-03	집회 또는 시위의 주최자 및 참가자는 신원확인을 어렵게 할 목적으로 복면 등의 도구를 휴대하거나 착용하지 못하도록 함 복면 등의 도구 휴대 및 착용 금지 등 참가자의 준수사항을 위반한 때의 벌칙을 1년 이하의 징역 또는 100만 원 이하의 벌금으로 강화함
19대 국회	1917892	이노근의원	2015-11-26	신원확인을 어렵게 할 목적으로 가면, 마스크 등의 복면도구를 착용하지 못하도록 함 복면도구를 제거할 것을 3회 이상 요구받고도 따르지 아니한 집회 또는 시위의 경우에는 해산하도록 명령할 수 있음
	1918194	박인숙의원	2015-12-14	신원확인을 어렵게 할 목적으로 마스크 등으로 얼굴을 가리지 못하게 하고, 벌금형을 상향하여 현실화함으로써 건전한 집회 및 시위 문화를 정착시키려는 것임
	1917879	정갑윤의원	2015-11-25	폭행, 폭력 등으로 질서를 유지할 수 없는 집회 또는 시위의 경우에는 신원확인을 어렵게 할 목적으로 복면 등을 착용하는 것을 금지하고, 주최자의 준수사항을 거듭 위반하는 경우에는 가중하여 처벌하도록 함

▢ 지금까지 수 건의 입법안이 발의되었음에도 불구하고 집회·시위시 복면착용금지조항에 대한 거센 반대의견에 부딪혀 통과되지 못하였음

- 특히 국가인권위원회에서는 2008년 복면착용 금지와 관련된 법률안에 대해 집회·시위의 자유를 과도하게 제한하므로 삭제할 것을 요청하였음[61]

61) 국가인권위원회, 『집회 및 시위에 관한 법률 일부개정법률안에 대한 국가인권위원회 의견표명 결정문』, 2009.

- 첫째, 복면 착용과 불법 폭력집회 간의 상관관계가 뚜렷하지 않으며, 오히려 복면 착용을 금지함으로 인해 집회 시위의 자유를 위축할 것이라 지적이 있음
- 둘째, 폭력집회·시위는 규제되어야 하지만, 그 행위의 '예비·음모'에 해당하는 복면의 착용을 처벌하는 것은 형법상 과잉범죄라는 지적이 있음
- 또한, 외국사례에서 복면 착용을 금지하는 입법사례가 있으나 이러한 입법의 배경에는 독일의 극우 나치주의자, 미국의 KKK 등의 특정 집단 및 사건과 밀접한 관련이 있으며, 특히 미국에서는 복면착용 금지 법률이 위헌이라는 판결을 내린 사례가 있다는 지적이 있음

• 이외에도 규제대상인 복면을 어떻게 정의할 것인지와 관련하여 규범의 불명확성의 문제가 지적될 수 있음

- 보통 복면금지법규정은 신분확인을 방해하는 기물 또는 위장하는 것으로 규정하는 데, 헌법에서 규정하는 명확성의 원칙에 반한다는 지적이 있음
- 즉 코트의 옷깃을 세워 얼굴을 가린다든지, 후드티를 착용하는 행위 등을 어떻게 규제할 것인지 불분명하는 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 현재까지는 복면착용금지에 대한 찬반입장이 극명하게 대립하는 상황으로 제20대국회에서 복면착용금지조항 신설에 관한 개정안이 다시 발의된다면 위와 같은 찬반논쟁이 야기될 가능성이 큼

▢ 따라서 복면착용금지조항을 마련하기 위해서는 사전에 다양한 계층·집단의 의견수렴을 거쳐 복면착용금지 필요성에 대한 사회적 공감대를 마련할 필요가 있음

▢ 또한 국내의 사회문화적 배경도 고려되어야 하며, 복면착용금지의 필요성에 관한 객관적인 자료를 보완할 필요 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

03 도로 외의 구역에 대한 교통규제

가. 배경 및 현안

▢ 「도로교통법」상에서 도로의 정의는 "「도로법」등에서 규정한 도로와 불특정 다수의 사람 또는 차마가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소"로 규정하고 있음

- 일반적인 공공도로(국도, 지방도 등)가 아니며, "현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마(車馬)가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소"에 해당하지 않는 경우 도로외 구역에 해당함
- 대법원 판례에 따르면 특정인들과 관련되고 자주적으로 관리되는 장소는 「도로교통법」 제2조에서 정의하는 '도로'에 해당하지 않는 도로외 구역에 해당함[62)]
- 즉, 학교 내의 도로, 주차장, 아파트단지 내 도로 등이 도로외 구역에 해당할 수 있음

▢ 도로외 구역은 특례규정이 있는 경우 「도로교통법」이 일부 적용되나 특례규정이 없는 경우 「도로교통법」 적용대상에 해당하지 않음

- 음주운전, 뺑소니 운전, 마약상태에서의 운전의 경우 도로외 구역에서라도 「도로교통법」에 따라 처벌받을 수 있음
- 다만, 「도로교통법」 무면허운전 금지, 안전운전 의무 등은 적용되지 않고 있음

▢ 도로외 구역은 점차 증가하고 있으며, 도로외 구역에서 발생한 교통사고가 전체 교통사고에서 차지하는 비율 또한 상당한 수준으로 나타나고 있음

- 최근 도로외 구역으로 아파트 단지 내 도로, 사업장 내 도로, 지하주차장, 교내도

62) 대법원 판례에 따르면, "(도로에 해당하는 곳은)현실적으로 불특정의 사람이나 차량의 통행을 위하여 공개된 장소로서 교통질서 유지 등을 목적으로 하는 일반 교통경찰권이 미치는 공공성이 있는 곳을 의미하고, 특정인들 또는 그들과 관련된 특정한 용건이 있는 자들만이 사용할 수 있고 자주적으로 관리되는 장소는 이에 포함되지 않는다고 할 것이다"고 판시하였음(대법원 2010.9.9. 선고 2010도6579 판결)

로 등이 증가하고 있음

- 2013년 한 보험회사에 접수된 교통사고 약 150만건 중 도로외 구역에서 발생한 사고는 약 25만건으로 집계된 전체 교통사고 발생건수의 16.4%의 비중을 차지하는 것으로 분석된 바 있음[63]

▢ 현재 도로외 구역 중 규모가 큰 대학교 캠퍼스 내에서는 자체적으로 주·정차 규정 및 교내 교통규칙을 제정하여 운영하고 있음. 그러나 이를 제외한 도로외 구역에서의 교통규제는 미비한 상황임

▢ 제19대국회에서 관련 입법안 현황은 다음과 같음

〈표 21〉 도로외 구역 관련 입법안 현황

의안번호	대표발의자	제안일자	주요내용
1916098	안홍준의원	2015-07-17	도로 외의 곳에서 음주운전 등을 한 경우 운전면허 정지 또는 취소와 같은 행정처분도 가능하도록 규정함으로써 교통안전을 확보하려는 것임
1913656	박인숙의원	2015-01-13	일정 규모 이상의 대학교 및 아파트 단지 내에서도 이 법을 적용할 수 있도록 '도로'의 영역에 대학교 내와 아파트 단지 내의 공개된 장소를 추가하고, 음주운전 시 처벌규정을 강화하며, 운전면허 취득 시 의무교육시간 등을 늘림으로써 안전한 교통문화를 확보하려는 것임
1913303	김태흠의원	2014-12-29	일정 규모 이상의 대학교 및 아파트 단지 내에서도 이 법을 적용할 수 있도록 '도로'의 영역에 대학교 내와 아파트 단지 내의 공개된 장소를 추가하려는 것임
1917596	류성걸의원	2015-11-04	공동주택단지 내의 통행로 중에서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소를 도로에 포함시키고 어린이 보호구역·노인 및 장애인 보호구역으로 지정할 수 있도록 하려는 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 현재 대법원 판례에 따라 도로에 해당하는지 여부를 결정하고 있으나 도로의 정의를 명확하게 하기 위해 이를 「도로교통법」에 명문화하는 방안을 고려할 수 있음

63) 삼성교통안전문화연구소, 「아파트·대학 등 도로外 구역 위험실태」, 2015.

- 「도로교통법」의 적용을 받지 않는 도로외 구역을 규정하고, 도로외 구역이더라도 경찰청장이 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있다고 인정하는 장소에 대해서는 이 법을 적용할 수 있도록 규정하는 방안을 고려할 수 있음

▢ 도로외 구역에도 적용될 수 있는 규제항목을 확대하는 방안을 고려할 수 있음

- 현재 음주운전, 뺑소니 운전, 마약상태에서의 운전을 도로외 구역에서도 적용할 수 있으나 이외에도 무면허 운전(제43조), 운전자의 일반적인 안전운전 의무(끼어들기, 중앙선 침범 등) 항목 또한 도로외 구역에서 적용할 수 있도록 규정하는 방안을 고려할 수 있음
- 또한 현재 도로외 구역에서의 위법행위에 대해 형사처벌만 가능한데 운전면허 정지·취소 등의 행정처분 또한 포함하는 방안을 고려할 수 있음

▢ 다만, 도로외 구역에 대해 「도로교통법」을 적용하는 것은 사적 공간으로 볼 수 있는 도로외 구역을 규제하여 국민의 기본권을 과도하게 침해한다는 지적[64]도 있어 「도로교통법」을 적용하는 도로외 구역과 규제항목 선정과정에서 면밀한 검토가 필요할 것으로 봄

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

64) 도로가 아닌 곳에서 음주운전을 처벌하도록 한 「도로교통법」 규정에 대해 위헌법률심판제청이 있었으나 헌법재판소에서는 재판관 7(합헌): 2(위헌)의 의견으로 합헌 결정을 내렸음(2015헌가11 2016.02.25 결정)

04 야간 옥외집회·시위 관련 규정 보완

가. 배경 및 현안

▢ 야간 옥외집회·시위의 경우 야간은 주간과 달리 주변이 어둡고, 군중심리에 휩싸일 우려가 있어 불법행위와 안전사고의 발생가능성이 높다는 지적이 있어 국내 뿐 아니라 외국에서도 야간 옥외집회와 시위에 대해 일정부분 제한하고 있음

- 국내 종전 법규정에서는 일반적으로 야간 옥외집회와 시위를 금지하고 예외적으로 경찰관서장이 조건부 허용할 수 있도록 규정되었음
- 외국의 사례를 보면, 국가별로 시간에 따라 차등적으로 규제하는 국가와 주간과 동일하게 취급하는 국가 있음(〈표 22〉 참조)

〈표 22〉 주요국가의 야간 옥외집회·시위 규제법제

항목 / 국가	단일법의 존재여부	허가주의/신고주의	결정권자	시간에 따른 규율상 차이 유무	금지되는 시간대
미 국	無(각 주의 법률·조례)	허가주의	관할 경찰서장	有(대부분의 주)	주마다 다름 (주간·야간)
프랑스	집회의자유에 관한법률	신고주의(실질상 규제의 대상으로)	경찰	有(금지시간)	23:00(공공기관 근무시간이 23:00 이후일 때 연장 가능)
러시아	집회·회합·시위·행진·피케팅에 대한 연방법	허가주의	시간에 따른 제한	有(금지시간)	23:00~07:00
중 국	중화인민공화국 집회유행시위법	허가주의	지방 인민정부	有(금지시간)	22:00~06:00 (지방 인민정부 결정 또는 비준 거친 경우 제외)
영 국	공공질서법	신고주의(행진에 광범한 조건부과 가능 등 경찰 재량 큼)	경찰서장	無	無

항목 / 국가	단일법의 존재여부	허가주의/신고주의	결정권자	시간에 따른 규율상 차이 유무	금지되는 시간대
독 일	집회와행진에 관한법률	신고주의(금지 또는 제한이 가능, 사실상 허가주의)	경찰	無(공안 위협시 금지가능 조항으로 실질적 통제 가능)	無(사실상 야간집회 무)
일 본	無(지자체 공안조례)	60개 중 55개 허가주의	공안 위원회	無(동경 조례는 조건 붙여 허가 가능)	無

자료: 경찰청, 국회 안전행정위원회 검토보고서(2009)

▢ 그런데 헌법재판소의 2009년 야간 옥외집회 금지에 대한 헌법불합치결정을 하면서 2010. 6. 30.까지 개선입법의무를 입법부에 부여하였으나 법률 개정이 완료되지 않아 야간 옥외집회 관련 법률의 효력이 소멸되었음

- 또한 2014년 시위에 대한 한정위헌결정 이후 판결문에서도 입법자에 집회의 자유와 공공의 안녕질서의 조화를 위한 입법의무를 제시하였음에도 현재까지 법률 개정이 완료되지 않고 있음

▢ 현재 야간 옥외집회와 시위는 명확한 법적 근거 없이 개최되고 있어 집회·시위자와 일반 국민들 간의 갈등이 야기될 수 있고, 공공질서 유지를 위한 경찰의 통제도 법적 기준이 없어 통제의 예측가능성·명확성이 미흡한 측면이 있음

- 따라서 야간 옥외집회·시위 대한 법적 근거마련이 필요한 상황임

▢ 제18대~제19대국회에서 야간 옥외집회·시위에 관하여 발의된 개정법률안 현황은 총 8건임[65]

- 이중에서도 헌법재판소 헌법불합치 결정 이후 발의된 조진형의원이 대표발의안(이하 조진형의원안)과 강기정의원 대표발의안(강기정의원안)에 대해 중점적으로 심사가 이루어졌음
- 다만 심사과정에서 여야간 합의에 도달하지 못해 결국 해당 법률안들은 임기만

65) 제18대국회에서 6건, 제19대국회에서 2건이 발의되었음

료로 폐기되었으며, 이후에도 관련 개정법률안이 발의되었으나 현재까지 통과되지 않고 있음

〈표 23〉 야간 옥외집회·시위 관련 개정 입법발의안 현황

의안번호	대표발의자	제안일자	주요내용
1806606	조진형의원	2009-11-17	헌법재판소의 결정취지를 고려하여 옥외집회시위의 금지시간을 종전의 '해가 뜨기 전이나 해가 진 후'에서 '오후 10시부터 다음 날 오전 6시'까지로 하여 집회 및 시위의 권리보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하려는 것임
1808156	강기정의원	2010-04-12	오후 12시부터 다음 날 오전 6시까지는 관할경찰관서의 장이 옥외 집회나 시위 중에서 주거지역에서 사생활의 평온을 해칠 뚜렷한 우려가 있거나 학교주변에서 학습권을 해칠 우려가 있는 경우 등 제8조 제3항 각호의 어느 하나에 해당할 때만 집회를 제한할 수 있도록 함

자료: 국회 의안정보시스템을 토대로 작성.

