

2009 국정감사 정책자료 I

발 간 사

국회입법조사처에서는 2009년도 정기국회 국정감사를 대비하여 국회의원님들의 국정감사활동을 효과적으로 지원해 드리고자 『국정감사 정책자료』를 발간하게 되었습니다.

본 자료집에는 정치·경제·사회·문화 전 분야에 걸쳐서 망라된 145개의 주제가 실려 있습니다. 이 주제들은 국회입법조사처법 제8조에 규정되어 있는 “관계 행정기관의 위법사항이나 법령·제도 또는 행정상의 개선이 필요한 사항” 가운데 2009년도 국정감사에서 중요 이슈로 거론될 것으로 예상되는 것들입니다.

각 주제는 국회의원님과 보좌진 여러분이 활용하는데 편리하도록 해당 상임위원회와 관련 부처별로 분류하였습니다. 그리고 주제별 내용은 ‘현황과 국감 착안사항’ 또는 ‘현황과 문제점 및 개선방안(또는 개선방향)’의 형식으로 작성되었습니다.

2007년 11월 저희 조사처가 설립된 이래 처음으로 발간하는 『국정감사 정책자료』가 국회의원님과 보좌진 여러분의 국정감사 활동에 많은 도움이 되고, 우리 국회의 국정감사가 정책감사로 자리매김하는데 기여할 수 있기를 바라마지 않습니다.

2009년 9월

국회입법조사처장 임 중 훈

목 차

※ 제1권 ※



법제사법위원회 소관

<법무부>

검시제도	3
소년 미결구금제도	8
소년보호처분제도	10
사형제도	13
수용자 외부진료	21
일수벌금형제도 도입 문제	25
자유형 미집행자 현황과 대책	30
추징제도	33
형사절차상 유전자정보 획득 문제	37

<감사원>

자체감사제도	42
--------------	----

<대법원>

국민참여재판제도	48
단독친권자 사망시 친권 부활 문제	55
재정신청	59



정무위원회 소관

<공정거래위원회>

방문판매회사의 다단계판매 방지	65
상조업 소비자피해 구제제도	68

이러닝서비스 이용자 보호방안	72
자동차대여 잔여유류 문제	75

<금융위원회>

금융거래정보 관리체계의 보완사항	77
면책결정 사실에 대한 신용코드 부여 문제	79
산업은행의 KAI 지분 매각	82
신용회복기금	86
에스크로(Escrow) 제도의 확대 적용 문제	88

<국민권익위원회>

고충민원 처리제도	92
시민고충처리위원회	94



기획재정위원회 소관

<기획재정부>

군 복무자 및 출산여성에 대한 세제혜택	99
외화예산의 현황과 환위험 관리 방안	104
재정건전성 확보	109
재정사업 자율평가제도	113

<국세청>

고액·상습체납자 관리	116
『국세통계연보』의 조세범 관련 자료공개	121
세무조사 대상 선정	123
조세범처벌규정	130
파산 신청자에 대한 양도소득세 부과 문제	137



외교통상통일위원회 소관

<외교통상부>

개발원조위원회 가입과 공적개발원조 정책	143
-----------------------------	-----

공공외교 강화와 국제교류재단 재편	149
외교관총원제도	153
재외국민 보호관련 제도	157
재외동포청 신설문제	162
FTA 추진전략 및 체결과정	166

<통일부>

개성공단 기업의 현황과 지원 대책	169
대(對) 북한 포괄적 패키지	173
북한지역 체류 국민의 신변안전	175
북핵 문제의 현황과 대응방향	178



국방위원회 소관

<국방부>

국방개혁 2020 개선	185
국방과학연구소 처우 개선	189
국방연구개발비 확대	195
군과 지역사회간 갈등해소 방안	198



행정안전위원회 소관

<중앙선거관리위원회>

재·보궐선거 비용 부담의 문제	205
재외국민의 선거참여	208
투표참여우대제도 및 투표소 설치	211

<행정안전부>

공무원 민간근무휴직제도	215
서훈제도	217
인터넷 중독 관련 사업의 중복성	221
자원봉사활동 인증 및 보상제도	225
정부위원회 현황 및 정비실적	228

지방자치단체의 청사신축	235
희망근로 프로젝트	239

<경찰청>

경찰의 주취자 보호·관리제도	243
폭주족 단속의 문제점과 대책	247

<소방방재청>

구조건 수급여건 변화에 따른 효율적 운용방안	250
긴급차량 운용 개선	254
물류창고 화재의 문제점과 대책	259
펜션시설의 소방안전규제	264



교육과학기술위원회 소관

<교육과학기술부>

교원임용시 신원조사	271
사교육비 대책	276
입학사정관제의 도입	281
전국수준 학업성취도 평가	285
줄기세포 연구지원 정책	289
출연연구기관 기관평가제도	293
학교자율화 정책	296



문화체육관광방송통신위원회 소관

<문화체육관광부>

개인 소유 문화재의 보호와 관리	303
개정 「저작권법」의 교육·홍보	306
문화예술인 복지제도	311
박물관, 미술관에 대한 기증제도	314
영화상영관입장권 통합전산망	317
저작권교육의 실태 및 문제점	320

지방자치단체의 국제행사 유치 324

<방송통신위원회>

DDoS 침해사고 현황과 문제점 327

결합상품 관련 규제완화정책의 효과 333

국제전화 식별번호 표시정책 337

모바일 기기의 보안위협 340

방송소유 규제완화 346

방송통신망 고도화 정책 349

제한적 본인확인제 354

지상파방송 디지털 전환 356

지상파방송광고판매제도 363

WiBro 정책 추진 현황과 향후 과제 367

※ 제2권 ※



농림수산물위원회 소관

<농림수산물부>

식량 자급률 하락 문제	375
쌀 재고와 쌀값 하락 문제	379
육우산업의 현황과 과제	382
조기 쌀 관세화를 둘러싼 논의	385



지식경제위원회 소관

<지식경제부>

경주 중·저준위 방폐장 건설 공기 지연 문제	391
스마트 그리드 구축에 대한 문제점 보완	393
조선·해양기자재산업의 R&D 투자 정부지원 문제	395
천연가스 도입가격과 직도입 문제	398
태양광 발전소 소내소비전력에 대한 차액지원금 문제	400
해외자원개발사업 평가 체계와 국내 반입 가능성 문제	402

<중소기업청>

대형마트와 SSM에 대한 허가제 도입	404
중소기업제품 공공구매	407
중소유통업 보호를 위한 사업조정제도	411

<특허청>

국가 지식재산위원회 설치 문제	415
특허관련 소송 관할의 일원화	417
특허괴물(patent troll) 대책	420



보건복지가족위원회 소관

<보건복지가족부>

국민연금 운용	427
불법체류노동자 가정 자녀의 기본권	431
빈곤아동 지원체계의 개선	438
사회보험 연체료 부과방식 변경	442
사회복지시설 관리감독의 문제점	446
사회복지시설 종사자의 처우 개선	450
식품 수거·검사제도 운영 개선	454
원격의료의 정식진료 인정	457
음식점 원산지 표시제 실효성 제고	462
일반의약품 약국 외 판매 허용	465
장기요양보험제도의 요양시설 기능보강사업	474
전공의 지원기피 진료 전문과목 인력수급: 외과, 흉부외과 및 산부인과를 중심으로	478
정신장애인의 강제입원제도	485
종이 건강보험증 폐지	494
차상위계층 지원 강화	500
‘처방전 리필제’ 도입	505



환경노동위원회 소관

<환경부>

4대강 살리기 준설 과정에서의 상수원 대책	513
수질오염총량제	516
환경 중 나노물질 관리방안	524

<노동부>

비정규직 관련 고용통계	528
비정규직 대책	532
일자리 나누기 대책	538
종합직업체험관(Job World) 사업	541
청년실업대책	547

<중앙노동위원회>

차별시정제도	552
--------------	-----

**국토해양위원회 소관****<국토해양부>**

가뭄에 대비하기 위한 단기 및 중·장기 대책	561
과적차량 단속기준 및 체계의 문제점	565
교통수요 예측 신뢰성 증대대책의 실효성 문제	569
기후변화에 따른 이상홍수에 대한 대책	572
신혼부부 주택정책의 추진성과	575
유역통합물관리 추진 대책	577
장애인 운전교육 지원체계의 미흡	582
전국 강우레이더 설치 사업의 보완 대책	587
택시 운송수입금 전액관리제의 실효성 문제	591
토지보상제도 중 토지소유자추천제의 문제점 및 개선방안	594
한국토지주택공사 출범에 따른 준비과정 점검	598
혁신도시 추진성과	603

**여성위원회 소관****<여성부>**

가정폭력 피해자 보호	609
가정폭력 피해자 여성결혼이민자 보호	612
성매매 업주 처벌	615
존 스쿨(John School) 제도	618
출산여성 신규고용촉진장려금	624

국정감사 정책자료 I

법제사법위원회 소관

법무부

검시제도

1. 검시제도의 현황

1) 검시제도의 기능

- ☐ 근대적 의미의 검시제도는 국민의 억울한 죽음을 발견하여 침해된 인권을 회복시킴으로써 사회질서를 유지하고 국민의 권리를 보호하는 기능을 함
- ☐ 현대국가에서의 검시제도는 근대적 기능뿐만 아니라 대형재난사고, 보험사고, 교통사고, 산업재해로 인한 사망 등 모든 죽음에 대하여 정확한 사인규명을 함으로써 국민의 권리를 보호함과 아울러 국민건강, 보건 및 의학발전을 위한 정책의 수립 등 공공의 이익을 위한 현대적 기능까지 담당할 것이 요청됨

2) 검시제도의 분류

- ☐ 검시제도는 법계에 따라 크게 두 종류로 나누어짐
 - 영미법계 국가 : 검시관 또는 법의관이라는 별도의 직책을 두고 이들로 하여금 검시업무의 일정 부분을 담당하도록 함
 - 대륙법계 국가 : 검사가 검시업무를 총괄하여 담당함
- ☐ 검시제도는 검시관여자의 책임과 업무가 다르기 때문에 이들의 우열을 단순 비교하기는 어려움
 - 양제도의 제도적 우열을 가리고 어느 제도를 취할 것인가가 아니라, 대륙법계 국가인 한국이 현재의 법체계를 유지하면서 현행 검시제도가 효과적으로 기능하도록 구체적인 제도개선의 방안을 논의하여야 함

3) 우리나라 검시제도

- ☐ 현행법상 검사가 검시책임자이며 검사는 수사전 처분으로 직접 또는 사법경찰관에게 명하여 검시를 행하며, 검시결과 범죄수사가 필요한 때에는 법원의 영장을 발부받아 검증에 필요한 시체해부를 할 수 있음

- 현행법상 검시의 대상은 ‘변사자 또는 변사의 의심이 있는 사체’이지만, 어느 범위의 사체를 검시대상으로 보아야 할 것인지에 대하여는 견해가 통일되어 있지 못함

형사소송법	<p>제222조 (변사자의 검시) ①변사자 또는 변사의 의심있는 사체가 있는 때에는 그 소재지를 관할하는 지방검찰청검사가 검시하여야 한다.</p> <p>②전항의 검시로 범죄의 혐의를 인정하고 긴급을 요할 때에는 영장없이 검증할 수 있다.</p> <p>③검사는 사법경찰관에게 전2항의 처분을 명할 수 있다.</p> <p>제140조 (검증과 필요한 처분) 검증을 함에는 신체의 검사, 사체의 해부, 분묘의 발굴, 물건의 파괴 기타 필요한 처분을 할 수 있다.</p>
사법경찰관리 집무규칙	<p>제33조 (변사자의 검시) ①사법경찰관리는 변사자 또는 변사의 의심이 있는 시체가 있는 때에는 즉시 관할 지방검찰청 또는 지청의 검사에게 보고하고 그 지휘를 받아야 한다.</p> <p>②검시의 명령을 받아 검시를 하였을 때에는 검시조서를 작성하여야 한다.</p>
의료법	<p>제24조 (변사체의 신고) 의사·치과의사·한의사 및 조산사는 사체를 검안하여 변사의 의심이 있을 때에는 그 소재지를 관할하는 경찰서장에게 신고하여야 한다.</p>

2. 우리나라 검시제도의 문제점

- 현행법은 ‘변사자 또는 변사의 의심 있는 사체’에 대하여 검시를 하도록 되어 있으나, ‘변사’의 의미가 명백하지 않고, 더구나 의학적 지식이 부족한 검사가 변사의 의심이 있는지 여부에 대한 판단을 하도록 함
- 이러한 제도에서는 책임자의 잘못된 판단으로 범죄로 인한 억울한 죽음에 대하여도 조사가 행해지지 않을 가능성이 상존하고 있음
- 우리나라 검시제도는 검안과 부검의 검시가 수사에 종속되어 초동수사에서 범죄로 인하거나 범죄와 관련성이 있다고 판단되는 사체에 대해서만 행해지기 때문에 영아사망에 대한 연구, 시신의 장기 및

조직의 기증, 전염병의 역학조사, 직업병의 검토, 대량재해시 개인식별 등 범죄와 무관한 공익적 기능이 무시되어 현대복지국가적 요청에 부응하지 못한다는 지적이 있음

- 현행법상 검사의 법률적 책임자는 검사이지만, 실제로 변사체에 대한 검안과 부검은 의사가 행하며, 부검허가는 판사가 행하는 등 검시과정에 서로 다른 직종의 다수인이 참여함
 - 그러나 검사, 사법경찰관, 판사 등 관여자들은 변사체에 대한 조사에 필요한 법의학적 지식이나 경험을 갖추지 못하고 있고, 이들의 과도한 업무량 등으로 인하여 적절한 업무수행이 어려울 수 있음
 - 또한, 현행법은 사체해부를 할 수 있는 의사의 자격(예컨대, 법의학 이수 등)에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않음
- 우리나라의 경우 변사사건, 특히 범죄와 관련된 죽음에 대하여 경찰이나 검찰이 수사하고 그들에 의하여 선정된 검안의, 부검의가 검안·부검을 하며, 대부분의 부검은 경찰청의 지휘와 감독을 받아 운영되는 국립과학수사연구소에서 행하는 등 법의학 검사기관의 독립성이 확보되지 않고 있다는 견해도 있음

3. 우리나라 검시제도의 개선방안

1) 명백한 병사가 아닌 모든 죽음의 조사

- 현행법상 검사의 판단에 의하여 검시 여부를 결정하도록 되어 있는데 부검을 시행해야 함에도 불구하고 판단착오로 부검을 하지 않을 경우 범죄가 은폐될 위험성이 있음
 - 선진국의 경우 검시하여야 할 죽음의 종류를 법률로 정하고 있음¹⁾
- 검시관, 법의관 및 검사 등이 자의적으로 죽음에 대한 조사를 할 것인가 여부를 판단하는 것이 아니라, 각종 의혹의 소지가 있는 일정한 유형의 죽음을 법률에 구체적으로 명시하여 반드시 신고되고 공정하게 조사하도록 하여야 할 것임

1) 자세한 내용은 임규옥 외, “한국검시제도의 문제점과 개선을 위한 제안”, 형사정책연구 제14권 제4호(통권 제56호, 2003 겨울호), 260~263면 참조.

2) 사체의 검안과 부검에 법의학 전문가 참여

- ☐ 현행법상의 검시제도는 검시과정에 법의학적 지식과 경험을 갖춘 법의병리전문의사의 참여를 요구하지 않고 있음
 - 초기 현장조사에서부터 법의학적 지식과 경험이 없는 경찰관이 현장조사를 주도하며, 법의학적 지식과 경험이 부족한 일반의사가 검안을 한 사체검안서에 의거하여 검사가 부검여부를 결정함으로써 잘못된 조사결론에 도달할 위험성이 상존하고 있음
- ☐ 대륙법을 시행하는 선진국가들에서도 직접 경찰에 신고된 변사체인 경우나 일반의사의 검안에 의하여 신고된 변사체에 대하여 특별히 법의학적 훈련을 받은 경찰공의 또는 법의병리전문의사에 의하여 1차 및 2차 검안을 시행하고 있음
- ☐ 따라서 상당한 수준의 법의학적 지식과 경험을 갖춘 전문가가 처음부터 검시조사에 참여하고, 법의병리전문의제도를 신설하여 법의병리전문의가 사체해부를 할 수 있도록 부검의사의 자격요건을 규정할 필요가 있음

3) 법의학적 검사기관의 독립기관화

- ☐ 사망에 대한 조사과정이 공정하게 수행되고 조사결과 역시 신뢰받기 위해서는 검시업무를 독립된 기관에 맡기는 방안도 고려할 수 있음
- ☐ 부검업무를 수행할 객관적이고 공정한 기관으로서 의과대학의 법의학교실을 확대 설치하여 활용하는 방법과 법의감정센터를 설립하는 방안을 생각할 수 있음

4) 전문인력 양성을 위한 법의학교육제도의 개선

- ☐ 현대복지국가에서 법의학은 그 역할이 확대되고 그 기능 또한 광범위해짐에 따라 변사자의 사인을 규명하는 전통적인 법의학교육내용은 물론 환자를 진료하는 의료행위와 관련한 의료법학의 분야까지도 교과내용에 수용하여 법의학교육내용을 확장하고 강화하는 방안을 고려할 수 있음

- 의과대학 과정에서 학생들에 대한 법의학교육이 이루어지는 것이 검시제도발전에 중요한 요소임에도 불구하고 교수의 부족과 설비의 부족으로 시행되지 못하고 있음
 - 또한, 의과대학 졸업후의 법의학 전문과정을 두어 일정 수의 부검에 참여하고, 현장조사와 법정진술에 관한 능력을 습득하고, 기타 독물학·법인류학·법과학의 훈련을 받은 자에 대하여 법의병리전문의 자격을 부여하는 법의병리전문의제도의 신설을 고려할 수 있음
- 법과대학에서의 법의학교육을 통하여 법과대학 졸업자가 장차 실무를 행함에 있어서 법의감정보고서를 이해하고, 여러 상황에서 의학적 증거를 수집할 수 있는 능력을 배양하는 방안을 고려할 수 있음
- 기타 현직 검찰공무원이나 사법경찰관, 군수사요원, 응급구조사, 119 소방대원 등에 대한 올바른 법의학교육을 통하여 실무에서 과학적인 수사를 유도하는 방안을 병행할 수 있음

5) 제도개선을 위한 실행위원회의 구성

- 대륙법 검시제도를 시행하는 스코틀랜드의 경우, 검시의 책임자인 검사에게 보다 정확하고 효율적인 법의학적 서비스를 제공하기 위한 방안을 마련하기 위하여 1974년 대검찰청 등 관계자로 구성된 위원회를 만들어 연구한 결과 1976년에 1) 정부는 검시제도 개선을 위한 특별자금을 대학에 제공하고, 2) 각 대학은 검사에게 적정한 법의병리학적 서비스를 제공하며, 3) 사인규명을 위한 시체안치소와 부검시설은 지방자치단체에서 부담한다는 보고서를 발표하여 1979년 중앙정부의 승인을 받아 획기적인 발전을 이룩함
- 우리나라도 검시제도를 획기적으로 개선하고 국가의학인 법의학을 정상적으로 발전시키기 위하여, 스코틀랜드 사례와 같이 법무부 등 관련부처와 법과대학 및 의과대학 전문가들로 구성된 제도 개선을 위한 위원회 설치 등의 방안을 고려해 볼 수 있을 것임

소년 미결구금제도

1. 소년 미결구금제도의 현황과 문제점

- 형사절차의 대상이 된 범죄소년에 대한 미결구금은 성인과 마찬가지로 「형사소송법」이 규율하는 구속의 형태로 이루어짐. 다만, 「소년법」은 소년에 대한 구속을 부득이한 경우만으로 제한하고 있으며, 분류수용을 원칙으로 하고 있음(「소년법」 제55조)
 - 비행소년에 대한 미결구금은 소년분류심사원 위탁의 행태로 행해짐. 이는 소년법원이 소년의 감호에 관하여 행하는 임시조치의 일종임(「소년법」 제18조 제1항 3호)
- 비행소년에 대한 미결구금과 관련된 문제점은 아래와 같이 정리할 수 있음
 - 첫째, 소년범들이 미결구금기간 동안 성인 범죄자나 정도가 심한 다른 소년범들로부터 제대로 분리되지 못하고 있으며, 범죄 악풍에 감염될 위험에 노출되어 있음
 - 소년사건에 있어서는 ‘범죄악풍의 감염’을 방지하기 위해 신병구속은 최후의 수단으로 가능한 단기간에 한하여 사용하도록 하고 있음. 따라서 구속된 소년은 원칙적으로 성인범과 분리된 장소에서 구금하도록 하고 있음(「형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률」 제13조, 「소년법」 제55조)
 - 형집행기관으로서의 교도소에서는 소년교도소를 별도로 운영하는 등 분리수용이 어느 정도 이루어지고 있으나, 미결구금기관인 구치소에서는 분리수용이 명확하게 이루어지지 않고 있음
 - 현재 우리나라 47개소의 교정시설 중 독립된 미결구금시설인 구치소는 구치지소 4개소를 제외하면 10개에 불과함. 더욱이 소년범을 위한 독립된 유치시설로 지정되거나 사용되고 있는 구치소는 1개소도 없음. 이에 따라 소년들은 성인과 함께 구치소, 일반교도소내 미결수용실 또는 경찰관서에 수용되고 있는 실정임
 - 또한, 미결구금시에는 「형의 집행 및 수용자 처우에 관한 법률」에 의해 어떠한 교육적 처우도 이루어질 수 없기 때문에 미결구금상태에서의 소년은 범죄의 감염에 무방비로 노출된다고 볼 수 있음

- 둘째, 소년의 경우 최후의 수단으로 부득이한 경우 구속이 이루어져야 함에도 불구하고 소년사건의 구속률이 상당히 높음
- 소년법에 대한 구속률은 감소하는 추세에 있으나 여전히 연 1,000명 이상의 소년이 구치소에 수용되고 있음
- 구치소에서 교육적 처우가 이루어지지 않는다는 것을 고려한다면 연 1,000명 이상의 소년범이 범죄발견 초기에 아무런 조치 없이 범죄감염의 환경에 방치된다고 볼 소지가 있음

〈표 1〉 성인범과 소년범의 평균 구속률

단위 : 건, %

구 분	2003	2004	2005	2006	2007
구속된 성인범 (성인범의 구속률)	83,160 (3.6)	64,650 (2.8)	46,126 (2.3)	40,733 (2.1)	34,916 (1.8)
구속된 소년범 (소년범의 구속률)	5,534 (4.8)	2,397 (3.3)	1,721 (2.6)	1,432 (2.1)	1,330 (1.5)

자료 : 대검찰청, 「범죄백서 2008」

2. 개선방안

- 위에서 제시한 소년범의 미결구금과 관련된 문제점을 해결하기 위하여 아래와 같은 방안을 검토할 수 있음
- 첫째, 소년법에 대한 구속 여부는 소년의 여러 가지 상황을 교육적, 사회적으로 고려하여 성인보다 엄격하게 판단해야 할 필요가 있음
- 둘째, 소년에 대한 미결구금의 목적과 기능을 달성할 수 있는 대체적인 수단을 개발할 필요가 있음²⁾
- 셋째, 독립적인 소년미결구금시설을 마련하여 철저한 분리수용이라는 소년사법의 기본 원칙을 준수할 필요가 있음
 - 그러나 현재 우리나라에서는 구금시설의 수가 적어 소년만을 위한 미결구금시설을 설치하는 것은 현실적으로 한계가 있음. 따라서 한시적으로 소년원을 미결구금시설로 활용하는 방안을 고려할 수 있음
 - 소년원을 이용하는 것은 성인과 동일한 시설에 함께 수용하는 것보다 범죄감염의 가능성을 크게 감소시킬 수 있을 것으로 보임

2) 이와 관련해서 일본에서 시행하고 있는 ‘가정재판소 조사관에 의한 관호’ 제도를 참고할 수 있음. 이 제도는 소년의 도주방지 및 법정출두의 확보라는 미결구금의 목적을 달성하면서도 신병을 수용시설에 구속하지 않는 제도임

소년보호처분제도

1. 소년 보호처분제도의 현황

- 소년보호처분이란 「소년법」의 이념에 따라 소년법의 교화와 개선 및 보호를 목적으로 행하는 특별한 보호조치를 의미함. 현행 「소년법」은 소년의 특성과 비행유형에 적합한 처우를 실시하기 위해서 보호처분의 유형을 기존 7가지에서 10가지로 다양화하였음
 - 2007년 법 개정을 통해 소년보호처분의 종류를 다양화시킨 이유는 기존의 보호처분에는 초기단계의 비행청소년에게 효과적으로 개입할 수 있는 다양한 처우프로그램들이 갖추어져 있지 못하다는 지적이 있었기 때문임
 - 현행 「소년법」에서 규정하고 있는 보호처분의 종류는 아래와 같음(「소년법」 제32조 제1항)
 - 1. 보호자 또는 보호자를 대신하여 소년을 보호할 수 있는 자에게 감호 위탁
 - 2. 수감명령
 - 3. 사회봉사명령
 - 4. 보호관찰관의 단기 보호관찰
 - 5. 보호관찰관의 장기 보호관찰
 - 6. 「아동복지법」에 따른 아동복지시설이나 그 밖의 소년보호시설에 감호 위탁
 - 7. 병원, 요양소 또는 「보호소년 등의 처우에 관한 법률」에 따른 소년 의료보호시설에 위탁
 - 8. 1개월 이내의 소년원 송치
 - 9. 단기 소년원 송치
 - 10. 장기 소년원 송치

2. 현행 제도의 문제점

- 현행 「소년법」은 비행정도에 따른 다양한 보호처분이 가능하도록 법적인 근거를 마련하였음. 그러나 각 호 보호처분의 목적을 실질적으로 달성하기 위해서는 법 적용 및 집행상의 문제점들을 해결할 필요가 있다는 지적이 있는바, 그 구체적인 내용은 아래와 같음

- 첫째, 3호 처분인 사회봉사명령에 대해서는 프로그램의 종류와 집행 방식이 집행기관 편의적으로 구성되어 있다는 비판이 있음
 - 그간 시행되어 왔던 사회봉사 프로그램들은 소년의 비행성을 개선하는데 필요한 형태보다는 집행기관의 편의성에 맞춰 진행되는 경우가 많았고, 소년범의 성향을 심사하여 프로그램 내용이 결정되기 보다는 집행기관에 의해 작업이 일반적으로 부과되는 경우가 대부분이었다는 지적이 있음
- 둘째, 2호 처분인 수강명령과 관련해서도 사회봉사명령과 비슷한 집행상의 문제가 지적되고 있음
 - 즉, 프로그램 구성에 있어서 비행소년 개개인의 특성이 잘 반영되지 않으며, 감독인력의 부족으로 효과적인 집행이 어렵고, 지역자원의 활용도가 높지 않다는 것임
- 셋째, 6호 처분인 보호시설의 감호위탁과 관련해서는 아래와 같은 문제점이 지적되고 있음
 - 6호 처분을 받는 소년은 「아동복지법」에 따른 아동복지시설이나 소년보호시설에 감호위탁하게 되어 있음. 그런데 아동복지시설과 소년보호시설은 그 관할이 각각 보건복지가족부와 법원이기 때문에 수탁시설 운영에 대한 지도가 이원화되어 있어서 그 체계적인 관리가 어려움
 - 교정 및 감호가 필요한 보호처분을 받은 소년과 치료만이 주목적인 소년이 같은 시설에 혼재되어 있어 처우상 문제가 발생함. 예를 들어 감호의 목적에서 설치한 쇠창살이나 철문 등은 일반 소년에게는 불필요하며, 오히려 인권침해의 요소가 있음
 - 6호 처분에 의하여 감호위탁되는 소년은 위탁 기간 동안 학력이 인정되지 않기 때문에 다른 처분을 받은 소년들과의 형평성에 문제가 있음. 민간시설 위탁이지만 감호의 성격을 가지고 있어서 학교를 다닐 수 없고, 소년원과 같이 학력인정이 되는 근거법률도 없기 때문임

3. 개선방안

- 이상의 문제점을 해결하기 위하여 아래와 같은 방안을 검토할 필요가 있다는 주장이 있음
 - 첫째, 사회봉사명령 및 수강명령과 관련해서는 지역사회 단체 등의 참여를 활성화 시키고, 소년범의 특성에 맞는 다양한 봉사 및 교육 프로그램을 개발할 필요가 있음

- 둘째, 감호위탁과 관련해서는 아래와 같은 제도적 개선방안의 도입이 주장되고 있음
 - 감호위탁시설의 관리주체를 일원화 할 필요가 있음
 - 감호위탁시설의 종류를 세분화하여 일반소년과 비행소년을 분리하고, 연령·범죄성향 등에 따라 차별화 될 수 있는 교육프로그램을 제공할 필요가 있음
 - 아동보호치료시설에 감호위탁되는 아동들의 학력 인정을 위하여 아동보호치료시설을 대안학교 위탁교육기관으로 지정하는 방법 등을 고려할 필요가 있음

사형제도

1. 국내외 사형제도의 현황

1) 우리나라

가. 사형을 법정형으로 규정하고 있는 경우

- ☐ 사형이 법정형으로 규정되어 있는 경우는 법률로는 21개, 해당 조항으로 142개 정도에 이르고 있음³⁾
 - 형법(19), 군형법(75), 국가보안법(9), 마약류관리에 관한 법률(1), 마약류 불법거래방지에관한특례법(1), 문화재보호법(1), 보건범죄단속에관한특별조치법(3), 선박및해상구조물에대한위해행위의처벌등에관한법률(4), 성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률(3), 원자력법(2), 원자력시설등의방호및방사능방재대책법(1), 방사성폐기물 관리법(1), 장기등 이식에 관한 법률(2), 전투경찰대설치법(1), 지뢰등특정재래식무기사용및이전의규제에관한법률(1), 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률(10), 폭력행위 등 처벌에 관한 법률(1), 한국조폐공사법(1), 항공법(3), 항공안전 및 보안에 관한 법률(2), 화학·생물무기의 금지 및 특정화학물질·생물작용제등의 제조·수출입규제 등에 관한 법률(1)

나. 사형제도에 관한 국내 동향

- ☐ 1948년 정부 수립 이후 현재까지 923명에 대하여 사형이 집행되었고 1997. 12. 30.에 23명에 대한 집행을 마지막으로 현재까지 11년간 집행된 바 없음
 - 사실상 사형폐지 국가로 평가되고 있음
- ☐ 사형을 규정하고 있는 법률 조문들에 대해 여러 차례 헌법재판소의 판결이 있었으며, 현재 헌법재판소에 형법 제41조 등(형벌의 종류로 사형을 규정하고 있음)에 대한 위헌법률심판이 소송계속 중에 있음 (2008헌가23)
 - 헌법재판소 2007. 11. 29. 선고 2006헌가13 판결 : 상관을 살해한 경우 사형만을 유일한 법정형으로 규정하고 있는 군형법(1962. 1. 20. 법률 제

3) 미수범 또는 예비·음모 규정은 제외, 각호도 구분하였음

1003호로 제정된 것) 제53조 제1항은 형벌과 책임간의 비례원칙에 위배됨 (위헌)

- 헌법재판소 2003. 11. 27. 선고 2002헌바24 판결 : 단순매수나 단순판매목적소지의 마약사범에 대하여도 사형·무기 또는 10년 이상의 징역에 처하도록 하는 규정은 책임과 형벌간의 비례원칙에 위배됨 (위헌)
- 헌법재판소 2002. 11. 28. 선고 2002헌가5 판결 : 반국가적 범죄를 반복하여 저지른 자에 대한 법정형의 최고를 사형으로 규정하고 있는 국가보안법 제13조 중 다시 범한 죄가 찬양·고무 등 죄인 경우에도 법정형의 최고를 사형으로 하도록 규정한 부분은 비례원칙에 위배됨 (위헌)
- 헌법재판소 2001. 11. 29. 선고 2001헌가16 판결 : 특수강도강제추행죄의 법정형을 특수강도강간죄의 법정형과 같이 사형·무기 또는 10년 이상의 징역형으로 규정한 것은 비례의 원칙에 반하지 않음 (합헌)
- 헌법재판소 1996. 11. 28. 선고 95헌바1 판결 : 사형제도는 비례의 원칙에 반하지 않음 (합헌)

□ 사형제도를 폐지하고자 하는 특별법은 15대부터 17대까지 세 번 발의 되었고, 18대 국회에서는 박선영 의원의 대표발의로 '사형폐지에 관한 특별법안'이 발의되었고 현재 법제사법위원회에 계류 중에 있음

2) 해외의 사형제도 현황

가. 사형폐지국

□ 모든 범죄에 대하여 사형을 폐지하고 있는 국가는 88개국임

〈표 1〉 모든 범죄 사형폐지국

국가	Date(A)	Date(AO)	Date (last ex.)	국가	Date(A)	Date(AO)	Date (last ex.)
안도라	1990		1943	모리셔스	1995		1987
앙골라	1992			멕시코	2005		1937
아르메니아	2003			마이크로네시아			Ind.
오스트레일리아	1985	1984	1967	올도바	1995		
오스트리아	1968	1950	1950	모나코	1962		1847
아제르바이잔	1996		1993	몬테네그로	2002		
벨기에	1996		1950	모잠비크	1990		1986
부탄	2004		1964K	나미비아	1990		1988K
보스니아-헤르체고비나	2001	1997		네팔	1997	1990	1979

국가	Date(A)	Date(AO)	Date (last ex.)	국가	Date(A)	Date(AO)	Date (last ex.)
불가리아	1998		1989	네덜란드	1982	1870	1952
캄보디아	1989			뉴질랜드	1989	1961	1957
캐나다	1998	1976	1962	니카라과	1979		1930
카보베르데	1981		1835	니우에섬			
콜롬비아	1910		1909	노르웨이	1979	1905	1948
코스타리카	1877			팔라우			
코트디부아르	2000			파나마			1903K
크로아티아	1990			파라과이	1992		1928
시프러스	2002	1983	1962	필라핀	2006 (1987)		1999
체코	1990			폴란드	1997		1988
덴마크	1978	1933	1950	포르투갈	1976	1867	1849K
지부티	1995		Ind.	루마니아	1989		1989
도미니카	1966			사모아	2004		Ind.
에콰도르	1906			산마리노	1865	1848	1468K
에스토니아	1998		1991	상투메 프린시페	1990		Ind.
핀란드	1972	1949	1944	세네갈	2004		1967
프랑스	1981		1977	세르비아	2002		1992
그루지아	1997		1994K	세이셸	1993		Ind.
독일	1987			슬로바키아	1990		
그리스	2004	1993	1972	슬로베니아	1989		
기니비사우	1993		1986K	솔로몬제도		1966	Ind.
아이티	1987		1972K	남아프리카공화국	1997	1995	1991
온두라스	1956		1940	스페인	1995	1978	1975
헝가리	1990		1968	스웨덴	1972	1921	1910
아이슬란드	1928		1830	스위스	1992	1942	1944
아일랜드	1990		1954	티모르	1999		
이탈리아	1994	1947	1947	터키	2004	2002	1984
키리바시			Ind.	투르크메니스탄	1999		
라이베리아	2005			투발루			Ind.
리히텐슈타인	1987		1785	우크라이나	1999		
리투아니아	1998		1995	영국	1998	1973	1964
룩셈부르크	1979		1949	우루과이	1907		
마케도니아	1991			바누아투			Ind.
말타	2000	1971	1943	바티칸	1969		
마살군도			Ind.	베네수엘라	1863		

A: 모든 범죄에 대한 사형폐지
 AO: 일반 범죄에 대한 사형폐지
 K: 알려진 마지막 사형실행
 Ind: 독립이후 사형집행이 없음
 (출처: 국제사면위원회 홈페이지 참조)

- 전시범죄와 같은 예외적 범죄를 제외한 일반범죄에 대해서만 사형을 폐지하고 있는 국가는 11개국임

〈표 2〉 일반범죄에 대한 사형폐지국

국가	Date(AO)	Date(last ex.)
알바니아	2000	
아르헨티나	1984	
볼리비아	1997	1974
브라질	1979	1855
칠레	2001	1985
국 제도		
엘살바도르	1983	1973K
피지	1979	1964
이스라엘	1954	1962
라트비아	1999	1996
페루	1979	1979

- 살인과 같은 일반범죄에 대해서는 사형제도가 존치하고 있으나 과거 10년간 사형집행을 하지 않았거나 집행을 하지 않는 정책 또는 확립한 판례를 가지고 있다고 생각되는 사실상의 폐지국 27개국임

〈표 3〉 사실상 사형폐지국

국가	Date(last ex.)	국가	Date(last ex.)
한국	1997	몰디브	1952K
바레인	1996	말리	1980
베냉	1987	모리타니아	1987
브루나이	1957K	모로코	1993
부르키나파소	1988	미얀마	1993
중앙아프리카공화국	1981	나우루공화국	Ind.
콩고	1982	니제르	1976K
기봉		파푸아뉴기니	1950
잠비아	1981	러시아	1999
가나	1993	스리랑카	1976
키르기스스탄	1998	토고	1978
마다가스카르	1958K	통고	1982
말라위	1992	튀니지	1991
알제리아	1993		

나. 사형존치국

□ 사형존치국 67개국

〈표 4〉 사형존치국

아프가니스탄	앤티가바부다	바하마	방글라데시
바베이도스	벨로루시	벨리즈	보츠와나
브룬디	카메룬	차드	중국
코모로스	콩고	쿠바	도미니카
이집트	적도기니	에리트레아	에티오피아
과테말라	기니	가이아나	인도
인도네시아	이란	이라크	자메이카
일본	요르단	카자흐스탄	북한
미국	쿠웨이트	라오스	레바논
레소토	리비아	말레이시아	몽골
나이지리아	오만	파키스탄	팔레스타인 자치령
카타르	르완다	세인트크리스토퍼네비스	세인트루시아
세인트빈센트그레나딘	사우디 아라비아	시에라리온	싱가포르
소말리아	수단	시리아	대만
타지키스탄	탄자니아	태국	트리니다드토바고
우간다	아랍에미리트	짐바브웨	우즈베키스탄
베트남	예멘	잠비아	

2. 사형제도 존폐논란

1) 존치론

- 사형은 범죄에 대한 최고의 위하력을 가짐
- 개선 불가능한 흉악범으로부터 국민의 신체·생명을 보호하기 위해서는 극악한 흉악범들을 사회로부터 영구적으로 격리할 필요가 있음
- 생명 침해에 대한 등가적·응보적 정의에 합치함
- 피해자 또는 국민 일반의 감정을 순화시키며 개인적 복수 방지를 위해서도 필요
- 흉악범죄자에 대한 공분이나 보복 감정을 국가가 해소시켜 줌으로써 국민의 자연법적 정의 감정 충족
- 사형을 선고하는 재판은 극도로 신중하게 이루어짐
- 사형제도의 정치적 악용 가능성은 시대에 따라 국민에 대한 인권신장과 민주화의 발전으로 인하여 극복된 문제임

- 전문적인 법관에 의한 엄격한 증거조사, 국민참여재판의 도입, 3심제 보장 등을 통하여 오판가능성이 적음

2) 폐지론

- 사형은 인간의 유일한 생명을 박탈하는 야만적이고 잔혹한 형벌로서 비인도적인 제도
- 사형폐지의 경우에도 흉악 범죄의 급증은 없음
- 인간 생명의 존엄성에 비추어 누구도 다른 사람의 생명을 박탈할 권리가 없음
- 개선 불가능한 흉악범을 사회로부터 영구히 격리하기 위해서는 사형 대신 종신형에 처하여도 소기의 목적 달성이 가능함
- 현대의 자유 인권국가에서 범죄인에게 범죄행위로 인한 모든 책임을 부담시키는 것은 불합리함
- 오판의 경우 사형은 돌이킬 수 없는 형벌임
- 정치적으로 사형을 악용할 가능성이 있음

3. 고려사항

1) 사형 대상 범죄 축소 방안

- 사형제도가 존치하는 경우에 이에 대한 보완책으로서 사형대상 범죄를 축소하자는 견해가 학계에서 지지를 받고 있고 구체적인 방안으로는 아래와 같은 견해가 제시되고 있음
- 살인의 고의가 있는 경우로 제한하자는 견해
 - 타인의 생명을 고의로 살해한 살인범죄에 한정하자는 견해⁴⁾, 중대한 모살에 관한 범죄에 한정하자는 견해⁵⁾, 과실범이나 결과적 가중범을 제외하자는 견해⁶⁾ 등이 있음
- 국가적·사회적 법익에 관련된 경우는 폐지하자는 견해⁷⁾

4) 성영모, 한인섭, 정영근, 신양균 등

5) 오영근 등

6) 이재상, 김영옥, 박상기, 성영모, 손동권 등

7) 이재상, 박상기, 성영모 등

- 행정범죄에 대해서는 폐지하자는 견해⁸⁾, 국가보안법위반 등 정치범·사상범에 대해서 폐지하자는 견해⁹⁾ 등이 있음
- 재산범죄 등 경제사범의 경우 폐지하자는 견해¹⁰⁾
 - 재산범죄의 경우라도 강도살인과 같이 생명침해 범죄가 결합된 경우는 생명박탈의 범죄로 포함시키고 있음
- 이외에 미수범인 경우 사형을 폐지하자는 견해, 인명과 무관한 사회발견저해사범을 제외하자는 견해¹¹⁾, 사형만을 규정한 절대적 법정형을 폐지하자는 견해¹²⁾ 등이 있음

2) 가석방 없는 종신형 도입

- 사형을 종신형으로 대체하되 가석방의 대상에서 제외하는 것을 말함
 - 현행법상 무기징역형은 가석방의 대상이 되지만 종신형의 경우는 가석방의 대상이 되지 않는다는 점에서 차이가 있음
 - 가석방이 되는 무기징역형과는 달리 가석방이 되지 않는 종신형을 두어 사형의 대체적 형벌로서 작용하게 함

※징역 또는 구금의 집행 중에 있는 자가 그 행상이 양호하여 개전의 정이 현저한 때에는 무기에 있어 10년을 경과한 후에는 행정처분으로 가석방 할 수 있음(형법 제72조 제1항)

3) 사형판결의 신중성 확보 방안

- 사형판결의 신중성 확보를 위하여 다음과 같은 대안들이 제시되고 있음
 - 사형선고를 확정할 경우 대법원 전원재판부의 만장일치¹³⁾ 또는 절대다수의 찬성을 요구하도록 하는 방안¹⁴⁾, 법관의 전원일치가 필요하도록 하는 방안¹⁵⁾

8) 김민호 등

9) 김영옥, 성영모 등

10) 김영옥, 박상기, 이재상, 성영모 등

11) 김남일 등

12) 김영옥, 성영모 등

13) 김일수, 서보학, 김진혁, 손해목, 이훈동 등

14) 김남일, 성영모, 전지연, 최선호 등

15) 손동권, 오영근, 성영모 등

- 초범자에 대하여는 사형을 금지하는 방안¹⁶⁾
- 사형선고에 한하여 5심제 또는 배심제를 도입해야 한다는 방안¹⁷⁾
- 누구나 인정할 수 있는 확실한 증거나 자발적 자백 없이 사형선고를 할 수 없도록 해야 한다는 방안¹⁸⁾
- 이외에 사형이 선고될 수 있는 중대범죄에 대하여 판결전 조사제도를 도입해야 한다는 견해¹⁹⁾, 필요적 복수변호인 제도²⁰⁾를 두자는 견해 등이 있음

4) 사형 판결 재고를 위한 방안

- ☐ 오판가능성을 줄이기 위하여 사형 확정 판결에 대하여 재고할 수 있는 제도적 장치가 필요하고 이러한 방안으로 사형의 집행유예제도를 도입하자는 견해²¹⁾, 재심제도를 보완하자는 견해²²⁾ 등이 있음
- 이외에 재심을 국가인권위원회 등 제3의 기관을 통하여 하자는 견해도 있음

5) 사형 집행의 인도화(人道化) 확대 방안

- ☐ 사형을 집행하더라도 인간으로서의 존엄성을 가능한 적게 손상시키는 방법으로 할 필요성이 있다는 주장으로 사형 집행방법을 독물주사살, 가스살, 전기살 등으로 변경해야 된다는 견해가 있음²³⁾

6) 살인피해자 보호 방안

- ☐ 살인피해자에 대한 유족 구조금을 확대하고 금전적 보상 이외의 심리 치료, 법률 지원 등도 확충해야 한다는 견해가 있음

16) 박상기 등

17) 김진혁 등

18) 김진혁 등

19) 성영모

20) 이훈동

21) 김남일, 김영옥, 김일수, 성영모, 손동권, 오영근, 임웅, 손해목

22) 성영모

23) 성영모, 정영근, 신양균

수용자 외부진료

1. 수용자 외부진료의 현황

- 교정시설에서 복역중인 수용자의 외부진료는 「형의집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제37조와 제38조에 근거하여 이루어지고 있음
 - 동 법률에 따르면 교정시설의 장은 수용자에 대한 적절한 치료를 위하여 필요하다고 인정하면 교정시설 밖에 있는 의료시설에서 진료를 받게 할 수 있음(법 제37조 제1항)
 - 또한, 수용시설의 장은 수용자가 자신의 비용으로 외부의료시설에서 진료받기를 원하는 경우 의무관의 의견을 고려하여 이를 허가할 수 있음(법 제38조)
- 현재 교정기관들은 대부분 인근의 국·공립병원, 종합병원 등을 지정해 진료 편의제공, 환자 계호의 협조, 진료비 부담 등에 관한 내용을 명시한 계약을 체결하고 소속 의무관의 판정에 따라 중환자 등을 치료받을 수 있도록 하고 있음²⁴⁾

2. 수용자 외부진료의 문제점

- 건강상 중대한 문제가 있는 수용자가 적시에 외부진료를 받기 어려운 것은 현행 외부진료의 가장 큰 문제로 지적되고 있음
 - 수용자가 외부진료를 받기 위해서는 교정시설 의무과장의 허가를 받아야 함
 - 약 처방만으로 해결될 문제로 보이거나, 수용자 본인이 심각한 문제를 느껴도 의무과장이 심각하지 않다는 소견을 피력한다면 다른 응급상황이 발생하지 않는 한 외부 진료는 불가능함
 - 법무부에 따르면 교도소에 수감된 재소자들은 2008년 기준 전국적으로 4만5000명에서 4만6000명으로 추산되고 있으나, 이들을 진료하는 의사는 82명만이 근무하고 있음. 때문에 교정시설 수용자의 경우 외부진료 여부에 대한 적절한 진단을 받지 못하게 될 개연성이 있음
 - 외부진료 허가를 받은 이후에도 계호인력이 부족하기 때문에 외부진료가 늦어지게 될 가능성이 있음²⁵⁾

24) 유해정, 「교정시설 수용자 의료실태」, 2002, p.13

- 외부 진료에는 의무과·보안과 인원 등을 합쳐 3인 이상의 인력이 동원될 필요가 있음. 그런데 의무관 인력뿐만 아니라 전체적인 교도관 인력이 부족한 관계로 허가를 받은 이후에도 각 부서의 일정을 맞추어야 외부진료를 받을 수 있음. 즉, 의무과의 허가를 받은 이후에도 계호 및 호송을 책임질 의무관이 없다면 외부진료를 받을 수 없는 것임
- 또한, 교정시설에 배치된 응급차는 통상 1대밖에 없기 때문에 교정시설에서 외부진료를 배려하더라도 하루에 1~2명이상 시키기 어려움
- 이상의 이유로 2000년 이후 수용자가 외부진료 불허를 이유로 국가 소송을 제기하는 사례가 증가하는 추세에 있음

〈표 1〉 2000년 이후 수용자 외부진료 요청 불허와 관련한 국가소송 건수

년 도	제기된 소송	패소 건수
2000	0	0
2001	1	1
2002	3	1
2003	10	2
2004	9	4
2005	18	8
2006	8	4
2007	14	9
2008	20	1
계	83	30

자료 : 법무부

- ☐ 최근 수용자가 요구하는 의료의 수준이 높아지면서 외부진료 비용이 급증하고 있는 것도 문제로 지적할 수 있음
- 특히, 2006년부터 외부진료를 받는 수용자에게도 건강보험이 적용되면서 외부진료에 필요한 국가의 예산부담이 큰 폭으로 늘어나고 있음
 - 법무부는 건강보험의 대상이 되지 못하는 재소자들을 위해 국민건강보험공단에 일정 금액을 법무부 예산으로 예탁하고 있으나, 이 금액도 크게 부족해 매번 적자가 난다는 것이 법무부 관계자의 설명임²⁵⁾
 - 재소자들은 일반인보다 의료서비스에 대한 욕구가 오히려 높은 편이고 외부 진료를 원하는 경우가 많음. 일부 재소자의 경우 특정 병원이나 진료진을 요구하는 경우도 있음

25) 유해정, 전게서, p.14

26) <메디컬 투데이>, 2008.4.15

- 최근 3년간 외부진료 현황을 보면 외부진료 연인원은 2006년 19,257명에서 2008년 37,128명으로 93% 증가하였고, 국가가 부담하는 의료비는 55억 3,500만원에서 102억 3,700만원으로 85% 증가하였음
- 반면, 같은 기간 수용자가 부담하는 의료비는 7억 5,600만원에서 9억 9,400만원으로 32%증가하는데 그쳤음

〈표 2〉 2006년~2008년간 수용자 외부진료 현황

년도	인 원(명)			진료비 부담주체(만원)		
	계	미결	기결	계	국가부담	수용자부담
2006	19,257	4,840	14,417	62억9,100	55억3,500	7억5,600
2007	22,885	5,899	16,986	86억2,300	77억6,500	8억5,800
2008	37,128	7,534	29,594	112억3,100	102억3,700	9억9,400

※ 진료인원은 연인원임

자료 : 법무부

3. 개선방안

- 첫째, 원격진료를 활성화시켜 외부진료에 대한 교정시설 수용자들의 수요를 흡수하는 방안을 고려할 수 있음²⁷⁾
 - 원격진료가 교도소에 제공하는 가장 큰 이점은 재소자와 교도소 양쪽 다 불편한 외부 외출절차를 거치지 않아도 된다는 것임
 - 현재 재소자가 한번 외출을 나가려면 계호 인력이 3명이 동원되어야 하며 야간에까지 외출이 이어지면 3명의 추가인력이 붙어 총 6명이 동원되어야 함
 - 계호인력의 필요성은 수용자 외부진료를 어렵게 하고, 외부진료를 지연시키는 원인이 되므로, 원격진료가 활성화되면 수용자 외부진료와 관련된 문제를 상당부분 해소할 수 있을 것으로 보임
 - 다만 병원측에서 제공하는 원격진료는 실제적으로 현금 및 현물이 제공되기 어려워 봉사적인 측면이 강함. 따라서 이러한 원격진료를 공식적으로 확대 실시하여 외부진료 수요를 흡수하는 방안을 모색할 수 있을 것임

27) 2008년 기준 원격진료 시스템이 갖춰진 곳은 지난 2005년 10월 안양 메트로병원과 협약을 맺은 안양교도소와 2007년 2월 안양샘병원과 협약을 맺은 서울구치소가 있으며 1년에 약 2000여건의 원격진료가 실시되었음. 이에 더하여 춘천교도소, 청송교도소, 광주교도소 및 대전교도소 등이 원격진료 서비스 도입을 준비하고 있음

- 둘째, 외부진료에 대한 수요가 급증하는 근본적인 원인은 수용자들의 높아지는 의료요구 수준을 수용시설 내 의료환경이 따라가지 못하고 있기 때문이므로 수용시설 내부의 의료환경을 개선할 필요가 있을 것으로 보임
- 2007년 9월 기준 전국 교정시설에 근무하는 의사의 총 정원은 96인이며 현원은 86인 이었음. 부족한 의사인력을 보충하기 위한 공중보건과는 77인이었는데 이는 2006년의 95인에 비하여 줄어든 것임
 - 2007년 기준 전국 수용시설의 일 평균 수용인원은 46,313명으로서 의사 1인당 수용자 수는 543명이었음
 - 이는 2002년 의사 1인당 1000명에 비하여 크게 향상된 수치이지만 수용자들이 요구하는 의료수준이 높아지고, 수용자들의 노령화가 빠르게 진행되고 있다는 사실 등을 감안한다면 여전히 의료 서비스 제공에 한계가 있는 것으로 보임
- 처우와 근무환경이 열악한 관계로 교정시설 의사들의 이직률이 높고, 인원 충원이 어려운 것도 문제로 지적되고 있음
- 예산상의 제약 때문에 교정시설의 의료인력을 빠른 시간 안에 확충하는데는 한계가 있을 것으로 보임
 - 그러나 시설 내부의 의료수준에 대한 수용자들의 불신이 높고 이에 따라 외부진료에 투입되는 국가의 예산이 3년 사이 2배 가까이 증가 되었다는 점 등을 고려할 필요가 있음
 - 특히, 외부진료의 경우 진료비 외에도 최대 6인에 이르는 계호인력이 투입되기 때문에 실제로 투입되는 비용이 회계상의 비용보다 많다는 점도 고려해야 함
 - 따라서 외부진료에 들어가는 예산만을 늘리기 보다는 교정시설 내의 의료인력 확충을 우선하는 것이 바람직할 것으로 보임

일수벌금형제도 도입 문제

1. 벌금형제도의 현황

- ☐ 현재 우리나라는 총액벌금형제도를 채택하고 있는데, 이는 벌금을 부과할 때 단순히 법정형의 범위 내에서 벌금액만을 결정하여 선고하는 제도를 말함
- ☐ 그러나 벌금형은 불법과 책임이 동일한 행위에 대하여 동일한 벌금을 부과하더라도 범죄자마다 경제적 사정이 다르기 때문에 실제로는 경제적 능력이나 재산이 적은 사람이 더 큰 고통이나 타격을 받게 되어 희생평등의 원칙에 어긋난다는 지적이 있음²⁸⁾
 - 반면, 경제적 사정을 반영하여 동일 범죄에 대한 벌금액을 차등화하면 벌금액이 불법이나 책임의 정도에 비례하지 않기 때문에 책임주의에 어긋난다는 지적도 있음
- ☐ 일수벌금형제도는 총액벌금형제도가 안고 있는 문제점을 보완하여 자유형과의 균형을 고려하고 사회적으로 정당한 벌금형을 이끌어 내기 위하여 나타난 제도임
 - 현재 핀란드, 스웨덴, 덴마크 등 스칸디나비아 국가와 독일, 오스트리아에서 도입·시행하고 있음
- ☐ 이 제도는 피고인의 책임과 경제적 능력을 고려하여 벌금액을 선포함으로써 총액벌금제가 가지는 형벌효과의 상이점을 극복하고자 하는 제도로 자유형에 있어서와 마찬가지로 벌금형에 있어서도 개인이 느끼는 고통을 균등하게 하려는 목적에서 출발한 제도임
- ☐ 이러한 문제에 대한 개선을 위하여 우리나라에서는 1992년 법무부의 형사법 개정과정과 2004년 사법제도개혁위원회 과정에서도 일수벌금제도 도입에 대하여 논의된 바 있으나 실현되지 않았고, 2008년 12월 19일 검찰의 전국 민생전담 부장검사회에서 서민의 고통분담을 위해 벌금을 감경구형하기로 하면서 일수벌금제 도입을 장기적으로 검토하겠다는 입장을 밝혔으나 그 이후 추진실태는 미미한 상황임

28) 이기현, “일수벌금형제도에 대한 고찰”, 형사정책연구 제18권 제3호, 한국형사정책연구원, 493면 참조.

2. 외국의 일수벌금형제도

- ☐ 일수벌금형제도는 스칸디나비아에서 창안되어 독일에서도 도입하였는데, 이는 형을 선고하는 판사에게 범죄의 심각성과 범죄자의 경력 및 범죄자의 환경을 고려하여 균형있는 처벌을 할 수 있도록 하기 위한 것임
- ☐ 일수벌금형제도하에서의 벌금형의 양정(量定)은 총액벌금형제도에서와는 달리 3단계로 나누어서 행해지게 됨
 - 1단계 : 법관이 양형의 일반원칙, 즉 일반예방과 특별예방의 필요와 불법과 책임의 정도에 따라 일수를 결정함
 - 2단계 : 행위자의 개인적·경제적 형편을 고려하여 1일의 벌금액, 즉 일수정액을 결정함
 - 3단계 : 일수와 일수정액을 곱한 벌금액을 수형자가 즉시 납부할 수 있는가를 고려하여 일시불로 납부하게 할 것인가 아니면 납부완화를 허용할 것인가를 결정함
- ☐ 이 과정에서 고려되는 환경요소는 범죄자의 개인적, 경제적 환경, 범행동기와 행동, 행위의 효과와 결과(예컨대, 범죄자의 행위후의 행동) 등을 고려할 수 있음

3. 일수벌금형제도의 장·단점

1) 장 점

- ☐ 일수벌금형제도는 불법과 책임이 동일한 행위는 일수에 의하여 동일하게 처벌받게 됨으로써 행위자의 경제적 능력에 관계없이 벌금형에 있어서도 자유형에서와 같은 형벌에서의 정의가 실현된다는 장점이 있음
- 즉 동일범죄에 동일벌금형이라는 사고는 벌금형이 부자들이 빠져나갈 수 있는 길을 터주고 있는 반면, 가난한 사람들은 벌금을 납부하지 못하여 결국 노역장에 유치되게 되는 결과가 발생하기 때문에, 일수벌금형제도를 채택함으로써 총액벌금형제도와는 달리 평등한 형벌의 요구를 충족할 수 있다는 것임

- 또한, 일수벌금형제도는 벌금의 부과과정을 투명하게 함으로써 벌금의 일수와 일반형사사법제도에 대한 신뢰를 증대시키고 부과된 벌금은 범죄자의 재산의 차이를 고려하고 있다는 것을 입증할 수 있다는 장점이 있음²⁹⁾
- 일수벌금형제도에서 일수정액의 산정은 경제적 능력을 기초로하여 결정되므로 법관은 정당한 벌금형의 산정을 위한 기준을 얻게 되며 경제적 능력에 적합한 벌금형을 부과함으로써 빈부의 차이에 관계없이 형벌의 목적을 달성할 수 있게 하고, 동시에 대체자유형의 집행가능성을 현저히 감소시켜서 단기자유형의 폐해를 줄일 수 있을 뿐 아니라 벌금형 미납시의 환형유치에 대한 기준이 명료하게 해결될 수 있음
- 일수벌금형제도는 벌금형을 확대하여 실시할 수 있게 하여, 형벌제도의 운용에 융통성을 줄 수 있음
 - 단기 자유형 대신 벌금형을 부과함으로써 자유형 부과가 제한됨으로써 단기자유형의 폐해를 방지하고, 자유형이 최후의 형벌수단으로서의 역할을 수행할 것임

2) 단 점

- 벌금형의 양정에 경제적 능력을 고려하는 것은 행위자의 경제적 능력에 대하여 다른 양형사유보다 우월한 지위를 인정하는 것으로, 이는 양형에 있어 경제적 능력의 의미를 지나치게 강조하게 되는 폐단이 있음
- 또한, 실제 운용에 있어 비난가능성에 의하여 일수를 정하고, 다음으로 피고인의 경제적 능력을 살펴 일액을 정해야 하는데 편의상 법관이 먼저 벌금형의 총액을 정하고 이를 일수와 일수정액으로 분할하여 선고함으로써 이 제도 본래의 취지를 상실시킬 위험성이 있음
- 일수벌금형제도의 기초가 되는 개인의 경제적 능력에 대한 정확한 조사·확정이 실제적으로 매우 어렵다는 것도 문제점으로 지적할 수 있음

29) Hans-Jörg Albrecht, 이경재역, “약물범죄수익에 대한 몰수”, 형사정책연구, 1993. 가을호, 211면.

- 일수벌금형제도가 책임원칙과 희생동등의 요청을 조화시킬 수 있다고 하지만 벌금형의 본질을 ‘일정액의 재산의 박탈’에서 구하는 한 이 제도는 기교적인 고려를 통하여 외관적 평등의 착각을 이용하고 있음에 지나지 않으며 또한 벌금형에 있어서는 결국 자기가 얼마를 지불하였는가, 다른 사람은 얼마를 지불하였는가가 최대의 관심사이기 때문에 일수벌금의 사고가 뿌리내리기에는 어려움이 있다는 점도 지적되고 있음³⁰⁾
- 이 제도를 제대로 도입, 시행하기 위하여서는 판결전 조사제도와 같이 피고인의 재산의 정도를 미리 조사할 수 있는 제도의 도입이 필수적인데, 이러한 제도의 도입에는 상당한 인력과 예산이 투입되어야 할 뿐 아니라 재판의 지연 또한 불가피하게 될 수 있음
- 또한 부동산, 동산 등의 재산상태에 대한 조사를 하는 과정에서 개인의 프라이버시가 침해되는 사태가 발생될 가능성도 있음

4. 우리나라 형법으로의 도입시 고려사항

- 우리나라의 총액벌금형제도는 벌금액 산정의 기준을 제시하지 못하여 범죄인이 범한 범죄의 불법과 책임을 정확히 표시할 수 없고, 벌금형의 산정에 범죄인의 경제적 사정을 고려할 것을 강제할 수 없으므로 가난한 사람에게는 단기자유형으로의 전환을 강제하고, 부자에게는 형벌의 목적을 달성할 수 없다는 비판이 제기될 수 있음
 - 따라서 벌금형의 목적을 달성하기 위하여 일수벌금형제도를 도입하여야 한다는 주장이 제기됨
- 그러나 일수벌금형제도가 희생평등의 원칙과 책임주의의 원칙을 동시에 만족시키는 제도라고 하지만, 여전히 해결해야할 다음과 같은 문제점이 있음
 - 일수벌금형제도는 동일한 행위를 했더라도 사람마다 벌금액이 달라진다는 점에서 불평등한 외관을 가짐
 - 벌금액을 정할 때 왜 범죄와 무관한 개인의 경제적 사정을 고려해야 하는지, 왜 경제적 고통을 형벌의 목적으로 삼아야 하는지 의문이 제기됨

30) 강동범, “경제범죄와 그에 대한 형법적 대응”, 형사정책 제7호, 1995, 88-89면 참조.

- 우리나라에서는 현재 일수벌금형제도를 시행하고 있는 국가들과는 달리 벌금형 산정의 기초가 되는 경제적 능력에 대한 정확한 판단자료가 드러나지 않고 있음
 - 자유형과는 달리 벌금은 타인으로부터 빌려서 납부할 수 있기 때문에 경제적 고통을 피고인이 감당한다는 보장이 없음
 - 또한 부동산에 대한 실명제도가 뿌리내리지 않고 있을 뿐만 아니라 재산 상태를 종합적으로 판단할 수 있는 전산망의 개발도 미흡한 현실에서 이 제도를 도입하는 경우에는 세금의 경우와 마찬가지로 수입이 분명히 드러나는 봉급생활자들에게 불리하게 되어 새로운 불공평한 형벌제도를 만들 우려도 있음
- 따라서 일수벌금형제도의 도입에 대하여는 우리 국민감정과 사회적 · 경제적 여건을 종합적으로 고려하여 도입여부를 결정하여야 할 것임

자유형 미집행자 현황과 대책

1. 자유형 미집행자의 현황

- 자유형 미집행자는 ‘법원의 판결로 자유형이 선고되고 형이 확정되었으나 형의 집행이 종료되지 않은 자’를 의미함
- 자유형 미집행자는 불구속 상태에서 공소 제기되거나, 구속된 상태에서 공소 제기되었다가 보석 또는 구속집행정지로 석방되어 재판을 받던 도중 도피하여 발생하게 되는 경우가 대부분임
 - 피고인이 도피하는 도중 불출석 상태의 결석재판 상태에서 자유형이 선고되는 경우 자유형 미집행자가 됨. 2003년 이후 자유형 미집행자의 도피 현황은 다음과 같음

〈표 1〉 2003년 이후 자유형 미집행자 발생 현황

(단위 : 명)

구 분	발생건수	해당년도 도피중인 미집행자		검거 수	시효완성건수
		국내 도피자	해외 도피자		
2003	925	413	85	849	20
2004	1,197	401	128	1,113	8
2005	1,012	363	128	1,010	13
2006	1,132	-	-	1,080	47
2007	1,407	-	-	1,248	47

자료: 법무부

2. 자유형 미집행자 증가의 원인

- 불구속 재판의 확대에 의한 도주 가능성의 증가
- 우선 현행 제도 하에서는 불구속 상태인 피의자나 피고인의 신병관리에 허점이 생길 가능성이 있음. 현행 「형사소송법」상 보석이나 구속집행정지로 풀려난 피고인의 신병관리 주체가 분명하지 않기 때문임
 - 불구속 재판을 받고 있는 피고인의 출국이 효과적으로 통제되지 못하고 있는 점도 문제로 지적할 수 있음. 국외여행 자유화 등으로 출·입국 절차가 간소화된 관계로 형사처분을 면하려는 목적으로 출국하는 사례가 늘어나고 있음

- 「출입국관리법」 제4조 제1항에서는 법무부장관이 출국을 금지할 수 있는 사유를 열거하고 있는데 수사 중이거나 형사 재판이 진행 중인 경우도 여기에 포함됨
- 이는 필요한 금지 사유가 아니기 때문에 공판검사나 법원이 출국금지 조치를 의뢰한 경우에만 형사 피고인의 출국이 금지됨. 그러나 실무에 있어서는 불구속 피고인에 대하여 공판과정에서 출국금지조치를 취하는 경우는 매우 드물다고 함³¹⁾

□ 확정 판결 후 도주한 경우 형의 시효 정지 규정 미비

- 우선 미집행자들은 형이 선고된 이후 도주하면 차후 검거되더라도 형량에는 변동이 없으며 단지 형 집행의 시기만 늦어지므로 손해 볼 것이 없다는 생각을 가지게 됨
- 수사 도중 도주할 경우 재판과정에서 '도주 사실'로 인해서 형이 가중될 수 있으나 형이 확정된 이후에는 이러한 불이익을 받지 않기 때문임
- 미집행자가 해외로 도피하는 경우에 형의 시효가 정지되지 않는 것도 미집행자들의 도피를 조장하는 역할을 하는 것으로 보임
- 기소되기 전 수사단계에서 해외로 도피하는 경우에는 「형사소송법」 제253조 제3항에 의하여 처벌 등을 피할 목적으로 해외로 도피한 경우로서 공소시효가 정지됨
- 반면, 형의 시효와 관련해서는 이와 같이 해외로 도피한 경우 이를 정지시키는 규정을 두지 않고 있음

□ 형 미집행자 검거를 위한 검찰의 인력과 예산이 부족함

- 서울중앙지검에 문의한 바에 따르면 현재 도피중인 형 미집행자의 추적과 검거를 담당하는 인원은 4명에 불과함. 반면 서울중앙지검이 관할하고 있는 형 미집행자의 숫자는 매년 200명 이상에 이르고 있다고 함
- 또한, 형이 선고된 미집행자의 검거는 원칙적으로 검찰의 관할이기 때문에 경찰의 다수 인력을 적극 활용하기도 어려움

3. 개선방안

- 해외로 도피한 자유형 미집행자의 경우 사실상 추적하여 구금하는 것이 어려움. 따라서 이를 사전에 차단하기 위하여 불구속 상태인 피의자나 피고인에 대한 출국금지를 적극적으로 활용해야 할 필요가 있음

31) 서울중앙지법의 경우 2006년 1월에서 6월까지 재판에 출석하지 않아 수배를 의뢰한 피고인 190명 중 10명(5%)에 대하여만 출국금지가 이루어졌음.

- 이와 관련해서 「출입국관리법」에서 형사재판을 받고 있는 피고인의 출국을 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 허가할 수 있도록 하는 방안들 고려할 수 있음
 - 특히 범정형이 징역형으로 되어 있거나 또는 실형의 선고가 예상되는 경우 등에는 출국금지를 필수적으로 하는 규정을 「출입국관리법」에 신설하도록 하자는 의견이 있음³²⁾
 - 또한 출입국관리당국과 사범당국이 자유형 미집행자 등에 관한 정보를 실시간으로 공유할 수 있도록 하는 전자적 정보시스템을 구축하는 방안도 고려할 수 있음.³³⁾ 특히, 외국으로 출국하지 않는다는 조건이나 거주지 제한을 전제로 보석을 허가받은 피고인의 정보는 필수적으로 출입국관리당국에 통보될 수 있는 방안을 마련할 필요가 있을 것으로 보임
- 도피중인 자유형 미집행자의 검거를 용이하게 하기 위해서 다음과 같은 제도의 개선이 필요하다는 의견이 있음
 - 첫째, 외국으로 도피한 자유형 미집행자에 대한 형 집행을 사후적으로나마 담보하기 위하여 자유형 미집행자가 국외로 도피하면 형의 시효를 정지시키는 법적 장치를 마련할 필요가 있음
 - 둘째, 자유형미집행자 검거를 위하여 통신제한조치를 취할 수 있도록 「통신비밀보호법」 개정이 필요하다는 의견도 있음
 - 정당한 재판을 통해 혐의사실이 명백히 입증되어 형이 확정된 자는 아직 재판절차를 통해 구체적인 혐의가 입증되기 이전의 단계인 범죄수사 중에 있는 자보다 검거의 정당성과 필요성이 훨씬 더 크다고 할 것임
 - 그런데 현행 「통신비밀보호법」은 범죄수사 단계에서는 범인의 검거를 위하여 통신제한조치를 허용하면서, 검거의 정당성과 필요성이 그 보다 훨씬 큰 형의 집행 단계에서 이를 허용하지 않고 있음
 - 따라서 통신제한조치의 범위를 자유형 미집행자까지 확대하는 방안을 고려할 필요가 있음

32) 조광훈, 「국외출국 자유형 미집행자에 대한 형의 집행에 관한 연구」, 2007

33) 실제로 징역형을 선고받은 당일 해외로 도피하여 다음날 출국금지조치를 취했을 때는 구금의 시기를 놓쳐버린 사례도 있었다고 함.

추징제도

1. 추징제도의 현황과 문제점

- 「형법」상 추징은 본래 몰수의 대상물건이 범행당시에는 몰수할 수 있었으나, 그 후 소비·혼동·훼손·분실 및 제3자의 선의취득 등으로 인하여 판결 선고 시에 몰수할 수 없게 된 경우 몰수에 대신하여 과하여지는 부수적인 환형 처분을 의미함³⁴⁾
 - 그러나 특별 법률에 규정되어 있는 추징의 경우 항상 몰수의 부수적인 환형처분인 것만은 아니고 독립적인 처벌의 성격을 띠게 되는 경우도 있음
- 현행 추징 제도의 가장 큰 문제점은 저조한 추징금 집행률이라고 할 수 있음. 추징금의 미납률은 1999년도에 들어서면서 거의 97~99%를 상회하고 있는데, 이는 형의 존재 의미를 상실시킬 정도의 수준이라고 볼 수 있음
 - 아래는 1997년부터 10년간의 추징금 미집행률 현황임
 - 아래 결과를 보면 특히 2005년과 2006년에는 집행률이 1%에도 미치지 못하는 것으로 나타나 추징금 집행이 갈수록 어려워지고 있음을 알 수 있음

〈표 1〉 1997~2006년 추징금 미납률

(단위: %)

년도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
미납률	95	83	98	97	96	97	97	96	99	99

자료: 법무부

- 이렇듯 추징금의 집행이 저조한 이유는 아래와 같이 정리할 수 있음
 - 첫째, 몰수와 추징에 관한 사실상의 일반법인 「범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률」에 범죄수익을 몰수 또는 추징하기 위한 보전절차가 미비되어 있어 범죄를 저지른 자들이 판결이 확정되기 전에 재산을 은닉·처분하는 사례가 자주 나타나고 있다는 비판이 제기되고 있음³⁵⁾

34) 한국법제연구원, 『형사법용어사례집』, 2004, p.575

35) 강석구, 「범죄수익의 효과적 박탈을 위한 불법자금 동결방안」, (『한국공안행정학회보』, 26호), p.199

- 「범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률」에서 범죄수익몰수와 추징을 위한 보전절차는 「마약류불법거래방지에관한특례법」을 준용하고 있는데, 「마약류불법거래방지에관한특례법」 상의 보전절차는 마약류 범죄와 관련해서 특화되어 있는 측면이 있기 때문임
- 마약류 범죄는 수많은 중대범죄의 한 유형에 불과한 반면, 「범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률」의 적용대상이 되는 범죄는 범죄단체조직·뇌물·도박 등 매우 다양함
- 이는 범죄행위의 주체·행위태양·수단·대상 등에서만 다른 것이 아니라 자금운용의 주체·행위태양·수단·대상 등에서도 차이가 있음을 의미함.³⁶⁾ 이처럼 다종다양한 범죄를 마약류범죄에 특화된 보전절차만으로 일률적으로 규율하기는 매우 어려운 측면이 있음
- 둘째, 현행 「형사소송법」은 몰수나 추징의 경우 재판을 전제로 하는 형사몰수만을 인정하고 있으므로 재판 전에 피고인이 사망하거나 국외로 도주하는 경우, 범죄수익을 몰수할 방법이 없다는 점도 문제로 지적되고 있음
- 셋째, 몰수나 추징이 선고되더라도 수사절차나 재판절차에서 이들의 재산 상황을 조사하도록 강제하거나 조사할 수 있는 권한을 부여한 법규가 없어서 재산형을 집행하는 단계에서야 재산상태에 대한 조사가 시작되고 있는 것도 문제로 지적되고 있음³⁷⁾
 - 현행 「형법」, 「형사소송법」 등 관계 법률에서 피의자의 재산상태를 수사하도록 강제하는 규정이 없기 때문에 현실에서는 수사·재판단계에서 피의자의 재산상태에 대한 조사가 이루어지지 못하고 있음
 - 몰수나 추징의 확정까지는 6개월에서 1년 가까운 시간이 필요하기 때문에 범죄를 저지른 자들이 형을 선고받기 전에 재산을 은닉하거나 처분하는 일이 자주 발생하고 있음
- 넷째, 벌금이나 과료의 경우 미납 시 이를 강제하기 위한 노역장유치가 규정되어 있으나 추징의 경우 이러한 강제수단이 규정되어 있지 않은 것도 집행을 저조하게 하는 한 가지 요인으로 지적되고 있음³⁸⁾

36) 예를 들어 마약류범죄에 있어 범죄수익몰수는 주로 마약 및 마약판매대금에 초점을 맞추게 되는데, 마약판매대금은 주로 현금의 형태로 지급되고 마약판매는 주로 점조직에 의하여 이루어지기 때문에 국내에서의 자금운용 방법도 비교적 단순함. 이와는 달리 사기·배임 등 재산범죄의 경우 수익창출이 현금의 형태뿐만 아니라 부동산·무기명채권·인터넷뱅킹 등 다양한 형태의 매체를 통해서 나타나며, 자금운용의 방법도 마약류범죄에 비해서 복잡함.

37) 김영진, 「재산형 집행제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 2005, p.50

- 현행법상 추징에 관한 「형사소송법」 규정은 6개 조문이 있으나,³⁹⁾ 위에서 본 바와 같이 해마다 추징을 집행하지 못하여 미제가 큰 폭으로 증가하고 있는 현 상황을 고려할 때 이들 강제수단은 실효성에 한계가 있는 것으로 보임

2. 개선방안

- 첫째, 몰수 및 추징과 관련한 법체계를 일관성 있게 정비하기 위하여 일반법인 「형법」을 정비할 필요가 있다는 지적이 제기됨
 - 한국의 경우 일반법인 「형법」에 규정되어 있는 몰수 및 추징제도가 매우 실효성이 떨어짐. 그 결과 일부 특별법의 적용을 받는 범죄를 제외하고는 몰수와 추징을 효과적으로 집행할 수 있는 법적인 근거가 부족한 실정임
 - 또한, 몰수와 추징의 대상과 절차 등이 다양한 법률에 산재하고 있어서 법체계 및 법해석과 법집행의 통일성을 유지하기 어려운 문제가 있음. 따라서 한국도 독일의 입법례처럼 형법전 속에 몰수와 추징제도를 일원적으로 규정할 필요가 있다는 의견이 있음
- 둘째, 현재 가장 많은 범죄를 대상으로 몰수와 추징에 관해서 규정하고 있는 「범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률」상 보전과 관련된 규정들을 보다 실효성 있게 정비할 필요가 있음⁴⁰⁾
 - 우선적으로 범죄수익박탈제도와 보전제도를 「범죄수익은닉의규제및처벌등에관한법률」에 통합적으로 규정하고, 「마약류불법거래방지에관한특별법」이 동 법률을 준용하도록 법률을 개정할 필요가 있다는 것임
- 셋째, 현행 형사몰수는 범죄수익을 박탈하는 데 한계가 있으므로, 독립몰수를 도입하고, 나아가서 미국과 같이 민사절차에 의한 몰수와 추징 제도를 도입하자는 의견이 있음⁴¹⁾
 - 현행 「형법」과 특별법 상 몰수는 모두 범인에 대한 형사 처벌시 타형에 부가되는 부가형임. 그 결과 범인에 대한 기소를 하지 못하는 경우 그 재산에 대한 독립적인 몰수와 추징을 할 수 없음

38) 강석구, 전게서, p.250

39) 제334조(재산형의 가납판결), 제448조(약식명령을 할 수 있는 사건), 제477조(재산형 등의 집행), 제478조(상속재판에 대한 집행), 제481조(가납집행과 본형의 집행) 등

40) 강석구, 전게서, p.210

41) 문선형, 「범죄수익의 몰수에 관한 연구」, 2006, p.94

- 마약사범이나 조직범죄 등에 효과적으로 대응하기 위해서는 형사재판절차와 무관하게 불법재산을 수사기관이 직접 몰수하거나 불법재산에 대한 몰수를 독립하여 법원에 청구할 수 있는 민사몰수제도를 도입할 필요가 있다는 것임
 - 그러나 이와 관련해서는 민사몰수가 절차적 측면에서 국가에 일방적으로 유리하게 되어 있어 적법절차 원리에 어긋난다는 반론도 제기되고 있음
- 넷째, 추징금 미납자에 대해서도 벌금이나 과료와 마찬가지로 납입을 강제하기 위한 규정을 두어야 한다는 의견이 있음. 구체적으로 다음의 세 가지 안이 제시됨⁴²⁾
- 벌금과 과료 미납자와 마찬가지로 추징금 미납자에 대한 환형유치제도를 도입하는 안
 - 추징금 미납 시 강제를 위한 구금제도를 도입하자는 의견이 있음. 이는 추징금 납부를 강제하기 위한 구금을 인정하면서 구금기간에 상응하는 추징금의 일부를 면제해 주는 방안임
 - 추징을 벌금형으로 전환하는 방안도 제시됨. 추징의 벌금형 전환이란 추징의 대상이 되는 범죄수익 상당액을 벌금형으로 병과하되, 본 형기가 종료되는 동안 벌금의 시효를 중단하고 추징금 납부 시 위 벌금형의 집행이 완료된 것으로 간주하는 안임
 - 현행법상 이와 유사한 입법형식은 「특정범죄가중처벌등에관한법률」, 「관세법」, 「조세범처벌법」, 「부정수표단속법」 등에 규정되어 있음
- 다섯째, 몰수 또는 추징한 재산의 전부 또는 일부를 기금화하여 이를 다시 범죄수익 몰수 업무에 사용해야 한다는 의견도 있음. 몰수와 추징을 효율적으로 수행하기 위해서는 많은 인력과 예산이 필요하며, 몰수한 재산을 처분하는 과정에도 많은 자원이 소요되기 때문임
- 미국, 영국, 호주, 캐나다 등의 국가에서 몰수된 재산을 환가한 후 이를 몰수기금으로 운영하고 있음. 기금에 들어온 자금은 법집행 프로젝트, 마약재활시설이나 수사비용 등으로 사용되고 있음
 - 그러나 이러한 몰수자산기금은 「국가재정법」상 기금설립 요건을 충족하지 못하며, 과태료 등 기타 세외수입에 대해서도 기금화를 요구하게 되어 국가재정의 통일성을 해칠 수 있다는 반론도 제기되고 있음⁴³⁾

42) 정응석, 전게서, p267

형사절차상 유전자정보 획득 문제

1. 현황

- ☐ 형사절차에서 유전자정보를 획득하기 위한 목적은 범죄현장에서 발견된 (인체유래)증거물로부터 얻은 유전자정보를 범죄혐의자 내지 피의자의 것과 비교함으로써 보다 신속하게 범죄인을 식별하는 데 있음
- ☐ 유전자정보는 발생범죄사건에서의 중요사실을 확정하기 위해 이용되고, 장래 발생 가능한 사건의 형사소추를 위한 예비조치로서 특정 유전자정보를 등록·관리하려는 방향으로 그 이용범위가 확장되어 가고 있음
 - 특정인의 인체물질을 분석함으로써 그의 인격적 내밀영역까지 파악할 수 있게 된 현재의 과학기술은 형사소송법이 제정될 시점에서는 생각할 수 없었던 부분이기 때문에, 형사소송법 규정은 과학기술의 발달로 빚어지게 될 문제에 대한 법적 고려가 반영되어 있지 않음
- ☐ 현재 우리 형사소송법은 형사절차에 있어서 유전자정보를 획득하기 위한 법규정을 두고 있지 않고, 다만 압수·수색·검증에 관한 규정으로부터 그 법적 근거를 찾을 수 있을 뿐임
- ☐ 2009년 5월 27일 법무부와 행정안전부는 <디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률안>을 입법예고 하였음
 - 동 법률안은 제1조(목적)에서 “디엔에이신원확인정보의 수집·이용 및 보호에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 범죄수사 및 범죄예방에 기여하고 국민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있음
 - 이는 유전자정보의 획득 및 이용과 관련하여 장래 발생 가능한 범죄의 해결을 위한 사전적 증거확보라는 측면에 중심을 둔 것임
- ☐ 우리나라에서는 1991년부터 국립과학수사연구소와 대검찰청 과학수사과 유전자감식실에서 유전자정보 획득을 위한 유전자감식업무를 행하고 있음

43) 법무부 보도자료, 「법무부·형사정책연구원 몰수자산기금공청회 성공적 개최」, 2006

- 1992년 의정부경찰서에서 미성년자 성폭행 사건에 유전자감식기법을 이용하였고, 1995년 삼풍백화점 붕괴사고, 1997년 대한항공 괌 추락사건, 1999년 씨랜드 화재사건, 2002년 개구리소년 실종사건, 2003년 대구지하철 방화사건, 2007년 서래마을 영아유기 살해사건 등 많은 사건·사고에서 유전자정보가 이용되었음
- 2000년부터 2008년까지 국립과학수사연구소에서 실시한 유전자감식 현황은 다음과 같음

〈표 1〉 국립과학수사연구소 유전자감식 현황⁴⁴⁾

연도별	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
감식건수	7,492	11,551	12,627	17,539	23,698	31,704	36,179	52,309	69,894

- 일반적으로 서로 다른 개인의 유전자정보가 일치할 확률은 십만 분의 일 내지 십억 분의 일 정도임. 유전자마커도 개인과 개인, 인종과 인종, 민족과 민족 사이에서 매우 다양하기 때문에 앞으로도 범죄수사에 있어서 유전자정보의 높은 활용이 기대되고 있음

2. 문제점

1) 유전자정보 획득의 한계

- 형사절차에서 유전자정보를 획득하기 위해서는 원칙적으로 법원의 영장 또는 허가를 받아야 함
 - 유전자정보를 획득하기 위해서는 유전자감식을 위한 인체물질을 획득하는 절차가 선행되어야 함
 - 그러나 유전자감식을 위한 인체물질을 얻기 위해 법원으로부터 획득하여야 하는 영장의 종류가 불분명하고, 당사자로부터 모발, 타액, 혈액, 정액 등의 인체물질 중 어떤 것을 채취 내지 취득할 수 있을 것인지도 명확하지 않다는 지적이 있음
 - 참고로 대검예규(제376호)에 따르면, 유전자감식은 ‘피부, 혈액, 정액, 타액, 모발 등 세포를 포함하고 있는 인체의 모든 조직 및 체액에 대하여 실시한다’고 규정하고 있음(제4조). 아울러 대검예규에 따르면 유전자감

44) 사이버경찰청 통계자료실 자료 참조 (최종방문 2009.8.10)
http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_03_06.jsp

식을 위한 비교용 검체로는 혈액, 모발 또는 구강점막을 채취함을 원칙으로 하고 있음(제8조 제1항)

- 인체물질의 채취를 포함한 유전자정보 획득과 관련된 절차 및 방법은 헌법상 보장되고 있는 인간의 존엄성뿐만 아니라 기본적 인권을 제한 또는 침해할 수 있다는 견해가 있음
 - 형사절차상 유전자정보를 이용함에 있어 인간의 존엄성 및 기본적 인권, 특히 인간의 신체 불가침권과 정보적 자기결정권 그리고 자기부죄거부의 특권이라는 권리가 어떻게 보장되고 실현되어야 할 것인가에 대한 검토가 필요함

2) 긴급 압수·수색·검증 규정의 적용 여부

- 현행 형사소송법 규정에는 체포현장 또는 구속현장에서 범죄혐의자 내지 피의자의 인체물질을 채취할 수 있도록 하는 명문의 규정도, 이로부터 유전자정보를 획득할 수 있는 규정도 존재하지 않음
- 인체물질의 채취 및 유전자정보 획득의 성격을 대물적 강제처분의 한 유형으로 판단한다면, 체포현장 또는 구속현장에서의 압수·수색·검증 규정인 형사소송법 제216조 내지 제217조에 따라 가능여부를 판단할 수 있을 것임

형사소송법 제216조(영장에 의하지 아니한 강제처분) ① 검사 또는 사법경찰관은 제200조의2·제200조의3·제201조 또는 제212조의 규정에 의하여 피의자를 체포 또는 구속하는 경우에 필요한 때에는 영장없이 다음 처분을 할 수 있다.

1. 타인의 주거나 타인이 간수하는 가옥, 건조물, 항공기, 선거내에서의 피의자 수사
 2. 체포현장에서의 압수, 수색, 검증
- ② 전항 제2호의 규정은 검사 또는 사법경찰관이 피고인에 대한 구속영장의 집행의 경우에 준용한다.
- ③ 범행중 또는 범행직후의 범죄 장소에서 긴급을 요하여 법원판사의 영장을 받을 수 없는 때에는 영장없이 압수, 수색, 검증을 할 수 있다. 이 경우에는 사후에 지체없이 영장을 받아야 한다.

형사소송법 제217조(영장에 의하지 아니하는 강제처분) ① 검사 또는 사법경찰관은 제200조의3에 따라 체포된 자가 소유·소지 또는 보관하는 물건에 대하여 긴급히 압수할 필요가 있는 경우에는 체포한 때로부터 24시간 이내에 한하여 영장없이 압수·수색 또는 검증을 할 수 있다.

② 검사 또는 사법경찰관은 제1항 또는 제216조 제1항 제2호에 따라 압수한 물건을 계속 압수할 필요가 있는 경우에는 지체없이 압수수색영장을 청구하여야 한다. 이 경우 압수수색영장의 청구는 체포한 때로부터 48시간 이내에 하여야 한다.

③ 검사 또는 사법경찰관은 제2항에 따라 청구한 압수수색영장을 발부받지 못한 때에는 압수한 물건을 즉시 반환하여야 한다.

○ 그러나 대물적 강제처분에 관한 일반규정 그대로를 인체물질의 채취 내지 유전자정보 획득을 위해 받아들이는 것은 상당한 위험을 초래함

- 예를 들면, 동법 제217조에 따라 긴급체포 된 자로부터 인체물질의 채취 내지 취득이 가능하다 하더라도 그 압수한 물건을 계속 압수할 필요가 있는 경우에는 체포한 때부터 48시간 이내에 압수수색 영장을 청구하여야 함

◆ 이 때 압수한 물건이 긴급체포 된 자의 인체물질이고 그것에 대해 유전자감식절차가 진행 중에 있는 상태라면, 어떤 방법으로 해당 인체물질을 당사자에게 반환할 것이고, 이미 유전자감식절차로부터 유전자정보가 획득된 경우라면, 이를 어떻게 처리할 것인지 등의 문제가 발생할 수 있음

○ 또한 일반적인 압수물 처리방법과 달리 인체물질의 처리는 유전자감식절차로부터 특정 유전자정보가 획득된 경우, 유전자감식절차가 진행 중에 있는 경우, 유전자감식절차에는 나아가지 않고 인체물질의 채취완료행위에 머물러 있는 경우 등으로 나누어 그 처리방법을 검토하여야 함

3) 인체물질 채취대상자의 확정 문제

□ 유전자정보 획득을 위해 인체물질을 채취해야 하는 대상자의 범위에
는 범죄혐의자 내지 피의자, 피고인, 피해자 및 사건과 관련된 제3자가 포함될 것임

○ 이들에 대한 인체물질의 채취 및 유전자정보 획득행위는 형사절차상 개인식별을 위한 목적으로부터 그 필요성이 인정됨

- 그러나 이들로부터 인체물질을 채취하고 해당 유전자정보를 획득하는 행위가 발생된 모든 범죄를 위해 허용된다고 하기에는 무리가 있을 수 있음
- 어떤 범죄가 유전자정보를 획득하기 위한 정당성을 부여받을 수 있을 것인지, 발생한 범죄 해결을 위해서 특정인의 기본권이 어느 정도의 범위에서 침해되고 제한될 수 있는 것인지 등에 대한 논의가 필요함

3. 개선방안

- 형사절차에서 유전자정보를 획득 및 이용하기 위해서는 유전자정보를 획득하기 위해 반드시 필요한 인체물질의 채취대상·방법·절차 및 유전자정보의 획득방법·절차 등을 중심으로 법적 근거가 마련되어야 함
- 법적 근거의 마련을 위해 어떤 방식으로 접근할 것인가에 대해서는 상당한 논의가 필요함
- 참고로 독일의 「형사소송법」 및 영국의 「경찰 및 형사증거법」 등은 유전자정보의 획득과 관련된 규정들을 담고 있음
 - 영국의 「경찰 및 형사증거법」은 인체물질로 채취가 가능한 범위를 내밀영역과 비내밀영역으로 구분하여 각각의 영역에서 채취가능한 물질의 종류를 자세히 규정하고 있음
 - ◆ 이러한 구분은 유전자정보 획득을 위해 수반되는 불가피한 신체침해행위의 법적 정당성을 부여하는 한편, 신체침해행위의 범위를 제한하는 역할을 하는 것으로 해석됨
 - 독일의 「형사소송법」은 신체검사규정(제81조의a), 제3자에 대한 검사규정(제81조의c), 유전자감식규정(제81조의e), 유전자감식을 위한 절차규정(제81조의f), 장래의 형사소송절차에서의 신원확인을 위한 규정(제81조의g) 등의 내용을 담고 있음

감사원

자체감사제도

1. 문제의 제기

- ‘자체감사’란 ‘행정감사’라고도 하며, 각급 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관의 업무운영실태를 파악하여 정부시책의 모든 단계에서의 적정운영여부와 공무원 또는 직원들의 기강위배사항을 검토·분석하고 그에 대한 시정 또는 개선방안을 마련하는 작용을 말함⁴⁵⁾
- 그런데 최근 정부기관 자체감사기구가 제 기능을 하지 못하고 있다는 지적과 함께 공공기관 자체 감사기구의 독립성 및 전문성 부족에 대한 문제점이 제기되고 있음
 - 이러한 문제점의 해결을 위하여 지난 제17대 국회에서는 「공공기관의 감사에 관한 법률안」이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었고, 이번 제18대 국회에서도 「행정기관의 감사에 관한 법률안」이 발의되었으며, 정부는 국정과제의 하나로 공공감사체계의 재정립을 추진하면서 올해 상반기에 「공공감사에 관한 법률 제정안」을 입법예고한 바 있음
- 또한, 지방자치단체의 자체감사실시 현황과 관련하여 감사원에서 조사된 2007년도 지방자치단체의 자체감사 현황을 보면, 총 1,734회를 실시하였으며, 이중에서 일반감사 350회(20.2%), 특별감사 245회(14.1%), 기강점검 등 1,139회(65.7%) 실시된 것으로 조사됨

〈표 1〉 지자체 자체감사 실시 현황

합계		일반감사		특별감사		기강점검 등	
회수	연인원	회수	연인원	회수	연인원	회수	연인원
1,734	56,329	350	20,037	245	7,935	1,139	28,357

자료: 감사원(2008), 「2007년 감사연보」

- 지자체의 자체감사결과, 위법·부당 사항 등으로 지적되어 조치된 사항은 총 25,233건임

45) 행정감사규정 제2조 제1호.

