



2021. 12. 31.

국회입법조사처 | 통권 제30호 | 제13권 제3호
한국연구재단 등재학술지

입법과 정책

LEGISLATION AND POLICY STUDIES

- 인권과 감시의 정책 딜레마와 제도화: 수술실 CCTV 의무화의 담론 김강현
- 친족상도례 개정 방안에 관한 소고(小考) 김광현
- 국회 상임위 전문위원의 입법 영향력을 어떻게 민주적으로 통제할 것인가?
입법 지원조직 스태프에 대한 민주적 책임성 확보 방식 비교 연구 김하나·김성조·이선우
- 예비 타당성조사 면제 사업이 지방자치단체 재정 운영에 미치는 영향에 관한 논의
: 3대 문화권 사업을 중심으로 박민정·임성실
- 형사절차상 디지털증거 압수수색 법제에 관한 비교법적 고찰
- 러시아 형사소송법과의 비교를 중심으로 - 조미지·송영진
- 체계·자구 심사 관련 국회법 개정에 관한 소고
- 제21대 국회 전반기 계류 법안을 중심으로 - 최웅선·최희숙
- 소기업, 중기업, 대기업 근로자의 워라밸 결정요인 비교분석 임현철
- 공·사적연금의 수급 사각지대 해소를 위한 주택연금의 노후소득보장효과 분석
: 1954년생을 중심으로 최경진·한정림·백인걸
- 미국과 호주의 자원봉사자 보호법 비교를 통한 입법적 제언 정진경



입법과 정책

제13권 제3호 2021년 12월

목 차

- 인권과 감시의 정책 딜레마와 제도화 : 수술실 CCTV 의무화의 담론5
김강현
- 친족상도례 개정 방안에 관한 소고(小考)37
김광현
- 국회 상임위 전문위원의 입법 영향력을 어떻게 민주적으로 통제할 것인가?
입법 지원조직 스태프에 대한 민주적 책임성 확보 방식 비교 연구67
김한나·김성조·이선우
- 예비 타당성조사 면제 사업이 지방자치단체 재정 운영에 미치는 영향에 관한 논의:
3대 문화권 사업을 중심으로95
박민정·임성실
- 형사절차상 디지털증거 압수수색 법제에 관한 비교법적 고찰
- 러시아 형사소송법과의 비교를 중심으로 -127
조미지·송영진

- 체계·자구 심사 관련 국회법 개정에 관한 소고
 - 제21대 국회 전반기 계류 법안을 중심으로 -147
 최웅산·최희숙

- 소기업, 중기업, 대기업 근로자의 워라밸 결정요인 비교분석177
 임현철

- 공·사적연금의 수급 사각지대 해소를 위한 주택연금의 노후소득보장효과 분석
 : 1954년생을 중심으로209
 최경진·한정림·백인걸

- 미국과 호주의 자원봉사자 보호법 비교를 통한 입법적 제언243
 정진경

인권과 감시의 정책 딜레마와 제도화 : 수술실 CCTV 의무화의 담론

김강현*

국문초록

본 연구는 2021년 개정된 의료법의 수술실 내 CCTV 설치 의무화 조항이 만들어진 동태적인 제도화 과정에 대해 고찰한다. 이를 위해 Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여 딜레마 상황에서 정책선택의 어려움이 귀결되기까지의 과정을 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름에 따라 분석하고, 세 가지 흐름의 결합(coupling)이 어떤 형태로 나타나서 정책의 창(policy window)이 열리게 되며 제도개정이 되었는지 분석하는 것을 목적으로 한다. 분석결과 Kingdon의 주장처럼 짧은 순간에 열리는 정책의 창을 포착하여 의료법이 개정되도록 세 가지 흐름을 결합한 환자단체연합회, 국회의원, 경기도 지사 등 정책선도가의 역할이 중요하게 작용하였음을 확인할 수 있었다. 특히, 의료법 개정의 국민적 분위기, 환자안전의 날 변경 등 짧은 순간에 열린 정책의 창을 잘 활용한 것으로 평가할 수 있다. 본 연구는 정책학의 전통적 이론모형을 의료법 개정의 제도적 과정에 적용하여 이론을 검증함으로써 딜레마 상황에서 사회이슈의 제도화 과정을 밝혀냈다는 점에서 의의가 있다.

국가과학기술표준분류 : SB102, 정책결정

주제어: 의료법, CCTV, 킹던(Kingdon), 딜레마, 정책흐름모형

I. 서론

2021년 8월 31일 의료법 개정안이 국회 본회의를 통과했다. 그동안 수술실 내 CCTV 설치에 관한 극심한 논쟁과 지속적인 논의가 있었음에도 불구하고, 관련 법안이 처음 발의된지 6년 만에 의료법이 개정된 것은 정책학적으로 어떤 의미가 있는 것일까?

정책은 입법이라는 형태로 구현된다(김강현, 2020). 제도 입법학적 관점에서 좋은 법이란 해당 법 조항들을 통해 제정목적, 행위, 행위자, 처벌의 종류와 내용이 분명하게 드러난 법을 의미한다(김경제, 2012). 그러나 현행 의료법은 이런 관점에서 많은 부족함을 보인다. 목적조항의 내용이 지나치게 광범위하여 입법의도가 분명하지 않고, 의료법이 규율하는 행위영역이 명확하지 않으며, 의사중심의 법체계로서 국민의 건강권과 환자의 권리가 불분명하고 환경변화에 둔감(김계현, 2001)하다는 지적이 있다. 규범과 현실의 불일치는 법령이 존재하는 모든 영역에서 발생할 수 있지만 가장 빈번하게 쟁점이 발생하고 규범충돌이 일어나 개정요구가 발생하는 곳은 의료분야이다. 1951년 국민의료법이 제정되고 1962년 의료법으로 전면 개정된 이후 현재까지 총 99회의 개정이 이루어졌다. 외국과 달리 통합법으로 수권적 지위를 가진 현행 의료법은 다양한 직역을 반영하고, 전문적 영역의 광범위한 통솔범위를 규정하고 있어 잦은 개정이 있어왔다(김강현, 2020). 이처럼 잦은 제도의 개정은 정책변동이 빈번하고, 사실관계가 수시로 변화하여 탄력적으로 규율할 필요가 있는 분야에 집중되고 있다(김용섭, 2012).

우리사회의 수많은 정책이슈는 이해관계자 간 참여한 찬반대립으로 딜레마 상황을 형성하고 있다. 그리고 이런 딜레마 상황을 해소하고 정책의제가 되어 제도를 통해 귀결되기까지 입법과정의 논리는 감추어져 있다. 입법과정은 정치과정으로서 대립점 조정을 위한 절차적 관행이 요구된다는 점에서 볼 때 작금의 CCTV 설치 논쟁은 충분히 딜레마 상황으로 간주할 수 있다. 그러나 참여하게 대립된 상황에서 의료법 개정과정을 둘러싼 쟁점과 환경변화가 무엇이었기에 입법개정의 형태로 산출되었는지 제 동인에 대한 의문이 있지만 아직까지 이에 대한 사회과학적 설명은 명쾌하지 않다. 딜레마 상황에서 의료법 개정의 제도화 논의가 언제 어떻게 정부 관료와 입법가의 주목을 받고, 의제화가 되어 궁극적으로 개정되었는지에 대한 이해가 필요하다. 이 이해를 용이하게 하는 것은 정책의제설정과정(Policy Agenda Setting)에 투영시켜 보는 것이다.

일찍이 정책의제과정에 대해 Hirschman(1970)과 같은 다원론자는 일반 대중이 요구하는 문제는 ‘강요된 정책문제’로서 정책의제과정에 상당한 영향력을 발휘하고 이들이 행사하는 투표와 이익단체, 정치적 압력이 의제설정의 제도적인 통로가 된다고 보았다. Jones(1984)도 공통의 이해관계에 의사를 같이하는 집단이 확대되면 정부의 정책의사 결정에 영향을 미치는 존재가 되며 사회의 개별이슈가 정부의 귀속단계로 발전하게 된다는 논의확장이 중요함을 역설하였다. 하지만 개별이슈에 지나지 않은 정책문제가 대중의 지지와 정치적 과정을 통과하여 제도화되는지에 대해서 단순히 설명하기는 쉽지 않다(김강현, 2020).

이러한 문제의식에서 본 연구는 수술실 내 CCTV설치 의무화를 주요내용으로 한 의료법 개정의 배경을 둘러싼 동태적 정책형성과정을 분석하고자 한다. 이를 위해 딜레마 이론(Dilemma theory)과 Kingdon의 정책흐름모형(Policy Stream Model)을 분석틀로 하여 의료법 개정의 역동적 과정에 대해 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 정책선도가의 역할과 정책의 창으로 이어졌는지 분석하고 이를 통해 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

II. 수술실 CCTV 설치 논쟁의 딜레마

1. 대립되는 담론

가. 인권

인권은 네 개의 범주로 구분된다(Jim, 2010). 인신의 권리, 제도적 권리, 정치적 권리, 경제사회적 권리가 그것이다. Karel(1982)은 인권을 사회발전 단계에 따라 1세대 인권인 인식(육체적)적 자유권을 의미하는 인신의 권리, 2세대 인권인 제도적으로 공평하게 보호를 받을 제도적 권리와 정치에 참여하는 정치적 권리, 3세대 인권인 경제·사회적 권리를 주창한바 있다. 이중 수술실 CCTV 설치와 관련하여 충돌하게 되는 가치는 인신의 권리와 제도적 권리와 밀접하게 연관되어 있다. 수술실이라는 특수한 상황에서 보장받아야 하는 권리가 이전에 통용되어 왔던 인권의 가치와 상이하게 적용되고 있기 때문이다. 환자 안전과 인권의 가치가 일반적으로 용인되는 프라이버시 등 개인권에 우선하여 불공정한 환경의 개선을 요구하는 인권주류화의

경향이 확대되고 있다. 이제 인권이라는 주제는 과거에 회자되던 것처럼 정부에 대항하여 투쟁하는 이데올로기의 수준이 아니라, 삶 곳곳에 인권에 기반을 둔 접근으로 그 적용양상이 확대되고 있다(국가인권위원회, 2014).

그렇다면 인권은 누구를 위한 권리일까? 세계인권선언은 인권이 약자를 위한 권리라고 명시하고 있다. 그러나 이 점은 인권이 누구나 가지는 ‘보편적 권리’라는 것과 대립되는 것을 의미하지는 않는다. 다만 약자들이 마땅히 최소한으로 누려야 할 기본조건을 누리지 못하는 경우가 많기에 ‘인간의 존엄한 삶을 위한 최소한의 조건’인 인권이 사회적 강자에 의해 침해당하기 쉬운 약자의 존엄한 삶을 지킬 수 있도록 하는 권리로 더 강조될 뿐이다. 수술실에서 발생하는 인권의 가치는 상대적 약자인 환자의 자유권과 인격권, 안전권 등이 포괄적으로 포함된 개념이라 이해할 수 있다. 하지만, 수술실 내 CCTV 설치와 관련된 인권의 의미는 천부적으로 완결하고 경직된 개념이 아니다. 사회내에서 다양한 규범, 제도, 정책 등에 의해 끊임없이 변화·발전하는 과정에 있는 의식체계이며, 우리사회가 그동안 경시해온 부분에 대한 인권적 전환이 의료현장의 공동체 내부에서 자연스럽게 형성되지 않았기에, 인권을 보호하고 증진하고자 하는 적극적인 행동으로 나타나게 되었다. 따라서 본 쟁점에서의 인권은 의료환경 내 구성원간 충돌하고 있는 진료권과 인격권의 범주에서 자기 인권과 함께 타인의 인권을 존중하는 책임감을 향상하기 위해 인권관련 규정과 제도, 시민사회의 적극적 참여, 정부의 입법 및 정치과정을 포괄적으로 포함하는 인권 거버넌스의 틀에서 접근해야 하는 것으로 이해할 수 있다.

나. 감시

감시는 그 자체로 사생활의 자유에 대한 침해일뿐 아니라, 헌법상 보장된 다른 기본권에 대한 부당한 제한을 수반하기 쉽고, 보다 근본적으로 인격권에 위해를 가할 수 있다는 점에서 인권침해적 속성을 가지고 있다(장교식, 2014).

최근 이슈가 되고 있는 의료기관 내 수술실 CCTV 설치와 관련되어 충돌되고 있는 담론 중 감시는 어떤 함의를 가지는 것일까? Tudge(2013)는 현대의 감시는 세 가지 측면에서 특징이 있다고 본다. 첫째, 인적감시에서 기술적 감시로 변화이다. 과거의 인적·물리적 감시에서 탈피하여 기술진보를 반영하여 비대면·비접촉 기술을 활용한 사물 물리시스템을 활용하는 것이다. 감시는 기본적으로 감시자와 피감시자

간 정보불균형으로 인해 발생한다. 이 과정에서 연결되는 가치가 바로 정보활용주체 간, 즉 의료진과 환자 간 정보비대칭성 문제이다. 의료라는 고도의 전문성과 특수성, 정보의 편중성이 발생하는 현장에서 수술과정이 저장된 영상은 정보의 편중성을 완화해줄 수 있기 때문이다. 수술과정에 대한 기존의 진료기록(수술기록지, 수술간호기록지, 마취기록지 등)은 의료진이 의학용어로 작성하는바 전문적이고 편향적이지만 CCTV 영상은 일반인도 상황을 파악할 수 있다.

둘째, 국가감시에서 사회감시로의 변화이다. 그동안의 감시는 국가권력과 사회에 의한 공적통제였지만 현대의 감시는 사회의 상호견제와 자기감시를 포함하여 사회 전체의 감시기능을 통해 균형점을 찾아가는 과정으로 볼 수 있다. 이 같은 사회현상은 이른바 자신의 선호와 편의를 위해 스스로 자신의 정보를 노출하는 것을 용인하는 자발적 감시사회에 편입되고 있는 것을 의미하며, 공리주의자인 벤담(Bentham)이 구상한 다수의 대중이 효율적으로 상호 감시하는 원형감옥 파놉티콘(Panopticon)이 사회에서 구현되고 있는 것이다. 수술실 CCTV 설치 논쟁에서도 환자와 보호자는 자신의 정보가 담긴 영상기록물이 촬영·녹화되어 프라이버시권이 침해될 수 있음에도 불구하고, 의료과정에서 침해받는 인격권과 인권 등 반대가치의 회복을 위해 서로 감시하는 파놉티콘을 지향하고 있기 때문이다. CCTV 설치를 통한 감시가 동의를 통한 정당성을 확보하기 위해서는 Gallagher(2004)가 언급한 바와 같이 ‘법·규범적 불가피성’이 제시되고, 프라이버시에 대한 ‘합리적 기대’와 공적·사적 공간의 규범적 구분이 고려되어야 한다. 그러나 현재의 분위기는 사회적 감시의 추종이 크기 때문에 자기책임성으로 이를 극복하려는 경향이 있다.

셋째, 자의적·비합법 감시에서 제도적·합법 감시로의 변화이다. 과거의 감시가 정권의 통치를 배태하기 위한 자의적이고 비합법적 성격을 보인다면 현대의 감시는 공식적 제도기반의 합법성을 특징으로 한다. 현행법에서는 개인정보보호법 제25조에 의거하여 범죄예방, 시설 안전 등의 제도목적에 위해 영상정보처리기기를 통한 모니터링과 녹화 등의 감시활동을 규정하고 있다. 그러나 감시의 침해적 측면과 필요적 측면을 별개의 문제로 인식해서는 곤란하다. 상충되는 두 가치인 인권과 감시의 가치충돌 사이에서 점점구축이 어려운 것은 우리 사회에서 일상화된 감시가 나름의 정당성을 갖고 있기 때문이다. 본고에서 이를 딜레마로 규정하고 논리를 전개하는 것은 바로 이 때문이다.

2. 딜레마 환경조성

수술실 CCTV 설치 의무화 입법과정에서는 찬반의 논리가 강력하게 충돌하였다. 현재의 의료법 개정을 둘러싼 제도적 환경이 딜레마 상황으로 볼 수 있을까? 딜레마를 판단하기 위해서는 현재의 환경조건이 딜레마 상황의 조건을 만족시키는지 먼저 분석해야 한다(김강현·김희정, 2020). 이와 관련하여 이중범 외(1992)는 딜레마의 상황조건을 ① 상충된 대안, ② 대안간 비교불가능성, ③ 선택의 불가피성으로 판단할 수 있다고 보았다. 즉, 딜레마 상황은 주어진 맥락에서의 선택을 전제로 상충되는 가치가 선택상황 속에 동시에 나타나고, 대안으로 표상될 수 있으며, 가치간 교환함수가 존재하지 않기 때문에 대안들 간의 비교가 불가능하지만 그 중요성이 비슷하기 때문에 대안의 선택이 곤란한 상황으로 설명할 수 있다(소영진, 2015).

현행 의료법하에서는 의료계와 환자·보호자계로 이원화된 집단에서 CCTV 설치와 관련된 입법부재로 인해 이를 요구하는 입장과 거부하는 상충된 입장이 첨예하게 대립하면서 ‘상충적 대안’을 형성하고 있다. 또한, 동 이슈는 대안간 입장을 동일하게 비교하기 불가능하고, 상충되는 가치가 선택상황 속에 동시에 발생한다. 즉, 개정입법과 비입법을 동시에 만족시키는 대안이란 존재하지 않기 때문이다(대안간 비교불가능성). 마지막으로 기존의 의료법체계를 고수할지, 의료법 개정을 통해 수술실 CCTV 설치를 의무화할지는 동시에 발생하는 문제로서 선택을 용이하게 하는 교환함수가 존재하거나 계량적으로 판단하기 어려운 문제이다(선택의 불가피성).

이상의 딜레마 환경 요건 조성과 관련하여 구체적인 딜레마 요인을 분석하면 다음과 같다.

가. 규정충돌

규정충돌의 딜레마는 양립할 수 없는 세부적 조문이나 가치내재적 상황으로 인해 촉발되는 것이며(김강현·김희정, 2020), 이 충돌의 기저에는 가치충돌의 근원적 문제가 내재되어 있고, 이는 비례성의 원칙에 의거하여 파악할 수 있다.

첫째, 「의사와 환자는 상호 신의성실의 원칙이 적용되는 관계」라는 점이다. 상호 신의성실의 원칙이 적용된다는 것은 상호 권리와 의무에서 상반되지만 양립될 수 없는 딜레마적 가치가 존재함을 의미한다. 요약컨대, 의사의 진료재량권과 환자의 자기

결정권이 그것이다. 의사와 환자는 사적관계의 가장 기본적 형태인 위임계약¹⁾을 맺고 선량한 주의의무를 다해야 한다. 이같은 계약관계는 계약당사자간 권리-의무관계를 구성하게 되는데, 의사는 진료의무·설명 의무를 부담²⁾하고 의료과정의 진료재량권을 가지며, 환자는 진료비 지급의무(민법 제687조)와 진료를 받을 권리(의료법 제15조) 및 의료행위의 자기결정권(응급의료에 관한 법률 제6조)을 가진다. 문제가 되는 것은 전술했듯이 의사의 진료재량권과 환자의 자기결정권이다. 두 요건 모두 포괄적으로 인정되다보니 과거 의사의 진료재량권을 폭넓은 재량행위로 용인하던 환경과 최근의 환자 자기결정권 확대 기조사이에서 충돌을 일으키고 있다. 그리고 그 과정에서 불법적 요소인 의사의 대리수술, 환자의 범죄노출 등이 환자에 대한 의료적 침습을 포함한 신체침해와 인격권 침해 등 환자의 자기결정권을 침해하는 요소로 작용하여 해소가 어려운 딜레마 상황을 구성하게 되는 것이다.

둘째, 「환자의 기본권과 국가의 기본권보호의무」이다. 환자의 기본권은 헌법상 권리로 진료행위로 수반되는 침습행위로부터 자유로울 수 있는 생명권 및 신체권(헌법 제12조 1항), 더 나아가 건강권(헌법 제10조) 등 자기결정권(헌법 제10조)을 포함한다. 반면, 국가는 국민의 기본권 보호의무를 가지며, 이는 입법행위에 의한 기본권 보호를 의미한다. 우리 헌법은 제10조에서 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 규정함으로써 소극적으로 국가가 국민의 기본권을 침해하는 것을 금지하는데 그치지 아니하고 적극적으로 국민의 기본권을 ‘타인의 침해’로부터 보호할 의무를 부과하고 있다. 국민의 기본권에 대한 국가의 적극적인 보호의무는 입법행위를 통해 보장될 수 있다(권용진 외, 2012). 그러나 의료계와 환자계의 법익이 충돌하는 현실에서 국가가 기본권 논리만을 반영하여 적극적인 입법활동을 전개하기란 용이하지 않다. 의료법이 태동한 이후 지난 70여년간 구축되어온 포괄적 진료재량권의 공고함은 단순히 제도의 명문화에만 있는 것이 아니고, 의료계를 중심으로 사회저변에 폭넓게 자리잡고 있기 때문이다. 반면, 환자와 시민단체는 변화된 환경과 가치를 주창하고 제도변화를 통한 개정을 촉구하

1) 진료계약은 치료과정 전반을 포괄하는 계약으로 진료의 결과뿐만 아니라 진료의 과정도 계약에 포함되는 것으로 보아야 하므로 수단채무로서의 성격을 가지며 과정상 불법행위를 해서는 안된다는 의미(권용진 외, 2012).

2) 이러한 설명의무를 법적 의무로 인정하는 것은 헌법적인 기본권인 생명신체의 침습행위인 의료행위에 대한 자기결정권을 보장하고, 더 나아가 환자에게 보다 쉽게 피해를 구제하여 줌으로써 손해의 공평부담이라는 사법의 기본이념을 충실히 실현시키는 기능을 하게 된다(전현희, 2007).

기 때문에 정부입장에서는 딜레마 상황을 해소하는 것이 용이하지 않으며 본 연구에서 밝히고자 하는 복합적인 정책흐름분석을 통해 이해할 수 있다.

나. 행위자충돌

수술실 내 CCTV 설치와 관련한 주요 행위자는 찬반으로 양극화된 집단충돌의 양상을 보이고 있다. 이들 행위자는 표면적으로 모두 공공복리를 지향하고 있지만, 내면적으로는 인권과 감시라는 상이한 가치를 바탕으로 한다. 공공의료, 의료의 질, 진료권을 주장하는 공공복리와 환자안전, 불법의료행위 척결 측면의 공공복리 모두 같은 담론이지만 각기 다른 현실인식을 바탕으로 충돌을 일으키고 있기 때문이다.

이처럼 대립되는 가치에서 나타난 인권과 감시의 가치는 집단갈등으로 나타나고 있다. 이는 Huntington(1996)이 주장하는 문명충돌(clash of civilization)과 같이 과거에는 제기되지 않았던 새로운 집단의 가치 보호가 다른 집단의 가치와 충돌을 일으키며 관련된 집단은 스스로의 이익을 보호하기 위한 조직화된 ‘집단행동’을 하게 되고 각기 정치·사회적으로 영향력을 발휘하면서 딜레마 상황이 형성되기 때문이다. 이러한 딜레마 상황은 이를 해결해줄 국가제도가 미흡할 때 나타난다(김강현·김희정, 2020). 수술실 CCTV 설치 이슈와 관련하여 대립하는 중요행위자인 의료계와 환자계의 갈등과 집단행동은 다음 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 1> 수술실 CCTV 입법을 둘러싼 옹호연합

	입법 찬성	입법 반대
대표 행위자	환자, 보호자, 시민단체	의료계, 의사협회, 대한병원협회, 의사직능단체
집단행동	<ul style="list-style-type: none"> 청와대 국민청원(총 159건) 찬성 피켓 시위(2016~2021년) CCTV 설치 10만인 온라인 서명운동(2015년) 	<ul style="list-style-type: none"> 세계의사회(WMA) 반대 서한 대한의사협회 시위 반대성명 발표(대한병원협회 등 6개 단체)
여론	<ul style="list-style-type: none"> 국민설문 결과 찬성 높음 (70~95% 찬성) 	-

자료: 연구자 정리

Ⅲ. 이론적 논의

1. 킹던의 정책흐름모형

정책의 정당성은 제도적 근거를 통해 확보되기 때문에 정책은 입법을 통해 확립된다. 그래서 정정길 외(2017)은 정책을 일컬어 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”이라고 정의하고 있다.

오늘날 정책결정은 사회적 이슈를 정책의제라는 공공 아젠다(public agenda)로 격상시켜 대립되는 가치의 해소를 위해 공무 아젠다(official agenda)로 상정하여 딜레마 상황을 어떻게 해결하는지가 중요한 관건이다(김강현, 2020). 그런점에서 Kingdon(1984)의 정책흐름모형은 사회이슈가 채택되어 입법화되는 제도화 과정을 분석하기에 적합한 이론이다. 정책흐름모형의 핵심은 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름 등 3가지 흐름이 결합하여 정책의제로 설정되고 정책의 창으로 발현되는지 그 이면을 규명하는 것으로 요약할 수 있다.

Kingdon은 여섯 개의 구성요소를 통해 정책형성의 흐름과정을 설명한다. 첫째는 문제의 흐름(problem stream)으로 잠재되어 있는 문제가 특정한 조건과 상황에 따라 표출될 때 이를 계기로 정부 및 정책결정자가 이를 문제로 인지하는 과정이다. Kingdon은 문제의 흐름에 영향을 미치는 요인으로 지표의 변화, 극적인 사건이나 위기의 발생, 기존 정책이나 프로그램의 피드백 등을 들고 있다. 둘째는 정책대안의 흐름(policy stream)으로 표류하던 정책대안들이 어떻게 논의·선정되는지 그 과정에 관심을 두는 과정이다. 즉, 이는 정책대안의 구체화 과정으로 Kingdon은 정책대안의 흐름에 영향을 주는 요인으로 이해관계자 집단의 존재와 개입, 정책선도자가 중요한 역할을 하고 있다고 주장한다. 셋째는 정치의 흐름(political stream)으로 특정 이슈에 대한 국가적 분위기, 이익집단의 압력, 정당의 역학관계, 행정부의 이념 및 노선변화 등이 작용하는 단계이다. 이 단계는 의제설정과정에서 가장 중요한 역할을 수행하는 흐름으로 Kingdon은 이 단계에서 의제의 조율과 타협이 이루어지는 역동적인 단계라고 평가한다(Kingdon, 2003). 넷째는 앞에서 제시한 세 가지 흐름들이 특정 계기와 맞물리면서 결합되는 현상으로 ‘정책의 창’이 만들어지는 단계이다.

Kingdon(2003)은 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 각기 개별적으로 표류하다가 결합하여 정책의 창이 열린다고 표현하였다. 정책의 창은 정책선도자들이 해당 정책문제에 주의를 집중시키고 정책대안을 관철시키는 기회가 마련된 것을 의미하고(박길남, 2017), 정책의 창이 열렸다는 것은 해당 정책을 지지하는 사람들이 그들이 선호하는 해결책을 간구하거나 제도화 하는 계기가 되었음을 뜻한다. 정책의 창은 정책이 입법되거나 변화하기 좋은 기회가 된다. 국회의 법안심의, 예산심의, 국정감사 등의 계기를 통해 열리기도 하고 선거, 집권당의 변화, 정책결정자의 교체, 극적인 사회변화 등의 예측 불가능한 경우에 비정형적으로 열리기도 한다. 중요한 점은 정책의 창이 열리는 기회는 단시간에 지나가 버리기 때문에 기회를 포착하고 즉각적인 대응을 해야 한다는 점이다. 이 기회를 놓친 정책의제와 대안은 장기간 표류하게 되며 사회적·정치적 역학관계 속에 조성된 또 다른 정책의 창이 열릴 환경을 기다려야 하기 때문이다.

Kingdon의 모형은 이론적이고 규범적인 방법론에 그치지 않고 정책결정과 제도화가 이루어지는 과정을 종합적으로 파악하게 해준다는 측면에서 장점이 있다(McLeon, 2003). 기존 이론이 명쾌하게 분석하기 어려운 현실세계의 의사결정 과정을 단계별로 적용하면서 각각의 흐름이 결합되는 양상을 파악할 수 있기 때문이다. 본 모형은 전통적인 행정학의 합리모형에서 가정하는 합리성 대신 비합리적이고 우연히 일어나는 정책결정과정을 설명한다. 문제·정치·정책의 흐름을 상호독립적으로 살펴봄으로써 정책주위의 환경을 다각도에서 조망할 수 있기 때문이다(최성구·박용성, 2014). 이처럼 Kingdon은 수많은 사회문제 중 어떤 사회문제가 정책 의제화 되어 변화 양태과정을 거쳐 제도화에 이르는지 의사결정의 동태적 과정에 초점을 둔 것(김강현, 2020)이기 때문에 정책과정의 이면을 밝히는데 용이하다고 하겠다.

2. 선행연구 분석

가. CCTV 연구

우리나라에서 CCTV에 관한 연구 경향은 설치과정의 갈등연구(가치 충돌, 제도분석)와 설치이후의 성과연구(제도성과, 권리침해)로 구분할 수 있다. 본 선행연구 분석에서는 설치과정에 집중하여 이론적 논구의 특징을 분석해본다. 국내 학계에서는

2000년대 초반부터 CCTV 관련 연구가 본격화 되었다. 많은 선행연구들이 CCTV 설치과정에서 발생하는 찬반논의를 바탕으로 가치충돌을 분석하였으며 양립되는 가치충돌을 제도적 관점에서 설명하고, 포함되는 구체적인 상충법률을 제시하였다(이관후·조희정, 2015; 이운복, 2017; 김석우·전용주, 2017; 이창훈, 2015, 정승민, 2009, 정지훈·김종래, 2008). 다음으로 세부장소별로 CCTV 설치과정상 발생하는 제도적 문제를 수술실(김민지, 2019), 어린이집(김태동·이서영, 2017; 정순원, 2017), 학교(김수민·이완희, 2020; 한재경, 2018), 노인복지시설(김진·조문기, 2020)로 구분하여 분석하였다. 한편, 제도성과 측면에서의 연구는 범죄예방효과(김종윤, 2019; 임형진·이주락, 2014; 정진성·황의갑, 2012; 박철현·최수형, 2009; 노호래, 2005), 교통안전(박기웅, 2020; 빈미영 외, 2017), 경제적·공간적 효과(허선영 외, 2018) 등이 대표적이며, 이들 연구는 우리사회에서 활용하는 CCTV의 주요 적용양상에 따른 성과여부를 분석하였다.

다음으로는 CCTV 설치결과 나타난 권리의 침해와 권리의 보호 문제(정신교, 2018; 김종훈, 2017; 김준현, 2013; 조현빈·조호대, 2010; 이주락, 2008)가 있다. 마지막으로 거버넌스와 관련된 연구로는 4차 산업과의 연계(임형진·이주락, 2020; 이동혁·박남제, 2019; 권용빈 외, 2019; 이태희 외 2018), 통합관제의 운용(정충식, 2015; 김영두 외, 2017), 스마트시티 거버넌스(이상호·임윤택, 2016)의 연구가 이루어졌다. 이들 연구는 과학기술 발전에 따른 요소를 CCTV의 기능적 활용에 초점을 맞추어 적용가능성을 분석하였다는 특징이 있다.

그러나 대부분 선행연구는 법학적 관점 또는 기술적 관점에서 접근되고 있으며, 행정정책 및 사회학적 관점에서의 분석은 많지 않아 CCTV 연구와 관련하여 정치적, 사회적 논의의 부족으로 이어졌으며 연구의 편향성이 있다는 한계가 있다.

〈표 2〉 CCTV 관련 선행연구-1

	주요 연구
가치 충돌	이관후·조희정(2015), 이윤복(2017), 김석우·전용주(2017), 이창훈(2015), 정승민(2009), 정지훈·김종래(2008)
제도 분석	김민지(2019), 김수민·이완희(2020), 김진·조문기(2020), 한재경(2018), 김태동·이서영(2017), 정순원(2017)
제도 성과	박기웅 외(2021), 김종윤(2019), 이지연(2019), 백영민 외(2018), 허선영 외(2018), 빈미영 외(2017), 임형진·이주락(2014), 정진성·황의갑(2012), 박철현·최수형(2009), 노호래(2005)
권리침해(보호)	정신교(2018), 김종훈(2017), 김준현(2013), 조현빈·조호대(2010), 이주락(2008)
거버넌스	임형진·이주락(2020), 이동혁·박남제(2019), 권용빈 외(2019), 이태희 외(2018), 정충식(2015), 김영두 외(2017), 이상호·임윤택(2016)

자료: 연구자 정리

나. 정책흐름모형

Kingdon의 정책흐름모형은 본래 정책의제설정과정을 분석하는 모형이나 최근에는 정책환경 변화를 반영하여 다양한 이슈에 대응하여 정책형성, 도입, 평가 등의 과정을 분석하는 틀로 활용되고 있다. 이 모형을 적용한 선행연구는 크게 세가지 측면으로 구분하여 분석할 수 있다. 먼저, 특정정책의 도입과 형성과정에서 제도화 과정을 분석한 연구들이다. 「협동조합기본법」의 입법(김강현, 2020), 「산업현장 일학습병행 지원에 관한 법률」입법(이봉재·박수정, 2020), 「단통법」제정(전영태·이용규, 2019), 「외국인처우기본법」입법(박길남, 2017), 「아동학대범죄의 처벌등에 관한 특례법」입법(신지현 외, 2017) 등이 대표적이다.

다음으로 Kingdon의 모형으로 가장 많이 설명되고 있는 정책변동에 대한 연구들이다. 동 연구경향은 제도보다는 개별정책의 변화양상을 규명함으로써 그 과정을 설명하는 것으로 부동산 정책의 투기과열지구 지정의 정책변동(김덕조 외, 2020), 이동통신 단말기 보조금 규제정책변동(김창영·김준현, 2019), 테러방지법 정책변동(김민정·조민효, 2017), 외국어고등학교 정책변동(박대권·이의석, 2017), 유아의 교육과 보육 정책변동(나정·박창현, 2015), 주민참여제도의 정책변동(이광원, 2013), 지방정부 시청사이전 정책변동(김명환, 2010) 등의 연구가 있다.

마지막으로는 정책평가와 관련된 선행연구로서 무상보육정책의 비교(김민길 외

2016), 서울 구룡마을개발 갈등평가(김민곤 외, 2016), 한일 복지국가 형성 비교(김영직·조민호, 2015), 임대주택 정책의 갈등관계 평가(김상봉·이명혁, 2011)가 있다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, Kingdon의 모형을 활용한 연구는 다양한 사회문제에 대해 변화의 동인을 파악할 수 있는 강점을 가지고 있다. 동 방법론을 적용한 연구는 다수 확인되고 있지만 첨예하게 대립했던 딜레마 상황하에서 의료법 개정을 가져오게 한 동인과 과정을 이론적으로 규명하는 구체적인 연구는 부족하다는 문제인식에서 이를 분석하고자 한다.

〈표 3〉 CCTV 관련 선행연구-2

	주요 연구
정책형성(제도입법)	김강현(2020), 이봉재·박수정(2020), 전영태·이용규(2019), 박길남(2017), 신지현 외(2017)
정책변동(제도변화)	김덕조 외(2020), 김창영·김준현(2019), 김민정·조민호(2017), 박대권·이의석(2017), 나정·박창현(2015), 이광원(2013), 김명환(2010)
정책평가(제도평가)	김민길 외(2016), 김민곤 외(2016), 김영직·조민호(2015), 김상봉·이명혁(2011)

자료: 연구자 정리

3. 연구모형 및 분석방법

본 연구는 수술실 CCTV 설치 의무화의 의료법 개정과정을 Kingdon이 제시한 정책흐름모형을 적용하여 분석하였다. 특히, 딜레마 상황의 해소를 어떤 정책과정들 계기로 풀어냈는지 변화의 동인과정을 살펴보고자 한다. 구체적인 연구모형은 다음의 [그림 1]과 같다.

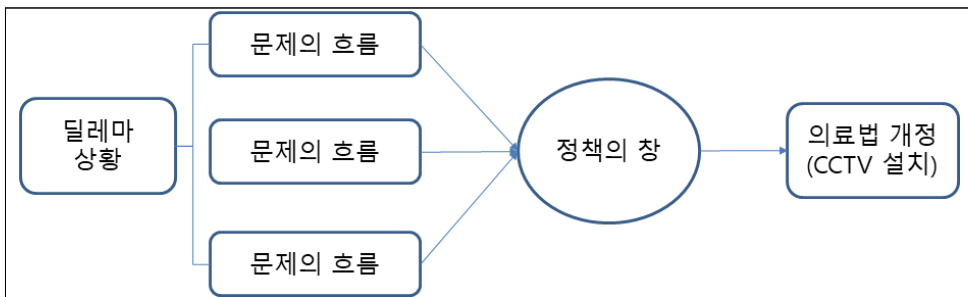
먼저, 문제의 흐름에서는 Kingdon(1984)이 정책모형에서 제시한 극적인 사건이나 위기의 발생, 통계자료 등 지표의 변화, 기존정책이나 프로그램의 환류가 해당 아젠다를 정책문제로 인식하게 하는 중요한 영향요인으로서 수술실 CCTV 설치의 사회적 분위기 구성에 기여했는지 살펴본다. 즉, 의료법이 개정되기 이전의 상황에서 촉발된 중요한 초점사건의 발생이 사회적으로 문제인식을 위한 분위기를 조성하게 되었음을 시작으로 분석을 진행한다.

다음으로 정치의 흐름은 정치권의 문제인식과정을 파악하는 것으로, Kingdon(1984)은 국가 분위기, 새로운 행정부의 구성, 압력집단의 활동 등이 정치의 흐름에 영향을 주는 요인으로 보았다. 본 단계에서는 의료법 개정 당시의 국가 및 사회 분위기, 법 개정을 위해 적극적으로 대응한 압력단체의 활동을 분석하고, 개정과정을 전후한 정치권의 역할을 중심으로 의료법이 개정된 정치적 환경을 분석한다.

세 번째로 정책대안의 흐름에서는 압력단체와 여야 법안 발의당의 정책대안에 대해 살펴보고 각 대안선택의 의미를 분석하여 세 가지 흐름이 어떤 결합논리에 의해 통합되었는지 밝힌다.

마지막으로 정책의 창은 Kingdon의 다중흐름모형에서 가장 극적인 단계로서 앞에서 제시한 세 가지 흐름인 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 상호작용하여 열리는 것이다. 본 단계에서는 어떤 촉발기제사건이 발생하고 정책선도가 역할이 수행되어 정책의 창이 열려 의료법 개정이 가속화되었는지 계기를 분석한다.

[그림 1] 연구모형



자료: 연구자 작성

IV. 정책흐름모형을 적용한 의료법 개정과정 분석

1. 문제의 흐름

문제의 흐름은 왜 특정한 사회문제가 입법부와 행정부의 관심을 받게 되는가를 파악하는 과정이다(김강현, 2020). Kingdon(1984)에 따르면 극적인 사건이나 위기의 발생, 통계자료 등 지표의 변화, 기존정책이나 프로그램의 환류는 정책적으로 사

회이슈가 되어 정책결정자의 관심을 가져오는 주요 요인이 된다.

수술실 CCTV 설치논의가 사회적으로 이슈가 된 것은 의료현장에서 발생하는 의료사고와 무면허 의료행위 등 환자안전을 위협하는 사건들과 의료진의 전문직 윤리를 의심하게 하는 사고들에 의해서 그 이유를 찾을 수 있다.

〈표 4〉 주요 수술실 내 사건·사고 사례

일시	사례
2014년	수술실 수술대에 환자가 마취상태로 누워있는데 의료진이 생일파티를 하고, 수술 보형물로 장난치는 것을 자신의 소셜네트워크서비스(SNS)에 올림
2016년	수술실에서 제왕절개로 태어난 신생아가 낙상 후 사망하는 과정에서 의료진이 조직적으로 의료사고를 은폐
2016년	성형외과 수술실에서 안면윤곽수술 중 집도위가 자리를 이석하고, 간호조무사도 경과관찰업무에 태만하여 환자가 사망에 이름
2019년	대학병원 산부인과 인턴이 수술실에서 여성환자를 유사강간하고, 수술실 내 간호사를 성희롱
2021년	척추 전문병원 수술실에서 의사가 아닌 행정직원이 수술을 집도하는 등 대리수술 시행

자료: 각 사건 Google 뉴스 검색

다음으로 의료법 개정을 가져온 문제의 흐름 요인은 지표의 변화를 들 수 있다. 수술실 CCTV 설치와 관련된 의료법 개정에 관한 문제가 다른 정책 아젠다에 비해 사회 대중과 정책결정자의 관심을 끌게 된 계기는 의료기관에서의 범죄발생율, 의료 분쟁, 수술실 CCTV 설치에 대한 설문조사 결과 등 지표의 변화로 인해 새로운 정책으로의 전환이 필요했기 때문이다. Kingdon(1984)은 공식적 통계 등을 통해 정책결정자 및 사회 구성원들이 문제가 존재함을 인지하는 것이 정책흐름변화의 시작이 된다고 보았다. 위에서 제시한 특정한 사건과 위기의 발생은 문제의 흐름을 만들어 내기도 하지만 이를 뒷받침하는 공식적인 통계와 지표 등은 사회와 정책결정자의 주의를 환기시키고 관심을 표출하게 하는 계기가 되기 때문이다. 이와 관련하여 Peters(2002)는 경제, 사회, 환경 지표가 정책지표가 되어 정부정책의 변동에 영향을 준다고 보고 있다. 실제로 문제의 흐름 단계에서 주목할만한 지표의 변화는 다음과 같으며 이들 지표는 정부정책에 대한 주의를 환기시키고 정책 아젠다로서 사회적 비중을 갖게하는 요인으로 작용했다.

가. 전문직 중 의사 범죄지표

경찰청의 ‘범죄통계연보’를 분석하면 주요 전문직(의사·변호사·교수·종교인·언론인·예술인) 피의자의 5대 강력범죄(살인·강도·절도·폭력·성범죄) 실태는 의사직군의 범죄가 타 전문직중에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 최근 5년간 전문직의 범죄 현황에 따르면 2011년-2020년까지 살인·강도·절도·폭력·성범죄 등의 강력범죄를 저지른 의사는 6,555명에 달했다. 이같은 의사의 범죄 수치는 교수(2,188명)의 3.0배, 변호사(821명)의 7.9배, 언론인(2,641명)의 2.5배에 해당하는 수치이다.

〈표 5〉 주요 전문직의 5대 강력범죄 현황

연도	범죄건수					
	의사	종교인	교수	변호사	언론인	예술인
2011년	624	1,397	196	33	257	822
2012년	682	1,302	264	53	236	748
2013년	594	1,216	199	74	196	791
2014년	562	1,327	175	170	216	877
2015년	681	1,560	266	75	276	1,237
2016년	681	1,398	270	67	361	1,187
2017년	677	1,268	192	74	293	1,207
2018년	694	1,313	228	95	370	1,211
2019년	727	1,203	250	81	241	1,034
2020년	633	978	148	99	195	705

주 : 의사에는 치과, 한의사, 수의사 등이 포함
 자료: 경찰범죄통계 각년도 자료

특히, 범죄유형 중 수술실에서 발생할 가능성이 높은 성범죄의 경우 전문직 중 의사가 가장 많이 저지른 것으로 조사되었다. 강제추행 등 성범죄를 저지른 의사는 2020년 기준 134명으로 주요 전문직 중 가장 많은 수를 차지했다. 의사의 성범죄 경향은 10년(2011년-2020년) 간 꾸준히 증가하였다. 이러한 지표의 변화는 사회적 문제로 인식됨으로써 의료법 개정이라는 정책문제 아젠다로 대두되게 한 이유가 되었다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 주요 전문직의 성범죄현황

연도	범죄건수					
	의사	종교인	교수	변호사	언론인	예술인
2011년	64	89	16	2	8	38
2012년	83	81	20	5	9	34
2013년	86	92	28	7	11	45
2014년	71	82	20	2	13	57
2015년	102	115	39	2	9	78
2016년	118	104	33	9	10	98
2017년	121	98	33	2	20	115
2018년	136	126	55	14	13	110
2019년	136	104	51	14	18	98
2020년	134	105	15	13	17	63

주 : 의사에는 치과, 한의사, 수의사 등이 포함
 자료: 경찰범죄통계 각년도 자료

나. 의료분쟁 지표

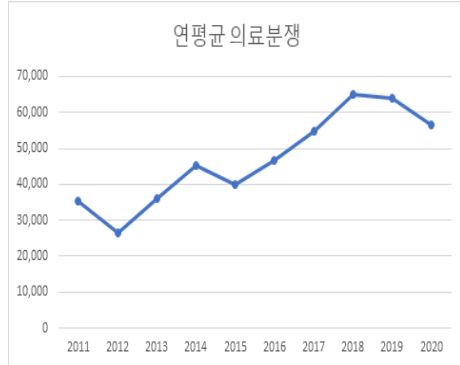
전 국민 건강보장실현과 고령화, 경제수준의 향상, 의료서비스의 다양화로 환자와 의료인 사이에 의료사고에 대한 분쟁이 늘어나고 있다(보건복지부, 2021). 대법원 통계연보에 따르면 의료사고로 인한 소송건수는 1989년 69건에서 2018년 1,589건으로 급증했다. 한편, 한국의료분쟁조정중재원의 「의료분쟁 조정·중재통계연보」에 따르면 의료분쟁으로 인해 의료소송에 가기 전인 조정신청은 최근 10년간 누적 413,353건으로 하루평균 160건에 달한다. 이같은 수치는 2020년에는 2011년 대비 약 2.7배 증가한 것이다.

이처럼 증가추세인 의료분쟁 관련 지표는 정부에게 의료정책 발전을 위한 제도개선을 촉구하는 압력으로 작용하게 되고, 입법부에 입법요구를 제안하는 시민단체의 활동에 촉매제가 되었다고 할 수 있다.

〈표 7〉 의료분쟁 건수

연도	일평균	연간
2011	96.5	35,206
2012	72.3	26,381
2013	98.9	36,099
2014	123.5	45,096
2015	109.0	39,793
2016	189.2	46,735
2017	225.1	54,929
2018	266.0	65,176
2019	259.9	63,938
2020	227.2	56,574

[그림 2] 의료분쟁 추이



주 : 2011년 자료는 한국소비자원 자료(한국의료분쟁조정중재원은 2012년 개원)
 자료: 의료분쟁 조정·중재통계연보 각년도(2012-2020), 한국의료분쟁조정중재원

다. 설문조사 지표

의료기관 수술실 CCTV 설치 이슈와 관련하여 국민인식을 파악하기 위해 다양한 주제로 설문조사가 이루어졌다. 대표적인 주요 설문조사 주제와 결과는 후술하는 바와 같이 나타났으며, 이런 지표는 사회대중의 관심과 정부의 문제인식을 환기시키는 역할을 했다. 그러나, 수술실 CCTV 설치와 관련된 동일한 설문조사라 하더라도 설문대상에 따라 상반된 결과를 가져오기도 했다. 이는 동 이슈가 의료계와 환자라는 공급자와 수용자의 이원적 구조로 인하여 이해관계가 대립되고 있기 때문이다. 대표적인 지표가 〈표 8〉에서 제시된 주요 설문조사 중 의료계를 대변하는 대한의사협회와 국민권익위원회의 조사결과이다. 먼저, 2021년 7월 대한의사협회 주관으로 협회 대의원 의사 2,345명이 참여한 조사에서 ‘수술실 CCTV 설치 의무화 법안’에 대해 반대 2,110명(90.0%)이었고, ‘수술의 촬영 동의여부’에 대해서도 2,028명(86.5%)가 반대하는 것으로 나타났다.

반면, 국민권익위원회에서는 2021년 5월 ‘수술실 CCTV 설치’에 대한 국민의견을 조사하고 그 결과를 발표했다. 조사에는 1만 3,959명이 참여했고, 참여자의 97.9%인 1만 3,667명이 ‘수술실 내 CCTV를 의무적으로 설치하는 법률 제정이 필요하다’는데 찬성하였다.

〈표 8〉 수술실 CCTV 설치관련 주요 설문조사 결과

설문조사 주체(대상)		일시	설문주제	결과
공공	국민권익위원회(전국민)	2021년 5월	수술실 CCTV 설치법 제정	찬성 : 97.9%
	경기도(경기도민)	2020년 10월	수술실 CCTV 촬영동의 의향	찬성 : 93.0%
	국회 보건복지위원회(전국민)	2020년 12월	수술실 CCTV 설치	찬성 : 89.0%
민간	힘찬병원 ³⁾ (환자)	2021년 6월	수술실 CCTV 녹화 만족도	찬성 : 80.2%
	리얼미터(전국민)	2021년 6월	수술실 CCTV 설치	찬성 : 78.9%
	대한의사협회(의사)	2021년 7월	수술실 CCTV 설치	반대 : 90.0%

자료: Google 뉴스 검색

이처럼 설문조사 결과를 포함하여 구체적인 수치로 도출되는 다양한 이슈별 지표들은 모두 문제의 흐름에서 발현되는 주요한 현상으로 볼 수 있다. 다만, 2021년 8월 31일 의료법 개정안이 국회본회의를 통과하며 언론과 국민의 관심이 국회에 입안되거나 계류 또는 소위원회 통과시기에 비해 약화되는 경향이 있다. 이는 Kingdon(2011)이 주장한 바와 같이 일반대중에게 주목받은 문제는 곧 이슈에서 사라지는 경향이 있는데, 이는 일반시민들이 새로운 문제로 관심을 돌리기 때문이다.

2. 정치의 흐름

Kingdon에 따르면 정치적 흐름은 문제의 흐름, 정책의 흐름과는 별도로 독립적으로 흘러 다니며 그 자체로 독자적인 환경을 조성한다. 사회문제에 대한 정치권의 행보는 수시로 변화하기 때문이다(김강현, 2020). 정치의 흐름은 국가 분위기(swings of national mood), 새로운 행정부의 구성(changes of administration), 여론의 변화(change of opinion), 압력집단의 활동(organized political forces) 등에 의해 영향받는다(Kingdon, 1984).

가. 국가 분위기

수술실 CCTV 설치에 관한 논의가 사회적으로 인식되어 공식적으로 국가분위기를 조성하게 된 계기는 크게 세 가지 측면에서 발생하였다. 첫 번째는 2016년 「Patient Safety 2030」을 통해 환자안전선언이 발표되었다는 점이다. 영국 임페

3) 힘찬병원은 2021년 서울관내 4개 병원의 수술실 25실에 CCTV를 전수 설치·운영중임

리얼 칼리지에서 발표된 동 선언은 의료현장에서의 환자안전을 폭넓게 인정·보장하기 위한 선협적인 지침을 마련하고 국제사회의 참여를 촉구하였다. 다음으로는 우리나라가 세계보건기구(WHO)에 참석하여 환자안전 강화를 공식적으로 밝혔다는 점이다. 2019년 3월 2일 개최된 「제4차 WHO 환자안전 회의」에서 「2019 환자안전 젯다 선언문」이 발표되었다. 동 선언문은 40여개 WHO 회원국이 공동으로 ① 환자안전 증진, ② 환자안전을 위한 환자권한 및 지역사회 참여 강화, ③ 국제질병기준(ICD)을 활용한 환자안전 국제의료사고 분류(ICAE)체계 구축, ④ 환자안전을 위한 국가보고 및 이행시스템 확립 등이 주요내용으로 구성되었다. 마지막으로 세계보건기구에서 9월 17일을 「환자안전의 날」로 지정했다는 점이다. 2019년 5월 세계보건총회(World Health Assembly)에서 환자안전의 중요성에 대한 전세계적 인식개선 및 연대를 위해 만들어졌으며, 세계안전의 날 제정 첫해인 2019년 ‘환자 안전 : 세계보건의 우선순위’라는 캠페인을 전개했다.

나. 새로운 행정부의 구성

2022년 새로운 행정부를 구성하는 대통령 선거를 앞두고 여야 각당은 2021년 8월부터 대선후보 경선에 돌입했다. 여당인 민주당은 9월 4일 경선일정을 시작으로 10월 10일 투표를 실시하였고, 제1야당인 국민의힘은 8월 26일 선거관리위원회를 출범시키고, 30일 대선 경선 후보접수후 11월 9일 본경선을 종료하고 후보를 확정하였다. 지난 2020년 국회의원 총선 이후 2021년은 대선을 앞두고 정치적으로 새로운 행정부를 구성하기 위한 변화의 시기였다. 정치권은 사회적으로 민감한 CCTV 설치이슈에 반응하였다. 21대 국회의 김남국·안규백·신현영 국회의원이 각각 총3건의 의료법 개정안을 발의한 후 주요 대선후보인 이재명 도지사가 찬성 입장을 밝혔고, 민주당 송영길 당대표는 직접 CCTV 설치법의 시급성을 강조했다. 이처럼 수술실 CCTV 설치이슈는 새롭게 구성된 국회와 대선주자를 중심으로 정치적 동력을 확보하게 되었다.

다. 여론의 변화

여론은 국민의 공통된 이념 혹은 생각으로서 시간의 흐름에 따라 유동적으로 변화하는 성격을 지닌다(정순관, 2014). Kingdon(1984) 역시 여론 및 사회움직임은

가변적인 것으로 그 목적달성을 위해 조직과 리더십을 필요로 하며, 시민 대다수가 공감하는 여론의 변화를 통해 파악할 수 있다고 보았다.

수술실 CCTV 설치에 관한 여론은 초기에는 사회적 주목을 받지 못했다. 미국과 유럽 등을 중심으로 개인정보보호 관련 법안이 강화되고, 우리나라도 개인의 개인정보보호가 사회적 관심사가 되며 2011년 개인정보보호법이 제정되는 등 특수한 환경에 CCTV 설치하는 것을 원칙적으로 금지(동법 제25조)하며 CCTV를 설치하는 것은 제한적으로만 용인되었고, 일반국민의 여론도 크게 다르지 않았다(김준현, 2013).

개인의 그러나 가수 신해철의 의료사고 사망사건(2014년) 발생 이후 환자인권예 대한 사회적 관심이 시작되어 신해철법(의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률)이 개정되었고, 권대희씨 대리수술 사망(2016년)사건과 부산 신생아 대리수술 사망(2018년)으로 여론은 급속도로 CCTV 설치를 통한 환자인권 보호쪽으로 기울게 되었다. 실제로 2021년 6월 국민권익위원회의 여론조사에서는 98%의 찬성여론이 조성되었고, 리얼미터의 여론조사에서도 79%의 찬성여론이 나타났다.

라. 압력집단의 활동

수술실 CCTV 설치 문제는 이해 당사자간 찬반이 명확하게 구분되어 의견조율이 쉽지 않다. 환자 단체와 소비자 단체는 의료사고와 대리수술, 성범죄 등 수술실 내의 부적절한 행위를 방지하고 환자의 권리를 지키기 위해 CCTV 설치가 필요하다는 입장이었다. 수술실은 외부와 엄격히 차단되어 있고 환자는 의식이 없거나 의사표현을 할 수 없는 상태인 경우가 많아 범죄나 의료사고 발생시 관련 정보를 확보하기 위한 장치가 필요하다는 것이다. 반면, 의사단체와 병원단체는 해외에도 수술실에 CCTV를 설치한 사례는 없고, 의료진을 상시 감시하는 것은 인권침해에 해당한다는 입장을 고수했다. 또한, 수술실에 CCTV를 설치하면 의료진의 집중력과 능동성·적극성을 떨어뜨려 의료 서비스의 질이 저하될 것이라는 의견을 강조했다. 지난 6년 동안 이 법안이 국회에서 제대로 논의되지 못한 것은 그만큼 의료정책에 대한 의사단체와 병원단체의 영향력이 크다는 것을 의미한다.

먼저, 설치를 반대하는 압력집단은 대표적으로 의사협회, 병원협회 등 의료계 전반이었다. 특히, 의사협회는 회원 13만명의 동질성을 가진 이익단체로서 국회에 대한 강력한 로비력을 발휘하여 의원들은 이들에게 불리한 법안을 내거나 참여할 경우

큰 압력을 느꼈다. 실제로 2019년 안규백 민주당 의원이 대표발의한 의료법 개정안이 법안에 서명했던 5명의 의원이 참여의사를 철회하면서 하루만에 폐기되는 일이 발생했다. 이들 압력집단은 2021년 8월 31일 국회본회의의 통과를 앞두고도 CCTV 설치를 반대하는 활동을 적극적으로 전개했다. 개별 단체별로 반대성명을 발표했고, 의사총파업 예고 등으로 압박했다.

반면, CCTV 설치를 찬성하는 압력집단은 환자와 보호자, 소비자 단체로 구성되어 있다. 이들 단체는 수술실 CCTV 설치운동에 앞서서 환자의 생명과 권리를 보장하는 운동을 통해 발전해왔다. "모든 환자는 자신의 건강과 생명을 최우선 하는 보건의료체계를 요구할 권리가 있다"는 환자권리선언문(2008년 5월 26일) 선포를 통해 환자입장을 대변하는 역할을 시작으로 적극적인 활동을 전개했다. 특히, 한국환자단체연합회(대표 : 안기중)는 2010년 2월 4일 창립하여 "환자중심의 보건의료 환경조성"을 존립목적으로 환자안전법 제정운동(종현이법)을 비롯하여 환자안전사고 의무보고도입, 의료사고 피해구제 및 의료분쟁조정법 제정운동, 의료분쟁 조정신청 자동개시제도 도입운동(신해철법) 등을 추진하고 궁극적으로 수술실내 CCTV 설치를 추진하였다. 그러나 환자단체의 정치적 영향력 확대와 국회에 의료법 개정안 발의 등을 추진하는 과정에서 의사협회 등 의료계와의 정치적 격차로 인해 대등한 압력단체 활동에 어려움이 있었다.

3. 정책대안의 흐름

정책대안의 흐름에서는 다양한 정책대안이 모색되고, 대안들 중 일부가 선택되며 나머지는 탈락하게 된다. 이러한 흐름에 영향을 미치는 요인은 정책공동체의 존재여부, 정책선도가의 활동 등이 있다(Kingdon, 1984; 정정길 외, 2016).

가. 정책공동체의 존재

수술실 CCTV 설치를 주요내용으로 하는 의료법 개정과 관련된 정책공동체의 수립과 대안모색은 민간부문과 국회의원을 중심으로 이루어졌다. 의료법 개정의 찬성측은 법안발의한 국회의원을 중심으로 한국환자연합회 등 9개 환자단체가 주축이 되어 이루어졌고, 반대측은 대한의사협회 및 산하기관인 의료정책연구소가 중심이

되어 정책공동체를 형성하였다.

먼저, 의료법 개정의 찬성측은 한국환자단체연합회(대표 안기중)를 중심으로 수술실 CCTV 설치 의료법 개정안의 선결요건 8가지를 구축하여 의사협회와 조정과정을 거쳤다. 이는 첫째, CCTV는 수술실 입구가 아닌 내부에 설치한다. 둘째, 환자의 동의와 요구를 전제로 의무적으로 촬영되어야 한다. 셋째, 촬영된 영상은 철저히 관리되고 보호되어야 한다. 넷째, 촬영된 영상은 법률에 명시된 목적 이외로 사용되어서는 안된다. 다섯째, 수술실 CCTV법 관련 위반행위에 대해서는 형사처벌을 엄중히 해야 한다. 여섯째, 의무 설치대상을 의원을 포함한 모든 기관으로 해야한다. 일곱째, 의무 촬영 대상을 수술·수혈·전신마취로 제한하면 안되고, 모든 의료행위로 해야한다. 여덟째, 영상에 대한 환자의 삭제할 권리를 보장한다. 이들 환자단체는 CCTV 설치와 관련된 정책대안을 마련하고, 국회의원의 입법발의에 적극적으로 참여하며, 의사협회의 논리에 대응하여 성명서를 발표하는 등 정책공동체로서의 역할을 했다.

다음으로 의료법 개정의 반대측은 의사협회와 산하 의료정책연구소를 중심으로 한 의료단체가 대표적이다. 특히, 의사협회는 의료계 전반을 대변하는 입장에서 CCTV 설치 반대를 전면에서 추진하였고, 의료정책연구소는 자체 정책연구인 정책현안분석(수술실 CCTV 설치 의무화 법안의 문제점), 이슈브리핑 4호(수술실 영상정보처리기기 설치의무화 득보다 실이 큰 법안), 계간 의료정책포럼 이슈&진단(수술실 CCTV 의무화는 공공의 이익을 포기하는 것이다), 설문조사(수술실내 CCTV 설치의무화 법안과 효율적인 대안) 등의 연구지원을 통해 입법반대를 위한 정책적 노력을 하였다. 의료법 개정을 둘러싼 정책공동체 간 찬반 내용의 주요 간극은 다음과 같다.

〈표 9〉 정책공동체 간 의료법 개정내용의 주요 간극

	정책공동체	
	찬성	반대
	환자단체 및 시민단체	의사협회 및 의료정책연구소
설치 의료기관 범위	수술실을 보유한 전 의료기관	병원·종합병원
촬영요건	환자·보호자의 요청	의사의 동의
의사 동의여부	불필요	필요
설치 의무화	의무	자율
음성 녹음여부	필요	배제

주 : 의료법 개정 확정안은 음영처리된 것임

자료: 국회 보건복지위원회 내부자료

나. 정책선도가의 활동

CCTV 설치를 주요내용으로 하는 의료법 개정은 2015년 1월 최동익 전 더불어민주당 의원(당시 자유한국당)이 처음 대표발의 한 이후 6년간 제도화되지 못한채 표류했다. 동 법이 2021년에 이르러서야 입법이 가능한 데는 주요 정책선도가의 역할이 크게 작용했다.

먼저, 한국환자단체연합회는 6년 7개월간의 입법화 과정에서 적극적인 정책선도가였다. 2021년 기준 8개 단체와 5만 2천명의 회원으로 결성된 연합회는 환자안전과 권익보호를 위해 수술실 CCTV 설치를 위해 정책대안을 마련하고, 공청회에 참여하며, 국회에서 1인 릴레이 시위를 통해 수술실 CCTV 설치 필요성을 알리는 등 의료법 개정을 위해 전면에서 활발히 활동하였다.

다음으로 이재명 경기도 지사도 정책선도 역할을 했다. 이 지사는 2018년 10월 12일 ‘경기도 의료원 수술실 CCTV 시범운영에 따른 토론회’를 개최했다. 이어 공공병원인 경기도의료원 산하 6개 병원에 수술실 CCTV를 시범설치·운영을 완료하고, 의사와 환자가 대등한 의료서비스의 계약당사자로서 국민의 호응을 받았음을 강조했다. 이어 이 지사는 2020년 경기도 내 민간병원을 대상으로 CCTV 설치지원사업을 공모했고, 21대 국회들어 재 발의된 의료법 개정안의 통과를 위해 2021년 7월 여야 의원 모두에게 수술실 CCTV 설치법 입법요청 서한을 보내는 등 적극적인 역할을 수행하였다.

마지막 정책선도가는 수술실 CCTV 설치의무화를 담은 의료법 개정안을 발의한 국회의원이었다. 개정안은 김남국 의원안(의안번호 2382)과 안규백 의원안(의안번호 2615)에 대해 제382회 국회 정기회 제2차 제1법안심사소위원회 및 제3차 제1법안심사소위원회에서 심사하였고, 이후 5회의 소위원회를 거쳐 마련된 대안을 위원회 안으로 본회의에 제안함으로써 제도적 장을 마련하였다.

〈표 10〉 21대 국회 의료법 개정안 발의와 심사과정

일시	법안 발의 및 소위원회 심사
2020.07.24.	김남국 의원안(의안번호 2382) 발의
2020.08.03.	안규백 의원안(의안번호 2615) 발의
2020.11.19.	제382회 정기회 제2차 제1법안심사소위원회
2020.11.26.	제382회 정기회 제3차 제1법안심사소위원회
2020.12.15.	신현영 의원안(의안번호 7456) 발의

일시	법안 발의 및 소위원회 심사
2021.02.18	제384회 임시회 제1차 제1법안심사소위원회
2021.04.28.	제386회 임시회 제1차 제1법안심사소위원회
2021.05.26.	제387회 임시회 제2차 제1법안심사소위원회
2021.06.23.	제388회 임시회 제1차 제1법안심사소위원회
2021.08.23.	제390회 임시회 제1차 제1법안심사소위원회 (3건의 법률안에 대해 본회의를 부의하지 않고, 위원회 안을 제안)
2021.08.31.	국회 본회의 통과

자료: 국회 보건복지위원회 내부자료

4. 정책의 창

Kingdon의 다중흐름모형에서 정책의 창이 열리게 된 계기는 앞에서 제시한 세 가지 흐름인 문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름이 상호작용하여 열린다. 정책의 창은 정책실행을 위한 기회로서 개별적으로 이루어지던 정책흐름에 영향을 주는 촉발기제사건이 발생하는 경우 정책선도가가 이러한 흐름을 결합함을 의미한다(박길남, 2017).

의료법 개정을 가능케 한 정책의 창은 정치지형의 변화와 국가적 분위기, 정치지형의 변화, 정책선도가의 역할이 복합적으로 작용하며 통로를 마련했다. 먼저, 정책의 창이 열리게 된 촉발기제사건은 환자의 날 지정일 변경과 법안심사 소위원회 위원장의 변동이 크게 작용했다. 먼저, 환자안전의 증진이라는 점에서 압력을 받아오던 중 정부에서는 2021년 5월 기자회견을 통해 환자중심 안전문화 조성을 알리는 「환자안전의 날」을 기존의 5월 29일에서 WHO와 동일한 9월 17일로 변경하며 국가기념일 지정을 추진하였다. 보건복지부는 2021년 4월 7일 제11차 국가환자안전 위원회를 개최하여 「2021 환자안전종합계획」을 이행하여 환자안전정보의 기능고도화를 추구하고 전 세계적 환자안전 노력에 동참하는 것을 발표하며 공식적인 통로를 조성했다. 이에 4월부터 의료협회의 반대로 ‘계속심사’로 공전을 계속하던 국회 보건복지위원회 1법안소위 심사가 본격화되었고, 7월부터 1법안소위의 주재권이 여당인 김성주 의원(보건복지위 간사)에게 넘어가며 당론으로 의료법 개정을 추진하던 여당을 중심으로 속도를 내게 되었다⁴⁾.

4) 의료법 개정안에 대해 여당은 찬성, 야당은 반대입장이었고, 6월까지 보건복지위 1법안소위원장은 야당의

이에 5월 26일 공청회를 개최하였고, 7월 24일 민주당 김남국 의원의 의료법 개정안(의안번호 2382)과 8월 3일 안규백 의원의 의료법 개정안(의안번호 2615) 발의가 전격적으로 이루어졌다. 이와 때를 같이하여 대선 주자인 이재명 도지사의 입법지원과 여당인 민주당 송영길 대표의 입법촉구, 재원을 담당한 기획재정부가 당초 CCTV 설치비 지원불가 입장에서 지원으로 입장을 바꾸면서 급격하게 정책의 창이 열리기 시작했다. 이에 국회의원들도 국민여론을 반영하여 빠른 입법활동을 추진했다. 8월 23일 소관 상임위원회인 보건복지위원회 제1법안심사소위원회와 전체회의를 개최했고, 8월 25일 법제사법위원회를 여야 합의로 통과시켰다. 국회보건복지위원회 소속의원 24명의 표심은 2021년 6월 2일 12명 찬성으로 상임위 과반수준이었으나 6월 25일 19명이 CCTV 설치 찬성을 하며 과반수를 넘겼고, 8월 31일 본회의 표결결과 재석 183명 중 찬성 135명으로 의료법 개정안이 가결되며, 정책의 창은 2개월간의 짧은 입법과정을 통해 결실을 맺게 되었다.

V. 결론

제도의 변천과정을 살펴보면 어떠한 시대적 흐름이 있었는지, 왜 그러한 입법이 필요했는지 반추해볼 수 있다. 제도개정은 그 시대사회를 나타내고, 변천을 통해 환경을 유동적으로 반영하기 때문이다. 의료법은 보건과 의료, 간호에 이르기까지 국민생활에 밀접하게 연결된 생활법 중 하나이다. 그러나 의료법은 기존의 보건·의료와 이해관계가 첨예하게 대립하는 경우가 많아 개정 이슈가 발생할 때마다 사회적 논의와 공론화 과정이 요구되었다(김강현·김희정, 2020).

우리나라의 의료현장은 두터운 의료법을 방패삼아 일반인들의 접근과 합리적 의문을 제한해왔다(이동철, 2010)는 지적이 있다. 의료진과 환자의 관계는 기울어진 운동장의 형태로 고착화 되었으며 의료과정이 행해지는 수술실은 성역처럼 존재해왔다(환자단체연합회, 2020). 우리사회의 많은 부분이 개방·투명해지는 현실에서 수술실 CCTV 설치와 관련된 일련의 논의는 의료사고, 무면허 의료행위, 성범죄, 의료진 간 갈등 등 다양한 사건을 기제로 대두되었다. 그리고 그 이면에는 인권과 감시라

강기운 의원이었음. 보건복지위는 법안심사여부 결정관례상 전원합의를 원칙으로 하고 있어 야당이 소위 원장인 경우 개정안 심사가 이뤄지지 않았으나, 7월부터 여당으로 소위원장이 바뀌면서 분위기가 급변함

는 양립하기 어려운 두 가치가 충돌하는 사건이 발생하며 형성되었다.

본 연구는 이런 두 가치가 충돌하는 상황에서 제도적 입법으로 해소되는 정책결정 과정을 Kingdon의 모형을 적용하여 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름, 정책의 창이 열리는 단계까지 분석함으로써 다음과 같은 정책적 함의를 도출하였다.

첫째, 인권과 감시라는 두 가치가 충돌하는 딜레마 상황이 오랜시간에 걸쳐 형성되었으며, 의료계와 환자계로 이분되어 정책결정을 어렵게 하는 특수한 환경조성이 전형적인 딜레마 조건을 조성하였고, 제도화로 귀결되는 과정이 Kingdon의 모형으로 설명하기에 적합한 연구주제가 되었다는 점이다.

둘째, 정책의 창이 열리는 순간을 잘 포착한 점이 6년간 표류해오던 의료법 개정을 가능케 하였다는 점이다. 2021년 WHO 환자의 날 지정으로 환자안전 분위기 조성 과 궤를 같이하여 여권 내 주요 정치인의 입법촉구, 기재부의 CCTV 설치비 지원 등으로 환경이 조성되었으며, 정책선도자인 국회의원, 이재명 경기도지사, 환자단체연합회의 역할이 주효했다.

셋째, 수술실 CCTV 설치 의무화 법안 통과과정은 Kingdon의 모형에 따라 문제의 흐름에서 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 각기 독자적으로 형성되는 과정을 전형적으로 따랐다. 가수 신해철 사망과 같은 극적 사건발생으로 인한 사회적 이슈로 대두되고, 의료분쟁과 의사범죄 등 통계자료 및 지표의 뒷받침이 강력한 문제의 흐름으로 형성되었고, 정치권의 적극적인 법안발의와 정치과정의 진행으로 대표되는 정치의 흐름, 딜레마 상황에서 각종 대안의 제시 및 수정 등이 이루어진 정책대안의 흐름 등이 독자적이지만 하나의 지향점으로 연결되었기 때문이다.

넷째, 정책흐름모형에 따르면 정책공동체 내의 모든 참여자는 정책선도자가 될 수 있다(Kingdon, 1984). 수술실 CCTV 설치 법안을 둘러싼 수많은 정책공동체 중 환자와 보호자를 중심으로 결성된 환자단체연합회는 의료법 개정을 염원하는 정책선도자 역할을 하였고, 법안을 발의한 국회의원과 이재명 경기도지사 또한 적극적인 선도역할을 수행했다. 제도화의 공식적인 참여자인 입법권자 이외에도 재야에서 의료법 개정을 위한 분위기를 조성하고 연대회의와 공청회를 개최하며 문제의 흐름과 정책대안의 흐름, 정치의 흐름에 적극적으로 참여한 시민단체는 비공식적 참여자로서 정책공동체를 형성하며 기여했다.

본 논문은 수술실 CCTV 설치의무화 입법에 대해 제한적인 자료와 관찰을 통해 Kingdon의 정책흐름모형에 적용하여 분석하였기 때문에 계량적이거나 체계적인

분석 측면에서는 한계를 갖고 있다. 그러나 오랜기간 딜레마 상황을 해소하고 수술실 CCTV 설치를 포함한 의료법 개정을 가져온 의사결정과정을 이론적으로 분석하였다는 점은 본 연구가 갖는 함의라 할 수 있다.

개정 의료법은 2021년 9월 14일 국무회의에서 심의를 통과·의결되었다. 법안 공포 시행까지는 2년의 시간이 남아있다. 아직 의료법에서 수술실 CCTV 설치와 관련된 원칙만을 규정했을뿐 구체적인 방법에 대해서는 조율이 남아있다. 중요한 것은 환자는 안전한 환경에서 수술받을 권리가 있고 의료인은 전문성을 인정받아 자율과 책임하에 안전한 환경에서 수술할 권리가 있다는 점이다. 그렇기에 인권과 감시라는 양립하기 어려운 가치가 충돌하고 있으며 무엇이 우선되어야 하는지에 대해서 개인과 집단의 권리보다는 공익이라는 대원칙이 중요함을 강조하고 싶다.

참고문헌

- 국가인권위원회. 2014. “인권과 지방자치.” 국가인권위원회 내부자료.
- 김민지. 2019. “수술실 CCTV 설치 및 운영에 관한 고찰.” *의료법학* 20(1), pp.109-132.
- 김수민·이완희. 2020. “학교 내 CCTV 설치 및 운영규정의 문제점 및 개선방안.” *사회과학 담론과 정책* 13(2). pp.185-209.
- 김석우·전용주. 2017. “담론 충돌, 제도변화, 그리고 국회의원 표결분석.” *미래정치연구* 7(1). pp.87-107.
- 김용섭. 2012. “국회법상 행정입법제도의 현황과 법정정책 과제.” *행정법연구* 33, pp.1-25.
- 김준현. 2013. “의료기관 CCTV 운영 및 오남용 실태조사.” 서울연구원 정책과제 연구보고서.
- 김진·조문기. 2020. “노인복지시설 CCTV 설치 제도화 발전방향에 관한 연구.” *일본문화연구* 75. pp.143-168.
- 김태동·이서영. 2017. 00어린이집의 CCTV 설치·운영과 관련한 법률 검토 및 분석.” *한국영유아보육학* 102. pp.143-162.
- 박기웅·연한별·문예완·장윤. 2021. “CCTV 영상을 이용한 교통정체 전파 인과관계 분석.” *한국정보과학회 2021 학술대회논문집*.
- 이관후·조희정. 2015. “감시와 인권의 딜레마 : 어린이집 CCTV 의무화 입법사례를 중심으로.” *사민사회와 NGO* 13(2). pp.83-118.
- 이동철. 2010. “의료산업에 왜 마케팅이 필요한가?.” *한국마케팅연구* 44(8). pp.45-52.
- 이운복. 2017. “CCTV와 프라이버시 : 안전을 위한 도구인가, 감시의 눈인가?.” *철학연구*. pp.215-244.
- 이창훈. 2015. “공공안전이냐? 사생활보호냐? CCTV 선호도와 관련된 요인연구.” *경찰학 논총*. 10(2). pp.37-62.
- 정승민. 2009. “CCTV와 비공식적 통제, 경찰활동의 상호작용효과에 관한 연구.” *한구경찰연구* 8(3). pp.173-208.

- 정순원. 2017. “어린이집 CCTV 설치에 관한 헌법적 고찰.” *교육법학연구* 29(3), pp.45-72.
- 정지훈·김종래. 2008. “행정이념 중 능률성과 민주성의 조화 : 공공기관 CCTV 설치 사례를 중심으로.” *한국정책분석평가학회 발표논문집*, pp.153-166.
- 정정길 외. 2017. “정책학원론.” 서울 : 대명출판사
- 한재경. 2018. “범죄예방용 CCTV 설치 및 운영에 관한 소고.” *공공사회연구* 8(4), pp.109-137.
- Bachach and Baratz, 1970. “Power and Poverty.” NY : Oxford Press.
- Bentley Arthur F. 1967. 『The Process of Government』, 1967. Harvard University Press
- Birkland, Thomas A. 2011. “An Introduction to the Policy Process : Theories, Concept and Model of Public Policy Making.” New York : M.E. Sharpe
- Cohen, Michael D., James G. March and Johan P. Olsen, 1972. “A Garbage Can Model of Organizational Choice.” *Administrative Science Quaterly*, 17(1).
- Hirschman, Albert O. 1970. “Exit, Voice, Loyalty : responses to decline in firms, organizations and state.” Cambridge : Harvard University Press.
- Huntington, S. P. 1996. “The Clash of Civilization.” Simon and schuster
- Karel, Vask. 1982. “The International Dimmensions of Human-Right.” Greenwood Press.
- Kingdon, John W. 1984. “Agenda, Alternatives and Public Policies.” New York : Harper Collins.
- _____. 2003. “Agenda, Alternatives and Public Policies(2nd edition.” New York : Longman.
- Maclean, K. 2003. “Does Devolution Make a Difference? Legislative Output and Policy Divergence In Scotland.” *Journal of Legislative Studies*, 9(3) : pp.110-139.
- Truman, David B. 1951. “The Governmental Process : Political Interests

and Public Opinion.” New York : Knopf.

한국은행 경제통계시스템 : <http://ecos.bok.or.kr>

기획재정부 국가지표체계 : http://index.go.kr/potal/intro/system/system_offc.do

국회의안정보시스템 : <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

The Policy Dilemma and Institutionalization of Human Rights and Surveillance : Discourse on CCTV in the operating room

Kim, Kanghyun*

Abstract

This study examines the dynamic institutionalization process in the provision of CCTV installation in the operating room of the medical law amended in 2021. To this end, by applying Kingdon's policy flow model, As a result of the analysis, as Kingdon argued, the role of policy leaders such as the Association of Patient Organizations, the National Assembly, and the Gyeonggi Governor, who combined the above three streams to capture the window of policy that opens in a relatively short time and to revise the medical law, played an important role. This study is meaningful in that it reveals the institutionalization process of social issues in a dilemma situation by applying the traditional theoretical model of policy studies to the institutional process of medical law revision and verifying the theory.

Field : SB1102, Policy studies

Key Words : Medical law, CCTV, Kingdon, Dilemma, PFM

* Korea Advanced Institute of Science and Technology(KAIST)

친족상도례 개정 방안에 관한 소고(小考)*

김광현**

국문초록

최근 국회에 친족상도례 개편 취지의 법률안 3건이 접수되었다. 친족상도례는 1953년 「형법」 제정 당시 마련된 이래 현행에 이르기까지 특별한 내용상 변경이 없었다. 그 사이 우리 친족관계는 급격하게 변화하였고, 친족상도례의 변화 필요성 또한 커지게 되었다. 현행 친족상도례와 관련하여서는 가까운 친족 범위에 대한 피해 방지 문제와 먼 친족 범위에 대한 단기 고소기간 제한 문제가 제기되고 있으며, 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 친족상도례의 법적 효과에 대한 재검토와 개편이 필요하다. 구체적 형태는 입법정책적 판단을 따르게 되겠지만, 친족상도례 제도의 개선은 그 순기능을 유지하면서도 필요적 형면제로 인한 피해 방지 문제와 친고죄로 인한 단기 고소기간 문제 해결을 위주로 구상될 필요가 있다.

국가과학기술표준분류: SA0301. 형법

주제어: 친족상도례, 형면제, 친고죄, 반의사불벌죄, 재산범죄

논문접수일: 2021년 11월 8일, 심사일: 2021년 11월 15일, 게재확정일: 2021년 12월 16일

* 본 논문은 2021. 7.경 발간된 줄고, 2021. “「형법」상 친족상도례 조항의 개정 검토” 『NARS 현안분석』 제205호의 일부 내용 및 문제의식을 기초로, 관련 자료들을 보완하고 구체적 입법방안을 마련해보고자 수정·보완한 것입니다. 추가로 여러 부분들을 고민케 해주시고, 자잘한 실수들을 바로잡을 수 있게 도와주신 심사위원분들께 감사하다는 말씀을 드립니다.

** 국회입법조사처 입법조사관, 변호사(khkim@assembly.go.kr), 단독저자

I. 들어가며

올해 중반, 한 연예인이 친형으로부터 거액의 횡령 피해를 보았다고 주장하면서 「형법」의 친족상도례(親族相盜例) 조항¹⁾이 갑자기 국민들의 주목을 받게 되었다. 현행 「형법」에 따르면 친족 사이에 재산범죄가 있을 경우 가해자와 피해자 간 구체적인 친족관계에 따라 친족상도례가 적용되는데, 가해자가 직계혈족, 배우자, 동거친족, 동거가족 및 그 배우자인 경우 형을 면제(필요적 형면제)하게 되고, 가해자가 상술한 친족 외의 친족에 해당한다면 고소가 있어야 공소를 제기(친고죄)할 수 있다. 친족관계라는 특수성을 고려한 특례다.

그간 친족상도례는 학계의 여러 개선 논의에도 불구하고 국민적 관심을 받지 못하고 있었다. 위 사건이 알려지기 이전의 친족상도례 관련 최신 논의는 주로 ‘장애인을 속여 금품을 갈취하거나 수급비를 횡령함에도 가해자가 친족인 경우 처벌하기가 어렵다.’ 라거나, ‘친족인 성년후견인의 부정행위에 대하여 친족상도례가 적용되어야 하는가.’와 같은 특별한 범주에 대한 것이었다.²⁾ 제21대 국회에 제출된 법안 또한 위와 같은 장애인 피해 문제에 대응하기 위한 「장애인복지법 일부개정법률안」(김성주 의원 대표발의, 2021)이 전부였다. 그러나 앞서 언급한 연예인 관련 사건이 국민들에게 알려지면서 일부 문제상황에 대한 친족상도례 논의는 일반적 내용으로까지 확장되었고, 국민들은 자신이 알게 된 친족상도례 조항의 내용에 대해 부정적 견해들을 피력하기 시작했다.³⁾ 이에 제21대 국회에도 친족상도례와 관련된 3건의 「형법 일부개정법률안」이 제출되었다(이성만 의원 대표발의, 2021; 이병훈 의원 대

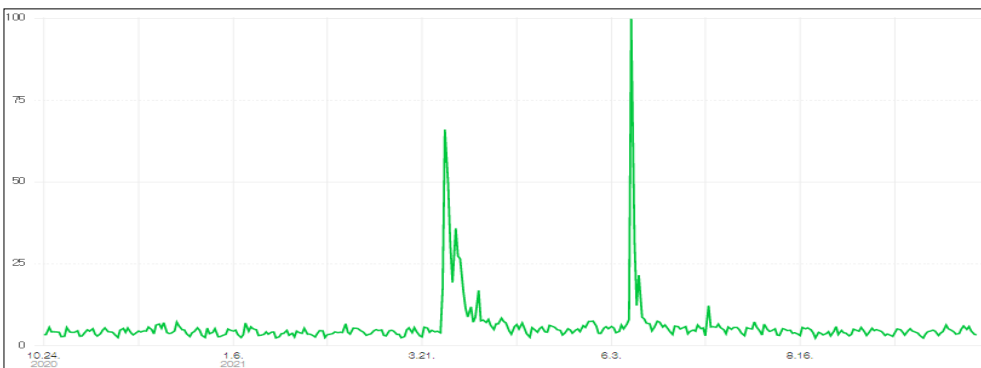
- 1) 친족간의 재산범죄에 관한 특례를 정한 「형법」 제328조 등의 조문 제목은 ‘친족간의 범행과 고소’이나, 본고에서는 법학계와 일반에 알려진 용어를 빌어 이를 ‘친족상도례 조항’이라 부르고자 한다.
- 2) 전자의 경우 중앙장애인권익옹호기관, 2021. “[보도자료] 가족이라는 이유로 장애인 경제적 착취가 면책되는 것은 중단되어야 한다.” (4월 15일). http://www.naapd.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B12&wr_id=43(검색일: 2021년 10월 25일); 후자의 경우 전병주·김건호, 2018. “친족 성년후견인의 부정행위와 그 시사점-제주지방법원 2017. 11. 8. 선고 2017고단284 판결을 중심으로-.” 『경찰학연구』 제18권 제1호, pp.143-166, 와 법률신문, 2017. “성년후견인의 횡령과 친족상도례-일본 최고재결정을 중심으로.” (2월 24일). <https://m.lawtimes.co.kr/leaders-talk/view?serial=324>(검색일: 2021년 10월 26일) 등 참조.
- 3) 중앙일보, “친형에 100억 떼인 박수홍, 그 앞에 놓인 뒷 '친족상도례'.” (6월 14일). <https://news.joins.com/article/24023961>(검색일: 2021년 10월 25일); 위 인터넷 기사에서는 기사 내용과 별도로 친족상도례 조항에 대한 독자들의 존속·폐지 견해를 물었는데, ‘폐지해야 한다’라는 반응이 전체 32,458명 중 27,702명(약 85%)으로 압도적 다수를 차지했다. ‘폐지할 필요 없다’라는 반응은 3,552명(약 11%), ‘모르겠다’라는 반응은 1,204명(약 4%)이었다.

표발의, 2021; 장철민 의원 대표발의, 2021).

장애인 피해자와 관련된 친족상도례 개선 논의는 일정 부분 결실을 맺었다. 2021. 6. 28. 발의된 「장애인복지법 일부개정법률안」(보건복지위원장, 2021)은 국회 논의를 거쳐 2021. 6. 29. 개최된 제388회 국회(임시회) 제6차 전체회의를 통과하였다. 이에 따라 「장애인복지법」에 제88조의3이 추가되어, 장애인을 상대로 한 사기·컴퓨터등 사용사기·준사기·공갈·특수공갈 및 그 미수범, 횡령·배임, 업무상 횡령·배임, 배임수증재의 죄(「장애인복지법」 제2조 제4항 제11호 및 제12호에 따른 장애인학대관련범죄)에 대한 친족상도례 적용을 배제하기로 하였다. 위 개정법률(2021. 7. 27. 법률 제18333호로 일부 개정된 것)은 2022. 1. 28.부터 시행될 예정이다.

그러나 「형법」의 친족상도례 개정 시도가 결실을 맺을 수 있을지는 여전히 불투명하다. 제21대 국회에 제출된 3건의 개정안과 관련하여, 전부 폐지 개정안의 경우 처벌불균형 및 국가형벌권의 과도한 개입 문제, 일부 폐지 개정안의 경우 친족상도례 적용 범죄와 배제 범죄 사이 균형과 타당성 문제가 제기되었다. 심신장애 이용자 적용 배제 개정안의 경우 심신장애 주장·입증의 어려움과 심신장애를 이용한 사기범죄를 처벌하는 기존 준사기죄와의 관계 문제가 지적되었다(국회사무처, 2021). 이러한 상황에서 친족상도례에 대한 국민적 관심은 다시 예년 수준으로 회귀하고 있다.

[그림 1] '친족상도례' 포털사이트(네이버) 검색 추이(2020. 10. 24.~2021. 10. 24.)



출처: 네이버 데이터랩(datalab.naver.com), 2021.

