

成均館法學

第31卷 第3號



成均館大學校 法學研究院
2019.9

발 간 사

무더운 여름이 지나 어느덧 민족의 대명절인 추석도 지나갔습니다. 조금 있으면 날씨도 쌀쌀해지고 거리 또한 아름다운 단풍으로 물들게 됩니다. 항상 『성균관법학』의 발전에 힘써주시는 모든 분들께 감사의 말씀을 드리면서, 추워지는 날씨에 건강에 유의하셔서 올해 남은 기간 동안 오색빛깔 단풍처럼 찬란하고 괄목할만한 성과를 이루어내시길 기원합니다.

이번 『성균관법학』 제31권 제3호에도 방학 동안 정성을 들여 준비한 옥고들이 투고되었습니다. 좋은 글을 투고해주신 투고자분들께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 정성껏 심사해주신 여러 심사위원님들과 편집 발간을 위해 애쓰신 편집위원님들의 노고에도 감사를 드립니다. 이번 호에는 예전만큼 많은 논문이 투고되지 않았지만 심사위원님들의 엄격한 심사로 3편만 실게 되었습니다.

이번 호에는 유럽연합(EU)의 GDPR 적정성 결정을 위한 입법 과제와 憲政史에서 1919년 대한민국임시정헌장의 의미에 관한 연구 등 2편의 공법 분야 논문이, 보험모집수수료 체계의 문제점과 법정책 과제의 1편의 상사법 분야 논문이 게재되었습니다.

앞으로도 『성균관법학』에 지속적인 관심과 변함없는 사랑을 부탁드립니다. 이에 보답하기 위해 더욱 발전하는 법학연구원이 되도록 노력하겠습니다. 다시 한 번 『성균관법학』의 발간을 도와주시는 모든 분들께 감사드리며, 여러분 모두의 학문적 성취와 건승을 기원합니다.

2019. 9. 30.

법학연구원장

고 동 원

CONTENT

Articles

- A Study on the Legislative Proposal for EU GDPR Adequacy Decision
Kim, Hyun Kyung 1
Lee, Kyung June
- Problems and Law Policy Issue of Insurance Solicitation Commission System - From the perspective of insurance consumer protection through actual premium decrease -
Kim, Young-Kook 57
- A Study on Meaning of the 1919 Constitutional Charter of the Republic of Korea in Constitutional History
Chang, In Ho 91

EU의 'GDPR 적정성결정'을 위한 입법 과제

김현경*
이경준**

【목 차】

I. 문제의 제기

II. 적정성 평가의 의의와 일본 사례 검토

1. 적정성 평가의 의의
2. 일본의 입법조치와 적정성 결정
3. 일본의 적정성결정의 한계
4. 소결

III. 적정성 평가를 위한 입법 과제

1. 독립적 감독기구
2. 개인정보 역외이전
3. 유관법제의 통일성 확보
4. 기타

IV. 결론

【국 문 요 약】

유럽 일반개인정보보호법(GDPR)은 자국민 데이터가 외국기업으로 아무런 제한 없이 이전되는 '개인정보 역외이전'을 원칙적으로 금지한다. 데이터 주권 상실 우려를 반영한 것이다. 다만 해당 기업이 GDPR이 요구하는 적절한 안전조치를 준수하거나 국가 차원에서 '적정성 결정'을 받을 경우 해당 국가의 기업들은 추가적인 조치 없이 개인정보를 이전할 수 있다. 따라서 우리나라의 기업이 EU 시민 개인정보를 처리함에 있어 가장 효율적인 방법은 국가 차원에서 '적정성 결정'을 득하는 것이다. 본 연구에서는 최근 적정성 결정을 득한 일본의 사례를 검토하여 적정성 결정을 득하기 위해 반드시 필요한 사항을 도출하였다. 그 방안으로 현재

* 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 조교수, 법학박사

** 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 방송통신정책전공, 박사과정

우리나라 개인정보 보호법상 ‘개인정보 감독기구의 독립성’, ‘개인정보 역외이전 제한’, ‘개인정보 보호법제의 통일성’ 확보를 위한 법 개정이 필요하며, 개정방안을 제안하였다. 현재 국회에 제출되어 있는 「개인정보 보호법 일부개정법률안」(인재근의원 대표발의)에 비추어 볼 때 개인정보 감독기구의 독립성 요건은 대체로 충족하고 있으나, 금융위원회 등 영역별 개인정보 감독기구와의 연계방안이 필요하다. 개인정보 역외이전 제한 부분은 법적 보완도 중요하지만 외국기업에 대한 실효성 있는 법집행이 더욱 중요하다. 특히 개인정보 보호에 관하여 개별법에 특별한 규정을 많이 두면 들수록 「개인정보 보호법」의 존재의의는 그만큼 감소하게 될 것이고, 결과적으로 명목적인 지위만 지키게 되는 결과가 초래될 수도 있다. 따라서 명백히 예외적 사항을 반영하는 것이 아닌 한 신규 혹은 별도 개인정보 관련 입법은 지양되어야 하며, 「개인정보 보호법」을 중심으로 통합하여 규정하는 것이 타당하다.

I. 문제의 제기

디지털 경제의 핵심이 데이터라는 것은 누구도 부인할 수 없다. 인공지능에 기반한 모든 기술·서비스 구현의 필수불가결한 요소는 ‘데이터’다. 5G 네트워크 구축에 수 조원이 필요하다고 하나 그에 걸맞는 양의 데이터가 유통되지 않는다면 불필요한 투자다. 디지털 경제의 또 다른 중요한 특징은 서비스 교역이 물리적 국경에 머무르지 않는다는 것이다. 구글, 아마존, 페이스북이 제공하는 ‘상품’을 이용하는데 있어서 물리적 국경은 의미가 없다. 이러한 특성에 비추어 볼 때 유럽은 우리에게 의미 있는 시장이다. 7억 명이상의 인구에도 불구하고 유럽 토종 글로벌 플랫폼이 없다. 한국의 네이버나 중국의 바이두 같은 자국 기업이 없는 대신, 구글, 페이스북 등 미국 기업이 해당 시장을 점령하고 있다. 그렇지만 이들의 독점전횡에 대한 유럽의 반(反)기류도 심상치 않다. 유럽은 디지털 경제의 패권이 미국 기업에 의해 좌지우지되고 있다는 데 커다란 위기의식을 갖고 있다. 이러한 분위기를 기회로 삼아 국내 기업들도 유럽 시장 진출을 시도하고 있다. 네이버만 해도 작년에 프랑스 현지법인으로 ‘네이

버 프랑스'를 설립하고 2천 5백 억 원의 투자를 감행하였다. 삼성전자 역시 파리에 인공지능 센터를 세웠으며 그밖에 넥슨, 카카오 등 주요 IT 기업들도 유럽 시장 진출 가능성을 노리고 있다.

그러나 이러한 기업 진출을 위해 정부가 나서서 해결해야만 하는 중요한 현안이 있다. 유럽연합(EU)의 일반개인정보보호법(The EU General Data Protection Regulation, 이하 'GDPR'이라 한다)에 따른 '적정성 결정'이다. GDPR은 자국민 데이터가 구글이나 페이스북, 아마존 등 외국 기업으로 아무런 제한 없이 이전되는 개인정보의 역외 이전을 원칙적으로 금지한다. 데이터 주권 상실 우려를 반영한 것이다. 다만 해당 기업이 GDPR이 요구하는 적절한 안전조치를 준수하거나 국가 차원에서 '적정성 결정'을 받을 경우 해당 국가의 기업은 추가적인 조치 없이 개인정보를 이전할 수 있다. 따라서 우리나라의 기업이 EU 시민 개인정보를 처리함에 있어 가장 좋은 방법은 국가 차원에서 '적정성 결정'을 득하는 것이다. 적정성 결정 대상국은 개인정보의 국외 이전을 위한 동의를 별도로 받지 않아도 되며, 국제적으로는 개인정보 보호가 EU법과 대등한 위치에 있다는 함축적 의미도 지닌다.

일본은 올해 초 '적정성 결정'을 득하는 절차를 마무리하였다. 이를 위해 사전에 아베 신조 총리가 직접 EU집행위를 찾아가 협조를 구하였다니 '적정성 결정'에 대한 국가적 관심과 노력이 어떠한지 짐작할 수 있다. 우리나라는 2015년부터 행정안전부가 「개인정보 보호법」 중심의 전체 적정성 평가를 추진하였으나, 2016년 10월 개인정보 감독기구의 적격성이 미비하다는 이유로 평가 불가 통보를 받았다. 이후 방송통신위원회가 부분 적정성 평가를 추진했지만 이마저도 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률」(이하 "정보통신망법"이라 한다)이 개인정보 보호를 모두 포괄하지 못한다는 이유 등으로 무산됐다. 부랴부랴 지난해 11월 이러한 사안을 보완한 「개인정보 보호법」 개정안이 국회 제출되었으나, 정치적 논쟁, 시민단체의 반대 등으로 법안의 통과가 요원해 보인다.

'적정성 결정'이 지연되면 이미 유럽 시장에 진출한 기업이 GDPR 위반으로 천문학적 배상금을 지불할 위험에 놓이게 된다. 국내 대형 온라인 게임업체들조차도 EU 거주자의 데이터를 상당수 보유하고 있지만

대응은 이제야 시작단계다. 타이어 등 자동차 부품 산업계도 마찬가지다. 디지털경제의 공룡인 구글과 페이스북조차도 유럽 GDPR이 적용되자마자 제소 당했다. 유럽의 지배적 사업자인 미국기업이 이처럼 개인정보 이슈로 마찰을 겪고 있는 상황에서 조속히 ‘적정성 결정’이 이루어진다면, 오히려 우리기업이 유럽 시장에 진출할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다. 특히 데이터 경제의 승자독식 특성에 비추어 볼 때 다시 오기 힘든 기회이다. 따라서 본 연구에서는 정치적 이유로 혹은 시민단체·정부·기업 간 갈등으로 인해 현실적으로 합의가 되기 어려운 부분은 차치하고서라도, 입법전략 측면에서 ‘적정성 결정’을 위한 보완입법이라도 우선적으로 추진하는 방안에 대하여 모색해 보고자 한다.

II. 적정성 평가의 의의와 일본 사례 검토

1. 적정성 평가의 의의

가. 유럽 시민 개인정보의 역외이전에 대한 규율

GDPR은 지리적 적용범위에 대하여 “본 규정은 유럽연합역내의 개인 정보처리자 또는 수탁처리자의 사업장의 활동에 수반되는 개인정보의 처리에 적용되고, 이 때 해당 처리가 유럽연합 역내 또는 역외에서 이루어지는지 여부는 관계없다(제3조 제1항)”고 규정하고 있다. 또한 유럽 연합 역내에 있는 정보주체에 대한 개인정보를 유럽연합 역외지역에 설립된 개인정보처리자 또는 수탁처리자가 처리하는 경우에도 이 법의 적용을 받아야 하며, 유럽연합 역내 정보주체에게 재화나 서비스를 제공하는 것과 관련한 처리활동인 경우 이에 대한 실제로 비용 지불과 관련이 있는지의 여부와 무관하게 이 법이 적용된다.¹⁾

즉 대한민국의 기업이라 할지라도 EU시민의 개인정보를 처리하는 경

1) 제3조제2항, Recital 23

우에는 GDPR이 적용된다. 그렇다면 대한민국의 기업이 유럽시민의 개인 정보를 유럽 영역 외에서 처리하기 위해서는 다음의 요건을 충족하여야 한다. 즉 유럽시민의 개인정보를 제3국으로 이전할 수 있는 경우는 다음과 같다. 우선 1) GDPR 제45(3)조에 따른 적정성 결정을 득한 경우(이하 “적정성 결정”이라 한다), 2) 표준데이터보호조항(Standard Data Protection Clauses: SDPC, 舊SCC) (제46조제2항c), 구속력 있는 기업 규칙(Binding Corporate Rules: BCR) (GDPR 제47조)²⁾ 등 제46조에 따른 적절한 안전조치에 이루어지고 있다고 인정된 경우(이하 “적절한 안전조치”라 한다), 3) 1)과 2)에 해당하지 않지만 ‘적정성 결정’과 ‘적절한 안전조치’가 결합되어 정보주체에 대해 발생할 수 있는 위험을 고지 받은 후, 정보주체가 자신의 개인정보를 제3국으로 이전되는 것에 대하여 ‘명시적으로 동의한’ (has explicitly consented) 경우(이하 “정보주체의 명시적 동의”라 한다)에 가능하다.³⁾

‘적절한 안전조치(2)’와 ‘정보주체의 명시적 동의(3)’의 경우 유럽진출 기업이 개별적으로 대응해야 한다는 한계가 있다. 유럽연합과 경제적인 교류가 늘고 있는 제3국 입장에서는 개별적인 계약체결을 통한 이전은 각 국의 법률적용 및 검토비용 등 상당한 비용을 지불해야 한다.⁴⁾ 그러나 ‘적정성 결정(1)’의 경우 개인정보 이전에 대하여 추가적인 인가를 받을 필요 없다. 우리나라는 적정성 결정을 득하지 못하였으므로 현재 ‘적절한 안전조치(2)’와 ‘정보주체의 명시적 동의(3)’의 방식에 의해서 개인정보 역외이전이 가능하다. 한국기업들이 주로 취할 수밖에 없는 방식이다. 이러한 조치들은 제3국으로 개인정보를 대량 이전할 수는 없지만, 실제 EU시민의 개인정보 이전과 관련된 서비스 수요를 충족할 수 있는 유일한 방법이다.

2) 다국적 기업 내부에 구속력을 갖는 보호지침 마련 및 당국 승인이 필요하다.

3) GDPR 제49조제1항(a).

4) 오태현·강민지, “EU 개인정보보호법 발효: 평가 및 대응방안”, [KIEP] 오늘의 세계경제, 대외경제정책연구원 2018.5., 11-12면.

나. 적정성 평가의 주요내용 및 절차

1) 주요내용

GDPR은 제44조부터 제50조에서 적정성 평가에 대한 규정을 두고 있다. 핵심은 제45조(적정성 결정)이다. EU의 GDPR 인증은 4년 단위로 진행된다. 조건이 충족되면 제3국(국제기구 포함)으로의 EU시민 개인정보 이전이 가능하다. 제3국에서 다른 제3국으로의 '재이전'도 동일하게 해당 규범들이 적용이 된다.⁵⁾ '적정성 평가'에 대한 주요내용으로 다음과 같다.

첫째, 적정성 결정을 받은 제3국의 경우(국제기구 포함) 특별한 허가(승인) 없이 개인정보의 이전이 가능하다.

둘째, 적정성 평가 시 특별 고려요인을 세 가지 규정하고 있다.⁶⁾

(a) 우선 '개인정보'와 관련된 직·간접적 제도와 개인정보의 제3국 이전에 대한 제도들을 전반적으로 검토한다. 법치주의, 인권 및 기본권 보장, 공공안보, 국방, 공공기관의 개인정보 관련 전반적·영역별 법률이 존재하는지, 그러한 법률의 시행, 개인정보의 제3국 이전에 대한 규정이 존재하는지, 효과적으로 집행가능 한 정보주체의 권리가 보장수단이 있는지, 제3국으로부터 이전된 개인정보의 주체라 할지라도 권리가 침해되었을 경우 대응할 수 있는 사법적·행정적 구제수단이 있는지 등이다.

(b) 다음으로 독립된 감독기구 존재와 실효성에 대한 검토다. 적절한 집행력을 가지고 있으며, 정보주체의 권리보장을 위한 지원 및 조언이 가능한지, 그러한 독립 감독기구가 EU 국가들의 감독기구와 협력이 가능한 지 등을 종합적으로 검토한다.

(c) 세 번째로, 개인정보의 보호와 관련하여, 제3국등이 관련된 국제협정, 또는 법적으로 구속력 있는 조약이나 문서, 다자간·지역적 조직에의 참여로 인한 의무 등에 대하여 검토한다.

셋째, 정기적 검토 및 모니터링에 대하여 규율한다. 시행법률은 정기적 검토를 위한 절차를 규정해야 하고 적어도 4년마다 정기적으로 모든 관

5) Recital (101).

6) Article 45(Transfers on the basis of an adequacy decision) 2.

런된 개선사항을 검토하여야 한다. 또한 앞에서 언급된 감독기구를 명확히 하고, 집행위원회는 적정성결정 사항이 제대로 영향력을 발휘할 수 있도록 제3국의 개인정보 개선사항 등을 지속적으로 모니터링 한다.⁷⁾

넷째, 적정성 결정의 철회 등에 대하여 규정하고 있다. 집행위원회는 적정성결정을 득한 제3국이 더 이상 적정성 수준을 유지할 수 없다고 판단될 경우 필요한 범위 내에서 소급효 없이 적정성 결정을 철회, 수정, 또는 중지시킬 수 있다. 집행위원회는 이러한 철회 등의 결정을 할 수 밖에 없는 상황을 시정하기 위하여 해당 제3국 등과 협의에 들어가야 한다.⁸⁾

이러한 사항에 비추어 볼 때, 적정성 결정을 위해 고려되는 사항은, ① 정보주체의 권리 보장 및 권리 침해 시 구제 수단 등이 완비된 개인정보 관련 법률 및 제도가 형성되어 있는가 하는 것이다. 특히 제3국으로 이전된 EU시민의 개인정보에 대한 사항이 핵심이므로, 역외로부터 이전된 개인정보에 역시 침해되었을 때 권리보장수단이 확보되어 있는지, 혹은 역외에 거주하는 정보 주체의 권리도 보장되는지가 검토의 중점사항이다. ② 다음으로 독립성·집행력 있는 감독기구의 존재이다. 추후 지속적으로 적정성 결정에 부합하는 상황이 유지되고 있는지 점검하기 위해서는 독립적 감독기구의 존재는 필수적이다. 이러한 감독기구는 역외 정보주체의 개인정보 침해 시 또는 권리집행 시 '창구' 역할을 할 수 있어야 한다. ③ 또 다른 중요한 고려사항은 적정성 결정을 득하였다고 해서 모든 상황이 종료되는 것은 아니라는 것이다. 유럽집행위원회는 지속적으로 적정성 결정 국가의 개인정보 보호 수준을 모니터링 하고, 그 결과 적정성 유지가 부적절하다고 인정되는 경우 철회등의 결정을 할 수 있다. 이러한 상황에 대하여 유럽집행위원회와 상호 소통할 수 있는 역할 역시 독립적 감독기구의 역할이다. 따라서 적정성 결정에서 그 업무가 끝나는 것이 아니라 '적정성 결정의 지속적 유지'를 개인정보 감독기구의 주요 업무로 규정할 필요가 있다.

7) Article 45(Transfers on the basis of an adequacy decision) 3,4

8) Article 45(Transfers on the basis of an adequacy decision) 5,6

2) **적정성 평가 절차**

적정성 평가의 신청은 적정성 결정을 득하고자 하는 제3국에서 적정성 심사를 신청하거나 EU집행위 주도로 심사를 개시할 수 있다. 적정성 결정에는 전체 적정성과 부분 적정성 결정이 있다. 신청 후 유럽정보보호위원회(EDPB, European Data Protection Board)⁹⁾의 심사를 거쳐 EU 각 회원국의 대표로 구성된 의사결정기구인 제31조 위원회 심의·승인을 받아야 한다. 이 단계에서 경우에 따라서는 유럽의회가 수정을 요구할 수도 있다. 그리고 이러한 단계가 완료되면 EU집행위원 전원회의에서 최종적으로 결정하게 된다. EU 집행위원 전원회의(College of Commissioners)가 최종 결정할 때까지 통상 2~4년 소요된다.

<표 1> EU 적정성 평가 절차¹⁰⁾

1단계	2단계	3단계	4단계
EU 집행위의 제1차 결정	유럽정보보호이사회(EDPB) 의견 제시	EU 각 회원국의 대표로 구성된 제31조 위원회 심의·승인	EU 집행위원 전원회의에서 최종 결정
※ 유럽 의회와 각료이사회는 EU 집행위가 집행권한을 초과하는 이유로 적정성 결정을 유지, 수정 또는 철회하도록 EU 집행위에 언제든지 요청할 수 있음			
※ 단, EU 집행위는 2~3단계 진행절차에서 거부되는 일이 발생하지 않도록 1단계에서 적정성 충족 여부에 대한 확실한 근거 확인 후 초기결정(initial decision) 수행			

다. **적정성평가 국가 현황**

현재까지 총 13개국이 EU 집행위원회로부터 적정성 평가를 통과했

9) 유럽정보보호위원회(EDPB, European Data Protection Board)는 EU 회원국 감독기구 대표, E DPS 대표로 구성되어, 구속력 있는 의견(opinion)을 제시한다.

10) 방송통신위원회 보도자료(2018.6.1), 방통위원장, EU 사법총국 집행위원과 한·EU 개인정보 보호 적정성 평가 가속화 합의 - 2018년, 적정성 평가 성과 내기로 -

다.¹¹⁾ 유럽연합의 회원국과 긴밀한 관계를 맺고 있는 몇몇 섬들과 소규모 국가를 제외하고, 아르헨티나, 캐나다, 스위스, 이스라엘, 우루과이, 2016년에는 'EU-US 프라이버시 실드(Privacy Shield)'에 따라 미국이 인정을 받았다. 최근 일본이 적정성 평가 절차를 마무리하였다.

그러나 일본을 제외한 국가들은 모두 GDPR시행 전 개인정보 일반 지침인 '개인정보 보호 지침(Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council)'에 기하여 승인된 적정성 결정을 승계한 것이며¹²⁾ GDPR에 따라 적정성 평가가 이루어져서 '적정성 결정'이 된 사례는 일본이 최초이다.

2. 일본의 입법조치와 적정성승인

가. 일본의 개인정보보호법제 개선 개관

1990년대 일본 개인정보보호 법제는 민간부분에 대하여 당시 통산성 소관의 「민간부분에 관한 전자계산기처리에 관한 개인정보보호에 관한 가이드라인」이 있었고, 1998년에는 공공부분을 규율하는 「행정기관이 보유하는 전자계산처리에 관한 개인정보의 보호에 관한 법률」이 제정되었다. 그러나 가이드라인의 법적 구속력 미흡, 벌칙규정 부재 등으로 그 실효성이 문제되었다. 이후 2003년 5월에 「개인정보보호에 관한 법률」(이하 '개인정보 보호법'이라 함)을 제정하여 2005년 4월부터 시행하였으나, 영역별 규율 한계의 노출, 독립적 개인정보 감독기구의 부재, 신기술 발전과 산업적 안전활용의 필요성 등의 문제가 제기되어 2015년에 개인정보를 보호하면서도 신산업 발전을 도모하는 것을 목적으로 하

11) https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-transfers-outside-eu/adequacy-protection-personal-data-non-eu-countries_en (2019.4.7. 확인)

12) GDPR 제96조(이전에 체결된 협정과 관계)본 규정의 발효일 이전에 회원국들이 제3국이나 국제기구로의 개인정보 이전과 관련해 체결하고, 본 규정의 발효일 이전에 적용 가능한 유럽연합 법률에 부합하는 국제 협정은 개정, 대체, 또는 폐지될 때까지 유효해야 한다.

는 개인정보 보호법을 개정하였다.¹³⁾

「개인정보 보호법」 개정을 통해서 개인정보 정의를 명확화하고, 배려가 필요한 개인정보(민감정보)에 대한 규정을 정비하였다. 또한 빅데이터 분석 등 개인에 관한 정보를 활용하여 산업진흥에 도움이 되게 하는 동시에 개인정보도 보호할 목적으로 ‘익명가공정보’ 개념을 도입하여 익명가공정보에 관한 가공방법 및 취급 등 규정을 신설하였다. 또한 개정된 「개인정보 보호법」은 독립적 개인정보 감독기구로서 ‘개인정보보호위원회(이하 “보호위원회”라 한다)’를 신설하여 민간부문을 총괄하도록 하고, 출입조사권을 포함한 강력한 권한을 부여하였다. 또한, 기존의 각 산업 분야별 주무장관의 감독업무를 보호위원회로 일원화함으로써 EU 수준의 개인정보보호 체계를 갖추게 되었다.

나. 감독기구의 개선

일본은 기존 각 산업 분야별 주무장관의 감독업무를 보호위원회로 일원화함으로써 독립적 감독기구의 위상을 갖추고자 개정을 단행하였다. 주무대신이 집행 및 감독기능을 수행하였으나 내각총리대신 소속의 보호위원회를 신설하고 집행 및 감독기능을 부여하였다.

감독기능의 하나로서 ‘보고 및 출입검사권’ 및 ‘지도 및 조언’에 대한 권한을 신설하였다(법제40조 및 제41조). 보호위원회는 이 법에서 정한 개인정보취급사업자(익명가공정보취급사업자 포함)의 의무 등의 시행에 필요한 한도 내에서, 개인정보취급사업자에 대하여 개인정보 [또는 익명가공정보(이하 “개인정보 등”이라 한다)]의 취급에 관해 필요한 보고 또는 자료의 제출을 요구하거나 또는 그 직원에게 당해 개인정보취급사업자 등의 사무소 및 그 밖의 필요한 장소에 출입하게 하여 개인정보 등의 취급에 관하여 질문하게 하거나 또는 장부서류 및 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있고 개인정보 등의 취급에 관해 필요한 지도 및 조언을 할 수 있다.

13) 이 법은 2015년 9월 9일 공포되었고, 2016년 1월 개인정보보호위원회(이하 ‘보호위원회’라 한다) 설치 등 각 조항별로 연차적으로 시행되어오면서, 2017년 5월 30일부터 전면 시행되었다.

또한 법 위반행위에 대하여 시정 조치를 권고하거나 명령할 수 있는 '권고 및 명령권'을 신설하였다. 보호위원회는 개인정보취급사업자가 의무 등을 위반한 경우 개인의 권익을 보호하기 위하여 필요가 있다고 인정하는 때에는, 당해 개인정보취급사업자에 대하여 위반행위의 중지 및 그밖에 위반을 시정하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다는 취지를 권고할 수 있다(제42조제1항). 보호위원회는, 전항의 규정에 의한 권고를 받은 개인정보취급사업자등이 정당한 이유 없이 그 권고와 관련된 조치를 취하지 않은 경우에 개인의 중대한 권리의익의 침해가 임박해 있다고 인정하는 때에는, 당해 개인정보취급사업자등에 대하여, 그 권고와 관련된 조치를 취할 것을 명할 수 있다(제42조제2항). 보호위원회는 앞의 두 개 항의 규정에도 불구하고, 개인정보취급사업자가 제16조, 제17조, 제20조에서부터 제22조까지, 제23조 제1항, 제24조 또는 제36조 제1항, 제2항 혹은 제5항의 규정을 위반한 경우 [또는 익명가공정보취급사업자가 제38조의 규정을 위반한 경우]에 개인의 중대한 권리의익을 해한다는 사실이 있어 긴급하게 조치를 취할 필요가 있다고 인정하는 때에는, 당해 개인정보취급사업자 [등]에 대하여, 당해 위반행위의 중지 및 그밖에 위반을 시정하기 위하여 필요한 조치를 취할 것을 명할 수 있다(제42조제3항).

한편 보호위원회는 긴급 등 필요한 경우에 그 업무 범위를 정하여 소관대신에게 위임할 수 있다(제44조). 보호위원회는 사업소관대신이 제정했던 41개의 각 소관 분야 가이드라인을 폐기, 통합 및 재·제정 등 개편하여 우선 4개의 가이드라인을 제정하는 등¹⁴⁾ 사업소관대신이 수행해오던 관련 업무를 정비하였다. 나아가 금융분야 안전조치 실무지침, 신용분야 가이드라인, 의료관련 가이드스 등 소관 분야에 특수한 가이드라인은 해당 소관대신이 보호위원회와 협의하여 제정한다. 또한, 각 사업소관대신이 감독했던 인정개인정보보호단체에 대해서도 보호위원회가 그 감독 권한을 수행한다(제47조부터 제58조).

그밖에 보호위원회 권한행사의 독립성(제62조), 임기(제64조), 신분보장(제65조) 등에 대하여 규정하고 있다. 일본 보호위원회는 개인정보 보

14) 개인정보보호에 관한 법률 가이드라인 통칙 편, 외국 개인정보 제공 편, 제3자 제공 시 확인, 기록의무 편, 익명가공정보 편 등.

호 업무를 총괄하는 정책부서로서 지위를 갖고 있고, 그 독립성이 인정된다고 평가될 수 있다.

다. 역외이전 제한 규정

해외로부터 일본에 이전된 개인정보가 일본으로부터 제3국으로 다시 재이전될 경우, 당해 제3국에서의 개인정보보호가 불충하다면 결국 일본을 통해 해당 정보 주체의 권리는 침해될 위험에 놓이게 된다. 즉 일본을 통해 개인정보보호조치가 적절치 않은 국가로 개인정보가 이전될 수 있다면 일본에의 개인정보 전송 내지는 이전이 제한될 수밖에 없다.¹⁵⁾ 따라서 일본에 이전된 개인정보의 제3국에의 재이전(Onward Transfer)에 대하여도 제한할 필요가 있는 바 역외이전 제한에 대한 규정이 마련되었다

일본 개정 「개인정보 보호법」 제24조는 외국에 있는 제3자에게 개인정보를 제공하는 것을 제한하는 규정을 마련하였다.¹⁶⁾ 이 규정에 의하면 개인정보취급사업자는, 외국(일본의 역외에 있는 국가 또는 지역을 말한다. 이하 같다)에 있는 제3자에게 개인정보를 제공하는 경우에는, 前條 제1항 각 호에 열거된 경우를 제외하고,¹⁷⁾ 미리 외국에 있는 제3자에게

15) 宇賀克也, 個人情報保護法の逐条解説 [第5版], 有斐閣, 2017, 174면.

16) 제24조(외국에 있는 제3자에의 제공의 제한) ① 개인정보취급사업자는, 외국(일본의 역외에 있는 국가 또는 지역을 말한다. 이하 같다)(개인의 권리이익을 보호하는 가운데 우리나라와 동등한 수준에 있다고 인정되는 개인정보의 보호에 관한 제도를 가지고 있는 외국으로서 개인정보보호위원회규칙으로 정하는 외국을 제외한다. 이하 이 조에서 동일하다)에 있는 제3자(개인데이터의 취급에 대하여 이 節의 규정에 의해 개인정보취급사업자가 취하여야 할 조치에 상당하는 조치를 계속적으로 취하기 위하여 필요한 것으로서 개인정보보호위원회규칙으로 정하는 기준에 적합한 체제를 정비하고 있는 자를 제외한다. 이하 이 조에서 동일하다)에게 개인데이터를 제공하는 경우에는, 前條 제1항 각 호에 열거된 경우를 제외하고, 미리 외국에 있는 제3자에의 제공을 인정하는 취지의 본인의 동의를 얻어야만 한다. 이 경우에는 同條의 규정은 적용하지 아니한다.

17) 제23조(제3자제공의 제한) ① 개인정보취급사업자는, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고, 미리 본인의 동의를 얻지 않고서는 개인데이터를 제3자에게 제공하여서는 아니된다.

1. 법령에 근거한 경우

2. 사람의 생명, 신체 또는 재산의 보호를 위하여 필요가 있는 경우로서, 본인의 동의를 얻

개인정보를 제공하는 것에 대하여 정보주체의 동의를 얻어야만 한다.

그러나 '외국'의 범위와 관련하여 “개인의 권리의익을 보호하는 가운데 일본과 동등한 수준에 있다고 인정되는 개인정보의 보호에 관한 제도를 가지고 있는 외국으로서 개인정보보호위원회규칙으로 정하는 국가를 제외”하고 있다. 즉 사전 동의를 받는 것을 원칙으로 하면서도, 동등한 보호수준을 가진 외국을 적용대상에서 제외시키고 있다.

또한 '제3자'의 범위와 관련하여 “개인정보의 취급에 대하여 일본 개인정보 보호법상 개인정보취급사업자가 취하여야 할 조치에 상응하는 조치로서 개인정보보호위원회규칙으로 정하는 기준에 적합한 체제를 정비하고 있는 자”를 제외하고 있다.

즉 개인정보를 외국에 제공할 경우, 법령에 근거한 경우, 사람의 생명, 신체 또는 재산의 보호를 위하여 필요가 있는 경우로서, 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 때 등을 제외하고는 '정보주체의 동의'를 득해야 하나, 일본과 동등한 보호수준을 가진 외국의 경우와 개인정보를 제공받는 제3자가 개인정보보호위원회규칙으로 정하는 기준에 적합한 체제를 정비하고 있는 자에 해당되는 경우 사전 동의 의무를 면제해 주고 있다.

라. 기타

「개인정보 보호법」 개정을 통해서 개인정보 정의를 명확화하고, 배려가 필요한 개인정보(민감정보)에 대한 규정을 정비하였다. 빅데이터 분석 등 개인에 관한 정보를 활용하여 산업진흥에 도움이 되게 하는 동시에 개인정보도 보호할 목적으로 '익명가공정보' 개념을 도입하여 익명가공정보에 관한 가공방법 및 취급 등 규정을 신설하였다. 익명가공정보, 마이데이터 등이 반드시 적정성결정에 영향을 미친 것이기 보다는 4차 산업혁명에 발맞춰 자국의 데이터 경제 활성화를 위한 조치라고 보여 진다.

는 것이 곤란한 때

3. 공중위생의 향상 또는 아동의 건전한 육성의 추진을 위하여 특히 필요가 있는 경우로서, 본인의 동의를 얻는 것이 곤란한 때
4. 국가기관 혹은 지방자치단체 또는 그 위탁을 받은 자가 법령이 정하는 사무를 수행하는 것에 대하여 협력할 필요가 있는 경우로서, 본인의 동의를 얻음으로써 당해 사무의 수행에 지장을 줄 우려가 있는 때

3. 일본의 적정성 결정의 한계

가. 보충규범의 채택

일본은 적정성 결정 과정에서 ‘EU로부터 이전 된 개인정보’의 취급에 대하여 특별히 규율할 것을 약정하는 보충규범(Supplementary Rules, 부속서 Annex I)을 채택하였다.¹⁸⁾ 즉 이 보충규범은 EU로부터 이전된 개인정보에만 적용된다. 따라서 일본 개인정보와 EU개인정보를 둘 다 처리하는 일본의 개인정보처리자는 태깅 기술이나 조직적 분리를 통해 개인정보 처리과정에서 일본 개인정보와 EU개인정보를 식별하는 조치를 취하여야만 한다. 부속서의 전문의 내용은 다음과 같다.

“일본 개인정보보호 위원회는 일본과 EU간 상호 원활한 개인정보의 이동을 수행하기 위하여, EU를 일본 「개인정보 보호법」 제24조에 따라 일본과 동등한 수준의 개인정보보호 시스템을 확보하고 있다고 지정한다. EU역시 GDPR 제45조에 따라 일본이 개인정보 적정성 수준을 갖추고 있는 것으로 확인하는 결정을 하였다. 따라서 일본과 EU간 상호 원활한 개인정보의 이전은 높은 수준의 개인의 권익보호를 확신할 수 있어야 한다. 적정성 결정에 따라 EU로부터 이전된 개인정보에 대하여 높은 수준의 개인정보 보호를 확신하기 위하여, 두 국가 모두 높은 수준의 개인정보 보호 수준을 가지고 있지만 양 국가의 제도가 다소 차이가 있는 바 개인정보보호위원회는 이 보충규범을 채택한다.

특히 일본 개인정보 보호법 제6조는 정부가 개인정보의 성질 및 이용 방법을 고려할 때, 개인의 권익을 한층 더 보호하기 위하여 특히나 적절한 취급의 엄격한 실시를 확보할 필요가 있는 개인정보에 대하여, 각별한 조치가 이루어지도록 필요한 법제상의 조치 및 그 밖의 조치를 강구할 수 있다고 규정하고 있다. 더불어, 각국 정부와 공동으로 국제적 기준에 부합하는 개인정보 제도를 구축하기 위하여 국제기관 및 그 밖의 국

18) Personal Information Protection Commission(Japan), Supplementary Rules under the Act on the Protection of Personal Information for the Handling of Personal Data Transferred from the EU based on an Adequacy Decision, <https://www.ppc.go.jp/en> (2019.4.9 확인), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annex_i_supplementary_rules_en.pdf (2019.4.14확인)

제적인 조직에의 협력을 통하여 필요한 조치를 강구할 수 있다.¹⁹⁾ 그러므로 개인정보보호위원회는 이법의 집행에 상응하는 권한으로 법 제6조에 따라 더 엄격한 규정을 만들 수 있는 권한을 가지며, 적정성결정에 기하여 EU로부터 이전된 개인정보를 처리함에 있어 더 높은 수준의 정보주체의 권익 보호 기준을 제공하고자 본 보충규범을 만든다.

이 보충규범은 EU의 적정성 결정에 따라 이전된 EU 개인정보를 처리하는 사업자들을 구속한다. 법적 구속력을 가지므로 이 보충규범에 위배되어 개인정보를 처리하거나 권리를 침해한 경우 개인정보보호위원회는 법 제42조에 따라 위반행위의 중지 및 그밖에 위반을 시정하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다.”²⁰⁾

나. 보충규범의 주요 내용

1) 특별한 보호가 요구되는 개인정보(민감정보)²¹⁾

적절성 결정에 기반하여 EU로부터 이전받은 개인정보(이하 “EU개인정보”라 한다)가 자연인의 성생활, 성적 취향 또는 노동조합가입 등에 대한 정보를 포함하고 있다면, 즉 GDPR상의 특별한 범주의 개인정보로 정의되어 있는 정보라면, 이러한 개인정보를 처리하는 자는 법 제2조 제3항에서 정하는 특별한 보호가 요구되는 개인정보와 같은 방식으로 취급되어야 한다.²²⁾

19) 일본 개인정보 보호법 제6조제1항

20) 위의 보충규범 1~2면.

21) 일본 개인정보 보호법에서는 이를 배려를 요하는 정보(要配慮個人情報)라고 표기하고 있으나 영문으로는 Special care-required personal information라고 표기하고 있는바, 본 고에서는 ‘특별한 보호가 요구되는 개인정보’라 칭한다.

22) 제2조(정의) ③ 이 법률에서 “배려를 요하는 개인정보”(要配慮個人情報)라 함은 본인의 인종, 信條, 사회적 신분, 病歷, 범죄의 경력, 범죄로 인해 피해를 입은 사실 및 그밖에 본인에 대한 부당한 차별, 편견 및 그 밖의 불이익이 생기지 않도록 그 취급에 특별히 배려를 요하는 것으로서 政令으로 정하는 記述 등이 포함되는 개인정보를 말한다.

2) 보유개인정보(Retained personal data) (제2조 제7항)²³⁾

EU개인정보는 그것이 삭제 될 기간과 관계없이 일본 「개인정보 보호법」 제2조제7항의 보유개인정보로 취급되어진다. 그러나 EU개인정보가 “그 준부가 알려짐에 따라 공익 기타의 이익이 침해될 수 있는 것으로서 정령(Cabinet Order)으로 정하는 것”에 해당된다면 보유개인정보로 취급되어지지 않는다.

3) 이용 목적의 구체화, 이용 목적에 의한 제한(Specifying a utilization purpose, restriction due to a utilization purpose)(제15조제1항, 제16조제1항, 제26조제1항 및 제3항)

개인정보취급사업자는 개인정보를 취급함에 있어서 그 이용의 목적을 가능한 한 특정하여야 한다(제15조 제1항). 또한 개인정보취급사업자는, 미리 본인의 동의를 얻지 않고서는, 전조의 규정에 의해 특정된 이용목적의 달성에 필요한 범위를 넘어서 개인정보를 취급하여서는 안 된다(제16조제1항).

개인정보취급사업자는, 제3자로부터 개인데이터의 제공을 받을 때에는, 개인정보보호위원회규칙으로 정하는 바에 따라, ‘당해 제3자의 이름 또는 명칭 및 주소 그리고 법인에 있어서는 그 대표자(법인이 아닌 단체에서 대표자 또는 관리인이 있는 경우 그 대표자 또는 관리인)의 이름 및 제3자에 의한 당해 개인정보의 취득 경위’를 확인하여야 한다(제26조 제1항). 제3자는, 개인정보취급사업자가 同項의 규정에 의한 확인을 하려고 하는 경우에, 그 개인정보취급사업자에 대해 당해 확인에 관한 사항을 속여서는 안된다(제26조 제2항). 또한 개인정보취급사업자는, 제1항의 규정에 의한 확인을 한 때에는, 개인정보보호위원회규칙으로 정하는 바

23) 제2조(정의) ⑦이 법률에서 “보유개인데이터”라 함은 개인정보취급사업자가 開示, 내용의 정정·추가·삭제, 이용의 정지, 消去 및 제3자제공의 정지를 행할 수 있는 권한을 가지는 개인데이터로서, 그 준부가 밝혀짐에 따라 공익 기타의 이익이 침해될 수 있는 것으로서 정령으로 정하는 것 또는 1년 이내에서 정령으로 정하는 기간 내에 삭제하게 되어 있는 것 이외의 것을 말한다.

에 따라, 당해 개인정보의 제공을 받은 연월일, 확인에 관한 사항 및 그 밖에 개인정보보호위원회규칙으로 정하는 사항에 관한 기록을 작성하여야 한다(제26조제3항).

개인정보취급사업자가 EU개인정보를 입수하는 경우에는 제26조제1항 및 제3항의 규정에 의하여 확인·기록 된 개인 정보의 취득 경위에는 'EU로부터 받은 이용 목적'을 포함한다. 이와 유사하게, 개인정보취급사업자가 다른 개인정보취급사업자로부터 EU개인정보를 이전받은 경우, 제26조제1항 및 제3항의 규정에 의하여 확인·기록 된 개인 정보의 취득 경위에 그러한 정보를 받게 된 이용목적을 포함하여야 한다. 이는 EU개인정보가 일본으로 이전된 경위를 명확히 하기 위함이라고 볼 수 있다.

