

# 주요입법의견조사( I )

The Survey of Major Legislative Opinions( I )

연구자 : 송 영 선 (한국법제연구원 전문연구원)

2004. 11.

## 국문 요약

어떠한 입법이 바람직할 것인가를 분별하기 위하여 각 분야의 관련 개인이나 단체, 전문가의 의견을 수집·분석함으로써 입법을 위한 판단의 기초를 제공하고, 입법활동에 도움을 줄 수 있는 정보를 산출하는 것이 입법의견조사가 목적하는 바이다.

입법의견조사의 범위는 먼저 입법의견조사가 활용되는 입법현안들의 유형들을 검토해 보고, 좀 더 세부적으로는 국정의 12대 주요과제를 중심으로 범위를 확정하여 주요입법의견들을 추출한 바, 주요입법의견 2004-1호에서는 신용사회정착을 위한 제도관련 입법의견, 인터넷언론관련 입법의견, 식품안전관련입법의견, 유비쿼터스에 따른 개인정보침해방지 관련 입법의견, 국민연금법 개정의견등의 의견을 다루고 있다.

이 조사에서는 입법과 관련한 개인의 의견을 접수받고 있으며, 신문·방송·통신·출판물 등의 매체, 관련 학회의 세미나·시민운동 단체의 공청회와 토론회를 통하여 발표되는 의견, 정부 부처·정당·각종 민간단체의 정책과 관련한 자료를 통하여 입법의견을 수집·분석한다.

※ 키워드 : 도산, 인터넷 언론, 식품안전, 유비쿼터스, 개인정보, 국민연금

## Abstract

What is the most idealistic legislation? For the purpose of answering this question, this paper made an effort to collect various opinions from relevant experts and groups. Through this process, it is expected that the basis of proper legislation and helpful informations concerned with the legislative activities would be suggested. It is also the ultimate aim of the survey of legislative opinions and analyze them.

Regarding the scope of legislative opinion, first of all, this paper reviewed the type of legislative issues, then selected the category concentrated on 12 major national policies in detail. In the survey of major legislative opinions(I), this paper dealt with issues of the system for the fixation of credible society, the internet press, the food security, the protection from the violence of private information according to the Ubiquitous and the national pention.

For further survey on these matters, our institute will keep collecting another opinions from individuals, mass medias(newspaper, broadcast, press and the product published), government agencies, political parties and various civil organizations.

※ key word : bankruptcy, internet press, food security, private information, Ubiquitous, national pention

# 목 차

국문 요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	9
I. 입법의견조사의 의의 및 목적 .....	9
1. 입법의견조사의 의의 .....	9
2. 입법의견조사의 목적 .....	9
II. 조사의 범위와 방법 .....	10
1. 조사의 범위 .....	10
2. 조사의 방법 .....	10
제 2 장 주요입법의견 .....	11
I. 신용사회 정착을 위한 제도관련 입법의견 .....	11
1. 개인회생법의 제정 .....	11
2. 신용불량자제도 개편안 .....	17
3. 통합도산법의 제정 .....	20
II. 인터넷언론관련 입법의견 .....	41
1. 인터넷 언론의 개념 정의 .....	41
2. 인터넷 언론의 범주 .....	42
3. 인터넷 언론의 특징 .....	43
4. 인터넷언론의 법제화 .....	44
5. 게시판 실명제 도입 .....	47
6. 언론중재 대상 .....	49
7. 인터넷 언론 선거게시판의 실명인증제 도입 반대 .....	50
8. 인터넷언론을 위한 제언 .....	51

III. 식품안전관련 주요의견 .....	52
1. 식품안전사고의 발생원인 .....	52
2. 식품안전관리의 문제점 .....	54
3. 식품안전관리체계 개편시 고려사항 .....	58
4. 식품안전관리 개선안 .....	59
5. 제정의 필요성 .....	60
IV. 유비쿼터스에 따른 개인정보침해방지 관련 입법의견 .....	69
1. 개인정보보호 기준 .....	69
2. 개인정보침해 유형 .....	71
3. OECD가이드라인의 8대 원칙과 비교한 국내 개인정보보호 .....	72
4. 개인정보침해방지를 위한 입법의견 .....	73
5. 위치정보보호및이용등에관한법률 제정의견 .....	74
6. 유비쿼터스시대 보안문제·정책 확립 선결과제 .....	75
7. 개인정보보호법안 .....	77
V. 국민연금법 개정의견 .....	78
1. 국민연금의 정의 및 성격 .....	78
2. 국민연금의 필요성 .....	79
3. 국민연금 제도의 도입 및 경과 .....	79
4. 국민연금의 문제점 .....	80
5. 국민연금제도 개선안의 검토 .....	82
6. 국민연금의 향후 운영방안 .....	87
※ 참여정부의 국정비전(12대 국정과제)	
- 입법과제 중심으로 .....	96

## 제 1 장 서 론

### I. 입법의견조사의 의의 및 목적

#### 1. 입법의견조사의 의의

입법의견이라 함은 최종적으로 법령의 형태 즉, 법령의 제정이나 개정시 반영되기를 원하거나 구체화되기를 원하는 입법에 관한 의견을 말한다. 국민들의 교육수준이 전반적으로 높아지고 민주화가 진행되어 감에 따라 국민들의 국가정책에 대한 관심이 높아지게 되고, 이러한 국가정책을 해석하고 집행하는 도구로서의 법의 역할에 대한 인식이 확대되어 국가정책에 자신들의 의견을 적극적으로 반영시키고자 하는 노력은 입법의견의 개진과 같은 형식으로 점차 증가하고 있다.

특히 일반국민의 입법의견은 자신의 구체적이고 현실적인 사회적·경제적 활동영역에서 입법의 불비나 불완전한 입법에 의한 불편한 사항에 대하여 피부로 느끼는 법에 대한 감정을 그대로 표출하고 이의 시정을 요구하는 것이라는 점에서, 한편 전문가의 입법의견은 자신의 전공분야에서 구체적인 연구결과에 기초하여 법령의 제정 또는 개정을 요구하는 의견이라는 점에서 각각 중요한 의미를 가진다.

#### 2. 입법의견조사의 목적

정부나 국회의 입법관계자들은 특정한 분야의 입법을 하고자 할 때 우선 이에 대한 일반국민이나 전문가의 입법의견을 참고할 필요가 있다. 또한 국민이 어떠한 분야에서 어떠한 내용의 입법수요를 가지고 있는가를 즉시 파악하고 이의 타당성을 검토하여 입법에 반영할 책무를 진다고도 할 수 있다. 이렇게 함으로써 입법의 불비 및 법과 현실과의 괴리를 해소하여 법이 살아있는 법으로 기능하며, 법의 궁극적 목표인 국민의 편익을 위한 법으로서 사회적 역할과 기능을 수행할 수 있게 될 것이다.

어떠한 입법이 바람직할 것인가를 분별하기 위하여 각 분야의 관련 개인이나 단체, 전문가의 의견을 수집·분석함으로써 입법을 위한 판단의 기초를 제공하고, 입법활동에 도움을 줄 수 있는 정보를 산출하는 것이 입법의견조사가 목적하는 바이다.

## II. 조사의 범위와 방법

### 1. 조사의 범위

입법의견조사의 범위는 먼저 입법의견조사가 활용되는 입법현안들의 유형들을 검토해 보고, 좀 더 세부적으로는 국정의 12대 주요과제를 중심으로 범위를 확정하여 주요입법의견들을 추출한 바, 주요입법의견 2004-1호에서는 신용사회정착을 위한 제도관련 입법의견, 인터넷언론관련 입법의견, 식품안전관련입법의견, 유비쿼터스에 따른 개인정보침해방지 관련 입법의견, 국민연금법 개정의견등의 의견을 다루고 있다.

### 2. 조사의 방법

이 조사에서는 입법과 관련한 개인의 의견을 접수받고 있으며, 신문·방송·통신·출판물 등의 매체, 관련 학회의 세미나·시민운동단체의 공청회와 토론회를 통하여 발표되는 의견, 정부 부처·정당·각종 민간단체의 정책과 관련한 자료를 통하여 입법의견을 수집·분석한다.

## 제 2 장 주요입법의견

### I. 신용사회 정착을 위한 제도관련 입법의견

#### 1. 개인회생법의 제정

##### ○ 개인채무자회생법 제정의 필요성

- 전체 경제활동인구의 15%를 넘어서는 신용불량자의 급증으로 인한 개인신용위기가 사회경제의 불안요인이 되어 국가경제의 건전성을 악화시키고 있음. 이의 장기 방치시는 사회보장비용을 야기하여 국가의 추가부담을 야기할 위험이 있음.
- 기존의 개인신용회복지원제도는 신용불량자 규모에 비하여 극히 저조한 채무조정실적과 법적 구속력이 없는 사적 자율협약에 근거한다는 점, 채권금융기관의 이해관계조절에 편중된 조정방식 등으로 보다 많은 채무자들을 조정하지 못하고 있고, 개인파산제도도 그 동안 회생보다는 청산에 초점이 맞춰져 있었으며 까다로운 면책 불허가 조건의 적용 등으로 실제의 적용에 있어서는 거의 사문화 되어 있었음.
- 이러한 한계를 감안할 때 회생의 의지가 있고 아직은 일정소득이 있는 채무자에게 회생의 기회를 제공하는 개인회생제도가 도입되어야 함.
- 개인회생제도는 채무자가 파산상태에 이르기 전에 직장과 사업을 유지하면서 채무조정을 통하여 일정한 채무를 변제한 후에 면책을 받아 다시 경제활동에 복귀할 수 있도록 지원하는 제도임. 현재의 조건에서는 채무상환이 불가능한 채무자에게 경제적으로 재건할 수 있는 기회를 제공해주고 채권자에게는 채무자가 파산을 하는 경우보다 많은 채권회수를 가능하게 한다는 점에서 합리적인 방안임.
- 개인신용위기가 이렇게 심각해지기까지 무분별한 카드사용 등 능력에 맞지 않는 신용관리로 빚을 키워온 채무자에게 1차적인 책임이 있으나 이들의 도덕적 해이 못지 않게 함부로 카드를 남발한 카드회사의 부실경영과 이를 제대로 감독하지 못한 정부당국의 책임도 있는 바,



사회공동 책임의식에 근거하여 채무자뿐 아니라 채권자, 정부 및 우리사회가 책임을 분담하는 방식의 합리적인 채무조정제도가 필요함.

- 일각에서는 개인회생법 별도입법에 대하여 통합법이라는 국제적 입법 추세에 맞지 않는다는 점, 통합법제의 절차상 일원화에 문제가 있다는 점에서 비판을 제기하지만 개인회생제도는 변제능력을 상실한 개인채무자의 소규모 채무조정과 신용회복만을 목적으로 하고 있어 주식회사 등을 대상으로 하는 도산관련법제와 절차의 일원화에 문제가 되지 않으므로 도산관련법제의 통합문제에는 거의 영향을 미치지 않을 것임.

※ 화의법, 파산법, 회사정리법 등 도산 3법을 통합해 기업의 회생과 퇴출을 신속히 하기 위한 “통합도산법”은 지난 2002년 11월 시안이 마련돼 작년 2월 국회에 제출됐지만 방대한 법 조항 때문에 제대로 심의가 이뤄지지 못해 자동 폐기됨. 통합도산법이 국회에서 통과되면 개인채무자회생법은 이 법안에 흡수되는 형식으로 자동 소멸됨. 지난 3월 국회를 통과해 9월 23일부터 시행된 개인채무자회생법은 통합도산법 6백52개 조항 가운데 개인채무자의 회생절차를 규정한 95개 조항을 따로 떼 낸 것임.

○ 개인채무자회생제도의 의의

- 개인채무자회생법외에 기존에 개인채무자가 채무를 면제받기 위하여는 파산법상의 파산절차를 거치는 방법이 있음. 개인채무자가 이러한 절차를 거치는 것을 일명 ‘소비자파산’이라고 하는 바, 이는 ①채무자 자신의 신청에 의한 자기파산이고 오히려 자기파산신청이 남용되어 문제가 되며, ②소비자파산에서 채무자는 파산선고후에 면책신청을 하여 면책허가결정을 받아 채무를 면제받기 위한 목적에서 주로 파산신청을 하게 되며 ③채무자가 무자산 또는 거의 자산이 없는 경우가 많으므로 동시파산폐지가 사건의 대부분을 차지하는 특징을 갖는 바, 이는 파산절차의 본래적 기능인 채권자의 권리실현으로서 포괄적 강제집행이라는 성격은 후퇴하고 채무자 자신의 이익도모가 그 목적

이 되고 있음(전병서, 소비자파산법, 8~9면).

- IMF이후로 소비자파산제도가 이용되는 예가 있었으나 파산제도가 오히려 채무자 자신의 이익도모의 목적으로 사용되고 대부분의 개인 채무자가 무자산이라서 파산제도의 의의를 상실하게 됨. 한편, 파산제도를 이용하게 되는 경우 각종 공민권이 제한 당하게 되어 채무자들이 부정적인 이미지를 갖게 되고, 채권자 입장에서는 채무자가 무자산이고 면책을 받게 되면 결국 채권을 변제 받을 수 없게 됨.
- 이러한 문제를 해결하고 개인채무자의 회생을 도모하면서 채권자도 채무자의 장래소득으로 일정정도 채권을 변제 받을 수 있도록 하기 위한 제도가 개인채무자회생제도임.

○ 신청권자

- 일정한 수입이 보장된 급여소득자(월급생활자)나 영업소득자(개인사업자, 자영업자)만 이용 가능함. 자신과 부양가족의 생계비(2004년 4인 가족 최저생계비는 105만원)를 넘고 정기적이면서 계속적인 수입이 있어야 함. 채무 범위는 담보채무 10억원, 무담보채무 5억원 등 총 15억원이며 여기에는 개인사채가 포함될 수 있음.

○ 개인회생절차

- 신청권자는 채무자의 성명, 주민등록번호 및 주소, 신청의 취지 및 원인, 채무자의 재산 및 채무를 기재한 신청서를 작성하고 개인회생채권자목록 등의 서류를 첨부하여 법원에 신청함.
- 신청을 받은 법원은 1월 이내에 개시여부를 결정하여야 함. 채무자가 신청일 전 5년 이내에 개인회생절차의 개시신청이 기각되거나 개인회생절차의 폐지결정을 받은 사실이 있거나 또는 채무자가 신청일 전 10년 이내에 면책을 받은 사실이 있는 경우 등 일정한 경우에 법원은 신청을 기각할 수 있음.
- 채무자는 개인회생절차개시의 신청일로부터 14일 이내에 변제계획안을 제출하여야 하고 다만, 법원이 상당한 이유가 있다고 인정하는 경

우에는 그 기간을 늘릴 수 있음. 변제계획에는 채무변제에 제공되는 재산 및 소득에 관한 사항, 개인회생재산채권 및 일반의 우선권 있는 개인회생채권의 전액의 변제에 관한 사항, 개인회생채권자목록에 기재된 개인회생채권의 전부 또는 일부의 변제에 관한 사항이 포함되어 있어야 하며 법원의 인가결정이 있기 전까지 수정할 수 있음. 또한 변제계획인가일로부터 1월 이내에 변제를 개시하여 정기적으로 변제하는 내용이 포함되어 있어야 하고 변제기간은 변제개시일로부터 8년을 초과할 수 없음.

- 변제계획은 인가의 결정이 있을 때로부터 효력이 생기고, 변제계획인가 결정이 있는 때에는 개인회생재단에 속하는 모든 재산은 채무자에게 귀속됨. 법원은 채무자가 변제계획에 따른 변제를 완료한 때에는 면책의 결정을 하여야 함. 면책결정을 받은 채무자는 일정한 청구권을 제외하고는 개인회생권자에 대한 채무에 관하여 그 책임이 면제됨.
- 다만, 면책에 의하여 개인회생채권자가 채무자의 보증인이나 그 밖에 채무자와 더불어서 채무를 부담하는 자에게 가지는 권리 및 제공받은 담보는 영향받지 않음.

: 이은정 변호사, Jurist, 2004. 6; 법무부 홈페이지 [www.moj.go.kr](http://www.moj.go.kr)

○ 보완과제

- 우선 형평성의 문제로 소득이 그대로 노출되는 봉급생활자와는 달리 자영업자들의 경우 현실적으로 실제 소득을 정확히 파악하기 어려운 바, 자칫 이들의 변제계획이 실제 부담능력보다 훨씬 가볍게 짜여질 우려가 있고 그렇게 될 경우 국가기관이 악덕 채무자들에게 면죄부만 줄 수 있음.
- 또 신청자가 몰려서 현재의 법원 인력으로 채무자 관리를 제대로 할 수 없는 경우가 생기는 부작용도 재고해야 함. 법원이 채무자들의 재산상황이나 소득변화가 제대로 파악되지 못한다면 이 또한 과도한 채무변제라는 도덕적 해이를 유발하는 결과를 가져올 수 있음.

- 제도시행 이후에도 법집행의 형평성 유지는 물론이고 도덕적 해이가 발생하지 않도록 유의해야 할 것임(한국경제 2004. 9. 1).
- 개인회생제도의 결정적인 단점으로 유치권, 질권, 저당권, 양도담보권, 가등기담보권, 전세권이 설정된 담보채무는 채권자가 그 담보권을 실행해 버리면(ex. 부동산저당권자가 압류 후 경매신청시) 개인회생 신청은 무용지물이 됨. 현재로서는 변제계획 승인을 위한 채권자집회가 열리기 전에 담보채권자들과 사전합의로 해결하는 수밖에 다른 방법은 없는 바, 향후 입법과제로 남게 됨(대구신문, 2004. 9. 19).
- 개인회생제의 실질화 : 개인회생제 시행과 관련하여 이 제도가 신용불량자의 사회적 회생을 위한 실질적 제도가 되기 위한 보완책으로 ① 개인채무사회생법의 실무를 맡아 진행하게 될 법원의 대폭적인 인력과 조직이 대폭 확충되어야 함. 현재 신용불량자가 약 380만명에 달하고 있으며 이 법에 의한 구제신청은 현재의 신용불량자뿐만 아니라 장래 지급불능이 우려되는 자도 할 수 있으므로 이러한 상황을 고려할 때 법원 인력과 조직은 턱없이 부족하고 신청건수가 폭주로 재판기간의 지연, 변제계획안에 대한 부실한 심리 등을 초래할 가능성이 있어 자칫 신용불량자의 사회적 회생을 더욱 어렵게 만들 수도 있는 바, 법원의 인력과 조직이 대폭 확충되는 등 실질적인 보완이 필요함. ②현재 시행되는 개인회생제도는 채무자의 변제기간이 최장 8년이며 적용대상 채무범위도 너무 넓은데다 신청절차가 까다롭기 때문에 채무자의 효율적 회생과 채권자의 이익을 도모함을 그 목적으로 이 제도를 자칫 유명무실하게 만들 수 있고, 이 같은 사례는 이미 신용회복지원제도와 배드뱅크 등 채무조정프로그램에서도 동일하게 나타날 수 있으므로 법원은 이 제도의 시행을 면밀히 지켜본 후 제도가 본래의 목적에 부합하도록 사후보완책을 마련해야 할 것임. ③개인회생제도와 기존에 운영중인 채무조정 프로그램간의 연계성에 대한 체계적인 분석을 통해 각 제도간의 실효성과 연계성을 제고시켜야 함. 자칫 개인부채 문제해결과 신용불량자의 사회적 회생에 있어 주요한 역할을 해야 하는 신용회복지원 프로그램의 실효성을 저하시킬 수 있으며 나

아가 신용불량자 문제의 근본적 해결을 어렵게 할 가능성이 있으므로, 차제에 개인회생제를 포함한 신용회복지원 제도 전반에 대한 면밀한 분석을 근거로 신용불량자들이 자신에게 맞는 채무조정프로그램을 통해 사회적 회생을 도모할 수 있도록 각 제도간의 실효성과 연계성을 제고시켜 나가야 할 것임. ④신용불량자의 사회적 회생 못지 않게 채무자들의 인권 보호를 위한 공정채권추심법 제정이 시급함. 신용불량자들에 대한 비인격적이고 강압적인 불법 채권추심은 신용불량자 개인 뿐 아니라 그 가족들에게까지 다층적 고통을 주는 것이며, 이는 나아가 신용불량자로 하여금 범죄의 유인을 제공하고 있음. 현재 대부업법에는 불법채권추심에 대한 규정이 있으나, 이는 기본적 사항에 대한 언급만 있어 불법채권추심으로 인한 채무자들의 인권을 보호하기에는 상당히 부족하므로 이들에 대한 기본적인 인권보호 차원에서 현재 미국에서 시행되고 있으며 채권추심의 세부적인 방법과 불법채권추심에 대한 구체적인 처벌이 명시되어 있는 ‘공정채권추심법’이 조속히 제정되어야 할 것임(김한기 경실련 정책실 경제정책팀장, 2004. 10. 21, <http://www.ccej.or.kr>).

< 신용불량자를 위한 다른 구제대책과의 비교 >

구 분	금융감독기구시행			법원시행	
	개별금융기관 신용회복지원	Bad Bank (한마음금융)	개인워크아웃	개인회생	개인파산
운 영 주 체	각 금융기관	자산관리공사 등	신용회복 위원회	법 원	법 원
시 행 시 기	2003. 3. 중	2004. 5.20부터 한시적	2002. 10. 1	2004. 9. 23	1962. 1. 20
대 상 채권자	1개 금융기관	협약가입 2개 이상 금융기관	협약가입 2개 이상 금융기관	제한없음 (사채포함)	제한없음 (사채포함)
채 무 범 위	소 액 (1000만원 이하)	5000만원 미만	3억원 이하	담보채무 (10억) 무담보채무 (5억)	제한 없음

I. 신용사회정착을 위한 제도관련 입법의견

대 상 채무자	소 액 신용불량자	2004.3.10 현재 신용불량자	신용불량자 최저생계비 이상 소득자	과 산 원 인 봉급생활자 영업소득자	과산원인
채 무 조 정 수 준	금융기관별 자체기준	변제기간 8년 이내 원금감면은 ×	변제기간 8년 이내 원금감면은 ×	변제기간 8년 이내 청산신보다 변제액 많을 것	청산후 면책
법 적 효 력	사적조정	사적조정	사적조정	변제계획에 따른 변제 완료시 법적 면책	면책불허가 사유 없는 경우 법적 면책
신 용 불 량 해 제 여 부	-	대부승인시 해제	신용회복지원 확정시 해제	변제계획 인가시 해제	면책결정시 해제
장 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 절차가 상대적으로 간이·신속하고 저비용</li> <li>* 금융기관이 직접 참여하므로 홍보 및 절차 안내가 잘 이루어짐</li> <li>* 신용회복위원회의 경우 소비자신용 상담 및 소비자교육기능을 함께 수행할 수 있음</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>* 신청대상 요건이 완화됨(채무액범위가 넓고, 사채도 포함)</li> <li>* 청산신보다 변제액이 많기만하면 원금 감면도 가능</li> <li>* 법적으로 면책되므로 강력</li> </ul>	
단 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 신청대상자의 요건이 상대적으로 까다롭고, 신청가능한 채무금액이 제한적임</li> <li>* 채무조정에서 원금 감면은 어렵고 분할상환 이자감면이 주요 대상이라 대상자가 한정됨</li> <li>* “법적 효력”이 없는 사적 조정이라서 한계가 있고, 금융기관 외의 사채 등에 대하여는 조정이 불가능</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>* 개인파산의 경우 “과산 선고”의 불이익, 면책불허가사유 해당여부가 불투명</li> </ul>	

2. 신용불량자제도 개편안

○ 신용불량자제도의 폐지

- 현행 ‘신용정보의이용및보호에관한법률’과 ‘신용정보업감독규정’은 30만원을 넘는 돈을 3개월 이상 연체한 사람에 대하여 곧바로 은행연합회 전산망에 ‘신용불량자’로 등록하도록 정하고 있음. 신용불량자로

등록되면 은행과 신용카드사 등 모든 제도권 금융회사로부터 거래를 정지당하게 됨. 그러나 이러한 획일적인 외부의 기준이 아니라 금융회사들이 자체적으로 고객의 처지와 능력을 평가하여 거래 여부를 판단해야 하는 바, 금융권이 고객의 신용을 판단하는데 유용하도록 신용정보 관리체계를 개편하고자 함.

○ 신용평가방법

- 신용불량자라는 개념이 사라지는 만큼 고객의 정보를 식별정보와 신용거래정보, 신용불량정보 등으로 구분하던 기존의 신용정보 관리체계에서 신용불량정보를 없애고 여기에 포함된 정보를 신용거래정보와 공공기록정보로 분산관리하고자 함. 대출금 상환 실적 기록 등 우량 정보도 공유하도록 하여 신용불량자 제도 폐지 이후에도 금융권이 개인신용평가에 어려움을 겪지 않도록 함. 이와 같은 조치를 통하여 금융회사들은 개인의 신용거래 패턴과 히스토리는 물론, 거래 성격까지 유추할 수 있는 정보 기반이 마련되어, 거래에 따른 신용위험을 줄일 수 있음.

: 한국개발연구원, ‘신용정보업의 현황 및 발전방향’, 2004. 8. 15.

