

입법의견조사 98-1

입법의견동향

주요쟁점 : 방송법 개정의견(방송위원회를 중심으로)

1998. 5.

研究者 : 宋永仙(研究員)

한국법제연구원

목 차

I. 조사목적 및 현황	7
II. 주요쟁점 : 방송법 개정의견 - 방송위원회를 중심으로 -	10
III. 분야별 입법의견동향(1997.12.1.~1998.3.31)	17
◎ 헌 정	17
『공직선거및선거부정방지법』 개정의견	
『국회법』 개정의견	
『대통령기록보존법(가칭)』 제정의견	
『정당법』 개정의견	
◎ 내무 · 지방행정	19
『국가공무원법』 개정의견	
재난관리체계구축을 위한 입법의견	
지방자치제도 개혁의견	
◎ 문화 · 공보	23
방송법 개정의견	
신문개혁관련 입법의견	
◎ 노 동	27
노동정책관련 입법의견	
『남녀고용평등법』 개정의견	
◎ 재정 · 경제	30
경제구조조정관련 입법의견	
『하도급거래공정화에관한법률』 개정의견	

◎ 통상 · 산업	44
『실용신안법』 개정의견	
◎ 농림 · 해양	46
『농수산물유통및가격안정에 관한법률』 개정의견	
◎ 건설 · 교통	47
교통행정관련 입법의견	
『도시계획법』 개정의견	
『도로교통법』 개정의견	
『도시교통정비촉진법』 개정의견	
『시설물의안전관리에 관한특별법』 개정의견	
『외국인의토지취득및관리에 관한법률』 개정의견	
『주택건설촉진법』 개정의견	
『차고지 확보등에 관한법률(가칭)』 제정의견	
◎ 과학기술 · 정보통신	51
『전기사업법』 개정의견	
◎ 환 경	51
『수도법』 개정의견	
『자연공원법』 개정의견	
『자연자원관리법(가칭)』 제정의견 등	
『하천법』 개정의견	
◎ 보건 · 복지	54
『국민연금법』 개정의견	
사회복지관련 입법의견	
『의료보험법』 개정의견	
◎ 법원 · 법무	58
법조개혁관련 입법의견	

『변호사법』 개정의견
『어음법』 개정의견
전자서명관련 입법의견
『중재법』 개정의견
『행정심판법』 개정의견
『형사소송법』 개정의견

〈주요항목색인〉 65

I. 조사목적 및 현황

1. 조사의 목적과 분류방법

입법의견이라 함은 최종적으로 법령의 형태 즉, 법령의 제정이나 개정시 반영되기를 원하거나 구체화되기를 원하는 입법에 관한 의견을 말한다. 특히 일반국민의 입법의견은 자신의 구체적이고 현실적인 사회적·경제적 활동영역에서 입법의 불비나 불완전한 입법에 의한 불편한 사항에 대하여 피부로 느끼는 법에 대한 감정을 그대로 표출하고 이의 시정을 요구하는 것이라는 점에서, 한편 전문가의 입법의견은 자신의 전공분야에서 구체적인 연구결과에 기초하여 법령의 제정 또는 개정을 요구하는 의견이라는 점에서 각각 중요한 의미를 가진다.

따라서 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.

이와 같이 입법의견은 입법과정에 있어 기초자료로서 중요한 의미를 가지는데, 입법의견을 조사하고 분석하는 목적은 일반국민이 자신의 생활영역에서 직접 체험적으로 느끼는 법령의 제정 또는 개정의견을 지속적이고 종합적으로 조사하고 분석하여 입법관계자인 정부나 국회에 국민의 입법수요를 사전에 파악할 수 있는 객관적인 자료를 제공하여 국가의 입법정책 내지 입법과정에 기여함에 있다.

이를 위하여 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.

입법의견은 조사목적에 충실하기 위하여 다양한 관점에서 분류되고 정리될 수 있는 바, 먼저 국민들이 어떠한 분야에서 어떠한 내용의 입법수요를 가지는가를 살펴보기 위해서 분야별로 분류하여 정리할 필요가 있으며, 이를 다시 입법의 공백 내지 불비에 따른 법령제정의견과 법령과 현실의 부조화에 따른 법

령개정의견으로 나누어 볼 수 있다.

이 조사에서는 한국법제연구원이 간행하는 대한민국헌행법령집의 분류체제를 참조하여 분야별로 다음과 같이 입법의견을 분류한다.

[입법의견 분류기준표]

분 야	대한민국헌행법령집해당항목
憲 政	제1권1헌법, 2국회, 제2권3선거·정당
統一·外交	제15권15국가보훈, 제47권44외무, 45조약(1), 제48권45조약(2), 제49권45조약(3)
國 防	제14권13군사(1), 제15권13군사(2), 14병무
一般行政	제3권4행정일반
內務·地方 行政	제4권5국가공무원, 제10권10지방제도(1), 제11권10지방제도(2), 제12권11경찰, 제13권12민방위·소방
文化體育 ·公報	제18권17문화·공보
教育·學術	제16권16교육·학술(1), 제17권16교육·학술(2)
勞 動	제40권40노동(1), 제41권40노동(2)
財政·經濟	제20권19재정·경제일반(1), 제21권19재정·경제일반(2), 제22권20내국세(1), 제23권20내국세(2), 제24권21관세, 22담배·인삼
通商·産業	제25권23통화·국책·금융, 제30권28상업·무역·공업, 제31권29공업규격·계량, 30공업소유권, 제32권31에너지이용·광업, 제33권32전기·가스
農林·海洋	제26권24농업(1), 제27권24농업(2), 제28권25축산, 26산림, 제29권27수산
建設·交通	제34권33국토개발·도시, 제35권34주택·건축·도로, 제36(I)권35수자원·토지·건설업(1), 제36(II)권35수자원·토지·건설업(2), 제42권41육운·항공·관광(1), 제43권41육운·항공·관광(2), 제44권42해운(1), 제45권42해운(2).
科學技術· 情報通信	제19권18과학·기술, 제46권43체신
環 境	제39(I)권39환경(1), 제39(II)권39환경(2)
保健·福祉	제37(I)권36보건·의사(1), 제37(II)권36보건·의사(2), 제38(I)권37약사, 38사회복지(1), 제38(II)권38사회복지(2)
法院·法務	제5권6법원, 제6권7법무, 제7권8민사법(1), 제8권민사법(2), 제9권9형사법

2. 입법의견 현황

입법의견조사 제98-1호에서는 1997년 12월 1일부터 1998년 3월 31일까지 각종 언론매체, 공청회, 세미나 등에서 제기된 각계 각층의 입법의견 총 37건을 접수하였다.

지난해 12월 제186회 정기국회의 법안처리에 이어 열린 1월의 제187회 임시회에서는 IMF체제에 따른 각종 법안의 정비를 위하여 부실금융기관에 정리해고 도입을 허용하는 내용의 금융산업구조개선에관한법률안 등이 가결되었고, 2월의 제188회 임시회에서는 신정부 출범에 따른 정부조직법 개편안과 전회기에 이어 경제구조조정관련 법안 및 이에 따른 노동정책과 관련 법안 통과가 있었다.

입법의견조사는 제98-1호부터 주요쟁점이 되고 있는 현안을 좀 더 비중있게 다루고자 방송법의 입법의견을 방송위원회관련 의견을 중심으로 보다 상세히 다뤘다.

이하에서는 입법의견을 위 분류기준표를 참조하여 분야별로 헌정, 통일·외교, 국방, 일반행정 등 16개분야로 나누고, 이를 제정의견과 개정의견으로 재분류하였는 바, 아래의 표와 같다.

최근입법의견 현황

분 야	건 수	제정의견	개정의견
◎ 헌 정	4	1	3
◎ 통일·외교	.	.	.
◎ 국 방	.	.	.
◎ 일반행정	.	.	.
◎ 내무·지방행정	3	.	3
◎ 문화·공보	2	.	2
◎ 교육·학술	.	.	.
◎ 노 동	2	.	2
◎ 재정·경제	2	.	2
◎ 통상·산업	1	.	1
◎ 농림·해양	1	.	1
◎ 건설·교통	8	1	7
◎ 과학기술·정보통신	1	.	1
◎ 환 경	4	1	3
◎ 보건·복지	3	.	3
◎ 법원·법무	6	1	5
총 건 수	37	4	33

Ⅱ. 주요쟁점 : 방송법 개정의견 -방송위원회를 중심으로-

1. 문제의 제기

종합유선방송과 위성방송 등 뉴미디어의 등장과 방송통신기술의 발달에 따른 방송환경의 급격한 변화속에서 방송에 대한 규제는 방송이 갖는 엄청난 사회적 영향력을 고수하려는 과거 권위주의 시대의 통제와 관행을 탈피하지 못하고 있다.

방송은 정치권력이나 자본으로부터 자유로워야 할 것으로, 정부는 방송의 독립성을 보장하고 수용자의 이익이 극대화될 수 있도록 방송관련 주요 정책 과제로 선진 방송환경 조성을 위한 법·제도 정비, 공영방송의 공익성·공공제 제고, 지역민방의 방송권역 확대에 따른 경영기반 확충, 케이블 TV의 안정적인 발전을 위한 제도 개선, 소출력 지역 FM라디오 방송 신설·확대, 방송광고 제도 개선 및 공익성 제고 등을 제시한 바 있다.¹⁾

방송의 독립문제는 먼저 방송사 사장의 선임구조 개선을 통하여 어느 정도 해결 될 수 있을 것으로, 현재는 3부 추천에 의하여 대통령이 임명하는 위원으로 구성되는 방송위원회에서 방송사 이사진의 추천권을 갖고 있다. 따라서 방송위원회의 구성에 대한 검토가 방송의 독립성 확보를 위하여 선행되어야 한다.

방송정책의 또 다른 문제점은 방송정책 관련 부서가 분산되고, 방송위원회와 종합유선방송위원회처럼 별개의 기구가 구성됨으로써 이에 따른 집단이기주의와 비효율성이 방송 정책의 입안과 집행의 일관성을 어렵게 하고 있다는 것이다.

1990년의 방송법 개정이 방송위원회의 권한을 약화시킨 이래로 각계의 입법의견은 방송의 독립성 확보 및 방송과 통신의 융합에 부응하는 선진방송체제의 마련을 위한 법제정비를 위하여 다양하게 논의되고 있다.

이하에서는 방송규제기구와 관련한 방송관계법의 개정 경과를 살펴보고, 현재 방송법 개정의 주요쟁점인 방송위원회의 위상과 구성 및 권한 등에 대한 논의를 정리하고자 한다.

1) 대통령직 인수위원회, 국민의 정부 품질혁신을 위한 100대 국정과제, 98.2.12.

2. 방송규제기구와 관련한 법 개정논의 경과

근 거 법	주 요 내 용
<p>방송법 (1963.12.16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 방송국은 방송윤리위원회를 조직하도록 함 - 방송윤리위원회는 방송윤리에 관한 규정을 제정·공표하여야 함. - 방송국에는 방송순서의 편성에 관한 심의기관을 설치하도록 하고, 방송순서의 편성에 관한 기본계획은 심의기관의 심의를 거쳐 결정하도록 함.
<p>언론윤리 위원회법 (1964.8.5)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 방송국을 회원으로 하는 방송윤리위원회를 폐지하려는 것임 ※ 이법의 시행보류로 방송윤리위원회는 방송의 자율 규제기구로 복구됨
<p>방송법 (1973.2.16)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 방송윤리위원회를 설치하도록 함 - 방송윤리위원회의 심의결정사항을 방송국이 준수하도록 함 - 방송국에 사전심의기능을 가지는 심의실을 두도록 함
<p>언론기본법 (1980.12.31)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 공영방송제도를 채택하고 방송자문위원회와 방송위원회를 설치 운영하도록 함 - 방송윤리위원회를 방송심의위원회로 그 명칭을 바꾸고 집필정지를 명할 수 있는 위원회의 권한과 위원회의 결정사항을 이행하기 위한 문화공보부장관의 명령을 위반하였을 때에 방송국에 대한 재허가의 유보를 요구할 수 있는 권한을 삭제함
<p>방송법 (1987.11.28)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 종전의 언론기본법에 의하여 설치된 단순심의기구인 방송위원회 및 방송윤리위원회를 폐지하고, 독립적 권한이 부여되는 심의·결정기구로서 방송위원회를 이 법에 의하여 신설함 - 종전의 방송위원회는 6인의 비상임위원으로 구성되어 있었으나, 이 법에 의한 방송위원회는 12인의 위원으로 구성하되, 6인이내의 상임위원을 둘 수 있도록 함 - 이 법에 의한 방송위원회가 심의·결정할 수 있는 사항에 종전의 방송위원회의 심의사항 이외에 특별법에 의하여 설립된 방송법인의 이사임명 추천 및 그 방송국결산의 공표, 각 방송국에 설치된 방송자문위원회의 구성 및 운영에 관한 사항등을 새로이 추가함.
<p>방송법 (1990.8.1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 방송위원회의 위원수를 12인에서 9인으로 조정하고, 위원장 및 부위원장을 제외한 위원은 비상임으로 함 - 방송위원회의 기능을 조정하여 방송내용의 향상을 위한 조사·연구 및 연수에 관한 사항과 시청자 불만의 처리에 관한 사항을 추가하고, 기본기능과 직접 관련이 없는 텔레비전방송수신료의 징수 및 그 사용에 관한 사항, 방송국 결산의 공표, 광고방송의 수입으로 수행할 공익사업의 기본계획에 관한 사항을 제외함

3. 주요 골격

언급한 바와 같이 방송의 독립성 확보는 방송위원회가 어떠한 기구로 자리매김하느냐에 따라서 달라질 수 있다.

방송위원회의 모델로는 정부로부터 자유롭지만 오직 의회에 대해서만 책임지는 미국의 연방통신위(FCC), 정부부처인 문화부의 제한적인 통제를 받지만 의회에 대해서만 책임지는 캐나다의 방송통신위(CRTC), 상업방송만 감독하되 공영방송에 대하여는 BBC경영위원회처럼 독자적인 방송위원회를 갖자는 영국의 독립방송위(ITC) 등이 있다.²⁾

가. 방송위원회의 구성

방송의 내용에 관한 업무를 관장하는 방송위원회의 위원을 어떻게 선임하는가에 따라서 방송의 공정성·정치적 중립성 보장이 결정적으로 좌우되는 바, 방송위원의 선임은 전문성과 투명성이 확보되어야 할 것이다.³⁾

나. 방송위원회의 위상

① 방송행정권의 이관

방송행정권이 얼마만큼이나 방송위원회로 이관될 것이냐에 따라서 방송위원회의 위상은 각기 다르게 확립되어 질 수 있다. 방송행정권은 모두를 이관하

2) ①미국의 연방통신위원회(FCC)안 ; 신설될 방송위원회는 모든 방송업무를 총괄하는 정부조직으로부터 분리·독립된, 준입법권과 준사법권을 가진 독립규제위원회가 되어야 한다(권영성 서울대 교수, 문화일보 98.2.20).

②영국의 독립방송위원회(ITC)안 ; 권력분산 차원에서 공영방송과 상업방송에 대한 규제를 이원화하여 공영방송은 자체의 위원회에서 규제하고, 상업방송인 SBS와 케이블 TV, 지역민간방송만을 방송위원회에서 규제하도록 한다(천정배 국회의원, 이효성 성균관대 교수, 문화일보 98.2.20).

③캐나다의 방송통신위원회(CRTC)안 ; 정부부처인 문화부의 제한적인 통제를 받지만 의회에 대해서만 책임을 지는 캐나다의 방송통신위(CRTC)가 타당할 것이다(최영목 한국방송개발원 선임연구원, 「방송총괄기구의 바람직한 개편방향 - 통합위원회의 위상을 중심으로 -, 『우리나라 방송정책기구 어디로 가야하나?』 학술세미나 발제문, 한양대 언론문화연구소 주최, 한국일보 98.2.26).

3) ①'방송위원회는 국회에서 원내 교섭단체간의 합의로 위촉한 추천인단의 추천을 거쳐 국회의장이 임명한 15인의 위원으로 구성하도록 한다.'(1995년 11월 통합방송법 야당안)

②위원은 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함하여 15명 이하로 구성하고 임기는 5년으로 한다. 국회 교섭단체 합의로 추천인단을 구성하여 이에서 방송위원이 선임된다. 위원은 국회 인사청문회를 통한 검증과정을 거치며 지역, 직능, 여성대표, 시청자, 방송현업인 등의 대표성을 갖도록 한다(방송개혁국민회의 등 9개 언론단체; 한겨레신문 98.3.4).