현재 국회에 제출된 「형법 일부개정법률안」들의 취지·내용 등에 비추어 보면, 제도 개편을 위한 입법적 시도들이 그간 계속되어온 관련 논의 또는 문제인식과 조금

은 유리(遊離)되어 있다는 느낌이 있고, 이러한 측면들이 제도 개선에도 걸림돌이 되고 있는 것으로 생각된다. 다행히 아직까지는 국민적 관심으로부터 오랜 시간이 경과하였다고 보기는 어려워 개정이나 추가 논의의 여력은 남아있는 것으로 판단된다. 이하에서는 친족상도례 제도의 개선을 위해 그 내용과 연혁, 관련 논의들을 살펴보고, 현행 제도의 문제점이 무엇인지 그리고 이를 보완하기 위해 어떠한 방안을 고민해볼 수 있는지 검토하고자 한다.

II. 친족상도례 제도의 내용과 연혁

1. 현행 친족상도례 제도의 내용

친족상도례(親族相盜例)는 ‘친족 간 재산범죄에 관한 특별한 취급’을 의미한다. 친족상도례의 인정 이유는 형사정책에 근거한 것으로, 가정 내의 재산범죄에 대해 일차적으로 가정 내에서 문제를 해결할 수 있는 기회를 주고자 한 것이다(오영근, 2019; 임웅, 2019). 친족상도례의 기본 조항은 「형법」 제328조4)로, ‘친족간의 범행과 고소’라는 제목을 두고 있다. 위 조항은 권리행사방해죄에 대한 「형법」 제323조의 특례를 두어 위 범죄가 직계혈족, 배우자, 동거친족, 동거가족 또는 그 배우자 사이에서 범해진 경우 그 형을 면제하고(제1항, 이하 편의상 제1항의 친족을 ‘근친(近親)’이라 한다), 그 외의 친족간에 같은 죄를 범한 경우에는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있도록 정하고 있다(제2항, 이하 편의상 제2항의 친족을 ‘원친(遠親)’이라 한다). 제1항의 ‘그 배우자’에는 직계혈족의 배우자, 동거친족의 배우자, 동거가족의 배우자가 모두 포함된다는 것이 판례이며,⁵⁾ 위와 같은 특례는 피해자와 가해자 사이의 개별적 인적 관계에 따라 적용되는 것이므로 친족 관계가 없는 공범에 대하여는 적용되지 않는다(제3항).

한편, 「형법」에는 위 제328조와 동일한 내용의 조항이 수 개 존재하는데(제344

4) 「형법」 제328조(친족간의 범행과 고소) ① 직계혈족, 배우자, 동거친족, 동거가족 또는 그 배우자간의 제323조의 죄는 그 형을 면제한다.

② 제1항 이외의 친족간에 제323조의 죄를 범한 때에는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있다.

③ 전 2항의 신분관계가 없는 공범에 대하여는 전 이항을 적용하지 아니한다.

5) 대법원 2011. 5. 13. 선고 2011도1765 판결.

조, 제354조, 제361조), 이에 따라 권리행사방해죄 외에 절도, 사기, 횡령, 배임 등 다른 각종 재산범죄에도 친족상도례가 적용된다. 판례는 명시적 제외 규정이 없는 한 친족상도례가 특별법에도 적용된다고 판시하고 있으므로,⁶⁾ 친족상도례 조항은 「특정경제범죄의 가중처벌 등에 관한 법률」 위반이나, 「폭력행위 처벌 등에 관한 법률」 위반과 같이 특별법 위반의 경우에도 적용된다. 장물죄의 경우 제365조⁷⁾에서 피해자와 본범을 나누어, ① 피해자와 장물범 사이 친족관계가 있을 때에는 제328조 제1항과 제2항을 준용하고, ② 본범과 장물범 사이 제328조제1항의 친족관계가 있을 때에는 형을 감경 또는 면제한다. 장물죄 친족상도례의 특별한 내용은 장물죄의 성립 구조(構造)와 장물범의 범인비호(庇護)적 성격을 고려한 것이다(김대휘·김신 외, 2017).

〈표 1〉 각 조항별 친족상도례 적용 범죄

제328조	권리행사방해(제323조)
제344조	절도(제329조), 야간주거침입절도(제330조), 특수절도(제331조), 자동차등불법사용(제331조의2) 및 그 상습범과 미수범
제354조	사기(제347조), 컴퓨터등 사용사기(제347조의2), 준사기(제348조), 편의시설부정이용(제348조의2), 부당이득(제349조), 공갈(제350조), 특수공갈(제350조의2) 및 그 상습범과 미수범
제361조	횡령·배임(제355조), 업무상 횡령·배임(제356조), 배임수증재(제357조) 및 그 미수범, 점유이탈물횡령(제360조)
제365조	장물취득·알선 등(제362조) 및 그 상습범, 업무상과실·중과실 장물취득·알선(제364조)

출처: 김광현, 2021.

6) 대법원 2013. 9. 13. 선고 2013도7754 판결; 대법원 2010. 7. 29. 선고 2010도5795 판결

7) 「형법」 제365조(친족간의 범행) ① 전3조의 죄를 범한 자와 피해자간에 제328조제1항, 제2항의 신분관계가 있는 때에는 동조의 규정을 준용한다.

② 전3조의 죄를 범한 자와 본범간에 제328조제1항의 신분관계가 있는 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다. 단, 신분관계가 없는 공범에 대하여는 예외로 한다.

2. 친족상도례 제도의 연혁⁸⁾

친족상도례는 고대 로마법에서 비롯된 것으로 알려져 있다. 로마법상 동일 가족 구성원간에 절도가 행해진 경우 절도를 원인으로 한 소를 제기하는 것이 허용되지 않았으며, 동거친족 뿐만 아니라 동일한 주거에 동거하는 자의 경우에도 마찬가지였다(김대휘·김신 외, 2017). 대신 가장은 가장권에 근거하여 범인에게 가내형(家內刑)을 부과할 수 있었는데, 가내형의 범위는 생사여탈에 이르렀다고 한다(鋤本豊博, 2009). “법은 가정의 문턱을 넘지 않는다.”라는 로마법의 태도는 유럽 각국의 형법 전에 계수되었고, 이는 우리나라 제정 「형법」에까지 영향을 미쳤다. 이후 우리나라의 친족상도례 조항은 특별한 개정 없이 현행에 이르렀다. 아래 <표 2>에서 알 수 있듯 1953년 제정 「형법」의 친족상도례 조항은 현행의 것과 내용상 특별한 차이가 없다.

물론 그간 아무런 개정 시도가 없었던 것은 아니었다. 정부가 1992년 국회에 제출 하였던 「형법개정법률안」은 「형법」 전반을 개정하면서 친족상도례의 적용 범위와 법적 효과 또한 일정 부분 손보고자 하였다. 당시 위 법률안 제208조⁹⁾는 친족 사이에서 범한 범죄를 기본적으로 친고죄로 정하고(제1항), 직계혈족·배우자·동거친족 사이에서 범한 범죄는 임의적 형면제로 하고자 하였다(제2항). 근친의 범위를 축소함과 동시에 ‘필요적 형면제’라는 강력한 효과를 완화하고자 하였던 것이다. 그러나 제14대 국회에서는 위 법안을 검토하고서, ① 정부 제출 개정안이 전부 개정 법률안으로 각계 각층의 충분한 의견수렴과 신중한 심사를 거쳐 합의안을 도출하기까지 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상되고, ② 40여년 간 시행되어 온 「형법」을 전부 개정하는 것은 그 시행과정에서 혼란이 야기될 염려가 있음을 들어, 일부 내용을 발췌·정리한 대안을 마련한 후 이를 통과시켰다(법제사법위원장, 1995).¹⁰⁾ 그 과정에서 친

8) 관련된 보다 상세한 내용에 관하여는 즐고, 2021. “「형법」상 친족상도례 조항의 개정 검토” 『NARS 현안분석』 제205호, pp.3-6. 참조.

9) 정부 제출 「형법개정법률안」 제208조 ① 친족 사이에서 범한 제195조 내지 제198조의 죄 및 그 죄의 미수범은 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있다.

② 직계혈족, 배우자 또는 동거친족 사이에서 범한 제1항의 죄는 그 형을 면제할 수 있다.

10) 법제사법위원장 대안(「형법중개정법률안」)의 제안이유는 다음과 같이 쓰고 있다. “정부가 제출한 형법개정안은 전부개정으로 그 개정범위가 방대할 뿐만 아니라 각계각층의 의견이 대립되는 부분이 많이 있어 앞으로 충분한 의견수렴과 신중한 심사를 거쳐 합의안을 도출하기까지는 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상되고, 또한 지난 40여년간 시행·정착되어온 형법을 전부개정하는 것은 그 시행과정에서 뜻밖의 혼란이 야기될 염려도 있으므로, 동법률안에 대하여는 시간을 가지고 신중하고도 충분한 검토가 필요한

족상도례 조항은 제2항의 ‘전항’을 ‘제1항’으로, ‘논한다.’를 ‘공소를 제기할 수 있다.’로 변경하는 간단한 개정만이 이루어지게 되었다.

〈표 2〉 개정 전 「형법」, 정부 제출 「형법일부개정법률안」, 개정 후 「형법」 비교

개정 전 「형법」 제328조	정부 제출 「형법 개정안 제208조	개정 후 「형법」 제328조
① 직계혈족, 배우자, 동거친족, 호주, 가족 또는 그 배우자간의 제323조의 죄는 그 형을 면제한다. ② 전항 이외의 친족간에 제323조의 죄를 범한 때에는 고소가 있어야 논한다. ③ 전2항의 신분관계가 없는 공범에 대하여는 전이항을 적용하지 아니한다.	① 친족 사이에서 범한 제195조 내지 제198조의 죄 및 그 죄의 미수범은 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있다. ② 직계혈족, 배우자 또는 동거친족 사이에서 범한 제1항의 죄는 그 형을 면제할 수 있다.	① 직계혈족, 배우자, 동거친족, 동거가족 또는 그 배우자간의 제323조의 죄는 그 형을 면제한다. ② 제1항 이외의 친족간에 제323조의 죄를 범한 때에는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있다. ③ 전 2항의 신분관계가 없는 공범에 대하여는 전 이항을 적용하지 아니한다.

이후 법무부가 2010년까지 형사법 개정안 제출을 목표함에 따라, 2009년 국내 법학자들로 구성된 형법개정연구회가 친족상도례 조항의 개정이 포함된 형법각칙 개정안을 작성하였다. 위 안에서는 친족상도례를 근친에 대한 임의적 형면제, 원친에 대한 친고죄로 규정할 것을 제안하였으나 실제 입법에 이르지 못하는 못하였다(형법개정연구회, 2009). 그 뒤로 최근에 이르기까지 친족상도례에 관한 개정 시도는 간헐적으로만 이루어졌고, 뚜렷한 성과는 도출되지 못하였다.¹¹⁾

것임. 따라서 …(중략)… 최소한의 필요한 개정부분을 반영한 부분개정방식인 형법중개정법률안(대안)을 제안하게 된 것임.”(국회법제사법위원장, 1995. “형법중개정법률안(대안).” 의안번호 제141388호, (12월 1일)).

11) 예를 들어 제19대 국회에 제출되었던 성년후견인 재산범죄에 대한 친족상도례 배제 취지의 「형법 일부개정법률안」(최동익 의원 대표발의, 2014), 제20대 국회에 제출되었던 후견인 재산범죄에 대한 친족상도례 배제 취지의 「형법 일부개정법률안」(박남춘 의원 대표발의, 2017) 및 고액 범죄에 친족상도례를 배제하기 위한 취지의 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안」(황주홍 의원 대표발의, 2018) 등이 있었으나, 위 개정안들은 모두 임기만료 폐기되었다.

Ⅲ. 기존 개선 논의와 문제의 소재

1. 현행 친족상도례 제도의 순기능과 개선 논의

가. 친족상도례 제도의 순기능

앞서 본 바와 같이, 친족상도례 조항은 그 역사가 상당히 오래되었음에도 특별한 개정 없이 현행에 이르고 있다. 헌법재판소 또한 2012년 경, 헌법재판소 2012. 3. 29. 선고 2010헌바89 결정을 통해 현행 친족상도례 조항은 합헌이라고 판단하였다.¹²⁾ 이렇듯 지금까지 친족상도례 조항이 명맥을 유지하고 있는 것은 친족상도례 조항에 나름의 순기능이 있기 때문이다. 아내가 생활비를 주지 않는 남편의 지갑에서 소액의 생활비를 훔치는 경우, 자녀가 학원 교재비라고 속이고 어머니에게 받은 돈을 친구들과 군것질에 쓴 경우에까지 수사기관이나 국가형벌권의 개입을 허용하는 것은 과도한 측면이 있고, 친족상도례는 공권력 개입이라는 외부의 파도로부터 가정을 지켜주는 방파제 역할을 수행해왔다. 수사기관 또한 현실적으로 가정 내 극히 사소한 사건에까지 모두 개입하기는 어렵다.

그런데 최근 언론을 통해 촉발된 친족상도례 관련 내용들은 이러한 순기능을 국민들에게 설명하지는 않았다. 친족상도례가 어떠한 취지에서 입법된 것인지, 친족상도례의 역할이 어떤 것인지를 설명하는 것은 당시의 화제에 부합하지 않았다. 언론은 ‘피해 호소에도 불구하고 친족이라는 이유로 처벌에 장애가 있다.’라는 부분을 강조하였고, 이로 인해 국민 여론 또한 친족상도례의 부당함에 중점을 두고 형성되었다. 친족상도례 제도를 전부 폐지·일부 폐지하기 위한 「형법 일부개정법률안」들이 국회에 제출된 것 또한 이러한 배경에서 멀리 떨어져 있다고 보기는 어렵다. 그리고 위와 같은 맥락에서 작성된 개정안들은 그간의 개정 시도나 논의 다수의 요지, 즉 ‘친족상도례의 기본적 취지와 순기능을 유지하되 역기능이나 부작용이 발생할 수 있는 경우들을 줄여보려는’ 시도들과는 일정 부분 거리를 갖게 되었다.

나. 친족상도례의 기존 개선 논의

물론 그간 친족상도례의 부당성을 들어 이를 폐지하여야 한다는 취지의 주장이 없

12) 4인의 헌법불합치 의견이 있었다.

었던 것은 아니었다. 검사의 기소재량이나 법관의 양형재량을 고려할 때 친족상도레의 존재이유를 찾기 어렵다는 견해(이재방, 2014), 친족이라는 이유로 피해자의 의사와 상관없이 형벌의 완전한 면제나 감경을 받는다면 법치주의가 추구하는 정의와 거리가 있음을 지적하며 장기적 관점에서 폐지를 주장하는 견해(조광훈, 2011) 등도 제시된 바 있다. 그러나 논의의 다수는 친족상도레 자체의 폐지보다는 그 인적 적용 범위를 일정 부분 수정하거나(황태정, 2008; 모성준, 2014), 기존의 법적 효과를 변경하는 것에 중점을 두고 있었다(황태정, 2008; 형법개정연구회, 2009; 박광현, 2013; 김태수, 2014; 모성준, 2014; 김대성, 2016). 친족상도레가 폐지되어야 한다는 견해들 또한 전적이고 즉각적인 폐지만을 검토한 것은 아니었다.¹³⁾ 친족상도레 제도에 일정 부분 순기능이 있고, 그 시행의 역사 또한 상당히 오래되었기 때문이다.

외국 국가들의 경우에도 대륙법계의 상당수 국가들이 오랜 기간 친족상도레 제도를 법제화하여 시행해오고 있다.

〈표 3〉 국가별 친족상도레 내용 정리

	한국	프랑스	독일	일본	미국/영국
인적범위	직계혈족, 배우자, 동거친족, 동거가족, 위 사람들 배우자(제1항) 그 외 친족(제2항)	직계비속, 직계존속, 배우자(별거 중 배우자 및 별거를 허가받은 배우자 제외)	친족, 후견인 또는 보호자, 주거공동체 내에서 동거하는 자	직계혈족, 배우자, 동거친족(제1항) 그 외 친족(제2항)	없음
효과	형면제(제1항) 친고죄(제2항)	형사소추 불가	친고죄	형면제(제1항) 친고죄(제2항)	

※ 주 : 각 국가마다 ‘친족’의 개념에 차이가 있다는 점을 유의할 필요가 있음
출처: 김광현(2021)을 편집.

13) 선행연구들 중 장기적으로 친족상도레가 폐지되어야 한다는 견해에서도 현실적으로 친족상도레 규정의 제한적용을 먼저 검토해볼 필요가 있음을 지적하고 있으며(조광훈, 2011, “친족상도레의 제한적 적용에 관한 검토,” 『경기법학논총』 제13호, p.210), 친족상도레의 삭제를 주장하는 경우 또한 보완 방안을 함께 검토하고 있다(이재방, 2014, “친족 간 재산범죄의 처벌특례에 대한 고찰,” 『홍익법학』 제15권제4호, pp.470-471).

각 국가별로 내용에는 차이가 있는데, 프랑스의 경우 동거하는 배우자와 직계존비속으로 적용범위를 매우 좁게 하되 그 효과를 형사소추 불가로 하여 강하게 보호하고 있고, 독일의 경우 적용대상은 주거공동체 내에서 함께 사는 경우까지 포함하되 효과를 친고죄로 정하여 피해자 의사 존중과 함께 빠른 법적 안정을 꾀하고 있다. 일본의 경우 우리와 같이 근친과 원친을 나누어 근친의 경우 필요적 형면제로, 원친의 경우 친고죄로 정하고 있으나 친족의 범위가 우리나라에 비해 좁아 적용범위는 보다 협소하다.¹⁴⁾ 스위스의 경우 독일과 같이 친고죄로 효과를 통일하고 있으며, 오스트리아의 경우 친고죄를 적용함과 동시에 형을 감경하도록 하고 있다.¹⁵⁾

즉, 국내 다수 논의들이나 여러 외국의 법제들은 모두 열개에 있어서는 친족상도례 제도를 유지하되 그 범위와 효과를 자국의 실정에 맞게 합리화하는 것에 중점을 두고 있다. 그렇다면 현재 우리 사회에서는 어떤 부분 때문에 친족상도례 제도의 합리화가 요구되는 것이고 개선의 중점은 어디에 두어야 하는 것일까. 이를 확인하기 위해서는 ‘변화한 사회현실’과 ‘친족상도례의 법적 효과’에 대한 검토가 필요하다.

2. 현행 친족상도례 제도의 문제 소재

가. 변화한 사회구조와 친족간의 관계

먼저 변화한 우리 사회를 살펴볼 필요가 있다. 친족상도례의 입법취지는 친족 내부의 재산범죄에 대해 자율적으로 해결할 수 있는 기회를 주기 위함이다. 따라서 가족 구성원간 재산범죄를 가족 스스로 해결할 수 있음이 전제되어야 친족상도례 제도가 타당성을 가질 수 있다. 그러나 핵가족으로의 변화, 여성 경제력의 향상 등과 함께 가족 내부에서 권위를 갖고 문제를 해결할 전통적 가장의 개념은 사라져가고 있는 반면, 필연적 공동체로서의 가족 개념은 점점 더 약화되고 있다(김광현, 2021). 여성가족부의 제4차 건강가정기본계획은 기본적으로 부(父)의 성(姓)을 따르던 자녀의 성을 출생신고 시 부모가 협의하여 정하도록 구상하고 있고(여성가족부, 2021), 「민법」에 명시되어 있던 부모의 자녀에 대한 징계권은 2021년 개정을 통해 삭제되

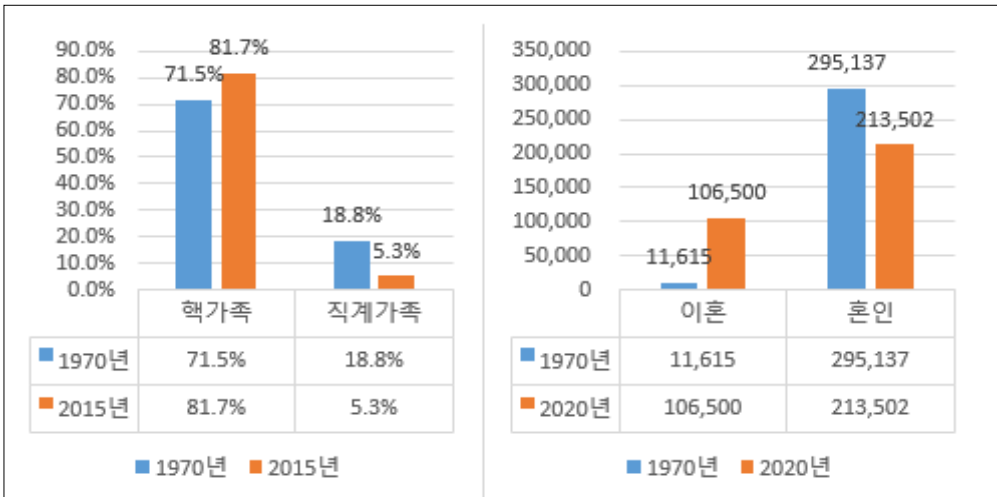
14) 일본의 친족 범위는 6촌 이내의 혈족, 배우자, 3촌 이내의 인척인 반면(일본 「民法」 제725조), 한국의 친족 범위는 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 배우자이다(「민법」 제777조).

15) 보다 상세한 내용에 관하여는 즐고, 2021, “「형법」상 친족상도례 조항의 개정 검토” 『NARS 현안분석』, 제205호, pp.7-11, 참조.

었다.¹⁶⁾ 가족관계를 1인의 호주(戶主)와 그 가족들로 정리하던 호주제도는 이미 2008년에 폐지되었고, 법정상속인의 범위가 8촌 이내의 방계혈족에서 4촌 이내의 방계혈족으로 축소된 것은 1990년의 일이었다.

통계청에 따르면 한국의 핵가족 비율은 1970년의 71.5%에서 2015년 81.7%로 증가하였고, 직계가족의 비율은 1970년 18.8%에서 2015년 5.3%로 감소하였다(통계청, 2015). 배우자 사이의 이혼은 1970년의 11,615건에서 2020년에는 106,500건으로 증가한 반면, 혼인은 1970년 295,137건에서 2020년 213,502건으로 감소하였다(통계청, 2020). 한편, 1인 가구의 비중은 2015년(27.2%)에서 2019년(30.2%)에 이르기까지 점진적 증가추세를 보이고 있다(통계청, 2020). 가족·친족의 형태가 계속해서 변하고 있고, 직계가족이라 하더라도 생계를 같이 하지 않는 경우가 늘어나고 있는 것이다.

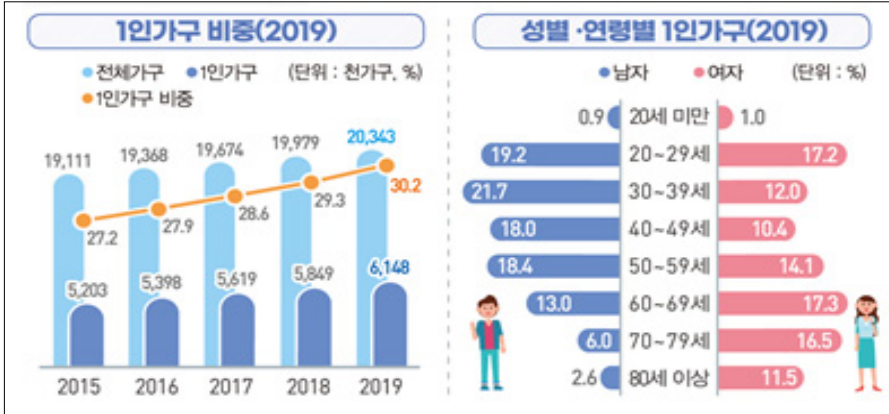
[그림 2] 핵가족과 직계가족의 비율 변화/이혼과 혼인 건수 변화



출처: 통계청, 2015. 『인구주택총조사』; 국가통계포털, 2020. “혼인건수, 조혼인율”, “이혼건수, 조이혼율.” 편집

16) 2021. 1. 26. 법률 제17905호 일부개정을 통해 삭제되었다.

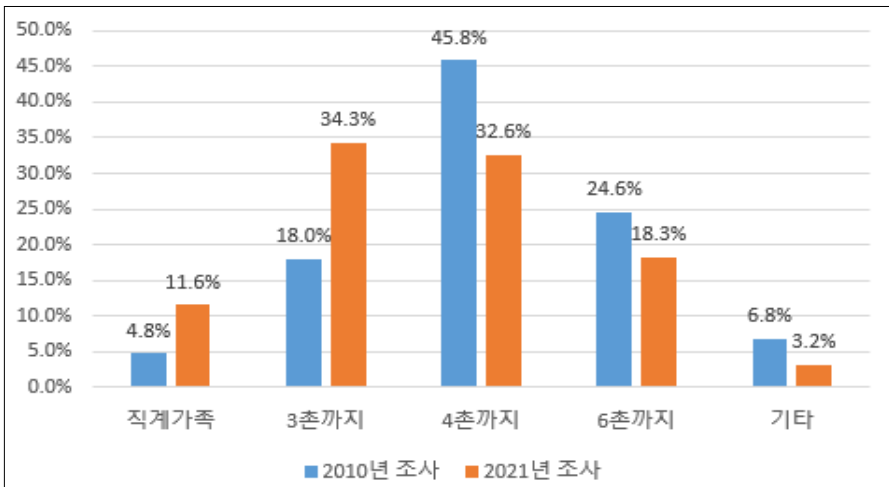
[그림 3] 1인 가구의 비중 변화/성별·연령별 1인가구



출처: 통계청, 2020, “2020 통계로 보는 1인가구.”

친족 관계에 대한 국민들의 인식 변화 또한 뚜렷하다. 전국경제인연합회가 2010년 조사한 친족범위 인식조사에서는 친족의 범위가 4촌까지라는 응답이 45.8%로 가장 높았으나, 2021년의 조사에서는 친족의 범위가 3촌까지라고 응답한 비율이 34.3%로 가장 높았다. 6촌까지나 그 외까지 친족에 포함된다는 응답의 비율은 2010년 31.4%에서 21.5%로 감소하였다(전국경제인연합회, 2010, 2021).

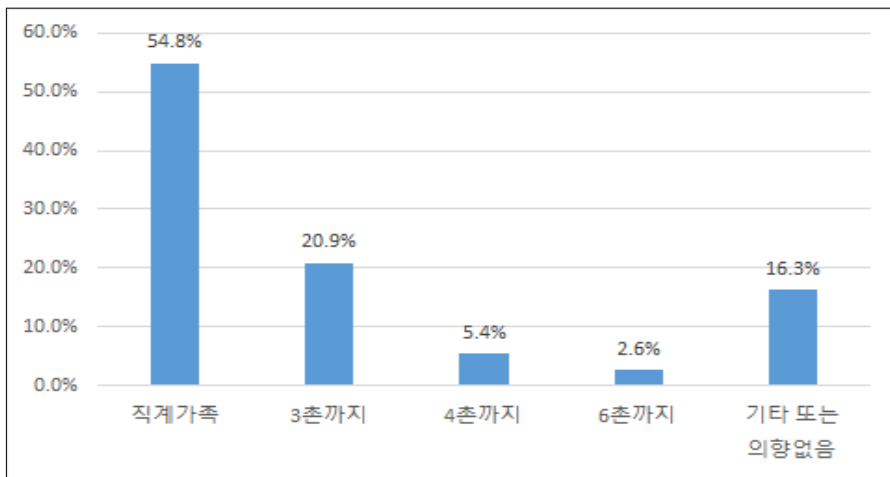
[그림 4] 친족 범위에 대한 인식변화



출처: 전국경제인연합회, 2021, “국민이 생각하는 친족범위 ‘3촌까지’(34.3%)가 가장 많아.” 편집

6촌 친척과의 관계에 대하여는 교류가 거의 없거나 1년에 1~2회 만나는 관계라는 응답이 2010년 53%¹⁷⁾에서 2021년에는 82.7%¹⁸⁾에 달하였고, 정서적 친족의 범위와 별개로 경제적 이해관계¹⁹⁾가 가능한 친족의 범위는 ‘직계가족’까지라는 응답이 54.8%로 가장 높았다(전국경제인연합회, 2010, 2021).

[그림 5] 경제적 이해관계 맺을 의향 있는 친족 범위



출처: 전국경제인연합회, 2021. “국민이 생각하는 친족범위 ‘3촌까지’(34.3%)가 가장 많아.” 편집

나. 필요적 형면제 효과와 피해 방기의 문제

그렇다면 친족상도례가 변화한 사회구조에 부합하지 않는 부분은 어떤 부분들일까. 현행 친족상도례의 법적 효과는 앞서 본 바와 같이 ‘필요적 형면제’(제1항) 또는 ‘친고죄’(제2항)이다. 먼저, 필요적 형면제란 기소되어 재판이 이루어지는 경우 유죄의 실체판결이 내려짐에도 형이 면제됨을 뜻한다. 형면제 판결의 주문에는 유·무죄 언급 없이 ‘피고인에 대한 형을 면제한다.’라는 내용이 기재되고, 가해자는 형벌을 받지 않는다. 아무리 피해자가 강하게 처벌을 원하더라도, 실제로는 남과 같은 관계

17) 구체적인 질문과 답변은 다음과 같았다; 6촌까지의 1년 평균 접촉 빈도, ① 거의 없음(8.2%), ② 1~2회(44.8%), ③ 3~4회(20.8%), ④ 5~6회(11.3%), ⑤ 7회 이상(14.8%).

18) 구체적인 질문과 답변은 다음과 같았다; 귀하는 6촌 친척과의 관계에 대해 어떻게 생각하십니까?, ① 전혀 교류 없는 관계(45.2%), ② 1년에 1~2회 만나는 의례적인 관계(37.5%), ③ 1년에 3~4회 만나 어울리는 관계(9.8%), ④ 수시로 만나 어울리는 관계(3.7%), ⑤ 기타(3.8%).

19) 공동사업/투자, 자금대여 등.

에 있더라도, 심지어 원수와 다름 없는 사이라 하더라도 법률상 제1항의 친족 안에 포함되면 가해자는 처벌받지 않는다.

그런데 앞서 살펴본 우리 사회의 변화와 필요적 형면제 효과가 합쳐질 경우, 친족상도례의 입법취지가 구현되기는 어렵다. 고대 로마와 같이 국가 형벌과 별개의 가내형(家內刑)이 존재한다거나, 과거 사회와 같이 권위를 갖고 친족 간 분쟁을 해결해줄 수 있는 가장(家長) 또는 웃어른이 존재하는 상황에서는 외부 개입 없이도 친족 내부의 자율적 문제 해결이 가능했다. 나아가 농경사회의 대가족은 단체 노동을 통한 경제공동체를 이루고 있었으므로, 동거하는 가족의 재산이 엄밀한 의미에서 독자적 노력으로 형성된 것이라 보기 어려운 측면도 있었다. 그러나 현대 사회는 그렇지 않다. 이혼소송을 진행하며 별거 중인 배우자, 자녀를 버리고 떠났던 부모를 통상의 부부관계나 부자 관계로 바라보기 어렵고, 가정 내에서 동거하는 것이 반드시 같은 직장이나 가구 수입의 공유를 의미하지도 않는다.

문제는 현재의 친족상도례 형면제 규정이 위와 같은 개별적 관계들을 고려하지 못한다는 것에 있다. 친족상도례 형면제 조항의 문언은 일의적이며, 요건은 비교적 명확하다. 한계영역에 대한 논의가 전혀 없는 것은 아니나,²⁰⁾ 적어도 문언 자체로는 ‘직계혈족’과 같은 법률적 개념 내부에서의 개별 관계에 대한 고려까지 기대하기는 어렵다. 따라서 피해자의 억울함이나 피해액수, 가해자의 죄질, 피해자와 가해자의 구체적 관계 등은 형면제 효과에 전혀 영향을 미치지 못한다. 이러한 문제에 관하여 기존 연구들은 가족관념의 변화에 따라 친족 간 재산범죄라 하더라도 형법의 개입이 불필요하다고 볼 특별한 이유가 없고(김대성, 2016), 범주주의의 의사를 고려하지 않고 획일적 법효과를 부여하는 것은 부당하며(모성준, 2014), 친족에 대한 불처벌은 피해자의 권익을 보호하여야 할 국가의 의무를 방기하는 것이라(김태수, 2014) 비판해왔다. 필요적으로 형이 면제되면 「형법」이 범죄에 대한 예방효과를 발휘할 것이라 기대하기 어렵다는 지적도 있었다(鋤本豊博, 2009). 그러나 현재 우리나라는 친족상도례가 적용되는 근친 간 재산 범죄에 있어서는 구체적 양상과 무관하게 획일적으로 피해자 호소에 귀를 닫고 있다.

20) 예를 들어, 사실혼을 포함시켜야 하는 것인지에 대해서는 견해의 대립이 있다(임웅, 2019. 『형법각론』, 파주: 법문사, p.352; 신동운, 2018. 『형법각론』, 파주: 법문사, p.920).

다. 친고죄와 단기 고소기간의 문제

필요적 형면제만이 친족상도례 문제의 전부는 아니다. 친족상도례는 원친의 재산 범죄에 대해서는 친고죄로 규율하도록 정하고 있다. 그리고 친고죄는 「형사소송법」 제230조²¹⁾에 의해 단기 고소기간의 적용을 받게 된다. 따라서 피해자는 가해자 처벌을 위해 범인을 알게 된 날로부터 6개월 내에 고소여부를 결정하여야 한다. 그러나 이러한 한정된 기간은 친족 내부에서의 자율적 해결 가능성을 시적(時的)으로 제한하게 된다. 가해자가 친척이니 용서해달라거나, 거짓으로 변제를 약속함에 따라 고소를 망설이다 고소기간이 도과될 경우에는 가해자의 처벌이 더 이상 불가능하므로, 피해자는 어떠한 경우에도 조속히 처벌여부를 결정하여야 한다. 그러나 이와 같은 조속한 결정이 반드시 필요한 것인지, 친족 내부의 자율적 해결이라는 친족상도례의 입법취지에 부합하는 것인지에 대한 의문이 제기되고 있다(김대성, 2016).

외국의 법제에서는 반의사불벌죄라는 개념을 찾아보기 어려우나(이희경, 2013), 우리 「형법」은 1953년의 「형법」 제정에서부터 반의사불벌죄를 도입하였고,²²⁾ 장기간 성공적으로 운영해오고 있다. 반의사불벌죄는 처벌불원의사가 표시되지 않는 한 절차가 진행될 수 있고 고소기간의 제한을 받지 않으므로, 짧게는 수사 개시에서 제1심 판결 선고 전까지의 기간이,²³⁾ 길게는 해당 범죄의 공소시효가 곧 당사자 합의의 시간적 여유가 된다.²⁴⁾ 친고죄의 고소기간 제한 취지는 국가형벌권의 행사를 사인(私人)에게 장기간 맡겨 불확정한 상태에 두는 것을 막기 위함에 있으므로(김희옥·박일환 외, 2017), 친고죄와 별개로 고소기간 제한을 받지 않는 반의사불벌죄를 마련한 우리 정서는 외국에 비해 피해자와 가해자 사이의 화해 및 법적 정의 구현에 조금 더 가치를 두고 있는 것으로 생각된다.

나아가 앞서 보았듯 이제 우리 사회는 친고죄가 적용되는 ‘원친’인 ‘직계혈족, 배우자 외의 동거하지 않는 친족·가족’ 등과는 의례적 만남조차 쉽게 이루어지지 않게

21) 「형사소송법」 제230조(고소기간) ① 친고죄에 대하여는 범인을 알게 된 날로부터 6월을 경과하면 고소하지 못한다. 단, 고소할 수 없는 불가항력의 사유가 있는 때에는 그 사유가 없어진 날로부터 기산한다.

22) 대법원 1994. 4. 26. 선고 93도1689 판결; 위 판결에서는 1953년의 ‘개정’이라 표현하고 있다.

23) 「형사소송법」 제232조 ① 고소는 제1심 판결선고 전까지 취소할 수 있다.

② 고소를 취소한 자는 다시 고소할 수 없다.

③ 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없는 사건에서 처벌을 원하는 의사표시를 철회한 경우에도 제1항과 제2항을 준용한다.

24) 정확히는 공소시효 기간 만료 전 공소가 제기되고 제1심 판결이 선고되기 전까지이다.

되었다. 따라서 원친과의 자율적 화해를 위해 피해자와 가해자는 과거보다 더 큰 노력을 기울여야 한다. 이러한 상황에서 단기간의 고소기간 제한은 화해를 위한 시간적 여유를 한정함으로써 자율적 해결에 더욱 큰 노력이 필요하게 만들고 있다. 고소기간 제한은 국가형벌권 행사의 통일성과 적정을 기하기 위한 것이지 당사자간 자율적 해결을 촉진하기 위한 것으로 보기는 어려우며, 원친에 대한 친고죄 고소기간의 제한은 친족상도례의 입법취지에 부합한다고 보기 어려운 측면이 있다.

IV. 친족상도례의 개선 방안

1. 법적 효과의 개편 검토

가. 필요적 형면제 규정의 개편

그렇다면 친족상도례 제도의 개선을 위해서는 어떠한 방안을 구상해볼 수 있을까. 친족상도례 조항의 가장 우선적인 문제점은 필요적 형면제 규정에 있다. 정부의 형사법 개정안 마련 논의에서도, 그 외 여러 선행연구들에서도 공통적으로 발견되는 문제의식은 필요적 형면제 규정의 획일적·일면적 효과에 있었다. 우리 형사사법체계는 소추기관으로서의 검사에게 기소의 재량을 주고 있고, 재판기관인 판사에게도 실형의 선고 여부나 양형에 관한 재량 권한을 주고 있다. 따라서 실제 사건에 있어서는 검사나 판사의 합법적 재량에 의하여 친족 간 재산범죄의 규율이 충분히 구체적 타당성 있게 실현될 수 있다(이재방, 2014). 그러나 필요적 형면제 효과는 피해의 중대함, 가해자와 피해자 사이의 구체적 관계, 피해자의 처벌의사 등을 모두 무시한 채 일률적인 형면제 효과를 부여한다. 이러한 필요적 형면제 효과는 국가가 피해자의 피해를 방지하는 것임은 물론 형벌의 목적 중 하나인 예방효과에도 부정적이며, 국민들이 형법에 기대하는 사회정의 실현에 부합하지 않고, 나아가서는 개별 사안에 따른 구체적 타당성 실현의 길을 차단한다. 따라서 친족상도례 제도의 개선을 위해 가장 우선적으로 검토되어야 할 부분은 근친에 대한 필요적 형면제 효과의 개편으로 생각된다.

필요적 형면제 효과의 개편 방안에 관하여는 크게 ① 과거 형사법 개정안에서 제안되었던 바와 같이 임의적 형면제 효과를 통해 판사에게 재량을 부여하는 방안과, ②

친고죄나 반의사불벌죄와 같이 소추조건화하여 원칙적 처벌의 길을 열어두는 두 가지 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 전자의 경우 현행 제도에서 가장 변화가 적어 법적 안정성을 꾀할 수 있는 측면이 있으나 임의적 형면제로 인해 발생할 수 있는 근친과 원친 사이의 취급 불균형 우려²⁵⁾와 함께 내밀한 가족 관계(근친)에 대한 국가공권력의 개입 우려가 제기될 수 있다.²⁶⁾ 이러한 점을 고려할 때 법적 효과를 소추조건으로 변경하는 것이 조금 더 친족상도례의 순기능을 살리고 근친과 원친 사이 취급을 합리화할 수 있는 방안으로 생각된다.

한편 소추조건으로 정하는 경우에는 친고죄로 정하는 방안과 반의사불벌죄로 정하는 방안 중 하나를 선택하여야 한다. 반의사불벌죄는 원칙적으로 수사기관의 피해자 고소 없는 수사가 가능하므로, 기존 친족상도례의 순기능을 고려할 때에는 가능한 수사기관의 개입을 차단할 수 있도록 친고죄로 설정하는 것이 조금 더 합리적인 것으로 생각된다. 가까운 친족관계 내부에서는 피해자와 가해자 사이의 관계를 가능한 조속히 정리할 필요가 있으므로 이를 고려하더라도 장기의 공소시효가 기준이 되는 반의사불벌죄보다는 단기의 고소기간을 두는 친고죄가 조금 더 타당한 것으로 생각된다. 이는 먼 친족의 경우와 달리 가까운 친족 사이에는 당사자간 화해 내지 문제 해결 도달에 있어 당사자간 부담이 덜하므로 단기 고소기간이 조속한 해결을 촉구할 수 있는 측면이 있고, 가까운 친족 사이에는 신속한 법률관계 안정이 일정 부분 의미를 가지는 것으로 생각되기 때문이다.

대법원이 친고죄에 있어서 특단의 사정이 없는 한 고소 전 수사를 적법하다고 판시하고 있어 친고죄로 정할 경우에도 수사기관 개입 차단은 어렵다는 지적이 있을 수 있겠으나,²⁷⁾ 경찰청 훈령 「범죄수사규칙」 제54조²⁸⁾는 친고죄의 취지를 고려하여

25) 고소 없는 친고죄에는 공소기간의 형식판결이 내려지는 반면, 필요적 형면제는 고소에 관계 없이 유죄의 실체판결이 선고된다. 필요적 형면제는 처벌은 면제되나 유죄판결이 내려지므로, 고소 없이는 처벌과 유죄판결이 모두 불가능한 친고죄에 비해 오히려 불리해보이는 측면이 있다. 헌법재판소는 이 문제에 대해 ① 친고죄는 기소하여 처벌될 수 있으나 필요적 형면제는 형이 반드시 면제되므로 필요적 형면제가 불리하다고 볼 수 없고, ② 검찰 실무상 필요적 형면제에 피해자 고소가 없으면 불기소처분을 한다는 점 등을 들어 이러한 취급에 합리적 이유가 있다고 설시하였다(헌법재판소 2012. 3. 290. 선고 2010헌바89 결정). 그러나 필요적 형면제를 임의적 형면제로 개정할 경우 헌법재판소가 제시한 근거들은 그대로 유지되기 어려운 측면이 있으며, 근친은 고소에 관계없이 처벌이 가능하게 되어 근친(임의적 형면제)보다 원친(친고죄)에 더 유리한 불균형이 생길 우려가 있다(김광현, 2021).

26) 이 경우에는 소추조건으로 정하는 것과 달리 피해자가 어떠한 의사를 표명하더라도 수사기관은 그에 관계없이 수사를 진행하고 공소를 제기할 수 있다.

27) 대법원 1995. 2. 24. 선고 94도252 판결

친고죄의 고소 전 수사를 불허하고 있고,²⁹⁾ 수사에 있어서 고소권자의 의사를 존중하도록 하고 있다. 나아가 앞서 언급한 바와 같이 친고죄와 반의사불벌죄 사이에는 수사기관의 원칙적 개입 가부 외에도 단기 고소기간 설정 여부에 차이가 있다.

나. 친고죄 규정의 개편

한편, 친고죄 규정의 개편 취지는 앞서 살펴 본 필요적 형면제 규정의 개편 취지와는 차이가 있다. 후자의 목적이 피해자의 보호, 형벌의 효과와 형법의 목표 등에 있다면 전자의 목적은 어디까지나 현재의 고소기간 규정이 친족 내부의 자율적 해결에 걸림돌이 된다는 것에 있다. 따라서 친고죄 규정의 개편은 기본적으로 고소기간의 적용을 배제하는 취지에서 고려될 필요가 있다.

단기 고소기간 제한을 배제하기 위해서는 현행 원천에 대한 친고죄 규정을 반의사불벌죄로 변경하는 것을 검토해볼 수 있을 것이다. 친고죄를 반의사불벌죄로 변경할 경우 당사자 간 화해나 해결에 이를 수 있는 기간은 기존의 6개월에서 공소시효 기간 내로 연장된다.³⁰⁾ 이는 범죄 피해라는 상황을 겪는 피해자가 스스로 진지하게 고민할 수 있는 시간적 여유를 줄 수 있다는 점에 긍정적 측면이 있다. 외국의 경우 친족상도례를 반의사불벌죄로 정하고 있는 국가를 찾아보기 어려우나 이는 앞서 언급한 바와 같이 우리와의 법제 차이 때문으로 생각되며, 반의사불벌죄를 도입하여 성공적으로 운영하고 있는 우리나라에서는 친고죄와 함께 반의사불벌죄 규정을 두는 것이 불가능하지 않은 것으로 생각된다.

이 경우에 친고죄 적용 대상 친족과 반의사불벌죄 적용 대상 친족이 생기게 되어 양자가 공모하여 범죄를 저지르는 등 특수한 경우에 대한 실무적·이론적 문제가 발생할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 문제가 생기더라도 법원을 통한 법률 해석과 실무례의 정립, 학계의 논의 등을 통해 충분히 해결될 수 있을 것으로 생각된다.³¹⁾

28) 제54조(친고죄의 긴급수사직수) 경찰관은 친고죄에 해당하는 범죄가 있음을 인지한 경우에 즉시 수사를 하지 않으면 향후 증거수집 등이 현저히 곤란하게 될 우려가 있다고 인정될 때에는 고소권자의 고소가 제출되기 전에도 수사할 수 있다. 다만, 고소권자의 명시한 의사에 반하여 수사할 수 없다.

29) 이는 「범죄수사규칙」 제54조 제1문의 해석으로부터 도출할 수 있는 것으로 생각된다. 즉, 친고죄의 취지 및 「범죄수사규칙」 제54조 제1문의 문언을 종합 해석하면, 향후 증거수집 등이 현저히 곤란하게 될 우려가 있다고 인정될 때에만 고소가 제출되기 전에도 수사할 수 있다고 봄이 타당할 것이다.

30) 각주 24에서 언급한 바와 같이, 정확하게는 공소시효 내 공소가 제기되었음을 전제로 당해 사건의 제1심 판결이 선고되기 전까지이다.

31) 현행 제도 하에서도 친족상도례가 적용되는 공범 사이의 고소불가분 등에 대한 연구와 논의가 이루어지고

일각에서는 피해자 고소 없이도 국가개입이 가능한 반의사불벌죄가 외려 친고죄에 비해 자율적 해결의 시기를 좁힌다는 취지의 지적이 있으나(박달현, 2001), 재산범죄 수사의 대부분이 피해자 측의 신고에 의해 이루어지고 있다는 점(이재방, 2014)³²⁾을 고려할 때, 위와 같은 지적은 재산범죄에는 적용되기 어려운 것으로 생각된다.

과거 대법원은 친고죄와 반의사불벌죄의 차이에 대해 논하면서, “친고죄와 반의사불벌죄 모두 피해자의 의사가 소추조건이 된다는 점에 있어서는 같다고 할 것이나, 피해자의 의사를 조건으로 하는 이유나 방법에 있어서는 같다고 할 수 없고, 반의사불벌죄는 피해자에 대한 배상이나 당사자 사이의 개인적 차원에서 이루어지는 분쟁 해결을 촉진하고 존중하려는 취지도 포함되어 있다고 볼 수 있어서, 이점에서는 친고죄와는 다른 의미가 있다고 할 것이다.”라고 설시한 바 있다. 이에 따르더라도 반의사불벌죄 도입은 친족상도례의 입법취지인 ‘당사자 사이의 자율적 분쟁해결’에 부합하는 측면이 있다.³³⁾

2. 세부적 개정 검토

가. 근친 범위의 개편

한편, 근친에 대한 필요적 형면제 효과를 친고죄로, 원친에 대한 친고죄를 반의사불벌죄로 변경할 경우 친고죄가 적용되는 근친의 범위를 현행대로 유지할 것인지 여부 또한 검토가 필요하다. 필요적 형면제 효과를 소추조건으로 개편한다는 전제를 취한다면, 위 문제는 ‘수사기관의 내부 개입을 막고, 관계의 불안정을 조속히 해결하기 위해 단기의 고소기간을 설정할 필요가 있는 친족의 범위를 어디까지로 볼 것인지’의 문제가 된다. 개정을 통해 친족상도례 효과의 문제를 해소하는 이상 그 내부에서 위와 같은 적용 범위의 문제는 기본적으로 입법정책적 판단의 측면이 강한 것으로 생각된다. 일례로 우리와 같이 친족상도례의 적용범위를 근친과 원친으로 나누어

있다(최병각, 2021. “친족상도례와 고소불가분.” 『형사법연구』 제33권제3호, pp.185-213).

32) 참고로, 2020년 기준 절도의 수사단서 중 피해자신고, 고소, 진정·투서의 비율은 전체의 약 87.4%(전체 179,517건 중 156,888건), 배임의 경우 약 82.3%(전체 4,092건 중 3,366건), 사기의 경우 약 95%(전체 347,675건 중 329,838건), 횡령의 경우 약 95%(전체 58,889건 중 55,802건)를 차지하였다(경찰청, “2020 범죄통계.” https://www.police.go.kr/www/open/public/public03_2020.jsp(검색일: 2021년 11월 2일)).

33) 대법원 1994. 4. 26. 선고 93도1689 판결.

규율하고 있는 일본의 경우 근친의 범위를 ‘직계혈족, 배우자, 동거친족’으로 제한하고 있는데, 친족의 범위는 우리나라에 비해 좁게 두고 있다.³⁴⁾

사건으로는 급속도로 변화하고 있는 사회의 모습을 고려할 때 근친의 범위는 가능한 한 좁게 설정하는 것이 향후 우리 사회의 변화에도 미리 대응하는 측면이 있을 것으로 생각된다. 다만, 법적 안정성을 고려하여 현 단계에서 과도기적으로 제한적 범위 내 근친의 범위를 조정한다면 「민법」상 부양의무의 준부를 일응의 기준으로 참조할 수 있을 것으로 생각된다. 현행 「민법」 제974조는 친족 간 부양의무를 정하고 있는데, 그 범위는 직계혈족 및 그 배우자와 생계를 같이하는 친족으로 제한하고 있다. 당사자간 부양의무가 존재한다는 것은 부양자와 피부양자 사이에 다른 친족들과 다른 경제적 권리의무 관계가 존재한다는 것이고, 우리 법이 이러한 관계를 부양의무가 인정되지 않는 그 외의 친족들과의 관계와 달리 보고 있음을 의미한다. 나아가 부양의무 발생 시의 이행 필요성과 가능성 등을 고려할 때 위와 같은 관계 내에서의 형사처벌 여부는 실제로 조금 더 신속히 결정될 필요가 있는 것으로 생각된다.

이러한 기준에 따른다면 친족상도례의 근친 범위는 현행에서 크게 변경이 필요하지 않다. 다만, 현행 「형법」 제328조 문언의 ‘그 배우자’ 부분은 삭제될 필요가 있다. 위 문언은 동거친족의 별거 중 배우자 등까지 근친으로 취급하여 「민법」상 부양의무 조항의 내용과 일치하지 않음은 물론, 외국 입법례에 비해서도 친족상도례 적용 대상 근친의 범위를 상당히 넓히고 있다(김광현, 2021). 한국의 경우 ‘그 배우자’라는 문언이 없어도 ‘배우자의 혈족의 배우자’가 일정 부분 친족의 범위 내에 포함되므로 필요성 또한 크지 않다.³⁵⁾ 나아가 2005년 「민법」 개정으로 ‘동거가족’이 ‘동거친족’의 범위에 대부분 포함되었으므로(신동운, 2018; 김태수, 2014), ‘동거가족’이라는 문구 또한 삭제하는 것을 검토해볼 필요가 있다.³⁶⁾

34) 각주 14번 참조.

35) 「민법」 제767조는 인척을 친족의 범위에 포함시키고 있고, 「민법」 제769조에 따라 인척의 계원에는 배우자의 혈족의 배우자가 포함된다.

36) 엄밀하게는 완전하게 포섭되었다고 보기는 어려운 측면도 있겠으나, 현실에 있어서는 동거친족으로 구성하는 것만으로도 매우 특수한 경우를 제외한 동거가족 범위 대부분을 포섭할 수 있는 것으로 생각된다.

나. 예외 규정의 도입

한편, 친족상도례의 근친 대상 법효과를 친고죄로 정한다면, 「형사소송법」 제224조³⁷⁾와의 관계가 검토되어야 한다. 우리 「형사소송법」 제224조는 자신이나 배우자의 직계존속을 고소할 수 없도록 정하고 있기 때문에, 근친의 재산범죄를 친고죄로 규율할 경우 「형사소송법」 제224조의 적용 예외를 두지 않으면 사실상 형사소추가 불가능한 상황이 발생하게 된다. 따라서 친족상도례를 개편함에 있어서는 「형사소송법」 제224조의 예외를 설정하거나, 이를 폐지하는 것을 검토해보아야 한다.

자신이나 배우자의 직계존속을 고소할 수 없도록 정한 「형사소송법」 제224조에 대해서는 언론이나 학계에서 몇몇 비판들이 제기된 바 있으나(장진숙, 2012), 헌법재판소 2011. 2. 24. 선고 2008헌바56 결정에서 재판관 다수(多數)인 5인이 위헌 의견을 제시한 이후(위헌정족수 6인에 미치지 못해 유지) 위 조항은 특별한 개정 없이 그대로 유지되고 있다. 이에 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제6조 제2항, 38) 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제18조³⁹⁾ 등 개별법에서는 직계존속 고소 금지의 불합리를 시정하기 위해 적용 배제 규정들을 두고 있다.

물론 가정폭력범죄나 성폭력범죄와 같이 중대한 범죄들과 단순한 재산범죄의 경우를 동일하게 보아 존속에 대한 고소를 허용케 하는 것은 「형사소송법」 제224조를 공동화(空洞化)하고 취지를 훼손하는 것이라 볼 수도 있을 것이다. 그러나 근친에 대한 현행 친족상도례 필요적 형면제 규정의 부당함과 더불어, 그럼에도 임의적 형면제나 반의사불벌죄를 선택하기 어려운 이유에 대하여는 앞서 검토한 바와 같다. 변화한 사회현실에 따라 친족 간 재산범죄에도 국가의 보호는 필요하며, 따라서 새로운 친족상도례 조항에는 위 「형사소송법」 제224조의 적용을 배제하는 예외규정을 두는 것이 조금 더 합리적인 것으로 생각된다.⁴⁰⁾

37) 제224조(고소의 제한) 자기 또는 배우자의 직계존속을 고소하지 못한다.

38) 제6조(고소에 관한 특례) ② 피해자는 「형사소송법」 제224조에도 불구하고 가정폭력행위자가 자기 또는 배우자의 직계존속인 경우에도 고소할 수 있다. 법정대리인이 고소하는 경우에도 또한 같다.

39) 제18조(고소 제한에 대한 예외) 성폭력범죄에 대하여는 「형사소송법」 제224조(고소의 제한) 및 「군사법원법」 제266조에도 불구하고 자기 또는 배우자의 직계존속을 고소할 수 있다.

40) 사건으로는 장기적인 관점에서 「형사소송법」 제224조의 폐지를 검토해보는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 모든 부모가 자녀에 대한 부양의무를 다하는 것이 아니고, 효(孝)를 법으로 강제하는 것이 실효적인 것인지 의문이며, 이미 각종 개별법에서 고소 금지의 예외 규정들이 인정되고 있고, 고소권의 박탈만이 가정을 보호할 유일한 방법은 아니기 때문이다(헌법재판소 2011. 2. 24. 선고 2008헌바56 결정의 5인 위헌의견 참조).

3. 개선 입법안의 예시

이상에서 검토한 내용들을 종합할 때 아래 <표 5>와 같은 입법안들을 구상해볼 수 있을 것으로 생각된다. 먼저 친족상도례 제도 자체에 대한 폐지보다는 친족상도례 제도가 갖는 방파제로서의 순기능과 그간의 법 현실을 고려할 때 이를 유지하되 개선할 수 있는 방안을 구상해 봄이 보다 합리적인 것으로 생각된다.

<표 4> 친족상도례 개정안 예시⁴¹⁾

	개정안 내용
현행	제328조(친족간의 범행과 고소) ① 직계혈족, 배우자, 동거친족, 동거가족 또는 그 배우자간의 제323조의 죄는 그 형을 면제한다. ② 제1항 이외의 친족간에 제323조의 죄를 범한 때에는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있다. ③ 전 2항의 신분관계가 없는 공범에 대하여는 전 이항을 적용하지 아니한다.
근친 친고죄 원친 반의사불벌죄	제328조(친족간의 범행과 고소) ① 직계혈족, 배우자, 동거친족 간의 제323조의 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있다. ② 제1항 이외의 친족간에 제323조의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다. ③ 전 2항의 신분관계가 없는 공범에 대하여는 전 이항을 적용하지 아니한다. ④ 제1항의 죄에는 「형사소송법」 제224조를 적용하지 아니한다.
근친 임의적형면제 원친 반의사불벌죄	제328조(친족간의 범행과 고소) ① 직계혈족, 배우자, 동거친족 간의 제323조의 죄는 그 형을 면제할 수 있다. ② 제1항 이외의 친족간에 제323조의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다. ③ 전 2항의 신분관계가 없는 공범에 대하여는 전 이항을 적용하지 아니한다.

구체적인 개선 방안으로는 ① 필요적 형면제 대신 근친에 대한 친고죄 도입, ② 단기 고소기간의 제한을 완화하기 위한 원친에 대한 반의사불벌죄 도입, ③ 문언상 근친 범위에 대한 근소한 정도의 수정, ④ 친고죄 도입에 따른 「형사소송법」 제224조의 배제 조항 신설을 제안하였다. 물론 개정안의 최종적 형태가 반드시 이와 같은 필요는 없고, 실제로는 ① 필요적 형면제의 효과 변경, ② 친고죄의 유지 여부, ③

41) 참고로 장물죄에 관한 「형법」 제365조의 경우 제1항에서 친족상도례 일반규정을 준용토록 하고 있고, 제2항에서는 특별히 범죄를 범한 자와 본범 간에 신분관계가 있는 경우 형을 필요적 감면하도록 정하고 있는데(제2항은 가해자와 피해자 사이의 관계에 기초한 규정은 아니다), 위 조항을 특별히 개정하지 않는 경우에도 일반규정의 개정을 통해 타당성을 확보하는 것이 가능할 것으로 생각된다.

근친의 범위 조정 여부와 관련하여 각각 선택지들이 존재한다. 그리고 「형사소송법」 제224조의 예외규정 도입 여부는 이러한 선택지의 조정에 따라 그에 부합하는 방향으로 결정하여야 할 것이다.

가능한 개정안의 예시 중 하나로 아래 <표 5>에서는 앞서 제안한 방안(근친 친고죄, 원친 반의사불벌죄) 외에 근친에 대한 친족상도례 효과를 임의적 형면제로 하는 방안(근친 임의적 형면제, 원친 반의사불벌죄) 또한 정리해보았다.

다만, 어떠한 방안을 채택하는 경우에도 현행 친족상도례 제도의 가장 큰 문제점이 ① 근친에 대한 필요적 형면제로 인한 피해의 방기와 ② 친족상도례 입법취지 및 변화한 친족관계를 고려하지 못하는 단기간의 고소기간 제한에 있다는 점을 고려한 바탕에서 구체적 방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

V. 나가며

법의 변화는 사회의 변화를 뒤따르는 것이 일반적이다. 법의 문언과 효과는 사회가 변화함에 따라서 다른 의미를 갖게 되고, 입법자는 변화한 사회를 고려하여 법률을 개정하게 된다. 1953년 제정 「형법」 이래 그 열개에 변화가 없는 친족상도례 조항 또한 마찬가지로의 고려가 이루어질 필요가 있다. 1950년대의 사회구조가 2010년대의 사회구조와 다른 이상, 1950년대 사회구조를 고려한 법률 또한 2010년대의 사회구조를 고려하여 새롭게 구성될 필요가 있는 것이다. 다만, 변화한 사회에서도 여전히 유지될 수 있는 순기능이 있다면 이를 고려하고, 오랜 시행의 역사가 있다면 급격한 변화로 인한 법적 안정성의 훼손을 고려할 필요가 있을 뿐이다.

사실 언론의 주목을 받지 못하였지만 친족상도례와 관련된 어려움을 호소하는 국민들은 계속해서 존재해왔다. 청와대 국민청원 게시판에는 배우자가 상간남을 위해 남편의 돈을 빼돌렸다는 사례, 형제자매의 수 차례 범죄행위로 나머지 가족들이 고통을 겪고 있다는 사례, 배우자가 자신 모르게 자신의 재산을 임의소비하였음에도 처벌할 수 없어 답답하다는 사례 등을 손쉽게 찾아볼 수 있으며, 이러한 사례에서 피해자들이 공통적으로 언급하고 있는 것이 ‘친족상도례’이다. 물론 위와 같은 피해 사례들이 반드시 사실인지 여부는 알 수 없다. 그러나 문제의 핵심은 위 피해사례들이 진실된 사실인지 여부가 아니라, 위와 같은 피해사례들이 있다면 실제로 친족상

도례가 적용되어 피해자 호소에 국가가 귀를 닫을 수 밖에 없다는 것이다. 가까운 관계일수록 국가는 가해자들을 방치할 수 밖에 없으며, 이러한 피해자들에게 친족관계는 일종의 천형(天刑)과 같다.⁴²⁾

친족 간 재산범죄는 다른 중대 범죄들에 비하면 상대적으로 가볍게 느껴지고, 이러한 범죄에까지 국가가 개입하는 것은 지나친 것이라 느낄 수도 있다. 그러나 국가가 어떤 범죄에 대한 개입을 포기하는 것과, 원칙적으로 개입을 인정하되 피해자의 의사, 피해자와 가해자 사이 관계, 피해 정도 등 구체적·개별적 사정을 고려해 처벌을 자제하는 것 사이에는 차이가 있다. 필요적 형면제 효과나 짧은 고소기간의 제한을 두지 않더라도 기소유예, 선고유예, 집행유예 등의 다른 제도들을 통해서도 국가는 가해자에 대한 처벌 여부를 달리할 수 있다. 친족상도례 조항의 개정은 ‘친족 내부의 지나치게 사소한 일까지 국가가 개입한다.’라는 측면이 아니라, ‘친족 간 극히 예외적인 경우에조차 범죄 피해로부터의 보호는 필요하다.’라는 관점에서 바라보아야 한다(김광현, 2021).

국회는 그간 형사법령과 관련하여 기존에 존재하던 처벌 규정을 더욱 강화하는 것에 많은 힘을 쏟아왔고, 언론이나 국민들 또한 주로 천인공노할 범죄들에 대해 많은 관심을 보여왔다. 이러한 측면에서 바라본다면 재산범죄, 그것도 친족 내부에서 발생하는 재산범죄의 경우 논의의 우선순위를 점하기 어려운 측면이 있다. 그러나 보다 가치있는 형사입법은 처벌을 강화하는 것에 있는 것이 아니라 피해자를 보호하고 부당한 처벌의 공백을 메우는 것에 있다. 이탈리아의 형법학자인 체사레 베카리아(Cesare Beccaria)는 일찍이 『범죄와 형벌』에서 ‘범죄를 예방하는 가장 효과적인 방법은 형벌의 잔혹성이 아니라 형벌의 확실성에 있다.’라고 언급한 바 있다(한인섭 역, 2010). 국민들이 법질서와 「형법」을 신뢰하기 위해 필요한 것은 어느 상황, 어떠한 관계에서도 부정행위는 원칙적으로 처벌이 가능하다는 확신이다.

제21대 국회에서 「형법」의 친족상도례 제도에 관한 개정이 이루어질 수 있을지 여부는 향후 추이를 지켜보아야 할 것이다. 현재 소추기관과 재판기관에 주어지고 있는 형사절차상의 재량 등을 고려하면 친족상도례 제도가 폐지되어야 한다는 법안도 일

42) 친족관계에 따른 획일적·일면적 법효과에 대한 문제의식은 비단 「형법」이나 친족상도례에 국한된 것은 아닌 것으로 생각된다. 최근 「민법」과 관련하여 부양의무를 이행하지 않은 상속인에 대한 상속 거부 문제가 제기되고 있는데(김성호, 2021), 이 또한 친족 내부에서의 구체적 관계를 살피지 않는 획일적·일면적 상속 제도에 대한 비판적 인식에서 비롯된 것으로 생각된다.

응 타당성이 있고, 적용대상 범죄의 구별이나 범죄행위의 특성이 고려되어야 한다는 취지의 법안 또한 그 취지를 음미해 볼 필요가 있다. 다만, 이러한 법안들은 그간의 누적된 친족상도례 관련 논의들이나 지적되어 온 문제점들과는 조금은 궤를 달리 하는 측면이 있는 것으로 생각된다. 친족상도례의 순기능을 고려한 바탕에서 문제의 핵심, 즉 필요적 형면제로 인한 피해자 고통 방지, 단기간의 고소기간 제한 문제가 함께 해결될 수 있는 종합적 개선 방안이 국회에서 마련될 수 있기를 바라면서 글을 맺고자 한다.

참고문헌

- 국회법제사법위원장. 1995. “형법중개정법률안(대안).” 의안번호 제141388호. (12월 1일).
- 국회보건복지위원장. 2021. “장애인복지법 일부개정법률안(대안).” 의안번호 제2111152호. (6월 28일).
- 국회사무처. 2021. “형법 일부개정법률안 검토보고.” pp.1-22.
- 김광현. 2021. “「형법」상 친족상도례 조항의 개정 검토.” 『NARS 현안분석』 제205호. pp.1-20.
- 김대성. 2016. “친족상도례 규정의 개정방향—친족구분의 문제와 법적 효과를 중심으로—.” 『외법논집』 제40권제4호. pp.223-237.
- 김대휘·김신 외. 2017. 『주석 형법:각칙』. 서울: 한국사법행정학회.
- 김성주 의원 대표발의. 2021. “장애인복지법 일부개정법률안.” 의안번호 제2108646호. (3월 9일).
- 김성호. 2021. “부양의무를 이행하지 않은 상속인의 상속배제에 관한 입법 쟁점.” 『NARS 현안분석』 제211호. pp.1-15.
- 김태수. 2014. “친족상도례의 문제점과 개선방안.” 『刑事政策』 제26권제1호. pp.219-240.
- 김희옥·박일환 외. 2017. 『주석 형사소송법』. 서울: 한국사법행정학회.
- 모성준. 2014. “형법상 친족상도례 규정의 문제점과 바람직한 개정방향.” 『法學論叢』 제21집제2호. pp.491-534.
- 박남춘 의원 대표발의. 2017. “형법 일부개정법률안.” 의안번호 제2009366호. (9월 14일).
- 박달현. 2001. “보충성의 원칙과 친고죄의 본질.” 『비교형사법연구』 제3권제1호. pp.233-256.
- 신동운. 2018. 『형법각론』. 파주: 법문사
- 오영근. 2019. 『형법각론』. 서울: 박영사.
- 이재방. 2014. “친족 간 재산범죄의 처벌특례에 대한 고찰.” 『홍익법학』 제15권제4호. pp.453-475.

- 이희경. 2013. “친고죄와 반의사불벌죄의 근거와 현행법제의 타당성 연구.” 『피해자학연구』 제21권제1호. pp.265-291.
- 임웅. 2019. 『형법각론』. 파주: 법문사.
- 이병훈 의원 대표발의. 2021. “형법 일부개정법률안.” 의안번호 제2111495호. (7월 14일).
- 이성만 의원 대표발의. 2021. “형법 일부개정법률안.” 의안번호 제2111115호. (6월 28일).
- 장진숙. 2012. “직계존속 고소금지조항과 효사상.” 『憲法學研究』 제18권제1호. pp.203-243.
- 장철민 의원 대표발의. 2021. “형법 일부개정법률안.” 의안번호 제2111645호. (7월 22일).
- 전병주·김건호. 2018. “친족 성년후견인의 부정행위와 그 시사점-제주지방법원 2017. 11. 8. 선고 2017고단284 판결을 중심으로-.” 『경찰학연구』 제18권제1호. pp.143-166.
- 정부. 1992. “형법개정법률안(정부).” 의안번호 제140013호. (7월 7일).
- 조광훈. 2011. “친족상도레의 제한적 적용에 관한 검토.” 『경기법학논총』 제13호. pp.193-214.
- 최동익 의원 대표발의. 2014. “형법 일부개정법률안.” 의안번호 제1911748호. (9월 19일).
- 최병각. 2021. “친족상도레와 고소불가분.” 『형사법연구』 제33권제3호. pp.185-213.
- 황주홍 의원 대표발의. 2018. “특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안.” 의안번호 제2014562호. (7월 26일).
- 황태정. 2008. “형법상 친족간 특례규정과 피해자의 의사.” 『피해자학연구』 제16권제1호. pp.105-122.
- 형법개정연구회. 2009. 『형사법개정연구(IV)』. 서울: 형사정책연구원.
- 경찰청. “2020 범죄통계.” https://www.police.go.kr/www/open/public/public03_2020.jsp(검색일: 2021년 11월 2일).
- 국가통계포털. “혼인건수, 조혼인율.” <https://kosis.kr>(검색일: 2021년 11월 2일).
- 국가통계포털. “이혼건수, 조이혼율.” <https://kosis.kr>(검색일: 2021년 11월 2일).

- 네이버 데이터랩. 2021. “친족상도례(검색어트렌드).” <https://datalab.naver.com> (검색일: 2021년 10월 24일).
- 대한변협신문, 2010. “직계존속에 대한 고소제한의 위헌성.” (10월 4일). <http://news.koreanbar.or.kr/news/articleView.html?idxno=5112>(검색일: 2021년 11월 2일).
- 머니투데이. 2021. “가족 돈 훔쳐도 된다?...’친족상도례’가 뭐길래(feat. 박수홍).” (4월 11일). <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021041115194837223>(검색일: 2021년 10월 25일)
- 법률신문. 2017. “성년후견인의 횡령과 친족상도례—일본 최고재결정을 중심으로.” (2월 24일). <https://m.lawtimes.co.kr/leaders-talk/view?serial=324>(검색일: 2021년 10월 26일)
- 여성가족부. 2021. “『모든 가족, 모든 가족구성원을 존중하는 사회』 만들어가겠습니다.” <http://www.mogef.go.kr>(검색일: 2021년 11월 2일).
- 전국경제인연합회. 2010. “국민 10명 중 7명, 친족범위를 4촌이내로 생각.” http://www.fki.or.kr/FkiAct/Promotion/Report/View.aspx?content_id=4c5f780b-530e-4c89-a753-58ac8e405888(검색일: 2021년 11월 2일).
- 전국경제인연합회. 2021. “국민이 생각하는 친족범위 ‘3촌까지’(34.3%)가 가장 많아.” http://www.fki.or.kr/fkiact/promotion/report/View.aspx?content_id=b2de57f7-0ab4-4326-a322-9f49f92d9ee9&cPage=5&search_type=0&search_keyword=(검색일: 2021년 11월 2일).
- 중앙일보. 2021. “친형에 100억 떤 박수홍, 그 앞에 놓인 뒷 ‘친족상도례’.” (6월 14일). <https://news.joins.com/article/24023961>(검색일: 2021년 10월 25일)
- 중앙장애인권익옹호기관. 2021. “[보도자료] 가족이라는 이유로 장애인 경제적 착취가 면책되는 것은 중단되어야 한다.” (4월 15일). http://www.naapd.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B12&wr_id=43(검색일: 2021년 10월 25일)
- 통계청 e-나라지표. 2015. “인구주택총조사.” https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1576(검색일: 2021년 11월 2일).
- 통계청. 2020. “2020 통계로 보는 1인가구” <http://kostat.go.kr/portal/korea>

/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=386517(검색일: 2021년 11월 2일).

파이낸셜뉴스. 2021. “친족상도례?... 박수홍 친형 ‘횡령’ 형사처벌 가능.” (4월 1일). <https://www.fnnews.com/news/202104011750007888>(검색일: 2021년 10월 25일).

Cesare Beccaria 저. 한인섭 역. 2010. 『범죄와 형벌』. 서울: 박영사.

鋤本豊博. 2009. “親族相盜例の現代的課題” 『成城法學』 第78号. pp.95-120.

Study on Relative Thief Rule in relation to the Partial Revision Bill of the Criminal law

Kim, Kwanghyun*

Abstract

Recently, three amendments for partial revision of criminal law have been submitted to the National Assembly, which are aimed at reforming 'Relative Thief Rule'. There has been no significant change in the rule since the enactment of criminal law in 1953. In the meantime, the structures of our society and kinship have changed rapidly. In order to improve Relative Thief Rule, we can examine whether to prescribe property crimes committed by close relatives as crimes subject to complaint, and those by distant relatives as the crimes not prosecuted against objection.

Field: SA0301. Criminal Law

Key Words: Relative thief rule, Necessary penalty exemption, Offenses Subject to Complaint, The Crime not prosecuted against Objection of the Victim, Property crime

* Legislative Research Officer, Legislation and Judiciary Team, National Assembly Research Service(khkim@assembly.go.kr).

국회 상임위 전문위원의 입법 영향력을 어떻게 민주적으로 통제할 것인가? 입법 지원조직 스태프에 대한 민주적 책임성 확보 방식 비교 연구*

김한나**·김성조***·이선우****

국문초록

한국 국회는 상임위 중심주의의 원칙을 취하고 있고, 상임위는 국회 입법 과정의 핵심이 되는 중요한 조직이다. 그런데 의원은 현실적으로 상임위에서 처리되는 모든 법안을 일일이 검토할 수 없고, 이에 따라 의원은 결국 상임위 내 전문위원이 제출한 사전검토보고서에 의존하여 판단을 내리게 된다. 이렇게 전문위원의 정치적 영향력이 상당함에도 불구하고, 이들은 직업공무원이기 때문에 이들에 대한 민주적 통제 방안은 부재한 상태이다. 이에 본 연구는 미국, 영국, 독일, 일본 등 해외 주요국의 상임위 입법 지원조직 사례들을 비교함으로써, 국회 상임위 전문위원의 전문성과 민주적 책임성을 강화할 수 있는 정치적 방안을 모색한다.

국가과학기술표준분류: SB0203. 정치제도

주제어: 상임위원회, 입법지원조직, 국회 상임위 전문위원, 상임위 스태프, 정책지원 전문인력

논문접수일: 2021년 11월 8일, 심사일: 2021년 11월 17일, 게재확정일: 2021년 12월 16일

* 이 논문은 국회사무처의 정책 연구과제인 『국회 입법지원조직 개선방안 연구 - 검토보고제도를 중심으로』의 수행 결과의 일부를 보완하여 작성한 것임.

** 서울대학교 한국정치연구소 연구원(hnkim720@snu.ac.kr), 제1저자

*** 국립순천대학교 사회교육과 교수(sjkim99@scnu.ac.kr), 공동교신저자

**** 전북대학교 정치외교학과 교수(lee99@jbnu.ac.kr), 공동교신저자

I. 문제 제기

현대 대의 민주주의 법치국가에서 법률은 국가의 모든 통치조직과 행정작용의 근거가 되며, 법률을 제·개정하고 폐지할 권한은 국민이 선출하는 대표에게 있다. 민주공화국인 대한민국도 헌법 제40조에서 입법권은 국회에 속함을 명시한다. 이는 “국민의 권리와 의무의 형성에 관한 사항을 비롯하여 국가의 통치조직과 작용에 관한 기본적인 본질적인 사항은 반드시 국회가 정하여야 한다는 것이다(2000헌마112).” 물론 대통령을 수반으로 하는 정부에도 법률안을 제출할 수 있는 권한이 헌법에 규정되어 있고(헌법 제52조), 대통령의 법률안 공포권이 있으므로(헌법 제53조) 행정부가 입법 과정에 참여할 수는 있지만, 원칙적으로는 대한민국에서 최고의 입법기관이자 입법의 중심이 되는 국가기관은 국회이다(성낙인, 2020: 418).

그런데 형식적으로 헌법에서 입법권은 국회에, 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다고 해도(헌법 제40조, 제66조), 현실에서는 국회가 입법 과정의 중심이 되지 못하고 있으며 국회와 정부 사이에는 권력의 불균형이 존재한다. 즉 실질적으로 행정부는 정책 입안과 집행을 위하여 방대한 행정조직과 물적·인적자원을 동원할 수 있는 데 비하여, 권력분립의 원칙에 따라서 정부를 견제해야 하는 국회는 상대적으로 인력 규모가 제한되어 있고, 개별 의원들도 임기 중에 지역구 민원 수렴과 정당 활동, 언론 대응 및 의정 활동 등 여러 업무를 동시에 처리해야 하는 시간적 제약하에 놓여 있다. 따라서 국회의원들이 법안을 발의하고 추진할 때에는 각자가 활용할 수 있는 개인 보좌진 외에도 국회사무처 법제실, 입법조사처, 예산정책처, 상임위원회 전문위원실 등 국회 내 여러 입법지원 조직에 근무하는 전문직 스태프(staff)의 도움에 크게 의존하게 되는 것이 현실이다.

이에 따라 국회 입법지원 조직에 근무하는 전문위원들은 국민으로부터 직접 권한을 위임받지 않았음에도 입법 과정에서 정책전문가로서 상당한 영향력을 행사할 수 있게 된다. 물론 이러한 현상이 비단 한국만의 독특한 현상은 아니며, 다른 민주주의 국가들에서도 발견되는 보편적인 특징이다(DeGregorio, 1988; Romzek and Utter, 1996). 그래서 미국의 일부 학자들은 국회의원들이 의회 내 스태프들에 의해 “포획”되어 있다고 주장하기도 한다. 미 의사당 스태프와 기자로서 수년간 일했던 정치학자 마이클 말빈(Michael Malbin)은 자신의 책을 통해 이들을 “선출되지

않은 대표자(unelected representatives)”라고 명명한 바도 있다.

국회의원들은 주기적으로 치러지는 선거를 통하여 임기 동안의 실적을 평가받고 교체될 수 있다. 반면에 국회 내 입법지원 조직에서 근무하는 전문위원들은 국회 공무원이므로 국민으로부터 직접적인 심판의 대상이 되지 아니한다. 그래서 이들이 자신들의 전문지식과 권한을 자기 이해관계나 신념을 위해 활용하게 되면, 그 전문성으로 인하여 비위나 부패를 감시하고 견제하는 데에도 일정한 한계가 존재하게 되고, 궁극적으로 공익에 대한 침해가 발생하게 된다. 뿐만 아니라 이러한 상황은 결국 국회의 반응성을 훼손하여 국민의 뜻을 대변한다는 입법부의 본질적 목적과 존재의미를 침해할 가능성이 크다. 따라서 국회 입법지원 조직에 과도한 권한이 위임되거나 이들이 국민의 대표인 국회의원의 결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 상황은 문제의 소지가 다분하다고 할 수 있다(Romzek, 2000: 414).

요컨대 권력분립의 원칙 하에서 국회는 조직의 고유 권한인 입법권과 입법 전문성을 강화하여 행정부와 대등한 위치에서 정부를 감시할 수 있어야 한다. 이런 점에서 의원들은 국회 내 여러 입법 지원조직으로부터 전문성 측면에서 적절한 도움을 받을 필요가 있다. 그런데 국회 내 상임위 전문위원들이 정책전문가로서 자신의 역량과 능력을 충분히 발휘하기 위해서는 적절한 자율성과 재량권이 부여되어야 하지만 동시에 그들의 전문성과 자율성에는 부패의 위험이 상존하므로 민주적으로 통제가 가능한 것이어야 한다. 국회 상임위 내 전문위원의 권한이 국민으로부터 직접 선출되어 합법적 권한을 부여받은 국회의원의 정당성 있는 권한을 능가하거나 그것을 본질적으로 침해하는 것이어서는 안 된다. 따라서 전문성과 민주성 간 딜레마에서 최선의 해결책은 국회 상임위 전문위원의 전문성을 입법을 위한 수단으로써 확보하되, 동시에 그 전문성이 사익에 봉사하지 않도록 의원의 민주적 통제와 책임이 가능한 제도적 환경을 조성할 수 있어야 한다.

이와 같은 문제의식에 따라 본 연구는 해외 주요국들이 어떠한 방식으로 의회 내 입법 지원조직과 인력에 대하여 민주적 책임성을 확보했는지를 비교함으로써 한국적 상황에 제공해 수 있는 함의를 찾아보고자 한다. 본 연구의 분석 대상으로 선택한 해외 주요국은 미국, 영국, 독일, 일본이다. 미국은 행정부와 입법부가 서로 견제와 균형의 원리에 따라 국가의 권력을 공유하고 있는 대통령제 국가라는 점에서 유사한 제도적 환경을 가진 한국에 시사점을 제공해줄 수 있는 사례에 해당한다. 의원내각제 국가인 영국, 독일, 일본은 형식적 측면에서 비록 한국과 정부 형태는 다르지만,

영국의 경우 정당 내 기울이가 강하고 다수제와 양당제의 정치적 환경 속에서 주요 정당 간 권력을 주기적으로 교체하며 당파 간 서로 견제한다는 점에서 한국과 유사하다. 또 독일과 일본의 경우는 관료제의 국가적 전통과 환경이 잘 구축된 사례에 해당한다는 점에서 한국과 유사점이 있다. 특히 독일은 강한 관료제의 전통 속에서도 의회 입법지원 조직 내 민주적 책임성을 절충적으로 확보한 사례에 해당하여 분석의 이점이 있다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 우선 II장에서는 국회 입법 지원조직에 관해 국내에 축적된 선행연구의 성과를 비판적으로 검토하고, 해외 주요국의 입법 지원조직 공무원과 민주적 책임성의 유형을 비교하기 위한 분석의 틀을 마련한다. III장과 VI장은 미국, 독일, 영국, 일본 등의 주요국에서 어떻게 입법 지원조직을 운영하고 있는지 위원회 공무원의 직무와 채용, 그리고 민주적 책임성을 확보하는 방식 등을 중심으로 비교한다. V장에선 분석 내용을 바탕으로 한국의 상임위 전문위원 검토보고제도의 민주적 책임성을 제고할 수 있는 제도적 개선방안에 관하여 논의한다.

II. 선행 연구 검토

1. 국회 입법지원 조직에 관한 연구

입법 과정에서 국회 상임위 전문위원들이 검토보고제도를 활용해 국회의 입법 권한을 침해할 수 있단 지적은 그간 언론과 시민단체를 통해 꾸준히 제기되어왔다. 국회의원들은 모든 분야의 전문성을 가진 사람이 아니므로 각 분야 법률안들의 세부적 내용들을 면밀하게 파악하기에는 한계가 있다. 따라서 이 과정에서 전문성을 가지고 법률안의 입법 효과에 대해 객관적으로 검토하며 그 맥을 짚어주는 역할을 하는 국회 상임위 전문위원들이 필요해졌고, 이 과정에서 전문위원들이 검토보고서에서 정한 정책 방향성이 의원의 판단에 영향을 미치지 않을 수 없게 되었다(동아일보, 2018.7.7.; 경향신문, 2021.1.6.).

이에 상임위 전문위원이 제출하는 검토보고서가 법률안심사에서 실질적으로 영향력을 미칠 수 있는가에 관한 학술적 검토가 주로 국내 행정학 분야에서 수행되었다.

예컨대 박재창의 연구(1995)는 국회 전문위원이 검토보고서에서 특정 내용을 강조하게 될 시, 그것이 국회 위원회 법률안 심의과정에서 쟁점 사항으로 발전하게 되고 소위원회 심사 결과에서도 해당 검토 내용대로 채택되는 경우가 많았음을 주장한다. 김춘엽(2006)의 경우, 17대 전반기에 과학기술정보통신위원회에서 심의한 정부 발의 법률안 4개 사례를 분석한 결과, 법률 조항의 평균 30% 정도가 전문위원 검토보고서에서의 지적 내용을 반영한 채 수정안으로 채택됐던 것으로 나타났다. 서덕교(2011)의 연구도 제13대 국회부터 제17대 국회까지 정부가 제출한 공무원 인사 관련 법률안 중 전문위원의 검토보고서로 인해 법률안이 사례들을 분석하였고, 그 결과 통계적으로 유의미한 영향력을 미친다는 결과를 얻었다고 주장한다. 최근 김형섭과 홍준형의 경험적 연구(2018)에서도 전문위원이 수정의견을 강하게 제시할수록 법률안이 수정안으로 바뀌고 원안이 채택되는 비율이 감소하는 결과를 발견했다.

그런데 상기한 연구들에서 상임위 전문위원이 입법 과정에서 미치는 영향력이 확인되었다고 할지라도 그것이 현실에 주는 정치적 시사점은 별로 크지 않을 수 있다. 왜냐하면, 본래 입법 과정에서 상임위 전문위원의 역할은 의원들이 정책적 판단을 내림에 있어 자신의 전문지식을 동원하여 도움을 주는 것이고, 의원들의 역할은 그 검토보고의 내용을 듣고 입법 방향을 결정하는 것이므로 그 과정에서 전문위원이 영향을 미친다는 사실은 당연한 발견이며, 그 자체로서 문제 상황이라 간주하기 어렵기 때문이다. 만약 전문위원실의 검토보고가 입법 과정에서 의원의 판단에 아무런 영향도 줄 수 없다면 검토보고제도 자체가 무용지물이 되어버릴 것이다. 반대로, 상임위에 상정된 법안의 모든 심의 결과가 100% 전문위원의 의견대로 수렴되어 버린다면 국회의원이 존재할 이유도, 상임위 심의과정 자체가 필요할 이유도 없을 것이다.

즉 상임위 입법 과정에서 전문위원이 의원의 심의 결과에 어느 정도 영향을 주고 있다는 경험적 사실은 전문위원 검토보고의 기능을 고려해보면 그다지 놀라운 결과는 아니다. 이러한 발견은 입법 과정에서 그들의 역할이 상당히 중요함을 재차 강조할 수 있을 뿐, 이들을 어떻게 민주적으로 통제할 수 있을 것인가에 관한 정책적 방향을 제시하지 않는다. 현실적으로 입법 과정에서 전문가의 관점에서 조언이 필요하다는 것과 의원이 활용할 수 있는 시간적 자원에는 한계가 존재한다는 사실은 여전히 변함이 없다. 선행연구 결과를 토대로 전문위원실의 영향력이 입법 과정에 존재하기 때문에 이를 제거하자고 주장하는 것은 불가능하므로, “그래서 어떻게 이들을 민주적으로 통제할 것인가?”의 문제는 여전히 남는다는 것이다.

상기한 이유로 입법 지원조직의 민주적 통제 방안을 모색하는 작업은 그 정책적 함의를 도출해내기 힘든 경험적 연구에 의존할 것이 아니라, 해외 주요국의 사례를 비교 검토하는 작업을 통해 수행될 필요가 있다. 현대 대의민주주의 국가들의 입법 과정에서 의회 지원조직 내 인력이 정책전문가로서 상당한 영향력을 행사하는 것은 다수 국가들에서 빈번히 발견되는 현상이다(DeGregorio, 1988; Romzek and Utter, 1996). 따라서 입법 지원조직 공무원의 전문성에 내재하는 잠재적 위험 요소들을 어떻게 의회가 민주적으로 통제하고 있는지 해외 주요국의 사례를 탐색하는 것은 한국적 상황에 맞는 해결 방안을 모색하는 데 참고가 될 수 있다.

