

주요입법의견조사(Ⅱ)

The Survey of Major Legislative Opinions(Ⅱ)

연구자 : 송 영 선 (한국법제연구원 전문연구원)

2004. 12.



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 2004-2호에서는 국가보안법 폐지관련 입법의견, 비정규직 관련 입법의견, 독점규제및공정거래에관한법률 개정의견, 고령사회관련법제 정비관련 입법의견, 국가균형발전관련 입법의견 등을 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 : 국가보안법, 비정규직, 공정거래, 고령사회, 국가균형발전

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(Ⅱ), this paper dealt with issues of the national security, the non-regular workers, the fair trade, the aging society, the balanced national development.

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 : national security, non-regular workers, fair trade, aging society, balanced national development.

목 차

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. 국가보안법폐지관련 입법의견	11
1. 형법개정안의 취지와 문제점	11
2. 형법개정안(전문) - 국가보안법 폐지에 따른 보안 입법안	15
3. 국가보안법 보완입법 4개안	17
4. 국가보안법의 문제점	21
5. 외국의 입법례 비교	30
6. 국가안보법제에 대한 합리적 조정의 필요	31
7. ‘형법보완안’과 ‘대체입법안’의 내용	32
8. ‘반국가단체’ 개념의 문제	38
9. 국가보안법폐지법률(안)의 문제점	51
II. 비정규직관련 입법의견	53
1. 비정규직의 정의 및 구분	53
2. 비정규직의 문제점	55
3. 비정규직의 실태	57
4. 비정규직 입법안 주요 내용	65
5. 비정규직 관련법 개정안에 대한 각 당의 입장	76

III. 독점규제및공정거래에관한법률 개정의견	92
1. 독점규제및공정거래에관한법률중 개정법률안	92
2. 공정거래정책관련 제방안	105
3. 공정거래법개정안관련 공청회	106
4. 각 당 및 단체의 입장	108
5. 개정법률안에 대한 ‘경실련의견서’	111
6. 공정거래법 개정방향	116
7. 공정거래법의 개정방향	120
IV. 고령사회관련법제(국민연금관련건 제외)정비관련 입법의견	128
1. 초고령사회진입에 따른 대책마련의 필요성	128
2. 고령사회기본법 제정필요	129
3. 고령사회대책기본법 제정의견	130
4. 고령사회대책기본법안	136
V. 국가균형발전관련 입법의견	139
1. 공공기관 지방이전의 필요성	139
2. 3대 특별법(‘지방분권특별법’, ‘국가균형발전특별법’, ‘신행정수도 건설을 위한 특별조치법’) 입법 요구	146
3. 신행정수도 건설 필요	147
4. 국가균형발전특별법안	151
5. 지방분권특별법제정 후속조치	159
6. 신행정수도 특별법 위헌소송 제기	160
7. 신행정수도 특별법 위헌결정	163
8. 신행정수도특별법 위헌결정 후의 대책	163
9. 민간복합도시 개발사업 특별법 제정	165
10. 지방분권특별법	167

제 1 장 서 론

I. 입법의견조사의 의의 및 목적

1. 입법의견조사의 의의

입법의견이라 함은 최종적으로 법령의 형태 즉, 법령의 제정이나 개정 시 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 구체적인 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 2004-2호에서는 등의 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. 국가보안법폐지관련 입법의견

- 진정한 국가보안법 체제의 해소는 그 동안 다른 형벌법규로는 처벌되지 않는 행위가 국가보안법의 규정에 의하여 처벌되었던 행위들을 가별적 영역에서 제외함으로써 비로소 그 실질적 목적을 달성할 수 있으며 종래 국가보안법에 의해 처벌되는 모든 행위를 다시 형법의 개정 등을 통하여 다른 법률에 의해 처벌되도록 하는 것은 실질적인 폐지라고 볼 수 없음(민주사회를 위한 변호사모임 / 민주주의 법학연구회, 여당의 국가보안법 폐지 및 형법 개정안에 대한 법률 의견서).
- 여당의 형법개정안은 우려할 만한 요소를 분명히 가지고 있는 바, 우선 ‘내란 목적단체’에 관한 조항(안 제87조의 2)은 현행 국가보안법의 반국가단체 조항(제2조)과 똑같이 적용될 수 있고, 간첩죄(안 제98조) 구성요건도 논란의 소지가 있음.

1. 형법개정안의 취지와 문제점

■ 개정안의 주요 내용

- 국가보안법 폐지 후 형법 개정안의 핵심적 내용은 『내란목적 단체 조직 등(제87조의 2)』의 신설과 『간첩죄(제98조)』규정에서 ‘적국’을 ‘외국 또는 외국인의 단체’로 수정한 것, 두 가지라고 할 수 있음.

【신 설】

제87조의2(내란목적단체조직) 국토를 침탈하거나 국헌을 문란하고자 폭동할 것을 목적으로 하는 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 제87조의 구별에 의하여 처벌한다. 다만, 형을 감경할 수 있다.

【수 정】

제98조(간첩) ①외국 또는 외국인의 단체를 위하여 간첩하거나 외국의 간첩을 방조하여 대한민국의 이익을 해한 자는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.
② 군사상의 기밀을 외국 또는 외국인의 단체에 누설한 자도 전항의 형과 같다.

■ 내란목적단체 조직 (안 제87조의2)

- 개정안이 '내란목적 단체 조직'의 죄를 신설한 것은 국가보안법상 반국가단체 구성·가입의 죄를 폐지한 다음, 국가 전복을 추구하는 단체 구성·가입 행위를 처벌할 수 없다는 '처벌 공백'의 우려 때문이라고 하면서도 종래 결사의 자유를 과도하게 침해하고 있었던 위 조항의 문제점을 바로 잡기 위하여 그 처벌범위를 "국가존립의 기초 자체와 국헌적 법질서를 위태롭게 할 목적으로 폭동" 목적 단체로 제한한 것이라고 설명함.
- 개정안 제87조의2 '내란목적단체' 규정은 국가보안법의 반국가단체 처벌 조항을 자리만 바꿔 그대로 유지한 것으로 "내란 목적으로 폭동을 일으키기 위하여 단체를 결성"하는 행위는, 현행 형법상으로도 내란 예비·음모·선전·선동죄(현행 형법 제90조) 혹은, 범죄단체조직죄(현행 형법 제114조 제1항)를 적용할 수 있음에도 불구하고 논리적으로도 궁색한 이러한 조항을 추가·신설함으로써 종래 국가보안법의 반국가단체 처벌 조항과 같이 확장 적용될 위험이 있음. 특히 지금까지 공안기관과 법원이 국가보안법의 반국가단체규정 등을 냉전적 시각에서 확대하여 해석·적용해온 것을 고려하면, 적용과정에 대한 우려는 더욱 커질 수밖에 없음. 즉 수사기관이나 법원이 '폭동의 목적'이라는 주관적 요건을 악용하여 미약하고 불충분한 증거만으로 쉽게 유죄를 인정하거나 폭동의 목적을 직접적인 것에 국한하지 않고 간접적인 정황 등만으로 인정할 위험이 있는 것으로 이렇게 되면 확장·유추 해석 금지라는 헌법상의 원칙에 명백히 반하게 됨.
- 제한 해석의 필요성 : 이 조항은 국가보안법의 반국가단체 구성을 폐지하고 형법상『내란의 죄』장에서 새로이 정한 것이므로, 어디까지나 현행형법 규정을 다시 확인·보충하는 의미로 이해되어야 할 것이지, 폐지하려고 하는 국가보안법상 반국가단체·이적단체 규정과 같이 확대 적용해서는 안 됨. 또한 이 조항이 북한을 영원·불변의 '내란목적단체'로 고정시켜 규정하거나 북한을 겨냥하여 신설된 것으로 해석

되어, 남북간 상호신뢰 구축과 정상 관계 전환에 장애가 되어서는 안 된다. 북한은, ①1991년 유엔에 남한과 동시에 가입하는 등 국제법적으로 정식 국가로 인정되고 있다는 점, ②국내법적으로는 평화통일의 동반자(헌법 전문, 제4조, 제66조, 제69조)인 한편 우리 영토 내의 존재(헌법 제3조)이기도 하지만, 동시에 조약체결의 상대방이고(6.15. 남북 공동선언 등) 상호교류와 협력의 대상(남북교류협력에관한법률)이기도 한, 매우 복합적인 존재라는 점을 고려하여, “북한(노동당)이 내란목적 단체에 해당하는지 여부”는 새롭게 고민하고 판단해야 할 문제임. 무엇보다 북한의 실체는, 향후 남북관계나 북한의 변화에 따라 얼마든지 해석상 변경이 가능한 것이기 때문에, 북한이 이 조항의 ‘내란목적단체’에 해당하는지 여부는 일종의 ‘열린 구성요건’으로 받아들여야 할 것임.

■ 간첩 (안 제98조 제1항)

- 개정안의 취지 : 개정안이 간첩죄의 상대국을 ‘적국’에서 ‘외국 또는 외국인의 단체’로 변경한 것은, 국가보안법상 목적수행죄가 폐지됨으로써 ‘적국’이 아닌 국가 또는 단체에 대한 간첩행위를 처벌할 수 없다는 ‘처벌 공백’의 우려 때문이라고 함. 종래 형법에서 간첩죄의 상대를 기본적으로 교전 상태를 전제하는 ‘적국’에 한정하고 있었기 때문에 평화시 안보 형법으로는 부적절하고, 적국이라고 할 수 없는 중립 국가나 우방 국가를 위한 간첩행위에 무방비하다는 문제를 보완하기 위한 것이기도 함.
- 문제점 : 개정안은 간첩죄를 ‘외국 또는 외국인의 단체’위한 것이라고 함으로써, ①외국인과 내국인이 혼재하는 단체를 위하여 간첩한 경우를 처벌할 수 있는지, ②북한을 외국으로 보는 것인지 등 논란을 야기할 수 있으므로 폐지반대론자의 비판은 북한이 외국이 아니라 국내불법단체라는 전제하에 ‘북한 공작원에게 기밀을 누설한 경우 처벌할 수 없다’는 것에 집중되고 있음. 이러한 개정안은 종래 대법원이 간첩죄 적용에 있어서 북한을 국가보안법상의 ‘반국가단체’로 보는 동시에 형법상 적국에 준하는 ‘국가’로 해석해 온 것에 기인한 것으로

이러한 기존의 판례를 유지한다면 개정안에 의하더라도 간첩죄 조항에 따라 북한을 위한 간첩행위를 처벌할 수 있음. 하지만, 대법원의 종래 해석은 오래 전부터 별다른 논리적 설명을 생략한 채 단순히 ‘북한을 단체이면서 국가로 취급해 온 것’으로, 학계로부터 엄격하고 제한적으로 해석해야 할 형법에 대한 불합리한 확장해석으로서 헌법의 원칙에 반한다는 비판을 받아왔음.

- 수정의 필요성 : 이미 형법상 북한에 대한 규정으로 해석되는 ‘반국가단체’ 또는 ‘내란목적단체’규정을 삭제하면서 동시에 간첩죄의 상대국을 ‘적국’으로 특정하지 말고 ‘외국 또는 외국인의 단체를 위하여 간첩하거나 대한민국의 이익에 반하여 간첩한 자’로 하면 북한의 국가성을 한쪽에서는 부정하고, 다른 한쪽에서는 긍정하는 법률조항간의 모순을 해결하면서 동시에 국가안보체계를 새롭게 정비할 수 있는 바, 다음의 수정안을 제시하는 바, 이에 의하면 “북한이 외국인지, 국내 불법단체인지”에 대한 실익 없는 논란을 피하면서도 간첩죄를 적용할 수 있는 효과를 누릴 수 있음(2004. 10. 14. 민변 보도자료 참조).

제98조 (간첩) ①외국 또는 외국인의 단체를 위하여 간첩하거나 대한민국의 이익에 반하여 간첩한 자는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

②군사상의 기밀을 외국 또는 외국인의 단체를 위하여 또는 대한민국의 이익에 반하여 누설한 자도 전항의 형과 같다.

■ ‘처벌 공백론’의 문제

- 국가보안법을 폐지하고자 하는 가장 중요한 취지는, “처벌해서는 안 되는 행위에 대한 형사 처벌의 범위를 좁히는 것”으로, 즉 그 동안 이 법이 독재정권의 정권유지를 위해 사상·양심의 자유를 억압하고 제한하면서 처벌을 남용해왔으나, 이제 국가 안보상 꼭 필요한 경우
- “대한민국의 존립·안정과 자유민주주의 체제에 대한 명백하고 현존하는 위협”이 있는 경우 - 에만 처벌하여야 한다는 것인 바, 종래 국가보안법으로 처벌할 수 없었던 일은 물론 국가안전 위협이 없음에

도 처벌받아온 행위들은 ‘처벌 공백’이 아니라 ‘처벌 불가’의 영역으로 두어야 하는 것이며, 어떠한 행위를 처벌할지 여부는 안보 형법의 기본 원칙 - 국가안전에 대한 ‘명백하고 현존한 위험’이란 기준 - 에 따라 결정하여야 함.

- ‘국가 안보’의 영역이 아닌 것을 무분별하게 끌어대는 문제
- 국가의 존립과 안전에 관계되는 ‘안보’의 문제는 매우 중요하고, 따라서 형사법상으로 매우 중대한 범죄로 인식하여 처벌하고 있으나 안보 형법은 국가 안보에 직접적으로 관련된 행위에만 제한적으로 적용되어야 하고, 특히 위헌적이고 남용의 우려가 있으며 국제적으로도 망신스런 국가보안법식의 처벌은 매우 제한된 범위에 머물러야 하는바, 국가안보와는 관련이 없는 행위를 국가보안법이나 형법 중 내란·외환죄로 처벌하여서는 안 되는 것임. 예컨대 남북관계의 특수성을 무시한 채 북한 주민과 맘대로 만나는 일은 ‘남북교류협력에 관한 법률’로 규제·처벌하고, ‘헌법’에 반하는 정당 활동을 한다면 위헌정당 해산시켜 그 활동을 불가능하게 하는 방식이 되어야 하며, 나머지 ‘집회및시위에관한법률’, ‘도로교통법’, ‘경범죄처벌법’ 등이 적용 가능한 경우는 그렇게 해야 할 것으로 폐지 반대론자들과 같이 이러한 경우도 모두 국가보안법으로 처벌해야 한다는 식의 ‘처벌 공백론’으로 국민들 속에 위기의식을 조장하거나, 이에 대응하기 위해서 모두 형법상 내란·외환죄로 처벌해야 한다는 식의 대응은 모두 잘못된 것이라고 할 수 있음.

: 민주사회를 위한 변호사모임 / 민주주의 법학연구회, <http://min-byun.jinbo.net>, 2004년 10월 28일.

2. 형법개정안(전문) - 국가보안법 폐지에 따른 보안 입법안(열린우리당 정책의총, 2004. 10. 18)

■ 제87조의2 신설

제87조의2(내란목적단체조직) 국토를 침탈하거나 국헌을 문란하고자 폭동할 것을 목적으로 하는 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 구성하거나

제 2 장 주요입법의견

이에 가입한 자는 전조의 구별에 의하여 처단한다. 단 형을 감경할 수 있다.

- 형법 제87조는 내란죄, 제88조는 내란목적 살인죄인 바 그 중간에 제87조의2 내란목적단체조직죄를 신설하는 것이 타당함, 형법 제114조에는 임의적 감면 규정이 있어 균형상 이 부분에도 반영

■ 제89조 수정

제89조(미수범) 전 3조의 미수범은 처벌한다.

- 내란죄의 내란목적 살인죄의 조항 중간에 신설된 제87조2 내란목적 단체 조직죄의 미수범조항을 기존 미수범 조항에 수정 삽입함.

■ 제90조 수정

제90조(예비, 음모, 선동, 선전) ① 제87조 내지 제88조의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이상의 유기징역이나 유기금고에 처한다. 단, 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.

② 제87조 내지 제88조의 죄를 범할 것을 선동 또는 선전한 자도 전항의 형과 같다.

- 제87조의2 신설조항 삽입을 위한 수정임

제90조(예비, 음모, 선동, 선전) ① 제87조 내지 제88조의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이상의 유기징역이나 유기금고에 처한다. 단, 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다. ② 제87조 내지 제88조의 죄를 범할 것을 선동 또는 선전한 자도 전항의 형과 같다.

■ 제98조 수정

제98조(간첩) ① 외국 또는 외국인의 단체를 위하여 간첩하거나 외국을 방조하여 대한민국의 이익을 해한 자는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

② 군사상의 기밀을 외국 또는 외국인의 단체에 누설한 자도 전항의 형과 같다.

- 여당의 국가보안법 개정안이 국가보안법을 폐지하고, 국가보안법의 독소조항이었던 제6조(잠입·탈출), 제7조(찬양·고무), 제8조(회합·통신), 제9조(편의제공), 제10조(불고지죄) 조항을 삭제한다는 면에서

는 진일보한 측면이 있음에도 불구하고 현행 형법으로도 국가안보는 문제될 것이 없다는 점을 간과한 채 여전히 안보불안감 해소라는 명분에 끌려서 우려할 만한 내용들이 들어 있음. 대체입법안은 국가보안법의 명칭을 바꾸고, 현행 국가보안법의 1조에서 5조를 일부 자구 수정하여 그대로 옮긴 것이고, 형법보완 대안들 역시 ‘내란목적단체’에 대한 규정 등 사실상 북한을 적대시하는 국보법의 규정을 옮겨놓은 것으로 국보법 폐지의 효과를 기대하기 어려우며, 더욱이 구체적인 ‘폭동’ 행위 없이 내란목적단체 구성만으로 처벌되게 되어 있어 다른 형법 조항들과 모순·충돌함. ‘준적국’ 조항을 신설한 것은 북한만을 상대로 규정한 것으로 이는 현행 국보법 적용에서 대법원의 해석과 다를 바 없는 모순을 그대로 드러내고 있음(국가보안법폐지국민연대, 국민문화제 참여 대국민 호소문, 2004. 10. 23).

3. 국가보안법 보완입법 4개안(열린우리당, 2004. 10. 12)

<p>제 1 안 형법보완 개정안 (내란죄 부분 개정)</p>	<p>(1) 제87조의2 신설 제87조의2(내란목적단체조직) 국토를 침절하거나 국헌을 문란할 것을 목적으로 하는 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 전조의 구별에 의하여 처단한다. 단 형을 감경할 수 있다.</p> <p>(2) 제89조 수정 제89조(미수범) 전3조의 미수범은 처벌한다.</p> <p>(3) 제90조 수정 제90조(예비, 음모, 선동, 선전) ①제87조 내지 제88조의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이상의 유기징역이나 유기금고에 처한다. 단 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다. ②제87조 내지 제88조의 죄를 범할 것을 선동 또는 선전한 자도 전항의 형과 같다.</p>
---	--

<p>제 1 안 형법보완 개정안 (내란죄 부분 개정)</p>	<p>(4) 제98조 수정 제98조(간첩) ①외국 또는 외국인의 단체를 위하여 간첩하거나 외국의 간첩을 방조하여 대한민국의 이익을 해한 자는 사형· 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ②군사상의 기밀을 외국 또는 외국인의 단체에 누설한 자도 전항의 형과 같다.</p>
<p>제 2 안 형법보완 개정안 (외환죄 부분 개정)</p>	<p>(1) 제98조 개정 제98조(간첩) ①외국 또는 외국인의 단체를 위하여 간첩하거나 외국의 간첩을 방조하여 대한민국의 이익을 해한 자는 사형· 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ②군사상의 기밀을 외국 또는 외국인의 단체에 누설한 자도 전항의 형과 같다.</p> <p>(2) 제102조 개정 제102조(준적국등) ①제93조 내지 제97조 및 제99조 내지 전 조의 죄에 있어서는 대한민국에 적대하는 외국인의 단체는 적 국으로 간주한다. ②대한민국의 국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 것을 목적으 로 하는 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체는 제93조 내지 제97조 및 제99조 내지 전조의 죄에 있어서는 적국으로, 제98조의 죄에 있어서는 외국으로 간주한다.</p>
<p>제 3 안 형법보완 개정안 (내란· 외환죄 부분 동시 개정)</p>	<p>(1) 제87조의2 신설 제87조의2(내란목적단체조직) 국토를 침탈하거나 국헌을 문란 할 것을 목적으로 하는 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 전조의 구별에 의 하여 처단한다. 단 형을 감경할 수 있다.</p> <p>(2) 제89조 수정 제89조(미수범) 전3조의 미수범은 처벌한다.</p> <p>(3) 제90조 개정 제90조(예비, 음모, 선동, 선전) ①제87조 내지 제88조의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이상의 유기징역이 나 유기금고에 처한다. 단 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전 에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.</p>

<p>제 3 안 형법보완 개정안 (내란· 외환죄 부분 동시 개정)</p>	<p>②제87조 내지 제88조의 죄를 범할 것을 선동 또는 선전한 자도 전항의 형과 같다.</p> <p>(1) 제87조의2 신설 제87조의2(내란목적단체조직) 국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 것을 목적으로 하는 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 전조의 구별에 의하여 처단한다. 단 형을 감경할 수 있다.</p> <p>(2) 제89조 수정 제89조(미수범) 전3조의 미수범은 처벌한다.</p> <p>(3) 제90조 개정 제90조(예비, 음모, 선동, 선전) ①제87조 내지 제88조의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이상의 유기징역이나 유기금고에 처한다. 단 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다. ②제87조 내지 제88조의 죄를 범할 것을 선동 또는 선전한 자도 전항의 형과 같다.</p> <p>(4) 제98조 개정 제98조(간첩) ①외국 또는 외국인의 단체를 위하여 간첩하거나 외국인의 간첩을 방조하여 대한민국의 이익을 해한 자는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ②군사상의 기밀을 외국 또는 외국인의 단체에 누설한 자도 전항의 형과 같다.</p> <p>(5) 제102조 개정 제102조(준적국등) ①제93조 내지 제97조 및 제99조 내지 전조의 죄에 있어서는 대한민국에 적대하는 외국인의 단체는 적국으로 간주한다. ②대한민국의 국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 것을 목적으로 하는 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체는 제93조 내지 제97조 및 제99조 내지 전조의 죄에 있어서는 적국으로, 제98조의 죄에 있어서는 외국으로 간주한다.</p>
--	--

<p>제 4 안 보완 (대체) 입법안</p>	<p>(국가안전보장특별법)</p> <p>제1조(목적) 이 법은 대한민국의 헌법질서를 침해하는 행위를 규제함으로써 국가의 안전과 국민의 생존 및 자유를 보장함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(적용원칙) 이 법을 적용함에 있어서는 전조의 목적달성을 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 이를 확대해석하거나 헌법상 보장된 국민의 기본적 인권을 부당하게 제한하는 일이 있어서는 아니된다.</p> <p>제3조(정의) 이 법에서 “국헌문란목적단체”라 함은 국헌을 문란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 말한다.</p> <p>제4조(국헌문란목적단체의 구성등) ①국헌문란목적단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 다음의 구별에 따라 처벌한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수괴의 임무에 종사한 자는 사형 또는 무기징역에 처한다. 2. 간부 기타 지도적 임무에 종사한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다. 3. 그 이외의 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다. <p>②타인에게 국헌문란목적단체에 가입할 것을 권유한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.</p> <p>④제1항 제1호 및 제2호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>⑤제1항 제3호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년이하의 징역에 처한다.</p> <p>제5조(목적수행등) ①국헌문란목적단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자가 그 목적수행을 위한 행위를 한때에는 다음의 구별에 따라 처벌한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 형법 제92조 내지 제99조에 규정된 행위를 한때에는 그 각조에 정한 형에 처한다. 2. 교통·통신, 국가 또는 공공단체가 사용하는 건조물 기타 중요시설을 파괴하거나 사람을 약취·유인하거나 함선·항공기·자동차·무기를 이동·취거·손괴한 때에는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.
--------------------------------------	--

<p>제 4 안</p> <p>보 완</p> <p>(대 체)</p> <p>입법안</p>	<p>3. 국가기밀에 속하는 서류 또는 물품을 손괴·은닉·위조·변조한 때에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>②국헌문란목적단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자를 지원할 목적으로 자진하여 제1항 각호에 규정된 행위를 한 자는 각 호의 예에 의하여 처벌한다.</p> <p>③제1항 내지 제2항의 미수범은 처벌한다.</p> <p>④제1항 내지 제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 5년 이하의 징역에 처한다. 단, 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.</p>
--	---

4. 국가보안법의 문제점

- 국제인권기구를 비롯한 국제사회의 의견은, 국가보안법은 한국 인권 분야의 최대 문제점이고 국제인권기준에 크게 미달하므로 폐지되어야 한다는 것이고, 그 근거로는 국가보안법이 국제인권규약에 위배되고 형사법의 대원칙인 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배된다는 점과 오·남용 및 한국정부의 대북화해협력정책과의 모순성 등이 지적되어 있음. 국가보안법은 헌법의 평화통일이념과 죄형법정주의에 위배되고 각종 남북교류협력법제와 상충·모순되며 형법을 비롯한 다른 처벌법규와 상당부분 중복되는 등 법체계·법리에 문제가 있고, 그 본질과 성격에서도 악법이라는 지적을 받아왔음.

■ 본질·성격의 문제점

- 반민주성 : 국가보안법(1948.12.1.제정)은 일제가 항일독립운동을 탄압하며 식민통치의 수단으로 사용한 치안유지법이 탈바꿈한 것으로, 건국 당시 이승만을 정점으로 하는 친미극우세력이 정권을 구축·공고화하고 정치적 반대세력을 탄압하며 자주통일을 염원하는 국민의 진출을 막고 사상을 통제하기 위한 장치로 제정한 법임. 어떠한 사회체제는 영구불변의 고정체가 아니라 무한히 변화가능한 역동체이며 이를 누가 어떻게 바꾸는가는 순전히 국민의 뜻과 의사에 달려 있으나 국가보안법은, 체제수호라는 도식하에 체제비판적 표현과 활동

을 일체 금압하므로써 대한민국의 사회체제를 고정체로 묶어둘 뿐 역동적인 변화가능성을 근원적으로 가로막고 있다고 할 것이므로 이는 결국 국민의 고유한 국체구성권을 부정하는 법임. 또한, 역대 군사독재정권·권위주의정권에 대한 정치적 반대자들을 억압하는 도구로 사용되어 왔을 뿐만 아니라 정치민주화 투쟁과 노동자·농민의 생존권 투쟁 및 통일운동을 탄압하는 도구로 사용되어, 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야의 진보와 발전을 저해하고 사상과 표현의 자유를 과도하게 제한함으로써 국민의 눈과 귀를 가로막아 민주주의적 의사소통과 민주적 개혁을 제약해 왔음.

- 반평화성·반민족성·반민주성 : 국가보안법은 반국가단체라는 개념을 체계적·논리적 전제로 하는데, 그 반국가단체란 북한(조선민주주의인민공화국, 이하 '북한')을 염두에 둔 것으로 해석되어 온 바, 특히 북한을 '적'(반국가단체)으로 규정해온 것이라 할 것인데, 최근의 정세는 북한을 '적'으로 규정한 국가보안법의 논리적 모순과 현실적 모순을 한층 심화시키고 있음. 남북관계는 앞으로 더욱 발전할 것이고 이러한 남북관계의 발전은 한편으론, 북한을 '적'(반국가단체)으로 규정해둔 국가보안법의 논리적 모순과 실제적 모순을 더욱 심화시키고 있는 바, 즉, 국가보안법에 따르면 반국가단체인 북한의 구성원들과 만나거나 전화·팩스 등 소통하면 회합·통신죄로, 반국가단체인 북한지역을 오가면 잠입·탈출죄로, 북한의 체제나 실상을 미화하거나 심지어 단순보도하는 경우에도 찬양·고무·동조죄로, 북한을 찬양·고무·동조하는 단체는 이적단체로 처벌되어야 하는 것인데, 시대 현실은 오히려 그러한 왕래와 교류·협력 행위가 정부당국에 의해 적극 추진되고 있기 때문으로 국가보안법에 의하면 남북 당국 또는 민간의 화해와 교류·협력이 있을 수 없고 한반도의 평화정착과 평화통일이 지체될 수밖에 없기 때문으로 이 점에서 국가보안법은 국민일반의 상식과 맞지 않고 남북관계에의 현실적합성도 잃어버린 시대착오적인 법이고, 한반도에서 종식되고 있는 냉전과 대결을 고집하려는 반평화적인 법이며, 평화통일의 선결조건이라고 할 화해와 교류협력을 가로막는 반민족·반통일적인 악법인 것임.

- 반인권성 : 형사처벌의 대상이 되는 범죄(고의범)는 일반적으로, “① 사상·의식·정서 → ②범죄결심(범죄의사) → ③범죄준비(예비·음모) → ④실행착수(미수) → ⑤결과발생(기수) → ⑥행위종료”의 시간적 발전단계를 거쳐 진행되는데, 위 진행과정 중 “①사상·의식·정서”와 “②범죄결심(범죄의사)”의 단계, 예컨대 범죄적 생각까지도 형사처벌의 대상으로 삼는 형법을 심정형법(心情刑法)이라 하고, 전체주의형법의 대명사로 사용되어 왔음. 또한, 위 시간적 발전단계에서 앞으로 거슬러 올라갈수록 이를 처벌요건으로 규정하는 용어에 있어 필연적으로 추상성·모호성·불명확성을 내재하고 이는 결국 자의적 적용과 남용의 위험을 노정·강화하게 되어 있는 바, 이에 형법과 각종 특별형법은 위 단계 중, “기수(결과발생)”만을 원칙적으로 처벌하고, 예외적으로 “미수(실행착수)”를 처벌하며, 형사정책적 필요로 극히 예외적인 경우에 한하여 “예비·음모(범죄준비)”의 단계까지를 처벌하고 있음. 그런데, 국가보안법은 상당수의 조항이 “①사상·의식·정서”와 “②범죄결심(범죄의사)”의 단계부터 처벌대상으로 삼고 있다고 할 수 있음. 예컨대, 제5조 제2항의 금품수수죄, 제6조 제1항의 단순 잠입탈출죄, 제7조 제1항의 찬양고무동조죄, 제7조 제5항의 이적표현물취득소지죄, 제8조의 회합통신죄, 제10조의 불고지죄 등이 대표적임. 즉, 설사 반국가단체의 구성원으로부터 금품을 받거나(금품수수죄), 그를 만나거나(회합통신죄), 반국가단체가 지배하는 지역으로 갔다왔다(잠입탈출죄)고 하더라도, 그 행위자체를 형사처벌의 대상으로 삼는 것에는 문제가 있는 것으로 그 경위·목적 여하를 불문하고 일체 처벌하는 현재의 국가보안법 규정은, 그로 인한 ‘불온한 사상형성의 위험성’ 내지 ‘범죄결심의 가능성’ 형사처벌의 초점을 맞추고 있는 것에 다름 아니므로, 이는 위 금품수수죄 등이 “①사상·의식·정서”와 “②범죄결심(범죄의사)”의 단계부터 처벌대상으로 삼고 있음을 말해주는 것임. 제7조 제5항의 이적표현물 취득죄나 소지죄 또한, 그러한 표현물을 취득하거나 소지함으로 인해 ‘불온한 사상을 갖게될 위험’에 형사처벌의 초점을 맞추는 것으로 이 역시 마찬가지임. 이처럼 심정형법의 측면이 강한 법구조·성격으로 인해 국가보안

법은 그 구성요건의 불명확성과 모호성을 심하게 내재하게 되어 자의적 적용과 남용의 위험을 항시 노정하고 있음. 그 외에도 특히, 불고지죄는 우리 법체계에서 대단히 이례적인 것인데, 우리의 전통윤리와 맞지 않고 비인간적인 법조문이라고 할 수 있는데, 즉, 부모형제 간에도 고발을 강요하는 것이어 인륜에 반하고, 성직자가 고해성사를 통해 알게된 사실에 대해서까지 고발을 강요당하는 것이어 성직자윤리에 반하며 취재기자 등의 직업윤리와도 모순·충돌하는 바, 이러한 점에서 국가보안법은 인권침해요소를 근원적으로 내포하고 있는 반인권 악법임.

■ 법체계·법리에서의 문제점

- 헌법의 평화통일이념에 위배 : 헌법은 전문 및 제4조에서 평화통일이념과 민족대단결을 선언함으로써 북한을 평화통일의 대상으로 대단결의 대상으로 규정하고 있으나 국가보안법은 평화통일의 대상이며 대단결의 대상인 북한이 정부를 참칭하는 반국가단체라는 논리 위에서 출발하고 있는 것이므로 이는 헌법의 평화통일이념에 정면으로 위배되는 것으로 평화통일을 하자면 먼저 상대를 인정·존중하여야 하고 서로 만나 협의·협력하여야 함이 당연한 것임에도 불구하고, 국가보안법은 헌법의 평화통일이념에 따라 북한을 방문하고, 협의하고, 그 구성원들과 만나는 등을 잠입탈출죄, 회합통신죄, 편의제공죄, 찬양고무죄 등 범죄행위로 취급하여 처벌하고 있음.

■ 헌법의 죄형법정주의에 위배

- 죄형법정주의의 주요내용은 관습형법금지원칙, 형벌불소급원칙, 유추해석금지원칙, 명확성원칙, 적정성원칙 등으로 국가보안법은 위 내용 중 특히, 명확성원칙과 적정성원칙에 반한다는 지적을 받아 온 바, 명확성원칙에 반한다는 것은, 국가보안법이 죄와 벌을 규정하므로 죄형법정주의에 따라 그 구성요건이 명확해야 하는 것임에도 많은 처벌조항이 이에 반하여 너무나 불명확하고 막연한 개념들로 이루어져 있다는 것임. 예컨대, 제2조의 ‘반국가단체’, ‘정부참칭’, ‘국가변란’,

제3조의 ‘수괴의 임무’, ‘간부 기타 지도적 임무’, 제4조의 ‘국가기밀’, ‘기타 주요시설’, ‘기타 물건’, ‘목적수행을 위한 행위’, 제4조와 제7조의 ‘사회질서의 혼돈을 조성할 우려가 있는 사항’, ‘사실을 왜곡’, 제5조와 제6조의 ‘지령’, 제6조의 ‘협박’, 제7조의 ‘찬양·고무·동조’ ‘기타의 표현물’, 제8조의 ‘기타의 방법’, 제9조의 ‘기타의 무기’, ‘기타 재상상의 이익’등 국가보안법 규정의 대부분이 이에 해당함. 이러한 불명확한 개념들로 인하여 어떠한 행위가 범위반이 되는지 여부를 가늠할 객관적이고 뚜렷한 기준·한계를 정할 수 없으며, 결국 그 해당성 여부는 수사기관과 법원의 주관적·자의적 해석에 맡겨질 수밖에 없게 됨.

- 적정성원칙에 반한다는 것은, 어떤 행위를 범죄로 규정하려면 기본권을 실질적으로 보장할 수 있도록 적정해야 함에도 불구하고 국가보안법은 ‘죄’라고 규정하는 것들에 정의관념이나 실질적 측면에서 범죄로 볼 수 없는 것들을 다수 포함하고 있는데 이는 죄를 적정하게 정하지 못하였다는 것이고, 그 형벌의 정도는 그 불법성의 정도에 상응하는 만큼만 부과하여야지 지나치게 무겁게 부과해서는 안됨에도 불구하고 국가보안법은 행위의 가벌성의 정도에 비해 그 법정형을 매우 가혹하게 정하고 있는 것이 많은데 이는 죄와 형의 균형을 상실하였다는 것임. 위와 같이 적정성을 결한 ‘죄’와 ‘벌의 정도’가 명확성을 결한 ‘죄의 요건’과 결합할 때에는, 일정한 범익침해나 구체적인 위험성이 없는 경우마저 엄청난 형량을 선고받을 위험이 있음.

■ 남북교류협력법제와의 상충성·모순성

- 남북관계를 규율하는 법으로 남북교류협력에관한법률(1990.8.1.제정)이 있고, 또 남북간에도 “남북사이의화해와불가침및교류·협력에관한합의서”(약칭 남북기본합의서, 1991.12.13.서명, 1992.2.19.발효), 투자보장합의서·이중과세방지합의서·상사분쟁해결절차합의서·청산결제합의서라는 “남북경협 4개 합의서”(2000.12.16.서명, 2003.6.30.국회동의, 2003.8.20.발효) 등이 체결되어 발효해 있음. 그런데, 이러한 남북교류협력법제는 북한에 대해 국가보안법과는 완전히 상반

된 시각에서 규정하고 있고, 이로 인해 법해석에서는 물론이고 법적 용에서도 서로 모순·충돌하고 있는 것이 현실이고 특히, 남북교류 협력에 관한 법률(이하 교류협력법)은 남북간의 접촉·왕래·교역·협력사업·운송장비운행·통신역무제공 등 모든 교류와 협력을 적용 대상으로 하여 이를 촉진하고자 제정된 것인바, 이는 북한에 대해 그 실체를 인정하고 존중하는 것을 전제로 대화하고 교류하며 협력해야 할 상대방으로 규정하고 있으며 그 교류와 협력의 확대·강화를 돕고 있다고 할 수 있음.

- 이에 비해 국가보안법은 국가안전을 위협하는 반국가활동의 규제를 목적으로 제정된 것인데, ‘정부를 참칭하거나 국가변란을 목적으로 하는 결사 또는 집단’을 ‘반국가단체’라고 규정(제2조)한 후, 그 반국가단체를 구성하거나 그에 가입 또는 가입권유하는 행위(제3조), 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 그 목적수행행위(제4조), 그를 자진하여 지원하거나 그로부터 금품을 받는 행위(제5조), 반국가단체의 지배하에 있는 지역으로 들어가거나 그 지역에서 대한민국으로 들어오는 행위(제6조), 그를 찬양·고무·선전·동조하는 행위(제7조 제1항), 그를 고무·찬양 등 할 목적으로 하는 단체를 구성하거나 그에 가입하는 행위(제7조 제3항), 그를 고무·찬양 등 할 목적으로 각종 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매·취득하는 행위(제7조 제5항), 그 구성원과 회합·통신·연락하는 행위(제8조), 그 구성원에게 각종의 편의를 제공하는 행위(제9조) 등 반국가단체와 관련한 각종 행위를 처벌대상으로 삼고 있음. 따라서 북한이 반국가단체라는 논리를 전제로 하는 국가보안법은 북한의 실체를 완전부정하고 북한과의 접촉과 왕래 등 일체의 교류와 협력행위를 처벌함으로써 이를 막고 있다고 할 수 있음.
- 이처럼 적용대상이 동일함에도 불구하고, 교류협력법은 북한의 실체를 인정하고 그와의 교류협력을 권장하고 있음에 비해 국가보안법은 북한의 실체를 완전부정하고 그와의 교류협력 일체를 처벌하고 있어, 서로 모순·충돌한다고 하지 않을 수 없음. 이러한 모순으로 인하여 동일한 행위유형이 두 법에 다 저촉되는 경우가 있는데 이때 어느

법을 적용할 것인가는 순전히 수사기관이나 법원의 자의적 판단에 맡겨지게 되는 것이고, 뚜렷한 근거나 기준 없이 어떤 때는 교류협력법이 또 어떤 때는 국보법이 적용되고 있는 것이 실제 현실임. 한편, 교류협력법 제3조는 “남북간 왕래·교역·협력사업 및 통신역무의 제공등 남북교류와 협력을 목적으로는 행위에 관하여는 정당하다고 인정되는 범위안에서 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 하여 국보법과의 관계를 규정하고 있고, 법원도 “북한은 대화와 협력의 동반자임과 동시에 반국가단체로서의 성격을 가진다”고 하고 “교류와 협력을 목적으로 하는 경우에는 국보법을 적용할 수 없고 교류협력법을 적용하여야 한다”(92도1815호 등)며 소위 이중적 성격의 견지에서 두 법이 서로 충돌·모순되지 않는다고 판단하면서 두 법간의 적용대상을 일응 구분하고 있음.

- 그러나 설사 반국가적 활동을 목적으로 북한의 구성원과 만나고 함께 어떠한 일을 도모하더라도 이는 교류협력법상의 ‘접촉’이고 ‘협력’에 해당하는 등 국가보안법이 규정하는 처벌유형 또한 명백히 교류협력 행위인 것이므로, 어떠한 행위가 교류협력을 목적으로 하는지 여부는 두 법 적용의 한계기준으로 작동할 수 없고, 법원이 그 동안 판시해 온 소위 ‘이중적 성격’의 논지는 북한에 대해 ‘적’이면서 동시에 ‘적이 아니다’라는 논리인 것인 바, 양립할 수 없는 2가지 성격을 동시에 인정하려는 것에 다른 아님. 위와 같은 ‘이중적 성격론’에 의하자면 어떤 사람의 행위가 그 이중적 성격 중 어디에 해당하여 처벌되는 것인지 아닌지를 당해 행위자와 일반국민들이 예측할 수 없고 그 판단이 오로지 법집행·적용자의 자의에 달려있어, 형사법의 생명인 법적 안정성과 예측가능성을 심히 해하게 될 것임.

■ 형법 등과의 중복성

- 국가보안법의 개개 처벌규정은 형법(1953.9.18.제정) 등 다른 법률의 처벌조항과 대부분 중복되거나 이를 가중처벌하는 것일 뿐으로 국가보안법 제4조(목적수행), 제5조 제1항(자진지원), 제11조(특수직무유기), 제12조(무고·날조), 제13조(특수가중)는 그 규정형식과 내용상 형법의 단순가중처벌 조항에 불과함. 그 외에도, 국가보안법 제3조

(반국가단체 구성, 가입, 가입권유)는 형법 제90조 제1항(내란의 예비음모), 제101조 제1항(외환의 예비음모), 제114조(범죄단체조직죄), 폭력행위등처벌에관한법률 제4조 제1항(단체등조직죄) 등에 의해 대부분 규율이 가능함. 제6조(잠입탈출) 또한 남북교류협력에관한법률, 출입국관리법, 여권법, 밀항단속법 등과 상당부분 중복되고, 특히 제6조 제2항(특수잠입탈출)은 국가보안법 제4조 목적수행죄의 ‘미수’에 해당하거나 그 ‘예비음모’에 해당한다고 할 것이므로 상당부분이 그 관련한 형법규정으로 규율될 것이고 일정한 경우 형법상 간첩죄(미수)로도 처벌 가능함. 제8조(회합통신)도 남북교류협력에관한법률과 상당부분 중복될 뿐만 아니라, 그러한 회합통신 등 접촉연락행위를 실제로 처벌할 필요가 있는 경우는 대부분 형법상 범죄단체조직죄 또는 특정한 범죄(내란의 죄나 외환의 죄)의 예비음모 또는 교사·방조에 해당하는 경우라고 할 것이므로 그에 관한 처벌조항으로 규율이 가능함. 제9조(편의제공)는 “국가보안법 제3조 내지 제8조의 죄를 범하거나 범하려는 자”에 대해 각종 편의를 제공할 때 처벌하는 조항이므로 그 공범(공동정범 또는 방조범)을 특별히 가중처벌하려는 것일 뿐이어서, 이 또한 그 대부분은 그에 대응·중복되는 형법 등 여타의 처벌조항으로 충분히 규율된다고 볼 수 있음.

- 다만, 제10조(불고지)는 형법 등에 이를 대체할 수 있는 처벌조항이 없고, 제5조 제2항(금품수수)도 이를 폐지하는 경우 처벌공백이 많이 생기며, 제7조(찬양고무)를 폐지하는 경우 일부 처벌공백이 생긴다고 할 수 있음. 그러나, 제10조 불고지죄는 대표적인 반인권·반인륜적 조항이므로 폐지함이 오히려 바람직하고, 제5조 제2항 금품수수죄도 현재의 규정내용이 그 금품수수의 동기·목적 불문하고 그 명목·용도를 불문하고 있어 가족간의 정의나 거래대가로 받는 금품까지 처벌하게 되므로 처벌범위가 지나치게 애매하고 광범하다는 문제가 있는바 이를 대폭 축소함이 합리적이고 이렇게 대폭 축소하는 경우에는 기존의 형법 등 규정으로도 충분히 규율된다고 볼 수 있음.
- 한편, 제7조(찬양고무) 각호의 경우에도 이를 폐지하면 처벌공백이 약간 생긴다고 할 수 있으나, 그 구성요건의 불명확성·광범위성으로 인

해 대표적인 남용조항으로 지적되어 왔고 이를 합리적으로 축소할 필요가 있는바, 이를 합리적으로 축소하는 경우에는 대부분 형법 등과 중복된다고 할 수 있음. 예컨대, 제7조 각호(찬양·고무·선전·동조, 이적단체구성·가입, 허위사실날조유포, 이적표현물제작·반포 등)의 행위가 내란이나 외환을 위한 경우에는 형법의 내란예비음모죄나 외환예비음모죄, 내란선동선전죄나 외환선동선전죄, 범죄단체조직죄 등으로 규율되고, 명예훼손죄 등으로 규율할 수 있기 때문임.

※ 1953년 형법 제정 당시 김병노 법전편찬위원장 겸 대법원장, 국회에서 “혹 형에 가서 다소의 경중의 차이가 있을런지는 모르나 이 형법전을 가지고 국가보안법에 의해 처벌할 대상을 처벌하지 못할 조문은 없을 것임(1953. 4. 16. 정기국회속기록)”라며 국가보안법은 형법과 대부분 중복되므로 이를 폐지해도 안보공백·처벌공백이 생길게 없음.