자4)는 견해와 부분적으로 이관하자5)는 견해가 대립되는 가운데 방송법개정안(국민회의 98.3.28)은 방송위원회의 위상과 관련하여 '방송정책의 주무기관으로 방송위원회를 구성하여 방송국의 설립·허가·추천·취소권 등을 행사하게 한다. 방송국에 대한 강제권으로는 시정명령권 등의 감독권을 행사하게 한다. 위원회의 성격은 중앙선거관리위원회와 유사한 독립적인 합의제 기관으로 하되, 방송위원장과 상임위원은 정부 공무원의 자격을 갖게 한다'고 정하고 있다.

② 방송위원회법의 제정

별도의 특별법 제정으로 방송위원회를 독립기구로 구성하고 이를 중심으로 지상파방송과 유선방송 및 위성방송으로 다양화된 매체와, 방송과 통신의 융합 등 다변하는 방송환경에 대응하는 방송정책을 수립하여야 한다.6)

다. 방송위원회의 기능

현행 방송위원회의 권한과 직무는 『방송법』에 명시된 바와 같이 ①방송운용·편성기본정책과 광고방송사항 ②특별법에 의하여 설립된 방송법인의 이사 임명(KBS, MBC)의 추천 ③방송내용의 향상을 위한 조사·연구 및 연구에 관한 사항 ④방송국 및 방송종류 상호간의 관계, 공동사항 및 협조에 관한 사항 ⑤방송의 기본정책에 관한 사항으로서 문화관광부장관이 요청하는 사항 ⑥ 시청자 불만처리 ⑦위원회 규칙제정 및 개폐 ⑧심의규정을 위반한 방송국에 대한 시정 및 제재조치 ⑧방송물·광고물 사전 심의 ⑨위원회 직무에 관한 보고서를 매년 정기국회에 제출 ⑩심의결과 시정명령 등7)이다. 그러나 변화하는 방송환경에 적극적으로 대응하기 위하여, 방송위원회에 방송사업의 인허가, 주파수 할당, 관련 단체장 선임 등 방송행정과 정책에 대한 기능과 권한 및 주어진 범위안에서 준사법권과 준입법권이 주어지고, 프로그램 사후 심의권도 갖도록 하여야 한다.8) 또한 세계화·개방화로 무분별하게 외국 프로그램의 유입유

4) 방송정책과 행정에 관한 기능을 방송위원회로 이관함으로써 정부의 방송통제로부터 방송의 독립성과 자율성을 확보하여야 한다(이효성 성균관대 교수, 한국일보 98.2.22).

5) 위원회의 독주를 견제하기 위하여 적절한 권한 분산과 제도장치가 필요하므로, 방송행정권 중 일부를 정부부처에 남겨두고, 방송통신위원회가 주요사항을 결정할 때는 공청회를 개최하도록 하며, 주요회의 자료는 공개하도록 한다(최영목, 앞의 글).

6) 유재천 한림대 교수, 『방송정책과 방송관계법 개정방향』 공청회 발제문, 국민회의 주최; 『방송위원회법(가칭)』을 별도로 제정하여 방송위원회의 위상과 권한을 강화하여야 한다(이효성 성균관대 교수; 한국일보 98.2.22).; 특별법의 제정으로 방송위원회를 독립기구로 구성하고 이를 중심으로 방송정책을 수립하여야 한다(방송개혁국민회의, 『방송위원회 위상 어떻게 할 것인가』 토론회; 동아일보 98.2.16).

7) 방송법 제17조.

입되는 것에 적절하게 대응할 수 있어야 한다.9)

4. 방송관계법의 입법방향

과거 권위주의 체제하의 방송관행을 극복하며 국민에게 봉사하는 방송으로 거듭나고 방송과 통신의 융합에 따른 새로운 방송환경에 능동적으로 대처할 수 있도록 통합방송법이 제정되어야 할 것이다.

동법에 정치권력으로부터 자유와 독립성이 확보되고, 상업주의 폐해를 극복하여 공공성·공익성·공적 책임성이 확보될 수 있도록 방송위원회의 위상이 확립되어야 할 것이다.

8) ①국민회의의 방송법안(98.3.28)에서는 방송위원회가 방송국의 허가 및 재허가의 추천권을 갖도록 하고, 방송국 허가권은 정보통신부가 갖도록 하고 있다. 문화일보, 98.3.30).

②방송법 개정논의가 활발하던 95년 당시의 정부안에서는 방송사의 인허가를 비롯한 행정권 및 방송정책수립권은 정부가, 방송심의권만 방송위원회가 지니도록 하고 있었고, 이와는 대조적으로 야당안의 기본방향은 방송사 인허가권을 포함한 방송업무를 방송위원회로 이관하는 등 방송위원회의 권한을 대폭 강화하고자 하였다.

③방송관할기구에서는 일반적으로 방송국 허가 및 재허가 관련 업무, 프로그램편성 관련 업무, 내용의 폭력성이나 선정성에 대한 심의 및 제재, 수용자 불만접수 및 처리 등 방송이 공론장으로서 자원 이용의 기회균등 보장, 민족문화의 정체성 보호, 청소년과 아동보호, 나아가 사회적 교육장으로서 방송이 기능할 수 있도록 강제하는데 목적이 있다(최영목 한국방송개발원 선임연구원, 앞의 글). ; 최영목 한국방송개발원 선임연구원이 제시한 방송통신위원회의 주요기능 및 권한은 다음과 같다.

- 정책적 기능
 - 방송문화 향상
 - 전파의 합리적 배분
 - 문화와 산업의 균형 발전
 - 방송, 통신 산업의 국제 경쟁력 향상
- 행정적 기능
 - 관련 사업에 대한 인허가
 - 주파수의 적절한 할당
 - 관련 조사연구 사업
 - 방송통신사업 지원 및 관리
- 준사법적권
 - 방송 내용에 관한 심의 의결
 - 방송/통신 심의위원회 구성
 - 위반에 대한 시정 및 제재 조치
 - 위반에 대한 의견 진술
 - 각종 조사권
- 준입법적권
 - 관련 규칙의 제정 및 개폐
 - 관련 심의 규정의 제정 및 공표

9) 강현두 서울대교수, 여의도클럽 토론회 발제문; 서울신문 98.2.13.

※ 참고의견 1 : 국민회의 방송법안(98. 3. 28)

- 가. 재벌과 언론사의 방송국 지분보유를 원천적으로 금지하고, 외국인과 외국법인, 외국인이 대표자이거나 전체임원의 3분의 1을 초과하는 법인 등의 외국자본에 대해서 방송사업을 불허함.
- 나. 프로그램 공급업 분야와 관련하여서는 종합편성과 보도를 제외한 영화·스포츠 등의 분야에 재벌과 언론사가 자유롭게 참여하도록 하고, 외국자본도 15% 범위에서 지분 참여가 가능하도록 규제완화함.
- 다. 방송정책의 주무기관으로 방송위원회를 구성하여 방송국의 설립·허가·추천·취소권 등을 행사하게 하고, 방송국에 대하여는 시정명령권 등의 감독권을 행사하게 함. 중앙선관위와 유사한 독립적인 합의제 기관으로 하되, 방송위원장과 상임위원은 정부 공무원의 자격을 갖게 함.
- 라. 프로그램편성권의 독립성을 강화하여 방송사 사장이 방송 편성책임자를 선임하되, 편성책임자의 자율적인 편성권을 보장하고, 위반시의 처벌 조항을 강화함.
- 마. 각계 단체의 참여가 보장되는 시청자위원회를 구성하여 '시청자주권'을 확대함.

※ 참고의견 2 : 중단기 언론개혁 과제(언론개혁정책위원회)

가. 공보처의 폐지

국무총리실 내의 1국 단위로 개편
: 『정부조직법』 개정으로 공보처 폐지

나. 방송위원회의 독립과 공영 방송사 사장 선임제도의 개선

- ① 『방송법』 개정을 통하여 공보처, 방송위원회, 종합유선방송위원회, 정보통신부 등 방송규제기구를 일원화하고, 방송허가권의 정부 독점을 폐지함.
- ② 방송위원회의 권한을 강화하여 방송 허가권을 부여하고, 위원회의 구성도 행정부의 비중이 과도한 현행 방식을 개정하여 입법부를 중심으로 구성함.
- ③ 재벌이나 신문사의 위성방송 소유를 금지함.

다. 재벌의 언론 소유 제한 및 언론사 소유집중과 시장과점 해소

- ① 언론 기업의 공개와 종업원지주제, 주식소유 분산, 상속 제한 등의 장치를 통하여 편법적 가족소유 체제나 사이비 주식회사 체제를 개혁함.
- ② 3개 신문의 시장점유 과점현상을 해소하고 신규 신문의 시장 진입을 용

이하에 하기 위하여 공동판매제를 시행함.

라. 편집 편성권의 확립

① 권력과 자본의 압력을 배제하고 언론자본의 매체 사유화를 막기 위하여 편집 편성권의 독립을 보장함.

② 『헌법』 개정시 편집권 독립을 명문화 함.

③ 『정기간행물법』과 『방송법』에 편집권 독립에 관한 항목을 신설함.

마. 공적소유 매체의 독립성 보장

연합통신에 대해서는 프랑스의 통신사인 『AFP법』과 같은 법을 제정하여 명확한 법적 지위를 부여하도록 함.

바. 『국가보안법』과 ‘특수자료지침’의 폐지 및 개정

각종 법적 규제장치는 시대 변화에 맞게 적절한 수준에서 폐지 개정하여 통일시대에 대응하도록 함.

사. 언론 수용자 참여확대 및 미디어교육 실시 등의 권리를 보장하고, 강제 해직 언론인의 명예회복을 위하여 『해직언론인배상등에관한특별치법(가칭)』의 제정을 추진하며, 국민주방송을 설립함.

Ⅲ. 분야별 입법의견동향(1997.12.1.~1998.3.31)

헌 정

『공직선거및선거부정방지법』 개정요건

■ 표현의 자유 제약

①현행 『선거법』에는 '사전선거운동기간전'에는 선거에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 정치적 표현이나 특정후보에 대한 지지·권유·추천·홍보를 못하도록 규정하고 있는데, PC통신 게시판의 경우는 단방향 성격의 일반언론에 비하여 통신인 누구나 게시물에 대하여 반론이 가능한 쌍방향 성격의 다양성을 인정하는 열려있는 공간임. 때때로 인신비방성 글이 게재되는 것도 사실이지만 이는 서로의 토론과 반론으로 자율정화가 되므로, 상기규정은 통신공간에서의 '표현의 자유' 및 국민의 '참정권', '양심의 자유'를 침해하게 되는 것임. ②현행법 제53조에 공무원입후보 제한규정은 선거 90일전까지 그 직을 사퇴하도록 하여 공무원이 직위와 신분을 이용하여 선거에 영향을 미치는 것을 방지하고 있으나, 근본적으로는 전자민주주의의 선거법 수용문제, 지방의원수의 감축하는 문제, 선거구 확정이나 정당 국고금 지원문제 등이 재검토 되어야 함(문화일보 98.1.31).

■ 선거제도의 개선

선거제도는 기존의 상대적 다수대표제 및 소선거구제의 골격을 각종 선거별로 구분하되, ①대통령선거에는 정책대결과 당선자의 정통성 확보를 위하여 결선투표제를 도입하고, ②국회의원선거는 △광역시 이상은 중선거구제를 시행하여 계층간 대표자 및 지역적 전통 확보를 동시에 겨냥하고, △지방의원인 경우 광역과 기초의원인 경우 광역과 기초의원을 지방의원으로 일원화하여 광역의원수 만큼 감축하고, 광역의회는 기초 의회에서 간선으로 구성함으로써 4개 지방동시선거중 1회를 단축하며 모든 지방선거에서 정당공천이 가능하도록 함. ③지방자치단체장의 경우 당선후 당적보유를

제한하는 것을 검토함. 법정선거운동에 있어서 중복되거나 현수막, 선전벽보 등 시대착오적인 방법들은 과감히 철폐하여야 함.

■ 정치자금제도의 개선

현행법상 각종 정치자금제도가 중첩되거나(국고보조금과 당비면제), 상호배제적인 성격(후원회와 기탁금제)을 지니는바, 이의 합리적인 조정이 필요함.

■ 선거관리위원회의 기능활성화

선거사범에 대한 조사권 내지 행정처벌권 부여 외에 '선거법원(가칭)'의 설치를 적극 검토할 필요가 있음.

: 이상 박상철 한국법제연구원 수석연구원, 법정신문 98.2.16.

※ 「입법의견조사」 제95-2호(80~81면)·제95-4호(56~57면)·제96-1호(15면)·제96-2호(16면)·제97-2호(12면)·제97-3호(10면) 참조.

『국회법』
개정 의견

■ 인사청문회 실시

①『국회법』을 개정하여, 고위공직자들에 대하여 국가가 임명동의 여부에 대한 표결 뿐 아니라 인사청문을 실시할 수 있도록 인사청문특별위원회를 설치하고, 청문과정에서 시민단체에 자료를 요청하거나 필요에 따라 참고인을 소환할 수 있도록 명시함. ②『고위공직자인사위원회법(가칭)』을 제정하여 대통령이 임명권을 가진 고위공직자들은 임명과정에서 인사청문회를 실시하도록 함. 국회 동의를 요구되는 고위공직자는 『국회법』에 의하여 인준청문회를 열되 다른 고위공직자들의 인준청문회 여부는 별도의 법률을 제정하여 청문회를 개최하여 위헌의 소지를 배제하도록 함(참여연대, 사법감시 제10호, 98. 2.).

※ 「입법의견조사」 제6호(66면)·제8호(64면)·제9호(85~86면)·제11호(66면)·제13호(43면)·제94-1호(48면)·제94-2호(76~77면)·제94-3호(86~87면)·제95-2호(81면)·제96-2호(16~17면)·제96-3호(13~14면) 참조.

『대통령기록보
존법(가칭)』
제정의견

■ 대통령기록보존법(가칭)의 제정

대통령의 직무와 관련하여 작성되거나 보고되는 각종 문헌들에 대하여 국가소유를 분명히 하고 법적으로 통제하여 엄격한 관리가 가능하도록 『대통령기록보존법(가칭)』을 제정하여야 함(참여연대, 사법감시 제10호, 98. 2.).

『정당법』
개정의견

■ 저비용·고효율의 정치구조 창출

①실효성 없는 현행 평당원의 당비제도를 『정치자금에 관한 법률』상의 후원회비 제도로 대체하고 일정액의 후원회비를 납부한 자에 한하여 당원 자격과 권리를 인정함. ②주민개방형 지구당 개념을 도입하여 지구당 관리비와 선거비용을 일원화하여 전체 정치비용을 줄이고, 봉당정치식 현행 지구당 운영을 지양하기 위하여 주민이 원할 경우 2개 이상의 정당, 지구당, 당원이 될 수 있도록 개방함. ③당원은 국회의원, 기초단체장, 기초의원 입후보자를 선출하되, 대통령, 광역단체장, 광역의원 입후보자를 선출할 수 있는 기존의 중앙당 및 시·도지부 소속의 '정당원'과는 엄격히 구분함. ④운영은 후원회의 방식과 거의 동일하게 함. 이상의 조치는 주민과 지역엘리트의 정당정치 참여를 용이하게 하여 정당운영의 비민주성과 폐쇄성을 효율적으로 개선할 수 있는 방안이 될 것으로 정착시는 정치법의 개혁을 현실화 시킬 수 있음.

: 이상 박상철 한국법제연구원 수석연구원, 법정신문 98.2.16.

※ 「입법의견조사」 제6호(68면)·제8호(66면)·제9호(86면)·제10호(72~73면)·제11호(68~69면)·제12호(68~69면)·제96-1호(15~16면)·제96-2호(17면)·제96-3호(14~15면) 참조.

내무·지방행정

『국가공무원법』
개정의견

■ 직위분류제도 도입 등

①민간기업의 정리해고와 같은 성격의 직권면직제의 도입을

위하여 특별법을 제정하고, ②공무원채용시 개개인의 능력과 적성에 맞는 직위를 계약하고, 타 직위에는 갈 수 없도록 하는 '직위분류제도'가 도입되어야 함(중앙일보 해설, 98. 2.1).

※ 「입법의견조사」 제94-3호(88면)·제94-5호(93~94면)·제95-1호(83면)·제95-2호(84면)·제96-1호(19~20면) 참조

**재난관리체계
구축을 위한
입법의견**

■ 소방서의 기능확대

①통합재난정보시스템을 구축하기 위하여 중앙소방본부나 소방청을 설치하고 재난상황실을 가동하여 통합재난정보시스템을 구축하며, 시·도의 재난관리조직도 중앙에 맞추어 민방위와 일반 자연재난 관련조직을 지방소방본부로 통합하여 단위축소하고, 시·군·구의 민방위 재난관련 조직을 광역소방서에 이관함으로써 대폭적으로 인력을 감축함. ②시·도 소방본부하에 소방행정과 등을 설치하고 시지역은 시소방서가 관할하되 군 지역의 경우 3~4개 군을 관할하는 중심소방서 산하에 현행 소방파출소 파견대, 자율소방대 등을 설치함. ③중앙소방본부 또는 소방청의 신설, 소방본부로의 조직일원화 등의 개편으로 실질적인 재난대응력을 제고함(김동욱 서울대교수, 국회 도시문제연구회 「효율적인 도시재난관리체계 확립을 위한 세미나」 발제문, 서울신문 98.1.22).