- 그 중에서 신분상 조치는 2,501건(3,227명), 재정상 조치는 4,454건(161,316백만원), 행정상 조치 17,280건이 지적되었음

〈표 2〉 지자체 자체감사 지적실적

(명, 백만원, 건)

합계			신분상 조치		재정상 조치		행정상 조치	모범 사례
건수	금액	인원	건수	인원	건수	금액	건수	건수
25,233	161,316	3,227	2,501	3,227	4,454	161,316	17,280	998

자료: 감사원(2008), 「2007년 감사연보」

2. 자체감사제도의 문제점

1) 독립성의 문제

- ☐ 자체감사에 있어서 중요한 문제 중의 하나는 자체감사기구가 감사의 대상이 되는 감사대상기관에 소속되어 있는 부서라는 것임
 - 감사기구가 소속되어 있는 기관장의 비리나 부정을 적발하는 역할을 수행하는 것이 곤란하거나 꺼릴 가능성이 있는데, 이는 감사기구 내지 감사직원들의 독립성과 관련된 문제임
 - 즉, 감사기구의 독립성이 확보되지 않으면 감사의 기능을 충분히 발휘할 수 없기 때문임⁴⁶⁾
- ☐ 독립성이 결여되어 있는 경우에는 피감기관이나 그 장의 영향력을 벗어나기가 쉽지 않기 때문에, 자체감사기구가 소속되어 있는 피감기관의 기관장의 압력으로부터 독립할 수 있는 제도적 장치가 필요한 것임
- ☐ 중앙행정기관의 자체감사기구는 통상적으로 각 기관의 직제가 정하는 바에 따라 주로 부기관장의 직속으로 되어 있으며, 지방자치단체의 경우는 제주특별자치도를 제외한 전 자체감사기구가 모두 부단체장 직속으로 되어 있음
 - 이처럼 자체감사기구가 획득한 정보가 중간에서 한번 여과되어 기관장에게 전달되고, 감사책임자의 직급이 감사대상부서의 책임자보다 낮다는

46) 박준열, “자체감사의 활성화 방안”, 감사논집 제5호, 2000, 288면.

것은 자체감사를 수행할 때나 감사결과를 처리할 때에 부기관장의 압력을 벗어나기 어렵다는 지적이 있음⁴⁷⁾

2) 전문성의 문제

- 「행정감사규정」 제32조의2에 따르면 각 행정기관의 장이 감사업무를 전담할 공무원(이하 “감사담당공무원”이라 한다)을 임용 또는 임용제청할 때에는 중앙행정기관의 감사부서의 장은 당해 계급(2급 내지 3급으로 보하게 되어 있는 직위의 경우에는 3급)에서 1년 이상 근무한 자 중에서, 기타의 감사담당공무원은 3년 이상 근무한 자 중에서, 동조 각호에 해당하는 자를 우선적으로 선발하게 하고 있으나, 실무상으로는 인사부서에서 임의로 충원하는 경우가 있다는 지적이 있음⁴⁸⁾

3) 온정주의 및 기타 문제

- 자체감사기관들이 피감기관에 대한 자체감사를 실시하지 않거나 부분적으로 실시하기도 하고, 감사를 실시한 경우에도 감사결과를 제대로 처리하지 않거나, 감사 이후에 비리를 적발하고도 비리를 저지른 공무원에 대해서 부실하게 처리하는 등 온정주의에 흐르는 문제가 있다는 지적도 제기됨⁴⁹⁾
- 지방정무직공무원인 자치단체장과 지방의회의원은 지방공무원법상 징계규정의 적용대상이 아니므로 징계를 요구할 수 없다는 지적이 제기됨⁵⁰⁾
 - 이는 지방자치단체장의 효율성이 결여된 선심성 사업의 추진 또는 업적을 쌓기 위한 무리한 사업 추진이나 자의적인 행정 운영에 대하여 정치적인 책임 외에는 행정적인 책임을 묻기가 어렵다는 문제가 있음

47) 이영균, “자체감사기구의 독립성 제고방안에 관한 연구”, 현대사회와 행정 제17권 제2호, 2007, 119면 참조.

48) 강현호, “지방감사제도의 공정성 확보방안”, 토지공법연구 제21집, 2004, 92면 참조.

49) 강현호, 앞의 논문, 93면 참조.

50) 김성호·황아란, 지방정치의 부패구조 개혁방안, 한국지방행정연구원, 2002, 237면.

3. 자체감사제도의 개선방향

1) 자체감사기구의 독립성 확립

- ☐ 자체감사기구가 외부의 압력으로부터 벗어날 수 있도록 기구의 위상을 확보하기 위해서는 감사책임자가 기관장의 일반적인 지휘감독을 받더라도 감사활동에 있어서는 독립성을 보장받을 수 있는 체제로의 개편이 요청됨
- ☐ 미국의 경우와 같이 감사 후 그 활동을 6개월마다 의회와 주민에게 공개함으로써 자체감사관 활동의 독립성을 고양하는 방안은 감사의 투명성을 제고하고 주민에게 감사결과에 대한 신뢰도를 높일 수 있고 궁극적으로 자체감사기구의 독립성 확보에 도움을 줄 것임

2) 자체감사기구의 책임자 임용자격 명시

- ☐ 자체감사기구의 책임자 임용자격에는 전문적인 식견과 경험 및 청렴 결백성 등의 요건이 필요함
- ☐ 자체감사기구의 장의 임용에 있어서는 감사원이나 의회의 관여를 인정하는 방안도 고려할 수 있을 것이며, 독일의 경우처럼 감사원장의 동의를 요하도록 하는 방안도 검토할 수 있을 것임
- ☐ 자체감사기구의 감사담당자들은 자체감사부서의 장의 의견을 들어서 임명하도록 하여 감사기구의 조직성과 활동성을 보장할 필요가 있음

3) 감사기구 책임자의 임기보장

- ☐ 프랑스의 경우 감사업무에 정통하고 전문성을 갖추게 하기 위하여 약 4~7년간 전보없이 같은 분야를 담당하게 하고, 4년 근무후 2년 정도 다른 정부부처에 파견근무하게 함으로써 대상기관의 업무에 대한 전문성을 확보함
- 또한 감사업무를 맡은 직원들은 신분이 보장되는데 정년이나 징계절차에 의하지 아니하고는 그의 직무와 신분을 보장받게 되어 있음

- 우리나라의 경우도 자체감사기구의 책임자에 대하여는 보다 고양된 임기보장책이 마련되어 독립성을 보장할 필요가 있으며, 공정한 감사를 위해서는 최소한 감사부서책임자의 임기를 자체감사기구가 소속되어 있는 기관의 장의 임기보다는 길게 하는 방안도 검토할 필요가 있음

4) 자체감사위원회의 설치

- 자체감사위원회를 설치하고 자체감사위원들 상호간에 교류를 촉진하여 감사활동과 관련한 정보를 공유한다면 보다 독립성이 부여될 수 있을 것임
- 특히 지방자치단체의 경우에는 자체감사위원회를 설치하고 지방의회의 동의를 얻어 감사전문가를 위촉하고, 소속공무원, 단체장 및 지방의회의원에 대한 감사 및 조사권을 부여하는 방안도 검토할 만함⁵¹⁾
- 또한, 통일된 자체감사시스템이 부재한 우리나라의 경우 캐나다 제도에서와 같이 제도적으로 보편적인 자체감사기능을 갖추면서 자체감사요원의 수를 점진적으로 확대해 나감으로써 업무의 분담을 추구하는 방안도 병행하여 검토할 필요가 있음

5) 예산편성상의 독립성 확보 및 사전예방적 감사시스템 도입

- 자체감사임무를 수행하려면 예산이 필요할 뿐만 아니라 예산을 편성하는 피감기관의 압력으로부터 독립할 수 있어야만 하기 때문에 예산의 독립성을 보장하는 방안을 마련할 필요가 있음
- 또한, 과거의 사후규제적 감사제도와 달리 현대의 감사제도는 사전예방적 감사시스템의 도입이 필요함
- 현재 우리나라의 일부 공공기관에서 도입하고 있는 전자감사시스템의 필요성 및 효율성은 인정받고 있으나, 실제로 예산 등의 사유로 그 도입이 이루어지고 있지 않은 실정임

51) 강현호, 앞의 논문, 100면 참조.

- 전자감사시스템은 부패발생을 예방하는 효과가 있고 감사를 하기 이전에 필요한 정보를 실시간으로 제공받아 감사의 효과를 높이는 기능을 하기 때문에 국가차원에서의 도입 및 지원을 전향적으로 검토할 필요가 있을 것임

6) 협력감사 및 감사원의 후견적 관여

- 원칙적으로 감사원이 모든 자체감사기관의 업무를 수행하는 것이 바람직하지만, 이는 현실적으로 불가능하기 때문에 자체감사기구를 두는 것임
 - 현실적으로 감사원이 자체감사기관의 업무를 수행할 수 있도록 하기 위해서는 감사원의 조직과 인력 및 기능을 확대하거나 직속 지방감사원을 두는 방안, 또는 현 인력으로 감사원이 행정부에서의 직무감찰만을 담당하고 회계감사기능을 확대하여 국회로 이관하는 방안 등 추가적으로 고려할 수 있는 사항들에 대한 면밀한 검토가 병행되어야 할 것임
- 자체감사기구의 감사업무에 대하여 정기적으로 감사원에 보고하도록 하거나, 감사원의 후견이 필요한 경우에는 수시보고가 가능하도록 체제를 정비하는 방안도 구체적으로 논의할 필요가 있음
 - 또한 감사결과의 처리와 관련하여서도 우선적으로 감사원에 보고하도록 규정하는 방안도 검토할 만함
- 독일의 경우 최고감사기관과 자체감사기구가 감사업무를 서로 위탁하는 점과 감사업무에 대한 협력기구를 두고 있음
 - 특히, 자체감사기구에 대한 연방회계검사원의 관여를 적극적으로 인정하고 있는데, 우리나라의 경우도 감사원의 지도 하에 매년 자체감사 관계관회의를 개최하여 감사운영방향을 토의하고, 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관의 자체감사기구로부터 감사계획 등을 제출받아 이를 조정·통제하는 방안을 고려할 필요가 있음
 - 이는 감사기구간의 교류가 거의 없이 기관 내에서만 감사가 이루어지고 업무에 대한 소통이 거의 이루어지지 않는 우리나라의 경우에 업무간의 분담을 위한 협력이나 지원체계의 구축에 필요한 사항이라 할 것임

대법원

국민참여재판제도

1. 국민참여재판제도의 운영 현황 (2009. 3. 기준)

1) 국민참여재판 접수 건수 및 판결 선고 건수

☐ 2008. 1. 1.부터 총 279건이 접수되어 그 중 71건(25.4%)이 국민참여재판으로 진행됨

☐ 접수건수의 65.2%가 배제·철회됨

	접수	처리				미제
		소계	판결	배제	철회	
2008년	226	209	60	60	89	17
2009년 3월	53	44	11	10	23	26
총 합계	279	253	71	70	112	26

☐ 각 지방법원별 국민참여재판 건수

법원	접수 건수	처리건수				미제
		소계	국민참여 재판	배제	철회	
서울중앙지법	16	12	2	4	6	4
서울동부지법	7	7	0	3	4	0
서울남부지법	12	10	2	0	8	2
서울북부지법	12	12	1	3	8	0
서울서부지법	7	7	5	1	1	0
의정부지법	6	5	2	1	2	1
인천지법	28	28	9	6	13	1
수원지법	38	35	9	6	20	3

법원	접수 건수	처리건수				미제
		소계	국민참여 재판	배제	철회	
춘천지법	15	14	3	6	5	1
대전지법	13	10	3	0	7	2
청주지법	13	12	6	0	6	1
대구지법	31	28	9	12	7	3
부산지법	36	35	10	16	9	1
울산지법	9	7	3	3	1	2
창원지법	5	5	1	2	2	0
광주지법	18	15	3	5	7	3
전주지법	6	4	2	1	1	2
제주지법	7	7	1	1	5	0
합계	279	253	71	70	112	26

2) 국민참여재판으로 진행된 사건의 분석

가. 범죄별 비율

□ 살인, 강도상해, 성범죄 사건이 대부분을 차지함

분류	건수(비율)	기소 죄명	건수(비율)
살인등	33(46.5%)	살인	24 (33.8%)
		살인미수	9 (12.7%)
강도등	19(26.8%)	강도살인	3 (4.2%)
		강도살인미수	2 (2.8%)
		강도상해	14 (19.7%)
상해치사등	6(8.5%)	상해치사	3 (4.2%)
		폭행치사	3 (4.2%)
성범죄	13(18.3%)	성폭법	9 (12.7%)
		강간치상 (강제추행치상포함)	4 (5.6%)
합계	71(100%)		

※ 참여재판 대상 사건의 대표죄명(기소죄명)을 기준으로 한 것으로 병합사건의 경우에는 중한 죄를 기준으로 한 것임

나. 자백사건 및 부인사건 비율

- 2008년에는 자백사건의 비율은 48.2%로 높게 나타났으나, 2009년 3월까지의 비율이 18.2%로 크게 감소하였음

연도	자백	부인	합계
2008년	29(48.3%)	31(51.7%)	60(100.0%)
2009년 3월까지	2(18.2%)	9(81.8%)	11(100.0%)
합계	31(43.7%)	40(56.3%)	71(100.0%)

다. 평균처리기간

- 국민참여재판으로 진행되는 사건은 동기간 1심 본원합의부 사건의 평균처리기간(구속사건 : 88.5일, 불구속 : 125.1)보다 신속하게 진행됨

연도	접수~공판준비기일	공판준비기일 ~공판기일	접수~공판기일
2008년 1월 ~ 2009년 3월까지	44.5	34.5	79.0

라. 국선변호인 또는 사선변호인 선임 비율

- 17건이 사선변호인 선임, 54건이 국선변호인 선임

연도	사선변호인	국선변호인	합계
2008년	14(23.3%)	46(76.7%)	60(100.0%)
2009년 3월까지	3(27.3%)	8(72.7%)	11(100.0%)
합계	17(23.9%)	54(76.1%)	71(100.0%)

마. 배심원의 평결과 최종 판결과의 일치 비율

- 71건 중 87.3%에 해당하는 62건에서 평결과 판결 일치

연도	평결/판결 일치	평결/판결 불일치	합계
2008년	53(88.3%)	7(11.7%)	60(100.0%)
2009년 3월까지	9(81.8%)	2(18.2%)	11(100.0%)
합계	62(87.3%)	9(12.7%)	71(100.0%)

바. 항소비율

□ 대상사건이 중죄사건으로 항소율이 비교적 높게 나타났음

연도	처리건수	항소건수			
		전체	피고인	검사	쌍방
2008년	60	52(86.7%)	18(30.0%)	7(11.7%)	27(45.0%)
2009년 3월까지	11	11(100.0%)	1(9.1%)	4(36.4%)	6(54.5%)
합계	71	63(88.7%)	19(26.8%)	11(15.5%)	33(46.5%)

2009년에는 처리된 사건 모두 항소됨

사. 항소 결과

□ 항소심에서 대부분 항소기각 판결이 선고됨⁵²⁾

접수 건수	처리(건수)								미제
	소계	파기						항소 기각	
		사형	자유형			재산형	무죄		
			실형		집행 유예				
			무기	유기					
62	50 (100%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	13 (26.0%)	2 (4.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	35 (70.0%)	12

2. 국민참여재판 시행 후 문제점

1) 국민참여재판의 낮은 시행율

- 국민참여재판 대상이 되는 형사 사건 중에서 실제 신청하는 사건의 비율이 낮고 신청 후에도 피고인이 철회 또는 재판부에 의한 배제 결정 비율이 높다는 지적이 있음
 - 국민참여재판은 형사재판에 한하여 피고인이 원하는 경우에만 시행하고 피고인이 신청한 경우라도 사건의 성격상 국민참여재판이 부적절하다고 판단될 경우 재판부가 신청을 배제하여 시행하지 않을 수 있음(국민의 형사재판 참여에 관한 법률 제9조)

52) 1건은 피고인이 2인인 사건으로 1인은 항소기각, 1인은 파기되어 파기건수에 산입

2) 특정범죄 편중

- ☐ 국민참여재판이 실시된 사건이 대부분 살인·강도강간 등 강력범죄와 뇌물죄 등 일정범위의 부패범죄 및 합의부관할 사건 중 대법원 규칙이 정하는 보건, 환경 범죄 등 형이 중한 사건에 한정되어 있음
 - 대상사건 중에서도 살인(24건)과 살인미수사건(9건)이 전체의 46.5%나 되고 강도등(19건)과 성범죄(13건), 상해치사사건(6) 등이 그 뒤를 잇는 등, 국민참여재판이 특정 사건에 편중되어 시행되고 있다는 지적이 있음

3) 재판의 효율성 및 신뢰성 문제

- ☐ 국민참여재판은 배심원들의 불편함을 줄이기 위하여 대부분 1일에 공판절차를 종결하고자 함
 - 이에 대하여 일과시간 이후까지 진행되고 장시간 진행되는 재판으로 인하여 배심원들의 생활에 제약이 있는 등 불편함을 초래한다는 지적이 있음
 - 반면에 오히려 공판 절차를 1일에 마치는 것에 대하여 충분한 심리가 이루어지지 않아 재판의 신뢰성이 저해된다는 지적도 있음
 - 배심원 선정에서 공판, 배심원단 평의, 재판부 선고까지 전 과정이 불과 10시간 안에 마무리되다보니 증인변경 신청이나 새로운 쟁점조명이 쉽지 않고 공판이 2시간 남짓에 불과함

4) 감성재판의 가능성

- ☐ 배심원단은 법적 지식이 부족할 수 있어 온정주의, 연고주의 등에 의한 판단을 하거나 여론에 흔들려 객관성을 결여한 감성재판이 될 가능성이 있으며 배심원의 선발 기준을 명확하고 객관화하기에 어려움이 있다는 지적이 있음
 - 2008년 2월 대구지방법원에서 열린 국민참여재판에서는 강도·상해 혐의로 구속 기소된 피고인 심문 과정에 대하여 피고인의 여동생이 아기를 데리고 나와 배심원의 동정심을 자극, 재판이 지나치게 감성적 부분으로 흘렀다는 지적이 있었음

5) 검찰의 높은 항소율

- ☐ 양형 부당을 이유로 한 검찰의 높은 항소율을 문제점으로 지적하는 견해가 있음

- 그런데 위에서 본 것과 같이 검찰의 항소율보다는 쌍방의 항소율이 더 높은 것으로 보임

6) 배심원 평결의 구속성 문제

- 배심원 평결과 의견은 법원을 기속하지 아니한다는 점에서 국민참여재판의 한계를 지적하는 견해가 있음(제46조 제5항)
 - 배심원의 평결에 기반하여 제1심 법원이 내린 판결에 대해서도 항소 법원이 이를 다시 판단할 수 있는 현행 심급제도와 검사의 항소로 국민참여재판의 효과를 저해할 수 있는 있다는 지적이 있음
 - 위 문제점은 국민참여재판 도입 당시 첨예하게 의견이 대립된 부분이고 각계각층의 논의를 통하여 결정된 부분임

3. 개선방안

1) 국민참여재판의 적극적 홍보

- 국민참여재판의 신청율을 높이기 위하여 피고인을 비롯한 국민에게 국민참여재판에 대한 적극적 홍보가 필요함
 - 적극적인 홍보를 통하여 국민참여재판이 피고인에게 불리할 수 있다는 편견을 줄일 수 있음
 - 국민참여재판을 통한 재판을 받을 경우 피고인이 자신의 입장을 충분히 변호할 수 있다는 인식을 심어주고 1-2일간 집중적으로 재판을 받을 수 있는 국민참여재판의 경우 피고인 입장에서는 일반 재판보다 변론할 수 있는 시간이 5-6배가량 늘어난다는 것을 법원이 적극적으로 홍보할 필요성이 있음

2) 범정부적 배심원 참여 캠페인

- 배심원으로 재판에 참여하기 위하여 하루나 이틀의 휴가를 받는 것은 큰 심리적 부담이 될 수 있으므로 범정부적인 적극적 홍보와 국민캠페인이 필요함
 - 법무부와 법원이 적극적으로 대기업, 중소기업, 공공기관, 각급 학교를 대상으로 소속직원 및 학생의 배심원 참여를 권장하는 국민캠페인을 전개할 수 있을 것임

- 일본의 경우 2009년 재판원제의 시행을 앞두고 도요타 등 대기업들이 자사직원의 재판원 참여를 환영한다는 선언을 하고 있는데 이러한 사례를 참고하여 배심원 참여를 권장하도록 유도할 필요가 있음
- 대법원은 “구속영장 청구 단계에서부터 국민참여재판에 대한 홍보를 강화해 신청률을 높이고 국선변호인 및 변호사회 등과 유기적 협조관계를 구축해 피고인의 변론권 보호에 더욱 신경 쓰겠다.”고 국민참여재판에 대한 적극적 홍보대책을 밝힘

3) 국민참여재판 대상사건 확대

- ☐ 실제 형사사건 중 큰 비중을 차지하는 재산범죄는 일단 국민참여재판의 대상사건에서 제외되어 있으나 대법원 규칙으로 확대할 수 있는 여지를 남겨놓음(제5조 제1항 제3호)
- 대법원 규칙을 개정하여 재산범죄 중에서 국민 경제에 중대한 해악을 미칠 수 있는 범죄에까지 확대하자는 견해가 있음

4) 항소의 제한

- ☐ 영미에서의 배심재판은 유죄판결에 대하여는 피고인과 검사는 상소할 수 있으나 무죄판결에 대해서는 검사가 항소할 수 없음
- 영미와 같은 배심재판은 아니라 하더라도 국민참여재판 도입 취지에 비추어 볼 때 검사가 항소한 경우 피고인의 이익을 위하여 검사가 새로운 증거를 제출하지 못하게 하거나 공소장을 변경하지 못하도록 하는 제한을 두자는 견해가 있음
- 이에 대하여 형사소송은 적법절차를 통한 실체진실을 발견하고 이로 인하여 죄 있는 자를 처벌하고 죄 없는 자를 처벌하지 않음이 목적이라 할 것이므로 새로운 증거를 제출하지 못하게 하거나 공소장 변경을 하지 못하게 하는 것은 바람직하지 않다는 의견이 있음

5) 배심원단의 전문성 확보

- ☐ 배심원 선정에 있어 전문성을 요하는 사안에 대하여는 전문가를 배심원단에 포함될 수 있도록 하여야 한다는 견해가 있음

단독친권자 사망시 친권 부활 문제

1. 단독친권자 사망시 법정대리인에 대한 대법원의 태도

- ☐ 이혼시 친권자로 지정된 자가 사망한 경우 생존 부모에게 친권이 자동 부활된다는 것이 대법원 판례의 태도임

○ 대법원 판례인 1994. 4. 29. 선고94다1302

1991.1.1.부터 개정된 민법이 시행되면서 이혼한 모의 친권제한에 관한 위 제909조 제5항이 삭제되고, 부칙 제9조에서 "구법에 의하여 개시된 친권에 관하여도 이 법 시행일부터 이 법의 규정을 적용한다."고 규정됨으로써 이혼으로 인하여 모가 친권을 상실하고 후견이 개시된 경우라도 위 개정된 민법의 시행일부터는 모의 친권이 부활되어 모가 전혼인 중의 자에 대하여 친권자로 되고 후견인의 임무는 종료된다.

- ☐ 가족관계등록예규를 통하여 친권자로 지정된 자가 사망한 경우 다른 부 또는 모가 있는 때에는 후견이 개시되지 않는 것으로 규정하고 있어 후견개시 신고 자체를 받아들이지 않고 있음

○ 가족관계등록예규 제177호 「친권자의 지정 또는 변경에 관한 가족관계 등록사무처리지침」

제10조 (친권자가 친권을 행사할 수 없는 경우의 처리) 친권자로 지정된 사람이 사망, 실종선고, 대리권과 관리권의 상실(사퇴)로 인하여 친권을 행사할 수 없는 경우에도 다른 부 또는 모가 있는 때에는 후견이 개시되지 않으므로 후견개시신고를 할 수 없다.

2. 현행 제도의 문제점과 주요사례

- ☐ 판례 및 가족관계등록예규에 의하면 단독친권자가 사망한 경우 후견이 개시되지 않고 생존 부모의 친권이 부활됨
- ☐ 이러한 경우 친권자는 미성년자인 자녀 소유의 재산에 대하여 법적인 소유권을 가지는 것은 아니지만, 그 재산에 대하여 친권자로서 관리권 및 재산에 관한 법률행위의 대리권을 가지므로 이로 인하여 문제가 발생하는 경우가 있음

- 단독친권자의 사망으로 미성년자인 자녀들이 상속을 받을 경우 상속재산의 소유권은 미성년자인 자녀들에게 있음
- 그러나 그 소유권의 처분, 관리 등에 있어 자녀는 판단능력이나 재산관리 능력이 부족할 수 있으므로 이러한 미성년자를 보호하기 위하여 「민법」에서는 법정대리인인 부모가 재산에 관한 법률행위에 있어 대리권 및 재산관리권을 인정함(「민법」 제916조, 제920조)
- 부모가 아니라 하더라도 자녀의 교육, 부양 및 생활 지도에 있어 가장 적합할 수 있는 친족이 배제됨으로써 자녀의 복지에 반하는 결과를 초래할 수 있음
- 주요 사례로는 최진실 사례 및 제51차 여성정책포럼에서 소개된 다음과 같은 사안이 있고 대부분의 피해사례는 이와 비슷한 형태라고 할 것임

제 언니는 아이가 백일도 되기 전 이혼해 12년을 아이만을 위해서 살았습니다. 아이는 이혼 당시 언니가 데려와 직장 생활하는 언니를 대신해 엄마가 키웠습니다. 결혼을 실패했지만 언니는 아이와 더불어 행복해하며 재혼은 꿈도 꾸지 않고 아이만 바라보며 살았습니다. 조카 덕분에 우리 집은 웃음이 끊이지 않았고요. 정말 아이를 가족 모두는 사랑으로 키웠습니다. 아이도 잘 자랐고요~ 피아노도 너무 잘 치고 웃음 많고 사랑스런 아이로 자랐답니다.

그러던 2년 전 불행이 왔습니다. 언니가 운전하던 차가 사고가 나서 그만 언니가 죽고 말았습니다. 불행은 그것만이 아니었습니다. 갑자기 난데없이 12년을 양육비 한 번도, 아이를 만나러 온 적도 없는 애비라는 사람이 떡하니 나타났습니다. 아이를 데려가겠다고요. 저희 가족이 아무리 말려도 소용이 없었고 아이가 울며 안 가겠다고 해도 억지로 데려갔습니다. 변호사와 상담을 했지만 현실적으론 어렵다는 답답한 소리만 들었고 억울하지만 포기해야만 했습니다.

언니가 사고 당시 남겨진 보상금 5천만 원과 사망보험금 2억원이 탐이난 행동이었다는 게 눈에 보였지만 현실적으로 아무도 저희 가족편이 되어주지 않았습니다. 어쩔 수 없이 아이를 보내놓고 매일 눈물로 보내는 우리 가족들입니다. 아이가 보고 싶어서 찾아가면 아이 잘 있다고 보여주지도 않고 그나마 학교로 찾아가서 만나면 아이는 항상 데려가 달라고 통곡하며 울기만 합니다. 아이가 살도 많이 빠지고 웃도 후줄근하고 어려서 절대음감이 있다고 피아노를 가르쳐 상당히 잘 치는 아이였는데, 그 흔한 학원 한번 레슨 한번 안 시킨다기에 돈이 있는데 왜 안 시키냐고 했더니, 그냥 두려울 뿐 제대로 답변하지 못합니다.

아이 앞으로 된 돈은 어찌 된 건지, 제대로 관리가 되고 있는지 알고 싶지만 알아볼 길도 없고, 들리는 소문에 도박을 한다는 소문까지 들으니 미칠 것만 같습니다. 그 돈이 어떤 돈인데, 우리 언니 목숨 값인데 혹여 그 돈을 다 쓴 건 아닌지, 아이가 미성년이면 클 때까지 돈을 못쓴다는 그 말만 믿었는데 그게 아닐 것만 같아요. 언니가 그나마 사망보험금이래도 안 남겼다면 남몰라했을 그 남자. 12년 동안 아이는 관심조차 없는 그 남자에게 우리나라 법은 왜 이렇게 관대합니까? 과연 이런 법이 아이를 위한 법인지 통탄을 금할 길이 없습니다. 하루빨리 이런 법이 바뀌고 외할머니도 친권을 갖게 될 수 있는 현실을 기대하며 이만 줄입니다.

3. 개선방안

□ 친권 자동 회복 조항이 명시적으로 규정되어 있는 것이 아니고 관련 조문에 관한 해석의 문제라는 견해도 있음

○ 「민법」의 관련조문

제909조	③ 부모의 일방이 친권을 행사할 수 없을 때에는 다른 일방이 이를 행사한다. ④ 혼인외의 자가 인지된 경우와 부모가 이혼한 경우에는 부모의 협의로 친권자를 정하여야 하고, 협의할 수 없거나 협의를 이루어지지 아니하는 경우에는 당사자는 가정법원에 그 지정을 청구하여야 한다.
제928조	미성년자에 대하여 친권자가 없거나 친권자가 법률행위의 대리권 및 재산관리권을 행사할 수 없는 때에는 그 후견인을 두어야 한다.

- 「민법」 제909조 제3항에서의 부모의 일방이 친권을 행사할 수 없는 때란 혼인 계속 상태에 있는 부모 중에 일방이 친권상실선고 등의 법률상의 행사불능 또는 생사불명, 수감 등과 같은 사실상의 행사불능의 경우에 다른 일방이 친권을 행사한다는 의미라는 것임
- 앞에서 기술한 법원의 태도는 구 「민법」 제909조에서 친권의 보유자와 행사자를 구분하는 듯한 형식으로 규정되어 있어 친권이 부활하는 것으로 해석할 여지가 있었고, 부모의 친권을 자녀의 복지가 아닌 부모의 권리로 인식하였기 때문이라 할 수 있음

- 그러나 구 「민법」의 ‘친권을 행사할 자’가 ‘친권자’로 개정되어 새롭게 해석할 여지가 있고 미성년자의 대한 법정대리인 제도는 미성년자의 복지를 위한 것이므로 자녀에게 가장 이익이 되는 방향으로 운영되어야 한다는 인식의 변화가 있으므로 이를 반영할 필요가 있음
 - 따라서 현행 법의 적극적 해석·적용을 통하여 친권 부활문제를 적극적으로 해결할 필요가 있다는 견해임. 이를 위해 가족관계등록예규의 개정 등을 고려해 볼 수 있음
- 또한 단독 친권자가 사망한 경우에 대한 명시적 규정의 미비함으로 인한 혼란을 방지하고 미성년자에 대한 적극적인 법적 보호를 위하여 「민법」의 개정을 통하여 문제를 해결하는 것이 바람직하다는 의견도 있음
- 민법의 개정 방향으로는 현행 법원의 태도와 같이 친권의 자동 부활을 인정하고 자동 부활에 대한 폐해를 방지하기 위하여 일정한 범위에 있는 친족에 의하여 친권자 변경을 청구할 수 있도록 하는 방법, 단독 친권자가 사망하는 경우 처음부터 친권자 또는 후견인을 법원이 선임하도록 하는 방법, 단독 친권자가 사망한 경우 후견이 개시되도록 하는 방법 등이 제시되고 있음
 - 다만, 생존 부모에 대한 친권을 전면적으로 부정할 수 있는 것인지, 친권의 자동 부활을 금지하고 법원에 의하여서만 법정대리인을 인정한다면 선임되기 전까지의 법정대리인의 공백은 어떻게 해결할 것인가에 대한 고려가 필요할 것으로 보임

재정신청

1. 재정신청의 의의 및 현황

1) 재정신청의 의의

- ☐ 재정신청이란 검사의 불기소처분에 대한 고소인 또는 고발인의 불복 방법으로서 구 형사소송법에서는 재정신청의 대상을 공무원의 직권 남용죄에 대한 검사의 불기소처분으로만 한정하였음
- ☐ 그러나 2008. 1. 1. 시행된 개정 형사소송법에서는 재정신청의 대상을 공무원의 직권남용죄에 한정하지 아니하고 모든 범죄로 확대하여 실시하고 있음

2) 재정신청 접수 건수 및 처리 결과

연도	구분	접 수	처 리		
			공소제기 결정	기 각	취하/기타
2008년		5,438	97	4,336	101
2009년 3월 31일		1,336	18	1,108	13
합계		6,774	115	5,444	114

※ 공소제기 결정에는 일부 인용의 경우도 포함, 병합사건을 1건으로 산정

3) 공소제기 결정에 의한 심리 후 재판 결과

- ☐ 공소제기 결정이 내려진 115건 중 45건에 대하여 판결이 선고되었고, 그 결과는 아래와 같음

선고결과	건수
무죄	12
유죄	30
공소기각	2
기타	1
합계	45

※ 공소기각은 피고인이 사망하거나 친고죄에서 고소가 취소된 경우이며, 기타는 소년부 송치결정 된 사건임

2. 재정신청 확대 후 문제점

1) 검사 공소수행제도로 인한 문제

- ☐ 검사 공소수행제도를 채택함에 따라 실무상 검사가 구형을 사실상 하지 못하고 그럼에도 불구하고 법원이 재판을 해야 한다는 문제점이 지적되고 있음
- ☐ 소추 기관이면서 객관적 지위를 가져야 하는 검사의 입장에서는 불기소할 사안이라는 결정을 이미 내린 상태이므로 유죄 입증에 적극적일 수 없고 유죄 구형을 하기도 어렵다고 할 것이며 이를 강제하는 것은 검사의 객관의무를 침해하게 되는 측면이 있음
- ☐ 반면에 법원측에서는 현황에서 보는 것과 같이 무죄선고 비율이 다소 높게 나타나는 이유 중의 하나로 사실상 공소유지 검사의 부재 및 검찰의 소극적 태도(무죄구형) 등을 지적하고 있음⁵³⁾

2) 재정 신청시 항고 사건 처리 문제

- ☐ 항고를 신청한 후 항고에 대한 처분이 행하여지지 아니하고 3개월이 경과한 경우에는 항고전치주의의 예외로 인정되어 재정신청을 할 수 있음
- ☐ 따라서 항고에 대한 처분이 내려지기 전에 3개월이 도과하여 재정신청을 한 경우에 항고 사건에 대한 결정을 어떻게 할 것인지 또한 항고전치주의 예외사유에 해당하여 재정신청을 한 경우 항고를 할 수 있는 지에 대하여 검찰청법상에 규정이 없어 실무상 문제가 있다는 지적이 있음
 - 구 검찰청법 제10조 제6항, 제7항에서는 재정신청이 있는 경우 항고를 하지 못하고 항고인이 재정신청을 하는 경우는 취소된 것으로 본다는 규정이 있어 항고 사건에 대하여 각하 처분을 할 수 있었으나 현재는 이러한 규정이 삭제됨으로 인하여 실무상 어떠한 처리를 해야 하는지 대한 문제가 있음

53) 법원측에서는 이외의 원인으로 수사기록에 의존할 수밖에 없는 재정신청 사건의 특성, 공판중심주의적 심리방식, 재정신청 인용 사건은 대부분 피고인이 범행을 부인하는 사건이므로 자백사건이 대부분을 차지하는 일반 형사사건의 무죄율과 단순 비교하는 것은 적절하지 않다는 견해를 보이고 있음

○ 구 검찰청법 제10조

- ⑥ 형사소송법 제260조의 규정에 의한 재정신청을 한 때에는 제1항의 규정에 의한 항고를 하지 못한다. 다만, 재정결정전에 그 신청을 취소한 때에는 제4항의 기간내에 다시 항고할 수 있다.
- ⑦ 항고인이 재정신청을 한 때에는 그 항고는 취소된 것으로 본다.

- 검찰청법에 근거 규정이 없음으로 인하여 검찰사건사무규칙 제92조에서도 각하 사유로 규정하고 있지 않음
- 현재까지는 이러한 상황이 발생하지 아니한 것으로 보이고 검찰청 내부에서 실무적으로는 항고에 대한 결정을 60일 이내에 하도록 하고 있어 실제 발생가능성은 적은 것으로 보임

3) 공소제기 결정 주문의 불통일성

- ☐ 공소제기 결정의 주문이 통일되어 있지 않고 그 형태도 ‘공소제기를 명한다’, ‘공소를 결정한다’, ‘공소를 제기한다’ 등으로 일관성이 없어 통일할 필요성이 있다는 지적이 있음
- 이에 대하여 주문의 형태에 대해서는 법률에 정한 바가 없고 해당 법관의 재량 영역에 해당하고 현재 사용되는 주문이 입법취지에 명백히 반하는 것으로 볼 수 없으며 통일을 강제하는 경우 오히려 재판간섭에 해당될 있다는 반론이 있음

4) 공소제기 결정시 불충분한 이유 설명

- ☐ 공소제기 결정서 이유에는 ‘별지 기재에 관하여 공소를 제기함이 상당하므로 형사소송법 제262조 제2항 제2호에 의하여 주문과 같이 결정한다’라고만 기재하는 경우가 있고 공소제기의 상당성에 관하여는 구체적 근거나 이유를 기재하지 아니하고 있어 검사의 불기소 처분을 취소하는 이유에 대한 판결 내용이 사실상 설명되지 않는다는 지적이 있음
- 이에 대하여 구체적으로 이유를 설명하는 경우 공소제기 결정으로 인하여 심리하는 판사에게 예단을 주거나 사실상 심리적으로 영향을 줄 수 있어 공정한 재판을 위하여 이유를 기재하지 않는 것이 타당하고, 이유설시의 정도는 해당 법관의 재량에 속하는 것으로 강제하는 경우 재판간섭에 해당할 수 있다는 반론이 있음

- 반론에 대하여 고등법원이 공소제기 결정을 한 경우 제1심 판사에 대하여 심리적 영향력을 미칠 것을 우려하여 형사소송법 개정시 검사가 객관 의무 및 공익적 지위에서 공소를 제기하고 유지하도록 하였고, 공소장 일본주의 및 공판중심주의를 시행함으로써 공소제기 결정의 사실상 영향력 문제를 해소하는 것이 상당하다는 재반론이 있음
- 형사소송규칙 제122조에서는 ‘공소제기를 결정하는 때에는 죄명과 공소사실이 특정될 수 있도록 이유를 명시하여야 한다’라고 규정되어 있으나 형사소송법 제39조에서는 상소를 불허하는 결정 또는 명령에 대해서는 재판의 이유 명시에 있어 예외를 인정하고 있어 구체적인 이유를 기재하지 아니하더라도 법률위반으로 볼 수 없음
- 다만, 고등검찰청의 항고 심사를 마친 검사의 불기소처분에 대하여 그 당부 판단의 근거 내지 이유를 구체적으로 기재하지 아니하는 것에 대하여는 그 결정의 설득력을 현저하게 떨어지게 한다는 점, 무죄추정의 원칙에 비추어 피의자의 방어권을 침해할 우려가 있다는 점, 향후 진행될 공판절차에서 공소유지의 지침이 전혀 없어 당사자 주의적 검사 공소수행제도의 효율성을 저해할 수 있다는 점 등은 문제점으로 지적되고 있음

국정감사 정책자료 I

정무위원회 소관

공정거래위원회

방문판매회사의 다단계판매 방지

1. 현황

- 현재 방문판매업자로 신고한 상당수의 업체가 실제로 다단계방식으로 편법영업을 하면서도 마치 합법적인 방문판매회사인 것처럼 영업을 하여 많은 피해를 발생시키고 있음
 - 즉, 이러한 방문판매업체들은 상품거래보다는 상품판매를 가장하여 실제로 상품의 거래가 없는 사기성, 피라미드 형태의 유사수신행위를 빈번하게 함으로써 대규모 소비자 피해를 양산함
- 2003년 이후 불법방문판매업체로 인한 피해규모는 8조 4,202억원에 달하는 것으로 추정됨⁵⁴⁾
 - 방문판매를 가장한 다단계판매 분야에서 2005년 이후 매년 1조원 이상의 대규모 소비자 피해사고(2005년 위베스트인터내셔널 사건, 2006년 제이유네트웍 사건, 2007년 디케이코퍼레이션 사건 등)가 지속적으로 발생하고 있음⁵⁵⁾

2. 관련법규의 문제점

- 사후적 규제의 패해 발생: 불법다단계판매 방지에 대한 예방효과를 사실상 가지지 못한다는 지적이 있음
 - 「방문판매 등에 관한 법률」(이하 「방판법」)상 처벌규정을 살펴보면 불법다단계판매보다 불법방문판매에 대한 형사처벌정도가 현저히 약하여 사업자가 고의로 처벌이 가벼운 방문판매로 신고하고 다단계판매를 시도하는 경우를 막기가 어려움
 - 「방판법」은 다단계판매업의 등록을 요구하고 있고(제13조제1항), 등록하지 아니하고 다단계판매조직을 개설·관리 또는 운영하는 자는 7년 이하의 징역 또는 2억원 이하의 벌금에 처하고 있음(제51조제1항)

54) 전삼현, 2008, 「방문·다단계판매의 판단기준에 관한 비교법적 고찰」, 『기업법연구』, 제34호, p. 450.

55) 김홍석, 2008, 「다단계판매조직의 성립요건에 관한 소고」, 『기업법연구』, 제34호, p. 259

- 반면에 「방판법」 제5조제1항에 의하면 방문판매업자는 신고하여야 하고, 이를 위반하는 경우 시정조치(제42조)와 과징금을 부과할 수 있고(제44조), 또한 1년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금을 처해질 수 있음(제55조)
- 한편 「방판법」 제42조에 따라 현재 공정거래위원회와 검찰 등의 수사기관은 직권 또는 신고가 있는 후 필요한 경우에 조사에 들어가는데, 이로써는 현실적으로 발생한 불법다단계판매로 인한 소비자 피해를 구제하기가 어려움

3. 개선방안

□ 명백하고 구체적인 다단계판매 조직 성립요건의 명시

- 방문판매업으로 신고하고, 실제로는 다단계판매를 하는 '미등록 불법다단계판매'가 계속 발생했던 이유는 방문판매와 다단계판매를 구별하는 기준이 명확하지 않기 때문임. 「방판법」상 다단계판매 조직의 성립요건이 명백하고 구체적일 경우 방문판매와 다단계판매를 명확하게 구분하는데 기여할 것임
- 독일의 경우
 - 다단계판매업의 개념정의
 - ◆ 독일의 「부정경쟁방지법」(Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) 제16조제2항에 의하면, 다단계판매업자를 “영업상의 거래에서 그 스스로 혹은 타인을 통하여 소비자로 하여금 다음과 같은 약속, 즉 이들이 타인을 동종의 거래체결로 이끈 경우에 특별한 이익을 보장할 것을 약속함으로써 상품, 영업상의 서비스 혹은 권리의 판매로 유인하는자”라고 개념정의하고 있음
 - 방문판매업의 개념정의
 - ◆ 「독일민법」 제312조제1항에 의하면, 판매업자와 소비자 사이의 계약이 유상의 급부를 목적으로 하고, 소비자가 ① 그의 직장이나 사적 거주지에서 구두교섭을 통하여 ② 판매업자 또는 제3자와 적어도 판매업자의 이익에도 기여하는 여가행사에 참여하거나 ③ 대중교통수단 내 또는 공중 통행구역 내에서 예기치 못한 권유에 의하여 직접거래 또는 사후거래를 하는 경우를 방문판매라고 함
- 일본의 경우
 - 다단계판매업의 개념정의
 - ◆ 다단계판매는 「특정 상거래에 관한 법률」과 「무한연쇄강(無限連鎖講)방지법」에서 2원적으로 규제하고 있음

- ◆ 「특정 상거래에 관한 법률」에서는 다단계형태로 이루어지는 물품판매를 연쇄판매거래(連鎖販賣去來)라 하고 이를 규제하고 있음
- ◆ 「무한연쇄강방지법」⁵⁶⁾ 제2조에는 무한연쇄강이란 “금품(재산권을 표창하는 증권 또는 증서를 포함)을 출연하는 가입자가 무한하게 증가하는 것으로서 먼저 가입한 자가 선순위자, 그 이하에 연쇄하여 단계적으로 2배 이상의 배율로 증가하는 후속의 가입자가 지급하는 금전으로부터 자신이 지출한 금액을 초과하는 금전을 수령하는 것을 내용으로 하는 금전배당조직을 말한다.”고 규정하고 있음
- 방문판매업의 개념정의
 - ◆ 「특정 상거래에 관한 법률」 제2조제1항에서 “방문판매란 판매업자 또는 용역제공사업자가 영업소, 대리점 기타 경제산업성령에서 정하는 장소 이외의 장소(영업소 등)에서 행하는 지정상품 또는 지정권리의 매매계약 혹은 유상의 용역제공계약이다(1호). 다만 영업소 이외의 장소에서 접촉하여 영업소 등으로 동행한 자 기타 정령에서 정하는 방법에 의해 유인한 자(특정고객)를 상대로 영업소 등에서 계약하는 경우도 방문판매로서 규제의 대상이 된다.”라고 규정하고 있음

□ 다단계판매의 진입규제 완화와 엄정한 형사처벌

- 다단계판매의 개념을 정의해 놓고 이에 대한 진입을 차단하는 현행법상 규제제도보다는 오히려 방문판매와 동일한 진입규제를 하되 후원수당을 매개로 하위 판매원을 유인하여 재산상 불이익을 가하는 사기적 행위에 대하여는 엄정한 형사처벌을 가하도록 하는 사후규제방식의 규제가 필요하다는 주장도 제기됨⁵⁷⁾
- 여기서 동일한 진입규제란 다단계판매도 방문판매와 같이 신고로서 영업이 가능하도록 하자는 것임

56) 「무한연쇄강방지법」에서는 다단계형태로 이뤄지는 금품거래를 규제하고 있음

57) 전삼현, 2008, 전제논문, 『기업법연구』, 제34호, p. 450.

상조업 소비자피해 구제제도

1. 현황

- 상조업(相助業)은 불확실한 미래에 닥쳐올 인륜지대사인 관혼상제(冠婚喪祭)에 대비하여 가정의례서비스제공(결혼 및 장례와 관련한 일체의 용역 및 물품제공 관련서비스)을 목적으로 하는 사업임⁵⁸⁾
- 2007년도 상조업의 주요 피해유형으로는 계약해지 관련 피해(100건, 54.3%), 부당계약체결·대금부당인출(21건, 11.4%), 계약불이행·폐업으로 인한 연락두절(17%, 9.3%) 등이 있음
 - 환급거절 또는 환급지연, 과도한 위약금청구, 청약철회와 중도해지불가 등 계약해지와 관련문제
 - 주요 사례
 - ◆ A씨의 경우 2006년 10월 한 상조업체에 가입해 3개월동안 12만원을 납입한뒤 해지를 요구했으나 업체측은 약정금액 240만원 중 10%의 위약금 24만원을 내야 된다고 해지를 거부했음. 또 B씨는 지난해 10월 한 상조업체에 가입했다가 경제적 부담을 느껴 약정서에 따라 14일 이내에 청약철회를 요구했으나 거절당했음
 - 이행된 장례서비스 불만 등 계약의 불완전 이행 문제
 - 주요 사례
 - ◆ 서울에 거주하는 김○○씨(60대)는 1989년 ○○상조회에 가입 후 총 100만원을 불입하였음. 최근 어머니가 돌아가셔서 2005.7.8. 상조물품 제공을 요구하니, 계약당시 제공하기로 한 영구차, 상복 등도 제공하지 않고, 수의나 관도 마음에 들지 않음. 이에 소비자는 차라리 계약을 해지한 후 해약환급금을 요청하였으나 사업자는 이도 거절함
 - 사업자의 폐업시 보상문제
 - 주요 사례
 - ◆ 대구에 거주하는 성○○씨(여, 30대)는 2001년 6월 ○○상조회사에 월 3만원, 5년납으로 180만원 상조상품을 계약하고, 108만원을 납입하였음. 최근 상조 서비스를 이용하려고 연락을 취하니, 폐업을 하였다고 함. 이 경우 어디서 보상을 받아야 할지 소비자보호원에 상담 요청함

58) 공정거래위원회, 2005, 『상조업 관련 소비자 피해 실태조사』, 공정거래위원회, p. 3.

2. 문제점

□ 사전적 규제 불비

- 상조서비스는 대표적인 선불식 할부거래이며, 현재까지 동 거래를 직접적으로 규율하는 법률은 없음
- 다만 선불식 할부거래는 간접적으로 소비자보호에 관한 법규를 통해 규율되고 있음
 - 선불식 할부거래인 상조업은 「할부거래에 관한 법률」(이하 「할부거래법」), 「방문판매 등에 관한 법률」(이하 「방문판매법」), 「전자상거래의 소비자보호에 관한 법률」 등에 의하여 규제되고 있음

□ 사후규제 여부

- 이행자금 횡령에 대한 형사조치
 - 상조회사는 계약을 체결함으로써 상조서비스의 이행을 위한 고객선납금의 보관의무와 선납금의 관리를 위한 선량한 관리자의 의무를 지님
 - ◆ 보관의무와 관리자의 의무이행을 위하여 상조회사에서는 전체 선납액에서 모집비용과 관리비용을 포함한 일반비용에 대한 비율을 엄격하게 유지하여야 하나,
 - ◆ 만약 일반관리비 등의 비용이 일정비율 이상인 경우에는 특별한 경우가 아니면 계약상 의무위반으로 보아야 하며, 「형법」 제355조에 기한 횡령죄의 성립여부가 문제될 수 있음
- 문제점: 형사적인 규제는 사후약방문으로 그칠 가능성이 있음

□ 피해구조의 어려움

- 상조업의 주이용대상은 노인·저소득층 등 정보취약계층이고, 이들은 사기·기만에 유인되거나, 강제로 계약하는 경우가 많음
- 사기·기만에 따른 유인 또는 강제계약에 의한 경우 한국소비자원은 권고 합의 방식을 통해 소비자의 피해를 구제하고 있으나, 관혼상제상조회와 관련한 규정이 없는 관계로 분쟁을 처리함에 있어 상당한 어려움을 겪고 있는 것으로 파악되고 있음
- ◆ 특히 사업자들이 합의권고를 회피하면 결국 소비자들은 소송 등을 통하여 권리를 찾을 수밖에 없어, 소비자들이 실제로 권리를 구제받는데 상당한 어려움을 겪음

□ 표준약관의 불완전성

- 2007. 12. 7 공정거래위원회는 ‘상조업 분야의 표준약관’을 승인하였으나, 사업자들이 이를 활용하지 않더라도 이를 규제할 수단이 없음
- 표준계약이나 약관의 규제만으로는 부당한 계약조건을 규제할 수는 있으나, 상조회사의 파산 내지는 폐업과 같은 경우에 발생할 수 있는 피해 등 근본적인 문제를 해결할 수 없음
- ※ 표준약관은 원래 사업자나 사업자 단체가 준비하여 공정거래위원회의 승인을 받아 제정하는 것으로서 강제성이 있는 것이 아니고 사업자들이 임의적으로 활용할 수 있도록 마련된 것임

□ 고객자산을 보호할 보증시스템의 미비로 인해 서비스의 이행 담보 불가능

- 현재 상조회사 도산에 대비한 보증시스템으로 협회 등에서 운영하는 보증(공제회)에 가입하거나 또는 이행보증주식회사에 가입하여 보증을 담보하게 하고 있으나, 이러한 사업자들의 자율적인 보증시스템을 통한 도산대비 장치를 가지고는 선불식 할부거래구조에서 매우 불안정한 지위에 놓여있는 소비자들을 충분히 보호하는데 미흡하다는 지적이 있음
- ◆ 실제로 일부업체는 소비자에게 “생산물배상책임보험”에 가입하였기 때문에 ‘보험사와 제휴 보험증서로 신뢰의 틀을 마련’ 하였다고 광고하나, 이 보험은 제조물책임과 관련된 보험으로서 도산 등에 따른 거래보증과는 전혀 무관한 것임
- 따라서 상조회사가 도산하는 경우 위 보험은 거래보증을 해주지 않기 때문에 소비자 측에서 손해를 볼 수밖에 없는 실정임

3. 개선방안

□ 보증시스템에 대한 법적 근거 마련

- 미국 여러 주들은 「프리니드법」(preneed laws/pre-need trust laws)을 규정하고, 법에서 이행보증펀드(Recovery fund) 가입을 규율하고 있음
- 일본 「할부판매법」은 상조회사에게 시장진입시 허가를 받게 하고, 영업보증금 공탁이나 선수금보전조치 등을 규정하고 있음
- 즉, 대금은 미리 내고 나중에 서비스를 받는 상조업의 특성에 따른 소비자들의 불안한 지위를 보호하기 위하여, 「할부판매법」에 영업보증금 공탁제도나 승계 요건을 법제화함으로써 소비자를 보호하고 있음

□ 선불거래업자의 허가요건 강화

□ 사기·기망 또는 강제적 계약의 방지대책 마련

○ 할부판매업자·신용제공자 및 선불식 할부판매업자의 금지행위 유형 명시

※ 한국, 미국, 일본의 상조업 규제 현황

〈표 1〉 한·미·일 프리니드 상품 비교⁵⁹⁾

구분	한국	미국	일본
주된 명칭	상조회	사전장례비용적립계약 (Preneed funeral arrangement)	호조회, 공제회
주된 법	관습법	「사전장례기금법」 (Preneed trust laws)	「할부판매법」 “선불식 특정거래업”
의무적립비율		60%-100%	50%이상
계약주체	회사·개인	장례식장·개인	회사·개인
상품내용	주로 상례(훈인)	장례	주로 장례(훈례)
월불입액(A)	30,000	50-100불	3000엔 이하
주된판매주체	상조회사	장례식장, 판매회사	호조회사
주영업방법	대인	통신, 홍보 등	대인, 통신
소비자보호	자체/이행보증사	「기금법」, 「장례법」(통상법), 「대부법」 등	할부판매법, 협회
해지환급율	자체	주법	자체
상품의 위치	독립상품	미끼상품	미끼상품
마케팅 특성	독립 마케팅	프리 마케팅	프리 마케팅

59) 강동구, 2007, 『상조서비스 등에 관한 법률제정을 위한 토론회』, 국회의원 권경석 / 한국소비생활연구원, p. 21.

이러닝서비스 이용자 보호방안

1. 이러닝서비스 현황

- 이러닝서비스업은 온라인 학습서비스이나, 그 판매방식은 가맹점, 대리점 등을 활용한 방문판매, 전화권유판매, 전자상거래 등 다양한 경로를 통해 이루어지고 있으며, 결제방식은 주로 할부거래 형태임
 - 「이러닝(전자학습)산업발전법」(이하 「이러닝산업발전법」) 제2조제1호에 의하면 “이러닝”이라 함은 전자적 수단, 정보통신 및 전파·방송기술을 활용하여 이루어지는 학습을 말함
 - 이러닝은 전자매체를 기반으로 한 정보기술을 활용하여 이루어지는 모든 학습을 총칭하며, 온라인 교육, 사이버가상교육, 웹기반교육, 원격교육 등을 포괄한 정보기술을 이용한 이비즈니스의 새로운 유형임⁶⁰⁾
- 이러닝시장은 매년 확대되지만 서비스 산업발전에 필수적인 이용자 보호에는 미흡해 피해가 발생하고 있음
 - 2005년부터 2007년 상반기 사이에 한국소비자원에 접수된 이러닝서비스 관련 피해구제건의 63.6%가 할부거래이고, 57.8%가 방문판매, 전화권유판매가 5.1%, 통신판매가 8.2%로 나타남⁶¹⁾
 - 2008년 소비자 불만 상담 건수는 2500여건을 상회했음
 - 2009년 2월 26일 한국소비자원에 접수된 이러닝 서비스 관련 피해구제사례를 종합한 결과, 피해 신고건수는 해마다 큰 폭으로 증가 연간 1,000건에 육박하는 것으로 조사됨⁶²⁾
- 이러닝서비스 관련 소비자피해 유형을 살펴보면, 해약처리 지연 또는 거부, 청약철회 지연 또는 거부, 위약손실금 과다 청구 등 해약과 관련된 피해가 대다수를 차지함⁶³⁾

60) 이광세, 2005, 「국내의 e-러닝산업의 현황과 전망」, 『정보산업』, 통권 제232호, p. 23.

61) 이면상, 2007, 『이러닝(전자학습)서비스 관련 소비자피해 실태와 개선방안』, 한국소비자원. p. 26.

62) 전자신문, 2009. 2. 27.

63) 이면상, 전개논문, p. 26.

- 2005년도부터 2007년 상반기 사이에 한국소비자원에 접수된 이러닝서비스 관련 피해구제건의 18.6%(132건)가 학습관련 피해이고, 24.3%(173건)가 해약시 위약금 과다 청구 관련 피해, 5.7%(41건)는 강의 관련 피해임⁶⁴⁾

2. 관련법규의 문제점

- 이러닝은 학교교과과정, 각종 자격시험, 외국어, 교양 등 다양한 분야의 학습강좌를 학원 등 오프라인에서 온라인으로 옮긴 학습서비스로서, 관련법규로는 「이러닝산업발전법」, 「평생교육법」, 「방문판매등에 관한 법률」, 「전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률」이 있음
- 하지만 이들 법규는 오프라인 학습인 학원 등에서 규정한 사항 (예, 강좌종류, 강사자격, 수강료 등)과 이러닝의 고유특성(예컨대, 개인 정보보호, 학습프로그램 판매방법, 중도해약시 처리기준 등)을 감안하고 있지 않아 소비자 피해를 야기하고 있음
 - 「학원 운영·설립 및 과외교습법」, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」은 학원교습이나 인터넷 상품거래를 주 대상으로 하고 있어 이러닝에 적용하는데 어려움이 있음
 - 「이러닝산업발전법」과 「평생교육법」은 이러닝산업의 진흥·발전과 시이버대학(원격대학형태의 평생교육시설)의 설치기준·운영방법·신고 등에 관한 사항만 규정하고 있음

3. 개선방안

- 이러닝서비스업 관련 법규 마련
 - 「학원의 운영·설립 및 과외교습에 관한 법률」과 같이 이러닝서비스의 거래특성을 감안한 이용자보호를 위한 실질적인 내용이 포함된 법률제정 모색할 수 있음
 - 이 경우 특히 해당부분의 무자격자가 엉터리 내용을 강의하는 것을 막을 법적 제재조치나 규정이 필요하며, 따라서 강좌 종류나 강사자격, 수강료 등에 대한 규제조항이 필요함

64) 이면상, 전개논문, p. 24.

- 한편 「학원의 운영·설립 및 과외교습에 관한 법률」에 이행과 관련하여서는 거래관련 사항의 규정 도입, 학원종류(교과학습, 평생직업교육학원), 시설기준, 교습과정, 학원강사자격기준, 수강료 등에 대한 규정 도입이 필요함

□ 이러닝서비스 관련 표준약관 제정

- 거래적정화 및 소비자피해의 예방을 위해 이러닝서비스 거래의 특성상 요구되는 계약내용을 반영한 이러닝 관련 표준약관의 제정이 필요함
 - 특히 이러닝의 특성을 반영한 학습프로그램 판매방법, 중도해약시 처리 기준 등을 위한 표준약관이 필요함

□ 서비스내용의 명확화

- 이러닝서비스 계약내용, 관련 부대서비스와 사은품의 거래관계를 명확히 하는 내용의 계약 체결이 필요함
- 이러닝서비스는 온라인상의 교육뿐만 아니라 그와 관련된 교재판매, 학습관리(1:1학습관리, 방문수업, 담임제 등), 학습(시험)정보 제공, 사은품 교부 등 다양한 물품과 용역이 제공되는 계약임
 - 그 계약내용을 명확하게 정하지 않을 경우 분쟁이 발생할 소지가 있고, 소비자입장에서는 피해를 입을 가능성이 있음

□ 이러닝서비스 학습적응 프로그램 도입

- 이러닝사업자는 소비자가 이용계약 체결 전에 온라인학습 적응여부를 사전에 판단할 수 있도록 학습적응 프로그램이나 시범학습기간제 도입 필요
- 이러닝서비스는 일정기간 계속적으로 온라인상에서 공부하는 학습으로, 오프라인 학습에 익숙한 이용자가 장기간 계속되는 온라인 학습에 적응하기가 쉽지 않을 것이며, 이러닝학습에 적응하지 못해 이러닝서비스계약을 중도에 해지할 경우 위약금, 사은품 손료(損料) 등을 부담함으로써 인해 피해를 입게 될 수 있음
 - 2005년부터 2007년 상반기 사이에 한국소비자원에 접수된 피해구제건의 18.6%가 학습부적응, 학습미이행, 학습흥미 결여 등 학습 관련으로 해약함

자동차대여 잔여유류 문제

1. 자동차대여 잔여유류 문제점

- 자동차대여사업자는 자동차대여 이용약관에 자동차반납시 잔여 유류 정산에 관해 임의로 규정하고 있으며, 이로 인해 소비자의 피해가 발생하고 있음
 - 자동차대여사업자는 자동차대여 이용약관에 자동차반납시 잔여 유류의 정산에 관한 규정을 두고있지 않거나, “차량반납시 연료초과분은 환불이 안됩니다”라고 규정하고 있음
 - 대부분 사업자들은 자동차대여시 보다 반환시 유류가 자동차에 더 많이 남아있음에도 불구하고, 이 차이를 무시하고 환불 해주지 않는다든지, 설령 고객의 요구가 있다 해도 무시한다든지 해서 부당한 이득을 취하고 있음
- 현재 자동차대여 관련 법규인 여객자동차운수사업법 제31조과 동법 시행규칙 제68조에는 자동차대여·반납시 잔여 유류 처리에 관한 사항은 규정되어 있지 않음
 - 여객자동차운수사업법 제31조
 - 제28조제1항(등록)에 따라 자동차대여사업을 등록한 자(이하 "자동차대여사업자")는 대여약관을 정하여 자동차대여사업을 시작하기 전까지 시·도지사에게 신고하여야 함. 대여약관을 변경하는 때에도 또한 같음(제1항)
 - 제1항의 대여약관에 포함되어야 할 내용 등에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정함(제2항)
 - 여객자동차운수사업법 시행규칙 제68조(대여약관의 기록사항)
 - 법 제31조에 따른 대여약관에 적어야 하는 사항은 다음 각 호와 같음
 - ◆ 대여사업용 자동차의 종류(제1호)
 - ◆ 요금 및 보증금의 수수 또는 환급에 관한 사항(제2호)
 - ◆ 대여사업용 자동차의 취급에 관한 사항(제3호)
 - ◆ 대여책임의 시기(始期) 및 종기(終期)(제4호)
 - ◆ 대여사업자와 임차인 간의 책임 및 면책에 관한 사항(제5호)
 - ◆ 보험가입 및 손해배상에 관한 사항(제6호)
 - ◆ 그 밖에 대여사업자 및 임차인의 준수사항 등 자동차대여에 관하여 필요한 사항(제7호)

2. 외국사례

- 독일과 미국⁶⁵⁾ 등에서는 자동차기름탱크에 기름을 가득 넣어 자동차를 대여하고, 반납 시 기름을 가득 채워야 하는 것이 일반적임
 - 특히 독일의 경우 각 자동차대여사업자는 일반적으로 일반거래약관(Allgemeine Geschäftsbedingungen, AGB)⁶⁶⁾인 자동차대여 계약서에 기름을 가득 채워 대여하고 반납할 것을 규정하고 있음⁶⁷⁾
 - ◆ 따라서 기름탱크에 기름이 가득 채워져 있는 상태에서 자동차를 대여하고, 반납시에도 기름이 가득 채워져 있어야 함
 - ◆ 다만 자동차를 대여 받을 때 가득 채워진 기름값을 지불하면 기름 탱크를 비워 돌려주어도 됨
 - ◆ 다만 어떠한 경우에도 나머지 잔여분에 대하여 지불받지 못함⁶⁸⁾

3. 개선방안

- 독일과 같이 자동차기름탱크에 기름을 가득 채워 대여하고 반납하게 하면 잔여 유류에 따른 소비자의 피해는 막을 수 있을 것임
 - 따라서 여객자동차운수사업법 시행규칙 제68조 ‘대여약관의 기록사항’에 유류에 관한 사항을 기록하도록 하여,
 - 자동차 대여약관에 기름을 가득 채워 대여하고 반납하게 하는 규정을 두도록 유도할 필요가 있음

65) www.hertz.co.kr, www.avis.com

66) 일반거래약관이란 다수의 계약을 위하여 미리 작성된 것으로서 일방계약당사자(이용자)가 타방당사자에게 계약체결시 제시하는 일절의 계약약관을 말함

67) <http://www.funcar-sylt.de/html/agb.html>

68) <http://www.nur-mietwagen.de/auto-mieten/info/informationen-fahrzeugmiete.php>

금융위원회

금융거래정보 관리체계의 보완사항

1. 금융거래 정보의 관리

- ☐ 금융거래정보는 사생활의 가장 민감한 부분이라 할 수 있으므로 금융기관에 종사하는 자는 명의인의 서면상의 요구나 동의를 받지 않으면 그 금융거래의 내용에 대한 정보 또는 자료를 타인에게 제공하거나 누설할 수 없음⁶⁹⁾
- ☐ 다만, 공개된 금융거래를 통한 경제정의의 실현, 범죄와 관련된 검은돈의 세탁방지 및 정치부패·정경유착을 감시하기 위하여 그 공개가 불가피한 경우가 있으므로 「금융실명법」 제4조제1항 단서 및 각호에서는 명의인의 동의 없이 금융거래정보 제공을 허용할 수 있는 비밀보장의 예외규정을 두고 있음
- ☐ 그러나 명의인의 동의 없이 금융거래정보가 제공된 경우라 할지라도 금융거래정보의 엄격한 관리 및 개인 사생활 보호 및 개인의 알권리를 위해서는 명의인에게 금융거래정보 제공의 사실을 통보할 필요가 있음
 - 이에 따라 2002년 2월 28일 개정된 「금융실명법」 제4조의2에서는 당시 금융거래 제공 사실의 명의인 통보를 규정하여 당시 시행령에 규정되어 있던 내용을 법률규정으로 전환하였음
 - 즉, 금융기관이 거래정보 등을 제공한 경우 10일 이내에 거래정보 등의 제공내용을 명의인에게 서면으로 통보하도록 하고 있는 시행령상의 규정을 법률규정으로 전환하여 그 법규성을 강화하였음

2. 보완 사항

- ☐ 금융위원회는 「금융실명법」 제4조의4를 근거로 하여 거래정보 등의 요구 및 제공현황에 관한 통계자료를 관리하고 있으나, 동법 제4조의2에서 규정하고 있는 금융거래 제공 사실에 대한 명의인 통보에 관한 통계자료는 관리하고 있지 않음

69) 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」(이하 「금융실명법」) 제4조제1항 본문

- 「금융실명법」 제4조의4에 의할 경우 금융위원회는 거래정보 등의 요구 및 제공현황에 관한 통계를 파악하여야 하지만, 명의인에 대한 사후통보에 관한 자료를 관리할 법률상 의무는 없음

「금융실명법」

제4조의4 (금융위원회의 업무) 금융위원회는 이 법 또는 다른 법률에 의한 거래정보 등의 요구 및 제공현황에 관한 통계자료를 파악하여야 하며, 국회의 요구가 있을 때에는 국회에 이를 보고하여야 한다.

- 그러나 금융거래정보의 엄격한 관리 및 개인 사생활 보호를 위해 명의인에 대한 통보 및 통보유예 건수에 대한 관리체계를 정립할 필요가 있음
- 금융거래정보의 엄격한 관리, 개인의 사생활 보호, 개인의 알권리를 보장하기 위하여 제정된 「금융실명법」 제4조의2의 취지에 부합하기 위해서는 사후통보에 관한 관리, 특히 통보를 유예한 건수에 대한 자료 관리 등이 이루어져야 할 것임

• 면책결정 사실에 대한 신용코드 부여 문제 •

1. 면책자에 대한 신용코드 부여

- 면책결정이 확정된 경우나 면책 취소 결정이 확정된 경우에는 법원은 전국은행연합회의 장에게 이러한 사실을 통보하여야 한다는 예규를 두고 있고, 개인 신용정보라 할 수 있는 면책 사실을 전국은행연합회에 제공하고 있음

○ 개인파산 및 면책신청사건의 처리에 관한 예규

제5조 (전국은행연합회의장에 대한 통보)	<p>① 법원은 금융기관이 채권자인 면책신청사건의 경우 전국은행연합회의 장에게 다음 각호에 따라 통보하여야 한다</p> <p>1. 면책결정이 확정된 경우 통보할 사항 : 사건번호, 채무자의 성명, 주민등록번호, 면책결정일, 면책결정 확정일</p> <p>2. 면책취소결정이 확정된 경우 통보할 사항 : 사건번호, 채무자의 성명, 주민등록번호, 면책취소 결정일, 면책취소결정 확정일</p> <p>② 제1항의 통보는 전자통신매체를 이용하게 할 수 있다.</p>
------------------------------	--

- 전국은행연합회에서는 법원으로부터 면책 결정을 통보받는 경우, 이러한 사실을 특수기록정보로 분류하여 등록코드 1201번을 부여하고 7년간 보존하게 됨

2. 신용코드 부여에 관한 문제점

- 신용 회복을 위한 면책 결정이 있었음에도 불구하고 면책사실이 장기간 특수기록정보로 관리됨으로 인하여 장래의 경제 및 금융활동에 있어 사실상 장애로 작용하여 실제적인 회생에 어려움이 있을 수 있음
- 면책 결정 사실을 신용정보로서 관리하고 일정기간 보존해야 할 필요성은 인정될 수 있으나 이러한 신용정보가 오히려 불리하게 작용될 수 있는 상황에 대한 대비책이 없다는 지적이 있음

- 또한 재판예규에서 법원은 면책 결정이 있는 경우 전국은행연합회에 통보하여야 하는 의무규정으로 되어 있으나, 신용정보 제공에 대한 법률적 근거 규정을 두고 있지 않음
- 이와 같은 재판 예규를 두게 된 취지는 법원이 신용정보집중기관인 전국은행연합회에 면책 결정 사실을 통보함으로써 신뢰성 있는 신용정보를 통일되게 공유하여 면책자들의 신속한 신용회복을 돕고자 한 것임
- 재판예규가 신설되기 전까지는 채권자인 개별 금융기관에서 인지한 경우에만 면책 사실을 알 수 있었기 때문에 인지하지 못한 다른 금융기관으로부터 여신을 제공받기 위해서는 면책된 채무자 스스로 면책 판결을 제시하여야 하는 불편함이 있었음
- 금융기관에서도 면책된 채무자가 판결문을 위조하는 등 면책 사실을 허위로 신고하는 경우가 있어 해당 법원에 면책 판결의 존부를 재차 확인해야 하는 번거로움이 있었음

3. 개선 방안

1) 특수기록정보에 관련된 규정의 정비

- 전국은행연합회에서는 면책 결정 사실을 특수기록정보로 분류하여 관리하고 있으므로 이에 대한 근거 규정 등을 명확히 할 필요성이 있음
- 금융위원회는 전국은행연합회의 감독기관으로서 특수기록정보에 관한 관리기준 등을 마련하여 면책결정 사실로 인하여 면책자에게 불이익을 초래하지 않도록 방지하여야 할 것임
- 7년의 기록보존기간은 면책자에게 사실상 불이익한 대우를 장기화시키는 결과를 발생시키고 있으므로 기간의 단축을 검토할 필요가 있는 것으로 보임

2) 대안금융의 활성화

- 대안금융이란 전통적인 금융기관과는 상이한 목표와 조직원리에 의해 작동되는 것으로서, 사회적 취약계층의 빈곤탈출을 위해 기존의 금융기관과는 상이한 방식으로 소액대출 등 다양한 지원을 하는 마이크로 파이낸스(micro finance)가 대표적인 예라고 할 수 있음

- 마이크로 파이낸스의 일차적 형태는 소액대출(micro credit)이지만, 저축·계좌이체·보험서비스 등으로 확대되고 있음
 - 미국의 경우 마이크로 크레딧이 활성화 되어 있고, 이외에 은행과 정부의 도움을 받지 못하는 금융배제자들을 위한 대안적 금융기관들도 존재함
 - 영국, 독일, 프랑스의 경우에도 마이크로 파이낸스가 있으며, 이 중에서 프랑스가 가장 활발함
- 대안 금융에서는 ①담보를 전제로 대출하지 않는다는 점, ②신용대출이라고 하지만 상환능력 외에도 동기와 의지를 중시한다는 점, ③융자 담당자가 반드시 은행가는 아니라는 점, ④대출이 사업지원서비스와 함께 제공된다는 점 등에서 기존의 금융기관과 차이점이 있음
- 이러한 차이점을 고려하여 볼 때 대안금융의 활성화가 면책자들의 실질적인 신용회복 및 경제활동의 안정을 위한 보완책이 될 수 있을 것임

산업은행의 KAI 지분 매각

1. 산은 민영화 및 KAI의 경영 현황

- ☐ 국회 정무위원회는 '09.4.24 전체회의를 열어 산업은행 민영화를 골자로 한 「한국산업은행법」 개정안을 의결
 - '09.7.28 금융위, 산업은행의 분할 방안 확정 발표
- ☐ 한국항공우주산업(주)(이하 'KAI')은 '06. 9월 산은의 출자전환(1,200억원)으로 자본구성이 기존 3사 균등지분 소유구조에서 산은 최대주주(30.5%) 구조로 변경되었음

〈표 1〉 KAI의 자본구성

주 주 명	주식수(천주)	금액(억원)	지분율	비 고
한국산업은행	26,250	1,312	30.54%	기존 우선주 112포함
삼성테크윈	17,656	883	20.54%	2대 주주
현대자동차	17,656	883	20.54%	-
두산인프라코어	17,656	883	20.54%	-
기 타	6,754	338	7.84%	우리사주, 금융기관
계	85,972	4,299	100.0%	-

자료: 산업은행(2009)

- ☐ 최근 산업은행은 KAI에 대한 지분 매각 의사를 현대차, 두산인프라코어, 삼성테크윈에 공식적으로 전달하였음
 - 이에 대해 '09.3.12 대한항공은 경영권 인수 의지를 표명함
- ☐ 산은의 매각추진 사유⁷⁰⁾
 - '06년 대출금 출자전환이후 KAI의 재무구조가 안정화되고 영업이 정상화 되는 등 출자목적을 달성하였음

〈표 2〉 최근 3년간의 KAI 영업현황

(단위: 억원)

항 목	'06년	'07년	'08년
매 출 액	7,046	8,002	9,101
매출이익	566	547	1,354
영업이익	81	74	794
당기순이익	△1,106	42	191

70) 산업은행(2009)

- '06년 재무구조 개선방안, '07년 이후 장기 매출채권 회수 등을 통한 차입금 상환으로 KAI의 재무안정성이 크게 높아지고, 영업이익도 '06년 81억원에서 '08년 794억원으로 증가하였음
- '08.8.11 기획재정부 공기업선진화추진위원회 1차 선진화계획에서 KAI는 민영화대상으로 분류됨
- KAI의 지배구조 전환을 통해 책임경영체제 확립과 정부 역할 축소 추진
- 신성장동력 확보와 항공산업의 중장기 발전을 위하여 대규모 투자재원 마련이 가능한 책임 있는 지배주주가 필요

2. KAI 지분 매각의 문제점

1) 항공산업의 공공성

- 항공산업은 국가안보와 직결된 핵심 방위산업으로 정부수요가 총수요의 90%를 차지하며, 자동차의 440배에 달하는 고부가가치 산업임
- 그러므로 KAI가 담당하고 있는 항공산업의 공공기업적 특성상 민간기업에게 맡기기에는 부적절하다는 비판이 제기됨⁷¹⁾
- 또한 국가 항공산업의 경쟁력 확보를 위해서는 기업 속성의 이익 실현 몰두를 견제할 필요성이 있으므로 정부출자 및 지원이 반드시 필요하다는 주장도 제기되고 있음

2) 10년간 KAI에 투입된 8조원의 정부 예산

- '99년 KAI 설립 이후 현재까지 10년간 약 8.23조원의 정부예산 투입
- 최근 수출 결정단계에 있는 T-50에 투입된 정부예산만도 4.7조원에 달함
- 지난 10년간의 예산 투입의 효과가 사기업으로 귀속되는 것은 문제가 있다는 비판이 제기됨

3) 항공산업의 향후 기대효과

- 현재 KAI는 재무구조 개선과 경영 정상화로 발전 추세에 있으며, 이를 기반으로 미래 기업가치가 지속적으로 개선될 가능성이 크며 향후 기업공개(IPO-'11년, '10년 조기시행 검토중)를 계획 중인 시점임

71) 심대평의원실(2009)

- 재무구조개선('06년)후 '08년도 영업이익은 794억원임
- 향후 단기목표(영업이익)는 '09년에 606억원, '10년에 873억원 수준임

〈표 3〉 KAI의 재무구조 추이

(단위: 억원)

구 분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09 (1/4)
매출	7,155	8,311	9,517	8,001	6,537	6,771	7,046	8,002	9,101	3,266
순익	△1,113	△600	165	104	70	11	△1,106	42	190	470
부채 비율	583%	326%	335%	322%	306%	374%	190%	153%	132%	131% (예상)

4) 매각 시점

- ☐ 수년간 지속되어온 T-50 고등훈련기가 비로소 수출 최종결정단계이므로 수출사업에 집중할 수 있는 경영환경의 확보가 필요한 시점임
 - 싱가포르 고등훈련기 획득사업은 '09.6월 제안서를 제출하고 금년 말에 최종 기종결정이 예정됨
- ☐ 이러한 시점에서 경영권매각으로 인한 지배구조의 급변은 대내외적으로 수출에 집중해야 될 경영환경에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있어서 T-50 수출계약에 차질이 생긴다는 비판이 제기됨
 - T-50 수출의 경우 싱가포르, 이라크, UAE 반전 모색 등의 주요 사업이 연내에 모두 결정될 예정이므로 지금이 향후 고등훈련기 수출시장에서 한/이태리간의 주도권 결정에 있어서 긴요한 시점이라고 볼 수 있음
- ☐ 현재 산은이 보유한 KAI 지분의 매각을 위해 적절한 시점이 아니라는 비판도 제기되고 있음
 - '06년 산은/주주사의 경영개선 자구책으로 재무구조가 크게 개선되어 본격적인 흑자경영에 진입한 시점에서의 매각은 적절치 못한 측면이 있음
 - 글로벌 경제침체로 시장 상황이 가장 나쁜 시기에 저평가된 기업가치를 기준으로 산정된 금액으로 매각이 이루어지면 특혜논란이 있을 수 있음

5) 주요국가의 항공산업 지분 소유

- ☐ 항공 후발국인 이스라엘, 인도의 경우에는 설립 초기부터 항공산업을 국영화하여 경쟁력 강화를 추진 중임(매출규모 20-30억불 수준)

- 이태리 핀메카니카(매출 세계11위)는 정부 지분 30%를 보유하는 등 국가 주력산업으로서 정부주도의 육성정책을 지속적 추진함
- 항공 선진국의 경우, 국제경쟁력 확보 이후에도 항공산업의 공공 기업적 특성을 감안하여 상징적인 지분 보유를 통해 영향력을 행사함
 - 영국의 BAE, 브라질의 Embraer 등은 Golden Share(1주)를 보유
- 이에 비해 항공산업 후발국인 우리나라의 경우 발전을 강제할 수 있는 수단이 더욱 강력하게 요청됨에도 불구하고 오히려 이를 민영화하는 것은 문제라는 비판이 제기됨

3. 착안사항

- 우리나라는 아직까지 항공 후발국으로서 '08년에 10억불 수준의 매출을 올리는 등 시장 경쟁력을 강화하고 수출 기회를 확대해나가고 있는 추세에 있으므로 항공 선진국의 사례를 참조할 필요가 있음
- 따라서 우리나라도 이익실현을 우선시하는 민간기업을 견제하고, 공공기업적 산업기반 발전을 정책적으로 추진할 수 있는 수단으로서 정부가 지분을 지속적으로 보유하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 이를 위해 신성장동력산업⁷²⁾의 육성을 위한 자금공급업무를 맡게 되는 한국정책금융공사(KPBC)가 신성장동력산업의 하나로서 항공산업의 육성을 위하여 KAI의 지분을 지속적으로 소유하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
 - KPBC의 설립취지와 정부가 현재까지 KAI에 투자한 비용 및 항공산업이 신성장동력산업의 하나라는 점에 비추어 정부의 정책의지만 있다면 「한국정책금융공사법」에 따라 KAI의 주식을 KPBC가 보유하는 것은 가능하다고 생각됨

72) 제18대 대통령직 인수위원회에서는 방위산업이 국가 경제성장의 새로운 견인차 역할을 할 수 있도록 하기 위해 “방위산업의 신경제성장 동력화”를 국정과제로 선택한 바 있음

신용회복기금

1. 신용회복기금의 법적 근거

- ☐ 외환위기 이후 급격히 확대된 금융소외계층에 대한 서민금융공급 활성화를 통해 경제활동 인구로의 재기를 지원한다는 목적으로 신용회복기금이 설립되었음
 - 부실채권정리기금 잉여금 등을 재원으로 한국자산관리공사 산하에 신용회복기금을 설립
- ☐ 그러나 신용회복기금은 「국가재정법」상의 법정기금이 아닌 특별목적회사(SPC, Special Purpose Company)⁷³⁾의 형태를 갖추고 있으며, 대부업으로 등록되어 있음
 - 신용회복기금은 「한국자산관리공사법」 제26조제1항제10호의2, 제12호, 동법 시행령 제19조제3호 등을 근거로 한국자산관리공사가 출자한 SPCT투자회사에 불과함
- ☐ 시범사업을 수행하기 위해 SPCT형태로 취하였다고 하지만 원래 목적인 설립취지에 부합하기 위해서는 법적 근거를 보완하여야 한다는 지적이 있음

2. 현행 SPCT 구조의 문제점

1) 사업목적과 설립형태의 부조화

- ☐ SPCT는 구조화 금융을 실현하기 위한 매개체에 불과하며, 영리회사 실체를 가지고 있는 상법상 주식회사 형태로는 공공목적과 영속적인 사업 수행에 부적합함

2) 지배구조

- ☐ 한국자산관리공사가 100% 소유한 자회사를 통한 사업 수행의 명분이 부족하고 연결재무제표 작성으로 공사가 직접 사업 수행하는 것과 실질적인 차이가 없음

73) 개발사업 또는 프로젝트 투자를 활성화하기 위하여 사업의 시작과 함께 출범해서 사업이 완료되면 해산되는 형태의 특수법인

3) 재원조달

가. 출자

- ☐ 신용회복기금의 사업 성격상 수익을 목적으로 하지 않으므로 일반투자자를 대상으로 한 공모 등의 발행이 어려움
- ☐ 일반 회사에 대한 출자 근거 부재 및 미흡으로 정부 및 공공부문으로부터의 출자가 거의 이루어지지 않음

나. 회사채

- ☐ 출자가 충분히 선행되지 않은 상태에서 사채발행 규모는 극히 제한될 수 밖에 없음
 - 주식회사이므로 순자산의 4배까지 사채 발행가능(「상법」 제470조)

다. 차입

- ☐ 민간시장으로부터의 차입은 현실적으로 불가능함
 - ABL(자산유동화대출)⁷⁴⁾을 통한 차입도 신용보강 없이는 어려울 것으로 보여짐

라. 기부

- ☐ 기부자에 대한 세제혜택 등 기부에 대한 유인 요소가 뒷받침되지 않아 어려움이 있음

4) 관리·감독

- ☐ SPC를 한국자산관리공사의 자회사로 관리·감독하고 있으나, 지속적인 관리·감독에 대한 현실적인 부담이 존재함

3. 착안사항

- ☐ 신용회복기금이 금융소외계층에 대한 지원이라는 본래의 목적을 충실히 수행하기 위해서는 기금의 법정화를 검토할 필요성이 있음
 - 한편, 신용회복기금의 법정기금화에 있어 기금의 재원, 기금의 관리 및 운용 주체의 적합성 등에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 할 것으로 보여짐

74) 기업이 보유한 매출채권 또는 일정한 현금 흐름이 있는 채권이나 자산을 별도의 SPC를 통해 유동화하는 형태의 대출

에스크로(Escrow) 제도의 확대 적용 문제

1. 현황

- 에스크로제도(결제대금예치제도)는 전자상거래에 있어서 공신력 있는 제3자(에스크로서비스 사업자)가 소비자의 결제대금을 예치하고 있다가 상품 배송이 완료된 후 그 대금을 통신판매업자에게 지급하는 거래안전장치
 - 전자상거래 시장의 규모가 확대됨에 따라 전자상거래와 관련된 소비자 피해도 증가하게 되어 이를 방지하기 위한 수단의 하나로 2005년 3월 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(이하 「전자상거래 소비자보호법」) 개정을 통해 에스크로제도를 선불식 통신판매업자가 의무적으로 채택해야 하는 소비자보호제도 중의 하나로 규정
- 「전자상거래 소비자보호법」 제32조제1항 및 제2항에 따라 공정거래위원회는 결제대금예치제도와 관련된 의무를 이행하지 않았을 경우에는 해당 사업자에 대하여 당해 위반행위의 중지, 법에 의해 규정된 의무의 이행, 시정조치를 받은 사실의 공표 및 기타 시정에 필요한 조치를 명할 수 있음
 - 공정위는 시정조치에도 불구하고 위반행위가 반복되거나 시정조치에 따른 이행을 하지 않은 경우에 대해 1년 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있음(동법 제32조제4항)
 - 또한, 공정위는 시정조치에도 불구하고 위반행위가 반복되거나 시정조치만으로는 소비자 피해의 방지가 곤란하다고 판단되는 경우에는 영업의 전부 또는 일부의 정지에 갈음하여 해당 사업자에 대해 위반행위 관련 매출액을 초과하지 않는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있음(동 법 제 34조제1항)
- 전자상거래에서의 소비자보호를 위해 동 기준을 5만원 이하로 하향 조정하여 결제대금예치제도 적용 대상을 확대하자는 주장이 제기됨
 - 「전자상거래 소비자보호법」 제24조제3항 및 동 법 시행령 제28조의2를 통해 결제대금예치 및 소비자피해보상보험계약의 적용제외 대상을 규정하고 있는데, 소비자가 1회 결제하는 금액을 기준으로 10만원 이하의 재화 등을 구매하는 거래도 이에 포함되어 있음

2. 착안사항

- 「전자상거래 소비자보호법」 제24조제3항 및 동 법 시행령 제28조의2에 결제대금예치제도의 적용제외 대상이 규정되어 있는데, 다른 규정들에 대한 논란은 없지만 10만원 이하의 거래에 대해서는 논란이 있음
 - 적용제외되는 거래의 규모를 예컨대 5만원 이하로 축소하거나 액수에 관계 없이 모든 거래에 대해 에스크로제도를 의무화하자는 주장이 제기되고 있음
- 이러한 주장의 근거는 10만원 이하의 거래에도 에스크로제도 이용을 의무화하게 되면 상품의 미인도·지연과 관련된 소비자 피해가 줄어들 수 있다는 것임
 - 한국소비자원에서 발간한 「2008년도 전자상거래 소비자상담 및 피해동향 분석」에 따르면, 상품의 미인도·지연과 관련된 소비자 피해구제 접수는 에스크로제도의 의무화가 도입된 2006년에 그 발생 건수 및 전체 전자상거래 피해구제 대비 비중이 줄어들었음
 - 제도 도입 전 20% 이상에서 도입 후 10%대로 감소하였으나 2006년 이후 상품의 미인도·지연과 관련된 피해구제 건수는 지속적으로 상승하여 2008년에는 438건(미인도 178건(5.8%), 지연 260건(8.4%))으로 전체 전자상거래 피해구제 건수의 14.2%를 차지

〈표〉 2003년 이후 전자상거래 미인도·지연 관련 피해구제 건수

(건, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
건수	986	402	1,157	240	367	438
비중	47.4	24.1	35.6	10.7	13.9	14.2

주: 2005년에는 '리치투유'의 사이트 폐쇄 관련 피해구제 629건이 포함됨

자료: 한국소비자원, 2008, 「2008년도 전자상거래 소비자상담 및 피해동향 분석」

- 미인도·지연 438건 중 10만원 미만인 소비자피해는 213건으로 48.6%를 차지하였고, 5만원 이상 10만원 미만인 피해는 81건, 18.5%이고, 5만원 미만인 피해는 132건 30.1%임
- 따라서 이러한 상품의 미인도·지연에 따른 소비자피해를 줄이기 위해서는 10만원 이하의 거래에도 에스크로제도를 의무화시키는 방안을 도입할 필요가 있는 것으로 판단됨

- 하지만, 에스크로제도를 확대 실시하게 되면 오픈마켓에 입점한 통신판매업자들의 수수료 부담이 가중되는 문제점이 있음
 - 오픈마켓에 입점한 통신판매업자는 오픈마켓업자가 제공하는 에스크로서비스와 관련된 수수료를 전적으로 부담하고 있음
 - 만약 10만원 이하의 거래에도 에스크로제도의 도입을 의무화하게 되면 통신판매업자의 수수료 부담이 증가할 수밖에 없음
 - 또한, 더 많은 판매대금이 물품 인도 시점과 대금 수령 시점 사이에 묶여 있게 되어 통신판매업자의 자금운영에 어려움이 발생할 가능성도 배제할 수 없음
 - 이처럼 전자상거래에서의 소비자를 보호하기 위해서는 10만원 이하의 거래에도 에스크로제도를 의무화하는 것이 필요하지만 이로 인해 중소기업 통신판매업자의 어려움이 가중되는 문제점이 있음
- 통신판매업자의 수수료 부담을 완화할 수 있는 방안이 마련된다면 이 문제를 해결할 수 있는데, 오픈마켓업체가 에스크로서비스를 제공함으로써 발생하는 수수료 이외의 소득, 즉 예치된 결제대금에서 발생하는 이자를 활용하는 방안을 고려할 수 있음
 - 결제대금이 판매자에게 최종적으로 지급되기 전까지 일정한 시일이 소요됨에 따라 이 기간 동안 예치된 결제대금에서 이자가 발생하고 현재 이는 모두 오픈마켓업체 등 에스크로서비스 사업자에 귀속되고 있음
 - 에스크로서비스를 위한 시스템의 구축과 운영에 소요되는 비용을 측정하고 판매수수료에서 에스크로서비스 이용과 관련된 수수료분을 측정하여 양자를 비교하면 에스크로서비스 제공과 관련된 오픈마켓업체의 수익구조를 파악할 수 있음
 - 만약 에스크로서비스 이용과 관련된 수수료가 서비스를 위한 시스템의 구축과 운영에 충분한 정도라면 예치된 결제대금의 이자수익에 대한 판매자(통신판매업자)의 권리를 적극적으로 검토하여 필요한 조치를 모색할 필요가 있음
 - 이자수익을 판매자에게 돌려주거나 에스크로서비스 관련 수수료를 낮추는데 활용할 수 있을 것임
 - 이러한 조치로 인해 통신판매업자의 수수료 부담이 충분히 완화된다면 10만원 이하의 거래에 대해서도 에스크로서비스제도의 도입을 의무화하는 방안을 적극적으로 추진할 수 있을 것임

- 하지만, 이자수익의 일부 또는 전부에 대한 판매자의 권리를 인정하게 되면 수익이 줄어든 오픈마켓업체가 이에 대응하기 위해 판매수수료를 인상할 가능성을 배제할 수 없음
- 오픈마켓업체와 입점 판매자들 사이의 자율적인 계약에 의해 수수료가 책정되는 바 이를 규제할 정책적 수단을 확보하는 것은 아주 어려운 문제임
- 실제로 공정위는 계약기간 중의 부당한 수수료 인상에 대해서는 불공정거래행위로 규정하여 규제할 수 있지만, 통상적인 수수료 책정과 관련해서는 아무런 규제를 할 수 없다는 문제점이 있음

국민권익위원회

고충민원 처리제도

1. 국민권익위원회 고충민원 처리현황

- 고충민원은 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 의미함. 이를 세분화하여 살펴보면 다음과 같음
- 행정기관 등의 위법·부당한 처분(사실행위를 포함)이나 부작위 등으로 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구임
 - 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당공무원의 처리지연 등 행정기관의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항에 대한 해소요청임
 - 불합리한 행정제도·법령·시책 등으로 인하여 권리·이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구임
 - 그 밖에 행정과 관련된 권리·이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정의 요구임
- 고충민원 조사·처리에 대한 구체적인 실적을 살펴보면, 2008년도에 총 29,433건의 고충민원을 접수하여 27,509건을 처리하였음. 이를 처리유형별로 2007년도와 비교하여 정리하면 다음 <표>와 같음

<표> 고충민원 처리현황

구분	계	시정권고	의견표명	조정합의	기각	안내	이송·이첩 등
2008년	27,509	1,286	454	3,985	863	4,890	16,031
2007년	23,373	1,167	437	2,929	1,256	11,509	6,075
증감	+4,136 (17.7%)	+119 (10.2%)	+17 (3.9%)	+1,056 (36.1%)	-393 (31.3%)	-6,619 (57.5%)	+9,956 (163.9%)

자료: 국민권익위원회(2009). 「2008 국민권익백서」

- 2008년도에 처리한 27,509건 민원의 분야별 특징을 살펴보면 다음과 같음

- 주택·건축분야가 3,274건(11.9%), 농림·수산·환경분야 3,176건(11.5%), 도시분야 2,660건(9.7%), 경찰분야 2,580건(9.4%), 도로·수자원분야 2,457건(8.9%), 보건·복지·노동분야 2,450건(8.9%), 국방·보훈·군사분야 2,319건(8.4%), 행정·문화·교육분야 1,981건(7.2%), 재정·산업·통신분야 1,943건(7.1%), 민사·법무분야 1,538건(5.6%), 세무분야 1,479건(5.4%), 교통분야 1,141건(4.1%) 등을 차지하고 있음

2. 문제점

- 고충민원은 대부분 복합민원으로, 동일기관 내 부서간 협조가 필요한 민원, 감독관계에 있는 상·하 기관이 관련된 민원, 타행정기관 상호간에 관련된 민원, 기관 내부·상하 기관·타행정기관간에 혼합적으로 관련된 민원 등임
- 이러한 고충민원의 문제점은 크게 3가지로 분류됨
 - 복합민원의 경우 주된 행정기관이 어느 기관이 되어야 하느냐에 대한 기준이 명확하지 않음. 2008년 국민권익위원회의 민원처리 현황에서 처리된 민원 중 약 58.3%가 타 기관으로 이송 및 이첩된 것으로 나타났음
 - 민원을 접수 순서대로 처리하도록 되어 있어 긴급하고 중요한 민원이라고 하더라도 우선적으로 검토하기가 어렵다는 문제점이 있음
 - 시정권고의 경우 인력과 예산의 문제로 인해 실효성을 확보하기 어렵다는 문제점이 있음. 시정권고의 불수용 및 미조치 민원이 많은 152개 기관, 1,355건에 대하여 직접 현지방문을 실시하고, 불수용기관에 대한 반론권 및 권고사항 이행기회 부여 등의 노력을 하였으나, 실제 법·제도적으로 시정이 된 사례는 많지 않은 것으로 나타남

3. 개선방안

- 고충민원의 문제점을 개선하기 위한 방안은 2가지로 집약됨
 - 복합민원으로 처리될 수 있는 민원의 유형을 명확히 분류하여 민원사무편람 및 민원사무처리기준표에 포함시키는 방안을 고려할 필요가 있음. 아울러 민원의 유형에 따른 인력 및 예산의 재배치도 검토해 볼 필요성이 있음. 이는 민원처리기간을 단축시키는 효과를 가져올 수 있음
 - 민원처리과정을 민원인 및 관련 행정기관, 이해관계인 모두에게 실시간으로 공개하는 방안을 강구할 필요성이 있음. 이는 서울특별시의 민원처리 온라인공개처리시스템의 효과를 통해서도 충분히 알 수 있음

시민고충처리위원회

1. 현황

- 중앙행정기관의 민원 못지않게 지방행정에 대한 지역주민들의 고충처리기관의 필요성이 대두되었고 이러한 지역적 요구가 반영되어 2005년 7월 29일, 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(현 부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률)이 제정되면서 국민고충처리위원회와는 별도 기구로 ‘시민고충처리위원회제도’가 도입됨
- 현행 「부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률」(2008.2.공포)에 따르면 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있도록 되어 있음
 - 동법 제32조에서 지방자치행정에 대한 고충민원의 접수·처리를 위해 국민권익위원회의 산하기구나 지방조직이 아닌 별도의 조직으로 시민고충처리위원회를 설치함
- 시민고충처리위원회제도의 추진실적을 살펴보면, 지방자치단체와 관련된 고충민원이 국민권익위원회에 접수된 민원중 31%~35%를 차지하는 가운데, 2008년 지방자치단체에서 ‘시민고충처리위원회’를 설치하여 운영하고 있거나 설치를 준비하고 있는 지방자치단체는 목포시, 익산시, 원주시 등임
 - 대구광역시는 복지민원을 대상으로 한 복지옴부즈맨을 시범운영하면서 범위를 확대해 나갈 계획임
- 시민고충처리위원회 설치 추진현황을 살펴보면 다음과 같음

시민고충처리위원회 추진현황	
조례제정(13)	나주, 대전, 대덕구, 통영, 청주, 인천 중구청, 완도군, 영월군, 익산, 목포, 안양, 원주, 대구광역시(복지옴부즈맨 훈령제정)
위원회 구성(3)	목포(2008.4), 익산(2008.9), 원주(2009)
입법예고(3)	포항, 구미, 상주

자료: 국민권익위원회(2009), 「2008 국민권익백서」

- 2008년도에 국민권익위원회는 우리나라 시민고충처리위원회의 제도 운영 및 개선을 위하여 일본의 지방옴부즈맨 운영사례에 대한 국외 연수를 실시하였음⁷⁵⁾
- 이밖에 국민권익위원회는 지방자치단체의 시민고충처리위원회 담당자 워크숍과 시민고충처리위원회의 설치를 검토하고 있는 지방자치단체 담당자 간담회를 개최하였으며, 공기업을 비롯한 공공기관의 옴부즈맨을 대상으로 하는 간담회도 개최하였음

2. 문제점과 개선방향

- 2009년 8월 현재, 시민고충처리위원회가 설치된 지방자치단체는 3개 기관에 불과하여 운영상의 별다른 문제점은 찾기 어려움
- 다만, 법률 및 조직소속상의 문제점과 개선방향을 제시한 연구들의 견해를 제시하면 다음과 같음

1) 법률적 문제점과 개선방향

- 동법 제32조 제1항에서 각 지방자치단체에 「시민고충처리위원회」를 “둘 수 있다”고 규정함으로써 「시민고충처리위원회」의 설치여부를 지방자치단체의 재량에 맡기고 있음
 - 즉, 「국민권익위원회」는 필요적 설치기관임에 반해 「시민고충처리위원회」는 임의적 설치기관임
 - 「시민고충처리위원회」는 임의적 설치기관으로 규정되어 있는 바 지방자치단체들이 인력 및 예산상의 이유로 설치를 꺼려해 「시민고충처리위원회」 제도의 도입취지가 퇴색되고 있는 실정임
- 기초자치단체의 경우에는 임의기관으로 하더라도 광역자치단체의 경우에는 설치를 의무화할 필요가 있다는 견해가 있음⁷⁶⁾
 - 이를 위해 「부패방지및국민권익위원회의설치와운영에관한법률」 제32조 제1항의 개정을 검토할 필요가 있음

75) 국민권익위원회(2009). 「2008 국민권익백서」.