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 현재 야간 옥외집회·시위는 헌법재판소의 시위에 대한 한정위헌결정과 경찰의 자율적인 통제로 관리되고 있으나 이를 명확한 법률로 규정하는 것이 필요함

▢ 이를 위해서는 구체적인 개정내용에 있어 다음에 대한 심도 있는 논의가 필요함

- 일부에서는 야간 옥외집회·시위가 폭력집회로 변질되기 쉽다는 것은 과도한 추측이라는 지적도 있어 야간 옥외집회·시위의 위험성에 대한 분석이 필요함
- 집회·시위를 제한하는 시간대를 결정하는 과정에서 국민들의 의견을 수렴할 필요 있음
- 종전 야간 옥외집회·시위 제한규정은 '원칙적 금지 예외적 허용'의 구조를 가지고 있었는데, 국민의 집회시위의 자유를 보장하는 차원에서 전반적인 구조를 '원칙적 허용 예외적 제한'으로 전환하는 방안 또한 고려될 필요 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

05 음주운전 처벌기준 강화

가. 배경 및 현안

▢ 2015년 음주운전 교통사고는 24,399건이 발생하여 사망자 583명, 부상자 42,880명이 발생하였음

- 최근 5년간(2011~2015) 음주운전 교통사고의 발생이 감소하는 추세를 보이고 있으나, 음주운전 교통사고는 일반 교통사고에 비해 대형사고로 이어질 수 있다는 점에서 엄격한 관리가 필요함

▢ 음주운전에 대한 처벌은 형사처벌(벌금 등)과 행정처분(운전면허취소, 재취득제한, 특별교통안전교육 등) 모두 지속적으로 강화되어 왔음

- 2001.1.27.에는 상습적인 음주운전을 근절하기 위하여 3회 이상 음주운전으로 단속된 경우에는 운전면허 정지사유에 해당하더라도 운전면허를 취소하도록 개정함
- 2005.5.31.에는 시행령에 규정되어 있던 음주운전의 기준을 법률에 규정하도록 「도로교통법」을 개정함
- 2011.6.8.에는 일률적으로 규정되어 있던 음주운전 처벌기준을 혈중알코올농도와 음주횟수에 따라 세분화하고, 혈중알코올농도가 높고 음주횟수가 많을수록 처벌을 강화하는 내용으로 개정함

▢ 제19대국회에서 음주운전 처벌 강화와 관련된 입법안은 다음과 같음

- 음주운전 처벌 강화와 관련하여 음주운전 단속기준인 혈중알코올농도를 현행 0.05%에서 0.03%로 낮추는 방안과 음주운전 동승자에 대해서도 처벌하고자 하는 방안이 제안되었음

〈표 24〉 음주운전 처벌 강화와 관련된 입법안 현황

의안번호	대표발의자	제안일자	주요내용
1901648	이상민의원	2012-09-07	가. 술에 취한 상태의 혈중알코올농도의 기준을 0.03 퍼센트로 강화함(안 제44조제4항). 나. 자동차등의 승차자가 술에 취한 상태의 운전자가 자동차등을 운전하는 것을 알고도 이를 말리지 아니하거나 그러한 운전자에게 자동차등을 운전하도록 할 경우 운전자와 동일하게 처벌하도록 함(안 제44조제5항 신설).
1900479	박인숙의원	2012-07-03	동승자에게 음주운전 저지를 위한 의무 부과, 위반시 동승자 20만 원 이하의 과태료 처분

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 최근 음주운전 단속기준인 혈중알코올농도 기준을 강화하자는 의견이 제시된 바 있음

- 경찰은 대국민 여론 조사를 통해 음주운전 최소 단속기준을 0.05%에서 0.03%로 강화하는 방안을 검토할 예정이라고 함[66]
- 외국과 비교할 때 우리나라의 음주운전 처벌기준이 낮은 편은 아니며, 처벌강화의 음주운전 억제효과가 뚜렷하지 않은 점을 감안하여, 초보 운전자, 저연령 운전자, 대중교통 운전자 등에 대해서만 엄격한 기준(낮은 혈중알코올농도)을 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있음
  - 참고로 독일·미국·캐나다·호주 등에서는 초보·저연령 운전자에 대한 음주운전 기준을 예외적으로 혈중알코올농도 0%로 규제하고 있으며, 프랑스(0.02%), 미국(0.04%), 오스트리아(0.01%) 등에서는 대중교통 운전자에게 보다 엄격한 혈중알코올농도 기준을 적용하고 있음

▢ 음주운전 억제를 위해 음주운전 동승자에 대해 음주운전을 제지할 의무를 부과하는 방안 또한 검토할 수 있음

- 현행법상 국내에서는 음주운전 동승자에 대해 형법 제31조 교사죄, 제32조 방조죄가 적용될 수 있으나, 음주운전의 교사, 방조행위의 경우 다양한 상황이 가능하고, 방조행위의 입증이 곤란하다는 점에서 처벌하는데 한계가 있음

66) 박태근, "'소주 한잔만 마셔도 처벌'... 음주운전 단속기준 강화 추진", 동아일보, 2016년 3월 24일자.

- 참고로 일본에서는 동승자가 운전자가 술기운이 있는 것을 알면서도 차량에 동승하는 것을 법적으로 금지하고 있음
  - 이를 위반한 경우 3년 이하의 징역 또는 50만엔 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음
- 동승자 처벌은 음주운전자와 동승한 자에게도 음주운전자의 운전을 사전에 적극 제지하도록 함으로써 음주운전을 예방하는 효과를 기대할 수 있음
  - 다만, 현재에도 형법을 통해서 처벌이 가능하다는 점과 음주운전에 직접적으로 관여하지 않은 동승자에게 과다한 처벌이 될 수 있다는 비판이 제기될 수 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

06 어린이 보호구역 지정 개선

가. 배경 및 현안

▢ 어린이 보호구역(스쿨존)이란 「도로교통법」 제12조[67]에 근거하여 교통사고의 위험으로부터 어린이를 보호하기 위하여 필요하다고 인정될 때 어린이 보호구역으로 지정하여 차마의 통행속도를 시속 30킬로미터 이내로 제한하는 등의 안전조치를 할 수 있는 구역을 말함

▢ 어린이 보호구역은 학교 등 시설의 주출입문을 중심으로 반경 300미터~500미터 이내의 도로 중 일정구간을 보호구역으로 지정함

- 어린이 보호구역 내 신호기의 녹색신호시간은 어린이의 평균 보행속도를 기준으로 설정됨[68]
- 보호구역 주 출입문과 직접 연결된 도로에서는 노상주차장을 설치할 수 없으며, 이미 설치된 노상 주차장의 경우 폐지하거나 이전하여야 함[69]
- 보호구역 내에서 구간별, 시간대별로 교통을 제한하는 조치를 취할 수 있음
  – 통행금지나 제한, 주·정차 금지, 운행속도 제한, 일방통행 지정 등을 취할 수 있음

▢ 스쿨존 내의 교통준수사항은 기본적으로 「도로교통법」의 규정이 그대로 적용되며, 주행속도는 30km/h로 제한됨[70]

67) 제12조(어린이 보호구역의 지정 및 관리) ① 시장등은 교통사고의 위험으로부터 어린이를 보호하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 주변도로 가운데 일정 구간을 어린이 보호구역으로 지정하여 자동차등의 통행속도를 시속 30킬로미터 이내로 제한할 수 있다.

68) 녹색신호는 일반인의 경우 1m/sec로 설정되나, 어린이 보호구역 내에서는 0.8m/sec로 조정하고 있다.

69) 제8조(노상주차장의 설치 금지) ①시장·군수 및 구청장은 보호구역으로 지정된 초등학교등의 주 출입문과 직접 연결되어 있는 도로에는 노상주차장을 설치하여서는 아니된다.
②시장·군수 또는 구청장은 보호구역안에 이미 노상주차장이 설치되어 있는 경우에는 이를 폐지하거나 어린이의 통행 및 안전에 지장이 없는 곳으로 이전하도록 노력하여야 한다.

70) 「도로교통법」 제12조제1항

- 스쿨존 내 교통법규위반에 대해 가중처벌되고 있음
  - 「교통사고처리 특례법」은 스쿨존 내에서의 사고를 11대 중과실에 포함시키고 있음
  - 스쿨존 내에서 오전 8시부터 오후 8시까지 신호, 주·정차 금지, 속도제한 등을 위반한 경우 일반 도로에서의 법규위반 행위보다 최소 25%, 최고 100%까지 가중된 과태료 및 범칙금을 부과하도록 규정하고 있음

▢ 어린이 보호구역 내 교통사고는 2014년 523건이 발생하였고, 그로 인해 사망자 4명, 부상자 553명의 인명피해가 발생하였음

- 연도별로는 2011년에 가장 많은 스쿨존 내 교통사고가 발생하였으며 이후에는 약간 감소하는 추세임

〈표 25〉 스쿨존 내 어린이 교통사고 발생 현황(2005-2014)

(단위: 건, 명)

연도	발생(건)	사망(명)	부상(명)
2005	349	7	378
2006	323	9	338
2007	345	9	366
2008	517	5	559
2009	535	7	560
2010	733	9	760
2011	751	10	783
2012	511	6	528
2013	427	6	438
2014	523	4	553

자료: 도로교통공단(www.koroad.go.kr)

▢ 해외에서도 나라별로 스쿨존을 지정하여 특별관리하고 있음

- 미국에서는 2001년 교통부와 보건복지부 주도로 어린이 보행자 안전 선진화를 위한 국가적 전략(National Strategies for Advancing Child Pedestrian Safety)이 발표됨
  - 안전한 통학로(Safe Routes to School) 프로그램은 이러한 전략의 일환으로

추진되는 것으로서, 어린이들이 안전하게 통학할 수 있는 도로를 지정하고 그 도로에 집중적인 교통안전시설을 설치하는 정책임

- 독일은 학교주변 300m 이내를 스쿨존으로 규정하여 관리하고 있음
  - 차량속도를 시속 30㎞ 이하로 제한하고, 학교 근처에서는 도로를 협착(예시: 4차선을 2차선으로 변경)하거나 과속방지를 위하여 금속으로된 험프(Speed Hump)를 2중으로 박아 차량감속을 유도함
- 일본은 1972년 수립된 '어린이 교통안전 대책'에 따라 초등학교를 중심으로 반경 500m를 스쿨존으로 설정하여 관리하고 있음
  - 스쿨존 내 제한속도는 시속 20km 이하로 규제하고 있으며, 스쿨존을 중심으로 보도, 가드레일, 신호기, 교통안전표지, 도로표지 등의 교통안전시설을 중점적으로 정비함
  - 학교로 이어지는 안전한 길을 통학로로 지정해 곳곳에 통학로를 상징하는 '문(文)'자 마크를 부착함

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 어린이 보호구역 내 교통사고를 예방하기 위한 방안으로 교통안전시설 개선을 고려할 수 있음

- 자신의 차량속도를 실시간으로 확인하게 하여 특정 구간에서의 주의를 기울이게 하는 DFS(Driver Feedback System)시설과 사선분리대, 중앙분리대, 과속방지턱, 고원식 횡단보도 등 차량 속도를 강제로 저속화시키거나 운행을 금지하는 시설 등을 고려할 수 있음

▢ 어린이 보호구역 지정 범위의 개선

- 교육시설을 중심으로 일정 반경만을 스쿨존으로 지정하도록 하는 현행 제도가 어린이의 실제 동선을 고려하지 않은 획일적인 기준이라는 지적이 제기되고 있음[71]

71) 설재훈, 「어린이 교통안전 증진을 위한 스쿨존의 효율적 운영방안 토론회」 토론문, 박대해의원실, 2011.; 주승민, 최진호, 「GIS 공간분석을 활용한 어린이 보호구역 설정에 관한 연구」, 『대구경북연구』 제11권 제3호, 대구경북연구원, 2012.

- 미국의 ‘안전한 통학로’ 프로그램과 같이, 지방자치단체장 및 교육감 등이 해당 지역의 면밀한 실태 조사를 통하여 통학로, 놀이터 주변 등 어린이의 실제 동선을 고려한 도로, 지역 등을 스쿨존으로 지정할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

07 실종자 관리제도 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 실종자의 개념은 법률상 명확하게 규정되어 있지 않으나, 일반적으로 "부재의 상황을 불문하고, 실재하는 장소가 알려지지 않은 사람"으로 정의되고 있음[72]

- 실종 아동의 경우 약취(略取)·유인(誘引) 또는 유기(遺棄)되거나 사고를 당하거나 가출하거나 길을 잃는 등의 사유로 인하여 보호자로부터 이탈(離脫)된 아동 등을 말함[73]
- 경찰청은 「실종아동 등 가출인 업무처리규칙」에서 실종자를 실종아동등, 가출인, 행방불명자(행불자)로 구분하고 있음

▢ 2014년 실종아동등의[74] 신고는 37,522건이 접수되었으며, 이중 195명이 미발견되었음. 일반가출인(성인) 신고는 59,202건이 접수되었음

- 전년에 비해 실종아동등의 접수건은 감소하였으나 가출인 신고는 증가하였음

〈표 26〉 실종자 신고 현황

(단위: 건, 명)

구분	실종아동등		가출인 신고		
	접수	미발견	총계	18~64세	65세이상
2013	38,695	836	57,751	53,633	4,118
2014	37,522	195	59,202	54,537	4,694

자료: 경찰청, 『경찰백서』, 2015.

▢ 실종자 관리 관련 정부 기관과 소관 법령은 〈표 26〉과 같음

- 실종 아동 및 실종 노인에 대한 보고 의무 및 수색 절차 등에 관한 내용은 보건

72) 지영환 외 2인,「실종자 문제에 관한 법적 고찰」, 『경희법학』 제47권제3호, 2012.
73) 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조제2호
74) 실종아동 등은 18세미만 아동, 지적장애인, 치매환자가 포함됨

복지부 소관 법률로 규정되어 있음

- 실질적으로 실종자 발견을 위한 수사와 신고체계 운영에 대한 사항은 경찰청 소관 규정으로 되어 있음
- 이 외에도 방송을 담당하는 미래창조과학부, 외국인에 대한 DB를 관리하는 법무부 등과도 협조 체계를 구축하고 있음

〈표 27〉 실종자 관련 정부기관 및 소관 법령

기관명	주요 기능	소관 법령
보건복지가족부	- 「실종아동법」 등 제도관장 - 행려환자(무연고자) 관리 - 미신고시설(자앵인, 노인, 아동, 부랑인 시설) 관리 및 규제	「실종아동법」, 「의료급여법」, 「사회복지사업법」,「노인복지법」, 「부랑인 및 노숙인 보호시설 설치·운영규칙」 「복지부 2009 의료급여안내」
경찰청(국과수)	- 실종아동 등에 대한 신고체계 운영 - 실종자 발견을 위한 수사 - 유전자검사물 채취 관련 시설 일제점검	「실종아동 등 가출인 업무처리규칙」 「실종아동 등의 발견 및 유전자검사 등에 관한 규칙」
시·군·구청	- 행려환자 관리 - 실종자 보호 관리 - 미신고(장애인, 정신요양 부랑인, 노인) 시설 등 관리	
협력기관 (법무부, 외교부, 교육부, 미래부)	- 개인 위치정보 이용 등 관련 - 초중고교 실종 예방교육 - 해외입양, 해외이주자 DB 열람 - 실종아동 등 지속적 홍보	

자료: 국민권익위원회, 2010.

▢ 실종자 수색 및 관리 시스템으로는 「유괴·실종 경보 시스템」, 「지문 등 사전등록제」, 실종아동등 프로파일링시스템 등이 시행되고 있음

- 「유괴·실종 경보 시스템」은 아동 실종 및 유괴사건이 발생할 경우 언론매체, 대중교통 전광판 등을 활용하여 신속하게 상황을 전파하여 신고 및 제보를 유도하는 시스템을 말함
- 「지문 등 사전등록제」란 14세 미만 아동, 지적장애인, 치매환자의 지문과 사진, 신체특징과 보호자 연락처 등 신상정보를 경찰의 시스템에 미리 등록하였다가, 실종되거나 발견할 경우 신속하게 보호자를 찾을 수 있게 하는 제도를 의미함
- 실종아동등 프로파일링시스템은 '실종아동등'과 가출인 및 신원불상 변사자 등의

실종 관련 자료를 DB화하여 전국에서 발생하는 실종신고 접수 시, 그간 축적한 자료와의 비교 검색을 통해 추적·발견하는 경찰의 실종·가출인에 관한 종합적인 처리 시스템을 말함

▢ 실종자 관리에 관한 제19대국회에서의 입법적 논의는 김우남의원이 「노인복지법」에서 규정하고 있는 실종노인 관련 내용을 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」(이하 "실종아동법")에 통일적으로 규정하는 법률안을 발의하여 현재 안전행정위원회에 계류되어 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 실종자 통합관리를 위한 법적 근거 마련이 필요함

- 현재 「실종아동법」에서 실종 아동 및 지적장애인들에 대한 관리 및 DB구축, 신고체계 및 수색·수사방법에 대해 규정하고 있으며, 「노인복지법」에서는 실종 노인에 대한 신고 및 발견, 복귀를 규정하고 있어 실종자 규정이 분산되어 있으며, 일반 가출인에 대해서는 「형법」, 「민법」에 관련 규정이 있으나 직접적으로 규정하고 있는 법률은 없음
- 한편 경찰청 예규로서 「실종아동 등 가출인 업무처리규칙」에서는 가출인 및 무연고자 등 모든 실종자에 대한 신고 및 대응 조치에 관해 규정하고 있음
- 실종자에 대한 법률을 별도로 제정함으로써 실종자의 통합적 관리를 기대할 수 있고, 또한 가출인 및 무연고자에 대한 조항을 법률로 규정함으로써 국가의 실종자 관리의무를 명시한다는 점에서 바람직할 것으로 봄

▢ 유관기관·민간단체와의 협조체계 구축 및 초동대응 강화가 이루어져야 할 것으로 봄

- 실종자들의 수색, 보호 작업을 위해서 다양한 기관들의 정보와 협력이 필요함
  - 현재 실종 아동 등에 관련한 책무수행의 종합·조정은 '아동정책위원회'에서 담당하고 있으나, 이는 실종 아동 등 실종자에 대한 업무만을 담당하는 기구가 아님
  - 부처 및 지자체 간 연계업무 및 정보공유를 중개하고 실종자 예방 및 찾기, 홍

보활동 등을 통합적으로 관리하는 컨트롤타워 역할을 담당할 실종자 통합 관리조직이 필요할 것으로 봄

- 실종신고 당시 즉각 대응할 수 있도록 초동조치를 강화할 필요 있음
  - 실종자에 대한 신속한 수사를 위해서는 신고 접수시 사건의 범죄연관성 판단이 필요하고 따라서 접수된 사건의 범죄연관성을 판단하는 합동심의위원회의 신속하고 명확한 판단이 중요함
  - 미국에서는 실종사건의 범죄관련성 판단을 위해 체계화된 체크리스트를 활용하고 있음[75)]

작성: 정치행정조사실 안전행정팀 (788-4560)

75) James W. & Richard H., “Criminal Investigation”, Anderson Publishing Co., 2000.