※ 「입법의견조사」 제94-5호(94면) 참조

**지방자치제도
개혁의견**

■ 지방경찰제의 도입

①국무총리산하에 '국가경찰위원회'를 설치하고, 각 시·도 산하에 '지방경찰위원회'를 두고 지방경찰청을 설치하여 종합적으로 행정을 실현하고, 자치경찰은 교통업무와 방법, 경비 등 고유한 사무를 집행하도록 함. ②권한이양을 지속적으로 추진하기 위한 제도적 장치로 별도의 특별법을 제정하고, 특별법에 열거된 사무는 각 개별법과 관계없이 지방자치단체의 사무로 처리할 수 있도록 하며, 대통령 직속으로 '지방분권화추진위원회(가칭)'를 구성하도록 함

■ 공직선거및선거부정방지법 개정의견

『공직선거및선거부정방지법』을 개정하여 ①지방의원의 정수를 현행보다 2/3나 1/2로 대폭 축소한 소의회제를 도입하고, ②이를 전제로 하여 지방의원을 유급직으로 전환함. ③ 시민단체의 선거 관련 행위를 제한하고 있는 제87조는 즉각 폐지되어야 함.

■ 지방자치법 개정의견

①『지방자치법』을 개정하여 자치입법권과 행정권, 인사권과 조직권 등 실질적인 자치를 보장하고, ②지방자치단체 연합조직을 법정조직으로 인정하고 국정참여를 보장하며, ③지방정부와 의회의 균형적인 관계를 위하여 의회의 권한과 자율성을 강화하고, 주민투표, 주민발안, 주민소환제 등 주민참여제도를 시행함.

■ 지방재정법 개정의견

①지방재정의 확충을 위하여 내국세 총액에서 교부세재원을 대폭 상향조정하고, ②법정외세의 허용도 검토함. ③특별교부세는 폐지하여 일반교부세에 통합하고, ④지방재정의 자율성과 투명성을 보장하는 제도가 도입되어야 함.

: 이상 경실련, 「지방자치제도개혁을 촉구하는 시민단체의 입장」, 98.2.5.

■ 지방의회의 제도개선

〈지방의원의 유급보좌관제 도입문제〉

현재 국회의원의 보조인력은 5명인 것에 비추어 유사업무를 수행하는 시의원에게도 1명 정도의 보조인력은 필요함.

〈지방자치 단체에 대한 국정감사의 문제점〉

①지방자치단체에 대한 국정감사대상은 '서울특별시, 광역시, 도로 정하고 다만, 그 고유사무에 관하여는 지방의회가 구성되어 자치적으로 감사업무를 시행할 때 까지에 한한다'라고 규정하고 있는 바, 지방의회가 구성된 이후 지방자치단체 고유사무에 대한 국정조사권은 법적근거를 상실함. ②

지방의회는 매년 정기회에서 행정사무감사를 실시할 수 있으나 국회의 지방자치단체에 대한 국정감사가 자치단체의 국가위임사무 뿐만 아니라 실제적으로는 자치사무에 대해서도 변칙적으로 감사를 하고 있음. ③국가와 자치단체간의 사무조정이 명확해야 할 것인 바, 지방자치단체에 대한 국정감사의 격년제 실시 또는 표본감사제도 실시를 제안하며, 보다 근본적이고 장기적으로는 자치단체에서 수행하는 사무를 자치단체의 집행기관과 의회의 책임하에 수행이 가능하도록 관련법이 정비되어야 함.

〈후원회제도 시·도의원에게 확대〉

정치적 이상이나 목적을 위하여 협력하고 선거에서 표를 모으는 효과를 얻기 위한 후원회가 선거비, 의정활동 수행비 등 정치자금의 투명한 조달을 위한 제도적 장치로서 정치가에게는 필요불가결한 모임인데, 현행 정치자금법 규정은 후원회 구성자격을 정당, 국회의원 또는 국회의원 후보자로 제한하고, 정당공천이 제도화된 시·도의원에게는 그 기회가 없는 바, 이권개입 혹은 정경유착의 방지, 주민의 자발적인 정치참여의식 제고 및 지방자치의 활성화를 위하여 지방의원에게도 후원회제도가 확대되도록 관련법을 개정하여야 함.

〈지방재정 확충을 위한 관계법령 개정필요〉

지방자치단체가 수행하는 사무와 주민복지 증진을 위한 사업을 원활히 수행하기 위해서 재정책확충은 지방자치의 성패를 좌우하는 중요한 전제조건임. 최근의 지방재정은 중앙정부 예산의 60% 수준에 불과하며 조세수입 측면에서도 국세와 지방세의 비중은 80 : 20으로 지방세의 규모가 영세한 형편이고, 지방자치단체간의 재정자립도도 불균형의 정도가 심각한 상태임. 지방재정의 확충을 위하여 지방자치단체의 세목과 세율을 조례로 조정할 수 있도록 신축성을 부여하고 법률로는 세목과 세율의 상하한 선만을 규정하여 지방의회 의결로 조정하도록 재량권을 허용하는 것이 바람

직함.

: 이상 김수복 서울시의원, 「지방의회 운영상 문제점과 개선방향」, 서울의회보, 98.3.25).

※ 「입법의견조사」 제1호(39~40면) · 제2호(43~44면) · 제3호(49~50면) · 제5호(49면) · 제6호(72~73면) · 제10호(79~80면) · 제13호(57~58면) · 제94-2호(82~83면) · 제94-5호(95면) · 제94-6호(85면) · 제95-2호(86~89면) · 제95-3호(86~87면) · 제96-1호(23면) · 제96-2호(29~31면) · 제96-3호(23~26면) · 제97-2호(21~22면) · 제97-3호(13~18면) · 제97-4호(16~18면) 참조

문화 · 공보

방송법 개정 의견

※ II. 주요쟁점 참조

신문개혁관련 입법의견

■ 신문시장의 현황

우리 나라의 신문은 독자 및 시장에서의 차별화 전략 없이 일반적 중산층을 겨냥하여 제작하고, 그 결과 지면의 편집이나 논조에 차이가 없고 질적 경쟁보다 물량위주의 사세 확장 경쟁으로 다양한 계층, 집단의 의견이나 여론의 다양성을 반영·전달하지 못하고, 여론의 편중과 획일화 현상, 판매를 위한 불공정 행위를 일삼아 온 바, 이는 신문사가 신문업 이외의 사업 동기로 유지되고, 대부분의 신문사가 사주와 그 가족 또는 관계기업에 의해 전적으로 소유되어 소유와 경영이 분리되지 않고 있는 재벌신문 내지 족벌신문의 체제를 유지해 온 바에 기인함.

■ 소유·경영구조 개혁

- 재벌의 신문사 주식소유를 제한하여 대기업과 그 계열사의 지분을 2분의 1로 규정한 현행 『정기간행물법』 제3조3항을 개정하여 주식 소유 자체를 금지하고, 소유집중 해소를 위하여 동법 제3조에 누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 사람의 주식·지분을 포함하여 특정신문의 주

식·지분의 5분의 1 이상을 초과하여 소유할 수 없도록 하는 조항을 신설함(박용규 상지대 교수, 한국기자협회·프레스센타 주최 『신문개혁 어떻게 할 것인가』 토론회 자료집, 한겨레 98. 2.19).

- ①현행 『정기간행물법』(제3조 제3항)에 따르면 재벌 및 그 계열기업은 1/2까지 신문사 지분을 소유할 수 있다고 되어 있으나 재벌 총수 개인을 매개로 한 신문사 지분 소유는 전혀 제한이 없는 바, 재벌의 신문사 지분소유는 100%까지 전면 가능하므로 재벌 및 그 계열기업의 특수관계인의 신문사 지분소유도 제한하여야 함. ②동법 시행령 제2조 제2항은 대기업 및 그 계열기업의 범위를 『중소기업기본법』상의 중소기업을 제외한 모든 기업에까지 무차별적으로 적용하고 있어서 재벌이 아닌 일반 기업까지 신문시장 진입이 제한되는 경우가 발생하고 있는 바, 대기업과 그 계열기업의 범위는 흔히 재벌이라고 일컬어지는 30대 대규모 기업집단으로 한정하는 것이 바람직 함. ③동법 시행령 제2조에 재벌 및 그 계열기업의 특수관계인으로서 친인척, 관련 대주주, 임원 및 그 친인척 등의 범위를 신설 규정하여야 함. ④재벌 소유 지분에 대하여 의결권 행사를 제한하고, 재벌소유의 지분처리 종료시까지 부당내부거래, 지분이동 등에 대한 감시와 조사를 부가하며, 재벌소유 지분의 양도 및 상속시 각종 세제상의 혜택을 지원함(김승수 전북대 교수, 「신문산업의 회생과 개혁을 위한 제안」, 전국언론노련정책토론회 발제문, 98.4.9).

■ 경품 및 무가지 규제

신문판매 과당경쟁의 폐해를 『독점규제및공정거래에관한법률』과 이에 근거한 신문고시를 통하여 엄격히 규제하고, 신문고시 제3조에서 경품류의 사용한도를 명확히 규정하고, 무가지 인정범위를 현행 20%에서 대폭 낮추는 방향으로 법개정 함(박용규 상지대 교수, 한국기자협회·프레스센타 주최 『신문개혁 어떻게 할 것인가』 토론회 자료집, 한겨레 98. 2.19).

■ 신문시장의 공정성 및 투명성 제고

- 신문의 실제 판매부수와 구독자 분포를 공개하여 판매시장을 정상화 함. 광고시장의 합리화를 위하여 판매부수 공인 기준을 현행 본사유가부수에서 지국유가부수로 바꾸고, 『정기간행물법』에 제도 참여를 의무화하는 조항을 신설하여 참여하지 않는 신문에 대한 차별적 조치를 도입함(박용규 상지대 교수, 한국기자협회·프레스센터 주최 『신문개혁 어떻게 할 것인가』 토론회 자료집, 한겨레 98. 2.19).
- 독일의 신문통계법(Pressestatistikgesetz)은 정간물의 정확한 자료와 데이터를 수집하여 정간물시장의 집중추이를 객관적으로 파악하고, 그 결과를 언론산업정책의 판단 근거로 삼으며, 정간물의 제목, 발행주기, 부수, 법인형태, 소유지분 이동, 종업원 수 및 임금, 수입구조, 구독료 및 광고단가, 매출액 등의 신고를 의무화하고 있는데, 이에 대하여 우리의 『정기간행물법』 제3조제5항(자료제출)은 경영 여부와 친인척의 이사회 참여 문제만 자료제출을 요구하고 있는 바, 언론사의 자산상황, 소유관계의 명단 및 변동사항, 발행부수, 매출액 및 당기순이익 등 수익 내역 등을 포함시켜야 하고, 그 자료의 제출을 매년 정기적으로 의무화시키고 이를 공고하도록 규정함. ABC 공사 또는 관계법령에 의한 공고를 제외하고는 이와 무관한 자사 집계액의 발행부수를 과장 공표하는 것은 허위광고 내지는 불공정 거래의 일종으로 볼 수 밖에 없는 바, 신문이 하나의 상품인 이상 과장된 발행부수는 독자들을 현혹하고 피해를 유발할 우려가 있으며, 경쟁자들간의 공정거래행위를 해치는 것으로 간주하여야 함(김승수 전북대 교수, 「신문산업의 회생과 개혁을 위한 제안」, 전국언론노련정책토론회 발제문, 98.4.9).

■ 공동판매제 실시

공동판매제는 강제적인 시행이 어려우므로 부분적으로 합매, 복합판매제 등을 거쳐 점차 확대하되 공판회사 설립·운영에 세제지원하고 참여신문사에 이익을 보장하도록 함(박용규 상지대 교수, 한국기자협회·프레스센터 주최 『신문

개혁 어떻게 할 것인가』 토론회 자료집, 한겨레 98.2.19).

■ 취재·보도체계의 개선

- 편집권을 독립시켜 『정기간행물법』상 '발행인의 편집·제작 활동을 보호해야 한다'는 막연한 규정을 '편집규약제정의 의무화'로 개정하여야 함. 취재·보도에 대한 규제개혁의 일환으로 『정보공개법』을 재정비하고, 국방 분야 등의 지나치게 광범위한 기밀 범위를 명확한 규정으로 최소화 하도록 함 (박용규 상지대 교수, 한국기자협회·프레스센터 주최 『신문개혁 어떻게 할 것인가』 토론회 자료집, 한겨레 98.2.19).
- 언론의 논조나 편집방향은 언론을 소유한 재벌이나 족벌의 이해에 따라 일방적으로 결정되고 있는 것이 우리 언론의 현실인 데, 현행 규정에 따르면 편집권은 언론사주가 임명하는 편집인의 전권에 속하는 사항으로 해석됨. 편집권의 귀속문제를 법률적으로만 따지는 것은 논란 여지가 있는 바, '편집권의 공유'를 전략적 목표로 삼는 것이 바람직 함. 이는 선언적으로 편집활동 보호의 내용만을 규정할 뿐이므로 편집권 확보를 위한 구체적인 내용을 규정하도록 함(김승수 전북대 교수, 「신문산업의 희생과 개혁을 위한 제안」, 전국언론노련정책토론회 발제문, 98.4.9).

■ 언론 견제방안 마련

수용자에 의한 사회적 통제가 필요한 바, 단기적으로는 자생적인 수용자운동단체의 활동을 지원하고, 장기적으로는 매체교육을 교육과정에 도입함. 방송감시활동이나 미디어 교육활동을 벌이는 언론감시단체나 시민운동단체를 방송발전기금으로 지원하여야 함(이효성 성균관대 교수, 한국기자협회·프레스센터 주최 『신문개혁 어떻게 할 것인가』 토론회 자료집, 한겨레 98. 2.19; 한국일보 98.2.22).

※ 「입법의견조사」 제10호(82면) 참조

노동정책관련 입법의견

■ 노사정 대타협에 따른 입법방향

노사정 대타협에 따라서 △고용안정 및 실업대책 △대기업 개혁 △노동기본권보장 등 민주적 노사관계 △고용조정 △사회보장제도 △물가안정 △국민대통합으로 법률의 제·개정 방향이 제시되고, 상설기구가 될 노사정위원회에서 △노동자의 경영참가법 제정 △실직자 지원 △4대 사회보험 통합방안 △단체교섭 구조개선 등의 2차 과제가 계속적으로 논의될 것임.

■ 노조의 정치활동 허용

노조의 정치활동은 근로자의 권익이 법과 제도의 개폐 및 정착을 통하여 보장될 수 있다는 총론면에서 긍정적이고, 참여민주주의 정착이라는 측면에서 원칙적으로 허용되어야 할 당위성도 있으나, 조합원 복리증진을 위한 모임이라는 본래의 존재 목적이 실종될 우려가 있음(서울신문 해설 98.2.10).

■ 『근로자파견법(가칭)』 제정의견

- 파견업의 합법화는 노동시장의 유연화조치라는 측면과 법의 사각지대에 있던 파견 근로자의 보호라는 양면에서 평가되어야 함(서울신문 해설, 98.2.12).
- 전문지식·기술·경험이 필요한 분야에만 포지티브 시스템으로 시행하도록 하는 근로자파견법안이 마련된 것에서, 나아가 '단순업무분야는 네거티브 시스템으로 한다'는 조항까지 포함되어야 함(노사정위, 한겨레신문 98.2.7).

■ 노동법의 문제점

〈변형근로시간제의 인정 등〉

지난해 개정된 노동관계법은 변형근로시간제를 인정하고 있고, 다수의 예외조항 인정으로 근로시간 주 44시간의 원칙은 상실되고 있음. 선진국의 단시간근로제가 기업에 대하여

는 사회보장의 특혜를 주어 실업문제의 해결을 도모하고, 근로자에 대하여는 통상의 근로자와 같이 대우함을 의도하는 것과는 달리 우리의 경우는 대우를 불리하게 하는 것으로만 입법되었음.

〈개별 근로조건〉

개별 근로조건부문에서는 △국제기준으로 12주인 산전·후휴가가 8주로 축소되어 있고 △설립허가주의에 의한 노동조합 규제 및 국가의 운영 간섭 △총회의 단체협약 인준투표 부정 △1년에서 2년으로 연장된 단체협약의 유효기간 △사전에 신고되지 않은 자의 단체교섭 지원 금지 및 위반시 3년 이하의 징역 △구법과 같이 투표에 의하지 않은 단체행동을 1년 이하의 징역 △방위산업체에서의 단체행동을 최고형인 5년 이하의 징역에 처하고 있는 등 노동법이 『헌법』의 노동단체권은 제한 또는 금지하면서, 위반시는 노동관계법 외에도 『국가보안법』, 『집회및시위에관한법률』, 『형법』, 『선거법』, 『민법』 등에 의해서 엄격하게 처벌함.