■ 절차규정의 문제점

- 국가보안법의 절차규정 중에서도 반인권적 독소조항이 몇 가지 있는데, 참고인을 강제구인·강제유치할 수 있도록 한 조항(제18조)과 일반형사사건의 피의자에 비해 구속기간을 차별적으로 연장할 수 있도록 한 조항(제19조)이 대표적으로 지적되고 있음. 일반형사사건에서는 피의자·피고인이 아닌 참고인에 대하여 강제유치는 물론이고 강제구인을 할 수 없어서 형법의 내란죄는 물론이고 법정형이 사형밖에 없는 여적죄(형법 제93조)의 경우에도 참고인을 강제구인·강제유치할 수 없게 되어 있음에도, 국가보안법의 경우 단지 이적표현물취득·소지죄의 참고인에 대하여도 강제구인·강제유치할 수 있는 바, 이는 합리성 없는 차별로서 헌법의 평등원칙에 반하고 참고인이 친족인 경우 “자기의 행위가 아닌 친족의 행위로 인하여 불이익한 처우를 받지 아니한다”(헌법 제13조 제3항)고 규정한 연좌제금지에도 반함.
- 또한, 일반 형사범의 경우에는 경찰 및 검찰단계에서의 구속기간이 최장 30일(경찰 10일 + 검찰 10일 + 검찰 10일·1회 연장가능)이나, 국가보안법 사건의 경우에는 그 수사단계에서의 구속기간이

최장 50일(위 30일 + 경찰·검찰단계 각 10일·1회 더 연장가능)까지인바, 이는 위 참고인강제구인·유치제도와 마찬가지로 헌법의 평등원칙에 반하는 불합리한 차별이라고 하지 않을 수 없음.

5. 외국의 입법례 비교

- 외국에도 우리의 국가보안법과 유사한 법률이 있다며 이를 근거로 존치를 주장하는 하는 데, 대표적으로 거론되는 것이 독일, 대만, 미국, 일본의 경우임. 그러나 아래와 같이, 이 나라들에는 우리의 국가보안법에 해당하거나 그 유사한 법률이 있다고 할 수 없는 바, 이 점에서 외국의 경우를 비교하면, 오히려 국가보안법의 불필요성과 폐지의 당위성이 더욱 부각될 뿐임.
- 독일 : 독일 형법 제84조, 제85조, 제86조를 말하는데, 제84조는 “연방헌법재판소가 위헌정당으로 결정한 정당 또는 그 대체조직을 존속시키거나 그에 관여한 자”, 제85조는 “정당법에 의해 금지된 정당이나 그 대체조직, 결사법에 의해 금지된 결사나 그 대체조직을 구성하거나 그에 관여한 자”, 제86조는 “제84조·제85조에 해당하는 위헌정당 또는 결사의 선전물을 제작·반포한 자”를 각 처벌하고 있는 바, 이는 우리의 국가보안법에 해당한다고 할 수 없고 유사하지도 않음. 위헌정당으로 해산결정된 경우는 1952년 ‘국가사회주의당’(나찌 후신)과 1956년 ‘독일공산당’이 유일하고 그후론 독일기본법의 위헌정당해산제도 자체가 적용례가 없을 정도로 유명무실해졌다고 평가되며, 이에 위 형법 규정 또한 거의 적용례가 없을 정도로 실효성을 상실한 규정으로 평가되기 때문임.
- 대만 : 계엄을 해제(1987.7.14.)하기 직전에 ‘(舊)국가안전법’을 폐지하고 대신 ‘(新)국가안전법’을 공포(1987.7.1.)·시행(1987.7.15.)했는데, 총 12개조항이고, 그중 처벌조항은 간첩행위, 허가없이 출입국, 출입국시 정당한 이유없이 검사거부, 허가없이 통제구역출입한 경우 등 3개조항에 불과하며, 나아가 1990년 이후 대만에는 정치범 또는 양심수가 없는 것으로 알려져 있는 바, 우리의 국가보안법과 유

사하다고 할 수 없음.

- 미국 : 미국에서는 1950년 2월 매카시 상원의원이 “미국무성 안에 250명의 공산주의자가 있다”라고 연설하면서 1954년경까지 공산주의자 적발·추방의 선풍이 거세게 휘몰아쳤고 그 즈음 각종 사상통제법이 제정되기도 하였으나, 그 대부분이 폐지 또는 사문화된 상태인 바, 미국에 우리의 국가보안법과 유사한 법률이 있다고 주장하는 것은 잘못임. 일명 ‘스미스법(정식명칭 ‘파괴활동금지법’)이 1956년 연방대법원에 의해 위헌결정났고, 일명 ‘맥카렌법(정식명칭은 ‘국내안전법’)이고 ‘파괴활동통제법’으로도 불림)도 1967년 연방대법원에 의해 위헌결정나 사실상 효력을 상실했으며, 그 중 ‘파괴활동통제에 관한 조항’(공산주의단체와 그 구성원의 등록의무규정)은 1968년, ‘비상구급에 관한 조항’(비상사태선포시 간첩 또는 태업행위자를 비상구금할 수 있게 한 조항)은 1973년에 각각 입법으로 폐지되었고, 그 외 극히 일부조항만 형식적으로 남아있는 상태임.
- 일본 : 일본에도 1952년에 제정된 ‘파괴활동방지법’이 있고, 이 법이 우리의 국가보안법과 다소 유사하다고 거론되지만, 이는 사상통제에 초점이 있는 것이 아니고 그 명칭에서 보이듯 체제를 부정하는 파괴활동이 명백할 때만 처벌하는 것으로 되어 있다는 점에서 국가보안법과 같거나 유사하다고 하기 어렵고, 실제 적용례도 제정후 1990년 대까지 8건 기소된 것에 불과하고 그중 4건은 무죄선고되었을 정도로 사실상 사문화된 상태라고 평가됨.

6. 국가안보법제에 대한 합리적 조정의 필요

- 형법 각칙편 제1장 ‘내란의 죄’와 제2장 ‘외환의 죄’가 이미 국가안보를 위태롭게 하는 범죄 대부분을 예정하고 있으며 그 외 여러 특별형법에도 국가안보를 위해 작동하는 처벌조항이 다수 있음. 국가보안법은 형법과 특별형법에 규정된 국가안보침해 범죄의 전단계 또는 전전단계를 처벌하려다보니 그 구성요건의 불명확성과 추상성을 심히 내재하게 되어 자의적 적용과 남용의 위험을 항시 노정하고 있는 바,

국가보안법의 폐지는 국가안보법제의 무장해제가 결코 아니라 ‘국가안보법체계 전체의 합리적 개정’에 불과한 것이고, 그러한 ‘합리적 개정(국가보안법의 완전폐지)’이야 말로, 국가보안법으로 인해 사문화되어 있는 형법과 특별형법의 여러 처벌조항을 국가안보의 기본법규로서 살려내는 길이고 형법 제정자의 의도대로 국가안보와 기본권보장간의 조화에 더 가까워지는 것임.

: 이상 김승교 변호사·한국민권연구소 소장, ‘국가보안법 왜 폐지해야 하는가’, 통일연대 주최, 『국가보안법 전면철폐인가, 대체입법인가』 토론회 발제문, 2004. 9. 24.

7. ‘형법보완안’과 ‘대체입법안’의 내용

언론에 보도된 바에 의하면, 그 ‘보완’의 형식은 크게 ‘형법을 보완’하자는 것과 ‘대체입법’을 만들자는 2가지인 것으로 보인다. 후자로는 중앙일보 2004.9.9.자에 전문이 소개된 ‘자유민주주의질서 및 평화수호 특별법안’과 한겨레신문 2004.9.10.자에 전문이 소개된 ‘파괴활동금지법안’이 있다. 그 주요내용은 다음과 같다.

■ ‘형법보완안’의 내용

- 형법 각칙편 제1장 ‘내란의 죄’ 부분에 추가로, ①‘내란목적단체조직죄’를 신설하여 “국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 목적으로 지휘통솔체계를 갖춘 단체를 구성하거나 이에 가입한 자”를 처벌하고(제87조의2 신설), ②위 ‘내란목적단체조직죄’의 미수와 그 예비음모선동선전을 처벌하며(제89조와 제90조 개정), ③위 내란목적단체의 ‘활동에 대한 선동선전죄’를 신설하여 “제87조의2의 단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 선전선동한 자”를 처벌하고(내란등의 예비·음모와 선동선전을 처벌하는 제90조에 제3항을 신설), ④국가보안법 제5조 제2항의 금품수수죄를 가져와 “제87조 내지 제90조에 규정된 자로부터 그 정을 알면서 금품을 수수한 자”를 처벌(제90조의2 신설)하는 것으로 규정하고 있음. ⑤‘준적국’을 정의하고 있는 기존 제102조에 제2항을 신설하여 “대한민국의 국헌을 문란할

목적으로 지휘통솔체계를 갖춘 단체”도 준적국으로 규정하고 있음(제 102조 제2항 신설)(열린우리당, 형법중개정법률안, 한겨레신문 2004. 9. 10).

■ ‘자유민주주의질서 및 평화수호 특별법안’의 내용

- 이 법안은 총 12개조로 먼저, 이 법에서 총칙에 해당하는 것은 제1조~제3조인데, 제1조(목적)는 “이 법은 헌법의 민주적 기본질서를 위해하는 행위를 규제하고 국가의 존립을 침해하는 범죄에 관한 형법의 규정을 보완함으로써 자유민주 법치국가로서의 국가안전과 국민보호를 목적으로 한다”고 하여 그 목적을, 제2조(정의)는 ‘1. 국가 기밀’, ‘2. 적대적 국가 또는 단체’, ‘3. 국가에 준하는 단체’, ‘4. 국가의 안전을 침해’, ‘5. 민주적 기본질서’라는 이 법 상 5가지 주요개념에 대한 정의를 규정하고, 제3조는 확장해석과 유추해석의 금지원칙을 선언하고 있음. 다음, 각칙에 해당하는 처벌조항은 제4조-제8조의 5개조문으로 ①제4조(국가기밀수집누설등)는 소위 간첩죄와 그 미수죄를 규정하고, ②제5조(민주적기본질서파괴)는 국가보안법 제7조의 제1항 찬양고무죄와 제4항 허위사실날조유포죄 및 제3항 이적단체가입죄에서 상당부분을 수용한 것으로 보이는데, 그 제1항은 “국가의 안전을 침해할 목적으로, 1. 헌법의 민주적기본질서를 폐기할 것을 선동·선전하여 국가의 안전을 위해하는 조직을 갖춘 단체행위, 2. 대한민국의 주권을 부인하거나 허위사실로 적대적 국가 또는 집단의 활동을 선전하여 국가의 안전을 위해하는 행위, 3. 정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 주의 또는 주장을 널리 알리기 위해 계획적으로 폭력을 행사하여 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위”에 대해 7년이하 징역에 처한다고 하여 국가보안법 제7조 제1항 및 제4항과 내용이 유사하고, 그 제2항은 “제1항에 규정된 행위를 할 것을 목적으로 하는 단체를 결성하거나 그에 가입한 자”를 1년이상 징역에 처한다고 하여 국가보안법 제7조 제3항과 내용과 법정형이 유사하며, 그 제3항과 제4항에서 그 미수와 예비음모

까지를 처벌한다는 점에서 국가보안법 제7조와 유사한 구조 및 내용을 취하고 있음. ③제6조(목적수행)는 국가보안법 제4조 목적수행죄와 거의 같고, ④제7조(범죄자금조달등)는 “적대적 국가 또는 단체를 위하여 자금을 조달·주선·보관 또는 사용하거나 그 취득·처분 및 발생원인에 관한 사실을 가장한 자”를 새로이 처벌하고 있으며, ⑤제8조(무고날조)는 국가보안법 제12조 무고날조죄와 동일함(중앙일보 2004. 9. 9).

■ ‘과괴활동금지법안’의 내용

- 이 법안은 총 7개조로 먼저, 총칙에 해당하는 것은 제1조-제3조인데, 제1조(목적)는 “이 법은 대한민국 헌법이 정한 민주적 기본질서를 파괴하는 행위로부터 국가의 존립과 안전 및 국민을 보호함을 그 목적으로 한다”며 그 목적을 규정하고, 제2조(정의)는 ‘1. 국가기밀’, ‘2. 적대적 국가 또는 단체’, ‘3. 국가에 준하는 단체’라는 이 법상 3가지 주요개념에 대한 정의를 규정하고 있는데 이 3가지를 위 ‘자유민주주의질서 및 평화수호 특별법안’에서의 개념정의와 같게 규정하고 있으며, 제3조(적용제한)는 이 법의 적용은 필요최소한에 그쳐야 한다는 등의 내용을 담고 있음.
- 각칙에 해당하는 처벌조항은 제4조-제7조의 4개조문으로 ①제4조(국가기밀침해)는 소위 간첩죄와 그 미수죄 및 그 예비·음모죄를 규정한 것이고, ②제5조(민주적기본질서파괴)는 위 ‘자유민주주의질서 및 평화수호 특별법안’ 제5조와 마찬가지로 국가보안법 제7조의 제1항 찬양고무죄와 제4항 허위사실날조유포죄 및 제3항 이적단체가입죄에서 상당부분 수용한 것인데, 그 제1항은 “국가의 존립안전이나 민주적 기본질서를 침해할 목적으로, 1. 헌법의 기본질서를 폐기할 것을 선전·선동하여 국가의 안전을 실질적으로 위협하는 행위, 2. 대한민국의 주권을 부인하거나 허위사실로 적대적 국가 또는 단체의 활동을 선전·선동하여 국가의 존립안전과 민주적 기본질서를 위협하는 행위”에 대해 7년이하의 징역에 처한다고 하여 국가보안법 제7조 제1항 및 제4항과 내용이 유사하고, 그 제2항은 “전항의 죄를 목적으로

하는 지휘통솔체계를 갖춘 단체를 결성하거나 그에 가입한 자”를 5년 이하의 징역에 처한다고 하여 국가보안법 제7조 제3항과 내용이 유사하며, 그 제3항과 제4항에서 그 미수와 예비음모까지를 처벌한다는 점에서 국가보안법 제7조와 유사한 구조 및 내용을 취하고 있음. ③제6조(목적수행등)는 국가보안법 제4조 목적수행죄에서 내용만 축소해 놓은 것이고, ④제7조(금품수수등)는 국가보안법 제5조 자진지원·금품수수죄를 내용만 축소해 놓은 것이라고 볼 수 있음(한겨레신문 2004. 9. 10).

■ 법안에 대한 비판

- 물론, 위 ‘형법보완안’이나 ‘대체입법안’이 공히, ①국가보안법 제2조의 내용 중 ‘정부참칭’ 부분을 삭제했다고 할 수 있고, ②제6조 잠입탈출죄, 제8조 회합통신죄, 제9조 편의제공죄 및 제10조 불고지죄를 삭제했으며, ③제7조 찬양고무죄를 많이 축소했을 뿐만 아니라, 특히 그 중 제5항의 이적표현물취득죄등은 삭제했으며, ④국가보안법의 절차조항 중 대표적 독소조항으로 지적되어온 참고인에 대한 강제구인·강제유치제도(제18조), 구속기간의 차별적 연장제도(제19조), 공소보류제도(제20조), 상금과 보조금제도(제21조, 제22조)를 없애려는 등의 점에서 개선된 것은 분명 함에도 불구하고, 다음의 비판을 면할 수 없음.
- 먼저, 북한에 대해 적대적시각·냉전적시각을 고집하고 있다는 점으로, 이에 형법보완안에서는 ‘내란목적단체’(“국토를 참절하거나 국헌을 문란할 목적으로 지휘통솔체계를 갖춘 단체”)라는 개념을 신설하는 한편 이를 ‘준적국’ 개념에까지 확장(기존의 준적국 개념에 “대한민국의 국헌을 문란할 목적으로 지휘통솔체계를 갖춘 단체”를 새로 추가함)하고 있는 것이고, 대체입법안에서는 공히 ‘적대적 국가 또는 단체’(“대한민국의 존립안전을 침해하는 활동을 하는 국가 또는 국가에 준하는 단체”)라는 개념과 ‘국가에 준하는 단체’(“대한민국이 국가로 인정하고 있지 아니하나 사실상 국가체제를 구성하고 있는 통치집단이나 국제사회에서 사실상 국가적 존재로서 활동하고 있는 집단”)

라는 개념을 새로 만들어 내고 있음. 기존 형법 ‘외환의 죄’의 장에서 간첩 등 각종 외환죄의 대상을 ‘적국과 준적국’으로만 한정하여 사실상 ‘북한’만을 우리에게 위협이 되는 대상으로 삼고 있다는 점도 냉전 시대의 유물로 시대착오적이며 변화한 또는 변화하고 있는 현재의 남북관계 및 국제질서에 맞지 아니한 것인바, 이를 고칠 생각은 아니한 채 오히려 국가보안법의 악법성의 근본뿌리라고 할 ‘반국가단체’의 개념을 변형시켜 존치하려는 것일 뿐임. 이러한 시각에서는, 남북관계의 변화발전으로 인해 북한의 체제를 인정·존중한 채 그와의 교류협력과 관계전반을 개선시키려는 현재의 교류협력법제(남북교류협력에 관한법률, 북과의 사이에 체결된 각종 합의서, 남북관계발전기본법안 등 17대 국회에 제출된 남북관계에 관한 각종 제정안·개정안 등)와 모순·충돌하고 있는 문제를 해결할 수 없거니와, 민족의 화해협력과 평화통일의 길에 새로운 난관을 조성하게 될 뿐임. 차제에 형법의 ‘외환의 장’이 비합리적·시대착오적이게도 ‘적국과 준적국’만을 대상으로 삼고 있는 점을 고쳐 ‘외국’(또는 ‘대한민국에 위협이 되는 외국’) 일반을 대상으로 하는 것으로 개정되어야 할 것임.

- 다음, 반국가단체의 변형으로 등장시키고 있는 개념이 모두 기존의 반국가단체 개념보다 확대된 것이라는 점은 대단히 문제여서 오히려 ‘개악’의 결과를 초래할 것인 바, 형법보완안의 ‘국헌문란’ 개념은 국가보안법의 ‘국가변란’ 개념보다 넓은 것이고, 대체입법안의 ‘대한민국의 존립안전을 침해하는 활동을 하는 국가·단체’라는 개념 또한 국가보안법의 ‘국가변란’ 개념보다 넓다고 보이기 때문인 바, ‘국헌문란’에 대해 “헌법 또는 법률에 정한 절차에 의하지 아니하고 헌법 또는 법률의 기능을 소멸시키는 것”과 “헌법에 의하여 설치된 국가기관을 강압에 의하여 전복 또는 그 권능행사를 불가능하게 하는 것”이라고 형법이 정의(제91조)하고 있는데, 이는 국가의 기본적 정치조직을 파괴하지 아니하는 경우까지 포함하며 헌법기관 중 일부를 파괴·변혁하려는 경우까지 포함하는 것이어 국가의 기본적 정치조직을 파괴하는 것을 기본으로 한다고 볼 수 있는 국가보안법상의 ‘국가변란’ 보다 더 넓은 개념이라고 해석함이 일반적이기 때문임. 이에 따라 국가

보안법하에서는 반국가단체에 해당되지 않는 단체마저 형법보완안과 대체입법안에 따라 새로 ‘변형존치 될 반국가단체’에 해당할 수 있고 나아가 국가보안법상 ‘이적단체’에 불과한 것도 마찬가지로 ‘변형존치 될 반국가단체’에 해당하여 더 중하게 처벌될 위험이 생기는 것임.

- 각종 대체입법안은 국가보안법 제7조 제1항의 찬양고무죄에서 ‘선전·선동’을 온존시키고 있고, 제3항의 이적단체구성가입죄 대부분을 유지하고 있으며, 제4항의 허위사실날조유포죄 중 상당부분을 존치시키고 있는 데, 형법보완안으로 신설하려는 제90조 제3항도 “내란목적단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 선전선동한 자”를 처벌한다고 규정하므로써 국가보안법 제7조 제1항의 일부(선전·선동 행위)가 존치되는 문제가 있음은 마찬가지다. 이에, 국가보안법 제7조를 살려주는 ‘형법보완안’과 ‘대체입법안’이 이루어지는 한 국가보안법은 결코 폐지된다고 말할 수 없고 ‘형법의 국가보안법화’ 또는 ‘변형된 새로운 국가보안법’을 탄생시킨 것이라는 비판을 면할 수 없음.
- 또한, 우리 국가보안법이 간첩죄에서 보호대상으로서의 ‘비밀의 범위’를 ‘국가기밀’로 규정해둠으로써 지나치게 광범위하게 정하고 있는데 제4조 제1항 제2호에서 “군사상기밀 또는 국가기밀을 탐지·수집·누설·전달·중개하는 행위”를 간첩으로 규정하고 있고, 그 ‘국가기밀’의 개념에 대해서는 대법원이 일관되게 “적국 또는 반국가단체에 대하여 비밀로 하는 것이 우리나라의 정치·경제·사회·문화·군사 등 각 방면에 관한 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 모든 기밀사항”이라고 판시해왔는 바, 이에 의할 때는 웬만한 사실·지식·정보는 모두 국가기밀이 되는 것임. 대체입법안은 공히 국가보안법의 ‘국가기밀’ 개념을 그대로를 옮겨 놓았을 뿐으로 대부분의 나라들은 간첩죄의 기밀을 ‘군사상 기밀’로 제한하고 있으며 우리와 같은 분단국가인 대만은 이를 ‘공무상 비밀’로 한정하고 있음.
- 기타, 형법보완안이나 대체입법안이 모두 ‘금품수수죄’를 존치시키고 있다는 점(사실, 우리 법체계에서 금품을 받은 경우를 처벌하는 것은 정치자금법이나 뇌물죄 등이 거의 전부인데 이들은 모두 엄격한

요건을 취하고 있음에 비해 국가보안법상의 금품수수죄는 그 제한요건이 거의 전무하여 반국가단체의 구성원이라는 사실만 알았으면 가족간 정의관계 또는 거래대가로 받은 경우까지 처벌하고 있어 그 처벌범위가 너무 애매하고 광범위함.

: 이상 오동석 아주대 교수, ‘국가보안법의 대체입법안과 형법개정안 비판’, 통일연대 주최, 『국가보안법 전면철폐인가, 대체입법인가』 토론회 발제문, 2004. 9. 24.

8. ‘반국가단체’ 개념의 문제

- 여당은 북한의 법적 지위를 ‘준적국’ 개념의 도입으로 해결하려고 하는데, 우리 형법을 보면 ‘국토를 침탈하는 단체’를 내란죄의 주체로, ‘준적국’ 개념을 도입해 교전 상태인 나라를 외환죄의 전제로 하고 있는데, 만약 북한을 준적국이라 하면 먼저 국가로 인정하는 것이면서도, 노골적으로 적국으로 규정한다는 모순이 성립하는 바, 미리 북한의 지위를 규정하지 말고, 지금의 형법 테두리 안에서 해석하는 것이 옳다고 봄(신동운 서울대 교수).
- 반국가단체구성죄와 내란죄를 비교하면 전자는 단순히 반국가단체를 “구성”하기만 하면 성립하는 범죄임에 대하여 내란죄는 내란단체의 구성을 넘어서서 “폭동”에 나아가야 한다는 점에서 차이가 있는데 “폭동”의 개념은 단순한 물리력의 행사에 그치는 것이 아니고, 여기에는 넓은 의미의 협박도 포함됨. 대법원은 1997. 4. 17. 선고 96도3376 (판례공보 1997년 1303(1327))에서 내란죄의 구성요건인 폭동의 내용으로서의 폭행 또는 협박은 일체의 유형력의 행사나 외포심을 생기게 하는 해악의 고지를 의미하는 최광의의 폭행·협박을 말하는 것으로, 이를 준비하거나 보조하는 행위를 전체적으로 파악한 개념이라고 판시한 바 있음.
- 이제는 폭행·협박 이외의 영역에 대한 규율의 필요성이 논의될 차례이나 이 부분은 소위 평화적으로 자신의 주장을 피력하는 차원에서 행해지는 행위의 영역에 속하는 것으로 이 영역에서는 설사 그 주장

하는 내용이 자유민주적 기본질서를 다소 위태롭게 하는 경우가 있다고 하더라도 자유민주적 기본질서가 자랑으로 삼고 있는 사상의 시장경제 원리에 맡겨서 대처하면 족하고, 만일 사상의 자유로운 경쟁이라는 차원을 넘어서서 그 사상의 주장행위가 실력행사로 나아가 폭행이나 협박의 수준에 이른다면 이 때에는 즉시 형법이 개입하게 될 것으로 이 개입은 현실적인 폭행·협박의 시점이 아니라 그보다 훨씬 앞선 단계, 즉 폭행·협박의 선동·선전, 예비·음모라는 초기단계에서 이루어지게 되는 것임(신동운, 서울대학교수·국가인권위원회 위원, 『국가보안법 폐지 권고 결정문』).

<표 1> 반국가단체 개념의 대체와 보완

법(안)	내 용
형 법	<p>제87조(내란) 국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 목적으로 폭동한 자는 다음의 구별에 의하여 처단한다.</p> <p>제114조(범죄단체의 조직) ①범죄를 목적으로 하는 단체를 조직하거나 이에 가입한 자는 그 목적인 죄에 정한 형으로 처단한다. 단, 형을 감경할 수 있다.</p> <p>제92조(외환유치) 외국과 통모하여 대한민국에 대하여 진단을 열게 하거나 외국인과 통모하여 대한민국에 항적한 자는 사형 또는 무기징역에 처한다.</p> <p>제93조(여적) 적국과 합세하여 대한민국에 항적한 자는 사형에 처한다.</p> <p>제94조(모병이적) ①적국을 위하여 모병한 자는 사형 또는 무기징역에 처한다. ②전조의 모병에 응한 자는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>제95조(시설제공이적) ①군대, 요새, 진영 또는 군용에 공하는 선박이나 항공기 기타 장소, 설비 또는 건조물을 적국에 제공한 자는 사형 또는 무기징역에 처한다. ②병기 또는 탄약 기타 군용에 공하는 물건을 적국에 제공한 자도 전항의 형과 같다.</p>

제 2 장 주요입법의견

법(안)	내 용
형 법	<p>제96조(시설파괴이적) 적국을 위하여 전조에 기재한 군용시설 기타 물건을 파괴하거나 사용할 수 없게 한 자는 사형 또는 무기징역에 처한다.</p> <p>제97조(물건제공이적) 군용에 공하지 아니하는 병기, 탄약 또는 전투용에 공할 수 있는 물건을 적국에 제공한 자는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>제98조(간첩) ①적국을 위하여 간첩하거나 적국의 간첩을 방조한 자는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ②군사상의 기밀을 적국에 누설한 자도 전항의 형과 같다.</p> <p>제99조(일반이적) 전7조에 기재한 이외에 대한민국의 군사상 이익을 해하거나 적국에 군사상 이익을 공여하는 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>제100조(미수범) 전8조의 미수범은 처벌한다.</p> <p>제101조(예비, 음모, 선동, 선전) ①제92조 내지 제99조의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다. 단 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다. ②제92조 내지 제99조의 죄를 선동 또는 선전한 자도 전항의 형과 같다.</p> <p>제102조(준적국) 제93조 내지 전조의 죄에 있어서는 대한민국에 적대하는 외국 또는 외국인의 단체는 적국으로 간주한다.</p>
파금법안	<ul style="list-style-type: none"> · “적대적 국가 또는 단체”라 함은 대한민국의 존립 및 안전을 침해하는 활동을 하는 국가 또는 국가에 준하는 단체를 지칭한다. · “국가에 준하는 단체”라 함은 대한민국이 국가로 인정하고 있지 아니하나 사실상 국가체제를 구성하고 있는 통치집단이나 국제사회에서 사실상 국가적 존재로서 활동하고 있는 집단을 말한다.
보안법	<ul style="list-style-type: none"> · “반국가단체”라 함은 정부를 참칭하거나 국가를 변란할 것을 목적으로 하는 국내외의 결사 또는 집단으로서 지휘통솔체제를 갖춘 단체를 말한다.

법(안)	내 용
형법개정	제102조(준적국) ②전항의 경우에 대한민국의 국헌을 문란할 목적으로 지휘통솔체계를 갖춘 단체는 적국으로 간주한다.
법무부	<p>[대체입법안]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현행 반국가단체보다 법적 개념이 넓고 애매해 과잉처벌 금지 원칙에 반한다. - 적대적 단체 구성·가입에 대해 처벌 규정이 없어 사노맹·조총련·한총련 등은 처벌 대상에서 제외될 수 있다. - 반국가단체는 유지하는 게 좋지만 ‘참칭’ 조항 여부는 입법부가 선택할 문제이다. <p>[형법개정안]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 북한을 현재의 반국가단체보다 더 직접적인 안보침해세력으로 간주하는 것이 변화된 남북관계에 맞지 않는다.
국정원	- 정부 참칭 부분은 삭제할 수 있지만 폐지될 경우 현실적 문제가 생긴다.
2004년 질서법안	<ul style="list-style-type: none"> · ‘적대적 국가 또는 단체’라 함은 대한민국의 안전을 침해하는 활동을 하는 국가 또는 국가에 준하는 단체를 지칭한다. · ‘국가에 준하는 단체’라 함은 대한민국이 국가로 승인하고 있지 아니하나 사실상 국가체제를 구비하고 있는 통치집단이나 국제사회에서 사실상 국가적 존재로서 활동하고 있는 집단을 말한다.
1989년 질서법안	
1993년 질서법안	<ul style="list-style-type: none"> · ‘적대적 국가 또는 집단’이라 함은 대한민국의 안전을 침해하는 활동을 하는 국가 또는 국가에 준하는 단체를 말한다. · ‘국가에 준하는 집단’ 또는 ‘집단’은 대한민국이 국가로 승인하고 있지 아니하나 사실상 국가체제를 구비하고 있는 통치집단이나 국제사회에서 사실상 국가적 존재로서 활동하고 있는 집단을 의미한다. · 대한민국의 통치권이 사실상 미치지 아니하는 지역에 있는 정부 또는 통치집단은 이 법에서 말하는 ‘국가에 준하는 집단’, ‘집단’에 포함한다.

<표 2> 반체제적인 비폭력적 선전과 선동에 대한 대응

법(안)	내 용
형 법	<p>제101조(예비, 음모, 선동, 선전) ②제92조 내지 제99조의 죄를 선동 또는 선전한 자도 전항의 형과 같다.</p> <p>제114조(범죄단체의 조직) ①범죄를 목적으로 하는 단체를 조직하거나 이에 가입한 자는 그 목적인 죄에 정한 형으로 처단한다. 단, 형을 감경할 수 있다.</p>
보안법	<p>제 7 조(찬양·고무등) ①국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.</p> <p>⑤제1항·제3항 또는 제4항의행위를 할 목적으로 문서·도화기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득한 자는 그 각항에 정한 형에 처한다.</p>
파금법안	<p>제 5 조(민주적 기본질서 파괴의 죄) ①국가의 존립·안전이나 민주적 기본질서를 침해할 목적으로 다음 각호의 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.</p> <p>1. 헌법의 기본질서를 폐기할 것을 선전·선동하여 국가의 안전을 실질적으로 위협하는 행위</p>
파금법안	<p>2. 대한민국의 주권을 부인하거나 허위의 사실로 적대적 국가 또는 단체의 활동을 선전·선동하여 국가의 존립·안전과 민주적 기본질서를 위협하는 행위</p> <p>②전항의 죄를 범할 목적으로 하는 지휘통솔체계를 갖춘 단체를 결성하거나 그 단체에 가입한 자는 5년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.</p> <p>④제1항 및 제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이하의 유기징역 또는 금고에 처한다.</p>
형법개정	<p>제90조(예비·음모·선동·선전) ③국헌을 문란하게 한다는 정을 알면서 제87조의 2의 단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 선전·선동한 자도 제1항의 형과 같다.</p>

<표 3> 반국가단체 구성 등의 대체 혹은 보완

법(안)	내 용
형법	<p>제87조(내란) 국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 목적으로 폭동한 자는 다음의 구별에 의하여 처단한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수괴는 사형, 무기징역 또는 무기금고에 처한다. 2. 모의에 참여하거나 지휘하거나 기타 중요한 임무에 종사한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역이나 금고에 처한다. 살상, 파괴 또는 약탈의 행위를 실행한 자도 같다. 3. 부화수행하거나 단순히 폭동에만 관여한 자는 5년 이하의 징역 또는 금고에 처한다. <p>제114조(범죄단체의 조직) ①범죄를 목적으로 하는 단체를 조직하거나 이에 가입한 자는 그 목적인 죄에 정한 형으로 처단한다. 단, 형을 감경할 수 있다.</p>
보안법	<p>제 3 조(반국가단체의 구성등) ①반국가단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 다음의 구별에 따라 처벌한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수괴의 임무에 종사한 자는 사형 또는 무기징역에 처한다. 2. 간부 기타 지도적 임무에 종사한 자는 사형·무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다. 3. 그 이외의 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다. <p>②타인에게 반국가단체에 가입할 것을 권유한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.</p> <p>④제1항제1호 및 제2호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>⑤제1항제3호의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 10년 이하의 징역에 처한다.</p>
파괴법안	<p>제 5 조(민주적 기본질서 파괴의 죄) ①국가의 존립·안전이나 민주적 기본질서를 침해할 목적으로 다음 각호의 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법의 기본질서를 폐기할 것을 선전·선동하여 국가의 안전을 실질적으로 위협하는 행위

제 2 장 주요입법의견

법(안)	내 용
	<p>2. 대한민국의 주권을 부인하거나 허위의 사실로 적대적 국가 또는 단체의 활동을 선전·선동하여 국가의 존립·안전과 민주적 기본질서를 위협하는 행위</p> <p>②전항의 죄를 범할 목적으로 하는 지휘통솔체계를 갖춘 단체를 결성하거나 그 단체에 가입한 자는 5년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.</p> <p>④제1항 및 제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이하의 유기징역 또는 금고에 처한다.</p>
개정안	제87조의2(내란목적 단체조직) 국토를 침탈하거나 국헌을 문란할 목적으로 지휘통솔체계를 갖춘 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 전조의 구별에 의하여 처단한다.
법무부	폭동을 수반하지 않는 단순한 단체 구성을 내란죄와 같이 처벌하는 것은 전통적인 내란죄 개념에 반하고 남용될 가능성이 있다
질서법안	<표 2> 참조

<표 4> 민주적 기본질서의 내용

법(안)	내 용
형 법	없 음
보안법	없 음
과금법안	없 음
2004년 질서법안	<p>· ‘민주적 기본질서’라 함은 대한민국 헌법에 규정되어 있는 다음 각호의 원칙과 제도의 전부 또는 일부를 말한다.</p> <p>가. 국민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 의하여 국회를 구성하고 정부를 선택하는 국민의 권리</p> <p>나. 입법권의 국민대표기관으로서의 국회에의 귀속</p> <p>다. 입법의 헌법에의 기속과 행정 및 사법의 법률에의 기속</p> <p>라. 민주적 정당제도</p> <p>마. 사법권 독립</p>

법(안)	내 용
1993년 질서법안	<ul style="list-style-type: none"> · ‘헌법의 민주적 기본질서를 폐기한다’함은 대한민국헌법의 규정 중 다음 각호의 원칙과 제도의 전부 또는 일부를 폐지하거나 불법적 방법으로 그 효력을 상실하게 하는 것을 말한다. 1. 국민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 의하여 국회를 구성하고 정부를 선택하는 국민의 권리 2. 입법권의 국민대표기관으로서의 국회에의 귀속 3. 입법의 헌법에의 기속과 행정 및 사법의 법률에의 기속 4. 의회제도에 따르는 반대당의 형성과 그 실행에 대한 국민의 권리 5. 사법권의 독립
1989년 질서법안	<ul style="list-style-type: none"> · ‘헌법의 민주적 기본질서’라 함은 민주법치국가의 체계에 관한 헌법의 규정 중 다음의 원칙과 제도를 한정하여 말한다. 1. 국민의 보통·평등·직접·비밀 선거에 의하여 국민대표기관으로서의 국회를 구성하고 정부를 선택하는 국민의 권리 2. 입법권의 국회에의 귀속과 법률의 헌법에의 기속 3. 행정 및 사법의 법률에의 기속 4. 의회제도에 따르는 반대당의 형성과 그 실행에 대한 국민의 권리 5. 사법권 독립
헌 재	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 존립 및 안전을 위태롭게 한다고 함은 대한민국의 독립을 위협·침해하고 영토를 침략하며 헌법과 법률의 기능 및 헌법기관을 파괴·마비시키는 것으로 외형적인 적화공작 등을 일컫는다. - 자유민주적 기본질서에 위해를 준다고 함은 모든 폭력적 지배와 자의적 지배 즉 반국가단체의 일인독재 내지 일당독재를 배제하고 다수의 의사에 의한 국민의 자치, 자유·평등의 기본원칙에 의한 법치주의적 통치질서의 유지를 어렵게 만드는 것으로서 구체적으로는 기본적 인권의 존중, 권력분립, 의회제도, 복수정당제도, 선거제도, 사유재산과 시장경제를 골간으로 한 경제질서 및 사법권의 독립 등 우리의 내부체제를 파괴·변형시키려는 것이다.

<표 5> 국가기밀 누설 등에 대한 대응

법(안)	내 용
형 법	<p>제98조 (간첩) ①적국을 위하여 간첩하거나 적국의 간첩을 방조한 자는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>②군사상의 기밀을 적국에 누설한 자도 전항의 형과 같다.</p>

제 2 장 주요입법의견

법(안)	내 용
보안법	<p>제 4 조 ①1. 가. 군사상 기밀 또는 국가기밀이 국가안전에 대한 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 사람에게만 지득이 허용되고 적국 또는 반국가단체에 비밀로 하여야 할 사실, 물건 또는 지식인 경우에는 사형 또는 무기징역에 처한다.</p> <p>나. 가목외의 군사상 기밀 또는 국가기밀의 경우에는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.</p>
과금법안 과금법안	<ul style="list-style-type: none"> · “국가기밀”이라 함은 정치·경제·사회 등 국가 안보상의 이익을 위하여 한정된 인원에게만 지득이 허용되고 다른 국가 또는 단체에 대하여 비밀로 유지하여야 할 것을 필요로 하는 문서, 물건, 사실 또는 정보를 말한다. · 제4조(국가기밀 침해의 죄) ①국가의 존립·안전이나 민주적 기본질서를 침해할 목적으로 적대적 국가 또는 단체를 위하여 국가기밀을 수집·전달·중개하거나 누설하는 등의 방법으로 국가기밀을 침해하는 자 또는 이러한 행위를 방조한 자는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ②전항 이외의 국가 또는 단체를 위하여 전항에 규정하는 행위를 한 자는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다. ③제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다. ④제1항 및 제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다. 단 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.
2004년 질서법안	<ul style="list-style-type: none"> · ‘국가기밀’이라 함은 정치·경제·사회·문화·국방 등 국가방위상의 이익을 위하여 적대적 국가 또는 단체에 기밀로 유지할 것을 요하는 문서·도화 기타의 물건, 사실 또는 정보를 말한다. · 제 4 조(국가기밀 수집·누설 등의 죄) <ul style="list-style-type: none"> ①적대적 국가 또는 단체를 위해 국가기밀을 수집·전달·중개하거나 누설한 자 또는 이러한 행위를 방조한 자는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ②제1항 이외의 국가 또는 집단을 위하여 제1항에 규정하는 행위를 한 자는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다. ③제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다.

법(안)	내 용
1989년 질서법안	<ul style="list-style-type: none"> · ‘국가기밀’이라 함은, 국가의 안전에 대한 중대한 불이익을 회피하기 위하여 한정된 인원에게만 지득이 허용되고 다른 국가 또는 국가에 준하는 집단에 대하여 비밀로 하여야 할 사실, 물건 또는 지식을 말한다. · 제 3 조(국가기밀탐지·수집등의 죄) <ul style="list-style-type: none"> ①대한민국에 적대하는 국가 또는 국가에 준하는 집단을 위하여 국가기밀을 탐지·수집·전달·중개하거나 누설한 자 또는 이러한 행위를 방조한 자는 사형·무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다. ②제1항 이외의 국가 또는 국가에 준하는 집단을 위하여 제1항에 규정하는 행위를 한 자는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다. ③제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다. ④제1항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모하거나 제1항의 죄를 선동·선전한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다. ⑤제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모하거나 제2항의 죄를 선동·선전한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다.

<표 6> 테러 관련 조항

법(안)	내 용
2004년 질서 법안	<p>제 5 조(민주적 기본질서 파괴의 죄)</p> <ul style="list-style-type: none"> ①국가의 안전을 침해할 목적으로 다음 각호의 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 금고에 처한다. 1. 헌법의 민주적 기본질서를 폐기할 것을 선동·선전하여 국가의 안전을 위해하는 조직을 갖춘 단체행위 2. 대한민국의 주권을 부인하거나 허위의 사실로 적대적 국가 또는 집단의 활동을 선전하여 국가의 안전을 위해하는 행위 3. 정치적·종교적·이념적 또는 민족적 목적을 가진 개인이나 집단이 그 목적을 추구하거나 주의 또는 주장을 널리 알리기 위해 계획적으로 폭력을 행사하여 국가안보 또는 외교관계에 영향을 미치거나 중대한 사회적 불안을 야기하는 행위

제 2 장 주요입법의견

법(안)	내 용
2004년 질서 법안	<p>②제1항에 규정된 행위를 할 것을 목적으로 하는 단체를 결성하거나 그 정(情·상황)을 알면서 그 단체에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역 또는 금고에 처한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 죄의 미수범은 처벌한다.</p> <p>④제1항 및 제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.</p>
1993년 질서 법안	<p>제 5 조(민주질서위해의 죄) ①국가의 안전을 침해할 목적으로 다음 각 호의 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 헌법의 민주적 기본질서를 폐기할 것을 선동·선전하여 국가의 안전을 위해하는 행위 2. 대한민국의 주권을 부인하거나 허위의 사실로 적대적 국가 또는 집단의 활동을 선전하여 국가의 안전을 위해하는 행위 <p>②제1항에 규정된 행위를 할 것을 목적으로 하는 단체를 결성하거나 그 정을 알면서 그 단체에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역 또는 유기금고에 처한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 죄의 미수범은 처벌한다.</p> <p>④제1항 및 제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.</p>
1989년 질서 법안	<p>제 4 조(민주질서위해의 죄) ①국가의 안전을 침해할 목적으로 다음 행위를 한 자는 7년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대한민국의 국가로서의 존재를 부인할 것을 선전하거나 헌법의 민주적 기본질서를 폐기할 것을 선전하여 국가의 안전을 위해하는 행위 2. 허위의 사실을 조작하여 대한민국에 적대하는 국가 또는 국가에 준하는 집단의 적대적 활동을 선전하여 국가의 안전을 위해하는 행위 <p>②제1항에 규정된 행위를 할 것을 목적으로 하는 단체를 결성하거나 그 정을 알면서 그 단체에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역 또는 유기금고에 처한다.</p> <p>③제1항 및 제2항의 죄의 미수범은 처벌한다.</p> <p>④제1항 및 제2항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이하의 징역 또는 금고에 처한다.</p> <p>⑤학문, 예술의 연구나 역사의 기술에 목적을 두는 행위 또는 이와 같은 성질의 행위에 대하여는 제1항은 적용되지 아니한다.</p>

법(안)	내 용
형 법	없 음
보안법	없 음
과금법안	<p>제 6 조(목적수행등의 죄) ①적대적 국가 또는 단체, 그 구성원으로부터 지령을 받은 자가 국가의 존립·안전과 민주적 기본질서를 침해할 목적으로 아래의 범죄를 범한 때에는 다음의 구분에 따라 처벌한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 교통·통신에 사용하거나 국가 또는 공공단체가 사용하는 건조물 또는 일반건조물을 파괴하거나, 사람을 약취·유인하거나 또는 선박·항공기·자동차·무기를 이동·취거한 때에는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다. 2. 사람과 동물을 살상할 수 있는 화학적 반응을 일으키는 물질 또는 폐기물 및 부산물, 병원체 등을 사용하여 테러를 한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다. <p>②전항의 미수범은 처벌한다. ③전항의 죄를 범할 목적으로 예비·음모한 자는 2년 이상의 징역에 처한다.</p>
2004년 질서법안	<p>제 6 조(목적수행) ①적대적 국가 또는 단체의 구성원이나 지령을 받은 자가 대한민국의 안전을 침해할 목적으로 아래의 범죄를 범한 때에는 다음의 구분에 따라 처벌한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 형법 제92조 내지 제97조·제99조·제119조 제1항 및 제2항, 제250조 제2항, 제338조·제340조 제3항에 규정된 행위를 한 때에는 위 각 법조에 정한 형에 처하되 그 법정형 중 유기징역에 대하여는 그 장기의 2분의 1까지 기증한다. 2. 형법 제115조·제147조·제148조·제164조 내지 제169조·제177조 내지 제180조·제192조 내지 제195조·제207조·제208조·제210조, 제250조 제1항, 제252조, 제253조, 제333조 내지 제337조, 제339조, 제340조 제1항 및 제2항에 규정된 행위를 한 때에는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다. 3. 교통·통신에 사용하거나 국가 또는 공공단체가 사용하는 건조물, 일반건조물을 파괴하거나, 사람을 약취·유인하거나,

제 2 장 주요입법의견

법(안)	내 용
2004년 질서법안	<p>선박·항공기·자동차·무기를 이동·취거한 때에는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>4. 사람과 동물을 살상할 수 있는 병원체를 사용하여 테러를 한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>5. 형법 제214조 내지 제217조, 제257조 내지 제259조, 제262조에 규정된 행위를 하거나, 국가기밀에 속하는 서류 또는 물품을 손괴·은닉·위조·변조한 때에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>②제1항의 미수범은 처벌한다.</p> <p>③제1항 제1호 내지 제5호의 죄를 범할 목적으로 예비·음모한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다.</p>

<표 7> 금품수수에 대한 대응

법(안)	내 용
형 법	제90조 (예비, 음모, 선동, 선전) ①제87조 또는 제88조의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 3년 이상의 유기징역이나 유기금고에 처한다. 단, 그 목적인 죄의 실행에 이르기 전에 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.
보안법	제 5 조 (자진지원·금품수수) ①반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자를 지원할 목적으로 자진하여 제4조제1항 각호에 규정된 행위를 한 자는 제4조 제1항의 예에 의하여 처벌한다. ②국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체의 구성원 또는 그 지령을 받은 자로부터 금품을 수수한 자는 7년 이하의 징역에 처한다. ③제1항 및 제2항의 미수범은 처벌한다. ④제1항의 죄를 범할 목적으로 예비 또는 음모한 자는 10년 이하의 징역에 처한다.
파금법안	제 7 조(금품수수등) 국가의 존립·안전이나 민주적 기본질서를 침해할 목적으로 적대적 국가 또는 단체를 위하여 자금을 조달·주선·보관 또는 사용하거나 적대적 국가 또는 단체, 그 구성원으로부터 금품을 수수한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.

