

연구보고 2006-

기본법의 입법모델연구

A Study of Model Legislation

연구자 : 박영도 연구위원

Park, Young-Do

2006. 10. 31.

국문 요약

기본법은 최근 우리나라에서 매우 활발하게 제정되고 있으며, 1966년 12월 6일에 “중소기업기본법”이 제정된 이래 2006년 현재 43개의 기본법이 존재하고 있으며, 특히, 2000년이후에 우리 사회의 변혁기 내지 법제의 변혁기에 이르러 기본법을 제정하는 움직임이 매우 활성화되고 있는 상황에 있다.

기본법의 제정에 관하여는 시대에 따른 흐름이 있으며 다수의 기본법이 제정되기 시작한 것은 1990년대와 2000년대에 집중하고 있다. 이 점은 사회구조와 국민의식의 변화와 그에 수반하여 발생하는 국가적 과제에 대응하기 위하여 다수의 기본법이 제정되고 있는 점을 반영하는 것이다. 아울러 기본법은 정부입법의 형태로 제정되는 사례가 많지만 최근에는 의원입법의 형태로 제정되는 사례가 증가하고 있다.

기본법에서 정하는 내용은 포괄적이고 추상적인 것에 그치는 경우가 많고 프로그램규정 내지 훈시적 규정이 그 대부분으로 구성되어 있으며, 국민의 권리의무에 직접 관련하는 규정은 거의 없고 가령 권리의무에 관하여 규정할 필요가 있는 경우에도 구체적인 규정은 개별법에 맡기고 대강이나 방향성을 제시하는 것으로 그치는 것이 일반적이다. 따라서 대부분의 기본법은 시책에 관한 기본적인 지침·방향과 그것을 추진하기 위한 체제의 정비 등 정부의 권한과 활동의 기준·절차, 조직에 관하여 개괄적으로 규정하는 이른바 조직규범으로서 구성되어 있는 등 그 법률의 성격면에서 작용법이라기 보다는 조직법적인 색채가 강하다.

“기본법”이라는 명칭하에 어느 정도 유사한 형식을 취하면서 법제도상 특별한 위치가 부여되어 있는 법률군이 존재하는 국가는 일본과

우리나라의 경우이며, 다른 국가에서도 기본적인 정책에 관한 방향이나 골격을 제시하는 프로그램법으로서 일련의 공통적인 명칭을 부여하거나 그와 유사한 명칭을 부여하고 있는 법률군이 있으나, 그 구성이나 내용이 매우 다양하며 비교적 상세한 실체 규정 또는 벌칙규정을 포함하는 등 기술적인 것까지 규정하고 있는 것도 적지 않다.

기본법은 그 규정내용이 추상적이므로 정부의 재량의 여지가 크고 부처간의 이해관계로 인하여 기본법을 구체적으로 시행하는 실시법률의 단계에서 협의·조정이 제대로 이루어지지 않아 기본법의 취지가 퇴색될 우려도 있으나, 기본법에 규정되어 있는 프로그램적인 규정이나 도덕적 촉구로서의 성격을 가지는 규정, 가치질서에 대한 입법자의 의지를 담은 규정들은 비록 법적으로는 관철될 수 없고 단지 간접적으로만, 즉 입법절차에서 얻어진 설득력을 통해서만 실효성을 발휘하는 것임에도 불구하고 법적으로 의미 있는 규정들이라고 평가할 수 있다.

※ 키워드 : 기본법, 실시법, 입법학, 입법기술, 대강법

Abstract

Recently, Korea has enacted many Framework Acts, the number of which amounts to 43 as of the year 2006, since the 'Framework Act on Small and Medium Enterprises' was made on December 6, 1966. In particular, the trend of enacting such Framework Acts has been very clear since the year 2000 when Korea began to reform its social and legal system.

To be sure, trend in the enactment of Framework Acts reflects the changing times as seen in 1990s and 2000s. This trend corresponds to changes in social structure and the consciousness of citizens and a necessity of the national policies to cope with such changes. Framework Acts, whose enactments have been mainly led by the Government, are increasingly being enacted under the initiative of Assembly members.

The Framework Acts, the contents of which mostly have comprehensive and abstract features, are mainly made up of programmatic and instructive provisions, and so do not directly govern the rights and obligations of citizens but just give guidelines and directions for such rights and obligations, the details of which should be materialized through the enactment of additional individual Acts. Thus, most Framework Acts are constituted of the norms of organization, rather than the norms of actions, which generally stipulate the powers and organization of the Government and other related practice standards and procedures, including the basic policy guidelines and directions and the establishment of systems for implementation thereof.

The examples of nations having a group of laws called 'Framework Act', which require special treatment in terms of the legal system, are Japan and Korea. Of course, there are many other nations which have programmatic Acts designed to give basic policy directions or frameworks, including a set of common or similar names. But, such Acts are different from those mentioned above in that their structures or contents are very various, including even detailed substantial or penal provisions and other technical provisions.

The abstract features of Framework Acts may inevitably lead to broad discretions of the Government and thereby to actual conflicts among ministries and agencies due to a lack of mutual understanding in implementing such Framework Acts. Nevertheless, programmatic provisions, ethical provisions, and other provisions of legislators' will on any order of value included in such Framework Acts may be considered legally meaningful, though they are difficult to realize in legal terms and just indirectly effective based on persuasive powers gained in the legislative process.

※ Key Words : Framework Act, Enforcement Act, Science of Legislation,
Legislative Technique, Fundamental Act

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 문제의 제기	9
제 1 절 사회적 법치국가의 등장과 법률의 기능 변모	9
제 2 절 연구의 범위	12
제 2 장 기본법의 의의 및 현황	19
제 1 절 기본법의 의의 및 기능	19
I. 기본법의 관념	19
II. 기본법과 유사한 성격의 법제와의 구분	21
III. 기본법의 기능	24
제 2 절 기본법 현황	34
I. 개 관	34
II. 기본법 현황(2006.2.1 현재)	35
III. 개별 기본법의 입법연혁 및 개요	53
제 3 절 기본법의 유형별 분석 및 특징	118
I. 유형별 분석	118
II. 기본법의 규정적 특징	121
III. 기본법의 범형식상의 특징	126
제 3 장 주요국가의 기본법 현황	197
제 1 절 개 설	197
제 2 절 일본의 기본법	199

I. 기본법의 의의	199
II. 기본법의 입법형식	200
III. 기본법 입법형식에 대한 평가	204
IV. 기본법의 법적 성격에 관한 논의	208
V. 기본법의 현황	227
VI. 개별기본법의 개요 및 특징	232
VII. 현재 논의중인 기본법(안) 개요	274
제 3 절 프랑스의 기본법	278
I. 개 요	278
II. 기본법의 법적 성격	281
III. 기본법의 현황	283
제 4 절 기타 국가의 기본법	300
I. 개 요	300
II. 사례분석	303
제 4 장 기본법의 입법모델 분석	325
제 1 절 개 설	325
제 2 절 기본법의 법체계상의 위치	328
I. 헌법과 기본법의 관계	328
II. 기본법과 개별법의 관계	332
제 3 절 기본법의 입법모델	343
I. 의 의	343
II. 기본법이라는 제명의 사용	345
III. 기본법의 입법체계 구성	346
참 고 문 헌	437

제 1 장 문제의 제기

제 1 절 사회적 법치국가의 등장과 법률의 기능 변모

19세기의 시민적 법치국가에서는 규범으로서의 법률개념이 중시되었고, 질서를 창출하는 행위준칙으로서의 법률은 국민대표기관인 의회의 동의아래 토론과 공개로 특징되는 절차 가운데 성립하는 하나의 일반적인 규범으로서의 성격을 구비하였다. 그리하여 일반적 법률이 자유주의적 정치원리와 시민법질서를 지탱하는 하나의 주축으로서 기능을 수행할 수 있도록 강조되었다. 그러나 이러한 법률개념과 기능은 오늘날의 법률의 민주적 파악과는 친숙하지 않은 것임은 널리 승인되고 있으며, 특히, 근대적 법치국가구조의 원리이자 일반적·추상적 규범을 내용으로 하는 실질적 법률개념의 전제인 국가와 사회의 이원론의 붕괴와 산업사회화에 따른 국가적 과제의 증가 등으로 인하여 추상적 정의의 이념에 입각한 일반적·추상적 법률로서는 문제해결이 불가능하게 되었다.¹⁾

따라서 국가적 과제를 더 이상 단순한 질서유지기능에 한정하지 않고 적극적으로 국민의 생존보장과 사회생활에 있어서 질서의 균형을 유지하기 위하여 등장한 오늘날의 사회국가·급부국가에서는 새로운 사회질서형성을 위하여 법률의 형식과 기능을 대폭 완화하기에 이르렀다. 특히, 오늘날의 사회가 본질상 끊임없는 변화와 혁신을 추구하는 속성을 가지고 있는 이상, 이를 규율하는 법규범 역시 폐쇄적인 가치체계에 따른 정태적 권리확정이나 이에 따른 국가권력의 구속 또는 통제를 우선적 관심사로 여기던 것에서 탈피하여 점차 변화해 나

1) 한국법제연구원, **입법이론연구(I) -입법기초이론과 입법기술-**, 1991, 65면.

가는 가치체계를 적극적으로 수용하지 않을 수 없게 되었다. 오늘날의 법규범은 사회 및 국가의 동태적 통합과정을 긍정하고 그 현실적 필요성에 부합하여 그러한 통합과정을 촉진시키는 정의 내지 공익실현을 위한 조정법으로서의 성격을 갖추어가고 있으며 특히, 적극국가 내지 행정국가화 상황에서 법규범은 종래의 권리·의무확정적인 성격에서 탈피하여 임무부여적·문제해결적 성격을 강하게 띠어가고 있다.

사회적 법치국가의 발전은 다수의 구체적인 내용을 지닌 개별적인 정책입법의 증대를 가져왔다. 즉, 그것은 국가가 입법을 통하여 사회·경제등의 각종 생활관계에 구체적으로 직접 개입하지 않을 수 없다는 현대의 사회정세의 변화이다. 이점은 일반적·추상적인 생활규범의 체현으로서의 규범적 법률에 대해서, 새로운 사회질서형성을 위한 다음의 법적인 도구와 병행하여 나타난다.

첫째, 사회국가적 법률은 규제적·급부적이지만 그러나 항상 어떤 형태로든지 사회형성적이며, 한시적·계획적·구조조정적 또는 경제지향적이고 처분적이다. 나아가 급부기능·형성기능·계획기능에 의하여 법률의 기능이 풍부하게 확대되었으며, 그에 따라 법의 기능도 변모되었다. 법의 기능은 국가내에서 변영할 수 있는 협동생활을 촉진·장려하는 것이며, 인간의 사회적 생활조건을 확보하는 것으로서 “인간의 미래형성을 위한 최선의 가능성(die beste Möglichkeit der menschlichen Zukunftsgestaltung)”²⁾을 배려하는데 있다. 일반적 행위준칙으로서의 법률과 병행하여 급부법률(Leistungsgesetz), 유도법률(Lenkungsgesetz) 및 계획법률(Planungsgesetz)이 등장하게 되었으며, 법의 형식도 그 외형적인 면에서 어느 정도 완화되기에 이르렀다. 법규범의 규제적·현상유지적·안정적 기능은 점차 뒤로 밀려나고, 법규범은 이제 사회의

2) Anke Freibert, **Das ideale Gesetz**, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Hrsg.), *Praxis der Gesetzgebung -Ein Lehre und Lernhilfe*, Regensburg 1984, S.28f.

능동적·목적의식적·정의지향적 관리도구로서 기능하고 사회발전의 도구로서 변모하고 있다.³⁾ 또한 합리적 정책의 도구로서 기능하고 있는 것이다.

둘째, 사회국가적 법률은 단순히 정치적 의사의 도구로서 뿐만 아니라 전체를 평균화하는 질서로서 파악하는 시각을 필요로 하게 되었다. 법률은 오늘날 다원적 국가에 있어서 가장 중요한 임무의 하나가 되는, 그리고 적대적인 의회활동의 다수결속에서 상실되어 갈 수 있는 국가권력의 중립적 기능을 수행하는 것이어야 하며, 공동체내에서의 공동생활의 기초를 마련하는 공동체생활의 기초적인 문제를 해결하는 것이어야 한다는 점이다.⁴⁾ 그리하여 사회적 법치국가에 있어서의 법률은 사회생활의 관행이나 경험칙을 통하여 생성된 일반적 법감정을 성문화하기 보다는 오히려 법률의 목적이 국가의 새로운 정치적·기술적·조정적·지도적인 목적을 달성하기 위하여 그 계획의 수립과 실행을 법률로써 근거지우려는 성격을 가지게 되었다.

이러한 성격을 가진 법규범의 정립과 해석에 있어서는 전통적 법학에서 강조하는 정의라는 가치뿐만 아니라, 효율이나 목적달성이라는 가치도 반영할 것이 필요하게 된다.⁵⁾ 오늘날 법률을 정치적 결정의 매개물로서 인식하고 있고, 실제로 정책은 입법을 통하여 실정법상의 용어가 되는 등 입법에 있어서 법과 정책의 긴밀성이 내포된 실정법이 출현하고 있다. 이러한 관점에서 보는 경우 법은 일종의 “정책의 표현”이라고 할 수 있을 것이다.⁶⁾

3) Peter Noll, **Gesetzgebungslehre**, Reinbek 1973, S.73.

4) Konrad Hesse, **Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, 15 Aufl., Heidelberg 1984, S.194.

5) 최송화, **법과 정책에 관한 연구 -이론적 고찰**, 법학(서울대) 제26권4호, 1985.12, 82면.

6) Theo Öhlinger, **Planung der Gesetzgebung und Wissenschaft**, in : Ders.(Hrsg.), **Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis**, Wien/New York 1982, S.5.

제 2 절 연구의 범위

정책은 궁극적으로는 어떠한 공공적 목표를 지향하는 것으로서 법에서 이러한 정책론적 관점을 도입하려는 것은 바로 법규범에 함축되어 있는 각종 정책적 요소가 소기의 목표를 달성할 수 있도록 함으로써 법규범의 실현이 보다 광범위한 합리성을 가지도록 하는데 그 목적이 있다. 즉, 종래의 사고와 같이 법규범을 초월적인 국가의사의 표현으로서 강조하여 법은 법이기 때문에 당연한 권위를 가지며, 그 자신의 권위에 기인하여 당연히 적용된다는 전제는 이미 타당성을 상실하고 있다. 특히 법규범의 기능변화에 적극적으로 대처하고 법치주의의 실현과 유지를 도모하기 위해서는 정책자체의 관점을 법학의 입장에서 이해하고, 또한 정책에 대하여 법적 측면으로서의 지위를 부여할 필요성이 있다.

따라서 법규범을 그 단계구조적인 위치 가운데에서가 아니라 현실의 구체적 상황에서 전개되는 특정 정책의 수단 내지 도구로서 파악하지 않을 수 없다. 이러한 관점에서 법규범은 형식적인 법질서체계의 논리와 방향을 달리하는 정책체계의 논리를 도입하여 그 구체적 평가가 이루어져야 하며, 그와 같은 정책적 견지에서 평가없이 법규범은 합리성 뿐만 아니라 공공성도 확보할 수 없을 것이다.⁷⁾

7) 최근에 이르러 의사결정이론을 법적으로 재구성하고, 이것을 현재의 실정법체계와 결부시켜 법제도 또는 규칙의 체계를 설계함으로써 현재 사회가 직면하는 각종 사회문제를 조정하고, 그 해결을 위한 방안을 법적 의사결정 또는 법적 정책결정을 하는 자에게 조언·제공하는 일반적인 기법으로서 법정정책학(Rechtspolitik)이 강조되고 있는 것도 바로 정책의 논의를 법적 관점에서 수용하려는 시도의 일환인 것이다. Dieter Grimm/Werner Maihofer(Hrsg.), **Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik**, Opladen 1988, S.9. 특히 Ota Weinberger, **Rechtspolitische Institutionenanalyse**, in : D.Grimm/W.Maihofer(Hrsg.), Ebd., S.246, 250f. 그러나 우리나라에서의 법정정책학연구는 현재까지 미개척분야로서 학계에서 별로 논의되지 않았다. 다만 “법과 정책결정에 관한 학문적 지식과 그것에 기초한 계기법으로 정의되는 법정정책학은 정책지향형소송, 자원배분규범의 등장과 법제도설계자로서의 보다 광범위한 법률가의 등장이라는 현

한편 이러한 정책의 관점을 법학에서 파악하려는 시도도 활발하게 진행되고 있다. 행정의 개별적 행위의 결합·연쇄를 중시하는 행정과정론⁸⁾, 행정목적달성의 수법을 중시하는 행정수법론⁹⁾, 각 행정영역의 특질을 중시하는 행정영역론¹⁰⁾, 법적구조로서의 행정법을 중시하는 행정법의 법적구조론¹¹⁾ 및 법관계를 중시하는 행정법관계론¹²⁾ 등이 그 대표적이다. 이들 내용에 관하여는 여기서 상세히 언급할 수는 없으나¹³⁾, 이러한 연구방법론을 촉진하는 공통의 배경 내지 이유로서는 최근 행정법제의 현저한 “정책화”의 경향을 지적할 수 있다.¹⁴⁾ 즉, 오

대의 새로운 법현상의 대두로 인해 그 필요성이 입증되고 있다. 기존의 법적 사고양식이나 결정모형이외에 경제·공학적 사고양식이나 결정모형의 기법을 도입하여 그러한 필요성에 대응하고 있는 법정책학은 ……이론, 방법의 면에서 많은 시사를 주고 있다”라는 점을 지적한 것으로서 손 성, **법정책학의 형성과 전개(I) -그 서설적 접근-**, 행정논총(동국대 행정대학원) 제19집, 1990, 177면이 주목된다. 그러나 최근(2001년)에는 한국법정책학회가 탄생하여 기관지 “법과 정책연구”를 간행하고 있으며, 이들 기관지에 다양한 법정책학 관련논문이 발표되고 있다.

- 8) 행정과정론에 관한 대표적 견해로서는 塩野 宏, **行政過程とその統制**, 有斐閣 1989 ; 原田尙彦, **行政法要論(전정 제5판)**, 學陽書房 2005, 107면 이하 ; 遠藤博也, **行政過程論の意義**, 北大法學論集 제27권3·4호(1977), 227면 이하 등 참조.
- 9) 대표적 견해로는 阿部泰隆, **行政の法システム(上)**, 有斐閣 1999, 24면 이하.
- 10) 室井力, **行政法學方法論議について**, 現代行政と法の支配(彬村敏正先生還曆記念), 有斐閣 1978, 14면 이하.
- 11) 小早川光郎, **行政の過程と仕組み**, 行政法學の現状分析(高柳信一先生古稀論集), 勁草書房1991, 151면 이하.
- 12) 山本隆司, **行政上の主觀法と法關係**, 有斐閣 2000, 443면.
- 13) 자세한 내용은 서원우, **현대행정법학에서의 행정과정론**, 동저, 전환기의 행정법이론, 박영사 1997, 38면 이하 참조.
- 14) 한편 독일에서도 1990년이후의 독일정치·경제·사회 등의 변화를 배경으로 다양한 분야에서 입법개혁이 진행되면서 이와 연동하여 행정법의 개혁론이 활발하게 전개되고 있다. 개혁론의 특징은 행정법총론에 관한 다양한 문제(공법과 사법의 구별, 다단계적 행정활동, 교섭에 의한 분쟁해결, 행정법의 제어능력, 행정의 효율성 등) 또는 총론과 각론의 관계가 논의의 중심이 되고 있다. 이러한 행정법개혁을 주도하는 기본개념으로는 ①변화, 개혁의 가능성 ②효율성의 원칙 ③공개성의 원칙 ④행정책임의 원칙이다. 이 가운데 특히 종래의 행정법학의 자기완결성·폐쇄성에 대하여 변화와 개혁에 대한 개방성·가능성을 강조한다. 또한 행정학의 기초개념으로서 중시되는 위의 ②③④가 오늘날의 행정법개혁의 향도개념으로서 중요한 역할을 거두고 있으며, 그러한 의미에서 “행정법과 행정학의 융합”이라는 점도 특징적이다. 자세한 내용은 Wolfgang Hoffmann-Reim, **Methoden einer anwendungsorientierten**

늘날의 행정법은 이들 정책과제를 해결하기 위한 정책목표가 설정되고 그 실현방법으로서 행정법률(정책입법)이 제정되어 위원회 등의 심의를 거쳐 그 정책내용이 결정·집행되며 그에 대한 평가를 하여 다시 새로운 정책과제가 발견되는 정책의 순환과정,¹⁵⁾ 이른바 Plan - Do - See의 과정의 하나라고 보기 때문이다.

이러한 행정법의 정책화의 특색으로서 법률, 특히 행정법제의 “변용”을 지적할 수 있다. 즉, 행정법의 정책화의 배경을 이루는 각종 정책입법에서는 국가와 지방자치단체 등의 책무와 아울러 국민의 권리·의무와는 무관한 정책목표와 정책형성의 순서, 방법을 정하는 행정기관 등에 대한 수권규정이 그 중심을 이루고 있다. 이러한 정책입법이 요건·효과규정으로 이루어지는 전통적 행정법제와 병존하고 있는 것이 최근의 입법의 특징이라 할 수 있으며, 그곳에서는 정책과제라는 행정목적은 효율적이고 유효하게 달성하기 위하여 어떠한 수단을 사용할 것인가라는 목적-수단관계가 결정적으로 중요하게 된다.¹⁶⁾ 특정분야의 정책과제-목표-순서를 정하는 정책입법에서는 법과 정책의 융합, 법의 정책화경향이 현저하며, 이러한 정책입법이 점차 증대하는데 현대입법의 특징을 발견할 수 있다.¹⁷⁾

행정법의 정책화는 행정법제에 있어서 정책입법의 대두에 그치지 않는다. 행정법을 둘러싼 분쟁에 있어서도 개인의 권리나 의무를 둘러싼 고전적인 분쟁이라기보다는 오히려 국가와 자치단체의 정책의

Verwaltungsrechtswissenschaft, in : Wolfgang Hoffmann-Reim/Eberhard Schmidt-Aßmann(Hrsg.), *Methoden der Verwaltungsrechts- wissenschaft*, Baden-Baden 2004, S.11f 참조.

15) 大橋洋一, *行政法 -現代行政過程論(제2판)*, 有斐閣 2004, 51면 이하.

16) Richard Schmidt, *Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht*, *Verwaltungs-Archiv*, 2000, Bd.2, S.149ff.

17) 이에 관하여 현대에 있어서 법현상의 변화로서 “국가와 지방자치단체가 하여야 할 일정한 정책을 달성하기 위하여 필요한 자원의 조달, 배분에 관한 계획, 절차를 정하는 기술적인 법률(자원배분규범)이 등장하고 이것이 현대입법의 특질이다”고 지적하는 견해가 있다. 자세한 내용은 平井宣雄, *法政策學(제2판)*, 有斐閣 1995, 6면 [국회사무처 예산정책국(역), *법정책학*, 2003, 7면].

당부를 다투는 분쟁, 이른바 “정책지향형소송”¹⁸⁾이 증대하고 이 의미에서도 정책화가 진전되어가고 있다. 즉, 객관소송의 대표라고 일컬어지는 공직선거법에 의거한 선거소송이나 지방자치단체의 위법한 재무회계행위의 시정을 목적으로 하는 주민소송, 정보공개법에 의거한 정보공개소송 및 공해·환경소송이나 식품·약해소송 등과 같은 다수의 이해관계자를 옹호하고 사인의 권리구제라는 주관소송의 범주를 넘는 집단적·정책적 행정소송이 급증하고 있기 때문이다. 이들 분쟁이 취소소송이나 무효 등 확인소송의 형태를 취하는 경우 현대행정소송법의 소송요건, 즉 사인의 권리의무를 내용으로 하는 처분성, 원고적격 등의 높은 장벽 때문에 각하판결을 받는 사례가 줄어들게 것은 주지하는 바이다.¹⁹⁾

이러한 행정법학에 있어서 “정책화”에의 대응을 위하여 다수 제정되고 있는 정책목표 - 수단으로 구성되는 목적·수단결정모델 또는 자원배분규범²⁰⁾, 관리형법²¹⁾이라고 부르는 정책입법에 대하여는 그 구체적인 내용이나 법적 구조 등은 아직 논의단계에 있기 때문에 그 의미를 정확하게 파악할 수는 없다. 여기에서 검토·분석하려는 새로운 정책입법의 유형인 “기본법”도 실험법률(experimentelle Gesetzgebung)²²⁾과 한시법률(Befristete Gesetzgebung)²³⁾의 관념과 아울러 정책의 실현이라

18) 宇佐美誠, 政策としての法, 井上達夫 外(編), 法の臨界Ⅲ(法實踐への提言), 東京大學出版會 1999, 143면 이하.

19) 자세한 내용은 함인선, 행정소송법개정에 있어서의 원고적격의 확대문제, 공법연구 제33집제5호(2005), 512면 이하 참조.

20) 김성필, 법정정책학의 개념과 학문적 영역, 법과 정책연구 제1집(2001.12), 18면.

21) 平井宣雄, 전제서, 7면.

22) 실험법률에 관한 것은 Charles-Albert Morand(sous la direction de), ÉVALUATION LÉGISLATIVE ET LOIS EXPÉRIMENTALES, Presses universitaires d'Aix-Marseille 1993 ; Hans-Detlef Horn, Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz, Berlin 1989 등이 대표적이며 국내에서 실험법률의 개요에 관한 설명으로는 서원우, 행정학과 행정법학의 대화, 동저, 전환기의 행정법이론, 박영사 1997, 36면 ; 박영도, 실험법률에 관한 연구, 법제 2003.6. 참조.

23) 한시법률에 관한 것은 박영도, 한시법률에 관한 입법학적 고찰, 법제연구 제28호(2005.6.), 207면 이하 참조.

는 시점을 중심으로 하여 법률 그 자체도 정책실현을 위한 하나의 수단으로서 등장한 것이라 할 수 있다. 이러한 “기본법”은 일반적으로 어떤 분야의 정책의 기본적인 방향을 정하고 관련정책의 체계화를 도모하려는 의미가 담겨져 있으며, 당해분야에 있어서 정책목표 내지 정책이념을 제시하고 정책내용으로서 목표·이념 등을 실현하기 위한 시책의 기본적인 항목을 열거하는 한편 당해분야의 정책의 책정 내지 조정과 관련된 특별기구를 설치하는 것 등을 그 기본적인 내용으로 하고 있다.²⁴⁾

이러한 성격을 가진 기본법은 최근 우리나라에서 매우 활발하게 제정되고 있으며, 1966년 12월 6일에 “중소기업기본법”이 제정된 이래 2006년 현재 43개의 기본법이 존재하고 있다. 특히, 2000년 이후에 우리 사회의 변혁기 내지 법제의 변혁기에 이르러 기본법을 제정하는 움직임이 매우 활발하여 2000년 이전에 22건이었던 기본법의 수는 급속하게 증가하여 21건의 기본법이 새로이 제정·시행되고 있다. 이상과 같은 기본법 제정의 활성화라는 상황을 볼 때 그 배경 내지 의미를 탐구함과 아울러 기본법의 의의, 위치, 기능, 문제성 등에 관하여 검토하는 것은 그 나름대로 의미가 있는 것이라고 생각된다.

특히, 기본법의 증가 등에 수반하여 기본법에 대한 관심이 높아지고 그에 관하여 검토하려는 경향이 증가하고 있으나 각각의 관심분야와의 관계에서 부분적으로 논해지고 있는데 그치며, 종합적인 검토와 분석을 행한 사례가 없다는 점에서 볼 때 기본법의 전체적인 법적 의미와 법체계를 검토·분석하는 것은 향후의 기본법의 입법작업에 유

24) “행정관련 실정법의 특징을 살펴보면 그 하나의 현상으로서 기본법이라고 이름 붙여진 법률을 통한 정책의 목적 내지 기본방향의 제시, 기본적 정책수단의 형성, 하위 개별법률이나 행정입법·조례 등을 통한 개별정책의 구체화 등 전체적으로 보아 형식적 법체계를 형성하는 한편으로 실질적으로는 행정주체가 의도하는 정책의 법제적 정서를 의미하는 측면이 강하다는 점을 알 수 있다”, 문상덕, **행정법학에 있어서의 법과 정책 -그 상관관계와 연구방법론을 중심으로-**, 현대공법학의 과제(晴潭 최송화교수화갑기념), 박영사 2002, 1004면.

용한 기준을 제시할 수 있을 것으로 본다. 또한 기본법에 대해서는 그것을 부정적으로 평가하는 견해는 종래의 법률개념에 상응하지 않는다는 점을 지적하고, 긍정적으로 평가하는 견해는 현행 기본법이 지닌 다양한 문제성을 간과하고 있다는 등 개괄적인 평가에 그치고 있어서 기본법 전반에 관하여 충분한 검토와 평가가 행해지지 않고 있으며, 최근의 기본법의 증가·다양화라는 상황을 보는 한 그러한 평가는 현재에도 별로 진전이 없는 실정이다.

따라서 이 연구에서는 최근의 기본법 입법을 둘러싼 동향 내지 법체계상의 문제점 등을 제시하는 한편 입법의 하나의 형식으로서의 “기본법”의 존재에 착안하여 현행 법제상 기본법이 어떠한 역할을 담당하고 있는가를 살펴보려는 것이다. 특히, 여기에서는 일단 우리의 현행 법제상 어떤 법률에 대해 “기본법”이라는 제명을 붙여 그 법률의 공식명칭으로 하고 있는 것을 대상으로 하여 어떠한 법률에 관하여 그 제명에 “기본법”이라는 명칭을 사용하는가, 기본법이라는 명칭이 붙은 법률은 다른 법률과의 관계상 어떠한 성격을 지니고 있는가라는 점에 유의하고 아울러 그 법제상·법이론상의 관점에서 문제가 되는 점을 분석·검토하여 그 공통된 성격·특색 및 문제점을 발견해보기로 한다.

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

제 1 절 기본법의 의의 및 기능

I. 기본법의 관념

기본법에 관한 검토를 하는데 있어서는 우선 “기본법”이라는 용어 그 자체에 관하여 정리하는 것이 필요하다. “기본법”이라는 용어 내지 개념에 관해서는 일반적으로 다음과 같이 사용되고 있다.²⁵⁾

첫째, 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등에 관하여 정한 법률을 지칭하는 경우이다. 이 용례는 실질적인 의미의 기본법이라고 할 수 있으며, “기본법”이라는 제명을 가진 법률인가와는 관계가 없다.²⁶⁾ 예컨대, 『교육기본법』이 교육에 관한 기본법, 『지방자치법』이 지방자치에 관한 기본법, 『근로기준법』과 『노동조합 및 노동관계조정법』이 노동분야에 있어서 기본법, 『독점규제 및 공정거래에 관한 법률』이 경제법분야에 있어서 기본법이라고 하는 것이 그 용례에 의한 것이다. 또한 그 가운데에서도 특히 사회의 기본적인 모습과 관련되는 『민법』, 『상법』, 『형법』 등의 법률을 기본법으로 부르기도 한다. 이 경우 『민법』, 『지방자치법』 등은 그 부속법과 특별법 또는 조례등

25) 또한 이와 거의 비슷한 관념으로 “기본법”의 의미를 ①실생활에 있어서 광범위한 역할을 담당하는 개별법령들의 일련의 법군을 의미하는 경우, ②같은 위치에 놓인 법령임에도 어떤 특정한 사항을 통일적으로 규율하기 위하여 어느 하나의 법령을 다른 법령들보다 우월한 지위에 놓는 경우, ③어떤 분야의 정책의 기본방향을 제시하는 법령등을 기본법으로 사용하는 것으로 분류하는 견해로는 조정찬, 『법령상 호간의 체계에 관한 연구』, 법제 제268호(1989. 6), 17면 이하.

26) 기본법이라는 제명을 가진 것뿐만 아니라 각 법분야에서 기본적인 원칙, 제도 등을 정한 일반법도 포함하는 의미에서 이를 광의의 의미의 기본법이라고 할 수도 있으나, 후에 살펴보는 것처럼 “기본법”이라는 제명을 가진 법률 중에는 그 내용상으로 기본법에 상응하고 있는가라는 의문이 제기되고 있는 것도 있어서 그러한 의미에서 실질적 의미의 기본법이라고 표현한 것이다.

을 포함한 각각의 법영역·법분야의 정점 내지 중심이 된다는 것을 의미한다.

둘째, 법령의 제명에 “기본법”이라는 명칭을 지닌 법률을 지칭하는 경우이며, 이를 형식적 의미의 기본법이라고 할 수 있다. 이러한 기본법은 주로 국정의 중요분야에 있어서 제도, 정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률로서 이해되고 있다. 여기에서 주로 검토의 대상으로 하는 것도 이 의미·용례에 따른 기본법이며, 앞으로 특별한 사정이 없는 한 “기본법”이란 “기본법이라는 제명을 가진 법률”을 지칭하는 것으로서 이해한다.

셋째, 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 의미로 사용되는 경우이다. 이 경우의 기본법은 헌법과 거의 동의어라고 할 수 있으며, 외국법에 있어서 용례로서 “독일연방공화국기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)”이나²⁷⁾ 사우디아라비아의 “통치기본법” 등의 사례를 열거할 수 있다.

27) 독일이 헌법(Verfassung)이라는 명칭대신에 기본법(Grundgesetz)이라는 용어를 사용하게 된 배경은, 1947년의 런던회의부터 1948년의 프랑크푸르트문서까지 점령국의 의도는 냉전하에 있어서 국가로서의 서독건설과 헌법제정에 있었으나 독일측으로서는 독일국가의 분열과 그 고착화를 회피할 것을 강력히 희망하였다. 그러나 그 한편으로 현실로 진행되었던 동독측의 사회주의화의 우려도 있었다. 그리하여 전문가위원회(Sachverständiger Ausschuß)에서는 서독국가의 성립의 불가피성을 인정하면서도 그 부분국가의 잠정성을 명확히하여 두기로 하였다. 이 점이 결국 전문가위원회에서는 제정되어야 할 헌법은 “잠정적” 성격을 가지는 것으로서 통일독일의 달성까지 잠정적 헌법이라는 의미에서 “헌법”이 아니라 “기본법”의 명칭을 채용한 것이다. Reinhard Mußgung, **Zustandekommen des Grundgesetzes und Entstehen der Bundesrepublik Deutschland**, in : Josef Isensee Paul Kirchhof(Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, Heidelberg 1985, S.220f. 그리고 일본의 경우에는 일부 지방자치단체에서 “자치기본조례”를 제정하고 있으며, 그 주요내용은 각각 자치단체에 있어서 기본적인 조직, 운영 등에 관하여 정하고 있다. 이 경우 그 당부는 별도로 이들 자치기본조례가 각각 자치단체의 최고규범으로서 위치되고 있으며, 그 취지를 자치기본조례에서 명기하는 것도 보인다. 이 경우 이들 “자치기본조례”의 용례에서 이 의미에서의 기본법으로 이해할 수도 있을 것이다. 우리의 경우에는 이러한 의미의 자치기본조례는 없으나, 특정사안에 관련하여 “○○기본조례”라고 사용하는 사례가 있다(예컨대, 서울특별시에너지기본조례, 서울특별시여성발전기본조례, 서울특별시환경기본조례 등).

II. 기본법과 유사한 성격의 법제와의 구분

“기본법”이라는 명칭을 제명에 붙인 법률은 후술하는 바와 같이 대체로 프로그램법적인 성격 등 공통된 성격, 특징적인 형식을 가지는 것으로 되어 있으나, 다른 한편으로 그러한 프로그램법적인 성격을 가지는 것은 “기본법”이라는 명칭을 가지는 것에 한하지 않는다. 예컨대, 현행법제상 그 제명에 각종 “진흥법(과학교육진흥법, 기초과학연구진흥법, 낙농진흥법, 문화예술진흥법 등)”, “육성법(과학관육성법, 국제회의산업육성에관한법률, 생명공학육성법 등)”, “조성법(무역거래기반조성에관한법률, 산업기술기반조성에관한법률 등)”, “촉진법(고령자고용촉진법, 나노기술개발촉진법, 뇌연구촉진법 등)” 등에서도 여기에서 의미하는 기본법상의 공통된 특징을 가지는 법령이 다수 존재한다. 따라서 기본법과 이들 법령과는 구체적으로 무엇이 다른가라는 의문이 제기된다.

일반적으로 기본법은 국정의 중요분야에 있어서 지도법적·지침법적인 성격을 가지는 것으로 위치되고 있으나, 최근의 기본법의 경향을 보면 반드시 그렇다고 보기 어려운 것도 나타나고 있다. 또한 다수의 기본법의 경우에는 그 구성과 규정에 관하여 일정한 유형이 있으며, 대개의 경우에 그 유형을 답습하고 있으나, 위의 각종 진흥법·조성법·육성법·촉진법 등에서도 기본법과 거의 같은 규정을 두어 기본법과 유사한 성격을 지니는 것도 있다. 따라서 이들 법제는 그 성격, 내용면에서 볼 때 기본법과 별다른 차이가 없다고 볼 수 있다. 또한 법률의 제명에 “기본법” 또는 이와 유사한 성격 내지 내용을 가지는 진흥법·조성법·육성법·촉진법 등이라는 용어를 사용하는데 있어서 어떠한 결정된 기준이 있는 것도 아니고 입안자의 주관적인 판단으로 결정되는 면이 있음은 부정할 수 없다.²⁸⁾ 실제로 현행 법제

28) 일반적으로 법령에서 “조성”이라 함은 어떠한 활동을 지원, 촉진하기 위하여 그에

상 그 제명에 기본법이 사용되는 법령과 진흥법·조성법·육성법·촉진법 등을 사용하고 있는 법령을 비교하는 경우 어느 것도 국가의 주요정책과제로 되어 있는 사안에 관하여 일정한 시책을 추진하는 것으로서, 그 구성과 내용적인 면에서도 거의 변함이 없고, “기본법”이라는 명칭을 사용한 법령과 그렇지 아니한 법령간의 차이를 합리적으로 설명하는 것은 매우 곤란하다. 결국 기본법이라는 명칭은 입안자 내지 입법자의 인식을 나타내는 것에 불과하다고 할 수도 있다.²⁹⁾

이러한 점에서 본다면 기본법과 그 이외 유사한 법령을 구분하고 기본법이라는 명칭을 붙이는 것만에 관하여 검토하는 의미가 어느 정도 있는지가 문제될 수도 있으나, “기본법”은 정책입법·프로그램법의 전형이라고 할 수 있으며 그 독특한 법형식으로서 현재 활발하게 제정되고 있고, 그 제정배경, 위치, 내용, 형식 등을 둘러싸고 여러 논의가 제기되고 있는 등 현대의 입법을 둘러싼 문제의 하나로서 연구의 대상이 되고 있다는 점이다. 따라서 여기서는 기본법과 그 이외의 유사법령과의 차이는 상대적인 것이라는 데 유의하면서 기본법에 중점을 두어 살펴본다.

필요한 시설·여건·정보·인력 등을 장기적이고 체계적으로 구축·정비·보강함으로써 당해 활동의 확산을 촉진하는 것을 의미한다. 조성과 유사한 관념으로서 “진흥”이라는 용어를 사용하기도 하나, 일반적으로 현행 관광진흥법 제1조에서 “이 법은 관광여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업을 육성함으로써 관광진흥에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하는 것처럼 진흥의 의미는 조성·개발·육성을 포괄하는 상위개념으로 널리 사용하고 있다. 또한 지방문화원진흥법 제1조에서도 “이 법은 지방문화원의 설립·운영 및 지원에 관한 사항을 규정하여 지방문화원을 건전하게 육성·발전시킴으로써 균형있는 지역문화진흥에 이바지함을 목적으로 한다”라고 하여, 진흥의 의미를 운영·지원·육성·발전을 포괄하는 상위개념으로 사용하고 있다. 한편 수목원조성및진흥에관한법률에서는 제6조에서 수목원의 확충·수목원사업의 육성에서는 수목원진흥기본계획의 수립을, 제7조에서 산림청장은 수목원(국립수목원을 제외한다)을 조성하고자 하는 자의 신청이 있는 때에는 수목원조성계획을 승인할 수 있도록 규정하여, 진흥을 조성의 상위개념으로서 사용하고 있다.

29) 법률의 제명에서 “기본법”이라는 명칭을 붙이는가의 여부는 결국 법률의 위치, 그 규정의 구성, 내용, 형식 등을 고려하여 입안자 또는 입법자가 판단하는 것으로 보지 않을 수 없는 면이 있다.

【 법률의 제명에 조성·진흥·촉진·육성을 사용하고 있는 입법례 】

유 형	사 례
진 흥 법	<p>◦ 과학교육진흥법, 관광진흥법, 국민체육진흥법, 기초과학연구진흥법, 낙농진흥법, 농촌진흥법, 도서·벽지교육진흥법, 도서관및독서진흥법, 문화예술진흥법, 박물관및미술관진흥법, 발명진흥법, 방사선및방사성동위원소이용진흥법, 보건의료기술진흥법, 산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률, 산업디자인진흥법, 소프트웨어산업진흥법, 엔지니어링기술진흥법, 영재교육진흥법, 우주개발진흥법, 중소기업근로자복지진흥법, 지방문화원진흥법, 청소년활동진흥법, 출판및인쇄진흥법, 특수교육진흥법, 학술진흥및학자급대출신용보증등에관한법률, 항공운송사업진흥법</p>
조 성 법	<p>◦ 무역거래기반조성에관한법률, 산림자원의조성및관리에관한법률, 수목원조성및진흥에관한법률, 연구실안전환경조성에관한법률, 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법</p>
촉 진 법	<p>◦ 건널목개발촉진법, 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률, 고령자고용촉진법, 기술개발촉진법, 기업구조조정촉진법, 나노기술개발촉진법, 농림어업인삼의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법, 농어촌전기공급사업촉진법, 농어촌주택개발촉진법, 농업기계화촉진법, 뇌연구촉진법, 대·중소기업상생협력촉진에관한법률, 도서개발촉진법, 도시교통정비촉진법, 도시재정비촉진을위한특별법, 민·군겸용기술사업촉진법, 산업기술혁신촉진법, 소송촉진등에관한특별법, 수도권신공항건설촉진법, 신에너지및재생에너지개발·이용·보급촉진법, 신항만건설촉진법, 오지개발촉진법, 외국인투자촉진법, 유통단지개발촉진법, 임업및산촌진흥촉진에관한법률, 입양촉진및절차에관한특별법, 자원의절약과재활용촉진에관한법률, 장애인고용촉진및직업재활법, 장애인기업활동촉진법, 전력산업구조개편촉진에관한법률, 전원개발촉진법, 전자무역촉진에관한법률, 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률, 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률, 정보화촉진기본법, 중소기업기술혁신촉진법, 중소기업사업전환촉진에관한특별법, 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률, 중앙행정권한의지방이양촉진등에관한법률, 직업교육훈련촉진법, 천연신약연구개발촉진법, 축산물의소비촉진등에관한법률, 친환경상품구매촉진에관한법률, 택지개발촉진법, 폐교재산의활용촉진을 위한 특별법, 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률, 학교시설사업촉진법, 항공우주산업개발촉진법, 해외건설촉진법, 협동연구개발촉진법, 화물유통촉진법, 환경친화적산업구조로의전환촉진에관한법률, 환경친화적자동차의개발및보급촉진에관한법률</p>

유 형	사 례
<p>육 성 법</p>	<p>◦ 과학관육성법, 과학기술분야정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률, 국제물류기지육성을위한관세자유지역의지정및운영에관한법률, 국제회의산업육성에관한법률, 기르는어업육성법, 농산물가공산업육성법, 대덕연구개발특구등의육성에관한특별법, 대중교통의육성및이용촉진에관한법률, 대한민국헌정회육성법, 바르게살기운동조직육성법, 벤처기업육성에관한특별조치법, 부품·소재전문기업등의육성에관한특별조치법, 산업기술연구조합육성법, 생명공학육성법, 스카우트활동육성에관한법률, 여성과학기술인육성및지원에관한법률, 여성농어업인육성법, 재래시장및상점가육성을위한특별법, 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률, 지방소도읍육성지원법, 지역균형개발및지방중소기업육성법, 친환경농업육성법, 특정연구기관육성법, 한국자유총연맹육성에관한법률, 한국지방행정연구원육성법, 한국진도개보호육성법, 한국청소년연맹육성에관한법률, 한국학중앙연구원육성법, 한국해양소년단연맹육성에관한법률, 한의학육성법</p>

Ⅲ. 기본법의 기능

1. 국가정책의 방향 제시와 그 추진

기본법을 제정하는 의의로서 우선 지적할 수 있는 것은 그 목적규정에서도 단적으로 제시되어 있는 것처럼 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하려는데 있다. 즉, 기본법의 제정은 국가차원에서 그 분야의 정책이 중요하고 중점을 두어 추진한다는 인식을 제시하고, 그 책무나 결의를 명확히 함과 아울러 그곳에서 제시된 방향성과 지침에 따라 계획적·종합적·장기적으로 정책을 추진하는데 있다.

또한 사회상황의 변화에 수반하여 그 분야의 정책을 크게 전환할 필요가 있는 경우에 기본법의 제정·개정으로 새로운 이념과 방향성을 명확하게 제시하고, 그에 의거하여 순차적으로 개별법의 정비나

정책의 변경을 도모해가는 방법을 채용하기도 한다.³⁰⁾ 이 경우에 기본법은 새로운 정책이나 개혁의 방향성, 근간 등을 제시하고 정책전환이나 개혁을 유도하는 역할을 담당하는 것이다. 그 외에 “사회보장 기본법” 등과 같이 헌법을 보완하거나 헌법규정을 개별법과 관련시키는 모습으로 구체화하는 역할을 기본법이 담당하기도 한다.

그러나 실제로 현재의 제도나 정책에 영향을 미치지 않도록 하기 위하여 또는 현상을 추인하고 보증을 얻기 위하여 추상성이 높은 기본법이 제정되는 사례도 있으며, 그 경우에는 기본법이 제정되더라도 여건은 거의 변화하지 않게 된다. 또한 그만큼 기본법의 수가 증가하면 어느 분야의 정책우선권이 높은지가 알 수 없게 되므로, 거꾸로 정책의 중점적 추진을 방해하게 될 우려도 있다.

2. 제도·정책의 체계화 및 종합화

기본법의 기능으로서 지적될 수 있는 것은 그 분야에 있어서 제도·정책의 전체상을 제시하고 그 종합화·체계화를 도모하는 것이다.³¹⁾ 즉, 기본법에 의하여 일정한 분야의 제도·정책의 기본적인 방향을 정하고 관계되는 제도·정책을 정비하고 그 종합화·체계화를 도모하는 것은 사회가 점차 복잡화하고 국가의 역할이 비약적으로 확대된 현대에서는 일정한 의미를 가질 수 있다고 생각된다. 특히, 입법수·법령수의 증대, 무계획적인 입법, 법제도의 고도화·복잡화 등에 수반하여 법률간의 모순·충돌도 다수 발생하므로 그것을 기본법에서 제시하는 이념·지침·조감도에 의하여 기본적인 방향과 전체상을 명확

30) “국토기본법”과 같이 국토관리정책의 전환을 도모하는 때에 그 방향성을 제시하기 위하여 기본법의 제정을 추진하는 사례도 있으며, “철도산업발전기본법”과 같이 개혁을 확실하게 추진하기 위한 수단으로서 기본법이 제정되기도 한다.

31) “각기본법에 공통하는 것은 특정의 정책에 관한 종합화를 도모하고, 그 전모를 제시하려 한다는 점에 있다”, 大橋洋一, 行政法 -現代行政過程論-(제2판), 有斐閣 2004, 65면. 기본법의 종합화기능과 전모제시기능은 개별 기본법에 나타나기는 하나 기본법에 따라 약간씩 정도의 차이는 있다.

히 하면서, 그 정서를 도모하는 것은 제도·정책의 통일성·체계성의 확보나 국민에의 이해성이라는 점에서 평가될 수 있다.³²⁾

또한 기본법에 의하여 제도·정책의 종합화를 도모하는 것은 종합적·기동적인 대응의 방해, 권한쟁의 등의 원인이 되어온 부처이기주의행정의 폐해를 완화·시정하는 역할도 기대할 수 있다.³³⁾ 특히, 기본법에서는 관련하는 시책을 횡단적·체계적으로 규정할 뿐 아니라 종합조정을 도모하는 구조로서 기본계획의 제도, 관계부처의 공무원 등으로 구성되는 위원회·심의회 등에 관하여도 규정하고 있으며, 이들에 의하여 조정이나 연대가 도모되어 정책전체로서의 종합적인 체계를 기대하고 있는 것이다.

그러나 현실적으로는 기본법이 제정되어도 정책매뉴가 망라적으로 제시되는데 그치고 반드시 제도·정책의 종합화나 체계화와 관련되지 않은 것이 많다. 또한 기본법이 부처의 예산·인원이나 권익의 획득·확보를 도모하는 수단으로서 사용되고 있는 사례도 있으며, 기본

32) 이것을 기본법의 체계형성 기능으로 파악하기도 한다. 즉, “기본법은 개별 법률들을 상호관련성 없는 단일 법률들의 집합에서 하나의 사회체계로 융합시킬 수 있다. 여기서 인정된 기본법의 보충적이거나 해석적인 기능은 기본법과 개별법의 관계를 단지 일방적인 동조의 관계가 아니라 체계상의 상호적 기능을 가지는 동조와 저항의 상호적 관계를 통하여 기본법과 개별법이 실제적인 조화(praktische Konkordanz)를 이루는 것을 말한다. 그렇지만, 실제 기본법의 제정시 법체계와 관련하여 문제가 되는 것은 기본법이 관련 개별법과의 관계에서 어느 정도 범위까지 규율하여야 하는가의 문제이다. 기본적인 방향과 강령 등 총론적인 내용만을 규정할 경우 선언적인 의미에 그치게 되며, 세부적인 사항을 규율할 경우에는 기본법의 체계가 흐트러질 위험성이 있다. 또한 기본법이 정책법 또는 실체법적 성격을 가지게 하기 위하여 개별법에 구체적인 사항이 없는 세부적인 사항을 규율할 수 있는지에 대한 논란이 있다. 즉, 총칙적 규정 이외에 개별법의 입법공백을 보완할 수 있는지에 대한 논란이 있다. 그리고 모든 개별법의 근거를 모두 규정하는 것이 가능한지에 대한 논란도 있다. 즉, 개별법에 기본법에 근거가 없는 세부규정이 규율될 경우, 이와 관련된 기본법 조항도 그 때마다 정비하여야 하는가의 문제가 제기된다”라고 한다. 자세한 것은 이상돈, **법을 통한 보건과 의료의 통합 : 보건의료기본법의 체계기획에 대한 비판과 전망**, 고려법학 제36집(2001), 119면 이하 참조.

33) “재난및안전관리기본법”, “인적자원개발기본법” 등 대책형 기본법은 확실히 특정 부처에 의하여 적절한 대응을 할 수 없으므로 부처의 틀을 넘은 종합적·횡단적인 정책추진을 목표로 하고 있다고 볼 수 있다.

법 제정을 둘러싸고 부처간의 이해관계로 인하여 제도·정책의 종합화 내지 체계화를 도모하지 못하는 사례도 발생하고 있다.³⁴⁾ 그러한 점에서 당초 기본법이 규정한 이념·원칙·지침이 당해 기본법을 소관하는 부처이외의 부처가 소관하는 법령에 이르기까지 영향력을 발휘하지 못하고, 그 효과가 한정적인 것으로 그치고 있는 상황도 있다. 아울러 기본법의 증가에 수반하여 기본법간의 규정사항의 중복이나 미조정·미정비의 사태도 지적되고 있으며,³⁵⁾ 그 관계나 정합성이 문제가 될 수 있는 외에 기본법에서 그 대상으로 하는 분야나 사항에 관한 시책을 종합적·완결적으로 규정하지 않는 것도 있다. 다른 한편 정부내의 종합조정의 구조로서의 기본계획이나 위원회 등은 문제를 개선하는 역할을 충분히 거두고 있지 않다는 비판이 강하고, 실제로 반드시 유효하게 기능하고 있지도 않다.

34) 대표적인 사례로서 “식품안전기본법”의 제정과정에서 엿볼 수 있다. 정부에서는 식품관련사고가 빈번하게 발생하고 있는 상황에서 식품안전관리에 대한 업무가 식품의약품안전청, 농림부 등 여러 부처로 분산·관리되고 있어 종합적이고 일관성 있는 식품안전정책의 수립에 어려움이 있고 식품안전사고 발생시 신속하고 체계적인 대응에도 한계가 있으며, 이를 관리·조정할 수 있는 기능이 결여되어 있다는 인식하에 '03년 8월 국무총리실에 관계공무원 및 전문가로 『식품안전기획단(Task Force)』을 구성하였다. 이어 '03년 국무회의 및 식품안전관계장관회의 등의 논의과정을 통해 『식품안전종합대책』을 수립하고 그 내용을 반영하여 식품안전기본법을 제정하도록 하는 방향이 결정되었고, 이후 '04년 6월에는 관계전문가 회의, 각계 대표와의 협의등을 통해 마련된 식품안전관리종합대책안이 발표되었다. 이후 '05년 3월 보건복지부, 농림부, 해양수산부 공동제안으로 식품안전기본법안을 국회에 제출하였으나, 제출된 식품안전기본법안은 관련부처간의 의견이 조정되지 못하고 식품안전체계의 개편 또는 관련조직의 통폐합없이 현재의 다원화되고 분산되어 있는 체제를 전제로 하여 입안되어 사실상 식품행정의 종합화, 체계화를 달성하기는 미흡하다는 지적을 받고 있다. 현재 식품안전기본법은 국회에 계류중에 있으며, 정부 제출안외에 의원발의로 5건의 법안이 제출되어 있다. 자세한 내용은 국회보건복지위원회, 식품안전기본법안 검토보고서(2005.4) 및 한국법제연구원, **식품안전기본법 제정을 위한 공청회 자료집(2004.7.28)** 참조.

35) 예컨대 사회보장기본법은 근로자복지기본법, 건강가정기본법등과 밀접한 관련이 있으며, 건강가정기본법은 저출산·고령사회기본법 등과 중복하는 면이 있다. 또한 소방기본법과 재난및안전관리기본법, 민방위기본법 등도 상호 관계가 일응 문제가 될 수 있다.

3. 정책의 계속성·일관성 확보

기본법은 단기적이고 좁은 시야에서 형성되기보다는 현실의 정책을 장기적·종합적인 시야·전망에 입각하여 방향을 제시하고, 국회의 구성이나 내각이 변경되더라도 기본법에 규정된 정책이 유지되어³⁶⁾ 정책의 계속성·일관성·안정성의 확보에 이바지할 것이 기대되고 있다. 그러나 최근에는 일부 기본법이 빈번히 개정되는 사례가 나타나고 있으며, 기본법이 제정되었다고 하여 반드시 그 제도·정책이 장기적·안정적인 것이 된다는 보장도 없다. 또한 거꾸로 기본법의 존재가 제도나 정책을 고정화하여 기득권의 옹호와 연관되거나 상황의 변화에 대응할 수 없는 사태를 초래하고 있다는 비판도 제기될 수 있다.

4. 행정의 통제기능

기본법의 기능으로서 특히 중요한 것은 행정의 통제라는 점이다. 즉, 현대국가에서는 국가의 역할이 확대됨과 아울러 행정부가 거대화하고 이에 권력이나 정보가 집중하는 이른바 행정국가현상이 현저하나, 이러한 상황하에서 기본법은 국회가 행정에게 일정한 틀을 제시하고 이것을 감시·통제하는 수단이 될 가능성을 가진다. 그 경우 기본법은 국회가 법률이라는 형식에 의하여 행정부에 대하여 그 분야의 제도·정책에 관한 이념·방향성·대강을 제시하고 틀을 형성함과 아울러 이에 의거한 조치를 강구할 것을 명하는 의미를 가지게 된다.

36) 원래 기본법을 제정하는 정책적인 동기의 하나는 바로 이점에 있다고 할 수 있다. 후술하는 바와 같이 일본의 경우에도 이러한 점이 강조되고 있다. 일본의 “교육기본법”이 제정될 당시 동법안이 각의에 회부된 때에 법안에 제시된 내용은 법률이 아니라 교육선언으로서 제시하여야 할 것이 아닌가라는 논의가 제기되었으나, 정당 내각의 시대에 내각이 변경될 적마다 선언을 발하는 것은 국민이 납득하기 어려우며 일정한 절차를 필요로 하는 법률로 하는 것이 좋다는 설명이 있고 이해가 되기도 하였다. 자세한 내용은 川崎政司, **基本法再考(3)**, 自治研究 제82권제1호(2006), 90면 참조.

그리고 이 점은 행정부가 정책형성에서도 중심적인 역할을 담당하는 것을 인정하면서도 국회에는 기본법의 제정 등을 통하여 정책의 기본적인 방향을 결정하고, 행정의 감시·통제를 기대할 수 있다는 생각에 입각하는 것이며, 이러한 행정의 감시·통제기능은 현대행정국가에 있어서 의회의 주요한 기능으로서 위치되고 있음은 주지하는 바이다.³⁷⁾

이에 대하여는 입법기관인 국회가 정책형성의 주체가 되어야 할 것이라는 입장에서 볼 때 비판이 제기될 수도 있다. 그러나 사회가 점차 다원화·복잡화하는 가운데 입법을 위해서는 다양한 행정정보가 불가결하게 되고 있는 이상 의회가 정책형성의 모든 면에서 주체가 되는 것은 어렵고, 또한 오늘날의 의회정치에서는 여당이 원하는 정책은 행정부에 의하여 입법화되는 점 등을 고려하면 정책형성에 관하여 행정부에게 일정한 역할을 기대하지 않을 수 없다. 그렇다면 제도·정책의 이념·방향성·대강을 제시하는 기본법을 국회가 주도적으로 제정하고 그에 의거하여 행정부에게 구체적인 정책의 형성·입안을 하도록 하고, 그것을 또한 국회가 법안심의 등에서 견제하는 것은 국회기능의 방식의 하나로서 평가할 수 있을 것이다. 특히, 오늘날과 같이 사회의 변혁기에서는 행정부가 정책의 기획·입안·조정 등의 모든 점을 총괄하는 데에는 일정한 한계가 있으므로 정치부문에서 제도·정책의 기본적인 방향성을 제시하거나 기본적인 결단을 할 것이 요구되고 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

그러한 의미에서 기본법은 의원입법으로 제정하는 것이 바람직할 수도 있다.³⁸⁾ 다만, 이것은 의원입법의 활성화라는 측면에 중점을 두

37) “오늘날에는 행정국가화현상에 따라 집행부가 비대해지는 현상이 일반화되고 있다. 집행부의 인적·물적 조직과 전문성이 입법부와 사법부를 압도하는 현상이 나타나고 있는 것이다. 이에 대한 효율적인 대응을 위해서도 정부에 대한 통제의 필요성은 더욱 강조될 수밖에 없으며, 국회의 국정통제는 사법부에 의한 행정통제와 더불어 행정국가화에 대한 균형추로서도 중요한 의미를 갖는 것이다”, 장영수, **국회의 기능활성화와 제어**, 공법연구 제32집제5호(2004), 116면.

38) 자세한 내용은 박영도, **의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안**, 공법연구 제34집제3호(2006.2), 108면 참조.

어 의원입법의 증대를 의미하는 것이 아니라, 기능분담이라는 시점에서 의원입법으로 하여야 할 분야와 사례를 확립하는 것이 중요하다는 인식에 입각하여 기본법이 그 전형적인 하나의 사례가 될 수 있다는 것이다.³⁹⁾ 또한 기본법을 행정의 민주적인 통제수단의 하나로 파악하는 경우에 의원제출에 의한 기본법(의원입법)이나 정부제출에 의한 기본법(정부입법)인가에 따라 의미가 달라 질 수 있는 것은 아니다.

예컨대, 국회가 정책의 기본적인 이념·방향·대강을 제시하는 기본법을 제정하여 정부에게 그 구체화를 명하는 것으로 파악하는 경우에 당해 기본법의 입안단계에서 국회(의원)가 주도하는 것이 아니라면 그러한 기본법의 위치라는 것은 완전한 의제가 되어 버릴 것이다. 물론 정부제출에 의하는 경우에도 기본법의 형식에 따라 그 제도·정책의 방식에 관한 정부의 방침을 제시하고, 국회가 그것을 견제하고 승인한 후에 그에 의거하여 정부에게 정책을 구체화시켜 그것을 더욱 견제하는 것도 가능하다. 또한 정부가 제출한 기본법이라 할지라도 정치주도의 모습으로 기본법의 작성에 있어서 의원·정당·정부의 역할이 혼재되어 기본법이 제정되는 경우 사실상 정부제출법안인지 의원제출법안인지가 불분명한 것도 있을 수 있다.

그럼에도 불구하고 기본법이 정부입법의 형태로 제정되는 경우에는 그 내용이나 국회심의회 상황에 따라서는 정부정책을 단순히 추진하는 모습이 될 수도 있으며, 특히 정부측에서 본다면 기본법을 제정할 필요성이 그다지 높지 않음에도 불구하고 기본법이 내각에서 제출되는 것은 별도의 정치적인 의도가 있다고 생각되는 경우가 없지 않다. 그러한 의미에서 기본법은 국정의 비중이 높은 분야의 제도·정책의 기본에 관하여 정하는 것만큼 무엇보다도 국민에게 제시하는 것으로

39) 따라서 기본법에 의하여 그 제도·정책의 기본적인 방식이나 방향성을 제시하고 행정을 통제할 필요가 있다면 기본법의 입법을 행정부에 맡길 것이 아니라 의원입법으로 하는 것이 그 취지에 적합하다는 견해이지, 무조건 의원입법으로 기본법을 제정하여야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다.

서 그 다양한 의사가 가능한 한 반영·집약되면서 입법되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

아울러 기본법에 의하여 행정의 통제를 행하는 것이 국회에게 기대되고 있으나 현실적으로는 그러하지 아니한 경우가 많다. 즉, 기본법의 다수가 행정부에게 광범한 재량을 인정하거나 부여함으로써 거꾸로 행정에게 사용하기 유리한 도구가 되고 또한 국회는 행정을 통제하기보다는 오히려 그에 속박될 위험성도 있다.

5. 국민에 대한 정책메시지 발신기능

기본법의 제정을 통하여 그 분야·사항의 정책에 관한 국가의 기본인식을 제시함과 아울러 그 이념이나 방향성을 명확히 하는 것은 국민에 대한 메시지도 될 수 있다. 기본법은 국가가 국민에게 메시지를 발신하고 촉구하기 위한 유력한 수단이 되고 있으며, 특히 사회에 있어서 새로운 이념이나 제도의 형성·정착을 도모하려는 경우에는 그 제정을 통하여 사회의 이해와 인식, 의식개혁 등이 추진되도록 하는 것도 있으며 그곳에서는 국민에 대한 교육효과를 의도하기도 한다. 그리고 그 경우에는 그 내용도 인식시키므로 그에 관하여 기본법이 제정된다는 사실이 중요한 의미를 가지게 된다.

다만, 그것이 국민생활의 세부, 특히 도덕이나 개인의 가치관에까지 관련하게 되는 경우에는 여러 문제를 발생하게 될 우려가 있으며, 경우에 따라서는 국가의 중립성이 문제될 수 있다. 예컨대, “건강가정기본법”을 둘러싼 가족·건강의 의미에 관한 논의 등은 그 사례가 될 수 있다.⁴⁰⁾ 한편 국민에 대한 촉구라고 하더라도 국가의 단순한 의지

40) “건강가정기본법”은 최근 이혼증가·출산감소 등으로 부모와 자녀로 이뤄진 건강한 가족 관계가 해체되어 간다고 보고 정부가 복지적 서비스 제공을 통해 건강한 가정을 형성·유지하도록 돕는다는 취지로 제정되었다. 동법은 가족을 혼인·혈연·입양으로 이루어진 사회의 기본단위로, 가정을 생계 또는 주거를 함께하는 생활공동체로서 구성원의 일상적인 부양·양육·보호·교육 등이 이루어지는 생활단

표명이거나 알리바이로 이용되어 문제의 해결을 지연시키는 것과 연관되기도 한다.⁴¹⁾

6. 지방분권의 추진기능

기본법에 기대될 수 있는 기능으로서 또 하나 지적할 수 있는 것은 기본법에 의하여 각각의 행정분야에 있어서 국가와 지방자치단체의 역할분담을 명확히 할 수 있다는 점에서 기본법이 지방분권을 추진하는 하나의 수단이 될 가능성도 있다.⁴²⁾ 현재의 사회시스템을 전망하고 분권형의 사회를 형성하기 위해서는 보충성의 원리⁴³⁾를 염두에 두면서 국가와 지방자치단체의 역할과 그 분담에 관하여 명확히 하는 것은 중요하며, 현행 지방분권특별법에서도 국가와 지방자치단체의 역

위로 규정하고 있다. 그러나 이 법에 대하여는 국가가 가정·가족 문제에 차별적으로 개입하고 있으며, 가족 문제에서 가족 바깥의 원인은 무시한 채 정부의 지원으로 이를 해결할 수 있다고 보고 있다는 비판이 제기되고 있으며, 현재 국회에서 이 법의 전부개정안이 제출되어 있다.

41) 정치전략적 목표의 달성이라는 관점에서 또는 고도로 폭발력을 잠재한 사회적 문제의 해소를 위하여 장래의 현상에 영향을 미쳐야 할 규율이 실제로 법률에 규정되기는 하지만, 그 실현을 위한 전제조건들 -예컨대 민사상 또는 형사상 제재, 집행을 위한 기관이나 절차 등- 을 규정하지 않은 경우가 있다. 즉, 입법자가 목적 달성을 위한 유효한 규율을 법령에 강제하려 하지 않고, 일정한 문제에 대하여 “외관상의 해결방안(Scheinlösung)”만을 규정하는 경우가 있으며, 이것은 범규범으로서 존재하기는 하지만 강제성이 결여된 단지, 일정한 영역에서 국가가 활동하고 있음을 그럴 듯하게 보여주기 위한 일종의 “알리바이입법(Alibigesetzgebung)”이라 할 수 있다. Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zürich 1999, S.146.

42) 여기서는 개별 기본법의 제정에 즈음하여 당해 행정분야에 있어서 국가와 지방자치단체의 역할분담의 기본을 정할 것을 주장하는 것이며, “지방자치기본법”의 구상과는 다르다. 지방자치기본법의 제정에 관해서는 기본법이라 하더라도 법률의 형식인 이상 그 효과는 한정적인 것에 그치지 않을 수 없고 그 필요성도 반드시 높다고 하기 어려우며 경우에 따라서는 현행 지방자치법의 옥상옥이 될 가능성이 있다.

43) 보충성의 원리는 지방자치가 분절적 국가구조하에서 단계화된 민주주의의 실현을 내용으로 하며, 헌법상의 기본원리인 민주주의의 및 수직적 권력분립의 실현에 그 가치를 두고 있다는 점에서 헌법에서부터 비롯되는 당위적 원리라고 할 것이며, 이는 국가와 지방자치단체간의 기능배분의 원리로서 국가와 지방자치단체간의 역할분담에 있어서 실질적인 역할을 하게 된다.

할분담에 관하여 “국가는 지방자치단체가 행정을 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분”하도록 규정하고 있다(제6조제1항).

그러나 현행 지방분권특별법에서 규정하는 역할분담의 내용은 매우 추상적이며⁴⁴⁾ 결국 개별 행정분야에서 구체적으로 어떠한 역할분담을 할 것인지가 다시 문제가 되고, 이 경우에 아무런 구체적인 기준도 없이 개별법에서 다양하게 정하는 것으로는 충분히 그 취지가 실현될 수 없으며 현재 그러한 상태가 되어 있는 것이 현실이다. 따라서 그 분야에서 기본법이 제정되면 기본법에서 당해분야에 있어서 국가와 지방자치단체와의 역할분담에 관한 기준이나 대강을 정하고 그에 의거하여 지방자치단체의 사무에 대한 입법적 관여를 감축하는 방향으로 개별법을 정비하는 등으로 역할분담을 추진하는 것도 고려할 가치가 있다.

그러나 현행 개별 기본법에서는 지방자치단체의 책무로서 국가와의 적절한 역할분담을 근거로 그 지방자치단체의 구역의 자연적·경제적·사회적 제조건에 상응한 시책을 책정하고 실시하여야 할 것이라는 선언적 취지를 규정하고 있는데 그치고 있으며, 국가와 지방자치단체의 관계에 관하여 구체적으로 규정하고 있는 것은 거의 없다. 또한 그곳에서 열거하는 시책에 관하여 국가와 지방자치단체가 어떻게 역할분담을 할 것인지 그 대강조차 제시되지 않는 등 역할분담이라는 시점을 결여하고 있는 것이 현실이다. 국가의 개별법에 의하여 지방자치단체의 사무에 과도하게 관여하는 상황이 지속되는 가운데 기본법에서 국가와 지방자치단체의 역할분담을 보다 명확히 하고 개별법에 의한 관여에 제동을 거는 것은 기본법의 유효한 활용방법이 될 수 있

44) 이에 대한 평가로서는 조성규, **국가와 지방자치단체간의 사무배분**, 공법연구 제 32집제4호(2004), 458면 참조.

음과 아울러 지방분권을 추진하기 위한 하나의 방안이 될 수도 있을 것이다.

제 2 절 기본법 현황

I. 개 관

현행법제상 제명에 “기본법”이라는 명칭을 붙여진 법률로서는 다음의 43개가 있으며, 그 외에도 현재 국회에 제출되어 검토되고 있는 기본법도 적지 않다.⁴⁵⁾ 현행 기본법 43개 법률을 조망하면 기본법이 제정되는 분야, 대상이 되는 사항 등에 관하여 일정한 경향과 특징을 바로 발견하기에는 곤란하고, 일정한 법분야나 정책분야별로 기본법이 존재하는 것도 아니고 또한 기본법이 존재하는 분야와 그렇지 않은 분야간에 어떠한 기준이 있는 것도 아니며, 또한 각각의 기본법의 위치나 법률로서의 비중도 여러 가지라고 하지 않을 수 없다. 최근에는 하나의 분야에서 복수의 기본법이 계층적으로 제정되는 사례도 있다.⁴⁶⁾

즉, 근래의 기본법수의 증가에 수반하여 기본법이 점차 다양화하고 그 위치나 비중이 더욱 상대화함과 아울러 지금까지의 유형에 포섭되지 않은 것도 나타나고 있는 등 기본법에 관한 이해를 한층 곤란하게 하고 있다. 이 점은 기본법이 계획적·체계적으로 또는 어떤 통일적인 기준과 형식으로 정비되고 있는 것이 아니라는 점을 나타내는 것으로서, 이러한 상황은 기본법의 존재, 위치, 성격을 점점 애매하게 하

45) 대표적인 것으로서 국가정보활동기본법안(2006.3.2 의원제안), 평등가족기본법안(2006.3.2. 의원제안), 장애인기본법안(2005.12.28 의원제안), 제외동포기본법안(2005.12.16 의원제안), 국방개혁기본법안(2005.12.2. 정부제안), 식품안전기본법안(2005.11.9 의원제안), 레저스포츠진흥기본법안(2005.10.20 의원제안), 정부자문위원회기본법안(2005.6.14 의원제안), 자원순환형경제사회형성촉진기본법안(2004.11.5 의원제안), 화폐기본법안(2004.9.3 의원제안) 등이 있으며, 최근(2006.3.24)에 공포된 기본법으로서 “정부업무평가기본법”이 있다.

46) 사회보장기본법과 근로자복지기본법 및 건강가정기본법 등이 그 전형적인 사례이다.

고, 기본법의 타당성에 관한 의문과 논의를 강하게 제기하는 요인으로 작용한다.⁴⁷⁾ 이러한 현상 가운데 그 공통사항을 살펴보면 정도의 차이나 예외는 있으나 규정의 대상이 되는 분야와 사항 내지 규정내용의 종합성 및 제도와 정책의 방향성을 제시하고 있음을 알 수 있다.

II. 기본법 현황(2006.2.1 현재)

법 률 명	제정일자	제 정 목 적	비 고
(1) 건강가정 기 본 법	2004.2.9 법 률 제7166호	◦ 건강한 가정생활의 영위와 가족의 유지 및 발전을 위한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체 등의 책임을 명백히 하고, 가정문제의 적절한 해결방안을 강구하며 가족구성원의 복지증진에 이바지할 수 있는 지원정책을 강화함으로써 건강가정 구현에 기여함을 목적으로 제정	
(2) 건설산업 기 본 법	1996.12.30 법 률 제5230호 (전문개정)	◦ 건설공사의 조사·설계·시공·감리·유지관리·기술관리등에 관한 기본적인 사항과 건설업의 등록, 건설공사의 도급등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 제정	· 건설업 법 에서 명칭변경
(3) 고용정책 기 본 법	1993.12.27 법 률 제4643호	◦ 국가가 고용에 관한 정책을 종합적으로 수립·시행함으로써 국민 개개인이 그 능력을 최대한 개발·발휘할 수 있도록 하고, 노동시장의 효율성의 제고와 인력의 수급균형을 도모하여 고용의 안정, 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상 및 국민경제·사회의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 제정	

47) 현행 기본법이 그것을 추진하는 자와 입법자의 의사 등에 의하여 제정되어 온 결과 기본법의 공통된 특질을 발견하기 어려운 면도 있다.

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법 률 명	제정일자	제 정 목 적	비 고
(4) 과학기술 기 본 법	2001.1.16 법 률 제6353호	◦ 과학기술발전을 위한 기반을 조성하여 과학기술을 혁신하고 국가경쟁력을 강화함으로써 국민경제의 발전을 도모하고 나아가 국민의 삶의 질 향상과 인류사회의 발전에 이바지함을 목적으로 제정	· 과학기술혁신을위한특별법 및 과학기술진흥법을 폐지하고 제정
(5) 관 광 기 본 법	1975.12.31 법 률 제2877호	◦ 관광진흥의 방향과 시책에 관한 사항을 규정함으로써 국제친선의 증진과 국민경제 및 국민복지의 향상을 기하고 건전한 국민관광의 발전을 목적으로 제정	
(6) 교 육 기 본 법	1997.12.13 법 률 제5437호	◦ 교육에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 제정	· 교육법을 폐지하고 제정
(7) 국가보훈 기 본 법	2005.5.31 법 률 제7572호	◦ 국가보훈에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 사람의 숭고한 정신을 선양하고 그와 그 유족 또는 가족의 영예로운 삶을 도모하며 나아가 국민의 나라사랑정신 함양에 이바지함을 목적으로 제정	
(8) 국가표준 기 본 법	1999.2.8 법 률 제5930호	◦ 국가표준제도의 확립을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 과학기술의 혁신과 산업구조고도화 및 정보화 사회의 촉진을 도모하여 국가경쟁력 강화 및 국민복지 향상에 기여함을 목적으로 제정	
(9) 국 세 기 본 법	1974.12.21 법 률 제2679호	◦ 국세에 관한 기본적인 사항 및 공통적인 사항과 위법 또는 부당한 국세처분에 대한 불복절차를 규정함으로써 국세에 관한 법률관계를 확실하게 하고, 과세의 공정을 도모하며, 국민의 납세의무의 원활한 이행에 기여함을 목적으로 제정	· 국세심사청구법을 폐지
(10) 국 어 기 본 법	2005.1.27 법 률 제7368호	◦ 국어의 사용을 촉진하고 국어의 발전과 보전의 기반을 마련하여 국민의 창조적 사고력의 증진을 도모함으로써 국민의 문화적 삶의 질을 향상하고 민족문화의 발전에 이바지함을 목적으로 제정	· 한글 전용에 관한 법률을 폐지

법 률 명	제정일자	제 정 목 적	비 고
(11) 국 토 기본법	2002.2.4 법 률 제6654호	◦ 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 제정	· 국토건설 종합계획법을 폐지
(12) 근로자복 지기본법	2001.8.14 법 률 제6510호	◦ 근로자복지정책의 수립 및 복지사업의 수행에 필요한 사항을 규정함으로써 근로자의 삶의 질을 향상시키고 국민경제의 균형있는 발전에 기여함을 목적으로 제정	· 중소기업 근로자복지 진흥법, 근로자의생활향상과고용안정지원에관한법률을 폐지
(13) 기금관리 기 본 법	1991.12.31 법 률 제4461호	◦ 예산회계법 제7조의 규정에 의한 기금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 기금운용의 공공성과 재정의 효율성 증진에 기여함을 목적으로 제정	
(14) 농업·농 촌기본법	1999.2.5 법 률 제5758호	◦ 국가와 국민경제의 기반인 농업과 농촌의 발전을 도모하기 위하여 농업·농촌이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 제정	· 농업기본법, 농산물가격유지법, 농수산물수출진흥법을 폐지
(15) 문화산업 진흥기본법	1999.2.8 법 률 제5927호	◦ 문화산업의 지원 및 육성에 필요한 사항을 정하여 문화산업 발전의 기반을 조성하고 경쟁력을 강화함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정	
(16) 민방위 기본법	1975.7.25 법 률 제2776호	◦ 적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 제정	
(17) 보건의료 기 본 법	2000.1.12 법 률 제6150호	◦ 보건의료에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 보건의료의 수요 및 공급에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 보건의료의 발전과 국민의 보건 및 복지의 증진에 이바지함을 목적으로 제정	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법 률 명	제정일자	제 정 목 적	비 고
(18) 부담금관 리기본법	2001.12.31 법 률 제6589호	◦ 부담금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 부담금운용의 공정성과 투명성의 확보를 통하여 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제활동을 촉진함을 목적으로 제정	
(19) 사회보장 기 본 법	1995.12.30 법 률 제5134호	◦ 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민 복지증진에 기여함을 목적으로 제정	· 사회보장에 관한 법률을 폐지
(20) 산 립 기 본법	2001.5.24 법 률 제6477호	◦ 산림정책의 기본이 되는 사항을 정하여 산림의 다양한 기능을 증진하고 임업의 발전을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 제정	
(21) 소 방 기 본법	2003.5.29 법 률 제6893호	◦ 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 제정	· 소방법을 폐지
(22) 여성발전 기 본 법	1995.12.30 법 률 제5136호	◦ 헌법의 남녀평등이념을 구현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 제정	
(23) 영상진흥 기 본 법	1995.1.5 법 률 제4882호	◦ 영상문화의 창달과 영상산업의 진흥을 위한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 국민의 문화생활향상 및 영상산업의 경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 제정	
(24) 인적자원 개발기본법	2002.8.26 법 률 제6713호	◦ 인적자원개발정책의 수립·총괄·조정 등에 관하여 필요한 사항을 정하여 인적자원개발을 효율적으로 추진하도록 함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가경쟁력강화에 이바지함을 목적으로 제정	

법 률 명	제정일자	제 정 목 적	비 고
(25) 자 격 기본법	1997.3.27 법 률 제5314호	◦ 산업사회의 발전에 따른 다양한 자격수요에 부응하여 자격제도에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 자격제도의 관리·운영을 체계화·효율화하고 자격제도의 공신력을 높여 국민의 직업능력개발을 촉진하고 사회경제적 지위향상에 이바지함을 목적으로 제정	
(26) 자원봉사 활동기본법	2005.8.4 법 률 제7669호	◦ 자원봉사활동에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 자원봉사활동을 진흥하고 행복한 공동체 건설에 기여함을 목적으로 제정	시행일 2006.2.5
(27) 재 난 및 안전관리 기 본 법	2004.3.11 법 률 제7188호	◦ 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리 체계를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제정	· 재 난 관 리 법을 폐지
(28) 저출산· 고령사회 기 본 법	2005.5.18 법 률 제7496호	◦ 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전을 목적으로 제정	
(29) 전기통신 기 본 법	1983.12.30 법 률 제3685호	◦ 전기통신에 관한 기본적인 사항을 정하여 전기통신을 효율적으로 관리하고 그 발전을 촉진함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 제정	
(30) 전자거래 기 본 법	1999.2.8 법 률 제5834호	◦ 전자거래의 법률관계를 명확히 하고 전자거래의 안전성과 신뢰성을 확보하며 전자거래의 촉진을 위한 기반을 조성함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정	
(31) 정보화촉 진기본법	1995.8.4 법 률 제4969호	◦ 정보화를 촉진하고 정보통신산업의 기반을 조성하며 정보통신기반의 고도화를 실현함으로써 국민생활의 질을 향상하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정	· 정 보 통 신 연구·개 발 에 관한 법률 을 폐지

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법 률 명	제정일자	제 정 목 적	비 고
(32) 정부산하 기관관리 기 본 법	2003.12.31 법 률 제7057호	◦ 정부산하기관의 운영·관리에 관한 기본적인 사항 및 자율·책임경영체제에 관한 사항을 규정함으로써 정부산하기관의 경영합리화와 운영의 투명성을 도모함을 목적으로 제정	
(33) 정부업무 등의평가 에 관 한 기 본 법	2001.1.8 법 률 제6347호	◦ 정부업무 등의 평가에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 업무추진의 효율성을 높이고 책임성을 확보하며 정부업무등에 대한 국민의 신뢰를 높임을 목적으로 제정	
(34) 정부투자 기관관리 기 본 법	1983.12.31 법 률 제3690호	◦ 정부투자기관의 자율·책임경영체제에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 투자기관의 경영합리화와 정부출자의 효율적 관리를 도모함을 목적으로 제정	· 정부투자 기관관리법 및 정부투자 기관에 산회 계법을 폐지
(35) 중소기업 기 본 법	1966.12.6 법 률 제1840호	◦ 중소기업이 나아갈 방향과 중소기업의 육성을 위한 시책의 기본적인 사항을 규정함으로써 창의적이고 자주적인 중소기업의 성장을 조장하고 나아가 산업구조의 고도화와 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 제정	
(36) 지방자치 단체기금 관리기본법	2005.8.4 법 률 제7664호	◦ 지방자치단체에 설치하는 기금의 관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 지방자치단체 기금운용의 공공성과 지방재정의 효율성 증진에 기여함을 목적으로 제정	
(37) 진실·화해 를위한과 거사정리 기 본 법	2005.5.31 법 률 제7542호	◦ 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀냄으로써 민족의 정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여함을 목적으로 제정	
(38) 철도산업 발전기본법	2003.7.29 법 률 제6955호	◦ 철도산업의 경쟁력을 높이고 발전기반을 조성함으로써 철도산업의 효율성 및 공익성의 향상과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정	

법 률 명	제정일자	제 정 목 적	비 고
(39) 청소년 기본법	1991.12.31 법 률 제1477호	◦ 청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가 및 지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년육성정책에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 제정	· 청소년육성법을 폐지
(40) 토지이용 규제기본법	2005.12.7 법 률 제7715호	◦ 토지이용과 관련된 지역·지구등의 지정과 관리에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 토지이용규제의 투명성을 확보하여 국민의 토지이용상의 불편을 줄이고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 제정	시행일 2006.6.8
(41) 해양수산 발전기본법	2002.5.13 법 률 제6700호	◦ 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함을 목적으로 제정	· 해양개발기본법을 폐지
(42) 행정규제 기 본 법	1997.8.22 법 률 제5368호	◦ 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모함을 목적으로 제정	· 행정규제관리법을 폐지
(43) 환경정책 기 본 법	1990.8.1 법 률 제4257호	◦ 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 제정	· 환경보전법을 폐지

한편 기본법의 제정에 관하여는 시대에 따른 흐름이 있으며 다수의 기본법이 제정되기 시작한 것은 1990년대와 2000년대에 집중하고 있다. 이 점은 사회구조와 국민의식의 변화와 그에 수반하여 발생하는 국가적 과제에 대응하기 위하여 다수의 기본법이 제정되고 있는 점을 반영하는 것이다. 위의 기본법의 시기별 제정현황을 살펴보는 경우 대체로 3가지 시기로 구분할 수 있다.

우선, “중소기업기본법”과 “관광기본법” 등이 이른바 제1기에 위치하는 것이라 할 수 있으며, 특정 경제산업과 관련한 행정분야에서 제정되었다. 이것은 어느 것도 기본적인 이념과 원칙을 선언하고 그것이 일정한 의미와 비중을 가졌던 점에 그 특징을 발견할 수 있다. 당시는 경제성장에 박차를 가하였던 시기로서 경제, 산업구조의 전환에 따라 상대적으로 소홀하였던 저생산부문의 산업 내지 사업자의 근대화, 합리화 나아가서는 그 보호를 도모하는 것을 목적으로 그에 관하여 방향성을 제시하기 위하여 제정된 것이다. 특히, “중소기업기본법”은 외국의 입법에 촉발되어⁴⁸⁾ 그것을 참고로 새로운 스타일의 기본법으로서 제정되었으며, 그 이후에 제정되는 기본법은 중소기업기본법의 형식을 기본적으로 답습하였다고 할 수 있다.

기본법제정의 제2기는 1990년대이며, 이 시기에는 “교육기본법”, “고용정책기본법”, “사회보장기본법”, “여성발전기본법”, “영상진흥기본법”, “정보화촉진기본법”, “청소년기본법”, “환경정책기본법”, “농업·농촌기본법” 등 다양한 분야에서 기본법이 제정되었다. 이들 기본법은 이념이라기보다는 정책의 기본적인 방향에 관하여 규정하는데 역점을 두었으며, 관계단체 등으로부터의 요구, 동향 등을 배경으로 일종의 보호법적인 의미를 가지는 모습으로 제정된 점에 그 특징을 발견할 수 있다. 또한 이들 기본법은 경제성장하에서 그 부작용으로서 나타난 사회적인 왜곡, 폐단에 대처하기 위한 대책법으로서 제정된 것이 많으며, 그 대부분은 당면문제에 관한 정부의 대응을 요구하는 목소리 등이 높아지는 가운데 생겨난 것이다.⁴⁹⁾

48) 중소기업기본법의 제정에 있어서 참고로 한 외국의 입법례는 분명하지는 않지만 1963년 7월 20일에 일본에서 제정된 “중소기업기본법”을 많이 참고로 한 것으로 보인다. 일본의 중소기업기본법은 전문 30개조로 구성되어 있고, 1966년 12월 6일에 제정된 우리의 중소기업기본법은 전문 35개조로 구성되었으며 그 규정내용은 일본의 그것과 대체로 유사하다.

49) 중소기업기본법, 관광기본법 등 1960년대와 70년대에 제정된 기본법과 1990년대의 기본법은 그 시대적 배경, 목적 등을 달리하나 국가의 행정활동 내지 정책의 기본적

나아가 이들 기본법은 제문제에 대처하기 위하여 제정되었으나, 그 내용이 타협적, 추상적인 것에 그친 점 등도 있어서 입법을 요구하여 추진한 측으로부터는 그 실효성에 의문을 제시하는 등 높은 평가를 받기 어려운 면이 있다. 그리고 이들 유형과는 다른 “건설산업기본법”은 1995년 당시 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 부실공사방지과 건설산업의 경쟁력 강화를 위한 종합대책을 마련하고, 개별법규에 의하여 운영되던 각종 건설관련 공사업을 종합화, 계획화하기 위한 법률로서 제정된 것이다.

그리고 기본법을 둘러싸고 최근의 활발한 움직임은 기본법제정의 제3기로 위치할 수 있다. 즉, 2000년대는 우리 사회의 각종 시스템의 변혁의 시기에 해당하며 종전의 사회·경제·정치를 지탱한 시스템이 그 한계와 모순을 노출하면서 새로운 시대에 대응할 수 있는 이념과 시스템을 구축해갈 것이 요구되었다. 또한 과학기술의 진보는 새로이 이념·원칙의 확립과 법적인 대응을 필요로 하는 분야를 점차 넓게 되었다. 그러한 가운데 “건강가정기본법”, “보건의료기본법”, “저출산·고령사회기본법”, “자원봉사활동기본법” 등 새로운 이념·가치·사회적인 질서를 낳고 사회의 형성을 지향하기 위한 기본법이 잇달아 제정되고 있는 외에 “철도산업발전기본법”, “정부업무등의평가에관한기본법”, “정부산하기관관리기본법” 등 개혁을 추진하기 위한 기본법도 나오고 있다. 그 외에 “소방기본법”, “재난및안전관리기본법” 등 종래의 각종 재난대책의 결함을 시정하고 종합적, 계획적인 방재체제를 정비·확립하기 위한 종합법 또는 개별법으로서는 족하지 않는 것을 보완하고 그를 가교하여 종합화하는 이른바 가교법(Bridge법)의 역할을 거두는 기본법도 제정되고 있다.

그 한편으로 “과학기술기본법”, “해양수산발전기본법” 등과 같이 진흥을 도모하기 위한 기본법이 제정되는 예도 있다. 법적인 의미보다도

방향을 선언한다는 점에서는 동일하다고 볼 수 있다. 특히 1990년대의 기본법은 “사회적 약자의 보호를 하나의 지주로 하는 것”이 주요한 특징으로 볼 수도 있다.

정치적인 의미가 크다고 할 수 있는 이 기본법의 제정에 있어서는 특정산업, 사업 등을 대상으로 한 기본법이 계속 제정되는 것은 행·재정개혁이 과제가 되는 가운데 권한·예산의 확보에 주력하는 부처 등의 사정과 자세, 정관관계의 변화 등이 다소 영향을 부여하고 있다.⁵⁰⁾ 그리고 국정의 중요분야에 있어서 정책의 기본적인 방향·지침·대강을 정하는 법률이라는 기본법의 일반적 이해에서 본다면 기본법으로서는 이례적인 것이라 할 수 있는 “진실·화해를 위한 과거사정리기본법” 등도 있다. 여하튼 형식상으로는 기본법이라고 하지만 그 의도·의미하는 것은 다양하며, 그것을 어떻게 평가할 것인가에 관하여는 매우 미묘한 점도 있어서 일률적으로 말할 수 없으나, 적어도 기본법이 타협적인 성격 내지 정치적 성격을 다소나마 나타거나 또는 그것이 강하게 제시되어 있는 점은 공통적이라 할 수 있다.

【 연도별 기본법제정 현황 】

연 도 별	법 률 명	비 고
1960년대	중소기업기본법	1
1970년대	관광기본법, 국세기본법, 민방위기본법	3
1980년대	전기통신기본법, 정부투자기관관리기본법	2
1990년대	건설산업기본법, 고용정책기본법, 교육기본법, 국가표준기본법, 기금관리기본법, 농업·농촌기본법, 문화산업진흥기본법, 사회보장기본법, 여성발전기본법, 영상진흥기본법, 자격기본법, 전자거래기본법, 정보화촉진기본법, 청소년기본법, 행정규제기본법, 환경정책기본법	16

50) 정부부처가 그 소관하에 특정의 기본법을 가진다는 것은 기본법의 산하에 다수의 법률과 그에 의거한 다수의 권한을 가지게 되고, 또한 예산획득상 유리하다는 판단에서 정치·행정에게는 커다란 매력일 수 있기 때문에 그러한 점을 배경으로 하는 기본법이 다수 제정되기도 한다.

연 도 별	법 률 명	비 고
2000년대	건강가정기본법, 과학기술기본법, 국가보훈기본법, 국어기본법, 국토기본법, 근로자복지기본법, 보건의료기본법, 부담금관리기본법, 산림기본법, 소방기본법, 인적자원개발기본법, 자원봉사활동기본법, 재난및안전관리기본법, 저출산·고령사회기본법, 정부산하기관관리기본법, 정부업무등의평가에관한기본법, 지방자치단체기금관리기본법, 진실·화해를위한과거사정리기본법, 철도산업발전기본법, 토지이용규제기본법, 해양수산발전기본법	21
계	43	43

【 국회심의중인 기본법 현황(2006.6.1 현재) 】

법률(안)명	주 요 내 용	비 고
행정조사 기 본 법	<p>○ 행정조사에 관한 원칙·방법 및 절차 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 절차적 정의를 실현하는 한편 행정조사의 공정성·투명성 및 효율성을 확보함으로써 행정조사의 대상이 되는 기업 등에게 행정조사에 대한 부담을 덜어주고 국민의 권익을 보호하기 위하여 제정(6장 29개조로 구성)</p> <p>○ 행정조사의 기본원칙, 행정조사방법의 구체화 및 행정조사의 사전통지, 공동조사의 실시 및 중복조사의 제한, 행정조사의 대상자에 대한 권익보호, 자율신고제도의 도입 및 자율관리에 대한 혜택의 부여 등을 규정</p>	정부제안

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률(안)명	주요 내용	비고
국가정보 활동기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가정보 업무체계 정립, 국가의 정보역량 결집과 효과의 극대화가 이뤄질 수 있도록 하고 중·장기 정보전략을 수립·시행하도록 하여 국내의 안보환경에 적극 대처할 수 있는 능력을 확보할 수 있게 하고, 정보기관 활동에 대한 감시·통제를 강화하여 정보기관의 불법 활동방지와 인권보호가 이뤄질 수 있도록 하기 위하여 제정(8장 31개조로 구성) ○ 국가정보활동의 목표와 정보활동의 기본원칙, 정보활동에 대한 민주적 통제체제와 국가의 책무, 국가의 정보기관과 관계기관의 임무, 국가정보협의회의 설치, 국가정보활동기본계획의 수립, 정보활동에 대한 연차보고서의 국회제출, 정보기관장 등의 국회정보위원회의 보고, 정보기관 및 관계기관의 정책 및 활동에 대한 감찰·조사, 정보역량의 효율적 배분, 통합정보체계구축에 대한 감독을 위한 정보감찰관의 설치 등을 규정 	의원제안
평등가족 기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 급변하는 사회에 따라 다양하게 변화하는 가족형태를 반영하는 한편, 헌법에서 보장된 가족구성원의 존엄성과 행복추구권을 구현하기 위하여 국가 및 지방자치단체가 이행하여야 할 기본적인 시책을 제도적으로 규정하기 위하여 제정(4장 25개조로 구성). ○ 가족정책에 관한 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립·시행, 자녀의 양육 및 보육에 대한 사회적 책임분담, 가사노동가치에 대한 평가기준의 마련, 가족간호를 위한 휴가 등의 시책 마련, 가족지원단체 지정제도, 가족교육사 설치 등을 규정 	의원제안
장애 기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장애인 복지의 기본적인 이념을 제시하고 국가의 책임을 명백히 하며 장애인복지정책의 기본적인 사항을 규정하는 기본법을 제정함으로써 장애에 대한 이해의 증진과 장애인복지정책의 체계적이고 효율적인 시행을 위하여 제정(4장 39개조로 구성) ○ 장애인 정책에 관한 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립·시행, 장애인정책 및 주요시책을 심의·조정하기 위한 장애인위원회의 설치, 장애인 관련 조사·연구 수행 및 정책개발에 관한 사항을 수행하기 위한 한국장애인개발원의 설치 등을 규정 	의원제안

법률(안)명	주요 내용	비고
재외동포 기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재외동포들이 거주국에서 안정적으로 정착·발전하고, 동포간 민족적 유대를 강화하며, 국내에서의 경제적·사회적 활동을 지원하고, 나아가 이들이 국가발전에 공헌할 수 있도록 하여 동포에으로써 민족의 단결을 공고히 한다는 헌법정신을 구현하기 위하여 제정(31개 조로 구성) ○ 재외동포관련 제도 및 정책의 수립·심의·집행 등을 위한 재외동포위원회의 설치, 재외동포정책에 관한 기본계획 및 연도별 집행계획의 수립, 재외동포에 대한 국내정책의 지원, 재외국민에 대한 참정권 보장 및 합리적 병역의무의 부과 등을 규정 	의원제안
국방개혁 기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국방개혁의 주요 내용을 국민에게 공개하여 국방정책에 대한 국민의 참여를 확보하고, 국방개혁을 일관성 있게 지속적으로 추진하기 위하여 제도적 근거를 마련하기 위하여 제정(5장 38개조로 구성) ○ 국방개혁기본계획 등의 수립, 국방개혁위원회 등의 설치, 국방 문민기반의 확대, 국방인력 운용구조의 개편, 합동참모본부 및 각군본부의 구조개편, 상비병력 규모의 조정, 병영문화의 개선·발전 등을 규정 	정부제안
식품안전 기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분산된 식품안전관리체계와 식품안전정책을 종합·조정하는 식품안전정책위원회를 설치하고, 농장에서 식탁까지 모든 단계에서 발생가능한 위해요소를 집중관리할 수 있는 체계를 구축하기 위하여 제정(5장 48개조로 구성) ○ 식품안전관리기본계획의 수립·시행, 식품등으로 인한 위해 발생 또는 발생우려시에 대비하기 위한 긴급대응체계의 구축·운영, 국민건강에 중대한 위해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 식품등에 대한 추적조사 실시, 국민건강에 위해를 줄 우려가 있는 식품등에 대한 사전위해성평가, 식품안전 관련 정보의 체계적·종합적 관리, 식품안전평가원 설치, 소비자 보호 및 사업자 지원, 식품안전 분쟁조정 및 집단소송제도 도입, 식품안전정책위원회 설치·구성 등을 규정 	의원제안

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률(안)명	주요 내용	비고
레저스포츠진흥기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주 5일제 근무시대 등 새로운 사회 환경 변화로 인해 요구되는 국가적 요구에 부응하고, 국민이 안전하고 건강한 여가 문화 생활을 향유하는데 이바지하기 위하여 제정(29개조로 구성) ○ 레저스포츠진흥위원회의 설치, 지방자치단체의 레저스포츠진흥기금 설치·운영, 레저스포츠시설 및 기구의 안전한 이용을 위한 안전기준 또는 안전수칙 제정, 레저스포츠업에 대한 신고제도, 레저스포츠단체 설립 등을 규정 	의원제안
가족지원기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양하게 변화하고 있는 가족형태를 반영하여 가족문제 예방 및 해결, 가족의 복지증진, 평등하고 민주적인 가족 구현, 다양한 형태의 가족을 고려한 상담·교육 등 종합적인 가족지원정책의 제도적인 틀을 마련하기 위하여 제정(6장 36개조로 구성). ○ 가족지원기본계획 및 시행계획의 수립·시행, 가족친화적인 노동 및 교육정책의 시행, 가족지원서비스 제공, 양육과 부양 등에 관련된 공공서비스 분야의 일자리 창출, 위기가족에 대한 지원, 가족친화적인 사회환경 조성, 가족지원사업에 관한 업무를 수행할 전담부서의 설치, 중앙가족지원센터 및 지역가족지원센터의 설치 등을 규정 	의원제안
정부자문위원회기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부자문위원회의 설치를 일정한 요건을 갖춘 경우에만 허용하고 그 효율적인 운영을 도모하기 위하여 자문위원회의 설치·운영에 관한 법적 근거를 마련하기 위하여 제정(11개조로 구성) ○ 자문위원회의 설치 목적에 따른 위원의 자격기준, 자문위원회는 10인 이내의 비상임위원으로 구성, 상근 전문위원, 자문위원 등의 직원 설치금지, 자문위원회의 예산집행상황 등 활동실적에 관한 보고서의 국회제출, 자문위원회 위원은 일정한 형사범죄(뇌물죄, 직권남용죄 등)에 있어서는 공무원에 준하는 것으로 보아 형법을 적용 등을 규정 	의원제안

법률(안)명	주요내용	비고
식품안전기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 식품안전관리에 소비자의 참여를 촉진하고, 식품안전으로 인한 분쟁을 원활히 조정할 수 있는 제도를 도입함으로써 국민들의 건강하고 안전한 식생활을 보장하기 위하여 제정(8장 43개조로 구성) ○ 식품안전관리기본계획 및 시행계획의 수립·시행, 식품안전정책위원회의 설치·구성 및 운영, 긴급대응체계 마련 및 위해원인 추적조사, 식품 등의 위해요인에 대한 위해성평가 의무화, 식품안전관련 정보공개 확대, 식품안전관리에 있어서 소비자의 참여 강화, 식품안전 분쟁조정제도 도입 등을 규정 	정부제안
자원순환형경제사회형성촉진기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재생가능한 순환자원(유용 폐기물 등)을 효율적·계획적으로 재이용할 수 있도록 폐기물법과 재활용법 등 제반 법을 효율적으로 정비할 목적으로 자원순환형 경제사회 형성을 촉진하는 기본적인 사항을 규율하고자 제정(3장 27개조로 구성) ○ 자원순환형 경제사회의 형성에 대한 기본이념과 국가의 책무, 확대생산자책임의 일반원칙, 자원순환형 경제사회 형성 촉진 및 환경 친화적 폐기물 처리에 관한 기본계획의 책정, 환경의 전반적인 관리체계의 구축 등을 규정 	의원제안
화폐기본법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 긴급통화조치법(법률 제1090호)을 폐지하고 화폐의 폐기분이 되는 법을 제정함으로써 국민의 인식을 제고하고 국민경제에 이바지하기 위하여 제정(9개조로 구성) ○ 화폐의 제조는 한국조폐공사가 하고 발행은 한국은행이 수행, 새로운 화폐에 대한 주요 일간신문의 게재 및 각 금융기관 영업점 게시, 화폐의 종류(11가지), 화폐도안자문위원회의 설치·운영 등을 규정 	의원제안

그리고 기본법은 정부입법의 형태로 제정되는 사례가 많지만 최근에는 의원입법의 형태로 제정되는 사례가 증가하고 있다. 현재 43개의 기본법 가운데 의원입법으로 제정된 것은 14개 법률이며, 기본법의 경우에 한정하여 보더라도 의원입법에 의한 비율은 일반 법률의 경우에 비하여 매우 높다.⁵¹⁾ 또한 의원입법으로 제정된 것은 그것을 개정하는 경우에도 의원입법에 의하는 경향이 현저하게 나타나고 있다. 그리고 정부제출에 의한 기본법의 경우에 있어서도 전적으로 정부주도가 아니라 정부에서 입안·제출하는 경우에 여당의 대응이 크게 작용하고 있는 점 등에서 기본법의 경우에는 정치부문의 관련성이 일반 법률에 비하여 강한 사례가 많다.

【 의원입법으로 제정된 기본법 】

법률명	제정경과	제안자
(1) 건강가정기본법	· 2003년 7월 21일 의원발의로 건강가정육성기본법안 및 2003년 8월 22일 의원발의로 가족지원기본법안이 제출, 심사결과 위원회대안으로 성립	위원장
(7) 국가보훈기본법	· 2004년 10월 11일 의원발의안, 2005년 1월 13일 정부제출안, 2005년 3월 3일 의원발의안 등 3건의 법률안이 제출, 심사결과 위원회대안으로 성립	위원장
(8) 국가표준기본법	· 1997년 11월 3일 의원발의안을 위원회에서 일부수정하여 성립	의원

51) 의원입법에도 여러 유형이 있다. 즉, 순수하게 의원이 직접 발의하여 성립된 것과 정부의 의뢰에 의한 의원입법이 있다. 전자의 경우로는 행정부처상호간에 각각의 정책을 조정할 수 없고 나아가 입법의 필요성이 압박하는 경우에 의원입법에 맡겨지는 사례가 전형이다. 그 외에 헌법상의 의문이 제기되어 입법부의 판단에 맡기는 사항, 정부가 적극적인 대응을 주저하는 사항, 제안을 정치적 판단에 맡기는 사항 등이 있다. 후자는 의원입법의 활성화를 위하여 형식상 정부제안의 법안을 의원입법으로서 제출하는 것이며 제안은 물론 여당의원이 한다. 이들의 입안에는 다소 정부의 담당행정부처가 관련하고 있으며 실제에 있어서 원안작성, 국회에서의 답변도 그 담당부처에서 행하는 경우가 많다. 자세한 것은 한국법제연구원, **입법과정의 이론과 실제**, 1994, 43면 이하 참조. 여기서 분류한 14개의 의원발의 기본법의 경우에도 정부제안의 법안을 의원입법으로 제출하는 경우가 있으나, 여기서는 이를 불문하고 형식상 의원이 발의한 기본법을 전부 포괄하는 의미로 사용하였다.

법 률 명	제 정 경 과	제안자
(13) 기금관리기본법	· 1988년 12월13일 의원발의안을 위원회에서 대안을 마련하여 성립	위원장
(15) 문화산업진흥 기 본 법	· 1998년 12월 2일 의원발의안을 위원회에서 대안을 마련하여 성립	위원장
(18) 부담금관리 기 본 법	· 2001년 4월 20일 의원발의안을 위원회에서 일부수정하여 성립	의원
(19) 사회보장기본법	· 1994년 10월 17일 정부안과 1994년 12월 1일 의원 발의안을 심사결과 위원회대안으로 성립	위원장
(22) 여성발전기본법	· 1995년 12월 6일 의원발의안, 1995년 12월 9일의 의원발의안에 대하여 위원회에서 단일안을 마련하여 위원회대안으로 성립	위원장
(26) 자원봉사활동 기 본 법	· 2004년 11월 10일의 정부안, 2005년 4월 6일의 의원발의안에 대하여 심사결과 위원회 대안으로 성립	위원장
(28) 저출산·고령 사회기본법	· 2004년 9월 4일 의원발의안, 2004년 9월 21일 의원 발의안, 2004년 11월 8일 정부안, 2004년 11월 15일 의원발의안 등 4건의 법률안을 심사, 위원회대안으로 성립	위원장
(30) 전자거래기본법	· 1998년 11월 20일 의원발의안, 1998년 11월 28일 정부안 등 2건의 법률안을 심사, 위원회대안으로 성립	위원장
(35) 중소기업기본법	· 1966년 11월 11일의 의원발의안에 대하여 위원회에서 수정하여 성립	의원
(37) 진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법	· 2004년 10월 20일 의원발의안에 대하여 위원회에서 수정하여 성립	의원
(38) 철도산업발전 기 본 법	· 2003년 6월 9일 의원발의안에 대하여 위원회에서 수정하여 성립	의원

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

정부부처별 기본법 현황은 다음과 같다. 행정자치부와 문화관광부가 비교적 다수의 기본법을 관장하고 있으며, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부 등은 기본법을 가지고 있지 아니하다.

【 소관부처별 기본법 현황 】

부 처 명	소 관 기 본 법	비 고
재정경제부	국세기본법	1
교육인적자원부	교육기본법, 인적자원개발기본법, 자격기본법	3
과학기술부	과학기술기본법	1
행정자치부	국가보훈기본법, 민방위기본법, 소방기본법, 자원봉사활동기본법, 재난및안전관리기본법, 정부업무등의평가에관한기본법, 지방자치단체기금관리기본법, 진실·화해를위한과거사정리기본법, 행정규제기본법	9
문화관광부	관광기본법, 국어기본법, 문화산업진흥기본법, 영상진흥기본법, 청소년기본법	5
농림부	농업·농촌기본법, 산림기본법	2
산업자원부	국가표준기본법, 전자거래기본법, 중소기업기본법	3
정보통신부	전기통신기본법, 정보화촉진기본법	2
보건복지부	건강가정기본법, 보건의료기본법, 사회보장기본법, 저출산·고령사회기본법	4
환경부	환경정책기본법	1
노동부	고용정책기본법, 근로자복지기본법	2
여성가족부	여성발전기본법	1
건설교통부	건설산업기본법, 국토기본법, 철도산업발전기본법, 토지이용규제기본법	4
해양수산부	해양수산발전기본법	1
기획예산처	기금관리기본법, 부담금관리기본법, 정부산하기관관리기본법, 정부투자기관관리기본법	4

Ⅲ. 개별 기본법의 입법연혁 및 개요

1. 건강가정기본법

최근에 이르러 이혼증가·출산감소 등으로 부모와 자녀로 이뤄진 건강한 가족 관계가 해체되고 있다는 우려가 제기되었다. 특히 IMF 경제위기를 경과하면서 해체되는 가정이 급증하여 이에 대처하는 사회제도적 보완과 가족정책의 체계적인 추진이 요구되었다. 그러나 현행법체계상 가족을 주요내용으로 다루고 있는 민법의 친족상속법, 모부자가정을 지원하기 위한 모부자복지법, 가정폭력관련법 등이 시행되고 있으나, 이는 가족을 건강하게 유지하고 발전시키기 위한 법제라고 보기 어렵고 가족을 단위로 하고 있지 않으며 나아가 변화하고 있는 가족환경을 고려한 제도라고 볼 수 없는 한계가 있었다. 이에 2003년 7월 21일 의원입법으로 건강가정육성기본법안 및 2003년 8월 22일 가족지원기본법안이 각각 국회에 발의되었으나, 소관 상임위원회에서는 위원회 대안을 마련하여 2004.2.9. 법률 제7166호로 “건강가정기본법”이 성립하였다.

이 기본법은 5장 36개조로 구성되었으며, 건강가정 기본계획 수립 및 시행 등 건강가정에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 중앙건강가정정책위원회를 두도록 하였고, 보건복지부장관은 5년마다 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 건강가정기본계획을 수립하고, 관계 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 기본계획에 따라 건강가정시행계획을 수립·시행하도록 하였다. 또한 국가와 지방자치단체는 개인과 가족의 생활실태를 파악하고, 건강가정 구현 및 가정문제 예방 등을 위한 서비스의 욕구와 수요를 파악하기 위하여 매 5년마다 가족실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하도록 하는 한편 이혼하고자 하는 부부가 이혼전 상담을 받을 수 있게 하는 등

이혼 조정을 내실화 할 수 있도록 하고, 이혼의 의사가 정해진 가족에 대하여 이들 가족이 자녀양육, 재산, 정서 등의 제반 문제를 준비할 수 있도록 도움을 주는 지원서비스를 제공하도록 규정하였다.

이 기본법은 제정당초부터 많은 논란이 제기되었으며, 2005년 10월 27일 국가인권위원회에서는 혼인·혈연·입양으로 형성된 가족·가정만을 적용대상으로 하는 건강가정기본법에 대하여 혼인·혈연·입양의 관계가 없는 다양한 가족 및 가정이 실재하고 증가하고 있는 현실에서, 동 법률상의 가족 및 가정에 대한 정의가 차별의식이나 차별행위를 초래할 수 있다고 판단하여 다양한 가족 및 가정의 형태를 수용할 수 있도록 가족 및 가정의 정의를 수정하고 이에 적합하게 법률을 정비할 것과 건강하지 않는 가정이라는 개념을 도출시키는 법률명인 건강가정기본법을 다른 기본법과 같이 중립적인 법률명으로 수정할 것을 권고하기도 하였다.

현재에도 이 기본법을 둘러싸고 다양한 논의가 진행중에 있으며⁵²⁾, 여성계가 이 법에 반대하는 이유는 정부가 가정·가족 문제에 차별적으로 개입한다고 보고 있으며, 이 기본법이 “특정한 가족 유형에서 벗어난 가족들을 불안정한 것으로 암시하고 있고, 모든 국민이 혼인·출산의 중요성을 인식해야한다(제8조)고 선언함으로써 다양한 삶의 방식 선택을 차별하고 있으며, 가족 문제에서 가족 바깥의 원인은 무시한 채 정부의 지원으로 이를 해결할 수 있다고 보고 있다”는 주장을 하고 있다.

2. 건설산업기본법

우리나라에서 건설관련 법제가 체계화된 것은 1958년 3월 11일 법률 제477호로 제정된 “건설업법”이라고 할 수 있다. 동법은 건설업을 영위하는 자에 대한 면허, 도급계약의 규제, 건설공사의 적정한 시공

52) 이 기본법에 대한 평가로서는 김승권, **건강가정기본법의 주요내용과 기대효과**, 보건복지포럼 2004.2., 80면 이하 참조.

의 확보와 건설업의 건전한 발전을 도모할 목적으로 제정되었다. 동법은 1971년 1월 19일의 전문개정시에 해외건설업의 허가 등에 관한 별도의 장이 추가로 규정되었으나, 그 후 경제개발의 실현과정에서 중동지역에의 진출의 붐을 타고 해외건설의 증점적 지원정책으로 정책이 전환되면서 그 내용을 보완하여 1975년 12월 31일 개정시에 해외건설에 관한 조항을 삭제하고, 법률 제2855호로 “해외건설촉진법”이 독립된 법으로서 제정되었다.

한편 건설기술의 급속한 발전에도 불구하고 그 관리체계가 미흡하다는 반성에 따라 건설기술의 국제경쟁력 강화와 건설공사 시공의 적정성 확보 등을 위하여 건설기술의 연구·개발기반과 관리체계를 확립하려는 목적으로 1987년 10월 24일 법률 제3934호로 “건설기술관리법”을 제정하기도 하였다.

그 후 1995년 6월의 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 정부는 부실공사방지와 건설산업의 경쟁력 강화를 위한 종합대책을 마련하고, 개별 법규에 의하여 운영되던 각종 건설관련 공사업을 하나의 법으로 관장하도록 하여 공사의 종류에 따라 각각 다른 법령이 적용되는 불합리성을 해소하는 동시에 건설시장의 개방에 대비하여 경쟁제한요소로 인정되는 건설업면허제도를 개선하는 등 전면적인 제도개선을 통하여 건설산업의 경쟁력을 강화하고자 1996년 12월 20일 건설업법을 전문개정하고 그 제명을 “건설산업기본법”으로 바꾸었다.

제정당시의 기본법의 주요내용으로는 건설산업(건설업 및 건설용역업)에 관하여 다른 법률에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용하도록 하였고, 일반건설업·특수건설업 및 전문건설업으로 구분하던 건설업의 종류를 일반건설업 및 전문건설업으로 단순화하고, 매년 1회에 한하여 발급하던 건설업면허를 수시로 발급하도록 하였다. 또한 시공관리대장에 건설공사에 참여한 기능공·장비임대업자 등 시공참여자를 명시하도록 하는 현장실명제를 도입하고, 시공참여

자에 대하여는 하도급의 경우와 같이 공사대금을 현금으로 지급하게 하거나 수급인이 직접지급할 수 있도록 하였고, 표준산업분류표상 건설업으로 분류되는 가스시설공사업·시설물유지관리업·온돌시공업등 건설관련 5개 시공업을 이 법에 의한 건설업에 포함시키되, 관계중앙행정기관의 장에게 이들 시공업에 관한 권한을 위탁할 수 있도록 규정하였다.

이 기본법은 종전의 8개장 56개 조문으로 구성된 건설업법을 11개장과 102개 조문으로 개편하는 전면 개정법률로서, 그 중 상당부분은 건설업법 또는 건설공제조합법, 전문건설공제조합법의 내용을 그대로 수용하였다. 따라서 이 기본법은 다른 기본법과는 그 체계와 내용이 매우 복잡하고 비교적 방대한 조문으로 구성되어 있다. 이와 관련하여 당시 국회 소관상임위원회의 심사보고서에 의하면 “정부에서 제출한 법안이 제3조(다른 법률과의 관계)·제5조(건설산업기본계획의 수립)·제6조(건설관련주체의 책무)·제23조(건설산업정보의 종합관리)등의 규정을 두어 기본법으로서의 기능을 하고자 하고 있으나, 정부안은 표준산업분류상 중요한 건설활동인 전기·통신등을 전혀 포괄하지 못하고 있고, 건설용역업의 특성상 또는 각 업역의 반대로 인하여 설계·감리등 용역업에 대하여도 매우 제한적인 범위안에서만 적용하는데 불과하여, 시공업 위주의 현재의 건설업법의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있으므로 현재의 상황에서 개정안의 제목은 건설산업기본법보다는 ‘건설산업법’으로 명명하는 것이 적절할 것으로 생각된다”는 의견이 있었다.⁵³⁾

3. 고용정책기본법

1940년 조선직업소개령(制令 제2호)을 폐지하고 1961년 12월 6일 제정된 “직업안정법”은 근로자의 모집·소개 및 공급을 규정하는 일반

53) 건설교통위원회, 건설업법개정법률안 심사보고서(1996.12), 8면 참조.

법으로 기능하였다. 동법은 제정이후 몇차례의 개정을 거쳐오다가 우리경제 및 산업규모의 확대와 구조적 변화에 능동적으로 대처하여 임금근로자의 급증 등 고용상의 문제를 해결하기 위하여 1989년 6월 16일 제명을 “직업안정및고용촉진에관한법률”로 개칭하고 근로자가 성별·종교·사회적 신분 등을 이유로 고용에 관하여 차별대우를 받지 아니하도록 하기 위한 기회균등조항을 신설하였다. 그 후 동법상의 고용촉진에 관한 사항을 별도의 법률로 분리하여 1993년 12월 27일 “고용정책기본법”을 제정하고, 1994년 1월 7일 직업안정및고용촉진에관한법률을 다시 전문개정하여, 법률의 제명을 종전의 직업안정법으로 변경하였다.

이 기본법은 전체 7장 32개조로 구성되어 있으며, 당시 산업구조의 고도화, 생산시설의 자동화, 국내외 경기의 변동등으로 인하여 실업과 인력부족의 현상이 공존하는 고용여건의 변화에 효율적으로 대처하여 경쟁력을 잃어가는 생산성이 낮은 산업의 실업자가 성장산업으로 이동할 수 있도록 지원하고, 근로자의 직업능력을 지속적으로 개발·향상시키며, 인력부족업체에 대한 가용인력의 공급을 확대하는 등 보다 적극적인 고용정책의 실시근거를 마련하려는데 그 목적이 있었다.

이를 위하여 이 기본법에서는 노동부장관으로 하여금 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고용정책에 관한 중·장기기본계획을 수립·시행하도록 하고, 고용에 관련된 주요시책을 종합적으로 심의·조정하기 위하여 노동부에 고용정책심의회를 설치하며, 지역별로 직업안정기구를 설치하여 고용정보의 수집·분석 또는 배포기능을 강화하고, 국민에게 고용정보의 제공, 직업지도, 취업알선, 직업능력개발의 지원 등 종합적인 고용서비스를 제공하도록 규정하였다. 또한 국가는 직업능력개발체제를 확립하여 학생들에게 직업지도를 받을 수 있는 기회를 제공하고, 근로자가 직업생활의 전기간에 걸쳐 그 능력을 개발할

수 있도록 지원하며, 직업능력평가제도를 확충·보급하도록 하였으며, 노동부장관은 실업자의 고용안정, 노동력의 수급조절을 위하여 필요한 때에는 관계중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에 대하여 근로자의 고용등에 관하여 협력을 요청할 수 있도록 규정하였다.

이 기본법의 제정에 이어 고용정책의 강화를 위하여 “근로자직업훈련촉진법(1997.12.24)”, “임금채권보장법(1998.2.20)”, “과건근로자보호등에관한법률(1998.2.20)” 등이 제정·시행되고 있다.

4. 과학기술기본법

우리나라 과학기술 진흥시책에 관한 기본법률은 1967년 1월 16일 법률 제1864호로 제정된 “과학기술진흥법”이었다. 동 법은 당시 민간기구의 자연적인 과학기술진흥활동을 장려·육성할 수 있는 제도적 적극성이 결여되어 있으므로 과학기술에 대한 국가의 책무를 명확히 하고 행정제도 및 재정면에서 과학기술진흥을 위한 기본적 태세를 확립하려는 데 그 제정목적이 있었다. 그 후 1997년 4월 10일 법률 제5340호로 제정되어 2002년 6월까지 한시적 효력을 갖도록 한 “과학기술혁신을위한특별법” 등 과학기술부소관법률 25개를 비롯하여, 산업자원부, 정보통신부, 환경부 등 과학기술관련부처의 법률까지 포함할 경우 총 88개의 법률이 시행되고 있으나, 과학기술관련 법률이 각 개별부처에 산재해 있어 법률상호간의 체계적인 연계성이 미흡하고, 그동안 기본정책적 성격의 법으로 기능을 해 온 과학기술진흥법은 제정된 지 30여년이 지나 그 실효성에 한계가 있으며, 과학기술혁신을위한특별법도 한시적 법률이어서 대체입법이 불가피한 시점에 있고, 또한 이들 법률로는 21세기 급변하는 과학기술환경에 대처하는데 한계가 있다는 지적이 제기되었다.⁵⁴⁾

54) 자세한 내용은 오준근, 21세기 지식기반사회를 대비한 과학기술기본법의 제정방안, 한국법제연구원 연구보고 1999 ; 이경희, 과학기술기본법의 입법추진경위 및 주

이에 정부에서는 21세기 지식정보화사회에 부응하는 새로운 과학기술이념과 철학을 정립하고, 과학기술정책을 종합적·체계적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 과학기술진흥법과 과학기술혁신을위한특별법을 통합하여 새로이 2001년 1월 16일 법률 제6353호로 “과학기술기본법”을 제정하였다.