4) 외국에 있는 제3자에의 제공의 제한(Restriction on provision to a third party in a foreign country (제24조등))

개인정보취급사업자가 외국에 있는 제3자에게 EU개인정보를 제공하는 경우에는 법 제24조에 근거하여 그러한 제3자에게 제공하는 것을 승인한다는 사전 동의를 정보주체로부터 받아야 한다. 이러한 승인을 받기 전에 정보주체에게 동의 여부를 결정하기 위해 필요한 환경에 대한 정보가 제공되어야 한다. 다만 이러한 동의는 다음과 같은 세 가지 경우에는 면제된다. 'i) 제3자가 개인의 권익보호에 있어서 일본에 상응하는 수준으로 인식 될 만한 개인정보보호체계를 가지고 있는 경우, ii) 개인정보를 제공받는 제3자와 개인정보처리사업자가 제3자에 의해 개인정보를 처리하는데 있어서 현재의 가이드라인에서 정하는 적절하고 합리적인 방법(계약 또는 다른 형태의 구속력 있는 협정, 기업 내부에서의 구속력 있는 약정 등을 의미함)과 일맥상통하는 법에서 정하는 보호조치를 시행하는 경우, iii)법 제23조 제1항에 해당되는 경우'이다.

4. 소결

자국의 법률을 특정 국가와 교류를 위해 완전히 그 특정 타국의 입법

에 맞출 수는 없다. 이는 국가주권의 문제이고, 국제관계에 있어서 손익을 면밀히 살펴보아야 할 문제이다. 일본의 적정성 결정은 일본의 법규가 GDPR과 완전히 일치해서 이루어진 것은 아니다. 다만 양국의 교류 필요성 등에 비추어 볼 때 EU의 입장에서는 일본과 향후 개인정보 보호 문제를 협의함에 있어 적정한 권한을 가진 신뢰성 있는 개인정보 감독 기관이 법률상 명확해 졌기 때문이다. 만약 EU 입장에서는 자국 시민의 개인정보 보호를 협의할 기관이 불명확하거나 독립성이 미흡하다면 논의 창구로서 하등의 가치도 없을 것이다.

현행 우리나라 「개인정보 보호법」상 정보주체의 권리, 개인정보처리자의 의무, 관련 형벌 규정 등에 비추어 볼 때 우리나라의 개인정보 보호 수준이 유럽의 보호수준에 비해 미흡하다고 볼 수 없다. 이는 이미 여러 학자들이 증명한 바이다. 오히려 너무 강력한 보호체계 덕분에 빅데이터 활용이 부족한 나라로 등극하고 있다.²⁴⁾ 그럼에도 불구하고 그간 우리나라는 적정성 협의 과정에서 고배를 마실 수밖에 없었다. 행정안전부의 적정성 평가를 득하기 위한 과정에서도, 방통위의 부분적정성 과정에서도 한국은 개인정보보호 관련 권위 있는, 즉 유럽시민의 개인정보 보호와 관련해 협의할 수 있는 기관이 없다는 것이 주된, 명확한 이유이다. 따라서 적정성 평가의 첫 단계는 EU가 신뢰할만한 개인정보 협상 창구를 법률상 명확히 하는 것이다. 일본의 경우도 일본의 「개인정보 보호법」이 GDPR의 요구를 완전히 충족해서 라기 보다는 일본의 개인정보 관련 협의 창구가 신뢰성 있다는 것을 확인한 것이라고 볼 수 있다. 서로 법제 간 불일치하는 부분을 보완하기 위해 일본의 개인정보 감독기구가 보충규범으로서 부속서를 채택한 것도 일본의 법이 GDPR을 완전히 만족시키지는 못했다는 것을 보여준다.

우리나라의 경우 삼성, 현대 등 일부 대기업을 제외한 대부분의 중소기업은 비용과 인력 면에서 개별적 대응에 한계를 호소하고 있다.²⁵⁾ 우

24) 우리나라의 빅데이터 활용 및 분석 수준은 2017년 기준 63개국 중 56위이며, 국내 기업 빅데이터 이용률 7.5%에 불과하다고 한다. 따라서 인공지능기술은 2018년 기준 미국과의 격차 1.8년, 데이터분야 기술은 2017년 기준 미국대비 79% 수준이다.

25) 기업 방패 폐준 日정부, 열달 뒷집 진 한국정부(2019.3.19. 동아일보) <http://news.donga.com/3/all/20190319/94621475/1> (2019.4.8.확인); 산업부 “정보보호 행안부 뭉” 행안부“기업문제 잘 몰라”… 책임 평풍산업부 “정보보호 행안부 뭉” 행안부“기업문제 잘 몰라”… 책임 평풍(2019.3.19.

리 기업이 유럽과의 교류함에 있어 적정성 결정이 중요하다면 적정성 결정을 득하기 위한 전략적 입법방식을 논의해야 할 시기이다. 적정성 결정에는 결정적 영향을 미치지 못하지만 시민단체와 여/야, 기업 간 이견이 큰 부분은 향후 순차적 입법을 통해 해결해 나가는 것이 바람직하다. 어차피 적정성 결정을 득한 후에서 지속적 모니터링을 통해 적정성 유지에 대한 상호 협력을 도모해야 하고, 최소 4년마다 재평가를 득해야 하기 때문에 법 개선은 지속적 논의가 필요하다. 일본의 예와 같이 GDPR의 적정성 수요를 완전히 충족하지 못하는 특정 사안에 대하여는 보충규범 등 부속서를 통해 해결해 나갈 수 있다. 다만 부속서를 협의할 수 있는 독립된 감독기관의 존재는 필수다. 따라서 적정성 평가를 위한 우선적 입법과제는 단연코 EU와 창구역할을 수행할 감독기구의 설치이다. 감독기구는 그 직무수행의 독립성이 보장되어야 하며, 정보주체의 권익 보호 기능을 수행할 권한과 능력을 갖추고 있어야 한다. 다음으로 개인정보 역외이전 규정의 완비이다. 개인정보 역외이전은 GDPR의 적정성 평가에서 민감한 요인이다. 적정성 조항이 들어가게 된 근본적 원인이 결국 EU시민의 개인정보 역외 이전을 규율하고자 하는 것이기 때문이다. 대한민국으로 이전된 EU시민의 개인정보가 대한민국을 통하여 개인정보 수준이 불충분한 제3국으로 다시 이전 될 수 있다면 GDPR의 우회/회피 수단으로 전략할 수 있게 된다. 따라서 개인정보 역외이전에 관한 규정의 면밀한 검토와 보완이 필요하다. 다음으로 개인정보 관련 법령의 체계화이다. 방송통신위원회가 「정보통신망법」을 통해 부분적정성 승인을 받으려 했다가 거절된 만큼 이제 현재의 분산된 법체계로는 적정성 결정의 문턱을 넘어서기가 힘들다는 것이 입증되었다. 따라서 적정성 결정을 득하기 위해서는 이 세 가지에 대한 입법적 개선이 긴급하므로 이하에서 자세히 검토한다.

III. 적정성 평가를 위한 입법과제

1. 독립적 감독기구

우리나라의 현행 개인정보 감독기구의 기능과 권한은 행정안전부, 방송통신위원회, 금융위원회 등에 분산되어 있다. 행정안전부장관이 일반적인 강력한 집행권한을 가지고 있고, 정보통신 분야에서는 방송통신위원회가, 개인신용정보에 대하여는 금융위원회가 집행권한을 가진다. 대통령 소속의 개인정보보호위원회가 있지만 일부 사항에 관한 심의기능을 수행할 뿐이다. 즉 감독기관의 다원화로 인해 집중적이고 효율적인 감독기능이 이루어지고 있다고 보기 힘들다. 이러한 현황으로 인해 2016년 10월 적정성 평가에서 적정성 요건 중 하나인 개인정보 보호기관의 완전한 독립성(예산, 인사, 조직 등)과 집행권한(조사권, 제재권 등)이 미비하다는 이유로 불가 통보를 받은 바 있다.

따라서 적정성 결정을 득하기 위해서는 가장 중요하면서도 필수적으로 반드시 이루어져야 하는 입법과제가 개인정보 감독기구의 독립성 확보와 집행권한 강화이다. 이러한 사항을 고려하여 현재 국회 제출된 「개인정보 보호법 일부개정법률안」²⁶⁾은 개인정보보호위원회를 국무총리 소속 중앙행정기관으로 격상하는 한편, 현행법상 행정안전부의 기능을 개인정보보호위원회로 이관하고, 개인정보보호위원회에 관계 중앙행정기관의 장에게 공동조사 및 처분 등에 대한 의견제시권을 부여하는 등 개인정보 보호 컨트롤타워 기능 강화를 도모하고 있다(안 제7조, 제7조의2부터 제7조의14까지, 제63조).

이를 위해 기존 행정안전부의 기능이었던 개인정보보호지침수립(제12조), 개인정보파일등록(제32조), 개인정보보호 인증(제32조의2), 영향평가(제33조), 유출신고(제34조), 침해사실 신고 접수(제62조), 자료제출요구(제63조), 고발 및 징계권고(제65조), 결과공표(제66조), 벌칙(제71조), 과태료 부과(제75조) 등을 보호위로 이관하고자 한다. 또한 「정보

26) 의안번호 16621, 인재근의원 대표발의, 2018. 11. 15. 발의

통신망법」 제4장 등 개인정보 보호 관련 규정과 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」상 개인정보보호 기능을 삭제하여 방통위의 개인정보보호기능을 보호위로 이관하고자 한다. 즉 「정보통신망법」에 따른 개인정보 보호 정책 및 감독·조사·처분 등 집행기능과, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」에 따른 개인위치정보 보호기능 등을 이관하고자 한다. 그리고 금융위원회의 일반상거래 기업에 대한 조사 처분권을 개인정보 보호위원회로 이관하고자 한다. 또한 금융을 포함한 특수영역에 대하여 공동조사 및 처분 등에 대한 의견제시권 부여 등 보호위의 통합(개정안 제63조제4항 및 제5항)하고 컨트롤타워 기능을 강화하였다.

이하에서는 GDPR에서 규정하는 감독기관의 기준과 개정안의 내용을 분석하고 적정성 결정을 득하기 위해 쟁점이 되는 사항에 대하여 논한다.

가. 독립성 및 위원회의 구성(GDPR 52)

개인정보 감독기구의 ‘독립성’은 중요한 문제이다, 우선 개정안은 개인정보보호위원회(이하 “보호위원회”라 한다)를 공정거래위원회처럼 국무총리 소속의 중앙행정기관으로 소속변경을 하면서 ‘사무를 독립적으로 수행’을 하도록 규정하고 있다(안 제7조제1항 및 제2항).

GDPR이 규정하는 ‘독립성’ 요건(제52조)은 i)직무수행 및 권한행사의 완전한 독립성, ii)직무수행 및 권한행사에 있어서 외부 영향 배제, iii)감독기관 위원들의 이해상충행위/직무 금지, iv)직무수행 및 권한행사에 필요한 인력/기술/예산 및 인프라 보장, v)감독기관 구성원의 지시만 따르는 자체인력 선정 및 보유, vi)국가 전체 예산의 일부로서 연간 공식 예산 보장 등이 있다.

외부의 영향이 배제되어야 직무수행 및 권한행사에 있어서 완전한 독립성이 보장될 수 있으므로 i)과 ii)는 상호 이질적/독립적 요건이기보다는 서로 밀접히 관련되는 요건이다. 이와 관련하여 개정안에서는 “개인정보 보호에 관한사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 개인정보 보호위원회(이하 “보호위원회”라 한다)를 둔다”(제7조제1항)고 규정하고 있다. 또한 정보주체의 권리침해 조사 및 처분, 개인정보 처리

관련 고충처리·권리구제 및 개인정보에 관한 분쟁의 조정 사무, 보호위원회의 심의·의결 사항 중 개인정보 침해요인 평가에 관한 사항에 있어서 국무총리의 행정감독권(「정부조직법」 제18조)의 적용을 배제하고 있다(안 제7조제2항). 또한 선출직 공무원(국회의원 또는 지방의회의원)이 위원직을 겸직할 수 없으며 정당의 당원을 결격사유로 규정하고 있는 바, 정치적 외압을 배제하고 정치적 편향성 방지하도록 한 것은 바람직하다고 본다.²⁷⁾

개인정보감독기구는 국가인권위원회와 같이 조직상 행정부로부터 분리된 독립기관으로서의 위상을 가질 수도 있고, 아니면 공정거래위원회나 금융감독위원회와 같이 행정부 소속의 감독기구로서의 위상을 가질 수도 있다. 현행 개정안의 모델은 후자라고 판단된다. 다만 “호호위원회는 높은 독립성이 필요한 만큼 현재와 마찬가지로 대통령 소속을 유지해야 하고 개정안 제7조제2항 관련 보호위원회의 업무 전체에 대해 정부조직법 제18조를 적용하지 않는 것으로 하거나 국가인권위원회와 같이 독립기구화 하여야 한다”는 이견이 있다.²⁸⁾ 학계에서도 “공공기관의 개인정보처리를 감독하는 통제기관은 모든 국가기관을 감독해야만 하며 특히 경찰과 첩보기관을 효율적으로 감독할 수 있는 방안을 강구해야만 한다. 결국 이러한 임무를 수행하기 위해서는 입법부, 사법부, 행정부 어느 하나에 속하지 않는 통제기관을 만들어야만 한다. 왜냐하면 이러한 통제기관은 충돌하는 여러 이해관계들을 형량해야 하기 때문이다. 그리하여 신분도 법관에 상응하는 정도로 보장되어야 한다”고 주장하는 견해도 있다.²⁹⁾

그러나 “권력분립 원칙에 따른 집행권의 대통령 귀속원칙, 행정권 행사에 대한 민주적 통제 필요성에 비추어, 인권위와 같은 독립규제위원회는 행정권 행사의 예외적 현상으로 보아야 하며, 특히 대통령으로부터 전적으로 독립된 행정권을 행사하는 경우에는 헌법 합치적인지에 대한 의문이 제기될 수 있고 행정권 행사에 대한 최종적인 정치적 책임을 지

27) 이성엽, “개인정보보호3법 개정안에 대한 평가와 전망”, 개인정보보호법학회 특집세미나 자료집 토론문, 개인정보보호법학회, 2018.12.18., 33-36면.

28) 시민단체, 문재인 정부의 개인정보 규제완화 비판 기자회견, 2018년 11월 21일(수) 오전 11시, 국회 정문 앞 <http://www.peoplepower21.org/PublicLaw/1597531> (2019.4.7.확인)

29) 김일환, “개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구”, [연구보고] 97-05, 한국법제연구원, 1997, 196 - 198면 참조.

지 않는 경우 국민의 선거에 의해 선출된 대통령에 대한 정치적 책임을 요구하는 헌법과 배치될 수 있다”는 견해³⁰⁾등에 비추어 신중을 기할 필요가 있다고 생각된다. 특히 “독립성”이라 함은 정치적인 간섭 또는 정부의 간섭 없이 자유롭게 직무를 수행할 수 있어야 하고, 기득권세력의 영향을 거부할 수 있어야 한다는 것, 즉 기능적 독립성을³¹⁾ 의미하는 것이지, 반드시 조직상의 독립성을 요구하는 것은 아니다. 독립기관으로서의 위상도 중요하나, 우리의 현실에서 감독기능의 실효성도 함께 담보할 수 있어야 한다. 특히 통합감독기구(공공기관의 개인정보처리를 함께 감독대상으로 하기 때문에 실효성 확보를 위해서는 대통령 또는 국무총리 직속기관의 위상을 갖는 것이 오히려 타당할 것으로 판단된다. 우려하는 독립성 문제는 조직구성과 임명방식, 예산, 기능 등에 있어서 자율성과 독립성을 확보하는 것으로 해결할 수 있다고 생각된다. 한편 「개인정보 보호법」의 수범대상에 국회/법원/헌재 등 헌법기관의 행정사무처리기관도 포함하고 있으며, 최근 진행 중인 적정성 평가에서 감독기구의 독립성이 문제된 바, 대통령 소속으로 격상하는 방안(안)에 대한 검토도 필요하다고 본다.

감독기관 위원들의 이해상충행위/직무 금지(iii)와 관련하여서는 개정안에서는 위원의 영리업무에 종사금지, 국회의원, 지방의회의원, 정당의 당원 등 겸직금지(안 제7조의6), 결격사유(안 제7조의7), 신분보장(안 제7조의5 제1항), 위원의 제척·기피·회피(안 제7조의11제1항) 등을 규정하고 있는바 GDPR의 요건을 충분히 충족할 수 있다고 본다.

직무수행 및 권한행사에 필요한 인력/기술/예산 및 인프라 보장(iv)과 관련하여 보호위원회의 사무를 처리하기 위해 사무처를 두도록 규정(안

30) 이성엽, “한국의 ICT 거버넌스 재설계 방안에 관한 시론적 연구”, 「行政法研究」 第34號, 행정법이론실무학회, 2012.12, 229 - 253면.

31) 이러한 기능적 독립성이 담보되기 위해서는 다음의 다섯 가지 요소들이 보장되어야 한다 : (i) 임기제에 의한 임명, (ii) 무능, 직무태만 또는 중대한 비행에 의한 경우에 한해서만 면직, (iii) 국가원수 또는 입법부에 대해 직접 보고할 수 있는 권한 및 관련 사안들에 대해 공적으로 논평할 수 있는 권한, (iv) 직무수행을 이유로 한 법적인 소추를 개인적으로 받지 않을 특권, 그리고 (v) 조사를 실시할 수 있는 권한. ICDPC, "Criteria and Rules for Credentials Committee and the Accreditation Principles", B. 2. 참조. 이 기준은 2001년 9월의 제23차 국제회의에서 채택되었고, 2002년 9월의 제24차 국제회의에서 일부 개정되었다. 원문은 <[http://www. privacycon ference2003.org/pdf/Criteria_and_Rules.pdf](http://www.privacyconference2003.org/pdf/Criteria_and_Rules.pdf)>.

제7조의13)하고 있어 조직 및 인력 보장이 가능하며, 보호위는 중앙행정기관으로서 소관 사무를 관장하며 행정청의 지위를 가진다는 점에서 권한행사에 필요한 인력/예산 등 확보 가능하다. ‘감독기관 구성원의 지지만 따르는 자체인력 선정 및 보유(v)’, ‘국가 전체 예산의 일부로서 연간 공식 예산 보장(iv)’이라는 요건 역시, 앞서 언급한 대로 사무처 설치에 대해 규율하고 있고 중앙행정기관으로서 여타 중앙행정기관과 마찬가지로 국가 전체 예산 수립절차에 따라 중장기 또는 매년 관련 예산을 확보할 수 있으므로 그 요건을 충족한다고 본다.

GDPR ‘독립성’ 요건과 「개인정보 보호법」 개정안의 내용을 비교하면 다음과 같다.

<표 2> GDPR 독립성 요건과 개정안 내용 비교

GDPR	개정안	분석
i) 직무수행 및 권한행사의 완전한 독립성	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보 보호 사무의 독립적 수행 규정(안 제7조제1항) - 국무총리 소속(안 제7조제1항) ①정보주체의 권리침해 조사 및 처분, 개인정보 처리 관련 고충처리·권리구제 및 개인정보에 관한 분쟁의 조정 사무 ②보호위원회의 심의·의결 사항 중 개인정보 침해 요인 평가에 관한 사항에 있어서 국무총리의 행정감독권(「정부조직법」 제18조) 적용 배제(안 제7조제2항) - 위원의 겸직금지(안 제7조의6) - 위원의 결격사유(안 제7조의7) 	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회 사무의 독립적 수행을 규정한다는 점에서 의미가 있으나, - 수범대상에 국회/법원/헌재 등 헌법기관의 행정사무 처리기관도 포함하고 있으며, 최근 진행중인 적정성 평가에서 감독기구의 독립성이 문제된 바, 대통령 소속으로 격상하는 방안에 대한 재검토 필요 - 선출직 공무원과 정당의 당원을 위원에서 배제하고 있는바 정치적 편향성을 방지하도록 한 것은 바람직
ii) 직무수행 및 권한행사에 있어서 외부 영향 배제	<ul style="list-style-type: none"> - 위원의 겸직금지(안 제7조의6) - 위원의 결격사유(안 제7조의7) - 위원의 신분보장에 관한 사 	<ul style="list-style-type: none"> - 관련된 영리업무에 종사금지, 국회의원, 지방의회의원, 정당의 당원 등 겸직

	<p>항 규정(안 제7조의5 제1항)</p> <p>- 위원의 제척·기피·회피(안 제7조의11제1항)</p>	<p>금지 등 구체적으로 규정하고 있는바 적정성 요건 충족</p>
<p>iv) 직무수행 및 권한행사에 필요한 인력/기술/예산 및 인프라 보장</p>	<p>- 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 간주(안 제7조제2항)</p>	<p>- 중앙행정기관으로 소관 사무를 관장하며 행정청의 지위를 가진다는 점에서 권한행사에 필요한 인력/예산 등 확보 가능하므로 적정성 요건 충족</p>
<p>v) 감독기관 구성원의 지시만 따르는 자체인력 선정 및 보유</p>	<p>- 보호위원회의 사무를 처리하기 위해 사무처를 두도록 규정(안 제7조의13)</p>	<p>- 독립 사무를 수행하는 사무처 설치 근거로 적정성 요건 충족</p>
<p>vi) 국가 전체 예산의 일부로서 연간 공식 예산 보장</p>	<p>- 「정부조직법」 제2조에 따른 중앙행정기관으로 간주(안 제7조제2항)</p>	<p>- 중앙행정기관으로 소관 사무를 관장하며 행정청의 지위를 가지므로 국가 전체 차원의 연간 예산 확보 가능하므로 적정성 요건 충족</p>

GDPR 제53조에서는 감독기관 위원들의 일반조건에 대하여도 규정하고 있다. 주요내용으로는 임명권자, 자격요건, 임기에 대하여 법률에 정하도록 규정하고 있다.

첫째, 임명권자 관련 GDPR은 의회, 정부, 국가수장 또는 법률에 의한 임명이 위임된 독립기구에 의해 투명한 절차를 통해 임명되어야 한다고 규정하고 있다. 개정안은 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 외 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉(안 제7조의2 제2항)한다고 명확히 규정하고 있는 바, 국가수장인 대통령이 임명하며 그 절차도 규정하고 있으므로 요건을 충족한다고 본다.

둘째, GDPR은 자격요건과 관련 각 위원은 개인정보 보호 분야에서 직무 및 권한 수행에 필요한 자격과 경험 등을 갖추어야 한다고 규정하고 있다. 개정안은 개인정보 보호에 관한 경력과 전문지식이 풍부한 자 중,

3급 이상 즉 고위공무원, 경력 10년 이상의 법조인, 공공기관 또는 단체의 임원 또는 이들로부터 추천받은 자, 5년 이상 부교수 등을 규정하고 있다. 이에 대하여 시민단체 또는 소비자단체로부터 추천을 받은 사람을 유지하고, 현직공무원과 공공기관을 배제할 필요가 있다는 견해가 있다.³²⁾ 그러나 개정안의 ‘단체’에는 위 소비자단체 등이 포함되며, 반드시 시민단체나 소비자단체를 명기하는 것이 적정성 결정의 필요적 요건은 아니라고 본다. 또한 보호위원회는 심의·의결하기 위하여 필요한 경우 시민사회단체 및 관련 사업자로부터의 의견을 청취할 수 있도록 규정하고 있으므로(제7조의9 제2항) 시민사회단체의 의견 수렴을 위한 기본적인 절차가 마련되어 있다고 본다. 다만 특정 자격과 경력을 지나치게 구체화(3년, 5년, 3급, 부교수, 임원 등)하고 있으며 합산 경력에 대한 내용이 없어 전문성 확보하려는 위원자격의 취지에 한계가 있을 수 있다. 또한 현직 공무원의 참여는 부처 간 협력을 이끌어 낼 수 있으나, 합리적 의사결정보다는 부처의 의견을 대변하는 역할로 제한될 수 있으므로 신중할 필요가 있다. 다만 이러한 사항이 적정성 요건 충족에 장애가 되지는 않는다고 본다.

셋째, 임기와 관련하여 해당 회원국의 법률에 의거한 임기만료, 사임 또는 해임 시 임무는 종료되며, 위원은 중대한 위법행위가 있거나 직무수행에 요구되는 조건을 충족시키지 못하는 경우 해임되어야 한다(GDPR제53조). 개정안은 위원의 임기에 대하여 명확히 법률로 규정하고 있으며(3년으로 하되, 1회에 한하여 연임(안 제7조의4 제1항)), 위원의 신분보장(안 제7조의5 제1항), 결격사유(안 제7조의7 제1항)를 명확히 열거하고 있는 바 GDPR의 임기 규정 요건을 충족한다고 본다.

32) 시민단체, 앞의 자료

<표 3> GDPR 위원의 일반 요건과 개정안 내용 비교

GDPR	개정안	분석
<p>(임명권자) 의회, 정부, 국가수장 또는 법률에 의해 임명이 위임된 독립기구에 의해 투명한 절차를 통해 임명되어야 함</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고 - 그 외 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉(안 제7조의2 제2항) 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가수장인 대통령이 임명하므로 적정성 요건 충족
<p>(자격요건) 각 위원은 개인정보 보호 분야에서 직무 및 권한 수행에 필요한 자격과 경험 등을 갖추어야 함</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보 보호에 관한 경력과 전문지식이 풍부한 자 중 임명 또는 위촉(안 제7조의2 제2항 각호) - 개인정보 보호 업무를 담당하는 3급 이상 공무원 - 판사·검사·변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 사람 - 공공기관 또는 단체(개인정보처리자로 구성된 단체를 포함한다)에 3년 이상 임원으로 재직하였거나 이들 기관 또는 단체로부터 추천받은 사람으로서 개인정보 보호 업무를 담당하였던 사람 	<ul style="list-style-type: none"> - 시민단체 또는 소비자단체로부터 추천을 받은 사람을 유지하고, 현직 공무원과 공공기관을 배제할 필요가 있다는 견해가 있음³³⁾ - 그러나 개정안의 '단체'에는 위 소비자단체 등이 포함된다고 보므로 반드시 시민단체나 소비자단체를 명기하는 것이 적정성 결정의 충족요건으로 보이지는 않음 - 다만 특정 자격과 경력을 지나치게

	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보 관련 분야에 전문지식이 있고 「고등교육법」 제2조제1호에 따른 학교에서 부교수 이상으로 5년 이상 재직 	<p>구체화(3년, 5년, 3급, 부교수, 임원 등)하고 있으며 합산 경력에 대한 내용이 없어 오히려 경력산정에 한계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현직 공무원의 참여는 부처 간 협력을 이끌어 낼 수 있으나, 합리적인 사결정보다는 부처의 의견을 대변하는 역할로 제한될 수 있으므로 신중할 필요 - 전체적으로는 적정성 요건 충족
<p>(임기)해당 회원국의 법률에 의거한 임기만료, 사임, 해임시 임무는 종료되며, 위원은 중대한 위법행위가 있거나 직무수행에 요구되는 조건을 충족시키지 못하는 경우 해임되어야 함</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 위원의 임기 : 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임(안 제7조의4 제1항) - 위원의 신분보장에 관한 사항 규정(안 제7조의5 제1항) - 위원의 결격사유 규정(안 제7조의7 제1항) 	<ul style="list-style-type: none"> - 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 결격사유로 규정함으로써 결격사유를 구체화 한 것은 바람직 - 적정성 요건 충족

33) 시민단체, 앞의 자료.

나. 법적 근거

GDPR 제54조에 의하면 i)감독기관의 설립, ii) 위원의 임명자격과 조건, iii) 위원의 임명 규칙 및 절차, iv)위원들의 재임명 가능여부 및 연장에 관한 사항, v) 위원회 임직원의 이해상충행위, 의무저촉행위의 금지 및 고용중단에 관한 규칙, v) 임직원의 임기 중과 임기 후 기밀유지의무 등을 법률로 규정하여야 한다.

개정안은 이와 관련된 사항을 모두 법률에 명확히 규정하고 있는 바 그 주요내용은 아래 표와 같다.

<표 4> GDPR 상 법적 근거가 필요한 사항과 개정안 내용 비교

GDPR	개정안	분석
감독기관의 설립	- 개인정보보호위원회의 설치 근거 마련(안 제7조 제1항)	법적 근거 완비
위원의 임명자격과 조건, 임명 규칙 및 절차	- 보호위원회의 구성(안 제7조의2 제1항 및 제2항) - 위원의 신분보장(안 제7조의5 제1항)	상동
위원들의 재임명 가능여부 및 연장에 관한 사항	- 위원의 임기(제7조의4 제1항)	상동
위원회 임직원의 이해상충행위, 의무저촉행위의 금지 및 고용중단에 관한 규칙,	- 위원의 신분보장(안 제7조의5 제1항) - 위원의 겸직금지(안제7조의6 제1항) - 위원의 결격사유 및 퇴직(안제7조의7 제1항 및 제2항) - 위원의 제척·기피·회피(안 제7조의11제1항)	상동
임직원의 임기중과 임기 후 기밀유지의무	- 비밀유지의무 규정(법 제60조 제1항)	상동

다. 권한

GDPR 제58조는 감독기관의 조사권한, 시정권한, 인가(승인) 및 자문 권한을 규정하고 있다. 또한 본 규제의 위반사례를 사법기관에 고발할 권한 등 법적 절차를 취할 수 있는 권한을 보유하고 있음을 법률에 명확히 하여야 한다(GDPR제58조 제5항).

개정안은 이와 관련된 사항을 거의 법률안에 명확히 규정하고 있는 바 그 주요내용은 아래 표(GDPR 감독기관의 권한과 개정안 내용 비교)와 같다.

<표 5> GDPR 감독기관의 권한과 개정안 내용 비교

구분	GDPR	개정안	분석
1. 조사 권한	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보처리자 등의 정보제공요구권 - 감사 형식의 조사권 - 개인정보보호 관련 인 증에 대한 검토 - 개인정보처리자 등에 대한 범규 위반 혐의 통지 - 개인정보처리자 등으로 부터 모든 개인정보 및 모든 정보, 개인정보 처리장치 및 수단 등에 대한 열람권 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보관리 수준 및 실태과약 등을 위 한 조사 실시(안 제 11조 제2항) - 개인정보처리자에 대 한 자료제출 요구 및 검사(안 제63조제1항) - 사무소나 사업장에 출 입하여 업무 상황, 장 부 또는 서류 등을 검 사권(안 제63조제2항) - 중앙행정기관에 대한 개인정보처리자에 대 한 검사 요구 및 공 동 참여 검사권(안 제63조제4항) - 중앙행정기관과 합동 실태 점검(안 제63 조제7항) - 인증에 대한 (안 제32 조의2 제2항 및 제3항) 	<ul style="list-style-type: none"> - GDPR상의 요건 충족

<p>2. 시정 권한</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 법규 위반 가능성에 대한 경고 - 법규 위반 개인정보처리자 등에 대한 견책 - 개인정보처리자로 하여금 정보주체의 권리 행사를 따르도록 지시 - 개인정보처리시 조문 준수하도록 지시 - 개인정보 유출 통지 지시 - 개인정보 처리금지 조치 - 개인정보 처리의 수정, 삭제 또는 제한 지시 - 인증 철회 조치 - 행정벌 부과 - 제3국으로 개인정보 이동 중지 지시 	<ul style="list-style-type: none"> - 조사결과에 따른 시정조치 요청 및 처분 등에 대한 의견제시 (안 제63조제5항) - 범위반자에 대한 시정조치(안 제64조제1항) - 개인정보 유출 통지 신고(안 제34조제3항) - 고발 및 징계권고(안 제65조제1항) - 벌칙(안 제10장) - 과징금 부과(안 제28조의6, 제34조의2, 제39조의16) - 인증 취소 및 사후관리(안 제32조의2 제2항및제3항) - 정보주체의 권리침해에 대한 조사 및 이에 따른 처분에 관한 사항(안 제7조의8 제1항 제3호) - 개인정보의 처리와 관련한 고충처리·권리구제 및 개인정보에 관한 분쟁의 조정(안 제7조의8 제1항 제4호) 	<ul style="list-style-type: none"> - GDPR상의 요건 충족 - ‘제3국으로 개인정보 이동 중지 지시’를 명시적으로 규정하고 있지 않으나, ‘법 위반자에 대한 시정조치’ 형태로 가능
<p>3. 인가 (승인) 및 자문 권한</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 영향평가에 대한 사전자문 - 유관 기관 및 일반 대중에게 의견 제시 - 개인정보 인증기구의 인가 	<ul style="list-style-type: none"> - 영향평가 결과 의견제시, 영향평가 기준의 개발, 보급(안 제33조제2항 및 제3항) 	<ul style="list-style-type: none"> - GDPR상의 요건 충족 - 다만 ‘제3국 이전 계약 조항의 승인’의 경우 ‘표준

	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보 인증 발급 또는 인증기준에 대한 승인 - 정보보호 표준의 채택 - 제3국 이전 계약 조항의 승인 - 공공기관이나 기구 간의 행정 협정에 삽입될 것으로 강제력이 있고 유효한 정보주체의 권리를 포함한 규정의 승인 - 의무적 기업규칙의 승인 	<ul style="list-style-type: none"> - 의견제시 및 개선권고(안 제61조 제1항 및 제2항) - 개인정보 인증 발급 또는 인증기준에 대한 승인(안 제32조의2) - 개인정보의 보호와 관련된 법령의 개선에 관한 사항(보호위 소관사무, 안제7조의8 제1항 제1호) - 표준 개인정보 보호 지침을 마련하여 준수 권고(안 제12조 제1항) - 제61조에 따른 개선권고, 제64조에 따른 시정조치 명령, 제65조에 따른 고발 또는 징계권고 및 제75조에 따른 과태료 부과 내용 및 결과에 대한 공표 	<p>개인정보 보호 지침'의 내용으로 넣어 준수를 권고할 수 있으며, 개인정보 처리실태 개선권고 및 이행노력에 대한 사후 점검 등을 통해 가 능할 수도 있지만</p> <ul style="list-style-type: none"> - 그 의미를 명확히 하기 위해 '역내 개인정보의 제3국 이전에 대한 적정성 모니터링'을 위원회의 권한으로 명문화할 필요도 있다고 보여짐
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. 개인정보 역외이전

역외이전 규정은 적정성 결정을 위해 중요한 요소이다. EU시민의 개인정보가 대한민국에 이전되었는데, 대한민국으로부터 개인정보보호가 불충분한 국가로 자유롭게 다시 이전될 수 있다면 EU 시민의 개인정보 보호권이 보장될 수 없기 때문이다. 오스트레일리아가 적정성 인정을 얻지 못한 하나의 이유로 역외이전을 제한하는 규정이 없다는 것이 문제가 되었다. 오스트레일리아의 프라이버시법상 역외 적용은 외국인을 대상으

로 하지 않기 때문에 EU 시민의 개인정보를 수입한 오스트레일리아의 회사가 당해 데이터를 개인정보보호가 불충분한 국가에 수출한 경우 EU 시민의 권리의익이 해를 입을 우려가 있다는 것이 문제시 되었다.³⁴⁾

일본도 적정성 평가를 받는 과정에서 “개인정보처리자들은 제3국에 개인정보를 이전함으로써 「개인정보 보호법」 상의 의무를 우회하고자 시도할 것이며 이러한 부분에 대한 감독기관의 지속적인 모니터링이 필요하다”고 지적된 바 있다.³⁵⁾ LIBE(The European Parliament’s Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs)역시 개인정보 이전과 관련하여 정보주체가 동의 여부를 결정함에 있어서 필요한 충분한 정보, 즉 이전되는 국가의 개인정보 보호 환경에 대한 정보를 정보주체에게 충분히 인식시키도록 할 필요가 있다고 지적하고 있다.³⁶⁾

우리 「개인정보 보호법」은 동의 없는 국외의 제3자 제공을 금지하고 있지만 제재규정은 없다. 「개인정보 보호법」 제17조 제3항은 “개인정보처리자가 개인정보를 국외의 제3자에게 제공할 때에는 제2항 각 호에 따른 사항을³⁷⁾ 정보주체에게 알리고 동의를 받아야 하며, 이 법을 위반하는 내용으로 개인정보의 국외 이전에 관한 계약을 체결하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 개정안도 이에 대한 수정안을 제안하고 있는 것 같지는 않다.

다만 정보통신서비스 제공자 등의 개인정보 처리 등 특례(개정안 제6장)에 기존 「정보통신망법」의 규정을 이관하면서 자세히 규정하고 있다. 개정안 제39조의13(현행 「정보통신망법」 제63조)은 제1항에서 “정보통신서비스 제공자등은 이용자의 개인정보에 관하여 이 법을 위반하는 사항을 내용으로 하는 국제계약을 체결하여서는 아니 된다”고 규정하며, 제2항에서 개인정보 국외 제공·처리위탁·보관에 대한 정보주체의

34) Opinion 3/2001 on the level of protection of the Australian Privacy Amendment (Private Sector) Act 2000 (Adopted by the Data Protection Working Party on 26 January 2001), at 4-6.

35) Graham Greenleaf, Japan and Korea: Different paths to EU adequacy, PRIVACY LAWS & BUSINESS INTERNATIONAL REPORT, 2018 PRIVACY LAWS & BUSINESS, 2018.12, p.9

36) Graham Greenleaf, Japan and Korea: Different paths to EU adequacy, PRIVACY LAWS & BUSINESS INTERNATIONAL REPORT, 2018 PRIVACY LAWS & BUSINESS, 2018.12, p.9

37) 1. 개인정보를 제공받는 자, 2. 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적, 3. 제공하는 개인정보의 항목, 4. 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간

동의를 규정하고 있다. 우선 국외에 ‘제공·처리위탁·보관’을 “이전”으로 규정하고, 처리위탁에 대한 동의 면제 요건을 별도로 규정하고 있다. 처리위탁의 경우 동의를 면제받기 위해서는 동의 전 고지 사항인 ‘①이전되는 개인정보 항목, ②개인정보가 이전되는 국가, 이전일시 및 이전방법, ③개인정보를 이전받는 자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭 및 정보관리책임자의 연락처를 말한다), ④ 개인정보를 이전받는 자의 개인정보 이용목적 및 보유·이용 기간’을 인터넷 홈페이지등에 공개하거나 전자우편 등 대통령령으로 정하는 방법에 따라 이용자에게 알려야 한다. 또한 이러한 절차를 거쳐 개인정보를 국외에 이전하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 보호조치를 하여야 하며, 해당 규정을 이용자의 개인정보를 이전받는 자가 해당 개인정보를 제3국으로 이전하는 경우까지 확대하여 준용하도록 규정하고 있다(동조 제5항). 또한 이러한 국외이전 개인정보 규정에도 불구하고 개인정보의 국외 이전을 제한하는 국가의 정보통신서비스 제공자등에 대하여는 해당 국가의 수준에 상응하는 제한을 할 수 있다고 규정함으로써 ‘상호주의’원칙을 규정하되, “조약 또는 그 밖의 국제협정의 이행에 필요한 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 이는 정보통신서비스제공자의 개인정보 처리와 관련하여 국제법상 ‘상호주의’의 일반원칙이 적용됨을 확인한 것이라 보여진다.

「개인정보 보호법」 개정안 제17조제3항과 제39조의13은 단순히 각 법에 있는 사항을 기계적으로 하나의 법안에 합쳐놓은 것에 불과하다. 우선 안 제39조의13 제1항에서 규정하고 있는 범위반 국제계약의 금지하는 법 제17조제3항에서도 동일하게 “이 법을 위반하는 내용으로 개인정보의 국외 이전에 관한 계약을 체결하여서는 아니 된다”고 규정하고 있으므로 특례규정이 특별한 의미가 없다고 생각된다. GDPR이 감독기관의 권한에 '제3국으로 개인정보 이동 중지 지시' 및 '제3국 이전 계약 조항의 승인'을 규정하고 있는바, 「개인정보 보호법」을 위반하는 국제계약의 금지는 비단 정보통신서비스제공자에게만 적용되는 사항이 아니며 제17조 제3항과 제39조의13은 통합될 필요가 있다.

또한 개인정보 이전 시 동의 받기 전 사전고지사항의 내용을 비교하면 다음과 같다.

<표 6> 개인정보 국외이전시 동의 받기 전 고지사항

현 행	개 정 안
「개인정보 보호법」 제17조제2항 및 제3항	개정안 제39조의13(현행 「정보통신망법」 제63조) 정보통신서비스제공자에 대한 특례
<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보를 제공받는 자 - 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용 목적 - 제공하는 개인정보의 항목 - 개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간 - 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보를 이전받는 자의 성명 (법인인 경우에는 그 명칭 및 정보관리책임자의 연락처를 말한다) - 개인정보를 이전받는 자의 개인정보 이용목적 - 이전되는 개인정보 항목 - 개인정보를 이전받는 자의 개인정보 보유·이용 기간 - 개인정보가 이전되는 국가, 이전일시 및이전방법

거의 대동소이하며 다만 ‘동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용’, ‘개인정보가 이전되는 국가, 이전일시 및 이전방법’ 등이 각각 규정되어 있다. 양자 모두 정보주체의 권리를 위해 필요한 바 통합규정이 필요하다.