신용불량자 등록제도의 개편 방안

현 행	개 선 안
- 신용불량자 용어, 등록제도	→ - 용어 삭제, 제도 폐지
식 별 정 보	식 별 정 보
- 이름, 주소, 주민등록번호	→ - 직장 등 추가
신용거래 정보	신용거래 정보
- 대출 보증 현황 - 계좌 개설·해지·신용카드 발급·해지	→ - 연체 및 부도, 상환기록 등 추가
신용불량 정보	공공기록 정보
- 연체 및 부도 - 금융사기 등 금융질서 문란 - 세금체납	→ - 금융질서 문란 - 세금체납

○ 신용정보업의 발전방향

- 신용정보사들이 신용위험에 관련된 모든 금융서비스와 솔루션을 제공, 효율성을 높여야 하며 추심 및 신용정보사들이 신용위험에 관련된 모든 금융서비스와 솔루션을 제공, 효율성을 높여야 하며 추심 및 신용관리 자문, 정보·시스템 등 금융업에 보조되는 모든 서비스 제공과 법령개정이 바람직함.
- 종합신용위험 관리사업은 수요는 존재하지만 공급이 없는 틈새시장이며, 이는 금융권의 인식부족과 그에 따른 적정가격이 형성되지 않았기 때문임. 법에 열거된 업무만 취급할 수 있는 반면 겸업승인은 전무한 것도 문제임.
- 업계의 과당경쟁으로 인한 중복현상 및 고비용구조도 신용정보사들의 한계로 의뢰받은 채권의 채위타이 금지되어 있어 효율적인 분업구조 구축이 불가능하고 중복영업이 상당함. 아웃소싱이 불가능하기 때문에 모든 신용정보사가 전국적인 지점망을 설치할 수밖에 없고, 이는 업계의 수익성 저하, 고비용 위탁구조 고착화로 이어짐.
- 장기적으로 성장하기 위해서는 민사채권의 추심업을 해야하며, 특히 소액 민사채권에 대한 서비스를 강화해야 함. 특히, 법원의 확정판결로 대차관계가 명확한 민사채권은 효율적이고 합법적인 서비스 공급자가 담당하는 것이 바람직함.
- 민사채권과 관련, 신용정보 범위를 보다 넓게 가져가며 무허가업체 이용에 따르는 문제점을 적극 시정해야 하고, 이외에 공공채권추심의 경우 행정력을 보완할 뿐 아니라 결손채권, 조세채권 회수를 위탁하고 교통범칙금, 과태료 등 비조세채권에 대한 회수도 검토해야 함.
- 이와 함께, 부실채권 매입업무를 신용정보법에 포함하고 이를 허가해야 하고, 채권을 체계적으로 관리하여 부실확율을 낮추고 부실발생시 회수율을 제고하는 방안도 중요함.
- 신용정보법에 대한 규제완화를 요구하기 앞서 신용정보업계가 기존 법률의 엄정한 준수 및 자율규제 체계를 강화해야 함. 채권추심 및



신용조사업무에 대한 표준지침준수를 의무화하고 위반시 협회가 공시, 제명 등 적극적인 제재를 행사하는 것이 바람직할 것임.

### 3. 통합도산법의 제정

#### ○ 통합도산법 제정의 배경 및 고려사항

- 기존의 파산법, 화의법, 회사정리법 등 도산 3법을 통합하는 통합도산법의 정식 명칭은 ‘채무자회생및파산에관한법률’로 파산 위기에 처한 기업과 개인채무자들의 신속한 회생을 도울 목적으로 기존의 파산법, 화의법, 회사정리법 등 도산3법을 한데 묶어 2002년 11월 시안을 마련한 것임. IMF의 요구사항이기도 했지만 외환위기 이후 변화된 경제환경 속에서 도산신청이 폭증하여 기존 제도로서는 도저히 효율적으로 처리할 수 없었던 것이 법제정의 배경임.
- 기존에는 부실기업들이 파산절차로 직접 가지 않고 화의나 법정관리를 택할 수 있었는데, 화의제도는 부실 책임이 있더라도 기존 경영진이 계속 경영권을 유지한다는 점 때문에 기업들은 선호하지만, 부실경영의 책임을 진 기업주의 도덕적 해이 문제가 지적되어 왔음. 법정관리 제도는 기존 기업주로부터 경영권을 빼앗기 때문에 기업주의 도덕적 해이를 막을 수 있다는 장점은 있지만 기업주가 신청을 기피하는 단점이 있었음.
- 통합도산법안에서는 화의절차를 폐지해 단일화된 파산 또는 회생 절차만 밟을 수 있게 함. ‘법정관리와 화의제도를 통합’하여 극히 예외적인 경우 외에는 기존 기업주를 법정관리인으로 임명하는 것을 허용하여 기업사정을 잘 아는 경영인이 기업을 이끌 수 있도록 한 것임.
- 이 제도가 경영의 연속성 측면에서 바람직하고 회사정리절차의 활용도가 높지만, 부실책임이 있는 경영진이 다시 경영권을 행사하는 것은 문제로, 우리 나라는 아직 전문경영인 체제가 취약하고 지배구조에 대한 불신이 적지 않은 데다 기존 경영진의 잘못이 은폐되어 있을 수도 있기 때문에 채권자들이 기존 경영진의 선임을 반대할 가능성이 있

음. 기업의 도산법 체계가 간소화되는 만큼 부실기업주나 개인채무자에 대한 과잉보호가 발생하여 도덕적 해이를 부를 수 있다는 견해도 제기됨.

- 통합도산법이 퇴출과 회생의 과정을 단축시켜 부실기업 처리 속도가 빨라질 것으로 보이나 이를 전담할 법원조직이 마련되지 않은 상태에서 신청이 쇄도할 경우 사건 처리에 차질을 빚을 수 있다는 우려도 있음.

: 송태정, LG주간경제, 2004. 5. 5.

○ 법안 쟁점사항

- 관리인 제도의 개선방안 : 통합 도산법안이 원칙적으로 옛 경영진을 도산기업의 관리인으로 기업을 계속 경영할 수 있도록 한 것은 기업의 구조조정에 역행하는 것으로 문제가 있음. 따라서 관리인은 원칙적으로 전문 경영능력을 갖춘 제3자 중에서 선임하는 것을 원칙으로 하되, 기업이 도산에 이르게 된 사유가 외부 환경의 급격한 변동 등 기존 경영진이 예측할 수 없는 데서 기인해 부실 책임이 없고, 기존 경영진 중에서 경영의 노하우를 활용할 수 있으며, 채권자 협의회에서 동의하는 경우에 한하여 한해 채무자 혹은 기존 경영진을 관리인으로 선임할 수 있도록 하는 것이 바람직함(안정상 보좌관).
- 조세채권 개선방안 : 통합도산법안은 조세 채권에 관해 근본적인 문제점을 방치하고 있는 바, 이를 고려하면 법안에 조세감면에 관한 규정을 두어 징수권자의 동의를 얻어 다른 채권자와 공정성 및 형평성을 유지하는 범위내에서 감면을 받도록 하는 것이 시급함. 현재 조세채권 처리가 어려워 M&A가 불가능한 경우에도 적용하기 위하여 이 규정을 현재 절차가 진행중인 회사에도 소급해 적용할 필요가 있음(권기일 변호사).
- 통합도산법안에서 규정한 채권자협회의 지위는 선진국에 비해선 아직 미흡한 단계에 머무르고 있는 바, 채권자협회는 선진국형 도산제도인 “채권자위원회”로 전환하여 기능을 더욱 강화해야 함. 채권자협회의 구성을 회생계획안의 가결요건을 충족하거나 근접하도록 채

권액 다액순으로 주요채권자 중심으로 구성하도록 하고 주채권은행이 대표 채권자 업무를 수행하도록 해야 함(박승두 박사).

: 국회 법제사법위원회·한국채무자회생법제도연구회, ‘통합도산법(안) 주요쟁점에 관한 심포지움’, 2003. 12. 2.

○ 도산법 통합의 방식 - 신청절차의 일원화 필요성

도산법을 통합하여 단일법률로 하는 경우 ①청산형 절차와 재건형 절차를 별도로 신청하게 하고 위 절차간의 이행을 원활하게 하는 방식(미국식)과 ②청산형 절차와 재건형 절차를 구별하지 않고 도산절차를 신청하게 한 다음 일정 기간을 거친 후 청산절차에 의할지 재건절차에 의할지를 결정하도록 하는 방식(독일·프랑스식)이 있으나, 법안은 미국식에 가까움.

- 기존의 도산3법이 별개의 법률로 존재할 때도 개별법에 절차간의 전환에 관한 조항이 있었고 이번 법안이 그 이상의 절차전환 규정을 특별히 두고 있지 않고, 이번에 신설되는 조문들은 개별법으로 입법화할 수 있다는 점을 고려하면, 이번 법안이 도산 3법을 하나의 법률에 병렬적으로 나열하는 것 이상으로 통합 자체에 따른 실익이 있는지는 의문임.
- 실무상 청산형 절차와 재건형 절차 중 어떤 절차를 밟는 것이 적절한지에 대한 선택이 어려운 경우도 많음. 도산절차의 개시에 관하여 일원적인 신청절차를 둔다면 당사자들은 신청시에 어떠한 절차가 적절한지, 어떠한 절차가 법원에 의하여 받아들여질 수 있을지에 관하여 고민할 필요없이 신속한 조치를 취할 수 있고, 어느 절차가 받아들여지지 않더라도 다른 절차로 이행하는 데 따른 비용이 크지 않게 됨.
- 따라서, 도산 3법을 통합하기로 하는 이상, 독일·프랑스의 입법체처럼 도산절차신청 후 채권자 집회에서 파산절차로 진행할 것인지, 아니면 회생절차로 진행할 것인지를 결정하도록 하는 것이 바람직할 것임.
- 아울러, 절차 선택에 있어서 채권자들이 주도적인 역할을 할 수 있도록 채권자협의회 등 채권자 기구의 활성화를 보장할 수 있는 입법적

뒷받침이 요구됨.

: 대한변호사협회, 통합도산법안에 대한 의견서, 2004. 8. 11.

○ 화의제도 유지의 필요성

법안은 화의제도를 폐지하고, 중·소규모 기업에 대하여도 현행 회사정리법과 유사한 방법의 회생절차를 이용하도록 함.

- 그러나, 화의제도를 폐지하면 ①중·소규모 기업에 대하여도 관리인을 선임하여야 할뿐만 아니라 회생계획의 수행을 법원이 감독하여야 하므로 비용이 많이 들어 중·소규모 기업에 부담이 되며, ②관리인이 선임되면 경영권을 상실하므로 중·소규모 기업이 회생신청을 지체하게 되어 결국 채권자들이 손해를 입게 되고, ③대규모 기업(금융기관 여신이 500억 원 이상인 기업)은 기업구조조정촉진법에 의하여 사실상 화의를 추진할 수 있음에 반하여 중·소규모 기업은 화의제도를 이용할 수 없으므로 회사의 규모에 따라 화의제도의 이용 여부가 달라지게 되어 도산제도의 활용에 관한 형평성에 반하게 됨.
- 따라서, 화의제도에 대한 문제점이 표출되고 있다고 하여 현실적인 필요성이 있고 다양한 순기능을 가지고 있는 화의절차 자체를 폐지한다는 것은 바람직하지 않으며, 화의제도를 보완하여 유지함으로써 중·소규모 기업이 화의제도를 이용할 수 있도록 하여야 도산제도에 있어서 형평성 및 효율성을 유지할 수 있을 것임.
- 참고로, 독일은 1994년 연방도산법에서 파산법과 화의법을 통합하고 새로이 회사정리절차를 도입하면서 종래의 화의절차를 축소한 것으로 채무자가 계속적으로 관리·처분권한을 유지하는 자기관리제도(Eigenverwaltung)를 도입하였을 뿐, 화의제도를 폐지하지 않았음.
- 또한, 일본도 중소기업이 이용하기에 용이한 재건형 절차를 정비하기 위해 화의절차의 결점을 전면적으로 시정하여 1999. 12. 14. 회사경생절차의 장점을 갖춘 새로운 절차의 기본법으로 민사재생법을 제정하였음. 즉, 일본 민사재생법은 오히려 화의법을 한층 더 구체화하여 발전시킨 것으로서 일본은 아직까지 화의제도를 존속시키고 있음.

○ 조문별 검토내용

- 즉시항고 : 법안 제13조 제1항은 회생절차에 관한 재판에 대하여는 따로 규정이 있는 때에 한하여 즉시항고를 할 수 있다고 규정하면서, 같은 조 제2항에서 파산절차에 관한 재판에 대하여는 파산절차에서 따로 정한 경우를 제외하고는 즉시항고를 할 수 있다고 규정하고 있음. 이와 같이 회생절차와 파산절차에서의 즉시항고를 각기 달리 규정할 이유가 있는지 의문임.
- 채권자협의회 : 법안 제20조 제1항은 개인을 제외한 모든 채무자에 대하여 채권자협의회의 구성을 의무화하고 있으나, 다음과 같은 점을 보완할 필요가 있음. △법안에서는 기존 법률보다 한층 강화된 권한을 채권자협의회에 부여하고 있으나, 여전히 채권자 보호에 미흡하고, 채권자들이 도산절차에 주체적으로 참여하는 것을 유도할 수 없음. 특히 관리인 선임에 있어 DIP유사 제도까지 도입할 것이었다면 도산절차에서 채권자의 권한을 더욱 강화하여 채권자들이 경영진을 견제할 수 있도록 해야 할 것임. △기존에 이미 일부 반영되어 있는 부분도 있지만 궁극적으로 채권자 기구에게 관리인 선임 및 해임 신청권, 회생계획안에 대한 협상 및 관련 자료제출 요구권, 독자적인 회생계획안 제출권, 채무자 회사의 재산상태 등에 대한 조사 및 자료 요구권, 합리적인 범위 내에서 회사의 비용으로 외부 전문가의 조력을 받을 권리, 회생절차 폐지 및 파산 신청권 등의 실질적인 권리를 보장하는 방향으로의 입법적 개선이 필요함. 이와 같은 실질적인 권리의 보장을 통하여 채권자들의 도산절차에의 적극적인 참여도 유도할 수 있을 것임. 또한, ①소규모 기업에 대해서까지 채권자협의회 구성을 강제할 필요가 있는지에 대하여 의문이며, ②파산절차의 경우 담보권자는 별채권자로서 파산절차와 관계없이 권리행사를 할 수 있으므로 채권자협의회 구성원이 되기에 적절하지 않고, 이러한 점을 고려한다면 회생절차에서의 채권자협의회 구성방법과 파산절차에서의 구성방법을 구분할 필요가 있으며, ③채권자협의회 의사를 사안별로 차등화하고, 협의회 의결사항이 회생계획안의 가결요건 충족 등

일정요건을 충족하면 모든 채권자에 대하여도 구속력을 가지는 것으로 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.

- 이해관계인의 사건기록의 열람 등 청구권 : 법안 제28조 제1항은 도산절차 중에 있는 회사에 대한 M&A 등을 활성화한다는 취지에서 이해관계인에게 사건기록의 열람 등 청구권을 인정하는 내용을 신설하였음. 그 취지에는 공감하나, 실현방식에는 다음과 같은 문제점이 있음. △채권자는 정리채권자이든 공익채권자이든 그 금액에 관계없이 모두 이해관계인에 포함되는 것인지, 또는 인수 희망자가 이해관계인에 포함되는 것인지 여부 등이 명백하지 않은 문제점이 있음. △M&A를 촉진하기 위하여 정보공개청구권을 도입하였다고는 하나, 과연 대상 회사의 인수를 희망하는 자가 단순히 인수에 관심이 있다는 이유만으로 법률상 이해관계인의 범주에 속할 수 있는지 의문이 있고, 또한 인수를 희망한다는 이유만으로 정리회사에 대한 정보를 제공하는 것이 과연 타당한지 여부에 대하여도 많은 의문이 있음. △정리회사에 대한 M&A는 채권자들의 주도로 이루어져야 함이 원칙일 것인데, 이해관계인에게 어느 정도의 자료를 제공할 것인지 여부는 관리인과 채권자 기구(채권자협의회 등)가 결정해야 할 것임에도, 도산법안에는 이러한 제도적 장치가 마련되어 있지 않음. △관리인이나 채권자 기구로 하여금, 일반적인 M&A에서 매도인이 하는 정도의 상당한 주의로 인수후보자를 검토한 후 선별적으로 정보를 제공하도록 하는 것이 이론상으로도 타당하고 일반적인 M&A의 실무에도 부합함.
- 회생절차개시신청권 : 법안에 의하면 채무자가 주식회사 또는 유한회사가 아닌 때에는 3,000만원 이상으로써 대법원 규칙이 정하는 금액에 해당하고, 채권을 가진 채권자는 절차의 개시를 신청할 있음. 그런데, 채무자가 대규모 합자회사이거나 합명회사인 경우에는 주식회사나 유한회사에 비하여 회생절차개시를 신청할 수 있는 채권액이 너무 낮아, 소액 채권자들에 의하여 신청이 남용될 우려가 있음. 따라서, 채무자의 부채 규모와 연계시켜, “채무자의 부채의 20분의 1 이

상”으로 하는 것이 적절할 것임. “채무자의 부채”의 개념에 대하여는 사전계획안에 관한 법안 제222조에서 이미 사용하고 있으며, “20분의 1”은 필요에 따라 다른 비율로 변경될 수 있을 것임.

- 회생절차개시의 공고와 송달 : 법안 제146조 제3항에 의하면 회생절차 개시결정 당시 채무자의 부채 총액이 자산 총액을 초과할 경우 주주 또는 지분권자는 의결권을 가지지 아니함. 이와 같이 의결권을 가지지 아니한 자에 대하여 서면 송달이 필요한지 의문임. 특히 상장회사의 경우에는 주주의 수가 매우 많으므로 공시나 공고로 대체하면 될 것임. 따라서, 법안 제52조 제2항 제3호를 “알고 있는 회생채권자·회생담보권자·주주 또는 지분권자(단, 주주 또는 지분권자는 채무자의 자산이 부채를 초과하는 경우에 한한다)”로 하여 밑줄 부분을 추가하여야 할 것임.
- 회생계획 인가 전 영업양도의 문제점 : 조기 M&A를 위하여 법안에서는 회생계획 인가 전 영업양도의 허용 등을 통하여 이를 개선하려고 하고 있으나, 다음과 같은 문제점이 있음. △영업의 전부나 중요한 일부를 양도하는 것은 실질상 정리회사를 청산하는 것과 유사한 효과를 가져서 채권자들의 이익에 심대한 영향을 미치고 사실상정리절차에서 가장 핵심적인 절차가 종료되는 것임에도 불구하고 이를 단순히 채권자협의회의 의견만 들어서 법원이 허가할 수 있도록 하는 것은 채권자들의 권리의 심대한 침해가 우려됨. △회사의 영업의 전부 또는 중요한 일부를 양도하는 것은 회사의 이해관계자들에게 미치는 영향이 심대하므로 상법상으로도 회사의 주인인 주주들의 주주총회에서 특별결의에 의한 승인을 요건으로 하고 있음. 부채가 자산을 초과하거나 지급불능상태에 이른 부실회사의 경우에는 사실상 회사의 주인은 채권자들이라고 할 수 있으므로 당연히 채권자들의 동의가 있어야 이루어질 수 있는 것이고, 이에 반대하는 채권자들은 가압류 등 채권자로서의 권리를 행사할 수 있는 것임. △회생절차에 들어 온 회사라 하더라도 이와 같은 민사법의 기본원칙을 침해하는 것은 타당하지 않음. 특히 회사의 영업의 전부가 양도되는 경우에는 사실상 정리절차

가 실질상 종결되는 것과 다를 바 없으므로 이를 법원의 허가만으로 할 수 있도록 하는 것은 회생계획에 대하여 관계인 집회의 승인을 얻도록 한 법안의 취지를 몰각시키는 것이고, 위헌의 소지마저 있음. 따라서, 정리회사의 영업의 전부 또는 중요한 일부의 양도가 회생계획 인가 전에 반드시 이루어질 필요가 있는 경우에는, 그에 대하여 채권자 기구에 충분한 정보를 제공하도록 하고 최종적인 양도 여부의 결정 및 그 대금에 대하여는 적어도 채권자 집회 또는 이에 준 하는 채권자 기구의 동의를 받도록 하는 등 양도과정에 채권자들 또는 채권자 기구의 의사가 반영될 수 있도록 하는 조치가 반드시 필요할 것임. △영업의 전부 또는 중요한 일부의 양도 전에 정리계획을 작성할 시간적 여유가 없는 경우에는 당해 영업양도 자체에 대하여서만 채권자 집회 또는 이에 준 하는 채권자 기구의 동의를 받을 수도 있는 것임.

- 관리인 선임 문제 : 법안에 도입된 기존 경영진을 관리인으로 선임하는 제도는 미국 연방 파산법상의 이른바 DIP(Debtor in Possession)제도와 유사한 제도를 도입한 것으로 보이나, 이에 대하여는 다음과 같은 비판이 가능함. ①DIP제도를 적극 도입한다는 전제에서의 비판으로 관리인 규정은 회생제도의 핵심임. 관리인이 선임되면 기존의 경영진은 경영권을 상실하기 때문임. 따라서, 기존의 대표이사가 아닌 자가 관리인으로 선임될 가능성이 크면 클수록 채무자는 회생절차의 신청을 지체하게 될 것이므로, DIP제도를 적극 도입할 필요가 있음. 관리인 선임에 관한 규정을 명확하게 함으로써 법적 안정성을 도모하여야 할 것임. 법안의 규정은 관리인 선임시 기존 대표이사를 배제할 수 있는 사유가 너무 넓으므로 이를 제한할 필요가 있음. ②DIP제도의 도입시 부작용에 대한 비판으로 현재 많은 기업이 분식결산의 구태에서 벗어나지 못하고 있고, 구 경영진에게 경영 과탄의 책임이 있는데도 이를 규명하기 어려운 경우가 많은 우리 나라 경제 현실에서 구 경영진에게 관리를 맡긴다는 것은 구 경영진의 경영책임을 은폐시킬 우려가 있음. 회생절차 중의 회사의 자산 등에 대한 모든 권리·의무의 주체는 관리인이 되므로 M&A의 형식상 주체도 관리인이 될 수밖에 없다는 측면에서 볼 때, M&A의 활성화를 위하여 공정하고



중립적인 관리인의 선임이 극히 중요함. 그런데 법안처럼 M&A를 촉진한다고 하면서 DIP 유사 제도를 도입하는 것은 오히려 M&A를 저해할 우려가 큼. 현행법에 따르더라도 법원이 실무 운영을 통하여 경우에 따라서는 얼마든지 구 경영진을 관리인으로 선임할 수 있는 길이 열려 있으므로, 구 경영진을 관리인으로 선임하는 것을 원칙으로 하는 제도의 도입은 재고할 필요가 있음.

- 채무자가 개인인 경우의 문제점 : 채무자가 개인인 경우 원칙적으로 그 채무자 본인을 관리인으로 선임하도록 되어 있는데, 당해 개인으로 하여금 관리인이 되도록 하는 것이 과연 필요하고 적절한지에 대해서는 의문이므로, 이에 대한 보완이 필요함.
- 부인할 수 있는 행위 : 현행법이나 도산법안이나 조문상 부인권 행사의 대상행위가 매우 추상 적으로만 규정되어 있어 구체적으로 어떤 경우에 부인권의 대상이 될 지에 관하여 예측하기 어려움. 특히, 최근의 판례에 따르면, 부도난 회사에 대한 질권의 실행이 부인권의 대상이 된다고 함. 그러나, 이는 거래계에서 담보를 취득한 담보채권자의 지위를 심히 침해하는 것으로서, 첫째, 주관적인 사해의 의사가 없는 담보권자의 정당한 권리행사를 단지 회사가 지급불능이 된 이후라는 이유로 부인되게 하는 것은 담보제도의 취지에 맞지 않고 사해 행위 취소제도 또는 부인권제도의 취지에도 맞지 않으며, 둘째, 담보권자의 담보권 행사를 보장하는 파산시의 별채권 제도와의 균형이 맞지 않음. 따라서, 거래계의 예측가능성 보장이라는 측면에서, 담보채권자의 담보 권 실행과 관련하여 부실 징후 이후의 허용되는 담보권 실행 범위를 설정함에 있어 법경제적 측면과 공평의 측면을 교량하여 이를 명문으로 명확히 규정할 필요가 있음. 원칙적으로, 사해적인 담보권 취득 및 실행이 아닌 한 담보권자의 정당한 담보권 행사는 법원의 보전처분이 있기 전까지는 허용하는 것이 현행 담보제도 및 도산법 체계에 부합한다고 할 것임.
- 특수관계인과 관련한 행위에 대한 부인권 : 특수관계인을 상대방으로 하는 행위에 대하여 부인권을 행사할 수 있는 범위를 넓히는 것이 타

당하다고 하더라도, 현행 회사정리법상 위기부인의 대상을 지급정지 등이 있기 전 “60일 이내”로 되어 있던 것을 법안 제102조 제2항이 “1년 이내”까지 연장하는 것은 너무 긴 것으로 보임. 부인권을 행사할 수 있는 기간이 길수록 당해 거래에 대한 법적 안정성을 침해하며, 결과적으로 부실기업의 자구노력 등 구조조정에 도움이 되지 아니할 수 있음. 따라서, 위 기간을 “6월”로 조정하는 것이 바람직할 것임.