76) 이은기(2007). “소송외적 행정구제방법으로서의 민원처리제도”, 「행정법연구」, no.18, pp.353-375, 한국행정법연구소.

2) 조직소속상의 문제점과 개선방향

- ☐ 옴부즈맨제도는 행정부의 잘못을 의회에서 감시·시정하기 위해 스웨덴에서 창시된 제도임. 스웨덴에서는 현재도 의회에서 옴부즈맨을 선출하고 의회 소속으로 의회에 그 활동을 보고하도록 하고 있음
- ☐ 현재 우리나라의 「시민고충처리위원회」는 각 지방자치단체 소속으로 규정되어 있음(제32조 제1항)
- ☐ 시민고충처리위원회가 행정에 대한 감시·통제기관이라는 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 현행법과 같이 지방자치단체 소속이 아닌 지방의회(입법기관) 소속으로 하는 것이 바람직하다는 의견이 있음⁷⁷⁾
- ☐ 이밖에 지방의회나 지방자치단체장, 그리고 시민사회와의 원활한 협조 관계의 구축이 필요하며 국민권익위원회와의 관할권 중복문제를 해결할 필요가 있다는 주장도 있음⁷⁸⁾

77) 이은기(2007). “소송외적 행정구제방법으로서의 민원처리제도”, 『행정법연구』, no.18, pp.353-375, 한국행정법연구소.

78) 김유환(2007). “시민고충처리위원회의 설치의의와 발전방향”, 『지방자치법연구』 제7권 제1호 통권 제13호 pp.109-136, 한국지방자치법학회.

국정감사 정책자료 I

기획재정위원회 소관

기획재정부

군 복무자 및 출산여성에 대한 세제혜택

1. 현황

□ 「병역법」에 따른 현역 군 복무자에 대한 세제혜택은 없음

- '99.11.23. 헌법재판소의 제대군인 가산점에 대한 위헌결정으로 군 복무자에 대한 지원은 줄어들었음
- 각종 채용 단계에서 군복무자에게는 복무기간에 해당하는 기간 동안 연령제한을 완화하는 조치를 취하였지만, 공무원 채용에 있어 연령제한 폐지가 확대되는 경향 하에서 이와 같은 조치는 실질적인 지원책이 될 수 없음

〈표 1〉 구(舊) 제대군인 가산점 부여 현황

직급별	유형별	현행	
		2년 이상	2년 미만
6·7급	국가·지방직	5%	3%
8·9급	국가·지방직	5%	3%

자료 : 정길호(2000), “제대군인 가산점 제도의 합리적인 해결방안”, 한국행정학회 춘계 학술대회

□ 출산여성에 대한 세제혜택도 없음

- 현재 우리나라의 출산율은 세계 최저수준이며 이로 인해 앞으로 우리 사회에 다양한 문제가 일어날 것으로 우려되고 있음
- 1990년대 이후 전 세계적으로 출산율은 감소하고 있는 상황
 - 특히 우리나라의 경우 1970년의 4.53에서 1990년에 1.59, 2000년에 1.47, 2007년에 1.252로 출산율이 급격히 감소하고 있음

〈표 2〉 주요국의 출산을 변동 추이

(단위: 명)

	한국	일본	미국	영국	프랑스	스웨덴	독일	이태리
1970	4.53	2.14	2.48	2.44	2.48	1.92	2.03	2.42
1990	1.59	1.54	2.08	1.83	1.78	2.13	1.45	1.33
1995	1.65	1.42	1.98	1.71	1.71	1.73	1.25	1.18
2000	1.47	1.36	2.06	1.64	1.87	1.54	1.38	1.26
2005	1.08	1.26	2.05	1.79	1.92	1.77	1.34	1.32
2006	1.13	1.32	2.10	1.84	1.98	1.85	1.33	1.35
2007	1.252	1.34	-	-	1.96	1.88	-	1.34

자료 : 국민건강보험공단 보도자료(2009.7.27)

○ 저출산과 관련하여 추진 중인 사업은 다음과 같음

- 보육료 지원 확대, 보육시설 미이용 아동에 대한 양육수당 지원, 보육교사의 업무공백 최소화 및 양질의 보육서비스 제공을 위한 대체교사 인건비 및 농어촌특별근무수당 지원, 산모신생아도우미 지원사업, 선천성 대사이상검사 및 환아관리 등

〈표 3〉 2009년도 저출산 관련 예산 현황

(단위 : 백만원)

주요사업명	2008예산(A)	2009예산(B)	증감(B-A)	%
계	1,503,581	1,752,057	248,476	16.5
산모신생아도우미지원 자치단체경상보조	18,641	25,684	7,043	37.8
체외수정시술비지원 자치단체경상보조	12,043	12,073	30	0.2
인구정책추진지원	262	224	△38	△14.5
건강한출산 양육환경조성지원	500	500	-	-
저출산고령사회정책개발관리	1,045	843	△202	△19.3
저출산고령사회 대비 국민인식개선	2,570	2,223	△347	△13.5
저출산고령사회정책 관리체계구축	150	80	△70	△46.7

주요사업명	2008예산(A)	2009예산(B)	증감(B-A)	%
보육돌봄서비스	299,383	339,883	40,500	13.5
민간영아기본보조금 (차등보육료지원에 통합)	279,763	-	△279,763	통합
민간유아기본보조금	15,000	-	△15,000	사업종료
민간유아기본보조금시범사업	10,000	-	△10,000	사업종료
차등보육료지원	603,132	1,013,586	410,454	68.1
만5세아무상보육료지원	125,512	135,600	10,088	8.0
장애아무상보육료지원	31,281	49,040	17,759	56.8
두자녀이상보육료지원	47,926	83,942	36,016	75.1
보육시설기능보강	15,534	21,147	5,613	36.1
보육시설환경개선 (보육시설기능보강사업에 통합)	8,505	-	△8,505	통합
보육사업관리	364	1,153	789	216.8
중앙보육정보센터운영	400	400	-	-
지방보육정보센터운영	1,540	1,640	100	6.5
시설장·보육교사자격관리	665	665	-	-
보육시설종사자보수교육	1,314	1,314	-	-
보육프로그램개발 및 연구	250	250	-	-
한국보육시설연합회	60	60	-	-
보육행정시스템구축	800	400	△400	△50.0
보육료지원체계개선 (전자바우처)	-	7,556	7,556	순증
보육실태조사	-	1,000	1,000	순증
보육시설안전공제회지원	-	1,000	1,000	순증
농어촌지역소규모 보육서비스제공	-	910	910	순증
보육및가족정책 국민 의식개선	590	-	△590	사업종료
보육시설평가인증운영	3,560	3,401	△159	△4.5
보육시설평가인증지원	8,427	-	△8,427	사업종료
교재교구비	10,153	10,153	-	-
차량운영비	4,211	4,940	729	17.3

주요사업명	2008예산(A)	2009예산(B)	증감(B-A)	%
보육시설미이용아동양육지원	-	32,390	32,390	순증

자료 : 보건복지가족부 보도참고자료(2008.12.17), “내년 복지예산 사회안전망 확충 및 저출산고령화대책에 중점”

2. 착안사항

1) 세제혜택의 필요성

- ☐ 병역 의무를 이행한 사람에게 병역기간에 해당하는 기간 동안 소득세 일부를 감면하거나 소득공제를 주어 고소득·고학력자의 현역 군복무 기회요인을 완화할 필요가 있음
 - 군복무가 의무임에는 틀림이 없으나 개인적 손실이 따르는 현실에서 초연할 수 없으며, 이를 조금이라도 보상하는 것은 실질적 평등 구현에 가까이 가는 것임⁷⁹⁾
 - 따라서 세제혜택을 통하여 군복무에 대한 유인과 군복무자에 대한 적절한 보상의 일환으로 소득세 일부감면을 하는 방안을 모색할 필요가 있음
- ☐ 여성의 경우 출산시 소득세 일부를 경감함으로써 출산에 따른 경제적 부담을 완화할 필요가 있음
 - 2008년 경제활동인구는 24,347천명이며, 이 중 여성은 10,139천명으로 46.7%를 차지하고 있음⁸⁰⁾
 - 한편, 2009년 여성이 가구주인 가구는 374만9천 가구인데 미혼과 이혼상태의 여성가구주 비율은 증가추세에 있음⁸¹⁾
 - 여성의 출산시 소득세 일부를 경감한다면, 특히 여성가구주의 출산에 따른 경제적 부담을 완화시킬 수 있는 방안이 될 수 있음

79) 정길호(2000), “제대군인 가산점 제도의 합리적인 해결방안”, 한국행정학회 춘계학술대회

80) 통계청 보도자료(2009.7.6), “2009 통계로 보는 여성의 삶”

81) 통계청 보도자료(2009.7.6), “2009 통계로 보는 여성의 삶”

2) 세제혜택 부여 방안

- 소득세 일부 감면을 위해서는 「소득세법」 제52조의 개정을 통한 세제혜택을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있음
- 병역 의무를 이행한 사람에 대한 적절한 보상 방안으로 「소득세법」 제52조에 새로운 조항을 신설하는 방안이 있음
 - 출산에 따른 경제적 부담을 완화할 방안으로 「소득세법」 제52조에 새로운 조항을 신설하는 방안이 있음

〈표 4〉 「소득세법」 제52조 개정가안

현행	개정가안
제52조(특별공제) 생략	제52조(특별공제) ①~⑪ 좌동 ⑫ 「병역법」에 따른 병역의무를 마친 자에 대해서는 최초 근로소득발생분 이후부터 병역기간에 해당하는 기간 동안 소득공제를 한다. 단, 소득공제액금액에 대해서는 대통령령이 정하는 바에 따른다. ⑬ 출산한 여성 또는 출산한 여성의 배우자에 대해서는 출산 후 1년간 소득공제를 한다. 단, 소득공제금액에 대해서는 대통령령이 정하는 바에 따른다. ⑭ 제1항부터 제8항까지, 제10항 및 제11항에 따른 공제를 "특별공제"라 한다. ⑮ 제1항부터 제8항까지, 제10항 및 제11항에 따른 특별공제에 관하여 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑯ 장애인전용보장성보험의 계약자에 대하여 제1항제2호와 제2호의2의 규정이 동시에 해당되는 경우에는 그중 하나만을 선택하여 이를 적용한다.

외화예산의 현황과 환위험 관리 방안

1. 우리나라 외화예산의 환차손 현황

□ '09년의 외화예산규모는 '08년도에 대비해서 1억586만달러 감소한 40억 9,592만달러 규모임

- 이중 일반회계에 37억9,085만 달러, 특별회계에 3억507만 달러가 편성됨
- 일반회계에서는 방위사업청에 가장 많은 19억8,684만 달러가 편성되어 있으며, 다음으로 국방부 9억3,036만 달러, 외교통상부에 5억6,130만 달러 순임
- 특별회계로는 양곡관리특별회계에 가장 많은 2억7,751만 달러가 편성되어 있으며, 다음으로 교통시설특별회계 1,232만달러, 환경개선특별회계 718만달러임

〈표 1〉 최근 4년간 외화예산 현황

(단위: 천 달러)

연 도	' 06	' 07	' 08	' 09
외화예산	4,578,158	3,494,604	4,201,780	4,095,920

자료: 국회예산정책처, 2008, 『2009년도 예산안 분석(총괄 및 중점분석)』

□ 환율급등에 따라 '08년도 정부의 편성환율(1\$=920원)과 집행환율과의 차이에 따른 환차손이 발생함

- 지난해 정부가 42억달러의 외화예산을 환율 920원 기준으로 편성했지만 실제 연평균 환율이 1,130.36원으로 치솟으면서 환차손이 발생
- '08년에 정부가 환율변동으로 치른 추가 비용은 약 3,795억1,000만원에 달함

〈표 2〉 '08년 정부 주요부처의 환차손 규모

(단위: 억원)

부처	추가비용
방위사업청	2,127
국방부	1,012
외교통상부	421
교육과학기술부	112.8
국토해양부	40.4
보건복지가족부	38.2
농림수산식품부	20.5
환경부	12.7

지식경제부	5.7
노동부	4.8
총액	3795.1

주: 방위사업청은 '08.12.31일 기준, 국방부, 교과부, 복지부는 '08년말, 국토해양부, 농림수산식품부, 환경부, 지식경제부, 노동부는 '08.11월말, 외교부는 '08.10.25일 기준
 자료: 동아일보 '09.1.10일자 기사를 토대로 수정·보완

2. 문제점

- ☐ 현재 각 부처들은 계획 수정을 통한 사업 물량 조절, 예산충척에 근거한 예산 이·전용, 예비비 사용 등을 통해 환위험에 대처하고 있음
 - 환차손 규모가 가장 큰 방위사업청은 '08년에 발생한 환차손의 전액을 자체 가용재원으로 충당하였음
- ☐ 현재 외화예산의 환위험을 관리하기 위한 관련 정책이나 법규가 정비되어 있지 않으며 기본조직 및 전문인력, 환위험 관리 프로세스가 구축되어 있지 못하다는 점이 문제로 지적됨
- ☐ 외국 및 국내 공공기관의 환위험 관리 사례
 - 외국의 경우 외화예산을 외화로 편성하거나, 환율상승시 환차손 준비금을 정부에서 지불하거나, 사업규모의 축소·조정, 또는 자체 획득예산으로 조정하여 충당하는 등의 방식을 통하여 환위험을 관리하고 있음
 - 독일 등 3개국은 외화예산을 외화로 편성하여 환위험 노출을 방지함
 - 호주 등 9개국은 환율상승시 환차손 준비금을 정부에서 지불함
 - 멕시코 등 3개국은 사업규모를 축소 조정함으로써 환위험을 관리함
 - 브라질 등 6개국은 자체 획득예산으로 조정하여 충당하도록 통제함
 - 국내 공공기관의 경우 기획재정부훈령 제46호 “공공기관등의환위험관리에 관한표준지침”의 적용을 받아서 환위험관리시스템을 도입하여 정기적으로 환리스크를 관리하도록 되어 있음

3. 개선방안

1) 환위험 관리를 위한 근거법규 입법 및 시스템 구축

- ☐ 환위험 관리를 위한 근거법규 입법을 검토할 필요성이 있음
 - (제1안) 「국가재정법」 제45조, 제47조 및 「국고금 관리법」 제4조 및 제

23조를 개정하는 방안

- 「국가재정법」 제45조, 제47조 및 「국고금 관리법」 제4조, 제23조에 ‘다만, 외화로 지급되는 예산은 예외를 적용한다’는 단서규정을 신설하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 현재 방위사업청이 기획재정부에 대하여 요청중인 개정방향임

○ (제2안) 「국가재정법」에 일반규정을 마련하는 방안

- 「국가재정법」에 ‘기획재정부는 외화로 지출되는 사업의 경우 환율 변동으로 인한 환위험을 관리하기 위한 방안을 마련할 수 있다’와 같은 일반적 근거규정을 마련하는 방안을 검토해볼 수 있음⁸²⁾
- 이와 유사한 취지로 ‘09.2월 김동성 의원이 「국가재정법」 제92조의 2를 신설하는 개정안을 제출한 바 있으나 위원회에서 폐기

○ (제3안) 독자적인 법률로 입법화하는 방안

- 기획재정부훈령인 “공공기관등의환위험관리에관한표준지침”의 내용과 취지를 참조하여 적용대상을 정부기관으로 하는 내용의 법률을 독자적인 법률로 제정하는 방안도 검토해 볼 수 있음
- 근거법률의 제정을 통해 환위험관리기금을 「국가재정법」 제5조의 적용을 받는 기금으로 운용하는 것이 필요하다는 견해가 있음⁸³⁾

□ 근거법규의 제정을 전제로 외화매입(환전) 및 업무절차를 체계적으로 진행하기 위한 시스템 구축이 필요함

- 이를 위해 전문인력의 확충 및 담당조직의 구성과 지속적으로 감독하고 통제할 시스템의 구축이 필요함

2) 외국환 평형기금의 활용 방안

□ 현재 잠정 중단상태인 외국환 평형기금을 활용한 외화환전이 가능하도록 조치하는 방안을 검토할 필요성이 있음

- 현재 방위사업청이 기획재정부에 요청중인 사항임
- 이를 재개함으로써 환위험 관련법규가 제정되기 전까지 임시적으로 환차손에 대응이 가능
- 이에 대해 외국환평형기금은 외환 시장의 수급 조절을 위한 기금일 뿐이

82) 국회 예산정책처(2008)

83) 박대준, 2004, 「환위험 관리방법을 이용한 안정적인 국방외자조달 확보방안 연구」, 국방대 국방관리대학원

므로 동 기능을 수행하기 어렵다는 견해도 있음⁸⁴⁾

☐ 외국환평형기금의 별도계정 신설에 대한 논의

- 현재 외환 관리를 위해 운용 중인 외국환평형기금에 별도계정을 신설하여 동 기능을 부여하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
- 동 계정은 일종의 환위험에 대한 보험으로서 환율 상승으로 인한 원화경비 부족액 발생 시 예산을 안정적으로 확보하는데 기여할 수 있음
 - 다만, 최근의 급격한 환율 변동은 일시적인 현상일 가능성이 있다는 점과 계정의 운용 방법에 대한 논의가 충분히 이루어질 필요가 있음
- 기금 운용의 기본원칙으로서 동 계정은 환위험 관리를 위한 제한된 목적으로만 사용되어야 할 것이며, 계획된 사업의 효율적 집행을 위하여 소요되는 비용의 안정적 확보에 중점을 두어야 할 것임

3) 환위험 관련 측정지표의 도입 및 예산으로의 반영⁸⁵⁾

☐ 최근 기업과 금융 기관에서 환위험을 측정하는 수단으로 활용되고 있는 VaR(Value at Risk) 분석 기법의 활용방안을 검토할 필요성이 있음

- VaR 분석 기법은 과거의 환율 변동 정보를 이용하여 미래의 외화 손실 가능액을 산출하는 것임

※ VaR: 환율 변동폭(원/\$) × 환위험 노출 금액(\$) = 최대 손실 금액

☐ 정부의 목적예비비 편성시에 VaR를 통하여 도출된 최대 손실 금액을 반영한다면 보다 적절한 규모의 예비비가 편성될 수 있음

4) 유형별 환위험 관리방안 검토⁸⁶⁾

가. 수입계약 지출

- ☐ 수입계약 지출은 외국과 계약 등을 통해서 물품이나 서비스를 구매하는 지출로서, 대표적으로 방위사업청과 국방부의 무기도입 사업 등이 있음
- ☐ 수입계약 지출에 있어 적용 가능성이 있는 환위험 관리 방안으로 '선물환 거래'를 검토해 볼 필요가 있음

84) 박대준(2004)

85) 국회예산정책처(2008)

86) 국회예산정책처(2008)

- 선물환 거래란 장래의 일정기일 또는 일정기간 내에 일정액의 외국환을 일정한 환시세로 매매할 것을 미리 약속하는 외국환 거래를 말함
- 수입계약 지출 유형과 유사하게 외화지출을 하는 민간 기업에는 정유회사들이 있는데, 정유회사들은 많은 경우 선물환 거래를 통해 원유수입대금 지불의 환위험을 헤지하고 있음

나. 해외송금 지출

- 현재 수입계약 외 대부분의 외화예산은 해외송금 방식으로 집행되고 있음
 - 해외송금 지출은 분기별 혹은 매월 해외로 송금하기 때문에 지출 구조가 유학자녀를 둔 일반 가정과 유사한 측면이 있음
 - 자녀를 유학 보낸 일반 가정의 경우 외화예금에 가입하여 고환율에 대한 부담을 줄이고 있음
 - 외화예금이란 외화로 예금하고 외화로 인출하는 예금제도임
- 따라서 해외송금 지출의 경우 적용 가능한 환위험 관리 방안으로 외화예금을 검토해 볼 필요가 있음
 - 이는 상대적으로 규모가 큰 외화예산을 가진 부처를 중심으로 기획재정부에서 배정받은 예산 중 일부를 일정한 환율로 외화를 매입하거나 환율 변동 추이에 따라 분산매입하는 외화예금에 가입하는 방안임
 - 외화예금을 통해 외화예산을 원화와 달러로 이원화하여 보유함으로써 환율이 상승할 때는 미리 가입해두었던 외화예금에서 집행을 하고, 환율이 하락할 때에는 기존방식으로 집행하여 보다 유연하게 환위험을 관리
 - 다만, 이를 위한 전제로 외화예금에 대해서는 「국가재정법」 및 「국고금관리법」에 따른 예산배정 및 월별자금배정에 대한 예외를 허용하여 연초에 자금을 배정할 수 있어야 한다는 문제가 있음

재정건전성 확보

1. 현황 및 문제점

- ☐ 2008년 시작된 글로벌 경제위기를 극복하기 위해 대부분 국가들은 감세와 대규모 재정확대를 시도하였음
- ☐ 한국의 경우에도 2008년 기업투자 활성화 등을 통한 경제활력 증진을 위해 소득세·법인세 인하 등 감세정책을 추진하였고, 2009년 예산 및 추경편성을 통해 대규모 재정확대를 시도함
 - 2008년에는 감세정책에 의한 세제개편으로 6.4조원의 국세수입 감소와 추경 편성 5.6조원 및 유가환급금 지급 2.7조원 등의 재정지출이 있었음
 - 2009년도의 경우, 감세정책으로 인한 7.1조원 및 경기침체로 인한 1.9조원의 세입 감소와, 재량적 재정지출확대 23.7조원, 추경 편성 28.4조원 등의 지출 증가가 예상됨
- ☐ 이러한 재량적 재정확장정책, 경기악화로 인한 세입감소, 금융부문의 재정지원 등은 재정적자의 확대와 국가채무의 급증을 초래할 것으로 예상됨
 - 2009년 추경편성이후 관리대상수지 적자규모가 51조원(GDP대비 5.0%)이고, GDP대비 국가채무 비율도 35.6%에 달하는 등 우리 재정건전성이 외환위기 직후보다 빠르게 악화되고 있음
- ☐ 따라서 경기회복 정책과 병행하여 세입 및 세출의 구조조정 등 재정건전성 확보를 위한 방안을 모색할 필요가 있음
 - 글로벌 경제위기에 대처하는 감세와 확대재정정책을 통한 경제활성화의 효과를 최대화하면서 재정건전성을 확보할 수 있는 중장기 재정운용방안을 모색하는 것이 필요함

2. 최근 주요국의 재정건전화 정책

□ 미국

- 2010회계연도 대통령예산교서에서 2009회계연도 중 1.3~1.8조달러에 달할 전망인 재정적자를 오바마 대통령의 임기내에 0.5조달러 수준으로 대폭 감축한다는 중기재정운영 목표를 공표함
- 2010년도 대통령예산교서에 포함된 재정건전화 조치로 2013년에 2009년 대비 약 1조 3,290억 달러의 재정수지가 개선될 전망이다

□ 영국

- 중기 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 2015년까지 경기조정 경상예산수지(투자지출을 제외한 재정수지)를 균형으로 회복시키는 것을 목표로 설정함
- 경기가 회복될 수 있을 것으로 판단되는 2010년 이후 매년 GDP대비 0.5%이상 경상예산 수지를 개선하기 위하여는 일시적인 재정운영 규정을 도입함
- 2009년 4월 22일, 영국재무성이 의회에 제출한 2009예산안(Budget 2009)에는 재정운영 효율 프로그램(Operational Efficiency Programme, OEP) 및 공공가치 프로그램(Public Value Programme)의 추진을 통해 중기 재정지출의 효율화 계획이 포함됨
- 세제개편을 통한 재정건전성 확보를 위해 소득세, 연금에 대한 공제 축소, 술과 담배에 대한 세금 조정 등의 세수 확보 강화 정책을 추진함

□ 독일

- 2007년 12월에 공표된 2007년 안정화 프로그램에서는 2010년까지 일반정부의 재정수지 흑자화 달성을 전망하였지만 경제위기로 인한 추가 경기대책을 감안하여 2009년 1월 공표된 수정 2008년 안정화 프로그램에서는 2012년 재정수지/GDP 비율을 2.5% 적자로 전망함
- 추가 경제대책에 맞추어 재정건전화를 위한 조치로 기본법(헌법) 개정에 대해 일반정부의 구조적 재정적자를 GDP대비 0.35%로 제한, 채무삭감 기금 설립 등의 사항을 포함시켜 재정건전화 정책을 보다 확고하게 하는 방침을 발표함

□ 일본

- 최근의 경제위기로 인해 2011년도 중앙·지방정부 기초재정수지의 흑자화 및 2010년대 중반 중앙·지방정부의 국가채무비율 안정을 내용으로 하는 중기재정운용 목표를 완화함
- 최근 일본정부는 중간정도의 복지수준 및 중간정도의 국민부담을 목표로 하는 지속가능한 사회보장제도 구축을 위해 중기 재원확보 방안인 “중기 프로그램”을 발표함

3. 재정건전화를 위한 착안사항

□ 중기재정계획

- 금번 경제위기 및 이에 따른 재정악화로 지난해 10월 국회에 제출한 정부의 중기재정계획 상의 재정건전화 목표의 달성이 불가능해 짐에 따라 새로운 재정건전화 목표의 설정 및 이의 달성을 위한 중기계획의 수립이 시급히 필요한 상황임
- 우리나라의 중기재정계획인 국가재정운용계획은 현재 실효성이 저하되어 있어 향후 중기재정운용 메커니즘을 강화하여 재정건전화 정책의 핵심으로 삼을 필요가 있음
 - 우리나라의 중기재정계획은 ①중기재정 전망치가 매년 변경됨에 따라 중기재정계획으로서의 일관성 및 신뢰성이 취약하고, ②재정총량(세입·세출·재정수지·국가채무) 전망치 또는 재정운용 목표도 총량적 재정목표로서의 명확성이 결여되어 있으며, ③중기재정목표 달성을 위한 정책대안, 경제·사회적 여건 변화시 대응방안 등 구체성 결여되어 있다는 문제점을 보이고 있음
- 한시적 재정준칙의 도입, 지출총액 한도 관리 강화, PAYGO원칙⁸⁷⁾의 도입, 사전예산(pre-budget)제도 도입 등 재정규율을 강화하기 위한 재정제도 개선도 검토해 볼 필요가 있음

□ 지출관리제도

- 예산사업에 대한 평가체계 및 새로운 재정관리체계의 확립, 재정융자제도의 개편, 특별회계·기금제도의 개선 등 재정지출을 보다 엄격하게 관리할 필요가 있음

87) pay-as-you-go의 줄임말로써 신규사업으로 인한 지출증가통제하기 위하여 새로운 재정지출·세제변경 때는 같은 금액의 세원발굴이나 다른 사업지출을 삭감하는 회계원칙

- 예산사업에 대한 사전적·사후적 평가체계를 강화하여 그 결과를 예산편성에 반영하는 관리체계를 확립하고, 다수의 사업성 기금과 일부 특별회계들이 대규모로 수행하고 있는 재정융자제도를 개편할 필요성이 있음
- 특별회계와 기금 제도 개혁을 통해 일반회계·특별회계·기금을 포괄하는 통합재정의 구도 속에서 부문별 재정운영을 결정해 나가는 통합 예산관리가 더욱 강화되어야 함

□ 세입기반의 확대

- 재정여건 추이에 맞추어 향후 조세정책의 기본방향을 ‘낮은 세율-넓은 세원’의 원칙 하에서 세입기반을 확대하여 부족한 세출재원을 충족시켜가면서, 중장기적으로 세부담의 수평적 형평성을 제고하는 동시에 조세의 효율성을 높일 수 있는 조세체계를 확보해 나갈 필요가 있음
- 세입기반의 확대를 위해서는 경제규모 증대를 위한 성장잠재력의 확충, 세제의 정상화 및 형평성 제고, 세제의 합리화 및 선진화, 미래사회에 대비한 세제 구축, 지방재정의 내실화, 세정의 혁신 등의 노력이 필요함

□ 중앙과 지방의 역할분담

- 외부효과, 납세자 이동성 등을 고려하여 역할분담을 재설정하고 지원방식 개편을 고려해 볼 필요가 있음
- 사업이 낳는 편익이 지역에 국한될 경우 지자체의 자체자금을 조달하여 추진하고 전국적 편익을 낳는 사업인 경우 중앙이 담당하는 것이 바람직함
- 납세자들이 지방세만 부담하고 편익을 얻지 못할 경우 다른 지역으로 이동하게 되므로 중앙정부가 재원을 조달하여 지방에 위탁하거나 직접 시행하는 것이 바람직함
- 많은 국고보조사업을 지방으로 이전하는 동시에 국고보조금의 개편 및 엄격한 성과관리체계를 구축함으로써 중앙부처는 여러 사업을 직접 시행하기보다 사업성과 분석 및 성과개선방안 모색에 중점을 둘 수 있도록 역할을 재설정할 필요가 있음

재정사업 자율평가제도

1. 재정사업 자율평가제도의 시행 현황

- 재정사업 평가제도란 사업수행부서가 재정사업을 자율적으로 평가하여 재정당국이 예산심사에 활용하는 제도임
 - 각 부처가 매년 전체 재정사업 중 1/3에 해당하는 사업을 자율적으로 선정하여 평가함
 - 평가결과는 사업별로 5단계로 등급화
 - 90점 이상은 매우 우수, 89~80점은 우수, 79~60점은 보통, 59~50점은 미흡, 50점 미만은 매우 미흡
 - 2006년도 평가까지는 85점 이상 우수, 84~70점 다소 우수, 69~50점 보통, 50점 미만이 미흡으로 평가되었으나, 2007년도 평가부터 평가기준을 강화하는 방향으로 변경되어 60점 미만이 미흡으로 평가됨
 - 평가된 사업 중 '우수' 이상 등급 사업은 원칙적으로 예산을 증액하고, '미흡' 이하 등급 사업은 10% 이상 삭감 또는 사업폐지를 검토함
- 2006년도 및 2007년도의 사업평가 내용은 다음과 같음
 - 2006년도에는 585개 주요 재정사업(약 41조원)을 대상으로 재정사업 자율평가를 실시함
 - 2006년도의 경우 재정사업 중 2004년도 및 2005년도 평가사업을 제외한 나머지 사업에 대해 평가를 실시
 - 2007년도 평가대상사업은 37개 부처의 275개 사업(21.6조원)임
 - 2006년도까지는 기금사업도 포함하여 평가하였으나 2007년도부터는 기금사업을 제외한 일반회계 및 특별회계사업만 평가함
 - 연도별 등급분포 추이는 다음 <표 1>과 같음

〈표 1〉 연도별 등급분포 추이

(단위 : 개, %)

	우수이상	보통	미흡이하	계
2006년도	172 (41.6)	227 (55.0)	14 (3.4)	413 (100)
2007년도	49 (17.8)	159 (57.8)	67 (24.4)	275 (100)

주 : 2006년도 평가사업 개수가 위의 내용과 다른 것은 기금사업을 제외하였기 때문임
 자료 : 기획재정부(2008)

2. 문제점

□ 감액대상 사업의 급증

- ‘미흡’ 이하의 평가를 받은 사업은 2006년 31개(기금 포함)에서 2007년 67개로 두 배 이상 증가하였음
 - 기금을 제외한 사업만을 평가할 경우 2006년 ‘미흡’ 이하의 평가를 받은 사업은 14개임
 - 기금을 제외할 경우 ‘미흡’ 이하의 평가를 받은 사업의 비율은 2006년 3.4%에서 2007년 24.4%로 급증함
- 그러나 변경 전의 평가기준을 적용할 경우⁸⁸⁾ 2007년도 평가대상 사업 중 ‘미흡’ 평가를 받는 사업은 9개임
 - 따라서 감액대상 사업이 증가하였다고 해서 재정사업의 성과가 2006년에 비해 2007년이 낮아졌다고 단순 비교할 수는 없을 것임

□ 예산편성지침 위반의 급증

- 2006년도 사업평가의 경우 ‘미흡’ 평가를 받은 사업 31개 중 2008년 예산 편성시 지침을 위반한 사업이 4개로 약 12.9%의 위반율을 보임
- 반면 2007년도 사업평가의 경우 ‘미흡’ 이하의 평가를 받은 사업 67개 중 2009년 예산 편성시 지침을 위반한 사업이 27개로 약 40.3%의 위반율을 보였음

□ 성과평가 결과 ‘미흡’ 이하의 평가를 받았음에도 불구하고 예산이 증액되거나 감액폭이 적게 책정되는 사업이 증가한다는 점은 자칫 재정사업 자율평가제도의 도입 취지를 무색하게 할 우려가 있으므로 이에 대한 개선이 필요할 것임

- 2007년도 평가의 예산편성지침 위반은 평가기준 강화에 따른 과도기적인 현상일 수 있음
- 그러나 제도 시행 초기에 지침을 위반하는 선례가 생길 경우 지침을 위반하는 관행으로 정착될 우려가 있음

88) 2007년에 평가기준이 변경되어 2006년도 평가와 2007년도 평가를 단순 비교할 수 없음

3. 착안사항

- 재정사업 자율평가 결과에 대한 반영을 일정 부분 강제할 필요가 있음
 - 재정사업 자율평가 결과에 대한 환류는 예산편성지침사항으로 규정되어 있어 그 이행이 강제되는 것은 아님
 - 각 부처 및 기획재정부에서 지침을 위반한다고 해도 이에 대한 제재조치를 가할 수는 없음
 - 따라서 제도의 형해화를 막기 위해서 지침을 지키도록 강제할 필요성이 있음
 - 그러나 정부예산은 변화하는 환경에 대응하는 기능도 필요하므로 일률적으로 지침을 지키도록 강제하는 것은 적절하지 않음
 - 따라서 정부예산을 주관하는 기획재정부에서 각 부처별로 평가결과의 반영 정도를 관리하여 일정 부분 이상 위반한 부처에 대해서는 페널티를 부과하는 방법이 고려될 수 있을 것임
- 국회의 통제강화가 필요함
 - 2009년 예산안에 대한 각 상임위원회의 예비심사검토보고서를 살펴보면, ‘미흡’ 이하의 평가를 받았음에도 증액되거나 감액폭이 적은 사업에 대한 언급이 미흡함
 - 따라서 국회 각 상임위원회에서 예산안 심사를 할 경우 재정사업 자율평가 결과에 따른 반영이 제대로 되어있는지를 철저하게 심사할 필요성이 있음
 - ‘미흡’ 이하의 평가를 받은 사업 중 증액된 사업에 대하여 그 사유를 제출하도록 요구하는 방안이 검토될 수 있음
- 성과평가 결과에 대한 환류방식을 다양화할 필요가 있음
 - 성과평가 결과가 미흡하다고 해서 무조건적으로 예산을 감액시키는 조치를 취하는 것은 공공사업의 특성상 적절하지 않을 수 있음
 - 이러한 경우 예외적으로 예산을 증액시키거나 유지시키게 되는데, 예외사항이 늘어날 경우 제도를 도입하는 취지를 무색하게 할 우려가 있음
 - 따라서 ‘미흡’ 이하의 평가를 받은 사업 중 예산 감액이 적절하지 않은 사업에 대하여 사업추진계획 및 추진방안의 수정을 하도록 할 경우 재정사업 자율평가제도의 도입 취지인 ‘재정사업의 효율성 제고’에 부합할 수 있을 것임

국세청

고액·상습체납자 관리

1. 고액·상습체납자 관련 규정 및 현황

1) 국세청의 국세체납자 관리현황

□ 국세청은 국세체납자 1,269명이 취득한 골프회원권 1,747구좌를 확인함

○ 국세청은 이에 대한 행정력을 강화하여 2009년 4월 중에 체납자 715명(1,072구좌 소유)으로부터 13,834백만원을 현금 징수하였고, 554명(675구좌 소유)으로부터 26,969백만원을 채권확보 하였음⁸⁹⁾

○ 향후 고액체납자의 생활실태를 철저히 조사하여 체납자가 숨겨둔 재산을 빠짐없이 찾아내어 현금징수하고, 해외여행이 빈번한 체납자 등에 대하여는 법무부에 출국규제를 요청하는 등 지속적으로 행정력을 강화할 것이라고 밝힘⁹⁰⁾

※ 출국규제대상 : 5천만원 이상의 국세 등을 정당한 사유 없이 납부하지 아니한 경우 등(「출입국관리법」 제4조)

2) 행정안전부의 지방세체납자 관리현황

□ 행정안전부에서는 2009년 6월을 “2009년 지방세 체납액 일제정리기간”으로 설정·운영하여 고액·상습체납자를 대상으로 지방세 체납액 징수를 강력히 추진하겠다고 밝힌 바 있음⁹¹⁾

〈표 1〉 지방세 체납액 현황

(단위 : 억원)

연도별	2006.3.1	2007.3.1	2008.3.1	2009.3.1
체납총액(계)	32,013	32,634	32,134	34,096
현년도	11,219	11,986	12,266	14,320
과년도	20,794	20,648	19,868	19,776

자료 : 행정안전부(2009)

89) 국세청 보도참고자료(2009), “골프회원권에 대한 강력한 체납처분으로 408억원 현금징수 등”, 2009.5.14

90) 국세청 보도참고자료(2009), “골프회원권에 대한 강력한 체납처분으로 408억원 현금징수 등”, 2009.5.14

91) 행정안전부 보도자료(2009), “행정안전부, 고액·상습 체납액 강력한 정리 추진”, 2009.5.21

☐ 행정안전부의 지방세 체납액 정리 대책은 다음과 같음⁹²⁾

- 고액·상습체납자의 골프회원권·골동품 공매, 체납액 징수
- 등록원부상 소유자와 점유자가 다른 자동차(일명 대포차)의 자동차세 체납액 일제 정리
- 생계형 체납자에 대해서는 신용불량등록 유예조치 등으로 경제활동을 지원하는 등의 조치를 통해 담세능력 회복에 주력할 예정이라고 함

〈표 2〉 자동차세 체납액 현황

(단위 : 억원, 천대)

구 분	체납건수 별 현황						계
	1건	2건	3건	4건	5~10건	10건 이상	
체납금액	1,626	1,040	767	712	2,508	1,658	8,311
차량대수	1,685	514	264	194	403	131	3,191

자료 : 행정안전부(2009)

3) 관련 규정

☐ 명단공개에 관한 규정

- 체납 발생일부터 2년이 지난 국세가 10억원 이상인 체납자의 인적사항·체납액 등에 대해 공개(「국세기본법」 제85조의5)
- 체납 발생일부터 2년이 경과한 지방세가 1억원 이상인 체납자에 대해 인적사항 및 체납액 등을 공개(「지방세법」 제69조의2)
- 국세행정정보공개운영지침(국세청훈령 제1680호)

☐ 출국규제에 관한 규정(「출입국관리법」 제4조, 국세징수사무처리규정 제134조, 「여권법」 제8조 등)

- 5천만원 이상 체납자로서 압류·공매 등으로 조세채권을 확보할 수 없고, 재산의 해외도피 목적으로 국외 도주할 우려가 있다고 인정되는 체납자에 대하여 출국규제를 할 수 있음

☐ 체납·결손처분자료의 신용정보기관 제공(「국세징수법」 제7조의2)

- 5백만원 이상 체납자로서 체납발생일부터 1년 이상 경과하거나 1년에 3회 이상 체납한 체납자에 대한 자료를 신용정보기관에 제공할 수 있음

92) 행정안전부 보도자료(2009), “행정안전부, 고액·상습 체납액 강력한 정리 추진”, 2009.5.21

□ 은닉재산 신고포상금 지급(「국세기본법」 제84조의2)

- 체납자의 은닉재산을 신고한 자에 대하여 1억원 범위 내에서 포상금 지급제도를 시행함(2006년 4월 28일 신고분부터 적용)

□ 징수(압류)에 관한 규정

- 동산과 유가증권에 대한 압류(「국세징수법」 제38조 이하)
- 채권의 압류(「국세징수법」 제38조 이하)
- 부동산등의 압류(「국세징수법」 제45조 이하)
- 무체재산권 등의 압류(「국세징수법」 제51조 이하)

2. 문제점

□ 2009년에 들어서면서 고액·상습체납자에 대한 명단공개 및 출국규제에 대한 조치가 미흡함

- 국세청은 2003.12월 의원입법에 의해 도입된 고액·상습체납자 명단공개 제도를 2004년부터 시행하였음
 - 명단공개는 2004년 1,101건에서 2007년 3,046건으로 증가하고 있는 추세였으나, 2009년도에는 전년도 체납자의 명단만을 공개하고 있는 실정임
- 출국규제는 1973년에 제정된 「체납세 정리 준칙」에 따라 제도화됨
 - 출국규제는 2004년 608명에서 2006년 261명으로 감소하면서, 각 기관들의 협조체제가 미흡하여 유명무실화 되어가고 있는 실정임
- 실질적으로 명단공개와 출국규제는 체납액의 징수효과보다는 체납세액의 발생을 예방하는 효과가 더 크게 나타나고 있음⁹³⁾

□ 징수방법에 있어서도 골프장 회원권 압류에만 치중하고 있는 상황임

- 2007년도부터 체납자들의 골프장 회원권 압류를 실시하여 체납액을 징수하고 있는 실정이나, 이는 체납당국에서 손쉬운 체납행정만을 실시하고자 하고 있다는 문제점을 드러내고 있음

93) 차동준, 「고액·상습체납자의 징수방안」, 2008년 국회입법조사처 연구용역과제, 2008.12

임언선, 이상은, 「체납행정관련 문제점과 개선방안」, 국회입법조사처, 입법·정책 조사보고서 제2호, 2008.10.20.

3. 개선방안

□ 명단공개 및 출국규제 확대

- 명단공개: 국세의 경우 현행 10억원 이상 체납액을 5억원 이상 체납액으로, 지방세의 경우 1억원 이상인 체납액을 5천만원 이상인 체납액으로 변경하여 고액·상습체납자의 명단공개를 확대할 필요가 있음
- 출국규제: 과세당국과 출입국관리소 및 외교통상부 간에 업무협조를 강화하고, 현행 5천만원 이상인 체납액에서 2천만원 이상의 체납액으로 변경하여 고액·상습체납자의 출국규제를 강화하는 방안을 검토할 필요가 있음

□ 법적으로 압류대상 재산이 다양함에도 불구하고 골프장 회원권 압류에만 치중하고 있는 상황을 개선할 필요가 있음

- 은닉재산 신고포상금 지급 및 체납·결손처분자료의 신용정보기관 제공 등을 활성화하는 방안도 고려해 볼 필요가 있음

〈표 3〉 「국세기본법」 및 「지방세법」 개정가안

현행	개정가안
<p>「국세기본법」 제85조의5(고액·상습채납자 등의 명단공개) ①국세청장은 제81조의10에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 인적사항 등을 공개할 수 있다. 다만, 채납된 국세가 이의신청·심사청구 등 불복청구중에 있거나 그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>1.채납발생일부터 2년이 지난 국세(결손처분한 국세로서 징수권 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다)가 10억원 이상인 채납자의 인적사항·채납액 등</p> <p>이하생략</p>	<p>「국세기본법」 제85조의5(고액·상습채납자 등의 명단공개) ①국세청장은 제81조의10에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 인적사항 등을 공개할 수 있다. 다만, 채납된 국세가 이의신청·심사청구 등 불복청구중에 있거나 그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>1.채납발생일부터 2년이 지난 국세(결손처분한 국세로서 징수권 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다)가 <u>5억원 이상인 채납자의 인적사항·채납액 등</u></p> <p>이하좌동</p>
<p>「지방세법」 제69조의2 (고액·상습채납자 명단공개) ①지방자치단체의 장은 제69조의 규정에 불구하고 채납발생일부터 2년이 경과한 지방세(결손처분한 지방세로서 징수권 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다)가 1억원 이상인 채납자에 대하여는 그 인적사항 및 채납액 등(이하 "채납정보"라 한다)을 공개할 수 있다. 다만, 채납된 지방세가 이의신청·심사청구 등 불복청구 중에 있거나 그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>이하생략</p>	<p>「지방세법」 제69조의2 (고액·상습채납자 명단공개) ①지방자치단체의 장은 제69조의 규정에 불구하고 채납발생일부터 2년이 경과한 지방세(결손처분한 지방세로서 징수권 소멸시효가 완성되지 아니한 것을 포함한다)가 <u>5천만원 이상인 채납자에 대하여는 그 인적사항 및 채납액 등(이하 "채납정보"라 한다)을 공개할 수 있다.</u> 다만, 채납된 지방세가 이의신청·심사청구 등 불복청구 중에 있거나 그 밖에 대통령령이 정하는 사유가 있는 경우에는 <u>그러하지 아니하다.</u></p> <p>이하좌동</p>

『국세통계연보』의 조세범 관련 자료공개

1. 『국세통계연보』 자료공개 현황

- ☐ 2008년 국세통계연보에 따르면 조세범 현황 공표 정도에 있어서 ‘조세범칙 조사실적(13-8)’ 중에서 처분유형, 부과세액, 벌과금 정도만 공개하고 있음

〈표 1〉 국세통계연보 조세범칙 조사실적

(단위 : 백만원)

	처분유형					부과세액	벌과금
	계	통고처분	불이행고발	고발	무혐의		
2007년	554	96	21	413	24	832,667	22,326

자료 : 국세청(2008), 『2008 국세통계연보』, 714면 재구성

2. 문제점

- ☐ 주요 선진국의 국세청은 조세범죄 집행의 투명성을 확보하고 조세범죄를 예방하기 위해 매년 조세범 현황을 공표하고 있음
- 조세범 현황 공표 정도는 국가별로 차이가 있는데, 우리나라는 『국세통계연보』에 ‘조세범칙 조사실적’과 ‘조세범 고발실적’만 공개하여 기소 사건 수나 유죄판결이 난 사건에 대한 정보가 전혀 없음
 - 반면 일본은 조사 사건 수, 기소 사건 수부터 유죄판결이 난 사건 수를 공개하고 있으며 미국, 호주, 캐나다는 대표적인 사건이나 각 주별로 발생한 개별사건의 간단한 개요와 처벌수준을 공개하고 있음

〈표 2〉 개별 조세범죄 공표 여부

개별사건 공표	개별사건 비공표
미국, 호주, 캐나다	한국, 일본

자료: 각 나라의 국세청, 김진수 외(2007), 「주요국의 조세범처벌제도」, 한국조세연구원

〈표 3〉 2008년판 국세통계연보 개편현황

총 공개	기존통계 유지	신규통계 발굴	기존통계 개선	기존통계 통·폐합
287건	202건	35건	37건	31개 → 13개

자료 : 국세청 보도참고자료(2008.12.30)

3. 자료공개 범위의 확대 방안

- ☐ 『국세청통계연보』 수록 자료의 범위를 확대하기 위해서는 국세청훈령에 따른 절차를 거칠 필요가 있음
- ☐ 주요국의 사례와 마찬가지로 공개하는 조세범 관련 자료의 범위를 보다 확대할 필요가 있음
 - 국세청도 국회, 기획재정부, 학계 등의 조세정책 분석에 도움이 되는 전문화·세분화된 통계를 수록하기 위해 많은 노력을 기울일 것이라고 밝힌 바 있음⁹⁴⁾

94) 국세청 보도참고자료(2008.12.30), “수요자 중심의 맞춤형 국세통계연보[2008년판] 공개”

세무조사 대상 선정

1. 세무조사 관련 현황

1) 세무조사 현황

- ☐ 개인사업자에 대한 세무조사 실적은 2002년 6,141명에서 2006년 4,029명으로 감소하였음
- 그러나 부과세액은 2002년 2,151억에서 2006년 4,563억으로 증가함
- 이는 개인사업자의 경우 세무조사 대상인원은 감소한 반면 부과세액이 증가하여 개인사업자들의 탈세액이 증가하고 있음을 보여줌

〈표 1〉 개인사업자 조사 실적

(단위: 백만원)

구 분	확정신고인원	조사인원	결정수입금액	신고소득금액	결정소득금액	부과세액
2002년	1,782,369	6,141	4,530,409	--	896,125	215,098
2003년	2,010,363	4,522	4,179,919	--	746,470	202,573
2004년	2,114,527	4,370	4,402,520	--	742,248	211,782
2005년	2,235,905	3,989	6,715,682	--	887,412	229,786
2006년	2,279,497	4,029	10,148,827	1,240,974	1,862,174	456,339
수입금액규모별	2,279,497	4,029	10,148,827	1,240,974	1,862,174	456,339
1억 이하	--	294	98,259	8,378	36,562	
5억 이하	--	1,699	648,847	107,557	173,606	
10억 이하	--	796	803,438	112,048	183,861	
50억 이하	--	986	2,865,518	465,636	682,823	
50억 초과	--	274	5,732,765	547,355	785,322	

주: [A] 당해연도 확정신고 인원을 말함

[B] 2006년도중에 조사 완료한 실적을 기준으로 작성함

[C] 부과세액은 소득세와 기타세를 포함한 것임

[D] --란은 통계 생산을 하지 않음

자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

- 세무조사한 법인수는 2002년 286,352개에서 2006년 360,821개로 증가하였고 부과세액도 2002년 2조3,565억원에서 2006년 2조7,993억원으로 증가함

〈표 2〉 법인사업자 조사실적 1

(단위: 백만원)

구분	가동법인수	조사법인수	결정수입금액	신고소득금액	결정소득금액	부과세액
2002년	286,352	5,326	254,691,113	**	14,303,763	2,356,539
2003년	317,154	4,536	283,662,704	**	18,115,598	2,349,512
2004년	330,187	5,683	458,911,769	**	26,406,007	3,140,888
2005년	341,866	6,343	379,353,451	**	26,009,516	3,015,769
2006년	360,821	5,545	473,187,372	42,038,248	47,442,864	2,799,273

주: [A] 전년도 말 현재 가동법인을 말함
 [B] 2006년도 중에 조사 완료한 실적을 기준으로 작성
 [C] 부과세액은 법인세와 기타세를 포함한 것임
 [D] --란은 통계 생산을 하지 않음
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

〈표 3〉 법인사업자 조사 실적 2

(단위: 백만원)

구분	신고법인수	조사법인수	결정수입금액	신고소득금액	결정소득금액	부과세액
법인규모별	333,313	5,545	473,187,372	42,038,248	47,442,864	2,799,273
대법인	6,115	815	434,006,889	40,108,409	44,415,934	2,100,414
중소법인	327,198	4,730	39,180,483	1,929,839	3,026,930	698,859
수입금액규모별	333,313	5,545	473,187,372	42,038,248	47,442,864	2,799,273
5억 이하	153,641	186	130,901	7,706	66,746	38,430
10억 이하	45,439	260	387,978	15,665	77,095	41,996
20억 이하	47,368	651	1,194,796	88,588	145,432	38,159
50억 이하	47,580	1,686	6,992,757	278,256	564,958	181,107
100억 이하	19,923	909	7,235,099	314,473	538,083	131,298
200억 이하	10,057	625	10,455,543	582,445	833,840	163,953
500억 이하	5,694	682	24,280,031	1,429,987	1,851,390	212,347
1000억 이하	1,796	222	21,827,557	1,391,749	1,716,459	258,327
5000억 이하	1,433	251	65,508,156	4,421,139	5,269,063	476,598
5000억 초과	382	73	335,174,554	33,508,240	36,379,798	1,257,058

주: [A] 신고법인수는 2005년에 법인세를 신고한 것
 자료: 국세청, 『국세통계연보』, 각 연도

2) 관련 규정

□ 「국세기본법」 제81조의6은 세무조사 대상자의 선정에 대해 규정하고 있음

- 정기적으로 신고의 적정성을 검증하기 위하여 대상을 선정(정기선정)하여야 하며 객관적 기준에 따라 공정하게 그 대상을 선정하여야 함
- 정기선정에 의한 조사 외의 세무조사를 실시하는 경우
 - 납세자가 세법이 정하는 신고, 세금계산서 또는 계산서의 작성·교부·제출, 지급명세서의 작성·제출 등의 납세협력의무를 이행하지 아니한 경우
 - 무자료거래, 위장·가공거래 등 거래내용이 사실과 다른 혐의가 있는 경우
 - 납세자에 대한 구체적인 탈세제보가 있는 경우
 - 신고내용에 탈루나 오류의 혐의를 인정할 만한 명백한 자료가 있는 경우
- 과세관청의 조사결정에 의하여 과세표준과 세액이 확정되는 세목의 경우 과세표준과 세액을 결정하기 위하여 세무조사를 할 수 있음
- 객관적인 증빙자료에 의하여 과소 신고한 것이 명백한 경우

□ 개별법상 세무조사 관련규정

- 「소득세법」 제170조, 「법인세법」 제122조, 「상속세 및 증여세법」 제84조, 「부가가치세법」 제35조, 「개별소비세법」 제26조, 「주세법」 제52조, 「인지세법」 제11조, 「증권거래세법」 제12조, 「증권거래세법」 제17조 등
- 조사사무처리규정(국세청 훈령 제1661호, 2007.7.27)
 - 세무조사의 기본원칙, 납세자의 성실성 추정, 세무조사 실시 이유 및 기준의 공개, 조사대상자 선정방법, 신고성실도 평가, 선정절차, 납세자 권익보호, 질문조사권 행사의 제한, 조사권 남용 금지 및 위반시 책임, 세무조사 관련 정보의 제공 등을 규정하고 있음

2. 문제점

1) 세무조사의 광의적 발동 요건

- ☐ 우리나라의 세무조사 규정은 광의 개념으로 규정됨에 따라 매우 광범위하고 넓게 규정되어 있는 문제점이 있음
- ☐ 부과처분을 위한 통상적인 세무조사에 대한 각 개별 세법상 보칙의 규정을 보면 세무공무원은 직무 수행상 필요한 때에 납세자에게 질문, 검사를 할 수 있다는 규정만 있을 뿐 필요한 때의 의미가 명확하지 않은 문제점이 있음
- ☐ 이에 따라 현행 법령상 세무조사는 징세권자가 직무수행상 필요한 때 또는 업무를 위해 필요한 때에는 언제라도 세무조사를 할 수 있다는 의미를 가지고 있는 문제가 있음

2) 조사대상 선정의 공정성 문제

- ☐ 「국세기본법」 제81조의6 제1항에 의하면 세무공무원은 객관적 기준에 따라 공정하게 그 대상을 선정해야 한다고 규정하고 있으나, 세무조사 대상 선정에 공정성이 결여되어 있다는 지적이 있음
- ☐ 국세청의 조사사무처리규정 제10조에 따르면 정기선정의 경우에는 신고성실도 평가결과, 미조사연도수 등을 기준으로 선정하며, 수시선정은 정기선정기준의 범위 안에서 국세청장이 별도로 정하는 기준에 따라 지방국세청장과 세무서장이 필요시 선정하고 있음

3) 세무조사권의 남용 우려

- ☐ 세무조사는 「국세기본법」 제81조의4(세무조사권 남용 금지) 제1항 규정에 의하여 적정하고 공평한 과세의 실현을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 정하여야 하며 다른 목적 등에 의하여 조사권을 남용하여서는 안 된다고 되어 있음
 - 우리나라의 세무조사가 다른 정책목표 달성 및 국고조달을 위해 동원된다는 지적이 있음
 - 세무조사가 정치성을 띠고 있다는 국민들의 의혹을 받고 있다는 지적도 있음

- ☐ 과세관청이 자의적으로 특정기관에 대한 세무조사를 유예하거나 면제하겠다는 발표를 하는 경우도 있어 과세당국이 스스로 과세의 형평성을 해치기도 한다는 의견이 있음⁹⁵⁾

4) 세무조사 선정 사유의 불명확성

- ☐ 조사사무처리규정 제37조 세무조사의 통지 규정에서 세무조사를 실시하는 경우에는 조사개시 10일전에 세무조사 통지서를 작성하여 납세자에게 송달하고 송달을 확인 할 수 있는 근거서류를 비치하여야 한다고 되어 있음
- ☐ 세무조사 사전통지서는 조사대상세목, 조사대상기간, 조사기간, 조사사유 등을 기재하여 통지하게 되어 있으나 세무조사 대상으로 선정된 사유를 구체적으로 기재하여 통지하지 않아 조사대상자의 불신이 초래되고 있다는 지적이 있음⁹⁶⁾
- ☐ 매출격감, 동종업계 대비수익률저하 등 구체적인 선정사유를 기재하고 통보하여 세무조사 대상 선정에 투명성을 제고해야 한다는 지적이 있음

5) 세무조사 시기의 문제점

- ☐ 「국세기본법」 제81조의7(세무조사의 사전통지와 연기신청) 제1항 규정에 의하여 세무조사를 함에 있어 세무조사의 시기를 과세관청에서 일방적으로 결정하여 조사개시 10일전에 조사대상자에게 통지하고 있기 때문에 납세자의 연간 또는 월간 사업계획에 전혀 반영되지 못하고 있는 실정임
- ☐ 조사 받는 납세자의 입장에서는 세무조사에 대응할 인력이나 장소 확보와 추정세액이 발생하는 경우 자금조달 문제 등에 대응할 준비를 갖추지 못하여 사업운영상 지장을 초래할 수 있음

95) 김유찬, 「세무조사 제도의 문제점과 개편방향」, 한국경제연구원, 2004.8. pp.136~137

96) 국무총리실, 「조세부과, 징수제도 개선방안」, 규제개혁기획단, 2006.3. p.29

3. 개선방안

1) 세무조사 대상선정에 투명성 제고

- ☐ 세법 해석상 법규정의 필요한 때란 세무조사를 임의로 세무공무원의 자의적 판단에 의해 실시 할 수 있으므로 납세자의 권익보호를 위해 명확한 발동요건을 법에 규정할 필요가 있음
- ☐ 세무조사에 선정된 사유를 매출격감, 동종업계 대비 수익률 저하 등 구체적으로 기재하여 세무조사 대상선정에 투명성을 제고하여야 할 것임

2) 납세자의 재산권 부당 침해 방지

- ☐ 조세범칙사건에 대한 조세범칙조사와 특별조사를 확실하게 구분하여 범칙조사의 요건과 절차를 현실화하여야 함
- ☐ 납세자의 재산권이 부당하게 침해되는 것을 방지하기 위해서는 일반 세무조사와 조세범칙조사에 대하여 세무조사의 절차에 대한 명확한 구분과 과세관청의 우월적 행위에 대한 적절한 처벌규정도 필요함

3) 과세관청의 세무조사권 남용 방지

- ☐ 과세관청의 세무조사권 남용을 방지하기 위해서는 민간기구로 세무조사권방지위원회 등을 구성하여 운영하는 방안을 검토할 수 있음
- ☐ 세무조사대상자로 선정된 납세자에게 세무조사준비에 대한 충분한 시간을 주어 협력비용을 최소화할 수 있도록 세무조사 사전통지를 조사개시 30일전에 통지하는 방안도 고려해 볼 수 있음

4) 과세정보 인프라 구축

- ☐ 세무조사의 절차적인 합리성 제고를 위하여 투명하고 객관성 있는 세무조사를 운영하기 위해서는 납세자가 신고한 과세자료에 대한 성실도를 검증할 수 있는 과세정보의 인프라 구축이 과학적으로 이루어져야 함

- 또한 세무조사비용은 적정규모를 유지하여야 하며, 세무비리에 대한 대책강구와 경제성장에 대응하여 적정규모 조사요원의 충원과 과학적 조사시스템이 구축되어야 함

5) 납세자 권익보호

- 세무조사 과정에서 세무행정에 대한 납세자 협력비용을 최소화하고, 납세자의 권익을 보호하기 위해서는 납세자의 권리보장에 대한 규정을 납세자의 권리현장에 규정하여 조세행정을 납세자 권익을 보호하는 차원에서 투명하고 객관성 있게 현실화 할 필요가 있음
- 세무조사에 대한 결과를 통지할 때는 조사내용, 고지세액과 산출근거, 조사항목별 적출내역, 세무조사 결과 사후 관리할 사항 등 별정항목에 대해 일정한 양식을 법으로 규정하여 세무조사 결과 통지서에 첨부하여 통지하도록 하는 방안이 있음
- 증빙서류와 관련하여 납세자가 억울함을 느끼지 않도록 세무조사를 실시하여야 함
 - 납세자가 비치·보관한 거래 증빙서류의 제시를 거부하거나 방해한 경우 세무조사의 입증책임은 납세자가 지도록 하고,
 - 신고내용에 조세탈루의 의심이 있으나 비치·보관한 거래의 증빙서류가 확인되는 경우 입증책임은 조사공무원이 지도록 법령에 명시하는 방안을 검토할 수 있음

조세범처벌규정

1. 현황

- ☐ 「조세범처벌법」상 범칙행위에 관한 규정은 14개의 조문으로 구성되어 있으며 10개의 죄목에 대해 규정하고 있음
- ☐ 조세범 처벌에 적용되는 법률
 - 조세범의 위반행위에 대한 처벌 규정들은 개별 세법들과는 별도로 단일 법을 두어 「조세범처벌법」에서 규정하고 있음
 - 「조세범처벌법」은 특별형법의 성격을 지니므로, 조세범의 구성요건, 위법성, 책임, 양형 등의 해석은 일반 형법이론을 따름
 - 조세포탈죄와 위장세금계산서 수수 등에 관한 범죄를 처벌함에 있어 포탈세액 또는 공급가액 등 합계액이 일정 수준을 넘을 경우 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」에 의해 가중 처벌함
 - 관세에 대한 조세범 처벌에 대해서는 「관세법」 제11장 이하에서 규정하고 있음
 - 지방세에 관한 조세범 처벌은 「지방세법」에서 「조세범처벌법」을 준용하도록 하고 있음⁹⁷⁾
- ☐ 세법위반행위에 대한 제재
 - 「조세범처벌법」은 징역형 또는 벌금형을 규정하고 있음
 - 본세 및 가산세의 징수에 영향을 주지 않음
- ☐ 조세범처벌에 대한 유형 및 제재에 대해 살펴보면 다음 표와 같음

97) 「지방세법」 제84조 제1항

〈표 1〉 조세범의 유형 및 제재

위반행위	형량		징역· 벌금의 병과여부
무면허주류제도·판매죄 (§ 8)	3년 이하 징역 또는 300만원 이하 벌금 (당해주세의 3배 금액이 300만원을 초과할 경우 300만원 초과가능)		임의적 병과
조세포탈죄(§ 9)	특별소비세, 주세, 교통세	3년 이하 징역 또는 포탈세액의 5배 이하 벌금	"
	인지세	포탈세액의 5배 이하 벌금 또는 과태	"
	나머지국세	3년 이하 징역 또는 포탈세액의 3배 이하 벌금	"
	포탈세액 등 연간 5억 이상 10억 미만	3년 이상 유기징역과 포탈세액등의 2배 이상 5배 이하 벌금	필요적 병과
	포탈세액 등 연간 10억 이상	무기 또는 5년 이상의 징역과 포탈세액 등의 2배 이상 5배 이하 벌금	"
체납죄(§ 10)	1년 이하 징역 또는 체납액 상당 벌금		×
원천징수의무불이행죄 (§ 11)	1년 이하 징역 또는 미납세액 상당 벌금		×
세금계산서 미교부 및 허위기재죄(§ 11의2①)	1년 이하 징역 또는 산출세액의 2배 이하 벌금		×
세금계산서 수취불성실죄 (§ 11의2②③)	3년 이하 징역 또는 100만원 이하의 벌금		×
위장세금계산서 수수등에 관한 죄 (§ 11의2④⑤)	공금가액등합계액 이 30억 미만	3년 이하 징역 또는 산출세액 2배 이 하의 벌금	임의적 병과
	공금가액등합계액이 30억 이상 50억 미만	1년 이상 유기징역 및 산출세액의 2배 이상 5배 이하 벌금	필요적 병과
	공금가액등합계액 이 50억 이상	3년 이상 유기징역 및 산출세액의 2배 이상 5배 이하 벌금	"
체납처분면탈죄 (§ 12①②)	2년 이하 징역		×
체납처분면탈방조죄 (§ 12③)	1년 이하 징역		×
납세증명표식의 불법사용(§ 12의2)	2년 이하 징역 또는 200만원 이하 벌금		임의적 병과
기장의무위반죄(§ 12의3①)	50만원 이하 벌금		×
장부 및 증빙서류소각등의 죄(§ 12의3②)	2년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금		임의적 병과
결손금과대계상죄 (§ 12의3③)	2년 이하 징역 또는 산출세액의 3배 이하 벌금		"
명령사항 위반등(§ 13)	50만원 이하 벌금 또는 과료		×
신고·납부위반 선동·교사죄(§ 14①)	2년 이하 징역 또는 50만원 이하 벌금		×
신고·납부위반목적 폭행·협박죄(§ 14②)	3년 이하 징역 또는 100만원 이하 벌금		×

자료: 국세청

2. 문제점

1) 조세범 현황 공표의 문제점

- ☐ 선진국의 국세청은 조세범죄 집행의 투명성을 확보하고 조세범죄를 예방하기 위해 매년 조세범 현황을 공표하고 있음
- ☐ 조세범 현황 공표 정도는 국가별로 차이가 있는데, 우리나라는 『국세통계연보』에 ‘조세범칙 조사실적’과 ‘조세범 고발실적’만 공개하여 기소 사건 수나 유죄판결이 난 사건에 대한 정보가 전혀 없음
- ☐ 반면 일본은 조사 사건 수, 기소 사건 수부터 유죄판결이 난 사건 수를 공개하고 있으며 미국, 호주, 캐나다는 대표적인 사건이나 각 주별로 발생한 개별사건의 간단한 개요와 처벌수준을 공개하고 있음

〈표 3〉 개별 조세범죄 공표 여부

개별사건 공표	개별사건 비공표
미국, 호주, 캐나다	한국, 일본

자료: 각 나라의 국세청, 김진수 외(2007), 「주요국의 조세범처벌제도」, 한국조세연구원

2) 처벌 유형별 문제점

- ☐ 국세청 공무원 등이 세무 관련 정보를 누설한 경우
 - 미국, 일본, 호주는 처벌규정을 따로 규정하고 있는데 반해 우리나라에서는 「조세범처벌법」에 규정되어 있지 않고 「형법」에서 ‘공무상 비밀 누설죄’로 처벌됨
- ☐ 납부의무 불이행과 관련된 가산세와 체납처분의 경우
 - 주요 선진국은 포탈행위가 개입되지 않은 납부의무 불이행은 가산세나 체납처분과 같은 강제집행절차에 따라 제재하고 형사처벌의 대상으로 삼지 않는 데 반해, 우리나라만 유독 3회 이상 체납을 조세범으로 규정하고 있음
 - 그런데 실무상으로는 지방세 체납에만 적용되고 국세체납에는 동 규정이 적용되지 않고 있으므로 조세체납죄에 대한 재검토가 필요함

□ 세무 관련 각종 증빙서류 신고 및 제출의무위반의 경우

- 주요 선진국은 증빙서류의 종류에 관계없이 동일한 위반행위로 처벌하는데 반해, 우리나라는 세금계산서 관련 범죄를 별도로 구분하여 엄중하게 처벌하며 다른 증빙서류 신고 및 제출의무위반행위는 다소 소홀히 다루고 있으므로 증빙서류 관련 범죄에 대한 체계를 재정립할 필요가 있음

3) 형량수준의 문제점

□ 조세포탈죄의 경우 징역형의 상한이 호주는 10년 이하, 일본, 독일, 미국, 캐나다는 상한이 5년 이하인 반면, 우리나라는 징역형의 상한이 3년 이하로 낮음

- 그러나 우리나라의 경우 실제 특가법상 포탈세액이 연간 5억원 이상이면 징역형 하한이 3년 이상이 되고 심지어는 무기징역에 이를 수 있는 점에서 형벌수준이 매우 높다고 볼 수 있음

□ 무신고 또는 허위신고와 관련하여 미국, 일본, 호주, 캐나다는 징역형과 벌금형을 혼용하여 다소 비중 있는 범죄로 다루는 데 반해, 신고납세주의가 확립된 지 10여년 가까이 되었는데도 「조세범처벌법」에 대한 정비가 이루어지지 않아 우리나라는 50만원 이하의 벌금에 그쳐 주요국과 격차가 크다고 할 수 있음

□ 세무 관련 징빙서류 제출의무 위반행위에 대해서도 주요국은 증빙서류의 종류에 관계없이 일관된 처벌을 하는 데 반해, 우리나라는 세금계산서 관련범죄는 엄중하게 처벌하는 반면, 다른 증빙서류에 관한 범죄는 50만원 이하의 벌금에 그쳐 증빙서류의 종류에 따라 처벌정도가 달라짐

□ 대부분의 국가가 정액형 벌금을 기본으로 하며, 배수형 방식을 취하더라도 일부 유형의 벌금형에 대해 최고 위반금액의 2배까지로 상한을 규정하여 벌금형이 지나치게 과도해지는 것을 방지하고 있음

- 우리나라는 조세포탈죄와 위조세금계산서범죄의 경우 최고 5배까지 부과하도록 하여 벌금형의 적정성을 재검토할 필요가 있음

4) 법인과 개인의 동일한 벌금형의 문제점

- 우리나라, 일본, 독일 및 캐나다는 개인과 법인을 구분하지 않고 조세법에 대한 벌금형을 규정하고 있는 반면, 미국 및 호주는 법인과 개인의 벌금부담능력 차이를 감안하여 일부 위반행위에 대해 법인의 경우 벌금형을 독자적으로 정함
- 미국은 법인이 조세포탈, 허위신고, 허위문서제출에 개입된 경우 개인에 비해 5배에 해당하는 벌금형을 상한으로 설정하고, 호주도 2회 또는 3회 이상 무신고, 무모한 허위신고, 장부훼손의 경우 법인은 개인의 5배에 달하는 벌금형을 상한으로 규정함

〈표 4〉 개인과 법인간의 형량차등 여부 비교

개인과 법인을 다르게 처벌	개인과 법인을 동일하게 처벌
미국, 호주	한국, 일본, 독일, 캐나다

자료: 각 나라의 국세청, 김진수 외(2007), 「주요국의 조세범처벌제도」, 한국조세연구원

- 전통적으로 형사상 책임은 행위자, 즉 개인을 전제로 한 것인데, 행위자가 아닌 법인이 형사상 책임을 지는가와 관련하여 범죄능력 또는 형벌능력 인정 여부가 이론상 논의되고 있음
- 우리나라 「조세범처벌법」은 ‘행위자를 처벌하는 외에 법인도 벌금형에 처한다’는 양벌규정을 둬으로써 법인도 처벌하고 있음(「조세범처벌법」 제3조)

3. 개선방향

1) 조세범 현황 공표의 필요성

- 주요 선진국과 같이 우리나라 국세청도 조세범죄 집행의 투명성을 확보하고 조세범죄를 예방하기 위해 매년 조세범 현황을 공표하여야 함
- 조사 사건 수, 기소 사건 수부터 유죄판결이 난 사건 수 등을 공개
- 대표적인 사건이나 각 지역별로 발생한 개별사건의 간단한 개요와 처벌 수준 공개 등

2) 처벌 유형의 정비 필요성

- 「조세범처벌법」에는 크게 10개의 죄목이 규정되어 있지만 실무상으로는 조세포탈범죄와 세금계산서범죄가 주로 적용되고 있음. 이는 범죄유형 분류가 체계적이지 않은 데 원인이 있으므로 범죄유형의 재구성이 요구됨
- 외국과 마찬가지로 신고납세주의가 적용되는 우리나라 세법의 특성을 감안하여, 과세표준신고서와 같은 중요 신고서 또는 증빙서류의 허위신고 및 무신고는 독립된 유형으로 구분하여 처벌할 필요가 있음
- 장부 및 증빙서류 관련범죄의 규정이 산재(§11의2, 12의3, 13)되어 있는데, 하나의 규정으로 통합하여 가벌성 정도에 비례한 처벌규정을 둘 필요가 있음
- 우리나라만 유독 조세채납죄를 규정하고 있는데, 부정한 행위가 개입되지 않은 단순한 납부의무불이행은 가벌성이 떨어질 뿐만 아니라, 상습적인 채납범의 경우 채납처분의 철저한 집행으로 충분히 제재할 수 있기 때문에 조세범 처벌의 대상으로 존치할지 재검토할 필요가 있음
- 명령사항위반 등 범죄 중 일부 유형은 가산세만 부과하도록 하고 범죄유형에서 삭제하여 합리적인 수준으로 하는 것이 바람직함

3) 형량수준을 합리화할 필요성

- 조세포탈범죄와 세금계산서범죄는 형량수준이 지나치게 높게 설정되어 있어 오히려 엄격한 법적용을 저해하는 측면이 있는 반면, 경미범죄 중 일부는 지나치게 낮은 형량을 정하여 실무상 적용되지 않고 있는 문제점도 있음
- 「형법」상 범죄는 벌금형 상한이 300만원~2,000만원인데, 「조세범처벌법」상 범죄는 배수벌금형을 제외하면 50만원, 200만원, 300만원으로 벌금형의 수준이 낮음

4) 법인과 개인의 차등 있는 벌금형의 필요성

- 법인범죄가 개인사업자의 범죄에 비해 포탈규모가 크고 조세포탈죄의 경우 포탈세액에 비례하여 벌금상한선을 설정하였기 때문에 법인에 의한 조세포탈시 개인사업자보다 벌금형이 높을 가능성이 있음
- 그러나 동일한 금액을 포탈한 경우라 하더라도 법인과 개인의 처벌

수준에 차등을 두어 법인범죄에 실효성 있게 대응할 장치를 마련할 필요가 있음

- 양벌규정에 따라 행위자 이외에 법인과 개인을 처벌할 경우 우리나라의 입법례에서는 동일한 범죄에 대해 개인보다 법인의 벌금형 상한선을 높게 설정한 사례는 보이지 않지만, 법인에 대한 벌금형 수준을 상향조정해야 한다는 논의가 꾸준히 제기되고 있음
- 벌금형의 위하력은 법인과 개인이 다를 수밖에 없기 때문에 정액벌금형이 설정된 경우 벌금형의 차등을 두는 입법례를 참고할 필요가 있음

● 파산 신청자에 대한 양도소득세 부과 문제 ●

1. 현황

- ☐ 「소득세법」 제89조 제1항의 규정에 의하면 파산선고에 의한 처분으로 인하여 발생하는 소득 등 일정한 경우에는 양도소득세를 부과하지 않음

「소득세법」

제89조 (비과세양도소득)

① 다음 각호의 소득에 대하여는 양도소득에 대한 소득세(이하 "양도소득세"라 한다)를 과세하지 아니한다. <개정 1998.12.28, 1999.12.28, 2002.12.18, 2005.12.31>

1. 파산선고에 의한 처분으로 인하여 발생하는 소득
이하 생략

- 파산신청자의 재산상태는 파산신청 전후와 파산선고 전후 사이에 별다른 변화가 없을 수 있음에도 불구하고 파산선고일 이전의 부동산처분에 대해서는 양도소득세를 부과하고 있는 것이 문제임
 - 파산신청자는 채권자의 임의경매일자와 파산선고일자 중 어느 일자가 더 빠른가에 의해 양도소득세 부담여부가 결정된다는 불안정한 상태에 놓이게 되는 문제점이 있음
 - 한편 파산선고에 의한 처분으로 인하여 발생하는 소득에 대해 비과세가 된다는 사실을 알지 못하고 파산신청을 하지 않고 사업체를 개점휴업 상태로 방치하여 문제가 발생하기도 함
 - 즉, 채권자의 강제집행으로 인한 재산 처분과 이로 인해 양도소득세가 사업자에게 부과되는 문제가 발생하기도 함
 - 이 경우 재산을 다 처분하였음에도 불구하고 재산 처분에 따른 양도소득세가 부과되어 고액·장기 채납자로 구분되는 문제가 발생하고 있는 실정임
- ☐ 유관기관의 입장
- 국세청 및 조세심판원 모두 파산선고시를 기준으로 과세여부를 판단하고 있음

- 국세청은 파산선고에 의한 부동산의 처분으로 인한 양도소득세는 비과세 대상이라고 명확히 밝히고 있음⁹⁸⁾
- 조세심판원은 파산선고일 이전에 파산자의 임야가 채권자의 임의경매에 의해 경락된 경우에는 양도소득세 대상이라고 명확히 밝히고 있음⁹⁹⁾

2. 문제점

- 양도소득세 부과에 의한 고액채납자 양산의 문제점
 - 채권자의 채권회수를 위해 담보물건(재산)을 경매처리 한 후에 일정기간이 지난 후 채권자의 재산처분에 따른 양도소득세가 부과되어 채권자가 고액채납자가 되는 문제점이 있음
- 사업체의 회생절차에 있어서 채권자의 채권회수를 위해 사업체의 재산을 처분하게 되는데, 그 과정에서 부동산 등 평가액이 높은 자산을 처분할 경우에도 양도소득세가 부과됨
 - 이와 같은 조치는 글로벌 경영위기로 인해 경영상 어려움을 겪고 있는 중소기업이나 영세납세자, 생계형 채납자에 대해서도 예외 없이 적용되고 있음

3. 개선방안

- 국세청과 행정안전부는 경영상 어려움을 겪는 사업자, 생계형 채납자에 대해 다양한 지원책을 제시하고 있음
 - 국세청의 경우 글로벌 경제위기로 인해 경영상 어려움을 겪고 있는 중소기업이나 영세납세자에 대해서는 공매유예 등 탄력적 채납처분으로 채납세금을 분납하거나 조기에 회생하도록 적극 지원할 계획이라고 밝힘¹⁰⁰⁾
 - 행정안전부의 경우 생계형 채납자에 대해서는 담세능력 회복에 주력하기 위해 신용불량등록 유예조치, 채납세 분할납부 유도, 압류재산 공매유보 등을 통해 경제활동을 지원할 계획이라고 밝힘¹⁰¹⁾

98) 문서번호 : 서면인터넷방문상담4팀-3343, 2007.11.30, 국세법령정보시스템(<http://taxinfo.nts.go.kr>)

99) 국심2007서2086(2007.08.22)

100) 국세청 보도참고자료(2009), “골프회원권에 대한 강력한 채납처분으로 408억원 현금징수 등”, 2009.5.14

101) 행정안전부 보도자료(2009), “행정안전부, 고액·상습 채납액 강력한 정리 추진”, 2009.5.21

- 그러나 부동산담보권자(은행 등)에 의한 경매신청과 그 결과 채무자(채납자)에게 부과되는 양도소득세는 경매가액에 비례하여 산정되기 때문에 고가의 부동산일 경우 채납자에게 치명적일 수도 있으며, 위와 같은 지원책의 효과가 반감될 수도 있음
- 따라서 경영상 어려움을 겪는 사업자나 생계형 채납자에 대한 양도소득세 감면 혜택을 적절한 범위 내에서 부여할 필요성이 있음
 - 경영상의 어려움으로 사업자가 파산신청을 하거나, 생계의 어려움 등으로 파산신청을 하는 경우 파산신청시를 기준으로 한 양도소득세의 감면이 필요함
 - 다만, 파산선고를 받지 못하는 경우에는 양도소득세를 부과하여 무분별한 파산선고 신청으로 인한 양도소득세 탈세유인을 방지할 필요가 있음

〈표 1〉 「소득세법」 개정가안

현행	개정가안
제89조 (비과세양도소득) ①다음 각호의 소득에 대하여는 양도 소득에 대한 소득세(이하 "양도소득세"라 한다)를 과세하지 아니한다. <개정 1998.12.28, 1999.12.28, 2002.12.18, 2005.12.31> 1. 파산선고에 의한 처분으로 인하여 발생하는 소득 이하 생략	제89조 (비과세양도소득) ①다음 각호의 소득에 대하여는 양도 소득에 대한 소득세(이하 "양도소득세"라 한다)를 과세하지 아니한다. <개정 1998.12.28, 1999.12.28, 2002.12.18, 2005.12.31> 1. <u>파산신청일 이후의 처분으로 인하여 발생하는 소득. 단, 파산선고를 받지 못하는 경우에는 파산신청일로 소급하여 과세함</u> 이하 생략

국정감사 정책자료 I

외교통상통일위원회 소관

외교통상부

개발원조위원회 가입과 공적개발원조 정책

1. 공적개발원조 정책 현황

- ☐ 우리나라는 개발원조위원회(Development Assistance Committee: 이하 DAC) 가입을 위해 2009년 1월에 OECD 사무총장에게 가입신청서를 제출했으며, 이에 대한 결정과 공식확정은 각각 2009년 12월과 2010년 5월에 이루어질 예정임
 - 이를 위해 지난 6월 22일부터 24일까지 3일간 DAC의 실사단이 우리나라를 방문한 바 있음
 - 한편, DAC 가입의 기본조건은 적절한 개발협력 조직·전략 및 정책보유, 적절한 원조 수준(총액 1억 불 이상 또는 ODA/GNI 비율 0.2% 초과), 그리고 원조사업 모니터링 및 평가시스템 구비 등이며, 이미 우리나라는 이 조건을 충족하고 있는 것으로 평가되고 있음
- ☐ 이를 위해 정부는 2005년에 2015년을 목표로 마련한 중장기적 공적개발원조(Official Development Assistance: 이하 ODA) 정책 방향을 정립한 바 있음
 - 첫째, 한국형 원조 모델 정립
 - 둘째, 유·무상 원조를 포괄하는 종합적인 원조 시스템 마련
 - 셋째, 원조의 효율성 제고
 - 넷째, 종합적인 정책조정 장치 설치
 - 다섯째, 민간과의 파트너십을 통한 국민참여형 원조 추진
- ☐ 이 방향에 따라 다음과 같은 조치를 취한 바 있음
 - 첫째, 2008년에 무상원조 예산을 추가 증액하고, 향후 단계적으로 무상원조 규모를 지속 상향조정하는 방안을 검토함
 - 구체적으로 2015년까지 국민총수입 대비 ODA 규모 비율을 0.25%로 설정해 놓고 있음
 - 둘째, 무상원조의 비구속성화(Untying)¹⁰²⁾ 계획을 수립하고, 이를 반영함

- 셋째, 원조 대상국의 “중장기 국가 개발전략” 수립 지원 등을 통한 우리 개발경험의 전수를 확대함
 - 넷째, 유·무상 원조의 효과적인 조정 및 부처 간 원활한 협의를 위하여 ‘국제개발협력위원회’ 및 ‘실무위원회’를 설치하고 운영중임
 - 다섯째, 이 같은 ODA 정책의 투명성과 일관성을 보장하기 위한 ‘기본법’ 마련을 위해 노력 중에 있음
- 이 같은 조치에 힘입어 우리나라의 ODA는 점차 증가했으며, 2008년의 경우 2007년에 비해 14% 증가한 7억 9천7백만 달러 규모의 ODA를 제공함
- 이를 국민총수입(GNI)대비로 환산할 경우 0.09%로서 2007년의 0.07% 비해 0.02%p 증가함

[표 1] 우리나라 ODA 공여 규모 추이(2001-2008)

(단위: 백만불, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	증감 (2007-2008)	
									규모	비율
총규모	288.7	303.8	396.5	450.5	778.2	513	699.1	797.2	98.1	14.0
ODA/GNI (%)	0.06	0.05	0.06	0.06	0.1	0.05	0.07	0.09	0.02	28.6

*참고: 2005년의 경우 아프가니스탄에 지원으로 인해 일시적으로 그 규모가 증대됨

*자료: OECD, International Development Statistics Online DB

2. 문제점 및 개선방안

1) ODA 규모와 배분

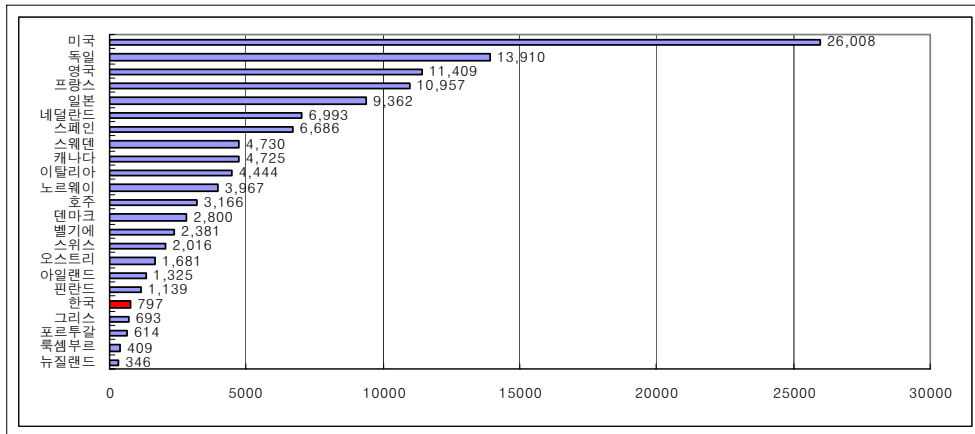
- 비록 우리나라의 ODA 규모는 최근에 급격히 증가하여 과거에 비해 진일보한 측면이 있으나, 기존 DAC 회원국에 비교할 때 다음과 같은 문제점이 있음

- 102) 구속성(tied) 원조란 수혜국이 조달하는 수입물자 및 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 소수국가로 한정하는 경우를 말함. 한편 조달처의 범위에 따라 ODA는 세 가지로 구분함. 첫째는 조달처를 모든 국가에 개방한 경우(비구속성 원조). 둘째는 조달처를 원조공여국과 제한된 수의 특정국가로 한정한 경우(부분 비구속성 원조). 셋째는 조달처를 원조공여국으로 제한한 경우임(구속성 원조).