이 기본법은 5장 33개조로 구성되었으며, 주요골자로서는 과학기술부장관이 5년마다 중앙행정기관의 과학기술관련 계획과 시책 등을 종합하여 과학기술의 발전목표, 과학기술투자의 확대, 과학기술인력의 양성 등을 포함하는 과학기술에 관한 기본계획을 수립하도록 하고, 과학기술관련 주요정책의 조정과 예산의 효율적 운영 등을 심의하기 위하여 국가과학기술위원회를 두도록 하였다. 그리고 정부는 과학기술인력자원의 양성과 여성 과학기술인의 활용방안을 강구하도록 하고, 과학영재를 체계적으로 발굴·육성하기 위한 계획을 마련하도록 하고, 과학기술혁신의 기반을 마련하기 위하여 과학기술지식·정보의 관리·유통체제를 구축하며, 국가과학기술표준분류체계를 확립하며 연구개발시설·장비의 현대화 및 과학연구단지 조성 등에 관한 시책을 강구하도록 규정하였다.

이 기본법의 제정에 즈음하여 국회 소관상임위원회의 심사보고에서는 이 기본법의 성격으로서 “이 기본법안은 국가적 차원의 과학기술정책에 대한 총괄규범으로서의 성격과 개별 과학기술관련법령의 일반법으로서의 성격을 가지고 있는 종합적인 취지의 법안으로서 다만, 이 법안은 과학기술진흥법과 과학기술혁신을위한특별법을 통합하여 발전적으로 제정되는 대체법적 성격을 지닌 법으로, 기본법의 특성상 선언적·정책적 규범을 많이 포함하고 있기 때문에 그 실효성을 확보하기 위해서는 앞으로 이 기본법의 이념에 맞게 과학기술관련 개별법

요쟁점, 과학기술법연구 제7집(2001.12), 283면 이하 참조.

령들에 대한 체계적인 정비가 뒤따라야 할 것으로 보인다”라고 언급하고 있다.⁵⁵⁾

5. 관광기본법

우리나라의 관광사업은 1960년대에 들어와서 조직과 체제를 갖추고 정부가 강력한 정책적 뒷받침을 마련하는 등 관광사업진흥을 위한 기반을 구축하기 시작하였다. 정부는 관광사업의 중요성을 인식하고 이를 진흥시키기 위하여 정부수립이후 최초로 1961년 8월 22일 법률 제 689호로 “관광사업진흥법”을 제정하여 관광질서를 확립함과 동시에 관광행정조직의 정비, 관광지개발을 위한 지정관광지의 지정, 관광사업의 국제화 추진 등 관광사업발전에 필요한 기반을 조성하였다. 1970년대에 이르러 정부는 관광사업을 경제개발계획에 포함시켜 국가의 주요한 전략산업으로 육성함과 동시에 관광수용시설의 확충, 관광단지의 개발 및 관광시장의 다변화 등을 적극 추진하였다. 그리하여 종래의 관광사업진흥법으로서는 이에 대처할 수 없게 되어 관광법규의 전면적인 보완이 필요하게 되었으며, 관광사업부문은 “관광사업법”의 제정(1975.12.31)으로, 관광진흥부문은 “관광기본법”으로 재편하였다.

따라서 관광기본법은 관광사업진흥법이 폐지되면서 1975년 12월 31일 성립된 법률로서, 종전의 관광사업진흥법에 규정된 관광을 위한 기본된 사항을 규정하여 관광사업을 전략산업으로 국가적 차원에서 적극적으로 진흥하는데 필요한 사항을 규정하였다. 주요내용으로는 관광진흥에 관한 정부의 시책과 이 시책수행을 위한 국가의 임무에 관하여 규정하고, 정부는 국회에 매년 관광진흥에 관한 시책과 동향에 대한 보고를 하도록 하며, 관광진흥을 위하여 관광진흥개발기금을 설치하도록 하는 것이었다. 이 기본법의 성격에 관하여는 심의과정에서 “관광진흥에 관한 정책의 방향만을 거시적으로 규정하는 법률로서의

55) 과학기술정보통신위원회, 과학기술기본법안 심사보고서(2000.12), 4면 이하 참조.

성격을 가진다”라고 하여 다른 법률에서와 같이 절차규정(시행령)이 불필요하다는 내용에 비추어 볼 때,⁵⁶⁾ 관광에 관한 국가의 정책방향 내지 대강만을 규정한 전형적인 프로그램법으로서의 성격을 가진다고 할 수 있다.

이 기본법은 제정이후 1999년 12월 7일에 단 1차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있으며, 개정내용은 관광진흥계획의 수립, 외국관광객의 유치촉진 및 관광자원의 보호·개발 등 관광진흥에 관한 정부의 시책을 심의하기 위하여 국무총리소속하에 관광정책심의위원회를 두었으나, 그간의 운영 실적이 저조하여 존치의 필요성이 적은 동위원회를 폐지하는 것이었다.

6. 교육기본법

우리나라 교육관계법제는 1948년 7월 17일 제정된 헌법 제16조에 그 근거를 두고 있고 이에 따라 1949년 12월 31일 법률 제86호로 “교육법”이 제정·공포되었다. 그 이후 교육공무원법(1953.4.18 법률 제285호), 사립학교법(1963.6.26 법률 제1362호), 교육세법(1981.12.5 법률 제1362호), 사회교육법(1982.12.31 법률 제3648호), 지방교육자치에 관한 법률(1991.3.8 법률 제4347호) 등이 제정·시행되었다. 한편 제6공화국에 이르러서는 교육환경개선특별회계법, 사학진흥재단법, 한국장학회법, 지방교육양여금법, 독학에의한학위취득에 관한 법률, 교원지위향상을위한 특별법 등이 제정되었고 국무총리자문기구로서 교육개혁추진위원회가 설치되어 교육개혁이 추진되었다. 문민정부에서는 교육개혁위원회의 개혁활동이 본격화되면서 교육법제를 전면 개편하게 되었다.⁵⁷⁾

특히, 현행 교육법은 1949년 12월 31일 제정·공포된 이래 38회의 부분개정으로 인하여 체계와 내용의 일관성이 부족하고, 현재의 교육여

56) 교통체신위원회, 관광기본법(안) 심사보고서(1975.12).

57) 교육관련법제의 변천사에 관한 상세한 것은 법제처, 전게서, 920면 이하 참조.

건에 부합하지 못하며, 각급학교의 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있는 등의 문제점이 있어 교육법의 전면적인 개정의 필요성이 제기되었으 며, 이에 따라 종전의 교육법을 분법화하여 “교육기본법”, “초·중등교육법” 및 “고등교육법”으로 재편하기에 이르렀다.⁵⁸⁾

이 기본법은 모든 교육의 기본법으로서 교육에 관한 국민의 권리·의무 및 국가와 지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정하여 국민의 교육받을 권리를 적극적으로 실현하기 위한 법적 기반을 마련하는데 그 목적을 두었다. 전체조문구성은 3장 29개조로 구성하였으며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령이 정하는 바에 의하여 학교운영에 참여할 수 있도록 하고, 평생교육을 위한 모든 형태의 사회교육은 장려되며, 사회교육의 이수 는 법령이 정하는 바에 의하여 그에 상응하는 학교교육의 이수로 인정될 수 있도록 하였다. 또한 부모등 보호자는 자녀 또는 아동을 교육할 권리와 책임이 있으며, 자녀 또는 아동의 교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있도록 하는 한편 학교 및 사회교육시설을 설립·경영하는 자는 교육을 위한 시설 및 교원 등을 확보하도록 하며, 학교의 장은 법령이 정하는 바에 의하여 학습자를 선정·교육할 수 있도록 규정하였다.

이 기본법의 성격규명과 관련하여 당시 소관상임위원회에서의 심사 보고서에는 “현행 교육법이 학교교육 위주로 규정되어 있음에 비하여 이 법안은 사회교육에 관한 규정을 보완하여 학교교육과 사회교육이 평생교육 차원에서 유기적인 연계를 갖추도록 하여 교육에 관한 실체적인 기본법이 되도록 한데 대해서는 대체로 타당한 것으로 생각된다. 그러나 한편에서는 교육제도와 운영에 관한 기본적인 사항만을 선언적으로 규정하고 교육에 관한 실체적인 사항은 개별법에 규정하

58) 자세한 내용은 조석훈, **교육기본법의 입안과 제정과정**, 교육행정학연구 제18권1호(2000), 181면 이하 참조.

도록 하여 간명하게 제정해야 한다는 견해와, 교육이념을 뒷받침할 교육지침의 제시, 교육자치 등 교육행정의 기본운영원칙 그리고 학제에 대한 기본적인 사항 등 교육에 관한 기본적인 내용을 다른 교육관계법률에 맡기지 말고 직접 규정해야 한다는 견해가 있다”라는 언급이 제시되어 있다.⁵⁹⁾

7. 국가보훈기본법

국가보훈은 국가를 위해 희생하고 공헌한 국민을 예우하고 보상함으로써 국가공동체의 유지에 기초가 되는 위국헌신정신의 고양이라는 구심력의 역할을 하는데 그 목적이 있으나 현재의 국가보훈정책은 국가보훈의 이념과 목적에 대한 명확한 성찰 없이 사안별로 또 시기별로 당시의 정치적 또는 사회적 필요에 의해 별도로 제정된 개별법들에 의해 대상별로 상이한 형태로 수행되고 있기 때문에 정체성의 문제가 제기되었다. 특히, 보훈정책과 관련하여 1961년 “군사원호보상법”이 제정된 이래 제·개정을 통한 통합 과정을 거치면서 정치·사회적 여건 등 시대적 상황에 대응하여 법률의 제정과 보훈대상의 편입이 이루어지면서 11개 법률에 27개 유형의 보훈대상이 혼재되어 있고 보훈의 대상과 범위의 설정에 합리성이 담보되지 못하여 이에 대한 원칙과 기준의 마련과 신규보훈 대상 범위의 결정 등을 위한 심의기구 및 절차규정의 마련이 필요하게 되었다.

따라서 현재 대상별로 개별법에 의하여 수행되고 있는 보훈정책을 일관성 있게 추진하기 위하여 총괄적이고 종합적인 미래지향적인 법제를 마련할 필요성에서 2004년 10월 11일 의원발의안, 2005년 1월 13일 정부제출안, 2005년 3월 3일 의원 발의안 등 총 3건의 법률안이 제출되었으나, 소관 상임위원회의 심사결과 3건의 법률의 내용을 충분히 수렴하여 위원회의 대안으로 2005년 5월 31일 법률 제7572호로

59) 교육위원회, 교육기본법안 심사보고서(1997.11), 3-4면 참조.

성립되었다.

이 기본법은 4장 30개조로 구성되었으며, 국가보훈처장은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 국가보훈위원회의 심의를 거쳐 국가보훈발전기본계획을 5년마다 수립·확정하고, 국가보훈처장과 관계 중앙행정기관의 장은 국가보훈발전기본계획에 따라 연도별 소관 실천계획을 수립·시행하도록 규정하였다. 그리고 국가보훈에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 국무총리를 위원장으로 하는 국가보훈위원회를 두도록 하고, 국가는 국가보훈관계 법령이 정하는 바에 따라 보상금 등을 지급하되, 전국가구의 가계 소비지출액 등을 고려하여 그 지급 수준을 결정하도록 하였다. 또한 국가와 지방자치단체는 희생·공헌자의 공훈과 나라사랑정신을 기리기 위하여 희생·공헌자와 관련되는 건축물·조형물·사적지나 일정한 구역 등을 공훈선양시설로 지정하여 보존할 수 있도록 하였다.

이 기본법의 제정당시 국회 소관상임위원회의 심사보고에서는 기본법의 성격에 관하여 비교적 상세한 검토를 하고 있는 부분이 주목된다. 즉, “기본법은 그 내용이 국가의 제도, 정책 등 기본방침을 선언하거나 훈시적 규정을 두는 경우와 기본법과 동일한 분야에 속하는 개별법에 대하여 규범력에 있어서 우월적 지위를 두는 경우가 있음. 선언적·훈시적 규정의 사례로 교육기본법과 여성발전기본법등이 있으며 개별법 혹은 다른 법률에 대하여 규범력이 우월한 법적지위를 갖는 경우는 다시 유형별로 세분화할 수 있는데, 기본법을 다른 법률보다 우선하여 적용할 것을 명시하는 법률, 기본법에 명시되지 아니한 기금, 부담금 등을 다른 개별법에서 신설하는 것을 금지하는 법률 및 다른 법률의 제정·개정시에 기본법에 합치하도록 기본법의 포괄적인 우선규정을 두는 법률이 있음. 국가보훈기본법안에 관하여 정부안은 다른 법률과의 관계(안 제7조)에서 국가는 국가보훈에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록

하여야 한다고 규정하여 기본법의 우월적 지위를 포괄적으로 정하고 있고, 이계경의원안과 안택수의원안도 같은 내용을 안 제7조제2항으로 규정하고 있음. 즉, 이들 기본법안은 선언적, 훈시적 규정과 포괄적 법규범력을 동시에 규정하고 있다”라고 지적하고 있다. 또한 개별법에 특정사안에 관하여 별도의 규정이 없이 공백으로 있는 경우에는 기본법의 규정이 보충적으로 적용된다는 보충성의 원리를 언급하면서 “개별법에 별도의 규정이 없는 공백조항의 경우에는 기본법이 적용되어야 하는데, 개별법중 기본법의 목적과 이념이 맞지 아니하는 사항이 있는 경우에는 향후 개별법의 내용을 기본법에 맞추어서 개정하여야 한다”라는 지적을 하고 있다.⁶⁰⁾

8. 국가표준기본법

종래 우리나라의 표준화에 관하여는 농산물검사법, 상표법 등에서 일부 규정하고 있었으나 근대적 의미의 표준화는 “공업표준화법(1961.9.30 법률 제732호)”이 제정되면서 비롯되었다. 그 이후 동법은 공업뿐만 아니라 3차산업인 물류에 대하여도 표준을 정하고 첨단기술분야에도 적극적으로 대응할 수 있도록 하기 위하여 “산업표준화법(1992.12.8 법률 제4528호)”으로 제명을 변경하고 전문을 개정하였다.

국가표준은 공업뿐만 아니라 건설, 보건, 환경 등 경제·사회의 전 분야에서 준용되는 기반적인 기술기준으로서 헌법 제127조에 국가는 국가표준제도를 확립한다는 내용이 명시되어 있음에도 불구하고 구체적인 국가표준제도 확립을 위한 관련 기본법이 아직 제정되어 있지 않아 국가표준제도가 각 부처에서 개별적·독자적으로 운영되는 난맥상을 보여 왔다. 즉 정보통신부, 환경부, 건설교통부 등 10개부처가 소음진동규제법, 건축법, 산업안전보건법 등 50여개의 표준화관련 법령

60) 정무위원회, 국가보훈기본법안 심사보고서(2005.5), 6-7면 참조.

을 운영중에 있었던 바, 각 부처에서 운영중인 관련 법·제도·규정 등이 국제적 기준에 부합하지 못하여 외국 인증을 획득하는데 많은 시간과 비용이 투입되는 등 여러 문제가 제기되어 왔다. 특히, WTO체제 출범이후 과거 관세 등 정치적무역장벽에서 기술장벽 형태로 변화되고 있고, 세계 각국은 국가간의 표준·적합성평가에 대한 상호인정협정 체결을 적극 추진중에 있는 점을 감안할 때 표준에 관련된 전반적인 제도를 국제기준에 의해 바로 잡을 필요성이 시급하게 대두되어 1999년 2월 8일 법률 제5930호로 이 기본법을 제정하게 되었던 것이다.

이 기본법은 5장 31개조로 구성되었으며, 국가표준기본계획 및 국가표준관련부처간의 효율적인 업무조정등 국가표준제도의 확립을 위하여 국무총리 소속하에 국가표준심의회를 두도록 하고, 국가표준제도의 확립을 위하여 국가표준기본계획을 5년단위로 수립하도록 하는 한편 광공업품의 품질고도화 및 관련서비스 향상등을 통한 산업경쟁력 제고를 위하여 산업표준을 제정·보급하고, 산업표준의 제정 및 보급 등에 관하여 필요한 사항은 산업표준화법에 따르도록 하였다.⁶¹⁾

9. 국세기본법

이 기본법은 국세에 관한 기본적인 사항 및 공통적인 사항과 위법 또는 부당한 국세처분에 대한 불복절차를 규정함으로써 국세에 관한 법률관계를 확실하게 하고 과세의 공정을 도모하며 국민의 납세의무의 원활한 이행에 기여하려는 취지에서 정부제안으로 1974년 12월 21일에 공포된 법률이다. 이 기본법은 1973년 하반기부터 시작된 유류과동의 충격을 극복하고 국민생활의 안정을 도모하기 위하여 1.14 대통령 긴급조치가 단행되었고, 동년 12월에는 이 조치를 법제화하는 동시

61) 이 기본법에 대한 평가와 문제점은 김동진 외, 국가표준체계확립과 R&D투자, 측정표준 23권2호(2000.4), 101면 ; 이경희, 국가표준기본법의 문제점 및 개선방향, 과학기술법연구 제6집(2000.12), 53면 이하 참조.

에 종합소득세제를 전면도입하게 된 것이 계기가 되어 제정된 것이다.

이 기본법이 제정되기 전에는 국세에 관한 기본적이고 공통적인 사항이 각 세법마다 규정되어 있어서 법령의 해석·적용에 통일성이 없었고, 각 세법의 규정이 상호 충돌되는 경우 효력의 우월을 가리기 어려운 애로가 있었다. 이러한 문제점을 해결하고 세법의 논리적 체계를 정비하기 위하여 이 기본법을 제정하여 모든 세법에 공통되는 기본적 사항을 규정하였고, 종전의 “국세심사청구법”에 규정되었던 위법·부당한 국세처분에 대한 불복절차를 이 기본법에 흡수하였다.

이 기본법은 기본법의 법형식에는 어울리지 않는 비교적 많은 법조문(제정당시 83개 조문)으로 구성되어 있으며, 세법의 특례규정을 제외하고는 이 법을 세법에 우선하여 적용하도록 하였다. 아울러 각 세법에 공통되는 용어를 정의하고 기간·기한·서류송달절차 등을 정하며 위법·부당한 국세처분에 대한 일련의 절차규정을 두고 있는 등 실체규정과 절차규정을 모두 포괄하고 있는 특수한 형태의 기본법이라고 할 수 있다.⁶²⁾ 이 기본법의 제정 이후 1976년 12월에는 8개 세법을 통합하고 부가가치세를 신설하는 등 질적인 면에서의 세제개혁이 대폭 단행되었으며 조세제도의 일대 전환기를 맞이하였으며, 국세기본법은 그동안 30여차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

10. 국어기본법

국어는 민족의 문화유산이며 문화창조의 원동력이라는 인식하에 국어사용의 촉진 및 보급과 국어능력향상을 위한 체계적인 제도 마련을 위한 노력은 오래전부터 제기되어 왔다. 특히, 그동안 국어 정책의 근거법이었던 “한글전용에관한법률”이 1948년 제정된 이래 56년간 한번도 개정되지 않은 채 유지되어 사실상 유명무실한 법으로 운영되어 왔고, 국어관련 법규정들이 “문화예술진흥법” 등 개별 법률에 산재해

62) 법제처, **대한민국법제50년사(하)**, 1999, 1138면.

있어 체계적이고 실질적인 국어의 진흥과 보전에 많은 어려움이 있어 왔다.

이 기본법은 한글전용에 관한 법률을 폐지하고, 기존의 국어관련 조항들을 수정·보완하여 국어의 중요성에 대한 정부의 의지를 표명한 것으로서 2005.1.27 법률 제7368호로 제정된 것이다.

이 기본법은 5장 27개조로 구성되어 있으며, 문화관광부장관은 국어심의회의 심의를 거쳐 국어발전기본계획을 수립·시행하고, 국어정책의 수립·시행에 관한 연차보고서를 2년마다 국회에 제출하도록 하고, 국민의 국어능력·국어의식·국어사용환경 등에 관한 실태조사를 통하여 정기적으로 국민의 국어문화지수를 산정·발표하도록 하였으며, 국어심의회의 심의를 거쳐 어문규범을 제정 및 개정하고 어문규범이 국민의 언어생활에 미치는 영향 등을 평가하도록 하였다. 그리고 공공기관의 공문서는 한글로 작성하도록 하되, 대통령령이 정하는 경우에 한하여 한자 또는 다른 외국문자를 괄호 안에 쓸 수 있도록 하였다.

11. 국토기본법

건설관련법제는 1960년대 이전에는 대부분 일본의 법령을 차용하였거나 소극적으로 국토의 관리·보전·이용이라는 관점에서 법률이 제정되었으나, 1960년대이후 경제개발계획이 본격적으로 시행되면서 국가의 계획목표와 밀접한 관련을 가지는 다수의 법률이 제정되었다. 특히, 1963년 10월 14일에는 법률 제1415호로 “국토건설종합계획법”을 제정하여 행정각부와 지방자치단체의 협조에 의하여 장기적이고 종합적인 국토건설종합계획을 작성하여 국토의 이용, 개발 및 보전상의 합리성과 효율성을 확보하고 이에 의하여 모든 국토건설사업이 질서 있게 전개되도록 국토의 건설에 관한 사업의 입지 및 규모등에 관한 장기적 목표와 지침을 제시하였다.

그러나 국토종합계획의 수립과 실행에 관한 근거법인 국토건설종합계획법은 제정이후 현재까지 38년간 한번도 개정되지 않은 상태로 지속되어 사실상 유명무실한 법으로 운영되어 왔다. 이에 국토종합관리에 관한 기본법적 성격의 법률을 새로 제정하고, 이를 통해 국토종합관리 업무를 체계적으로 확립 시행함으로써 장-단기의 시기별 계획, 전국-지방간 지역별 계획 및 부문별계획의 상호 조화를 이루어 국토의 지속 가능한 발전을 도모하기 위한 입법을 추진하여 2002.2.4 법률 제6654호로 “국토기본법”을 제정하게 된 것이다.

이 기본법은 6장 33개조로 구성되어 있으며, 국토계획을 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분하고, 상호간의 관계를 명확히 하는 등 계획간의 조화와 일관성을 도모하고, 건설교통부장관은 국토에 관한 장기적인 정책방향이 포함된 국토종합계획을 수립하고, 대통령 소속하에 국무총리를 위원장으로 하는 국토정책위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 하였다. 또한 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역특성에 맞는 정비나 개발을 위하여 수도권발전계획·광역권개발계획·특정지역개발계획·개발촉진지구개발계획 등 지역계획을 수립할 수 있도록 하는 한편 국토정보체계의 구축, 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 국토조사에 관한 사항을 정함으로써 국토계획과 정책이 합리적으로 수립·집행되도록 하였다.⁶³⁾

12. 근로자복지기본법

1960년대이후 급속한 경제성장에 힘입어 국민소득은 증대되었으나, 소득분배면에 있어서는 상대적인 빈곤감이 각계층간에 팽배하였다.

63) 구체적 내용해설은 강현호, **국토기본법에 대한 소고**, 계명법학 제6집(2002), 97면 이하 참조.

특히, 1980년대이후 노동운동의 활성화와 함께 근로자의 임금수준이 급격히 개선되면서 근로복지문제도 다양하게 표출되었다. 이러한 근로복지문제를 해결하기 위하여 정부는 1991년 5월 28일 산업평화와 근로의욕진작을 위한 근로자복지대책을 마련하여 1993.12.27 법률 제 4640호로 “중소기업근로자복지진흥법”을 제정하였다. 동 법은 중소기업 취업근로자의 복지를 증진시키기 위한 별도의 공공재원을 조성하는 등 복지사업의 확충 및 체계적인 수행을 위한 제도적 기반을 마련함으로써 중소기업근로자의 복지를 향상시키고 근로의욕을 진작하며 아울러 중소기업의 인력난을 완화하게 하여 산업경쟁력의 강화에 기여하게 하려는 것이었다.

그 후 1997년 3월 10일 여·야 합의로 제정된 근로기준법등 4개 노동관계법은 근로자의 결사의 자유를 강화하는 동시에 경영상 이유에 의한 고용조정제도·탄력적근로시간제 등을 도입하는 등 노동시장의 규제완화와 유연성을 제고하도록 하고 있어 협력적 노사관계 발전의 기회와 근로자의 고용불안 등의 우려를 함께 가져올 것으로 예상되어 노동관계법 제정시 여·야합의로 정부로 하여금 근로자의 생활향상과 고용안정을 지원하기 위한 방안을 마련하여 관련 법안을 제출하도록 요청한 바 있었다. 그리하여 1997.8.28 법률 제5397호로 “근로자의생활향상과고용안정지원에관한법률”을 제정하여 상대적으로 근로복지가 열악한 상태에 있는 중소기업근로자들을 위해 근로자의 주거비·교육비·의료비등의 부담을 덜어주고 고용부정을 해소할 수 있도록 하는 근로자의 주거안정·생활안정·재산형성 및 고용안정 지원에 관한 사항을 정하였다.

그러나 근로자 생활안정 및 고용안정지원을 위한 종합적이고 기본법적 성격을 가지는 이 법률과 일부 동일한 사업을 행하는 중소기업 근로자복지진흥법과의 관계가 모호하여, 2000년 10월에 노사정위원회

에서는 근로자복지와 관련된 법령을 통합·정비하여 생산적 복지의 실현과 근로자 복지정책 및 사업을 효율적으로 추진할 것을 촉구하여⁶⁴⁾ 위 2개 법률을 통합, 2001.8.14 법률 제6510호로 “근로자복지기본법”이 성립하였다.

이 기본법은 8장 57개조로 구성되었으며, 근로자복지에 관한 기본방향 및 주요정책 등을 심의하기 위하여 노동부에 근로자·사용자·공익위원 3자 동수로 구성된 중앙근로자복지정책위원회를 설치하고, 시·도별로 시·도근로자복지정책위원회를 둘 수 있도록 하고, 근로복지공단은 담보능력이 미약한 저소득 근로자(구직신청한 실업자 및 산업재해보상법에 의한 재해근로자 포함)가 금융기관으로부터 용자를 받을 때 해당 금융기관과의 계약에 따라 채무보증을 할 수 있도록 하고, 보증관계, 보증료, 보증채무의 이행 등에 관하여 규정하였다. 또한 근로자의 경제적·사회적 지위향상과 노사협력 증진에 필요한 우리사주제도를 활성화시키기 위하여 우리사주제도의 목적, 우리사주제도의 설립 및 운영, 우리사주조합원에 대한 우선배정, 우리사주조합의 자사주 취득 및 배정 등과 관련하여 필요한 사항을 규정하였다.

13. 기금관리기본법

1980년대이후의 경제개발계획 추진과정에서 특정목적의 달성 및 특정분야의 지원수단으로 각종 기금이 적극 활용되어 왔다. 그리하여 그 종류도 다양해졌고 규모도 거대화되면서 1989년에는 정부관리기금이 37개로서, 조성규모도 13조원을 넘어서게 되었다. 이는 당시 총예산(일반회계)의 1.2배가 넘는 수준으로서 국민경제에 미치는 영향이 막대하였으나, 거대해진 기금에 대한 운영 및 관리의 구체적인 규정이 없어 조직적이고 효율적인 기금관리를 어렵게 하였다.

64) 박종길, 근로자복지기본법 제정의의와 주요내용, 노동교육 2001.12., 104면.

또한 일부 기금의 경우 자금운용의 일관성 결여로 경제적 효율성이 저하되고 있으며 대부분의 여유자금이 민간금융채원으로 활용됨으로써 기금의 공공성이 크게 떨어지고 있다는 지적이 많이 제기되었다. 특히, 일부 정부관리기금은 자원 부족으로 외부차입이나 지속적인 재정지원에 의존함으로써 재정경직성을 높이는 요인으로 작용하였으며, 기금운용계획은 대부분 주무부처가 단독으로 결정하고 있어 예산편성과 관련해 수립하는 제도적 기반이 미흡한 실정에 있었다.⁶⁵⁾

이와 같은 상황하에서 현행 기금의 설치·운영 및 관리제도는 변화된 사회경제여건과 국민경제적 차원에서 법적·제도적 장치를 마련하고자 “예산회계법(1991.12.31)”과는 별도로 법률 제4461호로 기금관리기본법을 제정하게 된 것이다. 이 기본법은 13개조로 구성되어 비교적 간략한 기본법이라 할 수 있으며 기금제도 전반의 기본적 원칙과 기준에 관한 사항을 규정하였다. 즉, 기금관리주체는 기금으로 주식과 부동산을 원칙적으로 매입할 수 없도록 하되 기금의 설립목적과 공익목적에 위배되지 않는 범위내에서 기금운용계획에 반영된 경우에는 이를 허용하도록 하고, 기금운용계획은 경제기획원장관과의 협의와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻음으로써 확정되게 하고, 확정된 기금운용계획은 9월 20일까지 경제기획원장관에게 제출하도록 하였다. 또한 정부는 확정된 기금운용계획을 회계연도 개시 80일전까지 국회에 제출하여야 하며 기금관리주체는 기금운용계획을 국회의 소관상임위원회에 보고·심사하게 하였으며, 기금관리주체에게 기금운용심의회를 설치하게 하여 기금운용계획의 수립, 주요항목지출액의 변경등의 경우 심의회의 심의를 거치게 규정하였다.

14. 농업·농촌기본법

우리나라에 있어서 농업분야의 근간이 되는 법률로서는 1967년에 제정된 “농업기본법(1967.1.16 법률 제1871호)”과 1990년에 제정된 “농

65) 자세한 내용은 이계수, 국가의 재정활동과 기금관리기본법, 민주법학 5(1992), 58면 이하.

어촌발전특별조치법(1990.4.7 법률 제4228호)”이 있으나, 농업기본법의 경우 제정된지 오래되어 현재의 농업여건과 크게 괴리되어 있어 사실상 사문화된 실정이고, 농어촌발전특별조치법의 경우 농어촌구조개선사업의 제도적인 근거가 된 법률로서 한시법·조치법적인 성격을 가지고 있어, 42조사업이 마무리되는 2000년에는 사실상 법의 효력이 상실될 상황에 처하였다. 이에 향후 농업과 농촌정책의 방향을 규정할 새로운 법률의 제정이 시급한 실정으로 대두되었다.⁶⁶⁾

특히, 농업개방 및 경쟁시대에 대응하여 정책기조를 전환해 나가면서, 다가오는 21세기에도 농업이 국가의 기간산업으로서 성장할 수 있도록 각종 정책을 추진해 나가면서 이를 법적·제도적인 차원에서 뒷받침할 필요성이 제기되었고, WTO협상에 대비하여 지적재산권 및 지리적 표시제 등 법적인 보호장치가 요청되었다. 따라서 농업·농촌정책의 기본적인 방향을 설정함으로써 모든 농업·농촌관계법의 기본이 되도록 1999년 2월 5일 법률 제5758호로 이 기본법을 제정한 것이다.

이 기본법의 제정으로 WTO출범과 관련하여 현실과 맞지 않는 조항이 다수를 차지하고 있어 국제적인 마찰의 우려가 있을 뿐만 아니라, 이미 실효성을 잃은 조항이 대부분인 농업기본법, 농산물가격유지법(1961년 제정), 농수산물수출진흥법(1971년 제정)을 폐지하는 한편 농어촌발전특별조치법상의 필요한 조문에 대해서 체계를 정리하거나 보완하였다.

이 기본법은 8장 48개조로 구성되었으며, 국가·지방자치단체 및 농업인의 책무를 규정하고, 국가 및 지방자치단체는 농업경영의 안정을 도모하고 생산성을 향상시키기 위하여 가족농·후계농업인·전업농업인·여성농업인·영농조합법인 및 농업회사법인을 육성하는 시책을

66) 농업법제의 현황과 문제점 분석은 전일주 외, **한국농업법제의 체계적 분석에 관한 연구(I)**, 토지공법연구 제6집(1998.9), 321면 이하 참조.

수립·시행하도록 하였다. 아울러 국가 및 지방자치단체는 농업의 선진화·첨단화를 촉진하기 위하여 농업과학기술의 진흥, 벤처농업의 육성, 농업관련 지적재산권의 보호 및 농업의 정보화등을 위한 시책을 수립·시행하도록 규정하고, 농산물의 수급안정 및 유통개선을 위하여 생산조정, 유통시설의 확충 및 그 운영개선, 농산물의 포장·규격화등 물류의 표준화를 촉진하는 시책을 수립·시행하도록 하였다.

이 기본법의 제정과 관련하여 국회심의과정에서 강제규정이 없는 기본법이 실효성 있을 것인가라는 문제제기에 대하여 정부측에서는 “기본법은 농업·농촌분야의 발전방향(기본이념)과 이를 달성하기 위한 정책방향 설정을 내용으로 하고 있으나, 기본법의 실효성 확보방안으로서, ①농업·농촌지원육성을 위한 국가·지방자치단체의 책무신설(제4조), ②농업·농촌발전계획(제42조)으로 이를 구체화 할 의무부여, ③특히, 가족농, 전업농, 영농조합법인 등 인력육성조항, 직접지불제, 전용부담금 규정등은 실효성 있는 구체적 조항”이라고 언급하고 있다.⁶⁷⁾ 또한 “농업·농촌기본법”이라는 범명칭을 “농업·농촌발전법” 또는 “농업·농촌발전기본법”으로 바꾸면 어떤가라는 질의가 있었으나, 정부안대로 수용되었다.⁶⁸⁾

67) 농림해양수산위원회, 농업·농촌기본법안 심사보고서(1998.12), 22면.

68) 그외에도 기본법의 성격과 관련하여 상임위원회에서는 “농업·농촌기본법안에 대해서는 단순한 이념이나 정책방향만을 제시할 것이 아니라, 좀더 실질적인 효력을 갖는 내용을 담을 필요가 있다는 의견이 많았기 때문에, 중요한 사항 네가지를 추가 보완하여 이 법안을 수정 의결하였다”라고 언급하고 있으며, 수정사항으로는 ①안 제6조에서 규정하고 있는 국민식량의 안정적 공급을 위한 국가의 책무에 “적정한 식량자급수준의 목표를 설정하여 이를 유지하도록” 노력할 것을 추가하였다. ②산지유통의 중요성을 감안하여, 안 31조에 생산자단체를 중심으로 한 생산지유통의 활성화를 농산물유통개선의 내용에 포함시키도록 하였다. ③안 제36조에서 농산물의 수입증가로 인하여 국내의 농업발전에 미치는 영향이 크다고 인정하는 경우에 “적절한 조치를 강구할 수 있다”라고 되어 있는 것을 “적절한 조치를 강구하여야 한다”라고 수정하여, 수입농산물대책에 대한 정부의 의무를 강화하였다. ④안 제39조에서 농업인에 대한 소득지원, 즉 직불제에 관한 규정에 “조건불리지역에 대한 지원”을 추가하여 농업인에 대한 소득지원 대상범위를 확대하였다.

15. 문화산업진흥기본법

이 법률은 1990년 이후 21세기 첨단 고부가가치 산업으로 부상되고 있는 문화산업을 국가의 기간 전략산업으로 육성하기 위한 정부의 정책 의지를 법제화한 것이라 할 수 있다. 특히, 문화산업의 중요성이 부각됨에도 불구하고 영화진흥법(1995.12.30 제정), 음반및비디오물에 관한법률(1991.3.8 제정) 등의 문화산업 관련 법률들이 절차나 규제 위주로 되어 있어, 문화산업을 실질적으로 지원하고 육성하는 데 한계가 있다는 인식에 따른 것으로 볼 수 있다.

이 기본법은 7장 43개조로 구성되어 문화산업 분야 전체를 포괄하여 종합적이고 체계적인 문화산업 육성책을 제시하고 있는 바, 주요 내용으로는 문화산업의 범위를 영화, 음반, 비디오물, 게임물, 출판·인쇄물, 정기간행물, 방송프로그램, 캐릭터, 애니메이션, 디자인, 전통공예품 및 멀티미디어 콘텐츠등과 관련된 산업으로 정의하고, 정부로 하여금 문화산업 진흥에 관한 기본계획과 세부시행계획을 수립하고, 문화관광부장관은 연차보고서를 작성하여 다음연도 1월말까지 국회에 제출하도록 하였다. 그리고 문화산업과 관련된 창업의 촉진과 문화상품을 제작하는 제작자 및 방송영상프로그램독립제작사에 대한 지원근거를 규정하는 한편 문화산업 관련기술의 연구 및 문화상품의 개발·제작등을 위한 문화산업단지를 조성하며, 문화산업진흥기금을 설치하는 규정을 두고 있다.

대부분의 국가는 법 제정을 통하여 문화산업을 육성하기 보다는 정책을 통하여 직·간접적으로 이를 지원하고 있는 상황에서 모든 문화산업 분야를 포괄하여 지원·육성하는 이러한 기본법의 제정은 매우 특수한 사례로서⁶⁹⁾, 문화산업에 대한 인식을 제고하면서 종합적이고 체계적인 제도적 틀을 마련한다는 측면에서 상당한 의미가 있다고 생

69) 자세한 내용은 정창모, **문화산업진흥기본법의 탄생과정**, 국회보 1999.2., 92면 참조.

각되나, 정보통신기술의 급속한 발달로 인한 각 장르간 융합현상이 심화됨에 따른 신 산업의 출현 및 그에 따른 관계부처간의 의견조정과 관련 개별법간의 관계 등을 종합적으로 고려하지 않은 채 빈번한 개정으로 이어지고 있다.⁷⁰⁾

16. 민방위기본법

정부수립이후 각종 자연·인위재난에 대한 조직적인 준비태세의 확립과 유사시 동원의 확보 등에 관한 법제적인 대응으로서는 6.25사변 중인 1951.3.22 법률 제183호로 제정된 “방공법”, 1958년 3월 11일 법률 제485호로 제정된 “소방법” 및 1967년 2월 28일 법률 제1894호로 제정된 “풍수해대책법” 등이 있었다. 특히, 민방위에 관하여 일부 규정하였던 방공법으로는 적의 공습에 대비할 뿐 아니라 전면적인 적의 공격이나 기타 재난의 발생 및 그 예방에 필요한 조치까지를 포괄하지 못하였다. 또한 이를 위하여 조직화된 인력관리의 필요성이 제기되면서 1975년 7월 25일 법률 제2776호로서 민방위기본법을 제정하였다.

이 기본법은 제정당시 33개조로 구성하였으며, 적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난(민방위사태)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성 및 동원에 관한 사항을 정하고 있다. 우선 민방위에 관한 국가의 중요정책을 심의하기 위하여 국무총

70) 2002년 2월 26일에 공포된 동 기본법의 개정시에 국회심의과정에서 “문화산업”의 내용과 디지털식별체계 규정 내용을 놓고 문화관광부와 정보통신부 간에 이견이 있어서 이에 대한 여론수렴을 위한 공청회를 개최한 바 있다. 또한 상임위 심사보고서에서도 “현행 ‘문화산업’에 대한 규정을 개정안에서 보다 세분화해서 확대 규정하고, 디지털기술의 급속한 발달 및 이로 인한 장르간 융합의 심화와 관련 현행 ‘문화산업’ 개념으로 이를 포괄하는데는 한계가 있을 것이므로 이를 융통성 있고 탄력적으로 규정한 것에 대해서는 이해가 되나, 이러한 범위 확대에 따른 부처간 업무 중복문제가 있게 될 것으로 판단된다”는 의견이 제시되었다. 문화관광위원회, 문화산업진흥기본법개정법률안 심사보고서(2001.12), 7면 참조.

리소속하에 중앙민방위협의회를 두고, 각 지역에는 지역민방위협의회를 두도록 하였고, 국무총리는 민방위에 관한 기본계획지침을 각 중앙관서의 장에게 시달하도록 하여 민방위에 관한 통일적인 정책수립 및 시책의 추진을 규정하였다. 이 기본법은 민방위에 관한 기본적인 법제를 구비하였다는 점에 그 의의를 찾을 수 있다.

이 기본법은 제정이후 9차례에 걸쳐 개정되었으며, 1979년 12월 28일의 개정에서는 “방공법”을 폐지하여 그 내용을 민방위기본법에 규정하였다.

17. 보건의료기본법

우리나라의 보건의료관련법제는 보건의료자원의 양성 및 개발에 관한 법제(의료법, 의료기사등에관한법률, 약사법 등), 보건의료시설에 관한 법제(혈액관리법, 보건의료기술진흥법 등), 보건의료서비스제공에 관한 법제(의료보험법, 국민의료보험법, 응급의료에관한법률), 건강증진 및 보건에 관한 법제(국민건강증진법, 전신보건법, 모자보건법, 지역보건법), 예방의료제공에 관한 법제(전염병예방법, 결핵예방법, 후천성면역결핍증예방법 등) 등 다양하게 존재하고 있다.

특히, 보건의료와 관련하여 1978.12.5 법률 제3143호로 제정된 “국민보건의료를위한특별조치법”이 제정되어, 당시 군소요에 충족하고 남는 의사 또는 치과의사를 실역복무에 갈음하여 일정한 기간 도서·벽지 등 무의지역에서 보건의료업무에 의무적으로 종사하게 함으로써 의료혜택의 균점을 도모하였다. 동법은 1980.12.31 법률 제3335호로 폐지되었고 그에 대체하는 것으로서 새로이 “농어촌보건의료를위한특별조치법”이 같은 해에 제정되기도 하였다.

그 후 2000년에 들어오면서 21세기를 맞이하여 국민의 새로운 보건의료수요의 변화에 대응하여 국민의 건강권을 보장하고, 보건의료법령간의 체계성·연계성을 제고시키며, 각 부처의 보건의료기능에 대

한 종합·조정기능을 강화하여 종합적이고 체계적인 보건의료정책의 수립·시행 체계를 마련하기 위하여 2000.1.12 법률 6150호로 제정된 것이 “보건의료기본법”이다. 이 기본법과 동시에 같은 날 법률 제6195호로 “공공보건의료에관한법률”이 제정되었다.⁷¹⁾

이 기본법은 7장 57개조로 구성되어 있으며, 모든 국민은 관계 법령이 정하는 바에 의하여 보건의료인 및 보건의료기관에 대하여 자신의 보건의료와 관련한 기록 등의 열람이나 사본의 교부를 요청할 수 있도록 하고, 자신의 질병에 대한 치료방법등에 관하여 보건의료인에게 충분한 설명을 들은 후 이에 관한 동의 여부를 결정할 권리를 갖도록 하였다. 그리고 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 보건의료발전계획을 5년마다 수립·시행하고, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 보건의료발전계획에 따라 지방자치단체의 실정을 감안하여 지역보건의료계획을 수립·시행하도록 하였으며, 보건복지부장관은 국민건강에 위해가 큰 질병중에서 국가가 특별히 관리하여야 할 필요가 있다고 인정되는 질병을 선정하고, 이를 관리하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하도록 규정하였다.⁷²⁾

이 기본법 제정당시의 소관상임위원회에서의 심사보고에 의하면 “이 법안은 보건의료에 관한 국가와 지방자치단체의 의무를 규정하고, 국민, 의료기관, 의료인의 보건의료에 관한 권리·의무를 규정함으로써 국민의 보건의료수요의 변화에 대응하며, 보건의료관련 법령간의 체계성과 연계성을 제고하기 위한 기본사항을 정하려는 것으로써, 이 법의 제정으로 보건의료관련 법령의 체계화를 완성한다는 측면에서 의미가 크고, 이를 통하여 우리나라 보건의료부문의 체계, 수준 그리고

71) 이 법률은 공공보건의료기관에 대하여 국·공유재산의 무상대부·사용·수익을 하게 할 수 있으며, 공공보건의료기관은 취약계층에 대한 보건의료 및 전염병 예방·진료와 응급환자의 진료 등 필수적인 공공보건의료를 우선적으로 제공하도록 하려는 것이다.

72) 자세한 내용은 조형원, **보건의료법의 입법방향 : 보건의료기본법을 중심으로**, 의료법학 제2권제2호(2001.12), 257면 이하 참조.

질을 한 단계 격상시키는 큰 의미를 지니고 있다”고 평가하고 있다.⁷³⁾

18. 부담금관리기본법

2000년 이후 규제개혁차원에서 기업활동에 대한 각종 규제를 철폐 내지 완화하라는 업계의 요구가 빈번하게 제기되었다. 특히 부담금, 분담금, 부과금, 예치금 등 다양한 명칭으로 불리어지고 있는 각종 형태의 준조세적 성격의 부담금이 각 개별법에 의해서 약 100여개가 존재하고 있는 것으로 파악되며, 그 중 일부는 동일대상에 중복 부과되거나 존치의 필요성이 미흡하여 국민의 불편을 초래하고 기업의 경제활동에 제약이 되고 있다는 비판이 제기되었다.⁷⁴⁾

이에 따라 정부에서는 각 개별법률에 근거하여 설치·운영되어온 각종 부담금의 신설을 억제하고, 그 관리·운영의 공정성과 투명성을 제고하기 위하여 부담금의 설치 및 관리·운영에 관한 사항을 전반적으로 정비·개선하기 위한 법적·제도적 장치를 마련하기 위하여 2001.12.31 법률 6589호로 이 기본법을 제정하였다.

73) 보건복지위원회, 보건의료기본법안 심사보고서(1999.12), 4면 이하. 또한 심사보고서에서는 “제정안은 기본법의 성격에 어울리게 국민건강증진을 위한 모든 시책을 수립·시행하도록 하고 있으나, 이들 시책을 수립하는데 절대 필요한 보건의료통계는 일반적으로 부정확하다고 지적되고 있어 자칫 현실에 부합하지 않는 정책을 시행하게 될 우려가 있습니다”라는 지적이 있다. 그러나 이 기본법에 관하여 “보건의료기본법은 보건의료행정을 위한 것으로서 헌법이념의 구체화법이고 헌법의 하위법이면서도 추상적이고 이념적인 내용을 가지고 있다. …국가나 지방자치단체 등에 대하여 의무나 책임을 지우고 있지만 다른 행정법규들과 달리 이를 지키지 않을 경우 어떻게 할 것이며 어떤 강제를 할 수 있는지에 대하여는 규정이 없다. 즉 의무나 책임을 다하도록 벌칙을 가하거나 강제를 할 수 있는 방법을 규정하고 있지 않다. 법의 실질은 강제적이고 타율적이라는 것에 비추어 볼 때 보건의료기본법의 성격과 규범력에 대하여 의문이 생길 수 있다”라는 비판적 시각도 있다. 정금례, **헌법상 보건에 관한 권리와 보건의료기본법에 관한 소고**, 헌법의 규범력과 법질서(연천 허영박사정년기념논문집), 2002, 585면 이하 참조.

74) 자세한 입법경과는 오준근, **부담금을 종합적으로 관리하는 법률의 제정방안연구 -부과행정의 투명성제고를 위한 부담금관리기본법 제정방안**, 법제연구원 연구보고 1998 참조.

이 기본법은 비교적 간략한 형태의 법률로서 전체 10개조로 구성되었으며, 이 법의 적용대상이 되는 부담금을 별표의 규정에 의한 부담금으로 한정하고, 이 법에 의하지 아니하고는 부담금을 설치할 수 없도록 하였다. 또한 중앙행정기관의 장이 부담금을 신설하고자 하는 경우에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 기획예산처장관의 심사를 받도록 하고, 중앙행정기관의 장은 매년 부담금의 부과실적 및 사용명세등이 포함된 부담금운용보고서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하고, 기획예산처장관은 제출받은 부담금운용보고서를 기초로 부담금운용종합보고서를 작성하여 국회에 제출하도록 하였다. 또한 기획예산처장관은 부담금운용의 적정을 기하기 위하여 각 부담금의 부과목적, 부과실태 및 사용내용의 건전성 등을 지속적으로 점검·평가하도록 규정하였다.

19. 사회보장기본법

1980년대에 이르러 우리나라의 경제·사회의 발전수준과 국민의 복지욕구에 부합하는 사회보장제도를 확립하여 국민복지의 증진을 도모하기 위한 사회보장 관련법체계를 정비하여야 한다는 지적이 대두되었으나, 당시 사회보장에 관한 대표적인 법제로서는 1963년 11월 5일 법률 제1437호로 제정된 “사회보장에관한법률”이 존재할 따름이었다. 동 법률은 전문 7개조로 구성되어 사회보장에 관한 기본법으로서 갖추어야 할 내용을 제대로 구비하고 있지 못하였고, 그동안 우리 사회의 발전에도 불구하고 한번도 개정되지 않아 사실상 사문화되어 있는 실정이었다. 특히, 이 법률은 사회보장심의위원회에 관한 규정외에는 그 핵심이 없었고 사회보장사업의 관장을 어느 부처가 하는지도 불분명하였다는 비판을 받아왔다.

따라서 1994년에 미비된 현행법을 폐지하고 사회보장에 관한 종합적인 기본법을 제정하여 사회보장제도의 기반을 마련하려는 움직임이

정부와 국회에서 제기되었다. 이에 정부는 1994년 10월 17일 사회보장기본법안을 국회에 제출하였으며, 국회에서도 1994년 12월 1일 의원입법으로 사회보장기본법안을 제출하였다. 이에 소관상임위원회인 보건복지위원회에서는 2건의 법률안을 통합조정하여 단일안을 마련, 이를 위원회대안으로 제안하여, 1995년 12월 30일 법률 제5134호로 성립된 것이 이 기본법이다.

이 기본법은 4장 35개조로 구성되었으며, 사회보장의 범위에 사회보험·공공부조·사회복지서비스 및 관련복지제도를 포함하고, 사회보장에 대한 국가 및 지방자치단체의 책임·역할 및 비용부담을 명시하고, 민간부문이 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성하도록 하였다. 또한 최저생계비와 최저임금을 참작하여 사회보장 급여수준을 정하도록 하고, 사회보장의 급여를 받을 권리의 양도·담보·압류를 금지하고, 동 권리의 제한 또는 정지는 관계법령이 정하는 바에 의하여 그 제한 또는 정지의 목적에 필요한 최소한의 범위에 그치도록 규정하였다. 그리고 사회보장에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 사회보장심의위원회를 설치·운영하도록 하고, 보건복지부장관은 사회보장의 증진을 위하여 사회보장심의위원회의 심의를 거쳐 5년마다 장기발전방향을 수립하며, 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 동 방향에 따른 연도별 추진방안을 수립하도록 하였다.⁷⁵⁾

75) 사회보장기본법에 관하여는 “이 기본법이 헌법상의 사회보장에 관한 권리를 효과적으로 실현하기 위한 모범으로서 기능할 수 있는가 하는 질문에는 부정적인 대답을 할 수 밖에 없다. …첫째, 사회보장기본법이 기존의 실정법을 개선하는 직접적인 효과를 가질 수 없다. 둘째, 사회보장기본법 자체가 추상적인 선언의 형태를 띠고 있기 때문에 실제 개별 실정법규정과 충돌하는 상황이 발생하지도 않을 것이다. 그렇다면 기존법을 개선하는 직접적인 효과는 없는 셈이다. 셋째, 이러한 한계 내에서 즉, 선언적인 효과를 갖는다는 전제하에서 그나마 입법적 동기로서 기능하기에도 사회보장기본법은 적절한 내용을 포섭하고 있지 못하다. 즉 사회보장기본법의 실질적인 내용과 관련하여 불충분하고 비체계적이며 사회보장법의 발전과 관련된 기본적인 구상이 반영되어 있다고 볼 수 없다”는 비판이 있다. 전광석, **사회보**

현재 이 기본법은 2005.1.27 법률 7378호로 사회보장심의위원회 위원의 확대 및 주요시책추진실적 평가제도의 도입 등을 주요골자로 일부개정되어 시행되고 있다.

20. 산림기본법

우리나라의 산림법제는 치산녹화기에 주로 산림자원을 조성하고 보호하기 위해 규제중심의 법으로 만들어졌다. 특히, 1960년대초에 각종 산림제도와 법령, 행정체계가 정비되면서 비교적 체계적이고 집중적인 산림자원조성사업을 추진하여 1961.12.27 법률 제881호로 “산림법”이 제정되었다. 그러나 동 법은 그 후 수시로 개정되어 법체계가 복잡·다기하여 국민들이 정책방향과 내용을 이해하기에 곤란한 점이 많았으며, 장기적인 비전과 정책방향을 제시하는데 미흡하므로 21세기 산림·임업에 대한 다양한 국민적 수요에 부응하기 위하여 산림법제를 전면 개편할 필요성이 대두되었다.

특히, 종전에는 산림을 주로 목재 등 임산물을 공급하는 생산기지로 인식하였으나 최근에는 산림의 다양한 기능과 지구환경보전을 위한 공익적 역할을 강조하고 있으며, 특히 ‘산림원칙성명’ 등 각종 국제규범에서 ‘지속가능한 산림경영’의 이행을 요구하고 있어 이를 위한 제도적인 틀을 마련할 필요에 따라 산림관리의 기본틀(paradigm)의 변화에 대응하는 법체계를 정립해야 할 단계에 있었다. 이에 산림청은 제4차 산림기본계획(1998-2007)과 21세기 산림비전에서 기본법 제정 및 산림법의 분법화 방향을 제시하였고 이에 따라 2001.5.24 법률 제6477호로 “산림기본법”을 제정하는 한편 2001.3.28 법률 제6446호로 “수목원조성및진흥에관한법률”, 2005.8.4. 법률 제7677호로 “국유림의 경영 및 관리에 관한 법률”, 2005.8.4. 법률 제7677호로 “산림자원의 조

장기본법 -제정의 의의와 과제, 내용 그리고 문제점, 현대헌법학이론(佑齊 이명구박사화갑기념논문집 I), 1996, 322면 참조.

성 및 관리에 관한 법률” 등이 각각 제정·시행되고 있다.

이 기본법은 7장 30개조로 구성하였으며, 산림정책의 기본방향을 산림의 보전 및 이용의 조화, 산림기능의 증진, 임업의 육성 등으로 하여 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 하고, 산림청장은 산림자원 및 임산물의 수요와 공급에 관한 장기전망을 기초로 10년을 단위로 하는 산림기본계획을 수립·시행하도록 하였다. 국가 및 지방자치단체는 산림의 다양한 기능을 증진하기 위하여 산림자원의 조성, 수목원의 육성, 산림 휴양공간 조성 등에 필요한 시책을 수립·시행하도록 하는 한편 임업의 육성을 위하여 임업경영기반의 조성, 임산물의 가격안정·품질인증 및 산림정보화 등에 필요한 시책을 수립·시행하도록 하고, 산촌지역의 진흥, 도시와 산촌의 교류 등에 필요한 시책을 수립·시행하도록 규정하였다.

이 기본법의 제정당시 국회의 소관상임위원회에서는 기본법이라는 명칭과 관련하여 “제정법안의 명칭인 산림기본법은 현행의 산림법과 명칭이 유사하여 구별이 용이하지 않으며 또한 이번 제정법에서는 산림에 관한 기본이 되는 사항 외에도 임업진흥에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있는 점을 감안해 볼 때, 보다 포괄적인 명칭인 산림·임업기본법 등으로 바꾸는 방안도 고려해 볼 수 있다”⁷⁶⁾라는 지적이 있었으나, 제명은 현재대로 산림기본법으로 유지되었다.

21. 소방기본법

1958년에 제정된 소방법은 그동안 소방환경이 크게 바뀌었음에도 불구하고 기본적인 체계 등에 대한 정비가 없이 대형화재가 발생하는 등의 경우 필요한 부분만 개정하여 왔다. 그 결과 기본적인 법체계에 대한 정비 없이 25차례나 개정되어 체계가 복잡하고 내용을 이해하기 어렵다는 지적이 많았고, 또한 소방법이 하나의 법률에 안전법, 사업

76) 농림해양수산위원회, 산림기본법안 심사보고서(2001.4), 5면.

법, 구조구급법 등 소방과 관련된 다양한 내용이 혼재되어 있으므로 소방시설의 설치유지·안전관리, 소방시설공사·기술관리 및 위험물관리에 관한 사항은 별도의 법률로 제정하는 한편, 화재의 예방·경계, 소방현장활동, 화재조사, 구조·구급업무, 의용소방대와 소방 관련 기관·단체 등 소방업무와 관련된 기본적인 사항은 따로 규정함으로써 소방법규의 체계와 내용을 알기 쉽도록 개편하여 국민이 소방법규를 보다 잘 준수할 수 있도록 법령체계를 정비할 필요성이 검토되었다.

그 결과 소방법을 폐지하고, 이를 분법화하여 소방기본법(2003.5.29 법률 6893호), 소방시설공사법(2003.5.29 법률 제6894호), 소방시설 설치유지및안전관리에관한법률(2003.5.29 법률 제6895호)을 각각 제정하였다. 소방기본법은 10장 56개조로 구성하였으며, 행정자치부장관·소방본부장 및 소방서장은 화재, 재난·재해와 그 밖에 구조·구급이 필요한 상황이 발생한 경우에 소방활동을 신속히 수행할 수 있도록 하기 위하여 관련 정보를 수집하여 전파하는 종합상황실을 설치하여 운영하도록 하였다. 또한 소방본부장·소방서장 또는 소방대장은 화재의 발생을 막거나 폭발 등으로 인하여 화재가 확대되는 것을 막기 위하여 가스·전기 또는 유류 등의 시설에 공급되는 위험물질을 차단하는 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하고, 행정자치부장관은 국외에서 화재사고 등이 발생하여 재외국민을 보호할 필요가 있거나 국제협력력이 필요하다고 인정되는 경우에는 국제구조대를 편성하여 운영할 수 있도록 규정하였다.

22. 여성발전기본법

이 기본법은 문민정부의 출범과 더불어 발족한 세계화추진위원회에서 여성의 사회참여확대를 위한 10대과제의 하나로서 추진된 것으로서, 성차별적 관행이 뿌리깊은 우리 현실에서 헌법의 기본이념에 따라 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 남녀평등을 촉진하고 여

성의 발전을 도모하기 위하여 여성정책의 추진체계 및 구체적 내용을 규정하고 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대, 여성의 복지증진을 위한 국가 및 사회의 책임 등을 규정함으로써 건강한 가정의 구현과 국가·사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담할 수 있도록 하고자 제정된 법률이다.⁷⁷⁾

여성발전기본법안은 1995년 12월 6일 의원입법으로 발의되었으며, 동년 12월 9일에는 남녀평등기본법안이 의원입법으로 발의되었다. 이에 국회 소관상임위원회에서는 2건의 제정법안에 대하여 심사한 결과 양법안의 공통내용인 남녀평등과 여성발전촉진을 골자로 하는 위원회 단일안을 마련하여 1995년 12월 30일 법률 제5136호로 성립되었다.

이 기본법은 전체 6장 36개조로 구성되었으며, 여성의 참여가 현저히 부진한 분야에 대하여는 관계법령이 정하는 바에 의하여 여성에게 잠정적인 우대조치를 취할 수 있도록 하고, 여성정책의 심의를 위한 여성정책심의위원회, 여성차별을 시정하기 위한 성차별개선위원회 및 여성문제의 조사·연구를 위한 한국여성개발원을 각각 설치하도록 하며, 여성관련 각종사업의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 여성개발기금을 설치하도록 하는 등 여성의 발전을 도모하기 위한 제도적 장치를 규정하였다.

이 기본법은 제정당시에는 프로그램적인 규정이 많고 주무부처가 여성특별위원회로 되어 법시행에 많은 애로가 있었으나⁷⁸⁾, 여성부의

77) 이 기본법은 다양한 분야의 여성관련문제 및 여성의 지위를 포괄적으로 규정하고 있다는 점에서 세계에서 그 예를 찾기 어려운 입법형식을 취하고 있다고 한다. 자세한 내용은 김숙자, **여성발전기본법 해설 및 비교법적 연구**, 여성·가족생활연구논총 제2집(1997.2), 6면 ; 김엘림, **여성발전기본법의 내용과 과제**, 여성연구 제51호(1996.12), 50면 참조.

78) “이 법은 기존의 여성권익보호관련법령과 앞으로 제정될 동종 법령의 통합적 이념지표를 설정하고 사회 모든 영역에서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모하기 위한 제도적 장치를 마련하여 운영할 책무를 국가와 지방자치단체에 지우는 형식으로 규정되어 있어서 이른바 프로그램적 규정이 많은 것이 특징이다”, 손창희, **여성발전기본법 제정의 의의와 과제**, 여성정책 제23호(1995.12), 3면.

신설로 인한 기본법의 개정(2001.1.29 법률 제6400호) 및 1998년 2월 8일 법률 제7786호로 제정된 “남녀차별금지및구제에관한법률”이 2005년 3월 24일 폐지(법률 제7422호)됨에 따라 동 폐지 법률의 부칙에서 효력을 유지하고 있는 직장내 성희롱 방지 교육 등에 관한 내용을 이 기본법에 규정하는 등 그 내용이 대폭 보완되어 시행되고 있다.

23. 영상진흥기본법

1990년대 이후 문화행정의 수요확대와 문화정책의 발전적 변화는 다양한 법제를 제정하게 된 계기를 부여하였다. 특히 영상산업은 21세기 미래 성장산업의 대표적인 산업으로서 미래 국가경쟁력을 좌우하는 가장 중요한 기간산업으로 발전할 가능성이 높으나, 현행 법제상 영상산업관련 내용이 영화법, 방송법 등에 다양하게 규정되어 있고 정부 각부처별로 소관업무가 상이하여 국가적 차원에서 종합적이고 체계적인 발전대책과 효율적인 지원체계를 구비할 필요성이 제기되어 제정된 것이 이 기본법이다.

이 기본법은 이른바 전형적인 프로그램적인 내용을 갖추고 있는 법률로서, 전체 16개조로 구성되어 있다. 동 법에서는 “영상물”의 개념을 연속적인 영상이 필름·테이프·디스크 기타 유형물에 고정되어 그 영상을 기계 또는 전자장치에 의하여 재생하여 보고 들을 수 있거나 송·수신할 수 있는 물체(컴퓨터프로그램에 의한 것을 제외한다)로 정의하고, “영상산업”을 영상물의 제작·활용·유통·보급·수출·수입 등에 관련된 산업 및 그 기술로 정의하여 개별법제에 규정되어 있던 영상산업의 개념을 종합하여 법적으로 명문화하였다.⁷⁹⁾

그리고 국가는 영상물에 관한 창작의 자유를 보장하고 자율성을 존중하도록 하고, 정부는 영상문화 및 영상산업의 진흥에 관한 기본적인 종합적인 시책을 수립·시행하도록 규정하였으며, 영상문화 및

79) 이한규, **영상진흥기본법**, 국회보 1995.3., 118면.

영상산업의 진흥에 관한 시책을 실시하기 위하여 필요한 법제상·재정상 및 금융상의 조치를 할 수 있도록 하였다. 또한 영상문화 및 영상산업의 발전을 위한 영상물의 창작 및 제작의 진흥에 필요한 시책, 영상산업의 현대화와 국제경쟁력을 강화하기 위하여 영상물제작기술의 개발에 필요한 시책, 영상문화 및 영상산업의 전문인력의 양성에 필요한 시책 등을 정부로 하여금 수립하여 시행하도록 규정하였다.⁸⁰⁾

24. 인적자원개발기본법

2000년이후 정부에서는 21세기 지식기반사회(Knowledge Based Society)의 도래에 즈음하여 국가경쟁력 강화를 위하여 그동안 부문별로 추진하여 오던 국가인적자원업무를 종합적으로 추진하고자 정부조직법의 개정(2001. 1.29. 법률 제6400호)으로 교육부를 “교육인적자원부”로 개편하고, 부총리겸 교육인적자원부 장관이 정부의 인적자원개발업무를 총괄·조정하도록 하여 인적자원개발회의를 개최하는 등 국가인적자원개발의 총괄·조정임무를 수행하였다.

그러나 동 회의는 비상설기구로 인적자원개발을 위한 관계장관협의기구의 성격을 지니고 있고 의장이 부총리겸 교육인적자원부 장관이며, 위원이 대부분 국무위원임에도 근거법령이 대통령령인 인적자원개발회의 규정⁸¹⁾에 의거하고 있는 등 법적근거와 내용보완이 필요한 것으로 지적되어 왔다. 또한 교육인적자원부가 아닌 다른 인적자원관련 부처들이 모두 현재 개별법에 의하여 인적자원관련 계획을 마련하여

80) 이 기본법에 대하여는 “전체적으로 볼 때 영상물에 대한 국가의 내용적 개입가능성에 대한 반작용 배제 등의 고려는 보이지 않은 상태에서 그 시혜적 모습만 부각시켰다는 점이 불균형스럽게 보인다. 물론 법의 목적이 진흥을 위한 것이기는 하지만 그 과정에서 나올 수 있는 예술적 영상물의 창작을 증진 보호한다는 긍정적 인 측면외에 제한하는 경우의 문제가 명확하게 규정되어 있지 아니하고 대부분이 시행령에 위임되어 있기 때문에 자칫 국민의 예술과 언론의 자유를 침해할 수 있는 백지위임의 의심도 할 수 있다”라는 지적이 있다. 자세한 것은 강경근, **전시행정에 백지위임된 예술과 언론의 자유**, 저널리즘비평 1995.5., 30-31면 참조.

시행중이므로 이들 부처들 업무를 총괄·조정키 위해서도 교육인적자원부 주도의 인적자원개발정책과 관련한 기본법을 조속히 마련할 필요성이 제기되면서, 2002.8.26 법률 제6713호로 “인적자원개발기본법”이 제정되었다.⁸¹⁾

이 기본법은 관련 제정법의 시급성에도 불구하고 본문 13개조로 구성하여 국가의 인적자원을 개발, 고취할 수 있는 근거법으로서의 기능적 내용을 담는데 다소 미흡하다고 보여지고 있다.⁸²⁾ 주요내용으로는 정부는 인적자원개발정책을 효율적으로 추진하기 위하여 5년마다 인적자원개발기본계획을 수립하여 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 이를 일반국민에게 공개하도록 하며, 관계 중앙행정기관의 장은 이 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립·추진하도록 하였다. 또한 인적자원개발기본계획의 수립·추진, 각 부처의 인적자원개발정책의 조정 등을 위하여 심의기구로서 교육인적자원부장관을 의장으로 하는 인적자원개발회의를 두고, 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 소속 공무원중에서 당해 기관의 인적자원개발정책을 총괄하는 인적자원개발정책책임관을 지정할 수 있도록 하였다. 그리고 교육인적자원부장관은 인적자원개발에 관한 정보의 원활한 유통을 위하여 인적자원개발지원센터·정부출연연구기관 및 교육기관 등 관련기관간의 연계·협력망을 구축할 수 있도록 규정하였다.

25. 자격기본법

현재 우리나라에서 시행되고 있는 자격제도는 600여가지에 육박하고 있고 계속하여 늘어나고 있는 추세에 있다. 자격인정제도는 1970년대 초반까지 개별법령으로 규정하여 부처별로 관리하였고, 특히 사무관

81) 최창섭, **인적자원개발기본법을 통한 효과적인 인적자원개발 전략**, 교육법학연구 제14권2호(2002.12), 208면.

82) 교육위원회, **인적자원개발기본법안 심사보고서**(2002.7), 5면.

리분야에서 1950년대후반 대한실업교육진흥회 등 6개의 민간단체가 중심이 되어 정부의 허가를 받아 주산, 부기, 타자 등의 검정을 시행하여 왔다. 그러나 각종 기술자격제도는 그 기준의 불균형, 분류의 비체계성과 명칭의 혼란 및 기술자격취득자에 대한 특전의 미약등으로 기술인력의 자질향상과 적절한 양성·공급에 크게 기여하지 못하였다는 지적에 따라 통일된 기술자격기준에 의하여 국가기술자격제도를 확립하기 위하여 1973년 12월 31일 “국가기술자격법(법률 제2672호)”을 제정, 시행하였다.

그 후 산업사회의 발전에 따른 다양한 자격수요에 부응하여 자격제도를 국가자격과 민간자격으로 구분하고 자격제도의 관리주체를 다원화하는 등 그동안 국가자격을 중심으로 운영되어오던 자격제도에 민간의 참여를 인정하고, 민간에서 자율적으로 관리·운영하는 민간자격에 대하여 국가공인제도를 통하여 공신력을 부여함으로써 민간자격제도의 활성화를 도모하기 위하여 1997년 3월 27일 법률 제5314호로 제정된 것이 “자격기본법”이다.

이 기본법은 5장 35개조로 구성되었으며, 주요내용으로는 국가자격을 관리·운영하는 자는 다른 국가자격을 취득하거나 공인받은 민간자격을 취득한 자등이 당해 국가자격을 취득하고자 하는 경우에는 개별법령이 정하는 바에 따라 검정의 전부 또는 일부를 면제할 수 있도록 하고, 누구든지 민간자격을 신설하여 관리·운영하고 당해 민간자격에 대하여 국가의 공인을 받을 수 있도록 함으로써 민간자격을 활성화하고 그 공신력을 높일 수 있도록 규정하였다. 또한 공인받은 민간자격을 취득한 자는 일정한 기준과 범위안에서 관련 국가자격을 규정하고 있는 법령에 의하여 당해 국가자격을 취득한 자와 동등한 대우를 받을 수 있도록 하였다.

이 기본법은 제정이후 현재까지 내용에 있어서 거의 변동없이 유지되고 있으나, 최근 자격제도간 연계·조정이 미흡하고 산업계의 수요

에 적극적으로 대응하지 못하여 자격제도와 노동시장간의 연계가 부족하다는 지적이 제기되고 있으며 국가차원의 인적자원개발이라는 측면에서 전체자격제도가 총괄적으로 연계·조정되고 동시에 산업분야의 수요에 대응할 수 있도록 자격기본법의 전면개편⁸³⁾ 내지 자격기본법과 국가기술자격법과의 통합논의가 진행되고 있다.⁸⁴⁾

26. 자원봉사활동기본법

최근 우리나라에서도 자원봉사활동은 청소년, 여성, 직장인, 노인에 이르기까지 모든 계층이 참여하고 그 활동범위도 사회복지는 물론 환경보전, 청소년 교육 및 활동지원, 범죄예방, 재난구조 및 문화·스포츠 등 전사회 영역으로 확대되어 시민사회를 이끌어가는 중요한 사회원동력이 되어가고 있다. 이와 같이 공동체를 위한 자기희생과 협동의 가치를 중시하는 자원봉사활동은 현대 산업국가에서 발생한 공동체 붕괴, 도덕성 타락 및 환경오염 등 공공부문과 시장경제가 실패한 사회문제의 해결에 가장 적합한 수단으로서 국가경쟁력의 핵심요소로 인식되어져 가고 있다. 이러한 자원봉사활동을 모든 국민이 참가하는 시민운동으로 정착시켜 나가기 위해서는 과거의 국민운동을 교훈삼아 민간자율성의 원칙이 철저히 보장되고 그 기반위에서 정부와 파트너쉽을 구축하여 발전하도록 하는 한편, 자원봉사자들이 높은 긍지를 갖고 지속적으로 활동할 수 있도록 하는 관련 법제의 마련이 요청되었다. 그리하여 1994년 11월과 12일에는 의원입법으로 자원봉사활동 관련법안이 국회에 제출되었으나 심의되지 못하고 임기만료로 폐기되었으며, 2001년과 2003년에도 의원입법으로 자원봉사 관련법안이 제출되었으나, 임기만료로 폐기되었다.

83) 국회 교육위원회, 자격기본법개정법률안(정부) 검토보고(2005.9) 참조.

84) 자세한 논의는 이승우, **각종 면허제도의 현실과 문제점**, 공법연구 제28집제4호제2권(2000.6), 293면 이하 참조.

그 후 2004년 11월 10일 정부에서 자원봉사활동기본법안을 국회에 제출하였고, 2005년 4월 6일 의원입법으로 자원봉사활동진흥기본법안이 발의되어 소관 상임위원회에서 심사한 결과 2건의 법률안의 내용을 통합·보완하여 위원회 대안으로 2005.8.4 법률 7669호로 성립한 것이 이 기본법이다.

이 기본법은 20개조로 구성되었으며, 자원봉사활동의 진흥을 위한 국가기본계획 및 연도별 시행계획 등을 심의하기 위하여 자원봉사진흥위원회를 두되, 자원봉사활동이 사회전반에 걸쳐 진행되고 있고 이에 관한 업무도 여러 중앙행정기관과 관련되는 점을 감안하여 국무총리 소속으로 설치하였다. 자원봉사단체는 회원단체간의 협력 및 사업지원 등 전국단위의 자원봉사활동을 진흥·촉진하기 위하여 행정자치부장관의 인가를 받아 한국자원봉사협의회를 설립할 수 있도록 하고, 국가기관 및 지방자치단체도 자원봉사센터를 설치·운영할 수 있고, 필요한 경우 자원봉사센터를 법인으로 하거나 비영리 법인에게 위탁하여 운영할 수 있도록 하였다.

27. 재난및안전관리기본법

자연재해에 관한 법제로 처음 성립된 것은 1967.2.28 법률 제1894호로 제정된 “풍수해대책법”이다. 제정당시 이 법은 국토와 국민의 생명·신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위하여 방재계획의 수립과 재해예방·재해응급대책·재해복구 기타 재해대책에 관하여 필요한 사항을 규정하였으며, 재해발생시 재해응급대책을 총괄조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 국무총리소속하에 재해대책본부를 두었다. 그 후 이 법은 도시화 및 산업화에 따라 재해취약요인이 증가하고 세계적인 기상이변 현상으로 인하여 자연재해 발생이 빈발하고 대형화되어 가는 추세에 있어 각종 자연재해에 대한 적극적인 대처와 재해예방을 위하여 필요한 재해영향평가제도를 도입하고, 지방자치단체의 방재역

량을 제고하며 지진방재를 위한 법적 근거를 마련하기 위하여 1995. 12.6 법률 제4993호로 전문개정되면서 제명도 “자연재해대책법”으로 변경되었다. 그리고 재해대책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 내무부장관소속하에 재해대책위원회를 두고, 재해예방·재해응급대책·재해복구등에 관한 사항을 총괄 조정하기 위하여 중앙재해대책본부를 설치·운영하도록 하며, 시·도 및 시·군·구에 지방재해대책본부를 설치·운영하였다.

한편 국민의 생명과 재산에 많은 피해를 줄 수 있는 대형사고등 재난의 예방과 수습에 대처하기 위하여 기존의 자연재해대책과는 인위 재난대책을 수립하기 위하여 1995.7.18 법률 제4950호로 “재난관리법”을 제정하였다. 이 법에서는 재난을 화재·폭발·붕괴등의 사고로서 자연재해를 제외한 모든 사고로 정의하고, 정부의 재난관리 총괄기구로서 국무총리가 위원장이 되는 중앙안전대책위원회를 설치하도록 하는 한편 지역별 재난관리 총괄기구로서 각 지방자치단체에 지역안전대책위원회를 설치하도록 하였다.

그러나 다원화되어 있는 재난관련 법령으로 인하여 안전관리업무가 각부처로 분산되어 운용되어 있고, 기존의 재난 및 재해에 대해 중앙안전대책위원회와 재해대책위원회로 이원적 조직으로 운영되어 오면서 재난 및 안전관련 종합정책의 총괄·조정을 도모하면서 조직운영의 효율성을 증진하고 국가 재난관리기능을 강화할 필요성이 제기되었다. 이에 재난관리법을 폐지하고 2004.3.11 법률 7188호로 “재난및안전관리기본법”을 제정하게 된 것이다.

이 기본법은 10장 81개조로 구성되어 있으며, 기본법의 형식에서 벗어난 실시법으로서의 성격을 내포하고 있는 내용이 많다. 즉, 국무총리 소속하에 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회를 두어 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정 등을 하도록 하고, 대규모 재난의 예방·대응·복구 등에 관한 사항의 총괄·조정업무를

수행하기 위하여, 종전 주무부처에 설치되던 중앙사고대책본부를 중앙재난안전대책본부로 명칭을 변경하여 행정자치부에 설치하도록 하고, 주무부처에는 중앙사고수습본부를 설치하도록 하는 등 국가재난관리체계를 개편하였다. 그리고 소방방재청과 행정기관인 재난관리책임기관의 장은 재난의 발생이 우려되는 등의 사유가 있는 때에는 소속공무원으로 하여금 긴급안전점검을 실시하게 할 수 있도록 하고, 대통령은 재난의 발생으로 국가의 안녕 및 사회질서 유지에 중대한 영향을 미치거나 재난으로 인한 피해의 수습·복구를 위하여 특별한 조치가 필요한 지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있도록 하고, 국가 및 지방자치단체는 특별재난지역으로 선포된 지역에 대하여 행정·재정·금융 의료상의 특별지원을 할 수 있도록 규정하였다.

28. 저출산·고령사회기본법

우리나라의 합계출산율은 2002년 1.17을 거쳐서 2003년 1.19를 기록한바 이는 세계 최저 수준이며 OECD국가의 합계출산율 평균이 1.6이라는 점과 비교해 볼 때 매우 심각한 수준으로 나타났다. 이러한 저출산 및 인구의 고령화는 향후 노동력 부족, 재정수지 악화, 사회복지비용의 부담을 둘러싼 세대간 갈등, 경제성장률의 둔화 등 사회경제적인 안정성을 해치고 국가의 지속적인 성장을 위협하는 요인으로 등장하고 있으며, 따라서 자녀의 출산 및 양육이 원활하게 이루어질 수 있고 노인이 중요한 사회적 행위자로서 건강하고 활력 있는 사회생활을 할 수 있도록 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항 등을 정하는 입법조치의 필요성이 제기되었다.

그리하여 2004년 9월 4일 의원입법으로 “저출산사회대책기본법안”, 2004년 9월 21일 의원입법으로 “고령사회기본법안”등이 발의되었고, 2004년 11월 8일 정부에서도 “고령화및인구대책기본법안”을 국회에 제출하였으며, 2004년 11월 15일 의원입법으로 “고령사회기본법안”이 각

각 국회에 제출되었다. 그러나 소관상임위원회에서는 위의 4건의 법률안을 심사한 결과 위원회 대안을 제안하여 2005.5.18 법률 7496호로 성립한 것이 이 기본법이다.

이 기본법은 4장 32개조로 구성되었으며, 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하도록 하고, 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 하였다. 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속 하에 저출산·고령사회위원회를 두되, 위원장은 대통령이 되고, 위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성하도록 하였다.

29. 전기통신기본법

1980년대 국민경제의 비약적인 발전은 통신수요를 급격히 증가시켰으며, 이를 감당하기 위한 통신시설의 공급확대는 통신사업을 방대한 규모로 팽창시켜 왔다. 그와 동시에 통신사업의 계획·집행·평가 등 제반분야의 기능을 원활히 수행하기 위하여 1981년 3월 14일 법률 제 3385호로서 “한국전기통신공사법”이 제정되었다. 그러나 한국전기통신공사의 발족에 대비하여 1981년에 개정된 “전기통신법(1961년 12월 30일, 법률 제923호 제정)”은 전기통신에 관한 관리주체가 정부주체와 사업주체로 분리된 후의 여건변화를 충분히 예견하지 못하여 공사발족이후에도 문제점을 노정시켰다.

즉, 전기통신법은 전기통신에 관한 법령체계를 통괄하는 기본적 통신규정이 미비되었고, 전기통신분야에 관한 새로운 규율사항이 발생할 때마다 이를 동법에 규율함으로써 전기통신법의 성격이 모호하게 되

었으며, 전기통신에 관한 종합적인 정책수립의 미비로 각 분야별로 연계성이 결여되어 유기적이고 조화있는 발전이 지체되었던 것이다. 정부는 이를 개선하기 위하여 1982년 3월 전기통신법령체계의 전면적인 개편작업에 착수하여, 1983.12.30 전기통신법을 폐지하고, “전기통신기본법”과 “공중전기통신사업법”을 각각 제정하였다.

이 기본법은 종합적인 전기통신정책의 수행을 위하여 기존 개별법에 수용하기가 곤란한 전기통신 각분야에 공통적으로 적용되는 기본적·종합적 사항, 신기술발전 및 환경변화에의 능동적 대처를 위한 행정지원적 사항, 전기통신진흥을 통한 국가경제발전 유도기능, 국가통신망의 종합관리기능, 전기통신기술의 진흥과 기술기준에 관한 사항을 규정하였다. 한편 이 기본법의 제정과 관련하여 기본법으로서의 성격을 가지도록 당시의 국회상임위원회(교통체신위원회)의 심사보고서에서는 정부안에 대하여 “전기통신에 관한 일관성있는 정책을 구현하기 위해 전기통신설비를 종합적으로 관리할 수 있도록 공중전기통신사업에 관한 주체의 지정, 사업자의 의무이행등 기본적인 사항을 이 법안에 수용·규정하고, 자가전기통신의 관리에 관한 사항을 삭제하며, 전기통신에 관한 정부시책의 강구와 국회에 대한 연차보고등 기본법의 근간이 되는 사항을 추가 규정하였다”라는 언급이 있다.⁸⁵⁾ 이 기본법은 제정이래 8차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

30. 전자거래기본법

정보통신기술(ICT)의 발달에 따라 전자문서에 의한 종이문서의 대체가 진행되고 있고, 종이문서를 전자문서로 대체하면 종이문서 보관에 필요한 문서창고를 점진적으로 감축할 수 있게 됨은 물론 검색·활용이 온라인상에서 가능하게 되어 시간과 비용이 획기적으로 절약될 수 있음은 물론 기업 등의 업무처리의 효율성·신속성 등을 제고함으로

85) 교통체신위원회, 전기통신기본법(안)에 대한 심사보고서(1983.12), 13면 참조.

써 경쟁력 제고에 핵심적 요인의 하나로 간주되고 있다. 특히, 일상생활에서 법률관계의 안정성을 위하여 문서행위가 지속되고 있는데, 이러한 문서의 보관에 막대한 비용이 소요되고 있는 현실에서 전자문서의 이용을 활성화할 필요성이 제기되었다.

이에 정부에서는 전자문서의 생성·유통에 전자서명을 활용함으로써 전자문서의 보급확대에 이바지하기 위하여 “전자서명법(1999.2.5 법률 제5792호)”을 제정하는 한편 전자거래에 관한 기본적인 사항을 정하여 일반인이 안전하게 전자거래를 할 수 있도록 하고 전자거래를 촉진하기 위하여 1999.2.8 법률 제5834호로 “전자거래기본법”을 제정하게 된 것이다. 이 기본법은 1998년 11월 20일 의원입법으로 발의한 전자거래기본법안과 동년 11월 28일 정부가 제출한 전자거래기본법안을 소관위원회에서 통합하여 단일안을 마련하여 성립된 것이다.⁸⁶⁾

이 기본법은 6장 34개조로 구성하였으며, 그 주요내용은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 전자문서에 대하여 서면에 의한 문서와 동일한 효력을 부여하고, 전자서명 역시 서면상의 서명 또는 기명날인으로 보도록 하고, 전자거래의 안전성과 신뢰성을 확보하기 위하여 전자거래당사자의 신원을 확인해 주는 공인인증기관을 전자서명법의 규정에 따라 지정할 수 있도록 하였다. 또한 전자거래의 촉진에 필요한 기반조성사업은 원칙적으로 민간주도에 의하여 추진하도록 하되, 정부는 이를 지원하기 위하여 전자거래정책협의회를 구성하고 전자거래촉진계획을 수립·시행하도록 하였다.

한편 이 기본법은 2002년 1월 19일에 전문개정(법률 제6614호)되었으며, 그 개정이유로는 동 기본법이 제정·공포된 이래 전자거래에 관한 기본법으로서 전자거래의 법적 기틀을 마련하였으나, 전자거래의 확산 및 기술과 환경의 급속한 변화를 제대로 반영하지 못하였고, 전

86) 이종주, 전자거래기본법 및 전자서명법의 제정경과와 법적 검토, 법조 제516호 (1999.9), 72면.

전자거래의 법률관계에 관한 규정이 미비하여 법적 논란을 야기하고 있는 점 등을 보완하려는 것이었다. 그리하여 7장 40개조로 기본법을 개편하여 전자문서의 송신 및 수신에 관한 사항과 수신확인에 관한 사항을 현실에 맞게 보완하고 법률관계를 명확히 하고, 정부는 전자거래와 관련되는 소비자 피해의 발생을 예방하기 위하여 소비자에 대한 정보의 제공, 교육의 확대 등에 관한 시책을 수립·시행하도록 하고, 우수한 전자거래사업자에 대한 인증사업을 지원할 수 있도록 규정하였다. 아울러 대통령령에 규정되었던 전자거래분쟁조정위원회를 법률에서 직접 규정하고, 동위원회의 구성·운영, 분쟁조정절차, 조정의 성립 및 불성립 등을 상세히 규정하며, 조정이 성립된 경우에는 당사자간 합의와 동일한 효력을 부여하였다.⁸⁷⁾

31. 정보화촉진기본법

1990년대에 이르러 정부에서는 고도정보사회에서 국가경쟁력을 확보하기 위하여 정보통신 하부구조의 고도화와 정보통신산업의 전략적인 육성계획을 강력히 추진하기 위하여 국가기간전산망사업과 초고속정보통신망구축사업을 추진하였다. 그러나 이들 사업이 단위부처별, 단위업무별로 정보화를 추진함으로써 추진방향의 혼선과 중복투자는 물론 필요한 분야의 정보화가 부진한 현상을 초래하는 등 국가전체로서 일관된 추진전략과 추진체계의 정립이 미흡하였다. 또한 정보통신산업부문에서도 전화서비스, 통신기기 및 메모리 반도체 등 일부분야에서는 선진국수준에 도달하고 있으나, 컴퓨터, 방송장비 등 정보기기와 데이터베이스, 소프트웨어 등 정보처리산업분야에서는 선진국에 비하여 상당히 낙후된 수준이며, 정보통신산업을 담당하는 정책기능의 분

87) 김은기, 전자서명법 및 전자거래기본법의 입법취지 및 주요내용, 인권과 정의 1999.4., 55면 이하.

산으로 정보통신산업의 종합적이고 체계적인 육성이 미흡하다는 지적이 제기되었다.⁸⁸⁾

그리하여 정부에서는 정보화와 관련된 정책 및 기능의 추진체계를 체계화하고 1994년부터 추진되어온 초고속정보통신기반 구축사업의 원활한 추진을 위하여 민간부문의 참여를 유도할 수 있는 근거를 마련하는 등 법적 기반을 정비할 필요성에서 1991년 12월 14일에 제정·시행되어 왔던 “정보통신연구·개발에관한법률(법률 제4438호)”을 폐지하고, 1995년 8월 4일 법률 제4969호로 이 기본법을 제정하였다.⁸⁹⁾

이 기본법은 6장 36개조로 구성되었으며, 국가사회의 정보화촉진과 정보통신산업의 기반조성 및 초고속정보통신사업의 추진을 위하여 민간투자의 확대와 공정경쟁 촉진등 6개 기본원칙에 따라 제반시책을 추진하도록 하였고, 정보화촉진등을 위하여 정보화촉진기본계획 및 시행계획을 수립·추진하고, 정보화촉진정책을 효율적으로 추진하기 위하여 정보화추진위원회를 설치하였다. 또한 범정부적으로 추진하고 있는 초고속정보통신기반구축사업의 원활한 추진을 위하여 분야별로 전담기관을 지정할 수 있도록 하고, 정보화촉진과 정보통신산업의 기반조성 및 초고속정보통신사업의 추진을 위하여 정보화촉진기금을 설치하였다.

이 기본법의 성격과 관련하여 당시 소관상임위원회의 심사보고에서는 “이 법이 기본법이라는 법성격 등으로 인하여 법조문상으로는 정부의 정보통신산업 육성·지원을 위한 기본방향과 정책의지만 선언적으로 제시되었을 뿐, 구체적인 시행방안은 규정되어 있지 않으므로 이 법의 입법취지대로 국내 정보통신산업의 발전이 이루어질 수 있는가는 앞으로 정부에서 마련할 구체적 육성·지원방안과 그 추진의지에 달려 있다고 할 수 있다”⁹⁰⁾라고 언급하고 있다.

88) 이철수 외, **정보화촉진기본법 제정의 의의 및 문제점**, 국가기간전산망저널 제2권 제1호(1995.3), 11면.

89) 장석영, **정보화촉진기본법 해설**, 법제 1996.3., 81면.

90) 통신과학기술위원회, **정보화촉진기본법안 심사보고서(1995.7)**, 16-17면 참조.

32. 정부산하기관관리기본법

정부의 재정지원을 받거나 정부의 업무를 위탁받아 그 수입으로 운영되는 정부산하기관은 그 종류가 다양하고 수도 556개에 이르는 등 개별적으로 관리되는 과정에서 기관간 형평성의 문제가 제기되고 산하기관장의 임명과 관련하여 낙하산 인사 등 임명과정의 공정성과 투명성에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 이에 정부산하기관의 자율·책임경영체제의 확립을 위하여 경영평가제도를 도입하고 예산관리기준 등 공통적으로 적용할 기준을 마련함으로써 정부산하기관의 효율적인 운영과 책임경영체제를 도모할 필요성이 지적되었다.

이에 따라 정부에서는 2002.10.18 “정부산하기관관리기본법안”을 국회에 제출하였고, 2003.10.17 의원입법으로 “정부산하기관운영개선및서비스증진을위한기본법안”이 발의되었다. 국회 소관상임위원회에서는 2개의 법률안을 심사한 결과 위원회대안으로 위 2개의 법률안을 절충·보완하여 “정부산하기관관리기본법안”을 제안하여 2003.12.31 법률 제 7057호로 “정부산하기관관리기본법”이 성립하였다.

이 기본법은 17개조로 구성되었으며, 이 법의 적용을 받는 정부산하기관을 정부로부터 받는 출연금이 연간 50억원 이상인 기관, 정부가 납입자본금을 출자하여 최대지분을 보유하는 기관, 법령에 의한 위탁업무 또는 독점사업 수행으로 인한 수입금과 정부 출연금 및 보조금의 합계가 해당기관 연간 총수입의 50퍼센트 이상이고, 연간 50억원 이상인 기관 등으로 정하였다. 그리고 정부산하기관의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획예산처에 기획예산처장관, 주무기관의 차관·차장 및 10인 이내의 민간위원 등으로 구성하는 정부산하기관 운영위원회를 두도록 하였고, 정부산하기관에 대한 경영실적평가를 실시하기 위하여 정부산하기관의 장은 경영실적보고서와 결산서 등을 다음연도 3월말까지 주무기관의 장에게 제출하고,

주무기관의 장은 매년 6월말까지 경영실적의 평가결과를 기획예산처 장관 및 국회소관 상임위원회에 제출하도록 규정하였다. 또한 정부산하기관 운영의 투명성을 확보하기 위한 외부감사제도, 경영공시제도를 도입하고 고객만족도를 제고하기 위하여 고객현장을 제정하여 공표할 수 있도록 하였다.

33. 정부업무등의평가에관한기본법

1990년대초 국민선진국에서 시작된 신공공관리(New Public Management) 운동의 확산과 더불어 정부개혁이 모든 국가에서 화두가 되었고, 평가위주의 신공공관리 흐름은 필연적으로 평가기능의 확대를 가져왔다. 우리나라에서도 정부개혁차원에서 평가제도가 경쟁적으로 도입되었으나, 제도의 중복 및 형식적 운용으로 인하여 일선 행정부처의 업무부담만 가능시키는 등 평가의 실효성이 확보되지 못하고 있다는 비판이 있어 왔다. 그리고 평가제도가 여러 부처에 의하여 그리고 각각의 개별법에 의하여 도입되어 상호 연계성이 부족하고 분절적으로 운용되고 있었다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 중복성을 제거하고, 통합성과 연계성이 강화된 통합평가체제가 새로이 구축되어야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

그리하여 정부업무에 관한 효율적인 평가체제를 구축하고 업무추진의 효율성과 책임성을 확보함으로써 국정운영의 효율화를 도모하기 위하여 정부업무의 평가에 관한 기본적인 사항을 정하기 위하여 2001.1.8 법률 제6347호로 제정된 것이 이 기본법이다.⁹¹⁾

91) 당초 평가기본법안 제정과정 중 일부부처에서 기존의 대통령령인 “정부업무의심사평가및조정에관한규정”으로도 충분하다는 의견을 제시하였으나, 성과중심 행정구현을 위한 수단으로서 평가기능의 실질적 수행을 담보하고 다양한 평가제도운영에 따른 비효율성, 지방자치단체 평가근거 미비 등의 문제점 해결을 위해서는 기본법 성격의 법률이 필요하다는 인식하에 이 기본법이 마련되었다고 한다. 심오택, **정부업무등의평가에관한기본법 제정 필요성 및 기대효과**, 한국행정연구 제10권제1호(2001.4), 12면.

이 기본법은 6장 28개조로 구성되어 있으며, 중앙행정기관에 대하여 기관평가를 실시하고, 지방자치단체에 대하여는 국가위임사무·국고보조사업 그밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요 시책 등에 대한 평가를 실시할 수 있도록 하고, 국무총리는 매년 당해 연도의 평가와 관련된 주요 사항 등에 관한 평가지침을 작성하여 1월 31일까지 중앙행정기관의 장에게 시달하고, 중앙행정기관의 장은 평가계획을 매년 3월 10일까지 제출하도록 하였다. 또한 정부는 중앙행정기관평가·지방자치단체평가 및 특정과제평가결과와 관련된 보고서를 매년 국회에 제출하도록 하였으며, 정부업무등의 평가를 효율적으로 실시하기 위하여 국무총리 소속하에 정책평가위원회를 두고, 중앙행정기관 및 지방자치단체가 수행하는 평가를 효율적으로 실시하기 위하여 당해 기관의 장 소속하에 평가위원회를 둘 수 있도록 하였다.

그러나 이 기본법은 시행되면서 당초 제도의 취지에 맞지 않게 제도간 연계성이 미흡하였고, 평가의 중복 및 형식적 운영으로 평가의 실효성이 확보되지 않고 있으며, 이를 보완하여 종합적인 평가 및 성과관리체제를 구축하여 국정운영을 성과측면에서 한 단계 향상(upgrade)시키기 위하여 제도보완이 필요하다는 지적이 제기되었다.⁹²⁾ 그리하여 정부는 현재의 정부업무등의평가에 관한 기본법을 폐지하고, 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 기반으로 하는 “국정평가기본법안”을 2005.5.6일 국회에 제출하였다.

새로운 법안은 총 42개조로 구성되어 있으며, 공공기관을 평가대상 기관에 포함, 성과관리의 원칙과 전략계획·시행계획 등을 규정한 성과관리를 별도의 장으로 신설, 국무총리를 위원장으로 하는 국정평가위원회의 설치, 국정평가의 근간으로서 자체평가의 내실화, 평가결과의 활용 강화 등을 규정하고 있다. 현행법과 대비하여 중요한 차이점은 각종 평가제도를 통합하여 일괄적으로 평가 실시, 직접평가 위주

92) 국회정무위원회, 국정평가기본법안(정부제출)에 관한 공청회, 2005.6.20 참조.

평가에서 자체평가 위주 평가로 전환, 국정평가위원회·평가총괄협의회·사무처 등 국정평가조직 재설계 등에 있다. 동 법안은 국회심의 를 거쳐 2006.3.2 국회를 통과하였다.

34. 정부투자기관관리기본법

국민경제의 운용에 있어서 큰 비중을 차지하고 있는 정부투자기관의 관리제도는 1962년에 제정된 “정부투자기관예산회계법(1962.8.13 법률 제1119호)”과 1973년에 제정된 “정부투자기관관리법(1973.2.6. 법률 제 2477호)”에 의하여 규율되어 왔으나, 1980년대에 이르러 경제의 급속한 성장발전과 민간부문의 경영능력의 배양 등 여건에 비추어 이러한 요청에 부응하지 못한다는 지적이 제기되었다. 특히, 당시 위 2개법률의 적용을 받는 한국전력공사등 24개의 정부투자기관은 연간 예산규모에서도 국가의 일반회계예산규모를 상회할 뿐 아니라 그 기능면에서도 국책금융, 에너지 기타 사회간접자본분야에서 국민경제상 중요한 부문을 담당하고 있었다.

그리하여 정부투자기관의 경영규모가 방대해지고 경영이 전문화하는 반면 관리제도는 비능률적인 통제방식을 답습하고 있어서 투자기관의 경영체제 및 관리제도의 근본적인 개편이 시급히 요청되어, 두 개의 법률로 운영하고 있는 관리제도를 새로운 제도로 전환하기 위하여 위의 2개 법률을 폐지하고 “정부투자기관관리기본법”을 제정하게 되었다.⁹³⁾

이 기본법에서는 정부투자기관의 경영합리화를 촉진하기 위하여 정부투자기관의 관리방식을 사전통제방식에서 사후평가방식으로 전환, 운영의 자율성을 제고하는 한편 정부투자기관의 경영층 조직을 의결기능과 집행기능으로 분리하여 집행기능을 전문화하는 등 정부투자기

93) 자세한 내용은 유훈, 정부투자기관경영합리화를 위한 개혁 : 정부투자기관관리기본법을 중심으로, 행정논총 제21권2호(1983.12), 69면 이하 참조.

관의 책임경영체제를 확립하기 위한 제도적 장치를 마련하였다. 즉, 정부가 납입자본금의 5할이상을 출자한 정부투자기관의 책임경영체제의 확립을 위하여 투자기관의 자율적 운영이 보장되도록 하고, 정부투자기관의 경영목표설정을 위한 지침의 작성, 경영목표의 조정, 경영실적의 평가, 예산편성에 관한 공통지침의 작성등의 사항을 심의·의결하기 위하여 경제기획원에 경제기획원장관을 위원장으로 하고, 각 주무부장관등을 위원으로 하는 정부투자기관경영평가위원회를 두도록 하였다.

또한 정부투자기관의 경영조직을 이원화하여 이사회는 이사장과 사장을 포함한 이사로 구성하여 경영목표·예산 및 자금계획등 주요업무를 심의·의결하도록 하고, 사장은 정부투자기관을 대표하며, 업무를 총괄하고, 경영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 한편 정부투자기관은 주무부장관의 심사와 경제기획원장관이 경영평가위원회의 의결을 거쳐 조정한 경영목표 및 경제기획원장관이 경영평가위원회의 의결을 거쳐 작성한 지침에 따라 자율적으로 예산을 편성·집행하도록 규정하였다.

이 기본법은 전체 31개 조문으로 구성되었으며, 제정 이후 7차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

35. 중소기업기본법

이 기본법은 우리나라에서 최초로 제정된 기본법으로서 1950년대 후반기부터 경제재건이 진척되고, 인플레이션도 점차 수습되어 경제가 어느 정도 안정기조에 접근하게 되었다. 이때부터 중소기업의 종합적 육성대책을 마련하려는 움직임이 나타났는데 이와 같은 움직임은 1956년 8월 “중소기업육성요강”이 발표되면서 보다 구체화되었다. 이 요강은 중소기업에 대한 금융지원은 물론 중소기업의 조직화, 체질개선, 판로개척 및 조세부담의 경감 등을 포괄적으로 다루었는데 이를 계기로 종합적인 중소기업육성시책이 태동하게 되었다.

구체적으로 중소기업의 조직화를 촉진하기 위하여 사단법인이었던 중소기업단체를 특별법에 의한 특수법인으로 개편하고자 “중소기업협동조합법”을 제정하였고, 기업간의 계열화 촉진과 도급거래질서의 확립을 목적으로 하는 “중소기업계열화촉진법”이 제정되었다. 또한 중소기업금융의 강화를 위하여 “중소기업은행법”을 마련하였고, 중소기업 신용보증제도의 확립을 위하여 “중소기업신용보증법”을 제정하였으며 이러한 산발적인 중소기업육성시책을 체계화하고 이후의 기본방향을 정립하기 위하여 중소기업기본법을 제정하게 되었다.

이 기본법에서는 중소기업시책의 목표·주체 및 대상에 관하여 규정하고, 중소기업의 구조개선, 사업활동상의 불이익시정, 중소기업의 조직화와 행정기구에 관한 것 등을 포괄적이고 체계적으로 규정하고, 중소기업육성의 기본방향을 제시하고 그의 달성을 위한 부문별 시책 방향을 망라하는 등 중소기업의 육성을 위한 국가의 기본적인 정책방향을 설정한 것이었다. 법안을 제안할 당시의 원문에는 전문 및 34개 조로 구성되어 있었으나, 국회심의과정에서 전문을 삭제하고 35개 조로 수정되어 1966년 12월 6일 법률 제1840호로 성립되었다.

법률의 제명을 기본법으로 한 이유는 명확하지 않으나, 당시의 국회의 심사보고서에서는 제안된 중소기업기본법안의 성격에 관하여 “그 내용에 있어서 중소기업에 관한 기본법으로서 통상의 법률처럼 실제적 사항을 규정하는 것은 아니고 중소기업정책의 방향을 정하는 것으로서 중소기업에 관한 헌법적 성격을 가지며 실제적으로 여하한 시책을 강구하느냐는 기본법이 정하는 바에 따라 각 실체법으로 규정하여야 하는 것”이라는 지적이 있다. 또한 “원안에서 이 법이 중소기업에 관한 헌장적인 성격을 가지므로 전문을 설치하였으나 우리나라 법률에는 헌법이외의 법률로서 전문설치의 예가 없고 그 내용에 있어서 전문설치의 필요가 따로 없으므로 이를 삭제하였다”라고 언급하고 있다.⁹⁴⁾

94) 상공위원회, 중소기업기본법안심사보고서(1966.10.8), 1-2면.

이 기본법은 제정이후 경제여건의 변화 등에 따라 4차례의 중요한 개정(1976.12.31 법률 제2996호, 1978.12.5 법률 제3125호, 1982.12.31 법률 제3650호, 1995.1.5 법률 제4879호)이 있었으며, 제정이후에도 “중소기업진흥법”, “중소기업제품구매촉진법”, “중소기업의경영안정및구조조정촉진에관한특별조치법”, “기업활동규제완화에관한특별조치법”, “벤처기업육성에관한특별조치법”, “소기업지원을위한특별조치법”, “여성기업지원에관한법률” 등이 제정·시행되고 있다.

36. 지방자치단체기금관리기본법

지방자치단체 기금은 지방자치법(제133조) 및 조례와 개별법령에 근거하여 설치하도록 되어 있는 바, 2004년말 현재 198종 2,287개 기금 14조 9,152억원이 조성되어 있으며, 기금의 수와 규모가 계속 증가하고 있고, 증대된 지방 기금은 사실상 제2의 예산이지만 기금관리·감독 및 분석체계 미흡으로 재원의 사장, 자금의 횡령·유용비리 등 문제 발생의 소지가 있으며, 2004년 감사원의 지방기금 감사 결과 지방기금의 합리적인 관리체계 마련을 위해 법률 제정이 권고된 바 있었다.

한편 현행 기금관리기본법에서는 정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 동법 별표의 규정에 의한 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 하고, 중앙관서의 장이 소관사무와 관련하여 기금을 신설하고자 하는 경우 기획예산처장관에게 기금신설의 타당성에 관한 심사를 요청하도록 규정하여 중앙부처에 재정적 부담을 주는 기금의 남설을 사전에 억제하는 제도적 장치를 마련하고 있다는 점을 감안할 때, 자치단체가 설치하는 기금에 대해서도 남설을 제어할 수 있는 적절한 사전통제장치의 마련이 필요하다는 지적이 있었다.

그리하여 지방자치단체가 설치하는 기금에 대하여 그 운용에 대한 지방의회의 통제를 강화함으로써 기금의 자의적 집행의 소지를 제도

적으로 최소화시키려는 취지로 2005.8.4 법률 7664호로 성립한 것이 이 기본법이다.

이 기본법은 20개조로 구성되었으며, 법률에 의하여 지방자치단체에 재정적 부담이 되는 기금을 설치하고자 하는 경우 소관 중앙행정기관의 장은 기금신설의 타당성 심사를 위하여 미리 행정자치부장관과 협의하도록 하고, 행정자치부장관은 협의를 하기 전에 관련되는 지방자치단체의 의견을 듣도록 하고 있다. 또한 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하고자 할 경우 기금의 설치목적 달성을 위한 최소한의 존속기한을 조례에 명시하도록 하였다. 아울러 지방자치단체는 각종 기금의 여유자금을 통합관리하고 이를 재정용자 및 지방채상환 등에 활용하기 위하여 지방자치단체별로 통합관리기금을 설치할 수 있도록 하고, 2 이상의 지방자치단체 상호간에 기금의 여유자금을 효율적으로 관리하고 활용하기 위하여 지방자치단체조합을 설립하여 지역발전협력기금을 설치할 수 있도록 하였다.

37. 진실·화해를위한과거사정리기본법

우리 사회는 근대사의 격랑 속에서 건국 직후에는 외세가 개입된 가운데 동족상잔의 비극을 경험하였고 국가안보와 경제성장을 앞세운 독재 권력의 권위주의적 통치가 이어지는 과정에서 민간인 집단희생사건, 인권침해사건, 의혹조작사건 등 부끄러운 역사를 수없이 반복하여 왔다. 이에 건국 전후부터 권위주의적 통치에 이르기까지 반민족적, 반민주적 또는 반인권적 공권력의 행사 등으로 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀내고 이를 바탕으로 국민의 화해와 통합을 달성하고자 다수의 특별법이 제정·시행되고 있다.

대표적인 것으로서, “5·18민주화운동등에관한특별법(1995.12.21 법률 제5029호)”, “제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법(2000.1.12 법률 6117호)”, “의문사진상규명에관한특별법(2000.1.15 법률 제

6170호)”, “일제강점하강제동원피해진상규명등에관한특별법(2004.3.5 법률 제7174호)”, “노근리사건희생자심사및명예회복에관한특별법(2004.3.5 법률 7175호)”, “동학농민혁명참여자등의명예회복에관한특별법(제정 2004.3.5 법률 7177호)” 등 다수의 법률이 제정되었다.

그러나 이와 같은 과거사 청산과 관련한 진상규명 관련 법률들은 각각 당해 사건에 국한하여 서로 다른 방법으로 진상규명과 명예회복 내지 피해보상 등이 이루어지고 있을 뿐 미래지향적인 관점에서 새로운 도약의 기틀을 다지기 위한 개별법 체계에 대한 미시적 접근은 물론 법체계사이의 관계와 법원리들의 비교, 입체적 접근이 요구된다는 지적이 있어왔으며, 이를 계기로 2005.5.31 법률 7542호로 제정된 것이 이 기본법이다.

이 기본법은 6장 47개조로 구성되었으며, 진실·화해를 위한 과거사 정리 위원회는 일제 강점기 또는 그 직전에 행한 항일독립운동, 일제 강점기 이후 이 법 시행일까지 우리나라의 주권을 지키고 국력을 신장시키는 등의 해외동포사, 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 희생사건, 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 헌정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건 및 조작의혹사건과 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사 등에 대한 진실을 규명하도록 하였다. 또한 진실규명의 범위에 해당하는 사건이라도 법원의 확정판결을 받은 사건은 제외하되, 진실·화해를위한과거사정리위원회의 의결로 민사소송법 및 형사소송법에 의한 재심사유에 해당하여 진실규명이 필요하다고 인정하는 경우에는 예외로 하도록 규정하였다.

그리고 진실·화해를위한과거사정리위원회는 상임위원 4인을 포함한 15인의 위원으로 구성하되, 상임위원 2인을 포함하여 국회가 선출하

는 8인, 상임위원 2인을 포함하여 대통령이 지명하는 4인과 대법원장이 지명하는 3인을 각각 대통령이 임명하도록 하고, 위원회는 역사적으로 중요한 사건으로서 진실규명사건에 해당한다고 인정할 만한 상당한 근거가 있고 진실규명이 중대하다고 판단되는 때에는 직권으로 조사할 수 있도록 규정하였다.

이 기본법이 제정된 이후에도 “군의문사 진상규명 등에 관한 특별법(2005.7.29 법률 7626호)”, “친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법(2005.12.29 법률 7769호)” 등이 제정·시행되고 있다.

38. 철도산업발전기본법

오늘날 철도산업의 침체는 철도만의 문제에 국한되지 않고, 국가사회적 비용을 유발하고 있다는 점이 더욱 큰 문제로 대두되고 있으며, 대용량의 효율적인 운송수단인 철도의 시장점유율이 낮아지면서 도로교통 혼잡을 초래하여 교통혼잡비용, 물류비용, 교통사고 비용 등 막대한 사회적 비용이 발생하고 있어 철도의 역할 증대가 시급한 실정이었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 1996년 “국유철도의운영에관한특례법(1995.12.6 법률 제5027호)”을 제정하여 정부기관체제하에서 5개년 경영개선 프로그램을 적극 추진하였으나, 경영상태가 오히려 악화되어 적자가 발생하는 등 철도산업의 경쟁력 약화와 침체는 가속화되었다. 특히, 고속철도 개통 등 향후 여건을 감안할 때 현재와 같은 철도산업 체질을 바꾸지 않으면, 기존철도와 고속철도의 동반 부실화를 초래하여 국민부담을 더욱 심화시키는 결과를 가져오게 될 것이라는 우려가 제기되어 종합적·구조적으로 철도산업을 개편하기 위한 법적·제도적 장치 마련이 시급하였다.

그리하여 2001년12월17일 정부에서는 “철도산업발전및구조개혁에관한법률안”을 국회에 제출하였으나, 철도산업구조개혁에 대한 참여정부의 정책기조 변화와 철도노사 합의 등 여건변화로 인하여 성립되지

못하였다. 그 이후 2003년 6월 9일 의원발의로 “철도산업발전기본법안”이 발의되어 이를 수정, 2003.7.29 법률 6955호로 이 기본법이 성립되었으며, “국유철도의운영에관한특례법”은 2003.12.31 법률 제7052호로 폐지되었다.

이 기본법은 6장 42개조로 구성되었으며, 건설교통부장관은 철도산업의 육성과 발전을 촉진하기 위하여 5년 단위로 철도산업발전기본계획을 수립하고, 철도산업에 관한 중요정책 등을 심의·조정하기 위하여 철도산업위원회를 설치하도록 하고, 철도산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 철도시설은 국가소유로 하고 집행조직으로 한국철도시설공단을 설립하는 한편, 철도운영 관련사업의 효율적인 경영을 위하여 한국철도공사를 설립하는 철도산업구조개혁을 추진하도록 하였다. 또한 논란으로 제기되었던 철도산업의 구조개혁에 따라 신설되는 한국철도시설공단 및 한국철도공사는 철도청 직원 중 공무원 신분을 유지하는 자를 제외한 철도청 직원 및 한국고속철도건설공단 직원의 고용을 포괄하여 승계하도록 하였다.

39. 청소년기본법

정부수립이후 1960년대까지의 청소년에 관한 정책은 여러 부처에서 산발적으로 실시되어 왔고 그때 그때의 필요성에 따라 즉흥적으로 이루어짐으로써 청소년지도정책으로 도출되는 것은 없었다. 이 시기는 주로 문제청소년에 대한 대책차원에서의 규제위주의 보호정책이었으며, 국가적 차원에서 청소년정책의 방향을 제시하고 관련부처간의 정책조정기능이 1964년에 설치된 청소년보호대책위원회를 통해 제한적이거나 이루어지기 시작하였다. 또한 청소년을 주 대상으로 하는 법률(1961년 12월 31일의 미성년자보호법, 1969년 7월 28일의 스카우트 활동육성예관법률)이 제정되었다.

그 이후 1970년대와 1980년대에서는 청소년관련업무는 독자적인 영역이 있는 것이 아니라 각 부처에서 고유업무를 수행하는 과정에서 청소년 관련사업을 경쟁적으로 확장하는 추세였다. 이 시기에는 한국청소년연맹육성에 관한 법률(1981.4.13), 한국해양소년단연맹육성에 관한 법률(1984.12.31)이 제정되었다. 특히, 1987.11.28 청소년육성에 관한 최초의 법률인 “청소년육성법”이 제정되면서 청소년대책위원회가 청소년육성위원회로 되고 제6차 경제사회발전 5개년계획에 청소년부문이 최초로 포함되기에 이르렀다.

청소년육성법은 소년의 육성등을 위한 정부주요시책을 조정하기 위하여 국무총리소속하에 청소년육성위원회를 설치하도록 하고, 국가 또는 지방자치단체는 청소년단체의 조직 및 활동에 관하여 협조·지원할 수 있고, 청소년단체는 체육부장관의 인가를 받아 “한국청소년단체협의회”를 설립할 수 있도록 하였다. 그러나 청소년정책을 효과적으로 추진할 수 있는 법적 토대를 마련하기 위해서 이 청소년육성법의 개정만으로는 곤란하다는 지적이 제기되어, 동 법률을 폐지하고 새로이 1991년 12월 31일 법률 제4477호로 “청소년기본법”을 제정하였다.

이 기본법은 기본법으로서의 비교적 많은 10장 76개조로 구성되었으며, 주요내용으로는 이 기본법을 청소년육성에 관한 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하였고, 청소년육성에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리소속하에 청소년육성위원회를 두도록 하는 한편 청소년육성등에 관하여 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 특별시·직할시·도 및 시·군·구에 지방청소년위원회를 두도록 하였다. 그리고 국가는 매 10년마다 청소년육성에 관한 기본계획을, 매 연도마다 기본계획에 의한 시행계획을, 지방자치단체는 매 연도마다 기본계획에 의한 시행계획을 수립·시행하도록 하였다. 국가 및 지방자치단체는 청소년수련시설을 설치·운영하도록 하고, 개인·법인 또는 단체는 체육청소년부장관의 허가를 받아 청소년수련시설을 설치할 수 있

도록 하되, 이를 운영하기 전에 당해 수련시설의 소재지를 관할하는 특별시·직할시·도에 등록하도록 규정하였다. 또한 청소년육성사업의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 청소년육성기금을 설치하였다.⁹⁵⁾

이 기본법의 성격과 관련하여 제정당시의 국회 소관상임위원회의 심사보고에서는 별다른 언급이 없었으나, 1995년 11월 21일 정부에서 제출한 청소년기본법개정안에 대한 상임위원회의 심사보고에서는 “청소년기본법은 선언적 규정이 대부분인 타 기본법과는 달리, 청소년지도자의 양성·배치 수련시설의 설치·운영, 청소년개발원 및 상담원, 청소년기금운용 등 청소년육성을 위한 전반적이고 세부적인 사항이 모두 포함된 시행법적인 성격을 띤 실질적 육성법이라 할 수 있다”는 지적이 주목된다.⁹⁶⁾

40. 토지이용규제기본법

우리나라는 토지이용 규제를 위한 지역·지구등의 지정권자가 중앙정부, 지방정부 등으로 매우 다양하고 지역·지구등의 중첩 지정을 허용함에 따라 한 필지의 토지 위에 다수의 지역·지구등이 존재하고 있다. 그러나 토지 소유권에 절대적 영향을 미치는 지역·지구등의 지정 여부를 일목요연하게 소유자가 확인할 수 있는 방법이 없고, 중첩 지정된 지역·지구 안에서의 행위제한내용이 서로 모순되는 경우도 있어 어떠한 개발행위를 할 수 있는지 소유자가 손쉽게 알기 어려운 게 현실이다.

이는 경제·사회적 발전에 따라 소관부처별로 정책적 필요에 부응하여 개별 법률에 특정목적에 위한 다양한 지역·지구등을 신설함으

95) 자세한 내용은 김운섭, **청소년기본법의 기본이념해석론**, 법학연구 제13집(2003.12), 437면 이하 참조.

96) 문화체육공보위원회, **청소년기본법중개정법률안** 심사보고서(1995.11), 4면.

로써 지역·지구가 복잡다기화 되었고, 이로 인해 전체적으로는 14개 부처, 121개 법률에서 총 324개의 지역·지구등이 지정·운영되고 있고, 이 중 토지이용규제를 수반하는 지역·지구등은 11개 부처, 67개 법률에서 총 203개의 지역·지구등이 운용되고 있었다.⁹⁷⁾

이러한 문제점 때문에 일반 국민뿐만 아니라 대부분의 외국인, 기업인 역시 우리나라의 토지이용규제가 매우 많고 복잡하다고 인식하고 있으므로 토지이용규제의 단순화·투명화·정보화를 위한 법적 기반의 정비가 시급한 현안으로 대두되어 2005.12.7 법률 7715호로 성립된 것이 이 기본법이다.

이 기본법은 전체 24개조로 구성되어 있으며, 주요 내용으로는 새로운 토지이용규제를 수반하는 지역·지구 등의 신설을 원칙적으로 제한하되, 지역·지구 등을 신설하고자 하는 경우에는 입법예고 전에 기존 지역·지구등과의 중복성, 신설 목적의 명확성 등에 관하여 토지이용규제심의위원회의 심의를 거치도록 하고 있다. 그리고 개발사업을 시행하기 위한 지역·지구 등을 규정하는 법령 또는 자치법규에는 당해 사업지구 안에서 관계 행정기관의 장의 허가를 받아야 하는 건축물의 건축, 토지형질 변경 등의 행위를 구체적으로 규정하도록 하고, 이러한 기준에 맞추어 “도시개발법”에 의한 도시개발구역 등 6개 법률의 6개 지역·지구 등 안에서 허가대상행위의 범위를 통일적으로 규정하고 있다.

그리고 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역·지구 등을 지정하고자 하는 때에는 법령의 규정에 따라 직접 지정되는 경우, 국방상 기밀유지가 필요한 경우 등을 제외하고는 원칙적으로 주민의 의견을 들어야 하고, 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역·지구 등을 신설하거나 지역·지구 등 안에서 행위제한을 하는

97) 자세한 내용은 국회건설교통위원회, **토지이용규제기본법안에 관한 공청회**, 2005.10.19 자료 참조.

경우 건설교통부장관에게 통보하도록 하고, 건설교통부장관 및 지방자치단체의 장은 국토이용정보체계를 만들어 지역·지구 등의 지정내용, 행위제한내용, 규제안내서 등의 정보를 일반 국민에게 제공하도록 의무화하고 있다. 아울러 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 5년마다 지역·지구 등의 지정과 운영실적 등을 포함한 토지이용규제보고서를 작성하여 건설교통부장관에게 제출하고, 토지이용규제평가단이 이를 평가한 후 토지이용규제심의위원회의 심의를 거쳐 지역·지구 등의 통·폐합 등 제도개선을 추진하도록 규정하고 있다.

41. 해양수산발전기본법

해양분야에 있어서의 입법은 초기의 해운산업의 육성(대한해운공사법, 대한조선공사법), 선박에 대한 규제(선박관리법)에서 해양의 조사·관리 및 개발의 측면으로 이동하고 있으며, 이러한 경향을 반영한 대표적인 입법이 1987.12.4 법률 제3983호로 제정된 “해양개발기본법”이라 할 수 있다. 동 법에서는 정부로 하여금 해운개발에 관한 기본계획 및 시행계획에 관한 보고서를 국회에 제출하도록 하는 한편 해양개발에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 해양개발위원회를 설치하도록 규정하였다.

그러나 이 법은 제정당시 과학기술부 소관 법률로 제정되어 그 동안 행정환경의 변화에 따라 일부 보완이 이루어져 왔으나, 그 법령체계나 내용에 있어서 해양수산분야의 기본정책과 방향을 종합적이고 체계적으로 제시하는 데에는 미흡한 점이 많다는 지적이 제기되었고, 특히 정부에서 2000년도부터 해양한국발전프로그램이라는 사업명으로 추진되고 있는 정책을 법규에 명시하여 지원근거를 명확히 할 필요성이 있었으며, 그 결과 2002.5.13 법률 제6700호로 성립한 것이 이 기본법이다.

이 기본법은 4장 35개조로 구성되어 있으며, 정부는 해양 및 해양자원의 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 해양수산

발전기본계획을 10년마다 세워 시행하도록 하고, 해양수산발전기본계획과 해양개발 등에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 해양수산발전위원회를 두도록 하며, 해양수산부장관은 해양과학기술의 향상과 실용화·산업화를 촉진하기 위하여 해양과학기술개발계획을 세워 시행하도록 하고 있다. 또한 정부는 항만시설의 확충, 수산기술개발의 촉진, 해양개발 등과 관련된 신기술의 개발·사업화 지원 등 해양산업의 육성에 필요한 시책을 마련하여 시행하도록 규정하고 있다.

이 기본법에 대하여 제정당시의 국회 소관상임위원회의 심사보고에서는 “기본법은 해당분야의 기본정책 방향을 제시하는 선언적·프로그램적 규범을 많이 포함하고 있고, 각 개별법령의 모체가 된다는 점에서 동 법안의 실효성을 확보하기 위해서는 새로운 기본법이 제정되면, 이에 맞춘 개별법령들의 체계적인 정비가 뒤따라야 할 것”이라는 지적이 있다.⁹⁸⁾

42. 행정규제기본법

1980년대부터 과도한 규제에 의한 문제점과 이에 대한 개혁논의가 세계적으로 나타났으며, 우리의 경우에도 세계화·개방화가 이루어진 1980년대 후반부터 정부의 과도한 규제가 오히려 국가경쟁력을 저해하는 요인으로 작용한다는 인식하에 정부 스스로 규제완화 내지 개선에 관심을 보이기 시작하였다. 그리하여 정부는 “기업활동규제완화에 관한 특별조치법(1993.6.11 법률 제4560호)”, “행정규제및민원사무기본법(1994.1.7 법률 제4735호)”를 제정하여 법적 기반을 마련하고 행정쇄신위원회, 법령정비위원회, 경제행정규제개혁위원회, 기업활동규제심의위원회 등 각종 규제개혁기구의 설치로 규제개혁작업을 본격화하였다.