- 부인권 행사의 주체 : 법안 제106조 제1항에 의하면, 부인권의 행사 주체는 관리인임. 그런데, 법안 제75조 제1항에 의하면 원칙적으로 기존 대표이사가 관리인으로 선임되므로, 이 경우 관리인으로 하여금 부인권을 행사하게 하면 기존 대표이사가 부인권 행사에 주저하게 될 가능성이 큼. 또한, 금반언의 원칙상 기존 대표이사가 자신이 한 행위를 추후에 무효화하는 것도 법리적으로 문제될 수 있음. 따라서, 필요한 경우에는 법원이 감독위원을 선임하여 부인권을 행사할 수 있도록 할 필요가 있음. 물론 감독위원제도를 둘 경우 감독위원에 관한 구체적인 규정을 둘 필요가 있을 것임. 감독위원은 부인권 행사뿐만 아니라 기존의 대표이사가 관리인으로 선임될 경우 관리인에 대한 전 반적인 감독의무를 부담할 수 있을 것임.
- 조세 등의 청구권 : 현행 회사정리법 제122조 제1항은 조세청구권에 관하여 징수유예기간이 2년을 초과하는 경우 징수권자의 동의를 받도록 하고 있음. 법안은 동의 대상인 징수유예기간을 “3년을 초과하는 기간”으로 늘렸을 뿐, 현행 회사정리법과 마찬가지로 조세채무의 감면에 관한 명시적인 근거규정을 두지 않고 있음. 종래 회사정리법 제122조 제1항의 “기타 권리에 영향을 미칠 규정”을 적극적으로 해석하여 정리계획에서 조세채무의 감면을 규정할 수 있다는 견해도 있었으나, 조세 당국은 이를 소극적으로 해석하여 조세채무의 감면에 대하여 징수권자가 동의할 법적 근거가 없다는 입장이었음. 이에 따라, 정리절차에서 M&A를 통해 정리채무를 현금할인하여 일시 변제하고 조기 종결하고자 하는 경우 조세채무에 대하여는 현금할인 및 감면에 대한 징수권자의 동의를 받지 못해, 조세채무가 과도한 기업

의 회생의 걸림돌로 작용하는 경우가 있었음. 따라서, 위와 같은 해석상의 논란을 해소하고 기업회생을 원활히 한다는 의미에서 조세채무의 감면도 가능하다는 규정을 둘 필요가 있음. 이는 조세도 일반적인 정리채권이나 정리담보권과 유사하게 취급하는 최근의 국제적인 경향에도 부합됨. 참고로, 현행 회사정리법 제122조 제1항의 모체가 된 일본 회사갱생법 제122조 제1항에서는 징수권자의 동의를 얻으면 정리계획에서 조세채무의 감면에 대한 내용을 정할 수 있음을 명시적으로 규정하고 있음.

- 채권자 목록 제출 및 신고의제 : 법안은 채권 미신고시의 실권 위험 및 신고절차의 번거로움을 완화하기 위하여 법안은 관리인으로 하여금 먼저 회생채권자 목록, 회생담보권자 목록, 주주 또는 지분권자 목록을 제출하도록 하고(제150조), 이러한 목록에 기재된 회생채권, 회생담보권 및 주식 또는 출자지분은 별도의 신고가 없어도 신고한 것으로 간주하도록 하는 규정을 신설하였음(제151조). 그러나 법안은 채권자 등이 관리인이 작성한 목록과 다른 내용의 권리 신고를 한 경우에 관한 규정을 두지 않고 있음. 이와 관련하여서는 “목록에 기재된 내용과 다른 회생채권, 회생담보권, 주식 또는 출자지분을 신고한 경우는 관리인이 이의를 제출한 것으로 본다”는 규정을 추가한다면 채권신고에 따른 법률관계를 보다 명확하게 처리할 수 있을 것임.
- 청산을 내용으로 하는 회생계획안 : 법안 제222조는 청산가치가 계속 기업가치보다 높은 경우에도 인수, 합병에 의하여 구조조정을 할 수 있도록 유도하기 위하여 “영업의 전부 또는 일부의 양도”를 청산형 회생계획안에 함께 포함시켜 규정하고 있음. 그러나, 청산형과 재건형의 구분은 회사법인격의 소멸 여부에 의하여 형식적으로 판단할 것이 아니라 영업양도와 같이 회사재산이 일체로서 이전함으로써 물리적인 기업 자체가 존속하는 때에는 재건형 계획안으로 보아야 한다는 비판이 가능함. 따라서, “법원은 회생채무자의 사업을 청산할 때의 가치가 회생채무자의 사업을 계속할 때의 가치보다 크다고 인정하는 경우에는... 신청에 의하여 청산 또는 영업의 전부나 일부의 양도를

내용으로 하는 회생계획안의 작성을 허가할 수 있다”는 정도로 규정 하더라도 충분할 것임. 또한, 법안 제237조 제2호 나목은 영업양도를 내용으로 하는 회생계획안을 청산형이라고 하면서 그 활용도를 높일 목적에서 청산형 회생계획안의 가결요건을 담보권자 전원의 동의에서 5분의 4의 동의로 완화하고 있음. 그러나 청산을 내용으로 하는 회생계획의 본질은 회생절차의 형식을 빌어 실질적인 파산절차를 진행하는 것인데, 파산절차에서는 담보권자가 별채권을 가지므로 아무런 제약을 받지 않고 자신의 권리를 행사할 수 있는 것과 균형이 맞지 않음. 즉, 청산을 내용으로 하는 회생계획안을 담보권자 전원의 동의 없이도 가능하게 한 것은 담보권자의 이익을 부당하게 침해할 소지가 있음.

- 회생계획안의 사전 제출 : 기업구조조정촉진법 제20조 제2항은 채권 금융기관의 공동관리절차가 중단되고 회사정리절차가 신청된 경우 주채권은행에 의해 법원에 제출된 경영정상화계획을 사전 계획안으로 본다고 규정하고 있고, 이는 같은 법 제22조, 제23조에 의하여 채권은행의 공동관리, 주채권은행에 의한 관리절차에도 준용됨. 그러나 기업구조조정촉진법상의 공동관리절차 등은 채권금융기관만이 참여하는 것인 반면, 회사정리절차는 일반 상거래채권자를 비롯한 모든 채권자들에게 적용되므로, 경영정상화계획을 곧바로 사전 회생계획안으로 취급하기는 어려울 것임. 따라서, 법안 제223조에서 이를 바로 잡거나, 금번 법안 제정시 기업구조조정촉진법 제20조 제2항을 함께 개정하는 것이 바람직할 것임.
- 채무자에 대한 실사 : 법안 제259조는 일정한 경우 조사위원으로 하여금 채무자의 재산 및 영업상태를 실사하게 할 수 있도록 하면서도, 실사비용에 관한 조항을 두지 않았음. 실사에 필요한 비용의 예납명령 등에 관한 규정을 둘 필요가 있음.
- 리스계약에 대한 규율의 필요성 : 영업에 필수불가결한 기계나 설비를 리스회사로부터 리스하여 보유하고 있는 회사가 대부분인 점을 고려하면, 리스회사에 대한 리스채무를 회생절차에서 어떻게 취급할 것

인가는 매우 중요한 문제임. 그러나 기존의 회사정리법에서는 리스계약에 대한 별도의 규정이 없었으며, 법안에서도 마찬가지임. 종래 리스이용자의 도산시 리스물건이 환취권의 대상이 되는지, 리스계약을 쌍방 미이행의 쌍무계약으로 취급하여 해제의 대상으로 볼 수 있는지, 리스료 채권을 회생채권 또는 회생담보권 중 어느 것으로 인정할지 등에 대하여 많은 논의가 있었음. 기존의 회사정리법 하에서의 실무는 금융리스와 관련하여 리스이용자 에게 회사정리절차가 개시된 경우 명시적인 법적 근거가 없음에도 불구하고 금융리스의 물적·금융적 성질에 주목하여 리스회사의 리스채권을 정리담보권으로 취급하고 이를 기초로 정리계획안을 작성하였음. 이에 따라 금융리스에서의 리스회사는 리스물건의 소유자임에도 불구하고 정리절차중인 리스이용자에 대하여 리스물건에 대한 환취권을 행사하지 않고, 정리담보권자로서 정리절차에 참가하였음. 또한, 운용리스에 관하여는 금융리스와 달리 실무례가 확립되어 있지 않은 가운데 운용리스계약은 통상적인 임대차계약과 유사하게 취급할 수 있다는 것이 대체적인 견해로 보임. 그러므로, 위와 같은 현재의 실무관행을 반영하고 해석상의 혼란을 줄이기 위하여 금융리스와 운용리스를 구분하여 리스계약의 특수성을 반영한 규정을 둘 필요가 있음.

- 출자전환에 대한 세무처리의 문제 : 출자전환으로 인한 채무면제이익에 대한 과세문제가 현재 정리회사 M&A의 실무상 가장 큰 장애로 떠오르고 있음. 세법상 일반 원칙에 따르면 과세를 하여야 한다는 주장과 이에 대하여 과세를 하는 것은 부실회사의 인수인에게 지나친 부담을 주어 부실회사 M&A에 대한 장애요소로 작용한다는 견해가 대립하고 있고, 실무상 이에 대한 불확실성 때문에 M&A 활성화에 장애가 되고 있음. 따라서, 이에 대하여 출자전환으로 인한 채무면제이익 등에 대하여는 누적결손금의 범위 내에서는 익금에 산입하지 않도록 하고 있는 일본 개정 회사갱생법 제232조 제3호의 규정과 같이 명문의 규정을 두어 해결하는 것이 정리회사의 M&A 활성화에 도움이 될 것임.

- 부인권의 행사명령 : 법안 제106조 제2항에 의하면 회생절차의 경우에는 법원이 직권에 의하여 부인권을 행사하도록 할 수 있으므로, 파산절차에서도 법원의 직권에 의한 부인권 행사명령이 가능하도록 제 396조 제2항을 “파산채권자의 신청에 의하거나 직권으로”로 수정해야 할 것임.
- 리스계약에 대한 규율의 필요성 : 위 회생절차에서 언급한 바와 같이 파산절차에서도 리스채권자를 담보권자로 보고자 하는 것이 실무의 태도인 것으로 보이는 바, 해석상의 논란을 해소하기 위하여 리스계약과 관련한 특별규정을 둘 필요가 있음.

※ 개인회생제도의 도입 여부에 대한 문제 :

- 도산법안의 개인회생절차는 2000년의 개정에 의하여 일본 민사재생법 제13장 제2절에 신설된 급여소득자 등 재생절차와 거의 유사함. 다만, 일본 민사재생법은 “급여 또는 이와 유사한 종류의 정기적인 수입을 얻을 가망이 있는 자로서 그 액의 변동폭이 작을 것으로 생각되어지는 경우”에 한하여 동 절차가 적용되는데 비하여, 도산법안의 개인회생절차는 급여소득자뿐 아니라 일정 범위의 영업소득자에게까지 적용된다는 차이가 있음. 또한 그 입법배경을 보더라도, 일본 민사재생법상 개인채무자의 민사갱생절차의 특칙을 제정한 사회적 배경은 주로 장기 주택자금대출로 주택을 마련하였으나 자산디플레이로 인한 부동산가격의 급격한 하락으로 인하여 대출금상환이 불가능해진 채무자로 하여금 파산절차를 통하지 아니하고 당해 주택을 유지하면서 갱생하는 것을 지원하기 위한 것이었으나, 우리 나라의 경우에는 주로 분수에 넘친 과소비와 저금리를 이용한 가계대출의 급증으로 인하여 양산된 신용불량자를 구제하기 위한 것이라는 차이점이 있음. 따라서 선진국과 다른 경제상황 속에서 개인회생제도를 선불리 도입하기 전에 제도의 도입에 따른 금융기관의 부담능력을 고려하여 도입 여부를 면밀히 분석하는 것이 필요함. 또한 채무자 스스로의 판단에 따른 채무부담을 개인회생제도를 통하여 채권자 동의

없이 탕감하는 것이 정책적으로 타당한 것인지, 과소비로 인한 개인 채무의 무분별한 탕감이 성실히 일하는 일반 국민의 법감정에 적합한 것인지, 제도의 도입에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있는지 등에 대한 심층적인 검토가 필요함.

< 개인회생재단에 대한 감독의 강화 >

- 법안은 원칙적으로 채무자가 개인회생재단에 대한 관리처분권을 가지게 함으로써(제580조 제2항), 채권자 또는 법원이 개인회생재단에 대하여 통제하고 감독할 여지를 축소시켜 채무상환을 위한 책임재산의 부실화가 가속화될 우려가 있음. 개인회생절차에서의 부인권은 회생위원이 행사하도록 되어 있으나 회생위원의 선임은 임의적인 것으로 되어 있고, 법원은 채권자의 신청이 있는 경우 비로소 회생위원을 선임하여 부인권의 행사를 명할 수 있도록 하고 있음(제584조). 그 결과 부인권의 행사가 지연되어 채무자의 책임재산이 산일될 우려가 있으므로, 긴급한 경우 채권자가 직접 부인권을 행사할 수 있도록 하거나, 채권자가 법원에 부인권 행사신청을 하면 일정 기간 내에 회생위원이 아닌 법원이 부인권을 행사하도록 할 필요가 있음.
- 또한 개인회생제도는 변제기간 내의 소득 전부를 채무변제에 사용하게 한다는 데 그 기초를 두고 있으나, 채무자가 급여를 직접 수령하는 대신 장래에 행사 가능한 주식매수선택권을 부여받거나, 영업소득으로 얻을 수 있는 수익을 제3자가 대신 향유하도록 하는 등 변제기간 중의 소득을 고의로 이연(移延) 또는 분산시키는 행위가 예상되는바, 이를 방지할 수 있는 대책이 필요함. 즉, 이러한 경우 부인권의 행사를 가능하게 하는 한편, 면책의 취소사유(제636조) 및 사기회생죄(제653조)의 처벌대상으로 명시하는 등의 조치를 강구할 수 있을 것임.
- 부부공동신청의 특례 : 법안은 각각 개인회생절차의 대상이 되는 급여소득자 또는 영업소득자에 해당하는 부부는 공동으로 개인회생을 신청할 수 있고, 이 경우 법원은 부부 각자의 개인회생재단을 합산하여 그 개인회생재단의 범위를 결정할 수 있도록 규정하고 있음(제

598조). 민법은 부부의 누구에게 속한 것인지 분명하지 아니한 재산에 한하여 부부의 공유로 추정한다는 조항만을 두고 있을 뿐 원칙적으로 부부 각자의 특유재산에 대한 관리, 사용, 수익권을 인정하는 부부별산제를 채택하고 있는바(민법 제830조, 제831조), 위와 같은 특례의 인정은 부부 중 책임재산이 많은 일방의 채권자를 불합리하게 차별하는 결과를 가져올 수 있다는 점에서 채권자평등이라는 도산법의 기본원칙에 어긋남. 법안은 부부 각자의 개인회생재단의 합산결정이 상당하지 아니한 것으로 인정되는 경우 법원이 당사자의 신청 또는 직권으로 그 결정을 취소하거나 변경할 수 있다고 규정하고 있으나(제598조 제3항), 최대의 이해관계자라고 할 수 있는 회생채권자에게는 신청권을 부여하지 아니하고 있음. 결국 부부공동신청의 특례는 현행 민법의 원칙에 맞지 않는 것으로서 삭제되어야 할 것임.

- 담보권실행에 대한 중지명령 : 법안은 별제권의 행사를 인정하면서도, 개인회생의 신청이 있는 경우에 필요하다고 인정하는 때에는 법원이 개시결정시까지 담보권의 실행 등을 위한 경매절차를 중지할 것을 명할 수 있도록 하는 한편(제604조 제1항 제3호), 개인회생절차개시의 결정이 있는 때에는 개인회생절차가 폐지되거나 변제계획인가결정이 있을 때까지 담보권실행 등을 위한 경매절차가 당연히 중지되도록 규정하고 있음(제611조). 그러나 어차피 담보권을 별제권으로 인정하여 개인회생절차의 적용을 받지 않는 것으로 할 것이라면(제586조), 개인회생의 신청이 있거나 회생절차개시의 결정이 있었다 하여 이에 기한 경매절차를 중지할 아무런 이유가 없으며, 이는 채권자의 신속한 채권회수를 지연시킬 뿐이므로 “담보권의 실행 등을 위한 경매”는 중지명령 및 자동중지 대상에서 제외함이 타당할 것임.
- 변제수령 및 변제요구 금지의 문제점 : 법안은 개인회생의 신청이 있는 경우에 필요하다고 인정하는 때에는 법원이 개시결정시까지 개인회생채권을 변제받거나 변제를 요구하는 일체의 행위를 금지할 수 있도록 하는 한편(제604조 제1항 제4호), 개인회생절차개시의 결정이 있는 때에는 자동적으로 개인회생절차가 폐지될 때까지 위와 같은 행



위를 금지하도록 규정하고 있음(제611조 제1항 제4호). 법안은 변제 계획인가결정이 있으면 중지된 파산절차, 회생절차, 강제집행, 가압류 또는 가처분은 실효되고, 중지된 담보권실행 등을 위한 경매는 속행되는 것으로 규정하고 있으나, 위 변제수령 및 요구금지명령의 실효에 대해서는 언급이 없음(제626조 참조). 이에 대하여는 변제계획에 따라 변경된 회생채권의 이행기가 도래하면 변제의 수령 또는 요구를 할 수 있도록 명시하여야 할 것임.

- 개인회생절차개시신청 기각사유 : 개인회생절차가 회생절차나 파산절차보다 우선한다고 할지라도 경우에 따라서는 현재 진행중인 회생절차나 파산절차가 채권자들에게 유리할 수 있음. 이 경우에는 회생절차나 파산절차를 무위로 돌릴 것이 아니라 현재 계속 중인 회생절차나 파산절차를 유지할 필요가 있을 것임. 현행 회사정리법도 이에 관한 예외규정을 두고 있음(회사정리법 제38조 제4호 참조). 따라서, 법안 제606조에 “채무자에 대하여 회생절차 또는 파산절차가 법원에 계속 중에 있으며, 그 절차에 의함이 채권자의 일반의 이익에 적합한 때”를 기각사유로 추가하여야 할 것임.
- 채권자의 동의 없는 권리변경 및 채무유예 : 개인회생절차에서 채권자는 채무자의 변제계획안에 대하여 채권자 집회에서 이의를 진술할 권한만을 가질 뿐(제624조 제5항), 그러한 이의가 변제계획의 인가결정에 중대한 요소로 작용하지 아니하므로 이러한 제도는 헌법상 보장된 채권자의 재산권에 대한 본질적인 침해가 아닌가 하는 의심이 있음. 극단적인 경우 채권자의 전부 또는 대다수가 변제계획안에 반대하는 경우에도 법원이 변제계획을 인가하면 채권자의 권리가 확정적으로 변경되고 채권의 행사가 최장 5년까지 유예될 수 있는바, 이는 개인채무자의 후견적 보호에 치우친 과도한 입법으로서 헌법 제23조에 보장된 채권자의 재산권을 침해하는 것으로 보여지므로, 기본권 제한에 적용되는 최소 침해의 원칙에 따라 적용범위의 최소화를 위한 입법 노력이 필요하다고 생각됨. 따라서 개인회생절차에 의한 권리변경 또는 채권유예가 정당성을 획득하려면 절차 내에서 채권자

들에게 변제계획안에 대한 찬반 의사를 표명할 기회를 부여하여야 하며, 최소한 의결권을 행사할 수 있는 회생채권자의 의결권 총액의 과반수 이상의 의결권을 가진 자의 동의가 있어야만 변제계획안이 가결 되도록 하여야 할 것임. 다만, 이에 관하여는 서면에 의한 결의(제240조)를 원칙으로 함으로써 절차의 간소화를 기할 수 있을 것임.

- 변제계획의 인부요건의 검증 문제 : 법안은 채권자가 이의를 진술하지 아니하는 경우의 변제계획의 인부요건으로서 ①변제계획이 법률의 규정에 합치되어 있을 것, ②변제계획이 수행 가능할 것, ③변제계획인가 전에 지급되어야 할 비용, 수수료, 기타 금액이 지급되었을 것, ④변제계획의 인가결정일을 기준으로 하여 평가한 개인회생채권에 대한 총변제액이 채무자가 파산하는 경우에 배당받을 총액보다 적지 아니할 것을 열거하고, 위 4가지를 모두 구비하고 있는 경우에는 법원이 반드시 변제계획인가결정을 하도록 규정하고 있음(제625조 제1항). 위 ④의 요건을 확정하기 위해서는 인가결정일 현재 채무자의 회생채권액 및 채무자의 재산의 평가액이 확정되어야 하는바, 개인회생절차에서는 채권신고절차가 없으므로 누락된 회생채권에 대하여 실권효가 인정되지 않을 뿐만 아니라, 채무자의 재산가치를 평가하는 절차가 마련되어 있지 않으므로 법원이 변제계획상의 개인회생채권에 대한 총변제액과 채무자 파산시의 배당총액을 비교할 객관적 자료가 없고, 따라서 인가결정이 주먹구구식으로 이루어질 우려가 있음. 또한, 채권자가 이의를 진술하는 때에는 추가로 ⑤변제계획의 인가결정일을 기준으로 하여 이의를 진술하는 채권자가 받을 변제총액의 가치가 채무자가 파산하는 경우 배당받을 총액보다 적지 아니할 것, ⑥채무자가 최초의 변제일로부터 변제계획에서 정한 변제기간 동안 수령할 가용소득의 전부가 변제계획에 따른 변제에 제공될 것이 인가요건으로 요구됨(제625조 제2항). 위 ⑤의 요건에 대해서는 위 ④의 요건과 어떻게 다른 것인지 알 수가 없음. 결국 ④에서 계산된 변제계획상의 총변제액과 파산시 배당가능 총액을 각 채권자별로 구분하면 ⑤가 되는데 위에서 지적한 바와 동일한 문제가 있음. 위 ⑥의 요건에 대해서는 이와 같이 가용소득 전부를 변제에 제공하도록

하면 채무자의 입장에서 개인회생절차를 이용할 실익이 없어질 것임. 즉 채무자의 입장에서는 개인회생절차 대신에 개인파산 및 면책신청을 하면 그 시점에서 파산채무를 정리하고 면책을 받아 새로운 출발(fresh start)을 할 수 있을 것인데, 굳이 개인회생절차를 신청하여 향후 5년간의 가용소득 전액을 고스란히 채무변제에 사용할 유인이 없을 것으로 예상되므로, 이에 대한 보완이 필요함.

- 변제계획 불이행에 대한 채권자의 권리 : 법안은 일단 변제계획안이 인가된 이후에는 채무자가 인가된 변제계획을 이행할 수 없음이 명백할 뿐 아니라 채무자에게 아직 면책결정이 내려지지 아니한 경우에만 법원이 개인회생절차를 폐지할 수 있도록 하고 있음(제631조). 또한, 채무자가 변제계획에 따른 변제를 완료하지 못한 경우라도 채무자가 책임질 수 없는 사유로 인하여 변제를 완료하지 못한 경우에는 법원이 면책결정을 할 수 있도록 규정하고 있음(제634조 제2항). 따라서 개인채무자는 자신의 채무를 전부 상환할 필요 없이 재조정된 채무를 5년에 걸쳐 적당히 분할 상환하면 나머지 채무 전부가 면제될 수 있다는 인식을 가지게 되어 건실한 경제생활을 포기하고 채무를 제대로 이행하지 않으려는 도덕적 해이 현상이 나타날 것으로 예상되며, 이로 인하여 금융기관의 소비자 대출부문의 부실이 심각해질 위험이 크다고 할 것임. 이를 고려하여 채무자가 인가된 변제계획을 불이행하는 경우 원칙적으로 회생채권자들에게 현행 화의법상의 화의 취소와 유사한 요건화의법 제68조 제1항에 의하여 준용되는 파산법 제304조 제1항에 의하면 파산자가 강제화의의 이행을 해태한 경우에 신고를 한 파산채권자의 과반수로서 그 채권액이 그 자의 총채권의 4분의 3 이상에 해당하는 자의 신청이 있을 때에는 법원은 강제화의 취소의 결정을 하여야 하며, 화의법 제68조 제2항에 의하면 채무자가 정당한 사유없이 화의조건의 이행을 해태하고 있고 장래에서 화의조건을 이행할 의사나 능력이 없다고 인정되는 경우에는 법원은 채권자의 신청에 의하여 또는 직권으로 화의의 취소결정을 하여야 하도록 규정하고 있음. 즉, 회생채무자가 변제계획의 이행을 해태한 경우에 회생채권자의 잔존채권액의 과반수에 해당하는 회생채권자의 신청이

있는 경우에는 법원이 회생절차취소의 결정을 하여야 하며, 회생채무자가 정당한 사유 없이 변제계획의 이행을 해태하고 있고 장래에도 변제계획을 이행할 의사나 능력이 없다고 인정되는 경우에는 법원이 채권자의 신청에 의하여 또는 직권으로 회생절차의 취소결정을 하도록 규정할 필요가 있음. 개인회생절차가 취소되고 파산으로 이행하는 경우에는 회생절차개시 후에 새로 발생한 채권자들과 형평을 기하기 위하여 회생채권자들로 하여금 회생절차에 의하여 변경되기 전의 채권액을 기준으로 파산절차에서의 배당에 참가할 수 있도록 하여야 할 것임.  
: 대한변호사협회, 통합도산법안에 대한 의견서, 2004. 8. 11.