- 근로조건에 대한 예외조항의 범람, 노동단체권에 대한 극도의 제한 및 정치활동의 금지가 공무원은 물론, 사기업의 근로자에게까지 적용됨은 국가가 적극개입해야 할 고용 및 근로조건은 도외시 한 채, 중립적인 입장에 서야 할 노동단체에 대하여 국가통제주의적 방식으로 개입하여 노동단체권을 제한·규제하는 것인 바, 법개정이 요망됨.

(박홍규 영남대 교수, 월간 말 98.2월호)

- 노조 전임자 임금지급과 관련한 벌칙 규정의 폐지가 의미하는 것이 노조 전임자에게 임금지급을 허용한다는 것은 아니고, 노조 전임자 급여지원을 부당노동행위로 규정한 현행법 조항을 유지한 채, 벌칙조항만 삭제하겠다는 것임(천리안 법률평론, 98.2.21)

※ 「입법의견조사」 제6호(75~76면)·제8호(78면)·제10호(85면)·제11호(81~83면)·제12호(78~79면)·제95-2호(90~91면)·제95-4호(67면)·제96-1호(27면)·제97-2호(25면) 참조

『남녀고용평등법』 개정의견

■ 남녀차별 방지

현행 『남녀고용평등법』이 남녀의 평등한 '기회보장'에 관한 사항에서 성별, 혼인 또는 가족상의 지위, 임신 등을 사유로 합리적인 이유 없이 차별하지 않는다고 밝히고 있으나 이 '합리적인 기준'은 사업장내 남성의 권력이 강한 상황에서는 남성의 입장을 반영한 것이 되기 쉽기 때문에 '합리적인 이유' 대신에 '성에 의한 분류가 직무를 수행하는 데 불가피하다는 것을 사용자가 입증하지 못하면' 차별로 간주하는 엄격기준을 도입하여 종래의 관행을 과감하게 끊어야 하고, '여성인 것을 이유로' 차별해서는 안된다고 규정하고 있으나 이 조항은 여성이 대부분인 직종을 다른 직종과 구별해서 낮은 근로조건을 부여하는 편법으로 이용될 수 있는바, 이 역시 남녀간 차별만이 아니라 모든 이에 대한 차별 금지로 변경하여야 함.

이를 위하여 △사업장내의 평등고용책임자 선정 혹은 남녀평등실현위원회 운영과 교육의 장려 △고용평등모범사업장 후원 및 보조금 교부, 용자 등에서의 우선권 부여 △고용평등 연차보고서, 고용차별사례집 발간 △노사자율점검시(자율점검표에 의거) 여성노동자 참여 확보(남녀 동등비율) △동일노동 동일임금 기준체계 개발시의 노조와 여성 참여 △직무평가 공정화와 여성과 노조의 참가 확보 △승진할당제 실시 △근로자의 의사에 반하는 배치 등의 엄격한 감독 △노조의 여성비율 일정확보, 참여 활성화를 위한 여성근로자비율만큼의 노조의 여성간부 확보 또는 할당제가 필요함.

: 『근로여성복지 정책방향과 방안』 - 근로여성복지 기본계획 수립을 위한 연구보고서 -, 한국여성정치연구소.

※ 「입법의견조사」 제94-6호(86면) · 제95-3호(88~89면) · 제96-3호(35~36면) · 제97-1호(25면) · 제97-3호(25~26면) · 제97-4호(28면)

참조

재정·경제

경제구조조정 관련 입법의견

■ 금융개편

- 은행에 대한 동일인소유한도를 대폭 확대하고, 인사 및 대출개입 차단을 통하여 책임경영제도를 도입함.
- 금융기관에 준칙주의 적용하고 업무영역구분을 최대한 완화함.

〈『금융산업구조개선법』 개정안〉

정리해고를 포함한 고용조정 실시대상 기관을 예금채권등의 지급이 정지상태에 있거나 영업의 중요한 일부가 정지상태에 있는 부실금융기관, 정부 또는 예금보험기구가 출자했거나 출자하기로 결정한 부실금융기관으로 정함(문화일보 98.1.14).

■ 재정구조 개편

- 정부예산의 축소로 건전한 재정을 유지함.
- 조세체계의 단순화 및 직접세 과세를 강화함.
- 재산과세의 과표를 현실화하고 고소득 자영업자에 대한 과세율을 제고함

〈조세정책방향〉

①대기업의 부도로 인하여 부실화의 정도가 심화되고 있는 금융산업의 구조조정을 위하여 금융기관의 합병이 불가피한 것으로 인식되고 있는 바, 금융기관의 합병이 활성화될 수 있도록 세제지원을 강화하고, 『금융기관의구조개선에관한법률(가칭)』에서 규정한 바와 같이 금융기관 합병의 경우 취득세와 등록세에 대하여 감면할 수 있도록 『조세감면법』에서 감면의 정도 등에 관한 명확한 규정이 확립되어야 할 것임. ②합병에 부가되는 지방세로서 취득세와 등록세중 취득세의 경우 합병으로 취득한 자산에 대하여는 면세하고, 비업무용 토지의 경우에는 과세함. 등록세의 경우는 면세규정이 없어서 합병시 등록세가 기업에게 상당한 부담이 되고 있음(한국조세연구원 『금융기관 합병에 관한 조세정책방

향』, 98.2.26, 국민경제연구소 경제정책정보).

〈『조세감면규제법』 개정의견〉

① 일정기한이 지나면 조세감면혜택이 자동적으로 소멸하는 '조세감면 일몰제'를 도입하고, 조세감면혜택을 예산지원효과로 계량화하는 '조세지출예산제도'를 도입함. 일정기준 이상의 과다차입금으로 인한 이자는 손비로 인정하지 않음. 금융기관의 자산매각이 부채상환용도 이외의 경우에도 조세를 감면함. ② 기업인수·합병시 인수되는 회사의 이월결손금을 합병회사가 승계할 수 있도록 함.

: 이상 재정경제원, 문화일보 98.2.26; 비상경제대책위, 세계 98.1.27.

■ 기업구조조정 촉진

- 회사정리법, 파산법, 화의법 등 퇴출 3법을 통합함.
 - ※ 회사정리법, 화의법
- 부실기업정리회사를 설립함.
- M&A를 자유화하고, 의무공개매수제도를 폐지하는 등 조세 부담을 경감시킴.
- 외국인의 적대적 M&A를 허용하고, 자사주취득한도를 확대하며 출자총액 제한을 폐지함.

※ 개정 『회사정리법』 검토

- ① 『회사정리법』의 적용대상을 '갱생의 가망이 있는' 주식회사에서 '경제적으로 갱생의 가치가 있는 주식회사'로 변경함.
- ② 회사를 청산할 때의 가치가 회사를 계속 존속시킬 때의 가치보다 큰 경우에는 정리절차의 개시신청을 기각하여야 하는 것으로 함. 그러나 기업의 청산가치와 계속기업가치의 감안보다는 정리절차에서 채권자들이 받게 될 몫과 파산절차에서 그들이 받게 될 몫이라는 점을 감안한다면, 미국 파산법상의 best-interest-of-creditors test를 도입하여 '모든 채권자들의 동의가 없는 한 청산시의 예상 변제율에 미달하는 변제율을 정한 정리계획은 인가될 수 없다'는 취지의 규정을 두는 것이 보다 바람직할 수도 있음.

③정리절차개시 결정전 개별적 가압류·가처분 취소를 명할 수 있도록 한 규정은 실효성이 없으므로 시급히 삭제되어야 함.

④제37조제6항 및 제7항을 신설하여, 회사재산보전처분후 개시결정전에 회사의 갱생을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 법원이 정리절차개시 신청후에 행하여진 회사재산에 대한 가압류 또는 가처분의 취소를 명할 수 있도록 하였으며, 위명령에 의하여 효력을 잃은 절차로 회사에 대하여 생긴 채권과 그 절차에 관한 회사에 대한 비용청구권은 공익채권으로 함.

⑤정리개시결정전이라도 취소를 명할 수 있도록 한 것은 종래 별다른 실효성이 없는 절차의 중지만이 인정됨으로 인하여 회사의 영업계속 내지 갱생을 위하여 긴급히 처분하여야 할 자산이 가압류 등의 목적이 된 경우에 발생하였던 곤란을 해소할 수 있게 되었다는 점에서 일단 바람직한 것이나 취소의 대상을 절차개시 신청후에 행하여진 가압류 등으로만 한정하는 것은 상당하다고 보기 어렵고, 따라서 '효력을 잃은 절차로 인하여 회사에 대하여 생긴 채권' 등을 공익채권으로 한다는 규정은 그러한 채권이 무엇을 가리키는 것인지도 분명하지 않고, 만일 가압류 등의 피보전채권을 의미하는 것이라면, 이는 도산절차의 기본원리를 근거에서부터 허무는 결과를 가져오는 것으로서 명백한 입법상의 잘못임.

※ 개정 『화의법』 검토

①화의인가의 필수조건으로 경영권자의 회사지분 전체가 화의 채권을 위한 담보가 되도록 강제함. 이는 종래의 경영권자가 화의에 의하여 경영권을 유지하며 채무이행을 게을리할 경우 담보권의 실행으로 주식을 박탈함.

②기업의 재정파탄 원인이 종래의 경영자의 고의적 부실경영이나 회사재산의 유용 또는 은닉에 기인하는 경우 화의신청을 기각하도록 함.

③채무자의 자산, 부채의 규모, 채권자 등 이해관계인 수 등 제반사정에 비추어 화의 절차에 의함이 부적합한 때에는

화의신청을 기각하는 특례조항을 신설함. 그러나 '자산·부채의 규모', '이해관계인의 수'가 어떤 의미를 지니고 구체적으로 그 기준이 무엇인지에 대하여 아무런 언급이 없을 뿐만 아니라 하위 규범에 대한 위임 문구가 없고, '제반 사정' '부적합한 때'라는 포괄적이고 막연한 표현을 사용하고 있는 바, 이 특례조항은 명확성의 원칙에 어긋나고 있음.

④ 단순히 자산·부채 규모가 작은 중소기업이나 개인사업의 경우는 화의가 가능하고, 자산·부채가 일정 규모 이상이거나 다수의 이해관계인을 가지는 경우에 화의신청을 기각한다면 이는 형평성의 원칙에 위배되는 것으로, 화의가 법원 등의 최소한의 감독하에 당사자인 채무자와 채권자들간의 양보에 의한 합의를 그 본질로 하는 이상, 화의성립 여부는 채권자로 하여금 1차적으로 판단하게 함이 타당하며, 법원이 사전적으로 채무자의 자산 및 부채의 규모나 이해관계인의 숫자 등을 근거로 화의신청을 기각하는 것은 화의의 본질을 저해하는 것임.

⑤ 『화의법』 개정과 관계없이 『회사정리법』에 의하면 일정 채권자(회사자본의 10분의 1 이상에 해당하는 채권을 가진 1인 또는 수인의 채권자)가 회사정리절차개시를 신청하는 경우 법률상 화의 절차에 우선하게 되는 데, 회사 정리절차를 택할 것인지의 여부는 채권자의 판단에 맡겨야지 법원이 개입하여 일률적으로 일정규모 이상 회사의 화의신청을 기각하는 것은 불필요하고 화의제도 본질에도 위배되는 바, 재론되어야 함. 화의개시 신청이 기각되어 파산절차로 이행됨으로써 일반채권자의 경우 예측할 수 없는 손해를 입을 수도 있게 됨(한국경제신문 해설 98.2.10).

<외국인의 적대적 M&A 허용>

① 지난해 『증권거래법』의 개정으로 상장법인이 주식을 10% 이상 취득할 경우 증권관리위원회의 승인을 받아야 한다는 10%룰이 철폐되면서 국내에서도 M&A가 가능하게 되었으나, 25%이상 주식을 취득하려면 주식시장에서 50%+1주를 의무적으로 공개매수해야 한다는 조항의 신설로 M&A

가 활성화되지는 못하였음. 법 취지는 기업경영권의 프리미엄을 소액주주들도 누릴 수 있도록 하자는 것이었으나, 대주주의 지분확대에 공개매수가 걸림돌이 되고, 인수자에게는 큰 부담으로 작용하므로 '50%+1주를 공개매수해야 한다'는 조항을 폐지하거나 완화하는 방안을 마련하여야 한다는 지적에 따라서 결국 폐지하기로 함. 기업을 조각으로 나누는 것이 주식이기 때문에 경영권도 주권의 일부일 것이나, 지금까지는 경영권이 주식시장으로부터 엄격히 보호되어 왔음. 내국인과 외국인 모두에게 적대적 M&A를 허용하고 소액주주권을 강화하면서 주식시장의 의미가 더욱 확대됨(한국경제신문 해설 98.2.13).

②경영권 접수를 목적으로 하는 채하면서 주가를 대폭 올린 뒤 주식을 처분, 매매차익을 올리거나 국내 대주주의 흥정, 시장실세보다 비싼 값으로 주식인수를 강요하는 행위를 방지하는 법적 제도적 장치를 시급히 만들어야 함(문화일보 사설, 98.2.5).

〈『파산법』 개정의견〉 - 퇴출관련법 개정전

①한계기업은 곧바로 파산시키고 회생이 가능한 기업만 화의 등을 신청할 수 있도록 『파산법』 등을 개정하기로 함(재정경제원, 서울경제 98.1.7)

②△『상법』, 『파산법』, 『회사정리법』, 『화의법』으로 나뉘져 있는 기업퇴출 관련 법령을 하나로 통합함. △파산절차의 개선을 위하여 기업퇴출관련 사건을 전담할 '파산법원'을 설립하고, 회계, 경영, 금융 등에서 법원의 판단을 보조하는 '회사관리위원회(가칭)'를 법원 또는 행정부에 설립함. △회사정리사건과 화의, 파산사건을 모두 지방법원 본원합의부의 전속관할로 규정하고, 궁극적으로 파산법원으로 귀속시킴. △회사정리절차의 신청부터 계획인가까지 2~3년이 걸리는 시간을 정리절차개시후 1백 20일로 줄이고 법원의 판단하에 60일간의 추가기간을 주되 이 후에도 협상이 끝나지 않으면 자동 청산함. △법정관리기간을 10년 이내 권장, 20년 상한에서 7년 이내 권장, 10년상한으로 단축함. △해

외재산에 대해서도 정리절차를 적용할 수 있도록 하고, 국내자산도 외국에서 정리할 수 있도록 하며, △조세채권(세금)에 대해서도 법원이 채납처분을 취소할 수 있도록 함

③기업정리의 기준을 공익성에서 경제성으로 대체하고, 법정관리를 신청할 수 있는 회사규모 요건을 폐지하여, 중소기업이라도 법정관리로 회생을 추진할 수 있도록 정리대상을 확대하되, 금융기관은 별도법으로 취급함. 정리대상기업은 구주식을 1백% 소각하고 극히 제한적인 경우에만 예외를 인정함(재정경제원·한국개발연구원 「회사정리제도와 화의제도 개선방안」, 서울경제신문 98.1.13).

④부실경영에 따른 재정파탄인지 여부를 화의신청기각사유로 정한 것은 지나치게 주관적이고 모호한 기준으로 보완이 필요하고, 특히 기업의 부채규모와 채권자 수에 따라 화의신청을 기각하도록 한 것은 개별기업의 특성을 무시한 처사로, 운영과정에서 상당한 문제점을 파생시킬 수 있음(법원, 한국경제신문 98.1.24).

■ 대기업 구조개편

- 결합채무제표도입, 국제적 수준의 회계제도, 사외이사감사 선임 의무화
- 상호빚보증 해소
- 주거래은행과 재무구조개선 협정 체결
- 소액주주 권한 강화

〈소액주주의 권한 강화〉

①소액주주의 권리를 강화하여 소송권 행사에 필요한 지분을 1%에서 0.01% 수준으로 낮추도록 함(한겨레신문 사설 98.2.2.).

②『증권거래법』 및 『상법』 개정안은 이사해임 청구와 유지 청구 또는 대표소송시 단독주주권을 인정하고, 이사 선임 때 누적 투표제를 실시하도록 하며, 임기중 이사의 해임에 관한 사항을 주주제안권 대상에 포함함. 주주의 이사에 대한 직접손해배상청구권을 인정하고 임시주총소집 및 감사인

청구 요건을 현행 3%에서 0.05% 지분으로 낮추며, 재벌의 경영권 독주로 인한 과다차임과 중복투자를 막고 경영의 투명성을 회복하기 위하여 다수주주의 권리 강화와 이들에 의한 경영권 감시를 보장하는 조치가 필요함.(참여연대, 한겨레신문 98.2.3).