법(안)	내 용
형법개정	제90조의 2(금품수수) 제87조 내지 제90조에 규정된 자로부터 그 정을 알면서 금품을 수수한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.
범무부	- '정을 알면서도'라는 부분을 '-할 목적으로'로 바꿔 목적범 규정으로 요건 강화
2004년 질서법안	제 7 조(범죄자금의 조달 등) 적대적 국가 및 단체를 위하여 자금을 조달·주선·보관 또는 사용하거나 그 취득·처분 및 발생원인에 관한 사실을 가장한 자는 2년 이상의 징역에 처한다.

9. 국가보안법폐지법률(안)의 문제점

- 법적용상의 문제 : 국가보안법의 핵심은 북한을 반국가단체로 규정하고 북한과의 관련성을 여러 양태로 처벌하는 것이 핵심인데, 국가보안법이 폐지되면 일단 북한을 반국가단체로 볼 근거가 없어지게 됨. 여당의 형법개정안은 이와 관련하여 '내란목적단체조직죄'를 신설하고 내란죄에 준하여 처벌하는 방안을 제시하고 있음. 그러나 이 경우 과연 북한이 내란목적단체로 해석될 수 있을지 여부가 문제가 되는 바, 특히 목적범 범죄에서 '...하고자 폭동할 것을 목적으로'라고 규정함으로써 북한이 비폭력 사상전으로 나오는 경우에는 '폭동'의 목적 요건을 충족할 수 없어 북한이 여기에 해당된다고 해석하기 어려울 것임.

현 정부 사법당국의 견해

- 폭동 개념을 포함시키면 실무상 법을 적용하는데 상당한 혼란과 이론의 여지가 있을 것으로 어느 나라든 나라의 기본 질서를 수호하는 법체계를 갖고 있으며, 우리나라도 통일을 지향하면서도 남북대치 상태에 놓여있기 때문에 국가 안전보장을 지키는 안보형사법 체계는 필요함(검찰총장, 2004. 10. 19. 국정감사).
- 어떤 행위가 처벌되느냐가 모호해 판례나 해석에 의존하게 되면 법관에 따라 다른 해석이 나올 수 있어 혼란이 예상되는 바, 법의 개정·폐지 또는 대체 입법 등 무엇을 하든간에 어떤 행위가 처벌되는지를 명백히 규정해 두는 것이 중요함(법원행정처장 2004. 10. 21. 국정감사).

- 처벌 축소의 문제 : 북한이 형법개정안에서 신설하고자 하는 내란목적 단체로 해석된다고 하더라도 이 단체를 구성하거나 가입한 경우만 처벌하고 그밖에 이 단체와의 관련성은 처벌하지 않는 것으로 된 것이 또 다른 문제임. 결과적으로 북한을 드나들며 친북활동을 하는 것이 용인되고 김일성 주체사상에 대한 선전이 허용되는 등 이념 혼란을 초래해 안보의 치명적 공백을 가져올 우려가 있음.
- 헌법과의 문제 : 우리 헌법은 방어적 민주주의에 입각해 있고 헌법의 목표가 자유민주주의와 시장경제 체제를 확립하기 위한 것인 만큼 이를 수호하기 위하여 필요한 방어장치를 가져야 한다는 것이 헌법에 내재된 정신이며 동시에 국민들의 헌법 인식이라 할 것임. 따라서 그러한 방어장치로서 존재하는 국가보안법을 동등한 수준의 대안을 마련함 없이 전면 폐지하는 것은 내용적으로 헌법 정신을 침해하는 것은 아닌지 의심됨.
- 헌법 제72조는 ‘대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교 국방 통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다’고 규정하고 있는 바, 국가보안법의 폐지는 결과적으로 북한의 지위의 변화를 가져오는 것인 만큼 국민투표에 붙여야 할 국가안위에 관한 중요 정책이라고 볼 수 있을 것임. 따라서 국민투표 절차를 거치지 아니한 국가보안법 폐지는 절차적으로 헌법 위반이라는 취지의 쟁송이 제기 될 여지가 있음.
- 경과조치의 문제 : 여당이 제출한 국가보안법폐지법률(안) 부칙 제4 조는 “이 법 시행전에 종전의 제3조(반국가단체의 구성), 제4조(목적 수행) 및 제5조(자진지원·금품수수)의 규정에 위반하여 받은 형의 선고에 영향을 미치지 아니한다”고 규정하고 있을 뿐이고 그 밖의 규정위반에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않음. 우선 국가보안법이 폐지되면 현재 재판에 계류 중인 국가보안법 위반사범에 대해서는 형사소송법 제326조에 의해 면소판결을 하고 석방할 수밖에 없어 처벌이 불가능함. 또한 법률안 제3조 내지 제5조 이외의 규정위반 즉 제6조(잠입·탈출), 제7조(찬양·고무등), 제8조(회합·통신등),

제9조(편의제공), 제10조(불고지)등으로 인해 복역하고 있는 국가보안법 위반사범에 대해서도 형의 집행을 면제하여 석방할 수밖에 없을 것으로 보임. 따라서 여당의 폐지법률(안)은 안보 위해사범에게 면죄부를 주게 되고 나아가 허용하는 것이 되어 국가안보에 심각한 위협을 초래할 수 있을 것임(여의도연구소, ISSUE BRIEF, 2004. 11. 2).

II. 비정규직관련 입법의견

1. 비정규직의 정의 및 구분

- 비정규직이 무엇인가에 대해서는 노동법상으로 특별히 정하고 있지 않음. 비정규직은 그 자체에 특별한 고용형태를 가지고 있다는 의미라기보다는 정규직에 대응되는 개념이라고 할 수 있음. 즉, 정규직 근로자가 아니면 모두 비정규직이라는 의미임. 그렇다고 ‘정규직 아니니까 모두 비정규직이야’라고 말할 수도 없는 바 다양한 비정규직의 형태를 유형별로 나누어보면 다음과 같음.

① 계약기간에 따른 구분

일반적으로 종신고용이라고 일컬어지는 고용형태는 노동법상으로 근로계약기간의 정함이 없는 경우라고 불리고, 이를 정규직이라 함. 근로자가 자신의 노동을 제공하는 대신 사용자는 이에 대하여 임금을 제공하는 계약이 근로계약인데, 이러한 근로계약의 기간이 근로자와 사용자의 의사에 따라 1일이 될 수도 있고, 1개월이 될 수도 있으며, 1년이 될 수도 있고, 아니면 그 근로계약기간을 정하지 않을 수도 있음. 근로계약기간을 정하지 않았다면 특별한 사정이 없는 한 계속해서 회사에 다닐 수 있는 반면에, 반대로 1년의 근로계약기간을 정했다면 특별한 사정이 없는 한 1년이 지나면 회사에 다닐 수 없게 됨. 이처럼 근로계약기간을 정한 경우 일반적으로는 근로자에게 불리하며 이러한 경우를 비정규직이라고 할 수 있음. 1일 단위로 근로계

약기간이 정해지는 것이 일용직, 그 외 단기근로계약기간을 정하는 것이 계약직이라고 볼 수 있음.

② 근로시간에 따른 구분

전일제(full-time) 근로자는 정규직이고, 단시간(part-time) 근로자는 비정규직이라고 할 수 있음. 회사에 다니는 대부분의 근로자는 1일 8시간, 1주 44시간을 근무하는데 반해, 자신은 1일 4시간, 1주 24시간을 근무한다고 가정할 때 전자는 풀타임 근로자여서 정규직 근로자인데 반해, 후자는 파트타임 근로자여서 비정규직 근로자라고 할 수 있음. 다만, 임금을 시간급으로 정하였다고 해서 모두 단시간근로자라고 할 수 없음. 실제 일한 시간에 따라 임금을 지급하는 것과 하루에 몇 시간 일할 것인가를 정하는 것과는 다른 것이기 때문임.

풀타임 근로자가 모두 정규직 근로자인 것은 아님. 근로시간은 풀타임이지만, 앞에서 본 근로계약기간이 정해져 있다면(예:1년) 비정규직 근로자가 되는 것임.

③ 근로형태에 따른 구분

월급은 A회사에서 받는데, 일은 B회사에서 하는 파견근로자의 경우는 A회사에서 근로계약을 할 때 근로계약기간을 정하지 않았고(종신 고용) 풀타임으로 일을 하더라도 정규직 근로자가 될 수는 없음. 왜냐하면 정규직 근로자가 근로계약을 체결한 회사에서 일을 하여 직접 고용의 형태를 띠는데 반해, 파견 근로자는 근로계약한 곳과 다른 곳에서 일을 하는 간접고용의 형태를 가지기 때문임. 또한 정규직과 거의 같은 일을 하는데도 불구하고 임금은 70% 정도에 불과하고, B회사에서 해고요구를 한다면 A회사에서는 그에 따를 수밖에 없는 현실이기 때문임. 실제로도 파견회사에 속해 있는 분들은 대부분 단기근로계약을 할 뿐만 아니라, B회사와의 파견계약이 종료되면 자동으로 퇴직하여야 한다고 정하는 것이 일반적임. 형식상으로는 파견근로를 하는 것이 아닌데, 실제로는 파견으로 간주될 수 있는 경우도 있음. 용역업체에 소속되어 일을 하는 것이 그것인데, 원칙대로라면 용역업

체(A회사)가 근로자에게 일을 시켜야 하지만 실제로는 실제 근로자가 일을 하는 회사(B회사)에서 일을 시키는 것이 대부분이며 이러한 경우는 대부분 불법파견으로 간주될 수 있음.

④ 유사근로자

노동법, 특히 근로기준법상 근로자는 아닌데 근로자의 근로형태와 유사하여 붙여진 이름임. 학습지 교사, 골프장 캐디, 보험모집인 등은 실제 출퇴근시간이 정하여져 있고, 회사에서의 업무 지휘를 받는 등 근로자와 유사한 경우가 많으므로 근로자라고 인정되어야 할 것 같으나 실제로는 그렇지 못한 경우가 대부분임. 현재의 법률상으로는 유사 근로자는 독립사업자에 불과하고 근로기준법상의 근로자가 아님. 따라서 법률상으로는 양 당사자가 평등한 관계이므로 계약의 해지가 자유로울 수가 있게 되는 것이고, 이를 바꿔 말하면 사용자는 쉽게 근로자를 해고할 수가 있게 되는 것임.

⑤ 비정규직과 해고

해고 문제에 있어 정규직과 비정규직간에 차이는 원칙적으로 없음. 근로기준법 자체에서 정규직과 비정규직을 구분하거나 이러한 구분에 따라 차별한다는 규정이 없기 때문임. 근로기준법 제30조에서는 사용자가 정당한 이유가 없는 한 근로자를 해고할 수 없다고 규정하고 있고, 31조에서는 경영상 해고에 대하여 규정하고 있는데, 근로기준법 상의 근로자라면 모두 해당되는 조항임. 그러나 원칙과 현실은 달라서 법률상으로는 해고가 아님에도 불구하고 실제로는 해고인 경우도 있을 수 있고, 법률상으로는 차별한다는 규정이 없음에도 불구하고 실제 법을 판단하다보면 차별할 수도 있음(해고상담소, <http://www.layoff.co.kr>).

2. 비정규직의 문제점

- 전문가들은 비정규직 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 “노동 시장 유연성 확보가 핵심”이라고 주장하고 있음. 정규직에 대한 과보호와

생산성을 초과하는 임금 상승이 결국 기업으로 하여금 채용과 해고 고용이한 비정규직을 선호하게 만든다는 논리임. 따라서 각 개별 기업의 실정에 맞게 비정규직과 정규직의 차별을 줄여 나가되, 근본적으로는 동일노동 동일임금의 직무급 체제를 확립, 정규직이든 비정규직이든 가릴 것 없이 해고와 고용이 자유로운 시스템을 구축해야 함. 노동계 인사들은 지금까지 근로조건 개선을 위해 뛰었던 정규직 노조들이 이제 자기 몫의 일부를 비정규직에 양보해야 한다고 주장하고 있음.

■ 노동 유연성 확보

- 한국 정규직은 그동안 생산성을 훨씬 초과하는 임금 인상을 해왔으며 대기업의 경우 노동시장의 수요·공급 원리가 아닌 노조의 교섭력에 의해 임금이 결정되는 게 현실임(한국경영자총협회 김영배 부회장).
- 차별해소를 위해 정규직의 임금 인상 상한을 정해 임금 인상을 억제 하고 비정규직은 생산성 기여도에 맞는 합리적인 임금 체제를 도입해야 함(삼성경제연구소 이정일 수석연구원).
- 연말 특별 성과급이 정규직 노동자만의 잔치가 아니라 비정규직에게도 골고루 나눠져야 하며 이를 위해서는 대기업 노조의 협조가 필수적임(한국노총 김성태 사무총장).
- 정부의 현실성 없는 정책이 문제를 더 꼬이게 만들고 있음. 파견직의 경우 2년이 경과하면 정규직으로 전환을 하든, 해고를 하든 양자택일을 해야 하며 이처럼 정부가 지나치게 세세한 부분까지 규제함으로써 오히려 근로자들에게 불이익을 줄 수 있음(덴마크계 한국그린포스텀 프 이강호사장(다국적기업 최고경영자협회 회장)).

■ 직무급 체제 도입

- 비정규직 처우개선은 기업의 경쟁력을 훼손하지 않도록 업종별·기업별로 실정에 맞게 해야 함(전국경제인연합회 현명관 부회장).
- 기업에 정규직 채용을 늘리도록 유인하려면 무엇보다 임금체계를 직무급 중심으로 바꿔야 함. 직무별로 동일노동 동일임금 원칙을 지켜야

함. 예컨대 고도의 지적노동을 요하는 직무와 단순 반복업무를 하는 사람 간에는 격차를 인정해야 함(박준성, 성신여대 교수(경영학과)).

- 네덜란드의 경우 기업은 마음대로 비정규직을 쓰되 근로조건에 차별은 엄격히 금하고 있음. 네덜란드에는 이 덕분에 자발적 비정규직이 많지만 우리는 대부분 비자발적 비정규직이며 이 중에 4대 보험 혜택을 받는 사람들은 20%에 불과함(이병훈, 중앙대 교수(사회학과)).

: 조선일보 기획취재, 2004. 3. 10.

3. 비정규직의 실태

■ 일반적 상황

- 통계청 자료에 따르면 임시·일용직 근로자가 710만명으로 상용근로자(745만명) 수준에 육박하고 있음. 상용근로자 중에도 비정규직이 많아, 한국비정규직노동센터는 임금근로자의 57%를 비정규직으로 보고 있음. 비정규직이 받는 임금은 정규직의 60% 정도이고, 사회보험 혜택도 4명 중 1명밖에 못받고 있음. 금전적 대우뿐 아니라 같은 직장 안에서 겪는 정신적 차별도 상당함. 우리의 고용시장은 60개국 평가에서 최하위를 차지할 정도로 경직되어 있고 임금 또한 높음. 그런데도 만일 비정규직을 정규직 근로자만큼 대우해줘야 하는 식으로 법을 고쳐 노동시장을 더욱 경직시키려 한다면, 기업들은 당장 비정규직 근로자 줄이기에 나설 것이고 청년실업, '일자리없는 성장', 산업공동화 현상은 더욱 심해질 것임(김정수, 중앙일보경제연구소장, <http://news.joins.com>, 2004. 5. 13).
- 국내 비정규직 근로자는 2004년 8월 현재 5백19만여명으로 전체 근로자의 35.6%에 이룸. 전체 근로자 10명 중 4명꼴인 셈. 비정규직은 2001년 28.7%에서 2002년 27.0%로 조금 떨어졌다가 2003년(32.8%)부터 다시 증가세로 돌아섰음. 비정규직의 근무형태는 시간제, 파견, 용역, 도급, 일용 등으로 다양하지만 최근 쟁점이 되고 있는 것은 '계약직' 비정규직으로 알려진 기간제 근로자와 파견근로자에 대한 차별임. 계약직과 파견직은 고용상태가 불안하다는 근본적인 약

점 때문에 정규직만큼 일하고도 급여는 ‘반토막’인 경우가 대부분임. 계약직은 사업주와 직접 계약하고, 파견직은 파견회사를 통해 계약이 체결되는 점(이 경우 파견회사가 일정 비율의 수수료를 근로자 임금에서 떼어간다)이 다르지만 정규직에 비해 임금 수준이 낮다는 점에서는 차이가 없음. 실제로 이들을 포함한 전체 비정규근로자의 임금 수준은 정규직 근로자의 절반(51.9%) 정도에 불과함. 4대 보험 가입률도 정규직은 80~90%에 달하지만 비정규직은 30% 안팎에 머물고 있음. 2004년 들어서는 파견직 근로자에 대한 불법파견이 사회문제로까지 비화되고 있는 실정. 2003년 8월 현재 합법적인 파견근로자수는 10만여명으로 파악되고 있으나 불법파견은 노동당국의 미온적인 대처 및 행정력 부족 등으로 전체 규모조차 제대로 파악되지 않고 있는 실정임(경향신문, 2004. 11. 7).

- 2004년 8월 현재 비정규직 노동자는 816만 명으로 전년 동월 784만 명에 비해 31만 명(0.5%) 증가하였음. 특히 노동부 집계 방식에 따르면, 465만 명에서 519만 명으로 54만 명(2.8%)으로 더 높은 증가율을 기록함. 이 같은 증가로 인해 임금노동자 중 비정규직의 비중은 55.4%에서 55.9%로, 노동부 집계방식으로는 32.8%에서 35.6%로 늘어났음. 특히 광공업(비정규직 비중, 40.0%)과 민간서비스업(72.9%)은 전년과 동일하고, 농림어업건설업(77.6%)은 2.0% 감소한데 반해, 공공서비스업(40.0%)로 2.4% 증가한 것으로 집계됨. 공공서비스업 중에서도 정부부문인 공공행정 및 사회보장행정(23.1%)은 2.7%, 교육서비스업(50.1%)은 2.2%, 보건사회복지사업(39.6%)은 2.2% 각각 증가한 것으로 나타남. 이 같은 분석에 따르면, 지난 1년 동안 비정규직 증가는 공공부문이 주도한 것으로 볼 수 있음. 남녀 정규직과 비정규직 분포를 보면, 남자 정규직은 455만명(53.6%), 비정규직은 394만명(46.4%)으로 아직은 정규직이 많은 상황임. 여자는 정규직 189만명(30.8%), 비정규직 422만명(69.2%)으로 비정규직이 정규직에 비해 2배 이상 많은 형편임. 여성 노동자 10명 중 7명은 비정규직 노동자인 실정임(김유선, 노동사회연구소소장, <http://www.ksli.org>).

- 우리 나라 비정규직인 심각한 이유는 OECD국가들은 대부분 파트타임이 비정규직의 다수를 점하는 반면, 우리나라는 파트타임이 7.3%에 불과하다는 사실 때문임. 우리나라 비정규직의 96.9%는 임시근로 내지 임시근로를 겸하고 있는 상황인데, 그만큼 장기간 한 회사에서 같은 일을 하더라도 정규직과는 다른 차별을 받는 상대적 박탈감이 더욱 클 수 있다는 의미임. 특히 이런 정규직과 비정규직의 격차 해소를 위해 정규직 노동자들의 양보를 운운하는 주장도 제기되고 있지만, 실제 우리나라의 경우 정규직 노동자의 노동조건이 악화되면서 정규직과 비정규직의 노동조건 격차가 축소되고 있는 것으로 나타남. 분석 결과 정규직의 월임금총액을 100으로 할 때, 비정규직 월임금총액은 51.0%에서 51.9%, 그리고 시간당 임금은 48.6%에서 53.0%로 증가하였음. 그러나 이 같은 격차 축소는 같은 기간 정규직의 시간당 임금이 7.4% 감소하고 비정규직은 0.9% 증가한데서 비롯된 것임. 결국 정규직과 비정규직간의 격차 해소가 실제 노동조건의 하향평준화 속에서 이루어지고 있는 것임(코리아닷컴 이슈, <http://issue.korea.com>, 2004. 10. 26).

※ 비정규직 관련통계

□ 경활인구부가조사(통계청)

< 규 모 >

(단위 : 천명, %)

년 도	순 계	한시적 근 로	시간제 근 로	비 전 형 근 로					
				소 계	파 견 근 로	용 역 근 로	특수고용 형 태	가정내 근 로	일일(단기) 근 로
'01.8월	3,602 (27.3)	1,839 (13.9)	873 (6.6)	1,801 (13.6)	130 (1.0)	318 (2.4)	788 (6.0)	258 (2.0)	305 (2.3)
'02.8월	3,794 (27.8)	2,022 (14.8)	807 (5.9)	1,845 (13.5)	88 (0.6)	346 (2.5)	749 (5.5)	239 (1.8)	423 (3.1)
'03.8월	4,606 (32.6)	3,013 (21.3)	929 (6.6)	1,799 (12.7)	98 (0.7)	346 (2.4)	600 (4.2)	166 (1.2)	589 (4.2)

주) 임금근로자는 '01.8월 13,216천명, '02.8월 13,630천명, '03.8월 14,149천명

제 2 장 주요입법의견

< 근로조건 >

(단위 : 만원, 시간, 개월, %)

구 분	평균임금(3개월)			평균근로시간(주당)			평균 근속연수		
	'01.8	'02.8	'03.8	'01.8	'02.8	'03.8	'01.8	'02.8	'03.8
정규직	138.9 (100.0)	147.3 (100.0)	167.8 (100.0)	48.0 (100.0)	46.5 (100.0)	44.4 (100.0)	64.5 (100.0)	63.6 (100.0)	68.8 (100.0)
비정규직 (정규직대비)	86.6 (62.3)	97.0 (65.9)	102.8 (61.3)	41.4 (86.3)	40.6 (87.3)	40.3 (90.8)	21.2 (32.9)	23.0 (36.2)	21.0 (30.5)
전 체	124.7	133.3	146.6	46.2	44.9	43.1	52.7	52.3	53.2

주) 임금수준은 근로자의 특성을 고려하지 않은 전체평균의 단순비교임

<사회보험 적용률 : '03.8월>

(단위 : 천명, %)

사 회 보 험	한시적 근로자	비전형 근로						시간제		순 계 (비정규직)	정규직
		일 일 파 견 용 역		특수 재택· 고용 가 내 형태 근로		소 계	주18시 간이상	소 계			
<전 체>	3,013 (100.0)	589 (100.0)	98 (100.0)	346 (100.0)	600 (100.0)	166 (100.0)			1,799 (100.0)	929 (100.0)	702 (100.0)
국민연금	1,108 (36.8)	1 (0.2)	51 (52.0)	191 (55.2)	133 (22.2)	8 (4.8)	384 (21.3)	19 (2.0)	18 (2.6)	1,405 (30.5)	6,757 (70.8)
건강보험	1,240 (41.2)	1 (0.2)	54 (55.1)	241 (69.7)	147 (24.5)	8 (4.8)	451 (25.1)	25 (2.7)	21 (3.0)	1,504 (32.7)	6,919 (72.5)
고용보험	1,117 (37.1)	10 (1.7)	51 (52.0)	181 (52.3)	125 (20.8)	8 (4.8)	375 (20.8)	28 (3.0)	25 (3.6)	1,347 (29.2)	5,701 (59.7)

※ 사업체근로실태조사('03년, 노동부)

<규 모>

(단위 : 천명, %)

전 체	정 식 사 원	비 정 규 근 로									
		시간제	계약직	일용 근로	일시 대체	용역 근로	파견 근로	재택 가내	독립도 급	도급 소속	소 계
10,170 (100)	7,710 (75.8)	537 (21.8)	454 (18.5)	724 (29.4)	11 (0.5)	171 (7.0)	72 (2.9)	12 (0.5)	414 (16.8)	64 (2.6)	2,460 (24.2)

<근로조건>

(단위 : 시간, 천원)

전 체	전 체	정 식 사 원	비 정 규 근 로									
			시간제	계약직	일용근로	일시대체	용역근로	파견근로	재택가내	독립도급	도급소속	소 계
근로시간 (1주)	45.7	48.1	25.9	45.5	36.9	38.0	50.5	44.0	40.2	39.4	50.9	38.0
월임금 총액	1,584	1,745	499	1,278	964	841	897	1,039	835	1,828	1,464	1,077
시간당정 기급여	7,592	7,850	6,759	6,610	6,607	5,187	4,600	5,469	4,956	9,072	6,092	6,744

주) 임금수준은 근로자의 특성을 고려하지 않은 전체평균의 단순비교임

<사회보험 적용률>

(단위 : 천명, %)

전 체	전 체	정 식 사 원	비 정 규 근 로									
			시간제	계약직	일용근로	일시대체	용역근로	파견근로	재택가내	독립도급	도급소속	소 계
국 민 연 금	67.4	79.4	11.1	69.0	14.5	19.5	67.3	84.7	16.5	4.4	83.4	29.7
건 강 보 험	72.2	85.2	11.7	72.2	15.4	15.4	78.0	85.0	18.0	5.2	84.8	31.6
고 용 보 험	74.2	86.6	19.1	74.2	22.9	24.4	73.1	84.9	17.9	4.6	83.2	35.3
산 재 보 험	76.3	86.9	28.3	76.4	36.8	34.5	84.3	85.3	16.9	6.5	89.1	43.1

- 과학기술계 비정규직의 실태(과학기술계 비정규직 현황 및 대책 공청회)
- 비정규직과 정규직으로 양분된 과학기술계의 현 상황이 날이 갈수록 심각한 상황임. 총체적인 이공계 문제에 파문혀 비정규직 문제가 제

대로 부각되지 못하는 실정임(홍창선, 국회 사이엔텍 포럼 의장).

- 정부가 상당수의 비정규직이 이끌어 가고 있는 과학기술계를 더 이상 방치하지 말고, 현 이공계 인력양성 정책에 비정규직 처우개선 정책도 함께 포함시켜야 함(최성우, 한국과학기술인연합 운영위원).
- 17개 기관 내에 총 32가지 채용형태 중 정부에서 승인한 범위에서 운영되는 인력일 경우는 정규직, 그 외의 충원 인력의 경우는 비정규직으로 구분함. 계약직 연구원, 학연생(학부생 연구원이나 대학원 석,박사 연구생), 박사후 과정 연구원, 인턴연구원(신진연구원), 임시직 등이 비정규직의 유형으로 이들의 처우는 4대 보험도 제대로 보장되지 않을 정도로 열악한 상황임. 또 비정규직의 임금은 심할 경우 정규직의 절반 이하이고, 정부출연연구기관의 경우도 정규직은 전체 인력의 절반 정도에 불과함. 연구개발인력의 비정규직 문제의 원인은 산업구조의 변화를 반영하지 않은 이공계 고급인력의 과잉공급과 정부출연연구소의 신규 채용 유연성 결여 때문임(박상욱, 한국과학기술인연합 운영위원).

▣ 해결방안

- 비정년트랙 전임교원제도를 재임용대상 교원으로 전환할 것.
- 비정규직, 개별계약 연구원, 임시직 대학원생 연구원의 처우 개선 및 정규직으로의 전환 할 것.
- 현행 Post-Doc을 정식교직원화 할 것.
- 정부출연연구소의 비정규직 축소방안 마련할 것.
- 비정규직 차별완화 방안의 구체화 할 것.

- 단순히 과학기술계 연구인력의 지원문제로 상황을 축소하기 보다 비정규직이 어디에서부터 출발하게 된 건지, 그 시작의 발단은 무엇이었는지 원인을 파악하는 것이 필요함. 정규직보다싼 임금에 고용할 수 있는 비정규직 인력을 선호하는 기관들의 뿌리깊은 생각이 문제임(금재호, 한국노동연구원 노동보험연구센터 소장).

- 공공부문의 비정규직 연구개발인력을 공공부문에서만 흡수한다는 것은 임시방편의 대응일 뿐 근본적인 해결책은 될 수 없음. 민간부문의 고급인력 수요에 대한 분석이 병행되어야 함. 공급과잉된 연구개발인력의 민간부문 흡수 확대가 가장 중요한 과제임(김석관, 과학기술정책연구원 부연구위원).
- 전문지식인을 일용직으로 대우하는 현 상황이 문제임. 비정규직의 차별은 '현대판 노예제도'라 말할 만큼 심각함. 비정규직이든 정규직이든 능력에 따라 연구비를 딸 수 있도록 공개경쟁화 해야 하며, 신규 비정규직 억제정책이 오히려 미취업 증가의 원인이 되지 않도록 정부에서 관리할 필요가 있음(나도선, 한국여성과학기술단체총연합회 회장).
- 비정규직 보호와 노동시장의 유연화가 함께 공존해야 함. 풀타임 비정규직을 법으로 보장하면 파트타임을 많이 뽑는 등 노동법이 보호해 줄 수 있는 보호권 밖으로 비정규직을 몰아가고 있는 기관들의 횡포가 일부 눈에 띈(이성우, 전국과학기술노동조합 위원장).
- 생산성 제고의 차원에서 볼 때 일정 수준의 비정규직 문제는 필연적인 것으로 보임. 우선적으로 비정규직이 없는 것이 바람직한지, 있어야 한다면 어느 정도 수준으로 있어야 하는 건지에 대한 충분한 논의가 우선해야 함(최창수, 고려대 행정학과 교수).

: 과학기술계 연구개발인력 비정규직 현황 및 대책 공청회, 한국과학기술인연합 및 국회 사이엔텍 포럼 주최, 2004년 8월 11일; 과학기술정책연구원(STEPI), Science Times.

<http://www.stepi.re.kr>, 2004. 8. 11.

○ 여성 비정규직의 실태

노동부에 따르면 2003년 8월 통계청의 '경제활동인구조사'시 함께 이뤄진 비정규직 임금 근로자 실태 조사 결과, 전체 비정규직 근로자 460만6천명 가운데 남성은 49.6%인 228만6천명인데 비해 여성은 50.4%인 232만 명으로 집계되었음. 단순 성비로 따지면 여성이 다소 많은 것에 불과하지만 정규직 대비 비정규직비율은 남성(정규직 599만7천명)

이 38.1%인데 반해 여성(정규직 354만5천명)은 65.4%로 27.3% 포인트나 높음. 경제활동 인구에서 여성이 차지하는 비중은 남성보다 훨씬 낮으며 여성 취업의 경우 남성에 비해 단시간 근로, 용역, 파견 근로 등이 많음. 이 같은 점을 고려할 때 2004년 8월 현재 비정규직 근로자가 1년새 30만명 가량이 증가한 것으로 잠정 집계되고 있어 여성 비정규직의 정규직 대비 비율은 더욱 높아질 우려가 있음.

- 여성 비정규직 근로자의 비중이 높은 것은 여성들이 결혼과육아 등으로 경력이 단절된 채 재취업에 나서고 있는 점이 가장 큰 원인임. 이로 인해 일하는 가치가 비슷해도 남성에 비해 임금 등을 차별받는 경우도 자주 발생하고 있음(노동부 관계자).
 - 여성단체 등에서 비정규직 문제는 곧 여성문제라고 주장하고 있음. 비정규직 중 상당수가 여성이고 더 늘 수 있는 가능성이 큰 현실을 감안할 때 맞는 지적임. 산업구조가 제조업 위주에서 서비스업으로 변하고 있는데다 여성의 노동시장 참여자가 늘고 있는 추세여서 비정규직 차별 금지가 국가적 차원에서 시급히 해결해야할 과제임(김대환 노동부 장관, 2004년 11월 8일 기자간담회).
- : 동아일보, 2004. 11. 9.

○ 선진국의 사례

선진국은 비정규직 고용에 대한 제한을 완화하는 추세. 실업률이 높은 상황에서 고용시장의 유연성을 높여야 일자리가 창출되기 때문임. 대신 정규직·비정규직간에 차별을 엄격히 제한해 고용안정성을 유도하고 있음. 유럽국가들은 80년대 들어서면서부터 비정규직고용에 대한 규제를 완화해 나가고 있음. 파견근로는 대부분의 나라에서 전면 허용하고 있음. 단시간근로자(파트타임)도 크게 활성화돼 네덜란드의 경우 전체근로자의 40%가 넘고 있으며 영국과 일본은 23% 수준에 달함. 그러나 비정규직에 대한 차별은 철저히 규제하고 있음. 독일의 경우 85년 단시간근로자, 2002년 기간제근로자, 2003년 파견근로자에 대한 차별금지원칙을 명문화해 동일노동 동일임금 등을 지키지 않는 사업장에 대해선 제재를 가하고 있음.

- 독일의 경우 : 근로자파견법상 파견대상에 제한이 없음. 지난 1982년에는 건설업파견을 금지했으나 1994년부터는 건설업에 대해서도 예외적으로 파견근로를 인정하고 있음. 또 파견근로자에 대한 차별금지원칙을 신설하면서 파견기간제한, 상용형파견 등 각종 규제를 폐지하고 있음. 2002년부터는 법개정을 통해 등록·모집형 파견도 가능해짐.
 - 스페인과 그리스의 경우 : 파견근로를 불법화하다 전면 허용.
 - 영국의 경우 : 파견대상에 제한이 없고 대부분 등록·모집형으로 운영되고 있으며 미국은 비정규직 자체에 별도 규제를 두고 있지 않음.
 - 일본의 경우 : 지난 1985년 근로자파견법을 제정하면서 26개 업무에 한해 파견을 허용했으나 1999년 네거티브 리스트 방식으로 변경, 일부업종을 제외하고 그 허용범위를 확대하고 있음.
- : 한국경제신문 2004. 11.11.

4. 비정규직 입법안 주요 내용 (한국개발연구원, 2004. 11. 2)

※ 정부안과 공익위원안과의 비교

비정규직 입법관련 노동계 제기 쟁점사항 검토

구 분	공익위원안	정부안	비 고
차 별 금 지	동일사업장내 기간제·단시간·파견근로자임을 이유로 한 불합리한 차별금지 명문화	차별금지규정은 좌동 노동위원회를 통한 시정질차를 마련하고 시정명령 불이행에 대해 최고 1억원의 과태료 부과	노동계 유리
기간제 근 로	일정기간 경과후 근로관계 지속시 무기근로계약으로 간주(예외허용)	3년 경과후 해고제한규정 적용(예외허용) 사용기간 제한신설에 따라 근로계약기간 제한은 폐지	반영 (구체화)

제 2 장 주요입법의견

구 분	공익위원안	정부안	비 고
단시간 근로	초과근로 상한설정 또는 가산임금 지급	초과근로 상한 설정, 부당 한 초과근로 거부권 신설, 거부권행사를 이유로 한 불 리한 처우금지(처벌), 명목 상 단시간근로자 규제	반 영 (구체화) 일 부 노동계 유 리
통상 근로자 전환	기간제 근로자는 노력의무, 단시간 근로자는 우선권 부여	기간제·단시간 근로자 모 두 노력의무로 규정 * 파견근로자의 직접고용노력 의무 규정	일 부 미반영
근로조건 서면명시 강화	임금, 근로시간, 근로계 약기간 등의 서면명시	좌 동	반 영
파 견 대 상	노사가 참여하는 별도기 구를 통해 허용업무 정례 결정	Negative 방식으로 확대 (금지업무 및 제조업 직접 생산공정업무는 현행 유지)	미반영
파견기간 · 휴지기간	현행유지(최장 2년) 휴지기간설정은 허용업무 범위와 연계하여 검토	최장 3년(기간제 사용기간 에 맞춤) 휴지기간을 3개월로 설정	반 영 (구체화) 일 부 미반영
고 용 의 제	고용의제규정은 유지하되 불법파견에 대한 고용의 제 명문화	고용의무 방식으로 변경하 고 위반시 직접제재(과태료 3 천만원) 불법파견에 대한 고용의무 명문화(금지업무는 파견즉 시 적용) 직접고용시 준수해야 할 근 로조건을 신설	일 부 미반영 일 부 노동계 유 리
파견계약 등 서면고지	파견근로자에게 사용·파 견사업주간 파견계약의 내 용을 서면고지	공익위원안을 반영하는 외에 계약금액의 내역까지 서면고 지토록 함	반 영 일 부 노동계 유 리

○ 비정규직 관련법 개정안

노동부는 2004년 11월 2일 국무회의 심의·의결을 거쳐 8일 비정규
직 관련 법률안이 국회에 제출되었다고 밝힘. 이번에 제출된 법률안

은 ‘기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률안’, ‘파견 근로자 보호 등에 관한 법률 중 개정 법률안’, ‘노동위원회법 중 개정 법률안’ 등임. 정부안은 비정규직 근로자에 대한 불합리한 차별처우를 금지하고 남용을 규제하되 고용의 유연성을 감안하는 것을 기본방향으로 하고 있음. 비정규직 사용여부에 대해서는 노동시장의 여건에 따라 결정되도록(기업에 고용형태의 결정권 보장)하는 한편 노동시장의 건전한 고용질서를 확립하기 위해 비정규직에 대한 불합리한 차별금지와 남용규제에 중점을 두었음. 파견근로에 대해서도 차별금지와 남용규제를 강화하면서 합법적 파견의 폭은 확대, 불법파견에 대한 제재를 강화함. 정부안은 특히 국제적으로 정립된 입법기준, 노동시장에 미치는 영향, 노사정위 논의결과 등을 충분히 검토해 마련된 것임.

■ 차별금지 및 시정

- 정부안은 비정규직 근로자(기간제·단시간·파견)에 대해 임금 등 근로조건에 있어서 합리적인 이유 없는 차별적 처우를 금지함. 이를 위해 노동위원회를 통한 시정절차를 마련하고 확정된 시정명령 불이행시에는 1억원 이하의 과태료를 부과기로 결정함. 시정의 방식도 차별적 행위의 중지, 근로조건 개선명령, 적절한 금전보상 등 다양화함.
- 동일노동 동일임금은 ILO 협약 등에 남녀차별에 관해서만 규정하고 있으며, 각국 입법례도 비정규직에 대해서는 대부분 차별금지원칙으로 규정되어 있음. 우리나라의 경우 연공급 체계가 일반적이고 기업별 단체협약 등으로 적용여건이 조성돼 있지 않은데다 정규직과 비정규직 간에는 업무의 성질, 내용, 책임 및 중요성의 정도 등이 다른 경우가 많아 적용이 곤란한 점도 있음. 한편 이 원칙은 동일노동이 전제돼야 적용이 가능하다는 한계가 있으며, 반면 정부안은 포괄적으로 차별금지원칙을 규정하고 노동위원회에 차별시정절차를 마련해 폭넓게 보호해 나갈 계획임. 노동계는 동종·유사업무에 정규직이 없는 경우를 예로 들면서 차별금지규정의 실효성이 없다고 비판하고 있지만, 이러한 경우 동일노동 동일임금원칙이 더 적용되기 어려워 실효성이 낮다고 보는 것이 노동부의 입장임.

- 정부안은 차별시정의 실효성을 제고하기 위한 다양한 방안을 포함하고 있음. 확정된 시정명령 불이행시 최고 1억원의 과태료를 부과하는 한편 조정·중재를 통한 자율해결을 촉진하기 위해 조정·중재 결과에 대해 재판상화해 효력을 부여하기로 함. 시정방식에 있어서는 취업규칙 등 규정에 의한 차별은 차별적 행위의 중지명령으로, 규정에 의하지 않은 차별에 대해서는 근로조건 개선명령으로, 근로자 퇴직 등의 경우에는 적절한 금전보상 등으로 다양화하였음. 시정명령은 사실상 해당 사업장의 근로조건화 되어 다른 동종 비정규직에 대해서도 적용될 것으로 전망됨.
- 노동위원회에 제기된 사건(부당해고, 부당노동행위 등)중 법원 제소 비율은 4.9%이며 95%가 노동위원회에서 해결되고 있으며, 처리기간(현행 2~6개월) 단축을 위해 노동위원회 심사인력·공익위원을 확충할 계획. 노동위원회를 통하지 않고 바로 법원에 제소하는 것도 가능함. 한편 명백한 차별행위의 경우는 기업이미지가 훼손되고 소송비용 등을 감안할 때 무작정 대법원까지 간다는 주장은 타당성이 없으며 불필요한 분쟁을 줄이기 위해 노동위원회의 조정·중재를 적극 활용할 수 있음.
- 근로자의 권리의식이 신장되고 있어 재직중인 근로자도 근로감독관에 신고사건 제기사례가 점차 증가하고 있는 상황. 정부안은 차별시정 신청 등을 이유로 사업주가 불리한 처우를 할 경우 2년 이하 징역, 1000만원 이하 벌금형에 처하도록 규정함. 또 퇴직후 시정을 신청하는 경우에도 보호받을 수 있도록 시정명령에 적절한 금전보상방식도 규정하는 등 보완장치를 마련하였음. 사업장 점검과정에서 차별사례가 발견될 경우에는 적극 행정지도를 할 계획이며, 명백한 차별행위가 적발되면 시정권고, 차별여부가 애매할 경우에는 노동위 신청 및 조정·중재제도 활용 권고 등 지도·조언활동을 강화할 방침임.
 - 기간제 근로에 대한 남용 규제
- 현행은 기간제 근로계약의 반복갱신을 제한하는 규정이 없고 다만 근로기준법에 근로계약기간의 상한만 1년으로 제한하고 있음. 판례에

서 일부 제한이 되고 있으나, 근로자가 승소한 경우는 별로 없고, 판단기준도 명확하지 않아 사안별로 일관성이 없음. 이번 정부안은 기간제 사용기간을 3년으로 제한하고 3년 초과 사용시에는 해고제한 규정이 적용되도록 함. 유기사업, 특정 프로젝트 완성, 결원 근로자의 대체, 근로자의 학업·직업훈련 이수, 50세 이상 근로자, 전문직종 등 3년을 초과해 기간제로 사용할 수 있는 부분에 대해서는 예외 사유로 적용할 수 있도록 함.

- 기간제 근로의 사용사유 제한은 확산을 막을 수 있는 이상적 방법이나 사용사유 제한 없이 기간제를 사용하고 있는 현실과 괴리되며 전체적으로 고용감소 및 사내하청·용역전환 등의 부작용이 더 클 것으로 노동부는 분석하고 있음. 노사정위 공익안 및 외국사례 등도 대부분 사용사유를 제한하지 않고 사용기간 제한방식으로 규정하고 있으며 유럽국가에서도 점차 기간제 근로에 대한 규제를 완화해 가는 추세임.
- 사용기간 신설에 내재돼 있는 문제이지만 기간제 반복갱신에 따른 고용불안 해소를 위한 부득이한 조치임. 문제가 되는 것은 3년을 초과해 계속 고용할 의사가 있음에도 고용조정의 용이성 때문에 3년 이내에 근로자를 교체하는 경우임. 현재 기간제 근로자의 근속기간이 대부분 3년 이내이고 (평균 22개월), 특히 1년 미만이 63.4%인 점을 감안하면 근로자 고용불안 등 부작용은 크지 않을 것으로 전망됨. 사용자가 3년간 근로한 기존 근로자를 교체할지 여부는 교체에 따른 이익(고용조정의 용이성)과 비용(필요인력 확보, 숙련도, 교육·훈련, 사업장 적응 등)을 비교해 결정될 것으로 보임. 3년 정도 근무한 근로자를 교체할 경우 사용자도 상당한 부담이 있으므로 단기적으로는 문제될 수도 있지만 장기적으로는 무분별한 교체가능성이 크지는 않을 것으로 예상됨.
- 정부안은 사용기간에 제한이 없는 것을 3년으로 제한하는 것. 따라서 기간제 사용기간이 1년에서 3년으로 확대돼 기간제가 양산된다는 주장은 타당성이 없음. 오히려 정부안은 기간제 근로자를 양산하는 것이 아니라 축소시키는 유인을 제공함. 현재는 법령상 제한이 없어 기간제 근로자를 무분별하게 장기사용하고 있으나, 정부안에 의해 이러한 장기사용이 제한받게 되어 불필요한 기간제 사용이 줄어들 것으

로 기대됨. 아울러 차별금지규정이 신설됨에 따라 인건비 절감목적의 기간제 사용유인도 크게 감소할 것으로 기대하고 있음.