- 첫째, [그림 1]에서 보는 바와 같이 우리나라의 ODA 규모는 DAC 회원국들의 그것에 비교할 때 하위권에 속할 뿐만 아니라, 국민총수입(GNI)에 대비할 경우에는 최하위임([그림 2] 참조)

[그림 1] ODA 규모 국제비교(2008)

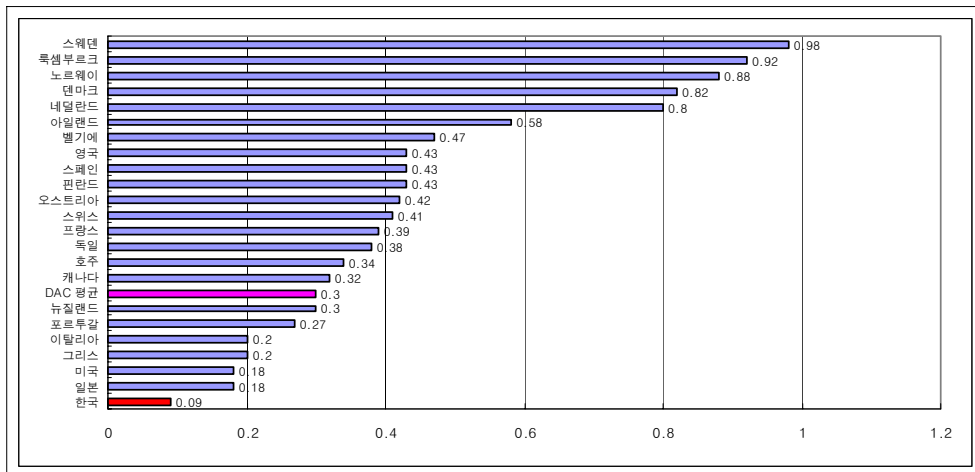
(단위: 백만불)



*자료: OECD, International Development Statistics Online DB

[그림 2] 국민총수입(GNI) 대비 ODA 규모 국제비교(2008)

(단위: %)



*자료: OECD, International Development Statistics Online DB

- 둘째, 무상원조의 비율을 높이하고자 하는 정부의 계획에도 불구하고, 2008년에는 오히려 무상원조의 비율이 2007년에 비해 6.0%p 감소하여 67.2%를 기록했음([표 2] 참조). 이는 DAC 회원국들의 대부분이 양자원조의 95% 이상을 무상원조 형태로 제공하고 있다는 사실과 비교됨([그림 3] 참조)

[표 2] 우리나라 ODA의 유형별 공여 규모 추이(2001-2008)

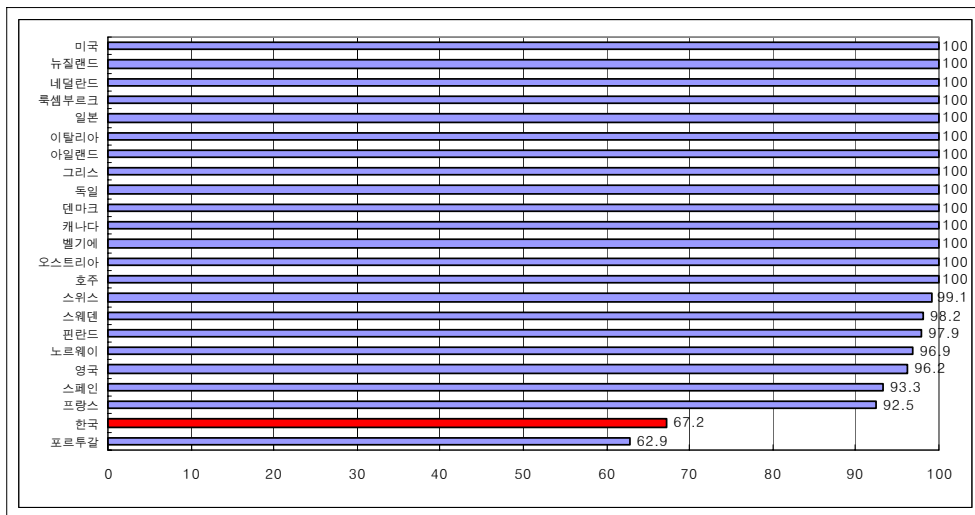
(단위: 백만불, %)

구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	증감 (2007-2008)	
										규모	비율
총규모		288.7	303.8	396.5	450.5	778.2	513	699.1	797.2	98.1	14.0
양 자 원 조	계	181	218.6	259	347.9	482.6	401.4	493.5	519.8	26.3	5.3
	무상	53	66.7	145.5	212.1	318	259	361.3	349.2	-12.1	-3.3
	유상	128.1	151.9	113.6	135.9	164.6	142.4	132.2	170.6	38.4	29.0
	무상 원조 비율	29.3	30.5	56.2	61.0	65.9	64.5	73.2	67.2	-6.0	
다자원조		107.7	85.2	137.5	102.6	295.7	111.7	205.6	277.5	71.9	35.0

*자료: OECD, International Development Statistics Online DB

[그림 3] 무상원조의 비율 국제비교(2008)

(단위: %)



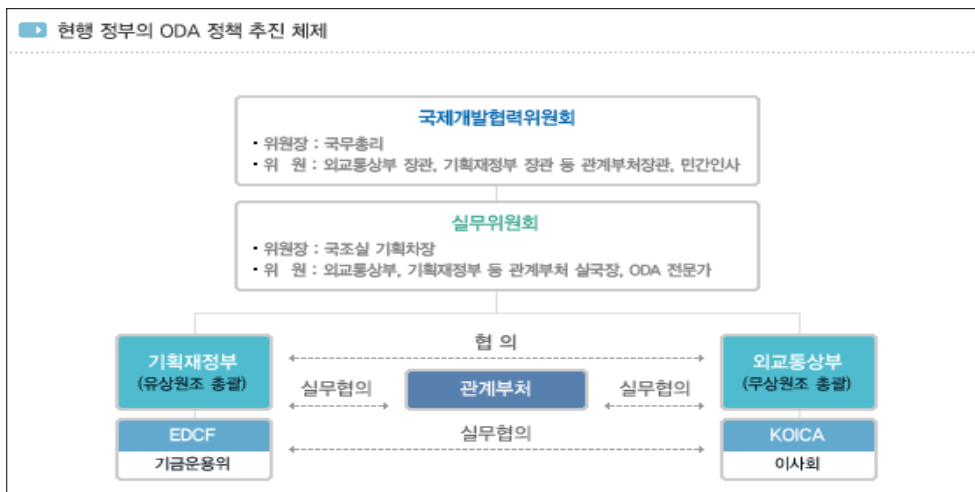
*자료: OECD, International Development Statistics Online DB

☐ 따라서 이를 개선하기 위한 실천적인 노력이 필요함

2) 운영체제상의 문제와 개선사항

- 유상원조와 무상원조 간의 정책적 통합성을 높이기 위해 2005년 국무총리를 위원장으로 하는 “국제개발협력위원회”를 설치하여 ODA 정책을 운영하고 있으나, 이 조직은 협의적 성격이 강하기 때문에 정책상의 통합성을 유지하기에는 부족한 측면이 있음
- 가령 미국은 국무부내에 ‘대외원조국’(Bureau of Foreign Assistance, F Bureau)이라는 단일적 조직체계를 구축하여, 대외원조 정책의 통합성을 강화한 바 있음

[그림 4] ODA 정책 추진체계



*출처: 외교통상부

- 따라서 우리나라 ODA 정책을 통합적으로 마련할 일원화된 조직체계를 구성하고, 이 조직체계에 따라 관련부처의 역할을 분담하는 형식으로 운영체계를 개선할 필요가 있음

3) 기여외교와 ODA 정책

- 우리나라 위상강화라는 측면에서 ODA의 양적확대와 함께 고려할 사항은 국제사회에 대한 ‘기여외교’¹⁰³⁾라는 맥락에서의 ODA 정책에 대한 검토임
- 이는 앞에서 언급한 운영체계의 개선과 밀접한 연관이 있는 사항임. 우리나라의 ‘기여외교’와 연관되어 있는 ‘평화유지군 활동’(Peace Keeping Operations)도 통합적으로 논의할 운용체계가 필요함
- 실제로 현 정부의 경우도 ‘기여외교’라는 측면에서 이에 대한 논의를 부분적으로 하고 있으나, 이에 대한 제도화된 조직체계가 부재하여 통합된 ‘기여외교’내에서 ODA와 PKO 활동등과의 연관성을 확보하기 어려운 측면이 있음
- 따라서 이를 위한 정책 및 운용체계를 수립할 필요가 있음

103) 일반적으로 ‘기여외교’란 국제사회의 복리에 필요한 물자 및 인력을 제공하는 대외활동을 의미함

공공외교 강화와 국제교류재단 재편

1. 공공외교의 개념과 주요국 사례

1) 공공외교의 개념

□ ‘공공외교’(public diplomacy)¹⁰⁴⁾에 대한 정의는 다음과 같음

- 공공외교는 “외국의 국민을 이해시키고, 정보를 제공하며, 그들에 대한 영향력을 행사하여, 시민/기관과 상대국의 시민/기관과의 대화를 확대함으로써 자국의 국가이익과 국가안보를 증진하는 것”¹⁰⁵⁾ 또는 “자국과 타국간의 관계에 대한 오해와 잘못된 인식의 정도를 완화하기 위해서 진행되는 해외에서의 커뮤니케이션 환경 조성을 위한 정부의 공식적 노력”¹⁰⁶⁾이라 정의됨
- 한편 “외국 정부뿐만 아니라 주로 비정부기구나 정부에 관여하지 않는 개인도 목표로 삼아 진행하는 여러 가지 상호작용을 의미한다”로 정의되기도 함¹⁰⁷⁾

□ 결국 공공외교는 전통적인 외교와 달리 그 대상에 외국정부뿐만 아니라 비정부 및 일반 개인도 포함됨. 한편 공공외교는 외교대상 뿐만 아니라 외교주체의 측면에서도 전통적인 외교와 차이가 있다는 주장도 있음¹⁰⁸⁾

- 이 같은 개념에 의거하여 미국이나 일본은 공공외교를 위한 조직체계를 체계화해 오고 있음

104) 기본적으로 공공외교는 ‘정부 대 정부’라는 ‘전통적 외교’(traditional diplomacy)와 구분됨

105) 미국 해외공보처 전임자협회 홈페이지(www.publicdiplomacy.org) 참조

106) 미국 해외공보처 전임자협회 홈페이지(www.publicdiplomacy.org) 참조

107) Mark Leonard, *Public Diplomacy* (London: Foreign Policy Centre, 2002), p.1.

108) Jan Mellissen에 따르면 공공외교의 주체는 정부뿐만 아니라 비정부 기관 및 단체인 UN, EU, 또는 Green Peace와 같은 NGO 등도 가능함. Jan Mellissen, “신공공외교: 이론과 실제”, Jan Mellissen 편, 『신공공외교: 국제관계와 소프트파워』, 박종일/박선영 역, (서울: 인간사랑, 2005), p. 45.

2) 미국과 일본의 공공외교 추진체계

가. 미국의 공공외교 추진체계

- ☐ 미국의 공공외교를 담당하던 기관은 1953년에 출범한 미 국무부 산하에서 독립적으로 운영되던 USIA임. 그러나 미국은 USIA를 1999년 미 국무부에 통합하여 공공외교 사업을 수행하고 있음¹⁰⁹⁾
- ☐ 현재 미국의 공공외교는 국무부 산하 ‘공공외교 및 대외홍보국’(Office of Public Diplomacy and Public Affairs: 이하 공공외교국)에서 담당하고 있음¹¹⁰⁾
 - 공공외교국은 ‘민간부문 해외봉사활동 지원실’(Office of Private Sector Outreach), ‘정책기획자원실’(Office of Policy, Planning, and Resources), ‘공보관실’(Bureau of Public Affairs), ‘교육 및 문화교류실’(Bureau of Educational and Cultural Affairs), ‘국제정보관련 프로그램 실’(Bureau of International Information Programs) 등으로 구성되어 있음
 - 또한 공공외교국에는 ‘공공외교 자문위원회’(Advisory Commission on Public Diplomacy)가 설치되어 있어 미국의 공공외교에 대한 평가 및 자문을 담당하고 있음
- ☐ 이 같은 조직을 통해 진행되는 업무는 ‘국제정보프로그램’, ‘교육 및 문화교류 업무’, ‘국제방송업무’ 등으로 구분됨¹¹¹⁾
 - 국제정보프로그램(International Information Program)은 미국의 정책과 관련한 내용을 담은 인쇄물, 인터넷, 영상물을 세계 각 언어로 제작하여 해당국의 미대사관과의 협조하에 세계 각국의 정부기관, 언론매체, 사회단체 등에 배포함. 또한 미국 내 주요 인사들의 해외 활동을 지원함
 - 교육 및 문화교류를 위한 사업으로는 풀브라이트 프로그램(Fulbright program), 미국 대학과 외국대학간 교류지원, 미국학 연구지원, 영어교육, 해외방문프로그램, 민간교류, 민주화지원 프로그램, 문화보호 사업 등이 있음

109) 미 국무부 홈페이지(<http://www.state.gov>) 참조

110) 국무부 산하에는 이밖에도 정무국(political affairs), 군비통제 및 국제안보국(arms control and international security affairs), 관리국(management), 경제·사업 및 농업국(economic, business and agricultural affairs), 국제국(global affairs) 등이 있음. 미 국무부 홈페이지 (www.state.gov) 참조

111) Susan B. Epstein, 2006. "US Public Diplomacy: Background and the 9/11 Commission Recommendations." CRS Report for Congress.

- 국제방송 업무로는 미국의 소리(Voice of America) 운영, TV 및 영화프로그램을 해외로 배포하는 사업 등이 있음

나. 일본의 공공외교 추진체계

- ☐ 일본의 공공외교는 외무성 내에 위치한 '홍보문화교류부'(이하 교류부)가 담당하고 있음
- ☐ 동 교류부는 종합계획과, 문화교류과, 국제문화협력실, 인적교류실 등으로 구성되어 있음
 - 이 같은 조직을 통해 수행하는 주요 사업으로는 국제교류기금(Japan Foundation)과의 연계하에 해외에서의 일본어 보급사업, 유네스코나 유엔대학을 통한 세계문화유산의 보존 및 수복, 국비유학생, 언어교육프로그램(Japan Exchange and Teaching Program: JET), 스포츠 교류사업, 지방정부의 국제교류지원 사업 등이 있음
- ☐ 또한 외무성 산하에는 국제교류기금(Japan Foundation: 이하 JF)이 공공외교사업을 수행하고 있음
 - 우선 JF는 문화사업을 담당하고 있는데, 구체적으로 예술 및 문화활동사업, 일본어 교육사업, 일본연구 지원 및 연구자 교류사업, 문화관련 자료수집조사 및 정보 사업 등을 수행하고 있음

2. 우리나라 공공외교의 문제점 및 개선방안

- ☐ 미국과 일본의 사례에서 보듯 공공외교는 외교활동의 중요한 부문으로 제도화되어 있음. 마찬가지로 우리나라도 외교통상부의 문화외교국과 산하 기관인 한국국제교류재단이 이 업무를 담당하고 있음
- ☐ 그러나 우리나라 공공외교의 근본적인 문제는 이를 위한 정책결정조직과 전략이 부재하다는 지적이 있음
 - 따라서 정부는 공공외교전략 및 정책 마련과 이를 위한 조직재편을 핵심적인 과제로 인식하고 이를 위한 전략 및 조직적 측면에서의 개선이 필요함
- ☐ 구체적으로 공공외교 강화를 위한 조직재편은 두 가지 방향을 고려해 볼 수 있음

- 가령 미국의 사례처럼 중앙집권화된 조직운영체계 혹은 일본의 경우처럼 ‘책임운영기관’¹¹²⁾을 설치하는 방안을 들 수 있음
- 미국의 공공외교는 중앙정부부처 주도형태임. 앞에서 간단히 서술한 바와 같이 2003년 USIA를 국무부내에 통합하여 공공외교활동을 펼치고 있음
 - 따라서 미국방식을 따를 경우에는 외교통상부내에 ‘공공외교담당부서’를 따로 설치하고, 한국국제교류재단을 외교통상부내에 통합해야 할 것임
- 한편 일본의 사례를 따를 경우에는 현재 우리나라의 체제를 유지하되 외교통상부내에 문화외교국이 공공외교기능을 명시적으로 담당하도록 하고, 국제교류재단의 활동을 좀더 강화할 필요가 있을 것으로 사료됨
 - 구체적으로 일본은 1972년에 설립된 국제교류기금(Japanese Foundation: JF)을 2003년에 ‘독립행정법인’(Independent administrative institution: IAI)으로 전환함
 - 따라서 한국국제교류재단을 일본의 국제교류기금과 같은 형태로 전환하는 것은 한국국제교류재단을 ‘책임운영기관’화하는 것을 의미함
 - 그러나 우리나라 외교통상부에는 ‘책임운영기관’이 설치되어 있지 않으며, 외교통상부 산하에는 또 다른 공공기관으로 ‘한국국제협력단’과 ‘재외동포재단’ 등 있는 바, 이에 대한 심도 있는 검토를 필요로 함

112) 정부의 기능을 정책결정과 정책집행 기능으로 분리하고, 기존에 핵심 정부부처에서 담당하던 집행기능을 관리상의 자율성을 가진 기관으로 전환하는 것임. 이 자율성을 가진 기관의 관리자는 관리재량권을 갖고 있으며, 이에 대한 행정적 책임을 지게 됨. 이를 구체화한 기관이 영국 ‘집행기관’(executive agency), 뉴질랜드의 ‘독립기관’(crown entity), 일본의 ‘독립행정법인’, 캐나다의 ‘특별집행기관’(special operating agency)이며, 한국의 경우는 ‘책임운영기관’임

외교관충원제도

1. 우리나라 외교관 충원제도의 현황

- 외교통상부는 기존의 외무고시를 통한 외교관 충원방식을 탈피한 새로운 충원제도를 도입하여 외교관 충원의 다변화를 꾀하고 있음¹¹³⁾
 - 우선, 2006년 6월 주재관제도를 개편함. 외교통상부뿐만 아니라 행정부 전 부처의 공무원들을 대상으로 주재관 직위공모를 실시하여 최적임자를 선발함. 이 제도에 의거하여 2008년 6월까지 총 160여명의 주재관을 선발함
 - 둘째, 2007년 11월 개정된 외무공무원법의 발효에 따라 특정직 공무원으로서 고위공무원단 제도¹¹⁴⁾를 운영함. 이에 따라 외교통상부 소속이 아닌 전 부처 고위급공무원 중에서 외무업무 적임자를 선발하여 활용할 수 있게 됨
 - 셋째, 2004년 이후 실무차원의 다양한 우수 인력 충원을 위한 특별채용제도를 도입함. 이 제도를 통해 2007년 하반기에는 언어, 지역협력, 다자협력, 교육, 영사, 인사조직, 공보, 회계, 경제통상, 법률 등의 다양한 분야의 인력 170여명을 채용한 바 있음

2. 주요 선진국의 외교관 충원 및 교육·훈련

1) 외교관 충원 담당부처 및 응시자격

- 캐나다의 경우 외교관 채용은 공무원 인사 관리처(Public Service Commission of Canada Offices)에서 통합 관리하고 있는 반면에 미국, 일본, 호주 등의 경우는 외교담당 소관부처에서 독립적으로 담당하고 있음

113) 이 밖에도 2005년 이후 '외교역량평가단'을 도입하여 외교핵심역량인 관계구축, 외교교섭, 위기/상황관리에서의 능력과 직급별 차별화된 평가항목 및 기준에 따라 외교관의 능력을 체계적으로 평가·관리하고 있음. 『2008년 외교백서』 참조 (www.mofat.go.kr/state/publication/whitepaper/2008/)

114) 고위공무원단 제도는 1978년 미국에서 최초로 도입된 제도로서, 영국, 호주, 캐나다 등 OECD 주요 국가들에서 도입하여 시행하고 있음. 한국도 2005년 12월 29일 국가공무원법 개정을 통해 2006년 7월 1일부터 시행중임. 이 제도의 핵심 내용은 1급에서 3급까지의 공무원 계급을 폐지하고 직무와 직위에 따라 인사관리가 이루어짐

- 가령 미국의 경우는 국무부(U.S. State Department), 일본은 외무성(The Ministry of Foreign Affairs of Japan), 호주는 외교통상부(the Australian Department of Foreign Affairs and Trade)에서 담당하고 있음
- 외교관 채용시험 응시자격에 학사학위 등을 요구하지 않는 경우는 미국의 채용제도임. 단 미국의 경우는 외교관 채용 시험응시 가능자를 20세 이상 59세 이하로 명시하고 있음

2) 외교관 채용제도

- 미국이나 일본, 프랑스, 캐나다, 호주 등은 공히 외교관 충원을 위한 시험 제도를 마련하여 운영하고 있으나, 다음과 같은 점에서 차이가 있음
 - 첫째, 일본의 외교관 충원을 위한 시험제도에는 우리나라처럼 사무관 직급의 외교관 충원시험을 마련해 놓고 있는 반면에 미국, 프랑스, 캐나다, 호주 등의 외교관 충원 시험에는 우리나라의 외무고시와 같은 시험제도는 없음
 - 둘째, 호주의 경우는 외교관 충원이 외교통상부 산하 전문대학원 과정 졸업생을 대상으로 하기 때문에, 그 전문대학원 과정 입학시험이 곧 외교관 충원을 위한 시험임
 - 셋째, 일본, 프랑스, 캐나다, 호주 등은 1년에 한번 채용 시기를 정하고 있는 반면에, 미국의 경우는 상시 채용제도임
 - 따라서 일본, 프랑스, 캐나다, 호주 등은 일단 채용이 결정되면 바로 교육 또는 훈련과정을 밟게 되는 반면에, 미국의 경우는 외교관 채용 절차를 마친 후 일정 기간 대기해야 하며, 18개월 이내에 교육과정에 들어가지 못하면 대기자 명단에서 삭제되고, 12개월 후 다시 채용절차를 밟아야 함
 - 넷째, 미국의 채용시험은 일본, 프랑스, 캐나다, 호주 등에 비해 상대적으로 복잡함. 가령 캐나다의 경우 4가지 영역의 시험(the Graduate Recruitment Test, the Situational Judgement Test, the Leadership Experience Test, a Written Communication Proficiency Test)성적과 면접을 토대로 채용여부를 결정하고 교육 및 훈련과정을 밟게 하는데, 미국의 경우는 아래의 8단계의 과정을 통과해서 채용자격을 갖게 됨

[표] 미국의 외교관 채용절차

- 제1단계: 지원서 제출
- 제2단계: 시험(주·객관식 문제, 3시간 소요)
 - 시험 준비를 위한 도서목록 제공
- 제3단계: 서류전형(지원서 및 시험점수 검토)
- 제4단계: 구술시험(집단토론 및 면접, 업무처리 능력평가)
- 제5단계: 병력검토(medical clearance)
- 제6단계: 신원조사(security clearance)
- 제7단계: 최종 적합성 검토
- 제8단계: 등록 및 대기(18개월)

*18개월 내 배치되지 않으면 명단에서 삭제됨

*명단에서 삭제된 후 12개월 경과 후 재지원 가능

3) 외교관 교육 및 훈련

□ 정식외교관으로 투입되기 전까지 교육 및 훈련과정을 두고 있는 대표적인 경우는 캐나다와 미국임

- 외교관을 위한 캐나다 교육과정의 주요한 프로그램은 언어교육으로 최장 52주에 걸쳐 실시하며, 이 과정에서 일정 수준에 도달하지 못한 채용대상자는 정식 외교관으로 채용되지 못함
- 미국의 경우는 단계별 3개의 프로그램으로 구성된 교육 및 훈련과정을 통해 외교관의 정년을 보장함
 - 제 1과정은 7주 과정으로 구성된 오리엔테이션으로서 미국 외교정책 및 외교 담당 중앙조직에 대한 이론교육 및 현장 방문 교육을 실시함
 - 제 2과정은 3개월에서 1년 과정의 프로그램으로 외교, 영사, 무역, 경영, 언어 등에 걸친 실무 및 현장실습과정임
 - 제 3과정은 4년에서 5년 과정의 해외업무 배치를 통한 적성평가임. 이 제3단계 훈련과정의 핵심내용은 현지적응능력과 언어습득 능력임
 - 특히 이 3단계과정에서 2년 내지 3년은 전쟁 내지 분쟁지역 등 위험지역에 투입하여 영사 및 다양한 외교업무를 수행케 하여 대상자의 현지적응 능력을 평가함

3. 우리나라 외교관 충원제도의 개선방안

- 최근 우리나라 외교관 충원방식의 다변화에도 불구하고 아직까지 외교관 충원은 외무고시제도를 기본축으로 하고 있는데, 이 방식이 해외현장에 필요한 인력을 확보하는 최선의 방식인지에 대해서 검토할 필요가 있음
 - 비록 외무고시를 통해 우수한 인력을 확보할 수 있는 것은 사실이나, 이들의 능력과 해외현장에서 필요한 능력과는 차이가 있을 수 있음
- 이 맥락에서 앞에서 소개한 외국사례에 비추어 볼 때 다음과 같은 방안을 고려해 볼 수 있을 것임
 - 첫째, 미국이나 캐나다의 경우처럼 시험보다는 이후 교육 및 훈련과정이 주요한 충원방식이 되게끔 하는 제도마련을 고려해 볼 수 있을 것임
 - 둘째, 호주의 경우처럼 외교관을 충원하기 위한 ‘전문대학원’ 설치방안도 고려해 볼 수 있을 것임. 현재 우리나라 주요 대학의 경우 ‘국제대학원’을 설치해 놓고 있는바, 이에 대한 체계적이고 심도 있는 평가 및 제도 개선을 토대로 이를 외교관 충원을 위한 하나의 방식으로 고려해 볼 수 있을 것임
 - 셋째, ‘국제기구 초급전문가’(Junior Professional Officer: JPO) 프로그램 그리고 현 정부가 추진하는 글로벌청년리더 양성 프로그램 등을 외교관 충원방식의 하나로 고려해 볼 수 있음
 - JPO란 국가의 비용부담 하에 유엔 및 관련 국제기구의 사무국에 수습직원으로 파견되어 정규직원과 동등한 조건으로 실제 근무하는 인원을 말하는데, 우리나라는 1996년부터 2008년까지 총 63명을 선발하여 파견한 바 있음
 - 현 정부는 2009년부터 KOICA 해외봉사단 5천명을 신규로 파견할 계획으로 2009년 6월 말 현재 약 1,000여명 이상의 인원을 선발하여 이미 파견했거나 교육 중에 있음
 - 이들은 우리나라 외교역량의 주요한 자원이 될 수 있으므로 이들에 대한 체계적인 교육과 평가 및 시험제도를 통해 일부를 외교관으로 충원하는 방식도 고려해 볼 만함

재외국민 보호관련 제도

1. 우리나라의 재외국민 보호제도 현황

1) 재외국민 사건·사고 현황

- ☐ 현행 법률(“재외국민등록법”)의 기준에 따른 거주 및 자격별 재외동포 현황은 다음과 같음¹¹⁵⁾
 - 2009년 5월 1일 기준으로 재외동포의 총규모는 6,822,606명이며, 이 중 외국국적을 가진자(시민권자)를 제외하면 2,869,921명임
- ☐ 한편 2008년 재외국민 사건·사고 규모는 2007년에 비해 약간 감소한 5,233건(피해 : 3,337, 가해 : 1,896)에 달함

[표 1] 최근 4년간 재외국민 사건사고 현황

구분	2005	2006	2007	2008
피해건수	4,235	3,191	3,639	3,337
가해건수	3,079	2,179	2,285	1,896
소계(증감율)	7,314	5,370(▼27%)	5,924(▲10%)	5,233(▼12%)

*자료: 외교통상부 제공

- ☐ 이 같은 사건 및 사고를 유형별 및 지역별로 구분하여 살펴보면 다음과 같음
 - 피살사건은 아시아지역, 납치 및 감금은 중국, 강·절도 사건은 유럽지역에서 다수 발생
 - 피살사건: 53건 중 28건(52%)이 아주지역에서 발생
 - 납치 및 감금: 134건 중 91건(68%)이 중국에서 발생
(※ 주로 채권·채무 관계가 원인)
 - 강·절도: 1,288건 중 924건(75%)이 유럽지역에서 발생
(※ 주로 여행객을 상대로 한 소매치기와 소지품 분실)
 - 한편 우리나라 국민의 연도별 피납현황을 살펴보면 2003년도에 1건이었고, 2004년에 4건, 2005년에 2건, 그리고 2006년, 2007년, 2008년에 각각 3건, 9건, 7건 발생하였음

115) 이하의 자료는 외교통상부가 제공한 자료임

- 또한, 해외에 수감되어 있는 우리나라 국민은 총 1,206명인데, 이 중에서 일본에 가장 많은 인원(520명)이 수감되어 있음. 다음으로 미국(254명), 중국(236명) 순임
- 수감유형의 측면에서 보면 기타유형을 제외하고 살인으로 인한 수감이 198명으로 가장 많으며, 다음으로 마약에 연루된 경우(191명)임. 그리고 절도(123명)와 강도(121명)사건으로 수감된 경우가 그 다음 순위의 규모임

[표 2] 한국인 해외수감자의 범죄유형별 현황(2008)

유형	규모(명)
살인	198
강도	121
절도	123
강간	25
납치 및 강간	16
폭행 및 상해	71
사기	80
도박	13
마약	191
출입국	55
밀수	14
성매매	10
교통사고	9
불법체류	68
기타	212
합계	1,206

*참고: 기타 범주에 불법취업알선, 불법이민알선, 불법총기소지, 불법취업, 저작권위반, 선교활동 등이 있음

2) 우리나라의 재외국민 보호시스템

- 외교통상부는 해외여행자와 기업의 해외진출 증가 등 우리국민의 활동영역 확대에 따른 해외 사건·사고 발생에 효율적으로 대응하기 위해 다양한 재외국민 보호시스템을 구축, 시행중임.
- 재외국민에게 발생한 사건 및 사고에 대응하기 위해 ‘신속대응팀 파견’, ‘영사협력원 운용’, ‘영사콜센터 운영’, ‘신속해외송금’, ‘긴급구난활동’, ‘법률자문가 자문’ 등을 운영하고 있고
- 또한, 우리국민의 해외에서의 안전을 위해서는 국민 개개인이 “자신의 안전은 스스로 책임진다”는 의식을 갖고 사전에 사건·사고를 예방하는 것이 무엇보다도 중요하다는 차원에서 다양한 예방 홍보활동을 전개중임

- 구체적으로 '해외안전여행홈페이지(www.0404.go.kr)', '여행경보제도', '여행금지국가', '해외여행자인터넷등록제', '해외안전여행정보 문자서비스(SMS)', '위험지역 안전점검', 'NGO·선교단체 초청간담회', '방송매체 및 출판물을 통한 홍보' 등
- 한편 해외 사건·사고 처리는 외교통상부의 재외동포영사국 소속 재외국민보호과에서 담당하며, 실제상황 발생시에는 외국정부와 긴밀한 협조체제 활용과 아울러 대책본부(외교부내 여타 유관부서 포함) 및 대책반(현지 우리공관)을 설치·운영해오고 있음
- 그러나 주요국의 재외국민 보호시스템에 비교해서 몇 가지 개선할 점이 있음

2. 주요국의 재외국민 보호시스템

- 독일은 '영사의 업무, 과제 및 권한에 관한 법'을 통해 재외국민 보호에 관한 내용을 규정하고 있음
 - 동법은 총 6개의 장과 31개조로 구성되어 있는데, 주요 항목은 필요한 조력의 제공, 주재국 상황에 맞는 조력의 제공, 상시 거주지역에의 귀가 또는 여타 지역으로의 이동 지원, 연방사회지원법 등의 적용, 영사의 지원제공거부사유, 자연재해나 전쟁·혁명 시 조치, 배상의무와 예외 등에 관한 사항 등임
- 스웨덴은 '긴급영사·경제지원에 관한 법률'을 통해 재외국민 보호에 대처하고 있음
 - 이 법률에서 특이한 점은 그 지원 대상이 스웨덴 국내거주 난민 및 무국적자도 대상으로 한다는 점이고, 영사의 지원을 받을 수 있는 상황을 구체적으로 명시하고 있다는 점임
 - 가령 영사의 지원을 받을 수 있는 상황으로는 해외에서 곤경에 처하여 그 곤경을 여타 방법으로 해결할 수 없는 경우, 해외에서 난폭한 범죄에 노출되어 있는 경우, 외국법원 등의 결정에 따라 자유가 구속되었을 경우 조사, 재판, 통역 등에 소요되는 비용 지원의 경우임
 - 또한 스웨덴의 법률에서는 해외등지에서 지원금을 받은 경우 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 곤경이 해결되었을 경우 이를 반납해야 한다고 규정하고 있음

- ☐ 이에 반해 미국과 일본은 개별적인 법률로 재외국민 보호를 위한 규정을 갖고 있지 않음
- ☐ 미국은 미 연방법의 재외국민보호에 관한 법규정 (Title 22, Chapter 23)을 통해 재외국민도 내국인처럼 정부가 보호해 주어야 한다고 규정함
 - 또한 재외국민의 자유가 타정부에 의해 침해된 경우 미 정부는 이에 개입하여 그 문제를 해결해야 하고, 이 과정에서 가능한 모든 수단(전쟁과 같은 수단 제외)을 동원해야 하며, 이 사항은 의회와 협의하도록 되어 있음
 - 그러나 이와 관련한 구체적인 사항을 법률로 규정하고 있지 않음
- ☐ 일본도 미국의 경우처럼 구체적인 특별 법률이 존재하지 않으나, 외무성이 '긴급사태에 있어서 재외국민 보호대처 매뉴얼'을 마련해 놓고 있음
 - 이 매뉴얼은 재외국민 보호대책을 상황별, 즉 평상시, 긴급사태 발생 개연성 고조시, 긴급사태 발생시, 사태 악화시 등의 4단계로 나누어 이에 대한 대처법을 규정하고 있음
- ☐ 이 밖에 네덜란드의 경우도 별도의 재외국민 보호법을 두고 있지는 않으나, '영사업무지침'을 통해 재외국민 보호대책을 마련해 놓고 있음
 - 특히 네덜란드의 영사업무 지침은 해외 수감자에 대한 지원, 본국 귀환 지원, 재외국민의 네덜란드 교육기관의 시험지원, 가족친지의 요청에 따른 해당인의 생활형편조사, 병원 입원시 협조, 사망시 협조, 위험지역 철수를 위한 단계적 지원, 여행지원, 영사업무 관련 등 구체적인 항목들을 담고 있음

3. 우리나라 재외국민 보호 시스템 개선사항

- ☐ 외국사례와 비교하여 우리나라 재외국민 보호시스템 개선 사항을 정리하면 다음과 같음
 - 우선 외교부 영사인력의 증원이 필요함. 가령 현재 우리나라의 외교부 영사과 직원은 10명 이내인 반면에 일본의 경우는 100명 정도 됨
 - 둘째, 스웨덴의 사례처럼 외국법원 등의 결정에 따라 자유가 구속되었을 경우 조사, 재판, 통역 등에 소요되는 비용 지원을 고려해 볼 필요가 있음

- 가령 지난 2006년 프랑스에서 마약 운반 혐의로 프랑스 사법당국에 구속됐던 장미정씨 사건의 경우 변론 준비 과정에서 프랑스 통역 등 지원을 외교부로부터 받지 못했다는 주장에 대해 외교부는 해외에서 범죄혐의를 받고 있는 국민들의 재판 및 통역비용 등은 당사자가 부담하는 것이 원칙이라 주장한 적이 있음
- 셋째, 일본이나 네덜란드의 사례처럼 재외국민 보호를 위한 구체적인 상황설정과 그에 따른 세부안이 마련될 필요가 있음
- 넷째, 2006년 소말리아 근해의 우리나라 어부 피납상태에서 드러난 바와 같이 관계부처간의 협조가 원활하지 못한 점이 지적된 바 있음. 따라서 재외국민 보호 업무와 관련한 관계부처간의 실질적 협조체계가 마련되어야 함
- 다섯째, 재외국민 보호관련 업무에 필요한 지역전문가 및 지역별 분야별 전문가의 활용체계가 필요함. 최근에 발생한 재외국민 납치 사건이나 해외정부에 의한 구금사태에서처럼 지역 전문가 또는 정보나 협상분야의 전문가 부재가 문제로 지적된 바 있음. 따라서 이에 대한 해결방안이 모색될 필요가 있음

재외동포청 신설문제

1. 재외동포청 신설 제기

- 2009년 5월 1일 기준으로 재외동포의 총규모는 6,822,606명이며, 이 중 외국국적을 소유한 시민권자를 제외한 재외국민은 2,869,921명임

[표 1] 거주 및 자격별 재외동포 현황(2009년 5월 1일 현재)

구분	재외국민				시민권자 (외국국적)	총계
	계	영주권자	일반 체류자	유학생		
아주	1,434,896	539,004	723,226	172,666	2,275,657	3,710,553
일본	591,998	486,471	78,414	27,113	320,657	912,655
중국	413,442	3,526	350,995	58,921	1,923,329	2,336,771
기타	429,456	49,007	293,817	86,632	31,671	461,127
미주	1,297,523	656,223	512,901	128,399	1,135,111	2,432,634
미국	1,098,854	524,084	469,528	105,242	1,003,429	2,102,283
캐나다	124,462	80,705	21,508	22,249	98,860	223,322
중남미	74,207	51,434	21,865	908	32,822	107,029
구주	114,264	22,505	50,579	41,180	541,579	655,843
독립국가연합	11,115	454	8,080	2,581	526,774	537,889
유럽	103,149	22,051	42,499	38,599	14,805	117,954
중동	13,878	515	12,943	420	121	13,999
아프리카	9,360	1,314	6,813	1,233	217	9,577
총계	2,869,921	1,219,561	1,306,462	343,898	3,952,685	6,822,606

*자료: 외교통상부 재외동포현황

(<http://www.mofat.go.kr/consul/overseascitizen/policy/index.jsp>)

- 이와 같은 재외동포 규모 확대와 함께 재외동포청 신설의 필요성이 여러 차례 제기된 바 있음
- 지난 2006년 세계한인회장 대회를 통해 700만에 달하는 해외동포를 위한 전담기구 설치의 필요성이 제기됨
 - 2008년 10월 '재외동포의 권익강화를 위한 방안 모색'이라는 공청회를 통해 재외동포청 신설의 필요성이 거듭 강조되었음
 - 또한 최근에는 재외국민에 대한 참정권이 부여되면서 이의 필요성이 다시 제기되고 있음
- 이에 대해 외교통상부는 신중한 입장을 표명하고 있음. 그러나 다음의 사항에 대한 검토를 토대로 재외동포청 신설을 고려해 볼 만함

2. 재외동포청 신설시 고려사항

- 재외동포청 신설과 관련해서 고려해야 할 사항으로 재외동포의 범위와 사업영역, 전담기구의 설치와 기존 재외동포관련 기관과의 관계 설정 등으로 구분하여 정리하면 다음과 같음

1) 재외동포의 범위

- '재외동포'에 대한 정의는 「재외동포 출입국과 법적지위에 관한 법률」과 「재외동포재단법」 등에 나타나 있는데, 그 내용에는 약간의 차이가 있음
- 「재외동포 출입국과 법적지위에 관한 법률」에 따르면 '재외동포'는 '재외국민'과 '외국국적동포'를 포함함
 - '재외국민'은 "대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자"를 지칭함
 - '외국국적동포'는 "대한민국의 국적을 보유하였던 자(대한민국정부 수립 전에 국외로 이주한 동포를 포함한다) 또는 그 직계비속으로서 외국국적을 취득한 자 중 부모의 일방 또는 조부모의 일방이 한국국적을 보유하였던 자를 지칭함
 - 「재외동포재단법」은 '재외동포'의 범주를 두 가지로 분류하여 정의하고 있음
 - "대한민국국민으로서 장기체류하거나 영주권을 취득한 자"와 "국적을 불문하고 한민족의 혈통을 지닌 자로서 외국에서 거주 생활하는 자"를 '재외동포'의 범주에 포괄함
 - 이 밖에도 「재외국민등록법」에서 '재외국민'은 "외국의 일정한 지역에 계속하여 90일 이상 거주하거나 체류할 의사를 가지고 그 지역에 체류하는 대한민국 국민"을 말함
- 이처럼 해당 법률의 목적과 내용에 따라 재외동포의 범주에 약간의 차이가 있는 바 향후 '재외동포청' 신설시 상대국과의 외교적 마찰을 초래할 수 있는 재외동포에 대한 범주 및 사업에 대한 체계적인 검토가 필요함

2) 재외동포청의 위상과 기능

- 재외동포청을 신설하고자 할 경우 동 기관의 위상과 기능에 관한 검토가 이루어져야 할 것임
 - 정부조직법상 “중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부·처 및 청으로 한다”라고만 규정이 되어 있지, 부·처·청의 위상이나 성격, 그리고 역할에 대한 명확한 규정이 없기 때문임
 - 단지 일반적으로 ‘청’은 행정각부의 업무 가운데 독립성이 강하며 ‘일선기관적 성격’ 즉 ‘민원업무’의 영역을 담당하는 것으로 설명되고 있음¹¹⁶⁾

3) 재외동포청 사업영역의 설정

- 재외동포청 신설과 관련하여 고려해야 할 또 다른 문제로는 동 기관의 사업영역을 설정하는 것으로서 다음과 같은 두 가지 방안을 고려해 볼 수 있을 것임
 - 첫째는 ‘재외동포청’이 재외동포영사국 업무 중 ‘정책집행’에 속하는 업무를 전담하는 방안임. 이는 정부조직상 ‘청’단위의 업무가 ‘정책형성’과 ‘정책평가’보다는 ‘정책집행’의 비중이 크다는 관점에 따른 것임¹¹⁷⁾
 - 둘째는 현재 재외동포영사국은 ‘재외동포과’, ‘재외국민보호과’, ‘영사서비스과’, ‘여권과’ 등으로 분류되어 있는바, 이 중 ‘재외동포과’의 업무만을 전담하거나 다른 부서의 업무를 포함하는 경우도 고려해 볼 수 있을 것임
- 그러나 ‘재외동포청’의 사업영역 설정은 좀 더 체계적인 연구와 여론수렴 등을 통해서 이루어져야 할 것임

4) 기존 재외동포관련 기관과의 관계설정 문제

- 비록 재외동포를 어떻게 정의하느냐에 따라 현재 재외동포관련 기관의 범주가 바뀔 수 있으나, 현재 우리나라 정부의 대표적인 재외동포 관련 기관으로는 ‘재외동포재단’이 있음
 - 재외동포재단은 정부의 출연금, 일반 기부금, 차입금, 국제교류기금으로부터의 출연금 또는 보조금, 그리고 그 밖의 수입금으로 운영하고 있음

116) 한국행정연구원, 『정부조직체계발전방안』 (2002), pp. 50-61 참조

117) 한국행정연구원, 앞의글 p. 57 참조

며, 그 업무는 한민족 혈통을 가진 모든 외국국적자를 대상으로 하는 다양한 사업을 수행하고 있음

- 이와 관련하여 외교통상부는 해외한인단체의 ‘동포청’ 설립에 대한 대안으로 ‘재외동포재단’의 확대안을 제시한 바 있음
 - 이 같은 외교통상부의 제안의 타당성은 ‘재외동포’의 범주에 따라 달라질 수 있음
- ‘재외동포청’을 설립시 ‘재외동포재단’의 업무영역에 대한 검토를 통해 ‘재외동포청’과 ‘재외동포재단’간의 업무영역의 중복을 조정해야 할 것임
 - 이 맥락에서 ‘재외동포재단’을 ‘재외동포청’에 편입시키는 안도 검토해볼 수 있을 것임
- 이 밖에 재외동포관련 사업을 수행하는 행정부 각 부처의 업무도 검토해서 ‘재외동포청’과의 업무중복이나 재외동포사업의 비효율성을 피할 수 있도록 업무분장 및 조직설계에 대한 세밀한 검토가 필요할 것으로 사료됨

5) 정부의 크기 문제

- 재외동포청 설치에 재외국민 내지 재외동포를 위한 정부의 기구나 인원의 확대를 동반함. 이는 시장의 효율성을 강화하기 위한 ‘작은 정부론’의 강점과 배치될 가능성 있으므로 이에 대한 검토도 필요함

FTA 추진전략 및 체결과정

1. 우리나라의 FTA 체결현황

- 2009년 8월 17일 현재 발효 중인 FTA는 5건이며, 서명이 완료된 것은 3건, 협상중인 FTA는 8건, 그리고 여건 조성중인 FTA는 3건임 ([표] 참조)

[표] 우리나라의 FTA 추진현황

구분	내용
기 체결된 FTA	한-칠레 FTA (2004.4.1 발효), 한-싱가포르 FTA (2006.3.2 발효), 한-EFTA* FTA (2006.9.1 발효), 한-ASEAN* FTA 상품 (2007.6.1 발효), 한-미 FTA (2007.4.2 타결), 한-ASEAN FTA 서비스 (2009.5.1 발효) 한-ASEAN FTA 투자 (2009.6.2 서명), 한-인도 FTA (CEPA*) (2009. 8.7서명)
추진 중인 FTA	한-캐나다 FTA, 한-멕시코 FTA, 한-EU FTA, 한-일본 FTA, 한-GCC* FTA, 한-호주 FTA, 한-뉴질랜드 FTA, 한-페루 FTA
여건 조성중인 FTA	한-터키 FTA, 한-중국 FTA, 한-러시아 FTA

*참고1: EFTA(European Free Trade Association, 유럽자유무역연합)는 1960년에 영국, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 스위스, 오스트리아, 포르투갈 등 7개국으로 결성된 자유무역지대임. 현재는 아이슬란드, 노르웨이, 스위스, 리히텐 슈타인 등 4개국이 회원국임

참고2: ASEAN(Association of South East Asian Nations, 동남아시아 국가연합)은 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남 등 10개국으로 구성된 '동남아시아의 정치, 경제, 문화 공동체기구'임

참고3: CEPA(Comprehensive Economic Partnership Agreement, 포괄적 경제동반자 협정)는 상품 및 서비스 교역, 투자교류 촉진, 경제협력 증진 등 일반적인 FTA와 큰 차이는 없음. 단지 인도 국민의 FTA에 대한 부정적 인식을 불식하기 위해 CEPA란 명칭을 사용한 것으로 알려져 있음

참고4: GCC(Gulf Cooperation Council, 걸프협력이사회)는 사우디아라비아, 쿠웨이트, 아랍에미리트(United Arab Emirates), 바레인, 오만, 카타르 등 6국을 회원국으로 하는 공동시장 형태의 경제협력체임

*자료: 외교통상부

2. 문제점 및 개선방향

1) 외교전략적 측면

- ☐ 현 정부가 'FTA 체결의 다변화'라는 과제를 토대로 출범이후 2009년 8월 현재까지 서명 및 협상타결한 FTA는 한-ASEAN 투자부문 FTA, 한-EU FTA, 한-인도 CEPA 등이 있음
 - 이 같은 우리나라의 FTA 체결에 종합적인 외교전략적 측면의 고려가 부족하다는 지적이 있음
 - 가령 우리나라와 FTA 체결을 시도하고 있는 중국의 경우는 자국의 세계 및 지역적 차원의 외교전략에 입각하여 미국이나 EU 보다는 인접국 및 지역 거점국가를 중심으로 FTA 체결을 추진하고 있음
- ☐ FTA 체결도 주요한 외교적 수단 중의 하나임. 따라서 세계 및 지역적 차원의 종합적인 외교전략에 입각하여 우선순위를 결정하고 FTA 체결을 진행할 필요가 있음

2) FTA와 장기적 산업정책간의 연관성

- ☐ 한-미 FTA나 한-EU FTA, 그리고 지금 추진을 검토인 한-중 FTA의 경우 그 효과가 산업 간에 차이가 있음. 특히 농수산업에 대한 피해는 주지의 사실임
 - 이에 대해 현 정부는 주로 사후적 보완대책을 중심으로 이 문제를 해결하고 있음
 - 그러나 FTA 체결과 발효에 따른 산업 간의 이해차 발생은 산업구조 상의 변화를 동반하는 것이므로 이에 대한 대응책 마련이 필요함
 - 따라서 사후적 보완책 수준이 아닌 장기적인 산업정책을 고려한 FTA 추진이 되어야 할 것임. 즉, 현재 진행되고 있는 FTA는 우리나라의 장기적인 산업정책, 더 나아가 산업전략의 관점에서 검토해 볼 필요가 있음

3) 절차적 측면

- 현재 한국의 통상협상절차와 관련한 주요 법적 규정은 헌법 제60조 제1항, 「대외경제장관회의 규정」, 「자유무역협정체결규정」 등이 있음. 이에 따라 협상 전·후는 물론 진행과정에서 협상의 중요사항을 국회에 보고하고, 이해 당사자 및 국민에 수시로 설명(예, 공청회)하여 그에 대한 의견을 수렴하도록 되어 있음
- 그러나 협상 이전 단계에 진행되는 공청회의 실효성에 대한 문제제기가 여러 차례 있었으며, 협상 진행과정에서 대외협상전략 노출을 이유로 협상내용이 국회에 제대로 전달되지 않는다는 지적이 있음
- 이러한 맥락에서 FTA 추진에서 이해당사자들의 참여를 좀 더 확대할 필요가 있으며, 또한 이를 반영코자 하는 국회와의 협의절차를 보완할 필요가 있음

통일부

개성공단 기업의 현황과 지원 대책

1. 개성공단 기업의 현황

□ 기반시설 구축

- 개성공단 1단계 기반시설은 2007년 10월 대부분 완공되어 현재 정상 가동 중임
 - ※ 주요 기반시설 : 전력(10만kW 송전), 통신(700화선), 정배수장(3만톤/일), 폐수처리장(1만5천톤/일), 폐기물매립장(61천㎡), 폐기물소각장(12톤/일), 도로 등
- 입주기업 증가 추세에 따라 기반시설의 추가증설이 필요한 상황임
 - ※ 건축중 시설 : 종합지원센터, 건축 준비중인 시설 : 소각장, 타아소 등

□ 입주기업 및 생산 현황

- 개성공단에는 112개 기업이 가동 중이며, 21개 기업은 공장건축 중임
 - ※ 가동기업 현황 : 섬유 67개, 기계금속 23개, 전기전자 11개, 화학 7개, 기타 4개임
- 2008년 기준 개성공단 연간 생산액은 2억 5천만 달러이고 2005년~2009년 6월까지 누적생산액은 6억 3천6백만 달러임
- 2008년 수출액은 3,584만 달러, 2005년~2009년 6월까지 누적수출액은 약 1억 7백만 달러로 추산되고 있음

【 1단계 분양·입주기업 현황 】

구 분	분양시기	분양면적	기업수	가동 기업	건축중
시범단지	2004.6	11만㎡	27	27	-
1차단지	2005.9	14만㎡	50	47	2
2차단지	2007.6	162만㎡	160	38	19
총 계		187만㎡	237	112	21

□ 체류인원, 근로자

- 개성공단 평균 체류인원은 평일 900여 명, 주말 400여 명 정도로 추정됨

- 개성공단 내 입주업체에 고용된 북한측 근로자는 약 4만 명으로 추산됨
- 북한측 근로자 대부분은 여성근로자(83%)이고 연령대로는 30대 이하가 주축을 이루고 있음.

□ 투자규모

- 정부, 공기업, 입주기업을 포함, 총 7,990억 원임(2009년 6월말 기준)
- ※ 정부 및 공공부분 : 3,666억 원, 민간기업 4,324억 원

2. 개성공단 기업이 당면한 문제점

- 개성공단 입주기업이 당면한 문제점은 크게 노동력 수급과 관리, 그리고 3통 문제 등이 있음. 그러나 2008년 북측이 취한 “12.1 조치”¹¹⁸⁾등 제한 조치에 따라 개성에서의 경제활동의 안정성 자체가 위협받을 수 있음을 경험하였음

- 북한이 개성공단에 취한 제한 조치는 두 가지임. 첫째는 개성공단 통행 제한을 강화한 것이고, 둘째는 개성공단 상주인력을 감축한 것임
- 북한은 키 리졸브 훈련에 대한 대응으로 개성공단 통행에 대한 차단과 재개를 반복한 바 있음. 이는 개성공단의 존폐 뿐만 아니라 우리 국민의 신변안전과 관련한 것으로서 매우 심각한 것임. 북한이 통행을 차단했을 때 정부가 대응할 수 있는 방안이 마땅치 않다는 점이 더욱 문제임
- 북한은 이미 2008년 “12.1 조치”¹¹⁹⁾에 따라 개성공단에 상주할 수 있는 남측인원을 880명으로 제한한 바 있음. 개성공단관리위원회에서 북한 당국과 논의하던 1628명보다 크게 줄어든 규모임

- 이에 따라 긴급 운영 자금 지원, 손실 보조 등의 문제가 제기된 바 있음

- 장기적으로는 개성공단 물품의 판매 시장을 확보하는 문제가 제기될 수 있음

- 개성공단 물품의 원산지 규정과 관련한 이 문제가 당장 제기되지는 않을 것임. 하지만 장기적으로 반드시 해결해야 할 과제이며, 이 문제가 해결되어야 개성공단을 통한 경제활동이 활성화 할 수 있음

118) 이 조치에 따라 북한지역에 대한 남한인사의 출입과 체류에 제한을 두었음

119) 이 제한 조치는 2009년 8월 21일부터 해제한 바 있음

3. 정부의 지원 및 개선 방향

□ 노동력 수급 및 관리문제

- 노동력 수급문제는 북측의 책임아래 해결되어야 하는 문제임. 이 과정에서 정부가 해결노력을 할 수 있는 부분이 있다면 단기적으로는 통근 버스의 지원 정도가 있을 수 있을 것이고 장기적으로는 숙소 건설에 대한 지원이 있을 수 있음
- 정부는 2008년 추가 투입한 출퇴근버스 100대를 활용, 인근지역 인력을 개성공단 경제활동에 동원할 수 있도록 지원한 바 있음
- 노무 관리와 관련하여, 입주 기업 경영자들은 인사관리의 자율성 보장, 인력채용의 유연화 등 근로자에 대한 인사관리 제도의 개선을 애로사항으로 호소하고 있음. 인사관리의 자율적 노무관리를 위해서는 무엇보다 북측 근로자에 대한 임금 지불제도의 조기실현이 필요하고, 기업의 북측 근로자 채용과 해고, 근로자 배치 및 작업지시 등에 대한 자율적 노무관리도 필요하다는 것임. 그러나 임금지불제 등 노무관리 전반에 관한 변화는 북측의 체제 개혁·개방과 관련한 본질적인 문제와 연결된 것으로 북한의 결단이 필요한 사항임

□ 3통 문제

- 3통 문제는 기본적인 윤곽에는 합의한 바 있음. 통행, 통신, 통관을 약칭하여 3통이라 하는데 이 중 통관 문제는 상당 수준 해결되어 기업활동에 심각한 지장을 주지는 않는 수준이 되었음. 이제 12.1 제한 조치도 대부분 해제되었고, 향후 개성공단의 경쟁력 강화를 위해서는 3통 문제의 획기적인 개선이 필요한 시점임
- 2007년 12월 제7차 남북장성급군사회담을 통해 통행시간 확대 및 상시통행 보장, 전자출입체계(RFID) 도입, (통관)선별검사제 도입, 인터넷·무선전화 개통 등에 합의한 바 있음
- 3통 개선 시 통행량이 증가하고 통행시간이 확대될 것이므로 시설, 자재·장비 등이 추가로 필요할 것임. 북측이 이를 남측에 지원 요청함
- 현재, 개성공단의 통행은 방문증을 발급받거나 출입계획을 사전에 제출한 후 이루어지고 있음. 통신 문제는 전화는 가능하지만 인터넷과 무선전화는 현재 사용하지 못하고 있으며, 기업들이 이에 따른 애로사항을 호소하고 있음
- 남북간 지속적인 협의를 통해 자유롭게 통행하고 인터넷, 무선전화를 개통할 수 있도록 할 필요가 있음

□ 긴급 운영 자금 지원 및 경험 보험 개선 문제

- 안정적인 경제활동을 위해 정부는 위기 상황에서의 긴급 운영 자금 지원 및 경협 보험 관련 제도를 개선한 바 있음
 - 2008년 북한의 12. 1 제한 조치 이후 개성공단 입주기업의 의견을 수렴, 기업 경영애로 경감을 위해 2009년 7월 1일에 경협보험을 개선하였고, 2009년 8월 10에 교역보험 제도를 개선·시행하고 있음
- 이러한 개선에도 불구하고 개성공단 입주 기업들은 좀 더 나은 조건으로 개선해 줄 것을 요청하고 있는 실정임
 - 긴급자금 대출 : 911억 원. 2008년 12월~2009년 5월의 기간동안 발생한 적자보전으로 397억 원, 긴급운영자금으로 514억 원의 지원을 요구하고 있음
 - 「경협보험」 보장 강화: 투자금액 전액 보장, 지급요건 추가 완화(사업정지 1월→즉시)를 요구하고 있음

□ 장기적인 과제

- 개성공단 입주기업은 향후 원산지 문제, 전략물자 반입문제 등과 관련하여 한계에 봉착할 수 있음. 이 문제는 북핵의 해결 추이에 따라 국제협상을 통해 해결해야할 문제로 정부의 적극적인 역할이 필요할 것임
- 개성공단 생산제품을 한국산으로 인정받기 위해 노력할 필요가 있음
 - 미국과의 관계에서는 개성공단을 역외가공지역으로 인정받는 등의 노력이 요청되고 있음. 미국과의 원만한 관계를 유지하고 개성공단의 근로조건을 국제적인 수준으로 유지하도록 노력할 필요가 있음. 개성공단 제품을 한국산으로 인정받을 경우 개성공단 제품을 미국시장에 수출할 수 있을 것임
 - 인도와의 관계에서는 개성공단 제품을 한국산으로 인정받은 바 있음. 한-인도 CEPA협상에서 개성공단 생산제품의 특혜관세를 실질적으로 인정하였음(2008년 9월). 한국산 재료가 최종 제품재료의 60% 이상, 개성공단 투입가치가 최종재화 가치의 40% 이하인 경우 한국산과 동일한 특혜관세를 부여하기로 하였으며, 인정 품목 수는 108개 품목으로 협정 발효 5년 후 재검토 할 수 있도록 합의한 바 있음
- 개성공단의 반입 물품에 대한 제한 때문에 원활한 설비투자에 부분적인 문제가 있음. 예컨대 전략물자로 분류될 수 있는 생산설비를 개성으로 반입할 경우 미국의 승인을 받아야 하며¹²⁰⁾ 이 과정에서 시간, 노력, 그리고 경제적 비용이 추가로 발생하고 있음. 향후 개성공단이 활성화하여 대량의 장비 반입이 필요할 경우 이로 인한 추가 비용 발생이 확대될 수 있음. 이러한 점을 개선하기 위해 미국과의 긴밀한 협의가 필요함

120) 미국은 바세나르 협약을 북한에 적용하여 특정 제품의 반입을 막거나 불가피할 경우 허락을 받고 철저히 사후 관리하도록 요구하고 있음. 개성도 예외는 아니었음

대(對) 북한 포괄적 패키지

1. 대 북한 포괄적 패키지의 개념과 현황

- ☐ 포괄적 패키지 접근방안은 북핵의 완전하고 불가역적인 폐기를 달성하기 위해, 향후 대북협상에서 북한의 비핵화 조치들과 5자의 경제지원, 관계정상화, 안전보장 문제 등을 모두 포괄하여 협상한다는 개념임
- ☐ 정부는 북한이 2.13 합의 및 10.3 합의를 파기하고 2차 핵실험까지 실시한 상황에서 비핵화 과정 중 일부만 합의·보상하는 과거의 점진적·부분적인 협상 패턴을 반복할 수 없다고 보고, 미·일·중·러와 북핵 문제의 포괄적 패키지 접근방안에 대해 원칙적 차원의 협의를 진행하여 왔음
- ☐ 현재 북한을 제외한 6자회담 참가국들은 북핵의 불가역적 폐기에 대하여 확고한 의지를 가지고 있으며, 포괄적 패키지 접근방안의 필요성에 대해 공감하고 있는바, 구체적인 내용에 관해서는 계속 협의해 나갈 계획을 갖고 있음

2. 대 북한 포괄적 패키지의 영향과 대응방향

- ☐ 미국이 중심이 되어 포괄적 패키지를 제안하고 북한이 이를 받을 경우 남북관계에 영향을 줄 수 있음
 - 예컨대, 미·북관계가 속도를 내며 앞으로 나아감으로써 상대적으로 한국의 입장이 “수동적”으로 보일 수 있으며, 한국의 위치와 존재감이 약화될 가능성도 있음
- ☐ 한국정부도 독자적인 대북 포괄적 패키지를 준비하고 구체화 할 필요가 있음
 - 포괄적 패키지의 구체적 내용은 아직 구상단계에 그치고 있음. 비핵화를 위해 북한과 논의할 모든 사안은 9·19 공동성명에 대부분 포함돼 있음. 정부차원에서는 북한이 한결같이 주장하는 체제보장 문제와 비핵화를 동시에 해결하기 위한 패키지를 생각하고 있지만 아직은 모두 구상단계일

뿐 구체적으로 정해진 내용은 없음

- 접근방안에 있어서도 5자가 포괄적 패키지를 마련하고 북한에 제시할지, 아니면 북한과 함께 포괄적 패키지를 협의할지에 대해서도 아직 논의되고 있지 않음
- 당분간 유엔 제재국면이 이어지면서 각 국 차원에서 포괄적 패키지에 대한 구상 작업이 계속 진행될 것으로 보임. 정부는 이 과정에서 능동적이고 신속하게 패키지의 내용을 구체화하고 실행하는데 주도적인 역할을 수행할 필요가 있음
- 미·북관계의 진행속도와 남북관계의 진행속도를 조절하고 한미동맹을 강화하는데 “대북 포괄적 패키지”가 중요한 역할을 할 수 있다는 명확한 인식이 필요한 시점임

북한지역 체류 국민의 신변안전

1. 현황

□ 북한지역에 체류하고 있는 국민은 2009년 8월 17일 현재 개성지역에 317명, 금강산 지역에 45명, 기타 지역에 3명으로 총 365명임

□ 신변안전보장관련 규정

- 개성공단 및 금강산지역에 체류 중인 우리 국민의 신변안전보장에 관해서는 2004년 1월 합의한 바 있는 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」(이하 「출입체류합의서」)를 적용하고 있음

「출입체류합의서」 협의경과

- 「남북경제협력추진위원회」 제3차 회의(2002. 11. 6~9)에서 경험관련 제도를 「남북경제협력제도실무협의회」를 통하여 다루기로 합의함
 - 「남북경제협력제도실무협의회」(2002. 12~2003. 12)를 4차례 개최, 통행합의서 및 신변안전보장 문제 등을 협의한 바 있음
 - 출입체류합의서와 관련하여 집중적으로 협의 하기 위해 「남북경제협력제도실무접촉」 제1차 회의(2004. 1)를 개최한 바 있음
 - 「개성공업지구와 금강산관광지구 출입 및 체류에 관한 합의서」 채택
- * 서명(2004. 2, 제13차 남북장관급회담) ⇒ 국회 비준·동의(2004. 9) ⇒ 발효(2005. 8, 문본교환)

- 동 합의서를 적용함으로써 확보한 우리 국민의 신변안전보장 현황은 다음과 같음
 - 우리 인원에 대한 신변안전 불가침권 보장(2조 2항)
 - 인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장(제10조 3항)
 - 북측 법질서 위반시 경고 또는 범칙금 부과를 하거나 강제 추방을 하도록 규정, 우리 인원이 북측지역에서 재판·처벌받을 수 없도록 협의(10조 2항)
 - 다만, 엄중한 위반에 관하여 “남과 북이 합의하는 엄중한 위반 행위에 대하여는 쌍방이 별도로 합의하여 처리한다”고 규정함(10조 2항 단서)
- * 엄중한 위반행위의 범위와 처리절차 등에 대해서는 남북간 별도 협의 필요

- 출입체류문제 협의·해결 기구로서 공동위원회 구성·운영에 합의(12조 2항)함

2. 문제점

- 「출입체류합의서」 등 남북간 합의에도 불구하고, 북측의 ① 일방적 출입통행 차단 ② 기본권 보장 없는 장기간 억류 조사 ③ 출입체류 공동위원회 구성·운영에 대한 소극적 입장 등 합의서 위반문제가 발생함
 - 예컨대, 개성공단에 근무하던 현대아산 직원 1명이 북한에 의해 체포되어 “기본권 보장 없는 장기간 억류 조사”를 받은 후 “추방” 형식으로 귀환한 바 있음
 - 이에 따라 최근 열린 개성실무회담에서 우리 측은 ① 억류자 문제의 최우선적 해결 ② 신변안전 보장장치 마련 등을 주장
 - 억류자 문제의 경우 합의서에 따라 ① 조속한 석방 ② 접견권 등 기본권 보장 등을 지속적으로 요구하였으나 제10조 3항에 규정한 “기본적인 권리”에 대한 해석에 있어서 남북한이 이견을 노정한 바 있음
 - 3차 실무회담(2009. 7. 2)에서는 기초 발언문을 통해 「출입체류공동위원회」 구성문제도 공식적으로 제기한 바 있음
- * 북측은 지난 6. 19 「개성공단 관련 남북당국간 제2차 실무회담」에서 “억류근로자는 「출입체류합의서」에 따라 조사중이고, 동 합의서에 따라 처리할 것”이라는 입장을 밝힌 바 있음. 이러한 입장에 따라 “추방”형식으로 귀환하였음

3. 개선방안

- 향후 남북간 협의회 우리국민의 신변안전을 제도적으로 보장하기 위한 장치를 보완해야할 과제가 제기되었음
- 제도적인 보완방향
 - 특히 출입·체류 문제의 협의·해결기구로서 「출입체류공동위원회」를 조속히 구성·가동할 필요성이 드러났음

- 북측에서 자의적으로 해석할 수 없도록 합의서에 기본권의 구체적인 내용을 명시하는 등 합의서의 수정·보충 문제에 대해서도 협의할 필요성이 제기되었음. 예컨대, 10조 3항을 구체화 할 필요가 있음
 - 기존 내용을 보완하여 “인원이 조사를 받는 동안 그의 기본적인 권리를 보장” 하며, “기본적인 권리라 함은, 남측 인원에 대한 접견권, …… 등” 과 같이 기본적인 권리를 구체적으로 명시할 필요가 있음
- 핫라인의 개설 및 유지가 필요함
 - 신변안전 문제가 발생했을 경우, 국민의 신변에 관한 정확한 정보를 확보할 수 있는 핫라인을 개설하고 이를 유지할 필요도 있음

□ 정치적인 보완방향

- 전반적인 남북관계를 안정적으로 관리하는 것이 필요함
 - 신변안전과 관련한 문제 발생시 신속하고 안전한 해결을 위해서 남북관계를 상시적으로 관리하여 안정적인 분위기를 유지할 필요가 있음
- 제도적인 보완과 더불어 특사파견 등 정치적인 타결을 통한 문제 해결은 매우 유용한 수단임. 미국 여기자 문제나 현대 아산 직원 문제의 해결과정에서 볼 수 있듯이 특사나 유력인사의 직접 방문을 통한 문제 해결이 가능함
 - 북한 체제의 특성상 최고 정책 결정자의 결정으로 문제를 마무리 하는 사례가 있기 때문에 “특사 파견”이 가장 효율적인 방법인 경우도 있음

북핵 문제의 현황과 대응방향

1. 북핵 문제의 현황

- ☐ 국제적으로 북핵 문제가 제기된 것은 1990년대 초이며, 제1차 북핵 위기는 1994년 제네바 핵 합의를 통해 잠정적으로 봉합된 바 있음. 2차 북핵위기는 2002년 북한이 고농축 우라늄 방식의 핵 개발을 시인함으로써 제기되었으며, 9.19 공동성명, 2.13 합의를 도출하고, 이 합의에 따라 북한은 핵신고와 불능화를 시작하였고, 미국은 이에 상응하는 조치로 북한에 대한 적성국 교역법 적용을 중지하고 북한을 테러지원국 목록에서 삭제한 바 있음
- ☐ 미국은 북핵 문제를 논의하기 위해 클린턴 행정부 시기에는 양자간 협상을 활용하였고, 부시 행정부 시기 이후에는 다자간 협상에 참여하고 있음. 이명박 정부 출범과 오바마 정부 출범 이후 북한 핵 문제를 둘러싼 상황은 더욱 복잡해지고 있음
- ☐ 북한의 핵 능력은 두 차례 실험을 마친 수준이며, 핵 무기급으로 개발을 완료했는지에 대해서는 평가가 엇갈리고 있으며, 한국과 미국은 북한의 핵보유국 지위를 인정하지 않고 있음. 다만, 북한이 핵무기를 실어 나를 수 있는 미사일 기술을 함께 개발하고 있기 때문에 향후 핵개발능력과 미사일 기술이 결합될 경우 한국과 일본은 물론이고 미국에게도 매우 위협적인 존재로 부상할 잠재가능성을 갖고 있다는 점이 우려됨

2. 북한의 핵 보유 의도와 핵개발 수준

1) 북한의 핵 보유 의도

- ☐ 통일연구원은 북한의 핵 보유 의도를 세 가지로 정리한 바 있음¹²¹⁾
 - 첫째, 대남군사력 우위를 확보하려는 것임

121) 조윤영, “북한의 생존전략과 핵무기” 『동아시아 브리프』 (서울: 성균관대학교 동아시아 학술원, 2006), p. 104

- 둘째, 협상카드로 활용하기 위한 것임
- 셋째, 체제 유지를 위한 것임
- 김태우 박사는 여섯 가지로 정리한 바 있음¹²²⁾
 - 첫째, 국제 제재 회피용
 - 둘째, 남한 공갈 협박용
 - 셋째, 저렴한 국방 수단
 - 넷째, 체제 유지용
 - 다섯째, 국위선양용
 - 여섯째, 미국, 남한 등 국제사회로부터 반대급부를 받기 위한 지렛대용
- 조운영 교수는 체제의 생존을 보장받기 위한 중요한 방안으로 핵무기를 개발하고 있는 것으로 보고 있음¹²³⁾
- 위의 견해들을 정리하면, 북한이 핵을 보유하려는 의도는 대내용과 대외용으로 분류해 볼 수 있음. 대내적으로는 핵을 통해 국가방위의 수단을 확보하고 대내 결속을 다지려는 것이며, 대외적으로는 한국과 미국에 대한 협상에서 유리한 입지를 확보하려는데 있음

2) 북한의 핵 수준

- 북한의 핵 개발수준을 평가하는 견해도 다양하게 존재함. 북한 핵에 관한 정확한 정보를 갖고 있지 않기 때문에 대개 추정을 통해 평가하고 있음
- 미국 뉴욕 컬럼비아대 레이몽-도허티 지구관측소(LDEO) 과학자들¹²⁴⁾은 북한의 2차 핵실험의 폭발력을 TNT 2.2~4kt으로 추정하고 있음
- 찰스 퍼거슨 선임연구원¹²⁵⁾은 제2차 핵실험이 "1세대 내폭형 폭탄의 예상범위 내에 속한다"며 "북한은 아직 핵무기를 미사일에 장착할

122) 조운영, 위의 책, p. 104

123) 조운영, 위의 책, p. 104

124) 『연합뉴스』 2009년 5월 29일자

125) 『연합뉴스』 2009년 5월 29일자. 미국 미 외교협회(CFR)소속이다

수 있는 탄두로 제작할 수 있는 수준에는 도달하지 못했을 것"으로 추정하고 있음

- ☐ 과학·국제안보 연구소 (ISIS: Institute for Science and International Security)는 북한이 제2차 핵실험 전에 46~64kg의 플루토늄을 확보한 것으로 추정하였으며, 이는 핵실험용 5kg급 폭탄 하나와 미사일 핵탄두 3개, 핵폭탄 3개를 만들 수 있는 양으로 추산하였음¹²⁶⁾
- ☐ 제임스 존스 백악관 국가안보보좌관은¹²⁷⁾ “북한이 핵을 무기화하고, 이를 운반할 수단을 갖기에는 갈 길이 여전히 멀다”는 견해를 밝힌 바 있음
- ☐ 북한은 2008년 6월 핵신고에서 핵무기 제조에 26kg, 핵실험에 2kg의 플루토늄을 각각 사용했으며 추출하지 않고 핵연료봉에 남아 있는 분량을 포함하여, 플루토늄의 생산량은 38.5kg이라고 주장 한 바 있음¹²⁸⁾
- ☐ 반면, 미국은 북한의 플루토늄 생산량이 50kg 전후로 추정하고 있음. 미국 정부는 북한이 지난 1992년까지 10~12kg의 플루토늄을 추출했으며 이러한 분량의 플루토늄을 재처리하는 과정에서 나온 폐기물을 미신고 저장시설에 보관하고 있는 것으로 추정하고 있음.¹²⁹⁾ 이런 계산에 따른다면, 핵무기 하나에 4~6kg 플루토늄이 필요하므로 북한이 5~12개 핵무기를 제조한 것으로 간주하는 것임

3. 북한 핵 보유시 대응 방향

- ☐ 북한의 핵 보유에 대해 정부의 입장은 매우 단호함.¹³⁰⁾ 정부는 “북한이 핵무기 보유 선언 및 핵실험 등을 통해 스스로 핵무기 보유국임을 천명한 바 있으나, 유엔 안보리 결의 1874호 및 1718호 등에 명시되어 있듯이, 북한의 핵보유국 지위는 결코 인정될 수 없다”는 입장임. 정부는 이러한 견해가 한국뿐만 아니라 “6자회담 참가 5개국을 비롯한 국제사회의 확고한 입장”이라고 보고 있음

126) 『연합뉴스』 2009년 5월 29일자

127) 『데일리안』 2006년 5월 29일자

128) 『노컷뉴스』 2008년 10월 6일자

129) 『노컷뉴스』 2008년 10월 6일자

130) 2009년 7월 8일 외교부 제출 자료

- 이러한 정부 입장에도 불구하고 북한은 향후, 계속 핵 실험을 강행하여 핵보유국이 될 잠재가능성을 갖고 있으며 이에 따른 파장이 발생할 것은 명백함. 따라서 이에 대한 대책을 마련할 필요성이 제기되고 있음
- 북한이 핵을 보유할 경우, 국제상황, 한반도 주변 군사상황, 국내경제상황에 미치는 파장을 정리해 볼 수 있을 것임
 - 국제적으로 보면, 세계적인 핵 확산 추세를 가속화하는 계기가 될 수 있음
 - 한반도 군사상황의 변화를 보면, 북한이 핵보유국으로서 남한을 압박할 수 있을 것이며, 핵 확산 추세가 한반도를 둘러싼 관련 국가들 사이에서 핵 군비 경쟁으로 나타날 수도 있음. 반대로 한반도에서 핵 군축 회담이 전개될 수도 있음
 - 국내 경제상황의 변화는 크지 않을 것으로 보임. 코리아 디스카운트를 증폭할 것이라는 예측과 논란이 있을 수 있겠으나 국내 경제에 미치는 영향은 크지 않을 것임. 왜냐하면, 한반도 긴장상태는 이미 한국의 국가 신용등급에 반영된 상태이며, 코리아 디스카운트를 구성하는 요소가 다양하기 때문에 북한의 핵 보유를 이유로 한국의 경제에 대한 평가가 급격히 부정적으로 바뀔 가능성은 높지 않음
- 북한이 핵을 보유할 경우를 대비해서 대책을 구상해 볼 수 있을 것임. 북한이 핵보유국의 지위를 갖게 된 것은 아니고, 이점에 대해서 반대해야 하는 것은 명백하지만, 만일의 상황을 대비하여 대책을 고민해 볼 필요는 있음
 - 첫째, 국내적인 대책으로는 우선 군사안보적 대비가 가장 중요함. 북한의 핵에 대한 안보전략적 차원의 대책을 숙의하고 필요할 경우 결단을 내려야 할 것임
 - 둘째, 국제적인 대책으로는 북한에 대한 제재조치를 강화하는 것이 있을 수 있음
 - 셋째, 한미관계에 있어서 핵우산을 공고히 하는 방향으로 한미동맹을 강화하는 것임. 핵을 보유하는 것이 북한과 대등한 위치를 확보하는데 가장 효과적인 대책이라는 견해도 있지만, 이것이 여의치 않은 현 상황에서 현실적인 대안이라 할 수 있음

국정감사 정책자료 I

국방위원회 소관

국방부

국방개혁 2020 개선

1. 국방개혁 2020 추진 현황

- 국방부는 ‘정예화된 선진 강군’ 육성을 목표로 하여 ‘국방개혁 2020’을 발표함(2005.9.15)
 - 또한 「국방개혁에 관한 법률」 제정(2006.12.28)과 국방개혁실 신설(2007.7)을 통해 지속적·안정적인 국방개혁 추진을 뒷받침함
- ‘국방개혁 2020’은 크게 군 구조개혁 분야와 국방운영개혁 분야로 나뉘어 추진되어 왔음
 - 군 구조개혁 분야에서는 병력구조, 지휘구조, 부대구조, 전력구조 등을 주요 추진과제로 설정하였음
 - 국방운영개혁 분야에서는 국방운영의 문민기반 확대, 국방획득관련 조직 통합과 제도 개선, 군무지원 분야 운영 효율화, 미래전 대비 선진 국방정보환경 구축, 병영문화 및 군 의무지원 체계 개선 등을 주요 추진과제로 설정하였음
- 그러나 최근 들어 ‘국방개혁 2020’에 대한 진단을 통해 현 안보상황과 국방여건에 부합하도록 보완·발전시켜 ‘미래지향적 선진군대’로 도약할 수 있는 기반을 마련해야 한다는 지적이 제기되어 왔음
 - 특히 ‘국방개혁 2020’에 반영되지 않은 안보상황의 변화(북한 미사일 발사 및 핵실험, 전시 작전통제권 전환 등)에 대한 고려는 물론 국가경제여건의 악화로 인한 안정적인 예산확보의 어려움 등을 반영하여 이에 대한 보완의 필요성이 제기됨
- 결국 기존의 ‘국방개혁 2020’을 안보 및 국가경제 등의 변화에 맞게 조정한 ‘국방개혁 기본계획 조정안(2009~2020)’이 발표됨(2009.6.26)

2. '국방개혁 2020 조정안'에 대한 분석

- 최근 발표된 국방개혁 기본계획 조정안은 북한의 비대칭전력(핵과 미사일 등)에 대비한 첨단전력 증강과 작전개념을 보강하고 전투력 위주로 군 구조를 개편하는 것을 골자로 하고 있음(<표 1> 참조)
 - 군 구조개편 분야의 경우 수도권 안전을 확보하기 위해 접적부대가 초전에 즉각 전투력을 발휘할 수 있도록 편성토록 하고, 북한의 비대칭 위협을 최대한 북한 지역 내에서 차단 및 제거하기 위해 감시·정찰·정밀타격·요격 능력을 확충함
 - 국방운영 개혁 분야에서는 발전된 민간분야를 국방운영에 도입하고 일부 비전투 분야를 통폐합하는 데 중점을 둠
 - 한편 국방개혁 소요예산은 기존의 621조원에서 599조원으로 삭감하고, 군 병력은 원안에서는 2020년까지 50만명 수준으로 감축하기로 했으나 조정안에서는 총 51만 7천명 수준으로 유지하기로 함
- '국방개혁 2020' 실시 3년 정도가 지난 시점에서 새로운 국방개혁 기본계획 조정안을 발표함으로써, 2005년 국방개혁 수립 당시 미반영된 새로운 안보상황과 국방환경 및 국가경제 여건의 변화를 반영하여 군사적 대비책을 강구하고 있다는 점에서 중요한 의미를 가짐
 - 그러나 이번 국방개혁 기본계획 조정안은 경영과 효율을 중시하는 정부 정책기조에 맞춰 국방개혁 소요예산이 삭감되었음에도 불구하고, 육군의 전력증강 사업은 북한의 지상전력 재편에 대응해야 한다는 논리를 들어 오히려 2005년의 원안보다 강화된 반면, 해·공군의 주요 사업은 순연되거나 삭감될 예정인 것으로 알려지고 있음

〈표 1〉 ‘국방개혁 2020’ 조정안 내용

구분		2005년 원안	2009년 조정안
소요예산		621조 3천억원	599조 3천억원
총병력	상비군	50만명	51만 7천명 수준
	예비군	150만명	185만명 수준
육군	지상작전사령부	2012년 창설	2015년 창설
	군사령부급	2개	2개
	기능사령부	4개	3개
	군단	6개	7개
	사단	24개	평시: 28개(동원사단 4개 추가) 전시: 평시+10개
	여단	23개	24개(특공여단 1개 추가)
해군	3천톤급 차기 잠수함(KSS-Ⅲ)	2018년 1번함 전력화	2020년 1번함 전력화
	해안경비임무	2012년 해경 이양	2014년
해병대	사단	해병사단 (지역+도서방어)	도서방어부대 편성 (백령, 연평, 제주)
	병력감축	2018년까지 3천2백명 감축	2020년까지 감축 유예
공군	글로벌 호크 무인정찰기(UAV)	2011년	2015~2016년
	공중급유기	2013년	2014년
해외파병부대		1천160명	* 3천명(상비부대 1천명, 예비부대 1천명, 지정부대 1천명) (단, 파병소요가 없을 때는 국내 재난 대비 신속대응부대로 운용)
북핵대비전력		탄도탄 조기경보레이더, 합동원거리공격탄, 패트리엇미사일	* 감시정찰→정밀타격 요격→요격→방호로 4단계 대응능력 구비 * 2014년까지 EMP 방호시설, 글로벌호크, 해상요격유도탄 추가
사이버전 대비		정보보호사령부 2012년 창설	

자료: “이상현, “국방개혁 2020 조정안 평가”, 『정세와정책』 (세종연구소), 2009년 7월호; 국방부, “국방개혁 기본계획 2009~2020” 참고

3. 고려사항

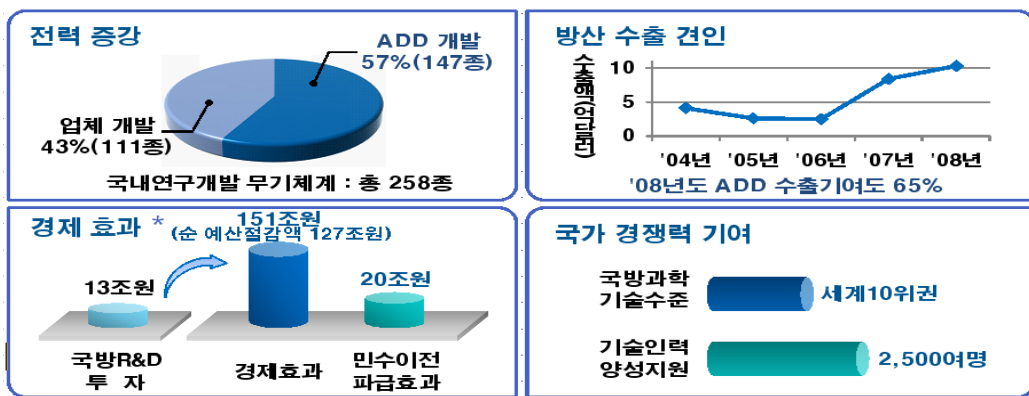
- 국방개혁 기본계획 조정안은 2005년 원안 확정 이후 새롭게 제기된 안보상황의 변화를 반영하고 있다는 점에서 긍정적이지만 향후에도 끊임없는 보완과 조정이 필요해 보임
 - 첫째, 한·미동맹관계의 발전 및 주변국의 군사력 동향 등의 안보상황의 변화에 대처하기 위한 군사적 대비태세를 지속적으로 점검하고 이를 향후 국방개혁에 충분하게 반영할 수 있어야 함
 - 특히 전시작전통제권 이양 및 미국의 군사전략 변화에 따른 주한미군의 역할 변화를 고려할 때, 이와 같은 전략환경의 변화와 관련된 중기 전력 증강 소요의 조정이 요구되는 바 주로 감시정찰분야, 지휘통제 통신 분야, 정밀타격 분야의 보강이 지속적으로 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것임
 - 둘째, 미래의 안보소요를 적절하게 반영하고 있는지에 대한 평가를 통해 이를 적절하게 반영해야 할 것임
 - 현재의 국방개혁 조정안이나 국방중기계획에는 북한의 비대칭 전력(핵 및 미사일 위협 등)에 대한 군사적 대비태세는 포함되어 있지만, 소위 '북한 급변사태' 대한 대비는 충분히 반영되어 있지 않다는 점에서 이에 대한 보완책이 필요해 보임
 - 셋째, 현재 한국 경제의 성장률이 둔화되고 있어 국방개혁을 위한 소요 재원의 확보가 쉽지 않을 것으로 전망됨에 따라, 국방개혁 2020의 성공적인 추진을 위한 소요 재원의 안정적 확보와 효율적인 배분이 중요하게 고려되어야 할 것임
 - 이를 위해서는 ①현재 국방개혁 추진 초기(1, 2단계)에 집중되어 있는 예산구조를 각 단계별로 균등하게 분배하는 방안, ②합동 전장 운영 개념을 기초로 한 각 군간 중복소요 조정, ③임무·작전지역 등을 고려한 적정 성능(High-Low급)의 무기체계 최적화, ④육·해·공 연합전력의 활용 등을 통한 예산의 효율성 제고 등의 방안을 고려할 수 있음

국방과학연구소 처우 개선

1. 국방과학연구소의 성과

- 국방과학연구소(ADD)는 우리 군이 필요로 하는 최첨단 무기 원천기술의 연구·개발 및 시험평가와 관련된 기술연구와 같은 국방연구개발을 주도하여 국방력을 강화하고 자주국방 완수에 기여하고자 설립된 정부출연연구기관임
- ADD는 설립 초기에 과학기술자의 전문적 권위와 자율성·창의성 발휘가 보장되고 국가과학기술을 선도할 수 있는 위상과 제도적 장치가 부여되어 최고의 연구 인프라와 처우를 통해 최고의 인재를 확보·유지함으로써 많은 성과를 거둔 것으로 평가되고 있음
- 과학기술정책연구원의 연구결과(2007.12)에 따르면, 1970년 창설 이후 지금까지 ADD가 이룬 성과는 다음과 같음
 - 국내연구개발을 통해 개발된 총 258종의 무기체계 중에서 147종(57%)을 ADD가 개발함으로써 전력증강에 기여
 - 국방연구개발 투자비 13조원 대비 151조원의 경제효과를 창출
 - 2008년 ADD의 방위산업 수출기여도는 65%로서 방산수출을 견인
 - 2,500여 명의 기술인력을 양성하고, 세계 10위권의 국방과학기술수준을 유지함으로써 국가 경쟁력 제고에 기여

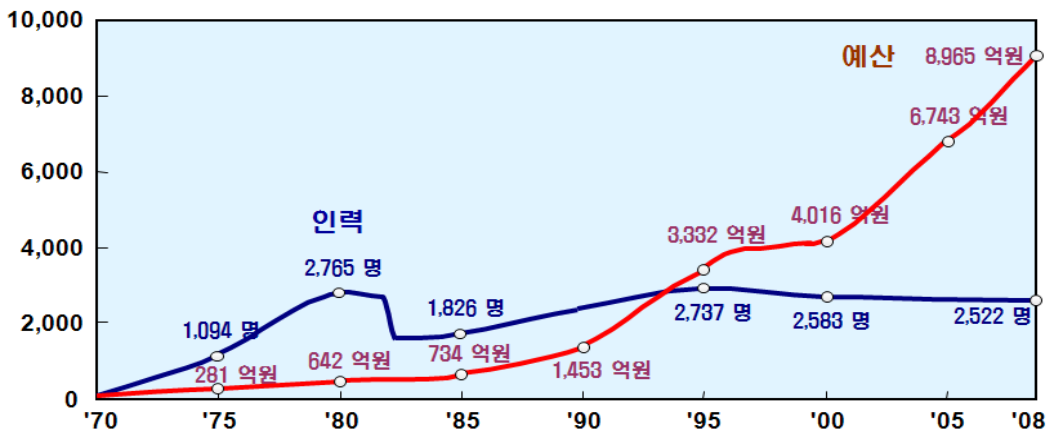
〈표 1〉 ADD의 40년의 성과



2. 국방과학연구소의 처우 실태

- 그러나 최근 ADD는 넓은 업무 스펙트럼과 사업관리 비중 증가로 연구개발 역량이 분산되고, 연구인력의 고령화 및 기초과학분야 인력 부족으로 미래기술개발로의 역량 전환이 제한적이며, 미래 전략·비닉무기 개발에 필수적인 인프라 부족이 우려되고 있음
- ADD의 주요 연구개발 분야는 크게 무기체계 개발 분야와 핵심기술 개발 분야로 나누어지는 바, 현재는 무기체계 개발사업 분야에 연구개발 인력의 60% 이상이 투입되고 있는 실정임
- ADD 연구원의 평균연령이 43.4세라는 점은 신진 핵심기술인력의 확보가 상당히 저조하다는 점을 의미함
- 연구 인프라에 대한 투자 역시 국방연구개발비 대비 3% 미만으로 책정되어 있어, 시험장 규모가 제한되어 있는 실정임. 그 결과 정밀타격무기 체계의 시험평가 최대 사거리를 160Km로 제한하고 있음
- 또한 연구원의 처우수준은 2008년 기준으로 과학기술분야 정부출연연구소 22개중 19위로 최하위의 수준에 머물러 있어 우수인력 확보에 한계가 있음
- 1990년대 이후 사업·예산은 급증하고 있으나, 연구소 정원은 점진적으로 감소하여 전직원의 일일 평균 초과근무시간이 증가('03년 1시간 51분 → '07년 2시간 31분)하고 있음¹³¹⁾

〈그림 1〉 ADD의 예산·인력 현황(1970~2008)



131) “ADD 역량 선진화 계획”(2009.6.)에 따르면, 국가 공공기관 경영효율화와 연계하여 2013년까지 400명 수준의 정원 감축을 계획하고 있어 인력 부족의 심화가 우려됨

- 기초/응용연구 중심의 일반 출연연구소의 연구체제와 달리 ADD는 실용화를 위한 연구개발을 수행하기 때문에 연구원의 학술연구논문 작성이 제약되고 있고, 국방관련 연구결과물의 비익/보안성으로 인해 연구성과의 대외발표가 제한되고 있음. 또한 수익사업을 수행하는 일반 출연연구소와는 달리 출연금으로 추진되는 국방R&D의 특성으로 인해 처우개선에 한계가 있어 연구의욕과 동기를 고취시키기 위한 제도적 여건이 매우 열악한 상태임
- 따라서 최고의 인재를 확보하고 사기진작을 통한 연구역량을 강화하여 미래를 대비하는 국방연구개발의 첨병으로 ADD를 재도약시키기 위해서는 획기적 처우개선이 시급한 실정임

3. 국방과학연구소 처우 개선을 위한 제안¹³²⁾

- 대외공개가 제한된 국방연구개발에 대한 성과 보상 제도를 도입하고, 우수인재 확보를 위해 “국방과학진흥수당”을 신설하며, 국방연구개발 공로자에 대한 정부 포상을 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임

〈표 2〉 기념일 정부포상 비율

국군의 날 ADD 포상 비율	과학의 날 출연연 포상 비율
0.75%	1.6%

- 일반 정부출연연구소에서 실시 중인 연구수당 제도를 도입하여 인건비 20% 수준의 연구수당을 지급하는 방안도 고려해 볼 수 있음¹³³⁾

132) 2007년 방위사업청이 실시한 정책연구용역과제(“국방과학연구소(ADD) 발전을 위한 우수인력 확보 및 처우개선 방안 연구”)에서 ADD의 인력확보 및 처우수준 개선을 위한 여러 가지 방안이 제시된 바 있고, 몇 가지 제안사항은 이미 반영되었음. 주요내용은 다음을 참조. 길병옥·최기출·신중태·이영, “국방과학기술분야의 우수인력 확보 및 처우개선 방안”, 『군사논단』, 제57호(2009년 봄), PP.89~120

133) 기획재정부는 2008년 11월 국가 R&D 제도 개선 설명회를 통해 연구자나 연구기관의 자율적 집행이 가능하도록 연구비 비목구조를 개선할 것을 결정하였음. [첨부 3] 참조

〈표 3〉 '09년도 국가 R&D제도 개선 방향

ADD 사업비 구조

사업인건비
위탁연구비
시제비
자산취득비
시험평가비
조사활동비
수용비

정출연 사업비 구조

사업인건비
위탁연구개발비
연구장비·재료비
연구활동비
연구 수당 (20%)

[첨부 1] 출연연구기관 평균임금 현황

(전직원, 2008년 결산 기준)

순위	기관명	연봉(천원)	근속년수	정원
1	한국전자통신연구원	85,251	11.6	1,998
2	한국생산기술연구원	84,039	9.7	466
3	한국전기연구원	82,494	15.2	380
4	한국원자력연구원	81,393	17.5	1,170
5	한국에너지기술연구원	76,911	16.5	375
6	한국표준과학연구원	75,474	16	414
7	한국기계연구원	74,642	15.1	534
8	한국지질자원연구원	72,677	15.1	437
9	한국과학기술정보연구원	71,538	12	340
10	한국해양연구원	70,988	13.4	528
11	한국화학연구원	70,885	14.1	528
12	한국항공우주연구원	70,457	8.1	689
13	한국과학기술원	69,554	9.3	953
14	한국건설기술연구원	68,608	10.5	416
15	한국식품연구원	68,067	14.1	187
16	한국철도기술연구원	67,199	8.8	277
17	한국과학기술연구원	66,952	14.5	699
18	한국생명공학연구원	65,842	11.3	343
19	국방과학연구소	64,447	16.8	2,520
20	한국한의학연구원	62,566	4	83
21	한국기초과학지원연구원	59,930	8	390
22	한국천문연구원	56,682	11	144

* 자료출처 : 기획재정부 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)

[첨부 2] 국방과학연구소의 정부 포상 현황

○ 국방과학연구소와 과학기술계 기념일 포상 현황(1998~2002년)

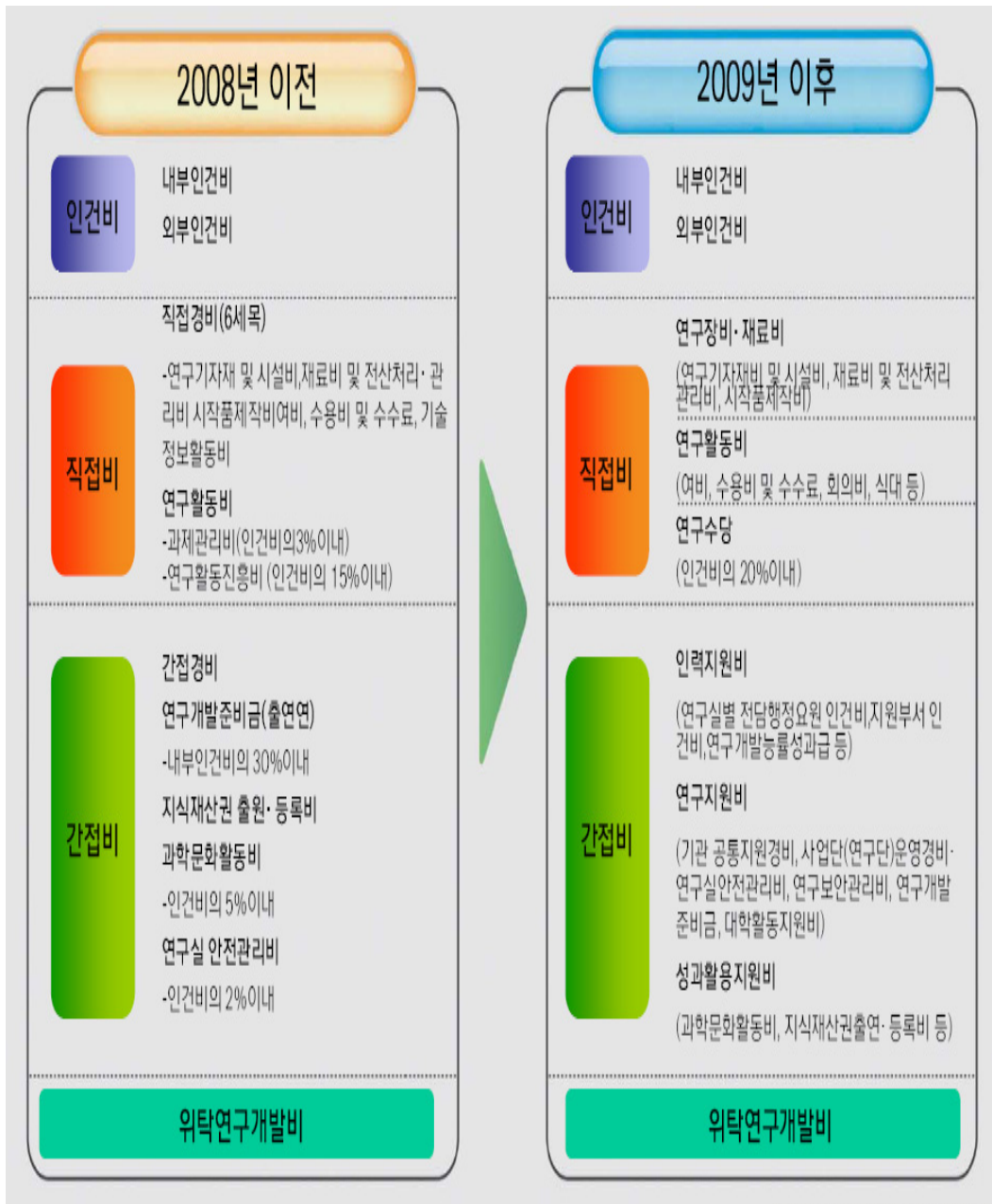
구 분	국과연		출연연 (과학의 날)
	국군의 날	과학의 날	
훈 장	5	1	45
포 장	0		17
대통령 표창	9		41
국무총리 표창	5		57
계	19	1	160
대상인원	2,500명		1만여명

※ 전체 대상인원 대비 정부출연(연)은 1.6%, 국방과학연구소는 0.75%임.