〈주력기업들의 기업공개〉

정보공개 의무가 없는 핵심기업을 미공개로 보유하고 있기 때문에 재벌경영의 투명성이 보장되지 않고 있는 바, 일정수준의 기업의 경우 공개의무를 부여하는 방안을 적극 검토하여야 함.

〈사외의 감시체계 확립〉

사외이사제나 사외감사제의 도입을 검토하는 한편, 소액주주의 권한을 보장하는 제도도입을 위하여 소액주주 대표소송권의 행사요건을 대폭 완화함.

〈기업의 지배구조 개선〉

① 독립경영체를 도입하여 그룹내 기업간의 우열을 구분하고, 직·간접 상호출자 금지 및 상호지급보증을 폐지함.

② 『독점규제및공정거래에관한법률』에서는 직접 상호출자는 금지하고 있으나 간접 상호출자는 허용하여 대주주의 지분율이 10% 미만인데 비하여 계열사 지분율은 33%나 되어, 총수가 적은 지분을 가지고 의사결정권을 100% 행사할 수 있게 되는 바, 간접상호출자의 폐해를 줄이기 위하여 총액출자한도를 폐지하고자 함. M&A를 위한 경우에 한하여 그 예외를 인정함.

③ 재벌의 방만한 차입경영을 기획하고 집행하며 운영하는 회장실, 비서실, 기조실을 폐지하여 독립경영체가 실시될 수 있도록 하고, 이의 정착후는 전문경영체가 발전하도록 여건을 조성함.

④ 금융실명제법의 개정이후 무기명 장기채권의 발생과 비실명거래 인정범위가 확대된 바, 변칙적인 지배권 세습을 방지하기 위하여 금융실명제의 원래 취지를 기초로 상속증여

세를 철저히 적용하도록 함.

⑤재벌들의 은행빚을 자본금으로 전환시켜 재벌들의 소유구조를 분산시키고, 이를 통한 한계기업과 중복투자에 대하여 과감하게 매각하여, 주력업종 중심으로 경영함.

<금융의 자율성 확보>

금융기관이 담보나 빚 보증위주로 대출의 기준을 삼는 관행은 기업의 사업성이나 생산성, 신용평가 등을 고려하는 것으로 전환되어야 할 것임.

: 이상 경실련, 「재벌개혁에 대한 입장」 성명서, 98.2.3.

<주식회사의 지배구조 개선>

①『상법』상 주식회사 업무집행기관은 '이사회'와 '대표이사'인데, 대기업(특히, 재벌기업)의 경우에 법적 근거도 없는 그룹회장, 운영위원회, 비서실 또는 종합조정실 등이 회사의 주요업무집행에 관하여 결정하고 이사회는 이런 결정을 뒷받침 하는 거수기에 불과한 실정이므로 불법적이고 변태적인 회사의 업무결정형태가 『상법』에 맞게 시행될 수 있도록 상법위반벌칙규정을 강화하고, 각종 형태의 지도를 통하여 시정하여야 함.

②지배주주인 경우에 회사경영에 관한 전문지식이 있으면 이사로 선임되어 직접회사의 업무집행에 참여할 수 있지만 경영에 관하여 전문지식이 없거나 경험이 없는 경우에는 직접 회사의 업무집행에 참여하지 말고 업무감독에 참여할 수 있도록 하여야 함.

③기업경영의 투명성과 합리성을 담보하기 위하여 전문경영인이 회사를 경영할 수 있는 방안이 마련되어야 하고, 전문경영인은 실질적인 『상법』상 업무집행기관으로서의 권한을 갖고 또 책임을 지는 지위가 보장되어야 함.

④이사회에서 그 구성원인 이사가 회사의 업무집행에 관한 합리적인 의사결정을 위하여 충분히 자기의 의사를 개진하면서 대표이사등 다른 이사들의 의견을 자유롭게 반박할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 함.

⑤업무집행기관에 관한 실효성있는 감독기능의 활성화 방안으로 회사에 고용되어 있지 않으며 회사의 경영담당자와 모든 면에서 무관하면서 경영에 관한 전문적인 지식과 경험이 풍부한 독립적인 사외이상에 의한 감독이 전제되어야 함.

⑥감사의 실효성 확보를 위하여 비전문가나 독립적인 인사가 감사로 선임될 수 없도록 하고, 감사가 『상법』상 의무를 위반한 경우에 그 책임을 묻고, 처벌함. 이사의 선임에 추천권이나 임명동의권 등을 부여하는 방안을 모색하여야 함.

⑦『상법』상 업무집행기관은 직접주주에 의하여 구성되는 것으로 하면서 사실상 거의 모든 경우에 업무집행을 담당하는 이사로 구성된 이사회에 업무집행에 관한 감독권을 부여하고 있는 바, 실효성있는 감독은 감독을 받는 업무집행자에 대한 인사권이 전제되어야 하므로, 주주와 업무집행기관 사이에 독일의 '감사회제도'나 미국의 '이사회제도'와 같은 장치를 마련하여야 함.

: 정찬형 고려대 교수, 「기업경영의 투명성제고를 위한 주식회사의 지배구조의 개선」, 한국상사법학회 학술발표회 발표문, 98.2.19; 법정신문 98.3.23.

■ 중소기업의 자생력 강화

- 중소기업기술혁신기금 마련
- 기술력연계기술지원체계 마련
- 어음발행부담금제 도입
- 통합 경영지원조직 설치; 중소기업청, 중소기업진흥공단 등 기능별로 분산된 지원체계의 지방조직을 통합하여 세무 등 경영관리업무를 종합적으로 지원하도록 함.

■ 외국인투자 유치

- 세계 및 입지 무상지원, 외국인 투자대행기관 설치
- 외국인투자자유지역 설치; 외국인 투자자유지역 설치법 조 기 도입
- 외국환관련법의 원칙적 폐지
- 지주회사 설립, 은행의 타회사 출자제한 완화 허용.

〈『외자도입법』 개정의견〉

외국인이 국내기업 이사회 의 승인을 받아야 하는 주식취득 비율을 상향조정함.

〈순수지주회사의 설립 허용 등〉

- ①출자관계로만 이루어져 있는 순수지주회사의 설립을 허용하고, 성업공사와 별도로 부실기업의 부동산 매매업무 중개를 위한 '부실기업정리회사(또는 조합)'를 설립할 수 있도록 하고, ②지배대주주는 실제 이사로 선임되어 있는가의 여부와 상관없이 '이사로 본다'는 조항을 『상법』에 명문화하여 지배대주주의 경영에 대한 책임을 강화(누적대표제 도입)함. 기업분할제도 도입과 합병절차의 간소화를 통한 빅딜과 업종전문화를 적극 유도함(비상경제대책위원회, 중앙일보 98.1.31).
- 대기업그룹 소유지배구조의 급격한 변화, 기업구조조정의 필요성 증대로 기존의 비서실 또는 기획조정실의 기능을 대체할 새로운 기업형태가 요구됨에 따라서 순수지주회사에 대한 부분허용을 통하여 경제력 치중에 대한 우려를 불식시킨 후 이를 완전허용하여 기업형태의 선택가능성을 증대시켜야 함(박승록 한국경제연구원 연구위원, 『지주회사 허용과 경쟁력집중』 연구보고서, 한국경제신문 98.2.16).

※ 상법 개정안 - 법무부 - (천리안 법률평론 98.3.28)

■ 회사분할제의 도입

- ①개정안에서는 기업구조조정을 촉진할 수 있도록 회사분할제를 도입하고, 소규모 합병제도 채택 등 기업합병절차를 간소화하는 대신 이로 인한 소액주주의 피해를 막기 위해 합병공시제도를 강화함. ②기업분할의 범위는 물적분할 및 인적분할을 포함하되 예외로서 물적분할만의 경우도 인정함. ③출자재산의 범위 등 발생할 수 있는 법률관계를 명확히 하기 위하여 분할계획서 및 분할합병계약서의 기재사항을 법정함.

■ 신설합병

현재 반드시 선임하도록 되어있는 설립위원을 폐지하고 창립총회도 생략할 수 있도록 하며 이를 주식회사의 합병뿐만 아니라 모든 형태의 회사의 합병에 적용할 수 있도록 함.

■ 간이합병제도(Short-form Merger)의 확충

소멸회사의 주주총회를 생략하는 이른바 간이합병의 범위를 확대하여, 현재 존속회사가 소멸회사 발행주식총수의 전부를 소유하고 있는 100% 자회사의 경우에만 주총 결의없이 합병이 가능한 것을 존속회사가 소멸회사의 발행주식 총수의 90%이상을 소유한 경우 간이합병이 가능하도록 함.

■ 소규모 합병제(Small Scale Merger)의 도입

①합병시 존속회사의 주주총회의 결의를 필요로 하지 않는 소규모 합병제를 도입하고, 합병으로 발행하는 신주의 총수가 존속회사 발행주식의 5%를 초과하지 않거나 합병교부금이 존속회사 자산의 2% 미만일 경우 존속회사의 주총승인 없이도 합병이 가능하도록 함. 이는 주총을 열지 않더라도 주주를 보호하는데 별 문제가 없어 주총결의라는 번거로운 절차를 생략하고자 하는 취지임. ②다만 합병등기를 할 때 합병기일을 반드시 기재하도록 하여 합병보고총회 또는 창립총회를 개최하지 않는 경우 발생할 수 있는 등기의 기산점문제를 해결하도록 함. ③합병에 대한 채권자의 이의기간을 2개월에서 1개월로 단축하고 채권자에 대한 개별통지도 생략하기로 함. ④보고총회와 창립총회를 생략할 경우 종전의 이사와 감사가 후임자가 선임될 때 까지 그 직무를 수행하도록 함.

■ 합병계약서의 사전공시와 합병에 관한 주요서류의 사후공시 의무화

①간이합병과 소규모합병 등 약식절차에 의한 합병이 가능하므로 합병에 관한 공시를 강화하여 투자자를 보호하고 합병절차의 공정성과 투명성을 높임. ②합병을 위한 주주총회

2주전부터 합병후 6개월까지 회사는 합병계약서, 소멸회사의 주주에게 발행하는 신주 배정에 관한 서면, 최근 6개월 내에 작성된 대차대조표와 손익계산서 등을 의무적으로 본점에 비치함. ③존속회사는 채권자 보호절차의 진행상황, 소멸회사로부터 승계한 재산과 채무액 등을 기재한 서면을 합병후 6개월간 비치, 자유로운 열람이 가능하도록 함.

■ 주식매수청구권 보완

①약식 소규모 합병의 경우 합병에 반대하는 주주들을 보호하기 위하여 주총이 열리지 않거나 주총에서 반대의 결의가 없었더라도 주식매수청구권을 행사할 수 있도록 함. ② 합병반대주주는 약식 소규모합병의 공고가 있는 날로부터 2주 이내 회사에 서면으로 반대의사를 통지함.

■ 소수주주의 권한행사 요건

①지난 1월 개정된 『증권거래법』의 특례규정과 대비하여 행사요건을 대폭 완화함. ②주관남용을 방지하기 위하여 일정기간동안 주식을 보유한 경우에만 주주권행사가 가능하던 주식보유 요건을 폐지하므로 이사·감사 해임청구권과 주주총회 소집 청구권, 회계장부열람권, 업무 재산상태의 검사 청구권, 청산인의 해임청구권이 현행 5%에서 3%로 각각 낮아짐. ③책임경영을 위한 가장 핵심적인 제도로 꼽히는 주주대표소송과 경영진의 위법행위에 대한 유지청구권을 5%에서 1%로 대폭 인하함. ④소송을 제기한 주주의 보유주식이 제소후 1%미만으로 감소한 경우에도 제소의 효력에는 영향이 없도록 관련 규정을 정비함. 다만 소송을 제기한 주주가 단 1주도 갖지 못하게 된 경우에는 자격을 상실한 것으로 함.

■ 주주제안권의 신설

주주총회의 의제는 이사회가 결정함으로써 소수주주의 적극적인 경영참여 및 경영감시를 유도하는데 한계가 있는 바, 의결권있는 발행주식의 1%이상을 보유한 주주에 한해 주주제안권을 주기로 함.

■ 누적 투표제의 도입

현행 『상법』은 자본다수결 원칙을 적용, 이사선임 등이 지배주주의 일방적인 의사에 따라 이루어져 주주전체보다는 지배주주의 이익이 우선되어 온 바, 이사의 선임때 소수주주의 의사를 반영하여 소수주주의 이익을 보호하고, 투명한 기업경영을 유도하기 위하여 누적투표제를 도입함. 그러나 누적투표제 실시로 주총운영이 복잡해질 수 있다는 점을 감안하고 주주의 무익한 권한남용을 방지하기 위해 3% 주주에게만 청구권을 인정함.

■ 주식분할 허용

기업들의 자금난 해소를 위하여 주식의 액면가를 낮추고 주식분할도 가능하도록 하여, 현재 5천원 이상인 1주의 금액을 1백원 이상으로 인하하여 다양한 기업자금 조달이 가능하도록 함. 이를 위해 주식분할제를 신설해 신주발행이나 회사합병 등의 준비단계에서 주식분할이 필요할 경우 주주총회의 특별결의로 이를 인정하기로 함.

■ 이사의 충실의무 및 업무집행관여자의 책임조항 신설

①책임경영을 강제하기 위한 수단으로 이사는 회사의 이익을 위하여 성실하게 그 직무를 수행하여야 한다는 충실의무 조항도 신설, 선량한 관리자로서의 주의의무를 추가하고, ②집단기업 기획조정실 혹은 비서실의 역할과 관련, '업무집행관여자의 책임' 조항을 신설하여 회사의 이사가 아니면서 영향력을 행사해 업무집행을 지시하거나 회사의 업무에 관여한 자는 이사와 연대하여 회사에 대한 손해배상책임을 지도록 함. ③중소기업에 해당하는 소규모회사까지 복수 이사를 두는 것은 현실에 맞지 않는 바, 현행 3인 이상으로 되어있는 주식회사의 이사 수를 소규모회사의 경우 1인 또는 2인의 이사를 선임하게 함.

『하도급거래공정화에관한법률』 개정의견

■ 하도급 대금결제방법의 개선

하도급거래에 있어 대금결제는 대부분 어음으로 지급되고 있는 점과 관련하여, 어음부도율이 높고 할인이 용이하지 않

은 현 상황에서 원사업자는 발주자로부터 현금으로 결제를 받고도 장기어음으로 하도급대금을 지급하는 경우가 많은 바, 법 적용대상이 되는 하도급거래시 어음사용비중의 점진적 축소를 위하여 『하도급거래공정화에관한법률』을 개정하고자 함. △수급사업자(하도급업체)의 보호가 필요한 경우는 발주자가 수급사업자(하도급업체)에 대하여 하도급대금의 직접지급을 의무화하는 방안(현행은 임의사항), △원사업자가 발주자로부터 일정비율의 현금결제를 받은 경우는 수급사업자(하도급업체)에 대하여도 받은 비율대로 현금결제를 하도록 하는 방안 등을 도입할 수 있음.

※ 하도급거래공정화에관한법률개정 추진방향

전반적인 어음제도의 개선과는 별도로 하도급거래시 어음사용비중을 점진적으로 축소하기 위하여 향후 『하도급거래공정화에관한법률』 개정시 다음과 같은 방안을 추진하고자 함.

〈하도급대금 직불범위 확대〉

현행법에 임의조항으로 되어 있는 발주자의 수급사업자(하도급업체)에 대한 하도급대금 직접지급에 대하여 이를 의무화하고 있는 『국가를당사자로하는계약에관한법률』을 감안하여, 하도급대금 직접지급의 필요성이 인정되는 일정한 경우 등에 대하여 발주자의 직접지급을 의무화하는 방안을 검토할 계획으로, 이 방안이 도입될 경우 하도급거래에 있어서 현금결제비율이 확대되고 어음부도로 인한 수급사업자(하도급업체)의 피해예방이 확대될 것임.

〈현금결제비율 유지방안〉

현행법에 의하면 하도급대금 지급은 발주자로부터의 현금수령여부에 관계없이 원사업자가 수급사업자(하도급업체)에게 물품수령일로부터 60일 이내 현금, 어음 등으로 지급하도록 되어 있는데, 원사업자가 발주자로부터 일정비율로 현금결제를 받은 경우에는 수급사업자(하도급업체)에 대해서도 받은 비율대로 현금결제하여서 원사업자가 발주자로부터 현금결제를 받고도 수급사업자(하도급업체)에 대해서는 장기어음을

지급하는 현상을 방지하고 현금결제비율이 확대되도록 함.