다만 제17조는 ‘제공’에 대하여만 규정하나 제39조의13은 ‘이전’의 개념에 ‘제공·처리위탁·보관’을 모두 포함하고 있는 바, 국외이전의 형태는 ‘제공’에 제한되지 않으므로 이는 정보통신서비스제공자에 대한 특례규정을 적극 인용할 필요가 있다고 본다.

그밖에 ‘일본’ 및 GDPR의 규정을 참조하여, 우리나라의 개인정보 보호에 상응하는 국가에 대한 이전과, 우리나라에서 정하는 개인정보 처리 지침을 준수하는 제3자에 대한 제공에 대하여 동의를 면제하는 등의 규정을 도입할 필요가 있다. 오히려 우리나라는 「개인정보 보호법」을 위반하는 외국과의 개인정보 처리 계약을 금지하고 엄격한 사전고지 및 동의를 통해 GDPR보다 개인정보 국외이전이 더 엄격하게 규정하고 있다고

보여진다. 다만 구글이나 페이스북 등 해외 기업이 대한민국 이용자의 개인정보를 처리함에 있어 이러한 국내 규정을 준수하고 있지 않음에도 불구하고 그간 강력한 국내법 집행이 미흡했던 것이 오히려 EU에서 우리 법의 실효성에 대한 의문을 제기하지 않을까 우려된다.

3. 유관법제의 통일성 확보

우리는 2011년 9월부터 발효된 일반법으로서 「개인정보 보호법」이 존재함에도 불구하고, 정보통신서비스 제공과정에서 이루어지는 개인정보 보호에 대하여는 「정보통신망법」이, 개인위치정보에 대하여는 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」(이하, “위치정보법”이라 한다)이, 신용정보에 대하여는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」(이하, “신용정보법”이라 한다) 등 다수의 영역별 법령이 통일적이지 못하게 혼재되어 있다.

가. 정보통신분야

「정보통신망법」을 소관하는 방송통신위원회의 ‘부분 적정성결정’이 거절된 것만 보더라도 통일적 개인정보보호체계의 확립은 중요하다. EU의 GDPR 규정이 ‘전자통신분야에서의 개인정보의 처리와 프라이버시의 보호에 관한 2002년 7월 12일, 유럽의회 및 이사회 지침³⁸⁾의 특별법적 지위 조항을 삭제하여 개인정보보호에 관한 EU 역내의 명실상부한 일반법의 지위를 부여한 것³⁹⁾을 볼 때 통일성 있는, 일관된 개인정보 보호 관련 법령의 정비는 중요하다.

그러나 「개인정보 보호법 일부 개정안」은 이러한 중복/불균형을 해소하기 보다는 정보통신망법의 규정을 “제6장 정보통신서비스 제공자 등의 개인정보 처리 등 특례”에 그대로 이관해 놓은 형태이다. 이에 대해

38) Directive 2002/58/EC.

39) 함인선, “개인정보처리와 관련한 법적 문제: 우리나라 「개인정보 보호법」과 EU의 ‘2012년 규칙안’을 중심으로 하여”, 「경제규제와 법」, 서울대학교공익법센터, 2013, 168면.

여는 추후 법안의 통일적 체계정합성 측면에서 전체적 수정이 필요하다. 우선 중복 부분은 그대로 통합하되, 「정보통신망법」에 특별한 규정이 있는 경우 이를 반영하는 방식이 필요하다.

<표 7> 「개인정보 보호법」과 「정보통신망법」·「개인정보 보호법 일부개정법률안 특례규정」 비교

구분	개인정보 보호법	정보통신망법·개보법 개정안 특례규정(제6장)	비고
수집·이용	<ul style="list-style-type: none"> - 정보주체의 동의 - 계약의 체결 및 이행 - 법률에 특별한 규정, 법령상 의무 준수 - 공공기관의 소관 업무 수행 - 정보주체·제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익 - 개인정보처리자의 정당한 이익을 달성 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보주체의 동의 - 계약의 이행 - 요금정산 - 법률에 특별한 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 「개인정보 보호법」이 「정보통신망법」 규정 포괄 - 다만 '요금정산'의 특례 필요성 검토
	<ul style="list-style-type: none"> - 필요한 최소한의 정보 외의 개인정보 수집에 동의하지 아니한다는 이유로 정보주체에게 재화 또는 서비스의 제공 거부 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 최소한의 개인정보 이외의 개인정보를 제공하지 아니한다는 이유로 그 서비스의 제공 거부 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 동일
동의에 의한 수집 시 고지사항	<ul style="list-style-type: none"> - 수집·이용 목적 - 개인정보의 항목 - 보유·이용 기간 - 동의 거부 권리가 있다는 사실 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 수집·이용 목적 - 개인정보의 항목 - 보유·이용 기간 	<ul style="list-style-type: none"> - 「개인정보 보호법」이 「정보통신망법」 규정 포괄

개인정보수 집제한	<ul style="list-style-type: none"> - 필요최소한 수집 원칙 - 불필요한 정보 수집 거부에 대하여 서비스 제공 거부 불가 - 불필요한 개인정보 수집에는 동의하지 아니할 수 있다는 사실 고지 	<ul style="list-style-type: none"> - 필요최소한 수집 원칙 - 불필요한 정보 수집 거부에 대하여 서비스 제공 거부 불가 	「개인 정보 보호법」이 「정보통신망법」 규정 포괄
민감정보	<ul style="list-style-type: none"> - 원칙: 수집금지 - 예외 : 동의, 법령의 요구 또는 허용 	<ul style="list-style-type: none"> - 원칙 : 수집금지 - 예외 : 동의, 법률에 의해 허용된 경우 	「개인 정보 보호법」이 「정보통신망법」 규정 포괄
주민등록번호	<ul style="list-style-type: none"> - 원칙적 처리금지 - 예외적으로 허용 ①법령상 요구·허용 ②<u>행정안전부령으로 정하는 경우</u> ③<u>정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - 원칙적 수집·이용 금지 - 예외적 허용 ① 법령상 허용 ②<u>방송통신위원회가 고시하는 경우</u> ③<u>본인확인기관으로 지정받은 경우</u> 	「정보통신망법」상 특별규정 존재
제3자 제공	<ul style="list-style-type: none"> - 정보주체의 동의 - 법률에 특별한 규정, 법령상 의무 준수 - 공공기관의 법령상 소관 업무 수행 - 정보주체·제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보주체의 동의 - 법률에 특별한 규정 - <u>요금정산을 위하여 필요한 경우</u> 	「정보통신망법」상 특별규정 존재
처리위탁	<ul style="list-style-type: none"> - 문서에 의한 위탁 - 정보주체가 언제든지 쉽게 위탁내용 확인할 수 있도록 대통령령으 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>이용자에게 고지사항(수탁자, 위탁업무의 내용) 알리고 동의를 받을 것</u> 	「정보통신망법」상 특별규정 존재

	<p>로 정하는 방법에 따라 공개</p> <ul style="list-style-type: none"> - 위탁자의 수탁자에 대한 교육, 관리의무 - 범위반 손해에 대하여는 수탁자를 위탁자 소속지원으로 간주 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>고지 및 동의절차 생략(공개/전자우편 등) 규정</u> 	
관리	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보 <u>보호</u>책임자 지정 - 개인정보<u>처리</u>방침 공개 - 개인정보 보호 인증 - 개인정보 영향평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보 <u>관리</u>책임자 지정 - 개인정보<u>취급</u>방침 공개 	「개인정보 보호법」이 「정보통신망법」 규정 포괄
파기	<ul style="list-style-type: none"> - 보유기간의 경과 - 처리 목적 달성 - 기타 개인정보가 불필요하게 되었을 때 	<ul style="list-style-type: none"> - 보유기간 경과 - 수집·이용목적달성 - <u>사업의 폐업</u> - <u>1년 동안 미이용자 정보</u> 	「정보통신망법」상 특별규정 존재
개인정보누출 통지·신고	<ul style="list-style-type: none"> - 지체 없이 해당 정보주체에게 통지 - 행정자치부장관 또는 전문기관에 신고 	<ul style="list-style-type: none"> - 24시간 이내에 이용자에게 통지 - 방송통신위원회(개정안은 보호위로 변경) 또는 한국인터넷진흥원에 신고 	규정내용 대동소이
보호조치	<p>기술적·관리적·물리적 조치</p> <ul style="list-style-type: none"> - 내부 관리계획 수립·시행 - 접근 통제 및 권한 제한 조치 - 안전하게 저장·전송할 수 있는 암호화 기술의 적용 - 접속기록 보관, 위·변조 방지 조치 	<p>기술적·관리적 조치</p> <ul style="list-style-type: none"> - 내부 관리계획 수립·시행 - 접근 통제장치의 설치·운영 - 안전하게 저장·전송할 수 있는 암호화 기술의 적용 - 접속기록 위·변조 방지 조치 - 컴퓨터바이러스에 의한 침해 방지조치 	「개인정보 보호법」이 「정보통신망법」 규정 포괄

	<ul style="list-style-type: none"> - 보안프로그램 설치 및 갱신 - 보관시설 마련, 잠금장치의 설치 등 물리적 조치 	<ul style="list-style-type: none"> - 기타 안전성 확보를 위하여 필요한 보호조치 	
		<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보처리자를 최소한으로 제한 할 것을 규정 	「정보통신망법」상 특별규정 존재
정보주체의 권리	<ul style="list-style-type: none"> - 열람청구권 - 정정삭제청구권 - 처리정지요구권 	<ul style="list-style-type: none"> - 열람·제공·정정 요구권 - 수집·이용·제공 등의 동의 철회권 - 수집보다 쉬운 방식으로 철회권등 이행 확보 - <u>개인정보의 이용내역을 주기적으로 통지</u> - <u>노출된 개인정보의 삭제·차단</u> 	「정보통신망법」상 특별규정 존재
국내대리인의 지정	-	<ul style="list-style-type: none"> - <u>국내에 주소 또는 영업소가 없는 정보통신서비스 제공자등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국내 대리인 지정</u> 	「정보통신망법」상 특별규정 존재
손해배상	<ul style="list-style-type: none"> - 법정손해배상 청구(300만원 이하) - 징벌적 손해배상 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - 법정손해배상 청구 (300만원 이하) 	「개인정보보호법」이 「정보통신망법」 규정 포괄
	-	<ul style="list-style-type: none"> - <u>보험 또는 공제가입, 준비금 적립 등 필요조치</u> 	「정보통신망법」에만 존재
국의 이전 개인정보의 보호	<ul style="list-style-type: none"> - ‘제공’에 대해서만 규정 	<ul style="list-style-type: none"> - ‘<u>제공·처리위탁·보관</u>’을 포함함 “이전”에 대하여 규정 	「정보통신망법」이 더 넓은 개념

	- 법 위반 국외 이전 계약체결 금지 - 사전고지사항	- 법위반 국제계약의 금지	대동소이
	동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용	- 사전고지사항 개인정보가 이전되는 국가, 이전일시 및 이전방법	나머지 고지사항은 대동소이
상호주의	-	- <u>개인정보의 국외 이전을 제한하는 국가의 정보통신서비스 제공자등에 대하여는 해당 국가의 수준에 상응하는 제한 가능</u>	「정보통신망법」상 특별규정 존재

나. 위치정보 분야

한편 “위치정보법”의 ‘개인위치정보’ 규정 역시 「개인정보 보호법」에 통합하여 규정하는 것이 바람직하다. “위치정보법”은 ‘개인위치정보’에 대하여 별도의 개념정의를 하고 제3장 제2절 및 제3절에서 각각 ‘개인위치정보의 보호’, ‘개인위치정보주체 등의 권리’에 대하여 규정하고 있다. 이러한 내용은 대부분 「개인정보 보호법」의 내용과 중복된다. 정보주체의 동의를 기반으로 한 수집규정(제18조, 제19조), 동의를 받기 위하여 약관에 명시하여야 하는 사항,⁴⁰⁾ 개인위치정보 등의 이용·제공의 제한, 과기, 정보주체의 동의철회권, 열람·고지·정정요구권 등의 규정은 「개인정보 보호법」에 의해 동일한 내용으로 적용될 수 있다. “위치정보법”제4장에서 규정하고 있는 ‘긴급구조를 위한 개인위치정보 이용’ 역

40) 개인정보 보호법은 이를 동의 시 미리 고지하여야 할 사항으로 규정하고 있으며(제15조제2항) 그 내용은 ①개인정보의 수집·이용 목적, ② 수집하려는 개인정보의 항목, ③ 개인정보의 보유 및 이용 기간, ④ 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용 등이다. 「위치정보법」상 약관기재사항은 이외에 ‘사업자의 상호, 주소, 전화번호 그 밖의 연락처’를 추가하고 있을 뿐 거의 동일하다.

시 「개인정보 보호법」 제15조제1항 제5호의 규정에 의해 ‘정보주체 또는 그 법정대리인이 의사표시를 할 수 없는 상태에 있거나 주소불명 등으로 사전 동의를 받을 수 없는 경우로서 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우’를 구체화 시켜놓은 것에 불과하다. ‘8세 이하의 아동등의 보호를 위한 위치정보 이용(“위치정보법”제26조)’ 등 극히 몇 개의 특칙을 제외한다면 개인정보 보호를 위한 별도의 특별법 체계를 유지하여야 할 타당한 이유가 없다. 국민, 법적용·집행기관 등 수범자의 편의와 법률 명확성의 원칙 등에 비추어 볼 때 「개인정보 보호법」 체계 안에서 통합, 일원화 되어 규정하는 것이 타당하다.⁴¹⁾ 그러나 「개인정보 보호법 일부 개정안」은 “위치정보법”과 「개인정보 보호법」의 이러한 중복/유사 개정에 대한 사항을 전혀 반영하지 못하고 있다.

다. 신용정보 분야

「신용정보법」상 금융회사 등을 제외한 신용정보제공·이용자인 상거래 기업 및 법인에 대해서는 금융위원회의 감독, 검사 등을 대신하여 보호위원회가 자료제출요구, 검사권, 출입권, 질문권 및 시정명령, 과징금 및 과태료 부과 등의 권한을 행사할 수 있도록 한다고 하나, 결국 금융회사에 대한 개인정보 처리의 관할은 여전히 「신용정보법」상 금융위원회가 소관하게 된다. 그러나 사실상 「개인정보 보호법」과 「신용정보법」간 유사한 제도로 인해 실제 각종 조치와 의무를 수행해야 하는 금융기관에게는 업무 혼란으로 작용할 수 있다. 일례로 「신용정보법」 제20조제3항에 따라 신용정보회사, 신용정보집중기관 및 대통령령으로 정하는 신용정보제공·이용자는 ‘신용정보관리·보호인’을 1명 이상 지정하여야 하고 총자산, 종업원 수 등을 감안하여 대통령령으로 정하는 자는 ‘신용정보관리·보호인’을 임원으로 하여야 한다. 한편 「개인정보 보호법」 제31조에 따라 개인정보처리자는 개인정보의 처리에 관한 업무를 총괄

41) 김현경, 개인정보 법체계 정합성 확보를 위한 소고 -금융, 의료, 정보통신 법역(法域)을 중심으로-, 「성균관법학」 第28卷 第1號(2016.03), 50-55면.

해서 책임질 ‘개인정보 보호책임자’를 지정하여야 한다. ‘신용정보관리·보호인’과 ‘개인정보 보호책임자’의 업무는 아래 표에서 보는 바와 같이 유사하며, 그 도입취지 또한 개인(신용)정보와 관련된 업무의 총괄책임자를 정한다는 면에서 대동소이하다. 실무상에서는 ‘개인정보 보호책임자’와 ‘신용정보관리·보호인’을 동일인으로 지정함으로써 규범의 준수를 꾀하겠지만 양자는 엄격히 수범자를 혼란스럽게 하는 중복규정이라 할 수 있다.

<표 8> ‘신용정보관리·보호인’과 ‘개인정보 보호책임자’의 업무

구분	신용정보관리·보호인 (신용정보법 제20조)	개인정보 보호책임자 (개인정보 보호법 제31조)
수행 업무	<ol style="list-style-type: none"> 1. 신용정보의 수집·보유·제공·삭제 등 관리 및 보호 계획의 수립 및 시행 2. 신용정보의 수집·보유·제공·삭제 등 관리 및 보호 실태와 관행에 대한 정기적인 조사 및 개선 3. 신용정보 열람 및 정정청구 등 신용정보주체의 권리행사 및 피해구제 4. 신용정보 유출 등을 방지하기 위한 내부통제시스템의 구축 및 운영 5. 임직원 및 전속 모집인 등에 대한 신용정보보호교육계획의 수립 및 시행 6. 임직원 및 전속 모집인 등의 신용정보보호 관련 법령 및 규정 준수 여부 점검 7. 그 밖에 신용정보의 관리 및 보호를 위하여 대통령령으로 정하는 업무 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개인정보 보호 계획의 수립 및 시행 2. 개인정보 처리 실태 및 관행의 정기적인 조사 및 개선 3. 개인정보 처리와 관련한 불만의 처리 및 피해 구제 4. 개인정보 유출 및 오용·남용 방지를 위한 내부통제시스템의 구축 5. 개인정보 보호 교육 계획의 수립 및 시행 6. 개인정보파일의 보호 및 관리·감독 7. 그 밖에 개인정보의 적절한 처리를 위하여 대통령령으로 정한 업무

기타	<p>각 호의 업무에 관하여 금융위원회가 정하는 바에 따라 주기적으로 보고서를 작성하여야 하며, 이를 대표이사 및 이사회에 보고하고 금융위원회에 제출</p>	<p>업무 수행에 있어서 필요한 경우 개인정보의 처리 현황, 처리 체계 등에 대하여 수시로 조사하거나 관계 당사자로부터 보고를 받을 수 있음</p>
----	-----------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------

또한 「신용정보법」에 의하면 제31조에서 ‘신용정보활용체제’의 공시를 규정하고 있다. 즉 관리하는 신용정보의 종류, 이용 목적, 제공 대상 및 신용정보주체의 권리 등에 관한 사항을 공시하도록 규정하고 있다. 한편 「개인정보 보호법」은 제30조에서 ‘개인정보 처리방침’의 수립 및 공개를 규정하고 있다. 양자의 입법의도와 취지가 동일 한 바 이 역시 ‘신용정보활용체제’를 수립, 공시한 경우에는 ‘개인정보 처리방침’의 수립 및 공개의무를 면제해주는 제도의 도입의 통해 수범자의 업무부담을 감경시켜 줄 필요가 있다.

<표 9> ‘신용정보활용체제’와 ‘개인정보 처리방침’ 제도 비교

구분	신용정보활용체제 (「신용정보법」 제31조)	개인정보 처리방침 (「개인정보 보호법」 제30조)
공시 공개 사항	<ol style="list-style-type: none"> 1. 관리하는 신용정보의 종류 및 이용 목적 2. 신용정보를 제3자에게 제공하는 경우 제공하는 신용정보의 종류, 제공 대상, 제공받는 자의 이용 목적(제1항에 해당하는 자로 한정한다) 3. 신용정보의 보유 기간 및 이용 기간이 있는 경우 해당 기간, 신용정보 파기의 절차 및 방법(제1항에 해당하는 자로 한정한다) 4. 법 제17조에 따라 신용정보의 처리를 위탁하는 경우 그 업무 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 개인정보의 처리 목적 2. 개인정보의 처리 및 보유 기간 3. 개인정보의 제3자 제공에 관한 사항(해당되는 경우에만 정한다) 4. 개인정보처리의 위탁에 관한 사항(해당되는 경우에만 정한다)

	<p>의 내용 및 수탁자</p> <p>5. 신용정보주체의 권리와 그 행사방법</p> <p>6. 법 제20조제3항에 따른 신용정보관리·보호인이나 같은 항에 따라 신용정보 관리·보호 관련 고충을 처리하는 사람의 성명, 부서 및 연락처</p> <p>7. 신용등급 산정에 반영되는 신용정보의 종류, 반영비중 및 반영기간(신용조회회사만 해당한다)</p>	<p>5. 정보주체의 권리·의무 및 그 행사방법에 관한 사항</p> <p>6. 처리하는 개인정보의 항목</p> <p>7. 개인정보의 파기에 관한 사항</p> <p>8. 제30조에 따른 개인정보의 안전성 확보 조치에 관한 사항</p>
<p>공시 방법</p>	<p>1. 점포·사무소 안의 보기 쉬운 장소에 갖춰 두고 열람하게 하는 방법</p> <p>2. 해당 기관의 인터넷 홈페이지를 통하여 해당 신용정보주체가 열람할 수 있게 하는 방법</p>	<p>1. 인터넷 홈페이지에 지속적으로 게재</p> <p>2. 인터넷 홈페이지에 게재할 수 없는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> - 개인정보처리자의 사업장등의 보기 쉬운 장소에 게시 - 개인정보처리자의 사업장등이 있는 시·도 이상의 지역을 주된 보급지역으로 하는 일반일간신문, 일반주간신문 또는 인터넷신문 - 같은 제목으로 연 2회 이상 발행하여 정보주체에게 배포하는 간행물·소식지·홍보지 또는 청구서 등 - 재화나 용역을 제공하기 위하여 개인정보처리자와 정보주체가 작성한 계약서 등에 실어 정보주체에게 발급
<p>기타</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보 처리방침의 내용과 개인정보처리자와 정보주체 간에 체결한 계약의 내용이 다른

		경우에는 정보주체에게 유리한 것을 적용 - 행정자치부장관은 개인정보 처리방침의 작성지침을 정하여 개인정보처리자에게 준수를 권장할 수 있음
--	--	---------------------------------------------------------------------------------

그밖에 「신용정보법」 제39조의2에서 규정하고 있는 ‘신용정보 누설통지’제도 역시 「개인정보 보호법」 제34조에서 규정하고 있는 ‘개인정보 유출 통지’제도와 그 도입취지 및 내용이 유사하다. 양자의 차별성이 인정되는 부분(금융위원회에 신고 등)만 별도로 규정하되 동일한 부분에 대하여는 양 제도를 연계시키거나 같음하는 규정을 둘 필요가 있다.⁴²⁾

결국 이러한 유사규정을 「신용정보법」이 유지하고 있는 이유는 금융위원회의 개인정보 감독권한을 그대로 유지하고자 하는 것이다. 해당 영역의 특별한 사정으로 인해 개인정보에 대하여 「개인정보 보호법」과 다르게 규율해야 하는 특단의 사정이 존재하며 그러한 사정이 정당화될 수 없다면 「개인정보 보호법」을 중심으로 통합하여 규정하는 것이 바람직하다.

앞서 검토한 바와 같이 일본의 경우에도 보호위원회에 총괄적 권한을 주되, “긴급하면서도 중점적으로 개인정보 등의 적정한 취급을 확보할 필요가 있고 그밖에 政令에서 정하는 사정이 있어, 개인정보취급사업자 등에 대하여 권고 또는 명령을 효과적으로 할 필요가 있다고 인정하는 경우에, 政令으로 정하는 바에 따라, 일부 권한을 사업소관大臣에게 위임”하도록 규정하고 있다(일본 「개인정보 보호법」 제44조제1항). 이러한 위임에 근거하여 “내각총리대신은, 제1항의 규정에 의해 위임된 권한 및 제2항의 규정에 의한 권한(금융청의 소관에 속하는 것에 한하며, 政令으로 정하는 것을 제외한다)을 금융청장관에게 위임한다(일본 「개인정보 보호법」 제44조제4항)”고 규정한다.

42) 김현경, 앞의논문, 43-47면

라. 소결

「개인정보 보호법」 제6조에 의하면 개별법에서 「개인정보 보호법」에 규정된 것과 특별히 다르게 규정한 내용이 없을 때에만 「개인정보 보호법」을 적용할 수 있다. 따라서 「정보통신망법」이나 「신용정보법」 등에서 혹은 조세·교육·의료·복지 등의 분야를 규율하는 법률에서 개인정보의 보호에 관한 규정이 늘어날 경우 「개인정보 보호법」의 적용대상과 범위는 상대적으로 줄어들 수밖에 없다. 즉 개인정보 보호에 관하여 개별법에 특별한 규정을 많이 두면 들수록 「개인정보 보호법」의 존재의의는 그만큼 감소하게 될 것이고, 결과적으로 명목적인 지위만 지키게 되는 결과가 초래될 수도 있다.⁴³⁾

GDPR의 적정성 평가와 관련해서 본다면 EU는 개인정보에 대한 다수의 특별법으로 인해 명목화된 우리나라의 「개인정보 보호법」을 완전히 신뢰할 수 없다. 「개인정보 보호법」에 대한 특별법이 많으면 많을수록 EU 입장에서는 대한민국으로 이전된 자국민 개인정보의 처리가 불투명하고, 복잡다난 하다고 생각할 수밖에 없다.

이처럼 「개인정보 보호법」과 별도로 개별법들에 개인정보보호 규정이 산재되어 있을 경우, 수범자는 구체적 사안에서 어떠한 법령이 적용될지, 어느 기관의 규제와 어느 정도의 제재를 받게 될지, 어떤 절차에 의해 피해의 구제를 받을 수 있을지 등에 대해서 파악하는 것이 곤란하다. EU시민은 우리법의 직접적 수범자는 아니지만, EU시민의 개인정보를 대한민국 기업이 처리할 경우 이러한 혼란은 그대로 EU시민에게도 적용된다. 명백히 예외적 사항을 반영하는 것이 아닌 한 신규 혹은 별도 개인정보 관련 입법은 지양되어야 하며, 「개인정보 보호법」을 중심으로 통합하여 규정하는 것이 바람직하다.

4. 기타

그밖에 GDPR상의 '개인정보 이동권', '잊힐 권리', '프로파일링을 거부

43) 권건보, 개인정보보호의 헌법적 기초와 과제, 저스티스 통권 제144호, 2014.10, 37면

하거나 설명을 요구할 권리' 등의 도입에 대한 논의가 진행되고 있다. 그러나 일본의 적정성 결정 과정에서 보았듯이 이러한 사항이 적정성 판단 과정에 있어서 그 가부를 논하는 핵심적 사항은 아니다.

특히 지금 우리나라에서 첨예하게 논의되고 있는 '가명정보'의 처리에 관한 규정은 빅데이터, AI(인공지능) 등 4차 산업의 성공여부를 결정하는 중요한 이슈이다. 그러나 이 규정 역시 적정성 결정을 득하기 위해 반드시 도입되어야 하는 규정은 아니다. GDPR에서 익명정보와 가명정보에 대한 개념을 명확히 한 이유는 “익명처리와 가명처리를 명확히 구분하고 가명처리(pseudonymisation) 및 가명처리정보라는 새로운 개념을 도입하여, 정보주체의 권리를 보호하는 동시에 개인정보 활용의 신축성을 제고하고자 함이다. 다시 말해, GDPR은 가명처리와 가명처리정보를 GDPR의 적용범위에 포섭시키는 동시에, 개인정보처리자가 가명처리정보를 활용하도록 관련 규정을 완화시키고자 한 것이다. 이에 따라 개인정보처리자는 최초 수집 목적과 다른 추가 목적 또는 공익을 위한 기록 보존, 과학 및 역사 연구, 통계 목적에 따라 가명처리정보를 빅 데이터 분석에 활용할 수 있다. 다시 말해 GDPR에서 가명처리에 대하여 상세하게 규정한 이유는 활용을 위한 범위를 명확히 하기 위함이다. 그러나 현재 우리나라는 판례(IMEI판결 등) 등을 통해 볼 때 어느 나라보다도 '개인정보'의 개념을 넓게 판단하고 있으며, GDPR상의 가명정보 역시 당연히 개인정보의 개념에 포함되므로 그 활용의 범위는 오히려 예외를 규정한 GDPR보다도 더 강력한 보호방식을 취하고 있다고 볼 수 있다. 일본 역시 “개인정보의 적정하고 효과적인 활용이 새로운 산업의 창출 및 활력 있는 경제사회와 풍요로운 국민생활의 실현에 이바지하는 것이라는 점”을 개정법의 목적에 명확히 기술하면서 개인정보와 비개인정보의 회색지대에 대한 부분을 익명가공정보라 하여 그 활용가능성을 제시하고 있는 것이다.

따라서 현행의 규정대로라면 GDPR이나 일본에 비해 우리법상의 개인정보의 범위가 가장 포괄적이며, “비활용친화적”인 상태이므로 EU시민의 개인정보권 침해를 우려하는 유럽의 입장에서 볼 때 가명처리정보를 도입하지 않은 것이 적정성 평가의 장애가 되지는 않을 것이다.

다만 향후 우리나라가 4차 산업혁명 및 데이터 경제를 포기하지 않는

한 '가명처리'에 대한 입법을 무한정 연기할 수 없으므로, 이 부분에 대한 개정시 GDPR의 정합성에 대하여 다시 논의할 필요는 있을 것이다. 하지만 앞에서 언급하였듯이 개인정보 적정성 결정에 대하여 GDPR은 지속적으로 모니터링 하고 협의과정을 가지게 되며, 적어도 4년마다 다시 승인절차에 들어가야 하므로 적정성 결정의 시기를 놓치기 보다는 우선 협상데이블에 안착하는 것이 중요하다고 생각된다.

따라서 시민단체와 정부, 기업 간 첨예하고도 시간이 소요되는 논쟁과 다툼이 예정되어 있음이 명확하다면, 이러한 주제에 대하여는 신중한 논의를 뒤로하고, 우선 GDPR 적정성 결정을 위한 브릿지 차원에서의 전략적 입법의 모색이 더 중요하다고 생각한다.

IV. 결 론

GDPR의 시행이 유럽의 데이터 주권 확보 차원에서 구글/페이스북 등 미국기업을 견제하기 위한 방편이었다는 점을 감안한다면, 국내 토종 플랫폼을 가지고 있는 우리의 상황에서 유럽방식도, 미국방식도 우리의 입장과는 거리가 있을 수 있다고 본다. 오히려 바이두 같은 토종 데이터 유통 플랫폼을 가지고 있는 중국과 일정부분 전략적 공감대가 있을 수 있으나, 정치/경제체계의 근본적 다름에 비추어 볼 때 이 역시 적당한 벤치마킹 대상은 아니라고 본다. 결국 가장 중요한 것은 어느 나라의 입법 정책에도 휘둘리지 않으면서 전략적 협력관계를 유지할 수 있는, 국익우선의 개인정보 규범체계를 마련하는 것이라고 생각된다.

앞서 언급하였듯이 유럽의 현재 데이터 시장 상황은 우리에게 매우 좋은 기회이다. 유럽의 데이터시장 진출을 위해 중요한 가장 중요한 현안은 GDPR의 '적정성 결정'을 득하는 것이다. 현재 개인정보 보호법 개정을 둘러싼 여·야, 시민단체, 산업계, 학계 등의 상이한 입장 등을 고려해 볼 때 한꺼번에 모든 것을 다 충족시키기 보다는, 우선순위를 정하고, 시급하고 중요한 현안부터 해결해 가는 방안이 바람직하다. 어차피 적정성 결정을 한번 득하는데서 끝나지 않고 최소 4년마다 재평가를 받아야 하

는 바, 우선 전략적 입법 방식으로 적정성 결정을 득하기 위해 필수적인 부분에 대한 입법을 서두르고, 이견이 첨예한 부분에 대하여는 신중한 검토가 필요하다. 현재 논쟁이 되고 있는 가명정보의 처리 등도 중요하지만 이러한 부분의 조속한 처리가 힘들다면 차선책으로 우선 적정성 결정을 위한 부분적 개정을 먼저 추진할 필요가 있고, 그에 맞추어 적정성 결정을 빠른 시일 내에 득해야 한다. 따라서 본 연구에서는 우선 현실적으로 합의가 되기 어려운 부분은 차치하고서라도 적정성 평가 시도에서 지적받은 사항에 대한 보완입법의 우선적 추진, 즉 ‘개인정보 감독기구의 독립성’, ‘개인정보 역외이전 제한’, ‘개인정보 보호법체의 통일성’ 확보를 위한 입법과제에 대하여 모색해 보았다. 그밖에 우리법에 존재하지 않으나, GDPR에 규정된 ‘개인정보 이동권’, ‘자동화평가(Profiling)에 관한 권리’ 도입 등에 대하여는 적정성 결정의 필수적 사항은 아닌 바, 충분한 논의와 숙고의 과정을 거칠 필요가 있다.

(논문투고일 : 2019.08.29, 심사개시일 : 2019.09.04, 게재확정일: 2019.09.17)



▶ 김현경 · 이경준

유럽 일반개인보호법, 적정성결정, 독립적 감독기구, 개인 정보 역외이전, 개인정보보호법 체계 개선

【참 고 문 헌】

I. 단행본

김일환, 「개인정보보호법제의 정비방안에 관한 연구」, 한국법제연구원, 1997

김주영·손형섭, 「개인정보보호법의 이해」, 법문사, 2012

II. 논문

개인정보보호위원회, “2018 개인정보보호 연차 보고서”, 2018. 8.

_____, “미국의 개인정보 보호법제 연구“, 2017.12.

_____, ”지능정보사회 대응을 위한 개인정보보호 법제 정비방안“, 2017.

_____, ”일본의 개인정보보호 법제 및 정책분석에 관한 연구“, 2017.12.

구태언, “EU-GDPR 시행에 맞춰 개인정보보호 법제는 국익을 위해 변화해야, 리더들이 말하는 대한민국 프라이버시, Privacy Frontline (Season IV)”, 한국CPO포럼, 2017. 12

권건보, “개인정보보호의 헌법적 기초와 과제”, 저스티스 통권 제144호, 2014,10.

김민호, “개인정보처리자에 관한 연구”, 성균관법학 제26권 제4호, 2014.12.

김현경, “개인정보 법체계 정합성 확보를 위한 소고 -금융, 의료, 정보통신 법역(法域)을 중심으로-”, 성균관법학 第28卷 第1號, 2016.03.

박광배·김태주·한혜원, “해외 개인정보의 국내이전과 관련된 EU 규제 체계 및 국내법규에 대한 시사점”, 개인정보 보호의 법과 정책(개정판), 박영사, 2016

_____. 채성희·김현진, “빅데이터 시대 생성정보의 처리 체계: 추론된 정보의 처리에 관한 우리 개인정보보호법의 규율과 개선 방안

- 에 관한 고찰”, 정보법학 제21권 제2호, 한국정보법학회, 2017. 8. 25
- 손형섭, “일본의 개인정보보호 법제·정책 분석에 관한 연구”, 개인정보보호위원회 정책연구보고서, 2017. 12
- 이성엽, “개인정보보호3법 개정안에 대한 평가와 전망”, 개인정보보호법학회 특집세미나 자료집 토론문, 2018.12.18.
- , “한국의 ICT거버넌스 재설계 방안에 관한 시론적 연구: 단일행정부 이론과 독립규제위원회 이론을 중심으로.” 행정법연구 34, 2012.
- 이인곤, “개인정보보호법상 처벌규정에 관한 형법적 고찰”, 법학연구 제55집, 2014.
- 이인호/유충호, 한국의 개인정보보호 수행체계 발전방안 연구, 개인정보보호위원회 연구보고서, 2017.
- 이원우, “개인정보 보호를 위한 공법적 규제와 손해배상책임-개인정보 누출을 중심으로”, 행정법이론실무학회행정법연구, 行政法研究 第30號, 2011.08
- 오태현, “EU 개인정보보호법 발효: 평가 및 대응방안”, 오늘의 시계경제, 대외 경제정책연구원 2018.5.
- 정용찬, “4차 산업혁명 시대의 데이터 거버넌스 개선 방향”, KISDI Premium Report(18-05), 정보통신정책연구원, 2018. 8. 7.
- 조성은·민대홍, “GDPR시대 개인정보정책의 주요 쟁점 및 대응방안”, KISDI Premium Report(18-04), 정보통신정책연구원, 2018. 8. 1.
- 차상욱, “EU 개인정보보호법제의 최근 입법과 시사점”, 정보법학 제21권 제1호, 한국정보법학회, 2017. 4. 30.
- 최경진, “빅데이터와 개인정보”, 성균관법학 제25권 제2호, 2013.
- 채성희, “GDPR의 지리적 적용범위와 EU 역외 전송에 관한 문제들”, Privacy Global Edge 2018 자료집, 2018. 6. 29.
- , 유럽 개인정보보호규칙(GDPR)의 문제점과 준수방안, 제21회 해킹 방지 워크숍 자료집, 2017. 12. 6.
- 한국정보통신기술협회, ICT 시사상식 2015, 한국정보통신기술협회, 2014.12.31
- 함인선, “EU의 2016년 일반정보보호규칙(GDPR)의 제정과 그 시사점”

- 법학논총 제36권 제3호, 전남대학교 법학연구소, 2016. 9.
- , “개인정보처리와 관련한 법적 문제: 우리나라 개인정보 보호법과 EU의 ‘2012년 규칙안’을 중심으로 하여”, 서울대학교 경제규제와 법, 2013.
- , “EU ePrivacy규칙(ePR)안의 검토와 시사점”, 전남대 법학연구소, 법학논총 제38권 제2호, 2018.5.
- 홍선기, “일반개인정보보호규정(GDPR) 발효에 따른 독일 개인정보보호 법제의 입법동향 및 시사점”, 정보법학 제22권 제1호, 한국정보 법학회, 2018. 5. 31.
- 황창근, “사물인터넷과 개인정보보호”, 법제연구 제46호, 2014.6.
- Kristina Irion, 권현영, “[국문번역문] 개인정보의 국경 간 이전에 관한 EU 법률의 이해”. 경제규제와 법, 11(2), 58-71. 2018.

Ⅲ. 외국 문헌

- Opinion 3/2001 on the level of protection of the Australian Privacy Amendment (Private Sector) Act 2000 (Adopted by the Data Protection Working Party on 26 January 2001), at 4-6.
- Graham Greenleaf, “Japan and Korea: Different paths to EU adequacy”, PRIVACY LAWS & BUSINESS INTERNATIONAL REPORT, 2018 PRIVACY LAWS & BUSINESS, 2018.12, p.9
- Personal Information Protection Commission(Japan), Supplementary Rules under the Act on the Protection of Personal Information for the Handling of Personal Data Transferred from the EU based on an Adequacy Decision.
- 宇賀克也, “個人情報保護法の逐条解説” [第5版], 有斐閣, 2017,

Abstract

A Study on the Legislative Proposal for EU GDPR Adequacy Decision

Kim, Hyun Kyung

Lee, Kyung June

GDPR prohibits "transfer of personal information offshore", in which the national data are transferred without any restrictions to foreign companies. However, if the company complies with the appropriate safeguards required by the GDPR, or if it receives a "Adequacy Decision" at the national level, companies in that country may transfer personal information without further action. So, the most efficient way for domestic companies to process EU citizen's personal information is to obtain a 'adequacy decision' at the country level.

In this paper, as examining the case of Japan which has obtained 'adequacy decision' recently, the necessary point in order to obtain the 'adequacy decision' is drawn. As a measure, it is necessary to amend the law for securing the independence of personal information supervisory agencies, restriction of transfer of personal data to third countries, and uniformity of personal information protection related laws. And this paper suggests a revision direction. Considering the amendment bill of the Personal Information Protection Act; that is submitted to the National Assembly (presented by Representative Min Jae-keun) the independence requirement of the Personal Information supervisory agencies is usually satisfied. However, there is a need for linking with individual personal information supervisory agencies such as the Financial Services Commission.

Although legal supplementation is important for the restriction of data transfer to third countries, effective enforcement of global companies is more important. Especially, the more specific provisions are placed on individual laws in relation to the protection of personal information, the less the existence of the "Personal Information Protection Act" their will be. As a result, it may result in only keeping a nominal position. Therefore, if there is no need for a clearly exceptional case, separate legislation related to personal information should be avoided.



▶ **Kim, Hyun Kyung · Lee, Kyung June**

General Data Protection Regulation, Adequacy Decision, Independent Supervisory Agencies, Transfer of Personal Data to Third Countries, Improvement on Personal Information Protection legal System

보험모집수수료 체계의 문제점과 법정책 과제

- 실질적인 보험료 인하를 통한 보험소비자 보호의 관점에서 -

김 영 국*

【목 차】

I. 서 론	III. 보험모집수수료 체계의 법정책 과제
II. 보험모집수수료 체계의 문제점	1. 금융위원회 보험모집수수료 체계 개선안의 주요 내용
1. 보험모집조직 및 모집수수료 체계의 현황	2. 금융위원회 보험모집수수료 체계 개선안의 한계와 과제
2. 보험모집수수료 선지급 방식의 문제점	3. 보험모집방법의 선진화를 통한 개선 방안
	IV. 결 론

【국 문 요 약】

보험모집의 주도권이 보험회사에서 GA보험대리점으로 전환되면서 보험모집수수료 체계 문제가 부각된 측면이 있다. 보험회사는 새로운 보험계약의 체결을 위해 예정사업비 이외에 시책비 등을 경쟁적으로 GA보험대리점에 제공하고, GA소속 보험모집인은 높은 수수료를 받을 수 있는 보험상품을 과잉 판매함으로써 보험민원과 불완전판매가 크게 증가하였다. 보험모집인은 기존 보험회사 직속조직이나 보험대리점보다 높은 모집수수료나 인센티브 등을 제공하는 GA보험대리점으로 이직하는 상황이 초래되었다. 이러한 가운데 불완전판매, 승환계약, 고아계약 등 보험모집 질서를 심각하게 훼손하는 계약이 양산되었다. 이에 금융당국은 모집수수료 체계를 개선하는 정책을 시도하고 있다. 현행 선지급 방식의 모집

* 법조협회 법학박사

수수료 체계에 분할지급 방식으로도 병행하여 지급할 수 있는 개선안을 발표하고, 2021년부터 사업비 및 모집수수료 관련 개정 보험업감독규정을 시행할 예정이다. 또한 보험회사가 보험계약 체결 후 1년이 되는 시점에 GA보험대리점 등에 지급하는 수수료 금액이 월 납입보험료의 1200%를 넘지 않도록 하고 있다. 보험회사가 예정사업비 이상의 비용을 지출할 경우 회사의 수익구조에 악영향을 미치고 보험료의 인상 요인이 되므로 보험소비자 보호의 관점에서 모집수수료 체계를 선진화할 필요가 있다. 다만, 보험회사 간 그리고 보험모집조직 간의 자유로운 경쟁을 보장하는 범위 내에서 제도를 보완할 필요가 있다. 보험상품의 구조가 유사하고 적용되는 보험요율에 차이가 없다면, 결국 사업비의 차이에서 보험상품의 차별성을 찾을 수 있다. 그러므로 보험모집의 주체와 구체적인 모집방법의 차이에 따라 현실적으로 사업비를 차등 책정하고, 이를 보험료의 증감에 반영할 수 있는 체계를 수립하는 정책이 적절한 대안이 될 수 있다. 인슈어테크가 급속히 발전하고 있는 등 인공지능을 활용한 보험모집, 보험설계, 보험계약의 유지관리, 보험금지급이 가능해짐에 따라 경쟁력 있는 새로운 방식을 적절히 도입함으로써 보험모집조직 간의 건전한 경쟁을 유도해야 한다. 보험모집수수료도 모집주체나 모집방법에 따라 현실적인 차이가 생기도록 하고 이를 적정하게 보험료에 반영할 필요가 있다. 이를 기반으로 보험모집조직 간의 공정하고 자유로운 경쟁이 활성화될 수 있도록 새로운 모집방법을 도입해야 한다.