○ 대부업법 개정의견

- 현행 대부업법은 음성적인 사채업자들의 대부업으로의 등록유도에 실패하여 대부업의 양성화란 취지를 전혀 살리지 못하고 있어 등록대부업체조차도 신종 카드깡 영업으로 고리대 영업에 앞장서고 있으며 아직도 대부분의 사채업자들은 음지에서 고금리 영업을 하고 실정임. 역사적으로도 대부업자(사채업자 또는 대금업자)는 보호·육성의 대상이 결코 아니라, 그 사회적 폐해 때문에 늘 체계적인 규제 대상이었음. 현행 대부업법은 대부업자가 3천만원 이하의 대출을 할 경우 연 66%의 폭리 취득을 합법화(3천만원 이상인 경우 어떠한 폭리도 합법화)함으로써 사금융 이외에도 상호저축은행으로까지 폭리를 확산시켰으며, 대부업법의 적용을 받지 않는 사인간, 사업자와 종업원간에는 무한대의 이자수취가 가능하도록 방치하고 있음. 고금리 횡포문제를 적극적으로 규제하고 세계유일의 고금리를 보장하는 사채공화국의 오명을 벗어나도록 △금융이용자 보호 실질화 △등록 대부업자가 대부하는 이자율 최고한도를 구 이자제한법 수준인 연 40%로 제한 △미등록대부업자와 여신금융기관의 계약상의 최고이자율 연 25% △금융감독위의 대부업실태조사 의무화 △부당이자 환수특례조항 신설 등을 골자로 대부업법을 개정하여 고금리를 제한하고자 함 (민주노동당 경제민주화운동본부, <http://minsaeng.kdnp.org>).

- 파산법상 이원화돼 분리되어 있는 파산절차와 면책절차를 가급적 일체화시켜 처리하여야 할 것이고, 면책불허가사유인 낭비를 너무 엄격하게 해석하는 것에 대한 재검토가 있어야 할 것임. 금융권에 미치는 사회적 파장이 매우 크다는 점과 채무자의 도덕적 해이 등을 문제 삼아 개인파산면책제도에 대하여 부정적 입장도 만만치 않으나 국민이 최저한의 경제적 생활을 영위하는 것, 나아가 새로운 출발을 할 수 있도록 하는 것은 헌법상 행복추구권의 실현과도 무관하지 않으므로 부정적으로 볼 것만이 아니라, 적절하면서 바람직한 실무상 운영을 해나가는 것이 중요하고, 나아가 채무자가 경제적 재출발을 위한 합리적 의사결정을 할 수 있도록 도움을 줄 필요가 있는 바, 상담의 필요성에 주목하여 미국의 CCCS(Consumer Credit Counselling Service)와 같은 소비자파산상담제도나 전문상담원의 상담절차를 두고 있는 캐나다를 그 본보기로 삼을 수도 있음. 경제적 파탄의 예방을 위하여 신용이용의 계획성이나 그 전제가 되는 생활습관의 건전성에 관한 소비자교육도 필요함(전병서 중앙대 교수, 서울신문 2004. 9. 30).
- 신용회복지원위원회가 신용불량자들에게 개인회생프로그램 등에 대한 상담과 소개를 하는 종합적인 상담기구로의 전환되어야 하고, 법률가들이 지식이 부족한 신용불량자들의 상담과 제도의 절차를 밟도록 도와주고, 정부는 이를 공익 활동으로 인정해 주고 일부 지원할 필요가 있음. 미국식의 회생제도는 현재의 직장과 사업을 유지하면서 얻어지는 소득을 바탕으로 일정한 채무변제를 하고 나머지 채무를 면책 받아 채무자가 정상적인 경제 활동에 복귀할 수 있음에 반해 우리나라의 경우는 파산자가 되면 국가 공무원이나 그에 준하는 자격이 요구되는 교사나 변호사, 회계사 등의 전문가가 될 수 없고, 뿐만 아니라 기업체의 이사나 CEO가 될 수 없어 중소기업도 운영할 수 없는 등의 불이익을 받게 됨(김남근 변호사, 참여연대 작은권리찾기운동본부 주최 토론회, 2004. 8. 25).

## II. 인터넷언론관련 입법의견

### 1. 인터넷 언론의 개념 정의

- 인터넷언론의 정의가 애매하여 규제는 있는 반면에 법적 지위는 보장 받지 못하는 상황임. 대표적인 사례가 선거법으로 자유로운 취재보도의 권리도 없고 정치광고를 실을 수도 없는 실정임(이창호).
- 인터넷매체를 하나의 개념으로 무리하게 묶기보다는 인터넷신문과 인터넷방송으로 구분해 법제화를 검토하는 것이 타당함. 정간법에 인터넷신문을 포함시키고 방송법을 확대한 통신방송법을 제정해 인터넷방송을 규정하면 됨(강경근).
- 통상 ‘인터넷언론’이라고 하면 시사적인 뉴스를 위주로 자체 콘텐츠를 생산하는 기능을 하고 있는 매체를 말함. 인터넷언론을 법률상의 ‘매체’로 규정하자는 주장은 인터넷언론의 사회적 영향력 확대에서 기인함 (<http://www.breaknews.com>, 2003. 12. 11).
- 인터넷을 기반으로 매일 자체 콘텐츠를 생산해낸다는 기본조항을 충족시킨 경우에 한해 일종의 관례를 만드는 방식으로 처리해야 함(이창호, <http://www.breaknews.com>).
- 중앙선관위의 선거법 개정안은 인터넷 언론사의 정의를 ‘기사를 인터넷을 통하여 보도, 제공하거나 매개하는 사이트라고 되어 있는 바, 기사를 매개하는 사이트까지 언론이라고 볼 수는 없음. 기사를 생산하지 않고 전달하기만 하는 다음, 야후, 네이버 같은 포털사이트까지 언론이라고 규정되는 문제가 있음(박인규).
- 인터넷 신문은 정치, 경제, 사회, 문화, 시사 등에 관한 논평 및 여론을 전파하기 위하여 온라인이라는 방식을 이용, 전자방식의 텍스트 중심의 정보를 제공하는 온라인 미디어임(김택환, 1999).
- 인터넷 신문은 정치, 경제, 사회, 문화, 시사 등에 관한 보도, 논평 및 여론 등을 전파하기 위한 목적으로 인터넷이란 가상공간을 통하여

전문적으로 정보를 제공하는 온라인 미디어임(최영, 김병철, 2000; 최인희, 2001. 8).

- 인터넷상에서 기사를 제공한다고 해서 모두 신문사 또는 언론사로 정의해서는 안될 것임. 정보생산자와 매개자 그리고 정기성, 전자신문에 주목하여 정보의 1차적인 뉴스 제공자가 웹 상에서 하루 1회 이상 그 정보 내용을 갱신하여 여론을 전달할 목적으로 발행하는 전자적 형태의 신문으로 정의함(최낙진, 2000. 7).

※ 선거법에는 인터넷언론사를 ‘정치, 경제, 사회, 문화, 시사 등에 관한 보도, 논평 및 여론 등을 전파할 목적으로 취재, 편집, 집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도, 제공하거나 매개하는 인터넷사이트로서 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 선거관리위원회에 신고한 자’로 규정함.

## 2. 인터넷 언론의 범주

- 인터넷언론은 신문, 방송, 통신으로 나뉘어진 현재의 틀로 묶기가 어려워 ‘통합미디어법(가칭)’이 필요하나 현실적으로 시간이 많이 걸리기 때문에 일단 ‘정기간행물법’에 규정해야 함(이창호).
- 포털사이트가 인터넷언론에 포함될 수 있는가와 관련하여 현재 57개 언론사가 제휴를 맺고 뉴스를 제공하고 있는데 독자적인 취재는 하지 않고 있으며 수정·삭제 권한도 없음(최휘영).
- 인터넷언론사의 범위에 대해서는 지속적인 논의가 필요함(김용희).
- 포털사이트의 경우 진실성을 담보하는 장치가 없고 전달자일 뿐이므로 인터넷언론의 범주에 포함시키기 어려움(박선영).
- 인터넷 언론은 시사관련 정보전달과 논평을 전달하고 독자적 콘텐츠를 제공하는 조건을 충족시킨다면 문광부에 신고하는 방법으로 포함시키면 될 것임. 그러나 포털사이트에서 뉴스를 제공하는 것은 자체 콘텐츠 생산이 아니기 때문에 포함시키기 어려움. 인터넷신문협회나 기자협회 가입사를 위주로 하는 데 대해서는 특정협회에 전권을 주는

형식은 안될 것임(박인규).

- 쌍방향성이 실현될 수 있는 인터넷시대에 네티즌의 평가는 즉각성, 집단성 때로는 전문성을 가지고 있음(오연호, 미래).

### 3. 인터넷 언론의 특징

- 이슈설정과 확산방식으로 대중을 동원하여 인터넷 언론은 시민들 상호간의 의사교환과 토론을 매개함으로써 시민의 연대와 민주주의 발전을 가져올 수 있음. 기존의 언론과는 다른 목소리를 낼 수 있었던 바, 새로운 매체로서의 기능을 수행하고 있는 인터넷 언론의 가장 큰 특징은 대안언론으로 봐야 할 것임. 인터넷이라는 보다 자유로운 공간을 바탕으로 예민한 쟁점들 그리고 주류담론에 억눌려온 목소리들을 공개하고, 주류언론과는 긴장관계를 형성할 수 있음. 더욱 다양한 주제를 대안적 시각에서 전달함(이재진, 2003).
- 인터넷 신문의 특징에 속보성, 심층성, 정보 저장성, 상호작용성 등으로 요약됨.
- 인터넷 언론의 가장 큰 특징으로 지적되고 있는 속보성 또는 속도는 인터넷 자체의 특징일 수 있음. 오히려 인터넷 신문의 특징은 속보성이라는 단순한 것이 아니라 기존 신문과의 발행과정의 패러다임 변화에서 찾아야 할 것임.
- 정보확장과 저장성 강화라든지 분석의 심층성도 인터넷 언론은 뉴스의 전달에 있어 마감의 개념을 없애고 언제든지 수정, 보완이 가능하게 됨으로 기존의 구미디어가 가지고 있었던 시간적·공간적 한계를 극복함. 기존의 편집관행도 바꾸어 '선발행·후편집'의 방식이 확산됨. 인터넷상에서 제공되는 뉴스는 언제든지 업데이트 될 수 있고 기사의 분량에도 제한이 없게 됨으로서 보다 분석적이 되고, 보다 빠른 보도가 가능하게 됨.
- 상호작용성도 다양한 형태의 커뮤니케이션 과정에 참여하는 커뮤니케이션 주체들이 서로 대등한 입장에서 직접적으로 혹은 매개수단을 통



해서 메시지를 교환하고 공유하며 서로 의미를 창출해 가는 반복적인 순환과정으로 과거의 전통적인 대중매체와는 달리 기자와 독자간, 독자와 독자간의 연계가 형성되며 참여가 강화되고 보다 큰 시너지가 창출됨(송경재 경기대 교수, 2004)

#### 4. 인터넷언론의 법제화

- 디지털에 기반한 매체를 기존 법으로 규제하는 것에 한계가 있으나 언론의 역할을 수행하다보니 정간법에라도 규정될 필요가 있음(오연호).
- 인터넷언론은 실질적으로 언론의 역할을 하기 때문에 법의 규제를 받아야 함. 정간법에 포함시킬 경우 일정한 요건을 가진 매체들을 등록하는 방식이 바람직함. 세제, 선거보도, 언론중재 등의 혜택을 받을 수 있고 한국언론재단을 통해 지원 받는 것도 가능할 것임(황성운).
- 정간법은 규제의 목적보다는 언론의 역할을 수행하기 위한 보장장치로서의 성격이 강함. 정간법에 포함되지 않으면 의무만 있고 권한은 없는 형태가 됨(김용희).
- 정간법에 포함시키는 것을 반대하는 이유는 인터넷 언론이 기존 언론과 달리 수요자 중심이기 때문임. 인터넷언론법을 만들어 제 모양을 찾는 게 필요함(이전행).
- 인터넷언론법을 따로 제정하는 것이 좀 더 빠른 방법임(박선영).
- 인터넷 언론을 언론으로서 인정해야 하는 까닭은 단순히 인터넷 시대라는 시대적 조류에 의한 것만이 아닌 인터넷 공간이 현대사회의 가장 큰 정보 유통의 통로가 되었고, 이미 대다수의 사람들이 인터넷 언론을 언론으로 바라보고 있다는 점에서 법적으로도 당연한 언론으로 인정해야 하는 것임(<http://www.ikiss.org>).
- 정간법이 지원과 통제를 주로 하는 법이지만 규제의 성격이 강함. 인터넷의 자유로운 성격을 반영해 소규모 매체와 대안매체 들을 포함할 수 있는 새로운 법이 만들어져야 할 것임. 정간법의 틀 속에서 인터넷매체의 개념을 규정하는 것이 사실상 어려움(조대기).

- 정간법을 개정하여 인터넷 신문이 언론으로서 법적 지위를 확보할 수 있도록 해야 함. 인터넷 신문을 권력집단, 대기업, 언론관련 뉴스 등 민감한 이슈들을 의제화할 뿐만 아니라 소외계층이나 사회운동집단 등 소수집단의 목소리를 공적 뉴스로 다루면서 의제의 범위를 확대시켜 공적 매체로서의 기능을 담당함. 인터넷 신문은 정간법상의 정기간행물에 포함되지 않아 전기통신기본법과 전기통신사업법의 적용을 받고 있음. 보도에 의해 피해를 받을 경우 반론 보도청구권을 행사하고, 선거관련 후보자 초청대담과 토론회 등을 선거운동이 아닌 언론활동으로 보장받기 위하여 정간법에 인터넷신문의 근거규정을 넣어야 함(오연호, 연합뉴스 2002. 9. 16).
- 정보의 자유로운 유통과 정보에 대한 적극적 액세스의 현실화로 이제 전통적인 언론매체의 역할과 기능도 새로운 변모가 불가피해졌을 뿐만 아니라, 새로운 매체로서의 인터넷 매체의 등장에 따른 언론·언론사(기관)·기자의 개념 또한 재정립의 필요성이 부각되고 있음. 여기에 사상의 자유로운 유통을 통해 민주사회에서 여론형성의 주도적 역할을 담당하는 언론의 역할과 기능은 선거라는 정치적 과정에서 핵심적 역할을 수행하고 있는데 그 역할과 기능의 양상 또한 새롭게 변모하고 있기 때문에 이에 대한 법적·제도적 뒷받침이 있어야 할 것임(성낙인).
- 인터넷매체도 더 이상 방치된 상태로 둘 수 없을 것이기 때문에 제도권 편입에 따른 문제점도 검토되어야 함. 예컨대 신문사와 방송사의 같은 계열에서 발행하는 인터넷 신문이나 인터넷방송에 대해서는 실정법으로부터 벗어나 있는 문제점이 있음(성낙인).
- 인터넷을 이용한 선거운동을 법제화함에 있어서는 개방적이고 자유로운 사이버공간의 특성에 비중을 둘 것인지, 아니면 어두운 공간의 가능성이 있기 때문에 기존 선거법상 허용된 통신수단 정도로 인정할 것인지에 대해서는 견해를 달리할 수 있음(임좌순, 관훈저널, 2003년 봄호).

- 선거에서 말하는 언론기관은 일반적으로 방송법에 의한 방송사와 ‘정기간행물의등록등에관한법률’에 의하여 등록된 정기간행물임. 인터넷을 이용한 선거운동은 다양하고 풍부한 정보를 적은 노력과 비용으로 또한 신속하게 주고받을 수 있게 하고, 유권자와 개별적 의사교환을 통한 상호작용과 선거에 무관심한 젊은 층 등 계층별로 선거운동을 특화하여 정치참여의 장을 제공할 수 있게 하는 순기능을 가지고 있음. 선거관리위원회에서도 사실상 언론의 기능을 수행하고 있는 인터넷 언론매체를 선거법 등에서 언론기관으로 보지 않는 것은 정보화시대의 흐름에 맞지 않는다는 지적이 있어 인터넷 언론매체의 경우도 방송법이나 정간법상의 언론기관에 준하는 공정성이 담보될 수 있는 방향으로 관련법률이 제정 또는 개정될 수 있도록 조치해 줄 국회와 정부에 의뢰한 바 있음. 그러나 아직도 인터넷을 방송법이나 정간법상의 언론기관과 같이 언론기관으로 법제화하는 문제에 대해서는 합의가 이루어지지 않고 있음. 인터넷 매체는 기능이 포괄적이고 언론매체로 인정할 수 있는 기준도 정하기 어려운 기술적인 문제와, 인터넷 매체가 누리고 있는 자유를 기존의 신문이나 방송이라는 규율의 틀 속에 넣는 것이 과연 바람직한 것인지, 개방성과 다양성 등 인터넷 매체의 특성을 제고하는 새로운 모델의 언론을 정립해야 하는지 또는 공정성 보장을 인터넷 언론의 자체 정화기능에 맡길 것인지 등 연구·논의되어야 할 사항이 적지 않으며, 입법 체계상으로도 언론·정보통신 관계법 또는 선거법 같은 개별법 규정이 어떻게 조화를 이루어야 할 것인지에 대한 분야간 협력도 필요할 것임.

※ 인터넷 공간이 선거에서의 긍정적 측면을 고려할 때 현실에 맞는 법제 정비는 불가피함. 다만, 선거는 공정성을 생명으로 하여 국민의 대표자를 선출하는 민주주의 기반이 되는 제도임을 감안할 때 인터넷의 익명성, 현재의 세대간·지역간 편중성 등 부정적인 측면도 신중하게 고려하는 입법작업이 요청됨(임좌순).

※ 공공문제에 관해 의견을 교환하고 의사를 표출하는 공개게시판 형태나 기존 매스미디어가 방송이나 신문지면을 통해 제공한 내용을 자사

인터넷 사이트를 통해 재방송 또는 재게시하는 정도의 단순한 형태가 아니라 오직 가상공간하에서 뉴스를 생산하고 제공하는 인터넷 신문(독립형 인터넷 신문)이 점점 인지도를 넓혀가면서 유력한 언론의 하나로 자리매김해 가고 있음(김대익).

### 5. 게시판 실명제 도입

- 선거와 관련한 게시판에는 실명제까지 도입하려 하고 있음(이창호).
- 사이버공간은 종이신문과 달라 하수구 역할을 하는 익명의 공간이 있을 필요가 있음(오연호).
- 실명제는 시대의 흐름과 맞지 않는 것으로 익명성을 보장하고 인터넷 운영자가 자율규제하는 것이 바람직함. 허위사실 유포나 비방보다 언론자유침해가 더 심각한 피해를 가져옴(황성운).
- 사이버공간에서 흑색선전과 음해성 내용이 유통되는 것에 대해 규제가 필요함. 선거의 공정성에 큰 영향을 미칠 뿐 아니라 단시간에 회복하기 어려운 피해를 입게 됨. 삭제요청권도 강제적인 것으로 보이지만 운영자나 게시물자를 보호하는 순기능도 있음. 삭제요청을 받을 경우 이의신청도 할 수 있음(김용희).
- 익명의 의견 표시가 표현의 자유에 포함되는 권리라는 견해를 국가인권위원회에서 밝혔는데 검토의 여지가 있음. 본인을 확인하는 것만으로 사생활 침해라고 보기 어려움. 인터넷언론의 범주에서 운영되는 게시판에 선거관련 의사를 표현하는 것은 공적인 공간임(강경근).
- 실명제를 도입한다고 해서 글이 정화되는 효과는 별로 없음(이전행).
- 익명성의 역기능에 대한 통제를 바탕으로 하는 통신실명제는 의사소통의 대상인 상대방의 신원을 확인하는 콘텐츠로서의 실명제 기능 외에 다른 역기능이 제기될 가능성도 포함하고 있음(박진완 경북대 교수, 경북대신문 2003. 10. 20).
- 헌법 제21조의 언론·출판의 자유의 핵심적 요소가 되는 표현의 자유는 그 속성상 표현이 자유로워지면 자유로워질수록, 상대적으로 개

인의 인격권이나 여타의 이익을 제한할 가능성이 있다는 것이 문제임. 우리 헌법 제21조 제4항에는 ‘언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 안 된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 배상을 청구할 수 있다’고 규정하고 있음. 헌법재판소는 표현의 자유로부터 보호되어야 할 인격권의 헌법적 근거를 제10조의 인간의 존엄성 조항, 17조의 사생활의 비밀과 자유 조항, 제37조 제1항의 헌법에 열거되지 아니한 자유와 권리의 존중 조항 등에서 찾고 있음.

- 인터넷 순화와 청소년 보호라는 목적을 넘어서 표현의 자유의 제한을 과도하게 전제하고 있는 인터넷 실명제는 국가보안법이 존재하는 현 상황에서 동일 논의와 관련된 민감한 표현과 여타 의견대립이 첨예한 사회·정치·경제적 현안에 대한 표현을 위축시킬 수 있음. 민주주의적 의사결정에 수반되는 다양한 논의의 장을 확보하자는 측면에서도 이러한 표현의 자유의 위축은 바람직한 것은 아님. 인터넷 실명제를 도입하지 않더라도, 헌법 제21조 제4항에 명시된 ‘표현의 자유의 한계를 일탈한 행위에 대한 추적가능성’이 기술적으로 규정된다면, 실명제의 존재근거는 약해짐.
- 가상공간에서 익명성이 확보되어야 하는 또 다른 중요한 이유는 정치·경제·사회적 보복이나 불이익에 대한 두려움 때문에 자신의 프라이버시를 가능한 보호하려는 개인의 욕구도 보호하려는 개인의 욕구도 보호되어야 하기 때문임. 이런 점에서 인터넷 실명제는 헌법 제 17조의 사생활의 비밀의 자유를 침해한다고 볼 수 있음. 결론적으로 자유로운 체계만이 가장 진리에 근접할 수 있는 것으로 인간의 자율성과 이를 통한 발전가능성에 신뢰를 두고 있는 사회를 희망한다면, 인터넷 실명제는 바람직하지 않음(박진완 경북대 교수, 경북대신문 2003. 10. 20).
- 인터넷 게시판 실명제에 대해서 비판적인 바, 실명제는 인터넷 매체의 특징을 무시하는 것임. 허위사실 공포, 비방 등의 문제는 log분석 등을 통하여 수사기관에서 이미 조사하고 처벌하고 있음. 실명제를

실시하면 표현의 자유를 위축시킬 우려가 있음(원희룡).

- 인터넷실명제에 응하지 않을 시 과대료뿐만 아니라 미필적 고의로 형사처벌해야 함(김학원).
- 인터넷에는 일반적인 오프라인 매체에 나타나지 않는 여론이 개진될 가능성이 높음. 익명 글쓰기로 인한 사회적 문제들은 사회적 비용으로 봐야 하는 것으로 게시판 실명제로 인해 나타나지 않는 의견들이 있다면 이는 사회적인 손해임. 실명제로 규제하는 것보다는 익명에 의해 피해 받는 후보자를 구제할 수 있는 방법을 찾아야 함(이재진).
- 선거운동으로 보지 아니하는 선거에 관한 단순한 의견개진이나 의사표시 또는 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진이나 의사표시에 해당하는 지를 판단하여야 하며, 선거관리위원회가 특정 후보자에 대한 직접적인 지지·반대에 이르는 내용에 관하여 삭제요구를 요구하는 과정에서 인터넷의 특성상 지지자 또는 네티즌들과 마찰이 있었음. 익명으로 게시하는 인터넷의 특성상 지지자들은 게시판 등에 자유롭게 의견을 개진하고 싶어했고, 인터넷 게시내용이라 하여 사전선거운동의 예외를 인정하고 있지 않은 현행법상 선거관리위원회와의 충돌은 불가피함(임좌순).

## 6. 언론중재 대상

- 언론중재 대상도 아니어서 곧바로 민형사상 처벌로 넘어감(이창호).
- 인터넷언론의 보도로 인해 피해를 입은 피해당사자를 구제할 방법이 없다는 문제점은 인터넷언론이 언론중재위원회의 중재대상에 포함되지 않지 때문임(<http://www.breaknews.com>).

### ※ 국가인권위의 권고내용

공직선거및선거부정방지법중개정법률안에서 허위정보나 근거 없는 비방의 게시와 유통의 방지를 위하여 인터넷언론사 게시판, 대화방의 실명확인 제도의 도입을 신선했던 것에 대해 ‘이는 선거게시판에 의견을 게시하고자 하는 모든 국민은 허위정보 및 타인에 대한 비방을 유

포하는 자라는 사전적인 예단을 전제로 하는 것으로, 명백한 사전검열에 해당하며 익명성에서 기인하는 인터넷상의 표현의 자유와 여론형성의 권리를 제한하는 것'임. 인터넷이라는 매체는 개인의 표현의 자유 확대에 기여할 뿐만 아니라 정치의 공론의 장에서 유권자가 토론과 설득의 민주적 의사결정 과정에 능동적으로 참여할 수 있는 보다 확장된 공간을 허용함으로써 국민의 정치적 권리 실현에도 기여하고 있음. 국가는 규제나 검열 대신 이러한 기본권의 확대를 위해 적극적으로 지원하고 보호하는 역할을 담당해야 할 것임.

### 7. 인터넷 언론 선거게시판의 실명인증제 도입 반대

세계인권선언 제19조와 헌법 제21조의 표현의 자유에 반하고, 개인 정보가 본래의 수집 목적에서 벗어나 개인의 의사와 관계없이 광범위하게 이용될 수 있다는 점에서 헌법 제17조의 개인의 자기정보 관리 통제권을 침해할 우려가 있으며, 다음과 같이 헌법 제37조의 국민의 기본권 제한의 원칙에서 어긋남.