5. 정당·선거·정치자금 분야

01 완전국민경선제 도입 논의

가. 배경 및 현안

▢ 완전국민경선제는 공직선거에서 선거관리위원회의 관리하에 선거권을 가진 모든 국민이 참여하는 선거를 통해 정당의 후보자를 선출하는 방안임

- 완전국민경선제는 주로 미국의 공직선거에서 사용되는 후보자 선정절차인 오픈 프라이머리(open primary)를 한국에 적용하려는 시도임
- 그간 정당의 공천과정에서 중앙당 중심의 밀실공천이나 낙하산 공천 등 공정성과 투명성의 부족이 지적되면서 공천개혁의 일환으로 완전국민경선제 도입이 주장되고 있음

▢ 완전국민경선제는 기존 공천방식에 대한 불신을 없애고 일반 국민들에게 공천권을 확대하고자 하는 취지에서 도입이 논의됨

- 하지만 완전국민경선제를 도입할 경우 당원이 아닌 유권자가 공천과정에 참여하게 됨으로써 당원의 권리가 축소되며 결과적으로 정당기능의 약화를 초래할 수 있다는 점에서 도입을 반대하는 목소리도 높음
- 조직선거나 동원선거의 가능성, 선거비용의 확대로 인한 정치신인이나 정치적 소수자의 공천기회 축소 등도 완전국민경선제의 단점으로 지적되고 있음

▢ 중앙선거관리위원회는 공천과정에서 지속적으로 제기되는 불투명성과 불공정성을 제거하고 선거관리위원회의 관리하에 공정한 경선을 실시한다는 명목으로 2011년과 2015년 두 차례에 걸쳐 완전국민경선제의 도입을 제안하였음

- 2011년 4월 한국형 오픈 프라이머리제도인 국민경선제 도입 제안
  - 총선과 대선에 앞서 동일한 날에 경선을 신청한 모든 정당들이 경선을 실시하며, 경선 관리는 선관위에서 주관한다는 내용임
- 2015년 2월 정치관계법 개정의견의 하나로 완전국민경선제 도입 제안
  - 대통령선거와 지역구국회의원선거, 지방자치단체장선거에서 특정한 날을 정해 선거권을 가진 모든 국민이 참여하는 국민경선을 실시하고 경선관리는 선거관리위원회가 맡는다는 내용임

▢ 제19대국회에서는 완전국민경선제 도입을 내용으로 하는 「공직선거법 일부개정법률안」이 8건 발의되어 정치개혁특별위원회에서 논의되었으나 법 개정으로 이어지지는 않았음

〈표 28〉 완전국민경선제를 내용으로 하는 제19대국회 개정안

의안번호	발의연월일	대표발의 의원	주요내용
1900006	2012.5.30.	김용태	대선후보자선출시 완전국민경선제 실시
1901238	2012.8.21.	최민희	대선후보자와 당대표 및 최고위원선출시 완전국민경선제 실시
1902297	2012.10.26.	박영선	총선에서 탑투 프라이머리 실시(정당과 무관하게 다수득표한 2인이 본 선거에 출마)
1908987	2014.1.3.	김태원	모든 공직선거에서 완전국민경선제 실시
1909122	2014.1.21.	최재성	대선과 광역단체장선거에서 국민경선제 실시
1914571	2015.4.2.	이학영	모든 공직선거에 모바일과 온라인으로 참여하는 완전국민경선제 실시
1914738	2015.4.15.	박영선	대선, 총선, 지자체장 선거에서 결선투표방식의 예비선거 실시(정당과 무관하게 다수득표한 2인이 본 선거에 진출하되, 과반득표자가 있을 경우 결선투표 없이 당선)
1914772	2015.4.17.	나경원	총선에서 완전국민경선제 실시

자료: 국회의안정보시스템, 〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp〉(최종 검색일: 2016년 4월 5일)

- 개정법률안들은 정해진 날에 모든 선거권자가 참여하는 국민경선을 실시하고 선거관리위원회가 경선관리를 맡는다는 내용임. 다만 경선일, 경선방식, 대상선거 등에서 차별성을 보임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 완전국민경선제의 도입을 둘러싸고 정당의 후보자 공천과정에 일반 국민의 참여를 확대시키는 것을 공천개혁, 더 나아가 정당개혁으로 볼 것인지 혹은 정당의 정체성 약화 및 기능축소로 볼 것인지 논란이 있음

- 완전국민경선제의 도입을 찬성하는 입장에서는 공천과정의 투명성과 공정성을 보장하고, 다수 유권자의 관심과 참여를 높여 결과적으로 정당의 지지기반 확대로 이어질 것이라 주장함
- 반대론은 후보자 추천이 정당의 고유한 권한이고, 선거관리위원회의 관리하에 일괄적으로 경선을 실시하는 것은 정당의 자율성을 침해하는 것이라 주장하며, 조직선거나 동원선거의 가능성, 선거비용의 확대 등을 우려함

▢ 2017년 대통령선거를 앞두고 제20대국회에서도 완전국민경선제의 도입을 내용으로 하는 법률안의 발의와 관련 논의가 예상됨

- 제19대국회의 경우 제20대 총선을 앞두고 공천개혁의 일환으로 완전국민경선제 도입이 논의되었음. 관련 개정안의 경우 대선이나 총선, 혹은 지자체장 선거에서 완전국민경선제의 도입을 내용으로 하고 있음

▢ 완전국민경선제를 법제화할 것인지, 혹은 정당 자율에 맡길 것인지 여부도 쟁점이 될 수 있음

- 공천과정의 투명성과 공정성 확보를 위해 완전국민경선제의 도입을 법제화하는 대신 경선 방식은 정당 자율에 맡기되, 상향식 공천 원칙을 법으로 규정하는 방안도 논의된 바가 있음

▢ 완전국민경선제의 도입은 정당의 공천방식 변화를 넘어 기존 원외 정당조직 중심의 정당구조가 변화되는 계기가 될 수 있으므로 바람직한 정당정치 모델에 대한 근본적이고 심도 깊은 논의와 병행되어야 할 것임

✍ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

02 당원협의회제도 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 당원협의회는 지역 단위에서의 정당 활동을 위한 임의조직으로 주민 참여와 의견 수렴을 위한 통로로 국회의원 선거구 혹은 구·시·군 단위로 설치되어 운영됨

- 「정당법」에 따르면 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 소재하는 시·도당으로 구성되며, 그 이하의 지역단위에서는 공식적인 정당 조직을 둘 수 없음
- 당원협의회는 당원들의 자발적인 정당 활동을 위한 임의조직으로 사무소를 설치하거나 유급 사무직원을 둘 수 없도록 되어 있음

▢ 당원협의회는 정당조직의 기본단위였던 지구당이 2004년「정당법」개정 과정에서 폐지된 이후 지역단위에서의 정당 활동의 구심점 역할을 하고 있음

- 1962년「정당법」제정 당시부터 지구당은 정당구성의 기본단위로서 정당의 창당과 해산, 입당과 탈당 등에서 중요한 위치를 차지했음
  – 지구당 폐지 이전 정당 조직은 중앙당과 지구당으로 구성되었음
- 하지만 방만한 운영비와 비민주적인 운영방식으로 인해 고비용 저효율 정치의 표상으로 인식되면서, 2004년 정치개혁 논의과정에서 지구당 폐지가 결정되었음

▢ 지구당 폐지 이후 지역에서의 정당 활동 위축을 이유로 당원들의 자발적인 조직인 당원협의회를 설치할 수 있도록 하였으나 사무실 설치를 금지하는 등 활동에 제약을 두었음

- 지구당 폐지 이후 기존에 지구당에서 수행하던 당원관리 등의 업무는 시·도당으로 이관되었으나, 지역구 관리나 당원교육, 여론수렴 등은 원활하게 이루어지지 못하였음
- 이에 2005년「정당법」개정을 통해 국회의원지역구 및 자치구·시·군, 읍·면·동

별로 당원협의회를 설치할 수 있도록 하였음

▢ 하지만 당원협의회에 사무소를 설치할 수 없다는 제한으로 인해 후원회 사무실을 운영할 수 있는 현역 국회의원과 국회의원이 아닌 당원협의회 위원장간에 형평의 문제가 발생하는 등 당원협의회 제도의 개선방안이 논의되고 있음

- 편법으로 지역 사무실을 운영하는 사례가 다수 발견되는 등 법 조항이 현실을 반영하지 못한다는 문제점도 지적됨

▢ 중앙선거관리위원회는 2015년 2월 정치관계법 개정의견으로 과거 지구당과 유사한 구·시·군당 설치를 제안하였음

- 구·시·군당은 국회의원선거구 혹은 자치구·시·군 단위로 설치할 수 있으며, 정당 조직으로서의 법적 지위를 인정받고 상설 사무소 설치를 허용함

▢ 제19대국회에서 정당의 지역단위 조직으로서의 당원협의회 개선방안 혹은 기존의 지구당을 부활시키는 내용의 개정 법률안이 다수 발의되어 논의되었으나 법 개정으로 이어지지는 않음

- 개정 법률안은 현행 당원협의회를 유지하되, 상설 사무소의 설치를 허용하는 방안과 당원협의회를 폐지하고 기존 지구당과 같은 법적 지위를 갖는 지역당 혹은 지역위원회를 설치하는 방안으로 구분됨

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 당원협의회 제도의 개선을 둘러싼 논쟁이 제20대국회에서도 재현될 것으로 예상됨

- 제18대 및 제19대국회에서 당원협의회에 사무실을 설치하도록 하는 법률안 및 지구당 부활을 내용으로 하는 법률안이 다수 제출된 바 있으며, 당원협의회 위원장 등 지역 정치인들을 중심으로 지구당 부활의 필요성이 지속적으로 주장되고 있음
  - 이는 현실적으로 지역 사무실이 없이 당원교육이나 지역민원 수렴 등 지속적인 정당활동을 벌이기가 어려움을 반영하고 있음

▢ 관련 주장은 당원협의회를 유지하되 사무실 설치를 허용하자는 당원협의회 활성화론과 법적 조직인 지구당을 부활시켜야한다는 지구당 부활론으로 나뉨

- 지구당 부활론의 경우 국민들의 정치의식 향상, 정당보조금 제도의 도입, 「정치자금법」 및 「공직선거법」 개정 등으로 인해 지구당이 부활하더라도 과거의 고비용 구조가 재현되지 않을 것이라 주장
- 당원협의회 활성화론의 경우 지구당 부활이 국민들의 동의를 얻기 어렵다는 현실적인 측면을 지적하면서 당원협의회에 사무실 설치를 주장

▢ 선관위를 비롯하여 학계나 시민단체에서는 지역에서의 정당 활동 활성화를 위해 현행 당원협의회의 개선이 필요함을 지적하고 있음

- 지역단위에서의 정당 조직을 법으로 금지한 사례는 외국에서도 찾아보기 어려우며 정당 활동에 대한 과도한 규제라 볼 수 있다는 지적임
- 또한 사무실을 운영하지 않을 경우 당원교육이나 여론수렴 등이 현실적으로 어렵다는 점, 그로 인해 다수의 당원협의회가 편법으로 사무실을 운영하고 있다는 점 등을 지적하고 있음

▢ 다만 과거 지구당의 운영과정에서 나타났던 비민주성과 고비용 구조가 되풀이되지 않도록 신중한 검토가 선행되어야 할 것임

- 당원협의회에 사무실 설치를 허용하는 등 제도적 개선방안과 더불어 진성당원 확보, 민주적인 운영 방안, 운영비 절감 및 투명성 확보 방안 마련 등이 검토되어야 할 것임

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

03 정당정책연구소 활성화 방안

가. 배경 및 현안

▢ 정당 정책연구소는 2004년 개정된 「정당법」에 의해 정당의 정책개발·연구 활동을 담당하는 것을 목적으로 설립된 법정기관임

- 국고보조금을 지급받는 정당은 의무적으로 정책연구소를 설치·운영하여야 함[76]
- 정책연구소는 전년도 활동실적을 다음년도 2월15일까지 중앙선거관리위원회에 보고하고 정당의 인터넷 홈페이지를 통해 공개하여야 함[77]

▢ 2004년 「정당법」 및 「정치자금에 관한 법률」 개정을 통해 국고보조금을 지급받은 정당은 정책연구소를 설치하고 지급받은 보조금의 30%를 배분·지급하도록 하였음

- 2005년에는 「정당법」 개정을 통해 정책연구소의 활동실적을 매년 중앙선거관리위원회에 보고하고 공개하는 조항이 신설되었음

▢ 2016년 4월 현재 3개의 정책연구소가 운영되고 있으나[78] 연구소의 자립성이나 전문성이 부족하고 정책비전 제시나 공약 개발 등 정책연구소에게 요구되는 역할을 제대로 수행하지 못한다는 비판이 제기되고 있음

- 정당정책연구소의 수입 대부분이 정당을 통해 지급되는 국고 보조금에 의존하고 있어 재정 자립도가 부족하다는 점과 조직운영의 자율성 및 전문성 부족이 지적됨

▢ 제19대국회에 정당 정책연구소 활동의 자율성과 재정적 독립성을 제고하고 민주시민교육 등의 기능을 추가함으로써 대국민 활동을 활성화시키고자 하는 목적으로 「정당법」 및 「정치자금법」 개정안이 발의되어 논의되었음

76) 「정당법」 제38조제1항
77) 「정당법」 제35조제3항
78) 새누리당의 여의도연구원, 더불어민주당의 민주정책연구원, 정의당의 미래정치센터임

- 「정당법」 개정안의 경우 시민정치교육 기능을 추가하고 정책연구소의 소장이나 대표자를 국회의원으로 임명하지 못하도록 하는 내용임

〈표 29〉 정책연구소 활성화를 내용으로 하는 제19대국회 개정안

의안번호	발의연월일	대표발의 의원	주요내용
1904067	2013.3.14.	강기정	정책연구소의 독립성 제고를 위해 소속 국회의원은 대표자나 소장이 될 수 없도록 하고, 시민정치교육 기능을 더함
1905900	2013.7.5.	김광림	정책연구소에 자유민주주의 교육 기능을 추가하고, 재정적 안정성 확보를 위해 외부 연구용역 수주나 출판물 유상판매 등 수익사업을 허용함

자료: 국회의안정보시스템, 〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp〉(최종 검색일: 2016년 4월 4일)

- 한편 정책연구소의 활성화를 위한 방안으로 국고보조금을 직접 정책연구소에 지급하도록 하거나 정책연구소에 후원회 설치를 허용하는 내용의 「정치자금법」 개정안이 제19대국회에 발의되어 논의되었음

〈표 30〉 정책연구소의 재정 자립을 내용으로 하는 제19대국회 개정안

의안번호	발의연월일	대표발의 의원	주요내용
1904065	2013.3.14.	강기정	정책연구소에 지급되는 국고보조금을 정당을 거치지 않고 정책연구소에 직접 지급함
1905901	2013.7.5.	김광림	정책연구소에 후원회 운영을 허용함 정당을 통해 지급받고 있는 국고보조금을 연구소가 직접 수령하도록 함

자료: 국회의안정보시스템, 〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp〉(최종 검색일: 2016년 4월 4일)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 현행 정당정책연구소의 문제점으로는 전문성, 조직운영의 자율성 및 재정 자립도 부족 등이 거론됨

- 정당이 추구하는 가치를 바탕으로 정책을 입안하고 정책 공약을 제시하는 등 정책연구소의 설립 취지를 살리지 못하고 중앙당과 원내 입법 활동의 보조적 역할

또는 선거공약과 전략의 방향성 제시에 그치는 등 전문성의 한계를 보임[79]

- 정당 정책연구소 인력의 상당 부분이 소속 정당 인력으로부터 충원될 뿐 아니라 정당소속 국회의원이 연구소 대표나 임원으로 임명되는 경우가 많아 객관적이고 중립적인 연구활동이 어려움
- 중앙당을 통해서만 국고 보조금을 받을 수 있는 현행 지급구조와 정당 지원금이 연구소 예산의 대부분을 차지하는 수입구조로 인해 연구소가 중앙당에 예속되는 결과를 초래함
  - 또한 정당 정책연구소의 예산 중 일반운영비 등의 지출이 많고 연구개발비가 차지하는 비중이 상대적으로 낮아 정책연구소의 본연의 임무인 연구개발 활동이 부족하다는 평가임

□ 정당 정책연구소가 제 위상을 확립하고 기능을 다하기 위해서는 연구소의 전문성을 강화하여 정책 개발 기능을 제고해야 할 것이며, 이를 위해 재정적 자립성, 운영의 자율성, 참여의 개방성을 강화할 필요가 있음

- 정책연구소의 위상 강화를 위해서는 국고보조금을 중앙당을 통해서가 아니라 연구소에 직접 보조하는 것이 바람직함. 독일의 경우 정치재단 재정의 90% 이상이 국고에서 지원되나 정당을 통해서가 아니라 직접 교부됨
- 연구소가 단기처방식의 연구를 넘어 중장기 정책과 미래 전략을 개발할 수 있기 위해서는 정치 일선에 있는 중앙당과 일정 거리를 유지할 필요가 있음
  - 연구소장의 임기 보장, 외부인사가 참여하는 인사위원회 구성 및 권한강화, 연구소 인력과 당 조직 인력 분리 등은 '정당과 연구소의 거리두기'를 위해 보다 진전된 개혁안이 될 수 있음
- 연구소의 정책과 전문지식을 관심 있는 시민들에게 전파하고, 잠재적인 차세대 정당인재를 양성함으로써 연구소 활동의 저변을 확대할 수 있는 방안으로 정책연구소에서 시민교육 혹은 정치교육을 실시하는 방안을 고려할 수 있음
  - 정책연구 활동뿐만 아니라 시민 정치교육과 주요정책세미나 개최, 학술활동지

79) 민병두, 2014,「정책정당의 뿌리, 정당정책연구소」,『여연시선』제1호; 이정진·임채진,「정당정책연구소의 현황과 개선과제」,『이슈와 논점』, 제1072호, 국회입법조사처.