■ 파견근로

- 정부안은 파견근로자에 대한 차별금지규정을 신설하고 노동위원회를 통한 시정절차를 마련(기간제법 준용)함. 파견대가 등 서면고지의무를 규정해 과도한 중간공제 가능성을 예방하고 파견기간은 기간제 근로 사용기간에 맞춰 3년으로 하고 3년간 파견근로 사용후 3개월이 경과하기 전에 동종업무에 파견을 금지해(휴지기간 신설) 파견근로자 교체를 통한 상시적인 파견 사용을 제한함.
- 불법파견에 대한 사용사업주 책임이 강화되었음. 불법파견시 사용사업주에 대한 형량을 파견사업주와 동일하게 상향조정(1년 이하 징역 → 3년 이하 징역)함. 불법파견 사용사업주의 파견근로자 직접고용의 무화(위반시 3000만원 이하 과태료) : 3년 초과 사용시 파견근로자 직접고용(금지업무파견시에는 파견즉시 직접고용), 직접고용시 준수해야 할 근로조건을 규정(동종근로자가 있는 경우에는 동일대우, 없는 경우 기존 근로조건 저하금지)했다. 금지업무를 제외하고 파견을 허용하는 negative 방식으로 파견대상업무가 확대됨. 단 금지업무·제조업 직접생산공정업무의 일시사용원칙은 현행대로 유지키로 함.
- 파견근로자가 증가하더라도(2003년 10만명, 전체 근로자의 0.7%) 차별금지 규정·휴지기간 도입으로 우려할 정도로 증가하지는 않을 것임. 파견업무 제한이 없는 선진국도 대부분 전체 근로자의 0.7~4.5% 수준임. 비정규직(461만명)의 대부분인 기간제(301만명)·단시간(93만명)근로자가 차별금지·사용기간제한으로 감소하는 것을 고려하면 비정규직 전체 규모는 줄어들 것으로 전망됨.
- 중간착취 가능성을 어느 업무에서는 허용하고, 어느 업무에서는 허용하지 않는 것 (현행 26개업무 규정방식)은 논리적으로 타당성이 없음. 허용업무를 26개로 제한하는 것은 노동시장의 변화에 부응할 수 없고 현실적으로 대상업무 제한을 회피하기 위해 근로조건이 더 열악한 위장도급이 만연하는 문제임. 파견근로를 법제화한 나라에서 대상업

증을 제한하는 사례는 없다. 합법적 파견의 범위를 넓히고 차별금지, 휴지기간 설정, 불법파견시 직접고용의무 등을 통해 파견시장을 정비하는 것이 근로자 보호를 위한 올바른 해법임. 합법파견된 파견근로자의 근로조건은 좋은 편임. 비정규직중 사회보험적용률이 가장 높고 (85% 수준, 정규직과 유사), 임금차별도 8.0~16.8% 수준(한시적 근로자 11.2~31.6%, 용역근로자 24.9%~30.2%)임.

- 기업에서 핵심인력은 정규직으로 운영하고 있으며 일시적 필요나 전문직종 등에 대해 파견수요가 발생하므로 정규직의 파견근로자 대체 가능성은 크지 않을 것임. 파견업체 관리비(이윤 포함) 등을 감안할 때 정규직을 파견근로자로 교체할 경우 비용이 더 들 수 있음. 실제 독일 등 유럽의 경우 파견근로에 대한 비용이 직접고용 비용보다 크다. 10개 금지업무는 계속 금지하고, 제조업의 직접생산공정 업무는 현행처럼 일시적·간헐적 사유가 있는 경우에만 단기간 사용토록 하고, 불법 사내하도급은 철저히 단속해 나갈 계획임.
- 금년들어 제조업 사내하도급의 불법파견(위장도급 등)에 대한 대대적인 점검을 실시하고 있으며, 조선(4월), 철강·화학(7~9월), 전기·전자(12월~2005년 2월), 자동차·판매서비스(2005년) 등에 대해 점검 중이며, 타이어, 타워크레인, 자동차 등 업종에서 이미 상당한 성과를 거두고 있음. 정부안에는 불법파견에 대한 사용자업주의 책임을 강화하는 내용이 포함돼 있어 불법파견 규제의 실효성이 제고될 것이며 앞으로도 불법파견에 대한 단속과 점검을 강화해 나갈 예정임(권병희 노동부 비정규직대책과 사무관; 노동뉴스(<http://news.nojung.or.kr>), 2004. 11. 11. 422호).

○ 비정규직 입법 정부안

■ 추진배경 및 경과

- 정보화 진전·서비스산업 발달에 따른 고용형태의 다양화, 기업의 인력운용방식의 변화, 각국의 노동시장 유연화 정책방향 등으로 비정규직 증가는 전세계적인 추세임. 우리나라의 경우에도 이러한 노동시장 여건변화에 따라 비정규직이 증가하는 추세를 보여 왔으나 특히 외환

제 2 장 주요입법의견

위기 이후에 비정규직이 급격히 증가. 외환위기 이후 노동시장의 양극화 현상이 심화되고 기업의 구조조정 과정에서 기업들이 고용조정이 용이하고 인건비가 저렴한 비정규직의 활용을 선호. 이 과정에서 비정규직에 대한 근로조건·복지 등의 차별, 사회안전망 취약, 위법·탈법행위 사례 등이 문제로 대두됨. 노동시장의 건전한 발전, 노사관계 안정, 사회통합을 위해서는 비정규직에 대한 차별해소와 남용규제 방안을 조속히 마련할 필요. 최근 EU에서도 경쟁력 강화, 실업문제 해결 등을 위해 노동시장 유연화 정책을 추진해 나가면서 비정규직 보호조치도 병행.

- 외환위기 이후 비정규직 문제가 심각해지자 노동계를 중심으로 비정규직 대책마련 요구가 강하게 제기되었고, 언론·시민단체 등을 통해 사회적 공감대 확산

※ 한국노총('00.7월), 민주노총('00.10월), 여성단체연합('00.9월), 비정규직 공대위('00.10월)에서 비정규직 보호를 위한 입법청원을 국회에 제출

2001.7.23. 노사정위원회에 『비정규직대책특위』를 구성하여 비정규직 보호를 위한 법·제도개선 방안을 논의

2003.7.25 노사정위 논의결과(노사입장, 공익위원안)를 정부로 이송

2003.11. 노동부는 비정규직 보호입법안을 마련, 관계부처 의견조치

※ 『기간제및단시간근로자보호등에관한법률』 제정안, 『파견근로자보호등에관한법률』 개정안

'04.3월부터 재경·산자·법무·노동부 중심으로 실무협의를 진행, 쟁점 조율

7.20, 8.17 경제부총리 주재 경제장관간담회를 개최하여 이견조정

9.8 총리주재 국정현안정책조정회의에서 정부안 확정 및 9.11입법예고(입법예고기간 9.11~10.2)

10.22 규제개혁위원회 심의·의결

※ 10.7 노동부 자체 규제심사위원회 심의·의결

11.1 차관회의 심의·의결

11.2 국무회의 심의·의결

■ 주요내용

- 기본방향 : 비정규직 근로자에 대한 불합리한 차별처우를 금지하고 남용을 규제하되 노동시장의 유연성과 조화될 것.

① 기간제및단시간근로자보호등에관한법률(제정)

차별금지 및 시 정	기간제 및 단시간 근로자에 대하여 합리적 이유없는 차별처우를 금지하고 노동위원회를 통한 시정절차 마련. 확정된 시정명령 불이행시 1억원 이하 과태료 부과 ※ 노동위원회법 개정 사항 : 부문별위원회로서 차별시정위원회를 신설, 차별시정담당공익위원 위촉 근거 규정 마련
기간제 근로에 대한 남용 규제	- 기간제 근로자 사용기간을 3년이내로 제한하고, 3년을 초과하여 사용할 경우에는 정당한 이유없이 계약기간 만료만을 이유로 고용종료 금지(해고제한규정 적용). 다만, 합리적 사유가 있으면 3년 초과 기간제근로 허용 ※ 유기사업, 특정 프로젝트 완성, 결원 근로자의 대체, 근로자의 학업·직업훈련 이수, 50세이상 근로자, 전문직종 등 근로기준법상 근로계약기간(1년) 규정 폐지 (당사자가 기간제 사용기간 범위내에서 계약기간을 자유롭게 설정)
단시간 근로에 대한 남용 규제	- 법정근로시간 이내라도 초과근로를 제한하고(1주 12시간) 사용자의 부당한 연장근로 지시에 대한 거부권을 명시
근로조건 서면 명시 의무 강화	- 임금, 근로계약기간, 근로시간 등 중요 근로조건에 대한 서면명시 의무를 강화(위반시 500만원 이하 과태료 부과)

② 파견근로자보호등에관한법률(개정)

파견근로자에 대한 보호강화	파견근로자에 대한 불합리한 차별처우를 금지하고 시정절차를 마련 (기간제법의 차별시정절차 준용). 과도한 중간공제 예방을 위해 파견사업주가 파견의 대가 등을 근로자에게 서면으로 고지
----------------	--

제 2 장 주요입법의견

<p>파견기간 · 휴지기간</p>	<p>파견기간을 기간제 근로 사용기간에 맞추어 최장 2년에서 최장 3년으로 연장 파견근로 3년 사용후 3월이 경과하기 전에는 파견근로 사용을 금지(휴지기간)하여 동일업무에 파견근로 반복·교체사용을 제한</p>
<p>불법파견에 대한 제한 강 화</p>	<p>불법파견시 사용사업주 벌칙을 파견사업주 수준으로 강화 현행 고용의제 규정을 고용의무 방식으로 전환하되 불법파견에 대해서도 고용의무 적용 년초과 사용시 사용사업주에게 당해 파견근로자를 직접 고용해야 할 의무를 부과 (금지업무 파견시는 즉시 부과)</p>
<p>파견대상 업무 확대</p>	<p>금지업무를 제외하고 모든 업무 허용(3년간, Negative List 방식), 다만 제조업 직접생산공정업무는 현행 일시사용원칙을 유지 (외국의 경우 대부분 Negative List 방식) 취업규칙 변경 등 사전 준비를 위해 2006년부터 시행 (300인 미만 기업의 차별시정규정 적용은 2008년부터)</p>

③ 파견근로자보호등에관한법률중개정법률안

■ 비정규직 입법안 개요

구 분	현 행	입 법 안
<p>기간제 근로자</p>	<p>· 차별금지규정 없음</p>	<p>· 차별금지규정 신설, 노동위원회를 통한 시정(법원에 불복제기 가능) - 조정제도 활성화(조정성립시 재판상 화해의 효력 부여) - 확정된 시정명령 불이행시 과태료(1억원이하)</p>

II. 비정규직관련 입법의견

구 분	현 행	입 법 안
기간제 근로자	<ul style="list-style-type: none"> · 기간제 근로계약의 반복갱신에 대한 규제없음 ※ 판례로 일부 제한(해고) : 계약관행, 당사자의 의사, 갱신에 대한 기대가능성, 직무특성 등 고려 → 판단기준 불명확, 법적안정성 저해 	<ul style="list-style-type: none"> · 기간제 근로자의 사용기간을 3년으로 하고 초과사용시 해고제한 적용 ※ 3년경과후 계약기간 만료만을 이유로 고용종료 불가 - 예외 허용 (유기사업, 특정 프로젝트 완성, 고령자, 전문직종 종사자 등)
	<ul style="list-style-type: none"> · 근로계약기간 상한 1년 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로계약기간(1년) 규정 폐지
단시간 근로자	<ul style="list-style-type: none"> · 차별금지규정 없음 · 법정근로시간내 초과근로 규제 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 기간제근로자의 경우와 동일 · 법정근로시간 이내라도 초과근로 제한(1주 12시간)
파견 근로자	<ul style="list-style-type: none"> · 차별금지를 선언적으로 규정 	<ul style="list-style-type: none"> · 기간제·단시간근로자의 경우와 동일하게 차별금지 및 시정
	<ul style="list-style-type: none"> · 파견기간은 최장 2년 	<ul style="list-style-type: none"> · 최장 3년으로 연장
	<ul style="list-style-type: none"> · 파견기간(2년) 종료후 다른 파견근로자로 교체사용 가능(법적 제한 없음) 	<ul style="list-style-type: none"> · 파견기간(3년) 종료후 3개월간 파견금지(휴지기간 신설)
	<ul style="list-style-type: none"> · 동일한 파견근로자를 2년초과 사용시 사용사업주의 근로자로 의제 ※ 의제규정방식으로 인해 사용사업주 직접제제가 불가능 → 근로자가 부당해고 소송을 해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> · 동일한 파견근로자를 3년초과 사용시 사용사업주에게 직접 고용의무 부과(위반시 과태료) - 금지업무 파견시에는 파견즉시 직접고용의무 부과
	<ul style="list-style-type: none"> · 26개 업무만 파견허용 ※ 건설업, 유해·위험업무, 의료업무 등 파견금지, 기타업무는 일시적인 사유발생에만 허용 (최장 6개월) 	<ul style="list-style-type: none"> · 금지업무를 제외하고 전면허용 ※ 제조업 직접생산공정업무는 현행 일시사용원칙 유지

- 파견, 도급, 계약직 등 비정규직의 확산은 국내뿐 아니라 전세계적인 추세임. 특히 우리나라는 경제 성장세 둔화, 서비스산업 확대, 노동 인구 및 고용형태 다양화 등으로 최근 비정규직이 꾸준히 늘고 있음. 비정규직이 사라질 수 없는 환경이라면 이들에 대한 불합리한 차별만큼은 막아야 함. 정부는 법안이 시행되면 비정규직 차별에 대한 문제 제기가 활발해지고, 이 과정을 통해 현재 정규직의 절반 수준(51.9%)에 불과한 임금과 열악한 근로조건이 서서히 개선될 것으로 기대하고 있음. 또 이같은 비정규직의 임금 상승 등으로 비용절감 효과가 줄어들면 기업들이 비정규직을 남용하는 일도 사라질 것으로 예상됨. 아울러 시장의 고용유연성을 고려해 현재 26개 업종으로 제한돼 있는 파견근로 가능업종을 ‘금지업종을 제외한 전면 허용’으로 전환하였음. 이를 통해 기업의 인력운용에 숨통을 틔워주는 한편 그동안 단속의 손길이 미치지 못했던 불법 파견근로를 철저히 관리해 갈 예정임(김대환 노동부 장관, 2004년 9월 20일 외국인 CEO 들의 조찬 간담회).

5. 비정규직 관련법 개정안에 대한 각당의 입장

■ 열린우리당

‘비정규직 보호입법’의 정부안을 원칙적으로 수용하기로 결정함. 법안은 파견근로 기간과 업종 허용 규정을 어길 경우 사업주에 3000만원 이하의 과태료를 물리고 비정규직에 대한 ‘불합리한 차별금지’ 규정을 위반한 사업주에 대해서는 최고 1억원의 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있음. 당정은 정부안이 비정규직 보호와 고용 창출의 두 가지 측면을 모두 만족할 수 있는 방안이라고 판단, 큰 틀은 유지하되 노동계와 재계의 의견을 최대한 수렴해 나간다는 방침을 정함. 특히 파견근로 허용업종의 범위를 현행 26개에서 사실상 전업종으로 확대하고 파견 허용기간도 현행 2년에서 3년으로 연장하는 방안에 대해서는 노동계 등의 의견을 충분히 수렴하기로 합의함.(파이낸셜뉴스, 2004.10.28).

■ 민주노동당

① 최대 3년 기간제

<p>현 행 근로기준법의 내용(제23조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 기간의 정함이 없는 계약을 맺거나 - 일정한 사업완료에 필요한 기간을 정한 계약을 맺거나 - 1년 이하의 기간을 정하여 계약을 맺거나 하여야 함
<p>정부안의 요지</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 3년을 초과하지 않는 범위 내에서 기간제 노동자 사용 가능 - 반복갱신 등의 경우에는 그 계속 근로한 총기간이 3년을 초과하지 않는 범위 내에서 기간제 노동자 사용 가능
<p>정부안의 문제점</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 기간제 사용 사유를 전혀 제한하고 있지 않아 업무가 영속적인 경우에도 사용자가 아무런 제한을 받지 않고 임의로 기간제 근로 계약을 체결할 수 있음. 한편 정부는 ‘정규직과 비정규직간 업무구분의 명확화’도 하나의 방안으로 제시하고 있는데, 업무의 영속성 여부 등을 그 구분 기준으로 삼고 있지 않은 것이 분명함. 정부는 차별금지로 인해 기간제가 확산될 가능성이 없다고 주장하지만 그것은 현실을 모르거나 무시하는 발상에 불과함. 아래에서 보는 것처럼 그 금지의 정도가 약할 뿐만 아니라 기간제가 초래하는 노동기본권의 무력화 효과에 비추어 볼 때 사용자가 기간제를 사용하지 않을 이유가 전혀 없음. 기간제 노동자는 기간 만료를 이유로 당연히 고용을 배제당하고 해고 제한 규정을 적용받지 않기 때문에 상시적 고용 불안 상황에 놓이게 됨. 기간제 노동자가 사용자를 상대로 노동3권을 주장하기는 매우 어렵고 설사 노동3권을 주장한 경우에도 기간 만료를 이유로 고용을 배제당할 여지가 매우 많음. 현재 우리나라 사용자들의 노조에 대한 전근대적 의식 수준에 비추어 볼 때 노동3권을 주장한 노동자가 재고용을 보장받기는 사실상 어려울 것임. 이것은 추상적인 논의가 아니라 현재 벌어지고 있는 실태임. 그럴 경우 노동기본권은 조문상으로만 존재하는 장식품으로 전락할 것임. (※노동부의 주장 어디에도 노동기본권의 보장에 대한 고려는 보이지 않음). 최대 3년간

정부안의 문제점	<p>의 근로계약을 체결하였을 경우 노동자가 사용자에게 지나치게 종속되는 문제점이 발생할 수도 있음. 근로계약 기간 내에 노동자가 사표를 제출하였을 경우 사용자에게 손해배상을 당할 우려가 있음(민법 제661조). 기간의 정함이 없는 근로계약의 경우에는 당사자가 언제든지 계약 해지의 통고를 할 수 있기 때문에(민법 제660조), 위와 같이 기간이 정해지는 계약의 경우와는 달리 손해배상의 책임을 부담하지 않음. 결과적으로, 노사관계의 주도권이 사용자에게 완전히 넘어가게 되고 그 결과 노동자는 △상시적 고용불안, △노동기본권의 무력화, △사용자에의 종속 심화의 고통을 겪게 될 것임.</p>
-------------	--

: 민주노동당 정책위원회, 정부입법안의 문제점.

② 3년후 고용보장

정부의 주장	<p>- 근로계약기간이 3년을 초과한 경우 해고제한 규정이 적용되므로 노동자의 고용이 사실상 안정됨.</p>
예상되는 실태	<p>- 우선 사용자가 합리적 경제주체라고 가정하는 한, 사용자가 노동자를 3년을 초과하여 사용할 리가 없을 것임. 노동자가 매우 유능하면서 동시에 노동기본권에는 전혀 관심을 두지 않는 특수한 경우에만 3년 초과 근로계약이 체결될 것임. 그렇기 때문에 위 규정은 장식적 조문에 불과할 것임. 정부 입법안 자체에 규정된 예외 규정이 너무 포괄적이어서 웬만해서는 그 규정을 벗어나기 어려울 것임. 정부 입법안에 규정된 예외 조항은 다음과 같음.</p> <ul style="list-style-type: none"> △ 사업완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우 △ 휴직·파견 등으로 결원이 발생하거나 근로자가 학업·직업 훈련 이수 등으로 결원이 발생한 경우 △ 고령자(55세 이상)나 중고령자(50세 이상)의 사용의 경우 △ 전문적 지식·기술의 활용이 필요하거나 정부의 복지정책·실업대책 등으로 일자리가 제공된 경우 △ 기타 이에 준하는 합리적인 이유가 있어 대통령령으로 정한 경우.

결국 정부의 의지에 따라 예외 범위를 광범위하게 확장할 수 있다고 할 것임.

위 예외 규정에 해당할 경우에는 기간제한 규정이 전혀 없음. 그렇기 때문에 10년 또는 그 이상의 기간제 근로 계약도 가능하게 됨. 현행 법체계 하에서는 단기 계약이 반복될 경우 기간의 정함이 없는 근로 계약임을 다룰 여지가 있으나, 위와 같은 규정이 신설되면 그런 가능성이 전면 차단됨. 결과적으로 근로계약기간 3년 후에 고용보장이 된다는 주장은 노동부의 희망사항에 불과할 것임.

③ 차별금지

<p>정부가 생각하는 차별금지의 내용</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 비정규직 노동자를 정규직과 동일하게 처우하라는 것이 아니라 불합리한 차별을 금지하는 것임. 따라서, 정규직과 비정규직간 임금격차가 당연히 범위반이 되는 것이 아니며, 그 중 합리적인 이유 없이 비정규직이라는 이유만으로 발생하는 임금격차가 금지·시정대상이 되는 것임.
<p>합리적인 이유 없는 차별</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 이에 대해서는 정부도 아무런 기준을 가지고 있지 않은 것이 분명함. 그에 따라 정부는 향후 노동위원회 판정 및 법원의 판례 등이 축적되면 차별의 유형별로 기준이 정립될 수 있을 것”이라고 보고 있음. 향후 노동위원회와 법원에 의해 기준이 정립되어 간다고 하더라도 입법자의 의지 역시 매우 중요한 것임. 그렇기 때문에 법안 발의 주체가 도대체 어떤 기준을 가지고 있는가 하는 것도 매우 중요함. 그런데 노동부는 그 기준을 전혀 제시하지 않은 채 향후 과제로만 미루고 있음. 결국 정부는 동일한 노동을 하는 경우에도 정규직과 비정규직 사이에 차별이 생기는 것을 용인하고 있음. 그 차별의 간격은, 정규직과 비정규직 사이에 업무의 중요성 및 책임의 차이가 있다는 통념에 비추어 볼 때 좁혀지지 않을 것이 분명함. - 정부는 EU 지침상의 ‘동등대우의 원칙’이 위와 같은 정도의 의미만을 가지고 있는 것처럼 주장하지만, 위 원칙은 단시간 및 기간제 노동자가 전일제 및 상용 노동자보다 불리한 방식으로 취급되어서는 안 된다는 것으로서 위 의미와는 다른 것임.

<p>동일가치노동 동일임금</p>	<p>정부안에서 보이는 모순점은 ‘동일가치노동 동일임금’ 원칙을 채택하지 않았기 때문에 발생하는 것임. 사실 위 원칙은 법령에 규정되어 있는지 여부와 상관없이 조리(條理)상 당연히 인정되어야 하는 것임. 위 원칙이 성별 차이에 따른 노동을 대상으로 발전해 온 개념이긴 하지만 고용형태의 차이에 따른 노동에 적용 못할 이유는 전혀 없음. 동일가치노동인지 여부를 판단함에 있어서는 생물학적 차이가 문제되지 않는 후자의 경우가 전자의 경우보다 더 용이하다고 할 수도 있음.</p> <p>- 정부는, △동일한 가치가 있는 노동에 대한 객관적인 기준을 마련하기 어렵다, △연공급이 일반화되어 있는 상황에서 확일적으로 이를 강제하는 것은 어렵다라는 점 등을 근거로 위 원칙을 채택하기 어렵다고 주장하고 있음. 그러나 지금도 대법원이 위와 같은 점을 모두 고려하여 동일노동 여부를 판단하고 있는 점을 감안하면 위 주장은 설득력이 없다고 할 것임.</p>
------------------------	--

※ 대법원 판례(대법원 2003. 3. 14. 선고 2002도3883 판결)

“동일가치의 노동인지 여부는 같은 조 제2항 소정의, 직무수행에서 요구되는 기술·노력·책임 및 작업조건을 비롯하여 근로자의 학력·경력·근속연수 등의 기준을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다”

④ 민주노동당 안의 내용

<p>일반안</p>	<p>- 근로계약은 기간의 정함이 없는 것을 원칙으로 함. 다만, △출산·질병 등으로 인해 발생한 결원을 대체할 경우, △계절적 사업의 경우, △일정한 사업완료에 필요한 기간을 정한 경우, △기타 일시적·임시적 고용의 필요성이 객관적으로 인정되는 경우에는 예외적으로 기간을 정하는 것을 인정함. 기간은 최대 1년을 초과하지 못함. 계약 기간을 초과한 경우에는 기간의 정함이 없는 것으로 봄.</p>
------------	--

<p>기간제에 대한 민주노동당의 입장</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 민주노동당이 기간제의 확산을 반대하는 것은 사실이지만, 완전히 금지하는 것은 아님. 기간제를 사용할 합리적인 사유가 있을 경우에는 기간제를 사용하도록 허용하고 있음. 그 폭이 그리 좁다고 할 수도 없음. 기간제를 사용할 합리적인 사유가 없음에도 불구하고 기간제를 사용하게 하는 것은, 노동기본권 무력화 외에 다른 이유를 발견하기 어려움.
<p>기간제 사유설정의 문제점</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 노동자가 원하는 경우에는 기간을 설정하는 것이 언제나 가능하고, 사용자의 무분별한 자유를 제약하지는 것이 노동법의 일관된 정신이자 원칙임. 따라서 계약의 자유 운운은 노동법을 관장하는 노동부가 근거로 삼을 수 있는 내용이 아님. - 고용기피, 실업증가의 원인이 된다는 주장에 대해서도 사용자가 사업상 반드시 필요한 인력이면 어떤 제약 속에서도 고용을 할 것이고, 그렇지 않으면 아무런 제약이 없어도 고용을 하지 않을 것임. 그 중간 영역에서 다소간 고용 유발 효과가 있을 수 있으나 그 효과가 어느 정도인지는 실증적으로 입증된 바가 없음(앞 부분 참조). 반면, 그로 인한 노동기본권의 무력화는 불을 보듯 명백함. 두 가치의 비교형량상 전자를 택할 수는 없음. (※2004. 6. 우리나라를 방문한 만프레드 바이스 교수-독일. 세계노사관계학회 전 회장-는 한국노동사회연구소 주최 토론회에 참가하여 독일에서 기간제 도입이 고용촉진을 유발하지 않았다고 진술하였음) - 사내하청·외주의 증가를 방지하기 위해 원청에 대해서도 사용자 책임을 묻게 하고 하청업체의 노동자도 고용을 보장해야 하는 것임. 이런 조치와 함께 기간제를 제한하면 위와 같은 문제가 발생할 여지는 없음. - 입법기술상 불가능하다는 주장에 대해서 민주노동당이 제출한 법률안과 프랑스에 이미 사유 제한 법률이 시행되고 있는 것에 비추어 볼 때 설득력이 없다고 할 것임. - 정부도 해고제한규정을 회피할 목적으로 행해지는 기간제 근로계약의 반복 갱신에 대해서는 입법적 규제가 필요함을 인정하고 있는데, 사유제한을 하지 않고 어떻게 그런 목적을 달성할 수 있다는 것인지 납득할 수 없음. 즉, 기간제를 사용할 사유가 없음에도 기간제를 사용한다는 것은 해고제한규정을 회피할 목적인 것이 명백함.

⑤ 파견근로제

<p>정부안의 요지</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 건설업무·선원업무·유해위험업무 등 수개의 업무를 제외하고는 파견허용업무를 전면 자유화함(이른 바 네거티브 방식으로의 전환. 지금은 26개 업무를 포지티브 방식으로 허용되고 있음). 현행법상 파견대상 업무의 선정 사유로 규정되어 있는 ‘전문성’과 ‘임시성’ 원칙도 폐기됨. - 파견허용기간을 현행 2년에서 3년으로 연장함. 고령자(55세 이상) 및 준고령자(50세 이상)에 대해서는 3년을 초과하여 파견기간을 연장할 수 있도록 하였음.
<p>정부안의 문제점</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 파견허용업무가 대폭 확대되고 파견 사유도 삭제되었기 때문에 건설업무 등 몇 개 업무를 제외하고는 그 업무의 성격에 관계없이 모든 업무에 대해 파견을 사용하는 것이 가능함. 그에 따라 파견제가 광범위하게 확대될 것이 뻔함. 현행법상으로도 건설업무는 파견금지대상이지만 실제로는 인력소개소를 통한 불법파견이 만연해 있고 이에 대한 감독도 전혀 이루어지고 있지 않은 점 및 제조업의 간접공정과 지원부서에 대해서까지 파견이 허용되는 점을 고려하면 사실상 전 업종에 대해 파견이 허용된다고 볼 수 있음. 정부는 휴지기 및 차별금지 조치로 인해 파견이 확대되는 것을 막을 수 있다고 주장하지만, 휴지기는 지나치게 단기간이어서 실효성이 없고 차별금지 조치는 위에서 본 바와 마찬가지로 그 정도가 약하며 파견제가 초래하는 노동기본권 무력화 효과에 비추어 볼 때 사용자가 파견제를 사용하지 않을 이유가 전혀 없음. 현재 파견이 금지된 업무에 대해서도 ‘위장 하도급’의 형태로 불법파견이 만연해 있는 것은 파견이 사용자에게 일방적으로 유리한 것이라는 것을 드러내 주는 것임. 그렇기 때문에 파견이 합법화 되는 순간 전 업종에 파견이 만연할 것이라는 것은 명백한 것임. <p>(※ 정부 자료에 의하더라도 일본의 경우 1995년도에 469,000명이던 파견노동자의 숫자가 네거티브 방식으로 변경된 이후인 2002년도에는 2,130,000명으로 증가한 것을 알 수 있음)</p>

<p>정부안의 문제점</p>	<p>- 파견노동자는 기간제 노동자와 마찬가지로 일정 기간 종료 후에는 당연히 고용을 배제당하고 해고 제한 규정을 적용받지 않기 때문에 상시적 고용 불안 상황에 놓이게 됨. 파견허용기간이 2년에서 3년으로 연장되었으나 그만큼 파견노동자의 고용이 보장되는 것도 아님. 파견계약기간은 예전처럼 1년이고 2회에 한해 연장할 수 있다는 것으로서 사용자는 계약을 갱신할 때마다 합법적으로 파견 노동자를 배제할 수도 있고 선별적으로 재계약할 수도 있음. 결국 사용자가 파견노동자를 합법적으로 사용할 수 있는 기간은 연장되었으나 파견노동자의 주기적 고용불안은 전혀 해소되지 않음. 이와 같이 불안정한 고용 구조 속에서 파견노동자가 노동기본권을 주장하는 것은 사실상 불가능할 것임. 뿐만 아니라 사용사업주는 노조법상 사용자로서의 의무를 부담하지 않기 때문에 파견노동자가 어렵게 노동조합을 결성한다고 해도 실질적인 단체교섭과 단체행동을 하기는 어려운 실정임. (※파견노동자가 사업장 내에서 파업을 할 경우 업무방해로 처벌을 받고 있는 실정임).중층적 고용관계로 인한 중간착취 문제가 심각하게 발생할 것임. 지금까지 노동부는 이에 대한 관리 감독을 전혀 하지 않았음. 노동부도 이 문제를 인식하여 서면에 의한 자료제출 요구 의무를 명시하였으나, 파견근로자가 그런 권리를 실질적으로 행사할 수 있을지 미지수이고, 사용사업주와 파견사업주가 담합하여 허위 정보를 제공할 여지도 많음. 준고령자 이상에 대해서는 파견 기간 제한이 적용되지 않는 관계로 고령자의 간접고용이 극심해질 것임. 그리고 사용자는 안정적·장기적 파견 제공인력을 확보할 수 있어 노사관계에 있어 확실한 주도권을 쥌 수 있음. 정부는 고령자의 취업 대책의 일환으로 위와 같은 방안을 채택한 것이겠지만, 그것을 간접고용과 결부시킬 필연적 이유는 없음. 상시적 업무에 대해서는 고령자라고 해도 정규직으로 채용하는 것이 적정한 것임. 설사 정부의 안을 어느 정도 인정한다고 하더라도 50세 이상의 준고령자에 대해서까지 위와 같은 안을 적용하는 것은 고용시장을 매우 혼탁하게 할 것임. 최소한 그 범위를 55세 이상의 고령자에 대해서로 축소해야 할 것임.</p>
---------------------	--

<p>파견 철폐</p>	<p>- 파견을 포함한 간접고용은 위에서 살펴본 대로, △고용불안, △노동기본권 무력화, △중간착취의 문제를 야기시킴. 현재 파견제는 비정규 근로자 대역의 기능만을 담당하면서 차별을 고착화시키고 있는 것임. 근대노동법은 위와 같은 문제를 해결해 나가는 방향으로 발전해 왔음. 지금 와서 경제적 상황을 이유로 간접고용을 확대시키는 것은 노동자의 권리를 전면적으로 부정하면서 시계를 거꾸로 돌리려는 것이나 마찬가지임. 정부는 외국의 사례를 파견확대의 근거로 들고 있으나, 그 나라들이 우리나라처럼 △업종이나 사유의 제한을 전혀 하지 않고 △노동자의 상시적 고용 불안에도 아랑곳하지 않은 채 △3년이라는 장기간 동안 △통상 근로자와의 차별을 용인하면서 파견을 행하고 있지는 않을 것임. 그리고 사용자 의식 및 노조 결성률 등 제반 사회적 여건이 다르기 때문에 외국 사례를 함부로 적용하는 것은 적절치 않다고 할 것임. 따라서 그 존재 의의를 인정하기 어려운 파견은 철폐하는 것이 가장 합리적인 방안임. 임시적 고용이 필요한 경우에는 그 사유를 입증한 후 기간제 노동자를 고용하면 됨. 굳이 직접 고용의 원칙을 허물어뜨리면서 노동기본권을 무력화 시킬 이유가 없음.</p>
--------------	---

⑥ 휴지기

<p>정부안의 요지</p>	<p>- 3년 파견기간 이후에 3개월 간의 휴지기를 두어 그 기간 동안에는 파견을 받지 못하게 함.</p>
	<p>3개월의 휴지기로 파견의 남용을 막을 수 있다고 정부는 주장하고 있음. 3개월은 사용자가 일반 직원을 이용하여 업무의 공백을 보충하며 충분히 버틸 수 있는 기간임. 그렇기 때문에 위 기간의 휴지기로 파견의 남용을 막을 수 있으리라고 생각하는 것은 현실을 전혀 모르는 발상임. 3개월만 그럭저럭 버티면 이후 3년간은 노사관계에서 압도적 우위를 점할 수 있는데 그걸 마다할 사용자가 있을지 의문임. 휴지기 제도라는 것이 영속적 업무에 대해서도</p>

<p>정부안의 요지</p>	<p>- 3년 파견기간 이후에 3개월 간의 휴지기를 두어 그 기간 동안에는 파견을 받지 못하게 함.</p>
<p>정부안의 문제점</p>	<p>파견을 허용하는 것을 전제로 고안한 것인데, 영속적 업무에 대해서까지 파견을 허용하는 것은 도저히 허용할 수 없음. 정부안은 기간제와 파견제가 임시고용이라는 특성을 가지고 있음에도 불구하고 위 둘을 전혀 연관시키지 않고 있음. 그리하여 위 둘을 적절히 각테일하면 노동부가 의도하지 않은 결과가 발생함. 그것은, 위 휴지기 동안 파견노동자를 기간제로 사용한 후 다시 파견을 받으면 그 노동자를 지속적으로 사용할 수 있다는 것임. 즉, 업무와 근로기간은 영속적인데 노동자는 영원히 ‘임시직’인 상황이 발생할 수 있는 것임. 노동부는 근로감독을 통해 이런 현상을 막겠다고 말할 것으로 보이지만, 근로감독이라는 것이 지속적으로 이루어지기 어려울 뿐만 아니라 장관의 의지 및 사회분위기에 따라 변동이 심할 것이기 때문에 정책 선택의 보장책이 될 수는 없음.</p>

⑦ 고용의무

<p>정부안의 요지</p>	<p>- 사용사업주가 3년을 초과하여 계속적으로 파견근로자 사용시 직접 고용 의무 부담(“고용하여야 한다”). 단, 파견근로자의 반대의사 표시가 있거나 정당한 이유가 있는 경우에는 예외임. 사용사업주가 파견금지대상 업무에 대해 파견을 받은 경우에는 (즉시) 직접 고용 의무 부담. 예외 사유는 위와 동일함. (※사용사업주가 무허가 업체로부터 파견을 받은 경우에는 3년을 초과한 경우에만 직접 고용 의무를 부담함)</p> <p>※ 현행 법률에는 사용사업주가 2년을 초과하여 계속적으로 파견근로자 사용시 ‘고용한 것으로 본다’라고 규정되어 있음.</p>
--------------------	---

<p>정부안의 문제점</p>	<p>- 위 안은 현행 규정보다 그 효력을 더 약화시킨 것임. 의제 규정은 일정한 요건 충족시 당연히 그 효과를 발생하는 것이지만, 의무 규정은 그렇지 않음. 이행 과정이라는 절차가 남음. 사용자업주가 위 요건에 해당하는데도 고용을 거부할 경우 두 규정의 차이는 분명해짐. 의제규정에 의할 경우, 노동자는 사용자를 상대로 ‘근로자지위 확인의 소’를 제기할 수 있고 그 기간 동안의 미지급 임금도 청구할 수 있음. 사용자는 지속적으로 급여를 지급해야 함. 의무규정에 의할 경우, 노동자는 사용자를 상대로 고용 절차 이행청구의 소를 제기해야 하는데 그것이 인정될지는 의문임. 즉, 위 의무규정이 단순히 공법상의 의무규정일 뿐이기 때문에 근로자에게 ‘고용을 요구할 권리’가 보장될지가 불분명한 것임(노동부는 그런 권리가 없다는 것을 전제로 하고 있음). 그럴 경우 임금지급 청구도 가능하지 않음. 사용자는 단지 과태료만 부과 받게 됨. 그 금액이 최대 3,000만원에 이르지만, 사용자 입장에서는 고용보다는 과태료를 선택할 가능성이 훨씬 많음. 그마저도 ‘정당한 이유’가 있을 경우에는 사용자가 위와 같은 의무를 부담하지도 않음. ‘정당한 이유’가 무엇인지 선뜻 짐작하기 어려운데도 노동부는 그에 대해 어떤 입장도 제시하지 않고 있음. 결과적으로 사용자가 위법을 행한 경우에도 노동자를 직접 고용 하지 않을 수 있는 여지를 매우 넓게 인정하고 있는 것임. 그럼에도 불구하고 노동부는 기존의 의제규정이 의무규정보다 실효성이 없고, 그것이 사적자치에도 반하며 그에 따른 고용조건이 불명확하다고 주장하고 있으나, 납득하기 어려운 주장임. 첫째, 위에서 살핀 것처럼 의제규정이 의무규정보다 더 실효성이 약할 이유가 전혀 없음. 이견 상식에 속하는 것임. 둘째, 사적자치에 반한다는 것은, 현행 규정에도 당사자의 의사에 반해서는 고용이 의제되지 않도록 되어 있기 때문에 근거가 없는 것임. 노동부가 사적자치 운운하는 것은 전혀 어울리지 않는 것임. 셋째, 고용조건이 불명확하다는 것은, 고용의제 상태에서든 고용의무 상태에서든 모두 발생할 수 있는 것임. 그에 대해 노동부가 개정안을 마련한 것은 잘한 것임. 그러나 그것이 고용의무를 전제로 해서만 규정될 수 있는 것은 아님.</p>
---------------------	---

: 민주노동당정책위원회, “비정규직 정부입법안-무엇이문제인가?”, <http://www.kdnp.org>, 2004. 9. 15.

■ 비정규직 관련법 개정안에 대한 재계의 입장

재계는 2004년 11월 2일 국무회의에서 비정규직 관련 법률이 심의·의결된 것과 관련, 비정규직 차별금지 등 일부 조항의 삭제를 요구하며 반발하고 있음. 재계는 노동부안대로 비정규직 차별 관련법이 2006년부터 시행될 경우 각 기업의 부담이 가중될 수밖에 없다며 큰 우려를 표명함.

① 재계의 일반적 입장

- 재계는 정부가 2004년 9월 10일 발표한 비정규직 보호법안에 대해서 지나치게 규제를 강화함으로써 노동시장의 왜곡을 불러올 수 있다고 우려를 표시하고 있음.

정부 입법안에 따르면 파견근로가 허용되는 직종이 현행 26개에서 건설공사현장업무, 선원업무 등 일부를 제외하고 모든 업무로 확대됨. 다만 제조업의 직접생산 공정업무는 현행과 같이 일시적·간헐적 사유가 발생할 경우에만 가능함. 정부는 또 파견근로 허용기간을 2년에서 3년으로 연장하였음. 이에 따라 재계는 이번 업종제한의 대폭 해제는 내심 반기면서도 커다란 실익이 없다는 반응임. 제조업 생산공정이 여전히 금지되는 상황에서 업종확대가 얼마나 실효성 있을지 의문임 (경총 관계자)

정부는 파견근로에 대한 업종제한을 대폭 해제하면서 불합리한 차별에 대해서 단속을 강화하고, 처벌을 확실히 하겠다고 밝힘. 우선 3년이 경과하면 정규직으로 전환해야 하며, 3년 사용후 3개월이 경과하기 전에는 파견근로를 사용할 수 없도록 휴지기간을 설정함. 불법파견과 차별을 방지하기 위해 중앙노동위에 ‘차별시정위원회’를 설치하고, 최고 1억원까지 과태료를 물려 사용자들의 불법을 방지하도록 함. 재계가 가장 반발하고 있는 것이 바로 이점으로 경총은 ‘비정규 관련 정부 입법안 문제점’에서 차별금지와 해고제한 등의 조항이 “정규직의 과보호라는 노동시장의 현실을 무시함으로써 비정규 근로자의 고용사정을 오히려 어렵게 할 것” 이라고 반발하고 있음.(내일뉴스, 2004. 9. 23).

제 2 장 주요입법의견

- 사업주가 동일 파견근로자를 3년 넘게 활용하거나 금지 업무에 배치할 경우 이들을 직접 고용하도록 하고 비정규직과 정규직간 임금, 해고 등 근로조건의 ‘불합리한 차별’을 금지하는 정부 방안에 대해 “기업의 인사권과 자율권을 침해할 우려가 있다”며 강력하게 반발하고 있음.(파이낸셜뉴스, 2004. 10. 28)
- 비정규직 관련 법안은 고용유연성 제고라는 세계적 추세에 역행하는 것으로 도저히 납득하기 어렵음. 관련법안의 입법예고 후 정부에 경영계 입장을 반영해 줄 것을 수차례 촉구했음에도 불구하고, 전혀 수용되지 않고 있음. 법안이 국회를 통과한다면 기업들은 인력 운용에 있어 상당한 부담을 안게 될 것인바 이는 결국 전체 노동시장에 악영향을 미치는 등 부작용을 초래할 것임.
이와 함께 국무회의를 통과한 근로자 퇴직급여 보장법안은 5인 미만 사업장까지 퇴직 연금제를 확대한 것으로 기업 경영여건이 악화되는 상황을 도외시한 채 기업들에게 추가 부담을 지우는 것으로 밖에 볼 수 없음. 이 문제는 국민연금, 고용보장 등 사회보장 제도와 연동돼 검토돼야 할 사안임. (한국경영자총협회 자료집)

② 구체적인 법안수정 요구

- △기간제·파견제 차별 구체 절차 △기간제 근로자 해고제한 △파견자 근로자의 직접 고용 의무 △파견제 휴지기간 도입 등 고용의 경직성을 심화시키는 일부 규정의 삭제할 필요가 있음.
- 제조업 직접 생산 공정 업무에 대해 파견 금지를 유지하는 것은 파견 대상업종 확대라는 취지를 무색하게 하는 것인 만큼 이들 업무에 대해서도 파견이 허용되도록 수정하여야 함.

③ 주요 경제주체의 입장

- 비정규직 처우개선은 정규직의 고용 유연성 확보와 결부해 처리해야 한다는 것이 재계의 한결같은 입장이며 비정규직만 따로 떼어내 처리한 이번 법률안은 재계의 입장이 반영되지 않은 만큼 국회 처리를 앞

두고 건의서를 내는 등 여론조성에 힘쓸 예정임(국성호, 전국경제인연합회 노동복지팀 상무).

- 파견기간이 늘어나고 직종이 확대되는 등 의견상으로는 규제가 풀렸으나 기업 입장에서는 실질적으로 완화된 것이 거의 없다음. 정부안은 재계로서는 도저히 받아들일 수 없는 것임. 또 이런 상황에서 노동계의 반발을 들어 국회의 여야간 의견수렴 과정에서 근로자측의 주장만 반영될 가능성이 있음. 국회가 경제여건과 고용사정을 감안해 기업하기 좋은 환경을 만들어주는 방향으로 법안을 손질해야 함(이현석, 대한상의 상무).
- 정규직의 고용이 매우 경직돼 있는 상황에서 비정규직에 대해서조차 정규직에 준하는 경직성을 적용할 경우 기업의 경영환경은 극도로 악화될 수밖에 없음(재계 관계자).

: 연합뉴스, 2004. 11. 2.