I. 서론

국내 보험계약은 보험모집인 등 보험모집조직의 적극적인 청약의 유인 및 권유와 같은 모집활동을 통해 체결되어 왔다. 보험모집조직의 형태가 보험회사가 직접 운영하는 방식이든 다수 보험회사의 보험상품을 비교·선택하여 판매할 수 있는 독립법인대리점(general agency, 이하 “GA” 또는 “GA보험대리점”)방식이든 보험모집인이 최일선에서 보험소비자에게 청약을 유인·권유하고, 고객의 필요에 적합한 보험설계 과정을 거쳐

보험계약체결에까지 이르는 것이 그동안의 통상적인 절차였다. 2000년대 들어 인터넷, 전화 등을 활용한 보험모집방식¹⁾과 금융기관보험대리점(이하 “방카슈랑스”)이 급속하게 성장하기는 했으나, 보험모집인 중심의 대면 모집이 보험계약 체결의 중요한 유형이고, 실제 보험 불완전판매²⁾(mis-selling 또는 incomplete contract)에 따른 최근의 “보험모집수수료 문제”도 이러한 전통적인 보험모집조직과 관련하여 논의되고 있다. 모집수수료는 보험회사가 모집에 대한 대가로써 모집인, 대리점에 지급하는 비용이다. 지급형태도 보험상품, 판매내역, 신규·일반·간부 등 설계사 등급, 영업실적별로 다양하다.

특히 현행 선지급 방식의 모집수수료 체계가 불완전판매의 증가와 연관성이 있다는 주장이 오래전부터 제기되어 왔다. 실제 보험대리점 법규위배 유형 중 모집수수료에 의해 발생한 부당행위가 전체의 61.2%로 가장 높았다.³⁾ 보험 불완전판매에 따른 문제는 보험의 효용을 저하시킨다는 점

-
- 1) 그동안 전화(TM), 홈쇼핑, 인터넷(CM) 등으로 보험가입 의사를 밝힌 잠재 고객에 대하여 전문 보험모집인이 오프라인 형태로 보험설계를 통해 보험계약의 체결에 이르는 공동모집 방식이 활발히 이루어졌다. 물론 전화 등 비대면 방식으로만 보험계약체결까지 이르는 경우도 있다. 그러나 요즘 들어 온라인에 오프라인 보험설계 방식이 포함된 조직적인 영업방식이 성장의 한계를 맞고 있다. 결국 지인 중심의 영업 방식 형태가 보험영업에서 차지하는 비중을 무시할 수 없다.
 - 2) 보험 불완전판매란 보험상품의 판매를 권유하는 판매자가 구매자인 고객에 대하여 필요하고도 충분한 정보를 제공하지 않으면서 무리한 구매나 투자권유를 하여 보험을 판매하는 등 정당한 사유 없이 고객의 이익을 해하면서 자기의 수수료나 이익 등을 추구하는 행위를 총칭하는 개념으로 민법 제2조의 신의성실의 원칙에 반하는 행위로 볼 수 있다. 이러한 불완전판매는 구체적으로 민법 제535조 계약체결상의 과실과 민법 제750조 불법행위로 나타난다. 보험 불완전판매의 개념은 계약상 법률위반 여부로 파악하거나 보험계약자의 보험상품에 대한 불만족 상태를 제거하는 데 주안점을 두는 경우로도 해석될 수 있다. 후자의 경우 “보험모집인의 설명부족 등 계약체결 과정에서 하자가 존재하여 보험계약자가 최종적으로 이의를 제기하는 것”도 불완전판매로 이해할 수 있다. 이하 김종호, “보험상품의 불완전판매에 대한 법적 규제방안”, 법학연구 23(1), 충남대학교 법학연구소, 117~119면 참조. 최근에는 금융정보의 비대칭성이 더욱 심화되고 있음을 고려하여 판매자인 보험자 측의 책임을 엄격하게 하는 형태로 법률을 해석하거나 법규범 자체를 변경하는 경우도 증가하고 있다. (차일권·이상무, 「보험상품의 불완전판매 개선방안」, 보험개발원, 2007, 87면; 김종호, 위의 논문, 119면)고 한다. 그런데 방카슈랑스나 대형 GA보험대리점의 경우, 보험자의 책임 이외에 판매자(모집인)의 소속 은행이나 법인에게 직접 책임을 묻는 방안도 고려할 필요가 있다.
 - 3) 금융위원회, 보도자료, 2019. 8. 2, 2면.

에서 이를 해결하기 위한 방안을 마련하는 것은 보험업의 영원한 과제이다. 보험회사나 GA 등 보험대리점은 보험계약 실적을 통해 수익을 내야 하는 조직이므로 금융당국의 적절한 규제정책의 수립과 충실한 시행으로 불완전판매를 줄일 수 있는 노력이 필요하다. 이러한 관점에서 최근 논의되고 있는 보험모집수수료 체계의 개선 논의는 다소 늦은 감이 있다.

보험모집인에게 지급되는 모집수수료는 판매수수료와 유지관리수수료로 구분할 수 있는데, 현재와 같이 계약 초기에 집중되어 지급됨으로써 발생하는 부작용을 완화하는 것이 논의의 핵심이다. 전체 모집수수료의 한도 제한 및 선지급 비중의 단계적 축소 등과 같은 수수료 체계의 개편이 필요하다. 보험모집인에게 지급되는 모집수수료는 보험계약자가 납입하는 보험료에서 지급되므로 불완전판매를 줄이기 위한 수수료체계의 개선은 보험소비자 보호의 관점에서 논의되고 있다. 그런데, 보험료를 납부하는 보험소비자에게 실질적인 이익이 되기 위해서는 총사업비의 감소와 해약환급금 지급을 위한 적립금의 증가가 이루어질 필요가 있다. 특히 각종 수당 등으로 야기되는 GA보험대리점에서의 불완전판매 문제가 보험모집질서를 심각하게 위협하고 있으므로, 총사업비의 감소 없이 지급시기와 지급 비율만을 조정하는 수수료 체계의 개선은 보험소비자에게 이익이 될 수 없다. 보험모집에 소요되는 비용을 절감하고 해약환급금의 재원을 늘리며, 중국적으로는 보험료의 감소로 이어질 때 보험소비자에게 실질적으로 이익이 될 것이다.

이러한 보험모집체계의 핵심적 문제와 관련하여 금융위원회가 2019년 8월 2일 발표한 개선 방안은 사업비의 축소와 보험료의 감액으로 이어질 수 있다는 점에서 평가할 가치가 있다. 현재와 같은 보험산업 환경에서 수수료 선급방식이 초래하는 불완전판매 및 보험계약유지 문제 외에 보험회사 간 과열경쟁도 보험산업의 신뢰 저하에 악영향을 미친다. 보험회사가 예정사업비 외에 지급하는 시책비 등 각종 수당은 회사의 수익구조를 악화시킬 뿐만 아니라, 보험모집조직의 주체와 모집방법의 차이에 따른 수수료의 적정성 문제도 야기한다. 이와 같은 과열경쟁과 구조적 문제는 보험모집조직의 무질서를 초래하고, 보험회사의 과도한 사업비 부담으로 이어져⁴⁾ 보험료인상의 요인이 된다. 중국적으로 보험산업의 건전한 발전에 장애요인으로 작용한다.⁵⁾

이에 이 글에서는 보험모집조직 등 모집수수료체계의 문제점을 살펴보고, 금융위원회의 모집수수료 체계 개선방안을 검토한 후, 인공지능(artificial intelligence, 이하 “AI”) 보험설계 등 변화하는 모집환경에 적합한 보험모집조직의 선진화 및 합리적인 모집수수료 체계를 위한 개선 방안을 제안하고자 한다.

II. 보험모집수수료 체계의 문제점

1. 보험모집조직 및 모집수수료 체계의 현황

가. 보험모집조직의 분화: 비전속채널의 성장

초기 국내 보험유통시장은 보험상품의 제조와 판매의 주체가 동일한 형태로 시작되었다. 그런데 보험회사 직속 보험판매조직이나 직영 보험대리점을 통한 보험모집 방식에서 점차 보험소비자의 선택권이 확대되는 방식으로 변화하였다. 그동안 핵심적인 보험판매조직이었던 전속채널의 비중이 줄고 비전속채널의 비중이 증가하면서 최근에는 비전속채널이 전체 보험모집의 50%를 넘어서는 등 지속적인 성장을 이루었다(<표 1> 참조). 금융감독원에 의하면, 비전속채널 비중이 2018년 9월 현재 생명보험은 61.6%, 손해보험은 55.1%를 기록하는 등 2017년에 비해 각각

- 4) 보험회사의 보험료 중 보험계약 모집을 위해 사용한 사업비(신계약비)는 2017년 대비 2018년에 20% 상승(손보 장기보험)하였다(금융위원회, 앞의 보도자료, 2019. 8. 2, 11면).
- 5) 보험모집수수료가 지급되는 예시는 다음과 같다(금융위원회, 위의 보도자료, 11면).

[모집수수료 사례]

- ◇ 보험회사 임의로 지급하는 시책이 전체의 25% 수준으로 파악
* 모집실적 비례수수료 1,000%, 성과수수료 50%, 시책 400%, 기타 100%)
- ◇ 판매실적이 많은 대리점·설계사에게 더 높은 수당 지급률 책정

월보험료	10만원↑	15만원↑	20만원↑	30만원↑	50만원↑
모집수수료	100만원	150만원	200만원	350만원	700만원

4.6%, 3.5% 증가함으로써 지속적으로 높아지는 추세이다.⁶⁾

이러한 결과는 2000년대 들어 보험회사 직속이 아닌 GA보험대리점과 방카슈랑스 등 다양한 판매조직이 출현하면서 보험상품의 제조와 판매가 분리되는 상황이 초래되었기 때문이다. 위와 같은 새로운 보험모집조직은 개별 보험소비자의 여러 가지 환경에 적합한 보험상품을 판매하는 방식이라는 점에서 소비자의 다양한 욕구를 충족시킬 수 있으리라는 기대가 컸다. 보험소비자의 선택권 확대라는 일부 긍정적인 측면을 무시할 수는 없지만 전통적인 보험모집조직의 분화를 초래하였고, 이로 인해 보험민원 및 불완전판매의 가능성이 높아졌다. 실제 오늘날 불완전판매의 중요 원인 중 하나가 비전속채널이며, 그 중에서도 GA의 폐해가 가장 큰 것으로 보인다.⁷⁾ 보험회사가 보험상품 판매를 위해 GA에 여러 가지 혜택을 부여하고, 실적이 높은 보험모집인에게 지급할 수 있는 인센티브 또한 별도로 지급하는 형태가 초래되면서 무리한 보험모집이 이루어졌기 때문이다. 이러한 구조적인 모집방식의 한계는 보험회사의 실제 사업비의 증가로 이어지고, 수익구조에도 악영향을 미칠 수밖에 없다. 종국적으로는 보험료 인상으로 이어져 그 피해는 보험소비자가 부담하는 구조로 고착될 수밖에 없다.

〈표 1〉 모집채널별 판매 비중

구 분		2008년	2011년	2014년	2017년
전속채널	전속모집인	33.7%	29.5%	25.6%	25.1%
	임직원	14.6%	16.8%	20.2%	22.3%
소 계		48.3%	46.3%	45.8%	47.4%
비전속채널	GA	40.6%	35.5%	34.3%	38.2%
	방카슈랑스	10.2%	17.3%	19.1%	13.1%
	소 계	50.8%	52.8%	53.4%	51.3%
기 타		0.9	0.7	0.8	1.3

주) 생명보험은 초회보험료, 손해보험은 원수보험료 기준

6) 금융감독원, 보험산업 혁신 보고서, 2019. 2. 27면. 2017년 생명보험은 57%, 손해보험은 51.6%를 기록하였다.

7) 여러 보험회사의 보험상품을 선택할 수 있는 구조에서는 보험모집의 주도권이 보험상품을 판매하는 모집주체에 있을 수밖에 없다. 방카슈랑스처럼 특정 보험회사의 보험상품에 대한 25%할당이 있는 것도 아니므로, GA보험대리점 소속 보험모집인이 어떤 보험상품을 주로 권유하느냐에 따라 실제 보험계약 체결에 영향을 미칠 수밖에 없다.

나. GA보험대리점의 성장 추이

일부 대형 GA보험대리점은 그 규모면에서 금융회사와 필적할만한 수준으로 성장하였다. 예컨대 국내 GA 중 최고 매출액을 보이고 있는 보험대리점의 경우 보험모집인만도 약 1만 5,000여명에 이른다. 그리고 전체 보험모집인 가운데 GA소속의 모집인이 약 22만 5천 명에 이르고 있는 등⁸⁾ 보험산업에 있어 중추적인 역할을 하는 거대집단으로 성장하였으며, 이들의 정치·경제적 영향력 또한 무시할 수 없다.⁹⁾ 이러한 대형 GA의 성장으로 인해 중소형 GA도 증가하는 추세에 있다.

특히 GA는 보험사의 GA등급제에 따라 더 많은 보험모집수수료를 받기 위해 몸집을 키우고 있다. GA 간 합병과 분할을 계속하면서 M&A시장에서 공격적인 인수합병 경쟁이 이루어지고 있다.¹⁰⁾ 이는 회사 간의 매도나 매수에서 우위를 차지하기 위한 방편으로 작용하기도 한다. 이러한 GA의 규모 확장은 보험시장에서의 지위를 결정하는 요인으로 기능하여 보험상품의 내용이나 소비자의 필요에 따른 선택보다는 이들의 수수료이익을 극대화하는 방향으로 보험계약이 체결됨으로서 불완전판매의 가능성이 높아지는 원인이 되고 있다.¹¹⁾ 보험소비자에게 적합한 보험상품을 합리적 방법으로 권유하는 보험모집인은 거의 없을 정도로 수수료에 기반한 과열경쟁이 전체 보험모집 질서를 흔들고 있다.

8) 2017~2018년 금융감독원, 2014~2018년 국회입법조사처의 보험사 및 GA의 보험모집인 수를 비교하면, 2018년 보험사 소속 보험모집인은 17만 8천 명이다. 이미 2015년 경 GA 소속 보험모집인의 수가 보험사 소속보다 많아지기 시작하였다.

9) 예컨대, ○○화재가 신규 전속설계사의 수수료를 월납보험료의 최대 1,200%까지 지급하는 정책을 예고했으나, GA 14개사 대표들이 9월부터 ○○화재의 보험상품을 팔지 않기로 함으로써 전속설계사 지원책을 무력화 시켰다. 아울러 ○○○화재는 전속설계사에게 월납보험료의 1,100%를 제시했으나 10월부터 GA가 보험상품을 팔지 않기로 하였다. 특히나 2020년 총선을 앞두고 있는 상황에서 2021년 시행 예정인 금융위의 보험모집수수료 체계 개선안의 추진이 영향을 받을 수 있다는 우려가 있다. 이하 뉴스1, 보험생태계 패권 쥔 GA.. 설계사 수수료 개편 순항할까, 2019. 9. 16.<<http://news1.kr/articles/?3718072>>

10) 한국경제, "뭉쳐야 산다"... 대형 GA 70%, M&A로 덩치 키워, 2019. 7. 9. <<https://www.hankyung.com/economy/article/2018070930191>>

11) 김은경, "보험모집수수료 체계의 개선을 위한 법적 제언 -보험소비자 보호를 위한 개선방안을 중심으로-", 변화는 시대와 상사법의 과제, 2019년 (사)한국상사관례학회·(사)한국기업법학회 공동학술대회, 2019. 8. 23~24, 167면.

다. 보험모집수수료 체계의 현황

국내 보험모집수수료는 주로 신계약비와 선지급 수수료(upfront commission) 방식으로 이루어지고 있다. 선지급 수수료는 모집한 계약이 일정기간 유지되는 것을 전제로 하여 보험회사가 판매수당의 상당 부분을 신계약 체결 후 내달 또는 초년도에 집중적으로 보험모집인에게 지급하는 것을 말한다.¹²⁾ 이 선지급 수수료 방식은 2008년 4월에 도입되었으며 보험회사가 유리한 지위에서 대리점을 적극적으로 유치하기 위한 방법으로 활용되어 왔다.¹³⁾

이러한 선지급 수수료 방식은 보험모집인의 적극적인 영업을 유도하여 그 규모에 있어서도 획기적인 성장을 이루어 내었다. 그러나 양적 성장이라는 장점에 반하여 부작용 또한 적지 않다. 보험모집인이 신계약과 선지급수수료 방식에 집중할 수밖에 없는 구조적 문제로 인해 관행적으로 무리한 보험설계가 이루어지고 실제 계약체결에까지 이어져 불완전판매가 급증하였다. 아울러 보험계약 유지율도 감소하는 추세이며, 이러한 악순환이 지속되면서 보험에 대한 보험소비자의 신뢰도 하락도 점차 심각한 문제로 인식되고 있다. 특히 모집수수료 지급 수준에 따라 모집조직 간 모집인의 이동이 증가하였고, 이로 인해 승환계약과 고아계약이 양산되었다. 금융당국과 보험회사는 보험계약 유지율을 높이기 위해 지속적인 노력을 기울이고 있으나 가시적인 효과는 보이지 않고 있다.

현행 신계약비는 신계약비 이연한도, 해지환급금 수준통제 등 간접규제방식을 적용하고 있다.¹⁴⁾ 보험업감독규정 제6-3조에 따라 표준계약공제를 초과하여 신계약비를 지출할 경우에는 초과금액을 당기비용으로 인식하도록 하고, 동 규정 제7-66조에 의해 7년 이내 계약해지시 신계약비 공제금액을 표준계약공제액으로 제한하고 있다. 이에 따라 대부분의 보험회사가 표준계약공제액 범위 내에서 신계약비를 부과하는 방식으로 상품을 설계하는 것으로 보인다.¹⁵⁾

12) 반면, 분급 수수료(level commission)는 보험회사가 판매수당의 일정 부분을 신계약 체결 후 일정 기간에 나누어 보험모집인에게 지급하는 것을 의미한다.

13) 김은경, 앞의 발표문, 168면.

14) 금융감독원, 앞의 보고서, 29면.

15) 김은경, 앞의 발표문, 168면.

2. 보험모집수수료 선지급 방식의 문제점

가. 보험소비자의 보험상품 선택 및 해지권 제한

국내 보험회사는 보험모집인의 보험상품 판매에 대한 모집수수료를 일괄 선지급하고 있다. 보험상품의 판매 시점에 초회 또는 초년도 보험료를 기준으로 높은 수수료를 지급하므로, 보험모집인은 모집수수료가 높은 보험상품을 보험소비자에게 권하는 상황이 발생한다. 아울러 선지급 수수료로 인해 계약의 중도 해지시 해약환급금 분쟁이 민원으로 노출되기도 한다. 보험계약 이후 6개월 이내에 전체 모집수수료의 80~90% 이상을 지급하게 되므로 보험계약자가 계약초기에 계약을 해지할 경우, 해약환급금을 받을 재원이 부족한 상황이 발생한다. 이로 인해 보험계약자는 계약의 해지를 주저하게 되는 등 계약 유지여부에 대한 선택권이 제한된다. 금융위원회는 이러한 문제를 해소하기 위해 선지급 방식과 분할지급방식을 병행하여 보험모집인이 선택할 수 있도록 정책을 추진하려고 한다.¹⁶⁾

보험모집인이 분할지급방식을 선택할 경우, 보험계약자가 계약 해지시 받을 수 있는 해약환급금액이 증가하게 되므로 보험소비자의 선택권이 보장될 수 있다. 그러나 보험모집인이 후자를 선택하지 않고, 선지급 방식을 선택할 경우 문제는 해소할 수 없다. 결국 이러한 상황은 보험소비자가 보험가입으로 얻을 수 있는 장점을 충족시키지 못하는 결과를 초래하고, 담보조건이 부족하거나 과하게 보험계약을 체결하는 원인이 된다. 보험모집인과 보험소비자의 이러한 이해 상충은 보험소비자의 이익을 우선적으로 고려하여 보험상품을 합리적으로 설계해야 하는 보험모집인의 직업윤리에 반하는 것이며, 보험소비자의 합리적 선택권을 제한하는 행위이다.¹⁷⁾

16) 금융위원회, 앞의 보도자료, 2019. 8. 2, 13면.

17) 같은 의견 김은경, 앞의 발표문, 169면.

나. 불완전판매율의 증가와 계약유지율의 감소

보험모집인에게 지급되는 모집수수료가 계약 초기에 집중하여 지급되는 선지급 방식은 보험모집인이 체결한 보험계약의 유지와 관리보다 신계약의 체결에 집중하는 결과를 초래한다. 또한, 보험상품 판매에 따른 모집수수료와 동시에 지급되는 시책비 등은 보험모집인으로 하여금 높은 모집수수료를 받을 수 있는 보장성보험의 신계약 체결에 집중하는 원인이 된다. 시책비는 모집수수료와는 별개의 비용으로 영업 관촉물 등, 시상금·성과상여금·상품권 같은 금전적 급부, 여행과 같은 비금전적 급부 등 판매 촉진을 위해 사용되는 성과수당적 성격의 비공식적 보수로 볼 수 있다. 이러한 시책비는 저축성보험보다 모집 과정에 드는 노력을 높이 평가하는 보장성보험에 많이 지급되는 점에서 특정 상품으로의 권유를 야기할 수 있는 문제점이 있다. 특히나 보험사는 높은 신계약비의 지급을 활용하여 보장성보험에 저축기능을 넣은 연금전환 종신보험을 경쟁적으로 판매하도록 독려하는 경우도 생기고 있다.¹⁸⁾

이러한 선지급 수수료는 전속채널이나 방카슈랑스보다 GA나 TM채널에서 높게 나타나는데, 무리한 계약체결로 인해 해지율이 높아져 계약유지율을 낮추는 유인으로 작용한다. 특히 모집수수료 외에 주어지는 높은 금액의 시책비(인센티브)는 불완전판매를 야기하고 보험계약 해지를 유발하는 주요 원인으로 인식되고 있다. 선지급 수수료 체계를 악용하여 보험모집인이 선지급 수수료를 챙긴 후, 다른 보험사의 대리점이나 GA로 이동하는 형태가 발생하고 있다. 이로 인해 계약관리가 되지 않는 고아계약이 급증함으로써 보험에 대한 신뢰도에 악영향을 미치고 있다.¹⁹⁾

다. 보험모집시장의 무질서 초래

보험모집인이 모집수수료를 선지급 받은 이후 일정 기간 이내에 보험계약이 해지 되었을 때, 지급받은 수수료의 일부를 환수해야 하는 상황이 초래된다. 즉 보험모집인은 미유지 회차에 따른 환수율에 의해 지급

18) 금융위원회, 앞의 보도자료, 2019. 8. 2, 2면 참조.

19) 김은경, 앞의 발표문, 170면.

받은 수수료의 일부를 되돌려 주어야 한다. 통상적으로 GA채널의 환수 대상 기간은 시책비는 6개월, 모집수수료는 11개월 수준이다. 그런데 GA채널은 계약체결 초기 단계에 높은 모집수수료를 선지급 받게 되지만, 환수기간이 짧아 특정 회차 이후 해지된 경우 모집수수료, 시책비, 해약환급금 등 보험회사가 지출한 비용이 수입보험료보다 커지는 상황이 생긴다. 이러한 경우 보험모집인은 수입보험료보다 많은 금액을 미리 받은 상황이어서 계약의 유지와는 상관없이 이익을 보게 되므로 무분별한 모집을 강행하는 원인이 된다. 특히 보험모집인이 불법으로 계약을 체결하여 보험료를 대납하면서 실적을 올리고 특정 회차 이후 계약해지에 따른 차익을 얻기 위해 계약을 해지함으로써 보험회사가 손실을 입는 상황이 발생한다.

보험회사는 보험모집인이 최대한 많은 보험계약을 체결 할 수 있도록 과도한 모집수수료 정책을 경쟁적으로 추진하고 있는데, 이를 보험모집인이 악용하여 보험회사에 손해를 발생시키는 상황이 다수 발생하고 있다. 모집수수료의 과도한 선지급은 보험소비자의 필요에 의하기보다 보험모집인의 이해에 부합하는 보험상품을 권유하는 결과를 야기하여, 이로 인해 불완전판매를 양산시키고, 계약유지율을 현저히 떨어뜨리며, 중국에는 보험모집시장의 무질서를 초래한다.²⁰⁾

라. 보험사 간 과열 경쟁을 일으키는 인센티브 정책 문제

GA보험대리점이 성장하면서 독자적인 보험조직을 갖고 있지 않거나 그 비중이 적은 중소규모의 보험회사는 특정 GA채널에 높은 모집 수수료를 부여하거나 시책비 등 적극적인 인센티브를 부여하는 정책을 추진할 수밖에 없다. 이러한 경우 당해 GA와 소속 보험모집인은 해당 보험회사가 지급하기로 한 수당을 받기 위해 당해 보험회사의 보험상품을 중심으로 보험소비자에게 권유하고 실제 계약 체결에 이르도록 다양한 노력을 한다. 그 결과 당해 보험회사는 많은 계약 실적을 얻게 되므로, 다른 기타 보험회사는 이러한 경쟁에서 이기기 위해 경쟁적으로 인센티브

20) 김은경, 앞의 발표문, 7면 참조.

를 주는 상황이 초래되는 것이다. GA채널은 이러한 보험회사의 경쟁 상황을 부추기어 보다 높은 수당을 받기 위한 방안을 제시하기도 한다. 보험회사는 인센티브 경쟁에서 우위를 선점할 경우, 매출 증대를 손쉽게 할 수 있으므로 재정적 손실을 감수하고서라도 고비용 인센티브 정책을 추진할 수밖에 없다.

한편 보험회사는 개별 GA채널의 모집 실적에 따라 차등하여 수수료율을 적용시키는 방법을 통해 GA채널에 예측되는 상황을 회피하는 정책을 시행하고 있다. 이에 GA는 최고 수수료 구간의 적용을 받기 위해 규모를 키우거나 합병을 통해 몸집을 키우는 등 유리한 상황을 만들게 된다. 결과적으로 이러한 상황의 반복은 보험회사의 측면에서 재정부담을 가중시키게 되고, 보험모집인의 빈번한 이동을 유발시켜 정착률을 하락시키는 원인이 된다. 이러한 보험사 간 출혈 경쟁의 악순환이 계속되면서 부당한 승환계약과 고아계약의 양산에도 직·간접적으로 영향을 미친다.²¹⁾

장기적으로는 보험회사의 공격적인 마케팅 전략에 따른 비용 지출을 보전하기 위해서 보험료의 인상으로 이어질 수밖에 없다. 불필요한 사업비를 줄일 수 있는 정책의 추진을 통해 보험료의 인상이 이어지지 않도록 하는 것이 보험소비자 보호의 관점에서 절실하다.

III. 보험모집수수료 체계의 법정책 과제

1. 금융위원회 보험모집수수료 체계 개선안의 주요 내용

가. 개요

금융위원회는 2019. 8. 2.“불합리한 사업비와 모집수수료를 개편하여 소비자의 해지환급금을 높이고 보험료 인하를 유도하겠습니다”라는 제목의 보도자료를 발표하였다. 보험민원, 불완전판매 등을 유발하는 불합리

21) 김은경, 앞의 발표문, 171면.

한 사업비와 불투명한 모집수수료 체계를 개선함으로써 보험산업의 신뢰도를 제고하겠다는 구체적인 목표를 제시하였다. ① 보험상품별 계약시 공제액 및 사업비 중 불합리한 부분을 개선하여 해지환급금 개선 및 보험료 인하 유도하고, ② 보장성보험을 저축성보험으로 오인시키는 요인들을 개선하여 소비자가 올바르게 보험상품을 선택할 수 있도록 지원하며, ③ 보험상품 판매시 설계사 등 모집종사자에게 지급하는 수수료 지급기준을 명확화하여 수수료 형평성 및 보험신뢰도 제고하겠다는 것이다. 특히 보험 모집수수료의 제도 개선 방안으로 i) 모집수수료 지급기준 명확화, ii) 모집수수료에 의한 작성계약 유인 제거, iii) 모집수수료 분할지급(분급) 방식 도입 등을 제시하고 있다. 이러한 개선 방안은 보험업감독규정을 개정하는 방법으로 이루어지게 되는데, 2021년 1월 시행을 목표로 하고 있다.²²⁾

나. 보험모집수수료 지급기준 명확화

일부 보험사가 매출확대를 위해 GA 등에 과도한 수수료를 지급하고, 모집조직은 다른 보험사에 동일수준의 수수료를 요구하고 있다. 이에 따라 보험사들의 사업비 지출이 증가하고, 보험료에서 부가보험료(사업비)가 차지하는 비율도 증가하는 추세이다. 주요 생보사(5개사)의 보장성 보험 평균 사업비율 기준으로 2005년 대비 4.7%상승했다. 특히 시책 및 시장 명목으로 수시로 지급하는 모집수수료로 인해 모집조직간 형평성을 저해하고, 타인의 이름으로 계약을 체결하는 등의 각종 위법행위가 발생한다는 지적이 있다. 이러한 문제에 대하여 금융위원회는 보험회사가 보험상품을 설계하는 시점에 모집수수료 지급기준을 명확히 설정하여 임의로 지급하는 모집수수료를 최소화하는 개선방안을 제시하였다. 계약공제액을 재원으로 모집조직에게 지급하는 수수료는 상품개발 단계에 지급기준을 명확히 설정하고 기준 변경 절차를 강화하는 대책을 마련하였다. 즉 수수료 지급기준을 변경할 경우, 기초서류 부속서류인 보험료 분석보고서가 변경되며, 기초서류 관리기준에 따른 변경 절차를 준수해야 한다.²³⁾

22) 금융위원회, 앞의 보도자료, 2019, 8. 2, 1~15면 참조.

23) 금융위원회, 위의 보도자료, 11면.

다. 보험모집수수료에 의한 작성계약(차익거래) 유인 제거

해약환급금과 모집수수료의 합계액이 납입보험료를 초과하는 경우 모집조직 입장에서는 보험계약을 해지하여도 차익이 발생한다. 특히 보험계약 이후 1차년 시점에 월 납입보험료의 총액(월납의 12배)대비 모집수수료는 총 12배를 초과하는 상황이 발생한다. 그 원인은 일부 보험회사가 통상적인 보험 모집수수료에 추가로 최대 월보험료의 5~6배에 이르는 시책비를 지급하여 작성계약 및 불완전판매를 유발하고 있기 때문이다. 이에 금융위원회는 보장성보험의 경우, 가입 이후 1차 년도에 지급한 모집수수료와 해약환급금의 합계액이 납입보험료 이내로 설정되도록 개선하기로 하였다. 이렇게 되면 월 납입보험료의 1,200% 수준을 넘지 않게 된다. 2차년 이후 추가 모집수수료 지급이 가능하므로, 수수료 총액 제한은 아니며 적정 수준의 수수료 지급이 가능할 것으로 보인다. 또한, 제도 시행 시 모집조직의 소득감소가 발생할 수 있다는 일부 우려를 고려하여 충분한 유예기간을 두고 시행(2021년 시행)하기로 하였다. 한편, 작성계약의 유인이 낮은 비대면채널(TM, 홈쇼핑 등)은 채널 특성에 따른 비용을 일부 인정하되, 수수료 지급기준 명확화 및 신뢰제고를 위해 동일 규제를 점진적으로 적용(2022년 시행)하기로 하였다.²⁴⁾

라. 보험모집수수료 분할지급(분급) 방식 도입

보험산업의 가장 큰 폐단으로 지목되고 있는 모집수수료를 일시에 지급하는 선지급 방식에 대한 개선 필요성이 지속적으로 제기되었다. 전체 모집수수료의 80~90% 이상을 6개월 이내의 계약초기에 지급하는 문제에 대하여 금융위원회는 현행 선지급방식 이외 수수료 분급제도를 병행

24) 금융위원회, 위의 보도자료, 12면.

[모집수수료 예시]

구 분	보험료(누적)		모집수수료(누적)	
	1차년	2차년	1차년	2차년
현 행	120만원	240만원	130만원	-
변 경	120만원	240만원	110만원	130만원 (+ 20만원)

하여 시행하기로 하였다. 수수료 분급시 연간 수수료는 표준계약공제액의 60%이하, 분급 수수료 총액이 선지급방식 총액 대비 5%이상 높게 책정되도록 설계하였다.²⁵⁾ 또한 분급방식을 선택한 모집종사자가 불리하지 않도록 보험회사와 모집종사자간 위촉계약이 해지되더라도 위촉계약이 해지된 시점을 기준으로 선지급방식과 분급방식을 비교하여 차액을 정산하기로 하였다.²⁶⁾

마. 소 결

GA보험대리점은 금융위원회의 위와 같은 모집수수료 제도 개선 방안에 대하여 보험사에 전적으로 유리한 내용으로 형평성에 어긋나는 개선안이라고 주장한다. 그러나 금융위는 이러한 반발에도 불구하고 향후 보험모집수수료 이외에 별도의 수수료는 인정하지 않겠다는 입장을 고수하고 있다. GA는 사무실 운영비나 전산비 등의 별도비용을 보험사 전속조직과는 달리 직접 부담하게 되므로 보험모집수수료 이외의 방식으로 이를 보전하거나 전속조직보다는 다소 더 많은 모집수수료를 받아야 유지가 가능하다는 입장이다. 그러나 GA는 보험회사와는 독립된 법인의 운영주체이므로 마땅히 스스로 부담하여야 하는 비용이라는 점을 간과해서는 안 될 것이다.

또한, 보험모집인의 보험 첫해 모집수수료를 월납 보험료의 1,200%로 제한하면서 보험모집인의 반대가 있다. 1,200% 모집수수료 제한은 실제 보험대리점에 적용되므로,²⁷⁾ 개별 보험모집인이 사무실 운영비나 중간관리자 인건비 명목으로 제공하는 비용까지 포함하면, 실제 보험모집인이 받게 되는 첫해 모집수수료는 월납 보험료의 1,000% 수준까지 낮아

25) 금융위원회, 위의 보도자료, 13면.

예) 선지급 방식 : 1차년 900 2차년 100 → 총액 1,000
 분할지급 방식 : 1차년 600 2차년 450 → 총액 1,050

26) 금융위원회, 위의 보도자료, 13면.

27) 일부 보험사가 통상적인 보험 모집수수료에 추가로 월보험료의 5~6배를 시책비로 지급해 GA보험대리점은 월 납입보험료의 1,700%까지 수당을 받는 상황이 초래되었다. 보험모집인의 경우, 일부 비용을 부담하면 첫해 모집수수료가 납입보험료의 14~15배에 이르게 되었다.

지게 되기 때문이다.

그러나 이러한 반대에도 불구하고 그동안 고질적인 보험모집수수료 문제로 보험계약자가 피해를 입었고, 잠재적인 보험소비자가 보험 가입을 망설이는 상황을 초래함으로써 보험모집수수료 체계의 개선은 지속되는 것이 마땅하다. 이대로 방치할 경우, 대형화된 GA는 모집수수료의 과소에 따라 특정 보험사의 상품을 보험소비자의 적합도에 상관없이 권유하게 될 것이고, 마치 특정 보험회사의 보험상품이 보험소비자 사이에 좋은 상품으로 오인되는 학습 효과가 나타나 빈번하게 특정사의 보험상품이 거래되는 악순환이 반복될 것이다. 이러한 상황은 중국에는 보험료 인상으로 이어질 수밖에 없으므로, 보험소비자 보호의 관점에서 보험모집수수료에 대한 규제는 필요하다.

2. 금융위원회 보험모집수수료 체계 개선안의 한계와 과제

가. 서 언

보험업법은 보험계약 모집 주체의 자격을 법규로 정하고 있으나, 모집수수료 지급과 관련된 세부 규정은 미비한 상황이다. 보험회사에게 모집조직에 지급하는 수수료의 합리적 지급기준을 마련하도록 규정하고 있으나, 한도와 방식 등 세부내용은 부재한 상황이다.²⁸⁾ 금융위는 보험업감독규정을 통해 개선하고자 하나, 개선방안의 실효성을 강화할 수 있는 구체적인 방안이 필요하다.

미국, 영국, 유럽연합에서는 금융상품 중개인과 소비자와의 이해상충과 이로 인한 잠재적인 소비자의 피해를 줄이기 위해 금융상품 판매수수료 및 보수체계에 대한 규제가 강화되고 있다. 유럽은 금융상품 및 보험상품 판매지침, 영국은 소매판매채널 규제, 네덜란드는 주택담보대출, 투자형 상품 및 연금 상품 판매수수료 금지, 호주는 자문수수료 금지 등의 규제가 이루어지고 있다.²⁹⁾ 다만, 보험 불완전판매를 줄이는 목적 하에

28) 금융위원회, 앞의 보도자료, 2019. 8. 2, 3면 참조.

29) 전용식, “주요국 금융상품 수수료 규제의 영향과 시사점”, KiRi리포트, 2019. 2. 11, 2~3면;

서 이루어져야 하므로 적정 수준의 규제와 자유로운 경쟁을 유도하는 방법을 병행해야 한다고 생각한다. 금융위는 불합리한 보험 사업비와 모집수수료 체계를 개편하여 보험료 인하를 유도하려는 목적으로 개선안을 추진 중이므로 보험모집시장의 건전한 경쟁을 장려하면서 불완전판매를 줄일 수 있는 정책의 추진이 필요하다.

나. 보험모집수수료 선지급, 분할지급 병행에 따른 실효성 문제

보험모집수수료의 선지급 방식 이외에 분할지급 방식을 도입하는 방안을 금융위가 제안하였다. 보험모집인이 모집수수료의 지급 방식을 선택 가능 하도록 하여 자율성을 보장하고는 있으나, 분할지급 방식의 선택시 5%의 수수료를 더 주는 방안만으로 실효성을 확보할 수 있을 지는 의문이다. 보험모집인이 분할지급 방식 선택 시 수수료를 조금 더 지급하거나 실질적으로 선지급 방식보다 이득이 될 수 있도록 보완할 필요가 있다. 즉, 모집수수료를 판매수수료와 유지관리수수료의 명확히 구분하여 운영하되 보험모집인이 선지급 방식보다 분할지급을 선택할 경우에 보다 높은 수수료를 받을 수 있도록 하거나 선지급 모집수수료의 한도를 규정하는 방안을 검토해야 한다고 본다. 이미 과도한 선지급 수수료를 금지하는 내용의 보험업법 개정안이 제시되기도 했으나,³⁰⁾ 실제 실현가능할지 여부는 의문이며 향후 금융위의 정책 추진 상황을 지켜보아야 할 것이다.

Viewpoint, “The Changing Face of European Distribution”, BlackRock: Bafin, 2014. 유럽연합(EU)의 보험상품 판매지침(Insurance Distribution Directives)은 2016년 2월에 발효되어 2018년 2월 23일까지 회원국이 변경해야 하는 지침으로 보험상품 판매수수료 및 모집행위 관련 규제를 강화하는 내용을 담고 있다. 이 지침에 맞춰 독일도 보험상품 판매수수료 및 모집행위 관련 규제를 모색 중이다. 이미 독일은 보험감독법(ISA 48a)과 보험거래법(ICA 7 a)의 개정으로 보험상품 판매수수료 및 모집행위 관련 규제, 교차판매 관련 규제를 강화한 바 있다.

30) 김은경, 앞의 발표문, 190면. 보험계약 경과년도별 수수료 한도(비율)를 초과하는 모집 수수료는 지급을 금지하도록 하고 있으며, 경과년도별 비율 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

다. 보험모집수수료 공시의무 또는 설명의무 부여 방안

보험모집조직 중 방카슈랑스와 GA보험대리점은 보험회사에 전가되는 사업비의 비중이 높으므로 일정한 제한이 필요하다. 그동안 보험업법상 공시제도가 강화되면서 방카슈랑스 모집수수료를 공시가 포함되어 있다.³¹⁾ 따라서 GA의 경우에도 공시의무를 부여할 필요가 있다.