2. 비교를 위한 분석 틀

가. 입법 지원조직 스태프의 유형화

선행연구에 의하면, 입법 지원조직 스태프의 유형은, 우선 입법부 지원 인력 임용에 정당이 개입할 수 있는가에 따라서 당파적(partisan) 지원 인력인가 그렇지 않은가로 구분된다(Malbin 1980). 당파성을 가진 직원들은 그 임명 과정에 특정 정당의 영향력이 미쳤던 사람들이다. 즉 의원이나 정당의 추천 혹은 직접 임명을 통해 입법 지원조직에 채용되기 때문에 상당한 당파성을 지닌 채 의원과 정당을 보좌하며 입법 지원 활동을 하게 된다. 또한, 이들은 일반적인 성과평가 외에도 선거결과 등 정치적 평가에 따른 영향도 받게 된다. 즉 이들의 채용은 선거결과에 따라 임용과 해고가 유연한 엽관제(spoils system) 성격이 매우 강하고, 이로 인해 이들은 일반적으로 다양한 커리어 경로를 추구하는 경향을 보인다. 의원 개인 보좌관이 대표적인 사례이며, 특히 미국의 경우는 상임위 입법 스태프들도 대부분 상임위원장과 야당 간사에 의해 임용되므로 당파적 성격을 강하게 띠 수밖에 없다.

한편 의회의 입법 지원조직 스태프 중 일부는 능력 본위의 경쟁적 채용과정을 통과하여 임용되는 비당파적인(non-partisan) 사람들이 있다. 이들에게는 일반 공무원과 마찬가지로 엄격한 정치적 중립성이 요구되며, 선거결과와 무관하게 업무에 있어 자신의 능력 위주의 평가를 받는다. 미국 의회도서관이나 의회예산국의 직원들이 이에 해당하고, 한국과 영국의 경우 상임위 내 전문인력들도 일반적인 공공기관 인사 규칙에 준하여 비당파적으로 충원된다는 점에서 이에 해당한다.

다음으로 전문성 여부에 따라 전문가 그룹과 비전문가 그룹으로 구분할 수 있다. 전문가 그룹은 법학, 경제학, 공학 등 특정 영역에서 전문화된 지식과 기술을 축적해 온 사람들이다. 이들은 채용 면에서 유연성이 높고 상당수는 재계약 등의 절차에 따라 경력을 연장하며, 이직하는 비율 역시 일반 직업공무원에 비해 높다. 다수 국가들의 입법 지원조직에서 조세, 재정, 국가 예산 및 결산 등을 다루는 기관들에는 비교적 전문가 그룹의 사람들이 많이 임용된다. 비록 최근에는 많이 달라졌지만, 미국도 과거에는 세출위원회나 비교적 전문성이 요구되는 상임위들에서 직원을 비당파적으로 충원하는 경우가 많았다. 이와 달리 전문성은 높지 않으나 일반적인 행정 업무를 처리하는 비전문가 그룹이 있다. 이들은 여러 업무에 통달한 제너럴리스트(generalist)로서 다양한 경험을 쌓고 광범위한 인맥을 형성하기 때문에 업무 대응력이 매우 높다는 장점이 있다.

〈표 1〉 입법 지원조직 스태프의 유형

	당파적 (partisan)	비당파적(non-partisan)
전문가(specialist)	① 당파적 전문가	② 입법 테크노크라트
비전문가(generalist)	③ 준(准) 정치인, 정당 관료	④ 입법 관료

출처: Malbin(1980)의 논의를 수정하여 직접 작성

이상의 논의를 정리하면 〈표 1〉과 같다. ①영역은 당파적 성격이 있는 정책전문가이며, 한국의 경우 이런 당파적 채용이 불가능하므로 국회 밖 정당의 부속 정책연구원이나 이념성향이 강한 싱크탱크 연구조직 등이 이 유형에 해당한다고 할 수 있다. ③영역은 당파성을 가진 제너럴리스트를 의미한다. 이들은 전문기술을 발휘하기보다는 일반적 맥락과 상황 속에서 의원과 소속 정당을 대변하는 준(准) 정치인 혹은 정당 관료 유형에 가깝다. 이들은 나머지 영역의 유형에 비해 정무적 판단 및 정치적 대응력에서 강점을 보인다. 예컨대, 국회의원 보좌관의 경우가 의원의 관심사에 따라 다양한 업무를 처리하므로 이에 해당한다고 볼 수 있다.

한편 비당파적 스태프는 업무의 전문성에 따라 ②영역의 입법 테크노크라트(technocrat)와 ④영역의 입법 관료로 재구분된다. ②의 비당파적 전문가 그룹은 자신의 전문분야에서 장기간 근무하면서 전문 자료조사 및 법제 지원 활동을 한다. 이들은 정치적 중립성을 강조하며 정무적 판단을 자제하고 전문가적 규범을 중시하

는 경향이 있다. 반면에 ④영역의 입법 관료 유형은 비전문가로서 한 부서에서 근무하기보다는 순환보직의 형태로 여러 부서를 이동하여 일하고, 대체로 이들은 직업공무원으로서 신분보장 수준이 매우 높고 공직에서 장기간 근무한다.

나. 입법 지원조직 스태프에 대한 책임성의 유형화

다음으로 입법지원 조직 스태프에 대한 민주적 책임성의 문제를 고려할 수 있다. 롬제크와 드브닉(Romzek and Dubnick 1987)은 <표 2>와 같이 책임성의 유형을 법적 책임과 정치적 책임, 위계적 책임과 전문가적 책임 등 네 가지로 구분한 바 있다.

첫 번째 기준은 책임을 지는 자, 즉 입법 지원조직의 스태프에게 얼마나 많은 자율성을 부여할 것인지에 관한 것이다. 이들에 대하여 세밀한 규정과 집중적인 조사를 하게 되면 통제의 정도는 매우 높지만 동시에 업무의 자율성은 매우 낮아질 것이다. 반대로 스태프의 행위에 광범위한 재량권을 부여하는 경우 자율성은 높되 통제의 정도는 낮아진다. 두 번째 기준은 책임을 측정해 묻는 자의 위치와 관련된다. 조직 내적인 통제란 조직 내부에서 위계적으로 생성된 기준이나 기대를 충족하는지를, 조직 외적 통제란 조직 외부에서 파생된 기준이나 기대를 충족하는지를 묻는 것에 해당한다.

<표 2> 입법 지원조직 스태프에 대한 민주적 책임성의 유형화

		책임을 묻는 자의 위치	
		내부 통제	외부 통제
입법 지원조직 스태프의 자율성 수준	낮음	위계적(hierarchical)	법적(legal)
		- 입법 지원조직 내의 위계적 관계 속에서 스태프의 영향력이 통제됨.	- 입법 지원조직 외부의 법규를 통해 스태프의 영향력이 통제됨.
	높음	전문가적(professional)	정치적(political)
		- 스태프 개인의 전문가적 식견과 내재적 규범에 의하여 영향력이 통제됨.	- 입법 지원조직 외부의 정당 및 이익집단 등과의 정치적 책임 관계 속에서 스태프의 영향력이 통제됨.

출처: Romzek (2000: 24)을 참고하여 재구성

〈표 2〉의 유형들을 좀 더 구체적으로 설명하면, 우선 계층적 혹은 위계적 책임(hierarchical accountability)의 유형은 입법 스태프의 업무 자율성이 낮고 내부적으로 성과에 대한 통제를 받는 경우이다. 예컨대 상사와 부하의 관계 속에서 직속 상사가 부하인 입법 스태프에 대해 정기적으로 성과를 검토하고 위계적인 책임을 지는 사례에 해당한다. 다음으로 법적 책임(legal accountability)의 유형은 외부에 입법 스태프의 행위와 성과에 관한 법적 규정이 체계적으로 마련되어 있어 이를 토대로 이들의 업무를 감시하는 경우라 할 수 있다(West, 1995: 68).

이어서 정치적 책임(political accountability)에 해당하는 유형은, 입법 지원 인력이 선출직 정치인이나 이익집단 및 일반 시민들과 같은 이해관계자들의 요구에 직접 대응할 수 있도록 상당한 재량권을 부여하고 반응성(responsiveness)을 강조하는 경우이다. 이때 입법 스태프는 법적 의무나 전문적인 기술 영역을 넘어서 외부 정치 행위자들의 정책적 수요나 기대를 예측하고 이에 반응할 수 있다. 주로 정무직(政務職)으로 임명된 공무원들의 경우가 이 유형에 해당하며 임명권자와의 정치적 책임 관계 속에서 행동하게 될 소지가 크다. 영국에선 대처(Margaret Thatcher) 정권기에 많은 당파적 정책 전문가들이 공직에 임용되었는데, 이들 대부분이 대처의 신자유주의적 개혁을 지지하도록 정치적으로 강하게 요구받았다(Campbell and Wilson 1995). 나아가, 유사한 맥락에서, 일부 현대 행정학자들은 공무원 집단에게 기계적 중립성을 넘어 적극적인 정치적 책임성을 지닐 것을 주장하기도 한다(Frederickson, 1980: 49-58). 마지막으로 전문가적 책임(professional accountability)의 유형은, 전문자격과 전문기술을 보유한 입법 공무원에게 폭넓은 재량권을 부여하면서 이들이 자신들만의 내재화된 규범(internalized norm)을 통해 책임성을 담보하도록 하는 방식이다.

이하에서는 상기한 〈표 1〉을 기준으로 주요국의 입법 지원조직 스태프의 특성을 구분하고, 〈표 2〉를 기준으로 입법 지원조직 내 스태프들에게 각각 어떤 방식으로 책임성을 확보하고 있는지 살펴본다.

Ⅲ. 해외 사례

가. 미국

1) 직무와 채용

미국은 상임위원회 중심주의이므로 의회에 제출되는 모든 법안은 상임위를 거쳐 본회의에 상정된다. 상임위는 정책 분야별로 양원에 상설화되어 있고, 그 입법 권력은 매우 강한 편이다. 이에 따라 위원회 스태프들도 의원으로부터 상당히 많은 권한을 위임받으며, 그 업무 역시 매우 포괄적이다(Davison et al, 2019: 378; Malbin, 1980; Romzek, 2000: 423). Malbin 1980; Romzek 2000: 423). 위원회 인력이 수행하는 업무에는 입법 보좌 및 지원 업무로서 회의에서 논의할 의제와 안건을 지정하는 일, 청문회와 법안 표결 일정을 정하는 일, 원내 활동 계획을 수립하는 일 등이 포함된다.

또한, 위원회 스태프들은 입법 과정에서 법안 초안을 작성하고 수정하는 작업을 보조하는 것뿐 아니라 초안 작성 자체에도 관여한다. 예컨대, 상임위 직원이 위원회 안건을 다루면서 의원에게 정책적인 아이디어를 제공하는 수준을 넘어 법안을 처음부터 직접 작성하기도 하는데, 이때 전략적으로 자신이 원하는 내용을 추가할 수 있는 것이다(Smith et al, 2011: 116).

아울러, 위원회 스태프들은 법률안과 관련된 네트워킹 활동도 담당한다(Smith et al, 2011: 116). 즉, 관료나 이익집단 등 정책과 관련된 행위자들과 의원 사이를 매개하는 가운데 그 자신이 영향력을 행사할 수 있다. 위원회 스태프들은 법안 내용과 관계된 정부 기관 담당자와 이익단체를 만나 의사소통을 하고, 위원회 소속 위원들과 양원 전체의 입장이 어떠한지 소통 창구로서 조율하는 일을 수행하기 때문이다. 나아가, 위원회 청문회 개최 시 청문회의 증인 선정, 회의에서의 질의 준비, 언론 응대 및 불참한 의원의 업무대행 등 본 행사 관련 전반의 사무를 수행한다. 그 밖에도, 상임위 스태프는 다가오는 청문회 및 회의 일정, 위원회의 주요 결정사항 등을 외부에 공표하는 등 언론 대응 역시 전담하곤 한다(Lawrence, 2007: 685).

한편, 채용과 관련해 미국 의회조사처에서 일하는 입법조사관들의 경우 정치적 중립성 규칙에 따르고 높은 전문성의 비당파적 성향을 지니는 데 비해, 의회 상임위에서 일하는 스태프들의 경우 정당의 임명으로 채용된다. 이에 따라 이들은 <표 1>의

유형 중 당파적 전문가에 해당한다. 이들의 조직 내 비중은 하원의 경우 다수당 측 의장과 소수당(제1야당) 측의 간사가 임명하는 직원의 비율이 2:1 수준이며, 상원은 6:4 수준이다(Lawrence, 2007: 686).

또한, 엽관제에 따라, 위원회 스태프들은 선거결과에 따라 언제든지 교체될 수 있다. 즉 다수당이 위원장 자리를 독점하는 규칙에 따라, 총선 결과 상임위원장이 바뀌거나 의원의 위원회 소속이 변경되는 경우가 발생하면 위원회 소속 공직자들은 업무의 효율성을 위해 해고될 수 있는 것이다. 따라서 직업적 안정성은 그리 높지 않다. 실제 미국 의회조사처의 자료에 따르면, 위원회 스태프 중 담당관(director)의 평균 임기는 하원 2.4년, 상원은 2.7년에 불과하였고 법률자문관(chief counsel)의 경우 하원은 3.1년, 상원은 2.8년에 머물렀다(Petersen and Eckman, 2016: 7). 일반적으로 위원회 스태프들은 이 직무 경험을 발판으로 향후 로비스트나 다른 전문직으로 진출하는 경향을 보인다.

2) 민주적 책임성

미국에선 상임위 스태프들의 업무 범위가 방대하고 그 성격 또한 다양하다 보니 선출되지 않은 스태프가 입법 과정에서 개입할 수 있는 정책 공간이 커지고, 따라서 민주적 통제와 책임성의 문제가 제기될 수밖에 없었다. 그리고 이에 미국은 주로 상임위 스태프를 정당이 정파적으로 임용하고, 정당이 이들의 영향력을 외부에서 정치적 책임 관계를 강조함으로써 통제하는 방식을 취해 왔다. (<표 2> 중 ‘정치적 책임성’ 유형에 해당). 물론 이처럼 정당이 스태프를 임명해 입법 업무를 위임하는 까닭은, 위원회-정당-의원 간의 정치적 연계를 강화함으로써 위원회 스태프가 행한 업무의 책임을 궁극적으로 정당이 지도록 하기 위해서이다. 외부적으로는 위원회 내 직원들이 비선출직임에도 통제받지 않는 상당히 강한 입법 권한을 누리는 것처럼 비칠 수 있지만, 결국 그들의 업무수행 결과를 평가해 고용과 해임을 결정하는 주체가 정당이기 때문에 민주적 통제가 가능해지는 것이다(Romzek, 2000: 429). 다시 말해, 위원회 스태프는 정당(의원)에게 책임을 지고, 정당(의원)은 유권자에게 책임을 지는 정치적 책임의 연계가 형성될 수 있다.

이러한 구조하에서 스태프들은 개별 의원뿐 아니라 자신을 임명한 정당을 위해 일하도록 유도된다. 위원회에 고용된 직원은 현직을 유지하려는 동기와 위원회 경력을

발판 삼아 다른 분야로 순조롭게 이직을 하려는 동기를 지니기 때문이다. 그리고 이들은 엽관제의 특성상 선거결과에 따라 자신의 고용계약 연장 여부가 정해지고 선거에서 패배할 시 해임될 수도 있으므로, 업무를 수행하는 동안에는 더욱더 소속 정당의 승리를 위해 일할 유인(incentives)을 갖게 될 공산이 크다(Romzek, 1996: 426). 따라서 이처럼 위원회 스태프의 직무 실패에 대한 상시적 해고의 위협이 존재하기 때문에 의원과 정당은 해당 스태프가 자기 자신의 이익을 위해 지대추구 행위를 하는지 시시각각 감시할 필요가 없고, 이들이 임기 동안 정당의 입장을 충실히 대변하도록 간접적으로 강제할 수 있는 것이다.

한편, 위원회 스태프의 일탈 행위를 막기 위한 또 다른 방법은 다양한 행위자들을 공식·비공식적으로 심의과정에 참여시키는 것이다. 의회는 유권자 외에도 미디어 및 이익집단 등 다양한 의회 외부 이해관계자들의 압력을 받고 있으며, 입법 과정에서도 공청회 등 공식적으로 의회 외부자가 개입할 수 있는 통로가 활성화되어 있다. 또한, 대부분의 주요 법안은 공청회를 거쳐야 하며 일부는 사회적으로 큰 이목을 받기도 한다. 이러한 외부 집단과의 연결 속에서 상임위 스태프들은 종종 로비의 통로가 되기도 하지만, 반대로 이들의 감시의 시선 또한 다소 의식하지 않을 수 없다(Romzek, 2000: 423). 즉, 상임위 스태프는 주기적으로 지역의 재계 및 노조 등 이익단체와 캠페인 단체들을 만나고, 특히 주요 법안을 놓고는 다양한 이익집단들의 요구를 수용해야 하는 탓에, 공정성이 어느 정도 강제되는 측면이 있는 것이다. 결과적으로 자신의 정책 이니셔티브를 다양한 정치적 요구에 맞춰 조정하지 않을 수 없게 된다(Hertel-Fernandez, 2018; Romzek, 2000: 429).

나. 영국

1) 직무와 채용

영국은 입법부와 행정부의 권력 구조가 일원화되어 있는 전형적인 의원내각제 국가이다. 또한, 미국을 비롯한 다른 국가들에서는 상임위를 거친 의안이 본회의에 상정되는 방식을 따르지만, 영국은 입법 과정에서 위원회 심의보다 세 차례에 걸친 본회의의 심의가 가지는 중요성이 더 크다. 물론 영국에도 한국이나 미국처럼 상시적인 부처별 위원회들이 존재는 하지만, 대부분 법률안은 공공법률안위원회(Public Bill Committee)에서 심사되며 위원회 차원의 법률 심사가 가지는 중요성은 한국이나

미국에 비해 크게 낮다.

영국 하원에는 약 2,500여 명의 정규인력이 존재하며 이들에 대해선 능력주의적 채용방식을 택하고 있으며, ‘비당파적 특성’이 강조된다는 점에서 한국과 유사하다. 그래서 <표 1>의 구분에 의하면 영국의 입법 스태프는 입법 테크노크라트 유형에 해당할 수 있다(Besly and Goldsmith, 2019: 63).

구체적으로 의회 내 입법 지원조직 구조를 살펴보면, 의회 위원회 행정조직의 수석(clerk of the committee)이 입법 스태프들을 총괄한다. 수석은 위원회의 수석 자문역(principal adviser)으로서 직원 팀과 전문 자문역을 관리하고, 위원회 업무의 모든 측면에 관해 의장과 긴밀히 협력하며, 위원회의 질의에 대해서도 일부 책임을 진다. 부수석(deputy principal clerk)은 수석을 대리하고, 질의를 관리하며, 대개 모든 하위분과 위원회들을 담당한다. 그 외에 위원회마다 한두 명의 전문위원(committee specialists)이나 조사관(inquiry managers)이 부속되는데, 전문위원은 해당 분야의 전문가로 채용하고, 조사관은 일반적 지식을 가진 제너럴리스트로서 조사와 심의를 담당한다. 그밖에도 위원회 내 실무를 담당하는 보좌역(committee assistant)과 시니어(senior) 보좌역 등이 함께 해당 업무를 지원한다.

한편 의회 위원회는 외부의 ‘전문가 자문단(specialist advisers)’의 지원을 받기도 한다. 이들은 비상근직으로 위원회 업무를 돕고 일당으로 보수를 받기 때문에 유연성이 매우 높다(Besly and Goldsmith, 2019: 337). 위원회는 매우 기술적이거나 복잡한 질문과 관련된 정밀한 영역에서 이들의 전문적인 경험과 지식을 끌어내 활용할 수 있다. 일부 위원회는 12명 또는 15명의 자문역으로 구성된 패널을 유지하고 있으며, 다른 위원회들은 특별한 안건에 대한 조사를 위해 한 명 또는 두 명을 더 임명하기도 한다. 하원 전체적으로는 보통 120명 정도의 전문가 자문들(specialist advisers)이 있다.

2) 민주적 책임성

영국의 경우, 양원 행정 공무원들의 권위는 꽤 높지만, 영국 의회 특유의 구조적 특성으로 인해 그 실권이 크지는 않다. 특히 위원회 전문인력과 공무원이 행사할 수 있는 권한이 구조적으로 분산되어 있기 때문에 이들에 대한 민주적 통제나 책임성에 관한 문제 제기 역시 많지 않은 편이다. 위 <표 2>에 따르면, 의회 스태프들의 위계

적 책임을 높이면서도 외부 전문가 자문단의 지원로부터 전문가적 책임성을 일부 확보하는 방식을 취해온 것으로도 해석할 수 있지만, 의회의 구조적으로 분권화된 장치들을 통해 전문가들이 선출된 대표자의 의지를 무력화시키지 않을 수 있도록 제약을 가하는 독특한 방식이라고 할 수 있다.

구체적으로, 영국은 본회의 중심주의를 택하고 있어 근본적으로 위원회가 가지는 법률 심사의 중요성이 한국이나 미국에 비해 크게 낮다. 역사적으로도 영국의 의회 조직은 체계적 발전을 거쳤다가보다 상황적 필요에 따라 세부적 기능들이 추가되는 식으로 진화되어왔다. 그래서 의회 지원 인력들의 역할도 상임위별로 분화되고 특화된 것이 아니라 각 원내 조직 부문별로 중첩되는 양상을 보이지 않을 수 없었다.

이런 구조적 배경에 따라 의회 입법 지원조직 스태프에게 요구되는 법률안 관련 조사업무 역시 여러 부처에 중첩적으로 부여되었다. 예컨대 부처별 위원회 외에도 위원부 조사실(scrutiny unit) 스태프들이 입법 전 심사와 관련된 조사기능을 하며, 의회도서관 내 조사정보국(Research and Information Team) 역시 조사와 관련된 포괄적 기능을 담당한다. 또한, 중요한 이슈에 대해선 외부 전문가의 자문을 받는 경우도 상당히 많다. 더욱이, 영국 의회 위원회 인력은 5~6명 정도의 소규모 인력 이어서 다양한 조사를 시행하기엔 그 규모가 작은 만큼 위원회는 종종 별도의 계약을 통해 외부 ‘전문가 자문단(specialist advisers)’에게 조사업무를 위탁하고 이들의 지원을 받곤 한다.

영국은, 상기한 의회 입법 스태프들의 권한이 분산됨으로 인해 각 과정에 관여하는 의회 스태프의 정치적 개입 수준이 낮게 유지될 수밖에 없었고, 따라서 의회 내부적으로 하나의 입법지원 그룹이 부상해 강력한 영향력을 발휘하기도 어려운 구조가 구축되어 있다. 즉 영국 의회는 그 특유의 기능적 분산의 메커니즘을 통해 전문성이 강한 의회 스태프들이 상호 견제와 균형을 이루도록 함으로써 이들의 도덕적 해이 문제를 예방하고, 나아가 선출된 권력과 충돌하기보다 조화를 이루게끔 유도해왔다.

다. 독일

1) 직무와 채용

독일은 연방제이자 양원제 국가이므로 하원인 Bundestag이 유권자 전체를 직접 대표하고 상원에 해당하는 Bundesrat은 입법과정에서 주정부의 의사를 대변하는

역할을 담당한다. 전후 독일은 미국 의회를 모델로 삼아 의회에 공청회나 조사권 등의 권한을 부여하였고, 위원회 등 입법 지원조직 또한 확충하였다. 그리고 1960년대 이후 행정부처에 대응하는 상임위원회들이 조직됨에 따라, 이들이 정책결정이나 이익단체들과의 네트워킹 등을 수행함에 있어 본회의보다 더 중요한 위치를 차지하기 시작했다(Beyme 2000: 32-3). 다만, 독일은 미국과 달리 의원내각제의 특성상 정부와 의회의 권한이 분리되지 않고 융합돼있는 만큼, 법률안 제출 등에 있어 내각이 의원에 비해 우위를 점한다는 특징을 보인다.

독일 하원은 입법 지원조직에 약 3,000명의 직원을 고용하고 있으며, 고용형태는 전일제와 시간제로 구분된다(Strasser and Sobolewski, 2019: 151). 그리고 의회·의원국(Parlament und Abgeordnete)이 의회 행정사무 등을 총괄하며, 이밖에도 조사대외관계국, 총무국, 정보문서국, 기술서비스국 등 다양한 부서들이 함께 소속되어 있다.

먼저 의회·의원국의 경우, 구체적으로 의회 서비스의 전체 영역, 즉 위원회 인사 및 조직 지원, 주요 권한 관련 서비스 기능 및 유럽 문제 등과 관련해 전반적인 지원을 담당한다. 특히 위원회과(Ausschüsse)는 각 상임위원회와 매칭이 되도록 27개로 나뉘어져 있는데,¹⁾ 이들을 총괄하는 위원회과의 경우 과의 장(長)에 해당하는 Unterabteilung PA가 이끌고 있으며, 각 위원회별 행정조직들의 경우 한국의 수석전문위원에 해당한다고도 볼 수 있을 Sekretariat가 그 운영을 책임진다(Linn and Sobolewski, 2015: 147). 다만, 각 위원회별 행정조직의 직원 수는 5명 내외로 많지 않다(김병섭 외, 2004: 180).

각 위원회 수석은 회의 일정 및 의제에 관한 제안을 하고, 모든 업무 항목 및 심의에 필요한 문서들이 적절한 시기에 위원회에 제출될 수 있도록 지원한다. 또한 절차규칙의 준수, 본회의에 제출할 위원회 권고 및 보고서 개요, 회의록 초안 작성 등의 업무에도 관여한다. 아울러, 수석은 위원회 위원장에게 정책을 조언하는 동시에 행정부 부처, 교섭단체, 정당 및 관련 이익단체와의 협의도 진행한다.

조사·대외 관계국(Wissenschaft und Außenbeziehungen)의 경우는 의원들에게 지식과 정보를 제공하고 타국 의회와의 관계 전반을 담당하는 역할을 맡는다. 약 65명의 연구원이 모든 정책분야를 망라하는 가운데, 세부적으로 10개 전문분야

1) <https://www.bundestag.de/ausschuesse> (검색일 2021/11/05)

를 나누어 맡고 있다(Linn and Sobolewski, 2015: 148). 이 10개의 하위 부서는 각각 역사·정치, 대외관계, 헌법·행정, 예산·재정, 경제·운송·소비자보호·농업, 노동·사회, 법률·도시문제, 환경·자연보호·핵에너지·교육, 건강·가족·여성·청소년, 문화·언론·스포츠 영역 등이다. 이들은 독일 연방회의 의원 및 타 구성원들의 질의에 대응하고 정보를 검색·분석하여 의원과 위원회에 전달한다. 또한, 질의와 관계없이 사회적 화두로 떠오른 주제를 둘러싼 이슈들에 대해선 정책보고서를 작성해 공개하기도 한다.

2) 민주적 책임성

독일은 두 가지 방식을 통해 입법지원 조직의 책임성 문제를 해결하고 있다. 우선, 입법과정 중 위원회 회의에 복수의 관련 전문가들이 참여 및 개입하는 구조를 구축함으로써 상임위 스태프의 권한을 견제한다(Linn and Sobolewski, 2015: 111-114). 독일의 상임위 회의는 미국과 달리 비공개이며 이익집단의 로비 역시 미국에 비해서는 약한 편이다. 그러나 독일은 의원 외에도 정부부처 담당자나 교섭단체의 지정을 받은 전문가 등이 사실상 위원회 모임에 자유롭게 참석하며 상당한 권한을 위임받은 채 법안 수정 과정에 직접 개입하곤 한다. 그리고 이 과정에서 의원들은 이들과 정보 및 의견을 교환하게 된다. 특히 독일의 경우, 특정 정책영역에서 주요 정보를 장악하고 있는 행정부 관료의 영향력이 크기 때문에, 이들이 위원회 수정안의 초안을 작성하는 경우도 꽤 흔하다. 따라서 상임위 스태프는 회의 절차에 대한 문제에 주로 국한해 전문적 내용에 대해선 깊이 개입하지 않는다. 오히려 상임위 수석은 자연스럽게 위원과 정부부처, 교섭단체, 외부 이익집단, 전문가그룹 사이에서 의견을 조정하는 역할에 집중한다고 보는 편이 적절할 것이다. 이에 따라 독일의 경우는 <표 1>에 따르면 상임위 내 입법 공무원의 유형은 입법 관료에 해당한다.

둘째, 독일의 의회에서 위원회 스태프의 크기나 업무 영역은 미국과 달리 매우 제한적이다. 위원회 스태프가 정책 조언의 역할을 담당하지 않는 것은 아니지만 그 규모가 작으며 입법에 필요한 전문적 조사와 관련된 업무는 의회조직 중 조사·대외관계국 내의 조사서비스과(Wissenschaftliche Dienste)가 집중해서 맡고 있다. 위원회 스태프들은 주로 회의 진행이나 보고서 작성과 관련된 행정적인 업무를 담당하는 반면에 오히려 행정관료나 교섭단체의 전문가 등의 역할이 큰 비중을 차지한다.

따라서 <표 2>의 분류에 의하면 독일은 한편으로는 입법 지원조직 내 스태프의 자율성이 낮아 조직 내 위계적인 관계 속에서 입법 영향력이 통제된다고 볼 수 있다. 다만 독일은 상임위 회의 내에 의원 외에도 각 교섭단체의 지정을 받은 당파성을 가진 전문가와 이익집단 관계자들을 배석할 수 있도록 입법 과정에서 허용하고 있다는 점이 특징이라 할 수 있다.

라. 일본

1) 직무와 채용

일본은 의원내각제 국가로 중의원과 참의원으로 구성된 양원제를 택하고 있다. 일본 의회에서 회의 진행과 운영에 대한 업무는 주로 양원의 위원부(委員部)가 담당하고 있고, 위원부 아래에는 총무과, 의원운영과, 제1~8과를 두고 있다. 이 가운데 제1과부터 제8과(혹은 조사과)는 상임위원회, 특별위원회, 조사회의 운영 전반을 담당한다. 반면 위원부(委員部) 자체는 ‘각서(覺書)’로 불리는 위원장의 발언 초안 등 각종 회의 자료를 작성하며 회의의 원활한 운영을 지원한다. 그리고 전문적 정책자료의 조사는 조사실이 담당한다.

한편 중의원 조사국은 조사국장 이하의 사무분장에 따라 23개의 조사실을 두고 있고 그 밖에 총무과와 조사정보과가 부속되어 있다. 조사국은 주로 법률안 등의 요강, 취지설명, 위원회 보고서 등의 원안 및 문제점 파악, 참고자료 작성, 청원조사 청원 심사보고서 원안 작성, 위원회 후보, 위원회 심의요록, 정기간행물의 작성, 소관사항에 관한 조사의뢰 처리 등의 사무, 예비적 조사(위원회의 특명 조사)에 관한 사무 등을 담당한다. 그리고 산하 조사실은 운영위원회와 징벌위원회를 제외한 15개의 상임위원회에 각각 1개씩 대응되며 특별위원회의 경우 하나의 조사실이 1개 이상의 위원회를 묶어서 담당하는 구조이다.

한편, 상임위에는 전문지식을 갖춘 직원들로 전문원 및 조사원을 둘 수 있다(국회법 43조). 상임위 조사원은 위원장 및 위원회 전문원의 명을 받아 조사 사무를 관장한다(의원사무국법 13조). 위원회 전문원 및 조사원은 위원장의 신청에 따라 사무총장이 의장의 동의 및 운영위의 승인을 얻어 이를 임면한다(의원사무국법 12조). 한편, 앞서 언급한 각 조사실에 조사실장을 두는데 상임위 전문원 중에서 임명하며, 조사실장은 조사국장의 명을 받아 실무를 관장한다(중의원사무국조사국규정 제2

조). 그 밖에 각 조사실에 수석조사원과 차석조사원을 두고 있다(중의원사무국조사국규정 제3조, 4조). 또한, 특별한 사항을 조사하기 위해 비상근직으로 객원조사원을 둘 수 있도록 되어 있다.

2) 민주적 책임성

일본의 경우, 의회 인력은 비당파적 공무원 조직으로서 <표 1>의 입법 지원조직 스태프 유형 중 입법 관료에 해당하고, 따라서 의원이 직접 통제하지 않고 의회 스태프의 책임성에 대한 문제 제기도 크지 않은 편이다. 기본적으로 일본의 의회는 예전부터 우리와 유사하게 통법부나 거수기라는 비판을 받아 왔을 정도로 권한이 강하지 않은 것이 그 이유 중 하나일 것이다. 특히 자민당 장기집권 과정에서 자민당은 내부의 사전심사 제도를 발전시켰고, 그 결과 국회의 실질적 심의 기능이 약화되고 야당과의 대결만이 강조되는 양상이 장기간 구축되었다.

하지만 그보다도 일본은 의회 상임위 스태프 조직에 대해 운영·조사·법률검토 등의 제도적 구분으로 그 권한을 분산시켜왔다. 일본 의회 사무조직은 한국이나 미국과는 달리 회의 운영만을 담당하는 부서와 조사만을 담당하는 부서를 비교적 엄격하게 구분하고 있다. 예컨대 외무성(外務省) 업무에 대응하여 중의원에는 ‘외무(外務) 위원회’가 존재한다. <표 3>과 같이 기본적인 외무위 운영은 사무국 소속 ‘위원부 제4과’가 담당하며, 일반적인 정책 검토 및 조사에 대해서는 조사국 소속 ‘외무조사실’이 담당한다. 외교와 관련한 법률적 검토는 ‘법제국’ 중 ‘제1부 1과’가 담당하고 전문적 조사업무는 국회도서관 내 ‘조사 및 입법고사국’ 중 ‘외교방위조사실’이 담당한다. 이처럼 일본의 의회는 엄격하게 업무가 분할되어 있어, 특정 조직이 의원의 정책 결정에 상당한 영향을 미칠 정도의 권한을 가지지 못하도록 권력의 분산을 추구한다. 이런 점에서 일본은 앞의 <표 2>의 유형 구분에 의한다면 법적 책임성 유형에 가깝다고 할 수 있다.

<표 3> 일본 하원 사무조직 내에서 외무위원회 관련 업무의 분할 사례

해당 업무	담당 부서
위원회 회의운영	사무국 소속위원부(委員部) 제4과
일상적인 정책조사	조사국 소속 ‘외무조사실’
중장기적 정책조사	국회도서관 내 ‘조사 및 입법고사국’ 중 ‘외교방위조사실’

IV. 비교

II장에서 제시한 유형론에 따라 미국, 영국, 독일, 일본 등 주요국의 의회 위원회에서 의원의 입법을 지원하는 스태프의 특성을 구분하면 다음 <표 4>와 같이 정리할 수 있다. 표에 의하면 미국은 ①영역의 당파적 전문가 유형에, 영국은 ②영역의 입법 테크노크라트 유형에, 마지막으로 독일과 일본은 ④영역에 속한다고 볼 수 있다.

<표 4>와 같이 위원회 직원의 유형이 당파성을 기준으로 차이가 발생하는 것은 정부 형태와 관련이 있다. 미국은 대통령제 국가이고 견제와 균형의 원리가 제대로 작동하기 위해선 입법부가 행정부를 실질적으로 견제할 수 있어야 한다. 의회에서 위원회 직원들을 당파적으로 고용하는 것은, 정부를 견제하기 위한 의회의 실질적인 영향력을 확보하기 위한 하나의 수단적 방안이라고 해석할 수 있다. 반면에 영국, 독일, 일본은 의원내각제 국가이고 행정부와 입법부 간에 권력이 융합되어 있는 구조이므로 의회 입법 과정에서 위원회의 법안 심사 기능 및 위원회 내 입법 지원조직의 중요성이 미국에 비해 떨어진다.

<표 4> 입법 지원조직 스태프의 유형

	당파적 (partisan)	비당파적(non-partisan)
전문가(specialist)	① 당파적 전문가 미국	② 입법 테크노크라트 영국
비전문가(generalist)	③ 준(准) 정치인, 정당 관료	④ 입법 관료 독일, 일본

다음으로 입법 스태프에게 책임성을 부여하는 방식에 있어서는 <표 5>와 같이 구분할 수 있다. 우선 미국은 위원회 스태프에게 다양하고 상당한 권한이 부여되어 있어서 위원회 스태프에 대한 책임성의 문제가 발생할 가능성이 가장 큰 조건을 가지고 있다. 미국에서는 이러한 문제에 대해 주로 이들을 정파적으로 임용하여 ‘정치적 책임성’을 높이는 방식으로 해결해왔다. 표면상 위원회 스태프가 상당한 권한을 누리는 것처럼 보이더라도 당파적 및 정치적으로 이를 통제할 수 있다. 또한, 미국식 다원주의를 기반으로 다양한 행위자들을 공식적 및 비공식적으로 심의과정에 참여시키는 방식으로 위원회 스태프의 힘을 견제할 수 있다.

다음으로 영국은 본회의 중심주의를 택하여 미국처럼 상임위원회 제도가 발달하지 않았을 뿐만 아니라, 의회의 스태프들은 중층적이며 분산되어 움직인다. 의회의 행정 및 조사 조직 역시 체계적으로 발전했기보다는 필요에 따라 조금씩 만들어졌기 때문에 의회 관료 역시도 매우 분산적이다. 위원회 스태프는 형식적으로는 상당한 권한을 가졌지만 여러 기구들과 권한을 중층적으로 공유하게 된다. 이러한 방식을 통해 의회 스태프들의 책임성의 문제를 해결하고 있다.

또한, 독일은 위계적 책임성을 통해 입법 스태프의 영향력을 통제하면서도 상임위원회에 복수의 관련 전문가들을 참석할 수 있도록 한다. 즉 위원 외에도 정부 부처 담당자나 교섭단체의 지정을 받은 전문가 등은 사실상 위원회 모임에 자유롭게 참석하여 법안 수정 과정에 참여하게 되는데, 이 과정에서 의원들은 이들과 정보 및 의견을 자연스럽게 교환하게 된다. 이 때 상임위 수석은 위원과 정부부처, 교섭단체, 외부 이익집단, 전문가 그룹 사이에서 의견을 조정하는 조정자의 역할에 집중하게 된다.

〈표 5〉 주요국 상임위 입법 지원조직 스태프에 대한 민주적 통제 방식

국가	통제 방식
미국	정치적 책임성
	<ul style="list-style-type: none"> • 입법 지원조직 스태프를 당파적으로 임명함 • 해고가 용이하여 정치적으로 통제 가능 • 비공식적 채널로 다양한 행위자들이 심의에 참여
영국	위계적 책임성 및 일부 전문가적 책임성
	<ul style="list-style-type: none"> • 상임위의 역할이 약하며 입법 지원조직을 중첩적으로 운영
독일	위계적 책임성, 단 외부 전문가를 상임위에 배석하는 방식
	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회 회의에 정부관료나 정당전문가 등이 참여 • 위원회 입법 지원 스태프는 이들을 조정하는 역할에 그침 • 정책조사는 조사전문부처가 따로 담당
일본	법적 책임성
	<ul style="list-style-type: none"> • 입법 지원조직을 운영·조사·법률검토 등 역할별로 나누어 그 권한을 분산함

마지막으로 일본의 경우는 구조적으로 의회 상임위 스태프 조직을 운영·일상적 조사·전문적 조사 등 다양하게 권한을 분산하고 있다. 일본은 상임위 조직의 임무를 잘게 나누어 위원부에서 회의진행을 담당하고, 조사실에서 일상적 자료검토 및 조사 업무를 담당한다. 한편, 법제국의 해당 부처가 법률검토를 담당하고 도서관 내의 조

사 및 입법고사국은 전문적인 조사업무를 담당한다. 결국, 상임위 관련 조직을 의원의 정책결정에 상당한 영향을 미칠 정도의 권한을 가지지 못하도록 법적 책임성을 높인 방식으로 힘을 분산시키고 있다.

V. 한국 국회에의 함의

위 해외 사례와 비교하면 한국의 상임위는 책임성의 문제가 발생하기 쉬운 구조라는 점을 알 수 있다. 우선, 한국 국회는 법안처리에서 위원회에 큰 권한을 부여하는 위원회 중심주의에 가깝고 상임위원회가 사실상 법안통과의 게이트키퍼 역할을 한다. 다음으로 한국 상임위 내 전문위원 및 공무원들은 회의 운영뿐 아니라 법률 및 정책검토 작업의 상당 부분을 함께 담당하고 있다. 특히, 검토보고 절차는 법률로 규정되어 있어서 전문위원들에게 정책 검토에 대한 막강한 권한을 부여해 주고 있다. 일부 예산정책처와 입법조사처로 분산되는 조사 권한을 제외하면 상임위의 공무원 조직에 상당수의 조사 권한이 부여되는 것이다. 회의 운영뿐 아니라 검토보고라는 정책평가 및 검토 절차 역시도 대부분 위원회 공무원이 장악한다는 점은 이들에게 상당한 권한이 집중되어 있음을 의미한다. 마지막으로 한국의 위원회 스태프들은 비당파적인 공무원으로 강한 신분보장을 받고 있을 뿐 아니라 상위의 고위직은 대부분 입법고사라는 단일하고 매우 경쟁적인 능력주의적 채용절차를 통과하였기 때문에 강한 집단정체성을 가지고 있다. 이러한 상황은 의원의 위원회 스태프에 대한 통제를 어렵게 함으로써 책임성을 저해되는 요소로 작동할 수 있다.

국회 상임위 전문위원을 비롯한 입법 지원조직에 대한 통제에서 핵심 쟁점은, 상임위 단계에서 입법 과정을 둘러싼 민주적 책임성과 전문성 간 딜레마를 어떻게 해소할 것인가이다. 만약 입법 과정에서 국회의원들의 역할 비중을 크게 늘리고 전문위원의 비중을 축소한다면 법안의 전문성이 크게 저하되고 질적 수준이 낮은 법률이 양산될 것이다. 반면, 중립적인 전문위원의 역할 비중을 늘리고 국회의원들의 역할 비중을 줄인다면 민주적 책임성이 약화됨에 따라 입법 과정의 기술관료화 및 전문위원이 연루된 부정 입법이 발생할 가능성을 배제할 수 없을 것이다.

이러한 딜레마에서 본 연구는 전술한 미국과 독일 등 두 개의 주요 해외 사례를 중심으로, 국회 상임위 전문위원 제도상에서 전문성과 민주적 책임성을 함께 고양할

수 있는 제도적 개선방안을 제시하고자 한다. 먼저 미국 의회는 이른바 상임위 중심주의를 택하고 있고, 위원회 스태프들에게 상당한 권한이 부여되어 있다. 물론 상임위 스태프를 둘러싼 민주적 책임성의 문제가 발생할 위험성이 있지만, 미국은 이를 엽관제 전통에 의존함으로써, 즉 상임위 스태프 등을 정파적으로 임용함으로써 그 정치적 책임성을 높이는 방식으로 해결해왔다. 상임위 스태프들이 정치적 중립성의 원칙을 내세워 입법과정을 기술관료적 관점에서 통제하고, 나아가 이들이 자신들한테 부여돼있는 상당한 권한을 활용해 입법과정에서 지대를 추구할 가능성을 정치적·당파적으로 제어하고자 했던 것이다(Romzek, 2000: 429).

특히, 상임위 스태프들은 중장기적으로 각 상임위의 자당 소속 의원들을 위해 일할 강한 유인을 얻는다. 우선, 대선과 총선 결과에 따라 상임위 스태프들의 대대적 개편이 일어나는 경우가 빈번하고, 선거 시기가 아닐지라도 스태프들은 언제든지 해고될 수 있는 계약직 상태에 놓여 있어서, 실제 이들의 임기는 길거나 고정적이지 않다(Romzek, 1996: 426). 그러므로 당과 소속 상임위 의원들에게 충성할 유인이 존재한다. 결과적으로 의원들로선 상시로 스태프들의 업무를 면밀하게 감시하지 않아도, 전문위원들이 자당의 입장을 전문성에 기초해 충실히 대변하도록 간접적으로 강제할 수 있게 되는 것이다.

더 중요한 점은, 양대 정당 소속의 상임위 스태프들이 이렇듯 상임위에서의 경력을 토대로 당과 연계된 다른 직장에 천거될 수도 있고 행정부 직책을 맡게 될 수도 있기 때문에, 전문성과 함께 정당에 대한 충성심을 함양하도록 유도될 개연성이 크다는 사실이다. 그렇다면, 상임위 차원에서 전문성에 기초해 입법과정에 기여했던 스태프들로선 당직에 복귀하거나 당과 연계된 다른 직장을 얻게 될 시 당의 전문인력 자산으로 가치 있게 활용될 수 있고, 이후엔 상임위의 고위 스태프로 사실상 ‘승진’ 임명돼 입법과정에 다시 기여할 수 있다. 즉, 정당과 상임위가 정책능력과 민주적 책임성을 동시에 함양해나갈 수 있는 선순환적 매커니즘을 형성할 수 있게 되는 것이다.

물론, 미국의 이러한 상임위 스태프 임명 방식의 경우, 상임위에서의 정파적 대결 및 이에 따른 정치적 갈등을 중화시키기보단 오히려 더 심화시킬 수도 있지 않겠냐는 반문이 제기될 수 있다. 즉, 상임위 수준에서 경쟁하는 두 정당 사이에 당파적이고 정파적인 입장들만이 난무하다 보면, 입법의 효율성과 법안의 완결성 혹은 전문성이 저하될 수 있어 상임위 수준의 전문 스태프들을 두는 것인데, 이 전문위원들마

저 당파적으로 임명하게 되면 결국 이러한 위험성이 더 심화시키는 결과로 이어지지 않겠느냐는 것이다. 실상 이는 일견 타당한 문제제기일 수 있다.

그러나 당에서 추천한 상임위 스태프들은 의원들과는 입장이 다르다. 물론 당 스태프들로서도 당측의 입장을 반영하지 않을 수 없겠지만, 의원들처럼 여론을 의식해 포괄적인 정치적 쟁점만을 놓고 격돌하기보다는, 전반적인 당파성을 유지하면서도 전문적이고 기술적인 쟁점들을 두고 갈등하게 될 소지가 비교적 더 크다. 이는 의원들 간의 광범위한 정치적 쟁점에 입각한 단순 정파적 갈등에 비해선 조율의 여지가 훨씬 많다. 더욱이, 여론을 의식할 수밖에 없어 정치적 입장을 쉽게 완화하기 힘든 의원의 입장에서, 미세한 법안의 기술적 조율 부분을 단순한 관료가 아닌 자당 소속의 전문가들이 대거 포함된 스태프들한테 일임하는 것은 고려할만한 정치적 대안이 될 수 있다.

한편, 독일은 주로 두 가지 방식을 통해 입법지원 주체의 민주적 책임성과 전문성 간 충돌의 문제를 해결하고 있다. 우선 독일의 경우, 입법 과정 중 상임위 모임에 복수의 관련 전문가들이 참여함으로써 상임위 전문위원들의 관료적 주도권을 견제하는 구조를 취한다. 이는, 의원 외에도 정부 부처 담당자나 교섭단체의 지정을 받은 전문가 등이 사실상 위원회 모임에 자유롭게 참석해 상당한 권한을 위임받은 채 법안 수정 과정에 직접 개입하게 됨을 의미한다. 이 과정에서 자연스럽게 의원들은 상임위 스태프 이외의 관련 전문가들과도 정보 및 의견을 교환할 수 있게 된다.

이에 따라 상임위 내 스태프는 회의 절차에 대한 문제에 국한해 주로 개입하도록 유도되며, 자연스럽게 의원, 정부부처, 교섭단체, 외부 이익집단, 그리고 전문가 그룹 사이에서 의견을 조정하는 역할에 머무르게 된다. 그 결과, 전문적인 내용에 대한 선 개입이 상당히 제약되어, 입법 과정에서 민주적 책임성을 침해할 소지 또한 최소화될 수 있다. 게다가 독일은 입법에 필요한 전문적 업무는 의회 내 조사·연구 및 회답 기관이 집중적으로 맡아 처리하는 반면, 위원회 직원의 업무 영역은 제한적이다. 이 점에서 미국이나 한국과는 차이가 있다. 이렇게 업무를 기능적으로 분업화하면 상임위 입법 지원의 효율성을 높일 수 있고 입법 과정에서 관료의 입법 권력을 제어할 수 있다는 것이다.

위에서 언급한 미국과 독일의 사례를 토대로 한국의 기존 상임위 전문위원 제도의 개선 방향을 조심스럽게 제안하자면, 우선 전문위원에 당에서 추천하는 전문가를 일부 포함하는 방안을 들 수 있다. 지금까지만 관료들만으로 전문위원들이 구성된다면

민주적 책임성이 저하될 수 있는 반면에 미국과 같이 당 추천 전문가들로만 전문위원들이 구성된다면 현재로선 정파적 갈등과 대립이 훨씬 더 심화될 수 있다. 따라서 입법부 관료들로 구성된 현 구조가 기하는 중립성의 장점은 유지하되, 당 추천 전문위원들이 함께 이를 견제하고 균형을 이루는 방식을 구축한다면, 상임위 입법 과정에서 민주적 책임성을 함께 고양하는 절충적 효과를 낼 수 있을 것이다. 아울러 독일 모델을 참고하여 상임위 입법 공무원의 업무를 조정자 역할로 축소하고 검토보고의 직무를 입법조사처에 일임하는 방안도 대안으로 고려할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 경향신문. 2021. “통과 쉬운 ‘비쟁점’ 법안 양산...상임위 넘어도 ‘옥상옥’ 법사위.” (1월 6일). <https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/202101060600005> (최종검색일: 2021.12.10.)
- 김병섭·오시영·이한우. 2004. “독일의 입법지원조직과 전문성.” 『의정연구』 제10권 제1호. pp.167-198.
- 김춘엽. 2006. “논변모형을 통해 본 법률 제정 과정에서의 전문위원 검토보고의 영향력에 관한 연구: 위치정보의 이용 및 보호 등에 관한 법률안을 중심으로.” 『한국인사행정학회보』 제5권 제2호. pp.59~87.
- 김형섭·홍준형. 2018. “국회 심의 과정에서 전문위원 검토보고서가 정부 제출 법률안의 원안 채택에 미치는 영향에 관한 연구.” 『한국정책학회보』 제27권 제3호. pp.91-117.
- 동아일보. 2018. ““국회 근무 5급 꼴보직 공무원 노려라”... 立試 몰려드는 인재들.” (7월 7일) <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20180707/90940235/1> (최종검색일: 2021.11.05.)
- 박재창. 1995. 『한국의회행정론』. 법문사.
- 서덕교. 2011. “정부 제출 법률안의 심의에서 전문위원 검토보고의 영향 분석: 공무원 인사 관계법률안을 중심으로.” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 정극원. 2015. 의원입법의 증가에 따른 국회입법지원조직의 효율화 방안. 『공법학연구』 제16권 제1호. pp.109-134.
- 한공식. 2016. “의원입법에 대한 영향평가제도 도입에 관한 연구.” 『의정논총』 제11권 제1호. pp.5-33.
- Besly, Nicolas and Goldsmith, Tom. 2019. *How Parliament Works*, 9th ed., London: Routledge.
- Beyme, Klaus von. 2000. “The Bundestag - Still the Centre of Decision-Making?” In Ludger Helms, ed. *Institutions and institutional change in the Federal Republic of Germany*. Basingstoke: Macmillan Press.

- Davidson, Roger H., Oleszek, Walter J., Lee, Frances E., Schickler, Eric. 2019. *Congress and Its Members 17th ed.* Washington, D.C.: CQ Press.
- DeGregorio 1988. "Professionals in the U. S. Congress: An Analysis of Working Styles." *Legislative Studies Quarterly* Vol.13, No.4., 459-476.
- Hertel-Fernandez, Alexander, Matto Mildenerger, and Leah C. Stokes. 2018. "Legislative Staff and Representation in Congress." *American Political Science Review* Vol.113, pp.1-18.
- Christina L. Lyons. 2007. "Chapter 17: Congressional Staff" In Congressional Quarterly, Inc., ed. *Guide To Congress, Sixth Edition*, CQ Press.
- Linn, Susanne and Sobolewski, Frank. 2015. *The German Bundestag Functions and procedures: 18th electoral term*, Ku`rschners Politikkontakte.
- Malbin, Michael J. 1980. *Unelected Representatives*, New York: Basic Books.
- Petersen, R. Eric and Eckman, Sarah. 2016. *Staff Tenure in Selected Positions in House Committees, 2006-2016*. Congressional Research Service: R44682.
- Romzek, Barbara S. 2000. "Accountability of Congressional Staff" *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.10, pp.413-446.
- Romzek, Barbara S. and Utter, Jennifer A. 1996. "Career Dynamics of Congressional Legislative Staff: Preliminary Profile and Research Questions," *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol.6, No.3, pp.415-442.
- Smith, Steven S., Jason M. Roberts, Ryan J. Vander Wielen. 2011. *The American Congress*. New York: Cambridge University Press.
- Strasser, Susanne and Sobolewski, Frank. 2019. *So arbeitet der*

*Deutsche Bundestag, Neue Darmstaedter Verlagsanstalt: 19
Wahlperiode. Kürschners Politikkontakte.*

How Can We Democratically Control the Influence of the Deputy Chiefs of Staff in the Korean National Assembly? A Comparative Study on the Securing Democratic Control over the Legislative Staff of the Committees

Kim, Hanna*·Kim, Seongjo**·Lee, Sunwoo***

Abstract

The standing committee is a very important legislative organization in the Korean National Assembly (KNA) because it has de facto gatekeeper power in the legislative process. However, members of the committees cannot closely review all bills, so they have no choice but to make a judgment based on preliminary review reports submitted by the deputy chiefs of staff in the committees. Accordingly, the political influence of the staff in the KNA have become considerable, but democratic control over them is very hard as they are unelected public officials of the bureaucratic system. Therefore, this study aims to find political ways to strengthen the expertise and democratic responsibility of the standing committee staff by comparing the cases of legislative support organizations in major foreign countries such as the US, UK, Germany, and Japan.

Field: SB0203, Political Institution

Key Words: Standing Committees, Legislative Support Organization, Deputy Chiefs of Staff in the Korean National Assembly, Staff of the Committees, Public Policy Professionals

* First Author, Researcher, Institute of Korean Political Studies, Seoul National University

** Co-corresponding Author, Professor, Sunchon National University

*** Co-corresponding Author, Professor, Jeonbuk National University

예비 타당성조사 면제 사업이 지방자치단체 재정 운영에 미치는 영향에 관한 논의 : 3대 문화권 사업을 중심으로*

박민정** · 임성실***

국문초록

균형 발전이라는 명분하에 예비 타당성 조사 면제로 국책사업 선정이 되는 것이 실질적으로 자치단체 입장에서 재정적으로 어떤 실익이 있는지 검토해 볼 필요가 있다. 국책사업 추진으로 인해 일시적으로 박물관이나, 테마 공원 등의 건축물 및 시설을 건립하여 가시적인 성과 그 자체와 지방자치단체장의 치적으로만 남길 뿐이다. 장기적으로는 이들 시설을 관리하고 운영하는 지방자치단체가 오히려 재정적 어려움을 유발할 수 있음을 간과하고 있음을 이 연구에서 밝혀 보고자 한다. 본 연구에서는 2008년에 국가균형 발전을 목적으로 예타 면제 사업으로 선정된 대구경북지역의 3대 문화권 사업 중에서 건립이 완료된 청도군과 문경시의 재정현황 및 사업의 운영 실태를 분석하고자 하였다. 이를 통해 향후 중앙정부에서 국책사업에 대한 예타 면제 요건을 보다 더 강화할 필요가 있으며, 지방자치단체 입장에서는 타당성이 높지 않은 사업에 대한 예타 면제를 무조건 반길 것이 아니라, 장기적으로 사업을 운영하는데 필요한 자치단체의 재정적 상황을 고려해야 함을 시사하고자 한다.

국가과학기술표준분류: SB0901, 재무행정

주제어: 국책사업, 예비 타당성 조사 면제, 국고보조금, 지방재정

논문접수일: 2021년 7월 6일, 심사일: 2021년 7월 4일, 2021년 8월 26일, 게재확정일: 2021년 12월 16일

* 이 논문은 2020학년도 원광대학교 교비 지원에 의해서 연구되었음

** 원광대학교 행정언론학부 교수(mjpark@wku.ac.kr), 제1저자

*** 원광대학교 행정언론학부 시간강사(sils1015@wku.ac.kr), 교신저자

I. 서론

본격적인 지방자치시대에 접어들면서 중앙 정부로부터 국책사업 예산을 받기 위해 지방자치단체마다 과도한 경쟁이라고 할 수 있을 만큼의 노력을 기울이고 있다. 자치단체의 재정만으로는 수백억이 넘는 예산이 소요되는 굵직한 사업들을 추진하기 어렵기에, 중앙정부로부터 국책사업을 따는 것만이 사실상 사업을 추진할 수 있는 확실한 방안인 것이다. 자치단체별로 오랜 기간 동안 추진하고자 한 숙원사업들이라고 하는 사업들 중에는 매년 기획재정부의 예비 타당성 조사에서 탈락되는 등 중앙 정부로부터 예산을 배정받기가 어려운 사업들도 많다. 그러나 이처럼 여러 차례 예비 타당성 조사에서 탈락한 사업임에도 불구하고 예비 타당성 조사 면제라는 제도를 통해 정책적으로 국가의 균형 발전을 위하여 국책사업으로 선정되는 경우들이 점점 늘어나고 있다. 2019년 1월 기획재정부에서 「국가균형 발전 프로젝트」로 발표한 총 23개 사업, 24조 1천억 원에 해당하는 예타 면제 사업들 중 다수의 사업들이 경제적 타당성이 낮아서 수차례 예비타당성 조사에서 탈락된 사업들이었다.

지방자치단체 입장에서는 오랫동안 추진하고자 하는 숙원사업이 매년 예비 타당성의 문턱에서 좌절되다가, 예비 타당성 면제 사업으로 선정이 될 경우 엄청난 특혜를 정부로부터 받은 것이라고 볼 수 있고, 이러한 국책사업선정을 상당한 성과로 대외적인 홍보를 한다. 그러나 본 연구에서는 균형 발전이라는 명분하에 예비 타당성 조사 면제로 국책사업 선정이 되는 것이 실질적으로 자치단체 입장에서 과연 어떤 실익이 있는지 검토해 볼 필요가 있다고 보았다. 대부분 지방정부에서는 예비 타당성 조사 면제로 특정 사업에 대해 국고보조금을 받게 된다는 그 자체로 큰 액수의 예산이 중앙정부로부터 자신의 지방정부로 주어진다는 것에 초점을 맞추어 대단한 성과를 가져온 것으로만 간주한다. 그러나 실질적으로 지방정부의 재정상황이 여유롭지 않은 단체의 경우에는 오히려 국책사업 추진으로 인해 일시적으로 박물관이나, 테마공원 등의 건축물 및 시설을 건립하여 가시적인 성과 그 자체와 지방자치단체장의 치적으로만 남길 뿐 장기적으로는 이들 시설을 관리하고 운영하는 지방자치단체가 오히려 재정적 어려움을 유발할 수 있음을 간과하고 있음을 이 연구에서 밝혀 보고자 한다.

본 연구에서는 2008년에 국가 균형 발전을 목적으로 예타 면제 사업으로 선정된 대구경북지역의 3대 문화권 사업을 추진한 지방자치단체의 사업 운영을 분석하고자

하였다. 2021년 현재까지 사업 기간 약 10년 동안 이미 사업이 완료된 지자체도 있으나, 사업이 지연되어 아직도 사업 진행 중인 지자체도 있다. 사업이 완료된 이후에 지방자치단체 운영상의 문제점을 살펴보고자 하는 것이 본 연구의 목적이므로 3대 문화권 사업을 추진한 지방자치단체 중 이미 사업이 완료된 경북 청도군과 문경시를 선정하였다.

연구결과를 통해 예비 타당성 면제라는 것이 중앙정부 입장에서는 국가 균형 발전을 도모할 수 있다고 보고 있으며, 지방정부 입장에서는 예타 면제를 통한 중앙정부 예산의 지원을 받게 되어 지역발전을 가져올 수 있는 국책사업 추진을 할 수 있다는 긍정적인 측면으로 평가되어 지기도 한다. 그러나 사실상 이러한 예비타당성조사 면제 사업을 추진하게 될 경우 지방자치단체 입장에서는 정치적 성과로서의 측면을 제외하고 자치단체의 재정적 측면에는 오히려 부정적 효과를 가져 올 수 있음을 밝혀내고자 하였다. 이를 통해 향후 중앙정부에서 국책사업에 대한 예타 면제 요건을 보다 더 강화할 필요가 있으며, 지방자치단체 입장에서는 경제적 타당성이 높지 않은 사업에 대한 예타 면제를 무조건 반길 것이 아니라, 장기적으로 사업을 운영하는데 필요한 자치단체의 재정적 상황을 고려해야 함을 시사하고자 한다. 그리고 이러한 예타 면제 제도를 운영함에 있어서 실제 사업의 운영 상 문제를 지자체의 문제로만 넘길 것이 아니라, 예타 면제 조항 자체에서의 모호성 등으로 인하여 제도적 한계에서 발생할 수 있는 여지가 있기에 조항 자체의 수정 또한 필요함을 제기하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 분석틀

1. 국책사업추진과 예비타당성조사 면제

가. 예비타당성 조사 면제

총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정 지원 규모가 300억 원 이상인 건설 사업, 정보화 사업, 국가연구개발사업 및 중기 재정지출이 500억 원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업(이하 ‘기타 재정사업’) 중 어느 하나에 해당하는 신규 사업에 대하여 예비 타당성 제도를 실시한다(KDI 공공투자센터, 2018). 정부는 대규모의 예산이 투입되는

사업에 대해서 예비 타당성 조사 제도를 실시하고 있지만 특정 사유가 있을 경우에는 이를 면제시키고 있다. 예비 타당성조사 면제 대상 사업의 중앙관서의 장은 예비 타당성조사 면제 요구서를 기획재정부 장관에 제출하여야 하며, 기획재정부 장관은 관계 전문가의 자문을 거쳐 면제 여부를 결정하고 이를 중앙관서의 장에게 통보하게 된다. 다만, 국가재정법제38조제2항 제10호에 따른 ‘지역 균형 발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업’은 타 면제 대상 사업과 달리 국무회의를 거쳐 확정된 경우에만 면제 대상이 될 수 있으며, 면제 결정 시 면제 사업의 내역 및 사유를 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다(국회 예산정책처, 2019). 그리고 국가재정법 제34조에서는 예비 타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유를 예산안 및 기금 운용 계획안 제출 시 첨부 서류로 제출하도록 하고 있다.

국책사업을 추진하기 위해서는 우선 지자체 입장에서는 예비 타당성 조사를 통과해야 하는 어려운 관문을 통과해야 한다. 그러나 예타 면제를 받게 되면, 오랜 기간 동안 경제적 타당성 및 자원 마련의 어려움으로 진행하지 못하던 지역의 숙원사업들이 중앙정부의 예산의 지원을 받는 국책사업의 형태로 진행할 수 있게 된다.

나. 국책사업 추진과 예산

국책사업이라는 개념은 일반적으로 통용되는 단어이나 법률적 용어는 아니다. 국책사업의 효율적 추진을 위한 특별법(1996) 제정 방안 검토 시에 ‘국책사업’을 전체 국민에게 꼭 필요한 기간산업으로 도로, 철도, 항만, 발전 시설, 정보 통신과 같은 사회간접자본시설로서 정의한 바 있다. 국책사업과 유사한 개념으로 사회간접자본 시설사업이 통용되는데, ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치 촉진법’에서는 사회간접자본시설을 각종 생산 활동의 기반이 되는 시설 및 당해 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편익을 도모하는 시설과 국민 생활의 편익을 증진시키는 시설로 정의하고 있다. 이를 토대로 국책사업의 개념을 조작적으로 정의해보면 사회간접자본 시설사업 중 국가, 공사 또는 공단, 정부투자기관 등이 주무관청으로 업무를 관장하는 국고지원 공공투자 사업이라고 할 수 있다(김선희 외, 2005).

국책사업 수행에 있어서 중앙정부는 사업과 예산의 관리자며 주도자이다. 즉 중앙은 국가적 차원에서 사업을 수행하는 이익배분 자이다. 이에 반해서 지방은 수혜자

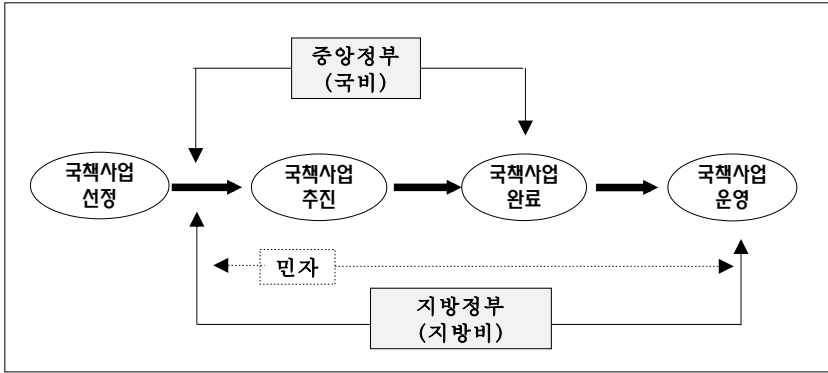
가 될 수도 있지만 피해자가 될 수도 있고 국책사업을 주도하기보다는 수동적으로 따라가는 피동적 존재이다(신무섭, 2011). 국책사업을 진행하는 과정에서 필요한 보조금은 지방자치단체의 재정 부담을 증대시키는 단점이 있다(손희준 외, 2005). 또한 정부의 각종 보조금 제도는 지역 주민들에게 재정 환상을 유발하고, 지자체의 자구노력을 희석시키고 도덕적 해이(moral hazard)를 발생시킬 우려가 있다(전상경, 2011). 국고보조에 따라 지방자치단체의 재정 통제를 약화시키는 연성예산 제약 문제는 재정건전성을 위협할 수도 있다. 특정 보조금은 중앙정부의 관리 감독 등 통제적 요소가 작동하고 있다고 해도 예산제약의 연성화로 인한 비효율성을 유발하는 요인으로도 작용한다는 연구가 있기도 하다(문광민, 2011). 또한 국고보조금을 많이 확보한다는 보조사업 유치 결과가 지역의 사회 경제적 발전을 자동으로 보장하지 않는다고 보며, 국고보조사업이 많아지면 지역이 더 낙후되는 ‘보조금의 역습’도 발생한다고 보기도 하였다(이재원, 2016).

지방자치단체에서 예타 면제로 인한 국책사업을 추진함에 있어서 보조금을 지원하는 예산 구조는 다음과 같다. 정부로부터 대규모의 예산 지원을 받게 되는 국책사업은 일종의 국고보조금이 지원되는 형태이다. 국고보조금이란 국가의 감독을 받는 의존재원으로, 국가사업과 지방 사업의 연계를 강화하고 국가의 정책적 필요에 따라 지방 사업의 지원 또는 국가위임사무의 수행을 위하여 국가가 사업비의 일부 또는 전부를 지방자치단체에 지원하는 보조금이다. 시·도비 보조금이란 시·도의 감독을 받는 의존재원으로, 특별시·광역시·도가 시·군·자치구에 대하여 사업비의 일부 또는 전부를 지원하는 제도로, 국고보조사업에 대한 시·도비 부담의 형태로 지급되거나 순수한 시·도비 보조사업으로 지급된다(국회 예산정책처, 2013).

국고보조금이란 근거 법률이 「보조금 관리에 관한 법률」에 의한 것으로 지방자치단체의 특정 사업을 지원하기 위해 재원으로 국가의 예산이 투입되며, 특정 목적의 재원 성격을 띤다. 특징은 사업별 용도가 지정되어 있으며, 지방비 확보는 의무이다. 대부분 사업 추진 및 완료까지에 있어서 지방정부도 지방비 부담이 의무적으로 매칭이 되어야 하므로, 이를 부담하기 어려운 자치단체의 경우는 민자 투자를 유치하여 관련 사업의 지방비 부담을 줄이고자 하기도 한다.²⁾

2) 국고보조금에 대한 대응지방비의 비율은 사업마다 다르나, 본 연구의 대상인 3대문화권 사업의 경우는 국비 70, 지방비 30의 비율로 지방정부에서 30%의 지방비를 부담해야 한다.

[그림 1] 국책사업추진 과정에서의 예산부담



그러나 국책사업에 있어서 지방자치단체에게 지원되는 국고보조금 형태의 예산 지원은 실질적으로 사업이 완료된 이후에는 더 이상의 지원이 되지 않는다. 사업이 완료된 이후 운영을 하기 위한 경비들은 지방정부가 단독으로 부담을 하게 되거나, 민자를 유치한 경우에는 민간에 의한 운영을 하고 민간이 수익을 가져가도록 하거나, 운영과 관련하여 민간위탁을 통해 위탁운영비를 지방정부에서 부담하는 형태 등으로 운영된다. 결국 사업 진행상에서 국고보조금에 매칭 되는 예산이 필요하므로 지방자치단체의 재정상태가 양호하지 않은 경우에는 재정적 어려움을 줄 수 있고, 사업이 완료된 이후에는 국고보조금 없이, 지방자치단체의 예산으로만 운영되어야 하는 재정구조이므로 재정적 상태가 오히려 악화될 수 있는 것이다.

다. 이론적 배경

국책사업에 대한 예타 면제는 왜 이루어지게 되고, 이러한 국책사업에 대한 예타 면제로 인한 문제들은 왜 발생하게 되는가? 이에 대한 이론적 접근은 결국 정치경제학적 접근으로 볼 수 있을 것이다. 예타 면제가 발생한 원인은 국가 균형 발전이라는 표면적 목적도 있지만 사실상 정치적 이익을 추구하는 다양한 행위자들의 산물로도 볼 수 있다. 예타 면제를 해주는 행위자와 예타 면제를 받으려는 행위자들은 모두 일종의 지대를 두고 거래하는 것으로 간주할 수 있을 것이다.

대규모 국책사업에 대한 예산 배정을 다른 사업과는 차별적으로 타당성 심의 없이

해준다는 정부의 결정 즉 예타 면제라는 것은 예타 면제를 받는 입장에서는 엄청난 지대를 받는 것이고, 예타 면제를 해주는 정부 입장에서는 엄청난 지대를 배분하는 것이다. 일반적으로 대규모 국책사업은 예비 타당성 심사를 거쳐서 이루어져야 하기에 예산 배정이 불분명하다. 이와 달리 예타 면제라는 것은 예타 면제 결정을 통한 예산 배정의 확보라는 정부에 의한 차별적인 특권을 얻게 되는 거라는 점에서 지대추구 이론으로 충분히 설명 가능하다(박민정, 2020).

예산운영 혹은 예산 결정은 공공사업에 자금을 배분하는 과정이며 공공사업에 우선 순위와 제약을 정하는, 즉 의제를 선정하는 과정이다. 예산 배분의 정치적 성격이란 ‘정부가 제공하는 재원을 누가 갖는가(Who gets what government has to give)’를 결정하는 것이라고 볼 수 있다(Wildavsky, 1986). 이처럼 예비 타당성조사를 면제하여 각 지역의 특정 사업에 예산을 배정한다는 것은 사업을 주관하는 행정부처 및 해당 사업을 하게 되는 지방정부가 중앙정부로부터 상당한 특권 즉 지대를 부여받는 것과 같다. 예비 타당성 면제라는 것은 정부로부터 일종의 특혜가 주어지는 것이고, 이는 정부에 의한 인위적 지대가 형성되는 것이다. 이러한 지대를 통한 특혜가 특정 지역에 배분되기 위해서 대통령, 국회의원, 지방자치단체장, 관료들의 지대추구 행위가 발생하게 되는 것이다.

2. 선행연구 및 분석틀

예비 타당성 조사 면제 관련 기존의 연구들을 검토해 본 결과 예비 타당성 조사 자체를 두고, 정치적 영향력을 시사하거나(김재훈·이호준, 2012; 신가희·하연섭, 2015), 예비 타당성 조사 자체의 문제점 개선을 위한 연구들이 많았다(김현일, 2013; 김강수, 2016; 김태일, 2019; 김태운·조예진, 2018; 이현정·김재훈, 2017). 국책사업과 관련한 연구들에서 하혜수(2011)는 우리나라 국책사업 결정 시스템의 현황에 대한 비판을 하면서 정부가 추진한 주요한 국책사업이었던 경인 운하, 장항산업단지, 방폐장, 4대강 사업, 동남권 신공항 등 국책사업의 표류 및 백지화 등을 타당성 검증 부재 및 결정 시스템의 문제점으로 지적하였다. 임석민(2010)의 연구에서도 실패한 국책사업에 대한 사례들을 제시하면서 그 원인과 대책을 제시하고자 하였다. 문명재 외(2007)의 연구에서는 대형 국책사업 등이 집행과정에서의 실패하게 되는 원인 등을 분석하기도 하였다. 신무섭(2011)은 국책사업 중에 새만

금 신항 개발 사업을 중심으로 국책사업 추진과 국가예산 확보를 위한 지방자치단체의 활동에 관한 사례연구를 하였다. 그 외도 국책사업의 의사결정구조 및 시민 참가에 대한 연구, 대형 국책사업의 추진에 있어서 정부와 민간의 역할, 국책사업 백지화에 대한 사례연구, 대규모 국책사업의 절차에 대한 문제 지적 등이 있었다(이시재, 2001; 강근복, 1998; 최성은, 2017; 황성현, 2009).

국책사업이라는 것이 결국 국고보조금의 형태로 지원되는 것이므로, 실제로 국책사업 그 자체보다는 국고보조금이 지방자치단체의 재정에 미친 영향 및 국고보조금 개편에 대한 연구들도 다수 있었다(임성일, 2012; 이재원, 2014; 2018; 박종혁, 2014; 권오성 외, 2005; 홍인기, 2013, 최병호 외, 2012; 서정섭·김성주, 2017). 국고보조금의 증가가 지자체의 재정지출을 증가시킨다는 끈끈이 효과의 존재를 밝힌 연구들이 많이 있었고(허명순, 2003; 이재원, 2016), 국고보조금의 정치적 성격에 대한 연구들도 있었는데 이재현·박재정(2017)은 국고보조금 자체가 지역주의 선거정치와 자원배분의 정치성을 충청지역을 중심으로 증명하고자 하였으며, 허석재·권혁용(2009)은 국회의원 선거 결과를 통해 국고보조금 중에서 매우 강한 정치성을 띠는 특별 교부금 배분의 정치적 현상을 분석하였다.

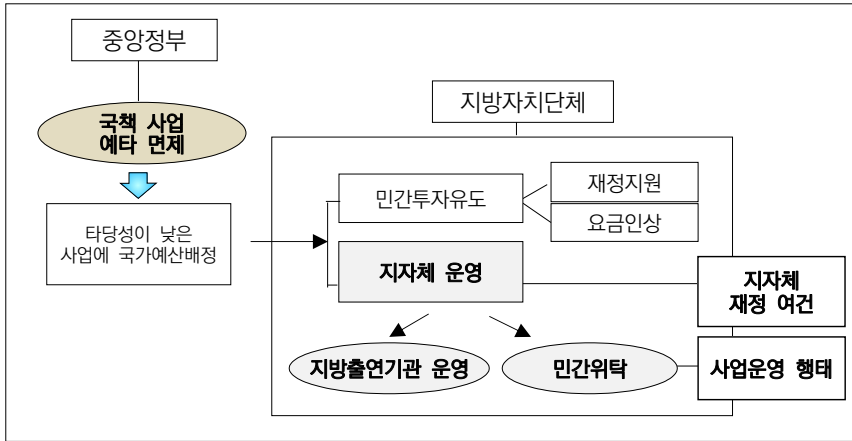
그러나 본 연구와 같이 예타 면제로 길게는 10여 년에 걸쳐 중앙정부로부터 지원을 받은 국책사업을 대상으로 하여, 사업을 추진한 특정 자치단체들의 재정적 여건과 사업이 완료된 이후 사업들을 운영하는 방식과 운영 행태 상의 문제점에 대해 분석한 경우는 찾아보기는 어려웠다. 본 연구에서는 사업 타당성이 낮은 지방자치단체의 사업을 예비 타당성 면제로 진행하게 함으로써, 중앙정부 차원에서 투입되는 국고보조금의 예산 낭비적 성격은 차치하고, 건립을 위한 국고보조금에 매칭되어야 하는 지방자치단체의 예산이 투입되어야 할 뿐 아니라, 건립을 완공하고 난 후에 그 사업을 유지시키기 위한 운영비 측면에서 지속적인 비용인 투입되어야 하는 차원에서 지방자치단체 측면에서의 재정적 여건과 운영 행태 및 문제점을 분석해보고자 하는 것이다.³⁾

3) 국가 균형 발전을 위한 중앙정부의 예타면제가 유발할 수 있는 예산낭비는 아래와 같이 크게 두 단계로 볼 수 있다.

1단계 : 예타면제 사업에 예산 배정으로 인한 중앙예산 투입

2단계 : 예타면제 사업의 지원·운영을 위한 지방자치단체의 예산 필요(건립비+운영비)

[그림 2] 연구 분석틀



본 연구에서는 2008년에 국가 균형 발전을 목적으로 예타 면제 사업으로 선정된 대구경북지역의 3대 문화권 사업을 추진한 지방자치단체의 재정상황과 운영 행태를 분석하고자 하였다.⁴⁾ 2021년 현재까지 사업 기간 약 10년 동안 이미 사업이 완료된 지자체도 있으나, 아직도 진행 중인 사업들도 있다. 3대 문화권 사업을 추진한 지방자치단체 중 특히 사업이 완료된 청도군과 문경시를 선정하였다. 3대 문화권 사업을 추진한 다른 자치단체들의 경우 사업 기간이 대부분 많이 연장되어 사업 완료가 되지 않은 상태라서, 실제 사업 완료 후의 재정운영상황을 살펴보고자 한 본 연구의 목적상 적합하지 않았다. 따라서 3대 문화권 사업을 추진한 대구, 경북지역의 다른 지자체들이 제외되고, 이미 사업을 완료하여 운영단계에 있는 청도군과 문경시의 사례만을 선정하여 사업 완료 후의 운영방식 및 재정 상황에 초점을 맞추었다.

청도군과 문경시의 예타 면제 사업 완료 후의 행태를 살펴보기 위해 사례 분석에서 살펴볼 주요한 내용은 아래 <표 1>과 같다. 첫째, 두 지자체 각각의 3대문화권 사업에 대한 기본적인 사업 특성적 데이터를 살펴보고자 하였다. 예타면제 사업의 경제성 분석 결과를 통해 사업 계획 단계에서 예측된 경제적 측면인 B/C 분석 값을 통해

4) 2008년도 예타면제 당시 국가 균형 발전법에 의하면 균형발전은 지역발전에 한정한 목표로 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역 경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지하는 것으로 보았다. 본 연구에서는 이러한 예타면제가 지역발전을 가져왔는가 아닌가를 평가하는 차원에 초점을 둔 것이 아니라, 예타면제가 사실상 사업이 시행된 이후에 지자체에게 재정상으로 어떠한 문제를 야기하고 있는가를 살펴보기 위함에 초점을 두었다.

사업 완공 후 충분히 경제적 성과를 가져올 수 있는 사업인지를 알아보려고 하였고, 실제 약 10여 년 간의 사업 완공을 위해 지자체별 매칭 투입된 예산액의 규모가 어느 정도 되는지 살펴보고자 했다. 이는 사업에 대한 가장 기초적인 데이터로 사업의 경제성, 투입 예산의 규모 두 가지를 가져온 것이다.

둘째, 이러한 사업을 운영하는 데 있어서 지자체의 재정여건이 사업수행과 사업 후 운영을 위해 적절한 상태인지를 알아보기 위해 재정 자립도와 주요 세입비율 지표를 분석해보고자 하였다.⁵⁾사업이 완료되고, 국고지원이 없더라도 충분히 자체적으로 사업의 운영비를 감당할 수 있는 지자체의 재정상황이 되는지를 살펴보고자 하였고, 이를 위해 가장 일반적인 지방자치단체 재정진단 지표들 중에서 재정 자립도와 주요 세입비율 두 가지의 지표를 살펴보고자 한 것이다. 사업 자체가 2009년 예타면제 결정이 나고 2012년부터 예산이 투입되어 진행되어 왔다. 건설을 위한 국고 및 지방비 지출이 본격적으로 이루어지는 시점 전인 2010년부터 2018년~19년에 걸쳐 건립이 완공되어져 갔으므로 2019년 까지를 분석 대상의 시기로 보았다. 실제 건립이 완공되기까지의 재정적 상황을 전반적으로 살펴보기 위하여 사업 예산이 투입되기 전부터 사업이 완료되기까지의 연도들의 추세를 살펴보고자 하였다.

셋째, 실제 이러한 사업들이 완공된 후 운영의 행태는 어떻게 나타나는지를 통해 예타면제 사업이 사업 완공 후 어떤 문제점을 가지고 있는지를 명확히 알 수 있을 것으로 보았다. 즉 국고예산의 지원이 끝난 후 지자체에서 자체적으로 운영되고 있는 시점에서 어떠한 운영방식으로 운영되며, 실제 운영상 지출되는 운영비 및 운영상 수익이 나타나는지를 검토해보았다. 구체적으로 각 지자체별 재정 고시 자료, 자치단체별 예산서와 출자출연기관의 경영 고시, 민간위탁 기관의 경영 평가 자료 등을 활용하였다.

5) 재정 자립도란 지방정부가 재정활동에 필요한 자금을 어느 정도 자체적으로 조달하고 있는가를 나타내는 지표이다. 지방자치단체의 자율적 재정운영 능력, 즉 자립 수준을 나타내는 데 흔히 활용되고 있는 지표이기 때문에 자치단체의 재정여건을 살펴보는 데 있어서 필수적 지표로 보았다. 보다 구체적으로 세입의 구성이 자주재원과 의존재원에 어느 정도의 비율로 의존하는 재정상황인지를 살펴보기 위하여 주요 세입비율을 지자체의 재정여건을 보기 위한 지표로 삼은 것이다.

〈표 1〉 예타 면제사업 운영에 대한 사례 분석 내용

분석내용		주요내용	자료
사업 특성	예타 면제 사업의 경제성	예비타당성 조사 면제 사업의 경제성 측면의 B/C분석 지표	한국개발연구원 공공투자관리센터 간이예비타당성 조사 보고서
	예타 면제 사업에 매칭된 지방비 지출액	사업 추진상 지자체가 부담한 사업 관련 예산액	문화관광부 3대문화권 사업 중간평가결과 보고서
지방 자치 단체	재정자립도 ⁶⁾	자체수입/자치단체 예산규모 × 100 * 자체수입 = 지방세(지방교육세 제외) + 세외수입	지방재정 365 지방재정 통합공시 - 결산기준 단체별 현황자료 (2014년 이후는 개편 후 수치)
	재정 여건	지방세 수입과 세외수입(자주재원), 지방교부세와 보조금 수입(의존재원)의 전체 세입예산에서의 비중	자치단체 연도별 예산서
사업 운영 형태	사업운영방식	지자체 자체운영, 민간위탁, 출연기관운영 등 여부	관련 운영기관 홈페이지, 관련 사업에 대한 신문기사
	사업운영비	연도별 사업운영비 액수	자치단체별 예산서, 운영기관 경영공시자료
	운영수익	예타 사업 완공 후 운영수익여부 및 액수	운영기관 및 자치단체 예산서, 경영공시, 경영평가자료

Ⅲ. 예비타당성조사 면제사업 운영관련 사례분석

1. 3대 문화권 문화·생태 관광기반 조성사업의 개관

2008년 9월 10일 「제2차 국가 균형 발전위원회」에서 3대 문화권 사업을 광역경제권 발전을 위한 「5+2 광역경제권 30대 선도프로젝트」로 선정 발표하였다. 정부는 기존 시·도 행정구역을 초월하고 지역의 인구 규모, 인프라 및 산업 집적도, 역사 문화적 특수성을 고려하여 전국을 5+2 광역경제권의 광역단위 지역경제권을 창출

6) 재정자립도의 경우 2014년 세입과목 개편으로 잉여금, 이월금, 전입금, 예탁예수금 등이 세외수입에서 제외되어, 전반적으로 위 항목의 세외수입이 줄어든 지자체의 경우는 재정자립도가 낮아지는 수치를 보여 준다.

하고, 지역 발전을 견인하기 위하여 국가의 종합적 다각적 시책을 담은 30대 선도프로젝트를 제시하였다. 3대 문화권 사업은 대경권 선도프로젝트 중 하나의 사업이고 SOC 사업을 중심으로 구성된 30대 선도 프로젝트 중 유일한 관광기반 조성 사업이다(김윤영, 2010).⁷⁾

이후 기획재정부는 2009년도 11월 이 사업에 대한 예타 면제 결정을 내리게 된다. 2011년 간이 예타를 거친 후 2012년부터 이 사업에 대한 보조금 지원이 본격적으로 이루어지게 되었다. 사업 대상 지역은 대구광역시, 경상북도 23개 시·군(10개 시, 13개 군)로 2010~ 2019년(10년간) 동안 총 50개 사업(선도사업 9개, 전략사업 26개, 관광진흥사업 12개, 생태사업 3개)에 총사업비 4조 1,761억 원(국비 2조 1,095억 ; 지방비 1조 8,174억 ; 민자 2,492억)이 투입되도록 계획된 사업이었다.

지원 방식은 지자체 보조, 지방비 매칭(국비 70%, 지방비 30%)으로 지원하고자 하였다. 3대 문화권 사업은 국비와 지방비가 7:3의 비율로 계획되어 5:5의 비율로 계획된 다른 광역권 사업보다 안정적인 추진이 이루어진 편이나, 일부 사업별로는 추진이 지연되는 경우가 많이 발생했고, 당초 계획했던 민자 유치는 계획 대비 미흡하였다.

2. 자치단체별 예타 면제사업 운영관련 현황 및 문제점

1) 신화랑 풍류체험벨트 조성사업 : 청도군

가. 경제성 및 자치단체 재정여건

신화랑 풍류체험벨트 조성 사업에 대한 간이 예비 타당성 조사 결과에서 경제성 분석 결과, 기본계획 검토안의 경우 경제성 분석 결과 B/C값은 0.33이고 순 현재가치는 -2,681억 원으로 경제성이 낮은 것으로 나타났다. 대안의 경우도 경제성 분석 결과 B/C값은 0.42이고 순 현재가치는 -1,826억 원으로 경제성이 없는 것으로 나타났다(한국개발연구원, 2011).⁸⁾ 즉 이 사업 자체가 경제적 측면에서는 사실상 비

7) 2008년 이명박 정부 당시, 국가 균형 발전 특별법 상에서 국가 균형 발전의 목적은 지역의 특성에 맞는 발전과 지역 간의 연계 및 협력 증진을 통하여 지역 경쟁력을 높이고 삶의 질을 향상함으로써 지역 간의 균형 있는 발전에 이바지하는 것이었고, 균형 발전의 정의는 지역 발전에 한정하여 자율과 창의를 기반으로 지역별 특성화 발전과 지역 간의 상호 협력 증진을 통하여 지역 경제를 활성화하고, 국민의 삶의 질을 향상함으로써 지역 경쟁력을 강화하는 것으로 보았다. 국가 균형 발전 특별법에서 노무현 정부와 문재인 정부가 국가 균형 발전을 정의하고 있는 것과 다르게 이명박 정부와 박근혜 정부는 지역 발전을 정의하고 있다는 점에서 큰 차이가 존재한다(김우석·김형진, 2020).