■ 비정규직 관련법 개정안에 대한 노동계의 입장

- 정부 입법안에 따르면 파견근로가 허용되는 직종이 현행 26개에서 건설공사현장업무, 선원업무 등 일부를 제외하고 모든 업무로 확대됨. 다만 제조업의 직접생산 공정업무는 현행과 같이 일시적·간헐적 사유가 발생할 경우에만 가능함. 정부는 또 파견근로 허용기간을 2년에서 3년으로 연장하였음. 노동계는 이 조항이 이번 개정안의 최대 독소조항이라고 주장하고 있음. 사용자들이 무분별하게 파견근로를 활용해 기존 정규직까지 비정규직으로 전락할 것임. 파견법 개정은 파견근로의 급격한 확대를 가져와 거의 모든 직종이 비정규직으로 채워질 것이며 3년 후 고용보장 방안도 사용자가 2년 11월만 고용했을 경우 무용지물이 되고 맘(이수호, 민주노총 위원장, 2004. 9. 21).
- 또한 정부는 파견근로에 대한 업종제한을 대폭 해제하면서 불합리한 차별에 대해서 단속을 강화하고, 처벌을 확실히 하겠다고 밝힘. 우선 3년이 경과하면 정규직으로 전환해야 하며, 3년 사용후 3개월이 경과하기 전에는 파견근로를 사용할 수 없도록 휴지기간을 설정함. 불법파견과 차별을 방지하기 위해 중앙노동위에 ‘차별시정위원회’를 설

치하고, 최고 1억원까지 과태료를 물려 사용자들의 불법을 방지하도록 함. 그러나 이러한 조항은 현실에서는 무의미함. 개별근로자가 차별을 적극적으로 문제제기하고 소송을 제기할 때라야 국가가 개입할 수 있다는 단점이 있음. 문제는 약자의 신분에 있는 이들 파견근로자들이 각종 불이익을 감수하고 사용자에게 고소·고발 등을 할 수 있는지 여부임. 불합리한 차별이 있더라도 참고 견디는 것이 낫다는 판단을 할 확률이 높음. 3개월 휴지기간도 사용자가 아르바이트나 계약직으로 전환해 사용하면 막을 도리가 없는 것으로 여겨짐(참여연대, <http://www.peoplepower21.org>, 2004. 10. 21; 내일뉴스, <http://www.naeil.com>, 2004. 9. 23).

- 여당인 열린우리당은 노동계와 충분한 협의를 거쳐 당정협의를 하겠다고 약속해놓고 당정협의를 강행하려 있음. 그동안 파견과 기간제 근로 허용기간을 1년 연장하려는 정부 방침은 비정규직을 늘리려는 의도일 뿐임(민주, 한국 양대 노총의 열린우리당 항의방문, 2004. 10. 27 ; 파이낸셜뉴스, 2004. 10, 28).
- 정부의 법안은 허점이 많아 얼마든지 현재 수준의 비정규직 활용이 가능함. 특히 허용업종 등은 확대했지만 차별금지, 상시적 채용금지 등에 대해서는 허술하게 규정한 ‘파견법’이 많은 문제점을 가지고 있음. 파견근로자에 대해 일정기간(3년) 이후에는 해고를 제한하는 등 직접고용을 의무화한 규정도 현실적이지 못함.
- 법안에 ‘불합리한 차별’ 등으로만 명시돼 있을 뿐 구체적인 기준이 전혀 마련돼 있지 않았음. 설령 차별을 받고 있다 해도 언제 잘릴지 모르는 비정규직 근로자가 사용주를 상대로 진정을 내기란 사실상 불가능함(민주노총 관계자).
- 이 같은 피해를 막기 위해서는 어떤 경우에 임시직이나 파견직을 쓸 수 있는지 그 필요성에 대한 기준, 이른바 사유제한 방식이 도입돼야 함(민주노총 주진우 비정규직대책실장).
: 이상 경향신문, 2004. 11. 7.

■ 비정규직 관련법 개정안에 대한 학계의 입장

- 비정규근로에 관한 정책은 두가지 기초에서 출발하는 것이 바람직함. 첫째는 노동시장 유연화보다는 보호에 초점이 두어져야 한다는 것. 국내의 경우 비정규근로 규모가 크고 이들이 구미 국가에서와 달리 고용불안정 및 저임금층이며 비자발적 비정규근로자이기 때문임. 둘째로 비정규근로 정책은 의도하지 않은 결과를 고려하는 점진적 접근이 필요하다는 점임. 특히 국내 임금체계가 연공서열 중심으로 짜여 있는 상황에서는 비정규근로의 사용을 제한하는 정책은 비정규근로자 자신들에게 악영향을 미칠 가능성이 큼.
- 이런 점을 고려할 때 현재 정부가 제안한 대책의 전체 방향은 긍정적으로 평가할 수 있음. 비정규근로의 사용은 인정하되, 남용을 막고자 하기 때문임. 그러나 보호와 유연화의 균형을 지나치게 의식하고 있다는 점은 문제임. 최근 쟁점이 되고 있는 사안은 비정규근로자에 대한 차별금지, 기간제 근로 사용기간, 파견근로자 허용업종 등 세가지임. 차별금지 정책은 정부가 가장 주안점을 두고 있는 것인데, 이는 세계적인 추세이기도 하고 국내에서 비정규근로자의 차별이 크다는 점에서 적절하다고 판단됨.
- ‘동일노동·동일임금’이 명시되지 않아 실효성이 없다는 비판도 있으나 현재의 조항만이라도 잘 지키면 상당한 효과를 볼 수 있을 것임.
- 기간제 고용을 3년까지만 허용한다는 정부 방침에 대해서 노동계는 비정규근로를 양산할 수 있다고 비판하고 있음. 현재 근로기준법에 기간제 고용계약기간이 1년 이하로 규정되어 있다는 점을 고려하면 그렇게 볼 수 있는 여지도 있으나 기간제 고용은 거의 아무런 제약 없이 실시되고 있다는 현실에서 정부 법안은 보호조치, 노동시장 규제조치라고 보아야 할 것임.
- 최대 쟁점인 파견 허용 업종에 대해 정부는 이를 대폭 확대하겠다는 방침인데, 이것은 문제점으로 지적될 수 있음. 무엇보다도 허용 업종이 대폭 확대됨에 따라 단순직무를 중심으로 파견근로자가 대폭 증

가할 가능성이 큼. 파견근로가 정규근로를 대체하게 될 가능성은 작지만 직접 고용된 기간제 근로를 대체하는 효과는 클 것임. 파견근로 보다는 직접 고용된 기간제 근로가 노동조건도 비교적 양호하고 정규직 전환 가능성도 높다는 점을 고려하면, 고용조건 악화로 이어질 수도 있음(정이환, 서울산업대 교수, 경향신문 2004. 11. 7).

III. 독점규제및공정거래에관한법률 개정의견

1. 독점규제및공정거래에관한법률중 개정법률안

■ 개정취지

- 『시장개혁 3개년 로드맵』에 따라 기업집단의 소유지배구조 개선, 투명·책임경영 강화 및 시장경쟁 제고를 추진하고, 사건처리절차에서 나타난 일부 미비점을 보완하고자 함.

■ 개정(안)의 주요내용(* 는 2003. 8. 20일자 입법예고안)

<지주회사제도의 개선·보완>

- 부채비율 충족을 위한 유예기간을 1년에서 2년으로 연장(안 제8조의 2제2항제1호)*
- 회사분할·현물출자 등 일부유형에만 인정되는 행위제한요건 충족을 위한 유예기간을 주식취득·이전 등 모든 유형으로 확대(안 제8조의 2제2항제1호~제3호)*
- 비상장 합작 자회사에 대한 자회사지분율 요건을 50%에서 30%로 완화(안 제8조의2제2항제2호 본문)*
- 지주회사 설립·전환시에만 인정되는 자회사 지분율요건 충족을 위한 유예기간을 자회사 편입·매각시에도 1년간 인정되도록 하는 등 자회사 지분율요건 유예인정범위를 확대(안 제8조의2제2항제2호가목~바목)

Ⅲ. 독점규제및공정거래에관한법률 개정의견

- 지주회사가 계열회사가 아닌 국내회사의 주식을 당해회사 발행주식 총수의 5%를 초과하여 소유하는 행위를 금지(안 제8조의2제2항제3호)
- 지주회사·자회사가 보유한 다른 회사 주식에 대해 처분유예가 인정되는 사유를 확대(안 제8조의2제2항제3호 및 제3항제2호)
- 금융(일반)지주회사가 될 당시 소유하고 있는 비금융(금융)회사 주식에 대해서 2년간의 처분유예기간을 인정(안 제8조의2제2항제4호 및 제5호)
- 자회사의 손자회사에 대한 지분율요건을 신설(안 제8조의2제3항제1호)*
- 지주회사의 자회사간 출자를 금지(안 제8조의2제3항제2호)*
- 손자회사가 보유한 다른 회사 주식의 처분유예기간을 2년동안 인정(안 제8조의2제4항 신설)*
- 과징금 부과를 위한 범위반금액 산정 기준시점을 명확히 하기 위한 근거규정 마련(안 제17조제4항)*

< 출자총액제한제도의 합리적 개선 >

- 지배주주의 실제출자지분과 의결권과의 괴리도가 작은 기업집단을 지정제외하는 근거 마련(안 제10조제1항)
- 계열회사수가 적고 소유구조가 단순한 기업집단을 지정제외하는 근거 마련(안 제10조제1항)
- 외국인투자기업에 대한 출자에 대한 예외인정을 외국인지분이 10% 이상인 경우로 요건 강화(안 제10조제1항제3호)
- 지주회사에 대해 인정하고 있는 출자총액제한 적용제외를 지주회사의 자회사·손자회사까지 확대(안 제10조제7항제2호)
- 이사회·주총 및 이해관계자 등을 통해 지배주주에 대한 내부견제시스템이 잘 갖추어진 경우 출자총액제한을 제외하는 근거규정 마련(안 제10조제7항제4호 신설)

제 2 장 주요입법의견

- 예외시한이 만료된 예외인정주식에 대해 일반출자의 지정·편입시와 같이 시정조치 등에 대한 특례 적용(안 제17조의2제1항)
- 2003.3.31 시한만료된 기업구조조정 관련출자에 대해 필요한 범위 내에서 예외를 인정(법 부칙 제2조 삭제)

< 대기업집단 계열 금융·보험사의 의결권 제한제도 개선 >

- 계열금융보험사를 통한 지배력확장 방지를 위해 금융보험사의 의결권 행사한도를 30%에서 15%로 축소(안 제11조제3호)

< 비상장·비등록기업의 공시사항 신설 >

- 시장감시를 통한 소유지배구조 개선 및 투명성 제고를 유도하기 위해 상호출자제한기업집단 소속 비상장·비등록회사에 대해 소유지배구조·재무구조·경영활동 관련 중요사항에 대한 공시의무 부과(안 제11조의3 신설)

< 기업결합 심사제도 개선 >

- 피취득회사가 소규모일 경우 신고의무 면제 근거마련(안 제12조제1항)*
- 1차신고시 지배력이 없어 신고수리 받은 자가 후에 추가지분 취득으로 최대출자자가 되는 경우 재신고 의무화(안 제12조제1항제2호)*
- 이미 지배관계가 형성된 계열사간 임원겸임의 경우 심사실익이 적어 신고대상에서 제외(안 제12조제1항제3호)*
- 피취득시 기존계열에서 분리되는 회사에 대해서는 신고의무대상 여부 판단을 위한 규모산정시 기존 계열사의 자산·매출액을 포함하지 않도록 함(안 제12조제2항 신설)
- 경쟁제한효과 발생빈도가 높은 대규모회사의 주식취득을 사후신고에서 기업결합완료전 신고로 전환(안 제12조제6항)*
- 쟁제한성·효율성증대효과의 적정한 분석·판단을 위하여 심사연장기간을 60일에서 90일로 확대(안 제12조제7항 및 제9항)*

< 감사보고서 제출대상범위 축소 >

- 소규모회사로서 청산절차가 진행중이거나 휴업중인 회사에 대해서는 기업 부담 경감을 위하여 기업집단 지정시 감사보고서 제출 면제(안 제14조제5항)

< 부당한 공동행위 관련규정 보완 >

- 다른 사업자로 하여금 부당공동행위를 하도록 교사한 사업자에 대해서도 법을 적용할 수 있는 근거 마련(안 제19조제1항 본문)
- ‘용역’의 종류·규격 제한에 대한 합의를 법적용대상에 추가(안 제19조제1항제6호)
- 회사설립행위 외에 ‘영업의 주요부문을 공동으로 수행·관리하는 행위’도 부당한 공동행위에 포함(안 제19조제1항제7호)
- 부당한 공동행위 해당사항 중 ‘기타’의 의미를 명확히 하기 위해 ‘제1호 내지 제7호 이외의 행위로서’로 수정(안 제19조제1항제8호)
- 부당공동행위 억제를 위해 과징금 부과액 상한을 매출액의 5%에서 10%로, 정액한도를 10억원에서 20억원으로 상향조정(안 제22조)*
- 시정조치·과징금 감면대상자의 범위를 조사대상사업자 이외의 자가 자발적으로 증거를 제공하는 등 조사에 협조한 경우도 포함될 수 있도록 확대(안 제22조의2제1항제2호)*
- 내부지침으로만 운영중인 공동행위 제보자에 대한 보상금 지급의 근거규정을 법률에 마련(안 제22조의3 신설)*

< 위원의 제척사유 강화* >

- 피심인에 대하여 법률·경영자문을 하고 있거나 고문으로 있는 경우와 당해사건에 대해 심사관 역할을 한 경우를 제척사유에 추가(안 제44조제1항제2호 수정, 제6호 신설)

< 금융거래정보요구권의 재도입 >

- 금융기관을 통한 부당내부거래의 조사·시정을 위하여 금융거래정보 요구권을 3년 시한으로 재도입(안 제50조제5항~제10항 신설)

< 조사권 남용금지 및 조사연기 신청 조항 신설* >

- 조사권을 보다 신중히 행사할 수 있도록 조사권 남용금지조항 신설(안 제50조의2 신설)
- 화재 등 재해, 타기관의 조사 등으로 조사를 받기가 곤란한 경우를 위하여 조사연기를 신청할 수 있는 조항 신설(안 제50조의3 신설)

< 분할회사 등에 대한 과징금 징수의 법적근거 신설* >

- 과징금을 부과받은 회사가 분할되는 경우에 과징금 납부의무자를 명백히 할 수 있도록 분할되는 회사 등의 연대납부책임규정 마련(안 제55조의5 신설)

< 과징금 체납에 따른 가산금 징수기준 명확화 >

- 공정거래법상 과징금 체납에 따른 가산금 한도 및 기준을 법률에 규정하여 납부의무자의 가산금 예측가능성 제고(안 제55조의6)

< 손해배상청구제도 개선* >

- 현재는 사업자의 고의·과실 여부와 관계없이 손해배상책임을 지게 되어 있으나, 사업자가 자신의 고의·과실이 없음을 입증할 경우 손해배상책임을 면할 수 있도록 수정(안 제56조제1항 단서 신설)
- 공정거래법 위반으로 인한 손해에 대하여 공정위 시정조치 확정 후에 만 재판상주장이 가능하도록 한 제한규정 삭제(법 제57조 삭제)
- 손해배상청구권에 대한 소멸시효 규정 삭제(법 제57조 삭제)
- 관련증거·변론취지 등을 감안하여 법원이 손해액을 인정할 수 있도록 하는 제도 마련(안 제57조 신설)

< ‘법위반사실 공표명령’ 위헌소지 부분 정비* >

- 헌법재판소 판결취지에 따라 법위반행위에 대한 시정조치 중 “법위반 사실의 공표”를 “시정명령을 받은 사실의 공표”로 수정(안 제5조, 제16조, 제21조, 제24조, 제27조, 제31조)

: 이상 공정거래위원회 홈페이지 참조, <http://www.ftc.go.kr>

- 시장개혁을 모토로 내세웠지만 실질 내용을 들여다보면 공정위의 대기업에 대한 규제권한의 유지 및 확대를 담은 내용으로 출자규제 유지, 금융계열사의 의결권 제한 강화, 금융거래 정보요구권 재도입 및 지주회사 설립제한 유지 등이 그러함. 경제가 성장하면서 기업의 규모는 자연스럽게 커지는 기업의 집적효과는 인위적으로 막을 수도 없고 막아서도 안된다. 세계적인 산업-금융간 융합추세 등 탈규제화 되어가는 금융현상에 맞추어 산업자본의 금융업 소유관련 규제도 재검토할 필요가 있음(이인권 한국경제연구원 범경제연구센터 소장, 2004. 11. 1).

■ 금융의결권제한의 폐지

- 현행 공정거래법은 적대적 인수합병 시도에 대한 방어 수단으로 사용하는 경우에 한해 계열사의 총 의결권 30% 범위 안에서 금융계열사의 의결권 행사를 허용하는 즉, 비금융계열사가 보유하는 지분의 합계가 30%에 미치지 못하는 부분에 대해서만 금융계열사 보유 지분의 의결권을 인정하고 있음. 개정안은 2008년까지 총 의결권 한도를 15%로 축소한다는 것으로 다음의 문제가 있음. ①취득한 주식의 의결권을 제한하는 것은 주식회사의 본질에 어긋나는 바, 지배주주는 소액주주와는 달리 주식시장에서 한꺼번에 대량의 주식을 팔고 떠나기 어렵다. 따라서 지배주주에게는 경영자가 자신에게 미칠 수 있는 피해를 해소할 수 있는 경영 참여의 길이 열려 있어야 하며, 이는 곧 의결권을 제한해서는 안 된다는 논리적 기반이 됨. ②외국계 금융사는 공정거래법의 규제를 받지 않는 마당에 우호 지분의 의결권을 제한하면 우리 기업들의 경영권 방어는 더욱 어려워짐. 공정위는 경영권

위기시 제한을 완화하겠다고 하지만 이는 국회 의결 사안이므로 시간 지체는 물론, 통과시 국가 신인도 하락 및 세계무역기구(WTO) 제소 가능성도 배제할 수 없고, 의결권 제한으로 기업에 대한 재산권을 의미하는 경영권 확보를 어렵게 하는 것은 사유 재산권 침해임. 의결권이 15%로 축소되면 그룹 지분은 15%가 되어 외국 자본의 인수합병은 더욱 쉬워짐. 계열사들에 대한 출자총액제한도 문제지만, 지분 1% 확보에 1조원 가량의 자금이 소요된다는 점을 감안하면 자금력에도 한계가 있을 수밖에 없음. ③금융계열사 보유 주식의 의결권을 제한하는 취지는 이들이 고객의 돈으로 계열기업의 경영권을 행사하는 것을 막겠다는 것이나, 보험업법과 투신법 등 현행 금융업법은 금융계열사가 타 계열사의 주식을 취득하는 데 엄격한 규제를 하고 있는 바, 그러한 규제 아래서 취득한 주식의 의결권을 제한하는 것은 이중 규제임. ④외국 자본은 경영권 확보가 아니더라도 1대 또는 2대 주주 지위를 점한 다음, 경영 간섭을 통하여 단기적 이익을 극대화하는 것이 목적인 바, 외국 자본의 국내 시장 참여로 국제화 시대에 걸맞게 국내 자본의 효율성을 향상시키는 것은 바람직하지만, 자국 기업을 역차별함으로써 국부를 유출하는 것은 막아야 함. 개정안의 취지는 대규모 기업집단에 경제력이 집중되는 것을 더욱 강도 높게 막겠다는 것이나 진입 장벽이 없는 환경에서의 경제력 집중은 효율의 결과이므로 문제삼을 이유가 없음. 공정거래법 개정은 오히려 이렇게 잘못된 개념을 일소하는 방향으로 이뤄져야 함(김영용 전남대 경제학부 교수, 한국하이에크학회장, 2004. 10. 19).

- 공정거래법 개정안의 주요 내용은 금융계열사 의결권 한도 축소, 출자총액 제한제 유지, 계좌추적권 도입 등으로 공정위가 이러한 규제를 가하는 목적은 기업집단의 경제력 집중을 막기 위함으로 경제력 집중은 독점을 유발하고 이러한 독점은 경제의 효율성을 저해하므로 경제력 집중의 억제를 통해 시장의 독점화를 방지해야 한다는 것임. 그러나 이는 독점의 원인을 잘못 이해하고 있는 데서 비롯된 것으로 독점은 경제력 집중 자체로 발생하기보다는 정부의 인가나 허가 등에 의한 진입 규제로 인해 발생하는 바, 경제력 집중을 우려한다면 진입

규제를 제거하는 것이지 기업의 활동을 규제할 일이 아니고, 이러한 규제는 기업의 투자를 감소시키고 기업의 경쟁력을 약화시킬 뿐임.

- 개정안의 내용을 구체적으로 들여다보면 공정법안의 취지와도 맞지 않는데 우선, 금융계열사의 의결권 제한은 힘들여 키워온 국내 우량 기업을 외국 투기자본에 넘길 우를 범할 수 있음. 총액출자제한도 마찬가지로 자산 위주의 출자총액 규제는 신규 투자 저해 등 우리 경제의 성장 잠재력을 잠식시킬 수 있음. 반도체, 통신 서비스 등의 투자 단위는 3조~4조원 수준인데 출자총액 규제를 하게 되면 자원 조달이 어려워 10년 후 우량기업의 출현은 불가능하게 되어 경제력 집중을 방지하기 위해 고안된 몇몇 법안들이 한국 경제의 성장력을 잠식하고 우량기업이 해외에 넘어가게 되는 계기를 제공 할 수 있는 것임.
- 기업은 재화와 용역을 생산하는 데 있어서 모든 과정을 일일이 시장 거래를 하는 것보다 필요한 거래 과정을 한 조직 안으로 모아 그 안에서 거래하는 것이 훨씬 거래 비용을 절감하여 이윤이 창출되기 때문에 등장한 조직으로 우리 나라를 비롯한 신흥공업국가의 기업집단은 계열기업을 이용한 다각화를 통해 시장 정보를 창출하고 거래 비용을 절감하는 방편으로 진화해 왔음. 따라서 기업집단이 계열화를 통해 거래를 내부화하는 것은 경쟁을 제한하려는 의도보다 거래를 효율화하기 위한 동기에서 비롯된 것으로 봐야 하는 바, 이러한 내부거래를 규제하는 것은 자신의 재산을 자신의 의지대로 처분하도록 하는 자유시장의 근본 원칙을 정면으로 부정하는 꼴이 됨. 공정위가 내부거래 단속을 위해 계좌추적권을 가지면 정부가 주장하는 기업하기 좋은 환경을 만 드는 것과는 정반대로, 국내 기업들을 외국으로 내모는 결과를 초래할 것임(안재욱, 2004. 10. 8).
- 공정위는 출자총액규제 유지의 논거로서, i)대기업집단의 무분별한 지배력 확장 및 소유지배구조의 왜곡심화 억제, ii)기업집단의 힘을 남용하는 데 따른 독립 중소기업과의 불공정 경쟁차단, iii) 복잡한 출자고리에 의한 기업집단 동반부실화 방지를 제시하고 있으나 출자총액제한 제도의 규제 이익은 다음과 같은 이유에서 타당성을 갖기

어려움. ①기업집단이 계열사간 출자를 통해 ‘무분별한’ 지배력 확장을 꾀할 것이라는 우려는 ‘기우’에 지나지 않을 것으로 글로벌 경쟁환경하에서 팽창욕구를 제어하지 못하고 무분별하게 지배력을 확장하려는 기업은 없을 것이기 때문임. 기업의 사업포트폴리오는 ‘현장지식’에 밝은 기업가의 경영판단의 문제로서, 그 분별 여부를 정부가 판단할 일이 아니고, ‘지분평가법’에 의해 피출자회사의 경영성과가 출자회사의 수익에 반영되기 때문에, 무분별한 지배력 확장은 시장의 힘에 의해 규율됨. 한편 주식회사제도는 사업주체가 종자돈으로 소액자본을 끌어 모을 수 있도록 하는 장치이기 때문에, 전문경영인을 영입하지 않는 한 ‘소유와 지배’는 일정부분 괴리될 수밖에 없음. 우리나라 대기업을 경우 사업의 모태 또는 주체세력이 사업을 확장하는 과정에서 총수의 지분이 낮아졌지만 사업의 주체가 변한 것은 아닌 바, 사업 주체에게 경영권이 귀속되는 것은 자연스런 것이고, 경영권 행사를 뒷받침하는 지분율의 과다(寡多)가 문제의 본질일 수는 없음. 우리의 현실에서 기업집단의 본질적 문제는 지배주주가 소액주주와 채권자의 이익에 반하는 행동을 할 개연성이 상존한다는 점으로 관건은 지배주주의 사익추구행위를 어떻게 차단할 것인가로 이러한 이해상충의 문제는 이해관계자간의 문제이기 때문에 출자규제로 접근하기 보다는 지배주주와 관련된 제반 거래의 공시강화, 부당내부거래 차단, 내부통제 장치 및 증권집단소송제 등을 통해 해결하는 것이 효율적임. 결국 사익추구 행위를 우회적으로 규제하는 장치에 불과한 출자총액의 ‘규제이익’은 제한적일 수 밖에 없음. ②독립 중소중견기업과의 불공정 경쟁차단은 공정한 시장경쟁질서 확립을 위해 필요한 정책과제임에는 틀림없으나 경쟁정책과 출자규제와는 직접적인 관련이 없고, 이 같은 문제는 공정거래법상의 시장지배자의 우월적 지위남용과 부당내부거래 방지 및 하도급계약 규제 등으로 충분히 접근할 수 있음. 계열사 동반 부실화를 방지하는 데 있어 출자총액규제보다 더 유효한 정책은 채무지급보증 해소와 신규보증금지로 이미 기업구조개혁 차원에서 기존 채무보증을 해소하고 계열사간 채무보증을 금지시켰기 때문에, 출자총액규제가 동반부실화를 방지하는 데 추가적으로

기여할 수 있는 여지는 적다고 판단되며, 뿐만 아니라 소수주권이 상당정도 ‘실질화’됨에 따라 경쟁력을 잃은 계열사를 단순히 지원하기 위한 출자는 더 이상 가능하지 않음. ③출자총액규제와 관련된 또 다른 핵심 쟁점은 출자규제가 실제 투자를 위축시켰는가 하는 점으로 공정위는 투자와 출자는 다른 개념이며, 출자규제가 기업의 투자를 제한하지 않았다는 실증분석 결과를 인용하고 있으나 출자와 투자는 종국적으로 별개의 개념일 수 없고, 출자를 통해 특정기업을 지배만 해서 무슨 유익이 되겠는가 하는 의문이 제기되는 바, 기계적인 연결고리를 상정할 수는 없지만 출자는 투자에 선행하고 일정한 시차를 두고 생산적 투자로 연결될 것임.

- 계좌추적권 연장의 핵심쟁점은 계좌추적권을 발동해야만 부당내부거래를 추적·과약할 수 있는가 하는 점으로 과거 내부통제 장치가 미흡했던 시기에는 누락, 변조 등이 가능해 계좌추적이 필요했으나, IMF위기 이후 지배구조 개선, 회계관리제도 개선 등으로 거래내역의 기재 및 기업이 공시하는 회계정보의 정확성이 높아진 만큼 계좌추적권의 실효성은 그만큼 감소하였음. 또한 계열사간 거래는 ‘준내부적 거래’이기 때문에 내부거래의 효율증진 효과와 내부거래가 실제로 경쟁을 제한했는지를 ‘합리의 원칙’에 의거 형량하여 부당 여부를 신중히 판단해야 함. 이미 ‘경쟁제한적’이지 않은 계열사간 거래를 통한 세금 포탈행위와 대주주를 포함한 계열사간의 고가양수와 저가양도에 의한 자산이전은 각각 ‘부당행위 계산부인’과 ‘증여의제’에 의해 오래전부터 금지되고 있고, 또한 규제기관의 ‘권한강화’만이 규제기관의 권위를 높이는 것은 아닐 것인 바, 미국의 독점금지국(Antitrust Division)도 경쟁을 제한하는 부당공동행위에 대해서만 강제조사권을 갖고 있음.
- 개정안은 ‘기업의 소유구조와 기업조직’에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 규제를 포함하고 있음. 사(私)영역에 대한 정부의 개입은 시장경제의 근간을 부정하는 것으로 시장은 불완전하지만, 효율적이지 못한 기업, 시장의 신뢰를 잃은 기업을 충분히 가려낼 수 있음. 기업의 운명이 정치권력이 아닌 ‘소비자의 손’에 의해 좌우될 때 비로소 시장

규율이 작동될 수 있음(조동근 명지대학교 교수, 2004. 8. 27).

- 출자총액제한제는 지난 87년 처음 도입돼 98년 외환위기 이후 외국 자본의 적대적 인수·합병 위험성이 높아지면서 폐지됐다가 2001년 4월 부활하였는데, 당초 취지는 재벌의 선단식 경영을 막고 그룹 계열사들의 동반부실화를 막자는 것이었음. 그러나 빅딜 정책이 실패하면서 선단식 경영이 반드시 나쁜 것은 아니라는 자각이 생기고, 상호지급보증 금지 정책만으로도 동반부실화는 대부분 막을 수 있다는 인식 또한 확산되었음. 그러나 규제론의 입장에서는 대리인 비용의 방지라는 새로운 목적으로 출자총액제한제도를 정당화하고 있음. 공정위는 새로운 기계의 구매나 공장건설 등으로 이루어지는 실물투자는 다른 기업의 주식을 취득하는 행위, 즉 출자와는 다른 것으로 출자제한이 곧바로 투자위축은 아니라는 것임. 반면 재계는 출자도 투자의 한 과정이라며 출자를 통해 기업을 인수 또는 설립한 후, 그것을 바탕으로 대출을 일으키고 새로운 투자도 받아서 실제의 투자를 하게 되므로 출자에 대한 규제는 시간을 두고 투자위축을 초래한다고 주장함.
- 출자가 투자의 일부라는 재계의 주장은 일리가 있고, 공정위도 각종 예외 조항과 적용제외 조항들로 재계의 주장을 일부 수용했으나 다음과 같은 문제가 있음. ①공정위는 재계가 출자제한의 폐지를 주장하려면 그것 때문에 좌절된 투자가 어떤 것이 있는지를 밝히라고 요구하고 있으나 이 요구에는 무리한 측면이 있는 바, 투자계획은 기업의 중요한 기밀사항으로 착수하지 않은 투자계획을 밝히려는 것은 기업 기밀을 밝히라고 요구하는 것으로, 경쟁업체가 그 정보를 이용할 수 있음.
- 일반적 재판에서 피고에게 입증책임을 부과하지 않는 것은 피해를 가하지 않았음을 입증하기가 어렵기 때문으로 피해를 입었음을 주장하는 원고에게 입증책임을 부여하는 바와 같이, 무엇을 투자할 수 없었는가를 밝히라고 요구하기보다 어떤 출자행위가 투자와 무관한 것인지 공정위가 먼저 밝혀야 할 것으로 재벌의 출자는 지배주주의 계열사에 대한 지배권 강화에 사용될 수 있지만 모든 출자가 그렇지

않을 것임. 긍정적 효과가 예상되는 행위를 부정적 효과가 있을 수 있다는 가능성 때문에 원천적으로 봉쇄하는 것은 합리적이지 못하고, 그럴 때의 해법은 행위는 허용하되 부정적으로 사용될 경우 사후적으로 적발하고 처벌하는 것임.

- 공정위는 좀 더 유연한 태도로 지배주주의 사익추구행위에 따른 대리인 비용의 통제는 주주대표소송, 증권집단소송, 사외이사제 등에 맡기고 기업의 출자와 투자는 풀어주도록 해야할 것임(김정호, 2004. 5. 10).
- 계좌추적권은 자산 2조원 이상 대기업집단이 계열사를 동원해 부당 내부거래를 한 혐의가 있을 경우 공정위가 금융회사에 해당 기업의 금융거래정보를 요구할 수 있는 제도로서 지난 99년 2년간 한시적으로 도입되었다가 이미 2001년 한 차례 연장되어 2004년 2월이 폐지시한으로 되어있는데, 이를 다시 3년간 재연장을 하고 이후 추가 연장을 또 검토하겠다는 것임. 공정위는 대기업 계열사간 부당내부거래가 최근 다시 높아지고 있다는 점을 들어 계좌추적권 연장은 불가피하다고 주장하고 있음.
- 당초 일몰조항을 조건으로 도입되었던 제도가 일차 연기되고 이번에 재연기되고 또 그 이후에도 언제 없어질지 모르는 상황이 된다면 정부정책의 일관성과 신뢰성은 상당한 타격을 입지 않을 수 없음(권혁철, 자유기업원 법경제실장, 2003. 10. 24).
- 우리나라 공정거래법에는 80년대 말부터 경쟁촉진 이외의 목표들이 하나 둘씩 추가되었는데, 그 중 하나가 재벌규제로 알려진 경제력 집중억제 조항들로 지분제한, 출자총액제한, 의결권제한, 부채비율 유지, 채무보증규제 등이 그러함. 문제는 이러한 재벌규제 조항들이 경쟁촉진이라는 공정거래법 본래의 취지와 반드시 부합하는 것이 아니라라는 점으로 예컨대, 대기업집단을 지정하여 여기에 속한 기업들간의 상호출자를 통한 사업 다각화를 규제하는 것은 경쟁촉진이라는 공정거래법의 원래 취지와는 맞지 않는 규정들임. 대기업이든 소기업이든 기업들이 다른 시장에 참여하는 것을 억제하는 것은 기업간의 경쟁을

억제하는 효과가 있을 뿐, 오히려 이 제도는 재벌기업들이 각자의 시장에서 다른 재벌기업의 눈치볼 것 없이 독과점적 지위를 유지하도록 하는 효과를 내고 있음. 물론 재벌기업들의 무절제한 사업영역확대는 문제가 있으나 이것이 문제가 되는 것은 상호출자 등을 통해 적은 자기자본으로 다수의 기업을 지배하기 때문에 발생하는 기업 소유구조와 재무구조의 취약, 지배주주의 경영권 남용, 소액주주의 권익침해 가능성 등이 될 것으로 이것은 자유롭고 공정한 경쟁을 제한하는 일은 아니고, 오히려 경쟁촉진 차원에서 보면 대기업이든 중소기업이든 시장에 다수의 기업이 존재하는 것은 바람직한 일임. 재벌기업들의 문어발식 확장이 정당한지 부당한지, 필요한지 불필요한지의 판단은 기본적으로 각 기업의 주주들과 금융시장 참여자들의 몫이지, 공정거래제도의 영역이 아님. 재벌기업의 사업 영역확대가 불건전하게 이루어져 금융시스템의 안정성이 위협받거나 소액주주들에게 피해를 주고 있다면, 그것은 금융감독 당국이 규제하면 되고, 그런 규제는 이미 현행 금융건전성 감독 규제에 의해 얼마든지 할 수 있는 것임.

- 기업지배구조의 개선도 중요한 정책과제지만, 정부가 모범적인 지배구조를 만들어 기업들에게 권장하는 것은 할 수 있는 일이지만, 강요해서는 안될 것으로, 기업지배구조의 선택은 기본적으로 기업의 고유 권한이며, 지배구조가 불투명하고 지배주주가 지위를 남용하는 기업들은 투자자들로부터 외면당하게 될 것임.
- 재벌관련 규제 중 어느 정도 경쟁촉진과 관련이 있는 것은 부당 내부거래에 대한 규제로 경쟁력이 없는 재벌 계열사가 재벌계열사라는 이유만으로 경쟁력 있는 비계열 독립기업들 보다 시장경쟁에서 우위에 선다면 이는 불공정할 뿐 아니라, 국민경제적으로도 바람직한 일이 아닌 바, 이런 효과를 내는 내부거래는 당연히 경쟁제한적이므로 공정거래법의 적용대상이 되어야 할 것이나, 이것은 재벌기업만의 문제가 아니라 어느 기업간에도 발생할 수 있는 일반적 불공정 경쟁이기 때문에 이미 법에 규정된 일반 불공정거래행위 규정으로 규제할 수 있음.

- 오늘날 공정거래위원회가 검찰, 경찰, 국세청과 같은 사정기관으로 인식되고 있는 것은 공정거래제도의 건전한 발전을 위하여 유감스러운 일이고, 이것은 그동안 공정거래위원회가 정치적 중립성과 독립성을 유지하지 못한 것처럼 보였던 데도 일부 배경이 있는 바, 공정거래위원회 위원과 위원장의 신분보장과 선임과정에 정치적 중립성과 독립성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 공정거래제도의 발전을 위해 중요한 과제임. 공정거래법이 자유롭고 공정한 경쟁의 촉진이라는 본래의 목적에 부합하게 개편되고 그 집행이 보다 더 효과적으로 이루어져야 할 것임(김종석, 2003. 10. 15).

2. 공정거래정책관련 제방안

(대통령직 인수위원회, 전용덕, 2003. 2. 1)

- 제방안이란 공정거래위원회(이하 '공정위'로 약칭)에 사법경찰권을 부여하는 것, 공정위의 전속 고발권 폐지, 재벌 관련 정보 공개 확대 등으로 ①공정위에 사법경찰권을 부여하자는 안은 새삼스러운 것이 아닌 바, 2002년 4월초 공정위는 대통령에게 법무부와 협의를 거쳐 '카르텔'과 '내부거래'와 같이 조사가 어려운 분야에 한정하여 공정위의 일부 직원을 '특별사법경찰관리'로 임명할 수 있도록 할 계획이라는 내용의 업무보고를 하였으나 법무부가 권한 남용 가능성을 들어 반대했기 때문에 이 제도는 시행되지 못함. 공정위에 대한 사법경찰권 부여란 공정위가 강제적인 수사권을 가지는 것을 의미하는 것으로 여기에는 법원리와 관련하여 두 가지 점을 살펴보아야 하는 바, 첫째는 공정거래법의 대상이 되는 행위가 과연 법의 기본 원리에 일치하는가 하는 것으로, 당초 법의 기본 원리는 직접적인 손실이나 피해가 발생하는 경우에 한하여 제재를 가하거나 피해를 구제하도록 하고, 경쟁으로 사업이 망하는 경우에는 경쟁자에게 손실 배상을 청구할 수 없는 것으로 이는 직접적인 피해가 아닌 간접적인 손실이 발생하기 때문임. 공정거래법의 대상이 되는 행위는 상대방에게 직접적인 피해나 손실을 입히는 것으로 계열사간 내부거래는 비계열사에

게 피해나 손실을 입힐 수 있지만 그것은 어디까지나 간접적인 것임. 둘째는 과연 공정위가 수사권을 가져야 할 필요가 있는가 하는 것인데, 현행법에는 살인과 같은 행위는 형법의 대상으로 경찰의 수사 대상인 반면, 빌린 돈의 원리금을 상환하지 않는 경우에는 민법의 대상인데, 피해를 입은 사람이 법 절차를 통해 손실을 청구하는 과정에서 법원이 손실 여부를 판단하고 손해 배상을 명령함. 이 경우에는 결코 수사권이 필요치 않으나 이러한 구분은 점점 어려워지고 있음. 정부가 법을 제정하고 집행하는 체계가 되면서, 정부는 점점 더 많은 행위를 민법에서 형법의 대상으로 옮기고 있기 때문이고, 공정위의 사법경찰권 보유는 비록 부분적이지만 공정거래법을 형법의 영역으로 이전하는 것으로 문제는 기업과 인간의 행위가 정부의 통제하에 놓이게 되므로 이러한 변화가 기업과 인간의 삶에 부정적인 영향을 미치게 됨.

3. 공정거래법개정안관련 공청회

< 출자총액제한제도 >

- 출자총액제한제도는 완화하거나 폐지해선 안되며 산업자본의 금융자본 지배를 차단하고 단독주주권, 이중대표소송, 감사선임규정변경 등의 방안이 마련된 이후 발전적으로 대체되어야 함(김기원, 방송통신대 교수).
- 올해 4월 기준으로 순자산 25%의 출자한도 가운데 18대 출자총액제한제도의 대상기업은 출자한도 중 10.4%만 출자하고 있어 나머지 14.6%의 출자여력이 있음. 결국 출자총액제한제도 때문에 투자를 못한다는 말은 무리가 있는 주장임(임원혁, KDI 연구위원).
- 공정위가 출자총액제한제도를 제한하고 있는 이유는 독점의 원인을 잘못 이해하고 있는 것에서 비롯된 것이며 독점은 경제력 집중에서 생겨난다기 보다는 정부의 인가나 허가 등에 의한 진입규제로 인해 발생하는 것이므로 출자총액이 오히려 구조조정을 저해함. 또한 출자

총액제한제도는 재산권을 침해하는 규제이며 국내기업에 대한 역차별인 바, 공정거래법 개정안은 논리적으로 타당하지 않음(안재욱, 경희대 교수).

< 금융계열사에 대한 의결권 제한 >

- 재벌계 금융사가 보유하고 있는 계열사 지분 가운데 의결권을 행사할 수 있는 범위를 당초 계열사 총의결권 기준으로 30% 범위내에서 단계적으로 15%로 축소하는 것이 정부안임.
- 계열금융사의 의결권은 30%에서 15%로 줄일 것이 아니라 아예 2001년 이전처럼 금지해야 하는 것으로 산업자본의 금융자본지배 차단으로 가는 하나의 단계일 뿐임(김기원, 방송대 교수).
- 제도변경이 정당성을 갖기 위해서는 정책환경이 변화됐어야 하는데 그 동안의 정책환경은 그렇지 못한 바, 정책적 측면에서 무슨 실익이 있는지 의문이고, 자칫 국민경제적으로 엄청난 손실을 야기할 수 있는 위험한 정책임(이상목, 삼성경제연구소 상무).
: 이상, wowtv.co.kr, 2004. 10. 25.
- 한나라당의 개정안은 출자총액제한제를 폐지하되 시정조치와 과징금 등 관련 처벌규정을 정비하고, 현행대로 금융거래정보요구권(계좌추적권)을 공정거래위원회에 부여하지 않는 대신 부당내부거래 금지대상을 일정 분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 경우로 제한함.
- 또한 재벌 금융계열사에 대한 의결권 제한을 오는 2008년까지 15%로 줄이는 정부안과 달리 현행대로 30%로 유지하고, 신고포상금 지급 대상을 기업들간의 부당공동행위로 엄격히 제한하도록 함.
- 법에 의한 규제에서 시장에 의한 규제형태로 전환하는 데 초점을 맞추고, 특히 포괄적이고 추상적인 정부·여당안에 담긴 독소조항을 제거했다는 데도 의미가 있음(공정거래법개정안 공청회, 유승민 의원 발의 한나라당 개정안, 연합뉴스 hppta://yna.co.kr).

4. 각당 및 단체의 입장

■ 열린우리당

- 최대 쟁점은 재벌개혁 논쟁으로 정부·여당은 기업 내·외부 견제시스템이 효과적으로 작동되는 것을 전제로 3년후 출자총액제한제도를 재검토하겠다는 입장임. 재벌기업이 다른 회사의 주식을 취득하는 것만을 제한하고 기업의 내부 설비투자 등 기본적인 투자나 경영활동을 제한하는 것은 아님.
- 재벌금융사 의결권 축소와 관련해서도 공정거래위는 자산 2조원 이상 재벌 금융사가 보유한 계열사 지분 의결권을 현재 30%에서 2006년부터 3년간 매년 5%포인트씩 15%까지 축소하고자 함. 국내기업들에 대한 외국인 지분이 증가하는 현실적 측면과 기업이 대응할 수 있는 시간적 여유를 주기 위해 단계적으로 축소하고자 함.

■ 한나라당

- 재벌개혁을 위해 한시적으로 하자는 것이었는 바, 긍정적인 면을 부정하는 것은 아니지만 공정위가 재벌을 끊임없이 감시하고 기강잡는 것으로 활용되어 왔음.

■ 전경련

- 기업들이 이 규제로 외국인과 역차별을 받고 경영권까지 위협받는 형편으로 3년후에 재검토한다고 했지만 정부의 의지가 확고하다면 3년 후 폐지를 약속해야 할 것임.

: 디지털뉴스센터, 연합뉴스

■ 전경련 공정거래법 중재안

- 출자총액제한제도 연내 철폐 주장을 거두고 5대 그룹에만 출총제를 적용하고, 금융계열사 의결권 제한은 현행 30% 유지에서 20%까지만 제한해 2009년부터 적용할 것을 대안으로 제시함. 계좌추적권 부

활과 관련해서는 발동요건과 오·남용에 대한 처벌 강화가 이미 거론되는 상황으로 큰 문제를 야기하진 않을 것임. 5대 그룹의 자산비중이 65%, 계열사 수는 49%에 달하는 만큼 자산 5조 원 이상 17개 민간그룹을 모두 적용대상으로 삼지 않더라도 5대 그룹만으로 정부가 의도하는 목적을 충분히 달성할 수 있음.

- 금융계열사 의결권 제한도 행사한도를 규정하는 것 자체가 문제지만 정부·여당이 굳이 의결권 제한을 고집한다면 기업들이 경영권 방어를 준비할 수 있는 기간을 가질 수 있도록 유예기간을 1년에서 2년으로 늘리고 첫째 2%부터 시작해 3%, 5%씩 줄여 3년동안 10%만 줄이도록 함.

: 전국경제인연합회, 연합뉴스 2004. 11. 11.