한편, 보험회사의 보험모집수수료는 사업방법서상 예정사업비에 포함되어 당해 보험상품의 영업비밀에 속하는 것이므로 이러한 내용을 설명의무 속에 포함시키거나 공시의무의 범위로 정하는 문제는 보험회사나 GA의 수익구조의 변화를 야기하는 것이므로 신중한 접근이 필요하다. 그러나 보험모집과정에서의 불완전판매가 증가하고 있고, 그 원인이 보험모집수수료 지급방식에서 주로 발생하고 있으므로 이러한 방안을 전향적으로 검토할 유인은 충분하다. 그런데 금융위의 개선방안이 보험사 및 보험모집조직의 자율적인 영업을 보장하면서 보험료 인하를 유도하는 방식을 취하는 연성 규제 성격의 성격을 갖고 있으므로, 이러한 방안의 의무화는 당장 기대하기 어려운 부분이다.

또한, 대다수 보험소비자가 이러한 공시제도를 활용할 수 있을지 실효성 문제도 의문이다. 이미 우리나라 공시제도의 운영수준은 선진외국과 유사하거나 보다 많은 정보를 제공하고 있음에도 그 효과는 미비하다.³²⁾ 공시내용 및 대상의 획일성, 중복성, 복잡성으로 인한 보험계약자의 편의성 제고를 개선할 필요가 있다. 보험전문가 또는 보험업 종사자도 활용이 높지 않은 상황에서 일반 보험소비자의 활용을 기대하기는 어렵다고 본다. 설명의무에 보험모집수수료를 포함하는 방안 역시 유사한 맥락에서 볼 수 있는데, 온라인 비대면채널의 강화로 인해 설명의무의 서면화 또는 전자적 방식 등 간소화 추세를 고려할 필요가 있다. 사건으로는 예정된 금융위 개선안의 시행 이후, 불완전판매 등의 부작용이 있는지 확인하면서 도입 여부를 검토하는 방안이 적절하다고 본다. 아울러 후술

31) 보험공시제도는 보험업법에 1999년 2월 신설되어 점차 강화되어 왔으며, 여기에는 경영공시(status disclosure), 상품공시(product disclosure), 상품비교공시, 방카슈랑스 모집수수료 공시가 있다. 이하 김종호, 앞의 논문, 138면.

32) 김종호, 앞의 논문, 138면.

(Ⅲ. 2. 마)하는 보험사 수익구조상 사업비차손익을 활용한 모집조직 및 보험사간의 경쟁을 유도하는 방안이 먼저 도입될 필요가 있다고 생각한다.

라. GA보험대리점의 보험계약을 보험사별로 할당하는 방안

방카슈랑스의 경우, 보험계약 중개의 과열경쟁을 막기 위해 특정 보험회사의 보험상품 판매비중이 25%를 넘지 못하도록 하는 할당제도가 있다(보험업법 시행령 제40조 제6항). 우리나라에만 있는 규제로 대형보험사 및 은행계열 보험사의 시장 독과점을 방지하고 보험사간 균형발전을 위한 취지에서 고안된 제도이다. GA의 경우에도 소속 모집인이 특정 비율 범위 내에서 보험상품을 중개하는 다중전속(multi-tied)의무화 규정을 둘 필요성이 있다.³³⁾ 특정 보험사의 상품만을 판매하는 이유가 보험계약 체결시에 인센티브 성격의 과도한 수당 등의 수입을 얻는 것이므로 적절한 규모로 제한함으로써 부당하게 모집수수료를 챙기려는 보험모집인이나 GA의 모집활동을 제한할 필요가 있다. 다만, 금융기관보험대리점과 동일하게 25%할당을 적용할지 여부는 신중한 검토가 필요하다. 방카슈랑스와는 달리 GA의 경우 모집인의 적극적인 모집활동을 통한 노력이 필요한 부분이 있고 보험소비자의 선택권 보장 측면을 고려할 때, 유연하게 그 비율을 적정선(30~45%)으로 정하는 것이 타당하다고 본다.

마. 보험모집수수료 체계와 보험사 사업비차손익의 관계

보험계약자가 보험사에 납입하는 보험료는 사망 등 위험 보장을 위한 위험보험료와 생존 및 환급 등을 위해 적립되는 저축보험료, 그리고 보험상품을 판매하고 유지·관리하기 위해 소요되는 모집수수료, 직원 인건

33) 김은경, 앞의 발표문, 194면; 같은 취지 정승희, “GA채널의 영향력 확대 및 시사점”, 하나금융경영연구소, 2018. 12; 그러나 25%로 보험판매를 제한하는 것은 자율경쟁이라는 시장의 원리에 반할 뿐 아니라, 인위적으로 판매를 막게 되므로 오히려 보험소비자의 상품선택권을 제한하는 결과를 낳는다 반대의 주장도 있다(이석호, “방카슈랑스 25%룰에 대한 시행평가 및 개선 과제”, 금융브리프 제24권 제47호, 한국금융연구원, 2015. 12, 5~7면).

비 등 부가보험료로 구성된다.³⁴⁾ 따라서 보험사의 수익은 크게 위험률차손익(사차), 이자율차손익(이차), 사업비차손익(비차) 등 3가지 요소에서 발생한다. 즉, 위험보험료는 위험률차손익을, 저축보험료는 이자율차손익을, 부가보험료는 사업비차손익을 결정하는 요인이 된다.

이자율차손익은 보험사가 보험계약자에게 받은 저축보험료를 자산운용하여 높은 수익률을 올렸을 때 개선되는 효과가 있는데, 현재 금리가 높지 않고 앞으로 저금리 기조가 유지될 것으로 예측되므로 현실적으로 수익률을 올리기는 쉽지 않다. 또한 이미 2017년 8월말 현재 고령사회에 진입하였고, 2025년경 초고령사회로의 진입이 예측되는 상황에서 보험수익의 중요한 원천인 위험률차손익의 장기적 감소가 불가피하다. 고령화로 인한 의료보험, 암보험과 같은 건강보험에 대한 높은 수요와 이러한 보험의 보험기간이 길어지면서 예정위험률보다 실제위험률이 높아지는 상황이 초래될 가능성이 높기 때문이다. 따라서 보험사의 수익구조를 개선하기 위해서는 사업비절감을 통한 사업비차손익 관리를 강화할 수밖에 없다.

보험회사 간의 경쟁 측면에서 볼 때에도 위험률차와 이자율차는 보험사 간 차이가 점차 줄어들고 사업비차에서 경쟁이 이뤄질 가능성이 높다. 예컨대 보험사들의 동종 상품을 비교해 보면, 보험요율과 보장의 내용에 큰 차이가 없는 경우가 많으며, 차이가 있다 하더라도 보험소비자의 필요에 적합한 보험설계를 할 경우, 실제 보험사 간의 보험료 차이는 사업비차에서 발생하게 된다. 즉, 보험모집인의 모집방법에 따라, 보험모집 주체의 주된 모집형태에 따라 모집수수료의 차이가 생기게 되므로 이러한 차이를 보험료의 책정에 반영될 수 있는 구조를 만들 필요가 있다. 보험회사가 사업비차로 인한 수익률을 높이고, 이를 보험료 인하로 이어지도록 할 경우, 다른 보험사보다 가격경쟁의 우위에 있게 되므로 보험판매 실적이 올라갈 수 있는 유인이 생긴다.

현재 국내의 경우 전속채널에서 비전속채널 중심으로 보험모집의 주도권이 전환되면서 선지급 모집수수료가 고착화 되었고, 이로 인한 불완전판매가 많은 상황이므로, 전속채널 또는 비대면채널의 활성화를 통해 불

34) 금융위원회, 앞의 보도자료, 2019. 8. 2, 3면 참조.

필요한 사업비의 지출을 억제하는 방안을 강구할 필요가 있다. 인공지능 기술의 발전을 적절히 보험업무에 특히 보험모집업무에 집중할 경우, 모집수수료 문제로 발생하는 불완전판매를 직·간접적으로 줄일 수 있을 것으로 본다.

바. 소 결

모집수수료 등 보험모집인의 보수체계에 대한 과도한 규제와 보수체계의 의무적인 공개는 보험모집인이 전달하는 정보의 질을 저하시킬 수 있다.³⁵⁾ 보험모집인 보수체계에 대한 규제는 당해 모집인과 대리점뿐 아니라 보험회사, 보험소비자의 행위에도 영향을 미치게 되므로 과도한 규제는 오히려 불완전판매의 원인이 될 수 있다.³⁶⁾ 예컨대 수수료가 낮아질 경우 보험모집인은 보험상품의 판매량을 증가시키기 위해 보험소비자에게 적절하지 않은 조언을 할 유인이 있고, 보험소비자는 보험상품의 특성이나 보장내용보다는 모집인의 수수료에 더 관심을 갖는 현상이 발생할 수 있다. 따라서 모집수수료에 대한 과도한 직접 규제보다는 모집에 드는 사업비를 낮출 수 있는 모집방법을 적절히 도입하여 보험사의 수익 구조를 안정화시키고, 이를 기초로 보험료를 인하할 수 있도록 관련 제도를 준비해야 한다고 본다.

3. 보험모집방법의 선진화를 통한 개선 방안

가. 서 언

보험 불완전판매를 줄이기 위한 방법으로는 교육 등을 통해 보험소비자의 보험지식을 높이거나 보험모집인의 전문성을 강화하는 방법을 들 수 있다.³⁷⁾ 아울러 보험모집인의 책임의식을 강화하는 방안도 강조되고

35) 전용식, 앞의 논문, 6면; M. Li, K. Madarasz, "When mandatory disclosure hurts: Expert advice and conflicting interests", *Journal of Economic Theory*, 2007.

36) Inderst, R. & Ottaviani, M., "Competition through commissions and kickback", *American Economic Review*, 102(6), 2012, pp. 2826~2858.

있다. 그런데 이러한 방법은 이상적인 구호에 그치고 있다는 것이 그동안의 결과가 보여준다. 보험모집인도 정확히 알 수 없는 복잡한 보험상품을 보험소비자가 이해하기는 쉽지 않을 뿐 아니라, 높은 모집수수료를 받기 위해 GA보험대리점으로 이직하여 실제 많은 계약 실적을 내고 있는 보험모집인이 이를 증명하고 있다. 따라서 앞에서 논의한 보험모집수수료 체계에 대한 규제 개선만으로 GA에서 발생하는 불완전판매 문제를 해결하기는 쉽지 않다고 본다. 보험소비자가 자신에게 적합한 보험을 스스로 찾을 수 있거나 보험모집인이 인공지능 기술 등을 활용하여 고객에게 적합한 보험설계를 할 수 있는 시스템을 도입하는 방안이 병행되어야 한다.

나. 보험모집수수료 체계의 개선 방향

1) 보험산업 성장을 위한 모집방법의 전향적인 선진화

앞으로 보험산업은 낮은 경제성장률, 저출산, 고령화 등의 영향으로 외형 성장이 둔화될 것으로 예측되고 있다. 이러한 현상은 이미 현실화되고 있는데, 보험을 통한 촘촘한 사회안전망의 구축을 위해 적극적인 대응이 필요하다. 순수 보험이 아닌 금융상품에서 보험의 기능이 가미된 형태가 판매되고 있는 점도 보험업 성장의 한계로 작용한다. 보험만이 제공할 수 있었던 다양한 보장들도 파생상품 등 다른 금융상품이 제공할 수 있는 등 무한경쟁의 시대에 진입했다. 발생하지 않은 미래의 사고에 대한 대비는 보험만이 아닌 은행, 펀드 등 다양한 금융상품을 통해서도 가능하다. 특히 성장이 정체되고 저금리가 지속되는 상황에서 고비용 구조는 더 이상 유지할 수 없다. 따라서 소비자들이 보험상품을 선택하도록 하기 위한 다양한 노력이 필요하다. 4차 산업혁명 등 기술의 발전과 소비자의 다양한 수요에 맞춰 보험이 변화하지 않으면 소비자의 외면을

37) 다양한 교육을 통해 보험계약자의 보험에 대한 이해도를 높이고 보험모집인의 교육을 강화하여 전문성을 높여야 한다. 또한 단체판매나 제휴판매에 대한 대책, 고령자에 대한 보험판매, 움부즈만제도, 예시계리사 제도 등도 불완전판매를 개선하기 위한 정책대안이 될 수 있다. 이하 김종호, 앞의 논문, 152~158면에서 상세히 설명하고 있다.

받게 될 것이다.

최근 들어 보험 사업비 및 모집수수료에 대한 문제가 부각되고 있는데, 보험산업의 성장이 한계에 직면한 상황에서 보험소비자의 입장에서 관련 제도의 재검토를 다각도로 할 필요가 있다. 이와 관련하여 보험회사, 보험대리점, 보험모집인, 보험계약자 등 이해관계인의 다양한 의견을 수렴하면서 제도 개선의 최종 수혜자는 보험소비자가 될 수 있도록 정책의 방향을 정해야 한다. 보험영업이 어렵다고 모집비용을 과다하게 지출하여 보험료를 인상하는 악순환이 반복될 경우 보험은 소비자로부터 외면 받게 될 것이기 때문이다. 모집조직 입장에서도 시장 경쟁력이 없는 사업비 및 모집수수료 체계를 고수할 경우 소비자 신뢰를 얻지 못할 것이므로, 보험모집환경과 향후 모집조직의 발전을 위해 전향적인 검토가 필요하다.

2) 보험모집수수료 체계에 대한 적절한 규제와 경쟁의 활성화

보험모집수수료 체계의 문제가 여러 측면에서 개선이 필요한 시점임을 고려할 때, 금융위의 발표는 시의적절하고 타당한 것으로 보인다. 다만, 소비자 측면에서 불필요한 보험료 낭비요인을 제거하여 실질적으로 개별 보험소비자에게 이득이 생기도록 하는 방안이 중요하다. 모집수수료 체계의 개선을 통해 불필요한 사업비가 지출되지 않도록 하여 실질적으로 보험료를 줄일 수 있는 방향으로 개선되어야 한다.

그렇다고 하여 사업비를 과도하게 직접 제한하는 방식은 신중할 필요가 있다. 보험회사의 자율과 경쟁을 최대한 존중하는 방향으로의 검토가 이루어져야 한다. 모집조직이 보험모집을 위한 적극적인 모집노력을 인정할 필요가 있다. 불완전판매 요인을 제거하는 방안을 별도로 마련하고 동일한 모집노력에 대한 형평성을 개선하는 정책이 추진되어야 한다. 수수료 총량을 인위적으로 제한하는 방식은 단기적으로는 효율성이 높겠지만, 중장기적으로는 불완전판매의 원인이 될 수 있으므로 지양되어야 한다. 궁극적으로 동일한 유형의 보험상품의 경우 보험회사 간의 차이가 크지 않고, 보험모집인이 보장 정도와 방식을 보험소비자에게 적합하게 권유하고 설계하는 방법을 통해 다소 간의 차이도 극복할 수 있다. 따라

서, 보험회사 간의 경쟁 및 보험모집조직 간의 자유로운 경쟁을 유도하기 위해서는 사업비차를 활용한 방안이 대안이 될 수밖에 없다.

다. 보험 맞춤 추천 서비스의 활성화

보험모집시장에서의 불완전판매를 획기적으로 줄일 수 있는 기술이 개발되어 상용화되기 시작하였다. 보험은 정보의 비대칭으로 야기되는 시장의 왜곡 현상이 큰 금융상품인데, 개별 보험소비자에게 적합한 보험상품을 찾아 주고 보장내용도 적절하게 설계할 수 있는 보험 맞춤 추천 서비스가 활성화 되면, 보험소비자의 보험에 대한 이해를 높여 불필요한 보험가입을 하지 않게 되고, 보험 불완전판매도 획기적으로 줄일 수 있을 것이다.

핀테크 전문 기업 핀크(Finnq)는 보험정보 플랫폼 마이리얼플랜과 제휴를 맺고 ‘보험 맞춤 추천 서비스’를 준비하고 있다. 핀크는 아이지넷³⁸⁾과 협업해 사용자에게 보험사 구분 없이 다양한 보험상품을 추천하고 진단하는 보험진단 서비스를 제공하게 된다. 이름, 주민등록번호, 직업 3가지 정보만 핀크 앱에 입력하면 맞춤형 보험상품을 추천 받을 수 있다. 보장성·저축성 보험여부, 월 납입액, 계약·특약조건, 보장내역 등도 확인할 수 있다. 더욱이 이용자들의 조건에 맞춘 보험 설계 서비스를 구축하여, 이미 보유하고 있는 보험상품을 분석해서 불필요하거나 중복 보장 여부 등의 결과물도 제공가능하다. 또는 현재 연령대에서 꼭 필요한 보장이지만 놓치고 있는 부분은 없는지도 알려준다.³⁹⁾

위와 같은 보험 맞춤 추천 서비스를 보험소비자들이 적극 활용하게 되면 보험모집인의 무리한 보험권유와 불합리한 보험계약의 체결은 줄어들 것이다. 아울러 보험소비자가 자신에게 필요한 보험을 찾아 스스로 가입하는 상황이 전개될 것으로 예측된다.

38) 전자신문, “보험설계사 설자리 없어지나”… AI 설계사, 보험시장 ‘다크호스’ 부상, 2019. 8. 18. <<http://www.etnews.com/20190808000225>>; 보험정보 플랫폼 마이리얼플랜 운영 주체인 아이지넷은 2014년 설립된 인슈어테크 기업이다. 아이지넷은 보험진단 빅데이터에 머신러닝 기술을 적용해 보험상품에 대한 인공지능 보험진단 서비스를 제공하고 있다.

39) 헤럴드경제, 핀크 ‘보험 맞춤 추천’ 서비스 개시, 2019. 8. 23. <<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20190823000141>>

라. 인공지능(AI)을 통한 보험모집의 가능성

GA보험대리점 소속 보험모집인 등이 수수료를 받은 이후, 다른 모집 조직으로 이동하거나 새로운 모집인이 계약유지관리 업무를 맡게 되어도 신규 가입을 유도하면서 기존 계약의 해지를 권유하는 경우가 빈번하게 일어나고 있는 실정이므로 보험민원은 높을 수밖에 없다. 보험업은 보험 모집 활동이 보험모집인의 실적과 직결되고, 보험회사의 수익으로 이어지므로 이러한 문제는 보험업의 구조적 한계로 볼 수 있다. 따라서 모집 수수료 지급 한도를 정하거나 지급 방법을 선지급에서 분할 지급으로 전환하는 규제적 관점의 논의에 더하여 보험설계 과정에서부터 투명하고 공정하게 보험소비자의 편에서 보험계약 체결이 이루어질 수 있도록 모집방법을 선진화할 필요가 있다.

앞에서 살펴본 보험 맞춤 추천 서비스에서 한 단계 진보한 방법으로 AI 보험모집인이 머신러닝(machine learning; 기계학습)을 통해 고객에게 적합한 보험을 추천하는 서비스가 가능해 지고 있다. AI를 통한 보험 설계 등 보험업무는 이미 외국에서 높은 생산성을 확보하고 있다. 해외의 한 대형 보험사는 34명의 보험 접수 직원이 수행하던 특약이나 조항 검색 및 분석 업무를 IBM AI ‘왓슨 익스플로러’로 대체하였다.⁴⁰⁾ 이미 국내에서도 2016년 12월 인공지능을 활용한 보험상담서비스를 제공하는 ‘프로미 챗봇(chat-bot)’이 도입되었고,⁴¹⁾ 2019년 6월부터 카카오톡을 활용하여 자동차보험 신규 또는 갱신 가입, 긴급출동서비스, 온·오프 여행자보험 가입, 생체인증을 통한 보험가입, 보험료납부 등이 가능해졌다.⁴²⁾

특히 핀테크 업체 페르소나시스템과 DB손해보험이 2020년 초 AI 보

40) 전자신문, 앞의 기사 참조.

41) 프로미 챗봇은 카카오톡 채팅 기반의 보험 관련 업무 상담 서비스로서 1,000가지 지식데이터를 분석해 보험금 청구방법, 구비서류 안내, 계약대출 이용 방법, 서비스망 찾기 등 고객의 문의사항에 대한 응대를 목적으로 하는 지식기반형 서비스이다. 애플경제, 동부화재, 손보업계 최초 ‘프로미 챗봇’ 서비스, 2016. 12. 19.<www.applen.or.kr>

42) 세오스코어 데일리, [혁신금융] DB손보, 카톡으로 보험가입·보험료 납부…인슈어테크 개발 박차, 2019. 9. 16.<<http://www.ceoscoredaily.com/news/article.html?no=60412>>; 한국공제신문, 금융규제 샌드박스 혁신금융서비스로 인슈어테크 급부상, 2019. 8. 6.<www.kongje.or.kr> 등 참조.

협설계 서비스를 담은 'AI 인슈어런스 로보텔러'를 도입할 예정이다.⁴³⁾ 인공지능을 통한 24시간 보험계약 모집으로 소비자가 원하는 시간에 상담이 가능하며 소비자 편익은 물론 사실과 다른 설명으로 인한 불완전판매 가능성도 줄일 수 있을 것으로 기대된다. ⁴⁴⁾ 또한, AI 보험모집인이 보험계약자에게 적합한 맞춤형 보장을 설계할 수 있으므로 보험모집 시장의 획기적인 변화가 예상된다. 앞에서 설명한 한 보험소비자 개인별 보험진단 및 추천 서비스와 병행하여 시행될 경우, 보험소비자의 만족도와 적합도가 높을 수밖에 없을 것이다. 특히 보험업의 고질적 문제로 지적되고 있는 계약유지율도 100%에 근접할 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 실제 위와 같은 인공지능을 활용한 보험모집이 불완전판매와 보험민원을 획기적으로 감소시키고, 계약유지율도 높다는 것이 입증된다면, 대부분의 보험사들은 이러한 선진화된 모집방법을 도입하지 않을 수 없을 것이다.

마. 인공지능(AI) 보험모집인과 오프라인 보험모집인과의 조화로운 발전

인공지능 등을 활용한 인슈어테크(insurtech)의 진보가 급속하게 진전되고 있어 보험다모아의 확대와 인공지능 모집체계로의 개선이 이루어질 수밖에 없다고 본다. 인슈어테크는 대면거래 중심이었던 보험시장에 인공지능, 빅데이터, 블록체인 등의 기술을 도입하여 소비자 중심의 서비스 제공 및 보험계약단계의 단축 등을 목표로 한다. 앞으로 보험과 기술을

43) 금융위원회 보도자료, 2019. 5. 15 ; DB손해보험의 암·운전자 보험이 서비스 대상으로, 소비자가 AI를 통해 24시간 보험을 계약할 수 있다. 단 이 서비스의 최대 모집 건수는 연간 1만 건으로 제한되며, 체결된 계약 모두 통화 품질 모니터링이 이뤄지고, 모든 민원이나 분쟁, 소송 등은 DB손해보험이 1차로 책임지게 된다. 이하 동 보도자료 [별첨1], 2면 참조.

44) 금융위원회, 위의 보도자료, 2면, 금융위원회는 2019년 4월 발효된 금융혁신지원특별법에 따라 도입된 금융규제 샌드박스 수혜 대상으로 인공지능과 전화 통화로 보험에 가입하는 서비스 등 혁신금융서비스 8건을 선정하였다.

45) 전자신문, 앞의 기사 참조, 보험닥터 플랫폼을 서비스하는 마이리얼플랜은 2018년 초부터 2019년 7월까지 18개월차 고객 전체의 보험계약 유지율이 98%에 이르고 있다고 한다. 오프라인 기반 국내 보험사의 13회차 계약 유지율이 80%대인 점을 고려하면 엄청난 혁신이다. 금융감독원은 지난해 기준 생명보험사의 13회차 계약유지율은 80.7%이며, 손해보험사는 81.9%였다. 25회차의 경우에는 생보사와 손보사의 계약유지율은 각각 65.5%, 67.8%에 불과하다.

접목한 정보통신기술의 기반 위에 소비자의 편의성을 극대화 시키는 보험상품과 서비스가 확대될 것이므로, 이른바 AI 보험모집인을 통한 보험가입이 일상화되는 시점이 국내에서도 멀지 않았다. 금융권 콜센터가 AI로 대체될 전망이다라는 점에서 오프라인 보험모집인의 향후 지위에 대한 고민이 필요하다. 2025년경 초고령사회로의 진입이 예상되는 상황에서 고령자의 보험금청구가 쉽지 않은 문제가 대두되고 있는데, 보험금청구 관련 업무를 보조 또는 대행하는 보험유지관리 서비스에 오프라인 보험모집인의 비중을 높이는 수수료 체계를 도입하는 것도 방법이 될 수 있다. 보험모집인은 보험소비자와 인간적 유대 관계를 형성할 수 있는 장점이 있으므로 새로운 형태의 역할이 부여될 수도 있다고 본다.

한편, 인공지능 보험모집인의 도입은 40만 보험설계사의 생계 문제와도 직결되는 부분으로 금융당국이나 보험업계에서도 이러한 부분을 고려하여 그 시기를 조절하는 것으로 보인다. 또한, AI 보험모집인의 급속한 도입이 이루어질 경우에 일자리 문제 등 실업률이 높아지는 문제가 있어 적극적으로 도입하기는 어려울 것이다. 그러나 저출산·고령화가 가속화될 것이므로 보험업이 경쟁력을 유지하기 위해서는 보험료를 줄일 수 있는 방향으로의 모집조직 개편이 필요하다. 아울러 현재와 같은 보험모집조직도 신규 보험계약의 체결 및 유지를 위해 필요하므로 양자[인공지능 등 온라인 모집형태 및 오프라인 보험모집조직]를 조화롭게 활용하는 방안을 강구해야 할 시점이다. 이러한 측면에서 보험모집조직의 수수료체계도 재검토되어야 한다.

예컨대 보험상품의 구조가 간단한 경우에는 AI 보험모집인을 통한 보험계약 체결이 빠르게 가능해질 것이고, TM이나 온라인(AI포함)으로 보험설계의 유인을 받고 오프라인 보험설계사가 계약 체결에 이르게 되는 상황으로 크게 나뉘 질 수 있다. 전자의 경우, 보험모집에 드는 비용이 적게 발생하므로 보험료 인하의 요인이 크게 될 것이며, 후자의 경우 보험모집에 드는 비용이 현재보다는 낮게 책정될 것이다. 종국적으로 AI를 활용할 경우, 보험모집 과정에서의 모집수수료 비용이 감소될 것임이 분명해 보이므로 이러한 점을 고려하여 보험모집수수료 체계를 설계해야 한다고 본다.

4차 산업혁명으로 보험산업은 보험소비자에게 새로운 경험을 제공하

고, 보험업무를 자동화하는 방향으로 나아가고 있다. 특히 인공지능을 통한 보험모집 기술이 점차적으로 발전하여 보험설계 영역에서도 큰 변화가 예상되고, 앞으로 10년 이후에는 인슈어테크가 대세를 이룰 것이다. 따라서 이와 관련하여 현행 보험모집조직의 변화형태, 존립가능성, 합리적인 보험모집수수료 체계를 준비해야 한다.

바. 소 결

국내 보험모집조직은 보험회사가 직접 보험모집인을 운영하거나 직영 보험대리점을 통한 방식에서 여러 보험회사의 상품을 판매하는 금융기관 대리점과 GA보험대리점 방식으로 주도권이 전환되었다. 이러한 상황이 지속되면서 보험회사가 GA보험대리점의 부당한 요구를 들어 주는 경우가 점점 증가하였다. 금융당국이 보험모집수수료 체계를 근본적으로 개선하려는 노력을 하는 이유도 이를 목과할 경우, 선의의 보험소비자가 피해를 입게 되는 사례가 급증함은 물론 보험산업 전체에 대한 신뢰 저하로 이어질 수밖에 없기 때문이다. 보험산업을 둘러싼 다른 금융권의 도전과 경쟁도 점차 심화되고 있다. 결국 인공지능 기술 등을 활용한 보험모집이라든가 언더라이팅, 보험금산정 등 모든 영역에서의 새로운 운영 방식의 도입이 불가피한 실정이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 온라인 형태의 비대면 방식으로 이루어지는 보험모집에 인공지능 기술이 적용될 경우, 대다수 대면 중심의 보험모집인의 실직은 불가피하다. 실업률을 줄이기 위한 국가 차원의 노력이 이루어지고 있는 상황이므로 이러한 보험모집인의 실직 문제는 정책의 운용에 있어 커다란 장애요인이다. 그러나 기존 보험모집인의 수가 감소하는 문제는 구조적으로 새로운 일자리를 창출할 수 있는 기회의 측면에서 볼 때, 긍정적인 면도 크다. 예컨대, 인공지능 관련 인력의 고용이 증대되는 효과가 예상되기 때문이다. 아울러 인공지능 보험모집이 발전한다면 이를 보조하고 지원하는 사람의 역할이 중요하다는 점을 고려할 때 새로운 접근 방법이 필요하다. 어찌 되었든 높은 비용이 소요되는 비효율적인 모집조직에 의존하는 방식도 한계에 이르렀고 새로운 모집방법을 통해 얻어지는 비용절감 효과 또한 적지 않으므로 인공지능을 활용한 보

험모집 방법을 신속히 도입해야 한다. 특히 변화하는 세상에 적합한 신규 일자리가 생성되는 장점이 크므로 새로운 산업의 발전을 유인하면서 보험업도 새로운 전기를 마련해야 할 것이다.

IV. 결 론

보험회사 전속 방식으로 이루어지던 보험모집은 비전속채널인 GA보험 대리점의 성장으로 그 비중이 줄어들었고, 보다 많은 보험계약 체결을 위해 GA보험대리점에 유리한 수수료 지급 방식이 활용되었다. 그러한 방식 중의 하나가 모집수수료의 대부분을 선지급 방식으로 지급하는 것이었고, 더 나아가 예정사업비를 초과하는 각종 수당 등이 지급되면서 불완전판매가 양산되기에 이르렀다. 대형 GA보험대리점들은 보험회사 간의 수수료 경쟁을 유도하였고, 또한 보다 유리한 수수료를 받기 위해 일부 GA는 M&A를 무리하게 추진하는 사례가 다수 발생하였다. 이처럼 모집수수료 이외의 실제 사업비가 증가하는 구조적 문제를 해결하기 위해서는 GA에 지급되는 모집수수료, 수당 등을 일정한 수준으로 제한하는 규제적 방식을 먼저 고려할 수 있다. 또 다른 방안은 GA와 같이 사업비가 많이 드는 방식과는 차별되는 새로운 모집방법을 적극 도입하여 모집조직 간의 자유로운 경쟁을 활성화하는 방법을 고려할 수 있다.

이 논문에서는 GA를 둘러싸고 발생하는 모집수수료체계 문제의 원인과 구체적인 피해를 살펴보고, 최근 금융위의 보험모집수수료 체계 개선 방안의 내용을 분석하였다. 금융위의 정책이 실효성을 거두기 위해서는 선지급 모집수수료의 한도를 범으로 정하는 방법을 고려할 필요가 있고, 모집수수료의 구체적인 내용에 대한 공시나 보험소비자에게 설명하는 방안, 보험회사 할당제를 채택할 수도 있다. 그러나 이러한 방안은 보험회사나 GA의 자유로운 경제 활동을 지나치게 제한할 수도 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

사건으로는 보험모집조직의 모집방법상 사업비 차이를 적극적으로 보험상품에 반영하여 보험료의 차이를 유도하는 방안이 필요하다고 본다.

온라인 보험모집수수료를 현재보다 적절한 수준으로 더 낮춤으로써 오프라인 보험모집조직과의 명확한 수수료 차이를 유도할 필요가 있다. 과거 온라인 보험모집조직의 불완전판매가 부각되었으나 구체적인 상황을 살펴보면, 오프라인 모집조직과 온라인 모집조직의 수수료 차이가 크지 않아 그 당시 상대적으로 모집이 용이했던 TM과 같은 온라인 채널에 보험계약이 집중된 측면도 있다. 그런데 그동안 인공지능 기술이 크게 발전하는 등 보험산업 환경이 크게 개선되고 있으므로 적절한 시점에 적절한 정책의 추진이 필요하다. 개별 보험소비자에게 적합한 보험상품이 추천되고 적절한 보험 보장이 이뤄질 수 있는 보험모집 체계를 구축해야 한다. 보험소비자에게 ‘보험 맞춤 추천 서비스’가 가능해지고, 인공지능을 활용한 보험모집도 현실화되고 있으므로 이러한 새로운 기술을 보험소비자나 보험모집조직이 효율적으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 특히 대다수 보험회사 직속 모집조직에 인공지능 보험모집인 제도를 도입할 경우, 불필요한 사업비를 줄이면서 보험료 인하를 유도할 수 있을 것이다.

(논문투고일: 2019.08.30, 심사개시일: 2019.09.05, 게재확정일: 2019.09.17)



▶ 김 영 국

보험모집인, 보험모집수수료, 보험대리점, 보험소비자, 보험료

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- 윤성훈/김석영/한성원/손민숙, 「인구고령화와 일본 보험산업의 변화」, 보험연구원, 2018. 11.
 차일권·이상무, 「보험상품의 불완전판매 개선방안」, 보험개발원, 2007

II. 논문

- 김은경, “보험모집수수료 체계의 개선을 위한 법적 제언 -보험소비자 보호를 위한 개선방안을 중심으로-”, 변화는 시대와 상사법의 과제, 2019년 (사)한국상사판례학회·(사)한국기업법학회 공동학술대회, 2019. 8. 23~24
 김중호, “보험상품의 불완전판매에 대한 법적 규제방안”, 법학연구 23(1), 충남대학교 법학연구소, 2012. 6.
 박선영·권오경, “금융자문업 글로벌 제도개편과 시사점”, KiRi리포트, 제232호, 보험연구원, 2013.
 숭실대학교 산학협력단, “보험상품 사업비 부과체계 합리화 방안”, 정책연구, 2014.
 안철경·이경희, “소비자보호를 위한 보험유통채널 개선방안”, 2011. 11.
 이석호, “방카슈랑스 25%룰에 대한 시행평가 및 개선 과제”, 금융브리프 제24권 제47호, 한국금융연구원, 2015. 12.
 전용식, “주요국 금융상품 수수료 규제의 영향과 시사점”, KiRi리포트, 보험연구원, 2019. 2. 11.
 정성희, “EU 보험상품판매지침(IDD) 시행과 시사점”, KiRi리포트, 제463호, 2019. 2.
 정세창·안철경, “소비자보호를 위한 보험상품 불완전판매 감소 정책”, 보험금융연구, 제92권 제8호, 보험연구원, 2018.
 정승희, “GA채널의 영향력 확대 및 시사점”, 하나금융경영연구소, 2018. 12.

Ⅲ. 기타 자료

금융감독원, 보험산업 혁신 보고서, 2019. 2.

금융위원회, 불합리한 사업비와 모집수수료를 개편하여 소비자의 해지환급금을 높이고 보험료 인하를 유도하겠습니다. 보도자료, 2019. 8. 2

금융위원회, '19.5.15일 금융위원회, 혁신금융서비스 8건 지정 - 4. 1. 일 금융혁신지원 특별법 시행이후 3차레에 걸쳐 총 26건의 혁신 금융서비스 지정 - , 보도자료, 2019. 5. 15

뉴스1, 보험생태계 패권 쟁 GA.. 설계사 수수료 개편 순항할까, 2019. 9. 16.

세오스코어 데일리, [혁신금융] DB손보, 카톡으로 보험가입·보험료 납부...인슈어테크 개발 박차, 2019. 9. 16.

애플경제, 동부화재, 손보업계 최초 '프로미 챗봇' 서비스, 2016. 12. 19. 전자신문, "보험설계사 설자리 없어지나"... AI 설계사, 보험시장 '다크호스' 부상, 2019. 8. 18.

한국경제, "뭉쳐야 산다"... 대형 GA 70%, M&A로 덩치 키워, 2019. 7. 9.

한국공제신문, 금융규제 샌드박스 혁신금융서비스로 인슈어테크 급부상, 2019. 8. 6.

헤럴드경제, 핀크, '보험 맞춤 추천' 서비스 개시, 2019. 8. 23.

Ⅳ. 외국 문헌

Inderst, R. & Ottaviani. M, "Competition through commissions and kickback", American Economic Review, 102(6), 2012.

M. Li, K. Madarasz, "When mandatory disclosure hurts: Expert advice and conflicting interests", Journal of Economic Theory, 2007.

Viewpoint, "The Changing Face of European Distribution", BlackRock: Bafin, 2014.

Abstract

Problems and Law Policy Issue of Insurance Solicitation Commission System

– From the perspective of insurance consumer protection
through actual premium decrease –

Kim, Young–Kook

As the initiative of insurance solicitation is switched to GA insurance agencies from insurance companies, problems of insurance solicitation commission are highlighted. Insurance companies competitively offer not only estimated expense but also policy expenses to GA insurance agencies to sell insurance, and insurance solicitors belonging to GA excessively sell insurance products that they can receive high commission from, so civil complaints and incomplete sales have increased. There is also a situation that insurance solicitors change jobs to GA insurance agencies that offer higher commissions or incentives than existing insurance companies or insurance agencies. This situation resulted in prevalence of contracts that seriously damage the insurance solicitation order such as incomplete sales, Policy Replacement and orphan policy. Therefore, financial authorities try to improve the commission system. They announced the plan that the current advanced payment system can be combined with payment by installment, and from 2021, the revised insurance supervision regulations regarding business expenses and insurance solicitation commission will be enforced. If an insurance company spends more than estimated expenses, the profit system of the company will be bad and premium can be raised, so it is necessary to advance the solicitation commission system from

the perspective of insurance consumer protection. However, the system should be compensated within the scope that free competition among insurance solicitation organizations is guaranteed. If insurance products are similar, and the premium rates are not that different, the differentiation of insurance products can be found in the difference of business expenses. Therefore, an appropriate alternative is that business expenses are realistically measured according to the main agents of insurance solicitation and specific solicitation methods, and these are reflected to increase and decrease of premium. As 'Insure-tech' is rapidly developed, and insurance related tasks such as solicitation, designing, maintenance and payment become possible by AI, it is important to induce sound competition among insurance solicitation organizations by adopting new competitive methods properly. The insurance solicitation commission should have realistic difference, which should be reflected to premium. Based on this, new solicitation methods should be adopted so that fair and free competition among insurance solicitation organizations can be activated.



▶ **Kim, Young-Kook**

insurance solicitor, insurance solicitation commission,
insurance agency, insurance consumer, premium

憲政史에서 1919년 대한민국임시정부헌장의 의미에 관한 연구

장인호*

【목 차】

I. 머리말	IV. 헌정사에서 1919년 대한민국임시 정부헌장의 의미와 시사점
II. 헌정사에서 1919년 대한민국임시 정부 헌장의 역사와 과정	1. 총설
1. 국내외상황 급변과 헌장필요성 급증	2. 3·1독립운동과 법통 관련 의미
2. 3·1운동 발생과 임시정부청사 마련	3. 국호결정과 국가성격 관련 의미
3. 임시의정원 구성과 임시헌장 논의	4. 입헌주의와 통치체제 관련 의미
4. 임정헌장 제정·공포와 임시정부 수립	5. 인간존엄성과 기본권 관련 의미
III. 헌정사에서 1919년 대한민국임시 정부헌장의 내용과 특징	6. 균등향상과 지속가능성 관련 의미
1. 총설	7. 민족단결과 사회통합 관련 의미
2. 국가의 명칭과 기구	8. 우리나라 현행대한민국헌법에의 시사점
3. 국가의 이념과 성격	9. 대한민국임시정부헌장 마련을 통하여 주권회복과 근대입헌주 의헌법 초석 마련
4. 국민의 권리와 의무	V. 맺음말
5. 제도의 도입과 폐지	

【국 문 요 약】

성균관유생 소양 조용은을 비롯한 해외각국에서 모인 29명으로 구성된 臨時議政院은 1919년 지금 2019년으로부터 약100년 전 대한민국임시정부헌장 제정의 초기과정에서 그 초석을 마련하였다. 이와 같이 1919년 그 당시 국내외 수많은 동포의 3·1운동을 계기로 먼 타국인 중국에서 조용은을 비롯한 여러 독립운동가들은 초저녁부터 시작해 다음날 새벽을 지나 오전까지 밤을 새워가며 조국의 식민지현실을 독립으로 타개하고

* 경찰대학 조교수, 법학박사

자주독립국가의 미래지향적 방향을 제시하기 위해 국가의 기본틀인 임정헌장 제정관련토론을 했다. 이러한 논의과정을 거친 후 그 결단의 산물로써 1919년 4월 11일에 대한민국임시정부헌장이 마련되기에 이르렀다.

더욱이 1919년은 1910년 8월 韓日合併으로부터 9년이 되는 날이다. 당시 수많은 물자수탈·인력수탈·토지수탈 등이 이루어지면서 국토와 국민의 현실은 참혹했다. 이처럼 일제침략 후 농어촌수탈정책, 한글말살정책, 731부대생체실험정책, 위안부명목성노예정책, 일제강제징용정책 등으로 독립투사들뿐만 아니라 수많은 사람이 재산과 가족 및 생명을 잃었고, 생존을 위해 만주·중국·러시아·미국 등 머나먼 타국으로 떠나야만 했다.

결국 일제의 침략과 수탈로 인한 극심한 고초를 겪어온 상황에서 절박한 국난을 타개하고자 1919년 3월 1일 3·1운동이 일어나게 되었다. 또한, 3·1운동 한 달 뒤인 4월 1일에 중국 상하이에 대한민국임시정부의 첫 번째 청사가 마련된다. 아울러 1919년 4월 10일 중국 상하이에서 프랑스의 치외법권 지역인 조개지에서 국내는 물론 미국·러시아·중국 등 해외각국에 거주하던 동포대표로 구성된 29명이 모여 臨時議政院을 구성했다. 그리고 1919년 4월 11일 임시의정원은 임시정부를 수립하기 위해 밤을 새워가며 새벽까지 논의를 했으며, 그 결과 정부수립과 국가의 기본틀인 헌법을 제정해야할 필요성에 따라 대한민국임시헌장을 공포했다.