- 인터넷 실명제의 목적이 근거 없는 비방이나 흑색선전을 방지하고 선거범죄를 억제하는데 있다 할지라도 범죄적 목적을 가지고 타인의 주민등록번호를 사용하는 경우를 구별해 낼 수 없어 기본권 제한의 원칙인 도입목적의 적합성에 부합하지 않음.
- 중앙선거관리위원회가 선거게시판 감시활동을 통하여 불법게시물에 대한 검색과 그에 대한 대응활동을 하고 있고, 불법적인 정보게시와 유통에 대하여는 현행의 법체계로서 사후적으로 처벌이 가능하며 현재의 기술적 수준에서 개인정보를 침해하지 않는 범위 내에서 사후적으로 네티즌 신원을 확인할 방식을 모색할 수 있으므로 최소침해의 원칙에 위배됨.
- 실명인증제를 도입해야 하는 대상도 특정 인터넷 언론사만이 아니라 언론의 기능을 담당하는 시민단체나 개인 등 선거게시판을 운영하는 광범위한 다수로서 그 정의가 불분명하여 명확성의 원칙에도 위배됨. 인터넷이라는 매체는 개인의 표현의 자유 확대에 기여할 뿐만 아니라

정치·공론의 장에서 유권자가 토론과 설득의 민주적 의사결정 과정에 능동적으로 참여할 수 있는 보다 확장된 공간을 허용함으로써 국민의 정치적 권리 실현에도 기여하고 있으므로, 국가는 규제나 검열 대신 이러한 기본권의 확대를 위해 적극적으로 지원하고 보호하는 역할을 담당해야 할 것임. 따라서 인터넷 언론사의 실명인증제 도입은 제고되어야 함.

: 국가인권위원회, 2004. 2. 18.

### 8. 인터넷언론을 위한 제언

- 올바른 정보를 제공하고 민주주의적 원칙을 충실히 이행해야 할 인터넷 언론은 대안언론이기도 하지만 언론 본연의 사회적인 책임을 다해야 하는 매체로 우선 분별력 있는 여론 형성을 위하여 신뢰·정확성이 강조되어야 함. 인터넷 매체의 대안언론과 시·공간적 특성은 결국 인터넷 언론의 장점인 동시에 책임있는 언론의 기능을 수행하기 위하여 극복해야 할 과제가 되기도 할 것임.
- 법적인 테두리 안에서 인터넷 언론의 지위를 부여받는 문제는 법적·제도적 테두리 안에 있는 규제의 강화라는 측면에서는 부정적인 요인도 있지만, 장기적으로 공적인 신뢰성의 확보라는 측면에서 고려되어야 할 것임. 인터넷 언론의 특성을 살리는 보도활동의 활성화 방향으로 개정되어야 할 것임.

○ 법안관련 전문가 의견(통합도산법 전문가회의, 2004. 10. 16).

- 객관적 검증을 통하여 회생 가능성이 높다고 인정된 기업에 대해서는 기존 경영자와 감독기능이 강화된 채권자협의회와의 합의를 통해 회생시키는 것이 바람직함(이은영 열린우리당 의원).
- 개인채무자조정절차는 효율성이 떨어지므로 재고가 요망됨. 개인회생 채무 변제기간은 선진국처럼 최장 3년을 원칙으로 하고 5년까지 연장 할 수 있도록 함이 적절함(오수근 이화여대 교수).



- 독일식 창구일원화 및 자동정지제도의 도입이 필요함. DIP제도는 채무자의 도덕적 해이를 초래할 위험이 있으며 채권자협의회의 기능을 획기적으로 강화함이 상당함(박승두 한국도산법연구소장).
- 무엇보다도 신속한 법 시행이 중요하며, 자동정지제도 도입 필요성에 공감함. 쌍방미이행 쌍무계약 해지대상에서 단체협약을 제외하는 것은 기업에 큰 부담이 되므로 수정이 요망됨(양금승 전경련 기업정책팀장).
- 신속한 회생·퇴출 시스템 구축을 내용으로 하는 통합도산법이 시행되면 국가 신인도가 제고될 것으로 기대됨. 개인회생채무 변제기간은 시장충격을 완화하기 위하여 현행 최장 8년을 유지하고 단축 여부 장기 검토함이 타당함(김광수 재정경제부 금융정책과장).
- 개인회생채무 변제기간은 최장 5년을 원칙으로 하되, 8년까지 연장할 수 있도록 하는 타협안이 적절함. 파산자에 대한 직업상, 사업상 불이익 처우를 금지한다는 원칙 규정을 통합도산법에 두는 것이 바람직함(박용석 변호사).

### Ⅲ. 식품안전관련 주요의견

#### 1. 식품안전사고의 발생원인

- 식품안전관리체계의 불완전함 : 식품안전관리 업무를 지방자치단체에서 해야 하는지 식약청에서 해야 하는지 여부가 불분명하고 식품에 따라 안전관리 책임이 다른 부서에 분산되어 있는 등 관리체계가 미흡한 상황임.
- 식품안전관리에 관한 사전규제를 지나치게 완화함 : 거의 대부분의 식품제조업은 제조업자가 지자체에 신고만 하면 돼 사전관리가 실질적으로 불가능함. 업종별시설기준제도와 식품위생관리인제도도 규제라고 하여 폐지하였기 때문에 실질적인 사전관리가 매우 어려운 상황임.

- 우수한 식품이 우대 받는 시장환경을 만들어야 함 : 식약청은 안전하고 우수한 식품만이 시장에서 소비자에 의해 선호되도록 제도를 정비할 계획임.
- 식품사범의 처벌제도를 정비해 실효성 있는 단속이 이루어지도록 해야 함.  
: 이상, 심창구 식품의약품안전청장, issuetoday, 2004. 7. 14.
- 식품에 대한 행정과 법령이 무려 7개 부처로 분산되어 있고, 이로 인한 식품 행정 업무의 부처 간 통일성, 책임성, 신속성이 결여되어 식품안전관리의 책임 소재가 불분명하게 되어 안전관리의 사각 지대가 생김. 다원화된 체계로는 새로운 위협이나 소비자의 안전욕구에 효과적으로 대응하기 어려움.
- 광우병 사태 이후 식품안전행정체계를 통합하여 일원화하고 있는 것이 세계적인 추세임 : 예) 영국의 식품기준청(FSA), 캐나다의 식품검사청(CFIA), 호주·뉴질랜드의 식품기준청(FSANZ), 일본의 식품안전위원회 ; 우리 나라는 1994년부터 지속적으로 규제완화 및 지방이양차원에서 식품의 인·허가, 지도·단속 업무를 지방자치단체에 이양해 왔음 : 미국은 면적이 크고 자치제가 발달했음에도 불구하고 식·의약품 관리는 중앙의 FDA가 5개의 지역사무소, 20개의 지구사무소, 130개의 주재 검사소를 두고 총괄 관리하고 있음. 세계는 지금 식품안전규제를 강화하는 추세인데 우리 나라는 오히려 폐지·완화하고 있던 것임.  
: 이상 이영순 서울대학교수, issuetoday, 2004. 6. 20.
- 인스턴트 식품은 식품이면서 공산품이라는 이중의 속성을 갖고 있는 바, 소비자의 입장에서는 ‘식품’에 주안점을 두지만 관련 자본의 입장에서는 공산품, 즉 ‘상품’에 주안점을 두고 다루게 됨. 이와 같이 상호 갈등관계에 놓을 수밖에 없는 소비자와 기업 사이의 중재를 담당해야 할 행정기관이 어떤 입장을 취하느냐가 매우 중요함.  
= 식품에 관해서는 전 세계적으로 규제가 강화되는 추세 : 그간의 과도한 각종 규제를 풀어야 했던 한국은 그 대상에 식품안전까지

포함시키는 심각한 오류를 범함. 정부는 기업의 자율성을 높이기 위한 조치로 행정 기관이 직접 관장하던 각종 검사, 교육 등을 기업 스스로 하도록 했으나 결과는 기대에 부응하지 못함.

- = 식품리콜 의무화 : 보건복지부가 불량만두 파동을 계기로 추진하고 있는 ‘식품리콜의무화’는 유통기한이 짧은 식품의 리콜제가 실효성을 가질 것인지 의문이 제기되기도 하지만 기업과 소비자 양쪽을 모두 아우르는 방안으로 충분히 고려할 만함.
- = 소비자들의 감시 활동에 대한 적극적 지원 : 소비자 운동의 힘이 아직 미약하고 따라서 상품 내용 분석 및 비교 분석과 같은 제대로 된 감시 활동을 할 역량을 갖추지 못함. 정부 공인 기관의 품질 평가와 병행해서 소비자 기구의 품질 평가가 이루어지도록 할 필요가 있음 ; 소비자 단체 공동의 품질 검사 기구를 정부 지원으로 설립, 운영하는 방안도 모색할 필요가 있음.

: 이상 이슈투데이 편집국.

## 2. 식품안전관리의 문제점

### ○ 식품 등의 기준 규격 중복

- 관리체계의 다원화로 인하여 관련 부처별 위해평가 및 기준 규격 설정 업무를 각기 수행함으로써 인력, 예산, 예산 등 국가 자원의 낭비용인이 발생하고 있음 ; 식품에 기인해 위해평가는 농축수산물 및 그 가공식품 등 경구 섭취하는 모든 식품을 대상으로 하여 평가되어야 하나 각 개별법에 의해 위해평가 업무가 분산됨으로써 총체적인 위해평가 업무수행이 곤란한 실정임.

### ○ 식품 등의 검사체계 중복

- 식품안전관리체계의 다원화에 의해 각 부처에서 동일 및 유사한 검정(검사) 업무를 수행함으로써 관련자원이 중복 투입되고 있고 이로 인하여 자원의 낭비요인이 발생되고 있음.

○ 안전사고 발생시 신속 대처 불가능

- 각 개별법에 따라 각 부처에서 사전 사후관리업무를 수행함으로써 식품안전사고 발생시 신속한 원인규명 및 사후조치가 이루어지지 못하고 있음.

○ 소비자 혼란 초래

- 식품안전사고 발생시 관리부처의 다원화에 따른 소비자 혼란이 야기됨. 관리부서가 상이함에 따라 식품안전문제 발생시 책임소재가 어느 부서에 있는지 명확치 아니함으로서 소비자의 혼란을 초래하고, 나아가 부처간 떠넘기식 행정으로 오인될 소지도 있음.

■ 관련 법령의 다원화

식품안전관리의 근간이 되는 ‘식품위생법’외에 ‘축산물가공처리법’, ‘학교급식법’, ‘먹는물관리법’ 등 각 부처별 관리 업무에 따라 개별 법령을 제정하는 빌미가 되었으며, 특히 축사물의 경우에 이원화된 관리체제로 업계의 혼란을 가중시키고 있음.

① 식품안전관리 인적 물적 자원의 중복투입

소관법령 및 기준 규격에 따라 관리부서가 상이하기 때문에 허가 등 사전관리와 지도 단속 등 사후관리에 자원이 중복 투입되고 있음

예) 동일공장에서 아이스크림과 빙과류를 동시 제조할 경우에 아이스크림은 ‘축산물가공처리법’에 의하여 농림부가 관리하고 빙과류는 ‘식품위생법’에 따라 식약청이 각각 관리함으로써 허가 및 지도 감시업무 등에 소요되는 인력 예산 등 자원이 중복 투입되고 있음.

② 식품 등의 표시기준관리 비효율

각 개별법에 따라 관련 부처에서 표시기준을 각각 설정 운영함  
‘식품위생법’ 소관사항인 가공식품까지 ‘농산물품질관리법’, ‘수산물품질관리법’의 규정에 따라 원산지 표시와 지리적 표시를 하도록 규정하고 있어 한 식품에 대하여 3개 법률에 따른 표시를 요구하고 있어

소비자의 혼란과 중복규제에 따른 생산자의 불편을 초래하고 있음.

③ HACCP<sup>1)</sup> 적용의 분산

축산물가공처리법 등 개별법에 따라 HACCP이 적용됨으로써 관리 및 평가기준이 상이하어 HACCP의 적용, 확대 실시 등에 일관성이 결여되고 있고, 또한 중복적용에 따른 적용업소의 경제적 부담가중 및 국가차원의 관리인력 낭비용인이 발생하고 있음.

④ 생산자의 낭비 및 불편요인 발생

제조시설의 중복 투자 및 관리에 의한 경제적 손실과 불편이 초래되고 있음.

■ 수입식품검사체계의 3원화

수입식품 검사업무도 각 개별법에 따라 주로 3개 부처에서 관련 업무를 수행하고 있음.

①축산물가공처리법 / ②인삼산업법 / ③주세법 / ④먹는물관리법 / ⑤염관리법

수입식품 검사업무의 다원화에 의해 신고 및 수입식품의 검사등 업무에 인력예산 등 국가자원의 중복투입 됨으로써 낭비요인이 발생하고, 수입식품 관리정책의 일관성이 결여될 수 있음. 수입식품의 안전과 관련한 사전 사후 정보의 공유 미흡으로 총체적 수입식품 안전관리 기능

---

1) HACCP이란, Hazard Analysis and Critical Control Points의 머리글자로서, 일명 ‘해썹’이라 부르며 식품의약품안전청에서는 이를 ‘식품위해요소중점관리기준’으로 번역하고 있다. HACCP은 위해분석(HA)과 중요관리점(CCP)으로 구성되어 있는데, HA는 위해가능성이 있는 요소를 찾아 분석·평가하는 것이며, CCP는 해당 위해 요소를 방지·제거하고 안전성을 확보하기 위하여 중점적으로 다루어야 할 관리점을 말한다. 종합적으로, HACCP란 식품의 원재료 생산에서부터 제조, 가공, 보존, 유통단계를 거쳐 최종 소비자가 섭취하기 전까지의 각 단계에서 발생할 우려가 있는 위해요소를 규명하고, 이를 중점적으로 관리하기 위한 중요관리점을 결정하여 자주적이며 체계적이고 효율적인 관리로 식품의 안전성(safety)을 확보하기 위한 과학적인 위생관리체계라 할 수 있다.

<http://www.kfda.go.kr/korea/food/food6.htm>

이 취약해 질 수 있음.

식품안전 문제 발생시 능동적 대처가 불가능하며 관련 정책의 신속성 일관성 결여 및 업무분산으로 자원의 집중화 및 국제 통상문제 발생 시 능동적이고 신속한 대응을 곤란하고 하고 신고기관의 다원화로 수입 및 수출자의 불편을 초래하게 됨. 특히 업무처리 혼선 및 부처간 책임회피도 문제됨.

■ 지방자치단체의 업무 집중화

1995년 지자체 출범 후 식품위생관련 인허가 업무의 대부분이 지방자치단체로 이관되어 현재 식품조사처리업, 식품첨가물조제조업만 지방식약청에서 관리하고 있음.

식품관련 영업허가는 식품위생법 시행령 제10조제3항에 의하여 시장, 군수 또는 구청장이 행하도록 일원화되어 있으나 단속권한은 시도 보건위생과, 시군구의 위생과, 경찰 및 지방식품의약품안전청, 소방서로 다원화되어 있으며, 합동단속시에는 검찰청도 참가하고 있음. 단속 업무범위를 보면 현재 경찰공무원은 풍속분야를, 일반공무원은 위생 및 시설분야를 단속하도록 구분됨.

- 식품안전과 관련된 지방자치단체 인력이 상대적으로 비전문화 됨
- 업무량에 비해 담당 인력수가 적어 1인당 담당 업소수가 평균 500여 개이며 최고 2,000개소
- 미국 등 선진국과는 달리 지자체를 포함하여 여러 관련 기관의 중복된 출입감시업무로 업체가 곤란을 겪고 있음
- 지자체 출범에 따라 민선 기관장에 의한 선심 행정이 남발되고 있음 (업소수 증가, 행정처벌 감소)

■ 책임기관의 기능 미흡

- 식약청이 신설됨으로 인하여 보건복지부의 식품정책기능은 '약무식품정책과'의 한계로 줄어 800여명이 근무하는 식약청의 모든 법령 제개정 권한 정책수립 기능 등을 단 5명이 주관하고 있어 식약청이 시

의성 있는 기능을 발휘하지 못하고 있음.

- 축산가공식품에 관한 농림부와의 업무갈등
- 지방자치단체와 지방식약청간의 집행기능에 관한 업무 갈등

### 3. 식품안전관리체계 개편시 고려사항

#### ○ 식품안전 중시

과거 식품의 양적 측면만을 중시하였던 생산 우선의 정책에서 식품의 질적 측면인 식품안전을 중시하는 식품안전관리체계가 되어야 함.

#### ○ 소비자 보호 우선

식품의 양적 측면을 중시하던 과거의 생산지향적인 정책하에서는 소비자보다는 생산자가 중시되었으나 WTO(세계무역기구) 출범후 식품교역이 완전 개방화됨에 따라 향후에는 식품안전지향적인 정책이 중요시되며 소비자 안전보호가 우선시 되어야 함.

#### ○ 전문성 강조

작은 정부를 지향하는 국제적 추세하에 우리 나라도 사실상 식품안전 담당 인력의 증원이 어려운 상황이라 할 수 있으며, 이러한 어려움을 타개하는 유일한 방법은 업무의 효율성을 제고하는 것임. 업무의 효율성을 제고하기 위해서는 담당자들의 전문성이 무엇보다도 중시되고 강조되어야 할 것임.

#### ○ 통합비용 절감

기존 조직을 근간으로 관련체계를 정비한 다면 초기 통합비용 상당히 절감할 수 있을 것임.

#### ○ 정치적 타협 배제

식품정책은 모든 국민의 건강과 직결되는 중요 정책이고, 소비자들의 관심이 날로 증대하는 국가 정책이므로 과거의 부처간 정치적 타협이

배제된 과학적인 근거하에서 식품안전관리체계가 재편되어야 함.

#### 4. 식품안전관리 개선안

##### ○ 통합업무 범위

식품안전관리체계를 통합할 때 통합할 업무의 범위를 우선 정해야 함. 식품안전과 관련한 업무 전체를 통합할 것인지 아니면 일부 업무, 즉, 단계별(생산, 가공, 유통 등) 업무를 분리하여 통합할 것인지, 업무별(수입식품 검사업무, 기준규격설정업무, 인허가업무 등)로 통합을 추진할 것인지가 우선 결정되어야 함.

##### ○ 통합 주체기관

초기 통합비용을 절감하고, 전문성을 제고하는 등 효율적인 식품안전관리체계를 구축하기 위해서는 통합 주체기관이 선정되어야 할 것임. 기존조직인 식약청, 농림부가 대상이 될 수 있으며 전혀 새로운 기관을 신설할 수도 있다. 또한 기존 부처들의 장점을 살려 절충식 기관을 만들 것인가를 결정하여야 함.

##### ○ 조직형태

새로운 조직의 형태를 결정해야 함. ‘처’, ‘청’을 면밀히 검토하여 업무통합 범위, 통합내용, 기대효과 등에 따라 가장 효율적인 형태로 결정되어야 함.

##### ○ 보고부처

조직 형태 및 소속부처에 따라 보고부처가 국무조정실, 보건복지부, 농림부 등으로 결정될 수 있을 것임.

##### ○ 다른 정부조직 개편과의 연계성

식품안전관리체계의 전환은 정부 다른 부처들의 조직재편과 상관이 있는 바, 기존의 노동정책과 사회정책업무가 통합될 경우 보건과 식품의약품업무는 업무 특성상 자연스레 통합되어야 함.



: 이상 정기혜, 식품안전관리체계 현황과 개선방향, 식품과학과 산업, 2003. 6.

식품안전관리체계 및 법제의 다원화에 대하여는 식품안전관리체계의 효율적 조정이 곤란하다는 점, 안전관리의 사각지대가 발생하고 책임 소재가 불분명해진다는 점, 식품위해사고가 발생한 경우 신속하고 일관성 있는 국가비상시스템의 가동이 곤란하다는 점등의 문제점이 지적되고 있음.

그러나 다원화가 반드시 불합리한 제도라고 할 수만은 없으며, 각 분야 및 품목별 전문성의 제고라는 점에서는 장점으로 평가됨. 따라서 다원화된 체제에서 문제점이 발생한다고 해서 일원화만을 대안으로 제기하는 것보다는 현재의 다원화체제를 통해서라도 좀 더 합리적이고 효율적인 식품안전을 관리함으로써 현재의 식품안전관리체제에 대한 충격과 변화를 최소화하는 방안을 모색할 필요도 있음.

현재의 상황에서는 식품안전관련조직의 통합이나 '식품안전통합법'의 제정을 통한 일원화보다는 식품안전을 위한 가장 우선적인 방법론 중의 하나가 바로 '식품안전기본법'의 제정이라 할 수 있음.

## 5. 제정의 필요성

### ○ 식품안전에 관한 국내법령의 정비 필요성

현행 식품안전관련법제는 각 기관별로, 각 품목별로 각각 분산되어 있고 각 법률의 목적, 보호법익, 구체적 제도 등에 있어서도 많은 차이가 있는 바, 식품안전을 위한 노력을 분산시킴으로서 정책의 비효율을 초래함. 현행 식품관련법제가 가진 체계상의 문제점을 '식품안전기본법'을 통하여 개선할 필요가 있음.

### ○ 식품안전을 위한 전담 법률의 필요

우리 나라는 식품에 관해서 수많은 법률을 운영하고 있지만, 식품안전에 관한 전담법률이 없는 형편임. 특히, 식품에 대해서 과거와 같

이 생존의 문제뿐 아니라, 건강유지나 증진 등의 인간다운 삶이라는 측면에서도 인식되고 있음.

○ 식품에 대한 국제적 수준의 안전성 확보장치가 필요

세계 각국은 식품안전법 또는 식품안전기본법 등의 제정을 통하여 식품안전 행정체계 및 법령의 정비를 마친 상태로 식품이 국제무역에서 많은 비중을 차지하고 있는 상황에서 수출 및 수입식품에 관해서도 국제적 수준의 안전성 확보장치가 필요함.

○ 총괄조정기구의 필요

식품안전을 위한 현재의 다원화체제의 문제점을 큰 부작용 없이 해결하는 방안으로는 식품안전을 담당하는 각 기관의 정책을 종합적으로 조정하여 정책의 일관성과 효율성을 높일 필요가 있음. 따라서, 식품안전기본법에 총괄조정기구의 설치와 기능에 대한 규정이 포함되어야 함.

○ 식품에 대한 국민의 신뢰성 제고

현행의 개별적인 식품관련법령 중 명시적으로 식품소비자의 보호를 법의 목적으로 하고 있는 경우도 소수에 불과하고, 이를 위한 구체적인 제도도 미비함. 식품사고로 인한 피해는 일반적인 소비재로 인한 피해와는 그 원인과 피해유형에 있어서 차이가 있다는 점에서 일반적인 민사법 및 소비자보호법에 의한 피해구제와는 차별을 꾀할 필요가 있음.

○ 법안 주요내용

- 식품안전기본법(안)은 소비자 피해를 구제하기 위해 동일한 식품의 섭취로 20인 이상에게 피해가 발생한 경우 ‘식품집단소송’을 제기할 수 있도록 했으며 ‘식품분쟁조정위원회’를 설치해 위해식품의 섭취로 인한 건강 또는 재산상 피해에 대한 분쟁을 조정할 수 있게 함.
- 또 식품안전관련 각종 위원회와 주요 점검활동에 소비자의 참여를 보장한다는 원칙에 따라 소비자들이 특정식품에 대해 시료채취 및 시험

분석에 대한 요구가 있을 경우에는 특별한 사유가 없는 한 관계행정 기관은 이에 응하도록 규정함.

- 특히 ‘식품시민감사’ 제도를 도입, 사업자가 자율적으로 ‘식품시민감사인’을 두어 자신의 사업장 및 취급하는 식품의 안전상태를 점검하고 공표할 수 있도록 했으며 정부는 식품시민감사인을 운영하는 사업자에 대해서는 지도점검을 축소하거나 경미한 사항에 대해 처벌을 감면할 수 있도록 함.
  - 여러 부처의 식품안전정책을 종합·조정하고, 위해평가와 관련된 사항에 대한 자문을 위하여 국무총리 소속하에 식품안전정책위원회를 신설하도록 했으며, 이 위원회에서 식품안전정책의 수립과 중요 위험물질에 대한 위해성 평가, 식품안전관련 주요 정책의 조정 및 중대한 식품안전 사고발생시 종합 대응방안을 마련토록 함.
  - 식품관련 사업자는 식품원료와 첨가물, 최종생산물, 기구 및 용기·포장 등의 안전성의 지속적 유지 여부를 의무적으로 검사 및 확인하도록 규정하고 안전성에 관한 법령상의 요건에 적합하지 않은 때에는 당해 식품을 즉시 회수하도록 했으며 고의로 부정·불량식품을 제조하거나 판매하여 부당하게 이득을 취한 사업자에 대해서는 재산상 이득액에 상당하는 금액을 환수할 수 있게 함.
- ※ 공청회에서는 법안이 지나치게 소비자 보호에만 편중돼있다는 지적과 함께 식품안전정책위원회의 위상과 기능을 강화해야 한다는 의견이 많았음. 또 식품시민감사 제도 도입에 대해서는 실효성을 거두기 어렵다는 차원에서 반대의 목소리가 높았음.
- 현행 식품안전법령이 부처별로 다원화되어 정책 일관성이 부족하고 법령간 상충되는 사례가 많았으며 식품사고시 피해구제와 대응체계가 미흡해 소비자 불안을 초래함에 따라 식품안전기본법을 제정하여 식약청, 광역지자체 등에 분쟁조정위원회를 설치, 피해구제를 강화함으로써 식품사고 피해 소비자가 쉽게 보상을 받을 수 있게 하고 20인 이상에게 피해가 발생한 경우는 집단소송을 할 수 있는 근거도 마련

함. 또한 리콜제의 의무화와 부정불량식품에 대한 신고보상금 수준을 대폭 인상하고 식품안전을 이유로 영업활동을 규제하는 법령 제개정 시에는 사전에 위해성여부 정도를 알 수 있게 과학적 평가를 먼저 실시토록 함(류창호, 한국법제연구원 부연구위원).