- 공정거래법 개정(안)에 대한 공개질의서(바른사회를 위한 시민회의, 2004. 9. 17)

- 공정거래위원회가 지난 6월 출자총액제한제도 졸업기준과 예외조항 개선, 금융보험사 의결권 제한, 계좌추적권 도입 등을 주요내용으로 하는 공정거래법 개정안을 국회에 제출하고, 대통령이 지난 9월 5일 모방송에 출연하여 총액출자제한제도의 고수방침을 밝힘에 대하여 경제4단체는 공정거래법 개정(안)이 경제계의 의견을 충분히 수렴되지 못했다고 주장하면서 공정위, 경제단체 등 이해당사자가 모두 참석하여 충분한 공감대를 형성하고 최선의 방안을 도출하기 위해 공개토론회를 개최하자는 공문을 국회에 제출함. 한편 정부의 공정거래법 개정(안)이 투자부진, 기업가정신의 쇠퇴 조장, 성장잠재력 저하라는 정부가 의도하지 않은 정책결과를 가져올 수 있다는 경제계의 지적에 대해, 공정위원장은 그동안 재계인사들과 많은 대화를 나누었고 또 국회에서 개정안이 논의되고 있는 현시점에서 공개토론회는 적당하지 못하다는 의견을 피력한 것으로 알려지고 있으며, 9월 13일 열린우리당의 공개토론회 거부입장과 정무위 단독상정 추진가능성이 보도됨.
- ①공정거래법 개정안(시장개혁 로드맵)은, “가공자본에 의한 지배력 확장 억제를 위해 출자총액제한제도의 기본틀을 유지하되, 기업집단

소유·지배구조가 개선되고 자본시장 감시장치가 효과적으로 작동될 경우 직접규율 방식을 전면 재검토 하겠다”는 것으로 요약됨. 결국 공정거래법 개정안은, 상품시장 규율보다는 기업소유·지배구조 등 자본시장에 대한 규율을 강조하고 있는데, 기업소유·지배구조 문제는 공정거래법의 목적(제1조)에 명시된 사항이 아니므로, 공정거래법의 본령에서 벗어난 것임. ②공정위는 지배구조가 개선되고 투명경영의 증거가 나타나면 규제를 풀 수도 있다는 입장을 취하고 있는데, 투명경영과 지배구조 개선의 증거를 객관화시키기 어려움. ③출자는 기업 고유의 판단 영역(경영권)이기 때문에 출자총액제한 규제는 민간기업의 사(私)영역에 대한 개입일 뿐 아니라, 출자규제가 역설적으로 로드맵이 지향하는 ‘시장규율의 작동’을 지체시킬 수 있음. ④기업 집단의 지배구조와 관련하여 지배주주의 ‘사익추구’ 개연성은 상존하고 있으나 사익추구는 이해관계자 간의 이해상충 문제이기 때문에, 출자규제로 접근하기보다는 지배주주와 관련된 제반 거래의 공시강화, 부당내부거래 차단 및 집단소송제 등을 통해 해결하는 것이 효율적일 수 있음. ⑤출자제한제도의 규제익의 하나로 ‘동반부실화’ 방지를 제시하고 있지만 동반부실화를 방지하는 보다 유효한 정책은 채무보증 금지임. 기업구조 개혁 차원에서 이미 채무보증을 금지시켰기 때문에 출자규제가 동반부실화를 방지하는 데 추가적으로 기여할 여지는 적음. ⑥선진국의 경우, 공정거래법은 경쟁촉진에 초점이 맞춰져 있는 바, 공정위도 담합, 우월적 지위 남용 방지 등 “경쟁을 촉진하고 소비자 후생을 증진하는 데” 공정법 집행의 중점을 두어야 함. ⑦우량기업에 대한 외국인의 비중이 50%를 넘는 현재 상황에서, 출자규제 및 금융계열사의 의결권 제한은 경영권 방어에 있어서 우리 기업에 차별적으로 불리한 ‘역차별’임. ⑧피규제기관(기업)은 공정위가 부당내부거래를 조사함에 있어 이미 ‘충분한 조사권한(현장조사권 등)’을 가졌다고 봄.

5. 개정법률안에 대한 ‘경실련의견서’(2004. 8. 23).

■ 대기업집단 계열 금융·보험사의 의결권 제한제도 개선

개정안 내용	○산업자본계열금융보험사를 통한 지배력확장 방지를 위해 금융보험사의 의결권 행사한도를 30%에서 15%로 축소 (안 제11 조제3호)
의견 및 근거이유	<p>○금융보험사의 의결권 행사 한도를 개정안과 같이 축소하는 것에 찬성하며 궁극적으로 의결권 행사는 폐지되어야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 금융보험사 의결권 제한은 재벌 계열 금융보험사가 재벌 총수의 사금고 및 지배력 강화 수단으로 이용되는 폐해를 막기 위한 제도적 장치로서, 재벌집단이 총수 1인 중심의 제왕적 소유 지배 시스템이 지속되는 상황에서 반드시 필요한 조치임 - 특히 금융보험사 자산의 절대 다수는 일반 국민들의 저축자금인데, 이를 지배주주의 계열사 지배에 악용되도록 방조하는 것은 건전한 시장경제 질서의 확립에 역행하는 결과를 초래할 것임 - 이 제도는 그동안 전면 금지해 오다 2002년부터 정관변경, 임원 임면, 합병, 중요한 영업 양·수도 등에 한해 30%까지만 의결권을 행사할 수 있도록 했으나, 이번에 이를 다시 축소하기로 한 것으로서, 현재 보험·증권 등 제2금융권을 중심으로 산업자본의 금융지배가 점차 심화되는 추세이며, 실제 대기업집단의 자산 중 금융회사 비중을 보면 생명보험사는 1998년 42%였다가 2002년에는 52%로, 손해보험사는 45%에서 56%로, 증권사는 44%에서 52%로 각각 증가함 - 이에 대해 재계는 주요 우량 기업의 외국인 지분율이 50%를 상회하고 있어 외국자본의 과도한 경영 간섭과 적대적 인수·합병(M&A)에 무방비로 노출돼 있는 현실을 감안할 때 무리한 축소는 적지 않은 부작용을 초래할 수 있다고 주장하고 있음 - 그러나 지난 2003년 8월에 상호출자제한기업집단 소속 85개 금융보험사를 대상으로 실시한 조사에서는 동일인에 비우호적인 세력이 계열 우량 상장법인에 대하여 경영권을 위협할 수준의 지분을 매입하거나 시도한 사례를 발견하지 못해, 재계의 주장은 설득력이 떨어지고 있음

의견 및 근거이유	<ul style="list-style-type: none"> - 또한 세계는 이같은 의결권 제한이 주요 선진국의 그 사례를 찾아볼 수 없다고 주장하나, 산업자본과 금융자본의 상호 건전한 긴장관계 유지를 위해 이 둘을 분리하는 것은 전세계적인 추세로서 글로벌 스탠다드임. 특히 금융감독 기능이 선진외국과 같이 정상적으로 작동되지 않은 상황에서 이 같은 조치는 우리 경제의 건전성 확보와 경쟁력 강화를 위해 필수적인 조치임 - 따라서 산업자본의 금융지배 방지를 통해 건전한 시장경제 질서의 확립을 위해서는 금융보험사 의결권 행사 한도를 개정안과 같이 축소해야 하며, 나아가 의결권 행사는 폐지되어야 함
-----------	---

■ 금융거래정보 요구권의 재도입

개정안 내용	<p>○ 금융기관을 통한 부당내부거래의 조사·시정을 위하여 금융거래정보요구권을 3년 시한으로 재도입 (안 제50조 제5항~제10항 신설)</p>
의견 및 근거이유	<p>○ 부당내부거래 등 재벌의 불법행위를 방지하기 위해서 금융거래정보요구권의 시한은 연장되어야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현재 내부거래에 대한 이사회외 통제, 공시 등 부당내부거래 감시·통제를 위한 제도적 장치가 도입되어 있으나, 그 시스템이 작동되지 않고 있어 부당내부거래가 계속되고 있음 - 지난 2003년 7월 금융감독원이 결합제무제표를 분석한 발표자료에 따르면 5대 기업집단의 내부거래가 191조원으로 총 매출액의 38.1%를 차지하고 있으며 그 규모나 비중이 전년도에 비해 증가했다는 것이 드러남. 또한 공정위에서 의하면, 기업간 부당내부거래 행위의 87%가 금융기관을 통해 우회적으로 지원된 것으로 나타남 - 결국 기업간 내부거래 비율의 규모가 커지고 있으며 부당내부거래의 대부분이 금융기관을 통해서 이뤄지는 등, 부당내부거래의 수법이 더욱 교묘하고 다양한 방식으로 이뤄지고 있는 상황에서 계좌추적권의 시한연장이 폐지된다면 세계의 불법행위를 방치하는 결과를 초래하게 될 것임

■ 출자총액제한제도의 합리적 개선

<p>개정안 내용</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 지배주주의 실제출자지분과 의결권과의 괴리도가 작은 기업집단을 지정제외하는 근거 마련 (안 제10조제1항) 2) 계열회사수가 적고 소유구조가 단순한 기업집단을 지정제외하는 근거 마련 (안 제10조제1항) 3) 외국인투자기업에 대한 출자에 대한 예외인정을 외국인지분이 10%이상인 경우로 요건 강화 (안 제10조제1항제3호) 4) 지주회사에 대해 인정하고 있는 출자총액제한 적용제외를 지주회사의 자회사·손자회사까지 확대 (안 제10조제7항제2호) 5) 이사회·주총 및 이해관계자 등을 통해 지배주주에 대한 내부견제시스템이 잘 갖추어진 경우 출자총액제한을 제외하는 근거 규정 마련 (안 제10조제7항제4호 신설) 6) 예외시한이 만료된 예외인정주식에 대해 일반출자의 지정·편입시와 같이 시정조치 등에 대한 특례 적용 (안 제17조의2제1항) 7) 2003.3.31 시한만료된 기업구조조정 관련출자에 대해 필요한 범위내에서 예외를 인정 (법 부칙 제2조 삭제)
<p>의견 및 근거이유</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 출자총액제한제 기업집단 지정 제외, 예외 인정 등의 필요성은 인정되나, 이럴 경우 출자총액제한제도의 도입 취지가 무색케 되므로 현재보다 강화되어야 함 ○ 이와 더불어 출자총액제한제는 현재 방대하고도 불필요한 적용제외 등으로 제도의 실효성을 살리지 못하고 있으므로 이에 대한 실질적 정비가 필요함 - 출자총액제한제는 무분별한 순환출자를 억제하여 가공자본에 의한 무분별한 계열기업의 확장과 왜곡된 소유구조를 개선하기 위한 조치임에도 불구하고 19개에 이르는 각종 적용제외 및 예외인정출자 등으로 인해 그 기능을 제대로 수행할 수 없는 상황임 - 실제 작년의 경우, 12개 민간기업집단의 출자총액 32.9조원 중 적용제외 및 예외인정출자는 총 16.7조원으로 50.8%에 이르는 것으로 나타남. 이는, 재작년과 대비해서도 9.4% 증가한 수치임. 결국, 규제가 실효를 거두지 못한 채, 가공자본에 의한 총수의 지배체제만 더욱 공고히 되고 있는 현실임

<p>의견 및 근거이유</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 따라서 제도의 취지와 실효성을 살리기 위해서는 현행보다 강화되어야 하며, 방대하고도 불필요한 적용 제외 등의 실질적 개선이 필요함 ○ 시장규율의 강화를 위해 집단소송제도의 강화는 물론 공정위의 전속 고발권은 폐지되어 함 - 출자총액제한제를 포함한 대기업집단 정책 개선의 기본 방향은 정부 규제를 시장의 규율로 대체해 나가는 것임. 이를 위해서는 대기업집단에 대한 시장 감시가 적절히 작동할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 이를 강화하는 것이 중요함 - 그러나 현재 시장 상황은 감시 기능이 충분히 작동하지 않고 있기 때문에 시장 투명성 제고를 위해서는 이에 대한 보완이 필요하며 시장규율 강화 차원에서 집단소송제도의 강화는 물론 공정위의 전속 고발권은 폐지되어야 함 ○ 재계는 올 초부터 기업투자활성화를 어렵게 한다는 이유로 이 제도의 폐지를 계속적으로 주장하지만, 이는 투자를 규제한다는 근거없는 주장을 통해 이 제도를 무력화시키려는 시도에 지나지 않음 - 먼저 재계가 주장하는 투자 저해는 자본채를 구입하거나 공장 신·증설 등 자본스톡의 증가를 의미하는 투자와 타회사의 주식을 취득하는 행위를 의미하는 출자를 구분하지 못한데서 출발함. 실제로 현재 동종·밀접관련 업종, 신산업, 외국인 합작회사 등 예외 인정으로 인해 출자에 제한받지 않고 있음 - 출자총액제한제도가 폐지된 기간동안(1998-2000년) 대기업 집단의 출자총액은 계속 증가했으나, 설비투자율은 99년부터 2001년까지 증가폭이 둔화되거나 감소되었던 것 역시 재계 주장의 신빙성을 의심케 함. 또한 지난해 전경련·기업집단 등을 통해 투자·출자 저해사례를 조사하였으나 몇 건의 출자를 못하게 된 사례는 있었으나 실제 투자저해 사례는 나타나지 않음.
------------------	--

■ 지주회사 제도 보완

개정안 내용	<ol style="list-style-type: none"> 1) 부채비율 충족을 위한 유예기간을 1년에서 2년으로 연장(안 제8조의2제2항제1호) 2) 회사분할·현물출자 등 일부유형에만 인정되는 행위제한요건 충족을 위한 유예기간을 주식취득·이전 등 모든 유형으로 확대(안 제8조의2제2항제1호~제3호) 3) 비상장 합작 자회사에 대한 자회사지분율 요건을 50%에서 30%로 완화(안 제8조의2제2항제2호 본문) 4) 지주회사 설립·전환시에만 인정되는 자회사 지분율요건 충족을 위한 유예기간을 자회사 편입·매각시에도 1년간 인정되도록 하는 등 자회사 지분율요건 유예인정범위를 확대(안 제8조의2제2항제2호가목~바목) 5) 지주회사가 계열회사가 아닌 국내회사의 주식을 당해회사 발행주식 총수의 5%를 초과하여 소유하는 행위를 금지 (안 제8조의2제2항제3호) 6) 지주회사·자회사가 보유한 다른 회사 주식에 대해 처분유예가 인정되는 사유를 확대 (안 제8조의2제2항제3호 및 제3항제2호) 7) 금융(일반)지주회사가 될 당시 소유하고 있는 비금융(금융)회사 주식에 대해서 2년간의 처분유예기간을 인정(안 제8조의2제2항제4호 및 제5호) 8) 자회사의 손자회사에 대한 지분율요건을 신설(안 제8조의2제3항제1호) 9) 지주회사의 자회사간 출자를 금지 (안 제8조의2제3항제2호) 10) 손자회사가 보유한 다른 회사 주식의 처분유예기간을 2년 동안 인정(안 제8조의2제4항 신설) 11) 과징금 부과를 위한 범위반금액 산정 기준시점을 명확히 하기 위한 근거규정 마련 (안 제17조제4항)
-----------	--

의견 및 근거이유	<ul style="list-style-type: none"> ○기업지배구조개선 의 대안으로서 논의되고 있는 지주회사제는 재벌구조의 대안이 될 수 없음. 따라서 현재의 기업지배구조를 개선하기 위해서는 기업지배구조 개선과 투명성 강화를 위한 획기적인 보완이 필요함 ○만약 지주회사로 유도하기를 원한다면 지주회사제의 규제를 완화할 것이 아니라, 출자총액제한제도의 규제를 강화해야 함. 소유·지배의 괴리를 이용한 총수 일가의 횡포를 조장하기 위한 것이 아니라면 현행 재벌체제에 대한 규제를 강화해야 할 것임
-----------	--

6. 공정거래법 개정방향

- 내수 부진과 투자 위축이 극심하고 경제위기에 대한 국민적 불안과 우려가 큰 상황에서 공정거래법 개정은 대기업의 투자에 중대한 영향을 미칠 수 있기 때문에 친재벌, 반재벌 차원이 아니라 기본적으로 경제살리기, 기업살리기 차원에서 법개정을 검토해야 할 것임(여의도연구소).
- 현 정부·여당의 공정거래법 개정안은 기업의 투자심리 위축, 경제침체 가속화, 새로운 성장동력 발굴의 어려움, 기업의 경영권 방어능력 저하 등의 부작용을 초래할 가능성이 많기 때문에, 출자총액제한제도의 단계적 폐지, 금융보험사의 의결권 행사한도 현행유지, 계좌추적권 제도입 철회등의 방향으로 공정거래법을 개정함. ①출자총액제한제도의 단계적 폐지 : 총액출자규제는 새로운 성장동력의 출현을 제약하고, 경영권 방어를 어렵게 하며, 기업의 투자심리를 위축시키므로 단계적으로 폐지하고, 대신 기존의 기업내·외부 견제시스템 원활화에 주력함. ②금융보험사의 의결권 행사한도 현행유지 : 세계적인 산업·금융간 융합 및 탈규제 추세에 역행하고 적대적 M&A에 대한 국내기업의 방어능력을 저하하므로 금융보험사의 의결권 행사한도는 현행대로 유지하도록 하되, 감독 및 모니터링 기능은 강화함. ③계좌추적권 제도입 반대 : 부당내부거래는 외환위기 이후 도입된 기업내·외부견제시스템에 의하여 시장에 의한 자율규제가 이루어지는 환

경이 조성되어 있고, 계좌추적권의 실효성이 미미하며, 금융실명제법과 영장주의에 위배되고 일몰조항의 취지에도 어긋나며, 공정위의 조사권 남용과 기업의 경영위축만 가져올 것이기 때문에 재도입되어서는 안 됨. ④신고포상금제 도입 반대 : 공정거래법 전반에 대해 법 위반한 사실을 신고한 자에게 포상금을 지급하는 것은 세계에 유례가 없는 것이고, 신문시장을 겨냥한 명백한 언론탄압용이기 때문에 신고포상금제도는 도입되어서는 안됨.

- 공정거래정책의 선진화방안의 기본방향으로 그동안 공정거래정책은 시장구조를 개선하고 경쟁질서를 바로 잡는데 많은 기여를 해왔지만, 향후 공정거래정책은 무한경쟁의 개방경제시대에 맞게 산업화·민주화 시대의 ‘규제와 보호’ 위주에서 ‘자율과 경쟁’을 제고하는 방향으로 선진화되어야 할 것임.
- 현행 공정거래법을 개방경제시대에 맞게 경쟁촉진을 통하여 기업경쟁력을 강화한다는 차원에서 선진적인 ‘경쟁촉진에관한법률(가칭)’로 전면 개편하도록 함. 경제력집중 억제정책과 기업지배구조 개선정책 등과 관련된 공정거래법상의 대기업 규제조항은 상법, 세법, 증권거래법 등 해당 법률로 이관하고, 특히 rldjqemfd의 투자를 위축시키고 해외 경쟁기업에게 반사이익을 주는 역차별적 성격이 강한 규제는 과감히 폐지하여 공정거래법은 순수하게 경쟁촉진 정책을 기본으로 함.

○ 각 쟁점사항의 비교

쟁 점	현 행	정부·여당	한나라당
출자총액제한제	- 자산규모 5조원 이상 기업집단의 출자한도를 순자산의 25%로 제한	- 유지 (다수 예외조항 신설)	- 폐지 (처벌규정 보완)
계좌추적권	- 2004. 2. 4 유효기간 만료	- 3년 시한으로 재도입	- 재도입 반대
금융보험사의결권제한	- 30%까지 의결권 행사	- 2008년까지 15%로 단계적 축소	- 현행 30% 유지
신고포상금제	- 공동행위제도바보 상금지급을 내부지침으로 운영	- 신문경품도 신고포상금 지급대상 규정	- 기업간 부당공동행위에 한해 도입

■ 출자총액제도 유지문제

현 행	개 정 안	정부·여당	한나라당
<p>자산총액 5조원 이상의 기업집단에 속하는 회사에 대해 회사 순자산액에 25 %를 초과하여 다른 국내회사의 주식을 취득 또는 소유하는 것을 금지</p>	<p>기업집단의 소유지배 구조 개선과 투명경영을 유도하기 위하여 내부견제장치를 잘 갖춘 기업, 출자구조가 단순하고 계열회사 수가 일정수 이하인 기업집단, 지배주주의 소유와 지배간 괴리가 작은 기업집단을 출자총액제한의 대상에서 제외하는 근거를 마련하고, 또한 현물출자·영업양도·물적분할·분사 등 기업구조조정 관련 출자, 차세대 성장동력산업 출자, 지주회사와 자회사 및 손자회사를 출자총액 제한 대상에서 제외함 (안 제10조 제1항 본문, 제10조 제7항 제2호 및 제4호)</p>	<p>재벌기업이 다른 회사의 주식을 취득하는 것만을 제한하고 기업의 내부설비투자 등 기본적인 투자나 경영 활동을 제한하는 것은 아니고 또한 예외조항이 많이 추가되어 규제가 다소 완화되었으며, 기업 내·외부 견제시스템이 효과적으로 작동되는 것을 전제로 3년후 출자총액 제한제도를 재검토하겠다는 입장</p>	<p>투자위축이 극심하고 경영권 방어에만 집착하는 현 상황에서 출자총액제한 및 관련 법조항 등을 모두 폐지하고 다회사 출자의 문제는 기업지배구조 장치로 해결해야 한다는 입장</p>

■ 의결권 행사한도 축소문제

현 행	개 정 안	정부·여당	한나라당
<p>현행 공정거래법은 상호출자제한 기업집단 소송 금융·보험사는 보유하고 있는 계열사 주식에 대한 의결권 행사를 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 상장·등록 계열회사이 주주총회에서 임원인면 정관변경, 합병, 영업 당도에 대해 결의하는 경우에 특수관계인과 합하여 당해회사 발행주식 총수의 30% 까지 의결권을 행사할 수 있도록 하고 있음.</p>	<p>산업자본의 금융지배에 따른 부작용 방지를 위하여 상호출자제한기업집단 소속 금융·보험사가 보유한 계열사 주식에 대한 의결권 행사의 범위를 특수관계인과 합하여 현행 30%에서 2006년 4월 1일부터 3년 동안 매년 5%씩 단계적으로 15%까지 축소함(안 제11조제3호 및 안 부칙 제9조)</p>	<p>산업자본의 금융지배를 차단하고, 대기업 총수의 전횡을 방지하기 위해 의결권을 행사하도록 제한하지만, 국내기업들에 대한 외국인 지분이 증가하는 현실적 측면과 기업이 대응할 수 있는 시간적 여유를 주기 위하여 단계적으로 축소하겠다는 입장</p>	<p>대기업집단 계열 금융·보험사의 의결권을 축소하려면 정부는 먼저 산업자본과 금융자본의 관계설정에 대한 명확한 비전부터 제시해야 하며, 국내기업들이 경영권 방위에 모든 힘을 쏟고 있는 상황에서 정부가 공적자금(연기금, 산업은행 등의 주식투자, 사모펀드 투자 등)으로 보유한 기업주식의 의결권은 행사하려고 하면서 민간 금융기관에 대해서만 의결권 행사를 막는 것은 큰 모순이므로 현행대로 유지해야 한다는 입장</p>

■ 신고포상제도 도입문제

현 행	개 정 안	정부·여당	한나라당
<p>공정거래위원회는 현재 공동행위제보자에 대한 보상금지급을 내부지침으로 운영</p>	<p>공정거래위원회는 제보당시에 부당한 공동행위에 가담하지 아니한 자로서 부당한 공동행위에 대한 충분한 증거자료를 최초로 제공하는 자에 대하여는 예산의 범위 안에서 보상금을 지급할 수</p>	<p>부당한 공동행위나 불공정거래 행위 등 모든 공정거래법 위반행위를 공정거래위원회 자체 인력만으로는 인지·조사하는데 한계가 있으므로, 포상금 제도를 도입하여 국민의 신고를 유도하는 것이 시장</p>	<p>공정거래법 전반에 대하여 제보자에게 포상금을 지급하는 것은 세계에서 유례가 없으며 법리적으로도 문제가 많을 뿐만 아니라 명백히 신문시장만을 겨냥한</p>

현 행	개 정 안	정부·여당	한나라당
	<p>있도록 근거규정을 마련함(안 제22조3 신설, 정부안)</p> <p>- 공정거래법을 위반하는 사실을 공정거래위원회에 신고 또는 제보하고 이를 입증할 수 있는 증거자료를 제출한 자에 대해 예산의 범위 안에서 포상금을 지급할 수 있도록 함(안 제64조2 신설, 문학진 의원 대표발의)</p>	<p>한정상화를 위 현실적인 대안이라는 입장</p>	<p>도구로 악용될가능성이 높기 때문에 반대한다는 입장</p>

7. 공정거래법의 개정방향

정부의 가장 중요한 역할은 기업들이 기업 활동에 전념할 수 있도록 시장 친화적 제도와 인프라를 구축하고 또한 기업 활동에 대한 직접규제는 최소화하되 시장기구가 제대로 작동할 수 있는 규칙을 제정하여 경쟁과 협력을 통한 기업경쟁력을 강화하는데 주력해야 함.

■ 출자총액제도 유지문제

현 황	문제점	개정방향
<p>- 공정거래위원회는 대기업집단 계열사간 다단계 출자로 과도한 소유지배권 괴리가 여전히 발생하고 있으며, 기업내·외부견제시스템도 아직 정착되지 않았기 때문에 당분간 동제도를 유지하되, 다양한 졸업제도를 도입하고 출자</p>	<p>- 신규투자를 저해 : 기업의 출자는 출자대상기업에 대해 지분참여 등을 통하여 투자자금을 조달해주거나 신규투자를 위한 사전단계로 활용되지만 출자총액제한이라는 사전적 규제가 기업투자의 상한으로 적용함에 따라 기업의 신</p>	<p>- 출자총액제한제도는 기업의 경영투명성을 높이고 소유지배의 괴리에 따른 부작용을 방지하는데 근본 취지가 있으나, 이런 문제들은 기업내부의 지배구조와 시장의 감시 및 규율기능을 강화함으로써 해결해야 할 사항이고, 또한</p>

III. 독점규제및공정거래에관한법률 개정의견

현 황	문제점	개정방향
<p>총액제의 예외인정 요건을 보완하는 것을 내용으로 하는 개정안을 마련</p> <p>- 2004. 4. 1 현재 자산총액 5조원이상 22개 기업집단 가운데 18개 기업집단이 출자총액제한기업으로 지정되어 있으며, 소속계열사수는 378개이고 자산총액은 426조 4,540억원임</p>	<p>규투자가 저해됨</p> <p>- 국내 주요 우량기업에 대한 외국인 지분율이 크게 높아져 있는 상황에서 외국자본이나 외국기업이 적대적 M&A를 시도할 경우 출자총액제한으로 인해 추가출자 여력이 없는 기업집단은 계열회사의 경영권을 상실할 가능성이 많음</p> <p>- 출자나 기업인수는 기업이 미래 수익사업을 능동적으로 찾아 나가기 위한 중요한 전략이지만 출자규제로 인해 신성장 동력 발굴에 대한 전략적 투자가 제약을 받게 됨</p>	<p>이는 국내기업에 대한 역차별적 규제로 기업의 보수경영을 심화시켜 투자를 위축시키고 국제경쟁력을 갖춘 미래 신성장 기업의 출현을 제약하는 등 부작용이 많기 때문에 폐지되어야 함</p> <p>- 특히 외환위기이후 강력히 추진된 기업개혁의 결과 기업 지배구조 개선, 소수주주권 강화, 회계투명성 제고, 지배주주 및 경영진 책임강화 등 기업의 내·외부견제시스템이 마련되었기 때문에 소수지배구조의 괴리에 따른 폐단도 시장에 의한 자율적 감시기능을 통해 막도록 함</p> <p>- 우리기업은 외국일류기업에 비해 매출이나 이익규모에서 크게 떨어지며, 좁은 국내시장의 시각으로 규모가 크다는 이유로 출자행위 자체를 획일적으로 사전 규제하는 것은 불합리할 뿐만 아니라 세계적으로도 한국을 제외하고는 출자한도를 사전 규제하는 경우는 없음</p> <p>- 출자에 대한 사전규제는 시급히 폐지하는 것이 바람직하지만 만약 단계적 접근이 필요하다면 출자한도를 현행 25%를 한시적으로 50%로 상향 조정한 후 완전히 폐지하도록 함</p>

■ 금융보험사 의결권 축소문제

현 황	문제점	개정방향
<p>-대기업집단 계열 금융보험회사의 의결권제한제도는 1986년 12월 경제력집중 억제시책의 하나로 계열회사 주식에 대해 의결권 행사를 전면금지하는 내용으로 도입되었으나, 외국인의 적대적 M&A 위협에 대한 방어수단이 필요하다는 주장이 제기되어 2002년 1월부터 의결권 행사금지를 완화하여 정관변경, 합병, 영업양도에 대해 결의하는 경우에는 특수관계인과 합하여 당해회사 발생주식 총수의 30%까지 의결권 행사를 허용하고 있음</p> <p>- 이 번 개정안은 금융보험사의 의결권 행사한도를 현행 30%에서 2006년 4월 1일부터 3년 동안 매년 5%씩 단계적으로 축소하여 15%까지 축소하도록 하고 있음</p> <p>- 정부는 대기업집단이 금융자본까지 지배할 경우 고객과 지배주주간 이해상충 문제 발생, 금융시스템의 안정성 저해, 경제력집중 심화 및 금융자원 배분의 왜곡 등의 부작용이 우려되기 때문에 금융보험회사의 의결권 행사한도를 축소해야 한다는 입장임</p>	<p>- 적대적 M&A에 대한 방어능력 저하 : 외국자본의 금융보험회사의 의결권 행사한도가 현행 30%에서 15%로 축소된다면 외국자본의 적대적 M&A에 대한 방어능력이 저하될 가능성이 많음</p> <p>- 보수안정 위주의 경영 조장 : 단기실적 안정위주의 경영조장, 경영권 방어비용 증대에 따른 자원낭비, 국내 주력기업의 해외이전 고려 등의 부작용으로 인해 투자 위축, 성장기반 저하, 기업의 국제경쟁력 약화 등을 초래하게 될 것임.</p> <p>- 의결권 행사한도 축소는 이중 규제 : 출자총액제한으로 국내기업집단의 계열사간 주식취득이 규제를 받고 있는 상황에서 이미 제한된 범위 내에서 취득한 주식에 대해 다시 의결권을 제한한다는 것은 이중규제의 성격을 지니게 됨</p> <p>- 금융시장 변화추세에 역행 : 세계적으로 금융시장의 탈규제화가 이루어지고 있는 상황이며, 만성적인 금융자금 초과수요 상태였던 과거와는</p>	<p>- 적대적 M&A의 방어를 위하여는 현행유지가 필요함. M&A가 가능하려면 주주총회에서 의결권의 3분의 2(약 67%)이상 동의가 필요하기 때문에 역으로 30%정도의 우호지분을 확보하게 되면 M&A방어가 가능하다는 점에서 2002년 법개정시 금융보험회사의 의결권을 30%까지 허용하였으나, 이를 축소할 경우 적대적 M&A의 방어가 어려워질 수 있음</p> <p>- 산업자본과 금융자본의 융합은 세계적 추세 : 세계적인 산업·금융간 융합추세, 외국계 금융기관의 본격적 진출등의 상황에서 금융시장의 지나친 규제는 시장위축과 경쟁력 약화를 초래하므로 산업자본의 금융업 소유관련 규제를 완화하고, 선진금융기법 도입 및 경영능력 제고에 집중할 수 있도록 금융규제를 최소화하는 것이 바람직함</p> <p>- 시장의 자율적 견제장치를 최대한 활용해야 함 : 산업자본의 금융지배에 따른 금융보험회사의 자금운용에 있어서 고객과 지배주주간 이해상충</p>

Ⅲ. 독점규제및공정거래에관한법률 개정의견

현 황	문 제 점	개 정 방 향
	<p>달리 외환위기이후에는 기업들은 내부유보자금이나 직접금융을 통하여 자금을 조달하는 비중이 높아지고 있고 또한 국내 금융시장도 소매금융시장이 중심이 된 수요자시장으로 변화하는 추세이게 때문에 산업자본이 금융자본을 지배하여 사금고화한다는 우려에서 의결권 행사를 축소하는 것은 국내외금융변화 추세에 역행하는 일임</p> <p>금융산업의 경쟁력 약화 : 의결권 행사한도 제한 등 경쟁력집중 억제에 초점을 맞춘 규제 강화는 금융기관의 자금 운영 유연성과 경영선택의 입지를 좁힘으로써 경제 인프라인 국내 금융산업의 경쟁력을 약화시키게 될 것임</p> <p>- 국내자본에 대한 역차별 : 국내사업자본의 금융진출에 대한 규제는 향후 대규모 정부소유의 금융기관 매각시 외국자본과의 공정한 경쟁을 가로막는 역차별일 뿐만 아니라 외국자본에 의한 저가 매각입찰을 초래하게 되어 공적자금회수율을 낮추고 나아가 국부유출을 심화시킬 수 있음</p>	<p>문제는 원칙적으로는 금융감독 차원에서의 규제와 이해관계자에 의한 자율적 견제장치에 의해 해결되어야 할 사안 임. 현행 금융관련법령은 금융보험회사의 대주주 또는 계열사에 대한 신용공여한도 및 주식보유한도를 제한하고 있고, 현행 공정거래법이 대주주와의 대규모 거래시 공시 및 이사회 의결을 의무화하고 대주주의 부당한 영향력 행사의 부당내부거래를 금지하고 있는 등 다양한 견제장치가 있기 때문에 현행유지가 필요함</p>

■ 금융거래정보요구권 제도입문제

현 황	문제점	개정방향
<p>- 기업의 부당내부거래조사를 위한 금융거래정보요구권(계좌추적권)은 외환위기 이후 1999년 2월 부실계열사 퇴출을 통한 구조조정 촉진, 기업의 핵심역량 강화, 계열기업과 독립기업간 공정경쟁 촉진 등의 목적으로 30대그룹에 한해 2년 한시적으로 처음 도입되었고, 2001년 1월 법개정을 통하여 그 유효기간이 2004년 2월 4일까지 3년간 연장되었으나 현재는 기한만료로 폐기된 상태임</p> <p>- 공정거래위원회는 부당내부거래 규제의 필요성과 부당내부거래 조사의 실효성 확보를 위하여 금융거래정보요구권을 3년 한시적으로 재도입하려고 함</p>	<p>- 금융실명제 입법취지에 정면 배치 : 계좌추적권을 재도입하는 경우 공익을 위하여 필수불가결한 경우가 아니면 금융거래에 대한 비밀보장을 엄격히 규정하고 있는 금융실명제법의 입법취지에 정면 배치되며, 한시적인 일몰조항으로 규정된 공정거래법의 당초 입법취지와도 상충됨</p> <p>- 계좌추적권 재도입은 행정편의주의적 발상 : 공정위는 부당내부거래행위에 대한 조사가 필요한 경우 법원의 영장을 발부받거나, 관계 행정기관이나 단체의 장에게 조사를 의뢰하거나 필요한 자료를 요청할 수 있는 권한이 있음에도 불구하고 굳이 계좌추적권을 재도입하겠다는 것은 행정편의주의적인 발상일 뿐만 아니라 도입될 경우 금융자료를 열람하는 기준이 불명확하고 조사요건이나 적법한 절차가 미흡하여 계좌추적에 대한 공정위의 권한 남용이 우려됨</p> <p>- 계좌추적권의 실효성이 미미 : 지금까지 계좌추적권을 발동해서 적발한 거래내용 중 실제 계열사에 지원한 금액의 비중은 극히 미미하고, 기업</p>	<p>- 금융거래정보요구권이 재도입되어서는 안됨. 부당내부거래는 외환위기 이후 도입된 기업 내·외부연계시스템에 의해 시장에 의한 자율규제가 이루어지는 환경이 조성되어 있고, 계좌추적권의 실효성이 미미하며, 금융실명제법과 영장주의에 위배되고 일몰조항의 취지에도 어긋나며, 공정위의 조사권 남용과 기업의 경영위축만 가져올 것이기 때문에 재도입되어서는 안 됨</p> <p>- 부당지원행위는 세제측면에서 접근해야 함. 계열사에 대한 지원성 거래는 이미 세법과 금융관련법에서 금지하고 있기 때문에 공정거래법상 내부거래규제는 이중규제의 성격을 가지므로 내부거래 문제는 선진국과 같이 기업지배구조와 과세로 해결하는 것이 바람직함</p> <p>- 기존 조사권을 최대한 활용해야 함. 공정위는 경쟁정책 차원에서 계열사간 내부거래 조사를 하고자 한다면 먼저 현장조사권, 자료제출 명령권 및 영치권, 출석 및 진술요구권 등 기존조사권을 최대한 활용하고, 필요하면 이미 계</p>

Ⅲ. 독점규제및공정거래에관한법률 개정의견

현 황	문 제 점	개 정 방 향
	<p>내·외부견제시스템이 마련됨으로서 사실상 내부거래가 근절됨에 따라 계좌추적권의 실효성이 거의 없음</p>	<p>좌추적권을 가지 국제청과 금융감독위원회 등 다른 정부기관의 업무협조를 원활히 받을 수 있도록 금융실명제법상에 근거 조항을 마련하도록 함</p> <p>- 부당내부거래는 기업의 내·외부견제시스템에 맡겨야 함. 지배주주의 경영책임 강화, 사외이사제도의 도입 및 대형 상장법인의 감사위원회 설치 의무화, 증권집단소송제 및 주주대표소송제의 도입, 적대적 M&A 허용 등 기업에 대한 내·외부견제시스템이 도입되어 부당내부거래에 대하여 시장에 의한 자율규제가 이루어지고 있음</p>

■ 신고포상금제 도입문제

현 황	문 제 점	개 정 방 향
<p>정부가 제출한 공정거래법 개정안에는 현재 내부지침만으로 운영중인 부당공동행위 제보자에 대한 보상금 지급근거를 법률에 마련하는 내용만 포함하고 있는 반면 의원입법안에는 공정거래법 전반에 대해 위반한 사실을 공정거래위원회에 신고 또는 제보한 자에 대해 포상금을 지급할 수 있도록 함</p>	<p>- 정부개정안과 의원입법안은 개정 조항들간에 중복과 충돌이 일어날 뿐만 아니라 특히 의원입법안의 경우 신문분야에만 대부분의 포상금을 지급하도록 한 것은 명백한 언론 탄압이라는 의구심을 지울 수 없음</p>	<p>의원입법안은 공정거래법 전반에 대하여 법을 위반한 사실을 신고한 자에게 포상금을 지급하는 것으로 이것은 세계에 유래가 없는 것이며 나아가 불공정행위에 대한 신고 포상금 중에서 신문판매 경품 및 무가지체공행위에 대한 예산이 전체 예산의 약 3%에 달하는 것을 감안할 때 명백히 신문시장을 겨냥한 언론탄압용이기 때문에 신고포상금제도는 도입되어서는 안됨</p>

○ 공정거래법의 전면 개편방안

■ 경쟁촉진에관한법률로의 제명 변경

- 현행 독점규제및공정거래의확보에관한법률의 제목과 내용을 상당부분 그대로 수용하고 공정거래법의 가장 중요한 취지인 경쟁촉진 과 상품시장의 경쟁여건을 규정한다는 것을 강조하고 경쟁개념을 중심으로 한 강력한 법으로 규정하기 위하여 현 독점규제및공정거래에관한법률의 명칭을 경쟁촉진에관한법률로 개정하도록 함
- 현 공정거래법에는 경쟁촉진이라는 본래의 목적 이외에 경제력집중 방지 국민경제의 균형발전 등 불분명하고 사회정책적인 목적이 혼재되어 있어서 객관적이고 투명한 경쟁정책을 시행하기 어려움

■ 법의 목적을 경쟁촉진으로 일원화

- 경쟁의 결과에 과도하게 집착하여 경쟁자나 약자를 보호한다는 명분을 강조하게 되면 경쟁 자체를 훼손하게 되어 기업들의 하향평준화를 초래하게 되고 나아가 국가경쟁력이 약화될 것임
- 따라서 공정거래법은 그 지향하는 목표를 경쟁촉진으로 일원화하고 자유롭고 공정한 시장질서를 구축하는 제도적 틀을 만드는데 중점을 두어야 할 것임

■ 경제력집중 억제정책을 타부처로 이관

- 공정거래법은 원칙적으로 경쟁을 촉진하는 것이 목적이므로 활발한 경쟁을 유도하기 위해서는 기업의 규모 경영전략 사업영역에 따라 기업에 대한 규제가 차별되어서는 안되기 때문에 경제력집중 억제정책을 공정거래법에서 배제함
- 공정거래법에 규정되어 있는 지분제한 출자제한 의결권제한 부채비율 유지 채무보증 등 경제력 집중 억제제한의 구체적 수단들은 대부분 소유지배구조와 금융건전성과 관련되어 있기 때문에 이를 보다 전문적으로 관장하는 타부처로 이관하도록 함

- 기업지배구조 및 재무구조 개선 규정을 분리
 - 공정거래법은 경쟁촉진을 통하여 상품시장에서의 규율을 확립하는 것을 목표로 하고 있지만 현 공정거래법에서는 기업지배구조 및 금융산업과 관련된 규제가 혼재되어 있음
 - 기업의 지배구조는 공정거래위원회의 대상이 아니기 때문에 현 공정거래법의 기업지배구조 개선과 관련된 정책은 금융 및 자본시장의 규제와 시장규율에 위임할 필요한 경우 회사법과 증권거래법 등 관련법규를 보완하도록 함
- 산업정책과 관련된 내용을 타부처로 이관
 - 현재의 공정거래법은 부당공동행위에 대한 규제에 있어서 경쟁정책과 무관하거나 오히려 상반될 수 있는 산업정책적 고려를 시행하고 있는바 공정거래법이 지향하는 경쟁정책을 제대로 추진하기 위해서는 이와는 무관한 산업정책적인 내용을 타부처로 이관하도록 함
- 경쟁촉진정책을 강화
 - 공정거래법의 가장 중요한 입법취지인 시장규율과 경쟁촉진을 위해서는 독·과점적 시장지배력의 부당한 행사를 막고 경쟁제한적 행위를 방지하며 이를 규제하는데 역점을 두어야 함
 - 개별시장에서의 수평적 시장지배력의 남용과 경쟁제한적 시장에 대한 강력한 개선수단으로 기업분할청구권제도를 도입하고 사업자간 공동행위에 대한 감시와 이에 대한 제재 수단을 강화하는 한편 불공정거래행위의 심사기준을 경쟁 및 소비자 중심으로 변경하고 합리의 원칙적용을 확대하는 등 불공정거래행위를 정밀하게 분석하여 경쟁제한행위와 경쟁행위를 구분하여 경쟁촉진적 규제를 실시함
- 경쟁정책 집행의 중립성 강화
 - 공정거래위원회가 경쟁정책을 더욱 강화하고 정치적 중립성과 독립성을 지닌 전문적인 규제기관으로 거듭나기 위해 그 위상과 역할을 더욱 강화함

- 이를 위하여 공정거래위원회의 상임위원회 공정위의 연구기능 강화
공정위의 전속고발권제도 폐지 사소 私訴 와 사적 금지청구권제도의
도입 등이 필요함.

IV. 고령사회관련법제(국민연금관련건 제외) 정비관련 입법의견

1. 초고령사회진입에 따른 대책마련의 필요성

- 우리 나라의 노인인구는 2000년 340만명으로, 전체인구(4701만명)
의 7.2%를 넘어섰고, 2026년에는 20%로, 초고령사회로 이행될 전
망으로 세계에서 그 유례를 찾아 볼 수 없는 짧은 기간에 고령사회
의 길을 걷고 있으며, 이는 오랜 기간에 걸쳐 인구고령화에 대처해온
선진국보다 그에 따르는 충격도 클 것으로 예상되는 바, 이때 가장
큰 피해 당사자는 노인일 것임. 노인들에 대한 보호는 전통적으로 가
족이 담당해 왔으나 저출산율로 인해 가족 구성원이 줄어들고 여성
의 사회활동 참여가 늘어나면서 노인보호가 가족에게만 의지하기가
어렵게 되었음.
- 우리 나라도 핵가족이 보편화되고, 가족 크기는 감소함으로써 노인세
대는 자녀가족으로부터 소외될 가능성이 커지고 있음. 남의 도움을
받아야 일상생활을 영위할 수 있는 이른바 ‘장기요양보호 대상’ 노인
중 보호를 받고 있는 노인 비율은 74%에 불과하며, 나머지 26%의
노인은 보호를 받지 못하고 있는 것으로 실정으로 그 수치는 더욱 증
가될 전망이다.
- 노인학대에 대한 우려도 증가하고 있음. 신체적, 정신적, 경제적으로
사회와 가족의 부양에 의존이 큰 노인인구의 급증은 노인학대 노출의
범위를 증대시키고 있음(이연호 연구원, 한국보건사회연구원 노인학
대상담센터).
- 노인문제는 자칫 엄청난 사회적 부담으로 되돌아 올 수 있기 때문에
실태를 제대로 파악, 대처해야 하며, 각종 노인복지관련법을 제·개정

하고, 노인소득보장·경로연금·노인요양시설 등을 확대하는 등 적극적인 해결방안을 찾아야 함(세계일보, 2004. 8. 29).