무엇보다 임정헌장은 일제강제병합으로부터 독립을 이루고, 황제가 아닌 국민이 주권자인 새로운 체제를 국내외에 표방한 헌정사적 사건이다. 아울러, 1919년 4월 11일 마련된 임정헌장은 동해 9월 11일 이루어진 대한민국임시헌법 제정에 결정적인 계기가 되었으며, 2019년 올해로 제정된 지 71주년이 된지 현행대한민국헌법에 직·간접적인 영향을 주었다.

이런 점에서 1919년 대한민국임시정부헌장이 마련된지 100년이 된 해인 올해 2019년에 본 연구를 통해 헌정사에서 1919년 대한민국임시정부헌장의 의미를 분석·검토하고자 한다. 또한 100년 일제의 불법강제병합으로부터 자주독립을 이루고 독립국가의 미래를 위해 마련된 1919년 임정헌장을 통해 앞으로 대한민국헌법이 나아가야할 방향도 살펴보겠다.

I. 머리말

성균관유생 소양 조용은을 비롯한 해외각국에서 모인 29명으로 구성된 臨時議政院은 1919년 지금 2019년으로부터 약100년 전 대한민국임시정부헌장 제정의 초기과정부터 참여하면서 그 초석을 마련하였다. 이처럼 1919년 3·1운동을 계기로 먼 타국인 중국에서 조용은을 비롯해 독립운동들가는 초저녁부터 시작해 다음날 새벽을 지나 오전까지 밤을 새워가며 그 당시 조국의 식민지현실을 독립으로 타개하고 독립국가의 미래지향적인 방향을 제시하기 위하여 국가의 체계이자 기본틀인 임시정부헌장 제정관련논의·토론을 했다. 이런 토론·논의과정을 거친 후 그 결단의 산물로써 1919년 4월 11일 대한민국임시정부헌장이 마련되기에 이르렀다.

더욱이 1919년은 제국주의를 주창한 일제가 동아시아침략을 본격적으로 시작하는 시점에서 무력으로 강제합병이 이루어진 1910년 8월 韓日合併으로부터 9년이 되는 해이다. 당시 일제의 조선침략을 인해 강제적으로 국권이 상실된 지가 10년도 안되었지만 수많은 물자수탈·인력수탈·토지수탈 등이 이루어지면서 국토와 국민의 현실은 참혹했다. 이와 같이 일제침략 후 조선총독부농어촌수탈정책, 한글말살정책, 일본군731부대생체실험정책, 일본군위안부명목성노예정책, 일제강제징용정책 등으로 독립투사들뿐만 아니라 수많은 사람이 재산과 가족 그리고 생명을 잃었고, 생존을 위해 만주·중국·러시아·미국 등 머나먼 타국으로 떠나야만 했다.

결국 일제의 침략과 수탈로 조국의 참혹하고 비통한 국가적인 위기를 타개하고자 1919년 3월 1일 전국에서 3·1운동이 일어났다. 또한, 1919년 3·1운동 한 달 뒤인 4월 1일에 3·1운동의 독립의지를 체계적으로 구체화시키고자 상하이에 대한민국임시정부의 첫 번째 청사가 마련되었다.

이와 같이 1919년 4월 10일 상하이 프랑스로개지에서 국내는 물론 미국·러시아·중국 등 해외각국의 동포대표들로 구성된 29명이 모여 臨時議政院을 구성했다. 동해 4월 11일 임시의정원이 임시정부 수립을 위해 밤을 새워가며 논의한 결과로 정부수립과 새로운 국가체제의 기본적인 틀이자 큰 방향인 헌법을 제정해야할 필요성에 따라 임정헌장을 공포됐다.

이에 따라 1919년 임정헌장을 통하여 1910년 일제강제병합의 불법성

과 함께 대한민국이 독립국임을 국내외에 명백하게 밝혔다. 뿐만 아니라 동헌장은 조선과 대한국국제라는 과거의 틀을 깨고 최고법 헌법의 이념과 원리에 기초해 독립국가를 새롭게 운영함을 선포한 것으로 국가운영의 패러다임과 방향이 기존과 전혀 다르게 혁신적으로 변환함을 말한다.

이렇게 1919년 4월 11일 마련된 대한민국임시헌장은 3·1운동정신을 계승하여 자주적인 주권국가로서의 독립을 이루는데 초석이 되었으며, 같은 해 9월 11일 이루어진 대한민국임시정부헌법 제정에도 결정적인 계기가 된 헌정사적인 사건이다. 특히, 100년 전 임정헌장 제정·공포는 올해 71주년이 된 현행헌법이 최고법이자 근본법으로써 기능할 수 있는 근본토대이자 대한민국이 입헌주의헌법국가로서 시작하는 출발점이다.

이처럼 2019년 우리나라의 기본적 틀이자 큰 방향을 제공하는 최고법이자 근본법이자 기초법인 현행헌법은 100년 전에 마련된 1919년 대한민국임시정부가 천명한 이념과 내용을 계승하였다. 그 당시의 헌법적인 가치들은 현행 대한민국헌법전문상 “유구한 전통에 빛나는 우리 대한민국은 3·1운동으로 건립된...”, 대한민국헌법 제1조 제1항상 “대한민국은 민주공화국이다” 등과 같이 헌법의 전문과 조문들에서 여전히 확인된다.

더욱이 1919년 임정헌장이 무려 100년이 지났지만 국가의 미래지향적이고 지속가능한 존속을 염원하면서 임정헌장 제정세력이 천명한 이념·정신·원리·인권 등의 헌법적인 가치는 오늘날에도 여전히 영향을 미친다.

무엇보다 憲政史에서 1919년 임정헌장 제정은 3·1운동의 역사적 산물로 국가명칭 정립, 국가성격 정립, 일본의 불법합병 천명, 독립국가 재확인, 임시정부기본법 마련, 대한민국 최고법 선포, 주권회복의지 재천명 등을 국내는 물론 일본 등 전 세계에 명백하게 밝혔다는 의미를 갖는다.

이러한 점에서 1919년 임시정부헌장이 마련된지 100년째가 된 해인 올해 2019년 본 연구에서 대한민국헌정사에서 임정헌장이 차지하는 의미를 분석·검토하겠다. 이를 통해 100년 전 먼 타국에서 일제의 불법적 강제병합으로부터의 자주적 독립을 이루고, 새롭게 탄생하게 될 독립국가의 지속가능한 미래를 위하여 마련된 임정헌장의 역사·전개과정 및 헌정사적 의미에 더 잡아 현행헌법이 나아가야할 방향을 살펴보고자 한다.

II. 헌정사에서 대한민국임시정부헌장의 역사와 과정

1. 국내외상황 급변과 헌장필요성 급증

100년 전 대한민국임시정부헌장¹⁾이 마련된 1919년은 일제가 무력을 앞세워 대한제국을 강제로 합병한 1910년 8월 29일 한일병합이 조작된 경술국치의 날로부터 10년을 앞둔 시점이다. 일제는 병합 후 3·1운동 전후로 각종 식민지약탈정책²⁾ 실시뿐만 아니라 위안부명목³⁾성노예정책·731부대생체실험·관동대지진대량학살 등의 반인륜 만행을 저질렀다.

이러한 가운데 국민의 저항과 분노가 점차 고조됐다. 또한 高宗사망사건·중국군주제폐지 등 국내외상황이 급변하면서 3·1운동을 계기로 강제병합의 국난을 극복하고 자주독립을 위한 임정헌장 필요성이 급증했다.

2. 3·1운동 발생과 임시정부청사 마련

1919년 3월 1일 전국에서 일제침략·약탈에 대한 반발로 제1차 세계대전 후 전승국식민지에서 최초의 대규모독립운동인 3·1운동이 일어났다. 그리고 일제는 3·1운동을 무력으로 탄압했고 국내외에서 수많은 독립운동가와 사람들이 무차별적 감금·투옥되고 살인·고문 등으로 사망하였다.

그 결과 3·1운동이 발생한 지 한 달만인 1919년 4월 1일에 상해에서 국내외 독립운동가와 각 지역대표자가 모여 임시정부청사를 마련하였다.

-
- 1) 이재호, “대한민국 임시의정원 연구”, 박사학위논문(단국대학교), 2012, 56면 ; “임정헌법은 6번 걸쳐 제정·개정됐다. 그 명칭을 ‘헌장’·‘약헌’·‘헌법’이라 함은 임시의정원이 처한 시기에 따라 개정절차·내용이 달랐기 때문이다. 1919년헌장은 章도 없이 10개조로 선언적 규정이다. 제2차헌법과 제6차헌법은 임시정부독립완성 시 준비정부체제를 위한 것으로 다른 것과 비교해 체계적이다. 3·4·5차헌법은 독립운동추진을 위한 약헌적인 헌법이다”고 한다.
 - 2) 일제정부는 광물·가축·곡식 등 막대한 지하자원과 다양한 생물자원의 약탈정책은 물론 국어말살정책·역사말살정책 등과 같은 민족문화말살정책과 강제노동동원정책을 실시하였다.
 - 3) 정진성, “일본군 성노예제: 일본군 위안부 문제의 실상과 그 해결을 위한 운동”, 서울대학교출판문화원, 2016 참조.

3. 임시의정원 구성과 임시헌장 논의

1919년 4월 10일 우리나라 최초로 헌법을 공포한 大韓民國臨時議政院⁴⁾이 개원했다. 동년동월동일 일제의 탄압과 감시를 피해 상해의 프랑스조계지에 성균관유생인 소양 조용은⁵⁾을 비롯해 국내는 물론 미국·러시아·중국 등 각 지역대표자 29명이 임시정부의 헌법적인 근거인 대한민국 임시정부헌장을 제정·공포하기 위한 입법기관인 임시의정원을 수립했다. 헌법기관으로서 헌법·법률제정권한과 헌법·법률개정권한을 부여받은 임시의정원은 구성되자마자 1787년 필라델피아 미국연방헌법 제정과정⁶⁾과 마찬가지로 임시헌장의 내용과 방향을 위한 집중적인 논의·토론을 했다. 이후 임시의정원 권한 등의 세부사항은 「임시의정원법」에 규정되었다.

4. 임정헌장 제정·공포와 임시정부 수립

1919년 임시헌장의 실질적 기초자인 조용은⁷⁾을 비롯한 국내외 각 지역대표로 구성된 임시의정원은 1919년 4월 10일 늦은 밤부터 다음날

-
- 4) 이재호, 앞의 논문, 23-24면 ; “1919년 4월 10일 상해 金神父路 60호에 모인 사람은 29명이다. 제헌의원인 셈이다. 제1회 임시의정원개회첫날 회의명칭을 정했다. 회의가 열리자 본회명칭을 임시의정원이라 칭하기로 趙蘇昂 동기와 申錫雨 제청으로 가결됐다”고 한다.
- 5) 김봉수, “조소양의 삼균주의에 관한 연구-정치사상을 중심으로-”, 석사학위논문(한국교원대학교), 2004, 11-12면 ; “조소양은 16세에 성균관에 입학했고 이듬해 황실유학생으로 선발돼 일본東京府立 제1중학교에 입학 뒤 25세에 명치대학교법과를 졸업했다. 그 후 상해임시정부 등 독립운동활동을 했고 삼균주의 창안해 독립운동이론·근거를 제시했다”고 한다.
- 6) 장인호, 美國憲政史에서 Philadelphia제헌회의의 의미와 시사점, 「미국헌법연구」 제29권 제1호, 미국헌법학회, 2018, 223-224면 ; “1987년 필라델피아에서 미국연방헌법의 제정권력자들은 국난극복을 위한 헌법제정을 위해 집중적 논의·토론의 과정을 거쳤다”고 한다.
- 7) 한인섭, “대한민국은 민주공화제로 함-대한민국임시헌장(1919.4.11) 제정의 역사적 의의”, 「서울대학교 법학」 제50권 제3호, 서울대학교법학연구소, 2009, 172-174면 ; “1919년 대한민국임시헌장의 틀을 잡고, 조문의 체계와 내용을 창출한 분은 성균관유생 소양 조소양이라 할 수 있다. 그의 다년간의 법률적 지식도 크게 도움이 되었을 것이지만, 무엇보다 애국적 민족운동의 기류를 일관한 바탕 위에, 그러한 민족운동에 법적 표현을 주도해 낸 것이다. 그 뿐 아니라, 조소양은 임정 후기의 문서, 가령 「대한민국임시약헌(1940. 10. 9)」, 「대한민국건국대강(1941.11.28.)」 등의 작성자이다. 현재에 이르도록 한국헌법의 원형을 몇 십년간 만들고 다져나간 실질적 기초자는 조소양이라고 할 수 있다”고 한다.

11일 오전까지 밤을 새워가며 논의·토론하였다. 그 결과 1919년 임시헌장 필요성의 공감대가 형성되어 국가체제의 기본방향인 1919년 4월 11일 임정헌장이 제정·공포되고, 같은 날 임시정부가 수립되기에 이르렀다.

Ⅲ. 헌정사에서 1919년 대한민국임시정부헌장의 내용과 특징

1. 총설

1919년 4월 11일 제정·공포된 대한민국임시헌장은 조직적인 저항운동 단체의 기본법⁸⁾이다. 대한민국의 명칭·이념·성격·국민기본권·국민의무·국회 등을 명시한 임시헌장 제1조부터 임시헌장 제10조까지 총10개 조문으로 구성된 임시헌장이 공포됐으며, 세부내용을 살펴보면 아래와 같다.

대한민국임시헌장 제1조는 “대한민국은 민주공화제로 함”고 이라고 규정했다. 동헌장 제2조는 “대한민국은 임시정부가 임시의정원의 결의에 의하여 이를 통치함”이라고 명시하였다. 동헌장 제3조는 “대한민국의 인민은 남녀·빈부 및 계급 없이 일체 평등으로 함”이라고 규정하고 있다. 동헌장 제4조는 “대한민국의 인민은 종교·언론·저작·출판·결사·집회·주소 이전·신체 및 소유의 자유를 향유함”이라고 명시하였다. 동헌장 제5조는 “대한민국의 인민으로 공민자격이 있는 자는 선거와 피선거권이 있음”을 규정했다. 동헌장 제6조는 “대한민국의 인민은 교육·납세 및 병역의 의무가 있음”이라는 규정을 두었다. 동헌장 제7조는 “대한민국은 인민의 의사에 의해 건국한 정신을 세계에 발휘하고 나아가 인류문화 및 평화에 공헌하기 위해 국제연맹에 가입함”이라는 내용을 명시하였다. 동헌장 제8조는 “대한민국은 구황실을 우대함”이라고 했다. 동헌장 제10조는 “임

8) 김영수, 『한국헌법사』, 학지사, 2000. 71-74면 ; “대한민국임시정부헌법의 성격을 대한민국임시정부의 지위에 따라 살펴보면, 실질적으로는 대한민국임시정부가 한민족의 국권의 회복을 위한 조직적인 저항운동단체임에는 틀림없으므로 대한민국임시정부헌법은 독립을 위한 조직적인 저항운동단체의 기본법이라고 할 수 있다. 그리고 형식적으로는 장래의 국가를 목적으로 형성된 특수한 범주에 속하는 망명정부적인 성격을 지니는 임시정부의 임시헌법이라고 할 수 있다”라고 하였다.

시정부는 국토회복 후 만 1년에 국회를 소집함”이라는 내용을 명시했다.

아울러, 1919년 임정헌장은 현행헌법과 마찬가지로 3·1운동정신·법통을 계승한 만큼, 임정헌장 제정·공포 약41일전에 선언된 3·1운동독립선언서 내용⁹⁾이 1919년 임정헌장 내용에도 직·간접적으로 영향을 미쳤다.

2. 국가의 명칭과 기구

가. 국가의 명칭

1919년 4월 10일 격론¹⁰⁾ 끝에 국가명칭이 대한민국으로 결정되었다. 이에 따라 동년 4월 11일 마련된 임시헌장 제1조는 “대한민국은 민주공화제로 함”을 규정하며, 태극기·무궁화 등과 같이 국가징표인 국호를 천명했다. 임정헌장을 계기로 이전까지 大韓國國制에 근거했던 ‘大韓帝國’이 아닌 ‘大韓民國’이란 국호가 시작됐으며, 이는 2019년 현행헌법까지 계승·유지되고 있다. 이러한 점에서 볼 때, ‘대한’과 ‘민국’의 합성어인 ‘대한민국’이란 국호의 의미¹¹⁾에 대해 견해들¹²⁾이 존재하지만 대한민국

9) 1919년 3월 1일 3·1운동독립선언서에는 “우리는 오늘 우리조선이 독립국이며 조선인이 자주민임을 선언한다. 이를 세계만방에 알려 인류평등의 큰 진리를 환하게 밝히며, 이를 자손만대에 알려 민족자립·생존의 정당한 권리를 영원히 누리게 하려는 것이다. ...가없는 아들딸들에게 괴롭고 부끄러운 현실을 물려주지 않으려면, 자자손손에게 영원하고 완전한 행복을 안겨주려면, 가장 크고 급한 일이 바로 민족독립을 확실히 하는 것이다”고 했다.

10) 한인섭, 앞의 논문, 174-175면 ; “4월 11일 임시헌장 논의에 앞서, 4월 10일 국호에 관한 안이 가결되었다. 국가의 명칭은 결코 하루밤 사이에 쉽게 되었을 리 없다. 우선 1919년 4월 10일의 시점에 이르기까지, 국호에 대한 여러 생각이 여러 문자로 표출되었다. ‘신한민국’, ‘한양정부’, ‘대한민국’, ‘조선공화국’ 등 여러 가지가 있다. 4월 11일 새벽에 공식 제기된 명칭은 대한민국이었고, 조선공화국·고려공화국이 어떠냐 하는 의견도 나왔다고 한다. 조소앙은 자신이 ‘대한민국의 명명론자’라고 하고 있다”고 한다.

11) 황태연, “대한민국 국호의 기원과 의미”, 「정치사상연구」 제21권 제1호, 한국정치사상학회, 2015, 35면 ; “일각에서는 대한민국의 ‘민국’이 1912년 선포된 ‘중화민국’의 ‘민국’을 모방한 것이라 한다. 또 다른 일각에서는 ‘민국’을 민주국가를 모방한 ‘민주국’의 분말로 본다....우리나라에서 ‘민국’은 일찍이 영·정조시대에 생겨 관용어로 쓰였고, 고종대와 대한제국기에 대중집회·일간지에 쓰인 자생적 한국어였다. ‘대한민국’도 중화민국선포나 미군 한국상륙 훨씬 전 대한제국기에 일간지에서 대중적으로 쓰이던 비공식 국호였다”고 한다.

12) 허완중, “헌법 일부인 국호 ‘대한민국’”, 「인권과 정의」 제467권, 대한변호사협회지, 2017, 35면 ; “대한민국에서 대한은 대통합이 된 한국을 뜻한다. 민국은 국가가 아우르는 모

헌법의 내용 즉 憲政史로서 그 의미와 중요성은 누구도 부인할 수 없다.

나. 국가의 기구

1919년 대한민국임시정부헌장 제2조는 “대한민국은 임시정부가 임시의정원의 결의에 의하여 이를 통치함”이라고 규정했다. 동규정에 따르면, 행정기능을 맡은 임시정부는 물론 제도의 근거를 마련하는 통치작용 중 입법기능을 수행하는 입법기관¹³⁾인 임시의정원이 마련된 것으로 임시의정원은 대통령·행정기관·법원 등을 전제로 명시했음 알 수 있다.

3. 국가의 이념과 성격

가. 국가의 이념

“대한민국은 민주공화제로 함”을 규정한 1919년 임정헌장 제1조에 따라 민주주의가 수용됐다. 아울러, “대한민국은 인민의 의사에 의하여 건국한 정신을 세계에 발휘하며 나아가 인류의 문화 및 평화에 공헌하기 위해 국제연맹에 가입함”을 명시한 임정헌장 제7조는 문화국가원리·평화국가원리·국제평화주의를 그리고 임정헌장 제4조는 “소유의 자유”를 통규정해 자본주의를 밝혔다. 이처럼 1919년 임정헌장은 제1조·제4조 및 제7조를 통해 민주주의·문화국가원리·평화국가원리·국제평화주의·자본주의 등의 내용을 담은 입헌주의헌법¹⁴⁾이다. 1948년 제정·공포와 제9차개정의 결과물인 현행헌법은 임정헌장의 이념과 정신이 계승¹⁵⁾했다.

든 사람을 위한 국가로 풀이된다. 따라서 민족은 민주국가나 민주공화국이 아니다. 이러한 점에서 대한민국은 한민족을 중심으로 구성된 국민 모두를 위한 국가이다”라고 한다.

13) 이재호, 앞의 논문, 23-24면 ; “1919년 제1회 임시의정원개회첫날 4월 10일 회의에서 우선 회의명칭을 정했다. 회의가 열리자 본회명칭을 임시의정원이라 칭하기로 趙蘇昂의 동기와 申錫雨 제청으로 가결됐다. 임시정부를 수립하면서 입법기관으로 임시의정원을 정했다. 이날 설립한 임시의정원은 한국사 최초로 결성된 의회조직이다. 길게는 20여년전 추진한 의회설립운동이 결실을 맺었다. 임시의정원은 대한민국국회의 기원이 됐다”고 했다.

14) 한수용, 『헌법학』, 법문사, 2017, 83-84면 ; “1919년 전개된 3·1독립운동의 역사적 산물인 임시정부수립 후 헌법이 채택됐다. 임시정부의 헌법은 국민주권의원리·의회주의·권력분립원리·기본권의존중·법치주의 등을 기본원리로 하는 입헌주의적인 헌법이다”라고 하였다.

나. 국가의 성격

“대한민국은 민주공화제로 함”을 규정한 임정헌장 제1조에 따라 대한민국의 성격은 민주주의와 공화주의¹⁶⁾에 근거한 민주공화국임을 알 수 있다. 이처럼 대한민국의 민국은 황제의 전제국가가 아니라 주권재민사상에 기초한 민초의 민국을 의미한다. 이로써 1919년 임정헌장은 국가의 주권행사자는 황제가 아닌 인민으로 국가의 성격이 군주제가 아닌 민주공화정임을 밝힌 것으로 대한민국은 전제군주왕정에서 민주공화정이라는 새로운 통치시스템으로 근본적 변혁을 이루는 출발점에 서게 됐다. 이는 1919년 임정헌장을 근거로 탄생한 대한민국은 대한제국의 영역 등을 승계하지만 대한민국이라는 국가체계가 그 전과는 전혀 다른 새로운 주권시스템·이념·통치시스템 등으로 변혁된다는 의미로 국가의 주권은 황제가 아닌 국민에게 있으며, 군주국이 아닌 민주독립국가임을 의미한다.

4. 국민의 권리와 의무

가. 국민의 권리

1919년 임정헌장은 국민의 기본적인 인권을 명시적으로 천명하였다. 동헌장 제3조는 “대한민국의 인민은 남녀귀천·빈부계급 없이 일체 평등함”을 규정하면서 남녀평등과 빈부·계급차별금지를 밝히고 있다. 또한, 동헌장 제4조는 “대한민국의 인민은 종교·언론·저작·출판·결사·집회·주소이전·신체 및 소유의 자유를 향유함”이라고 명시함으로써 언론출판의 자

15) 유진오, 『헌법의 기초이론』, 명세당, 1950, 100-101면 ; “우리나라 헌법의 기본정신이 민주주의에 있음은 이미 국제적 또는 국내적으로 기정사실화한 바이다. 헌법상의 기본적인 정신은 정치적·경제적·사회적인 민주주의의 조화를 꾀하는데 있다”라고 적시하고 있다.

16) 장규식, 위의 논문, 51-52면 ; “공화제를 비롯한 서양정치제도가 조선에 처음 소개된 것은 1840년대 중국에서 발간된 魏源의 海國圖志와 같은 새로운 책을 통해서였다. 최한기는 地球典要(1857)에서 이를 인용해 영국과 미국 정치제도를 소개했다. 개항 후 민중목이 1881년 조사시찰단보고서에서 세계각국정체로 君民共治·立憲獨裁·귀족정치와 함께 공화정치를 언급했다. 공화제가 지식인사회일반에 알려진 것은 漢城旬報를 통해 구미입헌정체로서 君民同治(입헌군주제)와 合衆共和(대통령제)의 정치체제가 소개되면서부터였다”고 하였다.

유, 집회결사의 자유, 주소이전의 자유, 소유의 자유와 재산권 등의 기본권을 인정하고 있다. “대한민국의 인민으로 공민자격이 있는 자는 선거권 급 피선거권이 있음”이라고 규정한 동헌장 제5조에 따라 선거권과 피선거권을 인정하였다. 1919년 임정헌장은 기본권을 헌법의 내용에 포함시키는 것은 그 당시 획기적인 사건으로 선진적·독보적이다. 그 후 지금까지 대한민국의 헌법적 성격을 갖는 규범들이 여러 번 개정¹⁷⁾을 거치면서도 평등권 등의 개인의 자유와 권리 보장을 지속적으로 천명해왔다.

나. 국민의 의무

1919년 4월 11일 제정·공포된 대한민국임시정부헌장 제6조에 따르면, “대한민국의 인민은 교육·납세 및 병역의 의무가 있음”이라고 규정하면서 국민의무를 부여했다. 이는 대한민국의 국민은 국가와 공동체의 존속·유지를 위해 교육의무·납세의무·병역의무 등과 같은 국민의 필수불가결한 의무를 이행해야 함을 밝힌 것이다. 아울러, 1919년 임정헌장은 동헌장 제3조와 제4조에서 평등권·종교자유·언론출판자유·결사·집회자유·주소이전자유 등의 국민의 기본적 인권뿐만 아니라 대한민국의 국민으로서 이행해야 할 의무로 교육의무·납세의무 및 병역의무¹⁸⁾를 동시에 규정했다.

이런 점에서 1919년 임정헌장은 국민의 기본적 인권과 기본적 의무와 관련하여 공동체의 존속과 유지를 보장하기 위한 대한민국의 구성원들인 국민의 권리와 자유의 보장을 국민이 공동체를 위하여 강제적으로 부담해야 할 필수적인 의무와 동격으로 인정·확인¹⁹⁾하고 있음을 알 수 있다.

17) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2007, 76-77면 ; “1919년 3월 1일의 기미독립운동을 기점으로 상해에 대한민국임시정부를 수립하였다. 임시정부는 1919년 4월 11일에 대한민국임시헌장을 제정하고, 9월 11일에는 대한민국임시헌법이 제정하였다. 이 헌법은 그 이후 대한민국임시헌법(1925년 4월 7일), 대한민국임시약헌(1927년 4월 11일), 대한민국임시약헌(1940년 10월 9일), 대한민국임시헌장(1944년 4월 22일)으로 개정된 바 있다”고 한다.

18) 이해정, “국방의 의무와 평등권”, 박사학위논문(고려대학교), 2016, 26-27면 ; “공화주의의 원칙에 따라 국방의무는 다음조건을 충족함으로써 정당성이 확보될 수 있다. 첫째, 군대는 ‘헌법’에 복종함으로써 군에 대한 국민의 통제가 가능하고, 이런 군대는 평화를 존중하고 침략전쟁을 부인해야 한다. 둘째, 공화국의 병사는 군인이기 이전에 자유로운 시민이기 때문에 군 내부의 민주적 질서형성이 중요하며, 군대의 구성원은 시민으로서의 정체성이 우선되어야 한다. 셋째, 시민들의 적극적 참여를 유도하기 위해 국방의무가 정의롭게 배분되어야 하며, 그 부담이 과도해서는 안 될 것이다”고 한다.

5. 제도의 도입과 폐지

가. 선거제도와 국회제도의 도입

1919년 임정헌장 제5조는 “대한민국의 인민으로 공민 자격이 있는 자는 선거권과 피선거권이 있음”을 명시함으로써 선거제도를 도입하였다. 그리고 ‘임시의정원’에 관한 대한민국임시정부헌장 제2조에서 “대한민국은 임시정부가 임시의정원의 결의에 의하여 이를 통치함”을 규정함에 따라 100년 전인 1919년 4월 10일은 헌정사에서 현행대한민국헌법의 출발점인 동시에 대한민국 국회의 전신인 임시의정원제도의 시발점이다. 또한, 임정헌장 제10조는 “임시정부는 국토회복 후 만일개년 내에 국회를 소집함”을 규정하며 입법기능을 담당하는 국회제도를 수용하게 된다. 아울러, 동임정헌장을 기초로 임시정부라는 행정부제도가 도입됐다. 이처럼 임정헌장을 근거로 임시의정원이라는 입법기관은 물론 선거제도와 임시정부라는 행정부제도가 수용되어 5번 개정과정에서 계속 계승²⁰⁾됐다.

나. 생명형·신체형·공창제도 폐지

1919년 임정헌장 제9조에 따르면, “생명형·신체형 및 공창제도를 전폐함”을 명시했다. 이처럼 동임정헌장이 신체형제도, 생명형제도, 공창제도 등과 같은 인권에 반하는 전근대적인 제도의 도입·운영 등을 폐지하였다. 이런 점에서 볼 때, 1919년 임정헌장이 인간존엄성에 반한 제도의 전폐·금지규정을 둠으로써 인권친화적인 내용을 포함하고 있음을 알 수 있다.

19) 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2016, 903-904면 ; “헌법은 공동체에서 살고 있는 국민에게 자유와 권리를 보장하면서 동시에 이를 가능하게 할 수 있도록 공동체의 존속과 유지를 위하여 일정한 의무를 부과한다. 이런 점에서 헌법이 추구하는 가치에서 공동체의 존속·유지의 보장이라는 가치와 구성원의 자유와 권리의 보장이라는 가치는 동등한 지위를 가진다”고 한다.

20) 박찬승, “대한민국헌법의 임시정부 계승성”, 『한국동립운동사연구』 제43호, 한국동립운동사연구소, 2012, 393면 이하 참조 ; “1941년 11월 공포된 ‘건국강령’은 비록 헌법은 아니지만, 건국 이후의 국가시스템을 어떻게 만들고, 국가정책을 어떤 방향에서 펼칠 것인가에 대해 정리한 문헌이다...제3장 건국의 제4항에서 선거는 18세 이상 남녀가 모두 선거권을 행사하는 보통선거로 실시하며, 신앙·교육·거주기간·출신사회·재산상황·과거행동 등을 따지지 않는다고 규정하였다. 선거는 평등·직접·비밀선거로 행한다고 규정하였다”고 한다.

IV. 헌정사에서 1919년 대한민국임시정부헌장의 의미와 시사점

1. 총설

우리나라의 기본적인 틀이자 큰 방향을 제공하는 현행대한민국헌법은 100년 전 1919년 대한민국임정헌장이 천명한 이념과 가치를 계승했다. 이처럼 100년이 지난 오늘날에도 1919년 임정헌장의 제정세력이 천명한 3·1운동정신·헌법가치들 등은 직·간접적으로 여전히 영향을 미치고 있다.

이처럼 헌정사에서 1919년 임시헌장 제정·공포사건은 3·1운동의 역사적 산물로 임시의정원·임시정부활동근거 마련, 유일한 대한민국최고법 천명, 자주독립국방향 제시, 주권회복의지 재확인, 사회통합계기 마련, 대한민국 국호정립, 민주공화국 방향수립 등의 여러 중요한 의미를 갖는다.

무엇보다 1919년 임정헌장이 제정·공포된지가 100년이나 경과하였지만, 한일합병의 불법성 선포과 자주독립 천명하면서 일제의 강제합병이라는 국가위기로부터 독립을 성취하고 국가운영의 미래지향적인 방향을 제시한 출발점인 1919년 임정헌장은 오늘날 시사하는 바가 매우 크다. 이러한 점에서 현행헌법의 출발점이 된 1919년 대한민국임시정부헌장의 의미를 살펴보는 것은 헌법 및 헌정사적으로 중요하다. 따라서 1919년 임정헌장의 의미 및 영향과 함께 1919년 임정헌장이 주는 여러 가지 시사점들을 살펴봄으로써, 급변하는 국내외의 정세와 환경 속에서 현행대한민국헌법이 앞으로 나아가야할 방향들을 살펴보아야할 필요성이 크다.

그러므로 헌정사에서 1919년 대한민국임시정부헌장의 의미와 관련하여, “3·1운동독립과 법통 관련의미”, “국호결정과 국가성격 관련 의미”, “입헌주의와 통치체제 관련 의미”, “자유권·평등권과 기본권 관련 의미”, “균등향상과 지속가능성 관련 의미”, “국가기초와 사회통합 관련 의미” 등의 내용을 분석·검토하겠다. 아울러, 1919년 임정헌장의 헌정사적 의미에 대한 분석·검토를 통해 첨단과학기술시대·정보화시대 등의 급변하는 국내외환경과 국제정세의 급변하는 가운데 현행대한민국헌법에게 제시하는 시사점과 현행대한민국헌법이 앞으로 나아가 할 방향도 검토하겠다.

2. 3·1운동독립과 법통 관련 의미

가. 국토·주권회복염원과 3·1운동정신 계승

1919년 임정헌장은 국토회복·자주독립 등 3·1운동정신 실현을 위해 마련된 것으로 3·1운동이 발생 약41일만에 제정된 역사적 산물²¹⁾이다. 1919년 3·1운동을 통해 나타난 국민의 가장 큰 의지는 일제의 불법적인 강제병합으로부터 독립²²⁾과 국토·주권회복이었다. 이러한 헌법적 사명을 실현시키기 위해 국가기본법 즉 임시정부헌법이 절실했다.

이에 따라 3·1운동발발 약40일 후인 1919년 4월 10일과 동년동월 11일 양일간 밤샘격론 끝에 임시의정원 개원과 국내외독립투사들로 구성된 임시의정원 의결로 임정헌법 출발점인 임정헌장이 제정되기에 이르렀다.

나. 현행대한민국헌법과 임정헌법 법통계승

1919년 임정헌장은 우리 헌정사의 기원이자 역사적인 출발점으로서 대한민국헌법의 정통성과 법통에 관한 것으로서 중요한 의미가 있다. 현행대한민국헌법의 전문에서 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 임시정부의 법통을 계승하고”라고 명시하였다.

이러한 점에서 3·1운동정신을 계승한 1919년 임정헌장의 3·1운동정신·이념 및 헌법원리와 가치들은 100년이 지난 2019년에도 여전히 현행 대한민국헌법에 그 법통이 계승되어 효력을 미치고 있음을 알 수 있다.

21) 김영수, “대한민국임시정부헌법과 그 정통성”, 『헌법연구』 제1권, 한국헌법학회, 1995, 55-56면 ; “대한민국임시정부와 그 헌법은 3·1독립운동의 역사적 산물이라 할 수 있다. 그 당시 독립을 위한 민족의 의지는 조직적인 국가적 차원의 국권회복을 위한 최고통치기관이 필요하게 되어서, 독립지사들은 자주정부수립에 착수하게 된 것이다”고 한다.

22) 허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2017, 61-62면 ; “1910년 8월 29일 한일합병조약에 의해서 일본의 식민지가 된 후 특히 1919년 3월 1일의 역사적인 3·1운동 등에 의해서 상징된 바와 같이 우리 민족의 독립에 의지는 엄청난 것이었다”고 한다.

다. 일제의 지배종식선언과 침략·약탈반성 촉구

1919년 임정헌장의 제정·공포는 한반도 주권이 국민에게 있고 임시정부가 주권을 대신해 행사하자는 점을 국내외에 선포한 것이다. 이는 대한민국이 대한민국의 최고법이자 기본법인 1919년 제정·공포된 임정헌장과 임정헌법에 근거해 통치된다는 점을 명확히 함과 동시에 일제의 강제병합·불법통치에 대한 반대와 종식 및 독립을 선언하자는 의미가 있다.

3·1운동선언서에는 일제의 불법적인 침략과 무분별한 약탈로 한민족의 생존권 박탈, 정신적 장애 등의 내용²³⁾이 적시되어 있으며, 일제의 반성²⁴⁾과 올바른 길로 다시 돌아가라는 촉구도 표명하였다. 이러한 3·1운동의 정신과 내용은 1919년 임정헌장의 법통으로 고스란히 계승됐다.

3. 국호결정과 국가성격 관련 의미

가. 대한제국에서 대한민국으로 국호명칭 변경

‘대한민국’이란 국호는 국민국적·국가성격·국가존엄성 등의 징표이다. “대한민국은 민주공화제로 함”을 규정한 임시헌장 제1조에 따라 1919년 국호결정 후 100년이 지났지만 현행헌법에 계승되어 여전히 유효하다.

이런 점에서 3·1운동 후 전제군가가 아닌 민주주의·국민주권 등의 새

23) 3·1운동선언에 “낡은 시대의 유물인 침략주의와 강권주의의 희생이 되어 유사 이래 수천 년 만에 처음으로 다른 민족의 압제에 빠아픈 고통을 당한 지 이미 십 년이 지났습니다. 그동안 우리의 생존권을 빼앗겨 잃은 것이 그 얼마이며, 정신상 발전에 장애를 받은 것이 그 얼마이며, 민족의 존엄과 영광에 손상을 입은 것이 그 얼마이며, 새롭고 날카로운 기운과 독창력으로 세계 문화에 이바지하고 보탬 기회를 잃은 것이 그 얼마이겠습니까!”라고 하며 일제의 반인륜적 침략과 약탈에 대한 내용이 담겨있다.

24) 3·1운동선언은 “일본제국주의의학자들은 강단에서, 통치배들은 실생활에서 우리선조들이 대대로 닦아 온 찬란한 위업을 식민지로 삼아 문화민족인 우리를 야만족같이 대우해 다만 정복자의 쾌감을 탐할 뿐이요, 오늘 우리에게 주어진 임무는 오직 자기 건설일 뿐, 결코 남을 파괴하는 데 있는 것이 아니다. 낡은 사상과 낡은 세력에 얽매어 있는 일본제국주의통치배들의 부귀공명의 희생이 되어 압제·수탈에 빠진 이 비참한 상태를 바르게 고쳐서 억압과 착취가 없는 공정하고 인간다운 큰 근본이 되는 길로 돌아오게 하려는 것이다”고 하며, 일본의 반성과 올바른 길로 되돌아가기를 촉구했다.

로운 이념에 기초한 획기적인 국가운영방향을 염원하는 국민의 의지²⁵⁾가 1919년 임시헌장을 통하여 새로운 국호인 대한민국을 탄생시켰다.

나. 군주제에서 공화제로 새로운 체제변화

1919년 임정헌장 제1조에서 “민주공화제로 함”이라고 명시한 공화제 조항에 따라 이후 개정된 임정헌법은 제4장에서 입법부로서 임시의정원, 제3장·제5장에서 행정부수반과 행정부로서 임시대통령·국무원, 제6장에서 사법부로서 법원을 규정했다. 이는 대한민국이 황제가 아니라 주권자인 국민의 권력을 잠시 대리한 입법부와 행정부에 의해 통치됨을 밝힘으로써 주권 회복 시 황제에게 국권을 돌려준다는 복벽주의를 차단시켰다.

다. 황제에서 국민으로 국가주권자의 변화

“대한민국은 민주공화제로 함”을 명시함으로써 대한민국의 국호는 물론 공화제주의·민주주의 등의 국가성격과 원리까지 밝힌 1919년 임시헌장 제1조는 제헌헌법은 물론 현행헌법까지 계승됐다. 현행헌법 제1조가 계승한 조항으로 동조항에 따르면, 임정헌장에 근거한 대한민국은 다수의 의사에 의해 국가의 중요한 정책이 결정된다는 민주주의를 공표한 것이다. 이는 국가의 주권이 황제가 아닌 국민에게 있음을 천명한 것이다.

4. 입헌주의와 통치체제 관련 의미

가. 전제주의에서 입헌주의로의 혁명적 변화

1919년 임정헌장은 100년 전에 제정·공포됐지만 동헌장 제1조에 민주공화제를 규정함으로써 전제주의에서 입헌주의로 변화를 명백히 밝혔다. 이는 “대한국은 세계만국의 공인되어 온 바 자주독립하온 제국이니라”

25) 허영, 앞의 책, 2017, 61-62면 ; “1945년 일본이 패전한 그 해 8월 15일 우리나라가 마침내 독립하게 되자 한반도전체를 망라하는 건국의 민족의지는 자못 큰 것이었다”고 한다.

고 명시하면서 주권행사자가 황제이고 국가성격이 전제국가임을 밝힌 대한국국제 제1조와 전혀 다른 것으로 전제왕권주의에 기초한 통치체제가 폐지되고 주권재민주의에 기초한 민주공화국 수립을 의미한다. 이처럼 임정헌장 제1조는 통치권·외교권·군사권의 근본이 황제에 있는 전제국가가 아니라 국민에게 있는 민주국가를 국내외적으로 표방한 것이다. 이런 점에서 전제군주국을 청명하면서 군주의 중요한 권한들을 열거²⁶⁾한 흥정헌법²⁷⁾에서 입헌주의헌법²⁸⁾로의 변화는 상당히 진일보한 것으로 그 당시에 그 내용의 성격은 혁명적인 변화라고 볼 수 있다.