○ 국방과학연구소와 과학기술계 사업별 포상 사례

구 분		국과연 사업 사례			출연연 사업 사례	
		신형자주포	기본훈련기	천마	KSR-Ⅲ	아리랑 1호
사업	사업기간	‘89.7~’98.12	‘88.2~’98.12	‘87.1~’99.12	‘97.12~’02.12	‘94.11~’00.1
규모	사업예산	858억원	1,076억원	2,341억원	780억원	2,242억원
훈장		2	2	2	9(2)	5
포장				3	4(1)	4
대통령 표창		1	1	4	8(2)	13
국무총리 표창		2			9(3)	14
장관표창		7	10	8	39(10)	30
계		12	13	17	69(18) () : 업계 인원	66

[첨부 3] 국가 R&D 제도 개선 내용



* 출처: 기획재정부 '09 국가R&D 제도개선 설명회('08.11)

국방연구개발비 확대

1. 국방연구개발비 현황

- 미국을 포함한 선진국의 경우 자국산업의 기술경쟁력 확보를 위해 WTO 정부보조금 금지규정이 적용되지 않는 국방연구개발비를 대폭 확대함으로써 국방 R&D가 국가R&D를 선도하는 체제를 구축하고 있음
- 우리나라의 경우 정부 R&D 대비 국방 R&D의 비율은 평균 15% 수준으로 OECD 평균의 절반 수준이며, 국방비 대비 국방 R&D 비율은 점진적으로 증가하는 추세에 있으나 주요 선진국과 비교할 때 여전히 미흡한 실정임

〈표 1〉 주요국 정부 R&D 대비 국방 R&D 비율

(단위:%)

국가	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년
미국	52.1	54.9	55.7	56.9	57.9
영국	33.9	31.9	31.0	28.3	28.3
프랑스	23.0	22.9	22.2	20.8	27.9
한국	15.2	14.3	12.6	14.6	15.8
OECD 평균	29.2	31.2	31.7	32.2	32.7

출처 : OECD, Main Science & Technology Indicators 2008/1, 2008.

〈표 2〉 주요국의 국방비 대비 국방R&D비율

(단위 : %)

국가	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년
미국	13.4	14.8	13.2	13.8	13.6
영국	8.2	9.3	10.1	9.3	9.1
프랑스	10.6	10.3	9.9	9.6	10.1
러시아	10.6	12.2	12.6	N/A	N/A
한국	4.3	4.1	4.1	4.3	4.7

출처 : 방위사업청, 방위사업청 통계연보, 2008.

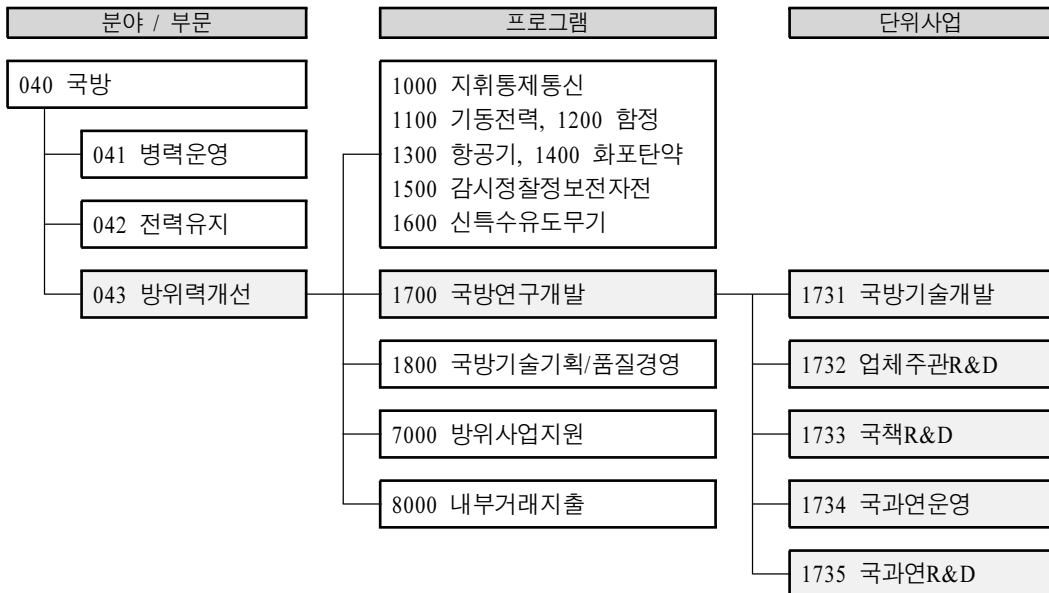
2. 문제점

- 우리나라의 국방연구개발비는 <표 4>에서 보는 바와 같이 방위력개선 분야의 하위 프로그램에 종속된 구조를 가짐으로써, 전력획득과 동일 선상에서 비교·배분되어 결과적으로 예산배분의 우선순위에서 후순위로 밀려 자원배분이 제한되는 문제점이 있음
- 이는 국방연구개발비가 전력획득비와 독립적으로 편성되고 우선 배분되는 미국의 국방예산 구조와 대조적임(<표 3> 참조)

〈표 3〉 미국의 국방비 편성 구조

국방비 구성	주요 세출내역
연구개발/시험평가(RDT&E)	• 장비/물자 및 SW개발 등
전력획득	• 주요완성품과 무기체계 구매 등
운영유지 (O&M)	• 운영전력비, 병력모집 등
군인력 (MILPERS)	• 현역과 예비군 급여 및 수당 등
군사시설 (MILCON)	• 주요 군사시설 건설프로젝트 등

〈표 4〉 한국의 국방비 편성 구조



3. 개선방향

- 앞서 본 바와 같이 선진국의 정부연구개발비 대비 국방 R&D 비율이나, 국방비내의 R&D 비중 등과 비교할 때, 우리나라의 국방연구개발비의 비중은 매우 낮은 실정이고, <표 5>에서 보는 바와 같이 2012년까지의 국방비 대비 비율도 완만한 증가세를 보여 향후 R&D의 대폭적인 확대가 필요한 실정임

〈표 5〉 한국의 국방비 대비 국방 R&D 비율

(단위 : %)

국가	'07년	'08년	'09년	'10년	'12년
비율(%)	5.1	5.4	5.6	6.2	7.0

출처 : 방위사업청 통계연보, 2008 ; 2010~2014 국방중기계획 방위사업추진위 안건('09.4.)

- 그러나 국가재정의 한계 등을 고려할 때 국방 R&D의 급증은 제한적일 수밖에 없으므로, 타 선진국의 사례와 같이 정부 R&D 예산으로 국방분야에 투자하여 국방분야 기술발전과 함께 관련 산업계의 국제경쟁력을 제고시킬 필요가 있음
 - 일례로 석유자원 고갈을 대비한 민수부문의 원자력추진 상선 개발을 위해, 군사적 용도의 핵추진 특수함정(잠수함, 경항모 등) 개발을 범부처 협력으로 추진한다면, 정부보조금 논란 없이 민수적용을 위한 관련 분야의 기술확보가 가능할 수 있음
- 또한 앞서 미국의 사례와 같이 '주전력 획득'과 '국방연구개발'을 분리하여, 예산 확대 및 범부처 협력이 용이하도록 국방비 예산구조 개선 등을 통하여 국방연구개발비를 선진국 수준으로 확대할 필요가 있음

군과 지역사회간 갈등해소 방안

1. 군과 지역사회간 갈등 현황

- 최근 들어 군사기지 및 군사시설보호구역과 관련하여 군과 지역사회의 갈등이 심화되고 있음
 - 지역사회 입장에서는 군이 지역사회에 주둔함으로써 경제활동 제약(도시개발 및 도시계획 수립 제한), 재산권행사 제약, 교통문제 및 혼잡, 소음 및 정신적 피해 등의 피해를 받고 있다고 주장함으로써 군사시설 기피 현상을 보이고 있음
 - 군 입장에서는 군사기지 및 군사시설보호구역이 국가안보라는 공공재를 생산하는 데 있어서 없어서는 안 될 투입재(원료)이기 때문에 지역사회의 요구를 모두 수용할 수 없는 상황임을 강조하고 있음
- 군사기지와 관련하여 지역사회는 군사기지의 이전, 사용하지 않는 군사기지 폐쇄, 해안 경계시설 철거, 군사기지 축소, 무단점유지 및 공여 지역에 대한 반환·수용·보상 등을 요구함
 - 이에 대해 군은 그동안 도심지부대를 교외에 이전하고 훈련일정을 조정하는 한편, 비행경로를 변경하고 야간비행을 최소화하는 등 훈련방법을 조정하고 있음. 그리고 항공기 정비시 발생하는 소음을 최소화하기 위해 방음 정비고(일종의 항공기 점검 창고)를 설치하는 등의 대책도 마련한 바 있음
 - 그러나 군은 전국에 걸쳐 제기되고 있는 군사시설의 이전요구를 모두 수용하기 어려운 상황에 있음. 군은 도심지에 위치하고 있는 군사시설을 외곽으로 이전하려고 하지만, 이전해 갈 지역사회의 반대로 토지 수용이 어렵고, 사업단계에서 해당 지자체의 행정협조 거부에 직면하고 있기 때문임
- 군사시설보호구역과 관련하여 지역사회는 그동안 군사시설보호구역의 축소 및 해제, 설정된 구역에 대한 관리 및 구역내 토지이용 여부에 대한 군사 협의, 재산권 보장 등을 요구해왔음
 - 이에 대해 군은 군사시설보호구역의 축소, 통제보호구역을 규제정도가 약한 제한보호구역으로 등급 변경 등의 조치를 취해왔음

2. 군사시설 및 군사기지보호구역 관련 법·제도적 문제점

- 군사시설보호구역의 축소와 토지매수 청구권 신설 등 주민불편 사항들을 개선하기 위해 2007년 12월 『군사시설 및 군사기지 보호법』이 제정됨(시행일: 2008.9.22)
 - 그러나 여전히 규제기준 완화와 불용토지 매수청구권, 군사훈련으로 인한 피해보상 문제, 그리고 보호구역 제외지역 설정 범위나 사업 인허가 등을 판단하는 군사시설보호구역심의위원회에 대한 지방자치단체의 참여가 미흡하다는 주장이 제기되었음
- 한편 2008년 7월 국방부는 『군사시설 및 군사기지 보호법』 제정에 따른 후속조치와 함께 군사시설보호구역에 대한 추가완화 방안을 추진하기 위해 군사기지 및 군사시설 보호법 시행령·시행규칙을 입법 예고하였음
 - 그러나 현재 입법 예고된 시행령은 보상제도에 대한 구체적인 내용이 미흡하다는 점에서, 관련된 해외 사례를 참조하여 군사기지 및 군사시설보호와 관련된 보상을 위한 특별법 마련을 고려할 필요가 있음
- 군사시설 및 군사시설보호구역과 관련된 이해관계 충돌시 이해당사자간의 의견수렴 및 협의절차 관련 규정이 미비하여 군과 지역사회간의 갈등이 신속하게 해결되기 어렵다는 견해가 있음

3. 군과 지역사회 갈등 해소를 위한 방안

□ 군사시설보호구역관련 갈등 해소 방안¹³⁴⁾

- 첫째, 현행법에 규정된 군사시설보호구역의 설정범위를 작전적 중요도 측면에서 탄력적으로 적용 및 세분화할 필요성이 있음
- 둘째, 군의 만족도(군사적 소요 충족)를 저하시키지 않으면서 지역사회의 만족도를 제고시킬 여지가 있다면, 이 같은 상황에서 “조건부 동의”를 통해 주민의 만족도를 제고할 수 있음¹³⁵⁾
- 셋째, 필요 최소한의 군사시설보호구역만을 설정하고, 설정된 구역에 대해서는 정부차원에서 수용하거나 보상하는 것을 고려할 수 있음. 이를 위해 필요한 예산 소요는 국가차원에서 확보하여야 함
- 넷째, 관련법에 규정된 군사협의 기간의 준수문제는 대부분 군 스스로가 해결할 수 있는 사안임. 따라서 해당부대의 노력에 의해 민원 발생을 줄일 수 있을 것으로 보임

□ 군사시설관련 갈등 해소 방안

- 현재의 군용지 이용 상황과 미래 군용지 확보계획을 『국토기본법』 및 『지적법』에 명확히 규정할 필요가 있음
 - 『국토기본법』에 군사적 이용계획까지 포함하여, 동 법에서 규정하고 있는 국토종합계획으로부터 부분별 계획에 이르기까지 현재 군용지로 사용중인 토지에 대한 고려가 이루어져야 하며, 부대 이전이 필요할 경우 새로운 대체지가 계획에 명시되어야 할 것임¹³⁶⁾
 - 현재 군용지는 전국토의 1.2%를 점하고 있으나, 『지적법』과 그 시행령에 군용지 항목은 없다는 점에서, 『지적법』에 군용지를 새롭게 추가하는 방안도 검토할 수 있음¹³⁷⁾

134) 강한구, “군과 지역사회간 협력관계 증진 방안”, 2008 경인행정학회 춘계학술대회 발표 논문집, pp.79~111

135) 조건부 동의란, 토지사용자가 시설을 구축하거나 토지형질을 변경할 경우 군이 요구한 진지, 구축물, 도로 등을 사업자가 설치하는 것을 의미함

136) 외국의 경우에 군용지는 대부분 국토이용계획에 포함되거나 반영되어 있다는 점을 참고할 필요가 있음(<별첨 1>참조)

137) 외국의 경우 군용지를 독립적인 지목으로 분류함. 브라질은 군용지를 토지대장에 표시하고 있으며, 영국도 토지 대장에 군용지를 표기하고 있음. 독일도 국방목적 부동산으로 분류하여 관리함

- 군사시설의 지역적 가치 제고, 다시 말해 군사시설이 존재함으로써 지역 사회에 이익을 창출하는 방안에 대한 검토의 필요성이 제기됨
 - 군이 주둔지역에서 재해를 사전에 예방하고 재해발생시 신속히 지원하는 동시에 영농지원을 확대하며, 지역사회에서 안전판 역할을 지속적으로 추진해 가야 할 것임
- 군사시설을 주민과 공동으로 이용하고, 나아가 군주둔지를 관광 상품화하는 방안을 생각해 볼 수 있음
 - 예를 들어, 군 주둔지나 훈련장 가운데 경관이 빼어난 지역이나 등반에 적절한 지역을 산책로, 등산로, 싸이클 도로, 암벽 등반장 등으로 발굴 및 개방하는 것임¹³⁸⁾
- 군 관련 훈련 장면을 관광 상품화하는 방안을 고려할 수 있음
 - 일본의 경우도 일부 부대는 창설일에 기동훈련, 사격훈련 장면을 지역민에 개방하고 있으며, 대형트럭 타기 체험, 헬기탑승 체험 등을 통해 유대강화를 도모하고 있음
- 마지막으로, 군용기지 이전사업 추진시 이해당사자간 법적 의견수렴 및 협의절차의 이행은 물론 대화의 창구가 될 수 있는 이해관계자간 “다자간 협의체” 구성을 통하여 의사결정권을 부여함으로써 상호신뢰와 공감대 형성을 통한 사업 추진이 되도록 노력을 기울일 필요가 있음
 - 과거 국군기무사령부 이전시 주민·지방자치단체·관련이해단체·관련기관 및 부처로 구성된 “다자간협의체”를 구성하여 대화의 창구를 마련하고 이해당사자간의 공감대를 형성함으로써 사업의 원활한 추진은 물론 예산이 수반되는 지역주민 등의 요구조건을 수용할 수 있는 제도적 장치를 마련한 바 있음
 - 또한 국군정보사 이전사업시에는 당초 부지매입면적이었던 3.8만평을 주민들과의 협의하에 1.6만평으로 축소하였고, 건물 역시 자연경관 및 주위환경 훼손을 방지하는 차원에서 저층화하였으며, 주민의 재산권행사를 보장하고 최첨단 오염·공해 방지시설 설치에 군이 최대한 협조하겠다고 약속한바 있음

138) 이와 관련해서 영국군은 주둔지 및 훈련장 가운데 산책로, 등산로, 싸이클 도로, 그리고 암벽 등반장소로 일반인에게 공개하고 있으며, 연간 많은 지역민과 국민들이 이용하고 있음(<별첨 2> 참조)

〈별첨 1〉 외국의 군용지 확보 제도

국가명	관련법 및 수용 방법
영국	• 지역토지계획에 반영, 지역 토지 및 도시계획청과 협의
독일	• 군사용 토지 취득법('57.2.23), 지자체 협조, 필요시 강제 수용
일본	• 미군용지취득법 의거 임차 사용, 거부시 강제임차(지자체대리서명)
이태리	• 국토이용계획에 포함, 거부시 강제 수용
대만	• 국가토지법 의거 강제 수용, 단기사용은 임대, 장기/필수토지 수용
칠레	• 국토계획에 포함(도시개발법에 명기), 거부시 강제 수용
브라질	• 국토이용계획 및 주도시계획에 포함, 군용지획득법에 의거 강제 수용

출처: 강한구·정창만·권오봉, 『군사시설보호구역 관련 피해보상방안 연구』 (한국국방연구원, 2004.12)

〈별첨 2〉 영국군의 군 주둔지 및 훈련장 개방 내용

구분	주둔지 및 훈련장 명	공개 내용
산책로	Longmoor Training Area	1996년 훈련장 전지역이 아름다운 숲으로 지정됨(A, B코스로 구분 개방)
	Alderhot & Minly Training Estates	자연경관 개방
	Salisbury Plain Army Training Estates	자연경관 개방
	Warcop Training Area	자연경관 개방
	Leek and Upper Hulme Training Area	12km 코스
	Castlelaw 지역 구릉과 언덕	8km(3시간)
	Castlemartin	A코스, B코스로 분리, 12~12.8km(4시간 30분)
	Catterrick	19.2~22.4km(6~7시간)
	Dartmoor	전지역
	Elstead Commons	A코스 6.4km(2~3시간), B코스 3.2km(1시간)
	Friday Woods	6.4km(2.5시간)
	Lulworth	A코스: 5.6km(3시간), B코스: 4km(1.5시간)
	Otterburn	17.6~19.2km(6~7시간)
	Reinden Wood	4km(1.5시간)
	Salisbury Plain	48km
	Sennybride	4km(2시간)
	Thorney Island	11.2km(4~5시간)
	Watton Brook	4km(1.5시간)
임벽등반	stlmartin Training Area	영국등반협회와 공동 운영
싸이클	Salsbury Plain Army Training Area	기지내 오솔길 등을 이용
승마	Dartmoor Training Area	승마도로 이용

* 출처: UK MOD Defence Estates Access & Recreation
(www.defence-estates.mod.uk/access.php) 참조

국정감사 정책자료 I

행정안전위원회 소관

중앙선거관리위원회

재·보궐선거 비용 부담의 문제

1. 현황

- ☐ 국회의원 선거 뿐 아니라 지방선거에서도 재·보궐 선거가 반복되고 있음
- ☐ 재선거나 보궐선거의 상당 부분은 선거법 위반으로 인한 당선무효 혹은 다른 공직에 출마하기 위한 사퇴 등 기존 당선자가 원인을 제공하고 있음
 - 2007년 4·25 지방 재·보궐선거의 경우 자치단체장 6명, 광역의원 9명, 기초 지방의회 의원 38명을 대상으로 이루어졌으며, 그 사유는 모두 선거법 위반이었음

2. 문제점

- ☐ 재·보궐 선거의 반복으로 인해 선거비용 부담, 장기간의 행정공백, 지역민의 선거불신, 주민갈등 조장, 지방자치 퇴행 등 많은 문제들이 발생하고 있음
- ☐ 또한 기존 당선자의 원인 제공으로 인해 재선거나 보궐선거를 실시하는 경우 선거 관리 및 실시를 위해 많은 비용이 발생하며, 이 비용은 전액 국가나 지방자치단체에서 부담하고 있음
 - 국회의원 선거의 경우 국가가 재·보궐선거 비용을 부담하고 있으며, 지방선거의 경우 지방자치단체에서 선거 비용을 부담함
 - 선거비용을 국가가 부담하는 국회의원 선거와 달리 지방자치체가 부담하는 지방선거의 경우 열악한 지방재정을 더욱 악화시키는 요인이 되고 있음

3. 개선 방안

- ☐ 선거법 위반으로 인해 당선무효 판결을 받은 경우 혹은 다른 공직에 출마하기 위해 사퇴하는 경우 실시되는 재선거나 보궐선거의 경우 선거의 원인이 기존 당선자에게 있음

- 그럼에도 원인 제공자에게 부담을 지우지 않음으로 인해 임기중 사퇴 혹은 선거법 위반 등 재·보궐 선거의 원인이 되는 행태가 반복되고 있음
- 따라서 선거비용 및 행정공백 등의 문제를 야기하는 재·보궐 선거가 반복되는 것을 방지하기 위해 법적 규제 등 근본적인 대책 마련이 필요함

1) 임기 중 다른 공직선거 출마를 제한하는 방안

- 유권자의 신뢰 보호와 선출직 공직자의 직무 전념성 확보를 위해 임기 중 공직선거 출마를 금지하는 방안이 제시되고 있음
 - 현행 공직선거법에서는 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장이 다른 선거에 입후보하기 위해 임기중 사퇴하는 경우 특별한 제한 규정이 없어 선출된 공직자가 임기중 사퇴하는 일이 빈번하게 발생함
 - 따라서 임기중 다른 공직선거 출마를 금지하여 임기중 사퇴로 인한 보궐 선거 발생을 줄이려는 의도임
- 그러나 이 방안의 경우 당사자의 공무담임권을 과도하게 제한할 우려가 있고, 유권자의 입장에서 후보자 선택의 자유가 축소될 우려가 있다는 지적이 있음
- 한편 선출직 공직자의 사퇴 후 공직 선거 출마를 제한하는 내용의 개정법률안이 제18대 국회에서 발의되었음
 - 최인기 의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안(2008.11.25)」에서는 임기 중 다른 선거를 위해 사퇴한 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장은 본인의 사퇴로 인해 실시하는 보궐선거에 후보자로 등록할 수 없도록 제한하고 있음

2) 재·보궐선거 원인 제공자에게 선거비용을 부담하도록 하는 방안

- 재·보궐 선거의 원인을 제공한 당사자로 하여금 당초 선거에서 반환받은 기탁금과 보전 받은 선거비용을 환수하는 방안이 제시되고 있음
 - 재·보궐 선거의 실시 이유가 대부분 당선자의 선거법 위반이나 비리, 임기중 사퇴 등이므로 선거의 원인제공자에게 반환·보전 받은 기탁금과 선거 비용을 환수하여 선거비용의 일부를 부담하도록 할 수 있음

- 현행 「공직선거법」에서는 선거비용의 초과지출로 인한 당선무효(제263조) 내지 선거사무장등의 선거범죄로 인한 당선무효(제265조)의 경우에 반환·보전 받은 선거비용을 환수하도록 되어 있음

□ 제17대 국회에서는 보전 받은 기탁금과 선거비용의 반환 외에 재선거 비용 및 선거관리경비까지 부담하도록 하는 개정법률안이 제출되었음

- 신명 의원이 대표 발의한 「공직선거법 일부개정법률안(2007.5.23)」에서는 불법적 선거운동의 예방과 재·보궐 선거 실시로 인한 재정 낭비를 줄이기 위해 선거비용의 초과지출, 당선인의 선거범죄 또는 선거사무장 등의 선거범죄로 인한 당선무효로 실시되는 재선거의 경우 반환·보전받은 기탁금과 선거비용의 반환 외에 선거비용 및 선거관리경비를 원인제공자에게 부담하도록 하고 있음
- 김희정 의원의 경우 임기 중 부득이한 사유 없이 사퇴한 자에 대하여 보궐선거 비용을 원인제공자가 부담하도록 하는 내용의 개정법률안(2004.7.30)을 발의하였음
- 조성래 의원의 경우 개인적인 이유로 사퇴하여 보궐선거를 하게 만든 원인제공자에게 국가가 선거기탁금의 10배를 징수하는 개정 법률안(2004.7.7)을 발의하였음
- 위의 개정 법률안들의 경우 선거기탁금의 10배를 징수하거나 선거비용 전부를 부담하도록 하는 것이 개인이 부담하기 어려운 과도한 비용의 부담이 될 수 있다는 점에서 신중한 판단이 요구됨

□ 재·보궐 선거의 원인부담자에게 반환·보전 받은 기탁금과 선거비용의 반환 이외에 선거비용의 일부를 부담하게 할 경우 재·보궐 선거의 원인을 억제하는 효과를 기대할 수 있을 것임

□ 다만 원인제공자에게 선거비용을 어느 정도까지 부담시킬 것인지는 선거의 공공성 및 개인 부담의 정도를 고려하여 결정되어야 할 사안임

재외국민의 선거참여

1. 현황

- ☐ 2009년 2월 5일 재외국민의 참정권관련 「공직선거법」 개정법률안이 국회본회의를 통과함에 따라 국외에 거주하는 재외국민도 국내선거에 참여할 수 있는 법적 근거가 마련되었음
- ☐ 개정선거법에 따르면 선거에 참여할 수 있는 재외국민은 크게 영주권자와 일시체류자로 구분됨
 - 영주권자의 범위에는 거주국으로부터 영주권 또는 이에 준하는 거주목적의 장기체류자격을 취득한 사람과 영주 목적의 외국 거주자가 포함되며, 국내에 주민등록이 말소된 경우임
 - 국외 일시체류자는 국내에 주민등록이 되어 있으나 여행, 학업, 업무 등의 목적으로 해외에 체류하는 사람이고, 현재는 국내에 있으나 장차 해외에 나가 국내에서 투표를 할 수 없는 사람(국외 체류 예정자)도 일시체류자에 포함됨
- ☐ 재외국민이 참여할 수 있는 선거는 대통령선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거이며, 주민등록이 되어 있는 국외 일시체류자와 국내거소신고한 재외국민의 경우 임기만료에 따른 지역구국회의원선거권도 부여됨

2. 문제점

- ☐ 재외국민선거는 국내법의 효력이 미치지 않는 외국에서 실시된다는 시간적·공간적 특수성으로 인해 다양한 문제점을 노정할 가능성이 있음
- ☐ 우선 저조한 투표율이 우려됨. 장기간 국외에서 생활한 재외국민의 경우 국내 정치상황에 대한 정보부족과 선거인등록 및 투표를 위해 재외공관을 직접 방문해야 하는 번거로움 등이 낮은 투표율로 이어질 수 있음

- 또한 선거의 공정성확보에 어려움이 있음. 국외에서 선거범죄가 발생했을 때 이를 신속히 조사, 단속할 수 있는 권한을 가진 기구가 없어 탈법, 부정선거에 실효성 있는 대책이 필요함
- 무엇보다 해외공관을 중심으로 구성되는 재외선거관리위원회의 인력으로는 효과적인 선거관리가 이루어지기 어렵다는 점이 지적됨
 - 재외선거관련 개정선거법에 따르면 재외선거관리위원회의 위원은 정당추천 각 1인, 중앙선관위가 위촉하는 2인 이내, 공관장 또는 공관장이 공관 직원 중에서 추천하는 1인으로 구성되며, 재외선거사무를 보조하게 하기 위하여 공관원 중에서 간사·서기·선거사무종사원을 두도록 하고 있음
- 이처럼 제한된 인력으로 선거일전 180일부터 선거일후 30일까지 7개월 동안 담당하게 될 업무는 재외투표소의 설치장소와 운영기간의 결정 및 공고, 재외투표소의 투표관리, 선거관리사무 감독, 선거범죄 예방 및 단속 등 방대한 영역에 걸쳐있음. 따라서 인력충원 및 대체인력의 확보가 중요한 문제로 대두됨

3. 대응책 및 개선방안

1) 투표율제고

가) 재외선거 홍보강화

- 2012년 총선과 대선에서 처음으로 실시되는 재외선거인만큼 재외유권자들의 투표권행사에 대한 인지가 부족함
- 일차적으로 재외선거권자에 대한 국외부재자신고, 투개표절차, 국외선거운동의 허용범위 등에 대한 현지설명회와 인터넷매체(재외선거 홍보사이트 개설 등)를 통한 홍보에 역점을 두어야 할 것임
- 또한 전문가 순회설명회·강연회 등을 통해 무효표의 발생을 최소화하고 탈법·부정선거의 가능성을 낮추도록 해야 할 것임

나) 투표소이동 편의제공

- ☐ 교통인프라가 열악한 국가의 경우 투표소가 마련되는 공간 또는 지정된 임시투표소까지 유권자의 이동이 투표참여에 어려움으로 등장할 수 있음. 특히 거동이 불편한 유권자는 국내선거와 달리 거소투표방법이 원천적으로 불가능하기 때문에 이들에 대한 운송편의는 중요한 문제임
- ☐ 따라서 유권자의 투표편의성 제고를 통해 투표참여를 독려한다는 측면에서 선거일동안 임시셔틀버스 등의 운송수단을 제공하는 것을 고려해 볼 수 있음

2) 선거공정성 확보 및 인력문제 해소

가) 선거범죄 전담인력 강화

- ☐ 선관위는 국외선거사범의 경우 국제형사공조를 적극 활용한다는 방침임
- ☐ 이를 위해서는 해당국과 유기적인 체계를 구축하고 긴밀한 업무협조가 가능할 수 있는 전담실무인력을 확충하여 범죄발생시 신속하고 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 것이 중요할 것임

나) 선거부정 명예감시단제도의 도입

- ☐ 재외선거인 중 영주권자뿐만 아니라 단기체류자인 유학생들을 ‘선거부정 명예감시단’으로 임명하여 이들로 하여금 선거부정사례를 감시하고 선거관리사무를 보조하도록 하여 부족한 인력문제를 해소하는 방안의 도입이 필요할 것임
- ☐ 명예감시단제도는 인력문제 해소뿐만 아니라 선거참여에 대한 시민의식의 확산에 기여할 수 있을 것임

투표참여우대제도 및 투표소 설치

1. 현황

- ☐ 최근 실시된 선거에서 나타난 투표율의 하락현상은 우려할만한 수준임
- ☐ 대통령선거의 경우, 1992년 14대 선거에서 81.9%였던 투표율은 지난 16대에서는 70.8%로 무려 10%이상 하락하였으며, 2007년 12월 19일에 실시된 17대 대선의 최종투표율은 63.0%로 1987년 대통령 직선제 도입 이후 가장 낮았음
- ☐ 국회의원선거에서는 17대 총선의 경우 16대(57.2%)보다는 약간 증가한 60.6%를 기록하였으나 18대 총선에서는 46%로 역대 최저치를 보였음
- ☐ 교육감선거에서 나타난 투표율은 더욱 심각함. 최근까지 실시된 5번의 교육감선거에서 20%의 투표율을 넘은 선거는 21%를 기록한 전라북도 교육감선거가 유일함
- ☐ 이처럼 전례없이 낮은 투표율은 대의민주주의의 위기로까지 지적되고 있어 대응책의 마련이 시급하다고 할 수 있음

2. 문제점

- ☐ 투표율제고를 위해 선관위가 지난 18대 총선에서 처음 도입한 투표참여우대제도¹³⁹⁾ 중 국·공립 유료시설의 이용요금 면제·할인제도는 투표를 마치고 투표확인증을 받은 유권자가 국립중앙박물관, 국립현대미술관 등 국·공립 박물관이나 국가지정문화재, 공용주차장 등 전국 1,400여개 국·공립 유료시설 이용시 2,000원까지 할인받는 인센티브를 부여하는 제도임

139) 2008년 2월 29일 개정된 「공직선거법」 제6조제2항에 의거 도입된 투표참여우대제도(투표인센티브제도)는 ① 거동이 불편한 장애인에게 교통편의 제공(기존부터 시행), ② 교통이 불편한 지역 유권자 교통편의 제공(18대 총선 첫 시행), ③ 국공립 유료시설의 이용요금 면제할인(18대 총선 첫 시행) 등의 3가지로 요약됨. 2008년 4월 7일자 중앙선거관리위원회 보도자료 참조

- 하지만 투표확인증의 사용이 일부 시설에서는 불가능하고 사용 가능한 시설도 제한적이어서 효과가 미미하였을 뿐만 아니라 제도시행에 대한 홍보도 전반적으로 부족하였다는 지적이 제기됨. 무엇보다 인센티브의 내용구성이 적절하였는가에 대한 분석이 요구됨
- 이밖에도 점차 낮아지는 유권자의 투표율에 직면하여 현행 읍면동별로 설치·운영되는 투표소를 투표참여를 유도하는 방향으로 개선할 필요가 있을 것임

3. 대응책 및 개선방안

1) 투표참여우대제도의 개선

- 투표율을 높이기 위한 투표참여우대제도를 지속적으로 강구할 필요가 있음. 18대 총선에서 처음 도입된 투표참여우대제도가 뚜렷한 실효성을 보이지 못한 주된 이유는 홍보부족 외에 인센티브의 경직성에도 기인함. 18대 총선에서처럼 전체 유권자를 대상으로 획일적인 인센티브를 제공하기보다 투표율이 저조하게 나타나는 유권자의 분포에 대한 세밀한 분석에 기초하여 그에 따른 유연하고 효율적인 방안마련이 필요함
- 최근 전국단위의 선거에서 나타난 성별, 지역별, 연령대별 투표율편차에서 제도개선의 착안점을 모색할 수 있을 것임
- 2008년 18대 총선의 경우 성별, 지역별 투표율편차는 미미한 반면, 연령별 투표율편차는 크게 나타났음¹⁴⁰⁾
 - 성별 편차: 4.1% (남자: 48.4%, 여자: 44.3%)
 - 지역별 편차: 9.8% (제주: 53.5%, 경기: 43.7%)
 - 연령별 편차: 41.3% (60세 이상: 65.5%, 20대 후반: 24.2%)
- 2007년 17대 총선의 경우에도 성별, 지역별 투표율의 차이는 거의 없는 반면, 연령대별 투표율은 유의미한 편차를 보였음¹⁴¹⁾
 - 성별 편차: 0.2%(남자: 63.3%, 여자: 63.1%)

140) 중앙선거관리위원회, 2008, 「국회의원선거 투표율분석, 제18대」 참조

141) 중앙선거관리위원회, 2008, 「제17대 대통령선거 투표율분석」 참조

- 지역별 편차: 6.5%(대구: 66.8%, 경기: 60.3%)
- 연령별 편차: 33.7%(50대: 76.6%, 20대 후반: 42.9%¹⁴²⁾)
- 전반적으로 모든 연령대의 투표율이 저조하지만 특히 낮은 투표율을 보이는 연령대는 20대 후반임
- 우선적으로 이들의 투표참여를 유인할 수 있는 구체적인 인센티브방안 마련에 집중하는 것이 중요함. 더불어 각각의 연령대별 주된 관심사를 고려하여 인센티브를 개발하는 '맞춤인센티브제'를 시행할 필요가 있음
- 예컨대, 각각의 연령대가 가장 관심을 가질 수 있는 인센티브로는, 20대에게는 취업시 가산점부여, 30대에게는 보육료감면, 40대와 50대의 경우 연말 정산시 세제혜택의 인센티브, 60대에게는 건강검진할인쿠폰 등도 예가 될 수 있을 것임

2) 투표소 설치의 탄력적 운용

- 현행 「공직선거법」 제31조제2항에 따르면 1개 읍·면·동에 2이상의 투표소를 둘 수 있도록 하고 있음. 투표소가 설치되는 장소는 통상 거주지 읍·면·동 내 학교, 읍·면·동사무소 등 관공서, 공공기관·단체의 사무소, 주민회관 등임
- 투표소는 사람들의 왕래가 잦은 지하철역사, 버스터미널 등이나 유동 인구가 많은 지역에 설치되면 간편하게 투표할 수 있어 투표율제고에 실효적일 것임
- 하지만 다중통행장소에 투표소를 설치하기 위해서는 선거인명부를 현행 거주지별로 제한하지 않고 선거구의 모든 유권자를 대상으로 관리하는 통합선거인명부가 구축되어야 함
- 한편 투표소설치는 도시와 농촌의 지역적 특성과 인구분포 등을 고려하여 탄력적으로 운용하는 방안도 고려해볼 수 있음. 즉, 인구과밀의 도시지역은 사람들의 왕래가 빈번한 공공장소에 투표소를 확대설치하고, 인구밀도가 낮은 농촌지역에서는 장날을 이용하여 투표소를 설치

142) 20대 후반이 20대 전반보다 낮은 투표율을 보이는 이유는 20대 전반의 군 복무자의 부재자투표가 영향을 미친 것으로 볼 수 있음

하는 방안임

- 농어촌이나 산촌지역에서 3일장, 5일장의 형태로 열리는 장날은 단순히 인근에 거주하는 지역민들이 상품을 거래하는 '시장'의 의미를 넘어 소식을 교환하고 회합의 장소로서 정서적 의미가 강하다고 볼 수 있음
- 따라서 장날은 인근지역주민이 가장 많이 모일 수 있는 날임. 이러한 전통적인 장은 농어촌지역뿐만 아니라 대도시에서도 점차 확산되어가고 있는 추세임. 통계에 의하면 전국 5일장의 경우 650개 장터에 100만 이상의 상인이 활동하고 있음¹⁴³⁾
- 장날에 운집하는 지역민들의 수를 감안할 때 투표일에 임시장날을 열어 투표소를 설치한다면 투표참여율을 높이는데 기여할 수 있을 것임
- 다만 장날이 지역적 특성을 고려하여 개최된다는 점과, 모든 농어촌 지역의 장날을 획일적으로 특정일에 개최하도록 강제할 수 없으므로 가능한 범위내에서 투표일과 일치시키는 방안을 강구하거나 사전투표제와 접목시키는 방안을 고려할 수 있을 것임

143) http://www.koreaajang.net/shop/home_company151.php3

행정안전부

공무원 민간근무휴직제도

1. 공무원 민간근무휴직 현황

□ 연도별 현황

○ 2008년 12월 31일 기준으로 중앙부처 민간근무휴직자는 총 24명임

구 분	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	계
당 초	12명	13명	24명	24명	23명	15명	누계 : 111명
복 귀	12명	13명	24명	22명	12명	4명	복귀 : 87명
현 재	-	-	-	2명	11명	11명	합계 : 24명

※ 08년도 민간근무휴직 미 실시

□ 직급별 현황

○ 직급별로는 5급이 10명으로 가장 많고, 4급(복수직)이 7명, 4급(과장)이 3명, 3급이 4명인 것으로 나타남

구 분	3급	4급(과장)	4급(복수직)	5급	6급이하	계
당 초	12명	23명	44명	30명	2명	누계 : 111명
복 귀	8명	20명	37명	20명	2명	복귀 : 87명
현 재	4명	3명	7명	10명	-	합계 : 24명

□ 부처별 현황('08.12.31 현재)

- 기관별로는 국무총리실이 6명, 금융위원회가 4명으로 가장 많으며, 방송통신위원회, 통일부, 행정안전부, 지식경제부, 노동부가 2명이었음
- 보수수준은 통일부의 민간근무휴직자를 제외하고는 거의 대부분 7,000만원 이상이며, 1억원 이상인 고액연봉을 받는 민간근무휴직자도 총 6명으로 전체 민간근무휴직자의 25%를 차지하고 있는 것으로 나타남

부처 \ 인원	휴직자	부처 \ 인원	휴직자
방송통신위원회	2	지식경제부	2
국무총리실	6	노동부	2
금융위원회	4	국토해양부	1
기획재정부	1	중소기업청	1
통일부	2	식품의약품안전청	1
행정안전부	2	계 : 11개부처	24명

2. 문제점

- 민간근무휴직제도를 통해 파견된 공무원들이 기업의 로비스트 역할을 하거나 복귀 후 인·허가권을 이용해 파견되었던 기업에 혜택을 주고 있다는 지적이 있음. 또한 공정거래위원회의 경우 민간근무업체에 근무하면서 기관장이 약정한 보수이외에 추가로 부당급여를 받았던 것으로 나타나고 있음
- 또한 민간근무 기업체가 해당 공무원을 평가하도록 함으로써 객관적 평가가 이루어지지 못할 소지도 있음
- 민간근무휴직제도의 문제점을 정리하면, 휴직대상기업과의 업무유착 우려, 경제부처 등 일부부처에 휴직자 편중사례 발생, 인사적체 해소 방안으로 이용, 과도한 보수수령, 가시적 근무성과 미흡 등이 지적될 수 있음

3. 개선방안

- 먼저, 중앙부처 및 250개 지방자치단체의 민간근무휴직제도로 인한 공무원 파견현황(소속, 직급 등), 급여 및 직책수준, 파견기간 등을 조사하여 정확한 실태를 파악할 필요가 있음
- 민간근무휴직제도의 기본취지에 부합되게 운영하기 위해서는 선발절차를 일원화·간소화하는 한편, 경쟁선발 방식을 도입하고, 휴직자의 보수상한액을 해당기관과 기업이 협의하도록 설정하며, 휴직기간 성과를 주기적으로 모니터링 하는 한편, 기간연장심사를 강화할 필요가 있음
- 아울러 민간근무휴직제도와 관련된 개괄적인 사항을 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 등의 법률에 규정하는 방안을 검토할 필요가 있음

서훈제도

1. 서훈제도의 운영실태

- ☐ 우리나라의 서훈제도는 「상훈법」에 법적 근거를 두고 있으며, 훈장과 포장(褒章)을 함께 규정하고 있음
- ☐ 훈장은 대한민국 국민이나 외국인으로서 대한민국에 뚜렷한 공로가 있는 자에게 수여함
- ☐ 훈장의 종류
 - 무궁화대훈장·건국훈장·국민훈장·무공훈장·근정훈장·보국훈장·수교훈장·산업훈장·새마을훈장·문화훈장·체육훈장·과학기술훈장 등 총 12종이 있으며(상훈법 제9조), 각 훈장은 무궁화대훈장(무등급)을 제외하고는 모두 5등급으로 나누어져 있고, 각 등급에 따라 명칭이 붙여져 있음
- ☐ 포장의 종류
 - 포장은 건국포장·국민포장·무공포장·근정포장·보국포장·예비군포장·수교포장·산업포장·새마을포장·문화포장·체육포장·과학기술포장 등 총 12종이 있고, 훈장과는 달리 등급이 없음
- ☐ 훈장의 서훈(敍勳) 기준은 서훈대상자의 공적 내용, 그 공적이 국가·사회에 미친 효과의 정도 및 지위 기타 사항을 참작하여 결정하며, 동일한 공적에 대하여는 훈장을 거듭 수여하지 아니함
- ☐ 서훈의 추천은 중앙행정기관의 장, 국회사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소사무처장, 중앙선거관리위원회 사무총장이 행함. 추천권자의 소관에 속하지 아니하는 서훈의 추천은 행정안전부장관이 행하고, 서훈의 추천을 하고자 할 때에는 공적 심사를 거쳐야 함
- ☐ 행정안전부장관의 자문에 응하여 훈장의 수여에 관한 공적 사항을 심의하기 위하여 행안부에 상훈심의회를 두고 있으며 서훈대상자는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 결정함

□ 훈장의 제식(制式)과 규격은 무궁화대훈장은 경식훈장(頸飾勳章)과 대수(大綬)로 된 정장(正章) 및 부장(副章)으로 하되, 필요에 따라 약장(略章) 및 금장(襟章)을 둘 수 있고, 기타 훈장은 1등급은 대수, 2·3등급은 중수(단, 2등급의 건국훈장 및 수교훈장만은 대수), 4·5등급의 훈장은 소수로 되어 있고, 정장·부장·약장 및 금장이 있으나, 다만 3등급(단, 건국훈장은 제외) 및 4·5등급의 훈장은 부장이 없음. 포장은 소수(小綬)이며 정장·약장 및 금장이 있음

□ 다음은 우리나라의 포상종류별 현황을 정리한 것임

〈표〉 우리나라의 포상종류별 현황

(단위: 건)

	계	훈 장	포 장	대통령표창	국무총리표창
계	888,458	453,641	132,817	162,161	139,839
'49~'91	497,898	297,182	62,873	80,526	57,317
1992	14,803	4,806	2,214	4,273	3,510
1993	12,640	4,612	2,009	3,210	2,809
1994	17,513	6,032	3,018	4,253	4,210
1995	18,346	7,559	2,832	4,115	3,840
1996	19,727	7,434	3,680	4,295	4,318
1997	20,844	7,626	4,199	4,684	4,335
1998	35,487	12,338	9,127	7,294	6,728
1999	53,282	22,526	11,804	9,887	9,065
2000	31,024	12,625	6,211	5,879	6,309
2001	18,341	6,187	2,976	4,219	4,959
2002	21,344	7,979	3,034	5,079	5,252
2003	22,030	9,085	3,148	4,779	5,018
2004	24,326	10,649	3,547	4,796	5,334
2005	30,585	13,097	5,041	5,697	6,750
2006	24,316	11,347	3,319	4,589	5,061
2007	25,952	12,557	3,785	4,586	5,024

자료: 행정안전부(2008). 「2008 행정안전 통계연보」

2. 문제점

□ 서훈제도의 문제점은 크게 3가지로 집약됨¹⁴⁴⁾

- 포상 절차: 포상결정과정에서 각 부처의 자체 공적조사와 자체 공적심의에 대한 의존도가 높아 포상의 현지성 확보와 실정반영은 가능하나, 정

144) 행정자치부(2007). 「정부포상 심사기준의 합리화 방안 연구」. pp.173-174.

부 전체적 입장에서 객관성과 통일성이 미흡하다는 지적이 있음

- '정부포상업무지침'을 통해 기본적인 포상절차를 규정하고 있으나, 각 포상의 개별적인 특성으로 인해 각 부처별로 다양한 포상심의회가 이루어지고 있어 혼란이 야기될 우려가 있음
- 포상대상자의 훈격 및 공적을 추천기관의 홈페이지를 통해 1주 이상 공개함으로써 공정성과 투명성을 기하고 있으나, 방문자의 수와 특성, 게시기간의 단기성에 따른 제약이 문제점으로 지적되고 있음
- 포상 시기: 포상일의 연중분포를 보면, 12월의 포상이 가장 많고, 1월, 3월, 7월, 8월의 포상은 상대적으로 적게 수여하는 것으로 나타남
- 유사한 수준의 포상이 유사시기에 빈발하여 포상에 대한 영예성과 국민적 존중감이 저하될 우려가 있음
- 훈장, 포장 및 표창의 수여 시기가 구분없이 시행되고 있어, 훈장의 명예성을 훼손할 가능성도 배제하기 어려움
- 동일기관의 유사포상이 비슷한 시기에 다양하게 분산되어 있어 상훈업무의 효율성을 저해할 우려가 있음
- 포상 주기: 대부분의 포상이 매년 실시되어 명확한 주기의 개념이 없는 것으로 나타남
- 포상의 희소성과 명예성이 저하되고, 포상남발의 우려가 있음
- 포상의 시기 및 주기에 관한 통일된 기준이 없이 각 기관의 특성에 따라 포상이 실시되고 있어 업무상 비능률과 혼란을 초래할 가능성이 있음

3. 개선방안

□ 서훈제도의 문제점을 해결하기 위한 개선방안은 다음과 같음¹⁴⁵⁾

- 포상 절차: 중앙상훈기구의 기능과 권한을 확대할 필요성이 있음. 또한 보다 구체적이고 정밀한 포상규정을 마련하여 각 기관의 임의적인 포상업무와 절차를 좀 더 통일할 필요가 있음
- 포상 시기: 훈장, 포장, 표창의 수여시기를 각각 차별화하여 훈장의 명예성과 희소성을 제고시킬 필요가 있음

145) 행정자치부(2007). 「정부포상 심사기준의 합리화 방안 연구」. pp.175-176.

- 훈장의 수여시기는 주요 경축일에, 포장 및 표창은 각각의 기념일에 수여하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 이 밖의 포상에 대해서는 각 기관의 기념일에 일괄수여하거나, 비슷한 시기의 포상들을 모아 일괄 수여하도록 하여 수시 수여의 비중을 제고할 필요가 있음
- 포상 주기: 포상의 희소성을 높여 상훈의 명예성을 제고하기 위해서는 시기와 함께 주기의 조정이 필요함
 - 연간 포상시기를 2-3회로 집중하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 정기 포상의 경우 주기의 장기화(3년, 5년, 10년, 20년 등) 방향을 추진하고, 수시 포상의 경우 예년과 같이 포상하는 방향을 모색할 필요가 있음
- 이밖에 현 훈장·포장체계의 기본골격은 유지하면서, 대분류로 통폐합하는 방안(정부분야, 사회일반분야, 문화분야, 경제분야, 외교안보분야 등으로 조정)을 제시하는 의견도 있음¹⁴⁶⁾

146) 황성원(2006). 「정부서훈제도 개선방안 연구: 정부 훈·포장체계를 중심으로」, 한국행정연구원.

인터넷 중독 관련 사업의 중복성

1. 현황

1) 행정안전부

- 행정안전부는 「행정안전부와 그 소속기관 직제 (대통령령 제21214호)」¹⁴⁷⁾에 따라 인터넷중독 관련 업무를 수행하고 있으며, 이는 지난 정부에서 정보통신부가 소관하던 업무¹⁴⁸⁾가 현 정부의 정부조직개편에 따라 행정안전부로 이관된 것임
 - 정보통신부는 「정보격차해소에 관한 법률」을 토대로 2002년 한국정보문화진흥원 내에 인터넷 중독예방 상담센터를 설립하였음
- 현재 한국정보문화진흥원(구 한국정보문화진흥원)에서 추진 중인 인터넷중독 관련 주요사업은 △인터넷중독 상담·예방 활동, △전국적 상담·치료 지원체계 구축, △전문인력 양성, △인터넷중독 관련 연구, △교육콘텐츠 및 홍보물 제작 보급 등이 있음¹⁴⁹⁾

147) 「행정안전부와 그 소속기관 직제 (대통령령 제21214호)」

제20조(정보화전략실) ① 정보화전략실에 실장 1명을 두고, 실장 밑에 정보화기획관 및 정보기반정책관 각 1명을 둔다.

③ 실장은 다음 사항을 분장한다.

66. 인터넷 중독 예방대책의 수립·추진

148) 「정보통신부와 그 소속기관 직제(대통령령 제20601호)」

제14조(정보보호기획단) ①정보보호기획단에 단장 1인을 두되, 단장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.

②정보보호기획단장은 다음 사항을 분장한다.

51. 인터넷 중독예방 대책의 수립·추진

52. 정보통신윤리 확산 및 인터넷 중독예방과 관련된 기관·단체의 육성·지원

149) 한국정보문화진흥원, 2008, 「인터넷 중독 정책동향 및 법제도 연구」

2) 보건복지가족부

- 보건복지가족부는 「보건복지가족부와 그 소속기관 직제(대통령령 제21682호)」¹⁵⁰⁾에 따라 인터넷중독 관련 업무를 수행하고 있으며, ‘아동·청소년 정신건강증진 사업’의 일환으로 △인터넷중독 청소년 상담·치료 사업, △인터넷중독 상담 전문가 양성 사업, △인터넷중독 청소년 기숙형 치료학교 운영 사업 등을 운영하고 있음

○ 사업 목적

- 인터넷중독 청소년을 치료하기 위하여 전문적인 상담과 의학적 치료 등 전문적인 정책적 서비스를 제공
- 인터넷중독 청소년 치료·재활을 통하여 심신이 건강한 성인으로 자랄 수 있는 기반 마련

[표] 보건복지가족부의 인터넷중독 관련 사업추진체계

구분	보건복지가족부	한국청소년상담원	청소년상담 지원센터	정신보건센터
계획 및 조정	- 기본계획 수립 - 추진기관 감독 및 조정	- 상담지원센터 총괄 및 세부사업 지침 시달	- 지역별 협의체 구성 및 운영	- 인터넷중독 청소년 치료사업 계획(아동·청소년정신건강사업 일환) 자체 수립

자료: 보건복지가족부(2008)

2. 문제점

- 2006년 국무총리 산하 정부업무평가위원회의 특정과제에 대한 업무평가결과, 부처간 ‘청소년 인터넷중독 해소정책’의 운영에 대하여 업무중복의 문제점이 지적된 바 있음¹⁵¹⁾

150) 「보건복지가족부와 그 소속기관 직제(대통령령 제21682호)」

제17조(아동청소년가족정책실) ① 아동청소년가족정책실에는 실장 1명을 두고, 실장 밑에 아동청소년육성정책관, 아동청소년복지정책관, 가족정책관 및 보육정책관 각 1명을 둔다.

③ 실장은 다음 사항을 분장한다.

49. 인터넷 중독 등 매체 역기능 피해의 예방·치료·재활 지원

151) 국무조정실 보도자료, 2006.9.8, 「2006년도 상반기 특정과제 평가 결과 발표」

- 정보통신부와 문화관광부, 청소년위원회는 독자적으로 인터넷중독 전문 인력을 양성하고 이들에 대한 교육을 담당해왔으며, 인터넷중독예방상담센터(정보통신부), 게임과몰입전문상담센터(문화관광부), 청소년지원센터(청소년위원회) 등 별도의 인터넷중독 상담기반도 구축하여 운영하였음
- 또한 세 부처는 청소년 참여 예방활동과 관련해 인터넷습터학교(정보통신부), 청소년게임음악회(문화관광부), 인터넷중독예방교육캠프(청소년위원회) 등을 따로 운영하여왔으며, 이 외에도 정보통신부와 청소년위원회가 별도의 인터넷중독 상담전화를 설치하였음
- 이와 관련해 정부업무평가위원회는 청소년 인터넷중독 예방 및 해소를 위한 관련 부처의 정책·사업 추진실태를 점검하여 범부처적 차원에서 대처하도록 할 필요가 있다고 지적하였음
- 주요 개선방안으로 인터넷중독을 포함한 정보화의 역기능을 종합적으로 다룰 수 있는 법령 제·개정, 인터넷중독 관련 정책·사업의 종합·조정·평가 기능을 수행할 협의체 구성, 인터넷 중독 예방을 위한 교육·상담기능 강화, 상담·치료간 연계체제 구축 등이 논의되었음
- 이러한 지적에 따라 2006년 12월 국가청소년위원회¹⁵²⁾ 위원장이 주관하고 관련부처 국장급이 참여하는 ‘청소년 인터넷중독 해소를 위한 관계부처 정책 협의회’가 구성되었음¹⁵³⁾
- 주요 협력분야는 전문가 양성 및 공동 활용, 인프라 및 콘텐츠 상호 공유, 협약기관 간 공동사업 추진 및 정례적 모임, 홍보 및 교육사업 공동추진 등임
- 그러나 신정부 출범 후 정부조직개편에 따라 ‘청소년 인터넷중독 해소를 위한 관계부처 정책 협의회’가 현재에도 운영중인지에 대해서는 소관 부처별로 입장이 상이하였으며¹⁵⁴⁾, 부처간 관계가 불명확하고 협조가 원활하지 않은 것으로 보임

152) 국가청소년위원회는 정부조직개편에 따라 보건복지가족부 산하 청소년보호위원회로 개편되었음

153) 국가청소년위원회, 2007, 『2007 청소년백서』

154) 행정안전부는 동 협의회가 운영되지 않고 있다는 입장인 반면, 보건복지가족부는 동 협의회가 현재에도 운영되고 있다는 입장임

3. 개선방안

- 현재 상황에서는 대통령령 형식으로 정해진 각 기관의 직제가 인터넷 중독 관련 업무를 소관업무로 하고 있으므로 사업의 중복우려를 해소하기 위하여 ‘청소년 인터넷 중독 해소를 위한 관계부처 정책협의회’의 유효성에 대한 부처간 협의가 있어야 할 것임
- 부처간의 협의를 통하여 사업의 중복우려를 해소하는 방안 외에도 주무부처를 지정하는 방안도 고려할 수 있음
 - 주무부처를 ‘행정안전부’로 할 것인지, ‘보건복지가족부’로 할 것인지에 대해서는 부처간 업무의 특성을 고려하여 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임

자원봉사활동 인증 및 보상제도

1. 자원봉사활동 현황

1) 자원봉사활동 관련 법률

- ☐ 자원봉사활동 관련 법률 현황을 보면, 2006년에 제정한 「자원봉사활동 기본법」이 있고, 그 외 각 분야별 개별법에서 자원봉사활동 관련 사항을 규정하고 있음
 - 「자원봉사활동 기본법」은 자원봉사활동에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자원봉사활동을 진흥하고 행복한 공동체 건설에 기여하고자 함
 - 그 외 개별법에 자원봉사 관련 법규정을 두고 있음
 - 「사회복지사업법」, 「건강가정기본법」, 「여성발전기본법」, 「노인복지법」, 「청소년활동진흥법」 등

2) 자원봉사활동 현황

- ☐ 자원봉사센터 설치 현황
 - 248개 자치단체 중 246개 자치단체가 자원봉사활동지원조례를 제정하여 자원봉사센터 운영 및 자원봉사 활동을 지원하고 있음
 - 지방자치단체가 운영하는 자원봉사센터는 1996년부터 설치되기 시작하여 2008년 12월말 현재 시·도, 시군구에 1개소씩 전국 248개임
 - 광역자치단체 : 16개 시·도 자원봉사센터
 - 기초자치단체 : 230개 시·군·구 자원봉사센터
 - 행정시 : 2개 시 자원봉사센터(제주특별자치도 제주시·서귀포시)
- ☐ 자원봉사자 등록 현황
 - 2008년 12월 말 기준 자원봉사자 등록자수는 4,397천명으로 '07년 12월말 대비 1,117천명(34%) 증가함

〈표〉 연도별 자원봉사자 등록 현황

(단위 : 명)

구 분	'02. 12	'03. 12	'04. 12	'05. 12	'06. 12	'07. 12	'08. 12
등록인원	1,343,693	1,489,009	1,722,823	2,083,704	2,681,193	3,279,911	4,396,633

자료: 행정안전부(2009), 「2008년 자원봉사센터 현황(2008.5)」 (www.mopas.go.kr)

☐ 자원봉사자 교육

- 자원봉사자에 대한 교육은 기초·보수·전문교육 등으로 총 13,389회를 실시하였고, 830,458명이 참여하였음

☐ 자원봉사자 보험

- 2008년 자원봉사 보험 가입자는 2,183,666명으로 1회 이상 봉사자의 대부분(89%)이 가입하였으며, 보험료는 1인 평균 1,619원임

2. 문제점

1) 실적인증제도 미흡

☐ 현행 「자원봉사활동 기본법」과 시행령에서는 자원봉사활동의 실적 인정과 관련된 규정은 없음

- 그러나 사회복지사업(보건복지가족부 소관)분야에서는 자원봉사자의 실적인증제도가 도입·운영되고 있음
 - 이는 '사회복지봉사활동 인증관리규정'에 의거함¹⁵⁵⁾

2) 자원봉사자 활동 중 피해발생

☐ 자원봉사활동 업무를 추진할 경우 그 활동내용과 활동처 등 업무종류가 다양하기에 예기치 못한 사고에 직면할 경우가 있음

- 이로 인해서 자원봉사자 개인의 법적 책임뿐만 아니라 자원봉사자에 대한 자원봉사센터 및 활동처의 법적 책임 여부가 제기될 수 있음
 - 자원봉사 관리기관 및 활동처는 자원봉사자가 수행하는 업무와 관련된 위험을 제거하거나 그 위험을 경계하고 대비하게 해야 할 의무가 있음

☐ 자원봉사자가 봉사활동시 각종 사고를 입을 수 있어서 이에 대한 대비책 마련이 필요할 것으로 보임

- 위험성이 있는 업무(예: 교통질서유지, 재난구호 등)에 배치된 자원봉사자에 대한 피해예방과 함께 피해발생시 보상제도가 마련되어야 할 것임

155) 이에 대한 법률적 근거로는 「사회복지사업법」 제9조와 동법시행령 제25조 제2항이 있음

3. 개선방안

1) 실적인증제도 개선

- ☐ 자원봉사활동 촉진을 위해서 「자원봉사활동 기본법」에 실적인증제도 관련 규정을 포함하는 방안을 고려할 수 있음
 - 사회복지분야의 자원봉사인증사업과 같이 「자원봉사활동 기본법」에 실적인증제도를 운영할 수 있도록 법적 규정을 마련함으로써 자원봉사자 동기부여 등 활성화를 모색하는데 기여할 수 있음
 - 그러나 실적인증제를 법으로 규정할 경우 자원봉사활동의 기본 취지인 무보수성, 자발성, 공익성 등을 저해하는 요인이 될 수 있다는 의견도 있음

2) 자원봉사자의 위험관리 대책 및 피해보상제도 마련

- ☐ 위험에 대비하는 관리 및 감독 절차 마련
 - 문제상황에 대비하는 자원봉사 지침 및 운영규칙, 위험발생시 대처방법 등의 목록을 작성하여 자원봉사자에게 교육시킴
- ☐ 자원봉사 변호사 선임
 - 자원봉사활동 중에 일어나는 위험에 대비하기 위해 자원봉사 변호사를 선임하여 각종 사고가 발생했을 때 신속히 대처하도록 함
 - 또한 필요시 일정액의 활동비 및 변호수당을 기관에서 지급할 수 있음
- ☐ 자원봉사 보험 가입
 - 자원봉사관련 기관에서는 각종 사고에 대비하기 위해 일정액의 예산을 편성하여 자원봉사자들을 자원봉사 상해보험에 가입시킴
 - 특히, 위험성 있는 업무에 배치된 자원봉사자들에 대해서는 반드시 자원봉사 상해보험에 가입시키도록 함
- ☐ 기타 사고보상에 대한 재원 마련
 - 자원봉사 상해보험 외에도 자원봉사활동 중에 발생하는 불의의 사고에 대비하여 일정액의 예산을 자체적으로 편성하는 것이 필요함
 - 해당 예산은 사고 발생 시 배상 및 보상 금액으로 사용될 수 있을 것임

정부위원회 현황 및 정비실적

1. 현황

□ 이명박 정부의 신설 위원회 현황

- 이명박 정부에서 신설된 위원회는 국민권익위원회, 금융위원회, 방송통신위원회, 국가경쟁력강화위원회, 미래기획위원회, 국가브랜드위원회 등 49개임¹⁵⁶⁾

〈표 1〉 신설 위원회 현황

소속	주관	명칭	설치근거	시행일
대통령	국토해양부	국가건축정책위원회	건축기본법 제13조	08.6.22
대통령	문화체육관광부	국가브랜드위원회	국가브랜드 가치 제고에 관한 규정	09.1.30
대통령	행정안전부	지방분권촉진위원회	지방분권촉진에 관한 특별법 제17조	08.8.30
대통령	방송통신위원회	방송통신위원회	방송통신위원회	09.2.29
대통령	기획재정부	미래기획위원회	미래기획위원회규정	09.2.29
대통령	기획재정부	국가경쟁력강화위원회	국가경쟁력강화위원회규정	09.2.29
국무총리	국민권익위원회	국민권익위원회	부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률	09.2.29
국무총리	국방부	10·27법난피해자 명예회복심의위원회	10·27법난피해자의 명예회복 등에 관한 법률	08.6.29
국무총리	국토해양부	동·서·남해안권발전위원회	동·서·남해안권발전특별법 제21조	08.6.28
국무총리	국토해양부	이천기업애로해소위원회	산업입지 및 개발에 관한 법률 제38조의7	08.9.29
국무총리	국토해양부	유비쿼터스도시위원회	유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률 제23조	08.9.29
국무총리	농림수산식품부	새만금위원회	새만금사업 촉진을 위한 특별법 제32조	08.12.28
국무총리	보건복지가족부	한센인피해사건진상규명위원회	한센인피해사건의 진상규명 및 피해자생활지원 등에 관한 법률 제3조	08.10.18
국무총리	보건복지가족부	식품안전정책위원회	식품안전기본법 제7조	08.12.14
국무총리	보건복지가족부	첨단의료복합단지위원회	첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법 제27조	08.6.29
국무총리	행정안전부	태평양전쟁전후국외강제동원희생자지원위원회	태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률 제8조	08.6.11
교육과학기술부	교육과학기술부	학교도서관진흥위원회	학교도서관진흥법 제8조	08.6.15
교육과학기술부	교육과학기술부	사이버대학설립심사위원회	사이버대학설립·운영규정 제4조	08.6.5
교육과학기술부	교육과학기술부	인정기관심의위원회	고등교육기관의 평가, 인증 등에 관한 규정 제10조	09.1.1
국방부	국방부	국방부 군사기지 및 군사시설 보호 심의위원회	군사기지 및 군사시설 보호법 제15조	08.9.22
국방부	국방부	군책임운영기관운영위원회	군 책임운영기관의 지정·운영에 관한 법률 제13조	08.6.22
국방부	국방부	유해발굴감식위원회	6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률 시행령 제3조	08.6.22
국토해양부	국토해양부	중앙산업단지계획심의위원회	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법 제6조	08.9.6
국토해양부	국토해양부	공공토지비축심의위원회	공공토지의 비축에 관한 법률 제7조	09.2.6
국토해양부	국토해양부	국가교통데이터베이스협의회	교통체계효율화법 제9조의4	08.9.29
국토해양부	국토해양부	항공정책위원회	항공법 제2조의6	08.6.22
기획재정부	기획재정부	경제협력개발기구 세계포럼준비위원회	경제협력개발기구 세계포럼 준비위원회 규정 제2조	08.6.20
노동부	노동부	산업재해보상보험재심사위원회	산업재해보상보험법 제107조	08.7.1
농림수산식품부	농림수산식품부	식품산업진흥심의회의	식품산업진흥법 제5조	08.6.28
농림수산식품부	농림수산식품부	농업유전자원심의위원회	농업 유전자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 제15조	08.8.4
농림수산식품부	농림수산식품부	이력추적제운영협의회	소 및 쇠고기 이력추적에 관한 법률 제21조	08.12.21
문화체육관광부	문화체육관광부	정기간행물자문위원회	잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률 제9조	08.12.6

156) 법률 및 대통령령에 의해 설치된 위원회로 한정하여 조사하였음

문화체육관광부	문화체육관광부	진흥원설립위원회	문화산업진흥기본법 부칙 제2조	09.2.6
방송통신위원회	방송통신위원회	디지털방송활성화 추진위원회	지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털 방송의 활성화에 관한 특별법 제4조	08.6.29
법무부	법무부	법교육위원회	법교육지원법 제4조	08.6.29
보건복지가족부	보건복지가족부	청소년보호위원회	청소년보호법	08.2.29
보건복지가족부	보건복지가족부	건강보험공표심의위원회	국민건강보험법 제85조의3	08.9.
보건복지가족부	보건복지가족부	장기요양위원회	노인장기요양보험법 제45조	08.7.1
보건복지가족부	보건복지가족부	중증장애인생산물우선구매촉진위원회	중증장애인생산물 우선구매 특별법 제5조	08.9.22
보건복지가족부	보건복지가족부	가족친화인증위원회	가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률 시행령 제12조	08.6.15
소방방재청	소방방재청	소방산업진흥정책심의위원회	소방산업의 진흥에 관한 법률 제12조	08.12.6
지식경제부	지식경제부	전시산업발전심의위원회	전시산업발전법 제5조	08.9.22
지식경제부	지식경제부	기술개발지원기관 설립위원회	산업기술혁신촉진법 부칙 제3조	09.1.30
지식경제부	지식경제부	방사성폐기물관리기금운용심의회	방사성폐기물관리법시행령제19조	08.12.24
행정안전부	행정안전부	옥외광고정책위원회	옥외광고물 등 관리법 제7조의2	08.6.
환경부	환경부	환경교육진흥위원회	환경교육진흥법 제7조	08.9.22
환경부	환경부	환경교육프로그램인증심사위원회	환경교육진흥법 제14조	08.9.22
환경부	환경부	한국환경산업기술원 설립위원회	환경기술개발 및 지원에 관한 법률 부칙 제2조	09.2.7
환경부	환경부	환경영향평가이의신청심의위원회	환경영향평가법 제20조	09.1.1

□ 이명박정부 출범 후 폐지된 위원회 현황

- 이명박정부 출범 후 폐지된 위원회(총 161개)를 정리하면 다음과 같음
 - 1차 정부조직개편시 폐지된 위원회는 총 18개임
 - 법률 및 대통령령에 근거한 위원회 중 폐지된 위원회는 총 143개임

〈표 2〉 1차 정부조직개편(2008.2.29)시 폐지된 위원회

소속	성격	위원회	비 고
대통령	행정	중앙인사위	행자부 통합
대통령	행정	국가청렴위	권익위 신설
대통령	행정	국민고충처리위	권익위 신설
총리	행정	국가청소년위	복지부 통합
총리	행정	국가비상기획위	행자부 통합
독립	행정	방송위	방통위 신설
정통부	행정	통신위	방통위 신설
대통령	자문	중소기업특별위	
대통령	자문	국토정책위	
대통령	자문	청년실업대책특별위	
대통령	자문	정부혁신지방분권위	국정과제
대통령	자문	정책기획위	국정과제
대통령	자문	교육혁신위	국정과제
대통령	자문	동북아시아대위	국정과제
대통령	자문	양극화민생대책위	국정과제
대통령	자문	건설기술건축문화선진화위	
재경부	자문	공적자금관리위	
행자부	자문	지방세심의위	

〈표 3〉 법률근거 위원회 중 폐지된 위원회 현황

주관 부처	위원회 명	정비 내용	근거 법률	의결일
공정거래위원회	하도급자문위원회	폐지	하도급거래공정화에관한법률	'09.3.3
관세청	과세전적부심사위원회	폐지	관세법	'08.12.12
	관세채납정리위원회			
	관세포상심사위원회			
교육과학기술부	지방공무원능력발전협의회	폐지	지방공무원교육훈련법	'08.12.8
국가보훈처	순국선열애국지사사업 기금운용심의회	폐지	독립유공자 예우에 관한 법률	'09.1.13
	제대군인지원위원회	폐지	제대군인 지원에 관한 법률	'09.1.8
국세청	과세자료관리위원회	폐지	과세자료의제출및관리에관한법률	'08.12.12
	과세전적부심사위원회	폐지	국세기본법	'08.12.12
	현금영수증심의위원회	폐지	조세특례제한법	'08.12.12
	국가필수국제선박 운영협의회	폐지	국제선박등록법	'09.1.13
국토해양부	무인도서관리위원회	폐지	무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	'09.3.3
	주거환경자문위원회	폐지	국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법	'09.3.3
	중앙건축분쟁조정위원회	폐지	건축법	'09.3.3
	철도건설심의위원회	폐지	철도건설법	'09.3.2
기상청	기후전문위원회	폐지	기상법	'08.12.8
	관세심의위원회	폐지	관세법	'08.12.12
기획재정부	기금정책심의회	폐지	국가재정법	'08.12.13
	국가회계제도개선실무위	한시('08.12.31)(기폐지)	국가회계법 부칙 2조	한시
	독립공채상환위원회	폐지	독립공채상환에 관한 특별조치법	'09.1.8
	물품목록제도심의위원회	폐지	물품목록정보의 관리 및 이용에 관한 법률	'09.1.8
	보조금심의위원회	폐지	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	'09.1.8
	재정자금운용심의회	폐지	재정융자특별회계법	기폐지
노동부	진폐심의위원회	폐지	진폐의 예방과 진폐근로자 보호 등에 관한 법률	'09.1.13
농림수산식품부	농산물가공산업육성심의회	폐지	농산물가공산업육성법	'08.3.21
	농업관측위원회	폐지	농수산물유통및가격안정에관한법률	'08.12.5
	도매시장제도개선심의회			
	양곡정책심의위원회			
	양식수산물재해보험심의회	폐지	양식수산물재해보험법 ※ 농작물재해보험법 전부개정안 부칙으로 양식수산물재해보험법 폐지	'09.2.12
	어업재해대책심의위원회	폐지	농어업재해대책법	'08.2.29
	친환경농업발전위원회	폐지	친환경농업육성법	'09.3.2
	국제회의산업육성위원회	폐지	국제회의산업 육성에 관한 법률	'09.3.2
문화체육관광부	독서진흥위원회	폐지	독서문화진흥법	'09.2.12
	인쇄문화산업진흥위원회	폐지	인쇄문화산업진흥법	'09.3.2
	출판유통심의위원회	폐지	출판문화산업진흥법	'09.3.2
	전파정책심의회	폐지	전파법	'09.3.2
방송통신위원회	정보통신정책심의위원회	폐지	전기통신기본법	'09.3.2
	통신재난관리위원회			
	국제수형자이송심사위원회	폐지	국제수형자이송법	'09.3.2
법무부	민영교도소수탁자선정 심사위원회	폐지	민영교도소 등의 설치·운영에 관한 법률	'09.3.2
보건복지가족부	가정의례심의위원회	폐지	건전가정의례의정착및지원에관한법률	'08.3.28
	중앙구호협의위원회	폐지	외국민간원조단체에관한법률	'08.3.28
	차관지원의료기관 평가 심의위원회	한시	차관지원의료기관 지원 특별법	한시
산림청	백두대간보호위원회	폐지	백두대간보호에 관한 법률	'09.2.12

소방 방재청	재해영향평가위원회	폐지	환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법	'08.3.28
외교통상 부	생물무기협약정책심의회	폐지	화학·생물무기의 금지 및 특정화학물질·생물작용제 등의 제조·수출입 규제 등에 관한 법률	'09.3.2
	화학무기협약정책심의회			
중소기업 청	모태조합운용위원회	폐지	벤처기업육성에관한특별조치법	'09.1.8
	사업전환계획심의위원회	폐지	중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법	'08.12.2
지식 경제부	가맹사업진흥심의회	폐지	가맹사업진흥에관한법률	'09.3.2
	계량심의회	폐지	계량에 관한 법률	'09.3.2
	기술이전사업화정책심의회	폐지	기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률	'09.3.2
	기업활동규제심의위원회	폐지	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	'09.3.2
	대중소기업 상생협력위원회	폐지	대·중소기업 상생협력촉진에관한법률	'08.12.13
	무역거래기반조성위원회	폐지	무역거래기반조성에관한법률	'09.3.2
	민군겸용기술위원회	폐지	민군겸용기술사업촉진법	'09.3.2
	산업기술단지정책심의회	폐지	산업기술단지 지원에 관한 특례법	'09.3.2
	산업기술발전위원회	폐지	산업기술혁신촉진법	'09.1.8
	산업발전심의회	폐지	산업발전법	'09.3.2
지식 경제부	산업집적정책심의회	폐지	산업집적활성화및공장설립에관한법률	'09.1.13
	소프트웨어사업분쟁조정위원회	폐지	소프트웨어산업 진흥법	'09.3.2
	유통산업발전심의회	폐지	유통산업발전법	'09.3.2
	전자거래정책위원회	폐지	전자거래기본법	'09.3.2
통일부	한국전자문서표준위원회	폐지	전자거래기본법	'09.3.2
	통일교육심의위원회	폐지	통일교육지원법	'08.12.8
특허청	특허기술사업화협의회	폐지	발명진흥법	'09.3.2
행정 안전부	소속책임운영기관운영위원회	폐지	책임운영기관의 설치·운영에관한법률	'08.12.8
	인사고료심의위원회	폐지	국가공무원법	'08.12.13
	주민등록전산정보자료제공심 의위원회	폐지	주민등록법	'09.3.3
	지방공기업경영진단위원회	폐지	지방공기업법	'09.3.3
	지방공무원능력발전협의회	폐지	지방공무원 교육훈련법	'08.12.8
	지방세과세표준심의위원회	폐지	지방세법	'08.12.30
	지방이양추진위원회	폐지	중앙행정관청의 지방이양추진등에 관한법률	'08.2.29
환경부	영향평가조정협의회	폐지	환경·교통·재해등에관한영향평가법	'08.3.28
	환경기술심의위원회	폐지	환경기술개발 및 지원에 관한 법률	'08.12.13

〈표 4〉 대통령령 근거 위원회 중 폐지된 위원회 현황

주관 부처	위원회 명	근거 대통령령	공포일
교육과학 기술부	국립과학관추진위원회	국립과학관추진위원회규정	'08.11.17
	내국인입학비율조정위원회	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법 시행령	'08.10.20
	사내대학설치심사위원회	평생교육법시행령	'08.10.20
	시도교육분쟁조정위원회	지방교육자치에 관한 법률시행령	'08.10.20
	시도교육청평가위원회	초·중·고교육법시행령	'08.10.20
	연구실안전심의위원회	연구실 안전환경 조성에 관한 법률시행령	'08.11.17
국방부	원격대학설치심사위원회	평생교육법시행령	'08.2.29
	군인복지기금운용심의회	국방부훈령	'08.10.22
	비행장애물제거보상심의회	군용항공기지법 시행령	'08.9.22
국토해양 부	감정평가사시험위원회	부동산가격공시및감정평가에 관한 법률 시행령	'08.10.20
	물류관리사시험위원회	물류정책기본법시행령	'08.10.20
	종합안전심사평가위원회	철도안전법 시행령	'08.10.20
	주택관리사보시시험위원회	주택법시행령	'08.10.20
	철도관리운영협의회	철도산업발전기본법시행령	'08.10.20
	철도운임요금심의위원회	철도사업법시행령	'08.10.20
	해양생물다양성협의회	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	'08.10.20

		시행령	
기획재정부	연합청산위원회	국유재산법시행령	'09.1.6
	해외진출협의회	해외진출협의회의 구성 및 운영에 관한 규정	'08.12.3
농림수산식품부	농산물품질관리사시험관리위원회	농산물품질관리법 시행령	'08.10.20
	수산물품질관리사 국가시험위원회	기르는어업육성법시행령	'08.10.20
	종묘심의회	농산종묘법시행령	'09.1.6
	중앙농업산학협동심의회	농업산학협동심의회규정	'08.10.20
농촌진흥청	친환경농자재심의회	친환경농업육성법 시행령	'08.10.20
	고도보존실무위원회	고도보존에 관한 특별법 시행령	'08.7.24
문화재청	문화재기술위원회	문화재보호법시행령	'08.9.26
	소유권반환심사위원회	문화재보호법시행령	'08.9.26
	국어능력향상정책협의회	국어기본법 시행령	'08.10.20
문화체육관광부	도서·문화전용상품권인증심의회	문화예술통행법 시행령	'08.10.20
방위사업청	투명성평가위원회	방위사업법시행령	'08.10.20
법무부	인신매매등보상금지금심의위원회	성매매알선등행위의처벌에관한법률시행령	'08.10.20
	재외동포의출입국 및 체류심의조정위원회	재외동포의출입국과법적지위에관한법률 시행령	'08.10.20
	출국금지심의위원회	출입국관리법시행령	'08.10.20
법제처	정부입법자문위원회	법제업무운영규정	'08.10.20
병무청	국외여행심의위원회	병역법시행령	'08.10.20
보건복지가족부	기초노령연금정책위원회	기초노령연금법시행령	'08.10.20
	지방의료원운영평가위원회	지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률 시행령	'08.10.20
산림청	산림과학기술심의위원회	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 시행령	'08.10.20
	산림사업용종묘가격심의위원회	산림사업용종묘가격심의위원회규정	'08.11.26
	산림정책심의회	산림기본법 시행령	'08.10.20
	수목원진흥위원회	수목원조성 및 진흥에 관한 법률 시행령	'08.10.20
여성부	정책분석평가자문위원회	여성발전기본법 시행령	'08.10.20
조달청	포상금심의위원회	조달사업에 관한 법률 시행령	'09.1.6
중소기업청	중소기업자간경제재단운영위원회	중소기업진흥및제품구매촉진에 관한 법률 시행령	'08.10.20
지식경제부	기업애로조정심의회	기업활동규제완화에관한특별조치법시행령	'08.10.20
	분쟁조정위원회	대외무역법 시행령	'08.10.20
	산업디자인전람회출품회심사위원회	산업디자인진흥법시행령	'08.10.20
	선정심사위원회	산업디자인진흥법시행령	'08.10.20
	어린이놀이시설안전관리위원회	어린이놀이시설 안전관리법 시행령	'08.10.20
	요금상한심의위원회	집단에너지사업법 시행령	'08.10.20
	우체국금융위험관리위원회	우체국예금, 보험에 관한 법률시행령	'08.10.20
	우체국보험적립금운영심의회	우체국보험특별회계법시행령	'08.10.20
	우체국예금자금운용위원회	우체국예금, 보험에 관한 법률시행령	'08.10.20
	원산지판정위원회	대외무역법 시행령	'08.10.20
	조정명령자문위원회	대외무역법 시행령	'08.10.20
	폐광지역개발지원위원회	폐광지역개발지원에관한특별법시행령	'08.10.20
	환경친화적자동차차실무위원회	환경친화적자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률 시행령	'08.10.20
통일부	북한이탈주민대책협의회	북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률 시행령	'08.10.20
	통일관계장관회의	통일관계장관회의규정	'08.9.10
행정안전부	공무원후생복지심의위원회	공무원 후생복지에 관한 규정	'08.10.20
	민간근무휴직심의위원회	공무원임용령	'08.2.29
	민주화운동기념사업 심의위원회	민주화운동기념사업회법 시행령	'08.10.20
	제2중앙징계위원회	공무원징계령	'08.10.20
	중앙공직심의회	정부표창규정	'08.10.20
	중앙새주소위원회	도로명주소 등 표기에 관한 법률 시행령	'09.1.6

행정중심 복합도시 건설청 환경부	중앙투융자심사위원회	지방재정법 시행령	'08.10.20
	지방교부세조정심사위원회	지방교부세법 시행령	'08.10.20
	기반시설조정위원회	신행정수도 후속대책을 위한 연기,공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 시행령	'08.10.20
	생물다양성협의회	자연환경보전법 시행령	'08.10.20

2. 문제점

- 2008년 5월, 행정안전부는 「정부위원회 정비방침」을 수립하여 573개 위원회를 305개 위원회(273개 통·폐합, 32개 조정)로 정비한다고 발표하였음
- 573개의 위원회 중 530개(행정위원회 39개, 헌법 근거 위원회 4개 제외) 위원회를 대상으로 305개(통·폐합: 273개, 소속·직급조정 등 운영개선: 32개)를 정비할 예정이며, 통·폐합 등 감축되는 273개 위원회는 법률 근거 199개, 대통령령 근거 74개임

〈표 5〉 정부위원회 정비계획 총괄(2008. 5 기준)

구 분	개 수	비 고
현 행	573개	◦헌법근거 4개, 행정위원회 39개, 기타 530개
정비후(안)	300개	◦감축 : 273개(법률근거 199개, 대통령령 근거 74개) - 단순폐지 124개, - 통합에 따른 폐지 149개(193개 ⇒ 44개) ◦운영개선(소속 및 직급조정): 32개