2. 고령사회¹⁾기본법 제정필요

- 우리나라 경우는 세계에서 유례없는 속도로 출산율이 저하되어 2002년도 여자 1인당 출산율 1.17로 세계 최저를 기록하는 한편, 2000년에 이미 고령화사회(7.2%)를 지나 2019년에 고령사회(14.4%)로 진입할 전망이며, 2026년에는 다시 초고령사회(20%)에 도달할 전망이다. 이처럼 저출산 현상과 맞물린 인구고령화로 말미암아 각종 갈등과 불안이 육박해 오고 있고 피부양인구 증가로 인하여 부양인구와 피부양인구 사이의 갈등이 날카로워지고 있으며, 노인보호를 위한 사회비용의 증가와 사회의 노령화로 인한 경제성장의 둔화마저 우려되는 실정임.
- 초고령화가 진행되고 있는 상황에서는 고령사회기본법과 같은 입법이 필요함. 기본법이 제정되면 노인복지법·국민연금법·국민건강보험법 등 기존의 관련법뿐 아니라 앞으로 제정될 고령화대책 개별 법률들을 인솔하는 고령사회의 또 하나의 헌법 구실을 하게 될 것임.
- 현행 건강보험제도·국민연금제도는 근본적으로 개혁되어야 함. 건강보험기금이나 연금기금의 재원을 마련하는 단계에서는 빈부 등의 조건이 참작되었겠지만, 그 기금의 사용면에서는 빈부 등의 조건이 제대로 고려되고 있다고 할 수 없음. 고령사회기본법에서는 이러한 기존제도의 개선을 명시적으로 요구하는 조항을 두어야 할 것임.
- 우리 사회가 고령화사회를 거쳐 고령사회·초고령사회로 진전하는 까닭은 의식주·교육·의료의 발전 때문인데 이들 요인은 수명만 늘리는 것이 아니라 가동연한도 연장시키고 있음. 65세를 기준으로 하는 고

1) 인구고령화는 전체 인구 중 노인이 차지하는 비중이 증가하는 것을 말함. 유엔의 분류에 따르면 전체 인구 중에서 65세 이상 노인이 차지하는 비율이 7% 이상인 사회가 고령화사회(aging society), 14% 이상인 사회가 고령사회(aged society), 20% 이상인 사회가 초고령사회(super aged society)임.

령이라는 개념이 언제 설정된 것인지는 모르나 초고령사회가 된다는 2026년, 아니 고령사회가 된다는 2019년까지도 유지될 수 있는 것 인지 의심스러운 상태임. 고령의 기준을 70세로 연장한다면 65세를 고령의 기준으로 할 때보다 걱정거리가 많이 해소될 수도 있음. 고령 사회기본법에는 고령의 정의규정이 들어있어야 할 것임(김주원, 변호사, 대한변호사협회 사무총장, 내일신문 2004. 8. 31).

3. 고령사회대책기본법 제정의견

■ 고령사회대책기본법 제정의 필요성

- 우리나라의 저출산·인구고령화의 현황 : 우리나라는 세계에서 유래 없는 속도로 출산율이 저하되어 2002년도 합계출산율²⁾이 1.17로 세계 최저를 기록하는 한편, 인구고령화는 선진국에서도 경험하지 못한 속도로 빠르게 진행되고 있어 사회·경제적 불안감 점증. 2000년에 고령화사회(7.2%)에서 2019년에 고령사회(14.4%), 2026년에 초고령사회(20%)에 도달할 전망이며, 이는 고령화사회에서 고령사회로 가는데 19년³⁾, 고령사회에서 초고령사회로 가는데 불과 7년 소요하는 것으로 농어촌의 경우 65세 이상 인구비율이 15.8%(’02년)로 이미 고령사회(Aged Society)에 진입한 상태임.
- 저출산·인구고령화의 영향 및 전망 : 인구고령화는 전체 사회에 심각한 부담이 되며 이는 미시적 수준 및 거시적 수준에서 혹은 개인적 차원과 사회적 차원에서 동시에 복합적으로 발생하고 있음. 거시적 수준⁴⁾에서는 노인 개인과 가족의 삶의 질에 영향을 미치는 바, △노

2) 합계출산율(Total Fertility Rate : TFR)이란 한 여자가 평생동안 평균 몇 명의 자녀를 낳는가를 나타내며, 출산력 수준비교를 위해 대표적으로 활용되는 지표로서 연령별 출산율(ASFR)의 총합

※ 2002년도 합계출산율 : OECD 평균 1.6, 일본 1.32, 미국 2.01, 뉴질랜드 1.90

3) 고령화 속도가 매우 빠른 일본(24년)보다 5년이 빠름.

4) 거시적 차원에서 발생하는 사회적 과제는 사회, 경제, 정치의 세 영역으로 나누어서 접근해 볼 수 있음. ①사회적 측면에서는 노인인구가 차지하는 비중이 증가함에 따라 세대간의 갈등이 발생하게 되며, 장기적으로는 생산인구 비중이 감소하게 됨. ②경제적 측면에서는 증가하는 노인을 위한 의료비와 연금은 사회의 커다란 부담이 되고, 경제의 침체의 요인으로 작용함. ③정치적 측면에서는 인구고령화는 과중한

인을 부양하는 가족도 노인부양에 대한 부담이 있고, 특히 만성질환을 앓고 있는 노인에 대한 보호는 핵가족화하고 여성의 사회진출이 활발한 상황에서 가족의 부담을 더욱 가중시키고 있음. △가족내에서는 노인세대와 젊은 세대간의 가치관의 차이로 인해서 가족갈등이 발생할 여지가 있음.

- 경제성장의 둔화 : 저출산·인구 고령화는 노동공급 감소, 노동생산성 저하, 노령인구 증가에 따른 저축을 하락, 소비위축, 투자위축, 재정수지 악화 등을 초래하여 경제성장을 둔화시킬 전망이다⁵⁾. 그러나, 저출산·인구 고령화 자체가 경제성장을 둔화시키기보다는 연금·의료제도, 복지서비스 및 노동시장구조 등 기존의 제도가 저출산·고령화시대에 정합되지 못함으로써 발생하는 측면이 더 클 것으로 판단됨.
- 노후보장을 둘러싼 세대간 갈등 첨예화 : 저출산·고령화 추세에 따라 생산가능인구는 감소하고, 피부양 노인인구가 급증함으로써 생산가능인구의 노년부양비는 크게 증가할 전망이다⁶⁾. 근로자 감소 및 노인증가로 인한 국민부담 증가현상은 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 증가하고 있어 향후 저성장으로 인해 파이가 줄어들면서 파이의 분배 및 재분배를 둘러싼 경쟁과 갈등이 심화될 전망이다.
- 노동시장의 변화 : 저출산·고령화는 노동력의 양적·질적 변화뿐 아니라 산업구조 변화 등 환경변화와 맞물려 임금·정년제 등 고용관행 전반에 영향을 미칠 전망이다. 고령자 노동공급은 증가하고 청년인구는 감소되어 환경변화에 대한 적응력이 약화되고 및 경제의 활력이 저하될 것으로 우려됨.
- 재정·금융 및 산업구조의 변화 : 고령화로 인한 국민연금 수급율(수급자/가입자)이 급증하고 연금재정이 불안정하여 연금재정위기에 직

노인복지재정으로 복지국가의 정당성을 유지해야 하는 과제를 던짐.

- 5) OECD에 따르면 고령화는 향후 수십년간 일인당 GDP성장률을 연간 0.25~0.75%p 감소시키는 효과를 초래하며, 우리의 경우 2000~2050년 기간 중 연평균 GDP성장율이 2.9%에 머무를 것으로 전망됨.
- 6) 2002년에는 생산가능인구 10명이 노인 1명을 부양하였으나, 2020년에는 5명이 노인 1명 부양, 2040년에는 2명이 노인 1명을 부양하게 될 전망이다.

면할 것으로 우려됨. 저출산 등에 따른 근로인구의 감소는 조세수입 및 사회보장기여금 등을 감소시켜, 경제활동참가율의 획기적 증가가 없는 한, 세입의 감소가 불가피해질 것이나, 노인인구의 증가는 연금수급자의 증가 및 노인 의료·복지비용 등 재정지출의 급증요인으로 작용하여 재정수지는 장기적으로 악화될 것으로 전망됨⁷⁾. 향후 높은 수준의 교육을 받고, 소득과 재산 등으로 구매력을 갖춘 실버세대의 등장에 따라 전통적인 노동집약산업과 농림수산업이 후퇴하고, 서비스업 및 노인관련 실버산업이 크게 증가할 것으로 전망됨. 노인층은 안전자산을 선호하므로 금융시장에서도 주식보다는 채권수요가 증가하고, 청·장년층이 노후대비목적으로 가입하는 장기저축 및 개인연금저축 등 장기금융상품의 수요 증가가 예상되므로 장기국채시장의 육성 등 장기금융시장을 활성화하기 위한 노력이 필요함. 고령화는 단순한 인구구조의 변화가 아니라 사회·경제의 대규모 지각변동을 야기하지만 확립된 사회보장시스템이 고령화의 충격을 완화시키는데 결정적 역할을 하게 됨.

- 사회복지부문의 변화 : 개인주의적 가치관의 확산, 핵가족화, 여성의 사회참여 증가 등으로 가족 자체의 부양기능이 약화되고 자녀 출산·양육, 노인부양의 문제가 가족뿐만 아니라 국가·사회의 책임이 강화될 전망이다. 평균수명의 연장 등에 따라 가족주기가 변화하여 고령자의 독립생활 기간이 증대하고 생계독립 경향이 증가하여 Care비용이 증대함. 노인인구의 증가에 따라 노인질환에 대한 의료·요양서비스의 수요가 증가하여 사회적 비용 및 국가재정부담이 증가함⁸⁾.
- 저출산·고령사회대책의 강화 :
 - “저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략”(4대 분야 20개 과제)을 수립함(2004.1).

7) OECD의 재정수지 추정결과 우리나라는 2000년 현재 2.5%의 흑자를 보이고 있으나, 2050년에는 -7.7%의 적자를 기록할 것으로 예상됨.

8) 치매, 중풍 등 요양보호 필요노인이 2003년 59만명에서 2020년에는 114만명으로 증가할 전망이며, 이에 따른 요양보호비용도 2003년 3조4천억원에서 2020년 8조3천억원으로 급속히 증대할 것으로 예상됨.

IV. 고령사회관련법제(국민연금관련건 제외) 정비관련 입법의견

- 2004. 2 : 『고령사회대책 및 사회통합기획단』을 대통령 자문 『고령화및미래사회위원회』로 확대 개편함.
- 인구의 고령화에 따른 사회경제적 변화에 대응하여 고령사회대책(보건·복지, 소득보장, 산업, 고용, 교육·문화) 전반에 대한 각종 시책을 종합적으로 추진, 평가 및 관리할 수 있는 법령체계의 마련이 긴요함.

■ 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략(로드맵)

비 전	건강하고 활력있는 고령사회			
목 표	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 가족친화적 인구대책을 통한 출산안정 도모 ◇ 고용확대를 통한 성장기반 강화 ◇ 누구나 안심할 수 있는 노후생활 보장 ◇ 고령친화적 재정·산업정책 			
정책분야 (4대분야)	인구·가족 정책	고용·인력 정책	보건·복지 정책	재정·금융 정책
추진전략 및 정책과제 (20과제)	출산안정화	제도 및 고용관행 개선	안정적 노후소득 보장	재정수지균형, 산업구조개편
	◦ 가치관 재정립 ◦ 출산·양육 지원 강화	◦ 임금직무체계 개선 ◦ 정년·연령차별 개선	◦ 다층연금체계 도입 ◦ 사각지대 해소	◦ 재정효율성 제고 및 세입기반 확충 ◦ 실버산업육성
	가정과 직장의 양립	고용기회확대 및 능력개발	건강한 노후생활 보장	금융·자본시장 효율화
	◦ 출산·육아의 사회적 부담강화 ◦ 보육서비스확충	◦ 중고령자 고용 촉진 및 능력 개발 ◦ 고용규제 완화 및 건강증진	◦ 공적노인요양보험 제도 도입 ◦ 생활체육 활성화	◦ 연기금의 시장 안정기능강화 ◦ 장기금융인프라 구축
	인구자질 향상		교육, 여가·문화 향상	
◦ 생애주기별 건강 관리체계 구축 ◦ 출생성비 균형화		◦ 노인사회참여 활성화 ◦ 노인주거환경 개선		

■ 외국의 정책동향 및 입법례

- OECD국가의 정책동향 : 노년기에도 고용, 자원봉사, 가족보호의 제공을 통해 사회와 경제에 생산적 삶을 영위할 수 있는 active aging 정책을 추구함. 사회적 연대에 의해 자조가 뒷받침되는 사회(caring world)를 지향하며 이를 위해서는 자조와 사회적 연대간의 적절한 균형유지가 필요함.
- 퇴직연금제도의 개혁을 통하여 장기적으로 지속가능한 연금체계(Sustainable pension system)의 확보와 동시에 적절한 소득지원 방안을 마련함. 장기보호가 필요한 사람들에게 적절하고 통합적인 Care 제공함. 정부와 개인, 가족, 사회적 파트너 및 지역사회간에 권리와 책임 및 기회의 적절한 균형을 도모함. 프로그램 결과에 대한 평가와 모니터링을 실시함. 국제적으로 비교가 가능한 사회지표를 개발함.

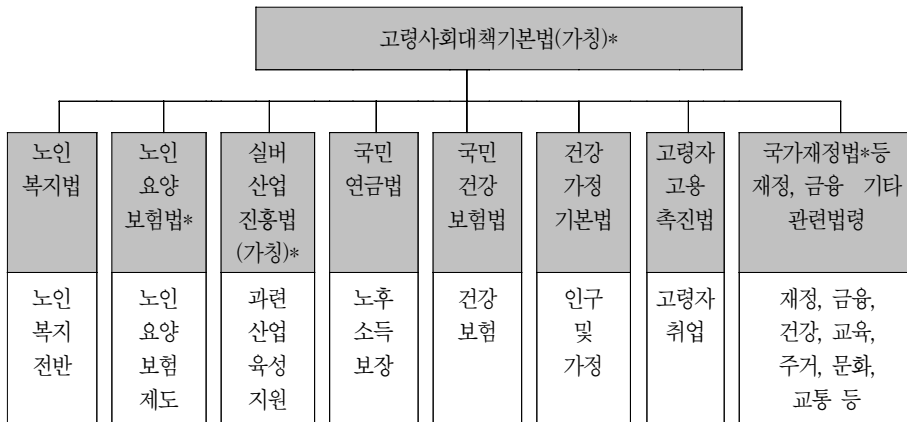
국 가	내 용
미 국	<ul style="list-style-type: none"> - 노인을 위한 복지정책프로그램은 소득보장프로그램, 의료보장 프로그램(메디케어, 메디케이드), 사회복지서비스 등이 있음. - 인구고령화로 인한 사회적 부담을 줄이기 위해서 연금과 의료비를 절감함. - 미국도 다른 OECD 국가와 마찬가지로 급증하고 있는 인구고령화로 인해서 사회경제적 어려움을 겪고 있음.
호 주	<ul style="list-style-type: none"> - 호주의 노인복지정책은 크게 연금정책, 장기시설보호, 가정보호, 노인의료보험으로 구분할 수 있음. - 고령화를 대비 '고령화를 위한 국가전략' 정책을 2002년부터 추진 중에 있음. <p>국가 전략은 첫째, 정부, 민간기업, 지역사회가 공동으로 참여할 것, 둘째, 연령에 관계없이 적절한 고용, 훈련, 교육(학습), 주택, 교통 문화, 여가의 기회를 부여받아야 하고, 셋째, 다양한 욕구에 적합한 보호서비스를 받음으로써 전체적인 생활주기에 걸친 적절한 삶의 질 유지를 원칙으로 하고 있음.</p>

IV. 고령사회관련법제(국민연금관련건 제외) 정비관련 입법의견

국 가	내 용
일 본	<ul style="list-style-type: none"> - 일본은 세계적으로 가장 빠른 고령화가 진행되고 있는 사회로, 21세기 초반에 세계에서 가장 높은 고령화율을 보이고 있음. - 인구고령화가 급속하게 진행되고 생산인구에 비해 노인인구 수가 급증하게 되자, 노인부양은 커다란 사회적 부담이 되고 있음. - 노인복지정책 <ul style="list-style-type: none"> · 1963년 노인복지법을 제정하여 노인문제를 독립적으로 다루기 시작함. · 1980년에 ‘고령자복지추진 10개년계획’ 『골드플랜』 수립. · 1994년에 ‘신고령자보건복지추진 10개년전략’ 『신골드플랜』 수립. · 1997년에는 “공적개호보험법”을 제정하여 2000년부터 시행하고 있음. - 인구고령화 대비 정책 <ul style="list-style-type: none"> · 장기불황으로 노인보호로 인한 사회 비용을 줄이는데 주안점을 둠. · 노인복지대책은 주로 장기요양보호노인을 위한 대책을 중심으로 하며, 중앙 뿐 아니라 지방자치체 등 다양한 재원을 통해서 이를 충당하고 있음. · 수요자의 상황과 선택에 기준한 맞춤형 복지서비스를 제공하려고 함. - 일본의 『고령사회대책기본법』 <ul style="list-style-type: none"> = 일본 고령사회대책의 근본은 고령사회대책기본법(1995년 법률 제129호)에 기초함. = 고령사회대책기본법의 개요 <ul style="list-style-type: none"> · 목적 : 고령사회대책을 종합적으로 추진하고, 경제사회의 건전한 발전과 국민생활의 안정향상 · 고령사회대책의 기본이념 : 공정하고 활력 있는 사회, 자립과 연대의 정신에 입각한 사회, 풍요로운 사회의 구축 · 국가 및 지방공공단체의 고령사회대책 수립 및 실시 임무, 국민의 노력 · 고령사회대책의 기본적인 정책으로서 취업 및 소득, 건강 및 복지, 학습 및 사회참가, 생활환경 등의 정책에 대해서 명시 · 고령사회대책의 대강, 연차보고서, 『고령사회대책회의』의 설치 등

■ 법 제정의 방향 및 추진 경과

- 법 제정의 방향 : 현행 ‘노인복지법’과 ‘고령자고용촉진법’ 및 ‘노인요양보험법’(제정) 등을 아우르는 노인관련 종합복지법 입법추진이 필요하다는 의견도 제기됨. 단일의 노인관련 종합복지법으로는 고령사회에 종합적으로 대비하기에는 미흡함. 고령화는 단순히 노인관련 분야와 그 정책만이 아니라 사회·경제 전반에 미치는 파급효과가 크기 때문에 이에 효율적으로 대비하면서 국가의 성장동력을 유지할 수 있는 법령체계가 필요함. 따라서 고령사회대책기본법은 고령사회를 대비하는 기본이념과 정책방향을 제시하고 고령사회대책의 수립 및 추진체계를 담는 ‘기본법’을 제정하는 것으로 방향을 설정함. ‘고령사회대책기본법’은 고령화와 관련된 모든 법령의 모범임.



* 은 제정 입법임

※ 국민기초생활보장법, 보건의료기본법, 국민건강증진법 등도 주요 관련 법령임

: 이상 고령사회대책기본법제정방안 공청회, 2004. 7. 23,

4. 고령사회대책기본법안

- 세계최저 수준에 다다른 저출산의 문제와 맞물린 인구의 급속한 고령화가 초래할 사회·경제적 변화의 중요성에 비추어, 이에 적극적이고

종합적으로 대비하기 위한 체계적 조치가 필요하다라는 판단에 따라 고령사회대책기본법 제정을 추진하고자 함. 고령사회대책기본법안은 고령사회에서 노인의 보건과 복지, 고용과 소득보장, 노인을 위한 주거와 안전, 교육과 사회참여 및 노인문화 조성 등 건강하고 안정된 노후생활을 위한 정책뿐만 아니라, 고령사회에 대비하는 출산안정 및 인구정책, 국민, 특히 여성의 가정과 직장의 양립을 위한 환경조성, 고령 친화적인 신산업의 육성 등 각종 필요한 정책의 기본방향을 제시할 것임(보건복지부 사회복지정책실 노인복지정책과; 한국개발연구원; <http://epic.kdi.re.kr>).

■ 고령사회대책기본법안의 구체적 내용

- 고령사회대책기본법안은 고령사회 대책을 “인구의 고령화에 따른 사회·경제적 변화에 효율적으로 대처하기 위해 필요한 모든 정책”이라고 규정하고 있음. 특히 고령화 관련 통계와 자료를 수집·분석하고 미래사회의 경제와 산업구조, 사회와 문화, 보건복지, 인구 및 가족 형태 변화 등에 대한 조사와 연구를 실시토록 명문화하여 효율적인 노인 정책 추진을 위한 기초 작업을 벌이도록 하는 한편 5년마다 고령사회기본계획을 수립하도록 하였음(연합뉴스, 2004. 7. 23).

- 노인 건강관리 및 질환 예방
- 노인 고용 확대
- 노후생활 안정을 위한 소득보장체계 강구
- 노인의 정보 격차 해소와 평생교육 활성화
- 노인시설지원
- 인구 고령화에 대비한 재정정책 수립

■ 고령사회기본법 용어 정비 필요성 제기

- 기본법 시안에서 사용하고 있는 ‘고령, 고령자, 고령사회’등은 일본식 표기로 ‘노령, 노령자, 노령사회’등으로 고쳐야 하고, ‘실버(Silver)’라는 단어 역시 일본에서 사용한 것으로 ‘실버타운’은 원래 ‘광산촌’을 의미하는 바, 폐기되어야 함. 기본법이 노령과 관련한 10여개의 모든

법의 모범으로서 이 기회에 올바른 용어 정립이 안 될 경우 용어사용의 혼란을 가져올 것이며 후세에도 부끄러운 일이 될 것임(대한은퇴자협회(KARP, 회장 주명룡), <http://www.karpkr.org>, 2004. 10. 5).

○ 고령사회기본법 제정(안)

■ 제정이유

인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계 등에 관한 사항을 규정함으로써 사회·경제의 안정과 지속적인 발전을 도모하고 나아가 국민의 삶의 질 향상에 기여하기 위한 것임.

■ 주요내용

- 고령사회에서 국가경쟁력의 제고를 도모하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하며, 노인이 존엄성을 유지하고 존경을 받으며 자아를 실현할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 함(안 제3조).
- 고령사회에 대응하기 위한 국가 및 지방자치단체의 책임과 국민의 책무를 명시함(안 제5조, 제6조).
- 조사와 연구, 정보의 관리, 전문인력의 양성, 국제교류의 증진 및 민간의 참여 등에 관하여 규정함(안 제7조, 제8조).
- 적정인구와 출산안정화에 관한 정책방향을 제시함(안 제9조).
- 가족관계와 세대간 이해증진을 위한 정책방향을 제시함(안 제10조).
- 연령과 성별에 관계없이 일할 의욕과 능력이 있는 사람이 최대한 일할 수 있도록 고용에 관한 정책방향을 제시함(안 제11조).
- 건강하고 안정된 노후생활을 위한 노후소득보장과 건강증진에 관한 정책방향을 제시함(안 제12조, 제13조).
- 쾌적한 노후생활환경과 안전, 여가와 문화 등에 관한 정책방향을 제시함(안 제14조, 제15조).

- 평생교육과 정보격차해소를 위한 정책방향을 제시함(안 제16조).
 - 취약계층노인과 농어촌지역 등에 관한 정책방향을 제시함(안 제17조).
 - 경제와 산업에 관한 정책방향을 제시함(안 제18조, 제19조).
 - 고령사회 중·장기 정책목표 및 방향, 고령사회기본계획, 연도별 시행계획, 연차보고 등 고령사회정책의 수립 및 추진체계를 마련함(안 제21조 내지 제25조).
 - 고령사회정책에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 대통령을 위원장으로 하는 고령사회위원회를 설치함(안 제26조 내지 제30조).
- : 보건복지부공고 제2004-177호, 2004. 10. 5; <http://www.mohw.go.kr>

V. 국가균형발전관련 입법의견

1. 공공기관 지방이전의 필요성

(1) 우리 국토의 현실

- 초과밀도상태의 수도권과 소외된 지방
우리나라는 지난 40년간 투입위주의 성장전략, 대기업 중심의 선단형 경제구조, 중앙정부 주도로 경제발전을 추구하는 과정에서 국민 2명중 1명이 수도권에 사는 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 수도권 초집중 현상을 겪게 되었음. 이러한 집중 현상으로 인하여 수도권은 집적의 경제(Agglomeration Economies)를 크게 벗어나 막대한 사회적 비용이 발생하여 경쟁력이 저하되고 있는 반면, 지방은 자체 발전동력이 떨어지고 상대적 박탈감이 심화되는 등 국가전체의 경쟁력이 저하되고 있는 실정임. 인구의 경우를 보면 전국 대부분의 지역에서 인구가 정체 또는 감소하고 있는데 반하여 수도권은 매 10년마다 약 440만 명씩 증가하여 2002년말 현재 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 전국 인구의 47.2%가 집중되어 있는 상태임. 또한

100대 기업 본사의 91%, 주요 대학의 64%, 제조업체의 57% 등 전체 국가 경제력의 56.2%가 수도권에 집중되어 있으며, 전국 403개 중앙행정기관과 공공기관 중 344개가 수도권에 소재하고 있어 수도권으로 인구 유입을 부추기고 있는 요인으로서 작용하고 있음.

- 수도권의 경쟁력 저하 및 생활환경 악화

서울·수도권의 주택보급율(2002년 기준)은 각각 82.4%, 91.6%로 전국 주택보급율인 100.6%를 크게 밑돌고 있음. 이를 해결하기 위해서는 매년 25만호~30만호의 주택과 분당 규모(약600만 평)의 택지가 필요하지만 현실적으로 지속적인 택지개발이 어려운 실정이며, 제한된 택지 공급은 수도권의 토지와 주택가격을 상승시키는 요인으로 작용하고 있음. 교통과 환경의 경우 수도권 과밀에 따른 문제점은 더욱 심각하다. 서울 도심의 1일 평균 교통속도는 1980년 1시간이면 가던 곳을 이제는 2시간이 걸리는 상황으로 악화되었으며, 교통혼잡비용은 2003년 연간 12조원에 달하는 등 점점 증가하고 있는 추세임. 또한, 미세먼지로 인한 사망자가 서울만 매년 9천 6백여명(스위스의 3배 수준)에 이르고, 오존주의보의 95% 이상이 수도권에서 발생하고 있는 실정임.(환경개선비용 : 연간 4조원 이상) 이처럼 인구와 주요 기능의 과도한 수도권 집중으로 인해 수도권은 주택난, 교통난, 환경오염 등으로 생활환경이 점점 악화되고, 사회적 비용이 증가하여 일본 도쿄, 중국 상하이 등 인근 국가의 대도시권보다 국제 경쟁력에서 뒤쳐지고 있는 실정이며, 이는 글로벌 100대기업의 동아시아 지역본부가 홍콩은 22개, 싱가포르 12개, 베이징은 5개인데 반하여 서울에는 1개만 있는 것에서 잘 드러나고 있음.

- 지방의 소외

수도권은 과도한 집중으로 시달리고 있는 반면, 지방은 국토면적의 90%를 차지하면서도 지역총생산과 제조업 고용자는 전국의 절반수준에 불과함. 특히, IMF위기 이후 많은 지방기업의 도산으로 지역 중심지인 부산·대구 등 대도시와 제조업 기반이 상대적으로 양호한 영남권의 인구유출이 급증하는 등 지방의 자생적인 성장동력이 많이

상실되었음. 또한 일자리가 줄면서 미래를 책임질 젊은층이 학교와 직장을 찾아 수도권으로 이동하면서 지방의 고령화를 더욱 부채질하고 있으며, 기술개발의 중심축이 되어야 할 지방대학의 미충원율이 30%(2003년 기준)에 달하는 등 심각한 사회문제를 야기하고 있음. 이에 따라 지방은 사회·경제적 박탈감이 심화되어 이를 방지할 경우에는 궁극적으로 국민적 통합의 약화와 국가 전체의 발전을 저해하게 될 것임.

(2) 공공기관 지방이전의 필요성

- 수도권 집중의 근원적 해소

대부분의 선진국이 혁신주도의 성장전략을 채택하고, 지역의 경쟁력이 국가전체의 경쟁력을 좌우하는 시대적 상황에서 지역경제의 육성은 선택의 문제가 아닌 생존의 문제임. 그러나 우리나라처럼 수도권 이 블랙홀(Blackhole)처럼 인구와 모든 기능을 흡수하고 지방이 소외되는 상황에서는 경쟁력 있는 지역경제의 육성은 불가능함. 지난 40년간 수도권 집중을 억제하기 위하여 정부가 부단히 노력하였음에도 불구하고 오히려 수도권 집중은 더욱 심화되었음. 이에 따라 종전과 같은 방식의 한계를 되풀이하지 않고 수도권 집중을 근원적으로 해소하기 위하여 인구유인효과가 큰 공공부문의 선도적 이전을 추진하는 것이며, 이전효과를 극대화하기 위하여 모든 중앙행정기관을 충청권으로 이전하는 신행정수도 건설과 연계하여 공공기관 지방이전을 추진하는 것임.

- 역동적 혁신(Dynamic Innovation)을 통한 지방특성화 발전 지원

수도권 과밀에 따른 집적 불경제(Agglomeration Diseconomies)를 줄이는 것이 우리 경제의 새로운 도약을 위한 지방특성화 발전의 필요조건이라 할 때, 공공기관 지방 이전은 그 자체만으로도 産·學·研·官의 네트워킹을 통한 지역혁신체계(Regional Innovation System) 구축에 중요한 요인이 될 수 있으며, 민간부문의 지방이전을 유도함으로써 지역발전을 촉진하는 촉매가 될 수 있음.

- 국토균형발전의 비전 실현

공공기관 지방이전은 수도권 집중을 근원적으로 해소하고 지역특성화 발전을 지원함으로써 “전국 어디서나 골고루 개성있게 잘사는 사회”라는 국토균형발전의 비전을 실현하기 위한 필수 정책임. 수도권은 신행정수도 건설과 공공기관 지방이전 등을 통하여 인구가 안정화될 뿐만 아니라 경제의 질적 혁신으로 동북아 경제 허브와 세계도시로 발전할 수 있으며, 지방은 스스로의 특성과 잠재역량을 최대한 발휘하여 지역별 특성에 맞는 자립적 경제권으로 성장·발전할 수 있음. 공공기관 지방이전이 신행정수도와 함께 추진될 경우 2030년 전국인구 대비 수도권 인구비중은 2002년과 비슷한 47% 수준에서 안정화될 전망이며 정보통신기술의 발달, 경부·호남 고속철도 개통으로 인한 전국 반나절 생활권 시대 도래, 고속도로망 확충 등은 지방이전에 따른 부작용을 최소화하고 국토균형 발전을 앞당길 것으로 예측됨.

(3) 공공기관 지방이전의 사례

- 해외사례

프랑스, 일본, 영국 등 우리와 국토여건이 비슷한 대부분의 선진국도 수도권 집중 완화와 지역간 균형 발전을 목적으로 지방분산 시책을 추진하고 있음.

프랑스의 경우 1950년대부터 파리권의 집중 해소를 위해 공공기관 지방이전을 추진하여 1990년까지 약 2만 5천명을 낙후지역에 분산·배치하였으며, 1990년대에 크레송(Cresson)정부가 공공기관 지방이전을 보다 강력히 추진하여 약 270개 기관(3만 4천명)을 지방으로 분산·배치하였음.

일본의 경우 동경권의 과밀해소를 위하여 1988년 1월 각료회의에서 공공기관 이전방침을 결정하고 『다극분산형국토형성촉진법』을 제정한 후, 2002년까지 40개 국가 기관, 19개 공공법인을 지방으로 이전하였고, 특히, 연구기관의 경우 쓰쿠바·간사이 연구단지에 집단 이전하였음.

- 국내사례

우리나라는 급속한 경제성장에 따른 수도권 집중문제를 해결하기 위해 1973년, 1980년, 1990년 3차에 걸쳐 60개 기관을 이전하였으며, 이와는 별도로 대덕연구단지를 조성(1973~1992)하여 현재 15개 출연연구기관, 7개 정부기관 등 58개 기관(1만 7천여 명)이 입주하고 있는 상태임.

(4) 지방이전 추진방안

- 지방이전의 근거 및 추진원칙

과거에는 공공기관 지방이전을 법적·제도적 근거없이 수도권 집중완화라는 소극적인 목적을 위하여 간헐적으로 추진하였으나, 참여정부에서 추진하고 있는 공공기관 지방이전은 ‘국가균형발전특별법’이라는 법적 근거를 바탕으로 추진되는 지속적인 정책임. 즉, 국가균형발전특별법 제18조에 ‘정부는 공공기관의 수도권 집중을 억제하고 지역의 특성 있는 발전을 위하여, 수도권에 소재하고 있는 공공기관을 단계적으로 지방이전하기 위한 공공기관 지방이전시책을 추진하여야 한다’라고 규정하고, 이러한 법적 근거를 바탕으로 다음과 같은 3대 원칙아래 정책을 추진하고 있음.

첫째, 공공기관 지방이전 효과 극대화 및 기관간 형평성을 유지하기 위하여 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 수도권에 소재한 모든 공공기관을 비수도권으로 이전함.

둘째, 신행정수도 건설과 연계하여 부처책임하에 공공기관 이전을 가능한 조기에 완료함.

셋째, 이전기관과 직원 스스로가 이전이 바람직하다는 판단을 할 수 있도록 다양하고 종합적인 지원대책을 마련함.

- 지방이전대상기관

지방이전 대상기관은 국가균형발전특별법 제2조 규정에 의한 ‘중앙행정기관, 정부 투자기관, 중앙행정기관의 소속기관, 정부투자기관이

자본금 50%이상을 출자한 법인, 정부출연법인, 주무장관의 인·허가를 요하지 않고 개별법률에 의해 직접 설립된 법인'이며, 대상기관의 전체 숫자는 모두 268개임. 그러나 이 중 중앙행정기관은 신행정수도로 입주할 계획이며, 나머지 공공기관 중에서도 수도권에 잔류할 필요성이 있는 기관이 있기 때문에 다음과 같은 기준에 해당하는 기관은 지방으로 이전시키지 않고 수도권에 잔류 예정임.

- ① 중앙행정기관(신행정수도로 이전)
- ② 수도권을 관할구역으로 하는 기관
- ③ 국가균형발전특별법 제2조 제5호의 규정에 의한 낙후지역(접경지역 등)과 수도권 안의 폐기물매립지(김포매립지 등)에 소재한 기관
- ④ 수도권 안에 소재하거나 설치된 공연시설, 전시시설, 도서시설, 지역문화복지시설, 의료시설 등으로서 수도권 주민의 문화생활과 복리증진에 기여하는 시설을 직접 관리하는 기관
- ⑤ 수도권 안에 소재하거나 설치된 문화유적지, 묘지, 매립지, 남북출입장소, 철도역, 공항과 관련 시설 등을 관리하는 기관
- ⑥ 구성원 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 업무질서유지를 목적으로 설립된 기관 또는 단체(각종 공제회, 협회 등)
- ⑦ 그 밖에 기관의 성격 및 업무 등을 감안하여 수도권 안에 소재하는 것이 불가피하다고 인정되는 기관으로서 건설교통부장관이 위원회 심의를 거쳐 정하는 기관(입지고착성, 이전비용 과다, 민간성격 기관 등)

현재 전체 268개를 대상으로 수도권 잔류 및 지방이전 여부를 심사하고 있으며, 이 중 약 180개~200개 기관이 지방이전기관으로 선정될 것으로 예상됨.

- 이전방식 및 이전지역의 선정

이전기관은 신행정수도 연계여부와 기관의 성격에 따라 다음 3가지 방식으로 이전을 추진될 예정임.

첫째, 중앙행정기능과 밀접한 연관이 있는 기관은 신행정수도에 입주하거나 인근지역으로 개별 이전하고,

둘째, 시너지(Synergy)효과가 기대되는 기관은 지역특성화발전 전략과 연계하여 유사기능(Cluster)별로 집단이전하며, 셋째, 나머지 기관은 지역간 균형을 고려하여 개별적으로 이전함.

이전지역은 수도권은 제외한 13개 광역시·도이며. 구체적인 이전지역은 지역별 특성화발전전략, 대상기관의 선호, 지자체의 유치계획 등을 종합적으로 고려하여 국가균형발전위원회 심의 및 국무회의 등을 거쳐 결정할 계획이며. 이 과정에서 기관의 업무효율성과 직원들의 조기 정착 가능성 등을 충분히 고려할 예정임.

- 이전시기 및 비용 조달

이전대상기관은 신행정수도에 입주하는 기관을 제외하고는 2004년 하반기부터 부지 매입, 설계착수 등 이전준비작업에 착수할 계획임. 이전완료시기는 임차, 청사 신축 등 이전형태에 따라 달라지겠지만 신행정수도 입주가 시작되는 2012년 이전까지는 모든 기관이 이전을 완료될 예정임. 이 과정에서 이전 기관이나 직원 등의 애로사항 및 이전추진 상황을 지속적으로 점검함. 이전비용은 공공기관의 기존 청사 또는 부지 매각대금으로 충당하는 것이 원칙이나 부족액이 있거나 자금흐름의 불일치에 따른 자금 애로를 해소하기 위하여 금융·재정 지원을 할 계획임. 아울러 이전비용 조달을 용이하게 할 수 있도록 기본재산 매각에 대한 자율성 보장 및 이전예산 적기 반영을 추진하고, 필요할 경우 공공부문에서 종전 부지를 일괄 매입하는 방안도 고려 중임.

(5) 공공기관 지방이전의 당위성

공공기관 지방이전과 관련하여 많은 관심과 함께 일부에서 우려가 있음. 공공기관 지방이전과 관련된 국토연구원의 연구결과에 따르면, 수도권 소재 공공기관(약 6만 2천명)중 60%가 이전할 경우 지방의 고용증가 15만 3천명, 연간 생산유발액 11조원, 연간 부가가치 유발액 4.6조원으로 예상되며, 부수적으로 지방대 졸업자의 취업기회 증가 및 지방대학 활성화 등을 통한 지역혁신체계 구축 등 지역발전에

매우 큰 효과가 있을 것으로 예측되고 있음. 또한 공공기관은 상대적으로 고용규모가 크기 때문에 그 자체만으로 인구분산효과가 있으며, 유관 민간기업의 이전을 유도하는 효과가 있기 때문에 수도권 인구 안정화 측면에서도 공공기관 지방이전은 효과가 있음. 특히 공공기관 지방 이전이 신행정수도와 함께 추진될 경우 약 170만명의 인구증가 억제효과를 나타내어 2030년 전국인구 대비 수도권 인구비중이 2002년과 비슷한 47% 수준에서 안정화될 수 있을 것임. 이에 따라 일부에서 우려하는 수도권 공동화 현상은 발생하지 않을 것이며, 오히려 신행정수도 건설 및 공공기관 지방이전과 연계하여 시차별 연동화 전략에 따라 수도권 지역은 동북아경제 중심지로 도약할 수 있는 전기가 마련될 것임. 마지막으로 급속한 정보통신기술의 발달과 통신망의 구축은 미래의 근무환경을 획기적으로 변화시킬 것이며, 공공기관 이전이 완료되는 2012년경에는 전국 대부분의 지역에서 신행정수도와 수도권으로 1시간 이내의 접근이 가능하게 되고, 최근 대전으로 이전한 10개 정부기관 직원 480명과 대덕연구단지에 들어선 3개 정부출연 연구기관 직원 230명 등 총 710명을 대상으로 설문 조사한 결과에 의하면 84.9%가 수도권과 비교시 삶의 질이 나아지거나 비슷하다고 응답한 점 등을 감안할 때 지방으로 이전하여도 70~80년대와는 달리 공간적·거리적 이유로 인한 업무수행의 효율성 저하, 생활환경 악화라는 문제는 크지 않을 것임. 이처럼 공공기관 지방이전은 수도권과 지방 모두에게 이익이 되는 Win-Win정책으로서, 국가 경쟁력 강화뿐만 아니라 지역균형발전차원에서 한시라도 빨리 추진되어야 할 것임.

: 국가균형발전위원회, 공공기관 지방이전 필요성과 추진방안 <http://www.pcbnd.go.kr>, 2004. 10. 15.

2. 3대 특별법(‘지방분권특별법’, ‘국가균형발전특별법’, ‘신행정수도 건설을 위한 특별조치법’) 입법 요구

- 각 지역 총·학장협의회를 비롯한 지역 지식인들과, 자치단체장, 시·군·구의회의장협의회, 각 지역 지방분권협의회 등은 각종 모임과 행사

를 통해 수도권과 지방을 함께 살리기 위해 국회에서 3대 특별법안(‘지방분권특별법’, ‘국가균형발전특별법’, ‘신행정수도 건설을 위한 특별조치법’)을 통과시켜야 한다고 주장하고 있음. 3대 특별법의 입법을 둘러싸고 집단간 지역이기주의적 논쟁이 갈등과 대립으로 증폭되는 것을 경계하여야 하며 전국이 고루 잘사는 나라를 건설하기 위해 지방분권과 국가균형발전은 더 이상 늦출 수 없는 시대적 과제로서 반드시 이들 특별법안이 통과되어야 함.

: 전국 시·군·구청장협의회 지방분권특별위원회(위원장 김완주 전주 시장), 전국시·도지사협의회 지방분권특별위원회(위원장 심대평 충남도지사), 지방 살리기 3대 입법촉구 성명서, 2003. 11. 11.

- 수도권 집중은 더 이상 방치할 수 없는 국가적 과제로 모든 지역이 고루 잘 사는 균형성장과 발전을 위해서는 지방 살리기만이 유일한 대안임. 특정 지역의 역차별 주장은 그 근거가 미약하며 지방과 수도권의 상생발전을 위한 대승적 차원에서 수용해야 함.

: ‘분권·분산을 통한 지방살리기 촉구선언’, 충남지역 대학 총·학장단, 2003. 10. 31.

- 국가균형발전은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 명제임. 정치권, 언론계, 학계, 시민단체 등 지방화를 열망하는 모든 주체와 함께 네트워크를 구축 법안 통과를 위해 공동노력 함.

: ‘국가균형발전을 위한 3대 특별법 입법 촉구선언’, 김혁규 경남도지사 외 13개 시도지사, 2003. 10. 30; 국정브리핑, 2003. 11. 13.

3. 신행정수도 건설 필요

수도권의 경쟁력을 높이기 위해 행정수도 건설이 이뤄져야 함.

- 수도권 집중은 막대한 사회·경제적 비효율성 야기하는 것은 물론 일극중심의 정치적 지형을 구조화하고 있음. 이는 지속가능한 발전을 가로막고 있는 것이므로 다른 대안이 없는 한 신행정수도 건설은 추진되어야 함. 수도권의 경쟁력이 약화된다는 논리는 근거가 부족함. 세계 38개 주요 수도 가운데 서울의 경쟁력은 최하위권임. 미세먼지

하나 때문에 해마다 1만명 이상이 조기에 사망하는 등 이런 환경적 폐해가 수도권 경쟁력 떨어뜨리고 있음. 통일이후로 미루자는 주장도 비현실적임. 신행정수도 건설과 함께 공공기관 이전 등 다양한 정책이 함께 진행되기 때문에 분산효과가 없다는 주장도 논리가 미약함. 사회적 논란이 지속되면 참여정부도 역대정부처럼 국가적 대의를 이루는데 실패할 수 있음. 논란을 종식시키기 위해서는 정부가 정책의 지를 확고히 보여줘야 하며 '선 지방육성, 후 수도권 경쟁력 강화'의 취지를 명확히 할 필요가 있음(오성규, 환경정의시민연대 사무처장).

- 충청권 이외의 지역은 위기감을 갖고 있음. 다른 지역을 위한 정책적 배려가 있어야 함. 행정수도의 기능분담, 공공기관 이전 등을 상호보완적으로 패키지 형태로 추진하는 것이 바람직할 것임. 이 과정에서 행정의 효율성과 국가균형발전 효과가 조화될 수 있어야 함. 행정·입법·사법부를 모두 이전하는 것을 제안했지만 행정·입법부는 몰라도 사법부 이전은 그 효과가 의문시되기 때문에 신중한 검토가 필요함. 야간과 휴일에도 공동화되지 않고 살아있는 도시를 만드는 것이 중요하며 이를 위해서는 주거문제가 먼저 해결돼야 함. 도시가 자족적 기능을 갖도록 해야 함. 최종 입지는 경부선축에 자리할 가능성이 높지만 그럴 경우 국가교통망 체계도 새롭게 짜야 할 것임. 각 지역과의 교통망 확충계획이 있어야 하고 그에 따른 추가적인 비용부담도 고려해야 함. 세계적 도시와 경쟁하기 위해서는 각종 국제기구를 유치할 수 있는 별도의 구역을 설정할 필요도 있음. 동북아의 대표적인 컨벤션 센터로 발전시키기 위해 도시이미지를 부각하여야 함(윤대식, 영남대 교수).
- 신행정수도 이전은 사회정의 실현을 위해 필요하지만 국토 균형발전의 공간정의를 위해서도 이뤄져야 하는데 그런 점에서 최근의 논란은 우려스러움. 논란과정에서 균형발전의 거대담론은 실종되고 각론에만 맴돌고 있음. 개인의 빈곤 대물림에 대해서는 신경을 쓰면서도 지역이 겪고 있는 가난의 대물림에 대한 논의는 부족함. 물론 반대논리가 모두 틀리지는 않으나 너무 쉽게 논의를 이어갔고, 이전에 따른 정치경제적 효과에 대한 충분한 설명이 이뤄지지 못하였음. 건설에 따른

효과에 대한 설명이 부족함. 흑자들은 전체 인구의 2.5%밖에 안되는 50만 인구를 옮기기 위해 행정수도를 건설할 필요가 있는지 부정적인 시각을 보이고 있음. 파생효과, 지역발전 효과에 대한 좀 더 면밀한 연구가 필요할 것임. 투자재원에 대한 설명도 애매함. 46조5000억원을 불변가격으로 제시하고 있지만 건설과정에서 비용은 증가할 것임. 가변가격으로 융통성을 열어 두면서 좀 더 구체적 근거자료를 제시해야 할 것임(이정록, 전남대 교수).