용 대비한 편익 산출에서 투자적 가치가 없음이 간이에비타당성 결과에서 드러났지만, 이미 예타 면제의 결정이 있는 후에 사업 추진 전 간이 예비 타당성 검토 결과이므로 실질적으로 사업 추진을 위한 예산배정에 영향을 미치지 못하는 못하였다. 이러한 사업에 당초 예산상으로는 총 사업기간동안 총 600억의 예산이 투입되어지고, 지방비로 매칭되어 지출해야 할 액수도 230억이었다.

〈표 2〉 신화랑 풍류체험벨트 조성 사업의 경제성 분석결과

(단위 : 백만 원)⁹⁾

구분	현재가치		경제성 분석 지표	
	사회적비용	사회적 편익	B/C	NPV
기본계획 검토 안	401,337	133,159	0.33	-268,178
대안	315,760	133,159	0.42	-182,602

출처: 한국개발연구원 공공투자관리센터(2011)

〈표 3〉 청도군 신화랑 풍류체험벨트 사업 예산

(단위: 백만 원)

자치단체	사업명	계	국비	지방	민자
청도군	신화랑 풍류체험벨트	60,952	28,866	23,030	9,056

출처: 문화관광부(2018). 3대문화권 문화·생태 관광기반 조성사업 2차 중간평가 연구

이러한 경제성이 낮은 사업을 추진하게 되는 자치단체중 하나인 청도군의 재정적 여건을 검토한 결과는 다음과 같다. 청도군의 재정상황을 살펴보기 위해 우선 재정 자립도의 변화를 찾아본 결과, 3대 문화권 사업을 수행하기 이전인 2012년도도 13.2%였고 2013년도에 약간의 상승을 보인 이후 사실상 사업이 완료되기까지 2018년도에는 7.69%로 오히려 재정 자립도가 떨어지는 상황을 보여주고 있다.¹⁰⁾

8) B/C 값이 1보다 작은 것은 비용(Cost) 대비 편익(Benefit)이 적다는 것이고, 실제로 0에 가까울수록 비용 대비 편익이 산출되지 않는 경제성이 낮은 것으로 추정할 수 있다. NPV 값은 편익과 비용을 할인율에 따라 현재 가치로 환산하고 편익의 현재가치에서 비용의 현재가치를 뺀 값이다. 순 현재가치가 0보다 클 경우 경제성이 높다고 추정한다.

9) B/C 분석은 사업별로 이루어져 청도군에만 해당하는 값을 제시하지는 못하고 신화랑 풍류 체험벨트 사업 전체에 대한 값을 밝힌다. 실제 신화랑 풍류 체험벨트사업은 경주·청도·영천·경산 4개의 지구에 걸친 사업이다.

10) 지방재정 데이터를 제공하는 지방재정 365 사이트 내에서도 청도군의 경우 지방재정통합공시 단체별 현황 자료는 결산 기준으로 2014년의 경우 8.06%로 나와 있으나, 통합 재정 개요 상의 단체별 자료는

[그림 3] 청도군 재정자립도

(단위: %)



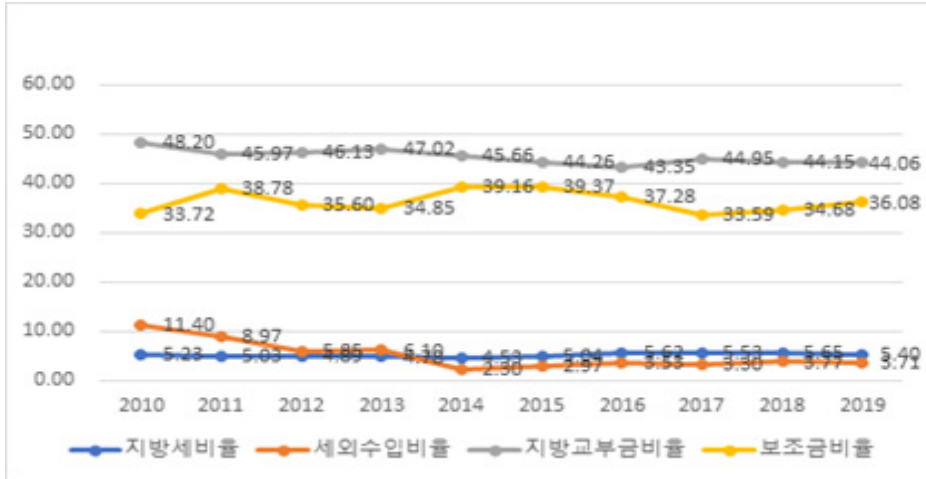
출처: 지방재정 365

아래의 그림에 의하면 청도군의 사업 추진 전후 약 10여 년 간 주요세입은 지방교부세가 최저 43%에서 최고 48%를 차지할 정도로 재정운영의 상당 부분을 지방교부세 수입에 의해 유지하고 있으며, 두 번째로 재정수입의 높은 비중은 보조금이 차지하였다. 2010년 33.2%에서 2015년 39% 정도에 이르기까지 청도군의 재정운영에서 지방교부세와 보조금을 합친 비율이 약 80%가 넘는 정도로 자치단체의 재정운영이 중앙에서 지원되는 예산에 의해서 이루어짐을 알 수 있다. 반면 지방자치단체의 자체수입이라고 볼 수 있는 지방세 수입의 경우 2010년에 5.23%에서 큰 변화 없이 2019년도 5.4%를 보여주고 있다. 세외수입의 경우는 오히려 2010년에 전체 세입의 11.40%를 차지하다가 2019년에는 3.71%로 감소하였음을 보여준다. 즉 사업이 추진된 10여 년의 기간 동안 실질적으로 청도군의 재정상황은 재정수입에 있어서 지방교부세와 보조금과 같은 의존재원이 높은 비중을 차지하고 있으며, 실질적으로 자치단체의 자체수입의 확보에서도 증가된 측면은 전혀 나타나지 않았음을 알 수 있다.

예산 기준으로 개편 전은 11.24%이며, 개편 후는 6.49%로 수치에 차이가 나타난다. 본 연구에서는 결산자료를 기준으로 표기하였다. 2014년 이후는 사실상 세외수입에서 일부 항목들이 제외됨으로써 전반적으로 모든 지자체가 다소 감소하는 수치를 보여준다고 가정하더라도 10% 이하의 낮은 수치를 보여주고 있다.

[그림 4] 청도군 주요세입 비율 추세

(단위: %)



출처: 청도군 연도별 예산명세서

나. 사업운영행태

청도군 운문면에 2018년 3월 문을 연 신화랑 풍류마을은 숙박체험 마을로 29만 7400㎡ 부지에 화랑촌(숙박시설)과 캠핑장, 화랑정신 기념관 등이 조성돼 국비와 지방비 등 610억 원 가량이 투입됐다. 개관 첫해인 2018년 방문객은 2만8133명으로 수익은 3억 8천 100만원 수준으로 운영비에 6억 7000만원이 투입돼 3억 원에 가까운 손실 보았다고 한다(Jtbc 뉴스, 2019.2.19).

실제 2018년 개관 이후 2019년까지의 운영방식과 재정적 상황, 영업 수익 등을 경영 공시 및 경영 평가 자료를 통해서 살펴보았다. 2018년 3월 신화랑 풍류마을을 오픈하기 전에 이미 2017년 4월에 청도군에서 지방 출연기관으로 운영하고 있는 청도 우리 정신문화 재단에 신화랑 풍류마을의 운영을 위한 위수탁 계약을 체결하였다. 지방자치단체가 직접적으로 신화랑 풍류마을을 운영하기에는 사업 운영비에 대한 부담이 상당하였을 것이고, 운영수익에 대한 적자가 나더라도 자치단체가 직접 운영할 경우보다 적자에 대한 위험 노출이 덜한 지방 출연기관에 대한 위탁운영으로 하는 편이 지자체 입장에서는 사업 운영에서 더 나은 결정이었을 수 있다. 그러나 매년 위탁운영비로 청도군에서 지급하는 예산의 지출액은 늘어나고 있었다.

위탁 기관의 운영상의 문제점은 없는지 개장 이후의 재정현황을 살펴본 결과, 위탁 기관인 지방 출연기관의 재정상태가 양호하지 않음을 알 수 있었다. 2011년부터 신화랑 풍류 사업에 예산이 매년 투입되었고 2018년 오픈 이후에도 시설비 및 부대비가 2019년에 11억 정도가 배정되었다. 예산서 상으로는 약 570억 원이 투입된 것으로 나타났다. 2018년 오픈하기 이전 지방 출연기관과의 위탁계약으로 2017년에 4억 2천만 원의 민간위탁비가 예산서에 책정이 되었고, 2018년 오픈 이후 7억 9천, 8억 4천, 9억1천으로 계속 증가되었으며 2021년 예산서 상에는 9억9천에 자산취득비 5천만 원까지 추가하면 민간위탁이라는 형태의 운영을 함에도 불구하고 약 10억에 가까운 예산을 신화랑 풍류 사업의 운영을 위해 지방자치단체의 예산으로 현재 지출하고 있었다. 민간위탁이라는 것은 자치단체가 운영함에 있어서 지출되는 예산의 절감을 위해 민간이 그 운영을 하도록 맡기는 것이 대부분인데, 오히려 지방 출연기관에 민간위탁을 해놓고, 그 운영비를 매년 증가시키고 있다는 점에서 효율적인 관리가 이루어지지 못하고 있음을 추정해볼 수 있다.

〈표 4〉 청도군 신화랑 풍류마을 사업관련 예산

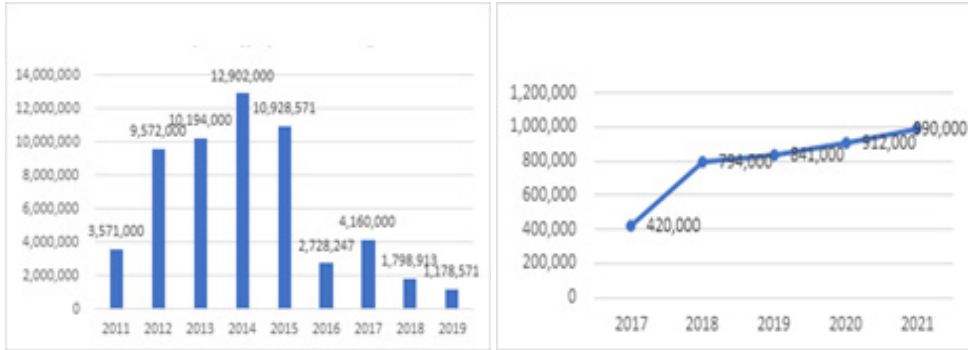
(단위 :천 원)

연도	시설비 및 부대비	자산취득비	민간위탁비
2011	3,571,000	-	-
2012	9,572,000	-	-
2013	10,194,000	-	-
2014	12,902,000	-	-
2015	10,928,571	-	-
2016	2,728,247	-	-
2017	4,160,000	1,140,000	420,000
2018	1,798,913	-	794,000
2019	1,178,571	35,000	841,000
2020	-	30,000	912,000
2021	-	50,000	990,000
합계	57,033,302	1,255,000	3,957,000

출처: 청도군 연도별 예산명세서

[그림 5] 청도군 신화랑 풍류마을 사업 연도별 예산 및 민간 위탁비 추세

(단위: 천 원)



출처: 청도군 연도별 예산명세서

실제 위탁운영 기관인 청도 우리정신 문화재단의 재정상황을 살펴본 결과는 다음과 같다. 신화랑 풍류마을 사업 이외에도 새마을운동 발상지기념 공원관리 및 경북 정신 함양 등의 사업들을 주로 하고 있는데 지방 출연기관 운영 자체가 대부분의 수입이 영업 외 수입으로 중앙정부 및 도·군 보조금과 청도군 출연금으로 이루어져 있으며, 2018년 이후 영업이익에서 적자이며 부채비율도 상당히 높음을 알 수 있다. 2019년도 청도 우리정신 문화재단 결산서에 의하면 신화랑 풍류마을 사업에 대해서는 당해 연도 사업비 8억 4천백만 원이 투입되어, 연간 51,344명이 방문하여 수입 합계는 5억 7천만 원으로 나타나 있다(청도 우리정신 문화재단, 2019). 민간위탁은 영비에 비해 적자가 발생하고 수입이 미치지 못함으로써 적자가 발생하고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 청도군 신화랑 풍류마을 사업 위탁운영기관의 예산 및 부채

(단위: 천 원)

연도	총예산액	영업이익	부채	부채비율(%)
2015	524,137	-27,195	43,663	18
2016	1,226,469	141,489	54,970	14
2017	2,280,706	701,300	226,876	27
2018	2,994,610	-119,816	840,881	114
2019	3,025,572	-164,562	389,018	69

출처: 지방공공기관 통합공시 클린아이

〈표 6〉 청도군 신화랑 풍류마을 사업 위탁운영기관의 영업 및 영업외 수익

(단위: 원)

구분		결산액
영업 수익	자체사업(청도 신화랑 풍류마을)	578,754,045
	자체사업(새마을운동 발상지 기념공원)	97,685,091
	소계	578,754,045
영업외 수익	이자(예금이자)	1,736,561
	보조금(청도 신화랑 풍류마을)	841,000,000
	보조금(새마을운동 발상지 기념공원)	540,000,000
	보조금(신화랑단 운영)	45,000,000
	보조금(야간 관광상품 개발 및 운영)	33,000,000
	보조금(경북 정신함양)	52,600,000
	보조금(자유학기제 진로체험 학습지원)	5,000,000
	출자출연금(청도군출연금)	464,600,000
	기타영업 외	302,000
	소계	2,561,690,606

출처: 청도우리정신문화재단 결산서(2019)

2) 녹색성장벨트사업 : 문경시

가. 경제성 및 자치단체 재정여건

문경시의 녹색성장벨트 사업의 경제성 분석 결과, 사업에 대한 간이 예비타당성 조사 결과에서 경제성 분석 결과, 기본계획 검토안의 경우 경제성 분석 결과 B/C값은 0.12이고 순 현재가치는 -581,880으로 경제성이 낮은 것으로 나타났다. 대안의 경우도 기존 검토안과 큰 차이 없이 경제성이 높지 않은 것으로 녹색문화 상생벨트는 기본계획 검토 안과 대안 모두 경제적 타당성이 없는 것으로 분석되었다(한국개발연구원, 2011). 이 사업 역시 3대 문화권 사업 중의 하나로 이미 예비타당성을 면제받았고, 사업 예산 배정 전에 간이 예타 결과이므로, 이와 같이 경제적 타당성이 낮음에도 불구하고 사업 예산을 배정받게 되었다. 이러한 사업에 당초 예산상으로는 총 사업기간 동안 총 1110억 원의 예산이 투입되고, 지방비로 매칭되어 지출해야 할 액수도 260억이었다.

〈표 7〉 문경시 녹색성장벨트사업의 경제성 분석결과

(단위: 백만 원)¹¹⁾

구분	현재가치		경제성 분석 지표	
	사회적비용	사회적편익	B/C	NPV
기본계획 검토안	662,703	80,823	0.12	-581,880
대안	593,309	80,823	0.24	-452,064

출처: 한국개발연구원 공공투자관리센터(2011)

〈표 8〉 문경시 녹색성장벨트 사업 예산

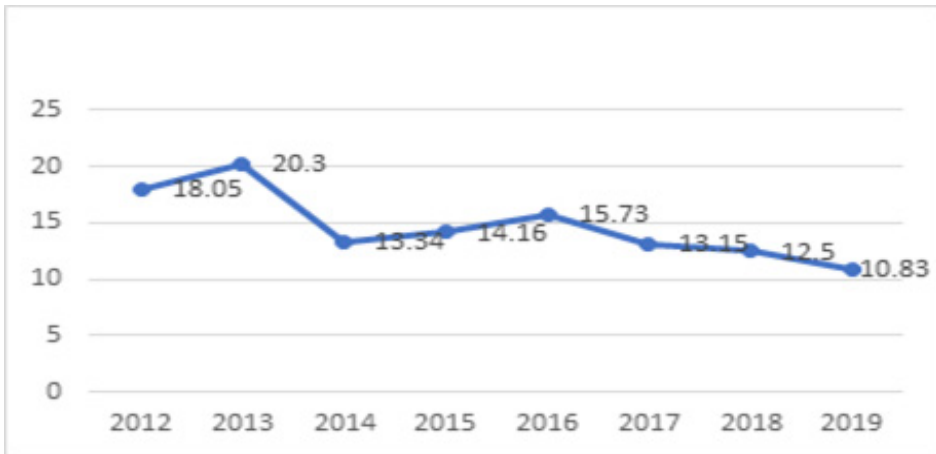
(단위: 백만 원)

자치단체	사업명	계	국비	지방	민자
문경시	녹색문화 상생벨트	111,924	61,128	26,198	24,598

출처: 문화관광부(2018). 3대문화권 문화·생태 관광기반 조성사업 2차 중간평가 연구

[그림 6] 문경시 재정자립도

(단위: %)



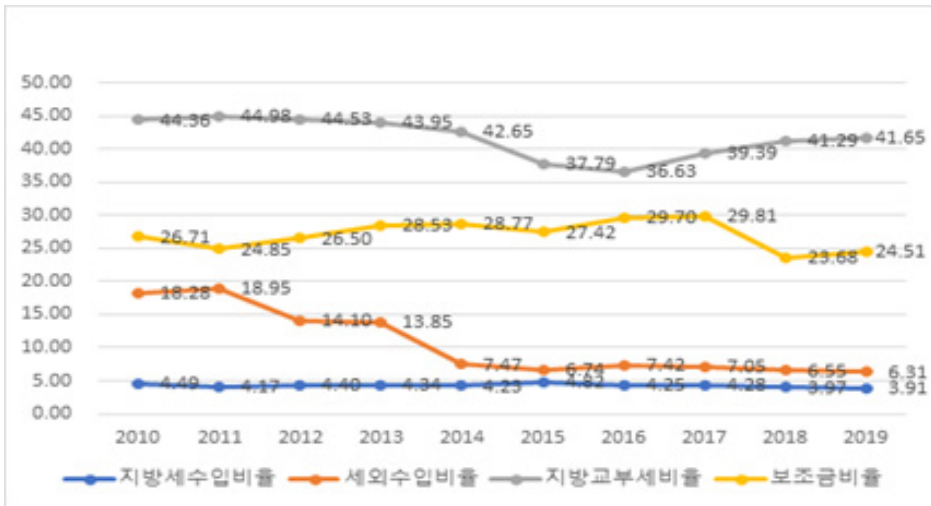
출처: 지방재정 365

11) B/C 분석은 사업별로 이루어져 문경시에만 해당하는 값을 제시하지는 못하고 녹색문화 상생 벨트사업 전체에 대한 값을 밝힌다. 실제 사업은 문경과 예천 두 지구에 걸친 사업이다.

이러한 경제성이 낮은 사업을 추진하게 되는 자치단체의 재정적 측면을 검토한 결과는 다음과 같다. 문경시의 재정상황을 살펴본 결과, 재정 자립도는 3대 문화권 사업을 수행하기 이전인 2012년에도 18.05%였고 2013년도에 20.3%로 약간의 상승을 보인 이후 2019년 가장 낮은 10.03%를 보여주며, 오히려 재정 자립도가 10여 년 동안 계속 떨어지는 상황을 보여주고 있다.¹²⁾

[그림 7] 문경시 주요세입비율 추세

(단위: %)



출처: 문경시 연도별 예산명세서

[그림 7]의 그래프에 의하면 문경시의 사업추진 전후 약 10여 년간 주요 세입은 지방교부세가 최저 36.63%에서 최고 44.36%를 차지할 정도로 재정운영의 상당부분을 지방교부세 수입에 의해 유지하고 있으며, 두 번째로 재정수입의 높은 비중은 보조금이 차지하였다. 2018년 23.68%에서 2017년 29.81%정도에 이르기까지 문경시의 재정운영에서 지방교부세와 보조금을 합친 비율이 최저 65%에서 최고 70% 정도로 자치단체의 재정운영이 중앙에서 지원되는 예산에 많이 의존하여 이루어짐을 알 수 있다. 반면 지방자치단체의 자체수입이라고 볼 수 있는 지방세 수입의 경우

12) 문경시의 재정 자립도 수치도 본 연구에서는 결산자료를 기준으로 표기하였다. 2014년 이후는 사실상 세외수입에서 일부 항목들이 제외됨으로써 전반적으로 모든 지자체가 다소 감소하는 수치를 보여준다고 가정하더라도 2016년에 약간 상승한 이후로는 점차 감소하는 추세에 있음을 알 수 있다.

2010년에 4.49%에서 큰 변화 없이 지속되다가 2018년부터는 오히려 감소하여 2019년에 3.91% 임을 보여주고 있다. 세외수입의 경우는 2010년 18.28%에서 2019년에 18.95%로 소폭 상승하였으나, 이후 지속적인 하락을 보여 2019년에는 6.31%로 상당 비중이 감소하였음을 보여준다. 즉 사업이 추진된 10여 년의 기간 동안 실질적으로 문경시의 재정상황은 재정수입에 있어서 지방교부세와 보조금과 같은 의존재원이 높은 비중을 차지하고 있으며, 실질적으로 자치단체의 자체수입인 지방세와 세외수입비율은 오히려 감소하고 있음을 알 수 있다.

나. 사업운영행태

문경시는 2011년부터 국비 653억 원, 도비 83억 원, 시비 197억 원, 민간투자 296억 원 등 모두 1천229억 원을 들여 가은읍 일대 103만㎡에 녹색문화 상생벨트 영상문화 단지를 만들었다. 2014년 8월 기공식을 가지고 출발했던 사업은 2016년 준공 예정이었지만 그동안 30여 차례에 걸친 설계변경과 공사 지연으로 준공이 미뤄져 오다가 2018년 10월 문경 에코랄라라는 이름으로 개장하였다.

실제 완공을 앞두고 연간 운영비가 60억 원이나 들어가는 것으로 파악되자 문경시에는 비상이 걸렸다. 짓는 과정에서 200억 원에 가까운 시비를 이미 투입했는데 운영비도 매년 부담하면 재정에 심각한 위기를 부를 수 있어서다(매일신문, 2019.3.31). 그리하여 문경시는 국비와 지방비를 투입한 900억 원대 시설을 임대료 한 푼 받지 않고, 계약 기간 내에 목표에 도달할지 못할지도 모르는 지역 환원 조건을 걸고 민간업체에 위탁하였다.¹³⁾ 66억 원의 운영비를 지자체가 부담하지 않게 되었다며 민간위탁 자체에 대한 큰 성과로 간주하였지만, 예타면제사업이라고 환영했던 사업에 대해 엄청난 액수의 국고와 지방예산이 투입이 되었음에도 불구하고, 운영비를 감당 못해 민간으로부터 어떠한 수입도 확보하지 못한 채 운영을 위탁하였다는 것은 결국 예타면제 사업으로 인해 수익을 얻기보다는 지자체에 운영비로 인한 부담을 덜기 위한 방안으로 민간에게 넘겨버리는 결과를 보여주고 있는 것이다. 관련 공무원 인터뷰 결과에 의하면 “5년간 에코랄라 운영 시 적자가 예상, 민간위탁

13) 문경시가 1119억 원(국비 70%, 지방비 30%)의 막대한 사업비를 쏟아 부은 에코랄라 운영권과 수익권을 한 푼도 투자하지 않은 민간업체 (주)포티스 컨소시엄과 5년간(3년 위탁 후 2년 갱신) 무상임대 등 파격적인 조건으로 애당초 위탁해 특혜 논란을 일었다. (주)포티스 컨소시엄의 수탁 대상은 식음료, 판매시설 등 부대사업 일체를 포함한 문경 에코랄라 시설 전체다(문경 타임즈, 2018.6.14).

방안을 제시하는 용역 결과를 얻어 다양한 콘텐츠 등을 도입·개발할 수 있는 민간에게 위탁하기로 결정했다”라고 밝혔다(문경 타임즈, 2018.6.14.).

이는 결국 예타 면제로 수백억 원의 예산이 투입된 사업이라고 하더라도 예초에 간에 예타 결과에서도 나타났듯이 경제성이 떨어지는 사업이었기에, 결국 지자체 입장에서는 적자가 예상되는 재정적 부담을 안겨주는 사업이 되어버린 것이다. 이는 이미 예측된 결과로 볼 수 있다. 그 결과 지방자치단체 자체적으로 운영하기보다는 지자체에 운영상 적자를 떠안겨주지 않도록 민간에게 운영하도록 넘겨버린 결과로 볼 수 있다. 또한 민간위탁으로 시설의 운영비용을 넘긴 것에만 안주한 채 실제 수익에 대한 위탁 조항도 먼저 제안하지 않을 정도로 지자체 입장에서는 예타 면제로 중앙정부의 예산을 받아 건립한 것 자체만으로 마치 사업목표를 달성한 것으로 간주하는 것 같다. 예타 면제사업으로 지역의 균형 발전을 가져온다는 원래 목표 즉, 지자체 차원의 수익 확보 등을 위한 노력은 적극적이지 않음을 보여준다.¹⁴⁾ 문경시가 막대한 예산을 들인 에코랄라 사업에 대해 먼저 수익을 요구하는 것이 당연한데 오히려 민간수탁자가 제안하여 수익 관련 협약에 추가했다는 것은 문경시가 예타 면제 사업 운영으로 지역 발전 및 세수 증가에 적극적이지 않았음을 보여주는 예이다. 또한 민간위탁으로 업체에 운영비를 넘긴 후에도 지속적으로 문경시에서는 많게는 17억에서 2020년에는 5억까지 매년 운영비를 또 따로 지출하였다. 문경시 관광 진흥과 예산명세서상에 운영비가 아래 표와 같이 책정이 되어 있다.¹⁵⁾

〈표 9〉 문경시 에코랄라 운영관련 지방자치단체 예산액

(단위: 천 원)

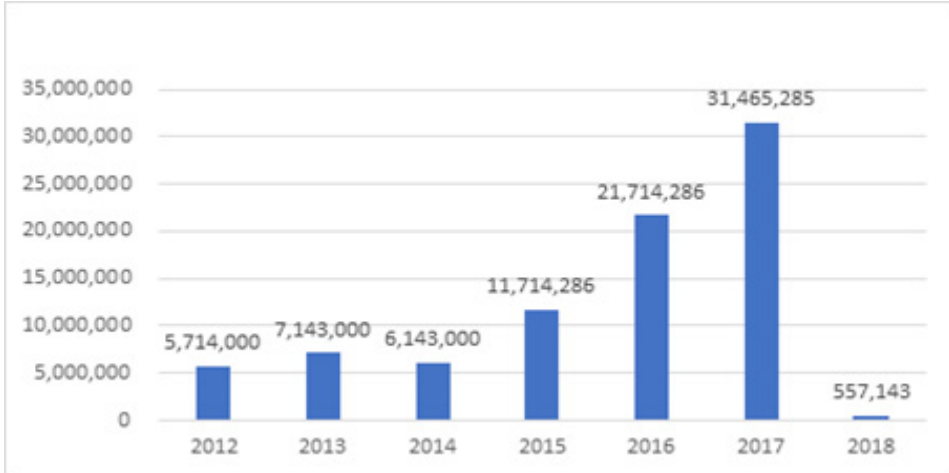
연도	운영주체	자치단체 예산액(운영비)	자치단체수입
2018	민간위탁	1,723,039	0
2019	민간위탁	933,051	0
2020	민간위탁	529,660	0

출처: 연도별 문경시 세출예산사업명세서 관광 진흥과 예산서 참조

14) 위탁사와 처음 임대 조건을 보면 운영비는 운영사가 전액 부담하지만 손실 배분과 수익 배분에 대한 계약 내용이 없는 상태였다. 시 공무원은 "4월 26일 협약에서 운영비용은 운영사가 부담(손실 및 수익 배분 없음)하는 당초 계획 그대로 체결하려 했으나 업체의 손익 배분에 대한 제안을 받아 들여 순이익이 발생하는 범위 내에서 매년 10억 원을 재투자하고, 누적관광객 100만명 달성 후부터는 티켓 매출의 5%를 문경시에 납부하도록 협약했다"라고 설명했다(문경 타임즈, 2018.6.14).

15) 청도군에 비해서 세부적인 경영공시 자료 제시가 되지 못한 것은, 민간업체에서 수탁해서 운영하는 관계로 세부적인 영업이익 관련 내용들이 공개되지 못한 한계가 있음을 밝힌다.

[그림 8] 문경시 3대문화권 사업 지출액



출처: 연도별 문경시 세출예산사업명세서 관광 진흥과 예산서

3. 소결

본 연구에서는 예타 면제사업이 결국 지방자치단체에 어떤 사업 운영의 행태로 나타나는지 두 지방자치단체의 사례를 통해서 살펴보았다. 예타 면제사업으로 확정되면 지방자치단체는 정부로부터 큰 수혜라도 받게 되는 것처럼 예타 면제 사업을 환영하나, 실제 정부 보조금의 지원으로 완공하게 된 이후부터는 지방자치단체에서는 사실상 오히려 재정적 부담을 주는 사업이 된다는 것을 두 지방자치단체의 사업 운영방식에서 살펴볼 수 있었다. 지방 출연기관에 위탁 형태로 운영될 경우 문제점은 자치단체의 부담이 된 국책사업의 운영을 출연기관으로 넘김으로써 자치단체의 재정적자들은 면할지 모르지만 결국 출연기관들의 부채로 연결되는 등 총괄적으로는 재정적자를 안겨주는 사업을 미봉하는 것에 불과하다. 민간위탁으로 운영되는 행태의 경우 수백억의 예산이 투입된 사업을 민간 업체에 거의 무상으로 운영하게 함으로써 운영비를 절감하였다는 것을 오히려 내세울 뿐, 재정사업을 통해 수익을 얻고자 하는 것이 아니라 오히려 운영비의 지출을 우려하여 민간에게 그 운영권을 넘겨주었다고 볼 수 있는 것이다. 두 사업에 대한 사례분석의 결과는 아래와 같이 정리해 볼 수 있다.

〈표 10〉 예타 면제사업의 운영관련 사례 결과요약

분석내용		청도군	문경시
예타면제 사업		신화랑 풍류체험벨트 조성사업	녹색성장벨트사업
예타 면제 사업의 경제성		B/C 값 : 0.33	B/C 값 : 0.12
총사업비		60,952 백만 원	111,924 백만 원
지방비 지출액		23,030 백만 원	26,198 백만 원
지자체 재정 여건	재정자립도	9.02 (2019년)	10.83 (2019년)
	주요세입비율	지방세 5.4%, 세외수입 3.71%, 지방교부세 44.06%, 보조금 36.08% (2019년)	지방세 3.91%, 세외수입 6.31%, 지방교부세 41.65%, 보조금 24.51% (2019년)
사업 운영 형태	사업운영방식	지방출연기관 민간위탁	민간업체 위탁
	사업운영비	9억 9천만 원 (2021년)	5억 원 (2020년)
	운영수익	적자	0원

결국 경제성이 낮은 사업이 예타 면제라는 정책결정으로 인하여 사업의 완공을 위한 지방자치단체의 예산도 많이 투입되지만, 지방자치단체의 재정 여건상 대부분의 재원을 중앙에 의존하고 있는 상황이다. 사업이 완공된 후 실제 운영함에 있어서 대부분 위탁운영으로 재정수익을 기대하기 어려운 상황임을 살펴볼 수 있었다. 이러한 결과가 나타난 원인은 사업이 시작할 당시부터 경제성이 낮은 사업을 예타 면제를 통해 균형 발전이라는 명목으로 무리하게 추진한 결과, 정치적 성과만을 앞세울 뿐, 지자체의 재정적 고려는 하지 않았기 때문으로 추정해 볼 수 있을 것이다.

본 연구는 예타 면제 사업 중에서도 3대 문화권 사업에 국한되었고, 사업이 완료된 이후 실제로 지자체에서 운영을 시작한 지 2-3년밖에 되지 않은 두 개의 지자체의 사례에 제한한 분석이라는 점에서 일반화의 한계가 있으리라고 생각된다. 또한 본 연구에서는 사업 시행 후 몇 년이 지나지 않은 현재의 시점에서 예타 면제된 사업이 지자체의 재정운영에 미치는 문제점을 제기함으로써, 장기적으로 예타 면제사업에 대한 평가가 아닌 단기적 시점에서의 문제점을 제기하는데 그쳐 예타 면제사업이 지역발전에 미친 효과와 함께 예타 면제로 인한 문제점을 비교하는 분석이 이루어지지 못한 점은 연구의 한계로 볼 수 있다.

그러나 분석 과정에서 아직 3대 문화권 사업 중 사업완료가 안된 안동시 및 군위군과 같은 경우도 오픈 이전단계에서 운영비 마련과 관련한 고심들을 하고 있는 자료들을 찾을 수 있었다.¹⁶⁾ 이후 더 큰 규모의 다른 지자체의 사업들이 오픈된 이후

이들 지자체의 운영현황과 비교적 장기적인 자료가 분석된다면, 예타 면제 이후의 지자체의 사업 운영과 관련된 영향을 보다 포괄적으로 분석할 수 있을 것으로 본다.

IV. 정책적 함의 및 결론

국책사업에 대한 예비 타당성 면제라는 것이 중앙정부 입장에서는 국가 균형 발전을 도모할 수 있다고 보고 있으며, 지방정부 입장에서는 예타 면제를 통한 중앙정부 예산의 지원을 받게 되어 지역 발전을 가져올 수 있는 국책사업 추진을 할 수 있다는 긍정적 입장을 표명하고 있다. 그러나 사실상 이러한 예비 타당성조사 면제 사업을 추진하게 될 경우 지방자치단체 입장에서는 정치적 성과로서의 긍정적 측면 외에는 재정적 측면에는 오히려 부정적 효과를 가져 올 수 있음을 밝혀내고자 하였다. 이를 통해 향후 중앙정부에서 국책사업에 대한 예타 면제 요건을 보다 더 강화할 필요가 있으며, 지방자치단체 입장에서는 타당성이 높지 않은 사업에 대한 예타 면제를 무조건 추진할 것이 아니라, 장기적으로 자치단체의 재정에 미칠 영향력을 고려해야 함을 시사하고자 한다. 구체적인 제언은 다음과 같다.

첫째, 예비 타당성 면제 기준의 강화 필요성 제기된다. 균형 발전의 목적으로 지방자치단체에게 예타 면제된 사업을 시행하게 한다는 것이 실제 지자체에게 어떤 결과를 가져오는지 그 운영 실태를 통해 살펴보았다. 경제적 타당성에 있어서 타당성이 높지 않은 사업들이 결국 사업이 완료되어 운영되는 과정에서도 지방자치단체에게 지역 발전의 효과를 가져오기 보다는 실질적으로 운영비 부담을 감수해야 하고 그 결과, 민간이나 지방 출연기관으로 그 운영을 떠넘기는 것을 보았다. 이는 결국 예타 면제라는 것이 지금과 같이 정치적인 영향력에 의해 혹은 선심성 정책, 골고루 나눠주기 형태로 일종의 특혜를 부여받는 것과 같은 행태로 이루어져서는 안된다는 것을 시사해 준다. 지금 현재 예타 면제의 기준이라고 되어 있는 조항 중에서 문제가 되는 조항은 국가재정법 제38조 제2항 제10호로 ‘지역 균형 발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업’은 예타 면제될 수 있다

16) 안동시의 경우 3대 문화권 사업이 추진되는 도중 2014년 감사원으로부터 사업이 완료된 이후 자체 운영에 필요한 재원조달 방안을 검토하고 필요시 사업 규모를 축소하거나 조정하라는 지적을 받기도 하였다. 군위군의 경우는 2020년 삼국유사 가온누리 사업을 오픈하였으나, 역시 군위문화 재단이라는 지방 출연기관을 통해서 운영하고 있다.

는 조항이다.¹⁷⁾ 즉 예타 면제가 ‘국가 정책적으로 추진이 필요한 사업’이라는 모호한 기준에 의해서 결정되면 경제성이 떨어지는 사업이라도 추진될 수밖에 없다. 그러므로 지금 현재 예타 면제의 기준으로 정해놓은 다른 법적 조항들은 사실상 면제의 타당성이 높고 명확하나, 10호에 해당하는 조항의 정책적 필요성 내용은 보다 명확하고 구체적으로 바뀌어져야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 사업 관리 역량 및 운영을 위한 자원 마련에 대한 구체적 검토가 필요하다. 지방자치단체가 국책사업으로 추진하는 사업이 완료된 이후에 이 사업을 제대로 운영할 수 있는 재정적 기반이 마련이 되어 있는지 사전 검토 필요성이 제기된다. 즉, 사업 완료 후, 지자체의 사업에 대한 운영 가능성 검토가 필요한 것이다. 기초 자치단체의 재정 자립도를 살펴보면, 일부 지자체를 제외하고 재정자립도가 20% 내외 수준으로 매우 취약한 실정이다. 그러나 이러한 자신들의 지자체의 재정상황은 감안하지 않고, 예타 면제된 사업을 받고자 하는 노력들을 기울이게 되나, 결국 국책사업 시행으로 중앙으로부터 지원만을 환영하다가 그에 따른 지방비의 부담을 사전에 분석하지 않고 있는 지자체에게는 독이 든 성배와 같이 작용할 수 있음을 인식해야 한다. 토지매입비 등을 고려하면 특정 사업에서는 지방비의 부담이 국고보다 더 클 수 있다. 이러한 지방비를 효율적이고 지속적으로 조달하기 위해서는 시군별로 자체적인 예산 확보 노력이 필수적이다(김운영, 2010). 사업 추진을 위해서는 각 지자체에서는 초기 상당 규모의 재원을 투입하여야 할 뿐만 아니라 시설이 건립된 이후에 각 시설을 운영할 수 있는 재원을 충당할 수 있어야 한다. 각 지자체의 재정상황에 대한 검토를 통해 사업 운영 능력을 확보하여 중앙 정부의 지원 없이 각 지자체에서 독자적으로 시설을 운영할 수 있는지에 대한 검토가 예타 면제라는 혜택을 받기 전에 우선적으로 수반되어야 하는 사안일 것이다.

일부 지자체에서는 운영비 지원이 어렵다면 국비로 지은 시설물도 필요 없다고 발을 빼고 있는 경우도 있다고 한다. 시설물을 지으라고 했으니, 운영비까지 내어 놓으라는 지자체들도 있다. 막상 사업을 유치해지어놓고 보니 운영비 감당이 안 된다는 이유로 사업 유치 과정에서 적극성을 보인 지자체 및 정치인들이 사업 유치 후 사업 추진 및 운영 과정에서는 오히려 폭탄 돌리기 형태로 민간이나 출연기관으로 넘기고

17) 긴급하고 국가 정책적으로 추진하는 사업의 정의가 모호하고, 지역 균형 발전을 목적으로 하는 사업은 지방을 대상으로 하는 거의 모든 사업에 해당할 수 있기 때문에, 이는 불필요한 사업을 걸러내는 예비 타당성조사의 기능을 크게 제약하고 있다(황성현, 2009).

있다. 향후 이러한 예타 면제사업의 추진으로 인한 지자체의 사업 운영에서의 문제점들을 막기 위해서는 예타 면제의 기준이 지금보다는 훨씬 엄격해져야 할 것이며, 지자체 입장에서는 국책사업 유치나 추진에 앞서 운영비 마련 대책 등이 반드시 선결되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강경표·김준기, 2020. “우리나라 지방의회의 예산권한이 재정건전성에 미친 영향.” 『행정논총』 제58권제2호, pp.1-33.
- 강근복, 1998. “대형국책사업의 추진과 정부와 민간부분의 역할.” 『사회과학연구』 제9권, pp.171-188, 충남대학교 사회과학연구소.
- 권오성 외, 2005. 『국고보조금 및 매칭펀드 제도 개선방안』, 한국행정연구원 국회예산정책처, 2013. 『국고보조금에 있어서 지방비 부담제도의 문제점과 개선과제』, 국회예산정책처 연구용역보고서.
- 국회예산정책처, 2019. 『2020년도 예산안 총괄분석』.
- 김강수, 2016. “대규모 사업의 예비타당성조사 성과와 과제.” 『국토』 pp.12-17.
- 김우석·김형진, 2020. “국가균형발전정책의 변화를 위한 소고.” 『한국거버넌스학회보』 제27권 제3호, pp.149~175.
- 김선희·조진철·박형서, 2005. 『국책사업의 효과적 추진을 위한 사회합의형성시스템 구축방안 연구』, 국토연구원 연구보고서.
- 김재훈·이호준, 2012. 『공공투자사업의 정치경제학 : 대규모 공공투자사업 추진이 재선 성공률에 미치는 영향』, KDI 정책연구시리즈 2012-14.
- 김윤영, 2010. “3대 문화권 문화·생태 관광기반 조성사업 추진 의의와 방향.” 『한국관광정책』 제39권 pp.81-84.
- 김태윤·조예진, 2018. “예비타당성조사제도의 타당성에 대한 연구 : 예비타당성조사의 지침을 둘러싼 쟁점.” 『행정논총』 제56권제2호, pp.279-311.
- 김태일, 2019. “예비 타당성 조사의 쟁점 및 개편안 분석 : 건설 사업을 중심으로.” 『한국행정학보』 제53권 제3호, pp.243-268.
- 김현일, 2013. “예비타당성조사 제도를 통해 본 국가재정법의 개정방안 연구.” 『법학논총』 제26권 제2호, pp.115-151.
- 문광민, 2011. “중앙정부 보조금과 지방정부의 효율성 : 패널문턱 모형에 의한 비단조직 관계 분석.” 『한국행정학보』 제45권 제4호, pp.85-117.
- 문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜, 2007. “대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석.” 『한국정책학회보』 제16권 제2호, pp.49-89.

- 문화체육관광부. 2018. 『3대 문화권 문화·생태 관광기반 조성사업 2차 중간평가 연구』.
- 박민정. 2020. “국책사업 예비타당성 조사 면제를 둘러싼 정치경제학적 논의 : 지대 추구론을 중심으로.” 『한국자치행정학보』 제34권 제3호. pp.101-123.
- 박종혁. 2014. “국고보조금 개편방안 새로운 보조율 적용을 중심으로.” 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』 pp.267-306.
- 서정섭. 2015. “지방재정분석을 통해 본 순천시 재정의 현주소.” 『한국지방재정학회 세미나자료집』 pp.3-18.
- 서정섭·김성주. 2017. “지방자치단체 국고보조금 운영의 비효율성 문제와 개선과제.” 『한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집』 pp.1-19.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. 2005. 『지방재정론』 대영문화사: 서울.
- 신가희·하연섭. 2015. “예산심의과정에서 예비타당성조사제도의 정치적 수용성에 관한 연구: 예산결산특별위원회 회의록 분석을 중심으로.” 『한국정책학회』 제24권 제2호 pp.527-563.
- 신무섭. 2011. “국책사업 추진과 국가예산 확보를 위한 지방자치단체의 활동에 관한 사례연구: 새만금 신항 개발 사업을 중심으로.” 『한국자치행정학보』 제25권 제3호. pp.1-19.
- 이시재. 2001. “대형국책사업의 의사결정구조와 시민참가 : 새만금간척사업을 사례로.” 『한국사회학회 사회학대회 논문집』. pp.443-460.
- 이재원. 2014. “국고보조금 운용의 효율화를 위한 정책과제.” 『한국지방재정학회 세미나자료집』 pp.79-102.
- _____. 2016. “국고보조금 유감.” 『지방자치 이슈와 포럼』 한국지방행정연구원.
- _____. 2018. 『지방분권시대의 국고보조금 개편방안』. 한국지방세연구원.
- 이재현·박재정. 2017. “국고보조금 배분의 선거정치학.” 『사회과학연구』 제28권 제1호 pp.3-21. 충남대학교 사회과학연구소.
- 이현정·김재훈. 2017. “예비타당성조사결과에 영향을 미치는 요인.” 『한국행정학보』 제51권 제4호. pp.353-385
- 임성일. 2012. “국고보조금의 과제와 개선방향.” 『지방재정』 2012년 4월호.
- 임석민. 2010. “대규모 국책사업의 실패사례와 그 원인 및 대책.” 『민주사회와 정책연구』 2010 하반기 통권 18호
- 전상경. 2011. 『현대지방재정론』 박영사: 서울.

- 청도우리정신문화재단. 2019. 『2019년도 결산서』.
- 최병호 외. 2012. 『국고보조사업의 국가·지방간 자원분담체계 개선과제』. 행정안전부
- 최성은. 2017. “대규모 국책사업 백지화 사례연구 : 시화호, 장항산업단지의 정책
종결과정을 중심으로.” 『정부행정』 제13권. pp.1-28.
- 하혜수. 2011. “우리나라 국책사업 결정시스템의 현황과 과제.” 『지방행정』 제60권
제3호. pp.18-21. 대한지방행정공제회.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터. 2011. 『3대 문화권 문화·생태 관광기반 조성사
업- 2011년도 간이예비타당성조사 보고서』.
- 한국지방세연구원. 2016. 『국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제』. 한
국지방세연구원 보고서.
- 허명순. 2003. “정부간 재정지원금의 변화에 따른 지방정부의 반응.” 『한국행정학
보』. 제37권 제2호. pp.189-211.
- 허석재·권혁용. 2009. “한국의 국회의원 선거와 자원배분의 정치: 17대 국회 특별
교부금 배분사례.” 『한국정치학회보』. 제43권 제2호. pp.113-130.
- 황성현. 2009. “최근의 조세·재정정책기조의 평가와 대형국책사업 추진의 문제점”
『대규모 국책사업, 절차는 올바른가?』 국회학술토론회.
- Wildavsky, Aaron. 1986. A Comparative Theory of Budgetary Processes.
New Brunswick : Transaction Books.
- 매일경제신문. 2019. “민간위탁 문경 에코랄라 모델 주목.”(3월 31일)
- 문경타임즈. 2018. “문경 에코랄라 5년 무상임대 특혜 의혹.”(6월 14일)
- 프레시안. 2019. “4대강 사업보다 많은 돈을 쏟아 붓다.”(8월 13일)
- Jtbc 뉴스. 2019. “늦어지고 텅 비고...11년 전 '예타' 건너편 사업 현장은?”(2월19일)
- 지방공공기관 통합공시 클린아이. <https://www.cleaneye.go.kr>(검색일 : 2021
년 4월 25일)
- 지방재정 365 <https://lofin.mois.go.kr> (검색일 : 2021년 4월 30일)

An Impact on Local Government's Financial Management of the Projects Exempted from Preliminary Feasibility Study : Focus on Three Major Cultural Projects

Park, Minjeong*·Lim, Sungsil**

Abstract

In the name of balanced development, it is necessary to examine what the financial benefits of being selected as a national project as an exemption from preliminary feasibility study are in effect from the perspective of local governments. Due to the promotion of state-run projects, buildings and facilities such as museums and theme parks temporarily remain only visible results themselves and the achievements of the heads of local governments. The study seeks to show that local authorities that manage and operate these facilities in the long run overlook the potential for financial difficulties. In this study, it was intended to analyze the financial status and operation status of Cheongdo-gun and Mungyeong-si, which were completed to promote the three major cultural area projects selected as preliminary feasibility exemption projects for balanced national development in 2008. Through this, the central government needs to further strengthen the requirements for exemption from preliminary feasibility studies for national projects in the future. For local governments, we would like to suggest that they should not unconditionally welcome the exemption of preliminary feasibility for projects, but consider the financial situation of local governments necessary to operate the project in the long run.

Field : SB0901. Public budgeting and Financial management

Key word : National Project, Preliminary Feasibility Study, Government Subsidy, Local Finance

* First Author, Professor, Wonkwang University

** Corresponding Author, Part-time lecturer, Wonkwang University

형사절차상 디지털증거 압수수색 법제에 관한 비교법적 고찰 - 러시아 형사소송법과의 비교를 중심으로 -

조미지*·송영진**

국문초록

범죄수사에 있어 스마트폰 등 정보저장매체에 저장된 디지털증거의 활용도는 날로 증가하고 있으며, 국제공조 필요성이 증대되면서 타국의 관련 형사절차에 대한 이해 또한 요구되고 있다. 본 논문에서는 주요 주변국인 러시아 형사소송법상 디지털증거의 압수수색과 관련된 규정을 검토하고, 국내법과의 비교법적 분석을 통해 국내법제에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 특히, 비교법적 연구를 행함에 있어, 1)전자정보의 압수대상성, 2)선별압수 원칙과 예외적 매체압수, 3)참여권 보장 등의 쟁점을 중심으로 분석하였다. 이를 통하여 디지털증거의 압수수색을 규율하기 위해 양국 모두 입법과 판례로 미비점을 보완해가는 과정에 있음을 확인하였고, 특히 참여권 보장 관련, 러시아의 입회인 및 전문가 참여 제도 도입을 검토할 필요가 있다.

국가과학기술표준분류: SA0303. 형사소송법

주제어: 러시아 형사소송법, 디지털증거, 압수수색, 디지털포렌식, 국제공조

논문접수일: 2021년 11월 10일, 심사일: 2021년 11월 22일, 게재확정일: 2021년 12월 16일

* 경찰대학 치안대학원 수사학과 박사과정, 경찰대학 치안정책연구소(yumemiji@police.go.kr), 주저자

** 경찰대학 경찰학과 교수(young1021@police.go.kr), 교신저자

I. 서론

스마트폰은 오늘날 가장 많은 개인정보를 담고 있는 디바이스로서 범죄수사 및 형사절차에 있어 결정적인 디지털증거로 활용되고 있으며, 2019년 경찰청 디지털증거 분석 통계를 보더라도 전체 디지털증거의 80% 이상을 차지하고 있다.¹⁾ 범죄수사에 있어 위치정보 추적 및 디지털증거분석을 위한 포렌식 기법 등 새로운 수사기법이 개발되고 있는 한편, 디바이스 생산자나 전기통신사업자들은 소비자의 정보 보호를 위해 안티 포렌식(anti-forensics) 기술²⁾을 도입하고 있다. 이와 같이 기술의 급속한 발전에 따라 새로운 형태의 증거가 등장하고 있고, 이러한 증거를 수집하기 위한 새로운 방식을 규정하기 위해서 관련된 법령 정비가 지속적으로 요구되고 있다.

러시아는 우리의 주변 주요국으로, 러시아 제국 당시 독일의 영향을 받아 전반적인 형사법 이론이 형성된 이후 소비에트 연방시기를 거치며 변형된 ‘사회주의 법계’를 형성한 바 있으며, 이는 현재 중국과 북한 형사법제의 근간이 되고 있다(손영조, 2015; 한인섭, 2005). 국내에서는 러시아 형사절차에 대한 연구가 일부(김태운, 2010) 이루어진 바 있으나, 러시아에서 2011년 수사구조가 개편되고 2012년 정보저장매체에 대한 압수수색 규정이 신설되는 등 후속 입법과 판례가 등장하고 있음에도 불구하고 이러한 내용을 반영하여 소개하고 있는 국내 선행연구는 찾아보기 어렵다. 초국경적인 사이버범죄와 디지털증거가 증가함에 따라 수사기관 간의 국제공조와 법제 조화의 필요성이 증대되고 있는 만큼 주변국인 러시아의 형사사법절차에 대한 이해와 연구가 필요하다고 할 수 있다.

본 논문에서는 먼저 러시아 형사소송법 제25장 “수색, 압수, 우체·전신물에 대한 차압, 대화의 감청 및 녹취, 통신가입자 및 (혹은) 통신장비의 연결 정보 취득 (Глава 25. Обыск. Выемка. Наложение ареста на почтово-телеграфные отправления. Контроль и запись переговоров. Получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами)” 중 정보저장매체 압수수색과 통신정보의 수집에 관한 규정을 중심으로 검토한 후, 국내법과의 비교법적 분석을 통해 시

1) 2020년 경찰청 통계자료에 따르면, 2020년 디지털증거분석 건수는 총 63,935건으로, 이 중 스마트폰 등 모바일기기는 52,479건으로 전체 분석 건수의 약 82%를 차지하고 있다.

2) ‘안티 포렌식 기술’은 통상 디지털 포렌식 수사에 의해 증거가 발견되지 않도록 하기 위한 기술로 정의할 수 있으며, 그러한 기술에는 데이터 영구삭제, 하드디스크 와이핑(wiping), 스테가노그래피(steganography), 데이터 은닉변조 등이 포함된다(이석희 외, 2008).

사점을 도출해보고자 한다.

II. 러시아의 압수수색 법제

1. 수색과 압수 일반 절차

가. 수색

러시아 형사소송법상 수색(обыск)은 물건 또는 주거에 대한 수색, 신체에 대한 수색을 구분하여 규정하고 있으며, 특정 사람이 법적으로 소유하고 있는 특정 장소에 대해 사건 관련성이 있는 물건과 문서를 발견·압수·보존할 목적으로 집행되는 강제 처분으로 그 절차와 근거를 제182조에서 규정하고 있다.

수색을 실시하기 위해서는 누군가의 법적·명시적 소유·점유 하에 형사 사건에 의미를 갖는 물건, 문서, 수배자, 시신 등이 소재한다는 점을 수사관³⁾이 충분히 입증할 수 있고 이 증거물들의 은닉 및 멸실될 위험이 존재해야 하며, 절차적으로는 수사관의 결정서나 법원이 발부한 영장을 근거로 집행된다.

수색의 절차는 다음과 같다. 먼저, 수사관이 수색 시행에 대한 결정문이나 법원이 이를 허용하는 영장⁴⁾을 피압수자에게 제시하고, 압수가 필요한 형사사건과 관련성을 갖는 물건, 문서 및 재물에 대한 임의제출을 권유한다. 이 때, 임의제출이 이루어졌거나, 은닉 우려가 해소된 경우 수색을 집행하지 않을 수 있다. 만약, 임의제출이 이루어지지 않았을 경우 수색 집행을 개시하고 그 과정이 조서로 기록되며, 조서에 기재되어야 할 사항은 제182조 제13항과 같다. 압수되는 물건, 문서 및 재물의 목록은 입회인 혹은 수색에 참여한 자에게 제시되며, 필요한 경우 봉인 및 날인하고, 수

3) 우리의 “수사” 개념에 대응하는 러시아 형사소송법상 예비조사(предварительные расследование)는 관찰범죄의 법정형에 따른 분류단계와 실행형식에 의해 치안수사(дознание)와 예비수사(предварительное следствие)로 나뉜다. 본 조문에서 다루는 압수수색 및 수사상행위의 주체는 예비수사관이며, 예비수사관은 기관장의 결재한 결정문에 근거하여 수사상처분을 할 수 있으며, 치안수사관은 수사상 처분행위를 위해 검사(прокурор)의 허가가 필요하다. (러시아 수사제도 개관에 대해서 김태운, 2010 참조.) 본 논문은 압수수색절차 일반 및 디지털증거 수집시 절차 및 쟁점에 초점을 맞추고자 수사상 처분 행위주체를 통칭하여 ‘수사관’으로 번역하였다.

4) 원문에 따르면 법원의 결정(судебное решение, the order of court)으로 직역되나, 본장에서 언급되는 수사상 강제처분이 이 법원의 결정에 따라 집행되는 점에 따라 ‘영장’으로 번역하였다.

색조서 사본을 장소 관계인에 교부한다.

수색 집행시 수사관은 건정을 여는 등 필요한 처분을 할 수 있으며(동조 제6항), 출입금지 등 보존을 위한 조치를 취할 수 있다(동조 제8항). 한편, 수색 집행시 수사관은 불필요한 재물 손괴가 일어나지 않도록 해야 하며(동조 제6항), 사생활의 비밀이 침해되지 않도록 조치를 취해야 하며(동조 제7항), 발견한 유통 금지 품목을 몰수해야 한다(동조 제9항). 한편, 사생활 침해 예방 조치를 규정한 제182조 제7항은 자기부죄거부특권을 규정한 러시아 연방 헌법 제51조와 함께 암호화된 정보저장매체에 대하여 수사기관이 복호화 명령을 하는 경우 이를 거부할 수 있는 근거 규정으로 활용되기도 한다 (Сидоров Е.Е., 2019).

러시아 형사소송법 제165조 제5항은 수사상 강제처분⁵⁾을 “지체할 수 없는” 긴급한 사유가 있을 경우, 법원의 영장 없이 수사관의 결정서만으로 수색 및 압수를 시행할 수 있다고 규정한다. 이 경우에 수사관은 수색 및 압수 집행 개시 이후 3일 이내에 판사와 검사에게 시행한 강제처분에 대해 통지하고 그 과정을 기록한 조서를 제출한다. 통지를 받은 판사는 강제처분 집행 과정의 적법성을 24시간 이내에 심리하여, 만약 집행 과정에 위법이 있었을 경우 그로 인해 얻어진 모든 증거의 증거능력을 배제한다.

나. 압수

러시아 형사소송법상 압수(выемка)란, 형사 사건과 관련성을 가진 물건 및 문서의 소재에 대해 수사기관이 정확히 인지하고 있었을 경우 이를 몰수하는 수사상 강제처분이며, 형사소송법 제183조에 압수 근거 및 절차 등을 규정하고 있다.

제182조 수색에 관한 규정에서 이미 수색의 결과로 압수가 이루어질 경우의 절차를 다루고 있기 때문에 압수 절차는 일반적으로 제182조를 준용한다(제183조 제2항). 한편, 압수의 대상이 되는 물건이나 문서가 법에 의해 보호되는 비밀을 포함하거나 개인의 금융·신용·저당에 관한 정보를 포함할 경우 항상 법원으로부터 영장을 발부받아야 한다(제165조).

우리 형사소송법이 침해되는 법익이 큰 순서에 따라 압수·수색 순으로 규정하고 있는 것에 반해 러시아 형사소송법의 경우 수색이 선행되는 점, 압수가 더 좁은 목적

5) 긴급으로 허용되는 수사상 강제처분은 주거의 수색 및 압수, 신체 수색 등이다.

을 위해 행해지는 점에 착안하여 수색규정이 일반조항적 성격을 갖고 있다는 점이 특징적이다. 후술된 압수에 관한 규정에서도 전반적인 절차에 대해서는 수색 규정을 준용하고 있으며, 수색과 구분되는 목적과 절차에 대해서만 별도로 서술하고 있는 점을 볼 수 있다.

우리나라에서도 실무상 압수수색영장이라는 단일영장으로 압수수색이 이루어져 단일한 강제처분으로서 바라보는 경우가 많으나, 실제로는 수색은 신체, 물건, 장소 등 압수보다 더 넓은 범위에 대해 행해지는 등 그 법적 성격의 구분이 필요할 것으로 보인다.

다. 정보저장매체⁶⁾압수에 대한 특칙

2018년 러시아 형사소송법 제164.1조가 신설되기 이전, 압수수색 규정에 따르면 수색 중 증거가 될 수 있는 정보가 저장된 정보저장매체 발견시 그 매체의 종류를 불문하고 수사관이 선택할 수 있는 방법은 매체의 압수뿐이었다. 이로 인해 압수 대상인 정보저장매체가 기업 및 개인사업자의 서버인 경우 경제 활동이 불가능하게 되는 등의 침해 소지가 존재하였으며, 정보화에 따라 기업 및 법인들의 정보저장매체에 대한 의존도가 커지면서 수사기관의 압수수색에 대해 더 민감하고 부정적으로 대응하는 경향이 만연했다. 이를 해결하기 위해 2012년에 압수 대상인 정보저장매체의 소유주가 자신이 준비한 다른 정보저장매체로의 정보 복제를 요청할 수 있도록 일부 개정되었으나 언급된 문제가 해소되지는 않았고, 2018년 개정으로 인해 매체 압수가 아닌 선별압수를 규정하는 제164.1조가 신설되기에 이른다(Чумакова И. И., 2020).

형사소송법 제164.1조 전자정보저장매체 압수 및 수사상 처분시 정보 복제 특칙

1. 형사 사건 수사에 있어 제164조 제4.1항에 따라 다음 각 호에 해당하지 않는 한 전자정보저장매체를 압수할 수 없다.
 - 1) 전자정보저장매체에 대한 전문가 감정을 지시하는 결정문이 있는 경우
 - 2) 법원의 영장에 따라 전자정보저장매체를 압수하는 경우

6) 러시아 형사소송법 원문상 “Электронные носители информации (Electronic information carriers)”로 표기하여 학계에서는 광학·자기 등 기타 방식으로 기록되는 디지털증거를 포괄할 수 없는 개념이라는 데에 대한 비판이 존재한다(Балашова А.А., 2020: 23.).

- 3) 정보저장매체에 보관 및 사용권한 없는 정보 혹은 새로운 범행에 사용될 가능성이 있는 정보가 저장되어 있거나 정보 복제시 멸실 및 변경의 우려가 있다는 전문가의 진술이 있는 경우
2. 정보저장매체를 수사상 처분에 의해 압수할 때에는 전문가가 참여한다. 압수된 정보저장매체의 합법적인 소유자 혹은 저장된 정보의 소유자의 청원이 있을 경우 입회인의 참석 하에 수사상 처분에 참여한 전문가에 의해 정보의 복제가 이루어진다. 정보의 복제는 정보저장매체의 소유자나 정보 소유자가 제공한 다른 정보저장매체로 이루어진다. 전항의 3목에 해당하는 경우에는 정보의 복제가 이루어지지 않는다. 복제된 정보를 담은 정보저장매체는 압수된 정보저장매체의 적법한 소유자 및 정보주체에게 전달되며, 이를 조서에 기록하고 서명 날인한다.
3. 수사관은 본조의 수사상 처분을 시행할 때 정보저장매체에 대한 정보를 복제할 수 있다. 조서에는 정보의 복제에 사용된 기술적 수단, 실행 절차, 복제가 이루어진 정보저장매체, 복제 결과 등을 기록한다. 조서에는 수사상 처분 과정에서 다른 정보저장매체로부터 복사한 정보를 담은 정보저장매체를 첨부한다.

제164.1조 제1항은 위와 같은 입법배경을 반영하여 경제 범죄⁷⁾의 증거로 서버 등 정보저장매체에 대한 처분이 필요한 경우 경제활동이 중단될 우려가 있으므로 “① 정보저장매체에 대한 전문가 감정을 지시하는 결정문이 있는 경우, ② 법원의 영장에 따라 정보저장매체를 압수하도록 명시된 경우, ③ 정보저장매체에 보관 및 사용권한 없는 정보 혹은 새로운 범행에 사용될 가능성이 있는 정보가 저장되어 있거나 정보 복제시 멸실 및 변경의 우려가 있다는 전문가의 진술이 있는 경우”에 해당하지 않는 한 매체압수가 이루어질 수 없음을 규정한다.

그 외에도 제2항에서 매체압수가 이루어질 경우 그 정보를 다른 정보저장매체에 복제할 것을 요청할 수 있는 권리를 보장하고, 제3항에서 정보저장매체 압수의 방법으로 ‘정보의 복제’를 규정하여 선별압수를 병렬 규정하고자 하는 시도를 볼 수 있다.

7) 형사소송법 제164조 제4.1항에 따라 개인사업자의 경우 형법 제159, 159.1-159.3, 159.5, 159.6, 160, 165, 201조, 기업일 경우 형법 제159, 171, 171.1, 171.3-172.2, 173.1-174.1, 176-178, 180, 181, 183, 185-185.4, 190-199.4조 등 형법 제21장 재물에 대한 죄, 제22장 경제활동과 관한 죄, 제23장 상업 및 기타 회사의 이익에 반하는 죄에 속하는 혐의에 대한 수사 중 처분이 내려질 경우를 그 대상으로 한다.

2. 통신정보 및 내용정보 등 수집 절차

가. 가입자정보 및 통신사실확인자료 수집

러시아 형사소송법 제186.1조는 통신사실의 취득에 관해 다루고 있으며, 통신의 내용이 아닌 “일시, 통신 지속 시간, 통신가입자의 전화번호 등”의 정보를 요청하는 절차로서, 다른 강제처분에 비해 형사 사건과의 관련성 요건이 엄격하게 적용되지 않는다. 대부분의 경우에는 제186조에 의한 대화의 감청과 녹취의 전단계로서 활용되고 있다.

이때, 스마트폰의 경우 대법원의 결정문⁸⁾에 따라 제186.1조에 따른 영장으로 취득할 수 있는 정보에 통신장치의 단말기 식별번호(IMEI), 기지국 위치정보 등 가입자를 확인하기 위한 자료가 포함된다.

나. 우편 및 전신의 압수·수색

러시아 형사소송법 제185조에 따라 형사 사건과 관련성이 있는 물건, 문서 및 정보가 포장우편물, 소포 및 기타 우편·전신물이나 전보 및 무선송신 내 포함되어 있다 인정할 만한 충분한 근거가 있는 경우 이를 차압할 수 있으며, 제165조 제5항의 긴급 압수수색 규정은 본조에는 적용되지 않는다.

차압한 우편·전신 등에 대해 분석, 압수, 복제본 출력과 같은 처분이 이어질 경우, 필요에 따라 전문가나 번역가가 참여할 수 있으며, 우체물에 마약, 무기, 전자정보 저장매체가 포함된 경우에는 전문가가 반드시 참여해야 한다.

동조 제7항에서 규정하는 전자 메시지는 정보, 정보기술 및 정보보호에 관한 연방 법률 제2조 제10목에 따르면 “정보통신망 이용자에 의해 전달, 수신되는 정보”로서 기타 문서에 해당한다(Чашин А.Н., 2018: 463).

한편, 본 규정에 따른 분석의 대상은 전자 메시지가 아닌 정보저장매체라고 할 수 있고, 기타 문서인 전자 메시지를 압수할 수 있는 방법으로는 ‘매체의 몰수’가 아닌 복제 출력이 허용될 뿐이다.

8) В п.11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 01.06.2017 №19, Постановление Пленума Верховного Суда는 개별사안에 대한 판결이 아닌 대법원이 판례를 통해 구체적인 법률 해석을 주제별로 묶어서 발표하는 결정문에 해당한다.

일반적으로 압수를 위해서는 제182조 1항에 따라 ‘어떠한 장소’에 형사 사건과 관련성을 가진 문서가 존재한다는 사실에 대한 충분한 근거를 가져야 하는데, 서버 및 클라우드에 저장되는 전자 메시지의 경우 장소를 어떻게 특정할 것인지 문제가 대두된다. 수신인과 발신인이 모두 러시아인인 경우에도 전기통신사업자에 따라 그 정보가 러시아 역외의 서버에 저장되는 경우가 있기 때문이다. 이런 특성에 따라 학계에서는 전자 메시지에 대한 강제처분은 우체·전신 등을 규율하는 본조가 아닌 대화 내용을 규율하는 제186조로 규율되거나 별도 규정을 신설할 필요가 있다고 지적한다(Усов А.И., 2002: 14).

다. 대화 내용의 감청·기록

러시아 형사소송법 제186조 제1항은 “용의자, 피의자 혹은 제3자의 전화 및 기타 통화 중 중간 단계 이상의 범죄에 대한 형사 사건과 관련성이 있는 정보가 포함되었다고 인정할 만한 충분한 근거가 있는 경우 법원의 영장에 따라 제165조에 규정된 절차에 의해 그 대화내용을 감청 및 녹취할 수 있다.”고 대화에 대한 수사상 강제처분을 규정하고 있다. 본조에 의해서 대화의 감청, 대화의 녹취, 녹음본의 요청, 녹음본의 분석 및 청취의 단계로 이어지는 처분의 절차를 다루고 있다.

Ⅲ. 스마트폰 압수수색 쟁점에 대한 비교법적 검토

1. 정보저장매체와 정보의 압수대상성

가. 국내 논의

우리 형사소송법은 제106조 제1항에서 “법원은 필요한 때에는 피고사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 것에 한정하여 증거물 또는 몰수할 것으로 사료하는 물건을 압수할 수 있다.”라고 규정하고 있으며, 제3항에서는 “법원은 압수의 목적물이 컴퓨터용 디스크, 그 밖에 이와 비슷한 정보저장매체인 경우에는 기억된 정보의 범위를 정하여 출력하거나 복제하여 제출받아야 한다. 다만, 범위를 정하여 출력 또는 복제하는 방법이 불가능하거나 압수의 목적을 달성하기에 현저히 곤란하다고 인정되는

때에는 정보저장매체 등을 압수할 수 있다”라고 규정한다.

압수규정 체계상 제106조 제3항은 압수대상을 ‘물건’으로 한정하는 제106조 제1항에 있어 전자정보에 대한 특칙이라고 할 수 있을 것이다. 한편, 정보의 범위를 출력하거나 복제하여 제출받는 압수방식에 따라 ‘정보’가 압수의 대상이 될 수 있는지에 대한 견해의 대립(신동운, 2014: 402-403)이 존재해왔다.

우리 대법원은 일명 ‘전교조 이메일 사건’에서 “전자정보에 대한 압수수색영장의 집행에 있어서는 원칙적으로 영장 발부의 사유로 된 범죄사실과 관련된 부분만을 문서 출력물로 수집하거나 … 위와 같은 방식에 의한 집행이 불가능하거나 그와 같은 경우에는 그 저장매체 자체를 직접 혹은 하드카피나 이미징 등 형태로 수사기관 사무실 등 외부로 반출하여 해당 파일을 압수·수색할 수 있다”고 판시한 바 있으며,⁹⁾ 일련의 대법원의 판례에 비추어 볼 때, 대법원이 전자정보의 압수가능성을 인정하는 긍정설이 대세적인 견해라고 할 수 있다(김병수, 2016: 39; 김성룡, 2018: 201).

하지만, 현행 형사소송법 해석상 압수의 대상은 물건일 것이 명시적으로 요구가 되고 있으며 정보 그 자체가 명시적으로 압수의 대상으로 규정되어 있지 않은 입법의 불명확성에 따라 정보의 압수대상성 논란이 지속적으로 이루어지고 있는 실정이다(김병수, 2016: 39; 백제현, 2019: 212).

나. 비교법적 검토

러시아 형사소송법은 압수의 대상을 ‘물건 및 문서’로 규정¹⁰⁾하는 데 이때 정보저장매체 및 그 저장된 정보를 증거 분류상 물건 즉, 러시아 형사소송법 제81조의 물적 증거(вещественные доказательства)로 볼 것인지 아니면 제84조의 기타 문서(иные документы)로 분류할 것인지에 대한 여러 견해가 존재한다. Балашова(2020: 81)는 정보의 문서성에 따라 문서 혹은 물적 증거로 구분할 수 있다고 주장하며, Зигура

9) 대법원 2011. 5. 26. 선고 2009도1190 결정, 공 2011하, 1342 ‘전교조 이메일 사건’.

10) 러시아 형사소송법 제182조(수색의 근거와 절차) 제1항에서는 수색의 대상으로 “범행에 사용된 장비(орудия)나 설비(оборудование)나 형사 사건에 관련성을 갖는 물건(предметы), 문서(документы) 혹은 재물(ценности) 등”으로 규정하고 있는 한편, 제183조(압수의 근거와 절차) 제1항에서는 압수의 대상으로 물건과 문서만을 명시하고 있다. 이는 형사소송법 제81조(물적 증거) 규정에서 물적증거의 분류를 1) 범행 도구로 사용된 물건, 2) 범죄의 흔적을 가진 물건, 3) 범행 대상이 된 물건, 4) 범행으로 얻은 금전, 고가품 등 기타 재물, 5) 범행인지 및 정황증거 파악을 위한 기타 물건 및 문서로 규정하고 있는 것으로 볼 때 제182조의 수색 대상으로서의 재물은 압수가 아닌 몰수 대상인 것으로 판단할 수 있다.

(2010: 86)는 컴퓨터 정보를 ①범죄의 수단이 된 정보 (예: 악성프로그램, 암호 크랙 프로그램 등), ②범죄의 증거를 포함하는 정보 (예: 컴퓨터 정보의 수정내용), ③범죄의 대상 정보 (법에 의해 보호되는 정보 등), ④형사 재판시 입증이 필요한 사실의 정황에 대한 증거 및 형사 사건과 관련성을 가지는 기타 정보로 분류하고 ④는 제84조의 기타 문서에 해당하나 ①~③의 경우 제81조의 물적 증거에 해당한다고 분류한다.

이와 같이 학계에서도 형사 재판에서 증거가 되는 것은 정보저장매체에 저장된 ‘정보’의 내용으로, 그 정의와 분류 기준 등을 입법적으로 보완할 것을 제시하고 있다(Kарташов И.И., 2016: 25). 실제로 러시아 형사소송법 제164.1조에서는 정보저장매체의 압수수색시 특성에 대해서만 규정하고 있으며, 그 안에 저장된 정보의 정의나 그 법적 성격을 규정하지 않고 있다. 정보저장매체에 저장되는 디지털 정보와 유사한 개념으로는 러시아 형법 제28장에서 ‘컴퓨터 정보 분야의 범죄’에 ‘컴퓨터 정보(компьютерная информация)¹¹⁾’를 정의하고 있을 뿐이다.

한편, 정보저장매체에 관한 특별 규정(전문가의 입회)을 준수하지 않은 채 압수된 스마트폰의 증거능력을 인정한 판례에서는 스마트폰이 아닌 그 안에 저장된 정보(비디오, 음성, 사진파일)가 범죄 정황을 설명하는 점, 압수 집행 근거가 된 수사관의 결정문에도 해당 스마트폰에 사건과 관련성이 있는 정보가 저장되어 있는 것을 압수 이유로 기재한 점 등을 이유로 명시하고 있다. 압수대상이 정보저장매체가 아닌 정보라는 취지로 전문가의 입회 의무를 우회하는 해석이 등장하는 등 특별 규정에 대한 일관성 없는 적용이 이루어지고 있다는 지적이 존재한다(Григорьев В.Н., Максимов О.А., 2018).

다. 소결

정보가 압수의 대상이 되는가에 대한 쟁점은 압수 집행 과정과 그 종료 시점을 특정하는 데 의의가 있다. 다시 말하면, 무형물인 정보가 저장된 스마트폰 등 정보저장매체를 압수하였을 때 압수가 종료되는 것인지 아니면 실제로 정보저장매체를 탐색하여 범죄 수사에 필요한 해당 파일 등의 정보를 확보하였을 때 비로소 압수가 종료

11) 컴퓨터 정보란 보관, 가공, 전달 수단과 독립하여 전기 신호의 형태로 제시되는 정보(메시지, 자료)를 의미한다고 러시아 형법 제272조 각주에서 규정하고 있다.

된 것으로 볼 것인가의 문제인 것이다.

실제 수사실무에서는 압수수색영장을 신청할 경우 정보가 그 목적물임을 전제로 하고 있으나, 압수수색장소에서 정보저장매체를 압수하였더라도 아직 범죄사실과 관련된 정보를 취득하지 못하였기 때문에 압수가 종료되지 않은 것으로 본다면 법과 현실 사이에 괴리가 발생하게 된다(이훈재, 2013: 135).

금융계좌추적용 압수수색영장을 집행하거나 통신사실확인자료의 제공을 요청할 때 금융기관이나 통신사업자가 회신하는 형태 즉, 팩스로 보내오는 서면인지 혹은 이메일 첨부파일로의 회신인지와 상관없이 그 내용에 대한 압수와 제출 요청이 이루어진 것으로 보는 만큼, 법 개정을 통해서 압수의 대상에 ‘정보’가 포함된다는 점을 법률에 명확히 규정하거나 이른바 ‘정보영장’ 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

2. 선별압수(복제·출력) 원칙과 예외적 매체압수

가. 국내 논의

앞서 언급된 형사소송법 제106조 제3항 규정에서 확인할 수 있듯이, 선별압수는 형사소송법 제106조 제3항 본문에 규정된 원칙에 따른 것으로, 정보저장매체의 소재지인 압수수색 현장에서 선별하여 파일을 복사·복제하거나, 이미징하거나, 출력하여 압수하는 압수방식을 의미한다. 매체압수는 제106조 제3항 단서에 예외적으로 규정한 방법으로 압수수색 현장에서 정보저장매체 원본 또는 원본을 물리적으로 이미징한 복제물을 압수한 다음 수사기관의 사무실로 가지고 가서 2차적으로 필요한 정보에 대한 수색·압수가 이루어지는 것을 말한다.

이 기준은 2011년 5월에 대법원 판례가 제시한 기준을 반영한 것으로 당시 판례는 “수사기관의 전자정보에 대한 압수·수색의 방법은 원칙적으로 ①영장 발부의 사유로 된 범죄 혐의사실과 관련된 부분만을 문서 출력물로 수집하거나, ②수사기관이 휴대한 저장매체에 해당 파일을 복제하는 방식으로 이루어져야 하고, 예외적으로 현장의 사정이나 전자정보의 대량성으로 관련 정보획득에 장시간이 소요되거나 전문 인력에 의한 기술적 조치가 필요한 경우 등 범위를 정하여 출력 또는 복제하는 방법이 불가능하거나 압수의 목적을 달성하기에 현저히 곤란하다고 인정되는 때에 한하여 ③정보저장매체 자체를 직접 반출하거나 ④정보저장매체에 들어있는 전자파일

전부를 하드카피나 이미징 등 형태로 수사기관 사무실 등 외부로 반출하는 방식으로 압수수색하는 것이 허용되고, 다만 이 경우에도 그 취지가 압수·수색영장에 기재되어 있어야 한다.”고 판시하였다.¹²⁾

한편, 스마트폰의 경우 원칙적으로는 정보저장매체의 일종으로 선별압수가 이루어져야 하고 예외적으로만 매체압수가 허용되어야 하지만, 컴퓨터나 디스크 등 다른 정보저장매체에 비해 정보의 선별 압수가 어려운 한계가 지적되고 있다. 특히 경찰 수사 실무상 스마트폰에 대한 현장용 이미징 장비가 마련되어 있지 않아 선별 압수가 어려워 사실상 스마트폰 자체를 압수하는 매체압수가 100%에 가깝다(최은영, 2016: 15).

나. 비교법적 검토

러시아의 경우에는 우리나라처럼 선별압수를 원칙으로서 명시하고 있지는 않고, 형사소송법 제164.1조 제3항에 정보저장매체 압수의 방법으로 정보를 복제하는 것을 병렬적으로 서술하고 있다. 한편, 앞서 정보저장매체의 압수에 관한 특칙 소개에서 다루었던 것처럼 제164.1조 제1항에 경제 범죄의 증거로 서버 등 정보저장매체에 대한 처분이 필요한 경우 매체 압수의 제한과 그 예외 사유를 열거하고 있으며, 동조 제2항에서는 제1항의 예외에 해당하여 매체 압수가 이루어지는 경우에 피압수자의 신청에 따라 전문가와 입회인이 참석한 가운데 피압수자가 준비한 정보저장매체로 몰수대상인 정보저장매체의 정보를 복제할 수 있도록 규정하고 있어 선별압수가 피압수자에게 덜 침해적인 점을 입법적으로 명시하고 있다.

한편, 제164.1조 제1항의 제3목에서 다룬 “보관 및 사용 권한이 없는 정보”의 경우, 해당 정보가 수사중인 범죄 혐의와 관련이 없더라도 정보저장매체를 정보주체로부터 압수하는 것을 허용할 수 있다는 문제점이 존재한다. 예를 들어 ‘라이센스가 없거나 만료된 소프트웨어의 사용’과 같이 범죄 혐의와 무관한 사유를 근거로 정보저장매체의 압수가 가능해지는 등 부당하게 광범위한 권한이 수사기관에 부여된다는 점이다 (Балашова А.А., 2020: 101).

또한, 러시아 연방 헌법재판소는 수사기관이 검증과정에서 영장없이 통신사실에 대한 자료나 메시지 등 대화 내용을 수집하게 되는 것이 헌법적 기본권인 통신의 자

12) 대법원 2011.5.26. 선고 2009도1190 결정.

유를 침해한다는 취지의 헌법소원에 대하여 판단한 사건에서, 법원 영장에 의해 적법하게 압수된 스마트폰에 저장된 수사상 단서를 찾기 위해 전문가 감정(분석)이 이루어질 때에 추가로 영장을 받지 않아도 된다고 하면서도, 다만 절차상 청구인의 헌법적 권리가 침해되었을 경우 형사소송법 제125조에 따라 그 위법 여부에 대한 판단을 요청할 수 있다고 판시하고 있다.¹³⁾

정보저장매체의 매체압수가 다소 광범위하게 이루어질 수 있고, 그 안의 사생활 및 개인정보가 상당함에도 전문가 감정 절차에 별도 영장발부가 요구되지 않고 있는 점은 앞서 살펴본 형사소송법 제186.1조에서 ‘내용을 포함하지 않는 통신 날짜, 시간, 연결지속시간’에 관한 내용을 요청하기 위해서도 법원 영장이 요구되었던 것과 비교해 볼 때 비례성의 원칙에 어긋날 소지가 있다고 할 수 있다.

다. 소결

스마트폰은 정보저장매체로 분류됨에도 불가하고 사실상 선별압수가 어려워 먼저 매체압수를 한 후 사후분석으로 이루어지는 것이 일반적이다. 이러한 2단계 방식이 현실적으로는 타당하지만, 법이 정한 원칙과 예외가 전도된 방식의 관행화와 사후분석 과정에서 영장 기재 범위를 넘는 과도한 수색에 대한 우려 즉, 포괄영장 문제가 제기되고 있다(박병민·서용성, 2021: 230).

다른 전자증거보다 오히려 프라이버시 보호가 절실한 스마트폰의 압수방법에 있어서 그 침해의 정도가 더 클 수 있는 매체압수가 빈번히 이루어진다는 점은 선별압수 원칙과 예외적 매체압수를 규정한 입법자의 취지에도 어긋난다. 이를 보완하기 위해 스마트폰의 압수수색에 있어 절차적으로 보충성 요건을 추가하거나 다음 장에서 살펴볼 참여권의 보완을 통해 매체압수를 통한 집행이 영장주의에 반하지 않도록 해야 할 것으로 보인다.

13) Определение Конституционного суда РФ от 25.01.2018 №189-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Прозоровского Дмитрия Александровича на нарушение его конституционных прав статьями 176, 177 и 195 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2018 № 189-О».

3. 참여권의 보장

가. 국내 논의

앞서 논의한 것처럼 스마트폰의 경우 선별 압수 후 수사관의 분석이 아닌 매체 자체의 압수가 이루어지는 경우가 대부분으로 매체 자체가 압수된 이후 압수물 분석 등이 이어지게 된다. 압수수색영장을 통해 정보저장매체에서 관련성이 있는 파일을 복제하거나 출력하는 방식으로 선별압수가 이루어졌다면 이후 분석절차가 임의수사에 해당하였을 것이나¹⁴⁾, 매체압수가 이루어진 경우 관련성 있는 정보와 없는 정보가 혼재되어 기본권 침해 우려가 높아진다. 이에 따라 매체압수 이후 관련성 있는 정보의 선별과정에서 그 적법성을 확보하기 위한 방안으로 참여권 규정이 등장하였다(박병민·서용성, 2021: 251).

판례에서는 매체 압수 이후 분석 및 파일 출력 과정도 압수수색 영장 집행의 일환에 포함된다는 취지로 “수사기관 사무실 등으로 옮긴 저장매체에서 범죄혐의와의 관련성에 대한 구분 없이 저장된 전자정보 중 임의로 문서출력 혹은 파일 복사를 하는 행위는 특별한 사정이 없는 한 영장주의 등 원칙에 반하는 위법한 집행이 된다. … 전체 과정을 통하여 피압수·수색 당사자나 변호인의 계속적인 참여권 보장, 피압수·수색 당사자가 배제된 상태의 저장매체에 대한 열람·복사 금지, 복사대상 전자정보 목록의 교부 등 압수수색 대상인 저장매체 내 전자정보의 왜곡이나 훼손과 오·남용 및 임의적인 복제나 복사 등을 막기 위한 적절한 조치가 이루어져야만 집행절차가 적법하게 된다”고 판시하여, 피압수자의 참여권이 보장되지 않을 경우 취득한 증거를 위법수집증거로 보아 증거능력을 부정한다는 입장이다.¹⁵⁾

한편, 대법원은 전원합의체 결정을 통해 형사소송법 제219조와 제121조에서는 피의자의 참여가 임의적이고, 또 제122조는 참여에 대한 사전통지를 규정하고 있는 것으로 볼 때, 이러한 당사자의 참여권 규정은 “피압수자측에 통지하여 참여할 수 있는 기회를 부여하면 족하고, 통지가 불가능하거나 피압수자 측이 참여를 포기하면 수사기관이 단독으로 진행하면 될 것이다.”라고 판시하였다.¹⁶⁾

14) 매체압수 이후의 분석절차의 법적 성격에 대해서는 임의수사설, 수색·검증설, 수색설, 단계적 영장필요설 등 학설의 대립이 존재한다(박민우, 2016: 5).

15) 대법원 2011.5.26. 선고 2009모1190 결정.

16) 대법원 2015.7.16. 선고 2011모1839 전원합의체 결정.

나. 비교법적 검토

러시아 형사소송법에서는 제182조 제11항에 따라 당사자 및 그의 성년 가족 및 변호인에게 수색시 참여권이 보장되고 있는 한편, 그 외 제3자의 참여권에 대해 규정한 것이 특징적이다.

먼저, 동조 제10항에는 수색시 몰수 대상인 물건을 입회인(поняты) 및 수색 시 참여한 사람에게 제시하도록 규정하고 있다. 러시아 형사소송법 제170조 제1항에 따라 수사상 강제 처분을 집행할 시에 2명 이상의 입회인을 호출하여 그 집행 과정과 결과에 관한 사실 확인을 할 수 있도록 호출하고 있다.

또한, 제164.1조 제2항에 정보저장매체의 압수·수색시 해당 분야의 전문성이 확인된 전문가의 참여의무를 규정하고 있는 점을 들 수 있다. 하지만, 스마트폰 등 정보저장매체를 휴대하는 것이 일상이 된 오늘날 수사 실무에서 정보저장매체의 압수·수색에 매번 전문가의 참여가 있어야 하는 점은 불가능에 가깝다. 이를 감안하여 판례에서도 정보의 복제가 이루어지지 않거나 전문지식이 필요 없는 경우에는 전문가가 없이 이루어진 압수수색도 적법하다고 판시하고 있으며, 그 근거로 수사관의 독립성 원칙인 형사소송법 제168조 제1항을 인용하고 있다¹⁷⁾.

한편, 위와 같이 법률에 명시적인 참여 의무를 규정했음에도 전문가 참여 기준이 나뉘는 것은 그 기준을 수사관의 판단 재량에 맡기는 것으로 볼 수 있으며, 피고인 측에서 수사기관에 의한 증거의 수정이나 위조 가능성을 의심하는 등 그 증거능력을 확신하기 어려워진다. 이에 따라, 암호화된 파일의 수색 및 복호화가 필요하거나 파일 삭제, 변경 등 흔적이 발견된 점 등 전문지식이나 노하우가 필요한 경우를 명시하여 전문가 참여 근거로서 추가·보완하는 입법에 대한 요구(Зазулин А.И., 2018)가 제기되고 있다.

다. 소결

매체의 원본 압수 이후 정보의 분석 및 탐색과정에서 당사자의 참여권을 인정하는 규정은 분석과정에 이의를 제기하는 등 수사기관의 권한 남용을 견제하고자 하는 입법자의 취지가 담긴 규정이라고 할 수 있다.

17) Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Свердловского областного суда от 08.08.2016 по делу №22-6494/2016, Апелляционное постановление Судебной коллегии по уголовным делам Приморского краевого суда от 04.08.2015 по делу №22-4519/2015.