〈하도급대금 결제수단에 대한 조사 실시〉

정부투자기관, 대기업소속 회사들의 하도급대금 결제수단에 대한 조사를 실시하고, 현금결제비율이 높은 정부투자기관 및 대규모기업집단에 대해서는 『독점규제및공정거래에 관한 법률』 및 『하도급거래공정화에 관한 법률』상의 하도급대금 지급보증 면제, 직권조상대상 제외, 포상 등의 우대방안을 강구하고 언론에 공표함으로써 어음사용비중의 연차적 축소를 유도하고자 함.

: 이상 공정거래위원회 하도급국 하도급기획과, 98.3.3. 국민경제연구소 경제정책정보.

※ 「입법의견조사」 제1호(48면)·제94-2호(102면)·제94-6호(101면)·제96-3호(62면) 참조

통상 · 산업

『실용신안법』

개정의견

■ 무심사제도의 도입여부

- 실용신안제도는 기술수준이 아직 선진국에 못미치는 우리여건에서 小發明과 짧은 Life cycle을 가진 발명을 보호하며, 경제적으로도 저렴한 보호방법으로서 특히 중소기업 및 개인발명가의 기술개발을 유도하고 산업발전의 견인차 역할을 해왔음은 부인할 수 없으나, 실용신안출원에 대한 심사처리가 지연됨으로 인하여 신기술개발을 조기·적기에 보호하지 못함으로써 비교적 저렴한 비용으로 신속하게 권리취득할 수 있는 실용신안제도의 장점이 손상되고 있는 형편인 바, 실용신안제도는 우리의 기술수준과 권리질서에 대한 정확한 진단하에 무심사제도의 도입여부가 결정되어야 함. 특히 무심사제도 채택에 따른 부실권리 양산화 우려가 중국적으로 현재 유용한 실용신안제도의 실질적 폐지로 귀착될 수 있으므로 권리의 적기보호를 위하여는 성급한 무심사주의 도입보다 현행제도의 합리적인 개선이 요망됨. 우선심사제도를 개선하여 Life cycle이 짧은 첨단기술과 조기실시하고자 하

는 기술은 우선심사청구가 가능하게 하고, 심사는 3~6개월 이내에 완료하도록 하거나, 거절사정률이 아주 미미한 분야에 대하여만 우선 무심사주의를 시험적으로 실시하고 그 부작용에 주목하여 그 전면적 도입 여부를 결정하도록 함(백태승 연세대 교수, 국회 가상정보가치연구회 『특허전쟁시대의 실용신안제도 정책 토론회』 발제문, 98.2.6, 법정신문 98.2.16).

- 실용신안권은 독점적·배타적인 권리로서 보호되어야 한다는 것이 우리의 상식이지만, 실용신안 등록출원에 대하여 실제심사없이 등록을 허가받은 실용신안권자는 완전한 독점 배타권을 누릴 수 없으며, 기술평가서가 실용신안권의 행사를 보장할 수 없는 등 애로사항이 있는 바, '실용신안선등록제도'의 도입을 반대함(정태련 변리사, 국회 가상정보가치연구회 『특허전쟁시대의 실용신안제도 정책 토론회』 발제문, 98.2.6, 법정신문 98.2.16).

- 실용신안 선등록제도를 도입하면 △중소·벤처기업의 실용신안권의 조기보호가 가능하고(현재 36개월에서 3~6개월로 단축), △누구라도 이중출원제도를 이용하여 필요한 때 조기권리화 가능하며 △심사인력이 특허출원심사에 주력하여 특허심사처리기간을 단축시킬 수 있음.

※ 실용신안무심사제 도입안 주요내용

〈실용신안선등록제도의 도입〉

실체심사없이 방식심사 및 기초적 요건심사만으로 실용신안권을 부여하여 현재 36개월이 소요되는 심사기간을 축소시켜 출원일로부터 3~6개월만에 권리등록이 가능하도록 함. 「출원 → 방식심사, 기초적 요건 심사 → 등록 및 공고」의 절차를 밟도록 함.

〈실용신안 기술평가서제도〉

실용신안권의 행사는 사전에 특허청으로부터 기술평가서를 발부받아 상대방에게 경고장과 함께 제시하도록 의무화 하고 있는 바, 심사관은 기술평가서에 현재의 실제심사와 같은 수준으로 심사하여 권리의 유효성 등을 세부적으로 작성

하도록 함. 특허청은 기술평가서제도로 실용신안권의 유효성을 공신력있게 평가하고, 등록된 실용신안권중 부적격한 것은 선별하여 부실권리의 행사를 방지할 수 있음.

〈이중출원제도〉

특허와 실용신안으로 동일한 발명에 대하여 각각 출원할 수 있도록 하되 권리의 이중등록은 불가능하게 함(특허권 등록 시 실용신안권은 포기). 이중출원제도는 특허출원후 제3자의 침해발생방지, 조기사업화의 추진 등 조기 권리화의 필요시 제도를 효율적으로 이용할 수 있으므로 특허제도의 효용성 제고가 가능하고 심사처리기간 장기화에 따른 현행 특허제도의 불합리성도 최소화 할 수 있음.

〈쟁점사항 및 보완내용〉

일부 내용이 부실한 출원의 실용신안권 등록에 따른 분쟁건수 증가 및 심판처리기간 지연에 대하여는, 등록되었어도 정당성이 있는 권리만 행사될 수 있도록 제도를 보완하여 누구나 등록공고후 3개월내 이의신청이 가능하고, 기술평가서 제도를 도입하여 누구든지 실용신안권에 대하여 부실권리 관련정보를 특허청장에게 제출할 수 있는 정보자료를 제출하도록 함.

; 이상 김동철 특허청 심사2국장, 국회 가상정보가치연구회 『특허전쟁시대의 실용신안제도 정책 토론회』 발제문, 98.2.6. 법정신문 98.2.16.

※ 「입법의견조사」 제97-4호(35면) 참조

농림·해양

『농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률』 개정의견

■ 농수산물유통구조의 개선

농축수산물의 왜곡된 유통구조가 개선되지 않는 원인이 농협·축협·수협 등 생산자단체가 조합원 이익의 추구보다는 신용사업이라는 금융업에만 주력하여 경제사업에 도외시한 것과 관련부처인 재정경제원·농림수산부와 농수축협간에

유기적인 공조체계가 제대로 이루어지지 않은 데 있는 바, 농수축협은 시급히 금융관련직 인원을 직판거래인원으로 전 화시키고 직판거래를 활성화하여 직거래체계가 확립되도록 하고, 행정구역 위주로 되어있는 조합조직을 가능한 한 작 목중심으로 전환시켜야 함(서울신문사설, 98.2.6).

※ 「입법의견조사」 제94-3호(104~106면) · 제94-4호(90~92면) · 제94-5호(118면) · 제94-6호(103면) · 제96-1호(38면) · 제96-2호(59~60면) · 제97-3호(42~43면) · 제97-4호(37~38면) 참조

건설 · 교통

교통행정관련 입법의견

- 통합교통운영체제 마련
도시철도를 비롯한 대중교통의 활성화를 위하여, 다른 교통 수단과의 환승, 운임제도의 통일적 운용 등 교통운영 시스템을 통합하여야 하고, 국철, 지하철, 버스 등 다른 교통 운영 주체들로 구성된 독일의 운수연합과 같이 공공교통기관의 관리운용을 일원화하는 행정체계가 구축되어야 함(시민의 신문 97.12.29).

※ 「입법의견조사」 제96-2호(63면) · 제96-3호(65~66면) 참조

『도시계획법』 개정의견

- 그린벨트내 재산권제한 완화
개발제한구역이 선채면적의 90%이상인 시·군지역에는 체육·문화시설(문예회관·문화원·박물관)의 설치 및 양로원 및 장애인 재활·요양시설 설치를 허용하는 등 원주민에 대한 행위제한을 완화함. 중소기업관련 연수원·연구원의 설치를 허용하고, 구역지정 이전에 승인된 공장부지에 대해서는 후생복지 및 지원시설의 증설을 허용함

※ 「입법의견조사」 제1호(51~52면) · 제12호(96~97면) · 제13호(82면) · 제94-4호(92~93면) · 제94-5호(121면) · 제95-2호(110면) · 제96-1호(40~41면) · 제97-2호(43~44면) 참조

『도로교통법』 개정의견

- 교통단속에 대한 이의신청
현행 『도로교통법』에 교통위반 단속에 대한 이의 제기 방법

은 아무런 언급도 없이, 범칙금 납부방법과 통고처분 방법만이 규정되어 경찰관의 교통단속에 대한 이의 신청이 사실상 봉쇄되고 있는 바, 범칙금 부과시 이의 신청을 위한 제도적 절차를 마련하는 것은 단속행정의 투명성 확보를 위하여 당연하고도 시급함(이황우 동국대 행정대학원 교수, 중앙일보 98.2.24).

※ 「입법의견조사」 제8호(112면)·제13호(86면)·제94-1호(77면)·제94-3호(116~117면)·제94-5호(122면)·제94-6호(109~110면)·제95-1호(96면)·제96-2호(66면)·제96-3호(66면)·제97-4호(41~42면) 참조

『도시교통정비
촉진법』
개정 의견

■ 혼잡통행료 징수

- 현행법상 평균통행속도가 시속 16km미만일 경우 혼잡통행료를 징수하도록 규정하고 있으나 실제적으로 통행속도는 25km를 훨씬 상회하고 있는 바, 시행과정에서 드러난 법과 현실의 괴리를 보완하는 조치가 취해져야 함(신영수 변호사, 문화일보 98.2.20).
- 혼잡통행료제도가 시민을 위하여 좋은 제도라 할지라도 법률상 하자가 있다면 보완 혹은 폐지가 검토되어야 함(김영춘 서울시의회 교통위원장, 문화일보 98.2.20).
- 통행속도 증가는 경제난에 따른 일시적인 현상일 수 있으므로 당장 법조문을 조정하거나 혼잡통행제도를 폐지하라는 것은 장기적 교통정책에 악영향을 미칠 수 있음(송두석 서울시 교통관리계장, 문화일보 98.2.20).

※ 「입법의견조사」 제13호(86~87면) 참조

『시설물의안전
관리에관한특
별법』
개정 의견

■ 안전점검 및 정밀안전진단 결과의 통지

- 『시설물의안전관리에관한특별법』이 시행과정에서 드러난 미비점을 보완하고자, ①관리주체가 작성·제출한 안전 및 유지관리계획의 이행여부를 시장, 군수 또는 구청장이 연 1회 이상 확인하도록 의무화하여 안전관리제도를 조기에 정착시키고, ②안전점검 및 정밀안전진단 실시결과 중대한 결함이 있을 때 관리주체가 관계 행정기관의 장에게 통보하도

록 규정한 것을 점검 또는 진단실시자가 관계 행정기관의 장에게 통보하도록 하여 관리주체가 이해관계로 이를 이행하지 않아 발생할 수 있는 사고를 미연에 방지하도록 함.

③하자담보책임기간 만료전 정밀안전진단을 실시함에 있어서 장기계속공사의 경우는 하자담보책임기간 만료일을 최종 하자담보책임기간 만료일로 하여 예산 낭비요인을 제거하고, ④설계도서 등의 제출의무에서 국방 등 보완상 필요시 예외 규정을 신설함. ⑤시설안전기술공단이 유지관리와 건설공사현장 안전점검업무를 할 수 있도록 관련 규정을 보완하고, 안전진단전문기관이 실시한 정밀안전진단 실적을 건설교통부장관에게 제출하도록 의무화하며 안전점검 또는 정밀안전진단을 성실하게 수행하지 아니한 때, 명령에 위반한 때 등에 대하여 시정이나 필요한 지시가 가능하도록 지도·감독을 강화하고, ⑥안전진단전문기관에 대한 벌칙의 준용 규정 미비로 효력상 분쟁의 여지가 있는 벌칙 규정을 보완함.

: 이상 건설교통부 건설지원실 시설안전과, 98.3.20, 국민경제연구소 경제정책정보.

※ 「입법의견조사」 제94-6호(108~109면) 참조

『외국인의토지
취득및관리에
관한법률』
개정 의견

■ 부동산시장의 개방

①외국인투자 유치를 위하여 국내에 진출해 있는 모든 외국 법인에 합작비율에 관계없이 업무용 토지를 자유롭게 매입할 수 있도록 허용하고, 임차권과 전세권도 허가없이 취득하도록 허용함. ②외국법인의 경우 현재는 공장·사무소·창고·임직원 및 근로자 숙소용지 등 5개 용도에 한하여 취득이 허용되고 비업무용 토지는 취득 자체가 금지되고 있으나 이를 전면 철폐하여 제한없이 토지취득이 가능하도록 함. ③외국인 거주자의 경우, 5년 비자 소지자에 한하여 주택용지는 200평 이하, 상업용지는 50평 이하로 취득을 허용하고 비거주자의 경우, 토지취득이 금지되고 있으나 이를 전면 철폐하여 거주자, 비거주자 제한없이 토지취득이 가능하도록 함. ④외국법인 및 외국인 개인의 토지취득시 매매

계약 체결전에 허가를 얻도록 하고 60일 이내에 허가처리를 하고 있으나 매매계약 체결후 신고만 하도록 하고, 즉시 처리하도록 함. ⑤『외국인의토지취득및관리에관한법률』에는 군사지역·문화재보호구역·섬지역 등에 대한 토지취득제한 규정과 자국내 토지취득을 제한하는 국가에 대한 대한민국 내 토지취득제한 규정 등 최소한의 규정만 존치시키고, 향후 개정처리하여 조속한 시일내 외국자본이 도입될 수 있도록 조치함.

: 이상 건설교통부 토지국 토지관리과, 98.3.17, 국민경제연구소 경제정책정보.

※ 외국인 토지취득 및 관리제도 개선안

<법 인>

- 취득자격 : 외국인투자법에 의하여 사업승인을 받은 경우, 허가없이 취득허용
- 토지용도 : 지사, 영업소, 사택지, 연구원 연구소 등 교육 연구시설 포함
- 취득목적 : 업무용 국한(비업무용 배제)
- 취득권리 : 임차권, 전세권 포함
- 부동산개발업 : 국내민간업체의 개발가능 규모안에서 토지 임대업 및 분양공급업의 제한적인 개방

<외자도입을 위한 부동산관련법 정비>

①외국기업이 우리 기업을 인수·합병하고 국내에서 기업활동을 하는 데 전혀 지장이 없도록 부동산 관련 법령을 시급히 정비할 필요가 있는바, 최소한 경제협력개발기구(OECD) 가입국 수준으로 개방함. ②지가가 높은 수준이고 내국인에 대하여 토지등의 이용측면에서 『국토이용관리법』·『농지법』·『산림법』·『도시계획법』 등에 의하여 제한하고 있기 때문에 외국인에게 내국인과 같은 수준으로 부동산을 거래할 수 있도록 개방을 하여도 무방할 것임(허재준 건설교통부 토지정책과장, 서울신문 98.1.26).

※ 「입법의견조사」 제11호(94면) 참조

『주택건설촉진법』 개정의견

■ 분양가 자율화조치관련

①공급자를 위주로 취해질 자율화조치는 소비자를 보호할 수 있는 중앙정부, 주택공사, 지방자치단체와 같은 공공부문의 역할을 동시에 강조하여야 하고, 주택성능의 보장을 위한 조치도 병행되어야 함. ②주택공급자와 소비자간에 발생하는 주택분쟁을 효과적으로 해소하도록 분쟁중재기능을 강화하여 소비자의 권익이 침해받지 않도록 하고, ③주택분양가 자율화조치로 현재의 선분양제도가 무의미하게 된 바, 시장원리에 맞도록 후분양제도로 전환하는 것이 바람직함(경실련 도시개혁센터, 「주택분양가 자율화에 대한 논평」, 98.1.13).

※ 「입법의견조사」 제4호(36면)·제6호(90면)·제12호(100면)·제94-1호(76면)·제94-2호(109면)·제95-4호(86면) 참조

『차고지확보등에관한법률(가칭)』 제정의견

■ 차고지증명제 도입효과

차고지증명제는 국민의 거주이전의 자유를 제한하고, 국민생활의 불편을 초래하며, 막대한 행정력과 예산의 투입을 필요로 하면서도 실효성 측면에서는 불확실한 바, 낭비적인 규제가 될 수 있음(문화일보 칼럼, 98.2.6).

※ 「입법의견조사」 제13호(89면) 참조

과학기술 · 정보통신

『전기사업법』 개정의견

■ 전력판매사업자 범위확대

산업용 자가발전업체의 전력판매와 민간기업의 특정건물 및 공장등에 대한 전력판매사업을 허용하는 특정전기사업제도를 시행하고자 함(통상산업부·한국전력공사, 서울신문 98.1.8)

환경

『수도법』 개정의견

■ 수도법개정안

수도업무중 광역상수도·공업용수도 업무는 건설교통부에서

추진하고, 지방상수도·간이상수도 업무는 지방자치단체에서 개별적으로 추진하고 있어서 수도사업이 종합적·체계적으로 추진되지 못하므로 수도업무를 총괄하는 환경부에서 각 기관의 수도계획을 종합하여 전국수도종합계획을 수립하고, 기타 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하도록 함.