원 등 공익적 사업을 활발히 펼치고 있는 독일의 정치재단이 정책연구소의 새로운 영역 개발의 사례가 될 수 있음. 제19대국회에 관련 개정안이 발의된 바 있음

- 정책연구소의 수입원을 다원화함으로써 재정적 자립도를 향상하는 방안을 검토할 수 있음
  - 정책연구소에 후원회를 허용하는 것도 방안이 될 수 있음. 국가 지원금 외에 기업이나 시민으로부터의 기부를 허용하고 있는 독일이나, 재원의 대부분을 민간 기부에 의존하기 때문에 재원확보를 위한 경쟁을 통해 연구의 전문성과 정책 생산성을 높이는 미국의 사례를 참고할 수 있음
  - 다만 법인·단체의 기부를 허용할 경우 대기업의 과도한 영향력, 여당에의 기부 쏠림 현상, 기부금이 정당의 정치자금으로 전용될 가능성 등 부작용에 대한 신중한 검토와 정치권 내 합의가 선행되어야 할 것임

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

04 지방선거 정당공천제 폐지 논의

가. 배경 및 현안

▢ 2006년 이후 모든 지방선거에서 정당공천제를 허용하고 있으나 기초단위의 지방선거 특히 기초의회의원의 정당공천에 대해서는 찬반 논란이 지속되고 있음

- 정당공천 폐지를 주장하는 입장에서는 기초의회의원의 정당공천은 풀뿌리 민주주의를 표방하고 있는 지방의회까지도 정당공천을 허용함으로써 중앙당의 영향력이 심화되어 지방정치의 중앙에 대한 종속성을 심화시킨다고 주장
  - 또한 정당의 공천 과정에서 음성적인 정치자금의 헌납 등 부패와 비리가 발생할 여지가 있다는 비판도 제기됨
- 정당공천 폐지에 반대하는 입장에서는 정당의 공천권을 금지하는 것이 정당정치의 기반을 흔드는 행위이며, 동시선거로 인해 유권자들이 후보자를 인지하기 힘든 상황에서 정당공천은 유권자의 판단을 돕는 최소한의 정보라는 것임

▢ 이러한 논란으로 인해 지방선거가 재실시된 1991년 이후에도 기초의원 선거에서는 정당추천이 금지되었으나 2005년「공직선거법」개정 결과 2006년 이후 선거에서 정당공천이 허용되었음

- 2006년 선거 결과 영남이나 호남과 같이 특정 정당의 지지도가 높은 지역에서 특정 정당이 지방의회를 장악하는 등 정당공천제의 폐해가 나타남에 따라 2010년 지방선거를 앞두고 정개특위에서 기초단위 선거를 중심으로 정당공천제 폐지가 논의되었으나 유지하는 것으로 결정되었음
- 이러한 결과를 두고 정당공천제의 전면 허용이 중앙당의 영향력 강화로 이어져 지방자치의 의미를 퇴색시켰다는 주장이 제기됨

▢ 이후에도 기초의회의원 및 기초자치단체장 선거에서 정당공천제를 폐지하자는 주장이 지속적으로 제기되고 있음

- 제18대 대선 당시 새누리당과 민주당 공히 기초단위 선거에서의 정당공천 폐지

를 주장하였으며, 2014년 제6회 동시지방선거를 앞두고 기초단위 선거에서의 정당공천 폐지는 가장 중요한 쟁점이었음

▢ 제19대국회에서 기초단위 선거에서 정당공천을 폐지하는 내용의 공직선거법일부개정법률안이 다수 발의되었으나 법 개정으로 이어지지는 않았음

〈표 31〉 기초단위 선거에서 정당공천 폐지를 내용으로 하는 제19대국회 개정안

의안번호	발의연월일	대표발의 의원	주요내용
1900662	2012.7.12.	이명수	기초자치단체의 장 및 의원선거에서 정당공천 폐지
1901728	2012.9.11.	이재오	기초자치단체장 선거에서 정당공천 폐지 기초 및 광역의회의원선거에서 정당공천 폐지
1902630	2012.11.16.	유승우	기초자치단체의 장 및 의원선거에서 정당공천 폐지 기초의원선거를 소선거구제로 변경
1902721	2012.11.22.	신의진	기초자치단체의 장 및 의원선거에서 정당공천 폐지 기초의원선거를 소선거구제로 변경하고 비례대표선거를 폐지함
1903635	2013.2.5.	정갑윤	기초자치단체의 장 및 의원선거에서 정당공천 폐지
1905009	2013.5.20.	황주홍	기초자치단체의 장 및 의원선거에서 정당공천 폐지

자료: 국회의안정보시스템, 〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp〉(최종 검색일: 2016년 4월 6일)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 제20대국회에서 기초단위 지방선거에서의 정당공천제 폐지 관련 법률 개정안이 발의될 것으로 보임

- 2018년 제7회 동시지방선거를 앞두고 정당공천 폐지 논란이 재현될 것으로 예상됨

▢ 지방선거 정당공천제 폐지 주장은 지속적으로 제기되고 있으나, 정당 공천이 필요하다는 주장도 지속적으로 제기되고 있음

- 지방선거는 지역의 일꾼을 뽑는 선거인 동시에 중앙정부의 정책에 대한 심판의 장이기도 하므로 정당의 책임정치 구현을 위해 정당공천제가 필요하다는 주장도 지속적으로 제기되고 있음

- 또한 동시선거라는 특성으로 유권자들이 후보자를 인지하기 어려우므로 정당공천이 후보선택의 중요한 기준이 된다는 것임

▢ 「공직선거법」 개정을 통한 정당공천제 폐지 논의와는 별도로 공천과정의 비민주성과 불투명성을 개선하려는 노력이 견지되어야 할 것임

- 외국의 사례를 보면 대부분 정당공천을 허용하고 있으나 기초단위 선거의 경우 생활정치의 중요성이 강조되면서 정당의 영향력이 약화되는 추세임

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

05 지역정당 허용 논의

가. 배경 및 현안

▢ 현행 「정당법」에서는 중앙당과 5개 이상 시·도당을 갖출 경우에만 정당설립을 허용하고 있어 사실상 전국정당만을 인정하고 있음

- 「정당법」 제3조에서는 “정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성한다”고 규정하고 있음
  - 이처럼 서울에 중앙당을 두어야 한다는 규정은 1962년 제정 이후 지속되어온 것임
- 이는 정당의 난립을 막고자 하는 의도에서 채택된 것임
  - 1962년 제정된 「정당법」은 제2공화국의 정치적 혼란에 대한 경험을 되풀이 하지 않는다는 의도에서 정당을 법적 규제의 대상으로 보고 있음
- 지구당이 존재하던 시기에는 법정 지구당의 수를 일정 수준 이상 갖출 것을 요구하였으며, 2004년 「정당법」 개정으로 지구당이 폐지된 이후 5개 이상 시·도당으로 정당설립 요건이 바뀌었음

▢ 이러한 정당설립 요건은 지역을 토대로 하는 정당의 설립을 원천적으로 봉쇄함으로써 지방정치의 중앙에 대한 예속을 강화한다는 비판과 더불어 풀뿌리 민주주의의 활성화를 위해서는 지역정당을 허용할 필요성이 있다는 주장이 제기됨

- 지방분권과 지방자치의 확산을 강조하고 있는 최근의 정치적 흐름에서 이러한 법적 규정은 지방정치의 활성화를 막고 정당이 지역을 기반으로 자생적으로 성장할 수 있는 기회를 박탈하고 있음[80]

▢ 또한 1987년 이후 지속되어온 지역주의 정당구도 하에서 호남이나 영남 지역과 같은 특정 지역의 경우 사실상 유권자의 정당 선택권이 극히 제한되어 있다는 점에서 지역

80) 강원택 외, 『정보화와 정치관계법의 변화 방향』, 국회입법조사처, 2009.

정당은 대안이 될 수 있다는 지적임

- 중앙정치 차원에서는 정당간 경쟁이 가능하지만 지역에서는 사실당 1당 지배체제가 나타나는 사례를 볼 수 있음
- 특정 지역에서 일부 정당이 지배적인 위치를 유지할 경우 지방의회와 자치단체장 사이의 견제와 균형을 도모하기 어렵다는 문제도 발생함

▢ 이러한 한계를 개선하기 위해 지역수준에서의 정치적 다양성을 확보할 수 있도록 지역을 기반으로 하는 정당의 설립을 허용할 필요성이 제기됨

- A지역을 기반으로 하는 전국정당이 B지역에서 대안으로 받아들여지지 않을 경우, B지역을 기반으로 하는 지역정당이 대안이 될 수 있음

▢ 제19대국회에서 지역정당 허용과 관련된 내용의 「정당법 일부개정법률안」이 3건 발의되었음

- 이 법률안들은 중앙당을 수도에 두도록 한 규정을 삭제하거나 법적 시·도당의 수를 축소함으로써 지역에 기반을 둔 정당을 창당할 수 있도록 하는 내용임

〈표 32〉 지역정당 허용을 내용으로 하는 제19대국회 개정안

의안번호	발의연월일	대표발의 의원	주요내용
1905722	2013.6.27.	이원욱	중앙당을 수도에 두도록 한 규정을 삭제하고, 하나의 도에 2 이상의 시·도당을 설치할 수 있도록 함
1911485	2014.8.27.	주승용	중앙당의 수도 소재 규정을 삭제함
1912244	2014.11.3.	황주홍	중앙당의 수도 소재 규정을 삭제하고, 5개 이상 시·도당을 설치하도록 한 규정을 1개 이상으로 축소함

자료: 국회의안정보시스템, 〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp〉(최종 검색일: 2016년 4월 4일)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 지역정당을 허용할 경우 군소정당이 난립할 수 있다는 우려가 있는 반면, 지방정치와 생활정치가 활성화되는 계기가 될 수 있음

- 지역정당을 허용할 경우 지방정치에서 엘리트 중심의 폐쇄적인 구조를 타파하고

지역의 생활정치가 활성화되는 계기가 될 수 있음

– 지역에서의 정치는 일상적인 생활과 밀접하게 연관되어 있으며 거대담론보다 생활정치의 영역과 연관됨. 지역정당은 이러한 문제에 더 잘 접근할 수 있음

• 반면 지역단위의 군소정당이 난립할 가능성이 있으며, 지역에 근거를 둔 군소정당의 전국단위 선거 참여를 허용할 것인지에 대한 논란이 예상됨

▢ 지역을 기반으로 하는 정당을 허용할 경우 우선 지역단위 선거 참여를 제한적으로 허용하는 방안도 검토할 수 있음

• 이를 위해서는 정당 설립의 요건을 이원화하여 전국 단위 선거에 후보자를 내는 정당과 지방선거 수준에서 후보자를 내고 참여하는 정당의 설립 요건을 구분하여 규정할 수 있음[81)]

– 영국의 경우 정당등록 방식을 이원화하여 일반적인 정당 외에 '소수 정당'(minor parties)의 등록이 가능함. 소수정당은 잉글랜드와 웨일즈 지역의 기초 지방자치 선거에 후보를 낼 수 있음

– 선진 외국의 경우 지방선거에서는 지역의 현안에 밝은 지역단위 정당이나 시민단체 등이 선거에 참여하여 좋은 성적을 거두기도 함

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

81) 강원택 외, 『정보화와 정치관계법의 변화 방향』, 국회입법조사처, 2009.

06 여성의 정치참여 확대를 위한 제도적 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 우리나라의 경우 남녀 성비에 비해 여성의원의 비율이 현저히 낮아 공직선거에서 나타나는 성비 불균형 해소를 위해 법으로 여성할당제를 규정하고 있음

- 여성할당제는 2000년 「정당법」 개정을 통해 처음 도입되었음
  - 국회의원 및 광역지방의원 선거시 비례대표 후보자의 30% 이상을 여성으로 추천하도록 함
- 현행은 「공직선거법」에서 여성후보자 추천규정을 두고 있음

▢ 국회의원선거와 지방의회의원선거에서 여성후보자를 일정 수 혹은 일정 비율 이상 추천하도록 규정하고 있음

- 국회의원선거의 경우 비례대표 후보자의 50% 이상을 여성에게 할당하도록 하고 지역구 후보의 30% 이상을 여성후보로 하도록 권고함
- 지방의원선거의 경우 비례대표 후보자의 50% 이상을 여성으로 추천해야 하며, 여성할당 비율을 위반할 경우 등록무효 처리됨. 지역구선거의 경우 국회의원지역구마다 최소 1인 이상의 여성후보를 추천해야 하며, 위반시 해당 국회의원지역구의 모든 후보자 등록이 무효 처리됨

▢ 여성할당제 시행 이후 여성의원 비율이 다소 높아졌으나 지역구 선거를 중심으로 할당제 확대 주장이 지속적으로 제기됨

- 제20대 총선의 경우 전체 의석 가운데 비례대표 의석이 차지하는 비중이 15.7%에 불과함. 따라서 여성의원의 비율을 높이기 위해서는 지역구선거에서 여성후보자의 공천을 확대할 필요가 있음
- 제19대국회에서 지역구 국회의원선거 및 지방의회의원선거에서 30% 여성 할당제를 의무화하는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」이 발의되었음

– 개정 법률안들은 그 외에도 비례대표국회의원선거에서 여성할당 50% 위반시 벌칙규정을 두거나 당헌·당규를 통해 여성가산점을 부여할 수 있도록 법에 명시하는 내용을 포함하고 있음

〈표 33〉 여성할당제 확대를 내용으로 하는 제19대국회 개정안

의안번호	발의연월일	대표발의 의원	주요내용
1902326	2012.10.30.	이상규	지역구국회의원선거 여성할당 30% 의무화 비례대표국회의원선거 여성할당 50% 위반시 등록무효
1905665	2013.6.26.	김을동	총선 및 지방의회선거에 지역구 여성할당 30% 의무화 지방자치단체장선거에 10% 여성할당 규정 신설
1906324	2013.8.9.	유승희	총선 및 광역의회선거에 지역구 여성할당 30% 의무화 비례대표국회의원선거 여성할당 50% 위반시 등록무효 지역구 기초의회선거에 남녀동수제 도입
1906952	2013.9.24.	남인순	지역구국회의원선거 여성할당 30% 의무화 비례대표국회의원선거 여성할당 50% 위반시 등록무효 지역구 기초의회선거에서 여성당선자가 없는 선거구의 경우 다수득표한 여성후보자를 당선자로 선정
1908898	2013.12.30.	김현숙	지역구국회의원선거 여성할당 30% 의무화
1909016	2014.1.7.	류지영	지역구국회의원선거 여성할당 30% 의무화하고 그 비율을 단계적으로 확대함
1914772	2015.4.17.	나경원	지역구국회의원선거 여성할당 30% 의무화 정당의 당헌당규를 통해 여성가산점 부여 가능

자료: 국회의안정보시스템, 〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp〉(최종 검색일: 2016년 4월 6일)

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 여성의 정치참여 확대 관련 과제는 첫째, 지역구 선거에서 여성할당 규정을 강화하는 것임

- 비례대표 선거의 경우 후보의 50%를 여성에게 할당하도록 되어 있을 뿐 아니라 할당 조항이 비교적 잘 준수되고 있는 반면, 지역구 선거에서는 여성할당 규정이 큰 영향력을 미치지 못함
- 하지만 비례대표에 비해 지역구 의원이 차지하는 비율이 월등히 높기 때문에 여성의원 비율의 확대를 위해서는 지역구 선거에서 여성후보의 공천비율을 높일 필요가 있음

– 비례대표 의원의 비율은 국회의 경우 16%, 지방의회는 10%에 불과함

▢ 둘째, 정당으로 하여금 여성할당 규정을 준수하도록 하는 방안을 마련해야 함

- 여성할당 규정을 명시하더라도 별도의 제재조항이 없다면 실효성을 담보하기 힘들기 때문임
- 그 방안으로는 선거보조금 삭감, 인센티브 제공, 등록 위반시 후보 등록 취소, 남녀동수제 도입 등이 거론됨
  – 앞의 두 방안은 제도 도입시 저항을 줄일 수 있는 장점이 있는 반면 실효성이 다소 약하고, 뒤의 두 방안은 실효성은 높지만 후보자나 유권자의 권리를 지나치게 침해한다는 비판이 가능함

▢ 한편 여성할당 규정의 확대를 통해 공직선거에서 여성후보의 비율을 높이는 방안 외에 정당의 자율적인 노력을 통한 여성 공천 확대를 도모할 필요가 있음

- 지역구 선거의 경우 현실적으로 경쟁력 있는 여성 후보 공천이 쉽지 않다는 점, 남성 후보에 대한 역차별 논란 등을 고려할 때 정당 차원에서 적극적으로 여성후보의 발굴과 육성에 힘쓸 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

07 청년세대 정치참여 증진방안

가. 배경 및 현안

▢ 청년들은 상대적으로 정치에 무관심한 세대로서 정당가입이나 선거참여 등 전통적인 유형의 정치참여가 저조한 것으로 알려져 있음

- 정치적 무관심은 낮은 투표율로 나타나고 있으며, 20대의 투표율은 다른 세대에 비해 가장 낮게 나타남
  - 제18대 대선의 경우 20대의 투표율은 68.5%로 가장 높은 투표율을 보인 50대(82.0%)에 비해 13.5% 낮음[82)]
  - 제19대 총선의 경우 20대 후반 유권자의 투표율은 37.9%로 60세 이상 유권자(68.6%)에 비해 30% 이상 낮음[83)]

▢ 청년세대의 정치적 무관심은 저성장으로 인한 실업률 증가 등으로 청년세대의 관심사가 취업이나 학자금 마련 등 경제적인 문제에 집중되고 있는 현상과 무관하지 않음

- "88만 원 세대"와 "삼포세대"로 대변되는 청년 세대의 어려운 현실은 정치적 이슈에 대한 무관심으로 나타남
- 따라서 대학생이나 청년층을 대상으로 하는 정책은 주로 고용정책이나 주거지원, 등록금 지원, 사회보장 제도 등에 집중되는 현실임

▢ 장기적으로 세대간 갈등을 완화하고 사회통합을 유지하기 위해서는 청년세대의 정치참여를 확대함으로써 이들의 목소리가 정책에 반영되도록 해야 할 것임

- '청년 스코틀랜드'(http://www.youngscot.org)라는 인터넷 포털 사이트를 통해 젊은이들에게 정부정책과 관련된 정보를 제공하고 정치참여를 독려하고 있는 스코틀랜드의 사례는 참고가 될 수 있음
  - 청년 스코틀랜드는 11세~26세의 스코틀랜드 젊은이들을 대상으로 하는 정치

82) 중앙선거관리위원회, 「제18대 대선 투표율 분석결과」, 2013.2.20.
83) 중앙선거관리위원회, 「제19대 국선 투표율 분석결과」, 2012.6.19.