그러나 이러한 규제완화작업은 다원화된 추진기구로 인한 체계적이고 일관성있는 규제개혁활동 미흡, 금융·토지·공장설립 등 핵심규

98) 농림해양수산위원회, 해양수산발전기본법안 심사보고서(2002.4), 5면.

제에 대한 개혁부진, 규제완화외에 새로이 도입되는 신설규제에 대한 통제장치 결여 등의 문제점이 발생하였다. 그리하여 범정부적인 규제 개혁정책을 보다 실질적이고 강력하게 추진할 수 있도록 새로운 제도적 틀을 마련하여 이를 법적으로 뒷받침하기 위하여 1997.4.23 제1차 규제개혁추진회의에서 법률제정계획을 결정하여 1997.8.22 행정규제기본법이 법률 제5368호로 제정·공포되었다. 이에 따라 종전의 행정규제와 민원사무의 기본적 사항을 정한 행정규제및민원사무기본법은 “민원사무처리에관한법률(1997.8.22 법률 제5369호)”로 하고, 종전의 행정규제관리법을 폐지하였다(1997.8.22 법률 제5368호).

이 기본법은 5장 37개조로 구성되었으며, 행정규제에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 이 법을 적용하도록 하고, 지방자치단체의 행정규제에 대하여는 이 법이 정하는 취지에 따라 규제심사절차를 정하고 규제심사기구를 설치·운영하도록 하였다. 또한 행정규제의 효과적인 관리와 투명성을 확보하기 위하여 규제개혁위원회에 모든 행정규제의 등록을 의무화하고 그 목록을 국민에게 공표하도록 하는 한편 행정규제의 신설·강화시 계속하여 존속시켜야 할 명백한 사유가 있는 경우를 제외하고는 법령등에 5년이내에 규제존속기한을 설정하도록 하는 규제일몰제를 도입하였다. 규제정책을 심의·조정하고 규제심사·정비등을 종합적으로 추진하기 위하여 대통령소속하에 15인이상 20인이내의 위원으로 구성되는 규제개혁위원회를 설치하고, 규제개선업무를 능동적으로 추진하는 과정에서 발생한 결과에 대하여는 담당 공무원이 불이익을 당하지 아니하도록 하는 한편, 규제개선업무에 현저한 공로가 있는 공무원에 대해서는 포상과 인사상 우대조치를 할 수 있도록 규정하였다.⁹⁹⁾

99) 행정규제기본법은 기존 규제법 전반을 포괄하면서 또 향후 규제입법을 향도하는 일종의 정책법에 해당하는 것이라고 이해할 수 있을 것이다. 그것은 법해석론적 차원에서는 기존 개별 규제법의 해석·운용의 지침으로 작용하며, 또 입법정책론적 차원에서는 장래의 입법에 대한 입법의 방향을 제시하고 유도하는 입법형성의 거

43. 환경정책기본법

1960년부터 경제개발 5개년계획이 추진됨에 따라 많은 공장이 건설되는 등 각종 개발로 인하여 환경보전을 위한 대책이 문제되기 시작하였다. 이에 공해 등 생활환경의 파괴에 대한 관심이 제고되어 1963년 11월 “공해방지법”이 제정되었으나, 오염자체의 억제에 대해서만 소극적이고 미시적인 접근방법을 취하였으며 실제 정책집행에 있어서도 경제개발이라는 우선과제에 밀려있었다. 그 밖에 도시화에 따른 분뇨 기타 오물처리를 위하여 1961년 12월에는 “오물청소법”이, 1963년 12월에는 “독물및극물에관한법률”이 각각 제정되었다.

1970년대의 도시화·산업화의 급진전으로 환경문제가 심각하게 됨에 따라 공해방지법으로는 오염물질의 효율적인 관리가 어려워 1977. 12.31 동법을 폐지하고 새로이 “환경보전법”을 제정하였다. 동법에 의하여 비로소 환경기준이 설정되고 환경영향평가·특별대책지역지정제 등이 도입되어 적극적이고 종합적인 환경보전을 위한 법률로 전환하게 되었다. 그리고 해양오염물질을 제거하고 해양환경을 보전하기 위하여 1977년 12월 “해양오염방지법”을 제정하고, 1979년 12월에는 “합성수지폐기물처리사업법”을, 1983년 5월에는 “환경오염방지사업단법”을 각각 제정하였다. 또한 1986년 12월에는 환경보전법에 규정되어 있던 산업폐기물에 관한 규정과 오물청소법을 통합한 “폐기물관리법”을 제정하여 이원화되어 있던 폐기물관리에 관한 사항을 단일화하였다.

1990년에 이르러 환경문제를 전담하는 정부부처가 설치되는 한편 환경산업화와 경제구조의 고도화로 종래의 환경보전법으로는 다양화, 복잡화해가는 환경문제에 효과적으로 대처하기 곤란하여 이를 각 개별 단행법 6개법률(환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소

점이 된다고 볼 수 있다. 홍준형, 행정규제기본법의 내용과 문제점(상), 고시연구 1997.9, 66면.

음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 환경오염피해분쟁조정법)로 분리함과 동시에 헌법에 명시된 국민의 환경권을 실질적으로 보장하기 위하여 국가환경보전시책의 기본이념과 방향을 제시하고 환경관계법을 상호간의 합리적 체계를 정립하여 환경보전시책이 국가전체로서 유기적 연관하에 일관성있게 추진되도록 하기 위하여 “환경정책기본법”을 제정하게 되었다.¹⁰⁰⁾

이 기본법은 5장 41개조 구성되었으며¹⁰¹⁾, 환경오염의 원인을 발생하게 한 자는 오염된 환경의 회복과 피해구제등에 소요되는 비용을 부담하도록 하고, 정부는 매년 주요 환경보전시책의 추진상황에 관한 보고서를 국회에 제출하도록 하였다. 또한 환경오염이 현저한 지역을 특별대책지역으로 지정할 수 있도록 하며, 환경의 영향권별로 환경오염상태를 파악하고, 그 방지대책을 강구하기 위하여 영향권별 환경관리에 관한 사항을 규정하는 한편 환경보전에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 자는 환경영향평가서를 작성하여 환경처장관과 협의하도록 하고, 환경관계분쟁의 신속한 조정과 피해의 적정한 구제를 위하여 정부가 필요한 제도를 수립하도록 규정하고, 환경오염으로 인한 피해에 대한 사업자의 무과실책임을 규정하였다.¹⁰²⁾

100) 이 기본법은 미국의 “국가환경정책법”과 일본의 “공해대책기본법”을 참고로 하여 제정되었으며, 이 법률은 개별대책분야의 법률에 대한 모법으로서 환경에 관한 국민의 권리와 국가의 책무 등 환경정책에 대한 기본시책이 천명되어 있다. 이상돈, **환경정책기본법에 대한 고찰**, 공법연구 제21집(1993.7.), 162면 참조.

101) 이 기본법의 성격에 관하여는 “그 법적 성격이 규제법이나 집행법이 아닌 정책법이다. 환경관계의 개별대책법들의 헌법으로서의 지위를 가진다. 따라서 개별환경대책법의 기본내용에 관하여는 물론이거니와 환경에 관계되는 각종의 국가정책에 대하여도 구속력을 가지게 된다. 기본법의 성격은 환경정책의 기본원칙을 선언하는 정책법이지만, 경우에 따라서는 절차법 내지는 규제적 내용의 규정을 포함할 수도 있으며 이것이 정책법의 본질을 침해하는 것은 아니다”라고 한다. 전병성, **우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정**, 환경법연구 제14권(1992.9), 91-92면.

102) 이 기본법의 내용과 관련하여 “환경정책기본법은 유엔환경개발회의의 기초를 제공한 브런트랜드 위원회의 우리의 공동미래(Our Common Future)의 기본개념인 ESSD 이 알려진 후에 제정된 탓으로 이에 관한 요소를 반영하고 있어서 실로 자량이 아닐 수 없다”라고 한다. 자세한 내용은 이상돈, 전계논문, 170면 참조.

제 3 절 기본법의 유형별 분석 및 특징

I. 유형별 분석

지금까지 제정된 기본법에 관하여 그 제정배경과 목적, 규정내용 등으로부터 유형화하여 보면 다음과 같은 분류가 가능하며, 각각의 유형에 상응하여 그 의의와 거두는 역할도 달라질 수 있다고 생각된다. 아울러 각각의 기본법은 하나의 목적·의의만을 가지는 것이 아니라 복수의 목적·의의를 가지고 있는 것이 오히려 일반적이며, 어떠한 목적·의의를 어느 정도 가지는가는 논자에 따라 평가가 달라질 수 있다.¹⁰³⁾ 그 의미에서 그에 따른 분류는 어느 성격이 비교적 강인가라는 정도의 차이에 그치며, 절대적인 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.¹⁰⁴⁾ 그리고 예컨대, 제정당초에는 대책형의 성격이 강하였으나 그 후에 이념형 내지 정책형의 성격이 강하게 되고 있는 등 문제 상황이나 사회상황의 변화, 그 후의 개정 등에 따라서 제정당초에 있어서 유형과는 별도의 유형으로 분류하는 것이 타당한 것 등도 있다.¹⁰⁵⁾

103) 이와 관련하여 기본법의 내용적 특성에 따라 ①현장으로서의 기본법(특정한 정책분야에 대한 기본적 사항을 선언적 형태로 정하는 기본법), ②정책수단의 총괄규범으로서의 기본법(해당하는 분야의 정책에 대한 조정수단을 정하는 기본법), ③관리규범으로서의 기본법(특정한 분야에 대한 우월적 관리수단을 포함하는 기본법), ④특정분야의 종합법전으로서의 기본법(이념과 총괄적 정책수단과 개별적 행정수단을 모두 망라한 종합법전의 형태를 띠고 있는 기본법) 등으로 분류하기도 한다. 자세한 내용은 오준근, **기본법의 행정법학상 위치에 관한 법실증적 고찰**, 현대공법학의 과제(晴潭 최송화교수화갑기념), 박영사 2002, 618면 이하 참조.

104) 따라서 기본법의 내용이 망라적·추상적인 점 등도 있어서 개별 기본법이 어느 유형에 속하는가라는 점에 관해서도 논자에 따라 견해가 다를 수 있으며, 기본법의 유형화라 하더라도 그것은 상대적인 것에 그친다.

105) 참고로 일본의 경우에 이러한 유형구분을 하기도 한다. 즉, ①전혀 새로운 정책분야를 전개하기 위한 기본법(원자력기본법 등), ②종래의 기본정책을 크게 전환하기 위한 기본법(교육기본법 등), ③종래의 정책을 발전시키거나 중요도를 부각하기 위한 기본법(중소기업기본법 등), ④시책의 종합조정을 도모하기 위한 기본법(재해대책기본법 등)의 구분이 그것이다. 자세한 것은 江口洋一郎, **土地基本法の概要**,

1. 이념형

제도·정책에 관한 기본·이념·원칙을 정하는 것을 주목적으로 한 것으로서 “관광기본법”, “교육기본법”이 이념형의 전형적인 사례이다. “사회보장기본법”은 그 규정사항 등에서 본다면 정책형에 속하는 것으로 생각되나 그 거두어온 역할의 비중을 고려하면 이념형으로 분류하는 것도 가능하다. 또한 “국토기본법”은 그 제정된 배경, 목적으로 본다면 대책형에 속할 수 있으나, 상황이 변화한 현재에 있어서 그것이 지니는 의미로 본다면 오히려 이념형으로서 위치할 수 있다고 생각된다.

또한 이 형의 기본법은 그 분야에 있어서 지도법으로서 기본적인 이념·원칙 등을 정하고 있을 뿐 아니라 이를 국민에게 널리 제시한다는 역할도 담당하고 있으며 그 의미에서 선언형이라고 할 수 있다.

2. 정책형

각각의 행정분야에 있어서 국가의 정책·제도의 목표·방향·대강 등을 제시하고 그것을 토대로 정부에 대하여 시책의 추진을 촉구하는 것으로서 “농업·농촌기본법”, “중소기업기본법”, “과학기술기본법”을 필두로 한 정책을 중심으로 하는 다수의 기본법이 이 유형에 속하며, 기본법이라고 한다면 이 유형의 기본법을 상정한 모습으로 논의되는 경우가 많다. 또한 “환경정책기본법”, “건강가정기본법”, “여성발전기본법”도 이 유형에 일단 분류될 수 있으나, 단순히 정책을 제시할 뿐 아니라 새로운 이념·가치와 그에 대응하는 새로운 사회방식을 제시하고 그에 관한 사회의 의식개혁을 요구하는 점에서 본다면 이념형의 색채도 강하다고 생각된다.

ジュリスト 제952호(1990.3.15), 34-35면.

3. 대책형

일정한 행정상의 대책의 기본을 정하고 사회질서의 유지, 복지향상, 피해의 예방·구제 등을 도모하기 위한 대책입법으로서의 성격을 가지는 것으로서 “재난및안전관리기본법”, “민방위기본법”, “저출산·고령사회기본법”, “토지이용규제기본법” 등이 이 유형에 속한다. 그리고 대책형이라 하더라도 대책으로서 정책에 관하여 정하고 있는 점에서 정책형과의 구별은 어디까지나 상대적이며, 또한 내용이나 그 구체성의 정도는 법률에 따라서 매우 차이가 있고, “재난및안전관리기본법”, “소방기본법” 등은 현실로 파생하는 사태에 대처 내지 그것을 예방하기 위한 조치 등에 관하여 정하는 전형적인 대책형의 기본법인데 대하여, 다른 법률은 그 내용이 추상적인 것이 많아 이념형 내지 정책형의 성격도 공유하는 것으로 볼 수 있다.

4. 개혁추진형

최근 새로운 유형으로서 개혁추진을 위한 기본법이 다수 제정되고 있다. 이것은 국정상의 중요과제로 되어 있는 특정개혁을 확실히 추진하기 위하여 법률의 형식을 사용한 것으로서 개혁의 기본이념·기본방침을 명시하고 스스로 그 개혁의 프로그램을 정하거나 개혁추진을 위한 계획을 규정하고 있는 점이 특징이다. 여기에 속하는 것으로는 “철도산업발전기본법”, “행정규제기본법”, “부담금관리기본법”, “정부산하기관관리기본법”, “정부업무등의평가에관한기본법” 등이다. 이들 개혁추진형의 기본법은 그곳에서 정하는 개혁을 실시하기 위한 법률이 제정되어 실시됨으로써 기본적으로 그 역할이 종료되는 것이며, 특정개혁을 추진하기 위한 개별적인 것으로 구성되는 이른바 조치법적인 성격을 가지는 것도 있다.

5. 검토

이상 가운데 2~4의 유형은 주로 정부에 대하여 제도나 시책의 이념·방향성을 제시하고 그 추진을 촉진하는 전형적인 정책법의 성격을 가지나, 그 가운데에는 문제나 사항의 중요성·중대성 내지 국가의 자세나 사회·제도가 갖추어야 할 모습을 국민이나 관계자 등에게 널리 인식시키고 이해를 구하는데 특히 중점을 두는 것도 있다.¹⁰⁶⁾ 기본법이라면 다소 그러한 기능·성격을 가지고 있는 것이라 할 수 있으나 특히, 기본적으로 정책이나 대책의 방향성과 그 추진에 관하여 규정하고 있지만 실제로는 기본법을 제정함으로써 국민 등에게 메시지를 전달하거나 지시하고 그것을 통하여 사회의 인식·이해와 의식개혁을 추진하는 사회적 효과·학습효과 내지 그에 따른 사회적 환경의 양성·정비의 측에 중점을 두고 이를 기대하는 기본법의 경우에는 위의 분류와는 별도로 메시지형·어필형이라는 위치를 부여할 수도 있다. 이 메시지형·어필형은 앞서 언급한 선언형이라는 관점과 유사한 점도 있으나, 여하튼 이러한 유형은 의도하려는 정책메시지를 국민에 대하여 발신하기 위하여 가장 권위가 있고 효과적인 매체로서 기본법이라는 법률을 활용하려는 것으로서, 기본법을 사회에 기능시키기 위한 하나의 수단으로 하는 것이다.

II. 기본법의 규정적 특징

기본법에 있어서는 각각의 분야에 있어서 제도·정책에 관한 이념, 원칙, 기본방침, 대강 등이 제시되어 그것에 연유한 시책·조치를 강구하여야 할 취지를 정하는 것이 일반적이다. 그리고 기본법은 각각

106) 예컨대, “저출산·고령사회기본법”은 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는데 중점을 두고 있으며, 저출산의 문제가 충분히 인식되지 않으므로 문제의 중대성과 그것에의 대응필요성을 국민들에게 인식·이해시킬 수 있도록 제정된 것이라 할 수 있고, 그 취지는 목적규정에 잘 표현되어 있다.

의 분야에 있어서 이른바 모범 내지 지침법으로서의 위치가 부여되어 제도나 정책의 방향을 제시하고 다른 법령이나 행정을 지도·유도하는 것으로 파악되고 있다.

이러한 점으로 인하여 기본법에서 정하는 내용은 포괄적이고 추상적인 것에 그치는 경우가 많고 프로그램규정 내지 훈시적 규정¹⁰⁷⁾이 그 대부분으로 구성되어 있는 상황이다. 예컨대, 그 규정은 “강구한다” “노력한다”라는 표현에 그치고 “하여야 한다”라고 표현하는 경우에도 그 내용은 추상적인 것에 그치며 “필요한”, “적절한”이라는 수식어가 강구하여야 하는 “시책”이나 “조치”에 부가되는 등 매우 폭넓게 되어있는 사례가 많다.¹⁰⁸⁾ 또한 국민의 권리의무에 직접 관련하는 규정은 거의 없고 가령 권리의무에 관하여 규정할 필요가 있는 경우에도 구체적인 규정은 개별법에 맡기고 대강이나 방향성을 제시하는 것으로 그치는 것이 일반적이다.

이에 대하여 “민방위기본법”, “재난및안전관리기본법” 등은 국민의 권리제한이나 의무부과 등과 관련되는 실체적인 규정을 두는 등¹⁰⁹⁾

107) 프로그램규정·훈시규정이 여러 가지 의미로 사용되고 일부 내용적으로 중복하는 것도 있으나, 여기서는 “프로그램규정”은 정책의 지침을 정하는데 그치며 법적 구속력이나 재판규범성을 지니지 않는 규정을 지칭하며, “훈시규정”은 공공기관등에 의무를 부과하는 규정이나 이에 위반하더라도 행위의 효력에는 별도의 영향이 없으며 나아가서는 사인등이 그 규정에 위반하더라도 그 위반행위의 효력에는 영향이 없고, 위반행위에 대한 벌칙등의 제재조치도 수반하지 않는 규정을 널리 지칭하는 것으로 사용한다. 또한 기본법의 규정에 관하여는 그외에 “선언규정”이라는 표현이 행해지기도 하나 선언규정은 프로그램규정과 거의 같은 의미로 사용되고 있으며 이념이나 정책방향 등을 제시하는데 그치며 법적인 효과가 발생하지 않는 것을 지칭한다.

108) 예컨대, 건강가정기본법 제9조(가족해체 예방)의 제1항에서 “가족구성원 모두는 가족해체를 예방하기 위하여 노력하여야 한다”라는 규정과 제2항의 “국가 및 지방자치단체는 가족해체를 예방하기 위하여 필요한 제도와 시책을 강구하여야 한다”라는 규정 등이 이에 해당한다.

109) “민방위기본법”에서는 민방위대의 편성, 교육훈련, 동원 등에 관하여 규정하고 있고 “재난및안전관리기본법”에서는 예컨대 재난응급대책으로서 동원명령, 대피명령, 통행제한 등에 관하여 규정하고 있는 등 국민의 권리의무에 직접 관련하는 규정이 많다.

어느 정도 완결적인 규정으로 되어 있으며 구체적인 내용을 개별법에 전부 맡기는 형식을 취하고 있지는 않다. 따라서 이들 기본법은 기본법으로서는 예외적인 것으로 위치할 수 있다.¹¹⁰⁾

이와 같은 규정상의 특징을 보는 경우 기본법으로 제정하는 것이라면 방향성만을 정하는 추상적인 내용에 그쳐야 할 것인지, 실제적인 규정은 두지 말아야 할 것인지가 문제된다.¹¹¹⁾ 기본법이라고 하는 이상 그 대상으로 하는 분야나 사항에 관한 기본이나 이념·원칙·방침 등에 관하여 정하고 그에 관련되는 제도·정책의 종합화·체계화를 도모하는 것이 요구되는 것이므로, 그러한 실질을 구비하지 않음에도 불구하고 그 형식이나 성격에서 기본법이라는 명칭을 제명에 붙이는 것은 타당하다고는 할 수 없다. 다만, 그렇다고 하여 제도나 정책의 방향성, 지침 등만을 정하는 기본법이라는 것이 인정되지 않는다거나 적당하지 않다고 주장하는 것은 물론 아니다. 요컨대, 내용적으로 기본법이라고 부르기에 적합한 것을 정하고 또한 실제로 그러한 것으로서 위치할 수 있는가의 문제로서, 그에 해당하는 한에서는 추상적인 규정만으로 구성되거나 실제적인 규정도 포함하고 있는 등 어떠한 구성·형식을 취하던 그다지 중요한 것은 아니다.

또한 기본법의 규정은 주로 정부에 대하여 그곳에 제시된 지침 등에 의거하여 시책의 책정·추진을 요구하는 형식으로 되어 있다. 이 점에서 기본법에서는 수범자가 “국가”로 되어 있는 규정과 “정부”로

110) 1995년 11월 21일 정부에서 제출한 청소년기본법개정안에 대한 상임위원회의 심사보고에서는 “청소년기본법은 선언적 규정이 대부분인 타 기본법과는 달리, 청소년지도자의 양성·배치 수련시설의 설치·운영, 청소년개발원 및 상담원, 청소년기금운용 등 청소년육성을 위한 전반적이고 세부적인 사항이 모두 포함된 시행법적인 성격을 띤 실질적 육성법이라 할 수 있다”는 지적이 주목된다. 문화체육공보위원회, 청소년기본법중개정법률안 심사보고서(1995.11), 4면.

111) 현행 기본법에 관하여는 방향성만을 정하고 있거나 기존의 기본법과 같은 구성·규정으로 한 것 등 그 추상적인 성격이나 형식으로부터 입안자 등의 감각적인 판단으로 기본법이라고 명칭된 것도 있다.

되어 있는 규정 등이 많으며, 전자의 국가에는 정부뿐 아니라 국회 등도 포함되나 그 경우에도 그 지시는 제1차적으로는 정부를 지칭하는 것이라 볼 수 있다.¹¹²⁾ 그리고 기본법은 정부에 대하여 임무나 지시를 부여함으로써 정책과정을 내용과 방법의 양면에서 통제하게 되는 것이다. 또한 대부분의 기본법은 시책에 관한 기본적인 지침·방향과 그것을 추진하기 위한 체제의 정비 등 정부의 권한과 활동의 기준·절차, 조직에 관하여 개괄적으로 규정하는 이른바 조직규범으로서 구성되어 있는 등 그 법률의 성격면에서 작용법이라기 보다는 조직법적인 색채가 강하다고 할 수 있다.

한편 기본법이 정부의 시책책정·실시와 활동에 관하여 틀을 정하고 그것을 촉진하더라도 그 규정내용의 추상성으로 인하여 구체적인 내용·실시·운용에 관해서는 대폭 행정부의 재량에 맡겨지게 되는 경우가 많다. 그 의미에서 실제로는 정책과정을 규율한다기 보다는 정책의 구체화에 관하여 정부의 행정과정에 맡기는 측면이 강하다고 생각된다. 따라서 기본법의 규정으로부터 직접 국민의 구체적인 권리·의무가 도출되는 것이 아니며, 그것이 재판규범으로서 기능하는 사례는 거의 없다고 할 수 있다.¹¹³⁾ 다른 한편 기본법의 규정 그 자체는 재판규범이 되는 것이 아니라 할지라도 그곳에서 규정하는 이념과

112) 한편 다수부처의 이해관계가 개재되어 있는 기본법의 경우에 법문중의 “정부”라는 표현은 각각의 정책형성과 그 집행에 해당되는 기능을 지닌 정부부처에 권한이 분산 귀속되어 행사될 가능성이 높으며, 그럴 경우 정책결정 집행에 대한 부처나름대로의 타당성 논리에 자칫 기본법의 위상이 공동화될 우려가 있다는 지적도 있다. 강경근, 전계논문, 32면.

113) 참고로 과학기술기본법의 제정에 즈음하여 소관상임위원회의 심사보고서에서 “이 기본법안은 국가적 차원의 과학기술정책에 대한 총괄규범으로서의 성격과 개별 과학기술관련법령의 일반법으로서의 성격을 가지고 있는 종합적인 취지의 법안으로서 다만, 이 법안은 과학기술진흥법과 과학기술혁신을위한특별법을 통합하여 발전적으로 제정되는 대체법적 성격을 지닌 법으로, 기본법의 특성상 선언적·정책적 규범을 많이 포함하고 있기 때문에 그 실효성을 확보하기 위해서는 앞으로 이 기본법의 이념에 맞게 과학기술관련 개별법령들에 대한 체계적인 정비가 뒤따라야 할 것으로 보인다”라고 언급하고 있다. 과학기술정보통신위원회, 과학기술기본법안 심사보고서(2000.12), 4면 이하 참조.

원칙이 그 하에 있는 법령의 규정의 해석·적용에 영향을 미치며 구체적인 사건의 처리에 있어서 고려될 수는 있을 것이다.¹¹⁴⁾ 다만, 현행 기본법의 규정내용이 구체적인 사건에서 법관에 의하여 원용될 수 있는 이념이나 원칙을 정하고 있는 경우는 그리 많지 않다.

이러한 점에서 현행 기본법의 규정이나 내용에 관해서는 법률규정으로서 적합하지 않다거나 법률의 형식으로 정하는 것은 적당하지 않다는 지적도 있다. 확실히 현행 기본법의 규정만을 보는 한 그러한 비판을 받는 것도 당연하다고 생각되나, 국정의 중요분야에 있어서 제도·정책의 기본에 관하여 종합적으로 정하고 있는 기본법의 위치로부터 볼 때 어느 정도 추상적인 내용도 부득이한 면이 있으며, 현행 기본법이 전부 옹호할 가치있는 것인지는 별도의 문제로 하더라도 일정한 의미를 가지는 점도 있지 않을까 생각된다. 이 점에 관해서는 후에 다시 살펴보기로 한다.

그리고 기본법의 제정에 있어서는 그곳에서 대상으로 하는 사항에 관련하여 국민등의 권리에 관하여 규정하는 경우에 문제가 되는 점이 적지 않다. 권리로 규정된 것이 권리로서 기능할 수 있기 위해서는 그 내실이 명확하거나 그 실효성을 확보하기 위한 조치등에 관하여 규정될 것이 필요하나, 현재의 일부 기본법과 같이 추상적인 프로그램규정만으로 구성할 경우 그 내실도 명확하지 않고 단지 문언으로서

114) 농업·농촌기본법에서는 농업·농촌시책의 기본방향으로서 제5조에서 “국가 및 지방자치단체는 농업시책을 수립·시행함에 있어서 시장경제원리를 바탕으로 한 효율성을 추구하되, 농업의 공익적 기능을 고려하여야 한다”라고 규정하여 취하여야 할 시책의 방향성을 보다 명확히 하여 개별법령의 정비와 시책의 충실을 촉진하는 지침이 되는 점이 그 의의로서 설명되고 있으나, 반드시 법적 의미나 효과를 가지는 것으로서 규정되고 있는 것은 아니다. 이와 유사한 사례로서 산림기본법 제5조에서 시책의 기본방향을 규정하고 있고, 행정규제기본법 제5조에서는 “①국가 또는 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하고, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다. ②국가와 지방자치단체는 국민의 생명·보건과 환경등을 보호하기 위한 규제를 실효성 있게 정하여야 한다. ③규제의 대상과 수단은 규제의 목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위안에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다”라고 정하고 있다.

만 권리라고 규정하는 것으로는 법적인 의미나 효과를 가질 수 없을 것이다. 다만, 이 경우에도 그 내용에 따라서는 기본법의 다른 규정이나 관련법령의 규정의 해석지침이 될 수는 있다.¹¹⁵⁾

Ⅲ. 기본법의 법형식상의 특징

이상과 같은 규범으로서의 특색외에 현행 기본법에 관하여는 이념, 시책의 기본적인 방향·방식, 책무 등에 관한 총칙적 사항, 시책의 매뉴 등 시책의 추진체제를 그 기본적인 구성요소·내용으로 하는 것으로 구성되어 있으며 그곳에는 다음과 같은 법형식상 일정한 특징과 경향을 찾아볼 수 있다.

【 현행 기본법의 구성체계 】

법률명	조문구성	주요내용	비고
(1) 건강가정 기본법	5장 36개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 건강가정정책 제3장 건강가정사업 제4장 건강가정전담조직 등 제5장 보칙	· 일부개정 (2005.3.24)
(2) 건설산업 기본법	11장 101개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 건설업의 등록 제3장 도급 및 하도급계약 제4장 시공 및 기술관리 제5장 경영합리화와 중소기업자 지원 제6장 건설업자의 단체 제7장 건설관련 공제조합 제8장 건설분쟁조정위원회 제9장 시정명령등 제10장 보칙 제11장 벌칙	· 일부개정 (2005.11.8)

115) “여성발전기본법은 남녀평등과 여성발전에 관한 기존의 다른 법령에 우선적 효력을 가지거나 적어도 관계법령을 제정 또는 개정하는 경우 부합되어야 할 입법기준이 되는 것으로 보아야 할 것이다. 이에 따라 기본법에 모순되는 다른 법의 제정은 사실상 제한된다”, 김엘림, 전개논문 51면 이하.

제 3 절 기본법의 유형별 분석 및 특징

법률명	조문구성	주요내용	비고
(3) 고용정책 기본법	7장 32개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 고용정보등의 수집·제공 제3장 직업능력의 개발등 제4장 근로자등의 고용촉진의 지원 제5장 사업주의 인력확보의 지원 제6장 고용조정지원 및 고용안정대책 제7장 보칙	· 일부개정 (2004.12.31)
(4) 과학기술 기본법	5장 33개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 과학기술정책의 수립 및 추진 체제 제3장 과학기술 연구개발 추진 제4장 과학기술투자 및 인력자원의 확충 제5장 과학기술기반 강화 및 혁신환 경조성	· 일부개정 (2004.9.23)
(5) 관광 기본법	14개 조로 구성	제2조 정부의 시책 제3조 관광진흥계획수립 제4조 연차보고 제14조 관광진흥개발기금	· 일부개정 (2000.1.12)
(6) 교육 기본법	3장 29개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 교육당사자 제3장 교육의 진흥	· 일부개정 (2005.11.8)
(7) 국가보훈 기본법	4장 30개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 국가보훈발전기본계획 및 추진 체제 제3장 예우 및 지원 제4장 보훈문화의 창달	
(8) 국가표준 기본법	5장 31개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 국가표준제도의 확립 제3장 국가표준제도의 선진화 제4장 국가표준체계의 운영 및 관리 제5장 보칙	· 일부개정 (2004.9.23)
(9) 국세 기본법	9장 86개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 국세부과와 세법적용 제3장 납세의무 제4장 국세와 일반채권과의 관계 제5장 과세 제6장 국세환급금과 국세환급가산금 제7장 심사와 심판 제7장의2 납세자의 권리 제8장 보칙	· 일부개정 (2005.7.13)

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률명	조문구성	주요내용	비고
(10) 국어 기본법	5장 27개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 국어발전기본계획의 수립 등 제3장 국어사용의 촉진 및 보급 제4장 국어능력의 향상 제5장 보칙	
(11) 국토 기본법	6장 33개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 국토계획의 수립 등 제3장 국토계획의 효율적 추진 제4장 국토정보체계의 구축 등 제5장 국토정책위원회 제6장 보칙	
(12) 근로자복지 기 본 법	8장 60개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 근로자의 주거안정 제3장 근로자의 생활안정 및 재산형성 제4장 근로자 신용보증 지원 제5장 우리사주제도 제6장 근로자복지시설 등에 대한 지원 제7장 근로자복지진흥기금 제8장 보칙	· 일부개정 (2005.3.31)
(13) 기금관리 기 본 법	33개 조로 구성	제2조의2 (기금설치의 제한) 제3조의3 (중·장기 기금운용계획의 수립) 제3조의4 (기금신설에 관한 심사) 제7조 (기금운용계획안의 국회제출 등) 제12조 (기금운용의 감독·평가)	· 일부개정 (2005.7.18)
(14) 농업·농촌 기 본 법	8장 48개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 농업·농촌시책의 기본방향 제3장 농업구조개선 제4장 농산물의 수급안정 및 유통개선 제5장 농산물의 교역 및 국제협력 제6장 농촌지역개발 및 소득지원 제7장 농업·농촌발전계획의 추진 제8장 보칙	· 일부개정 (2003.12.11)
(15) 문화산업진 흥 기본법	6장 45개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 창업·제작·유통 제3장 문화산업 기반조성 제4장 한국문화산업진흥위원회 제5장 문화산업진흥기금 제6장 보칙	· 일부개정 (2005.7.21)

법률명	조문구성	주요내용	비고
(16) 민방위 기본법	34개 조로 구성	제5조 (중앙민방위협의회) 제7조 (총괄 및 집행기관) 제10조 (기본계획) 제17조 (조직) 제21조의3 (민방위훈련)	· 일부개정 (2005.3.24)
(17) 보건의료 기본법	7장 57개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 보건의료에 관한 국민의 권리와 의무 제3장 보건의료발전계획의 수립·시행 제4장 보건의료자원의 관리 등 제5장 보건의료의 제공과 이용 제6장 보건의료의 육성·발전 등 제7장 보건의료통계·정보관리	· 일부개정 (2003.5.29)
(18) 부담금관리 기본법	10개 조로 구성	제5조 (부담금부과의 원칙) 제6조 (부담금의 신설에 관한 심사) 제9조 (부담금운용심의위원회)	· 일부개정 (2005.12.7)
(19) 사회보장 기본법	4장 35개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 사회보장을 받을 권리등 제3장 사회보장심의위원회등 제4장 사회보장제도의 운영	· 일부개정 (2005.1.27)
(20) 산림 기본법	7장 30개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 시책의 기본방향 제3장 산림기본계획의 수립 등 제4장 산림의 보전 및 이용 제5장 산림의 공익기능 증진 등 제6장 임업의 육성 제7장 국유림 관리 및 산촌진흥	
(21) 소방 기본법	10장 57개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 소방장비 및 소방용수시설 등 제3장 화재의 예방과 경계(경계) 제4장 소방활동 제5장 화재의 조사 제6장 구조 및 구급 제7장 의용소방대 제8장 한국소방안전협회 및 한국소방 검정공사 제9장 보칙 제10장 벌칙	· 일부개정 (2005.8.4)

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률명	조문구성	주요내용	비고
(22) 여성발전 기본법	6장 35개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 여성정책 기본계획등 제3장 여성정책의 기본시책 제4장 여성발전기금 제5장 여성단체의 지원등 제6장 보칙	· 일부개정 (2005.3.24)
(23) 영상진흥 기본법	16개 조로 구성	제3조 (다른 법률과의 관계) 제5조 (정부의 시책) 제6조 (법제상의 조치 등) 제12조 (영상관련진흥재원의 운용)	
(24) 인적자원개 발기본법	13개 조로 구성	제3조 (다른 법률과의 관계) 제5조 (인적자원개발기본계획 등의 수립) 제12조 (인적자원개발지원센터의 지정)	
(25) 자격 기본법	5장 35개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 국가자격 제3장 민간자격 제4장 자격의 효력 제5장 보칙	· 일부개정 (2005.3.31)
(26) 자원봉사활 동 기본법	20개 조로 구성	제4조 (국가 및 지방자치단체의 책무) 제8조 (자원봉사진흥위원회) 제9조 (자원봉사활동의 진흥에 관한 국가기본계획의 수립) 제17조 (한국자원봉사협의회)	
(27) 재난및안전 관리기본법	10장 81개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 안전관리기구 및 기능 제3장 안전관리계획 제4장 재난의 예방 제5장 응급대책 제6장 긴급구조 제7장 특별재난지역의 선포 및 복구 제8장 재정 및 보상 등 제9장 보칙 제10장 벌칙	

법률명	조문구성	주요내용	비고
(28) 저출산·고령사회 기본법	4장 32개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 저출산·고령사회정책의 기본 방향 제3장 저출산·고령사회정책의 수립 및 추진체계 제4장 보칙	
(29) 전기통신 기본법	8장 53개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 전기통신기술의 진흥 제3장 전기통신설비 제4장 전기통신기자재의 관리 제5장 통신위원회 제5장의2 통신재난관리 제6장 보칙 제7장 벌칙	· 일부개정 (2004.12.31)
(30) 전자거래 기본법	9장 86개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 전자문서 제3장 전자거래의 안전성 확보 및 소 비자보호 제4장 전자거래기본정책의 수립 및 추 진체계 제5장 전자거래의 촉진 및 기반조성 제5장의2 공인전자문서보관소 제6장 전자거래분쟁조정위원회 제7장 보칙 제8장 벌칙	· 일부개정 (2005.3.31)
(31) 정보화촉진 기본법	7장 37개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 정보화촉진등을 위한 계획의 수 립과 추진체계 제2장의2 국가사회 정보화의 촉진 제3장 정보통신산업의 기반조성 제4장 정보통신기반의 고도화 제5장 정보통신진흥기금 제6장 보칙	· 일부개정 (2004.12.30)
(32) 정부산하기관 관리 기본법	17개 조로 구성	제8조 (정부산하기관운영위원회) 제11조 (경영실적 평가) 제17조 (고객헌장 등)	· 일부개정 (2004.9.23)
(33) 정부업무등 의평가에관 한기본법	6장 28개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 평가의 종류 및 대상 제3장 평가의 절차 제4장 평가결과의 활용 제5장 정책평가위원회 등 제6장 평가제도의 발전	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률명	조문구성	주요내용	비고
(34) 정부투자기관 관리 기본법	31개 조로 구성	제4조 (정부투자기관운영위원회) 제7조 (경영실적평가) 제13조의3 (사장추천위원회) 제26조의2 (경영공시)	· 일부개정 (2000.1.28)
(35) 중소기업 기 본 법	21개 조로 구성	제6조 (경영합리화 및 기술향상) 제13조 (중소기업자의 조직화) 제17조 (지방소재 중소기업의 육성) 제20조 (연차보고)	· 일부개정 (1998.2.2)
(36) 지방자치단 체기금관리 기 본 법	20개 조로 구성	제3조 (기금의 설치제한) 제5조 (기금의 관리 및 운용원칙) 제13조 (기금운용심의위원회) 제17조 (지역발전협력기금의 설치· 운용)	
(37) 진실·화해 를 위 한 과거사정리 기 본 법	6장 47개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 위원회의 구성과 운영 제3장 위원회의 업무와 권한 제4장 화해를 위한 국가와 위원회의 조치 제5장 보칙 제6장 벌칙	
(38) 철도산업발 전 기본법	6장 42개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 철도산업 발전기반의 조성 제3장 철도안전 및 이용자 보호 제4장 철도산업구조개혁의 추진 제5장 보칙 제6장 벌칙	· 일부개정 (2004.9.23)
(39) 청소년 기본법	10장 66개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 청소년육성정책의 총괄·조정 제3장 청소년위원회 제4장 청소년시설 제5장 청소년지도자 제6장 청소년단체 제7장 청소년활동 및 복지 등 제8장 청소년육성기금 제9장 보칙 제10장 벌칙	일부개정 2005.3.31

법률명	조문구성	주요내용	비고
(40) 토지이용규 제 기본법	24개 조로 구성	제3조 (다른 법률과의 관계) 제4조 (토지이용규제의 투명성 확보) 제15조 (토지이용규제심의위원회)	
(41) 해양수산발 전기본법	4장 35개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 해양수산정책의 수립 및 추진 체제 제3장 해양개발등 제4장 해양수산발전 기반 및 환경조성	
(42) 행정규제 기 본 법	5장 37개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 규제의 신설·강화에 대한 원 칙과 심사 제3장 기존규제의 정비 제4장 규제개혁위원회 제5장 보칙	· 일부개정 (1998.2.28)
(43) 환경정책 기 본 법	5장 59개 조로 구성	제1장 총칙 제2장 환경보전 계획수립등 제3장 법제 및 재정상의 조치 제4장 환경보전자문위원회 제5장 보칙	· 일부개정 (2005.5.31)

1. 이념규정

기본법에서는 그 총칙적인 부분에 기본적인 이념이나 원칙에 관한 규정을 두는 사례가 많다. 이념규정은 일반적으로 제정배경, 시책의 방향성, 기본적인 고려, 원칙 등을 명시하기 위하여 두는 것이며, 그곳에 규정되는 이념 등은¹¹⁶⁾ 기본법의 규정이나 관련법령의 해석·운용의 지침이 될 수 있다.¹¹⁷⁾ 그러나 현실로 그곳에 규정되는 내용은

116) 법령에서는 기본이념과 기본적 이념이 사용되어 기본이념은 그 규정하는 시책이나 기본적 사항에 관한 이념을 말하는데 대하여 기본적 이념은 그들에 관련하는 사항등에 관한 이념을 말하는 것으로 되어 있다.

117) 기본법에서는 책무규정에서 기본이념에 따라야 할 취지를 규정하는 경우가 많

추상성이 높고 또한 내용적으로도 각종 잡다한 것으로 되어 있는 것도 있으며 실제로 해석·운용의 지침 내지 원리가 되거나 다른 규정의 해석에 있어서 감안되는 것은 앞서도 언급한 대로 그다지 많지는 않다. 그 외에 이념과는 별도로 “청소년기본법”에서는 시책의 책정·실시에 관련된 추진방향에 관한 규정을 두는 것도 있다.

【기본이념을 규정한 입법례】

법률명	규정내용	비고
(1) 건강가정 기본법	제2조(기본이념) 가정은 개인의 기본적인 욕구를 충족시키고 사회통합을 위하여 기능할 수 있도록 유지·발전되어야 한다.	
(2) 건설산업 기본법	제3조(기본이념) 이 법은 건설산업을 설계, 감리, 시공, 사업관리, 유지관리등 각 분야에 걸쳐 국제경쟁력을 갖추도록 균형있게 발전시켜 나감으로써 국민경제와 국민의 생활안전에 기여함을 기본이념으로 한다.	
(4) 과학기술 기본법	제2조(기본이념) 이 법은 과학기술혁신이 인간존엄을 바탕으로 하여 자연환경 및 사회윤리적 가치와 조화를 이루도록 하고 경제·사회발전의 원동력이 되도록 하며, 과학기술인의 자율성과 창의성이 존중되도록 하고, 자연과학과 인문·사회과학이 상호 균형적으로 연계·발전되도록 함을 기본이념으로 한다.	
(6) 교육기본법	제2조 (교육이념) 교육은 홍익인간의 이념아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영의 이상을 실현하는데 이바지하게 함을 목적으로 한다.	

으나 이러한 규정의 유무에 관계없이 이념규정은 각조항의 해석·운용에서 감안되게 된다.

법률명	규 정 내 용	비 고
(7) 국가보훈 기 본 법	제2조(기본이념) 대한민국의 오늘은 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 분들의 숭고한 정신 위에 이룩된 것이므로 우리와 우리의 후손들이 그 정신을 기억하고 선양하며, 이를 정신적 토대로 삼아 국민통합과 국가발전에 기여하는 것을 국가보훈의 기본이념으로 한다.	
(10) 국어기본법	제2조(기본이념) 국가와 국민은 국어가 민족 제일의 문화유산이며 문화창조의 원동력임을 깊이 인식하여 국어발전에 적극적으로 힘쓰으로써 민족문화의 정체성을 확립하고 국어를 잘 보전하여 후손에게 계승할 수 있도록 하여야 한다.	
(11) 국토기본법	제2조(국토관리의 기본이념) 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다.	
(14) 농업·농촌 기 본 법	제2조(기본이념) 농업은 국민의 식량을 안정적으로 공급하고 국토환경보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국가경제의 조화로운 발전의 기반이 되도록 하고, 농업인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 하며, 농촌은 고유한 전통과 문화를 보존하는 풍요로운 산업·생활공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 승계되도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.	
(17) 보건의료 기 본 법	제2조(기본이념) 이 법은 보건의료를 통하여 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 수 있도록 하고 국민 개개인이 건강한 삶을 영위할 수 있도록 제도와 여건을 조성하며, 보건의료의 형평과 효율의 조화를 기할 수 있도록 함으로써 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 기본이념으로 한다.	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률명	규 정 내 용	비 고
(19) 사회보장 기 본 법	제2조(기본이념) 사회보장은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 기함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본이념으로 한다.	
(20) 산림기본법	제2조(기본이념) 산림은 국토환경을 보전하고 임산물을 생산하는 기반으로서 국가발전과 생명체의 생존을 위하여 없어서는 안될 중요한 자산이므로 산림의 보전과 이용을 조화롭게 함으로써 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.	
(22) 여성발전 기 본 법	제2조 (기본이념) 이 법은 개인의 존엄을 기초로 하여 남녀평등의 촉진, 모성의 보호, 성차별적 의식의 해소 및 여성의 능력개발을 통하여 건강한 가정의 구현과 국가 및 사회의 발전에 남녀가 공동으로 참여하고 책임을 분담할 수 있도록 함을 그 기본이념으로 한다.	
(27) 재난및안전 관리기본법	제2조(기본이념) 이 법은 재난을 예방하고 재난이 발생하는 경우 그 피해를 최소한으로 줄이는 것이 국가 및 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 하는 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다.	
(28) 저출산·고령 사회 기본법	제2조(기본이념) 이 법은 국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다.	

법률명	규 정 내 용	비 고
(39) 청 소 년 기 본 법	<p>제2조(기본이념) ①청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 민주시민으로 자랄 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.</p> <p>②제1항의 기본이념을 구현하기 위한 장기적·종합적 청소년육성정책을 추진함에 있어서 다음 각호의 사항을 그 추진방향으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 청소년의 참여보장 2. 청소년의 창의성과 자율성에 기초한 능동적 삶의 실현 3. 청소년의 성장여건과 사회환경의 개선 4. 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질향상 	
(41) 해양수산 발전기본법	<p>제2조(기본이념) 이 법은 해양이 자원의 보고이고 생활의 터전이며 물류의 통로로서 국가경제와 국민생활에 많은 영향을 미치고 있음을 인식하고, 해양산업의 지식화·정보화·고부가가치화를 위한 환경을 조성하며, 해양자원의 환경친화적이고 지속가능한 개발·이용을 추구함으로써 미래세대에게 물려줄 풍요롭고 생명력이 넘치는 해양을 가꾸어 나가도록 함을 기본이념으로 한다.</p>	
(43) 환경정책 기 본 법	<p>제2조(기본이념) 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.</p>	<p>개 정 1999.12.31</p>

【기본원칙을 규정한 입법례】

법률명	규 정 내 용	비 고
(3) 고용정책 기 본 법	제2조(기본원칙) 국가는 이 법의 운용에 있어서 근로자의 직업선택의 자유, 근로의 권리, 사업주의 고용관리에 관한 자주성을 존중하여야 하며, 능력을 개발하고자 하는 근로자의 의욕을 북돋우고 고용을 안정시키기 위하여 사업주가 주도적인 역할을 할 수 있도록 적극 지원하여야 한다.	
(12) 근로자복지 기 본 법	제3조(근로자복지정책의 기본원칙) ①근로자복지(임금·근로시간 등 기본적인 근로조건을 제외한다) 정책은 근로자의 경제·사회활동에의 참여기회 확대, 근로의욕의 증진 및 삶의 질 향상을 그 목적으로 하여야 한다. ②이 법의 규정에 의한 근로자의 복지향상을 지원함에 있어서는 중소기업에 근무하는 근로자, 저소득 근로자 및 장기근속 근로자가 우대될 수 있도록 하여야 한다. ③제2항의 규정에 의한 중소기업의 범위, 저소득 근로자 및 장기근속 근로자의 범위는 근로자복지사업의 특성을 감안하여 노동부령으로 정한다.	
(13) 기금관리 기 본 법	제3조(기금관리·운용의 원칙) ①기금관리주체는 당해 기금의 설치목적과 공익에 맞도록 기금을 관리·운용하여야 한다. ②기금의 회계는 기업예산회계법 제5조의 규정에 의한 원칙에 따라 계리하여야 한다. ③삭제 <2005.1.27>	전문개정 1999.12.31
(18) 부담금관리 기 본 법	제5조(부담금부과의 원칙) 부담금은 설치목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 범위안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니된다	

법률명	규 정 내 용	비 고
(31) 정보화촉진 기 본 법	<p>제3조(정보화시책의 기본원칙) 정부는 정보화촉진등을 위하여 다음 각호의 원칙에 따라 제반시책을 강구하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민간투자의 확대와 공정경쟁 촉진 2. 환경변화에 능동적으로 대응하는 제도의 수립·시행 3. 정보통신기반에 대한 자유로운 접근과 활용 4. 지역적·경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 의무 제공 5. 개인의 사생활 및 지적소유권의 보호와 각종 정보자료의 안전성유지 6. 국제협력의 촉진 	개 정 1999.1.21
(33) 정부업무등 의평가에관 한기본법	<p>제4조(평가의 원칙) ①평가의 실시에 있어 그 자율성과 독립성은 보장되어야 한다.</p> <p>②평가는 객관적이고 전문적인 방법을 통하여 결과의 신뢰성과 공정성이 확보되도록 하여야 한다.</p> <p>③평가는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 중복되지 아니하도록 하여야 한다.</p>	
(36) 지방자치단 체기금관리 기 본 법	<p>제5조(기금의 관리 및 운용원칙) ①지방자치단체의 장은 기금의 설치목적과 지역실정에 맞도록 기금을 관리·운용하여야 한다.</p> <p>②지방자치단체의 장은 기금자산의 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다.</p>	
(42) 행정규제 기 본 법	<p>제5조(규제의 원칙) ①국가 또는 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하고, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.</p> <p>②국가 또는 지방자치단체는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 규제를 실효성 있게 정하여야 한다.</p> <p>③규제의 대상과 수단은 규제의 목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위안에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.</p>	개 정 2005.12.29

【기본방향을 규정한 입법례】

법률명	규정내용	비고
(25) 자격기본법	제3조(자격제도 운영의 기본방향) 국가자격관리자 및 민간자격관리자는 자격제도를 관리·운영함에 있어서 다음 각호의 사항을 반영하여야 한다. 1. 직업교육훈련과정과의 연계 2. 산업계 수요에의 부응 3. 직업교육훈련과정의 다양성과 창의성 제고 4. 평생학습·능력중심사회 정착에의 기여 5. 자격간의 호환성과 국제적 통용성의 확보	
(26) 자원봉사활동 기본법	제2조(기본방향) 자원봉사활동의 진흥을 위한 정책은 다음 사항을 기본방향으로 하여야 한다. 1. 자원봉사활동은 국민의 협동적인 참여능력을 높일 수 있는 방향으로 추진하여야 한다. 2. 자원봉사활동은 무보수성·자발성·공익성·비영리성·비정파성·비종파성의 원칙 아래 수행될 수 있도록 하여야 한다. 3. 모든 국민은 연령·성별·장애·지역·학력 등 사회적 배경에 관계없이 누구든지 자원봉사활동에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 4. 자원봉사활동의 진흥을 위한 정책은 민·관 협력의 기본정신을 바탕으로 하여 추진하여야 한다.	
(38) 철도산업발전 기본법	제4조(시책의 기본방향) ①국가는 철도산업시책을 수립하여 시행함에 있어서 효율성과 공익적 기능을 고려하여야 한다. ②국가는 에너지이용의 효율성, 환경친화성 및 수송효율성이 높은 철도의 역할이 국가의 건전한 발전과 국민의 교통편의 증진을 위하여 필수적인 요소임을 인식하여 적절한 철도수송분담의 목표를 설정하여 유지하고 이를 위한 철도시설을 확보하는 등 철도산업발전을 위한 여러 시책을 마련하여야 한다. ③국가는 철도산업시책과 철도투자·안전 등 관련 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 조직과 인원을 확보하여야 한다.	

2. 책무규정

기본법에서는 기본적인 이념 등을 제시한 규정에 이어서 국가, 지방자치단체 등의 책무에 관한 규정을 두는 사례가 많다. 책무규정은 원

래 훈시적인 내용을 규정하나, 특히 기본법에서 규정하는 책무의 내용은 매우 추상적이며 또한 다수의 기본법에서 “……에 관한 시책을 강구하여 추진하여야 한다”, “……위하여 노력하여야 한다”라는 전형형 내지 예문적인 내용으로 되어 있다. 따라서 이러한 책무규정의 내용은 국가·지방자치단체의 임무나 시책의 근거가 되는 외에는 앞서의 기본이념규정과 함께 다소나마 의미가 있는 것에 그치고, 그 규정으로부터 직접적으로 국가등의 구체적인 의무, 조치, 책무를 도출하는 것은 매우 곤란하다.

또한 지방자치단체의 책무에 관해서는 그것을 규정하는 의미가 문제가 될 수 있는 한편 내용적으로는 지방자치단체도 그 지역상황에 상응하여 시책을 책정하고 실시할 책무가 있다는 이상의 의미가 있는 것도 아니고, 118) 국가와의 관계에 관해서도 “국가의 시책을 고려하여”라고 규정하는 것만으로 당해분야나 사항에 관하여 국가와 어떻게 역할분담을 할 것인지가 구체적으로 제시되어 있는 것도 아니다. 그리고 기본법에서는 국가·지방자치단체의 책무외에 “건설산업기본법”, “고용정책기본법”, “근로자복지기본법”, “환경정책기본법” 등에서는 사업주 등의 책임에 관하여 규정하고 있는 것이 있는외에 “국가보훈기본법”, “사회보장기본법”, “여성발전기본법”, “저출산·고령사회기본법”

118) 지방자치단체의 책무규정의 의미에 관하여는 지방자치단체는 지방의 실정에 상응하여 스스로의 판단으로 자주적으로 기본법에 규정하는 시책을 추진할 수 있으며, 기본법에 규정되어 있거나 기본법의 정신에 의거하여 강구되는 국가의 시책을 참고로 하는 것은 필요하나, 이에 구속되는 것은 아니라고 이해할 수 있다. 이점과 관련하여 일본의 농업기본법 제정당시에 동 기본법상의 지방자치단체의 책무규정의 해석을 둘러싸고 당시 농림성·자치성의 사무차관간에 “농업기본법은 농업에 관한 정책목표를 정한 것으로서 구체적으로 지방자치단체에 의무를 부과하는 것이 아니라고 요해한다”는 각서(1961년 2월 24일 농업기본법의 제정에 수반한 그 운용에 관한 각서)를 체결한 점이 흥미롭다. 이것은 농업에 관한 국가와 자치단체의 관계에 관하여 농업기본법이 정하고 있는 기본적인 틀로서는 양자는 병렬대등의 관계에 있는 것이며, 지방자치단체는 농업에 관한 국가시책의 하청기관이 아니며, 국가는 농업에 관한 지방자치단체의 시책의 상급기관도 아니라는 점을 강조한 것이다. 당시 기본법의 지방자치단체에 관한 추상적인 책무규정을 둘러싸고 그러한 각서의 방식으로 지방자치단체의 자주성이 강조된 점은 매우 흥미롭다.

등과 같이 국민의 책무에 관하여 규정하는 사례도 있다.¹¹⁹⁾

전자에 관하여는 사업자의 사회적 영향력 및 책임이 강조되고 있고, 후자에 관하여는 목적이나 이념의 달성을 위한 국민의 이해, 자율, 노력, 협력이 필요하다고 인식되어 이를 규정하고 있다고 생각되나, 그로부터 사업자의 법적인 의무나 책임을 도출할 수 있는 것은 아니고 또한 국민의 책무나 노력을 법률로 규정하는 것에 관하여는 그것을 규정할 필요성이나 의미가 의문시되는 경우가 많다.¹²⁰⁾ 국민의 주체성이나 개인의 자립·자기책임 등이 강조되는 경향·풍조가 강한 가운데 법령에서 국민의 책무 등에 관하여 규정하는 사례가 증가하고 있는 것은 그 시비를 별도로 하더라도 그러한 흐름과 일면에서는 부합하는 것이라고도 생각되나, 다른 한편으로 도덕이나 개인의 판단 등에 맡겨야 할 문제에까지 국가가 개입하는 것에 관하여는 그러한 흐름과 일치하는 것인지 아니면 모순하는 것인지 국가와 개인의 관계 방식을 둘러싼 논의의 혼란도 있어서 판단하기 어려운 점이 있다.

【책무규정이 있는 입법례】

법률명	책 무 규 정 내 용	비 고
(1) 건강가정 기본법	제5조(국가 및 지방자치단체의 책임) ①국가 및 지방자치단체는 건강가정을 위하여 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 제1항의 시책을 강구함에 있어 가족구성원의 특성과 가정유형을 고려하여야 한다. ③국가 및 지방자치단체는 민주적인 가정형성, 가정친화적 환경조성, 양성평등한 가족가치 실현 및 가사노동의 정당한 가치평가를 위하여 노력하여야 한다.	· 국민의 권리와 의무를 규정(제4조)

119) 이외에 청소년기본법에서는 청소년의 권리와 책임, 가정의 책임, 사회의 책임에 관하여 규정하고 있으며, 국가보훈기본법에서는 국민의 책무외에 국가보훈대상자의 품위유지책무에 관하여도 규정하고 있다.

120) 특히, 도덕적인 것이나 개인의 영역에 관련되는 것까지 법률로 규정하는 것에 관하여는 이는 어디까지나 추상적인 책무이며, 법적으로는 의미가 없다 하더라도 논의의 여지가 있다.

법률명	책무규정내용	비고
(2) 건설산업 기본법	<p>제7조(건설관련주체의 책무) ①정부는 건설공사의 품질과 안전을 확보하기 위하여 건설공사의 설계·시공·감리 및 유지관리에 관한 기준, 건설자재의 품질 및 규격에 관한 기준과 도급계약에 관한 사항을 정하여 보급하여야 한다.</p> <p>②건설공사의 발주자는 시설물이 공공의 안전과 복리에 적합하게 건설되도록 공정한 기준과 절차에 따라 능력있는 건설업자를 선정하여야 하며, 건설공사가 적정하게 시공되도록 노력하여야 한다.</p> <p>③건설업자는 시설물의 품질과 안전이 확보되도록 건설공사 및 건설용역에 관한 법령을 준수하고 설계도서·시방서·도급계약등에 따라 성실히 그 업무를 수행하여야 한다.</p>	
(3) 고용정책 기본법	<p>제3조(근로자 및 사업주등의 책무) ①근로자는 자신의 적성과 능력에 적합한 직업을 선택하여 직업생활의 전기간에 걸쳐 끊임없이 직업에 필요한 능력(이하 “직업능력”이라 한다)을 개발하고, 직업을 통하여 자기발전을 도모하도록 노력하여야 한다.</p> <p>②사업주는 사업에 필요한 인력을 스스로 양성하고, 자기가 고용하는 근로자의 직업능력개발을 위하여 노력하며, 근로자가 그 능력을 최대한 발휘하면서 근로할 수 있도록 고용관리의 개선 및 근로자의 고용안정등에 노력하여야 한다. <개정 1998. 2.20></p> <p>③노동조합은 근로자의 직업능력개발을 위한 노력과 사업주의 근로자에 대한 직업능력개발·고용안정 및 고용관리개선등을 위한 노력에 적극 협조하여야 한다.</p>	
(4) 과학기술 기본법	<p>제4조(국가 등의 책무와 과학기술인의 윤리) ①국가는 과학기술혁신과 이를 통한 경제·사회 발전을 위한 종합적인 시책을 세우고 추진하여야 한다.</p> <p>②지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 지방과학기술진흥시책을 세우고 추진하여야 한다.</p> <p>③과학기술인은 경제와 사회의 발전을 위하여 과학기술의 역할이 매우 크다는 점을 인식하고 자신의 능력과 창의력을 발휘하여 이 법의 기본이념을 구현하고 과학기술의 발전에 이바지하여야 한다.</p>	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률명	책 무 규 정 내 용	비 고
(7) 국가보훈 기 본 법	<p>제5조(국가와 지방자치단체의 책무) ①국가와 지방자치단체는 희생·공헌자의 공훈과 나라사랑정신을 선양하고, 국가보훈대상자를 예우하는 기반을 조성하는데 노력하여야 한다.</p> <p>②국가와 지방자치단체는 제2조의 규정에 의한 기본이념을 구현하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>③국가와 지방자치단체는 국민 또는 주민의 복지와 관련된 정책을 수립·시행하거나 법령 등을 제정 또는 개정하는 때에는 국가보훈대상자를 우선 배려하는 등 적극적 조치를 취하여야 한다.</p> <p>④국가와 지방자치단체는 국가보훈사업에 소요되는 재원의 조성에 노력하여야 한다.</p>	<p>·국민의 책무를 규정(제6조)</p> <p>·국가보훈대상자의 품위유지책무를 규정(제7조)</p>
(10) 국어기본법	<p>제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ①국가와 지방자치단체는 변화하는 언어사용환경에 능동적으로 대응하고, 국민의 국어능력의 향상과 지역어의 보전 등 국어의 발전과 보전을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>②국가와 지방자치단체는 정신·신체상의 장애에 의하여 언어사용에 어려움을 겪고 있는 국민이 불편 없이 국어를 사용할 수 있도록 필요한 정책을 수립하여 시행하여야 한다.</p>	
(12) 근로자복지 기 본 법	<p>제4조(국가 또는 지방자치단체의 책무) 국가 또는 지방자치단체는 근로자복지정책을 수립·시행함에 있어 제3조의 근로자복지정책의 기본원칙에 따라 예산·세제상의 지원을 함으로써 근로자의 복지증진이 이루어질 수 있도록 노력하여야 한다.</p>	<p>·사업주 및 노동조합의 책무를 규정(제5조)</p>
(14) 농업·농촌 기 본 법	<p>제4조(국가·지방자치단체 및 농업인 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 농업의 안정적인 성장 및 발전과 농촌지역개발등을 위한 종합적인 시책을 수립하고 이를 시행할 책무를 진다.</p> <p>②농업인은 농업·농촌의 발전주체로서 품질 좋고 안전한 농산물을 안정적으로 생산·공급하고 생산성향상과 경영혁신등을 통하여 국가발전에 이바지할 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>③소비자는 농업·농촌에 대한 이해를 제고하고 식량 및 농산물의 건전한 소비생활을 위하여 적극적으로 노력하여야 한다.</p>	<p>·농업인 및 소비자의 의무를 규정(제4조제2항 및 제3항)</p>

법률명	책 무 규 정 내 용	비 고
(15) 문화산업진흥 기본법	제3조(국가와 지방자치단체의 책임) ①국가와 지방자치단체는 문화산업의 진흥을 위하여 필요한 각종의 시책을 수립·시행하여야 한다. ②국가와 지방자치단체는 문화산업 진흥을 위하여 기술의 개발과 조사·연구사업의 지원, 외국 및 문화산업 관련 국제기구와의 협력체제 구축 등 필요한 노력을 하여야 한다.	
(16) 민 방 위 기 본 법	제3조(국가·지방자치단체 및 국민의 의무) ①국가 및 지방자치단체는 민방위사태로부터 국가와 지역사회의 안전을 보장하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다. ②모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 민방위시책에 협조하고, 이 법에서 규정한 각자의 민방위에 관한 의무를 성실히 이행하여야 한다.	· 국민의 의무를 규정(제3조 제2항)
(17) 보건의료 기본법	제4조(국가 및 지방자치단체의 책임) ①국가 및 지방자치단체는 국민건강의 보호·증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 재원을 확보하도록 노력하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 모든 국민의 기본적인 보건의료수요를 형평성 있게 충족시킬수 있도록 노력하여야 한다. ③국가 및 지방자치단체는 식품·의약품·의료기기 및 화장품 등 건강관련 물품이나 건강관련 활동으로부터 발생할 수 있는 위해를 방지하고, 각종 국민건강위해요인으로 부터 국민의 건강을 보호하기 위한 시책을 강구하도록 노력하여야 한다. <개정 2003.5.29> ④국가 및 지방자치단체는 민간이 행하는 보건의료에 대하여 보건의료시책상 필요하다고 인정하는 경우에는 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.	· 보건의료인의 책임을 규정(제5조)
(19) 사회보장 기본법	제5조(국가 및 지방자치단체의 책임) 국가 및 지방자치단체는 국가발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다.	· 국민의 책임을 규정(제7조)

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률명	책 무 규 정 내 용	비 고
(20) 산림기본법	<p>제4조(국가 및 지방자치단체 등의 책무) ①국가 및 지방자치단체는 산림의 보전, 산림의 공익기능 증진, 임업의 발전 및 산촌의 진흥 등 산림의 보전 및 이용에 관한 종합적인 시책을 수립하고 이를 시행할 책무를 진다.</p> <p>②국가 및 지방자치단체는 산림의 보전 및 이용에 관한 시책을 추진함에 있어서 필요한 법제 및 재정에 관한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③국민은 산림이 합리적으로 보전 및 이용될 수 있도록 국가 및 지방자치단체의 산림시책에 적극 협력하여야 한다.</p>	<p>· 국민의 책무를 규정(제4조 제3항)</p>
(21) 소방기본법	<p>제6조(소방업무에 대한 책임) 시·도지사는 그 관할 구역안에서 발생하는 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에 있어서 필요한 소방업무를 성실히 수행하여야 한다.</p>	
(22) 여성발전 기본법	<p>제5조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대 및 복지증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치의 마련과 이에 필요한 재원을 조달할 책무를 진다.</p>	<p>· 국민의 책무를 규정(제4조)</p>
(24) 인적자원개발기본법	<p>제4조(국가 등의 책무) ①국가는 인적자원개발을 위한 종합적인 시책을 세우고, 그 추진에 필요한 행정적·재정적 지원방안 등을 강구하여야 한다.</p> <p>②지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 인적자원개발에 필요한 시책을 강구하여야 한다.</p> <p>③국가 및 지방자치단체는 인적자원개발에 관한 시책을 세우고 추진함에 있어 인적자원개발이 시급한 분야 및 계층간의 균형 등을 고려하여야 한다.</p> <p>④국가 및 지방자치단체는 교육기관·연구기관·기업 등에서 인적자원개발 업무를 수행하는 자에게 제1항 및 제2항의 규정에 의한 시책을 적극 알리고 필요한 지원을 제공한다.</p> <p>⑤국가 및 지방자치단체는 인력수급 전망 등 인력개발에 관한 정보를 일반국민에게 적극 알려 국민 개개인이 자신의 개발에 이용하게 한다.</p>	

법률명	책무규정내용	비고
(25) 자격기본법	제4조(국가의 책무) ①국가는 자격제도의 다양성을 확보하고 질적수준의 유지·발전을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ②국가는 민간자격제도의 활성화를 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다. ③국가는 자격간의 호환성 및 자격제도의 국제적 통용성 확보에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ④국가는 여러 직종에 걸쳐 공통적으로 요구되는 언어능력·문제해결능력등 주요 직무기초소양과 직무수행능력을 평가하여 인정하는 자격제도가 도입될 수 있도록 노력하여야 한다. ⑤국가는 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 시책의 수립 또는 제도의 도입을 위한 조사·연구를 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에 관한법률에 의한 한국직업능력개발원의 장(이하 “개발원장”이라 한다)에게 위탁할 수 있다.	· 자격취득자의 성실의무를 규정(제5조)
(26) 자원봉사활동 기본법	제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 자원봉사활동의 진흥에 관한 시책을 강구하여 국민의 자원봉사활동을 권장·지원하여야 한다.	
(27) 재난및안전관리기본법	제4조(국가 등의 책무) ①국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다. ②제3조제5호 나목의 규정에 의한 재난관리책임기관의 장은 소관업무와 관련된 안전관리에 관한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 하며, 그 소재지를 관할하는 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 재난 및 안전관리업무에 협조하여야 한다.	· 국민의 책무를 규정(제5조)
(28) 저출산·고령사회 기본법	제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ①국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제20조의 규정에 의한 저출산·고령사회기본계획을 고려하여야 한다.	· 국민의 책무를 규정(제5조)

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률명	책 무 규 정 내 용	비 고
(31) 정보화촉진 기 본 법	제2조의2(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 정보화의 촉진과 정보통신산업의 기반조성 및 정보통신기반의 고도화(이하 “정보화촉진등”이라 한다)를 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.	
(35) 중소기업 기 본 법	제3조(정부등의 책무) ①정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 기본적이고 종합적인 중소기업시책을 수립하여 실시하여야 한다. ②지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 중소기업시책에 따라 관할지역의 특성을 참작하여 그 지역의 중소기업시책을 수립하여 실시하여야 한다.	· 중소기업자 등의 책무를 규정(제4조)
(39) 청 소 년 기 본 법	제8조(국가 및 지방자치단체의 책임) ①국가 및 지방자치단체는 청소년활동의 지원, 청소년복지의 증진 및 청소년보호의 수행에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 제6조 및 제7조의 규정에 의한 국민의 책임수행에 필요한 여건을 조성하여야 한다. ③국가 및 지방자치단체는 제1항 및 제2항의 업무를 수행하는데 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.	· 청소년의 권리와 책임을 규정(제5조) · 가정의 책임을 규정(제6조) · 사회의 책임을 규정(제7조)
(41) 해양수산발 전기본법	제5조(국가 등의 기본책무) ①국가 및 지방자치단체는 해양환경·해양자원 및 해양생태계를 보전할 의무가 있다. ②국가 및 지방자치단체는 해양산업의 발전을 추진함에 있어서 해양 및 해양자원의 관리·보전과 개발·이용이 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다. ③국가 및 지방자치단체는 해양수산발전에 필요한 기반 및 환경의 조성을 지속적으로 추진하여야 한다.	
(43) 환경정책 기 본 법	제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ①국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 피해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경보전계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다. ②지방자치단체는 관할구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경보전계획에 따라 당해 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다.	· 사업자의 책무를 규정(제5조) · 국민의 권리와 의무를 규정(제6조)

3. 다른 법률과의 관계를 명시한 기본법

기본법에 관하여는 법체계상 그 분야에 있어서 다른 관련법률과의 관계가 문제된다. 즉, 기본법은 그 분야에 있어서 다른 법률에 비하여 우월성이 있으며, 개별법과의 사이에서 일종의 계층적인 구조를 형성하고 있다고 일컬어지고 있다. 그러나 기본법도 형식적으로는 하나의 법률에 불과하므로 우월성이나 계층성이라고 하는 경우 그것이 어떠한 의미를 가지는 것인지에 관하여는 신중하게 음미할 필요가 있다. 실제로 기본법은 당해분야에 있어서 지도법·지침법으로서 개별법을 유도하는 역할을 담당함과 아울러 개별법에 대한 우월성을 규정하는 사례가 많다. 또한 기본법에서는 그 목적을 달성하거나 그곳에 규정하는 시책 등을 실시하기 위하여 필요한 법률의 제정·개폐를 행할 것을 의무화하거나 또는 이를 상정하는 규정도 있다.

그러한 점에서 기본법에 정하는 시책을 실시하기 위하여 제정되는 법률, 나아가서는 기본법이 규정하는 분야·사항에 관련하는 법률의 내용은 기본법에 적합하도록 요청되고 있다. 그러나 기본법의 지도법·지침법으로서의 역할에 관해서는 어느 정도 수궁할 수 있다 하더라도 과연 개별법과의 관계에서 기본법이 우월적인 성격을 가지는 점에 대해서는 검토를 요하며, 이 점에 관한 자세한 것은 별도로 검토하기로 한다.

우선, 현행 법제상 기본법의 유형을 보는 경우 기본법의 우월적 성격을 명시적으로 강조하여, 기본법으로서의 모법적 성격을 강조하는 법률유형이 있다.¹²¹⁾

121) 국토기본법도 여기에 해당한다고 볼 수 있다. 동법 제8조에서는 다른 법령에 의한 계획과의 관계에 관하여 규정하여, “이 법에 의한 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다. 다만, 군사에 관한 계획에 대하여는 그러하지 아니하다”라고 규정하고 있다.

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법률명	규정내용	비고
(16) 민방위 기본법	제4조(타법과의 관계) 이 법은 민방위에 관한 다른 법률에 우선하여 적용된다. 다만, 군사상 필요에 의하여 제정된 법률은 이 법에 우선하여 적용된다.	
(24) 인적자원개발 기본법	제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 인적자원개발에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.	
(39) 청소년 기본법	제4조(다른 법률과의 관계) ①이 법은 청소년육성에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. ②청소년육성에 관한 법률을 제정하거나 개정하는 때에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.	

그리고 기본법의 유도적 역할을 발휘할 수 있도록 이들 기본법을 실시 또는 시행하기 위하여 또한 목적달성을 위하여 필요한 법률의 제정·개폐를 행할 것을 의무화하거나 예정하고 있음을 나타낸 것이 있다. 나아가 그 집행법률은 모법인 기본법에 위배되지 않을 것을 요구하고 있는 유형이 있다. 이러한 규정방식은 동법의 기본법이 각각의 분야에서 기본법으로서의 지위를 차지하고 있음을 전제로 하면서 이를 실시하기 위한 법률에 대해 일종의 우월적, 유도적, 지침적 역할을 하는 성격을 나타내고 있다고 할 수 있다.

법률명	규정내용	비고
(1) 건강가정 기본법	제6조(다른 법률과의 관계) 국가는 건강가정사업과 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.	
(4) 과학기술 기본법	제3조(다른 법률과의 관계) 과학기술에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.	
(7)	제4조(다른 법률과의 관계) 국가보훈에 관한 다른	

국가보훈 기 본 법	법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.	
(17) 보건의료 기 본 법	제9조(다른 법률과의 관계) 보건의료에 관한 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다	
(19) 사회보장 기 본 법	제4조(다른 법률과의 관계) 사회보장에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.	
(27) 재난및안전관 리 기본법	제8조(다른 법률과의 관계 등) ①재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 부합되도록 하여야 한다. ②제3조제1호 가목의 규정에 해당하는 재난의 예방·복구에 관하여는 자연재해대책법이 정하는 바에 의한다. ③제3조제1호 다목의 규정에 해당하는 재난에 대하여는 제18조·제30조·제31조·제67조·제68조 및 제76조의 규정을 적용하지 아니한다.	
(28) 저출산·고령 사회 기본법	제6조(다른 법률과의 관계) 국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.	
(41) 해양수산물전 기본법	제4조(다른 법률과의 관계) 해양수산물에 관한 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.	

“국세기본법” 등과 같이 국세에 관한 일반적인 사항 및 공통적인 사항을 규정하면서도 다른 세법에 우선하여 적용하도록 함으로써 다른 법령의 상위에 있는 것처럼 규정하는 예가 있다. 이들 유형에 속하는 기본법은 각각의 분야의 기본·대강·기준·방향 등을 정하고 있으며 각각의 분야에서 기본법적인 성격을 지니고 있다. 따라서 이러한 기본법은 그 분야의 기본적인 준칙을 제시하는 우월적인 성격이 어느 정도 있다고 생각된다.

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

법 률 명	규 정 내 용	비 고
(2) 건설산업 기 본 법	제4조(다른 법률과의 관계) 건설산업에 관하여 다른 법률에서 규정하고 있는 경우를 제외하고는 이 법을 적용한다. 다만, 건설용역업에 대하여는 제6조 및 제26조와 제8장(제69조 내지 제80조)의 규정을 적용한다.	
(9) 국세기본법	제3조(세법등과의 관계) ①이 법은 세법에 우선하여 적용한다. 다만, 세법이 이 법 제2장제1절, 제3장제2절·제3절 및 제5절, 제4장제2절(조세특례제한법 제104조의7제4항에 의한 제2차 납세의무에 한한다), 제5장제1절·제2절제45조의2, 제6장제51조와 제8장에 대한 특례규정을 두고 있는 경우에는 그 세법이 정하는 바에 의한다. ②관세법 및 수출용원재료에대한관세등환급에관한특례법에서 세관장이 부과·징수하는 국세에 관하여 이 법에 대한 특례규정을 두고 있는 경우에는 동법이 정하는 바에 의한다.	
(10) 국어기본법	제5조(다른 법률과의 관계) 국어의 사용과 보급 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.	
(15) 문화산업진흥 기 본 법	제6조(다른 법률과의 관계) 문화산업 진흥 및 지원 등에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.	
(23) 영상진흥 기 본 법	제3조(다른 법률과의 관계) 영상문화 및 영상산업의 진흥에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.	
(26) 자원봉사활동 기 본 법	제6조(다른 법률과의 관계) 자원봉사활동의 진흥 등에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.	
(30) 전자거래 기 본 법	제3조(적용범위) 이 법은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 모든 전자거래에 적용한다.	
(32) 정부산하기관 관리 기본법	제3조(적용범위) ①이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체에 대하여 적용한다. 1. 정부로부터 받는 출연금이 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체 2. 정부가 납입자본금을 출자하여 최대지분을	

	<p>보유하고 있는 기관 또는 단체</p> <p>3. 정부로부터 받는 출연금과 보조금의 합계(법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체의 경우에는 그 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 수입금을 포함한다)가 해당 기관 또는 단체의 연간 총수입의 50퍼센트 이상이고, 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체</p> <p>②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 다른 법률에 의하여 책임경영체제가 구축되어 있거나 지방자치단체가 그 설립 및 운영에 관여하거나 민간에 의하여 실질적으로 운영되는 기관 또는 단체 등으로서 별표에 정하는 기관 또는 단체 2. 구성된 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 업무질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관 또는 단체 3. 외교·안보관련 기능, 학술연구기능, 법률구조·갱생보호기능 또는 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하는 기관 또는 단체 <p>③제1항의 규정에 의한 출연금, 보조금, 위탁업무·독점사업으로 인한 수입금의 산정기준·방법 및 이 법의 적용을 받는 기관 또는 단체의 선정절차·시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
<p>(33) 정부업무등의 평가에 관한 기본법</p>	<p>제3조(적용범위) 평가에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다.</p>	
<p>(34) 정부투자기관 관리 기본법</p>	<p>제2조(적용범위) ①이 법의 적용대상이 되는 정부투자기관(이하 “투자기관”이라 한다)은 정부가 납입자본금의 5할이상을 출자한 기업체로 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 불구하고 방송법에 의한 한국방송공사, 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사, 한국산업은행법에 의한 한국산업은행, 중소기업은행법에 의한 중소기업은행, 한국수출입은행법에 의한 한국수출입은행 및 은행법 제2조 및 제5조의 규정에 의한 금융기관에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.</p>	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

<p>(38) 철도산업발전 기 본 법</p>	<p>제2조(적용범위) 이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 철도에 대하여 적용한다. 다만, 제2장의 규정은 모든 철도에 대하여 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 및 한국고속철도건설공단법에 의하여 설립된 한국고속철도건설공단(이하 “고속철도 건설공단”이라 한다)이 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도 2. 제20조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도시설공단 및 제21조제3항의 규정에 의하여 설립되는 한국철도공사가 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도 	
<p>(40) 토지이용규제 기 본 법</p>	<p>제3조(다른 법률과의 관계) 지역·지구등의 지정(별도의 지정절차 없이 법령 또는 자치법규의 규정에 따라 지역·지구등의 범위가 직접 지정되는 경우를 포함한다. 이하 같다)과 운영 등에 관하여 다른 법률에 제8조의 규정과 다른 규정이 있는 경우에는 이 법의 규정에 따른다.</p>	
<p>(42) 행정규제 기 본 법</p>	<p>제3조(적용범위) ①규제에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.</p> <p>②이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 사항에 대하여는 적용하지 아니한다. <개정 2005.12.29></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무 2. 형사·행형 및 보안처분에 관한 사무 3. 『국가정보원법』에 의한 정보·보안업무에 관한 사항 4. 『병역법』·『통합방위법』·『향토예비군설치법』·『민방위기본법』·『비상대비자원 관리법』 및 『재난 및 안전관리기본법』의 규정에 의한 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항 5. 군사시설·군사기밀보호 및 방위사업에 관한 사항 6. 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항 <p>③지방자치단체는 이 법이 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표, 규제의 신설 또는 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기구의 설치등에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p>	

4. 기본적인 시책의 열거와 정부의 조치

기본법에서는 그 대상으로 하는 분야·사항에 관한 기본적인 시책이 열거되고 있으며, 그것이 주요한 내용을 이루고 있다. 아울러 그 규정되어 있는 내용은 정책의 방향성을 제시한, 이른바 대강에 그치고 있는 것이 대부분이다. 아울러 그로부터 구체적인 조치나 의무가 도출되는 것이 아니라 정부측에 그에 관한 시책을 강구할 것을 촉구하거나 그 시책을 제시하는데 그치며¹²²⁾, 그 구체화에 관하여는 정부의 폭넓은 재량이 인정되는 형식으로 되어 있다.

또한 그 경우에 수범자는 국가가 되는 경우가 많으나, 그 가운데에는 지방자치단체를 국가와 동등하게 수범자로 하는 사례도 있다.¹²³⁾ 이들 시책이 지방자치단체와도 관련되므로 지방자치단체도 수범자로서 규정한 것이나, 이 경우 국가와 광역지방자치단체·기초지방자치단체의 각각의 역할분담이 명확하지 않고 내용이 추상적인 것에 그치고 있는 점 등도 있어서 국가와 지방자치단체의 정책적인 대응을 촉구하는 정도의 것으로서 규정되어 있는 느낌을 받고 있다.

기본법은 정부에 대하여 그곳에 제시한 시책의 종류를 기초로 시책을 종합적으로 추진할 것을 요구하는 것이며, 이 점에 관하여 별도로 그 실시를 위하여 필요한 법제상·재정상·금융상 등의 조치를 강구할 것을 정부에 의무화하는 규정을 두는 것이 일반적이다. 이는 정부에 법률안의 제출, 하위법령의 정비, 필요한 예산의 계상, 재정적인 지원 등의 조치를 적극적으로 강구할 것을 요구하는 것이나 그 내용은 매우 추상적이며 어떠한 조치를 강구하는가의 판단은 결국 정부에

122) 기본법의 입법시에는 어떤 사항을 시책의 종류 가운데 편입할 것인가가 논의되고 있으며, 시책의 종류가 방향성에 그친다고 하지만 어떠한 사항이 어떠한 모습으로 시책의 내용으로서 규정되는가라는 점은 그 후의 시책의 구체화예의 영향이나 장래의 전망·가능성도 포함되므로 관계자에게는 중요한 의미를 지니게 된다.

123) 예컨대, 관광기본법, 산림기본법 등이 그 예이다.

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

맡겨지게 된다. 또한 기본법에 규정된 법제상의 조치를 근거로 하위 법령을 정하는 것이 가능한가라는 논의도 없는 것은 아니나, 당해규정은 직접적인 위임입법의 근거가 될 수 있는 것이 아니라 당해규정에 의한 하위법령의 정비라 하더라도 실제로는 개별법의 위임 등에 의하여 행해지게 된다.

법 률 명	규 정 내 용	비 고
<p>(3) 고용정책 기 본 법</p>	<p>제4조(국가의 시책)①국가는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 사항에 관하여 필요한 시책을 종합적으로 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민 각자의 능력과 적성에 적합한 직업에의 취업과 산업에 필요한 인력의 확보를 지원하기 위한 직업소개, 직업지도 또는 고용정보의 수집·제공에 관한 사항 2. 근로자의 직업능력의 개발·향상 및 산업에 필요한 숙련된 인력의 양성·확보의 촉진을 위한 직업능력개발훈련 및 기술자격검정에 관한 사항 3. 경기변동, 산업구조의 변화등으로 인한 근로자의 실업의 예방, 일자리 창출지원 등 실업자의 취업촉진, 사업주의 고용조정 지원 그 밖의 고용안정에 관한 사항 4. 인력부족의 예방과 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 자의 취업의 촉진을 위한 근로자의 직업의 전환, 지역간의 이동 및 직장에의 적응등의 지원에 관한 사항 5. 근로자의 직업능력의 개발·발휘와 근로자의 능력의 효율적인 활용을 위한 기업의 고용관리개선등의 지원·촉진에 관한 사항 6. 주거를 이전하여 취업하는 근로자들을 위한 숙소 기타 근로자의 고용촉진 및 고용안정에 필요한 시설의 설치 또는 그 지원에 관한 사항 7. 고용보험 기타 고용안정과 직업능력개발등에 관한 사항 <p>②국가는 제1항의 규정에 의한 시책을 수립·시행함에 있어서 경제·사회의 균형있는 발전, 기</p>	

	<p>업경영기반의 개선, 국토의 균형있는 개발등의 시책을 종합적으로 고려하고, 고용기회의 증대, 지역간 불균형의 시정, 중소기업에 대한 우대등을 도모하여야 하며, 근로자의 능력발휘에 장애가 되는 고용관행을 개선하도록 노력하여야 한다.</p>	
<p>(4) 과학기술 기본법</p>	<p>제5조(과학기술정책의 중시와 과학화 촉진) ①정부는 과학기술의 혁신이 국가발전의 중추적인 역할을 수행할 수 있도록 과학기술정책을 우선적으로 고려하고 이에 필요한 자원을 최대한 동원·활용하도록 노력하여야 한다. ②정부는 정책형성 및 정책집행의 과학화와 전자화를 촉진하기 위하여 필요한 시책을 세우고 추진하여야 한다. ③정부는 과학기술정책의 투명성과 합리성을 높이기 위하여 과학기술정책을 형성하고 집행하는 과정에 민간전문가 또는 관련단체 등이 폭넓게 참여하도록 하고 일반국민의 다양한 의견을 모을 수 있는 방안을 마련하여야 한다.</p> <p>제6조(국가과학기술혁신체제의 구축) ①정부는 기업, 대학, 정부가 출연하는 연구기관 및 국·공립 연구기관이 지식기반경제사회에 부응하는 과학기술을 혁신하기 위한 활동을 적극 수행할 수 있도록 효과적인 국가과학기술혁신체제를 구축하여야 한다. ②정부는 제1항의 규정에 따른 국가과학기술혁신체제를 구축하기 위한 환경과 기반을 만들어야 하고, 기업·대학·연구기관 또는 그 구성원들이 서로 인력·지식·정보 등을 원활하게 교류·연계 및 공유할 수 있도록 필요한 지원시책을 세우고 추진하여야 한다.</p>	
<p>(5) 관광기본법</p>	<p>제2조(정부의 시책) 정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 관광진흥에 관한 기본적이고 종합적인 시책을 강구하여야 한다. 제5조(법제상의 조치) 국가는 제2조의 규정에 의한 시책을 실시하기 위하여 법제상·재정상 기타 필요한 행정상의 조치를 강구하여야 한다.</p>	<p>· 제6조에서 지방자치단체는 관광에 관한 국가시책에 관하여 필요한 시책을 강구하도록 규정</p>

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

<p>(8) 국가표준 기 본 법</p>	<p>제4조(제반시책의 강구) 정부는 국가표준제도의 확립을 위하여 제반시책을 수립하고 이에 따른 법제상, 재정상, 기타 필요한 행정상의 조치를 하여야 한다.</p>	
<p>(14) 농업·농촌 기 본 법</p>	<p>제5조(시책의 수립·시행의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 농업시책을 수립·시행함에 있어서 시장경제원리를 바탕으로 한 효율성을 추구하되, 농업의 공익적 기능을 고려하여야 한다.</p>	
<p>(20) 산림기본법</p>	<p>제5조(산림의 합리적 보전 및 이용) ①국가 및 지방자치단체는 산림시책과 이에 관련된 사업을 추진함에 있어서 지속가능한 산림경영을 위하여 산림의 보전과 이용이 조화를 이루도록 노력하여야 한다. ②국가 및 지방자치단체는 지속가능한 산림경영과 종합적·효율적인 산림관리를 위하여 산림을 이용목적에 따라 구분·관리하여야 한다.</p> <p>제6조(산림기능의 증진) 국가 및 지방자치단체는 산림이 지니고 있는 국토환경의 보전, 임산물의 공급 등 다양한 기능들이 충분하게 발휘될 수 있도록 장기적인 목표와 방향을 설정하여 산림을 조성·보호하고 관리하여야 한다.</p> <p>제7조(임업의 육성) 국가 및 지방자치단체는 임업의 균형적인 성장 및 임업인의 건전한 육성을 위하여 임업의 경쟁력을 높이고 임업인의 소득이 향상될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>제8조(산촌의 진흥) 국가 및 지방자치단체는 국토의 균형있는 발전과 산림자원의 효율적인 관리를 위하여 산촌의 소득증진 및 산촌주민의 복지증진을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>제9조(국제협력 및 통일대비 정책) 국가 및 지방자치단체는 지구의 산림 보전을 위한 국제협력을 강화하고 통일에 대비하기 위하여 필요한 산림에 관한 시책을 조사·연구하여야 한다.</p>	
<p>(23) 영상진흥 기 본 법</p>	<p>제5조(정부의 시책) ①정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 영상문화 및 영상산업의 진흥에 관한 기본적인 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 시책수립 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제6조 (법제상의 조치 등) 정부는 제5조의 규정에 의한 시책을 실시하기 위하여 필요한 법제상·재정상 및 금융상의 조치를 할 수 있다.</p>	

<p>(29) 전기통신 기 본 법</p>	<p>제4조(정부의 시책) 정보통신부장관은 이 법의 목적을 달성하기 위하여 전기통신에 관한 기본적인이고 종합적인 정부의 시책을 강구하여야 한다.</p>	
<p>(31) 정보화촉진 기 본 법</p>	<p>제3조(정보화시책의 기본원칙) 정부는 정보화촉진등을 위하여 다음 각호의 원칙에 따라 제반시책을 강구하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민간투자의 확대와 공정경쟁 촉진 2. 환경변화에 능동적으로 대응하는 제도의 수립·시행 3. 정보통신기반에 대한 자유로운 접근과 활용 4. 지역적·경제적 차별이 없는 균등한 조건의 보편적 역무 제공 5. 개인의 사생활 및 지적소유권의 보호와 각종 정보자료의 안전성유지 6. 국제협력의 촉진 	
<p>(38) 철도산업발전 기 본 법</p>	<p>제4조(시책의 기본방향) ①국가는 철도산업시책을 수립하여 시행함에 있어서 효율성과 공익적 기능을 고려하여야 한다.</p> <p>②국가는 에너지이용의 효율성, 환경친화성 및 수송효율성이 높은 철도의 역할이 국가의 건전한 발전과 국민의 교통편익 증진을 위하여 필수적인 요소임을 인식하여 적절한 철도수송분담의 목표를 설정하여 유지하고 이를 위한 철도시설을 확보하는 등 철도산업발전을 위한 여러 시책을 마련하여야 한다.</p> <p>③국가는 철도산업시책과 철도투자·안전 등 관련 시책을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 조직과 인원을 확보하여야 한다.</p>	

5. 계획책정 등

기본법이 그 성격상 목표와 그 실현을 위한 프로그램에 관하여 규정하고 있으므로 기본법 그 자체가 계획을 정하고 있는 것으로 볼 수도 있으나, 기본법에서는 나아가 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위하여 정부가 기본계획을 책정하여야 할 것을 규정하는 사례가 적지 않다. 또한 계획이라는 형식이 없는 경우나 계획이라고 할

정도는 아닌 경우에는 대강이나 기본방침의 책정에 관하여 규정하고 있는 사례도 있으나,¹²⁴⁾ 그것도 일종의 행정계획으로 위치할 수 있다.

행정계획에 관하여 법제화하는 것은 계획적인 시책의 입안·실시를 촉구하고 확보하는 것과 관련됨과 아울러 계획에 관하여 그 위치를 명확히 하고 그 구조·내용·절차를 정하는 것으로서 민주적인 통제를 미치게 하려는 것이다. 그러나 실제로 그곳에 열거되는 계획사항은 매우 일반적·추상적인 것에 그치며 기본적인 시책에 관한 규정의 추상성과 맞물려 정부의 재량은 매우 크며, 시책의 구체적인 내용에 관해서는 기본법이 아니라 정부에서 책정되는 계획에 의하여 실질적으로 정해지게 되는 것이 적지 않다. 그리고 그에 대한 통제도 그 절차로서 심의회, 위원회의 관여나 계획요지의 공표에 관하여 규정하는 것이 일반적이고, 최근에는 계획을 책정한 경우에 국회에의 보고에 관하여 규정하는 것도 증대되고 있으나 국회에의 계획의 제출이나 국회승인 등 국회의 사전관여까지 인정하는 것이 아니라는 점에서 보고제도도 충분히 기능하고 있지 않다는 지적도 있다.

기본법에 규정된 시책의 구체적인 내용이나 실시에 관하여 행정계획에 전면적으로 맡기는 것은 결국 행정당국에 광범한 재량권을 부여하고, 국회 스스로가 그 통제가 미치지 않는 영역을 승인하는 결과가 될 수도 있다.¹²⁵⁾ 행정계획에 관하여 단순히 그 수립과정에서 국회의

124) 교육기본법에서는 제7조(교육재정), 제17조의2(남녀평등교육의 증진), 제17조의3(학습윤리의 확립), 제18조(특수교육), 제19조(영재교육), 제20조(유아교육), 제21조(직업교육), 제22조(과학·기술교육), 제23조(교육의 정보화) 등 개별법조항에서 필요한 시책을 수립·실시하도록 하는 규정을 두고 있다.

125) 이 점과 관련하여 “현재 대부분의 기본법이 당해 정책영역에 있어서 기본계획이라는 이름의 국가계획을 책정하는 근거가 되는 규정을 두고 있다. 이 기본법-기본계획이라는 구조는 특별히 신중하여야 할 것으로 생각되는 정책영역에 기본법을 설정하여 그에 관하여는 특별한 행정상의 배분, 자금의 배분을 정당화하는 기능을 거두나, 과연 이것이 입헌주의의 정신과 부합하는가에 관하여 의문이 있다. 목적프로그램인 국가계획이 국가의사결정의 최고의 형식이 되고 계획이 법률의 제정개폐나 예산편성을 유도하는 상황을 법의 지배가 아니라 계획의 지배로 규정하고 계획이 지배하는 계획국가의 헌법적 문제성이 지적되고 있는 시점에서 기본법-기본계

관여를 강하게 인정하더라도 행정의 신속성과 전문성을 저해할 우려는 없다고 할 수 있으므로, 기본법에 있어서 기본계획등에 관한 규정의 방식을 포함하여 좀 더 국회와 국민에 의한 통제를 받을 수 있는 방법이 검토되어야 할 것으로 본다.¹²⁶⁾

법률명	계 획	내 용
	기 본 계 획	시 행 계 획
(1) 건강가정 기본법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건강가정기본계획(제15조) -여성가족부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 중앙위원회의 심의를 거쳐 건강가정기본계획을 5년마다 수립 -기본계획은 국무회의의 심의를 거쳐 확정 -여성가족부장관은 확정된 기본계획을 지체없이 관계중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사에게 통보 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 연도별 시행계획(제16조) -여성가족부장관, 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 매년 기본계획에 따라 건강가정시행계획을 수립·시행 -관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 그 시행계획 및 추진실적을 매년 여성가족부장관에게 제출 -여성가족부장관은 기본계획에 기초하여 시·도별 시행계획을 조정하고 그 이행상황을 점검 -여성가족부장관은 시·도별 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위배되는 경우에는 당해 시·도지사에게 이를 변경하도록 요구
(2) 건설산업 기본법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건설산업진흥기본계획(제6조) -건설교통부장관은 건설산업의 육성, 건설기술의 개발, 건설공사의 안전 및 품질확보등을 위하여 5년마다 건설산업진흥기본계획을 수립·시행 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 연차별계획(제6조제3항) -건설교통부장관은 건설시장동향·건설기술개발등을 감안하여 제1항의 규정에 의한 건설산업진흥기본계획의 범위안에서 연차별계획을 수립·시행할 수 있음

획이라는 구조에서는 국가의사결정의 최고의 형식이 법률에서 계획으로 이행하고, 결정권의 주체도 의회에서 행정부로 이행하고 있다”라는 비판적 시각도 존재한다. 成鳴 隆, 憲法解釋と立法裁量・立法政策, 公法研究 제66호(2004), 126면.

126) 행정계획에 관하여는 국회는 법률로 계획의 내용을 규정함으로써 그것을 통제하는 방법도 있고 그 과정에서 국회의 관여정도는 강하면 강할수록 좋다는 의미는 아니라 할지라도 기본계획이 시책의 구체화 등의 면에서 중요한 역할을 담당하고 있는 점 등에 비추어 볼 때 기본계획의 위치·내용 등에 상응하여 각종수법을 적절하게 조합하면서 검토할 여지는 있다.

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

<p>(3) 고용정책 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 고용정책기본계획(제5조) -노동부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고용정책에 관한 중·장기기본계획을 수립·시행 -노동부장관은 제1항의 규정에 의하여 기본계획을 수립한 때에는 이를 국무회의에 보고하고 공표 -노동부장관은 필요하다고 인정될 때에는 관계행정기관의 장에 대하여 기본계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청 	
<p>(4) 과학기술 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 과학기술기본계획(제7조) -정부는 이 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 과학기술발전에 관한 중·장기 정책 목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 과학기술기본계획을 세우고 추진 -과학기술부장관은 5년마다 관계 중앙행정기관의 과학기술관련 계획과 시책 등을 종합하여 기본계획을 세우며, 국가과학기술위원회의 심의를 거쳐 이를 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 연도별시행계획(제7조제3항) -관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 세우고 추진 -과학기술부장관은 매년 다음 해 시행계획 및 지난 해 추진실적을 종합하여 국가과학기술위원회의 심의 ◦ 지방과학기술진흥종합계획(제8조) -정부는 지방의 과학기술진흥을 촉진하기 위하여 지방과학기술진흥종합계획을 지방과학기술진흥협의회 및 국가과학기술위원회의 심의를 거쳐 세우고 이를 지방자치단체의 장에게 고지 -정부는 지방과학기술진흥종합계획의 연도별 시행계획을 지방과학기술진흥협의회의 심의를 거쳐 세우고 추진
<p>(5) 관광기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관광진흥계획(제3조) -정부는 관광진흥장기계획 및 연도별계획을 수립 	
<p>(7) 국가보훈 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가보훈발전기본계획(제8조) -국가보훈처장은 관계중앙행정기관의 장과의 협의와 국가보훈위 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 실천계획(제9조) -국가보훈처장과 관계중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 연

	<p>원회의 심의를 거쳐 국가보훈발전기본계획을 5년마다 수립</p> <p>-국가보훈처장은 기본계획이 수립되거나 변경된 때에는 지체 없이 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보</p>	<p>도별 소관 실천계획을 수립·시행</p> <p>-관계중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 수립되거나 변경된 실천계획과 조치결과에 관하여 지체 없이 이를 국가보훈처장에게 통보</p>
(8) 국가표준기본법	<p>◦ 국가표준기본계획(제7조)</p> <p>-정부는 국가표준제도의 확립등을 위하여 국가표준기본계획을 5년 단위로 수립</p> <p>-기본계획은 산업자원부장관이 관련중앙행정기관별 계획을 종합하여 수립하되, 심의회의 심의를 거쳐 이를 확정</p>	<p>◦ 국가표준시행계획(제8조)</p> <p>-관련중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 국가표준시행계획을 수립, 시행</p> <p>-관련중앙행정기관의 장은 전년도 시행계획 추진실적과 다음 연도의 시행계획을 심의회에 제출</p>
(10) 국어기본법	<p>◦ 국어발전기본계획(제6조)</p> <p>-문화관광부장관은 국어의 발전과 보전을 위하여 5년마다 국어발전기본계획을 수립·시행</p> <p>-기본계획을 수립하고자 하는 경우에는 국어심의회 심의를 거쳐 이를 확정</p>	<p>◦ 시행계획(제7조)</p> <p>-문화관광부장관은 기본계획을 실천하기 위한 세부계획을 수립·시행</p> <p>-문화관광부장관은 시행계획의 수립·시행과 관련하여 필요한 경우 해당 공공기관의 장에게 협조를 요청</p>
(11) 국토기본법	<p>◦ 국토종합계획(제9조)</p> <p>-건설교통부장관은 국토정책위원회의 심의와 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 국토종합계획을 수립</p> <p>-건설교통부장관은 국토종합계획을 수립하고자 하는 때에는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사에게 대통령령이 정하는 바에 의하여 국토종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획안의 제출을 요청</p> <p>-건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 국토종합계획의 승인을 얻은 때에는 지체없이 그</p>	<p>◦ 실천계획(제18조)</p> <p>-중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 국토종합계획을 실행하기 위한 소관별 실천계획을 수립하여 건설교통부장관에게 제출</p>

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

	주요내용을 관보에 공고하고, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장 및 군수에게 송부	
(12) 근로자복지 기 본 법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기본계획(제9조) -노동부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 근로자의 복지증진에 관한 기본계획을 중앙위원회의 심의를 거쳐 5년마다 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 근로자복지증진계획(제9조제3항) -지방자치단체의 장은 중앙위원회에서 심의한 기본계획에 따라 당해 지방자치단체의 근로자복지증진계획을 수립·시행
(13) 기금관리 기 본 법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기금운용계획안(제5조) -기획예산처장관은 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 기금정책심의회와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 매년 3월 31일까지 기금관리주체에게 통보 -기금관리주체는 기금운용계획안 작성지침에 따라 다음 연도의 기금운용계획안을 수립하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출 -기획예산처장관은 제2항의 기금운용계획안에 대하여 기금관리주체와 협의하여 조정한 후 기금운용계획안을 마련하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인 	
(14) 농업·농촌 기 본 법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 농업·농촌발전계획(제42조) -농림부장관은 농업의 발전과 농촌의 균형있는 개발을 위하여 농업·농촌발전기본계획을 수립하여 지체없이 국회에 제출 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시도계획 등(제42조제3항, 제4항) -광역시장 및 도지사는 기본계획과 그 관할지역의 특성을 고려하여 광역시·도 농업·농촌발전계획을 수립·시행 -시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도계획과 그 관할지역의 특성을 고려하여 시·군·구 농업·농촌발전계획을 수립·시행

<p>(15) 문화산업진흥 기 본 법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 문화산업 중·장기 기본계획 (제4조) - 문화관광부장관은 문화산업 진흥에 관한 기본적이고 종합적인 중·장기 기본계획과 문화산업의 각 분야별 및 기간별로 세부시행계획을 수립·시행 - 문화관광부장관은 기본계획과 세부시행계획의 수립과 집행을 위하여 필요한 때에는 지방자치단체와 공공기관·연구소·법인·단체·대학·민간기업·개인 등에게 필요한 협조를 요청 	
<p>(16) 민방위 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기본계획(제10조) - 국무총리는 대통령령이 정하는 바에 따라 민방위에 관한 기본계획지침을 작성하여 이를 관계중앙관서의 장에게 시달 - 관계중앙관서의 장은 기본계획지침에 따라 그 소관민방위업무에 관한 기본계획안을 작성하여 소방방재청장과 협의한 후 국무총리에게 제출 - 국무총리는 관계중앙관서의 장이 제출한 기본계획안을 종합하여 중앙협의회의 심의를 거쳐 기본계획을 작성하고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 이를 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 집행계획(제11조) - 중앙관서의 장은 시달받은 기본계획에 따라 그 소관민방위업무에 관한 집행계획을 작성하여 소방방재청장과 협의한 후 국무총리의 승인을 얻어 확정 - 지정행정기관의 장은 시달받은 집행계획에 따라 세부집행계획을 작성하여 관할 시·도지사 와 협의한 후 소속 중앙관서의 장의 승인을 얻어 이를 확정
<p>(17) 보건의료 기 본 법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 보건의료발전계획(제15조) - 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 보건의료정책심의위원회의 심의를 거쳐 보건의료발전계획을 5년마다 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역보건의료계획(제17조) - 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장은 보건의료발전계획이 확정된 때에는 관계 법령이 정하는 바에 의하여 지방자치단체의 실정을 감안하여 지역보건의료계획을 수립·시행
<p>(19) 사회보장</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 사회보장장기발전방향(제20조) - 보건복지부장관은 관계중앙행 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주요시책추진방안(제22조) - 보건복지부장관·관계중앙행정

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

<p>기 본 법</p>	<p>정기관의 장과 협의하여 사회보장심의위원회의 심의를 거쳐 사회보장증진을 위한 장기발전 방향을 5년마다 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 확정</p>	<p>기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사는 장기발전방향을 기초로 하여 사회보장과 관련된 소관주요시책의 추진방안을 매년 수립·시행 -관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 수립한 소관주요시책의 추진방안 및 전년도 추진실적을 대통령령이 정하는 바에 따라 보건복지부장관에게 제출</p>
<p>(20) 산림기본법</p>	<p>◦ 산림기본계획(제11조) -산림청장은 장기전망을 기초로 하여 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 전국의 산림을 대상으로 산림기본계획을 10년마다 수립·시행</p>	<p>◦ 지역산림계획(제11조제2항) -특별시장·광역시장·도지사 및 지방산림관리청장은 산림기본계획에 따라 관할지역의 특수성을 고려한 지역산림계획을 10년마다 수립·시행</p>
<p>(22) 여성발전 기본법</p>	<p>◦ 여성정책기본계획(제7조) -여성가족부장관은 여성정책에 관한 기본계획을 5년마다 수립</p>	<p>◦ 연도별 시행계획(제8조) -중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장 및 도지사는 기본계획에 의한 연도별 시행계획을 수립·시행 -여성가족부장관은 시행계획을 조정하고 그 이행상황을 점검</p>
<p>(24) 인적자원개발 기본법</p>	<p>◦ 인적자원개발기본계획(제5조) -정부는 제7조의 규정에 의한 인적자원개발회의의 심의를 거쳐 5년마다 인적자원개발에 관한 기본계획을 세우고, 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하며, 일반국민에게 공개</p>	<p>◦ 연도별시행계획(제5조제3항) -관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관업무에 관한 연도별 시행계획을 세우고 추진 -교육인적자원부장관은 매년 관계 중앙행정기관의 장이 시행계획에 따라 추진한 전년도의 실적과 다음 연도의 시행계획을 종합하여 이를 인적자원개발회의에 제출</p>
<p>(26) 자원봉사활동 기본법</p>	<p>◦ 국가기본계획(제9조) -행정자치부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 자원봉사활동의 진흥을 위한 국가기본계획을 5년마다 수립</p>	<p>◦ 연도별 시행계획(제10조) -관계 중앙행정기관장과 지방자치단체장은 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립·시행</p>

<p>(27) 재난및안전 관리기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가안전관리기본계획(제22조) - 국무총리는 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가의 안전관리 업무에 관한 기본계획의 수립 지침을 작성하여 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 시달 - 관계 중앙행정기관의 장은 수립지침에 따라 그 소관에 속하는 안전관리업무에 관한 기본계획을 작성한 후 국무총리에게 제출 - 국무총리는 관계 중앙행정기관의 장이 제출한 기본계획을 종합하여 국가안전관리기본계획을 작성하여 중앙위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 시달 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 집행계획(제23조) - 관계 중앙행정기관의 장은 시달받은 국가안전관리기본계획에 따라 그 소관업무에 관한 집행계획을 작성하여 행정자치부장관과 협의한 후 국무총리의 승인을 얻어 이를 확정 - 관계 중앙행정기관의 장은 확정된 집행계획을 행정자치부장관에게 통보하고, 시·도지사 및 재난관리책임기관의 장에게 시달 - 재난관리책임기관의 장은 제2항의 규정에 의하여 시달받은 집행계획에 따라 세부집행계획을 작성하여 관할 시·도시사와 협의한 후 소속중앙행정기관의 장의 승인을 얻어 이를 확정하고 행정자치부장관에게 통보
<p>(28) 저출산·고령 사회 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 저출산·고령사회기본계획(제20조) - 정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획을 수립·추진 - 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 연도별 시행계획(제21조) - 중앙행정기관장은 기본계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행 - 중앙행정기관장은 지방자치단체의 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위반되는 경우에는 당해 지방자치단체장에게 이를 변경하도록 요구하고, 지방자치단체의 시행계획의 이행상황을 기본계획에 따라 점검
<p>(29) 전기통신 기 본 법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전기통신기본계획(제5조) - 정보통신부장관은 전기통신의 원활한 발전과 정보사회의 촉진을 위하여 전기통신기본계획을 수립하여 이를 공고 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기술진흥시행계획(제8조) - 정보통신부장관은 전기통신기술의 진흥을 위하여 그에 관한 시행계획을 수립·시행

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

<p>(30) 전자거래 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전자거래촉진계획(제20조) - 정부는 전자거래기본정책의 원칙에 따라 전자거래촉진계획을 수립·시행 - 전자거래촉진계획을 수립함에 있어서는 산업자원부장관이 관계중앙행정기관별 부문계획을 종합하고 전자거래정책위원회의 심의를 거쳐 정보화촉진기본법 제8조의 규정에 의한 정보화촉진위원회에서 이를 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부문계획(제20조제2항) - 전자거래촉진계획과 관련된 관계중앙행정기관의 장은 소관별 부문계획을 수립하고 주요정책의 수립과 그 집행에 있어서 이를 고려
<p>(31) 정보화촉진 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정보화촉진기본계획(제5조) - 정부는 정보화촉진등을 위하여 5년의 기간을 단위로 하는 정보화촉진기본계획을 수립 - 기본계획은 정보통신부장관이 관계중앙행정기관별 부문계획을 종합하여 수립하며, 정보화촉진위원회의 심의를 거쳐 이를 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시행계획(제6조) - 관계중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 정보화촉진시행계획을 수립 시행 - 관계중앙행정기관의 장은 전년도 시행계획 추진실적과 다음 연도의 시행계획을 정보화촉진위원회에 제출하여 심의
<p>(33) 정부업무등의 평가에관한 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 평가계획의 수립 등(제10조) - 국무총리는 매년 당해 연도의 평가와 관련된 주요 사항 등에 관한 평가지침을 작성하여 1월 31일까지 중앙행정기관의 장에게 시달 - 중앙행정기관의 장은 제1항의 규정에 의한 평가지침에 따라 평가계획을 작성하여 매년 3월 10일까지 국무총리에게 제출 	
<p>(36) 지방자치 단체 기금 관리 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기금운용계획(제8조) - 지방자치단체의 장은 회계연도마다 기금운용계획을 수립하여야 하고, 출납폐쇄 후 80일 이내에 기금의 결산보고서를 작성 - 지방자치단체의 장은 기금운용계획안과 기금결산보고서를 회계연도마다 각각 세입·세출예산안 또는 결산서와 함께 지방의회에 제출하여 의결 	

<p>(38) 철도산업발전 기 본 법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 철도산업발전기본계획(제5조) - 건설교통부장관은 철도산업의 육성과 발전을 촉진하기 위하여 5년 단위로 철도산업발전기본계획을 수립하여 시행 - 기본계획은 교통체계효율화법 제3조의 규정에 의한 국가기간교통망계획, 동법 제5조의 규정에 의한 교통시설투자계획 및 동법 19조의2의 규정에 의한 국가교통기술개발계획과 조화 - 건설교통부장관은 기본계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 기본계획과 관련이 있는 행정기관의 장과 협의한 후 철도산업위원회의 심의 - 건설교통부장관은 기본계획을 수립 또는 변경한 때에는 이를 관보에 고시 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 연도별시행계획(제5조제6항) - 관계행정기관의 장은 수립·고시된 기본계획에 따라 연도별시행계획을 수립·추진하고, 당해 연도의 계획 및 전년도의 추진실적을 건설교통부장관에게 제출
<p>(39) 청소년 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기본계획(제13조) - 국가는 청소년육성에 관한 기본계획을 5년마다 수립 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 연도별 시행계획(제14조) - 국가 및 지방자치단체는 기본계획에 의하여 연도별 시행계획을 각각 수립·시행
<p>(41) 해양수산발전 기 본 법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 해양수산발전기본계획(제6조) - 정부는 이 법의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전, 개발·이용 및 해양산업의 육성에 관한 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 10년마다 해양수산발전기본계획을 세우며, 이를 시행 - 정부는 기본계획을 해양수산발전위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 확정하고 이를 공고 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 시행계획(제6조제4항) - 정부는 기본계획에 따라 매년 해양수산발전시행계획을 세우고, 이를 시행 - 정부는 당해 연도의 시행계획과 전년도 시행계획의 추진실적을 작성, 보고서를 국회에 제출
<p>(42) 행정규제 기 본 법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 규제정비종합계획(제20조) - 위원회는 매년 중점적으로 추진할 규제분야 또는 특정한 기 	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

	<p>준규제를 선정하여 기존규제의 정비지침을 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 중앙행정기관의 장에게 통보</p> <p>-중앙행정기관의 장은 정비지침에 따라 당해 기관의 규제정비계획을 수립하여 위원회에 제출</p> <p>-위원회는 중앙행정기관별 규제정비계획을 종합하여 정부의 규제정비종합계획을 수립하고, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 그 내용을 공포</p>	
<p>(43) 환경정책 기본법</p>	<p>◦ 국가환경종합계획(제12조)</p> <p>-환경부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 국가차원의 환경보전을 위한 종합계획을 10년마다 수립, 국무회의의 심의를 거쳐 확정</p>	<p>◦ 환경보전중기종합계획(제14조의2)</p> <p>-환경부장관은 확정된 국가환경종합계획의 종합적·체계적 추진을 위하여 5년마다 환경보전중기종합계획을 수립, 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 확정</p> <p>-환경부장관은 확정 또는 변경된 중기계획을 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 통보하여야 하며 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 이를 소관업무계획에 반영</p> <p>-환경부장관·관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 확정 또는 변경된 중기계획의 연도별 시행계획을 수립·추진, 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 연도별 시행계획의 추진실적을 매년 환경부장관에게 제출</p>

6. 국회에 대한 연차보고

기본법 중에는 매년 대상으로 하는 사항에 관한 동향, 정부가 강구한 시책, 연차계획 내지 강구하려는 시책을 국회에 보고할 것을 의무

화하는 사례가 많다. 이 국회에 대한 연차보고제도는 행정정보를 공개하고 그것을 통하여 국회가 정부의 시책이나 정책을 견제하고 통제할 것이 기대되는 설명책임조항(Transparenzklausel)으로서의 기능을 담당한다. 그러나 그 실제운용에 있어서는 일반적으로 백서의 형태로 국회에 제출되고 있는데 불과한 모습을 띠고 있으며, 또한 보고의 내용도 망라적·형식적으로 그다지 참고가 되는 내용도 별로 없는 실정이다. 또한 그것을 받는 국회도 보고서 등을 전문적으로 검토하여 위원회등에서 조사를 하고 있는 사례는 거의 없다. 이러한 점에서 연차보고제도에 관하여는 매년 정부에게 실적과 추진하려는 시책을 정리하여 그것을 국회에 제출·공표하는 것만으로도 의미가 있다는 평가가 있는 반면 그다지 실효성이 없고 형식화되어 있다는 비판도 있다.

법 률 명	규 정 내 용	비 고
(5) 관광기본법	· 정부가 매년 관광진흥에 관한 시책과 동향에 대한 보고서를 정기국회개시전까지 국회에 제출하도록 규정(제4조)	· 관광 동향에 관한 연차보고서
(10) 국어기본법	· 정부가 2년마다 국어의 발전과 보전에 관한 시책 및 그 시행결과에 관한 보고서를 당해 연도 정기국회 개시 전까지 국회에 제출하도록 규정(제8조)	
(13) 기금관리기본법	· 정부가 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 규정(제7조제1항)	· 기금 운용 계획안
(14) 농업·농촌기본법	· 정부가 매년 농업·농촌동향과 농정시책등에 관한 보고서를 작성하여 중앙농정심의회 심의를 거쳐 국회에 제출하도록 규정(제45조제1항) · 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장이 매년 당해 지역의 농업·농촌동향과 농정시책등에 관한 보고서를 작성하여 각각 해당농정심의회 심의를 거쳐 해당지방의회에 제출하도록 규정(동조제2항)	· 농정에 관한 연차보고서

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

<p>(15) 문화산업진흥 기 본 법</p>	<p>· 정부가 매년 문화산업 진흥에 관한 시책과 동향에 대한 보고서를 정기국회개시전까지 국회에 제출하도록 규정(제5조)</p>	<p>· 문 화 산 업 진흥에 관한 연차보고서</p>
<p>(18) 부담금관리 기 본 법</p>	<p>· 부담금을 규정하고 있는 법률의 소관 중앙행정기관의 장은 매년 전년도 부담금의 부과실적 및 사용명세 등이 포함된 부담금운용보고서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하여야 하고, 기획예산처장관은 그 부담금운용보고서를 제출 받은 때에는 이를 기초로 부담금운용종합보고서를 작성하여 매년 정기국회 개회일전까지 국회에 제출하도록 규정(제7조)</p>	<p>· 부담금운용 종합보고서</p>
<p>(22) 여성발전 기 본 법</p>	<p>· 정부가 매년 주요 여성정책에 관한 연차보고서를 작성하여 정기국회 개회 전까지 이를 국회에 제출하도록 규정(제36조)</p>	<p>· 여 성 정 책 기본계획 연차보고서</p>
<p>(28) 저출산·고령사 회 기본법</p>	<p>· 정부가 기본계획·시행계획 및 이에 대한 평가 등을 확정된 후 지체 없이 국회에 보고하도록 규정(제27조)</p>	<p>· 저출산-고령사회 대응 기본계획</p>
<p>(31) 정보화촉진 기 본 법</p>	<p>· 정부가 매년 정보화촉진등에 관한 동향과 시책에 관한 보고서를 정기국회 개회전까지 국회에 제출하도록 규정(제4조제1항)</p>	<p>· 정 보 화 에 관한 연차보고서</p>
<p>(33) 정부업무등의평 가에관한 기 본 법</p>	<p>· 정부는 중앙행정기관평가, 지방자치단체평가 및 특정과제평가에 의한 평가결과와 관련한 보고서를 매년 국회에 제출하도록 규정(제18조)</p>	<p>· 지방자치단체 합동평가 종합보고서</p>
<p>(35) 중소기업 기 본 법</p>	<p>· 정부가 매년 중소기업시책의 추진실적과 중소기업의 동향에 관한 보고서를 국회에 제출하도록 규정(제20조제1항) · 정부가 매년 다음 연도의 중소기업시책을 수립하여 중소기업특별위원회의 심의를 거쳐 예산과 함께 이를 국회에 제출하도록 규정(동조제2항)</p>	<p>· 중 소 기 업 에 관한 연차 보고서</p>
<p>(43) 환경정책 기 본 법</p>	<p>· 정부가 매년 주요 환경보전시책의 추진상황에 관한 보고서를 국회에 제출하도록 규정(제8조제1항)</p>	<p>· 환경백서</p>

7. 체제의 정비

기본법에서는 그곳에서 규정하는 시책을 추진·실시하기 위한 체제에 관하여 규정하는 것이 일반적이며, 그곳에는 행정조직의 정비 및 행정운영의 효율화에 노력하는 취지의 훈시적인 규정이 두어지는 외에 심의회등의 자문기관, 회의나 본부 등 특별기관의 설치에 관하여 규정하는 것도 많다. 이들 기관은 어느 것도 시책을 적극적·종합적으로 추진하기 위하여 설치되는 것이며, 정부내에 있어서 종합조정기능을 거두는 역할을 기대하고 있는 것이 적지 않다.

이중 위원회에 관하여 “진실·화해를 위한 과거사정리 기본법”과 같이 위원의 임명에 국회 및 사법부의 관여를 인정하는 등 그 지위에 있어서 독립성이 부여된 것도 있으나, 그이외에는 통상의 위원회와 그다지 다를바 없고 소관장관뿐 아니라 관계장관의 자문에 응하거나 관계장관에게도 의견을 진술하게 하거나 관계행정기관에 자료제출이나 설명 등의 협력을 요구할 수 있도록 되어 있는 점 등에 약간의 특징을 발견할 수 있는 정도이다.¹²⁷⁾ 그리고 그 중에서 “청소년기본법” 제16조의2에 규정된 국가청소년위원회는 행정관청으로서의 위원회로서, 정부조직법 제2조의 규정에 의한 중앙행정기관으로서 그 소관사무를 수행한다. 또한 국가청소년위원회의 위원장 및 상임위원은 정부조직법 제10조(정부위원)의 규정에 불구하고 정부위원이 되며, 국가청소년위원회의 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있는 등 통상적인 위원회와 달리 매우 이례적으로 규정되어 있다. 또한 기본법에 규정된 위원회에 관하여는 국가뿐 아니라 지방자치단체에 있어서의 위원회설치에 관하여도 규정되어 있다.