더욱이 임시헌장이 계승한 3·1운동독립선언서에 “사상과 낡은 세력에 얽매여”라고 적시된 것에서 새로운 변화된 시대에 제국주의·전제주의·침략주의 등과 같은 과거의 낡은 사상과 세력에 얽매여서는 아니 된다고 밝혔다. 이러한 점에서 1911년 중국청왕조붕괴의 신해혁명, 1917년 러시아제국붕괴와 니콜라이 짜르 폐위사건 등을 통하여 중화민국·러시아공화국 등과 같이 전제국가가 붕괴하고 민중국가가 탄생하는 국제적으로 국제정치·통치시스템이 급변하는 상황에서 임정헌장을 기초로 한 대한민국이라는 국가는 새로운 시대와 변화에 적절하게 대응할 수 있는 권력분립²⁹⁾·입헌주의 등의 새로운 이념과 새로운 사상에 기초함을 의미한다.

26) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2004, 92-93면 ; 189년에 공포된 대한제국국제 9개조항은 한국국호를 조선에서 대한제국으로 개칭한 전제군주국의 국가형태를 지녔다”고 한다.

27) 한수용, 앞의 책, 83-84면 ; “한국 최초의 성문헌법이라 할 수 있는 1899년 대한제국국제(大韓帝國國制) 9개조항은 국호를 ‘조선’에서 ‘대한제국’으로 개칭하고, 국가형태로서 전제군주국을 천명하였는데, 그 제정주체가 군주이고 군주주권의 사상을 바탕으로 흥정헌법(欽定憲法)에 해당하는 것이었다”고 했다.

28) 성낙인, 앞의 책, 76-77면 ; “우리나라에서 근대입헌주의적 의미의 헌법에 관한 논의는 19세기 말부터 시작되었다. 그 이전에 經國大典과 같은 국가의 조직과 구성에 관한 기본법제가 있었지만 근대국가의 헌법이라고 할 수는 없다. 1894년 12월 12일에 제정된 洪範14개조는 자주독립에 기초한 국정의 민주적 개혁을 천명한 최초의 근대국가의 헌법적 성격을 띠고 있다. 이는 체계화된 근대적 의미의 헌법이라기보다는 개혁정치의 기본강력적 성격을 가진다. 1899년 8월 17일에 제정된 大韓帝國國制는 최초의 성문헌법으로 평가되고 있는 바, 전문 9개조로 구성되어 있으며, 국호를 조선에서 대한제국으로 변경하고 국가형태로서 전제군주국을 천명하고 있다”고 한다.

29) 한태연, 『헌법』, 위성문화사, 1958, 38-39면 ; “헌법의 개념규정에 있어 근대헌법의 특색을 대표하고 있는 것은 바로 ‘불란서의 인간과 시민의 권리선언((Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen)’이다. 이는 권리의 보장이 확립되지 않고, 권력의 분립이 규정되지 아니한 사회는 헌법을 가지지 아니한 것이라는 규정이다. 따라서 헌법논쟁에 참가한

나. 양반·빈부계급 및 사회적 특수계급제도 부인

1919년 임정헌장 제3조는 “대한민국의 인민은 남녀귀천 및 빈부·계급이 없고 일체 평등”함을 밝혔다. 이는 양반·빈부계급과 사회특수계급을 부인하고 모든 국민은 평등에 따라 평등권이라는 기본적 인권을 향유하고 평등원칙에 따라 사회질서가 지켜져야 한다는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 3·1운동독립선언서에서 “남녀노소 없이 어둡고 답답한 옛 보금자리로부터 분연히 일어나 삼라만상과 함께 기쁘고 유쾌한 부활을 이루게 되었습니다”라고 밝혔다. 이는 3·1운동이 그 당시 국내외 사회적 민의³⁰⁾를 반영한 것으로 남녀노소의 구별과 차별 없이 모든 국민이 동등한 지위에서 국가와 민족의 독립과 자유를 위한 운동이었다고 것을 의미한다. 이러한 3·1운동정신상의 평등가치는 1919년 임정헌장 제3조에 나타난다.

다. 대의민주주의와 보통선거제도 수용 명시

1919년 임정헌장 제5조는 “대한민국의 인민으로 공민 자격이 있는 자는 선거권 및 피선거권이 있다”를 명시했다. 이는 당시의 선진적인 선거제도에 대한 국민적 관심과 민의³¹⁾를 반영하여 민주공화제와 대의민주주의를 실현시키기 위한 보통선거라는 제도적인 장치를 수용한 것이다.

사람들은 정치권력이 분립되고 국민권리 보장을 그 내용으로 하는 성문헌법만을 헌법으로 생각하여 왔다. 이런 의미의 헌법에 있어서는 헌법의 모든 규정은 국가기관에 대한 당위명제를 의미하게 되고, 또한 따라서 국가권력을 제한하는 것을 특색으로 한다”고 했다.

30) 오태진, “대한민국 임시정부에서의 교육권에 관한 연구 -임시헌법과 정강(政綱)을 중심으로 -”, 『교육법학연구』 제8권 제1호, 대한교육법학회, 1996, 224-225면 ; “한말 민권 의식의 등장은 조선후기의 실학사상에서 그 근원을 찾을 수 있다. 조선후기실학에서 전통적 신분질서는 새롭게 조명되었다. 실학자들에 의해 강조되던 평등·민권의식은 이들의 사상을 계승한 개화사상가에게 있어 보다 구체화했다. 우선 그들은 전래의 신분질서에 대한 부정에서 출발하고 있다. 김옥균은 문벌을 폐지하고, 인민의 평등한 권리를 인정해 벼슬 자리를 골라서 임명할 것이요, 벼슬자리를 가지고 사람을 골라서는 안된다고 선언하였다. 또한 양반을 없애어, 그 폐단의 근원을 없애려고 힘쓰지 않는다면, 국가가 망해 없어지기를 기다리는 것이 될 뿐이라며 전통적 반상차별을 없앨 것을 주장하고 있다”라고 하였다.

31) 오태진, 위의 논문, 224-225면 ; “독립신문의 경우 1896년 4월 14일자 논설에서는 서구의 선거제도 즉 대의정치를 소개하고 정부의 관리를 임금의 신하이자 백성의 종이라고 표현함으로써 전통적인 관준민비의 이식을 거부하고 있다”고 하였다.

이러한 점에서 1919년 임정헌장은 다수의 국민의 의사에 의하여 국가의 중요한 정책이 결정되는 대의민주주의를 실현하기 위하여 국민에게 선거권이라는 국가정책에 참여하는 기본권을 보장하는 동시에 국민대표로서 선출될 수 있는 피선거권을 보장한 것이다. 더욱이 민족전체의 요구 등의 독립선언내용에서 특정성별·특정계층·특정계급 등이 아니라 평등에 기초한 남녀를 포함한 모든 국민의 의사와 지지에 따른 대의민주주의에 기초한 보통선거제도를 통한 국가통치체제를 의미함을 알 수 있다.

5. 자유권·평등권과 기본권 관련 의미

가. 자유권·평등권과 기본적 인권 보장 천명

1919년 임정헌장 제3조는 1919년 전후 시대적 요구를 반영³²⁾하여 “대한민국의 인민은 남녀귀천 및 빈부의 계급이 없고 일체 평등하다”고 하며 처음으로 평등권을 규정했다. 임정헌장 제4조에 따르면, “대한민국의 인민은 종교·언론·저작·출판·결사·집회·서신·주소이전·신체 및 소유의 자유를 향유한다”고 천명명함으로써 근대입헌주의³³⁾를 추구했음을 알 수 있다. 이러한 점에서 볼 때, 100년 후 헌법에 비추어서도 1919년 임정헌장은 새로운 기본권의 내용을 충실히 담고 있음을 알 수 있다.

나. 생명형·신체형 및 공창제 전폐조항 명시

1919년 임정헌장은 “생명형·신체형 및 공창제”의 전폐를 명시했다. 생명형전폐규정은 국민의 생명권이 절대적인 기본권임을 명시한 것이다. 이처럼 100년전 동헌장이 국가가 생명을 박탈하는 제도인 생명형폐지조

32) 오태진, 앞의 논문, 224-225면 ; “유길준은 전래의 위민의식에 기초해 국가와 군주 그리고 정부는 결국 인민을 위한 것이라 설명한다. 또한 그는 인간권리를 존중해야 하며, 상호존중되어야 하는 권리의 소중함은 그것이 천부의 권리이기 때문이라 주장했다”고 했다.

33) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007, 6-7면 ; “근대민주국가의 입헌주의는 국가권력으로부터 국민의 자유와 권리를 실질적으로 보장하기 위한 자유주의를 원칙적으로 하면서 국민에게 주권을 부여하여 국민주권주의를 바탕으로 행정권의 무제한한 행사로부터 국민의 기본권을 보장한다”고 하였다.

항을 명문화했다 점에서 사형제도 폐지논란이 현존하는 지금의 시점에서 도 상당히 과격적인 내용이다. 아울러, 태형 등과 같이 신체의 자유를 침해하는 신체형금지조항과 여성 존엄성이 침해되는 공창제도 전폐조항을 두며 인간존엄성에 부합한 내용이 임정헌장에 포함됐음을 알 수 있다.

다. 인간존엄성의 헌법적 가치 수용 토대 마련

1919년 임정헌장의 내용에는 종교·언론·저작·출판·결사·집회·서신·주소 이전·신체 및 소유의 자유 보장을 담고 있을 뿐만 아니라 생명형·신체형·공창제 폐지규정 등과 같은 인도주의적이고 인권친화적인 조항들을 포함하고 있다. 이처럼 1919년 임정헌장은 그 당시 상당히 과격적이고 진일보한 내용을 담고 있다. 이러한 인권친화적인 임정헌장을 기초로 오늘날 국가가 기본권 존중과 보장³⁴⁾은 물론 실현해야 할 궁극적 이념·목적인 인간의 존엄성과 가치라 헌법적 가치를 수용될 수 있는 토대가 마련됐다.

6. 균등향상과 지속가능성 관련 의미

가. 균등한 국민생활 향상과 국민복지 향상

1919년 제정·공포된 임정헌장은 임시정부 법체계기초로 동헌장 제3조에서 평등의 이념과 평등권을 명문화함으로써 임정헌장에 기초한 임시정부의 법체계상 국민생활의 균등한 향상과 균등한 기회 보장함을 밝혔다.

이런 1919년 임정헌장 제3조는 대한민국이라는 국가에서 빈부계급과 남녀귀천에 대한 차별을 금지하고 모든 국민이 남녀·빈부·계급 등과 관계 없이 평등해야 하는 법적 지위와 권리를 보유함은 물론 균등한 국민생활을 위한 국가에 의무가 있음을 천명했다. 이러한 헌장에 따라, 국민생활의 균등한 향상과 국민복지 향상 있어 국가는 역할³⁵⁾을 담당해야 한다.

34) 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007, 6-7면 ; “근대민주국가의 입헌주의는 1776년 버지니아 권리장전에서 J.Lock의 사상인 천부인권·국민주권·혁명권 등을 규정하고 정부조직구조로서 권력분립을 규정한 이후, 1789년 프랑스인권선언 제16조는 헌법은 인권보장과 권력분립의 그 내용이라는 근대 입헌주의의 본질을 잘 표현하고 있다”고 한다.

나. 삼균주의와 경제적·정치적·교육적 균등

임정헌장기초위원인 성균관유생 조용은은 경제·정치·교육 균등을 의미하는 삼균주의³⁶⁾를 지향했다. 조용은은 약8년의 해외유학동안 평등이념·균등기회·프랑스혁명과 프랑스법³⁷⁾을 공부했다. 이런 경험은 조용은의 삼균주의³⁸⁾ 형성에 직·간접 영향을 미쳤으며, 의무교육·보통선거 등을 통한 삼균주의와 관련된 내용이 임정헌장과 임정헌법에도 영향을 미쳤다.

다. 국제공동·헌법국가과제인 지속가능성 제시

경제·정치·교육 균등을 의미하는 성균관 유생 소양 조용은의 삼균주의는 오늘날 국제사회에서 인류가 공동으로 실현해야할 지속가능성과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 특히 지속가능성³⁹⁾이 사회·경제·환경·과학기술 등 다양한 분야에서 균형을 강조한다는 점에서 경제적·정치적·교육적 균

-
- 35) 유진오, 앞의 책, 1950, 168-169면 ; “자유방임주의를 국가조직 기본원리로 삼던 시대에는 국가는 주로 치안과 국방에만 전력하고 그 이외의 것은 국민각자의 자유활동에 방임하는 것이 가장 옳다 생각했으나 현재에 있어서는 국민생활의 균등한 확보는 국민복지의 향상이라는 중대한 사명이 국가의 책임에 속하는 다는 것이 자명의 원리같이 됐다”고 했다.
- 36) 김봉수, 앞의 논문, 30-31면 ; “삼균주의는 대내적으로는 국민개인의 정권참여기회·경제조건·교육기회균등을 이루고, 대외적으로는 민족자결을 표방해 이민족지배에서 독립을 이루고 나아가 국가 간 침략전쟁을 종식시키고, 세계평화를 이루려는 사상이다. 또 민족내부의 정치·교육균등을 달성하기 위한 세부대안으로 보통선거 실시, 토지·생산기관의 국유화, 국비에 의한 의무교육제 실시 등은 광복 후의 민족국가건설의 한 방법이었다”라고 한다.
- 37) 1919년 대한민국임정헌장의 초안의 작성에 있어서 중추적인 역할을 수행한 성균관유생 소양 조용은은 1909년부터 1912년까지 명치대학 법학부를 다니면서 프랑스혁명·프랑스헌법 등에서 나타난 자유, 평등, 박애 등과 같은 새로운 헌법의 사상과 원리를 공부하였다.
- 38) 박찬승, 앞의 논문, 393면 이하 참조 ; “새로운 나라의 건국정신과 관련하여 건국강령의 총강 제1항에 따르면, 한국이 건국정신은 삼균제도에 역사적 근거를 두었으니, 先民이 이르기를 수미균평위(首尾均平位)하면 흥방보태평(興邦保泰平)이라 하였다. 이는 사회 각 계층이 지력(智力)과 권력과 부력(富力)의 균등으로 국가를 진흥하고 태평을 보전한다는 것이니, 이것은 우리 민족이 지켜야할 최고의 공리(公理)이다. 즉 한국의 건국정신은 삼균주의 즉 지력·권력·부력의 균등을 지향하는 데 있다고 선언하면서 이를 선인들의 유지(遺志)에서 근거를 찾는다....복국과 건국의 과정에서는 정치·경제·교육의 기회 균등을 주장하는 삼균주의에 기초한 사균제도를 실시해야 한다는 것이었다”라고 하였다.
- 39) 장인호, “헌법상 과제로서 지속가능성에 관한 연구”, 박사학위논문(성균관대학교), 2013, 36-37면 참고.

등을 강조하는 삼균주의와 그 방향이 유사하다는 점에서 1919년 임정헌장과 임정헌법이 헌법과제로서 지속가능성을 제시했다고 볼 수 있다.

7. 국가기초와 국가통합 관련 의미

가. 민족단결과 독립·주권회복의 구심점 역할

1919년 임정헌장은 대한민국이라는 새로운 이념과 사상, 새로운 국가 통치시스템, 새로운 국가기구 등을 통해 강건한 국가를 재건하는데 기초가 됐다. 이로써 임정헌장은 민족단결·독립, 주권회복, 국권회복 등을 실현하는데 구심점기능을 했다. 특히, 임정헌장이 제정되기 2년 전 1917년 성균관유생 조용은이 참여한 대동단결선언은 “해외각지에 현존한 단체의 대소은현을 막론하고 규합·통일해 유일무이의 최고기관을 조직할 것”임을 밝혔다. 이런 점에서 임시정부의 내용을 담은 임시헌장이 민족의 규합과 통일을 통해 독립과 주권회복을 위하여 제정되었음을 알 수 있다.

나. 국제사회독립지지 유도과 대외협력 강화

1919년 4월 임정헌장은 1910년 일제에 의해 강제병합으로 국권이 상실된 대한제국의 고종황제 왕실정부 이후 주권자인 대한민국의 국민으로부터 정통성을 인정받은 유일한 합법정부임을 국내외에 선언한 것이다. 이러한 점에서 임정헌장은 주권국가로서 일제침략으로부터 자주독립운동의 구심점이 되었으며, 국제사회에서 대한민국의 독립에 대한 당위성을 지지·인정⁴⁰⁾받는 동력이 됐다. 임정헌장을 기초로 수립된 임시정부는 통해 헌법을 보유한 자주국가로서 중국·미국 등 외국과 국제사회로부터 대한민국독립 지지를 이끌어냈다. 특히, 임시정부는 2차대전 후 전후처리 논의와 관련해 유럽·서방일부에서 한국을 공동으로 관리하자는 일부의견에 대해 공식적 반대의견을 표출하는 성명서발표⁴¹⁾ 등의 노력으로 1943

40) 임정헌정에 기초한 임시정부는 태평양전쟁이 발발하자 대일선전성명서를 통해 한 개의 전투단위로서 樞軸國에 선전포고하며 독립·주권회복을 위해 외국과의 협력을 강화하였다.

41) 독립기념관, 『대한민국임시정부사』, 독립기념관, 1989, 56-57면 ; “한편 1943년 접어들

년 카이로선언에서 대한민국의 자주독립지원 약속을 받는데 기여하였다.

다. 국가운영방향 제시와 국가통합 기여

1919년 대한민국임시정부헌장은 민주공화제주의, 대의민주주의, 입헌주의, 국제평화주의, 자본주의, 주권재민사상 등을 수용하여 해당 이념과 원리들을 국가운영의 새로운 방향으로 제시함으로써 대한민국이라는 국가가 체계적으로 운영될 수 있도록 기능을 하였다. 이와 같이 평등이념·계급제폐지 등의 획기적이고 선진적인 국가의 이념·원리 및 제도는 종교·남녀·계급·빈부 등을 뛰어넘어 모든 국민과 국외 동포가 자주적인 독립을 이루는데 있어서 단결하게 함으로써 국가의 통합에 크게 기여하였다.

면서 연합국에 전황이 유리해지자 유럽 및 미주방면의 일부인사들은 벌써 전후처리문제에 대해 논의하게 되었는데 그 중 한국은 국제공동관리하에 두어야 한다는 주장이 행복, 생활, 시대 등의 잡지에 게재되었다. 그리고 남가주대학 국제협회에서의 국제문제 토론회에서는 한국이 독립의 자격을 갖지 못했다는 주장도 있었다. 이에 한국인들은 크게 반발하여 이러한 이론들을 논박하였다. 이 중 임시정부의 외교부장 조소앙은 6개항의 성명을 발표하여 정부의 입장을 밝히고 있는데, 이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 1915년 프랑스에서 소집된 약소민족대표회의에서 민족권리 선언이 발표되었고 1917년의 소련선언에서 민족자결권이 확인되었으며 1941년 루우즈벨트·처칠선언에 이것이 계승된 바와 같이 피합병국가는 이를 자유로이 이탈할 수 있는 권리와 자유로이 건국할 수 있는 권리를 가지며 그 국가는 자유로 그 정치·외교·군사 등의 건국강령을 결정하고 다른 국가에 다시는 부속되지 않겠다는 것을 자유로 결정할 권리가 있다. 그러므로 위임통치와 국제공관(共管)제도는 민족자결주의에 위배되는 것이며 제2차 세계대전의 종결 시 적용되어서는 안 될 것이다. 둘째, 한국정부는 여러 번 동방의 여러 피점령민족들이 반드시 자유 독립을 얻어야 한다고 성명해 왔다. 따라서 유럽의 유망정부와 마찬가지로 다시는 강대국의 관리를 받을 수 없다. 셋째, 한국민족은 물산·인구 및 영토의 자연적 요소를 볼 때, 문화·역사·정치 능력 그리고 민족의 본질로 볼 때, 새 국가를 건설하기에 충분하고 자치·자립·자족의 결과를 가져 올 것이니 외국의 대리관리를 빌릴 필요가 없다. 넷째, 한국민족은 완전한 자유독립을 취하지 않으면 반드시 어떤 방면의 대리관리에 대해서도 계속 반항하여 과거 30여 년간의 혈전과 같이 할 것이니 한국을 국제관리에 둔다는 것은 원동의 평화를 파괴하는 일임에 틀림없다. 다섯째, 대리관리제도로 한국문제를 해결하려는 것은 일본 적인(敵人)의 반동적인 선전을 선동시켜 한국독립운동이 여러 가지 조해(阻害)를 입게하고 의외로 험악한 현상을 초래할 것이다. 여섯째, 위임통치와 같은 구식제도로 전후의 약소민족문제를 해결하려는 것은 미국의 여론을 대표하지 못할뿐 아니라 중국과 소련·영국 등의 국가들도 인정하지 않을 것이다”고 하였다.

8. 우리나라 현행대한민국헌법에의 시사점

가. 3·1운동독립과 법통 측면의 시사점

1) 자주독립·국토회복 3·1운동정신과 법통 계승

현행헌법 법통의 출발점인 1919년 임정헌장은 3·1운동이 발생한지 41일 만에 제정된 것으로 국민의 염원인 국토·주권회복이라는 3·1운동정신을 계승하라는 주권자인 국민의지⁴²⁾ 실현을 위해 임정헌장이 마련됐다. 이런 헌정사적 사실은 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통을 계승하고” 천명한 현행 헌법전문을 비롯해 여러 역사적 사건과 자료⁴³⁾에서 명백하게 나타난다.

이러한 점에서 볼 때, 3·1운동의 자주독립·국토회복정신을 담은 임정헌법의 법통을 계승한 현행헌법은 대한민국의 자주독립을 지속하기 위해 헌법기본제도인 군사·외교·경제 분야의 각 제도들이 효율적으로 운영될 수 있도록 함으로써 과거 일제에 의한 무력도발·침략과 강제합병이라는 경술국치가 다시 반복되지 않도록 철저하게 대비·대응해야 하는 국가수호·국민수호의무가 수행해야 하며, 이는 임정헌장부터 내려온 헌법적 명령이자 사명임을 알 수 있다. 또한, 3·1운동과 임정헌법은 국토회복을 강조했고 현행헌법이 이를 계승한 만큼 독도·이어도 등을 포함한 영토·영해 및 영공의 실효적 지배를 공고히 함께 영역의 회복에도 노력해야 한다.

42) 김영수, 앞의 논문, 55-56면 ; “당시 독립을 요구한 이천만 민족의 호소는 단순한 집단적 저항의 성격을 넘어 새로운 국가질서를 탄생키 위한 헌법제정권력적 성격을 띠고 있는 전국적 행사라고 할 수 있다. 따라서 이 운동은 국가를 세우자라는 민족적 의자라 볼 수 있다. 그 후 각지의 독립운동가들은 국권회복과 저항투쟁을 위한 정부급의 임시정부를 수립하였으니, 대한민국의회, 상해임시정부, 한성정부 등이다”고 한다.

43) 이성구, “민족저항기(일제)의 헌법사-대한민국임시정부 헌법사”, 「논문집」 제12권, 혜전 대학, 1994, 17-18면 ; “3·1운동은 준비하는 과정에서 우리 민족의 저항력은 뿌리 깊이 항일독립의 의지가 있었고 3·1독립운동을 성공리에 마친 애국지사들과 국민들은 계속하여 투쟁을 하게 되어 대한민국임시정부가 수립되었다”고 한다.

2) 임정헌장과 입헌주의헌법의 계승·개선 및 발전

1919년 임정헌장은 현행헌법의 시작이자 법적 정통성을 의미하는 것으로 헌정사에서 입헌주의헌법의 출발점이었다고 볼 수 있는 사건이다.

이런 점에서 현행헌법이 임정헌법에서부터 시작된 입헌주의의 전통과 헌법적 가치가 실질적으로 구현되는데 노력해야 한다. 이를 위해 임정헌장상 입법기관을 역할을 담당할 임시의정원의 후신인 국회는 일제의 침략과 강제병합이라는 급박한 국난 속에서 국토를 회복하고 혁신적 국가를 위해 생명을 바쳐가면서 탄생된 입헌주의라는 가치를 공고히 확보해 나가는 것은 물론 필요에 따라서는 법과 제도를 입법·개선⁴⁴⁾해야 한다.

3) 일본의 역사왜곡 수정과 만행반성인정 실현

과거 제국주의·침략주의 등의 이념을 기초로 강제적·불법적 한일병합을 한 일제의 반인륜적인 침략과 약탈에 대한 내용과 일본의 반성을 촉구한 내용을 담은 3·1운동독립선언의 정신과 법통을 담은 임시헌장은 현행헌법에 시사하는 바가 크다. 더욱이 세계2차대전을 촉발시킨 전범국가인 일본이 100년이 지난 2019년 현재에도 아직도 과거 일제의 제국주의·침략주의·강권주의 등으로 희생된 많은 생명과 약탈당한 국가들에 대한 과오를 반성하지 않고 오히려 적반하장격으로 평화헌법을 개정하여 전쟁가능한 국가로의 변모를 모색하면서 주변국의 정세를 불안하게 하고 있는 상황에서 3·1운동을 계기로 그 정신과 법통을 담고 있는 임정헌법의 내용은 헌정사적으로는 물론 현행헌법에도 여전히 중요한 의미를 갖는다.

이러한 측면에서 볼 때, 현행헌법은 일본이 계속해서 자행하고 있는 과거의 침략적 전쟁에 대한 역사적 왜곡을 바로 잡기 위한 역할을 해야 한다는 헌법적 사명을 부여 받은 것이라 볼 수 있다. 이에 따라 현행헌법은 3·1운동과 임정헌장의 계승과 법통을 이어받은 만큼, 일본이 과거의 과오를 인정하며 역사왜곡을 반성하고 멈출 때까지 일본에 대한 적절

44) 1919년 임정헌장의 후신인 국회는 1919년 3·1운동정신과 임정헌장의 법통을 계승하여 국민 개개인의 자유와 기본권의 실질적 보장을 위해 통치권력을 견제하고 국민의사가 국가 계획에 충분히 반영되도록 헌재에 지속인 제도적인 개선을 위하여 심혈을 기울여야 한다.

한 대응을 위한 구심점 역할을 해야 함을 알 수 있다.

나. 국호결정과 국가성격 측면에서의 시사점

1) 국가상징·기초인 국호의 인식제고와 애국정신 고양

1919년 임정헌장에서 공식적으로 결정·언급된 ‘대한민국’이란 국호는 한 세기 동안 1919년 임정헌법에서부터 2019년 현행헌법까지 국가와 국민의 상징과 기초로서 작용해왔다. 아울러, 대한민국이라는 국호는 외교·스포츠경기 등의 국내외 대회·회의 등에서도 국민과 국가를 상징하며 국민의 국적명이 결정되는 국가의 근본과 기초와 관련이 있다.

이러한 점에서 일제가 대한민국이라는 국호사용도 탄압했던 역사적 경험에서 비추어 볼 때 선열들의 피와 땀으로 대한민국이란 국호를 자유롭게 사용할 수 있는 현재의 헌법현실을 유지·발전시키기 위한 헌법사명이 현재세대와 미래세대에게 있다. 더욱이 대한민국이란 국호는 국가의 상징이자 존엄성에 관계된 만큼 국호에 대한 국민인식 제고와 그 존엄성 수호를 통해 애국정신을 고양시킬 수 있도록 제도적 개선이 요망된다.

2) 권력분립에 기초한 정부형태와 의회민주주의 구

1919년 임정헌장은 제1조에서 “대한민국은 민주공화제이다”고 명시함으로써 군주제에서 민주공화제로의 새로운 체제의 변혁을 천명하였다. 이러한 체제혁명의 명문화는 황제가 입법권·행정권 및 사법권의 삼부권한을 모든 통합해 행사하는 것이 아니라 입법부·행정부 및 사법부에 기초한 통치체제를 의미하는 것이다. 이러한 동임정헌법 제1조는 대한민국 임정헌법에 권력분립과 대의민주주의가 수용되는데 토대가 되었다. 따라서 동헌장은 몇 차례개정 뒤에 마련된 임정약헌과 임정헌법은 물론 현행 대한민국헌법의 통치체제에 직·간접적으로 영향을 주었음을 알 수 있다.

이런 점에서 삼권분립원리와 대통령제정부형태를 운영하는 현행헌법은 1919년 임정헌장에서 밝힌 견제와 균형에 충실한 권력분립에 기초한 정부형태 구현을 위해 삼부의 견제와 균형을 통해 기본권을 보장하고 국가

발전에 이바지하도록 해야 한다. 아울러, 대의민주주의와 의회민주주의가 실현될 수 있는 정치시스템을 구축을 위한 제도가 개선·운영되어야 한다.

3) 전쟁·무력침략방지와 국제평화주의유지 기여

1919년 임정헌장은 일제에 의한 영토침략·자원침략·국권강탈 등의 국가위기를 극복하고 자주적인 독립과 미래지향적인 국가의 방향의 기초 마련을 위해 제정·공포된 것이다. 동헌장 제정 10년 전 국제사회에서 제국주의·침략주의·팽창주의에 기초한 유럽열강과 일제의 영토침략과 자원 약탈이 시도하기 위한 전쟁과 무력침략이 빈번하게 발생하지만 국제정세를 제대로 판단하지 못하고 국가를 방어할 군사제도를 충분하게 정비하지 못한 결과로 조선과 대한제국은 자원약탈은 물론 국권마저 침탈당하는 경술국치의 사건을 겪었다. 이러한 경험을 토대로 독립운동가들과 각 지역의 대표들은 일제병합으로부터 자주적인 독립을 위하여 1919년 임정헌장을 제정·공포하게 되었을 뿐만 아니라 다시는 나라를 빼앗기는 경술국치가 발생하지 않는 강건한 국가를 만들기 위한 초석이었음을 알 수 있다. 무엇보다 조선은 과거에서부터 오랜 시간 동안 일제 즉 왜국의 침략을 계속했으며, 심지어 임진왜란과 정유재란으로 나라를 잃을 뻔한 경험을 했는데도 불구하고 다시 왜국의 후신인 일제에 국권을 침탈당했다.

이러한 점에서 국가의 현행헌법은 국권이 다시 상실되어 국민의 생명과 권리가 무분별한 침해에 노출되는 일이 발생하지 않도록 해야 된다는 3·1운동정신과 1919년 임정헌장에서 나타난 헌법적 사명을 수행해야 한다. 이를 위하여 전쟁과 무력침략을 굳건히 억제·방지할 수 있는 군사제도의 첨단화는 물론 과학기술제도·정치체제 등의 개선도록 해야 한다. 아울러, 3·1독립운동선언에서 세계평화와 인류행복⁴⁵⁾을 밝히고, 1919년 임정헌법 제7조가 “대한민국은 인류의 문화 및 평화에 공헌...”라고 규정하

45) 1919년 3월 1일 3·1독립운동선언에 따르면, “오늘 우리 한국독립은 한국인으로 하여금 정당한 생존과 번영을 이루게 하는 동시에, 일본으로 하여금 그릇된 길에서 벗어나 동양의 선진 후원국으로서의 중대한 책임을 온전히 이루게 하는 것이며, 중국으로 하여금 악몽처럼 괴로운 일본 침략의 공포로부터 벗어나게 하는 것이며, 또한 동양의 평화로 중요한 일부를 삼는 세계평화와 인류행복에 필수적인 받침대가 되게 하는 것입니다”이라고 하였다.

었다. 이를 계승하여 국제평화주의를 지향하는 현행헌법은 공고한 전쟁 억제·방지와 함께 국제평화주의가 유지될 수 있도록 주변국가의 전쟁도발 억제·견제함으로써 국토방위는 물론 국제평화에도 기여해야 한다.

다. 입헌주의와 통치제제 측면에서의 시사점

1) 실질적 입헌주의 실현을 위한 노력 수반

1919년 임정헌장은 임시정부의 조직과 작용에 관한 기본법으로 국회전신인 임시의정원제도를 수용한 점에서 헌정사적 측면에서 입헌주의헌법가 처음으로 시작된 것이다. 특히, 임정헌장 제2조는 “대한민국은 임시정부가 임시의정원의 결의에 의해 이를 통치함”을 규정함에 따라 임시의정원은 입법기능을 통해 실질적 입헌주의 실현을 위해 노력해야 한다.

이런 점에서 볼 때, 현행대한민국헌법은 1919년 임정헌장정신을 이어 입헌주의가 실질적으로 실현될 수 있도록 노력해야 한다. 따라서 국민의 기본권 보장·보호를 위한 권력의 상호적 견제·균형은 물론 특정세력의 막대한 권력행사에 대한 감독·통제와 규제가 적절하게 이루어지는 법제도적 개선될 수 있도록 근본법으로서 중심적인 역할을 수행해야 한다.

2) 차별과 특권층 방지를 위한 시스템 개선

1919년 대한민국임시정부헌장 제3조가 평등의 가치를 규정함으로써 양반계급과 사회특수계급을 부인하고 남녀의 성별차이와 빈부의 경제적 차이를 뛰어넘어 모든 국민이 평등해야 함을 밝힌 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, 현행헌법은 특정계급과 특권층의 방지를 위한 법제도적 시스템을 유지되도록 관련법의 제·개정에 있어 기능해야 한다. 더욱이 1919년 임정헌장 제3조의 내용과 이어받아 현행헌법 제11조는 제1조 제1항에서 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”고 평등권을 명시했다. 아울러, 동헌법 제11조 제2항에서 “사회적 특수계급의 제도는 인정되지 아니하며, 어

떠한 형태로도 이를 창설할 수 없다”고 명시하다. 이러한 점에서 현행헌법이 사회의 모든 다양한 분야에서의 과도한 차별과 격차를 금지·타파하고 평등의 헌법적 가치가 실현되는데 구심점의 역할을 해야 한다.

3) 국민의사의 충실한 반영과 대의민주주의 구현

1919년 임정헌장의 계기가 된 3·1독립운동은 독립선언서에서 “민족전체의 요구”에서 밝힌 바와 같이 한민족 겨레 즉 국민 다수와 전체의 염원을 반영하여 시작됨을 알 수 있다. 비록 100년이 지났지만 국민의사가 국가의 중요한 정책에 반영됨으로써 주권자인 국민이 선거제도를 통하여 선출한 대표자에 의한 대의민주주의가 충실하게 운영될 수 있을 것이다.

이러한 점에서 볼 때, 대의민주주의와 선거제도를 계수한 현행헌법은 국민의사가 소외·왜곡되지 않고 국민의 의사가 국가의 다양하고 중요한 여러 계획들에 충분히 제대로 반영될 수 있도록 해야 한다. 이를 통하여 현행헌법은 100년 주권자의 중심을 황제에서 국민으로 변혁시키는데 큰 역할을 한 1919년 임정헌법의 숭고한 뜻을 이어가는 헌법적 사명을 완수해야 한다. 이를 위하여 현행헌법과 법제도적 측면에서 민의를 모의고 반영하여 각종 정치제도와 선거제도의 운영과 개선이 이루어져야 한다.

라. 인간존엄성과 기본권 측면에서의 시사점

1) 평등권·자유권 등 기본권의 확인과 실질적 보장

1919년 임정헌장이 제3조에서 평등이념을 수용해 남·녀평등, 빈부·계급차별이 없는 모든 국민의 평등권을 인정했다. 또한, 임정헌장 제4조에서 종교·언론·출판·집회·결사·거주이전 등에 관한 자유권을 명시함으로써 선진적으로 기본권 내용을 반영했다. 이와 관련해 현행헌법이 권리와 의무에 관한 제2장에서 현행헌법 제20조상 종교의 자유, 동헌법 제21조상 언론출판의 자유, 동헌법 제22조상 저작권, 동헌법상 제21조 집회결사자유, 동헌법 제14·제16조상 주거이전자유, 현행헌법 제12조상 신체자유, 현행헌법상 제23조상 재산권 등에서도 볼 수 있는 기본권 보장사항이다.

이러한 점에서 현행대한민국헌법은 평등권은 물론 종교·언론·출판·집회·결사·거주이전 등의 자유권적 기본권의 실질적 실현을 위하여 헌법적 사명을 이행해야 한다. 더욱이 현행헌법 제10조에서 “...국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 하면서 국가의 기본권보장의무와 함께 기본권확인 의무를 규정하였다. 아울러, 동헌법 제37조 제1항에서 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다”고 규정하였다. 따라서 1919년 3·1운동과 임정헌장의 정신을 계승한 현행헌법에 따라 국가는 비록 헌법상 규정되지 않았어도 국민의 기본적 인권으로서 보장할 가치가 있으면 찾아서 확인하고 실질적으로 보장할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

2) 사형제도·공창제도 등에 대한 심사숙고 요망

1919년 임시정부헌장은 “생명형·신체형 및 공창제”를 폐지한다고 명시한 만큼 우리나라에서도 계속적으로 그 존폐여부와 관련하여 논란을 이어온 사형제도에 대한 헌정사적인 측면에서의 접근과 논의가 이루어질 필요성이 있다. 특히, 우리나라는 사형제도를 도입하여 운영하고 있지만, 10년이 넘도록 사형제도의 집행을 하지 않고 있는 준사형폐지국가로 생명형 및 사형제도의 운영·실시 및 존폐에 대한 찬반론이 있다. 이러한 상황에서 현행대한민국헌법상 우리나라는 국가가 국민의 생명을 박탈하는 사형제도의 운영·집행 및 폐지와 관련하여 임정헌법의 생명형 폐지에 대한 역사적 의미와 함께 논의·연구 및 고려가 필요하다.

3) 인간존엄성의 헌법적 가치 실질적 구현

1919년 임정헌장은 평등권·자유권 등의 근대적 기본권을 진일보하게 명시하였다. 이와 동시에 생명형·신체형 및 공창제의 폐지를 통해 인간존엄성에 대한 기초와 토대를 마련했다. 이러한 점에서 동헌장은 국가가 실현해야 할 궁극적인 이념이자 목적으로 오늘날 근대국가들의 헌법상 최고의 헌법적 가치이자 이념으로 인정될 뿐만 아니라 국제사회에서도 인류가 공동으로 지켜나가야 할 중요한 가치로 인정받고 있는 인간의 존엄

성의 구현을 지향함을 밝힌 근대적인 인권선언의 성격을 갖는 헌장이다.

이러한 측면에서 현행헌법은 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”라고 하면서 현행헌법 제10조에서 천명한 인간의 존엄성이 실질적으로 구현되도록 역할을 해야 한다.

마. 균등향상과 지속가능성 측면에서의 시사점

1) 국민생활의 균등한 질적 향상과 상향평준화 요망

1919년 대한민국임시헌장의 초석을 마련한 기초위원인 성균관유생 소양 조용은의 삼균주의에 따르면, 동헌장 제1조의 민주공화제를 구현하기 위해서는 국민개개인이 국가의 중요한 의사결정에 균등하게 참여할 수 있어야 한다고 하였다. 아울러, 대한민국이 일제로부터 자주독립을 성취한 이후에 정치적 균등과 교육적 균등을 실현하기 위해 보통선거, 국비에 의한 의무교육제도 등을 실시·운영해야 한다.

현행헌법은 임정헌장에서 추구하였던 국민생활의 균등한 향상을 실현하기 위해 양적인 향상은 물론 질적 향상도 함께 고려하여야 한다. 아울러, 1919년 임정헌장은 당시 교육·경제·정치적 균등화에 있어 선진적이고 진일보한 내용을 담은 만큼 현행헌법도 경제·교육 등 여러 다양한 분야에 국민의 균등한 생활을 이루는데 있어 하향평준화가 아닌 상향평준화를 지향해야 한다. 또한, 균등한 정치적 참여가 이루어지기 위하여 교육감선거 등에 관련자인 청소년의 참여기회를 보장하거나 선거연령을 점진적으로 낮추거나 장애인 등 소외계층의 선거에 실질적으로 참여할 수 있는 시스템 확대 등을 통해 모든 국민의 정치참여가 균등하게 이루어질 수 있도록 선거제도를 지속적으로 개선해나가야 강화해야 할 것이다.

2) 특권층·특권의식 방지와 사회격차관련제도 개선

1919년 임정헌장은 제정 당시 특권계급과 특권층에 대한 부정과 모든 국민이 남녀의 성, 계급의 신분 등에 좌우되지 않고 평등하다고 밝힘으로써 평등주의와 평등권의 가치를 제시했다. 이를 통하여 국가와 민족의

통합을 이끌어내었고 이를 기반으로 주권을 회복하고 독립을 이루었다.

이러한 측면에서 현행대한민국헌법은 특권층·특권의식 방지를 위하여 법제도적 장치를 운영·개선해야 하는 동시에 정보격차·빈부격차 등과 같은 사회격차를 해소·최소화시키기 위한 법제도적인 장치와 시스템을 마련함으로써 국민과 사회의 통합의 구심점으로써 기능해야 한다. 또한, 현행헌법은 사회·경제·기술 등 다양한 분야에서 존치하여 사회적 격차를 감소시키기 위한 노력을 국가의 균형발전은 물론 사회적 통합을 이룸으로써 이를 동력 삼아 급변하는 국내외정세를 해결해나가야 할 것이다.

3) 다양한 분야에서의 지속가능성 실현 요망

1919년 임정헌장의 평등이념과 평등권의 가치를 수용하였다는 점과 특히 임정헌장의 기초에 중요한 역할을 수행한 성균관유생 소양 조용은의 삼균주의 즉 정치·교육적 균등을 추구하는 사상은 사회·경제 등 다양한 분야의 균형과 발전을 강조하는 국제인류공동과제인 지속가능성 실현과 유사성이 많다는 것을 알 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 현행대한민국헌법은 1919년 임시헌장에서 밝힌 균등한 국민의 생활 향상을 이루는데 있어서 양적인 측면에서의 국민생활의 균등한 향상은 물론 질적 측면에서의 국민생활 향상도 이를 수 있도록 노력해야 할 것이다. 이를 위하여 1992년 리우선언 이후 경제·사회 등 다양한 분야에서의 균형적 향상을 의미하면서 국제사회공동과제로 인정된 지속가능성을 헌법에 수용해야할 필요성이 크다. 더욱이 1919년 임시헌장이 그 당시에 전 세계의 헌법규범에 비추어 볼 때 선진적·독창적 내용을 담은 것과 마찬가지로 현행헌법은 헌법의 개정을 통하여 명문으로 지속가능성을 국가과제 또는 헌법원리로 수용함을 검토해야 한다.