- 식품위해사건·사고가 정기적·지속적으로 발생함에서 보듯이 식품의 완벽한 안전은 존재할 수 없으므로, 어느 정도의 안전까지 감수하겠다는 가 하는 ‘안전의 정도’를 정하고 출발해야 식품안전성 확보라는 목적을 달성할 수 있음. 식품안전기본법이 잘 만들어져서, 잘 시행된다고 해도, 식품위해사고는 어김없이 일어날 것임. 다만 우리는 이러한 사고를 조금이라도 줄일 수 있도록 하는 것이 목적임(이종영, 중앙대 교수).
- 기본법이지만 ‘하야야 한다’ 등의 의무규정이 있기 때문에 조치기능의 제재규정이 있는 것도 좋을 듯함. 식품안전은 사업자단체 및 사업자의 자율규제 없이는 확보될 수 없는 것이므로 자율규제에 대한 가이드라인을 제시하고, 이를 권장하고 촉진할 수 있는 기준을 제시하는 것이 바람직함(김성천, 소비자보호원 연구원).
- 법안이 어느 정도 체계를 가지고 있는 업체를 제외한 영세한 업소들은 아무리 리콜, 부당이득 환수, 위해성 평가제도를 도입하여도 참여할 수 없을 것이고, 식품 관련 피해구제를 진행하다보면, 판매업소의 관리소홀로 제조상 문제가 없는 식품을 위해식품으로 만드는 경우도 많이 있으므로, 판매업소 관련 규정도 포함시켜야 할 것임(이향기, 한국소비자연맹 부회장).
- 법의 제정이유는 여러 기관의 대립, 일관성 부족, 책임 회피 등을 보완하기 위한 것으로 핵심은 식품안전정책위원회일 것임. 식품안전행정은 효율성, 책임성, 일관성이 중요하므로 식품안전정책위원회 구성의 필요성에는 크게 공감함. 또한 현재와 같은 국제화사회에서는 안전에 높은 퀄리티를 가지지 않는다면, 시장경쟁력을 가지기 어려울 것인 바, 안전을 중요한 국가정책으로 다루어야 한다는 점에는 깊이 동감함. 그러나 식품안전정책위원회가 독립 행정기관이 아니고, 국무총리의 자문기구로서의 위상을 갖고 있으므로 문제가 있다고 생각함.

또한 식품안전정책위원회와 기존의 식품의약품안전청의 관계 및 위상은 어떻게 정리할 것이며, 업무 중복은 어떻게 처리할 것인지의 문제와 식품을 담당하고 있는 농림부, 해수부 등의 부처와의 관계는 어떻게 정립할 것인지의 문제가 발생함. 식품안전기본법은 소비자보호법에서 식품안전부분을 따로 떼어놓은 것처럼 보여지며, 국가 및 사업자의 책임규정, 분쟁조정, 집단소송 등 그 내용도 유사함. 본 법안에 있는 식품안전정책위원회는 소비자보호법에 있는 소비자정책심의위원회와 취지 및 기능이 매우 유사한데, 현실적으로 소비자정책심의위원회는 일년에 단 1번 열리며, 최근에는 서면결의로 끝난 경우도 있었을 정도로 제대로 운영되지 않고 있음. 마찬가지로 식품안전정책위원회도, 위원이 국무총리 및 각 부처 장관들로 구성되는 바, 실제로 작동하기는 어렵다는 우려가 됨. 일본식처럼 위원회의 격을 낮추고, 상설성을 띠면서 활동할 수 있는 기구로 만들어야 할 것임. 식품시민감사는 반드시 전문성이 있어야 하고, 영터리 단체에 의해 추천된 영터리 감사원이 있어서는 안될 것이고, 실제 제도를 운영함에는 실무상 어려움이 많을 것이므로 이에 대한 장치가 있어야 할 것임(이성환, 녹색소비자연대 공동대표).

- 식품안전을 위한 인프라를 구축하는 것이 중요함. ①은 국민이 해당하는 중대사이므로 국가의 책무가 매우 중요하므로 책무를 소홀히 하지 않도록 하는 법적장치 마련이 시급하고, ②부가가치가 매우 높은 식품산업자체를 육성·발전시킬 필요성이 있음. 이 법안이 만들어지면, 업체의 부담을 가중되게 될 텐데, 이렇게 되어서는 안전을 보장할 수 없으므로, 다른 법령을 통해서라도 식품산업자체를 육성하는 방안을 마련하여야 함. ③시민 모두가 감시자가 되기 위해, 부정식품 신고의 포상을 파격적으로 올릴 필요가 있는데, 33억 이상 모인 식품진흥기금 등을 활용하면 가능할 것임. 식품안전에 대한 책임은 업체에만 있는 것이 아니라, 국가, 사업자, 소비자에게 함께 있는 것으로 마녀사냥 식으로 식품산업 자체를 위축시키는 방향이 아니라 산업을 장려하고 육성하는 방향으로 가야 할 것임(김병조, 식품환경신문 편집국장).

- 기본적으로 식품안전에 대한 기본법이므로 그 틀은 반드시 유지해야 한다는 점과 기본법의 운영 주체인 식품안전정책위원회의 성격 및 기능이 분명하게 규정되어야 할 것이고, 식품사고 발생시 책임전가만 하지 말고, 경찰·검찰 등과의 협조 의무 사항을 규정하는 것이 필요함(양태선, 농림부 소비자안전과 과장).
  - 소비자의 권리와 함께 사업자의 권리도 함께 보호해 주어야만 함. 사업자가 선의의 피해를 입은 경우에도 배상을 받을 수 있는 제도를 마련해주어야 함. 식품업체에 대한 정부의 지원은 전무하므로 대부분 매우 영세한 상황에서 식품위해사고를 줄일 수도 있지만, 자칫 더 많은 식품업체 범법자를 만들게 될 수도 있으므로 신중하게 다루어야 할 것임(유영진, 식품공업협회 부장).
  - 식품안전기본법은 식품안전관련 법령의 가이드라인 역할을 해야 함. 위해식품에 대한 사전예방조치에 대한 내용 보완이 필요하고, 기본법이므로 식품안전에 대한 근거만 마련하고, 구체적인 내용은 개별법령에서 다루는 것이 적절할 것임(진행근, 보건복지부 약무식품정책과 과장).
- : 국무조정실·보건복지부 공동주관, 식품안전기본법 제정을 위한 공청회, 2004. 7. 28.

< 문제점 진단 및 올바른 제정방향 제안의 개괄적 내용 >

식품안전기본법(안) 문제점	식품안전기본법 올바른 제정 방향 제안
식품의 범위가 제한적	원료(농수축산물)로 범위가 확대되어야 함
위해성의 개념은 한정적	안전성' 개념으로 식료에 대한 안전성 및 공급의 안전성까지 포함되어야 함
관리체계 다원화되어 있음	총괄하는 전담부서 필요.
식품안전 정책위원회 역할과 권한 모호	식품 안전성 평가 직접평가, 책임소재를 명확히 해야 함
환경오염에 의한 위험성 대응 법적 수단 부족	다이옥신등 환경오염에의한 유해물질 다중 출현, 환경관련 조항 보완 필요

제 2 장 주요입법의견

농업인, 식품첨가물, 식품제조기계, 식품포장용기 제조자등 불포함	농업인 포함 식품관련 종사자 전체를 포괄 일괄적,체계적 관리가 필요
유전자조작식품의 안전성, 농약잔류식품의 위험성 평가 내용 없음	현대사회에서 주요하게 제기되는 식품 안전의 문제로 과학적 안전성 기준 필요
농약, 비료, 항생제 투입의 기준 미비	원료의 안전성을 위해 사료의 기준까지 확대보완 필요.
위험성, 평가의 범위와 결과 공표 규정 모호	위험성 관리, 위험성 정보소통을 위해 정확한 규정 필요
위해성, 위해, 위험, 위해도등 다수 유사 단어 사용으로 개념 불명확	실제 법 적용에 있어서 매우 중요한 문제이므로 정확한 개념 정의 및 동일한 의미인 경우 하나의 단어로 통일해야함.
검역체계 미비	수입식품 검역체계 및 기준 통합관리

○ 식품안전법의 기본방침

- 현재 식품안전관리체계가 다원화되고 분산 관리되고 있는 것을 효율적으로 통합관리하고, 특별히 위해요소에 대해 평가하는 기관의 독립성을 명시해야 함. 각 부처별로 식품과 관련된 법안이 흩어져 있는 것을 하나로 묶고 관리하는 체계가 필요함.
- 처음 만들어진 이후로 13번이나 개정된 식품위생법을 비롯하여 식품관련법률은 기본적으로 식품산업경쟁력을 높이기 위해 기업경영활동의 자율성을 극대화하고 식품안전성확보를 위한 부분은 사후약방문으로 그쳐 사전 예방적 검사, 기준, 규격 등의 구체적 노력보다 사후적인 불량유해식품의 단속 내지 영업위반행위의 단속에 치중해 온 바, 식품안전관리를 사전 예방적 차원에서 하여야 한다는 점을 명시하여야 함.
- 지금까지의 식품관련법은 대체로 행정청과 사업자와의 관계에 대한 규정이 주류이고, 소비자와의 관계에 대하여 아무런 규율이 없었음. 사업자와 소비자의 관계는 사법상 규율로 넘길 수 있는 문제가 아닌 헌법에서 명시한 국민보건권과 관련하여 다루어져야할 부분인 바, 식품안전법에서는 소비자의 보건과 권익을 중시하여야 함.

- 식품안전의 문제는 규제만으로는 달성되지 않고, 안전한 식품공급환경의 구성이 있어야만 근본적인 해결을 기대할 수 있고, 식품의 질적 향상 및 국민의 식생활향상이 국민보건과 행복에 필수라는 인식을 공유하는 데에서 출발하여야 하므로 새로 제정될 식품안전법에는 다음과 같이 구체적이고 실천가능한 법령을 두어야 함. ①농산물의 농약 및 축산물의 동물약품에 대한 잔류기준을 강화하고, 사전에 예방할 수 있는 체계를 마련해야 함. ②수입통관체계를 개선하여 수입식품의 80%이상이 제대로 된 통관검사 없이 유통되고, 한번 검사하면 10년 동안은 무사통과하는 현재의 통관체계를 개선해야 함. ③가공식품의 표시와 식품첨가물의 기준을 강화하여 식품위생법상 원재료중 함량순으로 다섯가지만 표시하게 되어있는 내용을, 식품의 원재료와 식품첨가물을 아무리 적은 양이라도 명확히 밝혀서 적어도 소비자가 알고 먹을 수 있도록 해야 함. 유해성시비가 끊이지 않는 식품첨가물의 허용기준치를 강화하고, 소비자에게는 정확한 정보를 제공하여야 함. ④화학물질이나 신물질에 관련된 식품, 용기포장의 새로운 불안이나 문제에 대응하는 예방적인 조사, 연구, 검사체제 등을 법제도에 적용해야 함. 과학기술에 대한 맹신으로 유전자조작식품등에 대한 위해성이 충분히 검토되지 않은 채 이미 수입 유통되고, 소비자에게 선택의 여지없이 강요되고 있고, 환경호르몬에 대한 검토나 규제기준설정도 아직은 미미한 바, 앞으로 있을 수도 있는 문제에 대해 사전예방적인 차원에서의 접근이 필요함(사단법인 한국생협연대, 2004. 7. <http://www.icoop.or.kr>).
- 먹을거리 안전성은 단순한 위생학의 문제가 아니며, 소규모 식품회사에 대한 단속과 중벌의 문제가 아닌 식료 체계의 전 과정의 참여자가 같이 책임을 질 공통의 과제임. 그 출발은 식품행정에서 법치주의를 보장하는 데에 있는데, 종래의 식품법 체계에서 법치주의의 흠결은 식료 체계의 예견 가능성과 신뢰성을 실추시켰음. 사실상의 규범력을 개정하여 법률에 근거하지 않은 행정입법, 행정행위를 통제해야 하고, 행정권 발동의 기준과 범위를 식품위생법에 명시하여야 함.



- 식료 체계의 전과정을 아우를 수 있는 기본적 식료법이 필요한 바, 식품안전기본법(안)이 추적관리에 필요한 기록을 유지하도록 하고, 위험성 분석의 틀을 모색함은 긍정적이나 다음의 보완이 있어야 함.
  - ①환경오염으로 인한 먹을거리 위험성에 대한 대응이 가능하도록 식품위생법과 식료안전기본법에 근거규정을 마련해야 하고, 식품안전기본법(안)의 ‘식품안전법령’에 환경관련법령이 없는 점은 보완해야 함.
  - ②농업이 식료 체계에서 제대로 기능하도록 식품안전기본법(안)은 농업을 포괄하는 ‘먹을 거리’의 개념에서 출발해야 함에도 불구하고 식품안전기본법(안)에는 식품위생법의 ‘식품’개념을 그대로 닮았고, ‘농림수산물’이라는 용어가 없음. 농업인이 ‘식품관련사업자’에 해당하는지도 불분명함. 현재의 관행농업이 농약, 비료, 항생제 등을 안전사용기준 이내로 투입하는 농업으로 발전할 수 있도록 하고, 유기농업을 장려하는 것을 식료안전기본법의 중요과제로 파악해야 함.
  - ③소규모 식품산업과 국내농업의 연계를 높이고, 식품산업을 육성하여야 함. 건강기능식품에관한법률을 개정하여 농촌과 지역의 소규모 식품산업의 존재근거를 유지해 주어야 함. 식품위생법 위반자를 최소한 3년 이상의 중형에 처하도록 하는 중형주의 대신 법치주의의 보장 및 추적관리 및 거래 기록의 내실화가 더 중요함.
  - ④소비자의 권리와 책임과 교육을 강화하여야 함. 식품안전정책위원회가 행한 위험성 평가의 결과 일체가 의무적으로 공개되도록 식품안전기본법(안)에 명시할 필요가 있음.
  - ⑤식품위생법과 식품안전기본법에, 세계 식료체계에서 발생하는 위해 요소에 대한 적극적 대응규정을 두어야 할 것으로 식품안전기본법(안)에는 이를 위한 위생검역강화 등의 규정이 없음(송기호 변호사, 환경운동연합주최, 식품안전기본법 제정방향 토론회 발제문 ‘안전한 먹을거리를 위한 정책과 법률’, 2004. 9. 21).

## IV. 유비쿼터스에 따른 개인정보침해방지 관련 입법의견

### 1. 개인정보보호 기준

- ‘개인정보’란 본인의 의사에 반하거나 본인이 알지 못하는 상태에서 이용될 경우 정보주체의 안녕과 이해관계에 영향을 미칠 수 있는 개인과 관련된 모든 정보로 폭 넓게 개인을 식별할 수 있는 정보를 말함(강달천, ‘정보통신환경의 변화와 개인정보보호’, 개인정보보호 정책 Forum, 2004. 5. 19).
- 개인정보 보호라 함은 당해 정보주체와 관련된 제반의 정보가 도용, 변경, 유출, 훼손 등의 오·남용됨으로써 정보 주체에 자기정보통제권의 침해를 보호하는 것을 의미함.
- 현재 개인정보보호법제를 가지고 있는 대부분의 국가들은 자국의 개인정보보호원칙의 기초로서 ‘프라이버시 보호 및 개인정보의 국외이전에 관한 OECD 가이드라인’을 참고함(성선제, ‘개인정보취급자의 의무와 규제 수단’, 개인정보보호 정책 포럼, 2004. 6. 16).

#### ※ OECD 가이드라인 기준

개인정보에 대한 관리는 정보주체의 동의 절차에 대한 명시가 중요한 내용으로 포함됨. 즉 개인정보에 대한 관리가 정보주체의 동의절차와 수집경로 그리고 이용목적에 대한 고지가 어떻게 이루어지고 있는가 하는 점이 중요한 문제임. 이에 대한 기준으로는 OECD의 “프라이버시 보호 및 국제적 유통에 관한 가이드라인”을 기준으로 국제적 균형감을 유지할 필요가 있음.

< OECD의 개인정보 보호원칙 >

원 칙	내 용
수집제한의 원칙	개인데이터의 수집에는 제한을 두어야 함. 어떠한 개인데이터도 합법적이고 공정한 절차에 의하고 가능한 경우에는 데이터주체에게 알리거나 동의를 얻은 연후에 수집하여야 함
정확성 확보의 원칙	개인데이터는 그 이용목적에 부합되는 것이어야 하며 이용목적에 필요한 범위 안에서 정확하고 완전하며 최신의 것이어야 함
목적명시의 원칙	개인정보는 수집시 그 수집목적이 명확히 제시되어야 하며, 그 후의 이용은 수집목적의 실현 또는 수집목적과 양립되어야 하고 목적이 변경될 때마다 명확화 될 수 있는 것으로 제한되어야 함
이용제한의 원칙	개인정보는 목적명확화의 원칙에 의하여 확인된 목적 이외의 다른 목적을 위하여 개시, 이용, 그 밖의 사용에 제공되어서는 안됨. 다만 정보주체의 동의가 있거나 법률의 규정에 의한 경우에는 예외로 함
안전성확보의 원칙	개인데이터는 그 분실 또는 불법적인 액세스, 파괴, 사용, 수정, 개시 등의 위험에 대하여 합리적인 안전조치를 함으로써 보호하여야 함
공개의 원칙	개인데이터와 관련된 개발, 실시, 정책에 대하여는 일반적인 공개정책을 취하여야 함. 개인데이터의 존재, 성질 및 그 주요 이용 목적과 함께 데이터관리자의 식별, 주소를 명확하게 하기 위한 수단은 용이하게 이용할 수 있어야 함
개인참여의 원칙	개인은 자기에 관한 정보의 소재를 확인할 권리를 가지며, 필요한 경우에는 자신에 관한 정보를 합리적인 기간 내에 합리적인 비용과 방법에 의해 알기 쉬운 형태로 통지 받을 권리를 지님. 이러한 권리가 거부된 경우에 개인은 그 이유를 구하고 거부에 대하여 이의를 제기하거나 데이터의 폐기, 정정 및 보완을 청구할 권리를 지님.
책임의 원칙	데이터의 관리자는 위의 제 원칙을 실시하기 위한 조치에 따른 책임을 있음

## 2. 개인정보침해 유형

- 현행의 개인정보 침해유형과 침해 가능성이 있는 유형의 설정 및 유비쿼터스 컴퓨팅 환경에서의 확대 및 그 과장 그리고 예상되는 침해 유형과 그 사후구제수단은 다음과 같음.

### ■ 개인정보의 침해 유형

#### ① 부적절한 접근과 수집

정보주체의 동의가 없는 개인정보수집, 개인정보수집시 고지 또는 명시적무를 이행하지 않는 행위, 과도한 개인정보수집 등. 정보주체의 동의철회·열람 또는 정정요구에 불응하거나 동의철회·열람 또는 정정을 수집보다 쉽게 해야 할 조치를 이행하지 않는 행위도 포함시킬 수 있을 것임.

#### ② 부적절한 모니터링

인터넷 마케팅업체들은 쿠키를 사용해서 소비자들이 어느 웹사이트를 접속해 얼마나 머무르고 어떤 거래를 하는지 알아내는 바, 정보주체인 개인의 동의 없이 개인의 인터넷 활동을 모니터링하거나, 인터넷에 유통되는 개인 몰래카메라, 공장이나 백화점 같은 일터에 CC카메라를 설치하여 노동자의 행동을 감시하는 행위 등도 이에 속함.

#### ③ 부적절한 분석

소비자들이나 노동자들에게 알려주지 않고 그들의 사적인 정보를 분석하는 행위로, 부적절하게 접근되고 수집된 정보와 부적절하게 모니터링 정보가 분석되면 당연히 부적절한 분석이 됨. 정당하게 수집된 정보일지라도 원래 소비자가 동의한 목적이외의 용도로 부적절하게 분석될 수 있고, 이를 통하여 차별적인 서비스나 개인에 대한 통제 강화에 이용할 수 있음.

④ 부적절한 이전

고객에게 알리지 않고 고객의 개인정보를 다른 기업들에게 넘겨주는 행위가 이에 속함. 고지·명시한 범위를 넘어선 이용 또는 제3자 제공, 영업의 양수 등의 통지의무 불이행도 이에 포함됨.

⑤ 원하지 않은 영업행위

주로 인터넷 사용자의 동의나 허가 없이 상품광고메일(스팸)을 보내는 행위를 말함. 이 유형의 프라이버시침해에는 정크메일, 대량DM, 정크인터넷푸시채널 등 영리목적의 광고성 정보전송이 포함됨.

⑥ 부적절한 저장

개인 정보를 안전하지 못한 방식으로 보관하여 저장된 정보의 신뢰성을 떨어뜨리고 정보접근에 대한 인증을 수행하지 못하는 행위를 말함. 개인정보 취급자에 의한 훼손이나 침해, 수집 또는 제공받은 목적달성 후 개인정보를 파기하지 않은 행위도 여기에 속함.

3. OECD가이드라인의 8대 원칙과 비교한 국내 개인정보보호

- 대체로 우리 나라 개인정보 보호에 대한 공공기관의 개인정보보호의 범위가 제한적이고, 모호함. OECD기준으로 보면 보호의 범위가 제한적일 뿐만 아니라 목적 명확화의 원칙에 미달함.
- 개인정보 수집의 원칙이 모호하게 운영되고 있어 국제적 기준에 미치지 못하고 공공부분의 경우 예외가 많아 기본권을 침해할 우려가 있음.
- 개인정보 데이터베이스 등의 공고 및 게시가 형식적이고 부실함.
- 개인정보에 대한 관점을 인권문제로 보든, 소비자 보호의 한 차원으로 보든 유비쿼터스 컴퓨팅이 중장기적인 성장동력으로 작용하기 위해서는 ①국제기준 및 그 협력강화 ②법제도 및 추진체계정비 ③민간 자율규제방안 ④보안기술 활용 강화 ⑤인식제고를 위한 교육 및 홍보 강화의 노력이 필요함.

- 유비쿼터스 컴퓨팅을 인권으로 보든 소비자 운동의 한 차원으로 보든 유비쿼터스 컴퓨팅이 하나의 기회이고 이를 활용한 새로운 가치가 창출되기 위해서는 기술개발뿐만 아니라 ①국제적 기준 및 그 협력 강화 ②법제도 및 추진체계 정비 ③민간자율규제방안 ④보안기술 활용 강화 ⑤개인정보보호에 대한 인식제고를 위한 교육 및 홍보강화 등이 있어야 함.
- 이중 민간자율규제 방안은 법제도 및 그 추진체계와 결합한 구체적 방안이 강구될 필요가 있음. 법제도 및 그 추진체계와 자율규제방안은 양자간의 연동이 필요하기는 하지만 법제도는 현실에서 발생한 구체적 문제에 대한 사후적 보완을 중심으로 구체화되는 것이 일반적인바, 사전적 예측과 대응이 하나의 주요 프로세스일 수 있지만 결국 사후적으로 구체화되는 것이 일반적 형태임. 이와 관련하여 법제도의 정비와 그 추진체계로써 공공 또는 민간의 개인정보기관의 설립 등과 관련하여 정보통신 경찰권의 보유 유무 등이 다뤄져야 할 것임.
- 반면에 민간자율규제방안은 업종별 표준 규범 등 업종별로 개인 정보 보호에 대한 강령 및 규제방안을 강구하고, 이를 구체적으로 예상 시나리오를 작성하고 그 예상시나리오 별로 모델링이 가능할 수 있음.  
: 이상, 윤용근, 정병주, “유비쿼터스 컴퓨팅 환경하의 개인정보 침해 유형 분석”, 정보화정책이슈 04-정책-07, 2004. 6.

#### 4. 개인정보침해방지를 위한 입법의견

최근 주목을 끌고 있는 전파식별(RFID) 기술로 인한 개인정보 및 프라이버시의 침해를 방지할 수 있는 관련 법 또는 가이드라인의 제정이 필요함.

- 유비쿼터스, 위치기반서비스(LBS) 등 분야에서 전파식별(RFID)기술이 핵심 기술로 각광받음에 따라, 전파식별(RFID) 기술의 개발 및 보급과 더불어, 이로 인한 프라이버시 침해 가능성을 최소화하는 노력이 시급히 필요함.

전파식별(RFID) 기술은 초소형 반도체 칩(태그)에 각종 정보를 기록한 후 무선주파수를 이용해 정보를 판독 또는 수정할 수 있도록 하는 무선주파수 인식기술인 바, 기술특성상 태그에 기록된 정보를 제3자가 손쉽게 은밀하게 판독할 수 있어, 개인정보 및 프라이버시의 침해 가능성이 상존하고 있음.

이미 미국·일본 등 선진국에서는 전파식별(RFID) 기술로 인한 프라이버시의 침해를 방지하는 법 제정이 추진되고 있음. 미국 캘리포니아 주 의원들이 최근 'RFID 규제 법안'을 만들었으며, 일본의 경제산업성에서도 지난 1월21일 'RFID 기술에 관한 프라이버시 보호 가이드라인(안)'을 발표하였고, 일본 총무성도 'RFID 개인정보보호 가이드라인' 제정의 필요성과 기본내용을 발표한 바 있음.