포털 사이트로 정부 정책 및 정치 현안에 대한 젊은이들의 논의와 참여를 이끌어내기 위한 목적으로 만들어졌음

– 정부정책에 대한 정보 제공이나 젊은이들에 대한 지원이 체계적이라는 장점과 더불어 자발적인 참여를 통한 토론이나 논의가 활성화되지 않는다는 한계가 있음

▢ 청년세대의 정치참여는 정당이나 이익집단을 통해 이루어지는 기성세대와 달리 온라인과 오프라인이 연계된 새로운 형태로 나타나고 있다는 점에서 SNS 등을 활용한 다양한 정치참여 방식을 모색할 필요가 있음

• 촛불집회는 온라인과 오프라인이 결합된 정치참여의 대표적인 사례이며 온라인과 모바일을 통한 정치인 지지, 투표 인증샷, SNS를 이용한 선거운동 등이 확산되는 추세임

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 최근 청년세대의 정치적 대표성을 제고하기 위한 방안으로 선거권 개시 연령의 하향조정 및 비례대표 청년 할당제등이 논의되고 있음

• 우리나라는 현재 19세 이상의 국민에게 선거권을 부여하고 있으나 선거권을 확대하고 청년층의 정치참여를 활성화하기 위해 선거권 개시연령을 18세로 낮추자는 주장임

– 이러한 주장은 최근 일본이 선거권 개시 연령을 20세에서 18세로 낮추면서 더욱 탄력을 받고 있음

• 한편 비례대표 청년할당제는 여성할당제와 마찬가지로 비례대표의 일정 비율을 청년에게 할당하자는 주장으로 제19대국회에서 법안이 발의되어 논의된 바 있음

– 2012년 총선에서 민주통합당이 비례대표의 일부를 청년에게 할당하여 청년비례대표를 선정한 사례가 있음

▢ 현재 논의되고 있는 청년층의 정치참여 확대를 위한 제도적 개선방안으로는 크게 다음 네 가지를 들 수 있음

• 첫째, 청년층의 선거권 확보를 위한 방안으로 투표시간 연장, 선거권 개시연령

하향 조정 등

- 둘째, 청년후보 가산점제 및 청년비례대표제 등을 통해 청년층의 정계진출을 확대하는 방안
- 셋째, 청년층이 주로 이용하는 온라인 및 SNS를 활용한 다양한 정치참여 프로그램에 대한 지원을 통해 청년층의 정치담론 형성에 기여함
- 넷째, 인턴이나 연수 프로그램 등을 통해 청년세대가 국회의 입법활동이나 정당 및 시민단체에서의 정치 활동을 경험할 수 있는 기회의 확대

▢ 국회에서는 위의 네 가지 방안을 비롯하여 청년세대의 정치활동을 확대할 수 있는 다양한 대안들에 대해 논의하고, 법안발의 및 심의 등 입법적 노력을 통해 제도개선을 도모할 필요가 있음

- 특히 투표시간 연장, 선거권 개시연령 하향 조정, 청년비례대표제 도입, 온라인 선거규제 완화 등은 모두 법률의 개정이 필요한 사안임
- 이러한 의제들은 사회적인 논의가 필요하며, 찬반의견이 대립하는 주제들이라는 점에서 공청회 개최 등을 통해 다양한 의견을 수렴하고 의회 차원에서의 논의를 거쳐 국민여론을 형성하는 것 또한 국회의 중요한 역할임

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

08 정당 후원회 허용 문제

가. 배경 및 현안

▢ 정치후원금은 일반국민이 자신의 정치적 지지의 표현으로서 기부하는 것으로, 현행 「정치자금법」은 국회의원, 공직선거후보자, 대통령 및 당내경선 후보자 등 정치인 개인을 위한 후원회만 허용하고 정당이 직접 후원회를 두어 모금하는 것은 금지하고 있음[84]

▢ 그런데 헌법재판소는 2015년 12월 23일 정당에 직접 정치자금을 제공하는 것을 금지한 현행 「정치자금법」 제6조에 대해 재판관 8대 1 의견으로 헌법불합치 결정[85]을 내리면서, 2017년 6월 말까지 해당 조항을 개정할 것을 주문했음

▢ 우리나라 정치후원회제도의 역사를 살펴보면 1980년 「정치자금에관한법률」 개정으로 후원회제도가 처음 도입될 당시에는 중앙당 후원회만 두도록 하였다가 1989년 개정으로 시·도지부, 국회에서 교섭단체를 구성한 정당의 지구당, 국회의원 또는 입후보등록을 한 자도 후원회를 둘 수 있게 되었고 이후로도 점점 후원회 지정권자 범위가 확대됐음[86]

▢ 그러나 2002년 대선 당시 불법대선자금 문제가 불거지면서 증폭된 유권자의 정치개혁 의지를 반영하여 2004년 제17대 국회의원선거를 앞두고 여야 합의로 공직선거법, 정당법, 정치자금법 등 정치관계법을 대폭 개정하는 과정에서 정당 후원회 제도가 폐지됨

- 지구당 및 그 후원회는 2004년 폐지됐고, 2006년 이후에는 중앙당과 시·도당의 후원회도 폐지됨

84) 「정치자금법」 제6조

85) 2013헌바168. 이 결정은 당원의 권리·의무가 없는 '후원당원' 제도를 만들어 정치자금을 수수한 혐의로 기소됐던 진보신당 사무총장 겸 회계책임자 이모씨 등이 청구한 헌법소원에 따른 것임

86) 이 후 국회의원 예비후보자, 중앙당대표자 경선후보자(2004), 시도지사 후보자, 대통령경선 후보자(2005), 대통령 후보자 및 예비후보자(2008), 기초단체장 후보자(2010) 순으로 후원회 지정권자 범위가 확대되었음

▢ 한편 헌법재판소는 2015년 12월 위의 헌법불합치 결정에서 정당 후원회를 허용하지 않는「정치자금법」제6조가 정당활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유를 침해한다고 판단했음

- 정경유착 문제는 일부 재벌기업과 부패 정치세력에 국한된 것으로 일반 국민의 정당에 대한 정치자금 기부를 원천적으로 봉쇄할 필요는 없으며, 정당 후원회제도 자체를 전면 금지하기보다는 기부 및 모금한도액의 제한, 기부내역의 공개 등 투명성을 확보함으로써 충분히 방지할 수 있다는 것임
- 헌법재판소는 결정 이유에 덧붙여 불법 정치자금의 수수와 정경유착의 폐해가 다시 발생하지 않도록 기부내역을 완전히 그리고 상시적으로 공개하는 것이 필요하며, 국고보조에 의존하는 정당 수입구조도 함께 개선해 나가야 한다고 밝힘

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 제19대국회에서 정당 후원회 부활에 관한 공식적인 논의는 없었는데, 이는 정당 후원금 부활의 필요성에 대한 인식이 없었다기 보다는 정경유착 가능성에 대한 우려가 광범위하게 존재하는 상황에서 정치권에서 이 문제의 이슈화를 피했던 측면이 큼

- 학계에서는 헌법재판소 결정과 비슷한 취지로 정당 후원회를 부활시켜야 한다는 주장이 계속 제기되어 왔음

▢ 제20대국회는 정당의 후원금 모금을 금지하고 있는 현행「정치자금법」조항을 헌법재판소 결정에 따라 모금을 다시 허용하는 방향으로 2017년 6월말까지 개정할 필요가 있음

- 헌법재판소 결정 취지에 따라서 정당 활동의 자유와 국민의 정치적 표현의 자유를 보장하면서도 다른 한편으로 정경유착의 폐해를 방지할 수 있도록, 상이한 두 목표 간의 조화를 모색하는 방향으로 시민 여론 수렴과 정치권의 합의를 통해 허용 한계를 결정할 필요가 있음

▢ 향후 개정작업에서 고려해야 할 과제는 다음과 같음

- 첫째, 정당에 대한 개인의 기부 외에 법인·단체에 의한 기부를 허용할 것인지를

결정할 필요가 있음

– 우리 정치 현실에서 이권을 노리는 기업과 돈이 필요한 정치권의 유착을 막는 것이 정치자금 규제의 핵심이라고 할 수 있는 만큼, 이에 대한 규제 완화는 신중하게 검토해야 할 사항임

• 둘째, 정당 후원회의 모금한도 및 후원인의 기부한도를 결정해야 함

– 정경유착의 재발 방지를 위해 적절한 범위로 기부 및 모금한도를 정해야 할 것임

▢ 참고로 2004년「정치자금법」개정 전후의 정당 후원회 모금과 기부한도는 〈표 34〉 및 〈표 35〉와 같음

• 2004년「정치자금법」개정 이전에 정당후원회의 연간 모금한도액(후원회의 정당에 대한 연간기부한도의 1.5배임)은 공직선거 없는 해 기준으로 중앙당 300억 원, 시도지부 30억 원, 지구당 3억 원이었다가, 개정 이후에는 중앙당 50억 원, 시도당 5억 원, 지구당은 금지되었고 2006년에는 모두 금지됐음

▢ 끝으로, 정당 후원회의 부활을 계기로 보다 공정하고 투명한 정치자금 조달과 지출 구조를 확립하기 위해 정치자금제도를 포괄적으로 재검토할 필요가 있음

• 국고보조금의 적절한 규모와 배분방식의 개선, 철저한 정치자금 공개시스템 마련에 관한 논의도 활발하게 이루어질 필요가 있음

〈표 34〉 후원회의 정당(국회의원)에 대한 연간기부한도(2004년 정치자금법 개정 전후)

(단위: 원)

1997.11.14. 개정		2004.3.12. 개정		
중앙당후원회	200억	중앙당후원회	50억	2006년 후원회 폐지
시도지부후원회	20억	시도당후원회	5억	2006년 후원회 폐지
지구당후원회	2억	지구당후원회	-	2004년 지구당 폐지
국회의원후원회	2억	국회의원후원회	1억5천만	
* 공직선거연도에는 2배 * 후원회의 모금한도는 기부한도의 1.5배까지 가능		* 공직선거연도에는 2배		

〈표 35〉 후원회에 대한 후원인의 연간기부한도(2004년 정치자금법 개정 전후)

(단위: 원)

1997.11.14. 개정				2004.3.12. 개정			
(1후원회)	중앙당	(개인) 1억	(법인) 2억	(1후원회)	중앙당	1천만	2006년 후원회 폐지
	시도지부	(개인) 1억	(법인) 2억		시도당	5백만	2006년 후원회 폐지
	지구당	(개인) 2천만	(법인) 5천만		지구당	-	2004년 지구당 폐지
	국회의원	(개인) 2천만	(법인) 5천만		국회의원	5백만	
(전 체)		(개인) 1억 2천만	(법인) 2억 5천만	(전 체)		2천만	

* 법인의 후원금 기부는 2004년 금지됨

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

09 정치자금 투명성 강화방안

가. 배경 및 현안

▢ 정치자금 회계보고 및 공개제도란 정치자금의 조달과 지출에 관한 내용을 감독기관인 중앙선거관리위원회(이하 “중앙선관위”)가 보고받고 이를 일반 시민에게 공개하는 제도임

▢ 한국의 경우, 2004년「정치자금법」개정을 통해 정치자금의 단일회계원칙 및 공개원칙 확립, 기부한도 제한 강화 등 투명한 정치자금제도 확립을 위한 기반을 마련했음

- 그러나 이같은 제도개선이 실질적인 투명성 확보로 이어졌는지에 대하여는 회의적인 평가도 적지 않음

▢ 현행「정치자금법」은 선거관리위원회가 정당, 국회의원, 공직선거 후보자 등의 회계책임자로부터 정치자금의 수입과 지출에 관한 회계보고를 받아 열람, 사본교부, 인터넷 공개 등의 방법으로 공개하도록 정하고 있음

- 선거관리위원회는 정치자금의 수지 및 결산내역을 그 사무소에 비치하여 열람기간(3개월) 동안 공개하여야 하고, 선거비용에 한하여 그 수입지출명세서를 열람기간 동안 선거관리위원회 인터넷 홈페이지를 통하여 공개할 수 있되, 열람기간이 아닌 때에는 이를 공개할 수 없음

▢ 이처럼 현행 제도는 정치자금 정보를 3개월로 정해진 열람기간에만 공개하고 그 중 선거비용 내용만 인터넷에 공개하는 등 제한적으로 운영됨으로써 정보에 대한 접근성이 낮아 공개의 실질적 효과를 저해하고 있다는 지적이 있음

▢ 또한 고액기부와 관련하여 현행 규정은 1회 30만 원 또는 연간 300만 원(대통령후보자후원회등의 경우 500만 원)을 초과하는 정치후원금 기부에 대하여는 기부자의 인적사항(성명, 생년월일, 주소, 직업, 전화번호와 수입일자 및 그 금액)을 보고하도록 하고 있으나 기재사항을 허술하게 작성·보고하는 경우가 잦아 정치자금 모금과정의 투명성

을 훼손하고 있다는 것임

나. 예상 쟁점 및 과제

□ 제20대국회에서 정치자금 투명성과 관련하여 논의될 수 있는 주제는 정치자금 공개범위, 공개기간 및 공개방법, 고액기부 공개 기준, 고액당비 공개 여부 등임

□ 첫째, 정치자금의 투명성을 강화하기 위하여 모든 정치자금으로 인터넷 공개 범위를 확대할 필요성이 제기되고 있음

- 이와 관련, 중앙선관위는 현재 선거비용에 한해 수입·지출명세서를 인터넷에 공개하고 있는 것을 확대하여, 모든 정치자금의 수입·지출명세서를 인터넷 공개하도록 하는 내용의 정치관계법 개정의견(2013. 6. 5.)을 국회에 제출한 바 있음[87]

□ 둘째, 정치자금에 대하여 유권자와 언론의 활발한 감시와 검증이 이루어질 수 있도록 정치자금 내역의 공개기간을 충분히 확보할 필요가 있음

- 학계와 여러 시민단체는 모든 정치자금 내역을 기간 제한 없이 상시 인터넷 공개하자는 입장임

□ 셋째, 고액기부자 공개기준의 강화 또는 완화 여부임

- 공개제도가 도입된 2004년 개정 「정치자금법」에서는 연간 120만 원을 초과하여 기부한 자의 명단과 인적사항을 공개하도록 했으나, 2008년부터는 이를 완화하여 연간 300만 원(대통령후보자등의 후원회는 500만 원) 초과 기부자를 공개대상으로 하고 있음
- 이와 관련, 시민사회단체연대회의는 정치자금 고액 기부자의 기준액을 2008년 개정 이전과 같이 연간 120만 원 이상으로 강화하고, 신고사항에 직업 뿐만 아니라 소속기관 및 직위와 소속기관의 대표자명을 포함하도록 하여 고액 기부자