한편, 우리나라에서는 현행 규정상 피고인 및 변호인의 참여권 및 사전통지를 규정하고 있으나 피압수자가 참여를 포기할 경우 수사기관이 단독으로 압수수색을 진행할 수 있으며, 참여가 이루어지더라도 분석 절차에 대한 지식이 없는 경우 참여권 보장이 형식적으로 이루어져 입법 취지와 다른 관행이 성립될 우려가 있다.

러시아에서 제3자인 입회인을 참여토록 하는 입회인 제도나 전문가의 참여를 의무로 규정한 점은 비록 러시아 내에서도 실무와 규정의 괴리가 존재하지만 참고할 점이 있을 것으로 보인다.

IV. 결론 및 시사점

이상에서는 러시아 형사소송법상 디지털증거 압수수색 규정을 소개하고, 각각의 쟁점에 대해 러시아 형사소송법과 국내 법제를 비교하여 시사점을 도출하고자 하였다.

먼저 압수대상성과 관련하여 우리나라와 러시아 모두 압수의 대상으로 정보저장매체 즉 물건으로 볼 것인지, 또는 정보 그 자체를 압수 대상으로 볼 것인지에 대해 법규정과 판례가 서로 일치하지 않은 입장을 보이고 있어, 향후 압수 대상에 ‘정보’를 추가하거나 정보영장 제도를 도입하는 등의 법률 정비의 필요성이 제기된다.

두 번째로 선별압수의 원칙과 관련하여, 우리나라의 경우 현장에서의 선별압수가 원칙이나, 스마트폰의 경우에는 대부분 실무상 정보저장매체를 원본반출하고 이후 분석을 통하여 선별압수를 하고 있다. 러시아의 경우 매체에 대한 압수만을 규정하다가 최근에는 정보에 대한 선별압수를 병렬적인 방법으로 규정하고 있고, 기업이나 사업자의 경제활동을 보호하기 위해 경제범죄 수사와 관련된 정보저장매체에 대해서는 선별압수를 원칙으로 규정하고 있다. 이러한 법제의 변천과정을 살펴볼 때, 우리나라와 러시아 모두 선별압수가 피의자의 권익 침해가 덜한 압수방식이라는 점을 고려하여 이를 법제에 반영하고 있는 것으로 평가된다.

마지막으로, 스마트폰의 경우 매체압수가 더 빈번히 이루어지고 있는 현실적인 어려움을 절차적으로 보충하기 위한 참여권 보장에 대해 살펴보았다. 우리나라의 경우는 피고인 및 변호인의 참여권을 보장하고 있는 것과 달리, 러시아는 이에 더하여, 2인 이상의 제3자가 강제처분 현장에 입회하도록 하는 입회인 제도를 두고 있다. 또한, 정보저장매체의 압수가 이루어지는 경우 전문가의 참여를 의무로 규정하고 있다.

기존의 전통적 압수수색 법리에 기반하여 디지털증거 압수수색 절차를 규율하기 위해 한국과 러시아 모두 입법과 판례를 통해 실무상 나타나는 문제점과 미비점을 보완해가는 과정에 있음을 확인할 수 있다. 특히, 국내에서는 실무상 스마트폰 등 정보저장매체에 대하여 현장에서 선별압수가 이루어지지 않고, 원본을 반출한 후 분석실에서 선별압수가 이루어지고 있다. 이러한 실무관행으로 인하여 참여권 등 피의자의 권리 보장을 위한 보충입법이 이루어지고 있는 바, 참여권 보장 및 절차적 정당성 확보를 위해 러시아의 입회인 및 전문가 참여 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 김병수. 2016. “전자정보에 관한 압수수색의 문제점과 개선방안.” 『비교형사법연구』 제18권제3호. pp.31-63.
- 김성룡. 2018. “디지털 증거의 수색과 압수에서 쟁점들.” 『형사법연구』 제30권 제3호. pp.194-225.
- 김태운. 2010. “러시아연방 검찰제도 개관 - 러시아연방 수사절차상 검사의 지위 및 권한을 중심으로 -.” 『형사법의 신동향』 제28호. pp.263-382.
- 박민우. 2016. “디지털증거 압수·수색에서 유관정보 확인 이후 절차와 증거능력.” 『고려법학』 제81호. pp.1-41.
- 박병민·서용성. 2021. “디지털증거 압수수색 개선방안에 관한 연구 - 법률 개정에 관한 논의를 중심으로-.” 사법정책연구원 연구총서.
- 백제현. 2019. “현행 법제상 전자적 증거의 압수·수색의 한계와 개선방안.” 『법학연구』 제27권제1호. pp.203-227.
- 손영조. 2015. “북한 예심제도의 역사적 형성과 변화에 관한 연구.” 경남대학교 박사학위논문.
- 신동운. 2014. 『신형사소송법 제5판』. 법문사.
- 이석희·박보라·이상진·홍석희. 2008. “안티 포렌식 기술과 대응 방향.” 『정보보호학회지』 제18권제1호. pp.11-19.
- 이훈재. 2013. “디지털증거의 압수수색에 관한 쟁점별 해석과 통제방안.” 『법학논총』 제37권제3호. 단국대학교 법학연구소. pp.129-168.
- 최은영. 2016. “핸드폰 압수·수색에 있어 사생활보호에 관한 연구: 디지털포렌식 관점에서.” 연세대학교 석사학위논문.
- 한인섭. 2005. “2004년 북한형법 개정, 그 내용과 의미.” 『서울대학교 법학』 제46권제1호. pp.413-445.
- Балашова А.А. 2020. “Электронные носители информации и их использование в уголовно-процессуальном доказывании.” дис. ... канд. юрид. наук. Академия Управления МВД РФ.
- Головки Л.В. 2017. 『Курс уголовного процесса』. Статут.

- Зазулин А.И. 2018. “Участие специалиста и производство судебных экспертиз при исследовании компьютерной информации.” *Правопорядок: история, теория, практика*. №1(16). pp.110–114.
- Зигура Н.А. 2010. “Компьютерная информация как вид доказательств в уголовном процессе России.” дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск.
- Карташов И.И. 2016. “Цифровые доказательства в уголовном процессе.” *Центральный научный вестник* S15. pp.23–25.
- Карташов И.И., 2018. “Проблемы формирования доказательств в уголовном судопроизводстве на основе цифровой информации.” *Юридическая наука* №3.
- Сидоров Е.Е. 2019. “Смартфон: как способ сбора и получения доказательств против участников уголовного дела.” <http://www.yurclub.ru/docs/criminal/article197.html>(검색일: 2021년 6월 27일).
- Усов А.И. 2002. “Концептуальные основы судебно-компьютерно-технической экспертизы.” Дис. ... д-ра юрид. наук. Моск. институт МВД РФ.
- Чашин А.Н. 2018. 『Постатейны комментарий к Уголовно-процессуальному Кодексу РФ』. Эксмо.
- Чумакова И.И. 2020. “Статья 164.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: проблемы правоприменения.” *Научный журнал NovaUm, Ru* №24. pp.42–45.

Comparative Legal Study on Digital Evidence in Criminal Procedure – Focusing on the Criminal Procedure Code of the Russian Federation –

Cho, Miji*·Song, Youngjin**

Abstract

The importance of digital evidence in criminal investigations are increasing. In addition, since international cooperation is essential for effective crime response, understanding of criminal procedures in other countries is required. In Russia, the Criminal Procedure Code was amended in 2018 to introduce special rules for the seizure of digital evidence. This paper reviewed the regulations related to the search and seizure of digital evidence under Russian law. In conducting comparative legal study, the analysis focused on issues such as 1) subjectivity of seizure of electronic data, 2) principle of selective seizure, and 3) guarantee of the right to participate. As a result, it was confirmed that both Korea and Russia are in the process of supplementing deficiencies with legislation and precedents to regulate the search and seizure of digital evidence. In particular, it is necessary to consider introducing Russian legal framework on mandatory participation of observers and experts during the search and seizure process in relation to guaranteeing the right to participate.

Field: SA0303, Criminal Procedure Law

Key Words: Russian Criminal Procedure Code, Digital Evidence, Search and Seizure, Digital Forensics, International Cooperation

* Ph.D. Student, Graduate School of Police Science, Korean National Police University, First Author

** Professor, Korean National Police University, Corresponding Author

체계·자구 심사 관련 국회법 개정에 관한 소고 - 제21대 국회 전반기 계류 법안을 중심으로 -

최웅선*·최희숙**

국문초록

법제사법위원회 체계·자구 심사의 월권 및 입법지연의 비판으로 이에 대한 폐지 논의가 계속 있어왔다. 이에 대한 문제점을 개선하기 위하여 제21대 국회 전반기에 이를 폐지하고 별도의 체계·자구 검토 주체를 정하는 다수의 국회법 개정안이 발의되어 국회에 계류 중에 있다. 이에 본 연구는 계류 중인 법안을 중심으로 그간 논의의 주요 쟁점을 분석하여 개선점을 도출하고자 하였다.

결론으로 우리나라의 위원회 중심주의 하에서 법안의 세밀한 검토를 위해 체계·자구 심사는 폐지보다 존치가 필요하고, 법제사법위원회가 계속 수행하되 구체적 심사내용과 기준의 근거를 국회법 및 규칙에 마련하는 것이 필요하다. 또한 국회법에 회의개최 요구자 추가를 통한 전원위원회 활성화, 법제사법위원회와 소관 상임위원회 간 합동회의 개최, 법제사법위원회 심사결과 내용을 담은 체계·자구 심사결과보고서 신설 및 법제실의 법률안 입안 전 검토기능 강화를 개선안으로 제시하였다.

국가과학기술표준분류: SA0113, 입법

주제어: 법제사법위원회, 법안심사제2소위원회, 체계·자구 심사 폐지, 위헌심사

논문접수일: 2021년 11월 10일, 심사일: 2021년 11월 27일, 게재확정일: 2021년 12월 16일

* 한국장애인개발원 경영본부장, 재활학 박사(account8@nate.com), 제1저자

** 한국복지대학교 교양과 강사, 사회학 박사(hschoi11365@hanmail.net), 공동저자

I. 서론

「국회법」 제36조(상임위원회의 직무)에 “상임위원회는 그 소관에 속하는 의안의 심사를 수행한다.”라고 하고, 「국회법」 제37조(상임위원회와 그 소관) 제2호에 법제사법위원회의 소관사항으로 “법률안·국회규칙안의 체계·형식과 자구의 심사에 관한 사항”을 규정하고 있다.

또한 「국회법」 제86조(체계·자구의 심사) 제1항에 “위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안을 하였을 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다.”라고 하여 법제사법위원회의 체계·자구 심사를 거쳐야만 본회의에 부의할 수 있음을 규정하고 있다.

이때 ‘체계의 심사’란 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 균형유지 여부, 자체조항 간의 모순 유무를 심사하는 동시에 법률형식을 정비하는 것이고, ‘자구의 심사’란 법규의 정확성, 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률 간에 용어의 통일을 기함으로써 법률용어를 정비하는 것이다(국회사무처, 2016: 118).

그러나 이러한 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’에 관해서는 법안의 ‘체계·자구’ 심사의 권한을 넘어 법안의 ‘내용’에 관한 심사를 한다¹⁾는 월권에 대한 비판과 정치적 목적으로 입법을 지연시키는 제도로서 기능을 한다²⁾는 비판이 있어왔다. 반면 법안의 사전적 위헌심사와 다른 법률과의 상충 여부 등을 심사할 필요가 있으며 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’이 이러한 긍정적인 역할을 한다는 옹호론도 있어 왔다(홍완식, 2020: 231).

이러한 가운데 제21대 국회가 개원하면서 여당(더불어민주당) 중심의 이른바 ‘일하는 국회’ 주장과 더불어 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’ 폐지에 대한 다수의

1) 제19대 국회(2013년 5월)에서 통과된 「유해화학물질관리법 전부개정법률안」의 경우 소관 위원회인 환경노동위원회는 화학물질 유출사고로 중대한 피해를 일으킨 기업에 대해 ‘전체 매출액의 10%’에 해당하는 과징금을 부과하는 내용으로 의결하였으나, 법제사법위원회의 체계·자구심사단계에서 과징금 부과기준이 ‘사업장매출의 5%’로 하향 조정되었고, 그대로 본회의에서 통과되었음. 이에 대하여 환경노동위원회 위원들은 법제사법위원회의 월권행위라는 비판성명을 발표한 바 있음(국회 의안정보시스템, 2020a).

2) 제20대 국회(2017년 12월)에서 통과된 「세무사법 일부개정법률안」의 경우 기획재정위원회에서 2016년 11월 30일 의결되었으나 2017년 11월까지 1년간 법제사법위원회 체계·자구심사가 완료되지 않은 채 장기 계류된 바 있음. 법제사법위원회가 동 법안을 계속 심사하지 않자, 기획재정위원회 위원장은 「국회법」 제86조제3항에 의거 이유 없이 회부된 날부터 120일 내 법제사법위원회가 체계·자구심사를 마치지 않았다고 보아 여야 간사와 협의 후 동 법안을 본회의로 직접 부의 요청하였으며, 2017년 12월 7일 의장이 본회의에 동 법안을 부의하여 의결하였음(국회 의안정보시스템, 2020a).

「국회법」 개정안이 발의되어 국회에 계류 중에 있다.

이에 따라 본 연구는 먼저 각종 문헌조사를 통하여 ‘체계·자구 심사권’ 폐지와 관련한 선행연구, 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사 가능여부, 법제사법위원회의 체계·자구 심사기준, 법률안의 헌법 합치성 등에 대한 이론적 검토를 하고, 다음으로 ‘국회 의안정보시스템’, ‘국회 회의록’ 등을 통하여 제21대 국회 전반기에 발의된 「국회법」 개정 사례와 계류 중인 안건에 대하여 주요쟁점별로 그간의 논의과정과 제기된 대안을 분석하여 ‘체계·자구 심사’ 제도의 개선점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 검토

1. 선행연구

그간의 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’에 대한 장기간의 논란에도 불구하고 이에 대한 연구는 많지 않은 상황이다.

이중 ‘체계·자구 심사’에 관한 법제사법위원회의 월권 및 입법지연의 요인을 분석하고 제도 개선에 중점을 두어 분석한 연구를 소개하면 아래와 같다.

이에 대한 첫 번째 연구는 김준규(2005) 연구였다. 동 연구에서 기존의 문헌 및 심사 사례 분석을 통하여 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’ 제도의 의의, 범위와 한계, 다른 위원회와 충돌한 주요사례, ‘체계·자구 심사’제도의 역기능적 측면과 순기능적 측면, 외국의 제도를 살펴본 다음, ①현행대로 유지하되 문제점을 보완하는 안, ②법제사법위원회 ‘체계·자구 심사’ 제도 폐지안, ③법제사법위원회를 법제위원회와 사법위원회로 분리하는 안으로 나누어 개선방안을 모색하였고, 연구자는 우선 현행대로 유지하되 문제점을 보완하는 쪽이 바람직하다는 입장을 피력하였다.

다음으로 정찬호(2011)는 제18대 국회 후반기 체계·자구 심사대상 384건을 대상으로 심사 과정을 분석한 결과, 4건 중 3건이 수정되었음을 확인함으로써 심사를 통해 법률의 품질이 제고되었음을 밝혔다. 또한 월슨의 정책유형 분류에 따른 접근 방식을 활용하여 법안심사제2소위원회에 회부되어 논의가 지속되는 요인을 분석하고 개선방안을 제시하였다.

또한 고상근(2017)은 제19대 국회 체계·자구 심사대상 2,574건을 대상으로 안건

의 ‘수정비율’ 및 ‘심사기준 별로 수정된 내용’ 등을 분석한 결과, 합헌성 유지, 입법 품질관리 및 법안의 완결성 제고라는 당초의 취지대로 운영되고 있으나, 한편으로는 법제사법위원회가 본연의 권한을 넘어서 법안의 실제 내용까지 심사함으로써 월권을 행하고 있으며, ‘체계·지구 심사’ 절차로 인해 법안의 신속한 처리가 지장을 받는다는 비판적 견해 또한 근거가 있는 주장임을 확인하고, 향후 ‘체계·지구 심사제도’는 이러한 긍정적인 면을 극대화하고 부정적인 측면을 최소화할 수 있는 방향으로의 재설계가 필요하다고 하였다.

마지막으로 가장 최근의 연구로 홍완식(2020)은 그간의 문헌과 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사권’ 폐지와 관련한 최근의 「국회법」 개정안을 분석한 결과, ‘체계·지구 심사제도’ 자체를 반대하는 의견보다 법제사법위원회가 이러한 권한을 지니는 것에 대한 문제제기가 대부분이었음을 지적하고, 법제사법위원회에서 법제위원회를 분리하는 방안이 타당하다고 보았으며, 날로 증가하는 법안발의를 국회 스스로 검토할 수 있는 입법영향분석 기능을 법제 전담기구에 맡기는 대안을 제시하였다.

2. 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사 기능여부

그간 연구에서 ‘체계·지구 심사’와 관련하여 가장 논란이 되었던 부분은 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사가 심사범위에 포함될 수 있는가 여부였다.

이와 관련하여 국회사무처(2016)는 “법제사법위원회의 ‘체계·지구심사권’은 어디까지나 체계와 지구의 심사에 한정하고 법률안의 정책적 내용까지 실질적으로 심사할 수는 없으나, 법률안의 내용이 헌법에 위배되는 등 상위법이나 타법과 상충·저촉될 때에는 국가 법체계의 통일 조화를 위하여 체계심사의 대상이 된다.”(국회사무처, 2016: 119)고 하였다. 이는 법률안 내용까지 심사가 가능한가에 대한 표현이 다소 불분명하여 해석에 따라 논란의 여지가 있을 수 있다.

또한 이론적인 측면에서는 아래와 같이 상반된 두 가지 의견이 있다.

첫째, 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사가 심사범위에 포함될 수 있다는 것이다.

정찬호(2011)는 ‘체계·지구 심사’란 국가 법률체계의 통일, 조화 및 국민 기본권의 보장 등을 추구하는 것을 뜻하는 것으로, 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’ 기능의 이론적 배경은 ‘법률안의 헌법 합치성 추구’라고 하였다. 또한 헌법에 위반된다

거나 기본권 침해의 소지가 있는 내용이거나, 다른 법률들과 충돌·저촉되거나, 심지어 같은 법률 내에서 조차 조항 간 모순이 발견되는 경우에는 실질적·정책적 내용일 지라도 체계심사의 범위에 당연히 포함되어야 한다고 하였다(정찬호, 2011: 13-14, 55).

둘째, 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사가 심사범위에 포함될 수 없다는 것이다.

박종현(2011)은 법제사법위원회의 ‘체계·형식·자구 심사권’에 대하여 관련 법조항의 연혁을 중심으로 실증적으로, 헌법의 원리 등을 바탕으로 목적론적으로, 현실의 상황에 비추어 정책적으로 해석하는 경우에도 법률안의 내용에 대한 실질적·정책적 심사를 수행하는 것은 인정할 수 없다고 하였다. 또한 법률안의 합헌성 판단 등 사전적 규범통제 권한을 법제사법위원회에 부여하여 실질적·정책적 심사를 가능하게 하였다는 내용은 역사적 자료상으로 발견하기 어렵고, 만약 이러한 권한을 일정 부분 정책적으로 인정하려 했다면 「국회법」이나 기타 법률에 사전적 규범통제의 의미 및 절차 등에 관한 규정을 마련했어야 했으며, 게다가 「국회법」을 전체적으로 보면 법제사법위원회의 체계심사는 본회의 의결 이전에 이루어지는데 아직 본회의에서 확정되지도 아니한 법률안에 대한 합헌성 심사를 일개 상임위원회에서 진행한다는 것은 어불성설이라고 하였다(박종현, 2011: 45, 48, 57).

홍완식(2020)은 ‘체계·자구 심사권’은 어디까지나 체계와 형식과 자구의 심사에 국한하고, 법률의 정책적 내용면까지 실질적인 심사는 할 수는 없다는 것이 일반적인 견해라고 하며, 법안에 대한 위헌여부를 심사하는 것은 매우 중요한 권한으로서 명시적인 법률 근거가 필요하며, 법안에 대한 위헌 심사여부가 필요하다고 필요성만 강조하여 명시적인 법적 근거도 없이 위헌심사권한을 행사하는 것은 바람직하지 못하며, 나아가서는 헌법과 「국회법」이 국회 또는 국회 법제사법위원회에 부여한 권한을 넘어서는 일이라고 하였다(홍완식, 2020: 241).

언뜻 위의 양 의견이 상호 대립되는 것처럼 보이나, 궤를 같이하는 중요한 시사점은 소관 상임위원회의 고유 심사권한을 침해할 우려가 있는 ‘체계·자구 심사’와 관련하여, 헌법에 위배되는 등 상위법이나 타법과 상충·저촉되는 내용에 대하여 명확한 심사기준과 법적 근거가 마련되어 심사가 진행된다면 법제사법위원회의 월권논란은 해소될 수 있다는 것이다.

3. 법제사법위원회의 체계·자구 심사기준

앞서 언급한 바와 같이 법률안의 실질적·정책적 내용 및 위헌심사에 대한 ‘체계·자구 심사기준’이 명확해야 하지만 아직 이에 대한 이론적 연구 등 검토가 많지 않은 상황이다. 또한 현재 「국회법」에도 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’ 업무의 수행 근거만 규정되어 있을 뿐 세부적인 심사기준의 제시는 없다.

다만 과거 일부 유일하게 언급된 것이 법제사법위원회 내부 자료인 ‘국회 법제사법위원회 『체계·자구심사 편람』(2016.8)’의 ‘체계·자구 심사기준’인데 이 또한 외부에 공표된 공식문건이 아니라 법제사법위원회에서 실무경험이 있는 고상근(2017)의 연구에서 일부 언급된 부분만을 갖고 확인할 수 있을 뿐이다. 동 연구에서 언급된 ‘체계·자구 심사기준’을 살펴보면 ‘헌법 적합성 심사’, ‘체계 내적 정합성 심사’, ‘체계 외적 정합성 심사’, ‘사실적·정책적 심사’, ‘기술적 심사’, ‘자구심사’ 등으로 구분(고상근, 2017: 9-10)함으로써 헌법, 체계, 내용, 자구 등 ‘체계·자구 심사’에서 요구하는 핵심 분야를 다양하게 포함하고 있다.

다음으로 공식적인 심사기준으로 제시된 것은 아니지만 사례중심으로 좀 더 구체적인 심사기준을 유추할 수 있는 문건으로는 ‘국회 법제사법위원회 『2011.1.1. - 2012.5.29. 체계·자구 심사 우수사례 선집』(2012.5)이 있다. 동 자료에서는 대목차로 ‘총칙규정’, ‘실체규정’, ‘보칙규정’, ‘벌칙규정’, ‘부칙규정’ 등 5개 규정으로 나누고 있으며, 이중 ‘실체규정’에 ‘헌법과의 관계’, ‘위임입법’, ‘법령의 소관사항’, ‘법률 상호간의 관계’, ‘조항 상호간의 관계’, ‘규정의 미비사항 보완’, ‘법률안의 자구’, ‘부처 간 입법충돌 및 이견 해소’ 등 구체적인 심사원칙과 사례를 제시하고 있다.

상기에 설명한 바와 같이 ‘체계·자구 심사’의 적정성을 평가하고 공신력을 제고하기 위해서는 그 심사기준이 명확해야 하지만 현재의 심사기준은 공식적으로 공개되지 않은 법제사법위원회의 내부규정 수준에서 머물러 있는 상황이다.

따라서 앞으로 좀 더 많은 이론적 연구 등 검토를 통해 명확하고 공신력 있는 ‘체계·자구 심사기준’을 수립하여 「국회법」 내지 국회규칙에 반영할 필요가 있다.

4. 법률안의 헌법 합치성

가. 체계심사와 위헌심사의 관계

법률에 대한 헌법 합치성의 중요성에도 불구하고 위헌심사가 ‘체계·자구 심사’에 포함되는지 여부에 대하여 정찬호(2011)는 긍정적으로, 박종현(2011)과 홍완식(2020)은 부정적으로 의견을 달리하여 보고 있다.

다만 이미 제2대 국회부터 ‘체계·자구 심사’가 법제사법위원회의 소관 사무로 규정된 이후 위헌여부 심사가 가장 중요한 심사항목으로 자리를 잡아 왔으며, 그 배경에는 권리장전을 헌법에 마련하고 있는 헌정국가에서는 결국 법률화된 모든 정책이 국민의 기본적 권리를 침해하는지 여부에 대하여 판단할 수 밖에 없다(박종현, 2011: 38)는 점을 고려할 때 ‘체계·자구 심사’를 통한 사전적 규범통제가 불가피하다는 측면이 있다. 또한 아래 <표 1>과 같이 매 국회마다 ‘국회의 법안심사 법률 반영 건수’ 규모의 증가에 따라 ‘헌법재판소의 위헌 및 헌법불합치³⁾ 결정건수의 규모가 증가하는 경향을 고려할 때 법률안의 합헌성 유지, 입법품질관리 및 법안의 완결성 제고를 위해 법제사법위원회의 사전 위헌심사를 ‘체계·자구 심사’ 범위에 포함하는 것은 입법 정책적인 측면에서도 필요하다.

따라서 현 시점에서는 법제사법위원회의 위헌심사 기능의 가능 여부를 논하기 보다는 그간의 미비점으로 지적되었던 「국회법」에 법제사법위원회의 위헌심사 업무를 명시하여 법적근거를 마련하는 것이 더 중요하다.

<표 1> 국회 법률반영 및 헌법재판소 위헌결정 현황

(단위: 건)

구분	제13대 (1988.6. ~1992.5.)	제14대 (1992.6. ~1996.5.)	제15대 (1996.6. ~2000.5.)	제16대 (2000.6. ~2004.5.)	제17대 (2004.6. ~2008.5.)	제18대 (2008.6. ~2012.5.)	제19대 (2012.6. ~2016.5.)	제20대 (2016.6. ~2020.5.)
국회 법안심사 법률 반영건수	707	728	1,424	1,579	3,766	6,178	7,429	8,799

3) 헌법불합치 결정건수’는 해당 법률이 사실상 위헌이기는 하지만 즉각적인 무효화에 따르는 법의 공백과 사회적 혼란을 피하기 위해 법을 개정할 때까지 한시적으로 그 법을 존속시키는 결정이므로 ‘위헌 결정건수’와 함께 분석 (네이버 지식백과, 2021a)

구분	제13대 (1988.6. ~1992.5.)	제14대 (1992.6. ~1996.5.)	제15대 (1996.6. ~2000.5.)	제16대 (2000.6. ~2004.5.)	제17대 (2004.6. ~2008.5.)	제18대 (2008.6. ~2012.5.)	제19대 (2012.6. ~2016.5.)	제20대 (2016.6. ~2020.5.)
헌법재판소 위헌 및 헌법불합치 결정건수	20	32	73	79	76	138	106	92

자료: “국회 의안정보시스템, 2021a; 헌법재판소 홈페이지, 2021” 참조하여 연구자가 정리

나. 헌법재판의 심사기준

아직까지 체계심사에 활용할 수 있는 위헌심사에 대한 구체적인 기준이 공개되어 있지 않으나, 위헌심사의 목적이 ‘법률의 헌법 합치성 추구’에 있음을 고려할 때, 그 기준은 헌법재판소가 기본권 침해여부를 판단하는 심사기준인 ‘헌법원칙’을 기본으로 하는 것이 타당할 것이다.

이는 아래와 같이 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, ‘형식적 헌법원칙’으로 ‘법률유보원칙’과 ‘포괄위임입법금지원칙’이 있다.

둘째, 내용적인 측면을 판단하는 ‘실질적 헌법원칙’으로 ‘명확성원칙(법적안정성의 객관적 측면에서 도출)’, ‘신뢰보호원칙(법적안정성의 주관적 측면에서 도출)’, ‘비례성원칙(과잉금지원칙)’, ‘과소보호금지원칙’, ‘평등원칙’ 등이 있다. 이 중 ‘비례성원칙(과잉금지원칙)’은 어떤 사건이든 99% 적용되는 기본권 침해를 전제로 하는 가장 중요한 원칙이다(이부하, 2020a; 이부하, 2020b).

‘비례성원칙(과잉금지원칙)’과 관련하여 헌법 제37조 제2항에서는 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 그 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙을 천명하고 있다.

따라서 기본권을 제한하는 입법은 입법목적의 정당성과 그 목적달성을 위한 방법의 적정성, 입법으로 인한 피해의 최소성, 그리고 그 입법에 의해 보호하려는 공익과 침해되는 사익의 균형성을 모두 갖추어야 한다는 것이고 이를 준수하지 않은 법률 내지 법률조항은 기본권 제한의 입법적 한계를 벗어난 것으로서 헌법에 위반된다(네이버 지식백과, 2021b).

Ⅲ. 제21대 국회 전반기에 발의된 국회법 개정안 사례

법제사법위원회의 체계·자구 심사 권한과 관련한 논쟁은 2020년 5월 30일 제21대 국회 개원 이후 더욱 치열하게 진행되었다. 그 배경에는 여당(더불어민주당)이 2020년 4·15총선 결과 전체 의석 300석 중 과반의 180석(더불어민주당 163석 및 더불어시민당 17석)을 확보한 수적 우위를 바탕으로 18개 상임위원회 위원장 전부를 차지하게 된 가운데(최웅선, 2021: 165) 그간의 법률안 계류 또는 심사 지연의 원인이 법제사법위원회에서의 ‘체계·자구 심사’에 있는 것으로 보고, 이를 폐지하고자 하였기 때문이었다.

이와 관련하여 여당(더불어민주당)은 2020년 7월 14일 이른바 ‘일하는 국회법’인 「국회법」 일부개정법률안⁴⁾(이하 ‘김태년 의원안(’20.7.14. 발의)’)을 1호 당론으로 발의했는데, 그 주요내용 중 하나는 ‘법제사법위원회의 체계·자구 심사권 폐지’에 관한 것이었다.

이후 동 법안은 2020년 12월 4일 제382회 국회 제4차 국회운영개선소위원회 심사 이후 국회에 계류 중에 있다(2021년 10월 기준).

한편 제21대 국회 개원 이후 여당(더불어민주당)을 중심으로 ‘법제사법위원회의 체계·자구 심사권 폐지’와 별도의 체계·자구 검토 주체를 정하는 「국회법」 일부개정 법률안이 아래 <표 2>에서와 같이 꾸준히 의원 발의로 있어 왔으며 이들 또한 국회에 계류 중에 있다(2021년 10월 기준).

4) 「국회법」 일부개정법률안(김태년의원 등 176인), 의안번호 2101891, 발의연월일 2020.7.14.

- 주요내용 : 가. ~ 라. (생략)

마. 법제사법위원회를 윤리사법위원회로 변경하고, 체계·자구 심사권을 소관에서 제외하고 의원 자격심사·징계에 관한 사항을 소관사항으로 추가함(안 제37조제1항제2호).

바. ~ 더. (생략)

〈표 2〉 체계·자구 검토제도 신설을 위한 국회법 개정안 현황

국회법 개정안	법사위 ‘체계·자구 심사’ 권한	체계·자구 검토 주체
[2100026] 이정문의원안(‘20.6.1. 발의)	폐지	국회사무처에 의견 청취
[2100236] 홍익표의원안(‘20.6.5. 발의)		국회법제지원처(신설)
[2100687] 박홍근의원안(‘20.6.18. 발의)		국회사무처에 법제전담기구(설치)
[2010202] 김승원의원안(‘20.6.30. 발의)		국회법제처(신설)
[2101891] 김태년의원안(‘20.7.14. 발의)		국회규칙으로 정하는 전문검토기구
[2111849] 배진교의원안(‘21.7.30. 발의)		국회사무처
[2111854] 민형배의원안(‘21.8.2. 발의)		국회 법제실
[2111913] 박주민의원안(‘21.8.4. 발의)		국회사무처 소속 법제전문기구
[2111916] 강민정의원안(‘21.8.4. 발의)		각 상임위 전문위원(각 1인 추가 증원)
[2112127] 이해식의원안(‘21.8.19. 발의)		국회사무처 소속 법제전문기구

출처: “국회 의안정보시스템, 2021b” 참조하여 연구자가 정리

이러한 가운데 2021년 7월 23일에는 교섭단체인 여당(더불어민주당)과 야당(국민의힘) 양당 간 합의를 통해, 앞서 발의된 법률안과 내용을 달리하는 법제사법위원회 ‘체계·자구 심사제도’ 개선안이 마련되어, 이를 반영한 「국회법」 일부개정법률안(이하 ‘추경호 의원안(‘21.7.28. 발의)’⁵⁾)이 발의 되었다. 이의 주요내용은 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’은 그대로 유지하되, “체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사해서는 안 됨”을 명확히 규정하는 것이었다.

‘추경호 의원안(‘21.7.28. 발의)’은 국회운영위원회 회부 이후, 유사 내용의 「국회법」 일부개정법률안(이하 ‘한병도 의원안(‘21.7.5. 발의)’⁶⁾)과 함께 2021년 8월 17일 제390회 국회 제1차 국회운영개선소위원회에서 심사되어, ‘추경호 의원안(‘21.7.28. 발의)’을 중심으로 두 가지 법률안을 병합한 ‘위원회제출 대안(‘21.8.25. 제안)’⁷⁾을 채택하는 것으로 의결되었다.

5) 「국회법」 일부개정법률안(추경호의원 등 21인), 의안번호 2111793, 발의연월일 2021.7.28.

6) 「국회법」 일부개정법률안(한병도의의원 등 20인), 의안번호 2111321, 발의연월일 2021.7.5.

7) 「국회법」 일부개정법률안(대안)(국회운영위원장), 의안번호 2112202, 제안연월일 21.8.25.

- 주요내용 : 가. (생략)

나. 법제사법위원회는 회부된 법률안에 대하여 체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사해서는 안 됨을 명확히 함(안 제86조제5항).

- 신설조문 : 국회법 제86조 (체계·자구의 심사) ⑤ 법제사법위원회는 제1항에 따라 회부된 법률안에 대하여

이후 동 안건은 2021년 8월 31일 제21대 국회 제390회 제1차 국회 본회의에 상정되어 ‘원안가결’로 의결되고 2021년 9월 14일 공포가 되었다.

다만 동 안건은 모처럼 여야의 합의에 의해 「국회법」 개정에 까지 이르렀으나 그 개정내용이 기존의 ‘체계·자구 심사’의 원칙을 법조문에 현행화 하는 것으로서 선언적 규정 이상의 의미를 갖기 어려우므로 그간에 제기되었던 법제사법위원회의 월권 문제 해소를 위한 실질적 효과를 기대하기 어려워 추가 논의가 계속될 것으로 예상된다.

따라서 다음 장부터는 제21대 국회 전반기에 발의되고 계류 중인 「국회법」 개정안의 법제사법위원회 ‘체계·자구 심사권’ 폐지와 별도의 체계·자구 검토주체를 정하는 방안에 대하여 주요 쟁점별로 분석하여 각각의 개선점을 도출해 보고자 한다.

IV. 계류 중인 국회법 개정안의 주요쟁점별 분석

1. 체계·자구심사 관련 해외 사례

‘체계·자구 심사’는 국가별로 ‘위원회 중심’인지 ‘본회의 중심’인지에 따라 심사절차를 달리 가져가고 있다.

가. 위원회 중심 사례

일반적으로 우리나라와 같이 ‘위원회 중심주의’를 채택하는 국가들의 경우 법률안의 ‘체계·자구 심사’는 소관 상임위원회의 축조심사 과정에서 이루어진다(정찬호, 2011: 48).

미국의 경우 우리나라와 같이 ‘위원회 중심’으로 법률안 심사를 운영하는 국가이지만 ‘체계·자구 심사’만을 담당하는 별도의 위원회를 두고 있지 않다. 대신 상·하원 각각의 소관 상임위원회가 법률안 내용에 대한 전반적 심사와 함께 체계·자구 심사를 동시에 수행하고 있다. 이때 상·하원별로 설치된 법제실(Office of the Legislative Counsel)의 지원⁸⁾을 받을 수 있다(국회 의안정보시스템, 2020a: 65).

체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사해서는 아니 된다.
8) 법안심사과정에서 입법상의 자문이 필요하게 되는 경우에는 법제실의 지원을 받게 되며, 필요한 경우에는

한편 우리나라 법제실의 경우 법안심사 과정에서의 지원보다 의원발의 법률안에 대하여 발의 전 입안지원 업무를 중심으로 수행⁹⁾하고 있다.

반면 위원회의 법안심사 과정 중에 법률안의 대한 검토보고서 작성¹⁰⁾ 등 입법지원원은 소관 상임위원회 또는 법제사법위원회 소속 전문위원을 중심으로 수행되고 있으므로 우리나라 국회의 법제실의 지원 기능은 미국의회의 법제실의 기능과 차이가 있다고 하겠다.

또한 미국은 상원 또는 하원 한곳에서 본회의 표결을 통하여 통과된 법안이 법률로 제정되기 위해서는 다시 다른 상, 하원을 통과해야 한다. 즉 최종적으로 양원을 모두 통과해야하기 때문에 상·하원 중복 검토로 ‘체계심사’ 및 ‘이해관계자 이견 조정’ 등 업무를 깊이 있게 수행할 수 있다(최웅선, 2021: 154; 유익한 미국정보, 2021 재인용).

그간 우리나라에서는 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’ 기능이 이러한 중복 검토 역할을 보완해왔다고 볼 수 있다.

나. 본회의 중심 사례

‘본회의 중심주의’를 채택하는 국가들의 경우 본회의에서 직접 법률안의 ‘체계·자구 심사’를 하되, 실무적인 뒷받침을 위해 ‘법제실’ 등 의회지원조직을 활용하거나, 우리나라의 경우처럼 법안을 심사하는 별도의 상임위원회를 두는 나라들도 있다(정찬호, 2011: 48). 그러나 이 경우에도 우리나라와 같이 고유의 소관기관 법률안과 타 상임위원회의 법률안 심사업무를 함께 수행하지는 않는다.

영국은 미국과 같이 상·하원이 설치되어 있으나 철저히 ‘본회의 중심’으로 운영하고 있다. 제안된 법률안은 제1독회 → 제2독회 → 위원회 심사 → 본회의 보고 →

담당 법제관이 법안심사 과정에 참여, 자문에 응하기도 한다(김준규, 2005: 880).

9) 국회사무처 법제실 조직안내 (<https://nas.na.go.kr>)

법제실에서는 국회의원 또는 위원회가 요청한 법률안의 입안 및 검토, 대통령령·총리령 및 부령에 대한 분석·평가, 국내·외의 법제에 관한 연구, 그 밖에 국회의원의 법제 활동에 관한 지원 등을 수행하고 있다.

10) 제58조(위원회의 심사) ① 위원회는 안건을 심사할 때 먼저 그 취지의 설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 대체토론[안건 전체에 대한 문제점과 당부(當否)에 관한 일반적 토론을 말하며 제안자와의 질의·답변을 포함한다]과 축조심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다.

② ~ ⑧ (생략)

⑨ 제1항에 따른 전문위원의 검토보고서는 특별한 사정이 없으면 해당 안건의 위원회 상정일 48시간 전까지 소속 위원에게 배부되어야 한다.

⑩ (생략)

제3독회의 5단계 심의 절차를 거친다. 본회의의 제2독회가 끝난 후 법률안은 ‘위원회 심사’ 단계에 들어가는데, 별도의 의결이 없는 경우 ‘법안심사위원회’에 자동적으로 회부된다. 동 ‘법안심사소위원회’는 우리나라 법제사법위원회가 법무부·법원·감사원 등 고유의 소관기관을 두고 있는 것과 달리, 철저히 ‘법안’만을 심사한다(정찬호, 2011: 29, 49-50).

반면 프랑스는 우리나라의 법제사법위원회와 같은 ‘헌법·법률·일반 행정위원회’가 있기는 하나, 여기서는 그 소관에 속하는 국가조직법·형법·민법·법원조직법 등 위원회 고유의 법만을 다룰 뿐, 타 상임위원회의 법률안에 대하여 심사하지는 않는다(정찬호, 2011: 50; 강정식, 2005: 1-2 재인용).

2. ‘체계·자구 심사권’ 폐지 여부의 판단

본장에서는 먼저 ‘체계·자구 심사’ 업무 자체의 존치 필요성에 대하여 살펴보고자 한다.

그간의 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’을 폐지하자는 의견의 근거로 소관 상임위원회의 심사권한을 침해하는 월권, 정치적 논란에 따른 옥상옥의 입법지연, ‘체계·자구 심사’는 극히 기술적이고 전문적인 분야로서 실제적 내용을 심사하는 것이 아니기 때문에 법률을 전공한 전문가 그룹이 해야 된다는 점 등을 들 수 있다(김준규, 2005: 873-874).

그러나 아래와 같은 이유를 고려할 때 ‘체계·자구 심사’ 자체를 폐지하는 것은 다소 무리가 있다.

첫째, ‘체계·자구 심사’ 기능이 세밀한 자구의 수정과 형식적인 체계 심사를 통하여 우리 법제의 수준을 높여 왔음은 분명하고, 우리나라 국회와 같이 단원제 위원회 중심주의 하에서 현실적으로 본회의에서는 법률안이 세밀하게 검토될 수 없기 때문에, 본회의의 통과 이전에 법률안에 대한 최종적인 검토가 요구된다(박종현, 2011: 51).

둘째, 다소 역기능적 측면에도 불구하고 여러 순기능을 가지고 유지·정착되어 온 제도를 일거에 폐지함으로써 개악의 상황이 되는 경우 원천으로 되돌리기 쉽지 않다.

셋째, 폐지 주장의 원인이 정치기능화의 문제에 있고, 이는 제도 자체의 문제보다는 우리나라 정치문화에서 비롯되는 것이기 때문에 정치 문화적 접근 속에서 해결방안을 모색해야 한다.

넷째, 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 등 현행 제도의 순기능을 대체할 제도 모색이 어렵다(김준규, 2005: 884).

이러한 점을 고려할 때 우리나라 국회와 같이 단원제 위원회 중심주의 하에서 부족할 수 있는 법률안의 세밀한 검토를 위해 ‘체계·자구 심사업무’는 폐지보다는 존치가 필요한 것으로 보인다.

3. 체계·자구 심사 또는 검토 주체의 적정성 분석

‘체계·자구 심사’의 필요성을 고려하여 존치해야 한다는 관점에서 다음으로 결정해야 할 것은 심사 또는 검토 주체를 누구로 정할 것인가이다.

가. ‘체계·자구’ 심사 또는 검토 업무를 의원이 아닌 별도 주체가 수행

제21대 국회 전반기에 여당(더불어민주당) 의원들이 발의한 「국회법」 개정안의 내용은 상기 <표 2> ‘체계·자구 검토제도 신설을 위한 국회법 개정안 현황’에서와 같이 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’ 권한을 폐지하고 ‘체계·자구 검토’를 위해 현행 국회사무처 법제실, 각 상임위 전문위원 등 내부조직을 활용하거나 국회법제지원처 등 별도조직을 신설하는 내용이다. 이와 관련하여 전문위원 검토보고에서는 조직 재설계나 인력충원에 대한 부담을 언급하고 있다(국회 의안정보시스템, 2020a: 71). 그러나 그보다 더 중요한 문제는 법제사법위원회의 체계·형식·자구 심사권을 의원이 아닌 별도 조직으로 이전시키는 것은 대의제 민주주의의 원리상 용납될 수 없다는 것이다. 그 이유는 법률안의 체계, 형식, 자구라 할지라도 이에 대한 심사는 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 법률 심사이고, 이를 국민 의사로 선출된 국회 의원들이 아닌 법제실의 전문위원 등이 수행하는 것은 대의제, 민주주의 원리상 인정될 수 없다는 것이다(박종현, 2011: 51).

또한 별도 조직에 심사권한을 부여하는 것이 아닐지라도, 체계·자구 검토권한을 의원이 아닌 전문검토기구와 같은 입법지원조직에 부여하는 것은 국회지원조직이 입법절차에 과도하게 개입하도록 함으로써 의원의 입법권을 훼손할 수 있다는 비판이 있다¹¹⁾(국회 의안정보시스템, 2020a: 66).

11) 참여연대, (2020), 민주당 「일하는 국회법」에 대한 입법의견서 제출, p.13.

이러한 점을 고려할 때 현 시점에서 ‘체계·자구’ 심사 또는 검토 업무를 의원이 아닌 별도 주체가 수행하는 것은 적정치 않아 보인다.

나. 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’를 계속 수행하되, 심사내용 및 기준의 법적근거 마련

앞서 살펴본 바와 같이 ‘체계·자구 심사업무’ 존치가 필요하다는 관점에서, 의원이 아닌 별도 주체가 이를 수행하는 것이 적정치 않다면 법제사법위원회가 계속 수행하거나, 소관 상임위원회가 수행하거나, 법제사법위원회에서 타 상임위원회 소관 법안의 ‘체계·자구 심사’만을 전담하는 법제위원회를 분리해야 한다.

그러나 소관 상임위원회가 수행하는 것은 우리나라 국회와 같이 단원제 위원회 중심주의 하에서 상임위원회가 정책적 내용심사와 ‘체계·자구 심사’를 동시에 수행하게 할 경우 법제사법위원회가 계속 수행하는 경우와 비교하여 법률안의 세밀한 검토를 위한 심사절차의 불가피한 축소에 따른 법안의 품질 저하 우려와 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 기능의 부재에 따른 입법사각 지대 발생 우려 등을 고려할 때 현실적이지 못하다.

또한 법제위원회의 별도 신설은 법제사법위원회가 계속 수행하는 경우와 비교하여 그간 지적되었던 월권과 입법지연 문제를 해소한다는 보장이 없다.

따라서 법제사법위원회가 계속 수행하는 것이 제도 운영의 효과성이나 효율성 측면에서 타당해 보인다.

한편 현행 「국회법」에는 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’를 한다는 업무수행 근거만 있을 뿐 심사내용 및 심사기준이 규정되어 있지 않아 월권에 대한 비판이 지속적으로 있어 왔다.

이와 관련하여 박종현(2011)과 홍완식(2020) 연구에서는 그간의 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’의 법률안의 실질적 내용에 대한 월권은 현 규정을 정확히 해석하지 않은데 원인이 있음을 지적하고 있다. 따라서 ‘체계·자구 심사’의 규정을 명확히 하여 더 이상 소관 상임위원회의 권한을 침해하지 않는다면 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’를 계속 수행해도 무방하다는 것이다. 이때 규정을 명확히 하기 위해서는 ‘체계·자구 심사’의 구체적 내용 및 해석기준에 대한 법률의 조문화가 필요하다.

한편 이에 대한 법률반영과 관련하여 제21대 국회에 들어 국회운영위원회 국회운

영개선소위원회 심사¹²⁾에서 대안으로 병합되어 법률에 반영되지 못한 ‘한병도 의원안(‘21.7.5.발의)’¹³⁾의 경우 「국회법」안 제86조 (체계·자구의 심사) 제2항에 “법제사법위원회의 체계·지구 심사 범위는 다음 각 호에 한정하고, 법률안의 목적과 정책적 내용까지 심사할 수 없다. 1. 체계심사의 범위 : 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 저촉 여부, 자체조항 간의 모순 유무를 심사하여 법률 형식을 정비하는 것. 2. 지구심사의 범위 : 법규의 정확성, 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률 간에 용어의 통일을 기함으로써 법률용어를 정비하는 것”의 조문신설을 시도함으로써 구체적 심사내용을 「국회법」에 반영하고자 하였다.

이는 비록 법률에 반영되지는 못하였으나 기존에 관행적으로 인정되었던 ‘체계·지구 심사’ 내용의 법제화를 시도한 것에 중요한 의미가 있다. 따라서 앞으로도 심사내용의 법제화를 위한 노력이 계속되어야 할 것이다.

다만 법률에 반영되어야 할 ‘체계·지구 심사내용 및 심사기준’은 이해관계자 의견수렴과 법조문의 정밀한 검토를 거쳐 마련되어야 해석의 차이를 해소할 수 있으므로, 먼저 관련 연구를 통해 법안을 수립하고 다음으로 법률반영을 추진하는 것이 순리일 것이다.

4. 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 기능 보완 방안

가. 이견조정 기능의 필요성

법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’에서 이견조정 기능이 필요한 이유는 이익집단의 이해관계를 반영한 소관 상임위원회 간 또는 정부부처 간의 상반된 의견이 심사에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

현재 우리나라는 상임위원회 중심으로 운영되고 있어 소관 부처나 이익단체 등의 요구에 우호적인 반면 타 부처의 입장이나 소요예산 등을 충분히 고려하지 않는 경향이 있어(김준규, 2005: 877) 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견이 발생할 경우 이를 조정하는 법안심사 단계가 필요하다.

실제로 복수의 법률안이 각각의 소관 상임위원회에서 심의·의결되었지만 상호간

12) 국회의회의록, 2021, 『국회 제390회-국회운영소위 제1차 회의록』(2021년8월17일), pp.1-6.

13) 「국회법」 일부개정법률안(한병도의원 등 20인), 의안번호 2111321, 발의연월일 2021.7.5.

모순이나 충돌을 야기하는 경우가 발생하기도 하는데 이러한 경우 각 소관 상임위원회의 의견을 청취한 후에 법제사법위원회가 의견을 조정하는 경우¹⁴⁾도 있다(홍완식, 2020: 236; 임중훈 외, 2006: 241 재인용).

한편 이익집단의 이해관계에 따른 심사과정에 대하여 정찬호(2011)는 제18대 국회 후반기의 법제사법위원회 ‘체계·자구 심사’ 사례를 대상으로 ‘윌슨(J. Wilson)의 정책유형 분류에 따른 접근방식’을 활용하여 분석함으로써 법제사법위원회 전체회의에서 바로 통과되지 않고 법안심사제2소위원회로 회부되어 논의가 지속되는 요인을 밝히고 개선방안을 제시하였다.

윌슨은 “모든 인간 행위는 개인의 이익을 반영하는 것이며, 이러한 명제가 정책결정과정에도 적용된다.”라고 보며, 법률안 심사에서 논의되는 정책유형을 정책추진에 필요한 비용 및 편익의 분산정도에 따라 아래 <표 3>과 같이 4가지로 구분하였다.

<표 3> 윌슨의 ‘정치적 비용편익분석모형’ 과 4가지 정책유형’

구분		편익	
		집중	분산
비용	집중	이익집단정치(비용과 편익이 모두 특정 이익집단에 편중된 경우)	기업가정치(규제가 적용되는 것은 특정 이익집단인 반면, 규제에 의한 혜택은 다수의 공중인 경우)
	분산	고객정치(정책결정으로 인한 편익은 특정집단에 집중되는 반면, 그 비용은 다수의 사람에게 분산된 경우)	다수결정치 (정책추진에 필요한 비용과 그에 따른 혜택이 광범위하게 분산되어 있는 경우)

출처: “정찬호, 2011: 22; 전진영, 2009: 39; Wilson, 2001: 441 재인용” 참조하여 재구성

분석결과 비용부담이 분산하는 ‘고객정치 유형’이나 ‘다수결정치 유형’은 대체로 법제사법위원회에서 즉시 통과하고, 비용부담이 집중하는 ‘이익집단정치 유형’이나 ‘기업가정치 유형’은 이익집단 간 이견조정을 위해 법제사법위원회의 제2법안심사소위원회에 회부된다는 사실을 밝혔다.

14) 제15대 제185회 정기국회의 제7차 법사위 회의(1997년 11월 14일)에서 농림수산위에서 의결한 ‘축산물관리법 개정법률안’과 보건복지위에서 의결한 ‘식품위생법 개정법률안’이 축산물도축 이전 단계까지의 위생검사 및 관리업무에 관한 소관을 각각 농림부와 보건복지부로 달리 규정하였음을 파악하고, 관계부처의 의견을 들은 후에 ‘축산물관리법 개정법률안’을 가결하고 ‘식품위생법 개정법률안’은 보류하였음. 이러한 사례가 두 법률안 상호간의 모순·충돌을 해결한 긍정적인 사례로 제시되고 있음.

또한 이와 같이 비용이 집중되는 두 가지 유형의 법안에 대한 법제사법사위원회 ‘체계·지구 심사’ 개선방안으로서 양자 모두 기본적인 차원의 법제사법위원회 ‘체계·지구 심사’ 기능은 최소한으로 유지하되, ‘이익집단정치’ 유형의 법안은 ‘전원위원회’의 적극적인 활용을, ‘기업가정치’ 유형의 법안은 ‘소관 상임위원회의 재심사’ 과정을 거치도록 하는 개선방안을 제시하였다(정찬호, 2011: 14, 19, 22, 26, 109).

이를 고려할 때 이견조정 기능이 법률안 심사에서 필수적이라는 점을 알 수 있으며, 그간 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’가 이러한 기능을 수행해왔다고 볼 수 있다.

나. 법제사법위원회의 법률안 이견조정 기능 폐지 시 보완방안

법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’ 권한을 폐지하는 「국회법」 개정안과 관련한 법제사법위원회 전문위원 검토보고서(국회 의안정보시스템, 2020a: 68)에서는 “현재는 법제사법위원회가 체계·지구 심사권을 매개로 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견 조정기능까지 수행해 왔으나, 법제사법위원회의 체계·지구 심사권이 폐지될 경우 상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견 조정 기능이 약화될 수 있다는 지적이 제기될 수 있으며, 이를 보완하기 위하여 소위원회 심사 시 정부의 의견을 들을 수 있도록 하되, 일원적인 창구(예 : 법제처)를 통해 부처 간 이견을 통합·조정된 정부의견을 제출하도록 하는 방안을 검토할 수 있으며, 현행 국회법상 연석회의 제도, 전원위원회 제도 및 관련 위원회 회부 제도 등을 활성화할 필요가 있다”고 하였다.

그러나 정부의 의견 제출은 지금도 소관 상임위원회나 법제사법위원회의 법안심사 소위원회 개최 시 주무부처 및 관계부처 행정 관료가 참여한 가운데 정부의견을 종합적으로 수렴하여 심사를 진행하고 있으므로 재차 부처 간 이견을 통합·조정된 정부의견을 제출하는 제도를 도입하여도 실익은 제한적일 것이다. 또한 연석회의¹⁵⁾는 의견 교환만 가능하고 표결은 할 수 없어 이견 조정의 이행력을 담보하기 어려우며, 관련 위원회 회부는 관련위원회가 제시한 의견은 하나의 참고자료 정도에 그칠 뿐 충분히 고려되는 경우가 거의 없으며(김준규, 2005: 875), 더욱이 이견 조정은 소관 상임위원회 또는 법제사법위원회의 심사 막바지에 정리된 의견을 바탕으로 이견이 발생한 경우 사후에 조정하는 것이 효과적이나, 관련위원회 회부¹⁶⁾는 사전행위

15) 제63조(연석회의) ① 소관 위원회는 다른 위원회와 협의하여 연석회의(連席會議)를 열고 의견을 교환할 수 있다. 다만, 표결은 할 수 없다.

② ~ ④ (생략)

이므로 이 또한 이견 조정에 한계가 있다.

다. 전원위원회 활성화

법제사법사위원회가 정책적 내용의 심사를 지양하고 ‘체계·자구 심사’ 본질적 의미의 업무에만 집중함으로써 그간 월권으로 간주될 수 있는 ‘상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 기능’을 더 이상 법제사법위원회가 수행할 수 없게 된다면 이는 법안의 이견조정 부재로 입법의 사각지대가 발생할 수 밖에 없다.

이때 ‘전원위원회’ 활용이 대안이 될 수 있다.

‘전원위원회’란 의원 전원이 위원이 되어 주요 안건을 심사하는 위원회를 말한다. 전원위원회제도는 「국회법」 제정(1948.10.2.) 시 도입되어 6차례 개최된 적이 있으나 1960년 9월 26일 「국회법」 개정으로 삭제되었다가, 위원회 중심주의로 인하여 본회의의 의안심사가 형식화되는 것을 보완하기 위하여 제16대 국회에서 「국회법」 개정(2000.2.16.)으로 재도입되었다(국회사무처, 2016: 134).

그러나 ‘전원위원회’는 위원회 중심으로 운영되는 우리나라의 실정에서 활성화에 많은 제약이 있는 것이 사실이다.

다만 ‘전원위원회’는 심사결과에 따라 전원위원장을 제안자로 하여 수정안을 제출할 수 있으므로, 「국회법」 개정을 통해 보완책을 마련한 후에 시행한다면 ‘전원위원회’를 활성화하는 것이 최소의 부담으로 가장 효과적인 대안이 될 수 있다.

이를 위해서는 아래 <표 4>와 같이 현행 「국회법」에 “재적의원 1/4 이상”이라는 전원위원회 개최 요구자 요건에 “타 상임위원회에서 통과된 법률안에 대하여 전체 국회 차원의 이견 조정이 필요하다고 판단하는 ‘상임위원회 위원장’”을 추가하는 「국회법」 개정이 필요하다. 또한 위원회 중심으로 운영되는 우리나라 국회의 실정 상 의원 전원이 참여하는 구조에서 안전상정 요구가 남발될 경우 효율성의 문제가 있으므로 전원위원회 안건의 상정요건에 “교섭단체 대표의원이 합의한 경우”로 제한하는 내용을 「국회법」 개정을 통하여 반영한 후에 시행한다면 법제사법사위원회가 상임

16) 제83조(관련위원회 회부) ① 의장은 소관 위원회에 안건을 회부하는 경우에 그 안건이 다른 위원회의 소관 사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 관련위원회에 그 안건을 회부하되, 소관 위원회와 관련위원회를 명시하여야 한다. 안건이 소관 위원회에 회부된 후 다른 위원회로부터 회부 요청이 있는 경우 필요하다고 인정할 때에도 또한 같다.

② ~ ⑤ (생략)

위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정을 할 수 없을 때 발생할 수도 있는 입법사각 지대를 해소할 수 있을 것이다.

〈표 4〉 전원위원회 관련 규정 신·구조문대비표

현 행	개 정 안
제63조의2(전원위원회) ① 국회는 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요 의안의 본회의 상정 전이나 본회의 상정 후에 재적의원 4분의 1 이상이 요구할 때에는 그 심사를 위하여 의원 전원으로 구성되는 전원위원회(全院委員會)를 개최할 수 있다. 다만, 의장은 주요 의안의 심의 등 필요하다고 인정하는 경우 각 교섭단체 대표의원의 동의를 받아 전원위원회를 개최하지 아니할 수 있다.	제63조의2(전원위원회) ① ----- ----- ----- ----- ----- 재적의원 4분의 1 이상이 요구할 때 또는 타 상임위원회에서 통과된 법률안에 대하여 전체 국회 차원의 이견 조정이 필요하다고 판단하는 상임위원회 위원장이 요구할 때 교섭단체 대표의원이 합의한 경우 ----- -----.
② 전원위원회는 제1항에 따른 의안에 대한 수정안을 제출할 수 있다. 이 경우 해당 수정안은 전원위원장인 제안자가 된다.	② (좌동)
③ ~ ⑤ (생략)	③ ~ ⑤ (좌동)

V. 기타 체계·자구심사의 절차적 개선방안

이하에서는 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’ 본질적 의미의 업무에만 집중한다는 가정 하에서 부족할 수 있는 부분에 대한 절차적 개선방안을 추가로 제시하고자 한다.

1. 법제사법위원회와 소관 상임위원회 간 합동회의 개최

현행 「국회법」 제66조(심사보고서의 제출) 제1항에서는 “상임위원회는 법제사법위원회까지 안건심사를 마쳤을 때에는 법제사법위원회의 체계·자구심사 내용이 포함된 심사경과 및 결과, 그 밖에 필요한 사항을 ‘심사보고서’ 서면으로 의장에게 보고하여야 한다.”¹⁷⁾라고 하고 있다.

이에 따르면 법제사법위원회의 법률안 심사 과정에서 내용이 수정되어 의결되면 소관 상임위원회는 추가 심사는 할 수 없고 의장에게 심사보고만 할 수 있다.

따라서 법제사법위원회의 수정안에 대하여 소관 상임위원회는 보완이나 수정을 할 수 없어 본회의에 그대로 상정하여야 한다. 아니면 소관 상임위원회는 법제사법위원회의 수정안을 수용하지 않고 심사보고를 유보¹⁸⁾할 수 있는데 이 경우 해당 안건은 국회 임기 만료로 폐기될 수밖에 없다.

다만 법제사법위원회가 ‘체계심사’를 위해 법률안 내용을 수정하고자 할지라도, 미 국회의회에서 상·하원이 의견이 일치하지 않을 때 조정과 협의를 위해 개최하는 ‘양원 합동회의’와 같이, 법률안 의결 전에 소관 상임위원회와 ‘체계심사’를 위해 어떠한 이유로 어떻게 수정할 필요가 있는지에 대하여 사전에 논의의 장을 마련하여 의견을 충분히 공유한다면 월권에 대한 충돌 문제는 줄일 수 있을 것이다.

즉 법제사법위원회의 법안심사제2소위원회가 수정안을 채택하기 전에 소관 상임위원회 소속 법안심사소위원회와 공식적으로 ‘합동회의’를 개최하는 것도 실제적인 방안이 될 것이다. 물론 현재도 「국회법」 제63조에 의한 연석회의를 통해 의견을 교환할 수 있으나 회의 개최 요건, 시기 및 절차, 협의결과의 효력 등에 대한 법적근거를 마련하여 제도화 한다면 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’에 대한 수용도와 공신력을 높이는 좋은 계기가 될 것이다.

2. 법제사법위원회의 심사결과 내용을 담은 체계·지구 심사결과보고서 신설

현재 국회에서 법제사법위원회의 법률안 심사와 관련하여 정보를 제공하는 문건은 국회 의안정보시스템에 안건 심사 전 법제사법위원회에 전문위원이 제출하는 ‘체계 지구검토보고서’와 안건 심사 후 소관 상임위원회가 의장에게 보고하는 ‘심사보고서’이다¹⁹⁾.

17) 「국회법」 제66조(심사보고서의 제출) ① 위원회는 안건 심사를 마쳤을 때에는 심사 경과 및 결과, 그 밖에 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고하여야 한다.

② ~ ④ (생략)

18) 1999년 11월 29일 제15대 국회 제208회 정기회 제7차 환경노동위원회에서 환경개선비용부담법중개정 법률안을 수정의결하여 법사위에 ‘체계·지구 심사’를 의뢰하였고, 1999년 12월 28일 제209회 임시회 제1차 법사위에서 환경노동위원회가 수정한 내용을 삭제하여 수정의결하였는데, 2000년 1월 14일 제209회(임시회) 제1차 환경노동위원회에서 법사위의 수정내용을 법안의 본질적인 내용을 수정한 것으로 판단하여 같은 법률안에 대한 본회의 심사보고를 유보하기로 의결한바 있음(정찬호, 2011: 45~46).

이중 법제사법위원회의 심사결과 수정한 부분을 적시하여 제공하는 문건은 없다. 다만 의결유형 별로 ‘심사보고서’를 통하여 그 내용을 추정할 수 있을 뿐이다.

즉 법안내용의 수정이 있는 수정가결²⁰⁾의 경우 소관 상임위원회가 수정한 부분은 심사보고서 내 수정안의 ‘수정이유와 주요내용’, ‘수정안 내용’, ‘수정안 조문대비표’를 통하여 그 정보를 알 수 있다. 그러나 법제사법위원회가 수정한 부분에 대하여는 ‘법제사법위원회 체계·자구심사 내용’에 “법제사법위원회 체계·자구 심사를 거쳤음”의 내용만 기재 되고 ‘체계·자구 심사’를 통하여 수정한 이유와 내용에 대하여는 별도의 언급이 없다.

이에 대한 자세한 내용은 아래 <표 5>의 ‘「자연재해대책법」 일부개정법률안 (정부안(20.6.25.제안)) 심사보고서’ 수정가결 사례를 살펴봄으로써 좀 더 자세히 확인할 수 있는데, 동 보고서에서 소관 상임위원회가 수정한 내용은 ‘수정안 조문대비표’의 개정안과 수정안의 비교를 통하여 확인할 수 있는 반면, 법제사법위원회가 수정한 내용은 ‘수정안 조문대비표’의 수정안과 ‘신·구조문대비표’ 개정안의 비교를 통하여 추정할 수 있을 뿐이다. 즉 변경내용을 살펴보면 수정안의 제61조 제3항의 “고의 또는 중대한 과실이 증명되지 아니하면”은 개정안의 “고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는”과 다르고, 또한 개정안의 제61조 제3항 단서 “다만, 「국가배상법」에 따른 책임은 면제되지 아니한다.”라는 문구가 추가된 것을 볼 때 이 내용을 법제사법위원회가 수정한 것으로 추정할 수 있을 뿐이다.

19) 국회 의안정보시스템, 2021. “▶ 법사위 체계자구심사정보 - 체계자구검토보고서, ▶ 소관위 심사정보-검토보고서, 심사보고서 <http://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchDetail.do> (검색일 : 2021년 9월 30일)

20) 수정가결 사례 : 「자연재해대책법」 일부개정법률안(정부), 의안번호 2101009, 제안연월일 2020.6.25. <자연재해대책법 일부개정법률안 심사보고서 (국회 의안정보시스템, 2020b)>

1. ~ 6. (생략)

7. 심사결과 : 수정가결

8. (생략)

9. 법제사법위원회 체계자구심사 내용 : 법제사법위원회 체계·자구 심사를 거쳤음

붙임 1. ‘자연재해대책법 일부개정법률안 대한 수정안’

○ 수정이유 및 주요내용 : (생략) ○ 수정안 내용 : (생략) ○ 수정안 조문대비표 : (생략)

2. ‘자연재해대책법 일부개정법률안

○ 일부개정법률안 내용 : (생략) ○ 신·구조문대비표 : (생략)

〈표 5〉 수정가결 사례 (자연재해대책법 일부개정법률안 심사보고서)

‘수정안 조문대비표’			‘신·구조문대비표’	
현 행	개 정 안	수 정 안	현 행	개 정 안
제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)	제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)	제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)	제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)	제61조(방재신기술의 지정·활용 등) ① (생략)
②정부는 방재시설을 설치하는 공공기관에 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.	②정부는 방재시설을 설치하는 공공기관에 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.	②정부는 방재시설을 설치하는 <u>제19조의5제1항 각 호의 공공기관(이하 이 조에서 같다)에</u> 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.	②정부는 방재시설을 설치하는 공공기관에 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.	②정부는 방재시설을 설치하는 <u>제19조의5제1항 각 호의 공공기관(이하 이 조에서 같다)에</u> 대하여 방재신기술을 우선 활용할 수 있도록 적절한 조치를 하여야 한다.
〈신 설〉	③ (중략) 공사업무 담당자는 <u>고의 또는 중대한 과실이 증명되지 아니하면</u> 방재신기술 활용으로 인하여 발생한 해당 기관의 손실에 대하여 책임을 지지 아니한다.	③ (중략) 공사업무 담당자는 <u>고의 또는 중대한 과실이 증명되지 아니하면</u> 방재신기술 활용으로 인하여 발생한 해당 기관의 손실에 대하여 책임을 지지 아니한다.	〈신 설〉	③ (중략) 공사업무 담당자는 <u>고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는</u> 방재신기술 활용으로 인하여 발생한 해당 기관의 손실에 대하여 책임을 지지 아니한다. <u>다만, 「국가배상법」에 따른 책임은 면제되지 아니한다.</u>

출처: 국회 의안정보시스템, 2020b.

다만 수정이유에 대하여는 ‘심사보고서’에서는 확인할 수 없으나 수정가결이 의결

된 2021년 3월 16일의 법제사법위원회 법안심사제2소위원회 회의록²¹⁾을 보면 “조금 매끄럽지 못한 문구 중에 ‘증명되지 아니하면’을 ‘없는 경우에는’으로 수정하고, 국가배상법에 따른 책임은 여전히 있다는 것을 사실주의적으로 표시하기 위해 ‘다만 국가배상법에 따른 책임은 면제하지 아니 한다’는 단서를 추가 한다.”라는 내용으로 수정이유를 일부 추정할 수 있을 뿐이다.

즉 ‘심사보고서’ 만으로 법제사법위원회 심사결과의 수정이유 및 수정내용을 확인할 수 없어 ‘체계심사’의 적정성을 외부에서 확인하기 어렵다.

따라서 만일 법률안이 법제사법위원회 심사결과 수정이 된 경우 이를 명확히 근거로 남길 수 있도록 심사결과의 수정이유 및 수정내용을 담은 ‘체계지구 심사결과보고서’를 신설하여 국회 의안정보시스템에 게시하고 소관 상임위원회에 제공하여 ‘심사보고서’에 참조하게 하는 것이 필요하다.

3. 법제실의 법률안 입안 전 검토기능 강화

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라 국회 법제실의 경우 법안심사 과정에서의 지원보다 법안 발의 전 입안지원 업무를 중심으로 수행하고 있다. 즉 발의 전 국회의원의 입안의뢰에 따라 입법 정책적 측면과 법제 기술적 사항 등을 검토한 후 법률안 작성 기준에 따라 법률안을 입안하여 의원에게 회신하는 기능을 수행한다. 한편 의원발의 법률안 가운데 법제실을 거쳐 발의된 법률안이 절반 정도에 달한다. 매년 법제실을 거쳐 발의된 법률안이 증가하고 있지만 나머지 절반 정도는 법제실의 정식 검토 없이 발의된다(박철, 2018: 63-64).

이는 현재도 법제실의 기능이 제한적으로 운영되고 있음을 나타낸다.

그렇다고 현재 국회에 계류 중인 일부 「국회법」 개정안에서와 같이 법제사법위원회의 ‘체계·지구 심사’를 폐지하고 법제실에서 ‘체계·지구 검토’ 업무를 하는 것은 앞서 설명한 바와 같이 ‘체계·지구 심사’ 폐지보다는 존치가 필요하며, 의원의 입법권의 훼손에 대한 비판, 책임회피 및 소신결여 등으로 법제실에서의 검토가 심사기능을 크게 위축시킬 수 있다는 우려를 감안할 때 현실적이지 못하다.

다만 법제실이 법안 발의 전 입안지원 과정에서 ‘체계·지구 검토’를 강화하거나,

21) 국회사무처, 2021 『국회 제385회-법제사법소위제1차 회의록』(2021년3월16일) pp.19.

현재는 선택적으로 되어있는 의원발의 법률안의 입안의뢰를 강행규정으로 의무화한다면 굳이 위원회 심사 과정에서 별도로 법제실에 검토를 맡기지 않더라도 진입단계부터 법률안의 품질제고가 가능할 것이다.

VI. 결론

법제사법위원회 ‘체계·자구 심사’의 월권 및 입법지연의 비판으로 이에 대한 폐지 논의가 계속 있어왔다. 이에 대한 문제점을 개선하기 위한 대안에 대하여는 제21대 국회 전반기에 여당이 의석수의 상당한 수적 우위를 차지하는 정치 환경 하에서 교섭단체 여야 양당 간의 의견이 충돌하여 완전한 합의에 이르지 못하였다.

이러한 가운데 2021년 7월 23일 여야 양당 간 합의에 따른 「국회법」 제86조 제5항 개정²²⁾(2021.9.14.)은 기존의 ‘체계·자구 심사’ 원칙을 법조문에 현행화 하는 것으로써 선언적 규정 이상의 의미를 갖기 어려우므로 그간에 제기되었던 법제사법위원회의 월권문제 해소를 위한 실질적 효과를 기대하기 어려운 것이 사실이다.

따라서 「국회법」 추가 개정에 대한 논의가 다시 시작될 수 있으므로 제21대 국회 전반기 여당(더불어민주당) 의원들이 발의하여 국회에 계류 중인 ‘체계·자구 심사권’ 폐지 관련 「국회법」 개정안의 쟁점에 대한 정밀한 분석을 통해 효과적인 개선방안을 도출할 필요가 있다.

분석결과 결론으로 앞서 ‘IV. 계류 중인 국회법 개정안의 주요쟁점별 분석’에서 제시한 바와 같이 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사’는 해외에서 찾아보기 어려운 사례이나, 우리나라 국회와 같이 단원제 위원회 중심주의 하에서 부족할 수 있는 법률안의 세밀한 검토를 위해 법제사법위원회의 ‘체계·자구 심사권’은 폐지보다는 존치가 필요하다.

아울러 체계·자구 검토의 주체를 국회사무처 법제실이나 각 상임위원회 전문위원으로 할 경우 의원의 입법권 훼손에 대한 비판 및 심사기능 위축의 우려가 있으므로 법제사법위원회가 ‘체계·자구 심사’를 계속 수행하게 하되, 법안심사의 권한과 책임을 명확하게 하기 위하여 ‘심사내용’과 ‘심사기준’에 대한 근거를 「국회법」과 국회규

22) 「국회법」 일부개정법률안(대안)(국회운영위원장), 의안번호 2112202, 제안연월일 21.8.25.

- 신설조문 : 「국회법」 제86조(체계·자구의 심사) ⑤ 법제사법위원회는 제1항에 따라 회부된 법률안에 대하여 체계와 자구의 심사 범위를 벗어나 심사하여서는 아니 된다. <신설 2021. 9. 14.>

칙에 마련할 필요가 있다.

또한 그간 법제사법위원회의 월권으로 간주될 수 있는 ‘상임위원회 간 또는 정부 부처 간 이견조정 기능’을 더 이상 법제사법위원회가 수행할 수 없게 된다면 보완방안으로 ‘전원위원회’와 관련한 위원회 개최요구자 및 안전 상정요건을 추가하는 방향으로 「국회법」을 개정하여 ‘전원위원회’를 활성화하는 것이 필요하다.

다음으로 ‘Ⅴ. 기타 체계·자구심사의 절차적 개선방안’에서 제시한 바와 같이 ① 법제사법위원회와 소관 상임위원회의 사전 이견해소를 위한 ‘법제사법위원회와 소관 상임위원회 간 합동회의 개최’, ② 법제사법위원회의 심사결과를 명확히 근거로 남길 수 있도록 법제사법위원회 심사결과의 수정이유 및 수정내용을 담은 ‘체계자구 심사결과보고서’ 신설, ③ 입안지원 과정에서의 ‘체계·자구 검토’ 강화 및 의원발의 법률안의 입안의뢰 의무화 등 법제실의 법률안 입안 전 검토기능 강화가 필요하다.

이렇게 함으로써 우리나라 위원회 중심주의 국회 하에서 정책적 내용심사 중심의 소관 상임위원회와 체계·자구 심사 중심의 법제사법위원회의 균형을 통하여 최고 품질의 법률 생산과 각 위원회의 소임에 맞는 적합한 기능 수행을 기대할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강정식. 2005. “프랑스 의회의 법률안 체계·자구 심사 권한.” (미공개자료).
- 고상근. 2017. “국회 법제사법위원회 체계·자구심사제도에 관한 연구—제19대 국회 체계자구심사 결과 분석을 중심으로—.” 『의정논총』 제12권제2호, pp.5-42.
- 김준규. 2005. “법제사법위원회 법률안 체계·자구심사기능에 관한 연구.” 『입법연구논문집』, pp.857-886.
- 국회 법제사법위원회. 2012. 『2011. 1. 1 ~ 2012. 5. 29 체계·자구 심사 우수사례 선집』.
- 국회 법제사법위원회. 2016. 『체계·자구심사 편람』.
- 국회사무처. 2016. 『제20대 국회 국회의안편람』.
- 국회 의안정보시스템. 2020a. “[2101891]국회법 일부개정법률안(김태년의원 등 176인) - 위원회 심사 - 소관위 심사정보 - 「검토보고서」” http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N2V0LOQ7X1A4L1G1F1G8I4M9B7Q9B0(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2020b. “[2101009] 자연재해대책법 일부개정법률안(정부) - 위원회 심사 - 소관위 심사정보 - 심사보고서「자연재해대책법 일부개정법률안 심사보고서」” http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_M2Q0T0E6G2Z5N1X6G1B7Q0Y8N9W7D4(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2021a. “제13대(1988-1992) 제20대(2016-2020) 처리의안통계” <http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2021b. “[2112127]국회법 일부개정법률안(이해식의원 등 10인) - 위원회 심사 - 소관위 심사정보 - 「검토보고서」” http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_J2Y1P0K8P1A0J1ZOW4U9H4Y7WOK7A8(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2021c. “[2112202]국회법 일부개정법률안” <http://likms.a>

- assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_E2T1E0I8E1J8L1K4Y1K6W2J7M6X8G2(국회운영위원장) - 소관위 심사정보-위원회 의결안, 위원회 제출안” (검색일 : 2021년 9월 30일).
- 국회 의안정보시스템. 2021d. “[2110347] 고령친화산업 진흥법 일부개정법률안 (강기윤의원 등 10인) - 위원회 심사 - 소관위 심사정보 - 심사보고서「고령친화산업 진흥법 일부개정법률안 심사보고서」”http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U2R1B0A5F2Q4Y1V8F0E9O4Q4N2P1K6(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 네이버 지식백과. 2021a. “헌법불합치 (환경경제용어사전, 한국경제신문/한경닷컴)” <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=2066233&cid=50305&categoryId=50305>(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 네이버 지식백과. 2021b. “과잉금지 원칙 (시사상식사전, 박문각)” <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=66114&cid=43667&categoryId=43667>(검색일 : 2021년 9월 30일).
- 박종현. 2011. “국회 법제사법위원회의 체계형식지구심사권.” 『법학연구』 제52권 제3호, 부산대학교 법학연구소, pp.31-59.
- 박철. 2018. “입법과정의 국회·정부 협력방안 - 의원입법 활성화에 따른 국회와 정부협력.” 법제처 2018 의원입법 세미나.
- 유익한 미국정보. 2021. “이민개혁법안 과연 의회 통과 할까? 미 의회 입법 과정 및 필리버스터 설명.” 유튜브 영상 (2021년 4월 11일).
- 이부하. 2020a. “헌법 (법치국가원리-헌법원칙-기본권 관련 기본개념)” 유튜브 영상 (2020년 3월 5일).
- 이부하. 2020b. “헌법 (비례성 원칙 / 과잉금지원칙) - 1” 유튜브 영상 (2020년 4월 12일).
- 임종훈 외. 2006. 『입법과정론』, 제3판. 박영사, pp.241.
- 전진영. 2009. “정책유형별 입법과정 비교분석.” 『한국정당학회보』 제8권제2호, pp.35-65.
- 정찬호. 2011. “국회 법제사법위원회의 '체계·지구 심사' 기능에 관한 연구-윌슨(J. Wilson)의 정책유형 분류에 따른 접근-” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 최웅선. 2021. “법안심사소위원회 심사권한 규정의 법적 개선방안 - 임대차 3법 개

- 정사례를 중심으로 -.” 『입법과 정책』 제13권제2호. pp.149-180.
- 헌법재판소. 2021. “판례·통계·법령-일반통계-위헌결정법률현황.” <https://www.court.go.kr/site/kor/stats/selectEventGeneralStats.do> (검색일 : 2021년 9월 30일).
- 홍완식. 2020. “국회 법제사법위원회의 체계·자구 심사권에 대한 고찰.” 『유럽헌법 연구』 제33호. pp.227-257.
- NATV 국회방송. 2015. “의사당사람들 1회 법제실” 유튜브 영상 (2015년 7월 12일)
- Wilson, James Q., and John J. Dilulio, Jr. 2001. *American Government*. Boston, MA: HoughtonMifflinCompany.

A review on the revision of the National Assembly Act related to system and self-examination -Focusing on pending bill-

Choi, Woongseon*·Choi, Heesook**

Abstract

Due to criticism of the legislative delay and overpower of the Legislative and Judiciary Committee's 'system and self-examination', there has been continuous discussion about its abolition. As a result of the analysis, it is necessary to preserve the 'system and self-review' under the committee-centered system of Korea and to prepare the basis for the specific review contents and standards in the National Assembly Act and Rules. In addition, revitalization of the 'All Committee' by adding persons requesting a meeting to the National Assembly Act, holding a joint meeting between the Legislative and Judiciary Committee and the competent standing committee, establishing the 'System and self-restraint review report' including the review results of the Legislation and Judiciary Committee, and drafting a bill in the Legislation Office Reinforcement of the review function before drafting was suggested as an improvement plan.

Field: SA0113. Legislation

Key Words: Legislative Judiciary Committee, 2nd Subcommittee for
Legislation Review, Abolition of System and Word Review

* First Author, Director General of Management, Korea Disabled People's Development Institute, Ph.D in Rehabilitation

** Co-author, a lecturer of the liberal arts course at Korea National University of Welfare, Ph.D in Sociology

소기업, 중기업, 대기업 근로자의 워라벨 결정요인 비교분석

임현철*

국문초록

정부와 기업의 워라벨 정책은 공공기관·대기업 근로자들이 활발하게 사용하고 있는 반면, 중소기업근로자의 상당수는 정책의 혜택을 받을 수 없는 환경에 놓여있다. 이 같이 워라벨의 양극화가 심화되는 상황에서, 본 연구는 중소기업근로자의 복지향상을 위한 정책대안을 제시하고자 소기업, 중기업, 대기업 근로자의 워라벨 결정요인 비교분석을 실시하였다. 분석결과는 다음과 같다. 중소기업근로자와 대기업근로자의 결정요인의 차이가 존재했다. 소기업근로자는 양육어린이 수, 유연근무제, 교육프로그램, 여가, 위험환경, 등에 따라, 중기업근로자는 양육어린이 수, 위험환경, 고용형태 등에 따라 워라벨이 변화하였다. 반면 대기업근로자의 워라벨은 위와 같은 변수에 변화하지 않았다. 이는 중소기업 근로자의 워라벨을 위한 별도의 정책마련이 필요함을 시사한다.

국가과학기술표준분류: SB11. 공공정책

주제어: 워라벨(일-생활 균형), 중소기업, 일반화 서열 로지스틱 회귀분석

I. 서론

오늘날 우리나라는 눈부신 경제성장을 이룩하였다. 하지만 이러한 번영 이면에는 기업의 소득극대화란 미명아래 낮은 임금, 만연한 야근, 구조조정에 대한 불안으로 대표되는 노동자의 희생이 뒤따랐다(김영선, 2010). 이 같은 노동문화는 과거 발전주의 시대의 산물로서 그치는 것이 아니라 4차 산업혁명의 파고에 맞닥뜨려있는 현재까지 유효하다는 것이 일반적인 관찰이다(예를 들면, 이영주, 2018: 146; 신민영 외, 2016: 18). 그렇다면 우리나라의 노동시간은 왜 줄어들지 못하고 있나? 이에 대한 대답은 노동시간이 개인의 의지나 노사 간 협상에 의하여 쉽게 변경되는 것이 아니라, 노동과 관련된 문화·관행·제도에 따라 관성적으로 형성된다는 노동시간 레짐(working time regime)이론에서 힌트를 얻을 수 있다(김승택, 2019; Rubery et al., 1998; Fudge, 2006). 이 같이 과거로부터 축적되어 온 노동문화로 인해, 우리나라는 OECD 국가 중 노동으로 벌어들이는 소득비율인 ‘노동소득분배율’이 21위에 머무르는 나라, OECD 국가 중 2번째로 노동시간이 많은 나라가 되었다(고용노동부, 2018). 그러나 우리나라의 전통적 노동문화에 변화의 바람이 불고 있다. 통계청이 작성하고 있는 2019년 ‘사회조사’ 결과를 살펴보면, ‘일(Work)’보다 ‘일-가정균형(Work-Family Balance)’이 중요하다는 응답이 처음으로 앞서기 시작했으며(통계청, 2019), 한 취업포털사이트의¹⁾ 조사에 따르면, 구직자가 좋은 일자리를 판단함에 있어 금전적 요인(51.0%)보다 ‘일-생활 균형’ 소위 워라벨(58.9%)이 더욱 중요한 기준인 것으로 나타났다(김도균 외, 2016: 1). 이와 같은 워라벨 열풍에, ‘워라벨 세대’라는 단어가 2018년 한국사회를 설명하는 10대 키워드로 선정되었다(김난도 외, 2017).

워라벨에 대한 국민의 요구에, 정부는 기업에게 육아휴직, 유연근무, 재택근무와 같은 가족친화적 근무제도 마련을 적극 권장하고 있으며, 근로자의 주당 근무시간을 최대 68시간에서 최대 52시간으로 단축한다는 내용을 포함한 「근로기준법」 개정을 단행하였다. 하지만 정부의 노력에도 불구하고, 국민이 체감할 수 있는 워라벨의 향상은 이루어지지 못하고 있다. 전체 근로자 중 34.4%를 차지하고 있는 소상공인의 경우(통계청, 2017), ‘근로자’가 아니라 ‘사업자’라는 이유로 정부정책의 울타리 밖

1) 아웃소싱타임즈(2018.06.20.). "좋은 일자리 기준, 워라벨(58.9%), 연봉(51.0%), 복지(38.4%)". <http://www.outsourcing.co.kr/news/articleView.html?idxno=82298> (검색일: 2020.03.18.)

에서 많은 어려움을 겪고 있으며, 우리나라 근로자의 거의 절반에 가까운 중소기업근로자(47.8%)의 상당수도 상사와 동료의 눈치에 정부가 권고하는 일-생활 양립제도를 효과적으로 활용하지 못하고 있다(김근주, 2017: 16; 김도균 외, 2016: 5). 현재 상당한 규모의 정부예산이 투입되고 있는 일-가정양립 정책은 일반적으로 근로취약계층으로 이해되는 자영업자·중소기업근로자가 아닌, 근무조건이 상대적으로 양호한 공공기관·대기업근로자에게 그 수혜가 집중되고 있는 상황이다. 정부 정책의 가장 중요한 기능 중 하나는 취약계층을 보호하는 것임을 고려해보면, 우리나라의 일-가정 양립정책은 집단 간 사회적 격차를 더욱 키우는 아이러니가 아닐 수 없다.

그렇다면 중소기업근로자의 워라밸을 향상시킬 수 있는 정책대안은 무엇인가? 이 질문에 답하기 위해 중소기업근로자의 워라밸을 향상시키는 요인이 무엇인지, 그리고 대기업근로자와 어떻게 다른지 살펴봐야 한다. 그러나 아직까지 우리나라에서는 워라밸의 결정요인에 관한 본격적인 연구가 진행되지 못하고 있다. 이에 중소기업근로자의 워라밸 향상을 위한 논의가 과학적 근거에 기반을 두지 못하고 그저 선형적 지식에 근거하여 이루어지고 있는 상황이다.