- 그러나, 2009년 4월말 현재, 정부위원회는 헌법기관 4개 위원회와 행정위원회 42개를 포함하여 총 456개인 것으로 조사되었음
- 정비지침에 따르면, 약 161개 위원회가 정비된 것으로 나타나 실제 정비율은 약 58.97%에 지나지 않아 정비율을 제고할 필요가 있음
- 이명박정부에서 신설된 위원회는 총 49개임

3. 개선방안

- 정부위원회의 남설 방지, 행정기능의 효율성 향상 및 행정에 대한 대국민 신뢰성 제고를 목적으로 제정된 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」의 시행령, 세부지침을 통해 위원회 설치·운영을 지속적으로 관리할 필요가 있음
- 정비되지 못한 위원회의 현황과 미정비 사유 및 실천가능하고 구체적인 정비일정을 제시할 필요가 있음
 - 특히 아직 정비되지 못한 112개 위원회와 관련된 법률명과 개정·폐지방안을 정리하여 조속히 정비될 수 있도록 적극적인 홍보가 필요함

지방자치단체의 청사신축

1. 지방자치단체의 청사신축 현황

1) 지방자치단체 청사설립 관련 규정

- ☐ 현재 지방자치단체 청사의 면적기준은 각 시군의 공유재산관리조례에서 규정하고 있음
 - 이에 대한 법적 근거는 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제95조임
- ☐ 그러나 전국 단위의 기준을 제시하고자 행정안전부는 2002년 지방자치단체 청사 면적 관련 표준안을 제시함
 - 행정안전부가 제시한 시·도, 시·군·자치구의 본청 청사의 기본 설계기준은 다음과 같음
 - 시도본청을 대상으로 청사 면적기준을 보면, 직원 1명당 7.2㎡, 계장은 7.65㎡, 실·과장은 17.92㎡, 실·국장은 56.16㎡, 부기관장은 71.28㎡, 기관장은 165.3㎡ 등의 방식으로 규정되어 있음

2) 지방자치단체의 청사 현황

- ☐ 청사 현황
 - 자치단체 소유 건물 : 총 111,081동 / 30조 9,464억원
 - 자치단체 본청 청사 : 총 246동(광역 16, 기초 230)
 - 단독 42(광역 2, 기초 40), 의회 등 복합 204(광역 14, 기초 190)
 - 의회 단독청사 : 31개 지자체(광역 3, 기초 28)
- ☐ 신축중인 청사 ('09.4.3 현재)
 - 현재 청사를 신축 중인 지자체는 서울(본청, 성북, 용산), 부산(동구), 대전(동구), 경기(광주, 성남), 전북(임실, 부안)이 있음

〈표 1〉 자치단체의 신축중인 청사 현황(09.4.3 현재)

(단위: 백만원, m²)

자치단체		착공일	준공 예정일	총사업비 (부지포함)	건축비	건물 연면적	복합시설	공정율
서울	본청	'08. 3	'11. 2	180,766	180,766	94,097	대표도서관 등 주민복지시설	5%
	성북	'06. 5	'09. 3	51,012	51,012	27,725	지하주차장	65%
	용산	'08. 4	'10. 3	146,200	58,800	59,177	의회, 보건소, 문화회관, 지하주차장	5%
부산	동구	'06. 5	'09. 2	46,560	46,560	28,845	의회, 보건소, 지하주차장	90%
대전	동구	'08. 1	'11. 4	70,700	39,000	35,520	의회, 보건소, 지하주차장	10%
경기	광주	'07. 2	'09. 4	81,600	45,000	20,169	의회, 지하주차장	82%
	성남	'07.11	'10. 1	322,214	145,600	74,309	의회, 지하주차장	20%
전북	임실	'08. 3	'09.12	27,800	24,600	13,536	의회, 지하주차장	10%
	부안	'07. 6	'09.12	36,000	34,000	19,784	의회, 지하주차장	38%

자료: 국회행정안전위원회(2009), 「공유재산 및 물품 관리법 일부개정법률안 검토보고서」 p.14

2. 문제점

1) 청사표준설계 면적의 미준수

□ 지자체들이 청사표준설계 면적을 지키지 않는 사례가 다수 있음

- 예를 들어, 자치단체장의 집무실 면적이 표준면적을 초과하는 경우 등 다수의 지자체에서 표준설계면적을 지키지 않은 사례가 있음
- <표 2>는 표준면적을 초과한 시군구 단체장 집무실 현황임
- 시(대도시)의 경우 조사대상 10개 자치단체들의 단체장 집무실의 평균 면적이 223.74m²이며, 이는 면적기준 132m²를 약 92m² 상당 초과한 크기임

〈표 2〉 표준면적 초과 시·군·구 단체장 집무실 현황

(단위: m²)

구분		단체수	면적 기준	평균	250 이상	250미만 200	200미만 150	150미만 100	100미만
시	대도시	10	132	223.74	3	4	3	0	0
	중소도시	65	99	161.85	2	8	28	25	2
군		81	99	131.49			22	47	12
구		74	99	146.88	1	7	20	41	5

자료: 행정안전부(2008), 「지방자치단체의 과대청사 신축방지 및 적정운영 유도 대책」 p. 4

2) 지자체 청사의 대형화

- 후생 복지시설 등을 포함한 복합청사 신축으로 청사의 대형화 추세
 - 1995년 이후 신축 청사(총 59개)중 18개(30.5%)가 문화·복지 시설 등을 포함한 복합청사로 신축됨. 그러나 2000년 이후 신축청사는 총 32개 단체 중 20개(62.5%)가 복합청사로 건립됨
 - 용인시: 의회, 보건소, 문화복지센터를 포함하여 대규모청사를 신축한 것에 대하여 언론 등에서 “초 호화청사”라는 비판이 있었음
 - 용산구: 이태원동에 이전 신축하면서 복합청사로 신축 중임

〈표 3〉 청사신축시 복합청사 건축 현황

(단위: 개소)

단체명	건립수	청사+의회 보건소·문화복지	청사+의회 문화복지	청사+보건소	청사+의회	단독청사
계	59	5	8	5	24	17
시도	5	-	-	-	5	0
시군도	54	5	8	5	19	17

자료: 행정안전부(2008), 「지방자치단체의 과대청사신축방지 및 적정운영 유도 대책」 p.5

3. 개선방안

1) 청사 면적기준을 법적으로 규율

- 청사 면적기준을 대통령령으로 규정하는 방안
 - 현재 자치단체의 청사 면적기준은 해당 지자체의 조례로 제정하도록 되어 있으며, 이로 인해 각 자치단체별로 다른 기준을 설정할 수 있음
 - 이에 행정안전부는 2002년 표준 청사면적 기준을 설정하여 조례 제정시 해당 표준안을 사용하도록 권고하고 있으나 법적인 효력은 없음
 - 따라서 청사 면적기준을 ‘공유재산 및 물품관리법 시행령’에 직접 규정하여 법적 효력을 강화하는 방안을 모색할 수 있음
 - 이 경우 자치단체별로 청사 면적기준을 다르게 설정하여 과대 규모의 청사를 설립하는 등의 문제점을 방지할 수 있음

- 그러나 유의할 점은 청사 면적기준을 법령으로 규정함으로써 자치단체의 자율성을 침해할 소지가 있음

2) 청사 면적기준 준수 여부에 따른 재정통제 강화

- 지자체가 청사를 신축할 경우, 청사면적기준 준수여부에 따라서 재정지원 및 통제를 강화하는 방안도 고려할 수 있음
 - 이에 따라서 청사정비기금의 지원심사를 강화하고, 중앙 투·융자 심사를 강화하는 방안을 모색할 수 있음

희망근로 프로젝트

1. 희망근로 프로젝트 시행 현황

- 행정안전부는 5월 11일 보도자료를 통해 정부의 저소득층 지원을 위한 일자리 사업인 「희망근로 프로젝트」를 6월 1일부터 시행한다고 밝히고, 전국 246개 지자체에서 참여 대상자를 모집한다고 밝힘
 - 희망근로사업은 경기침체로 인해 어려움을 겪는 저소득층의 생계지원을 위해 6개월 동안 한시적으로 일자리를 제공하고 월 83만원 정도의 임금을 지급하는 정부 일자리 사업임
 - 예산은 17,070억원(국비 13,280억원, 지방비 3,790억원)이며, 투입인원은 평균 25만 명임
- 행정안전부는 취약계층의 일자리 제공과 생계지원 뿐만 아니라 정부 지출이 소비로 이어져 지역 영세상인의 소득증대를 도모하고 지역경제를 활성화하기 위한 일석이조의 효과를 거두기 위하여 임금의 일부(30%~50%)를 상품권으로 지급하고 있음
 - 「희망근로 상품권」은 전국적으로 희망근로 프로젝트가 진행되는 6개월 동안 3,840억 원 정도(기프트 카드 포함)가 발행될 예정임
 - 액면가 1만원, 5천원, 1천원의 3개 권종을 지자체 상황에 맞게 선택하여 발행·유통하되 유통기간은 3개월로 제한됨
- 사업 참여자는 소득이 최저생계비의 120%이하이고 재산이 1.35억원 이하인 차상위계층의 만18세 이상의 실직자, 휴·폐업자들을 우선 선발함
 - 다만, 지방자치단체의 장은 필요시 해당 지자체의 경제상황 등을 감안하여 지자체별 선발기준표에 의해 순위를 정하여 선발할 수 있음
 - 국민기초생활보장법상의 수급자·공공근로사업 3단계 이상 연속 참여 중이거나 중도 포기자·신청일 현재 기타 유사목적의 정부지원사업 참여자는 참여 대상에서 제외됨

2. 문제점

1) 희망근로사업 참여 기준의 모호성

- ☐ 희망근로 프로젝트는 저소득층의 생계지원을 위해 마련된 사업이지만, 할당식 인원배정으로 인하여 저소득층이 아닌 사람들도 사업에 참여가 가능하게 됨
 - 행정안전부가 25만 명이라는 선발 인원목표를 세우고 16개 시·도에 할당량을 내려 보내면, 시·도는 다시 배정된 할당량을 인구와 실업률 등의 기준에 따라 시·군·구로 다시 편성하는 방식으로 인원을 배정함
 - 이로 인해 지자체에 따라서는 저소득층 사업참여 신청자가 배정된 인원보다 적어지는 결과가 발생하기도 함
 - 대부분 기존 공공근로사업에 참가 중인 저소득층에서는 굳이 희망근로 사업을 신청하지 않아도 되기 때문임
 - 또한 이번 사업이 6개월이라는 한시성을 가지고 있는 점도 작용을 하고 있는 것으로 보임
 - 이러한 현상이 발생하는 지역에서는 점수제를 도입하여 인력을 선발하게 됨
 - 일례로, 서울시 월드컵공원 희망근로 사업의 채용공고에서는 신청자격을 공고일 현재 서울시에 주민등록을 필한 자 및 만18세 이상 근로능력자로 소정의 심사¹⁵⁷⁾를 거친 자로만 규정하고 있으며 신청자격에 있어서 별다른 제한조건을 두지 않고 있음
 - 이러한 신청자격 하에서 저소득층 신청자가 적을 경우 경제적으로 여유가 있는 신청자에게 부적격 판단을 내릴 수는 없게 됨

2) 희망근로 상품권의 문제점

- ☐ 상품권 사용의 어려움
 - 상품권은 유통기간이 3개월로 제한되어 있으며, 사용처도 유흥업소나 백화점 등 대형판매점에서는 사용할 수 없도록 되어 있어 일부 사업 참여자들의 반발을 사고 있음
 - 전통시장이나 골목상권에서도 가맹점이 아닌 곳에서는 사용할 수 없다는 불만이 제기됨

157) 서울시에서 밝히고 있는 심사기준에 의하면 법정 차상위계층을 우선 선발하되, 선발기준점수표에 의거하여 소득, 세대재산, 여성가장, 부양가족수, 승용차소유, 장애인 및 장애인 부양가정 등을 기준으로 배점하여 고득점자를 선발하도록 되어 있음

- 이에 대해 행정안전부는 가맹점으로 가입하지 않아도 상품권 취급 및 금융기관에서의 현금화에는 아무런 제약이 없다는 점을 들어 상품권 사용에 큰 문제가 없다고 밝힘
- 그러나 가맹점이 아닌 곳에서 상품권을 거부할 경우 업주에게 상품권 수령을 강제할 방법이 없어 상품권 사용이 위축될 가능성이 있음
- 저소득층에게 소비진작의 부담을 전가시킨다는 비판과 사업 참여자들의 불만이 높아지자 일부 지자체에서는 공무원 및 민간단체들을 중심으로 희망근로 상품권 사들이기 운동을 전개하고 있음
- 이에 대해 행정안전부 및 각 지자체에서는 소비진작이라는 목적을 달성하는데 있어 차이가 없으므로 문제가 없다는 입장임
- 그러나 상품권이 사업 참여자들에게 ‘부담’으로 작용하고 있다는 사실을 간접적으로 시인하고 있다는 점과 상품권 발행비용이 낭비된다는 점에서 비판의 소지가 있다고 여겨짐

□ 상품권의 현금화 가능성

- 상품권 사용에 제한이 있다는 점에서 사업 참여자들이 가맹점에서 상품권을 할인하여 현금화하는 속칭 ‘깡’의 가능성이 제기됨
- 최근 일부 언론을 통해 ‘상품권 깡’이 이루어지고 있다는 사실이 보도되었으나, 행정안전부 및 각 지자체에서는 이를 부인하고 있으며, 이같은 사실이 공식적으로 확인된 바는 없음
- 그러나 저소득층의 경우 생필품 구입보다는 자녀학비, 의료비, 방세 등 상품권으로 지불할 수 없는 부분의 지출이 절실하고 특히 노년층의 경우 생필품 지출비용을 절약하는 경향이 커 상품권의 현금화에 대한 유인은 존재하고 있다고 여겨짐
- 음성적으로 상품권의 현금화가 이루어질 경우, 이를 적발하기 힘든 측면이 있어 이를 예방하기 위한 대책이 필요함

3. 개선방안

□ 희망근로의 대가로 지급되는 상품권 이용에 대한 개선이 필요함

- 희망근로사업 자체에 대해서는 이미 대부분의 사업이 시행되고 있고, 사업기간이 단기인 6개월이기 때문에 개선의 여지는 크지 않다고 여겨짐

□ 상품권의 활성화를 위해서는 정부의 직접적인 대책 마련보다 민간이 자발적으로 사용하도록 하는 간접적 대책이 필요함

- 이러한 점에서 전통시장을 중심으로 희망근로 상품권이 활성화되고 있는 부천시 사례는 본보기가 될 수 있을 것임
 - 부천시의 경우 전통시장에서 적극적으로 희망근로 상품권에 대한 홍보를 하여 소비자들을 유치하고 있음
 - 21개 전통시장별로 최고 90%, 최저 50%의 가맹률을 보이고 있음
 - 부천시 희망근로TF팀은 전통시장 변영희 등과의 연계를 통하여 소액결제 제도 시장점포에서 가능하도록 하는 방안을 추진 중임
 - 부천상동시장의 경우 상품권 유치를 위한 홍보전략을 세우고 지역신문에 광고를 게재하는 등 적극적인 유치활동을 벌이고 있음
- 희망근로사업 참여자에서 노인이 차지하는 비중이 높은 편이라는 점을 감안하여 병·의원에서의 사용을 가능하게 하는 방안도 필요함
- 행정안전부에서 희망근로사업 참여자 현황을 분석한 결과, 65세 이상이 29.8%를 차지하고 있었음
 - 이들 노인의 경우 1인 가구 혹은 2인 가구인 경우가 많아 생필품에 대한 소비량이 다른 가구의 경우보다 높지 않으며, 의료 서비스에 대한 수요량이 높다는 특징을 가지고 있으므로 병·의원에서의 사용을 허용하는 것이 필요함

경찰청

경찰의 주취자 보호·관리제도

1. 주취자 보호·관리 제도 현황

1) 관련 법규

☐ 공공장소 등에서의 주취자 규제 관련 법률

- 현행법상 술에 취하여 공공장소에서 난동을 부리는 경우에 「형법」 또는 「경범죄처벌법」 등에 의해서 처벌됨

☐ 주취자 보호 관련 규정 현황

- 「경찰관직무집행법」에서는 정신착란자, 술취한 자, 자살을 기도하는 자에 대해 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에서 보호하는 등의 적절한 조치를 하도록 규정하고 있음¹⁵⁸⁾
- 보호주체
 - 동법 4조에 의거해서 경찰관이 담당하고, 보호기관은 보건의료기관, 공공구호기관, 경찰관서에서 보호할 수 있음
- 보호조치의 대상자 및 조치방법
 - 대상자는 위해우려 및 응급구호가 필요한 주취자이며, 보호조치 방법은 보호기관에 긴급구호요청을 하거나 경찰관서에서 보호하는 방법 등임
- 경찰의 보호시설 및 기간
 - 경찰서에 주취자안정실이 있으며, 24시간이내의 기간동안 보호할 수 있음
- 벌금 등 기타 사항
 - 「경범죄처벌법」에 의하면 음주소란 등 난동을 부린 사람들의 경우 10만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료의 형을 처하도록 함¹⁵⁹⁾

158) 「경찰관직무집행법」 제4조

159) 「경범죄처벌법」 제1조 제25항

2) 주취자 등에 의한 범죄현황

□ 주취 소란 관련 범죄 통계

- 연도별 주취상태의 범죄 실태를 보면, 2006년 주취상태 범죄는 525,819건(26.4%), 2007년 주취상태 범죄는 601,514건(28.5%), 2008년 9월 현재 주취상태 범죄는 453,009건(26.9%)임
- 특히 매년 범죄발생 건수 중에서 주취상태로 공무방해를 한 범죄의 비율이 늘어가는 추세임
 - 2006년 주취상태의 공무방해 건수는 6,899건(49.1%), 2007년 10,586건(57.9%), 2008년 9월 현재 8,750건(60.8%)

〈표〉 주취 소란 관련 범죄 통계

구 분	2006년			2007년			2008년 9월		
	계	강력 폭력	공무 방해	계	강력 폭력	공무 방해	계	강력 폭력	공무 방해
전 체	1,992,777	445,715	14,052	2,109,545	467,321	18,296	1,685,955	347,470	14,380
주취상태 (건)	525,819	163,431	6,899	601,514	171,750	10,586	453,009	125,334	8,750
비율(%)	26.4	36.7	49.1	28.5	36.8	57.9	26.9	36.1	60.8

주: 강력폭력은 살인, 강도, 강간, 방화, 폭력임

자료: 경찰청 내부자료(2008년)

2. 문제점

1) 주취자 보호 관련 법적 근거 미흡

- 최근 매년 범죄발생 건수 중에서 주취상태로 공무방해를 한 범죄의 비율이 늘어가는 추세임
- 특히 경찰 지구대의 주취자 보호업무가 전체 업무 중에서 차지하는 비중이 높은 것으로 나타남
- 이로 인해 경찰력 낭비와 공권력 무시 풍조가 확산되는 등의 문제점이 지적되어 왔음

□ **현행법상 주취자에 대한 보호 관련 법적 근거가 미흡함**

- 현행법상 보호조치 대상 주취자에 대해 보건의료기관 또는 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나, 경찰관서에 보호하도록 되어 있음
- 그러나 보건의료기관 및 공공구호기관의 범위가 특정되지 않아 원활한 업무협조가 이루어지지 않고 있으며 거부 시 제재수단이 미비함
 - 긴급구호기관의 보호조치 거부 시 의학적 전문지식이 없는 경찰관이 지구대의 소파 등에 임시 대기시킬 수밖에 없음
 - 이 경우 응급상황 발생 시 신속하고 효과적인 대응이 곤란할 수 있음

2) 경찰서내 주취자 안정실 운영 미흡

□ **현재 「경찰관직무집행법」 제4조와 주취자안정실운영규칙에 의해 경찰서 내에 주취자안정실을 마련하여 운영하고 있음**

- 주취자안정실은 2000년 10월 최초로 154개를 설치하였으나, 현재는 이용 실적이 매우 낮은 것으로 조사됨

3. 개선방안

□ **주취자 관련 입법안을 제정하거나 혹은 관련 법률을 개정하여 주취자에 대한 보호 등을 강화하는 방안**

- 일본은 「술에 취해 공중에게 폐를 끼치는 행위의 방지 등에 관한 법률」이 있음
- 우리는 17대 국회에서 「주취자 보호 등에 관한 법률안」이 발의되었으나 임기만료로 폐기된 바 있음
 - 18대 국회에서도 「경찰관직무집행법」에서 주취자 보호 및 규제 관련 규정을 개정하는 법률안이 국회에 제출되어 계류 중에 있음

□ **주취자 보호센터의 활성화 방안 모색**

- 주취자 관련 주요국 사례를 보면, 미국과 영국, 일본, 호주 등 주요국에서는 주취해소센터를 갖추고, 응급구호가 필요한 경우에는 강제 보호조치를 하고 있음
- 이와 같이 주취자 관련 보호센터를 신설 혹은 기존 공공보호시설을 확대 및 강화하는 방안을 모색할 수 있음

□ 주취자 난동 및 범죄관련 규제강화 방안

- 그동안 음주소란·인근소란 등 경미사범에 대한 현장 제재조치의 미비로 경찰공권력 집행이 제대로 이루어지지 못하고 있음
- 따라서 주취자 난동 및 범죄관련 규제를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있음
 - 이와 관련해서 현재 경찰청에서 「경범죄처벌법」 및 「경찰관직무집행법」 개정을 추진하고 있음¹⁶⁰⁾

160) 경미범죄 중 일부 유형을 지속적으로 위반하여 공공의 평온에 중한 위해를 가하는 경우 벌금상한액을 100만원으로 상향하여 현행법체포를 통한 제재가 가능하도록 하는 조항 신설

폭주족 단속의 문제점과 대책

1. 우리나라 폭주족의 현황

1) 폭주족의 특징

- ☐ 폭주족에 대한 정확한 정의는 없지만 “공공 도로상에서 현저한 속도 초과, 명백한 신호무시, 굉음 발생, 일반인에게 폐가 되는 위법주행 등으로 타인의 안전한 통행을 방해하거나 위협을 주는 행위를 일삼는 무리나 집단”을 말함
- ☐ 소수의 사람이 소음기를 제거하거나 경음기를 추가하는 등의 방법으로 요란스러운 폭음을 내면서 샛길이나 주택가 등을 폭주하는 폭음·폭주 행위자가 대부분을 이루고 있음
- ☐ 우리나라에서 폭주족이 본격적으로 사회문제화되기 시작한 때는 1980년대 후반이라 할 수 있음. 폭주족 또는 오토바이 폭주족은 1년에 크게 두 번 도시를 질주하는데 삼일절과 광복절임
- ☐ 폭주족은 주로 10대 고교생과 20대 초반으로 구성되어 있으며, 이들 다수의 청소년들은 가출했거나, 음식점 등의 배달을 하는 등 저임금의 고된 업종에 종사하고 있는 자들이 많음
- ☐ 초기의 폭주족은 타인에게 피해를 주지 않기 위해 심야의 한적한 도로를 중심으로 500여명이 모여 시내를 질주하였으며, 머플러 개조나, 반짝이 부착, 경음기 과다 사용 등의 행동이 없었음. 최근 폭주족은 머플러에 구멍을 뚫어 크게 소리를 내는 행위, 한밤중에 경음기를 요란하게 울리는 행위, 불꽃을 일으키는 행위, 쇠막대를 땅에 끌면서 소음을 일으키는 행위, 도로를 역주행하면서 일반 운전자들을 위협하는 행위 등으로 자신의 존재를 과시하는 형태로 변화되었음

2) 폭주족 검거 현황

- ☐ 우리나라의 전국적인 오토바이 폭주족 검거현황을 보면, 2004년에는

132건 검거에 76명을 형사입건했고, 2005년에는 665건 검거에 201명을 형사입건하였음. 특히 2007년의 경우 1,792건 검거에 형사입건 수는 789건으로 2006년 대비 대폭 증가하였음

〈표 1〉 전국 폭주족 검거현황 (' 04 ~' 07.8)

구분		형사입건				통고처분		
		소계	공동위험 행위	무면허	기타	소계	난폭 운전	기타
2004년	132	76	39	20	17	56	27	29
2005년	665	201	69	87	45	464	117	347
2006년	609	172	136	27	9	437	73	364
2007년	1,792	789	381	146	262	1,003	140	863
2008년	1,449	442	323	21	98	1,017	177	840

2. 우리나라 폭주족 규제 관련 법규와 문제점

- 「자동차관리법」에 의해 이륜자동차는 신고해야 하고(제48조), 번호판의 부착의무가 있음(제49조) 또한 이륜자동차에 불법부착물을 설치할 경우 안전기준에 적합하지 않기 때문에 운행하지 못하도록 규제하고 있음(제50조)
- 「도로교통법」의 폭주족 관련 규정은 무면허 운전금지(제3조), 공동위험행위의 금지(제46조), 안전운전의무(제48조), 모든 운전자의 준수사항(제49조) 등이 있음
- 우리나라에서의 폭주족은 면허가 없거나, 자동차보험에 가입하지 않은 경우가 많아, 사고 시 피해보상에 어려움이 있음. 우리나라는 폭주족에 대한 사전억제 측면과 실태·단속측면, 재발방지장치 측면에서 외국과 비교할 때 미흡한 점이 많음

〈표 2〉 한국과 일본의 폭주족 규제비교

구분	우리나라	일본	비고
사전 억제 측면	<ul style="list-style-type: none"> •도로교통법 등 규제적용 약함 •청소년 교통교육 미흡 •가정·지역사회 관심 미흡 •지자체: 폭주행위자 근절조례 없음 	<ul style="list-style-type: none"> •도로교통법 등 규제 엄격적용 •사전청소년교육 철저 •가정·지역사회의 높은 관심 •지자체: 폭주행위자 근절 조례 제정 	일본 매스컴의 적극적인 홍보 및 이륜차 안전 운전 운동
실태 및 단속 측면	<ul style="list-style-type: none"> •전담반 미설치 •단속장비 미흡 •소극적 교통안전 대책 수립 	<ul style="list-style-type: none"> •전담반 설치 •장비 등 적극적 단속 •교통안전 대책 수립 및 단속통계 발표(2004년 말 18,811명 추정) 	일본은 사전 단속 계획수립 및 동승자도 엄벌

재발 방지 장치 측면	<ul style="list-style-type: none"> •정부의 재발방지 프로그램 미흡 •가정, 학교, 매스컴 등 민간단체 및 관계기관 활용 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> •정부의 재발방지 프로그램 적극 운용 •가정, 학교, 매스컴 등 민간단체 및 관계기관 적극 활용 	일본은 재발방지 교육장 운용
----------------------	---	--	-----------------

3. 폭주족 방지 대책

1) 전담반 설치에 의한 계획적 단속

- ☐ 폭주족 단속 전담반을 설치하여 계획적인 차단이 필요함. 전담반은 폭주행위자 관련 자료를 정리하고 정보수집 및 통보체계를 갖추는 등의 연구를 수행할 필요가 있음

2) 차량의 적극적 압류

- ☐ 폭주행위자의 재발을 방지하기 위해서는 폭주행위자의 검거와 더불어 폭주행위 차량에 대한 불이익 처분이 필요함. 폭주행위자에게 있어서 차량의 압류는 위반에 상응하는 정신적 고통을 주고 폭주행위 재발방지에 도움을 줄 수 있음

3) 단속 장비의 개발 및 활용

- ☐ 폭주행위자를 단속하기 위한 폭주족 저지 기자재를 개발할 필요가 있음. 폭주행위자 추적채증시스템을 개발하여 검거가능성을 높이고 동영상 녹화장비를 통해 위반사실의 입증가능성을 높일 필요가 있음. 현재 서울, 경기, 인천 지역에서는 차량 탑재형 비디오카메라 16대를 운영하고 있고, 휴대용 비디오카메라는 서울지역만 9대를 구비하고 있음

4) 폭주행위자 재발방지를 위한 강습 및 홍보

- ☐ 폭주 행위자에 대한 재발방지교육 프로그램을 운영할 필요가 있음. 강습대상은 폭주행위자 뿐만 아니라 동승자, 공동위험행위 유사행위자, 폭주행위 교사·방조자 등임

소방방재청

구조건 수급여건 변화에 따른 효율적 운용방안

1. 소방기관의 구조건 운용현황

1) 구조건의 정의

- "인명구조건"이라 함은 각종 재난·사고 등 위급상태로 인하여 실종된 요구조자 수색을 위해 소방관서 등에서 운용하는 개를 말함. 구조건은 임무수행 범위에 따라 특수구조건과 복합구조건으로 구분할 수 있음(인명구조건 관리운용 지침 제2조)
 - "특수구조건"이라 함은 각종 사고유형별 (산악·붕괴·수상·수중·설상) 단일한 특수임무를 수행할 수 있는 능력과 자격을 갖춘 구조건을 말함
 - "복합구조건"이라 함은 2개 이상의 특수임무를 복합적으로 수행할 수 있는 능력과 자격을 갖춘 구조건을 말함

2) 인명구조건의 운용 근거

- 구조건은 특수임무를 수행하기 위하여 고도의 훈련과정을 거치며, 선진국은 이미 오래전부터 구조대의 구조장비 중 하나로 구조건을 널리 활용하고 있음. 우리나라의 인명구조건은 생명을 구하는 공식 "구조장비"로 인정받고 있음
- 인명구조건은 「구조대및구급대의편성·운영등에관한규칙」(행정안전부령) 제5조 및 「구조및구급장비기준」(소방방재청 고시)에서 구조장비 중 "탐색장비"로 규정하고 있으며, 관리운용에 관하여 필요한 사항을 「인명구조건 관리운영 지침」으로 정하고 있음
- 인명구조활동의 원활한 수행을 위하여 갖추어야 할 구조대별 장비의 기준은 다음과 같음

〈표 1〉 구조대별 장비기준(구조및구급장비기준 제1조 「별표 1」)

용도 별	기능 별	장 비 명	기 본 사 양	보유기준		구조대별 장비보유 적응성						
				대원 별	대 별	일반 구조 대	특수구조대				항공	테러 대응 전문
							화 학	수 난	고 속 국 도	산 악		
소 계					11	2	5	2	4	1	8	
탐색 구조 대 장 비	탐색 장 비	열화상카메라	적외선 방식		2	0					0	
		적 외 선 야간투시경	투시배율 1:1		1	0			0		0	
		매 물 자 영상탐지기	구성:탐색봉,카메라헤드,액정 모니터등		1	0					0	
		매 물 자 음향탐지기	탐지범위:수평60m,수직20m 이상		1	0					0	
		매 물 자 전파탐지기	생존자탐지성능보유		1						0	
		수 중 초음파탐지기	양방향수중초음파 촬영성능보유		1		0					
		수 중 영상탐지기	내수압:50m이상실시간수중영 상제공성능보유		1	0		0				
		휴대용녹음기	소형포켓형 녹음장치		1	0	0	0	0	0	0	
		수중카메라	스트로브/하우징 포함		1	0		0				
		수중비디오 카 메 라	스트로브/하우징 포함		1	0		0				
		GPS수신기	GPS수신성능보유 개인및차량항법시스템포함		2	0				0		
		구 조 로 봇	영상전송·물체운반·계단이동 성능보유		1	권역 별	0					0
		인명구조견	국제공인2급 이상		2	0			0	0		0

2. 구조견 운영상의 문제점

- 구조견의 도입방식은 번식, 구매, 기증 등이 있으며, 중앙119구조대장은 구조견의 원활한 양성·보급을 고려하여 구조견 양성훈련과 수준유지훈련 등 특수훈련 프로그램을 운영할 수 있음(인명구조견 관리운용 지침 제3조)
- 구조견은 전국소방기관 중 일부기관(중앙119구조대, 경기소방본부, 강원소방본부 등)에서 운용중인데, 이들은 모두 삼성생명 구조견센터로부터 무상으로 기증받은 것임. 소방기관에서는 1998년부터 삼성구조견센터로부터 기증받은 구조견 36마리를 운영해 왔으나, 이중 18마리가 노화나 부상으로 퇴역했고 현재는 18마리가 활약 중임

- 2008년 6월 삼성구조건센터는 “2010년 이후에는 구조건 자립운영체계 구축”에 대한 의견을 제시함으로써 소방방재청의 구조건 운영이 곤란할 것으로 예상됨
- 구조건은 소방관서에서 재난현장에 수차례 출동하여 생존자와 사망자를 탐색하였으며 운영실적은 다음과 같음

〈표 2〉 인명구조건의 운용현황 및 실적(2009.5.30 현재)

운용기관	두수	운용개시	실적	출동	건명	생년월일	파견일자	비고
소방방재청 중앙119구조대	3	9908	生 2 死 25	77	하나	9812 (10Y)	0311	은퇴('09.6)
					백두	0312 (5Y)	0704	
					마니	0511 (3Y)	0806	
강원소방본부 제2항공대	2	9811	生 1 死 4	97	하늘	9812 (10Y)	0501	
					노피	0008 (8Y)	0210	은퇴('09.05)
제주소방본부 제주소방서	2	0005	生 15 死 3	147	다감	0510 (3Y)	0810	
					누리	0008 (8Y)	0405	
부산소방본부 특수구조대	2	0312	生 14 死 7	75	날쌔	0008 (8Y)	0407	
					바람	0312 (5Y)	0712	
전남소방본부 순천소방서	2	0312	生 6 死 1	58	청솔	0102 (7Y)	0501	
					미덕	0005 (8Y)	0402	폐사 ('08.11)
경기소방본부 남양주소방서	3	0606	生 4 死 2	52	장군	0212 (6Y)	0606	
					명지	0301 (5Y)	0606	
					유비	0507 (3Y)	0704	
경남소방본부 진주소방서	2	0707	生 0 死 0	29	반디	0312 (5Y)	0704	고관절 이형성
					강찬	0505 (3Y)	0704	
경북소방본부 의성소방서	2	0810	生 1 死 0	10	비산	0512 (3Y)	0810	폐사 ('09.04)
					비전	0512 (3Y)	0810	
합계	18		生 43 死 42	545				

자료 : 소방방재청(2009.7)

3. 구조건 수급 중단에 대한 해결방안

- 소방기관에서는 2010년 이후 삼성 구조건센터에서 구조건 무료수급을 중단할 경우에 대비해 자체의 구조건 자립운영체계를 구축할 필요가 있음. 하지만 인력증원과 예산확보가 관건임

- 공급중단에 대한 장기적인 해결방안은 관리, 교육, 번식, 진료를 한 곳에서 운영할 수 있는 시스템을 갖추는 것이 중요함. 단기적으로는 구조건의 번식과 양육을 위해 관세청 마약·폭발물 탐지견훈련소나 경찰견 훈련소, 군견훈련소 등의 지원을 받는 방법을 고려해 볼 수 있음
- 관세청 탐지견 운용은 1987년부터 도입되었으며, 운용근거는 「탐지견훈련평가및운용에관한시행세칙」(관세청 훈령제1097호)임. 탐지견의 임무는 마약, 폭약 탐지임. 탐지견의 수급은 자체번식을 통해 하고 있음(센터내 84살). 2009년 7월 22일 현재 71두가 있으며 탐지견훈련센터 38두, 일선세관 33두임
- 경찰탐지견은 1983년부터 도입되었으며 「경찰장비관리규칙」 제77조 제2항 및 제3항에 근거해 운영하고 있음. 현재 7개 지방청에 약 54두수가 있음
- 군견의 경우 2008년 1월 전국적인 군견 지원 등 운용의 효율성을 높이기 위해 분산되어 있던 육군 군견훈련소와 해군·해병대 군견훈련소를 통합해 운영하고 있으며 연간 00마리의 군견을 각 군에 공급하고 있음

긴급차량 운용 개선

1. 긴급자동차의 종류와 운용 현황

- 긴급자동차란 소방자동차, 구급자동차를 비롯해 기타 대통령령으로 정하는 자동차를 의미함. 긴급자동차는 관련 도로교통법에 의해 다양한 우선권을 보호받고 있으며, 이로써 교통사고 해결이나 응급환자 수송 등의 업무를 빠르고 신속하게 처리함
- 긴급차량은 도로교통법시행령 제2조와 응급의료에 관한 법률에 근거한 소방차, 구급자동차, 경찰용 자동차 중 범죄수사·교통단속 그밖에 긴급한 경찰임무수행에 사용되는 자동차, 국군 및 주한 국제연합군용 자동차중 군 내부에 질서유지 및 부대의 질서 있는 이동을 유도하는데 사용되는 자동차, 수사기관의 자동차중 범죄수사를 위하여 사용되는 자동차, 교도소 또는 교도기관의 자동차중 도주자의 체포 또는 피수용자의 호송·경비를 위하여 사용되는 자동차, 전기사업·가스사업 그 밖의 공익사업기관에서 위험방지를 위한 응급작업에 사용되는 자동차, 민방위 업무를 수행하는 기관에서 긴급예방 또는 복구를 위한 출동에 사용되는 자동차, 도로관리를 위하여 사용되는 자동차중 도로상의 위험을 방지하기 위한 응급작업에 사용되는 자동차, 전신·전화의 수리공사 등 응급작업에 사용되는 자동차와 우편물의 운송에 사용되는 자동차중 긴급 배달 우편물의 운송에 사용되는 자동차 및 전파 감시업무에 사용되는 자동차 등임
- 긴급차량은 도로교통법 제26조에 따라 긴급자동차에 대한 특례를 적용하고 있으며, 제한속도·앞지르기 금지시기·앞지르기 금지장소·끼어들기 금지 등의 규정을 적용하지 아니함
- 긴급차량 운전자에 대한 특별한 국가적인 기준은 없으며 「도로교통법시행규칙」 제53조에 의해 제1종 대형면허가 있어야 함. 승차정원 12인 이하의 긴급자동차(승용 및 승합자동차에 한함)는 1종 보통으로 운전할 수 있음

〈 표 1 〉 운전할 수 있는 차의 종류

운전면허		운전할 수 있는 차량
종별	구분	
제 1 종	대형면허	○ 승용자동차 ○ 승합자동차 ○ 화물자동차 ○ 긴급자동차 ○ 건설기계 - 덤프트럭, 아스팔트살포기, 노상안정기 - 콘크리트믹서트럭, 콘크리트펌프, 천공기(트럭 적재식) - 도로를 운행하는 3톤 미만의 지게차 ○ 특수자동차(트레일러 및 레커를 제외한다) ○ 원동기장치자전거
	보통면허	○ 승용자동차 ○ 승차정원 15인 이하의 승합자동차 ○ 승차정원 12인 이하의 긴급자동차(승용 및 승합자동차에 한한다) ○ 적재중량 12톤 미만의 화물자동차 ○ 건설기계(도로를 운행하는 3톤 미만의 지게차에 한한다) ○ 원동기장치자전거
	소형면허	○ 3륜화물자동차 ○ 3륜승용자동차 ○ 원동기장치자전거
	특수면허	○ 트레일러 ○ 레커 ○ 제2종보통면허로 운전할 수 있는 차량

자료 : 도로교통법 시행규칙 제53조 「별표 18」

- 긴급자동차의 지정을 받고자 하는 사람 또는 기관 등은 긴급자동차 지정신청서를 지방경찰청장에게 제출하고 지방경찰청장은 긴급자동차를 지정함. 2007년 말 현재 긴급자동차 중 구급차는 총 5,619대이며 이 중 특수차는 1,911대이고 일반차는 3,708대임

〈 표 2 〉 2007년 기관별 구급차 현황

(단위: 대, 명)

기관	구급차 수(자체보유)		
	계	특수	일반
총계	5,619	1,911	3,708
응급의료기관(계)	832	302	530
권역응급의료센터	31	12	19
전문응급의료센터	10	4	6
지역응급의료센터	203	77	126
지역응급의료기관	588	209	379
응급의료기관 외(계)	2,381	42	2,339
병원	1,390	34	1,356
의원	991	8	983
공공의료기관(계)	273	6	267
보건의료원	26	1	25
보건소	247	5	242
119구급대 및 이송단체(계)	2,069	1,556	513
119구급대	1,355	1,194	161
응급환자이송업체	594	318	276
대한응급환자이송단	120	44	76
기타	64	5	59

자료 : 응급의료통계연보(2007: 78) 제6호

2. 긴급자동차 운용상 문제점

- 긴급차량은 각종 응급환자·재난사고·교통사고 등으로부터 시민을 보호하고 구호하기 위한 특수차량으로, 긴급출동 상황에서 일반적인 교통시스템운영과 교통혼잡 상황에서 제한속도·앞지르기 금지시기·앞지르기 금지장소·끼어들기 금지 등의 특례를 적용하다보니 오히려 타 이동류(移動類)와 보행자에게 위험을 줄 수 있다는 지적이 있음
- 미국 응급의학연구센터(EMRC) 조사결과 2001년 미국에서 구급차가 긴급이송 중 교통사고를 낸 건수는 15,875건으로 나타났음. 이러한 사고가 일반 운전자들의 절대적인 양보 속에 운전한 것을 감안하면 상당히 높은 수치임
- 우리나라의 경우 공공기관에서 운영중인 119구급차의 교통사고 발생 건수는 560건(2002-2007.8)이며 구급대원 뿐만 아니라 환자와 보호자도 사망하거나 부상당함

〈표 3〉 119구급차 사고발생 및 구급자 사상자(2002-2007.8)

사고발생건수	구급대원		환자, 보호자	
	사망	부상	사망	부상
560	11	236	3	142

자료: 소방방재청(2007:435), 2007년도 행정자치위원회 국정감사요구자료

- 민간기관에서 운용하는 중·소병원이나 이송업체의 구급차량의 경우도 구급차량 운전자 채용시 운전경력이 없는 초보운전자를 채용하거나, 정식으로 운전자를 두지 않고 운영하는 과정에서 운전미숙, 음주 운전, 과속운전 등으로 인해 다양한 교통사고가 발생함
 - 2008년 6월 26일 대구 신천대로변에서 사설응급차량의 초보운전자가 음주 상태로 운전하다 지하차도로 추락하는 사건이 발생함. 당시 운전자는 혈중 알코올 농도 0.224%의 만취 상태였음
 - 응급환자가 이송도중 교통사고를 당한 경우도 있음. 2008년 4월 17일 경기도 수원시 우만동 사거리에서 응급환자를 태우고 가던 병원 응급차와 승용차 등 차량 4대가 충돌해 응급차에서 심폐 소생술을 받던 환자 75살 김 모 할머니가 숨지고, 운전자 47살 안 모 씨 등 3명이 부상당함

- 구급차 운전은 사고위험이 높음에도 불구하고 나이제한이나 운전경력을 고려하지 않고 채용하는 경우도 있고, 정식응급차량 운전자를 두지 않고 1종 대형면허를 취득한 사람을 상황에 따라 활용하는 경우도 있음. 2007년 9월 청주시 A종합병원 소속 최모씨는 음주후 병원 응급차를 운전하다 112신고를 받고 출동한 경찰의 음주단속에 적발되었음. 적발 당시 혈중 알콜 농도 0.096%이었음. 이 병원은 정식 응급차량 운전자를 두지 않고 1종 대형면허를 취득한 직원 등이 상황에 따라 응급차를 운용하고 있었음

3. 개선방안

1) 긴급차량 운전자격제도 도입

- 소방차, 교도소 호송차량, 긴급전기보수차량, 긴급가스보수차량 등의 공공기관 혹은 공기업의 긴급차량은 운전자 채용 시 나이와 운전경력을 고려해 채용하고 있으나, 민간 이송업체나 사설의료기관의 경우 정식 구급차량 운전자를 두지 않고 상황에 따라 신축적으로 운영하는 경우도 있고 운전경력이 없는 초보운전자를 채용하는 경우도 있음
- 구급차는 응급환자를 이송하는데 신속한 이동을 요구하기 때문에 초보운전자가 운전할 경우 사고가 발생할 우려가 있음. 질병, 분만, 각종 사고 및 재해로 인한 부상이나 기타 위급한 상태로 인하여 즉시 필요한 응급처치를 받지 아니하면 생명을 보존할 수 없거나 심신상의 중대한 위해가 초래될 가능성이 있는 환자인 "응급환자"는 신속성이 가장 중요한 관건이므로 능숙한 운전자가 운전할 필요가 있음
- 따라서 긴급차량 교통사고를 줄이기 위해 긴급차량운전자자격제도를 도입할 필요가 있음. 화물자동차의 경우 화물운송서비스의 질을 높이기 위해 “화물자동차운전자 자격제도”를 도입하고 있는데 나이가 21세 이상이고 운전 경력이 3년 이상인 자로 규정하고 있음

2) 긴급 차량의 보험가입 문제 관련 검토

- 긴급자동차는 도로교통법상 우선통행권의 보장과 속도제한·앞지르기 금지·끼어들기 금지 등과 같은 특례조항이 있지만 신호위반·

중앙선 침범 등 중대 법규위반 사고를 냈을 경우 그 사고 발생 책임은 일반차량과 마찬가지로 기준으로 적용되므로 사고 시 보상을 위해 상해보험에 가입하는 방안을 고려해 볼 수 있음

- 긴급자동차 중 소방차, 긴급전기보수차량, 긴급가스보수차량 등의 공공기관 혹은 공기업의 긴급차량은 대부분 보험에 가입하고 있으나 민간 이송업체나 사설의료기관의 경우 보험에 가입하고 있지 않거나 가입하여도 충분한 보상을 할 수 없는 저가 보험에 가입한 경우가 많아 사고 시 보상에 어려움이 많음
- 긴급차량 자동차는 사고발생 위험이 높아 보험회사는 긴급 차량의 보험가입을 꺼리는 경향이 있고, 보험요율도 높이고 있음. 이에 따라 중소 병·의원들은 보험에 가입하지 않거나 비교적 보험료가 낮은 저가보험에 가입하여 사고 시 보상에 어려움이 발생할 수 있음
- 긴급차량의 보험 가입률을 높이기 위해서는 보험료의 일정 부분을 정부가 부담하는 정책성 보험을 개발하는 방안을 검토해 볼 수 있음. 현재 풍수해보험은 정책성 보험의 대표적인 사례임. 즉 농업재해보험의 경우 정부에서 보험료의 일부를 지원하는 방식임

물류창고 화재의 문제점과 대책

1. 물류창고 화재사건 발생 현황

- ☐ 2008년 1월 7일 경기도 이천시에 소재한 「코리아 2000 물류창고」 제5호 냉동창고에서 지하층 냉매 주입작업과 냉동배관 보온작업 등 마무리 공사를 하던 중 화재가 발생하여 전소함. 이 화재로 40명이 사망하고 10명이 부상당함
- ☐ 2008년 12월 5일 경기도 이천 소재 「GS리테일 물류센터」에서 용접 작업 부주의로 인한 화재가 발생해 12명의 사상자와 721억원의 재산 피해가 발생함. 사고원인은 용접작업 부주의, 지하 1층 7호 냉장실 문을 전기용접기로 설치공사 작업 중 불티가 샌드위치패널 속 스티로폼에 착화되면서 화재가 발생함

2. 물류창고 화재의 문제점

1) 「코리아 2000 물류창고」 화재의 문제점

가. 우레탄폼 발포 작업 관련 안전수칙 미준수

- ☐ 우레탄 폼은 열에 약해 화재발생 가능성이 있으므로 우레탄 발포 작업 시에는 각 실로부터 외부까지 대형 주름관 등을 이용하여 대형 환풍기와 연결하는 방식으로 환기작업을 하도록 산업안전보건법에 규정하고 있음에도 불구하고 충분한 환기조치 없이 용접작업을 수행하였음

나. 방화구획 미설정

- ☐ 이천 냉동창고는 창고시설에 해당되며 창고 안에는 지게차가 다니는 통로가 있어 현행 건축법에 따라 방화구획을 설치하지 않고 설계·시공되었음. 때문에 화재발생시 화재확산이 제어되지 못하고 지하1층 전 층이 전소되고 많은 사망자가 발생하였음

- 또한 각종 화재경보 수신반 및 제어장치가 위치한 건물 내 방재센터의 구획이 되어 있지 않아, 화재 시 방재센터의 기능이 상실될 가능성이 높고, 소방시스템의 기능유지가 어려웠음

다. 건축 시공·감리 부실 추정

- 건축 시행사, 시공사, 감리업체가 모두 하나의 계열회사로 구성되어 있으며, 이는 건축법규 위반은 아니나, 시공·감리를 같은 계열사에서 담당함으로써 안전관리에 대한 실질적 감독이 이뤄질 수 없는 상황이었음. 또한 공기를 단축하기 위하여 냉동설비공사와 함께 우레탄 발포작업, 전기공사 등 다공종 공사를 진행함으로써 안전관리가 어려운 상황이었음

라. 자동소화설비와 자동화재탐지설비 운영 부적정

- 화재발생 시 스프링클러소화설비 펌프의 밸브는 모두 잠겨있어 스프링클러 소화설비는 무용지물의 상태였으며, 냉동기 중앙제어실에 위치한 화재 수신반에서 자동화재 탐지설비의 주경종과 지구경종을 정지시켜 놓아 경보기 비상벨이 작동하지 못했음. 또한 폭발적인 연소 확대로 인하여 스프링클러배관은 화재 초기에 붕괴되었음

마. 안전보건관리책임자 미지정

- 「산업안전보건법 시행규칙」 제12조에 의하면 총공사금액 20억 이상 공사를 시행하는 건설현장에서는 안전보건관리책임자를 선임해야 하나, 이천 냉동창고는 이를 위반하고 안전보건관리책임자를 선임하지 아니하였음

2) GS 리테일 물류센터 화재의 문제점

가. 작업장 안전수칙 미준수

- 「GS 리테일 물류센터」 화재는 「코리아 2000 물류창고」 화재와 마찬가지로 전기용접 작업을 하면서 작업안전지침을 준수하지 않았음. 건물주나 회사 측은 용접작업 도중 불꽃이 튀어 화재가 발생할 위험이 있음에도 불구하고 안전지침을 준수하지 않고 작업을 수행한 것으로 나타남

- 산업안전관리공단 안전작업지침에 따르면 용접작업을 할 때에는 작업장 주변에 인화성 물질이 있는지 여부를 반드시 확인하며 밀폐된 공간에서 작업할 때는 수시로 공기 중 인화성 물질 농도를 측정해 일정 농도 이상일 경우 작업을 중단하고 환기를 하도록 돼 있으나 작업안전지침에 따라 작업을 하지 않았고 안전 관리자도 미션임함

나. 가연성 높은 건축 자재인 샌드위치 패널 사용

- 「GS 리테일 물류센터」 화재는 2008년 1월 「코리아 2000 물류창고」 화재와 마찬가지로 창고 건축자재가 샌드위치 패널이었다는 것이 문제점임. 샌드위치 패널은 일반적으로 스티로폼을 가운데 놓고 얇은 합석판을 앞뒤로 덧댄 건축 자재임. 샌드위치 패널로 지어진 건물에서 불이 나면 건물 안에 있는 사람이나 불을 끄는 소방관에게나 치명적임. 샌드위치 패널 건물에 불이 났을 경우 속에 있는 패널 내부의 스티로폼에 불이 붙으면 겉에 있는 합석판에 물을 뿌려도 효과가 없으며, 스티로폼이 타면서 나오는 유독가스는 인체에 치명적임
- 물류창고를 지을 때 샌드위치 패널을 사용하는 경우 합석판에 스티로폼이 아닌 글라스울(유리섬유) 같은 단열재를 붙여 사용하게 하거나 콘크리트 블록, 벽돌을 사용하는 것이 바람직함. 하지만 물류창고 건축 시 건축주는 비용절감을 위해 화재위험에도 불구하고 스티로폼 샌드위치 패널을 주로 사용하는데 이는 샌드위치 패널이 다른 건축 자재에 비해 값이 2분의 1가량 싸고 공사 기간도 빠르기 때문임. 반면 글라스울은 화재 시 화염 전파가 없고, 유독가스가 발생하지 않지만 가격이 3배인 등 고가 자재임

다. 자동소화설비 및 자동화재 탐지설비의 부적절한 운영

- 2008년 12월 발생한 「GS리테일 물류센터」 화재는 같은 해 1월 발생한 「코리아 2000 물류창고」 화재와 같이 소화시설이 제대로 작동되지 않았음. 이천경찰서의 발표(2008. 12. 23)에 의하면, 스프링클러 펌프실 감식을 통해 저수조와 스프링클러 사이에 설치된 펌프의 수동밸브가 잠겨 있었던 것으로 나타남. 또한 방화셔터와 비상벨도 작동하지 않은 것으로 나타났음. 「코리아 2000」 물류창고의 경우도 작업불편을 덜기 위해 방화셔터와 스프링클러, 비상벨 등 소방시설을 수동 조작하여 화재시 작동하지 않았음

3. 개선방안

1) 「건축법」

- ☐ 건축물 방화구획 및 내부마감재 사용에 대한 개선이 필요함. 방화구획 및 내부 마감재료 설치기준 강화, 건축물 내부 마감 재료의 난연 성능 기준을 강화할 필요가 있음

2) 「소방법」

- ☐ 공사중 소방대상물에 대한 소방법 적용여부가 불분명(일부 기설치된 소방시설물 미작동·고의정지 등에 대한 규제 부재)하므로 이를 명확히 해야 할 것임
- ☐ 소방법 및 국가화재안전기준(NFSC) 강화
 - 스프링클러 설비 설치기준 강화 : 지하층, 무창층 또는 층수가 4층 이상 층 중 바닥면적 1,000㎡ 이상 창고시설은 영하의 냉동실 면적을 제외하고 스프링클러 설치
 - 자동화재탐지(비상경보)설비 설치기준 개선
 - 비상벨 가청범위 내에서는 90데시벨 이상 음량유지 및 냉장실 등은 적용성 있는 방수형 감지기 설치
- ☐ 방화관리자 실무교육에 화재안전수칙 실무 신설 필요
 - 방화관리자 실무교육에 용접, 용단작업 등 화재안전수칙 교육 신설

3) 「산업안전보건법」

- ☐ 산업안전보건법에서는 위험 작업시 위해·위험방지계획서 작성 등 예방계획을 수립하도록 의무화하고 있고, 안전관리책임자를 지정하도록 하고 있으나 화재예방에 대한 규정은 없음. 따라서 화재예방계획을 명확히 규정하는 등 미흡한 부분을 보완할 수 있는 개선대책이 필요함
- ☐ 사업주 등의 산업안전보건관리규정 준수에 대한 관리감독을 강화할 필요가 있음

- 안전 상 조치의무, 관리감독자 의무 등에 대한 지도감독 규정 신설
- 사업주등 관리감독자, 근로자 등에 대한 안전교육 근거 마련
- 근로자 100인 이상, 연면적 1만㎡ 이상 창고시설을 선임대상에 포함
- ☐ 일정규모 이상 사업장 용접 등 위험 작업 시 신고제도 도입
- ☐ 용접기능사 등 자격취득 및 보수교육 시 소방안전교육 이수 의무화가 필요함. 무창층인 지하 냉동창고와 같은 경우 우레탄폼과 같은 가연성 단열재 시공시 엄격한 관리감독이 필요함

펜션시설의 소방안전규제

1. 우리나라 펜션관련 규정과 펜션시설 현황

- ☐ 우리나라의 펜션(Pension)을 명확하게 정의하거나 그 범위를 정하고 있는 규정은 없으나 일반적인 펜션은 유럽이나 일본 등지에 널리 분포되어 있는 유럽풍의 소규모 별장식 고급민박의 특징을 갖는 관광객의 숙박·취사와 자연이나 문화체험관광에 적합한 시설을 의미함
- ☐ 우리나라의 민박, 펜션의 현황은 다음과 같음

〈표 1〉 펜션·민박시설 현황

구 분	총계				펜션				민박			
	단지	동(세대)			단지	동(세대)			단지	동(세대)		
		계	7실 미만	7실 이상		소계	7실 미만	7실 이상		소계	7실 미만	7실 이상
계	13,272	14,270	12,272	1,998	734	864	655	209	12,538	13,406	11,617	1,789
서울	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
부산	40	40	29	11	0	0	0	0	40	40	29	11
대구	1	13	12	1	1	13	12	1	0	0	0	0
인천	846	846	761	85	13	13	4	9	833	833	757	76
광주	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
대전	10	10	10	0	0	0	0	0	10	10	10	0
울산	155	155	116	39	45	45	26	19	110	110	90	20
경기	1,089	1,297	1,115	182	217	230	202	28	872	1,067	913	154
강원	4,515	4,572	3,696	876	35	37	21	16	4,480	4,535	3,675	860
충북	311	324	282	42	36	39	36	3	275	285	246	39
충남	1,324	1,380	1,081	299	36	36	21	15	1,288	1,344	1,060	284
전북	462	551	533	18	9	9	8	1	453	542	525	17
전남	1,583	1,593	1,471	122	11	11	8	3	1,572	1,582	1,463	119
경북	1,177	1,188	1,076	112	41	48	34	14	1,136	1,140	1,042	98
경남	1,011	1,306	1,200	106	242	281	237	44	769	1,025	963	62
제주	748	995	890	105	48	102	46	56	700	893	844	49

자료 : 소방방재청(2009), 예방통계자료

- ☐ 우리나라에서는 “펜션”에 대해 따로 정의하지 않고 있으나 관련 법규에서 “휴양펜션업”, “관광펜션업” 등으로 정의하고 있음

1) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

□ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 174조에는 휴양펜션업에 대한 규정이 있음

- 관광객의 숙박·취사와 자연체험관광에 적합한 시설을 갖추어 이를 당해 시설의 회원, 공유자, 그 밖에 관광객에게 제공하거나 숙박 등에 이용하게 하는 업(이하 "휴양펜션업")을 하고자 하는 자는 도지사에게 등록하여야 함
- 등록 및 변경등록의 기준·절차, 사업계획의 승인 또는 변경승인의 기준·절차, 분양 및 회원 모집기준, 피분양 및 회원권의 발급 등에 관하여는 도조례로 정함. 「제주특별자치도 휴양펜션업 등록 등에 관한 조례」에서 정하고 있는 등록기준은 다음과 같음

〈표 2〉 휴양펜션업의 등록기준

업종	등록기준
휴양펜션업	1. 휴양펜션업시설의 건물층수가 2층 이하일 것 2. 객실 수가 10실 이하일 것 3. 그 밖에 관광객의 숙박·취사 등의 편의를 위하여 별표 2가 정하는 시설기준에 적합할 것

자료 : 제주특별자치도 휴양펜션업 등록 등에 관한 조례, 제4조

2) 관광진흥법 시행령

□ 관광진흥법시행령에서는 “관광펜션업”의 개념을 사용함. 여기서 관광펜션업이라 함은 “숙박시설을 운영하고 있는 자가 자연·문화 체험관광에 적합한 시설을 갖추어 관광객에게 이용하게 하는 업”을 말함(관광진흥법시행령 제2조제1항의6호)

□ 관광 편의시설업의 지정기준 중 “관광펜션업의 기준”은 다음과 같음

〈표 3〉 관광편의시설업의 지정기준

업종	지정기준
관광펜션업	(1)자연 및 주변환경과 조화를 이루는 3층 이하의 건축물일 것 (2)객실이 30실 이하일 것 (3)취사 및 숙박에 필요한 설비를 갖추는 것 (4) 바비큐장, 캠프파이어장 등 주인의 환대가 가능한 1 종류 이상의 이용시설을 갖추고 있을 것(다만, 관광펜션이 수개의 건물 동으로 이루어진 경우에는 그 시설을 공동으로 설치할 수 있다) (5)숙박시설 및 이용시설에 대하여 외국어 안내표기를 할 것

자료 : 관광진흥법시행규칙 제14조 별표 2

3) 농어촌정비법(민박 관련)

- 민박은 「농어촌 정비법」의 “농어촌관광휴양사업”에서 다루고 있음
 - 「농어촌정비법」에서 규정하고 있는 농어촌민박사업은 “농어촌지역과 준농어촌지역의 주민이 거주하고 있는 「건축법」 제2조제2항제1호에 따른 단독주택(다가구주택 포함)을 이용하여 이용객에게 편의를 주고 농어촌 소득을 증대할 목적으로 숙박·취사시설 등을 제공하는 업”을 말함(제2조)
 - 농어촌민박사업은 시장·군수·구청장에게 지정받은 자가 경영할 수 있음(제73조). 국가와 지방자치단체의 장은 농어촌관광휴양지 사업자나 농어촌민박사업자를 지도·감독할 수 있으며, 필요하다고 인정하면 농어촌관광휴양지 사업자에게 그 시설 및 운영의 개선을 명할 수 있음(제75조)

2. 펜션에 대한 소방안전 규제의 문제점

- 펜션은 민박시설과 함께 숙박이 가능한 시설이기는 하지만 숙박시설로 분류되어 있지 않아 「소방시설설치 유지 및 안전관리에 관한 법률」에 의한 소방시설 설치 대상물의 적용을 받지 아니함

1) 소화설비 설치기준

- 소화설비 설치기준은 특정대상물의 용도에 따른 건물의 규모, 층수 등에 의해 규정되어 있음. 숙박시설(펜션, 민박)은 연면적이 33제곱미터 이상인 경우에만 수동식 소화기를 설치하는 규정을 적용할 수 있음

2) 경보설비의 설치기준

- 경보설비는 발생한 화재를 신속하게 감지하여 재실자들에게 알려줌으로서 신속한 피난개시 등 적절한 대응이 이루어지게 하기 위한 설비로서 국내 화재안전기준(NFSC)에서는 자동화재탐지설비, 비상경보설비, 비상방송설비, 시각경보기 등의 설치기준을 규정하고 있음. 숙박시설은 연면적에 해당되지 아니한 경우가 많고, 설치기준에 적합한 것은 시각경보기임

3) 피난기구 설치기준

- 피난기구는 피난계단 등으로 이동하는 피난자를 보다 안전하게 유도하기 위한 설비로 모든 특정소방대상물을 용도에 대한 구분 없이 층수와 연면적에 의해서만 설치기준을 규정하고 있음. 국내 화재안전기준(NFSC)에서는 피난유도등, 피난기구, 인명구조기구, 비상조명등, 휴대용비상조명등 등의 설치기준을 규정하고 있음. 펜션을 숙박시설로 간주할 경우 설치해야 할 기구는 휴대용비상조명등 뿐임

4) 소화활동설비의 설치기준

- 소화활동설비는 화재가 발생한 건물에 출동한 소방대의 원활한 소방활동이 이루어질 수 있도록 지원하는 설비임. 국내 화재안전기준(NFSC)에서는 제연설비, 연결살수설비, 연결송수관설비, 비상콘센트, 무선통신보조설비 등의 설치기준을 규정하고 있으나 펜션은 이 기준에 해당되지 아니함

3. 개선방향

- 우리나라의 펜션은 외국의 펜션(pension)과 유사한 성격을 가짐. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에는 “휴양펜션업”, 「관광진흥법시행령」에는 “관광펜션업”, 「농어촌정비법」에서는 “농촌민박사업” 등의 개념으로 사용하고 있어 펜션에 대한 정의와 기준을 재조정할 필요가 있고, 숙박시설에 포함시킬 것인지에 대한 논의 또한 필요함
- 현재 소방안전규제와 관련된 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」에 의하면 “소화설비설치기준”, “경보설비설치기준”, “소화활동설비의 설치기준” 등의 기준은 모두 건물면적 기준으로 되어 있어 펜션에는 해당사항이 없고 현재로서는 관할 소방서의 소방점검 등을 통해 건물주가 자율적으로 기본적인 소방시설을 설치하도록 적극 권장하는 방안을 적극 고려해 볼 수 있음

국정감사 정책자료 I

교육과학기술위원회 소관

교원임용시 신원조사

1. 현황

1) 신원조사의 필요성과 목적

- ☐ 최근 학교 내외에서 성폭력 등 어린이 대상 범죄발생률이 증가함에 따라 다양한 신분의 교원의 임용시 신원조사를 강화해야 할 필요성이 제기되고 있음
- ☐ 신원조사는 「보안업무규정」 제31조 제1항 및 「국가공무원법」 제33조에 해당하는 사항을 절차에 따라 실시하는 것을 말하며, 신원조회는 대체로 「국가공무원법」 제33조의 사항에 대한 조회 실시를 말함
 - 이 조항은 각각의 해당 법률에 따라 공무원에 준하는 임용대상자에게 신원조사를 실시할 경우에도 해당되며, 학교 교원의 신원조사 목적은 주로 이 조항에 해당되는 결격사유를 확인하는 것임
- ☐ 신원조사의 목적은 다음과 같음
 - 국가보안을 위하여 실시(「보안업무규정」, 대통령령 제21214호, 2008.12.31, 이하, 「규정」) 제31조 제1항)
 - 공무원 임용의 결격사항을 확인하기 위하여 실시(「국가공무원법」(이하, 「법」) 제33조)

2) 신원조사의 대상

- ☐ 교원으로서 신원조사의 대상은 「보안업무규정」 제31조 제2항의 각호의 해당자¹⁶¹⁾ 및 「보안업무규정 시행세칙」(교육과학기술부훈령 제

161) 「보안업무규정」 제31조 (신원조사) ②신원조사의 대상이 되는 자는 다음과 같다.

1. 공무원임용예정자
2. 비밀취급인가예정자
3. 해외여행을 하고자 하는 자(입국하는 교포를 포함한다)
4. 국가중요시설·장비 및 자재등의 관리자와 기타 각급기관의 장이 국가보안상 필요하다고 인정하는 자
5. 공공단체의 직원과 임원의 임명에 있어서 정부의 승인이나 동의를 요하는 법인의 임원 및 직원
6. 기타 법령이 정하는 자

108호, 2008.12.24, 이하 「세칙」) 제6조에 따라 다음과 같이 규정됨

- 「규정」 제31조 제2항 각호에 해당하는 자
 - 사립학교 교직원(학교의 장 포함), 학교법인 임직원 및 사립학교경영자
 - 교육과학기술부장관의 설립허가를 받은 법인·연구기관의 임직원 및 교육과학기술부장관에게 등록된 단체의 임직원
 - 교육감 또는 교육장의 설립허가를 받은 법인의 임직원 및 교육감 또는 교육장에게 등록된 단체의 임직원
 - 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교의 3개월을 초과하는 계약제 국·공·사립교원
- ☐ 임시직원은 「세칙」 제12조 제2항에서 정하는 자를 제외하고 신원조사를 생략함¹⁶²⁾
- 임시직원 조항은 계약제로 채용되는 교원에 적용되며, 기간제교원, 강사, 산학겸임교사가 계약제 교원임
 - 단, 동 「세칙」 제6조 제5호에 따라, 기간제교원 중 3개월을 초과하는 계약으로 임용되는 자는 신원조회를 받음

3) 신원조사의 방법과 절차

- ☐ 신원조사는 「규정」 제31조 제1항에 근거하여 각 부처별 「세칙」에서 정한 대상에게 실시하는 것으로서, 국가정보원장과 경찰서장(정보과)에서 시행함
- 신원조사의 대상 교원은 정규 임용된 교원과 3개월을 초과하는 계약으로 채용되는 자와 강사, 산학겸임교사임
- ☐ 신원조사와 달리 신원조회의 근거를 별도로 적시한 법령은 없으며, 신원조회는 「법」 제33조의 사항에 대하여 본적지 시·구·읍·면장이 공무원 임용에 필요한 결격사항을 확인하는 조회 실시를 말함
- 따라서 신원조회는 신원조사 사항에서 채용 결격사항에 관련된 항목들로

162) 2007년 3월 이전까지는 임시직원에 대한 신원조사를 할 수 있었음. 그러나 2006년 5월 「국가정보원 신원조사 업무지침」의 변경에 따라 2007년 3월 28일 교육인적자원부 「보안업무규정시행세칙」이 개정되면서 임시직원에 대한 신원조사 조항(“임시직원의 신원조사는 신원조회회보서로 갈음할 수 있음”)이 삭제되어 현재에 이룸. 단, 2007년 3월 「세칙」 개정시 3개월을 초과하는 계약제교원에 대한 신원조사 조항이 추가됨

그 범위를 제한하고, 조사시행자가 국정원장과 경찰서장이 아닌 본적지 시·구·읍·면장이기 때문에 제한적인 신원조사로 보아야 함

- 신원조사의 대상 중 3개월을 초과하는 계약으로 임용되는 기간제교원에 게 신원조회가 실시되고 있음

〈표 1〉 신원조사 와 신원조회의 구분

구분	신원조사	신원조회
목적	- 국가보안을 위하여 국가에 대한 충성심·성실성 및 신뢰성을 조사	- 국가공무원법 제33조(결격사유) 확인 - 국민의 권리능력, 자격요건에 관련된 한정재산, 금치산, 파산선고와 수형사실 등의 기록 확인
의뢰처	- 국가정보원장, 경찰서장(정보과)	- 본적지 시·구·읍·면장
조사 근거	- 보안업무규정(대통령령) 제31조 - 보안업무규정시행규칙(대통령훈령) 제54조 ~ 제58조 - 보안업무규정시행세칙(교육인적자원부 훈령) 제6조	- 교육공무원법제32조 제3항, 사립학교법 제54조의4 제2항 - 법에 결격사유를 명기하여 소극적인 운영에 목적이 있음. - 법령에 근거가 있는 경우에 한하여 회보 가능(규칙은 근거가 안됨)
조사 대상	- 공무원 임용 예정자 - 법령이 정하는 자 - 각급기관의 장이 국가 보안상 필요하다고 인정하여 요청하는 자 - 사립학교 교직원, 임직원 등 - 각급학교에서 3개월을 초과하여 임용되는 계약제교원(기간제교사, 강사, 산학겸임교사)	- 공무원 임용 예정자 - 사립학교 교원 등 - 기간제교원 ※ 강사, 산학겸임교사 등 임시직원의 신원조회는 생략

자료: 교육과학기술부, 2009.4.29, 「계약제교원 등의 신원조사·신원조회·범죄경력 조회 요령」

4) 교원의 범죄경력 및 성범죄 조회

가. 정규임용 교원 이외의 신원조사·범죄경력조사

기간제교원(3개월 초과 임용자)

- 3개월을 초과하여 임용되는 기간제교원은 「교육공무원법 제32조」 및 「사립학교법」 제54조의4에 따라 「국가공무원법」 제33조의 임용결격사유 확인을 위한 신원조회가 가능함

- 해당 기간제교원 임용후보자는 신원조회시 '신원조회진술서'를 작성·제출하고, 본적지 시·구·읍·면장이 확인한 '신원조회회보서'와 '범죄경력

회신서'에 의하여 임용이 결정됨

- 신원조회 의뢰시 별도 첨부서류는 없으며, 임용기관의 신원조회 의뢰공문에 임용후보자의 성명, 주민등록번호, 본적지, 조회사유 및 근거를 기재함

임시직원인 강사·산학겸임교사

- ☐ 임용시 신원조사 및 신원조회가 생략되지만, 시·도교육청 지침에 따라 범죄경력회신서는 필요함
- ☐ 3개월 초과 임용후보자는 신원진술서를 작성함

방과후학교 강사

- ☐ 임용시 신원조사 및 신원조회가 생략되지만, 시·도교육청 지침에 따라 범죄경력회신서는 필요함
- ☐ 신원진술서를 작성하지 않음

나. 성범죄경력 조회

- ☐ 「청소년의 성보호에 관한 법률」 제42조와 「동법 시행령」 제19조에 따라 다음의 대상자에 대한 성범죄경력조회를 실시하며, 정규임용교원은 물론 계약제교원들과 기타 직원이 모두 해당됨
 - 조사대상: 유·초·중·고등학교에 근무 중인 자 또는 근무예정자
 - 의뢰처: 국가청소년위원회 또는 청소년관련 교육기관 등에 소재지를 관할하는 경찰서장(형사과)

2. 문제점

- ☐ 정규임용 교원의 경우 관련 규정에 따라 신원조사가 이루어지고 있지만, 교육자로서의 도덕적 책임과 관련하여 성범죄경력조회를 보다 강화해야 할 필요성이 제기됨
- ☐ 정규교원 이외의 계약제교원의 신원조회를 신원조사로 변경하고 성범죄경력조회를 보다 강화해야 한다는 요구가 있음

3. 개선방향

□ 성범죄경력조회 강화

- 현행 법률로는 「청소년의 성보호에 관한 법률」 제42조에 따라 교육기관과 기타 어린이·청소년 시설 종사자에 대한 성범죄경력조회를 하고 있기 때문에, 정규 및 계약제 교원의 신원조사 및 신원조회에서 별도로 성범죄경력조회를 하도록 규정하고 있지 않음
- 따라서 「청소년의 성보호에 관한 법률」 제42조와 별도로 교육과학기술부 훈령인 「보안업무규정 시행세칙」의 신원조사 항목에 신원조사 항목을 규정하고 성범죄경력조회를 포함하도록 하는 조항을 신설할 필요가 있음
- 또한 「초·중등교육법」 교원자격검정(현행 무시험검정과 시험검정) 관련 규정에 범죄심리를 측정하는 항목을 신설함으로써 교원이 되기 전에 사전검증방법도 함께 도입할 때 성범죄경력조회 효과성이 배가될 것임

□ 계약제교원의 신원조사 도입

- 기간제교원·강사·산학협동교사와 이밖에도 방과후학교 강사·외국인 원어민강사 등도 임용기간 및 절차에 관계없이 어린이와 청소년을 교육하는 교육자 채용의 책임을 강화하기 위하여 현행 신원조회 대신에 신원조사 수준으로 격상할 필요가 있음
- 이를 위하여 「보안업무규정 시행세칙」 제6조를 변경함으로써, 시·도교육청 및 학교장에 위임되어 있는 조사권을 국가공무원의 신원조사와 동일한 절차로 이루어지고 있는 수준으로 격상·강화할 필요가 있음

사교육비 대책

1. 현황

1) 시행 근거(대선공약)

- ☐ 「고교 다양화 300 프로젝트」(교육정책비전 실천약속 1)
 - 학생·학부모의 선택이 교육의 다양성과 창의력을 살림. 『고교 다양화 300 프로젝트』(기숙형 공립고 150개, 마이스터고 50개, 자율형 사립고 100개)를 시작으로 사교육이 필요 없는 다양한 고교를 만들
 - 이에 따라 현재 학생당 월 45만원에 달하는 일반계 고교의 사교육비(연간 총 7조원)를 절반(총 3조5천억원)으로 줄임
- ☐ 「영어 공교육 완성 프로젝트」(교육정책비전 실천약속 2)
 - 2007년 현재 14조원에 달하는 영어 사교육비를 절반으로 줄임
- ☐ 「3단계 대입자율화」(교육정책비전 실천약속 3)
 - 대학입시 자율화로 입시부담을 경감
- ☐ 「기초학력, 바른 인성 책임교육제」(교육정책비전 실천약속 4)
 - 학교가 살아나야 사교육이 감소
 - 학교가 한 명의 학생도 포기하지 않고 가르쳐서 학부모의 걱정을 경감
- ☐ 「맞춤형 학교지원 시스템」(교육정책비전 실천약속 5)
 - 교원의 경쟁력과 전문성 신장
 - 미래형 교육과정 개편
 - 교육여건 개선
 - 지역사회와의 협력을 통한 저소득층 학생 지원

2) 주요 정책

가. 「‘2008년 사교육비 조사’ 분석에 따른 사교육비 경감대책」

□ 정책 취지

- ‘2008년 사교육비 조사’ 결과에 대한 분석을 토대로 공교육을 내실화하고 사교육 수요를 공교육으로 흡수(2009년 2월 27일, 교과부)
- 특히 중산층 이하 서민 가계의 부담을 경감하는 방안에 중점을 둠

□ 핵심 목표

- 사교육 대책의 핵심은 ‘사교육 없는 학교’를 전국적으로 확산함으로써 사교육 수요를 학교 내로 흡수하여 사교육비를 경감시키는 것임
- ‘사교육 없는 학교’는 학교장의 리더십과 교사의 열정으로 정규 수업과 방과후학교 등을 통해 학생의 다양한 교육수요를 충족시켜 주는 학교임
 - 2008년 전국적으로 300개교를 선정하여 학교당 평균 2억원씩 총 600억원을 지원
 - 2012년까지 총 1,000개교로 확대할 예정
 - 매년 성과를 평가하여 계속지원 여부를 결정할 계획임
 - ※ 선정학교: 300개교('09) → 500개교('10) → 700개교('11) → 1,000개교('12)

□ 「공교육 활성화를 위한 공동선언」

- 2009년 2월 27일 교과부는 대학입시에 따른 사교육 부담을 경감하기 위해 대교협, 교총, 시·도교육감협의회 등과 함께 「공교육 활성화를 위한 공동선언」을 발표함
 - 성적위주의 학생 선발에서 벗어나 학생의 잠재력과 창의성을 기초로 학생을 선발하는 입학사정관제의 안착 등 선진형 대학입학제도를 공동으로 마련해 나가기로 함
- 사교육비 증가를 주도하는 학원의 투명성 제고를 위하여 학원비의 신용카드 납부, 인터넷 बैं킹 또는 현금 영수증 발급을 의무화하도록 관련 법 개정을 추진

나. 2단계 사교육 대책

□ 방과후 학교 활성화

- 방과후학교의 운영을 통하여 정규수업 이외에도 학생과 학부모가 원하는 다양한 교육 프로그램을 제공하는 학교 교육 활동으로 학교의 교육 기능을 보완하고 사교육비 부담을 경감하며 교육격차를 해소하려는 계획임 (2009년 4월 17일, 교과부)
- 교육복지 실현을 위하여 농산어촌 지역의 방과후학교 운영을 지속 지원하고, 자유수강권 지원 대상 인원을 2012년 49만명까지 확대해 나갈 계획임
- 맞벌이 가정의 자녀 보육 부담을 덜어주기 위하여 초등 보육 교실을 2010년 3100개 교실로 확대할 계획임
- 초등학생을 학교에서 야간까지 돌보고 교육하는 “종일 돌봄 교실”을 2009년 시범 운영하며 300개 교실을 목표로 함

□ 사교육 없는 학교 프로젝트

- 사교육비 경감 대책의 하나로 전국 457개 초(160교)·중(142교)·고교(155교)를 ‘사교육 없는 학교’로 지정(2009년 7월 6일, 교과부)

□ ‘심야학원 교습, 수강료 초과’ 단속 대폭 강화

- ‘사교육비 경감대책’의 후속 조치로 학원 심야교습과 수강료 초과징수에 대한 단속을 대폭 강화하고 신고포상금제를 실시(2009년 7월 6일, 교과부)
- 교과부는 국세청과 경찰청, 공정거래위원회와 합동으로 학원비 초과징수와 교습시간 위반, 무등록 교습행위 등을 집중 단속함

□ ‘학원비 공개’ 2010년 하반기부터 의무화

- 학원 심야교습 시간 제한은 각 시·도교육청 자율로 규제하되 학원비 의무 공개는 법제화(2009년 7월 8일, 당·정협의)
- 이르면 2010년 하반기부터 전국의 모든 학원은 의무적으로 학원비를 공개하고 영수증을 발행하도록 할 계획임
- 이에 따라 사교육비 경감 대책의 일환으로 신용카드 매출전표나 지로 및 현금영수증 발급을 의무화하도록 하는 「학원의 설립·운영 및 과외 교습에 관한 법률 개정안」을 9월 정기국회에 제출할 예정임

3) 사교육비 규모 및 증가율

- 1998년부터 2008년까지 통계청 가계조사 자료에 나타난 ‘도시가구 월평균 기타보충교육비’ 규모 및 증가 현황은 다음과 같음
- 정부의 공식통계에 따르면, 가구당 월평균 사교육비 규모는 첫 조사가 시작된 1998년의 59,921원에서 2008년에는 186,198원으로 약 3배가 증가함
 - 지난 11년간 매년 증가하고 있으며, 증가율은 최소 3%에서 최대 34%까지로 나타남
 - 참여정부 출범 첫해인 2003년에 34%가 증가했고, 현 정부 출범 첫해인 2008년에는 14%가 증가하여 대선이 끝난 다음 해에 폭증하는 현상이 있음
 - 대체로 2004년부터 급증세가 진정되고 있는 것으로 보이나 아직은 안정화되었다고 보기 어려우며 계속 증감 추이를 분석할 필요가 있음

〈표 1〉 가구당 월평균 사교육비 현황(1998~2008)

(단위: 원)

	국민의 정부						참여정부						현정부
연도	1998	1999	2000	2001	2002	평균	2003	2004	2005	2006	2007	평균	2008
규모	59,921	63,986	78,804	87,309	93,908	76,785	126,276	138,340	150,372	155,543	162,839	146,674	186,198
증감률	-	+7%	+23%	+11%	+8%	-	+34%	+10%	+9%	+3%	+5%	-	+14%

자료: 통계청, <http://www.nso.go.kr/>

2. 문제점과 개선방향

1) 헌법재판소의 위헌 결정(98헌가16, 98헌마429(병합) 전원재판부)

- 1998년 제기된 「학원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제22조 제1항 제1호와 제3조¹⁶³⁾에 대한 위헌 확인 소송에 대하여 2000년 4월 27일 헌법재판소는 소수 3인의 의견을 첨부하여 위헌 결정을 내렸음
- 판결문(다수 의견)
 - 고액과외교습의 금지는 공익적 입법목적을 가지고 있으며 개인의 과외교습을 광범위하게 금지한 규제수단은 적합함

163) 동 법률의 제3조와 제22조 제1항 제1호는 1995년 8월 4일 법률 제4964호로 개정되면서 처음 신설된 조항임(1996.1.1 시행). 이 조항들은 2001년 4월 8일 법률 제6463호로 개정된 「학원의 설립·운영및과외교습에관한법률」(2001.7.8 시행)에서 삭제됨

- 그러나 입법목적은 달성하기 위한 최소한의 불가피한 수단이라고 볼 수 없으며 법익의 균형성도 갖추지 못하기 때문에 동 법률 제3조는 위헌적인 규정임

○ 소수 의견

- 소수 의견 1: 과외금지 조항이 국민의 기본권을 과도하게 침해하는 위헌적인 조항이나, 공익을 위하여 헌법불합치 결정을 내림으로써 과외교습의 폐단을 제거할 수 있는 새로운 수단을 마련하도록 하는 것이 타당함
- 소수 의견 2: 입법목적은 정당하며 과외금지 및 단속의 필요성도 인정됨. 다만 과외교습의 규제방식이 기본권 제한의 체제와 방식을 제대로 갖추지 못한 점에서 위헌의 소지가 있을 뿐임. 따라서 과외금지 조항의 효력을 소멸시켜 전면 허용이 합헌적 상태의 실현이 아니기 때문에, 헌법불합치 결정을 통해 국민적 합의를 통해 입법자가 새로운 입법을 하도록 하는 것이 타당함
- 소수 의견 3: 과외금지를 규정한 법률 제3조는 학교교육과 사교육 간의 조화를 꾀하기 위한 합리적인 입법이며, 원칙적인 금지와 예외적인 허용은 사회적 폐해가 높은 개인의 과외교습을 금지하고 있기 때문에 교육기본권의 본질을 침해하지 않는 합헌조항임

2) 사교육 대책의 방향

- 2000년 4월 27일 헌법재판소에서 과외교습을 금지한 법률에 대하여 위헌결정을 내린 이후 1990년대 방식의 고액과외 등에 대한 행정단속은 사실상 불가능해졌음
- 참여정부와 현 정부가 사교육비 해결정책을 공교육의 기능 정상화에서 찾기 시작한 것은 적절한 방향이며 장기적으로는 일정한 성과를 거둘 수 있을 것으로 보임
- 이명박 정부도 대선공약과 인수위의 실천계획, 그리고 정부 출범 이후 현재까지 공교육을 강화함으로써 사교육 수요를 흡수하기 위한 중장기 계획을 시행하고 있음
- 그러나 사교육을 법률 등에 의하여 전면 금지시키거나 행정수단에 의해 제재하더라도 음성적인 시장이 여전히 존재할 것이며, 사교육 종사자를 공교육 체제 내로 흡수하기도 매우 어려울 것으로 예상됨

입학사정관제의 도입

1. 현황

1) 기존 대입사정제도의 문제점

- ☐ 기존의 대입사정제도는¹⁶⁴⁾ 상대지표로 산출된 학력점수를 기준으로 대학교 신입생을 선발하는 제도로서 다음과 같은 문제점들이 지적됨
 - 학생들의 학력신장보다는 학생 상호간의 서열경쟁만을 부추기는 폐단이 있음
 - 대학입학 직전까지의 과거 학업성과만으로 대학생을 선발할 뿐, 입학 후 대학생 개개인의 잠재가능성을 추정하는데 한계가 있음
 - 대학의 학생선발권을 제한함으로써 각 대학의 학생교육의 특성을 제약하고 우리나라 대학의 국제경쟁력을 약화시킴

2) 도입 배경

- ☐ 입학사정관이란 ‘직무상 대학 내 행정조직으로부터 독립된 보직으로 전형기간과 무관하게 연중 입학 관련 업무를 수행하는 담당자’를 말함
 - 입학사정관은 학생들의 개인성적 뿐만 아니라 학생들이 이수한 교육과정과 특별활동 등을 종합적으로 판단하여, 해당 대학이나 모집 단위의 목적에 가장 적합한 학생을 선발하는 역할을 수행함
 - 입학사정관은 대학의 정보공개와 적극적인 홍보를 통해 대학의 책무성을 향상시키는데도 일조함
- ☐ 학생들의 적성 및 능력에 대한 풍부한 자료를 종합적으로 평가하여 학생들을 선발하는 대입사정제도인 ‘입학사정관제’를 본격적으로 도입해야 할 필요성이 제기됨
 - 입학사정관제 도입을 통해 학생들은 상대적 평가지표의 불리함에도 불구하고 자신의 잠재능력을 토대로 평가받고, 이를 대학에서 개발할 수 있는 기회를 갖게 된다는 장점이 있으며,

164) 1970년대까지의 본고사제, 1980년대 이후 현재까지 국가관리형 선발고사제(학력고사와 수능시험 및 논술·내신 합산제)

- 대학의 입장에서는 입학 이전의 과거 평가 자료가 아닌 대학이 기대하는 미래지향적인 성장가능성을 토대로 하여 맞춤형 인재를 선발하여 교육할 수 있는 장점도 있음
- 정부의 「2008대입제도개선안」은 대입업무를 자율화하기 위하여 평가체제의 전문성을 확보하도록 입학사정관제 도입을 권고했으며, 대학입시업무를 이관받은 한국대학교육협의회가 그 업무를 추진하고 있음
- 그렇지만 정부의 「대학입학 자율화」 정책에 따라 국가관리형 대입체제를 대학 자율체제로 전환하면서 입학사정관제가 적극 도입되고 있음에도 불구하고 효율성 못지않게 공정성 확보 여부가 성패의 관건이라는 견해가 제기됨

3) 연도별 현황

- 2008년도 입학사정관 지원사업 시행
 - 교원확보율 57.5% 이상(산업대 45% 이상), 신입생 충원율 90% 이상의 조건을 충족하는 대학 40개교를 선정
 - 계속 지원 10개교
 - 신규 지원 30개교
 - 2008년 40개 대학에서 총 218명의 입학사정관을 채용
 - 입학사정관은 2009학년도 각종 전형에 참여하여 총 4,401명의 학생을 선발
- 2009년도 입학사정관 지원사업 시행 계획(한국대학교육협의회)
 - 선도대학 약 10개교를 포함한 40여개 대학에 총 230억원을 지원
 - 2009년 4월 지원계획 공고, 6~7월 선정평가를 거쳐 7월 말 지원대학을 최종 선정
 - 2010학년도 대학입학전형계획 주요사항 발표시 입학사정관에 의한 모집 계획 발표 예정
 - 모집 예정인원 4,376명
 - 49개 대학 예정

2. 문제점과 개선방향

1) 시행 방향

- ☐ 서류전형 중심으로 입학사정관제를 운용하기 위하여 입학사정관의 판단을 절대적으로 존중하는 대학 및 사회풍토가 필수요건이 될 것임
- ☐ 정부와 대학간협의기구(한국대학교육협의회)에서 표준화된 가이드라인을 제시한다면 입학사정관제는 유명무실한 제도가 될 수 있음
- ☐ 입학사정관을 제도적으로 도입하기 위하여 주관기관인 한국대학교육협의회 등 대학협의체에서 치밀한 연구검토가 이루어져야 하며, 정부도 필요한 재정·기술의 지원을 해야 할 책임을 가지고 있음

2) 공정성 확보 과제

- ☐ 그러나 이 제도의 장점을 살리려면, 개인능력에 기초하여 공정한 선발을 하되 사회계층이나 지역과 같은 후원적 선발요인을 배제해야 함
 - 따라서 실질적인 추진방안을 마련하고 사회적 신뢰성도 형성해야 하는 공익적 정책과제가 제기되고 있으나, 과도한 제도화가 대학의 선발권을 또 다시 제약할 수 있다는 일각의 우려도 고려할 필요가 있음
- ☐ 따라서 우수한 잠재능력의 소유자를 다양한 경로와 각계각층에서 발굴하는 방향으로 운영된다면, 입학사정관제는 우리나라 대입선발제도에서 긍정적인 기여를 할 수 있는 제도로 기대됨

3) 개선방향

- ☐ 입학사정관제를 적절하게 시행하기 위한 조건으로 다음과 같은 사항들이 제안되고 있음
 - 현장 경험이 풍부하고 다양한 자료들을 종합적으로 분석할 수 있는 전문인력의 확보가 필요함
 - 각 대학은 어떤 학생을 원하는지에 대한 정확한 지침과 기준을 설정해야 함
 - 입학사정관이 독립적으로 활동할 수 있도록 자율성이 주어져야 함. 참고로 외국의 유명 대학의 입학사정관은 그 대학 졸업자가 아닌 경우가 관행임

- 오랫동안 국가수준의 평가체제를 운영해 온 관행도 인정하면서 대학 자율의 입학사정관제를 운영하여야 신뢰를 받을 수 있을 것임
- 고등학교의 기록유지도 중요함. 고교 교사는 입학사정관의 임무가 성공적으로 이루어질 수 있도록 개별 학생들에 대한 객관적이고 풍부한 자료를 축적하고 이를 대학에 제공해야 함
- 단기간에 이 제도를 정착시키려고 서두르지 말고 차근차근히 진행해야 하며, 또한 대학들이 그 과정에서 충분한 비용을 투입하려는 의지를 가지고 있어야 함

전국수준 학업성취도 평가

1. 현황

1) 법적 근거

- ☐ 「전국수준 학업성취도평가」(이하, '전국평가')는 초·중·고교에 재학하는 모든 학생들을 대상으로 실시하는 국가수준의 기초학력진단평가로서, 「초·중등교육법」 제9조 제1항 및 「시행령」 제10조에 따라 실시됨

「초·중등교육법」 제9조(평가) ①교육과학기술부장관은 학교에 재학중인 학생의 학업성취도를 측정하기 위한 평가를 실시할 수 있다.

④평가대상기관의 장은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 평가에 응하여야 한다.

「초·중등교육법시행령」 제10조(학생의 평가) 법 제9조제1항의 규정에 의한 학생의 학업성취도 평가에 관하여 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 정한다.