127) 위원회의 설치에 관하여 일반적으로는 관계부처의 장관소속하에 두고 있으나, 일부 기본법에서는 대통령 또는 국무총리소속으로 설치하도록 하고 있다. 위원회의 소속을 관계행정기관의 장으로 할 것인지 아니면 대통령이나 국무총리소속으로 할 것인지에 대한 일반적인 기준이 있는 것은 아니다.

기본법이 위원회 등의 설치에 관해 규정하고 있는 점에 관하여는 그 심의 또는 자문기관의 지위를 안정시키고, 그렇게 함으로써 그 분야의 정책전개에 일관성·계속성을 부여하는 긍정적인 평가도 있고, 정부의 시너로 전략하거나 부처이기주의행정을 조장할 우려가 있다는 등의 문제점이 지적되는 등 위원회에 대한 비판도 많이 제기되고 있는 실정이나, 현행 기본법에서는 대부분 위원회의 설치에 관하여 규정하고 있다. 또한 “재난및안전관리기본법”, “전기통신기본법” 등에서는 위원회의 하부조직으로서 “본부”를 두고 있다.¹²⁸⁾ 본부도 정책조정 등을 주된 목적으로 관계행정기관의 장으로 구성되는 합의체기관이며, 위원회와의 관계는 명확하지 않으나 본부는 대책형의 기본법에 두고 일정한 사태나 문제에 대처하기 위하여 전략성을 지니고 구체적 시책추진이나 문제에의 대처를 행하는 성격이 강한데 대하여, 위원회는 각각의 목적·위치에 상응하여 기본계획의 검토, 기본적인 방침·정책이나 중요사항의 조사심의, 시책에 관한 관계행정기관 상호간 업무조정, 관계부처에 의견을 진술하는 등이 그 소관사무로서 열거되어 조정기관으로서의 성격이 강하다.

그리고 일부 기본법에서는 위원회나 심의회외에 기본법상의 관련정책추진을 지원하는 상설기구로서 이른바 산하기관을 설치하는 사례도 적지 않다. 예컨대, 과학기술기본법상의 “한국과학기술평가원”, 문화산업진흥기본법상의 “한국문화콘텐츠진흥원”, 소방기본법상의 “한국소방검정공사”, 전자거래기본법상의 “한국전자거래진흥원”, 정보화촉진기본법상의 “한국전산원” 등의 사례가 그것이다. 따라서 기본법이 이들

128) “재난및안전관리기본법” 제14조에서는 대통령령이 정하는 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 행정자치부에 중앙재난안전대책본부(이하 “중앙대책본부”라 한다)를 두고, 본부장은 행정자치부장관이 되며, 중앙본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하는 경우에는 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 “전기통신기본법” 제44조의8에서는 정보통신부장관은 통신재난의 피해가 광범위하여 정부차원의 종합적인 대처가 필요한 경우에 통신재난대책본부를 설치·운영할 수 있도록 규정하고, 대책본부의 장은 정보통신부장관이 된다고 규정하고 있다.

기관의 설립근거법으로 작용하고 있으며, 이러한 점을 활용하기 위하여 기본법을 제정하는 사례도 있을 수 있다. 또한 “지방자치단체기금관리기본법”과 같이 기금운용심의위원회를 자치단체에 설치하도록 하는 것도 있다.

법 률 명	위 원 회	기 타
<p>(1) 건강가정 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 중앙건강가정정책위원회(제13조) -국무총리소속하에 설치 -위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함 25인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 국무총리가 되고, 중앙위원회의 부위원장은 보건복지부장관과 여성가족부장관이 되며, 중앙위원회의 위원은 당연직 위원과 위촉위원으로 구성 ◦ 시·도 건강가정위원회(제14조) -특별시·광역시·도에 설치 -위원장 및 부위원장 각 1인을 포함 20인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 특별시장·광역시장·도지사가 되고, 부위원장은 위원중에서 호선 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건강가정지원센터(제35조) -가정문제의 예방·상담 및 치료, 건강가정의 유지를 위한 프로그램의 개발, 가족문화운동의 전개, 가정관련 정보 및 자료제공 등을 위하여 중앙, 시·도 및 시·군·구에 건강가정지원센터를 설치
<p>(2) 건설산업기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건설산업발전심의위원회(제6조의2) -건설교통부장관 소속하에 설치 -위원장과 부위원장 각 1인을 포함 25인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 건설교통부차관이 되고, 부위원장은 건설교통부소속 1급 또는 이에 상당하는 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공제조합(제54조) -건설업자 상호간의 협동조직을 통하여 자율적인 경제활동을 도모하고 건설업의 영위에 필요한 각종 보증과 자금융자등을 하기 위하여 건설업자는 공제조합을 설립

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

	<p>공무원 중에서 건설교통부장관이 지명</p> <p>• 건설분쟁조정위원회(제69조)</p> <p>-건설교통부장관소속하에 중앙건설분쟁조정위원회를, 시·도지사 소속하에 지방건설분쟁조정위원회를 설치</p> <p>-위원장과 부위원장 각 1인을 포함 15인 이내의 위원으로 구성</p>	
<p>(3) 고용정책 기본법</p>	<p>• 고용정책심의회(제6조)</p> <p>-노동부장관 소속하에 설치</p> <p>-위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성</p> <p>-위원장은 노동부장관이 되며, 위원은 근로자와 사업주를 대표하는 자, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 노동부장관이 위촉하는 자와 대통령이 정하는 관계중앙행정기관의 차관</p> <p>• 지방고용심의회(제6조)</p> <p>-특별시·광역시 및 도에 설치</p> <p>-위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성</p> <p>-위원장은 특별시장·광역시장 또는 도지사가 되고, 위원은 근로자와 사업주를 대표하는 자, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자와 관계공무원중에서 시·도지사가 위촉 또는 임명</p>	<p>• 직업안정기관(제7조)</p> <p>-고용관계법률을 효율적으로 운용하여 근로자의 고용촉진과 사업주의 인력확보가 용이하도록 하기 위하여 지역별로 직업안정기관을 설치·운영</p>
<p>(4) 과학기술 기본법</p>	<p>• 국가과학기술위원회(제9조)</p> <p>-대통령소속하에 설치</p> <p>-위원장 1인과 부위원장 1인을 포함 25인 이내의 위원으로 구성</p> <p>-위원장은 대통령이 되고, 부위원장은 과학기술부장관이 되며, 위원은 대통령이 정하</p>	<p>• 한국과학기술기획평가원(제20조)</p> <p>-국가연구개발사업의 효율적인 추진을 지원하기 위하여 한국과학기술기획평가원을 설립</p>

	<p>는 관계 중앙행정기관의 장 및 이에 준하는 기관의 장, 과학기술에 관한 전문지식 및 경험이 풍부한 자중 위원장이 위촉하는 자</p> <p>◦ 지방과학기술진흥협의회(제 9조)</p> <p>-국가과학기술위원회에 설치</p> <p>-위원장1인(과학기술부차관)을 포함한 35인 이내의 위원으로 구성</p>	
(7) 국가보훈 기본법	<p>◦ 국가보훈위원회(제11조)</p> <p>-국무총리 소속하에 설치</p> <p>-위원장 1인과 부위원장 1인을 포함 25인 이내의 위원으로 구성</p> <p>-위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 위원 중에서 대통령이 임명 또는 위촉하는 사람이 되며, 위원은 대통령이 정하는 관계중앙행정기관의 장, 국가보훈에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 임명 또는 위촉하는 사람</p>	
(8) 국가표준 기본법	<p>◦ 국가표준심의회(제5조)</p> <p>-국무총리소속하에 설치</p> <p>-의장을 포함한 15인이내의 위원으로 구성</p> <p>-의장은 국무총리가 되며 위원은 관련중앙행정기관의 장, 국가측정표준대표기관의 장, 표준과학기술에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉하는 자</p>	
(9) 국세기본법	<p>◦ 국세심판원(제67조)</p> <p>-심판청구에 대한 결정을 하기 위하여 재정경제부장관소속하에 국세심판원을 설치</p>	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

<p>(10) 국어기본법</p>	<p>• 국어심의회(제13조) -문화관광부장관소속하에 설치 -위원장 1인과 부위원장 1인을 포함 60인 이내의 위원으로 구성 -위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원은 국어·언어학 또는 이와 관련된 분야에 전문지식이 있는 자 중에서 문화관광부장관이 위촉</p>	
<p>(11) 국토기본법</p>	<p>• 국토정책위원회(제26조) -대통령 소속하에 설치 -위원장 1인, 부위원장 2인과 34인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 재정경제부장관과 건설교통부장관이 되며, 위원은 국토계획에 관하여 학식·경험이 풍부한 자로서 25인 이내에서 대통령이 위촉한 자, 대통령령이 정하는 8인 이내의 중앙행정기관의 장과 국무조정실장</p>	
<p>(12) 근로자복지기본법</p>	<p>• 근로자복지정책위원회(제8조) -노동부장관소속하에 설치 -위원장을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성하되 근로자를 대표하는 자, 사업주를 대표하는 자 및 공익을 대표하는 자 각각의 동수로 구성하며, 위원장은 노동부장관이 되고 위원은 대통령령이 정하는 자중에서 노동부장관이 위촉</p> <p>• 시·도근로자복지정책위원회(제8조) -특별시·광역시·도에 설치 -시·도위원회의 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가</p>	

	<p>있는 경우 그 기능을 대신하게 할 수 있으며 시·도위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 규정</p>	
<p>(13) 기금관리 기본법</p>	<p>◦ 기금정책심의회(제11조의2) -기획예산처장관소속하에 설치 -위원장 1인을 포함한 10인이 내의 위원으로 구성 -위원장은 당해 기금을 관리하는 중앙관서의 차관이나 차장 또는 기금관리주체로 하고, 위원은 기금관리주체가 임명 또는 위촉하는 자</p>	<p>◦ 기금운용심의회(제11조) -기금관리주체는 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의회를 설치 ◦ 자산운용위원회(제11조의3) -여유자금의 규모가 1조원을 초과하는 기금(외국환거래법 제13조의 규정에 의한 외국환평형기금은 제외한다)의 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 심의회에 자산운용위원회를 설치</p>
<p>(14) 농업·농촌기본법</p>	<p>◦ 중앙농정심의회(제43조) -농림부장관소속하에 설치 -위원장 및 부위원장 각 1인을 포함 15인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 농림부장관이 되고, 부위원장은 위원중에서 호선하며, 위원은 생산자단체 또는 농업인단체의 장 7인 이내, 농업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 7인 이내를 위촉 ◦ 시·도농정심의회(제43조) -위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함 20인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 시·도지사가 되고, 부위원장중 1인은 부시장 또는 부지사가 되며, 다른 1인은 위원중에서 호선 -위원은 관계행정기관의 장 2인 이내, 생산자단체 또는 농업인단체의 장 7인 이내, 농업에</p>	<p>◦ 시·군·구농정심의회(제43조) -위원장 1인 및 부위원장 2인을 포함 30인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 시장·군수가 되고, 부위원장중 1인은 부시장·부군수 또는 자치구의 부구청장이 되며, 다른 1인은 위원중에서 호선 -위원은 관계행정기관의 장 2인 이내, 생산자단체의 장 10인 이내, 농업에 관한 학식과 경험이 풍부한 지역전문가 5인 이내, 지역농업을 선도할 수 있는 농업인 대표 11인 이내로 위원장이 위촉</p>

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

	<p>관한 학식과 경험이 풍부한 자 9인 이내로 위원장이 위촉</p>	
<p>(15) 문화산업진흥 기 본 법</p>	<p>◦ 한국문화산업진흥위원회(제 32조) -문화관광부장관 소속하에 설치 -위원장, 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이상 20인 이하의 위원으로 구성 -위원장은 문화관광부장관이 되며, 부위원장은 위원회의 동의를 얻어 위원장이 위촉 -위원은 관계부처차관 및 문화산업에 관하여 전문성과 경험이 풍부하고 덕망이 있는 자 중에서 문화관광부장관이 위촉</p>	<p>◦ 한국문화콘텐츠진흥원(제31조) -문화산업의 진흥·발전을 효율적으로 지원하기 위하여 한국문화콘텐츠진흥원을 설치</p>
<p>(16) 민방위 기본법</p>	<p>◦ 중앙민방위협의회(제5조) -국무총리소속하에 설치 -위원장 1인과 부위원장 3인을 포함한 위원 20인이상 30인이내로 구성 -위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 재정경제부장관·교육인적자원부장관 및 행정자치부장관 -위원은 관계부처 장관 및 비상기획위원회위원장, 국가정보원 제2차장 기타 민방위에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 임명 또는 위촉한 자</p> <p>◦ 지역민방위협의회(제6조) -특별시장·광역시장·도지사 소속하에 특별시·광역시·도민방위협의회를 설치 -시장·군수·구청장소속하에 시·군·구민방위협의회를 설치 -읍·면·동장소속하에 읍·면·동민방위협의회를 설치</p>	

<p>(17) 보건의료 기본법</p>	<p>◦ 보건의료정책심의위원회(제 20조) -국무총리소속하에 설치 -위원장·부위원장 각 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 보건복지부장관 -위원은 관계 중앙행정기관의 장, 보건의료 수요자를 대표하는 자, 보건의료공급자를 대표하는 자 및 보건의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉</p>	
<p>(18) 부담금관리기본법</p>	<p>◦ 부담금운용심의위원회(제9조) -기획예산처장관소속하에 설치 -위원장은 기획예산처차관이 되며, 위원은 재정경제부, 행정자치부, 기획예산처 및 국무조정실의 1급 공무원과 부담금의 소관 중앙행정기관의 1급 또는 2급 공무원중에서 대통령령으로 정하는 자, 학식과 경험이 풍부한 자중에서 기획예산처장관이 위촉하는 10인 이내의 민간위원</p>	
<p>(19) 사회보장 기본법</p>	<p>◦ 사회보장심의위원회(제16조) -국무총리 소속하에 설치 -위원장 1인과 부위원장 3인을 포함한 위원 30인 이내로 구성 -위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 재정경제부장관·교육인적자원부장관 및 보건복지부장관 -위원은 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관의 장, 대통령이 위촉하는 자</p>	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

<p>(21) 소방기본법</p>		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 한국소방안전협회(제40조) -소방기술과 안전관리기술의 향상 및 홍보 그 밖의 교육훈련 등 행정기관이 위탁하는 업무의 수행과 소방업계의 건전한 발전 및 소방관계 종사자의 기술향상을 위하여 한국소방안전협회를 설립 ◦ 한국소방검정공사(제45조) -소방시설 및 위험물의 안전관리, 소방시설 및 소방용기계·기구에 관한 기술개발 및 연구와 행정기관이 위탁하는 업무를 수행하기 위하여 한국소방검정공사를 설립
<p>(22) 여성발전 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 여성정책조정회의(제11조) -국무총리 소속하에 설치 -의장 1인과 부의장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성 -의장은 국무총리가 되고, 부의장은 여성가족부장관 -위원은 관계부처 장관 및 여성문제에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자 중에서 부의장의 제청을 거쳐 의장이 위촉하는 5인 이내의 민간위원 	
<p>(24) 인적자원개발 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 인적자원개발회의(제7조) -교육인적자원부장관 소속하에 설치 -의장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하고, 의장은 교육인적자원부장관 -위원은 관계부처 장관 및 중앙인사위원회위원장·국무조정실장 및 국정홍보처장 	
<p>(26) 자원봉사활동 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자원봉사진흥위원회(제8조) -국무총리 소속하에 설치 -위원장 1인과 부위원장 2인을 	

	<p>포함하여 30인 이내의 위원으로 구성</p> <p>-위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 행정자치부장관과 민간위원 중에서 호선한 자 1인</p> <p>-위원은 당연직 위원인 관계부처 장관 및 한국자원봉사협의회와 교육인적자원부장관·보건복지부장관·여성가족부장관 또는 청소년위원회 위원장의 추천을 받아 국무총리가 위촉하는 민간위원</p>	
<p>(27) 재난및안전관리 기 본 법</p>	<p>◦ 중앙안전관리위원회(제9조)</p> <p>-국무총리소속하에 설치</p> <p>-위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령이 정하는 중앙행정기관 또는 관계 기관·단체의 장</p> <p>◦ 지역위원회(제11조)</p> <p>-특별시장·광역시장·도지사소속하에 시·도안전관리위원회</p> <p>-시장·군수·구청장소속하에 시·군·구안전관리위원회</p> <p>-시·도위원회의 위원장은 시·도 지사가 되고, 시·군·구위원회의 위원장은 시장·군수·구청장</p>	<p>◦ 중앙재난안전대책본부(제14조)</p> <p>-행정자치부에 설치</p> <p>◦ 지역재난안전대책본부(제16조)</p> <p>-시·도지사는 시·도재난안전대책본부를, 시장·군수·구청장은 시·군·구재난안전대책본부를 설치</p> <p>◦ 중앙긴급구조통제단(제49조)</p> <p>-소방방재청에 설치</p> <p>◦ 지역긴급구조통제단(제50조)</p> <p>-시·도의 소방본부에 시·도 긴급구조통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구 긴급구조통제단을 설치</p>
<p>(28) 저출산·고령사회 기본법</p>	<p>◦ 저출산·고령사회위원회(제23조)</p> <p>-대통령 소속하에 설치</p> <p>-위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성</p> <p>-위원장은 대통령이 되고, 위원은 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 장, 고령화 및 저출산에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자</p>	<p>◦ 저출산·고령사회정책추진기구(제25조)</p> <p>-저출산·고령사회정책의 효율적인 수립, 조정 및 평가 등 위원회의 업무를 지원하기 위하여 보건복지부에 저출산·고령사회정책 추진기구를 설치</p>

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

<p>(29) 전기통신기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통신위원회(제37조) -정보통신부장관 소속하에 설치 -위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성하되, 위원중 1인은 상임 -위원장을 포함한 위원은 정보통신부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉 ◦ 정보통신정책심의위원회(제44조의2) -정보통신부장관 소속하에 설치 -위원장 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성 -위원장 및 위원은 정보통신부장관이 지명 또는 위촉 ◦ 통신재난관리위원회(제44조의5) -정보통신부장관 소속하에 설치 -위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 정보통신부장관이 되고, 위원은 대통령이 정하는 관계 중앙행정기관의 차관과 다음 각호의 자중에서 위원장이 위촉 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통신재난대책본부(제44조의8) -통신재난의 피해가 광범위하여 정부차원의 종합적인 대처가 필요한 경우에 통신재난대책본부를 설치·운영
<p>(30) 전자거래기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전자거래정책위원회(제21조) -산업자원부장관소속하에 설치 -위원장을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 산업자원부차관이 되고, 위원은 관계중앙행정기관의 장이 그 소속공무원으로서 전자거래관련업무를 담당하는 3급 또는 3급 상당 이상의 공무원 중에서 지명하는 자와 산업자원부장관이 전자거래에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 한국전자거래진흥원(제22조) -전자거래의 촉진을 위한 사업을 효율적·체계적으로 추진하고 전자거래관련 정책의 개발을 지원하기 위하여 한국전자거래진흥원을 설치 ◦ 전자거래분쟁조정위원회(제32조) -전자거래에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 전자거래분쟁조정위원회를 설치

<p>(31) 정보화촉진기본법</p>	<p>◦ 정보화추진위원회(제8조) -국무총리소속하에 설치 -위원장·부위원장을 포함하여 25인 이내로 구성 -위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 재정경제부장관이 되며, 위원은 국회사무총장·법원행정처장·관계행정기관의 장중에서 위원장이 위촉</p>	<p>◦ 한국전산원(제10조) -국가기관·지방자치단체 등의 정보화촉진등을 지원하고 정보화관련 정책개발을 지원하기 위한 기관으로서 한국전산원을 설립</p>
<p>(32) 정부산하 기관관리 기본법</p>	<p>◦ 정부산하기관운영위원회(제8조) -기획예산처장관 소속하에 설치 -20인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 기획예산처장관 -위원은 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원 10인 이내, 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 민간위원 10인 이내</p>	
<p>(33) 정부업무등의평가에관한기본법</p>	<p>◦ 정책평가위원회(제21조) -국무총리 소속하에 설치 -위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉, 위원은 국무조정실장과 정부업무등의 평가에 필요한 전문지식과 경험이 풍부한 자 중에서 국무총리가 위촉 ◦ 정부업무평가운영협의회(제25조) -국무총리 소속하에 설치 -의장은 국무조정실장이 되고, 위원은 대통령령이 정하는 공무원과 국무총리가 위촉한 민간전문가</p>	
<p>(34) 정부투자 기관관리 기본법</p>	<p>◦ 정부투자기관운영위원회(제4조) -기획예산처장관 소속하에 설치 -위원은 기획예산처장관, 재정</p>	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

	<p>경제부차관, 투자기관의 업무를 주관하는 부의 차관, 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 민간위원 5인으로 구성</p> <p>-위원장은 기획예산처장관이 되고, 부위원장은 재정경제부차관</p>	
(36) 지방자치단체기 금관리기본법	<p>◦ 기금운용심의위원회(제13조)</p> <p>-지방자치단체에 설치</p>	
(37) 진실·화해를 위한 과거사정 리 기본 법	<p>◦ 진실·화해를위한과거사정 리위원회(제3조)</p> <p>-상임위원 4인을 포함한 15인의 위원으로 구성</p> <p>-국회가 선출하는 8인(상임위원 2인을 포함), 대통령이 지명하는 4인(상임위원 2인을 포함), 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명하는 독립위원회</p> <p>-위원장은 상임위원 중에서 대통령이 임명</p>	<p>◦ 과거사연구재단(제40조)</p> <p>-위령 사업 및 사료관 운영·관리 등을 수행할 과거사연구재단을 설립</p>
(38) 철도산업발전 기 본 법	<p>◦ 철도산업위원회(제6조)</p> <p>-건설교통부장관 소속하에 설치</p> <p>-위원장을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성</p> <p>-위원장은 건설교통부장관이 되고, 위원은 관계부처 차관 및 한국철도시설공단 이사장, 한국철도공사 사장, 철도산업에 관한 전문성과 경험이 풍부한 자중에서 위원회의 위원장이 위촉하는 자</p>	
(39) 청소년 기본법	<p>◦ 국가청소년위원회(제16조의2)</p> <p>-국무총리 소속하에 설치</p> <p>-위원장 1인과 상임위원 1인 및 11인 이내의 비상임위원으로 구성</p>	<p>◦ 한국청소년진흥센터(제31조)</p> <p>-청소년육성을 위한 사업을 하기 위하여 한국청소년진흥센터를 설치</p> <p>◦ 한국청소년단체협의회(제40조)</p>

	<p>-위원장은 정무직으로서 국가 청소년위원회는 『정부조직법』 제2조의 규정에 의한 중앙행정기관으로서 그 소관사무를 수행</p> <p>◦ 청소년정책 관계기관 협의회(제10조)</p> <p>-청소년위원회에 설치</p> <p>-위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성</p> <p>-위원장은 청소년위원회 위원장이 되고, 위원은 교육인적자원부·법무부·행정자치부·문화관광부·정보통신부·보건복지부·노동부·여성부·기획예산처·경찰청 그 밖에 관계중앙행정기관 소속의 3급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 특정직공무원 중에서 당해 기관의 장이 지명하는 자</p> <p>◦ 지방청소년육성위원회(제11조)</p> <p>-특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수·구청장의 소속하에 설치</p> <p>-지방청소년육성위원회의 구성·조직 그 밖의 운영에 관하여 필요한 사항은 조례로 규정</p>	<p>-청소년육성을 위한 활동을 하기 위하여 한국청소년단체협의회를 설립</p> <p>◦ 한국청소년상담원(제42조)</p> <p>-청소년의 올바른 인격형성과 조화로운 성장을 위하여 한국청소년상담원을 설립</p>
<p>(40) 토지이용규제 기 본 법</p>	<p>◦ 토지이용규제심의위원회(제15조)</p> <p>-건설교통부장관 소속하에 설치</p> <p>-위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 20인 이내의 위원으로 구성</p> <p>-위원장은 건설교통부장관이 되고, 부위원장은 환경부차관으로 하며, 위원은 지역·지구등을 관장하는 중앙행정기관 소속 공무원 가운데서 대통</p>	

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

	<p>령령이 정하는 자, 지역·지구등의 지정과 관련하여 학식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 바에 따라 지역·지구등을 관장하는 중앙행정기관의 장의 추천을 받아 건설교통부장관이 위촉하는 자</p>	
<p>(41) 해양수산발전 기 본 법</p>	<p>• 해양수산발전위원회(제7조) -국무총리 소속하에 설치 -위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 국무총리가 되며, 위원은 관계중앙행정기관의 장으로서 대통령령이 정하는 자와 해양·해양자원 또는 해양산업에 관한 전문지식이나 경험이 풍부한 자중에서 국무총리가 위촉</p>	
<p>(42) 행정규제 기본법</p>	<p>• 규제개혁위원회(제23조) -대통령 소속하에 설치 -위원장 2인을 포함한 20인 이상 25인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 국무총리와 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 자, 위원은 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 자와 대통령령으로 정하는 공무원</p>	
<p>(43) 환경정책 기본법</p>	<p>• 중앙환경보전자문위원회(제37조) -환경부장관 소속하에 설치 -위원장 1인과 10인 이내의 부위원장을 포함한 200인 이내의 위원으로 구성 -위원장은 환경부차관이 되고,</p>	

	<p>부위원장은 위원중에서 환경 정책·자연보전·대기보전·수질보전·상하수도·폐기물 자원·지구환경보전 등 환경 관리 부문별로 위원장이 임명-위원은 환경보전 또는 국토·도시계획에 관한 학식과 경험이 풍부한 자, 관계 중앙행정기관의 공무원, 시민단체(『비영리민간단체 지원법』 제2조의 규정에 의한 비영리민간단체를 말한다)에서 추천한 자</p> <p>· 시·도 및 시·군·구 환경보전자문위원회(제37조)</p> <p>-시·도지사 소속하에 시·도 환경보전자문위원회를 설치</p> <p>-시장·군수·구청장 소속하에 시·군·구 환경보전자문위원회를 설치</p> <p>-당해 시·도 및 시·군·구의 조례로 규정</p>	
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

8. 기금설치

기본법 중에는 기본법에 규정된 각종 시책을 추진하기 위하여 재원 조달방법으로서 기금설치에 관한 규정을 두는 사례가 있다. 원래 국가의 모든 수입과 지출은 예산안에 계상되어야 한다(예산회계법 제18조 제2항 본문 참조)는 예산총계주의원칙(예산완전성의 원칙)과 국가의 모든 수입과 지출은 하나의 예산안에 편성되어야 한다는 예산단일성의 원칙에 입각할 때, 국가의 일반회계와는 별도로 독립하여 운용되는 기금이나 특별회계 등 특별예산제도는 원칙적으로 허용되지 아니한다. 따라서 예산회계법 제9조제2항은 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리

할 필요가 있을 때에 법률로 설치한다고 규정하고 있는 것이다.

또한 헌법 제54조제1항은 “국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다”라고 하여 국회의 예산심의·확정권을 규정하고 있으며, 국회는 예산심의를 통하여 예산의 전체규모가 적정한지, 예산이 효율적으로 운용되는지, 예산편성이 국민의 담세능력과 형평의 원칙에 부합하는지 등을 감시하는 제도적 장치를 두고 있다. 한편 예산회계법 제18조제2항 본문은 “세입세출은 모두 예산에 계상하여야 한다”라고 규정하여 예산총계주의원칙을 취하고 있는데, 이는 국가재정의 모든 수지를 예산에 반영함으로써 그 전체를 분명하게 함과 동시에 국회와 국민에 의한 재정상의 감독을 용이하게 하자는데 그 의의가 있다.

정부가 관리·운영하는 각종 기금들은 모두 예산외로 운용되고 있어서(예산회계법 제7조 참조) 국회의 예산심의·확정권 행사의 대상에서도 벗어나 있을 뿐만 아니라(기금관리기본법 제5조제2항 참조), 정부의 모든 재정활동을 빠짐없이 예산에 포함시키려는 예산총계주의원칙에도 중대한 예외를 이룬다. 따라서 헌법재판소에서도 기금은 재정체계를 복잡하게 하여 재정의 효율적 운용을 저해할 수 있고 재원의 조성규모에 관계없이 기금 마련을 위한 부담금을 계속 징수하는 경향이 있어 국민들의 재산권이나 조세평등을 해할 우려가 있다¹²⁹⁾는 지적을 한 바 있다. 그리하여 기금관리기본법은 정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없도록 하고(제2조), 기금운용계획의 수립·내용·변경, 기금결산 및 공공기금운용의 감독에 관한 규정을 두고 있으며(제5조, 제6조, 제8조, 제9조, 제12조) 특히, 정부는 제5조의 규정에 의한 기금운용계획을 회계연도 개시 80일전까지 국회에 제출하여야 하고, 기금관리주체는 기금운용계획에 대하여 국회의 소관상임위원회에 보고하여야 하며(제7조), 기금관리주체는 국정감사및

129) 헌재결 2003.1.30. 2002헌바5.

조사에관한법률 제7조의 감사의 대상기관으로 한다(제13조)고 규정함으로써 국회의 통제를 받도록 하고 있다.

일부 기본법에서 규정하고 있는 기금제도는 기본법에서 규정한 입법목적의 달성을 위한 개발·육성을 위한 자금공급의 역할을 수행하고 있으나, 국가재정운용의 효율성 제고에 부응하기 위하여 기금운용의 투명성을 높이기 위한 새로운 제도설계를 요구하고 있는 정부의 재정운용정책에 따라 재원의 효율적 운용을 제고하고, 관련 기금의 투명성을 제고하기 위한 제도적 방안을 설정하기 위한 노력이 강화되어야 할 것으로 본다.

【기금제도를 설치한 기본법】

법 률 명	규 정 내 용	비 고
(4) 과학기술 기 본 법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 과학기술진흥기금(제22조) -과학기술부장관은 과학기술의 진흥과 과학기술문화의 창달을 효율적으로 지원하기 위하여 기금을 설치 -기금은 과학기술부장관이 운용·관리하되, 과학기술부장관은 기금의 운용·관리에 관한 업무의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 과학기술진흥관련 업무를 수행하는 법인 등에 위탁 	-기금재원은 정부의 출연금 및 용자금, 정부가 아닌 자의 출연금, 기금운용수익금, 복권및복권기금법 제23조제1항의 규정에 의하여 배분된 복권수익금 그 밖에 대통령령이 정하는 수입금
(5) 관광기본법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 관광진흥개발기금(제14조) -정부는 관광진흥을 위하여 관광진흥개발기금을 설치 	
(12) 근로자복지기본법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 근로자복지진흥기금(제47조) -노동부장관은 근로자복지사업에 필요한 경비를 확보하기 위하여 기금을 설치 -기금은 근로복지공단이 관리·운용 	-기금재원은 정부의 출연금, 정부외의 자가 출연하는 현금·물품 그 밖의 재산. 다른 기금으로부터의 전입금, 차입금, 보증료, 구상금, 손해금, 복권및복권기금법 제23조제1항의 규정에 의하여 배분된 복권

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

		수익금, 사내근로복지기금법에 의하여 설치된 사내근로복지기금의 해산시 정관으로 기금에 귀속하도록 정한 재산, 사업주 및 사업주단체의 기부금, 고용정책기본법 제28조의2의 규정에 의하여 조성된 자금, 기금의 운용으로 생기는 수익금 그 밖의 수입금
(15) 문화산업진흥 기 본 법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 문화산업진흥기금(제39조) -문화산업 진흥을 위하여 기금을 설치 -기금은 문화관광부장관이 관리·운용하되, 문화관광부장관은 기금의 관리·운용에 관한 사무의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 한국문화콘텐츠진흥원에 위탁 	<ul style="list-style-type: none"> -기금재원은 정부의 출연금 및 용자금, 정부 외의 자의 출연금 및 용자금, 국채관리기금으로부터의 예수금, 공공단체 등의 문화산업 지원금, 문화관광부 소관의 다른 기금 등(결산잉여금 등과 문화산업 관련금고를 포함한다)으로부터의 전입금, 기금의 운용으로 생기는 수익금 그 밖에 대통령령이 정하는 수입금
(22) 여성발전 기 본 법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 여성발전기금(제29조) -국가는 이 법의 목적을 실현하기 위한 사업등의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 기금을 설치 -기금은 여성가족부장관이 관리·운용하되, 여성가족부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 기금의 관리·운용에 관한 사무의 전부 또는 일부를 은행법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 금융기관에 위탁 	<ul style="list-style-type: none"> -기금재원은 국가의 출연금, 국가외의 자가 출연하는 현금·물품 기타 재산, 기금의 운영으로 생기는 수익금 기타 대통령령이 정하는 수입금
(27) 재난및안전 관리기본법	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 재난관리기금의 적립(제67조) -지방자치단체는 재난관리에 소요되는 비용에 충당하기 위하여 매년 재난관리기금을 적립 	<ul style="list-style-type: none"> -재난관리기금의 매년도 최저적립액은 최근 3년 동안의 지방세법에 의한 보통세의 수입결산액의 평균연액의 100분의 1에 해당하는 금액 -재난관리기금에서 생기는 수입은 그 전액을 재난관리기금에 편입

<p>(31) 정보화촉진기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 정보통신진흥기금(제33조) -정부는 정보통신의 진흥을 지원하기 위하여 기금을 설치 -기금은 정보통신부장관이 운용·관리하되, 대통령령이 정하는 바에 따라 기금의 운용·관리에 관한 사무의 일부를 정보통신 연구개발업무와 관련된 기관 또는 단체에 위탁 	<p>-기금재원은 정부의 출연금 또는 용자금, 전기통신기본법 제7조의 규정에 의한 기간통신사업자 및 정부외의 자의 출연금, 전과법 제11조 제2항의 규정에 의한 주과수할당대금 및 동법 제17조제2항의 규정에 의하여 산정된 금액, 기금운용등에 따른 수익금, 차입금 기타 수입금</p>
<p>(39) 청소년 기본법</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 청소년육성기금(제53조) -청소년육성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 기금을 설치 -기금은 청소년위원회가 관리·운용하되, 기금의 관리·운용에 관한 사무의 전부 또는 일부를 제31조의 규정에 의한 진흥센터, 제40조의 규정에 의한 협의회, 『정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률』에 의하여 설립된 한국청소년개발원 또는 『국민체육진흥법』 제24조의 규정에 의한 서울올림픽기념국민체육진흥공단중에서 선정하여 위탁 	<p>-기금재원은 정부의 출연금, 『국민체육진흥법』 제20조제3항제1호 및 『경륜·경정법』 제15조제1항제1호에 의한 출연금, 개인·법인 또는 단체가 출연하는 금전·물품 그 밖의 재산, 기금의 운용으로 생기는 수익금 그 밖에 대통령령이 정하는 수입금</p>

9. 벌칙규정

기본법은 일반적으로 어떤 분야의 정책의 기본적인 방향을 정하고 관련정책의 체계화를 도모하려는 의미가 담겨져 있으며, 당해분야에 있어서 정책목표 내지 정책이념을 제시하고 정책내용으로서 목표·이념등을 실현하기 위한 시책의 기본적인 항목을 열거하는 한편 당해분야의 정책의 책정 내지 조정에 관련한 특별기구를 설치하는 것 등을 그 기본적인 내용으로 하고 있음은 주지하는 바이다. 따라서 기본법은 국가의 일정한 정책에 대한 이념·원칙·지침이 제시되므로 규정

내용이 선언적·추상적이고 프로그램적인 것이 많기 때문에 구체적 처분을 전제로 하여 어떤 법령에 규정하는 의무에 대한 위반이 있는 경우에 그 위반자에 상당한 벌칙이 부과될 수 있음을 예고함과 아울러 현실적으로 그러한 위반이 발생한 경우에는 그 위반자에게 그 예정된 벌을 과하는 취지를 정하는 벌칙규정을 두는 것은 원래의 기본법의 성격과는 상응하지 않는다고 할 수 있다.

다만, 기본법의 유형에서 보는 것처럼 이념형 내지 정책형 기본법은 각각의 행정분야에 있어서 국가의 정책·제도의 목표·방향·대강 등을 제시하고 그것을 토대로 정부에 대하여 시책의 추진을 촉구하는 내용이 많으므로 벌칙을 두는 것이 불가능하지만, 일정한 행정상의 대책의 기본을 정하고 사회질서의 유지, 복지향상, 피해의 예방·구제 등을 도모하기 위한 대책형 기본법의 경우에는 벌칙을 두어야 할 경우가 있다.¹³⁰⁾ 그러나 기본법의 일반적 특징에 유의하고, 기본법을 구체적으로 시행하기 위한 실시법의 제정을 의도하고 있는 경우라면 기본법에 벌칙을 두는 것이 과연 합리적인 입법방안인지 검토되어야 할 것으로 본다.

【벌칙규정을 두고 있는 기본법】

법 률 명	벌 칙 내 용		비 고
	행정형벌	행정질서벌(과태료)	
(2) 건설산업기본법	○	○	◦ 양벌규정 ◦ 시정명령, 영업정지, 등 록말소 등
(3) 고용정책기본법		○	

130) 참고로 일본의 경우에는 기본법이 일정한 유형적 특징, 즉 국정의 중요한 비중을 차지하는 분야에 관하여 국가의 제도, 정책 등에 관한 기본방침·원칙·준칙·대강을 명시하고 있고 그 내용이 추상적·훈시적·프로그램적 규정이 대부분을 차지하며, 이러한 기본법의 규정내용이 재판규범으로서의 성격이 결여되어 있다는 것이 일반적 견해이므로 벌칙규정을 두는 경우는 거의 없다. 다만, 대책형 기본법인 “재해대책기본법”에서는 일정한 금지나 제한조치를 위반한 경우에 벌칙을 규정하고 있다.

제 3 절 기본법의 유형별 분석 및 특징

(9) 국세기본법			◦ 고액·상습채납자 명단공개
(12) 근로자복지 기 본 법		○	◦ 반환명령
(13) 기금관리기본법	○		
(15) 문화산업진흥 기 본 법		○	
(16) 민방위기본법	○	○	
(21) 소방기본법	○	○	◦ 양벌규정
(25) 자격기본법	○		◦ 양벌규정 ◦ 자격정지처분
(26) 자원봉사활동 기 본 법	○		◦ 자원봉사단체 및 자원봉사센 터가 정치활동 등 금지의무 를 위반한 때에는 「공직선거 법」 제255조제1항제11호의 규 정에 따른 벌칙을 적용
(27) 재난및안전관리 기 본 법	○		◦ 양벌규정
(29) 전기통신기본법	○	○	◦ 양벌규정
(30) 전자거래기본법	○	○	◦ 양벌규정
(31) 정보화촉진 기 본 법		○	
(37) 진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법	○	○	
(38) 철도산업발전	○	○	◦ 양벌규정

제 2 장 기본법의 의의 및 현황

기 본 법			
(39) 청소년기본법	○	○	◦ 양벌규정

제 3 장 주요국가의 기본법 현황

제 1 절 개 설

오늘날 법률은 이미 그 자체가 고유의 일관성을 지닌 독립적·자율적인 문서라고 인식되지 않고 있으며, 보다 포괄적인 정책의 한 단계이며 그 실현수단이라는 면이 현저하다. 이러한 현대적·개입주의적 법률은 일정한 목적을 달성하고 일정한 경제적·사회적 효과를 창출할 것이 기대되고 있으며, 그것을 가치를 지니는 것은 정책의 실시에 기여하는 한에서이다.¹³¹⁾ 그러한 의미에서 정책법률의 출현과 증가는 각국에 공통하는 법현상이라고 할 수 있다. 특히, 정책의 유도·추진·종합화·체계화, 사회의 의식개혁 등의 역할을 거두기 위하여 정책의 방향성 내지 골격을 제시하는 입법의 유형이 다수 국가에서 등장하고 있는 것은 주목되는 현상으로 볼 수 있다. 그러나 그러한 입법유형은 각 국가의 입법체계나 정치제도 등에 따라 다른 면이 있고 나아가 의회의 기능, 역할 또는 입법방식과의 관계에서도 평가도 다를 수 있다.

131) “법규범에 대한 이해는 점차적으로 실증주의적 사고로부터 벗어나고 있다. 오늘날 법규범은 더 이상 모든 법조문의 전체나 모든 법규범의 총체로 이해되지 않는다. 오히려 오늘날의 법규범은 일정한 시간적 및 사회적 맥락에 있어 현실의 의사를 매개하는 것으로 이해되어야 한다. 이러한 이해로부터 출발할 경우 법규범은 규범과 사회간의 상호작용의 결과인 일정한 규범적 상태를 의미한다. 오늘날에는 기존의 사회적 상태를 법을 통해 보호 내지 수호하는 것이 중요한 것이 아니라 법이라는 도구를 통해 그러한 상태에 영향을 미치는 것이 중요하다는 의미에서 “법의 동태화(Dynamisierung des Rechts)”가 행해지고 있다. 법의 이러한 발전은 국가관의 변천, 즉 사회국가 및 신자유주의로부터 벗어나 국가제도와 경제 및 사인간에 이루어지고 있는 새로운 책임분배를 특징으로 하고, 핵심적인 과제수행에 국한하면서도 효율적 행정과 시민지향적 행정을 행하고 그러면서도 적극적으로 민주주의적·정치적 조정기능을 수행하는 현대국가의 국가관의 변천과 관계되어 있다.” Daniel Kettiger, *Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Bern/Stuttgart/wien 2000, S.7f.

한편 “기본법”이라는 명칭하에 어느 정도 유사한 형식을 취하면서 법제도상 특별한 위치가 부여되어 있는 법률군이 존재하는 국가는 일본과 우리나라의 경우이다. 다른 국가에서도 기본적인 정책에 관한 방향이나 골격을 제시하는 프로그램법으로서 일련의 공통적인 명칭을 부여하거나 그와 유사한 명칭을 부여하고 있는 법률군이 있으나, 그 구성이나 내용이 매우 다양하며 비교적 상세한 실체 규정 또는 벌칙 규정을 포함하는 등 기술적인 것까지 규정하고 있는 것도 적지 않다. 또한 우리의 기본법의 경우를 보더라도 일본의 기본법과는 그 구성이나 내용에 있어서 다른 점이 많으며, 일본의 기본법처럼 형식과 내용이 어느 정도 정형화되어 있거나 내용에 있어서도 일본처럼 훈시적·프로그램적인 규정도 있지만 구체적·기술적인 규정도 있다.¹³²⁾

아래에서 살펴보는 것처럼 우리와 일본의 기본법과 유사한 성격과 기능을 거두고 있는 법률군이 있는 국가로서는 프랑스의 *Loi d'orientation* 나 독일 등 연방국가에서 채용하고 있는 *Rahmengesetz*, *Grundsatzgesetz* 등이 있으며, 이를 기본법·대강법·준칙법·기준법·지침법 등으로 다양하게 번역하고 있다. 그러나 *Loi d'orientation*은 프랑스의 계획제도의 독특한 성격에서 파생되는 법규범으로서 국가계획의 실효성을 담보하기 위하여 그 적용에 필요한 사항을 정하는 것을 주된 내용으로 하며, 그 내용이나 법체계면에서 일본이나 우리나라의 기본법과 다른 점이 많으며, *Rahmengesetz*, *Grundsatzgesetz* 등은 연방국가에 있어서 입법권을 둘러싼 연방과 주의 관계설정에서 파생되는 특수한 법률유형이라고 할 수 있다. 여기서는 일단 우리의 기본법을 검토하는데 참고로 하기 위하여 정책의 방향과 원칙 내지 대강을 정하는 입법유형으로서 주요한 국가의 입법사례 등을 살펴보기로 한다.

132) 일본에 있어서 기본법이라는 법형식과 법률군의 존재는 일본에 특수한 것으로서, 그것은 내용보다도 형식과 전례, 구체적인 효과보다도 모양을 정서하는 것을 중시하는 일본적인 형식주의·외관상 원칙주의의 현상이라고 지적하기도 한다. 川崎政司, **基本法再考(4)**, 自治研究 제82권제5호(2006.4), 109면.

제 2 절 일본의 기본법

I. 기본법의 의의

최근 일본의 제정법률의 질적 변화 가운데 가장 주목되는 것은 이른바 법률의 제명에 “〇〇기본법”이라는 명칭을 지닌 입법형식이 다수 제정되고 있다는 점이다.¹³³⁾ 이들 기본법이라는 입법형식은 국정에 중요한 비중을 차지하는 분야에 관하여 국가의 제도, 정책, 대책에 관한 기본방침·원칙·준칙·대강을 명시하고 있으며, 일반적 법률에 비하여 특징적인 법형식을 가지고 있다.¹³⁴⁾ 특히, 기본법은 헌법과 개별법의 중간에 위치하는 것으로서, 헌법의 이념을 구체화하는 역할을 거두고 있으며 헌법의 보완적인 성격을 가지는 것으로 인식하고 있다. 따라서 최근의 입법동향이 헌법→법률→명령이라는 단계적인 법

133) 이러한 기본법의 제정과 관련하여, 최근 일본에서는 지방자치단체에서 기본법과 유사한 “기본조례”의 제정도 활발하게 이루어지고 있다. 자치기본조례는 1999년 北海道의 二七〇町에서 기본조례가 제정되어 주목된 이후 각지의 자치단체에서 제정이 활발하고 있으며 “자치기본조례” 등의 제명이 붙어 각각의 자치단체에 있어서 최고규범으로 위치되고 있으며, 그 취지를 자치기본조례에서 명기하는 것도 보인다. “자치기본조례”는 헌법 기타 국법에 준하는 것이 아니라 지방분권을 추진하기 위한 새로운 개념으로서 주민의 권리보호와 그를 위한 제도보장 등 자치실현을 위한 기본이 되는 조례로서 자치의 본질을 법적 측면에서 지지하는 조례로서의 성격을 가진다고 한다. 北海道の 二七〇町の 자치기본조례에 관한 자세한 내용은 <http://www.town.niseko.hokkaido.jp/kihon/tebiki-kihon.htm> 참조. 이러한 자치단체의 “기본조례”의 증가현상은 자치단체에 있어서 자치의식의 고양, 조례제정의 활성화 등에도 기인하나 무엇보다도 국가의 기본법의 증가현상에 영향을 받은 것으로 보인다.

134) 일본에서의 기본법에 관한 개념정의로는 ①국정의 중요분야에 관하여 국가의 정책, 제도등의 기본방침을 명시하는 법률로서 이른바 프로그램규정으로 구성되어 있는 것이 많으며, 기본법에 제시된 방침에 의거하여 정책실현을 위한 개별법이 제정되는 것이 많은 점이 특색이다(法令用語研究會 編, **法律用語辭典** 제2판, 有斐閣 2000, 239면). ②국정의 중요한 비중을 차지하는 분야에 관하여 국가의 제도, 정책 등의 기본방침을 명시하며, ……그 성격상 직접 국민의 권리의무에 영향을 미치는 규정은 두지않고 통상 그 대부분은 훈시규정이나 이른바 프로그램규정으로 구성된 다(吉國一郎 외, **法令用語辭典** 제8차개정판, 學陽書房 2001, 132면) 라고 정의한다.

체계에서 헌법→기본법→법률→명령이라는 법체계로 변용되고 있다고 한다.

이러한 기본법 입법형식은 국가의 제도·정책에 관한 이념, 기본방침을 제시함과 아울러 그에 따른 조치를 강구하여야 할 것을 규정하는 것이 일반적이며, 이에 따라 기본법의 목적, 내용등에 적합한 다양한 행정시책이 수행되고 있다. 즉, 기본법은 각각의 행정분야에서 우월적인 지위를 가지며 당해분야의 시책의 방향을 설정하고 다른 법률이나 행정을 지도·유도하는 역할을 거두고 있다. 따라서 기본법에서 규정하는 내용은 추상적인 것이 많고 훈시규정·프로그램규정이 그 대부분을 차지하며 조만간 다른 구체적인 실시법의 제정이 예정되어 있는 정책적인 법률로서의 성격을 가지고 있다. 다만, 이들 기본법의 규정은 대부분 훈시규정·프로그램규정이 많으므로 기본법의 규정으로부터 직접 국민의 구체적인 권리·의무가 도출되는 것이 아니며, 재판규범으로서 기능할 수는 없다고 보고 있다.

II. 기본법의 입법형식

현재 일본의 기본법은 1947년의 교육기본법을 시작으로 28개의 법률이 제정되고 있으며¹³⁵⁾, 그 유형도 제도·이념형 기본법(교육기본법 등), 정책형 기본법(농업기본법 등 다수의 기본법), 대책형 기본법(재해대책기본법, 공해대책기본법 등) 등 매우 다양하나, 대체적으로 공통적인 규정은 다음과 같다.

첫째, 기본법이 비교적 적은 법조문으로 구성되어 있는 점이다. 일본의 기본법은 “재해대책기본법”이나 “중앙성청등개혁기본법” 등을 제

135) 1947년이전에는 기본법의 사례는 없다. 이 점에 관하여 “명치헌법에 있어서 천황의 통치권을 고려하면 제국의회 입법권의 범위는 매우 한정적으로 이해되어 의회가 기본법과 같은 법률을 통하여 정부의 행정시책의 방침을 지시하는 것은 상정할 수 없었다”고 한다. 菊井康郎, 基本法の法制上の位置づけ, 法律時報 1973.6., 16면 이하.

외하면 거의 30개조문 정도로 구성되어 있다. 전자는 현재 발생하였거나 발생할 우려가 있는 재해에 대한 제반활동이나 재해복구활동 등 재해에 관한 상세한 매뉴얼이며, 후자는 행정개혁회의 최종보고의 내용을 충실히 재현하는 것을 최대의 목적으로 만들어진 것이어서 작문적인 색채를 띤 조항이 많고 상당히 세부적인 것에 걸쳐 규정하고 있는 등 이들 양 기본법은 기본법 중에서 이례적인 것이라 할 수 있다.

둘째, 전문(前文)을 두고 있는 기본법이 다수 존재한다는 점이다. 우리나라의 기본법에서는 전문이 없으나, 일본의 경우에는 교육기본법, 관광기본법, 고령사회대책기본법, 남녀평등참획사회기본법, 제조기반기술진흥기본법, 예술문화진흥기본법, 소자화사회대책기본법, 범죄피해자등기본법, 식육기본법과 같이 전문을 두고 있는 것이 비교적 많다. 전문에서는 그 제정배경, 경위, 목적, 이념, 기본원칙 등을 두는 것이 일반적이며 그 규범성은 희박한 한편¹³⁶⁾ 일반적인 법령조문과는 달리 비교적 자유로이 규정할 수 있는 면이 있으므로 본칙에서 규정할 수 없었던 것을 삽입하거나 입법자의 인식·결의·메시지를 편입하는 등 정서적인 표현으로 되어 있는 것도 적지 않다. 또한 일반의 법률에서는 전문을 두지 않고 제1조의 목적규정에서 간결하게 제정취지나 목적을 규정하는 것이 통례이나 기본법 중에는 전문을 두면서 나아가 목적규정을 두거나 전문에서 언급한 이념등에 관하여 다시 본칙에서 규정하는 것도 있는 등 지금까지의 입법기술·법형식으로 보면 매우 이례적인 것이라 볼 수 있는 것도 나타난다.¹³⁷⁾

136) 일본에서도 전문에 관하여는 그 내용에서 직접 법적인 효과가 발생하는 것은 아니나 그 법령의 일부를 구성하는 것이며 각조항의 해석기준을 지시하는 의의·효력을 가지는 것으로 이해되고 있다.

137) 이러한 점이 기본법이 법률로서 충분히 정서·세련된 것이라고 볼 수 없다는 인상을 부여하는 하나의 요인이 된다고 파악한다. 그리고 일본의 현행 기본법을 보면 전문을 두는가는 전적으로 입법자의 판단에 맡겨져 있으며, 그 위치나 내용의 중요성과는 그다지 관계가 없다. 또한 전문을 두고 있는 것은 “교육기본법”을 제외하고 거의가 의원입법으로 제정된 것이며, 내각제출이었던 남녀공동참획사회기본법에 관하여는 국회에서 수정으로 전문을 부가한 것이다. 반대로 내각제출의 기본법

셋째, 총칙에서는 법률의 목적 내지 기본이념등에서 제정경위나 목적, 취지·이념을 강조하고 다음에 그러한 취지나 이념에 의거하여 국가와 지방자치단체등의 책무(또는 시책의 기본방침)등을 추상적으로 규정한다. 따라서 기본법은 어떤 특정분야에 관한 “국가의 종합적인 시책의 책정과 실시에 관한 법”¹³⁸⁾으로서 위치하고 있다. 이 점은 각 기본법의 목적규정에서 언급되고 있으나, 형식상으로도 “국가의 책무”라는 규정을 두어 “국가는 ……에 관한 종합적인 시책을 책정하고 이를 실시할 책무를 진다”라는 공통된 규정을 두고 있다. 그리고 대다수의 기본법에서는 “국가는 기본이념에 의거하여 ……에 관한 종합적인 시책을 책정하고 이를 실시할 책무를 진다”라는 이른바 기본이념 전치형의 책무규정을 두고 있다.¹³⁹⁾

넷째, 위와 같은 시책의 실시를 위하여 당해시책의 책정절차를 정하고 있다. 즉, ①당해시책에 관하여 국가가 강구하여야 할 구체적인 “기본적 시책”을 열거함과 아울러 ②당해시책을 실시하기 위하여 정부에게 “기본계획”을 책정하도록 한다. 이 기본계획은 당해분야에 필요한 제반활동의 종합적·효율적인 전개를 도모하기 위한 계획으로서 기본법의 중요한 내용을 이룬다. ③그리고 정부의 시책책정 또는 기본계획책정 내지 시책수행에 관하여 일정한 범위내에서 “특별기구(추진본부, 심의회 기타 기관 등)”의 관여를 규정하고, ④이에 의거하여 강구한 시책에 관하여 국회에 대한 “연차보고”를 하도록 정부에게 의

경우에는 식료·농업·농촌기본법과 같이 농업기본법으로부터 이행하는 때에, 중소기업기본법과 같이 그 개정시에, 전문을 삭제한 것도 있다. 종래의 입법기술이나 관료적인 합리성의 관점에서 본다면 전문을 두는 것은 의미·필요성이 없을 뿐 아니라 오히려 바람직하지 않다는 것에 대하여 의원이 주도하여 기본법을 입법하는 경우에는 그러한 틀로 파악하지 않고 그 사상이나 메시지를 법률에 삽입하려는 경향이 나타난다.

138) 松田聽子, 基本法としての男女共同参画社会基本法, 桃山法学 창간호(2003.3), 5면 이하.

139) 국가의 시책책정과 실시에 관한 책무규정이 없는 기본법은 교육기본법, 원자력기본법, 재해대책기본법, 장애인기본법, 중앙성청등개혁기본법이다.

무화하는 규정을 두고 있다.¹⁴⁰⁾

다섯째, 기본법은 당해시책을 실시하는데 필요한 “법제상, 재정상, 금융상 기타 조치”를 강구하도록 정부에게 의무화하는 규정을 두고 있으며, 기본법은 그 제반조치를 위한 근거법이 되고 있다.¹⁴¹⁾ 또한 기본법에서 규정하는 시책등은 자기완결적으로 규정되어 있는 것이 아니라 별도법률(실시법)에 의한 구체화를 예정하고 있다.

【기본법의 입법형식】

총 칙	· 목적규정	법률제정의 필요성(배경), 법률의 적용 대상, 법률로 정하는 사항, 취지 내지 방향(효과) 등을 규정
	· 정의규정	중요용어의 정의를 규정
	· 기본이념규정	시책의 추진에 즈음한 기본적인 방향, 배려하여야 할 사항을 규정
	· 책무규정	국가, 지방자치단체 등이 수행하여야 할 책무를 규정
	· 법제상의 조치 등	법제상, 재정상의 조치 등의 필요성을 규정
	· 보고서	시책의 실시상황 등에 관한 보고서의 작성의 필요성을 규정
기본적 시책	· 시책의 추진에 관한 기본적인 방침, 계획책정의 필요성 등 필요한 사항을 규정	
조 직 (본부, 심의회 등)	· 조직의 명칭, 소관사무, 구성원, 사무처리체제 등을 규정	

140) 특히, 1989년이후에 제정되고 있는 기본법에서 내각제출 기본법은 중앙성청등개혁기본법을 제외하고, 기본적 시책, 기본계획, 심의회 기타 기관, 연차보고 등 모든 항목을 구비하고 있다. 그러한 의미에서 기본법은 국가의 종합적이고 계획적인 시책의 책정과 실시에 관한 법이라고 할 수 있다.

141) 이러한 조치규정이 없는 것은 중앙성청등개혁기본법, 교육기본법, 원자력기본법 등이다.

Ⅲ. 기본법 입법형식에 대한 평가

일본의 법제실무에서는 기본법의 입법형식에 관하여 법규범의 질적 저하라는 점에서 소극적인 입장을 취하고 있으나, 학계나 정치권에서는 입법의 평이화, 법의 정책화 내지 정책의 법화를 실현하는 것이라는 적극적인 평가를 하고 있다. 특히 기본법의 규정은 전통적인 법규 개념의 입장에서 국민의 권리·의무에 관한 규정이 없으므로 법규범이라 할 수 없다는 지적이 있는 반면 사회가 점차 복잡화·고도화되고 있는 현대국가에 있어서는 일정한 행정분야에 있어서 정책의 기본적인 방향을 정하고, 관계정책의 체계화를 도모하는 것이 점차 중요하게 되어가고 있으며 오히려 기본법의 의의를 적극적으로 평가하여야 할 것이라는 입장이 있으나, 후자의 입장에서 현재 다수의 기본법이 제정·시행되고 있는 사정에 있다.¹⁴²⁾

1. 적극적 평가의 견해

기본법에 관하여 적극적으로 평가하는 입장은 최근의 법률, 특히 행정법제의 현저한 특징으로서 정책화의 경향을 강조하고 있다. 즉, 오늘날의 행정법제는 행정과제를 해결하기 위한 정책목표가 설정되고 그 실현방법으로서 법률(정책입법)이 제정되어 심의회 등의 심의를 거쳐 정책내용이 결정·집행되고, 그에 대한 평가를 거쳐 새로운 정책과제를 발견하는 정책의 순환과정인 Plan-Do-See의 과정의 하나라고 보고 있다. 이러한 행정법제의 정책화의 특색으로서 가장 명확히 제시되고 있는 법률이 바로 기본법 입법형식이라는 것이다.

특히, 현대에 있어서 법현상의 변화로서 “국가와 지방자치단체가 수행하여야 할 일정한 정책을 달성하기 위하여 필요한 자원의 조달·배

142) 小野寺理, 基本法, 立法と調査 1999.1., 2면.

분에 관한 계획·절차를 정하는 기술적 규범(자원배분규범)”의 등장이 현대입법의 특질이라고 지적한다.¹⁴³⁾ 그리하여 현재 제정되고 있는 기본법은 정책목표-수단으로 구성되는 목적-수단결정모델로서, 그 특색은 인적·물적·재정적 자원을 사용하여 정책목적은 효율적이며 유효하게 달성하는데 중점을 두고 있는 법형식이라고 한다.

이들 기본법은 국가와 지방자치단체 등의 책무와 아울러 국민의 권리의무와는 무관한 정책목표나 정책형성의 수순·방법을 정하는 행정기관 등에 대한 수권규정이 그 중심을 차지하고 있으며, 이러한 기본법과 요건·효과규정으로 이루어지는 전통적인 행정관계법규가 병존하고 있는 것이 최근의 입법특징이라고 본다. 그곳에서는 정책과제라는 행정목적은 효율적이고 유효하게 달성하기 위하여 어떠한 수단을 사용할 것인가라는 목적-수단관계가 결정적으로 중요하게 된다.¹⁴⁴⁾ 특정분야의 정책과제-목표-결정과정·절차를 규정하는 기본법에 있어서는 법과 정책의 융합·법의 정책화경향이 현저하며, 이러한 정책입법이 점차 증대하고 있는 점이 현대의 행정법제의 특징이라고 한다.

2. 소극적 평가의 견해

기본법의 입법형식에 관하여 소극적인 입장을 살펴보면 첫째, 원래 법률은 일반적으로 강제성을 가지는 규범이므로 법률로 정하여야 할 사항(필수적 법률사항)을 내포하거나, 예산의 집행에 관계되는 사항, 행정조직의 신설·개폐에 관계되는 사항 등을 내포하거나 기존의 법률에 대하여 특례를 정하는 것 등이 아닌 한 법률이라는 법형식을 남용할 수 없다는 측면에서 기본법의 입법형식을 비판한다. 예컨대 “입법내용이 법으로서 적합한 강제성을 가지는 가라는 점을 검토하여 이

143) 平井宣雄, 法政策學(第2版), 有斐閣 1995, 6면 이하.

144) 中川義朗, 行政法の政策化と行政の効率性の原則について, 情報社會の公法學(川上宏二郎先生古稀記念論文集), 信山社 2002, 78면.

른바 규범성이 미약한 훈시규정 중 국가는 ……노력하여야 한다라는 규정과 같이 행정상의 일종의 지침을 부여하는데 그치는 정도의 내용을 가지는 규정을 법규범으로서 거론하는 것은 비판의 여지가 있다. 정치, 정책의 일반적 방침에 맡겨야 할 것, 행정조치, 예산조치등만으로 실행할 수 있는 것을 전부 법령의 대상으로 취급하여서는 아니된다”라는 지적이 그것이다.¹⁴⁵⁾

그리고 “법령을 입안하는데 즈음하여 그 내용이 되어야 할 정책을 법령으로 규율하는데 적합한 것인가를 잘 음미하여야 하며(법적 적격성의 음미), 이를 위한 검토에는 강제성과 실효성이라는 양면에서의 검토가 필요하다”¹⁴⁶⁾라는 지적도 기본법의 입법형식에 대체로 소극적인 입장이라고 할 수 있다. 다만, 현재 개별기본법의 규정을 살펴보면 법률사항으로서 국회에 대한 연차보고의 의무화, 심의회등의 설치규정이 있고, 기본법에 의거하여 실시법이 제정되어 구체적인 시책이 입법화된 후에도 이 기본법 자체는 그에 대한 우월성·지도성을 발휘하며 여전히 남아 있도록 구성되는 점에서 그 법적 적격성이 승인될 수 있다고 한다.¹⁴⁷⁾

둘째, 현행 기본법의 개별 규정에서는 “국가는 ……시책을 강구한다”라는 문구와 “정부는……을 하여야 한다”라는 문구가 자주 사용되고 있으며, 또한 지방자치단체에 대하여도 일정한 시책을 강구할 것을 요구하는 취지의 규정을 두고 있으나, 국가의 법률의 형식으로 지방자치단체의 행정지침을 제시하는 것은 지방자치의 정신에 비추어 바람직한 것인가는 제외하더라도 헌법상 허용되지 않는 규정이라는

145) 林修三·吉國一郎, 全訂新版 例解立法技術, 學陽書房 1976, 6-8면.

146) 淺野一郎(編), 立法技術入門講座2(法令の仕組みと作り方), ぎょうせい 1988, 67면 이하.

147) 그러나 일부 기본법중에서는 법률사항이 전혀 규정되어 있지 않거나(세계개혁 기본법), 기본법의 형식을 채용하고 있다 하더라도 그곳에서 제시된 입법정책이 단기간 내지 일과성의 것으로서 다른 개별 실시법이 제정된 후에는 법률로써 존재할 의미가 없는 것도 있다(중앙성청등개혁기본법).

지적이 있다.¹⁴⁸⁾ 그리고 기본법 가운데에는 국가 및 지방자치단체 이외의 자(사업자, 국민 등)에게 당해정책목표와 관련하여 일정한 책무 내지 역할에 관한 규정을 두고 있다. 그러나 사업자, 국민등에게 국가 및 지방자치단체가 실시하는 시책에 협력하여야 할 책무를 규정하는 것은 논리적으로 생각할 때 문제가 있다고 한다. 사업자등에 대한 책무규정의 의미는 기본법의 중요한 취지의 하나가 정부의 정책과정에 방향설정을 부여하는데 있다는 인식에 유래하는 것이기는 하나, 사업자·국민 등이 부담하여야 할 책무 내지 역할의 내용을 조문자체에 직접 규정하고 있는 경우에 그것에 의하여 구체적으로 어떠한 상황에서 누가 무엇을 할 것인가가 특정되어 있지 아니하다고 한다.

셋째, 일반적으로 기본법의 문구에서는 “가능한 한”, “늦어도”, “가능하다면”, “원칙적으로” 등 매우 애매한 일상용어(종래에는 법령용어로서 사용되지 않았던 표현)가 다수 사용되고 있으며, 이러한 내용이 라면 내각의 결정이나 국회의 결의등의 형식으로 충분하지 않은가라는 지적이 있다.¹⁴⁹⁾ 즉 기본법은 개별 실시법을 제정하기까지는 정책내용이 성숙되어 있지 않은 단계, 즉 정책대강과 같은 중간적인 단계를 일단 법률을 제정하여 관련정책을 폐지할 수 없도록 하는 것이며, 언제든지 법률을 제정할 수 있는 입법부인 국회측에서 본다면 현시점의 법률로서 장래의 법률제정을 의무화하는 국회자신의 입법권을 장래에 향하여 구속하는 자승자박적인 법률이라고 한다. 예를 들면, 다음에 살펴보는 중앙성청등개혁기본법의 경우 법률이 입법부의 행정부에 대한 통제를 위하여 제정되는 것이 아니라 거꾸로 행정부가 그 정책추진의 도구로서 법률이라는 법형식을 이용하는 행정입법적 측면 내

148) 小早川光郎, 行政政策過程と基本法, 國際化時代の行政と法(成田頼明先生退官記念), 良書普及會 1993, 64면.

149) 일본의 기본법의 규정내용을 살펴보면 그 추상성이나 타협적인 내용뿐 아니라 이른바 행정용어가 다수 삽입되어 있어서 이를 관청문학으로 비유되기도 한다.

지 관료주도입법의 측면이 노골적으로 나타나고 있다고 한다.¹⁵⁰⁾ 그러한 의미에서 같은 법률이라 할지라도 이러한 행정조직이나 행정활동의 근간을 규제하려는 기본법 입법형식은 의원입법이 바람직하다고 한다.¹⁵¹⁾

IV. 기본법의 법적 성격에 관한 논의

1. 기본법의 규범성 문제

(1) 입법, 법률개념과의 관계

일본에 있어서 현재 제정·시행되고 있는 일부 기본법 중에서는 법규범으로서의 성격이 희박하여, 법규범으로서의 적격성과의 관계에서 문제가 되고 있다. 즉, 일부 기본법의 규정은 이른바 조직규범으로서 정부의 권한이나 활동기준·절차·조직에 관하여 규정하고 있는 것이 많고, 국민의 행위규범이나 재판규범이 되는 것은 거의 없다고 할 수 있다. 또한 기본법규정의 수범자는 기본적으로 정부이며, 사업자·국민 등을 수범자로 하여 책무등을 정하는 규정은 있으나 그 내용은 도덕적이고 추상적인 내용의 것에 그치고 있다. 아울러 실체규정의 내용도 정책의 대강과 이념, 방향성을 제시하는데 그치는 등 매우 포괄적·추상적이며, 지시나 요구의 정도도 “한다”, “노력한다”라는 정도에 그치고 있는 것이 적지 않다. 따라서 기본법에 관하여 자주 그 제정이나 존재의 의미 그 자체가 문제가 되고 있으며, 특히 기본법의 규정내용이 일반적인 법률의 규정으로 하기에는 적합하지 않기 때문에 기본법에 관하여 입법 내지 법률의 관념과의 관계에서 이를 어떻게 평가할 것인가가 논의되고 있다.

150) 藤田宙晴, 中央省廳等改革基本法の歸趨, 회계감사연구 2001.9., 5면.

151) 立法學研究會, 立法を分析する, 時の法令 제1652호(2002.6), 61면.

우선, 현행 일본국헌법은 입법, 법률 및 명령의 개념내용을 정한 규정은 존재하지 않으며, 일반적으로 “국회는 ……유일한 입법기관이다”라고 규정한 헌법 제41조후단의 해석론을 통하여 법률 및 입법의 개념을 확정하고 있다. 여기에서 헌법상 국회가 유일한 입법기관이라는 의미는 ①헌법자신이 정한 예외를 제외하고 국회가 “입법”권을 독점하고 국회이외의 기관에 의한 “입법”은 허용되지 않는다는 권한배분상의 의미(국회중심입법의 원칙)와 ②“입법”은 국회에 의결에 의해서만 성립하며 국회이외의 기관의 참여를 필요로 하지 않는다는 절차상의 의미(국회단독입법의 원칙)를 지니고 있다는 점에 관해서는 이론이 없다. 다만, 그곳에서 “입법”이란 무엇인가에 관하여 다툼이 있으며 학설은 전통적인 입법·법률의 이중개념에 대응하여 이를 형식적 의미의 입법, 즉 형식적 의미의 법률의 정립이라고 이해하는 입장과 실질적 의미의 입법, 즉 실질적 의미의 법률의 정립이라고 이해하는 입장으로 나누어진다.¹⁵²⁾

152) 이 견해는 독일의 전통적인 법률관념에서 비롯한다. 전통적으로 독일에서는 법률의 개념을 형식적 법률개념과 실질적 법률개념으로 구분하고, “형식적 의미의 법률”이란 그 내용여하를 막론하고 의회에서 제정한 법형식을 말하고, “실질적 의미의 법률”이란 그 제정주체의 여하를 막론하고 그 내용의 여하 즉 일정한 내용을 가진 법규범을 의미한다. 따라서 이 양자는 경우에 따라서 일치할 때도 있으며, 또한 경우에 따라서 일치하지 않을 때도 있다. 예컨대 예산안의 의결, 조약의 비준, 선전과 강화의 결단과 같은 것은 그것이 비록 법률의 형식을 띠다고 할지라도 그 내용이 법규가 아니므로 실질적 의미의 법률은 아니며, 이에 대하여 행정부에서 발하는 법규명령이나 자치단체의 조례등은 그것이 입법권이외의 기관에서 제정된 법형식이라는 의미에서 형식적 의미의 법률은 아니나, 법규범을 그 내용으로 하고 있다는 점에서 실질적 의미의 법률로 간주되는 것이다. 이러한 법률개념은 19세기의 독일 입헌군주제에 있어서 군주의 집행권과 시민적 의회간의 권력분배에 있어서 개인의 자유와 재산의 규제는 의회의 법률로 하게하고, 기타의 사항인 행정조직, 군대의 유지와 관리, 공무원의 복무규율 등과 같은 것은 군주의 권한으로 하려는 것에 유래한다. 다만, 실질적 의미의 법률개념에서는 그 법률의 실질로 간주되는 내용이 무엇인가를 둘러싸고 견해가 대립되고 있다. ①실질적 법률이란 법규(Rechtssatz)를 그 내용으로 한 법규범이라는 견해이다. 여기에서 법규란 사회적 제한을 목적으로 하는, 즉 인격적 주체의 자유로운 영역을 제한하는 것을 그 목적으로 하는 법규범을 의미한다. 따라서 이러한 목적을 내용으로 하지 않는 것은 실질적 의미의 법률이 아니라 형식적 의미의 법률을 의미한다. ②자유와 재산을 그 내용으로 하는 것

전자에 의하면 형식적 법률이란 그 형식에 착안한 개념이며 내용여하를 불문하고 국회가 소정의 절차에 따라 제정하는 국법의 한 형식으로의 “법률”을 지칭하며 제41조의 “입법”은 이러한 형식적 법률을 정립하는 작용이라고 한다. 한편 후자에 의하면 제41조의 “입법”은 일정한 내용 또는 성질을 지닌 법규범을 법률의 형식으로 정립하는 작용이라고 한다. 실질적 법률이란 법형식의 내용여하를 불문하고 내용 또는 성질에 착안한 개념이며, 그 실질적 법률이라 하더라도 그것을 “법규”로 이해하는 입장과 “일반적 법규범”으로 이해하는 입장으로 나눈다. “법규설”은 실질적 법률을 법규, 즉 국민의 권리의무 내지 국가와 국민간의 관계에 관한 법규범으로 파악한다. 이에 대해 “일반적 법규범설”은 실질적 법률을 일반적 법규범, 즉 불특정다수인에 대하여 불특정다수의 경우 내지 사건에 적용되는 법규범으로 파악한다. 이 견해는 국민의 권리·의무와의 관련이라는 관점에서 구성되는 법규의 개념에서 벗어나 국회의 입법권한에 관한 사항적 한정을 제거한 결과 헌법이 허용하는 범위내에서 모든 사항을 국회에 의한 입법의 대상으로 하는 것을 가능케 하며, 그 점에서 현행헌법의 정신에 합치하는 것으로 이해하고 있다.¹⁵³⁾

이러한 점을 전제로 하면서 기본법과의 관계에서 논의를 정리하면 국민의 권리의무나 국가와 국민과의 관계에 관한 법규범을 입법 내지 법률사항의 내용으로 하는 경우(법규설)에는 현행 기본법의 내용은 법률사항에 포함되지 않는데 대하여, 입법 내지 법률의 개념을 일반적

이 실질적 의미의 법률이라는 견해이다. 즉, 일반적으로 개인의 자유를 개별적으로 개인의 재산을 제한하는 것을 내용으로 하는 법규범이 실질적 의미의 법률이라는 것이다. ③추상적·일반적 법규정을 그 내용으로 하는 것을 실질적 의미의 법률이라고 보는 견해이다. 즉, 일반성과 추상성을 실질적 의미의 법률의 징표로 보고 이 징표에 의하여 입법과 기타의 국가작용을 구별한다. 자세한 것은 갈봉근, **법률개념의 비교헌법적 고찰**, 동저, 헌법논집, 세종출판사 2002, 187면 이하 및 Ernst Wolfgang Böckenförde, **Gesetz und gesetzgebende Gewalt**, 2 Aufl., Berlin 1981, S.226f. 153) 戶部信喜, **憲法**, 岩波書店 1994, 221면. 玉井克哉, **國家作用としての立法**, 法學教室 2000.8., 72면. 자세한 학설상황은 堀内健志, **立憲理論の主要問題**, 多賀出版 1986 참조.

법규범으로 파악하는 경우(일반적 법규범설)에는 현행 기본법의 내용도 법률사항에 포함되게 된다고 본다.¹⁵⁴⁾ 다만, 최근에는 “중앙성청등 개혁기본법”과 같이 개혁형 기본법인 이른바 조치법적인 성격의 것도 등장하고 있는 점에서 일반적 법규범설에 입각하더라도 법률사항에 포함되지 않는 기본법이 있다는 지적도 있다.¹⁵⁵⁾

한편 입법실무에서는 입법 내지 법률개념을 실질적 의미에서 파악하고 있으나, 다수설의 입장과는 약간 달리 “국민에게 의무를 부과하거나 권리를 제한하는 일반적인 법규범”으로 보고 있다(권리의무규범설). 따라서 이 입장에서 현행 기본법에서 규정하고 있는 사항 중에서 법률사항이라고 할 수 있는 것은 국회에 대한 연차보고나 특별기관의 설치정도에 불과하고, 국회와 정부의 관계에 관한 사항은 그와는 별도로 법률로 정하여야 할 사항이며 또한 기본법에 규정되어 있는 특별기관의 설치에 내각부설치법 제40조제2항, 국가행정조직법 제8조의 3의 의하여 법률로 규정하여야 할 사항이라고 보고 있다. 이 입장에 의하면 현행 기본법규정의 다수는 법률사항에 포함되지 않는다고 추측할 수 있으나, 현재 정부제출 기본법도 적지 않게 존재하고 있는

154) 橋幸信, 實務から見た最近の法律の特徴的な傾向, 法學セミナー, 제599호(2004), 40면에서는 기본법에 관하여는 일반적 법규범설의 입장에서는 특별히 문제가 되지 않으나, 법규설의 입장에서는 크게 문제가 될 수 있다고 한다.

155) “실정법률로서의 각 기본법을 하나의 단위로 생각하는 경우 기본법을 구성하는 규범의 대부분은 법적 구속력을 가지지 않는 프로그램적인 규범이나, 심의회 등 기관의 설치와 권한을 정하는 조직규범을 포함하고 있다. 또한 특수법인등개혁기본법은 행정개혁이라는 정책실현을 지향하는 정책입법입과 동시에 사안의 성질상 조문의 대부분은 조직규범으로 볼 수도 있으며 2006년 3월31일자로 실효되는 한시법률로서 조치법적인 성격도 아울러 가지고 있다. 이러한 기본법은 직접 사인의 권리의 무에 관계하는 규범에는 포함되지 않고 그 이외의 모든 규범을 포함하는 실정법률이므로 실질적 법률개념에 관한 권리관계설적 입장과 법률유보론에 입각하는 경우에도 실질적 법률이 아니며 법률유보의 범위내도 아니다. 또한 어떠한 기본법도 예외없이 조직규범을 포함하는 점이나 때로 조치법적 성격을 가지는 것으로 생각하면 일반적 규범설이나 전부유보설에 입각한 경우에도 단순히 실질적 법률이라고 단정하여 말할 수는 없다. 이와 같이 기본법은 기존의 실질적 법률개념론, 법률유보론의 범주에서는 분명히 낱득되지 않는 규범군이다”, 赤坂正浩, ‘立法の概念’, 公法研究 제67호(2005), 155면.

시점에서 본다면 그러한 사항을 법률로 규정하는 것을 부정하는 것은 아니라고 볼 수 있다.

결국, 실질적 의미의 입법 내지 법률개념은 법률과 명령의 권한배분의 문제로서 국회의 전속적 소관사항(법률사항)의 유무를 문제로 하는 것으로서, 가령 그에 포함되지 않더라도 그것을 법률의 형식으로 정할 수 있는가는 별도의 문제가 된다. 전자와의 관계에서는 기본법의 규정내용 등이 과연 국회의 전속적 소관사항(법률사항)이라고 할 수 있는지가 문제된다. 이 점에 관하여 기본법도 일반적 규범이라고 할 수 있으며 법률사항에 해당하는 것이라는 입장도 있으나, 현행 기본법의 규정내용은 정책의 방향성과 대강을 정한 것에 불과하고 행정부가 정하는 행정계획이나 기본방침, 정책선언 등과 크게 다르지 않기 때문에 그러한 것까지 법률사항에 해당하는 것이 되면 행정부가 정하는 행정계획이나 기본방침, 정책선언 등도 국회의 전속적 소관사항으로서 기본적으로 법률로 규정하여야 할 것이 되고, 그것을 행정부가 정하려는 경우에는 법률의 근거 내지 위임이 필요하게 된다. 그러나 이 점은 실제상의 문제로서도 타당하다고 하기에는 어렵다고 본다.

다른 한편 기본법이 법률사항에는 해당하지 않는 것이라면 후자의 문제로서 국회가 그러한 것을 법률의 형식으로 정하는 시비와 그것이 가능한 경우에 그 헌법상의 근거를 어디에 구할 것인가가 문제된다. 이 경우 기본법의 내용 그 자체의 시비는 차지하더라도 법률사항에 해당하지 않는다고 하여 국회가 법률의 형식을 가지고 정하는 것을 부정할 수는 없다고 본다. 그렇다면 문제는 국회가 그러한 것을 법률로 정할 수 있다는 헌법상의 근거를 어디서 구하는데 있다. 이 점에 관하여는 대표민주제라는 헌법의 기본적인 원리, 구조에 입각하여 결국 헌법 제41조전단의 국권의 최고기관, 후단의 유일한 입법기관을 근거로 하지 않을 수 없다고 한다.¹⁵⁶⁾

156) 川崎政司, **基本法再考(4)**, 101면. 이 입장은 헌법 제41조전단의 “국권의 최고기

(2) 기본법의 구속성

위와 같이 입법 내지 법률개념을 어떻게 이해하더라도 기본법은 최소한 규범일 것이 요구되는 것으로서, 그 점에서 본다면 기본법의 타당성이 문제된다. 이 문제에 관해서는 법의 정책화의 문제와 혼동되기도 하나 그와는 구별되어 생각하여야 한다. 그 이유는 법의 정책화는 법의 형식이 국가정책의 실현수단으로서 사용되는 것을 문제로 하는 것이며, 정책법도 통상은 실효성을 구비한 규범에 의하여 구성되는 것으로서 그 추상성 때문에 규범으로서의 의미와 성격자체가 문제되는 기본법의 문제와는 관점을 달리하기 때문이다. 이 문제는 궁극적으로 법규범의 본질이 무엇인가라는 근본적인 문제와도 관련되나, 기본법의 경우에 규범성과 관련하여 문제되는 것은 기본법의 규정의 구속력 즉, 일정한 행위·판단·평가 등을 하는 수범인에게 의무지우는 힘이 어느 만큼 있는가라는 점이다.

현행 기본법규정에 관하여는 규범적인 성질이 희박한 것이 적지 않음은 부정할 수 없으며, 그것이 법률의 존재에 불구하고 행정측에 커다란 재량이 부여되고 이것이 거꾸로 법치주의의 형해화와 연관된다 하는 등의 비판을 받고 있다. 또한 규범으로서의 힘이 미약하므로 국회심의과정에서도 비교적 쟁점없이 제정되거나 규정이 모호하게 되는 것과 관계된다고 보고 있다. 그러나 다른 한편으로 개별 행정분야의 정책을 종합적으로 정한다는 기본법의 위치에서 보면 포괄적·추상적인 프로그램으로 규정하는 것도 어느 정도 부득이한 면도 있다고 한

관”을 근거로 할 경우에는 국권의 최고기관의 의미가 정치적인 수식어라는 통설적인 입장과는 다르게 되므로 이를 법적으로 의미있는 것으로서 파악할 필요가 있으며, 헌법 제41조후단을 근거로 할 경우에는 입법을 실질적 의미로 파악하면서 결과적으로는 실질과 형식의 두가지의 의미로 파악하게 되어 편의적이라는 비판을 받게 된다. 따라서 헌법 제41조전단에 근거를 구하면서 그것을 어느 국가기관에 귀속할 것인가가 명확하지 않은 법정립권능은 국회에 속한다고 추정할 수 있는 근거가 된다고 이해하는 것이 무난하다고 한다.

다. 그리고 기본법의 구속력은 개별 규정에 따라 다르나 설사 혼시적인 것이거나 정책의 방향성만 정한 것이라도 국회가 법률의 형식으로 정부에 대하여 정책의 대강을 제시하고 그에 의거한 대응을 지시·요구하는 것은 어떠한 구속성이 있다고 보는 것이 타당하다는 견해도 있다. 즉, 일정한 이념·방침의 명시와 일정한 행위의 지시·요구는 행정에게 민주적 통제를 미치기 위한 하나의 수단으로서 평가될 수도 있으며, 또한 법률이라는 형식이 국회가 그 역할을 거두기 위한 수단으로서 다양한 방면에서 사용되고 있는 현대에서는 규범의 개념도 완화되고 다양한 것으로 파악하지 않을 수 없다고 한다. 그러한 의미에서 기본법이 정책대강이나 이념, 방향성을 정한 것이라는 것만을 가지고 그 규범성을 부정하는 것은 타당하지 않다는 것이다.¹⁵⁷⁾

그렇다면 기본법의 규정이 어떠한 규범성이 있다고 하더라도 그것은 어떠한 차원의 것인지가 문제된다. 이 점에 관하여 예컨대, 중앙성청등개혁기본법의 내용에 저촉하는 법률안을 정부가 제안한다면 “정부의 그 행위자체는 기본법위반의 행위이며, 법적으로 허용되지 않게 된다”라는 주장도 있다.¹⁵⁸⁾ 그러나 기본법위반이라는 점은 이해가 되나, 법적으로 허용되지 않는다는 것은 어떠한 법적인 효과를 낳는 것인지 분명하지 않기 때문에 결국은 위반행위가 위법, 무효가 될 수 없는 것이라면 그 효과는 정치적인 책임을 낳는데 그치지 않을 수 없다고 본다.¹⁵⁹⁾

기본법규정이 어떠한 효과를 낳는가는 개별 규정의 내용에 따라 다를 수 있으며, 기본법규정이라는 것만으로 일률적으로 논할 수는 없

157) 川崎政司, **基本法再考(4)**, 104면.

158) 藤田宙晴, **中央省廳等改革基本法の歸趨**, 會計検査研究 제24호(2001), 12면.

159) 한편 중앙성청등개혁기본법의 효과가 국회논의에서 문제가 된 때에 정부측은 법적인 효과의 문제에 관해서는 말을 아끼면서도 “정부가 기본법의 내용에 위반하는 경우에는 이는 정부는 법률에 위반하였다는 평가를 받는 것은 이론상 당연하다. 그러나 그 위반에 대한 책임이라면 사안의 성질상 제재는 규정하지 않고 있다. 따라서 그 책임은 정치적인 것에 그친다고 할 수 있다”라고 언급하고 있다.

다. 다만, 일부 기본법과 같이 그 내용이 명확하게 정부의 어떠한 행위가 위반이 되는지가 분명한 것이라 할지라도 정치적인 책임에 그치게 되며, 대다수의 기본법규정과 같이 추상성이 높고 행정에게 광범한 재량이 인정되고 있는 경우에는 그 구속력도 완화되는 것에 그치며 위반이라는 것이 문제가 될 수는 없고, 정치적 책임조차 그것이 문제될 수 있는 경우는 거의 없을 가능성이 있다.

어떻던 법률의 형식으로 국회가 기본법을 제정하는 것은 부정할 수 없다고 보며, 그 의미에서 문제는 기본법이 정책프로그램을 규정하고 있는 점이 아니라 개별 기본법이 어떠한 내용의 이념과 방향성을 전개하여 그것이 실제로 어느 만큼 의미있는 것으로서 행정을 구속하고 통제하는가에 있다고 한다. 다만, 그렇더라도 현행 기본법이 추상적인 이념과 목표를 선언하고 있기 때문에 법률의 형식을 사용하는 데에는 문제가 없는 것은 아니며, 그러한 것은 규범으로서의 적격성이 결여되지 않을 수 없고, 추상적인 내용에 그치고 있음에도 불구하고 법률을 제정하게 되면 그것이야말로 법형식의 남용이라고 본다.

아울러 현행 기본법의 내용이 그 정도의 것이라면 법률의 형식이 아니라 국회결의나 각의결정에 의할 수도 있지 않은가라는 비판도 있다. “국회결의”는 국정에 관한 사항에 관하여 각의원이 요망·권고·경고 등 그 의사를 표명하고 그것을 통제하는 수단으로서 사용되는 것이며,¹⁶⁰⁾ 법률로 규정하기 어려운 선언적인 것은 오히려 국회결의에

160) 일본에 있어서 “국회결의”라는 것은 속칭이며, 일본에서는 중·참의원 양원합동의 결의의 형식이 인정되고 있는 것이 아니라, 중의원, 참의원이 각자 행하는 결의를 지칭한다. 결의는 다양한 사항에 관하여 행해지고 있는 의회의 의사결정방식이며 내각의 불신임결의와 같이 법적 구속력을 가지는 것도 있고, 의례적인 것을 필두로 사실상의 의사표명에 불과한 것 등이 있으나, 국정에 관한 사항에 관한 결의는 그 의결후에 내각총리대신 또는 주관국무대신이 의견을 진술하는 것이 예로 되어 있으며, 법적인 효과를 수반하는 것이 아니더라도 정부는 그 취지를 충분히 존중하여 행정을 수행할 책무를 가지게 되며, 그에 반하는 경우에는 정치적 책임을 추궁되게 되는 등 상당히 커다란 정치적 효과를 수반한다. 또한 국회에서는 중의원과 참의원에서 동일내용의 결의가 행해지는 경우가 있으나, 이는 미연방의회의 공

의하여 처리될 수도 있다. 또한 정부의 기본적 방침으로서 정하고 그것을 각부처에 주지하는 것이라면 정부의 중요사항에 관한 결정수단이 되고 있는 “각의결정”으로 하는 것이 족할 수도 있다.¹⁶¹⁾

그러나 기본법의 규정이 다수가 설사 혼시적인 것이라 하더라도 법률로서 규정하면 그 법적인 효과문제는 별도로 정부에게는 그 규정에 따른 법률상의 의무가 있는 것이며, 또한 기본법이 존속하는 한 그에 따라 정책적인 대응을 행하여야 하고, 국회로부터도 그에 관하여 견제를 받으며 그에 반하는 행위를 한 경우에는 법률위반으로서 적어도 정치적인 책임등을 추궁당하게 되는 것이다.¹⁶²⁾ 이에 대하여 국회결의나 각의결정은 그 효력은 후에도 지속하고 또한 그에 반하는 경우에는 같은 정치적 책임이 문제가 되는 것이나, 법적인 구속력을 낳을 수 없을 뿐 아니라 실효성·확실성·계속성의 점이나 정치적인 효과의 면에서 결국 법률에 비하여 뒤떨어진다. 나아가 법률은 공포되고 법령집에 게재됨으로써 국민도 그 내용을 쉽게 알 수 있는데 대하여 국회결의는 그를 행한 의원의 회의록에 게재되는데 불과하고 각의결정에 관하여는 그것이 반드시 공포되는 것인 아닌 점도 있다. 여하튼

동결의(Joint Resolution)와 같은 법적인 효력을 가지지는 않으나 정치적으로는 매우 중요한 의미를 가지게 된다.

161) “각의결정”은 행정의 최고기관인 내각에서 중요사항에 관한 의사결정의 방식으로 법적인 효력은 없으나 각행정기관을 구속하게 되며, 또한 그 효력은 후의 내각에도 미치게 된다고 이해하고 있다.

162) 현재의 기본법모델인 농업기본법을 제정한 이유로서 당시의 농림성은 “금후의 농업의 방향을 설정한다는 목적으로 보면 별도로 아무런 법률을 만들지 않아도 그 방향에 따라 개별 시책을 강구하면 족하고 어떠한 기본방침이 필요하다면 기본정책요강으로 만들어 선언하면 된다. 다만 그것만으로는 약간 신뢰되지 않으므로 모든 시책이 그 방향에 따라 강구된다는 제도적 보증이 없다. 따라서 적어도 명확한 형태로 국가의 의사로서 방향성을 천명하는 것이 필요하며 그것이 법률로서의 기본법제정이라는 요구가 되는 것이다”라고 언급하고 있다. 松本威雄, **農業基本法案の概要とその問題點**, **ジュリスト** 제224호(1961), 11면. 기본법과 국회결의는 실질상은 그만큼 큰 차이는 없게 볼 수 있을지라도 결국 법률의 형식으로 정한다는 것은 감각적인 면뿐 아니라 다양한 차이가 있다. 정부도 국회결의의 내용대로 정부를 구속하는 것이라면 법률을 제정할 필요가 있는 취지를 국회에서 답변하고 있다.

추상적인 내용이므로 국회결의나 각의결정이라는 것이 아니라 그 내용, 중요성, 규범으로서의 적격성, 행정통제의 필요의 정도, 국민 내지 여론과의 관계 등을 고려하여 법률, 결의, 각의결정의 어느 형식이 타당한가가 판단될 수 있다고 한다.

2. 기본법의 우월성 문제

일본의 기본법은 전반적으로 정부의 시책책정·실시와 활동에 관한 틀을 정하고 그것을 촉진하는 형태로 구성되어 있으며, 따라서 규정 내용의 추상성으로 인하여 그 구체적인 내용·실시·운용에 관해서는 대폭 행정당국 등의 재량에 맡겨지게 되는 경우가 많다. 그 의미에서 기본법은 실제로 정책과정을 규율한다기보다는 정책의 구체화에 관하여 정부의 행정과정에 맡기는 측면이 강하다. 다만, 기본법이 정부의 시책책정·실시와 활동에 관한 틀을 정한다는 의미에서 기본법이 다른 법률의 제정을 유도하는 점에서 우월적 성격을 가진다고 보는 견해가 존재한다.

즉, 기본법의 우월성을 강조하는 견해는 기본법의 대다수가 시책을 실현하기 위한 법제상의 조치(실시법률)을 강구하도록 규정하고 있으므로 기본법은 실시법률에 대하여 “일종의 지도적, 우월적, 유도적, 지침적 역할”을 거둔다고 한다.¹⁶³⁾ 따라서 실시법률의 내용이 기본법의 내용에 반하는 것은 기본법제정의 취지에 반하며, 해석상 의문이 발생하는 경우 당해실시법률의 규정은 가능한 한 기본법의 목적·취지에 거슬러 해석할 것이 요청되어야 한다고 본다. 즉, 이 견해는 후법우선의 일반원칙은 안이하게 적용하여서는 아니된다고 보는 것이다.

기본법의 이러한 우월성은 기존의 관계법률의 규정에 관하여도 기본법의 내용에 반하는 실시법률은 위반하고 있는 한도에서 효력을 상실하는 것으로 보아야 할 것이나, 기본법제정당시에 기존법률의 개폐

¹⁶³⁾ 菊井康郎, 전계논문, 20면 이하.

조치가 있는 것이 통례라고 한다. 그리고 기본법에 우월적인 기능이 있다 하더라도 “후에 제정되는 법률이 기본법의 규정에 대하여 수정 또는 적용배제를 규정하는 것을 부인”하는 것은 아니며, 그 의미에서 기본법은 “헌법”에 상응하는 것은 아니라고 한다. 따라서 기본법과 실시법률의 관계는 헌법과 법률의 관계와 같이 법의 형식적 효력의 우열관계를 표시하는 것이 아니라 그 의미에서 “기본법은 관계법률의 모법이라고는 할 수 없다”고 하는 것이다. 그러나 이에 반대하는 견해는 기본법이 어떠한 형식적인 효력을 가지는가에 관하여 법학상 국법 체계는 법의 수권규범인 헌법에 의하여 구축되며, 따라서 헌법이 기본법이라는 법형식을 정하고 있지 아니한 이상 기본법이라는 제명을 붙이더라도 이는 의회제정법, 즉 단순한 법률의 하나에 불과하며 그 효력이 다른 법률의 상위에 있다고 할 수는 없다고 한다. 그리고 국법체계의 변경은 수권규범인 헌법의 변경에 의하지 아니하고는 불가능하다고 본다.¹⁶⁴⁾

결국, 기본법의 우월성을 강조하는 견해는 법의 가교성의 관점에서 우월적 지위, 우월적 기능에 관하여 언급하는 것에 불과하며, 법의 형식적 효력의 서열, 즉 국법체계의 변용까지 인정하는 것은 아니다.¹⁶⁵⁾ 또한 기본법에 의한 기존법률의 실효에 관하여는 기존법률에 대한 관계라면 후법우선의 원칙이 적용되면 족한 것이며, 국회에 의한 기존법률의 개폐가 사실상 행해짐으로써 기본법이 사실상 우월적 기능을 가지게 되는 것이라고 볼 수 있다. 근래의 법제실무에서도 기본법에 관하여 “내용의 기본성·일반성을 근거로 하여 실제상 우월적으로 취

164) 松田聽子, 전계논문, 25면.

165) “기본법은 국정의 중요한 분야에 관하여 제도·정책에 관한 방침을 명시하고 기본적 정책의 방향을 제시하는 것을 주된 내용으로 하는 법률이다. 기본법은 헌법과 개별법 사이를 가교하는 것으로서 형식적 효력은 일반법률과 같으므로 상위법이 아니나, 실질적으로는 그 대상분야에 관하여 다른 법률에 우월하는 성격을 지니며 다른 법률이 이에 유도되는 관계에 있다.”, 大金伸光, 男女共同參劃社會基本法, 時の法令 제1608호(1999.12.30), 8면.

급되는 경향에 있다. 법적인 의미는 없고 정치적인 의미로서 고려할 것으로 본다”¹⁶⁶⁾라고 평가하고 있다.

3. 기본법의 준헌법적 성격의 문제

일본의 일부 기본법은 제정당시의 입법취지에서 “준헌법적 성격의 기본법”, “○○헌법”이라는 표현을 사용하고 있다. 이러한 용법에 관하여 준헌법적 성격 또는 준헌법적 규범의 “준헌법적”이라는 의미는 무엇인지, “기본법이 준헌법적인지, 준헌법적인 기본법인지” 등이 그 의미가 명확하게 언급되고 있지는 않다. 기본법의 준헌법적 성격에 관하여는 특히, 1947년 제정된 교육기본법의 법적 성격을 둘러싸고 활발하게 논의되었다.¹⁶⁷⁾

1947년 3월 31일 제정된 교육기본법은 당시 “교육勅語에 대신할 수 있는 교육선언적인 의미와 교육법 중에서 기본법, 즉 교육헌법적인 의미를 겸하는 것”으로서 위치되었다.¹⁶⁸⁾ 교육선언적인 의미에 관하여는 “전체가 다른 법률과는 이례적이라 할 수 있는 도덕적, 윤리적인 규정의 색채를 농후하게 가지고 있는 점은 본법이 교육勅語에 대신하는 역할을 거둘 수 있는 교육선언적인 의미를 가지고 있기 때문이다”라고 하고 있으며, 교육헌법적인 의미에 관하여는 “다른 법률과는 이례적이라 할 수 있는 전문(前文)을 두고 헌법의 교육에 관한 제조항과 관련하여 그것을 실시함과 아울러 나아가 다른 교육법령에 대한 가교적인 일반적 원리적 규정을 두고 있는 것은 본법이 교육법 가운데 기본법, 즉 교육헌법이라고 할 수 있는 지위를 차지하고 있음을 제시하는 것

166) 大島揆彦, **法制執務ハンドブック**, 第一法規 2000, 47면.

167) 최근에 성립된 기본법 가운데에서도 제정에 즈음하여 준헌법적 성격이 논의된 사례가 다수 있다. 즉, 남녀공동참획사회기본법의 국회심의회에서도 “준헌법규범이라 할 수 있는 기본법을 만들어서 오늘날 일본헌법의 내용을 풍요로운 것으로 하고 이들 기본법체계를 편입한 새로운 헌법전을 만들어야 한다”는 주장이 있다. 자세한 내용은 松田聰子, **전개논문**, 23면.

168) 兼子仁, **教育法**, 有斐閣 1978, 96-197면.

이다”라고 하고 있다. 이와 같이 교육기본법의 성격을 교육선언 및 교육헌법의 양면으로 파악하는 견해는 현재까지도 유지되고 있다.¹⁶⁹⁾

이러한 교육기본법의 준헌법적 성격을 주장하는 견해는 내용상 및 형식상의 양면에서 교육기본법이 준헌법적 성격을 가지는 것으로 파악한다. 즉, 내용상의 준헌법적 성격은 교육기본법의 각조항이 헌법의 구체화규정이며, 확인규정이므로 “교육기본법을 침해하는 입법은 간접적으로 헌법위반의 입법이며, 위헌입법심사권의 발동을 수반할 수 있다”고 한다. 형식상의 준헌법적 성격에 관하여는 교육기본법과 다른 교육법규의 사이에는 “후법은 전법을 파기한다”라는 법원칙이 그대로 적용되지 않고, 기본법의 시행법인 성격을 가지는 교육법규는 실사 후법으로서 제정되었다 하더라도 기본법의 우월성을 승인하는 국가의사를 묵시적으로 내포하고 있는 것이라고 이해할 수 있으며, 따라서 “국가의사가 후의 교육법규의 제정으로 기본법을 파기하는 경우에는 그 취지의 명문규정을 필요로 한다”는 것이다.

헌법학적 측면에서도 교육기본법의 준헌법적 성격에 관하여 ①교육기본법은 교육에 관하여 헌법에서 규정하는 사항 및 현재 일본헌법에서 규정하고 있는 교육원칙에 관한 사항을 더욱 구체화하는 법률로서 제정된 것이라는 헌법에 대한 관계에서, ②교육기본법은 다른 교육법령에 대하여 기본법 내지 모법으로서 우월적 내지 유도적, 지침적인 역할을 거두고 있고, 교육의 기본·대강·기준·방향 등을 정하는 것이라는 의미에서 준헌법적 성격을 인정하는 견해도 있다.¹⁷⁰⁾ 다만, 교육기본법이 법적 효력에 있어서도 다른 법률보다 우월적·상위법적인

169) 永井憲一, 憲法と教育基本權, 1970, 49면.

170) 佐藤 功, 日本國憲法と教育基本法, 季刊教育法 제23호(1977), 14-15면. 따라서 교육기본법은 교육관계법령의 제정이나 해석의 지침·기준이 되므로 교육개혁도 교육기본법의 정신에 의거하여 행하여져야 할 것이며, 일본의 교육개혁이 교육기본법의 정신에 의거하여 진행되는 것은 이러한 교육기본법의 성격을 반증하는 것이라는 견해도 있다. 中村睦男, 臨教審第一次答申・審議過程と憲法・教育基本法, 法律時報 1985.10., 22면.

효력을 가지는 것이 아니라 “국회가 교육기본법을 개정하는 법률을 포함하여 다른 법률로서 의식적으로 이 법률의 전부 또는 일부를 개정하거나 그 규정의 적용제외를 정하는 것은 법적으로 허용되어야 하는 것이며”, 교육기본법의 우월적 지위도 법적으로는 이른바 후법우선의 원칙을 배제하는 것은 아니라고 지적한다.¹⁷¹⁾

교육기본법에 관하여 내용상·형식상 준헌법적 성격을 주장하는 견해는 단순한 “준”을 넘은 법적인 주장이라고 할 수 있다. 그러나 그 주장하는 바는 단순히 교육기본법에 한정하고 있지 않은 것이 현재의 견해이다. 형식상 법적 조치를 강구하도록 요구하는 법의 가교성이 있다면 그 기본법은 “준헌법”으로 위치하게 되며, 내용상 헌법조문을 확인하는 기본법이라면 “준헌법”으로 위치하고 있다. 그것은 헌법조항을 확인하는 내용의 기본법이 제정된다면 -확인-의 의미가 무엇이며 누가 확인하는 것인지는 문제가 되나- 헌법문제가 해결될 수 있도록 이해를 가능하게 하고 있고 있다.¹⁷²⁾

4. 기본법의 재판규범성의 문제

일본의 기본법의 내용을 보는 경우 그것은 국정상 중요한 비중을 차지하는 분야에 관하여 국가의 제도, 정책, 대책에 관한 기본방침을 명시한 것이 많으며 각각의 분야에 있어서 국가의 시책의 기본방침을 정한 추상적·프로그램적 내용이 많다. 따라서 기본법의 규정에서 직접 국민의 구체적인 권리·의무가 도출되는 것이 아니라 그것이 재판

171) 兼子仁, 전거서, 231면.

172) 최근 일본에서는 일본헌법에는 국가가 당연히 보유하는 자위권을 어떻게 행사할 것인지에 관한 규정이 없으므로 그 부분을 보완하기 위하여 헌법에 준하는 기본법을 제정하여야 할 것이라는 견해가 대두되어 “자위권확보를 위한 자위대의 유지에 관하여 방위기본법 내지 안전보장기본법”의 제정을 주장하기도 한다. 또한 헌법 제9조의 하위법에 위치하는 준헌법적인 법률로서 평화헌법의 정신에 의거한 “평화기본법”의 제정을 주장하기도 한다. 小澤一郎, 日本改造計劃, 講談社 1993, 125면; 高橋進他, 平和基本法を提唱する, 世界 제580호(1993), 54면 이하 참조.

규범으로서 기능하는 것은 거의 없다고 보고 있으며, 현행 기본법의 규정의 위치나 해석이 다투어진 판례에서도 그 재판규범성이 부정되고 있는 것이 대부분이다.

(1) 재판규범성을 인정한 사례

1976년 5월 21일 학력조사와 관련하여 그 내용이 교육기본법 제10조의 규정(173)에 위반하는지 여부가 다투어진 사건에서 최고재판소는 “다른 교육관계법률은 교육기본법의 규정 및 동법의 취지, 목적에 반하지 않도록 해석되어야 하므로 교육행정기관이 이들 법률의 운용을 하는 경우에 있어서도 당해 법률규정이 특정적으로 명하고 있는 것을 집행하는 경우를 제외하고 교육기본법 제10조제1항의 “부당한 지배”가 되지 않도록 배려하여야 하는 구속을 받는다고 해석되는 것이며, 그 의미에서 교육기본법 제10조제1항은 이른바 법령에 의거한 교육행정기관의 행위에도 적용된다고 하지 않을 수 없다”¹⁷⁴⁾라고 하고, 학력조사가 교육 그 자체에 대한 “부당한 지배”로서 교육기본법 제10조제1항에 위반하는 위법이 있었는지를 판단하고 있으며 그 의미에서는 동항의 재판규범성을 인정하고 있다고 할 수 있다.¹⁷⁵⁾

173) 교육기본법 제10조제1항에서는 “교육은 부당한 지배에 복종하지 아니하고 국민 전체에 직접 책임을 지고 행하여야 할 것이다”라고 규정하고 있다.

174) 旭川學力테스트사건, 最大判 1976년 5월 21일, 刑集 제30권5호, 615면.

175) 다만, 재판규범성을 인정하다고 하더라도 다른 법률과의 관계에서 그것을 무효로 하는 우월성·효력까지 인정하고 있는 것은 아니며, 이 점에 관하여는 최고재판소도 동판결 가운데 언급하고 있다. 그 외에 교육기본법 제10조에 관하여는 그것을 근거로 교육행정기관이 “교육의 중립, 공정성, 자주성을 확보하기 위하여 교육에 임하는 교원을 부당한 지배로부터 보호하도록 배려할 의무”를 부담한다는 판례도 있다(東京高判 1975년 12월 23일, 判例時報 제808호, 57항). 또한 교육기본법 제6조제2항, 제10조제1항 및 제2항에서 교직원의 인사(전임처분)에 관한 재량권은 법적으로 제한된다고 판시한 판례(高知地決 1970년 2월 12일, 行集 제21권2호 109항), 특정한 정치교육 기타 정치활동을 금지하는 교육기본법 제8조제2항 위반을 이유로 하는 징계처분을 인정한 판례(廣島高判 1985년 5월 31일, 行集 제36권5호 760항) 등도 있다.

그러나 교육기본법은 위의 최고재판소 판결이 지적하는 바대로 “교육 기본법은 헌법에 있어서 교육의 방식의 기본을 정하는 것에 대신하여 우리나라의 교육 및 교육제도전반을 통한 기본이념과 기본원리를 선언하는 것을 목적으로 제정되었다”라는 특별한 경위와 지위를 부여받은 것으로서 다른 기본법에 관해서도 이와 동열로 논해지는 것은 아니다. 또한 교육기본법 제10조등의 규정에 관하여 재판규범성이 인정된다 하더라도 예컨대 제6조제2항과 제10조의 규정에 관하여는 그들 규정이 하나의 법률상의 근거로서 위법이 될 수 있는 경우가 있음을 인정하나, 그 행위를 한계지우는 것이 되는데 그치고 있으며 하물며 그 점을 가지고 교육기본법의 모든 규정에 관하여 구체적인 권리나 일정한 법적인 의무를 도출할 수 있는 것으로 파악할 수 있는 것은 아니라고 보고 있다.

현재 교육기본법에 관하여 “동법의 규정의 대부분은 법규 즉 권리·의무를 정하기보다는 교육의 이념 및 기본적 정책을 선언한 것으로 그 열거하는 제조항을 실시하는 데에는 더욱 구체적인 규정을 지닌 법령의 확정을 기다려야 한다. 그리고 동법도 제11조에서 이 법률에서 규정한 제조항을 실시하기 위하여 필요한 경우에는 적당한 법령이 제정되어야 한다고 하여 당연한 점을 예정하고 있다”라는 판례가 있다.¹⁷⁶⁾ 또한 “교육기본법은 이른바 기본법으로서 법률의 제명에서 정부에 대하여 각각의 분야에 관한 일정한 시책·방침의 기준·대강을 명시하여 이에 연유한 조치를 강구할 것을 명한다는 성격을 띠고 있으며 특정의 국민과의 관계에서 공무원에 대하여 어떠한 규제권한을 행사하여야 할 작위의무를 정하는 것은 아니다”¹⁷⁷⁾라는 판단도 있다.

(2) 재판규범성을 부인한 사례

기본법규정의 재판규범성 여부에 관하여는 일본에서는 다수의 판례가 존재하며, 대표적인 사례를 몇 가지 열거하면 다음과 같다. 이들 판

176) 東京高判 1974년 5월 8일 行集 제25권5호, 373항.

177) 名古屋地判 2003년 2월 26일, 判例時報 제1862호, 161항.

례에서는 쟁점이 된 사항과 관시하는 관점은 약간 다른 점이 있으나, 어느 것도 기본법의 규정에 관해 재판규범성 내지 법적인 효력·효과를 인정하는데 대해서 소극적인 태도를 취하고 있다.

①원자력기본법에 관하여¹⁷⁸⁾ “그 이름이 제시하는 것처럼 원자력의 연구, 개발 및 이용전반에 걸친 법규범으로서 기능하고 있고 각각의 법적 규제에 구체적인 내용에 관해서는 거의 전부 다른 법률에 이를 맡기고 있다. 따라서 기본법이 다른 법률을 통하지 않고 직접 국민의 권리, 의무에 영향을 미치거나 국민과 국가간의 구체적인 법률 관계를 형성하는 것은 아니다”라는 판례가 있다.¹⁷⁹⁾

②구소비자보호기본법 제11조는 “훈시 내지 강령규정으로서 소비자 일반의 구체적인 권리 내지 이익을 정하는 것으로 해석되지 아니한다”라는 판례가 있다.¹⁸⁰⁾

③환경기본법 제3조 및 제8조에 관하여 “이는 환경권을 사법상의 권리로서 인정하는 근거라고 할 수 없다. 즉, ……환경기본법은 환경보전의 기본이념을 선언하고(제3조), 이 이념에 따라 국가 및 지방자치단체가 행하는 환경보전을 위한 시책에 관하여 종합적인 지침 및 범위를 제시하는 것을 목적으로 하는 기본법으로서 동법 제8조의 규정도 사업자에 대하여 위 이념에 따라 일반적·추상적인 책무(사회적 책임)를 부담시킨 것에 불과하고 이에 따라 개별 국민에 대하여 직접 사업자에 대한 구체적 권리를 부여한 것이 아니라고

178) 원자력기본법에 관해서는 제19조에서 “원자력의 연구, 개발 및 이용을 추진하기 위하여 그 조성책의 하나로서 정부가 원자력에 관한 특허출원에 관련한 발명 또는 특허발명에 관하여 예산의 범위내에서 정부의 재량으로 장려금등을 교부하는 취지를 규정한데 그치며 정부가 위의 발명자에 대해 장려금등을 교부하여야 할 취지로 정부에 의무를 부여하는 것은 아니라”라는 最1小判 1961년 12월 7일(民集 제15권 11호, 268항)도 있으나 동판결은 기본법의 규정에 관한 판단이라고 보다는 조성규정의 위치, 효과에 관한 것으로 보는 것이 타당하다.

179) 伊方原發訴訟, 松山地判 1988년 4월 25일, 行集 제29권4호, 588항.

180) 大阪高判 1984년 10월 30일, 行集 제35권10호, 1772항.

이해하는 것이 상당하다”¹⁸¹⁾라는 판례가 있다. 또한 환경기본법 제1조 및 제3조에 관하여 “그 문언으로부터 목적규정 또는 선언규정에 그치고 있다고 할 수 있으므로 직접 구체적 청구권이 발생하는 것은 아니다”라는 판례도 있다.¹⁸²⁾

④구공해대책기본법 제2장제2절의 국가의 시책에 관한 규정에 관하여 “어느 것도 정부가 공해방지행정을 종합적이고 계획적으로 추진해가는 위에 기본이 되는 시책의 요체를 강령적으로 밝힌 것으로서 행정상의 노력의무 내지 책무를 구체화한 것에 불과하고 위 제2절에 규정하는 규정 그 자체로부터 어떠한 구체적 법률효과가 발생하는 것은 아니다”라는 판례¹⁸³⁾와 환경기준에 관해 정한 제9조의 규정에 관하여 “기본법의 관계법령 및 주의에 비추어 보면 정부에 위와 같은 노력 내지 책무가 요청되고 있으므로 환경기준의 확보·보장을 국가에 대하여 요구할 수 있는 국민의 권리 내지 법적 이익이 기본법에 의하여 국민각자에게 실정부여된 것이라고 할 수 없다”라는 판례가 있다.¹⁸⁴⁾

다른 한편 기본법의 규정에 관해서는 그 자체는 재판규범이 되는 것이 아니라 할지라도 그곳에서 규정하는 이념과 원칙이 그 하위에 있는 법령의 규정의 해석·적용에 영향을 미치며 구체적인 사건의 처리에 있어서 참작되는 것으로 고려할 수 있다.¹⁸⁵⁾ 다만, 그렇게 말하

181) 岐卓地判 1995년 7월 20일, 判例時報 제1508호, 29항.

182) 横抵地判 2000년 2월 28일, 判例時報 제255호, 54항.

183) 東京地判 1981년 9월 17일, 行集 제32권9호, 1581항.

184) 東京高判 1987년 12월 24일, 行集 제38권12호, 1807항.

185) 예컨대, 名古屋地判 1992년 4월 24일(行集 제43권4호, 640항)은 도시계획법 제34조제2호의 “관광자원”의 해석에서 “관광기본법 제14조가 국가는 사적, 명승, 천연기념물등의 문화재, 우수한 자연풍경지, 온천 기타 산업, 문화 등에 관한 관광자원의 보호, 육성 및 개발을 도모하기 위하여 필요한 시책을 강구한다”라고 규정하고 관광자원의 예시의 하나로서 “우수한 자연풍경지”를 열거하고 있는 점은 사회통념상 이것이 관광자원에 해당하는 것을 제시하는 유력한 근거가 된다고 할 수 있으며 우수한 자연풍경지는 법 제34조제2호의 “관광자원”에 해당하는 것이 상당하다

는 것은 기본법의 규정이 법관에 의하여 원용될 수 있는 내용의 이념이나 원칙을 정하는 경우로서 현행 기본법규정만을 보는 한에서는 그러한 점을 기대할 수 있는 것은 그리 많지 않다.

이러한 점 등도 있어서 오히려 기본법의 규정이나 내용에 관해서는 법률의 규정으로서 적합하지 않다거나 법률의 형식으로 정하는 것은 적당하지 않다는 등의 판단도 행해지고 있다. 확실히 현행 기본법의 규정만을 보는 한 그러한 비판을 받는 것도 당연하다고 생각되나 국정의 중요분야에 있어서 제도·정책의 기본에 관하여 종합적으로 정하고 있는 기본법의 위치에서 볼 때 어느 정도 추상적인 것이 부득이한 면이 있으며, 또한 그 내용에도 그러하나(현행 기본법이 전부 옹호할 가치있는 것인지는 별도의 문제로서 하더라도), 그러한 점도 있다고 하더라도 일정한 의미를 가지는 점도 있다고 보고 있다.

그리고 기본법의 제정에 있어서는 그곳에서 대상으로 하는 사항과 관련하여 국민 등의 권리에 관하여 규정하는 것에 대하여 문제가 되는 점이 적지 않다고 본다. 즉, 권리로 규정된 것이 권리로서 기능할 수 있기 위해서는 그 내실이 명확하거나 그 실효성을 확보하기 위한 조치 등에 관하여 규정될 것이 필요하나, 현재의 기본법에서는 추상적인 프로그램규정으로 규정되어 그 내실도 명확하지 않고 단지 문언으로서 권리라고 규정되어 아무런 법적인 의미나 효과가 없다고 한다. 다만, 그 경우에도 내용에 따라서는 기본법의 다른 규정이나 관련 법령의 규정의 해석지침이 될 가능성은 없지는 않다고 본다.

고 판시하였다. 또한 구체적인 사건에서 법원의 판단에서 기본법의 규정이 참작되는 경우로서 어떠한 사례가 고려되는가에 관해서는 상정하기 어려운 면이 있다 하더라도 예컨대, 그 직접적인 예라고 할 수 없으나 미취로의 연소여자의 일실탁의 산정에서 “고용기회균등법·개정법의 시행, 노동기준법의 여성보호규정의 철폐, 남녀공동참회사회기본법의 시행 등의 법규제나 여자의 취로환경의 변화 등 여자의 고용을 둘러싼 최근의 변화에 비추어보면 금후는 임금의 남녀간격차는 점차 해소될 것으로 예상된다. 따라서 본건에서 여자근로자의 평균임금이 아니라 남녀를 합한 전근로자의 평균임금을 일실탁산정의 기초수입으로 하는데 충분한 합리성이 인정되는 것이라 할 것이다”라고 한 사례(東京地判 2000년 3월8일, 判例時報 제1739호, 21항)가 있다.

또한 현재 소비자기본법에서 “소비자의 권리”¹⁸⁶⁾에 관하여 규정하고 있는 것과 관련하여 “행정, 사업자, 소비자 각각이 소비자의 이익옹호 및 증진을 위하여 취하여야 할 행동의 방향성이 보다 명확히 되어 개별법령의 정비와 시책의 충실을 촉진하는 지침이 되는” 점이 그 의의로서 설명되고 있으나¹⁸⁷⁾, 반드시 법적인 의미나 효과를 가지는 것으로서 규정되고 있는 것은 아니라고 본다. 또한 환경권에 관하여 환경기본법의 제정당시의 논의에서는 “법률상의 권리로서 위치하는데 관하여는 법적 권리로서의 성격에 관하여 아직 정설이 없고 판례에서도 인정되지 않고 구체적인 권리내용에 관하여 불명확하므로 곤란하다”¹⁸⁸⁾라고 하고 있으며, 일부 지방자치단체의 환경기본조례에서도 환경권에 관하여 규정하는 사례도 있으나¹⁸⁹⁾ 재판 등에서 어떠한 법적인 효과와 차이가 인정되고 있다는 견해는 없는 실정이다.¹⁹⁰⁾

V. 기본법의 현황

일본에서는 2006년 3월 현재 효력을 가지는 기본법은 다음에서 보는 것처럼 28개 법률이 존재하고 있으며, 그 외에도 국회에 제출되어 심

186) 현행 소비자기본법 제1조에서는 “이 법률은 소비자와 사업자간의 정보의 질 및 양과 교섭력등의 격차에 비추어 소비자의 이익의 옹호와 증진에 관하여 소비자의 권리의 존중 및 그 자립지원 기타 기본이념을 정하고 ……”라고 규정하고 있다.

187) 제159회 參議院內閣委員會 회의록 15호2항. 소비자기본법이 규정하는 “소비자의 권리”의 의의가 그러한 것에 그치고 있다는 점에 관하여는 吉田尙弘, 消費者保護基本法の一部を改正する法律, JURIST 제1275호(2004), 88면 참조.

188) 環境廳企劃調整局企劃調整課, 環境基本法の解説, ぎょうせい 1994, 98면.

189) 예컨대, 川崎市 환경기본조례 제2조에서는 “시의 환경정책은 시민이 안전하고 건강하며 쾌적한 환경을 향수할 권리의 실현을 도모함과 아울러 양호한 환경을 장래의 세대에 인계함을 목적으로 전개한다”라고 규정하고 있다. 이 규정과 권리로서의 규정한 것의 의미에 관하여는 여러 평가가 있을 수 있으나, 자치단체관계자들은 조례에서 처음으로 환경권을 명시하고 있다고 한다.

190) 川崎市の 환경기본조례의 규정이 구체적인 환경권을 규정하였는가에 관하여 다투어진 소송에서 2000년 6월 27일 横振地判에서는 “기본조례는 구체적인 사업을 상정하여 집행하여야 하는 절차를 정한 것이 아니며, 원고의 주장과 같이 동조례가 개별시민에게 환경권을 보장한 것이 아니라고 판단한다”라는 결정이 있다.