- 그동안 신도시 개발 경험을 충분히 쌓았기 때문에 실행과정에서의 어려움은 없을 것임. 문제는 신행정수도를 얼마나 잘 만드느냐에 있음. 신행정수도는 21세기를 내다보고 조성하는 도시이기 때문에 기존 신도시 개발과정에서 나타난 문제점을 보완하면서 지속가능한 도시로 건설되어야 함. 도시의 체계는 계획안대로 대중교통 중심으로 편성되어야 하며 아울러 인간중심의 도시를 만들기 위한 구체적인 내용이 담겨야 할 것임. 녹색공간을 충분히 확보하는 것이 중요함. 정부청사는 설계에서부터 대중교통의 접근성이 쉽도록 체계적으로 건설되어야 할 것임. 건설과정의 난개발 방지 방안도 계획단계에서부터 충분히 감안되어야 함. 분당지역 등 기존 신도시 개발과정을 보면 처음에는 그렇지 않았으나 도시가 형성되면서 난개발이 이뤄졌었음. 가장 실질적 개발억제 방안은 개발제한구역으로 설정하는 것이지만 일방적인 제한도 어려우므로 다른 대안을 찾아야 할 것임. 기획단계에서부터 건축계획까지 포함하는 방안도 검토해 볼 수 있음(정락형, 건교부 도시국장).
- 최근 쟁점중 하나가 신행정수도가 건설되면 수도권 경쟁력이 떨어진다는 주장임. 그러나 수도권은 인구와 다른 모든 자원을 독점하고서 경쟁력을 유지하기는 힘들것임. 수도권은 블랙홀과 같은 힘을 갖는 지역임. 형평성과 사회정의가 거론될 만큼 심각한 수준으로 서울의 대기오염은 세계 최악의 수준임. 환경의 나후성은 발전의 장애요소이며 기업은 환경이 나쁘면 투자를 하지 않고 떠나는 것이 일반적임. 국민은행 콜센터의 중국 이주 발표나 대표적 인터넷 기업인 '다음'이 제주도로 옮겨가기로 한 결정이 좋은 예라 하겠음. 과밀로 인

해 서울의 경쟁력이 떨어지고 있는 것임. 서울은 오히려 질적 측면에서 가꾸고 양적 측면을 나눠가진다면 경쟁력을 키울 수 있을 것임. 외국의 수도 이전 사례를 보면 교육기능이 상당히 중시되었음. 그 나라의 최고 명문대학이 새 수도에 한두개는 자리하고 있음. 신행정수도에도 서울의 유명대학 분교를 유치하든지, 아니면 충청권의 대학을 육성하는 방안으로 고등교육기관을 유치해야 할 것임. 아울러 물리적인 도시설계에만 집중하지 않기 위해 문화·역사전문가를 계획과 건설 단계에 참여시킬 필요가 있음. 이번 신행정수도만은 부동산 투기문제와는 거리를 두고서 개발사업이 진행되어야 할 것임. 45조6000억원 건설비용은 우리 경제규모로 봐서 큰 부담이 아닐 것으로 생각됨(최근회, 서울시립대 교수).

- 20세기에 이뤄진 각 국의 행정수도 이전 사례를 보면 성공한 곳이 거의 없음. 특히 호주 캔버라, 브라질의 브라질리아는 규모와 기능면에서 우리의 신행정수도 건설과 많이 닮아있어 참고할 면이 많을 것으로 생각됨. 브라질리아는 성공한 사례로 보기 힘들는데 계획과 건설과정에서 정부가 개발원칙을 지키지 못했기 때문임. 그에 비하면 캔버라는 성공적이라 할 수 있는데 원칙을 끝까지 지켰기 때문임. 원칙을 지킬 수 있었던 것은 개발 토지가 모두 정부소유였기 때문이며 그래서 토지사용에 대한 통제가 가능하였음. 그러한 점에서 성공적으로 신행정수도를 건설하기 위해서는 돈이 더 많이 들더라도 계획부지를 모두 정부소유로 하고 이후 장기임대하는 방식으로 이뤄지는 것이 바람직할 것임. 토지를 모두 수용한다면 22조5000억원 정도가 소요될 것임. 나라의 미래가 달린 문제라면 토지공개념을 도입해서 정부가 원칙을 갖고 관리하는 방안도 검토해 볼 필요가 있음. 신행정수도는 21세기에 이뤄지는 세계 최초의 행정수도이기 때문에 삶을 담은 비전과 계획이 있어야 함. 시안에서 제시된 도시의 미래상은 다른 도시들도 추구해야 할 가치며 교과서적인 방향일 뿐임. 정보화 사회와 디지털 혁명에 걸맞는 미래형 수도의 모습을 구체적으로 그려야 할 것임. 이는 곧 미래를 예측한 후에만 가능하며 그런 의미에서 국제

현상 공모를 갖기로 한 것은 의미가 있음(최재필, 서울대 교수).

- 신행정수도 반대론자들은 주로 절차에 대해 문제를 제기하고 있음. 계획을 바라보는 시각은 여러 가지일 수 있음. 종합적으로 접근하려는 시각이 있는 반면, 누가 이익을 받을 것인지 각론에만 신경쓰는 형태도 있으나 문제는 현실임. 수도권 과밀로 인해 발생하고 있는 문제, 지역의 불균형 문제를 어떻게 해결할 것인가하는 문제가 핵심임. 이를 인정하지 않으면 지역이기주의로 흐를 수밖에 없음. 사업시행단계 부터는 전담기구를 설치하고 지방자치단체가 참여할 수 있는 길도 열어둬야 하며 기본계획에 광역교통망 계획까지 포함하는 것도 고려해야 함. 신행정수도의 도시명칭도 구상해야 하고 법적지위도 명확히 해야 함. 도시의 관광적 기능을 개발하는 것도 필요할 것임. 연담화를 우려하는데 균형발전이란 측면에서 수도이전이 충청권의 지역경제 활성화에 도움이 되는 사항이라면 연담화를 굳이 막을 필요는 없다고 여겨짐(최창의, 강릉대 교수).

: 신행정수도 건설기본계획(시안) 공청회, 서울 프레스센터, 2004. 6. 23.

4. 국가균형발전특별법안

- 국가균형발전특별법시행령 입법 예고
산업자원부는 국가균형발전계획 수립 절차, 국가균형발전특별회계의 편성, 지역발전투자협약의 운용 방안 등을 주요 골자로 하는 국가균형발전특별법시행령(안)을 입법예고 하였음. 특히 이번 시행령(안)은 계획수립, 특별회계 편성, 사업집행 등을 유기적으로 연계함으로써 국가균형발전사업의 일관된 추진이 가능하도록 하고 있음.

(1) 세부내용

- 국가균형발전계획의 수립·추진과 관련해 지자체의 ‘지역혁신발전계획’과 중앙부처의 ‘부문별시행계획’의 수립 및 평가절차를 특별회계 예산편성절차와 연계함. 이를 위해 우선, 산자부와 국가균형발전위원회는 전년도 11월 30일까지 시·도 및 관계 중앙행정기관에 ‘시행계획수립

지침'을 제시하고, 시·도 및 관계부처는 매년 2월 15일까지 당해연도 시행계획과 전년도의 추진실적을 위원회와 관계중앙행정기관에 제출하며, 기획예산처가 최종적으로 특별회계 예산을 편성해 계획실행을 뒷받침하기로 함.

- 지역발전사업의 수요자인 지자체가 자체적인 지역발전계획에 따라 패키지 형태로 예산을 신청하는 등 지자체의 우선순위가 반영되도록 특별회계 운용방식을 마련함. 특히, 특별회계 대상사업중 일부사업의 경우 기획예산처가 사전에 설정한 시·도별 예산신청한도내에서 지자체가 자율적으로 신청하도록 함.
- 성과지향적인 사업집행을 위해 성과목표, 관련기관의 역할·서비스 분담, 투자재원 등으로 구성되는 '지역발전투자협약제도'의 세부운용방안을 마련하고, 특별회계 예산편성이후에 매년 3월말까지 관계부처의 의견을 반영해 16개 시·도와 산자부가 협약을 체결함. 새로이 도입되는 협약제도를 통해 중앙정부와 지자체의 합의에 의한 성과지표 마련, 집행계획 수립 및 상호역할 분담이 가능해져 지역사업의 효율성이 제고될 것으로 기대됨.
- 낙후지역 신규지정, 지방이전 공공기관의 대상 등 개별 국가균형발전시책의 구체적 내용을 규정함. 기초지자체를 대상으로 인구변화율, 재정자립도 등 객관적 지역발전지표를 활용해 도서, 오지, 접경지역 등 기존 낙후지역 이외에 "낙후지역"을 3년마다 추가 선정하고, 낙후지역에 대해서는 지원규모 및 지원비율을 차등 지원하는 등 종합적 지원방안을 추진함. 또한, "지방이전대상 공공기관"을 법률에 규정된 중앙행정기관, 정부투자기관 이외에 중앙행정기관의 소속기관·정부출자기관·정부출연기관 등으로 규정하되, 단, 수도권을 관할구역으로 하는 기관 등 수도권에 소재하는 것이 필요한 공공기관의 경우 "지방이전대상 공공기관"에서 제외함. 아울러, 인구밀도, 광업·제조업 출하액, 광업·제조업 사업체수 등을 고려해 수도권 기업의 지방이전에 대한 지원지역을 3년마다 고시토록 함.

: 산업자원부 균형발전정책과, 2004. 2. 21.

- 국가균형발전특별법안 (정부안) - 2003. 10.

(1) 제안이유

지역간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형 있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립·시행하고, 이를 뒷받침하기 위하여 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하며, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치·운영하도록 함으로써 일관성있고 지속적인 국가균형발전을 도모하려는 것임.

(2) 주요골자

- 정부는 국가균형발전을 촉진하기 위하여 국가균형발전의 목표와 지역혁신체계의 구축 등에 관한 사항이 포함된 국가균형발전계획을, 특별시장·광역시장 및 도지사는 시·도의 혁신역량을 강화하기 위하여 지역혁신발전의 목표와 지역현황의 분석 등에 관한 사항이 포함된 지역혁신발전계획을 각각 5년 단위로 수립·시행하도록 함(안 제4조 및 제6조).
- 국가 및 지방자치단체는 지역의 여건과 특성에 적합한 지역혁신체계를 구축하기 위하여 지역혁신체계의 유형개발, 산·학·연협력의 활성화 등에 관한 시책을 추진하도록 하고, 지역전략산업을 육성하기 위하여 지역전략산업의 구조고도화 및 투자유치의 촉진 등에 관한 시책을 추진하도록 함(안 제9조 및 제10조).
- 국가 및 지방자치단체는 지방대학의 발전과 지역발전에 필요한 우수인력의 양성, 지역혁신에 필요한 지역의 과학기술의 진흥, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥, 지역의 문화 및 관광의 발전, 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경의 개선, 고용창출 및 지역의 활성화 등을 위한 시책을 추진하도록 하여 특성있는 지역혁신 및 지역개발을 도모하도록 함(안 제11조 내지 제16조).

제 2 장 주요입법의견

- 정부는 공공기관 등의 수도권집중을 억제하기 위하여 수도권에 소재하고 있는 공공기관중 대통령령이 정하는 기관을 단계적으로 지방으로 이전하기 위한 공공기관지방이전시책을 추진하도록 하고, 이전하는 공공기관 및 그 종사자에 대하여 재정적·행정적 지원 및 생활환경개선 등에 관한 지원을 할 수 있도록 함(안 제17조).
- 국가균형발전의 효율적 추진을 위한 관련 중요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속하에 국가균형발전위원회를 두도록 하고, 위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하도록 함(안 제21조).
- 국가균형발전위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속하에 국가균형발전기획단을 두도록 하고, 기획단의 사무를 지원하기 위하여 산업자원부에 국가균형발전지원단을, 그 밖의 중앙행정기관에 국가균형발전지원팀을 둘 수 있도록 함(안 제25조).
- 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 지역혁신발전계획의 수립, 지역의 국가균형발전의 중요사항에 대한 협의·조정에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 지역혁신협의회를 두도록 함(안 제26조 및 제27조).
- 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치하고, 특별회계는 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 구분하며, 기획예산처장관이 관리·운영하도록 함(안 제28조 내지 제30조).
- 국가균형발전특별회계의 지역개발사업계정은 주세의 100분의 80, 과밀부담금 등을 그 세입으로 하고, 낙후지역 및 농산어촌의 개발 등의 관련사업에 대한 보조 등을 그 세출로 하며, 지역혁신사업계정은 주세의 100분의 20 등을 그 세입으로 하고, 지역혁신체계의 구축 및 활성화 관련사업에 대한 출연·보조 또는 융자 등을 그 세출로 하도록 함(안 제32조 및 제33조).
- 기획예산처장관이 예산안편성지침을 작성하는 때에는 국가균형발전특별회계의 예산의 특수성이 반영될 수 있도록 관계 중앙행정기관의 장

및 지방자치단체의 장의 의견을 듣도록 하고, 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 장이 제출한 예산신청서 및 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 하여 예산요구서를 작성하도록 함(안 제36조).

- 정부는 국가균형발전특별회계의 세출예산을 편성함에 있어 지방자치단체의 재정상황, 국가균형발전시책의 시행실적에 대한 평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 있어 차등을 둘 수 있도록 함(안 제37조).

: 국회산업자원위원회, 국가균형발전특별법안에 관한 공청회, 2003.

11. 18; <http://industry.assembly.go.kr/html/menu08/index.html>

■ 국가균형특별법(안)의 주요내용

주요항목	핵심 내용
입법 취지	지역간 불균형 시정, 지역혁신 및 특성화 발전을 통한 자립형 지방화 촉진을 위한 제도적 기반 구축
적용범위의 예외	지방 : 『수도권정비계획법』 제2조 1호에서 정한 수도권 이외의 지역
발전계획의 수립	○ 국가균형발전계획: 지방대학 육성 및 지역의 인적자원의 개발, 지역의 과학기술 진흥, 지역의 정보화의 촉진 및 정보통신의 진흥, 지역의 문화·관광 육성, 지역경제 활성화, 낙후지역 및 농산어촌의 개발촉진, 공공기관 등의 지방이전 등 ○ 지역혁신발전계획: 지역의 현황 및 발전역량의 분석, 지역혁신을 위한 여건개선 및 기반조성, 지역혁신을 위한 시책과 사업추진 등
추진체제	○ 대통령소속하에 국가균형발전위원회 ○ 위원회 소속하에 국가균형발전 기획단 ○ 산업자원부에 국가균형발전지원단 (임의규정) ○ 중앙행정기관에 국가균형발전지원팀 (임의규정) ○ 시·도 및 시·군·구에 지역혁신협의회

재원조성	<p>○ 지역개발사업계정의 세입 :</p> <p>주세법에 의한 주세의 100분의 80, 과밀부담금, 개발부담금, 개발제한구역 훼손부담금, 농어촌구조개선특별회계법에 의한 전입금, 농어촌특별세 관리 특별회계법에 의한 전입금, 자동차교통관리개선특별회계법에 의한 전 입금, 공공자금관리기금법에 의한 예수금 등외에 일반회계 또는 다른 특별 회계로부터의 전입금</p> <p>○ 지역혁신사업계정의 세입 :</p> <p>주세의 100분의 20, 기업예산회계법에 의한 통신사업특별회계로부터 의 전 입금, 공공자금관리기금법에 의한 예수금 등외에 역시 일반회 계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금</p>
------	--

■ 국가균형발전특별법안(박종희 의원안/ 경기도안)

(1) 제안이유

국가경쟁력의 약화는 1970년대 이후 불균형 발전전략을 추진함으로써 개발지역과 낙후지역간의 불균형 심화, 중앙정부 주도의 지역발전 정책으로 인한 지방의 창의성이 저해, 중앙 의존적 경제발전으로 지역별 특성을 살린 혁신체계가 구축되지 못한데 기인함. 개발된 지역은 성장의 견인차 역할을 수행하게 함으로써 균형발전과 국가 이와 같은 구조적 문제점을 근본적으로 해소하기 위하여 저개발된 지역에 성장기회를 우선경쟁력 강화가 조화롭게 추진될 수 있도록 선순환 구조를 형성하여야 함.

지방정부가 지역개발시책을 수립하고 집행에 있어서 주도적인 역할을 담당할 수 있도록 중앙정부가 지원함으로써 지방 주도의 분권형 발전을 촉진시키고, 지역별로 특성화된 지역혁신체계를 구축하여 국가적 차원에서 지방간의 역할분담이 이루어지도록 함으로써 지역경쟁력 강화와 국민소득 2만불 달성을 위한 성장엔진으로 활용할 수 있도록 하기 위한 제반 시책과 전략을 마련하고자 함.

(2) 주요골자

- 지역혁신 및 특성화발전을 통해 지방주도의 지역발전을 촉진함으로써 지역균형발전을 실현하고 국가 경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 국가는 전국을 해당 지역의 여건·특성·발전잠재력·개발수준에 따라 수 개의 지역으로 구분하고, 지역실정과 사업유형에 부합하는 국가균형발전사업을 중점지원 하도록 하되, 지역구분의 구체적 방법과 기준은 대통령령으로 정하도록 함으로써 국가의 지원대상 지역선정이 합리적·객관적 기준인 낙후도 평가를 근거로 하여 이루어지도록 함으로써 수도권과 비수도권이라는 비합리적 이분법적 사고에서 탈피하도록 함(안 제3조).
- 국가와 지방자치단체는 국가균형발전을 촉진시키기 위하여 필요한 예산을 우선적으로 확보하고 관련시책을 수립·추진하는데 공동으로 노력하도록 하고, 국가는 재정분권 및 규제완화를 비롯한 경제활성화 조치를 통하여 국가균형발전을 위한 재원이 확충되도록 노력하며, 국가균형발전정책의 수립과 집행은 관계중앙행정기관과 지방자치단체의 참여가 보장되고, 민주적이며 공정한 절차를 거쳐 이루어지도록 함(안 제4조).
- 국가균형발전기획단장은 국가균형발전을 촉진하기 위하여 5년 단위로 국가균형발전계획을 수립하도록 하되, 국가정책과 시·도별 지역혁신발전계획안을 기초로 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 수립하도록 함(안 제5조).
- 시·도지사는 관할구역을 대상으로 혁신역량을 강화하고 특성화발전을 위한 지역혁신체계의 구축을 목표로 하는 지역혁신발전계획을 수립하되, 관계중앙행정기관의 장과 관할 기초자치단체의 장과의 협의 및 지역혁신위원회의 심의를 거쳐 국가와의 계획계약에 의하여 확정하도록 함(안 제6조).

- 국가와 지방자치단체는 지역혁신발전계획에 대하여 “계획계약”을 체결할 의무를 명시하여 지방분권적 지역발전의 제도적 기반을 마련함(안 제7조).
- 국가와 지방자치단체는 국가균형발전 시책을 지역개발시책·지역혁신시책 및 공공기관과 기업의 이전시책으로 구분하여 추진할 수 있도록 하고, 지역개발시책은 지방자치단체 보조사업과 지역경제 활성화 및 낙후지역 개발촉진을 위하여 필요한 사항 등을 대상으로 하며, 지역혁신시책은 지역전략산업의 육성, 지역대학의 육성, 지역과학기술의 진흥 등을 위하여 필요한 사항 등을 대상으로 함(안 제10조 내지 제12조).
- 지역혁신발전계획을 심의하고 균형발전과 관련된 중요사항에 대한 의견수렴 등을 위하여 시·도 등에 지역혁신협의회를 두도록 함(안 제17조).
- 국가균형발전위원회는 국가와 지방자치단체가 추진하는 국가균형발전시책 및 사업의 추진실적에 대하여 평가를 실시하고 그 결과를 재정지원에 반영할 수 있도록 함(안 제18조 및 제26조).
- 국가균형발전사업의 추진을 재정적으로 지원하기 위하여 기획예산처 장관이 운용하는 국가균형발전특별회계를 설치하도록 하고, 그 세입은 법인세·소득세와 부가가치세의 일정 비율 및 특별회계의 전입금 등으로 하며, 특별회계의 세출은 국가와 시·도간의 계획계약의 내용에 따라 통합하여 시·도별로 총액을 지원하도록 함(안 제19조 내지 제21조).

: 국가균형발전특별법안에 관한 공청회, 『국가균형발전특별법안』 (제정법안, 박종희의원 대표발의, 2003. 11. 5. 회부)

■ 정부 및 경기도(안)의 쟁점비교

: 오영균 경기개발연구원 연구위원, 국가산업자원위원회, 국가균형발전특별법안에 관한 공청회, 2003. 11. 18 ;

<http://industry.assembly.go.kr/html/menu08/index.html>

5. 지방분권특별법제정 후속조치

■ 정부 및 경기도(안)의 쟁점비교

구 분	정부안	경기도 대체입법(안)	비 고
법의목적	- 수도권과 비수도권사이의 불균형시정 (이분법적 접근) - 지역혁신 및 특성화 발전	- 지방주도의 지역발전 - 지역균형발전과 국가경쟁력 강화의 조화	선순환 구조 형성
지방개념	- 수도권정비계획법에 의한 수도권 이외의 지역	- 객관적이고 과학적인 지역구분 조항 추가	지방개념 삭제
국가균형발전계획의 체계	- 국가균형발전 계획안 - 시·도 : 지역혁신발전계획 - 중앙부처 : 소관별 계획	- 국가와 시·도 사이간 계약체결	중앙부처의 간여 배제
계획계약제도	- 국가와 지방자치단체간의 지역발전 투자협약 - 임의규정으로 중앙의 지방통제수단으로 활용될 수 있음	- 국가와 시·도 사이의 계획 계약 의무화 - 강제규정으로 지방분권형 지방 주도의 지역발전에 기여	지방주도의 계획계약 제시
추진조직	- 국가균형발전위원회(대통령 자문기관) ⇒ 국가균형발전기획단(균형위 소속) ⇒ 국가균형발전지원단(산자부 소속) ⇒ 국가균형발전 지원팀(각 중앙부처 소속) ⇒ 지역혁신협의회(시·도, 시군구)	1안) 국가균형원 2안) 정부안과 유사(기획단, 추진단)	2)안 제출
재 원	- 국가균형발전특별회계의 관리권을 기획예산처 장관에게 부여 - 양여금폐지(주세의 80% ⇒ 지역개발개정, 20% ⇒ 지역혁신개정)	- 계획계약에 의한 포괄지원의무화 - 법인세, 소득세, 부가가치세의 1,000분의 30 및 주세 1000분의 141	- 양여금 존치 - 국세부담분 명시
수도권정비계획법	- 없음	- 계획계약제도에 의거 수도권정비 계획법 폐지	지방에는 지원을 수도권엔 자율을

: 행정자치부, 국정홍보처 참여정부 알림마당, <http://www.allim.go.kr>; 2004. 1. 19.

6. 신행정수도 특별법 위헌소송 제기

■ 신행정수도특별법 위헌소송에 대한 건교부의 의견

신행정수도특별법으로 인해 기본권이 침해됐다는 청구인들의 주장은 모두 형식적 요건을 갖추지 못해 각하 사유에 해당하거나 명백한 이유가 없어 기각 사유에 해당함. 특히 청구인들은 특별법의 어떠한 규정에 의해 기본권이 침해됐는지를 구체적으로 명시하지 않고 있음에도 막연히 ‘기본권이 침해됐다’고 주장하는 것은 적법성이 부족하다고 보여짐. 또 청구인들이 주장하는 기본권이 헌법상 보장된 기본권이 아닌 경우에는 심판청구에 있어서 적법성이 인정되지 않는 것으로 보아야 함.

- 국민투표권의 침해 여부

국민투표 부의권이 대통령의 재량사항이 아니라고 주장되고 있지만 대통령의 국민투표 부의권은 헌법 제72조의 문리해석이나 대의제 원리에 비추어 대통령의 재량사항으로 해석하는 것이 타당함. 헌법 제 72조는 ‘대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다고 명시하고 있음. 여기서 국가안위는 “국민투표의 대상이 되는 정책의 수립·추진과 관련해 국가비상사태에 상응하는 국가적 위기가 이미 발생했거나 최소한 객관적으로 명백히 예상되는 경우를 가리키는 것으로 해석되며, 행정수도 이전은 이에 해당하지 않음.

이미 법률을 제정했다 하더라도 국민투표를 하는데 아무런 문제가 없다는 주장에 대해서는 법률안이 적법한 입법절차에 따라 법률로 공포된 이후에 해당 법률을 국민투표에 부의하는 것은 이미 가결된 법률의 효력을 국민투표를 통해 부인하는 것임으로 이는 삼권분립에 입각한 국회의 입법권을 무시하는 것으로 보아야 할 것임.

- 평등권의 침해 여부

수도권 과밀에 대한 실증적 근거가 없다고 하나 수도권에 대한 각종 규제와 지역균형발전을 위한 정부의 지속적인 노력에도 불구하고, 수

도권의 인구는 1980년부터 2003년 사이에 약 1000만명이 증가하였음. 특히 2003년 한 해 동안에만 36만명이 증가했고 지방에서의 순유입인구도 14만명이나 되며, 앞으로도 이러한 추세로 수도권 집중이 심화될 것이라는 데 문제의 심각성이 있는 것임.

- 신행정수도 건설에 따른 과밀화 해소효과가 미미하다고 하나 신행정수도 건설을 통해 50만명의 인구가 충청권으로 유입된다는 직접효과뿐만 아니라 수도권의 “정부기관 집중→경제력 집중→인구 집중”이라는 악순환의 고리를 끊고 지금까지의 수도권 인구증가 추세를 반전시키는 중요한 계기가 될 수 있을 것으로 예상됨.
- 신행정수도 건설이 국가경쟁력을 약화시킬 것이라고 주장하나 신행정수도가 건설되면 수도권 집중을 유발했던 근원적 요인 중 하나인 중앙행정기능이 이전됨으로써 과밀로 인한 사회적 비용의 추가상승을 억제하는 효과가 발생할 것이고, 이는 경쟁력 제고에 긍정적 파급효과를 가져올 것임. 세계화·지방화가 동시에 진행되는 ‘세방화(Glocalization)’ 시대에는 서울의 경쟁력뿐만 아니라 지방의 경쟁력도 대한민국의 경쟁력이 되어야 함.
- 신행정수도 건설에 따른 혜택이 편중된다고 하나 신행정수도 건설은 공공기관과 연계돼 추진될 것인 바, 그 결과 2030년 기준으로 그 때까지의 증가인구를 포함한 수도권인구에서 170만명 줄어드는 반면 영남권 인구는 72만명, 호남권 인구는 34만명이 증가해 국토균형발전에 기여할 것임.
- 균형개발을 위해서는 충청권이 부적절하다고 하나 충청권 경제의 발전은 새로운 경제 거점의 탄생으로, 여타 지역들은 새로운 공공서비스 제공처 및 시장이 가까이에 생기는 까닭에 인적·물적·정보 자원을 보다 근거리에서 원활히 제공받을 수 있게 돼 지역경제를 활성화하는 기회를 보다 많이 가질 수 있음.
- 특별법 입법과정에서 실증적인 조사가 이루어지지 않았다고 하지만 신행정수도의 입지선정에 있어서 수도권입지의 기본원리인 △국가균형발전 △상징성·통합성 △중심성 △기능성 △환경성·안정성에 대한 충

분한 분석이 이루어졌음.

- 청문권의 침해 여부

국회가 특별법의 효과에 대한 조사 및 청문절차를 생략했다는 주장이 있으나 정부 차원에서 총 24차례에 걸쳐 실시한 공청회 및 공개세미나에서 특별조치법안의 모든 사항에 대한 충분한 검토를 거쳤고, 특별조치법안에 대한 83개 관계기관의 의견을 수렴하였음. 이와 같은 검토 자료들은 국회에 전달됐기 때문에 특별조치법에 대한 심의·의결 시 그 내용이 반영됐다고 봐야 할 것임.

- 여론의 수렴노력이 부족했다고 하나 공개세미나에서는 신행정수도 건설의 필요성 및 파급효과, 수도이전의 문제점 등에 대한 토론이 있었고, 수도권을 포함한 전국을 순회해 실시된 ‘신정수도 건설 공청회’에서는 각 지역권역마다의 이해관계에 따른 활발한 의견제시가 있었음.

- 일본은 장기간의 찬반논의 결과 수도이전이 중단됐다고 하나 일본 역시 수도이전과 관련해 국민투표로 후보지를 결정하거나, 이에 앞서 국민투표로 수도이전을 결정하지 않았음. 일본의 수도기능 이전에 대한 논의가 사실상 중단된 것은 오랜 기간동안의 논의에 의한 국민들의 무관심, 동경도의 반대 뭉 조성 등 함께 이루어진 복수 후보지의 선정과 정치·정략적 논의에 의한 후보지 결정의 어려움 등에 기인한 것이지, 원래의 수도기능 이전의 목적인 동경집중과 지역 불균형 등 왜곡된 국토를 시정할 필요성이 약화되었기 때문이 아님.

- 헌법상 통일조항에 위반된다고 하나 통일 후의 수도를 어디로 정할 것인가는 통일 무렵 다시 결정해야 할 문제이며, 이 경우 통일 당시의 제반 사정을 고려해 통일수도의 위치를 정하게 될 것임. 신행정수도 건설은 수도권의 비대화 현상을 시정하고 나머지 지역의 균형있는 발전을 촉진하기 위한 것이므로, 이에 따라 전 국토가 균형발전을 이루어 국가발전이 가속화된다면 오히려 통일을 앞당기는 밑거름이 될 수 있음.

: 헌법재판소에 제출한 보충서면, 2004. 9. 8.

7. 신행정수도 특별법 위헌결정

헌법재판소 전원재판부는 2004년 10월 21일 신행정수도 건설특별법에 대한 헌법소원 사건에서 재판관 8대 1의 의견으로 위헌 결정함. 수도이전 문제가 헌법 개정 사항이거나 국민투표를 통해 결정할 사항임에도 이런 절차를 거치지 않았다는 이유임. 서울이 수도라는 점은 헌법상 명문의 조항이 있는 것은 아니지만 조선왕조 이래 600여년간 오랜 관습에 의해 형성된 관행이므로 관습헌법으로 성립된 불문헌법에 해당되며 관습헌법을 폐지하기 위해서는 헌법이 정한 절차에 따른 헌법개정이 이뤄져야 하므로 정부는 헌법 개정절차를 거치지 않았으므로 헌법상 국민투표권을 침해한 위헌행위라고 명시함.

반면 서울을 수도로 한 관습헌법의 변경이 반드시 헌법개정을 요하는 문제라고 할 수 없으며 행정수도 이전정책 역시 국민투표를 요하는 사안이라고 볼 수 없어 헌법소원은 이유없다는 각하의견도 있었음 (전효숙 재판관, 연합뉴스, 2004. 10. 21).

8. 신행정수도특별법 위헌결정 후의 대책

(1) 국가균형발전계획 추진 강화

- 위헌 결정으로 3대 특별법 중 신행정수도특별법이 효력을 잃은 만큼 국가균형발전법과 지방분권특별법은 더 강력한 추진력이 필요함. 예산 증액등 필요한 조치가 뒤따라야 할 것임. 노무현 대통령이 시정 연설을 통해 국가균형발전은 계획대로 차질 없이 추진하겠다고 밝혔듯이 신행정수도와 무관하게 균형발전을 위한 정책은 더욱 강화 되어야 한다고 판단하고 사안별로 사업 확대 방안을 마련 중임.

국가균형발전 5개년 계획중 사업 확대 검토 대상은 ▲4개 시도 전략산업 육성 2단계 ▲9개 지역산업진흥(이상 1천800억원) ▲지역혁신특성화(650억원) ▲산업단지혁신클러스터 추진(300억원) ▲지역혁신산업기반구축(250억원) 등.

국가균형발전 5개년 계획의 2005년도 산업자원부 소관사업 예산은 지역개발사업계정 508억원, 지역혁신사업계정 6천475억원 등 총 6천983억원으로 산업자원부는 국회의 예산심의시 관련 예산의 증액편성을 요구하는 방안도 검토 중임. 또 수도권 경쟁력 강화를 위한 '신수도권정책'의 경우 신행정수도 건설이 어려워짐에 따라 현재 수립해놓은 수도권 규제 완화 계획의 시행 속도를 늦추는 등 내용에 일부 수정이 불가피함.

신행정수도특별법 위헌 결정에 따라 혁신클러스터 육성, 지역특화사업 지원 등의 정책이 크게 강화되고 공공기관 지방이전도 위헌 결정을 보완하는 방향으로 이전 규모나 방향이 재조정되어야 함.

5개년 계획(2004-2008)을 주관하는 산업자원부 고위관계자, 한국일보, <http://news.hankooki.com>, 2004. 10. 26.

(2) 신행정수도특별법 이후의 국가 균형발전 계획

신행정수도특별법 위헌결정에 따라 신행정수도특별법, 국가균형발전법, 지방분권특별법 등 3대 특별법중 신행정수도특별법이 효력을 잃긴 했지만 나머지 2개 특별법을 통해 국가균형발전이라는 과제는 차질 없이 수행할 예정임(노무현 대통령, 국회 시정연설, 2004. 10. 25).

지방 식품의약품안전청과 노동청, 해양수산청, 환경청, 중소기업청 등을 없애고 그 권한을 지방으로 이양하는 것 등을 골자로 하고 추진 중인 '특별지방행정기관 정비작업'도 일부 수정작업을 거쳐 예정대로 추진될 예정임(정부혁신지방분권위원회).

: 동아일보, <http://www.donga.com>, 2004. 10. 25.

(3) 신행정수도건설특별법 위헌 결정에 따른 대안 마련

신행정수도건설특별법에 대한 위헌 결정이 내려짐에 따라 이에 따른 대안 마련이 필요함. 기본적으로 헌법재판소 결정의 법적 효력을 부인하지 않으므로 현재결정 범위안에서 국가균형발전 전략의 취지를 훼손하지 않고 국가균형발전과 수도권 과밀해소책을 마련할 것임(이

해찬 국무총리).

현재의 위헌 결정에 따른 대안과 관련, 헌법을 개정하는 방안과 대체 입법의 두 가지 방안이 있음. 대체 입법안의 경우는 청와대와 국회의 소재지를 변경하지 않고 행정부처를 이전하는 것으로, 국가균형발전 특별법 시행령 15조를 개정해 이전 대상 공공기관에 중앙행정기관을 포함시키는 형식으로 실현될 가능성이 있음. 그러나 이 경우에도 예산지원, 부지확보 등 종합적이고 체계적인 지원을 위해 별도의 특별법을 제정하는 것이 필요함(김승규 법무장관).

수도권 과밀해소와 국가균형발전 전략은 변함없이 추진한다는 의지를 갖고 당정간 긴밀한 협조 체제 아래 신수도권 발전방안, 미래형 혁신도시 건설 및 공공기관 지방이전 등 국가균형발전 시책을 종합적으로 검토하고 보완할 예정임. 충청권에 대한 발전 계획을 수립, 추진할 것임(강동석 건교부장관, 청와대 국무회의, 2004. 10. 26).

(4) 신행정수도 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 따른 후속 대책위원회 설치

신행정수도 건설 후속 대책 마련을 위해 국무총리 소속의 ‘신행정수도 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책위원회’(대책위원회)와 실무기구인 ‘기획단’을 설치하기로 결정함. 대책위는 앞으로 열린우리당의 ‘국가균형 행정수도 대책 특별위원회’와 긴밀한 협의를 통해 각계 전문가의 의견과 국민여론을 폭 넓게 수렴해 신행정수도 건설 무산에 따른 대안을 마련해 나갈 예정임(정부대변인 정순균 국정홍보처장, 국정브리핑 <http://www.news.go.kr>, 2004. 11. 11).

9. 민간복합도시 개발사업 특별법 제정

(1) 민간복합도시(또는 기업도시) 개발사업 특별법 제정

건설교통부는 기업투자 활성화와 국가균형발전의 획기적인 대안으로 기대되고 있는 민간복합도시(또는 기업도시) 개발사업과 관련된 특별법안을 마련하기로 함. 이에 따라 2004년 1~2개 시범사업을 선정,

2005년 상반기 중 하위법령이 정비되는 대로 시범사업 개발에 착수할 예정이다.

복합도시는 기업이 자발적인 산업투자계획을 가지고 상대적으로 낙후된 지역에 독자적인 도시개발을 추진하는 것임. 유치지역은 일자리창출과 지역경제 활성화를 확실히 보장받고, 기업은 지가가 낮은 지역에 산업시설을 집적·네트워크화해 생산성 향상, 경쟁력 강화 및 독자적인 기업문화 창출 등이 가능할 것으로 예상됨.

북평공단이나 대불공단 등 종래의 택지개발이나 산업단지개발은 공공이 주도해 사전에 용지를 개발하고, 사후에 입주기업을 모집하는 공급자 중심의 개발방식이어서 미분양이 빈발하는 등의 문제점이 있었음. 또 시민단체 등은 이와 관련하여 개발이익의 사유화, 도시의 공공성 저해, 토지수용권 부여문제, 지방고유문화 퇴조, 추진기업 부도시 대책 등 여러 가지 문제점을 지적해왔음.

그러나 이번 특별법안은 이러한 우려사항에 대한 보완장치를 적극적으로 검토해 적절한 대책을 강구하여 개발이익을 도시인프라에 재투자토록 하는 등 개발이익 환수방안을 마련했고, ‘알박기’ 등을 예방해 사업추진을 가능하게 하는 한편, 민간시행자에게 제한적인 토지수용권을 부여토록 하였음. 특히 노동과 환경관련분야를 규제완화 대상에서 제외함으로써 친환경적인 개발원칙을 강화하는 한편, 소모적인 공익성 논란으로 도시개발이 지연되는 문제를 미연에 방지할 수 있게 하였음.

법 제정 즉시 입지여건이 양호한 해안 지역에 관광레저형 복합도시가 추진될 전망이며 미래혁신도시(지방이전 공공기관을 흡수하기 위한 도시, 11개 내외)의 공공기관과 연관기업을 연계해 복합도시를 개발할 경우, 지역의 혁신클러스터 기반조성이 가능해질 것으로 전망됨.

500만평 규모의 산업형 기업도시 1개를 건설할 경우 약 18조원의 투자와 29만개의 일자리 창출이 가능할 것임(국정신문, 2004. 9. 21)

(2) 민간투자활성화를 위한 복합도시개발 특별법 제정

건설교통부는 국가균형발전은 절체절명의 과제이므로 흔들림 없이 추진할 필요가 있으므로 현재 결정에 저촉되지 않으면서 국가균형발전 전략의 취지가 훼손되지 않도록 전문가 의견과 국민여론을 폭넓게 수렴해 합리적인 대안을 모색하고 있음.

특히 민간복합도시(기업도시) 건설을 위해서는 연내에 ‘민간투자활성화를 위한 복합도시개발 특별법’을 제정하고, 2005년 3월까지 하위법령을 정비기로 결정함. 기업도시 건설에 참여하는 기업에 대해서는 제한적인 토지수용권을 부여하고, 학교·병원·체육시설 설치 등의 특례를 인정기로 하였음(강동석 건설교통부 장관, 당·정·청 경제워크숍, 2004. 11. 7).

10. 지방분권특별법

(1) 지방분권특별법

참여정부에서는 3대 국정목표 달성을 위한 핵심적인 국정과제로 ‘지방분권’을 선정하고 이를 적극 추진 중에 있음. 지방분권의 과제는 획기적인 국가-지방의 권한 재배분, 재정분권, 자기혁신 등을 포함하므로 집중적·효과적 추진을 위한 法制가 필요함.

그동안 우리나라는 중앙권한의 집중, 자치경험 부족, 자치역량과 주민 참여 부족, 어려운 지방재정 등으로 분권형 선진국가로 발전을 저해해 왔으며, 압축성장시대의 중앙집권체제가 더 이상 효율성을 발휘하지 못하고 오히려 국가 전체의 경쟁력을 향상하는데 장애요인으로 작용하고 있음. 또한, 국민참여를 통한 지방의 활력증진, 국가경쟁력 강화 등 지방분권의 시대적 필요성에 비해 우리의 분권수준은 아직 미약하고, 지방자치에 관한 일반법으로 지방자치법이 있고 지방이양 촉진법을 제정(’99.1)하였으나 분권에는 미흡하였음. 따라서, 지방분권특별법 제정은 지방분권에 관한 국민적 합의 도출이며, 국가발전 목표를 달성하는 정책적 수단을 확보하고자 하는 목적에서 마련되는

것임. 지방분권특별법 제정은 지방분권에 대한 대통령 선거공약, 참여 정부의 국정과제 제시 등 국민에게 약속한 사항을 국가적 비전의 큰 틀에서 입법화하는 것임. 특히, 중앙 및 지방자치단체, 지역사회 혁신을 이끌어 낼 수 있는 강력한 법적 기반을 마련하여 지방분권의 목적과 이념, 추진원칙, 추진기구와 절차 등을 규정하는 외에 지방분권에 필수적인 과제를 명시적으로 제시하고, 특히, 지방자치법, 중앙권한의지방이양추진등에관한법률 등 기존 법령의 한계를 극복하고 획기적인 분권을 추진할 수 있는 근거를 마련하며, 법의 효력기간은 획기적인 분권대책, 집중적·단기적인 분권 추진 필요성 등을 감안할 때 5년 한시법으로 제정됨.

- 주요내용

첫째, 제1장 총칙편으로 “목적, 기본이념, 다른 법령과의 관계, 국가·지방의 책무, 보충성의 원칙(사무배분), 포괄성의 원칙(사무이양), 참여와 자율의 원칙” 등을 규정.

둘째, 제2장 지방분권 추진과제편에서는 “국가와 지방자치단체간의 권한 재배분, 특별지방행정기관의 정비, 지방교육자치제 개선, 자치경찰제 조기 도입, 행정구역 조정관련제도 정비(※ 필요시 시범실시), 지방재정확충 및 건전성 강화, 자치행정역량 강화, 지방의회 의정 활성화 및 지방선거제도 개선, 주민참여 확대 및 지방자치단체의 책임성 강화, 국가-자치단체, 자치단체 상호간 협력적 관계 정립” 등을 규정.

셋째, 제3장 분권추진 기구 및 절차편에서는 “추진기구는 대통령소속 위원회를 구성하되, 위원은 20~30인으로 구성하며(별도 대통령령으로 정함), 위원회의 기능은 분권 기본방향 설정 및 중·장기 발전계획 수립, 분권과제 추진 심의, 추진실태 점검·평가” 등을 규정.

: 행정자치부 사이버 국민참여광장, <http://forum.mogaha.go.kr/expert>, 2004. 11. 18.

(2) 지방분권특별법 후속조치 마련 필요

2003년 말 지방의원의 명예직조항이 삭제된 것과 함께 지방분권특별법의 국회통과 되었음. 지방분권특별법은 ①국가 및 지방자치단체는

지방자치단체의 주요정책 사항에 관한 지방의회의 심의·의결권을 확대하는 등 지방의회의 권한을 강화하도록 노력하여야 함. ②국가 및 지방자치단체는 지방자치단체의 장과 지방의회 의원의 선출방법을 개선하고 선거구를 합리적으로 조정하며 선거공영제를 확대하는 등 지방선거제도의 개선을 위해 노력하여야 함. ③국가 및 지방자치단체는 지방의회위원의 전문성을 높이고 지방의회 의장의 지방의회 소속 공무원 인사에 관한 독립적인 권한을 강화하도록 노력하여야 함 등의 사항을 명시하고 있음. 이 법이 제도화되면 지방의회의 위상이 단체장과 대등해지는 결과를 얻을 수 있을 것으로 예측되었으나 전망이 불투명해지고 있음.

이런 결과를 얻기 위해서는 지방분권특별법상 지방의회와 관련된 사항들이 반드시 개별 법령으로 제·개정되어야 하지만 이 법이 통과된 후 후속조치가 마련되고 있지 못함. 2004년 10월 초 지방의회의 회기를 자치단체별 사정에 따라 정할 수 있는 회기조정권을 인정한 것이 전부임. 그동안 의원보좌관제도와 관련해 △지방의원 3명당 1명씩 보좌관 임명을, 유급화와 관련해서는 △총액인건비제도 △정책수당을 늘리는 방법 △자치단체의 국장급 예우 등이 거론되고 있으나 제도화를 위한 구체적인 작업이 진행된 것은 없음. 이에 대한 대책마련이 시급함(서울신문, 2004. 10. 12).