- 현재 시장·군수가 관리하고 있는 간이상수도의 효율적 관리를 위하여 일정규모 미만의 간이상수도를 '소규모급수시설'로 하여 주민이 운영하도록 하고, 국가 및 지방자치단체는 수질검사를 실시하고 급수시설의 설치 및 위생관리를 지원할 수 있도록 함(안 제3조 제13호의2, 제38조의2).
- 환경부장관은 국가수도정책의 체계적 발전, 수돗물의 안정적인 공급을 위하여 전국수도종합계획을 10년 마다 수립하도록 함(안 제4조의 2)
- 전용수도업무가 지역실정에 맞게 추진되도록 하기 위하여 전용수도인가권자를 현행 시·도지사에서 시장·군수로 변경함(안 제36조).
- 수도사업용댐의 건설로 발생하는 수몰민에 대하여도 다목적댐의 수몰민과 같이 이주정착지원금 지급 등의 지원을 할 수 있도록 함(안 제56조의2).

: 환경부 상하수도국 수도정책과, 98.3.4, 국민경제연구소 경제정책정보.

『자연공원법』

개정 의견

■ 국립공원관리청 신설

자연자원의 관리·보전을 위한 관리체계 정비의 일환으로, 환경부 자연보전국을 확대하여 국립공원 업무를 담당하게 하거나 국무총리 직속의 국립공원관리청을 신설하며, 담당 공무원의 전문성은 더욱 강화시킴(서재철 녹색연합 백두대간 조사팀장, 월간 말 98년 1월호)

※ 「입법의견조사」 제95-2호(111~112면)·제96-2호(70~71면)·제97-3호(45면)·제97-4호(42~43면) 참조

『자연자원관리
법(가칭)』
제정의견 등

■ 자연자원에 대한 효율적인 관리
현행 『환경정책기본법』이 실제적으로는 여타 환경관련법에 대하여 기본법으로서의 역할을 수행하지 못하고 있고, 입법 체계상으로도 『환경영향평가법』이 분리였으며, 오염통제 위주로 짜여진 『환경정책기본법』 체계로는 환경부에 효율적으로 권한을 부여하기 어려운 바, 『환경정책기본법』을 『자연자원관리법(가칭)』으로 확대개편하여 자연자원에 대한 효율적인 관리가 이뤄지도록 함. 법안에는 지방환경관리청과 국립공원관리공단, 지방산림관리청의 기능을 재조정하는 원칙 규범들도 설정되어야 할 것임.

■ 공유수면매립법의 폐지
『공유수면매립법』은 폐지되어야 할 것으로, 개발사업과 관련된 재산상 피해보상은 개발이익이 계속되는 한 지속적으로 이루어져야 하고, 자연자원의 손상이 계속되는 한 다음 세대들도 이를 보상받을 권리가 있음. 개발피해에 대한 보상의 유효기간은 단기 30년, 장기 50년을 넘지 않도록 하는 세대단위 보상이 되어야 할 것임.

: 이상 전재경 한국법제연구원 수석연구원, 『대형국책사업의 문제점과 바람직한 국토이용 방안』 발제문, 한국사회·환경단체회의, 98.3.11.

『하천법』
개정 의견

■ 하천지정에 따른 보상규정의 명문화
공공사업과 관련한 하천지정·공유수면매립에 있어서, 각 법률에 보상규정이 명문화 되어 있지 않아서 당사자의 혼란 가중은 물론 권리구제의 기회가 박탈되고 있는 바, 대책마련이 시급함. 『토지수용법』의 규정에 따르면 기업자와 토지소유자 사이에 보상협약이 성립하지 않을 경우는 양자 모두 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있고, 관할지방토지수용위원회의 재결에 이의가 있을 경우 어느쪽이나 1개월 이내에 중앙토지수용위원회에 이의신청을 할 수 있으며, 중앙토지수용위원회의 재결에도 불복할 경우 1개월 이내에 행정소송을 제기할 수 있고, 토지소유자가 소를 제기할 경우는 재결청외에 기업자를 각각 피고로 하도록 규정되어 있음

에 대하여 유사한 성격을 가지는 『하천법』과 『공유수면매립법』은 보상협약이 성립되지 않을 경우 관할토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다고만 규정하고, 그 이후의 절차에 대한 다른 명문의 규정없이, 재결에 불복할 경우 등은 법해석에 맡겨져 있음. 이에 대법원은 『하천법』과 『공유수면매립법』의 적용을 받는 토지소유자에게는 『행정소송법』의 규정이 적용되고, 재결신청이 있는 후 3개월 이내에 소송을 제기하도록 하고 있음. 행정소송을 제기할 경우에도 『토지수용법』의 적용을 받는 토지소유자는 토지수용위원회와 기업자를 동시에 피고로하여 소제기를 할 수 있으나 『하천법』 등의 적용을 받는 토지소유자는 『행정소송법』에 따라 관할토지수용위원회만을 피고로 함. 이상의 법률간 상이하고 불균형한 불복절차의 조율이 요망됨(법률신문 해설, 98.2.5).

보건 · 복지

『국민연금법』 개정 의견

- 국민연금제도의 개선방향
 사회구조의 변화하에서 국민연금보험의 보험료율과 급여지급 수준이 현재와 같이 유지될 경우에 국민연금제도는 매우 심각한 재정난을 맞이하게 될 것인 바, 인구구조의 변화를 반영한 세대별 후생분석을 통하여 세대간의 소득이전에서 오는 왜곡을 최소화하고 경제 전체의 후생을 전제로 하는 우리나라 국민연금제도의 개선방향을 제시하고자 함.
- 연금각출률 인상 및 부과방식으로의 전환
 연금각출률을 인상하는 대안은 미래세대의 후생비용을 증대시키는 요인이 되므로 보험료를 일정 수준 이상으로 인상하는 방안은 바람직하지 않고, 연금재정방식을 부과방식으로 전환하면 장기적인 연금재정의 균형을 달성할 수 있으나 미래세대의 후생비용을 증대시키게 되므로 이같은 방안의 채택에는 신중한 검토가 필요함.
- 수급연령 상향 조정
 인구의 기대수명연장을 감안할 때 수급연령의 연장은 적절

한 대안으로 부각되며 이는 노령자의 근로공급을 증대시키는 결과를 가져올 수도 있을 것임. 특히 재정의 건전성 제고를 위한 연금 수급개시연령의 상향 조정은 시급한 사안임.

■ 소득추계제도 강화

재직자 노령연금인 소득추계제도는 연금 수급개시연령 이후에도 정기적인 노동소득이 있는 경우에 감액된 급여를 지급하는 제도로서 경제주체의 은퇴시기를 앞당기는 부작용을 수반하므로, 제도강화에 선행하여 연금재정의 건전성 제고 및 노동공급의 왜곡에 대한 비교·검토가 있어야 함.

■ 연금과세

①국민연금급여에 대한 과세는 다른 노후소득보장제도에 대한 조세정책의 조정과 관련하여 결정되어야 할 사안으로 현 국민연금의 경우 각출시에는 세제혜택이 부여되지 않는 반면 급부시는 비과세되고, 퇴직금 역시 입구에서는 세제혜택이 허용되지 않고 있으나 급부시 차등적으로 감세혜택이 부여되는 것이 있음. ②이와 대조적으로, 개인연금의 경우는 입구와 출구에서 모두 세제혜택이 제공됨으로써 다른 노후소득에 비하여 과도한 세제혜택이 부여되고 있음. 우리의 연금과세제도는 노후소득보장제도간의 형평성 제고와 더불어 국민연금 재정의 건전성 제고 및 퇴직금의 기업연금화의 유도를 위한 조치로서 신중한 검토와 함께 국민들로부터의 이해를 구하여야 할 것임

■ 정책의 조합

연금 수급개시 연령의 상향 조정, 소득추계제도의 강화, 연금과세의 실시는 연금재정의 위기를 극복하고 정기적으로 경제주체의 후생을 증대시키는 방안들이나, 각각의 대안은 다른 정책대안과의 조합이 이루어지지 않고는 연금재정의 균형을 달성하기가 어려움.

: 이상 한국조세연구원, 「우리나라 국민연금제도의 개선방향」, 98.3.17, 국민경제연구소 경제정책정보.

※ 「입법의견조사」 제96-2호(77면)·제97-2호(50면) 참조

**사회복지관련
입법의견**

■ 사회보장개혁위원회 구성

기존 국민연금제도개선기획단이나 의료개혁위원회처럼 개별적인 제도개선이 아닌 사회적 안전망의 구축이라는 총체적 관점에서 의료보험·연금·고용보험 등 각종 사회보장제도를 근본적으로 재검토하는 '사회보장개혁위원회(가칭)'를 구성하여 이하의 현안을 수행하도록 함

- 저성장·고실업에 대비한 고용보험, 퇴직금, 연금 등 각종 소득보장제도 개편
- 의료·산재보험 등 각종 의료보장제도의 통폐합 및 내실화 방안
- 4대 사회보험행정체계의 통폐합 및 효율화 방안
- 국민·공무원·군인·교원 연금 등 4대 공적 연금제도 통합
- 방만하게 운영되는 4대 사회보험 기금의 합리적 운영방안
- 보건소 등 보건의료전달체계와 사회복지기관 등의 연계를 통한 사회복지서비스 전달체계 개편
(시민의 신문 98.1.12).

■ 『사회복지공동모금법시행령』 개정의견

①연말연시 이웃돕기 캠페인 공동모금을 각 개별모금단체들이 공동참가하는 '연합모금'으로 하고, ②사회복지프로그램을 개발하면 법인·비법인 시민·사회단체들도 배분에 참가할 수 있도록 명문화하며, ③전국 모금회 이사진중 3분의 1을 지역 모금회 대표들로 구성하고, 약 5년후에는 전국 모금회의 모금을 금지하도록 함(한국사회복지사협회·경제정의실천시민연합·홍사단·새마을운동중앙협의회·한국자원봉사포럼·한국사회복지프로그램연구회 공동의견, 중앙일보 98.2.16).

■ 시민운동단체 활성화

기업들이 시민단체에 성금을 기탁하면 모두 세제혜택을 받도록 관련법규를 개정하도록 함(중앙일보 해설, 98.1.7).

『의료보험법』

개정의견

■ 의료보험 수혜범위 확대

- ①최근 산업전반의 경기침체와 경영상의 이유, 사업장 폐업 및 도산으로 발생한 실업자중 『직업안정법』 또는 『고용보험법』에 의한 구직신청이 수리된 자에 대하여 본인의 신청으로 6개월까지 직장의료보험에 임의가입자로 가입할 수 있었던 종전의 규정을 1년까지로 기간연장하고, ②이들에 대한 보험료의 50%를 감면하며 보험료 납부도 종전에는 6개월분 보험료를 선납하도록 하던 것을 본인의 신청에 의하여 매 3개월 마다 납부할 수 있도록 함. ③국내에 영주하는 외국인과 국내 사업장에 근무하는 외국인으로 한정하던 『의료보험법』의 외국인 적용범위를 확대할 수 있는 근거를 마련함으로써 국내에 장기 체류하는 외국인의 건강권을 보장하도록 함.

- ①근로자의 퇴직시 본인이 원할 경우 계속 직장조합에 남아 있을 수 있는 기간(임의계속피보험자의 자격유지기간)을 대통령령에서 6개월로 정하고 있으나 이를 법률로 규정하고 그 기간도 1년까지로 함. ②임의계속피보험자가 독촉장의 납부기한까지 보험료를 납부하지 않은 경우는 임의계속피보험자 자격을 상실하도록 하고, ③보험료의 체납으로 보험급여 제한기간중에 있는 자가 보험급여를 받기 위하여 보험료를 완납하여야 하는 기간을 급여개시일로부터 3일(공휴일 제외)에서 10일로 연장함으로써 보험료 납부를 전제로 보험료 체납자의 보험혜택 기회를 확대함.

- 실업자 보험료 감면 관련규정은 1998년 3월 1일부터 소급 시행하고, 3월 1일과 이 법 공포일 사이에 직장피보험자 자격을 상실한 자에 대하여는 이 법 공포일로부터 14일 이내에 임의계속피보험 적용을 신청할 수 있도록 하며 이 경우 자격취득일도 직장피보험자 자격을 상실한 다음날로 소급 적용할 수 있도록 함.

: 이상 보건복지부 연금보험국 보험정책과, 98.3.25, 국민경제연구소 경제정책정보.

* 「입법의견조사」 제1호(57면) · 제9호(110면) · 제94-3호(124~125면) · 제94-5호(127면) · 제95-3호(105면) · 제95-4호(74면) 참조

법조개혁관련
입법 의견

■ 전관예우의 방지

- 변호사가 지역 형사사건의 70~80%를 수임한다는 것은 브로커 체제로밖에 설명될 수 없는 것으로, 이러한 구조발생의 원인은 잘못된 구속제도에 기인하는 바, 구속위주 수사의 체질화와 그로 인한 물질적, 정신적, 사회적 비용은 석방 이후에도 보상될 수 없는 것으로 법조 전체의 의식개혁과 함께 구속관행의 개선, 양형의 합리화, 법조인의 직무규범 확립 등이 시급히 이루어져야 함(한인섭 서울대교수).

- ①법조계는 대외적인 경쟁을 요하지 않는 소수의 친화력 강한 집단으로 그 폐쇄성으로부터 부패가 발생하는 바, 이러한 유대의 끈에 묶여있는 것을 해체·격리함과 동시에 변호사들의 자정노력이 필요함. 방법상으로는 법원과 검찰의 집중심리제의 도입 및 면담절차 공식화, 법조윤리교육의 실시 등이 있음. 전관예우와 관련하여서도 법조계나 학계 전문가를 공익대표로 선임하고, 고충위원회(대법원, 법무부, 대한변호사협회 공동참여)를 설치하여 재판의 공정성 시비시 경위를 조사할 수 있는 제도적 장치를 마련하도록 함. ②법조계의 '전관예우'를 억제하려면 변호사 개업시 취급업무에 일정 제한을 가하고, 판·검사와의 접촉을 공식화하며, 형사재판의 과도한 양형재량을 축소하는 방안으로 양형기준표를 도입하여야 함. 당사자의 고발이나 진정을 접수·처리할 수 있는 심사기구를 도입하고, 내부고발자를 우대조치하는 법제도를 채택하도록 함. 국가 독점적 법조관리체계를 재검토하고, 순수한 실무수습을 통하여 시장경제의 원리에 따른 경쟁체제를 도입하도록 함(방희선 변호사, 한겨레 98.2.27).

: 이상 민주사회를 위한 변호사 모임, 법과사회이론연구회, 참여연대 사법감시센터 주최 『법조브로커 근절을 위한 대책을 강구한다』 사법개혁 토론회 자료집, 97.12.11.

- 법조인 양성·임용제도의 구조적 산물로 배태된 '전관예우' 관행은 '한번 전관은 영원한 전관이다'라는 일방향성 구조가 동양적 은정주의와 맞물리면서 '현관'의 '전관'에 대한 배려를 낳게 되는 것임. 법관의 직급제 및 피라미드식 서열화는 변호사와 판·검사 상호간의 인적교류는 물론, 사법의 민주화·전문화에도 장애요소가 되어 온 바, 이의 개선을 위하여는 '법조일원화'가 선행되어야 하고, 궁극적으로는 현행 법조인 양성제도에 대한 재검토가 있어야 할 것임(박성호 변호사, 천리안 법률평론 98.2.27)
- 법조개혁의 문제는 시민의 힘으로 풀어야 할 과제로 외국의 배심원제도와 같은 방식의 열린법정을 운영하여 사법주권운동을 전개하고, 공개재판주의 원칙에 따라 법원의 심리와 법 집행절차가 공정한지를 감시하는 국민적인 모니터링 시스템을 갖춰야 함(김형완 참여연대 시민감시국장, 한겨레 98.2.27).

■ 양형제도의 개선과 합리화

①합리적이고 객관적인 양형을 위하여 양형지침이 구비되어야 할 것으로, 『형법』 제55조는 아무런 표준도 없는 선언적 기능에 불과하므로, 범죄의 종류와 유형에 따른 합리적인 양형인자의 추출 및 분류를 기초로하는 표준적인 양형지침서(또는 양형기준표)의 마련으로, 합리적인 편차범위내 양형이 이루어지도록 함. ②공판절차와 소송의 구조에 있어서는 형사절차의 이분화를 도입하여 양형단계에서도 별도의 심리가 이루어지도록 하고, 필요한 경우 양형조사관에 의한 양형자료의 조사·보고가 이루어지도록 함. ③이상의 제도적 장치를 토대로 합리적인 양형의 실현을 위하여 형사판결의 이유에 양형의 사유를 기재하도록 할 필요가 있고, 그에 대한 당부를 상급심에서 심사할 수 있도록 상소이유의 하나로 포함시켜야 함. ④배심제도는 우리의 문화여건상 부적절하지만 양형의 합리화를 보장·촉진하기 위한 방편으로 양형절차에서 제한적으로 도입하고, 각급 법원에 양형자문위원회나 양형협의체를 두어 양형의 객관화를 보완하는 방안도

고려하도록 함(방희선 변호사, 사법개혁 제10호, 98.2.).