바. 국가기초와 사회통합 측면에서의 시사점

1) 현행헌법의 사회적 통합 구심점 역할 확대

1919년 임정헌장이 일제강제합병과 국권상실이라는 국난위기 속에서 민족단결과 사회통합의 구심이 되어 중국에는 대한민국의 주권회복과 독립을 성취해냈다. 19세기 그 당시 러시아혁명, 중국공화국체제변혁, 태평양전쟁, 2차대전 등으로 한반도를 둘러싼 국제적 정세가 급박하게 변하고 있는 상황에서 대한민국의 자주독립과 운영방향의 구심점을 제공하고 사회통합을 이루어내는데 1919년 임정헌장이 큰 계기와 역할을 하였다.

이러한 점에서 볼 때, 현행대한민국헌법도 임정헌법과 마찬가지로 국가의 사회통합을 이루는데 구심점이 되어야 한다. 아울러, 현행헌법은 대한민국의 내에서의 사회적 통합은 물론 대한민국과 북한이 평화적으로 자주적으로 통일을 함으로써 1919년 임정헌장이 실질적인 한반도의 통합과 통일이 이루어지는데 중요한 구심점으로서 역할을 수행해야 한다.

2) 현행헌법에 기초해 국제적 협력·참여 증진

1919년 임정헌장은 동조항 제7조에서 국제사회의 인류문화 및 평화에 공헌해야 하면서 국제적 협력과 참여·기여에 관한 내용을 두고 있다. 그 당시 대한민국이 주권회복과 독립을 실현하기 위해서는 실질적으로 유럽, 미국, 중국 등을 포함한 국제사회와 협력이 절실하였던 점도 작용하였겠지만, 주권국가로서 국제사회 일원으로써 책임과 의무를 수행함으로써 국제사회의 평화와 국제적 가치를 수호한다는 독립된 주권국가로서의 의지와 방향을 국제적으로 천명한 것이다.

이러한 점에서 볼 때, 국제평화주의를 헌법기본원리로 수용하고 있는 현행대한민국헌법도 1919년 임시헌장에서 국제협력과 국제연맹의 참여를 통한 국제사회에서의 평화유지 등에 기여한다고 밝힌 것과 마찬가지로 국제평화는 물론 국제환경·국제통상 등에 있어 국제사회가치 실현에 기여하기 위한 외교적·정치적·법제도적 등의 다각적인 노력을 해야 한다.

3) 현행헌법의 미래지향적 국가운영방향 제시

1919년 임시정부헌장은 선진적인 이념과 기본원리⁴⁶⁾를 수용함으로써 대한제국에서 제시하지 못한 진일보한 권리와 이념 및 통치체제라는 미래지향적인 국가운영방향을 제시하였다. 이러한 측면에서 볼 때, 현행대한민국헌법도 미래지향적인 국가운영의 방향을 제시하기 위해서 노력해야 한다. 이를 위하여서는 현행헌법은 헌법의 개정을 통하여 지속가능성 등과 같은 국제적으로 인류공동과제 또는 각국의 헌법상 국가과제 및 원리로 수용된 선진적인 미래지향적인 가치들을 반영해야 한다.

이러한 측면에서 볼 때 현행대한민국헌법은 1919년 4월 11일 제정· 공포된 임정헌정이 세계최초의 민주공화국 정치체제, 전제주의 타파를 통한 황제에서 국민으로의 주권주체와 정치시스템 변경⁴⁷⁾, 평등이념, 보통선거제도 등과 같이 획기적이고·독창적인 시스템을 진일보하게 적극적으로 도입함으로써 국가의 시스템을 혁신하는 큰 방향을 제시하였으며, 이를 통하여 국난을 극복하기 위한 국민과 사회적 통합을 최대한 빠른 시일 내에 이끌어 내었던 것과 마찬가지로 21세기와 앞으로의 미래에 대한민국이 급변하는 헌법현실의 변화와 격변하는 정세에 적절하게 대응할 수 있도록 혁신적인 방향과 시스템을 제시할 수 있도록 노력해야 한다.

46) 김영수, 『대한민국임시정부헌법론』, 삼영사, 1980 참조 ; “대한민국임시정부헌장은 이후 5차례개정을 했지만, 기본권존중주의·의회주의·국민주권원리 등을 기본원리로 하는 근대입헌주의적 헌법이다”고 하였다.

47) 대한제국과 마찬가지로 제국주의를 주창한 일제메이지정부에 의하여 국토가 침략되고 국권이 상실된 현재의 오키나와 왕조국가도 1907년 네덜란드에서 개최된 만국평화회의에서 이상설·이위중 및 이준 3명의 밀사 중 이준이 분사한 헤이그특사사건과 같이 채대정·임세공 및 향덕평 3명의 밀사 중 임세공은 자결한 사건이 발생하였다. 여기서 대한제국은 1919년 임정헌장을 계기로 평등이념, 민주주의 등과 같은 새로운 이념은 물론 주권시스템, 정치시스템 등의 시스템을 통하여 국가를 혁신함으로써 독립과 주권회복의 방향과 구심점을 갖춘 대한민국으로 변화하였지만, 오키나와왕국은 전제주의와 구시대의 정치시스템을 타파하지 못함에 따라 독립을 쟁취하기 어렵게 된다.

9. 대한민국임시정부헌장 마련을 통하여 주권회복과 근대입헌주의 헌법 초석 마련

가. 독립성취와 주권회복 초석 마련

1919년 4월 11일 제정·공포된 임정헌장은 우리나라 헌정사적으로 3·1 독립운동에서 나타난 일제의 강제적 병합으로부터 국민의 자유를 확보하고 국권과 국권을 회복하라는 염원을 실현하기 위하여 마련된 의미를 갖는다. 이와 같이 임정헌장이 3·1운동으로 표출된 국민의 자주적인 독립의 염원과 새로운 부국강병 실현이라는 국가적 사명에 따라 독립을 성취하고 주권을 회복하는데 있어 초석을 마련하였다.

1919년 세계최초로 민주공화국을 명시한 대한민국임시정부헌장이 제정·공포됨으로써 3·1독립운동에서 나타난 한민족의 강력한 독립의지와 급변하는 국제적 정세 속에서 국난을 극복할 수 있는 새로운 국가탄생염원을 담은 방향이 제시됐다. 국내는 물론 해외에 있는 수많은 동포와 민족이 굳건하게 단결을 공고하게 할 수 있었다. 이와 같이 1919년 대한민국임시헌장은 국가적·민족적 통합에 기반해국가의 주권과 국권의 회복을 강력하게 추진하는데 중요한 헌법적 계기가 되었다.

나. 선진적·변혁적 이념·시스템 수용과 근대입헌주의헌법 초석 마련

1919년 대한민국임시헌장은 대한국국제와 달리 평등이념·민주공화국 등의 선진적 이념을 통해 전제주의를 타파하고 국가주권이 황제가 아닌 국민임을 명백히 밝혔으며, 보통선거제도 등의 획기적인 시스템을 진일보하게 수용함으로써 구제도국가⁴⁸⁾에서 탈피하여 근대입헌주의헌법의 초석을 마련했다. 이현 점에서 동헌장은 국가와 사회가 급변하는 환경과 위기 속에서 과거의 시스템에서 벗어나 사회변혁이루는 새로운 운영방향

48) 한태연, 앞의 책, 16-17면 ; “한국의 근대화과정을 이해함에 있어서는 먼저 한국근대사에 있어서의 구제도국가라고 볼 수 있는 李朝時代의 한국적 국가의 성격을 살펴볼 필요가 있다. 여러 가지 의미에서 이조시대의 한국적 국가의 성격은 프랑스혁명 이전의 이른바 구제도국가의 그것과 비슷하다”고 하였다.

을 제공하는 역할을 수행하였다고 볼 수 있다. 무엇보다 1919년 임정헌장은 입법기관인 임시의정원, 행정기관인 임시정부 등 권력기관을 분리해 성문화함으로써 자유와 기본권을 보장할 수 있는 근대입헌주의헌법의 초석을 마련하였다는 점에서 헌정사적으로 매우 중요한 의미를 갖는다.

이와 같이 임정헌장이 제1조부터 제10조라는 10개조항만을 규정하여 선언적인 성격이 강한 헌장임에도 불구하고 근대입헌주의헌법이 담고 있어야 할 민주공화제, 평등이념과 평등권, 종교의 자유, 언론·출판의 자유, 집회·결사의 자유, 주소이전의 자유, 신체의 자유 등과 같은 선진적이고 획기적인 내용들을 담고 있다. 이러한 핵심사항들은 대한민국이 근대입헌주의헌법 국가로 변혁하는데 방향이 되었으며, 임정헌장 이후 마련된 임정헌법의 기본적인 틀이 되어 초석을 제공하였다.

V. 맺음말

2019년 올해로부터 100년 전 1919년 4월 11일 대한민국임시정부헌장의 제정·공포 당시 그 법체계적 초석을 놓은 성균관유생 소양 조용을 비롯한 국내 각 지역에서 모인 29명으로 구성된 임시의정원은 임정헌장을 마련했다. 1919년 4월 10일 임시의정원이 구성된 다음날 임정헌장이 제정·공포된 것이다. 동년동월 10일과 11일 양일간 성균관유생 소양 조용을 포함한 임시의정원은 초저녁부터 시작해 다음날 새벽을 지나 오전까지 밤을 새워가며 격론 끝에 대한제국의 일체침략과 국권상실이라는 현실을 자주적인 독립과 주권회복으로 타개하고 독립국가의 미래지향적 방향을 제시하기 위해 국가의 기본틀인 임정헌장 제정논의를 하였다.

3·1운동 후 마련된 임정헌장은 황제가 주권의 중심인 대한제국에서 국민이 주권의 중심이 되는 새로운 민주주의·공화제 등을 천명했다. 이는 대한민국민주공화국이 일제강제병합으로부터 독립을 이루겠다는 의지를 국내외에 명백하게 밝힌 것이다. 뿐만 아니라 동헌장은 조선과 ‘대한국국제’라는 과거의 틀을 깨고 새로운 이념과 원리에 기초해 국가를 운영하는 패러다임과 방향 자체가 전혀 다르게 혁신적으로 변환함을 의미한다.

무엇보다 헌정사에서 임정헌정 제정사건은 3·1운동의 역사적 산물로 일본의 불법합병 천명, 임시정부기본법 마련, 대한민국 유일한 최고법 천명, 독립·주권회복의지 재천명, 국가명칭 정립, 국가의 성격 정립 등을 국내뿐만 아니라 일본과 국외에도 명백히 천명하였다는 의미를 갖는다.

더욱이 2019년 대한민국을 둘러싼 국내외적 상황은 일제의 역사적 반성 불인정·역사왜곡 심화와 평화헌법 개정 시도, 중국의 동북공정과 군사대국화, 미국의 중국대국화 견제와 미중대립 심화 등 일련의 여러 사건으로 임정헌장이 제정·공포된 그 당시와 비교해 국제정세가 급변하고 있다. 더욱이 냉전시대가 종식되었지만 대한민국이 둘로 갈라져 있어 통일이 이루지 못하고 분단된 국가로 남아 군사적 대치는 여전히 강하게 유진되고 있으며, 그로 인한 인력·자원 등의 상당한 국력이 집중된 상황이다.

이러한 급변하는 국내외 환경과 위기가 점증하는 상황에서 남북의 대치상황에서 현행헌법은 1919년 임시헌정이 당시의 국난과 위기를 극복할 수 있는 계기를 마련하고, 선진적이고 획기적인 이념을 제시하는 것은 물론 정치시스템 등의 새로운 제도를 도입하며, 낡은 구시대의 제도는 과감히 폐지함으로써 국가전체시스템을 크게 변혁함으로써 사회통합을 실현하고 국가적 위기를 극복하는데 있어 구심점의 역할을 충실히 해나갔다는 점을 본받아야 한다. 이러한 측면에서 볼 때, 1919년 대한민국 임시정부헌장이 마련된 지 100년째가 되는 올해 2019년에 대한민국헌정사에서 임시정부헌장이 차지하는 의미와 미친 영향을 분석·검토하는 것은 헌정사적인 측면은 물론 국가적인 차원에서 매우 의미 있는 것이다.

그러므로 헌정사에서 1919년 임정헌장은 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, “3·1운동독립과 법통”과 관련하여, 헌정사에서 동임정헌장은 “국토·주권회복염원과 3·1운동정신 계승”, “현행대한민국헌법과 임정헌장법통 계승” 등의 의미가 있다. 둘째, “국호결정과 국가성격”과 관련하여, 동정헌장은 “대한제국에서 대한민국으로 국호 명칭 변경”, “군주제에서 공화제로 새로운 체제변화” 등의 의미를 갖는다. 셋째, “입헌주의와 통치체제”와 관련하여, 동임정헌장은 “전제주의에서 입헌주의로의 혁명적 변화”, “양반·빈부계급 및 사회적 특수계급제도 부인” 등의 의미가 있다. 넷째, “자유권·평등권과 기본권”과 관련하여 동임정헌장은 “자유권·평등권과 기본적 인권 보장 천명”, “생명형·신체형 및 공창제 전폐조항 명시”

등의 의미가 있다. 다섯째, 동헌장은 “균등한 국민생활 향상과 균등한 기회 보장” 등의 의미가 있다. 여섯째, “국가기초와 사회통합”과 관련하여 동헌장은 “민족단결과 독립·주권회복의 구심점 역할”, “국가운영방향 제시와 국가통합 기여” 등의 여러 중요한 의미를 갖는다.

(논문투고일: 2019.08.30., 심사개시일: 2019.09.05, 게재확정일: 2019.09.18)



▶ 장인호

대한민국, 헌정사, 대한민국헌정사, 대한민국임시정부, 임시정부, 대한민국임시정부헌장, 임정헌장, 임시정부헌법, 임정헌법, 1919, 성균관, 조소앙

【참 고 문 헌】

I. 단행본

- 김영수, 『한국헌법사』, 학지사, 2000.
 , 『대한민국임시정부헌법론』, 삼영사, 1980.
- 김백유, 『헌법학(Ⅱ)』, 한성, 2016.
- 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2007.
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2004.
- 독립기념관, 『대한민국임시정부사』, 독립기념관, 1989.
- 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2007.
- 유진오, 『헌법의 기초이론』, 명세당, 1950.
- 정진성, 『일본군 성노예제: 일본군 위안부 문제의 실상과 그 해결을 위
 한운동』, 서울대학교출판문화원, 2016.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2016.
- 허 영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2017.
- 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2018.
- 한태연, 『헌법』, 위성문화사, 1958.

II. 논문

- 김봉수, “조소앙의 삼균주의에 관한 연구-정치사상을 중심으로-”, 석사
 학위논문(한국교원대학교), 2004.
- 김영수, “대한민국임시정부의 지위와 그 헌법에 관한 연구: 헌법제정의
 배경 및 개헌과정을 중심으로”, 박사학위(성균관대학교), 1980.
 , “대한민국임시정부헌법과 그 정통성”, 「헌법연구」 제1권, 한국
 헌법학회, 1995.
- 박찬승, “대한민국헌법의 임시정부 계승성”, 「한국동립운동사연구」 제
 43호, 한국동립운동사연구소, 2012.
- 오테진, “대한민국 임시정부에서의 교육권에 관한 연구 -임시헌법과 정
 강(政綱)을 중심으로 -”, 「교육법학연구」 제8권 제1호, 대한교

- 육법학회, 1996.
- 이성구, “민족저항기(일제)의 헌법사-대한민국임시정부 헌법사”, 「논문집」 제12권, 혜전대학, 1994.
- 이혜정, “국방의 의무와 평등권”, 박사학위논문(고려대학교), 2016.
- 이재호, “대한민국 임시의정원 연구”, 박사학위논문(단국대학교), 2012.
- 장규식, “3·1운동 이전 민주공화제의 수용과 확산”, 「한국사역사학보」 제38권, 한국사학사학회, 2018.
- 장인호, “헌법상 과제로서 지속가능성에 관한 연구”, 박사학위논문(성균관대학교), 2013.
- , “美國憲政史에서 Philadelphia제헌회의의 의미와 시사점”, 「미국헌법연구」 제29권 제1호, 미국헌법학회, 2018
- 한인섭, “대한민국은 민주공화제로 함-대한민국 임시헌장(1919. 4. 11) 제정의 역사적 의의-”, 「서울대학교 법학」 제50권 제3호, 서울대학교법학연구소, 2009
- 허완중, “헌법 일부인 국호 ‘대한민국’”, 「인권과 정의」 제467권, 대한변호사협회지, 2017.
- 황태연, “‘대한민국’국호의 기원과 의미”, 「정치사상연구」 제21권 제1호, 한국정치사상학회, 2015.

Abstract

A Study on Meaning of the 1919 Constitutional Charter of the Republic of Korea in Constitutional History

Chang, In Ho

The interim legislature, consisting of 29 members from other countries including Sungkyunkwan larvae Jossao, took part in the initial process of enactment of the provisional government of the Republic of Korea in 1919, about 100 years ago from 2019. Likewise, in 1919, after the March 1st Movement of about 20 million Koreans at home and abroad, many independence activists including Sung Kyun Kwan Kyun Jossao and other independence activists spent the night from early evening until the morning of the next morning, until the morning. In order to break down to independence and to suggest the future-oriented direction of independent nations, discussions and discussions related to the establishment of a provisional government constitution, the basic framework of the state, were conducted. After this debate and discussion, the Korean government's charter was established on April 11, 1919, as a result of its determination.

Above all, the provisional government charter of the Republic of Korea is independent of the Japanese imperial coercion and represents a new nation around the world that is centered on the people, not the emperor. The temporary provisional charter of the Republic of Korea, established on April 11, 1919, was a decisive opportunity for the establishment of the provisional

constitution of the Republic of Korea on September 11, 1919, and not only directly or indirectly affected the Korean constitution, which was 71 years old, As of 2019, South Korea's highest law and fundamental law have had a significant impact on the Constitution of the Republic of Korea, which is strongly binding on many different fields.

In this regard, we will analyze and review the meaning and impact of the Provisional Government Charter in the Korean Constitutional History through this study in 2019, the 100th year since the 1919 provisional government charter was established. In addition, I would like to examine the direction of the Korean Constitution through the 1919 Im-Jeong Charter, which was established 100 years ago to achieve independence from the illegal forced merging of Japan and for the future of an independent country.



▶ **Chang, In Ho**

Republic of Korea, Constitutional History, History of the Republic of Korean, Provisional Government of the Republic of Korea, Provisional Government, Constitution of Provisional Government of the Republic of Korea, 1919, SungKyunKwan, Cho So-Ang

成均館法學

第31卷 第3號



成均館大學校 法學研究院
2019.9

성균관대학교 「成均館法學」 편집위원회 운영규정

제1조 (목적) 이 규정은 법학연구원 규정 제13조에 따른 편집위원회의 구성 기타 운영에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (구성) 편집위원장 및 편집위원은 4년제 대학(법학전문대학원 포함)의 전임교원 및 법조실무가 가운데서 7인 이상을 법학연구원 원장(이하 "원장"이라 한다)이 위촉한다.

제3조 (편집위원의 임기) ① 편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

② 원장은 특별히 필요하다고 인정되는 경우에 임기가 종료되지 아니한 위원을 운영위원회의 동의를 얻어 해촉할 수 있다. 또한 원장은 해촉된 위원을 교체하기 위하여, 또는 사임한 위원을 승계하기 위하여, 기타 필요한 경우에 편집위원을 새로 선임할 수 있고, 그 임기는 퇴임한 위원의 잔여임기로 한다.

제4조 (편집위원회 업무 등) ① 편집위원회는 다음 각호의 사항을 처리한다.

1. 『성균관법학』에 게재를 신청한 원고의 심사를 위한 심사위원의 선임
2. 심사결과의 평가와 게재 여부의 결정
3. 심사결과에 대한 이의의 처리

제5조 (논문심사의 위촉) ① 투고된 원고는 원칙적으로 편집위원장을 통해 위촉된 심사위원에 의하여 1편당 3인에 의하여 심사된다.

② 심사위원은 원칙적으로 외부 심사위원 2인 이상으로 한다. 단, 부득이한 사정이 있는 경우 이러한 내·외부 심사위원의 비율을 변경할 수 있다.

③ 편집위원장은 당해 논문의 전공분야의 박사학위자 또는 당해 논문제목과 동일 또는 유사한 선행 논문을 발표한 전문가에게 심사를 위촉함을 원칙으로 한다.

④ 논문심사에 있어서 심사위원과 투고자의 인적사항은 밝히지 않는다.

제6조 (게재 결정) ① 편집위원회는 개별심사위원의 의견을 종합하여 「성균관법학」 심사규칙 제4조 제2항에 따른 심사 결과가 모두 "게재 가능" 또는 "수정 후 게재"인 경우에는 게재를 허용하되, 이에 해당하지 아니하고 심사 의견이 다를 때에는 심사위원의 다수 의견에 따라 결정한다. 심사위원의 다수 의견을 정함에 있어서 "게재가능"은 "수정 후 게재"와 합산하여 "수정 후 게재"로 정하고, "수정 후 재심"은 "게재불가"와 합산하여 "수정 후 재심"으로 정한다. 다만, 심사의 공정성을 우려할 만한 특별한 사정이 있거나 그 밖에 편집 등의 부득이한 사정이 있는 경우에는 편집위원회가 달리 결정할 수 있다. (2019. 6. 3. 개정)

② 편집위원장은 편집위원회 회의 개최 전에 "수정 후 재심" 또는 "게재불가"인 심사 의견에 대하여 특별한 사정이 있는 경우에는 당해 논문을 심사하지 않은 다른 1인의 심사위원에게 재심사를 의뢰할 수 있다. (2019. 6. 3. 개정)

③ 편집위원회가 "수정 후 재심" 결정을 한 경우에는 투고자에게 서면 또는 전자우편으로 즉시 통지하며, 투고자는 다음 호에 수정 후 투고하여 재심사를 받을 수 있다. 투고자가 다음 호에 투고하지 않거나 재심사 후에도 게재가 불가하다고 판단될 경우에는 "게재불가"로 처리한다. (2019. 6. 3. 신설)

④ 편집위원회가 "게재불가"로 결정한 경우 투고자에게 서면 또는 전자우편으로 즉시 통지한다. (2019. 6. 3. 신설)

⑤ 동일호에 동일인이 단독 저자 및 제1저자일 경우를 포함하여 2편 이상의 논문을 게재하는 것은 허용하지 아니한다.

제7조 (게재결정에 대한 이의) ① 법학연구원 심사규칙 제4조에 의하여 “수정 후 재심” 또는 “게재불가”의 결정을 통고 받은 투고자는 통지를 받은 날로부터 3일 이내에 편집위원장에게 서면 또는 전자우편으로 이의를 제기할 수 있다. (2019. 6. 3. 개정)

② 제1항에 따른 이의가 제기된 경우 편집위원장은 편집위원회를 소집하여 이를 처리하여야 한다.

③ 편집위원장은 제2항에 따른 편집위원회의 결과를 지체 없이 투고자에게 통지하여야 한다.

제8조 (편집위원회의 운영) ① 편집위원장은 년4회 정기편집회의를 소집하여야 하

며, 원장이 요구할 경우 임시편집회의를 소집할 수 있다.

② 편집위원회는 재적 과반수 출석과 출석 과반수 찬성으로 의결한다.

③ 필요하다고 인정되는 경우 편집위원장은 서면결정으로 편집위원회 회의에 갈음할 수 있다.

제9조 (비밀준수의무) 편집위원은 편집위원회의 업무에 관하여 얻은 정보를 공개하지 않을 의무가 있다.

제10조 (규정의 개정) 이 규정은 법학연구원 운영위원회의 의결을 거쳐 개정할 수 있다. (2019. 6. 3. 신설)

< 부 칙 > 본 규정은 1997년 3월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규정은 2002년 3월 2일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규정은 2004년 6월 30일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규정은 2006년 12월 1일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규정은 2007년 8월 1일부터 시행한다. 2007년의 경우 제19권 제2호와 제3호를 8월 31일과 12월 31일에 각각 발간한다.

< 부 칙 > 본 규정은 2010년 3월 2일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규정은 2011년 3월 2일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규정은 2011년 5월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규정은 2011년 12월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규정은 2012년 9월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규정은 2014년 9월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규정은 2014년 12월 11일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규정은 2019년 6월 3일부터 시행한다.

성균관대학교 「成均館法學」 연구윤리규정

제1조 (목적) 이 규정은 성균관법학에 투고된 글에 관하여 연구윤리위반에 대해 판정하고, 더 나아가 연구윤리의 확산과 부정행위 방지를 목적으로 한다.

제2조 (연구윤리위반의 종류) 연구윤리위반에는 아래의 행위가 포함된다.

1. 표절 등 타인의 저작권을 침해하는 행위
2. 논문의 작성에 실질적인 기여 없이 작성자로 기재하는 행위
3. 과거에 출판된 논문 등 저작물을 중복하여 출판하는 행위
4. 상당한 이유 없이 타인의 명예를 침해하는 표현을 사용하는 행위
5. 학계에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어난 행위

제3조 (연구윤리위원회의 구성) ① 법학연구원규정 제15조에 따라 구성된 성균관대학교 법학연구원의 연구윤리위원회가 성균관법학 윤리위원회(이하 위원회라 한다)의 업무를 수행한다.

- ② 위원회는 연구윤리위원장을 포함하여 10인 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 연구윤리위원장과 연구윤리위원은 법학연구원장이 위촉한다.

제4조 (연구윤리위원의 임기) 연구윤리위원장과 연구윤리위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

제5조 (위원회의 권한) ① 위원회는 투고된 글의 연구윤리위반에 대해 심의하고 의결한다.

- ② 위원회는 연구윤리위반 사안을 검토하기 위해 조사위원을 선임할 수 있다.

제6조 (위원회의 회의) ① 위원장은 위원회를 소집하고 그 의장이 된다.

- ② 위원장은 투고된 글의 연구윤리위반에 관해 의심이 있을 때나 심의 요청이 접수된 때에 회의를 소집하여야 한다.
- ③ 회의는 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ④ 당해 사안에 대해 공정성을 기대하기 어려운 사유가 있는 위원은 심의나 의결에

관여할 수 없다.

제7조 (조사위원의 권한과 의무) ① 조사위원은 당해 사안이 심의되는 위원회의 회의에 참석하여 발언할 수 있다.

② 조사위원은 당해 사안에 관해 조사보고서를 작성하여 위원회에 제출해야 한다.

제8조 (피조사자의 권한) ① 피조사자는 회의에 출석하여 진술할 권한을 가진다.

② 피조사자는 위원회의 결정이 있는 날로부터 15일 이내에 그 결정에 대해 통지를 받을 권한을 가진다.

③ 피조사자는 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 재심을 청구할 권한을 가진다.

제9조 (연구윤리위반에 대한 조치) 위원회는 제2조의 연구윤리위반에 대하여 다음의 조치를 취한다.

1. 투고된 원고에 대한 게재 거부
2. 게재된 경우라면 성균관법학 논문목록에서 삭제
3. 투고자에 대하여 3년 이상 성균관법학에 논문투고 금지
4. 법학연구원 홈페이지에 위반사항 공고
5. 투고자의 소속 기관장에 위반사항 통보

제10조 (위원의 비밀유지의무) 위원장과 위원은 위원회의 직무와 관련하여 취득한 사항에 대하여 비밀을 유지하여야 한다.

제11조 (연구윤리에 대한 교육) 연구윤리위원장은 법학연구원장과 협의하여 연구윤리를 확산하고 부정행위를 방지하기 위한 교육을 정기적으로 실시한다.

제12조 (운영예산) 위원장은 위원회의 운영 및 조사에 필요한 예산을 책정하여 지급할 수 있다.

제13조 (타규정의 준용) 성균관대학교 '연구윤리 및 진실성 확보를 위한 규정'을 준용한다.

< 부 칙 > 이 규정은 2007년 9월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 이 규정은 2014년 9월 1일부터 시행한다.

성균관대학교 「成均館法學」 투고규칙

제1조 (목적) 이 규칙은 성균관대학교 법학연구원에서 발행하는 성균관법학(이하 학술지)에 게재할 논문 투고에 관한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조 (투고자격) ① 투고 요청논문은 다음 각호에 해당하는 자에 한한다.

1. 성균관대학교 법학전문대학원 교수
2. 성균관대학교 법학연구원 연구원
3. 전국의 법과대학 및 법학전문대학원 교수, 판사, 검사, 변호사
4. 법학 박사학위 과정 이상인 자
5. 기타 편집위원회의 승인을 얻은 자

② 상기의 자격을 가진 자는 공동저술이 가능하며, 공동저자의 경우에는 제1저자가 주저자가 된다.

제2조의2 (투고 제한) 각 호별로 주저자 기준으로 동일한 기관 소속 투고 비율이 전체 투고자의 3분의 1 이상이 되는 경우에는 투고 순서나 편집위원회가 달리 정하는 기준으로 하여 해당되는 투고 논문에 대하여 심사 절차를 개시하지 않고 반려할 수 있다.

[신설 2018.11.20.]

제3조 (투고원고) 학술지에 투고할 원고는 다음과 같다.

1. 발표논문 : 본 연구원 주최 학술모임에서 발표되고 제출된 논문
2. 일반논문: 학술지 게재를 위하여 따로 투고된 논문
3. 판례평석
4. 기타 편집위원회에서 학술적 가치가 있다고 인정한 번역물과 서평 등

제4조 (원고제출) ① 학술지에 논문을 게재하고자 하는 자는 원고를 각각 발간일 60

일 전까지 원고파일을 온라인 논문 투고 및 심사 시스템 홈페이지 (<https://icls.jams.or.kr>)에 제출함을 원칙으로 한다. 단, 논문제출 마감일이 공휴일인 경우에는 원고제출은 그 다음날까지 할 수 있다.

② 투고자는 법학연구원이 제공한 논문투고 신청서 및 논문연구윤리 확인서 및 논문 사용권 등 위임동의서를 제출하여야 한다. 이를 이행하지 아니한 자는 투고를 철회한 것으로 간주하며, 향후 2년간 성균관법학은 논문투고 신청을 거절할 수 있다.

③ 투고된 논문은 성균관법학 원고작성요령에 따라 제출되어야 한다.

제5조 (원고제출 기일의 연장) 법학연구원장은 논문제출 기일을 연장할 수 있다. 단, 이 기일의 연장은 법학연구원 홈페이지에 공지하여야 한다.

제6조 (심사료 및 게재료) ① 학술지에 원고를 제출할 때에는 심사비 6만원을 납부해야 한다. 게재가 결정된 원고에 대해서는 지정된 기일까지 게재료 20만원과 추가부담금을 납부해야 하며, 추가부담금은 200자 원고지 150매를 초과하는 경우 원고지 1매당 2,000원으로 한다. 이를 이행하지 아니한 논문은 게재하지 아니한다.

② 투고된 논문의 공저인 경우에는 심사료 및 게재료는 인원수에 따라 분담한다. 본교 법학전문대학원의 교수는 제1항의 지급의무를 면제한다.

③ 본교 법학전문대학원의 교수는 제1항의 지급의무를 면제한다. 단, 공저인 경우 본교 법학전문대학원의 교수에 한하여 의무가 면제되며 그 외의 자는 그러하지 아니하다.

제7조 (논문게재예정증명서 및 논문게재확인서) 연구원장은 논문게재예정증명서 또는 논문게재확인서를 발급할 수 있다.

제8조 (저작권) 채택된 원고의 저작권은 채택과 동시에 성균관대학교 법학연구원에 귀속한다.

제9조 (규칙의 개정) 본 규칙은 법학연구원 운영위원회의 의결을 거쳐 개정할 수 있다. [개정 2018.11.20.]

제10조 (기타) 성균관법학의 논문투고와 관련하여 본 규칙에 명시되지 아니한 사항은 법학연구원 운영위원회의 결정에 따른다. [개정 2018.11.20.]

< 부 칙 > 본 규칙은 1997년 3월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2002년 3월 2일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2004년 6월 30일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2006년 12월 1일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2007년 8월 1일부터 시행한다. 2007년의 경우 제19권 제2호와 제3호를 8월 31일과 12월 31일에 각각 발간한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2010년 3월 2일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2011년 3월 2일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2011년 5월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2011년 12월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2012년 9월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2014년 9월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2018년 11월 20일부터 시행한다.

성균관대학교 「成均館法學」 원고작성요령

1. 원고는 논문, 판례평석, 서평, 자료로 구별하여 작성합니다.
 2. 원고의 표지에는 논문제목(국문 및 영문), 필자성명(국문 및 영문), 소속과 직위, 학위, 주소, 전화번호(사무실, 자택, 이동전화), 팩스번호 및 e-mail 주소를 기재하여야 합니다.
 3. 원고의 분량은 200자 원고지 100매 내외(A4용지 15매)를 원칙으로 합니다. 다만, 원고가 150매 초과시에는 초과분에 대한 게재료를 추가로 부담하여야 합니다. (추가부담금은 200자 원고지 150매를 초과하는 경우 원고지 1매당 2,000원으로 합니다)
 4. 제출하는 원고에는 반드시 목차, 국문초록(외국어 논문인 경우에는 외국어초록), 참고문헌, 외국어초록(외국어 논문인 경우에는 국문초록), 국문 및 외국어 5개 이상의 주제어를 첨부해야 합니다. 단, 게재될 논문의 외국어 초록과 외국어 주제어는 영문으로 작성해야 합니다.
- 4-2. 초록의 분량은 1-2쪽으로 제한합니다.
5. 주석은 각주로 처리합니다.
 6. 논문은 '아래한글'로 다음의 규격에 따라 작성합니다.
 - 가. 본문 : 들여쓰기 10, 줄간격 170, 글꼴 바탕, 글자크기 10.5
 - 나. 각주 : 왼쪽 여백 3, 오른 여백 0, 내어쓰기 15, 줄간격 150, 글꼴 바탕, 글자크기 9
 7. 직접 인용할 때에는 “ ”를 사용하고 강조할 때는 ‘ ’, 방점 또는 밑줄을 사용합니다.
 8. 출전은 필자, 논문명, 서명, 판수, (출판사, 간행 년도) 인용면수 순으로 표시합니다.
[예 : 김갑돌, “상법의 이념”, 『成均館法學』 제11호 (법학연구소, 1999) 1쪽]
외국출전은 그 나라의 표준적인 표시방법에 따라 표시할 수 있습니다.
[예 : Joe A. Kim, “Corporate Governance”, 27 A.A.L.Rev. 103, 107~109 (1997)]

9. 국문 또는 한자로 표기되는 저서는 「 」로, 논문은 “ ”로 표시합니다.
10. 국문 또는 한자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 쪽 또는 면으로, 로마자로 표시되는 저서나 논문을 인용할 때는 p. 또는 S. 로 인용면수를 표시합니다.
11. 국내판결은 선고 법원, 선고일, 판결 또는 결정, 사건번호의 순으로 표시하고[예 : 대법원 1995. 1. 1. 선고, 1994가1111 판결], 외국의 판결은 그 나라의 표준적인 인용방법에 따릅니다.
12. 외국 인명이나 지명은 우리말로 표기하고 명확히 하고자 할 때에는 ()안에 언어를 표시합니다. [예 : 화이트(James J. White)]
13. 공저자는 ‘/’를 사용하여 표기합니다. [예 : 김갑돌/이을순/박명희]
14. 면수나 연도 등에서 ‘부터 까지’를 나타내는 부호로 ‘-’이 아닌 ‘~’를 사용합니다.
15. 영문 성명, 논문명, 판결명 등에서 첫 자 이외에는 소문자로 표기합니다.
16. 일본어 논문명, 서명 등은 번역하지 않고 그대로 표기합니다.
17. 기념논문집은 「××× 기념논문집」 또는 「○○○-××× 기념논문집」으로 표기합니다.
18. 특별한 의미가 없는 한 각주에서 ‘참조’표시를 하지 않습니다.
19. 저자(필자)의 명칭은 본국에서 일상적으로 쓰는 순서대로 표기합니다.

성균관대학교 『成均館法學』 심사규칙

제1조 (목적) 이 규칙은 성균관대학교 법학연구원(이하 '연구원'이라 한다)이 간행하는 『성균관법학』에 게재하기 위하여 투고된 논문, 판례평석, 기타 원고 등의 심사 절차를 정함으로써 공정한 심사기준을 마련함을 목적으로 한다.

제2조 (심사대상) 투고규칙 제3조에 따라 투고된 논문은 심사대상이 된다. 단, 번역물과 서평 등은 논문심사에서 제외할 수 있다.

제3조 (논문심사의 위촉과 심사절차) 논문심사의 위촉은 편집위원회 운영규정 제5조에 따른다.

제4조 (논문심사기준) ① 논문심사는 다음 각호의 기준에 따른다.

1. 논문의 독창성
2. 논문의 전문성
3. 논문의 형식
4. 논문의 해당분야 이론 및 실무의 관한 발전에 대한 기여도

② 논문에 대한 평가는 다음의 단계로 구분한다. (2019. 6. 3. 개정)

1. 수정이 필요 없을 경우 : “게재가능”
2. 간단한 수정이 필요한 경우 : “수정 후 게재”
3. 전면적인 수정 및 재심이 필요한 경우 : “수정 후 재심”
4. 게재가 가능하지 않는 경우 : “게재불가”

제5조 (개정) 이 규칙은 법학연구원 운영위원회의 의결을 거쳐 개정할 수 있다. (2019. 6. 3. 개정)

< 부 칙 > 본 규칙은 1997년 3월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2002년 3월 2일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2004년 6월 30일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2006년 12월 1일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2007년 8월 1일부터 시행한다. 2007년의 경우 제19권 제2호와 제3호를 8월 31일과 12월 31일에 각각 발간한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2010년 3월 2일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2011년 3월 2일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2011년 5월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2011년 12월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2012년 9월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2014년 9월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2019년 6월 3일부터 시행한다.

성균관대학교 『成均館法學』 발행규칙

제1조 (목적) 이 규칙은 성균관대학교 『성균관법학』을 발행함에 있어 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (학술지명) 법학연구원은 국내학술지로 『성균관법학』(SungKyunKwan Law Review)을 발행한다.

제3조 (발간시기) ① 성균관법학은 연4회 발간한다.

② 성균관법학의 발간일자는 매년 3월 31일, 6월 30일, 9월 30일, 12월 31일로 한다.

③ 성균관법학에 게재된 저작물에는 논문투고일자(2***년 *월 *일), 심사일자(2***, *월, *일, 게재확정일자(2***, *월, *일)를 표기한다.

④ 편집위원회의 결정에 의하여 기념호 또는 특집호를 발간할 수 있다.

제4조 (전자 발간) ① 성균관법학의 발간은 전자적 방식으로 한다.

② 게재가 확정된 논문에 대해서는 해당 논문을 PDF파일 형태로 하여 게재자에게 무상으로 제공한다.

제5조 (기타) 성균관법학의 발행과 관련하여 본 규칙에 명시되지 아니한 사항은 법학연구원 운영위원회의 결정에 따른다.

< 부 칙 > 본 규칙은 1997년 3월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2002년 3월 2일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2004년 6월 30일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2006년 12월 1일부터 시행된다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2007년 8월 1일부터 시행한다. 2007년의 경우 제19권 제2호와 제3호를 8월 31일과 12월 31일에 각각 발간한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2010년 3월 2일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2011년 3월 2일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2011년 5월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2011년 12월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2012년 9월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2014년 9월 1일부터 시행한다.

< 부 칙 > 본 규칙은 2018년 11월 20일부터 시행한다.

法學研究院 운영위원회

- 연구원장 고동원
- 운영위원 강현호, 김성용, 문영화, 이진오, 이진기, 정재황, 한석훈

法學研究院 편집위원회

- 편집위원장 한석훈(성균관대학교)
- 편집위원 강혁신(조선대학교), 권건보(아주대학교), 김연미(성균관대학교), 김재범(경북대학교), 김해원(부산대학교), 오성근(제주대학교), 윤종민(충북대학교), 이경열(성균관대학교), 정차호(성균관대학교)

法學研究院 윤리위원회

- 윤리위원장 최봉철(성균관대학교)
- 윤리위원 노수환(성균관대학교), 오상현(성균관대학교), 이해완(성균관대학교), 정상현(성균관대학교), 정재황(성균관대학교), 파트리샤 게디(성균관대학교), 한석훈(성균관대학교)

- 연락처 : 서울시 종로구 성균관로 25-2 성균관대학교 법학관 303호 법학연구원
- 전 화 : (02) 760-1288 Fax : (02) 760-1289
- Homepage : <http://law.skku.edu/>
- E-mail : icls@skku.edu

이 학술지는 2019년도 정부 자원 (교육부)으로 한국연구재단의
지원을 받아 출판되었음.

This journal was supported by the National Research Foundation
of Korea Grant funded by the Korean Government (MOE).

成均館法學

第31卷 第3號

1판 1쇄 인쇄 2019년 09월 30일

1판 1쇄 발행 2019년 09월 30일

발행인 : 고 동 원

발행처 : 성균관대학교 법학연구원

주 소 : 110-745 서울특별시 종로구 성균관로 25-2

전 화 : (02)760-1288

팩시밀리 : (02)760-1289

E-mail : icls@skku.edu

등록번호 : 1992년 12월 22일 제1-1469호

ISSN 1229-943X

eISSN 26717646