87) 또한 중앙선관위는 공개의 적시성을 높이기 위해, 선거비용과 관련한 정치자금의 수입 및 지출 내역에 대해서는 그 원인행위 후 48시간 이내에 인터넷에 공개하도록 하자는 정치관계법 개정의견(2013.6.5.)을 국회에 제출하기도 했음

의 정보가 투명하게 공개되도록 하는 내용의 입법청원을 제19대국회 시 제출한 바 있음[88]

- 한편 정치권 일각에서는 신상공개 부담의 영향으로 정치자금 기부가 축소될 수 있으므로 정치자금의 원활한 조성을 위해서는 공개기준을 완화시킬 필요가 있다는 의견도 있는만큼, 투명성 강화 필요성과 함께 원활한 조달을 위한 현실적 측면을 종합적으로 검토할 필요가 있을 것임

▢ 넷째, 고액 정치자금 기부자의 인적사항 보고 및 공개 이행을 철저히 하기 위해 강화된 제재조치를 강구해야 한다는 견해가 있음

- 이와 관련, 제19대국회에서 고액기부자의 인적사항(성명, 생년월일, 주소, 직업, 전화번호와 수입일자 및 그 금액) 일부를 누락하고 허술하게 작성·보고하는 경우에는 이를 익명기부로 간주하여 해당 후원금을 국고에 귀속 조치하는 제재방안을 담은 「정치자금법 일부개정법률안」[89]이 발의된 바 있음

▢ 다섯째, 고액 당비 기부의 공개 여부임

- 현행법상 당비는 고액 정치기부 공개 대상에서 제외되어 있는데, 공천 관련 특별당비를 둘러싼 논란 등이 선거 전후에 자주 제기되고 있는 바 투명성 강화를 위해 일정액 이상의 고액당비를 기부 공개대상에 포함시킬지 여부에 대한 논의도 필요함
- 이와 관련, 중앙선관위는 월 1천만 원, 연간 1억 원을 초과하여 납부한 당비는 그 내역을 공개하는 내용의 정치관계법 개정의견(2011. 4. 8.)을 국회에 제출한 바 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

88) 「정치자금법 개정(김태근,박차옥경,이태호)」 입법청원 (2013.12.12. 청원번호 1900120)
89) 김민기의원안(발의일 2014. 11. 27. 의안번호 1912691)

10 정당국고보조금제도 개선

가. 배경 및 현안

▢ 정당국고보조금이란 정당의 보호·육성을 위하여 국가가 정당에 지급하는 금전이나 유가증권을 말함(「정치자금법」 제3조제6호)

- “정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다”는 헌법조항(제8조제3항)에 근거를 두고 있음

▢ 정당국고보조금은 정치자금의 적정한 제공을 보장하고, 정당이 정치자금을 필요 이상으로 제공한 기업이나 개인의 영향을 받아 활동의 제약을 받게 되거나 정치적 부패로 확대되는 것을 미연에 방지하기 위하여 1980년 「정치자금에관한법률」개정 시 도입되었음

- 도입 당시에는 예산의 범위 안에서 지급하도록 하였으나, 1989년 법 개정에서 경상보조금을 정액화하여 매년 유권자 총수에 400원을 곱한 금액을 예산에 의무적으로 계상하도록 함
- 1991년 법 개정시 기존의 정당보조금을 상향조정하고, 전국적으로 실시하는 선거시 선거보조금을 별도로 지급하도록 하는 규정을 신설함
- 2002년 정당의 여성 공천 확대를 위한 인센티브로서 여성추천보조금이 도입되었고, 2010년에는 장애인추천보조금이 추가 도입되었음

▢ 그런데 헌법재판소는 2015년 12월 23일 정당 후원회 금지에 대해 헌법에 배치된다고 헌법불합치 결정을 내리면서, 현행 정치자금 공급구조가 군소정당에 불리한 측면이 있음을 언급하고, “거대정당들이 국고보조금에 의존하여 운영됨으로써 국가의 정치적 영향력이 가중되고 일반 국민과의 거리가 멀어지게 될” 우려도 존재하는 만큼, 향후 정당 후원회가 허용되면 국고보조금의 배분·지급 구조도 함께 개선해 나가야 한다고 밝힘

- 따라서 제20대국회에서는 헌법재판소 결정에 따른 정당 후원회 부활 문제와 더불어 국고보조금의 규모와 배분방법 개선에 관한 논의가 종합적으로 제기될 것

으로 보임

□ 현행 보조금의 배분방식을 보면, 크게 선배분 비율, 국회의석 비율, 득표수 비율의 3가지 계산법을 사용하여 배분하고 있음

- 선배분 비율에는 전체보조금의 절반을 원내교섭단체에게 균등하게 배분하는 것과 의석수가 20석 미만에서 5석 이상인 정당에게 5%씩 배분하는 것, 5석 미만이지만 국회의원선거 또는 지방선거에서 일정한 비율 이상의 득표를 한 정당에게 2%씩 배분하는 것이 있음
- 선배분 비율을 제외한 잔여분 중 50%는 국회의석을 가진 정당에 그 의석수 비율에 따라, 나머지 50%는 최근 실시한 국회의원선거에서의 득표수 비율(비례대표 및 지역구 득표수 비율의 평균)에 따라 배분하도록 하고 있음

□ 또한 국고보조금은 정당의 운영에 소요되는 경비에 사용하되 「정치자금법」에서 열거한 경비로만 지출할 수 있도록 하는 등 용도제한을 두고 있음

- 또한 정당의 정책개발기능 강화와 여성정치참여 활성화에의 기여를 위하여 보조금을 지급받은 정당은 경상보조금총액의 30%는 정책연구소에, 10%는 시·도당에 배분·지급하도록 하고, 10%는 여성정치발전을 위하여 사용하도록 하고 있음

□ 참고로 2012년부터 2015년까지 정당에 지급된 국고보조금의 지급액은 아래 표와 같음

〈표 36〉 정당별 국고보조금 지급액(2012~2015년)

(단위: 천 원, %)

정당	2012		2013		2014		2015	
새누리당	50,384,616	(46.6)	17,358,428	(45.8)	36,355,157	(45.2)	19.570.367	(49.6)
새정치민주연합	43,150,450	(40.0)	15,803,421	(41.7)	33,831,422	(42.1)	17,747,010	(45.0)
통합진보당	7,494,003	(6.9)	2,738,291	(7.2)	6,076,576	(7.6)		
선진통일당	4,513,082	(4.2)						
창조한국당	1,096,053	(1.0)						
진보신당	859,859	(0.8)						
국민생각	23,274	(0.0)						
정의당	498,710	(0.5)	2,040,498	(5.4)	4,157,150	(5.2)	2,123,622	(5.4)
합계	108,020,051	(100)	37,940,640	(100)	80,420,305	(100)	39,441,000	(100)

주: 새정치민주연합: 민주당에서 개명(2014)←민주통합당에서 개명(2013년)
정의당: 진보정의당에서 개명(2013년)
자료: 중앙선거관리위원회

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 첫째, 현행 정당보조금 배분방식의 불합리성 또는 공정성에 대한 문제 제기가 있음

- 국고보조금을 각 정당에 배분함에 있어서 일차적으로 원내교섭단체 구성 여부를 중시하고, 다음으로 의석수 비율, 득표율 기준을 적용하는 현행 방식은 교섭단체의 구성여부에 의석수가 반영되었음에도 다시 의석수를 기준으로 삼고 있다는 점에서 의석수가 과다하게 고려되고 있다는 지적이 학계와 시민사회에서 제기돼 왔음
- 이와 관련, 제19대국회에서는 시민사회단체연대회의에서 선배분 기준을 폐지하고 의석수와 득표수 비율로 보조금을 배분하는 내용의 입법청원을 한 바 있음[90]

▢ 둘째, 위의 헌법재판소 결정에서 지적된 것처럼 정당운영비의 상당부분을 대규모의 보조금에 의존함으로써 나타날 수 있는, 민심에 대한 정당의 대응성과 책임성 약화를 우려하는 견해가 있음

- 정당 책임성 강화를 위해 정당국고보조금을 폐지하거나 축소해야 한다는 주장이 학계, 시민단체 및 정치권 일각에서 제기되어 왔음
- 참고로, 중앙선관위는 공직선거 시 선거 후 정당이 지출한 선거비용을 비용보전해 주는 부분에 대해 선거 전에 지급해 주는 선거보조금과 중복되는 측면이 있으므로, 선거비용 보전금액 지급 시 해당 정당에 기지급된 선거보조금에 상당하는 금액을 감액하여 지급하도록 하자는 정치관계법 개정의견(2013. 6. 5.)을 제시한 바 있음
- 또한, 정당의 재정적 자구 노력을 제고시키기 위해, 정당국고보조금 일부를 정당이 모금하는 소액 당비 및 후원금 모금액과 연계하여 지급하는, 이른바 매칭펀드 방식의 도입도 학계 등에서 제기되고 있음

▢ 셋째, 선거과정 중에 사퇴한 후보의 정당에 주어진 선거보조금의 환수 필요성에 대한 논란이 있음

90) 「정치자금법 개정(김태근,박차옥경,이태호)」 입법청원 (2013.12.12. 청원번호 1900120)

- 선거보조금을 선거 도중 사퇴한 후보의 정당에도 지급하는 것은 보조금을 지급하는 취지에 맞지 않으므로 해당 정당이 이의 일부 또는 전부를 반납하도록 하자는 주장임
- 제19대국회에서 이러한 취지로 수 건의 「정치자금법」 개정안이 발의되었는데 선거기간 중 사퇴한 경우와 등록이 무효로 된 경우에는 지급받은 선거보조금 전액 또는 사용하고 남아 있는 잔여금액을 반환하도록 하는 내용 등임[91)]
- 한편 이에 대해서는 정당들이 후보자 단일화 또는 정책·선거 연대를 추진하는 것은 선거전략의 일환으로 헌법이 보장하는 정당활동의 자유에 포함되고 이 경우에도 선거에 관련된 비용이 수반될 수 있다는 견해도 있으므로 이 문제는 정당들 간의 충분한 논의가 필요한 사항이라고 하겠음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

91) 김영우의원안(2012.8.17. 의안번호 1901199), 서병수의원안(2012.9.27. 의안번호 1902006), 유승우의원안(2013.1.30. 의안번호 1903460), 민병주의원안(2014.6.17. 의안번호 1910889), 윤상현의원안(2014.11.10. 의안번호 1912378), 윤영석의원안(2015.3. 의안번호 1914296)

11 선거구획정의 자치구·시·군 분할 허용

가. 배경 및 현안

▢ 현행 「공직선거법」은 원칙적으로 특별시와 광역시·도의 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원 지역선거구에 속하게 할 수 없도록 규정하고 있음. 반면, 행정구는 분할 금지의 대상이 아님

- 다만, 예외적으로 “인구범위에 미달하는 자치구·시·군으로서 인접한 하나 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 합하는 방법으로는 그 인구범위를 충족하는 하나의 국회의원지역구를 구성할 수 없는 경우,” 인접 자치구·시·군의 분할을 허용함.[92] 이 예외조항은 과거 1995년과 2001년 두 번에 걸쳐 헌법재판소가 국회의원 지역선거구에 허용되는 인구 편차 축소로 인해 선거구 획정이 어려워짐에 따라 설치되었음
  - 최대선거구 대비 최소선거구의 인구편차기준은 1995년 기존 4.5:1에서 4:1로, 2001년에는 4:1에서 3:1로, 2014년에는 3:1에서 2:1로 변경되었음

〈표 37〉 인구편차기준 관련 헌법재판소 결정

년도	최대선거구 대비 최소선거구
1995	4.5 : 1 → 4 : 1
2001	4 : 1 → 3 : 1
2014	3 : 1 → 2 : 1

▢ 현행 「공직선거법」은 분할금지 대상으로 자치구·시·군으로 규정하고 있어 행정구를 포함하지 않고 있지만, 행정구의 경우도 분할하지 않고 경계를 존중하는 것이 바람직함[93]

92) 「공직선거법」 제25조1항2호

93) 2012년 「공직선거법」 개정 전까지는 행정구의 경우도 분할 금지대상이었음

▢ 자치구·시·군의 분할을 허용하면 선거구획정이 용이해지는 장점이 있음. 선거구획정이 어려운 이유는 인구기준을 적용할 때 행정구역의 경계와 충돌하기 때문임. 행정구역의 분할을 허용하면 경계충돌의 가능성이 낮아짐

▢ 제19대국회에서 자치구·시·군의 분할 금지 규정을 폐지하는 것을 내용으로 하는 「공직선거법 일부개정법률안」은 3건 발의되었음

〈표 38〉 자치구·시·군 분할 관련 「공직선거법」 개정안

의안번호	발의 연월일	대표 발의의원	심사 진행단계	주요 내용
1917635	2015.11.6	장윤석	철회	국회의원지역선거구 획정 기준이 되는 인구 범위를 충족시키기 위하여 2 이상의 자치구·시·군의 관할구역 전부를 포함하는 방법으로는 인구 범위를 충족할 수 없는 경우에 한하여 예외적으로 자치구·시·군의 일부 분할을 허용하여 선거구 획정 시 인구·지리적 요건·교통·생활권 등이 고려될 수 있도록 하고자 함
1915280	2015.5.26	박덕흠	위원회 심사	농어촌 지역의 기준 인구수 요건을 충족하기 위해 부득이한 경우 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원지역구에 속하게 할 수 있는 근거를 마련하여 헌법재판소 결정에 따른 선거구 통·폐합 지역을 최소화 하고자 함
1918239	2015.12.18	장윤석	위원회 심사	국회의원 지역선거구 획정 기준이 되는 인구편차 범위를 충족시키기 위하여 부득이한 경우에 한하여 예외적으로 자치구·시·군의 일부를 분할하여 다른 국회의원 지역선거구에 속할 수 있도록 함으로써 선거구획정이 용이하도록 함

자료: 국회의안정보시스템〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchProposalResult.jspI〉

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 자치구·시·군의 분할은 현재의 지역구 의석규모와 인구편차 기준을 감안할 때 불가피한 측면이 있음

▢ 지역선거구를 확대하거나, 인구편차 축소의 범위가 크다면 자치구 분할이 선거구획정의 용이성에 기여하는 바가 크지 않을 것임. 그러나 지역선거구의 수는 253석으로 기존과 큰 차이가 없고, 인구편차기준은 3:1에서 2:1로 17%가까이 축소되었음. 따라서

자치구·시·군의 분할을 허용하지 않고는 인구기준에 부합하도록 획정하기 어려움

▢ 문제는 자치구·시·군의 분할을 어느 정도까지 허용할 것인가임. 허용의 범위와 상황을 명확히 하지 않고 현행 「공직선거법」에서와 같이 '원칙적 금지, 예외적 허용'의 수준으로만 규정하게 되면, 실제 선거구 획정에서 자의적 선거구획정 즉, 게리맨더링(Gerrymandering)이 발생할 가능성이 높음

▢ 따라서 「공직선거관리규칙」에 자치구·시·군의 일부 분할이 허용될 수 있는 상황과 사례를 구체화·세분화하여 논란의 발생가능성을 차단할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

12 선거구획정위원회제도 개선방안

가. 배경 및 현안

▢ 2015년 6월 19일「공직선거법」개정으로 그동안 국회에 설치했던 국회의원 선거구획정위원회를 중앙선거관리위원회 산하에 독립적 지위를 갖는 기구로 설치·운영하게 되었음[94]

▢ 또한 선거구획정위원의 수는 기존 11인에서 9인으로 축소되고, 획정위의 구성시한은 선거일전 18개월로 개정되었음. 국회의장에게 제출하는 선거구획정안의 제출시한은 선거일전 13개월, 그리고 획정안의 의결요건은 재적의원 2/3로 명시하고 있음

〈표 39〉 선거구획정위 관련 내용 비교(2015.6.19.「공직선거법」개정 전·후)

	2015년 개정 전	2015년 개정 후
구성	학계·법조계·언론계·시민단체·선거관리위원회 추천 11인	학계·법조계·언론계·언론계·시민단체·정당·선관위 추천 9인
구성시한	없음	선거일전 18개월
획정안 제출시한	없음	선거일전 13개월
의결요건	재적의원 2/3	재적의원 2/3

자료: 국가법령정보센터〈http://www.law.go.kr〉

▢ 그러나 개정된「공직선거법」에 따라 선거구 획정위원의 선임이 정당의 추천에 의해 이루어지기 때문에 정당의 영향에서 벗어나기 어렵고, 정당의 입장을 대변할 수밖에 없는 구조적 한계를 보였음

▢ 선거구 획정위가 여야 위원 4인씩 동수로 구성되고, 획정안 채택에 요구되는 위원 전체의 2/3의 의결요건은 선거구획정이 지연되는 원인을 제공하였음

94)「공직선거법」제24조제2항

나. 외국사례

▢ 주요국 선거구획정위의 구성을 보면, 미국의 경우 별도기구로 설치하는 주(州)는 5인에서 13인으로 이루어지고, 일본, 독일, 프랑스 영국은 4인에서 7인의 규모로 운영됨