본 연구는 선행연구의 공백을 메꾸고, 정책설계 시 활용 가능한 정보를 제공하기 위하여 소기업, 중기업, 대기업 근로자의 워라밸 결정요인을 비교분석하고자 한다. 본 연구의 흐름은 아래와 같다. 다음 장에서는 워라밸의 정의, 우리나라의 워라밸제도, 그리고 워라밸의 결정요인을 탐구하였던 해외의 선행연구를 검토할 것이다. 이어서 분석을 위해 사용한 제5차 근로환경조사(2017)를 소개하고, 선행연구를 토대로 작성한 연구가설과 분석모형을 제시할 것이다. 분석결과를 다룬 장에서는 소기업, 중기업, 대기업 근로자 간 워라밸의 차이를 살펴보기 위한 t-검정, 그리고 집단별 워라밸 결정요인을 분석하기 위한 일반화 서열 로지스틱 회귀분석(Generalized Ordered Logistic Regression)의 결과를 서술할 것이다. 그리고 마지막 장에서는 본 연구결과를 간략히 요약하고, 이를 토대로 중소기업근로자의 워라밸 향상을 위한 정책대안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 일과 생활의 균형(Work-Life Balance)의 개념

워라벨에 대한 논의는 1970년대 영국에서 출발한다. 당시 서양사회는 여성들의 교육수준이 향상되고 사회진출이 보편화되어가던 시기였다. 이 시기, 노동시장의 구성은 변화하였지만, 남성은 일을 하고 여성은 집안일을 한다는 가부장적 통념은 변화하지 못하였다. 이에 여성노동자는 직장에서의 책임, 가정에서의 책임, 즉 이중책임(Dual Responsibility)으로 인한 스트레스에 시달리게 되었다(Dey 2006; McDowell 2004). 이와 같은 상황에서 영국의 직장인 어머니 단체(Working Mother's Association)는 여성들의 직장생활과 가정생활의 양립을 요구하는 캐치프레이즈로 '일과 생활의 균형(Work-Life Balance)'이라는 용어를 처음 사용하였다(유홍준 외, 2018).

'일과 생활의 균형'을 다룬 초창기 연구는 직장에서 긴 노동시간이 가정생활에 지장을 주는 가장 결정적 요소라고 주장한다(Fleetwood, 2007). 그러나 Bonney(2005)와 MacInnes(2006)가 지난 수십 년간 유럽 전역에서 근무시간이 감소했음에도 불구하고 직장에서의 스트레스와 불안감이 증가한다고 지적한 이래, '일과 생활의 균형'은 단순 시간개념이기 보다는(Darcy et al., 2012), 일과 생활의 관계에서 오는 모든 물리적·심리적 요소를 포함한 개념이라는 주장이 설득력을 얻고 있다(Koubova & Buchko, 2013). 한발 더 나아가, Pasamar & Cabrera(2013: 963)는 '일과 생활의 균형'이 문자 그대로 균형상태를 의미하는 것이 아니라 개인의 성장과 삶의 질이 향상될 수 있는 상황이라 강조한다.

전통적으로 '일과 생활의 균형'에 관한 연구는 근로자의 직장생활과 가정생활을 조화시켜 기업의 생산성을 높이기 위한 방안마련을 위한 목적으로 경영학 영역에서 주로 다루어져 왔다(김정운 외, 2005: 30). 그러나 최근 들어 정부 및 행정·정책학계에서 '일과 생활의 균형'에 대해 깊은 관심을 기울이고 있다(Day, 2006; MacInnes, 2006). 저출산·고령화 문제, 노동시장의 안정, 재정수입 증대, 사회복지 문제를 효과적으로 해결하기 위한 핵심카드로 국민의 '일과 생활의 균형'이라는 전략을 고민하고 있기 때문이다(Pichler, 2008: 451).

2. 우리나라의 일과 생활의 균형(Work-Life Balance): 워라벨(WLB)

최근 우리나라의 젊은 직장인들은 기성세대가 추구했던 높은 보수, 승진 같은 가치보다 적당히 벌면서 퇴근 후의 삶을 위한 ‘워크-라이프 밸런스(Work-Life Balance)’, 워라벨을 추구하고 있다(김난도 외, 2017). 김난도 외(2017)는 이들을 ‘워라벨 세대’로 정의하였다. 워라벨 세대의 등장배경 및 특징은 다음과 같다.

워라벨 세대의 등장은 우리사회의 물질적 풍요가 아닌, 심각한 경기침체·청년실업률·노동시장의 유연화에 기인한다(민경선, 2018: 378-380). 이 같은 사회구조는 젊은 세대가 취업의 관문을 뚫는 것도 힘겹지만, 취업을 하더라도 안정적인 직장생활을 할 수 없게 만들었다. 이와 맞물려 높은 집값, 높은 양육비 등 비싼 생활비용도 젊은 세대에게 부담을 주고 있다. 이 같이 어려운 환경에 지친 젊은 세대들은 불완전한 그대로를 받아들이는 성향, 스트레스 제로를 추구하는 성향으로 점차 변해가고 있다. 따라서 스트레스를 야기하는 완벽한 업무수행보다, 소확행·올로·코스파를²⁾ 위한 ‘워라벨’이 이들에게 더 중요한 가치가 되었다(김난도 외, 2017). 아래 <표 1>은 워라벨 세대의 특성을 간략히 정리한 자료이다.

<표 1> 워라벨 세대의 특성

구분	내용
출생년도	1988년~1997년
출현배경	경제침체(세계금융위기), 취업대란, 높은 집값·양육비 등
가구형태	외동자녀, 1인가구
소통매체	SNS
핵심가치	개인의 행복

출처: 김난도 외(2017: 305)의 재구성

젊은 세대의 슬로건에서 시작된 워라벨에 대한 관심은 돌풍을 넘어서 우리사회의 트렌드가 되어가고 있다. 특히 문재인 정부가 저출산·고령화 문제의 근본적인 대책으로 워라벨을 제시하면서 공공기관은 물론 기업체까지 직원들의 워라벨 향상을 위

2) ‘소확행’은 일본 소설가인 무라카미 하루키가 만든 신조어로 ‘작지만 확실한 행복’을 뜻한다. ‘올로(YOLO)’는 ‘You Only Live Once’의 첫 글자를 딴 용어로 ‘한번 뿐인 인생, 하고 싶은 것 전부 즐기자’라는 의미를 가지고 있다(민경선, 2018: 387). 마지막으로 ‘코스파’는 ‘Cost-performance’를 일본식 발음으로, ‘가격대비 성능 비’를 의미한다.

해 다양한 정책을 개발하고 있다.

현재 우리나라에서 시행되고 있는 ‘일-생활 양립’제도를 살펴보면, 용어 그대로 ‘일(Work)’ 측면, 그리고 ‘생활(Life)’ 측면에 초점을 둔 제도로 구분할 수 있다(이형우 외, 2019: 178). 먼저 일(Work) 측면에 초점을 맞춘 제도로 유연근무제도와 근무시간제한제도(주52시간 근무제)가 있다. 유연근무제는 개인 및 사업장의 특성에 맞도록 근무형태를 변경할 수 있는 제도를 의미하며, 근무장소를 변경하는 스마트워크(예를 들면, 재택근무, 유연근무), 그리고 근무시간을 변경하는 선택적·탄력적 근무제를 모두 포함한다(김근주, 2017: 17-18). 근무시간제한제도는 근로자의 주당 최대 법정 근로시간을 제한하는 정책이다. 최근 우리나라는 「근로기준법」 제51조를 개정하여 주당 최대 법정 근로시간을 기존 68시간(평일 40시간+평일 연장 12시간+휴일근로 16시간)에서 최대 52시간(법정근로 40시간+연장근로 12시간)으로 단축하는 법안이 통과되었다.

다음으로 생활(Life) 측면에 초점을 맞춘 제도는 휴직제도와 휴가제도가 있다. 휴직제도는 1988년 ‘육아휴직제도’라는 이름으로 처음 시작되었다. ‘육아휴직제도’는 최대 1년간 휴직을 보장하는 제도이며, 시작당시 육아휴직 대상자를 ‘생후 1년 미만의 영아를 가진 근로여성’으로 규정하면서 남성을 혜택에서 배제하였다. 하지만 제도의 활성화를 위하여 ‘만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀 가진 근로자’로 개정, 즉 성별의 구분을 철폐하여 지금에 이르고 있다. 휴가제도는 ‘산전후휴가’라는 이름으로 1953년 「근로기준법」 제정 당시 출산한 여성을 대상으로 도입되었다. 현재는 ‘출산전후휴가’로 명칭을 변경하면서 최대 90일(다태아 출산 시 120일)까지 휴가를 사용할 수 있는 제도로 발전하였다. 한편, 양성 평등의 출산문화와 근로자의 직무만족도 향상을 위해 2007년 남성을 대상으로 한 ‘배우자 출산휴가제도’가 신설되었다. ‘배우자 출산휴가’는 도입당시 최대 3일(무급)이 주어졌으나 현재는 최대 5일(최초 3일은 유급)까지 사용할 수 있다. 아래 <그림 1>은 우리나라에서 시행 중인 워라밸 제도를 정리한 체계도이다.

[그림 1] 우리나라에서 시행 중인 워라밸을 위한 제도체계



출처: 저자작성

이상에서 살펴보았듯이 우리나라 워라밸 정책의 방향은 근로자의 일을 줄여주거나 (예를 들면, 52시간 근무제), 일시적으로 없애주는(예를 들면, 휴가·휴직제도) 방법이다. 이에 규모가 작은 중소기업의 경우 일손부족, 경제적 부담, 연차의 목적 훼손 등의 현실적인 이유로 정부의 방침을 준수하고 있지 못하고 있다. 즉 중소기업 근로자의 상당수는 워라밸 정책의 혜택을 받지 못하고 있다고 볼 수 있다(김근주, 2017: 16). 결국 정부의 ‘일-생활 양립정책’의 혜택은 근로여건이 상대적으로 양호한 공공기관, 대기업 종사자에게 집중되고 있는 것이 현재의 상황이다.

3. 워라밸의 결정요인에 관한 선행연구

앞서 전술하였던 것과 같이 워라밸은 개인의 물리적·심리적 요소를 종합한 결과물이다. 따라서 워라밸을 결정하는 요인에 대해 물리적 ‘근무시간’ 이외의 다양한 변수가 고려되고 있다. 그러나 국내에서는 아직까지 워라밸의 결정요인에 관한 본격적인 연구가 진행되지 못하고 있으며, 해외에서도 워라밸을 직장만족도와 연계하여 간접적으로 설명하는 연구가 대부분이다. 그나마 존재하는 워라밸의 결정요인에 관한 해외연구도 특정 직종에 한정되어 진행되고 있는 반면, 연구결과를 일반화 할 수 있는 수준의 거시적 연구는 거의 진행되고 있지 못하고 있다. 워라밸의 결정요인에 관한 몇몇 해외 선행연구의 결과를 간략히 소개하면 아래와 같다.

먼저 국제사회비교조사(ISSP)와 유럽사회조사(ESS)를 활용해 워라밸의 결정요인을 탐구한 Pichler(2008: 456-460)는 인구통계학적 특성에 따라 근로자의 워라밸이 달라진다고 주장한다. 그의 연구결과는 나이가 적을수록, 교육수준이 높을수록, 미혼자보다는 기혼자가, 남성보다 여성이 워라밸이 낮다는 것을 보여준다.

근무시간, 근무강도, 시간외근무(야근, 주말근무 등)가 많을수록 워라밸이 낮아지는 것은 당연하다. 근무시간·근무장소가 불안정한 파트타임어(part-timer)도 워라밸이 낮을 수밖에 없다(Pichler, 2008: 456-460). 조직이 근로자에게 근무시간을 단축시켜주거나, 원하는 시간과 장소를 선택하여 근무를 할 수 있는 기회를 제공해 주면, 근로자의 워라밸이 달성될 수 있다(Pierce & Newstrom, 1982; Pichler, 2008). 또한 조직의 육아지원, 퇴직급여, 의료급여와 같은 혜택은 근로자가 생활영역에 집중할 수 있도록 시간과 자원의 부담을 줄여준다(Casper & Buffardi, 2004). 그리고 직장이 직원들에게 경력발전을 위한 교육 프로그램을 제공하면, 근로자의 자기효능감 상승으로 삶의 질 향상 나아가 워라밸의 향상으로 이어질 수 있다(Rousseau, 1995).

직장의 근무환경은 워라밸에 강한 영향을 미친다. Kandasamy & Ancheri(2009)는 조직의 안전기준과 위생정책이 우수할수록 근로자의 워라밸이 높아진다고 주장한다. 그는 물리적 안전이 근로자의 업무피로도를 낮춰줄 뿐 아니라, 조직이미지·조직만족도까지 높여준다고 말한다. 이와 비슷한 의미로 Iwasaki et al.(2002)은 직장내 카페테리아나 오락시설, 교통시설과 같은 긍정적 환경은 근로자로 하여금 회사에 대한 긍정적 인식을 심어준다고 지적한다. 따라서 근로자는 근심·걱정보다는 매사(워라밸에 대해서도)에 긍정적인 태도를 보이게 된다는 것이다. 한편, Mumford(2006)는 근로자의 업무가 단조롭거나 반복적인 일을 하는 경우, 그렇지 않은 경우보다 피로감을 크게 느껴 워라밸이 낮아진다고 강조한다.

다음으로 근로자의 심리적 요인도 워라밸에 영향을 주는 핵심 요인이다. 근무시간이 길거나, 업무난이도가 높아도 개인의 성향, 능력, 경험이 직무와 적합하면(Person-Job Fit) 근로자의 워라밸 감소가 다소 완화되는 것으로 나타났다(Starks, 2007). 대인관계에 따라서도 근로자의 워라밸 수준이 달라질 수 있다. 화난 고객, 부당한 요구를 하는 고객을 상대해야 하는 감정노동자는 심한 스트레스와 좌절감을 느끼게 될 가능성이 높다. 고객을 상대하면서 생긴 부정적 감정이 생활영역에 지장을 주는 순간, 워라밸은 손상된다(Louis & Smith, 1990; Chan, 2015).

이와는 반대로, 직장동료 간 대인관계가 좋으면 스트레스는 줄고 워라벨은 높아질 수 있다(Jackson et al., 1986; Kirmeyer & Kougterty, 1988). 이 뿐만 아니라 성과에 대해 적절한 금전적 보상(incentive)제공 또는 상호 인정(recognition)해주는 조직문화는 근로자가 생활영역에서 활력 있는 삶을 살아갈 수 있는 동기를 제공한다(Griffeth et al., 2000; Lourenco, 2000).

이 밖에 양육하는 어린이가 많은 경우, 집안일이 많은 경우도 워라벨이 낮아진다는 연구결과도 보고되고 있다(Pichler, 2008). 이상의 선행연구를 정리하면 워라벨 수준의 결정요인은 아래 <표 2>와 같이 다섯 가지 유형으로 분류할 수 있다.

본 연구는 선행연구에서 제시한 검토결과를 토대로, 이 다섯 가지 유형의 변수를 활용하여 통계모형을 설계, 근로자의 워라벨 수준 인식에 어떤 영향을 미치는지를 실증분석을 진행하고자 한다.

<표 2> 선행연구들의 워라벨 결정요인

요인	주거만족도 결정요인		연구자
인구 통계학적 요인	연령 ↑	=> 워라벨 ↑	Pichler(2008)
	여성	=> 워라벨 ↓	Pichler(2008)
	기혼	=> 워라벨 ↓	Pichler(2008)
	교육수준 ↑	=> 워라벨 ↓	Pichler(2008)
제도 요인	유연근무제 ↑	=> 워라벨 ↑	Pierce & Newstrom(1982)
	육아지원 ↑	=> 워라벨 ↑	Casper & Buffardi(2004)
	복지제도 ↑	=> 워라벨 ↑	Casper & Buffardi(2004)
	교육제도 ↑	=> 워라벨 ↑	Rousseau(1995)
	근로소득 ↑	=> 워라벨 ↑	Lourenco(2000)
	파트타임어	=> 워라벨 ↓	Pichler(2008)
물리적 환경 요인	근무시간 ↑	=> 워라벨 ↑	Pichler(2008)
	안전수준 ↑	=> 워라벨 ↑	Kandasamy & Ancheri(2009)
	복지시설 ↑	=> 워라벨 ↓	Iwasaki et al.(2002)
	단순업무 ↑	=> 워라벨 ↓	Mumford(2006)
근로자 심리 요인	직무적합도 ↑	=> 워라벨 ↑	Starks(2007)
	고객상대 ↑	=> 워라벨 ↓	Chan(2015)
	인정 ↑	=> 워라벨 ↓	Lourenco(2000)
	대인관계 ↑	=> 워라벨 ↑	Kirmeyer & Kougterty(1988)
생활 요인	어린이 ↑	=> 워라벨 ↓	Pichler(2008)
	집안일 ↑	=> 워라벨 ↓	Pichler(2008)

출처: 저자작성

Ⅲ. 방법론

1. 자료

본 연구는 국민들이 건강하고 안전하게 일할 수 있도록 더 나은 근로환경을 조성하기 위한 정책수립을 목적으로 산업안전보건연구원에서 생산한 제5차 근로환경조사(Korean Working Conditions Survey : KWCS) 데이터를 사용하였다. 근로환경조사는 「통계법」 제 18조와 제33조 1항·2항에 의거하여 생산된 국가승인통계(승인통계 제 38002호)이며, 2015년 유럽에서 진행한 유럽근로환경조사(European Working Conditions Survey : EWCS)의 원본 설문지를 토대로 개발되었다. 근로환경조사는 ①가구현황, ②취업자 특성, ③고용안정, ④건강관련, ⑤기술/능력개발, ⑥일과 삶의 균형에 관한 내용을 포함하고 있다.

제5차 근로환경조사(2017)의 조사설계는 다음과 같다. 먼저 목표모집단(target population)은 대한민국에 거주하는 모든 가구 내 만 15세 이상 취업자이다. 표본의 크기는 50,000명이며, 표본추출틀은 ①2010년 인구주택총조사의 조사구, ②2013년 세종시 특별센서스 조사구, ③신축아파트 조사구를 혼합하여 구성하였다. 제5차 근로환경조사는 신뢰성 높은 통계를 생산하기 위하여 모집단의 층화를 실시하여 표본추출을 시도하였다. 각 시·도별 통계생산을 위해 8개의 특별·광역시와, 9개의 도 지역으로 층화하고, 9개 도 지역에 대해서는 동부와 읍·면부로 세부 층화하였다. 표본추출은 조사구 내의 가구 수를 고려할 수 있도록 확률비례계통추출법과, 계통추출법을 차례로 사용하였다. 이 같은 과정으로 선정된 가구를 대상으로 훈련받은 전문조사원이 직접 방문하는 1:1 개별면접조사방식으로 조사가 진행하였다. 표본가구와의 접촉을 위한 직접방문횟수는 최대 4회로 한정하였으며, 재방문 시 요일/시간대를 달리하였다. 표본가구에 적격 가구원이 2명 이상인 경우 ‘최근 생일자법’에 의거 표본을 선정하였고, 면접결과는 태블릿PC를 사용한 CAPI 방식으로 기록되었다. 표본조사는 모집단의 분포특성과 표본의 분포특성이 차이가 날 수밖에 없다. 따라서 제5차 근로환경조사는 조사된 결과에 ①설계가중치, ②응답률 보정 가중치와 ③사후층화보정 가중치를 부여하여 추정치의 편향을 최소화한 후 공표되었다. 아래 <표 3>은 제5차 근로환경조사의 조사설계를 정리한 자료이다.

〈표 3〉 제5차 근로환경조사(2017) 개요

구분	내용
조사명	제5차 근로환경조사
조사대상	만15세 이상 취업자
조사 규모	50,000가구의 취업자(적격가구원 1인)
조사지역	전국 17개 시·도
표본 오차	95% 신뢰수준 ±0.45%p (설계효과 1.41 적용 시 ±0.53%p)
표본 추출	〈계통추출법(Systematic Sampling)〉 - 1차(psu) : 조사구 → 확률비례계통추출 - 2차(ssu) : 조사구 내 가구 → 계통추출 - 최종조사단위 : 적격가구원 중 1인 생월법으로 선정
조사방법	〈전문 조사원의 가구방문을 통한 1:1 개별면접조사〉 - CAPI(Computer Assisted Personal Interviewing) 활용
조사기간	2017년 7월 11일 ~ 11월 17일(약 18.5주)

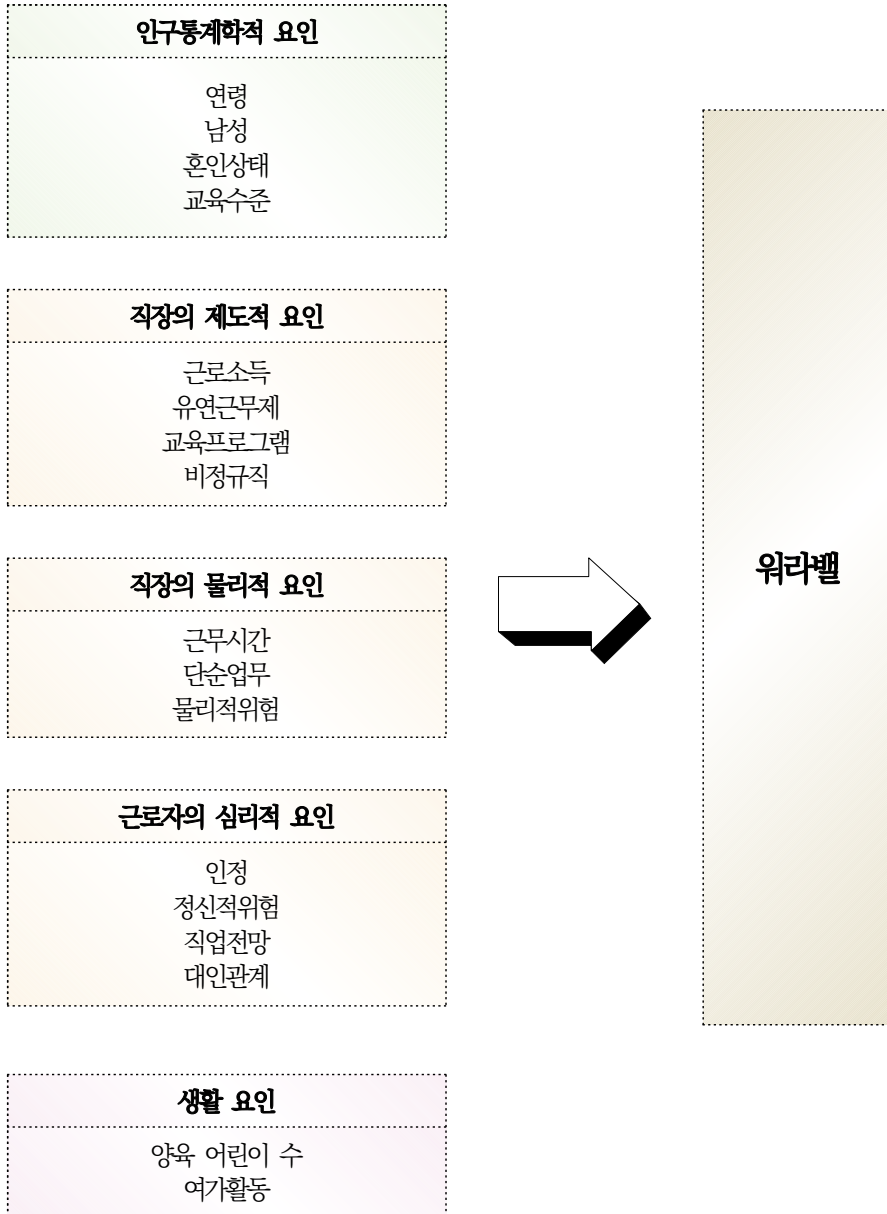
출처: 근로환경조사(산업안전보건연구원, 2017)

2. 분석모형과 변수

본 연구의 목적은 소기업, 중기업, 그리고 대기업 근로자의 워라밸을 비교분석하는 것이다. 따라서 근로환경조사의 직장(사업체)의 규모를 묻는 질문을 활용하여 표본을 분류하였다. 소기업, 중기업, 대기를 구분하는 기준은 다소 복잡하나, 본 연구모형에서는 과거의 「중소기업기본법」에 의거하여 소기업근로자를 2-49명 규모, 중기업근로자를 50-999명 규모, 대기업근로자를 1000명 이상의 규모를 가진 직장에서 근무하는 사람으로 각각 정의하였다.³⁾

3) 2016년 이전에는 상근 근로자의 수로 기업의 규모를 분류하였다(현재는 매출액을 비롯한 다양한 변수를 고려하고 있다). 본 연구는 이 기준을 사용하여 기업규모를 정의하였다.

[그림 2] 워라벨 결정요인 분석모형(일반화 서열 로지스틱 회귀분석)



선행연구 검토를 토대로 위 <그림 2>와 같은 연구모형 설계를 하였다. 가설의 검증을 위해 STATA SE 13을 사용하여 t-검정과 일반화 서열 로지스틱 회귀분석(Generalized Ordered Logistic Regression)을 실시하였다. 일반화 서열 로지스틱 회귀분석은 1)종속변수가 이산변수이면서 서열형인 경우, 2)독립변수가 종속변수의 각 단계마다 동일한 영향력을 주는 평행선 가정(parallel lines assumption)을 위배하는 경우, 두 가지를 동시에 충족할 때 사용할 수 있다(Savolainen et al., 2011). 일반화 서열 로지스틱 모형의 변수가 평행선 가정을 충족하는지 확인하기 위한 방법으로 Wald Test가 사용된다(Williams, 2006).⁴⁾ 본 연구는 모형에서 사용한 모든 독립변수를 대상으로 Wald Test를 실시하였다. Wald Test의 결과를 바탕으로 평행선 가정이 충족되지 못하는 변수를 모두 찾아낸 후(임계치: 0.05), 모형의 모든 변수가 평행선 가정을 충족할 수 있도록 변수의 영향력을 제약하였다. 이 같은 일련의 과정을 거친 후, 통계적으로 가장 신뢰도 높은 일반화 서열 로지스틱 회귀모형을 설계하였다.

본 연구에서 사용한 제5차 근로환경조사의 설문문항은 다음과 같다. 먼저 워라벨 변수인 종속변수는 “귀하의 근무시간이 가정생활이나 사회생활을 하기에 적당합니다?” 설문문항을 활용하였다. 워라벨은 매우 포괄적인 개념이지만 본 연구에서는 ‘근무시간의 적정성’에 대한 인식이라는 대리변수(proxy variable)를 사용하였다. 다음으로 Pichler(2008)의 연구결과를 토대로 ‘연령’, ‘성별’, ‘혼인상태’, ‘교육수준’이 워라벨에 영향을 줄 수 있는 요인으로 판단하고 모형에 포함시켰다.

기업은 근로자의 워라벨을 위해 다양한 정책을 내놓고 있다. ‘유연근무제’와 ‘교육 프로그램’은 기업들이 근로자를 위해 제공하는 대표적인 복지제도이다. 이러한 제도가 소기업·중기업·대기업 근로자에게 각각 어느정도의 영향력을 행사하는지 살펴볼 필요가 있을 것이다. 또한 파트타임이될수록 워라벨 수준이 낮아진다는 Pichler(2008)의 연구결과에서 아이디어를 얻어, 근로자의 고용신분 즉 ‘비정규직’ 여부에 따른 워라벨의 차이도 측정해볼 것이다. 직장에서 제공하는 급여도 직장의 제도로 파악하여 ‘근로소득’과 워라벨 간의 관계도 더불어 살펴볼 것이다.

선행연구는 직장의 물리적 요인이 워라벨을 설명하는 가장 강력한 변수라고 지적한다(예를 들면, Kandasamy & Ancheri, 2009; Iwasaki et al., 2002;

4) 일반화 서열 로지스틱 회귀모형의 평행선가정을 확인하기 위하여 Brant Test가 사용되기도 한다.

Mumford, 2006). 이에 본 연구모형에서도 워라밸과 가장 직접적인 관계가 있다고 판단되는 ‘근무시간’을⁵⁾ 고려하였다. 또한 물리적 위험환경에 노출될수록, 단순하고 반복적인 업무를 하는 근로자일수록 워라밸이 떨어진다는 Kandasamy & Ancheri(2009)와 Mumford(2006)의 주장을 확인하기 위해 ‘물리적위험’⁶⁾ 변수와 ‘단순업무’⁷⁾ 변수를 모형에 포함시켰다.

개인의 워라밸 수준을 판단하기 위해서 근로자의 심리요인을 고려하는 것이 필요하다. 본 연구는 선행연구가 활용했던 업무성과에 대한 ‘인정(recognition)’, 직장 구성원 간 ‘대인관계’, 화난 고객을 상대하는 과정에서 발생하는 스트레스를 나타내는 ‘정신적위험’을 독립변수로 활용하였으며, 직장의 발전가능성이 조직만족도와 연계된다는 선행연구에 힌트를 얻어 ‘직업전망’ 변수까지 연구모형에 포함시켰다(Chan, 2015; Lourenco, 2000; Kirmeyer & Kougterty, 1988).

근로자의 생활요인 측면의 변수도 근로자의 워라밸에 영향을 미칠 것이다. 따라서 본 연구모형에서는 생활요인 변수로는 8세 미만 ‘양육 어린이 수’를 고려하였다. 또한 여가시간이 개인의 삶의 질을 높여줄 수 있다는 민원기(2018)의 연구결과를 차용하여 ‘여가활동’이 워라밸에 어떤 영향을 미치는지 검증해볼 것이다. 분석모형에 입각하여 아래 <표 4>와 같은 연구가설을 설정하였다.

5) 본 연구에서 근무시간은 ‘주요 근무하는 직장의 근무시간’, ‘급여를 받는 본 직장 이외의 다른 직장의 근무시간’을 고려하였다.

6) 물리적위험 변수는 각 7점척도인 ‘①수공구, 기계 등에서 발생하는 진동, ②다른 사람에게 말할 때 목청을 높여야할 정도의 심한 소음 ③일하지 않을 때조차 땀을 흘릴 정도로 높은 온도, ④실내/실외에 관계없이 낮은 온도, ⑤연기, 흙(용접 흙 또는 배기가스), 가루나 먼지(목 분진, 광물 분진 등) 등의 흡입, ⑥시너와 같은 유기 용제에서 발생한 증기 흡입, ⑦화학제품/물질을 취급하거나 피부와 접촉, ⑧다른 사람이 피우는 담배 연기, ⑨폐기물, 체액, 실험 물질같이 감염을 일으키는 물질을 취급하거나 직접 접촉’ 빈도를 합산하였다.

7) 본 연구는 하는 일이 “단조롭다”고 응답한 근로자를 단순업무를 하는 사람으로 정의하였다.

〈표 4〉 연구가설 정리

가설 1	소기업, 중기업, 대기업 근로자 간 워라밸 수준차이가 존재할 것이다.
가설 2	근로자의 인구통계학적 요인은 워라밸에 영향을 줄 것이다.
2-1	근로자의 연령이 높을수록 워라밸에 긍정적일 것이다.
2-2	남성은 여성에 비해 워라밸에 긍정적일 것이다.
2-3	배우자가 있으면 워라밸에 긍정적일 것이다.
2-4	교육수준이 높으면 워라밸에 긍정적일 것이다.
가설 3	직장의 제도적 요인은 근로자의 워라밸에 영향을 줄 것이다.
3-1	직장에서 받는 급여가 높으면, 근로자의 워라밸에 긍정적일 것이다.
3-2	직장에 유연근무제가 있다면, 근로자의 워라밸에 긍정적일 것이다.
3-3	교육프로그램을 받은 경험이 있다면, 근로자의 워라밸에 긍정적일 것이다.
3-4	고용신분이 비정규직이라면, 근로자의 워라밸에 부정적일 것이다.
가설 4	직장의 물리적 환경 요인은 근로자의 워라밸에 영향을 줄 것이다.
4-1	근무시간이 길다면, 근로자의 워라밸에 부정적일 것이다.
4-2	업무가 단순하다면, 근로자의 워라밸에 부정적일 것이다.
4-3	물리적 위험환경에 노출될수록, 근로자의 워라밸에 부정적일 것이다.
가설 5	직장의 심리적 환경 요인은 근로자의 워라밸에 영향을 줄 것이다.
5-1	성과에 대해 인정받을수록, 근로자의 워라밸에 긍정적일 것이다.
5-2	심리적 위험환경에 노출될수록, 근로자의 워라밸에 부정적일 것이다.
5-3	직장의 전망이 좋을수록, 근로자의 워라밸에 대한 긍정적일 것이다.
5-4	직장 내 대인관계가 원만할수록, 근로자의 워라밸에 긍정적일 것이다.
가설 6	근로자의 생활 요인은 근로자의 워라밸에 영향을 줄 것이다.
6-1	8세 미만 어린이가 많을수록, 근로자의 워라밸에 부정적일 것이다.
6-2	여가활동의 빈도가 높을수록, 근로자의 워라밸에 긍정적일 것이다.

IV. 분석결과

1. 기술통계 및 분산분석 결과

먼저 4점척도로 조사된 세 집단의 워라밸수준의 평균값 살펴보면 소기업근로자가 2.77점으로 제일 낮았으며, 중기업근로자가 2.78점, 대기업근로자가 2.82점으로 그 뒤를 이었다. 이 같은 기술통계 결과는 사회·경제적 수준이 상대적으로 열악한

중소기업근로자가 대기업근로자에 비해 워라벨 수준이 낮을 것이라는 막연한 생각과 일치한다. 그렇다면 이와 같은 약간의 차이로 집단 간 워라벨 수준의 평균차이가 있다고 주장할 수 있을까? 본 연구는 이와 같은 질문에 대답하고자 빈도분석과 t-검정(unpaired)을 실시하였다. 분석결과 아래 <표 5>와 같이 중소기업과 대기업 간 워라벨 차이는 미미하나 존재하였으며, 소기업근로자와 중기업근로자 간 워라벨 차이는 나타나지 않았다.

<표 5> 소기업, 중기업, 대기업 근로자의 워라벨 차이 검정

구분	소기업근로자		중기업근로자		대기업근로자	
전혀 적당하지 않다	454명	2.76%	129명	2.98%	55명	2.58%
적당하지 않다	3,719명	22.63%	945명	21.84%	412명	19.36%
적당하다	11,361명	69.12%	3,005명	69.45%	1,517명	71.29%
매우적당하다	902명	5.49%	248명	5.73%	144명	6.77%
Source			t	Pr(T > t)		
워라벨	소기업근로자	중기업근로자	-0.59	0.5527		
	소기업근로자	대기업근로자	-3.65	0.0003**		
	중기업근로자	대기업근로자	-2.78	0.0054**		

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

표본의 인구통계학적 특성을 살펴보면, 소기업 근로자의 평균연령 48.92세, 중기업근로자 46.03세, 대기업 45.17세로 조사되었다. 이 같은 결과는 우리나라 대기업근로자의 근속년수가 중소기업에 비해 낮은 현실과 일치한다. 성비는 세 집단 모두 남성 근로자가 많았으며, 사업장의 규모가 작을수록 교육수준과 혼인율이 떨어지는 것으로 집계되었다.

평균 근로소득은 소기업 근로자가 229.56만원, 중기업근로자 292.24만원, 대기업근로자 343.57만원 순으로 집계되었다. 유연근무제를 경험한 근로자의 비율은 대기업근로자 23%, 소기업근로자 22%, 중기업근로자 19%로 조사되어, 대기업근로자가 중소기업근로자보다 ‘일-생활 양립’을 위한 제도를 더욱 활발히 사용하고 있었다. 회사에서 제공하는 교육프로그램을 받은 경험은 대기업근로자와 중소기업근로자 간 매우 큰 격차가 있는 것으로 나타났다. 대기업근로자는 과반이 넘는 약 63%가, 중기업근로자는 약 48%, 소기업근로자는 약 25%가 역량향상을 위한 교육

을 이수한 경험을 가지고 있다고 응답하였다. 고용신분은 소기업근로자가 가장 열약하였는데, 대기업근로자와 중기업근로자는 약 10%가, 소기업근로자는 약 23%가 비정규직으로 일하고 있었다.

1주일 평균 근무시간은 소기업근로자 44.12시간, 중기업근로자 44.03시간, 대기업근로자 43.14시간으로 각각 집계되었으며, 직장규모가 작을수록 단순·반복 업무가 많았다. 소음·진동·연기·먼지 등 물리적 유해환경에 노출 빈도는 집단 간 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

집단 모두 대체적으로 업무(사업)성과에 대해 보통이상으로 인정을 받는다고 응답하였으나, 소기업근로자(3.35점)가 중기업근로자(3.41점)와 대기업근로자(3.51점)에 비해 긍정적 응답률은 낮았다. 화난고객 상대 등 정신적 스트레스를 받는 상황에 대한 노출빈도는 소기업근로자(6.23점)가 제일 높았으며, 중기업근로자(5.49점)가 제일 낮았다. 5점 척도로 측정된 직업의 전망에 대한 인식도 대기업근로자가 제일 높았으며(3.38점), 뒤를 이어 중기업근로자(3.27점), 소기업근로자(3.15점) 순이었다. 직장 내 대인관계 수준은 소기업근로자(14.38점), 중기업근로자(14.38점), 대기업근로자(14.68점)가 서로 비슷한 수준으로 나타났다.

마지막으로 소기업근로자는 평균 0.15명, 중기업근로자는 0.23명, 대기업근로자는 0.26명의 8세 미만 어린이를 양육하고 있었으며, 여가활동의 빈도도 근무조건이 제일 열약하다 판단되는 소기업근로자(2.22점)가 제일 낮았고, 이어서 중기업근로자(2.47점), 대기업근로자(2.54점) 순으로 나타났다. 세 집단의 변수별 기술통계 값은 아래 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 기술통계 요약

변수	소기업근로자				중기업근로자				대기업근로자			
	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값
<i>위라벨 요인(중속변수)</i>												
위라벨 수준	2.77	0.58	1	4	2.78	0.59	1	4	2.82	0.58	1	4
<i>인구통계학적 요인</i>												
연령	48.92	12.35	17	98	46.03	11.69	18	90	45.17	10.91	18	83
남성	0.81	0.39	0	1	0.87	0.34	0	1	0.87	0.34	0	1
기혼	0.70	0.46	0	1	0.73	0.44	0	1	0.79	0.41	0	1
교육수준	4.58	1.10	1	7	5.01	1.08	1	7	5.14	1.01	1	7
<i>직장의 제도적 요인</i>												
근로소득	229.56	191.55	10	8100	292.24	197.07	10	4000	343.57	273.96	20	5000
유연근무제	0.22	0.41	0	1	0.19	0.39	0	1	0.23	0.42	0	1
교육프로그램	0.25	0.43	0	1	0.48	0.50	0	1	0.63	0.48	0	1
비정규직	0.23	0.42	0	1	0.10	0.30	0	1	0.10	0.30	0	1
<i>직장의 물리적 환경 요인</i>												
근무시간	44.12	12.15	0	160	44.03	9.03	0	144	43.14	8.96	0	140
단순업무	0.50	0.50	0	1	0.42	0.49	0	1	0.36	0.48	0	1
물리적 위험	17.06	7.83	9	63	17.15	7.91	9	59	16.91	7.09	9	52
<i>직장의 심리적 환경 요인</i>												
인정	3.35	0.75	1	5	3.41	0.73	1	5	3.51	0.71	1	5
정신적 위험	6.23	2.93	2	14	5.49	2.95	2	14	6.13	3.02	2	14
직업전망	3.15	0.86	1	5	3.27	0.80	1	5	3.38	0.81	1	5
대인관계	14.38	2.24	4	20	14.38	2.20	4	20	14.68	2.04	6	20
<i>생활 요인</i>												
양육 어린이 수	0.15	0.45	0	4	0.23	0.54	0	3	0.26	0.56	0	3
여가활동	2.22	1.10	1	5	2.47	1.13	1	5	2.54	1.08	1	5
관측치 수	16436				4327				2128			

2. 워라벨 결정요인 분석 결과

〈표 7〉 소기업, 중기업, 대기업 근로자의 워라벨 결정요인 모형

구분	변수	소기업근로자		중기업근로자		대기업근로자		
		B	EXP(B)	B	EXP(B)	B	EXP(B)	
1	<i>인구통계학적 요인</i>							
	연령	0.002**	1.002	0.005**	1.005	0.005**	1.005	
	남성	-0.041**	0.959	-0.226**	0.797	-0.033**	0.967	
	기혼	-0.030**	0.970	0.046**	1.047	-0.104**	0.901	
	교육수준	0.209**	1.232	0.045**	1.046	-0.017**	0.983	
	<i>직장의 제도적 요인</i>							
	근로소득	-0.000**	1.000	-0.000**	1.000	0.000**	1.000	
	유연근무제	0.390**	1.478	-0.152**	0.859	0.413**	1.512	
	교육프로그램	0.117**	1.124	0.075**	1.078	-0.004**	0.996	
	비정규직	-0.046**	0.955	-1.127**	0.324	-0.182**	0.834	
	<i>직장의 물리적 환경 요인</i>							
	근무시간	-0.049**	0.952	-0.064**	0.938	-0.076**	0.927	
	단순업무	0.041**	1.042	-0.145**	0.865	-0.040**	0.961	
	물리적 위험	-0.006**	0.994	-0.014**	0.986	-0.011**	1.011	
	<i>직장의 심리적 환경 요인</i>							
	인정	0.245**	1.278	0.309**	1.363	0.362**	1.437	
	정신적 위험	-0.030**	0.971	-0.056**	0.946	-0.034**	0.966	
	직업전망	0.213**	1.237	0.260**	1.297	0.168**	1.183	
	대인관계	0.057**	1.059	0.093**	1.097	0.362**	1.063	
	<i>생활 요인</i>							
	양육 어린이 수	-0.181**	0.834	-0.188**	0.829	-0.070**	0.935	
여가활동	0.229**	1.257	0.022**	1.023	-0.033**	0.968		
2	<i>인구통계학적 요인</i>							
	연령	0.002**	1.002	0.005**	1.004	0.005**	1.005	
	남성	-0.041**	0.959	-0.226**	0.797	-0.033**	0.967	
	기혼	-0.030**	0.970	0.046**	1.047	-0.104**	0.901	
	교육수준	0.123**	1.131	0.045**	1.046	-0.017**	0.983	
	<i>직장의 제도적 요인</i>							
	근로소득	-0.000**	1.000	-0.000**	1.000	0.000**	1.000	
	유연근무제	0.130**	1.139	-0.152**	0.859	-0.127**	0.881	
	교육프로그램	0.117**	1.124	0.075**	1.078	-0.004**	0.996	
	비정규직	-0.046**	0.955	-0.301**	0.740	-0.182**	0.834	
	<i>직장의 물리적 환경 요인</i>							
	근무시간	-0.057**	0.945	-0.064**	0.938	-0.076**	0.927	
	단순업무	0.041**	1.042	-0.145**	0.865	-0.040**	0.961	

구분	변수	소기업근로자		중기업근로자		대기업근로자		
		B	EXP(B)	B	EXP(B)	B	EXP(B)	
3	물리적 위험	-0.020**	0.980	-0.014**	-0.986	-0.005**	0.995	
	<i>직장의 심리적 환경 요인</i>							
	인정	0.260**	1.293	0.309**	1.363	0.362**	1.437	
	정신적 위험	-0.030**	0.971	-0.056**	0.946	-0.034**	0.966	
	직업전망	0.139**	1.150	0.260**	1.297	0.168**	1.183	
	대인관계	0.057**	1.059	0.043**	1.044	0.061**	1.063	
	<i>생활 요인</i>							
	양육 어린이 수	-0.181**	0.834	-0.188**	-0.829	-0.067**	0.935	
	여가활동	0.019**	1.019	0.059**	1.061	-0.033**	0.968	
	<i>인구통계학적 요인</i>							
	연령	0.002**	1.002	0.005**	1.005	0.005**	1.005	
	남성	-0.041**	0.959	-0.226**	0.797	-0.033**	0.967	
	기혼	-0.030**	0.970	0.046**	1.047	-0.104**	0.901	
	교육수준	0.063**	1.065	0.045**	1.046	-0.017**	0.983	
	<i>직장의 제도적 요인</i>							
	근로소득	-0.000**	1.000	-0.000**	1.000	0.000**	1.000	
	유연근무제	-0.346**	0.708	-0.152**	0.859	-0.817**	0.442	
	교육프로그램	0.117**	1.124	0.075**	1.078	-0.004**	0.996	
	비정규직	-0.046**	0.955	0.094**	1.098	-0.182**	0.834	
	<i>직장의 물리적 환경 요인</i>							
	근무시간	-0.046**	0.955	-0.064**	0.938	-0.076**	0.927	
	단순업무	0.041**	1.042	-0.145**	0.865	-0.040**	0.961	
	물리적 위험	-0.039**	0.962	-0.014**	0.986	-0.052**	0.949	
	<i>직장의 심리적 환경 요인</i>							
	인정	0.439**	1.059	0.309**	1.363	0.362**	1.437	
	정신적 위험	-0.030**	0.971	-0.056**	0.946	-0.034**	0.966	
	직업전망	0.016**	1.016	0.260**	1.297	0.168**	1.183	
대인관계	0.057**	1.059	0.154**	1.167	0.061**	1.063		
<i>생활 요인</i>								
양육 어린이 수	-0.181**	0.834	-0.188**	0.829	-0.067**	0.935		
여가활동	-0.041**	0.959	-0.117**	0.890	-0.033**	0.968		
N	16436		4327		2128			
χ^2	2275.26		708.50		319.23			
-2LL	6415.99		1670.68		809.57			
Pseudo R^2	0.0814		0.0959		0.0897			

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

본 연구는 소기업·중기업·대기업 근로자의 워라벨 결정요인을 비교분석하기 위해 일반화 서열 로지스틱 회귀분석(Generalized Ordered Logistic Regression)을 실시하였다. 일반화 서열 로지스틱 회귀분석의 해석방법은 다음과 같다. 먼저 구분 1은 “귀하의 근무시간이 가정생활이나 사회생활을 하기에 적당합니까?”라는 질문에 <매우 적당하지 않다(1)>라는 응답과 그 이외의 응답(<적당하지 않다(2), 적당하다(3), 매우적당하다)> 간의 관계를 설명한다. 즉 구분 1은 <매우 적당하지 않다(1)>라는 응답은 ‘0’으로, <적당하지 않다(2), 적당하다(3), 매우적당하다>라는 응답은 ‘1’로 코딩된 이항 로지스틱 회귀분석과 해석이 같다(1 vs 2+3+4). 계속해서 구분 2는 <매우 적당하지 않다(1), 적당하지 않다(2)>의 응답과 <적당하다(3), 매우 적당하다(4)>의 응답 간의 로지스틱 분석이다(1+2 vs 3+4). 마지막으로 구분 3은 <매우 적당하지 않다(1), 적당하지 않다(2), 적당하다(3)>의 응답과 <매우 적당하다(4)> 간의 분석이다(1+2+3 vs 4). 구분 1은 워라벨이 가장 낮은 근로자의 워라벨 향상방법에 대한 힌트를 제공해주며, 구분 3은 워라벨이 일정수준 달성된 근로자가 최상위 워라벨을 달성할 수 있는 근거를 제시해준다.⁸⁾ 일반화 서열 로지스틱 회귀분석의 계수에 대한 해석은 이항 로지스틱 회귀분석과 같으며, 구체적인 분석결과는 위 <표 7>과 같다.

우선 인구통계학적 특성인 ‘연령’, ‘남성’, ‘기혼’ 변수는 근로자의 워라벨에 영향을 주지 못하였다. 인구통계학적 특성 중 유일하게 ‘교육수준’만이 (워라벨이 낮은)소기업근로자의 워라벨에 정(+)적인 영향을 주는 변인이었다.

‘근로소득’과 근로자의 워라벨 간의 관계는 대부분 통계적으로 유의미하지 않았다. 심지어 소득과 소기업근로자의 워라벨 간 관계에서는 그 영향력이 매우 약하긴 하지만 부(-)적인 영향관계가 확인되었다. 이와 같은 연구결과는 소득이 높을수록 워라벨이 증가한다는 삼성생명 은퇴연구소(2018)의⁹⁾ 주장과 상반되어 흥미롭다. 워라벨 향상을 위해 가장 많이 사용되는 제도인 ‘유연근무제’는 워라벨이 낮은 소기업근로자에게 긍정적 영향을 주는 것으로 나타난 반면, 워라벨이 높은 소기업·대기업 근로자에게는 부정적 영향을 준다는 사실도 더불어 관찰되었다. 이와 같은 결과는 ‘유연근무제’가 워라벨이 높은 집단에 큰 효과를 주지 못한다는 사실을 암시한다. ‘교육

8) 구분 2는 구분 1과 구분 3의 중간으로 이항 로지스틱 회귀분석과 같다.

9) 서울경제(2018.04.05.). "소득 높을수록 '워라벨' 좋고 여가시간 잘 누려".

<https://www.sedaily.com/NewsView/1RY50EKZRZ> (검색일: 2020.02.22.)

프로그램'은 소기업근로자의 워라벨을 높여주었으며, 고용의 불안정성을 대표하는 '비정규직' 변수는 워라벨 수준이 낮은 중기업 근로자의 워라벨을 극단적으로 낮추는 변수로 나타났다.

직장의 물리적 환경 요인 중, '단순업무'는 근로자의 워라벨에 별다른 영향력을 행사하지 못하였다. 반면 대다수의 소기업, 중기업 근로자는 '물리적 위험'환경에서 일할수록 워라벨이 낮아졌다.¹⁰⁾

소기업, 중기업, 대기업 근로자 모두 업무성과에 대해 '인정'받을수록, '직업전망'이 좋을수록 워라벨이 높아지는 것으로 나타났다. 근로자가 미래에 대한 희망을 꿈꿀 수 있다면, 근로자의 활력은 증가할 것이고, 이것이 근로자의 워라벨에 대한 인식을 높여주는 원동력이라고 추측해볼 수 있다. 계속해서, 직장에서 동료 간의 관계가 좋을수록 모든 근로자의 워라벨이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 직장 내 대인관계에서 오는 스트레스가 근로자에게 상당한 부담을 준다는 선행연구와 비슷한 결과이다(Kirmeyer & Kougterty, 1988). 화난고객을 상대하는 것으로 대표되는 '정신적 위험'환경은 소기업, 중기업 근로자의 워라벨과 부(-)적 상관관계가 나타난 반면, 대기업 근로자의 워라벨과 상관관계는 없었다.

양육하는 8세미만 어린이의 수는 중소기업근로자에게서만 통계적으로 유의미한 부(-)적 상관관계가 발견되었다. 마지막으로 '여가활동'은 워라벨 수준이 낮은 소기업근로자에게만 긍정적 영향을 준 반면, 중기업과 대기업 근로자의 워라벨을 높여준다는 경험적 근거가 되지는 못하였다.

10) 낮은 수준의 워라벨을 가지고 있는 소기업근로자와 중간수준의 워라벨을 가지고 있는 대기업 근로자는 '위험환경'에서 일해도 워라벨이 낮아지지 않았다.

〈표 8〉 연구가설 검증 결과 요약

연번	독립변수	워라벨									판정	
		예상	결과 (소기업)			결과 (중기업)			결과 (대기업)			
			1	2	3	1	2	3	1	2		3
가설 1	집단 간 워라벨 차이	○	△									부분채택
가설 2	인구통계학적 특성											
2-1	연령	+	X	X	X	X	X	X	X	X	X	기각
2-2	남성	+	X	X	X	X	X	X	X	X	X	기각
2-3	기혼	+	X	X	X	X	X	X	X	X	X	기각
2-4	교육수준	+	+	+	X	X	X	X	X	X	X	부분채택
가설 3	직장의 제도적 요인											
3-1	근로소득	+	-	-	-	X	X	X	X	X	X	기각
3-2	유연근무제	+	+	+	-	X	X	X	X	X	-	부분채택
3-3	교육프로그램	+	+	+	+	X	X	X	X	X	X	부분채택
3-4	비정규직	-	X	X	X	-	-	X	X	X	X	부분채택
가설 4	직장의 물리적 환경 요인											
4-1	근무시간	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	채택
4-2	단순업무	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	기각
4-3	물리적 위험	-	X	-	-	-	-	-	X	X	-	부분채택
가설 5	직장의 심리적 환경 요인											
5-1	인정	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	채택
5-2	정신적 위험	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	부분채택
5-3	직업전망	+	+	+	X	+	+	+	+	+	+	부분채택
5-4	대인관계	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	채택
가설 6	생활 요인											
6-1	양육 어린이 수	-	-	-	-	-	-	-	X	X	X	부분채택
6-2	여가	+	+	X	X	X	X	X	X	X	X	부분채택

일련의 분석결과를 종합하여 앞서 제시한 연구가설의 채택/기각 여부를 정리하면 위 〈표 8〉과 같다. 〈표 8〉에서 볼 수 있듯이 워라벨의 영향요인은 근로자의 직장규모에 따라 상당부분 상이하게 나타났다(예를 들면, 유연근무제, 교육프로그램, 정신적 위험, 양육어린이 등). 또한 워라벨 취약계층인 소기업, 중기업 근로자가 민감하게 반응하는 몇 가지 변수도(예를 들면, 비정규직, 여가) 확인할 수 있었다.

IV. 결론

워라벨 문화는 이제 특정 세대의 유행을 넘어 전 세대를 아우르는, 소위말해 대세가 되어가고 있다. 우리나라는 근로자가 요구하는 복지향상은 물론, 저출산·고령화 문제와 지속가능한 사회 건설이라는 국정현안을 타개해 나가기 위한 전략으로 ‘워라벨’이라는 카드를 만지고 있다. 이를 위해 정부는 다양한 제도를 신설하여 근로자의 ‘일-생활 양립’을 지원하고 있지만, 그 수혜는 대부분 공공기관 근로자나 대기업 근로자에게 돌아가고 있다. 최근 코로나19 사태의 장기화로 유연근무, 재택근무가 적극 장려되고 있으나, 인프라가 열악한 중소기업은 정부의 방침을 이행할 수 없다. 이와 같이 워라벨 양극화가 계속해서 심화되고 있는 상황에서, 본 연구는 워라벨 취약계층을 위한 정책대안을 제시하기 위해 중소기업근로자와 대기업근로자의 워라벨 결정요인을 비교분석하였다. 본 연구의 연구결과는 아래와 같다.

첫째, 중소기업근로자와 대기업근로자 간 워라벨의 차이가 존재했다. 반면 소기업 근로자와 중기업근로자 간 워라벨 차이는 없었다. 둘째, 근무시간 이외의 다양한 변수들이 워라벨에 영향을 주고 있었다. 근무시간이 워라벨에 가장 강력한 영향을 주는 변수라는 것은 부정할 수 없지만, 인구통계학적 요인, 제도적 요인, 물리적·정신적 환경요인, 생활요인의 변수도 워라벨에 영향을 주고 있었다. 그러나 소득은 워라벨에 큰 영향을 주지 못하였다. 셋째, 소기업, 중기업, 대기업 근로자의 워라벨에 영향을 미치는 요인이 상이했다. 세 집단은 공통적으로 직업(직장)의 전망이 밝다고 느낄수록, 업무성과를 인정받을수록, 직장 내 대인관계가 좋을수록 워라벨에 대해 긍정적이었다. 하지만 나머지 두 집단과 다르게 소기업근로자는 직장에서 유연근무제와 교육프로그램이라는 혜택을 받을수록, 여가활동을 할수록 워라벨이 향상되었다. 중기업 근로자도 나머지 집단과 다르게 비정규직일수록 워라벨이 낮아지는 것으로 나타났다. 한편, 중소기업근로자와 대기업근로자 간 워라벨 영향요인 차이는 다소 명백했다. 중소기업근로자는 물리적 유해환경(소음·진동·연기·먼지 노출 등)과 정신적 위험환경(화난 고객 상대 등)에 노출될수록, 양육 어린이가 많을수록 워라벨이 감소하였으나, 대기업근로자는 워라벨이 감소하지 않았다.

위와 같은 연구결과를 토대로 아래와 같은 정책대안을 제시하고자 한다. 먼저, 중소기업근로자에게 육아부담을 줄여줄 필요가 있다. 공공기관이나 대기업은 직장어린이집과 같은 육아복지시설(육아복지정책)이 잘 갖춰져 있을 가능성이 높다. 이 같

은 추측은 양육어린이 수는 대기업근로자의 워라밸에 영향을 주지 않는다는 본 연구 결과와 일맥상통한다. 한편, 자영업자는 근무시간을 본인이 정할 수 있으며, 개인사업장은 회사보다 어린이가 자유롭게 드나들 수 있는 환경이다. 그러나 중소기업근로자는 어떠한가? 중소기업은 작은 규모로 인해 직장어린이집의 설치가 힘들며, 어린이를 직장 안에 두면서 보살필 수도 없다. 이 같은 이유로 육아에 힘겨워하는 중소기업근로자를 위해, 중소기업에 직장어린이집 설치비 및 운영비를 집중지원하는 것이 급선무이다.

다음으로, 중소기업근로자의 물리적·심리적 환경을 개선할 필요가 있다. 중소기업근로자, 특히 소기업근로자는 대기업근로자에 비해 고객을 직접 상대하는 프론트 오피스(front office) 업무가 많다. 고객을 상대해야 하는 감정노동자들은 그렇지 않은 노동자에 비해 우울감이 3배나 높은 것으로 알려져 있다.¹¹⁾ 이에 정부는 사업주에게 ‘고객의 폭언 등으로 인한 근로자의 건강장해 예방조치’의무를 부과하는 「감정노동자보호법」을 지난 2018년부터 시행하고 있다. 그러나 대부분의 중소기업은 비용 상의 이유로 감정노동자를 보호해주는 적절한 매뉴얼을 개발하고 있지 못하고 있는 것이 현실이다. 최근 서울시는 ‘서울시 감정노동종사자 권리보호센터’를 개소하여 고객 갑질 사각지대에 놓인 감정노동자를 지원하고 있다. 이와 같은 노력을 범정부적으로 확대해 나갈 필요가 있다. 물리적 위해환경도 중소기업근로자의 워라밸을 낮추는 주된 요인이었다. 영세한 사업체일수록 정부가 제시한 안전기준을 무시하는 경우가 많은데, 이에 대한 정부의 적극적인 관리도 아울러 요구된다.

연구결과, 워라밸 수준이 낮다고 응답한 소기업근로자만이 여가활동으로 워라밸이 증가하였다. 그러나 승산비(odds ratio)를 살펴보면, 여가시간은 워라밸이 낮은 소기업근로자에게 아주 강한 영향을 행사하는 것으로 드러났다. 근무환경이 열악한 소기업근로자를 대상으로 여가활동을 지원할 필요가 있다. 현재 우리나라는 저소득층을 대상으로 영화, 공연, 전시를 비롯해 국내여행, 스포츠 관람, 책·음반 구매 등 다양한 분야에서 사용할 수 있는 문화바우처(문화누리카드)를 발급하고 있다. 이와 같은 제도를 근무환경이 열악한 소기업근로자에게 확대적용을 검토해볼 필요가 있다. 소기업근로자가 전국 주요 관광지 호텔, 리조트 등 휴양시설을 정가보다 저렴하게 이용할 수 있는 방안도 대안이 될 수 있을 것이다. 교육훈련기회는 소기업근로자

11) 중앙일보. “[고객님, 여기서 이러시면 안됩니다] 답 안나오는 진상 대처법 공개”
<https://news.joins.com/article/17556667> (검색일: 2020.02.24.)

의 워라벨을 증가시켰다. 그러나 기술통계분석에서 살펴본 바, 소기업근로자는 큰 규모의 회사에서 일하는 근로자에 비해 교육훈련의 기회가 상당히 적었다. 소기업근로자를 대상으로 한 국비지원교육의 확대가 필요하다.

본 연구는 국내근로자를 대상으로 워라벨 인식의 결정요인을 실증분석 했다는 점에서 학문적·정책적 의미가 있지만, 아래와 같은 한계도 가지고 있다. 첫째, 본 연구는 2차 자료를 사용하였다. 따라서 설문문항을 변수로 조작화하는데 있어서 일정부분 한계가 있을 수밖에 없다. 둘째, 본 연구는 단년도 자료를 활용하였기 때문에 연구결과의 일반화에 제약이 있다. 셋째, 본 연구모형의 설명력이 낮았다. 이것은 워라벨에 영향을 주는 다양한 요인을 고려하지 못했다는 것을 의미한다. 후속연구에서는 보다 다양한 차원의 변수(예를 들면, 기업복지, 사회환경 등)를 고려하는 것이 필요하다. 또한 근로특성이 상이한 자영업자, 공공기관근로자의 워라벨 비교분석이 더 붙어 요청된다.

최근 코로나19 창궐로 인해 영세기업 근로자는 워라벨보다 당장의 생계가 중요해졌다. 하지만 금번의 공중보건위기가 마무리되고 회복기를 거친다면, 코로나19에 대한 보상심리로 워라벨 문제가 다시금 이슈화 될 가능성이 크다. 이와 같은 상황이 도래하면, 중소기업근로자(워라벨 취약계층)의 워라벨 문제에 대한 관심도 자연스럽게 높아질 것이다. 코로나19 이후, 본 연구가 중소기업근로자의 워라벨 향상을 위한 근거자료로 활용되길 희망한다.

참고문헌

- 김근주. 2017. “일·가정 양립지원제도의 유형과 체계.” 『노동리뷰』, pp.9-22.
- 김도균·김재신. 2019. 『‘워라벨’불균형과 휴가이용 격차』, 이슈 & 진단, pp.1-25.
- 김난도·전미영·이향은·이준영·김서영·최지혜·이수진·서유현. 2017. 『트렌드 코리아 2018』, 서울: 미래의 창.
- 김승택. 2019. “근로시간 단축의 효과와 주 52 시간 상한제의 적용.” 『노동리뷰』 pp.39-54.
- 김영선. 2010. “발전국가 시기 작업장의 시간정치: 노동시간 및 자유시간에 대한 분석.” 『여가학연구』 제88권제1호, pp.1-25.
- 김정운·이장주. 2005. “여가와 삶의 질에 대한 비교문화 연구.” 『한국심리학회지: 사회 및 성격』 제19권제2호, pp.1-15.
- 산업안전보건연구원. 2017. 『제5차 근로환경조사』.
- 신영민·황규성. 2016. “한국의 노동시간 계층화에 대한 연구.” 『한국사회정책』 제23권제3호, pp.17-47.
- 민경선. 2018. “워라벨 세대의 여가와 삶의 만족도.” 『한국웰니스학회지』 제13권제3호, pp.377-388.
- 유홍준·신인철·정태인. 2018. 『일·여가의 변화와 행복복지』, 파주: 집문당.
- 이영주. 2018. “근로시간 단축법 개정의 경과와 쟁점.” 『노동법포럼』 제24권, pp.143-179.
- 이형우·이동영. 2019. “성과관리와 워라벨의 상호보완적 효과에 관한 연구.” 『한국공공관리학보』 제33권제1호, pp.175-190.
- 통계청. 2017. 『전국사업체조사』.
- 통계청. 2019. 『사회조사』.
- Bonney, N. 2005. “Overworked Britons? Part-time work and work-life balance.” *Work, Employment and Society*, Vol.19, No.2, pp.391-401.
- Casper, W. J., & Buffardi, L. C. 2004. “Work-life benefits and job pursuit intentions: The role of anticipated organizational support.”

- Journal of Vocational Behavior*, Vol.65, No.3. pp.391-410.
- Darcy, C., McCarthy, A., Hill, J., & Grady, G. 2012. "Work-life balance: One size fits all? An exploratory analysis of the differential effects of career stage." *European Management Journal*. Vol.30, No.2. pp.111-120.
- Dey, I. 2006. "Wearing out the work ethic: population ageing, fertility and work-life balance." *Journal of Social Policy*. Vol.35, No.4. pp.671-688.
- Kandasamy, I., & Ancheri, S. 2009, "Hotel employees' expectations of QWL: A qualitative study." *International journal of hospitality management*. Vol.28, No.3. pp.328-337.
- Fleetwood, S. 2007. "Why work-life balance now?." *The international journal of human resource management*. Vol.18, No.3. pp.387-400.
- Fudge, J. 2006. "Control over working time and work-Life balance: a detailed analysis of the Canada Labour Code Part III." *Federal Labour Standards Review Commission*.
- Griffeth, R. W., Hom, P. W., & Gaertner, S. 2000. "A meta-analysis of antecedents and correlates of employee turnover: Update, moderator tests, and research implications for the next millennium." *Journal of management*. Vol.26, No.3. pp.463-488.
- Iwasaki, Y., Mannell, R. C., Smale, B. J., & Butcher, J. 2002. "A short-term longitudinal analysis of leisure coping used by police and emergency response service workers." *Journal of Leisure Research*. Vol.34, No.3. pp.311-339.
- Jackson, S. E., Schwab, R. L., & Schuler, R. S. 1986. "Toward an understanding of the burnout phenomenon." *Journal of applied psychology*. Vol.71, No.4. pp.630.
- Kirmeyer, S. L., & Dougherty, T. W. 1988. "Work load, tension, and coping: Moderating effects of supervisor support." *Personnel*

- Psychology*. Vol.41, No.1. pp.125–139.
- Koubova, V., & Buchko, A. A. .2013. “Life-work balance: Emotional intelligence as a crucial component of achieving both personal life and work performance.” *Management Research Review*.
- Louis, K. S., & Smith, B. 1990. “Teacher working conditions.” *Teachers and their workplace: Commitment, performance, and productivity*, pp.23–47.
- Lourenco, S. M. M. 2010. “Do Monetary Incentives, Feedback and Recognition Matter for Performance? Evidence from a field experiment in a retail services company.” Harvard University.
- MacInnes, J. 2006. “Work-life balance in Europe: a response to the baby bust or reward for the baby boomers?” *European Societies*. Vol.8, No.2. pp.223–249.
- McDowell, L. 2004. “Work, workfare, work/life balance and an ethic of care.” *Progress in Human Geography*. Vol.28, No.2. pp.145–163.
- Mumford, E. 2006. “The story of socio-technical design: Reflections on its successes, failures and potential.” *Information systems journal*. Vol.16, No.4. pp.317–342.
- Pasamar, S., & Cabrera, R. V. 2013. “Work–life balance under challenging financial and economic conditions.” *International Journal of Manpower*. Vol.34, No.8. pp.961–974.
- Pichler, F. 2009. “Determinants of work–life balance: Shortcomings in the contemporary measurement of WLB in large–scale surveys.” *Social indicators research*. Vol.92, No.3. pp.449–468.
- Pierce, J. L., & Newstrom, J. W. 1982. “Employee responses to flexible work schedules: An inter–organization, inter–system comparison.” *Journal of Management*. Vol.8, No.1, pp.9–25.
- Rousseau, D. 1995. “*Psychological contracts in organizations: Understanding written and unwritten agreements.*” Sage publications.
- Rubery, J., Grimshaw, D., & Rubery, J. 2003. “The organization of

- employment: An international perspective.” Basingstoke: Palgrave Macmillan. pp.26-50
- Savolainen, P. T., Mannering, F. L., Lord, D., & Quddus, M. A. 2011. “The statistical analysis of highway crash-injury severities: a review and assessment of methodological alternatives.” *Accident Analysis & Prevention*. Vol.43, No.5. pp.1666-1676.
- Starks, G. L. 2007. “The effect of person-job fit on the retention of top college graduates in federal agencies.” *Review of Public Personnel Administration*. Vol.27, No.1. pp.59-70.
- Williams, R. 2006. “Generalized ordered logit/partial proportional odds models for ordinal dependent variables,” *The Stata Journal*. Vol.6, No.1. pp.58-82.

A Comparative Analysis on the Determinants of Work–Life Balance(WLB) among Employees in Small, Medium, and Large Sized Enterprises

Lim, Hyunchul*

Abstract

This study conducted comparative analysis on the determinants of WLB among workers in small, medium, and large sized enterprises to present policy alternatives for the vulnerable people of WLB.

The results are as follows. There are differences in determinants of WLB between employees of small and medium–sized enterprises(SMEs) and employees of conglomerates. WLB of employees in small companies is changed by the number of children, dangerous environment, frequency of leisure activities, and training experiences provided by their company etc. WLB of the medium company worker is changed by he number of children, dangerous environment, and temporary position etc. On the other hand, WLB of the conglomerate employee is not changed by the above variables. This results suggests that exceptional policies are needed for WLB of employees in SMEs.

Field: SB11. Public Policy

Key Words: Work–Life Balance(WLB), Small and Medium–sized Enterprises(SMEs), Generalized Ordered Logistic Regression

* Researcher, Korea Institute of Public Administration(KIPA)

공·사적연금의 수급 사각지대 해소를 위한 주택연금의 노후소득보장효과 분석 : 1954년생을 중심으로

최경진*·한정림**·백인걸***

국문초록

2019년 기준 60대는 국민연금의 가입기간이 짧거나 미(未) 가입한 경우가 대부분이고 사적연금을 통한 노후소득 마련기회도 없었기에 부족한 국민연금 이외에 마땅한 노후소득이 없는 상황이다. 본 연구는 1954년생 전체를 대상으로 국민연금과 주택연금을 고려한 노후소득보장효과를 분석하였다. 먼저, 2019년 기준 1954년생 주택연금 가입자의 국민연금과 주택연금을 합산한 평균 노후소득월액은 102만 원, 평균 소득대체율은 48%로 나타났다. 특히, 생애평균소득월액이 100만 원 미만인 저소득 주택연금 가입자의 평균 소득대체율은 약 72%로 나타났다. 다음으로 주택연금 잠재가입대상자의 경우 국민연금과 주택연금을 합산한 평균 노후소득월액이 132만 원, 평균 소득대체율은 60%를 넘어설 것으로 예상되었다. 특히, 생애평균소득월액 100만 원 이하의 저소득층의 경우 주택연금 가입 시 평균 소득대체율은 약 89%로 예상되었다. 결론적으로 국민연금과 주택연금을 함께 활용한다면 60대 이상 저소득 고령자의 노후소득 부족이 상당부분 해소될 수 있을 것이다.

국가과학기술표준분류: SD0705. 사회보장

주제어: 국민연금, 주택연금, 노후소득, 소득대체율

논문접수일: 2021년 9월 13일, 심사일: 2021년 10월 12일, 게재확정일: 2021년 12월 16일

* 한국주택금융공사 주택금융연구원 연구위원(choikj23@naver.com), 제1저자

** 국민연금공단 국민연금연구원 연구위원(jlhan@nps.or.kr), 공동저자

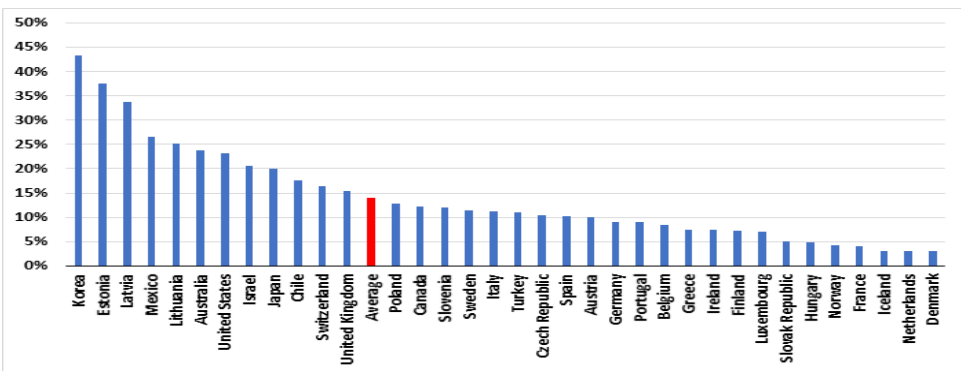
*** 공주대학교 경제학과 조교수(ingulb@kongju.ac.kr), 교신저자

I. 서론

우리나라는 국민연금과 기초연금의 공적연금 제도와 퇴직연금 및 개인연금의 사적연금 제도를 갖춰 다층연금체계를 구축하고 있다. 그러나 급격한 인구고령화에 대비한 다층연금체계의 노후소득보장은 매우 취약한 상황이다. 국민연금의 경우 65세 이상 인구 중 노령연금 수급자 비중은 2019년 말 기준 39.9%에 불과하며 유족연금과 장애연금을 포함하여도 국민연금 수급자 비중은 44.4%에 그치고 있다¹⁾.

같은 시기 노령연금 평균 수급액은 약 53만 원 수준에 불과하다. 이처럼 국민연금의 수급률과 평균 수급액이 낮은 것은 기본적으로 제도의 미성숙에 기인한다. 국민연금의 낮은 수급률과 수급액을 보완하기 위해 퇴직연금을 비롯한 사적연금의 역할이 확대되고 있으나 관련 현황을 살펴보면 노후소득보장의 기능이 제대로 작동하고 있다고 보기 어렵다. 2020년 중 개인연금저축 계약 당 연금 수령액은 월 약 25만원에 불과하고 퇴직연금의 2020년 중 연금수령비중도 3.3%(계좌기준)에 그치고 있는 상황이다. 종합적인 노후소득보장체계 미비로 인해 [그림 1]과 같이 우리나라 노인빈곤율은 43.4%(2018년 기준)로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다(OECD, 2021).

[그림 1] 고령가구(가구주 연령 66세 이상)의 상대적 빈곤율(2018년 기준)



출처: OECD(2021)

1) 65세 이상 노령연금 수급자 수 2,912,662명, 유족연금, 장애연금을 포함한 국민연금 전체 수급자 수 3,414,256명(이상 2019년 말 국민연금통계)인데 비해, 2019년 기준 65세 이상 노인인구는 7,684,919명으로 나타남(통계청, 장래인구특별추계).

2018~2020년 통계청 가계금융복지조사에 따르면 은퇴가구의 약 60%가 노후 생활비가 부족하였다. 문제는 대부분이 은퇴한 연령인 65세 이상 고령자의 노후준비율이 48.6%(2019년 기준)로 나타나 60대 고령자의 절반 이상이 마땅한 노후대책 없이 은퇴에 접어들었다는 점이다. 그나마 노후준비가 되었거나 준비 중인 고령자의 주된 노후준비방법도 국민연금이 31.1%(통계청, 2020 고령자 통계)로 가장 높게 나타나 추가 노후 소득원 확보가 시급한 실정이다. 사실, 2019년 기준 60대 이상 고령세대는 사적연금제도의 미비로 인해 퇴직연금을 통한 추가적인 노후소득 마련은 불가능할 수밖에 없었다. 퇴직연금제도는 이들이 노후를 준비하기에는 늦은 2005년에 도입되었으며 제도도입 이전의 퇴직금은 주택구입이나 자녀 교육비 등으로 사용된 것이 일반적이었다. 개인연금도 1994년 도입되었으나 경제적 사정에 의한 중도해지 영향으로 유의미한 노후소득보장 수단으로서 제 기능을 하지 못한 것이 사실이다. 이러한 이유로 2019년 기준 60대 이상 현세대 고령층은 국민연금을 제외하면 개인차원에서 노후준비를 하거나 자녀 등 가족에 의한 사적이전을 통한 노후소득이 대부분이다. 그러나 최근에는 자녀의 부모부양 의식은 줄어드는 대신, 국가 및 사회의 역할 확대가 요구되고 있어 자녀로부터의 사적이전을 통한 노후소득 마련도 기대하기 힘든 상황이다.

다층연금체계의 미성숙과 더불어 고령자 개인의 노후준비 부족, 사회적 인식 변화 등으로 우리나라의 노인빈곤율은 당분간 개선될 여지가 보이지 않는 상황에서 고령가구의 높은 자가주택 보유율 및 점유율에 주목할 필요가 있다. 가구주 연령이 65세 이상인 고령가구의 자가보유율과 자가점유율은 각각 78.8%, 76.9%로 전체 일반가구(자가보유율: 61.2%, 자가점유율: 58.0%)에 비해 높은 수준이다(국토교통부, 2019년도 주거실태조사). 결국, 기존의 다층연금체계가 60대 고령자들의 노후소득을 제대로 보장하고 있지는 못하지만, 주택연금과 같이 자신이 보유한 주택자산을 유동화함으로써 부족한 노후소득을 보완할 수 있다. 이상과 같은 필요성에 기반하여 본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 2019년 기준 만 65세(1954년생) 전체 인구를 대상으로 국민연금과 주택연금의 수급 현황과 평균 수급액을 통해 현재 은퇴계층인 60대의 노후소득수준을 진단하고자 한다. 둘째, 2019년 기준 만 65세(1954년생)의 보유하고 있는 주택 현황을 파악하고 소유주택을 활용해 노후소득을 마련할 수 있는 주택연금 월지급금을 산출하여 제시함으로써 1954년생 가입대상자에게 어느 정도의 소득제

고효과가 있는지 파악하고자 한다. 셋째, 분석결과들에 근거하여 필요한 정책적 시사점들을 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

노후소득보장효과에 대한 대표적인 평가 척도는 일반적으로 충분성(Adequacy)과 포괄성(Comprehensiveness) 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 충분성은 은퇴 후 적정 노후소득을 보장받을 수 있는가를 평가하는 것을 의미한다. 노후소득의 충분성을 평가하는 대표적인 지표로는 소득대체율이 있다. 소득대체율은 노후설계나 노후소득보장제도의 정책적 효과 분석에 있어 직관적이고 이해하기 쉬워 널리 사용되는 지표이다(김헌수, 2017).

그러나 적정수준(Benchmark level)의 연금소득대체율이 어느 정도인지에 대한 명확한 기준은 없으며 국가별 상황 및 관련 분야 연구자별로 다양한 견해가 존재한다. 미국의 경우, 대부분의 학자들은 75~80%를 적정 소득대체율로 보고 있으며(Brady, 2008), 일부학자들은 인플레이션의 영향을 고려하면 85~95%까지는 되어야 한다고 주장하였다(Steinberg and Lucas, 2004). EU의 경우 국가별 연금제도 상황에 따라 40년 근로활동 기준 소득대체율은 50~100% 수준으로 알려져 있다(EU Commission, PENSION ADEQUACY REPORT 2018). Allianz(2015)는 거시적 관점에서 EU, OECD, IMF, 세계은행, 아시아개발은행(ADB)의 데이터를 이용해 주요 49개국 공·사적 연금의 적정 소득대체율을 산정한 결과 70%의 소득대체율(공적연금 45%, 사적연금 25%)이 적정한 수준으로 도출되었다.

우리나라의 경우 적정 소득대체율은 은퇴 이전 소득대비 60~80% 정도로 언급되고 있다(류건식 외, 2009; 강성호, 2011; 김헌수, 2017).

다음으로 포괄성은 연금가입 또는 수급 대상자 가운데 얼마나 많은 정도를 연금제도의 가입자 또는 수급자로 포함하고 있는가를 의미한다. 포괄성은 연금이나 사회보험에서의 사각지대 해소와 밀접한 연관성이 있다.

정인영(2015)은 국민연금의 사각지대와 관련하여 세대별 관점에서 현재 근로계층에 대한 국민연금 가입 사각지대와 은퇴한 고령층의 국민연금 수급 사각지대로 구분하고 있다. 먼저 국민연금 가입의 사각지대는 국민연금법상으로 적용이 제외되어 있

는 경우(적용제외)와 국민연금의 당연한 적용대상자이지만 소득이 없어 보험료를 납부하지 않거나(납부예외) 소득이 있더라도 보험료를 납부하지 않는 경우(체납)에 발생한다. 특히, 가입의 사각지대는 비정규직 근로자일수록 그 비율이 높고(권혁진, 2012) 이러한 사각지대가 지속될 경우 향후 노후빈곤 및 소득불평등으로 이어질 수 있다(최현수, 2012).

다음으로 국민연금 수급 사각지대는 국민연금 도입 시 이미 가입대상 연령이 경과하였거나 가입이후에도 국민연금의 노령연금 수급을 위한 가입기간이 짧아 충분한 연금을 받지 못하는 경우를 의미한다. 국민연금 수급의 사각지대 해소를 위해 국가적으로는 기초연금이 도입되었지만 재원 마련의 한계가 존재한다. 또한, 고령자들은 국민연금 수급액이 낮을수록 경제활동 참가율이 높은 경향을 보이기도 한다(김혜진, 2018).

한편, 한정림·우해봉(2014)은 2011년 12월 기준 국민연금 가입이력 데이터를 바탕으로 국민연금 사각지대와 급여수준의 적정성을 통합하여 분석하고자 하였다.

분석결과 초기 가입자, 여성의 수급률은 상당히 낮아 수급의 사각지대에 놓여있는 반면, 1970년대 이후 출생자의 경우 수급률은 상대적으로 높게 형성되었으나 급여수준의 적정성이 보다 중요한 문제가 될 것임을 언급하였다.

결과적으로 1954년생을 포함한 60대 이상의 고령층은 국민연금의 가입기간이 짧거나 가입하지 못한 경우가 대부분이고 사적연금을 통한 노후소득 마련기회도 없었기에 다층연금 수급에 대한 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다. 또한, 다층연금 수급의 사각지대로 인해 적정 연금소득대체율 달성이 어려운 상황임을 감안할 때, 60대 이상의 고령층은 노후소득의 충분성도 부족하다는 점을 유추할 수 있다. 따라서 다층연금 수급의 사각지대해소 및 노후소득의 충분성 확보를 위해 국민연금 이외에 주택 등 보유자산의 유동화를 통한 추가노후소득 마련이 필요하다는 점을 알 수 있다. 이에 본 연구는 노후소득의 충분성과 포괄성 측면에서 국민연금제도와 자산유동화를 활용한 대표적인 노후소득 마련 수단인 주택연금제도의 현황 및 관련 선행연구를 살펴보고자 한다.

1. 국민연금제도

국민연금은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 지급함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 도입되었다. 국민연금의 보편

성 확대 측면에서 제도 도입 이후 적용 대상자를 꾸준히 확대한 결과, 1999년 4월 1일부터는 도시지역까지 국민연금제도를 확대·적용함으로써 비로소 ‘전 국민 연금 시대’가 열리게 되었다. 이후 최근까지 공적연금 사각지대에 놓인 이들을 가입대상 에 포함시키고 이들이 보험료를 납부하여 수급자격을 획득할 수 있도록 지원하는 정책을 꾸준히 실시하였다. 대표적으로 2003년 7월 1일부터는 5인 미만의 영세사업 장, 근로자 1인 이상 법인, 전문직종 사업장을 사업장가입자에 포함시켰고, 임시직, 일용직과 시간제 근로자의 국민연금 가입자격을 완화하였다. 2012년에는 10인 미 만 사업장 저소득근로자들이 안정적으로 보험료를 납부하여 가입기간을 확보할 수 있도록 하는 국민연금보험료 지원사업, 즉 ‘두루누리’ 사업이 시작되었다. 2016년 에는 실업크레딧을 시행하고 연금보험료의 추후납부 범위를 경력단절 여성으로 확 대하였다. 이 밖에 2018년에는 건설일용근로자에 대한 사각지대 해소를 위해 건설 일용근로자의 사업장 가입자 기준을 월 20일 이상 근로에서 월 8일 이상 근로로 변 경하였다. 2020년에는 추후납부제도가 재테크 수단으로 활용되는 것을 방지하고 성실하게 보험료를 납부해온 일반 가입자와의 형평성 문제를 해소하기 위해 추후납 부 기간을 10년 미만으로 제한하였다.

〈표 1〉 국민연금 도입 이후 제도변화 추이

연도	내용
1973	국민복지연금법 공포(석유파동으로 시행 연기)
1986	국민연금법 공포(법률 제3902호)(구법 폐지)
1988	국민연금제도 실시(상시근로자 10인 이상 사업장)
1992	사업장 적용범위 확대(상시근로자 5인 이상 사업장)
1993	연금보험료율 인상(6%) 특례노령연금 지급 개시
1995	농어촌지역 연금 확대 적용
1998	연금보험료율 인상(9%)
1999	도시지역 연금 확대 적용(전 국민 연금 실현)
2000	농어촌지역 특례노령연금 지급
2003	사업장 적용범위 1단계 확대(근로자 1인 이상 법인·전문직종사업장)
2006	사업장 적용범위 확대완료(근로자 1인 이상 사업장 전체)
2008	완전노령연금(가입기간 20년 이상) 지급 개시 기초노령연금 지급 개시
2009	국민연금과 4개 직역연금 가입기간 연계사업 시행
2012	10인 미만 사업장 저소득근로자에 대한 국민연금 보험료 지원 사업 시행

연도	내용
2014	기초연금 지급 개시
2016	실업크레딧 시행, 경력단절 여성대상 추후납부 확대
2018	건설일용 근로자에 대한 가입기준 개선(월 20일→월 8일)
2020	추후납부 기간을 10년 미만의 범위에서 신청가능 하도록 법령 개정

출처: 국민연금통계연보 2020년 제33호

그러나 국민연금제도의 확대와 발전에도 불구하고 여전히 많은 이들이 국민연금의 사각지대에 놓여 있다. 실제로 2019년 말 기준 납부예외자는 3,277천명이며 장기 체납자의 수도 2017년 1,036천명, 2018년 978천명, 2019년 1,062천명으로 줄어들지 않고 있는 실정이다. 또한 고령인구 중 국민연금 수급자 비중이 늘면서 수급액도 증가 추세이기는 하나 연금성숙도에 비해 획기적인 증가라고 볼 수 없고, 납부예외 등의 사각지대에 속하는 국민들이 줄지 않는다면 장래에도 수급률과 수급액 증가를 기대하기 어려운 상황이다.

사각지대를 해소를 위한 방안으로 다수의 선행연구는 적용대상 확대(구인회·백학영, 2008; 권혁진, 2012; 김원섭, 2013; 김용하, 2005; 김재진 외, 2014; 이광석, 2008; 이용하 외, 2015), 저소득층의 보험료 납부 지원(김원섭, 2013; 김현수·김아람, 2018; 류재린 외, 2019; 윤석명 외, 2009; 최옥금, 2013 등), 크레딧제도 도입확대(김원섭, 2013; 김재진 외, 2014; 유호선·이지은, 2011; 유호선·유현경, 2016; 유경미·정성배, 2013), 지역가입자의 관리체계 개선 및 소득 파악률 제고(김혜진외 2020) 등을 제시하였다.

[그림 2] 공적연금 가입실태(2019년 12월 기준)

18~59세 총인구 32,129천명				
경제활동인구 23,167천명				
국민연금 가입자 21,718천명				
비경제활동인구 8,710천명	납부예외자 3,277천명	소득신고자 18,442천명		특수직역 연금 1,701천명
		장기체납자5) 1,062천명	보험료 납부자 17,380천명	
		소계 13,048천명		

출처: 국민연금연구원 내부자료

반면, 노후소득의 적정성 측면에서 국민연금 제도는 도입 10년만인 1998년에 제1차 연금개혁이 이루어졌다. 제1차 연금개혁의 결과 소득대체율은 40년 가입, 평균소득자 기준 70%에서 60%로 조정되었다. 제1차 연금개혁 당시 도입된 재정재계산이 2003년 처음 시행된 결과 국민연금기금이 2047년 고갈될 것으로 예측되었다. 이에 기금의 지속가능성 확보를 위한 오랜 논의 끝에 2007년 2차 개혁이 단행되었다. 2007년 2차 개혁의 결과 40년 가입, 평균소득자 기준 국민연금 소득대체율은 60%에서 2008년 50%로 조정되었으며 이후 매년 0.5%p씩 낮춰 2028년 40%에 도달하도록 하였다. 그러나 현실적으로 가입자 별 소득수준 및 가입기간, 세대 간 수급 부담구조가 상이하므로 이를 고려한 개인별 국민연금의 소득보장효과는 다양하다.