의되고 있는 것도 적지 않다. 현재 시행중인 기본법을 살펴보면 기본법으로서 제정되는 분야, 대상이 되는 사항 등에 관하여 일정한 경향과 특징이 있는 것은 아니며, 또한 각각의 기본법의 위치나 법률로서의 비중도 여러 가지이다. 나아가 최근에는 하나의 분야에서 복수의 기본법이 계층적으로 제정되는 사례도 있다. 예컨대, 환경기본법하에 위치되는 “순환형사회형성추진기본법”이 그 사례이며, 그 점에서 기본법간에 서열화라는 상황도 발생하고 있다.¹⁹¹⁾

일본에 있어서 기본법은 ①입법례의 축적으로 기본법에는 일정한 유형 즉, “기본법 입법유형”이 형성되어 있는 점, ②그것은 농업기본법에서 최초로 제시되어 그 이후에 정착되어 있다는 점, ③“농업기본법형의 기본법”은 재해대책기본법을 제외하고 “정부의 정책활동에 관하여 일정한 방향성을 부여하는 것”을 그 본래의 취지로 하고 있는 점 등이 특징적이다.¹⁹²⁾ 그러나 근래의 기본법수의 증가에 수반하여 기본법은 점차 다양화하고 그 위치나 비중이 더욱 상대화함과 아울러 지금까지의 유형에 포섭되지 않은 것도 나타나고 있으며, 이들은 기본법에 관한 이해를 한층 곤란하게 하고 있다.¹⁹³⁾ 그 사실은 되풀이 하

191) 이 점을 제시하는 것으로서 순환형사회형성추진기본법 제1조에서는 “이 법률은 환경기본법의 기본이념에 따라.....”라고 규정되고 있다. 그리고 그외에 그 취지, 대상사항, 내용 등에 비추어 보면 제조기반기술진흥기본법은 중소기업기본법, 특수법인등개혁기본법은 중앙성청등개혁기본법하에 위치된다는 견해도 있다. 유사한 기본법이 제정됨으로써 규정사항의 중복 등 복잡하게 되고, 기본법의 서열화까지 발생한다는 점 등에서 문제가 발생할 수 있다고 한다.

192) 1955년에는 원자력의 평화이용을 정하는 “원자력기본법”이 제정되었으나, 기본법이라는 일련의 법률이 탄생한 것은 1960년대이며, 농업기본법, 재해대책기본법, 중소기업기본법, 공해대책기본법 등이 제정되었다. 1960년대의 기본법은 법체계를 창설하는 분야별 헌법이라고 할 수 있는 초기의 기본법과는 달리 정책적인 방향성을 제시하는 정책입법으로서의 성격이 강하다. 농업기본법 등 경제분야의 기본법에 관해서는 정책적 전환을 기본법의 형식으로 정당화하고, 기존 법체계를 개변하는 역할이 지적되고 있다. 1960년대후반이후의 공해대책기본법, 소비자보호기본법, 심신장해대책기본법 등에 관하여는 고도성장하에 발생한 제모순에 대한 대책입법으로서의 공통성이 나타난다.

193) 예컨대, 제명에 기본법을 사용하고 있지 않으나 기본법적 성격을 가지는 것으로

면 기본법이 계획적·체계적으로 또는 어떤 통일적인 기준과 형식으로 정비되고 있는 것이 아니라는 점을 나타내는 것이다. 그러한 상황은 기본법의 존재·위치·성격을 점점 애매하게 하고 있으며, 기본법의 타당성에 관한 의문과 논의를 제기한다.

다른 한편 기본법의 제정에 관하여는 시대에 따른 흐름이 있으며 1960년대와 1990년대 후반이후에 집중하고 있다. 이 점은 사회구조와 국민의식의 변화와 그에 수반하여 발생하는 제과제에 대응하기 위하여 다수의 기본법이 제정되고 있는 점을 반영하는 것이다. 또한 기본법은 의원입법의 형태로 제정되는 사례가 많다고 할 수 있으나, 구농업기본법과 구공해대책기본법을 포함한 30개의 기본법 중에 의원입법으로 제정된 것은 원자력기본법, 관광기본법, 소비자기본법, 장애인기본법, 고령사회대책기본법, 과학기술기본법, 모노츠쿠리(제조)기반기술진흥기본법, 특수법인등개혁기본법, 문화예술진흥기본법, 에너지정책기본법, 소자화사회대책기본법, 범죄피해자등기본법, 식육기본법 등 13개 법률이며, 의원입법의 비율은 일반 법률의 경우에 비하여 매우 높고, 내각제출에 의한 것이 많다. 소비자기본법, 장애인기본법 등의 경우와 같이 의원입법으로 제정된 것은 개정하는 경우에도 의원입법에 의하는 경향이 부분적으로는 나타나고 있다.¹⁹⁴⁾ 그리고 최근의 기본법을 둘러싼 활발한 움직임이 의원입법으로 담보되고 있는 점이 큰 것은 부정할 수 없으며, 또한 내각제출에 의한 것이라도 관료주도가 아니라 내각총리대신이 주도하고 프로젝트방식 등에 의하는 이른바

보는 것으로서 “연안어업등진흥법” 등이 있다고 한다. 동법은 2001년 “수산기본법”의 제정시에 폐지되었으나 관계자사이에서는 수산기본법은 연안어업등진흥법에 대신하는 새로운 기본법으로 보고 있다. 前田正道(編), *ウ-クブック 法制執務*, ぎょうせい 2002, 127면.

194) 예컨대, 소비자보호기본법의 개정에 관해서는 국민생활심의회의 소비자정책부회가 평성 15년 5월의 “21세기형 소비자정책의 방향에 관하여” 가운데 그 재검토의 필요성과 방향성까지 제시하였으나, 동기본법이 국민생활에 깊이 관련하는 것과 의원입법으로 제정된 경위도 있어서 각 정당에서도 이를 검토를 진행하여 최종적으로는 정당간 조정을 거쳐 의원입법으로 제출되었다.

톱다운방식으로 입안·제출되며 여당의 움직임, 대응이 크게 작용한 점 등에서 기본법의 경우에는 정치적인 관련성이 일반 법률에 비하여 강한 사례가 많다.¹⁹⁵⁾

번호	제 명	제안자	조문구성	계 획	기 구	연차보고
1	교육기본법 (1947년)	내각	전문 본칙11개조			
2	원자력기본법 (1955년)	의원	본칙 21개조		원 자 력 위 원 회 원자력안 전위원회	
3	재해대책기본법 (1961년)	내각	본칙 117개조	방 재 기본계획	중 양 방재회의	○
4	중소기업기본법 (1963년)	내각	본칙 30개조		중소기업 정책심의회	○
5	관광기본법 (1963년)	의원	전문 본칙 17개조		교통정책 심 의 회	○
6	소비자기본법 (1968년)	의원	본칙 20개조		국민생활 심 의 회 소 비 자 보호 회의	
7	교통안전대책 기본법 (1970년)	내각	본칙 39개조	교통안전 기본계획	중앙교통 안전대책 회 의	○
8	장해자기본법 (1970년)	의원	본칙 27개조	장 해 자 기본 계획		○
9	토지기본법 (1989년)	내각	본칙 19개조	토지이용 계 획	국토심의회	○

195) 예컨대, 내각총리대신의 주도하에 본부가 설치되어 그곳이 주체가되어 입안이 진행된 것으로서 고도정보통신네트워크사회형성기본법, 중앙성청등개혁기본법 등이 있으며, 순환형사회형성추진기본법에 관하여는 2002년 10월 자민당, 자유당, 공명당에 의한 연립정권의 발족에 즈음하여 정책합의문서에, 2003년을 순환형사회원년으로 위치하고 기본적 구조로서의 법률제정을 도모하는 것이 명기된 점을 분명히 하고 여당각당에서도 법안의 검토, 작성이 행해지는 등 그 제정에 여당의 움직임이 크게 영향을 미쳤다.

제 2 절 일본의 기본법

10	환경기본법 (1993년)	내각	본칙 46개조	환경기본 계 획 공해방지 계 획	중앙환경 심 의 회 공해대책 회 의	○
11	과학기술기본법 (1995년)	의원	본칙 19개조	과학기술 기본계획	종합과학 기술회의	○
12	고령사회대책 기 본 법 (1995년)	의원	전문 본칙 16개조	고령사회 대책대강	고령사회 대책회의	○
13	중앙성청등개혁 기 본 법 (1998년)	내각	본칙 63개조		중앙성청 등 개 혁 추진본부	
14	남녀공동참획사회 기 본 법 (1999년)	내각	전문 본칙 28개조	남여공동 참획기본 계 획	남여공동 참획회의	○
15	식료·농업·농촌 기 본 법 (1999년)	내각	본칙 43개조	식료·농 업·농촌 기본계획	식료·농 업·농촌 정 책 심 의 회	○
16	제조기반기술진흥 기 본 법 (1999년)	의원	전문 본칙 18개조	제조기반 기술기본 계 획		○
17	순환형사회형성 추진 기본법 (2000년)	내각	본칙 32개조	순환형사회 형성추진 기본계획	중앙환경 심 의 회	○
18	고도정보통신네트 워크사회형성기본법 (2000년)	내각	본칙 35개조	고도정보 통신네트 워크사회 형 성 에 관 한 중 점 계 획	고도정보 통신네트 워크사회 추진전략 본 부	
19	특수법인등개혁 기 본 법 (2001년)	의원	본칙 16개조	특수법인 등정리합 리화계획	특수법인 등 개 혁 추진본부	
20	수산기본법 (2001년)	내각	본칙 39개조	수산기본 계 획	수산정책 심 의 회	○
21	삼림·임업기본법 (2001년)	내각	본칙 33개조	삼림·임업 기본계획	임정심의회	○
22	문화예술진흥 기 본 법 (2001년)	의원	전문 본칙 35개조	기본방침	문화심의회	

제 3 장 주요국가의 기본법 현황

23	에너지정책기본법 (2002년)	의원	본칙 14개조	에너지 기본계획		○
24	지적재산기본법 (2002년)	내각	본칙 33개조	지적재산 의 창조, 보호 및 활 용 에 관 한 추진계획	지적재산 전략본부	
25	식품안전기본법 (2003년)	의원	38개조		식품안전 위 원 회	
26	소자화사회대책 기 본 법 (2003년)	의원	본칙 19개조		소자화사회 대책회의	○
27	범죄피해자등 기 본 법 (2004년)	내각	전문 본칙 30개조	범죄피해 자등기본 계 획	범죄피해 자등시책 추진회의	○
28	식육기본법 (2005년)	의원	전문 본칙 33개조	식육추진 기본계획	식육추진 회 의	○

VI. 개별기본법의 개요 및 특징

1. 교육기본법(1947년 3월 31일 공포·시행)

이 법률은 현재의 일본의 기본법형식의 모델에 해당하는 것으로서 1947년 3월에 제정되었다. 그 모두에서는 “여기에 일본국헌법의 정신에 따라 교육의 목적을 명시하여 새로운 일본의 교육의 기본을 확립하기 위하여 이 법률을 제정한다”라는 문장으로 구성된 전문이 있다. 이에 의거하여 제1조에서는 교육의 목적으로서 “교육은 인격의 완성을 지향하고 평화적인 국가 및 사회의 형성자로서 진리와 정의를 사랑하고 개인의 가치를 높이며 근로와 책임을 존중하여 자립적 정신으로 충만된 심신과 아울러 건강한 국민의 육성을 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 그리하여 제2조이하에서는 교육의 방침, 교육의 기회균등, 의무교육, 남녀공학, 학교교육, 사회교육, 정치교육, 종교교육, 교육행정

등 신헌법하에서의 교육의 기본사항이 프로그램적으로 규정되어 있다.

이 교육기본법에 관하여는 당시 국가의 입법으로서 교육의 목적이나 지침을 제시하는 것이 과연 타당한가를 둘러싸고 찬반양론이 있었으며, 제1조의 내용에 관해서도 막연하고 나열되어 있어서 열거사항의 이론적 관계가 명확하지 않다가나 국제적인 가치의 강조가 결여되어 있다는 등의 비판이 있었다. 그러나 명치이래 일본의 교육의 지침이었던 교육勅語가 신헌법에 의하여 실효되었기 때문에 그에 대신하는 교육의 기본원리를 제시한 법규가 필요하다는 절실한 요망에 부응하여 교육기본법이 신헌법시행에 우선하여 제정된 것이다.¹⁹⁶⁾ 기본법을 제정할 당시 기본법이라는 법형식의 법질서의 위치나 성격에 관하여는 논의되지는 않았다.¹⁹⁷⁾ 그러나 한편으로 교육기본법은 교육勅語에 대신하는 “교육이념의 선언법”이라는 성격 뿐 아니라 “교육분야의 헌법·근본법”, 즉 법의 가교성이라는 기능도 기대되었다.¹⁹⁸⁾

196) 교육기본법 제정당시 문부대신은 신헌법의 초안을 심의하였던 제90회 제국의회 제국헌법개정위원회에서 “교육勅語에 대신하는 교육헌장을 헌법중에 한 개조를 두고 새로운 교육이념을 명확히 하여야 할 것”등의 의견이 주장된데 대하여 “그러한 규정을 두는 것은 헌법의 성질에 부합하지 않으므로 교육에 관한 큰 방침 및 학교 계통에 관한 주된 제도에 관하여 교육근본법이라 할 수 있는 것을 조속히 입안”하도록 검토중이라는 답변을 하고 있다. 田中耕太郎, 教育基本法の理念, 有斐閣 1961, 38면 이하.

197) 교육기본법안을 국회에 제출한 때 그 제안이유로서 ①교육상의 제원칙이나 이념을 기본적인 단일법률로 규정하여 다른 교육법령이 제정되는 것이 적당하다고 생각하여 “이 법률을 교육기본법”이라 칭하였다는 점, ②교육기본법은 “교육의 이념을 선언하는 의미에서 교육선언이라도 볼 수도 있으며, 또한 금후 제정되어야 할 각종 교육상의 제법령의 준칙을 규정한다는 의미를 두고 있어서 실질적으로는 교육에 관한 근본법의 성격을 가진다”라는 이중적 성격이 있는 점, ③이러한 관점에서 법률로서는 이례적인 전문을 두게되었다고 언급하고 있다. 그리고 교육기본법안과 아울러 학교교육법안도 동시에 제출되어 있으며, 이들 법안이외에 지방교육행정법 등의 제법률도 제정을 검토중이라는 설명이 있다. 제92회 帝國議會 衆議院教育基本法案委員會會議錄 제1회(1947년 3월 14일), 2면.

198) 鈴木英一·平原春好(편), 資料 教育基本法 50年史, 勁草書房 1999, 365면. 또한 교육기본법의 특질에 관하여 “교육기본법은 그 제정과과정으로부터 준헌법적 성격의 것으로 일컬어지는 것처럼 이른바 일본국헌법의 부속법 내지 보완법이라고 할 수 있으므로 헌법과 아울러 일본의 법체계의 기본법으로서 위치할 수 있으며, 그 점이

교육기본법은 전체 11개조로 구성되어 있으며, 제정된 시점부터 현재까지 한차례의 개정없이 유지되고 있으나, 그 동안 편향교육의 시정·배제를 요구하는 정부여당과 정부의 부당한 교육지배의 배제를 요구하는 일교조의 오랜 기간의 이데올로기적 대항관계에 교육기본법이 부당하게 이용되었으며, 현재 이 기본법을 어떻게 할 것인가를 둘러싸고 많은 논의가 진행중에 있다.

2. 원자력기본법(1955년 12월 19일 공포, 1956년 1월 1일 시행)

일본에서 두 번째로 오래된 기본법으로서, 그 제1조에서는 “원자력의 연구, 개발 및 이용을 추진함으로써 장래에 있어서 에너지자원을 확보하고 학술의 진보와 산업의 진흥을 도모하며 나아가 인류사회의 복지와 국민생활의 수준향상에 기여함”을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 법안은 당시 자민당·사회당의 421명의 의원제안의 형식으로 제안되었다.

이 기본법을 포함한 이른바 원자력 3법(원자력위원회설치법과 총리부설치법의 일부개정법)도 동시에 성립되었다. 원자력의 평화적 이용을 포함한 원자력에 관련한 국가정책을 이러한 기본법의 형식으로 정한 이유로서는 당시의 해설에 의하면 국가정책의 기본으로서 확립하고, 초당파적으로 운용하여 정쟁의 논외로 하며, 장기계획성을 가지고 수행하는 한편 유능한 학자의 협력을 얻어 국제성이 있게 하며 국민의 원자력의 안전성에 대한 의문을 해소하는데 있다고 하였다.¹⁹⁹⁾

매우 특징 있는 성질이라 할 수 있다”라는 견해는 永井憲一, 『教育基本法』, 法律時報 1973.6., 231면.

199) 이 기본법은 원자력에 관한 국가의 기본구상을 천명하고 원자력정책의 “체계와 기구”를 정비한다는 공통된 기본인식이 국회내에 있었다. “원자력기본법”이 의원입법인데 대하여 동시에 제안되어 성립한 “원자력위원회설치법”이 내각제출법안이었던 점을 고려하면 원자력기본법은 국회자신이 국가정책을 선언하는 점에 그 의의가 있었다. 원자력기본법이 교육기본법과 다른 점은 국가정책수행을 위한 “체계와 기구”를 구체적으로 명시하고 있는 점이며, 이는 이후의 기본법에 선도적 의미를 가진다.

이 기본법은 전체 9장 21개조로 구성되어 있으며, 특히 주목되는 것은 당시의 학술회의의 결의(1954년 17회총회)를 받아 제2조에서 원자력의 개발·이용은 평화목적에 한정하고 안전확보를 취지로 할 것을 강구함과 아울러 민주·자주·공개에 이른바 원자력평화이용 3원칙을 정하고 있는 점이다. 기타 원자력위원회·원자력안전위원회, 원자력개발기관, 원자력에 관한 광물의 개발취득, 핵연료물질의 관리, 원자로의 관리, 특허발명등에 대한 조치, 방사선에 의한 장애의 방지 및 보상에 관하여 규정하고 있다. 기본법이기에 때문에 직접적으로 사업자등에 대하여 권리를 제한하거나 의무·부담을 부과하는 규정은 없고, 구체적인 내용은 이른바 원자로등규제법, 방사선장해방지법, 원자력손해배상법등에서 규정하고 있다.

이 기본법의 성립부터 현재까지 몇차례의 부분개정이 있었으나, 폐원자로문제, 고준위방사성폐기물처리문제, 안전성과의 관계에 있어서 정보공개문제 등 미해결의 문제가 계속 대두되고 있으며, 이들 중요정책의 방향에 관하여 기본법의 개정요구가 높아지고 있다.

3. 농업기본법(1961년 6월 12일 공포·시행, 1999년 7월 16일 폐지)

교육기본법에 유사한 장문의 전문을 두고 있는 농업기본법은 1955년대에 중반의 급격한 고도경제성장, 도시화·공업화, 국제정세의 변화 등에 의하여 쇠퇴하였던 일본농업의 새로운 방향을 제시하고 농업에 관한 정책목표를 제시하기 위하여 제정된 것이다. 당시 논의되었던 일본농업의 쇠퇴는 농업을 둘러싼 제조건의 커다란 변화, 구체적으로는 농업과 타산업과의 생산성 및 종사자의 생활수준의 격차확대, 농산물의 소비구조의 변화, 농업에 대한 국제환경의 변화, 농업취업인구의 감소 및 타산업으로의 이동 등으로 종래의 농정으로는 대처불능하게 되었던 인식에 의거한 것이다.

이러한 상황하에서 새로운 농정을 요구하는 목소리가 농업단체와 각 정당을 중심으로 1958년부터 활발히 전개되어 내각에 설치된 농림어업기본문제심의회의 답신을 거쳐 1961년 국회에서 농업기본법으로서 성립되었다. 농업기본법은 산업구조의 변화에 수반하여 제1차산업의 방향성을 결정하는 일련의 기본법의 하나로서 그 의미에서 교육기본법은 점령기의 입법이며, 원자력기본법은 조금하게 만들어진 것이어서 불충분하며 어느 것도 기본법의 전례라고 할 수 없으므로 농업기본법이 일본최초의 기본법이라는 평가를 하기도 한다.

그리하여 이 기본법을 헌법에 준하는 것으로서 당시 “농업헌법”, “농업헌장”으로 불리웠으나²⁰⁰⁾, 헌법적 법률도 실제적인 법률사항을 정한 것도 아니라 국가의 농업에 관한 정책방침을 제시한 선언법이다. 전체구성은 총칙, 농업생산, 농산물 등의 가격·유통, 농업구조의 개선, 농업행정기관·농업단체, 농정심의회의 6장 29개조로 구성되었다. 특히, 농업기본법의 정책목표, 구체적 시책, 법·재정상의 조치, 연차보고, 기본계획 규정이라는 정책수행의 절차를 명시하고 이를 통하여 국가를 구속한다는 범구조는 기존의 교육기본법, 원자력기본법에서는 규정되지 아니한 획기적인 것으로서 그 후의 기본법에 답습되었다. 이 기본법을 정점으로 다수의 농업관련 개별법이 정비되어 전후 40년동안에 걸친 일본형방식의 농정의 기본적인 틀을 제공하였다.

200) “농업기본법은 전환기에 있어서 농업정책의 기본적 방향성을 제시한 농업헌법이나, 단순한 헌장적인 성격의 것이 아니라 또한 정책의 선언에 그치는 것이 아니다. ……이 법 제정이전에 교육기본법과 원자력기본법이 있으나 이 양자는 농업기본법과는 그 성격을 매우 달리한다. 행정의 성격 그 자체가 근본적으로 다르며, 경제행정의 분야에서의 기본법은 이 법이 최초이다. ……또한 이 법은 그 형태상의 특질로서 前文을 두고 있다. 이것은 교육기본법이 전문을 둔 것을 전례로 하고 있으나, 전문을 뒀으로써 일반의 법률과는 다른 농업헌법적 색채를 본법에 부여한 것이라고 생각된다. ……이 법은 다른 기본법이상으로 기존의 실정법체계와의 관계는 밀접하다. 이것은 마치 신헌법의 제정으로 그와 모순하는 구헌법하의 제정법을 개폐하는 것과 유사하며, 농업에 관한 일련의 구법의 개폐, 신법의 제정을 총체로서 행하기 위하여 그 기본방침을 단순한 정책요강에 그치지 않고 기본법으로서 제정할 필요가 있었던 것이다”, 渡辺洋三, 農業基本法, 法律時報 1973.6., 40면 참조.

이 기본법의 제정이후 일본의 농업은 커다란 변화를 가져왔으나, 기본법자체의 대폭적인 개정은 이루어지지 않는 않았다. 그러나 식량자급율의 저하, 농지면적의 현저한 감소, 농업종사자의 고령화와 후계자의 부족 등 위기적인 상황에서 농정관계법을 근본적으로 개정하려는 움직임이 강해지면서 1999년 3월 6일 “식료·농업·농촌기본법안”이 각 의결정되어 국회에 제출되어, 동년 7월 16일 새로운 기본법의 공포로 농업기본법은 폐지되었다.

4. 재해대책기본법(1961년 11월 15일 공포, 1962년 7월 10일 시행)

일본은 지리적·지형적인 특성으로 인하여 잦은 태풍과 지진 등 자연재해로 인하여 많은 피해를 입었으며, 제도적으로도 재해관계의 법률도 미비된 상태로 있었다. 특히, 일본의 재해관련 법률은 150 내지 200여개의 법률에서 다양하게 규정되어 있었으며 그 내용도 각 법률의 영역에 관하여는 정비되어 있었으나 다른 법률과의 관계 등에 관하여는 충분히 고려되지 않은 점이 많았다. 따라서 재해가 발생한 경우에 그 대책이 산만하여 방재행정이 충분한 효과를 거둘 수 없었던 점이 지적되었다. 그 후 1959년 9월에 일본중부를 강타한 태풍으로 인하여 심각한 물적·인적 피해가 발생하면서 방재행정체제의 근본적인 불비, 결함을 시정하고 재해대책전체의 체계화를 도모하며 종합성과 계획성을 부여할 것을 촉구하는 법제의 정비가 도모되어, 1961년 11월에 이 기본법이 제정되었다.²⁰¹⁾

이 기본법은 10장 117개조에 이르는 방대한 법조문으로 구성되어 있으며, 방재계획의 작성, 재해여방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치 등 필요한 재해대책의 기본을 정하여 다른 재해관계법률에 대하여 일반법적인 성격을 가지는 한편 종래의 재해대책의

201) 防災行政研究會(편), 逐條解説 災害對策基本法(제2차 개정판), ぎょうせい 2002, 28면.

결함을 시정하고 종합적, 계획적인 방재체제를 정비, 확립하기 위한 종합법 또는 개별법으로서는 족하지 않는 것을 보완하고 그를 가교하여 종합화하는 이른바 가교(Bridge)법의 역할을 거두는 것으로서 제정된 것이다.²⁰²⁾

특히, 이 기본법은 평성 7년의 阪神대지진을 계기로 재해시의 초동체제와 정보의 수집·전달체제, 광역응원의 중요성, 지역의 자주적 방재활동의 역할 등을 재인식하게 되면서 방재대책전반에 관하여 재검토를 하여 동년 12월에 근본적인 개정을 단행하기도 하였다. 이 기본법은 각종 재해관련법령을 포괄한 기본법이라는 성격에서 자연현상으로 인한 재해뿐만 아니라 대규모 화재, 폭발 기타 미치는 피해의 정도에 따라 그에 준하는 원인으로 발생하는 인위재해를 포함하여 “재해”라는 용어를 사용하고 있다.

5. 중소기업기본법(1963년 7월 20일 공포·시행)

중소기업기본법에는 중소기업의 중요성, 문제상황, 바람직한 모습 등을 내용으로 하는 장문의 전문이 제시되어 있다. 고도성장기에 농업기본법의 제정으로 촉발되어 입법화되었으며 중소기업현장이라고 할 수 있는 성격을 가진 기본법이다.²⁰³⁾ 중소기업에 관한 정책목표를 제시한 제1조에서는 “중소기업의 경제적 사회적 제약에 따른 불리의 시정, 중소기업자의 자주적 노력의 조장, 중소기업의 생산성·거래조건의 향상, 종업원의 경제적 사회적 지위향상” 등 매우 광범한 목표를 설정하고 있다.

202) 이 기본법제정당시 “이 법률은 현행 재해관계법규를 검토하여 이들 법상호간에 맥락을 부여하고 공백을 메꾸어 종합적인 체제를 정비하고 재해대책의 완전한 운영을 도모하려는 것이다. 따라서 이 법률과 현행재해관계법규의 관계를 말한다면 이것은 재해구호법, 수방법, 소방법 등의 실정법을 子法으로 하는 母法의 지위를 가지는 것이다”라는 언급이 있었다. 자세한 것은 星野安三郎, 災害對策基本法, 法律時報 1973.6., 44면 참조.

203) 宮坂富之助, 中小企業基本法, 法律時報 1973.6., 54면.

이 기본법의 시책대상이 되는 중소기업자의 범위에 관하여 제2조에 서는 공업·광업·운송업은 자본금·출자금 총액 1억엔 이하, 종업원 수 300인 이하의 회사·개인으로 정하고 있다. 이 기본법은 전체 4장 30개조로 구성되어 있으며, 국가가 강구하여야 할 시책에 관해서는 제 2장에서 중소기업의 혁신 및 창업촉진, 중소기업의 경영기반강화, 경제적 사회적 환경변화에의 적응원만화, 자금공급의 원만화 및 자기자본의 충실 등에 관하여 규정하고 있다.²⁰⁴⁾

이 기본법은 최근에도 개정이 행해졌으나, 제정당초의 기본적 구조는 변함이 없다. 현재 중소기업에 관하여는 이 기본법외에 약 30여개의 관련법률이 마련되어 있으며, 이들 법률은 중소기업이 대기업에 비하여 경제활동의 약자라는 인식에서 경제·사회정책을 적극적으로 전개하려는 취지를 가지고 있다. 사회경제상황이 변화하여 경쟁원리에 입각한 시장원칙이나 작은 정부가 대세가 되고 있는 시점에서 중소기업정책은 산업구조의 전환, 심각화 하는 고용확보가 요구되고 있으며 새로운 기업가의 육성을 포함한 정책전환이 필요하다는 인식에서 이 기본법에 대한 근본적인 재검토가 요망된다는 지적이 많다.

6. 관광기본법(1963년 6월 20일 공포·시행)

일본의 관광행정을 종합적으로 수행하기 위하여 관광사업의 기본이 될 수 있는 법제를 마련하여야 한다는 움직임은 1950년대부터 제기되어 왔다. 그 이전에 관광에 관한 법제로서는 “국제관광사업조성에관한

204) 이 기본법 자체에 관하여는 “중소기업전반의 근대화·고도화를 추진하기 위한 시책을 매우 추상적인 문언으로 체계화하고 있는데 그치며 중소기업과 국가 내지 지방자치단체의 권리의무체계가 아니다. 기본법은 개개의 시책에 관하여 구체적·실체적으로 규정하는 것이 아니다. 시책의 구체화는 각각 관련되는 법률에 의하여 행하게 되는 것이며, 또한 그렇게 함으로써 그때마다의 경제적, 사회적 사정의 변화를 고려하면서 효율적, 탄력적으로 시책을 강구할 수 있는 것이다”라고 언급하고 있다. 宮坂富之助, 전계논문, 57면.

법률(1949년), 통역안내업법(1949년), 여행업법(1952년), 국제관광호텔정비법(1949년), 여관업법(1948년)” 등의 개별 법률이 제정되어 관광정책에 관한 시책을 추진하였다. 특히, 1959년 당시 집권당인 자민당에서는 경제발전에 따라 관광정책을 적극적으로 전개하기 위하여 “관광사업진흥법안”을 작성하여 발표하였으나, 문제는 관광사업의 진흥을 도모한다는 목적이 국민의 지지를 받을 수 있는가라는 점이었다. 관광의 진흥은 국민생활의 향상에 기여하나 관광사업의 진흥은 관계사업자의 이익에 봉사하는 것이라는 인식이 지배적이었으며, 막대한 자금이 소요되므로 그 실현성이 결여되었다는 지적이 있었다.²⁰⁵⁾

그 후 동경올림픽 개최(1964년)를 앞둔 1963년에 각 정당은 관광객 증가에 따른 제반시설을 정비하기 위하여 관광기본법제의 요강을 발표하였으며, 당시 여야당의 공동제안으로 성립한 것이 이 기본법이다. 이 기본법은 전문과 23개조로 구성되었으며 관광에 관한 행정이 국가의 중요한 시책임을 선언하고 관광행정의 목표를 제시한 전형적인 선언법, 프로그램법이라 할 수 있다. 구체적으로는 국가의 관광에 관한 정책목표와 그 실현을 위한 수단을 제시하기 위하여 국제관광의 진흥, 관광여행자의 보호 및 관광에 관한 시설의 정비, 관광관계단체, 관광정책심의회 등에 관하여 규정하고 있다.

현재 관광기본법에 관하여는 이 기본법이 40여년전에 제정된 법률로서 시대착오적이며 관광산업이 국가의 주요한 정책목표로 되어 있는 오늘날의 시점과는 부합하지 않다고 하여, 법률의 제명을 “관광입국기본법”으로 바꾸고, 그 내용도 외국인관광객을 유치하는 국제적인 관광지조성, 관광개발과 관련한 전문가의 양성, 지역의 관광객 동향 등을 파악하는 통계의 도입 등을 규정하려는 움직임이 제기되고 있다.

205) 進藤敦丸, 観光行政と政策, 明現社 1999, 19면.

7. 공해대책기본법(1967년 8월 3일 공포·시행, 1993년 11월 19일 폐지)

1965년대에는 경제의 고도성장의 부작용이 국민생활에 심각한 악영향을 가져오게 되고 국민의 의식도 생활방위나 시민으로서의 권리주장 등으로 크게 변모하였다. 이러한 시대적 배경하에 성립된 것이 공해대책기본법이다. 이 기본법은 1993년의 1993년 11월 19일의 환경기본법의 제정으로 현재에는 폐지된 법률이지만 일본의 기본법의 역사에서 매우 중요한 의미를 가지는 것이라 할 수 있다.

경제의 고도성장과 급격한 도시화에 수반하여 대기 및 수질오염, 소음 기타 공해가 전국에 걸쳐 발생하고 건강과 국민생활을 크게 위협하여 왔다. 공해에 대한 규제는 1945년대의 지방자치단체의 조례로 시작되어 국가차원에서도 수질보전, 공장폐수규제, 매연배출규제 등의 대책법이 제정되었으나 관계부처의 이해를 비재하고 종합적·다각적으로 공해대책이라는 새로운 행정과제에 대처하기 위하여 제정된 것이 이 기본법이다.²⁰⁶⁾ 그리하여 제1조에서는 “……사업자, 국가 및 지방자치단체의 공해방지에 관한 책무를 명확히하고 아울러 공해방지에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 공해대책의 종합적 추진을 도모하고 나아가 국민건강을 보호함과 동시에 생활환경을 보전하는 것”을 목적으로 한다고 규정하였다.

그러나 경제발전에 방해가 된다는 산업계 등의 의향을 반영하여 “생활환경의 보전에 관하여는 경제의 건전한 발전과의 조화가 도모되도록 한다”라는 경제발전조화조항이 목적의 제2항에 추가되었다. 이 기본법은 6종류의 공해의 정의, 사업자의 책무, 환경기준, 공해방지계획, 국가 및 지방자치단체의 시책, 분쟁처리·피해구제, 비용부담, 공해대책회의 등 당시로서는 획기적인 새로운 대책을 규정하였다.²⁰⁷⁾ 아울러

206) 자세한 입법경위는 清水 誠, 公害對策基本法, 法律時報 1973.6., 64면 참조.

207) 이 기본법의 평가에 관하여는 “기본법의 내용은 다른 기본법과 마찬가지로 이

이 기본법아래 당시로서는 세계에서조차도 선진적인 공해대책입법이 정비되기도 하였다.

8. 소비자보호기본법(1968년 5월 30일 공포·시행)

이 기본법은 공해대책기본법과 함께 1965년대를 대표하는 기본법의 하나이다. 경제의 고도성장에 수반하여 새로운 상품이 대량으로 시장에 진출하게 되고 국민의 소득이 증대함과 아울러 대량생산·대량소비시대를 맞이하게 되었다. 이러한 경제·사회구조의 변화는 다른 한편으로 선진국에서 소비자보호를 목적으로 하는 시민단체의 활동, 이에 대응하기 위한 소비자보호입법과 소비자보호행정의 적극적인 전개 등의 영향을 받아 소비자보호를 직접적인 목적으로 하고 소비자의 권리·이익의 옹호를 도모하는 새로운 입법과 행정의 필요성이 인식되었다.

이에 관하여 1960년부터 당시의 각 정당이 각자 시안을 작성하여 검토하였으나, 1967년 10월 중의원의 물가문제특별위원회를 중심으로 소비자기본법을 제정하려는 움직임이 높아지면서 최종적으로는 각정당의 공동제안형식으로 이 기본법이 국회에 제출되어 성립된 것이다.²⁰⁸⁾ 이 기본법의 목적은 “소비자의 이익옹호 및 증진에 관하여 국가, 지방자치단체 및 사업자가 거두어야 할 책무와 소비자가 거두어야 할 역할을 명확히 함과 아울러 그 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 소비자의 이익옹호 및 증진에 관한 대책의 종합적 추진을 도모하며, 나아가 국민의 소비생활의 안정 및 향상을 확보하는 것”으로 규정하고 있다. 이 기본법도 선언적 성격을 가지는 규정의 나열이며²⁰⁹⁾, 세

름대로 공해대책상의 기본적인 이념과 시책방향을 제시하는 규정이 대부분이다. 공해대책의 매뉴라고 평가되는 것도 그 때문이다. 다소라도 실질적인 의미를 가지는 규정은 기본법제정의 최대현안이 되었던 환경기준의 설정과 공해방지계획의 책정에 관한 규정이다”라고 하고 있다. 清水 誠, 전계논문, 66면.

208) 자세한 입법경위는 宮坂富之助, 消費者保護基本法, 法律時報 1973.6., 69면 이하 참조.

209) 그러한 의미에서 이 기본법은 “국가 또는 지방자치단체의 시책방향을 추상적으로 규정할 따름이며 단순한 정책표명으로서 소비자의 관계주체에 대한 권리의무의

부적인 사항은 개별입법에 맡겨져 있으나 공해대책기본법과 마찬가지로 소비자보호라는 새로운 시책분야에 관하여 국가의 방향성을 제시함과 동시에 부처를 범주를 넘어선 시책의 종합성과 조정을 확보하는 것을 지향하고 있다.²¹⁰⁾

이 기본법은 전체 4장 29개조로 구성되어 있으며, 소비자보호를 위한 시책으로서의 위해방지, 계량·규격·표시의 적정화, 공정·자유로운 경쟁의 확보, 계발활동·교육, 소비자의 의견반영, 시험·검사시설의 정비, 고충처리체제의 정비가 규정되어 있다. 이 기본법은 제정 이후 시대변화에 수반한 새로운 과제에 대응하기 위하여 2004년 6월 2일 법률의 제명을 “소비자기본법”으로 바꾸었으며, 소비자정책과 그 구체적인 시책이 “보호”만을 목적으로 하는 것이 아니라 소비자의 권리의 존중과 자립지원에 까지 확대하는 등 전면적인 개정을 단행하여 현재에 이르고 있다.²¹¹⁾

9. 교통안전대책기본법(1970.6.1 공포·시행)

일본의 교통안전관련 법제는 주차장법(1957년 제정), 도로교통법(1960년 제정), 자동차보관장소에관한법률(1962년 제정), 교통안전시설등정비사업에관한긴급조치법(1966년 제정) 등 1960년대에 부분적으로 정비되

체계가 아니다. 따라서 특히 소비자에게 이익주장의 유효한 수단이 될 수 있는 실정법상의 권리로서 구성되지 않고 그 때문에 국가에 관하여는 단순히 시정상의 도의적 책임을, 기업에 관하여는 그 합리주의로부터 본다면 당연한 행동을 정하는데 그치고 있다”는 지적을 하고 있다. 宮坂富之助, 전계논문, 72면.

210) “이 법은 소비자보호회의와 국민생활심의회가 규정을 제외하고는 그 내용은 일반적 추상적인 것에 그치고 있으며, 각규정의 구체화는 별도의 법령으로 행할 필요가 있다. 동법 제6조는 국가가 이 법률의 목적을 달성하기 위하여 필요한 관계법령의 제정 또는 개정을 하여야 한다고 규정하여 본법이 그 목적을 달성하기 위한 구체적인 내용을 정하는 별도의 법령의 제정 또는 개정을 요청함과 아울러 그들 별도 법령의 해석운용에 대해서도 지도적 역할을 거둘 것을 요청하고 있다. 본법의 이러한 성격 내지 기능은 중소기업기본법이나 공해대책기본법 등 다른 영역에 있어서 제정되고 있는 기본법에 공통하는 것이다”, 根岸 哲, 消費者保護基本法定, JURIST 제900호 특집 法律事件百選(1988.1.), 164면.

211) 자세한 내용은 坂東俊矢, 消費者基本法と21世紀消費者政策の展開, 法學教室 2006.4., 160면 이하 참조.

었으나, 1970년대에 이르러 경제성장에 따른 교통량의 급증에 따라 교통사고에 의한 사상자수가 100만인을 넘는 상황이 발생하였다. 이에 교통안전대책을 종합적이고 효과적으로 추진하기 위하여 제정한 것이 교통안전대책기본법이다.

이 기본법은 5장 39개조로 구성되어 있으며, “교통안전에 관하여 국가 및 지방자치단체, 차량, 선박 및 항공기의 사용자, 차량운전자, 선원 및 항공기승무원 등의 책무를 명확히 함과 아울러 국가 및 지방자치단체를 통하여 필요한 체제를 확립하고 교통안전계획의 책정 기타 국가 및 지방자치단체의 시책의 기본을 정하는 것”을 입법목적으로 하고 있다. 교통안전대책의 종합적이고 계획적인 추진을 위하여 기본법에서는 내각부에 중앙교통안전대책회의를 설치하고 자치단체에서도 교통안전대책회의를 설치하도록 하였다. 중앙교통안전대책회의는 교통안전에 관한 장기적이고 종합적인 시책을 추진하기 위하여 교통안전기본계획을 작성, 공표하도록 하고 내각총리대신은 교통안전기본계획의 실시에 필요한 권고를 할 수 있도록 규정하고 있다. 교통안전에 관한 기본적인 시책으로는 교통환경의 정비, 교통안전에 관한 지식보급, 차량등의 안전한 운전 또는 운항의 확보, 차량등의 안전성 확보, 교통질서의 유지, 손해배상의 적정화, 교통안전에 관한 과학기술의 진흥 등을 규정하고 있다.

이 기본법의 시행으로 정부에서는 1971년부터 5개년계획으로 교통안전기본계획을 책정하여 적극적인 교통안전시책을 추진하고 있다. 특히, 최근에는 고령화의 진전에 수반하여 고령자의 사망사고가 증가하는 추이를 보이고 있는 등 21세기의 안전한 교통사회의 형성을 지향하여 경제사회의 변화를 고려함과 아울러 교통사고의 실태에 대응한 교통안전정책을 수립하여 시행하고 있다. 또한 2013년까지 교통사고 사망자 5000인이하를 목표로 새로운 교통안전기술의 개발에 주력하고 있다. 한편 이 기본법에 의거하여 각 지방자치단체에서도 교통안전계

획이 수립되고, 교통안전기본조례 또는 교통안전대책회의조례 등이 제정·시행되고 있다.

10. 장애자기본법(1970.5.21 제정·시행)

일본의 장애자시책은 주로 신체장애자에 관하여 갱생의 이념하에 상이군인대책이나 시청각장애대책을 중심으로 출발하였다. 그리하여 1949년에 신체장애자복지법을 제정하여 기본적인 틀을 정비하고, 장애아동에 관하여는 1948년에 시행된 아동복지법 가운데에서 시책의 충실을 도모하였다. 한편 정신박약자에 관하여는 10년후인 1960년에 정신박약자복지법(1987년에 정신보건법으로 개정, 그 후 정신보건 및 정신장애자복지에 관한 법률로 개정)에 의하여 추진체계를 정비하였다. 또한 각부처의 장애자대책을 종합하기 위하여 1970년 5월 21일 “심신장애자대책기본법”을 의원입법으로 제정, 시행하였다. 그 주된 내용은 개인의 존엄과 이에 상응하는 조치를 보장받을 권리, 국가와 자치단체는 부담경감과 자립촉진을 위하여 세제상의 조치와 공공시설사용료의 감면 등의 시책을 취할 것, 국가와 지방자치단체는 조기발견·조기치료에 노력하고 의료, 연금, 주택 등의 면에서 복지대책을 행할 것, 총리부에 중앙심신장애자대책협의회를 설치하고 도도부현과 지정도시에 지방심신장애자대책협의회를 설치하는 것 등이다.²¹²⁾

그 후 완전참가와 평등을 주제로 한 1981년의 국제장애자의 해와 “국제연합·장애자의 10년”은 국민의 장애자에 관한 이해를 넓히고 장

212) 심신장애자대책기본법에 관하여는 小川政亮, 心身障害者對策基本法, 法律時報 1973. 6., 76면 이하 참조. 심신장애자대책기본법은 실효성이 결여된 카타로그입법이라는 비판을 많이 받았다. 이 법은 신체장애자복지법을 필두로하는 기존의 다수의 법률과 시책의 주요한 항목을 종합·조정·체계적 일관성 등의 이름하에 추상적으로 나열하고 있을 따름으로 이 법에 의하여 장애자와 그 보호자 등이 국가나 지방자치단체에 대하여 어떠한 구체적 급부를 요구할 수 있도록 하는 성질의 것이 아니며, 현행 법규와 시책을 개정할 필요가 없도록 규정되어 현행 입법과 제반시책을 장애자의 권리보호의 방향으로 성실히 실행하면 족하도록 하고 있다고 비판을 받았다.

해자시책의 진전에 커다란 계기가 되었다. 특히, 1992년 4월 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP)는 제48차 총회에서 1993년부터 10년간을 “아시아태평양장애자의 10년”으로 결의하고 아시아태평양지역의 장애자시책을 한층 추진하도록 하였다. 이에 일본정부에서는 1993년 5월 “국제연합·장애자의 10년”이후의 장애자시책의 추진의 기본방침으로서 장애자대책에 관한 신장기계획을 책정하였다. 또한 동년 11월에는 장애자의 자립과 사회참가를 촉진하기 위하여 위의 심신장애자대책기본법을 전면 개정하여 장애자시책의 기본이념, 법률의 대상이 되는 장애자의 정의, 장애자시책에 관한 기본계획의 책정, 고용에 관한 사업주의 노력의무, 교통시설 등의 정비에 관한 규정을 두고 제명도 “장애자기본법”으로 변경하였다.

이 기본법은 신체장애자복지법, 지적장애자복지법, 정신보건복지법 등의 실정법의 포괄적인 근거가 되는 법률이라고 할 수 있다. 이 기본법은 2004년에 주요한 개정이 있었으며 전체 4장 26개조로 구성되어 있다. 기본법에서는 장애자의 개념을 “신체장애, 지적 장애 또는 정신장애가 있는 자로서 계속적으로 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제한을 받는 자”로 정의하고 있다. 기본법의 전형적인 내용으로서 국가, 지방자치단체의 책무 및 국민의 책무 등을 규정하는 외에 매년 12월 3일부터 9일까지를 장애자주간으로 하도록 하고, 정부로 하여금 장애자의 복지에 관한 시책 및 장애의 예방에 관한 시책의 종합적인 추진을 위하여 장애자기본계획을 책정하도록 규정하고 있다. 장애자에 관한 기본적 시책으로서는 의료·개호, 연금, 교육, 직업상담, 고용촉진, 주택확보, 공공시설의 구조 및 설비정비, 정보이용의 편익증진 및 시설정비, 상담, 경제적 부담경감, 문화적 제조건의 정비 등을 규정하고 있다. 또한 내각부에 중앙장애자시책추진협의회를 두고, 지방자치단체에 지방장애자시책추진협의회를 두도록 규정하고 있다.

장애자기본법의 성립이후 1994년에는 “고령자, 신체장애자들이 원만하게 이용할 수 있는 특정건축물의 건축촉진에 관한 법률” 및 2000년에는 “고령자, 신체장애자들의 공공교통기관을 이용한 이동의 원만화의 촉진에 관한 법률”이 각각 제정되었다.²¹³⁾

11. 토지기본법(1989년 12월 22일 공포·시행)

이 기본법은 1987년부터 1988년에 걸쳐 동경권을 중심으로 하는 심각한 지가폭등, 즉 토지투기가 전국으로 과급된 점을 단서로 제정된 것이다. 그 목적은 “토지에 관한 기본이념을 정하고 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민의 토지에 관한 기본이념과 관련한 책무를 명확히 함과 아울러 토지에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 적정한 토지이용의 확보를 도모하면서 정상적인 수급관계와 적정한 지가의 형성을 도모하기 위한 토지대책을 종합적으로 추진하며 나아가 국민생활의 안정향상과 국민경제의 건전할 발전에 기여”하는데 있다.

당시의 지가폭등은 일본에 있어서 유효한 토지정책을 요구하는 여론이 높아지면서 야당은 독자적으로 토지기본법안을 성안하여 국회에 제출하였다. 정부도 임시행정개혁추진심의회에서 지가대책에 관하여 자문하고 1988년 6월에 제출된 답신에 의거하여 “종합토지대책요강”을 각의의결하였다. 이 답신은 토지에 대한 5가지의 기본이념을 국민의 공통인식으로 확립하고 이에 입각하여 종합적인 토지대책을 추진할 것을 제시하였으며, 정부는 국토청장관자문기관으로서 간담회를 설

213) 장애자기본법은 직접적으로 장애가 있는 사람에 대한 차별을 금지하는 것이 아니라 국가·공공단체에 의한 시책의 지도원리로서 기능할 것이 예정되어 있는데 불과하였다. 그래서 장애가 있는 자에 대한 차별을 금지하는 조항을 삽입하는 등 장애자기본법개정안이 제출되기도 하였다. 그러나 이에 대해서도 무엇이 차별에 해당하는가, 차별을 받는 자를 어떻게 구제할 것인가 등의 구체적인 내용이 결여되어 있으므로 기본법과 별도로 “장애자차별금지법”이 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 자세한 것은 植木 淳, 平等原則 -障害者基本法改正案-, 法學セミナー- 2004.5., 13면 이하 참조.

치하여 기본법의 제정에 관한 검토를 시작하였다. 그 보고서를 토대로 작성된 것이 이 기본법이다.²¹⁴⁾

이 기본법은 전체 3장 19개조로 구성되어 있으며, 토지에 관한 기본이념을 토지에 관한 공공의 복지우선, 토지의 적정이용과 계획이용, 투기적 거래의 억제, 토지의 가치증가에 수반한 이익증가에 상응한 적절한 부담의 4가지로 정리하여 선언하고 기타 토지에 관한 기본적인 시책의 기본방향을 명시하고 있다.²¹⁵⁾ 현재 이 기본법의 시행이래 경기침체에 따라 지가하락이 진행되는 등 상황은 일단 진정되고 있으나, 향후 토지정책의 기본방향이 토지이용혼란의 회복, 토지거래의 활성화 등 기본법과는 다른 방향으로 전환되고 있다.

214) “토지기본법은 그 이름대로 기본법으로서 그 성질상 이른바 선언법으로서의 성격을 지니는데 그친다. 따라서 토지기본법이 선언하는 내용에 그 이전부터 존재하는 법률의 제규정이 위반하였더라도 그것에 의하여 바로 이들 규정이 무효가 되는 것은 아니다. 또한 토지기본법제정후에 동법의 취지에 따르지 않는 법률이 제정되더라도 그것에 의하여 이들 법률이 효력을 지니지 않는 것은 아니며 이들 법률에 의하여 토지기본법의 관련조항이 바로 효력을 상실하는 것도 아니다. 발생하는 것은 입법부의 정치적 책임일 따름이며 전자의 사례에서는 입법부는 이들 제규정을 토지기본법에 따라 내용을 개정하는 정치적 책임을 지며, 후자의 사례에서는 토지기본법 자체를 개정하지 않는 한 적어도 그러한 법률을 제정한 이유가 무엇인지에 대하여 정치적인 설명책임을 지게 된다. 다른 한편 이와는 별도로 헌법과의 관계에서 토지기본법 자체는 형식적으로 어디까지나 하나의 법률로서 그 자체가 헌법으로서의 성격을 지니는 것은 아니다. 그러나 그 점을 전제로 하더라도 이론적으로는 그곳에 정해진 내용은 실질적으로 토지에 관한 헌법으로서의 성격을 지니므로 이른바 헌법 중에 이미 포함되어 있는 내용을 명문화한 것이라고 할 수 있는 것이 아닌가. 환언하면, 이 법률이 규정됨으로써 토지에 관한 헌법자체가 정하고 있는 것이 명시화된 것이라고 할 수 있지 않은가. 만약 이에 긍정적인 해답을 한다면 토지기본법의 취지에 반하는 법률은 그 내용이 헌법에 정하는 바에 반하므로 무효가 된다”, 藤田宙晴, **土地基本法第二條の意義に関する覚え書き**, 公法學の法と政策 下卷(金子 宏先生古稀祝賀), 有斐閣 2000, 699면.

215) 토지기본법에 기대되는 기능은 기존의 토지법제를 전제로 하여 그것을 종합적·체계적으로 운용하고 토지용계획을 체계적으로 책정·실시하는데 있었다. 또한 토지에 대한 국민적 공감대형성도 이 기본법제정의 주요한 목적의 하나로서 기능하였다. 즉, 공공성이 높은 토지를 일반재화와 동일하게 투기의 대상으로 여겨온 국민의 의식을 바꾸지 않고서는 지가폭등에 대한 정책은 실효적일 수 없다는 인식을 제시한 것이며 따라서 법률의 제명을 “토지대책기본법”이 아니라 “토지기본법”으로 한 것이다.

12. 환경기본법(1993년 11월 19일 공포·시행)

이 기본법은 종래에 제정된 각종 기본법을 현재의 상황 내지 21세기를 맞이하는 신시대에 적합하도록 대폭 재검토하고 중요한 정책분야에 새로운 기본법을 제정하려는 움직임이 대두되면서, 이러한 경향을 제시한 대표적인 기본법으로 일컬어지고 있다. 종전의 공해대책기본법을 정점으로하는 공해대책이 석유위기에 수반하여 일본경제의 저속화와 아울러 국가전체의 정책 가운데 서열순위가 저하되기 시작하였다. 그러나 1992년에 리오데자네이로의 국제연합환경·개발회의 등을 계기로 지구규모의 환경문제에 대한 인식이 높아지면서 환경보전대책이 다시 활성화되었다. 이러한 배경하에서 제정된 것이 환경기본법이다.²¹⁶⁾

이 기본법의 목적은 “환경보전에 관하여 기본이념을 정하고 ……국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민의 책무를 명확히 함과 아울러 환경보전에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 환경보전에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하고 나아가 현재 및 장래의 국민의 건강하고 문화적인 생활의 확보에 기여함과 동시에 인류의 복지에 공헌하는”데 있다. 환경의 개념에 관한 의의는 이 기본법에는 없으나, 종래의 사람의 건강이나 생활환경에 관련한 피해를 중심으로 파악하

216) 환경기본법의 성격에 관하여는 “환경기본법도 환경보전의 분야에 관하여 기본이념을 정하고 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민의 책무를 명확히함과 아울러 환경보전에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정하는 법률로서 환경기준의 설정, 환경기본계획 및 공해방지계획의 작성, 심의회등의 구체적인 시책에 관한 규정을 포함하고 있으나, 그 대부분은 시책의 방향성을 제시하는 훈시규정이나 이른바 프로그램규정으로 작성되어 있다. 즉, 기본법은 헌법과 개별법을 연계하는 위치를 가지고 구체적인 시책은 이 법의 취지를 받아 강구되는 개별법제상의 조치나 재정상의 조치 등을 중심으로 실현되는 것이다. 또한 기본법은 법형식상으로는 일반의 법률과 같지만 그 규율의 대상으로하는 정책분야의 시책을 방향지우는 것이므로 그 대상분야에 관하여 다른 법률에 우월하는 성격을 가지며, 다른 법률이 이에 유도되는 관계에 있다”라고 한다. 環境省總合環境政策局總務課(편), 環境基本法の解説, ぎょうせい 2002, 120면 이하 참조.

였던 “공해”로부터일보 전진하여 생태계와 종의 보존을 포함하는 국제적인 공통개념인 “환경”이라는 넓은 개념을 도입하여, 이러한 의미에서의 환경보전의 이념과 시책을 현재적 시점에서 규정하고 있다. “환경에의 부하”, “지구환경보전”이라는 새로운 개념의 정의규정이 이를 상징하고 있다.²¹⁷⁾

이 기본법은 전체 3장 46개조로 구성되어 있으며, 기본이념으로서 인류의 생활과 생태계의 균형의 기초가 되는 환경의 혜택의 향수와 장래세대에의 계승, 환경부하가 적은 지속발전이 가능한 사회의 구축, 국제협조에 의한 지구환경보전 등을 규정되어 있다. 또한 기본정책으로서 환경기본계획, 환경영향평가, 환경부하를 저감하기 위한 규제와 부하활동을 행하는 자에 대한 경제적 부담, 환경부하를 저감시키기 위한 제품등의 이용촉진 등이 새로이 규정되어 있다.

13. 과학기술기본법(1995년 11월 15일 공포·시행)

일본의 과학기술기본법 제정은 1960년대부터 제기되었다. 당시 정부에서는 과학기술기본법안을 제안하였으나, 산학관의 협동에 관하여 찬반양론이 격렬하였고 동 법안에서는 대학의 연구를 대상에서 제외하는 등 각방면으로부터 조정이 이루어지지 못하여 결국 성립하지 못하였다. 그후 1990년에 이르러 일본에서는 인구의 급격한 고령화, 국제경쟁의 심화에 따른 산업공동화, 경기침체에 따른 사회의 활력 및 생활수준의 저하 등에 따라 사회경제면에서 과학기술의 활성화를 통한 경제회복을 추구하기 시작하였다. 이에 따라 첨단과학기술의 원천이 되는 기초연구의 수준이 선진유럽에 비하여 현저히 낮고 대학이나 연구기관등 연구환경도 열악한 상황을 극복하여 과학기술진흥을 국가의 가장 중요한 과제의 하나로 인식하였다. 그리하여 초당파의 의원입법

217) 자세한 내용은 北村喜宣, 環境基本法 -制定の意義と今後の課題, 法學教室 1994.2., 47면 이하 참조.

으로 성립한 것이 이 기본법이다.²¹⁸⁾

이 기본법은 5장 19개조로 구성되어 있으며, 제1조에서 과학기술에 관한 국가의 정책목표로서 “연구의 추진, 연구성과의 이용추진 기타 과학기술의 진흥에 필요한 시책을 강구하여 국민경제의 발전과 국민복지의 향상 그리고 국제사회의 발전에 기여함”에 있음을 규정하고 있다(제1조). 이를 위하여 제1장에서는 국가 및 지방자치단체의 책무, 재정상 조치, 국회에 대한 연차보고 등을 규정하고 제2장에서는 정부의 과학기술기본계획의 수립을 의무화하는 규정을 두고 있다. 제3장이하에서는 과학기술연구의 추진을 위한 연구시설의 정비, 연구개발에 관련한 정보화촉진, 자금의 효율적 이용, 성과공개, 민간의 노력조장, 국제적인 교류추진 등을 규정하고 있다.

이 기본법이 시행되면서 제1기와 제2기의 과학기술기본계획이 책정·실시되어 과학기술예산의 급속한 확대와 중점화가 추진되었고 과학기술을 둘러싼 연구체제도 근본적으로 재편되었다. 특히, 2000년 12월의 중앙성청등개혁관련법률이 성립하면서 새로이 과학기술회의가 종합과학기술회의로 재편됨과 아울러 문부과학성이 발족하였다. 이 제도개혁으로 기본적으로 독립된 정책체계로 전개되어온 과학기술정책과 학술정책의 일체화와 추진되어 새로운 과학기술정책과 연대한 과학기술·학술정책이 전개되고 있으며, 2006년부터는 제3기 기본계획에 따라 과학기술기본법의 체제가 더욱 강화되고 있다.

14. 고령사회대책기본법(1995.11.15 공포, 1995.12.16 시행)

일본에 있어서 고령화의 급속한 진행은 1970년부터 비롯하며, 당시 65세이상인 인구에 차지하는 비율이 7%를 초과하였다. 이에 1986년부터

218) 菊賢一, 科學技術基本法, 時の法令 제1517호(1995.3.15), 6면. 이 기본법이 의원입법으로 성립한 이유로는 이 법의 핵심사항인 관련예산의 확보에서 각부처간의 합의가 이루어지지 못하여 법안제출이 불가능하게 함에 따라 의원주도로 이해조정을 도모하여 법제화작업이 이루어졌다.

일본정부는 종합적인 고령사회대책을 전개하여 정부가 추진하여야 할 장수사회대책의 지침으로서 “장수사회대책대강”을 결정하였다. 이 대강에는 고용·소득보장, 건강·복지, 학습·사회참가, 주택·생활환경의 4가지 정책분야와 관련한 장수사회대책을 종합적으로 실시하는 내용을 담고 있다. 한편 국회에서도 참의원의 “국민생활에 관한 조사회²¹⁹⁾에서 1992년부터 3년간 본격적인 고령사회에의 대응이라는 조사를 실시하였다. 이 조사에서는 국민각자가 생애에 걸쳐 안심하게 살아갈 수 있는 사회를 지향하여 바람직한 고령사회의 모습을 명확히 함과 아울러 고령사회대책을 종합적으로 추진하여 사회시스템을 고령사회에 상응하는 것으로 재구축할 필요가 있다는 관점에서 고령사회대책기본법을 입안하여 참의원에 제출하여, 성립되었다.²²⁰⁾

이 기본법은 전문, 16개조로 구성되어 있으며 전문에서는 “금후 장수를 모든 국민이 기쁘게 맞이하여 고령자가 안심하게 살아갈 수 있는 사회의 형성이 요망”되며 사회의 바람직한 모습을 제시하고 이를 위하여 국가 및 지방자치단체는 물론 기업, 지역사회, 가정 및 개인이 상호 협력하도록 입법의 취지를 명확히 하고 있다. 또한 기본법에는 취업 및 소득, 건강 및 복지, 학습 및 사회참가, 생활환경 등에 관하여 국가가 강구하여야 할 시책을 규정하고 있다. 또한 고령자에게 특유한 질병의 예방 및 치료에 관한 조사연구, 복지용구에 관한 연구개발을 추진하도록 노력할 것을 규정하는 한편 국민의 의견을 국가의 시책에 반영시키기 위한 제도를 정비하는 등 필요한 시책을 강구하도록 규정하고 있다. 또한 총리부에 특별기구로서 “고령사회대책회의”를 설치하여 대책에 관한 필요한 관계행정기관상호의 조정, 대책에 관한

219) 조사회는 국회법 제54조의2의 규정에 의거하며, 국정의 기본적 사항에 관하여 장기적이고 종합적인 조사를 행하는 것을 목적으로 설치된 것으로서 법률안의 제출권을 가지고 있다. 조사회의 구성원은 국회의원이다. 고령사회대책기본법은 참의원의 조사회가 제안하여 성립한 최초의 입법이다.

220) 田中愛智朗, 高齡社會對策基本法, 時の法令 제1518호(1996.3.30), 15면.

중요사항의 심의 및 대책의 실시추진을 하도록 하고 있다.

이 기본법의 제정으로 고령사회대책의 방향성이 명확히 되었으며, 대책추진을 위한 기구가 강화되는 등 급속한 고령사회에 대한 대응방안이 마련되었다는 점에 그 의의를 찾을 수 있다.

15. 중앙성청등개혁기본법(1998년 6월12일 공포·시행)

이 법률은 1990년대에 즈음하여 일본을 둘러싼 국제정세가 급격히 변화하는 가운데 내각총리대신의 지도력의 결여, 국가의 행정권을 담당하는 내각의 조정기능의 결여, 중앙성청의 수직적 행정의 폐해, 국가행정의 비대화와 정부의 비효율성 등 제도의 피로가 여러 방면에서 노출되면서 내외로부터 많은 비판에 처해지게 되었다. 이에 정부는 행정개혁의 중점과제를 중앙성청의 재편성에 두어 이를 강력하게 추진하기로 하고, 총리직속기관으로 행정개혁회의를 설치하여 약 1년간에 걸쳐 논의를 진행한 후 1997년 12월에 최종보고서를 제출하였다.²²¹⁾

이 기본법은 행정개혁회의의 최종보고내용을 실천하기 위하여 보고내용을 단순한 각의결정이 아니라, 기본법의 형식으로 규정한 것이다. 전체 6장, 63개조로 구성되어 기본법으로서는 비교적 조문이 많다. 목적은 내각기능의 강화, 국가행정기관의 재편성, 사무·사업의 감량과 효율화등 개혁의 기본이념과 방침을 제시함과 아울러 추진기관으로서 중앙성청등개혁추진본부를 설치하는데 있다. 제1장의 총칙에서는 중앙성청개혁의 기본이념, 국가의 책무, 기본방침, 이행목표시기를 규정하고 있다. 성청개혁의 중심부분을 이루는 내각기능의 강화와 국가행정기관의 재편성(1부12성)은 제2장, 제3장에 규정하고 있다. 행정조직의 감량·효율화에 관하여 규정한 제4장에서는 현업의 개혁, 독립행정법

221) 이 기본법은 본래라면 그러한 법률이 없어도 중앙성청등의 개혁을 행할 수 있음에도 불구하고 행정개혁회의의 최종보고가 다양한 정치적 세력의 개입으로 무산되지 않고 확실히 실시되도록 입법된 것이었다. 그 의미에서 동법은 매우 정치적인 성격이 강한 법률이라고 할 수 있다.

인제도의 창설등외에 규제·보조금의 재검토, 공공사업의 재검토등의 규정이 주목된다. 또한 관련제도의 개혁과의 연대로서 제5장에서는 국가공무원제도의 개혁, 행정정보의 공개, 지방분권등과의 관계가 규정되어 있다.²²²⁾

이 기본법에 의하여 1999년 7월에 관련 17개법률, 동년 12월에는 관련 61개법률이 성립하여 2001년 1월 6일 1부 12성의 신체제로의 이행을 완료하였다. 이 기본법에서는 정부가 행하여야 할 국가의 행정조직과 사무·사업의 방향, 행정운영의 기본방향등을 중기적으로 제시하고 있으며, 여기에 규정되어 있는 과제는 현재에도 미완결된 부분도 적지 아니하다.²²³⁾

16. 남녀공동참획사회기본법(1999년 6월23일 공포·시행)

남녀공동참획사회란 남녀가 사회의 대등한 파트너로서 자발적 의사에 따라 사회의 모든 분야의 활동에 참획하고 남녀가 균등하게 각각의 이익을 향수함과 아울러 책임도 분담하는 사회를 말한다.²²⁴⁾ 이러한 사회의 형성을 지향하는 움직임은 당초 여성의 지위향상과 여성의 인권옹호, 여성의 사회진출과 정치·행정에의 참획등 주로 여성정책

222) 宇賀克也, 中央省廳等改革基本法にみる行政改革, 法學教室 1998.10., 4면.

223) 이 법률은 중앙성청등개혁추진본부의 설치규정이라는 법률사항은 있으며 기타 규정도 전형적인 기본법 스타일로 규정을 배열하고 있으나, 국회심의과정에서 처음부터 이러한 법률이 존재하여야 하는지 즉, 개별 각성청설치법의 개정법률을 마련하는 것으로 충분하다는 지적이 많았다. 또한 그 실시법이 제정된 후에는 이 기본법은 아무런 쓸모가 없지 않은가라는 점에서도 많은 비판을 받았다(중앙성청등개혁추진본부는 3년의 시한으로 되어 있으나, 이 기본법자체는 한시법이 아니다).

224) 이 기본법의 제정당시 국회심의과정에서 “남녀공동참획”과 “남녀평등”의 차이가 무엇인지에 관하여 논의된 바 있다. 이에 대하여 정부에서는 국제연합에 대한 보고 가운데 남녀공동참획도 남녀평등도 gender equality라는 영문을 사용하고 있다. 그 때문에 국회심의의 가운데에서는 남녀공동참획이란 일본판 남녀평등으로 이해할 수 있는가라는 질문이 있었으나, 정부에서는 “남녀공동참획”은 남녀평등을 근거에 두고 있으며 양자가 동의어라고 인정하지 않는 답변을 하였다. “참획”이란 모든 분야에 있어서 의사결정과정에서의 참가를 지칭한다는 답변을 하였다. 자세한 내용은 松田聰子, 전계논문, 32면 참조.

으로서 추진되어 왔다. 이러한 정책은 남존여비제도와 관행이 남아있고 남성중심사회라고 일컬어지고 있는 일본에서는 특히 필요성이 높지만 국제사회에서도 국제연합을 중심으로 여성의 인권문제로서 거론되기도 하였다. 1993년 6월의 세계인권회의에서 채택된 빈인권선언 및 행동계획에서 여성의 평등한 지위와 인권, 폭력의 근절, 동년 12월의 국제연합총회에서 채택된 여성에 대한 폭력철폐에 관한 선언, 1995년 9월 북경에서의 제4회 세계여성회의에서 채택된 북경선언등이 그것이다. 일본에서는 1996년 7월 남녀공동참획심의회의의 답신, 동년 12월의 남녀공동참획추진본부결정의 남녀공동참획 2000년 플랜, 새로운 설치법에 의하여 설치된 남녀공동참획심의회의의 1998년 12월 답신등에 의거하여 이 기본법을 제정하였다.²²⁵⁾

이 기본법은 전문, 3장, 26개조로 구성되어 있다. 내용적으로는 목적, 정의, 기본이념, 각주체의 책무, 기본시책, 심의회에 관하여 규정하고 있다. 남녀공동참획사회의 형성에 관하여는 남녀의 인권존중, 사회에 있어서 제도·관행에 관한 배려, 정책등의 입안·결정에 대한 공동참획, 가정생활에 있어서 활동과 다른 활동의 양립, 국제협조의 5가지의 기본이념이 제시되어 있다. 기본적 시책의 중요사항으로서는 정부 및 지방자치단체에 의한 남녀공동참획기본계획의 책정, 고충처리등이 있다. 시책의 대강과 추진에 관하여 기본계획에 규정하고 이를 받아 관계성청이 각각 법령의 제정개폐, 운용상의 개선등으로 구체적 시책을 추진하게 되며, 관련 신규입법이나 법령개정도 현재 급속히 진행되고 있다.

이 기본법은 국민의 의식개혁을 포함하여 사회·경제·정치·행정등 넓은 구조의 타파와 개혁적 효과를 지향하는 것이라 할 수 있다.²²⁶⁾

225) 齊藤 誠, 男女共同参劃審議會答申を讀む, 労働法律旬報 제144호(1999.1.25), 76면.

226) 이 기본법의 성격과 관련하여 참의원심의과정에서 “헌법에 있어서 개인의 존엄, 법앞의 평등이 규정되어 남녀평등의 실현으로 향하는 다양한 방식이 행해지고 있다. 그러나 남녀공동참획사회의 실현을 위한 노력이 필요하다. 이 법안은 남녀공동

이 정책이 유효하게 추진되기 위해서는 지방자치단체의 노력이 매우 필요하며, 이를 위하여 각 자치단체에서는 현재 동취지의 기본조례등을 제정하여 지역의 특성을 감안한 시책을 적극적으로 진행하고 있다.²²⁷⁾

17. 식료·농업·농촌기본법(1999년 7월16일 공포·시행)

이 기본법은 1961년에 제정된 농업기본법을 40년만에 근본적으로 재검토하여 21세기 일본의 식료·농업·농촌정책의 기본지침을 제시한 것이다. 구기본법을 폐지하고 제명도 좀 더 넓게 개편하였다.²²⁸⁾ 종래의 기본법에서 지적되어 온 바와 같이 일본의 농업은 식료자급율의 저하, 농업자의 고령화와 이에 수반한 경작포기등에 의한 농지면적의 현저한 감소, 농촌의 활력저하등 붕괴직전에 상황에 처하고 있다. 그러나 다른 한편 식료의 안정공급, 국토·환경이나 일본의 풍경이라고 할 수 있는 경관, 전통문화의 보전등의 면에서 농업이나 농촌의 역할

참획사회의 형성에 관한 기본이념과 이에 의거한 기본적인 구조를 정하는 기본법이며, 그 중요성은 헌법에 준하는 것이라고 해도 과언이 아니다. 이러한 기본법 중의 기본법인 이 법안에 관하여는 전문을 두어 이 법제정의 의의를 명기하고, 나아가 국민각자에게 남녀공동참획사회의 형성촉진의 중요성에 관한 이해를 심화할 필요가 있다고 생각된다”라고 하고 있다. 内閣府男女共同参劃局, 逐條解説 男女共同参劃社會基本法, ぎょうせい 2004, 54면.

227) 일본의 다수의 자치단체에서는 현재 “남여공동참획사회추진조례”를 제정하여 시행하고 있다. 자세한 내용은 大澤眞理 外(편), 21世紀の女性政策と男女共同参劃社會基本法, ぎょうせい 2002, 302면 이하 참조.

228) 이 기본법의 제정에 즈음하여 검토과정에서 미국의 농업과 같은 한시적인 실체법으로 할 것인지에 관하여도 검토되었으나, 동법은 대부분 예산의 지출근거에 관한 규정으로 되어 있으며 개별 재정조치에 관하여 상세하게 정한 기술적인 법제로서 참고가 되지 못하였다고 언급하고 있다. 또한 기본법형식으로 제정하게 된 배경에는 구농업기본법에서는 기본법과 개별시책의 사이에 구체적인 연관성을 담보하는 형태가 아니라 제정후의 사회정세의 변화에 수반하여 실태를 고려한 정책추진의 지침으로서 기본법의 역할이 서서히 저하되었다는 사정이 있다. 이 때문에 새로이 제정한 기본법에서는 식료자급율의 목표를 필두로 하는 정책추진을 위한 중요사항을 내용으로 하는 기본계획을 정하고 이를 정기적으로 재검토함으로써 기본법의 정책추진지침으로서의 성격을 담보하도록 하었다고 한다. 제시한 내용은 食料・農業・農村基本政策研究会(편), 食料・農業・農村基本法 解説, 大成出版社 2000, 23면 이하 참조.

을 재검토하려는 움직임이 국민사이에 높아지고 있다. 그래서 식료·농업·농촌정책에 관한 기본이념을 명확히하고 국민에게는 안전과 안심, 농업자에게는 자신감을, 생산자와 소비자·도시와 농촌간의 공생을 각각 부여하고 보장하기 위하여 기본법을 제정하였다. 이 기본법의 단서가 된 것은 1993년 12월의 우루과이라운드의 농업합의로서, 그 후 농정심의회, 농업기본법연구회, 식료·농업·농촌기본문제조사회등의 연구와 검토를 거쳐 개혁프로그램을 정리한 것이다.²²⁹⁾

이 기본법은 전체 4장, 43개조로 구성되어 있으며, 제1장 총칙에서 식료의 안정공급, 농업과 농촌의 다면적 기능의 발휘, 농업의 지속적 발전, 농촌진흥, 국가와 지방자치단체의 책무, 농업자·사업자의 노력, 소비자의 역할등 정책의 기본방향을 규정하고 있다. 기본시책을 제시한 제2장에서는 정부에 의한 식료·농업·농촌기본계획의 책정, 안정공급확보에 관한 시책, 농업의 지속적 발전에 관한 시책, 농촌진흥에 관한 시책을 매우 상세하게 규정하고 있다. 기타 제3장, 제4장에서는 행정기관·단체, 심의회등에 관하여 규정하고 있다.

이 기본법은 종래의 농업기본법에 비하여 시책의 시야가 확대되고 비교적 풍부한 내용을 담고 있으며 여기서 제시된 시책의 방향에 따라 농지법의 개정등 관련 법제의 정비는 이미 완료되었으며, 예산에 의한 운용상의 조치도 시행되고 있다.

18. 제조기반기술진흥기본법(1999.3.19 제정·시행)

일본에 있어서 제조(ものづくり)기반기술²³⁰⁾은 기간산업인 제조업의 발전한 생산확대, 무역진흥, 신산업의 창출, 고용증대 등 국민생활의

229) 農政ジャーナリストの會(편), 食料・農業・農村基本法の課題, 農林統計協會 1999, 18면.

230) 여기에서ものづくり의 의미를 우리의 용어로 정확하게 번역하기 어려우나, “ものづくり기반기술진흥기본법시행령” 제1조에서는ものづくり기반기술의 의미를 설계등과 관련된 기술부터 비파괴검사 및 물성의 측정과 관계되는 기술 등 26개 기술을 열거하고 있다. 따라서ものづくり의 의미를 편의상 “제조”라는 용어로 번역하기로 한다.

향상과 경제발전에 크게 기여하여 왔으며 국가의 존립기반을 형성하는 중요한 요소로서 21세기의 생명선으로 강조되어 왔다. 그러나 1990년 이후 제조거점의 해외이전에 따른 산업의 공동화, 청년층을 중심으로 한 제조업기피현상 및 숙련기능자의 고령화에 따라 고정밀·고품질제품의 제조, 신제품의 개발등을 담당하는 우수한 기능인력의 확보가 매우 곤란하게 되었다. 또한 기술교육을 등한시하는 학교교육의 영향을 받아 근로조건이 상대적으로 열악한 제조기반산업에의 취업도 기피되었다. 이러한 시점에서 국민경제의 기간산업인 제조업의 발전을 도모하고 제조기반기술에 관한 능력을 존중하는 사회적 분위기를 조성하기 위하여 의원입법으로 제정된 것이 이 기본법이다.

이 기본법은 전문, 18개조 구성되어 있으며 “제조기반산업”으로서 제조기반기술을 주로 이용하여 행하는 사업이 속하는 업종으로서 제조업 또는 기계수리업, 소프트웨어업, 디자인업, 기계설계업 기타 공업제품의 설계, 제조 또는 수리와 밀접하게 관련되는 사업활동을 행하는 업종에 속하는 것으로서 정의하고 있다. 주요내용으로는 기본법의 전형인 국가, 지방자치단체 및 사업자의 책무규정, 법제상의 조치와 국회에 대한 연차보고규정의외에 제조기반기술진흥에 관한 종합적인 시책의 추진을 위한 기본계획의 책정을 규정하는 한편 기본적 시책으로서 연구개발, 사업자와 대학등과의 연대, 근로자확보, 숙련근로자의 활용, 산업집적의 추진, 중소기업의 육성, 학습진흥, 국제협력 등을 규정하고 있다.

19. 순환형사회형성추진기본법(2000년 6월2일 공포·시행)

이 기본법은 1999년 10월의 자민·자유·공명 3당의 연립정권발족시에 정책합의로 제정된 것이다. 정부측에서는 이보다 앞서 동년 3월 중앙환경심의회가 종합적, 체계적인 폐기물·리사이클대책의 기본방향을 정리하였으며, 이것이 이 기본법 제정의 계기가 되었다. 법안은 정

부제안의 형식으로 국회에 제출되었다. 이 기본법은 환경기본법(1993년 11월 19일 제정)의 기본이념에 의거하여 순환형사회의 형성에 관한 시책을 종합적·계획적으로 추진함을 목적으로 하고 있다. 여기서 순환형사회란 우선 폐기물의 발생을 억제하고 다음으로 배출된 폐기물을 가능한 한 자원으로 이용하며 최종적으로 이용할 수 없는 것은 적정하게 처분하여 천연자원의 소비억제와 환경부하가 저감되는 사회를 의미한다. 경제의 고도성장기에 정착된 대량생산·대량소비·대량폐기물사회를 정반대의 방향으로 전환하려는 것이다.

이 기본법은 전체 32개조로 구성되어 있으며, 총칙부분에서는 기본법의 형식대로 각 관계주체등의 책무를 규정함과 아울러 사업자 및 국민의 배출자책임을 명시하고 나아가 확대생산자책임(생산자는 그 생산한 제품의 사용·폐기후에도 그 제품의 리사이클·처분에 관하여 책임을 진다는 원칙)을 규정하고 있다. 국가는 이 기본법에 의거하여 기본계획을 책정할 것이 의무화되어 있다. 순환형사회의 형성을 위한 국가·지방자치단체의 시책중 주된 것으로서는 재생품의 이용촉진, 환경보전상의 지장방지, 폐기물억제등을 위한 조성조치와 경제적 부담 등이 있다.²³¹⁾

231) 이 기본법을 제정할 당시 이 기본법과 밀접한 관련성이 있는 환경기본법과의 관계가 문제되었다. 이에 대하여 “복수의 기본법간의 관계에 관하여는 이들은 반드시 배타적으로 대상으로 하는 시책의 범위가 구별되어 있는 관계에 있을 필요는 없다고 생각된다. 환경기본법과 순환형사회형성추진기본법의 관계에 관하여는 다음과 같이 이해할 수 있다. 즉, 환경기본법은 공해방지, 지구환경보전 및 자연환경보전이라는 크게 세가지 분야를 중심으로한 환경보전시책전반을 대상으로 그 시책에 관하여 장기적인 시점에 입각한 착실한 규제를 추구하는 것이다. 다른 한편 순환형사회형성추진기본법은 긴급한 과제이다. 폐기물·리사이클대책에 초점을 두어 순환형사회의 형성으로 향하여 그 대책을 긴급하게 강구하려는 것이다. 순환형사회형성기본법은 폐기물·리사이클대책의 분야에 관하여 환경기본법의 일익을 담당하고, 환경기본법이 제시하는 이념의 실현에 기여하는 역할을 거둘 것이 요구되나, 이러한 법의 차이를 반영하여 폐기물·리사이클대책의 우선순위, 배출자책임과 확대생산자책임 등 환경기본법에는 없는 폐기물·리사이클대책에 고유한 규정을 두고 있다”라고 한다. 循環型社會法制研究會(편), 循環型社會形成推進基本法の解説, ぎょうせい 2000, 26면 참조.

이 기본법이 규정하는 기본적 시책을 구체화하기 위하여 국회에서 폐기물처리법 및 재생자원이용촉진법의 개정, 식품순환자원재생이용등 촉진법, 건설자재재자원화법, 국가등에의한환경물품등조달추진법 등이 새로이 제정되었다.²³²⁾

20. 고도정보통신네트워크사회형성기본법(2000년 12월6일 공포, 2001년 1월6일 시행)

일반적으로 IT기본법이라고 일컬어지고 있는 법률로서, 인터넷을 중심으로 한 고도정보통신기술의 폭발적인 보급은 국제사회에서도 일본에서도 IT혁명이라고 할 수 있는 커다란 변혁을 가져오고 있다. 유럽과 아시아각국에서는 일찍부터 IT혁명에 대처하기 위하여 국가전략이라고 할 수 있는 시책을 신속히 전개하고 있으나, 일본에서는 이들 국가에 비하여 매우 뒤떨어지고 있다. 그래서 이를 추진하기 위하여 명확한 IT네트워크사회형성을 위한 국가전략을 수립하여 국민을 열거하여 필요한 시책을 전개하기 위한 방침·원칙·행정조직등에 관하여 규정한 것이 이 기본법이다.²³³⁾

이 기본법은 전체 4장, 35개조로 구성되어 있으며, 그 내용은 시책의 책정과 실시의 방향으로서의 기본이념, 시책의 책정에 관계되는 기본 방침, 중점계획, 추진주체로서의 고도정보통신네트워크사회추진전략본부등이 있다. IT사회형성의 기본이념중 주목되는 것은 전국민에 의한 IT혜택의 향수, 경제구조개혁의 추진과 산업국제경쟁력의 강화, 풍요로움을 실감할 수 있는 국민생활, 활력있는 지역사회의 실현과 주민

232) 이 기본법과 동시에 위에 열거한 일련의 관련법안이 국회에 제출되어 심의되었으며, 이 점에 관하여 기본법안의 심의중에 “왜 이러한 기본법안이 제출되기 이전에 개별법안이 각성청별로 제출되어 있는가. 개별법안은 기본법안이 성립된 후에 논의되는 것이 당연한 수순이 아닌가”라는 질문이 제기되었다. 정책실현을 위하여 실시법안을 기본법안과 동시에 성립시킬 수도 있으나, 그것은 동시에 정책실현을 위해서는 기본법은 반드시 필요하지 않을 수도 있다는 점을 의미한다.

233) 東京新聞經濟部(편), IT革命の現實, 學生社 2001, 200면.

복지의 향상, 관민의 역할분담, 이용기회의 격차시정등이다. 또한 시책책정의 기본방침으로서는 세계최고수준의 IT네트워크의 형성, 교육·학습·인재육성, 전자상거래의 촉진, 행정정보화, 공공분야에서의 IT활용, IT의 안전성확보, 연구개발, 국제협조와 공헌이라는 항목이 제시되고 있다. 이를 국책사업으로서 강력히 추진하기 위하여 내각에 내각총리대신을 본부장으로 하고, 모든 국무대신과 유식자를 위원으로 하는 추진전략본부를 설치하고 중점계획의 작성업무를 담당하도록 규정하고 있다.

이 기본법에 제시되어 있는 시책중 전자상거래의 촉진, 행정정보화, 네트워크의 안전성확보의 분야에서는 이 기본법의 제정전후에 필요한 법제를 점차적으로 정비하고 있다.

21. 특수법인등개혁기본법(2001년 6월21일 공포, 동년 6월22일 시행)

중앙성청개혁의 취지에 따라 특수법인등의 개혁의 기본이념, 국가의 책무, 특수법인등정리합리화계획의 책정, 특수법인등 개혁추진본부의 설치등을 규정하고, 집중개혁기간(2006년 12월 31일까지)에 특수법인등의 집중적·근본적 개혁추진을 목적으로 하는 기본법이다. 국가의 행정기관의 분신이라고 할 수 있는 특수법인등의 정리합리화의 방침은 이미 중앙성청등개혁기본법 제42조에서 규정되었다. 이 기본법은 전문 16개조로 구성되어 있으며, 여3당이 의원제안의 형식으로 국회에 제출된 것이다. 이른바 집중개혁기간이 종료되는 2006년 3월 31일에 실효되는 한시법이다.

이 기본법이 개혁의 대상으로 하고 있는 “특수법인등”은 별표에 열거되어 있는 특수법인 77개, 인허가법인 86개 합계 163개이다. 개혁의 기본이념은 특수법인등의 조직·사업에 관하여 사업의 본래목적의 달성정도, 민간에 위탁할 수 있는 적합성, 사업편익을 받는 국민의 범위·편익내용의 타당성, 사업비용과 편익의 비교등의 관점에서 행하

며, 사회경제정세의 변화를 반영한 근본적인 재검토와 국가사업과의 관련에서 합리적이고 적절한 위치를 부여함을 기본으로 한다.

특수법인등개혁추진본부는 이 기본법시행후 1년을 목표로 대상이 되는 모든 특수법인등에 관하여 사업과 조직형태를 근본적으로 재검토한 특수법인등정리합리화계획을 정하도록 하고 있다. 이 계획은 사업에 관하여 폐지, 정리축소, 합리화, 다른 사업주체로의 이관등을 조직형태에 관하여 폐지, 민영화, 비공무원형독립행정법인으로의 이행, 기타 개혁을 위한 조치등을 규정하고 있다. 위의 계획책정·실시에 있어서 특수법인등개혁추진본부는 내각에 두며, 총리를 본부장으로 모든 국무대신으로 구성되어 있다.

정부는 특수법인등정리합리화계획의 책정을 2001년 12월 18일에 결정하였다. 이 계획으로 163개의 특수법인등이 대폭 정리되고 국가의 정책실시기관이외의 법인으로서 정리되어야 할 공제조합 45개법인을 제외한 118개법인은 17개법인의 폐지, 45개법인의 민영화등, 38개법인이 36개의 독립행정법인화하도록 하였다. 이 개혁조치의 일환으로 2002년 12월 20일 특수법인등개혁관계 46개법률이 성립되어, 공포되었다.

22. 수산기본법(2001년 6월29일 공포·시행)

제1차산업 중 농업과 임업에 관하여는 기본법이 제정되어 있으나, 어업·수산에 관하여는 아직까지 기본법이 없고 연안어업등진흥법이 실질상 그 역할을 거두어 왔다. 이 진흥법은 연안어업자의 생산성향상과 그 종사자의 생활·지위의 향상등을 지향한 보호·진흥책을 규정하였으나, 200해리시대에 대응한 수산자원의 관리와 자원회복이 요구되는 현재의 정세에 적합하지 않기 때문에 1963년에 제정된 진흥법의 방향을 근본적으로 전환하여 새로운 기본법을 제정한 것이다.²³⁴⁾

234) 수산기본법의 법적성격 및 입법형식과 관련하여 “기본법은 이른바 특정정책분

이 기본법의 목적은 “수산에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진”하기 위하여 기본이념과 시책의 기본사항을 정함을 목적으로 한다. 수산에 관한 시책의 기본이념은 수산물의 인정공급확보와 수산업의 건전한 발전에 있다고 규정하고, 국가 및 지방자치단체의 책임, 수산업자등의 노력, 소비자의 역할등이 총칙에 규정되어 있다. 기본시책은 정부가 정하는 수산기본계획에서 제시하도록 규정하고 있다. 수산에 관한 시책의 주요한 것으로는 우선 수산물의 안정공급의 확보에 관한 시책으로서 수산자원의 적절한 보존·관리, 수산동식물의 증식·양식, 생육환경의 보존·개선, 어장의 유지·개발, 수출입, 국제협력등이 열거되어 있다. 다음에 수산업의 건전한 발전에 관한 시책으로서 효율적·안정적 어업경영, 어장이용합리화, 인재의 육성·확보, 어업재해보상, 수산업의 기반정비외에 여성참여, 고령자의 유동촉진, 어촌진흥, 도시와 어촌의 교류등 새로운 시점에서의 시책도 규정하고 있다.

이 기본법의 제정에 수반하여 연안어업등진흥법이 폐지되고, 이 법률에 의하여 설치된 연안어업등진흥심의회는 수산정책심의회로 대체되었다. 이 기본법의 제정에 따라 어선법, 어항법, 어업법, 해양생물자원의보존및관리에관한법률도 동시에 개정되었다.

야의 상위에 위치하고 정책전체의 방향을 규정하며 개별입법, 예산조치 등에 의한 시책의 실시를 일정방향으로 유도할 것이 기대되는 것이며, 수산기본법도 이러한 성격을 가지는 법률로서 제정되었다. 이 기본법의 구조는 식료·농업·농촌기본법의 입법형식을 참고로 하여 제정하였다. 수산기본법의 제정방식에 관하여는 ①연안어업등진흥법을 폐지하여 신법을 제정하는 방식, ②연안어업등진흥법에 법률명을 포함하여 전부를 개정하는 방식을 고려하였다. 이 두가지 방식은 법적 효과의 차이는 생기지 않지만 수산기본법의 정책방향을 종래의 연안어업등진흥법의 정책방향에서 대폭 전환을 도모할 필요성이 있으며, 또한 연안어업등진흥법과 수산기본법 사이에는 조문구조나 규정내용에 관하여 공통성·연속성이 적다는 점 등으로부터 연안어업등진흥법을 폐지하고 신법으로 제정하는 방식을 취하게 되었다”고 한다. 水産基本政策研究會(편), 水産基本法解説, 大成出版社 2001, 16-17면 참조.

23. 삼림·임업기본법(2001년 7월11일 공포·시행)

이 기본법은 임업기본법(1964년 7월9일 제정)의 일부개정의 형식을 취하면서 제명을 개정, 새로운 장을 추가하여 구조문의 문언일부를 수정한 실질적인 새로운 기본법이다. 종래의 임업기본법은 경제고도화성장기에 임업과 타산업과의 격차시정, 임업과 그 종사자의 진흥·보호를 위하여 제정되었다.²³⁵⁾ 그러나 오늘날 안정된 가격으로 외국으로부터의 목재수입, 산촌의 과소화와 소자고령화, 삼림자원의 환경시점에서의 보전등의 요인으로 임업은 이미 산업으로서 성립되지 않게 되고 있다. 이에 관계부처인 농림수산성에는 수산기본법, 식료·농업·농촌기본법의 제정과 상응하여 이 기본법을 최종작으로서 제정한 것이다.²³⁶⁾

전문, 7장, 33개조로 구성된 이 기본법의 목적은 삼림 및 임업에 관한 시책을 종합적·계획적으로 추진하는데 있다고 규정하고 있으나, 임업의 보호·진흥을 넘어서 삼림이 가진 다면적 기능의 발휘를 강조하고 있는 점이 특색이다. 이 점은 삼림이 임업의 상위에 위치하고 있는 제명에서도 알 수 있다. 이 기본법이 규정하고 있는 새로운 시책으로서 우선 정부에 의한 삼림·임업기본계획의 책정이다. 다음에 삼림의 다면적 기능의 발휘에 관한 시책으로서 삼림의 정비·보전, 산촌지역의 정주촉진, 도시와 산촌의 교류, 국제협조등 각종 시책이 규정되어 있다. 임업에 관하여는 지속적이고 건전한 발전을 도모하는 몇

235) 임업기본법에 관하여는 中尾英俊, 林業基本法, 法律時報 1973.6., 59면 이하 참조. 1964년 7월에 제정된 임업기본법은 당시 일본의 임업에 관한 최초의 입법이었으며, 당시 임업에 관한 기본법은 외국에서도 전례가 없었으며, 인도네시아가 유사한 법제를 두고 있었을 뿐이었다. 임업기본법도 일종의 선언법으로서 그 내용은 포괄적이고 추상적인 규정이 많았으며, 그 전체조문구성 및 내용은 농업기본법과 매우 유사하였다. 그리하여 이 기본법을 농업기본법의 임업판이라고 하였다.

236) 森林・林業基本政策研究會(편), 新しい森林・林業基本政策について, 地球社 2002, 34면.

가지 시책을 규정하고 있으나 특히 새로운 것은 없다. 이에 추가하여 새로이 임산물의 공급·이용의 확보에 관한 시책으로서 수입제한을 포함한 몇 가지 항목이 규정되어 있다.

24. 문화예술진흥기본법(2001년 12월7일 공포·시행)

이 기본법은 문화예술활동의 자주적인 활동의 촉진을 취지로 문화예술의 진흥에 관한 시책의 종합적인 추진을 도모하기 위하여 제정된 것으로서, 의원입법으로 제안된 것이다. 종래 문화행정의 분야에서는 개별적으로 문화재보호법, 저작권법, 음악문화진흥법등이 제정·운영되어 왔으나 문화행정의 기본적인 방향, 방침을 제시하는 법률이 없었다. 이에 문화예술의 진흥의 근간을 이루는 기본법을 제정하게 된 것이다.²³⁷⁾

이 기본법은 전문, 3장 35개조로 구성되어 있으며, 목적규정에서는 문화예술진흥을 행하는 자의 자주적인 활동을 촉진하는 것을 특히 명시하여 문화예술진흥에 즈음한 행정이 문화예술활동에 개입하지 아니하도록 규정하고 있다. 또한 문화예술이라는 용어가 다양하므로 정의규정은 두지 않고 있다. 기본이념에 관한 규정으로서 문화예술을 하는 자의 자주성 및 창조성 존중, 국민이 문화예술을 감상하고 참가하거나 이를 창조할 수 있도록하는 환경의 정비, 세계의 문화예술의 발전에 이바지, 각지역의 역사, 풍토등을 반영한 특색있는 문화예술의 발전, 문화예술에 관한 국제적인 교류와 공헌의 추진 등을 규정하고

237) 이 기본법이 제정되기 전까지 교육기본법이 문화정책 내지 문화예술진흥의 기본이 되는 법적인 토대가 되었다. 그 후 이 기본법이 제정되면서 동법과 교육기본법의 관계를 재설정하게 되었다. 즉, 문화정책 내지 문화예술진흥의 기본에 관하여는 문화예술진흥기본법이 제1차적 지위를 차지한다. 한편 교육작용을 통한 문화예술의 진흥에 관하여는 교육기본법도 여전히 그 법원으로서 위치된다. 그리하여 문화예술진흥기본법은 문화정책 내지 문화예술의 진흥에 관한 일반기본법이며, 교육기본법은 교육의 관점에서 그 실현을 지향하는 특별기본법이라고 한다. 자세한 것은 根本昭, 文化政策の法的基盤 -文化藝術振興基本法と文化振興條例, 水曜社, 2003, 35면.

있다. 아울러 국가 및 지방자치단체의 책무와 국민의 관심 및 이해에 관한 규정을 두고 있다. 그리고 정부에게 문화예술의 진흥에 관한 기본방침을 책정하도록 하고, 기본방침의 작성은 문부과학대신이 하도록 하고 있다. 그리고 문화예술의 진흥에 관한 기본적 시책으로서 예술의 진흥 등 28개항목을 열거하고 있다.

25. 에너지정책기본법(2002년 6월14일 공포·시행)

이 기본법은 종래 개별법에 규정되어 있던 각종 에너지정책의 기본적인 방침을 규정하여 국가와 지방자치단체의 책무등을 명확히 함과 아울러 에너지기본계획을 정부에 책정하도록 하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 이 법률은 자민, 공명, 보수의 여당3당의 제안에 의한 의원 입법으로서, 종래의 에너지정책에서 복수의 정책목적간에 모순이 발생하거나 조정이 필요한 경우에 이를 조정하기 위하여 성립된 것이다.²³⁸⁾

이 기본법은 14개조로 구성된 비교적 간단한 법률로서, 기본방침으로서 국민생활의 안정향상과 국민경제의 지속발전을 위한 에너지의 안정확보, 에너지소비의 효율화를 도모하기 위한 태양광등의 이용추진 및 환경에의 적합성 도모, 에너지수요자의 이익이 확보되는 시장원리의 활용을 규정하고 이에 따른 국가, 지방자치단체, 사업자의 책무와 국민의 노력과 상호협력 등을 규정하고 있다. 또한 정부는 에너지수급에 관한 기본계획을 수립하여 국회에 보고하도록 하고, 국제협력의 추진과 에너지에 관한 지식보급을 추진하도록 규정하고 있다.

238) 이 기본법은 종래 국회에서는 에너지정책상의 개별과제를 중심으로 논의가 진행되어 왔으나 이 법률에서 에너지정책전체에 관하여 법률로서 명확히 기본방침을 정하고 나아가 이에 따라 에너지기본계획을 정부에게 책정하도록 한 점은 국회의 관여라는 관점에서 보더라도 에너지정책의 기획입안 및 추진을 담당하는 정부에 대하여 입법부로서 적절한 시책의 수행을 확보한다는 의의를 가지고 있다고 한다. 吉田尙弘, エネルギー政策基本法 解説, 時の法令 제1691(2003.6.15), 37면.

26. 지적재산기본법(2002년 12월4일 공포, 2003년 3월1일 시행)

이 법률은 내외의 경제정세의 변화에 수반하여 일본산업의 국제경쟁력의 강화를 도모할 필요성이 증대되고 있는 상황에 비추어 지적재산의 창조, 보호 및 활용에 관한 시책을 집중적·계획적으로 추진하기 위하여 산업의 국제경쟁력강화 및 경제사회의 풍요로운 발전이라는 기본이념을 규정하고, 국가, 지방자치단체, 대학 등 및 사업자의 책무를 규정하고, 아울러 지적재산의 창조, 보호 및 활용에 관한 추진계획의 작성과 추진에 필요한 체제정비 등에 관하여 규정한 것이다.

이 기본법은 4장, 33개조로 구성되어 있으며, 제1장 총칙에서는 지적재산 및 지적재산권의 정의를 규정하고, 기본이념으로서 국민경제의 건전한 발전 및 풍요로운 문화창조와 산업의 국제경쟁력의 강화 및 지속적 발전을 규정하는 한편 이를 위한 국가 및 지방자치단체의 책무와 대학, 사업자의 책무 및 연대의 강화등을 두고 있다. 기본시책으로서 연구개발의 추진, 연구성과의 이전촉진, 권리부여의 신속화, 권리침해에의 조치, 국제적인 제도의 구축, 신분야에 있어서 지적재산권의 보호, 교육진흥, 인재확보 등을 규정하고 있다.²³⁹⁾

또한 지적재산의 창조, 보호 및 활용에 관한 시책을 집중적·계획적으로 추진하기 위하여 내각에 지적재산전략본부를 두고, 추진계획을 작성하도록 하고, 본부장은 내각총리대신으로 규정하고 있다. 정부는 이 법률의 시행후 3년 이내에 이 법률의 시행상황에 관하여 검토하고 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있다. 이것은 이 기본법이 2005년도까지를 당면한 목표기간으로 계획적·집중적으로 지적재산정책을 강구하는 것을 염두에 두고 있기 때문이다. 이 기본법의 성립에 이어 민사소송법, 저작권법, 특허법, 부정경쟁방지법,

239) 失野剛生, 知的財産基本法, 法令解説資料總攬 2003.3., 18면.

종묘법 및 관세정률법을 각각 개정하는 관련법안이 제출될 예정으로 있다.²⁴⁰⁾

27. 식품안전기본법(2003년 5월23일 공포, 동년 7월1일 시행)

이 기본법은 과학기술의 발전, 국제화의 진전 기타 국민식생활을 둘러싼 환경변화에 대응하여 식품의 안전성의 확보에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위하여 위하기 위하여 제정된 식품안전분야의 최초의 기본법이다. 2001년 일본에는 처음으로 BSE의 발생을 시작으로 2002년에는 외국산야채에서 농약잔류와 국내에서의 무등록농약의 사용 등 식품안전성과 관련한 문제가 크게 사회적 문제로 대두되었다. 그리하여 축산·식품위생행정의 방향에 관하여 검토를 하기 위하여 농림수산대신 및 후생노동대신의 사적 자문기관으로서 “BSE문제에 관한 조사검토위원회”가 발족되어, 동 위원회의 보고서에서 소비자보호를 기본으로 하는 포괄적인 식품의 안전을 확보하기 위한 법의 제정을 제안하면서 이 기본법이 성립되었다.²⁴¹⁾

이 기본법은 3장, 38개조로 구성되어 있으며, 크게 식품의 안전성확보를 도모하기 위하여 기본이 되는 사항을 명시하는 부분과 내각부에 식품안전위원회를 설치하여 식품안전행정에 관련된 체제를 재검토하는 부분으로 되어 있다. 기본이념으로서는 국민의 건강보호가 가장 중요하다는 기본적 인식하에 필요한 조치를 강구하는 것, 식품공급과정의 각 단계에서 필요한 조치를 적절히 강구하는 것 및 국제적인 동향과 국민의 의견에 배려하면서 과학적 식견에 의거하여 필요한 조치를 강구함으로써 국민건강의 악영향을 미연에 방지하는데 있다고 규정한다.²⁴²⁾

240) 久具 卓, 知的財産基本法の制定について, 法律のひろば 2003.2., 4면.

241) 자세한 입법경위 및 주요내용은 食品安全基本法, 法令解説資料總攬 2003.7., 9면 이하.

242) 食品安全基本政策研究會(편), 食品安全基本法解説, 大成出版社 2005, 5면 이하.

이러한 기본이념에 입각하여 국가, 지방자치단체 및 식품관련사업자의 책무와 소비자의 역할을 규정하고, 시책의 책정에 관련된 기본적인 방침으로서 리스크분석수법의 도입, 식품의 안전성확보에 관한 중요시책의 충실(긴급사태에 대응하기 위한 체제정비, 관계행정기관의 연대, 시험연구체제 정비, 표시제도의 적절한 운용확보, 교육과 학습의 진흥, 환경에 미치는 영향에 비려한 시책의 책정 등)등을 규정하고 있다. 그리고 식품에 관한 건강영향평가의 실시와 리스크커뮤니케이션의 추진 등을 위하여 7인의 위원으로 구성되는 식품안전위원회를 설립하는 것을 규정하고 있다.

28. 소자화사회대책기본법(2003년 7월30일 공포, 공포일로부터 6월이내 시행)

일본은 최근 급속한 소자화의 진전으로 인하여 평균수명의 신장에 따른 고령화와 아울러 인구구조에 심각한 문제가 발생하고 있다. 소자화는 사회의 다양한 시스템과 인간의 가치관과 깊은 관련이 있으며 이 사태를 극복하기 위해서는 장기적인 전망에 입각한 부단한 노력이 불가결하며, 오랜 시간을 요한다. 이에 다음 세대의 사회를 담당할 어린이를 안심하게 키울 수 있도록 환경을 정비하고, 소자화사회에 대비한 시책의 기본이념을 명확히 하기 위하여 이 기본법을 제정하게 되었다.

기본법은 3장, 19개조로 구성되어 있으며, 시책의 기본이념으로서 국민의 의식변화, 생활양식의 다양화등에 유의하면서 다음 세대의 사회를 담당할 어린이를 안심하고 키울 수 있는 환경을 정비하고 장기적인 전망을 가질 것을 규정하고 있다. 이를 위하여 국가, 지방자치단체 및 사업주, 국민의 책무를 규정하고 정부에게 시책상황에 관한 연차 보고서를 국회에 제출하도록 규정하고 있다. 소자화에 따른 기본시책으로서 고령환경의 정비, 보육서비스의 충실, 지역사회에서의 양육 지원체제 정비, 모자보건의료체제의 충실, 생활환경의 정비, 경제적 부

담의 경감 및 교육 및 계발등을 규정하고 있으며, 내각에 특별기구로서 소자화사회대책회의를 두도록 하고 있다.²⁴³⁾

이 기본법은 1999년 12월 10일 의원입법으로서 중의원에 제출되었으나, 당시 국회의 해산으로 심의에 들어가지도 못하고 폐기되었다. 그 후 2001년 6월 19일에 다시 의원입법으로 제출되었으나, 계속 심의되지 못하고 있다가 최근에 성립된 기본법이다. 이 기본법에 관하여는 일본변호사연합회, 관련시민단체 등으로부터 여성의 자기결정권의 존중시점이 결여되어 있으며, 소자화사회에 대한 국민의 책무보다도 오히려 환경정비등에 관한 국가의 책무가 구체화되어야 한다는 점 등에서 법안의 철폐를 요구하고 있다.²⁴⁴⁾

29. 범죄피해자등기본법(2004년 12월 8일 공포, 2005년 4월 1일 시행)

일본은 2000년에 이르러 사법제도개혁을 추진하면서 범죄피해자에 관한 법정비를 진행하였다. 특히, 동년 5월에는 “스토카행위등의규제등에관한법률” 및 “아동학대의방지등에관한법률”이, 2001년 4월에는 “배우자로부터의폭력방지및피해자보호에관한법률”이 제정되었다. 형사절차에 관해서도 범죄피해자의 보호라는 관점에서 형사소송법개정 및 “범죄피해자등의보호를도모하기위한형사절차에부수하는조치에관한법률” 등 이른바 범죄피해자보호 2법이 2000년 5월에 성립하였다. 범죄

243) 구체적인 내용은 吉村芳策, 少子化社會對策基本法, JURIST 제1252호(2003.9.15), 75면 이하 참조. 이 기본법은 소자화에 대처하기 위한 시책의 기본적인 방향이나 이념, 그 시책을 추진하기 위한 체제 등에 관한 대강을 정한 기본법이므로, 구체적인 시책을 실시하기 위해서는 개별법의 제정이 필요하여 2003년 7월 9일에 “차세대육성지원대책추진법(법률 제120호)”이 제정되었다. 동 법률에서는 지방자치단체와 종업원수가 300인을 초과하는 기업에 대하여 자녀를 양육하기 쉬운 환경을 정비하는 구체적인 행동계획의 책정 등을 의무화하고 있다.

244) 이 기본법은 소자화의 원인분석이 불충분하고 자의적으로 되어 있으며 국민의 책무만을 강조하고 국가나 사업자의 책무는 추상적인 것에 그치고 있다고 한다. 이 기본법의 문제분석에 관한 자세한 내용은 吉岡陸子, 少子化社會對策基本法の内容と問題點, 労働法律旬報 제1558호(2003.8.25), 50면 이하 참조.

피해자에 대한 경제적 지원에 관해서는 2001년에 “범죄피해자등급부금의지급등에관한법률”이 개정되어 지급대상이 확대되고 지급금액도 증액되었다.

그러나 범죄피해자에 대한 지원에 대하여는 특히 지급금이 증액되었으나 지급에 한계가 있고 피해자에 대한 경제적 지원제도가 미흡하여 의료비나 생활비의 문제를 해결하는 데는 미흡하다는 지적이 제기되었다. 그리하여 2003년 7월 범죄피해자 자신이 그 생활상 및 형사절차상의 소외된 지위에 대한 불만을 수상에게 직접 호소하게 되면서 이 기본법의 제정에 결정적인 계기를 부여하였다.²⁴⁵⁾ 자민당의 사법제도조사회는 2004년 6월 범죄피해자문제를 검토하는 팀을 구성하여 동년 6월에 범죄피해자에 대한 종합적 시책에 관한 제언을 발표하고 기본법제정의 필요성을 강조하였다. 이 제언을 토대로 자민당은 의원입법으로 기본법안을 작성, 여당내의 조정, 야당과의 조정을 거쳐 동년 12월 1일 이 기본법이 성립되었다.

이 기본법은 전문, 30개조문으로 구성되어 있으며, 전문에서는 범죄피해자가 처한 상황 및 지원의 필요성등을 역설하고 기본이념으로서 “모든 범죄피해자는 개인의 존엄이 중시되고 그 존엄에 상응한 처우를 보장받을 권리를 가진다”라고 규정하였다. 또한 범죄피해자가 바라는 형사절차의 참가에 관하여는 “형사에 관한 절차에의 참가기회를 확충하기 위한 제도의 정비등 필요한 시책을 강구한다”라고 규정하고 있다. 그 외에도 기본법에서는 기본적 시책으로서 상담 및 정보제공, 손해배상청구에 관한 원조, 급부금의 지급과 관련된 제도의 충실, 보건의료서비스 및 복지서비스의 제공, 주거·고용 등의 안정에 관하여 규정하고 있다.

이 기본법시행후 내각부에 범죄피해자등시책추진회의가 설치되어, 범죄피해자기본계획안이 검토되어 2005년 8월 기본계획골자안으로서 공표되었다. 또한 일부 지방자치단체에서도 범죄피해자를 지원하기 위

245) 高井康行・番敦子(편), 犯罪被害者保護法制 解説, 三省堂 2005, 2면 이하 참조.

한 지원조례를 제정하여 범죄피해자지원연합회의 및 범죄피해자지원심의회 설치, 피해자지원의 등록등을 규정하고 있다.

30. 식육기본법(2005년 6월 17일 제정, 2005년 7월 15일 시행)

1990년대이후부터 일본에서는 현대의 음식에 관한 과제가 주요한 사회적 과제로 대두되었다. 즉, 지방섭취의 과잉 등 영양불균형의 악화, 아동의 비만증가 및 체력저하, 식의 안전에 대한 신뢰상실, 식료자원의 낭비 등 생활습관의 다양화 등에 의하여 건전한 음식생활을 파악하고 관리할 필요성이 제기되었다. 그리하여 2002년 4월 농림수산성은 BSE 문제와 식품의 허위표시문제등과 관련하여 음식과 농(農)에 관한 다양한 문제가 현저화하고 있다는 인식아래 농정개혁의 설계도로서 음식과 농의 재생계획을 발표하였다. 동년 11월에는 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성은 연대하여 식육추진연합회의를 설치하고 식생활의 개선과 식품의 안전성에 관한 정보제공등을 내용으로 하는 “식육”을 추진하기로 하였다. 한편 여당인 자민당에서도 2002년 11월에 식육조사회를 설치하여, 2003년 10월에 정권공약으로 식육기본법의 제정을 내세웠으며, 2004년 3월 15일 자민당·공명당의원외의 공동으로 식육기본법안을 참의원에 제출하였다.

이 법안은 문부과학성, 후생노동성, 농림수산성이 각각 실시하여 왔던 식육추진정책을 집대성하여 재편하고 법적으로 체계화하는데 기여하였다고 평가되었으나, 관계부처의 소관범위를 명시하지 아니한 점, 정책·대책사업의 효과 등 실시상황을 검증하고 재검토하는 규정이 필요하며 기본계획을 책정하는 때에는 수상뿐 아니라 국회에 보고하여 승인을 얻을 것을 의무화할 필요성이 있다는 지적이 제기되었다.²⁴⁶⁾ 그 후 식육조사회에서는 동 법안을 보완하여 참의원에 제출한 법안을

246) 자세한 내용은 國立國會圖書館 農林環境課, 食肉の背景と経緯 -食肉基本法案に關聯して-, ISSUE BRIEF 457호(2004.10.29), 8면 이하 참조.

철회하고 2004년 6월 3일 중의원에 이를 제출하여, 심의를 거쳐 2005년 6월 17일 성립되었다.

이 기본법은 전문, 4장 33개조로 구성되어 있으며, “국민이 건전한 심신을 배양하고 풍요로운 인간성을 육성하는 식육을 추진하기 위하여 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하는 것을 목적”으로 하였다. 이를 위하여 국가, 지방자치단체, 교육관계자, 농림어업관계자, 식품관련사업자, 국민 등의 책무를 규정하고, 내각부에 설치하는 식육추진회의에서 식육추진기본계획을 작성하도록 하였다. 기본적 시책으로서는 ①가정에 있어서 식육의 추진, ②학교, 보육소 등에 있어서 식육의 추진, ③지역에 있어서 식생활의 개선을 위한 추진, ④식육추진운동의 전개, ⑤생산자와 소비자의 교류촉진, 환경과 조화된 농림어업의 활성화, ⑥식문화의 계승을 위한 활동에의 지원, ⑦식품의 안전성, 영양 기타 식생활에 관한 조사, 연구, 정보의 제공 및 국제교류의 추진 등 7가지 사항을 규정하고 있다.

이 기본법이 대상으로 하는 “식육”은 건전한 음식생활을 실천할 수 있는 인간을 교육하는 것이며, 음식생활이라는 것은 음식의 안전, 음식의 영양, 음식문화등을 포함하는 광범한 개념이다. 한편 “식품안전기본법”은 식품의 안전성의 확보에 관한 시책을 종합적으로 추진하고 음식의 안전을 도모하는 것을 목적으로 한다. 즉, 이 기본법과 식품안전기본법은 음식의 안전이라는 점에서는 중복되나 식품안전기본법이 음식의 안전만을 대상으로 하는데 대하여 이 기본법은 음식의 안전뿐 아니라 식생활의 전반을 대상으로 기본적 시책을 규정하는 점에서 차이가 있다고 한다.²⁴⁷⁾ 한편 식육에 관한 사항을 기본법을 제정한 이유로는 “식육이라는 것은 그 범위에 있어서도 음식의 영양면, 생활면, 안전면, 문화면, 환경면, 생산소비면이라는 식생활의 다면에 관련하는 것이며 또한 그 행해지는 장소도 가정, 학교, 보육소, 사회와 같이 다

247) 食肉基本法研究會(편), Q&A 食肉基本法, 大成出版社 2005, 9면.

양하다. 이러한 다면적이고 다양한 식육에 관한 시책에 관하여는 우선 추진하여야 할 시책의 방향, 방침을 명확히 할 필요가 있으며, 효과적인 추진체계를 정할 필요가 있다. 따라서 구체적인 개별시책의 추진 방향을 정하는 추진법이 아니라 기본법으로 정한 것이다”라고 한다.

VII. 현재 논의중인 기본법(안) 개요

앞에서 언급한 것처럼 기본법이라는 카타로그법률의 등장은 입법의 평이화를 도모할 수 있을 뿐 아니라 특히 행정국가화에 따라 입법에 필요한 정보가 행정(관료)에 독점되는 현상에 있어서 그 전문가로서의 능력을 활용하면서 정치(국회)는 큰 정책판단을 하고 국가를 향도하기 위한 유효한 수단으로서도 위치할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 일본에서는 기본법을 의원입법으로서 제정하는 경우가 많고, 이를 행정의 민주적 통제를 위한 유효한 수단으로 활용하고 있다. 2006년 현재의 의원입법으로서 일본국회(중의원)에서 논의되고 있는 주요한 기본법(안) 제정 동향을 살펴보면 다음과 같다.²⁴⁸⁾ 그 외에도 해양기본법(해양정책연구재단), 다문화공생사회기본법(시민단체), 주택·가로기본법(일본경제단체연합회), 문서관리기본법(기록관리학회), 야생동물보호기본법(시민단체), 건축기본법(학계), 운수안전기본법(시민단체), 건강기본법(후생성), 경관기본법(학계)의 제정 등도 활발하게 논의되고 있다.

248) 최근 일본에서는 3개의 기본법이 새로이 제정되었다. ①주생활기본법(2006.6.8 공포)으로서, 이 법률은 전문 22개조로 구성되어 있으며, 주생활의 안정확보 및 향상의 추진에 관한 시책에 관하여 기본이념을 정하고 국가 및 지방자치단체와 주택관련사업자의 책무를 규정하는 한편 주생활기본계획 기타 기본이념을 실현하기 위한 기본적인 시책을 규정하고 있다. ②자살대책기본법(2006.6.21 공포)으로서, 이 법률은 전문 21개조로 구성되어 있으며, 자살대책에 관하여 기본이념을 정하고 국가, 지방자치단체의 책무를 규정하는 한편 자살대책의 기본이 되는 사항을 규정하고 자살자의 친족등에 대한 지원대책 등을 규정하고 있다. ③간대책기본법(2006.6.23 공포)으로서, 이 법률은 전문 20개조로 구성되어 있으며, 간대책에 관한 기본이념을 정하고 국가, 지방자치단체, 의료보험자, 국민 및 의사 등의 책무를 규정하는 한편 간대책의 추진을 위한 계획의 책정 등에 관하여 규정하고 있다.

법률(안)명	주요내용	비고
공공사업 기본법(안)	<ul style="list-style-type: none"> ○국가, 특별법에 의하여 설립된 특수법인, 지방자치단체등이 실시하는 주요사업(공공사업)에 대한 국회관여강화, 정보공개촉진, 민의반영등을 위하여 제정(15개조로 구성) ○공공사업에 관한 기본이념의 제시, 공공사업에 관한 국가와 지방자치단체의 역할분담, 공공사업중기종합계획 및 공공사업실시계획의 작성과 국회승인제도, 공공사업의 재평가등을 규정 	2003.3.18 중의원본회의에서 부결
교 통 기본법(안)	<ul style="list-style-type: none"> ○교통에 관한 종합적이고 계획적인 추진체계를 마련하여 국민의 문화적 생활확보와 국민경제의 건전한 발전에 기여하기 위하여 제정(3장, 23개조로 구성) ○교통체계의 종합적 정비, 교통에 의한 환경부하의 저감, 국가, 지방자치단체 및 사업자의 책무, 정부에 의한 교통기본계획의 작성 및 국회승인 기타 교통에 관한 기본시책 등을 규정 	중의원 심의중
안전보장 기본법(안)	<ul style="list-style-type: none"> ○국가방위 및 국제평화와 안전의 유지에 관한 국제협력에 관한 기본적 사항을 규정하기 위하여 제정(9개조로 구성) ○ 국가방위 및 국제평화와 안전의 유지에 관한 국제협력의 기본이념, 자위권의 발동으로서의 무력행사, 중대긴급사태에 대한 자위대의 대처, 미국과의 방위협력, 국제연합평화협력대의 창설 등을 규정 	중의원 심의중
비상사태대 처기본법(안)	<ul style="list-style-type: none"> ○직접침략, 간접침략, 테러, 대규모 재해 또는 소란 등 비상사태에 대한 포고, 대처회의설치 등 비상사태에 대처하기 위한 태세를 정비하기 위하여 제정(13개조로 구성) ○ 비상사태에 대처하기 위한 기본이념, 국민보호, 기본방침, 내각총리대신의 포고 및 국회보고, 긴급조치 및 비상사태대처회의의 설치 등을 규정 	중의원 심의중
시장경제확 립기본법(안)	<ul style="list-style-type: none"> ○민간의 경제활동에 대한 자유경쟁의 촉진, 민간사업활동에 관련한 규제철폐, 공정경쟁확보를 위한 준칙정비 등 시장경제활성화를 위한 제도정비를 위하여 제정(6개조로 구성) ○ 민간의 경제활동의 자유경쟁촉진 기본이념, 민사의 사업활동에 관련된 규제철폐 또는 완화, 공정경쟁확보를 위한 준칙정비, 시장의 이상한 사태에 대처하기 위한 제도정비, 시장위기관리회의의 설치 등을 규정 	중의원 심의중

제 3 장 주요국가의 기본법 현황

지방자치확립기본법(안)	<p>○국가와 지방자치단체간의 사무배분 및 지방자치단체에 관한 법령의 근본적 재검토, 지방세지원의 충실 확보등 지방자치의 확립을 위한 행정체제의 강화를 위하여 제정(7개조로 구성)</p> <p>○국가와 지방자치단체간의 사무배분의 근본적 재검토, 지방자치단체에 관한 법령규정의 근본적 재검토, 지방세지원의 충실확보, 지방자치단체의 행정체제의 강화, 일괄교부금의 교부등을 규정</p>	중의원 심의중
식료생산확보기본법(안)	<p>○식료의 안정적 공급을 위한 주요농산물의 생산확보에 관한 기본이념을 정하고 관련시책의 종합적, 계획적 추진에 관한 사항을 정하기 위하여 제정(3장, 15개조로 구성)</p> <p>○국민식생활에 중요한 지위를 차지하고 있는 농산물의 생산확보에 관한 기본이념, 국가, 지방자치단체의 책무 및 생산자의 협력과 국민의 이해, 주요농산물의 기본계획의 작성, 계획적 생산실시, 생산장려를 위한 조성, 품종개량추진, 생산정보관리, 고유식문화개발 등 농산물의 생산확보를 위한 시책등을 규정</p>	중의원 심의중
국민생활충실기본법(안)	<p>○소자화, 고령화의 진전에 따라 기본적인 국민생활의 보장 및 향상에 관한 기본시책과 국가 및 지방자치단체의 책무등을 규정하기 위하여 제정(18개조로 구성)</p> <p>○완전고용의 실현, 노동조건 개선, 다양한 취업형태에 있어서 고용안정의 확보, 고령자, 장애인 및 여성의 취업촉진, 구직자에 대한 지원, 연금제도의 개혁, 의료제도의 개혁, 개호서비스제공제도의 개혁, 직업생활과 가정생활의 양립지원, 아동수당의 확충, 부모동등거수당제도의 창설 등을 규정</p>	중의원 심의중
지구환경보전기본법(안)	<p>○지구환경의 보전에 관한 시책의 종합적, 계획적 추진을 도모하기 위하여 지구환경의 보전에 관하여 기본이념을 정하고 국가등의 책무를 명확히하기 위하여 제정(2장, 28개조로 구성)</p> <p>○지구환경의 보전을 위한 기본이념, 국가지방자치단체 및 사업자, 국민의 책무, 정부의 연차보고, 지구환경보전에 관한 기본시책으로서 지구환경기본계획의 수립, 환경영향평가의 추진, 지구환경보전을 위한 규제, 조성조치, 지구환경보전사업 추진, 환경산업의 진흥, 지구환경에 대한 부하저감을 위한 제품이용촉진 기타 지구환경보전등에 관한 국제협력 및 환경보전을 위한 원인자 및 수익자부담금제도의 설치등을 규정</p>	중의원 심의중

<p>세계개혁 기본법(안)</p>	<p>○공평하고 간소한 세제의 확립을 도모하기 위하여 근본적세계개혁의 종합적, 포괄적 추진을 위한 개혁의 기본이념등을 규정하기 위하여 제정(12개조로 구성) ○근본적 세계개혁의 기본이념, 개인소득에 관한 세계개혁으로서의 신고세창설, 개인주민세부담의 공평 확보, 법인세계혁을 위한 법인세부담 경감, 창조적 사업활동의 촉진, 소비세계혁을 위한 소비세과세의 적정화 및 소비세수입의 용도, 조세특별조치등의 폐지등을 규정</p>	<p>중의원 심의중</p>
<p>인재육성 기본법(안)</p>	<p>○자유롭고 공정한 사회의 구축을 위하여 건전한 인간성을 구비한 인간을 양성하기 위한 기본적인 이념과 방침등을 규정하기 위하여 제정(전문, 11개조로 구성) ○인재육성을 위한 기본이념, 학교교육·의무교육·고등교육가정교육 및 사회교육에 있어서의 유의사항, 가정 및 지역사회와의 긴밀한 협력, 교육행정의 민주화등을 규정</p>	<p>중의원 심의중</p>
<p>정보시큐리티 기본법(안)</p>	<p>○전자정부, 전자자치체 및 주민기본대장의 네트워크 가동에 따른 프라이버시침해의 위험성을 지적하고 자기정보통제권을 정보주권으로 확립할 것을 제안하고 컴퓨터네트워크사회에 있어서 국가 및 지방자치단체가 수집·관리하는 개인정보의 분산관리를 추진하기 위하여 제정(28개조 구성) ○정보시큐리티의 정의, 국가 및 지방자치단체의 책무, 정보시큐리티 대책, 정보시큐리티대책본부의 설치, 시큐리티대책사업의 외부위탁, 정보시큐리티감사원의 설치 등을 규정</p>	<p>일본변호사 협회에서 제안중</p>
<p>청소년건전 육성기본법(안)</p>	<p>○청소년의 건전한 육성에 관한 기본이념을 정하고 국가, 지방자치단체, 보호자, 국민 및 사업자의 책무를 명확히함과 아울러 시책의 기본이 되는 사항을 정하여 청소년의 건전한 육성에 관한 다른 법률과 함께 시책을 종합적으로 추진하기 위하여 제정(28개조로 구성) ○청소년의 건전한 육성을 위한 기본적 시책, 청소년의 건전한 육성을 위한 시책의 대강, 청소년건전육성 추진본부, 지방청소년건전육성회의 등을 규정</p>	<p>참의원 심의중</p>
<p>주생활 기본법(안)</p>	<p>○주택생활의 안정확보 및 향상의 촉진을 위하여 기본이념을 정하고, 국가 및 지방자치단체와 주택관련</p>	<p>법률안 통과 (2006.6.8. 공</p>

	사업자의 책무를 명확히함과 아울러 기본적 시책, 주생활기본계획 기타 기본이 되는 사항을 추진하기 위하여 제정(22개조로 구성) ○주택의 품질 또는 성능유지와 향상 및 주택관리의 합리화·적정화, 주거환경의 정비, 주생활기본계획의 수립, 정책평가, 관계행정기관의 협력 및 자료제출 등을 규정	포 및 시행)
학교안전대책기본법(안)	○학교안전대책을 추진하기 위한 기본이념을 정하고 국가, 지방자치단체 및 학교설치자의 책무를 명확히하고 학교안전대책을 종합적, 계획적으로 추진하기 위한 시책을 정하기 위하여 제정(22개조로 구성) ○기본이념, 학교안전대책을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무, 정부의 재정상 및 법제상 조치, 학교안전대책추진기본계획의 책정 및 실시, 학교안전대책의 추진에 관한 기본적 시책 등을 규정	참의원 심의중

제 3 절 프랑스의 기본법

I. 개 요

프랑스에서는 우리나라 또는 일본의 기본법과 유사한 성격과 기능을 가지는 법률유형이 몇 가지 존재한다. 우선 1945년 10월 17일의 제4공화국헌법하에서 정립된 법률유형으로서 골격법 내지 개괄법(Loi Cadre)이 있다. 골격법 또는 개괄법의 의미에 관해서는 약간의 차이가 있으나 통상 “의회는 일정한 개혁을 위하여 간결한 입법상의 원칙만을 정하고 그 구체적인 실현을 정부의 행정입법(décrets)에 부여하는 방식을 채용하는 법률유형”을 말한다.²⁴⁹⁾ loi cadre는 일반적인 원칙만을 정하므로 loi de principe, loi de programm이라고 부르며, 통상법률(loi ordinaire)과 구별되고 있다. 이 방식에 의거하여 발령되는 행정입법(décrets)은 통상의 행정입법과는 다르며, 그 제정절차에 있어서 의회의 관여

249) J.Charpentier, *Les lois-cadres et la fonction gouvernementale*, R.D.P, 1958, p.220.