■ 『법조책임법(가칭)』 제정의견

『법조책임법(가칭)』을 제정하여 판사, 검사, 변호사 등 법조인의 법률위반시 보통사람보다 무겁게 처벌하도록 하고, 법관윤리강령을 법규범화 함(이상면 서울대교수, 동아일보 98.2.23).

※ 「입법의견조사」 제95-2호(126~127면) · 제97-3호(60면) 참조

『변호사법』
개정건의견

■ 변호사 등록심사제도의 활성화

①판·검사등이 변호사에게 사건알선의 대가로 재산상 이익을 얻은 경우 5년이하의 징역형 또는 1천만원이하의 벌금형을 선고하도록 되어 있는 법정형량을 대폭 높이고, 법무부장관이 업무정지명령을 내릴 수 있는 변호사의 범위도 공소제기된 변호사에서 징계청구된 변호사까지 확대하기로 함.

②현재 임의규정인 '변호사 등록심사제도'를 활성화하여 형사처벌 또는 징계처분을 받은 경우 반드시 등록심사위의 심사를 거치도록 하고 비리로 퇴직한 판·검사들에 대하여 등록을 거부할 수 있도록 보완함(천리안 법률평론 98.3.25)

※ 「입법의견조사」 제2호(58면) · 제3호(74~75면) · 제4호(42면) · 제6호(103면) · 제94-1호(83면) 참조

『어음법』
개정건의견

■ 어음제도의 문제점

우리나라의 어음제도는 어음발행요건의 까다로움, 어음발행에 대한 금융기관의 미흡한 통제, 제한없는 어음의 배서·유통의 인정, 부도시 경미한 제재 등의 문제점이 산재하고 있는 바, 이의 개선이 요망됨(산업연구원, 동아일보 98.2.19).

전자서명관련
입법의견

■ 전자서명에 관한 입법정책

전자서명에 관한 현행법규는 각각 특별한 목적을 위하여 개별적으로 제정된 공법적 규정으로, 통일되어 있지 않고, 전자문서나 전자서명은 공법적행위를 위하여 이용되지만 사법적거래도 더 많이 늘어날 전망이므로, 이를 해결하기 위해

서는 공법적으로는 기존의 산재된 법규를 통일하여 공통된 기준을 설정하여야 하고, 사법적으로는 전자서명에 관한 통일된 법규를 제정하여야 함.

■ 부인봉쇄에 관한 문제

발신인에게 전자메시지를 귀속시키는 것, 즉 메시지의 근원, 발신 또는 수신과 메시지 내용의 정확성 및 완성성을 배척함을 뜻하는 '부인봉쇄'는 전자기술의 지원과 제3자의 서비스에 의존하는 바, 부인봉쇄를 위한 장치로 발신인의 디지털서명, 인증기관의 디지털서명, 발신인의 수신확인, 확정일부, 증거보관등이 채택될 수 있으므로 부인봉쇄를 확보하기 위해 증거의 생성, 이전, 확인, 보관 등에 타당한 기준이 마련되어야 함.

■ 서면 및 서명요건충족에 관한 문제

전자적 청약, 청약의 승낙, 전자기록 또는 전자문서에 관한 호스트의 통지 등에 관한 다양한 기록과 거래에 대하여 효력을 부여하고 전자문서의 강제력과 증거가치에 대한 추정을 가져오기 위해서 디지털 서명된 문서의 서면 및 서명요건충족에 관한 암호화기법의 절차와 내용을 고려하여 기준을 설정하여야 함.

■ 당사자의 의무와 책임문제

전자서명에 관한 법규는 서명자에게 대해서는 비밀키의 생성 및 관리의무, 서명등록시의 중요사실 고지의무, 비밀훼손의 경우 정지·취소신청의무 등을 규정하여야 하고, 인증기관에 대해서는 신뢰성 있는 시스템운영의무, 인증실무준칙공시의무, 등록인의 신원과 비밀키에 관한 사항 확인의무 등을 규정하여야 함.

■ 인증기관의 체계

인증기관의 체계는 일반적 계층구조, 단계적 계층구조, 순차적 제한모델 등이 있으며 다단계 계층구조를 취할 경우 비능률과 낭비가 초래되고 병렬적 인증기관 상호간에만 인

증서를 발급하는 경우 인증의 신뢰성이 문제될 수 있는 바, 몇단계 인증기관조직을 설정할 지, 인증기관신뢰회복을 위한 방법은 어떤 것이 있는지 검토되어야 함. 인증기관의 조직에 관한 기준이 확립되면 인증기관의 자격·허가·업무범위·책임 등을 명확히 하여야 함

: 이상 손진화 경원대 교수, 「전자서명의 법적 과제」, 한국비교사법학회 학술발표회 발제문, 98.2.20, 법정신문 98.3.16.

『중재법』
개정 의견

■ 유엔국제상거래법위원회의 표준법 수용

현행 『중재법』은 국내중재에 대한 규정만 두고 있는 바, 중재판정기간이 길고 중재판정 취소사유가 많아 중재계약의 독립성이 인정되지 않고 있어서 이를 개정하고자 함. 『중재법』개정은 유엔국제상거래법위원회의 표준법 수용, 외국중재재판승인 및 집행보장, 중재판정기간 단축, 중재판정 취소사유 제한 등을 골자로 함(법무부, 서울경제신문 97.12.5)

『행정심판법』
개정 의견

■ 조세관련 행정심판의 임의적 전치주의

대부분의 행정소송사건은 행정법원이 출범한 후부터 임의적 전치주의로 바뀌었음에도 불구하고 유독 조세관련 사건의 경우는 여전히 필요적 전치주의를 고집하고 있어서 행정심판과 법원의 판단을 모두 거칠 경우 6심제가 되어, 국민의 권리구제에 심각한 문제점이 있음. 행정법원의 개원으로 3심제의 심급으로 권리구제가 가능하게 된 만큼 조세관련 행정심판을 현재의 필요적 전치주의에서 임의적 전치주의로 바꿔 신속한 소송이 진행되도록 하는 방안을 강구하여야 함(법률신문 해설, 98.3.23).

『형사소송법』
개정 의견

■ 변호인의 피의자신문 참여

- 수사기관의 신문이 형사재판에 중대한 영향을 행사함에도 수사단계에서 변호인의 도움을 받을 수 있는 기회는 사실상 차단되어 있는 것이 현실로 변호인의 접견 교통권을 규정한 현행법 제34조는 수사기관의 조사단계로부터 변호인의 참여를 보장하자는 취지임에도 수사기관들은 명문규정이 없다고 이를 불허하고 있어서 이에 대한 시정이 요망됨(대통령

직인수위원회, 법정신문 98.2.16).

- 변호인이 피의자신문에 참여할 경우에 수사 지연, 기밀 누설 등이 우려되고, 이로 인하여 막대한 지장이 초래될 수 있음(법무부·검찰측, 법정신문 98.2.26).

■ 형사사법제도의 개혁

〈참고인 구인제도의 개선〉

기능화된 범죄의 수사과정에서 참고인의 진술은 중요한 역할을 하는데 참고인이 출석에 협조하지 않을 경우 법원에서는 증인구인 수단이 마련되어 있는 것과는 달리 검찰에서는 강제구인 수단이 없으므로 이의 보완이 요망됨.

〈즉결심판제도의 개선〉

즉결심판제도는 3개월내의 구금에 처할 대부분의 범죄사건을 법률가의 관여를 배제한 채 경찰관리에 의한 즉결처분으로 검찰의 관여를 배제한 제도이므로 이에 대한 검토가 필요하고, 식민지형사사법제도의 잔재를 벗어 버리기 위하여 범죄피라미드의 하부단계까지 정규자격을 가진 법률가가 관여하는 형사재판 시스템으로 전환하여야 함.

〈형사사법제도〉

구속기간의 합리적인 개선과 피의자의 인권보호라는 차원에서 경찰의 구속기간을 줄이고 검찰의 보강수사를 통하여 검찰이 통과의례기관이라는 비판을 제거할 수 있는 방안을 모색함.

〈구속심사제도〉

필요 이상으로 구속심사가 많아 형사사법업무의 효율성을 저해하는 바, 인권보호와 동시에 효율성을 감안한 절차마련이 필요함.

〈인권보장〉

- 인권문제는 국제사회에서 보편적으로 다루어지는 것으로 우리나라도 '국가인권위원회(가칭)'를 설치하고 정부차원에서 인권문제를 다뤄야 할 것임. 위원회는 독립적인 권한행사가 가능하고, 다양한 직능대표로 구성되며, 일반인이 쉽게 접

근할 수 있어야 함.

- 국선변호인제도와 불구속수사원칙을 확대하여 적용하고자 할 때는 피의자 인권과 사회방위 및 범죄예방이라는 두 관점이 고려되어야 할 것임.

〈검찰의 중립성 보장과 조직개편〉

- 정치적 부패사건 등 정치적으로 중대한 사건의 공정수사를 위하여 특별검사제를 도입하여 수사를 담당하게 함.
- 검찰총장을 임명할 때 국회의 청문회 절차를 통하여 국회의 동의를 얻도록 하고, 검사임용시 성적위주의 선발에서 탈피하도록 함.

: 이상 검찰제도 개혁위원회, 법정신문 98.2.16.

■ 경찰의 수사권

우리나라와 이탈리아가 검찰에게만 수사권을 부여하고, 경찰은 수사보조자에 불과한 형사제도를 채택하고 있음. 경찰의 독자적 수사권은 검찰에 대한 권한집중과 월권행위를 견제하고 경찰의 수사권을 중심으로 효율적인 수사활동 체제를 구축하는 데 의미가 있는 것인데, 현재는 수사체제의 이원화로 피의자·참고인조사 등이 중복되어 국민들의 불편을 낳고, 이에 따른 경비도 연간 2백30억정도가 소요되는 등 국가재정에도 막대한 피해를 입히고 있음. 경찰수사에 대한 국민불신을 해소하기 위하여 수사과정에서의 피의자에 대한 변호권의 절대적 보장과 불법·위법수사에 대한 철저한 규제 및 통제를 위한 장치가 제도화 되어야 하고, 우수한 경찰인력 확보와 동시에 지속적인 자질향상 대책이 조속히 마련되어야 함.

: 이상 이관희 경찰대 교수, 법정신문해설 98.3.23.

- ※ 「입법의견조사」 제8호(121~122면)·제12호(110면)·제13호(105~106면)·제94-1호(85면)·제92-2호(116~117면)·제94-5호(131~132면)·제94-6호(120~121면)·제95-2호(127~128면)·제95-3호(108면)·제96-3호(88~89면)·제96-3호(89~90면)·제97-1호(48~49면)·제97-2호(61~62면)·제97-3호(61면)·제97-4호(58~59면)

〈주요항목 색인〉

(ㄱ)

간이합병제도(Short-form Merger)의 확충	40
개별 근로조건	28
검찰의 중립성 보장과 조직개편	64
경찰의 수사권	64
경품 및 무가지 규제	24
공동판매제 실시	25
공보처의 폐지	15
공적소유 매체의 독립성 보장	16
공직선거및선거부정방지법 개정의견	21
교통단속에 대한 이의신청	47
구속심사제도	63
국가보안법과 특수자료지침의 폐지 및 개정	16
국립공원관리청 신설	52
국민연금제도의 개선방향	54
국민회의 방송법안	15
그린벨트내 재산권제한 완화	47
근로자파견법(가칭) 제정의견	27
금융개편	30
금융산업구조개선법 개정안	30
금융의 자율성 확보	37
기업구조조정 촉진	31
기업의 지배구조 개선	36

(ㄴ)

남녀차별 방지	29
노동법의 문제점	27
노사정 대타협에 따른 입법방향	27
노조의 정치활동 허용	27
농수산물유통구조의 개선	46

누적 투표제의 도입	42
------------------	----

(ㄷ)

당사자의 의무와 책임문제	61
대기업 구조개편	35
대통령기록보존법(가칭)의 제정	19

(ㄹ)

무심사제도의 도입여부	44
-------------------	----

(ㅁ)

방송위원회의 구성	12
방송위원회의 기능	13
방송위원회의 위상	12
방송위원회의 독립과 공영 방송사 사장 선임제도의 개선	15
법조책임법(가칭) 제정의견	60
변형근로시간제의 인정 등	27
변호사 등록심사제도의 활성화	60
변호인의 피의자신문 참여	62
부동산시장의 개방	49
부인봉쇄에 관한 문제	61
분양가 자율화조치관련	51

(ㄴ)

사외의 감시체계 확립	36
사회보장개혁위원회 구성	56
사회복지공동모금법시행령 개정의견	56
상법 개정안 - 법무부 -	39
서면 및 서명요건충족에 관한 문제	61
선거관리위원회의 기능활성화	18
선거제도의 개선	17
소규모 합병제(Small Scale Merger)의 도입	40

소득추계제도 강화	55
소방서의 기능확대	20
소수주주의 권한행사 요건	41
소액주주의 권한 강화	35
소유·경영구조 개혁	23
수급연령 상향 조정	54
수도법개정안	51
순수지주회사의 설립 허용 등	39
시민운동단체 활성화	56
신문개혁관련 입법의견	23
신문시장의 공정성 및 투명성 제고	25
신문시장의 현황	23
신설합병	40
실용신안 기술평가서제도	45
실용신안무심사제 도입안 주요내용	45
실용신안선등록제도의 도입	45

(○)

안전점검 및 정밀안전진단 결과의 통지	48
양형제도의 개선과 합리화	59
어음제도의 문제점	60
언론 견제방안 마련	26
연금각출률 인상 및 부과방식으로의 전환	54
연금과세	55
외국인의 적대적 M&A 허용	33
외국인 토지취득 및 관리제도 개선안	50
외국인투자 유치	38
외자도입법 개정의견	39
외자도입을 위한 부동산관련법 정비	50
유엔국제상거래법위원회의 표준법 수용	62
의료보험 수혜범위 확대	57
이사의 충실의무 및 업무집행관여자의 책임조항 신설	42
이중출원제도	46

인권보장	63
인사청문회 실시	18
인증기관의 체계	61

(ㄱ)

차연자원에 대한 효율적인 관리	53
재벌의 언론 소유 제한 및 언론사 소유집중과 시장과점 해소	15
재정구조 개편	30
쟁점사항 및 보완내용	46
저비용·고효율의 정치구조 창출	19
전관예우의 방지	58
전력판매사업자 범위확대	51
전자서명에 관한 입법정책	60
정책의 조합	55
정치자금제도의 개선	18
조세감면규제법 개정의견	31
조세관련 행정심판의 임의적 전치주의	62
조세정책방향	30
주력기업들의 기업공개	36
주식매수청구권 보완	41
주식분할 허용	42
주식회사의 지배구조 개선	37
주주제안권의 신설	41
중단기 언론개혁 과제(언론개혁정책위원회)	15
중소기업의 자생력 강화	38
즉결심판제도의 개선	63
지방경찰제의 도입	20
지방의원의 유급보좌관제 도입문제	21
지방의회의 제도개선	21
지방자치 단체에 대한 국정감사의 문제점	21
지방자치법 개정의견	21
지방재정법 개정의견	21
지방재정 확충을 위한 관계법령 개정필요	22

직위분류제도 도입 등	19
(㉠)	
차고지증명제 도입효과	51
참고인 구인제도의 개선	63
취재·보도체계의 개선	26
(㉡)	
통합교통운영체계 마련	47
(㉢)	
파산법 개정의견 - 퇴출관련법 개정전 -	34
편집 편성권의 확립	16
표현의 자유 제약	17
(㉣)	
하도급거래공정화에관한법률개정 추진방향	43
하도급 대금결제방법의 개선	42
하도급대금 결제수단에 대한 조사 실시	44
하도급대금 직불범위 확대	43
하천지정에 따른 보상규정의 명문화	53
합병계약서의 사전공시와 합병에 관한 주요서류의 사후공시 의무화	40
현금결제비율 유지방안	43
형사사법제도	63
형사사법제도의 개혁	63
혼잡통행료 징수	48
화의법 검토	32
회사분할제의 도입	39
회사정리법 검토	31
후원회제도 시·도의원에게 확대	22

입법의견조사 98-1 입법의견동향

1998년 5월 25일 印刷

1998년 5월 30일 發行

發行人 徐 承 完

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 (주)東亞商社

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103

전 화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-a0190호

값 5,500 원

1. 本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-069-X 93360