국민연금의 노후소득보장효과와 관련하여 다수의 문헌이 존재하나 국민연금 제도 개혁효과를 반영한 가장 최근의 문헌으로는 우해봉·한정림(2015, 2016)의 연구가 있다. 우해봉·한정림(2015)은 국민연금 가입자정보를 이용하여 1952~1984년의 성별·소득계층별 소득대체율을 추정한 결과 2007년 제도개혁이후 기준 전체평균 소득대체율은 30.02%(남성: 29.2%, 여성: 30.94%) 수준이었다. 소득계층별로는 저소득층 31.2%(남성: 30.00%, 여성: 32.56%), 중소득층 30.16%(남성: 28.32%, 여성: 32.24%), 고소득층 28.65%(남성: 29.57%, 여성: 27.60%) 소득수준이 높을수록 소득대체율은 다소 낮게 나타나는 경향을 보여주었다.

또한, 우해봉·한정림(2016)은 2014년 말 12월 기준 노령연금수급대상인 출생코호트 1929~1953년생에 대해 성별 소득대체율을 산정하였다. 소득대체율 산정결과 남성은 출생코호트별 11.3~40.87%, 여성은 16.13~56.3%로 나타났다. 특히, 본 연구의 분석대상인 1954년생과 유사한 연령인 1953년생 남성의 경우 26.45%, 여성은 27.32%로 소득대체율이 30%에 미치지 못하였다. 결국, 선행연구를 통해 국민연금의 소득대체율이 대부분 30% 내외에 불과한 상황에서 이를 보완할 추가적인 노후소득마련수단이 필요함을 알 수 있다.

2. 주택연금제도

주택연금제도가 출범하게 된 주요배경은 민간 역모기지 시장의 실패를 들 수 있다. 주택연금제도가 출범하기 이전인 1995년과 2000년 민간은행에서 저소득 자가주택 거주 고령자를 대상으로 한 역모기지 상품을 출시하였다. 그러나 실적 부진으로 판

매가 중단되었고, 2004년부터 일부 금융기관이 재출시하였으나 역시 시장이 활성화되지 못했다. 민간 금융기관의 역모기지 상품이 활성화되지 못한 이유는 금융기관과 가입자 측면에서 살펴볼 수 있다.

먼저, 금융기관 측면에서는 고령자가 장수하거나 금리상승 및 주택가격 하락 등으로 발생할 수 있는 손실에 대한 보증제도가 미흡하여 종신상품 취급을 기피하였다는 점이다. 다음으로, 가입자 측면에서는 대출금리가 높고 역모기지에 대한 세제혜택이 없는 상황에서 대출 기간이 비교적 단기위주(5년~15년)여서 고령자는 대출만기 이후 강제퇴거의 우려 등으로 역모기지 이용이 저조하였다.

〈표 2〉 민간 금융기관 역모기지 상품의 문제점

수요측면(고령자)	공급측면(금융기관)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 종신거주를 보장하지 않아 대출기간 종료 후 퇴거불안 ○ 홍보부족(상속인식 보편화) ○ 집값대비 월지급금이 적음 (Ex. S은행 3억 원, 15년→ 52만 원 수준) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 리스크 회피·분산 수단의 부재 ○ 상담시간 장기화 등 과도한 비용발생

수요측면과 공급측면 모두에서 시장 활성화에 실패한 민간 역모기지 상품을 대체하기 위해 정부는 2005년 1월 “역모기지 활성화”를 주요 국정과제로 선정하였다. 이후 2005년 10월부터 한국주택금융공사에 TF팀을 구성하여 공적보증의 역모기지 상품개발에 착수한 결과, 저소득 자가주택 거주 고령자의 거주권 및 노후소득을 종신까지 보장하는 주택연금제도가 2007년 7월 출범하였다.

주택연금의 가입대상은 주택소유자 또는 배우자 중 만 55세 이상 (확정기간방식은 배우자 연령이 55~74세인 경우)이면서 공시가격이 9억 원 이하(시가 12~13억 수준) 주택(지방자치단체에 신고 된 노인복지주택 포함)소유자이다. 다만, 다(多) 주택자라도 합산 공시가격이 9억 원 이하이면 가입이 가능하고 9억 원 초과 2주택자는 3년 이내 처분을 조건으로 가입이 가능하다.

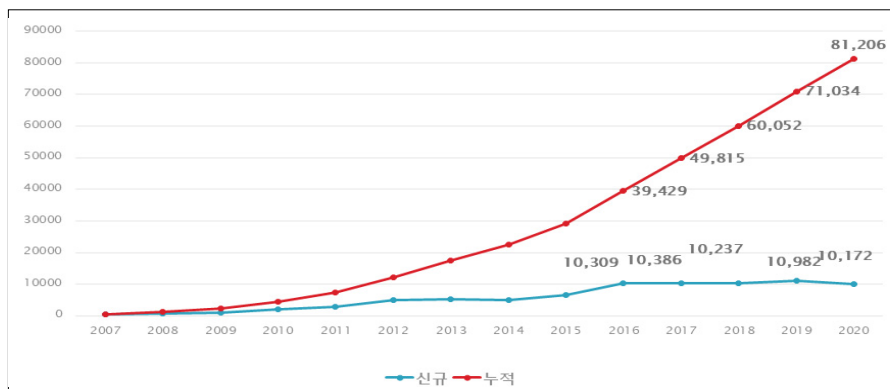
주택연금제도 출범이후 국가적 차원에서 제도 활성화를 위해 가입연령 및 주택가격 요건 완화, 내집연금 3중세트 출시 등 가입자 중심의 다양한 제도개선을 시행하였다.

〈표 3〉 주택연금 제도개선 추진내역

구분	항목	시행시기
가입대상 주택요건완화	시가 6억 원 이하 → 9억 원 이하	2008.10
	노인복지주택 가입허용	2010.07
	다주택자 가입허용(보유주택 합산 9억 원 이하)	2014.11
	시가 9억 원 이하 → 공시가격 9억 원 이하, 주거용 오피스텔 가입허용	2020.12
가입대상자 기준 완화	주택소유자 만 65세 이상 → 만 60세 이상	2013.08
	주택소유자 → 주택소유자 또는 배우자	2016.03
	주택소유자 또는 배우자 중 만 60세 이상 → 만 55세 이상	2020.04
가입대상 확대	내집연금 3종세트 출시 (주택담보대출 상환용 주택연금, 보금자리론 연계 주택연금, 우대형 주택연금)	2016.04
가입대상 요건 명확화	우대형 주택연금 가입요건에 기초연금수급자격 도입	2019.01
수령방식 개선	대출한도 상향조정(3억 원 → 5억 원)	2009.03
	수시 인출한도 비율 상향 조정(30% → 50%)	2012.07
	전후후박형 월지급금 도입	2012.08
	확정기간형 출시	2013.11
	주택담보대출 상환용 주택연금의 최대인출한도 확대(70% → 90%)	2019.02
	월지급금의 초기증액형, 정기증가형 도입	2021.08
기타	초기보증료율 인하(2.0% → 1.5%), 연보증료율 인상(0.5% → 0.75%)	2015.02
	담보주택 재건축 시 주택연금계약 유지	2015.08
	신탁방식 주택연금 도입, 주택연금 전용 압류방지계좌 도입	2021.06

최근에는 신탁방식 주택연금과 주택연금 전용 압류방지계좌가 도입되어 가입자의 수급권 보호가 강화되었으며 가입대상 주택가격 확대(시가 9억 원 → 공시가격 9억 원), 주거용 오피스텔 가입을 허용 등과 같이 최근의 주택가격 상승추세 및 주거형태 변화를 반영한 가입대상 확대를 도모하였다. 그 결과, 주택연금은 최근 5년간 신규 가입 건수가 연간 1만 건 이상을 기록하면서 2020년 12월 말 기준 누적 가입 건수는 81,206건을 기록하였다.

[그림 3] 연도별 주택연금 누적 및 신규가입 건 수 추이



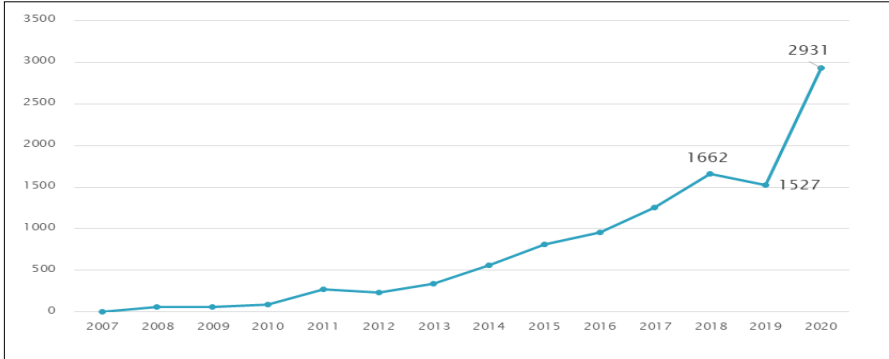
출처: 한국주택금융공사

주택연금의 꾸준한 가입 건수 증가에도 가입률은 2019년 말 기준 1.6%²⁾에 불과하다. 이처럼 주택연금의 가입비율이 저조한 원인으로 미국의 경우 주택연금상품의 복잡성으로 인한 가입자의 이해부족, 높은 초기 보증료부담, 의료비용 마련의 어려움, 유산상속 등이 가입을 저해하는 주요요인으로 언급되고 있다(Lucas, 2016). 반면, 우리나라는 매월 받는 월지급금이 기대에 못 미칠 것 같아서, ‘주택을 자녀에게 물려주고 싶어서’, ‘연금액이 집값 대비 손해일 것 같아서’ 등으로 나타났다(한국주택금융공사, 2018년도 주택연금 수요실태조사).

최근에는 서울과 수도권을 중심으로 주택가격이 급등하면서 중도해지 건수도 급증하고 있다. 특히, 주택가격이 급격히 상승한 2020년의 경우 중도해지 건수가 2,931건을 기록하여 2019년에 비해 무려 92% 증가하였다. 이처럼 주택가격의 급격한 상승에 의한 중도해지건수가 증가함에 따라 이를 완화하기 위한 대안마련의 필요성이 제기되어 왔다. 이에 주택금융공사는 2021년 8월부터 가입자 상황에 맞게 정액형 대비 월지급금 증액기간을 3년, 5년, 7년, 10년 중 선택할 수 있는 초기 증액형과 소비자 물가상승에 따른 월지급금의 실질가치 유지를 위해 3년마다 4.5%씩 증가하는 월지급금을 수령하는 정기 증가형을 출시하였다.

2) 2019년 말 기준 가구주 연령 60세 이상 주택소유가구 수(4,433,133가구) 대비 2019년 말 기준 주택연금 가입건수 71,034건을 나눈 수치임

[그림 4] 연도별 주택연금 중도해지건 수 추이



출처: 한국주택금융공사

주택가격 상승으로 인한 주택연금 중도해지 증가에서 알 수 있듯이 주택연금은 의무적으로 가입하는 국민연금과 달리 사회경제적 변화에 따라 가입 및 중도해지 규모가 변동되는 특징이 있다. 따라서 주택연금제도의 꾸준한 성장과 발전을 위해서는 인구고령화 및 주택시장 변화를 반영한 꾸준한 제도개선이 요구된다.

주택연금의 낮은 가입률과 최근의 급격한 중도해지 증가에도 불구하고 주택연금의 소득보장효과는 매우 높은 것으로 알려져 있다. 대표적으로 여윤경(2018)은 주택연금의 평균소득대체율은 65.5%, 중앙값은 70.0%로 추정하였다. 또한, 주택연금 소득대체율에 영향을 미치는 요인들은 은퇴자연령, 배우자 유무, 교육수준 등의 인구사회학적 특성, 주택 및 금융자산, 공·사적연금의 보유여부, 부동산 임대소득의 유무, 노후자산의 충분성 등으로 밝혀졌다. 백인걸·최경진(2020)은 주택연금의 소득보장 및 소비진작효과를 분석한 결과, 주택연금의 소득대체율은 주택자산분위별 55~89%, 한계소비성향은 0.96으로 추정되어 주택연금이 고령층의 소비를 진작시킬 수 있는 유용한 수단임을 언급하였다.

Ⅲ. 분석 데이터 및 모형

Ⅲ장에서는 현재 국민연금수급 연령에 해당하는 1954년생의 국민연금과 주택연금의 노후소득보장효과 분석을 위한 데이터 및 모형을 소개하기로 한다. 분석에 사용된 데이터는 2019년 기준 국민연금 가입이력 데이터, 주택연금 가입데이터, 주택소유통계 데이터이다.

먼저, 1954년생은 2019년 기준으로 수급자 연령에 해당되므로 국민연금 수급현황을 분석을 위해 아래와 같이 기본항목과 월별항목으로 구성된 국민연금 가입이력 레이어아웃을 활용하였다. 국민연금 가입이력 레이어아웃은 1988년부터 2019년 말 현재까지 국민연금에 가입한 적이 있는 자에 대한 가입상태, 가입종별, 기준소득월액 등의 자료가 월별로 구축되어 있다.

〈표 4〉 국민연금 가입이력 레이어아웃

기본항목						
사회보장 번호	주민 번호	사업장 규모	노령연금 최초지급 개시연월	사망 여부	사망날짜	보험료 납부기간 (개월)
월별항목 (1988.01~2019.12)						
기준소득 월액	가입 상태	가입 종별	수납 상태	반환일시금 반납여부	수급 사유	구분자

다음으로 국민연금 가입자 중 1954년생의 주택연금 수급현황 분석을 위해 주택연금 가입데이터 중 국민연금 가입이력 데이터와 매칭에 필요한 주민번호, 혼인상태(부부, 독신), 가입유형(본인, 배우자), 월지급금 등의 정보를 활용하였다.

마지막으로 1954년생 주택연금 잠재가입대상자의 소득보장효과를 살펴보기 위해서는 국민연금 가입자의 주택소유실태를 파악할 필요가 있다. 이를 위해 2019년 기준 주택소유통계를 활용하였다. 주택소유통계는 아래와 같이 주택소유자의 연령 및 성별, 거주지역 등의 인적사항과 거주주택유형, 소유형태, 면적, 공시가격 등의 정보가 존재한다.

〈표 5〉 주택소유통계 레이아웃

주민등록번호	성명	법정동	건물지분	토지지분	용도명	전체면적
전용면적	납세의무자 구분	도로명코드	소유형태	거주상태	주택 공시가격	호별 안분 가격

수급현황 분석과 마찬가지로 국민연금 가입이력 레이아웃과 주택소유통계의 주민등록번호를 매칭하여 국민연금 가입자의 소유주택 공시가격 정보를 도출하였다. 그러나 주택연금의 월지급금 산정 시 적용되는 주택가격은 시가기준이다. 따라서 2019년 공시가격을 시가기준 주택가격으로 변환하기 위해 주어진 주택공시가격을 국토교통부가 제공하는 2019~2020년 주택 유형별/공시가격구간별 현실화율로 나누어 시가기준 주택가격을 도출한다.

〈표 6〉 2019~2020년 주택 유형별 / 주택공시가격구간별 현실화율

(단위: %)

연도	전체	~3억	3~6억	6~9억	9~12억	12~15억	15~30억	30억~
표준 단독주택	'19 53.0	52.7	52.2	52.4	51.4	50.6	54.2	62.1
	'20 53.6	52.7	52.2	52.4	53.4	53.7	56.0	62.4
공동주택	'19 68.1	68.6	68.6	67.2	66.6	66.8	67.4	69.2
	'20 69.0	68.4	68.2	67.1	68.8	69.7	74.6	79.5

출처: 국토교통부

이제 분석에 활용할 모형을 살펴보고자 한다. 국민연금의 경우 연금월액, 생애평균소득월액 정보를 바탕으로 한 소득대체율 산정을, 주택연금의 경우 월지급금 산출 모형을 활용할 필요가 있으므로 이와 관련한 산식을 기술하고자 한다.

먼저, 1954년생의 국민연금의 연금월액은 61세에 개시되었으므로 현재의 연금월액은 기본적으로 61세 시점의 최초연금월액(BPA_{61}) 산정 후 물가상승률을 적용하여 산출된 것이다. 그 과정을 구체적으로 살펴보면 국민연금 최초연금월액(BPA_{61})은 아래와 같이 수급 직전년도에 가입자평균소득월액(이하 A값) 및 생애평균소득월액(이하 B값) 그리고 가입기간(n)에 대한 함수(function) 형태로 표현할 수 있다.

$$BPA_{61} = f(A, B, n) \tag{1}$$

여기서 B값 산출방법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 연금보험료 납부 시점을 1, 2, ..., n으로 가정할 경우 B값은 가입 당시의 기준소득월액(W_t)이 수급직전년도에 가입자 평균소득월액(A_n)으로 아래와 같이 재평가되어 산출된다.

$$\begin{aligned} B &= \frac{1}{n} (W_1 + W_2 + W_3 + \dots + W_n) \times \frac{A_n}{A_t} \\ &= \frac{1}{n} \sum_{t=1}^n W_t \times \frac{A_n}{A_t} \end{aligned} \tag{2}$$

최초 연금월액(BPA_1)이 결정되면, 이후 급여액은 매년 물가상승률에 의해 연동하여 상향 조정된다. 상기 과정에 의해 산정된 최초연금월액 대비 국민연금의 생애 평균소득대체율(WRR_{NP} , Wage Replacement Rate)은 B값에 대한 연금월액의 비율로 다음과 같이 정의하고 산출할 수 있다.

$$WRR_{NP} = \frac{f(A, B, n)}{B} \tag{3}$$

한편, 주택연금 가입자가 수령하고 있는 월지급금은 기본적으로 아래와 같이 장래 보증료수입의 계리적 현재가치(Present Value of Mortgage Insurance Premium, 이하 PVMIP)와 장래 대위변제 예상 손실액의 계리적 현재가치(Present Value of Expected Loss, 이하 PVEL)가 일치하는 계리적 모형을 이용한다.

$$\begin{aligned} PVEL &= \sum_{t=0}^{T(b)} \max(OLB_t - H_t, 0) v_j^{t+1} ({}_tP_{ab}^- - {}_{t+1}P_{ab}^-) \\ PVMIP &= UP_0 + \sum_{t=0}^{T(b)} mip_t {}_tP_{ab}^- v_j^t \end{aligned} \tag{4}$$

단, $UP = (OLB_0)$: 초기보증료, $T(b)$: 연소자 b세인 자가 국민생명표상의 최고 연령이 되는 년도 말까지의 잔여월 수, $mip_t = (OLB_{t-1} + pmt) \times m$: t 시점에서의 월 보증료, m : 월 보증료율, $OLB_t = [(OLB_{t-1} + pmt) \times (1+m) \times (1+j)]$: t 시점에서의 대출잔액(pmt : 월지급금), ${}_t p_{ab}$: 중도해지율을 감안하여 부부[피보증인 a세, 배우자 b세 (=a-4)세] 중 한 사람이라도 t시점까지 생존할 확률, H_t : t시점에서의 주택가격= $H_0(1 + \frac{g}{12})^t k$, H_0 : 현재 주택가격, k : 주택처분가율, g : 주택가격 상승률, i : 연금산정이자율(연간), j : $i/12$, v_j : $\frac{1}{1+j}$ (현재가계수)

식(4)를 통해 산정된 월지급금은 아래의 가입시점 총 대출한도(PL_0 , Principal Limit at initial time)가 5억 원을 초과할 경우 5억 원 이내에서 월지급금이 조정된다.

$$PL_0 = \sum_{t=0}^{T(b)} \frac{pmt}{[(1+m)(1+j)]^t} + UP \quad (5)$$

주택연금 잠재가입대상자는 국민연금 가입자 레이아웃과 주택소유통계의 결합을 통해 도출한 연령 및 주택가격 정보를 바탕으로 상기 주택연금의 월지급금 산정을 위한 계리모형에 적용하였다.

다음으로 월지급금 산정 시에 사용되는 주요변수인 주택가격상승률, 연금산정이자율, 생명표는 분석시점이 2019년 기준이므로 2019년도 월지급금 산정 시 사용한 가정치를 적용하였다.

마지막으로 주택연금의 월지급금은 연소자인 배우자 연령을 기준으로 월지급금을 산정한다. 그러나 1954년생 잠재가입대상자의 경우 배우자 연령정보가 없어 월지급금 산정 시 배우자 연령에 대한 가정이 필요하다. 주택연금에서는 배우자 연령차를 4세로 가정하므로 1954년생 배우자의 연령을 61세로 가정하였다.

상기 과정을 거쳐 산정되는 주택연금의 월지급금은 가구 단위로 산출되지만, 본 연구에서 활용하는 데이터인 국민연금 레이아웃 및 주택소유통계는 개인별 자료이다. 따라서 주택연금 가입유형이 부부가입자이거나 잠재가입대상자 중 주택이 공동명의일 경우에는 상기와 같은 월지급금의 50%를 개인별 주택연금 월지급금으로 간

주하였다. 또한, 2019년 기준 가입 대상 주택가격은 시가 9억 원으로 가입대상이 아닌 시가 9억 원 초과하는 주택에 대해서는 9억 원으로 간주하여 월지급금을 산정하였다³⁾.

개인별 주택연금 월지급금이 도출되면 주택연금의 소득대체율(WRR_{HP})은 국민연금 B값에 대한 비율로 정의된다.

$$WRR_{HP} = \frac{\text{개인별 } pmt}{B} \quad (6)$$

여기서 pmt : 가구단위 월지급금을, 개인별 pmt 는 $0.5 \times pmt$ 를 의미한다.

IV. 분석결과

분석결과에서는 상기 분석데이터 및 모형을 바탕으로 1954년생의 국민연금과 주택연금의 수급현황 및 소득보장 결과를 제시하고 주택연금 잠재가입대상자의 주택연금 가입 시 예상 월지급금 및 소득보장효과를 제시하고자 한다.

1. 1954년생의 국민연금과 주택연금 수급현황 및 노후소득보장효과

국민연금 가입이력 레이아웃 데이터에 근거하여 1954년생의 국민연금 노령연금 수급률을 산출한 결과, 전체대상 인구 대비 43.1%가 노령연금을 수급하고 있었으며, 성별로는 남성이 52.7%, 여성이 30.1%로 여성의 수급률이 낮았다. 소득계층별로 살펴보면, 100만 원 이상 200만 원 미만 소득계층의 수급률이 20.7%로 가장 높았고, 100만 원 미만과 486만 원 이상 소득자는 모두 3.4%로 매우 낮은 수준이다.

3) 2020년 12월부터 주택연금 가입대상 주택가격이 시가 9억 원 이하에서 공시가격 9억 원(시가 12~13억 원)이하로 개정되었다.

〈표 7〉 1954년생의 국민연금 수급률 분석 결과(가입기간 10년 이상)

(단위: %)

구분	계	~100만 원	100~200만 원	200~300만 원	300~400만 원	400~486만 원	486만 원~
전체	43.1	3.4	20.7	8.0	4.5	3.1	3.4
남성	52.7	3.5	20.4	11.2	7.0	5.0	5.7
여성	30.1	3.3	21.1	3.7	1.2	0.5	0.3

출처: 국민연금공단 내부 가입이력자료를 활용하여 저자 산출

다음으로 1954년생의 성별·소득구간별 생애평균소득월액을 살펴보면, 전체평균 생애평균소득월액은 233만 원으로 성별 소득격차가 크지 않은 것으로 나타났다. 오히려 100만 원 미만 소득계층에서는 여성의 생애평균소득월액이 더 높아 소득대체율의 성별 차이는 가입기간으로 인한 차이가 주요 원인임을 시사한다. 다만, 100만 원 미만 저소득계층의 여성은 연금수급자격을 충족하지 못해 분석대상에서 제외되는 경우가 많은 점도 이러한 결과가 나타난 원인일 수도 있다.

〈표 8〉 1954년생의 성별·소득구간별 생애평균소득월액 분석 결과

(단위: 천 원)

구분	계	~100만 원	100~200만 원	200~300만 원	300~400만 원	400~486만 원	486만 원~
전체	2,333	835	1,476	2,433	3,465	4,437	5,399
남성	2,624	823	1,516	2,447	3,468	4,440	5,403
여성	1,640	852	1,424	2,374	3,439	4,394	5,268

전체 평균연금월액은 약 64만 원으로 남성은 평균 약 73만 원, 여성은 평균 약 44만 원으로 남성이 여성보다 평균적으로 약 30만 원 정도 높은 연금을 수급하고 있다. 또한 평균연금월액은 소득에 비례하여 증가하고 있으며 소득수준이 높을수록 성별 평균연금월액의 차이가 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 9〉 1954년생의 성별·소득구간별 평균연금월액 분석 결과

(단위: 천 원)

구분	계	~100만 원	100~200만 원	200~300만 원	300~400만 원	400~486만 원	486만 원~
전체	643	375	438	642	892	1,140	1,379
남성	731	408	465	668	918	1,166	1,390
여성	435	327	403	537	682	812	1,024

생애평균소득월액과 평균연금월액을 바탕으로 1954년생의 전체평균 국민연금 생애평균소득대체율(이하 소득대체율)은 2019년 말 현재 약 27.6%로 나타났다. 소득계층별로 살펴보면 소득계층이 높아질수록 소득대체율은 전반적으로 감소하지만, 그 폭은 크지 않음을 알 수 있다. 이것은 급여산식의 소득재분배 효과로 인해 저소득계층의 소득대체율은 높은 반면, 고소득자일수록 국민연금 가입기간 역시 증가하여 급여액이 높아져 소득대체율의 감소폭은 크지 않은 것으로 해석할 수 있다.

성별로 살펴보면, 남성의 소득대체율이 여성보다 높게 나타나고 있다. 급여산식의 소득재분배 효과는 성별로도 나타나므로 소득이 상대적으로 낮은 여성의 소득대체율은 높을 수 있고, 가입기간 역시 여성이 짧기 때문에 소득재분배 효과를 상쇄하는 효과를 갖게 된다. 이는 동일한 가입기간이라면 소득이 상대적으로 낮은 여성의 소득대체율이 높게 나타날 수 있으나 상대적으로 짧은 가입기간이 그 효과를 상쇄시키기 때문이라고 해석할 수 있다.

〈표 10〉 1954년생의 국민연금 소득대체율 산정 결과

(단위: %)

구분	계	~100만 원	100~200만 원	200~300만 원	300~400만 원	400~486만 원	486만 원~
전체	27.6	44.8	29.7	26.4	25.7	25.7	25.5
남성	27.9	49.5	30.7	27.3	26.5	26.3	25.7
여성	26.5	38.4	28.3	22.6	19.8	18.5	19.4

상기 결과를 통해 1954년생의 국민연금 소득대체율은 소득계층별 25.5~44.8% 수준이나 평균적으로 30%에도 미치지 못한 것으로 나타나 국민연금만으로는 적정

한 노후생활을 영위하기에는 부족한 것으로 볼 수 있다.

이러한 상황에서 1954년생 국민연금 가입자 중 주택연금 가입현황 및 노후소득보장효과를 살펴보기로 한다. 국민연금 가입이력 데이터와 주택연금 가입자 정보를 결합하여 분석한 결과 2019년 말 기준 1954년생의 주택연금 가입자 수는 총 1,921명(본인 및 배우자 가입자 수 포함)이다.

1954년생 주택연금 가입자의 인적특성을 살펴보면, 성별로는 여성가입자가 1,418명으로 그 비중은 73.8%를 차지하고 있다. 혼인상태별로는 부부가입자가 1,528명으로 그 비중은 79.5%로 나타나 여성 및 부부 가입자의 비율이 상대적으로 높음을 알 수 있다.

〈표 11〉 1954년생 주택연금 가입자의 인적특성

(단위: 명, %)

구분	성별		혼인상태		합계
	남성	여성	부부	독신	
가입자 수(비율)	503(26.2)	1,418(73.8)	1,528(79.5)	393(20.5)	1,921(100.0)

다음으로 1954년생 국민연금 수급자 중 주택연금 가입자의 소득계층별 특성을 살펴보기로 한다. 소득계층별 가입자 수를 살펴보면 생애평균소득월액이 100만 원 미만인 저소득계층 가입자 수가 952명으로 전체 가입자의 64%를 차지하고 있다.

주택연금 가입자 전체 생애평균소득월액의 평균은 약 233만 원(생애평균소득월액이 없는 자 제외)으로 일반 국민연금 가입자와 비슷한 수준이나 100만 원 미만 소득계층에 속하는 952명 중 886명이 생애평균소득월액이 존재하지 않는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 1954년생 주택연금 가입자의 소득계층별 현황

(단위: 명, 천원)

구분	계	~100만 원	100~200만 원	200~300만 원	300~400만 원	400~486만 원	486만 원~
가입자 수	1,921	952	527	168	88	70	116
생애평균소득월액	2,334	838	1,421	2,426	3,461	4,486	4,860

1954년생 주택연금 가입자 전체평균 국민연금 연금월액은 약 55만 원(연금월액이 없는 자 제외)이며 이 중 약 57%에 해당하는 1,103명이 국민연금 수급자격 미충

족으로 연금월액이 존재하지 않았다.

세부현황을 통해 1954년생 주택연금 가입자는 국민연금 전체가입자 평균연금월액에 비해 다소 낮은 수준의 연금월액을 수령하고 있으며 소득대체율은 20%대에 불과함을 알 수 있다. 또한, 연금수급자격 미 충족자의 비율도 50%를 초과한 점을 고려하면 부족한 노후소득 마련을 위해 주택연금에 가입하였음을 짐작할 수 있다.

한편, 주택연금 가입자의 2019년 기준 소유주택가격 현황을 살펴보면 시가기준 평균주택가격은 4억 9,281만 원, 중위주택가격은 4억 1,180만 원 수준으로 나타났다.

〈표 13〉 주택연금 가입자의 소유주택가격 현황(2019년 기준)

(단위: 천 원)

구분	평균	중위	표준편차
공시가격	236,833	201,000	155,893
시가	492,810	411,800	317,302

다음으로 주택연금 가입자의 전체평균 월지급금은 약 47만 원, 중위기준은 약 41만 원 수준이었다. 특히, 국민연금월액이 존재하지 않는 주택연금 가입자의 평균 월지급금은 약 48만 원이었다. 노후소득보장효과 분석을 위해 생애평균소득월액이 존재하지 않는 가입자를 제외한 1,035명에 대한 국민연금의 연금월액과 주택연금의 월지급금을 살펴보면 국민연금의 평균(중위)연금월액은 약 55만 원(약 43만 원), 주택연금의 평균(중위) 월지급금은 약 47만 원(40만 원)이었다. 국민연금과 주택연금을 합산한 평균(중위) 노후소득은 약 102만 원(약 88만 원)이었다.

개인별 생애평균소득월액과 국민연금 연금월액 및 주택연금 월지급금 정보를 바탕으로 국민연금과 주택연금의 평균소득대체율은 각각 약 21.9%와 약 26.2%로 나타나 합산 평균 소득대체율은 약 48.0%이었다. 한편, 중위기준으로는 국민연금 24.6%, 주택연금 19.9%로 나타나 이를 합산한 중위기준 소득대체율 43.6%로 나타났다. 평균과 중위기준 소득대체율을 비교하면 국민연금의 경우 평균소득대체율에 비해 중위소득대체율이 다소 높게 나타났는데 이는 생애소득월액은 존재하나 국민연금의 연금월액이 0인 가입자의 영향으로 볼 수 있다.

〈표 14〉 1954년생 주택연금 가입자의 평균(중위) 노후소득월액 및 소득대체율

(단위: 천 원, %)

구분	평균 노후소득월액	중위기준 노후소득월액	소득대체율	
			평균	중위값
국민연금	551	432	21.9	24.6
주택연금	474	401	26.2	19.9
합계	1,022	881	48.0	43.6

주) 국민연금 생애평균소득월액이 존재하지 않는 주택연금가입자 제외

앞서 살펴본 평균(중위) 월 노후소득 및 소득대체율을 소득계층별로 세분화하여 살펴보면, 국민연금의 경우 2019년 기준소득월액 상한인 486만 원 이상의 평균 연금월액이 약 143만 원으로 가장 높아 생애평균소득에 비례하여 연금월액이 높음을 알 수 있다. 반면, 국민연금의 소득재분배 영향 등으로 소득계층별 소득대체율은 약 20~30% 수준을 보여주고 있다.

주택연금의 경우, 평균 월지급금은 소득계층별 약 40~56만 원으로 486만 원에 속한 소득계층이 가장 높았으나 평균월지급금은 소득수준에 비례하지 않는 것으로 나타났다. 또한, 소득대체율은 생애평균소득월액 100만 원 이하의 소득계층이 51.3%로 가장 높게 나타나 저소득계층의 소득보장효과가 상대적으로 높았다. 결국, 동일연령의 소득계층별 주택연금 월지급금의 편차가 크지 않다는 점은 소득수준에 관계없이 보유주택 가격의 편차가 크지 않다는 점을 시사하고 있다.

〈표 15〉 1954년생 주택연금 가입자의 소득계층별 평균 노후소득월액 및 평균 소득대체율

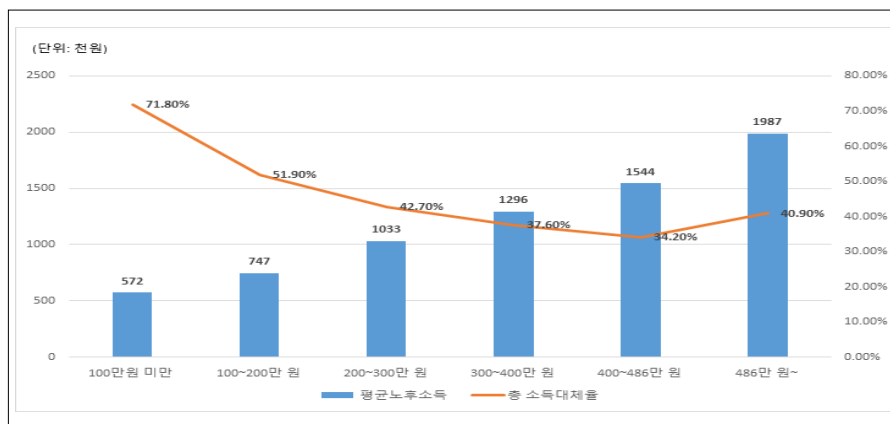
(단위: 천 원, %)

구분		~100 만 원	100~ 200만 원	200~ 300만 원	300~ 400만 원	400~ 486만 원	486 만 원~
국민연금	평균연금월액	168	289	536	853	1,086	1,432
	평균소득대체율	20.4	19.6	21.9	24.7	24.0	29.5
주택연금	평균 월지급금	403	458	497	442	458	555
	평균소득대체율	51.3	32.3	20.8	12.9	10.2	13.2

국민연금의 평균 연금월액과 주택연금의 평균 월지급금을 합산하면 소득계층별 평균 노후소득월액은 약 57~199만 원이며 평균 소득대체율은 34.2~71.8%로 상향

된다. 특히, 생애평균소득월액 100만 원 미만에 해당하는 저소득 고령자의 경우 국민연금과 주택연금을 합산한 평균 소득대체율이 70%를 초과하여 상당한 노후소득 보장효과가 존재하는 것으로 나타났다.

[그림 5] 1954년생 주택연금 가입자의 소득계층별 국민연금과 주택연금 합산 평균 노후소득월액 및 평균 소득대체율



이제, 본 연구의 소득대체율 산정결과를 관련 선행연구인 백인걸·최경진(2020)의 결과와 비교하기로 한다. 백인걸·최경진(2020)은 과거 3개년도(2016~2018년)의 주택연금에 가입한 1,608가구를 대상으로 소득대체율을 분석하였다. 백인걸·최경진(2020)이 제시한 주택연금 가입가구의 평균 소득대체율은 70%로 본 연구에서 제시된 결과인 26.2%와 큰 차이가 발생하고 있다. 이처럼 본 연구와 백인걸·최경진(2020)의 소득대체율 산정결과의 차이가 발생한 원인은 다음과 같다.

첫째, 백인걸·최경진(2020)의 분석대상은 가구 단위였던 데 반해, 본 연구에서는 개인별 분석이기 때문이다. 즉, 본 연구는 앞서 전제한 가정에 따라 부부 또는 공동명의일 경우 월지급금을 50%씩 분할하여 소득대체율을 산정하였기 때문이다.

둘째, 본 연구는 60대인 1954년생으로 한정하여 분석하였으나, 백인걸·최경진(2020)에서는 평균연령이 74세인 고연령 주택연금 가입가구 표본을 이용하였다는 점이다.

셋째, 소득대체율 산정 시 소득기준이 다르다는 점이다. 즉, 백인걸·최경진(2020)은 주택연금 가입이전 월 소득대비 주택연금 월지급금의 비율로 소득대체율을 산정

한 반면, 본 연구에서는 국민연금 생애평균소득월액 대비 개인별 월지급금의 비율로 산정하였다. 따라서 백인걸·최경진(2020)의 가입이전 월 소득은 은퇴 이후 공적연금소득을 포함한 경우가 대부분으로 본 연구에서 사용한 생애평균소득월액보다 낮아 이로 인한 차이가 발생할 수 있다.

상기 결과를 통해 평균적으로 국민연금 수급자 중 주택연금 가입자의 소득대체율은 국민연금 소득대체율과 유사한 수준을 보였으며 특히, 저소득계층을 중심으로 노후소득보장효과가 크다는 점을 확인할 수 있었다. 그러나 아직 1954년생 주택연금 가입자가 2,000명이 채 되지 않는 상황에서 주택연금에 미 가입한 잠재 가입대상자들이 실제로 가입할 경우 예상 월지급금은 어느 정도이며 이를 감안한 노후소득보장 효과는 어떠한지 살펴보고자 한다.

2. 1954년생의 주택연금 가입 시 노후소득보장 효과

주택연금 잠재 가입대상자의 노후소득보장효과를 살펴보기에 앞서 1954년생의 주택소유현황을 간략히 언급하고자 한다. 주택소유통계 상 1954년생의 주택보유자 수는 약 29만 명으로 주택소유자 비율은 전체인원수 대비 약 47.8%로 나타났다. 전체주택 수는 약 50만 채로 1인당 소유주택 수는 0.83채, 주택소유자 1인당 1.73채이다.

〈표 16〉 1954년생의 주택소유현황

(단위: 명, %, 채)

전체인원 수 (①)	주택 보유자 수 (②)	소유비율 (②/①)	전체주택 수 (③)	평균 주택 보유 비율	
				전체인원대비 (③/①)	주택보유자 수 대비 (③/②)
599,251	286,557	47.8	496,519	82.9	1.73

다음으로 주택소유통계 상 공시가격에 〈표 6〉의 현실화율을 적용하여 산정한 시가 기준 주택가격 현황에 대해 살펴보기로 한다. 먼저, 시가 9억 원 이상을 포함할 경우, 1954년생 전체의 시가 기준 평균주택가격은 3억 9,503만 원, 중위가격은 2억 3,030만 원 수준이다. 반면, 시가 9억 원 이상을 포함하지 않을 경우, 평균주택가격은 2억 6,200만 원, 중위가격은 2억 410만 원으로 나타났다.

〈표 17〉 공시가격 및 시가기준 주택가격 통계(2019년 기준)

(단위: 천 원)

구분	시가 9억 원 이상 포함			시가 9억 원 이상 미포함		
	평균	중위	표준편차	평균	중위	표준편차
공시가격	247,182	146,100	346,611	165,470	130,000	128,444
시가	395,028	230,300	549,324	262,003	204,100	201,100

상기 시가기준 주택가격정보와 계리모형 및 주요가정을 바탕으로 1954년생의 주택연금 잠재가입대상자의 예상 월지급금을 도출하고 이에 대한 소득대체효과를 살펴보고자 한다. 이미 주택연금에 가입한 1,921명을 제외하고 주택을 보유한 잠재가입대상자는 251,192명으로 총 인원수 548,675명⁴⁾ 대비 약 45.8%를 차지하고 있다.

주택연금 잠재 가입자를 대상으로 주택연금의 계리모형 및 주요변수 가정 등을 적용하여 월지급금을 산정한 결과, 전체 예상 평균 월지급금은 약 71만 원으로 평균 소득대체율은 약 38%로 나타났다. 소득계층별 평균 소득대체율은 22.9~52.2%로 나타났다. 주목할 부분은 소득계층 200만 원 미만이 전체 잠재가입대상자의 약 70% 이상을 차지하고 있으며 정확한 소득파악이 어려운 486만 원 상한 소득계층을 제외하면 소득계층이 낮을수록 소득대체율은 높아지는 경향을 보였다. 또한, 생애평균소득월액이 존재하지 않는 주택연금 잠재 가입대상자는 84,413명으로 이들이 주택연금에 가입할 경우 예상되는 평균월지급금은 약 65만 원으로 나타났다.

〈표 18〉 주택연금 잠재가입대상자의 소득계층별 예상 평균 월지급금 및 평균 소득대체율

(단위: 명, 천 원, %)

생애평균소득	인원수	예상 평균 월지급금	예상 평균 소득대체율
0~100만 원	98,661	619	52.2
100~200만 원	82,652	647	45.0
200~300만 원	29,372	757	31.5
300~400만 원	16,314	853	24.7
400~486만 원	11,578	1,013	22.9
486만(상한)~	12,615	1,264	26.0
합계	251,192	710	38.2

4) 본 연구는 국민연금 가입이력 레이어아웃을 기준으로 분석하므로 국민연금 가입이력이 없는 주택소유자(1954년생의 경우 33,444명), 외국인 등을 제외한 1954년생 총 인원수는 548,675명이다.

주택연금 가입자와 마찬가지로 잠재 가입대상자의 노후소득보장효과를 분석하기 위해 생애평균소득월액이 존재하지 않는 자들을 제외한 주택연금 예상월지급금과 국민연금 연금월액은 각각 약 74만 원과 약 58만 원이다. 이를 합산할 경우 예상되는 월 노후소득은 평균 약 132만 원, 중위기준은 약 102만 원으로 이에 대한 소득대체율은 각각 64.4%, 56.9%로 나타났다. 특히, 주택연금의 예상 평균 월지급금이 국민연금 평균 연금월액 대비 1.2배 이상으로 나타나 주택연금이 60대 이상 고령층의 추가노후소득 마련수단으로 큰 도움이 될 수 있음을 보여주고 있다.

〈표 19〉 주택연금 잠재가입대상자의 예상 평균(중위) 노후소득월액 및 소득대체율

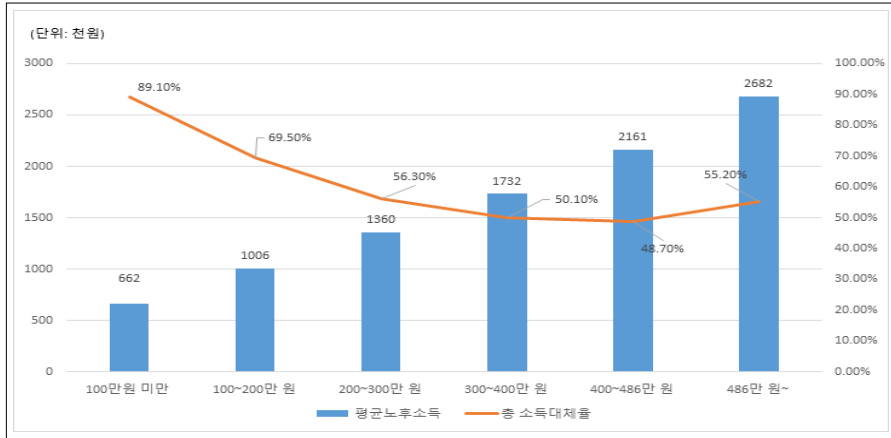
(단위: 천 원, %)

구분	평균 노후소득월액	중위기준 노후소득월액	소득대체율	
			평균	중위값
국민연금	583	476	26.1	27.6
주택연금	740	540	38.2	28.4
합계	1,323	1,016	64.4	56.9

주) 국민연금 생애평균소득월액이 존재하지 않는 주택연금 가입대상자 제외

주택연금 가입자와 마찬가지로 잠재가입대상자도 소득계층별로 세분화 하여 국민연금과 주택연금의 합산 시 예상 노후소득월액 및 소득대체율을 살펴보기로 한다. 소득계층별 예상되는 평균 노후소득월액은 약 66~268만 원이며 평균 소득대체율은 48.7~89.1% 수준으로 예상되었다. 주택연금 가입자와 마찬가지로 잠재가입 대상자도 저소득층에 해당하는 생애평균소득월액 100만 원 미만에 속한 고령자의 경우 국민연금과 주택연금을 합산한 예상 평균 소득대체율이 90% 가까이 나타나 상당한 노후소득 보장효과가 존재함을 알 수 있다.

[그림 6] 1954년생 주택연금 잠재가입대상자의 소득계층별 국민연금과 주택연금 합산 예상 평균 노후소득월액 및 평균 소득대체율



V. 결론 및 시사점

우리나라의 60대는 부모와 자녀를 모두 부양하는 이중부양 세대 중 하나이다. 즉, 부모의 의료비, 자녀교육비 등의 경제적 부담으로 미처 자신의 노후를 제대로 준비하지 못하였을 뿐만 아니라 국민연금 및 퇴직연금 등의 공·사적연금제도의 미성숙으로 대표적인 노후소득 사각지대에 놓여 있다. 사회적으로는 급격한 핵가족화 및 자녀의 부양의식 변화와 함께 고령자 고용 불안정성이 맞물리면서 60대 이상의 중장년층은 노인빈곤층으로 전락할 가능성이 매우 높은 상황이다. 이렇듯 국민연금 이외에 마땅한 노후소득이 없고 사적연금을 통한 추가 노후소득 마련의 여유 또는 기회가 부족했던 이들에게 유일하게 남은 자산은 주택으로 주택연금이 추가노후소득 마련 대안 중 하나로 꼽히고 있다. 이에 본 연구는 2019년 기준 60대 대표연령인 1954년생의 국민연금 및 주택연금 가입자 데이터, 주택소유통계 등을 활용하여 1954년생 국민연금 가입자 중 주택연금에 가입한 사람들의 수급 현황과 함께 잠재가입자를 대상으로 향후 주택연금 가입 시 노후소득보장효과를 분석하였다.

분석결과, 1954년생 전체 국민연금 연금월액은 평균 64만 원으로 소득대체율은 30%에도 미치지 못하였다. 이처럼 국민연금의 낮은 소득대체율을 보완하고자 주택연금에 가입한 1,921명을 대상으로 분석한 결과, 국민연금 연금수급요건을 충족하

지 못하거나 생애평균소득도 존재하지 않는 저소득계층의 가입자가 대부분으로 부족한 노후소득을 보완하기 위해 주택연금에 가입하고 있었다. 주택연금 가입자의 전체 평균 월지급금은 약 47만 원으로 국민연금의 연금월액과 주택연금의 월지급금을 합산할 경우 평균 약 102만 원으로 평균 소득대체율은 약 48.0%였다. 특히, 생애평균소득월액이 100만 미만인 저소득계층의 경우 국민연금과 주택연금을 합산한 소득대체율은 71.8%로 적정 소득대체를 수준인 70%를 넘어서는 것으로 나타났다.

다음으로, 주택연금 잠재 수요층을 대상으로 주택연금 가입 시 예상 평균 월지급금은 약 74만 원으로 국민연금과 합산 시 예상 평균 노후소득은 약 132만 원으로 평균 소득대체율은 약 64%로 예상되었다. 특히, 100만 원 미만 저소득계층의 평균 소득대체율은 89%에 도달할 것으로 예상되었다.

주택연금에 이미 가입하였거나 잠재 가입대상자 모두 소득수준이 낮을수록 주택연금을 통한 소득보장효과가 매우 높게 나타났다. 60대 고령층의 경우 사적연금 뿐만 아니라 국민연금의 연금수급자격을 충족하지 못하거나 노후소득이 부족한 고령층이 다수인 상황에서 저소득 자가 거주자에게 주택연금은 고령층 추가 노후소득 마련의 효과적인 대안임을 시사하고 있다.

그러나 저소득계층 중심으로 자가 거주자에 대한 주택연금의 소득보장효과가 충분히 입증되었음에도 주택연금의 가입률은 아직도 저조한 상황이다. 따라서 60대 이상 고령자의 노후빈곤 완화, 국가재정 운용 측면에서도 주택연금 활성화를 위한 다양한 정책적 노력이 필요하다. 대표적으로 현재 1.5억 원 미만 주택을 소유하고 있는 기초연금수급자를 대상으로 하는 우대형 주택연금의 활성화가 시급하다. 이를 위해 우대형주택연금의 가입대상요건 완화 및 우대지원율 조정, 초기가입비용 지원 등의 세밀하고 구체적인 제도개선 방안 마련이 필요하다.

또한, 현재 수도권, 아파트 위주의 가입자 구조에서 농촌주택이나 실버주택 거주자 등으로 가입자 구성을 다양화하여 주택연금제도의 본연의 취지인 공공성과 사회 복지 향상에도 기여할 필요가 있다.

다음으로 주택연금과 연계한 다양한 지속적인 서비스 개발도 필요하다. 특히, 고령화 시대 치매 등 만성 노인성 질환 증가에 따른 의료비 및 간병비용 부담이 증가하는 상황을 반영하여 치매보험과 같은 연계 보험상품 개발도 고려해 볼 필요가 있다.

한편, 주택연금의 다양한 제도개선 노력과 함께 주택연금에 대한 인식전환을 위한 다양한 교육 및 상담이 강화될 필요가 있다. 특히, 고령자 뿐 만 아니라 자녀를 대상

으로 부모의 주택연금 가입이 부모의 노후생활에 도움이 될 뿐 만 아니라 자녀의 부담도 경감된다는 인식을 가질 수 있도록 자녀를 대상으로 한 교육, 홍보, 상담 등이 중요할 것으로 판단된다.

국가의 재정운용 측면에서도 주택연금제도 활성화를 위해 기초연금과 주택연금을 연계할 필요가 있다. 기초연금 재원은 한정되어있으므로 소득이 빈곤한 고령층 중 주택자산이 존재하는 경우 우선적으로 주택연금 가입을 유도하는 것도 고려해 볼 수 있다. 기초연금과 주택연금의 연계가 강화된다면, 복지재원의 효율적인 사용이 가능하므로 노인복지비용의 재정부담을 줄일 수 있을 것이다. 기초연금과 주택연금의 연계강화를 통해 한정된 복지재원을 효율적으로 사용함으로써 노인복지비용의 재정 부담을 줄이면서 노인빈곤완화에도 도움이 될 것으로 판단된다. 결론적으로 다양한 제도개선 노력과 인식전환이 결합되어 주택연금제도가 활성화 된다면 고령층의 노후 소득 제고에 따른 노후빈곤을 개선 및 국가재정 부담 완화에도 큰 도움이 될 것이다.

참고문헌

- 강성호. 2011. “생애기간을 고려한 공·사적 연금소득 추정.” 『보험학회지』 제88집, pp.51-87.
- 구인회·백학영. 2008. “사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인.” 『사회보장연구』 제24권제1호, pp.175-204.
- 국민연금공단. 2021. “2019년 국민연금 통계연보(제33호).” <http://www.nps.or.kr>(검색일: 2021년 7월 31일).
- 국토교통부. 2020. “2019년도 주거실태조사 결과.” <http://www.molit.go.kr> (검색일: 2020년 12월 31일).
- 권혁진. 2012. “비정규 고용과 국민연금 사각지대.” 『응용경제』 제14권제2호, pp.85-120.
- 김용하. 2005. “노후소득보장 사각지대의 현황과 개선방안.” 『사회과학연구』 제10권제3호, pp.801-857.
- 김원섭. 2013,5. “국민연금 사각지대와 해소방안 연구. 복지 사각지대 현황과 해결 방안.” 한국재정학회·한국조세연구원 공동정책세미나, 서울, 대한민국.
- 김재진·이정우·임병인. 2014. 『국민연금 사각지대 개선방안 연구』.용역보고서 2014-03: 국민연금연구원.
- 김현수. 2017. “노후소득 적정성 개념, 평가지표, 그리고 추정 방법론에 관한 문헌 연구.” 『사회보장연구』 제33권제1호, pp.1-32.
- 김현수·김아람. 2018. 『국민연금 보험료 지원의 성과와 개선방안 연구』. 정책보고서 2018-11: 국민연금연구원.
- 김혜진·김현수·이은실·김아람. 2020. 『국민연금 적용 사각지대 해소를 위한 정책 과제』. 프로젝트 2020-02: 국민연금연구원.
- 김혜진. 2018. “고령층의 국민연금 수급과 경제활동참여 간의 관계.” 『노인복지연구』 제73권제3호, pp.193-213.
- 류건식·이창우·김동겸. 2009. 『사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안』. 연구보고서 2009-4: 보험연구원.
- 백인걸·최경진. 2020. “주택연금의 소득보장 및 소비진작효과 분석.” 『Journal of

- the Korean Data Analysis Society』 제22권제1호 pp.227-241.
- 여윤경. 2018. “주택연금의 소득대체율에 관한 연구.” 『부동산학보』 제72호 pp.74-86.
- 우해봉·한정립. 2015. “국민연금 재정 안정화 개혁의 소득계층별 노후소득보장 효과 분석.” 『사회보장연구』 제31권제4호 pp.161-185.
- 우해봉·한정립. 2016. “국민연금의 소득계층별 노후소득보장 효과 분석: 기대여명 격차와 재정 안정화 개혁의 효과를 중심으로.” 『사회복지정책』 제43권제4호 pp.193-217.
- 유경미·정성배. 2013. “여성의 노후소득보장 강화를 위한 국민연금제도의 개선과 제.” 『지역사회연구』 제21권제4호 pp.171-189.
- 유호선·유현경. 2016. 『국민연금 크레딧제도 개선 방안.』국민연금연구원. 정책보고서 2016-04: 국민연금연구원.
- 유호선·이지은. 2011. 『크레딧제도를 통한 국민연금 가입기간 확대 방안.』정책보고서 2011-05: 국민연금연구원.
- 이광석. 2008. “국민연금 지역가입자의 사각지대 해소에 관한 연구.” 『한국사회와 행정연구』 제19권제3호. pp.173-201.
- 이용하·김원섭·최인덕. 2015. 『국민연금 사업장가입자 증가요인 분석과 확대 방안에 관한 연구.』 정책보고서 2015-8: 국민연금연구원.
- 정인영. 2015. “국민연금 사각지대 완화를 위한 제도적 개선방안 연구.” 『사회복지정책』 제42권제2호. pp.33-62.
- 최현수. 2012. “국민연금 사각지대 존재에 따른 노후 빈곤 및 소득불평등 추정.” 『한국노년학』 제22권제3호. pp.223-243.
- 통계청. 2018. “2018년 가계금융복지조사결과.” kostat.go.kr(검색일: 2020년 12월 31일).
- _____. 2019. “2019년 가계금융복지조사결과.” kostat.go.kr(검색일: 2020년 12월 31일).
- _____. 2020. “2020년 가계금융복지조사결과.” kostat.go.kr(검색일: 2020년 12월 31일).
- _____. 2020. “장래인구특별추계: 2017-2067년.” kostat.go.kr(검색일: 2020년 12월 31일).

- _____. 2020. “2020 고령자통계.” kostat.go.kr(검색일: 2020년 12월 31일).
- 한국주택금융공사. 2018. “2018년도 주택연금 수요실태조사”
- 한정림·우해봉. 2014. “국민연금 수급률과 급여 수준의 적정성: 성별 및 출생코호트별 차이를 중심으로.” 『사회보장연구』 제30권제2호. pp.401-431.
- Allianz. 2015. “Retirement Income Adequacy Indicator.” www.allianz.com(검색일: 2020년 12월 31일).
- EU Commission. 2018. “PENSION ADEQUACY REPORT 2018: CURRENT AND FUTURE INCOME ADEQUACY IN OLD AGE IN THE EU Volume1.” <https://ec.europa.eu>(검색일: 2020년 12월 31일).
- OECD. 2021. “Pensions at Glance 2020.” <https://www.oecd.org>(검색일: 2020년 12월 31일).
- Brady, P. J. 2010. “Measuring Retirement Resource Adequacy.” *Journal of Pension Economics and Finance* Vol.9, No.2, pp.235-262.
- Lucas, D. 2018. “Hacking Reverse Mortgages.” Unpublished paper, MIT.
- Steinberg, A. & Lucas, L. 2004. “Shifting Responsibility to Workers: The Future of Retirement Adequacy in the United States.” *BENEFITS QUARTERLY* Vol.20 No.4, pp.15-26.
- 국민연금공단. www.nps.or.kr (검색일: 2020년 12월 31일).
- 한국주택금융공사. www.hf.go.kr (검색일: 2020년 12월 31일).
- 통계청. kostat.go.kr (검색일: 2020년 12월 31일).

The Complementarity between the Reverse Mortgage and the National Pension for Income Security of the Older Adults born in 1954

Choi, Kyungjin*·Han, Jeonglim**·Baek, Ingul***

Abstract

We investigate the dual effect of the National Pension and the public reverse mortgage, so-called Home Pension, on income improvement for all elderly born in 1954. We find that, as of 2019, the average monthly payouts for policyholders of Home Pension is 1.02 million won, and their average income replacement rate is 48%. Specifically, the average income replacement rate in the low-income group benefited from Home Pension is approximately 72%. Moreover, The potential elderly eligible for Home Pension will have 1.32 million won for monthly payouts and achieve 60% for the average income replacement rate. The Home Pension will provide financial benefit for the low-income group, which is equivalent to 89% in terms of the average income replacement rate. In conclusion, the combination of both pension schemes relieves the shortage of income for older adults, especially in the low-income group.

Field: SD0705, Social Security

Key Words: National Pension, Reverse Mortgage, Old Age Income, Replacement Rate

* First Author, Research Fellow, Housing Finance Research Institute, Korea Housing Finance Corporation

** Co-Author, Research Fellow, National Pension Research Institute, National Pension Service

*** Corresponding Author, Assistant Professor, Department of Economics, Kongju National University

미국과 호주의 자원봉사자 보호법 비교를 통한 입법적 제언*

정진경**

국문초록

본 연구는 미국과 호주의 자원봉사자 보호법에 제시된 입법 목적과 정책 수단을 기능적 비교법 연구를 통해 분석하여 한국의 포괄적 자원봉사자 보호 체계 설계를 탐색한 기술적 연구이다. 미국과 호주의 법은 자원봉사자를 민사책임으로부터 보호하는 것을 핵심으로 비영리조직과 자원봉사자의 책임 범위 및 법적 보호 요건을 명확히 하고 있다. 특히 호주는 직장 건강 및 안전법을 자원봉사자가 활동하는 1인 이상 유급 직원 사업체에 적용하여 일상적 위험을 예방하는 법체계도 마련하였다. 기관 가입 보험을 채택하고 있는 미국, 호주와 달리 정책형 자원봉사보험을 중심으로 시행하는 우리나라에서 향후 자원봉사 현장에서 발생하는 다양한 종류의 위험과 법적 위험까지 포괄할 수 있는 새로운 자원봉사자 보호 체계 마련과 입법과제를 제언한다.

국가과학기술표준분류: SA0104, 비교법, SD0815, 자원봉사

주제어: 자원봉사자 보호법, 민사상 면책, 직장 건강 및 안전법, 자원봉사 보험

논문접수일: 2021년 7월 2일, 심사일: 2021년 10월 24일, 게재확정일: 2021년 12월 16일

* 본 논문은 2021년 한국중앙자원봉사센터의 정책연구용역에 의해 수행된 내용의 일부를 학술논문으로 발전시킨 것임.

** 광운대학교 행정학과 교수(whitenap@kw.ac.kr)

I. 서론

전 세계적으로 자원봉사활동의 가치와 성과가 인정되면서 각국 정부들은 사회정책이나 입법 및 다른 여러 개입방식¹⁾으로 자원봉사활동을 증진하고 유지 시키고자 노력한다(UNV, 2011; Grandi, Lough, & Bannister, 2018; Haske-Leventhal et al., 2018). 이중 자원봉사자 보호와 관련된 정책은 빼놓을 수 없는 것으로, 미국, 호주 등은 자원봉사자 보호를 직접적인 목적으로 하는 법률을 통해, 한국, 중국, 브라질, 오스트리아, 스페인 등은 전반적인 자원봉사 촉진을 위한 법률에 일부 포함하여 자원봉사자를 보호하고 있다.

해외 선행연구들은 수많은 비영리조직과 재난 현장에 도움을 제공하는 자원봉사자들이 활동 현장의 안전에 대한 불안감과 금전적 배상 및 법적 책임에 대한 두려움으로 활동을 중단하거나 참여를 주저한다고 호소하여 자원봉사자들을 위한 법적 안전 장치의 마련이 필요하다는 주장을 지지하고 있다(Albris & Lauta, 2021; Groble & Brudney, 2015; MacGregor-Lowndes, Tarr, & Silver, 2015).

국내에서도 제한된 범위에서나마 관련 연구들이 수행되고 있으며, 자원봉사자에 대한 산재보험 적용방안에 초점을 둔 연구(김상호, 2013; 김상호 외, 2016)가 자원봉사자 보호와 관련된 초기 연구라 할 수 있다. 전국적 자원봉사활동 실태조사에서는 2020년에야 비로소 안전 관련 2개 문항이 추가되어, ‘봉사하는 곳의 안전사고 위험이나 위생 등 물리적 환경의 문제’(14.8%)와 ‘활동 중 성적 수치심이나 인격적 모욕감’(2.1%)이 주요 장애요인으로 나타났다(이원규 외, 2020). 이러한 결과는 자원봉사활동 기관과 활동 현장에서 자원봉사자가 노출될 수 있는 위험과 안전의 범위에 대한 인식을 확장시킨다는 점에서 의의가 있다. 한편, 자원봉사자의 근로자성 판단에 대한 대법원 판례 분석(한권탁, 2020b)과 자원봉사자를 둘러싼 다양한 법률문제를 분석하고 법적 보호 방안의 필요성을 제안한 연구(한권탁, 2020a)도 등장하고 있다. 특히 한권탁(2020a, b)은 현재의 자원봉사활동 기본법만으로는 자원봉사활동과 관련된 다양한 법적 문제를 규율하는데 충분치 않으며, 자원봉사자를 법적으로 보호하기 위한 다른 나라의 입법례를 참고하여 민사상 책임의 면제 방안을 고려할 필요성을 제언하여 후속 연구로서 본 연구가 이어지는데 중요한 이정표가 되고 있다.

1) 입법과제 발굴, 보조금 지급, 자원봉사 주무 부처 지정, 자원봉사자 포상, 자원봉사 조직들 간의 협업이나 규율 및 감독 등과 같은 직간접적 방식 등이다(Haske-Leventhal et al., 2018).

국내 자원봉사 현장에서도 자원봉사자가 처할 수 있는 위험은 다양한 사례로 나타나고 있다. 자원봉사자의 상해나 사망사례, 자원봉사 프로그램 참가자로부터 신체적 위협이나 성적 희롱 및 정신적 고통을 경험한 사례, 위험물질이 노출된 기관 내 봉사활동 환경, 자원봉사 교육 강사의 여성 차별 발언 등의 예이다. 나아가 행사 참가자가 주관 기관 및 자원봉사자를 상대로 소송을 제기하거나, 지방자치단체가 자원봉사자를 상대로 구상권을 청구한 사례 등 법적 쟁송도 발생하고 있다(정진경, 2021). 코로나19 팬데믹 상황에서 감염병 대응과 백신예방접종센터를 지원하는 자원봉사자를 위한 보호장치가 매우 미흡하다는 점이 부각되기도 하였다(정진경, 2021, 7.22. 중앙일보 사설).

그러나, 현재 우리나라의 자원봉사자 보호를 위한 법제는 자원봉사활동 기본법 제14조 제1항, 국가와 지방자치단체의 안전한 자원봉사활동 환경 조성 노력과 제2항 자원봉사자에 대한 보험 가입 규정만 존재하며, 실제 법령에 기반하여 유일하게 시행되고 있는 자원봉사자 보호 수단은 자원봉사종합보험²⁾뿐이다.

본 연구는 현재 우리나라의 자원봉사자 보호를 위한 입법체계 및 정책 수단이 충분하지 못하다는 문제 인식에서 출발한다. 자원봉사자 보호를 위한 입법이나 정책 수단은 각 국가마다 특색있게 존재하지만, 해당 법률 내용에 대한 구체적인 정보와 지식에 대해서는 정확하게 연구된 바가 없다.

이에 본 연구에서는 자원봉사자 보호를 직접적인 목적으로 하는 법·체도가 시행되고 있는 대표적 국가인 미국과 호주의 법률에 제시된 입법 목적과 정책 수단에 대한 비교 분석을 통해 우리나라의 포괄적 자원봉사자 보호 체계와 입법과제를 탐색해 보고자 한다. 이러한 목적하에 본 연구의 내용은 다음과 같이 구성된다. 첫째, 자원봉사자 위험과 안전에 대한 개념 및 사례에 기반하여 자원봉사자 보호의 범주와 책임 주체에 대한 이론적 기초를 정리한다. 둘째, 미국 연방의 「자원봉사자 보호법」(Volunteers Protection Act 1997)과 호주의 「연방 자원봉사자 보호법」(Commonwealth Volunteers Protection Act 2003 제정, 2011 개정) 및 「직장 건강 및 안전법」(Work Health and Safety Law, 2012 제정)을 대상으로 기능적

2) 자원봉사 종합보험제도는 자원봉사활동 중에 발생한 자원봉사자의 신체적 및 경제적 손실에 대한 보상과 타인의 신체 또는 재물손괴에 대한 배상책임을 지원하는 정책형 보험제도이며, 본 제도의 운영현황과 쟁점 등에 대해서는 행정안전부·한국중앙자원봉사센터(2019)의 ‘자원봉사센터 현황 자료집(부록)’과 정진경(2021)의 ‘자원봉사자 보호를 위한 정책과제 연구’ 보고서(한국중앙자원봉사센터)를 참조.

비교법 연구에 따라 심층 분석하고 비교한다. 셋째, 두 나라의 자원봉사자 보호를 위한 법제 분석 결과의 시사점과 우리나라 자원봉사자 보호제도 개선을 위한 과제의 제언이다.

II. 이론적 배경

1. 자원봉사자와 자원봉사활동의 개념

자원봉사란 ‘어떤 일을 대가 없이 자발적으로 참여하여 돕는 활동’(표준국어대사전)을 의미한다. UNV(2011), ILO(2011), EU(2011) 등 국제기구³⁾에서는 이러한 자원봉사활동을 ‘의무적이 아닌(non-obligatory) 자발적 활동이며 경제적 보상을 우선하지 않는 무보수 활동(unpaid)이고, 가족이나 친족 이외의 타인과 더 큰 사회의 혜택을 위한 활동(benefit of others & common good)’이라 정의하고 있다. 이로써 자원봉사활동은 비강제적 자발성, 무보수성, 공익성이라는 공통적인 개념 요소를 구성하며, 이러한 활동을 행하는 개인을 ‘자원봉사자’로 정의한다. 한편, 개별 국가에 따라 영국 등은 무보수성의 허용 범위를 공식적으로 명문화하고 있고, 캐나다와 미국, 호주 등은 비영리조직을 통한(또는 위한) 활동을 명시하여 자원봉사의 공식성을 강조하기도 한다(ILO, 2011; 정진경, 2012).

현대사회의 자원봉사활동이 정부, 기업, 학교, 개인 등 다양한 주체와 참여방식으로 확장됨에 따라 자원봉사의 개념 요소 역시 유연하며 확장적으로 해석되고 있다(Haski-Leventhal, Meijs & Hustinx, 2009; 최상미 외 2017). 그러나 자원봉사자와 자원봉사활동에 대한 법률적 정의⁴⁾는 위에서 살펴본 국제적·학문적 정의와 반드시 일치하는 것은 아니다. 즉, 해당 법률의 입법 목적이나 정책의 대상을 법률로써 어떻게 규정하느냐에 따라 자원봉사자와 활동에 대한 법적 정의는 상이할 수 있

3) 국제기구의 자원봉사활동에 대한 공식적 정의는 2001년 UN이 12월5일을 세계자원봉사자의 해로 선포한 선언문에서 찾을 수 있다. ‘자원봉사활동이란 전통적인 상호부조와 자조적 활동(self-help)을 포함하여, 일반적인 공익을 위해 금전적 보상을 주요 동기로 하지 않고 자발적으로 수행하는 공식적 서비스 제공과 여타의 시민참여 방식에 이르는 광범위한 활동’(UN General Assembly, 2001)

4) 자원봉사활동 기본법 제3조(정의) 자원봉사활동이란 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위, 이러한 자원봉사활동을 하는 사람을 자원봉사자로 규정.

다. 자원봉사자 보호법을 통해 보호하고자 하는 정책 대상으로서 자원봉사자와 자원봉사활동에 대한 정의는 더 구체적이며 법률적 명확성이 높을 것이다. 이에 본 연구의 대상인 미국과 호주의 자원봉사자 보호법에서 자원봉사자와 자원봉사활동을 어떻게 정의하고 있는지 살펴보는 것은 매우 의미 있고 시사하는 바가 크다 할 수 있다.

2. 자원봉사자 위험의 범주와 보호 수단

‘위험’이란 해로움이나 손실이 생길 우려가 있거나 그런 상태로, 이러한 위험이 생길거나 사고가 날 염려가 없는 상태를 ‘안전’하다고 한다(표준국어대사전). 따라서, 자원봉사자를 보호한다는 것은 봉사활동 중 자원봉사자에게 미칠 수 있는 해로움이나 손실의 위험을 줄이고, 위험한 상태에 처했을 경우 적합한 지원과 조치를 취하는 것이라 할 수 있다.

자원봉사자는 다양한 사회 영역의 비영리조직과 공공기관을 통해 기관 내 혹은 지역사회나 재난 현장에서, 봉사대상자의 주거지나 봉사자의 자택에서도 활동하면서 기관 직원, 동료 봉사자, 봉사대상자, 혹은 제3자와 상호작용하게 된다. 이 과정에서 자원봉사자는 실수나 부주의, 혹은 의도하지 않은 일로 인해 예기치 못한 사고에 직면할 수 있다.

이로 인해 발생하는 위험 중 자원봉사자 본인의 신체적 상해와 사망은 대표적인 위험이라 할 수 있다. 아래 <표 1>은 최근 4년 동안 자원봉사 종합보험에 의해 보상이 완료된 현황으로, 자원봉사자의 사망 건수는 2020년을 제외하고 해마다 1건 이상 발생하였으며, 자원봉사자의 상해 건수는 코로나19로 인해 자원봉사활동이 급감했던 2020년을 제외하고 2017년 560건, 2018년 661건, 2019년 644건 등이 발생하고 있다. 한편, 배상책임은 자원봉사자가 자원봉사활동 중 타인에게 손해를 끼쳐 법률적으로 손해배상 책임을 부담함으로써 입은 손해에 대해 금전적인 보상을 하는 것으로 2020년을 제외하고 매해 10건 이상이 발생하고 있다. 자원봉사 행사나 프로그램을 주최한 기관의 배상책임에 대한 보상은 2018년부터 적용되었으며, 자원봉사자의 배상책임보다는 낮은 건수이다.

〈표 1〉 국내 자원봉사 종합보험 지급 사유별 발생 건수

구 분	2017	2018	2019	2020
사 망	3	2	1	0
상 해	560	661	644	482
배상책임	11	10	15	5
기관배상책임	-	3	2	2

자료: 한국중앙자원봉사센터(2020), 자원봉사종합보험 업무계획 내부자료

두 번째 위험의 범주는 자원봉사자가 자원봉사 대상자 또는 제3자 등 타인에게 심각한 신체적, 정신적 또는 재산상의 피해를 끼쳐 결과적으로 자원봉사자와 기관 모두 법적 책임에 처하게 되는 사례이다.

미국의 경우 자원봉사자 보호법하에 소송이 제기된 51건의 사례 중 개인의 상해나 사망에 의한 것이 21건으로 가장 많았으며, 자원봉사자를 상대로 한 소송(37건)뿐 아니라 자원봉사활동 기관을 공동 상대로 하는 소송(41건)도 제기되었다(Groble & Brudney, 2015). Groble & Brudney(2015)의 연구에 따르면 자원봉사자 보호법의 적용을 받아 법적인 책임이 면제된 경우는 51건 중 11건이며, 면제받지 못한 사례는 13건, 나머지 28건은 다른 법률 이슈로 넘어갔다.

국내의 경우, 자원봉사활동 중 동료의 사망사고에 대해 자원봉사자의 무죄를 판결한 대법원 판례(대법원2017.1.12. 선고2016도18188판결)가 대표적이며, 2016년 P 자치단체 주관 제트스키 대회에 참가한 선수가 자원봉사자가 이동시키던 구조선에 추돌하면서 심각한 상해를 입은 것과 관련해 해당 지자체와 자원봉사자 모두에게 공동 배상책임이 판결(대구고등법원 제1민사부 2018나25473 손해배상(기)선고 2020.5.8.)된 이후 해당 지자체마저 자원봉사자를 상대로 구상권을 청구한 사례도 알려졌다(경북일보, 2021.7.15일자).

셋째, 신체적 상해나 사망, 혹은 법적 쟁송과 같이 공식적으로 가시화된 위험과 달리 자원봉사자가 일상적인 활동 현장에서 부딪힐 수 있는 위험의 범주이다. 기관 직원이나 봉사대상자, 혹은 제3자로부터 성희롱이나 성추행, 인격적 모욕, 차별 등의 괴롭힘, 무관심과 소홀 등 정신적 고통, 과도한 일감 부여, 활동 기관 내 위험물질 노출 등 다양한 사례들이 보고되고 있다(한국중앙자원봉사센터, 2019).

〈표 2〉 자원봉사활동 중 발생 가능한 위험의 개념적 유형화

구분	자원봉사자	조직/봉사대상자/제3자
피해자		
봉사활동 장소에 따라 기관 내 지역사회 주택	<ul style="list-style-type: none"> · 상해, 장애, 사망 · 차별, 방임 · 성희롱 등 성범죄 피해 · 재산상 손실 · 정신적 고통 · 손해배상 · 민사소송 · 형사소송 	<조직> <ul style="list-style-type: none"> · 행정 오류 · 재산 피해 · 직원 괴롭힘 · 법적 소송(피고)
위험초래 유발에 따라 기관/직원 자원봉사자 봉사대상자/제3자		<봉사대상자/제3자> <ul style="list-style-type: none"> · 상해, 장애, 사망 · 재산상 피해 · 차별, 괴롭힘 · 성희롱, 성추행 · 명예 손상 등
위험 유형에 따라 재산상 피해 신체상 피해 정신적 피해 법적 쟁송		

자원봉사자가 처할 수 있는 위험의 범주에 대한 논의는 법적으로 보호하여야 할 자원봉사자 위험의 범주를 어떻게 정의할 것인가를 판단하는데 기초가 된다. 아울러, 법적으로 보호할 수 없는 대상 역시 동시에 고려할 필요가 있다. 예를 들어 Groble et al. (2018)의 연구에서 자원봉사자가 법적으로 피소된 사례(50건) 중, 자원봉사자의 태만(26)이나 각종 법률 위반(12), 의도적 행위(4), 인종차별 등 민권 침해(8) 등이 원인이 된 사례에는 자원봉사자 보호법을 적용하지 못한다는 것이다. 이는 자원봉사자 보호법으로 자원봉사자의 모든 법적 책임을 면제할 수는 없으며, 자원봉사자 스스로의 책임 및 자원봉사자 보호제도 수립시 형평성의 문제와 개별 법률 간의 충돌 문제를 염두해야 할 필요성을 시사한다.

법적으로 보호되어야 할 자원봉사자 위험의 범주와 자격을 정의했다면, 이러한 문제를 해결하기 위해 어떠한 보호 수단을 선택할 것인가로 연결된다. 즉, 자원봉사자의 상해나 사망의 경우 다양한 방식의 보험 수단을 활용하거나, 법적 책임에 대한 면책 규정, 자원봉사활동 기관으로 하여금 자원봉사자 보호정책의 의무적 시행 등과 같은 직간접적 수단이 가능할 것이다.

우리나라의 경우 국가와 지방자치단체에 의해 시행되는 자원봉사종합보험이 대표

적 수단인 가운데, 미국과 호주의 자원봉사자 보호법제에서는 각각 어떠한 종류의 위험을 포괄하며 어떠한 법적 보호 수단을 명시하고 있는지 살펴봄으로써 풍부한 정보를 얻을 수 있을 것이다.

3. 자원봉사자 보호의 책임 주체

자원봉사자가 처할 수 있는 위험이 위와 같이 다양하다면, 이에 대해 누가 보호의 책임을 질 것인가? 자원봉사자의 자발적 의지에 기반한 활동이라 해도 이들이 공공 또는 비영리조직을 위해 제공하는 자원봉사활동은 공익적 가치를 지닌다. 이에 자원봉사자들이 행하는 무급의 사회적 기여 활동 과정에서 발생한 사고를 사회적으로 보호해야 한다는 사회적 규범이 작동한다(Albris & Lauta, 2021).

한편, 공공기관 또는 비영리조직을 위해 활동하는 자원봉사자는 조직의 사명과 관련 직무에 필요한 인적 자원으로 인식되면서 기관 행정에 통합되어 있다(Pynes, 2009). 특히 자원봉사자 보호장치는 자원봉사 관리과정 중 자원봉사자 인정·보상의 수단으로 활용된다(정진경 외, 2008). 이러한 측면에서 자원봉사자의 안전과 보호의 일차적 책임 주체는 자원봉사활동 기관에 부여된다 할 수 있다.

그러나, 명확한 법적 규정에 기반하지 않는 조직-자원봉사자 관계에서 자원봉사 관리과정 기술로만 접근한다면 실제 위험의 발생 시 이에 대한 책임 소재의 모호성이 제기될 우려가 크다. 반대로 자원봉사활동 기관에만 전적인 보호책임을 부과할 경우 기관 역시 과도한 업무와 비용부담뿐 아니라 자원봉사자와 활동으로 인해 초래된 법적 책임의 부담으로 인해 자원봉사활동은 크게 위축될 우려가 있다는 주장도 제기된다(Mead, 2019).

이러한 이유로 공공 및 비영리조직과 이들 조직을 위해 활동하는 자원봉사자에 대한 국가 책임의 필요성이 제기되는 부분이다. 보다 직접적으로 왜 자원봉사자를 국가의 정책으로 보호해야 하는가에 대해 다음과 같이 설명될 수 있다.

첫째, 정부 재원과 인력의 한계를 보완하는 자원봉사활동의 경제적 가치이다. 한국의 경우 사회서비스 영역에서 자원봉사자들이 제공한 노동력은 1조 9천억원에 달하며(이철선 외, 2016), 전체 사회 영역에서 자원봉사자들이 제공한 시간의 노동력 가치는 8조 4천억원으로 GDP의 0.5%에 이른다(주성수 외, 2017). 이러한 자원봉사활동의 경제적 가치는 정부의 비용 절감에 기여하는 효과라 할 수 있다.

둘째, 자원봉사활동이 창출하는 사회적 가치이다. 자원봉사활동은 개인의 심리적·신체적 건강과 행복감을 높이는 유효한 수단으로(Russell et al., 2019), 봉사활동에서 형성되는 다양한 사회적 관계를 통해 신뢰가 증진되며 사회통합에 기여한다(정진경, 2014). 셋째, 자원봉사활동은 빈곤, 교육, 환경, 문화·스포츠, 재난재해 등 사회문제 해결에 실질적으로 도움을 제공한다는 공공성의 가치가 전 세계적으로 인정받고 있다는 점이다(Millora, 2020).

정부 재정 효율과 사회통합 및 삶의 질 향상, 사회문제 해결이라는 국가적 과제에 자원봉사활동이 중요한 기제로 작용한다는 측면에서 자원봉사자에 대한 보호의 책임은 정부 차원에서 다뤄야 할 가치 있는 정책과제라 할 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 기능적 비교법 연구

비교법 연구의 목적 중 하나는 새로운 법제 마련을 위해 다른 국가의 법률 정보와 내용을 학습하는 것이다(Glenn, 2006; Van Hoecke, 2015). 본 연구는 한국의 포괄적 자원봉사자 보호 체계에 대한 논의를 시작하는 기초연구로서 미국과 호주의 관련 법 내용을 학습하고 지식을 얻고자 하는 것이다. 법의 무엇을 어떻게 비교할 것인가는 해당 사례의 특징 및 유사점과 차이점을 비교하는 것 자체를 하나의 방법론으로 하는 기능적 비교(Functional method)가 매우 유용하게 활용된다. 기능적 비교법 연구는 각 국가에서 사회문제 해결이라는 입법 목적을 위해 선택한 법적 수단들을 비교하는 것이다. 법의 역사적·환경적 맥락이나 법의 성과를 다루는 연구와 달리 정책 수단의 내용을 분석하는 미시적 접근이다.

2. 사례의 선정 및 분석 틀

비교법 사례를 선정하는 데 있어 Van Hoecke(2015)은 언어나 문화적 관습 및 법 전통이 유사한 국가의 법을 선정할 것을 권고한다. 2020년 기준 전 세계에서 자원봉사법을 제정한 81개국 중 자원봉사자 보호를 위한 법률명을 가진 국가는 미국

과 호주, 모로코이다⁵⁾. 이중 미국과 호주는 같은 영어권이며, 우리나라는 이들 국가의 자원봉사 정책이나 사업, 또는 자원봉사 관리 등에 대한 지식과 정보를 습득하고 있다. 자원봉사자 보호제도와 관련해 미국은 자원봉사자 보호 입법을 세계에서 가장 처음 제정하였고, 호주는 이보다 최근이지만 자원봉사자 보호법과 아울러 다른 법률을 확장 적용하고 있다는 점에서 미국과는 또 다른 풍부한 내용적 지식을 얻을 수 있다고 판단되어 두 나라를 비교 사례로 선정하였다.

구체적으로 본 연구의 사례는 미국 연방의 「자원봉사자 보호법(Volunteer Protection Act 1997)」과 호주의 「연방 자원봉사자 보호법(Commonwealth Volunteers Protection Act 2003)」 및 「직장 건강 및 안전법(Work Health and Safety Laws 2012)」중 자원봉사 조직과 자원봉사자에게 적용되는 부분이다. 분석자료는 해당 법률 원자료와 정부 기관에서 발간한 지침을 중심으로 하며 각국 의회의 웹사이트와 선행연구를 보충적으로 참조한다.

입법을 통해 해결하고자 하는 문제와 법률적 정책 수단을 비교하는 데 초점을 두는 기능적 비교 방법에 따라 다음과 같은 분석 틀을 구성하여 분석한다. 첫째, 입법의 목적으로 자원봉사자에 대한 법적 보호의 필요성 등 법률 제정의 배경과 명시적 목적을 분석한다. 둘째, 법률로서 보호하고자 하는 정책의 대상으로서 자원봉사자와 자원봉사활동에 대한 정의, 법적으로 보호하는 위험의 범위와 요건을 분석한다. 셋째, 법률에서 규정하고 있는 보호 수단에 대해 분석한다. 넷째, 타법 또는 관련 제도와의 관계 및 각 국가의 법에서 고유하게 발견되는 특징적인 내용을 분석한다.

〈표 3〉 분석 틀

분석영역	분석의 내용
• 법의 목적	자원봉사자 보호를 위한 입법의 배경과 목적은 무엇인가?
• 보호의 대상	자원봉사자와 자원봉사활동을 어떻게 정의하고 있는가? 위험의 포괄범위와 보호될 자격 요건은 무엇인가?
• 보호의 수단	자원봉사자(혹은 비영리조직) 보호를 위한 보호 방법은 무엇인가?
• 타법/제도와의 관계	타법 또는 유관 제도와는 어떠한 관련성이 있는가?

5) 개별 국가의 자원봉사법과 정책에 관한 정보는 UNV Knowledge Portal on Volunteerism (<https://knowledge.unv.org/>)에서 확인할 수 있다.

IV. 분석 결과

1. 미국 Volunteer Protection Act of 1997

가. 입법 배경과 목적

미국의 자원봉사자 보호법(Volunteer Protection Act of 1997)은 1997년 상하원 의회를 통해 제정(Public Law 105-19, 105th Congress, 1997.6.18.)된 연방 차원의 공법이다. 본 법률은 자원봉사자가 처할 수 있는 법적 소송의 문제가 연방 차원의 문제임을 인식하면서 다음과 같은 입법 배경을 밝히고 있다(Section 2). 첫째, 자원봉사자들은 법적 조치의 가능성에 대한 두려움 때문에 봉사하고자 하는 의지가 좌초된다. 그로 인해, 자원봉사 조직, 사회서비스 기관, 교육기관 및 다른 시민 공익프로그램에서 자원봉사자들이 철수하게 되어 많은 비영리조직과 정부 기구들은 부정적인 영향을 받게 된다. 둘째, 연방정부는 비영리조직과 자원봉사자에 의해 제공되는 모든 서비스를 수행할 능력이 부족하다. 미국 정부와 시민들은 전국적으로 자원봉사자들에게 수많은 사회프로그램을 의존하고 있어 지역사회에 대한 자원봉사자의 기여(봉사와 기부)가 감소할 경우 연방 사회서비스 비용은 높아지게 될 것이다. 셋째, 어떻게 될지 모를 소송에 대해 자원봉사자들이 갖는 두려움은 정당하며 전국적 범위로서, 자원봉사자와 그들의 활동으로 인해 제기될 수 있는 법적 책임의 위험을 명확히 하고 제한하는 것은 연방 법률의 적절한 주제이다.

이에 이 법은 비영리조직과 정부 기구를 위해 봉사하는 자원봉사자들에게 법적 책임의 고통으로부터 일정한 보호를 제공함으로써 자원봉사자의 기여에 의존하는 프로그램과 비영리조직 및 정부 기구들의 가용성을 유지하며 사회서비스 프로그램 수혜자와 미국 시민의 이익 증진을 목적으로 한다.

나. 보호의 대상

미연방 자원봉사자 보호법은 자원봉사활동으로 인해 야기된 소송으로부터 자원봉사자와 그들이 활동한 비영리조직 및 정부 기관을 보호하기 위한 것이다. 정책의 대상은 이 법률에 의해 보호될 자격과 요건을 의미하는 것으로 법 적용 대상을 어떻게 규정하고 있는지가 매우 중요하다.

먼저, ‘자원봉사자’란(SEC.6.DEFINITION, (6)VOLUNTEER), (a)실제 발생한 비용에 대한 수당(실비)이나 합리적 환급금 이외에 보상(compensation)을 받지 않거나, (b)이사, 임원, 혹은 자원봉사자 감독자로서 봉사하는 자원봉사자를 포함해 연간 \$500를 초과하는 기타 어떠한 보상 가치를 받지 않고 비영리조직이나 정부 공공기관을 위해 서비스를 제공하는 개인을 의미한다. 여기서 ‘비영리조직’이란(SEC.6.DEFINITION, (4)NONPROFIT ORGANIZATION), (a)미국 IRS 501(c)(3)에 해당하며 501(a)에 의한 면세 단체, 혹은, (b)공익을 위해 조직되어 사업을 수행하는 주로 자선, 시민, 교육, 종교, 복지 또는 건강 증진을 목적으로 운영되는 비영리조직으로, 증오범죄법(Hate Crime Statistics Act)에 언급된 증오범죄를 구성하는 어떠한 행위도 실행하지 않은 조직이어야 한다.

이 법에 의해 보호되기 위해서는 다음과 같은 요건이 충족되어야 한다(SEC. 4. LIMITATION ON LIABILITY FOR VOLUNTEERS).