▢ 또한 독일, 일본, 영국은 상설기구인 반면, 프랑스는 비상설기구의 위상을 가짐. 또한 일본의 획정위가 정부 산하 기구인 반면 독일, 프랑스, 영국은 별도의 독립기구로 존재함

▢ 선거구획정안에 대한 의회의 권한과 관련, 미국, 독일, 일본, 프랑스, 영국 모두 의회가 획정안을 최종 의결하는 주체인 반면, 영국의 경우 의회가 획정안에 대해 가부만 결정하고 수정할 수 없도록 하고 있음

▢ 정부기구인 일본의 경우 총리가 획정위 위원의 임명권을 갖지만, 미국의 경우에는 입법부의 수장이나 행정부의 장관이 위원추천권을 행사함

〈표 40〉 주요국의 선거구획정위원회 구성과 권한

국가	구성	위상	의회권한	획정주기
미국	• 5-13인(별도기구의 경우) • 원내총무, 주지사, 국무장관 임명	-	의회획정	10년
일본	• 7인 • 임명	정부소속 상설	의회의결 (수정가능)	10년
독일	• 7인 • 통계청장과 행정재판소 판사 1명 포함 • 대통령 임명	별도기구상설	의회의결 (수정가능)	4년
프랑스	• 6인 • 대통령, 상하원의장 각 1인 임명	별도기구비상설 (자문기구)	법률명령 비준 (수정가능)	부정기
영국	• 4인(4개 지역위원회마다) • 위원장, 부위원장, 국무장관 임명	별도기구 상설	가부결정 (수정불가)	부정기 (8~10년)

다. 예상 쟁점 및 과제

▢ 선거구획정위의 자율성을 강화하기 위해서는 미국, 일본, 독일 등 주요국의 사례에서처럼 획정위원의 정당추천의 비중을 줄이거나 배제하고, 입법부 또는 행정부의 수장이 추천하도록 하는 방안도 검토해볼 필요가 있음

▢ 또한 결론 도출이 용이하게 이루어지도록 의결요건을 현행 2/3가 아닌 과반으로 조정하는 방안을 검토할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

13 비례대표 의석비율 확대 논의

가. 배경 및 현안

▢ 제20대 총선에서는 지역구의석 253석과 비례대표의석 47석으로 총의석을 기존 300석으로 유지하면서 비례의석수를 축소하였음. 역대 비례의석 비율을 살펴보면 〈표 41〉과 같음

〈표 41〉 역대 국회의원선거 비례의석 비율

회수	의석 (지역구+비례)	회수	의석 (지역구+비례)
제헌 (1948.5.31.-1950.5.30.)	200+0	제11대 (1981.4.11.-1985.4.10.)	276 (184+92)
제2대 (1950-5.31-1954.5.30.)	210+0	제12대 (1985.4.11.-1988.5.29.)	276 (184+92)
제3대 (1954.5.31.-1958.5.30.)	203+0	제13대 (1988.5.30.-1992.5.29.)	299 (224+75)
제4대 (1958.5.31.-1960.7.28.)	233+0	제14대 (1992.5.30.-1996.5.29.)	299 (237+62)
제5대 (1960.7.29.-1961.5.16.)	233+0/58+0	제15대 (1996.5.30.-2000.5.29.)	299 (253+46)
제6대 (1963.12.17.-1967.6.30.)	175 (131+44)	제16대 (2000.5.30.-2004.5.29.)	273 (227+46)
제7대 (1967.7.1.-1971.6.30.)	175 (131+44)	제17대 (2004.5.30.-2008.5.29.)	299 (243+56)
제8대 (1971.7.1.-1972.10.17.)	204 (153+51)	제18대 (2008.5.30.-2012.5.29.)	299 (245+54)
제9대 (1973.3.12.-1979.3.11.)	219 (146+73)	제19대 (2012.5.30.-2016.5.29.)	300 (246-54)
제10대 (1979.3.12.-1980.10.27.)	231 (154+77)	제20대 (2016.5.30.-2020.5.29.)	300 (253+47)

▢ 현재의 비례의석 비율은 지역구의석 대비 18.5%에 불과함. 비례의석의 비율이 낮다는 것은 비례성이 낮아지는 것을 의미함. 그리고 낮은 비례성은 유권자의 표가 의석으로

전환되는 일치수준이 낮다는 것임. 결국, 비례의석의 비율이 낮으면 유권자의 대표성을 온전히 구현하기 어려움. 또한 유권자 스스로 자신의 투표가 대표되지 못한다는 인식을 가지게 되므로 투표참여가 위축될 수 있음[95)]

□ 우리와 같은 지역구와 비례대표의 혼합식 선거제도(Mixed Member Majoritarian)의 경우 유권자는 지지후보가 당선가능성이 낮을 경우 지역구선거에서는 유력후보에게 투표하고 정당선택은 지지후보의 소속정당에 투표하는 분할투표(split-ticket voting)를 할 수 있게 되었음. 그러나 비례의석의 비율이 낮기 때문에 전략적 분할투표의 유인도 약해졌음[96)]

□ 혼합식 선거제도를 채택하는 전 세계 24개국 중 한국의 비례의석 비율이 가장 낮음

- 한국은 전체 의석 중 지역구의석이 253석인 반면 비례의석이 47석에 불과해 5.38:1을 보임

〈표 42〉 혼합식 선거제도의 의석비

순위	국가	총의석	지역구의석	비례대표	지역구 대비 비례의석 비율
1	한국	300	253	47	5.38 : 1
2	태국	500	400	100	4.00 : 1
3	필리핀	291	233	58	4.02 : 1
4	파키스탄	342	272	70	3.89 : 1
5	타이완	225	176	49	3.59 : 1
6	루마니아	412	315	97	3.25 : 1
7	세이셸	34	25	9	2.78 : 1
8	베네수엘라	165	110	52	2.12 : 1
9	레소토	120	80	40	2.00 : 1
10	타지키스탄	63	41	22	1.86 : 1

95) Blais, Aandré and Carty, R. K., Does proportional representation foster voter turnout? *European Journal of Political Research,* Vol. 18, 1990, 167-181. Blais, Aandré and Kees Aarts, Electoral systems and turnout. *Acta Politica,* Vol. 41, No 2, 2006, 180-196.

96) 후보선택의 외연이 협소하기 때문에 활발한 선거경쟁(electoral competitiveness)도 기대하기 어려움. 후보나 정당간 경쟁구도가 만들어져야 유권자의 투표참여도 활발해질 수 있지만 최다득표자 1인만이 선출되는 현행 소선거구제 방식은 선거경쟁의 유발효과가 낮음.

순위	국가	총의석	지역구의석	비례대표	지역구 대비 비례의석 비율
11	일본	480	300	180	1.67 : 1
12	멕시코	500	300	200	1.50 : 1
13	세네갈	150	90	60	1.50 : 1
14	스코틀랜드	129	73	56	1.30 : 1
15	뉴질랜드	120	65	55	1.18 : 1
16	볼리비아	130	68	62	1.10 : 1
17	리투아니아	141	71	70	1.01 : 1
18	독일	598	299	299	1.00 : 1
19	우크라이나	450	225	225	1.00 : 1
20	안도라	28	14	14	1.00 : 1
21	조지아	150	73	77	0.95 : 1
22	헝가리	386	176	210	0.84 : 1
23	기니아	114	38	76	0.50 : 1
24	아르메니아	131	41	90	0.46 : 1

주: 1) 순위는 유형별 지역구 대비 비례의석의 비율이 낮은 순
2) 양원제 국가의 경우 하원 기준
3) 연동형 중 루마니아, 레소토, 뉴질랜드, 독일은 초과의석(overhang seats)의 발생으로 비례의석이 증가하여 지역구 대비 비례의석의 비율이 유동적일 수 있음

자료: 국제의원연맹, 〈http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp〉.

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 낮은 비례성 문제를 해결하기 위해서는 비례대표를 늘려 비례성을 높여야 함. 전체의석 300석 중 비례의석 47석으로는 지역구선거에서 발생하는 불비례성(disproportionality)을 보정하는 효과를 기대하기 어려움

▢ 따라서 비례의석의 비율을 늘릴 필요는 있지만, 급격한 확대보다는 지역구의석과의 비율을 고려하여 적정한 수준으로 정할 필요가 있음

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

14 중·대선거구제 도입 논의

가. 배경 및 현안

▢ 중·대선거구제(multi-member district system)[97]는 일반적으로 하나의 선거구에서 2인에서 4인을 선출하는 선거구제를 말함

- 일반적으로 하나의 선거구에서 1인을 선출하면 소선거구제, 2-4인을 선출하면 중선거구제, 5인 이상은 대선거구제로 분류함

▢ 중·대선거구제의 장·단점을 요약하면 다음과 같음

- 장점
  - 소선거구제에 비해 비교적 광범위한 지역에 기반을 둔 인물의 진출이 가능해 참신하고 능력있는 인물의 당선에 유리함
  - 사표(wasted vote)의 발생이 소선거구제에 비해 적음
  - 게리맨더링(gerrymandering)의 위험이 소선거구제에 비해 적음
- 단점
  - 낮은 득표율에도 당선될 수 있는 과소대표(under-representation)의 문제가 발생할 수 있음
  - 정당이 하나의 선거구에서 복수의 후보자를 공천하므로 선거구의 의석을 독점할 수 있음
  - (동일 정당의) 후보자간 경쟁이 과열될 수 있음
  - 복수의 후보자가 출마하므로 후보파악이 소선거구제보다 어려울 수 있음
  - 선거비용이 소선거구제에 비해 증가할 수 있음

▢ 과거 우리는 초대 제헌국회부터 제8대국회까지는 선거구당 1인을 선출하는 소선거구제

97) 선거제도의 체계적 분류에 따른 중대선거구제의 정확한 명칭은 단기비이양식(single non-transferable vote)임. 중대선거구제는 통상 선거구마다 2인 이상을 선출하는 선거구를 말함. 2인에서 4인을 선출하는 선거구제는 중선거구제, 5인 이상은 대선거구제라고 부름. 하지만 이는 편의상 구분하는 분류법으로, 2인(선출)선거구, 4인(선출)선거구 등이 정확한 표현이라 할 수 있음.

(1구1인제)를 채택하다가, 제9대국회(1973)부터 제12대국회(1985)까지 선거구당 2인을 선출하는 중선거구제(1구2인제)로 변경되었음

▢ 제13대국회부터는 다시 선거구당 1인 선출의 소선거구로 환원하여 현재에 이르고 있음

〈표 43〉 우리나라의 선거구제 연혁

구분	선거일	선거구제
초대(제헌)	1948.05.10.	소선거구제(1구1인제)
제2대	1950.05.30.	
제3대	1954.05.20.	
제4대	1958.05.02.	
제5대	1960.07.29.	
제6대	1963.11.26.	
제7대	1967.06.08.	
제8대	1971.05.25.	
제9대	1973.02.27.	중선거구제(1구2인제)
제10대	1978.12.12.	
제11대	1981.03.25.	
제12대	1985.02.12.	
제13대	1988.04.26.	소선거구제(1구1인제)
제14대	1992.03.24.	
제15대	1996.04.11.	
제16대	2000.04.13.	
제17대	2004.04.15.	
제18대	2008.05.30.	
제19대	2012.04.11.	
제20대	2016.04.13.	

▢ 국회의원선거에서 현행 소선거구제를 중·대선거구제로 변경하는 것을 내용으로 하는 「공직선거법」 개정안은 지난 제18대국회에서 1건 발의되었으나 임기만료로 폐기된 바 있음

- 2009년 4월 3일 권선택의원이 대표발의한 선거구당 2-4인을 선출하는 중선거구제는 “당리당략에 의한 선거구획정의 위험을 줄이고, 지역구의 과대와 과소로

인한 모순과 결함을 완화"하는 목적으로 발의되었음

〈표 44〉 국회의원 중선거구제 도입 관련「공직선거법」개정안

의안번호	발의연월일	대표 발의의원	심사 진행단계	주요 내용
1804402	2009.4.3.	권선택	임기만료 폐기	하나의 선거구에서 2-4인을 선출하는 중선거구제의 도입을 통해 당리당략에 의한 선거구획정(게리맨더링)의 위험을 줄이고, 지역구의 과대와 과소로 인한 모순과 결함을 완화함

자료: 국회의안정보시스템〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchProposalResult.jspI〉

나. 외국사례

▢ 중·대선거구는 i)의회선거단위에서 단일선거구 방식으로 채택되거나, ii)지역구선거와 비례대표선거의 혼합식 선거제도의 지역구선거에서 채택되는 경우의 두 가지로 구분됨

- 단일선거구방식으로 중·대선거구제가 지역구선거에서 적용되는 경우는 단기비이양식 투표제(single non-transferable vote)와 블록투표제(block vote), 정당블록투표제(party block vote)의 세 가지 투표방식과 결합하게 됨
  - 블록투표제는 태국, 몰디브, 쿠웨이트, 필리핀에서, 정당블록투표제는 레바논, 싱가포르, 튀니지, 에콰도르에서 채택됨
- 혼합식 선거제도(Mixed Member System)에서 지역구선거의 투표방식으로 중·대선거구를 채택하는 경우는 매우 드묾
  - 중·대선거구에서 블록투표제를 실시하는 국가로는 세네갈, 안도라, 에콰도르, 튀니지가 있음. 소·중·대선거구 단순다수대표제를 실시하고 있는 국가는 헝가리, 그리스, 스위스가 있음

다. 예상 쟁점 및 과제

▢ 중·대선거구제가 정치권의 현안으로 주목받기 시작한 것은 지난 참여정부에서 중·대선거구제가 지역주의 해소를 위한 대안으로 부상하기 시작하면서부터임. 이명박 정부에 들어와서는 대통령 직속 사회통합위원회가 지역주의 해소 방안으로 중·대선거구를 주

장한 바 있음. 현 박근혜정부에서는 정의화 국회의장이 취임과 함께 중·대선거구제의 도입을 통한 지역주의 극복을 정치개혁의 핵심과제로 강조하면서 정치개혁 의제로 논의되기 시작했음

▢ 중·대선거구제는 '선거구획정의 용이성 제고', '유권자의 후보선택지 확대', 한국정치의 고질적인 병폐인 '지역패권구도 완화' 등의 장점을 가짐. 또한 중·대선거구제는 다양한 정당의 의회진입이 가능해져 건전한 정당경쟁구도가 착근될 수 있는 가능성을 열어줄 수 있음

▢ 그러나 중·대선거구제는 낮은 득표율로도 당선될 수 있어 '당선인의 대표성 문제'를 비롯하여, '후보간 경쟁과열', '선거비용 증대' 등의 단점을 보일 수 있음

▢ 이처럼 중·대선거구제 도입문제는 선거구 확대로 인해 발생하는 부정적 측면을 최소화할 수 있는 적정 규모의 선거구가 중요하므로, 도입에 앞서 그에 대한 세밀한 논의와 검토가 필요할 것임

※ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

15 농·산·어촌 지역대표성 논의

가. 배경 및 현안

▢ 제20대 국회의원선거의 선거구획정에서 인구편차 축소(최대·최소선거구 인구편차 3:1 → 2:1)와 도·농간 인구편차의 심화로 인해 농·산·어촌의 지역대표성 약화 문제가 정치권의 최대 과제로 부상했음

- 인구편차를 기존 3:1에서 2:1로 축소함에 따라 인구밀도가 희박한 농·산·어촌 지역의 선거구는 넓어지고, 인구과밀의 도시지역의 선거구는 좁아지게 되었음. 농·산·어촌지역의 선거구수 축소는 지역대표성이 약화되는 문제를 초래했음

▢ 정치권은 농·산·어촌의 지역대표성 약화를 비례의석을 축소해 농·산·어촌의 선거구 감소를 최소화하는 방안으로 지역대표성 약화를 완화하였음[98)]

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 선거구획정에서 지역별 선거구 할당(seat allocation)은 지역대표성과 인구대표성이라는 상충적 성격의 조건을 모두 만족시키는 지점에서 설정되어야 함. 그러나 인구대표성을 충족하고자 하면 지역간 의석수의 차이로 지역대표성의 균형을 달성하기 어렵고, 지역간 대표성의 균형을 이루려면 인구대표성을 유지하기 어려움

▢ 농·산·어촌에 대한 추가 의석할당을 통해 지역대표성을 완화하는 방안은 단기적인 처방이라고 볼 수 있음. 도·농간 인구격차를 좁히지 않는 한, 대표성 약화를 차단할 수 있는 근본적인 해법의 모색은 어려움

▢ 농·산·어촌의 의석수 감소를 막고 지역별 균형적 의석할당에 대한 다양한 방안이 논의될 필요가 있음

98) 김종갑, 「지역구 253석 할당 이후 선거구 획정의 주요 쟁점」, 『이슈와 논점』 제1123호, 국회입법조사처, 2016.2.17.