- 일본 경제산업성이 발표한 '가이드라인(안)'에 따르면 사업자가 RFID 태그가 장착된 물품을 소비자에게 판매, 교부하는 경우 태그 장착 사실을 미리 소비자에게 설명하거나 물품에 표시해야 함. 이는 캘리포니아 주 의원들이 마련한 법안에도 들어있는 내용으로, 캘리포니아 주 의원들은 한 걸음 더 나아가 소비자들이 쇼핑을 끝내고 매장을 떠날 경우에는 RFID 태그를 떼거나 파괴하는 것을 의무화함.
- 우리 나라는 이에 대하여 정보통신부가 마련한 '유비쿼터스센서 네트워크(USN; Ubiquitous-Sensor Network) 기본계획'에 프라이버시 보호의 관점을 포함해 진행한다는 계획인 바, 시작부터 국제적인 동향과 개인정보 및 프라이버시 보호 관점을 포함해 USN 기반을 구축하고자 함.

: 개인정보분쟁조정위원회, 2004. 3. 1.

##### 5. 위치정보보호및이용등에관한법률 제정의견

- 위치정보서비스(LBS·Location Based Service)란 이동통신 기지국이나 위성위치확인시스템(GPS)을 통해 사람이나 차량 등의 위치를 파악, 긴급구조나 교통정보 등을 서비스하는 새로운 산업으로,

최근 관련사업의 급성장으로 개인 위치정보의 보호, 긴급구조 목적의 개인위치정보 활용근거 등을 내용으로 하는 ‘위치정보보호및이용등에 관한법률’을 제정하고자 함. 프라이버시의 침해를 최소화하기 위하여 개인위치정보 보호를 위해 이용자에게 사전에 이를 알려 동의를 얻도록 했고, 일시적 거부권이나 열람청구권도 보장하도록 함. 또 미성년자에 대해서는 반드시 부모나 보호자의 동의를 얻도록 함.

- 이 법의 제정으로 사람의 위치 찾기, 택배업자의 화물추적 등 현재의 기초기술 분야에서 물류나 긴급구조, 재난관리, 위치기반 전자상거래 등 산업용 기술로 발전될 것을 기대함.
- 실제로 미국과 유럽에서는 법으로 911 등 긴급전화에 위치정보를 의무적으로 제공하도록 하고 있음. 미국은 또 군사용 GPS위성 등 국가주도로 LBS기반을 조기에 구축한 것을 토대로 관광명소, 숙박업소, 음식점 등의 위치정보 서비스 등을 제공하고 있으며 유럽은 2007년 갈릴레오 위성을 쏘아 올려 독자적인 위치측정기술을 확보할 계획임.  
: 정보통신부, 경향신문 2004. 6. 13.

#### 6. 유비쿼터스시대 보안문제 · 정책 확립 선결과제

- 유비쿼터스 시대는 고도화된 지능기반의 사회로 프라이버시 침해와 해킹에 의한 광대역 통합망 마비, 사이버테러(전쟁) 등 역기능도 적지 않게 발생할 것으로 유비쿼터스 시대의 사이버범죄에 대비하기 위해서는 디지털 포렌식<sup>2)</sup>이 필수로, 국내 환경에 맞는 포렌식 기술을 마련하고 기술 및 제도적 절차의 표준화 등도 서둘러 갖출 필요가 있음 (임승택 총경, 경찰청 사이버테러대응센터).
- 유비쿼터스 시대의 사이버테러 대응 : 유비쿼터스 센서 네트워크(USN)는 개인정보 수집공간으로 작용해 심각한 사이버테러에 개인이나 집단

---

2) 디지털 포렌식은 사이버 범죄에서 발생하는 모든 증거자료에 대하여 생명, 즉 증거의 증명력을 부여하는 법과학 분야로 컴퓨터 범죄행위 증명을 위한 정부수집 방법에는 ‘컴퓨터 포렌식’과 범죄예방대책마련을 위한 정보수집행위인 ‘Honeypot’, ‘하니트랩(Honeytraps)’, 윈도우 포렌식 등이 있음.



을 노출시킬 것으로 우려가 있는 바, USN 보안문제는 USN 발전에 선결돼야 할 심각한 문제임(박중서 항공대 교수).

- 유비쿼터스 시대에는 웹과 바이러스, 피싱<sup>3)</sup>, 개인정보유출, 모바일 뱅킹, 사이버전쟁 등이 어느 때보다 심각한 위협이 되고 있는 바, △사이버테러 방지 기술의 개발 △정보보호 정책의 개발 △사이버테러에 대한 조직적 관리 △정보보호관리자의 역할 강화 △정보보호 문화운동 활성화 △국제 정보보호 대응체계 구축 등의 대안을 마련해야 함. 유비쿼터스 시대의 성공적인 도래를 위해서는 정보보호기술 보강 및 정보보호정책 확립 등 정보보호 기반을 수립해야 함(정태명 성균관대 교수).
- 사이버공간에 대한 의존도는 높아가고 있지만 정보보안 전담조직을 보유한 기관이 3%, 전담인력을 보유한 기관이 16% 등에 불과하여 정보보호 수준은 뒤쳐지고 있음. 정보자원의 통합·표준화와 함께 정보보호체계를 강화하여 정보자원 관리의 혁신을 도모하고자 함(최창학 정부혁신위원회 전자 정부팀 국장).
- 디지털 포렌식과 법적·기술적 문제 : 디지털 포렌식은 정보기기를 통해 이뤄진 사이버범죄의 사실관계를 입증할 수 있는 방법으로, 늘어난 사이버범죄에 대비해 디지털 포렌식 기반기술 확보와 전담센터의 구축, 전문인력 양성 등이 시급함(이성진 천안대 교수).
- 국내 형사소송법상 디지털 증거에 대한 규정이 없어 증거로써 채택하기 어려운 바, 디지털증거의 수집과 증거사용을 위해서는 새로운 법을 제정하는 것보다 기존 형사소송법 등 관련 규정의 보완하도록 함(안경옥 경희대 교수).  
: 이상, 경찰청 사이버테러대응센터, 한국사이버테러정보전학회, 한국인터넷법학회, 한국정보보호학회, 한국침해사고대응팀협의회 공동 주최, 『사이버테러 대응 공동 심포지엄 2004』, 2004. 11. 2.; 한국정보보호산업협회(<http://www.kisia.or.kr>).

---

3) 개인정보(private data)를 낚시질(fishing)해 가는 e-메일 사기범죄인 피싱(phishing).

## 7. 개인정보보호법안

- 개인정보 보호 전담기구 설치 : 행정자치부는 전자정부의 주무부처로 주민등록 정보 등 개인정보의 수집주체이고, 정보통신부와 금융감독원은 산업발전을 중점업무로 담당하므로 지금까지도 공공부문은 행정자치부, 민간부문은 정보통신부, 금융은 금융감독원으로 업무를 분장하고 있음. 그러나 업무를 소홀히 다루는 부작용이 발생하였는 바, 개인정보 보호 업무를 하나로 통합하는 전담기구를 설치하고자 함.
- 전담기구의 권한 : 전담기구의 조사에 응하지 않는 경우 처벌을 받게 하고, 전담기구가 분쟁조정에서 내린 결정은 한달 안에 항소하지 않으면 확정판결과 같은 효력을 갖게 함. 전담기구로부터 정책권고를 받은 기관은 이를 받아들이지 않을 경우 서면으로 이유를 설명해야 함.
- 정보열람·정정·삭제권과 수집 경위에 대한 알 권리 : 시민들은 개인정보 수집 경위를 밝힐 것을 요구할 수 있고 개인정보 수집자들은 이 요구에 의무적으로 답해야 함. 당사자의 동의에 따라 수집한 정보는 정보주체가 열람이나 정정, 삭제를 거의 자유롭게 할 수 있게 함. 그러나 공공기관이 법률에 따라 수집한 개인정보의 경우에는 시민들이 열람·정정·삭제를 청구하더라도 공공기관이 거부할 수 있음. 정보주체는 공공기관에 자신의 개인정보 이용을 중단하라고 요청할 수는 있음.
- 개인정보 사전영향평가 실시 : 민감하거나 대규모로 개인정보를 수집하고 이용하는 경우 혹은 통합 운영하는 경우에는 미리 개인정보에 미치는 영향을 평가받게 함. 정보주체와 이해 당사자들이 의견을 제시하고 평가자가 답변할 수 있게 하여 쌍방향 평가가 가능하도록 함.
- 수집자 관리와 개인정보 보호 담당자 지정 : 일정규모 이상이거나 민감한 개인정보를 수집할 때는 공공이든 민간이든 개인정보 보호기구

에 등록하게 하고, 등록 대상인 개인정보 수집자들은 개인정보 보호 담당자를 지정해야 함. 이 담당자는 소속기업의 개인정보 보호 실태에 대해 정기적으로 감사하고 이를 전담기구에 보고함.

- 데이터베이스의 연동이나 결합 분석 규제 : 적어도 공공기관의 개인정보 데이터베이스와 다른 데이터베이스를 연동해 이용할 때는 엄격한 개인정보 보호조치를 취하게 하고 그 내용을 전담기구에 제출하게 하며, 연동이용 건수와 내용 등 세부사항을 정기적으로 전담기구에 보고하게 함.
- 처벌기준 강화 : 동의를 받지 않고 개인정보를 수집, 이용하거나 다른 사람에게 제공한 경우 등 개인정보 자기결정권의 영역에 대해서는 형사처벌 할 수 있게 함.
- 이밖에 전담기구가 분쟁을 조정할 수 있게 하고 집단소송제를 도입해 피해자의 부담을 줄이고, 익명의 권리를 법으로 보장함.  
: 시민단체안, 2004. 11. 9.

## V. 국민연금법 개정의견

### 1. 국민연금의 정의 및 성격

- 연금제도는 각 가정별 부모 부양을 사회구성원 전체 즉, 현세대와 후세대가 연대하여 노인을 부양하기 위한 제도로 보험료를 납부하고 소득보장이 필요한 사람에게만 적정한 급여를 지급하는 것을 원칙으로 하는 사회보장의 기본원리에 기함.
- 국민연금은 모든 국민이 참여하여 노령으로 인한 위험 등을 분산하자는 보험원리가 내재된 사회보험의 하나로 국민연금은 누진세 효과가 있는 간접세 측면과 강제징수의 측면에서 세금과 유사할 것이나 상한선이 있다는 점에서 세금과 다름(세금은 반대급부 없이 강제적으로 징수하는 것임).

## 2. 국민연금의 필요성

- 사회보험의 본질이라고 할 수 있는 강제가입을 임의가입으로 전환하여 가입 자체를 개인의 선택에 맡겨버리자는 주장이 있으나 국민연금 제도에 대한 강제가입이 비단 가입자의 노후생활을 보장한다는 의미뿐만 아니라 미래를 준비하지 않는 불성실한 자들로부터 미래를 대비하는 성실한 자들을 보호하는 효과도 가지므로, 일정비율의 부담을 강제적으로 부담시킬 필요성이 있고, 조만간 도래될 고령사회의 대량 노후빈곤사태를 방지하여 고령사회의 지속가능성을 높이는데 있어서 반드시 필요한 제도임(권문일, 덕성여대 사회복지학과 교수).
- 한편으로 국민연금은 저소득층에게 매우 유리하게 설계되어 소득재분배의 효과를 도모함.

## 3. 국민연금 제도의 도입 및 경과

- 공적연금의 효시인 공무원연금은 1960년에 시작함.
- 2003년 국민연금법개정안이 16대 국회를 통과하지 못하고, 17대 국회에 들어 국무회의가 법개정안을 다시 의결하고 보건복지부가 강제징수 완화조치를 발표함. 그러나 저소득층을 위하여 일정기간 보험료 연체금을 면제하는 것으로는 납부예외자·거부자 문제를 해결하기 어려움.
- 국민연금제도는 18~60세까지의 국민이면 누구나 가입대상이 되고, 현재 가입자는 1700만명에 이르는데, 동제도가 도입된 1988년 당시 국민소득 수준의 70%로 설계되었고, 초기가입자들은 가입기간이 짧아 10년, 20년만 넘어도 연금수급권이 발생하였음(ILO협약에 따르면 30년 가입 45% 정도 보장하고 있음)(김연명, 중앙대 사회복지학과 교수).
- 급여수준 및 연금형태 : 제도 도입초기의 수익비를 가지고 국민연금 급여수준이 높다라는 지표로 삼는 것은 무리임. 수익비는 오히려 서

로 다른 시기에 태어난 세대들간 보험료에 대한 수익의 형평성을 상호 비교하는 지표로서 더 적절함. 공무원이나 사립학교 교직원들은 국민연금과 퇴직금을 별도로 지급받는 일반근로자들과 달리 퇴직연금만 받기 때문에 이들과의 단순비교는 다소 무리가 있음.

#### 4. 국민연금의 문제점

수급권 제한, 유족연금의 수급에 있어서의 남녀차등대우, 보험료 체납에 대한 압류조치의 정당성, 국민연금과 공무원연금간 형평성

- 연금부과방식 : 연금부과방식과 관련하여 대부분의 유럽국가들은 1년 단위로 일을 하는 젊은 사람들에게 돈을 걷어 그 해에 노인들에게 연금을 주는 ‘부과방식’을 채택하고 있는데, 이 시스템은 인구구조가 피라미드를 형성할 때는 가능하지만 노인인구가 늘어나 역삼각형으로 인구구조가 변화할 경우 연금제도의 유지에 어려움을 초래하게 됨. 국민연금은 막대한 기금을 적립하고, 적립된 기금에서 가입자에게 연금을 주는 방식(부분적립방식)으로 시작되었는데, 이것이 논란의 출발이 됨.
- 국민연금기금의 고갈이유 : 설계상의 딜레마  
출산율은 떨어지고 인구고령화가 급속히 진행되어 기금고갈의 우려가 있음. 모든 납입자가 자기가 낸 보험료보다 많은 훨씬 많은 연금의 혜택을 받도록 설계되어 있기 때문인 바, 012세대(0~20대)의 추가적 보험료 부담은 노인부양의 세대간 부담 원리에 따라 그들이 젊어져야 할 ‘역사적 부채’일 것이나, 보험료 납부 기간이 동일해도 평균수명이 긴 사람이 더욱 많은 연금을 타하게 되는 것이 딜레마임.
- 연금구조상의 문제점 : 빈곤방지기능의 상실  
현행의 연금구조가 지속된다고 가정하면 향후 효과는 크게 떨어질 것으로 전망되는데, 이는 국민연금이 소득과 가입기간에 비례하여 결정되는 구조로 되어 있어서 현재와 같이 납부예외자 및 보험료체납자, 미가입자가 대규모로 상존하고 있는 한 상당수의 사람들은 연금수급권을 획득하지 못하거나, 획득하더라도 소액의 연금수급권만을 획득할 수 있기 때문임.

- 국민연금은 연금수급자격을 보험료 납부 여부와 굉장히 엄격하게 연결시킨 소득비례 사회보험방식을 채택하고 있는데, 이 방식은 소득이 있는 사람에게는 좋지만 납부능력이 없는 저소득층이나 고용이 불안정한 사람에게는 연금수급 가능성이 약해진다는 것을 의미하고, 납부능력이 있어도 소득이 제대로 파악되지 않는 자영업자들에게는 적용하는데 어려움이 있음. 따라서 현행 국민연금제도는 성숙화 단계에 진입하더라도 정규직-장기가입 근로자에게만 적절한 수준 이상의 급여를 제공해 줄 수 있을 뿐 임시직-일용직-시간제 근로자 등과 같이 저임금인 동시에 노동시장 입퇴출이 빈번한 비정규직근로자, 여성 근로자들에게는 최저생계를 영위할 수 있는 수준의 급여조차 보장해 주지 못할 것으로 전망됨.
- 연금수급의 조건인 최소 10년의 가입기간을 채우지 못하고 연금을 받지 못할 가능성이 매우 높은 사각지대에 빠진 사람들이 약 6백만명으로 전체 연금 가입자의 35%가 되는 바, 대규모의 사각지대가 해소되지 않으면 국민연금제도를 통하여 빈익빈, 부익부 현상이 확대 재생산될 수 있음.
- 병급조정의 불합리성(수급권 제한문제) : 부부가 각각 국민연금에 가입하여 정년 퇴직후 연금을 받다가 한 사람이 사망하면 배우자는 자신의 연금과 남편 또는 아내의 연금 중 한 개만 받아야 하는 수급권 제한의 문제는 각자 소득활동에 따라서 생활에 기복이 있어서, 생활이 어려울 때는 납부예외자로 있다가 다시 연금가입자로 들어오는 경우가 있음(장석준 이사장).
- 징수상의 문제점 : 국민연금의 징수는 국세청자료를 토대로 징수하는 추정소득을 바탕으로 하는데 국민연금관리공단의 방만한 경영을 지양하기 위하여 징수부분은 국세청에 이관하는 방안을 재고해야 함.
- 국민연금과 특수지역연금의 형평성 시비 : 국민연금의 급여산출하는 방식이 균등부분과 소득비례부분의 합으로 되어 있기 때문에 소득계층간 재분배 기능을 갖고 있음에 반하여 공무원연금등 특수지역연금 제도는 소득비례형으로만 되어 있어 공무원, 군인, 교직원들은 경우

에 따라 손해를 볼 수 있는 국민연금가입자들과는 달리 낸 만큼 다 가져가는 형태임.

- 연금감독 : 현재 연금감독은 보건복지부(국민연금), 행정자치부(공무원연금), 교육부(사학연금), 국방부(군인연금)등이 각각 따로 맡고 있고 공무원연금은 중앙인사위원회의 소관으로 연금개혁의 대강 없이 개혁안 마련이 단행됨(김연명, 중앙대 교수).

※ 장애복지법과 국민연금법의 분리체계는 각 법의 목적에 따라 상이한데, 장애복지법은 1~6등급으로 분류하고, 국민연금법은 1~4등급으로 분류하고 있음.

## 5. 국민연금제도 개선안의 검토

※ 국민연금법중 개정법률안(열린우리당):국회의안정보시스템 2004. 10. 16.

### ○ 제안이유

- 인구구조의 급속한 고령화에 대비하여 세대간 형평성이 제고되도록 연금 급여수준을 조정하고, 출산율 제고와 사각지대 축소를 위하여 둘째 자녀부터 출산시 12개월의 가입기간을 추가로 인정하며, 국민연금제도가 노후소득보장을 위한 중추적 사회보장제도로 국민에게 자리매김 될 수 있도록 급여보장에 대한 국가책임을 명문화하고, 기금운용의 독립성과 전문성을 제고하기 위해 국민연금기금운용위원회 신설화 및 국민연금기금운용본부의 전문성을 강화하며, 중복급여 조정제도를 개선하는 등 현행 국민연금제도상 나타난 미비점을 획기적으로 개선·보완하려는 것임.

### ○ 주요내용

- 가. 국민연금심의위원회를 제도개선, 재정계산 등의 민주적 의사결정을 위한 기구로 활성화하기 위해 전문위원회를 신설하는 등 위원회 운영을 개선함(안 제5조제3항 및 제4항).

- 나. 고령화 사회에 대비한 출산 장려를 위하여 가입자 또는 가입자이었던 자에게 둘째 자녀부터 12개월의 가입기간을 추가로 인정함으로써 연금액이 인상되거나 연금수급권을 취득하는 자가 늘어나도록 하며, 이 재원은 국가가 지원하되, 법 시행 후 태어난 둘째 자녀부터 적용하도록 함(안 제17조제4항 내지 제6항 신설, 안 제47조 제1항 제2호, 부칙 제4조).
- 다. 국민연금기금운용의 전문성을 제고하기 위해 국민연금기금운용본부를 명문화하고, 기금운용이사를 현행 1인에서 4인으로 보장하며, 기금이사 임명시 가입자 대표로 구성되는 국민연금기금운용위원회의 추천 및 의결 등을 거치도록 해 기금운용의 독립성 및 책임성을 제고함(안 제28조제1항, 제28조의2, 제85조 및 제85조의2 신설).
- 라. 국민들의 국민연금 급여지급에 대한 불안감을 일소시키기 위해 연금기금 소진시에도 국가가 이를 지급할 수 있도록 명문화함.(안 제46조의2 신설).
- 마. 국민연금의 장기 재정안정을 도모하고, 자녀세대의 부담을 완화하기 위하여 평균적인 소득이 있는 자가 40년 동안 가입할 경우 지급하는 급여수준을 2005년부터 3년간 현행 평균소득액의 60%에서 55%로, 2008년부터 50%로 단계적으로 조정하고, 기존 수급자에 대하여는 종전대로 지급하여 기득권을 보장함(안 제47조제1항 및 부칙 제2조).
- 바. 가입자의 불만이 많았던 중복급여 조정 제도를 개선하여 노령연금 수급권자나 장애연금수급권자가 가족의 사망으로 다른 급여의 수급권이 다시 발생할 경우 본인의 노령연금 또는 장애연금은 지급받으면서, 유족연금의 일부도 함께 받을 수 있도록 함(안 제52조제1항 및 제2항).
- 사. 고령자의 근로활동을 유인하고 서민층의 노후소득보장을 강화하기 위하여 소득활동을 하는 일정수준 이상의 고소득자에게는 선택권을 주어 감액연금을 받지 않고 수급개시시점을 늦출 수 있도록 하고 수급기간이 짧아진 만큼 연금액을 증액할 수 있도록 함(안 제56조의2 신설).



- 아. 가입기간이 20년 미만인 자에게 노령연금을 지급하는 경우에 가입기간별 감액 비율에서 2.5퍼센트를 추가로 감액하던 것을 폐지하여 급여액을 상향조정하며, 기존 감액노령연금수급권자도 법 시행일 이후부터 급여액을 2.5퍼센트 상향조정함으로써 특례노령연금과의 형평성을 제고함(안 제57조제2항 및 부칙 제6조).
- 자. 고령자의 근로의욕 고취를 위하여 60세 이전에 노령연금을 청구하는 경우에 지급되는 급여액을 현행보다 낮추되, 그 수급자가 60세 이후에 소득활동에 종사하는 때에 지급하지 아니하던 연금의 일부를 지급하는 한편, 소득활동이 종료한 후의 연금액도 그 소득활동 기간만큼 높여줌(안 제57조제3항·제4항, 제57조의4).
- 차. 이혼한 배우자에게 지급되는 분할연금을 그 배우자가 재혼하는 경우에도 계속 지급 받을 수 있도록 하고, 자신의 노령연금과도 함께 지급 받을 수 있도록 하여 여성의 연금수급권을 강화함(현행 제57조의2제3항 및 제57조의3제2항 삭제, 안 제57조의3제5항 신설).
- 카. 유족연금을 지급받을 때 남녀차별적인 요소를 개선하여, 남자도 자녀를 부양하거나 일정소득 이하인 경우에는 유족연금을 수급하도록 하고, 성별에 관계없이 수급연령을 55세로 동일하게 조정함(현행 제63조제1항제1호 단서 삭제, 안 제66조제1항).
- 타. 국민연금 기금운용에 대한 현 가입자의 혜택을 제고시킬 수 있도록 주택 및 사회간접자본시설 투자 등 투자방법을 다변화함(안 제83조제2항제7호 및 제8호 신설).
- 파. 국민연금기금운용의 전문성·책임성을 제고하기 위하여 국민연금기금운용위원회를 상설화하고, 기금운용에 관한 계획 수립, 운용을 위한 투자기준 및 그 성과에 대한 평가 등의 업무를 수행하게 하며, 전문위원회와 사무국을 두어 업무의 원활한 수행을 지원하도록 함(안 제84조, 안 제84조의2, 안 제84조의8 및 안 제84조의9 신설).
- 하. 국민연금기금운용위원회의 위원을 대표성과 전문성이 조화될 수 있도록 현행 21인에서 13인으로 변경하고, 위원장은 가입자단체·시민단체 및 관련부처가 추천하는 일정배수의 후보자중에서 기금운용

위원추천위원회의 추천을 거쳐 대통령이 임명하도록 함(안 제84조의2 및 제84조의3 신설).

거. 고령자의 근로참여를 촉진하기 위해 고용보험구직급여 수령시 노령연금 급여를 정지하는 규정을 삭제함(현행 제93조의2 삭제).

너. 소득과악을 제고를 통한 가입자간 부담의 형평성 제고를 위해, 가입자의 신고내용에 축소나 탈루가 있다고 인정되는 경우 국세청에 통보하고, 통보받은 국세청이 세무조사 실시시 그 결과를 공단에 통보할 수 있도록 함(안 제101조의4 신설).

☞ 개정안은, 보험료를 올리고 급여수준을 깎는 것을 뼈대로 한 당초 정부안과 달리 보험료 인상은 2008년 재정계산을 통해 다시 산출할 것을 예정하며 인상안을 반영하지 않았고 급여수준만 정부안대로 현행 60%에서 2007년까지 55%, 2008년부터 50%로 단계적으로 낮추기로 함. 또한 아이 둘 이상 출산시 1년분 보험료를 추가로 낸 것으로 인정해 노령연금액을 인상하는 ‘출산 크레딧’ 제도를 도입하고, 맞벌이 부부의 중복급여 발생시 한 쪽이 사망할 경우 유족연금의 20%를 받을 수 있도록 함.