2) 시행 목적

- ☐ 대통령 공약사항인 「기초학력미달 학생 제로 플랜」에 따라 정부가 제시한 시행목적은 다음과 같음
- 초·중·고 교육과정에 제시된 교육목표를 기준으로 학생의 학업성취 수준 및 변화 추이를 분석함으로써, 학력격차 해소·교육과정 개정·교수-학습 방법 개선 등 교육정책 수립의 기초 자료로 활용함
 - 학생들의 학업성적 추이를 측정하여 학력부진 학생을 줄이고, 부진한 분야는 끌어올려서 전체적인 향상을 유도하며, 학생 진로지도 자료로 활용함
 - 학교 간 선의의 학력경쟁을 유도하여 학교교육의 질을 제고할 수 있는 기반 마련함

3) 주요 현황

가. 총괄 비교

- 최근의 전국평가는 2008년 가을에 전국의 초등학교 6학년·중학교 3학년·일반계고 1학년 재학생들을 대상으로 실시되었음
- 전국 16개 시·도교육청별 주요 평가결과에서 서울특별시와 광역시 등 대도시 지역과 시·도 지역 간에서 특별한 차이가 나타나지 않았음
- 전국평가가 향후 수차례 더 시행되어 시행상의 오류 등이 배제된 후에 학년별·지역별 차이 및 특성이 나타날 것으로 예측됨

나. 특이사항: 계층격차

- 전반적으로 지역간 학력수준의 격차는 두드러지게 나타나지 않았으나, 서울 강남구·부산 해운대구와 같이 부유층이 밀집 거주하는 일부 지역의 학력 수준이 높게 나타났음

다. 2009학년도 시행 일정

- 시행 기본 계획 수립('09.3월)
- 평가 도구 제작('09.5월)
- 예비검사 시행('09.7월)
- 2009년 국가 수준 학업성취도 평가 시행('09.10월)
- 학생 평가 결과 송부('09.12월)

〈표 1〉 초등학교 6학년 성취수준(%)

교과	성취수준	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
국어	보통학력이상	82.0	82.9	81.5	82.1	79.7	87.1	84.0	79.9	87.5	76.8	81.0	86.2	84.6	84.5	81.2	76.6
	기초학력	15.2	15.1	15.9	15.8	18.1	11.2	13.9	17.3	10.9	20.3	16.8	12.0	13.6	13.2	15.9	19.9
	기초학력미달	2.8	2.0	2.7	2.2	2.3	1.7	2.1	2.8	1.6	2.9	2.2	1.9	1.8	2.3	2.9	3.5
사회	보통학력이상	69.7	72.2	69.9	68.9	67.3	78.0	73.8	67.1	75.3	63.5	71.0	74.7	71.6	74.3	67.3	66.7
	기초학력	27.2	25.7	27.6	28.9	30.5	20.3	24.2	30.1	23.2	33.8	26.7	23.3	26.4	23.5	29.9	31.0
	기초학력미달	3.1	2.1	2.5	2.2	2.2	1.7	2.0	2.8	1.6	2.7	2.3	2.0	2.0	2.2	2.8	2.4
수학	보통학력이상	85.3	88.4	80.9	80.7	81.9	86.8	85.8	79.8	85.2	77.1	81.1	82.1	82.1	83.9	80.7	81.8
	기초학력	12.8	10.5	17.2	17.8	16.8	12.0	13.0	18.4	13.7	21.0	17.0	16.4	16.4	14.3	17.3	16.9
	기초학력미달	1.9	1.1	1.9	1.5	1.4	1.2	1.2	1.9	1.1	1.9	1.9	1.6	1.5	1.8	2.0	1.3
과학	보통학력이상	83.5	87.7	83.9	83.2	82.4	90.5	87.6	81.7	88.9	80.6	85.6	85.6	85.2	86.0	83.2	82.2
	기초학력	13.9	10.9	13.9	14.7	15.6	8.2	10.6	15.9	9.8	17.1	12.5	12.5	12.9	11.9	14.1	15.4

	기초학력미달	2.7	1.4	2.2	2.1	2.0	1.3	1.9	2.5	1.3	2.3	2.0	1.9	1.9	2.1	2.7	2.5
영어	보통학력이상	84.4	86.5	79.2	76.6	81.0	83.2	83.3	80.3	78.4	74.7	74.5	77.1	79.4	81.5	77.7	79.3
	기초학력	12.7	12.1	17.2	20.4	16.3	14.5	14.2	16.7	18.4	21.4	21.7	19.3	17.8	15.7	18.4	17.0
	기초학력미달	2.9	1.4	3.6	3.0	2.7	2.4	2.5	3.1	3.3	3.9	3.9	3.6	2.9	2.8	3.9	3.7

자료: 교육과학기술부, 2009.2.25, 「보고자료」

〈표 2〉 중학교 3학년 성취수준(%)

교과	성취수준	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
국어	보통학력이상	59.7	58.6	66.8	62.0	62.9	64.0	67.0	58.8	64.7	54.0	60.0	62.8	57.3	62.8	55.2	67.6
	기초학력	29.2	32.6	27.4	31.9	30.0	29.6	27.8	30.7	29.7	36.8	31.9	28.3	33.3	29.9	35.2	23.6
	기초학력미달	11.2	8.8	5.7	6.1	7.2	6.4	5.2	10.5	5.7	9.2	8.1	9.0	9.4	7.3	9.6	8.8
사회	보통학력이상	53.2	55.7	67.5	63.4	58.9	63.8	65.0	53.0	66.4	55.5	59.4	61.7	55.6	64.7	53.7	70.7
	기초학력	31.2	33.1	26.0	29.3	31.9	28.3	28.4	33.2	26.8	33.6	30.8	27.5	31.7	27.1	34.0	20.0
	기초학력미달	15.5	11.3	6.5	7.3	9.3	7.9	6.7	13.7	6.9	10.9	9.8	10.8	12.6	8.2	12.3	9.2
수학	보통학력이상	52.9	51.0	59.0	51.1	53.9	54.6	57.5	47.8	51.6	44.7	47.3	53.8	46.5	54.3	47.1	57.6
	기초학력	32.7	36.5	32.8	38.5	35.6	35.0	33.9	37.6	37.8	41.0	38.7	32.0	38.8	35.1	38.9	29.9
	기초학력미달	14.4	12.5	8.2	10.4	10.5	10.5	8.6	14.6	10.7	14.3	14.1	14.2	14.7	10.6	14.0	12.5
과학	보통학력이상	51.8	54.7	65.2	59.9	54.6	60.4	63.1	53.0	62.6	53.5	54.9	59.9	52.7	62.5	51.5	66.8
	기초학력	33.0	34.3	27.3	32.5	34.9	30.9	29.7	33.2	30.0	35.2	34.6	28.8	34.9	29.2	36.3	22.1
	기초학력미달	15.2	11.0	7.5	7.6	10.5	8.7	7.2	13.8	7.4	11.3	10.6	11.3	12.4	8.3	12.2	11.1
영어	보통학력이상	64.5	62.7	71.6	62.9	66.3	66.2	71.0	60.7	63.9	56.4	56.4	60.0	56.3	66.3	59.2	66.9
	기초학력	27.7	31.3	24.5	32.5	28.4	29.0	25.3	31.9	31.7	37.0	36.3	30.8	35.5	29.2	33.7	27.1
	기초학력미달	7.9	6.1	4.0	4.6	5.3	4.8	3.7	7.4	4.4	6.6	7.4	9.1	8.2	4.5	7.1	6.1

〈표 3〉 일반계고 1학년 성취수준(%)

교과	성취수준	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
국어	보통학력이상	67.0	79.4	77.3	72.5	80.6	75.5	75.5	66.3	78.0	75.8	61.2	78.6	72.8	76.9	61.7	83.7
	기초학력	25.0	18.2	19.6	24.2	17.0	20.9	21.8	26.3	19.6	21.2	31.7	18.8	23.4	20.3	30.1	13.8
	기초학력미달	8.0	2.4	3.1	3.3	2.4	3.6	2.7	7.4	2.4	2.9	7.1	2.6	3.8	2.8	8.3	2.4
사회	보통학력이상	37.9	41.0	47.4	40.2	49.6	45.6	40.2	39.4	50.3	45.2	38.1	57.0	46.2	48.6	34.7	62.1
	기초학력	45.2	52.8	45.6	51.3	45.6	46.5	53.1	45.5	42.7	47.5	43.3	37.7	45.4	44.2	49.8	32.3
	기초학력미달	16.9	6.2	7.0	8.5	4.8	7.9	6.7	15.0	6.9	7.2	18.7	5.3	8.4	7.2	15.5	5.7
수학	보통학력이상	54.3	63.9	63.5	54.0	66.1	58.9	57.9	52.0	61.4	59.4	47.4	63.6	56.5	62.5	51.2	73.1
	기초학력	35.1	31.2	30.9	38.4	27.7	34.0	35.8	36.7	32.4	34.2	40.9	30.2	35.7	31.0	37.4	22.7
	기초학력미달	10.7	4.9	5.6	7.6	6.2	7.1	6.2	11.4	6.2	6.4	11.7	6.2	7.8	6.5	11.4	4.2
과학	보통학력이상	49.5	61.9	65.1	55.7	64.1	58.5	58.5	51.7	63.8	61.7	48.9	66.3	57.8	63.3	49.1	69.0
	기초학력	32.3	31.3	27.9	34.2	29.7	31.7	32.8	33.1	28.5	30.5	34.6	27.2	32.4	28.8	35.5	23.8
	기초학력미달	18.1	6.8	7.0	10.1	6.2	9.8	8.7	15.2	7.7	7.8	16.5	6.5	9.8	7.9	15.4	7.2
영어	보통학력이상	63.2	70.1	69.5	60.0	73.5	65.6	65.1	57.9	66.8	66.0	48.9	67.2	60.6	66.6	53.8	80.0
	기초학력	29.3	26.8	27.5	35.5	22.4	30.3	31.2	34.2	29.3	29.9	41.0	28.8	33.9	29.4	36.8	17.5
	기초학력미달	7.5	3.1	3.0	4.5	4.0	4.1	3.6	7.9	3.9	4.1	10.1	4.0	5.6	4.0	9.4	2.4

2. 문제점

1) 평가기준의 제한성

- ☐ 전국에서 일제히 동시에 학업능력 평가를 실시함에 따라 학교교육의 성과 전반을 측정하는 질적 평가기준이 부재함
 - 일부 지역의 학교와 교육청에서 지나친 경쟁욕구에 따라 평가결과를 과장하거나 교정하는 문제점도 발생했음

2) 시행상 부작용

- ☐ 전국평가의 목적에 대한 반대 움직임이 일부 나타났으며 이를 행동화한 일부 교사에 대하여 파면·해임 등 중징계가 내려졌음
 - 방학중 수업 등 학교·지역간 과열경쟁의 부작용이 나타남

3. 개선방향

- ☐ 전국 수준의 학력평가를 한다면 학습부진 학생의 판별과 같은 소극적인 목표보다는 전국적인 학력신장과 같이 적극적인 목표를 설정할 필요가 있음. 이를 위하여 다음과 같은 개선방향이 필요할 것으로 사료됨

1) 중점 목표의 설정 필요

- ☐ 이러한 정부의 전국평가의 목표의 중점 우선순위를 마련해야 할 필요가 있음. 예를 들어 다음과 같은 두 가지 목표 중 하나를 중점 목표로 선택할 필요가 있음
 - 학교 간 경쟁을 통한 학교교육의 질 제고
 - 학교 간·지역 간 학력격차의 해소

2) 학교 종합평가로 전환

- ☐ 특정 시점의 학업성취도 평가를 학교교육의 전반적인 질을 평가하는 학교 종합평가로 전환할 필요가 있음

줄기세포 연구지원 정책

1. 현황 및 문제점

1) 줄기세포 연구관련 현황

☐ 줄기세포는 배아 혹은 성체에서 유래한 세포로서 자가 재생산 능력이 있어 증식이 가능하며, 어떤 환경 조건하에서 특정 세포로 분화할 수 있는 능력을 가지고 있는 원시세포를 말함

○ 줄기세포는 그 원천에 따라 크게 성체줄기세포, 역분화줄기세포(iPS), 배아줄기세포로 구분됨

☐ 관련 법률

○ 2005년 제정되고 2008년에 전면 개정된 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」에 인간복제 금지, 인공수정배아, 체세포복제배아 연구, 줄기세포주 등에 대한 규제 등에 대해 규정함

☐ 연구지원 현황

○ 우리나라는 2002년 '세포응용연구사업단' 출범을 시작으로 줄기세포 연구에 대한 국가차원의 투자 의지를 나타냄

- 10년간('02.7~'12.3) 정부 1,240억 원, 민간 280억 원으로 총 1,520억 원이 투자될 예정이며 현재는 3단계('08~'12) 사업이 추진되고 있음

○ 지난 2006년 5월 「줄기세포연구 종합추진계획('06~'15)」 수립 및 연차별 '줄기세포시행계획'에 따라 줄기세포 연구를 추진 중임

- 2015년 줄기세포 분야 글로벌 Top 3 진입을 비전으로 2006년부터 향후 10년간 줄기세포 연구 분야에 약 4,300억 원의 투자를 계획함

- 2015년까지 줄기세포 분야에 대한 국가적 기술주도권 확보를 목표로 주요 난치질환 임상적용 가능 기술 확보, 세계 줄기세포 시장의 10% 이상 점유를 세부 목표로 함

○ 올해 4월에는 국가생명윤리심의위원회가 차병원의 체세포복제배아연구를 조건부로 승인함으로써 인간 체세포 복제 방식의 배아줄기세포 연구가 '황우석 사태'로 중단된 지 3년 만에 사실상 허용됨

2) 문제점

- 연구승인에 대한 기준이나 원칙이 법령에 추상적으로 규정되어 있고 연구의 종류·대상·범위 등 많은 부분이 국가생명윤리심의위원회의 결정에 의존하고 있음
 - 국가차원의 전략적 의사결정이 지연되고 소극적 관점에서 법을 경직적으로 운영하고 있다는 지적이 있음
- 줄기세포의 연구를 임상시험이나 유전자치료 등을 행하기 위한 제도나 절차가 복잡하고 어려워 관련 산업과의 연계를 통한 상업화와 기술개발에 제약이 되고 있음
- 줄기세포 연구지원 가운데 90%이상이 배아줄기세포와 성체줄기세포 연구에만 집중되어 있어 면역거부반응과 생명윤리문제를 해결할 수 있는 역분화줄기세포(iPS) 등 새로운 연구에 대한 지원이 상대적으로 부족함

2. 주요국의 줄기세포 지원 동향

□ 미국

- NIH 연구비 중 2001년부터 성체줄기세포 연구에 28억 달러, 배아줄기세포 연구에 1.3억 달러를 투입함
 - 2005년 국립줄기세포은행으로 위스콘신대 WiCell을 선정하여 지원·운영함
- 올해 초 미국 Geron사 줄기세포 치료제 'GRNOPC1'의 임상시험을 허가하고, 3월, 오바마 미국 대통령은 배아줄기세포에 대한 연방정부 연구지원을 허용하는 행정명령에 서명함
 - 주 단위 및 민간차원에서는 줄기세포 연구에 대한 투자가 활발함

□ 영국

- 1990년 인간배아수정법이 제정된 이래 인간배아수정국(HFEA)에 의해 배아에 대한 연구 및 규제가 이루어지고 있으며 현재까지 인간배아 연구와 관련하여 총 28건의 연구 과제를 승인하였음

- 2004년 정부주도로 6,900만 달러를 투자하여 국립생물표준통제연구소에 국가 줄기세포 은행을 설립하고(UK Stem Cell Bank) 영국에서 제조하는 모든 배아줄기세포의 보관 및 관리, 연구를 위한 줄기세포주를 제공하게 함
- 2005년 12월 배아 및 성체 줄기세포 연구 주도권 확보를 위한 UK Stem Cell Initiative를 제안하여 줄기세포 연구에 대해 국가 차원에서 2015년까지의 10개년 비전을 수립하고 이를 지원하겠다고 발표함
 - 향후 10년간 최저 약 6억 5천만~8억 2천만 파운드 투자를 계획함

□ 일본

- 일본의 경우 범정부 차원의 밀레니엄 프로젝트로 세포치료분야를 선정하였고 문부과학성에서는 줄기세포 연구 분야 등에 연간 1,730만 달러를 지원함
- 핵심연구센터로는 이화학연구소 발생생물학연구센터(RIKEN CDB), 교토 대학 생명의료연구소가 주축이 되어 연구를 진행함
 - RIKEN CDB는 고베 재생의료클러스터의 핵심연구센터로 30개의 연구그룹, 400명의 연구원, 160명의 테크니션으로 구성되어 있으며 연간 운영예산만 4,500만 달러에 달함('04년 기준)
- 역분화 줄기세포(iPS) 확립 성공을 기반으로 역분화 연구에 5년간 6,500만 달러를 지원하는 한편 배아 줄기세포에 대한 연구절차도 간소화 함

□ 중국

- 국가적 차원에서 973, 863 계획 등 과학기술부의 중대 과학기술 프로젝트와 중국과학원 프로젝트를 통해 줄기세포 연구지원을 확대하고 있음
 - 중국과학원을 중심으로 북경 6개소, 상해 2개소의 연구기관을 확충하였고, 특히 천진의 국가줄기세포 공정기술연구센터와 호남성 줄기세포 공정기술연구센터, 섬서성의 줄기세포공정기술연구센터 등 줄기세포와 관련하여 3대 연구기관을 설치 운영하고 있음
- 프랑스와 공동으로 '배아줄기세포 및 발육 생물학'에 대한 공동 연구시설을 설립하기로 합의함 ('05. 11)

3. 줄기세포 연구지원 개선방향

☐ 승인규정의 명확화·구체화

- 생명윤리법 제19조와 시행규칙 제10조에 연구승인과 기준에 관련된 규정을 명확화하고 법률에 구체화 할 필요성이 제기됨
- 주무장관의 승인을 요건을 갖춘 신청의 경우 반드시 승인할 수 있도록 해석하고 승인기준의 대강을 법률에 규정하는 것이 학문의 자유 제한과 관련된 의회유보원칙과 포괄위임금지 원칙상 타당하다는 의견이 있음

☐ 확립된 줄기세포주에 대한 활용

- 확립된 인간 배아줄기세포주에 대한 검증시스템의 공적인 지원기반을 마련하고, 줄기세포주에 대한 연구자들의 접근을 용이하게 하여 합리적이고 공정한 분양을 위해 공적인 줄기세포은행 설립이 필요하다는 의견이 있음
- 향후 생명공학기술의 발전과 함께 줄기세포주의 활용과 바이오 장기의 임상적용과 관련된 법적 규정을 마련할 필요가 있음

☐ 글로벌 수준의 기술혁신시스템 구축

- 국제공동 연구 및 해외 우수인력에 대한 활용과 지원을 통해 글로벌 수준의 연구센터 또는 클러스터를 육성할 필요가 있음
- 일본의 경우와 같이 지적재산관리회사 등을 설립하여 지적재산권에 대한 종합적인 지원시스템을 구축하는 등 혁신형 기술에 대한 지적재산권 확보전략을 수립할 필요가 있음

☐ 초기개발 단계에 있는 역분화줄기세포(iPS)에 대한 지원을 확대 할 필요가 있음

- 역분화줄기세포(iPS)는 이론적으로 면역거부반응과 생명윤리문제를 해결할 수 있는 새로운 줄기세포 연구방식임
- 배아줄기세포와 성체줄기세포 연구 위주의 지원에서 벗어나 역분화줄기세포(iPS)에 대한 지원 확대를 통해 연구의 다양성과 상호 보완적 역할을 기대해 볼 수 있음

출연연구기관 기관평가제도

1. 현황 및 문제점

1) 출연연구기관 기관평가제도의 개요

- ☐ 출연연구기관(이하 출연(연))에 출연금으로 지원되는 연구개발사업인 경우는 「과학기술기본법」, 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 근거하여 출연(연) 기관평가를 통해 성과평가가 실시됨
 - 중앙행정기관¹⁶⁵⁾과 연구회¹⁶⁶⁾는 각각 연구회와 소속 출연(연)에 대한 평가(자체평가)를 실시하고, 기획재정부는 자체평가의 평가결과, 절차 및 방법의 적절성에 대한 상위평가를 실시함
 - 자체성과평가는 기초기술연구회와 산업기술연구회 및 교육과학기술부, 방위사업청이 소속 출연(연)의 연구실적과 경영내용 등을 평가하는 것으로 ①연구·사업성과평가, ②경영성과평가, ③기관종합평가로 구분됨
 - 평가결과는 해당 사업비의 조정 또는 기관운영비·기관장 연봉 조정시 반영됨

2) 문제점

- ☐ 다양한 법령이 연구기관 평가를 규정하면서 평가체계가 복잡하고, 유사 성격의 연구개발사업이라 할지라도 국가연구개발사업인지 출연연의 기관고유사업 또는 특수사업인지에 따라 평가체계가 달라짐
 - 국가연구개발사업인 경우 중앙행정기관장의 자체평가(「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제8조)와 기획재정부장관의 특정평가 및 상위평가(동법 제7조)를 받음
- ☐ 출연(연)의 기관고유사업 또는 특수사업은 출연기관평가에 의해 경영성과평가나 종합평가 등과 함께 받게 되어 연구사업자체에 대한 객관적인 성과평가와 그 결과의 반영에 어려움이 있을 수 있음

165) 「과학기술기본법」 제32조제2항 및 동법시행령 제48조

166) 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제28조

- 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제9조에 의해 통합실시된다 할지라도 평가의 내용과 방식 및 주체가 상이함
- 평가에 전념할 수 있는 능력 있고 객관적인 평가위원의 구성이 요구됨
 - 특히 기획재정부의 상위평가의 경우 상위평가위원회 위원 6명과 평가지원단 6명이 상위 평가를 실시하여 자체평가에 대한 실질적인 검증이 이루어지기 힘들
- 평가결과로 사업이 조기종료 되거나 출연금 예산이 대폭 삭감되는 등 적극적인 피드백의 결과를 찾아보기 힘들

2. 주요국의 성과평가 사례

- 미국의 프로그램 평가기법(PART)
 - 연방 정부가 추진하는 공공 프로그램을 보다 객관적이고 일관성 있게 비교·평가하기 위한 기법임
 - 일련의 체크리스트로 구성되며, 실증자료에 기초한 판단과 객관적인 자료에 근거한 평가를 강조함
 - 프로그램의 자체평가 기회를 제공하고, 표준화된 평가를 통해 공정성을 제고하며, 공공 프로그램에 대한 성과평가 및 예산배정과정을 공개하는 효과를 가짐
- 일본의 ‘국가연구개발 평가에 관한 대강적 지침’
 - 국가연구개발 평가에 관한 일종의 가이드라인을 제시함
 - 평가대상별로 연구개발시책 평가, 연구개발과제평가, 연구개발기관 평가, 연구자 업적 평가로 나누어 짐
 - 평가에 있어 공정성과 투명성을 확보하고, 평가결과의 자원분배에 대한 반영과 평가를 위해 필요한 자원의 확보 및 평가체제의 정비를 추구함
- 중국의 과학기술평가방법
 - 과학기술평가사업을 개선하고 과학기술평가제도를 보완하며 과학기술평가행위를 규범화하여 과학기술사업의 발전을 유도하기 위함
 - 과학기술평가사업은 과학기술계획평가, 과학기술 프로젝트평가, 연구기구평가, 연구인원평가 등으로 구분됨
 - 과학기술 성과평가는 기초연구성과, 응용기술성과, 소프트과학연구성과

로 구분되어 평가됨

3. 출연(연) 평가에 대한 개선방향

- ☐ 연구개발사업 주체와 무관하게 국가연구개발 성격의 사업에 대한 공통적인 평가체계의 구축 및 법령 정비를 통한 평가체계의 단순화가 필요함
 - 연구개발성격의 사업인 경우 출연금을 통한 출연(연)의 자체사업일지라도 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 따른 성과평가를 받도록 하는 등의 평가체계의 일원화가 필요함
- ☐ 심층적인 출연기관 평가
 - 출연기관평가의 경우에 있어서도 국가연구개발사업평가 가운데 특정평가(「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 제7조)와 같이 문제사업이나 사업규모가 큰 사업 등 소수 R&D사업을 선별하여 종합적인 심층분석을 실시할 필요가 있음
- ☐ 평가수행 인력의 전문성 확보
 - 평가인력 DB를 국내뿐만 아니라 국외 전문가까지 확대하며, 평가기관별로 사용 중인 평가인력 DB를 서로 연계하여 범부처적인 평가위원 pool로 활용함으로써 부족한 국내 전문가의 전문성을 최대한 활용할 수 있어야 함
 - 과학기술분야 뿐만 아니라 행정, 조직, 회계, 정보시스템 등 다양한 분야의 전문가들과의 이상적인 조합체계의 구축과 평가제도를 연구하는 전문가들도 포함하여 평가제도의 공정성과 객관성을 확보할 필요가 있음
- ☐ 실질적인 결과의 활용
 - 출연기관의 평가결과가 연구개발의 생산성을 증대시킬 수 있도록 기관장 연봉이나 차년도 예산의 조정뿐만 아니라 연구원 개인의 인센티브를 강화시켜 나가야 함
 - 기획재정부의 예산편성이나 국회의 예산심의 과정에서 평가결과를 의무적으로 반영시키도록 제도화 할 필요가 있음

학교자율화 정책

1. 현황

1) 정책 목표

- ☐ 「학교자율화 추진계획」은 중앙이나 지자체가 가지고 있던 교육과정 · 인사 · 재정에 관한 권한을 단위학교로 이양하는 정책임(2008년 4월 15일, 교과부)
 - 이에 따라 단위학교 구성원들이 자율적으로 학교를 운영하고 그 결과에 대하여 책임지도록 하는 정책임
- ☐ 국가 수준-지역 수준-학교 수준의 자율화 과제 및 책무를 제시하고 추진 중이며, 다음과 같은 정책 목표를 제시함
 - 학교가 다양하고 질 높은 교육을 할 수 있도록 교육과정 운영 등 학교운영에 관한 권한을 학교장 등 학교 구성원에게 돌려줌
 - 초·중등교육에 관한 교육감의 권한과 책임을 강화
 - 국가는 국가기준의 설정 등 기획·조정, 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리보호 등의 역할을 담당

2) 주요 내용

가. 국가 수준(교육과학기술부)

- ☐ 교육과학기술부는 국가 수준의 기준을 설정 등 기획·조정 기능만 수행하고 대부분의 업무와 권한을 시·도교육청으로 이관하되, 다음과 같은 일부 국가적 수준의 공교육 업무는 계속 담당할 예정임
 - 공교육으로 정착되지 않은 유아교육, 지역과 개인의 노력에만 맡길 수 없는 특수교육 분야
 - 국가교육목표에 미달하고 경쟁에 뒤처지는 학생·학교에 대한 지원 및 교육격차 해소
 - 학생의 건강·안전, 교육수요자의 권리 보호 등과 관련된 권한과 책무성을 강화

나. 지역 수준(시·도교육청)

- ☐ 초·중등교육에 관한 중앙의 대부분의 업무와 권한을 시·도교육청으로 이관하여 교육감의 권한을 다음과 같이 강화함
 - 교원에 대한 인사권이 교육감에게 전면 위임되어 인사에 관한 교육감의 자율권을 대폭 강화
 - 대통령의 권한이었던 교장 임명권과, 교과부장관의 권한이었던 시·도교육청 국장급 이상 장학관·교육장·교육연수원장 등에 대한 임용권을 교육감에게 위임
 - 교과부장관이 행사해왔던 학교급별 교원 및 보직교사 배치기준 설정과 시·도교육청 교육연수기관 설립·폐지권을 교육규칙이나 조례에 위임
 - 교육과학기술부장관의 연구학교 지정·운영 권한의 폐지
 - 국가 수준의 특정정책 수행을 위해서 연구학교 운영이 필요한 경우에는 정부는 시·도교육감협의회의와 협의를 거쳐 운영함
- ☐ 교육감은 초·중등교육에 관한 일차적, 최종적인 책임기관으로서 강화된 자율권을 바탕으로 지역 초·중등교육정책의 기획 및 집행 업무를 담당함

다. 학교 수준(학교장)

- ☐ 학교 스스로 학교 운영에 관한 대부분의 사항을 결정하도록 하며, 이를 위하여 다음과 같은 후속조치들이 시행됨
 - 교육과정·학사 운영의 자율성 확대
 - 교과부장관의 학교에 대한 포괄적 장학지도권(초·중등교육법 제7조) 폐지¹⁶⁷⁾
 - 학사(수업 및 일과)운영지도지침, 방과후 학교 운영지침, 수준별 이동수업 운영지침 등 학교운영과 관련된 지침의 대부분을 폐지
 - 계기교육 수업내용 지도지침, 학습부교재 선정지침, 사설 모의고사 참여 금지 기본지침 등도 폐지

167) 「초·중등교육법」 제7조 (장학지도) 교육과학기술부장관 및 교육감은 학교에 대하여 교육과정운영 및 교수·학습방법등에 대한 장학지도를 실시할 수 있다. <개정 2001.1.29, 2008.2.29>

○ 단위학교 자율운영에 대한 책무성 확보

- 학교 운영의 자율성 확대로 일어날 수 있는 과도한 권한 집중과 교과위주 교육의 문제점은 시·도 교육청의 학교 평가와 정보공시제, 학생·학부모의 만족도 조사 및 결과 공포, 학교운영위원회의 심의 의결 권한 강화, 자율감사제의 강화 등 내부의 자율통제 기능 강화를 통해 해소
- 시·도교육청의 하급행정기관에 머물러 있는 지역교육청을 학교 자율화 지원 기능 중심으로 조정
- 방과후학교 운영, 성폭력 예방, 학교체육 등은 교과부가 별도의 종합대책을 마련

○ 행정절차 간소화

- 교과부·교육청의 학칙제정 인가 및 임시휴업에 대한 보고사항 등을 정보공시제로 전환

3) 단계별 추진 계획**가. 1단계**☐ 각종 규제지침의 폐지

- 법적근거가 불명확하거나 특정 사건을 계기로 시달되었던 29개 지침(방과후 학교 운영계획, 수준별 이동수업 내실화방안, 학사운영 지도지침 등)을 즉시 폐지

나. 2단계☐ 규제성 법령 정비 및 행정절차 간소화

- 교육관련 법령의 정비는 학교 자율화를 지원하는 방향으로 추진하되, 규제성 법령 13개 조항을 우선 정비하고 행정절차 간소화
- 정보공시제 실시와 연계된 행정절차 간소화 관련 법령 정비

다. 3단계☐ 학교 단위 자율경영 체제 확립 지원

- 당장 폐지할 경우 공교육에 미치는 효과가 크고 현장의 수용여건이 조성되지 않았거나 관계부처와의 협의·조정이 필요할 것으로 예상되는 법령·지침은 이후 단계적으로 개선방안을 마련하여 추진할 예정임

- 향후, 교과부는 학교의 자율과 창의를 바탕으로 한 학교단위 자율경영체 제 확립을 위해, 학교장의 교원인사에 관한 권한을 확대하고, 초·중등교육 관련 법령 체제도 학생·학부모 등 수요자와 단위학교의 자율화를 지원하는 방향으로 정비해 나갈 예정이다

2. 문제점과 개선방향

- 「학교자율화 추진계획」이 시행된 지 얼마 되지 않아 특정한 성과와 문제점들을 확인하고 평가하기 어렵기 때문에, 교육정책 및 교육행정 측면의 쟁점과 과제를 중심으로 주요 교육정책연구기관의 분석을 정리함¹⁶⁸⁾

1) 국가 수준: 권한의 실질적 이양

- 국가가 공교육에 대한 책임을 방기하는 것이 아니냐는 비판과 관련하여 다음과 같은 후속 조치가 필요함
 - 학교가 교육수요자의 요구에 민감하고 창의적으로 대응할 수 있는 자율적이고 책임 있는 자세와 능력을 확보하도록 학교 스스로 노력하고, 정부도 필요한 지원을 계속할 필요가 있음
 - 이를 위하여 지방교육행정을 포함하여 지방자치의 행정과 재정의 실질적인 분권화가 수반되어야 할 것으로 보임
- 학교 중심의 자율경영 체제를 정상적으로 구축하기 위하여 단순히 업무만을 이양하지 않고 실질적인 권한을 위임해야 한다는 점이 제기되고 있음
 - 중앙정부 및 지방교육행정기관이 실질적으로 중요한 결정권을 위임하는지, 위임 후에도 교육행정기관들이 학교경영을 관료적으로 통제하려고 하지 않을지에 대하여 교육계의 신뢰를 구축할 필요가 있음

2) 지역 수준: 서비스기관으로 전환

- 중앙정부의 권한 이양이 실질적으로 시·도교육청(교육감)의 권한만 강화할 수 있다는 우려에 대하여 다음과 같은 후속 조치가 필요함

168) 김성열, 2008.6, 「학교자율화 추진계획, 쟁점과 과제」, 『교육개발』, 통권164호; 김홍주, 2008.6, 「학교자율화 추진계획, 그 명과 암」, 『교육개발』, 통권164호

- 단위학교를 효과적으로 지원하기 위한 시·도교육청의 권한을 강화할 뿐 규제하기 위한 권한을 강화하지 않도록 정부가 실질적인 지원방안을 제시·추진해야 할 것임
- 「초·중등교육법」 제7조의 개정을 통하여 포괄적 장학지도권을 삭제한 후에 시·도교육청은 핵심 학교지원기관으로서의 위상에 부합되는 정책 개발 능력을 크게 강화해야 할 것임
- 학계 일부에서는 기능과 역할의 전환에 따라 향후 시·도교육청의 임무를 학교에 대한 전문적인 서비스기관으로 탈바꿈하고 명칭도 「학교지원청」으로 바꿀 것을 제안하고 있음(정책지원과 재정지원)

3) 학교 수준: 심의기구, 정보공개, 경영평가

- 학교의 자율경영 역량에 대한 의문과 학교장의 전횡에 대한 우려가 제기되고 있음
- 실제로 학교장이 행사할 수 있는 권한이 커지는 것인 만큼 학교구성원들이 참여하는 민주적인 의사결정체제의 구성, 즉 기존의 학교운영위원회를 실질적인 심의기구로 격상시킬 필요성에 대한 면밀한 검토가 필요함
- 자율성과 함께 책무성도 강화한다는 측면에서 학교정보의 공개뿐만 아니라 외부의 경영평가 제도의 도입 필요성도 검토할 필요가 있음

4) 교사 수준: 능력 개발과 자율 규제

- 수업내용 지도지침이 폐지되면 사회현안이 여과없이 수업을 통해 학생들에게 전달됨으로써 교육적 역기능이 나타날 수 있다는 문제점도 지적되고 있음
- 국가가 개입하지 않는 원칙을 유지하면서 교사의 수업자율권을 보장하되 다음의 세가지 자율규제 장치를 마련하는 것을 고려할 수 있음
 - 교사 개개인의 인지적, 도덕적 능력을 향상시키기 위한 수준 높은 연수 제도의 개발
 - 교원평가제의 체계적이고 건전한 활용 모색
 - 소속 교사의 수업능력에 대한 교원단체의 자율규제 기능

국정감사 정책자료 I

문화체육관광방송통신위원회 소관

문화체육관광부

개인 소유 문화재의 보호와 관리

1. 개인 소유 문화재 현황

□ 사유문화재 중 개인 소유 문화재 현황은 다음과 같음

〈표〉 개인 소유 문화재 현황

구분	중요민속자료 (가옥)	국보·보물		
		계	건조물	동산
국·공·종단소유	19	1,354	662	692
개인소유	131	543	38	505
합 계	150	1,897	700	1,197

주1. 개인 소유 문화재란 사유문화재 중 개인, 문중, 법인 소유 문화재를 말하며, 종단 소유는 포함하지 않음

주2. 사적, 명승, 천연기념물 등 대단위 면개념 문화재는 그 토지가 사유지라 하더라도 다수의 개인이 소유하고 있고 해당 지방자치단체가 관리단체로 지정되어 있으므로 제외함

자료: 문화재청 제출자료(2009.7.30)

□ 「문화재보호법」은 국가지정문화재에 대해 사적 거래의 자유를 보장하고 있으며, 국가지정문화재의 소유자에 변경이 있는 경우 그 사실과 경위(經緯)를 문화재청장에게 사후 신고하도록 규정함

○ 문화재청에 따르면 소유자 변경신고의 사유는 상속에 따른 경우가 일반적이며, 최근 3년간('07.1월~현재) 매대로 인한 소유자 변경 신고 사례는 총 13건(개인소유 고택 1건, 동산문화재 12건)임

2. 문제점

□ 「문화재보호법」은 국가지정문화재에 대한 사적 거래의 자유를 보장하고 있으며, 문화재에 대한 공적 보호는 소유권의 인수 보다는 각종 법적 의무와 다양한 보존관리 정책수단을 통해서 이루어지고 있음

○ 또한 문화재의 사적 거래를 통해 소유자가 바뀐다 하더라도 「문화재보호법」에 현상변경 허가(법 제34조), 국외반출 금지(법 제35조) 등 문화재의 현상보존을 위한 규제수단이 구비되어 있어 문화재 보존에 큰 문제점을 야기하지는 않음

- 그러나 최근 충무공 15대 종부가 소유하고 있던 충무공 고택부지, 무예연습장 등 현충사 경내부지 약 7만4천㎡가 경매물건으로 나오는 사건이 발생하면서 보존가치가 높은 국가의 사적지를 국가에서 소유하지 않고 있는 이유, 개인 소유 문화재의 사적 거래(경매·매매 등)를 막을 수 없는지 등에 대한 문제제기가 있었음
- 또한 투기 목적의 문화재 거래, 가압류, 경매 등에 의해 문화재 소유자의 변경이 이루어진 경우 소유자 변경 이후 문화재의 보존·관리가 제대로 이루어지지 않는 문제가 발생하고 있음
 - 아산 외암마을(중요민속자료 제236호)의 경우 개인 소유 또는 투기 목적으로 외지인들이 고택을 구입하고 이를 제대로 관리하지 않고 있으며, 홍성 엄찬고택(중요민속자료 제231호)의 경우 경매에 의해 연고가 없는 자에게 소유권이 넘어가 제대로 관리가 이루어지지 않고 있는 실정임

3. 개선방향

1) 정책적 측면

- 개인 소유 문화재의 사적 거래 과정에서 일부 문제가 발생하고 있다고 하더라도 국가의 재정 부담, 문화재의 효과적인 보존방안 등을 종합적으로 고려할 때 개인 소유 문화재를 국가에서 모두 매입하거나 사적 거래를 제한하는 것은 바람직하지 않을 것으로 보임
 - 그러나 충무공 고택의 경우처럼 보존관리상 효율성이 필요하여 국가의 매입이 필요한 경우 등에 있어서는 소유권 획득을 위한 지속적인 매도의 사 타진이 이루어져야 할 것임
 - 또한 국고 보조금이나 지방자치단체의 보조금이 투입된 국가지정문화재가 경매되는 경우 국가 또는 지방자치단체가 우선 매수할 수 있는 방안을 고려해 보아야 할 것임
- 소유자 변경 이후 문화재의 보존·관리가 제대로 이루어지지 않는 문제를 해결하기 위하여 개인 소유 문화재의 보존·관리 현황에 대한 보다 체계적인 점검과 지도·지원이 이루어져야 할 필요가 있음

- 특히 개인 소유 문화재의 관리 비용과 관련하여 현재 국가 및 지방자치단체에서 개인 소유 문화재의 수리를 위한 비용을 일부 지원¹⁶⁹⁾하고 있는 바, 동 재원의 안정적 확보와 확대를 위한 노력이 필요할 것으로 판단됨

2) 내셔널 트러스트 운동 활성화

- 국가나 지방자치단체 등을 통한 개인 소유 문화재의 보존·관리에는 한계가 있는 바, 개인 소유 문화재의 보존·관리에 있어서 제3의 섹터를 활용하는 방안을 모색해야 함
- 이를 위해 지난 2006년 제정된 「문화유산과 자연환경유산에 관한 국민신탁법」의 보완을 통해 국내 내셔널 트러스트 운동(National Trust Movement)¹⁷⁰⁾을 활성화해야 할 필요가 있음
 - 「문화유산과 자연환경유산에 관한 국민신탁법」은 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁의 설립 근거 및 이들 단체에 대한 국가 또는 지방자치단체의 조세감면, 재정지원 등의 혜택을 규정하고 있음
 - 그러나 이로 인해 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁에 정부 보조금 및 민간기업 등의 기부금이 집중되어 자발적인 민간운동으로서 내셔널 트러스트 운동의 활성화를 저해할 우려가 있으며, 그간 내셔널 트러스트 운동을 진행해온 한국 내셔널 트러스트 등의 민간단체와 형평성의 문제를 야기할 우려가 있음
 - 따라서 향후 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁이 누리고 있는 조세감면 등의 혜택을 일정한 자격요건을 충족하는 민간 자생의 내셔널 트러스트 운동 단체로 확대하는 방안에 대한 검토가 필요할 것임
 - 아울러 한국 내셔널 트러스트 등 기존의 내셔널 트러스트 단체와 향후 새롭게 출범할 내셔널 트러스트 단체의 활동을 촉진하고 협력관계를 모색하기 위한 노력이 이루어져야 할 것임

169) 개인 소유 문화재는 원칙적으로 소유자가 자기 재산으로서 수리·관리 등에 따르는 비용을 부담하는 것이 타당하나, 「문화재보호법」은 소유자가 그 비용부담능력이 없는 경우 국가나 지방자치단체가 문화재 수리를 위한 경비를 지원할 수 있도록 규정하고 있음. 이에 따라 문화재청은 매년 국가지정문화재의 보수정비를 위해 국고보조금을 확보하여 지원(지방자치단체 자본보조)하고 있으며, 2009년에는 2,110억원을 722건에 지원하였음

170) 시민들의 자발적인 자산기증과 기부를 통해 보존가치가 높은 자연환경과 문화유산을 확보하여 시민의 소유로 영구히 보전·관리하는 시민운동으로서, 1895년 영국에서 시작된 이래 현재 세계 30여개국에서 활발하게 전개되고 있음

개정 「저작권법」의 교육·홍보

1. 현행

1) 개정 「저작권법」의 추가된 규제

- ☐ 개정 「저작권법」은 온라인상 불법저작물을 방지하기 위하여 새로운 규제를 추가하였음
 - 반복적인 불법 복제·전송자에 대한 계정 정지
 - 문화체육관광부장관은 온라인서비스제공자에게 반복적인 불법 복제·전송자에 대해 계정¹⁷¹⁾의 정지를 명할 수 있음(제133조의2제2항)
 - 불법복제물 유통 게시판의 서비스 정지
 - 영리를 목적으로 하는 게시판으로서 불법복제물을 반복적으로 게시하는 게시판의 경우 문화체육관광부장관은 저작권위원회의 심의를 거쳐 온라인서비스제공자에게 해당 게시판의 서비스 정지를 명할 수 있음(제133조의2제4항)

2) 개정 「저작권법」 관련 논쟁

- ☐ 저작권에 대한 낮은 인식 수준과 정부의 교육·홍보의 부족으로 개정 「저작권법」에 대한 오해 및 논쟁이 발생함

가. 저작권에 대한 낮은 인식 수준

- ☐ 우리나라는 1989년 이래 20년간 미국 무역대표부(USTR)의 스페셜 301조 보고서¹⁷²⁾에서 우선감시대상국(Priority Watch List) 또는 감시대상국(Watch List)으로 분류되어 왔을 정도로 국민들의 저작권에 대한 인식 수준이 낮고 저작권 관련 교육이나 홍보도 체계적으로 시행되지 못하였음¹⁷³⁾

171) 계정(account)이란 특정 컴퓨터 시스템이나 네트워크에서 허가받은 사용자의 식별·관리 및 기밀 보호를 위해 시스템이나 네트워크 관리자가 생성하는 일종의 이용 권리 계좌를 말하며, ID, Password, 정보 접근 권한 정보 등이 이에 해당함

172) 1974년 미국통상법 제182조에 의거하여 주요 교역대상국의 지적재산권의 보호정도를 평가하는 미국 국내 연례보고서로, 지적재산권 보호 수준을 평가하여 보호가 미비한 국가들을 '우선협상대상국', '우선감시대상국', '감시대상국' 등으로 분류하고, 우선협상대상국에 대해서는 무역보복조치가 가능하도록 하고 있음

- 지적재산권 침해 정도가 심각한 나라에 부여되는 우선감시대상국에 9회, 그보다는 약간 덜 심각한 국가에게 부여되는 감시대상국에 11회나 지정되었음
- 2009년 처음으로 감시대상국에서 제외되었음

〈표 1〉 스페셜 301조 보고서의 연례심사 결과(2000-2008년)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
평가	PWL	WL	WL	WL	PWL	WL	WL	WL	WL

주: PWL: Priority Watch List, WL: Watch List

자료: 한국저작권단체연합회 저작권보호센터, 2009, 「월간 저작권 보호」 5월호, p.4

나. 개정 「저작권법」 관련 논쟁

- 저작권에 대한 인식 수준이 낮은 상황에서 「저작권법」의 개정으로 새로운 행정적 규제가 추가되자, 국민들의 오해가 괴담을 양산하는 모습을 보임
 - 최근 인터넷상에서 유포되고 있는 소위 ‘저작권 괴담’¹⁷⁴⁾은 청소년을 포함한 국민들의 저작권에 대한 낮은 인식수준을 반증하는 것이라 할 수 있는바, 이러한 상황에서 법을 위반한 행위를 단속하고 규제하는 데에만 중점을 둘 경우 법질서에 대한 국민들의 신뢰를 약화시키고 법감정만 약화시킬 수 있음
- 특히, ‘3진 아웃제’의 도입은 인터넷상에서 많은 논쟁을 야기시킴
 - ‘3진 아웃제’와 관련하여 프랑스 헌법위원회는 「인터넷 저작권보호법안」이 헌법이 보장한 ‘표현과 통신의 자유’에 위배된다는 결정을 내렸음
 - 프랑스의 ‘3진 아웃제’는 불법 다운로드로 적발된 네티즌에게 1차 이메일 경고, 2차 서면 경고에 이어 3번째 적발되면 1년간 인터넷 접속을 차단해 일시 퇴출하는 규제임
 - 프랑스의 위헌 결정으로 우리나라의 개정 「저작권법」도 위헌의 소지가 있는 것은 아닌지에 대한 논쟁이 발생함

173) 한국저작권단체연합회 저작권보호센터, 2009, 「월간 저작권 보호」 5월호, p. 4

174) 개정 「저작권법」의 시행과 관련하여 ‘모든 저작물의 이용이 금지된다’거나 ‘인터넷 블로그와 카페의 절반이 폐쇄될 것이다’ 등의 추측성 의견들이 인터넷상에서 유포되고 있음

- ☐ 이러한 논쟁을 해소하기 위해서는 개정 「저작권법」의 내용을 국민들에게 상세히 설명하여 불필요한 오해의 소지를 줄이고, 프랑스의 「인터넷 저작권보호법안」과의 차이점이 있다면 이를 적극적으로 알려서 소모적인 논쟁을 방지하여야 함
- ☐ 이처럼 교육·홍보의 필요성이 인정되는 바, 이러한 정책이 제대로 시행되었는지 알아보는 것이 필요함

2. 문제점

- ☐ 국민들의 저작권에 대한 인식 수준이 낮고, 개정 「저작권법」 관련 논쟁의 발생가능성이 예상되에도 불구하고 개정 「저작권법」의 시행 전·후에 필요한 교육·홍보가 미흡하다는 지적이 있음

1) 교육·홍보의 주요내용

- ☐ 개정 「저작권법」의 시행 전·후에 정부가 실시한 개정법 내용에 대한 홍보 활동은 다음과 같음

〈표 2〉 주요 추진 실적

대 상	내 용
포털/네티즌	<ul style="list-style-type: none"> - “저작권법 바로 알기 Q & A 자료”를 우리 부 홈페이지 공지사항 및 포털 다음 아고라 內 ‘네티즌과 대화’ 란에 게시(7.2) - 주요 포털사이트와 함께 ‘저작권법 바로 알리기’를 위한 홍보 전개를 통해 국민 불안감 해소(네이버, 다음, 네이트, 파란닷컴 등 주요 포털사 저작권 이해코너 마련/7. 20일 전후)
일반국민	<ul style="list-style-type: none"> - 인터뷰 등 적극적인 언론 홍보를 통한 개정 저작권법 내용 설명(MBC, YTN, 중앙일보 등 주요 매체) - 홍보 애니메이션 및 방송물(3종) 제작·방송(KTV, Korail, 지하철방송 등 /7. 21, 7. 28, 8. 15)
청소년	<ul style="list-style-type: none"> - 개정 저작권법 및 저작권 이해 특강(강사 : 김형진 변호사) 동영상 제작·배포(8.5)

자료: 문화체육관광부 내부자료(2009.8.18)

2) 문제점

- ☐ 위에서 살펴본바와 같이 교육·홍보가 필요함에도 불구하고 정부는 7월 이후에나 관련 내용을 홍보하였고, 그마저도 부족한 측면이 있음
- ☐ 특히, 청소년을 대상으로 한 교육·홍보의 경우 8월 5일이 되어서야 동영상 제작·배포함(개정 「저작권법」은 7월 23일 시행됨)

3. 개선방향

- ☐ 저작권 교육은 학교 교육과 온라인 교육 등 다양한 분야의 교육이 상호 연계되어 이루어지는 것이 필요하며, 저작권이 문제되는 분야의 해당 이해관계자들이 자신들의 권리 분야를 보호하기 위해 필요한 교육을 담당하는 것도 효과적인 방안이 될 수 있다고 판단됨
 - 또한, 이를 지원하기 위한 강사의 확보 및 교재의 개발 등 필요한 지원이 체계화되어야 함
- ☐ 학교교육을 통한 저작권 교육의 강화를 위해서는 초·중등학교의 저작권 교육을 강화해 나가는 것이 필요하며 이를 위해 교육과학기술부와 협력할 필요가 있음
 - 범교과교육 및 관련 교과에 저작권 관련 교육내용을 반영하여 저작권에 대한 기본적인 지식을 학교교육의 과정에서 습득할 수 있도록 교육과정을 개선하는 것이 필요함
- ☐ 인터넷을 통한 저작권 교육은 청소년들이나 국민들이 일상생활에서 자주 이용하는 포털 사업자들과 협력하는 것이 필요함
 - 청소년 및 네티즌 대상 저작권 교육을 강화하기 위해 온라인상 ‘청소년 저작권 교실’(<http://1318.copyright.or.kr>) 등을 확대하고, 청소년 눈높이에 맞는 교재 및 교육프로그램 등을 제작·보급하는 것이 필요함
 - 참고로 법무부는 네이버, 다음커뮤니케이션, 야후코리아, SK커뮤니케이션즈, 케이티하이텔, 프리첼, 하나로드림 등 국내 대표적인 7개 포털 사업자들과 함께 ‘Let’s Clean Up! 저작권 보호 공동 캠페인’ 페이지를 개설한바 있음¹⁷⁵⁾

175) www.portalcopyright.com

- 이해당사자들이 자신들의 분야에서 필요한 저작권 교육 및 홍보를 효과적으로 수행하는 것도 좋은 방안이 될 수 있음
 - 국내 인터넷 신문사의 모임인 ‘한국온라인신문협회’는 포털이 불법 복제물을 게재하고 무단으로 재배포하는 사례나, 기업체나 기관들이 사내 인트라넷을 통해 뉴스 콘텐츠를 불법으로 사용하는 것을 방지하기 위하여 2008년 10월 한 달 동안 뉴스 콘텐츠 저작권 보호 캠페인을 벌인바 있음¹⁷⁶⁾
- 효과적인 저작권 교육 및 홍보를 위하여 교육과정과 교육교재를 개발하여 보급하고 홍보를 활성화하는 것이 필요함
 - 미국 저작권연합(Copyright Alliance)은 산하에 저작권교육재단을 설립하여 저작권 교육과정을 개발하여 보급하고 교육교재를 개선하는 사업을 추진하고 있는데, 우리나라의 경우에도 교육과정의 개발과 교육교재의 개선을 위한 사업이 체계적으로 이루어져야 할 것임
- 인터넷서비스 제공자들도 스스로 문제가 될 수 있는 콘텐츠를 가려내고 「저작권법」 개정안의 내용을 알리기 위해 노력하는 것이 필요함
 - 예를 들어, 포털사이트 다음은 「저작권법」의 주요내용 및 처벌조항과 자주 발생하는 저작권 침해사례를 소개하는 ‘즐거운 인터넷 캠페인 (<http://clean.daum.net>)’을 진행하고 있음
- 이와 같이 교육·홍보는 법무부와 같은 정부기관이 주도할 수도 있고, 저작권의 보호를 필요로 하는 유관기관이 주도할 수도 있음
 - 중요한 것은 저작권에 대한 인식이 어느 정도 확립되기 전까지는 다양한 곳에서 저작권 교육이 이루어져야 한다는 것이며, 이를 위한 관심과 지원이 필요하다는 것임

176) 한국온라인신문협회(www.kona.or.kr)

문화예술인 복지제도

1. 문화예술인의 경제적 지위 현황

- ☐ 다수의 문화예술인이 예술 활동만으로는 기본적인 생활을 유지하기 어려운 열악한 환경에 처해 있음
 - 문화예술인 실태조사(2006) 결과 문화예술활동 관련 월평균 수입이 100만원 이하인 예술인의 비율은 조사대상 예술인의 54.9%에 달하였으며, 문화예술활동 이외의 수입까지 포함한 월평균 수입이 100만원 이하인 예술인은 조사대상 예술인의 21.1%에 달하였음
 - 특히 연극, 문학, 미술, 대중예술 등의 분야에 종사하는 예술인의 소득수준이 상대적으로 열악한 것으로 나타남
- ☐ 또한 다수 문화예술인의 고용지위가 비정규직 임금근로자 또는 영세자영업자로서 고용 및 사업의 영속성을 보장받기 힘든 상황임
 - 문화예술인 실태조사(2006) 결과 문화예술인의 취업형태에서 정규고용직이 차지하는 비율은 30.1%에 불과하였으며, 이밖에 자유전문직(33.8%), 자영업/고용주(13.4%), 임시고용직(8.8%) 등으로 나타났음

2. 문제점

1) 문화예술인을 위한 복지제도 미비

- ☐ 많은 문화예술인이 근로소득의 불충분성과 단속성, 고용형태의 불안정성 등으로 인해 낮은 경제적 지위를 영위하고 있음에도 불구하고 문화예술인을 위한 복지제도가 제대로 갖추어져 있지 않은 상황임
- ☐ 현재 4대 보험으로 대표되는 사회보장제도는 직종별 구분이 없는 국민통합형 제도로써 정규직 임금근로자를 중심으로 설계되어 있어 고용형태가 불안정한 문화예술인이 안정적으로 사회보험에 가입할 수 있는 제도적 여건이 마련되어 있지 않음

- 예술인공제회 설립에 대한 예술인인식 및 복지수요조사(2008)¹⁷⁷⁾ 결과 예술인의 4대 사회보험 가입실적은 건강보험이 98.2%로 조사 대상 예술인의 대부분이 가입하고 있는 것에 반해, 국민연금(52.0%), 고용보험(33.3%), 산재보험(33.8%) 가입률은 매우 저조한 것으로 나타났음
- 다수 예술인의 고용지위가 자유업 또는 자영업에 해당하여 4대 보험 중 고용관계와 관련되는 고용보험 및 산재보험 가입률이 낮은 것으로 보임
 - 자영업자인 문화예술인의 경우 현행 사회보험 체계 내에서 지역가입자로 편입될 수 있으나 임금 근로자에 비해 상대적으로 높은 사회보험료에 대한 지불 능력 담보가 어려워 사회보험 편입이 쉽지 않은 상황임
 - 문화예술인 사용자 주체인 문화예술 관련 단체 및 기업의 영세성 및 사회보험 분담금 지불 능력 부재에 따른 사회보험 가입 기피도 문화예술인의 사회보험 편입을 어렵게 하는 원인으로 작용함

2) 순수예술 진흥 저해

- 문화예술인의 경제적 지위 저하와 사회적 안전망의 미비는 예술인 스스로 느끼는 사회적 지위에 부정적 영향을 끼치며, 순수예술의 진흥을 저해함
- 낮은 소득수준, 불규칙한 소득, 직업적 불안정성으로 인해 문화예술인이 예술 활동에만 집중하지 못하고 다른 직업과 예술 활동을 병행하거나 아예 예술 활동을 포기하는 문제가 발생함

3. 개선방향

1) 가칭 ‘문화예술인공제회’ 설립

- 현행 사회보장 제도를 통해 문화예술인의 복지 수요를 충족하기에는 한계가 있는 바, 문화예술인의 복지를 증진하고 예술인이 보다 안정적으로 예술 활동에 참여할 수 있도록 자율적인 직역 종사자를 위한 상호부조제도(가칭 ‘문화예술인공제회’)의 도입이 필요함
- 이와 관련하여 정부는 가칭 ‘문화예술인공제회’ 설립을 국정과제로 선정하고 관련 연구를 추진하였으며, 관계부처 의견수렴 및 입법예고를 실시

177) 문화예술 10개 장르 600명을 대상으로 한 조사결과로 전체 예술인 집단을 대표한다고 보기에는 한계가 있음을 밝힘. 본고의 내용은 김태완(2009), 「예술인 복지제도 세부설계 방안」, 『예술인 복지제도 도입을 위한 토론회』, 문화체육관광부에서 재인용하였음

하는 등 「문화예술진흥법」 개정 절차를 진행하여 빠르면 내년 하반기부터 문화예술인공제회 제도를 시행할 계획임

- 따라서 향후 예술인 복지 증진을 위해 가칭 ‘문화예술인공제회’의 설립의 차질 없는 추진 및 관련 쟁점사안에 대한 예술계의 폭넓은 의견수렴이 이루어져야 할 것임
 - 가칭 ‘문화예술인공제회’의 가입 대상 예술인의 범위 및 가입 기준 등 쟁점사안에 대한 관계부처 및 예술계의 폭넓은 의견수렴과 사회적 합의 도출을 통해 예술인이 직업 또는 소득의 차이로 인해 공제사업의 혜택을 누리지 못하는 경우가 없도록 노력해야 함
 - 또한 공제회는 자주적인 조직이므로 기본적으로 회원의 부담금에 의해 운영되는 것이 바람직하나, 문화예술인의 열악한 생활환경을 고려하여 공제회 설립 초기 문화예술인의 가입 유도 및 임계규모의 조기 달성을 위해 정부 등 외부의 재정적 지원 방안을 고려해 보아야 할 것임
- 아울러 가칭 ‘문화예술인공제회’의 법제화 및 설립, 정착 등 일련의 과정이 성공적으로 진행되기 위해서는 문화예술인들의 관심과 협조, 지지가 뒷받침 되어야 함

2) 다양한 예술인 복지정책 수립

- 장기적으로는 문화예술인의 복지 수요를 충족시킬 수 있는 다양한 예술인 복지정책의 수립·추진이 이루어져야 할 것으로 판단됨
- 현역 예술가들의 예술 활동 및 직업 활동의 원활한 수행, 커리어 향상과 커리어 전환을 지원할 수 있는 예술인 재교육 사업, 사회복지 사업 및 취업컨설팅 서비스 제공 등 다양하고 실질적인 예술인 복지정책의 수립·추진이 필요함

박물관, 미술관에 대한 기증제도

1. 박물관, 미술관 기증 현황

- ☐ 현행 「박물관 및 미술관 진흥법」은 박물관이나 미술관의 설립·운영을 지원하기 위하여 금전이나 그 밖의 재산을 박물관이나 미술관에 기부할 수 있도록 근거규정(법 제8조)을 두고 있음
- ☐ 기증절차는 각 박물관·미술관별로 다소간의 차이가 있으나 일반적으로 무상 기증을 원칙으로 하며, 기증자가 박물관·미술관에 기증 의사를 밝히면 기증 작품에 대한 평가를 거쳐 기증 여부를 결정하는 방식으로 이루어짐
- ☐ 주요 박물관 및 미술관의 기증 현황은 다음과 같음
 - 국립중앙박물관은 1946년 처음 문화재를 수증한 이후 총 242명으로부터 28,000여점의 문화재를 기증 받았음
 - 국립민속박물관은 1964년 처음 문화재를 수증하였으며, 최근 3년간 16,000여점의 문화재를 기증 받았음
 - 국내 유일의 국립미술관인 국립현대미술관의 경우 2007년까지 총 2,940점의 작품을 기증 받았으며, 기증 작품은 전체 작품(8,377점)의 약 35%를 차지하고 있음
 - 그러나 국립현대미술관의 1998년~2006년간 기증 작품(총 780점)의 기증자 분류 결과 유족 483점, 작가 200점, 개인 51점, 기타 46점(한국관광공사 기증 30점 포함)으로 기증자의 대부분이 유족과 작가이며, 개인이나 법인 등은 거의 기증을 하지 않은 것으로 나타남

2. 문제점

1) 제도적 측면

- ☐ 현재 「조세특례제한법」 등에 의거하여 유물(미술품) 기증에 대한 세금 감면이 가능하나, 유물(미술품)의 평가 금액 결정 및 평가 기관 등에 대한 기준이 없어 적용이 어려운 상황임¹⁷⁸⁾

178) 「조세특례제한법」 제73조는 「박물관 및 미술관 진흥법」에 따른 박물관 또는

- 현행 민간에서 시행하는 평가 방법을 인정하더라도 평가 금액 산출 비용이 과다하여 세금 혜택의 실효성이 낮음
- 박물관·미술관의 수동적 기증 업무 수행, 기증 담당 인력 및 예산의 부족, 기증자와의 지속적 관계 형성 부족 등으로 인해 기증이 활발하게 이루어지지 못하고 있음
- 각 박물관·미술관별로 기증자에 대한 예우는 상이하나 일반적으로 훈·포장 서훈, 특별전 개최, 선물 증정 등을 하고 있는데 현재 시행 중인 기증자 예우만으로는 기증자의 만족도를 높이고 일반 국민의 기증을 유도하는데 한계가 있음

2) 사회문화적 측면

- 사회 전반적으로 기증에 대한 인식이 부족하여 박물관·미술관에 대한 기증이 활발하게 이루어지지 못하고 있음
- 개인의 경우 박물관·미술관 기증보다는 대(代)를 이어 소유하거나 환금(換金) 수단으로 여기는 경향이 강하며, 기업의 경우 공공미술관에 기증하기 보다는 창업주 가족이 운영하는 기업 미술관 등에서 전시하는 것을 선호하는 경향이 있음

3. 개선방향

1) 제도적 측면

- 박물관·미술관에 대한 유물(미술품) 기증에 대한 세제 혜택 지원을 위해 해당 유물(미술품)의 평가액 감정을 위한 전문 감정기관 또는 기구가 필요함
- 현재 한국고미술협회, 한국화랑협회, 한국미술품감정협회 등의 감정기관이 있으나 전문인력 부족 등으로 인해 과학적 감정이 제대로 이루어지지 못하고 있으며, ‘박수근 그림 위작 파문’ 등으로 권위가 손상된 상황임
- 따라서 향후 작가 기법연구 및 관련 DB 구축, 감정 관련 교육기구 운영 및 전문 인력 양성 지원 등을 통해 전문성과 권위를 갖춘 감정기관을 육성할 필요가 있음

미술관에 같은 법 제2조에 따른 박물관자료 또는 미술관자료로 지출하는 기부금에 대한 과세특례를 규정하고 있음

□ 박물관·미술관에 대한 유물(미술품) 기증의 활성화를 위해 박물관·미술관의 능동적·적극적 기증업무 수행 및 기증자에 대한 예우 강화가 이루어져야 함

- 박물관·미술관 기증 업무 담당자는 기증 의뢰 또는 접수에 의존한 수동적 기증 업무 수행에서 벗어나 직접 유물에 대한 정보나 소장처 등을 파악하여 소장자의 기증을 유도하는 등 보다 적극적으로 기증 업무를 수행할 수 있어야 함
 - 또한 기증 업무를 위한 인력 및 예산을 충원하고 기증 담당자와 기증자 간의 지속적인 네트워크를 구축하여 기증자의 만족도를 높임으로써 재(再)기증이 이루어질 수 있도록 유도해야 할 것임
- 아울러 현재 이루어지고 있는 기증자 우대조치 외에도 기증자를 대상으로 한 문화행사 및 정기 세미나 개최, 박물관·미술관 무료입장, 기증 작품 상설전시 등 다양한 기증자 예우정책을 시행함으로써 기증자의 만족도를 높이고 기증 활성화를 유도해야 할 것임
 - 특히 기증 작품 상설전시의 경우 관람객으로 하여금 유물(미술품)이 개인의 소유물 또는 부의 축적 수단이라는 시각에서 벗어나 민족의 공유 재산이라는 인식을 형성하게 함으로써 기증 활성화에 기여하는 바가 클 것으로 기대됨
 - 다만 현실적으로 기증 작품 상설전시실 운영을 위한 공간 및 예산 확보상의 어려움이 존재하는 바, 전시실이 부족한 박물관의 경우 매년 기증 작품 특별전시를 하거나 순환전시를 하는 방안을 고려할 수 있을 것임

2) 사회문화적 측면

- 박물관·미술관에 대한 기증 활성화를 위해 사회적 캠페인, 교육활동 등을 전개하여 사회 전반적인 기증 풍토를 조성해야 함
- 박물관·미술관은 다양한 매체를 통해 기증 사례를 홍보하고 기증의 필요성 및 기증 절차 등에 관한 정보를 적극적으로 제공함으로써 기증 풍토 조성에 힘써야 할 것임

영화상영관입장권 통합전산망

1. 영화상영관입장권 통합전산망 구축 현황

- 영화상영관입장권 통합전산망 사업은 전국 영화관 발권정보를 On-line으로 실시간 집계 처리하는 통합전산망시스템의 구축·운영을 통해 투명하고 정확한 영화산업 통계자료를 확보하고 한국영화산업 유통구조의 선진화를 도모하는 것을 목적으로 함
 - 영화상영관입장권 통합전산망 사업은 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 의거하며, 사업 운영에 관한 세부사항은 「영화관입장권통합전산망 운영규정」, 「영화관입장권통합전산망 업무세칙」 등에서 규정함
 - 지난 2002년 이후 영화상영관입장권 통합전산망 시스템 구축·운영, 전송지원금 지급¹⁷⁹⁾, 미전산화된 극장 지원 등에 60억원을 상회하는 예산이 투입되었음
 - 현재 전국 314개 영화관 2,136개 스크린이 영화상영관입장권 통합전산망에 가입(전산화된 극장 기준 스크린 가입율 99%)하였으며, 전송사업자는 메가박스 등 총 11개 업체임¹⁸⁰⁾
- 영화상영관입장권 통합전산망 시스템은 전송사업자가 발권데이터, 집계데이터, 스케줄데이터¹⁸¹⁾를 취합하여 자체 개발한 송신 프로세스를 통해 전송서버로 전송하면 전송서버의 전송모듈이 통합전산망으로 데이터를 전송하는 구조로 되어 있음

179) 인증된 전송사업자에게 스크린 당 월 2만원의 전송지원금을 지급함

180) 영화상영관입장권 통합전산망 홈페이지 검색, 2009.8.5

181) 용어의 정의는 다음과 같음

1. 발권데이터: 영화명, 입장권가격, 상영관정보, 상영일시 정보 등의 항목을 담은 입장권 1매당 데이터로 극장 원시 발권 데이터의 취합을 위한 데이터임. 발권 즉시(3분 이내) 전송됨
2. 스케줄 데이터: 상영관명, 상영예정영화명, 상영시작예정일시, 상영회차 등의 항목을 담은 상영관별 회차 단위 데이터로 각 극장의 상영 스케줄 정보를 취합하기 위한 데이터임. 상영일의 스케줄이 생성된 후 익일 07:00에 전송됨
3. 집계데이터: 상영관명, 영화명, 상영일자, 관객수, 입장권매출액 등의 항목을 담은 회차 별, 일 단위 집계 데이터로 발권 데이터의 집계 및 대사용 자료임. 상영일의 스케줄이 종료된 후, 상영 익일 07:00에 전송됨

- 영화진흥위원회는 각 전송사업자가 영화상영관입장권 통합전송망으로 전송한 발권데이터를 일/주/월 단위로 집계데이터와 비교·검증하고 있음
- 전송사업자란 영화관의 입장권 전산발권 서비스를 제공하는 사업자로써 영화진흥위원회로부터 통합전산망 시스템 연동 인증을 취득한 자이며, 크게 ①영화관입장권 전산발권 서비스 대행사업자, ②영화관 체인 운영사업자, ③영화관 체인 운영사업자를 제외한 영화관 운영사업자로 구분됨
- 현재 메가박스, 롯데시네마, 프리머스, 씨너스 등 대부분의 멀티플렉스 극장이 전송사업자를 겸하고 있음

2. 문제점

- 전송사업자의 송신프로세스가 발권데이터를 추출하여 전송서버로 전송을 할 때에는 원칙적으로 모든 발권데이터가 전송되어야 하나, 일부 전송사업자의 송신프로세스에서 발권데이터의 선택적 추출이 발생하는 현상이 보고됨
- 특히 각 극장 및 전송사업자들이 누락 데이터를 실시간으로 전송하지 않고 있을 뿐만 아니라 통합전산망 가입이 의무가 아니라는 이유로 데이터 누락의 정확한 이유를 설명하지 않고 있으며, 전송사업자가 누락 데이터를 끝까지 전송하지 않으면 통합전산망시스템 상에서 이를 확보할 수 있는 방법이 없다는 점이 문제로 지적됨
- 통합전산망 및 스크린쿼터 준수검증 특별 사업팀이 2007년 10월 8일부터 12월 30일까지 전국 주요 지역 183개 상영관, 총 1,281개 스크린을 조사한 결과에 따르면, 총 84일 동안 통합전산망 누락 건수는 총 21,398건에 달하였으며, 그 중 1,970건(전체 누락 건수의 약 9.2%)에 대해서만 전송사업자의 답변을 받을 수 있었음
- 또한 현재의 영화상영관입장권 통합전산망 시스템은 전송되는 데이터의 정합성을 검증할 수 있는 설계가 되어있지 않아 극장 및 전송사업자가 발권데이터 전송을 실수 또는 고의로 누락하여도 통합전산망에서는 이를 인지할 수 없다는 문제가 있음
- 영화진흥위원회는 발권데이터의 정합성을 위해 집계데이터를 받고 있으나, 전송사업자의 집계데이터 생성 프로세스가 발권한 모든 데이터를 대상으로 하는 것이 아니라 통합전산망으로 전송한 데이터만을 대상으로 집계데이터를 추출할 경우 데이터 누락을 확인할 방법이 없음

- 또한 극장별로 발권번호 구성에 차이가 있어 통합전산망에서 이를 활용하여 발권데이터 누락을 확인하기 어려운 상황이며, 스케줄데이터 변경에 대한 갱신정보를 받지 않는 형태로 설계되어 있어 스케줄데이터에 근거한 발권데이터의 생성 및 검증이 불가능한 상황임
- 즉, 현재의 통합전산망 시스템에서 수행하고 있는 대사¹⁸²⁾방법은 통합전산망에서 받은 데이터를 손실 없이 올바르게 DB에 적재하였는지를 확인하는 수준에 불과하며, 전송사업자가 데이터를 전송함에 있어 데이터를 누락 또는 변경하였는지를 점검할 수 있는 방법이 정립되어 있지 않음

3. 개선방향

- 전송사업자가 극장의 발권데이터를 통합전산망으로 전송함에 있어 고의 또는 실수로 데이터를 누락하거나 변조하는 문제를 방지하기 위한 시스템 개선이 필요함
 - 발권데이터는 스케줄 데이터에 근거하여 생성되어야 하며, 통일된 형식의 발권고유번호를 생성·관리함으로써 통합전산망에 전송된 발권데이터의 중복과 누락을 검증할 수 있도록 해야 함
 - 또한 통합전산망으로 전송된 스케줄 데이터에 변경이 있을 경우 해당 정보가 통합전산망으로 전송·관리되어야 하며, 발권데이터가 스케줄 데이터에 근거하여 생성된 데이터인지를 체크할 수 있어야 함
 - 다만 현행 법률상 영화상영관입장권 통합전산망 연동 및 데이터 전송이 극장 측의 의무사항이 아니어서 영화상영관 경영자가 영업비밀 침해 등을 이유로 반발할 가능성이 있으며, 새로운 발권시스템 및 전송모듈 개발·설치를 위한 재정 지원이 필요할 것으로 보임
- 영화상영관 통합전산망 시스템 개선과 아울러 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 및 「영화관입장권통합전산망 운영규정」, 「영화관입장권통합전산망 업무세칙」 등의 개선도 병행되어야 할 것임
 - 발권금액 '0원' 또는 초대권 등의 발권데이터가 통합전산망으로 전송되지 않는 문제를 해결하기 위해 발권데이터의 정확한 정의가 필요하며, 통합전산망 연동자격 인증 유효기간을 두고 재 인증 시 시스템을 단계적으로 보완하게 하는 등의 제도적 개선이 필요함

182) “대사”란 극장에서 발권한 데이터가 스케줄데이터에 맞게 발급이 되고, 발급한 발권데이터가 모두 통합전산망으로 바르게 전송되어 저장이 되었는지를 확인하는 프로세스임

저작권교육의 실태 및 문제점

1. 현행

1) 청소년 저작권 침해와 고소권 남용

- 불법저작물의 확산은 다양한 사회적 문제를 야기할 수 있는데, 저작권에 대한 인식이 부족한 청소년들의 저작권 침해행위에 대한 일부 법무법인의 과도한 고소대행이 대표적인 문제임
- 청소년들은 저작권에 대한 인식이 부족한 상태에서 인터넷 사용 중 부지불식간에 저작권을 침해하게 됨
 - 「저작권법」 위반 소년범 접수·처리 현황을 보면, 소년범 접수인원은 2007년 2,832명이던 것이 2008년에는 23,470명으로 약 728% 증가하였고, 소년범 처리인원 중 기소인원은 2007년 76명이었으나, 2008년에는 207명으로 약 172% 증가하였음(<표 1> 참조)
 - ※ 2009년 5월까지 적발된 「저작권법」 위반자 5만2388명 중 청소년은 1만6987명으로 전체의 30%를 넘고 있음¹⁸³⁾
- 이와 같은 상황에서 저작권자의 위임을 받은 일부 법무법인은 청소년들의 인터넷상 저작권 침해행위¹⁸⁴⁾에 대해 광범위하게 고소를 하고 형사고소취하를 조건으로 과도한 합의금(건당 60~100만원)을 요구하여 사회적으로 문제가 된바 있음

183) <http://media.daum.net/digital/view.html?cateid=1067&newsid=20090701120005734&p=moneytoday>

184) 온라인을 통한 영화, 음악, 소설, 만화 등의 불법업로드

〈표 1〉 「저작권법」 위반 소년법 접수·처리 현황

(단위: 명)

연도	접수	처리					
		처분계	기소		불기소		기타
			구공판	구약식	공소권 없음	기타	
2006년	611	611	0	31	389	153	40
2007년	2,832	2,824	0	76	1,865	823	60
2008년	23,470	23,444	0	207	12,541	10,190	506

주: · 접수 인원은 해당 연도 내에 수리한 인원으로, 전년도에 수리되어 이월된 인원은 불포함

· 처리 인원은 해당 연도에 처분한 총 인원

· 불기소 중 기타: 혐의없음, 기소유예, 죄가안됨, 각하

· 기타: 기소중지, 참고인중지, 소년보호사건송치, 타관이송

· 소년법: 20세 미만 범죄(2008년 6월 22일 시행된 개정 「소년법」 상 나이<19세 미만> 미반영)

자료: 대검찰청 보도자료(2009.2.20)

2) '저작권 교육 조건부 기소유예'처분

☐ 정부는 청소년에 대한 고소·합의금의 요구와 관련하여 기소단계의 대책을 제시하였음

☐ 정부 대책¹⁸⁵⁾의 주요 내용은 다음과 같음

○ 「저작권법」 위반 전력이 없는 소년(만 19세 미만)으로서 그 침해행위가 우발적인 경우 1회에 한하여 조사 없이 각하가 가능함(다만, 저작권을 침해하여도 처벌받지 않는다는 그릇된 인식을 불식하기 위하여 2009년 3월 1일부터 1년 간 한시적으로 각하 처분함)

- 이후의 침해행위에 대하여는 엄정하게 처리함

- 또한, 재범 시 엄히 처벌받을 수 있다는 내용의 우편 통지를 집으로 발송함

○ 청소년이라도 상습적이거나 영리 목적이 있는 경우, 또는 이미 「저작권법」 위반 전력이 있는 경우에는 원칙적으로 기소하되, 사안이 극히 경미한 경우 예외적으로 '저작권 교육 조건부 기소유예' 처분을 고려할 수 있도록 하였음

185) 2008년 4월 경미하게 저작권을 침해한 청소년 중 서울중앙지검 관할 사범에 대하여 '저작권 교육 조건부 기소유예제' 도입을 합의하고, 2008년 12월 경 일선 검찰청의 의견개진을 토대로 2009년 2월 중순까지 문화체육관광부, 경찰청 등 유관기관 및 저작권협회와 고소대리인 측과의 간담회를 거쳐 대책을 확정하였음

- 저작권 교육 조건부 기소유예란?
 - 문화체육관광부 산하 저작권위원회에서 실시하는 저작권에 대한 교육 이수를 조건으로 기소를 유예하는 제도로써, 서울중앙지검에서 2008년 7월 1일부터 시범실시하고 있는 것을 전국으로 확대한 것임(2008년 12월 31일까지 6개월간 161명에 대하여 실시)
 - 저작권 교육은 청소년들이 손쉽게 저작권에 대하여 이해하고 올바른 저작물 이용방법을 학습할 수 있는 내용으로 구성됨
 - 저작권위원회에서는 80여 명의 강사 인재풀을 활용하여, 서울 지역의 경우 저작권위원회 강의실에서, 지방의 경우 전국 11개 지방 박물관 부속건물 내 강의실에서 교육을 실시할 계획임
 - 교육 미이수자에 대하여는 담당 검사의 판단에 따라 기소 등 통상 절차에 따라 처분하게 됨

2. 문제점

- ‘저작권 교육 조건부 기소유예’ 처분이란 저작권에 대한 인식이 부족한 청소년을 대상으로 교육을 조건으로 기소를 유예하는 제도임
 - ‘저작권이 무엇인지’, ‘어떤 행위가 「저작권법」에 위반되는지’ 등을 교육을 통하여 가르쳐줌으로써 청소년들이 스스로 저작권을 보호하고 침해하지 않도록 하는데 정책목적이 있다고 할 수 있음
- 따라서 이 제도가 당초 의도한 목적을 달성하기 위해서는 저작권에 대한 교육이 제대로 이루어져야 한다는 전제가 확보되어야 함
- 그러나 현재(2009.7.22) 시행 중인 교육내용은 이러한 목적을 달성하기에 부족하다고 생각됨
 - 1인당 교육시간이 8시간으로 저작권에 대한 인식이 부족한 사람이 저작권에 대한 개념을 이해하고, 저작권 침해행위의 대가를 이해하기에는 부족한 시간임
 - 또한, 교육장소도 수도권외의 경우 저작권교육원, 비수도권의 경우 지방 국립박물관 및 지방 국립대학으로 한정되어 있어서 접근성에 제약이 있다고 생각됨

〈표 2〉 기소유예처분에 따른 교육내용

구분	교육 이수자 수	1인당 교육 시간	강의내용	강의장소	비고
2009 년	4,328 명	8시간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저작권의 기본 개념 ○ 저작권 분쟁사례 및 Q&A ○ 저작권 침해시 민형사상 구제절차 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수도권: 저작권교육원 ○ 비수도권: 지방 국립박물관 및 지방 국립대학 	2009.7.22. 현재

자료: 문화체육관광부 내부자료(2009.8.18)

3. 개선방향

- ☐ 교육시간을 확대하여 저작권에 대한 기본적인 교육이 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하고, 교육대상자들의 접근가능성을 향상시키기 위해 교육장소를 확충하는 것이 필요함
- ☐ ‘저작권 교육 조건부 기소유예’처분 대상자는 나이, 학력 등 다양하게 분류될 수 있는바, 교육내용도 이러한 특성에 따라 차별화될 필요가 있음
- ☐ 또한, 저작권 교육의 효과를 알아보기 위하여 ‘저작권 교육 조건부 기소유예’ 처분을 받은 자의 재범률 등 실태조사를 행할 필요가 있음
 - 교육이수자의 재범률이 높게 나오는 경우 그 결과를 환류과정을 통하여 교육내용의 수정에 반영하여야 함

지방자치단체의 국제행사 유치

1. 국제행사 유치 경쟁 현황

- “국제행사”라 함은 5개국 이상의 국가에서 100명 이상의 외국인이 참여하는 국제회의·체육행사·박람회·전시회·문화행사·관광행사 등을 말함
 - 국제행사 유치를 희망하는 지방자치단체는 소관중앙행정감독기관의 유치 타당성 심사 및 기획재정부 소속 하의 국제행사심사위원회의 유치승인 절차(10억원 이상의 국고지원을 요청하는 경우)를 거쳐야 함
 - 유치 승인이 최종 결정되면 정부차원의 유치활동 지원을 받게 되며, 주요 국제경기대회의 경우 대회지원특별법 제정을 통해 대회 개최를 입법적으로 지원받게 됨
- 최근 지방자치단체를 중심으로 대형 국제행사를 유치하기 위한 경쟁이 치열해지고 있음
 - 2011 대구세계육상선수권대회, 2012 여수세계박람회, 2013 인천아시아경기대회 등 매년 대형 국제행사 개최가 예정되어 있음
 - 또한 평창(2018 동계올림픽 유치 추진), 부산(2020 하계올림픽 유치 추진) 등을 비롯한 각 지방자치단체에서 대형 국제행사 유치 의사를 밝히고 이를 추진 중임

2. 문제점

1) 객관적인 타당성 분석 및 심사 부족

- 지방자치단체의 국제행사 유치 경쟁이 과열되면서 객관적인 타당성 조사가 결여된 무분별한 국제행사 유치 추진, 방만한 행사 운영, 재정 낭비 등의 문제점이 발생하고 있음
 - 국제행사의 개최에 소요되는 총사업비가 100억원 이상인 경우 당해 국제행사주관기관은 전문연구기관으로부터 타당성 조사를 받아야 하는데, 행사주관기관이 발주한 타당성 조사는 사업비나 시설비를 과다 책정하거나 경제성을 과대평가하는 등 객관적 평가가 이루어지지 않을 우려가 있음

- 또한 일단 유치만 하면 정부가 재정지원을 해 줄 것이라는 기대 하에 현실적인 재원마련 방안을 마련하지 않은 채 유치 경쟁에 참여함으로써 개최 준비 과정에서 관련 시설 건립 등에 필요한 재원조달에 어려움을 겪는 문제가 발생함¹⁸⁶⁾

2) 국가적 차원의 조율 부족

- 대규모 국제행사 유치에 대한 국가적 차원의 조율 부족으로 지방자치단체들이 마구잡이식으로 국제행사 유치를 추진하면서 국제대회 유치를 위한 국가적 차원의 지원이 곤란해지고 유치가능성이 낮아지는 문제가 발생함
- 실제로 과거 여러 지방자치단체가 대규모 국제행사 유치를 연이어 신청하여 국가적 지원이 곤란한 사례가 있었으며, 최근에는 평창(2018 동계올림픽), 부산(2020 하계올림픽) 등이 올림픽 유치를 추진하면서 유치가능성 저하 및 국내에서의 소모적 경쟁을 야기한다는 비판이 제기됨

3. 개선방향

1) 객관적인 타당성 분석 및 내실 있는 심사 실시

- 국제행사주관기관이 전문연구기관으로부터 받는 타당성 조사의 객관성·신뢰성을 제고할 수 있도록 심의기관인 기획재정부 또는 국제행사 소관감독기관이 타당성 조사에 대한 중간점검을 하거나 국제행사 관련 토론회·워크숍 및 공청회 등을 개최하여 국제행사 유치의 타당성에 대한 다각적인 검토를 해야 할 필요가 있음

186) MBC 뉴스 보도(2009.7.30)에 따르면 강원도가 2018 동계올림픽 유치를 위해 개발하고 있는 복합 리조트 단지인 알펜시아 사업의 경우 당초 계획보다 저조한 리조트 분양률로 인해 사업비 조달에 어려움을 겪고 있음. 강원도개발공사는 사업비 조달을 위해 대규모의 공사채를 발행하였으며, 그 결과 강원도가 부담하는 이자는 하루에 1억 원에 달하는 것으로 보도되었음. 또한 이와 관련하여 감사원이 지난 6월 감사결과 발표(감사원, 2009.5, “감사결과 처분요구서-지방공기업 임·직원 관련 비리 점검-”)를 통해 알펜시아 조성의 투자 재원 조달 방안 및 사업추진의 부적정성을 지적하면서 향후 분양대책을 마련하고, 분양이 목표대로 되지 않을 경우 사업 규모를 축소하거나 단계적으로 추진하는 등의 방안을 마련하라고 주의통보를 한 바 있음

- 또한 국제행사 개최의 경제성 및 타당성, 재원 조달 방안, 행사 관련 시설의 사후 활용방안 등에 관하여 심의기관의 실질적이고 내실 있는 심사가 이루어져야 함
- 이와 관련하여 정부는 방만한 행사 운영, 재정 낭비 등을 막고자 10억원 이상 기금지원이 필요한 국제행사의 경우 국제행사심의위원회의 사전심사를 거친 행사에 한하여 반영하며, 사후평가 결과 당초 행사목표(성과)를 달성하지 못한 경우 향후 유사 국제행사 신청시 불이익 조치(예. 5년간 국고지원 금지 등)를 취하도록 하였는바, 동 제도의 내실 있는 시행이 필요함
- 지방자치단체는 국제행사의 경제적 파급효과에 대한 맹목적 신뢰나 정치적 논리에 입각한 국제행사 유치 추진의 행태를 지양하고 국제행사 유치의 타당성을 냉정하게 검토하는 한편 지역주민과 정확한 정보를 공유하고 국제행사 유치 여부를 결정해야 할 것임
- 특히 국제행사 유치 여부를 결정함에 있어 국제행사 개최가 부정적인 경제적 파급효과를 미칠 수도 있으며, 국제행사 개최 관련 투자에 집중함으로써 기타 분야에 대한 투자기회가 상실되는 구축효과가 발생할 수도 있다는 사실을 유념해야 할 것임

2) 국가적 차원의 조율능력 제고

- 지방자치단체의 지나친 국제행사 유치 추진 및 국내에서의 소모적인 유치 경쟁 과열 양상을 해결하기 위하여 국제행사 유치에 대한 국가적 차원의 조율능력 강화가 이루어져야 함
- 정부는 국제행사의 중요도와 파급 효과, 우선순위 등을 따져 적극적으로 국제행사 유치를 조정해야 하며, 국제행사심사위원회의 구체적인 심사기준 보완, 사후평가 강화, 실질적인 심사능력 제고 등을 통해 국제행사 내실화를 위해 노력해야 할 것임

방송통신위원회

DDoS 침해사고 현황과 문제점

1. 현황

1) 국내 정보화 환경과 역기능¹⁸⁷⁾

- ☐ 우리나라의 인터넷 이용현황은 2008년 7월 현재 인터넷 이용자가 3,619만 명(인터넷 이용률 76.5%), 초고속인터넷 가입자가 1,509만 명에 이르는 등 세계 최고 수준의 정보통신 인프라를 확충하고 본격적인 지식정보사회로 도약하고 있음
- ☐ 그러나 정보화 사회 진전에 따라 역기능도 확산되고 있으며, 국내의 발전된 최첨단 인프라가 해킹과 바이러스 유포를 위한 중간 경유지로 사용되는 사례가 많이 있음
 - 특히, 최근에 발생하는 사이버공격은 점차 조직화·전문화되어 국가 네트워크 안전에 위협¹⁸⁸⁾이 되고 있음
 - 1.25 인터넷 대란, 중국발 해킹사건 및 전자정부 인터넷 민원서류의 위·변조, 7.7 DDoS공격 등 고도의 정보통신 인프라를 이용한 해킹이나 사이버테러 등에 노출되어 있는 실정임
 - 2005년부터 인터넷 공격에 대한 보안의식이 확대되면서 사이버 테러 건수는 매년 줄어드는 추세이나, 인터넷 인구가 늘어남에 따라 그 피해규모는 '멧 칼프 법칙'¹⁸⁹⁾에 따라 증대되는 추세에 있음
 - ◆ 2003년 발생하였던 '1.25 인터넷 대란'¹⁹⁰⁾을 통해 컴퓨터 워 바이러스가 네트워크로 연결되지 않은 이전 컴퓨팅 시대보다 빠른 속도로 전파되고, 그리고 큰 피해를 초래하였음

187) 국가정보원, 방송통신위원회, 행정안전부, 지식경제부, 2009, 「국가정보보호백서 2009」 참조

188) 행정안전부·지식경제부·국가정보원·방송통신위, 2009.3, 국무(차관)회의 보고자료 「정보보호 추진현황 및 '09년 역점과제」, 행정안전부·지식경제부·국가정보원·방송통신위

189) 네트워크에 n명이 참여하고 있다면, 이 네트워크의 가치는 참여자의 수에 비례하는 법칙

190) '1.25 인터넷 대란'은 1055억원~1675억원으로 피해액이 추정(한국정보보호진흥원, 2008)

- 더욱 심각한 것은 주요 기반시설이 점차 정보통신 네트워크에 의해 관리·통제됨에 따라 정보통신 인프라의 위협이 주요 기반시설의 위협으로까지 확장되고 있어 국가 안보적인 측면에서도 위협이 될 수 있음
- 그럼에도 불구하고, 국외에 거주하는 사이버범죄자에 대해서는 법적인 조치를 취하기 어려운 상황임

2) 7·7 DDoS 침해사고 현황

□ 개요

- 2009년 7월 7일부터 7월 10일까지 국내·외의 주요 웹사이트를 대상으로 DDoS 공격이 동시다발적으로 발생하여 접속 장애 발생
 - ※ DDoS(분산서비스 거부 : Distributed Denial Of Service)
 - : 대량의 트래픽을 특정한 시스템으로 전송함으로써 네트워크 및 시스템에 과부하를 유발시켜 정상적인 서비스를 방해하는 사이버 공격
- 2009년 7월 10일 0시를 기준으로 악성코드에 감염된 PC의 파일에 대한 파괴 및 부팅에러를 일으켜 일부 이용자 피해 발생

□ 진행경과 및 대응조치

〈표 1〉 일자별 상황 및 대응조치 현황

일자	상 황	조치 및 대응
7/7 (화)	1차 DDoS 공격 (26개 사이트)	o 18:44 - KISC ¹⁾ 의 DDoS대응시스템으로 DDoS 공격 최초 인지 후 대응
7/8 (수)	‘주의’경보 발령 2차 DDoS 공격 (16개 사이트)	o 02:40 - 사이버 위기경보 경보단계 중 2단계인 ‘주의’경보 발령 o KISC 종합상황실에서 2차 DDoS 공격 탐지 및 대응
7/9 (목)	3차 DDoS 공격 (7개 사이트)	o KISC 종합상황실에서 3차 DDoS 공격 탐지 및 대응 o 악성코드의 PC손상기능 작동이 24:00로 예정되어 대국민 긴급공지 등 대응
7/10 (금)	DDoS 공격 종료	o PC손상 사전예방방안 및 피해발생 시 대처방안 안내(계속) o DDoS 공격 종료
7/11 (토) ~	-	o PC손상 사전예방방안 및 피해발생 시 대처방안 안내(계속) o 침해사고 원인파악 및 현황집계(계속)

주: 1) 인터넷 침해 대응센터(Korea Internet Security Center)

자료: 방송통신위원회 제출자료(2009. 8)

□ '7·7 DDoS 사이버 테러'의 특징

- 7.7 DDoS 공격은 컴퓨터 바이러스에 감염된 인터넷 서버가 작동 불능 상태가 되어 인터넷 접속 서비스를 전혀 제공할 수 없었던 '1.25 인터넷 침해사고'의 경우와는 다름
 - 7·7 DDoS 공격을 받은 서버는 계속되는 공격으로 정상적인 서비스 요구를 평소보다 더디게 제공하거나 심한 경우 불가능한 지경에 이름
 - 따라서 DDoS 공격을 받은 서버라 할지라도 완전히 서비스 불능 상태에 빠진 것이 아니라 처리 능력에 따라 제공이 가능한 경우도 있음
- 이번 7·7 DDoS 공격은 매일 공격 사이트를 지정해 옮겨 다닌 것이 특징
 - 7월 7일부터 9일까지 매일 오후 6시에 사전에 지정된 인터넷 사이트로 공격대상을 이동함

〈표 2〉 일자별 피해사이트 현황

구분	일자	피해사이트				소계
1차	7.7 18:00 ~ 7.8. 18:00	청와대 국방부	옥션 조선일보 네이버(메일)		외교통상부, 국회 한나라당, 농협 신한은행 외환은행 네이버(블로그)	12
2차	7.8 18:00 ~ 7.9. 18:00	청와대 국방부	옥션 조선일보 네이버(메일)	전자민원G4C 다음(메일) 파란(메일) 국민은행	기업은행 하나은행 우리은행 국가사이버안전센터 알뜰즈 안철수연구소	15
3차	7.9 18:00 ~ 7.10. 18:00		옥션 조선일보 네이버(메일)	전자민원G4C 다음(메일) 파란(메일) 국민은행		7

자료: 방송통신위원회 제출자료(2009. 8)

□ '7·7 DDoS 사이버 테러'의 경제적 피해규모 추정¹⁹¹⁾

- 금번 '7·7 DDoS 사이버 테러'의 정확한 피해 현황이 조사되지 않았지만 현대경제연구원에서 발표한 추정치는 최소 363억원에서 544억원으로 산출됨¹⁹²⁾

※ 피해액 산정 방법으로는 한국정보보호진흥원(2008)의 방법인 시간당 GDP에서 인터넷이 기여하는 부분을 간접 추정하여 손실액을 산출하는 방법을 원용

191) 현대경제연구원, 2009.7, 사이버 테러의 상시 감시 체제를 구축하자!(디도스 사이버 테러의 피해와 대책)

192) 본 피해액 산정 산식은 개별업체, 기관의 정확한 피해 파악을 근거로 산출하는 것은 아니며, 또한 통일된 기준 적용으로 개별 업체의 특성을 제대로 반영하지 않은 관계로 산정된 피해액에 오차가 존재함에 유의

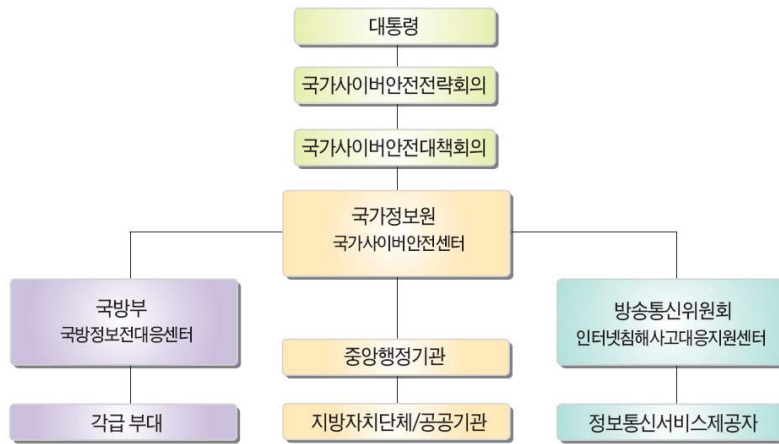
2. 우리나라의 사이버 보안 대응체계¹⁹³⁾

□ 사이버 보안 대응체계 현황

- 2008년 2월 신정부의 출범과 더불어 사이버보안 관련 조직의 전면 개편이 시행됨
 - 국내 정보보호 추진체계는 방송통신위원회, 국가정보원, 행정안전부, 지식경제부의 네 기관을 중심으로 이루어져 있음
 - ◆ 방 통 위 : 민간부문에 대한 보안업무
 - ◆ 국가정보원 : 국가 및 공공분야의 보안업무, 국가차원의 사이버 안전업무, 국가기밀보호업무, 주요정보통신기반시설 보호업무, 국가 보안목표 시설에 대한 보안측정, 국가·공공기관용 보안 시스템 개발·보급 및 정보보호시스템의 인증 업무 등을 수행함
 - ◆ 행정안전부 : 행정부 및 지자체에 대한 보안업무. 중앙행정기관 및 산하·소속기관, 지자체는 관련 부처 소관 법률에 따라 부처별 업무영역에 대한 자체 정보보안 대책을 수립하고 시행함
 - ◆ 지식경제부 : 정보보호 관련 기술개발 등 산업 육성을 담당
 - ◆ 국가 및 공공기관 해킹에 대해서는 국가정보원 사이버보안센터에서 관할하고 있으며, 각 공공기관은 국정원이 배포한 '국가정보보안기본 지침'에 기반하여 보안 시스템을 관리, 운영하고 있음
 - 이외에 한국정보보호진흥원, 한국전자통신연구원 부설 국가보안기술 연구소, 경찰청의 사이버테러대응센터, 검찰청의 인터넷 범죄 수사센터(컴퓨터수사과) 등도 정보보안 관련 업무를 수행
 - 현재의 정보보안체계는 기관 간 업무의 중복이나 갈등이 잠재한 상황임

193) 국가정보원, 방송통신위원회, 행정안전부, 지식경제부, 2009, 「국가정보보호백서 2009」 참조

〈그림 1〉 사이버 안전 체계도 현황



출처 : 「정보보호백서 2009」

3. 문제점 및 개선방향

- 인터넷 정보보호업무가 행정안전부, 지식경제부, 방송통신위원회로 분산되어 혼선을 초래할 수 있음
 - 정부조직 개편 논의 초기에는 방송통신위원회를 신설하면서 인터넷 정보 보호 일반은 행정안전부, 정보보호 산업은 지식경제부 이관이 검토되었음
 - 그러나 인터넷 정보보호 문제의 대부분이 방송통신망에서 발생함에 따라, 이를 관장하는 방송통신위원회에서 해킹대응, 개인정보보호, 정보통신윤리 등의 업무를 수행하고 있음
 - 행정안전부에 정보문화과, 정보보호정책과, 개인정보보호과 등을 설치하고, 방송통신위원회에도 네트워크기획보호과(정보보호팀 포함), 개인정보보호윤리과(윤리팀 포함)가 업무를 분담·수행해 오고 있음
 - ※ 방통위는 민간영역의 국내 PC 약 97%(3,000만대), 서버의 99.7%(570만대)의 침해사고를 대응·총괄하고 있으며, 행정안전부의 경우, 정부 및 공공기관의 PC 130만대, 서버 2만대를 담당하고 있음
 - 결과적으로, 인터넷 정보보호 업무가 과거 정보통신부에서 행정안전부, 지식경제부, 방송통신위원회의 3개 부처로 분산되었음

- 정보보호 업무를 조직적이며 전문적으로 담당할 수 있는 국가차원의 체계검토가 필요함¹⁹⁴⁾
 - 인터넷 정보보호업무 체계는 여러 갈래로 나누어져서는 안 되며, 통합적으로 이루어지는 것이 바람직함
 - 이를 위해서는 인터넷 정보보호 업무체계의 단일화된 법률, 제도 및 정책을 중심으로 통합체계를 구성하고 기관간 협조가 이루어 질 수 있도록 검토가 필요함

194) 김민식, 박상돈, 권헌영, 김일환, 임종인, 2008.12, 통합적 사이버 위기관리 체계의 필요성에 관한 연구, 사이버정보전학회

결합상품 관련 규제완화정책의 효과

1. 현황

1) 우리나라의 결합상품 규제 현황

□ (구)정보통신부는 기존 결합판매제도¹⁹⁵⁾의 개선방안으로 '통신규제정책 로드맵'을 제시하고 이에 따라 2007년 7월 1일부터 지배적 통신사업자의 유무선·인터넷 결합상품 판매를 전격적으로 허용하였음

- 「전기통신사업법 시행령」 [별표 3] '금지행위의 유형 및 기준'에 결합판매 관련 사항을 규정하였으며, 이에 따라 「결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준(방송통신위원회고시 제2008-49호)」을 제정하였음

제42조(금지행위의 유형 및 기준)

- ① 법 제36조의3제3항에 따른 금지행위의 유형 및 기준은 [별표 3]과 같다.
- ② 방송통신위원회는 특정 전기통신분야 또는 특정 금지행위에 적용하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항에 따른 금지행위의 유형 및 기준에 대한 세부기준을 정하여 고시할 수 있다.