- 첫째, 인구비례로 할당되지 못한 농·산·어촌의 지역구의석수를 비례의석으로 보충하는 방안
- 둘째, 권역별로 비례의석을 균등하게 배분함으로써 농·산·어촌의 의석 불균형을 완화하는 방안[99]
- 셋째, 현행 소선거구제의 틀에서 벗어나 다양한 크기의 선거구를 적용하는 방안[100]
- 넷째, 인구기준과 더불어 면적이나 인구밀도(Density)를 감안하는 방안
  - 덴마크는 선거구 획정시 면적의 크기를 의석수 산정에 반영하여 인구밀도가 낮은 지역도 대표성을 확보할 수 있도록 함[101]
- 다섯째, 개별 정당이 농·산·어촌의 대표성이 보장되도록 해당 지역 출신을 비례대표 순위선정에 반영하는 방안

▢ 농·산·어촌의 지역대표성은 인구대표성과 더불어 선거구할당에 있어서 중요하게 고려되어야 할 기준임. 인구비례에 따른 농산어촌의 지역대표성 약화를 보완할 수 있는 다양한 방안 중 어떤 방안을 선택할 것인가의 문제는 국민여론을 고려한 정치권의 합의에 기초하여야 할 것임

✍ 작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

99) 박영선의원은 전국을 4개 권역으로 분할하고 비례의석을 균등하게 배분함으로써 농·산·어촌의 대표성 약화를 최소화하는 내용의 「공직선거법 일부개정안」을 발의한 바 있음(발의일 2015.6.23, 의안번호 1915715).

100) 1인 선출 소선거구와 2인 이상을 선출하는 중대선거구제를 혼용하여 선거구를 획정하면 행정구역과의 경계충돌을 완화하여 인구편차 기준을 충족시킬 수 있는 장점이 있음. 그러나 이러한 복합선거구제는 적은 득표로도 당선되는 대표성의 문제를 초래한다는 지적도 있음.

101) 면적에 20을 곱한 수를 의석수 산정에 반영〈http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~/media/PDF/publikationer/English/The_constitutional_act_of_denmark_2013.pdf.ashx〉.

16 석패율제도 도입 논의

가. 배경 및 현안

▢ 석패율제도는 지역구와 비례대표에 중복입후보를 허용하고 지역구 낙선자 중 석패율이 높은 후보를 비례대표로 구제해주는 일본의 독특한 제도임

- 석패율이란 당선자와 낙선자의 득표비율을 말하는 것으로 낙선자의 득표수를 당선자의 득표수로 나누어 100을 곱한 수치임. 따라서 석패율은 당선자의 득표에 낙선자의 득표가 어느 정도 근접하였는가를 보여주는 지표가 됨
- 예컨대, A후보가 5만 표로 당선되고 B후보가 4만 표로 낙선했다면, B후보의 석패율은 80%가 됨

▢ 석패율제도는 일본에서 유래된 제도임. 일본에서 동일 순위에 배정된 비례선거구 후보간 석패율을 적용하는 중복입후보제를 실시하기 시작한 것은 1994년부터임

▢ 석패율제도는 영호남의 지역주의를 완화하는 방안으로 그 도입이 논의되고 있음. 영호남에서 상대정당의 후보가 지역구선거에서 낙선하더라도, 석패율이 높은 낙선자를 비례대표로 구제할 경우 지역주의가 완화되는 효과를 보인다는 것임

▢ 석패율제도 도입 관련 제19대국회의 「공직선거법」 개정안은 〈표 45〉와 같음

〈표 45〉 석패율제 도입 관련 「공직선거법」 개정안

의안번호	발의연월일	대표 발의의원	심사 진행단계	주요 내용
1914772	2015.4.17.	나경원	위원회심사	석패율제 도입을 통해 지지기반이 취약한 지역에서 지역구국회의원선거에서는 낙선하였더라도 상대적으로 높은 득표를 얻은 경우 비례대표국회의원후보자로 당선될 수 있도록 하여 한국 선거에서 나타나는 고질적인 지역주의를 해소함

자료: 국회의안정보시스템〈http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchProposalResult.jspI〉

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 석패율제도가 지역주의 완화에 큰 실효성을 기대하기는 어렵다는 시각도 있음. 의석이 추가되는 것도 아니고 비례대표 당선인만 바뀌는 방식이기 때문이며, 권역별 명부방식이 아닌 현행 전국명부방식에서는 유의미한 효과를 보이기 어렵다는 것임

▢ 다만, 석패율제도가 정당지지를 제고시킬 수 있다는 점에서는 의미를 부여할 수 있음. 지역구선거에서 후보 개인에 대한 유권자의 지지는 후보가 소속된 정당에 대한 득표로 이어지는 혼성효과, 즉 전이효과(spill-over effect)를 보임. 유권자의 입장에서는 비례대표의 자질을 평가할 수 있는 기준이 지역구 출마후보가 되므로 지역구후보가 정당 득표율을 높일 수 있음

▢ 그러나 석패율제도는 잘못 운용하게 되면 일본의 사례와 같이 지역구에서 낙선한 후보를 비례대표로 부활당선시키는 통로로 악용될 소지가 있음. 또한 비례대표 홀수 번에 배정되는 현행 여성할당제를 무력화시킬 수 있고, 정치적 소수, 직능대표의 원내진입도 위축시킬 수 있다는 점도 검토되어야 할 것임[102)]

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

102) 경제희·정준표,「석패율제도와 지역주의 완화」,『한국과 국제정치』, 2012, p.203.

17 재외국민선거 투표율 제고방안

가. 배경 및 현안

▢ 2009년 「공직선거법」 개정으로 2012년 국회의원선거부터 재외국민선거가 실시되고 있음

▢ 2012년 국회의원 재외선거에서는 낮은 투표율이 큰 문제로 지적되어, 그동안 투표율 제고를 위해 재외유권자의 신고·신청 편의를 확대하는 많은 제도변화가 이루어졌음

- 그동안 세 차례 「공직선거법」 개정(2012.10.2.; 2015.8.13.; 2015.12.24.)을 통해 가족대리, 전자우편, 우편, 순회접수, 인터넷(홈페이지)을 통한 신고·신청이 가능해졌고, 기존의 수시명부제에서 벗어나 영구명부제[103]가 도입되었음

▢ 제20대 국회의원 재외선거의 투표율은 재외유권자 198만 명(추정)을 기준으로 했을 때 3.2%로 제19대에 비해 0.7%p 상승했음. 그러나 신고·신청자 대비 투표율은 하락했음. 신고·신청자를 기준으로 투표율을 집계하면 제19대에서는 45.7%였으나, 제20대에서는 4.3%p 감소한 41.4%를 기록했음

〈표 46〉 2012/2016 국회의원 재외선거 결과

2012년 제19대 국회의원 재외선거					2016년 제20대 국회의원 재외선거				
재외유권자	신고·신청자 (%)	투표자	투표율(%)		재외유권자	신고·신청자 (%)	투표자	투표율(%)	
			유권자 대비	신고신청자대비				유권자 대비	신고신청자대비
2,233,193	123,418 (5.5%)	56,456	2.5%	45.7%	198만 (추정)	154,217 (7.8%)	63,795	3.2%	41.4%

주: 재외유권자수는 외교통상부에서 발표한 추정 재외국민수의 80%. 재외유권자는 재외선거인과 국외부재자 포함
자료: 중앙선거관리위원회 선거1과, 「2012년 국회의원선거총람」, 중앙선거관리위원회, 2012; 중앙선거관리위원회 보도자료, 2016.4.5. 참조 필자 작성

103) 영구명부제는 현재 재외선거를 실시하는 때마다 재외선거인명부를 작성하는 수시명부제와 달리, 한번 작성된 명부를 수시로 정정·증보하면서 그 효력을 제한없이 인정하는 제도임. 영구명부제가 도입되면 매 선거마다 등록신청을 해야 하는 불편이 줄어들어 신청률 제고와 그에 따른 투표율 향상을 가져올 수 있음.

▢ 재외선거인의 신고·신청 편의성을 충분히 확보했음에도 불구하고, 투표율이 낮아진 것은 신고·신청의 편의 확대만으로는 투표율 제고효과를 더 이상 보이기 어렵다는 것을 의미함. 투표소가 설치된 공관에서 멀리 떨어진 곳에 거주하는 이른 바 '원거리 선거인'의 경우 등록과 투표를 위해 2회 공관을 방문하는 불편함을 1회로 줄여주더라도 투표참여를 결정하기 쉽지 않은 것이 현실임. 등록편의성을 높여도 원거리 유권자나 공관이 설치되어 있지 않은 지역의 유권자가 생업을 접고 이동비용을 부담하면서 투표하기는 쉽지 않음

▢ 신고·신청 편의성의 확대에도 투표율을 높일 수 없다면, 이제는 투표편의성을 제고하는 방향으로 제도개선방안을 모색할 필요가 있음

▢ OECD 국가사례에서 우편투표는 재외선거의 보편적인 투표방식으로 자리잡고 있음

- OECD 회원국의 재외선거 투표방식을 살펴보면 우편투표를 실시하고 있는 국가는 전체 34개국 중 23개국으로 다수를 차지함. 23개국 중 우편투표만 허용하는 국가는 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 독일 등 11개국이며, 우편투표를 공관투표, 대리투표, 전자투표 등 다른 투표방식과 혼용하여 실시하고 있는 국가는 호주, 벨기에, 에스토니아 등 12개국임[104)]
- 영국, 프랑스, 벨기에 등에서는 우편투표보다 공정성의 위험이 더 큰 대리투표도 가능하고, 네덜란드, 에스토니아는 우편투표보다 높은 투표편의성을 보이는 인터넷투표를 실시하고 있음

나. 예상 쟁점 및 과제

▢ 다수의 OECD 국가들이 우편투표를 채택하고 있다는 것은 우편투표가 다양한 투표방식 중 공정성 훼손의 가능성과 투표참여 유인효과의 장·단점을 균형적으로 고려했을 때 현실적으로 가장 적합한 투표방식이라는 것을 뜻한다고 볼 수 있음

104) 우편투표 이외의 투표방식을 실시하고 있는 국가는 8개국, 재외선거 미실시 국가는 3개국(그리스, 터키, 칠레)임.

▢ 물론 우편투표방식에서는 대리투표의 발생이나, 비밀투표의 원칙이 훼손될 수 있는 가능성을 배제할 수는 없음. 따라서 향후 우편투표제 도입을 긍정적으로 검토한다면, 투표소 접근성이 낮은 재외유권자부터 대상을 단계적으로 확대하는 한편, 우편투표자에게 본인확인서약서[105]를 첨부하게 하는 등의 방법을 검토해볼 수 있을 것임

작성: 정치행정조사실 정치의회팀 (788-4530)

105) 캐나다와 호주에서는 우편투표의 공정성 확보를 위해 일종의 선언서를 첨부하도록 하고 있음. 김종갑, 「재외국민 모의선거를 통해 본 재외국민선거제도의 개선방향」, 『이슈와 논점』 제1151호, 국회입법조사처, 2016.4.12.

기획총괄 및 집필자 명단

분 야	소 속	직 위	성 명	연락처
기획총괄	사회문화조사실	실 장	정성희	4505
총괄실무	사회문화조사실 환경노동팀	팀 장	김 준	4730
〈국회운영위원회 소관〉 국회 〈법제사법위원회 소관〉 헌법재판소, 대법원, 국방부 〈안전행정위원회 소관〉 중앙선거관리위원회	정치행정조사실 정치의회팀	팀 장	박규찬	4530
		입법조사관	김선화	4531
		입법조사관	최정인	4536
		입법조사관	한정택	4532
		입법조사관	이정진	4533
		입법조사관	김종갑	4534
		입법조사관	임채진	4535
		입법조사관보	김유정	4537
〈법제사법위원회 소관〉 헌법재판소, 법무부, 법원, 감사원 〈국회운영위원회 소관〉 국가인권위원회	정치행정조사실 법제사법팀	팀장	심정희	4540
		입법조사관	조규범	4541
		입법조사관	김익두	4544
		입법조사관	유재원	4545
		입법조사관	박지영	4547
		입법조사관	황현영	4543
		입법조사관보	이재일	4546
〈외교통일위원회 소관〉 외교부, 통일부 〈국방위원회 소관〉 국방부, 병무청, 방위사업청 〈정무위원회 소관〉 국가보훈처 〈산업통상자원위원회〉 산업통상자원부	정치행정조사실 외교안보팀	팀 장	오명호	4550
		입법조사관	유웅조	4551
		입법조사관	정민정	4552
		입법조사관	이승현	4555
		입법조사관	형혁규	4553
		입법조사관	김성봉	4554
		입법조사관	이승열	4557
		입법조사관	김예경	4556
〈안전행정위원회 소관〉 행정자치부, 국민안전처 〈정무위원회〉 국민권익위원회	정치행정조사실 안전행정팀	팀 장	이상팔	4560
		입법조사관	박영원	4561
		입법조사관	손주연	4566
		입법조사관	하혜영	4562
		입법조사관	권용훈	4564
		입법조사관	배재현	4563
		입법조사관	류영아	4565
		입법조사관보	정재환	4567

분 야	소 속	직 위	성 명	연락처
〈기획재정위원회 소관〉 기획재정부, 조달청, 국세청, 관세청	경제산업조사실 재정경제팀	팀 장	김대은	4570
		입법조사관	김민창	4571
		입법조사관	권순조	4575
		입법조사관	정도영	4574
		입법조사관	문은희	4577
		입법조사관	임언선	4572
		입법조사관	김영찬	4573
		입법조사관보	남석준	4578
〈정무위원회 소관〉 공정거래위원회, 금융위원회, 금융감독원 〈기획재정위원회〉 기획재정부, 한국은행	경제산업조사실 금융공정거래팀	팀 장	임동춘	4580
		입법조사관	홍정아	4581
		입법조사관	원종현	4583
		입법조사관	최지현	4584
		입법조사관	강지원	4587
		입법조사관	조대형	4585
〈농림축산식품해양수산위원회 소관〉 농림수산식품부, 해양수산부 〈산업통상자원위원회 소관〉 산업통상자원부, 중소기업청, 특허청 〈보건복지위원회〉 식품의약품안전처	경제산업조사실 산업자원팀	팀 장	김봉주	4590
		입법조사관	전은경	4596
		입법조사관	김상범	4592
		입법조사관	유재국	4594
		입법조사관	구본근	4598
		입법조사관	박충렬	4591
		입법조사관	배민식	4593
		입법조사관	유제범	4588
		입법조사관	장영주	4595
		입법조사관보	김태우	4597
〈국토교통위원회 소관〉 국토교통부 〈농림축산식품해양수산위원회 소관〉 해양수산부	경제산업조사실 국토해양팀	팀 장	이수기	4600
		입법조사관	김예성	4605
		입법조사관	장경석	4601
		입법조사관	김진수	4603
		입법조사관	박준환	4602
		입법조사관	강재구	4604
		입법조사관	김송주	4606
		입법조사관보	박인숙	4607
〈교육문화체육관광위원회 소관〉 교육부, 문화체육관광부	사회문화조사실 교육문화팀	팀 장	유의정	4700
		입법조사관	이덕난	4702
		입법조사관	정환규	4701
		입법조사관	정미야	4703
		입법조사관	조인식	4705
		입법조사관	김휘정	4704

분 야	소 속	직 위	성 명	연락처
〈미래창조과학방송통신위원회 소관〉 미래창조과학부, 방송통신위원회, 방송통신심의위원회, 원자력안전위원회	사회문화조사실 과학방송통신팀	팀 장	김유향	4710
		입법조사관	권성훈	4716
		입법조사관	김여라	4711
		입법조사관	장은덕	4712
		입법조사관	정준화	4715
		입법조사관	심우민	4714
		입법조사관	최진응	4717
		입법조사관보	송시현	4718
〈보건복지위원회 소관〉 보건복지부 〈여성가족위원회 소관〉 여성가족부	사회문화조사실 보건복지여성팀	팀 장	이만우	4720
		입법조사관	서창식	4726
		입법조사관	조숙희	4727
		입법조사관	김주경	4725
		입법조사관	최병근	4721
		입법조사관	원시연	4722
		입법조사관	조주은	4723
		입법조사관	박선권	4724
		입법조사관보	김은표	4728
〈환경노동위원회 소관〉 환경부, 고용노동부	사회문화조사실 환경노동팀	팀 장	김 준	4730
		입법조사관	김경민	4732
		입법조사관	최준영	4731
		입법조사관	전형진	4734
		입법조사관	한인상	4733
		입법조사관	이혜경	4737
		입법조사관보	이동영	4736
편집	사회문화조사실 환경노동팀	입법조사관보	이동영	4736

제20대국회 주요 입법·정책 현안 Ⅰ

발 간 일 2016년 5월 30일
발 행 임 성 호
발 행 처 국회입법조사처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
TEL 02·788·4730
인 쇄 경성문화사 (TEL 02·786·2999)
ISBN 978-89-93502-42-8 94060
978-89-93502-41-1 (전3권)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(http://www.nars.go.kr) '발간물'-'기타자료'에 게시되어 있습니다.

발간등록번호 31-9735043-001443-14

ⓒ 국회입법조사처, 2016

제20대국회
주요 입법·정책 현안 Ⅰ

NARS National Assembly Research Service

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)
Tel. 02)788-4521(代) www.nars.go.kr

ISBN 978-89-93502-42-8 94060
ISBN 978-89-93502-41-1(전3권)