가 제도화되고 있는 점이 특색이다. 의회가 입법에 의하여 원리적인 문제를 해결하기 위한 규범을 정립하고, 그것을 구체화하는 권한을 정부의 행정입법에 맡기는 방식은 통상의 수권법률의 방식과 다를 바 없다고 볼 수 있으나, loi cadre에 의거하여 제정되는 행정입법은 법률과 행정입법의 중간적인 효력을 가지는 것으로서 기존법률을 개폐하는 효력을 가지는 점, Loi cadre는 그 행정입법(décret)의 제정에 관하여 의회의 관여를 인정하는 “의회와 정부간의 협력방식(methode de Collaboration entre le Parlement et le Gouvernement)을 채용하고 있는 점”에서 위임의 방식이 다르다.²⁵⁰⁾

이 loi cadre방식은 그 제정절차에 의회의 관여를 인정함으로써 의회에의 존경을 유지하고 의회의 임무에 합치하는 정책을 집행한다는 배려를 위한 것이다. loi cadre는 정부가 법률안을 의회에 제출할 것이 의무로 되어 있으며, 의회는 일정기간중에 이 법률안의 심사권을 가지나, 그 기간이 경과하면 그 법률안이 법률로서 효력을 가지게 된다. 따라서 loi cadre방식의 특징은 행정입법(décrets)의 작성절차에 있어서 의회와 정부의 협력에 있다. 의회에 의한 통제라는 관점에서 고찰하는 경우 loi cadre방식이 다른 수권방식보다도 바람직한 것임은 물론이다. 의회는 원칙적 사항만을 이른바 골격으로서 법률로 정해두고 정부가 작성하는 행정입법이 그 법률에서 정하는 원칙을 실현하는 것인가의 여부를 공포전에 사전에 심의하기 때문이다. 공포후에 행정입법(décrets)을 폐지하는 것이 곤란함에 비추어보면 사전통제가 실효적인 것임은 당연하다. 그러나 이러한 장점이 있음에도 불구하고 loi cadre방식은 사용되지 않았다.

loi cadre방식의 특징은 후속 행정입법(décrets)의 제정절차에서 의회와 정부의 협력이라는 절차에 있으나 이것이 충분히 기능하기 위해서는 의회내에 안정된 다수과정당이 존재할 것이 필요조건이 된다. 그

250) J.Charpentier, *ibid.*, pp.251-252.

러나 제4공화국하와 같은 정당분립상황하에서는 연합정권의 형성을 위하여 정당의 이합집산이 빈번히 일어났다. 그 결과 추상적인 원칙적 사항만을 정하는 loi cadre의 제정에 관해서는 보조를 같이 하나, 그러나 그것을 구체화하기 위하여 정부가 작성한 행정입법(décrets)에 관해서는 정당간의 이해가 다르기 때문에 발효전에 의회에서 거부될 위험이 있었던 것이다. 이른바 총론은 찬성하나 각론은 반대하는 경우이다. 아울러 구체적인 개혁의 실현을 정부에 맡기는데 대한 불신도 그 이유의 하나였다.

현행 제5공화국헌법에서 인정되고 있는 골격법률의 유형으로는 계획법(Loi de Programme)과 지도법 내지 기본법(Loi d'orientation)²⁵¹⁾이 있다. 전자는 국가의 경제적, 사회적 활동목표를 정하는 법률로서 프랑스헌법 제34조의 규정에 근거를 두고 있다. 예컨대, “기술직업교육에 관한 1985년 12월 23일의 계획법(Loi n°85-1371 du 23 décembre de 1985 programme sur l'enseignement technologique et professionnel)”, “에너지정책의 기본방침을 정하는 2005년 7월 13일의 계획법률(Loi n°2005-781 du 13 juillet de 2005 programme fixant les orientations de la politique énergétique)” 등이 그것이다. 후자는 제5공화국헌법에서는 명문의 규정은 없으나 특정한 사회적, 경제적 영역에 있어서 새로운 기본정책을 정하는 법률에서 사용하는 명칭을 의미한다. 예컨대, 1960년 8월 5일의 농업기본법(Loi d'orientation agricole), 1975년 6월 30일의 장애인기본법(Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées), 1982년 12월 30일의 국내교통기본법(Loi d'orientation des transports intérieurs), 1989년 7월 10일의 교육기본법(Loi d'orientation sur l'éducation), 1991년 7월 13일의 도시기본법(Loi d'orientation pour la ville) 등이 그것이다.²⁵²⁾

251) Loi d'orientation을 “기본법”, “지도법”, “지침법”, “방향성법” 등 다양하게 번역하나 여기서는 기본법으로 사용하기로 한다.

252) “지도”와 “계획”이라는 용어를 함께 사용하는 입법례도 있다. 예컨대, “프랑스의 연구·기술개발을 위한 지도와 계획에 관한 1982년 7월 15일의 법률(Loi n°82-610

II. 기본법의 법적 성격

계획법 내지 기본법이라는 유형의 법률은 1956년부터 시작된 경제 위기의 타개와 경제재건의 과정에서 급속히 진행된 산업구조의 모순의 현저화, 그에 촉발된 사회적 위기의 격화라는 상황에서 행정권이 적극적으로 대응할 필요성에서 생겨난 것이다. 즉, 새로운 행정수요의 증대에 따른 행정권의 확대를 종래의 행정의 방식과 대비하여 “전망적인 것”으로 하려는 행정관이 일반화되면서 이들 법률유형이 등장하게 된 것이다. 이 전망적인 행위(actes prospectif)란 “종래의 입법행위는 일정하게 부여된 목적에 규범을 적용한다. 그러나 이 프로세스에 있어서 기본적인 것은 이미 정해진 목적에 도달하는 수단의 기초가 되는 규범이다. 그러나 기본은 스케줄에 있는 것이 아니라 실현되어야 하는 것을 정하는 행위에 있으며, 그곳에 도달하여야 할 수단만이 문제가 되는 것은 아니다. 따라서 전망적 행위는 수단상의 의무가 아니라 결과상의 의무를 부과하는 것을 목적으로 한다.²⁵³⁾”

결국 이들 법률은 목표의 달성, 결과의 발생에 커다란 가치를 부여하는 것이며 그 실현의 과정에서는 협의의 수단이 중요시된다. 이들 법률은 전통적인 법적 행위가 그 과도한 형식주의로 인하여 예측에 의거한 행정을 행하는데 무능하다는 지적에서 등장한 것이다. 이것은 통상의 규율규범(normes-règles)과 다른 목적규범(normes-dbjectifs)으로서, 실현하여야 할 시설, 취하여야 할 입법적 또는 규칙적 조치, 달성하여야 할 목표 또는 행사되어야 할 수단에 관한 것을 제시하는 것이며, 수범자가 달성하도록 노력하여야 할 목적 또는 결과를 지시함으

du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France)”이 그것이다. 이 법률의 번역문은 법제처, **프랑스기술연구 및개발을위한기본방향및계획에관한법률**, 최근외국입법동향 제54호(1983.7), 19면 이하 참조.

253) M.Bazex, **L élément prospectif dans la loi d'orientation foncière**, R.D.P., 1970, pp. 854.

로써 그들의 의무를 정하는 것이라 한다.

한편 기본법(Lois d'orientation)은 계획법과는 다른 시각에서 계획에 의하여 또한 개별적인 행정입법에 의하여 해결할 수 없는 기본문제에 대한 불가피한 대처를 위하여 성립된 특수한 법률이다. 이 법률은 법률의 항목에서는 통상의 법률로서 계획법이 아니다. 그것이 취급하는 사항은 통상 개괄적인 법률사항에 속하는 것이나 법형식으로서의 체계성을 버리고 정책의 표현으로서의 체계성에 비중을 두어 구성되므로 정부에 고유의 행정입법사항도 이 법률에 규정되는 것이 적지 않다. 이 법률은 정부측의 제안이유설명과 답변, 위원회보고 그에 대한 여당의 질의, 토의에 많은 시간이 소요된다. 따라서 일방적으로 부여되는 계획법의 경우와는 다른 의회의 입법절차를 통하여 국민의 참가를 활성화한다. 즉, 이 법률은 국민적 합의를 의제적으로 구하지 않을 수 없는 특별한 문제에 관하여 보다 구체적으로 그러나 정책으로서의 체계성을 유지하면서 해결의 방향을 모색하려는 것이라 할 수 있다. 여기에서 “특별한 문제”란 농업, 토지이용, 환경 등 경제사회적인 부문에서 발생하는 모순을 잠정적으로 회피하고 그것을 선진부문의 발전으로 종속적으로 재편하려는 정책을 법률이라는 형식으로 표명함으로써 법률적 또는 행재정상의 구체적 시책을 강행적으로 수행하려는 데 그 목적을 두고 있다.

기본법의 의의 내지 법적 성격은 전체적으로 경제계획실현을 위한 수단정비의 전제를 창출하는 의미를 가지고 있으나, 기본법 그 자체는 계획이상의 장기적인 시점에 입각하는 것으로서 계획에 의하여 보완된다는 관계에 있다. 이 법률의 제규정은 지도의 기본원칙 및 정책의 기본적 구조에 관한 것, 법률안의 제출을 포함하여 정부에게 일정한 시책의 실행을 의무화하거나 권한을 부여하는 것, 개별 시책에 관한 규제에 직접적으로 관련된다는 것이다. 그러한 의미에서 이 법률은 정책기본법이라 할 수 있다.

Ⅲ. 기본법의 현황

프랑스의 기본법은 우리의 기본법이나 일본의 기본법과는 그 성격 면에서는 정책의 기본원칙 및 정책의 기본적 구조, 정부에게 일정한 시책의 실행을 의무화하거나 권한을 부여하는 것 등에서는 유사한 면을 가지고 있다. 그러나 기본법 내지 계획법은 프랑스의 계획제도의 독특한 성격에서 파생되는 범규범으로서 국가계획(경제사회발전계획)의 실효성을 담보하기 위하여 그 적용에 필요한 사항을 정하는 것을 주된 내용으로 하며, 그 내용이나 법체계면에서 우리의 기본법과 다른 점이 많다. 기본법의 유형에 속하는 몇 가지 사례를 살펴보면 다음과 같다.

【 기본 법 사 례 】

법 률 명	비 고
· 도시기본법 (Loi d'orientation pour la ville)	· n°91-662 du 13 juillet 1991
· 농업기본법 (Loi d'orientation agricole)	· n°2006-11 du 5 janvier 2006 · n°99-574 du 9 juillet 1999 · n°80-502 04/07/1980 · n°68-1245 31/12/1968 · n°62-933 08/08/1962 · n°60-808 05/08/1960
· 학교미래를 위한 계획기본법 (Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'cole)	· n°2005-380 du 23 avril 2005
· 도시 및 도시개선을 위한 계획기본법 (Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rnovation urbaine)	· n°2003-710 du 1er aout 2003
· 사법계획기본법 (Loi d'orientation et de programmation pour la justice)	· n°2002-1138 du 9 septembre 2002

제 3 장 주요국가의 기본법 현황

· 국내치안계획기본법 (Loi d'orientation et de programmation pour la securitintrieure)	· n°2002-1094 du 29 aout 2002
· 산림기본법 (Loi d'orientation sur la fort)	· n°2001-602 du 9 juillet 2001 · n°69-1239 31/12/1969
· 해외영토기본법 (Loi d'orientation pour l'outre-mer)	· n°2000-1207 du 13 dcembre 2000
· 국토정비개발기본법 (Loi d'orientation pour l'aménagement et le dveloppement durable du territoire)	· n°99-533 du 25 juin 1999 · n°95-115 du 4 fvrier 1995
· 반추방기본법 (Loi d'orientation relative la lutte contre les exclusions)	· n°98-657 du 29 juillet 1998
· 근로시간단축촉진기본법 (Loi d'orientation et d'incitation relative la rduction du temps de travail)	· n°98-461 du 13 juin 1998
· 해양문화 및 어업기본법 (Loi d'orientation sur la pche maritime et les cultures marines)	· n°97-1051 du 18 novembre 1997
· 안전계획기본법 (Loi d'orientation et de programmation relative la securit)	· n°95-73 du 21 janvier 1995
· 프랑스령 폴리네시아의 경제, 사회 및 문화발전 기본법 (Loi d'orientation pour le dveloppement economique, social et culturel de la Polynsie francaise)	· n°94-99 du 5 fvrier 1994
· 공공재정통제 5개년기본법 (Loi d'orientation quinquennale relative la matrise des finances publiques)	· n°94-66 du 24 janvier 1994
· 공화국 지방행정기본법 (Loi d'orientation relative l'administration territoriale de la Republique)	· n°92-125 du 6 fvrier 1992
· 프랑스기술개발 및 연구기본법 (LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA RECHERCHE ET LE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE DE LA FRANCE)	· 82-610 15/07/1982
· 헌법 제38조에 따른 정부의 사회질서 유지조치에 관한 기본법 (LOI D'ORIENTATION AUTORISANT LE	· 82-3 06/01/198

GOUVERNEMENT, PAR APPLICATION DE L'ART. 38 DE LA CONSTITUTION A PRENDRE DES MESURES D'ORDRE SOCIAL	
· 장애인기본법 (LOI D'ORIENTATION EN FAVEUR DES HANDICAPES)	· 75-534 30/06/1975
· 상업 및 수공업 기본법 (LOI DITE ROYER D'ORIENTATION DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT)	· 73-1193 27/12/1973
· 기술교육기본법 (LOI D'ORIENTATION SUR L'ENSEIGNEMENT TECHNOLOGIQUE)	· 71-577 16/07/1971
· 고등교육기본법 (LOI DITE EDGAR FAURE D'ORIENTATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR)	· 68-978 12/11/1968 · 75-573 04/07/1975 · 79-4 02/01/1979 · 80-564 21/07/1980
· 직업교육계획기본법 (LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMME SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE)	· 66-892 03/12/1966

1. 농업기본법

농업기본법(Loi d'orientation agricole)은 1956년부터 시작된 경제위기의 타개·경제재건의 과정에서 급속히 진행된 농업의 구조적 모순의 심각화, 그에 촉발된 농민시위운동의 격화하는 상황과 당시 EEC의 공통농업정책의 정립·실시가 임박한 시점에 의거하여 제3차 근대화설비계획의 농업정책을 한단계 높여 근본적인 대응책이 정치적, 경제적으로 요청된 시기에 제정된 법률이다. 이 법률은 정부가 의회에 법안을 제출하면서부터 의회로부터 강력한 비판을 받아 심의과정에서도 많은 논란이 제기되기도 하였으나, 1960년 8월 5일 법률 제808호로 성립된 프랑스최초의 기본법이다. 이 법률은 전후 프랑스의 농업정책 및 농업관계법의 전개에 있어서 획기적인 전기를 마련한 것으로서, 법제도상으로도 종래에는 볼 수 없었던 새로운 성격을 가지는 법률로

서 중요한 현대적 의의를 가지는 법률이라 할 수 있다. 이 법률이 제정되기 이전에 프랑스의 농정은 농업분야의 여러 법률을 하나의 법전으로 종합한 1791년에 제정된 농업법전(code rural)만이 존재하였으나, 이 법률의 성립으로 “농업법전”과 “농업기본법”의 두 가지 법률 체계를 근간으로 운용되게 되었다.

이 법률은 고도로 발달한 자본주의국가가 농업이라는 지체된 산업 부문을 대상으로 하여 그곳에서 발생하는 모순을 잠정적으로 회피하고 그것을 선진부문의 발전으로 종속적으로 재판하려는 경제정책을 법률이라는 형식으로 표명함으로써 법률상 또는 행재정상의 구체적 시책을 강행적으로 수행하는 것을 정당화하려는 성격을 지닌 특수한 법률이다. 이 법률은 농업생산성의 증대와 농공간소득격차의 시정을 목표로 하였으며, 그 내용은 기본방향설정을 위한 일반원칙(제1장), 경영의 일반적 조건의 개선(제2장 내지 제4장), 생산 및 시장의 조직화(제5장)의 3가지 부문으로 구성되었다.²⁵⁴⁾ 그러나 이 법률규정 가운데에는 정책의 대강만을 정하고 있어서 그 구체적인 실시를 정부로 하여금 법률안의 제출을 의무화하였다. 그리하여 1962년에 이 법률을 보완하는 보완법(Loi comptant d'orientation agricole)이 제정되었다. 그 후 이 기본법은 농업 무역을 둘러싼 경쟁력 논리가 확대됨에 따라 농업 경영체의 경쟁력 강화를 위한 제반시책과 지역농업 유지를 위한 영농 정착에 중점을 두는 한편 유럽의 공동농업정책을 준수하기 위한 정책 전환을 위하여 1980년 9월 4일 법률 제80-502호로 대폭 개정되었으며, 1995년에는 공동농업정책의 규칙과 역내 우선 정책의 원칙을 준수하고, 동시에 국제적 약속을 농정에 반영하기 위하여 개정을 하였다.

이 기본법은 1999년 7월 9일 법률 제99-874호로 사회당내각하에서 농업자간의 소득불균형, 식품의 안전성에 대한 소비자의 관심증대, 농

254) 1960년 농업기본법의 주요내용과 특징에 관한 것은 稻本洋之助, 프랑스의政策基本法, 法律時報 1973.6., 93면 이하 참조.

업에 기인하는 환경문제의 발생 등 새로운 과제에 대처하기 위하여 경제적·사회적·환경적 기능을 고려한 농업의 목적의 재정의를 행함과 아울러 국토이용계약(CTE) 등 새로운 정책의 방향을 설정하기 위하여 다시 대폭적인 개정을 하였다. 1999년 기본법은 국토경영계약(CTE), 농업경영체와 농업인(농업경영체, 농업경영 구조의 방향, 농업경영주 배우자의 법적 지위, 농업임금노동자, 사회문화활동위원회, 농업근로자의 근로감독 등), 농업사회보장기구의 기능, 경제조직으로서 농업협동조합과 생산조직·시장개입 조직·농업직능 조직·농업상임지도위원회 구성·농식품수출상임위원회 창설, 농식품의 품질·식별·안전성, 농림공간의 관리, 인력육성 및 연구개발 등을 새로이 규정하였다.

현재 이 기본법은 국제환경의 변화, 국제무역의 확대, 시장에서의 새로운 경쟁상대방의 출현으로 농업의 경쟁력 강화를 도모하고, 식생화의 습관, 사회의 환경·품질에 대한 기대에 부응하기 위하여 2004년에 정부에서 새로운 법안을 제출하고 있다. 법안의 구성은 35개의 조문으로 비교적 간략하게 하였으며, 농업기업진흥 및 농업자의 근로생활조건개선에 관한 조치, 농업소득 및 고용촉진을 위한 조치, 사회·시민의 기대에 부응하기 위한 조치, 행정·시험연구보급의 간소화·근대화화를 위한 조치 등 4가지 부문으로 구성되어 있다. 이 법안은 2006년 1월부터 농장단일지불제도 실시와 아울러 시행하기 위하여 2005년부터 의회심의를 진행하고 있으나 여러 사정으로 일정이 지연되어 현재 의회에 심의중에 있다.

2. 국내교통기본법

1938년 1월 프랑스 국내 5개철도회사의 국유화로 설립된 “프랑스국유철도(SNCF : Société nationale des chemins de fer français)”는 설립시의 협정에 의거하여 1982년 12월 31일에 해산하도록 규정되었다. 따라서 정부는 구프랑스국유철도를 해산한 후의 철도경영에 관하여 1982

년까지 이를 검토할 필요성이 임박하였다. 그리하여 국내교통체계의 재편성을 도모하고 새로운 정책의 기본이 되는 법률을 작성하기 위한 위원회를 설치하여, 그 검토결과를 반영하여 제정된 것이 “국내교통기본법(Loi d’orientation des transports intérieurs)”이다. 이 법률은 교통에 관하여 종합적인 정책목표와 구체적인 시책수행의 기준 등 교통정책의 기본적인 방침을 정한 것으로서 1982년 12월 30일 법률 제82-1153호로 공포되었다.

이 기본법은 종래의 공사혼합형태의 회사로부터 기업적인 성격을 지닌 공공시설(établissement public industriel et commercial)²⁵⁵)로 이행하는 프랑스국유철도의 새로운 정관을 규정함을 목적으로 하나, 철도 뿐 아니라 자동차, 하천운송, 항공 등 모든 교통기관을 대상으로 교통정책의 의의와 책무를 명확히 규정하고 있다. 특히, 교통정책의 책정과 실시에 관한 지방분권의 추진을 진행하여 공공교통시스템의 정비·유지에 관하여 국가와 지방자치단체가 수행하여야 할 역할과 책임을 명확히 하는 한편 모든 사람에게 자유로이 이동할 권리를 보장하는 이른바 “교통권(droit au transport)”을 규정하였다.

이 기본법은 다른 교통기관에 적용되는 일반규정(제1편), 다른 교통기관에 적용되는 개별규정(제2편), 보칙(제3편) 등 3편으로 구성되어 있다. 제1편에서는 교통에 관한 권리규정, 근로조건, 사회기반 등의 계획, 교통에 관한 국가평의회(conseil national des transports)에 관한 규칙²⁵⁶)을 규정하고, 제2편에서는 철도, 도시교통, 사람 및 화물의 도로수송, 하천교통과 항공 등 각 교통기관에 관한 규정을, 제3편에서는

255) 구프랑스국유철도의 주식은 국가가 51%, 구프랑스국유철도에 통합된 구민간철도회사가 49%의 비율로 보유되었다. 공사혼합형태란 상업에 대하여 국가와 공공단체가 재정면에서 참가(출자)하고 그 회사의 경영에 참가하는 경우에 국가와 공공단체가 출자비용에 관계없이 경영면의 권한을 가질 수 있도록 하는 형태를 말한다.

256) 국가평의회는 193명의 위원으로 구성되는 총회와 그 가운데 89명이 참가하는 상임부회를 통하여 기능한다. 교통평의회는 현재 4개의 상임위원회를 가지고 있다.

기타 잡칙으로서 이 법률의 적용범위, 도서지역의 교통에 관한 규정을 두고 있다.

이 기본법은 제정이후 수차례의 개정을 거쳤으며, 대폭적인 개정은 “국가영토의 정비개발방침을 정한 1999년 6월 25일의 법률(법률 제 99-533호)”, “도시의 연대 및 재편에 관한 2000년 12월 13일의 법률(법률 제2000-1208호)”에 의한 것이다. 전자의 개정으로 교통에 관한 권리의 정의에 환경중시의 시점을 추가하는 한편 사람 및 화물의 수송에 관한 기본구상의 책정에 관한 규정이 추가되었다. 후자의 개정에서는 지역권(région)의 철도서비스에 대한 권한을 정하는 내용이 추가되었고, 복수의 교통종합기구(Autorité organisatrice)의 상호간의 협력체제에 관한 규정이 추가되었다. 이 기본법은 국유철도의 재편을 중심으로 교통정책전반에 걸쳐 정책의 기본방침을 구체적으로 규정하고 있으며, 교통에 관한 기본법으로서의 성격을 가진 것이라 할 수 있다.

3. 교육기본법

교육기본법(Loi d'orientation sur l'éducation)은 1981년에 발족한 사회당정권에 의한 교육개혁의 일환으로서 성립된 것으로서 사회당정권의 교육개혁의 핵심이 되는 법률이다. 1970년의 경제불황과 그에 수반한 청년층의 실업증대에 대처하기 위하여 1981년에 출범한 사회당정권은 교육중시의 방침을 내세우고 교육우선지구(ZEP)와 교육활동프로젝트(PAE)의 창설, 교원양성제도의 개혁, 교육과정의 개편 등 교육개혁을 추진하였다. 한편 1987년 정부의 자문기구인 경제사회위원회 사회문제분과는 “신산업혁명을 맞이한 학교와 경제사회의 관계개선에 관한 전망”이라는 보고서를 발표하여 프랑스의 학교교육에 관한 다양한 문제점을 제기하였다. 그 후 1988년 5월 재선에 성공한 사회당정권은 특히 교육최우선을 공약으로 발표하였다.

이어서 내각은 교육개혁프로그램에 따라 법률안을 작성하여 교원단체, 학부모, 학생, 지방정부, 노사단체의 각대표로 구성된 심의회의 심의와 관계부처의 의견조정을 거쳤으나, 그 내용이 교원의 부담과 의식개혁을 요구하는 것이라는 점 등에서 많은 반발이 제기되기도 하였으며, 의회심의회에서도 야당의 반발이 심하였으나 1989년 7월10일 법률 제89-486호로 공포되었다.

이 법률은 전체 36개조로 구성되어 있으며, 제1조에서는 “사회당정권의 공약을 이어받아 교육을 국가의 최우선과제로서 명시하고 교육은 학생을 중심으로 구상되고 조직되며 그것은 기회의 균등에 공헌하는 것”임을 규정하고 있다. 제1편은 학교 및 대학생활에 관한 규정으로서 교육을 받을 권리, 취학의 조직, 학생 및 학부모의 권리와 의무를 규정하고 있다. 제2편은 교직원에 관하여 규정하고 있다. 제3편은 교육기관에 관한 규정, 제4편은 자문기관, 제5편은 교육제도의 평가에 관한 규정을 두고 있다.

이 법률은 그 내용면에서 슬로건(slogan)이라고 할 수 있을 정도로 매우 복잡하고 상세한 규정을 두고 있다. 이 법률의 몇 가지 특징을 살펴보면 첫째, 교육의 목적으로서 사회 및 직업생활에의 참가와 공인자격의 취득이 중요한 요소로서 포함되어 있다(제1조). 진로지도에 관하여 제1조에서 총론적으로 규정되어 있을 뿐 아니라 제8조에서도 이를 상세히 규정하고 있다. 둘째, 제1조에서는 “교육공동체(communauté éducative)”라는 용어를 사용하고 있으나, 이것은 1975년에 제정된 초·중·등교육법에서 제시된 학교공동체라는 개념을 확대한 것이다. 프랑스에서는 학교의 관리운영에는 학교관리자와 교직원 뿐 아니라 학부모 대표와 지역대표, 중등교육단계의 학교에서는 학생대표가 참가하는 체제가 제도화되어 있다. 제11조의 “학교위원회(conseil d'école)”, “중등교육시설관리위원회(conseil d'administration d'établissement)”는 각급학교에 설치되는 관리운영을 위한 기관으로서 학부모와 학생대표도 구성원으

로 하는 이 기관은 예산안, 교칙을 포함한 학교의 조직운영의 원칙 등 광범한 사항에 관한 결정권을 가지는 것이다. 셋째, 전국적인 교육목표를 존중하면서도 수업을 받는 학생의 사회적 출신이나 문화, 학력수준 등 각학교별로 특성에 부합한 교육을 하기 위하여 각학교가 “학교계획(projet d'établissement)”을 책정하도록 하고 있다(제18조). 또한 학교계획을 필두로 모든 단계에서 평가를 행하고 이를 공표할 것을 규정하고 있다.

4. 장애인기본법

프랑스에 있어서 장애자를 위한 법제는 1905년 7월 14일의 노인·장애자·폐질자의 구제에 관한 법률에 유래한다. 이것은 장애자와 노인을 동일시하는 것이며 구제의 내용은 수당지급과 숙소의 공급이었다. 그 후 제1차대전을 거쳐 전상자 그리고 시각장애자를 대상으로 직업적 재교육, 일자리를 통한 원호에의 관심이 높아지면서 그 대상이 1945년에는 성인장애자, 1953년에는 모든 장애자로 확대되었다. 그러나 종래의 장애자에 관한 시책은 매우 복잡하고 다수의 법률에서 이를 규정하였다.

그리하여 장애자에 관련되는 종래의 정책을 정리하고 새로운 제도를 창설하는 것을 목적으로 1975년 6월 30일의 장애인기본법(Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées)을 제정하였다. 이 기본법은 장애자의 기본적 권리를 확인하고 그에 대한 국가의 의무를 승인하면서 장애자의 사회적 통합으로 향한 제도를 합리화하기 위한 것이었다. 이 법률의 기본방침은 ①예방, 보건·의료, 교육, 고용, 소득보장, 사회적 통합은 진정한 권리로서 호의에 의한 원호가 아니다. ②이들 권리를 보장하는 것은 국가의 의무이다. ③사회적 통합, 교육, 노동, 여가를 위한 자유로운 접근이 보장되어야 한다는 것이다.

이 법률은 전체 22개조로 구성되어 있으며, 우선 지방차원에서의 장애에 관한 결정기관의 일원화를 규정하고 있다. 미성년자에 관하여는 지방특별교육위원회(*commission departementale de l'education speciale*)가 있다. 이 위원회는 장애아, 장애청소년의 교육을 확보하기 위한 제반활동을 조정하는 임무를 수행한다. 진로지도 등외에 장애의 인정도 중요한 임무의 하나로서 수행한다. 성인에 관하여는 직업지도·직업배치위원회(*commssion technique d'orientation et dereclassement professionnel*)가 설치되어 있다. 또한 기본법은 장애자를 위한 특별한 급부를 설정하고 있다. 미성년자에 대해서는 특별교육수당이 지급되며 그 판정은 위의 위원회에서 한다. 성인에 대해서는 성인장애자수당이 지급된다. 또한 중증장애자에 대해서는 폐질수첩(*Carte d'invalidité*)가 교부되며, 세금감면, 공공교통이용의 편의 등을 받을 수가 있다.

이 기본법은 다양한 권리, 방침규정을 두고 있으며, 일반적인 기본법과는 달리 구체적인 제도내용을 규정하고 있지는 않다. 이 법률이 시행되고 1993년까지 독자적인 장애인정판정기준을 마련하지 않았으며, 1919년 3월 31일의 상이군인·전쟁희생자연금법에 의하여 제정된 장애인정기준을 차용하는 형식을 취하였다. 앞서 언급한 것처럼 기본법은 장애자등급에 관한 상세한 규정도 없으며, 장애인정은 위원회에 위임하였다.²⁵⁷⁾ 이것은 이 법률의 제명대로 방향성을 정하는 기본적인

257) 이 문제를 해결하기 위하여 1987년 12월 프랑스보건부내에 특별검토위원회가 설치되어 장애자단체·관계단체와의 의견조정을 거쳐 1993년에 두 개의 데크레를 공포하여 시행하고 있다. 즉, “장애자에 대한 제급부의 인정을 위하여 적용되는 인정기준에 관한 가족·사회원조법전의 개정, 사회보장법전의 개정, 1977년 12월 31일의 데크레 제77-1549호의 개정에 관한 1993년 11월 4일의 데크레 제93-1216호(*Décret n° 93-1216 du 4 novembre 1993 relatif au guide barème applicable pour l'attribution de diverses prestations aux personnes handicapées et modifiant le code de la famille et de l'aide sociale, le code de la sécurité sociale et la décret n° 77-1549 du 31 décembre 1977*)”와 “장애자를 부양하는 자의 노령보험 및 성인장애자수당에 관하여 사회보장법전을 개정하는 1993년 11월 4일의 데크레 제93-1217호(*Décret n° 93-1217 du 4 novembre 1993 modifiant le code de la sécurité sociale et relatif a l'assurance vieillesse des personnes assumant la charge d' un handicapé et a l'allocation aux adultes handicapés*)”

성격을 지닌 법률로서 장애자정책의 모든 부분을 포괄하는 것이 아니기 때문이다. 예컨대, 사회보험은 장애연금제도에서 장애에 관한 독자의 개념규정(사회보장법전)를 두고 있으며, 장애자고용제도는 별도의 법령(노동법전)에서 이를 규정하고 있다.

5. 삼림기본법

프랑스의 삼림정책의 역사에서 중세부터 프랑스혁명기까지는 경제적 기능이 압도적으로 우선하였던 시대였다. 개간, 방목, 연료와 용재(특히 군사용)를 얻기 위하여 남벌에 의하여 삼림은 황폐되고 감소하였다. 함선건조용 목재등의 우량한 용재의 결핍에 대한 두려움에서 루이 14세치하에서는 목재확보를 중심목표로 엄격한 벌채규제를 단행하는 개혁을 시행하였다(1669년 칙령). 이 목표는 이후의 프랑스 삼림정책을 근간이 되었으나, 그러한 삼림정책의 본격적 시동은 19세기에 이르러 행하여 졌으며 이 정책은 제2차대전후에 한층 강화되었다. 그 결과 삼림면적은 급속히 증가하여 현재 프랑스는 유럽국가중에서 두드러진 삼림자원국이 되었다.²⁵⁸⁾

그러나 이러한 자원증가는 그 경제적 활용의 능력증가에 비하여 현저하게 불균형이 되었다. 그 기본적인 원인은 임업과 목재가공부문의 경제효율의 저하, 양자의 협조·통합의 결여에 있었다. 따라서 목재부문의 경제효율의 향상, 임업과 가공부문의 통합강화를 위하여 종래의 삼림정책의 기본적인 틀을 변화시킬 필요성이 대두되었다. 그리하여 1980년 사회당정권이 수립되면서 삼림·임업부문의 경제적 재편성에 역점을 두는 정책으로 전환하였다. 특히, 1985년 이후 프랑스와 유럽의 삼림, 임업을 둘러싼 상황은 크게 변화되었다. 특히 삼림의 수익성이

등이 그것이다.

258) 프랑스의 산림법제 및 삼림정책의 변화에 관한 것은 한국법제연구원, **주요국가의 산림법제**, 2003, 19면 이하 참조.

악화된 한편 시민의 삼림에 관심이 높아진 점, 삼림의 레크레이션이 용이 확대되고 있는 점, 1992년에 지구환경회의를 거쳐 삼림의 지속적관리와 삼림생태계보호에의 관심이 높아진 점, 이 동안에 유럽환경보호각료회의가 3번에 걸쳐 지속적 삼림관리의 기준과 지표작성, 임산물의 인증제도에의 규제가 진행된 점등이 있다. 이러한 상황을 둘러싸고 프랑스정부는 삼림법의 개정에 착수하여 1998년 8월 “삼림 - 프랑스에 있어서의 기회-”라는 주제의 보고서를 제출하였다. 프랑스정부는 이 보고서를 토대로 삼림법의 개정안을 2000년 4월 각의결정하고 의회에 제출하였다.

동 개정안은 법안적으로는 현행 삼림법에 개정조문을 부가하는 것이나, 내용적으로는 삼림법의 대폭적인 개정을 지향하여, 삼림법의 현대법화를 표명하였다. 특히 동 개정안에는 국제적 동향에 대응한 법적인 틀의 구축, 삼림정책의 과제가 복수부처에 걸치는 점의 확인, 소비자과 삼림소유자의 책임이라는 세가지의 기본틀을 토대로 ①삼림의 다면적 기능을 고려한 지속적 삼림관리의 추진(삼림의 기능을 생태적, 경제적, 사회적 기능으로 나누어 그들이 복수의 공간적 규모로 상응하여 발란스가 취하여지지 않으면 안되도록 한다), ②삼림, 임업부문의 경쟁력 강화(목재는 농촌지역의 경제부문의 기본에 위하며 프랑스산의 목재가 국제시장에서 경쟁력을 가지며 또한 환경적 가치가 낮은 대체재와의 경쟁에 우월하도록 하여야 한다), ③국토관리와 삼림정책의 결부(삼림은 국토에 바탕을 둔 것이며 생태적 특징의 유지, 생산물과 서비스의 생산, 기타 이용방법 등이 문제가 된다), ④삼림과 자연의 생태계의 보호강화(현대의 삼림관리에 생태적, 환경적 특성, 우수한 자연 문화유산을 고려하는 것은 당연한 책무이다), ⑤삼림에 관한 직능단체와 연구소의 효과적 재편(인재개발, 관계자의 훈련과 동기부여, 다른 조직간의 직원교류등이 성공의 관건이다) 등을 구체화하고 있다.

그리하여 전후 4번째의 삼림법이 되는 2001년 7월 9일자 법률 제2001-602호 통칭 “삼림기본법(Loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d’Orientation sur la Foret)”이 동 11일부터 발효하였다. 삼림기본법은 환경보전을 중심으로 한 관리체제, 삼림과 사회의 관계를 보다 밀접하게 함으로써 삼림의 경제적, 환경적, 사회적 역할의 강화, 삼림의 경제적인 부가가치화의 세가지 점을 목적으로 제정되었다. 이 법률은 전체 6개장(제1장 지속적, 다면적 관리정책의 발전, 제2장 삼림, 목재산업의 개발과 경쟁력 촉진, 제3장 국토개발관리에 있어서 산림정책, 제4장 삼림, 자연의 에코시스템의 강화, 제5장 관련조직, 업계단체의 조직개선, 제6장 기타규정), 72개조로 구성되었으며, 이 법률에 의하여 삼림법전이 대폭 개정되었다.

삼림기본법은 현행 삼림법 제1권의 서두에 14개조문에 걸쳐 “삼림정책의 기본원칙”이라는 제명을 붙인 조항을 새로이 추가하고 있다. 특히 L1조에서는 삼림정책은 삼림의 경제적, 환경적, 사회적 기능을 고려함과 아울러 국토정비에 관여한다. 삼림정책은 삼림의 지속적 관리, 고용의 지속, 목재생산의 경쟁력 강화, 삼림의 사회적 요청의 충족을 목적으로 하며 그것은 농촌개발과 고용, 지구온난화방지, 생물다양성 보전 등 다른 분야의 정책과 연계하여 실시한다. L2조에서는 삼림정책은 국가의 권한에 속한다고 하고, 국가의 정책실시에 기여함을 목적으로 하여지방자치단체는 계약을 체결할 수 있도록 하고 있다. 이 국가와 지방자치단체의 계약이라는 사고는 프랑스의 독특한 것이며 삼림정책의 실시에 즈음하여 계약을 체결함으로써 중앙정부의 지도성과 지방자치단체의 자주성이라는 기능을 조화시키고 있다.

L5조에서는 소유자는 지속적 관리를 통하여 지역의 생물적 조화와 목재수요의 충족에 기여하도록 관리하도록 규정하고, L6조에서는 10-25ha의 사유림에 관하여 간이사업계획에 따라 관리하도록 하고 있다. 간이사업계획의 편성의무는 25ha이상의 것으로서 이 번의 개정으로

10ha이상으로 되어 간이사업계획의 대상자가 확대되고 있다. L18조에서는 간이사업계획이나 벌채계획에 의하여 관리되고 있는 삼림은 지속가능한 삼림관리를 하는 것으로 간주하고 있다. 이 조항은 L13조의 목재의 품질보증과도 관련되며 정책적으로는 삼림인증제도의 보급에 관련되는 것이다.

L12조에서는 삼림의 다면적 기능의 확보와 지역적 정비를 주민합의로 실시하기 위하여 지역삼림현장의 제도에 관하여 규정하고 있다. 삼림현장은 삼림소유자와 공공단체에 의하여 작성되어 그 실행을 담보하기 위하여 국가, 주, 자치단체와 계약을 체결할 수 있도록 하고 있다. 삼림현장은 지역이 주체가 되어 작성하는 것이며 삼림정책의 분권화를 추진하는 수단이 될 수 있다. 그것에서는 코문부터 큰 지역, 자치단체부터 작은 지역이 상정되어 있다.

그리고 개정법 제3조에서는 국유림의 벌채계획에 관하여 삼림이 소재하는 자치단체의 의견청취를 규정하였다. 공유림의 사업계획에 관하여는 관계하는 자치단체의 동의를 얻은 후 국가의 지방기관이 결정한다. 또한 프랑스내의 삼림에서 사유림이 전체의 약 70%를 차지하는 1070만ha를 차지하는 점에 비추어, 동 기본법에서는 민간삼림소유자가 거두는 환경, 사회적 역할에 대하여 사회적 평가와 면세조치 등의 재검토등을 규정하고 있다. 프랑스의 사유림소유자는 400만인을 헤아리나 1ha이상을 소유하고 있는 자는 110만인에 불과한 것에서도 사유림의 구획이 세분화되어 있다. 대량의 나무가 희생된 1999년 12월의 재난후 사유림의 구획통합이 가속화되었으나, 동기본법에서도 삼림구획의 통합 나아가서는 삼림의 환경관리가 목적의 하나로 되어 있다. 구획정리 또는 교환분합은 세제조치과 병행되고 있으며 가령 7500유로 미만의 사유림구획의 매각시에 있어서 면세조치, 소규모구획(10ha)에 관한 환경보전계약시의 세제우대조치 등을 규정하였다. 또한 삼림구획의 투자를 촉진하기 위하여 공적저축을 지주로 하는 신제도가 동기

본법 제9조에 규정되었다. 이것은 삼림구획의 신규구입 또는 동삼림 기본법을 계기로 설립된 삼림저축공사(삼림재산의 취득과 관리를 목적으로 설립된 삼림부동산투자회사)의 자본의 일부를 취득하는 자연인, 사인에 대하여 1인당 5700유로를 상한으로 투자액의 1/4이 면세되도록 하는 조치이다.

그리고 삼림, 목재산업이 그 성격상, 과소지역에 집중되어 있으므로 삼림, 목재산업의 고용활성화는 지역경제에 중요한 역할을 거둔다는 측면을 고려하여, 동 기본법에서는 삼림산업종사자의 우대조치, 지역자치단체의 삼림관리자의 확보, 신규삼림기업창설지원을 위한 세제우대조치, 제도상의 개선조치를 규정하고 있다.

6. 공화국의 지방행정에 관한 기본법

프랑스에서는 사회당정권시의 1982년 지방분권법(loi du 2 mars 1982 relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions)으로 지방제도의 근본적인 개혁을 단행하여 기초자치단체인 시(commune)와 도(département), 레지옹(région)의 3단계의 구조가 확립되었다. 관선지사가 폐지되고 도의회의원의 호선으로 선출되는 의회의장이 도지사가 되었다. 레지옹이 지방단체로 되고 공선의 의회가 설치되었다. 또한 국가에 의한 사전후견감독폐지 등의 개혁이 실현되었다. 1983년 권한배분법(Loi du 7 janvier 1983 relatif a la répartition des compétences entre les communes, les départements les régions et l'Etat)에서는 국가로부터 지방으로 사무 및 재원을 재배분하였다.²⁵⁹⁾

이후 몇 개의 법률로 분권개혁이 진행되었으나, 1992년 2월 6일에는 일련을 개혁을 한층 강화하기 위하여 국가로부터 지방기관에의 권한이양과 자문적 주민투표제도 등을 내용으로 하는 “공화국의 지방행정

259) 이 법률의 전문은 국경복(역), 지방자치단체(코뮌,도,레옹)상호간의 관계와 중앙정부와의 권한 배분에 관한 법률, 입법조사월보 1992.2., 141면 이하 참조.

에 관한 기본법(loi d'orientation du février 1992 relative l'administration territoriale de la Republique)”을 공포하였다.²⁶⁰⁾

이 법률은 ①지방에 있어서 국가의 행정조직에 관한 사항, ②지방정부의 민주화, ③지방자치단체 상호간의 협력에 관한 사항, ④지방자치단체에 의한 국제협력에 관한 사항 등 4가지로 구성되어 있다. 이 가운데 ①은 주, 현에 설치된 국가의 대표기관인 각지방장관에 중앙으로부터 권한을 이양하는 지방분산화(déconcentration)의 추진을 도모하는 것이며, ②는 정보공개, 주민참가, 의회에 있어서 소수파의 권리 등에 관하여, 또한 ③은 주간 및 자치단체간의 새로운 광역행정조직의 설치가 인정되어 주간협의회(entente interrégionale), 자치단체간의 자치단체공동체(communauté de communes), 광역도시공동체(communauté de villes)의 신설에 관하여, ④는 지방자치단체 등이 일정한 조건하에 체결할 수 있는 외국의 지방자치단체 등과의 협력관계에 관한 규정을 각각 두고 있다.

이 기본법 공포이후에도 1995년 2월 4일에는 “프랑스 국토정비개발에 관한 기본법(Loi n°95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)”,²⁶¹⁾ “자치단체간협력강화간소화법(Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relatif au renforcement et à la simplification de la co-

260) 이 법률은 1990년 8월 1일에 정부로부터 내각에 제출되었다. 그 후 국민의회에서 거의 원안대로 채택하였으나, 상원에서 법안의 중요한 내용인 새로운 광역행정조직의 설치에 관한 조항이 삭제되는 등 대폭 변경되어 다시 국민의회에 회부되었다. 이후 상원, 양원협의회, 국민의회 심의가 행해졌으나, 의견이 일치되지 않아 헌법 제45조제4항에 의하여 최종적으로 국민의회에서 채택되었다.

261) 이 법률은 국토의 정비 및 개발정책의 기본방향을 정립하여 전국토의 이용에 있어서 국민 개개인의 기회균등을 보장하고 지식과 정보에 대한 공동소유와 공동사용의 여건을 조성하여 전국민적 단결과 연대에 국가가 주도적으로 나선다는 것을 표명한 것이다. 이러한 목적하에 이 법률은 국토의 균형발전에 관계되는 기존의 법률(도시계획법, 농촌법, 공중보건법, 사회보장법 등)과 시, 도, 레지옹과 국가간의 권한 배분에 관한 법률, 레지옹의 신설과 그 조직에 관한 법률 등의 규정을 개정하여 지방자치단체와 국가간의 기본적인 권한배분을 존중하는 범위내에서 국가의 지방차원 국토개발활동과 지방재정의 균등조정을 위한 국가의 지원과 역할을 강화하고 있다.

opération intercommunale)”²⁶²⁾ 등 각종 법률의 제정으로 분권개혁이 진행되었다. 2003년에는 지방분권화를 추진하기 위하여 헌법개정(Loi constitutionnelle n°2003-726 du 28 mars 2003 relatif à l’organisation décentralisée de la République)을 단행하여, 프랑스공화국의 기본이념으로서 헌법상 지방분권이 명확하게 설정되었다. 또한 주가 헌법상의 지방자치단체로서 위치되고 국가와 지방자치단체의 권한배분에 관한 보충성(subsidiarité)의 원칙이 규정되었다. 지방자치단체의 재정자주권이 강화되고 지방에 있어서 주민투표제도와 지방단체의 조직에 관한 법률의 상원선의제도 등도 도입되었다.²⁶³⁾ 이 헌법개정으로 2003년에는 “지방주민투표법(Loi organique n° 2003-755 du 1er aout 2003 relatif au référendum local)”,²⁶⁴⁾ “지방자치단체 실험법(Loi organique n° 2003-704 du 1er aout 2003 relatif à l’expérimentation par les collectivités territoriales)”²⁶⁵⁾

262) 이 법은 1992년에 설립된 2개의 광역행정조직 가운데 꼬뮌공동체(communauté de commune)는 주로 소규모 농촌지역의 commune을 대상으로 하였으나, 그 유연성과 권한이 한정되어 농촌지역 뿐 아니라 도시지역에서도 채용되어 1998년 1월 1일의 시점에서 1,241개가 설립되었다. 한편 공역도시공동체(communauté de villes)는 도시권을 중심으로 결성되었으나 부여되는 것이 광범위하여 종래의 권한을 공동체에 이양하는 것을 commune이 바라지 않았고 또한 commune에는 탈퇴가 인정되지 않는 등 제도면에서도 제약이 있었다. 이를 배경으로 이 법에서는 도시지역에 있어서 commune의 광역행정을 강화함과 아울러 모든 종류의 꼬뮌간광역행정조직(Etablissement Public de Coopération Intercommunale)의 법적 지위의 간략화 및 조직, 운영의 합리화를 목적으로 성립되었다.

263) 진훈, 지방자치단체의 “자유로운 행정”의 헌법적 보장 : 2003년 3월 28일 프랑스 개정헌법내용을 중심으로, 성균관법학 제17권제1호(2005.6), 295면 이하 참조.

264) 개정헌법 제72조의1제2항에서 “조직법률이 정하는 바에 따라 지방단체의 권한에 속하는 의안 또는 행정행위안은 당해지방단체에서 선거권을 가지는 자의 주민투표에 의한 결정에 회부할 수 있다”고 규정하고 지방단체의 권한에 속하는 의안 또는 행정행위의 안을 유권자에 의한 지방주민투표에 회부하고 그 결과를 당해지방단체의 의사결정으로 할 수 있음을 규정하고 있다. 종래 1992년 2월 9일의 법에서 시에 있어서 자문적 주민투표에 관하여 규정하였으나, 결정권을 가지는 주민투표가 이번에 헌법상 규정된 것이다.

265) 헌법 제37조의1에서 “법률 및 행정입법은 특정한 목적을 위하여 기간을 정하여 실험적인 성격을 지닌 규정을 정할 수 있다”고 하여 법률 및 행정입법이 목적과 기간을 한정하여 실험적인 규정을 정하는 것을 인정하고 있다. 또한 헌법 제72조제

이 각각 제정되었다.

또한 2004년에는 “지방의 자유와 책임에 관한 법률(Loi n° 2004-809 du 13 aout 2004 relativ aux libertés et responsabilités locales)”이 제정되어 지방자치단체에 대한 본격적인 권한이 실시되고 있다.²⁶⁶⁾

제 4 절 기타 국가의 기본법

I. 개 요

정책입법·프로그램법으로서의 기능과 성격을 가지는 기본법이라는 독특한 법형식, 즉 당해 정책의 이념이나 기본이 되는 사항을 정하고 그에 의거하여 시책을 추진하거나 제도의 정비를 도모하는 입법유형은 앞서 살펴본 것처럼 일본이나 프랑스의 일부의 경우를 제외하고 다른 국가에서는 유사한 사례를 찾아보기 어렵다. 다만, 제도나 정책의 방향성과 대강을 지시하는 법률유형으로서 독일이나 오스트리아 등 연방국가에서 채용하고 있는 대강적 법률(Rahmengesetz) 내지 기본원칙법률(Grundsatzgesetz)이라는 법형식이 있다. 그러나 이들 법률유형은 연방국가에 있어서 입법권을 둘러싼 연방과 주의 관계설정에서 과

4항에서는 “조직법률이 정하는 바에 따라 또한 공공의 자유 또는 헌법으로 보장된 권리의 행사에 중대한 침해를 미치지 아니하는 한에서 지방자치단체 또는 그 광역행정조직은 법령에 의하여 그 취지가 인정되는 경우에는 실험적으로 특정목적을 위하여 기간을 한정하여 당해권한의 행사에 관한 법령규정의 적용을 받지 않을 수 있다”고 규정하고 있다.

266) 이 법은 10편 203개조로 구성된 방대한 법률로서 ①공공정책에 있어서 자치단체간의 권한의 중복으로 인한 책임소재를 명확히하고, ②지방의 재량을 폭넓게 인정하여 이양되는 권한의 집행에 관하여는 법령에 의한 규제를 최소화하며, ③지방의 실정에 부합하는 절차의 유연성을 확보하며, ④권한이양으로 국가의 제도개혁을 실현하려는 데 목적을 두고 있다. 그리하여 제1편에는 레지용에 대한 경제개발, 관광진흥 및 직업교육·직업훈련의 권한이양에 관하여 제2편에는 도에 대한 도로권한의 이양과, 지방단체에 대한 항만, 공항 등의 대규모시설의 권한이양, 수도파리의 교통, 유럽구조기금관계에 관하여 규정하고 있다. 제3편에는 사회복지, 연소자의 법적보호, 사회주택, 보건위생 등의 권한이양에 관하여 제4편에서는 교육 및 문화(역사유산 등)의 권한이양에 관하여 규정하고 있다.

생되는 것이라 할 수 있다.

주지하는 바와 같이 독일, 오스트리아, 스위스 등 연방국가에서는 연방과 주간의 입법권의 배분에 관하여 연방의 권한을 한정하고 잔여 권한은 각주에 소속시키는 방법을 취하고 있다. 이 경우 원칙적으로는 연방과 주는 그 소관영역에서 각각 자주적으로 그 권한을 행사한다. 그리하여 헌법상 연방의 입법부와 주의 입법부사이에 권한의 배분을 행하고 몇가지 사항은 오로지 연방의 입법부에, 기타 사항은 연방 및 주의 경합적 입법권으로 하며, 잔여의 권한은 주에 맡기고 있다. 그래서 여기에서 연방(Bund)이 대강적 사항 내지 기본원칙에 관한 사항을 규정하는 법률을 제정하고, 주(Land)가 그 법률의 규정에 따라 세부적이고 구체적인 입법권 및 집행권을 가지는 대강적 법률이나 기본원칙법률이라는 독특한 법률유형이 발생하는 것이다.

이러한 관할배분의 형식으로 성립하는 지침입법(Richtlinienggebung)은 연방에 의한 상위감독권(Oberaufsicht)의 설정과 법률규정에 있어서 일반조항(allgemeine Vorschriften)으로 특징되며, 연방에 의한 집중적 과제수행과 주에 의한 분권적 과제수행 사이의 타협으로서의 성격을 가지고 있다.²⁶⁷⁾ 연방에 있어서 이들 법률유형이 필요한 이유는 ①어떠한 사무가 주의 입법에 의하여 효과적으로 규제될 수 없거나, ②특정한 주에 의한 어떠한 사무의 규제가 다른 주들 또는 연방 전체의 이해관계에 악영향을 미칠 우려가 있거나, ③법질서 및 경제질서의 통일성 유지, 특히 국민생활관계의 통일성 유지가 어느 한 주에 대한 이익을 넘어서 규율할 필요성이 있기 때문이다.

따라서 연방이 이들 법률을 발할 수 있는 헌법상의 근거규정에 의거하여 그 입법관할권을 행사하는 경우에는 주들은 그 한도에서 입법

267) August Mächler, *Rahmengesetzgebung als Instrument der Aufgabenteilung*, Zürich 1987, S.181f.

권을 행사할 수 없으며 다만, 이들 법률에서 대강적인 규정(Rahmenvorschriften)을 제시한 분야에서 입법권한을 취득하게 될 따름이다. 결국, 대강(Rahmen)이란 연방의 법률이 스스로를 위하여 독자적으로 존재하는 것이 아니라, 주의 입법(Landesgesetzgebung)에 의하여 실행되어 지는 것이어야 한다는 점을 의미한다. 따라서 대강적 법률은 주의 입법자에게 어떤 효과적인 의사결정 내지 진정한 선택가능성이 항상 열려있어야 한다는 점을 의미한다.²⁶⁸⁾

이들 대강적 법률이나 기본원칙법률에서는 당해 정책의 이념이나 기본원칙 등을 정하고 그에 의거한 시책내용을 규정하고 있다는 측면에서 본다면 우리의 기본법 유형과 유사하다고 할 수 있다.²⁶⁹⁾ 즉, 어떤 법령의 구체화나 시행을 위한 지침으로 기여하거나 혹은 입법절차를 통해 달성된 합의를 확정하고 이를 민주적으로 정당화시키며 이로써 통합하는 작용을 수행하는 측면에서는²⁷⁰⁾ 유사한 기능과 성격을 가지나, 그 실질적 역할과 내용은 국가 또는 당해 법률의 성격마다 약간씩 다르지만 우리의 일반적인 기본법과는 달리 매우 구체적이고 실효적인 것을 규정하고 있다.

268) “연방은 두가지 형식의 대강적 입법이 가능하다. 하나는 주의 입법자에게 입법을 위한 지침(Richtlinien)을 부여하는 것이고, 또 다른 하나는 대강적 법률의 공포이다. 연방의 입법자가 주의 입법자에게 어떠한 지침을 부여한 경우에는, 당해 지침에서는 입법자의 자유로운 형성의 여지를 주어야 한다. 그리고 연방이 스스로 직접 법률을 제정하는 경우에는 당해 연방 법률규정은 연방법률과 주법률이 상호 바람직한 법적 질서상태를 이루고, 실무적으로 적용가능하도록 하여야 한다”, BverfGE 4,115(128ff).

269) “기본원칙규정 또는 방향설정규정은 법령의 목적규정과 유사하게 복수의 사안들에 대한 법률효과가 아니라, 근본적인 혹은 방향제시적인 결정들을 확정한다.” 또한 이들 원칙규정의 규범적 내용은 “규범의 정립에 있는 것이 아니라 출발점이 되는 원칙이나 상태, 혹은 실현되어야 할 프로그램의 구속력 있는 확정에 있다.” Hermann Hill, **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1982, S.23f.

270) Andreas Lötscher, **Zweckartikel zwecklos**, Gesetzgebungs heute 1996.1., S.91, 98f.

II. 사례분석

1. 독일의 대강법률

(1) 개 설

독일은 연방주의를 채용하는 국가이므로 연방과 주간의 입법권한의 배분은 기본법 제71조에서 규정하고 있으며, 입법권한의 배분에 있어서는 기본적으로 연방의 권한을 한정하고 잔여권한은 각주에 소속시키는 방법을 취하고 있다. 그래서 여기에서 연방의 전속적 입법사항(*die ausschließliche Gesetzgebung*), 연방과 주의 경합적 입법사항(*die konkurrierende Gesetzgebung*) 및 연방의 대강적 입법(*Rahmengesetzgebung*)의 세가지로 구분한다.

전속적 입법사항은 국가의 통일적 처리가 당연히 요구되는 것을 대상으로 하고(제73조), 연방이 배타적으로 입법권한을 행사하고 주는 연방법률이 명시적으로 수권한 것만 행사할 수 있다(제71조). 경합적 입법사항은 기본법 제74조가 한정 열거하는 사항을 대상으로 하고 연방이 입법권한을 행사하는 한, 주의 입법권한이 배제되게 된다(제72조). 연방의 입법권한은 이와 같이 기본법 제73조 및 제74조에 열거된 사항에 관해서만 존재할 수 있는 것이나 기본법 제74조의 항목은 매우 다양한 분야에 걸쳐 있으며 거의 모든 사항이 연방의 입법권한에 포함되어 있다고 해도 과언이 아니다.

연방의 입법권에 속하지 않고 따라서 오로지 주의 입법권한에 속하는 사항은 명시적으로는 열거되어 있지 않으며 연방의 입법사항으로서 열거되어 있지 아니한 것으로 소극적인 형태로 규정되어 있을 따름이다. “기본법 제74조에 규정되어 있지 아니한” 이라는 형태로 입법권이 주에 유보되어 있는 사항 중 주된 것으로는 교육, 신문 및 지방자치 등이다. 그러나 이들 사항에 관해서도 모든 것을 주가 입법권을

행사할 수 있다는 것이 아니라, 연방법이 규정적으로 사실 많은 영향을 미치고 있다.²⁷¹⁾

대강적 입법은 연방이 법률로서 주의 권한에 속하는 영역에 관하여 일반적이며 대강적인 규정을 발표할 수 있는 것이다.²⁷²⁾ 연방은 이 영역에서는 경합적 입법의 영역의 경우와 동일한 이유에 의해 연방법률에 의한 규율을 필요로 하는 사항에 한하여 입법권을 가진다. 또한 연방이 아직 입법을 하지 않은 동안 및 입법을 하지 않은 사항에 관하여 각주가 무제한으로 입법의 권능을 가지는 것도 경합적 입법의 경우와 같다. 이 경우 주의 입법권은 결코 소멸되는 것이 아니다. 그 이유는 대강적인 규정을 정하는 것은 연방의 입법권에 속하나, 그에 따른 세목을 정하는 것은 주의 입법권에 전속하기 때문이다.²⁷³⁾ 그러

271) 최근에는 연방이 경합적 입법, 대강적 입법의 영역에서 적극적으로 그 입법권한을 행사하고 있기 때문에 연방의 입법비중이 현저히 증대하고 있으며, 주가 중심이 되어 입법권한을 행사하고 있는 것은 교육, 문화, 경찰, 지방자치등에 한정되고 있다. 다른 한편 연방의 입법에 있어서는 주정부의 대표로 구성된 연방참의원의 입법 과정에의 관여비중이 높아지고 있다. 이것은 특히, 연방참의원의 동의를 요하는 법률의 비율증대로 나타나고 있으나 이러한 주의 입법영역에의 연방의 개입증대와 거꾸로 연방의 입법에의 연방참의원의 개입증대는 연방참의원의 정당색의 증대와 함께 국가의 의사결정의 효율성과 책임의 명확성을 저해하는 요인으로서 비판이 제기되고 있다. 자세한 내용은 Joachim Jens Hesse/Thomas Ellwein, **Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland**, 9.Aufl., 2004, Bd. I, S.227.

272) 대강적 법률 내지 기본원칙법률의 효시는 1871년의 독일 비스마르크헌법 제4조 제4호에서 “은행제도(Bankwesen)에 관한 일반 규정(allgemeinen Bestimmung)의 공포는 제국의 입법에 복종한다”고 규정한 것에서 비롯한다. 이에 따라 제국은 은행제도에 있어서의 권한행사는 입법의 일반적 권한(allgemeine Befugnisse der Gesetzgebung)과 감독(Aufsicht)에 대하여만 제한적으로 권한을 행사해야만 했었다. 특히, 제국은 자신에 의한 직접적 행정은 허용되지 않았다. 그 후 1919년의 바이마르헌법은 제10조와 제11조에서 “라이히는 특정 분야에 있어서 입법의 방법으로 원칙을 정한다”고 규정하였다. 당시의 학자들은 이 규정이 개별 주들에 있어서 실행과 계획수립에 필요한 “일반적인 법원칙 내지 지침을 제시하는 것”이라고 이해되었다. 이 경우 논쟁이 되었던 부분은 제국이 이 규정에 근거하여 단지 주의 입법을 위한 지침만을 공포하는가 아니면 직접적이고 기속적인 법원칙을 공포하는 것이 가능한지의 문제였다. Wilhelm Beyer, **Das Wesen der Rahmenvorschriftsgesetzgebung**, NJW 11/1957, S.1348f.

273) 예컨대, 교육제도는 원칙적으로 주의 전속적 입법사항에 속하나 대학제도의 일반원칙에 관하여는 대강적 입법사항으로 되어 있으므로(기본법 제75조1a항) 1976년

나 대강적 입법이 주요한 틀만을 규정하는데 그치고 실제 시행에 있어서는 주법이 이를 구체적으로 정하는 것이나, 대강입법에서 매우 상세한 규정을 두어 주의 입법자에게 부여된 재량의 범위를 한정하기도 한다.

대강적 입법으로 할 수 있는 사항은 기본법 제75조에서 이를 규정하고 있으며, ①경합적 입법권에 관한 규정이 없는 한에 있어서 주·자치단체 및 기타 공법상 단체의 공무에 종사하는 자의 법률관계(Beamtenrechtsrahmengesetz), ②대학제도의 일반적 원칙(Hochschulrahmengesetz), ③보도기관의 일반적 법률관계, ④수렵제도, 자연보호 및 경관 조성(Bundesjagdgesetz), ⑤토지배분, 광역계획 및 수자원관리(Raumordnungsgesetz, Wasserhaushaltsgesetz), ⑥신고제도 및 신분증명제도(Melde-rechtsrahmengesetz, Passgesetz), ⑦독일문화재의 국외반출에 대한 보호(Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung) 등이다.

한편 연방에는 원칙적 입법권(Grundsatzgesetzgebung)도 있으며, 이것은 대강적 입법과 유사한 입법권으로서, 그 차이는 대강적 입법이 주를 그 대상으로 하는데 대하여 원칙적 입법은 연방 및 주를 그 대상으로 한다. 따라서 연방의 영역에 관련되는 경우 연방은 당해 연방법에 의거하여 그에 관련한 세목을 정하여야 한다. 그 구체적인 사례로서 기본법 제109조제3항에서는 “연방은 연방내의 경제전체의 균형의

1월 26일 “대학대강법(Hochschulrahmengesetz)”을 제정하였다. 또한 기본법제정당시 예상하지 못하였던 물공급확보, 특히 수자원의 오염방지가 독일에서 긴급한 현안으로 제기되었으나 연방은 물관리(Wasserhaushalt)가 연방의 대강적 입법사항으로 되어 있는 것에 착안하여 1957년 7월 27일 “물관리법(Wasserhaushaltsgesetz)”을 공포하였다. 동 법률은 물관리에 관한 대강을 정한 것으로서 물의 이용에 관한 행정기관의 허가를 요하는 경우의 관할관청은 주의 법으로서 정하도록 하였으며, 연방의 물관리법은 주의 물관리법의 제정으로 비로소 시행되었다. 그러나 연방이 연방의 수로이용을 규제하기 위하여 제정한 1960년 8월 17일의 “연방수로오염방지법(Bundesgesetz zur Reinhaltung der Bundeswasserstraßen)”은 연방이 물관리에 관하여 동법의 규정하는 포괄적 권한을 부여받지 않고 있다는 이유로 연방헌법재판소에 의하여 무효로 결정되었다(BGBl, 1962, 688).

관점에서 재정법과 경기에 상응한 예산운용 및 다년도에 걸친 재정계획에 관하여 연방과 주에 공동으로 적용되는 제원칙(Grundsätze)을 연방참의원의 동의를 요하는 연방법률로 정할 수 있다”라고 규정하고 있다.²⁷⁴⁾

(2) 대강법률의 유형

① 고등교육대강법(Hochschulrahmengesetz)

독일에 있어서 교육의 책임은 연방제라는 국가구조에 의하여 규정되고 있다. 즉, 기본법에 의하면 국가권한의 행사와 국가임무의 수행은 기본법이 입법권한을 연방에게 부여하고 있지 않은 경우에는 주의 책무이다. 따라서 교육에 관한 입법 및 행정에 관하여는 그 권한의 대부분이 주에게 부여되어 있다. 특히, 학교, 대학 및 성인교육 등의 영역은 주가 고유한 권한을 행사하도록 하고 있다. 그리하여 1960년대 후반부터 각주에서는 고등교육법을 제정하여 시행하여 왔으나, 1969년의 기본법개정으로 연방에게 고등교육제도의 일반적 원칙에 관한 대강적 입법권이 부여되어, 1975년에 각주의 고등교육법의 최대공약수적 전체상으로서 고등교육대강법이 제정되었다.²⁷⁵⁾ 이 대강법의 규정은 각주에서 적정한 주법으로 구체화되어 시행되고 있다.

274) 원칙입법에 관한 다른 사례로서, 기본법 제91a조에서 “주의 과제가 전체를 위하여 중대한 것이고 생활관계의 개선을 위하여 연방의 협력이 필요한 경우에는 연방은 대학병원을 포함한 대학의 확장과 신축, 지역경제구조의 개선, 농업구조와 연안보호의 개선의 분야에서 주의 과제수행에 협력한다”고 규정하는 한편(제1항), 이들 공동과제는 연방참의원의 동의를 요하는 연방법률로 상세히 정하되, 동 법률에는 공동과제의 수행에 관한 일반원칙(allgemeine Grundsätze)이 포함되어야 한다고 규정하고 있다(제2항).

275) Hochschule은 일반적으로 고등교육, 고등교육기관, 대학교육, 대학 등 매우 다의적인 의미를 포함하고 있으나 대강법에 있어서 용례로서는 전통형의 대학(Universität) 등과 전후에 창설된 고등전문학교(Fachhochschule)의 기관을 포함하는 의미를 시사하는 것이 기본으로 되어 있는 점 등을 고려하여 여기서는 고등교육이라고 번역하였다.

이 대강법은 전체 7장 83개조로 구성된 비교적 방대한 법률이라고 할 수 있다. 제1장은 고등교육기관의 임무와 사명에 관한 일반적인 내용과 교과과정 및 수학기간, 시험제도, 학위제도, 연구 등에 관하여 규정하고 있다. 특히, 제3조에서는 고등교육기관은 남녀평등의 권리확보를 지원하고 현존하는 불이익을 제거하도록 하고 그에 관한 구체적인 시행방법은 주법으로 정하도록 하고 있다. 제2장은 입학에 관한 일반적 조건, 기준, 선발절차 등을 규정하고 있으며 제3장은 고등교육기관의 구성원의 자격, 교원의 임용 등에 관하여 규정하는 한편 공무원의 신분을 가지는 교원 등에 관하여는 대강법에서 특별히 정하지 아니하는 한 공무원에 대하여 일반적으로 적용되는 공무원대강법의 규정을 적용하도록 하고 있다. 제4장은 고등교육기관의 법적 지위를 규정하여 고등교육기관은 원칙적으로 공법상의 단체로서 국가의 기관임을 규정하고 고등교육기관은 법률의 범위내에서 자치권을 가진다고 규정하고 있다.²⁷⁶⁾ 제5장은 주법에 의거한 국립 고등교육기관이 아닌 교육제도상의 기관에 대한 인가제도를²⁷⁷⁾, 제6장은 이 대강법의 시행

276) 독일의 고등교육기관은 법인격을 가지는 단체로서의 성격과 국가의 조직·기관으로서의 성격을 아울러 가지고 있다. 고등교육기관은 법률의 범위내에서 자치권을 가진다. 인사에 관하여 교원은 대학의 제안에 의거하여 주의 소관장관이 임명한다. 또한 재정에 관하여 연방은 고등교육기관의 신설·확충경비의 반을 부담하도록 되어 있으나, 경상경비는 주가 부담한다. 주로부터의 교부금은 각고등교육기관의 예산요구에 의거하여 주의 예산으로 배분하므로 통상 사용목적이 지정되어 있다. 또한 1998년의 고등교육대강법의 개정으로 주립고등교육기관이 다른 법적 지위를 가지는 것도 인정하게 되었다. 그리하여 니더작센주에서는 주립고등교육기관 26개 중 괴팅겐대학 등 5개의 기관을 2003년에 공법상의 재단으로 전환하였다. 이 법적 지위의 전환으로 이들 5개 기관은 국가기관의 일부가 아니게 되었으나 공법상의 기관으로서 주가 법령에 의하여 설치하고 주된 재정은 여전히 주가 부담하고 있다.

277) 기본법은 사립(비주립) 고등교육기관에 관하여 규정하고 있지 않으나 그 설치에 인정되어 왔으며 이것이 1975년의 고등교육대강법에서 명확히 규정되게 되었다. 동법은 주립고등교육기관에 등당한 교육이 행해지고 입학지원자, 교원 등의 질이 주립고등교육기관과 동등할 것 등이 인가의 조건임을 규정하고 있다(제70조). 이를 일반원칙으로 각주의 대학법등에서 규정되어 주별로 설치인가가 행해지고 있다. 사립고등교육기관에는 종교계와 기타의 사립이 있으나 고등교육전체에 차지하는 비율은 매우 낮다.

에 따라 대강법의 규정에 적합하도록 주법을 조정하는 일련의 규정을 두고 있다. 제7장은 이 대강법의 시행에 따른 연방법의 개정과 관련한 사항을 규정하고 있다.

이 대강법은 1975년 제정이후 6차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있으며, 현재 연방제도의 개혁이 진행되고 있는 시점에서 교육정책에 관한 연방과 주의 관할권문제가 쟁점이 되고 있다. 이 대강법에 따른 연방과 주의 교육정책에 관한 관할문제외에 기본법에서는 대학부속병원을 포함한 대학의 확충 및 신설에 관하여 특수한 형태로 연방과 주가 협력하는 것을 고려하고 있다. 조정이 필요한 경우에는 연방정부와 주정부는 대학에 관한 계획책정위원회를 설치하고 있으며, 지역을 범주를 벗어난 중요한 의미를 가지는 교육계획의 책정, 학술연구시설과 제반 계획의 조성에 있어서는 연방과 주의 협정에 의하여 협력하고 있다. 또한 연방과 주간의 협력 뿐 아니라 주상호간에서도 협력하는 시스템을 구축하고 있다.

② 공무원법대강법(Beamtentechtsrahmengesetz)

독일 공무원제도의 최초 형태는 관료가 군주의 심복이라는 지위에서 벗어나 국가의 공복이 된 18세기에 직업공무원제도라는 형태로 나타났으며, 그것이 오늘날까지 영향을 미치고 있다. 그 후, 공무원과 군주 사이의 개인적인 신분고리는 공무원과 공공이익 간의 관계로 확대되었다. 이것은 군주와 후에는 정치적 집단인 의회와 정부로 하여금 공무원제도에 있어서의 직업상의 중심사상이 된 공익과 객관적인 법적 질서를 위해 진력을 다할 의무를 부여하게 하였다. 19세기 초 행정의 전문화에 수반하여 직업공무원제도의 근대적 토대가 마련되었다. 절대군주 시대가 끝난 후 1919년의 바이마르 헌법은 제130조에서 공평한 공무원제도와 공무원이 시민으로서 갖는 권리들을 보장했다. 공무원은 한 정파가 아닌, 국민 전체에 대한 봉사자이다. 모든 공무원

은 정치적 자유와 결사의 자유가 보장된다. 그러나 이러한 권리와 자유들은 나치의 국가사회주의 시기에 무시되었다. 그 후 1949년에 제정된 기본법은 제33조제4항에서 공무원에 대한 국가권력 행사를 유보하고 제33조제5항에 직업공무원제도의 전통적 원칙들을 반영시킴으로써 다시 한번 제도적 기반을 공고히 했다.²⁷⁸⁾

독일에는 공무의 수행에 있어 세가지 종류의 채용형태가 있다. 첫째, 공무원법의 적용을 받은 일반직공무원(Beamte), 법관, 군인, 둘째, 공공부문 종사자이면서도 私法의 적용을 받는 공공고용직원(Angestellte), 셋째, 단순히 임금을 받는 현업근로자(Arbeiter)이 그것이다. 기본법 제33조제2항에 따라 모든 독일 국민은 개인의 적성, 자질과 직업적 성취도에 따라 공직에서 일할 수 있는 동등한 자격이 있다. 국가의 본질적 기능으로서의 공권력 집행은 원칙적으로 공법에 의하여 지위, 제공하는 서비스, 그리고 국가에의 충성이 규율되는 공무원들에게 부여되어 있다(기본법 제33조제4항). 여기에 해당하는 공무원들이 일반직공무원이다. 일반직의 채용은 법률에 의하여 결정되는데, 이는 국회가 공무원의 책임과 권리, 임금과 연금을 결정하는 권한을 갖는다는 의미가 있다. 법관과 군인도 일반직과 동일하게 공법상의 적용을 받고 있다. 반면에 공공고용직원의 채용은 사법상의 채용계약에 의한다. 이들은 독일의 다른 근로자와 같이 일반 노동법의 적용을 받는다. 그러나 대부분의 근로조건은 연방정부 또는 지방자치단체와 노동조합 사이의 단체협상에 의하여 구체적으로 결정된다.

공무원제도에 관한 입법권은 기본법 제73조제8항, 제74a조, 제75조제1항에 의하여 주로 연방정부의 전속적 입법권과 경합적 입법권, 주 및 지방자치단체의 공무원에 대한 대강적 입법권이 부여되어 있다. 이에 의거하여 연방정부의 공무원에 대하여는 연방공무원법(Bundes-

278) 공무원제도에 관한 자세한 것은 Jürgen Monheimius, **Beamtenrecht**, München 1995, S.3f 참조.

beamtengesetz)에서 규정하고 있고, 주 및 지방자치단체의 공무원에 관하여는 연방이 그 대강을 정하고 각주에서 그 구체적인 내용을 규정하도록 하고 있으며 이 대강적 법률이 공무원법대강법(Beamtenrechtsrahmengesetz)이다.

공무원법대강법은 1957년에 제정되어 몇차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있으며, 전체 3개장, 142개조문으로 구성되어 있다. 그 내용은 연방공무원법에 규정된 내용과 원칙을 따르고 있다. 공무원관계 일반에 관한 사항으로서 공무원의 임명(Ernennung), 보직·배치전환 등과 공무원의 각종 권리와 의무에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 공무원의 근무관계(279)는 기본적으로 임명에 의하여 설정되며, 임명은 엄격하게 형식적으로 구속된 행정행위로서 정의하고 있다. 따라서 형식의 불준수의 경우 임명은 전혀 존재하지 아니하며, 취소사유는 강행법규적 및 재량적으로 되어 있으나 법률에서 명확히 정의하고 있다. 임명 기타의 하자는 임명무효가 될 수 있다. 승진 등 지위신분의 변경에 있어서도 임명이 필요하다. 공무원관계의 종료는 면직, 형사법원 또는 징계법원의 판결, 연금생활의 개시에 의한다. 면직사유는 법률에서 명확히 열거되고 있다.

③ 연방자연보호법(Bundesnaturschutzgesetz)

기본법 제75조의 규정에 의하여 연방은 자연 및 경관보호의 영역에 대한 대강적 권한을 가진다는 점은 이미 살펴본 바이다. 독일은 세계적인 환경선진국으로서 다양한 환경보호정책을 실행하여 왔다. 그 계

279) 공무원의 근무관계와 관련하여 독일에서는 근무주체(Dientherr)라는 특수한 용어를 사용하고 있다. 이것은 고용주와 같은 의미를 가지는 것으로서 근무주체로서의 능력이란 공무원을 보유하는 권능을 말한다. 이것은 공무원법대강법 제121조에서 명확히 규정하고 있다. 즉, 근무주체는 연방, 주, 자치단체 및 자치단체연합이며 이 법률의 시행시점에서 동권리를 가지고 이 시점 이후 법률, 법규명령 또는 행정규칙에 의하여 공무원의 보유권을 부여받은 기타 공법상의 사단, 영조물 및 재단도 또한 근무주체능력을 가진다. 자치단체의 목적단체(Zweckverband)도 근무주체가 되는 경우도 있다.

기가 된 것은 1969년부터 1970년에 루르 공업지대에서 발생한 매연에 의한 대기오염이었으며, 당시의 브란트정부는 선거에서 대기오염에 따른 환경보호운동을 적극적으로 전개하면서 환경보호정책이 국내에 확산되었다. 그리하여 연방정부는 1970년에 동식물의 생태를 보호할 것을 결정한 “환경보호계획”을 발표하였으며, 1970년이후부터 주요한 환경보호분야에 관한 법체계를 정비·강화하였다. 연방자연환경보전법(Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege)도 이러한 일련의 과정에서 1976년 12월 20일에 성립된 대강적 법률이다.²⁸⁰⁾ 이 대강적 법률에 따라 각주들은 자연보호에 관하여 주가 이행하여야 할 의무, 특히 현존하는 주법상의 규정들을 이 대강지침에 조화시킬 의무 이외에 연방자연보호법상의 규정들과 일치하는 한 보충적인 규정들을 제정할 권한을 가진다.²⁸¹⁾

연방자연보호법은 1987년 3월 21일에 개정되어 종래의 종의 보호법규에 규정된 종의 보호와 생태계의 확대 및 부분적 확대를 도모하였으며, 2002년 3월 25일에는 전문개정이라고 할 수 있을 정도로 대폭적으로 개정되어 현재에 이르고 있다. 특히, 2002년의 개정에서는 장래세대에 대한 책무를 추가하고 생물다양성의 확보와 레크레이션에

280) 경관으로 번역하는 독일어로서 일반적으로 Landschaft가 있으나 Landschaft는 경관이라는 개념에 그치지 않고 지역, 상태라는 넓은 의미를 가지는 복합적인 개념이다. 연방자연보호법에서는 경관의 보전에 있어서 완전히 인간의 출입을 금지하는 것이 아니라 오히려 접근을 개선하여 시민의 레크레이션 기회의 확대에 노력하는 것을 적극적으로 규정하고 있다. 독일에서는 종래부터 아름다운 농촌을 국토정책의 중요한 목적의 하나로서 하고 있으며, 경관계획의 발상도 이러한 농촌시책으로부터 시작되고 있다. 따라서 독일에서는 자연보호란 어느 정도 인간의 손이 가미된 자연을 수호하는 것을 의미하며 필요한 경우에는 인간이 자연을 복원, 창출할 수 있다고 생각한다.

281) 연방자연보호법이 제정되기 전에 이미 각주들은 독자적으로 자연보호법을 제정, 시행하고 있었다. 예를 들면, 바덴 뷔르템베르그주의 자연보호법은 연방자연보호법보다 1년 앞서 1975년 10월 21일에 제정되었다. 그 밖의 다른 주들은 연방자연환경보호법의 제정 이전에 이미 고유의 주자연보호법을 제정하였다(바이에른주, 노르트라인 베스트팔렌주, 라인란트 팔츠주, 쉘레스비히 홀스타인주).

있어서 경제성과 자연보호의 관계에 관한 정의와 그 조화가 강조되어 있다. 나아가 자연·환경에 상응하는 농업의 촉진, 시민과 환경보호단체 등의 참가권 충실, 각주가 토지의 10%를 제공하는 의무를 지는 비오톱(Biotop) 결합시스템의 보전, 전선에 있어서 조류의 감전방지, 국립공원과 보호구역에 있어서 발전의 가능성, 경관계획에 있어서 자연보호의 강화 등을 규정하였다.

이 대강적 법률은 전체 7장, 71개조로 구성되어 있으며, 자연보호와 경관보호의 포괄적이고 창조적인 임무설정을 위한 목표와 원칙 등을 규정하고 있다. 특히, 동법 제2조에서는 “자연과 경관은 집락·시가지를 불문하고 자연수지의 실행능력, 자연재의 이용가능성, 식물계와 동물계, 자연과 경관의 다양성, 고유성 및 미관성이 인간의 생존기반으로서 그리고 자연과 경관내에서의 레크리에이션에 대한 전제로서 계속적으로 보장되도록 보호, 유지, 발전시켜야 한다”고 규정하고 자연보호와 경관유지의 원칙으로서 13개의 항목을 열거하고 있다. 아울러 자연보호와 경관호보를 위한 수단으로서 다양한 제도와 원칙을 규정하고 있다.²⁸²⁾ ①국내의 동식물종의 지속적 보호와 그들의 군집, 생활환경 및 생활공동체, 능력있는 생태적 상호관계의 유지, 회복 및 발전을 위하여 비오톱 결합시스템을 도입하여 각주는 면적의 적어도 10%를 차지하는 비오톱연계망을 구축하도록 하고 있다. ②경관계획(Landschaftsplanung)의 도입이다. 경관계획은 자연보호와 경관유지를 위하여 국토의 전영역을 대상으로 한 공간계획이며, 경관기본구상(Landschaftsprogramm), 경관대강계획(Landschaftsrahmenplan), 경관계획(Landschaftsplan)의 3단계 계획으로 구성되어 있다. 이들 계획은 각각 주계획, 광역지방계획 등에 대응하여 자연보호·경관유지에 관한 내용내용이 각단계에서 국토·지역계획(Raumordnungsplan)에 반영되는 구조로 되어 있

282) 자세한 내용은 김명룡, 독일의 연방자연보호법, 한국법제연구원 2003 참조.

다. 또한 경관계획은 특히 지구단위에서 민간비영리단체와의 연대하에 진행되고 있는 환경보전담당부서의 제반 시책을 통합하는 역할도 거두고 있다. ③자연·경관에 대한 개입규제로서 자연 및 경관에 개입하는 토지이용행위에 대한 회피·조정·대체조치에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 자연 및 경관에 개입하는 자는 자연보호와 경관유지의 목표에 필요한 경우 회피가능한 자연과 경관의 개입을 중지하고 일정 기간내에 자연보호와 경관유지에 관한 조치를 강구하도록 함으로써 불가피한 개입을 상쇄할 의무를 가진다. 또한 개입이 불가피하거나 필요한 규모로 상쇄되지 않고 자연보호와 경관유지가 지닌 중요성이 개입보다 우선되는 경우에는 개입이 금지된다. ④보호지역의 설정이다. 자연과 경관이 우수한 일정지역 등을 법률에 규정하고 각종 규제와 조성조치를 강구하도록 함으로써 당해지역 등의 자연과 경관을 보호·육성하는 규정을 두고 있다. 구체적으로는 7개의 지역²⁸³⁾등을 규정하고 지정절차등 상세한 내용은 각주의 자연보호에 관한 법률에서 규정하도록 하고 있다.²⁸⁴⁾

283) 7개의 지역은 자연보호지역(Naturschutzgebiete), 국립공원(Nationalparke), 생물보호지역(Biosphärenreservate), 경관보호지역(Landschaftsschutzgebiete), 자연공원(Naturparke), 천연기념물(Naturdenkmale), 경관보호대상물(Geschützte Landschaftsbestandteile) 등이다.

284) 기본법 제75조에서는 연방이 대강적 입법권을 가지는 영역으로서 자연보호 및 경관유지와 함께 수렵에 관한 사항을 규정하고 있으며, 이에 따라 제정된 법률이 연방수렵법(Bundesjagdgesetz)이다. 동 법률은 1952년 11월 29일에 제정되어 1976년 9월 29일 새로이 공포되었으며, 1990년 9월 31일 통일조약에 관한 법률을 통하여 개정되었고, 1998년 1월 26일 형법개혁에 관한 제6차 법률에 의하여 최종적으로 개정되어 현재에 이르고 있다. 통일조약에 관한 법률은 수렵권, 수렵구역, 수렵권의 행사에 있어서 제3자의 참여, 수렵면허증(Jagdschein), 수렵제한 및 야수에 의한 피해(Wildschaden)와 수렵에 의한 손해(Jagdschaden)에 관한 규정을 포함하고 있었다. 이 대강적 법률은 전체 46개조로 구성되어 있으며, 야생동물은 자연의 구성요소이지만 앞서 살펴본 연방자연보호법에서와는 달리 연방수렵법에서는 국내 종만이 보호 대상으로 고려하고 있다. 야생동물에 대한 수렵법상의 보호는 대상의 측면에서 그리고 개념적으로 자연보호이며, 또한 원칙적으로 수렵 또는 경제적 목표에 기여함을 규정하고 있다. 이 연방수렵법 외에 1977년 4월 2일 제정된 수렵시간에 관한 법규명령과 1985년 10월 25일 제정된 야생동물의 보호에 관한 법규명령(Bundeswildschutzwverordnung)이 있다.

④ 국토정비법(Raumordnungsgesetz)

독일의 국토계획·토지이용규제에 관한 법제도의 중심이 되는 것이 국토정비법(Raumordnungsgesetz)²⁸⁵과 건설법전(Baugesetzbuch)이며, 독일에 있어서 국토계획·토지이용규제는 이들 법에 의거하여 국토정비의 기본원칙부터 주계획(Landesplan), 광역지방계획(Regionalplan), 건설관리계획(Bauleitplane), 건축·개발행위계획규제(Regelung des Vorhabens) 등이 있다. 이들 계획은 계획차원에서는 상위·하위의 관계에 있으나 계획간의 조정을 위한 충분한 조치를 강구하고 있다. 또한 국토정비의 기본원칙을 보완하고 연방차원에서의 국토·지역정책을 구체화하는 지침으로서 국토정비정책 기본방침(Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen)²⁸⁶ 및 국토정비정책 실시방침(Handlungsrahmen)이 있다. 이들 계획은 연방, 주, 광역지방, 자치단체 등 국토의 각영역전체를 대상으로 한 종합적인 국토정비계획(종합계획)이나 이와는 별도의 체계로서 부문별로 책정되는 특정부문계획이 존재한다. 특정부문계획으로서 연방원거리도로법(Bundesfernstraßengesetz)에 의거한 연방원거리도로계획, 농지정비법(Flurbereinigungsgesetz)에 의거한 농지정비계획, 연방자연보호법에 의거한 국립공원 등 다수의 시설, 계획, 구역이 존재한다.

이러한 국토정비의 분야에서도 연방은 국토계획의 기본적인 내용을 제시함과 아울러 전국토에 중요한 각종 계획간의 관계를 규정하는 입

285) 독일의 국토정비, 국토·지역계획 내지 정책을 Raumordnung라고 부른다. 이것은 국토공간의 질서화를 계획적 규제를 통하여 전개한다는 매우 넓은 개념으로서 독일의 국토·지역정책을 이해하는데 가장 중요한 용어라고 할 수 있다.

286) 1993년 국토정비각료회의(Die Ministerkonferenz für Raumordnung)에서는 국토정비정책기본방침을 책정 발표하였다. 이것은 독일통일에 따른 구서독지역내 인구밀집지역의 과밀화에 대한 대응, 구동독지역의 경제사회구조의 재건필요성, EU통합에의 대응 등을 배경으로 연방영역의 공간적 발전을 위한 전망, 구상 및 전략을 제시한 구상이다. 그 후 이 방침을 받아 1995년에 이 방침에서 정한 국토정비정책의 목표를 구체화하기 위한 새로운 방침과 자치단체간의 협력체제의 강화 등을 정한 국토정비정책실시지침이 의결되었다.

법권을 가지는데 그치며, 국토정비법도 대강적 법률로서 존재하고 있다. 이 국토정비법은 1965년에 제정되어 수차례의 개정을 거쳤으며 1998년에는 전면개정되어 현재에 이르고 있다. 이 대강적 법률은 전체 23개조문으로 구성되어 있으며, 국토정비의 기본원칙과 방향을 제시하고 있다. 특히, 제2조에서는 경제적·사회적·문화적·생태학적 제관계를 고려한 생활공간구조의 확보, 중심지와 도시지역을 효율적으로 조합한 분산적 취락구조의 실현, 생태적 기능을 구비한 광역적인 공간구조의 보전 및 형성 등 15개항목에 걸쳐 국토정비의 기본원칙을 제시하고 있다. 이러한 기본원칙을 실현하기 위하여 동 법에서는 국토정비를 관할하는 연방장관으로 하여금 주들의 임무와 관할권에 관계없이 특히 공간에 효과적인 투자 실시를 포함하여 공간에 중요한 계획과 대책들의 조정을 통해 국토정비원칙의 실현을 위해 노력하도록 하고, 이를 위해 연방장관은 장기적이고 넓은 지역에 해당되는 공간에 중요한 계획과 대책들을 총괄하여 수립하도록 하고 있다. 또한 각 주들은 국토계획의 범주내에서 특히 국토정비를 위한 프로그램과 계획을 수립하도록 규정하고 있다.

그리고 이 대강적 법률에서는 “주는 그 영역에 있어서 광역적이고 종합적인 계획을 책정한다”고 하여 주의 영역을 대상으로 한 계획책정이 규정되어 있으며 이를 통상 주발전프로그램(Landesentwicklungsprogramm) 또는 주국토정비계획(Landesraumordnungsplan) 등의 명칭으로 각주의 계획법에 의거하여 주정부에 의하여 책정된다. 이러한 주계획은 연방의 국토정비의 기본원칙과 정합하는 범위에서 주의 영역에 있어서 광역적이고 종합적인 국토정비의 기본방침과 계획을 정하는 것이며 책정된 계획은 주계획법에 의하여 구속력을 가지게 된다. 또한 당해 계획내용 가운데 국토정비의 목표가 되는 사항에 관하여는 당해주에 있어서 국토정비에 관한 모든 계획이 이에 구속되어 적합의무를 지게 된다. 그리고 이 대강적 법률에는 주는 상위중심지를 포함

한 주의 구역의 일부에 관하여 광역지방계획을 수립할 수 있도록 하고 있다. 따라서 도시주(브레멘, 베를린, 함부르크)를 제외한 각주에서는 주계획법에서 광역지방계획을 정의하고 있다. 광역지방계획은 주를 몇 개의 부문공간으로 나눈 지역을 대상으로 책정되며 그 내용은 각주에 따라 다르다.

⑤ 연방수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz)

독일의 수자원관리는 기본적으로 16개 주정부에 분산되어 있으며, 연방은 조정기능과 지원기능만을 가진다. 그리하여 연방과 주에서는 각각 수자원관리법을 마련하고 있으며 연방법은 수자원관리에 관한 기본적인 원칙과 연방수로 및 1급하천, 주법은 2급하천 및 3급하천을 대상으로 한다. 엘버강, 라인강, 도나우강 등 주요한 국제하천은 연방수로로 되어 있다. 연방수로와 1급하천의 치수사업에 관한 책임은 주에 있으며, 계획부터 치수사업의 실시를 주가 수행하고 연방은 직접적인 관여를 하지 않는다. 2급 및 3급하천의 치수사업의 계획, 실시는 자치단체 등 지방행정기관이 담당한다. 연방정부가 실시하는 하천사업은 연방수로의 유지관리이며 그 이외의 하천사업은 주 또는 자치단체의 책임범위이다. 치수상의 책임에 관해서는 연방수로에 관해서도 인접 주정부가 담당한다.

1957년에 제정된 연방수자원관리법은 표층수역, 연해수역, 지하수를 대상으로 하며 수자원을 공공적인 것으로 파악한다. 치수, 이수, 수질보전 등을 목적으로 하고 있으며 수자원순환을 일체로서 파악한 법률이다. 대강법이므로 규제의 구체적 내용은 주법에 의한다. 연방수자원관리법은 제정이후 7차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있으며²⁸⁷⁾, 특히 1996년 11월 11일의 제6차개정과 2002년 6월 18일의 제7차개정에

287) 연방수자원관리법의 개정경과에 관해서는 권형돈, 독일의 수법체계에 관한 분석, 중앙법학 제6집제3호(2003), 138면 이하 참조.

서 획기적인 변화를 가져왔다. 제6차개정은 초국가적 및 국제적인 요구사항을 신설하여 연방정부는 유럽공동체의 결정이나 국가간 합의를 실현하기 위하여 수자원의 경제적 이용에 관한 법규명령을 제정할 수 있도록 하였다. 그외에 폐수유입에 관한 기준의 개정, 폐수제거의무와 계획, 폐수처리시설의 허가 등의 사항을 개편하는 한편 하천유역에 범람지역을 설치하는 것이 의무화되고 종래 존재하였던 범람지역의 회복을 도모하고 연방법에 의하여 각주가 이러한 지역을 정하도록 하였다. 2002년 6월의 제7차개정은 EU의 수자원관리지침의 발효에 따라 2015년까지 EU역내의 수역을 양호한 상태로 하기 위하여 가맹국에게 오염물질뿐 아니라 수역의 생태계의 유지를 포함한 수역관리의무가 부과되어 연방수자원관리법을 이 EU지령에 적합하도록 개정한 것이었다.

연방수자원관리법은 도입규정 및 총 6개의 부와 64개의 조문으로 구성되어 있다. 제1부는 수자원의 공통 규정, 제2부 지표수에 관한 규정, 제3부 해안수자원에 관한 규정, 제4부 지하수에 관한 규정, 제5부 수리경제적 계획 및 수자원대장, 제6부 과태로 및 종결규정이다. 연방수자원관리법은 지표수, 해안선의 수자원, 지하수에 총체적으로 적용되며(동법 제1조), 모든 수자원에 대한 법적 원칙을 제시하고 있다(동법 제1a조). 즉, 수자원은 자연자원의 본질적 구성부분이며, 동물과 식물을 위한 생활공간으로서 보전되어야 하고, 수자원은 공공복리와 개별적 이용자의 이익이 조화되고, 그 생태적 기능에 대한 회피할 수 있는 침해가 방지되는 방법으로 이용되어야 하며(동법 제1a조제1항), 모든 사람은 수자원에 영향을 미칠 수 있는 조치를 하는 경우 수자원의 오염 또는 수자원의 특성에 대한 부정적 변경의 방지, 수자원관리의 원칙인 물질약 실천, 수자원의 공급력 유지, 물흐름의 확대 및 촉진 방지 등의 목적 달성을 위하여 상황에 따라 요구되는 배려의무를 가지며(동법 제1a조제2항), 토지소유권은 이 법 또는 각 주의 수자원

관련법상의 허가 또는 승인 대상인 수자원의 이용 및 특정 지표수의 변경에 관한 권리를 포함하지 않는다(동법 제1a조제3항)는 것이다.

연방수자원관리법상의 수자원 이용방법에는 자유이용, 허가이용, 특허이용이 있으며, 나아가 조합에 의한 이용(동법 제13조), 이 법 제정 이전에 이미 이용권이 부여된 종전권리에 근거한 이용(동법 제15조), 국방상 훈련등을 위한 이용과 같이 허가 또는 특허가 필요하지 않은 이용(동법 제17a조)에 관한 규정을 둠으로써 이용권 상호간의 조절을 도모하고 있다. 그 밖에 폐수제거의 의무와 계획, 수자원보호구역의 설정, 수질위험물질을 취급하는 시설에 대한 제한, 일정한 폐수방류에 대한 수자원보호관리인제도, 수자원의 상태변경에 대한 책임, 수자원 계획과 수자원대장 등에 대한 법적 장치를 규정하고 있다.

⑥ 주민등록대장법(Melderechtsrahmengesetz)

1949년의 독일기본법에서는 주민등록제도는 주의 관할로 하였으므로 이에 의거하여 각주에서는 1959년부터 1960년에 걸쳐 주민등록법을 제정하였다. 주의 주민등록법은 주민의 신고의무를 간소화하는 한편 주민등록관청과 다른 기관과의 협력에 관하여 규정하였다. 1960년 후반부터 컴퓨터를 사용한 정보처리기술을 도입하는 주민등록관청이 증가하고 주민등록부의 정보자원으로서의 이용가치가 비약적으로 높아졌다. 아울러 주민등록제도를 행정목적을 위하여 활용하기에는 주, 자치단체의 제도가 통일되지 않아 효율이 낮아지게 되면서 연방차원에서 주민등록에 관한 대장법을 제정하려는 시도에 착수하였다.

연방정부는 1971년부터 연방주민등록법안을 마련하였으나, 법안에 포함된 개인식별번호(Personenkennzeichen)의 도입을 둘러싸고 논란이 거듭되어 법률로서 성립하지 못하였다. 그후 1977년 연방정부에서는 연방의 대장적 규정이 없는 상태에서는 주의 규정이 통일되지 못하여 수습할 수 없는 사태가 되는 것을 우려하여 정보기술의 발전에 적합

한 주의 주민등록법의 개정을 촉구하면서 다시 연방차원의 입법을 진행하여 1980년 8월 22일 연방의회에서 가결, 공포된 것이 주민등록대강법이다. 이 대강법은 11차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있으며, 가장 포괄적인 개정은 2002년 4월 3일에 공포되었다. 개정의 목적은 주민등록제도에 정보통신기술을 활용하기 위한 조건정비였다. 즉, 주민등록관청에의 신고, 본인에 대한 데이터의 개시, 주민등록관청간의 데이터전달, 주민등록관청과 타 기관과의 데이터전달을 전자적으로 하는 것을 가능하게 하고, 대량의 종이문서를 폐지하며 행정효율의 향상을 도모하였다. 전자화에 수반하여 개인정보보호도 더욱 강화하였으며, 시민의 신고의무에 관하여도 불필요한 것을 폐지하고 부담의 경감을 도모하였다.²⁸⁸⁾

이 대강법은 5장 28개조로 구성되어 있으며, 제1장 총칙에서는 주민등록관청의 임무와 권한, 주민등록부의 등재할 데이터의 내용, 데이터의 목적외 사용금지, 주민등록에 관한 비밀유지 등을 규정하고 있다. 제2장은 보호권에 관한 사항으로서 개인관련데이터의 수집, 처리에 있어서는 본인의 보호되어야 할 이익이 침해되어서는 아니되도록 하고 본인은 주민등록관청에 대하여 정보개시, 데이터의 정정 및 보완 등을 청구할 권리를 보장하고 있다. 제3장은 신고의무에 관한 사항으로서 거주자는 주민등록관청에 신고하도록 의무화하고 신고의무자는 주민등록관청의 요구가 있는 경우에 주민등록부의 적정한 관리를 위하여 필요한 정보를 제공하고 신고사항의 증명에 필요한 서류를 제출

288) 주민등록제도의 개혁은 정부의 전자정부정책의 일환으로 위치되고 있다. 정보화 사회에 대응하기 위하여 1997년에 멀티미디어법이 제정되는 등 법령정비가 진행되었으며, 연방정부는 1999년 12월 1일 연방차원의 종합적인 정보화전략으로서 “현대 국가, 현대행정” 프로젝트를 결정하였다. 아울러 2003년 6월 26일 연방, 주, 자치단체공동의 전자정부프로젝트 “독일 온라인”이 결정되었다. 이 주민등록제도는 “독일 온라인”에 관한 보고서에서 9개의 주요목표의 하나로 열거되고 있다. Bericht über die Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen in eGovernment(Zur MKP am 18. Dezember 2003).

하며 주민등록관청에 출두하도록 하고 있다. 그리고 복수의 주거, 내수항행선박 및 해양항행선박의 승무원 등에 관한 신고사항과 신고의무의 면제 및 예외, 숙박업소, 병원 및 유사시설에 있어서의 특별한 신고의무 등을 규정하고 있다. 제4장은 데이터의 전달에 관한 사항으로서 주민등록관청간의 데이터전달, 다른 관청 기타 공적기관에 대한 데이터의 전달, 공법상의 종교단체에 대한 데이터의 전달, 특별한 경우에 있어서의 주민등록부정보제공 등에 관하여 규정하고 있다. 제5장의 조정규정에서는 주는 이 법률의 시행후 2년이내에 당해 주의 주민등록법을 이 법률의 규정에 적합하도록 조정하여야 할 의무를 규정하고 있다.²⁸⁹⁾

2. 오스트리아의 기본원칙법률

오스트리아의 법률은 그 성격에 따라 다양하게 분류할 수 있으나, 크게 연방법(Bundesgesetz)과 주법(Landesgesetz)으로 구분된다.²⁹⁰⁾ 오스트리아에서는 헌법상 연방법의 주법에 대한 우위성을 규정하고 있지 않다. 따라서 연방법과 주법은 동등한 법체계에 위치한다. 다만, 헌법에서는 입법에 관하여 연방의 관할사항과 주의 관할사항을 상세히 구분하여 규정(연방헌법 제10조 내지 제15조)하고 있으며, 독일의 대강적 법률에 해당하는 기본원칙에 관한 법률은 연방헌법 제12조에서 이를 규정하고 있다.

289) 독일에서는 16세이상의 독일인은 신분증명서법(Gesetz über Personalausweise, 1950. 12.19 제정)에 의하여 신분증명서의 소지가 의무화되어 있다. 또한 여권법(paßgesetz, 1986.4.19 전분개정)에 의하여 교부되는 유효여권을 이에 대신할 수도 있다. 신분증명서 및 여권에는 성명, 출생연월일 등 외에 주민등록부에는 기재되지 않는 본인사진, 서명, 신장 및 안구의 색도 기재된다(신분증명서법 제1조제2항, 여권법 제4조제1항). 또한 신분증명서 및 여권에는 번호(Seriennummer)가 기재된다. 2002년 개정 주민등록대강법에서는 이 번호를 주민등록부의 데이터항목으로 새로이 추가하였다.

290) 오스트리아의 법령체계에 관한 자세한 것은 한국법제연구원, **법령입안기준개발 연구(Ⅲ) -오스트리아의 법령입안심사기준-**, 2005 참조.

기본원칙에 관한 법률은 연방이 기본원칙에 관한 법률 및 규정(Grundsatzgesetze und Grundsatzbestimmungen)을 제정하고, 추가 그 기본원칙법률 또는 기본원칙규정에 따라 세부적이고 구체적인 입법권 및 집행권을 가지는 경우이다.²⁹¹⁾ 연방에 의한 이러한 기본원칙법률 또는 기본원칙규정은 명확히 특정되어야 한다(동 제12조제4항). 기본원칙을 정하는 입법의 상세한 시행은 주의 입법부의 책무로서, 연방의 입법권자가 아무런 원칙을 정하고 있지 아니한 경우에는 주의 입법부는 그 사항을 자유로이 정할 수 있으며, 연방이 원칙을 정하면 주법의 규정은 당해 기본원칙법률에 적합하여야 한다(동 제15조제6항).

어떠한 사무가 이에 해당하는가에 관하여는 연방헌법 제12조제1항에서는, ①구빈제도, 연방헌법 제10조에 해당하지 아니하는 인구정책에 관한 사항, 공공복지시설, 모성, 영유아 및 청소년의 보호, 의료 및 간호시설, 요양지, 요양시설 및 요양기구에 관하여 건강의 관점에서 충족되어야 할 요건에 관한 사항, 온천 등 자연치료자원에 관한 사항, ②쟁송을 법정외에서 조정하기 위한 공적기구에 관한 사항, ③농지개혁에 관한 사항, 특히 토지의 균분조치 및 재입식에 관한 사항, ④질병과 병충해로부터 식물을 보호하는 것에 관한 사항, ⑤연방헌법 제10조에 해당하지 아니하는 전력에 관한 사항, ⑥농업 및 임업에 종사하는 근로자와 사용인의 범위에 한정된 노동법제와 근로자와 사용자의 보호에 관한 사항 등이다.

3. 스위스의 기본원칙법률

스위스에 있어서 대강적 법률 내지 기본원칙법률에 관해서는 독일이나 오스트리아의 경우와 마찬가지로 연방의 법률에서 대강적 또는 기본원칙을 제정하고, 추가 그 대강적 또는 기본원칙규정에 따라 세부

291) Kurt Auckenthaler, **Der Zusammenhang von Grundsatz und Ausführungsgesetzgebung**, OJZ 39/1984, S.57ff.

적이고 구체적인 입법권을 행사하는 것으로 인식하고 있다. 다만, 독일이나 오스트리아의 경우와 같이 헌법상 명확하게 그 대상을 규정하고 있지는 않으며, 주로 법이론과 실무에서 독일에서의 대강적 법률의 관념을 채용하여 논의가 많이 되고 있다. 일반적으로 스위스에 있어서 기본원칙법률(Grundsatzgesetzgebung)이란 “헌법상 어떤 사안에 대하여 연방에게 감독권 내지 원칙설정을 위한 권한을 부여하기 위하여 연방에게 제한된 입법권이 주어진 것”을 의미한다. 따라서 기본원칙 법률은 “감독(Oberaufsicht)”, “일반조항(allgemeine Vorschriften)”, “연방의 제한된 입법권한(beschränkte Gesetzgebungskompetenzen)”이라는 개념적 특징을 가진다고 보고 있으며, 판례에서도 위의 세 가지 요소를 기본원칙 법률의 주요한 요소로 파악하고 있다.²⁹²⁾

그런데 국가적 과제의 어떠한 분야에서 기본원칙 법률이 적용되는가에 관하여는 다양한 논의가 존재하고 있으나, 일반적으로 국토계획(Raumordnung)분야, 교육분야, 건강분야 및 사법분야(민법, 형법, 절차법과 강제집행법) 등을 지적하는 견해가 많다.²⁹³⁾ 또한 기본원칙 법률은 오늘날 사회국가적 경향을 고려한 연방국가적 과제에 속하는 사안에 대하여 적용하되 특히, 공법 분야에서 또한 공법분야의 질서기능에 적용되는 것이 타당하다는 견해도 있다(예컨대, 조직법, 절차법, 공무원법, 재정법과 세법, 국가경제법, 대학법, 국가와 교회의 관계).²⁹⁴⁾ 그리고 기본원칙 법률이 적용되기에 부적합한 경우로서 사회공동체적 문제로써 국가적 차원의 규율에 의하여 해결되어야 하는 경우는 기본원칙 법률이 적용되기에 부적합하다고 보고 있다.

한편 실무에서는 기본원칙 법률의 필요성에 관하여는 공감하고 있으나, 그것이 어느 분야에서 어느 정도의 수준으로 이를 규율할 것인가

292) A.Mächler, a.a.O., S.39.

293) Peter Saladin, **Rahmengesetzgebung in Bundesstaat**, ZbJV 114/1978, S.525f.

294) Rudolf Wertenschlag, **Grundsatzgesetzgebung als Form und Instrument bundesstaatlicher Zusammenarbeit**, Zürich 1981, S.7ff.

지에 대해서는 일치된 기준이나 지침은 없는 실정이지만 주로 역사적 경험에 의거하여 주의 개별적 법질서로서는 유효하게 대처할 수 없는 사항이나 주 상호간의 영토적 분쟁으로 인하여 연방의 개입없이는 문제의 해결이 어려운 사항 등에 관하여 주의 입장으로 고려하면서 문제해결을 위한 기본원칙을 규정한 기본원칙 법률을 제정하고 있다.²⁹⁵⁾

이와 같이 스위스에서는 어떠한 분야에서 어떠한 경우에 기본원칙 법률이 유용한지에 관하여 여러 가지의 관점에서 논의되고 있으며, 결국은 경제적, 사회적 및 정치적인 의미와 관련한 개별적인 국가과제의 수행을 위하여 기본원칙 법률의 제정이 유리하다고 판단되는 경우에 이를 적용하고 있다. 구체적으로는 ①적용지향적인 분야(*Anwendungsorientierte Bereiche*)로서, 사안의 특별한 성격으로 인하여 개별 법률의 적용이 실제적으로 불가능하거나 또는 실체적 내용에 관하여 어떠한 결정적인 표현을 허용하지 않는 분야로서 주에게 어떤 결정권한에 대한 중요한 척도를 제시하여야 할 경우에 인정된다. ②국가과제로 인식된(*Anerkannte Staatsaufgaben*) 분야로서, 사회가 아직 인식하지 못한 국가과제에 대하여 그 과제를 착수할지의 여부 그리고 어떠한 방식으로 과제를 착수할지에 대한 충분한 정치적 합의점이 없는 경우에는 기본원칙 법률은 고려할 수 없으며, 어떤 포괄적인 연방관할권을 근거로 하여 주를 통한 연방권한의 분산된 실행 또는 주가 오래전부터 이미 스스로 실행해 오던, 그리고 그에 대한 필요성에 대하여 어떠한 합의점이 존재하는 국가과제(*Staatsaufgaben*)들이 기본원칙 법률의 적용에 적합한 것이다. ③연방과 주의 병행적 관할권(*parallele Kompetenzen*)으로는 연방국가적 질서조건과 부합하지 않거나 사안에 대하여 최소

295) 예컨대, 수리시설경찰권과 산림경찰권 분야와 관련하여 연방에게 기본원칙 법률의 제정권한이 부여된 것은 수세기동안 반복되어 온 홍수와 삶의 과정상 무분별한 산림벌목이라는 역사적 사실들에 기인하여 주의 개별적 법질서로서는 대처할 수 없다는 인식에서 비롯하였고, 사냥과 낚시분야에서는 수렵과 어업보호가 주간의 영토적인 문제로 인하여 연방의 개입없이는 효율적인 입법이 불가능하였던 것이다.

한의 법률통합과 조화의 필요성이 존재하는 경우에 기본원칙 법률의 적용이 타당하다는 것이다.²⁹⁶⁾

그리하여 기본원칙 법률의 적용은 무엇보다도 통일적 생활관계의 창출 및 분쟁해결을 위한 준비를 위하여 가능하다고 보는 것이다. 즉, 집중적 과제수행과 분권적 과제수행 사이의 타협으로서 국토계획법(Raumordnungsrecht)분야, 국민의 기본권 실현을 위한 통일적인 전제조건을 설정을 도모하고 오늘날의 사회·급부국가에서 다양하게 존재하는 행정업무의 조화를 도모할 필요성이 존재하는 급부행정(Leistungsverwaltung)분야 등이 기본원칙 법률이 적용될 수 있는 대표적 사례로 보고 있다.²⁹⁷⁾

296) A.Mächler, a.a.O., S.323f.

297) 현행 연방헌법상 기본원칙 법률을 제정할 수 있는 것으로서 제75조제1항의 “연방은 국토계획에 관한 원칙을 설정한다. 그것은 주와 관련된 것으로서 또한 토지의 적절하고 적정한 이용과 질서있는 거주에 이바지하는 것이어야 한다”라는 규정, 제129조제1항의 “연방은 연방, 주 및 자치단체간에 직접세의 조화를 도모하기 위한 원칙을 정한다”라는 규정, 제38조제2항의 “연방은 외국인의 주에의 귀화에 필요한 최소한의 요건을 정하거나 귀화를 허가한다”라는 규정 등이다.

제 4 장 기본법의 입법모델 분석

제 1 절 개 설

현행 법제상 기본법이라는 법률이 국가의 정책과정에 있어서 하나의 틀을 만드는 역할을 어느 만큼 담당하고 있는가를 검증하는 것은 단정적으로 말하기는 어려우며, 기본법을 어떻게 평가할 것인가에 관하여도 여전히 확정적인 결론에 도달하고 있다고 할 수도 없다. 학문적으로나 법제실무적으로 기본법에 대하여 적극적인 평가가 이루어지지 않는 것은 기본법에 관하여 지적되는 다음의 문제점 때문이다. 즉, ①기본법은 조직·인력 및 예산획득의 근거로서 의원이나 소관부처의 이해관계와 관련성이 있다는 의문이 제기되고 있는 점, ②기본법이 존재하는 정책분야와 기본법이 없는 정책분야의 구분에 관한 원칙이 없다는 점, ③기본법의 규정내용이 새로운 정책을 규율하기 보다는 기존의 시책을 옹호하고 고정화하는 것이 많다는 점, ④규정내용이 선언적·훈시적이기 때문에 법규개념과 상응하지 않는다는 점 등이다. 따라서 기본법이라는 법률의 존재는 법규범의 질적 저하를 초래하고 나아가 법치주의원칙을 형해화할 우려도 있으며, 규정내용이 추상적이므로 정부의 재량의 여지가 크고 기본법의 목적달성이 정부의 기본법 운용에 좌우되기 쉽다는 점에서 국민에 대하여 심리적인 만족감을 부여하는데 그치는 것이 아닌가라는 비판이 존재할 수도 있다. 또한 현재 부처간의 이해관계로 인하여 기본법을 구체적으로 시행하는 실시법률의 단계에서 협의·조정이 제대로 이루어지지 않아 기본법의 취지가 퇴색될 우려도 있다.

기본법을 법규범의 본질적 의미를 소홀히 한 채 법규범을 도구적 수단으로 특정효과만을 지향하려는 일면적 효율성에 집착하여 제정하는 경우에는 문제가 될 수 있다. 다양한 정치전략적 기능을 수행하는

기본법은 실제 실효성이 있는 것으로서 평가될 때에만 그러한 입법이 정당성을 얻게 되지만, 규범내용이 효율적으로 집행될 수 있는 전체 조건이 결여된 상태로 규정되는 경우 그 실효성의 달성여부가 매우 가변적이고 법규범의 내용 또한 경험적 증거가 수반되지 않은 채로 규정되어 있는 실정이므로, 따라서 입법의 다양한 기능 및 기본적인 조건관계를 충족시키지 못하고 단순히 선언적 의미만을 강조한다고 할 수 있다.²⁹⁸⁾ 이러한 관점에서 기본법은 법규범이 본질적으로 가져야 할 모습과 다른 의미로서 일면적인 기능만을 강조하게 되고, 법규범의 정형화적 의미를 벗어나게 되는 역기능을 가게 되므로 법규범의 남용, 기만 또는 조작을 의미하게 된다. 이것은 문제를 해결하지 못할 뿐만 아니라, 문제의 해결에 도달하는 길을 방해하는 것이기도 하다는 것이다.²⁹⁹⁾

따라서 진정한 법이란 사회적으로 규범으로서의 효율성의 평가가 이루어지는 도구적 성격을 띠게 되지만, 자칫 기본법은 비효율적 법으로서 법의 보호적 기능과는 거리가 있는 단지 “신기루”와 같은 성격을 가지며,³⁰⁰⁾ 사실적 효율성과 관련되지 않은 정치적 결정의 작용에 불과하게 될 우려도 있다.³⁰¹⁾

그러나 기본법에 규정된 어떤 정책방향규정이나 원칙규정 등은 그 내용적으로 볼 때 사실상 추상적인 성격을 가지는 것이기는 하지만, 그 조항의 효력은 그것이 공동체를 위하여 중요한 사회의 지배적인 가치관념을 확인하는 데 그 본질이 있으며 당해 법률의 정당화 및 통합적 기능을 수행함으로써 규범적 내용을 제시한다. 또한 기본법에

298) Rainer Hegenbarth, **Symbolische und instrumentelle Funktionen moderner Gesetze**, Zeitschrift für Rechtspolitik Bd.14, 1981, S. 202f.

299) Hans Günter Henneke, **Verfassungsänderungen zwischen Placebo-Effekten und tagespolitisch motivierten Einzelfallregelung**, ZG 1999, S.25ff.

300) Harald Kinermann, **Symbolische Gesetzgebung**, in : Dieter Grimm und Werner Maihofer (Hrsg.), **Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik**, Opladen 1988, S.222f.

301) Hermann Hill, **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidenberg 1982, S.37.