[별표 3] 금지행위의 유형 및 기준(제42조제1항 관련)

Ⅲ. 이용요금 등의 부당한 산정

법 제36조의3제1항제3호에 따른 금지행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

- 6. 전기통신역무와 다른 전기통신역무를 묶어서 판매(이하 “**결합판매**”라 한다)하여 이용자의 이익을 침해하거나 침해할 우려가 있는 행위. 이 경우 이용자의 이익저해여부를 판단함에 있어서는 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해효과를 고려하여야 한다.

□ 「결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준(방송통신위원회고시 제2008-49호)」에서는 △결합판매의 정의, △결합판매의 금지행위 세부 유형, △결합판매의 금지행위 판단기준 등을 규정하고 있음

- 결합판매의 금지행위 판단기준은 ① 비용절감효과의 심사, ② 이용자편익 증대효과의 심사, ③ 동등결합판매의 심사로 분류됨

195) 2007년 7월 전에는 「전기통신사업법 시행령」 [별표1] 에 '전기통신역무와 다른 전기통신역무를 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 함)하여 이용자의 이익을 침해하거나 침해할 우려가 있는 행위'를 금지행위의 유형으로 규정하였었음

2) 결합상품 관련 현황

가. 결합상품 요금제 현황

- 2007년 7월부터 지배적 통신사업자의 유무선·인터넷 결합상품 판매가 전격적으로 허용되면서, 결합상품에 대한 사업자간 경쟁이 치열해지고 있음
 - 수익악화를 극복하기 위한 유선서비스 내에서의 결합상품 출시가 활발하였으나, 최근 KT-KTF 합병 등 통신시장의 지각변동을 계기로 무선과의 결합상품들도 본격적으로 등장하고 있음
- KT는 2007년 7월 DPS 상품(2가지 결합상품)을 출시한 이후, 2008년 다양한 TPS(3가지 결합상품) 및 QPS 상품(4가지 결합상품)을 출시하여 판매 중에 있으며, 기존 통신상품 대비 3~10%의 할인혜택을 제공하고 있음
- SK브로드밴드(구 하나로텔레콤)는 2007년 자사의 초고속인터넷서비스를 기반으로 한 ‘브로드&set’상품을 출시하였으며, 2008년부터는 SK텔레콤과 함께 유무선·인터넷 결합상품을 본격적으로 출시하여 판매 중에 있음
- LG데이콤과 자회사인 LG파워콤은 초고속인터넷, 인터넷전화, IPTV 등 3가지 상품을 LG텔레콤의 이동통신서비스와 결합하여 DPS, TPS 및 QPS 상품을 제공하고 있으며, 2009년 1분기 TPS 상품의 매출액은 약 446.8억원으로 LG데이콤 전체 매출액(약 4,327.1억원)의 10.3%를 차지함¹⁹⁶⁾

나. 결합상품 가입자 현황¹⁹⁷⁾

- 정보통신정책연구원의 “방송통신 융합시장의 확정” 연구보고서에 따르면 결합상품 가입자 수는 2008년 2월 223만 명에서 2009년 2월 562만 명으로 1년 동안 2배 이상 증가하였음
 - 또한 2008년 12월 서울과 4대 광역시의 통신서비스 이용자 658명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 응답자의 31%가 결합서비스를 이용하고

196) LG데이콤 분기보고서, 2009.5.15

197) 연합뉴스 2009.7.1 기사, “결합서비스 이용자 1년만에 2배”

있는 것으로 나타남

- 유선전화와 초고속인터넷 서비스를 결합한 상품 가입자가 45%로 가장 많았고, 이어 유선전화+이동전화+초고속인터넷 결합이 13%, 초고속인터넷+인터넷전화 결합이 12%, 유선전화+초고속인터넷+IPTV 결합이 10%였음
- 전체적으로는 2종의 서비스가 결합된 DPS 가입자가 74%로 3종 TPS(25%)나 4종 QPS(1%) 가입자보다 많았음

2. 결합상품 규제 완화의 효과

- ☐ 통신사업자 입장에서는 공동 마케팅과 공동 생산을 통한 범위의 경제 효과로 마케팅 비용이 절감되며, 다양한 상품조합을 통해 수요계층을 확대하여 수익성 증가의 효과가 있음
- ☐ 소비자 입장에서는 가격인하의 효과 및 서비스 결합에 따르는 혁신적 기능의 개발로 인한 편익 증가 효과가 있음
 - 정보통신정책연구원의 “방송통신 융합시장의 확정” 연구보고서에 따르면 응답자들은 결합서비스를 이용하는 이유로 80%가 요금이 저렴하다는 점을 꼽아 할인혜택을 결합서비스의 최대 장점으로 인식하고 있었으며, 나머지는 요금고지서의 통합(8%), 보너스 서비스 제공(3%) 등이었음
 - 또한 방송통신위원회는 2008년 8월부터 2009년 5월까지 결합상품 할인액이 2,598억원이라고 발표한 바 있음¹⁹⁸⁾

3. 문제점 및 개선방향

- ☐ 지배력의 전이와 이용자의 선택 제한이 대표적인 문제점임
 - 시장지배적 사업자의 약탈적 가격설정(predatory pricing)을 통하여 통신시장의 경쟁상황이 악화될 수 있음
 - 소비자의 경우 해지·전환비용의 발생으로 인해 선택권이 제한될 수 있으며, 단일상품 이용자에 대한 가격불평등도 존재할 수 있음
- ☐ 한국소비자원에 따르면 최근 초고속인터넷과 IPTV 및 인터넷전화를 포함한 결합상품이 출시됨에 따라 사업자간 경쟁이 치열해져 이와

198) 방송통신위원회 보도자료, 2009.8.12, “OECD Communications Outlook 요금분석 결과보고”

관련된 피해가 급증하고 있음¹⁹⁹⁾

- 2009년 5월 현재 결합상품 관련 피해는 전체 피해구제 사건 375건 중 33.3%(125건)을 차지함
- 아래 표에서 보는 바와 같이 결합상품 관련 피해 중 ‘해지 관련’ 피해가 35.2%로 가장 높은 비중을 차지함
 - 한 상품의 품질 문제로 해지하고자 할 때, 부분해지가 불가능해 전체해지를 할 수 밖에 없으며, 이 때 다른 상품까지도 위약금이 부과되는 등의 피해가 발생하고 있음

〈표 1〉 결합상품 유형별 접수 내역

해지 관련	약정 불이행	통신 품질 미흡	부당 요금 청구	부당 가입	업무 처리 불만	개인 정보 유출	기타	계
44건	23건	16건	10건	-	3건	25건	4건	125건
35.2%	18.4%	12.8%	8.0%	-	2.4%	20.0%	3.2%	100%

자료 : 한국소비자원(2009)

- 또한 ‘약정 불이행’ 피해도 18.4%를 차지하여, 가입 시 약정한 사은품이 제대로 제공되지 않는 등의 소비자 불만이 계속 증가하고 있음
- 이 밖에도 우리나라 통신요금의 수준에 대하여 지속적으로 문제가 제기되고 있어, 결합상품 규제완화 효과에 대한 정량적 조사가 정기적으로 행해질 필요가 있음

199) 한국소비자원 보도자료, 2009.5.15, “(주)LG파워콤 초고속인터넷 피해 가장 많아”

국제전화 식별번호 표시정책

1. 현황

- 방송통신위원회는 전화금융사기 피해에 대한 방지대책으로 ‘국제전화 식별번호 표시’를 2009년 5월 1일부터 실시하였음
 - ‘국제전화 식별번호 표시’란 휴대전화로 국제전화가 걸려올 때 액정화면에 국제전화임을 알 수 있도록 특정 식별번호를 표시하는 것으로, 발신창에 국제전화 사업자별로 KT는 001, LG데이콤은 002 등 사업자별 국제전화 식별번호가 발신번호 앞에 붙는 방식임
- 이에 따라 2009년 5월 5개 기간통신사업자(KT, SK브로드밴드, LG데이콤, 온세텔레콤, SK텔링크)가 ‘국제전화 식별번호 표시 정책’을 도입하였으며, 2009년 8월 현재 9개 주요 별정통신사업자(SB인터랙티브, HK텔레콤, GIO, 한화S&C, 아톤텔레콤, 프리즘커뮤니케이션, 케이티네트웍스, KDDI 등)도 동 정책을 도입하였음
 - 5개의 기간통신사업자가 전체 국제전화 수신기의 90%를 차지하고 있기 때문에 전화금융사기 피해예방에 상당한 효과가 있을 것이라는 게 정부 측의 입장임

2. 문제점

- 전화금융사기에 이용되고 있는 국제전화는 대부분 중국, 대만 등 해외에서 우회경로를 이용한 인터넷전화를 통하여 이루어지기 때문에, 발신번호 표시가 불분명하거나 기술적으로 발신번호 조작이 가능할 경우 동 정책의 시행만으로는 문제해결에 한계가 있을 것으로 보임
 - 세계적으로 최대 규모의 인터넷전화 사업자인 ‘skype’의 서비스를 이용하여 해외에서 국내에 있는 휴대전화로 전화를 했을 때, 발신번호창에 ‘발신번호 표시금지’로 표시되기 때문에 국제전화 여부를 수신자가 알 수 없음
 - ‘skype’의 전화서비스는 회원가입과 전자결재가 전제되어야 하기 때문에 범죄조직이 이를 활용할 가능성은 희박해 보이나, 유사서비스를 이용할 가능성을 배제할 수는 없음

- 또한 검찰 또는 경찰로 위장한 후 발신번호창에 “발신 02-753-0112 경찰 사이버대응팀”으로 표시되도록 발신번호를 조작하는 사례가 이미 발생한 바 있음²⁰⁰⁾을 고려할 때, 국제전화 식별번호를 기술적으로 조작할 경우에 대한 대책 마련도 필요함
- 또한 국제전화 식별번호 표시정책은 수신자가 발신자 표시 서비스를 받는다는 전제하에 제공되는 것이기 때문에 발신자 표시를 받지 않는 사용자에게는 정책의 효과가 없다는 한계가 있음

3. 개선방향

1) 발신번호 조작행위에 대한 대책 마련 필요

- 발신번호 조작의 경우, 「전기통신사업법」 제54조의2 및 제73조에서 금지하고 있으나, 해외에 소재한 콜센터를 대상으로 동 법조항을 적용하여 처벌하는 데에는 한계가 있기 때문에 조작행위를 제어하기 위한 기술적 대응책을 마련할 필요가 있음

제54조의2(송신인의 전화번호의 고지 등)

③누구든지 다른 사람을 속여 재산상 이익을 취하거나 폭언·협박·희롱 등의 위해를 가할 목적으로 전화를 하면서 송신인의 전화번호를 변작하거나 허위로 표시하여서는 아니 된다.

제73조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5천만원이하의 벌금에 처한다.

6. 제54조의2제3항의 규정을 위반하여 다른 사람을 속여 재산상 이익을 취하거나 폭언·협박·희롱 등의 위해를 가할 목적으로 전화를 하면서 송신인의 전화번호를 변작하거나 허위로 표시한 자

2) ‘국제전화 식별번호 표시정책’의 정비 필요

- 사각지대를 이용한 범죄를 예방하기 위하여 ‘국제전화 식별번호 표시정책’의 대상사업자를 확대할 필요가 있으며, 동 정책의 시행범위를 확대하고 실효성을 확보하기 위해서는 법적 근거가 필요할 것으로 보임
- 송신인의 전화번호 고지에 대한 내용을 규정하고 있는 「전기통신사업법」 제54조의2와 「전기통신번호관리세칙(방송통신위원회고시 제2009-14호)」의 개정을 통하여 ‘국제전화 식별번호 표시정책’에 대한 법적 근거를 마련할 수 있을 것임

200) 홍석근, “ ‘발신번호 위조’ 중국 보이스피싱 조직 적발”, YTN, 2009.4.24

- 다만, 동 정책의 의무적 시행이 영세한 사업자에게 부담으로 작용하지 않도록 비용부담주체에 대한 구체적인 규정의 마련도 필요할 것임
- 또한 발신자 표시 서비스가 보편적 서비스가 아닌 사용자가 비용을 부담해야 하는 서비스임을 고려할 때, 발신자 표시 서비스를 사업자가 무상으로 제공하도록 하는 방식 등 발신자 표시 서비스를 받지 않는 사용자에 대한 정책적 고려도 있어야 할 것임

모바일 기기의 보안위협

1. 현황

- ☐ 1876년 벨이 전화기를 발명한 후, 유선전화(PSTN)로 대표되는 통신 네트워크가 이동전화, 초고속인터넷 등의 데이터 통신에 밀려 음성주도의 네트워크가 쇠퇴하고 데이터 중심의 네트워크로 진화하고 있음
 - 유선전화(PSTN), 방송네트워크, 이동통신 네트워크 등의 개별적으로 운용되고 서비스되던 다양한 네트워크들이 유·무선 및 통신·방송 등으로 결합되어 새로운 융합 서비스를 창출하고 있음
- ☐ 국내에서는 현재 디지털방송(DMB)과 언제 어디서나 인터넷에 접속하여 원하는 정보들을 얻을 수 있는 고속 이동 인터넷 환경을 제공할 수 있는 휴대 인터넷(WiBro)이 2005년과 2006년에 상용화되어 서비스를 제공하고 있음
- ☐ 또한, 무선망 개방과 All-IP기반 서비스 확대에 따라 스마트폰, UMPC, Notebook 등 다양한 개인 휴대용 기기들에 대한 수요와 보급도 늘어나고 있으나, 무인증AP와 무선망을 통한 개인 휴대단말의 바이러스 감염에 따른 보안위협에 노출되어 있음

2. 모바일 기기와 악성코드의 문제점

1) 모바일 기기 확대²⁰¹⁾

- ☐ 시장조사기업 가트너에 따르면 올해 모바일PC 출하량은 1억7,270만대로 데스크톱PC 1억6,500만대를 넘어설 전망이다, 스마트폰은 무선 통신 환경의 변화에 발맞추어 세계 시장에서 영역이 점차 확대되고 있음

201) 세계일보, 2009.1.5, “불황을 뚫어라”... 전자·IT업계 ‘생존경쟁’ 관전 포인트

- 미국 시장조사업체 스트래트지 애널리틱스(SA)에 따르면 글로벌 스마트폰 시장 규모는 2008년 2억 1,100만대로 2012년에는 4억 6,000만대로 늘어날 전망이다 2015년에는 스마트폰이 일반폰을 역전할 수도 있다는 관측도 나오고 있음²⁰²⁾
- ※ 2006년에는 스마트폰이 전체 휴대폰 시장에서 8.4% 수준에 불과했지만, 2008년에는 10%를 넘어섰으며, 또 2011년경에는 33% 이상까지 확대될 것으로 전망²⁰³⁾
- 우리나라 초고속인터넷 가입자는 1,548만명에 달하고 있으며, 국내에 보급된 무선랜 공유기(WiFi Access Point)는 최소 500만대를 넘어서는 것으로 추정됨

〈표 1〉 무선랜 공유기 현황

종 류		대수
인터넷 전화업체 공급 공유기	myLG070	160만
	Mega-AP	5만
사설공유기		335만

자료 : KT, 2009.6

2) 모바일 기기에서의 보안위협

- 기존의 유선 네트워크와 마찬가지로 새로이 등장한 무선 인터넷, 디지털 방송 등의 서비스 또한 여러 가지 보안위협에 노출되어 있음
- 이러한 무선 인터넷을 위한 기술들은 유선 환경과는 달리 전혀 다른 전달매체와 기술, 디바이스, OS 등을 가지고 있기 때문에 유선과는 차별화된 보안 기술이 필요함
- 무선 환경은 유선보다는 그 특성상 도청, 감청, 위변조 등 취약성을 내포하고 있음
- 휴대용 기기들에 대한 악성코드들이 급속도로 증가하고 있으며, 현재 기기들 중에서는 스마트폰이 주요 대상이 되고 있음

202) 디지털타임즈, 2009.1.9, “올해 국내외 휴대폰시장 트렌드는 ‘고·폴·스’”

203) 파이낸셜뉴스, 2009.1.23, “美 스마트폰시장 글로벌 휴대폰 격전지”

□ 수년 전부터 기존의 컴퓨터와 서버들을 대상으로 하던 악성코드의 위협이 모바일 기기를 대상으로 급속도로 나타나고 있음

- 모바일 악성코드들은 각각의 모바일 단말기들뿐만 아니라 서비스를 제공하는 서버 또는 싱크를 수행하는 데스크톱 컴퓨터에도 피해를 줄 수 있음
- 국내에서도 스마트폰 침해에 따른 사례가 비공식적으로 제기되고 있음
 - 인터넷상에서 해킹과 유사한 롬커스텀(ROM-custom) 즉, OS의 코드를 무단 수정해 재설치 하는 일이 빈번히 발생하고 있으며, 해외사이트에서 내려 받은 검증 되지 않은 모바일 애플리케이션에 개인정보를 빼내는 악성코드가 심어졌을 가능성도 제기되고 있음

3) 모바일 기기 악성코드²⁰⁴⁾

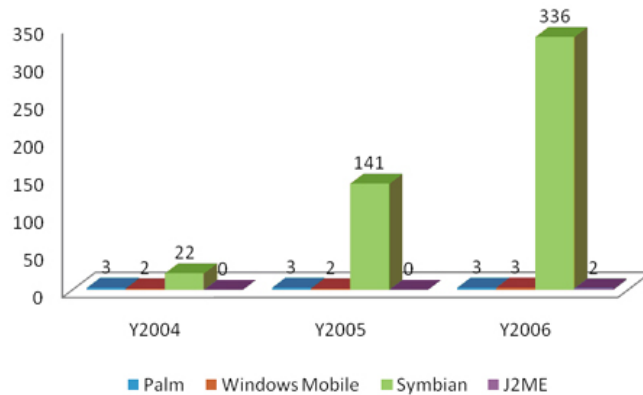
□ 2000년 1월 노르웨이에서 처음으로 휴대폰에 나타난 SMS 바이러스의 발견 이후 2008년 말까지 세계적으로 400여종의 휴대폰용 악성코드들이 발견됨²⁰⁵⁾

- 국내의 경우 이동통신사가 위피 플랫폼에서의 콘텐츠 개발환경을 지정된 소수 개발자를 제외하고는 일반에게 공개하지 않았기 때문에 모바일 악성코드의 제작에 한계가 있어, 발견되지 않았음
- 그러나 단말기의 변화와 네트워킹 서비스가 활성화됨에 따라서 향후 급격히 증가할 것으로 예상됨
 - 개방형 단말기의 증가
 - ◆ 전세계에 유통되는 스마트폰의 70% 이상은 심비안(Symbian)이라는 운영체제(OS)를 사용하고 있으며, 이외에도 Windows Mobile, Linux등의 운영체제를 사용함
 - ◆ 이들의 특징은 개방형(Open)운영체제로 다양한 애플리케이션의 개발 및 유통이 자유롭다는 것이며 그만큼 악의적인 목적을 가진 악성코드의 제작 및 유통 역시 가능하다는 것을 의미함
 - ◆ 또 하나의 대표적인 스마트폰인 애플의 iPhone과 AppStore의 관계는 이러한 가능성을 가장 잘 보여주는 예라고 할 수 있음

204) 안철수연구소, 2008.11.27, Mobile 악성코드 있다? 없다?

205) 한국인터넷진흥원, 2009.08.03, 내부자료

〈그림 1〉 모바일 플랫폼별 악성코드



출처 : IDC(2007)

- 다양한 네트워크 접속방법의 제공
 - ◆ 스마트폰의 경우 W-CDMA, CDMA-2000 등의 셀룰러 통신 방법을 기본으로 제공하면서 근거리통신을 위한 블루투스(Bluetooth) 및 인터넷 접속을 위한 Wi-Fi 또는 WiBro 등을 지원함
 - ◆ 이러한 통신 방법을 통하여 악성코드를 비롯한 위협이 시간이나 공간 그리고 거리제한 없이 언제 어디서든 전파될 수 있음²⁰⁶⁾
 - ◆ 실제 모바일 악성코드가 이용하는 전파방식으로 블루투스와 MMS가 많이 사용됨
 - ◆ 풀브라우징 서비스 역시 악성코드의 전파수단으로 사용될 수 있으며, 스마트폰 등의 단말기를 사용하여 악성코드가 포함된 웹 사이트에 접속하는 경우 다운로드를 통하여 단말기에 직접 감염이 가능함

4) 감염경로와 피해 유형²⁰⁷⁾

□ 악성코드들의 주요 감염경로 유형

- 블루투스나 적외선 통신을 통한 전파
- SMS, MMS를 이용한 전파
- 유용한 프로그램이나 바이러스 백신 프로그램 등을 가장한 다운로드, 설치로 인한 전파

206) 모바일 기기는 통상 24시간 내내 켜져 있고 SMS 및 MMS 전송에는 거리제한이 없음

207) 안철수연구소, 2008.11.27, Mobile 악성코드 있다? 없다?

- 메모리 카드를 통한 전파
- PDA나 폰을 통해 PC로 전파, PC에서 PDA로 전파
 - ※ 유용한 프로그램으로 가장하여 설치 시에 블루투스나 적외선 통신을 통하여 전파, 감염시키는 유형들이 많은 부분을 차지하고 있음

☐ 악성코드들의 감염시 피해유형

- 프로그램 동작 방해(실행 프로그램 중단)
- SMS, MMS 무작위 발송
- 아이콘 변형 및 삭제
- 프로그램 덮어쓰기로 인한 동작 불능(기기 재설치 필요)
- Phone Book의 저장 데이터 삭제, 사용 제한
- 허가되지 않은 SMS, 통신사용으로 인한 통신요금 부과
- 정보 유출
- 기기 제어
- 기기손상(동작 불능, 재설치 혹은 AS)

3. 개선방향

- ☐ 세계적으로 모바일 프로그램이나 기기 개발시 폐쇄형에서 개방형 환경으로 바뀌고 있으며, 우리나라에서도 최근 위피 의무탑재 고시 조항 해제('09.4.1)에 따라 예전의 폐쇄적인 환경에서 벗어나 개방형 구조를 채택하고 있는 실정임

- 국내에서도 스마트폰, UMPC등의 개방형 모바일 기기 사용이 증가함에 따라 향후 모바일 악성코드들은 기기의 사용 확대와 더불어 개별망의 침해가 통합망으로 구축되는 기반망을 통해 전 네트워크로 확산될 가능성도 있음
 - 국내 스마트폰 가입자는 40만명 정도로 전체 1%에 그치고 있으나 다양한 종류의 스마트폰의 출시가 예고된 조건에서 향후 급격히 확산될 것으로 예상됨
 - 스마트폰 보급률이 20%에 육박하는 미국과 유럽 등은 이미 모바일 해킹과 바이러스 확산이 문제되고 있음

- ☐ 방송통신위원회에서는 국내 스마트폰의 보급 확대 및 이용자층의 증가

에 따른 모바일악성코드의 발생 가능성으로 인해 지속적인 무선 인터넷상의 위협요소로 작용할 수 있어 대응책을 마련 중에 있음

- 2009년도 예산(안) 및 기금운영계획(안) 사업설명자료를 보면 무선환경 융·복합서비스침해사고 대응체계구축사업은 1억원이 배정되었으며, 2012년까지 매년 약 1억원씩 총 5억원의 중장기 예산계획을 수립하였음²⁰⁸⁾
- 그러나 방송통신위원회 및 한국인터넷진흥원에는 무선보안 전담인력이 전무하며, 년 1억원의 예산으로 무선보안을 담당하기에는 어려울 수 있어, 전담 인력 충원 및 예산 확대 등 현실에 맞는 무선보안의 종합대책 수립이 필요함

208) 2009년도 예산(안) 및 기금운용계획(안) 사업설명자료

방송소유 규제완화

1. 현황

- 신문·방송 겸영 및 대기업의 방송 산업 진출, 그리고 종합편성 채널 도입과 관련한 방송소유 규제완화가 진행되고 있음
- 2009년 7월 22일 의결된 「방송법」 및 「인터넷멀티미디어 방송사업법」은 다음 표의 내용을 포함함
 - 소유규제 완화와 함께 여론다양성 보장을 위한 규제 장치로 시청점유율 및 구독률 제한, 미디어다양성위원회 설치 등을 신설함

〈표 1〉 방송사업자 소유제한 비교

소유주체 소유대상	1인 지분		신문·통신		대기업		외국자본	
	현행	개정	현행	개정	현행	개정	현행	개정
지상파방송사업자	30%	40%	금지	10%	금지	10%	금지	금지
종합편성PP	30%	40%	금지	30%	금지	30%	금지	20%
보도전문PP	30%	40%	금지	30%	금지	30%	금지	10%
종합유선방송사업자	-	-	33%	49%	-	-	49%	49%
위성방송사업자	-	-	33%	49%	49%	폐지	33%	49%
IPTV콘텐츠사업자 (종합편성/보도전문)	-	-	금지	49%	금지	49%	금지	20%
일반PP IPTV콘텐츠사업자(일반)	-	-	-	-	-	-	49%	49%

자료: 방송통신위원회 내부자료(2009. 8)

- 「신문법」 개정의 소유규제 관련 주요내용은 다음과 같음
 - 일간신문·뉴스통신의 상호 겸영 금지 및 종합편성·보도전문채널에 대한 주식·지분 소유금지 규정을 폐지하되 대기업이 일간신문 지분의 2분의 1을 초과하여 소유할 수 없도록 하는 조항은 유지함
 - 1개 사업자의 전국 발행부수가 100분의 30 이상이거나 3개 이하 사업자의 시장점유율이 100분의 60 이상인 경우 시장지배적사업자로 추정하는 조항을 삭제함

- 방송통신위원회는 「방송법」 개정과 함께 동법 시행령 개정안을 준비하여 2009년 8월 12일부터 9월 1일까지 입법예고를 한 상황으로 이후 규제심사 및 위원회 심사를 거쳐 시행령 개정안을 확정할 예정임
- 주요 내용은 소유규제 완화에 따른 지상파방송과 종합위성방송 간의 상호진입 범위 설정, 신문의 경영 투명성 확보를 위한 구독률 산정기준 마련, 방송의 여론 다양성 확보를 위한 미디어다양성위원회 구성 및 운영 관련 규정임
- ※ 법 공포 후 12개월 경과 뒤 시행하게 되는 조항인 시청점유율 30% 제한 규정과 관련하여 신문 구독률의 시청점유율 환산 및 제한 위반 사업자에 대한 제재조치 등의 내용이 추후 개정될 예정임
- 여론다양성 보장을 위한 규제 장치 중 신문구독률 20% 이상 신문은 지상파 및 종합편성·보도전문 채널 진입이 금지됨
 - ◆ 개정된 「방송법」 제8조의 제4항에 의하면 신문구독률은 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라 전체 가구 중 일정 기간 동안 특정 일간신문을 유료로 구독하는 가구가 차지하는 비율’을 말함
 - ◆ 동법 시행령 개정안은 인구주택총조사의 전체 가구 수와 주식 또는 지분 소유가 이루어진 날이 속하는 사업연도의 직전 사업연도 연평균 유료구독 가구 수를 기준으로 산정함
 - 지상파방송사업자와 종합유선방송사업자의 상호 겸영 및 주식 취득은 그 범위를 33%로 제한함
 - 미디어다양성위원회는 방송통신위원회 위원장이 위촉한 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성되며 매체간 합산 영향력지수 개발, 여론 다양성 증진을 위한 조사·연구, 신문구독률의 시청점유율 환산 기준 및 방법 개발, 방송조사자에 대한 미디어 다양성 교육 등을 수행하게 됨
- 종합편성채널 도입 관련 주요 추진 현황은 다음과 같음
- 2008년 12월 대통령 업무보고에서 종편PP 신규 도입으로 방송 산업 경쟁을 촉진하고 여론다양성을 제고하겠다는 내용을 발표하고, 2009년 2월 국회 문방위원회에 보고함
 - 2009년 5월 방송통신위원회는 ‘서비스산업 선진화 방안’에서 올해 말까지 종편 PP 사업자를 선정할 계획을 발표하였고, 9월 보도전문채널을 추가 승인할 계획이 있음을 발표함
 - 연내에 종편과 보도채널을 도입할 계획으로 8월 말에 구체적인 정책 방안을 발표한 후 사업자 승인 신청접수와 심사절차를 진행할 예정임

2. 문제점 및 개선방향

- 방송 소유 규제완화와 관련된 미디어법은 여러 가지 어려운 과정을 통하여 의결된 사항으로 여론 및 미디어의 다양성과 방송 산업 진흥을 위한 추후 정책적인 노력이 요구됨
 - 현재 마련된 여론 다양성 보장을 위한 규제 장치들의 실효성 확보를 위한 충분한 논의와 함께 구체적인 실행에 있어서의 전문성 및 정확성이 요구됨
- 미디어다양성위원회 구성 및 운영에 있어서 중립성 및 전문성이 요구됨
 - 위원회 위원 구성에 있어 중립성을 보장할 수 있는 전문가로 구성해야 하며, 이들이 전문성을 발휘할 수 있도록 충분한 지원이 이루어져야 함
 - 특히 신문구독률, 시청점유율, 매체간 합산 영향력 지수 등의 개발에 있어 전문성이 요구되며, 방송사업자의 시청점유율 조사 및 산정 또한 공정하게 이루어질 수 있도록 추가적인 견제 장치가 필요할 수 있음
- 신문구독률, 시청점유율 등 미디어 다양성 지수에 중요한 개념들에 대하여 구체적이고 명확한 정의가 필요하며, 산정 방법에 대한 충분한 논의와 숙고가 요구됨
- 신문구독률 및 시청점유율 등의 소유제한 기준을 초과한 방송사업자에 대하여는 실질적인 위반조치가 취해짐으로써 여론다양성 증진과 시청자 복지를 추구하는 정책적 원칙이 수립되어야 할 것임

방송통신망 고도화 정책

1. 「방송통신망 중장기 발전계획」 현황

1) 경과

- '08. 6월 ~ 12월 : 방송통신위원회는 산·학·연 전문가 및 방송통신사업자 등 관계자로 「방송통신망 중장기 발전계획 기획반」를 구성·운영
 - 총괄, 네트워크 고도화, 서비스 활성화 및 법제도 정비 등 4개 분과
 - 워크숍 개최('08.7월, 12월) 및 20차례 분과별 회의 개최
- '08.10월 : 「100대 국정과제」의 내용에 포함
 - 「방송, 통신 경쟁력 강화와 융합서비스 활성화」 과제 중 세부내용의 하나로 “방송통신망 중장기 발전계획 수립·시행” 포함
- '08.12월 : 「방송통신망 중장기발전계획(안)」에 대한 방송통신사업자 최종 의견수렴
- '09.1월 : 수정·보완된 계획(안)에 대한 각 실국, 주요 전문기관 및 방송통신사업자 의견 재수렴
- '09.1. 30. 방송통신위원회는 「방송통신망 중장기 발전계획」을 발표

2) 주요내용

- ☐ 비전은 '방송통신인프라 세계적 선도국가'이며 목표는 '초광대역융합망(UBcN)구축'임

〈표 1〉 초광대역융합망 구축의 세부목표

			2009~2010	2011~2013
백본망	유선전화망 IP화		30%	70% ('15년 100%)
	이동전화망 IP화		-	15%
가입자망	유선	광대역(50M~100M)	1,200만	1,450만
		초광대역(최대 1G)	-	상용서비스('12년), 20만('13년)
	무선	광대역(1M~2M)	2,800만	4,600만
		초광대역(평균 10M)	-	상용서비스 및 30만('13년)
방송망	디지털 지상파 방송 커버리지		93%	96%
	디지털 케이블 TV 유효율		93%	96%
센서망	망고도화		공공부문 센서망 연계('12)	

□ 방송통신망 고도화 계획

- (백본망) 전화망 및 이동통신망 등을 인터넷 프로토콜(IP)기반의 프리미엄 백본망으로 고도화
 - (서비스제어플랫폼) 융합형·지능형·개인맞춤형 서비스를 제공하기 위해 IP 기반으로 멀티미디어 서비스를 제공할 수 있는 유·무선 표준 서비스제어 플랫폼(IMS)으로 고도화
- (유선가입자망) '12년까지 1,400만 가입자에게 광대역 서비스를 제공하고, 대도시 위주로 초광대역 가입자망(Giga)을 구축하여 '12년 상용서비스 제공
- (무선가입자망) '12년까지 4,000만 가입자에게 3G(광대역) 서비스를 제공하고, 이동중 IPTV 시청이 가능한 평균 10M급 속도의 3.9G/4G(초광대역) 상용서비스 제공을 위한 전국망 구축
- (방송망) '10년까지 양방향인프라를 구축하고, '12년까지 지상파 TV 디지털 방송 커버리지를 96% 수준으로, 디지털 케이블 TV 홈패스율을 95% 수준으로 확대
- (센서망) 공공기관 등이 독자적으로 구축·운영하고 있는 센서망을 ALL-IP²⁰⁹⁾ 기반의 방송통신망과 연계·융합
 - '10년까지 서울, 수원, 대전, 대구, 부산, 광주 등 8개 거점에 테스트베드를 구축하고, '12년까지 공공부문 센서망의 연동규격을 마련하여 운용

□ 신규 방송통신서비스 전망

- 세계 최고의 양방향 초광대역 정보고속도로(Information Ultra Highway)를 통해 양방향 TV 기반 서비스, Mobile IPTV 및 다중융합서비스 등 제공
- 방송통신망이 ALL-IP로 통합되어 기존 일반전화가 인터넷전화로 전환되므로 보다 저렴한 요금으로 영상전화 등 다양한 부가서비스 제공
 - 가정에서는 TV를 통해 방송, 전화뿐만 아니라 교육, 의료, 전자정부, 전자상거래 등 다양한 양방향 서비스 제공
 - 실외에서는 이동형 통합단말로 인터넷, 전화, IPTV가 융합된 다중융합서비스 제공

209) 인터넷 프로토콜(IP)을 기반으로 한 망 구조. 차세대 통신망은 유무선이 통합되고, 방송과 통신의 구분이 없어지는 광대역 통신망이 등장해 모든 서비스가 하나로 융합되어 멀티미디어로 제공되는 환경으로 진화를 거듭하고 있으며, 이들 서비스를 원활하게 지원하기 위해서는 All-IP 망이 필수적이라 할 수 있음. 다른 종류보다 IP 패킷이 많은 양의 데이터를 전송할 수 있어 대용량의 멀티미디어 서비스를 쉽게 지원할 수 있다는 이점이 있음 『정보통신용어사전』 <http://word.tta.or.kr/>

- 방송통신망이 초광대역화 됨에 따라 기존 광대역(유선 100M, 무선 1M)보다 10배 빠른 속도(유선 1Giga, 무선 10M)로 실감형 서비스 제공

3) 추진전략 및 재원

□ 추진전략

- 민간구축 및 정부지원 등 역할분담을 통한 선순환 시너지 창출
 - 민간은 인프라 구축 및 서비스 보급·확산 등을 주도하고 정부는 핵심기술 확보, 구축·투자환경 조성 및 신규 서비스 모델 검증 등 정책 지원
- 망 고도화 선도를 통한 글로벌 우위를 유지하기 위하여 방송통신망 구축 선도 전략(Leading Strategy) 추진
- 종전 BcN 구축이 연착륙될 수 있도록 본 계획에 수용하여 추진

□ 재원확보계획(안)

- 소요예산 : 총 34.1조원(민간 : 약 32.8조, 정부 : 약 1.3조)

2. 「방송통신망 중장기 발전계획」의 문제점

□ 「방송통신망 중장기 발전계획」의 실현가능성, 적절성

- 「방송통신망 중장기 발전계획」의 필요성, 목표, 투자계획 그리고 효과의 설정은 비현실적이거나 무리한 계획이라고 볼 수는 없음
- 단계별 목표 및 투자계획은 지금까지 각 통신사업자의 CAPEX(capital expenditure)에 근거해서 판단해 볼 때 실현가능성이 있는 계획임
- 다만 관련 시장의 형성 및 소비자 반응에 따라 투자계획 및 각 단계별 망고도화 계획이 조정될 수는 있음

□ 「방송통신망 중장기 발전계획」실행의 전제 조건

- 초광대역융합망(UBcN) 구축이 국민의 편익 증대, 사업자의 수익증대 나아가 방송통신서비스 산업 및 국가경제 발전으로 이어지는 선순환 구조를 가지기 위해서는 망고도화, 다양한 서비스의 개발 그리고 장비를 비롯한 하드웨어가 동시에 육성되어야 하며, 이때 시장의 활성화가 가능함
- 신규시장 및 서비스 활성화 대책의 결여
 - 정책과제에서 제시된 그림의 '선순환 구조'가 제대로 작동하려면 망고도화 투자에 이은 신규서비스 활성화가 필수적으로 요구됨

- 초광대역융합망(UBcN) 구축 계획은 단순히 네트워크 차원의 고도화 계획이 아니라 네트워크의 고도화와 서비스가 결합되는 개념이기에 유무선망의 고도화에 수반하는 관련 서비스의 발전과 다양화가 필수적으로 결합되어야 함
- 현재 「방송통신망 중장기 발전계획」 상에서는 관련 서비스 및 콘텐츠의 개발 및 공급 계획이 동시에 제시되고 있지는 못함
- 네트워크 장비를 제외한 백본망과 가입자망의 핵심장비는 외산업체들이 장악하고 있어 정부의 망고도화 정책이 국내 제조업체보다 외국 업체에만 유리할 수도 있음
- 또한 방송통신위원회의 계획대로 실제 신규수요가 있을지에 대해서도 의문이 제기되고 있음
- 국내 통신사업자들은 KT, SKB 등 통신사업자가 IPTV, VoIP 서비스 제공하기 위한 핵심 네트워크 장비를 지난해 모두 구축하였기에 올해 신규수요가 거의 없을 것으로 예측하고 있음

□ 통신망 고도화 주관 부처 중첩의 문제

- 방송통신위원회와 행정안전부의 업무 조정의 미흡으로 「방송통신망 중장기 발전계획」의 주관부처가 명확히 어느 부처 또는 산하기관인지가 명료하지 않음
- 기존에 국가전산망 구축을 담당해온 기관은 한국정보사회진흥원으로서 현재 행정안전부 소속인 반면, 향후 통신망 고도화를 담당할 한국인터넷진흥원은 방송통신위원회 소속임
- 방송통신위원회가 발표한 「방송통신망 중장기 발전계획」을 준비한 기관은 한국정보사회진흥원임

3. 개선방향

□ 방송통신망 고도화 계획의 주요 정책과제의 실현가능성 차원의 개선

- 국가통신자원의 효율적 활용을 위한 공동 구축·활용 제도 개선 및 신규 공동 구축·활용 방안 마련을 과제로 제시하고 있으나 우리의 경우 통신회사들이 설비를 직접 보유하려는 동기가 강하고, 또 방송통신위원회도 설비기반 경쟁을 선호해 왔기에 그 의미에 비해 실현 가능성에 의문이 제기되므로 정책의 개선이 필요할 수 있음
- 핵심 원천 기술 개발의 경우, 통신망 고도화가 기술개발과 동시에 진행되지 않으면 외국기술 및 외산장비의 확대만 가져올 수 있으므로 국산 장비시장의 성장도 동시에 고려하는 대책마련이 요구됨

□ '방송통신망 고도화 계획'의 구체적 추진전략 차원의 개선

- 방송통신망 고도화를 위한 재원은 국내 방송통신사업자의 연간 CAPEX를 고려하면 크게 벗어나는 투자는 아님. 그러나 3세대 이동통신망의 투자비용도 회수하지 못한 상태이기에 실제 투자가 가능한지의 여부와 현재와 같은 경제위기 속에서 민간이 그 정도의 투자여력이 있는지 그리고 현재 우리나라는 통신망 구축 초기 단계가 아니라 고도화 단계에 있다할 때 민간이 초기와 같은 투자를 유지할 수 있는지에 대한 검토가 필요함
- PC, 핸드폰, TV, 가전제품 등 모든 기기들이 인터넷에 연결됨에 따라 현 인터넷 주소(IPv4)가 2012년경에 고갈될 것으로 예측(APNIC, '07)되는 현실 속에서 네트워크 구조, 주소체계, 새로운 액세스 네트워크 기술, 광 네트워크 등 차세대 인터넷 관련 기술개발 및 대책의 마련이 필요함
- 무선가입자망 고도화를 위한 기술표준이 아직 결정되지 않은 상태이므로 세계적 추세를 감안한 무선가입자망 고도화 정책의 추진이 이루어져야 할 것임

□ 방송통신의 역무 및 사업자 분류 등 관련 법제도 차원의 개선

- 방송통신망 활용도 지수 개발이 전제로서 명기되어 있으나, 관련 부처의 통폐합과 산하기관 통폐합으로 지수를 개발하고 보급할 주체가 불명확한 상태이기에 방송통신망 활용도 지수를 개발하고 보급함에 있어 외국의 지표를 그대로 수용할 가능성이 존재함
 - 개발, 보급주체의 명확한 지정과 역할부여가 필요할 것임
- IPTV 등 새로이 등장하는 융합형 서비스의 보안문제에 대한 대책이 부족한 현실에서 망 고도화와 통합망 구축이 될 경우 해킹 또는 바이러스 감염으로 인한 피해가 더 커질 수 있으므로 보안 관리체계를 정비하는 것이 필요함

제한적 본인확인제

1. 현황

- ‘본인확인제’는 ‘이용자가 게시판에 댓글 등의 정보를 게재하기 전에 먼저 해당 게시판 관리·운영자가 해당 이용자의 본인 여부를 확인 하도록 하는 제도’로 2007년 7월 27일 시행되었음
- 공공기관 등과 일정규모 이상의 정보통신서비스제공자만을 대상으로 한정하기 때문에 ‘제한적 본인확인제’라 명명함
 - 인터넷 실명제의 경우 인터넷 이용 시 실명을 사용하고 실명이 표시되지만, 본인확인제의 경우 본인확인 후에는 실명 이외의 ID, 별명 등을 사용하여 게시판을 이용할 수 있다는 점에서 차이가 있음
- 법적 근거 : 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하, ‘정보통신망법’)」 제44조의5

제44조의5(게시판 이용자의 본인 확인)

- ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 게시판을 설치·운영하려면 그 게시판 이용자의 본인 확인을 위한 방법 및 절차의 마련 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치(이하 “본인확인조치”라 한다)를 하여야 한다.
 1. 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조제3항에 따른 공기업·준정부기관 및 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단(이하 “공공기관등”이라 한다)
 2. 정보통신서비스 제공자로서 제공하는 정보통신서비스의 유형별 일일 평균 이용자 수가 10만명 이상 이면서 대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 자
- ② 방송통신위원회는 제1항제2호에 따른 기준에 해당되는 정보통신서비스 제공자가 본인확인조치를 하지 아니하면 본인확인조치를 하도록 명령할 수 있다.
- ③ 정부는 제1항에 따른 본인 확인을 위하여 안전하고 신뢰할 수 있는 시스템을 개발하기 위한 시책을 마련하여야 한다.
- ④ 공공기관등 및 정보통신서비스 제공자가 선량한 관리자의 주의로써 제1항에 따른 본인확인조치를 한 경우에는 이용자의 명의가 제3자에 의하여 부정사용됨에 따라 발생한 손해에 대한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다.

- 방송통신위원회는 2009년 1월 「정보통신망법 시행령」 개정을 통해 본인확인조치 의무대상사업자를 ‘일일평균 이용자수 10만 명 이상의 모든 게시판 운영 정보통신서비스제공자’로 확대하였음

2. 문제점

- 제한적 본인확인제의 실시가 사이버공간에서의 악성댓글, 모욕 등을 감소시킬 가능성이 있는지 여부는 명확하지 않음
 - (구) 정보통신부가 본인확인제 도입 직후인 2007년 8월 27일부터 9월 14일까지 도입효과에 대하여 분석한 결과, 악성 댓글의 비중이 15.8%에서 13.9%로 1.9%p 감소하였다고 밝힌바 있음
 - 그러나 그 이후 본인확인제의 효과성 분석에 대하여 공개된 자료가 없어 효과성에 대한 논란이 있으며, 본인확인의 방법이 단지 실명을 확인하는데 그치기 때문에 타인의 명의 도용 등을 통한 회피가 가능하여 악성댓글을 감소시키는 근본적인 방법이 아니라는 비판이 있음
- 또한 기업마다 운영하고 있는 서비스의 성격이 다양함에도 본인확인제의 도입여부를 기업 자율이 아닌 획일적인 방법으로 강제하는 것은 바람직하지 않다는 비판이 있음
 - 방송통신위원회는 2009년 제한적 본인확인제 적용대상 사이트를 총 153개 선정하였으며, 이 중 구글코리아(kr.google.co.kr), 야후코리아(kr.yahoo.com), 한국마이크로소프트(kr.msn.co.kr) 등 외국계 기업도 적용대상 사이트에 포함됨
 - 야후코리아와 마이크로소프트는 현재 본인확인제를 이행하고 있으나, 구글코리아의 경우 유튜브 한국 사이트에 영상물이나 댓글 등의 게시물을 올릴 수 없도록 함으로써 사실상 본인확인제의 이행을 회피하였음
- 국경의 개념이 모호한 사이버공간의 특성으로 인하여 인터넷기업은 전 세계를 대상으로 사업을 하지만, 일반적으로 해당 인터넷기업의 서버가 위치한 국가의 법·제도에 영향을 받기 때문에 규제의 실효성에 대한 지적도 존재함
 - 야후와 같이 국내에 서버를 둔 외국계 인터넷기업의 경우 우리나라 법률에 의거한 인터넷 관련 규제를 받지만, 구글과 같이 해외에 서버를 둔 경우에는 국내법에 따른 규제가 어려움

지상파방송 디지털 전환

1. 현황

- 「지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법(제정 2008.3.28, 법률 제9077호, 이하 「디지털전환 특별법」)²¹⁰⁾」 및 동법 시행령(제정 2008.7.17, 대통령령 제20920호)에 의거 2012년 12월 31일 이전까지 아날로그 텔레비전 방송을 종료하여야 함
 - 지상파방송의 디지털 전환은 시청자 복지와 산업·자원 측면에서 필요함
 - 데이터방송과 양방향 방송 등 고화질·고음질 방송을 통해 시청자의 복지를 증진할 수 있음
 - 산업·자원 측면에서는 디지털TV관련 기기 및 디지털 콘텐츠 등 관련 산업 파급효과가 크며 아날로그 주파수의 효율적 이용이 가능함
- 우리나라의 지상파디지털TV 보급률은 주요국과 비교하여 낮은 수준이며, 방송장비의 디지털 전환율 또한 방송국을 제외하고는 낮은 수준임
 - 제작 및 편집 설비는 48.6%이고, 송신설비 중 방송국은 100%이나 방송보조국은 18.4%가 디지털로 전환된 상태임
 - 디지털 전환에 대한 인지율(아날로그 방송 종료에 대한 인지)도 2008년 말 기준으로 34.9%로 낮은 상황이며, 수신기보급률(DTV, DtoA 컨버터, 케이블 셋톱박스 포함)은 38.7%이고, 디지털방송 커버리지는 86.6%로 아날로그 방송(96%)에 비해 낮은 상황임
 - 케이블TV 방송국의 디지털 전환율은 2008년 말 기준으로 85% 수준(103개 종합유선방송사 중 88개)으로 농어촌 등 일부 지역은 디지털 전송망이 미 구축되어 있는 상황이며, 디지털 케이블TV 가입률도 12.5%로 저조한 수준임
- 정부는 1997년부터 지상파 방송의 디지털 전환 정책을 추진해옴
 - 1997년 2월 정부는 “지상파 디지털 TV방송 기본방침”을 발표하였고, 2001년 방송위원회의 “지상파 TV방송의 디지털 전환 종합계획”에 따라 2001년 10월 수도권에서 디지털 방송을 개시하였으며, 2006년 7월 디지털방송을 전국으로 확대 실시함

210) 동법은 2013년 12월 31일까지 효력을 지님

- 2006년 9월 관계부처·방송위·방송사·제조업체·시민단체 등으로 '디지털방송활성화위원회'를 구성·운영하여 디지털전환 특별법안을 마련하여 국회에 제출하였으며, 2008년 3월 「디지털전환 특별법」을 제정·공포하게 됨
- 방송통신위원회는 2008년 10월 '디지털방송 활성화 추진위원회'를 구성하였고, 2009년 6월 '디지털 전환 활성화 기본계획'을 발표함
- '디지털 전환 활성화 기본계획'은 다음의 내용을 포함함
 - 시청자복지 향상과 방송 산업 활성화를 통해 디지털 방송 강국을 실현하여 선진 일류 한국을 건설한다는 기본 비전을 제시함
 - 중점 추진분야를 아날로그방송 종료 기반 마련, 대국민 홍보강화 및 디지털TV 확산 여건 조성, 디지털방송 수신환경의 체계적 개선, 저소득층 및 취약부분 지원 강화로 분류함
 - 각 분야 별로 14대 중점 추진과제를 제시함
 - 디지털 전환을 위하여 4단계(대국민 인식확산('09년) → 시범실행('10년) → 실행本格화 및 점검('11~'12년) → 후속조치('13년))로 구분하여 추진전략을 제시함
 - 2012년까지 디지털 전환 인지율, 디지털방송 수신기 보급률, 디지털방송 커버리지를 95% 이상 수준으로 확대하고자 함

2. 문제점 및 개선방향

- 방송통신위원회는 '디지털 전환 활성화 기본계획'을 통해 지상파방송의 디지털 전환을 위한 로드맵을 제시하고 있으나 이를 실행하기 위한 세부 추진계획과 구체적인 방안이 모색되어야 함
- 특히 디지털 전환에 대한 국민 인식은 매우 부족한 상황으로, 국민의 인식제고 및 홍보 정책이 적극적으로 추진되어야 함
 - 현재 아날로그방송의 종료에 대한 인지율은 2008년 말 기준으로 34.9%로 국민의 절반 이상이 이에 대한 인식을 하지 못하고 있는 상황임
 - 미국의 경우 디지털 전환에 대한 홍보 부족과 경기불황으로 인한 쿠퍼터 쿠폰 보조금 부족 등의 이유로 디지털 전환 예정일을 종전의 2009년 2월 17일에서 2009년 6월 12일로 연기하여 아날로그 방송을 종료하는 문제를 겪기도 하였기에 우리 또한 이에 대한 대비가 필요할 것임

- 국민의 인식은 단순히 아날로그 방송 종료시점에 대한 인지율이 아니라 디지털 방송을 통해 시청자가 얻게 되는 혜택 및 경제적 부담, 관련 기술 및 해결방법 등 모든 정보에 대한 인식을 의미하는 것으로 이에 대응하기 위한 구체적인 홍보 전략이 필요함
 - 이를 위해 소비자들의 인식 변화 등을 주기적이고 광범위한 조사(수도권 및 권역별)를 통해 파악하여야 하며, 디지털 전환 관련 추진 단계 등이 시민에게 공개될 필요가 있음
 - 대국민 홍보와 지원은 단기간에 완료되는 것이 아니라 디지털 전환 완료일 및 그 이후까지도 어느 기간 정도는 지속되어야 하는 장기적인 관점에서 고려되어야 함
- 시청자에 대한 구체적인 지원대책 또한 마련되어야 할 것임
- 시청자의 문의사항 등을 상담·지원해주는 업무를 위해 미국의 사례와 같이 콜 센터를 운영하고 홍보 웹 사이트를 구축하여 운영할 필요가 있음
 - 정부의 홍보 웹 사이트 운영, 방송사의 TV 자막방송이나 광고방송, 가전 제품업체의 아날로그 방송 종료 안내문 부착 등 민·관이 협력하여 홍보활동을 전개할 필요가 있음
 - 방송광고를 통한 홍보와 함께 미국의 경우 FCC 직원과 수백 명의 준비요원들을 활용해 면밀한 모니터링 및 방문 설치 등 시청자 한 가구 한 가구를 대상으로 직접적인 서비스를 통한 홍보와 지원을 병행하였음
- 디지털 지상파 방송을 시청하기 위해서는 디지털TV, 디지털 케이블 셋톱박스, 또는 디지털 컨버터가 있어야 하는데 이를 구매하기 어려운 저소득층에 대한 구체적인 세부 지원방안이 요구됨
- 「디지털전환 특별법」 제10조는 디지털방송 전환에 따른 저소득층 지원과 관련하여 구체적인 지원대상과 지원방법을 동법 시행령에 위임하였으나 구체적인 저소득층 지원 방안이 제시되지 않고 있음
- 지원대상이 되는 저소득층과 관련하여 「디지털전환 특별법」 제10조에서 규정하고 있는 지원대상인 기초생활 수급권자는 소득액이 최저 생계비 이하인 가구에 한정되는 것으로서 이 지원대상을 차상위계층과 소년 소년 가장까지 확대해야 하며, 이를 위해서는 더 많은 예산이 소요될 것이라는 의견이 있음²¹¹⁾

211) 강상현(2008). 특별법 미비점 시행령 제정 시 대폭 보완해야, 『방송문화』 2008.5

- 또한 아날로그 종료 시에도 디지털로 전환하는 것을 거부하는 가정에 대하여 강제로 컨버터를 구매하게 만드는 것은 옳지 않으며, 이를 위해 컨버터를 구매하지 않은 모든 가구에 컨버터 구매 지원이 필요하다는 주장도 있음
 - 주요국에서는 저소득층의 디지털 전환을 지원하기 위하여 디지털컨버터 구매 비용을 보조하는 등 저소득층의 시청권 보호를 위하여 노력하고 있음
 - 아날로그 방송 종료로 인하여 모든 시청자는 디지털TV나 디지털컨버터를 구매해야 하는데, 구매가 곤란한 저소득층의 경우 방송을 시청할 수 있는 권리를 보호해주기 위하여 정부의 체계적인 지원이 있어야 할 것임
- ☐ 디지털 전환을 위한 재원조달 방법과 관련하여 구체적인 방안이 제시되어야 함
- 이는 저소득층에 대한 지원을 포함하여 디지털 전환에 소요될 비용을 누가 어떤 형태로 분담하는가 하는 문제로 이와 관련하여 유희주파수 경매 방법, TV 수신료 인상방법, 국고보조 등의 의견이 난무하고 있는 상황임
 - 디지털 방송 전환에 필요한 재원은 방송사 설비투자 지원, 시청자 홍보, 저소득층 지원으로 크게 분류되는데, 구체적인 실행 계획과 함께 지원되어야 할 것임
 - 제시된 재원 조달 방법들은 주파수 경매제 도입, 공영방송 구조개혁 등 방송통신 관련 민감한 이슈들과 맞물려 있음
 - 「디지털전환법」 제12조의2는 방송통신위원회로 하여금 디지털방송 전환 및 활성화에 필요한 재원을 확보하기 위하여 아날로그텔레비전방송 종료에 따라 회수된 주파수의 지정 또는 할당으로 발생한 수익금을 디지털방송 전환 및 활성화를 위해 사용하게 할 수 있도록 명시함
- ☐ 방송 디지털 전환 추진 관계자인 정부, 방송사, 가전사 등 이해관계자들의 면밀한 협조가 요구됨
- 디지털 방송 설비 구축을 해야 하는 방송사, DtoA 컨버터를 공급해야 하는 가전사, 대국민 홍보 및 재원에 대한 정책적·제도적 지원을 해야 하는 정부가 서로 협력관계를 이루어 디지털 전환을 추진해야 할 것임
 - 주요국의 경우 가전사가 디지털 방송 전환 추진 관계자인 정부, 방송사, 유통사, 설치 업체 등과 함께 협력 관계를 이루어 정책을 추진함
 - 주요국은 디지털 전환을 위한 대국민 홍보를 위해 디지털 전환 전담 기구를 구성하고, TV 수상기에 아날로그 방송 종료 안내문 부착을 의무화

하며, 안내문 배포 및 전환에 관련된 TV광고를 하고, 정부의 상담센터를 운영하여 대국민 홍보를 하고 있음

- 미국의 경우 FCC 현장직원들은 지역 방송사업자 및 케이블·위성방송 사업자들과 긴밀히 공조하였고, FCC 본부의 연락책으로서의 역할도 수행하였음
- ◆ 콜 센터 활동을 감시하고 현장 직원, 방송사업자, 전자제품 제조업체, 소매업자와의 관계를 유지하기 위해 두 개의 DTV 전환 명령 센터가 24시간 가동됨
- ◆ FCC와 NTIA(National Telecommunication and Information Administration)는 서로의 활동을 조정하였고, NTIA는 특히 컨버터 박스 쿠폰 프로그램 추진을 위주로 디지털 전환 정책을 추진함

□ 또한 미국의 경우 노스캐롤라이나 주의 월밍턴 지역을 시범 지역으로 선정하여 2008년 9월에 아날로그 방송을 종료하여 추후 발생할 수 있는 문제에 대처한 것처럼 국내에서도 시범 지역을 선정하여 아날로그 방송을 선 종료하는 등 구체적인 추진 정책이 요구됨

- 방송통신위원회는 2009년 하반기에 디지털 전환 시범사업 준비단을 구성할 예정인데, 시범사업 지역민의 불편을 해소하고 실행 본격화에 차질 없이 대비하기 위해서는 관련 홍보 및 저소득층 지원사업도 동시에 진행되어야 할 것임

<참고자료>

□ 지상파방송 디지털 전환을 완료한 국가는 다음과 같음

<표 1> 지상파 디지털방송 완료 국가 이행 현황

	스웨덴	핀란드	독일	네덜란드	스위스	미국
지상파 디지털방송 개시시기	1999년 4월	2001년 8월	2002년 11월	2003년 4월	2003년 8월	1998년 11월
지상파 디지털방송 종료시기	2005년~ 2007년 10월 15일	2007년 9월 1일	2003년~ 2008년 11월 25일	2006년 12월 11일	2006년 7월~ 2008년 2월 25일	2009년 6월 12일
지상파 디지털방송 종료단계	단계적 종료	전국 일제종료	단계적 종료	전국 일제 종료	단계적 종료	노스캐롤라이 나주 월밍톤 (2008. 9.8)과 하와이(2009. 1. 15)는 선행 종료함
비고	전국커버율 공공방송 : 99.8% 상업방송 : 최대 98%	2008년5월시 점으로 지상파위성· 케이블등에 의한 디지털 수신 99.6%	지상파TV의 시청세대가 본래 적어 비교적 원활하게 전환됨	-	2007년11월 대부분 지상파 아날로그방송 을 종료	전세대의 약 2.5%에 달하는 약 280만세대가 디지털 미대응 (2009.6 닐슨)

자료: 방송통신위원회 내부자료(2009. 7. 6)

□ 디지털 전환중인 국가의 이행현황은 다음과 같음

<표 2> 지상파방송 디지털 전환 이행 중인 국가 현황

	영국	일본	프랑스	한국
지상파 디지털방송 개시시기	1998년 9월	2003년 12월	2005년 3월	2001년 10월
지상파 디지털방송 종료시기	2008~2012년까지	2011년 7월 24일	2009년 제4분기~ 2011년 11월 30일	2012년 12월 31일 이전의 대통령령에서 정하는 날
지상파 디지털방송 종료단계	지역별 단계적 종료 2007년 11월 코프랜드 완전 전환	전국일제	단계적 종료	미정
보급상황 등	지역커버율: 73%(08.9월 현재) 65.1%의 세대에서 지상파디지털방송 수신(08.6월 현재)	수신기보급률: 60.7% (09. 5월 현재)	지역커버율: 80.7% (08. 8월 현재)	수신기보급률: 38.7% (08. 8)

자료: 방송통신위원회 내부자료(2009. 7. 6)

□ 주요국의 인지율과 보급률 추이는 다음과 같음

〈표 3〉 일본의 디지털방송 전환 인지율 및 보급률 추이

조사시기	종료 인지율(%)	종료년도 인지율(%)	보급률(%)
2005. 6	66.4	9.2	8.5
2006. 5	85.7	32.1	15.3
2007. 5	93.9	60.4	27.8
2008. 5	92.2	64.7	43.7
2009. 2	-	77.8	49.1
2009. 5	97.7	89.6	60.7

자료: 일본 총무성; 방송통신위원회 내부자료(2009. 7. 6)에서 재인용

〈표 4〉 영국의 디지털방송 전환 인지율 및 보급률 추이

년도	인지도(%)				보급률(%)			
	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4
2006	-	66	70	80	-	74	76	77
2007	82	87	83	89	78	80	80	83
2008	90	89	88	-	86	83	87	-

자료: Digital UK & Ofcom Switchover Tracker Survey; 방송통신위원회 내부자료(2009. 7. 6)에서 재인용

참고: 보급률은 메인TV 기준

〈표 5〉 미국의 디지털방송 전환 인지율 및 보급률 추이

년도	인지율(%)	미대응세대율(%)	조사기관	조사 시기
2008	79 (2008. 1월 현재) 92 (2008. 10월 현재)	-	NAB	2008.1
		10.2	닐슨	2008.1
		9.4	닐슨	2008.5
		8.4(960만)	닐슨	2008.10
			NAB	2008.10
		6.8(780만)	-	2008.12
2009	97 (2009. 1월 현재)	5.7(650만)	닐슨	2009.1
			NAB	2009.1
		5.1(580만)	닐슨	2009.2.1
		4.4(500만)	닐슨	2009.2.15
		3.6(410만)	닐슨	2009.3.15
		3.2(360만)	닐슨	2009.4.12
		2.9(330만)	닐슨	2009.5.10
		2.7(310만)	닐슨	2009.5.27
		2.5(280만)	닐슨	2009.6.10
		2.2(250만)	닐슨	2009.6.17

자료: 방송통신위원회 내부자료(2009. 7. 6)

지상파방송광고판매제도

1. 현황

- 우리나라의 지상파방송 광고판매는 한국방송광고공사에 의해 독점적으로 이루어지고 있으나 2008년 헌법재판소의 관련 「방송법」 조항에 대한 헌법불합치 판결에 따라 2009년 12월까지 방송광고판매 경쟁체제 도입을 추진하는 상황임
- 「방송법」 제73조 제5항과 동법 시행령 제59조 제5항, 그리고 「한국방송광고공사법」 제 13조는 지상파방송광고 판매 관련 내용을 명시함
 - 2000년 통합된 「방송법」 제73조 제5항은 대통령령이 정하는 미디어랩 도입을 명시하고 있으나 동법 시행령에 구체화되어 있지 않은 상태임
- 2008년 11월 헌법재판소는 「방송법」 제73조 제5항과 동법 시행령 제59조 제5항(2008. 8. 7 대통령령 제20219호로 개정되기 이전의 제59조 제3항에 해당)에 대한 헌법불합치 판결을 내림
 - 본 판결은 한국방송광고공사와 공사가 출자한 회사가 아니면 지상파방송사업자에 대해 방송광고 판매대행을 할 수 없도록 규정하고 있는 「방송법」 관련 조항이 방송광고판매대행업자의 직업수행의 자유와 평등권을 침해하는지 여부에 대한 판시로, 한국방송광고공사의 독점체제는 과잉금지 원칙과 평등권에 대한 위반으로 청구인의 직업수행의 자유를 침해하고 있다는 것임
 - 이에 방송통신위원회는 2009년 12월까지 「방송법」 관련 조항을 개정하고, 방송광고 판매 경쟁체제 도입을 추진 중임

〈표 1〉 지상파방송광고 판매 관련 법령

방송법 제73조제5항 방송광고 등	⑤ 지상파방송사업자(지상파방송사업자와 방송채널사용계약을 체결하고 그 채널을 사용하여 지상파방송을 하는 방송채널사용사업자를 포함한다)는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 방송광고에 대하여는 그러하지 아니하다. <개정 2007.1.26>
방송법 시행령 제59조제5항 방송광고	⑤ 법 제73조제5항 본문에서 "대통령령이 정하는 방송광고판매대행사"라 함은 방송광고판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사를 말한다. <개정 2007.8.7>
한국방송광고공사법 제13조 업무	공사는 다음 각호의 업무를 행한다. <개정 2007.1.3> 1. 「방송법」에 의한 지상파방송사업자의 방송광고영업의 대행에 관한 사항

- 2009년 5월 15일 한선교 의원이 대표 발의한 「방송법」 개정안은 지상파 방송광고 판매와 관련한 개정 내용을 포함하고 있음
- 방송광고 판매시장 경쟁구도 개편, 소유규제, 금지행위, 광고 취약매체 지원, 한국방송광고공사(KOBACO) 자산 및 인력 승계 등을 주요 내용으로 함
- 정부는 1998년 이후 KOBACO 독점 폐지와 방송광고 판매시장 경쟁체제 도입을 지속적으로 검토해 옴

〈표 2〉 방송광고판매제도 관련 정책 추진현황

<ul style="list-style-type: none"> ◆ 1999년 2월 대통령 산하 방송개혁위원회는 광고판매의 경쟁체제를 제안하였고, 그 후 문화부 및 방송위원회 등에서 방송광고 판매 경쟁체제 도입과 관련된 정책이 추진됨
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2000년 문화부는 「방송광고판매대행등에관한법률」 입법을 추진하면서 한시적 제한경쟁 후 완전경쟁체제로 전환할 것을 주장한 바 있으나, 완전경쟁체제를 주장한 규제개혁위원회와의 입장차이로 입법이 보류되었음
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2001년 당시 방송위원회 산하의 방송개혁기획위원회는 공영방송 광고판매는 공영미디어렐이 대행하고 뉴미디어에 대해서도 미디어렐을 통한 광고판매가 가능하도록 광고판매제도를 개선할 것을 주장함
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2005년 정병국 의원 및 손봉숙 의원이 대표 발의한 「방송광고 판매대행 등에 관한 법률」은 17대 국회 임기만으로 폐기된 바 있음
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2008년 4월 청와대와 국무총리실에서는 30대 중점규제개혁 과제 중 하나로 ‘ 방송광고대행 독점체제 개선 ’을 선정하고 민영미디어렐 도입에 관한 계획을 가시화함
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2008년 10월, 방송통신위원회는 ‘방송광고판매대행제도 개선’을 국정과제로 선정하였고, 기획재정부는 ‘제3차 공기업 선진화 방안’에서 방송광고 시장의 경쟁체제로의 전환을 발표함 <ul style="list-style-type: none"> - ‘제3차 공기업 선진화 방안’은 경쟁 도입을 위한 구체적인 방안을 각계각층의 의견을 수렴하여 2009년 말까지 마련하도록 하고, 특히 종교방송 등 취약매체에 대한 지원방안을 사전에 강구하며, 무자본특수법인 형태인 현 공사를 주식회사 형태로(100% 정부 소유)로 전환할 것을 언급함
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2008년 11월 27일, 헌법재판소의 「방송법」 및 동법 시행령 관련 규정 헌법불합치 판결로 본격적인 경쟁체제 도입이 추진됨
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 2009년 상반기에 방송통신위원회는 제도 개선 관련 이해관계자 의견을 수렴함 <ul style="list-style-type: none"> - 방송광고판매제도 개선방안 마련을 위한 토론회」 개최(3월) - 이해관계자별 전문가 토론회 개최(4월) - 취약매체 의견수렴을 위한 현장 간담회(5월)

2. 문제점 및 개선방향

- 방송광고판매 경쟁체제도입과 관련하여 찬반 주장이 상충되고 있는 가운데 경쟁 유형, 소유 구조, 취약매체 지원, 한국방송광고공사 위상 및 기능 재정립 등의 쟁점을 충분히 고려하여 미디어렐(Media Representative) 시장을 활성화시키고 광고자원이 효율적으로 활용될 수 있는 체제를 도입해야 할 것임
 - 현재의 한국방송광고공사의 독점 판매 방식은 방송 산업 및 광고시장 활성화에 걸림돌이 되고 있다는 지적이 있음
 - 특히 전경련과 광고주협회에서는 방송광고요금 규제로 인해 합리적인 경쟁 기능이 상실되었다고 주장하며 광고 끼워 팔기 등의 부작용을 제기하며 진흥 중심의 광고 정책이 수립되어야 한다는 주장을 함
 - 한국방송광고공사의 독점 영업이 해소되면 방송광고 요금 체계의 탄력성이 강화되고 광고 제작 등 관련 산업이 활성화될 것이라는 의견임
 - 반면 광고시장의 혼란, 취약매체의 경영 악화 우려, 방송의 상업화 등의 이유로 경쟁체제 도입을 반대하는 주장이 있음
 - 중소 광고주의 방송 프라임타임 접근권이 축소되고, 광고요금 인상으로 인한 광고주의 부담이 가중되며, 방송3사 중심의 독과점 구조가 심화됨으로써 지역방송 및 종교방송 등 취약매체의 경영이 악화될 수 있음
 - 이러한 광고시장의 혼란과 함께 방송사의 시청률 경쟁으로 인한 방송 콘텐츠의 상업화가 더욱 심화될 수 있다는 지적이 있음
- 미디어렐의 경쟁유형을 제한적인 경쟁으로 할 것인지 완전경쟁으로 할 것인지에 대한 결정이 필요함
 - 즉 미디어렐의 수 및 지상파 내의 업무 범위를 제한할 것인지 아니면 특정 미디어렐이 지상파 3사의 광고를 모두 판매할 수 있는 완전경쟁 체제로 갈 것인지에 관한 논의임
 - 공영방송을 포함한 방송의 공공성에 대한 제도적 보호 장치로 1공영 1민영의 형태가 있을 수 있고, 완전한 시장 기능에 의하여 방송사가 자유롭게 선택할 수 있는 다수의 미디어렐이 존재하도록 할 수 있음
 - 미디어렐의 설립 유형은 방송사의 미디어렐에 대한 출자 범위에 따라 직접 판매, 자회사, 일정 수준 출자한 독립 미디어렐, 방송사 출자가 전혀 없는 미디어렐의 유형으로 설립될 수 있음

- 자본으로부터의 방송의 공공성 확보를 위해 대기업의 지분소유를 금지하거나 제한해야 한다는 주장이 있는 반면 다수의 미디어렐 경쟁체제에서는 지분소유의 제한의 의미가 없다는 의견이 있음
- 방송사의 직접 판매 또는 자회사의 형태는 가장 적극적이고 유연한 거래방법으로 평가되는 반면 거대자본(광고주)의 방송에 대한 압력의 우려가 있고, 방송사 구분 없는 복수의 미디어렐 경쟁 유형은 공정한 경쟁을 담보로 할 때 이상적일 수 있지만 요금 체계 등에 있어서의 혼란이 초래될 수 있다는 의견이 있음

☐ 지역방송 및 종교방송 등의 취약방송사에 대한 구체적인 지원 방안이 우선되어야 할 것임

- 미디어렐 경쟁체제가 도입되면 군소 방송사들은 광고수입 감소로 경영난이 우려될 수 있기 때문에 정책적 차원에서 자생력 확보를 위한 직접적인 재정적 지원이 필요함
- 그 재원은 방송발전기금 또는 지역신문발전기금 등을 통해 조달하거나 필요시 한국방송광고공사의 보유자산을 출연해서라도 지원해야 한다는 의견이 있음

☐ 현재 독점적 지위에 있는 한국방송광고공사의 위상 및 기능에 대한 재정립이 요구됨

- 수신료와 광고수입으로 운영되는 KBS와 EBS의 경우 기존의 한국방송광고공사에서 광고판매를 전담 대행하도록 하고, 한국방송광고공사는 광고산업 진흥을 위한 조사, 연구, 교육, 공익광고 등을 위주로 기능이 개편되어야 한다는 의견이 있음

WiBro 정책 추진 현황과 향후 과제

1. 일반 현황

1) WiBro 추진 현황

□ 시장현황

- 국내에서는 이동통신 서비스에 비하여 시장 확산이 지연되고 있음
 - 2009년 4월 기준 WiBro 가입자 수는 약 18만명(KT 16만6천명, SKT 1만 1천명) 정도임
 - WiBro의 국내 상용화 속도는 경쟁관계에 있는 HSDPA(High Speed Downlink Packet Access: 고속하향패킷접속)²¹²⁾의 2007년 가입자 수가 약 250만명이었음에 비하여 낮은 실정
- 이에 대한 주요 원인으로는 이동통신 대비 넓지 못한 현재의 서비스 커버리지, 다양하지 못한 단말기 종류, HSDPA와의 경쟁 및 정책적 요인 등을 들 수 있음

□ 시장전망 및 평가

- (구)정보통신부는 2007년 말 WiBro 서비스의 시장 전망과 서비스가 활성화되지 못하는 사유에 대해 서비스 초기단계로 당시 서울전역과 일부 도시에서만 서비스가 제공되고 있어 서비스 활성화에 한계가 있을 뿐이며, 서비스사업자의 지속적 투자와 단말기 다양화를 통해 활성화될 것이라 주장한 바 있음
- WiBro 서비스의 개시 초기인 2007년 자료에 의하면 국내 WiBro 시장규모는 2011년까지 가입자 기준으로 400만 명에서 500만명에 이를 것으로 전망하였음
 - 또한, 국내 WiBro의 기존 초고속인터넷 서비스 대체 수요는 2015년까지 140만명이 될 것으로 추산하였음
 - 그러나 서비스 개시 2년이 지난 현재까지도 WiBro 시장은 제자리를 찾고 있지 못한 상태임

212) HSDPA 기술은 기존의 비동기 IMT-2000 표준의 진화 단계에 위치하는 방식으로, 하향 링크에서 고속 데이터 전송을 위해 추가된 접속 기법이며 특히, 획기적인 전송률 향상과 더불어 최근 각광 받고 있는 IP 멀티미디어 서비스의 제공에 효율적인 시스템으로 인식되고 있음 권수갑(2005), HSDPA 개념과 동향, 전자부품연구원 전자정보센터;

- 우리나라는 유무선 인터넷 환경이 잘 정비되어 있어 무선인터넷 서비스 만으로는 활성화에 한계가 있다는 지적이 많음
- 서비스 초기단계인 2007년에 지적되던 비활성화 사유인 다양한 단말 라인업의 부족과 이동통신과 차별화된 비즈니스 모델 개발의 부족 등이 지적되고 있음

2) WiBro 추진동향

☐ WiBro의 010 전화번호 부여

- 방송통신위원회는 2008년 12월 24일 제47차 전체회의를 열고 WiBro에서 음성통화를 제공할 수 있도록 '010' 번호를 부여하기로 결정함
- 이로써 시내전화, 이동전화 등 다른 통신망 가입자와의 음성통화가 가능하게 되었으며, 이는 요금 인하 등으로 연결되어 WiBro 서비스가 활성화될 수 있는 계기가 될 것으로 평가되고 있음
- WiBro 사업자의 네트워크 구축, 서비스 개발, 제조업체의 단말 개발 및 정부의 제도 정비 등에 1년 정도가 소요되며 2009년 12월경에 WiBro 음성서비스가 시작될 수 있을 것으로 전망함

3) WiBro 사업자 동향

☐ WiBro 사업자는 서비스 및 장비 사업자로 구분

- 국내에서는 2005년 1월 WiBro 사업자가 선정되어 본격적인 휴대인터넷 도입이 진행되고 있음
- WiBro 서비스 사업자로 KT, SKT, HTI(현 SK브로드밴드) 3사가 선정되었으며, HTI는 2005년 4월 사업허가를 포기함
- 장비 사업자로 삼성전자, 포스데이타 및 LG전자 등이 있음
 - 삼성전자 및 포스데이타는 기지국, 제어국 및 핵심 칩 개발, 삼성전자, LG전자 및 포스데이타는 단말기 관련 장비시장에 참여하였음
 - 그 외 다수의 중소 통신장비 사업자들이 광중계기, 네비게이션, 단말기 시장에 참여 중

- ☐ 2009년 7월 WiBro 장비사업자 중 하나인 포스데이타가 WiBro 사업 중단을 발표하면서 와이브로 장비사업은 새로운 국면에 접어들었음

〈표 1〉 국내 WiBro 관련 사업자 현황

구 분	업 체 명
서비스사업자	·KT, SKT
장비사업자	·기지국, 제어국 및 핵심 Chip : 삼성전자, 포스데이타 ·단말기 : 삼성전자, LG전자 ·제어국 : 델코웨어, SK텔레시스 ·광중계기 : 기산텔레콤, 쉐리테크, 엠티아이, 영우통신, 위다스 ·기타 PDA/네비게이션 단말기 업체 등

자료 : 알앤디비즈, 「와이브로(WiBro) 시장동향」, KETI, 2006 참고 재작성

2. WiBro 사업의 문제점

☐ WiBro 시장의 상황

- WiBro 서비스 제공 초기 시장의 창출에 실패함
- 2009년 KT는 정부에 특수목적회사를 설립해서 국가차원의 공동투자 등 지원을 건의한 상태이며, 이는 WiBro에 대한 추가 투자에 부담을 느끼고 있음을 의미함
- 주요 장비업체인 포스테이타가 WiBro 사업 중단을 선언하였음

- ☐ 주요 사업자인 KT와 SKT 모두 WiBro 사업의 확대에 부담을 느끼며 보수적 입장을 견지하고 있는 상황에 주요 장비사업자의 중단선언은 WiBro 사업이 현재 성장과 정체의 기로에 서있음을 의미한다고 할 수 있음

- ☐ 현재 4G의 기술표준 결정을 목전에 두고 있는 현실에서 4G로의 연결서비스로서 충분한 시간을 가지고 있지 못함

- ☐ WiBro는 Mobile WiMAX 계열이지만, 현재 국제적으로 LTE 계열과 경쟁하고 있고, LTE 계열이 그 세력을 확대하고 있어, 4G 표준 선점에서 유리하지만은 않은 상태임

3. 개선방향

1) WiBro 사업의 방향에 대한 논의

☐ 수출로 새로운 활로를 찾자는 견해

- 해외 시장 개척의 전제 조건이 국내 시장 활성화라는 명제에 집착하기 보다 해외진출을 적극적으로 지원하여, 글로벌 시장에서의 와이브로 주변을 확대하자는 입장
- 초고속인터넷 인프라가 세계 최고 수준인 우리나라에서 실외 인터넷의 획기적 확산이 어렵고, 또 현재 4세대 표준의 대세인 LTE 대비 단말기 가격 경쟁력이 약하다는 점 등을 근거로 함

☐ 국내사업자의 적극적 시장개척에 WiBro 사업의 향배가 걸려있다는 입장

- KT·SKT가 WiBro 사업 신청 단계의 투자계획을 실행에 옮기고, 다양한 서비스 개발을 통해 좀 더 적극적으로 나설 필요가 있다는 것임

2) 정책적 지원 과제

☐ WiBro의 경쟁력 및 방통위의 전략 재검토가 필요한 시점임

- 2009년 들어 방통위는 WiBro를 주력 부문으로 발전시키고자 다각적인 노력을 기울이고 있으나, 4G의 본격적 상용화가 논의되고 있는 현 시점에서 WiBro 서비스의 의미와 경쟁력을 점검하고 재평가할 필요가 있음
- WiBro 서비스가 경쟁력 있는 것으로 판단된다면, 보다 적극적인 글로벌 보급을 통해 향후 4G 기술표준의 결정에 주도권을 확보하기 위한 정부의 지원이 필요함

☐ IMT-2000 3G 표준기술 채택의 뒤를 이은 시장 창출과 해외시장 확대를 위한 다각적인 노력 및 협력체제 구축

- 국내 독자 기술인 WiBro의 IMT-2000 표준기술 채택은 기존 이동통신 서비스와 동등한 위치에서 경쟁할 수 있는 토대를 구축한 것임
- 향후 비동기식 4G 표준화 작업에 있어서 동등한 자격으로 참여할 수 있게 되어 향후 성장동력 확보기회를 획득할 수 있게 되었음
- WiBro의 글로벌 보급을 통해 향후 4G 기술표준의 결정에 주도권을 장악하기 위한 정부의 적극적 지원이 필요로 됨
- 정책 당국의 외교적 네트워크 구축 및 각국 사업자들을 대상으로 한 적극적인 홍보활동 등의 노력이 필요함

기획총괄 및 집필자 명단

분 야	직 위	성 명	연락처
기획총괄	경제사회조사실장	류 재 우	4506
	기획관리관	박 수 철	4507
	정치행정조사심의관	배 용 근	4508
〈법제사법위원회 소관〉 법무부 감사원 대법원	입법조사관	조 규 범	4541
	입법조사관	박 정 용	4542
	입법조사관	김 남 영	4544
	입법조사관	이 정 념	4545
〈정무위원회 소관〉 공정거래위원회 금융위원회 국민권익위원회	팀 장	임 동 춘	4570
	입법조사관	이 건 호	4543
	입법조사관	김 남 영	4544
	입법조사관	박 영 원	4563
	입법조사관	주 규 준	4582
	입법조사관	박 충 렬	4591
〈기획재정위원회 소관〉 기획재정부 국세청	입법조사관	임 언 선	4572
	입법조사관	박 미 정	4575
	입법조사관	박 철	4581
	입법조사관	주 규 준	4582
〈외교통상통일위원회 소관〉 외교통상부 통일부	입법조사관	유 응 조	4551
	입법조사관	이 승 현	4555
〈국방위원회 소관〉 국방부	팀 장	김 영 일	4550
〈행정안전위원회 소관〉 중앙선거관리위원회 행정안전부 경찰청 소방방재청	입법조사관	이 정 진	4533
	입법조사관	김 종 갑	4534
	입법조사관	이 상 팔	4561
	입법조사관	하 혜 영	4562
	입법조사관	박 영 원	4563
	입법조사관	박 미 정	4575
	입법조사관	이 유 주	4712

분 야	직 위	성 명	연락처
〈교육과학기술위원회 소관〉 교육과학기술부	입법조사관	박 철	4581
	입법조사관	정 환 규	4701
〈문화체육관광방송통신위원회 소관〉 문화체육관광부 방송통신위원회	팀 장	김 유 향	4710
	입법조사관	김 신 애	4703
	입법조사관	김 여 라	4711
	입법조사관	이 유 주	4712
	입법조사관	나 채 식	4713
	입법조사관	배 성 훈	4714
〈농림수산물위원회 소관〉 농림수산물부	입법조사관	배 민 식	4593
〈지식경제위원회 소관〉 지식경제부 중소기업청 특허청	입법조사관	박 충 렬	4591
	입법조사관	이 상 은	4592
	입법조사관	유 재 국	4594
	입법조사관	전 은 경	4596
〈보건복지가족위원회 소관〉 보건복지가족부	팀 장	이 만 우	4720
	입법조사관	장 영 주	4595
	입법조사관	유 해 미	4721
	입법조사관	원 시 연	4722
〈환경노동위원회 소관〉 환경부 중앙노동위원회	팀 장	김 준	4730
	입법조사관	김 경 민	4732
	입법조사관	정 종 선	4733
〈국토해양위원회 소관〉 국토해양부	입법조사관	장 경 석	4601
	입법조사관	박 준 환	4602
	입법조사관	김 상 욱	4603
〈여성위원회 소관〉 여성부	입법조사관	원 시 연	4722
	입법조사관	조 주 은	4723
편 집	사무보조원	한 정 호	4550

2009 국정감사 정책자료 제1호

발 간 일	2009년 9월
발 행	임종훈
편 집	정치행정조사실 기획관리관 기획협력팀
발 행 처	국 회 입 법 조 사 처 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02·788·4524
인 쇄	경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 본 책자의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 자료마당에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2092-7118

발간등록번호 31-9735019-000688-10

□ 국회입법조사처, 2009



국회입법조사처

National Assembly Research Service

150-703 서울시 영등포구 여의도동 1번지
Tel. 02)788-4510 www.nars.go.kr