-
- (1) 자원봉사자가 비영리조직 혹은 정부 공공기관이 정한 자원봉사자의 책임 범위 내에서 활동
 - (2) 위험(harm)이 발생한 지역(state) 내에서 자원봉사자가 봉사활동에 필요 또는 적합한 허가나 인증, 혹은 승인을 해당 당국으로부터 받았을 때
 - (3) 고의적 또는 형사적 위법행위, 중대한 과실, 난폭한 위법행위에 의하거나 피해를 입은 개인의 권리나 안전을 명백히 무시함으로써 발생한 위험이 아님
 - (4) 주 정부가 운송수단 소유자 또는 운전자에게 요구한 운전면허 혹은 보험유지를 소지한 자원봉사자에 의해 야기된 위험이 아님
-

그러나, 주(state) 법에서 규정한 (1) 비영리조직 혹은 정부 기관이 자원봉사자의 무교육을 포함한 위기관리 절차를 준수하지 않았거나, (2) 비영리조직 혹은 정부 기관이 종사자의 직무 행위 또는 과실에 대한 책임의 정도와 동일하게 자원봉사자의 직무 또는 과실에 대한 책임 규정에도 이를 하나 또는 이상의 조건을 준수하지 않았을 때, (3) 주법 또는 지방법에 따라 주정부/지방정부 공무원에 의해 제기된 민사소송에 대해 면책 적용을 제한하거나 (4) 자원봉사자가 유죄판결을 받은 폭력 범죄나 국제 테러 행위와의 연계, 증오범죄, 성폭력 등 성범죄, 연방 또는 주의 민권법⁶⁾ 위

6) 민권법(The Civil Rights Act of 1964, Pub.L. 88-352, 78 Stat. 241, 1964년 7월 2일 제정)은 인종, 종교, 성별, 국적에 따른 차별을 금지하는 법이다. 고용과 증진, 해고에 있어 성별과 인종에 따른 차별금지, 연방지원 프로그램과 공공편의시설에서의 차별금지, 투표권과 학교에서의 분리금지

반행위, 과실 당시 음주나 마약의 영향을 받았을 때에는 이 법에 의한 자원봉사자 면책 보호를 적용할 수 없다(SEC.4. (d)).

다. 보호의 수단

이 법은 자원봉사자의 활동이나 과실로 인해 야기된 피해(harm)가 위 Section4에 규정된 네 개 요건을 충족하면서 보호 적용 예외 규정에 해당하지 않는다면 자원봉사자의 책임을 물을 수 없도록 하고 있다. 구체적인 법적 보호 장치로는 첫째, 민사소송에서 자원봉사자에 대한 법적 책임을 면제한다. 둘째, 자원봉사자의 책임 범위 내에서 이루어진 자원봉사활동에 기초하여 야기된 경제적 손실(의료비, 대체서비스 손실, 매몰비용, 고용기회 손실로 인해 발생한 금전적 이익 등 금전적 손실)이 고의적이거나 형사적 위법행위 또는 개인의 권리와 안전을 의식적이고 노골적으로 해치고자 했다는 명확하고 확실한 증거가 입증되지 않은 한 징벌적 손해배상을 부과할 수 없다. 자원봉사자의 활동으로 야기된 경제적 손실에 대한 손해배상은 각 주 및 지방법에 따라 해당 비영리조직 혹은 정부 기관이 책임을 지도록 하고 있다.

한편, 자원봉사자의 활동이 책임 범위 내에서 수행되었다고 피해자에게 끼친 신체적, 정서적 고통, 삶의 기쁨이나 사회적 우정의 상실, 명예 손상 등과 같은 '비경제적 손실'에 대해서는 자원봉사자가 일부 책임을 져야 하며, 이러한 비경제적 손실에 대한 책임 비율은 판사가 결정하도록 규정하고 있다.

라. 타법과의 관계

미연방 자원봉사자 보호법은 이 법 규정과 일치하지 않은 주의 법에 우선 한다. 다만 이 법에서 정하고 있는 보호 대상인 자원봉사자의 범주나 자원봉사자의 법적 책임에 대한 추가적인 보호를 제공하는 주 법에 대해서는 주 법을 우선 적용하도록 하였다. 이는 자원봉사자와 비영리조직의 보호에 대한 정부의 강한 의지를 법 규정을 통해 명시적으로 보여주는 것이라 하겠다.

를 강화하는 조항을 담고 있다.

2. 호주 CVP 2003 및 WHS 2012

가. 입법 배경과 목적

호주에는 자원봉사자의 법적 책임 및 안전을 보호하기 위해 연방 차원의 2가지 법이 존재한다. 먼저, 「호주연방 자원봉사자 보호법」(Commonwealth Volunteers Protection Act 2003, 이하 CVP)은 2003년에 제정되어 2006, 2009 및 최근 2011년에 개정되었다. 이 법의 목적은 호주 연방법하에 공익 목적으로 설립되어 존재하는 정부 기구 및 공익기관을 위해 자발적으로 봉사한 개인을 민사책임으로부터 보호하고자 함이다. 2002년 10월에 발의된 이 법안의 배경은 자원봉사자들의 활동으로 야기된 소송 건수가 급격하게 증가하지는 않았으나, 위험을 전제(assumption)하는 개인적 책임에 대한 지역사회의 우려를 관리할 필요성에 대한 인식에 기반한다. 호주 자원봉사 민간기구인 Volunteering Australia는 자원봉사자들이 자신 및 조직에 대한 부적절한 수준의 보호를 염려하여 봉사활동 참여를 꺼리며, 조직 역시 기관가입 보험료 부담은 증가하는 반면, 적절한 수준의 공공책임 보험 없이 봉사자나 무고한 제3자를 용인할 수 없는 수준의 위험에 노출 시킬 수 있다는 우려를 제기하였다. 결국, 조직은 위험을 최소화하기 위해 자원봉사자의 참여를 줄여 지역사회에 제공되는 서비스 수준을 축소하거나 중단할 것이며, 지역사회에 중요한 사회, 문화 및 경제 서비스 활동이 사라질 뿐 아니라 주민들이 봉사활동을 통해 지역사회에 기여할 수 있는 기회가 감소할 것이라는 점이 연방 차원의 법이 제정되는 주요 배경이 되었다⁷⁾.

또 다른 법으로 「직장 건강 및 안전법」(Work Health and Safety Laws, 이하 WHS)은 2011년에 제정된 것으로 개인회사나 기업법인과 같은 영리조직, 비영리법인이나 비법인 단체, 정부 조직 등 1인 이상의 유급 직원을 고용하는 모든 사업체(Person Conducting a Business or Undertaking, 이하 PCBU)에 적용되는 법이다. WHS법은 호주 전역의 지역사회에서 중요한 역할을 하는 자원봉사자야말로 매일 다양한 조직을 위해 무급 작업(unpaid work)을 수행하며 상당한 기여를 하고 있고, 이러한 자원봉사자 역시 모든 사람과 마찬가지로 안전하게 활동할 권리가 있음을 밝히고 있다⁸⁾. 이러한 배경에서 이 법은 자원봉사자를 포함한 유급 직원들의

7) https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd0203/03bd075

신체적, 정신적 건강과 안전을 보장하기 위한 목적으로 사업장의 책임과 보호 제공 의무를 비롯해 유급 직원과 자원봉사자의 의무와 책임을 규정한다.

나. 보호의 대상

호주연방 자원봉사자 보호법(CVP)으로부터 보호되는 대상은 ‘호주연방 및 공익조직’을 위해 ‘자발성에 기초하여 활동한 개인’이다. 여기서 ‘자발성에 기초’함이란 (Section 3, 4. Definitions (2) voluntary basis), (a) : i) 합리적 비용에 대한 환급 이외에 어떠한 보수도 받지 않고 호주 연방정부 및 공익조직을 위해 활동하거나, ii) 규정에 따라 정해진 금액 혹은 그 이하의 수당을 받고 일을 행한 개인을 의미한다. (b) 또한 이러한 일의 수행이 법원의 명령에 의한 것이 아니어야 한다. 여기서 호주 연방정부 및 공익조직이란 호주연방 법원과 의회 및 공익 목적으로 설립되어 지속적으로 유지하고 있는 법인 또는 비법인 단체를 포함한다.

CVP 법에 따라 호주연방 또는 공공조직을 위해 선의로 행한 개인이 (a) 자발성에 기초하여 수행하였고 (b) 해당 조직에 의해 관리와 감독을 받아(organised) 수행한 어떠한 일에 대해서도 민사적 책임을 지지 않는다(Part 2. Protection from civil liability, 6 Protection from liability).

다만, 이 법에 의해 보호될 수 없는 대상은 아래와 같다.

(a) 자원봉사자가 행한 일이 호주 연방조직에 의해 승인된 활동의 범위 밖이라는 것을 알았거나 알고 있어야 했던 경우, (b) 자원봉사자가 행한 일이 당국의 지시와는 상반된 것임을 알았거나 알고 있어야 했던 경우. 또한, 명예훼손에 대한 책임에는 적용되지 않으며 술을 포함하여 비의료적 수단으로 복용한 약물에 의해 현저히 손상된 상태에서 봉사활동 한 경우에도 법적 보호를 받을 수 없다.

직장 건강 및 안전법(WHS)에서 자원봉사자는 자신의 주머니에서 나간 비용에 대한 환급금을 제외하고 PCBU 조직을 위해 급여나 금전적 보상 없이 일하는 사람을 의미한다. WHS 법의 적용을 받는 자원봉사 조직은 ‘한 명 이상의 유급 직원을 고용하여 사업을 수행하는 PCBU 조직이다. 유급 직원 없이 자원봉사자들만으로 구성된 자원봉사 단체(volunteer association)는 이 법에 적용되지 아니한다.

8) <https://www.safeworkaustralia.gov.au/doc/essential-guide-work-health-and-safety-organisations-engage-volunteers>

WHS법은 자원봉사자 스스로의 건강과 안전에 대한 합리적인 주의를 기울이고, 동료 봉사자와 일반인, 봉사대상자 등 다른 사람들의 건강과 안전에 영향을 주지 않도록 주의하여야 하며, 봉사자가 활동하는 조직에서 제공한 합리적 지침을 준수하면서 안전한 방법으로 봉사활동을 수행해야 한다는 의무를 부여하고 있다.

WHS법은 이 법의 적용을 받는 조직으로 하여금 합리적으로 실행 가능한 범위에서 유급 직원을 포함한 모든 자원봉사자의 건강과 안전을 보장해야 할 의무를 규정한다. 첫째, 건강과 안전에 위협이 없는 작업환경을 제공하고 유지하며, 둘째, 안전한 활동 공간과 활동 시스템의 제공 및 유지, 셋째, 식물, 구조물, 약물의 안전한 사용과 취급 및 보관, 넷째, 적절한 복리후생 시설 제공, 다섯째, 업무로 인해 발생하는 건강과 안전의 위협으로부터 모든 사람을 보호하기 위해 필요한 정보와 훈련, 교육 및 슈퍼비전을 제공하는 것이다. 나아가 조직은 자원봉사자를 포함한 직원들과 건강한 작업환경 및 안전에 대해 협의하며 조직 내 ‘보건 및 안전담당자’를 지정하거나 ‘보건 및 안전위원회’를 설치할 수 있다.

WHS법에 따라 조직의 보건 및 안전관리 담당자(자원봉사 관리자, 행정적 관리자, 보건 및 안전담당자 등 직책과 상관없음)는 반드시 조직이 의무를 준수하는지 확인하기 위해 실사를 수행해야 한다. 이는 조직이 적절한 작업시스템을 갖추고 있는지 확인하고 적극적으로 모니터링하며 평가해야 함을 의미한다. 만약, 자원봉사자가 활동하는 조직의 관리자가 이러한 실사 의무를 위반하였다면 기소될 소지가 있다.

다. 보호의 수단

CVP법에 의해 자원봉사자는 호주연방 또는 공공기관을 위해 일하면서 선의로 행한 어떤 것에 대해서도 민사책임을 부여하지 않는다(Part 2 Protection from civil liability, 6 Protection from liability (1)). 자원봉사자의 민사책임은 호주연방 및 공공조직에 있지만, 이 규정에 의거하여 조직도 자원봉사자의 활동과 관련한 민사책임으로부터 보호된다. 만약, 호주 연방 당국에게 민사책임이 발생했을 경우 자원봉사자에게 지원요청(assist in defence)을 할 수 있으며, 자원봉사자는 이에 응해야 한다.

WHS법에 의해 조직에서 활동하는 자원봉사자는 해당 조직으로부터 건강과 안전한 활동 환경 및 관련 정보와 교육, 지침을 제공받으며, 활동 환경의 안전과 봉사자

의 건강에 영향을 미칠 수 있는 위험요인이나 합리적 실행 방안 등을 협의하기 위해 참여할 수 있다. 또한, 직장 내에서의 괴롭힘(bullying, harassment)이나 차별 역시 금지하고 있으며, 자원봉사자가 부당한 괴롭힘이나 대우를 받았을 경우 이러한 사실을 알릴 수 있는 담당자에 대한 정보를 제공해야 한다.

한편, 안전사고로 인해 봉사자가 부상을 입거나 질병이 생겼을 경우 입원을 포함한 치료를 제공하고, 약물 노출시 48시간 이내 치료, 두부 손상이나 척추손상 등 WHS 법에 규정된 여러 부상에 대해 즉각적인 치료를 제공한다.

라. 타법과의 관계

WHS법은 봉사자의 집이나 타인의 집에서 봉사활동을 하는 자원봉사자에게도 건강과 안전에 대한 지침과 정보를 제공할 수 있게 함으로써 보호해야 할 자원봉사자의 범위를 확장시키고 있다.

그러나 자원봉사자를 산업 관련 법(industrial relations law)에 따른 노동자로 간주하지 않으며, 따라서 자원봉사자와 조직 간의 관계가 근로계약과 같은 유급 고용 관계나 노사관계법의 적용을 받지 아니한다. 또한, 자원봉사자는 근로자 보상보험(Workers compensation and insurance)제도를 적용받지 않는다. 자원봉사자에게 적용되는 가장 일반적인 유형의 보험은 기관이 가입하는 공공책임보험, 인적상해보험, 이사 및 관리자 책임보험, 손해배상보험, 자동차종합보험 등이다.

3. 미국과 호주의 법 비교

가. 입법 배경과 목적

미국과 호주의 자원봉사자 보호법 제정의 배경에는 공공 및 비영리조직을 통한 자원봉사자와 그들의 활동이 정부 재정 및 공공서비스 제공과 사회적 가치 측면에 크게 기여한다는 점이 인정되고 있다. 이에 자원봉사자와 조직이 처하게 될 법적 책임에 대한 우려로 자원봉사활동이 축소되어 초래될 결과는 국가적인 문제이며, 자원봉사자와 조직에 대한 보호의 책임을 법률로써 정하는 것은 국가적 과제를 인식하고 있다. 특히 호주는 자원봉사자의 잠재적 위험의 예측 불가능성만으로도 법 제정의 필요성을 인정하였다는 데 중요한 의미가 있다.

나. 보호의 대상

보호의 대상은 자원봉사자 보호법에 의해 법적으로 보호하고자 하는 자원봉사자와 조직의 정의 및 보호될 수 있는 자격을 어떻게 규정하고 있는가를 의미한다. 분석 결과, 첫째, 자원봉사자를 정의하는데 있어, 미국과 호주 모두 ‘무보수성’의 범위를 실제 발생 비용에 대한 환급금이나 기관의 규정에 의한 소액 미만의 수당을 허용한다. 미국은 비영리조직이나 정부 공공기관을 위해 봉사하는 ‘공식적’ 자원봉사자를, 호주는 자발성에 기초하고 법원의 명령에 의한 것이 아닌 ‘자발적’ (voluntary) 활동이라는 점을 강조하고 있다.

둘째, 법적으로 보호되는 자격으로 어떠한 상황에서 자원봉사자의 과실 또는 활동에 의해 발생한 위험이나를 규정함에 있어 미국과 호주 모두 자원봉사자가 봉사하는 조직(정부 및 공공기관과 비영리조직)이 정한(혹은 관리) 범위 내의 활동으로부터 야기된 위험임을 공통적으로 명시하고 있다. 특히 미국은 자원봉사자가 고의 또는 중대한 과실, 형사적 위법행위, 피해를 입은 개인의 권리와 안전을 명백히 무시함으로써 발생한 위험이 아닌 경우 자원봉사자에게 법적 책임을 물을 수 없다고 하였다.

한편, 각국의 법은 보호될 수 없는 사항도 명시하고 있다. 공통적으로는 자원봉사자의 음주나 금지약물에 영향을 받아 발생한 경우 적용되지 않는다. 미국은 자원봉사자가 증오범죄, 성범죄, 민권법 위반, 국제 테러와의 연계, 유죄판결 폭력 범죄와 관련되었을 때에도 제외한다.

셋째, 자원봉사자와 자원봉사자가 활동하는 비영리조직 및 공공기관의 의무 규정이다. 호주의 자원봉사자 보호법은 자원봉사자의 주의의무를 강하게 규정하고 있는데, 즉, 조직으로부터 승인된 활동의 범위 여부 혹은 지시사항과 상반된 것인지 여부를 알고 있어야 하며, 그렇지 않아 발생한 법적 책임에 대해서는 보호에서 제외된다. 이는 직장 건강 및 안전법에서도 발견된다. 즉, 자원봉사자 스스로뿐 아니라 다른 사람의 건강 및 안전에 대한 합리적 주의의무와 기관의 지침을 준수하도록 하였다.

미국의 법에서 특징적으로 발견되는 것은 주 법에 따라 비영리조직 혹은 정부 기관이 자원봉사자 의무교육과 위기관리 절차를 준수하고, 자원봉사자의 직무 또는 과실에 대해 해당 조직이나 기관이 책임지도록 규정되었을 경우 이를 준수하지 않았다면 연방 자원봉사자 보호법에 보호를 적용할 수 없게 한 것이다.

넷째, 두 나라의 자원봉사자 보호법은 자원봉사활동 혹은 자원봉사자의 과실로 인

해 발생한 위험에 대해 자원봉사자가 봉사하는 조직 역시 손해배상이나 법적 책임으로부터 보호하고 있다. 그러나 이들 조직에 대한 법적 보호도 앞서 자원봉사자에 대한 법적 보호 요건과 마찬가지로 해당 조직의 자원봉사자 관리의무 준수가 전제된다.

다. 보호의 수단

보호 수단은 자원봉사자 보호법에 의해 제공되는 보호의 유형과 방법을 의미한다. 분석 결과, 첫째, 미국과 호주의 자원봉사자 보호법은 자원봉사자에게 민사상의 법적 책임 면제 즉, 면책이라는 법적 보호를 적용한다는데 동일하다. 또한 두 나라 모두 형사책임에 대해서는 이 법을 적용하지 않는다.

둘째, 두 나라의 자원봉사자 보호법에서 차이를 보이는 것은, 미국의 보호법에서는 비경제적 손실(명예의 손상, 우정과 관계의 상실 등)에 대한 법적 책임을 제한적으로 적용하는 반면, 호주의 보호법에서는 명예훼손에 대한 책임에는 적용하지 않는다는 것이다.

셋째, 호주의 자원봉사자 보호체계에 주목할 필요가 있다. 연방 자원봉사자 보호법은 자원봉사자를 민사책임으로부터 보호하며 직장 건강 및 안전법은 자원봉사자가 활동하는 자원봉사 조직을 통해 봉사자의 건강과 안전을 예방하고 지원하는 시스템이다.

호주는 이러한 두 개의 법을 통해 자원봉사자가 처할 수 있는 위험에 대한 자원봉사자-조직-정부의 의무와 책임을 균형 있게 다루며, 신체적, 정신적 건강과 안전 및 법적 위험까지 포괄하면서 예방과 치료, 면책이라는 다양한 보호 수단을 제도적으로 마련하였다는 점에서 미국의 자원봉사자 보호를 위한 정책 수단 보다 더 포괄적이라 할 수 있다.

라. 타법과의 관계

미국과 호주의 자원봉사자 보호법이 다른 법이나 제도와의 관계에서 나타나는 공통점으로는 형사책임 및 중요범죄, 성범죄, 차별 등 민권법 위반에 대해서는 자원봉사자 보호법을 적용하지 않는다는 점이다. 또한, 자원봉사자의 상해보상이나 배상 지원을 위한 보험은 개별 기관에서 가입한다.

미국의 법은 연방 자원봉사자 보호법의 범주 보다 추가적인 보호를 제공하는 주법을 제외하고 연방 법과 일치하지 않는 모든 주 법에 대해 우선한다는 기본법적 지

위를 명시하고 있다. 호주의 직장 건강 및 안전법은 자원봉사자와 조직 관계에 산업 관련법에 의한 사업주-근로자 관계를 적용하지 않으며, 산재보상보험법도 적용하지 않는다는 특징을 발견할 수 있다.

〈표 4〉 미국·호주의 자원봉사자 보호 관련 법률의 주요 내용

구 분	미 국	호 주
임법의 목적	Volunteer Protection Act of 1997 • 자원봉사활동에 의해 제기된 소송에서 자원봉사자, 비영리조직, 정부기관을 보호하기 위해 제정됨 • 자원봉사자들이 치할 수 있는 법적 책임의 위험을 명확히 하고 제한함으로써 자원봉사자의 기여에 의존하는 비영리조직과 정부 공공기관 및 프로그램을 지속 가능케 하여 사회서비스 수혜자들과 납세자들의 이익을 증진시키고자 함.	Commonwealth Volunteers Protection Act 2003 (2006, 2009, 2011 개정) • 호주 연방법 하에 공공목적으로 설립된 정부조직 및 공공기관을 위해 자발적으로 봉사한 개인을 민사상 책임으로부터 보호하고자 함.
보호의 대상 자원봉사자	• “자원봉사자”란, (a) 실제 발생한 비용에 대한 수당(실비)이나 합리적 환급금 이외에 ‘보상’(compensation)을 받지 않거나, (b) 이사, 임원, 혹은 자원봉사자 감독자로서 봉사하는 자원봉사자를 포함해 연간 \$500를 초과하는 기타 어떠한 보상·가치를 받지 않고 비영리조직이나 정부 공공기관을 위해 서비스를 제공하는 개인	• 자발성에 근거(voluntary basis) 한 개인과 직업(자원봉사자와 활동)이 다른, 호주연방 및 공공조직을 위해 (a) 합리적 비용에 대한 환급을 제외하고 보수를 받지 않고 하는 개인일, (b) 규정에 따라 사전에 결정된 금액 미만의 보수를 받고 하는 개인과 일, (c) 법원의 명령에 의한 일이나 개인이 아닐 것 • PCBU(Person conducting a business or undertaking) 조직을 위해 급여나 금전적 보상 없이 일하는 사람(단, 자원봉사자의 주머니에서 나간 비용에 대한 환급금은 제외). * 유급직원과 자원봉사자 모두 PCBU 조직의 워커(worker)로 정의
조 직	• “비영리조직”이란, (a) 미국 IRS 501(c)(3)에 해당하며 501(a)에 의한 면세 단체, (b) 공익을 위해 조직되어 사업을 수행하며, 주로 자선, 시민,	• 유급 직원을 고용하여 사업체를 운영하는 모든 조직(개인회사, 기업법인, 비영리법인, 비법인 단체, 정부 조직 등)이 이 법의 적용을 받으며,

구 분	미 국	호 주	주
	<p>Volunteer Protection Act of 1997</p> <p>교육, 종교, 복지 또는 건강 증진 목적으로 운영 되는 비영리조직으로</p> <ul style="list-style-type: none"> - 증오범죄법(Hate Crime Statistics Act) 제1조의 (b)(1)에 언급된 증오범죄를 구성하는 어떠한 행위도 실행하지 않아야 함. 	<p>Commonwealth Volunteers Protection Act 2003 (2006, 2009, 2011 개정)</p>	<p>Work Health and Safety Laws (2012)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이 법 적용 “자원봉사조직” 역시 한 명 이상의 유급 직원을 고용하여 사업을 수행하는 PCBU 조직임 • <직용제외> 유급직원을 고용하지 않고 하나 혹은 여러 지역을 위해 활동하는 사람들의 집합체로서 자원봉사자 단체(volunteer association)는 제외됨.
<p>보호의 수단</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 민사소송에서 자원봉사자의 법적 책임 면제 • 손해배상(의료비, 대체서비스 손실, 매 물비용, 고용기회 손실과 관련된 이익 등 금전적 손실) 책임 면제 • 비경제적 손실(신체적, 정서적 아픔, 고통, 불편, 삶의 기쁨 상실, 사회적 부정 상실, 명예손상 등 금전적 손실 이외의 모든 손실)에 대한 일부 면제 	<ul style="list-style-type: none"> • 민사책임으로부터 자원봉사자 보호 - 호주연방 정부 및 공공조직도 자원봉사자에 의해 야기된 민사책임으로부터 보호됨 	<ul style="list-style-type: none"> • (조직으로부터) 건강과 안전한 활동 환경 제공, 정보·교육·지침 제공, 건강과 안전 위험요인 및 합리적 실행 범위 등 협의에 참가. • 안전사고로 인해 심각한 부상이나 질병의 경우 (임원) 치료의 제공 • 기관보험가입(공공책임보험, 인적상해보험, 이사 및 관리자 책임보험, 손해배상보험, 자동차종합보험 등) • 직장 괴롭힘(bullying, harassment) 및 차별 금지
<p>법적 보호 요건</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 비영리조직 혹은 정부 공공기관을 위해 수행한 자원봉사자의 활동이나 과실로 인해 야기된 위해(harm)가 아래의 상황에서 발생한 거라면, 자원봉사자의 책임 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인이 호주연방 또는 연방조직을 위해 개인의 자발성에 근거하고, 호주연방 조직에 의해 관리 감독 (organised)을 받아 신의로 행한 일 	<ul style="list-style-type: none"> <자원봉사자의 의무> • 자신의 건강과 안전에 합리적인 주의를 기울임 • 다른 사람의 건강과 안전에 영향을 미

구 분	미 국	호 주	주 주
	<p>Volunteer Protection Act of 1997</p> <p>임을 물을 수 없다.</p> <p>(1) 자원봉사자가 비영리조직 혹은 정부 공공기관이 정한 자원봉사자의 책임 범위 내에서 활동했을 때</p> <p>(2) 위해가 발생한 지역(state) 내에서 자원봉사활동을 위해 필요 또는 적합한 허가 또는 인증이나 승인을 자원봉사자가 해당 당국으로부터 받았을 때</p> <p>(3) 고의적 또는 형사적 위법행위, 중대한 과실, 난폭한 위법행위에 의하거나, 피해를 입은 개인의 권리나 안전을 명백히 무시함으로써 발생한 위험이 아닌 경우</p> <p>(4) 주 정부가 운송수단 소유자 또는 운전자에게 요구한 운전면허 혹은 보험유지 를 소지한 자원봉사자에 의해 야기된 위험이 아닌 경우.</p>	<p>Commonwealth Volunteers Protection Act 2003 (2006, 2009, 2011 개정)</p> <p>에 대해서 민사적 책임을 지지 않음</p>	<p>Work Health and Safety Laws (2012)</p> <p>치지 않도록 합당한 주의를 기울임</p> <ul style="list-style-type: none"> 조직에서 제공한 합리적 지침을 준수하고, 기관의 정책이나 절차에 협조 <p><자원봉사 조직의 의무></p> <ul style="list-style-type: none"> 건강과 안전에 위험이 없는 직업환경의 제공 및 유지 안전한 작업 공간과 구조물, 작업시스템의 제공 및 유지 식물, 구조물, 약물의 안전한 사용과 취급, 보관 적절한 복리후생 시설 제공 작업으로 인해 발생하는 건강과 안전의 위험으로부터 모든 사람을 보호하기 위해 필요한 정보와 훈련, 교육 및 슈퍼비전 제공
보호 예외	<ul style="list-style-type: none"> 주(state) 법에서 아래의 하나 또는 이상의 조건을 준수하도록 요구했으나 지키지 않았을 경우 이 법에 의한 자원봉사자 면책 보호를 적용할 수 없음 비영리조직 혹은 정부기관이 자원봉사자 의무교육을 포함한 위기관리절차 준수 	<ul style="list-style-type: none"> 자동차보험에 의해 제3자에게 강제적으로 부과되는 부채(구상권) 및 명예훼손에 대한 책임에는 적용되지 않음 술을 포함하여 비의료적 수단으로 복용한 약물에 의해 현저히 손상된 상태에서 활동한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 이 법에 의한 '자원봉사 관리자'의 실사 의무 위반시 기소될 수 있음 - 조직이 건강 및 안전한 활동환경 제공하기 위한 합리적 노력을 다하는지 관리자에게 의무 부과(적절한 작업시스템, 건강 및 안전 관리 적극적 모니터링과 평가 등)

구 분	미 국	호 주	Work Health and Safety Laws (2012)
	<p>Volunteer Protection Act of 1997</p> <p>(2) 근로자의 직무행위 또는 과실에 대한 책임의 정도와 동일하게 자원봉사자의 직무 또는 과실에 대해서도 비영리조직 혹은 정부기관이 책임지도록 규정</p> <p>(3) 주범 또는 지방법에 따라 주정부/지방 정부 공무원에 의해 제기된 민사소송에 대해 면책 적용을 제한한 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> · 자원봉사자가 유죄판결을 받은 폭력범죄나 국제테러행위와 연계, 증오범죄, 성폭력 등 성범죄, 연방 또는 주의 민법(civil rights law) 위반행위, 파실 당시 음주나 마약의 영향을 받았을 경우 	<p>Commonwealth Volunteers Protection Act 2003 (2006, 2009, 2011 개정)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 자원봉사자가 행한 일이 호주연방 조직에 의해 승인된 활동의 범위 밖이라는 것을 알았거나 알고 있어야 했다면, 또는 · 자원봉사자가 행한 일이 당국의 지시와 달리 상반된 것임을 알았거나 알고 있어야 했다면 이 범의 보호 받지 못함. 	<ul style="list-style-type: none"> · Commonwealth Volunteers Protection Act에 의한 민사상 보호 외에 형사적 책임에 대해서는 보호 되지 않음 · 자원봉사자는 산업관련법(Industrial relations law)에 의한 조직-직원/계약당사자 관계 적용되지 않음. · 근로자보상보험 적용 안됨
기 타	<ul style="list-style-type: none"> · 이 법은 비영리조직이나 정부 공공기관을 위해 활동하는 자원봉사자의 범주 혹은 자원봉사자와 관련된 책임으로부터 추가적인 보호를 제공하는 주 법을 제외하고, 이 법과 일치하지 않는 모든 주의 법률에 우선함 		<ul style="list-style-type: none"> · 위 자원봉사활동의 상황에 해당하는다면, 기관 내에서도 아니라 봉사자의 자택 혹은 다른 사람의 집에서 수행하는 봉사자에게도 건강과 안전에 대한 지침 및 정보제공 가능

V. 결론 및 제언

본 연구에서는 미국 연방의 「자원봉사자 보호법(Volunteer Protection Act)」과 호주의 「연방 자원봉사자 보호법(Commonwealth Volunteers Protection Act)」 및 「직장 건강 및 안전법(Work Health and Safety Laws)」을 기능적 비교법 분석을 통해 각국이 취하고 있는 자원봉사자 보호정책 수단과 공통점 및 차이점 등 주요 특성을 살펴보았다.

분석 결과 우리나라의 자원봉사자 보호 체계에 대해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 미국과 호주 모두 자원봉사활동의 촉진과 증진을 위해 정부가 취할 수 있는 여러 정책 수단 중 자원봉사자에 대한 법적 보호라는 방식을 선택하여 입법화하였다. 우리나라는 자원봉사활동 기본법을 통해 광범위한 정책 수단을 포괄하면서, 국가 및 지자체의 안전한 자원봉사활동 환경 조성을 위한 노력이라는 추상적 규정과 자원봉사 보험만을 포함하고 있다(법 제14조). 두 나라의 자원봉사자 보호를 위한 법률이 포괄하는 내용은 현재 우리나라의 자원봉사활동 기본법 조항만으로 자원봉사자의 다양한 위험 유형을 충분히 포괄하면서 대응하는 데 한계가 있다는 점을 시사한다.

둘째, 두 나라의 자원봉사자 보호법은 자원봉사자에 대한 정의와 법적으로 보호될 수 있는 요건을 법률로써 명확히 구체적으로 규정하고 있다는 것이다. 우리나라 자원봉사활동 기본법에서는 자원봉사자(활동)에 대한 일반적인 정의를 규정한 반면, 자원봉사종합보험에 의한 보상 자격 및 요건과 같이 자원봉사자 보호에 있어 중요하고 본질적인 사항은 정작 법령에 담겨 있지 않다.

셋째, 두 나라의 자원봉사자 보호법은 자원봉사자의 ‘민사책임’에 대한 법적 보호를 핵심으로 하고 있으며, 이는 우리나라에는 아직 도입되지 않은 제도이다. 그러나 최근 행사참여자의 상해에 대한 안전관리 업무소홀과 안전교육 및 안전장비 제공 미흡 등으로 지자체와 자원봉사자의 공동 연대 손해배상 책임을 인정한 판례(대구고등법원 2018나25473 손해배상(기) 선고 2020.5.8) 등에 비추어 자원봉사자의 법적 책임에 대한 면책 보호의 필요성이 발견된다.

넷째, 자원봉사자가 활동하는 공공기관 및 비영리조직 역시 자원봉사자의 활동에 의해 초래된 법적 위험으로부터 보호되며, 동시에 조직 차원에서의 책임과 의무뿐 아니라 자원봉사자의 의무도 규정하고 있다. 자원봉사자가 활동하는 기관의 의무는

자원봉사자의 직무 범위 명확화, 기관의 관리 감독, 매뉴얼과 정보의 제공, 안전한 환경 조성을 위한 적극적 조치 등이다. 자원봉사자 역시 주어진 범위와 절차의 준수, 스스로 및 타인의 안전에 대한 주의의무 등이 있다. 반면, 우리나라 자원봉사활동 기본법에는 국가와 지방자치단체의 책무만, 자원봉사 종합보험제도에는 보장 대상으로서의 자원봉사자만 존재한다. 즉, 자원봉사활동 기관과 자원봉사자의 책임 및 의무에 대한 법령상의 규정은 부재하다는 것이다.

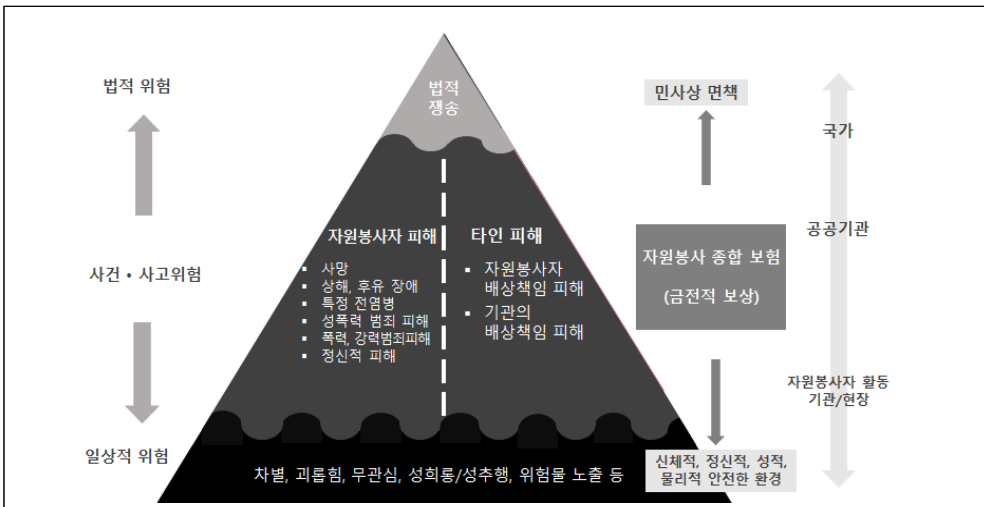
다섯째, 연방 자원봉사자 보호법(CVP)을 통해 자원봉사자를 민사책임으로부터 보호하고 직장 건강 및 안전법(WHS)을 통해 일상적 자원봉사활동 환경에서의 신체적, 정신적 건강과 안전까지 포괄하는 호주의 자원봉사자 보호 제도는 우리에게 시사하는 바가 크다. 특히 WHS법은 기관 내 봉사자뿐 아니라 재택 봉사자까지 보호 대상에 포함하며, 물리적 환경뿐 아니라 각종 괴롭힘이나 차별의 금지 및 치료의 제공에 이르기까지 기관 수준에서의 예방적 조치와 사후 보상이 이루어지도록 체계화 되어 있다. 이 법은 기본적으로 1인 이상 유급 직원을 고용하고 있는 사업체와 근로자를 위한 것으로 자원봉사가 활동하는 조직과 자원봉사자도 동등하게 적용된다. 이는 우리나라 역시 자원봉사자가 활동하는 다양한 조직체에 적용되는 기존의 법체계 중 직장내 괴롭힘 방지, 성희롱·성폭력 예방, 산업안전보건 등과의 연계 가능성을 모색해 볼 수 있게 한다.

여섯째, 자원봉사자의 부상이나 상해보상을 위한 보험 수단으로 두 나라 모두 개별 기관이 보험에 가입하며 사회보험 등 공적보험제도와는 연계되어 있지 않다. 이에 비해 우리나라는 자원봉사활동 기본법과 시행령에 근거하여 정부가 보험료를 지원하고, 중앙의 자원봉사 기구(한국중앙자원봉사센터, 한국사회복지협의회, 한국청소년활동진흥원)와 지역의 자원봉사센터가 민간보험회사에 단체 가입하여 자원봉사자들이 당연 적용되는 구조로 운용되는 정책형 보험제도를 시행하고 있다. 보험방식의 선택은 각 나라의 사회보장체계와 제도적 특성에 따른 정책결정의 산물이다. 자원봉사종합보험의 제도적 특성이나 운용 효율성에 대한 논의는 별도로 하더라도, 우리나라의 보험 수단은 자원봉사활동 기관의 재정부담 없이 자원봉사자의 위험에 대해 공적으로 보상할 수 있다는 점에서 미국과 호주의 개별 기관 가입형 보험 방식보다는 적극적 보호장치라 할 수 있다.

위와 같은 시사점을 바탕으로, 우리나라의 포괄적 자원봉사자 보호 체계의 재설계 방향을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 자원봉사자 보호 체계의 포괄성으로, 현재 자원봉사종합보험을 중심으로 자원봉사자의 신체적, 경제적 피해에 대한 사후적이며 금전적 보상이 핵심이 되는 체계를 자원봉사활동 기관 및 활동 현장에서 발생할 수 있는 일상적 위험의 예방과 안전조치 및 법적 쟁송에 직면했을 때의 법적 위험으로부터 보호할 수 있는 포괄적인 자원봉사자 보호 체계가 재설계되어야 할 것이다.

[그림 1] 포괄적 자원봉사자 보호 체계 모형



둘째, 포괄적인 자원봉사자 보호 체계 마련을 위해서는 현행 자원봉사활동기본법의 개정이나 새로운 입법이 대안으로 검토될 수 있다. 이중 자원봉사활동기본법 개정은 신규 입법보다 단일법 체계 내에서의 개정 절차가 보다 용이할 것이라는 장점이 기대되지만, 실제 내용상으로는 새로운 입법 수준에서의 전면 개정을 요하며, 법률의 내용적 구성이 복잡해질 것이라는 단점이 있다. 신규 입법의 경우 (가칭) 자원봉사자 보호에 관한 법률을 제정함으로써, 법적으로 보호될 수 있는 자원봉사자와 자원봉사활동 및 자원봉사자가 활동하는 조직에 대한 구체적 정의, 보호 자격과 요건, 보호의 수단, 자원봉사활동 기관의 안전조치, 자원봉사종합보험, 그리고 민사상 면책 규정을 새롭게 정비하면서, 자원봉사활동기본법의 내용을 보완할 수 있다.

셋째, 포괄적 자원봉사자 보호법제는 특정 계층이나 특정 영역에서의 자원봉사자 혹은 봉사활동을 규정하고 있는 사회복지사업법 등 38개 개별법⁹⁾과 연계되어야 하

며 이로써 다양한 계층의 다양한 영역에서 활동하는 자원봉사자를 모두 법적 보호 대상으로 포괄할 수 있을 것이다.

넷째, 자원봉사자 보호를 위한 입법체계는 자원봉사자들에게 선한 일을 하도록 증진함과 동시에 스스로 생명이나 재산에 잠재적으로 위험이 될 수 있는 활동을 감소시키면서 잘못된 일이 발생할 경우 책임을 지도록 균형 있게 작동될 필요가 있다(Albris & Lauta, 2021). 이를 위해 국가 및 지방자치단체의 의무뿐 아니라 자원봉사자가 활동하는 공공 및 비영리조직에 대한 보호와 책임, 자원봉사자 스스로의 주의의무와 자원봉사자를 존중하는 사회적 노력에 대한 규정도 신설될 필요가 있다. 또한 자원봉사자가 활동하는 조직에서 안전한 활동 환경 조성을 위해 구체적으로 조치해야 할 사항을 규정하면서, 괴롭힘 방지와 차별금지 등 자원봉사자의 신체적, 정신적, 인격적 보호를 위한 조항을 직접 명시할 수 있을 것이다.

본 연구는 법률로서 제시된 정책 내용을 분석하는 기능적 법 비교에 초점을 둔 것으로, 각국에서 이러한 정책 결정에 영향을 미친 제도적 특성과 법체계 및 자원봉사섹터의 역사 등 맥락적 환경 분석은 포함하지 못한 한계가 있다. 또한, Groble과 Brudney(2015) 및 Groble 등(2018)의 연구에서 시사한 바와 같이 미국에서 자원봉사자 보호법이 당초 의도한 목적대로 자원봉사자에게 효과적으로 작동하기보다, 자원봉사자나 비영리조직이 소송을 당하게 되는 근거로 활용될 우려에 대해서도 입법 설계 이전에 반드시 고려되어야 한다.

본 연구는 자원봉사자 보호에 대해 이론적 및 법제적 측면에서 포괄적으로 접근한 기초연구로서 의미를 갖는다. 향후 전국적인 자원봉사자 위험 및 안전 실태 조사연구 등 후속 연구들이 나올 수 있을 것으로 기대한다. 또한 본 연구는 우리나라의 자원봉사자 보호를 위한 포괄적 입법체계 마련을 위한 정책논의의 토대를 제공하면서 새로운 입법과제 발굴에 기여할 수 있을 것이다.

9) 119 시민수상구조대 및 수난구조 자원봉사자, 긴급구조 및 재해구조 자원봉사자, 가축전염병 관련 자원봉사자, 청소년 봉사자, 가족단위 자원봉사, 노인/퇴직공무원/중견전문인력 자원봉사자, 문화관광해설사, 법문화진흥 자원봉사자, 목재이용명예감시원, 완화의료 자원봉사자, 작은도서관 자원봉사자, 장애인 보조견훈련 자원봉사자, 사회적협동조합 자원봉사자, 청소년상담 자원봉사자, 문해교육 자원봉사자, 해외봉사단 등이 규정된 38개 법률이 있다.

참고문헌

- 김상호. 2013. “독일 산재보험제도의 적용방식과 시사점 - 자원봉사자와 특수형태 근로자 중심으로-.” 『한국사회정책』 제20권제1호. pp.171-195.
- 김상호·박지순·이근열·변섭. 2016. “자원봉사자에 대한 산재보험 적용방안 연구.” 한국보건사회연구원 연구보고서. 제2016권 제3026호.
- 이원규·정희선·서종희·최은희. 2020. 『2020 자원봉사활동 실태조사 및 자원봉사활동 기본법 개정 연구』. 한국자원봉사문화·행정안전부.
- 이철선·이연희·남상호·김진희. 2016. 『자원봉사자의 사회적·경제적 가치분석 - 사회서비스 산업을 중심으로』. 한국보건사회연구원.
- 정진경·남기철·권은선. 2008. 『자원봉사 인정프로그램 실태조사 및 모형개발 연구』. 행정안전부·한국자원봉사포럼.
- 정진경. 2012. “자원봉사 개념의 재해석과 통합적 적용의 탐색.” 『한국사회복지행정학』 제14권제3호. pp.31-52.
- _____. 2014. “OECD 국가의 국가복지수준과 민간나눔수준 결합유형에 따른 사회통합의 특성 연구.” 한국사회복지조사연구. Vol. 42. pp.131-160.
- _____. 2021. 『자원봉사자 보호를 위한 정책과제 연구』. 한국중앙자원봉사센터·광운대학교 산학협력단.
- 주성수·정희선·윤영미. 2017. 『자원봉사활동 실태조사 및 활성화방안 연구 - 2017 한국인의 자원봉사, 기부, 이웃돕기』. 한국자원봉사문화·행정안전부.
- 최상미·신경희·이혜림. 2017. “서울시 자원봉사 실태와 활성화방안.” 『서울연구원 정책과제연구보고서』. pp.1-136.
- 행정안전부·한국중앙자원봉사센터·서울시자원봉사센터. 2019. 『인권친화적 자원봉사 실천을 위한 현장 가이드』.
- 한권탁. 2020a. “자원봉사자를 둘러싼 법률문제에 관한 소고.” 『아주법학』 제14권 3호. pp.132-157.
- _____. 2020b. “자원봉사자의 근로자성 판단기준에 대한 검토-대상판결:대법원 2019. 5. 30. 2017두62235판결-.” 『홍익법학』 제21권제3호. pp.611-637.
- Albris, K.& Lauta, K. C. 2021. “Causing wrong while doing good: On

- the question of liability for volunteers in emergencies.” *Environmental Hazards* Vol.20, No.1. pp.78–91.
- Brudney, J. L. & Kellough, J. E. 2000. “Volunteers in state government: Involvement, management, and benefits.” *Nonprofit and voluntary sector quarterly* Vol.29, No.1. pp.111–130.
- European Commission. 2011. *Communication on EU Policies and Volunteering: Recognising and Promoting Crossborder Voluntary Activities in the EU*. Brussels, 20.9.2011 COM(2011) 568 final.
- Glenn, P.H. 2006. “The Aims of Comparative Law”, in: J.M. Smits (ed.) *Engar Encyclopedia of Comparative Law*. Cheltenham: Edward Elgar. pp.57–65.
- Grandi, F., Lough, B. & Bannister, T. 2018. “Global Trends in Volunteering Infrastructure.” UNV.
- Groble, P. & Brudney, J. L. 2015. “When Good Intentions Go Wrong: Immunity under the Volunteer Protection Act.” *Nonprofit Policy Forum* Vol.6, No.1. pp.3–24.
- Groble, P., Zingale, N. & Mead, J. 2018. “Legislation Meets Tradition: Interpretations and Implications of the Volunteer Protection Act for Nonprofit Organizations as viewed through the Lens of Hermeneutics,” *Journal of Public Management & Social Policy* Vol.24, No.2.
- Haski-Leventhal, D., Meijs, L.C. & Hustinx, L. 2009. “The Third-party Model: Enhancing Volunteering through Governments, Corporations and Educational Institutes”. *Jnl Soc*, 39(1), pp.139–158.
- Haski-Leventhal, D., Meijs, L. C., Lockstone, B., L., Holmes, K. & Oppenheimer, M. 2018. “Measuring volunteerability and the capacity to volunteer among non volunteers: Implications for social policy.” *Social Policy & Administration* Vol.52, No.5. pp.1139–1167.
- Horwitz, J. R., & J. Mead. 2009. “Letting Good Deeds Go Unpunished:

- Volunteer Immunity Laws and Tort Deterrence.” *Journal of Empirical Legal Studies* 6(3):585-635.
- ILO. 2011. International Labour Organization Manual on the Measurement of Volunteer. Work Room Document Prepared for the 18th International Conference of Labour Statisticians to Accompany Chapter 5 of Report I, General Report to the ICLS.
- McGregor-Lowndes, M., Tarr, J. A. & Silver, N. 2015. “Spontaneous and episodic volunteers: The legislative, insurance and risk management framework.” *Insurance Law Journal* Vol.27, no.1. pp.1-14.
- Mead, J. 2016. “Law and the Volunteer: The Uncertain Employment and Tort Law Implications of the Altruistic Worker.” *Nonprofit Policy Forum* Vol.7, No.1. pp.23-27.
- Mead, J. 2019. “A Legal Perspective on the Organization-Volunteer Relationship.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* Vol.48, No.2. pp.12S-29S.
- Millora, C. 2020. “Volunteering Practices in the Twenty-First Century”, Secretariat of the Plan of Action, U.K.
- Pynes, E. J. 2009. 『Human Resources Management for Public and Nonprofit Organizations』3rd Ed. Jossey-Bass, USA.
- Russell, A.R., Nyame-Mensah, A., Wit, A. de., Handy, F. 2015. “Volunteering and Wellbeing Among Ageing Adults: A Longitudinal Analysis.” *Voluntas* 30. pp.115-128
- Van Hoecke, M. 2015. “Methodology of comparative legal research.” *Law and method*. pp.1-35.
- “Methodology of comparative legal research.” *Law and method*. pp.1-35.
- UNV 2011, Drafting and Implementing Volunteerism Laws and Policies – A Guidance Note.
- UNV Knowledge Portal on Volunteerism. <https://knowledge.unv.org/>.

- Volunteering Australia, 2016. State of Volunteering in Australia.
- 한국중앙자원봉사센터. 2020 자원봉사 종합보험 중간보고회 자료집. <https://archives.v1365.or.kr/items/show/15203>(검색일: 2021년 6월 8일)
- 호주 의회 https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/bd/bd0203/03bd075 (검색일: 2021년 6월 15일)
- 호주 Safe work australia, The Essential Guide to Work Health and Safety for Organisations that Engage Volunteers. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/au/>(검색일: 2021년 4월30일)
- 한국 자원봉사활동기본법 [법률 제14839호, 2017. 7. 26.]
- 미국 Volunteer Protection Act 1997, 42 USC 14501.
- 호주 Commonwealth Volunteers Protection Act 2003, amendments up to Act No. 5 of 2011, ComLaw Authoritative Act C2011C00290.
- 호주 Work Health and Safety Act 2011, No. 137, 2011 Compilation No. 9, Authorised Version C2018C00293 registered 31/07/2018.
- 중앙일보. 2021. “관공서 틀에 갇힌 자원봉사법 19조 2항 개정해야.” (7월 22일). <https://www.joongang.co.kr/article/24111066#home>
- 경북일보. 2021. “자원봉사자에 구상금 청구한 포항시, 책임 떠넘기기 논란.” (7월 15일). p.7.

A Comparative Study of Volunteer Protection Laws in the United States and Australia

Jung, Jinkyung*

Abstract

This study is a basic research exploring the design of a comprehensive volunteer protection system in Korea by analyzing the policy measures presented in the Volunteer Protection Act in the United States and Australia. The laws of both countries stipulate the scope of responsibility and legal protection requirements for non-profit organizations and volunteers, with the immunity from civil liability. In particular, Australia has established a legal system to prevent day-to-day risks by applying the Work Health and Safety Act to all volunteers in all organizations where volunteers work. Unlike the United States and Australia, which adopt institutional insurance, Korea implements policy-type volunteer insurance as the main protection system. This study propose a new volunteer protection system and legislative task in Korea that encompasses various risk categories of volunteers and protective measures to respond to them.

Field: SA0104. Comparative law, SD0815. Volunteering

Key Words: Volunteers Protection Act, Civil Liability, Work Health and Safety Law, Insurance for Volunteers.

* Kwngwoon University

국회입법조사처 학술지 발간 및 심사에 관한 운영세칙

〈제명 개정 2014. 4. 30.〉

제정	2009. 10. 27.
1차 개정	2009. 12. 18.
2차 개정	2010. 3. 25.
3차 개정	2010. 6. 17.
4차 개정	2014. 4. 30.
5차 개정	2014. 7. 22.
6차 개정	2015. 5. 7.
7차 개정	2016. 5. 9.
8차 개정	2016. 8. 22.
9차 개정	2017. 4. 20.
10차 개정	2017. 12. 22.
11차 개정	2018. 8. 24.

제1조(목적) 이 세칙은 「국회입법조사처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 “내규”라 한다)에 따라 구성되는 학술지편집위원회(이하 “위원회”라 한다)의 운영과 학술지(『입법과 정책』)의 발간 및 심사에 관하여 필요한 사항을 정함을 그 목적으로 한다. 〈개정 2014. 4. 30.〉

제2조(위원회의 권한) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 위원회의 운영과 관련된 사항
2. 학술지에 게재할 논문의 결정
3. 학술지 편집에 관한 사항
4. 「내규」 제7조가 규정한 위원회의 기능에 관한 사항 〈개정 2014. 4. 30.〉

제3조(회의의 소집) ① 위원회의 정기회의는 4개월마다 위원장이 소집하며, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원 3인 이상의 요구가 있는 때에

위원장이 소집한다. <개정 2016. 5. 9.>

- ② 제1항의 소집요구를 받은 위원장은 소집요구를 받은 날로부터 10일 이내에 회의를 소집한다.
- ③ 회의를 소집하는 경우 위원장은 긴급한 사유가 없는 한 회의의 일시·장소와 안건 등을 회의 개최 5일전까지 각 위원에게 통지한다.
- ④ 위원장과 위원에게는 다음 각 호에 따라 회의 수당을 지급한다. <신설 2009. 12. 18, 개정 2010. 3. 25.>
 1. 위원장: 30만원
 2. 외부위원: 20만원
 3. <삭제 2014. 7. 22.>
- ⑤ <신설 2009. 12. 18.> <삭제 2014. 7. 22.>

제4조(의결방법) ① 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <개정 2009. 12. 18, 2014. 4. 30.>

- ② 위원은 회의에 참석하지 않고 서면 또는 유선으로 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 의결권을 행사한 위원은 제1항의 회의에 참석한 것으로 본다.

제5조(위원의 제척) ① 위원의 논문이 게재 여부 심의 대상이 될 경우 해당 위원은 제2조 제2호에 따른 게재논문 결정 및 제9조 제2항에 따른 심사위원 위촉에 관한 심의·의결에서 제척된다. <개정 2014. 4. 30.>

제6조(서면회의) ① 위원장은 부득이한 경우 실제 회의를 개최하지 않고 서면회의의 방법으로 위원회를 소집할 수 있다.

- ② 제3조 제3항 및 제4조의 규정은 제1항의 경우에 이를 준용한다.

제7조(논문 심사 및 게재) ① 투고된 논문은 원칙적으로 관련 분야의 전문가 3인의 심사를 받는다. <개정 2014. 4. 30, 2017. 4. 20.>

- ② 위원회에서 ‘게재’로 결정한 논문은 학술지에 게재한다. <신설 2014. 4. 30.>

제8조(심사기준) 투고 논문은 다음 각 호의 기준에 따라 심사하여야 한다. <신설

2014. 4. 30.)

1. 연구주제 및 문제의 명료성
2. 연구방법의 타당성
3. 관련 문헌과 자료분석의 충실성
4. 논리전개의 적절성
5. 논문의 질적 수월성 및 독창성
6. 연구결과의 학술적 및 입법·정책적 기여도
7. 국문 및 영문초록의 전체 논문내용 함축성
8. 연구윤리의 충실성(제시된 문장과 인용, 각주, 참고문헌의 정확성 등)

제9조(심사절차) ① 편집위원회는 학술지의 발행목적에 부합하는지에 따라 심사대상 논문 또는 심사제외(반려) 논문을 결정한다. <신설 2014. 4. 30.>

- ② 위원장은 심사대상 논문에 대해 해당 분야의 전문가 중에서 해당 논문에 대한 전문성과 평가의 공정성 등을 고려하여 위원들과의 협의를 통해 심사위원을 선정하여 위촉한다. <개정 2014. 4. 30.>
- ③ 심사위원은 자신의 논문이나 자신과 같은 기관 소속인 논문투고자의 논문을 심사할 수 없다. <개정 2018. 8. 24.>
- ④ 심사위원에게는 논문 저자의 성명과 소속 등을 밝히지 않고, 논문 저자에게는 심사위원의 성명과 소속 등을 공개하지 아니한다. <개정 2014. 4. 30.>
- ⑤ 심사위원은 제8조에서 규정한 심사기준에 따라 투고 논문을 심사하고, 30일 이내에 심사결과를 위원장에게 제출한다. <개정 2014. 4. 30.>

제10조(심사 판정) ① 논문의 심사결과는 게재가(5점), 수정 후 재심사(3점), 게재불가(1점)의 세 등급으로 구분한다. <개정 2014. 4. 30, 2017. 4. 20.>

- ② 심사위원은 게재 신청 논문심사표(별지 제1호 서식)를 작성하여야 하고, 가급적 논문 심사 기준에 따라 구체적으로 작성한다. <신설 2014. 4. 30, 개정 2017. 12. 22.>
- ③ 심사위원 3인의 심사결과에 따른 게재 여부 종합판정은 다음과 같이 한다. <신설 2014. 4. 30, 개정 2017. 4. 20.>

심사위원1	심사위원2	심사위원3	평균평점	종합판정
○(5점)	○(5점)	○(5점)	5.0점	계재가
○(5점)	○(5점)	△(3점)	4.3점	계재가
○(5점)	○(5점)	×(1점)	3.7점	계재가
○(5점)	△(3점)	△(3점)	3.7점	수정 후 재심사(2인)
○(5점)	△(3점)	×(1점)	3.0점	계재불가
평점 3.0점 이하 계재불가				

주1: ○는 계재가, △는 수정 후 재심사, ×는 계재불가를 의미한다.

주2: 평균평점은 소수점 둘째자리에서 반올림한다.

- ④ 심사위원이 3인을 초과하는 경우 계재 여부 종합판정은 제3항의 표를 준용한다. 이 경우 전체 심사위원의 심사결과에 따른 평균평점이 3.7점을 초과하면 “계재가”로 판정하고, 평균평점이 3.7점인 경우에는 수정 후 재심사 의견 수에 따라 2인 미만이면 “계재가”로, 2인 이상이면 “수정 후 재심사”로 판정한다. <신설 2017. 4. 20.>
- ⑤ 종합판정에서 “수정 후 재심사” 판정을 받은 논문의 저자는 심사위원의 수정요구사항을 충실히 이행하고, 수정된 논문과 수정이행사항(별지 제1호 서식)을 작성하여 편집위원회가 정한 기일 내에 제출해야 한다. <신설 2014. 4. 30, 개정 2017. 4. 20, 2017. 12. 22.>
- ⑥ 수정 후 재심사는 해당 심사위원이 하도록 하고, 논문 2차심사표(별지 제2호 서식)에 따라 계재가, 계재 불가의 판정만 하며, 재심 결과에 따른 최종 계재여부는 1차 종합판정의 기준에 의한다. <신설 2014. 4. 30, 개정 2017. 4. 20, 2018. 8. 24.>
- ⑦ 종합판정에서 “계재가” 판정을 받은 논문도 심사위원의 수정요구 사항이 있을 시 이를 충실히 이행해야 한다. <신설 2014. 4. 30, 개정 2017. 4. 20.>
- ⑧ 종합판정에서 “계재불가” 판정을 받은 논문은 최종 판정일로부터 6개월이 경과한 후에 논문의 내용을 근본적으로 수정하고, ‘재투고’ 논문임을 명기하여 재투고할 수 있다. <신설 2018. 8. 24.>
- ⑨ 논문의 심사 및 계재와 관련하여 위에서 규정되지 않은 사항은 위원회에서 결정한다. <개정 2017. 4. 20.>

제11조(심사결과 통보) 위원장은 논문투고자에게 심사결과를 개별적으로 통보한다.

제12조(이의제기) ① 논문투고자가 심사 결과에 불복할 경우 결과 통보일로부터 7일 이내에 이의제기를 하여야 한다. 이 때 논문투고자는 그 이의제기의 사유를 반드시 서면으로 제출하여야 한다.

② 제1항에 의한 이의사유가 타당하다고 판단할 경우, 위원회는 제3의 심사위원들에게 논문심사를 요청할 수 있다.

제13조(심사료) 심사위원에게는 다음 각 호에 따라 심사료를 지급한다. <개정 2009. 12. 18, 2010. 3. 25.>

1. 외부심사위원: 논문 1편 당 5만원 (동일위원 재심사의 경우 2만원) <개정 2015. 5. 7.>
2. <삭제 2014. 7. 22.>

제14조 <삭제 2016. 8. 22.>

제15조(논문 표절) 제출된 논문에 표절 등의 문제가 있는 경우 「국회입법조사처 학술지 연구윤리지침」에 따라 처리한다. <개정 2010. 12. 18.>

제16조(비밀유지의무) 편집위원 및 각 투고 논문의 심사위원은 심사 중 알게 된 사항에 관하여 비밀을 유지하여야 한다.

제17조(개정) 이 세칙은 위원회의 의결을 통해 개정할 수 있다.

부칙(2009. 10. 27.)

이 세칙은 2009년 10월 27일부터 시행한다.

부칙(2009. 12. 18.)

이 세칙은 2009년 12월 18일부터 개정된 세칙을 적용한다.

부칙(2010. 3. 25.)

이 세칙은 2010년 3월 25일부터 개정된 세칙을 적용한다.

부칙(2010. 6. 17.)

이 세칙은 2010년 6월 17일부터 개정된 세칙을 적용한다.

부칙(2014. 4. 30.)

이 세칙은 2014년 4월 30일부터 개정된 세칙을 적용한다.

부칙(2014. 7. 22.)

이 세칙은 2014년 7월 22일부터 개정된 세칙을 적용한다.

부칙(2015. 5. 7.)

이 세칙은 2015년 5월 7일부터 개정된 세칙을 적용한다.

부칙(2016. 5. 9.)

이 세칙은 2017년 1월 1일부터 시행한다.

부칙(2016. 8. 22.)

제1조(시행일) 이 세칙은 2016년 9월 1일부터 시행한다.

제2조(적용례) 제14조의 개정규정은 이 세칙이 시행된 이후 계재가 확정된 원고부터 적용한다.

부칙(2017. 4. 20.)

제1조(시행일) 이 세칙은 2017년 5월 1일부터 시행한다.

제2조(일반적 적용례) 이 세칙은 이 세칙 시행 후 최초로 제출되는 논문부터 적용한다.

부칙(2017. 12. 22.)

제1조(시행일) 이 세칙은 2018년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(일반적 적용례) 이 세칙은 이 세칙 시행 후 최초로 심사하는 논문부터 적용한다.

부칙(2018. 8. 24.)

제1조(시행일) 이 세칙은 2018년 9월 1일부터 시행한다.

제2조(일반적 적용례) 이 세칙은 이 세칙 시행 후 최초로 제출되는 논문부터 적용한다.

『입법과 정책』 투고 및 원고 작성 요령

제정	2009. 10. 27.
1차 개정	2013. 4. 30.
2차 전면 개정	2014. 4. 30.
3차 개정	2016. 3. 18.
4차 개정	2016. 5. 9.
5차 개정	2016. 8. 22.
6차 개정	2017. 4. 30.
7차 개정	2017. 12. 22.
8차 개정	2018. 4. 19.
9차 개정	2018. 12. 28.

▶ 논문의 투고 요령

1. 본 학술지는 국회의 입법·정책 관련 연구를 촉진하고 개선과제를 발굴하여 의정활동을 지원하기 위한 학술지로서, 입법 활동 또는 국가의 주요 정책과 관련성이 있는 학술논문을 게재한다.〈2017.12.22. 개정〉
2. 본 학술지는 연 3회(4월 30일, 8월 31일, 12월 31일) 발간하며, 논문은 연중 상시 모집한다.
3. 호별 논문 투고 마감 일자는 다음과 같고, 변경할 경우에는 홈페이지에 공지한다. 1호: 2월 말일, 2호: 6월 30일, 3호: 10월 31일.
4. 본 학술지에 게재가 확정된 논문이 편집위원회가 정한 소정의 편수를 초과하는 경우에는 다음 호에 게재될 수 있다.
5. 투고 논문은 반드시 지정된 양식(첨부된 별도 파일 참조)을 사용하여 작성해야 하며, 본문 안에 저자를 알아볼 수 있는 정보는 모두 삭제하여야 한다.〈2018.12.28. 개정〉

6. 논문 투고지는 국회입법조사처 온라인 논문투고 및 심사시스템(JAMS)을 통해 다음을 제출한다. <2018.12.28. 개정>
- ① 투고논문
 - ② 연구윤리규정 준수 서약서
 - ③ 논문게재 희망에 따른 저작권재산권 양도 확인서
 - ④ 논문유사도검사결과

▶ 투고논문 작성 요령

1. 원고 작성

- 1) 모든 논문은 투고논문 작성 요령을 준수하여 한글로 작성하고, 전자우편으로 제출한다. MS-word로 작성된 논문은 반드시 한글 97 이상의 프로그램으로 변환 뒤 제출해야 한다.
- 2) 논문은 한글 사용을 원칙으로 하되, 의미에 혼동 가능성이 있는 경우에 한하여 漢子로 표시하거나 () 속에 原語를 써넣는다.
- 3) 투고논문은 다음과 같은 순서로 배열하여 작성·편집하여 제출한다.
 - ① 국문초록(논문제목, 국문요약, 국가과학기술표준분류 코드와 코드명, 5개 이내의 주제어): 국문요약은 400자 이내로 작성한다.
 - ② 본문
 - ③ 참고문헌
 - ④ 영문초록(영문 논문제목, 영문요약, 영문분야, 영문 주제어): 영문요약은 200 단어 이내로 작성한다.
- 4) 게재불가 판정을 받은 논문을 재투고 하고자 할 때는 투고 시 반드시 편집위원회에 그 사실을 통보해야 한다.
- 5) 논문 분량: 200자 원고지 기준 130매 내외로 작성하는 것을 원칙으로 하며, 필요시 초과할 수 있으나 최대 150매 이상 작성할 수 없다 (한글 문서정보의 문서통계 기준).
- 6) 게재가 판정을 받은 논문의 최종본을 제출할 때는 성명, 소속기관 및 직위를 명기해야 하며, 출판, 발표 등으로 공개된 적 있는 선행연구를 활용한 경우 반드시 첫 페이지 각주에 그 사실을 표기하여야 한다.

- 논문 투고자의 성명은 한글로 표시하고, 외국인의 人名은 원어 그대로 쓴다.
- 공동저자일 경우 제1저자를 먼저 제시한다. 제1저자의 구분이 없는 경우 그 사항을 명기하여 제출한다. 제1저자와 교신저자가 다를 경우에는 그 사항을 명기하여 제출한다.

7) 논문편집기준

	글자모양	문단모양
편집용지	176*256	
여백설정	위쪽 여백 40, 아래쪽 여백 27, 왼쪽·오른쪽 여백 각각 23, 머리말 0, 꼬리말 0, 제본 0	
국문요약	윤고딕 120, 11pt, 장평 93, 자간 -13	줄간격 160, 양쪽정렬
본문	윤명조 120, 11.5pt, 장평 96, 자간 -11	들여쓰기 8, 줄간격 157, 양쪽정렬
각주	윤명조 120, 9pt, 장평 96, 자간 -11	줄간격 130
참고문헌	윤명조 120, 11.5pt, 장평 96, 자간 -11	내어쓰기 26, 줄간격 157, 양쪽정렬
Abstract (영문)	윤명조 120, 11.5pt, 장평 96, 자간 -11	줄간격 157, 양쪽정렬
기타	영문원고의 경우, 편집사항은 모두 위와 동일하다. 단, 영문요약과 한글초록을 작성한다.	

- 8) 논문은 교정이 완전히 끝나서 그대로 출판할 수 있는 완전한 상태로 제출한다. 이를 그대로 출판했을 때 발견되는 맞춤법, 띄어쓰기, 구두점 등의 오류에 대한 책임은 전적으로 저자에 있다.

2. 제목의 번호 체계

- 1) 논문 제목 (윤고딕 140, 17.5pt, 장평 95, 자간 -13, 줄간격 130, 가운데정렬)
- 1단계: I, II, III (윤고딕 130, 15pt, 장평 95, 자간 -15, 줄간격 130, 양쪽정렬, 문단 아래 여백 10)
- 2단계: 1, 2, 3 (윤고딕 120, 13pt, 장평 95, 자간 -15, 줄간격 130, 양쪽정렬, 왼쪽 여백 5, 문단 아래 여백 17)
- 3단계: 가, 나, 다 (윤명조 240, 12pt, 장평 100, 자간 -12, 줄간격 130, 양쪽정렬, 왼쪽 여백 6, 문단 아래 여백 10)

- 4단계: 1), 2), 3) (윤고딕 320, 12pt, 장평 99, 자간 -15, 줄간격 130, 양쪽 정렬, 왼쪽 여백 9, 문단 아래 여백 10)
- 5단계: 가), 나), 다)
- 6단계: (1), (2), (3)
- 7단계: (가), (나), (다)
- 8단계: ①, ②, ③
- 9단계: ㉠, ㉡, ㉢

3. 각주 및 참고 문헌

1) 각주

① 단순한 자료의 출처는 각주로 작성하지 않고, 본문 내의 인용으로 표시한다.

▶ 본문 내의 인용

- 논문 작성 시 인용하는 내용이 짧은 경우에는 본문 속에 기술하고, 긴 경우(3행 이상)에는 본문에서 따로 떼어 기술한다. 따로 기술하는 경우에는 인용 부분의 아래위를 본문에서 한 줄씩 비우고 왼쪽, 오른쪽으로 각각 20pt씩 여백을 주며 줄 간격은 150으로 한다.
- 인용하는 저서나 저자명이 본문에 나타나는 경우에는 괄호 속에 발행연도 또는 발행연도와 해당 면을 표시한다.
예) 이 문제에 관하여 홍길동(2014)은…
- 홍길동(2014: 25-26)은… (2014년도 문헌의 25-26쪽을 의미함)
- 인용 저서나 저자명이 본문에 없는 경우에는 해당 부분 말미에 괄호를 치고 그 속에 저자명과 발행 연도를 표시한다. 문헌들 사이에 쌍반점(;)으로 가른다. 여러 문헌을 기재할 경우, 국문을 먼저 기재하며, 국문 참고문헌은 가나다순으로, 서양 참고문헌은 알파벳순으로 열거한다. 서양 문헌의 저자명은 성(last name)을 쓴다.
예) 한 연구(국회입법조사처, 2014; Jones, 2000)에 의하면…
연구들(고현욱, 2012; 김형성, 2007; 심지연, 2010; 임종훈, 2009; Anderson, 2005; Taylor, 2000)에 의하면…

- 번역본 자료를 인용하는 경우에는 원저자명(원저 출간연도/번역본 출간연도) 형태로 표시한다.
예) Kotler(2012/2014: 190)에 의하면……
……………(Kotler, 2012/2014: 190).
- 신문 기사를 인용하는 경우에는 괄호 안에 신문사명과 연도 및 날짜를 표시한다.
예) 국회신문(2018.3.16.)에 의하면……
……………(국회신문, 2018.3.16.).
- 인터넷자료를 인용하는 경우에는 괄호 안에 기관 또는 저자명과 연도를 표시한다. 연도를 모를 경우에는 ‘n.d.’로 표기한다.
예) 이종재(n.d.)에 의하면……, 국회입법조사처(2018)에 의하면……
……………(이종재, n.d.). ……………(국회입법조사처, 2018).
- 저자가 다수일 경우 3인까지는 모두 표시하되, 4인 이상은 첫 번째 저자만 나타내고 그 다음은 국문의 경우 ‘○○○ 외’, 영문의 경우는 ‘et al.’로 나타낸다.
예) 국문 저자가 3인까지의 경우 → 박총렬, 이건목, 허원(2013)으로 표기
국문 저자가 4인 이상의 경우 → 윤여각 외(2002)로 표기
영문 저자가 2인의 경우 → Sleeter & Grant(2007)로 표기
영문 저자가 3인의 경우 → Morris, Wu & Finnegan(2005)로 표기
영문 저자가 4인 이상의 경우 → Harris et al.(2014)로 표기

② 본문에 표시하기 어려운 보충적인 내용이나 설명은 각주로 작성한다.

③ 미(후)주는 사용하지 않는다.

④ 판례는 각주에 다음과 같이 기재한다.

선고법원 판결 선고 연.월.일. 사건번호 재판의 종류.

예) 대법원 2018.3.28. 선고 00다0000 결정.

2) 참고문헌

- 참고문헌에는 본문에서 언급한 모든 문헌정보를 표기한다. 본문에서 언급되지 않은 문헌정보는 표기하지 않는다.

- 참고문헌정보는 저자명, 출판연도, 논문 또는 저서명, 출판지, 출판사의 순서로 기재하며 각 항목 사이는 마침표로 구분한다.
- 참고문헌은 저자의 성을 기준으로 하며 국내 저자는 가나다순으로, 영문 저자명은 알파벳 순으로 배열한다.
- 참고문헌은 단행본, 편저, 정기간행물 등 문헌의 종류를 구분하지 않고 열거하며 인터넷 자료의 경우에만 맨 아래에 위치시킨다(따로 구분제목을 달지 않는다).
예) 배열순서: 한글문헌 - 한글인터넷자료 - 영문문헌 - 영문인터넷자료 - 중문문헌 - 중문 인터넷자료 - 일문문헌 - 일문 인터넷자료
- 동일 저자가 쓴 다수의 저서를 기재할 때에는 연도순으로 배치하고, 저자명은 첫 번째 저서에만 표기하며 다음 저서부터는 저자명을 밑줄로 표기한다. 같은 해에 출판된 저서가 둘 이상일 때는 발행 연도 뒤에 알파벳을 붙여 본문 내 인용시 구분하도록 한다.
예) 홍길동. 2017. “입법요인 분석.” 『입법과 정책』 제9권제5호, pp.1-20.
_____. 2018a. “입법요인 분석2.” 『입법과 정책』 제10권제4호, pp.5-25.
_____. 2018b. “입법요인 분석3.” 『입법과 정책』 제10권제5호, pp.30-55.
- 참고문헌은 논문의 말미에 아래와 같은 요령으로 제시한다. 여러 나라 문헌을 참고했을 경우에는 한글, 영문, 중문, 일문의 순으로 열거한다.

① 단행본

서양참고 문헌의 저자명은 성(last name), 이름(first name)의 이니셜로 표기한다. 국문 책의 제목은 『』안에 넣고 영문은 이탤릭체로 한다. 영문 책의 제목과 부제목의 첫 글자만 대문자로, 나머지는 소문자로 표기한다.

이름, 연도, 『단행본 명』, 도시: 발행기관.

예) 조주은. 2013. 『기획된 가족: 맞벌이 화이트칼라 여성들은 어떻게 중산층을 기획하는가』, 파주: 서해문집.

Calfee, R. C. & Valencia, R. R. 1991. *APA guide to preparing manuscripts for journal publication*. Washington, DC: American Psychological Association.

② 편저 속의 한 장(chapter)이나 논문

편집된 책에 포함된 한 장(chapter)이나 논문인 경우에는 시작과 끝의 쪽 수를 밝힌다.

예) 박준연, 2000. “이중언어이론과 영어 교육.” 황적륜 편 『현대 영어 교육의 이해와 전망』, 서울: 서울대학교 출판부, pp.270-295.

Beierle, Tomas C. 2004. “Digital Deliberation: Engaging the Public Through Online Policy Dialogues.” Peter M. Shane, ed. *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through Internet*. New York: Routledge, pp.50-79.

③ 정기간행물 속의 논문(반드시 해당 페이지를 밝힐 것)

국문 학술지명은 『』안에 넣고 영문은 이탤릭체로 한다. 영문 학술지명의 경우 각 단어의 첫 글자는 대문자로 하고, 논문의 제목과 부제목은 첫 글자만 대문자로 하고 나머지는 소문자로 표기한다.

이름. 연도. “논문 제목.” 『학술지명』 권호. 수록 페이지.

예) 하혜영·이정진, 2008. “지방의회 조례안 분석을 통한 자치입법 활동에 대한 연구: 경기도의회 조례안 내용분석을 중심으로.” 『政策分析評價學會報』 제21권제4호, pp.227-250.

Wheeler, D. P. & Bragin, H. 2007. “Bringing it all back home: Social work and the challenge of returning veterans.” *Health and Social Work* Vol.7, No.3, pp.297-300.

④ 학위논문

학위논문의 경우 국문 논문의 제목은 “” 안에 넣는다.

이름. 연도. “논문 제목.” OO대학교 대학원 OO학위논문.

예) 신각수, 1991. “국경분쟁의 국제법적 해결에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 박사학위논문.

Wilfley, D. E. 1989. “Interpersonal analyses of bulimia: Normal-weight and obese.” Ph. D. Diss., University of Missouri.

⑤ 세미나 또는 학술대회 발표논문

이름. 연도, 월. “발표논문제목.” 학술대회명. 도시. 국가.

예) 이덕난, 2014, 4. “박근혜 정부의 주요 교육정책에 대한 법정정책학적 소고: 자유학기제 및 교육과정 정책을 중심으로.” 한국법정정책학회 제39회 정기학술대회, 서울, 대한민국.

Lanktree, C. & Briere, J. 1991. "Early data on the trauma symptom checklist for children." Meeting of the American Professional Society on the Abuse of Children, San Diego, CA, USA.

⑥ 신문기사

신문명. 연도. "기사제목." (몇월 며칠). 페이지(인터넷신문의 경우 검색일도 표기).
 예) 한겨레신문. 2014. "중소기업 고졸노동자에 '최대 300만원' 근속장려금." (4월 15일).
 p.5.
 국회신문. 2015. "국회입법조사처 『2015 국정감사 정책자료』 발간." (8월 5일).
<http://www.assemblynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=20589>
 (검색일: 2018년 4월 23일).

⑦ 인터넷 자료

기관 또는 저자명. 게시물 작성연도. "자료제목." 인터넷 주소(검색일:~). 게시물 작성연도가 불분명한 경우에는 연도를 표기하지 않음.
 예) 이종재. "교육행정시스템 혁신의 방향." <https://www.kedi.re.kr>(검색일: 2003년 8월 26일).
 국회입법조사처. 2018. "[등재지] 국회입법조사처 『입법과 정책』 논문공모 안내." <http://www.nars.go.kr>(검색일: 2018년 4월 19일).

⑧ 번역본 자료

예) Kotler, P 저. 김정구 역. 2006. 『미래형 마케팅』. 서울: 세종연구원.

3) 표와 그림

- ① 표와 그림에는 일련번호를 붙이되, 표에는 < >, 그림에는 []과 같은 괄호를 사용하여 표의 제목과 그림의 제목은 상단에 제시한다.
 예) <표 1>, [그림 1]
- ② 표 및 그림은 원본 그대로를 복사 인쇄할 수 있도록 투고자가 완벽하게 그려서 제출한다.
- ③ 표, 그림을 다른 문헌에서 인용하였을 때, 표와 그림의 하단 왼쪽에 출처를 표시한다.

부 칙<2017. 12. 22.>

이 개정 요령은 2018년 1월 1일부터 시행한다.

부 칙<2018. 4. 19.>

이 개정요령은 『입법과 정책』 제10권제2호 투고 논문부터 적용한다.

부 칙<2018. 12. 28.>

이 개정요령은 『입법과 정책』 제11권제1호 투고 논문부터 적용한다.

국회입법조사처 학술지 연구윤리지침

개정 2016.12.29 국회입법조사처지침 제73호

개정 2017.4.26 국회입법조사처지침 제76호

개정 2018.8.24 국회입법조사처지침 제84호

제정	2009. 12. 24.
1차 개정	2016. 12. 29.
2차 개정	2017. 4. 26.
3차 개정	2018. 8. 24.

제1조(목적) 이 지침은 「국회입법조사처 학술지 발간에 관한 내규」에 따라 발간하는 학술지에 게재되는 논문에 관한 연구윤리를 확립하고, 연구윤리 위반행위의 공정하고 신속한 처리에 필요한 원칙과 방향을 제시함을 목적으로 한다.

제2조(적용범위) 이 지침은 「국회입법조사처 학술지 발간에 관한 내규」(이하 “내규”라 한다)에 따른 학술지(이하 “학술지”라 한다)에 게재하기 위하여 자신의 저작물을 제출한 모든 자에게 적용한다.

제3조(연구자의 연구윤리) ① 연구자는 모든 연구를 정직하고 진실하게 수행하여야 하며, 연구과정에서 수집한 정보와 자료를 정확하게 기록 또는 보존하여야 한다.
② 연구자는 연구결과를 허위로 만들거나 또는 연구내용을 인위적으로 왜곡하거나 다른 사람의 연구결과를 표절하여서는 아니 된다.
③ 연구자는 이전에 출판된 자신의 연구물(게재 예정이거나 심사 중인 연구물을 포함한다. 이하 같다)을 새로운 연구물인 것처럼 중복하여 투고, 게재 또는 출판하여서는 아니 된다.

- ④ 연구자가 공개된 학술자료 및 연구성과를 인용하는 경우에는 정확하게 출처를 표기하여야 한다.

제4조(편집위원 및 심사위원의 연구윤리) ① 내규 제5조에 따라 임명 또는 위촉된 학술지편집위원회의 위원(이하 “편집위원”이라 한다)은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 책임을 지며, 저자의 독립성을 존중하여야 한다. <개정 2017.4.26.>

- ② 편집위원은 학술지 게재를 위하여 투고된 논문에 대하여 어떤 선입견이나 사적인 친분과 무관하게 내규 제4조에 따라 설치된 학술지편집위원회(이하 “편집위원회”라 한다)에서 정한 원고작성 및 투고요령과 운영세칙에 근거하여 취급하여야 한다. <개정 2017.4.26.>

- ③ 내규 제9조에 따라 위촉된 논문심사위원(이하 “심사위원”이라 한다)은 심사의뢰 받은 논문을 개인의 학술적 신념이나 저자와의 사적인 친분 관계를 떠나 편집위원회가 정한 운영세칙에 따라 공정하게 심사하여야 한다. <개정 2017.4.26.>

- ④ 편집위원 또는 심사위원은 심사 대상 논문에 대한 비밀을 지켜야 한다.

제5조(연구윤리 위반행위) “연구윤리 위반행위”라 함은 학술지에 게재하기 위하여 제출된 논문과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 존재하지 아니하는 자료 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내는 위조행위
2. 연구 과정이나 재료·장비 등을 인위적으로 조작하거나 자료를 임의로 변형·삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 변조행위
3. 다른 사람의 아이디어, 연구내용·결과 등을 아무런 인용 없이 자신의 논문에 이용하는 표절행위(저자 자신이 과거에 다른 학술지에 게재하거나 출간한 논문 등을 상당부분 중복하여 작성한 경우를 포함한다)
4. 연구내용 또는 결과에 기여한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자의 자격을 부여하지 아니하거나 기여를 하지 않은 사람에게 감사의 표시 또는 예우 등 불합리한 이유로 논문저자의 자격을 부여하는 부당한 저자 표시행위
5. 자신 또는 다른 사람의 연구윤리 위반행위 여부에 대한 심의를 고의로 방해하거나 제보자에게 위해를 가하는 행위
6. 그 밖에 연구와 관련하여 사회과학 분야 등에서 통상적으로 용인되는 범위를 뚜렷하게 벗어난 부적절한 행위

제6조(연구윤리위원회의 구성) ① 학술지에 게재할 목적으로 제출된 논문의 연구윤리 위반행위 해당 여부 등을 심사하기 위하여 위원장 1인을 포함한 5인 이상의 위원으로 구성된 연구윤리위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. <개정 2017.4.26.>

② 제1항의 위원회는 다음 각 호의 조건을 모두 충족하여 구성하여야 한다. <신설 2017.4.26.>

1. 전체 위원 중 3분의 1 이상은 외부인
2. 전체 위원 중 2분의 1 이상은 해당 연구 분야의 전문가
- ③ 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 편집위원회의 위원장이 되고, 위원은 관련 전문성을 고려하여 편집위원 중에서 호선한다. <개정 2017.4.26.>

제7조(연구윤리 위반행위의 심의) ① 위원장은 학술지에 게재되거나 게재 예정인 논문에 대하여 제보 등을 통하여 연구윤리 위반행위에 관한 사실을 인지한 경우에는 즉시 위원회를 소집하여 연구윤리 위반 여부 등을 심의한다.

② 위원회는 연구윤리 위반행위와 관련된 연구자 및 피검증자에게 의견진술, 이의 제기 및 변론의 권리와 기회를 동등하게 보장하고, 관련 절차를 사전에 통지한다.

③ 위원회는 연구윤리 위반 여부를 심의함에 있어 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 분야 전문가에게 자문을 의뢰할 수 있다. 이 경우 예산의 범위에서 자문에 대한 경비를 지급할 수 있다. <신설 2016.12.29.>

④ 위원회는 외부로부터 부당한 압력이나 간섭을 받지 아니하고 독립적이고 공정하게 진실성을 판단하도록 노력하여야 한다. <개정 2016.12.29.>

⑤ 위원회는 재적위원 전원 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. <개정 2016.12.29.>

⑥ 회의는 비공개를 원칙으로 하되, 필요한 경우 당해 연구자 및 관계자를 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다. <개정 2016.12.29.>

제8조(연구윤리 위반행위에 대한 제재) ① 위원회가 연구윤리 위반행위로 결정한 때에는 그 논문의 게재를 즉시 중단한다.

② 연구윤리 위반행위로 결정된 논문이 이미 게재된 경우에는 다음 회에 발간하는 학술지에 그 저자와 제목을 명시하여 게재 취소사실을 공시한다.

- ③ 위원회가 연구윤리 위반의 정도가 경미한 행위로 결정한 때에는 해당 논문의 수정을 요청하거나 경고 등의 조치를 할 수 있다.〈신설 2017.4.26.〉
- ④ 연구윤리 위반행위를 한 연구자는 향후 3년간 학술지에 투고할 수 없고, 국회 입법조사처에서 주관하는 연구사업에 참여하거나 발표를 할 수 없다.〈개정 2017.4.26.〉
- ⑤ 한국연구재단과 논문저자의 소속기관에 연구윤리 위반행위 사실을 통보하며, 해당 논문이 연구비 지원을 받아 작성된 경우 연구지원기관에도 해당 사실을 통보한다.〈신설 2018.8.24〉

제9조(기록의 보관 및 공개) ① 위원회는 심의 과정의 모든 기록을 심의 종료 후 5년간 보관하여야 한다.

- ② 심의결과 보고서는 해당 사안에 대한 심의가 종료된 경우 이를 공개할 수 있다.
- ③ 위원회는 심의위원·증인·참고인·자문에 참여한 자 등 심의과정에 참여한 자의 명단 등을 본인의 동의를 얻어 공개할 수 있다.

부 칙<제25호, 2009.12.24>

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

부 칙<제73호, 2016.12.29>

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

부 칙<제76호, 2017.4.26>

이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

부 칙<제84호, 2018.8.24>

제1조(시행일) 이 지침은 결재한 날부터 시행한다.

제2조(일반적 적용례) 이 지침은 이 지침 시행 후 최초로 개최되는 연구윤리위원회에 회부되는 논문부터 적용한다.

입법과 정책 제13권 제3호

발간일 2021년 12월 31일
발행인 김만흠 국회입법조사처장
편집인 정승환 기획관리관
발행처 국회입법조사처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
TEL: 02)6788-4524
디자인·인쇄 경성문화사
TEL: 02)786-2999

1. 본 책자의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>)에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2093-0321 (print)
2714-0660 (online)
발간등록번호 31-9735034-001548-14