규정되어 있는 프로그램적인 규정이나 도덕적 촉구로서의 성격을 가지는 규정, 가치질서에 대한 입법자의 의지를 담은 규정들은 비록 법적으로는 관찰될 수 없고 단지 간접적으로만, 즉 입법절차에서 얻어진 설득력을 통해서만 실효성을 발휘하는 것임에도 불구하고 법적으로 의미 있는 규정들이라 할 수 있다.³⁰²⁾

그러한 의미에서 기본법에 관하여는 다음과 같은 적극적인 평가도 할 수도 있는 것이다. 즉, ①일반적·추상적 규범이라는 법규개념은 처분적 법률 등과 같은 형식에 의해서도 정합성을 상실하고 있으며, 법규개념에 상응하지 않는다는 비판을 기본법에만 강조하는 것은 부적절한 것이 아닌가라는 점, ②법규범의 난해화·복잡화의 경향이 진행되는 가운데 정책의 카타로그로서의 기본법은 입법의 평이화를 도모하는 것이므로 오히려 바람직한 것이 아닌가라는 점, ③행정관료주도의 행정국가에서 기본법이라는 형식으로 국회가 정책판단을 하는 것은 바람직한 것이 될 수 있으며, 그러한 의미에서 기본법이 의원입법으로 제정되는 경우에는 특히 행정에 대한 민주적인 통제의 수단으로서 그 유효성을 기대할 수 있다는 점이다.³⁰³⁾

현대국가에서 법률이라는 형식이 이미 공공정책·사회정책의 실현을 위한 수단으로서 사용되고 있는 것은 부정할 수 없다. 기본법에 대한 비판은 사실 기본법에 고유한 비판이라기 보다는 이러한 정책입법에 대한 비판이 상징적으로 나타난다고 볼 수도 있다. 따라서 기본법이 정책입법으로서 평가를 얻도록 하려면 적어도 명확하게 사문화된 기본법이나 내용이 중복하는 기본법은 폐지하는 등 기본법 활성화를 위한 조치를 취하여야 할 것이다. 향후에도 정부제출의 기본법은 “계획법”으로서의 성격을 명확히 할 것으로 생각되며, 다른 한편 의원제출에 의한 기본법도 의원입법의 비약적 증가 가운데 감소하지 않을

302) Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zürich 1999, S.154.

303) 특히, 일본에서는 이 점을 강조한다. 立法學研究會, *What's 立法學(제4회)*, 時の法令 제1652호, 56면 이하.

것으로 판단된다. 여하튼 정책결정과정에서 민의의 반영과 정책 실시에 대한 민주적인 평가의 도입 등 헌법, 행정법학상의 과제는 남아있으나, 여기서는 기본법의 입법모델을 살펴보기 위한 전제로서 우선 현행 법제상 기본법의 위치와 성격을 명확히 하기 위하여 기본법의 법체계상의 위치를 검토하여 보기로 한다. 기본법에 관하여는 그 분야에 있어서 다른 관련법률(여기서는 편의상 개별법이라고 부르기로 한다)³⁰⁴과의 관계에서 자주 그 우월성이 있고 개별법과의 사이에서 일종의 계층적인 구조를 형성하게 된다고 일컬어지고 있다. 그러나 다른 한편 기본법도 형식적으로는 하나의 법률에 불과하므로 그 우월성이나 계층성이라고 하는 경우 그것이 어떠한 의미를 가지는 것인지에 관하여는 신중하게 음미할 필요가 있다.

제 2 절 기본법의 법체계상의 위치

I. 헌법과 기본법의 관계

앞서 살펴본 것처럼 기본법의 의미를 적극적으로 평가하는 입장에서는 기본법이 헌법과의 관계에서 헌법을 보완함과 아울러 헌법과 개별법간을 연계하는 매개법으로서 위치할 수 있다는 설명을 하고 있다. 그리고 헌법-법률-명령이라는 단계적인 법체계가 헌법-기본법-개별법-명령이라는 체계·구조로 변용하고 있다고 한다. 확실히 일부 기본법에는 헌법이 정하는 기본적 인권 등과 관련되는 규정이 존재하기도 하며, 또한 기본법에서 규정하는 이념·원칙 등이 통상의 법률규정에 비하여 고차원적·원리적·일반적·종합적인 것으로 되어 있는 것이 적지 않다.

304) 기본법하에 있는 관련법률에 관해서는 개별법, 실시법 등으로 부르고 있으나, 실시법이라는 경우에 기본법이 정하는 기본적 시책을 적절적으로 구체화하는 법률만을 지칭하는 것으로 한정되는 느낌이 있어서 널리 그 분야에 관련되는 법률을 지칭하는 것으로서 개별법이라고 부르기로 한다.

그리고 그 가운데에는 “교육기본법”과 같이 헌법이 정하는 이념, 원리원칙 등을 보완·구체화하는 것으로서 제정되어 헌법의 보완법으로서 위치되는 것도 있다.³⁰⁵⁾ 또한 “여성발전기본법”과 같이 목적규정에서 명시적으로 헌법과의 관계를 규정하는 사례도 있다.³⁰⁶⁾ 그러나 이러한 점은 이념형의 성격이 강한 기본법에 관해서는 어느 정도 말할 수 있을지라도 그 이외의 기본법에서는 특정산업이나 행정에 관한 정책적인 목표를 제시하고 그에 관한 시책의 기본적 방향에 관하여 망라적으로 규정하는데 그치고 있으므로 그 규정내용 등으로부터 헌법의 보완법, 헌법과 개별법을 연계하는 매개법이 된다고 말하기 어렵다. 기본법이라 하더라도 헌법과 직접 관련을 가지는 것은 오히려 다수가 아닌 것이 현실이라 할 수 있으며, 기본법 가운데에는 헌법과 직접 관련되지 않을 뿐 아니라 거꾸로 관련되는 사항에 관하여 규정하고 있더라도 반드시 헌법규정의 보완이나 구체화와 연계되고 있지 않거나, 원래 법률로서 충분한 의미를 가지지 않고 그 존재자체에 의문이 제시되고 있거나, 행정부에게 정책결정권이나 폭 넓은 재량권을 인정하여 법치주의와 의회민주주의의 형해화를 초래한다는 비판을 받고 있는 것 등도 나타난다.³⁰⁷⁾

305) 교육기본법의 제정(1997.12.13 법률 제5437호)에 즈음한 제안이유서에서는 “..... 교육기본법은 자유민주주의 교육체제를 지향하는 헌법정신을 구현하여 학교교육과 사회교육을 포괄하는 교육에 관한 기본적인 사항을 규정하여 모든 교육관계법의 기본법으로 제정하고자 하는 것”이라고 언급하고 있다.

306) 여성발전기본법 제1조에서는 “이 법은 헌법의 남녀평등이념을 구현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다.

307) 이 점과 관련하여 일본에서도 비판적인 견해가 다수 존재한다. 즉, “헌법을 정점으로 하는 제정법의 체계를 공연히 변경하려는 입법의 일반적 기술이 존재한다. 개개의 헌법위반의 법률을 제정함으로써 헌법체계를 개악하기 보다는 좀더 효과적인 헌법체계의 개악방법이 존재하며, 그것이 기본법이라는 입법이다. 기본법이라는 형식의 입법은 헌법체계의 입법적 개악을 정당화하고 합리화하기 위한 입법기술이다(長谷川正安, 憲法體系と基本法, 法律時報 1973.6., 10면)”라는 견해와 “기본법 중에는 헌법의 정신을 다른 관련 제법령에 가교·매개하는 것과 거꾸로 헌법이념과

결국 기본법이 헌법과의 관계에서 어떻게 위치되고 평가되는가는 개별 기본법이 각각의 분야에서 헌법을 보완하는 어떠한 규정을 두고 있는가 또한 그것이 헌법과의 관계에서 현실로 어떠한 역할을 거두고 있는가에 관하여 개별구체적·객관적으로 평가하는 것이 필요하며, 기본법이라는 것만으로 헌법과의 관계에서 일정한 위치나 의미를 부여할 것은 아니다. 즉, 기본법이기에 때문에 “헌법보완법적인 것”이라거나, “준헌법적인 것”이라고 위치하는 논의는 타당성이 결여된 것이라 하지 않을 수 없고 적어도 기본법 중에는 헌법과 관련하는 것과 그렇지 않은 것이 있으며 현실로는 후자가 압도적으로 많다는 점이 인식되어야 할 것이다.

헌법에서 어떠한 사항을 어느 정도 규정할 것인가라는 점은 매우 중요한 문제이나, 헌법의 규정이 간결하면 할수록 헌법부속법³⁰⁸⁾이 중요한 의미를 가지게 된다. 또한 헌법에서 모든 사항을 규정하는 데에는 한계가 있는 이상 헌법에서는 기본적인 규정만을 두고, 후에 법률로서 구체화하는 것이 예정되어 있는 사항이 많은 것은 부정할 수 없으며 그 점에서 헌법의 구체화·운용에 있어서 헌법부속법이 지니는 의미가 큰 것은 확실하다.³⁰⁹⁾ 그러나 헌법으로 정하여야 할 사항이나 범위에 관하여 어떠한 기준이 있는 것은 아니므로 국가의 기본적인 사항이나 헌법의 기본원리에 관련하는 중요한 사항에 관하여 헌법으로 정하지 않고 기본법에 맡기는 경우에는 국민주권과 입헌주의 등의 점에서 문제가 있다. 헌법으

직접 관련을 가지지 않고 오히려 실질적으로는 그것에 역행하는 규범내용을 가지는 것이 있으나, 실태로서는 후자의 부류에 속하는 것이 압도적으로 많다(成島 隆, **憲法解釋と立法裁量・立法政策**, 公法研究 제66호, 2004, 125면)”라는 견해가 있다. 헌법과의 관계에서 기본법이 그와 같이 평가되는 것이 상세하지 않고 또한 의문도 없지 않으나 적어도 일본이나 우리의 경우 현행 기본법의 다수가 헌법과의 관계에서 적극적인 의미를 가지지 않는다는 점은 확실하다.

308) 헌법부속법이란 통상의 의회제정법에 속하는 국정상의 규범으로서 실질적 의미의 헌법에 속하는 규범을 포함하거나 그것을 포함하고 있는 의회제정법을 말한다.

309) 헌법부속법은 헌법질서를 형성하는데 그 역할이 매우 크고 특히, 헌법조항이 전혀 변경되지 않은 시점에서는 헌법부속법의 제정·개폐에 의하여 헌법질서가 변화하는 상황도 발생하고 있으며, 이 점은 일본의 최근 헌법동향에서 엿볼 수 있다. 자세한 것은 大石 眞, **憲法講義 I**, 有斐閣 2005, 9면 이하 참조.

로 그대로 규정해 두어야 할 것으로 생각되는 사항을 기본법에 맡기는 것과 헌법에서는 매우 구체적으로 정하는 것이 어려운 경우에 기본법을 제정하여 보완하는 것은 문제가 다르다고 생각된다.³¹⁰⁾

현행 헌법에서는 프랑스의 조직법률³¹¹⁾나 스페인의 조직법률³¹²⁾ 등과

310) 참고로 일본에서는 기본법과 헌법의 관계에 있어서 근래 헌법을 둘러싼 국제적·사회적·정치적 상황의 변화와 그에 대한 대응의 한계, 헌법의 규범이나 그 해석과 현실과의 괴리가 지적되는 가운데 그것을 보완하는 것으로서 기본법을 제정하려는 움직임이 나타나고 있다. 예컨대, 헌법 제9조를 둘러싼 안전보장기본법, 긴급사태기본법, 평화기본법 등의 제정에 관한 논의나 동향이 그 하나의 사례이며, 그 의도나 지향하는 방향은 각각의 입장에 따라 다르나, 이들 움직임은 헌법개정이 현실적인 과제가 될 수 없는 상황이 지속되는 가운데 헌법규범의 결함이 있는 부분을 보완하거나 또는 헌법과 현실과의 괴리를 해소하고 나아가 경우에 따라서는 헌법의 해석을 실질적으로 변경하는 등을 염두에 두고 기본법을 활용하려는 것이라 할 수 있다. 즉, 헌법에 구체적인 규정을 두는 것을 피하고 헌법조항에서는 추상적 내지 기본적인 규정을 두는데 그치고 별도로 기본법을 제정하여 그것을 규정하거나 또는 기본법에서 구체적인 내용을 규정하는 방법도 논의되고 있다.

311) 프랑스의 조직법률(*loi organique*)이란 헌법에 의하여 특징지어진 법률로서, 공권력에 관한 규칙을 규정하는 조직법적 성격을 띤 법률을 말한다. 이 법률은 헌법과 통상 법률의 중간에 위치하는 것으로서, 만일 헌법에 규정하고 있으면 개정이 엄격하므로 헌법보다는 개정을 용이하게 하기 위하여 본래는 헌법에 규정되어야 할 사안을 통상의 법률보다는 제정, 개정을 엄격한 것으로 위치하고자 하는 것이다. 조직법률의 대상으로서는 공권력의 조직을 상세히 정하는 것이 많다. 조직법률을 제정하는 경우에는 헌법으로 조직법률로 정하는 취지가 규정되어 있어야 한다. 예컨대, 헌법 제25조에서는 국회의원의 권한기간, 정수, 피선거권자격의 요건에 관하여 조직법률로서 정하도록 하고 있다. 이러한 경우에는 조직법률로 그 상세를 정한다. 기타 헌법 제63조에서는 헌법원에 관하여 “헌법원의 조직 및 운영에 관한 규칙, 헌법원에서 다루어지는 절차 및 특히 쟁송에 관하여 부탁하기 위하여 인정되는 기간에 관하여는 조직법률로 정한다”고 규정하고 있다. 헌법에 의해 조직법의 성격을 부여받은 법률안은 헌법 제46조에 규정된 특별한 절차에 따라 제정된다. 즉 조직법률안은 제출후 15일이 지난 후 먼저 제출된 의원의 심의와 의결에 붙여지며, 양원의 의견이 일치하지 않은 경우 그 법률안은 하원의 최종독회에서 그 의원의 절대다수에 의하여 채택되지만 상원에 관계되는 조직법은 양원에 의하여 동일한 조문으로 가결되어야 한다. 따라서 상원에 관계되는 조직법률은 상원에 의해 채택되어야 하며 하원은 결코 그 법률안에 대하여 우선권을 가질 수 없다. 아울러 헌법은 조직법률은 헌법원의 합헌성선언후에만 공포될 수 있도록 규정하고 있다(제46조5항). 자세한 것은 박영도, **법령입안기준개발에 관한 연구(I) -프랑스의 법령입안심사기준-**, 한국법제연구원 연구보고 2003, 8면 이하 참조.

312) 스페인의 조직법률(*leys organicas*)도 통상법률보다도 엄격한 절차에 의하도록 되어 있으며 헌법 제81조에서 기본적 권리 및 공적 자유의 구체화에 관한 법률, 자치현장 및 일반적 선거제도를 승인하는 법률등의 제정개폐에 관해서는 법률안전체에

같이 헌법에 의하여 일반의 법률과는 다른 특별한 위치를 부여하고 있는 법률의 형식은 없다. 따라서 헌법에서 특별한 위치나 절차가 규정되어 있지 않는 한 기본법을 외국의 조직법률과 동등하게 위치할 수는 없다.³¹³⁾

II. 기본법과 개별법의 관계

기본법은 당해분야에 있어서 지도법·지침법으로서 개별법을 유도하는 역할을 담당함과 아울러 개별법에 대한 우월성이 있는 것이 많다. 또한 실제로 기본법에는 그 목적을 달성하거나 그곳에 규정하는 시책 등을 실시하기 위하여 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 기본법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다라고 하여, 기본법에 정하는 시책을 실시하기 위하여 제정되는 법률, 나아가서는 기본법이 규정하는 분야·사항에 관련하는 법률의 내용은 기본법에 적합하도록 요청되고 있다. 그러나 기본법의 지도법·지침법으로서의 역할에 관해서는 어느 정도 수긍할 수 있다 하더라도 과연 개별법과의 관계에서 기본법이 우월적인 성격을 가지는 점에 대해서는 검토를 요한다.

1. 기본법의 우월적 성격을 긍정하는 견해

이 견해는 계획법으로서의 기본법의 다른 법률에 대한 우월성을 확보하는 데에는 그 기본법의 내용을 헌법규범을 구체화하는 것으로서

대한 최종표결에서 하원의 절대다수가 필요하다. 그 외에 이탈리아헌법(제138조)에서는 헌법적 법률(*leggi costituzionali*)이라는 것이 규정되어 있으나 이것은 헌법전 그 자체가 아니라도 헌법과 거의 동등한 위치·효력을 가지며 헌법이나 기타 헌법적 법률을 개폐할 수 있도록 하고 있다.

313) 일본에서는 기본법의 위치를 높이기 위하여 또는 그 규정내용에 비추어 기본법에서 그 제정·개폐에 관하여 국회의 특별다수에 의한 의결을 요하도록 하거나 국민투표에 회부하는 취지를 정하는 것의 가부에 관하여 논의되고 있으나, 현행 헌법하에서 법률로서 특정법률의 제정개폐에 관하여 특별다수에 의한 의결을 요건으로 하거나 결정형의 국민투표를 도입하는 것은 헌법 제56조제2항 또는 헌법 제41조, 제59조나 현행 헌법이 채용하는 민주제 등의 관계에서 곤란하다는 것이 통설이고 실무의 입장도 그러하다.

이해하는 구성적 해석을 함으로써 이것을 달성할 수 있다고 한다.³¹⁴⁾ 그리고 법형식을 도외시하고 실질적 내용에서 본다면 기본법은 상급의 계획법으로서 각종 정책과 법률의 체계화 및 일관성을 도모하려는 것이므로 그 기본법을 입법 내지 국가활동의 어떠한 모습으로 다른 법률보다 우선시켜야 할 필요성이 있다는 것이다.

즉, “기본법은 초법률(Supergesetz)로서 다른 법률에 우선하는 효력을 인정할 수 있다. 즉 기본법은 국가적 행동의 종합·조정이며, 국가의 일관된 행동에 대한 사인의 측으로부터의 예측가능성의 요청이므로 통상의 법률과 내용상의 모순이 발생하는 경우에는 기본법이 우선하는 것으로 추정할 수 있다”³¹⁵⁾, “집행법은 당해 기본법의 내용·정신에 적합할 것을 그 제정의 취지로 하고 있는 이상 집행법의 규정은 될 수 있는 한 기본법의 목적·취지에 부합하게 해석하는 것이 요청되어야 한다. 즉 이러한 경우에는 기본법우선의 견지에서 해석·적용함으로써 문제를 해결할 것이 요구된다. 따라서 이 경우에는 이른바 후법우선의 원칙은 적용할 수 없다”³¹⁶⁾고하여 기본법의 우선적 기능을 정책체계의 일관성을 통하여 확보하려 한다.

따라서 이 입장에 의하면 기본법을 실시하거나 목적달성을 위하여 제정되는 법률의 내용은 당연히 기본법의 목적·취지·내용에 적합할 것이 요청되며, 사후의 법률의 제정자인 국회에 대해 이러한 요청을 하고 있는 점에서 기본법의 우월성·지도적 성격이 나타난다고 한다. 아울러 실시법 내지 집행법은 당해기본법의 내용·정신에 적합할 것을 그 제정취지로 하는 이상 문제의 실시법 내지 집행법의 규정은 가능한 한 기본법의 취지·목적에 부합하게 해석할 것이 요청되어야 하며, 이 경우에 후법우선의 일반원칙뿐 아니라 특별법우선의 원칙도

314) 遠藤博也, 計劃行政法, 學陽書房 1976, 70면.

315) Rüdiger Breur, *Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm und Plangesetze*, DVBL, 1970, S.101.

316) 菊井康郎, 基本法の法制上の位置づけ, 法律時報 1973.6. 15면.

안이하게 적용할 수 없다고 한다.³¹⁷⁾ 아울러 기본법이 실시법 내지 집행법자체에 대해 이러한 우월적인 관계에 있는 이상 실시법률을 실시하기 위한 또는 그 위임에 의거하여 제정되는 명령·규칙, 지방자치단체의 조례·규칙이나 고시·훈령 등도 또한 실시법률에 반할 수 없을 뿐 아니라 기본법의 내용·취지·정신에도 반하여서는 안된다는 입장을 취한다.³¹⁸⁾

그런데 이와 같은 기본법의 우월성을 인정하는 입장과 관련하여 기본법을 정점으로 하여 각 관련법이 제정·구성되는 관계에 있어서 기본법은 일종의 “모법”으로서의 역할을 하고 있는가 또는 헌법의 하나로서 “준헌법적 성격”을 지니고 있는가라는 문제는 별개라고 본다. 즉, 관계법률도 또한 기본법과 같은 법률의 일종이며 직접으로 기본법을 제정의 근거로서 제정되는 것은 아니라는 것이다. 이들 법률은 결국 기본법과 마찬가지로 헌법에 의거하여 이른바 헌법을 모체로서 제정되는 것이므로 기본법은 관계법률의 모법이라 할 수 없다는 것이다. 또한 기본법을 헌법의 일종 또는 준헌법적 성격을 지닌다는 표현은 기본법이 지닌 우월적인 기능을 시사하는 의미에서는 적절한 것이라 할 수 있으나, 그러한 표현에는 기본법이 항상 다른 관계법률에 우월하다는 오해를 야기할 우려가 있다고 한다.³¹⁹⁾ 기본법은 통상의 법률의 일종이며, 국회가 사후에 제정하는 법률로서 의식적으로 기본법의

317) “교육기본법이라 하더라도 일반교육관계제법과 동위의 법형식을 취하고 있는 것이므로 일반교육관계제법에 우월하는 법적 효력을 가지는 것이라 할 수 없으나, 교육기본법의 성립경위 및 입법취지에 의하여 후에 제정된 일반교육관계제법이 명백히 교육기본법을 개폐 또는 그 적용을 배제하는 취지로 제정된 것이 아닌 한 동법이 열거하는 제조항을 실시하기 위하여 제정된 것이라 할 수 있으므로, 이 의미에서 교육기본법에 관하여는 후법은 전법을 깨트린다는 일반원칙을 직접 적용할 수는 없다고 할 것이다.” 東京高判 1974.5.8. 行集 제15권제5호, 373면.

318) 遠藤博也, 전게서, 72면.

319) 그러한 의미에서 “교육기본법이 실질적 내용을 가진 기본원칙을 선언하고 있는 것과 달리 오히려 넓은 의미에서의 조직법, 정책적인 조직법이며 그 내용도 대개는 경제정책적인 것이기 때문에 이를 바로 헌법규범으로 높이는 데에는 무리가 있다”라는 지적도 있다. 자세한 것은 遠藤博也, 전게서, 73면.

내용의 전부 또는 일부를 개정하거나 기본법에 규정한 것을 배제하는 어떤 특례규정을 둘 수도 있는 것이다. 그러한 의미에서 기본법은 헌법의 일종 또는 준헌법적 성격을 지닌다는 표현은 적절하지 않다고 한다.

2. 기본법의 우월적 성격을 부정하는 견해

이 견해는 기본법의 특색은 기본적 정책의 선택이며, 장래의 국가·관계자의 행동방향설정이므로 그러한 내용을 헌법규범으로 높이는 것만으로는 그 목적을 달성할 수 없다고 본다. 또한 입법 등의 국가활동의 정책체계로서의 일관성은 반드시 기본법의 존재를 인정하지 않더라도 특정 분야의 복수의 법률의 존재에 의해 자연스럽게 인정되는 경우도 있다는 것이다. 즉 정책의 흐름이나 구체적 상황을 전제로 하면서 시간의 흐름 가운데 복수의 법률을 비교하여 그 상호간의 차이의 합리성을 고려하는 것이 바람직하다고 생각될 수도 있다. 따라서 기존의 법체계에서 소기의 목적을 달성할 수 있음에도 불구하고, 또 다시 기본법을 제정하는 것은 헌법체계의 입법적 개악을 정당화하고, 합리화하기 위한 입법기술로서 파악하며, 따라서 그것은 형식의 남용이며 결코 바람직한 입법태도라고 할 수 없다고 한다.³²⁰⁾ 기본법은 형식과 내용의 모순이며, “형식적인 법질서와 실질적·가치적 정책체계가 충돌 내지 긴장관계”에 놓여있는 경우라고 표현한다.

기본법이라는 입법형식이 존재하고 있는 현실에 비추어 볼 때 기본법과 관계되는 다른 법률들을 제정하는데 있어서는 당연히 기본법의 입법목적이나 기본이념을 존중하여 기본법에 규정되어 있는 내용을 구체화하는데 충실하게 제정·개정되어야 하나, 그러나 만약 그러한 방침과 모순·저촉하는 법률이 제정된다면 이것은 정책론으로서는 일반적으로 타당하지 않으나, 법리적으로는 이른바 기본법은 헌법이 아

320) 長谷川正安, 憲法體系と基本法, 法律時報 1973.6., 10면.

나라 동격의 법률이므로 결국 이 경우에는 후법우선의 원리로서 해결할 수밖에 없다고 한다. 따라서 이 경우의 후법은 정책적인 당부와는 별도로 법적으로는 당연히 유효한 것으로서 적용된다는 입장이다.³²¹⁾

3. 기본법의 우월성을 한정적으로 긍정하는 견해

이 견해는 동일한 법분야에 속하는 기본과 개별법과의 관계에 관하여 법의 형식적 효력의 면에서 본다면 기본법과 개별법은 “법률”이라는 점에서는 동일한 형식이며, 법적인 의미에서 기본법이 우선적인 효력을 가지는 것은 아니라고 본다. 따라서 기본법과 개별법의 규정이 상호 모순하는 점이 있더라도 개별법의 규정이 법적으로 바로 무효가 되는 것은 아니나, 문제는 동일한 법형식의 적용 내지 효력을 조정하는 “후법우선의 원칙”, “특별법우선의 원칙” 등이 기본법과 개별법간에도 적용되는가에 있다고 본다. 즉, 이들 원칙은 개별법에서의 식적으로 기본법과 다른 규정을 둔 경우를 제외하고 원칙적으로 직접 적용되지 않으나, 가능한 한 개별법의 규정을 기본법이 규정하는 이념·원칙·방침 등과 조화적으로 해석되도록 하여야 할 것이라는 입장을 취한다.

이 견해는 “해석차원에서 개별법의 규정이 기본법과 조화적으로 해석·운용되어야 할 것이라는 점은 개별법의 규정이 가령 기본법과는 표면적으로는 상충되는 점이 있더라도 가능한 한 기본법의 취지에 적합하도록 해석되어야 할 것이다. 이것은 어디까지나 해석이 가능한 범

321) “헌법상 제한적으로 인정된 국법형식의 하나인 법률에 관해 일반 법률과 구별되는 기본법이라는 새로운 법형식의 범주를 창설하는 결과를 입법권자의 의사나 규율 내용의 특수성만을 가지고 인정할 수 있을지는 극히 의문이다. 또 어떤 법률에 기본법이란 명칭을 부여할 것인지에 관하여 확립된 기준이 없고, 또 입법의 실제상으로도 그때 그때 기본시책이나 계획, 프로그램, 대강, 기본조직 등을 규정하는 법률에 기본법이란 명칭을 붙여 왔을 뿐 이렇다 할 통일적인 기준이나 근거가 존재하지 않는 이상, 이 기본법이란 법률유형에 일반적으로 특수한 법적 효력을 부여하는 것은 사실상 곤란하다”, 홍준형, **행정규제기본법의 내용과 문제점(상)**, 고시연구 1997.9, 66면.

위내에서 부정합을 해소하려는 것으로서 여기에서는 후법우선의 원칙, 특별법우선의 원칙이 적용되는지를 논의할 필요나 여지는 없다. 또한 이 점은 기본법의 경우에 한하지 않고 동일법률내 또는 다른 법률사이에 있어서 이념·원리·원칙 등에 관하여 규정하는 기본적인 규정과 개별규정과의 상충을 해소하는 경우에 자주 사용되는 수법으로서 반드시 기본법에 특유한 것은 아니다”고 한다.³²²⁾

이 견해에 의하면 법규정의 해석으로는 조정할 수 없는 모순이 있는 경우에는 어떻게 대응할 것인가라는 점에 관하여는, 그 경우에도 후법우선·특별법우선의 원칙을 바로 적용할 것이 아니라 후법·특별법에 해당하는 개별법 규정의 적용을 자제하고, 신속하게 당해규정의 개정을 행하는 등 모순을 해소하는 조치가 취해져야 할 것이라고 한다. 즉, 이 견해는 모순된 규정을 낳은 입법부에서 그 모순이 입법적으로 해결되기까지 개별법의 규정의 적용이 되지 않는데 그치며, 기본법과 모순하는 개별법의 규정이 그 때문에 효력을 상실하는 것까지를 의미하는 것은 아니다. 물론 만약 개별법이 후법 또는 특별법으로서 명문으로 기본법의 적용을 배제하거나 그와 다른 내용을 정하는 것이 명백한 경우에는 이미 기본법은 우월성을 가지지 않고 개별법의 규정이 우선적으로 적용된다고 본다. 한편 기본법이 개별법에 대하여 후법에 해당하는 경우에는 후법우선의 원칙과 특별법우선의 원칙과의 조정문제도 제기될 수 있으나, 이 경우에는 특별법우선의 원칙으로 처리되는 것이 아니라 후법인 기본법의 규정에 의하여 전법인 개별법의 규정이 적용되지 않게 된다는 것이다.

결국 이 견해는 기본법의 개별법에 대한 우월성이라 하더라도 어디까지나 이를 한정적인 것으로 이해되어야 할 것이라고 본다. 그리고 “우월성”이라는 표현이 타당한 것인지는 별도로 하더라도, 기본법과 저촉내지 모순되는 후법·특별법인 개별법의 적용이 자제되고 있다는

322) 川崎政司, **基本法再考(3)**, 自治研究 제82권1호(2006), 69면 이하.

점은 단순한 사실상의 것이 아니라 법적인 측면도 가진다고 하더라도 이를 반드시 부당하다고는 할 수 없다고 본다. 또한 실제로 입법이나 행정의 장에서는 기본법이 존재하고 있는 가운데 개별법의 제정·개폐나 구체적 시책의 입안·실시에 즈음하여 기본법에 대한 적합성이 항상 문제가 되고 있으며, 그와 다른 대응을 하려는 때에는 설명책임 내지 정치적 책임이 문제가 되는 등 정치적으로는 그 나름의 의미를 가지는 것도 아울러 지적하고 있다.³²³⁾

또한 기본법의 개별법에 대한 “우월성”이라는 표현에 대하여 “계층성”라는 관점에서 기본법은 형식적으로는 개별법과 동등하게 위치되나, 실질적으로는 개별법 보다 상위에 위치한다는 입장을 취하는 견해도 있다. 이것은 법규범의 체계성을 고려하는 경우에 법형식이 동일하면 그 위치도 동등하여야 함에도 불구하고 그 내용적인 가치서열 등으로 실질적으로는 법률상호간 또는 법률규정사이에 일종의 상하관계를 발생하게 하는 것이며, 특히 법제도가 복잡화함에 수반하여 그 체계성이나 정합성을 확보하기 위해서는 같은 법형식에 의한 규정중에서도 실질적 내지 논리적으로 계층성을 인정하는 것이 불가피한 상황이 되고 있다는 점에 착안한다.³²⁴⁾ 그러나 “실질적 내지 논리적인 계층성”에 관하여는 그것을 관념적인 것 내지 해석상의 것으로 그치게 할 것인지 아니면 그로부터 어떠한 우월성을 도출할 것인지가 문

323) 이와 유사한 견해로서 “토지기본법과 다른 법률과의 관계에 관하여는 형식적으로는 토지기본법도 일반법률과 마찬가지로 헌법의 하위에 위치함과 아울러 효력도 다른 법률과 동등하며, 형식적으로 상위에서 이들을 규제하는 효력을 가지는 것은 아니다. 그러나 기본법은 각종 토지에 관한 시책을 방향지우는 것이며 개별 법률의 방향을 실질적으로 규제하는 것이다. 또한 다른 법률이 규정하는 사항이 기본법이 정하는 방침에 합치하지 않는 경우에는 이들 법률의 효력의 유무가 직접 문제가 되는 것은 아니지만, 가능한 한 조속히 그 방침에 합치하도록 개별법을 개정하는 의무가 국가에 발생하는 것이다”라는 입장도 있다. 江口洋一郎, 土地基本法の概要, JURIST 제952호(1990.3.15), 35면 참조.

324) “기본법이란 그 대상으로하는 정책분야의 시책을 방향지우는 것으로서 실질적으로는 그 대상분야에 관하여 다른 법률에 우월하는 성격을 지니고 있다”, 內閣府 男女共同參劃局 監수, 男女共同參劃社會基本法, 有斐閣 2001, 10면.

제가 되나, 여하튼 그 실질에 비추어 보는 한 기본법이 상위에 있다고 하더라도 그와 모순하는 개별법을 무효로 하는 우위를 인정하는 것은 곤란하다.³²⁵⁾

4. 검 토

기본법에 관하여 우월성 또는 계층성이라는 표현을 사용하는 것은 기본법 또는 기본법의 규정이 그 분야나 사항에 관한 기본적인 이념·원칙·방침에 관하여 정하고 있는가라는 그 내용면에서 실질적·논리적으로 발생할 수 있는 것으로서 기본법이라고 하여 실질적으로 우위에 있다는 것은 아니다. 그리고 현행기본법 중에는 실제로 그러한 위치를 부여하는 것이 곤란한 기본법이 적지 않게 존재한다.³²⁶⁾ 기본법으로 제정하는데 일정한 기준이 있지 않은 이상 그것에 의하여 바로 어떠한 효과가 인정되는 것이 아니라, 우월성이나 계층성이 인정되기 위해서는 그 기본법이 실질적 의미의 “기본법”으로서 그에 상응하는 내용을 구비할 것이 전제가 되어야 한다.

또한 그 경우의 우월성이나 계층성이라는 것은 어디까지나 해석이나 적용에 관한 조정이라는 조작의 결과 실질적으로 인정되는 것으로서

325) 일본의 판례에서도 교육기본법의 규정은 “형식적으로는 통상의 법률규정으로서 이와 모순하는 다른 법률규정을 무효로 하는 효력을 가지는 것은 아닐지라도 일반적으로 교육관계법령의 해석 및 운용에 관하여는 법률자체에 별도의 규정이 없는 한 가능한 한 교기법의 규정 및 법의 취지, 목적에 연유하도록 고려가 할애되어야 할 것이다”라는 판단을 제시하고 있다(最大判 1976.5.21 판결). 자세한 내용은 平原春好, 旭川學テ事件上告審判決, 昭和51年度 主要判例解説(ジュリスト 임시증간 1977. 6.25), 23면 이하 참조.

326) 제명에서 기본법이라는 명칭을 사용하더라도 기본법을 중심으로 하는 일련의 법군으로서 기본법을 구체화하는 실시법 내지 집행법이 구비되어 있지도 않으며, 기본법에 규정된 내용도 지도적·강령적·현장적인 것이 아니라, 일반 법률과 다름없이 어떤 사항에 관한 구체적인 내용을 담고 있는 유형도 있다. 이 유형에 속하는 것은 정책입법으로서의 성격이라기보다는 일정한 행정상의 대책의 기본을 정하는 것으로서 주로 사회질서유지나 복지향상에 대처하기 위한 대책입법으로서의 성격을 지니고 있다. 이 유형에 속하는 기본법으로는 민방위기본법이 대표적이다.

그러한 작업과 무관하게 발생하는 것이 아니라, 그러한 조작이 가능한 범위내에서만 인정되는 것도 인식할 필요가 있다. 아울러 기본법이 지도성·우월성을 가진다 하더라도 그 적용이 개별법에 의하여 명시적으로 배제되거나 개별법의 제정이나 개정에 수반하여 기본법의 규정이 그에 부합하기 위하여 개정되는 사례가 발생하는 것도 부정할 수 없다.

한편 기본법에 관해서는 그 분야의 “헌법” 내지 “모법”이라는 점이 자주 강조되고 있으나, 이들 표현은 그 기본법의 중요성을 정치적으로 강조하는 것으로서 비유적으로 사용되는 것이라 볼 수 있다. 그러나 기본법은 법적으로 하나의 법률에 불과하며, 또한 실사 “헌법” 내지 “모법”이라는 정치적인 용어를 사용할 수 있는가는 형식이 아니라 그 내용에 관한 것이라는 점을 유의하여야 한다. 아울러 기본법에는 개별법을 지도·유도하는 규정이 있으며, 그 표현이 어떠한 우월성·계층성을 도출하는 하나의 근거가 될 수 있을지는 모르나 그 이상의 의미를 가지는 것이 아니며 나아가 그 규정이 법적인 의미나 효과를 가진다고는 할 수 없다.³²⁷⁾ 또한 법률중에는 보다 단적으로 그 우월성에 관하여 정하고 있다고 이해되는 규정을 두고 있으며³²⁸⁾, 다

327) 기본법은 국회제정법 즉 법률의 하나에 불과하며 다른 법률과의 사이에 효력의 점에서 우열관계는 발생하지 않는다. 따라서 기본법의 이념과 모순하는 전법이 있더라도 또는 기본법의 이념에 모순하는 후법이 제정되더라도 그 법률의 효력은 바로 부정되지는 않는다. 기본법은 국회등에 대하여 구체적인 입법조치등을 강구하도록 유도하나 입법조치(법률의 제정이나 개폐)를 강구할 것인지는 국회의 판단의 문제이다. 그 의미에서 어떤 시책을 실시하려는 국가판단이 있다면 처음부터 기본법이 존재하지 않더라도 국가가 구체적인 입법조치 등을 강구한다면 시책은 용이하게 실현될 수 있다. 그러나 기본법이 있다면 구체적 입법조치등을 강구하지 않는다는 점의 위법을 법적으로 추궁하는 것은 곤란하더라도 정치적으로는 문제가 될 수 있으므로 기본법이 전혀 의미가 없는 것은 아니다. 다만, 어디까지나 정치적인 책임의 문제에 그치는데 불과하다. 기본법이 여하히 실효적인가는 기본법이 여하히 구체적인 조치를 유도할 수 있는가, 환언하면 그 제시하는 시책이 여하히 명확하고 구체적인가이며 그것을 실현하기 위한 시스템이 여하히 정비되어 있는가에 달려있다. 松田聰子, 基本法としての男女共同参画社会基本法, 桃山法学 창간호(2003.3), 29-30면.

328) 예컨대, 민방위기본법 제4조에서는 “이 법은 민방위에 관한 다른 법률에 우선하

른 기본적인 법률에 우선하는 취지를 정하고 있는 것도 있으나,³²⁹⁾ 결국 법률에서 여하히 우월성에 관하여 규정하더라도 그것은 법적인 효력의 면에서 우월하도록 효과를 발생시키는 것이 아니며, 설사 그 이상의 의미를 인정하더라도 입법 또는 해석이나 적용상의 조정을 행하는 때의 지침이 되는데 그치는 것이라 할 수 있다.

그런데 기본법이 제정되는 때에는 헌법의 제정과 같은 시기에 제정되는 경우를 제외하고 이미 그 분야·사항에 관련되는 법률이 존재하는 경우가 많으므로 기본법의 제정에 수반하여 기본법의 규정과 그들과의 조정을 행할 필요가 있다면 관계법률의 개정을 동시에 행하는 것이 통례이며, 기본법이 존재하는 분야에서 개별법의 제정·개정을 행하는 경우에는 기본법의 규정을 감안하여 그에 적합하도록 배려할 것이 요구되므로 실제로 기본법과 개별법의 규정사이에 모순이 발생하는 것은 별로 없다. 나아가 원래 기본법의 규정내용이 추상성이 높기 때문에 개별법의 규정이 그와 모순하는 것은 거의 없는 실정이며, 따라서 기본법이 제정되더라도 기존의 개별법에는 거의 영향을 미치지 않아 개별법의 개정이 전혀 행해지지 않는 사례나 개별법의 제정·개정시에 기본법이 거의 반영되지 않는 사례도 있다.³³⁰⁾

여 적용된다. 다만, 군사상 필요에 의하여 제정된 법률은 이 법에 우선하여 적용된다”라고 규정하고 있으며, 인적자원개발기본법 제3조에서도 “이 법은 인적자원개발에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다”라고 규정하고 있는 사례이다.

329) 기본법의 유도적 역할을 발휘할 수 있도록 이들 기본법을 실시 또는 시행하기 위하여 또한 목적달성을 위하여 필요한 법률의 제정·개폐를 행할 것을 의무화하거나 예정하고 있음을 나타낸 입법사례가 있다. 나아가 그 집행법률은 모법인 기본법에 위배되지 않을 것을 요구하고 있는 유형이 있다(관광기본법·농업기본법·중소기업기본법·환경정책기본법 등). 이러한 규정방식은 동법의 기본법이 각각의 분야에서 기본법으로서의 지위를 차지하고 있음을 전제로 하면서 이를 실시하기 위한 법률에 대해 일종의 우월적, 유도적, 지침적 역할을 하는 성격을 나타내고 있다고 할 수 있다.

330) 기본법의 제정과 한꺼번에 개별법의 제정·개폐가 행해지는 사례가 오히려 적은 것이 현상이다. 기본법이 제정되더라도 직접 기존의 법률에 관하여 개정 등을 행할 필요가 없다는 것은 그만큼 기본법의 내용이 추상적인 것에 그치고 있다는 점을 반증하는 것이기도 하다.

그외에 이미 지적한 바대로 기본법의 증가에 수반하여 기본법 상호간에 계층성이 발생하는 경우도 있을 수 있으며, 이 경우에 상위에 있는 기본법이 어떠한 우월성을 가지게 되는 가라는 문제 등 상위에 있는 기본법과 하위에 있는 기본법과의 관계가 매우 복잡하게 된다. 또한 상위기본법과 하위기본법사이에 일반법과 특별법의 관계가 발생하여 특별법인 하위기본법이 그 규정하는 사항에 관하여 우선적으로 적용되는 경우도 있을 수 있다.

또한 기본법과 하위규범인 명령의 관계에 관하여 기본법의 위चना 내용에서 보면 기본법의 규정을 명령 등에 위임하거나 그것을 집행하기 위하여 명령 등을 제정할 필요성은 실제적인 규정을 둔 기본법 외에 그다지 필요가 없을 것이며, 명령 등을 규정하고 있는 기본법도 기본법에서 규정하는 기관의 조직·운영규정을 그에 위임하는 정도에 그치고 있다.³³¹⁾ 어쨌든 기본법의 규정은 그 분야에 있어서 개별법뿐 아니라 그 개별법하의 하위법령도 기본법에 적합할 것이 요구된다. 다만, 실제로는 개별법에서 위임하는 사항을 규정한 시행령 등이 기본법의 규정에 반하기 때문에 위법·무효가 되는 것은 거의 상정할 수 없다고 생각된다. 나아가 행정기관에 의한 고시·훈령·예규 등과 행정규칙 그 자체도 개별법뿐만 아니라 기본법에 적합할 것이 요청될 수 있지만 그 관계에서 현실적으로 문제가 제기된 사례는 없는 실정이다.³³²⁾

331) 기본법의 규정은 개별법등에 의하여 구체화될 것이 예정되어 있는 등 그 위치·성격으로부터 기본법이 그 설치 등에 관하여 규정하는 기관의 조직·운영의 규정을 위임하는 경우를 제외하고 명령에 위임하는 것은 상정될 수 없다. 그러한 가운데 근로자복지기본법제3조제2항에서는 근로자복지정책의 기본원칙으로서 “이 법의 규정에 의한 근로자의 복지향상을 지원함에 있어서는 중소기업에 근무하는 근로자, 저소득 근로자 및 장기근속 근로자가 우대될 수 있도록 하여야 한다”라고 규정하고 동조제3항에서는 “제2항의 규정에 의한 중소기업의 범위, 저소득 근로자 및 장기근속 근로자의 범위는 근로자복지사업의 특성을 감안하여 노동부령으로 정한다”라고 하여 이례적으로 하위법령에 위임하고 있다.

332) 일본에서는 교육기본법과의 관계에서 하위법령인 학습지도요강, 근무평정규칙, 근무평정실시요령 등이 교육기본법의 규정에 반하지 않는가가 문제되어 재판에서 다투어진 사례는 있다.

그 외에도 기본법과 지방자치단체의 조례나 규칙의 관계도 문제가 될 수 있으나, 기본법의 이념·원칙 등의 규정이나 지방자치단체를 수범자로 하는 규정은 지방자치단체에도 적용되므로 조례·규칙 등이 그에 적합할 것이 요구되나, 그 이외의 규정은 지방자치단체에 직접 영향을 미치는 것이 아니라 할 것이다. 기본법 가운데에는 지방자치단체의 책무규정외에 지방자치단체의 시책추진에 있어서 국가의 시책에 준한 시책이나 그 사회적·자연적 조건에 상응한 필요한 시책을 실시할 것을 요구하는 규정을 두는 것도 있으나³³³⁾, 기본적으로 강구할 시책의 내용은 지방자치단체의 판단에 맡겨지고 있다고 이해할 수 있으며 그 규정의 유무에 의하여 조례·규칙 등의 내용이 좌우되는 것은 거의 없다고 할 수 있다.³³⁴⁾

제 3 절 기본법의 입법모델

I. 의 의

기본법에 의하여 일정한 분야의 제도·정책의 기본적 방향을 정하고 관계되는 제도·정책을 정비하고 그 종합화·체계화를 도모하는 것은 사회가 점차 복잡화하고 국가의 역할이 비약적으로 확대되고 있

333) 그 사례로서 고용정책기본법 제4조제3항에서 “지방자치단체는 제1항의 규정에 의하여 수립된 국가의 시책에 따라 지역 노동시장의 특성을 고려하여 근로자의 고용촉진·고용안정 등에 관한 시책을 강구하도록 노력하여야 한다”라는 규정이 있으며, 에너지기본법제4조제2항에서도 “지방자치단체는 이 법의 목적, 국가의 에너지정책 및 시책과 지역적 특성을 고려한 지역에너지시책을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 지역에너지시책의 수립·시행에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다”라는 규정이 있으나, 국가의 시책에 준한 시책등을 강구하여야 할 취지를 정한 책무규정과 차이가 없다고 할 수 있다.

334) 국가보훈기본법 제5조제3항에서는 “국가와 지방자치단체는 국민 또는 주민의 복지와 관련된 정책을 수립·시행하거나 법령 등을 제정 또는 개정하는 때에는 국가보훈대상자를 우선 배려하는 등 적극적 조치를 취하여야 한다”라고 규정하여 지방자치단체의 법령 등의 제·개정시에도 기본법의 취지를 반영할 것을 규정하고 있다.

는 오늘날에서는 입법상 일정한 의미를 가질 수 있다. 특히, 법령의 비약적인 증대, 무계획적인 입법, 법제도의 고도화·복잡화 등에 수반하여 법률간의 모순·충돌도 발생하기 쉬운 입법경향에서 볼 때 기본법이 제시하는 이념·지침·조감도에 의하여 정책의 기본적 방향과 전체상을 명확히 하면서 그 체계를 도모하는 것은 제도·정책의 통일성·체계성의 확보나 국민에의 이해성이라는 점에서 평가될 수 있다. 아울러 기본법에 의하여 제도·정책의 종합화를 도모하는 것은 개별 부처별로 산재되어 시행되고 있는 정책의 종합적·기동적인 대응을 가능하게 하는 종합·조정역할도 기대할 수 있다.

그러나 최근 기본법수의 증가에 수반하여 기본법의 유형도 점차 다양화하고 그 위치나 비중이 더욱 상대화함과 아울러 지금까지의 유형에 포섭되지 않은 것도 나타나고 있으며, 이 점이 기본법에 관한 이해를 한층 곤란하게 하고 있다. 이것은 현행 법제상 기본법이 계획적·체계적으로 또한 어떤 통일적인 기준과 형식으로 정비되고 있는 것이 아니라는 점을 나타내는 것이다. 그러한 상황은 기본법의 존재와 위치 내지 법적 성격을 점차 애매하게 하고, 결국은 기본법의 타당성에 관한 의문을 제기하게 되는 결과를 가져온다. 기본법은 그 성격상 대상으로 하는 분야나 사항에 관한 기본이나 이념·원칙·방침 등에 관하여 정하고 그에 관련되는 제도·정책의 종합화·체계화를 도모하는 것이 요구되는 것이므로, 그러한 실질을 구비하지 않음에도 불구하고 그 형식이나 성격에서 기본법이라는 명칭을 제명에 붙이는 것은 또 다른 “형식의 남용”을 가져오며 법질서의 전체체계를 흐트릴 가능성이 존재하는 것이다.

따라서 내용적으로 기본법이라고 부르기에 적합한 것을 정하고 또한 실제로 그러한 것으로서 위치할 수 있도록 일정한 구성·형식을 갖출 필요가 있다. 현재 우리의 기본법은 일본의 기본법과 같이 일정한 형식상의 특징이 있거나, 정형화되어 있지 않다. 또한 개별 기본법의 규정이 어떻게 기능하고 있는지 그 의미나 효과에 관하여 충분한 검토와 분석없이

기존의 기본법의 사례를 답습하여 유사한 구조와 규정을 채용하고 있는 것도 많다. 이러한 상황에서 기본법을 보다 의미있는 것으로서 하기 위해서는 단일하게 유사 입법례를 모방하거나 그 구성·형식·내용을 정형화·고정화할 것이 아니라 각각의 분야와 사항에 상응하여 어떠한 구조나 규정이 필요한가를 충분히 파악하면서 검토를 할 것이 요구된다.

II. 기본법이라는 제명의 사용

현행 법률중에서 제명을 “○○기본법”라고 사용하는 예를 살펴보면 일정한 기준이 없이 사용하고 있어 혼란이 초래되고 있으므로 “○○기본법”이라는 제명을 사용하기 위한 기준을 마련할 필요가 있다. 한편 법제처에서도 제명에서 기본법이라는 명칭의 사용에 관한 일정한 기준을 마련하고 있다. 즉, “○○기본법”이라는 제명을 사용하고 있는 법률의 내용 및 개별법률과의 관계에 관한 유형을 다음과 같이 구분하고, 그 구분에 따라 제1유형에 속하는 법률군을 제명에 기본법으로 사용하도록 하고 있다.

유형	주요 내용	비고
제1유형	<ul style="list-style-type: none"> • 규율하고자 하는 제도의 기본이념 및 기본방향, 국민의 기본적인 권리의무, 동제도의 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무, 동제도의 목적을 달성하기 위한 관련 개별법률의 해석·적용의 기준 및 제정·개정시 기본법의 취지준중, 기본법에서 규정하고 있는 동제도를 시행함에 있어서 다른 개별법률에서 도입할 운영 등에 관한 기본적인 사항 등 동제도의 운영에 있어서 총괄적이고 포괄적인 사항을 정하고, 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 하고 있는 법률의 유형 	고용정책기본법, 관광기본법, 교육기본법, 국세기본법, 자금관리기본법, 건설산업기본법, 국가표준기본법, 전기통신기본법, 농업·농촌기본법, 문화산업진흥기본법, 보건의료기본법, 사회보장기본법, 여성발전기본법, 영상진흥기본법, 자격기본법, 전기통신기본법, 전자거래기본법, 정보화촉진기본법, 정부투자기관관리기본법, 중소기업기본법, 청소년기본법, 해양개발기본법, 행정규제기본법, 환경정책기본법 등

유형	주요 내용	비고
제2유형	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법률에서 “○○기본법”이라는 제명을 사용하면서 규율하고자 하는 제도의 기본이념·기본계획 등 기본적인 사항과 구체적이고 세부적인 제도의 운영을 자체 완결적으로 규정하고 있어 동 기본법을 구체화·세부화 하는 다른 개별법률이 없는 법률의 유형 	민방위기본법 재난및안전관리기본법 등

위 입법례에서 본 바와 같이 “○○기본법”이라는 제명을 사용하는 경우는 제1유형에 해당하는 경우가 다수이고, 이러한 유형에 해당하는 경우에 “○○기본법”이라는 제명을 사용하는 것이 적합한 사용례라 할 것이므로 앞으로 “○○기본법”이라는 제명을 사용하고자 하는 경우에는 위 입법례의 제1유형에 해당하는지의 여부를 판단하여 이러한 경우에 “○○기본법”이라는 제명을 사용하도록 하고 있다. 따라서 기본법의 성격과 기능을 일관되게 유지하려는 경우에는 순수한 조직법적인 통상의 법률로서의 의미가 있는 기본법은 그 제명에서 기본법이라는 명칭을 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

Ⅲ. 기본법의 입법체계 구성

입법 등 국가활동의 정책체계로서의 일관성은 반드시 기본법의 존재를 인정하지 않더라도 특정 분야의 법률의 존재에 의하여 자연스럽게 인정되는 경우도 있다. 즉, 정책의 흐름이나 구체적 상황을 전제로 하면서 시간의 흐름 가운데 기존의 법령을 검토하여 합리성을 고려하는 것이 바람직하다고 생각될 수도 있다. 따라서 기존의 법체계에서 소기의 목적을 달성할 수 있음에도 불구하고, 또다시 기본법을 제정하는 것은 형식의 남용이며 결코 바람직한 입법태도라고 할 수 없을 것이다. 그러나 일단 기본법이 제정된 이상 그 기본법과 관계되는 다른 법률들을 제정 또는 개정하는데 있어서는 당연히 기본법의 입법목

적이나 기본이념을 존중하지 않으면 안되며, 기본법에 규정되어 있는 내용을 구체화하는데 충실하게 제정·개정되어야 할 것이다.

입법내용의 판단에 있어서 일정한 정책이 그 적격성과 정당성의 검증을 거쳐서 어느 면에서도 타당하다는 판단이 내려지더라도 그것만으로는 불충분하며, 그 법이 차지해야 할 법체계에 있어서의 위치를 고려하면서 다른 법령과의 관계에서 모순이 발생하지 않도록 배려하지 않으면 안된다. 즉, 입법내용의 종합적 조정의 관점에서 보는 경우, 법령 또는 법령의 각 개별규정은 고립하여 존재하는 것이 아니라, 법령상호간 또는 개별법령규정이 상호 유기적으로 결부하면서 종합적인 법제도·법령체계를 구성하는 것이며 이들 규정 사이에는 조화의 관계 내지 균형의 관계가 존재하지 않으면 안된다. 이것을 입법에 있어서 체계성의 원리 내지 체계정당성의 원리(Prinzip der Systemgerechtigkeit oder Systemgemäßheit)라고 한다.³³⁵⁾

어떤 법령이 체계내에 있어서 규율소재가 완비되지 않거나 구조화가 적합하지 않은 경우에는 체계적인 구조로 보완하거나 대체하여 규율소재가 완비되도록 하여야 한다. 법령에 있어서 체계화는 법령의 효력을 상승시키며, 체계의 주변 내지 체계를 통하여 배열되지 않은 법령은 규범적이고 논리정연한 것이 될 수 없는 것이다.³³⁶⁾ 사항적으로 연관된 소재를 종합적으로 규율하거나 구별되는 사안을 여러 부분으로 규범화하지 않은 법령은 체계상으로 중대한 결함을 내포한 것이며, 체계원리에 역행하는 것이다.³³⁷⁾ 따라서 입법에 있어서는 그러한

335) 자세한 내용은 Franz-Josef Peine, **Systemgerichtigkeit. Die Selbstbindung des Gesetzgebers als Maßstab der Normkontrolle**, Baden-Baden 1985 참조.

336) Jerzy Wroblewski, **Einführung in die Gesetzgebungstheorie**, Wien 1984, S.32.

337) “독점규제및공정거래에관한법률은 불공정거래행위를 규제함으로써 소비자를 보호하고 건전한 유통 및 거래질서를 확립함을 목적으로 하고 있고, 이를 실효성있게 뒷받침하기 위하여 이를 위반한 사업자 등에 대한 다양한 벌칙을 규정하고 있다. 그런데 이 법률규정은 사업자 등에 대한 처벌을 공정거래위원회의 고발이 있어야만 가능하도록 규정함으로써 사용자 등에 대한 벌칙의 실효성을 저해하고, 결국 이 법률의 입법목적과 취지에 정면으로 위반하고 있다. 이는 규범상호간의 내용과 체

관계의 존재를 인식하여 체계를 혼란하지 않도록 하여야 한다.

앞으로 각종 기본법의 제정에 있어서도 기본법의 성격과 기능에 유의하여 그 법적 구성을 도모하는 한편 기본법에 규정된 개별 시책을 구체적으로 실현하는 개별법의 제정 또는 개정에서 기본법의 취지·목적과 부합하게 이를 체계화할 것이 요망된다. 그리하여 기본법체계에 속하는 법제군이 상호 저촉되거나 모순·중복되지 않도록 하여야만 기본법에 규정된 각종 정책내용이 조화롭고 원만하게 그리고 적정하게 운용·집행될 것이다.³³⁸⁾

【 기본 법 구 성 체 계 】

규 정 순 서	규 정 내 용	비 고
제1장 총칙	제1조(목적)	
	제2조(기본이념)	기본방향, 기본원칙
	제3조(정의)	

계상의 조화를 요구하는 헌법상의 체계정당성의 요청에 반하는 것이다. 체계정당성이라 함은 일정한 법률의 규범상호간에는 그 내용과 체계에 있어서 조화를 이루고 상호 모순이 없어, 결국 모든 규정의 내용과 체계가 상호 모순과 갈등 없이 그 본래의 입법목적의 실현에 합치되고 이바지하는 것을 말한다. 그런데 이 법률규정은 앞서 언급한 바와 같이 동법의 별칙규정의 실효성을 저해하고, 나아가 동법의 입법 취지와 목적 실현에 위배되는 것으로서 규범상호간의 모순과 갈등을 야기시키고 있으므로 결국 헌법상의 체계정당성의 요청에도 위배되는 위헌적 규정이라 할 것이다”, 헌재결 1995.7.21. 94헌마136.

338) “두 법률조항의 적용상의 상호관계에 있어서 ……불합리한 일면이 있다고 하더라도, 그것은 우리의 선거법체계가 단일한 선거법으로 되어 있지 아니하고 각종 선거법으로 분산되어 있으며 또 각종 공직선거에 관한 기본적, 공통적인 사항을 통일적으로 규정한 선거기본법 같은 법률도 따로 없는데다가 각종 선거법을 그때 그때의 현실적인 필요에 따라 각각 수시로 개정하면서 선거법체계의 전체적 조정에 유의하지 아니한 입법정책 내지 입법기술의 졸렬에서 기인한 것으로 넓은 의미에서의 체계부조화 내지 부적합이 될 수 있을 뿐, ……그것만으로 곧 이 사건 법률조항이 평등의 원칙에 위배된다거나 청구인의 공무담임권을 침해한 것으로서 헌법위반이 된다고는 볼 수 없다. 다만, 이러한 입법정책 내지 입법기술의 졸렬에서 오는 체계상의 부조화 내지 부적합도 경우에 따라서는 헌법위반의 사태를 초래할 수 있으므로 이 기회에 우리나라 선거법 전반에 관한 체계적 재검토와 그에 의한 입법적 시정조치가 있어야 할 것이다”, 헌재결 1993.7.29. 93헌마23.

규 정 순 서	규 정 내 용	비 고
제1장 총칙	제4조(다른법률과의 관계)	적용범위
	제5조(국가 등의 기본책무)	
제2장 ○○정책의 기본계획 및 추진체계	제6조(○○기본계획)	
	제7조(시행계획)	
	제8조(○○위원회)	
제3장 ○○		정책의 구체적 내용
제4장 보칙	제0조(국회보고)	연차보고
	제0조(권한의 위임, 위탁)	
제5장 벌칙		

1. 총칙규정

(1) 목적규정

목적규정이란 법령의 입법목적을 간명하게 요약한 문장을 말한다. 이것은 제명과 함께 그 법령의 목적을 명확히 하며 또한 그 법령규정의 운용·해석지침을 제시하는 역할을 한다. 이 의미에서 목적규정은 다음의 정의규정과 함께 이른바 법규적 해석의 기능을 거두는 규정이라고 할 수 있다.³³⁹⁾ 여기에서 법규적 해석이란 법령의 규정의 의미를

339) 목적규정은 입법에 있어서 체계를 유지하기 위하여 중요한 역할을 수행한다. 목적규정은 행정기관의 재량권행사에 대한 기속 및 국가기관의 관할을 명확히 한다는 기능과 아울러 당해규범에 설정된 역할을 주지하는 한편 입법을 통하여 도출된 결과를 정당화하는 기능을 수행한다. Harro Höger, *Die Bedeutung von Zweckbestimmungen in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1976, S.96ff. 한편 법령에 있어서 목적규정의 의의를 적극적으로 강조하는 견해는 1973년 영국의 렌튼위원회(Renton Committee)가 영국의 법령문의 결함을 해소하기 위하여 검토한 입법의 준비과정(Preparation of Legislation)이라는 보고서 가운데 “이해를 위한 수단(Aids to understanding)”이라는 항목에서 다음과 같이 언급하고 있다. “목적규정은 복잡한 법령의 규정 가운데 입법의 방향을 설명하고 명확히 할 수 있다. 그러나 법령의 전문에 있어서 목적의 표명은 그 유용성의 점에서 약하다고 생각한다. 목적을 일반적으로 표명하는 것이 타당한 것은 그것이 법안의 조문 중에 규정하는 때라고 생각된다. 따라서 목적의 표명은 입법의 범위와 효과를 확정하며 또는 기타 명확히 하는 가장

그 법령 또는 다른 법령중에서 입법적으로 명확히 하는 것을 의미한다. 이 목적규정은 어느 정도 체계적인 내용을 가지며, 조문수가 많은 행정관계법령에서 설치하는 경우가 많으며, 명령에는 목적규정을 들 필요성은 적다. 또한 지방자치단체의 조례·규칙에 관해서도 그것이 결정적으로 체계적인 내용을 가지거나, 주민의 권리·의무에 중대한 영향을 미치는 경우 등에는 법률의 경우와 마찬가지로 목적규정을 두는 것이 적당하다고 생각된다.

목적규정을 쓰는 방법에 대하여는 특히 일정한 원리·원칙이란 것은 없으며, 각각의 법령에 따라 가장 적합하다고 생각되는 내용을 표현하면 될 것이나, 기본법의 경우에는 목적규정에 기본법으로서의 성격을 제시하기 위하여 “……에 관한 기본적인 사항을 정함으로써”라는 표현을 쓰는 것이 타당하다.

※ 환경정책기본법

제1조(목적) 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

※ 사회보장기본법

제1조(목적) 이 법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 기여함을 목적으로 한다.

간편한 수법인 때 사용되어야 할 것이다. 목적의 표명은 전문이 아니라 법안중의 조문에 포함되는 형식으로 사용되어야 할 것이다.” 목적규정이 존재하면 법률에 있어서 목적을 인식하는 것이 용이하므로 목적론적인 해석을 행하는 것이 용이하게 된다. 그리고 법률의 본문에 있어서 목적규정을 규정한다는 요청은 실질적으로는 제1조에 규정할 것을 요청한다. 자세한 내용은 Michael Zander, *The Law - Making Process(Fifth Edition)*, London 1999, p.272-904 참조.

※교육기본법

제1조(목적) 이 법은 교육에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 교육제도와 그 운영에 관한 기본적 사항을 규정함을 목적으로 한다.

※해양수산발전기본법

제1조 (목적) 이 법은 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

(2) 기본이념에 관한 규정

기본이념규정은 법률의 제정이념 내지 정신을 표현한 것으로서 당해 법률의 조문을 통하여 구현되어야 하는 이념에 관한 선언적 규정이다. 이는 법률의 기본원리를 제시하는 것으로서 법률제정의 이념이나 방침을 특히 강조하려는 경우에 이를 규정하는 사례가 많다. 현행 법제상 대부분의 기본법에는 이러한 기본이념규정을 두고 있으나, 일반적으로 목적규정에서 그 법령의 제정목적을 명확히 하고 있으면 이념규정을 별도로 둘 필요성이 많지 않을 것이므로 이념규정을 목적규정과 별개로 둘 필요가 있는지에 관하여 세심하게 검토할 필요가 있다.³⁴⁰⁾ 기본법에서 이념규정을 두는 경우에는 당해 법률의 목적, 취지, 내용 등에 대한 전반적인 이해가 필요하며, 가급적 주요방향이나 정책내용 등을 구체적으로 알 수 있도록 표현하여야 한다.

※과학기술기본법

제2조(기본이념) 이 법은 과학기술혁신이 인간존엄을 바탕으로 하여 자연환경 및 사회윤리적 가치와 조화를 이루도록 하고 경제·사회발전의 원동력이 되도록 하며, 과학기술인의 자율성과 창의성이 존중되도록 하고, 자연과학과 인문·사회과학이 상호 균형적으로 연계·발전되도록 함을 기본이념으로 한다.

³⁴⁰⁾ 김기표, 법령입안심사기준연구, 법제 2006.1., 159면.

※환경정책기본법

제2조(기본이념) 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 한다.

※국토기본법

제2조(국토관리의 기본이념) 국토는 모든 국민의 삶의 터전이며 후세에 물려줄 민족의 자산이므로, 국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로, 국토를 균형있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며, 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 이를 수립·집행하여야 한다.

※사회보장기본법

제2조(기본이념) 사회보장은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 기함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본이념으로 한다.

일부 기본법에서는 기본이념규정 대신 기본방향, 기본원칙 등을 규정하는 사례가 있다. 이것은 국가 등의 정책이나 시책에 있어서 국가 등의 적극적인 법률집행을 유도하고 장기적인 관점에서 효율적인 정책을 추진하기 위한 기준을 제시하는 역할을 한다. 따라서 이러한 규정을 두는 경우에는 단순히 선언적 규정에 그치지 말고 의무규정을 두어 그 효율성을 높일 필요가 있다. 또한 그 표현도 너무 추상적이어서는 아니되며, 집행자가 구체적인 내용을 확정할 수 있도록 규정하여야 한다. 즉, 주요방향, 정책내용, 활동지침을 알 수 있도록 법률에서 가급적 구체적인 방향을 제시하여야 한다.

※근로자복지기본법

제3조(근로자복지정책의 기본원칙) ①근로자복지(임금·근로시간 등 기본적인 근로 조건을 제외한다)정책은 근로자의 경제·사회활동에의 참여기회 확대, 근로의욕의 증진 및 삶의 질 향상을 그 목적으로 하여야 한다.

②이 법의 규정에 의한 근로자의 복지향상을 지원함에 있어서는 중소기업에 근무하는 근로자, 저소득 근로자 및 장기근속 근로자가 우대될 수 있도록 하여야 한다.

③제2항의 규정에 의한 중소기업의 범위, 저소득 근로자 및 장기근속 근로자의 범위는 근로자복지사업의 특성을 감안하여 노동부령으로 정한다.

※자격기본법

제3조(자격제도 운영의 기본방향) 국가자격관리자 및 민간자격관리자는 자격제도를 관리·운영함에 있어서 다음 각호의 사항을 반영하여야 한다.

1. 직업교육훈련과정과의 연계
2. 산업계 수요에의 부응
3. 직업교육훈련과정의 다양성과 창의성 제고
4. 평생학습·능력중심사회 정착에의 기여
5. 자격간의 호환성과 국제적 통용성의 확보

※자원봉사활동기본법

제2조(기본방향) 자원봉사활동의 진흥을 위한 정책은 다음 사항을 기본방향으로 하여야 한다.

1. 자원봉사활동은 국민의 협동적인 참여능력을 높일 수 있는 방향으로 추진하여야 한다.
2. 자원봉사활동은 무보수성·자발성·공익성·비영리성·비정파성·비종파성의 원칙 아래 수행될 수 있도록 하여야 한다.
3. 모든 국민은 연령·성별·장애·지역·학력 등 사회적 배경에 관계없이 누구든지 자원봉사활동에 참여할 수 있도록 하여야 한다.
4. 자원봉사활동의 진흥을 위한 정책은 민·관 협력의 기본정신을 바탕으로 하여 추진하여야 한다.

(3) 책무규정

기본법에서는 의무·책무·책임에 관한 규정을 두는 사례가 많다. 이들 규정은 국가, 지방자치단체, 공공기관, 사업자, 국민 등이 담당하여야 할 의무를 법률로서 명확히 함으로써 법률의 목적을 보다 효과적

으로 달성하기 위하여 사용한다. 이러한 규정은 기본법 뿐 아니라 급부 행정이나 조성행정의 법률에서도 많이 사용한다. 이들 규정은 대부분 의무주체·의무내용 및 의무준수를 규정하고 있으며, 의무의 실효성을 담보하기 위하여 경우에 따라서는 그 위반에 대한 벌칙을 규정하기도 한다. 기본법에서 이러한 규정을 두는 경우에는 의무·책무·책임 중 어느 용어를 사용할 것인지는 조문의 내용에 비추어 적합하도록 판단하여야 하지만, 다른 조문 및 유사법률과 용어를 통일하도록 하여야 한다.

【 책무로 규정한 사례 】

※ 여성발전기본법

제5조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가 및 지방자치단체는 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대 및 복지증진을 위하여 필요한 법적·제도적 장치의 마련과 이에 필요한 재원을 조달할 책무를 진다.

【 책임으로 규정한 사례 】

※ 청소년기본법

제8조(국가 및 지방자치단체의 책임) ①국가 및 지방자치단체는 청소년활동의 지원, 청소년복지의 증진 및 청소년보호의 수행에 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여 시행하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 제6조 및 제7조의 규정에 의한 국민의 책임수행에 필요한 여건을 조성하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 제1항 및 제2항의 업무를 수행하는데 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

【 의무로 규정한 사례 】

※ 민방위기본법

제3조(국가·지방자치단체 및 국민의 의무) ①국가 및 지방자치단체는 민방위사태로부터 국가와 지역사회의 안전을 보장하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다.

②모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 민방위시책에 협조하고, 이 법에서 규정한 각자의 민방위에 관한 의무를 성실히 이행하여야 한다.

또한 의무주체가 2이상인 경우 의무내용이 동일하면 하나의 조문에 규정하고 의무내용이 상이하면 2이상의 항 또는 조문으로 함을 원칙으로 하여야 한다. 그리고 의무내용과 대상·범위 등을 가능한 한 명확히 규정하는 한편 이들 규정의 위치는 당해 규정이 그 법률에 차지하는 비중에 맞추어 배치한다.

※사회보장기본법

제5조(국가 및 지방자치단체의 책임) 국가 및 지방자치단체는 국가발전의 수준에 부응하는 사회보장제도를 확립하고 매년 이에 필요한 재원을 조달하여야 한다.

※건강가정기본법

제5조(국가 및 지방자치단체의 책임) ①국가 및 지방자치단체는 건강가정을 위하여 필요한 제도와 여건을 조성하고 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 제1항의 시책을 강구함에 있어 가족구성원의 특성과 가정유형을 고려하여야 한다.

③국가 및 지방자치단체는 민주적인 가정형성, 가정친화적 환경조성, 양성평등한 가족가치 실현 및 가사노동의 정당한 가치평가를 위하여 노력하여야 한다.

※국가보훈기본법

제5조(국가와 지방자치단체의 책무) ①국가와 지방자치단체는 희생·공헌자의 공훈과 나라사랑정신을 선양하고, 국가보훈대상자를 예우하는 기반을 조성하는데 노력하여야 한다.

②국가와 지방자치단체는 제2조의 규정에 의한 기본이념을 구현하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

③국가와 지방자치단체는 국민 또는 주민의 복지와 관련된 정책을 수립·시행하거나 법령 등을 제정 또는 개정하는 때에는 국가보훈대상자를 우선 배려하는 등 적극적 조치를 취하여야 한다.

④국가와 지방자치단체는 국가보훈사업에 소요되는 재원의 조성에 노력하여야 한다.

제6조(국민의 책무) 모든 국민은 희생·공헌자의 공훈과 나라사랑정신을 존중하고 이를 선양하기 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협력하여야 한다.

제7조(국가보훈대상자의 품위유지책무) 국가보훈대상자는 희생·공헌자의 공훈과 나라사랑정신이 국민의 귀감이 됨을 감안하여 국민들로부터 존경을 받을 수 있도록 품위를 유지하여야 한다.

(4) 다른 법률과의 관계

기본법은 그 분야에 있어서 지도법·지침법으로서 개별법을 유도하는 역할을 담당함과 아울러 개별법에 대한 우월성을 규정하는 사례가

많다. 그러한 점에서 기본법에 정하는 시책을 실시하기 위하여 제정되는 법률, 나아가서는 기본법이 규정하는 분야·사항에 관련하는 법률의 내용은 기본법에 적합하도록 요청되고 있다. 이러한 경우 기본법에서는 다른 법률과의 관계에 관한 규정을 둔다.³⁴¹⁾ 총칙규정에서 다른 법률과의 관계에 관한 규정은 다른 법률의 적용·적용배제·준용·우선적용 및 당해 법률의 우선적용에 관한 사항을 내용으로 하고 있다.

기본법이 지도법 내지 지침법으로서 개별법을 지도한다는 의미에 관하여는 기본법의 우월성의 문제에서 이미 언급하였으나, 기본법이 규정하는 분야·사항에 관련되는 법률의 내용을 기본법에 적합하도록 하는 것처럼 국가가 스스로를 수범자로서 입법에 관한 의무를 부과하거나 일정한 제약을 설정하는 것이 어떠한 의미를 가지며 어떻게 평가될 수 있는가에 관하여는 검토의 여지가 있다. 원래 입법자는 완전히 자유로이 법률을 제정할 수는 없고 당연히 기존의 법률 내지 제도를 전제로 입법을 하게 된다. 이와 관련하여 입법자에게는 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에(수평적 관계이건 수직적 관계이건) 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안된다는 하나의 헌법적 요청(Verfassungspostulat)으로서 체계정당성(Systemgerechtigkeit)의 원리가 적용된다는 앞에서 살펴보았다. 즉, 이것은 규범 상호간의 구조와 내용 등이 모순됨이 없이 체계와 균형을 유지하도록 입법자를 기속하는 헌법적 원리라고 볼 수 있다. 이처럼 규범 상호간의 체계정당성을 요구하는 이유는 입법자의

341) 다른 법률과의 관계에 관한 규정은 총칙규정, 실체규정, 부칙규정에서 사용되고 있으며 그 사용목적은 각각 다르다. 총칙규정에서는 당해법률과 다른 법률의 적용 범위에 관한 사항을 정하기 위하여 사용하며, 부칙규정에서는 법률의 개정 등에 따라 다른 법률의 정리를 위하여 필요한 경우에 사용한다. 실체규정에서는 당해법률의 인·허가 등을 받으면 다른 법률상의 인·허가 등을 받은 것으로 의제하기 위하여 사용한다.

자의를 금지하여 규범의 명확성, 예측가능성 및 규범에 대한 신뢰와 법적 안정성을 확보하기 위한 것이고 이는 국가공권력에 대한 통제와 이를 통한 국민의 자유와 권리의 보장을 이념으로 하는 법치주의원리로부터 도출되는 것이라고 할 수 있다.

그러나 헌법재판소에서는 일반적으로 일정한 공권력작용이 체계정당성에 위반한다고 해서 곧 위헌이 되는 것은 아니라고 보고 있다. 즉, “체계정당성 위반(Systemwidrigkeit) 자체가 바로 위헌이 되는 것은 아니고 이는 비례의 원칙이나 평등원칙위반 내지 입법의 자의금지위반 등의 위헌성을 시사하는 하나의 징후일 뿐이다. 그러므로 체계정당성위반은 비례의 원칙이나 평등원칙위반 내지 입법자의 자의금지위반 등 일정한 위헌성을 시사하기는 하지만 아직 위헌은 아니고, 그것이 위헌이 되기 위해서는 결과적으로 비례의 원칙이나 평등의 원칙 등 일정한 헌법의 규정이나 원칙을 위반하여야 한다. 또한 입법의 체계정당성위반과 관련하여 그러한 위반을 허용할 공익적인 사유가 존재한다면 그 위반은 정당화될 수 있고 따라서 입법상의 자의금지원칙을 위반한 것이라고 볼 수 없다. 나아가 체계정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유의 존재에 대하여는 입법의 재량이 인정되어야 한다. 다양한 입법의 수단 가운데서 어느 것을 선택할 것인가 하는 것은 원래 입법의 재량에 속하기 때문이다. 그러므로 이러한 점에 관한 입법의 재량이 현저히 한계를 일탈한 것이 아닌 한 위헌의 문제는 생기지 않는다고 할 것이다”라고 판시하고 있다.³⁴²⁾

342) 헌재결 2005.06.30. 2004헌바40. 독일연방헌법재판소에서도 우리와 유사한 견해를 취하고 있다. 즉, 입법에 즈음하여 입법과 관련한 데이터를 적절하게 관리하는 것은 법률중의 모순이나 체계위반을 제거하는 방법이며, 나아가 당해 법률의 시행 중에도 그 적용대상이 되는 것을 명확하게 설정하는 것도 법개정작업에 이바지하는 것이다. 그러나 모든 근원적인 체계위반 또는 법개정으로 후발적으로 발생하는 체계위반은 당연히 당해 법률이 위헌이라는 것을 의미하는 것은 아니다. 체계위반은 객관적으로 정당화할 수 있는지가 문제가 되며, 그러한 위반이 정당화할 수 없는 경우에 비로소 당해 규정은 자의적인 것이 되며 또한 평등원칙위반으로 위헌이

기본법은 일정한 법분야에 있어서 기본적인 이념·방향성을 정하고 그에 따라 종합적·정합적인 법체계 내지 제도를 계획적으로 정비하는 것을 지향하는 것이라면 내용적으로 타당성을 가지는 한 입법자는 기본법이 규정하는 분야·사항에 관련되는 입법을 하는 경우에 기본법에서 정한 이념·방침에 따라 입법을 행하는 것은 당연한 것이라 할 수 있다. 다만, 입법자가 그에 구속된다 하더라도 당해 기본법의 내용을 시인하는 한에서이며, 기본법에 제시된 이념·방침 등이 이미 타당하지 않다고 판단한 경우에는 당해 기본법을 개정하거나 폐지하는 것은 차지하더라도, 기본법에서 제시된 이념·방침 등과 다른 법률을 제정하더라도 위의 헌법재판소의 결정례에서 보는 것처럼 체계 정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유가 존재하는 한 입법의 재량이 인정될 수 있는 것이다.

다른 한편 이러한 입법재량권의 행사로 기본법에서 제시된 이념·방침 등과 모순 또는 저촉되는 법률규정이 성립된 경우에는 기본법의 위चना 성격 등으로부터 정치적으로 그 필요성등에 관하여 설명책임이 요구된다고 할 수 있다. 또한 기본법에서 제시된 이념·방침 등의 관계를 충분히 고려하지 않고 개별법에서 기본법과 모순하는 규정을 둔 경우에는 바로 후법우선의 원칙, 특별법우선의 원칙을 적용할 것이 아니라, 개별법의 규정을 적용하지 않고 다시 그 조정을 할 것이 필요하다고 이해하는 것이 바람직하다.

기본법에서 다른 법률과의 관계를 규정하는 경우에는 다른 법률과 관계를 면밀히 검토한 후 다른 법률의 적용·적용배제·준용·우선적용 및 당해 법률의 우선적용 등의 규정형식을 결정하고, 조의 제목은 “다른 법률과의 관계”로 한다.

된다. 이 경우 체계위반을 정당화하는 이유의 중대성은 위반의 정도에 상응하는 것이어야 한다. 자세한 내용은 Hermann Hill, *Steuerreform als Chance zur Verbesserung der Steuergesetzgebung*, ZG 1987, S.238ff 참조.

【 기본법에 부합하도록 규정한 사례 】

※ 건강가정기본법

제6조(다른 법률과의 관계) 국가는 건강가정사업과 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합되도록 하여야 한다.

※ 에너지기본법

제5조(적용범위) 에너지에 관한 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다. 다만, 원자력의 연구·개발·생산·이용 및 안전관리에 관하여는 『원자력법』 등 관계 법률이 정하는 바에 따른다.

【 다른 법률을 우선적용하는 사례 】

※ 국어기본법

제5조(다른 법률과의 관계) 국어의 사용과 보급 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

※ 전자거래기본법

제3조(적용범위) 이 법은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 모든 전자거래에 적용한다.

【 당해 법률을 우선적용하는 사례 】

※ 인적자원개발기본법

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 인적자원개발에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

그런데 일부 기본법에서는 다른 법률과의 관계에 관한 규정 대신에 “적용범위”에 관한 규정을 두고 있는 바, 적용범위에 관한 규정은 법령 또는 법령 중 일부조항이 규율하는 범위를 명확하게 하기 위하여 두고 다른 법률과의 관계에 관한 규정은 특정 법률과 다른 법률과의 관계에 있어서 적용의 우선순위 등을 정하기 위하여 규정하는 것이다. 일부 입법례에서는 하나의 조문에서 적용범위와 다른 법률과의

관계를 함께 규정하거나, 조문 제목을 적용범위로 하면서 다른 법률과의 관계의 내용을 규정하여 양자를 혼동하여 규정하는 사례가 있으나, “적용범위”에 관한 사항과 “다른 법률과의 관계”에 관한 사항은 구분하여 독립적으로 규정하는 것이 원칙이다. 다만, 불가피하게 동일한 조문에서 규정하는 경우에는 아래의 입법례와 같이 조문의 제목을 “적용범위 등”으로 하거나 “다른 법률과의 관계 등”으로 하도록 하여 혼동을 피하여야 한다.

※ 재난및안전관리기본법

제8조(다른 법률과의 관계 등) ①재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 부합되도록 하여야 한다.

②제3조제1호 가목의 규정에 해당하는 재난의 예방·복구에 관하여는 자연재해 대책법이 정하는 바에 의한다.

③제3조제1호 다목의 규정에 해당하는 재난에 대하여는 제18조·제30조·제31조·제67조·제68조 및 제76조의 규정을 적용하지 아니한다.

2. 정책의 기본계획에 관한 규정

기본법에서는 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위하여 정부가 기본계획을 책정하여야 할 것을 규정하는 사례가 적지 않다. 일반적으로 기본법은 어떤 분야의 정책의 기본적인 방향을 정하고 관련정책의 체계화를 도모하려는 의미가 담겨져 있다. 즉 당해분야에 있어서 정책목표 내지 정책이념을 제시하고, 정책내용으로서 목표·이념등을 실현하기 위한 시책의 기본적인 항목을 열거하는 한편 당해분야에 있어서 운영되는 제활동의 종합적·효율적인 전개를 위한 계획의 방식에 관하여 규정한다. 기본법의 의미를 이와 같이 이해하는 경우에 기본법은 그 자체로서 일종의 계획법(Planungsrecht)으로서, 어떤 분야의 정책의 기본적 방향을 정하고 관계정책의 체계화를 도모하려는 것으로 볼 수 있다.

현행 기본법에서 규정하고 있는 행정계획은 각각의 행정분야에 고유한 특수성과 복잡성을 가지고 있으므로 행정의 모든 영역에 공통되는 통일적인 행정계획체계를 구상하는 것은 매우 곤란하다. 물론 행정주체가 가지는 계획형성의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 행정계획에 관련되는 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론이고 공익 상호간과 사익 상호간에도 정당하게 비교교량하여야 한다는 제한이 있는 것이고, 따라서 행정주체가 행정계획을 입안·결정함에 있어서 이익형량을 전혀 행하지 아니하거나 이익형량의 고려 대상에 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하였으나 정당성·객관성이 결여된 경우에는 그 행정계획결정은 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하게 된다고 보고 있다.³⁴³⁾

행정계획은 그 구속성의 여부에 따라서 대개는 구속적 행정계획과 비구속적 행정계획으로 구분하나 좀더 세밀히 구분하면, 전혀 구속력이 없는 행정계획인 단순정보제공적 계획, 일반인과 행정청을 간접적으로 구속하는 유도적 계획 그리고 구속적 계획으로 구분할 수도 있다.³⁴⁴⁾ 기본법에서 규정하고 있는 행정계획은 대부분 법에 근거하여 일정한 법적 형식을 갖추어 발표되지만 일반인과 행정청을 직접 구속하지 않고, 그들을 일정한 방향으로 유도하는 작용을 하는 유도적 계획으로서의 성격이 많다. 예를 들어, 산림기본법 제11조에 따른 산림기본계획 등과 같은 전문계획법상의 기본계획이 이에 해당한다. 이 계획은 산림자원의 조성 및 육성과 각종 산림법상의 보전 및 개발지역지정의 기본이 된다. 따라서 산림과 관계된 공적 계획담당자 및 기타 행정청은 계획의 내용을 그들의 구속적인 계획의 수립 및 기타 조치의 수행에 있어 고려하여야 하며, 관계이익을 저울질할 때 그 기준으로 삼아야 한다. 따라서 이러한 계획은 개개의 국민에 대하여 범구

343) 대법원 2000. 3. 23. 선고 98두2768 판결【도시계획결정취소】; 대법원 1996. 11.

29. 선고 96누8567 판결【도시계획시설결정처분무효확인등】

344) 김재광, **대규모시설의 설치절차에 관한 연구**, 경희대 박사논문 1999, 16면 이하 참조.

속적인 효력을 미치지 않는으나, 산림지역 및 산림자원의 이용 등에 관한 이익과 공적계획담당자의 이익간에 비교형량의 기준이 된다는 의미에서 효력을 미치며, 이런 의미에서 전혀 구속력이 없는 단순정보제공적 계획과 구분된다.

한편 기본법에서 규정하고 있는 행정계획은 계획대상이 개별적인 분야, 즉 특정한 사업(Projekt)을 그 대상으로 하는 계획으로서 부문별계획 또는 전문계획이라고 할 수 있다.³⁴⁵⁾ 다시 말해서 특정한 사업에 관계된 계획작용 및 그 산물을 의미하는 전문계획(Fachplanung)으로서의 특징을 가진다. 이러한 전문계획은 계획과정 자체내에도 계획이 다층적이라는 특징을 가지고 있다. 즉 계획이 한번에 이루어지는 것이 아니라, 대개는 필요성 및 장기전망에 대한 기본계획, 기본계획에 따른 연도별 또는 부문별 실시계획 등이 순차적으로 수립된다. 기본계획과 연도별 또는 부문별 실시계획은 행정청 내부에서 일반적인 계획의 수립절차를 밟는다. 이들 계획은 대체로 행정내부의 방침을 설정하는 것이므로 행정청 상호간의 협조, 일반 국민의 의견수렴 등의 과정을 밟는다 하더라도, 수립된 계획은 행정청과 국민 모두에게 구속적 효력을 미치지 않는 것이다.

행정청 내부에서 행정공무원이 지침으로 삼아서 장래의 사업방향을 설정하여야 한다는 점에서는 행정공무원에 대한 어느 정도의 영향력이 있다. 일반국민의 경우에도 이와 같은 기본계획 등이 수립되어 있는 경우에는 이를 기초로 하여 미래를 예측할 수 있다. 그러나 아직

345) 전문계획은 그 법형식과 법적 영향력의 강도에 따라 ①형식에 구애받지 않고 구속력없는(nicht-förmlicheunverbindliche) 전문계획, ②형식을 갖춘 비교형량에 영향을 주는(förmliche-abwägungsrelevante) 전문계획, ③형식을 갖춘 법구속적 효력을 가지는(förmlicherechtsverbindliche) 전문계획으로 나누어진다. 아울러 전문계획들은 그 내용이 포괄하는 분야에 따라 ①토지구획정리사업계획과 같은 지역개발 및 개발사업관련 전문계획, ②공업배치기본계획과 같은 산업입지 및 산업지원관련 전문계획, ③학교시설사업시행계획과 같은 교육·체육·복지 등 시설설치·관리 관련 전문계획, ④관광진흥계획과 같은 관광 및 공원개발 관련 전문계획, ⑤원자력진흥종합계획과 같은 원자력 및 방사성폐기물관리 관련 전문계획, ⑥폐기물처리기본계획과 같은 환경보전 관련 전문계획, ⑦도로계획과 같은 사회간접자본의 건설·관리 관련 전문계획 등을 들 수 있다.

구체적인 처분의 형태로 나타나지 아니하므로 이에 구속이 될 실제적인 행정적 조치는 이루어지지 않는다. 개별적 시설의 입지를 위한 부지선정계획, 개별적 시설의 건설계획 및 건설된 시설의 운영계획은 위와 같은 일반적 계획의 수립절차와는 전혀 다른 방법으로 수립된다. 이들 계획에 따라 법구속적으로 시설의 설치를 위한 부지가 확정되며, 각종 인허가가 부여되기 때문이다.

(1) 기본계획과 실시계획의 구분

기본법에서는 일반적으로 비교적 상위의 기본적 목표를 지닌 기본계획(종합계획)과 기본계획을 받아 비교적 구체적인 실시단계의 계획인 실시계획으로서 구분하고 있다. 기본계획과 실시계획의 차이는 명확한 것은 아니나 상대적으로 구분된다. 기본계획은 계획의 요소중 목표설정성이 강하고, 실시계획은 수단설정성이 강하다. 기본계획과 실시계획의 구분요소는 계획내용의 기본성, 계획대상사항의 광범성, 계획기간의 장단, 계획지역의 규모등을 열거할 수 있으나 통상 계획내용의 기본성을 기본계획의 요소로서 인식하고 있다. 그 기본성이란 이해의 종합정도가 높다는 것을 의미한다.

기본법에서 규정하는 기본계획과 실시계획의 관계는 수직적관계와 병렬적관계를 동시에 가지고 있다. 이는 같은 동일한 계획사항을 대상으로 하는 것이므로 수직적 관계에 있으며 계획간의 상하위의 관계를 명확히 설정하고 있다. 즉, 종합계획에 따라 연차별 실시계획을 수립하도록 하여 사실상 계획간의 계층적 정합성을 확보하도록 계획책정절차에 관한 절차적 수법을 규정하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체간의 계획권한배분의 문제는 단순히 최종적인 계획결정권만으로 판단하는 것은 타당하지 아니하며, 계획권한이라는 개념은 계획의 최종결정권, 계획의 원안책정권(국가가 최종결정하는 계획이라도 지방자치단체가 그 원안을 작성하는 것이 법정화되어 있는 것) 및 다른 주체의 계획책정과정에서의 관여권 등을 포함한다.

따라서 계획권한의 문제는 물론 최종결정권이 가장 중요한 것이기는 하나, 이상의 요소를 종합판단하여 국가·지방자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 배분관계를 고려하여야 한다. 계획책정권한의 배분기준을 구체적으로 명확히 제시하는 것은 곤란하나 일반사무와 마찬가지로 국가와 지방자치단체간의 사무배분에 관한 지방자치법의 규정(제9조 내지 제11조)에 따라 원칙을 정하는 것이 타당하다.

【기본계획만 수립하는 입법례】

입법례	주요 골자
고용정책 기본법 (제5조)	<ul style="list-style-type: none"> ○노동부장관은 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고용정책에 관한 중·장기기본계획을 수립·시행 ○노동부장관은 기본계획을 수립한 때에는 국무회의에 보고하고 공포 ○노동부장관은 필요하다고 인정될 때에는 관계행정기관의 장에 대하여 기본계획의 수립에 필요한 자료의 제출을 요청

【기본계획과 실시계획을 수립하는 입법례】

유형	입법례	주요 골자
조문통합 유형	인적자원개발 기본법 (제5조)	<ul style="list-style-type: none"> ○정부는 인적자원개발회의의 심의를 거쳐 5년마다 인적자원개발에 관한 기본계획을 세우고, 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하며, 일반국민에게 공개. 기본계획을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. ○관계 중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 소관업무에 관한 연도별 시행계획을 세우고 추진 ○교육인적자원부장관은 매년 관계 중앙행정기관의 장이 시행계획에 따라 추진한 전년도 실적과 다음 연도의 시행계획을 종합하여 이를 인적자원개발회의에 제출 ○기본계획 및 시행계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 규정

유형	입법례	주요 골자
조문분리 유형	국가표준 기본법 (제7조, 제8조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기본계획(제7조) - 정부는 국가표준제도의 확립등을 위하여 국가표준기본계획을 5년 단위로 수립 - 기본계획은 산업자원부장관이 관련중앙행정기관별 계획을 종합하여 수립하되, 심의회의 심의를 거쳐 이를 확정 - 기본계획의 수립절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함 ○ 시행계획(제8조) - 관련중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 국가표준시행계획을 수립, 시행 - 관련중앙행정기관의 장은 전년도 시행계획 추진실적과 다음 연도의 시행계획을 심의회의 제출하여 심의를 받음 - 관련중앙행정기관의 장은 심의회의 심의를 거쳐 확정된 시행계획의 시행에 필요한 재원을 우선적으로 확보 - 시행계획의 수립과 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함

【기본계획과 실시계획 및 하부계획을 수립하는 입법례】

입법례	주요 골자
재난및안전 관리기본법 (제22조 내지 제25조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가안전관리기본계획(제22조) - 국무총리는 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가의 안전관리업무에 관한 기본계획의 수립지침을 작성하여 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 시달 - 수립지침에는 부처별로 중점적으로 추진할 안전관리기본계획의 수립에 관한 사항과 국가재난관리체계의 기본방향이 포함 - 관계 중앙행정기관의 장은 수립지침에 따라 그 소관에 속하는 안전관리업무에 관한 기본계획을 작성한 후 국무총리에게 제출 - 국무총리는 관계 중앙행정기관의 장이 제출한 기본계획을 종합하여 국가안전관리기본계획을 작성하여 중앙위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 시달 - 중앙행정기관의 장은 확정된 국가안전관리기본계획중 그 소관에 관한 사항을 관계 재난관리책임기관의 장에게 시달 - 국가안전관리기본계획의 구체적 내용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함

<p>○ 집행계획 및 세부집행계획(제23조)</p> <ul style="list-style-type: none"> -관계 중앙행정기관의 장은 시달받은 국가안전관리기본계획에 따라 그 소관업무에 관한 집행계획을 작성하여 행정자치부장관과 협의한 후 국무총리의 승인을 얻어 이를 확정 -관계 중앙행정기관의 장은 확정된 집행계획을 행정자치부장관에게 통보하고, 시·도지사 및 재난관리책임기관의 장에게 시달 -재난관리책임기관의 장은 시달받은 집행계획에 따라 세부집행계획을 작성하여 관할 시·도지사과 협의한 후 소속중앙행정기관의 장의 승인을 얻어 이를 확정하고 행정자치부장관에게 통보 <p>○ 시·도안전관리계획(제24조)</p> <ul style="list-style-type: none"> -행정자치부장관은 소방방재청장의 의견을 들어 국가안전관리기본계획과 집행계획에 따라 시·도의 안전관리업무에 관한 계획(시·도안전관리계획)의 수립지침을 작성하여 이를 소방방재청장을 경유하여 시·도지사에게 시달 -시·도의 전부 또는 일부를 관할구역으로 하는 재난관리책임기관의 장은 그 소관에 속하는 안전관리업무에 관한 계획을 작성하여 관할 시·도지사에게 제출 -시·도지사는 시달받은 수립지침과 제출받은 안전관리업무에 관한 계획을 종합하여 시·도안전관리계획을 작성하고 시·도위원회의 심의를 거쳐 이를 확정 -시·도지사는 확정된 시·도안전관리계획을 소방방재청장을 거쳐 행정자치부장관에게 보고하고, 재난관리책임기관의 장에게 통보 <p>○ 시·군·구안전관리계획(제25조)</p> <ul style="list-style-type: none"> -시·도지사는 확정된 시·도안전관리계획에 따라 시·군·구의 안전관리업무에 관한 계획(시·군·구안전관리계획)의 수립지침을 작성하여 이를 시장·군수·구청장에게 시달 -시·군·구의 전부 또는 일부를 관할구역으로 하는 재난관리책임기관의 장은 그 소관에 속하는 안전관리업무에 관한 계획을 작성하여 시장·군수·구청장에게 제출 -시장·군수·구청장은 시달받은 수립지침과 제출받은 안전관리업무에 관한 계획을 종합하여 시·군·구안전관리계획을 작성하고 시·군·구위원회의 심의를 거쳐 이를 확정 -시장·군수·구청장은 확정된 시·군·구안전관리계획을 시·도지사에게 보고하고, 재난관리책임기관의 장에게 통보

기본법에서 규정하는 계획에는 ①이념형(제반시책을 포괄적으로 방향설정하는 이념을 규정하는 형), ②대강형(구체적인 시책이나 사업을 최종적으로 전개하려는 경우 우선 그 대강을 정하는 형), ③대규모사

업·주요시책결정형(추상적인 정책이념이 규정되고 있는 가운데 제반 시책의 근간을 결정하는 주요한 사업이나 시책에 관하여는 특히 구체적으로 결정하는 형), ④조정형(하위계획이나 구체적 사업·시책간의 조정을 도모하는 상위계획형)이 있으며 일반적으로 기본법의 계획은 ③대규모사업·주요시책결정형에 속한다.

(2) 기본계획의 책정

기본법에서 계획조항을 두는 경우에는 계획책정에 관한 근거규정을 둔다. 우선 계획책정권자를 특정하고, 계획책정의무 내지 책정권한을 규정한다. 계획책정에 관한 입법유형으로서는 “책정(수립·시행)한다”, “책정(수립·시행)할 수 있다”, “책정(수립·시행)하여야 한다” 등 세가지의 유형이 있으나, 의무적 규정의 경우에는 입법부의 관여가 가장 크다.

※에너지기본법

제6조(국가에너지기본계획의 수립) ①정부는 에너지정책을 효율적이고 체계적으로 추진하기 위하여 20년을 계획기간으로 하는 국가에너지기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

※철도산업발전기본법

제5조(철도산업발전기본계획의 수립 등) ①건설교통부장관은 철도산업의 육성과 발전을 촉진하기 위하여 5년 단위로 철도산업발전기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여 시행하여야 한다.

(3) 계획의 내용

계획의 내용에 관한 것은 계획규정체계에 있어서 원칙적 규정이며 구체적인 내용은 계획책정권자의 재량범위에게 맡겨진다. 계획의 구체적 내용을 어느 정도로 규정할 것인가에 관하여는 규제효계획의 경우에는 비교적 법률차원에서 계획의 내용이 규정하여야 할 항목 및 그 내용과 각각의 효과를 상세히 규정한다.

※ 과학기술기본법

제7조(과학기술기본계획) ③기본계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 과학기술의 발전목표 및 정책의 기본방향
- 1의2. 과학기술혁신관련 산업정책·인력정책 및 지역기술혁신정책 등의 추진방향
2. 과학기술투자의 확대
3. 과학기술 연구개발의 추진 및 협동연구개발 촉진
- 3의2. 기업·대학 및 연구기관 등의 과학기술혁신역량의 강화
4. 연구성과의 확산, 기술이전 및 실용화 촉진
5. 기초과학의 진흥
6. 과학기술교육의 다양화 및 질적 고도화, 과학기술인력의 양성 및 활용 증진
7. 과학기술지식·정보자원의 확충·관리 및 유통체제의 구축
8. 지방과학기술의 진흥
9. 과학기술의 국제화 촉진
10. 남북간 과학기술 교류협력의 촉진
11. 과학기술문화의 창달 촉진
12. 민간부문의 기술개발 촉진
13. 그 밖에 대통령령이 정하는 과학기술진흥에 관한 중요사항

(4) 계획책정절차

계획책정절차는 매우 중요한 내용으로서, 직접적 이해조정절차(이해관계인의 의견제출, 공청회 등), 간접이해조정절차(행정기관상호간의 협조, 위원회부의 등), 객관성·과학성확보절차(심의회, 조사 등), 정보제공절차(설명회, 공시, 통지 등) 4가지로 분류된다. 계획책정과정에서 상하계획주체간의 의견교환절차는 계획절차에 있어서 가장 일반적인 것으로서 이 과정에서 각각의 계획내용이 계층적 정합성을 확보한다.

계획 또는 그 개요의 공표에 관한 규정은 일반적이다. 제반이해의 조정결과를 표시하는 제도로서의 공표는 조정과정을 명확히 하며 계획의 실효성을 높인다. 그러한 의미에서 당해계획의 주요논점, 계획책정과정에서의 대립점과 그 결과, 계획실행상의 문제점 등을 계획내용으로서 언급하는 것이 중요하다. 즉, 계획재량의 명확화를 도모함으로써 계획내용의 이해도가 높아진다.

【 객관성·정당성 확보절차(위원회심의 등) 】

※ 국가표준기본법

제7조(국가표준기본계획의 수립) ②기본계획은 산업자원부장관이 관련중앙행정기관별 계획을 종합하여 수립하되, 심의회의 심의를 거쳐 이를 확정한다.

※ 국어기본법

제6조(국어발전기본계획의 수립) ②문화관광부장관은 기본계획을 수립하고자 하는 경우에는 제13조의 규정에 의한 국어심의회의 심의를 거쳐야 한다.

※ 보건의료기본법

제15조(보건의료발전계획의 수립 등) ③보건의료발전계획은 국무회의의 심의를 거쳐 확정한다.

※ 해양수산발전기본법

제6조(해양수산발전기본계획) ③정부는 기본계획을 제7조의 규정에 의한 해양수산발전위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 확정하고 이를 공고하여야 한다.

【 직접적 이해조정절차(이해관계인의 의견제출, 공청회 등) 】

※ 국토기본법

제11조(공청회의 개최) ①건설교통부장관은 국토종합계획안을 작성한 때에는 공청회를 열어 국민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 하며, 공청회에서 제시된 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 국토종합계획의 수립에 반영하여야 한다. 다만, 국방상 기밀을 요하는 사항으로서 국방부장관이 요청한 사항은 그러하지 아니하다.

②제1항의 규정에 의한 공청회의 개최에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 사회보장기본법

제21조(공청회) 보건복지부장관은 장기발전방향을 수립하고자 하는 경우에는 공청회를 열어 국민 및 관계전문가등으로부터 의견을 들을 수 있다.

【 정보제공절차(설명회, 공시, 통지 등) 】

※ 근로자복지기본법

제9조(기본계획의 수립 등) ③노동부장관은 기본계획을 수립한 때에는 이를 공표하여야 한다.

※ 건강가정기본법

제15조(건강가정기본계획의 수립) ④여성가족부장관은 확정된 기본계획을 지체없이 관계중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 통보하여야 한다.

※ 국토기본법

제12조(국토종합계획의 승인) ④건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 국토종합계획의 승인을 얻은 때에는 지체없이 그 주요내용을 관보에 공고하고, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장 및 군수(광역시의 군수를 제외한다. 이하 이 장에서 같다)에게 국토종합계획을 송부하여야 한다.

※ 인적자원개발기본법

제5조(인적자원개발기본계획 등의 수립) ①정부는 제7조의 규정에 의한 인적자원개발회의의 심의를 거쳐 5년마다 인적자원개발에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 세우고, 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하며, 일반국민에게 공개하여야 한다. 기본계획을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

【 간접이해조정절차(행정기관상호간의 협조 등) 】

※ 인적자원개발기본법

제6조(공공기관에 대한 협조 요청) ①관계 중앙행정기관의 장은 기본계획 및 시행계획을 수립·추진하기 위하여 필요한 때에는 다른 중앙행정기관·지방자치단체 및 공공단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

②지방자치단체의 장은 기본계획 및 시행계획의 추진을 위하여 필요한 때에는 관계 중앙행정기관·다른 지방자치단체 및 공공단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 협조를 요청받은 자는 특별한 사정이 없는 한 이에 협조하여야 한다.

※건강가정기본법

제18조(계획수립의 협조) ①여성가족부장관, 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획 또는 시행계획의 수립·시행을 위하여 필요한 때에는 관계공공기관·사회단체 그 밖의 민간기업체의 장에게 협조를 요청할 수 있다.
 ②제1항의 규정에 의하여 협조요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

※국토기본법

제12조(국토종합계획의 승인) ②건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 국토정책위원회의 심의를 받고자 하는 때에는 심의안에 대하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며 시·도지사의 의견을 들어야 한다.
 ③제2항의 규정에 의한 심의안을 송부받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 송부받은 날부터 30일 이내에 건설교통부장관에게 의견을 제시하여야 한다.

(5) 계획간 조정

기본법에서 수립하는 각종 계획들은 상호 정합성을 유지하도록 계획간의 조정규정을 둔다. 계획간의 조정규정에는 “조화”, “우선”, “고려”라는 용어를 사용하고 있다. 여기에서 “조화”란 적절한 합치의 의미로서 기본적 합치로부터 구체적 합치까지의 합치일반을 포함하는 의미로 사용된다. 즉, 기본법에 규정된 각종계획은 보다 고도의 가치 목적을 향하며 동일한 방향을 지향하여 모순없는 상태를 의미한다. “우선”이라는 의미는 기본법에 규정된 구체적인 각종 시책의 정당성과 합리성의 근거를 규정하는 의미를 가진다.

※전자거래기본법

제20조(전자거래촉진계획의 수립·시행) ②전자거래촉진계획과 관련된 관계중앙행정기관(이하 “관계중앙행정기관”이라 한다)의 장은 제1항 각호의 사항에 관한 소관별 부문계획을 수립하고 주요정책의 수립과 그 집행에 있어서 이를 고려하여야 한다.

※ 해양수산발전기본법

제6조(해양수산발전기본계획) ④정부는 기본계획에 따라 매년 해양수산발전시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 세우고, 이를 시행하여야 한다. 이 경우 다른 법령에 의한 부문별 계획이 있는 때에는 이를 시행계획에 반영하여야 한다.

※ 건강가정기본법

제17조(시·도별 시행계획의 조정 등) ①여성가족부장관은 기본계획에 기초하여 시·도별 시행계획을 조정하고 그 이행상황을 점검하여야 한다.
②여성가족부장관은 시·도별 시행계획이 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 위배되는 경우에는 당해 시·도지사에게 이를 변경하도록 요구할 수 있다.

※ 에너지기본법

제6조(국가에너지기본계획의 수립) ④기본계획은 제7조의 규정에 따른 지역에너지계획, 제8조의 규정에 따른 비상시 에너지수급계획 및 에너지별 수급계획 등 에너지 관련 계획의 기본이 되고, 에너지 관련 계획은 기본계획과 조화를 이루어야 한다.

※ 국토기본법

제7조(국토계획의 상호관계) ①국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다.
②도종합계획은 당해 도의 관할구역안에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다.
③국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며, 도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획의 수립권자는 국토종합계획의 수립주기를 감안하여 그 수립주기를 정하여야 한다.

(6) 실시계획

계획체계에 따라 기본계획에 따라 실시계획을 수립하도록 하여 사실상 계획간의 계층적 정합성을 확보하도록 계획책정절차에 관한 절차적 수법을 규정한다.

※ 정보화촉진기본법

제6조(시행계획의 수립) ①관계중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 매년 정보화 촉진시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립 시행하여야 한다.

②관계중앙행정기관의 장은 전년도 시행계획 추진실적과 다음 연도의 시행계획을 제8조의 규정에 의한 정보화추진위원회에 제출하여 그 심의를 받아야 한다.

③관계중앙행정기관의 장은 제8조의 규정에 의한 정보화추진위원회의 심의를 거쳐 확정된 시행계획의 시행에 필요한 재원을 우선적으로 확보하여야 한다.

④시행계획의 수립 및 시행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 국가보훈기본법

제9조(실천계획의 수립·시행) ①국가보훈처장과 관계중앙행정기관의 장은 기본계획에 따라 연도별 소관 실천계획(이하 “실천계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

②국가보훈처장과 관계중앙행정기관의 장은 제8조제3항의 규정에 의한 기본계획의 변경에 따라 실천계획의 변경이 필요한 경우에는 실천계획을 변경하고 필요한 조치를 하여야 한다.

③실천계획과 관련이 있는 지방자치단체의 장은 실천계획이 내실 있게 시행될 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

④관계중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 수립되거나 변경된 실천계획과 조치결과에 관하여 지체 없이 이를 국가보훈처장에게 통보하여야 한다.

(7) 기 타

계획법제에서는 거의 대부분 계획의 변경에 관하여 규정하고 있다. 또한 변경의 경우에는 계획책정절차를 준용하는 취지의 규정을 두는 것이 일반적이다. 아울러 기본계획과의 계획적합성의 확보 및 실시계획추진성과의 점검과 그 피드백을 위하여 전년도 실시계획의 추진실적 등이 포함된 보고서를 작성하도록 하거나, 그 보고서를 평가하여 그 결과를 차년도 실시계획의 승인시에 반영하도록 규정하는 사례도 있다.

※국어기본법

제8조(보고) 정부는 2년마다 국어의 발전과 보전에 관한 시책 및 그 시행결과에 관한 보고서를 당해 연도 정기국회 개시 전까지 국회에 제출하여야 한다.

※해양수산발전기본법

제6조(해양수산발전기본계획) ⑥정부는 매년 기본계획의 주요내용 및 당해 연도의 시행계획과 전년도 시행계획의 추진실적에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 한다.

※산림기본법

제11조(산림기본계획의 수립·시행) ⑤산림청장은 지방자치단체에 대하여 제1항 및 제2항의 규정에 의한 산림기본계획 및 지역산림계획의 추진실적 등을 평가하고 그 결과에 따라 예산을 차등 지원할 수 있다.

※농업·농촌기본법

제44조(농업·농촌발전계획의 효율적 추진) ①농림부장관은 기본계획의 효율적인 추진을 위하여 매년 예산편성시 기본계획에 포함된 사업비가 우선적으로 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.

②농림부장관은 각 지방자치단체의 농업·농촌발전계획에 대하여 기본계획과의 연계성, 추진실적 및 성과등을 평가하여 그 결과에 따라 예산을 차등 지원할 수 있다.

3. 정책의 추진체계에 관한 규정

행정계획의 책정절차에 즈음하여 위원회의 의견을 수렴하는 절차는 가장 일반적인 절차의 하나로서, 위원회는 전문지식의 도입과 객관적 이해조정 등의 두 가지의 기능이 있다. 위원회는 널리 수립된 의견을 객관적 중립적 입장에서 심의하는 것을 중심적인 임무로 하며, 이를 위해서는 계획내용과 관련하여 이해대립이 있는 중요한 사항에 관하여 일정한 판단을 내릴 수 있는 시스템으로 구성되어야 한다. 위원회는 일반적으로 행정의 민주화, 전문지식의 도입, 공정성의 확보, 이해의 조정, 각종행정의 종합조정 등을 위하여 주로 설치되고 있으며 행정기

능의 양적 증대화와 질적 전문화를 내용으로 하는 현대행정의 특질에 비추어 행정부자신의 기능을 보완하기 위한 수단인 한 형태로서 위원회를 두는 경향이 증대하고 있다. 그러나 개별 구체적인 위원회의 성격이나 기능은 행정작용상의 기능, 행정조직법상의 지위, 각행정기관과의 관계, 소관사무, 위원의 자격·구성등을 고려하여 판단하게 된다.

현행 기본법에는 위원회에 관한 규정은 대단히 많으며 각법령에 따라 위원회의 성격·기능이 다르기 때문에 이를 일정한 기준에 의하여 분류하는 것은 대단히 어려우나, 개별 법령에 규정되고 있는 각종 위원회를 일반적으로 그 기능적 측면에 착안할 경우 단순한 자문적 기능을 가지는 것뿐 아니라 위원회의 결정등이 행정청을 법적으로 구속하는 것과 스스로 행정청으로서 행정주체의 의사를 결정·표시하는 것까지 다양하게 존재한다. 정부조직법 제4조의2의 규정에 의한 스스로 행정청으로서 행정주체의 의사를 결정·표시하는 합의제 행정기관으로서의 위원회는 반드시 법률에서 설치근거를 두며, 부속기관으로서의 위원회는 단순한 자문기관에 불과한 경우에는 법률에서 설치근거를 둘 필요성은 없고 대통령령으로 설치하나 부속기관으로서의 위원회의 의결에 법적 구속력을 부여하는 경우에는 법률에 설치근거를 두는 것이 바람직하다.

(1) 행정기관으로서의 위원회

기본법에 규정된 위원회에는 그 성격에 따라 여러 종류로 나누어 볼 수 있으므로 위원회설치에 관한 입법을 하는 경우에는 당해 위원회가 행정관청으로서의 위원회인지 아니면 비행정관청으로서의 자문기관인 위원회 또는 의결기관인 위원회인지의 여부를 명확히 하여 그 권한과 책임을 명확히 할 필요가 있다.

행정관청으로서의 위원회는 국가 또는 지방자치단체의 의사 또는 판단을 결정하여 이를 외부에 표시하는 권한을 가진 기관을 의미한

다. 이러한 행정관청으로서의 위원회는 반드시 행정각부등에 소속될 필요는 없으나 현행 법령상으로는 대부분 행정각부 등에 소속되도록 규정되어 있고 정부조직법 제4조의2에서도 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회등 합의제 행정기관을 둘 수 있다”고 규정하여 행정각부등에 소속되는 행정관청으로서의 위원회의 설치근거만 규정하고 있다.

그러나 행정각부등에 소속되지 아니하는 위원회(소위 중앙행정기관으로서의 위원회)를 중앙행정기관으로서 설치할 수 없는 것은 아니며 정부조직법 제2조제2항의 해석상 다른 법률에 그 설치근거를 둘 경우 중앙행정기관으로서의 위원회 설치도 가능하다고 본다.³⁴⁶⁾ 행정관청으로서의 위원회는 의결내용을 행정관청의 지위에서 이를 집행할 수 있는 권한을 가진 위원회를 말한다. 따라서 법령상 권한주체로서 표현된다는 점에서 다른 위원회와 크게 구분된다.

관련기본법	위 원 회 명	주 요 기 능
건설산업 기 본 법	건설분쟁조정 위 원 회	-건설업 및 건설용역업에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 건설교통부장관소속하에 중앙건설분쟁조정위원회를, 시·도지사 소속하에 지방건설분쟁조정위원회를 설치(제69조) -위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성 -중앙위원회의 위원장은 건설교통부장관이 소속 1급공무원중에서 지명하는 자가 되고, 지방위원

346) 이러한 행정관청으로서의 위원회는 그 명의로 문서를 발송 또는 교부하며 이를 위하여 청인을 가진다.(사무관리규정 제35조). 비행정관청으로서의 위원회로 분류되는 의결기관인 위원회와 자문기관인 위원회도 사무관리규정상 청인을 가진다고 규정되고 있으나 이는 사무처리상 필요한 것이며 청인소지자체만으로 행정관청으로서의 위원회로 볼 수는 없을 것이다. 그러나 하나의 위원회가 의결기관과 합의제행정관청으로서의 성격을 법령상 동시에 가지는 경우(예: 지방공무원법상의 인사위원회와 행정심판법상의 행정심판위원회)에는 청인소지자체가 당연하다 할 것이다.

		회의 위원장은 시·도지사가 소속 2급 또는 3급 공무원중에서 지명하는 자가 되며, 부위원장은 위원회가 위원중에서 선출
전기통신 기본법	통신위원회	-전기통신사업의 공정한 경쟁환경의 조성 및 전기통신역무 이용자의 권익보호에 관한 사항을 심의·의결하고 전기통신사업자간 또는 전기통신사업자와 이용자간 분쟁의 재정을 하기 위하여 정보통신부에 설치(제37조) -통신위원회는 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성하되, 위원중 1인은 상임
진실·화해를 위한 과거사 정리기본법	진실·화해를 위한 과거사 정리 위원회	-법 제2조의 규정에 따른 진실규명의 조사대상 선정 및 그에 따른 조사개시결정, 조사의 진행, 조사결과 진상규명결정 및 진상규명불능결정 및 화해를 위한 방안 연구활동 등 그 밖에 위원회가 필요하다고 판단하는 업무를 수행하기 위하여 설치(제3조) -위원회는 상임위원 4인을 포함한 15인의 위원으로 구성하고, 위원은 국회가 선출하는 8인(상임위원 2인을 포함), 대통령이 지명하는 4인(상임위원 2인을 포함), 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명
청소년 기본법	국가청소년 위원회	-청소년 관련 법령의 제정·개폐에 관한 사항 및 제도 개선, 청소년보호법 제8조의 규정에 의한 청소년유해매체물의 심의·결정 등의 업무를 수행하기 위하여 국무총리 소속하에 국가청소년위원회를 설치(제16조의2) -위원회는 위원장 1인과 상임위원 1인 및 11인 이내의 비상임위원으로 구성하고, 위원장은 정무직으로 보함 -국가청소년위원회는 『정부조직법』 제2조의 규정에 의한 중앙행정기관으로서 소관사무를 수행

① 설치근거 및 소속기관규정

행정관청으로서의 위원회는 행정권한주체로서의 지위를 가지게 되며 정부조직법 제4조의2에서의 규정을 고려하면 행정관청으로서의 위원회를 설치함에 있어서는 「……에 관한 사무를 관장하기 위하여 … 위원회를 둔다」고 규정하는 것이 정부조직법 및 개별직제에서의 표현과 일관성을 유지하게 될 뿐만 아니라 후술하는 의결기관으로서의 위원회와의 구별도 쉽게 할 수 있는 장점이 있다.

또한 위원회의 소속을 규정하는 방식에는 정부조직법 제4조의2의 규정(행정기관에는 …합의제행정기관을 둘 수 있다)과의 관련성만을 생각한다면 “○○○부에”라고 규정하는 방식이 타당할 수 있으나 정부조직법의 기타 규정에서는 소속기관의 경우 “○○○장관소속하에”라는 표현을 사용하고 있다는 점에서 “○○○장관소속하에”라고 표현하는 것이 논리적 일관성을 갖는다.

※ 청소년기본법

제16조의2(국가청소년위원회의 설치) ①청소년에 관한 사무를 담당하기 위하여 국무총리 소속하에 국가청소년위원회를 둔다.

※ 건설산업기본법

제69조(건설분쟁조정위원회의 설치) ①건설업 및 건설용역업에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 건설교통부장관소속하에 중앙건설분쟁조정위원회(이하 “중앙위원회”라 한다)를, 시·도지사 소속하에 지방건설분쟁조정위원회(이하 “지방위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 기능 규정

행정관청으로서의 위원회의 기능에 관하여는 별도규정을 두지 아니한 입법례가 대부분이나 필요한 경우에는 「……위원회는 다음의 사무를 관장한다」라고 표현하는 것이 타당하다. 개별규정에서 권한주체를

위원회로 규정하는 것이 적절한 경우에는 기능조항은 생략하여도 무방하다.

※전기통신기본법

제40조(통신위원회의 기능) 통신위원회는 이 법과 다른 법령이 정하는 바에 따라 다음 각호의 사항을 심의·의결하고, 제40조의2의 규정에 의한 재정을 행한다.

1. 전기통신사업법 제33조의5제3항의 규정에 의한 전기통신설비의 제공, 동법 제33조의6제2항의 규정에 의한 가입자선로의 공동활용, 동법 제33조의7제3항의 규정에 의한 무선통신시설의 공동이용, 동법 제34조제2항의 규정에 의한 상호접속, 동법 제34조의3제2항의 규정에 의한 전기통신설비의 공동사용등이나 동법 제34조의4제2항의 규정에 의한 정보제공의 기준에 관한 사항
2. 전기통신사업법 제34조의4제4항의 규정에 의한 기준의 승인에 관한 사항
3. 전기통신사업법 제34조의6의 규정에 의한 전기통신설비의 제공·공동이용·상호접속 또는 공동사용등이나 정보제공에 관한 협정의 인가 또는 신고에 관한 사항
4. 전기통신사업법 제36조제1항 및 제2항의 규정에 의한 전기통신번호관리계획의 수립 및 변경에 관한 사항
5. ~ 10.(이하 생략)

③ 위원회구성

위원회제도에 있어서는 합의기관인 위원회회의가 독립기관의 경우의 장에 해당하는 지위를 가진다. 위원회에는 위원장을 두며, 위원장은 다만 동료(위원)들 중의 제1인자(primus inter parse)에 불과하며, 그는 회의에서 의장(chairman)이 되고 대외적으로는 위원회를 대표하는데 지나지 않는다. 다만 위원회에 따라 이 위원장의 지위가 다양함은 물론이다. 위원회제도에 있어서 그 위원 수를 몇 명으로 할 것이냐 하는 것은 구체적 사정에 따라 다양하다. 행정관청으로서의 위원회는 가급적 상임위원으로 구성하는 것이 타당하므로 『위원중 ○인은 비상임위원으로 한다』는 표현이 적절하다.

※ 건설산업기본법

제70조(위원회의 구성) ①위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

※ 청소년기본법

제16조의2(국가청소년위원회의 설치) ②국가청소년위원회는 위원장 1인과 상임위원 1인 및 11인 이내의 비상임위원으로 구성하며, 위원장은 정무직으로 보한다.

위원구성은 「위원회의(상임) 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 (∼장관의 제청으로)∼이 임명한다」라고 표현한다. 위원장 및 부위원장 임명절차를 달리 할 필요가 있는 경우에는 「위원장 및 부위원장은 ∼의 제청으로 ∼이 임명한다」고 규정한다. 위원장과 부위원장을 공무원으로 하는 경우에는 「위원장은 ∼이 되고, 부위원장은 ∼이 된다」고 규정한다. 비상임위원위촉규정을 따로 둘 필요가 있는 경우에는 「위원회의 비상임위원은 ∼에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 ∼이 위촉한다」고 규정한다. 위원장 및 부위원장 기타 상임위원장을 정무직 또는 1급(상당)공무원으로 하는 경우에는 「위원장 및 부위원장은 정무직(국가)공무원으로 하고, 상임위원은 1급상당 별정직(국가)공무원으로 한다」고 규정한다.