< 국민연금 개편을 둘러싼 각계의 이견(2003년) >

	정 부	노 동 계	경 영 계
재정추계기간	70년(2001~2070년)	60년(2005~2065년 또는 2010~2070년)	60~70년
재정추계반영 출 산 율	현재의 통계 출산율	미래의 목표출산율	-
국 고 보 조	농어민보험료 연금공단관리비 지원	비정규노동자, 취약지역가입자 보험료 지원필요	정부보조 확대 요구
급 여 율	2004년 55% 2008년 이후 50%	현행 60% 유지	40%로 하향
보 험 료 율	2008년까지 현행 9%, 1010년 10.38%, 2030년 15.9%	현행 9% 유지	현행 9% 유지

※ 한나라당 국민연금제도 개선안 - 기초연금제도 : 2004. 9. 6. 공청회

- 모든 국민에게 최저생계비의 50%에 해당하는 기초연금을 도입하여 소득비례연금제로 전환하도록 하되, 조세방식을 통하여 이를 실현하도록 함.
- 기초연금제는 65세 이상의 모든 국민에게 2인 가구 최저생계비의 50% (전 가입자 평균소득의 20%)를 연금으로 지급하도록 하고, 그 재원은 부가가치세의 세율인상(2%)을 통하여 국고에서 부담하도록 함.
- 자영업자 등 보험료 부담능력이 부족한 계층은 기초연금만을 의무적으로 가입하고 소득비례 국민연금은 선택할 수 있게 하며, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 직역연금 가입자에 대해서도 기초연금제를 적용하도록 함.
- 개선안은 현행 소득비례연금의 경우 보험료율은 현행 9%에서 7%로 2%, 급여는 평균소득의 60%에서 20%로 40% 각각 인하하고, 모든 근로자는 소득비례연금에 의무적으로 가입하되, 사업자의 경우 소득과 약이 현실적으로 어려운 사정을 감안, 임의가입을 허용하도록 함.
- 자영업자와 근로자에 대한 사회보험료 부과기준을 국민연금 기준으로 단일화하도록 함.

< 국민연금 관련 논란대상 >

영역별	논란대상	대상자	비고
관리운영	납부 강제성	영세·저소득 자영업자 및 실직자	소득과약 결여 및 공단의 인센티브제에 의한 강제집행
	체납 강제집행		
제도규정	국민연금내 중복급여선택	중복급여자	최저생계비이하 보장 문제 발생
	산재·국민연금 병급여액 삭감	중복급여자	과소보장 및 과잉보장 발생
	낮은 보험료상하한선	고소득자 및 영세소득자	사회보험기능약화

체제 관련 사항	재정안정화대책	전체가입자	기초생계이하 수급자대량발생
	기금운용 건전성 확보		기금운용의 왜곡에 대한 불신
	소득과약 한계	전체국민	제도개선에 대한 한계성 발생

### 6. 국민연금의 향후 운영방안

○ 국민연금의 성공을 위한 전제조건

- 연금개혁의 방향은 인구구조의 변화에 맞게 ‘적정부담-적정급여’로 바꾸어 가는 작업임. 연금은 원래 인구 피라미드의 아랫부분이 넓은 삼각형 구조를 기준으로 나라마다 형태는 상이하지만 일할 수 있는 젊은 사람들이 노인들을 부양하는 구조로 설계됨. 현재의 9% 보험료율은 ‘저부담-고급여’ 구조라는 평가를 받고 있음.
- 5인이하 영세사업장 근로자는 보험료 징수도 어렵고, 대상자 관리가 까다로워 자영자와 함께 지역가입자로 편입시켰는데 실제적으로 약 550만명에서 600만명에 이르는 인구가 보험료를 납부하지 않는 대규모의 사각지대가 형성되었는 바, 소득활동을 하는 모든 사람이 가입해야 국민연금을 통한 사회적 연대와 저소득층 보호가 가능한데 이 전제가 충족되지 않음. 사각지대 문제의 핵심은 국민연금 가입자들 대부분이 우리 사회에서는 먹고 살 만한 계층인데 반하여 연금에서 제외되어 있는 대부분의 국민은 우리 사회의 서민층으로 사각지대 문제가 해소되지 않는다면 국민연금은 미래세대가 주는 ‘보조금’을 먹고, 살 만한 사람들이 독식하는 극히 정의롭지 못한 제도로 전락하게 될 것임. 정확한 소득과약이 안된 상태에서 소득비례방식의 보험료를 전면적으로 적용한 것은 여러 가지 부작용을 노정시킴(1999년 4월의 국민연금과동).
- 특수직역연금간에는 가입자가 다른 연금으로 이동할 경우에도 제도가 유사하여 문제가 발생하진 않지만 국민연금과 특수직역 간에는 연계

장치가 없어서, 여러 가지 연금제도가 지니는 각각의 최소 요건을 채우지 못하면, 혜택을 받지 못하는 바, 이 부분은 앞으로 제도간 연계를 통하여 사각 지대를 해소시켜야 할 것임.

○ 국민연금운용위원회의 상설화

- 현재 기금운용의 최종 의사결정기구인 기금운용회로 전문성보다는 대표성 위주로 구성되어 있고 비상설조직임. 이를 상설화하여 기금운영과정상의 책임감을 제고시키고 독립적이고 투명한 기금운용이 이루어지도록 함(장석준 이사장).
- 정부가 국민연금을 공공자금예탁금으로 강제로 가져다 쓰던 무리한 절차를 바로잡기 위하여 형식적으로 운영되던 국민연금기금운용위원회를 민주화하고 기금운용 관리감독체계를 강화하여, 1999년 공공자금예탁금 제도가 폐지되고 기금운용위원회의 구성과 운영절차가 민주화되는 성과를 달성함. 나아가 국민연금기금운용위원회가 가입자의 참여를 전제로 하여 독립성과 전문성을 갖춘 상설화조직이 되어야 함. 기금관리기본법의 개정예에 선행하여 국민연금기금운용위원회 상설화의 내용과 방법에 대한 논의가 우선적으로 이루어져야 할 것임(엄규숙 경희사이버대 사회복지학과 교수, 참여연대 사회복지위원회, 2004. 7. 21, <http://www.peoplepower21.org>).
- 관리감독체계 혁신의 필요성 : 우선 기금운용의 의사결정체계가 보건복지부, 국민연금관리공단, 기금운용위원회, 기획예산처, 국회 등으로 산만하게 퍼져있어 체계적이지 못하여, 민주적 절차의 상징인 기금운용위원회가 비상설위원회로서의 한계를 노정하고 있음.
- 비상설위원회가 기금운용계획의 수립부터 기금운용 성과의 평가에 이르는 방대한 소임을 실질적으로 수행해내기 어려운 한계가 있고, 현재 1년 단위로 수립되는 기금운용계획은 중장기적 전망에 따른 투자와 기금운용에 제약요인으로 작용하며 기금의 규모가 커지면서 여유자금 투자가 가능한 영역을 늘려나가는 것도 큰 문제로 대두됨.

- 국민연금기금운용위원회를 상설화하여 연금제도를 정착시키려면 몇 가지 원칙이 준수되어야 하는데, ①전문적 기금운용조직으로서 기금운용본부를 견제하고 투자결정의 큰 틀과 투자결과의 성과에 대한 평가 기능을 별도의 상설기구인 기금운용위원회에 부여할 필요가 있음. ②기금운용위원회의 구성에서 여전히 민주적 참여의 원칙을 존중할 필요가 있는 바, 위원회의 위원은 국민연금의 기금운용과 관련된 다양한 분야의 전문가와 가입자 단체의 대표, 정부의 관련부처 위원등으로 구성하되, 가입자의 참여가 실질적으로 보장되는 구조를 마련해야 함. ③정부 부처와 독립된 위원회 형식을 취함으로써 관련부처의 영향력을 상호견제하고 국민연금기금 운용의 중장기적 전망에 근거하여 여타의 사회경제적 요인과의 상관관계를 고려하여 기금운용정책을 결정하는 사회적 합의기구의 성격을 띠어야 할 것임.

- 기금운용위원회의 기능 등 : 국민연금기금운용위원회의 상설화 및 독립화 논의와 함께 개별 연기금의 기금운용위원회의 기능을 우선적으로 강화하고, 만일 기능의 설정 목적과 운용원칙에 비추어 수익률 제고가 요구된다면 각기금의 운용을 관장하는 독립적이고 전문적인 ‘기금운용위원회’에서 이를 판단하여 결정하는 것이 타당함.

※ 정책토론회 『국민연금제도 개선』, 2004. 8. 18. 한국재정·공공경제학회 & 국민연금연구센터

○ 위원회운영방안

- 위원회에서는 한국의 거시경제에 대한 기금의 영향력을 객관적으로 검토하고 적절한 기금액이 유지되도록 하며 향후 예상되는 연금지급액과 보험료율 사이의 관계를 따져 기금운영의 목표 수익률을 결정하여야 할 것으로 연금기금은 분명 우리 경제와 사회의 건강성을 회복하는 주요 수단이 되어야 하고, 국민연금기금운용위원회를 ‘가입자에 의한, 가입자를 위한, 가입자의’ 위원회가 되도록 해야 함.
- 연금기금을 둘러싼 가입자들 내의 동의와 신뢰가 바탕이 되어야 할 것이고, 그 동의와 신뢰를 얻어내는 사회적 합의를 통해서 국민연금기금

운용위원회가 작동해야 함.

- 위원회는 가입자들의 ‘참여민주주의’가 실현되는 상설화된 기구로서 정부의 특별행정조직이 되어야 하고, 아울러 이 위원회는 금융부문을 통해 연금기금의 수익을 창출하기 위하여 설립된 기금운용본부를 철저히 관리하고 감독하는 역할도 수행하여야 함.

○ 국민연금의 발전방향

- 개선 : 적정부담, 적정급여
- 제도운영의 환경조성 : 출산율 제고와 여성인력 및 노인인력의 활용 대책 마련
- 재정부담을 줄여야 함. 국민부담을 축소시키고 연금공단은 기금으로 이익을 창출하여 그 이익을 국가에 환원시켜야 함.
- 연금공단 직원들의 전문성 제고가 요망됨
- 연금공단은 연금 징수기능을 국세청으로 돌리고 조직을 축소해야 함.
- ※ 관리공단의 보험료 징수기능을 국세청으로 이관해야 한다는 의견에 대해서는 제3의 기관에서 좀 더 잘 할 수 있다면 이관을 반대하지 않지만, 소득과악 인프라가 제대로 구축되지 않은 상태에서 국세청으로 징수기능을 넘긴다고 하여 지역 가입자의 소득과악이 단시일에 개선되기는 어려운 것임(장석준 이사장).
- 국민들이 급여 산정기준에 대하여 쉽게 이해할 수 있도록 하고, 소득활동이 없을 경우에 관한 대책이 필요함. 국민연금 적용대상에서 제외될 경우에는 기초생활보장제도로 구제할 수 있음.
- 일생주기에서 실직, 폐업의 가능성은 상존하므로 이러한 경우에는 납부를 유예시켜야 할 것임.
- 여러 나라에서 급여상한에 관한 Ceiling제도를 운영하고 있는 바, 상한선을 제한하지는 사회적 도출이 있다면 가능할 것으로 현재보다 연금부담(보험료율)을 늘리고 혜택(급부액)은 줄이는 방안을 강구해야 함.

※ 대한상공회의소(2004. 8. 12), 남재현 한국금융연구원 연구위원, ‘연기금을 통한 주식시장 활성화 방안’에 관한 소고’

- 국민연금은 노후 생계를 위해 준조세 형태로 징수되는 바, 일종의 강제저축성을 띠는데, 이는 주식투자 금지주장의 논거가 되는 것은 아니고 다만, 기금의 안정성이 다른 목적보다 우선시되어야 한다는 것을 의미하는 것으로, 경제상황에 부합하는 적절한 주식투자 규모를 유지해야 할 것임. 연기금 투자풀은 대부분 세금으로 운용되는 사업성 기금으로 여기서 생기는 일시적인 여유자금을 주식투자 등 금융부문에 투자하기 이전에 현재의 조세부담을 줄이는 재원으로 우선 활용하는 것이 바람직함.

○ 연금설계방식

- 현행 저비용 - 고급여의 국민연금 설계는 젊은 세대가 은퇴세대의 연금일부를 부담하는 것으로 인구노령화에 따라 연금기금이 고갈될 수밖에 없으므로 이를 사전에 방지하기 위하여 개인이 불입한 보험료와 이를 운용한 수익에 따라 연금을 받는 개인구좌(Pension Saving Account)로 변경해야 함. 이는 완전한 적립식 재정방식이 될 것이며, 금융기관도 국민연금 운용·관리에 참여하게 되는 경우 경쟁적으로 금융기법을 개발하고 효율적인 자금운용을 도모하며 연금 수요자들은 자신에게 가장 적합한 상품을 선택하게 됨.
- 국민연금 보험료율 중 일정비율은 의무 적립하고 그 이상은 자율적으로 결정하게 함으로써 연금 수급액을 자신이 직접 정하도록 설계해야 함.
- 현재는 기업이 근로자에 대한 퇴직금으로 급여의 약 8.3%를 부담하고 있는데 이러한 법정퇴직금제도는 국민연금제도와 더불어 기업에게 이중부담이 되고 있음. 사업장 가입자의 경우 국민연금에서 사업자가 부담하는 부분을 퇴직금에서 공제함으로써 사회보험과 관련된 부담을 덜어줄 수 있음.

※ 성급하게 연기금의 주식투자를 활성화하는 것보다는, 국민연금기금의 투자방향에 대한 사회적 합의의 획득과 전문학적인 국민연금기



금을 안정적으로 운영하는 시스템을 갖추는 것이 경제살리기에 더 큰 영향을 미칠 수 있음.

- 연금급여 재원을 담당하는 근로세대의 소득에 비하여 노인들에게 지급되는 연금급여 수준이 높지는 않은지 또는 연금수급권 자격을 갖추고 있더라도 급여수준이 너무 낮은 것은 아닌지를 파악해야 함. 참고적으로 과거생활수준 유지가 주요 목적이 되는 프랑스, 이탈리아, 오스트리아 등 대부분의 유럽국가에서는 과거소득에 비례하는 형태의 연금 즉, 소득비례연금 형태로 운영됨.
- 소득과약이 어려운 것은 인프라의 부족에서 연유함. 소득세 신고와 실제 소득세간 차이에 관한 문제는 여러 관련자료의 상담으로 해소하고자 함.
- 사각지대 해소방안 : 현재처럼 사각지대가 대규모로 존재하는 한 정도가 존재해야 하는 ‘도덕적 정당성’에 치명상을 입을 수밖에 없는 바, 지역가입자에 속해 있는 임금근로자를 하루 빨리 직장가입자로 편입시켜야 대규모의 사각지대가 해소될 수 있음. 지역가입자에 포함되어 있는 사람들의 공통점은 소득과약이 어렵다는 것으로 영세사업장 근로자, 일용직근로자들은 조세행정을 개혁하지 않으면 보험료를 책정할 객관적 소득자료를 확보할 수가 없고, 이와 같은 자영자 소득과약이 개선되지 않으면 사각지대 규모를 축소하는데 근본적인 한계에 부딪치게 됨.
- 급여지급방식
  - 부과방식 : 현재 거둬들인 보험료로 지금 현재 연금생활자의 급여를 해결하는 방식임.
  - 적립방식 : 가입자가 보험료를 납부하여 기금을 조성하고 나중에 그 기금에서 연금을 받게 되는 방식으로 국민연금제도의 재원조달방식은 부분적립방식 또는 수정적립방식을 취하고 있음. 이는 미래의 어느 시점에서 적립해 둔 기금이 연금급여 지급에 소진되는 시점에서

부과방식으로 전환하는 것, 즉 고갈 시점부터는 피보험자의 보험료를 건어서 은퇴한 연금생활자의 급여를 위한 재원을 조달한다는 것임.

○ 기금운용현황

- 기금고갈을 걱정하기 앞서 적립되는 기금을 제대로 운용하고 관리하기 위한 고민이 선행되어야 할 것으로 현재 국민연금 적립금은 세부분으로 나누어 운용되고 있음.
  - 기금운용 : 98년 법개정 이후 지속적으로 제시된 원칙은 민주성, 투명성, 전문성임.
  - 정부가 예탁금 증서라는 형식의 증서를 주고 연금기금을 강제로 빌어다 쓰는 것이 가능하도록 한 ‘공공자금관리기금법’이 98년 개정되면서 국민연금기금운용위원회의 의결이 있어야만 차입의 규모를 결정할 수 있도록 한 것은 노동조합 및 사회단체들의 오랜 요구로 거둔 성과로 돈을 빌려쓰고 싶은 경우에는 이자율을 5년 만기 국채수익률 이상의 수준에서 국민연금기금운용위원회와 협의하여 정하도록 하였고, 정부가 돈을 빌려갈 때는 무조건 국채를 발행하여 인수하도록 법제화하여 기금상환의 책임성을 제고함으로써 연금기금운용에서 정치적 위험을 제한하는 제도적 장치를 마련함.
  - 국민연금기금의 배분과 운용 규모를 실질적으로 결정하는 국민연금기금운용위원회에서 서면회의를 금지하고, 분기별 1회 이상 회의 개최를 의무화하고, 회의록을 작성·비치하고 공개를 의무화하는 등 기금운용의 투명성도 향상시킴.
  - 기금운용에 관한 정보공개도 강화하여 운용내역과 사용내역을 공시하게 하였으며 운용내역을 국민연금기금운용위원회의 심의를 거쳐 국회에 제출하고 공시하도록 법에 명문화하여 기금운용의 투명성을 높이고, 기금운용 전문인력을 확보하여 기금운용의 전문성을 제고함.
- 연금의 활용방향 : 수익성이냐 공공성이냐 안정성이냐: 참여연대 사회복지위원회

- 연금기금의 성격에 대해서 사회적 합의를 이뤄야 할 것임. 우리의 연금기금은 수익성에 초점이 맞추어져 있는 셈임. 연금기금과 관련된 여러 주체, 즉 노동자집단, 경영자집단, 자영자집단, 시민단체, 정부 등이 주요한 투자방향과 원칙에 대해 합의하고 금융 및 투자전문가가 이를 실현하는 구도를 확립한 후에 연금에 관한 한 최고의 사회적 합의체인 국민연금기금운용위원회가 가능하도록 해야 함.

○ 병급조정의 필요성

- 병급조정이란 복수의 수급권이 발생했을 때 행하는 급여 조정을 병급 조정이라고 함.
- 공적연금은 노령, 사망, 장애 등의 사회적 위험이 발생했을 때 근로자와 그 가족에게 연금 급여를 제공함으로써 위험 발생에 따른 근로자와 그 가족의 경제적 생활불안정을 방지하는 것을 목적으로 하는데 이러한 목적을 달성하기 위해서 공적연금은 소득상실을 가져오는 위험요인에 관계없이 위험 발생 이전의 생활수준을 유지시켜 주거나 또는 최저생계를 보장하는 수준의 급여를 제공하는 것이 일반적임.
- 공적연금에서 두 가지 급여를 아무런 조정 없이 그대로 지급하는 경우는 극히 드문데, 그 이유는 ①둘 이상의 위험이 하나의 위험 발생보다 생활비용 면에서 현저한 증가를 유발하지는 않는 경향이 있어서 만일 위험별로 급여가 제각기 지급된다면 이는 과다급여 내지 중복급여를 초래하게 되고, ②인구고령화, 제도의 성숙화 등으로 연금재정지출은 급격히 증가하는 반면 근로자수 격감, 대량의 조기퇴직 현상 등으로 연금재정수입 기반은 점차 약화되고 있는 상황에서 과다급여의 발생은 연금재정의 불안정을 보다 가속화 할 수 있기 때문에 현행 병급조정은 연금재정 안정과 관련성이 다소 있음.

○ 병급허용범위의 검토

- 유족연금이나 장애연금이 제 기능을 담당할 수 있도록 급여수준을 노령연금에 상응하는 수준으로 높이는 작업을 선행시킨다면, 대부분의

국가에서 채택하고 있는 병급조정방식, 즉, 복수의 연금수급권 중 유리한 수급권을 하나 선택하는 형태의 현행 국민연금의 병급조정 방식이 이론적으로나 실질적으로 사회적 타당성을 지니게 될 것임.

- 외국의 연금사례에서도 소득재분배적 연금 내지 정액 급여의 연금제도하에서는 일반적으로 병급을 엄격히 제한하지만 기여에 비례하는 소득비례연금에서는 일부 병급을 허용하고 있으므로 그와 유사한 맥락에서 국민연금의 균등부분의 급여에 대해서는 엄격히 병급을 제한하되 소득비례부분에 대해서는 일정 비율의 연금을 병급할 수 있도록 재검토할 여지가 있음

○ 기금안정성의 우선(연금활용시 고려사항 : 참여연대 의견서(2004. 8. 25))

- 각종 연기금의 특성을 고려할 때 기금운용에 있어 수익성보다 안정성이 중요하며, 개별 연기금이 기금운용과 관련한 전문적이고 독립적인 기금운용위원회 구성에 한계를 보이고 있는 현재 시점에서 정부가 증시부양을 위하여 연기금을 동원하는 것은 연기금 운영에 치명적인 위협을 줄 수 있는 바, ‘기금관리기본법’ 개정에 반대함.
- 다양한 자산의 운용을 통한 기금수익률의 제고를 위함이나 ‘기금관리기본법’의 개정이유는 ‘예산성 기금’의 경우 수익성보다는 안전성이 더 중요하므로, 현행 ‘기금관리기본법’에서 주식 및 부동산에 대한 투자를 원천적으로 금지하여 개별기금의 성격에 따라 제한적으로 허용하는 방식이 공공기금의 성격에 비추어 타당하고, 정당함.

○ 국민연금의 기능과 보완책(오마이뉴스, 2004. 6. 18.)

- 소득재분배 기능의 추가 : 우리 사회에는 소득재분배 기능을 하는 제도가 거의 없고, 세금도 직접세보다는 간접세 비중이 높아서 소득재분배 기능이 너무 미약하므로 국민연금만이라도 소득재분배 기능이 충실한 제도로 거듭난다면 국민 전체를 위해 이로운 것으로 상위계층의 사회적 기여정신과 국민적인 합의 및 국가의 강력한 추진 의지만

있다면 가능할 것임. 납부예외자로 만들어서 국민연금에서 제외시키는 것은 전체 국민의 노후를 위한 제도라는 점에서 바람직하지 않고, 따라서 절대적인 빈곤 계층에는 국가가 보험료를 대납하거나 보험료를 내지 못했어도 최소한의 기본적인 혜택을 주는 방안도 강구해야 할 것임.

- 4대 사회보험 관리의 통폐합 : 국민연금, 의료보험, 산재보험, 고용보험 등 4대 사회보험을 관리하는 기관은 각각 독립되어 있는데, 대부분 보험 가입 대상자는 거의 동일함에도 불구하고 4개나 되는 독자적인 기관이 관리운영을 하고 있어서 비용만 낭비하고 조직만 방대한 실정이므로 기금운용은 별도로 하더라도 4대 보험의 관리운용을 일원화하면 쓸데없는 인건비와 행정비용을 절약할 수 있을 것임. 기금운용현황, 수익률, 적립기금, 기금 운용계획 등을 투명하게 공개할 수 있는 제도적인 장치를 마련하여 국민들의 국민연금에 대한 신뢰를 회복시켜야 함.
- 국민연금만으로는 부족하므로 다층소득보장체계를 개발해야 할 것임. 법은 고쳐야 하지만 국민연금만 생각하는 개정이어서는 안됨(임철순 한국일보 논설위원, 2004. 6. 10).

: 동아닷컴, '국민연금 대토론회', 2004. 6. 1, 이데일리 테마뉴스.

※ 참여정부의 국정비전(12대 국정과제) - 입법과제 중심으로

◎ 외교 · 통일 · 국방

○ 한반도 평화체제 구축

- 평화협정 체결

◎ 정치 · 행정

○ 부패없는 사회 봉사하는 행정

- 공직자윤리법 : 재산등록 제도 내실화
- 총체적 재난관리시스템의 구축/ 재난관리조직의 위상과 기능 강화/  
재난유발 위험시설 등에 대한 관리 실명제 실시/ 자연재해보험제도의  
도입 검토/ 범죄의 지능화, 첨단화, 과학화 등의 추세에 따른 치안행  
정의 과학화

○ 지방분권과 국가균형 발전

= 권한 이양

- 지방이양일괄법 제정을 통한 대대적 기능이양 추진
- 합리적인 자치경찰제 도입

= 지방재정의 확충과 건전성 확보

- 지방의 재정력 확충과 불균형 완화를 위해 지방소비세 신설, 국세  
와 지방세간의 세목교환, 차등보조율 적용 검토

= 지방문화 육성

- 우리문화 · 역사마을 만들기 사업을 통한 문화적 정체성 확립

○ 참여와 통합의 정치개혁

- 디지털정치를 통한 국민 참여 및 정치 투명성 확보 : e-정치 활성화  
를 위한 법 · 제도 개선

◎ 경 제

○ 자유롭고 공정한 시장질서 확립

- 경쟁제한규제의 일괄개선, 2차 카르텔 일괄정리법제정추진
- 공정거래법상의 손해배상 청구소송 활성화
- 공익소송제 도입 검토
- 회계제도개선을 통한 시장왜곡 시정, 증권시장의 규율제고, 구조조정 완결 및 상시구조조정 체제 정착, 중산·서민층 및 중소기업 금융이용자 지원 강화, 금융감독규율의 확립
- 국가채무 관리를 위한 법적·제도적 장치 마련
- 공적연금체계 개선, 자산운용의 효율성 제고

○ 동북아 경제 중심국가 건설

○ 과학기술 중심사회 구축

○ 미래를 열어가는 농어촌

- 농어촌복지증진및지역개발특별법 및 농어촌교육특별법 제정

◎ 사회·문화·여성

○ 참여복지와 삶의 질 향상

- 문화영향평가 제도도입

○ 국민통합과 양성평등의 구현

- 차별금지법 제정과 차별시정위원회 설치

○ 교육개혁과 지식문화 강국 실현

○ 사회통합적 노사관계 구축