※ 건설산업기본법

제70조(위원회의 구성) ②위원회의 위원은 대통령령이 정하는 중앙행정기관·지방자치단체 또는 지방행정기관의 소속공무원으로서 당해 기관의 장이 지명하는 자와 다음 각호의 1에 해당하는 자중 건설교통부장관 또는 시·도지사가 위촉하는 자가 된다.

1. 고등교육법에 의한 대학에서 공학이나 법률학을 가르치는 조교수 이상의 직에 있거나 있었던 자
2. 판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자
3. 건설공사·건설업 또는 건설용역업에 대한 학식과 경험이 풍부한 자

③중앙위원회의 위원장은 건설교통부장관이 소속 1급공무원중에서 지명하는 자가 되고, 지방위원회의 위원장은 시·도지사가 소속 2급 또는 3급공무원중에서 지명하는 자가 되며, 부위원장은 위원회가 위원중에서 선출한다.

※ 청소년기본법

제16조의3(국가청소년위원회 위원장·위원의 자격과 임명 등) ①국가청소년위원회의 위원장은 청소년에 관한 경험과 식견이 풍부한 자 중에서 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.

②국가청소년위원회의 위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 위원장의 추천을 받아 국무총리의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉한다.

1. 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원의 직에 있거나 있었던 자로서 청소년 관련 업무에 경험이 있는 자
2. 『초·중등교육법』 제2조의 규정에 의한 학교의 교원으로 15년 이상 근무한 경력이 있는 자로서 청소년 관련 업무에 경험이 있는 자
3. 『고등교육법』 제2조의 규정에 의한 학교나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직에 10년 이상 있거나 있었던 자로서 청소년 관련 연구 또는 업무에 경험이 있는 자
4. 판사·검사·변호사 또는 언론인으로서 10년 이상 근무한 자
5. 공공기관 또는 청소년·시민 단체 등에서 10년 이상 근무한 경력이 있는 자로서 청소년 업무에 관한 전문성이 있는 자

④ 위원의 임기

위원의 임기에 관하여는 「위원의 임기는 ○년으로 한다(하되), (1차에 한하여)연임할 수 있다. 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다」라고 표현한다.

※ 청소년기본법

제16조의3(국가청소년위원회 위원장·위원의 자격과 임명 등) ⑤국가청소년위원회의 위원장 및 위원의 임기는 3년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

⑤ 결격사유규정

일반적으로 결격사유를 규정하는 경우에는 금치산자, 한정치산자 또는 파산자로서 복권되지 아니한 자, 금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년을 경과하지 아니한 자, 법원의 판결 또는 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정

지된 자 등으로 하나, 이를 달리 규정할 수 있으며 결격사유규정을 별도로 두지 아니 할 수도 있다.

※진실·화해를위한과거사정리기본법

제9조(위원의 결격사유) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원이 될 수 없다.

1. 대한민국국민이 아닌 자
 2. 『국가공무원법』 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
 3. 정당의 당원
 4. 『공직선거 및 선거부정방지법』에 의하여 실시하는 선거에 후보자(예비후보자를 포함한다)로 등록한 자
- ②위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직한다.

⑥ 신분보장규정

위원의 신분보장에 관한 규정을 두는 경우에는 금고이상의 형의 선고를 받은 경우, 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행 할 수 없게 된 경우에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니하도록 표현한다.

※청소년기본법

제16조의3(국가청소년위원회 위원장·위원의 자격과 임명 등) ⑥국가청소년위원회의 위원장 또는 위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우
2. 장기간의 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 경우

⑦ 위원장

위원장에 관한 규정은 「위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 통할한다」, 「위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다」라는 규정을 둔다. 부위원장이 있는 경우

에는 「위원장이 사고가 있을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며 위원장 및 부위원장이 모두 사고가 있을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다」로 규정한다.

※ 청소년기본법

제16조의3(국가청소년위원회 위원장·위원의 자격과 임명 등) ④국가청소년위원회의 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 상임위원이 그 직무를 대행하고, 위원장과 상임위원이 모두 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지정한 비상임위원이 그 직무를 대행한다.

※ 진실·화해를위한과거사정리기본법

제7조(위원장의 직무) ①위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 통할한다.
 ②위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 상임위원이 그 직무를 대행한다.
 ③위원장은 그 소관사무에 관하여 대통령에게 의안 제출을 건의할 수 있다.
 ④위원장은 위원회의 예산 관련 업무를 수행함에 있어서 「예산회계법」 제14조의 규정에 의한 중앙관서의 장으로 본다.

⑧ 회 의

위원회의 회의규정은 「위원장은 위원회의 회의를 소집하며, 그 의장이 된다」, 「위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다」라고 정한다. 아울러 필요한 때에는 결격사유 규정외에 정치운동금지, 비밀누설금지규정 등을 추가로 둘 수 있다.

※ 청소년기본법

제16조의3(국가청소년위원회 위원장·위원의 자격과 임명 등) ③국가청소년위원회의 위원장은 국가청소년위원회를 대표하고 국가청소년위원회의 직무를 통할한다.
 ⑨국가청소년위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개최하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

※ 진실·화해를위한과거사정리기본법

제10조(위원의 겸직금지 등) ①위원은 재직 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직을 겸하거나 업무를 할 수 없다.

1. 국회의원 또는 지방의회의원
2. 다른 국가기관 또는 지방자치단체의 공무원(교육공무원을 제외한다)
3. 그 밖에 위원회의 규칙으로 정하는 직 또는 업무

②위원은 정당에 가입하거나 정치활동에 관여할 수 없다.

제11조(위원의 제척·기피·회피) ①위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 심의·의결에서 제척된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 위원회 진실규명사건의 가해자 또는 피해자인 경우
2. 위원이 위원회 진실규명사건의 가해자 또는 피해자와 친족관계에 있거나 있었던 경우
3. 위원이 위원회 진실규명사건에 관한 수사 또는 재판에 관여하였던 경우
4. 위원이 위원회 진실규명사건에 관하여 증언이나 감정을 한 경우
5. 위원이 위원회 진실규명사건에 관하여 당사자의 대리인으로 관여하거나 관여하였던 경우

②진실규명사건의 신청인 또는 조사대상자는 위원에게 심의·의결의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우 위원회에 위원의 기피를 신청할 수 있다.

③위원 본인은 제1항 각 호의 어느 하나 또는 제2항의 사유에 해당한다고 판단하는 경우에는 스스로 위원회의 심의·의결을 회피할 수 있다.

※ 전기통신기본법

제42조(위원의 제척·기피·회피) ①통신위원회 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 사건의 심의·의결에서 제척된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 당해 사건의 당사자가 되거나 당해사건에 관하여 공동관이자 또는 의무자의 관계에 있는 경우
2. 위원이 당해 사건의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우
3. 위원 또는 위원이 속한 법인이 당사자의 법률·경영 등에 대한 자문·고문 등으로 있는 경우
4. 위원 또는 위원이 속한 법인이 증언이나 감정을 한 경우
5. 위원 또는 위원이 속한 법인이 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우

②당사자는 위원에게 심의·의결의 공정성을 기대하기 어려운 사정이 있는 때에는 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 통신위원회는 의결로 이를 결정한다.

③위원이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 때에는 스스로 그 사건의 심의·의결에서 회피할 수 있다.

⑨ 사무국

위원회에는 그 보조기관으로 사무국(secretariat)이 있다. 사무국이란 용어는 일반적 표현으로서, 구체적으로는 그 위원회의 규모 또는 지위에 따라 사무처, 사무국, 서무과, 사무장, 간사등 여러 가지의 명칭을 가지게 된다. 사무국은 위원회의 회의에 상정될 의안을 정리하고, 자료를 준비하며, 위원회의 업무에 필요한 연구를 행하고, 위원회의 서무 기타 일반행정업무를 수행한다. 사무처 또는 사무국을 규정하는 경우에는 「위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처(사무국)를 둔다」라고 한다.

※ 청소년기본법

제16조의4(사무처의 설치) ①국가청소년위원회의 사무를 처리하기 위하여 국가청소년위원회에 사무처를 둔다.

②사무처장은 위원장의 명을 받아 사무처의 사무를 처리하고 소속직원을 지휘·감독한다.

⑩ 기 타

위임규정으로서 「이 법에 규정한 것 외에 위원회의 조직·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다」라는 규정을 둔다. 준입법권조항을 둘 필요가 있는 경우에는 「위원회는 ~에 관한 규칙을 정할 수 있다」로 규정한다.

※ 청소년기본법

제16조의5 (조직 및 위임 규정) ①이 법에 규정한 것 외에 국가청소년위원회의 조직에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

②이 법에 규정한 것 외에 국가청소년위원회의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 국가청소년위원회규칙으로 정한다.

(2) 비행정관청으로서의 위원회

비행정관청으로서의 위원회는 행정주체 내부에서 행정에 관한 의사 또는 판단을 결정할 수 있는 권한만을 가지고 이를 대외적으로 표시할 권한은 없는 합의제기관을 말한다. 따라서 국가의사를 의결함에 그치고 이를 대외적으로 표시할 권한은 없다는 점에서 행정관청인 위원회와 구별되며 국가의사의 결정권한을 가진다는 점에서 보조기관이나 보좌기관과도 구별된다. 비행정관청으로서의 위원회는 그 의결에 행정관청(행정기관의 장)에 대한 구속력이 부여되어 있는지 여부에 따라 의결기관인 위원회와 자문기관인 위원회로 다시 구분된다.

의결기관인 위원회는 구속력 있는 의사를 결정한다는 점에서 자문기관인 위원회와 구별되며, 의사결정권만 가지고 그 집행권은 타자에 의존한다는 점에서 행정관청으로서의 위원회와도 구별된다. 그러나 구속력있는 의사를 결정한다는 점에서 그 설치근거는 법률에 규정을 두고 있다. 의결기관으로서의 위원회를 실정법상 구분하는 방법은 그 의결에 구속력이 있는 지를 개별·구체적으로 분석하거나 법 규정중 “심의·의결을 거쳐” 또는 “심의·의결을 거쳐야 한다”등의 표현을 사용하고 있는지 여부를 살펴 볼 수밖에 없다. 현행 기본법에 규정된 각종 위원회에서 이러한 표현을 사용하는 것은 다음과 같이 2개의 법률뿐이다.

법률명	관 계 규 정
정부산하기관관리 기본법	제8조(정부산하기관운영위원회) ①정부산하기관의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획예산처에 정부산하기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다. ②정부산하기관에 관한 다음 각호의 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐야 한다. 1. (이하 생략)
정부투자기관관리 기본법	제4조(정부투자기관운영위원회) ①투자기관의 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획예산처에 정부투자기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다. ②투자기관에 관한 다음 각호의 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐야 한다. 1. (이하 생략)

의결기관으로서의 위원회의 설치근거는 법률에서 구체적으로 규정하는 방법으로서 “~에 관한 사항을 심의하기 위하여 ~에 ~위원회를 둔다”고 규정하는 형식이 일반적이나, 이러한 규정방법만으로는 동 위원회가 의결기관인 위원회인지가 분명하지 아니한 것이 우리 법제의 문제점이다. 또한 이러한 규정방식은 현행 자문기관인 위원회의 설치근거규정형식과 일부 중복되는 점이 있어 법전체 규정을 종합적으로 검토하기 전에는 그 성격의 파악이 곤란한 단점을 안고 있다.³⁴⁷⁾

의결기관인 위원회를 법률로 설치하는 경우에는 법률에서는 “설치” 및 “기능”조항만 규정하고 아래에서 보는 것처럼 자문기관인 위원회에 두는 규정내용은 “위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”로 규정하여 대통령령에 위임할 수 있다.

※ 정부산하기관관리기본법

제8조(정부산하기관운영위원회) ①정부산하기관의 운영 및 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획예산처에 정부산하기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.

②정부산하기관에 관한 다음 각호의 사항은 운영위원회의 의결을 거쳐야 한다.

1. ~ 9. (생략)

③운영위원회는 20인 이내의 위원으로 구성하되, 다음 각호의 자로 구성한다.

1. 기획예산처장관

2. 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원 10인 이내

3. 학식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 민간위원 10인 이내

④운영위원회의 위원장은 기획예산처장관이 된다.

⑤제3항제3호의 민간위원의 임기는 3년으로 한다.

⑥그 밖에 운영위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

347) 따라서 ①“~에 관한 사항을 심의(·의결)하기 위하여 ~에 ~위원회를 둔다”는 설치근거규정을 두고 기능규정 다음에 “~는(행정관청은) 제○항의 규정에 의한 위원회의 의결에 따라야 한다”는 규정을 추가하는 방안, ②“~는(행정관청은) ~위원회의 심의를 거쳐 이를 결정하여야 한다”는 규정의 후단에 “이 경우~는(행정관청은) 위원회의 의결에 따라야 한다”규정을 추가하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

자문기관인 위원회는 구속력없는 의사를 의결을 통하여 결정할 뿐 결정된 의사(의결)가 실제 채택되는지 여부는 행정관청(행정기관의 장)에게 달려 있는 위원회를 말한다. 현행 기본법상 대부분의 위원회가 자문기관인 위원회에 해당한다. 이러한 자문기관인 위원회는 행정기관의 장의 전문성을 보완하거나 대립된 이해의 조정 또는 관계부처간 협의를 위하여 설치하는 것으로서 그 예는 무수히 많으며 그 설치근거는 국가중요정책에 관한 위원회를 제외하고는 대부분 대통령령에 그 설치근거를 두고 있다. 현행 기본법상 “자문위원회”로서의 성격을 명문으로 표현하고 있는 것은 “환경정책기본법”에서의 환경보전자문위원회뿐이다.

※ 환경정책기본법

제37조(환경보전자문위원회) ①환경보전에 관한 자문에 응하기 위하여 환경부장관 소속하에 중앙환경보전자문위원회를 두고, 시·도지사 소속하에 시·도환경보전자문위원회를 두며, 시장·군수·구청장 소속하에 시·군·구환경보전자문위원회를 둘 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 중앙환경보전자문위원회의 구성·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 시·도환경보전자문위원회 및 시·군·구환경보전자문위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 시·도 및 시·군·구의 조례로 정한다.

현행 기본법상 자문위원회를 그 기능을 기준으로 일응 구분하여 본다면 전문성보완을 위한 심의·조사·연구위원회³⁴⁸⁾와 관계부처간 협의·조정을 위한 위원회³⁴⁹⁾로 크게 구분할 수 있으나 실제로는 양자

348) 행정권한을 행사하는 행정기관의 장의 전문성을 보완하기 위하여 관계안건에 관한 학식과 경험이 풍부한 자를 위촉하여 구성하는 위원회로서 학자 기타 관계전문가가 그 구성원이 되는 위원회를 말한다. 그러나 실제로는 민간부문의 관계전문가와 관계부처공무원을 혼합하여 위원을 구성하는 경우가 대부분이다.

349) 이는 본래적 의미의 자문기관으로 보기에 어려운 점도 있으나 행정기관중 총괄·조정기능을 수행하는 기관의 경우에는 동 기능의 원활한 수행을 위하여 관계부처공무원등의 자문을 받을 필요가 있는 경우에 설치하는 위원회를 말한다.

가 혼합된 위원회가 대부분이다. 현행 “행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙” 제20조제1항에서는 행정기관의 부속기관으로 위원회 또는 심의회 등의 자문기관을 두는 경우에는 업무의 내용이 전문적인 지식이나 경험이 있는 자의 의견을 들어 결정할 필요가 있을 것, 업무의 성질상 특히 신중한 절차를 거쳐 처리할 필요가 있을 것 등의 요건을 갖추어야 하며, 위원회를 설치한 경우에는 이를 지체없이 행정자치부장관에게 통보하도록 규정하고 있다. 또한 행정기관의 장은 당해 기관 및 관련기관내에 설치되어 있는 위원회와 기능이 중복되거나 유사한 위원회를 설치하여서는 아니되도록 하고(동조제2항), 위원회는 특별한 경우를 제외하고는 20인 이내의 비상임위원으로 구성하도록 하고 있다(동조제3항). 아울러 위원회에는 특별한 경우를 제외하고는 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다고 규정하고 있다(동조제6항).

① 설치근거규정(목적규정)

위원회의 설치에 관한 근거규정으로서는 「~를 심의(조정)하기 위하여 ~에 ~위원회를 둔다」라는 형식을 취한다.

※국가보훈기본법

제11조(국가보훈위원회) 국가보훈에 관한 주요시책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 국가보훈위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 기능규정

위원회의 기능규정은 「위원회는 다음의 사항을 심의(·의결)한다」라고 규정한다. 현행 입법례의 태도가 타당하거나 당해 위원회의 기능이 전문성보완을 위한 심의위원회인지 협의·조정위원회인지 양 기능을 혼합한 위원회인지를 파악한 후 각각에 따른 규정형식을 따라야 할 것이다. 협의·조정위원회의 경우에는 「위원회는 다음의 사항을 심의·조정한다」로 규정한다.

※국가보훈기본법

제12조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 국가보훈정책의 방향설정에 관한 사항
2. 기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항
3. 국가보훈대상자의 신규인정 등 국가보훈 대상의 범위 및 기준 설정에 관한 사항
4. 국가보훈대상자에 대한 보상수준의 결정 등 국가보훈에 관한 중요사항
5. 국가보훈에 관한 중요정책의 조정에 관한 사항
6. 그 밖에 위원장이 국가보훈과 관련하여 위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항

※고용정책기본법

제6조(고용정책심의회) ①고용에 관한 주요사항을 심의·조정하게 하기 위하여 노동부에 고용정책심의회(이하 “정책심의회”라 한다)를, 특별시·광역시 및 도에 지방고용심의회를 둔다.

②정책심의회는 다음 각호의 사항을 심의·조정한다.

1. ~ 4. (이하 생략)

③ 위원회의 구성규정

위원회의 구성에 관한 규정은 「①위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 ○인(이내)의 위원으로 구성한다. ②위원회의 위원장은 ~가 되고, (부위원장은 ~가 되며)위원은 ~와 ~에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 ~이 위촉하는 자가 된다」라고 규정한다. 위원회를 민간위원으로만 구성하는 경우에는 「위원장과 위원은 ~에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 ~이 위촉한다」로 규정한다. 위원의 선임방법은 일정한 자격요건을 구비한 자를 소관행정기관의 장이 자유재량으로 임명 또는 위촉하는 경우가 대부분이다. 또한 위원의 자격요건은 각설치법령에서 위원회의 목적, 기능등을 반영하여 학식경험자, 관계행정공무원, 이익대표자 등 다양하게 규정되고 있다.

위촉대신 “임명”이라는 표현을 사용하는 입법례도 있으나 민간위원은 공무원신분을 가지는 것이 아니므로 가급적 “위촉”으로 통일하는 것이 바람직하다. 위촉권자는 반드시 위원장일 필요도 없으며 위촉권

자와 위원회 소속기관장도 반드시 동일할 필요는 없다. 위원회의 구성원은 통상 위원으로 부르며, 위원은 위원장과 위원으로 이루어진다. 위원의 수는 개별 위원회설치법령에서 정하며, 확정수로 정하는 경우와 “○인이내”라고 하여 한도수로 정하는 방식이 있다. 위원회에는 그 목적, 기능 및 심의내용이 천차만별이므로 일반화된 위원수를 정하는 것은 곤란하며 개개의 구체적 위원회의 목적, 기능을 감안하여 그에 상응하는 위원의 수를 결정하게 된다.

※ 과학기술기본법

제9조(국가과학기술위원회) ③국가과학기술위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.

④위원장은 대통령이 되고, 부위원장은 과학기술부 장관이 되며, 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 장 및 이에 준하는 기관의 장
2. 과학기술에 관한 전문지식 및 경험이 풍부한 자 중 위원장이 위촉하는 자

※ 국가보훈기본법

제13조 (위원회 구성) ①위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성한다.

②위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 제2호에 해당하는 위원 중에서 대통령이 임명 또는 위촉하는 사람이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.

1. 대통령령이 정하는 관계 중앙행정기관의 장
 2. 국가보훈에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 임명 또는 위촉하는 사람
- ③(이하 생략)

위원장을 위원 중에서 호선하는 경우로 하고자 하는 경우에는 「위원장은 위원중에서 호선한다」로 규정한다.

※ 국어기본법

제13조(국어심의회) ④위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하고, 위원은 국어·언어학 또는 이와 관련된 분야에 전문지식이 있는 자 중에서 문화관광부 장관이 위촉한다.

공무원인 위원의 규정순서는 정부조직법상 권한 대행의 순에 따라 원·부·처·청의 순으로 함이 바람직하다. 일부 입법례에서 원·처·부·청의 순으로 규정한 것은 정부조직법 조문순서대로 규정한 것으로 볼 수 있으나 바람직한 방법은 아니라 할 것이다.

※ 정부업무평가 기본법

제10조(위원회의 구성 및 운영) ①위원회는 위원장 2인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

②위원장은 국무총리와 제3항제2호의 자 중에서 대통령이 지명하는 자가 된다.

③위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 행정자치부장관·기획예산처장관·중앙인사위원회위원장·국무조정실장
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 대통령이 위촉하는 자
가. 평가관련 분야를 전공한 자로서 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자
나. 1급 이상 또는 이에 상당하는 공무원의 직에 있었던 자
다. 그 밖에 평가 또는 행정에 관하여 가목 또는 나목의 자와 동등한 정도로 학식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

④ 위원의 임기에 관한 규정

위원의 임기규정은 「위촉위원의 임기는 ○년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.」고 하고, 연임이 가능하도록 하는 경우에는 「위원의 임기는 ○년으로 하되, (1차에 한하여)연임할 수 있다.」로 규정한다.

※ 행정규제기본법

제25조 (구성등) ⑤위원중 공무원이 아닌 위원의 임기는 2연으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.

⑤ 위원장의 직무규정

위원장의 직무규정은 「위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 통할한다.」, 「위원장이 사고가 있을 때에는 (부위원장이 그 직무를

대행하며, 위원장 및 부위원장이 모두 사고가 있을 때에는) 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다. 공무원인 위원이 있는 경우에는 「위원장(및 부위원장이 모두)이 사고가 있을 때에는 정부조직법 제29조제1항(또는 제○조제○항)의 규정에 의한 순위에 따른 위원이 위원장의 직무를 대행한다.」로 규정할 수도 있다. “직무”를 “업무”로 규정한 예도 있으나 “직무”로 규정함이 바람직하다.

※국가보훈기본법

제14조 (위원장의 직무 등) ①위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 업무를 총괄한다.
 ②위원장이 사고 등 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장 및 부위원장이 모두 사고 등 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

※토지이용규제기본법

제18조 (위원장 등의 직무) ①위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 통할한다.
 ②부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행하지 못하는 경우 그 직무를 대행한다.
 ③위원장과 부위원장이 모두 부득이한 사유로 그 직무를 수행하지 못하는 경우에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

⑥ 회의에 관한 규정

「위원회의 회의는 위원장이 소집한다.」는 규정과 「위원장은 위원회의 회의를 소집하며 그 의장이 된다.」는 규정이 있으나 후자의 방법이 일반적이다. 위원에게 회의소집권을 부여 하고자 하는 경우에는 「위원회의 인정하는 때 또는 위원 ○명이상의 요구가 있는 때 위원장이 소집한다.」로 규정한다. 의사 및 의결정족수는 「위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.」고 규정한다. 「가부동수인 경우에는 부결된 것으로 본다.」는 규

정은 실익이 없는 규정이므로 두지 아니함이 타당하며, 「가부동수인 때에는 위원장이 결정권을 가진다」는 규정도 특별한 필요가 있는 경우를 제외하고는 두지 아니한다.

※토지이용규제기본법

제19조 (회의의 소집 및 의결정족수) ①위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.
②위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 제15조제2항제2호에서 규정한 사항은 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑦ 분과위원회(소위원회)에 관한 규정

「위원회에 전문분야별로 3개이내의 분과위원회(소위원회)를 둔다」는 규정과 「위원회는 위원회의 활동을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 위원회에 분과위원회(소위원회)를 둘 수 있다」로 규정하는 방법이 있으며 세부적인 사항은 「분과위원회(소위원회)의 설치 및 운영등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다」로 규정하여 위원장에게 위임한다.

※전자거래기본법

제21조(전자거래정책위원회) ⑤전자거래정책위원회는 제24조제1항제1호의 규정에 의한 전자문서의 표준에 관한 업무 등을 효율적으로 추진하기 위하여 분야별로 분과위원회를 설치하여 운영할 수 있다.
⑥제1항의 규정에 의한 전자거래정책위원회 및 제5항의 규정에 의한 분과위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑧ 전문위원에 관한 규정

위원회에는 특별한 경우를 제외하고는 위원외에 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다(행정기관의조직과정원에관한통칙 제20조제3항). 비상근 전문위원을 두는 경우에는 「위원회(및 분과위원회)의 직무에

관한 전문적인 조사·연구등을 위하여 필요한 때에는 위원회에 ○인 (이내)의 전문위원을 둘 수 있다.」, 「전문위원은 ~에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 위원장이 위촉한다.」고 규정한다.

※ 행정규제기본법

제29조 (전문위원등) 위원회의 업무에 관한 전문적인 조사·연구업무를 담당하게 하기 위하여 전문위원과 필요한 조사요원을 둘 수 있다.

※ 국토기본법

제28조(분과위원회 및 전문위원) ③국토계획에 관한 전문적 사항을 조사·연구하게 하기 위하여 위원장은 학식·경험이 있는 자중에서 전문위원 약간 명을 위촉할 수 있다.

④전문위원은 국토정책위원회와 분과위원회에 출석하여 발언할 수 있다.

⑨ 간사규정

위원회의 사무를 처리하는 간사규정은 「위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1인을 둔다.」, 「간사는 ~소속 ○급 공무원 중에서 위원장이 임명한다.」고 한다. 간사를 법정하고자 하는 경우 「간사는 ~부(원·처·실 등) ~국장(담당관등)이 된다.」로 규정한다.

※ 토지이용규제기본법

제20조(간사 및 서기) ①위원회에 간사와 서기를 둔다.

②간사와 서기는 건설교통부 소속 공무원 가운데서 위원장이 임명한다.

③간사는 위원장의 명을 받아 위원회의 사무를 담당하고, 서기는 간사를 보좌한다.

※ 국가표준기본법

제5조(국가표준심의회) ⑤심의회에 간사위원 1인을 두되, 간사위원은 산업자원부장관으로 한다.

⑩ 실무위원회에 관한 규정

실무위원회를 두는 경우에는 「~하기 위하여 위원회에 실무위원회를 둔다」, 「실무위원회의 위원장은 ~이 되며, 위원은 ~이 된다」고 규정한다. 실무위원회에 분과위원회를 두고자 하는 경우에는 「실무위원회에 필요한 분과위원회를 둘 수 있다」로 규정한다.

※ 해양수산발전기본법

제11조 (실무위원회) ①위원회의 효율적 운영과 안전의 심의를 실무적으로 지원하기 위하여 위원회에 해양수산발전실무위원회(이하 이 조에서 “실무위원회”라 한다)를 둔다.

②실무위원회의 효율적 운영을 위하여 실무위원회에 분야별로 분과위원회를 운영할 수 있다.

③실무위원회 및 분과위원회의 구성 및 운영 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

기획단이나 평가단 등을 두는 경우에는 「위원회의 ~와 관련한 (다음의) 직무를 수행하기 위하여 ~에 ~기획단을 둔다」, 「기획단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다」고 한다. 관계기관협조요청규정이 필요한 경우에는 기획단규정에 규정하거나 관계기관협조요청규정의 주체에 기획단을 추가할 수도 있다.

※ 토지이용규제기본법

제22조(토지이용규제평가단) ①다음 각 호의 업무를 처리하기 위하여 위원회에 토지이용규제평가단을 설치하여 운영할 수 있다.

1. 지역·지구등의 지정과 운영실태의 점검 및 평가
2. 지역·지구등 안에서의 행위제한내용의 조사 및 평가
3. 토지이용규제에 관한 전문적이고 기술적인 연구 및 자문

②평가단의 단장은 위촉위원 가운데서 호선하는 자가 된다.

③평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※저출산·고령사회기본법

제24조(전문위원회 등의 설치) ①위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 둔다.
 ②위원회의 업무 중 전문적인 사항을 조사·연구하고 위원회의 심의사항을 검토하기 위하여 위원회에 전문위원회를 둘 수 있다.
 ③전문위원회는 제2항의 규정에 따른 조사·연구 결과를 위원회에 보고하여야 한다.
 ④제1항의 사무국 및 제2항의 전문위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑪ 관계기관등에의 협조요청

관계기관 등에의 협조요청은 「위원회(실무위원회, 기획단)는 직무수행을 위하여 필요한 때에는 관계전문가를 참석하게 하여 의견을 듣거나 관계기관·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출등 필요한 협조를 요청할 수 있다」고 한다. 공무원 등 파견요청이 필요한 때에는「위원회는 필요하다고 인정할 때에는 관계행정기관소속 공무원(및 관계기관·단체등의 직원)의 파견을 요청할 수 있다」는 규정을 추가할 수 있다.

공청회·세미나등의 개최가 필요한 경우에는 「위원회는 필요하다고 인정할 때에는 관계전문가, 관계기관·단체 등에 조사 또는 연구를 의뢰하거나 공청회·세미나의 개최등을 통하여 이해관계인 또는 국민의 의견을 수렴할 수 있다」로 규정하거나 「위원회는 필요하다고 인정할 때에는 공청회 및 세미나의 개최등을 통하여 여론을 수집할 수 있다」로 규정한다.

※국가보훈기본법

제17조(관계 기관의 장의 협조) ①국가보훈처장과 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획 및 실천계획의 수립·시행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계행정기관·지방자치단체·공공기관 그 밖의 법인 또는 단체의 장(이하 “관계기관의 장”이라 한다)에게 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.
 ②위원회는 제12조의 규정에 따른 직무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계기관의 장에게 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.
 ③국가보훈처장은 제16조의 규정에 의한 조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계기관의 장에게 자료의 제출 등 협조를 요청할 수 있다.
 ④관계기관의 장은 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 협조 요청을 받은 때에는 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

※ 행정규제기본법

제30조 (조사 및 의견청취등) ①위원회는 제24조에 의한 기능을 수행함에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 다음 각호의 조치를 할 수 있다.

1. 관계 행정기관에 대한 설명 또는 자료·서류등의 제출 요구
2. 이해관계인·참고인 또는 관계 공무원의 출석 및 의견진술 요구
3. 관계 행정기관등에 대한 실지조사

②관계 행정기관의 장은 규제의 심사등과 관련하여 소속 공무원 또는 관계 전문가로 하여금 위원회에 출석하여 그 의견을 진술하게 하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

⑫ 수당·여비 지급규정

수당 등의 지급규정은 「위원회의 (공무원이 아닌)위원과 위원회(및 실무위원회등)에 참석하여 발언하는 (공무원이 아닌)관계 전문가에 대하여는 예산의 범위안에서 수당과 여비(기타 필요한 경비)를 지급할 수 있다.」고 한다. 공무원인 위원이 그 소관업무와 직접적으로 관련되는 위원회에 출석하는 경우에는 수당을 지급할 수 없다는 「행정기관의조직과정원에관한통칙」 제20조제2항의 규정에 따라 원칙적으로 공무원인 위원에게는 수당지급근거규정을 두지 아니한다. 수당지급근거규정을 「위원회의 위원에게는 예산의 범위안에서 수당을 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관업무와 직접적으로 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.」로 표현하는 예도 있으나 단서규정은 「행정기관의조직과정원에관한통칙」 제20조제2항의 규정과 중복되므로 가급적 이러한 방법을 택하지 아니함이 바람직하다.

⑬ 운영세칙

운영세칙은 「이 영에 규정한 것외에 위원회(및 실무위원회)의 운영에 관한 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.」로 규정한다.

※ 토지이용규제기본법

제21조 (운영세칙) 위원회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4. 정책의 내용에 관한 사항

기본법의 정책내용에 관한 규정은 기본법이 달성하고자 하는 입법 목적을 구체적으로 실현하기 위한 가장 기본적인 내용을 규정하게 되며, 그것은 기본법의 본체적 부분을 이룬다. 일반적으로 법령의 본체적 부분을 이루는 실체적 규정을 어떻게 구성하고 배열할 것인가는 법령의 형식과 목적에 따라 매우 다양하기 때문에 이를 일률적으로 말하기는 곤란하다.³⁵⁰⁾ 그러나 기본법이 정부의 시책책정·실시와 활동에 관하여 틀을 정하고 그것을 촉진하더라도 그 규정내용의 추상성에서 그 구체적인 내용·실시·운용에 관해서는 대폭 행정당국 등의 재량에 맡겨지게 되는 경우가 많다. 그 의미에서는 실제로는 정책과정을 규율한다기보다는 정책의 구체화에 관하여 정부에 있어서 행정과정에 맡기는 측면이 강하다고 생각된다. 기본법에 있어서 실체적 규정을 작성하는 경우의 요점은 어떠한 이유(공공복리의 요청)에 의거하

350) 실체적 규정의 내용을 분야별로 개관하면 ①행정작용법령 중 영업관련법령에 있어서는 일정한 영업을 적법하게 영위할 수 있는 권리의 취득·변경에 관한 기본적인 사항으로서 영업허가등을 받을 의무, 결격사유 및 허가기준, 변경허가 및 영업의 승계에 관한 사항을 규정한 다음 영업의 운영에 관한 기본적사항으로서 일정기간내의 영업개시의무, 휴·폐업신고, 영업제한사항, 위생·안전관리 기타 영업자의 준수사항, 생산제품의 표시 및 규격사항등이 규정되며, 마지막부분에 영업자에 대한 지도·감독사항으로서 출입·검사, 행정지도 및 개선명령, 위반시의 영업정지 및 취소 등 행정처분, 과징금 및 청문에 관한 사항이 규정된다. ②행정조직관련법령 중 법인의 설립에 관한 법령에 있어서는 주로 법인격, 정관 및 설립등기, 이사회, 임원수·임면·결격사유등, 사업 내지 업무범위, 사업계획, 자금차입·채권발행등 당해 법인의 업무집행 및 재정에 관한 사항등이 규정된다. ③국토이용·환경·농지 등 국토의 보전과 이용에 관한 법령에 있어서는 중장기계획등 행정계획, 필요한 용도지역·보전지역의 지정, 동지역안의 각종 행위제한, 제한행위의 인·허가, 훼손시의 원상회복등 개선조치 및 각종 부담금의 부과·징수등이 규정된다. ④농어촌발전, 중소기업지원, 과학기술진흥 등 일정분야의 경제활동의 지원이나 개발촉진법령에 있어서는 주로 보조·융자등 금융지원, 세제지원 및 기술지원, 특정분야 사업추진에 대한 인·허가의 특례, 입지선정지원등에 관한 내용이 규정된다. ⑤사회보장이나 사회복지의 증진을 위한 법령에 있어서는 각종 생활지원수당, 자녀학비보조등 교육보호 및 의료보호등에 관한 내용이 규정된다. 법제처, **법령입안심사기준**, 53~55면.

여, 어떠한 행위·사업을 대상으로, 어떠한 조성·지원·규제를 할 것인가라는 점에 있다. 이 경우에 다음의 세가지 점을 유의하여야 한다.

첫째, 법령에 의한 규제외의 경우 그 효과에 대한 고려이다. 인간의 사회생활은 법외에도 도덕, 관습등 다양한 것에 의해 규제를 받는다. 일정한 행정목적의 달성을 위하여는 경우에도 강제력을 수반한 법적인 규제보다도 다른 방법에 의하는 것이 효과적인 경우도 적지 않으며 또한 사회의 자주적인 작용에 맡기는 것이 적당한 경우도 있다. 따라서 법령에 의한 규제가 적당하든가 여부, 법령에 의한 규제 이외의 적당한 방법이 있는가라는 점을 우선적으로 고려하지 않으면 안된다. 이 어 법령에 의한 규제가 적당하더라도 어떠한 내용의 법령에 의하면 공공복리의 요청에 입각하여 행정기관이 가지는 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있는가라는 점을 고려하여야 할 것이다.³⁵¹⁾

둘째, 기본적인 인권에 대한 배려이다. 법령은 국민의 자유와 권리를 제한하는 것이므로 그러한 제한이 인정되기 위해서는 충분한 이유가 존재하여야 한다. 또한 국민의 자유·권리의 제한이 인정되더라도 그것은 필요최소한에 그쳐야 함은 헌법이 정하는 기본권보장의 원칙에서 당연한 것이라 할 수 있다. 이와 관련하여 헌법재판소에서도 “국가가 국민의 기본권을 제한하는 입법활동을 함에 있어서는 ……국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적절성), 입법권자가 선택한 기본권의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최

351) “무릇 국가가 입법, 행정등 국가작용을 함에 있어서는 합리적인 판단에 입각하여 추구하고자 하는 사안의 목적에 적합한 조치를 취하여야 하고, 그 때 선택하는 수단은 목적을 달성함에 있어서 필요하고 효과적이며 상대방에게는 최소한의 피해를 줄 때에 한해서 그 국가작용은 정당성을 가지게 되고 상대방은 그 침해를 감수하게 되는 것이다(헌재결 1989.12.22. 88헌가13)”.

소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야한다(법익의 균형성). ……위와 같은 요건이 충족될 때 국가의 입법작용에 비로소 정당성이 인정되고 그에 따라 국민의 수인의무가 생겨나는 것으로서, 이러한 요구는 오늘날 법치국가의 원리에서 당연히 추출되는 확고한 원칙으로서 부동의 위치를 점하고 있으며, 헌법 제 37조제2항에서도 이러한 취지의 규정을 두고 있는 것이다”라고 판시하고 있다.³⁵²⁾

셋째, 제도적 측면에 대한 고려이다. 법령상의 규제조치는 하나의 제도로서의 성격을 가지므로 그 규제를 받는 국민은 이른바 제도의 이용자로서의 입장에 서게 된다. 따라서 제도 그 자체가 이에 구속되는 국민에게 이해하기 쉽고 또한 부담이 적은 합리적인 것이 되도록 하여야 한다. 따라서 모든 법령에서 일정한 제도를 규정하는 경우에는 이러한 점을 고려하는 것이 대단히 중요하다. 그리고 행정절차도 행정의 의사형성의 과정으로서 하나의 제도를 구성하는 것이라고 이해된다. 법령에 의거한 행정운영이 공정하게 되기 위해서는 그 절차가 적정한 것이어야 할 것이 요구된다.³⁵³⁾

현행 기본법에 규정된 실체규정의 내용을 살펴보면 어떤 자가 사업을 영위하거나 어떤 업무와 행위를 함에 있어서 행정기관으로부터 허가·인가·확인을 받거나 행정기관에 등록·신고를 하도록 하는 것등을 정하는 규제법규는 거의 없으며, “육성·진흥·조성·촉진·지원·우대·보호·발전·확대” 등의 용어를 사용하는 내용을 가진 이른바 조성법규를 규정하고 있는 사례가 많다. 이것은 현행 기본법이 어떠

352) 헌재결 1990.9.3. 89 헌가 95.

353) 행정절차법에서도 제5조에서 『행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 하며, 행정작용의 근거가 되는 법령등의 내용이 명확하지 아니한 경우 상대방은 당해 행정청에 대하여 그 해석을 요청할 수 있다. 이 경우 당해행정청은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.』라고 하여 행정의 투명성을 규정하고 있다.

한 분야·사항의 정책에 관한 국가의 기본인식을 제시함과 아울러 그 이념이나 방향성을 명확히 하기 위한 수단으로서 활용하고, 특히 사회에 있어서 새로운 이념이나 제도의 형성·정착을 도모하기 위하여 성립된 것이 많기 때문이라 할 수 있다. 또한 사회적, 경제적 여건하에서 그 부작용으로서 나타난 각종 모순이나 폐단을 시정하기 위하여 사회적, 경제적 약자에 대한 일종의 보호법적인 의미를 가지는 모습으로 제정된 사례가 다수 존재하기 때문이기도 하다.

행정주체가 직접 또는 제3자를 통하여 사인에 대하여 공공적 수요의 충족 등의 행정목적을 달성하기 위하여 재산상 가치가 있는 이익을 제공하는 것을 내용으로 하는 조성행정(Subvention, Subventionierung)의 관념은 학문상 아직 정확한 의미가 파악되어 있지 않고 그 용어 또한 통일되지 못한 실정이나, 조성행정은 현대복지국가에서 국민의 경제적·문화적 영역에 있어서 공공복리의 증진을 위한 하나의 행정작용의 형태로서 대두된 것이라 할 수 있다. 즉 경제적·사회적·문화적 영역에서의 공공복리는 경제와 사회의 발전과 고도성장을 도모함으로써 실현될 수 있는 것이기 때문에 국가는 국민의 경제·사회생활의 조정자로서 개입할 필요성이 있는 것이다. 그리하여 국가는 개인의 활동에 대한 적극적인 배려자의 입장에서 필요한 자금을 지원하거나 정보를 제공하는 등의 급부활동을 통한 적극적인 개입을 하게되어 이러한 조성행정이 광범위하게 행해지고 있는 것이다.

이와 같은 조성행정의 관념에 있어서 그 본질적인 기준은 ①조성을 받는 자의 사회적·경제적 활동, ②공적인 주체에 의한 급부제공, ③ 이에 대한 반대급부가 없을 것, ④경제적, 사회적 조장에 기여할 것 등을 의미한다. 그러나 조성행정의 법리는 물론 그의 개념조차 확립되어 있지 않은 현단계에서 법률의 근거가 필요한 조성행정이 무엇인가는 정확하게 파악하기 곤란하다. 모든 조성행정에 대해서 일일이 법률의 수권을 요하게 하면 조성행정 본래의 목적달성에 저해를 가져

을 염려가 있으므로 예산상의 근거로서도 일단 족한 것으로 볼 수 있다는 견해도 제시되고 있으나,³⁵⁴⁾ ①조성이 상대방의 부담과 결부되어 행하여지는 경우, ②조성을 받을 권리를 보호할 필요성이 있는 경우, ③조성의 법형식 또는 조직을 고권적으로 구성할 필요가 있는 경우, ④제공자에게 조성의무를 명할 필요가 있는 경우, ⑤조성의 목적·대상·방법을 객관적으로 명확히 할 필요가 있는 경우에는 반드시 법률의 근거가 필요하다고 봄이 타당하다.

조성법규에 있어서 공공적 사무 또는 사인의 활동에 대해 지원 등을 하는 사항을 규정하는 경우에 특히 유의해야 할 사항으로는 ①조성의 내용·정도 또는 범위를 어떻게 한정할 것인가, ②사인에 대한 조성에 있어서는 헌법상 평등의 원칙과의 관계, ③조성에 대하여 충분한 합리적인 이유가 있는가 등을 신중하게 검토하여야 하며, ④감독관청의 설치필요성의 유무, ⑤국유재산법·예산회계법 등 관련법제와의 관계등을 고려하여야 한다. 물론 이와 같은 검토는 입법정책적인 문제라고 볼 수도 있으나, 어쨌든 그 조성의 재원은 결국 국민의 세금으로 충당하는 것임을 고려하여 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 한다.³⁵⁵⁾

현행 법제상 조성의 방법에 대해서는 조성대상인 사무 또는 사업의 성질, 종류, 조성의 효과 등의 요소를 감안하여 적절한 방법을 채용하고 있으며, 일반적으로 많이 사용하는 방법으로는 ①보조금교부, ②조성의 형식으로서의 손실보상, ③저리자금의 융자 또는 알선, ④국유재

354) H.U.Erichsen/W.Martens(Hrsg.), **Allgemeines Verwaltungsrecht**, 7 Aufl., Berlin/New York 1986, S.63f.

355) 현재와 같이 관계법률에 조성의 근거정도만 정해놓은 상태에서는 행정권에 지나치게 광범한 재량권을 주는 것이므로, 많은 문제점이 노출되고 있다. 특히 조성이 예산에만 근거하여 행하여지는 경우가 많음에 비추어 세입·세출의 결산에 대한 검사기능을 더욱 보장할 필요가 있다. 상세한 것은 Gunner Folke Schuppert, **Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltrecht und Haushaltskontrolle**, VV DStRL Heft 42, 1984, S.216ff.

산의 무상 내지 저가양도 또는 대부, ⑤정부출자, ⑥이자지급·사채인수, ⑦세제상의 특별조치³⁵⁶⁾등의 형식으로 규정되고 있다. 그러나 현행 기본법의 실체규정의 내용을 보면 위와 같은 조성법규에 관한 사항외에도 새로운 정책을 실시하기 위한 각종 대책 등을 다양하게 규정하고 있다.

【고용정책기본법상 실체규정 사례】

정책내용	세부규정사항	관련법률
고용정보의 수집 및 제공	· 직업에 관한 기초조사 연구(제9조)	
	· 인력수급동향 작성(제10조)	
직업능력개발	· 직업능력개발체제 확립(제11조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직업안정법 ◦ 근로자직업능력개발법 ◦ 직업교육훈련촉진법 ◦ 한국산업인력공단법
	· 직업지도(제12조)	
	· 직업능력개발의 지원(제13조)	
	· 직업능력 검정제도(제14조)	
고용촉진지원	· 구직자의 지도(제15조)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 건설근로자의 고용개선등에 관한 법률 ◦ 고령자고용촉진법 ◦ 남녀고용평등법 ◦ 장애인고용촉진및직업재활법 ◦ 파견근로자보호등에 관한 법률
	· 고령자고용촉진지원(제16조)	
	· 여성, 청소년, 일용근로자 등의 고용지원(제17조 내지 제18조의2)	
	· 고용촉진훈련 실시(제20조)	
	· 고용촉진시설의 설치, 운영(제21조)	

356) 그런데 자금조성의 관념은 법이론적·법실제적 필요에서 형성되어야 하고 법학과 경제학을 포함하는 통일적인 자금조성개념의 성립은 불가능하다. 법적 의미에서의 자금조성은 수급자의 신청을 요하는 공적 재정으로 부터의 지출이고, 일반적·포괄적인 법규에 근거한 재정적으로 불명확한 혜택은 자금조성의 법적 개념에는 적합하지 않은 것이다. 법규에 의하여 창설되고 예산상에 나타나 있지 않은 수익은 아무런 법적 문제를 발생하지 않으므로 자금조성의 법적 개념에는 포함되지 않는다고 봄이 타당하다. 그러한 의미에서 세제상의 특별조치는 경제적 관점에서는 조성행정이지만 법적 관점에서는 자금조성이라고 할 수 없다는 지적이 있다. 그 이유는 세제상의 특례는 재정학적 개념으로서 세법의 영역에서 그 중요성이 인식되는 것이고 자금조성의 본질적인 내용과는 거리가 먼 것이기 때문이라고 한다. 따라서 조성의 방법으로서의 세제상의 특별조치의 형식은 조성법규에 제외시킴이 바람직하다고 보는 것이 독일의 다수학자들의 견해이다. H.F. Zacher, **Verwaltung durch Subventionen**, VVDStRL Heft 25, 1967, S.317 ; H. Maurer, **Allgemeines Verwaltungsrecht**, 3 Aufl., München 1983, S.335.

정책내용	세부규정사항	관련법률
사업주의 인력확보	· 구인자 지원(제22조)	◦ 외국인근로자의 고용등에 관한 법률 ◦ 중소기업인력지원특별법
	· 기업의 고용관리지원(제23조)	
	· 중소기업인력확보지원(제24조, 제25조)	
고용조정지원 및 고용안정대책	· 사업주의 고용조정지원(제26조)	◦ 청년실업해소특별법
	· 고용변동의 신고(제27조)	
	· 실업대책사업의 실시, 자금조성(제28조, 제28조의2)	
	· 자금차입, 채권발행(제28조의3, 제28조의4) · 관계기관의 협력(제29조)	

【 농업 · 농촌기본법상 실체규정 사례 】

정책내용	세부규정사항	관련법률
농업인력육성	· 가족농, 후계농업경영인, 전업농업인, 여성농업인의 육성(제11조 내지 제14조)	◦ 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 ◦ 여성농어업인육성법
	· 영농조합법인, 농업회사법인, 농업관련 단체의 육성(제15조, 제16조, 제18조)	
	· 농업인의 경영혁신 및 자금지원(제17조)	
농지이용 및 보전	· 농지소유와 이용에 관한 시책수립(제20조)	◦ 한국농촌공사 및 농지관리기금법
	· 농지보전(제21조)	
농업생산구조 의 고도화	· 농업생산기반정비(제22조)	◦ 친환경농업육성법 ◦ 농촌진흥법 ◦ 농업기계화촉진법 ◦ 농어촌구조개선특별회계법
	· 농업경영규모의 적정화 등(제23조)	
	· 농업기계화촉진(제24조)	
	· 농업과학기술의진흥(제25조)	
	· 벤처농업육성(제26조)	
	· 지적재산권보호(제27조)	
	· 농업 및 농촌지역 정보화(제28조)	
· 농업기술개발사업 추진(제29조)		
농수산물 수급안정 및 유통개선	· 농산물수급 및 가격안정을 위한 자조금조성(제30조)	
	· 농산물 유통개선(제31조)	
	· 농산물 품질관리(제32조)	
	· 농산물가공산업 육성(제33조)	

제 4 장 기본법의 입법모델 분석

정책내용	세부규정사항	관련법률
농산물의 교역 및 국제협력	· 대외통상 및 국제협력(제34조)	◦ 자유무역협정체결에따른농어 업인등의지원에관한특별법
	· 농산물의 수출진흥(제35조)	
	· 농산물의 수입관리(제36조)	
농촌지역개발 및 소득지원	· 농촌지역개발시책의 수립(제37조)	◦ 농어촌발전특별조치법 ◦ 농어촌특별세관리특별회계법 ◦ 농작물재해보험법
	· 농촌지역산업의 진흥 및 개발(제38조)	
	· 농업인에 대한 소득지원(제39조)	
	· 농업재해에 대한 시책(제40조)	

【 중소기업기본법상 실체규정 사례 】

정책개요	세부규정사항	관련법률
중소기업의 근대화· 고도화 촉진	· 창업촉진(제5조)	◦ 중소기업창업 지원법 ◦ 중소기업기술혁신 촉진법 ◦ 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법
	· 경영합리화 및 기술향상(제6조)	
	· 기업구조 전환(제9조)	
	· 업종별 계열화 촉진(제10조)	
	· 국제화의 촉진(제14조)	
경영안정	· 관료확보(제7조)	◦ 중소기업은행법 ◦ 중소기업인력지원특별법 ◦ 중소기업진흥및제품구매촉 진에관한법률
	· 근로환경개선(제15조)	
	· 법제 및 재정상의 조치(제18조)	
	· 금융 및 세제조치(제19조)	
사업활동의 불이익 보완	· 중소기업간의 협력(제8조)	◦ 대·중소기업 상생협력 촉 진에 관한 법률 ◦ 중소기업협동조합법
	· 사업영역보호(제11조)	
	· 공제제도(제12조)	
소규모 기업조성	· 소기업대책(제16조)	◦ 소기업 및 소상공인지원을 위한 특별조치법 ◦ 지역균형개발 및 지방중소 기업 육성에 관한 법률
	· 지방소재 중소기업의 육성(제17조)	

위의 사례에서 보는 것처럼 현행 기본법의 실체규정의 내용은 어떤 방침이나 시책을 천명하는 훈시적·프로그램적인 규정이 많고, 구태여 조문화하지 않더라도 정책적으로 또는 예산조치만으로 가능한 사

항이나 조문화할 만큼의 적극적인 동기도 결여되어 있는 사항도 다수 존재하고 있다. 그러나 정책을 입법화하는 이유가 원래 막연하였던 정책을 명확화함과 아울러 입법과정에서 그에 관하여 비판과 의견교환을 행함으로써 정당성을 획득하게 된다는 측면에서 본다면 기본법의 실제적 규정을 개괄적으로 규정하는 것은 단순히 권리보호를 목적으로 하는 것뿐 아니라, 다양성과 전문성이 증대되는 정책내용에 관하여 그 기본적 방향을 명시하는 것도 나름대로 의의를 지니고 있다. 어떠한 현행 기본법의 실제규정의 내용은 권리제한적 내용을 규정하기 보다는 정책실현을 위한 조성적 수법을 다수 규정하고 있으며, 그 공통되는 조성적 수법을 살펴보면 다음과 같다.

실체규정 내용	입 법 례
국제교류, 국제협력 등 국제화	◦ 과학기술기본법(§18), 교육기본법(§29), 국가보훈기본법(§28), 국가표준기본법(§26), 농업·농촌기본법(§34), 문화산업진흥기본법(§20), 보건의료기본법(§50), 산림기본법(§9), 여성발전기본법(§27), 영상진흥기본법(§14), 저출산·고령사회기본법(§31), 전자거래기본법(§29), 정보화촉진기본법(§24), 중소기업기본법(§14), 철도산업발전기본법(§13), 해양수산발전기본법(§21)
조사·연구	◦ 고용정책기본법(§9), 과학기술기본법(§12), 국가보훈기본법(§15,16), 에너지기본법(§19), 영상진흥기본법(§8), 저출산·고령사회기본법(§29), 해양수산발전기본법(§17)
전문인력 양성	◦ 건강가정기본법(§19), 과학기술기본법(§23), 국가표준기본법(§29), 농업·농촌기본법(§12), 문화산업진흥기본법(§16), 보건의료기본법(§25), 사회보장기본법(§29), 에너지기본법(§16), 영상진흥기본법(§11), 저출산·고령사회기본법(§28), 전자거래기본법(§26), 정보화촉진기본법(§20), 철도산업발전기본법(§9), 청소년기본법(§20), 해양수산발전기본법(§31)
정보화 촉진	◦ 고용정책기본법(§8), 과학기술기본법(§26), 교육기본법(§23), 국어기본법(§16), 국토기본법(§23), 농업·농촌기본법(§28), 보건의료기본법(§54), 산림기본법(§25), 저출산·고령사회기본법(§15), 정보화촉진기본법(§11), 철도산업발전기본법(§12), 토지이용규제기본법(§12), 해양수산발전기본법(§32)

제 4 장 기본법의 입법모델 분석

실체규정 내용	입 법 례
조세감면 등 자금지원	◦ 고용정책기본법(§28), 국가보훈기본법(§19), 국가표준기본법(§27), 근로자복지기본법(§12), 농업·농촌기본법(§17), 문화산업진흥기본법(§7, 30), 자원봉사활동기본법(§16), 저출산·고령사회기본법(§32), 전자거래기본법(§31), 정보화촉진기본법(§25), 중소기업기본법(§19), 청소년기본법(§29, 57, 58), 환경정책기본법(§32)
실태조사	◦ 건강가정기본법(§20), 건설산업기본법(§49), 국어기본법(§9), 국토기본법(§25), 보건의료기본법(§55), 여성발전기본법(§13), 전자거래기본법(§28), 환경정책기본법(§15)
법제상, 행정상, 재정상 조치	◦ 관광기본법(§5), 에너지기본법(§17), 영상진흥기본법(§6), 중소기업기본법(§18), 철도산업발전기본법(§8), 해양수산발전기본법(§35), 환경정책기본법(§32)
검사·검정, 인증, 지정제도	◦ 교육기본법(§26), 국가표준기본법(§15), 국어기본법(§23), 산림기본법(§23), 자격기본법(§8), 전기통신기본법(§33), 정보화촉진기본법(§22), 중소기업기본법(§14)
전담조직 등 기관설치	◦ 건강가정기본법(§34, 35), 건설산업기본법(§50), 고용정책기본법(§33), 과학기술기본법(§20), 국어기본법(§24), 문화산업진흥기본법(§31), 에너지기본법(§13), 여성발전기본법(§10의2), 인적자원개발기본법(§12), 자원봉사활동기본법(§19), 전자거래기본법(§22), 정보화촉진기본법(§10), 청소년기본법(§26), 토지이용규제기본법(§22)

5. 보칙에 관한 규정

법령의 본체를 이루는 실체적 규정의 전제로서 그 전반에 걸쳐 공통적으로 적용되는 사항으로서 총칙적 규정으로 하기에는 적합하지 않은 절차적·기술적인 사항을 벌칙에 앞서 보칙적 규정을 두는 것이 일반적이다. 이러한 규정은 법령이 장으로 구분되는 경우에는 “보칙”이라는 장명을 둔다. 그러나 이것은 일반적인 원칙이 아니며, 어떠한 조문내용이 총칙에 규정된 입법례와 보칙에 규정된 입법례가 공존하는 경우 그 규정을 보칙에 둘 것인가는 법제실무자가 판단하여야 한다. 다만 일반적으로 당해 법률전체에 공통적인 사항 중 중요한 것은 총칙편에 두고 상대적으로 덜 중요한 사항이거나 몇 개의 장에만 관

련되는 규정은 보칙으로 편재하여야 할 것이다.

일반적으로 보칙에서 규정하는 것이 적절하다고 생각되는 것으로는 ①보고의무(자료제출의 요청), ②출입검사 또는 조사, ③청문, ④행정심판·행정소송, ⑤손실보상, ⑥수수료, ⑦권한의 위임·위탁, ⑧기타 별칙적용에 있어서의 공무원의제, 심의회 기타 부속기구의 설치·조직·운영, 관계행정기관과의 협조·조정, 다른 법령과의 관계 등 가운데 필요한 것을 둔다. 그런데 기본법 가운데 각각의 행정분야에 있어서 국가의 정책·제도의 목표·방향·대강 등을 제시하고 그것을 토대로 정부에 대하여 시책의 추진을 촉구하는 의미를 가지는 이념형 내지 정책형 기본법에서는 보칙에 관한 규정이 없는 것이 대부분이다. 그러나 일정한 행정상의 대책의 기본을 정하고 사회질서의 유지, 복지향상, 피해의 예방·구제 등을 도모하기 위한 대책입법으로서의 성격을 가지는 기본법의 경우에는 보칙규정을 두고 있는 입법례가 많다. 한편 보칙규정을 두고 있는 기본법의 경우에도 그 보칙규정의 내용은 위의 일반적인 보칙규정 사항외에도 개별 기본법마다 다양하게 규정되어 있으며, 일부 기본법에서는 보칙규정에 포함될 수 없는 사항이나 별칙규정도 보칙에서 규정하고 있는 사례도 있다. 기본법 중에서 “보칙”이라는 장을 두어 규정하고 있는 사례를 살펴보면 다음과 같다.

법률명	보칙규정의 내용	비 고
(1) 건강가정 기 본 법	제36조 (민간단체 등의 지원)	제5장 보칙
(2) 건설산업 기 본 법	제87조 (건설근로자퇴직공제제도의 시행) 제88조 (노임에 대한 압류의 금지) 제89조 (직무상 알게 된 사실의 누설금지) 제90조 (별칙적용에 있어서의 공무원의제) 제91조 (권한의 위임·위탁) 제92조 (수수료)	제10장 보칙

제 4 장 기본법의 입법모델 분석

<p>(3) 고용정책 기본법</p>	<p>제30조 (보고 및 검사) 제31조 (권한의 위임) 제32조 (위탁) 제33조 (한국고용정보원의 설립) 제34조 (벌칙) 제35조 (과태료)</p>	<p>제7장 보칙</p>
<p>(8) 국가표준 기본법</p>	<p>제31조 (권한의 위임·위탁)</p>	<p>제5장 보칙</p>
<p>(9) 국세 기본법</p>	<p>제82조 납세관리인 제83조 고지금액의 최저한 제84조 국세행정에 대한 협조 제84조의2 포상금의 지급 제85조 과세자료의 제출과 그 수집에 대한 협조 제85조의2 지급조서자료의 이용 제85조의3 장부등의 비치 및 보존 제85조의4 서류접수증 교부 제85조의5 고액·상습체납자 명단공개 제86조 시행령</p>	<p>제8장 보칙</p>
<p>(10) 국어 기본법</p>	<p>제25조 (협의) 제26조 (청문) 제27조 (권한의 위임·위탁)</p>	<p>제5장 보칙</p>
<p>(11) 국토 기본법</p>	<p>제31조 비용부담의 원칙 제32조 측량법의 준용 제33조 권한의 위임 및 위탁</p>	<p>제6장 보칙</p>
<p>(12) 근로자복지 기본법</p>	<p>제54조 지도감독 등 제55조 권한의 위임·위탁 제56조 반환명령 제57조 과태료</p>	<p>제8장 보칙</p>
<p>(14) 농업·농촌 기본법</p>	<p>제46조 준농촌지역에 대한 지원 제47조 조세의 감면 제48조 권한의 위임등</p>	<p>제8장 보칙</p>
<p>(15) 문화산업진 흥 기본법</p>	<p>제57조 벌칙적용에 있어서의 공무원 의제 제58조 권한의 위임·위탁 제59조 과태료</p>	<p>제7장 보칙</p>

(21) 소방 기본법	제48조 감독 제49조 권한의 위임	제9장 보칙
(22) 여성발전 기 본 법	제35조 권한의 위임·위탁 제36조 여성정책에 관한 연차보고	제6장 보칙
(25) 자격 기본법	제29조 청문 제30조 허위광고의 금지등 제31조 자료협조 요청 제32조 벌칙 제33조 벌칙 제34조 벌칙 제35조 양벌규정	제5장 보칙
(27) 재난및안전 관리기본법	제69조 재난상황의 기록관리 제70조 안전문화활동의 육성·지원 제71조 안전관리에 필요한 과학기술의 진흥 등 제72조 안전관련산업의 육성 및 지원 등 제73조 재난대비훈련 제74조 재난관리의 표준화 등 제75조 안전관리자문단의 구성·운영 제76조 재난관련 보험 등의 개발·보급 제77조 재난관리에 대한 문책요구 등 제78조 권한의 위임 및 위탁	제9장 보칙
(28) 저출산· 고령사회 기 본 법	제28조 전문인력의 양성 제29조 조사 및 연구 제30조 민간의 참여 제31조 국제교류의 활성화 제32조 지원	제4장 보칙
(29) 전기통신 기 본 법	제45조 보고·검사 등 제45조의2 청문 제46조 권한의 위임·위탁	제6장 보칙
(30) 전자거래 기 본 법	제39조 권한의 위임·위탁 제40조 상호주의 제41조 청문 제42조 벌칙 적용에 있어서의 공무원 의제	제7장 보칙

제 4 장 기본법의 입법모델 분석

(31) 정보화촉진 기 본 법	제36조 권한의 위임 제37조 과태료	제6장 보칙
(33) 정부업무평 가기본법	제31조 중앙행정기관의 소속기관에 대한 성과관리 및 자체평가 제32조 그 밖의 행정기관의 성과관리 및 자체평가 제33조 권한의 위임 또는 위탁 제34조 별칙 적용에서의 공무원 의제	제6장 보칙
(37) 진실·화해 를 위 한 과거사정리 기 본 법	제41조 비밀준수 의무 제42조 자격사칭 금지 제43조 유사명칭 사용 금지	제5장 보칙
(38) 철도산업발 전기본법	제37조 철도건설 등의 비용부담 제38조 권한의 위임 및 위탁 제39조 청문	제5장 보칙
(39) 청 소 년 기 본 법	제57조 국·공유재산의 대부 등 제58조 조세감면 등 제59조 감독 등 제60조 포상 제61조 유사명칭의 사용금지 제62조 수수료 등 제63조 권한의 위임·위탁	제9장 보칙
(42) 행정규제 기 본 법	제34조 규제개선 점검·평가 제35조 규제개혁백서 제36조 행정지원등 제37조 공무원의 책임등	제5장 보칙
(43) 환경정책 기 본 법	제41조 권한의 위임 및 위탁	제5장 보칙

(1) 보고에 관한 규정

행정청이 법령에 따른 일정한 사무의 집행을 행하는 경우에 당해 법령의 적정한 집행을 확보하고 당해 행정의 적정한 운용을 도모하는

견지에서 그 법령의 적용을 받는 개인, 법인등에 대해서 일정한 보고서의 제출을 요구할 필요가 있는 경우가 많다. 이와 같이 보고서의 제출을 요구하는 것은 결국 당해 요구를 받는 자의 측에서 본다면 그 자의 자유와 권리의 제한, 규제를 받게 되는 것이므로 그것을 의무화하기 위해서는 법령의 명확한 근거가 필요하다. 또한 법령의 규정에 의하여 이것을 요구하는 경우에는 그 필요한도를 초과하지 않도록 충분한 배려가 필요하며, 또한 당해 법령에 따른 규제와 직접관계 없는 범위에까지 이것이 요구되어서는 아니된다. 따라서 보고서의 제출 등의 요건으로서 단순히 공익상의 필요가 있는 경우에는 이를 요구할 수 있다는 방법으로 포괄적·일반적인 규정을 두는 것은 그 의미에서 부적절한 것이라 할 수 있다.³⁵⁷⁾ 그리고 보고의무를 위반한 자에 대하여 벌칙을 두는 경우에는 형사벌보다는 과태료에 처하도록 하고, 그 위반이 기수로 되는 시기 및 보고기한을 확실히 정하도록 하여야 한다.

보고서 제출등에 관한 규정을 작성하는 방법으로서 일반적으로 「○○는 …… 필요하다」고 인정할 때에는 ……○○자에 대하여

357) 법치국가원리의 한 표현인 명확성의 원칙은 기본적으로 모든 기본권 제한입법에 대하여 요구된다. 규범의 의미내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 수범자가 알 수 없다면 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 또한 법집행 당국에 의한 자의적 집행을 가능하게 할 것이기 때문이다(헌재결 1998. 4. 30. 95헌가16 ; 2002. 1. 31. 2000헌가8). 그러나 명확성의 원칙은 모든 법률에 있어서 동일한 정도로 요구되는 것은 아니고 개개의 법률이나 법조항의 성격에 따라 요구되는 정도에 차이가 있을 수 있으며 각각의 구성요건의 특수성과 그러한 법률이 제정되게 된 배경이나 상황에 따라 달라질 수 있다. 일반론으로는 어떠한 규정이 부담적 성격을 가지는 경우에는 수익적 성격을 가지는 경우에 비하여 명확성의 원칙이 더욱 엄격하게 요구되고, 죄형법정주의가 지배하는 형사 관련 법률에서는 명확성의 정도가 강화되어 더 엄격한 기준이 적용되지만, 일반적인 법률에서는 명확성의 정도가 그리 강하게 요구되지 않기 때문에 상대적으로 완화된 기준이 적용된다(헌재결 2002. 7. 18. 2000헌바57). 이러한 명확성의 원칙을 산술적으로 엄격히 관찰하도록 요구하는 것은 입법기술상 불가능하거나 현저히 곤란하므로 어느 정도의 보편적 내지 일반적 개념의 용어사용은 부득이 하다고 할 수밖에 없으며, 당해 법률이 제정된 목적과 타규범과의 연관성을 고려하여 합리적인 해석이 가능한지의 여부에 따라 명확성의 구비 여부가 가려져야 한다(헌재결 1992. 2. 25. 89헌가104 ; 2000헌가8).

……에 관한 보고를 하게 하거나 서류(자료)의 제출을 요구할 수 있다. 라는 형식으로 규정된다. 여기에서 “할 수 있다”라는 것은 임의선택을 인정하는 취지가 아니라 권한의 부여를 의미하는 것이다.

국가 또는 지방자치단체가 그 행정을 집행하기 위하여 일정한 사항에 관하여 보고를 받을 필요가 있는 경우에 그것을 어떠한 경우에, 어느 범위의 사항에 관하여 상대방에게 보고를 의무화할 것인가에 대해서는 일반적인 법령의 규정은 없다. 따라서 개별 법령에서 이 점에 관하여 구체적으로 규정할 수밖에 없다. 여기에서 유의하여야 할 사항으로는 어떤 법령에서 보고의무에 관한 규정을 두는 경우에는 그 보고의 범위는 보고의 필요성과 국민의 자유·권리의 제한과의 조정을 고려하여, 법령의 목적을 달성하기 위한 필요최소한도에 그치지 않으면 안된다는 점이다. 즉, 개인 또는 법인에 대하여 보고의 제출을 의무화하는 것은 국민의 자유와 권리의 제한에 관한 것이며, 그러한 국민의 자유와 권리의 제한에 관한 사항은 공공상 필요한 경우에 한하며 또한 그 필요한 범위에 한하여 인정하는 것이 민주적인 입법으로서 당연히 요청되기 때문이다. 따라서 보고의 범위를 규정하는 경우에는 구체적으로 명확한 범위를 한정하는 것이 바람직하며, 구체적으로 규정하지 않더라도 비교적 명확히 그 범위를 한정하는 것이 바람직하다. 또한 법률자체에서 보고사항 등을 한정하는 것이 곤란한 경우에는 시행령, 시행규칙 등에서 그 범위를 위임하는 것도 하나의 방법이다.

※ 고용정책기본법

제30조(보고 및 검사) ①노동부장관은 고용정보의 수집·제공, 고용관리 및 고용조정의 지원 등과 관련하여 필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업주, 이 법에 의한 지원을 받은 자 또는 받고자 하는 자에 대하여 고용관리의 현황, 지원금의 사용내역, 지원자격 여부의 확인 등을 위하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다.

※ 근로자복지기본법

제54조(지도감독 등) ①노동부장관은 근로자의 복지증진을 위하여 필요한 경우에 공단의 기금관리·그 운용상태 및 제44조제1항의 규정에 의하여 근로자복지시설을 수탁·운영하는 비영리단체의 업무·회계·재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속공무원으로 하여금 그 장부·서류 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있으며, 필요하다고 인정하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운영 등에 관하여 시정을 명할 수 있다.

②국가 또는 지방자치단체는 사업주, 용자업무취급기관, 우리사주조합, 제37조의 규정에 의한 수탁기관 및 보조 또는 용자받은 자에 대하여 감독상 필요한 때에는 이 법의 규정에 의한 업무에 관하여 대통령령이 정하는 바에 따라 보고, 자료의 제출 그 밖의 필요한 명령을 발할 수 있으며, 소속공무원으로 하여금 관계인에게 질문하거나 관련 장부·서류 등을 조사 또는 검사하게 할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의하여 조사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

보고와 관련하여 또다른 방식으로서는 「○○자는 ……한 경우에는 ……에 관하여 보고하여야 한다」라는 형식으로 규정되는 경우도 있다. 이 규정은 주로 정기적인 보고 등의 경우가 많다.

※ 에너지기본법

제20조(국회보고) ①정부는 매년 주요 에너지정책의 집행경과 및 결과를 국회에 보고하여야 한다.

②제1항의 규정에 따른 보고에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 에너지수급의 추이와 전망에 관한 사항
2. 에너지·자원의 확보·도입·공급 및 관리를 위한 대책의 추진현황과 계획에 관한 사항
3. 에너지 수요관리 추진현황과 계획에 관한 사항
4. 환경친화적인 에너지의 공급 및 사용대책의 추진현황과 계획에 관한 사항
5. 온실가스 배출현황 및 감축을 위한 대책의 추진현황과 계획에 관한 사항
6. 에너지정책의 국제협력 등에 관한 사항의 추진현황과 계획에 관한 사항
7. 그 밖에 주요한 에너지정책의 추진에 관한 사항

③제1항의 규정에 따른 보고에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(2) 출입·검사에 관한 규정

법령의 적절한 운용을 확보하기 위하여 행정기관의 담당공무원이 그 법령에 따라 규제 대상이 되는 개인사무소, 사업소등에 질문 또는 서류등의 검사를 위하여 출입할 필요가 있는 경우가 있다. 이러한 출입검사 또는 조사를 개인 등에게 수인하도록 하는 것은 그 개인등의 입장에서 본다면 매우 중대한 자유와 권리의 제한을 의미하게 되므로 이것을 법적으로 의무화하기 위해서는 보고 및 서류의 제출과 마찬가지로 법령에서 명문의 근거를 마련할 필요가 있다.

이를 위하여 현행 우리 법제에는 출입검사·조사의 일반적인 근거법은 없으나, 각 개별법에 그 근거를 마련하고 있으며 그 법적 구조를 고찰하는 경우 다음과 같은 공통성이 존재하고 있다. 즉, 우선 장부·서류의 비치의무, 질문에 대한 답변의무, 보고서제출의무등의 작위의무와 물품·시설의 검사 및 영업소예의 출입·검사에 대한 수인의무가 규정되어 있다. 이러한 기초위에 출입검사·조사권이 발동되는데, 위의 작위의무·수인의무를 불이행하거나 거부했을 경우에는 각 개별법규의 처벌규정에 의하여 영업허가의 취소, 보조금의 지급정지등의 불이익처분 또는 처벌을 과할 수 있도록 되어 있다.

행정조사는 한편으로는 적절한 행정권한의 행사에 불가결한 행정활동이라 할 수 있으나, 다른 한편으로는 조사대상이 되는 사인의 권리·자유와 저촉할 가능성이 있는 행정활동이기도 하므로 양자의 조정이 필요하게 된다.

첫째, 조사대상이 되는 사인의 자유·권리를 보호하는 시각에서 행정조사에 대한 법적 통제 필요성이다. 행정조사는 비권력적수단을 행해지는 경우를 포함하여 조사대상인 사인의 권리·자유와 저촉할 가능성이 있는 행정활동이므로 행정조사는 그 목적과 필요성을 넘어

서 과도하게 사인의 권리·자유를 침해하지 않도록 법리를 구성할 필요가 있다.

둘째, 적절한 조사의 발동을 구하는 권리·이익의 시각에서 본 행정조사의 법적통제의 필요성이다. 적절한 행정결정은 그 전제가 되는 정보의 적절성에 의하여 보장되며, 행정조사의 방식은 행정결정의 법적 통제에 있어서 중요한 하나의 요소가 된다. 재량통제의 법리의 일부로서 적절한 조사의 발동을 요구하는 권리의 승인이 요청되고 있는 것도 그러한 맥락에서이다.

셋째, 행정정보의 수집·관리·공표라는 일련의 행정정보의 흐름에서 본 행정조사의 법적통제의 필요성이다. 정보화사회에 있어서는 정보 그 자체의 가치·기능이 매우 커다란 비중을 차지하고 있으며, 정보의 귀속, 이용방식이 국가권력에도 영향을 미치고 있다. 행정기관은 하나의 거대한 정보은행이며 행정기관이 보관하고 있는 정보에 관하여는 개인정보보호법이나 정보공개법등의 법제도가 정비되고 있으나, 행정조사도 행정정보의 관리시스템의 일부로서 파악할 필요가 있다.

이와 같이 행정조사의 관념도 행정의 실효성 확보를 위한 강제수단의 성격에서 벗어나 그 법리를 재검토할 필요성이 대두되고 있다. 그러나 행정조사에 관한 우리의 현행법제에서는 행정조사가 행정기관의 활동에 유연성을 부여하고 정보수집으로서 효율성을 도모하기 위해서라기 보다는 위반행위의 시정·적발에 중점을 두어 강제조사로서의 질문검사권의 행사 및 벌칙에 의존한 정보수집에 의존하고 있다. 벌칙에 의하여 담보된 행정기관의 조사의 적정성이 신분증명서의 휴대와 그 조사정보의 수비의무만에 의존하는 현행 법제의 틀은 조사대상자인 사인의 권리보호에 충분하지 않다.

또한 현행 법제에는 출입검사 내지 조사의 성격상 그 근거가 되는 법령의 규정에서 출입검사권이 남용되지 않도록 조사를 보다 제도화

하고 그 절차를 규제하는 규정이 거의 없는 실정에 있다. 비록 행정조사에 관한 일부 입법례에서는 출입장소·필요한 출입시간·질문의 상대방·검사대상물건·필요에 따른 일정물건의 수거등에 관한 요건을 정하고 있으나, 행정조사가 필요이상의 규제를 가하는 결과가 되지 않도록 그 목적을 위한 필요한 범위내에 그치도록 하는 절차적 규정이 매우 미흡한 실정에 있다. 행정조사에 대한 법적 규제방법은 여러 각도에서 검토될 수 있으나 중요한 것은 국민의 자유·권리의 보장이라는 각도에서 보는 것이라 할 것이다. 따라서 조사목적의 정당성, 조사목적과 조사자료의 관련성, 조사요구의 특정성, 조사부담의 합리성, 조사절차의 적정성등을 확보하기 위해 조사의 목적·수단, 강제방법, 조사절차, 조사범위, 조사자료의 이용등에 관하여 가능한 한 상세한 규정을 두는 것이 바람직함에도 불구하고 현행법제에서는 이러한 요건과 절차에 관한 내용이 설정되어 있지 않다.

아울러 행정조사는 국민의 기본적 인권이나 재산권을 침해하는 작용이며, 벌칙을 배경으로 비대체적 작위의무 또는 수인의무를 과하는 것이므로 상대방의 자발적 협조를 얻어 그 목적을 달성할 수 있도록 하는 방법을 규정하는 것은 사전권리구제라는 측면에서 반드시 필요하다. 위법한 행정조사에 대한 사후적 구제수단도 중요하지만 현행 법제에서는 행정조사의 일시·장소·대상 및 필요성·이유를 사전에 통지하는 제도적 장치도 매우 미흡한 실정에 있다.

최근에 이르러 행정조사는 업무에 관한 관리감독, 법규위반 확인의에 제도개선, 법령정비 등 국가의 실효성 있는 정책 수립을 위한 정보관리활동의 일환으로서 인식되고 있는 시점에서 현재와 같이 범위반 여부 확인과 위반 행위에 대한 처벌위주 등 행정의 실효성 확보를 위한 제재수단으로 운영되고 있는 행정조사시스템에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 특히 민간부문의 자율성과 창의성을 확대하는 동시에 정부규제를 획기적으로 개선하고, 각분야의 행정기능을 체계적

이고 효율적으로 재정립하여 국가경쟁력을 강화하려는 시점에서 행정조사에 관한 전통적인 법리와 기능은 대폭적인 개편이 요구된다.

즉, 새로운 행정환경의 변화에 맞추어 행정조사에 있어서도 행정기관의 중심에서 벗어나 민간부문의 자율성을 확대하는 방향으로 개편되어야 하며, 자율적인 법준수가 우수한 민간부문에 대해서는 일정기간 행정조사의 면제 내지 조사의 완화 등을 부여할 수 있도록 하는 한편 각 개별법령에 따라 실시되는 만큼 유사·동일한 사안에 대하여 여러 부처가 중복적인 조사를 실시할 가능성이 있는 요소를 과감하게 배제하고, 행정조사의 전문성과 효율성을 높이기 위한 제도적 장치의 마련이 필요한 시점에 있다.³⁵⁸⁾

법제처의 법령입안심사기준에 의하면 출입검사는 감독의 실효성을 확보하기 위한 수단 중 하나로 행하여지거나 정책의 수립을 위한 조사 등의 목적으로 행하여지는 것으로서 검사의 상대방은 공권력 행사로 인하여 자유나 권리를 침해받는 결과를 초래하므로 출입검사에 관한 사항은 법률에 근거를 두도록 하고 있다. 또한 출입검사는 독립된 조항으로 구성하기 보다는 보고 또는 자료(서류)제출 명령과 함께 규정하는 것이 일반적이라고 하고 있다. 따라서 현행 법제에서 출입관계의 법률규정은 아래와 같이 정형화되어 있으며, 또한 출입은 사인에 대한 권리, 자유의 제한이므로 이를 행하는 자가 권한있는 기관임을 명확히 할 필요성에서 출입·검사를 행하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다는 규정을 두고 있다.

358) 이와 관련하여 최근 정책수립 등을 위하여 지금까지 행정기관이 실시하여 온 행정조사는 조사요건이 포괄적으로 되어 있고, 절차규정이 미흡하며, 조사활동에 대한 통제장치가 제대로 마련되어 있지 아니하여 조사의 투명성과 예측가능성이 낮아 조사대상이 되는 기업 등에게 적지 아니한 부담을 주어 왔다는 지적에 따라 행정조사에 관한 원칙·방법 및 절차 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 절차적 정의를 실현하는 한편, 행정조사의 공정성·투명성 및 효율성을 확보함으로써 행정조사의 대상이 되는 기업 등에게 행정조사에 대한 부담을 덜어주고 국민의 권익을 보호하기 위하여 정부가 제출한 “행정조사기본법(안)”이 국회에 제출되어 있다.

제○○조(보고 및 검사등) ①○○○장관은 필요하다고 인정되는 때에는 ○○사업을 하는 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 필요한 보고를 명하거나 자료를 제출하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 ○○사업자의 사무실·사업장 기타 필요한 장소에 출입하여 장부·서류 또는 기타 물건을 검사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 출입·검사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

※ 청소년기본법

제59조(감독 등) ①국가 및 지방자치단체는 청소년육성을 위하여 필요한 경우에 청소년시설 및 협의회·지방청소년단체협의회·제46조 및 제46조의2의 규정에 의한 기관 등 청소년단체에게 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속공무원으로 하여금 그 장부·서류 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 검사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

현행 법제에서는 출입검사나 질문규정을 위반한 자에 대하여는 벌칙을 규정하고 있다. 그리고 단순한 보고의무의 불이행이나 자료제출의무의 위반에 대한 제재로는 과태료를 부과하고 있다. 다만, 질문의 거부에 대하여는 벌칙을 두지 아니하고 허위의 진술을 한 경우에만 주로 벌칙을 두고 있다. 이러한 벌칙규정은 출입권한에 관한 규정과는 별도로 벌칙에서 규정한다.

※ 청소년기본법

제66조(과태료) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 500만원 이하의 과태료에 처한다.

1. 제37조제3항 또는 제59조제1항의 규정에 의한 보고를 하지 아니하거나 검사·명령을 거부·방해 또는 기피한 자

(3) 권한의 위임·위탁규정

“권한의 위임”이라 함은 일반적으로 행정청이 법령에 근거하여 자기의 의사로서 권한의 일부를 하급행정청 또는 보조기관에 이전하고

수입기관이 위임받은 권한을 자기의 이름과 책임으로 행사할 수 있게 하는 것을 말하며, 법률에 규정된 어떠한 행정기관의 장의 권한 중 일부가 다른 행정기관의 장에게 위임되어 그의 권한과 책임하에 행사되도록 하는 것을 “권한의 위탁”이라고 한다(행정권한의위임및위탁에 관한규정 제2조1호·2호). 이러한 권한의 위임과 구별할 것으로는 “내부위임(innerbehördliche Delegation)”이라는 것이 있다. 이것은 행정기관이 보조기관 또는 하급기관에 대하여 소관사무에 관한 최종적 결정권을 부여하면서 여전히 대외적으로는 행정기관 자신의 이름으로 표시하게 하는 제도를 말하며, 행정실무적으로는 보통 “전결”, “위임전결”이라고 말해지고 있다. 이러한 전결제도는 우리나라가 행정(관)청제, 즉 행정에 관한 대외적인 권한행사를 행정관청 또는 행정기관의 장의 이름으로 행하도록 하고 있는 제도를 택함으로 인하여 파생된 것으로 본다.³⁵⁹⁾ 내부위임은 행정규칙에 의해서도 가능한 것으로 보고 있으며, 이러한 경우 그 행정규칙의 위반은 원칙으로 위법이 되는 것은 아니나, 판례는 그 내부위임에 관한 행정규칙을 위반한 행정처분을 위법·무효로 판시하고 있다.³⁶⁰⁾

행정관청의 권한의 위임은 법령으로 정하여진 권한분배의 실질적인 변경을 뜻하기 때문에 법적 근거를 요한다. 위임의 근거법령으로는

359) 김남진, **행정법Ⅱ**, 법문사 1990, 51면. 또한 “행정권한의 위임은 행정관청이 법률에 따라 특정한 권한을 다른 행정관청에 이전하여 수입관청의 권한으로 행사하도록 하는 것이어서 권한의 법적인 귀속을 변경하는 것이므로 법률이 위임을 허용하고 있는 경우에 한하여 인정된다 할 것이고, 이에 반하여 행정권한의 내부위임은 법률이 위임을 허용하고 있지 아니한 경우에도 행정관청의 내부적인 사무처리의 편의를 도모하기 위하여 그의 보조기관 또는 하급행정관청으로 하여금 그의 권한을 사실상 행사하게 하는 것이므로, 권한위임의 경우에는 수입관청이 자기의 이름으로 그 권한행사를 할 수 있지만 내부위임의 경우에는 수입관청은 위임관청의 이름으로만 그 권한을 행사할 수 있을 뿐 자기의 이름으로는 그 권한을 행사할 수 없다(대법원 1995. 11. 28. 선고 94누6475 판결)”.

360) 대판 1986. 12. 9., 누 569. 이 판례의 문제점에 관해서는 김남진, **행정법의 기본문제**, 법문사 1990, 631면 ; 동, **조직상 조치에 관한 고찰**, 월간고시 1987.3., 175면.

특정사무의 위임에 관하여 규정한 개별법령이 있는 이외에 권한의 위임에 관한 일반적인 원칙을 규정한 정부조직법 제5조와 이에 근거를 둔 “행정권한의위임및위탁에관한규정”이 있다. 또한 국가행정사무의 지방자치단체의 장에 대한 위임은 지방자치법 제93조에, 지방자치단체의 장의 권한위임은 지방자치법 제95조에 규정되어 있다. 그리고 수임청이 수임사무의 일부를 다시 다른 기관에 위임하는 재위임의 경우에도 반드시 법령의 근거가 있어야 한다.³⁶¹⁾ 또한 권한의 위임이 효력을 발생하기 위해서는 수임자에게 그 뜻을 송달하는 것만으로는 부족하고 일반에 이를 공시함이 필요하다. 공시사항은 위임청, 위임의 상대방, 위임기간등인데 관보·공보를 통해 공시하는 경우가 많다.³⁶²⁾

권한의 위임의 태양으로는 종래에는 위임관청의 보조기관 또는 하급행정기관에게 행하여 지는 것이 원칙이었으나, 현대행정이 다양화되고 복잡다기해지면서 그 사정은 달라지게 되었다. 즉 권한의 위임은 상·하급행정관청 또는 대등한 행정관청 상호간에 있어 행정의 효율성제고를 위한 법적 수단으로 인식되고 있기 때문에 위임의 태양 역시 다양해지고 있다. 따라서 권한의 위임은 ①보조기관 또는 하급행정기관에 대한 위임, ②위임관청의 지휘·감독하에 있지 아니한 대등한 행정관청 또는 계통을 달리하는 하급행정기관에 대한 위임, ③

361) “정부조직법 제5조 제1항의 규정은 법문상 행정권한의 위임 및 재위임의 근거 규정임이 명백하고 정부조직법이 국가행정기관의 설치, 조직과 직무범위의 대강을 정하는데 목적이 있다고 하여 그 이유만으로 같은 법의 권한위임 및 재위임에 관한 규정마저 권한위임 및 재위임 등에 관한 대강을 정한 것에 불과할 뿐 권한위임 및 재위임의 근거규정이 아니라고 할 수는 없다고 할 것이므로, 도지사 등은 정부조직법 제5조 제1항에 기하여 제정된 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 정한 바에 의하여 위임기관의 장의 승인이 있으면 그 규칙이 정하는 바에 의하여 그 수임된 권한을 시장, 군수 등 소속기관의 장에게 다시 위임할 수 있다”, 대판 1990. 6. 26. 제2부 판결, 88 누 12158.

362) 그러나 법령 자체에서 위임의 근거는 물론 위임되는 사무를 구체적으로 정하고 있어 더 이상 위임청의 별도의 행위가 필요없는 경우에는 그 법령의 공포에 의하여 모든 사람이 어떤 사무가 위임되는지를 알 수 있게 되므로 별도의 공시가 필요없다.

지방자치단체 또는 그 기관에 대한 위임, ④사인에 대한 위임 등이 행하여지고 있다.

위임은 위임관청의 권한의 일부에 한하여 인정되며, 권한의 전부의 위임은 위임관청의 그에 관한 권한의 소멸을 가져오므로 허용되지 않는다. 위임되는 사항에 관해 법은 위임청의 권한을 일정한 사항으로 명시하는 경우도 있으나, 일반적으로 “사무 또는 권한의 일부”라고 규정하는 예가 많다. 그러나 위임이 인정되어 있는 경우에도 사물의 성질상 위임할 수 없는 것이 있는 바, 부령의 제정, 지방자치단체의 장의 지방의회의 소집 같은 것이 그 예이다. 행정관청의 권한이 위임된 경우에는 위임관청은 위임된 사무를 처리할 권한을 상실하게 되며, 위임기관은 그 수임된 권한을 자기의 권한으로 자기의 명의로 책임 아래에서 행사한다. 따라서 위임관청은 수임관청의 행위에 대하여 원칙으로 책임을 지지 아니한다. 그러나 위임관청이 수임관청에 대해 지휘·감독할 수 있느냐에 대해서는 수임관청이 위임관청의 보조기관 또는 하급행정청인 때에는 위임관청이 상급기관으로서 수임기관의 권한행사를 지휘·감독할 수 있으나, 지휘·감독하에 있는 하급기관이 아닌 경우에는 특별한 규정이 없는 한 지휘·감독권이 없다고 할 수 있다.

권한위임규정의 방식에 대해서는 “이 법에 의한 ○○○장관의 권한은 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 일부를 ……위임할 수 있다”라고 규정하는 방식과 “○○○장관은 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 ……위임할 수 있다”라고 규정하는 방식이 있는바, 원칙적으로 전자의 입법형식을 취하는 것이 바람직하다.³⁶³⁾ 한편 권한의 위임·위탁에 따라는 행정기관간의 업무분배의 불명료등 어려움을 감안하여 법률의 제정이나 개정시에는 위임·위탁의 방식에 의하지 아니하고 권한이양 등의 방법을 검토하는 것이 바람직하다. 이 경우에는 업무의 성격이 국가사무인지 자치사무인지를 잘 판단하여

363) 법제처, **법령입안심사기준**, 97면.

국가사무의 성격이 강한 경우에는 지방자치단체장을 권한의 주체로 하지 않도록 유의하여야 할 것이다.

※ 국가표준기본법

제31조 (권한의 위임·위탁) ①이 법의 규정에 의한 산업자원부장관의 권한은 그 일부를 대통령이 정하는 바에 의하여 서울특별시장, 광역시장 또는 도지사 및 소속 하위기관의 장에게 위임할 수 있다.

②이 법의 규정에 의한 산업자원부장관의 권한은 그 일부를 대통령이 정하는 바에 의하여 다른 행정기관의 장, 정부출연연구기관, 국가측정표준기관, 표준전문기관, 지원기구 또는 민법 및 특별법에 의하여 설립된 협회에 위탁할 수 있다.

민간위탁에 관해서는 “행정권한의위임및위탁에관한규정” 제11조에서 조사·검사·검정·관리업무등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무로서 ①단순사실행위인 행정작용, ②공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, ③특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무, ④기타 국민생활과 직결된 단순행정사무를 민간위탁의 대상으로 예시하고 있다. 이것은 공익과 관련되는 독자적인 재량적 판단을 요하거나 국민의 권리·의무에 대하여 규제적인 효과를 가져오는 사무가 아닌 단순한 사실행위와 민간에 맡겨 처리하더라도 객관성이 확보되는 경제적 능률성이 중시되는 사무 및 민간의 전문지식이나 기술을 활용할 필요가 있는 기술적 사무를 의미하는 것이다. 따라서 입법에 있어서 민간위탁을 규정할 경우에는 위의 기준에 당연히 따라야 하며, 이러한 기준을 넘은 사무의 민간위탁은 입법에 있어서의 한계에 해당한다.³⁶⁴⁾ 그리고 정부조직법 제5조3항은 민간위탁을 할 수 있는 사무로

364) 이와 관련하여 행정권한의위임및위탁에관한규정 제10조에서는 민간위탁사무에 관하여는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 이 영이 정하는 바에 의한다라고 규정하고 있어서 동규정의 제11조에서 예시한 민간위탁의 대상사무까지 배제할 수 있는 것처럼 규정하고 있으나, 제11조는 민간위탁의 대상사무의 내재적 한계를 명문화한 것으로서 실질적으로 이러한 기준을 넘은 사무의 민간위탁은 입법에 있어서의 한계에 해당하며, 제10조는 다른 법령에서 민간위탁 처리절차나 감독등에 관하여 달리 정할 수 있다는 것으로 해석하여야 한다는 견해가 제시되고 있다. 유병훈, 행정사무의 민

서 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 명시하고 있다. 즉, 공익과 관련되어 독자적인 재량적 판단을 요하거나 국민의 권리·의무에 대하여 규제적인 효과를 가져오는 사무가 아닌 단순한 사실행위와 민간의 전문적인 지식이나 기술을 활용할 필요가 있는 기술적 사무를 민간위탁의 대상으로 하고 있다. 한편 행정권한의위임및위탁에관한규정에서는 행정기관이 민간위탁사무의 수탁자를 선정하고자 할 때에는 인력과 기구, 재정적인 부담능력, 시설과 장비, 기술보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역간 균형분포 등을 종합적으로 검토하여 적정한 기관을 수탁기관으로 선정하도록 규정하고 있다(제12조제1항).

그리하여 입법시 민간위탁의 경우에는 당해 업무가 민간위탁의 대상이 되는지의 여부와 수탁자가 당해 업무를 수행할 자격이 있는지의 여부를 법률단계에서 미리 검토하여 수탁기관이 공단인 경우에는 위탁할 업무와 해당기관을 법률에서 명시하도록 하되, 수탁기관을 명시할 수 없는 경우에는 수탁자가 갖추어야 할 인적·물적 기준을 총리령 또는 부령 등의 하위법령으로 정하도록 하여야 할 것이다. 위탁할 업무 및 수탁기관을 법률의 개정 또는 개정당시에는 예측할 수 없거나 전문성·기술성 등의 사정에 따라 당해 사항이 변경될 수 있는 경우에는 수탁업무 및 수탁기관을 대통령령으로 정할 수도 있다.³⁶⁵⁾

(4) 벌칙적용에 있어서의 공무원의제

특정한 업무를 수행하도록 하기 위한 정부의 필요에 의하여 설립된 각종 공단이나 공사등의 임직원 또는 각종 물품의 품질검사, 각종 시설의 완성 및 안전검사, 물품의 추천, 성능시험 및 검정 등에 관한 업무를 민간에 위탁하는 경우에는 행정기관으로 부터 위탁받은 사무를

간위탁법제에 관한 고찰, 법제처, 법제연구총서, 1993, 208-209면 참조.
365) 법제처, 법령입안심사기준, 98면.

수행하는 법인 또는 단체의 임직원 및 개인 등에 대하여 그 업무수행의 공정성 및 책임성을 확보하기 위하여 금품의 수수 등에 있어서는 이들을 공무원과 같이 취급하여 처벌할 수 있도록 규정하는 사례가 있다. 이러한 경우를 벌칙적용에 있어서의 공무원의체에 관한 규정이라 하며, 이 규정은 벌칙에 관한 규정보다는 보칙에 관한 규정 중에 위치하도록 하고 있다.³⁶⁶⁾

그리고 정부투자기관에 대하여는 기업성과 자율성을 보장하되, 당해 기관이 광의의 정부기관임을 감안하여 정부투자기관의 임원 및 일부직원에게 대하여는 형법상의 수뢰·수뢰후부정처사 및 알선수뢰 등 뇌물죄에 관한 죄의 적용에 있어서 이를 공무원으로 보아 처벌할 수 있도록 규정하고 있다(정부투자기관관리기본법 제18조 참조). 또한 정부투자기관이 행정기관으로 부터 위탁받은 사무를 처리하는 경우에는 그 업무수행의 공정성 및 책임성을 확보하기 위하여 담당 임직원의 전부에 대하여 공무원으로 의제하여 위와 같은 형법상의 뇌물죄를 적용하고 있다.³⁶⁷⁾

벌칙적용에 있어서의 공무원 의제규정을 두는 경우에는 그 적용대상을 각 법인·단체의 임원 및 간부직원에게 한정할 것인지 아니면 전 직원에까지 확대할 것인지와 공무원으로 보아 임원 등에 적용할 법률 중 형법중 뇌물죄에 관한 죄로 한정할 것인지 아니면 다른 법률에 의한 벌칙규정까지 확대할 것인지는 정부투자기관관리기본법의 규정 및 그

366) 전기통신기본법(제52조), 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법(제44조)에서는 벌칙적용에 있어서의 공무원의체조항을 벌칙규정에 두고 있다.

367) “정부관리기업체의 간부직원을 뇌물죄의 적용에 있어서 공무원으로 의제하는 특정범죄가중처벌등에관한법률 제4조의 규정취지는, 정부가 소유·지배하는 공공적 성격이 강한 기업체는 국가정책과 국민경제에 중대한 영향을 미치기 때문에 그 간부직원에게 대하여 일반공무원과 마찬가지로 엄격한 청렴의무를 부과하여 그 직무의 불가매수성을 확보하고자 하는데 있다고 할 것이므로, 어떤 기업체가 특가법 제4조 제1항 소정의 “정부관리기업체”에 해당하는지의 여부는 정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자하였는가 아닌가와 같은 소유개념만으로 판단하여서는 아니 되고, 그 소유개념과 더불어 그 기업의 공공성 및 정부의 지배력 등을 종합하여 판단하여야 한다.” 대법원 1994.12.27. 선고, 94도618 판결.

가 담당하는 책임의 정도와 업무의 성격에 따라 판단하여야 할 것이다.³⁶⁸⁾ 별칙적용에 있어서의 공무원의제는 위원 중 공무원이 아닌 위원은 형법 기타 법률에 의한 별칙의 적용에 있어서는 공무원으로 본다.

※건설산업기본법

제90조(별칙적용에 있어서의 공무원의제) 건설분쟁조정위원회의 위원 및 제91조제3항의 규정에 의한 위탁사무에 종사하는 자는 형법 제127조 및 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

※문화산업진흥기본법

제57조(별칙적용에 있어서의 공무원 의제) 위원회의 위원 또는 직원중에서 공무원이 아닌 자와 제58조의 규정에 의하여 권한을 위탁받은 사무에 종사하는 자는 형법 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

(5) 기 타

위의 사항이외에도 현행 기본법에서 보칙에 두고 있는 사항으로는 유사명칭사용금지, 청문, 관계기관과의 협조·조정 등이 있다.

368) ①특정범죄가중처벌등에관한법률 제4조 제1항의 정부관리기업체라는 용어는 수뢰죄와 같은 이른바 신분범(身分犯)에 있어서 그 주체에 관한 구성요건의 규정을 지나치게 광범위하고 불명확하게 규정하여 전체로서의 구성요건의 명확성을 결여한 것으로 죄형법정주의(罪刑法定主義)에 위배되고, 나아가 그 법률 자체가 불명확함으로 인하여 그 법률에서 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 없는 경우라 할 것이므로 위임입법(委任立法)의 한계를 일탈한 것으로서 위헌이다(헌재결 1995.09.28. 93헌바50). ②도시재개발법에 의하여 시행되는 도시재개발사업은 당해 구역 주민들이 전원 동의하지 않더라도 도시기능을 회복하고 공공복리의 증진을 위하여 다소 강제적인 방법으로 시행되는 공공사업으로 원래 국가나 지방자치단체가 해야 하는 것을 위탁받아 시행하는 것과 다름이 없으므로, 해당 구역 주민들의 동의 아래 시행되는 주택건설촉진법상의 단순한 주택개발이나 재건축사업과는 공공성의 유무에 있어서 근본적인 차이가 있다. 이러한 사업 성질의 근본적인 차이로 인하여 재개발조합과 주택조합은 조합원 가입의 강제성, 토지수용권 부여, 국가 또는 지방자치단체의 보조 및 용자, 조합원에 대한 부과금·청산금 등에 대한 강제징수 기타 사업시행방법에 있어서 차이가 있고, 나아가 재개발사업의 정상적인 운영과 조합업무의 공정성을 보장하기 위하여 재개발조합의 임원에게는 공무원에 버금가는 고도의 청렴성과 업무의 불가매수성을 요구하고 있으므로, 재개발조합의 임원을 공무원으로 의제하는 이 사건 법률조항은 “같은 것은 같게, 다른 것은 다르게” 취급하는 이른바 실질적인 평등의 이념에 부합한다(헌재결 1997.04.24. 96헌가3등).

① 유사명칭사용금지

유사명칭의 사용금지에 관한 규정은 자격제도중 명칭독점자격과 밀접한 관련이 있다. 특정한 명칭 또는 유사한 명칭의 사용을 특별히 제한할 경우에는 그 제한이 업무독점과 결합하여 사회경제활동에 제한을 하게 되므로, 법률에서 이에 관한 규정을 두는 때에는 그 업무의 성격·전문성에 비추어 특히 필요한 경우에 한정하여야 한다. 아울러 이러한 유사명칭사용금지에 위반한 경우에는 특별한 사유가 없는 한 형사벌이 아닌 행정질서벌인 과태료를 부과하도록 하여야 할 것이다. 유사명칭 사용금지의 규정방식은 『이 법에 의한 ○○○이 아닌 자는 ○○○ 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다』라고 정형화되어 있다.

※ 청소년기본법

제61조(유사명칭의 사용금지) 이 법에 의한 진흥센터·상담원·협의회가 아닌 자는 한국청소년진흥센터·한국청소년상담원·한국청소년단체협의회 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.

② 관계기관과의 협조 등

보칙규정에서는 다른 국가기관 또는 지방자치단체에 대하여 법령의 특정규정과 관련하여 상호 업무의 협조나 협의등을 규정하는 경우도 있다. 이러한 관계행정기관과의 협조·협의를 위한 규정도 다음과 같이 비교적 정형화되어 있다.

※ 국어기본법

제25조(협업) 중앙행정기관의 장은 국어의 사용에 관한 내용이 포함된 법령을 제정하거나 개정하고자 할 때에는 미리 문화관광부장관과 협의하여야 한다.

※자격기본법

제31조(자료협조 요청) 개발원장은 공인받은 민간자격을 관리·운영하는 자에게 당해 민간자격의 운영등에 관한 자료협조를 요청할 수 있다.

③ 청문제도

종래에 있어서는 법률에 의한 행정의 원리상 행정기관의 행위는 법률에 기속되며 그 결과에 불만이 있는 경우에 사후적인 구제조치를 취하면 국민의 권리는 충분히 보호되는 것으로 인식되었다. 그러나 최근에 있어서 행정의 복잡화·다양화·전문화는 행정기관의 재량을 증대시켜 법률의 규정을 정비하는 것만으로는 국민의 권리를 행정권으로 부터 충분히 보호하는데 곤란하지 않을 수 없게 되었다. 그래서 행정의 절차적인 면을 정비함으로써 그 점을 보완하려는 방법이 모색되었으며, 그것이 행정절차의 문제이다. 그리고 그 가운데에서 특히 사전절차로서의 청문의 중요성이 지적되고 있다.

청문이란 국가 및 지방자치단체가 일정한 행위를 하는데 있어서 그 자의와 독단을 배제하고 그 행위의 필요성·타당성 등에 관해 적절한 판단을 하기 위하여 그 행위의 상대방 기타 이해관계인, 전문가 등의 의견을 청취하는 절차를 말한다. 이 청문절차로 대표되는 이른바 사전절차는 행정권행사의 과정에 사인을 참가시킴으로써 국민의 권리와 이익을 위법부당한 침해로부터 사전에 방지하고, 나아가 행정의 민주적 통제를 기할 것을 그 기본적인 목적으로 하는 것이다. 이 청문제도는 최근의 입법에서 널리 채용되고 있으나, 가장 원칙적으로 적용되는 곳은 규제행정의 분야이다. 거의 모든 행정기관의 처분은 상대방의 상태 등에 관한 일정한 사실의 인정을 전제로 행하여지나, 이 경우 상대방등의 의견을 청취함으로써 사실인정의 공정을 기할 수 있는 결과로서 처분의 적정을 기대한다는 효과를 거둘 수 있다. 그러나 청문은 규제행정이외의 행정에서도 그 행정처분의 결과가 다수인의

이해와 직접관련되는 경우에는 이해관계자간의 사전조정으로서 중요한 의미를 가지고 있다.

그런데 법령에서 청문에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 그러한 청문절차를 밟지 아니하고 한 행정행위는 절차상의 하자가 있는 것으로서 위법한 행정행위임은 물론이다.³⁶⁹⁾ 문제는 청문절차의 흠결, 즉 절차상의 하자만을 이유로 당해 행정행위를 취소할 수 있는지의 여부에 관해서는 견해의 대립이 있으나,³⁷⁰⁾ 절차상의 하자는 내용상의 하자와 마찬가지로 그 자체로서 행정행위의 취소사유가 되는 것으로서 소정의 청문을 거치지 않았다면 그 자체로서 위법한 것이 되어 취소사유에 해당하는 것이라고 보는 것이 타당하다.³⁷¹⁾

현행 법령에 있어서 청문의 규정은 그것을 필요로 하는 각 법령에 개별적으로 규정되어 있는 경우도 있으나, 행정절차법에서 청문등의 절차에 관하여 상세한 규정을 두고 있으므로 기본법에서는 실시근거만 규정하도록 한다. 그리고 행정기관은 청문의 결과에 구속되는가의 문제는 신증을 요하는 것이라 할 수 있으나, 법적으로는 당연히 그것에 구속되는 것이 아니라는 점이 일반적 견해이다.³⁷²⁾

369) 청문제도는 행정처분의 사유에 대하여 당사자에게 변명과 유리한 자료를 제출할 기회를 부여함으로써 위법사유의 시정가능성을 고려하고 처분의 신증과 적정을 기하려는 데 그 취지가 있음에 비추어 볼 때, 행정청이 침해적 행정처분을 함에 즈음하여 청문을 실시하지 않아도 되는 예외적인 경우에 해당하지 않는 한 반드시 청문을 실시하여야 하고, 그 절차를 결여한 처분은 위법한 처분으로서 취소사유에 해당한다(대법원 2004. 7. 8. 선고 2002두8350 판결).

370) 자세한 것은 김남진, **청문을 결한 행정행위의 효력**, 고시연구 1984.12., 180면 이하 참조.

371) “청문제도의 취지는 이 사건 영업정지와 같은 식품위생법 제58조등의 규정에 의한 처분으로 말미암아 불이익을 받게 된 영업자에게 미리 변명과 유리한 자료를 제출할 기회를 부여함으로써 부당한 영업자의 권리침해를 예방하려는 데 있으므로……법령소정의 청문절차를 전혀 거치지 아니하거나 거쳤다고 하여도 그 절차적 요건을 준수하지 아니한 경우에는 가사 영업정지사유 등 식품위생법 제58조등 소정사유가 인정된다 하더라도 그 처분은 위법하여 취소를 면할 수 없다”, 대판 1991. 7.9. 91 누 971.

372) “광업법 제88조제2항에서 처분청이 같은 법조 제1항의 규정에 의하여 광업용 토지수용을 위한 사업을 인정하고자 할 때에 토지소유자와 토지에 관한 권리를 가

※ 국어기본법

제26조(청문) 문화관광부장관은 제24조제3항의 규정에 따라 국어상담소의 지정을 취소하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.

※ 전자거래기본법

제41조(청문) 산업자원부장관은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.

1. 제30조제3항의 규정에 의하여 지원센터의 지정을 취소하고자 하는 경우
2. 제31조의5제1항의 규정에 의하여 공인전자문서보관소의 지정을 취소하고자 하는 경우

※ 철도산업발전기본법

제39조(청문) 건설교통부장관은 제34조의 규정에 의한 특정 노선 및 역의 폐지와 이와 관련된 철도서비스의 제한 또는 중지에 대한 승인을 하고자 하는 때에는 청문을 실시하여야 한다.

6. 벌칙에 관한 규정

(1) 기본법과 벌칙규정

벌칙이란 어떤 법령에 규정하는 의무에 대한 위반이 있는 경우에 그 위반자에 상당한 벌이 부과될 수 있음을 예고함과 아울러 현실적으로 그러한 위반이 발생한 경우에는 그 위반자에게 그 예정된 벌을 과하는 취지를 정하는 규정을 말한다. 또한 그것은 법령의 실효성을 담보하는 수단으로서 설치한다. 법령의 실체규정에 있어서 일정한 작위 또는 부작위의 의무를 부과한 경우에 그 위반이 있을 때 그 상태가 방치된다면 법령의 실효성을 확보할 수 없으며, 나아가 그 법령에 대한 신뢰를 상실케 하고 국민의 준법정신에 악영향을 미치는 등 여러가지의 폐단이 발생할 가능성이 있다. 그 때문에 법령에 있어서 벌칙규정을 두어

진 자의 의견을 들어야 한다고 한 것은 그 사업인정여부를 결정함에 있어서 소유자나 기타 권리자의 의견을 반영할 기회를 주어 이를 참작하도록 하고자 하는 데 있을 뿐, 처분청이 그 의견에 기속되는 것은 아니다”, 大判 1995.12.22, 95누30.

법령의 의무에 위반하는 상태가 발생하지 않게 예방적인 효과를 거둘 수 있으며, 동시에 현실로 그러한 상태가 발생한 경우에는 예정된 제재를 가하는 것이다. 법규범의 특질 중 하나로서 그것이 국가기관의 공권력에 의해서 강제력으로 실현하는 것을 지적할 수 있으나, 그 법적 강제력의 하나의 지주가 벌칙규정과 그 적용인 것이다.

그런데 이미 살펴본 것처럼 기본법은 국가의 일정한 정책에 대한 이념·원칙·지침이 제시되므로 규정내용이 선언적·추상적이고 프로그램적인 것이 많기 때문에 구체적 처분을 전제로 하여 어떤 법령에 규정하는 의무에 대한 위반이 있는 경우에 그 위반자에 상당한 벌이 부과될 수 있음을 예고함과 아울러 현실적으로 그러한 위반이 발생한 경우에는 그 위반자에게 그 예정된 벌을 과하는 취지를 정하는 벌칙규정을 두는 것은 원래의 기본법의 성격과는 상응하지 않는다고 할 수 있다. 그러나 일본의 기본법과는 달리 우리의 현행 43개의 기본법 중 17개의 기본법에서 행정형벌 또는 과태료 등 벌칙을 규정하고 있으며, 사회질서의 유지·복지향상·피해의 예방 및 구제 등을 도모하기 위한 대책형 기본법에서 벌칙을 규정하고 있는 사례가 많다. 기본법의 일반적 특징에 유의하고, 기본법을 구체적으로 시행하기 위한 실시법의 제정을 의도하고 있는 경우라면 기본법에 벌칙을 두는 것이 과연 합리적인 입법방안인지 검토되어야 할 것으로 본다.

어떻든 기본법을 입안하는데 있어서는 벌칙의 요부를 신중하게 검토하여야 하나, 권리·이익을 특정인에게 부여하거나 또는 그것을 특정인으로부터 박탈하는 능력규정에 관해서는 원칙으로 벌칙을 둘 필요는 없다. 이에 대하여 일정한 작위 또는 부작위를 명하는 규정에 관하여는 벌칙의 필요성의 유무에 대해 검토를 요한다. 형벌권의 행사는 국민의 자유와 권리의 제한 가운데 가장 엄격한 것의 하나이며, 형벌은 국민의 신체의 자유를 제한 또는 재산권의 침해를 그 내용으로 하는 것이므로 기본법의 실체규정에서 작위 또는 부작위를 명하는 경우

에 있어서도 항상 그것에 대응하는 벌칙을 반드시 두어야 할 것은 아니라는 데 주의를 요한다. 즉, 기본법의 규정목적에 따라 실제규정의 위반이 있는 경우에, 그 위반상태를 시정하기 위한 지시, 조치명령 등에 관한 규정을 두고, 그것에 대한 위반이 있는 경우에 비로소 후자의 위반에 대해 벌칙을 두어야 할 경우 또는 아무런 벌칙을 두지 않고 규제를 받는 자의 도의적인 문제로서 그 준수를 기대하는 이른바 훈시규정으로서 규정을 두는 경우 등 여러 가지 경우가 있을 수 있으므로 벌칙의 요부에 관해서는 모든 각도에서 신중히 검토할 필요가 있다.

(2) 벌칙규정을 두는 경우의 유의사항

벌칙규정의 실효성을 확보하고 충분한 기능을 거둘 수 있게 하기 위해서는 다음의 사항에 유의하여야 한다.

첫째, 벌칙을 두는 경우에는 실행가능한 규제책을 장기적인 시점에서 명확하게 규율하여야 한다. 따라서 제도의 필요성 및 법령의 실효성을 확보하기 위하여 유효하다고 생각되는 수단을 진지하게 검토하려는 자세가 필요하다.³⁷³⁾

373) 헌법재판소에서도 “행정권에는 행정목적 실현을 위하여 행정법 위반자에 대한 제재의 권한도 포함되어 있다고 보아야 하고, 복잡다기한 행정현상에 대응하여 행정목적의 최적 실현을 위하여는 그 지향점과 효과에 차이가 있는 다양한 의무이행수단을 동원하는 것이 필요할 때도 있을 것이다. 즉, 제재의 총합을 고려하는 가운데 제재의 구체적 기능과 효과를 적합한 복수의 제재수단에 분배할 수 있어야 한다. 예를 들어 하나의 범위반행위에 대하여 ‘벌금 5천만원’ 또는 ‘영업정지 6월’의 단편적 제재를 하기보다는 ‘벌금 1천만원’에 ‘영업정지 3월’의 처분을 병행하는 것(형사처벌과 행정제재의 병과)이 보다 효과적인 경우도 있을 것이고, ‘영업허가의 취소’ 보다는 ‘영업정지 3월’에 ‘과징금 3천만원’을 병과하는 것(행정제재의 병과)이 보다 효율적인 경우도 있을 수 있다. 제재적 성격이 있는 국가작용을 모두 형사처벌로 본다면 위와 같이 제재를 병과하는 것은 어느 것이나 이중처벌금지원칙에 위반된다고 보지 않으면 아니된다. 그러나 행정벌, 행정강제, 영업허가의 취소합정지와 같은 종래의 수단만으로는 행정기능의 확대와 질적 고도화에 따른 행정현상의 변화에 상응하는 실효성을 확보할 수 없어, 이를 보완하는 여러 가지 새로운 의무이행확보수단이 등장하게 되었는데, 제재적 성격의 유무를 기준으로 하여 이중처벌금지원칙을 폭넓게 적용하게 되면 오늘날의 행정현실에 탄력적으로 대응할 수 없게 될 우려가 있다”라고 판시한다. 헌재결 2003.07.24. 2001헌가25.

둘째, 규정하려는 벌칙사항이 실제의 운용에서 충분한 기능을 발휘할 수 있도록 규제를 필요로 한다고 생각되는 사항에 관해서는 명확히 입법화하여야 한다. 불분명한 입법태도가 법령의 실현을 방해하는 결과를 초래한다는 점을 인식할 필요가 있는 것이다.³⁷⁴⁾

셋째, 벌칙규정은 국민의 자유와 권리에 중대한 영향을 미치므로 특히 행정법규에 벌칙을 규정하는 경우에는 금전적 부담에 의한 간접적 강제수단으로서 법령의 실효성을 확보할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 우리의 경우 법률 중에서 형벌규정이 거의 없을 정도로 행정형벌 과잉현상을 보이고 있다고 하고 그 원인을 형벌을 의무이행확보수단으로 사용하려고 하는 입법자의 안이한 태도에 있다고 지적하는 견해³⁷⁵⁾에 대해서도 주의를 기울여야 할 것이다. 이와 관련하여 우리 헌법재판소에서도 “원래 행정형벌제도는 원칙적으로 행정명령에 대한 의무확보수단으로서 최후적·보충적인 것이어야 한다. 즉 행정명령불이행에 대하여 형벌을 과함은 불가피한 경우에 한하여야 한다. 그런데도 오늘날 미확정인 행정명령위반의 경우에 있어서까지 형벌이 다른 의무이행확보수단과 중복 내지 병렬적 수단으로 되어 있고, 현행 각행정법규에 있어서 행정명령위반의 제재방법으로 거의 모두가 형벌을 채택하고 있어서 형벌법규과잉현상을 보이고 있다. 행정상의 의무이행확보라면 행정목적실현을 위한 것이므로 그 제재수단도 가능하다

374) “법규의 내용이 애매하거나 그 적용범위가 지나치게 광범하면 어떠한 경우에 법을 적용하여야 합헌적이 될 수 있는지 법집행자에게도 불확실하고 애매하게 되어 어떠한 것이 범죄인가를 법제정기관인 입법자가 법률로 확정하는 것이 아니라 사실상 법운영당국이 재량으로 정하는 결과가 되어 법치주의에 위배되고 죄형법정주의에 저촉될 소지가 생겨나는 것이다. ……일반론으로는 어떠한 규정이 부담적 성격을 가지는 경우에는 수익적 성격을 가지는 경우에 비하여 명확성의 원칙이 더욱 엄격하게 요구된다고 할 것이고 따라서 형사법이나 국민의 이해관계가 첨예하게 대립되는 법률에 있어서는 불명확한 내용의 법률용어가 허용될 수 없으며, 만일 불명확한 용어의 사용이 불가피한 경우라면 용어의 개념정의, 한정적 수식어의 사용, 적용한계조항의 설정 등 제반방법을 강구하여 동 법규가 자의적으로 해석될 수 있는 소지를 봉쇄해야 하는 것이다”. 헌재결 1992.2.25. 89헌가 104.

375) 박윤훈, **행정질서벌 -경미범죄의 탈범죄화와 관련하여-**, 고시연구 1990.5. 참조.

면 형벌이 아닌 행정질서벌 등의 수단이어야 할 것이다. 여기에서 세계각국의 입법례는 행정명령위반에 대하여 탈형벌화 경향으로 나가고 있다. 우리도 현행 행정법규상의 형사처벌규정은 대폭 정비·개선되어야 한다고 널리 주장되고 있는 것이 현실이다. 그러한 정비·개선의 방향으로 행정형벌로서의 단기자유형과 벌금을 원칙적으로 행정질서벌로 전환하는 것이, 처벌법규는 절차면에서 만이 아니라 실제면에서도 합리성과 정당성이 있어야 한다는 적법절차의 원칙에 적합할 것이다”라고 지적하고 있다.³⁷⁶⁾

벌칙규정을 두는데 있어서의 입법기술상의 유의사항을 구체적으로 지적하면, 우선 벌칙규정의 배열은 법령이 장·절로 구분되어 있을 경우에는 특별한 사유가 없는 한 보칙사항 다음, 즉 본칙으로서는 말미에 배열한다. 그러나 벌칙수가 적을 경우에는 보칙의 장 속에 포함시키거나 실체규정의 장 속에 포함시킬 수 있으나 이것은 바람직한 입법례라고는 할 수 없다.

【보칙규정에서 벌칙을 규정하고 있는 입법례】

법 률 명	벌칙규정의 내용
(3) 고용정책 기본법	◦ 행정형벌(제34조)과 과태료(제35조)를 제7장 보칙의 장에서 규정
(12) 근로자복지기본법	◦ 과태료(제57조)를 제8장 보칙에서 규정
(15) 문화산업진흥 기 본 법	◦ 과태료(제59조)를 제7장 보칙에서 규정
(25) 자격 기본법	◦ 행정형벌(제32조, 제33조, 제34조)과 양벌규정(제35조)를 제5장 보칙에서 규정
(31) 정보화촉진기본법	◦ 과태료(제37조)를 제6장 보칙에서 규정

376) 헌재결 1995.3.23. 92헌가14.

법령이 장·절로 구분되어 있지 않을 경우에는 실체규정과 보칙규정을 전부 배열한 다음에 배치하며, 벌칙조항 상호간에는 법정형이 무거운 것부터 순차로 배열하고, 만약 같은 벌칙조항에서 둘 이상의 실체규정을 인용하는 경우에는 조명이 빠른 것부터 배열한다. 또한 양벌규정은 벌칙규정 뒤에 배열하며, 과태료에 관한 규정은 형벌규정 다음에(양벌규정이 있을 경우에는 그 다음에) 배열한다.

※전자거래기본법

제43조(벌칙) ①다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

1. ~ 2.(생략)

②제1항의 미수범은 처벌한다.

제44조(벌칙) 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. ~ 2.(생략)

제45조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제43조 또는 제44조의 규정에 의한 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 각 해당조의 벌금형을 과한다.

제46조(과태료) ①제31조의9제4항의 규정을 위반하여 전자문서 그 밖의 관련 정보를 공개한 공인전자문서보관소는 3천만원 이하의 과태료에 처한다.

②다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 과태료에 처한다.

1. (이하 생략)

참 고 문 헌

1. 국내문헌

[단행본]

- 국회건설교통위원회, 토지이용규제기본법안에 관한 공청회 자료집, 2005.10.19.
- 국회기상정보가치연구회, 국가표준기본법 제정을 위한 공청회 자료집, 1997.9.29.
- 국회사무처 법제실, 법제이론과 실무, 2005.
- _____, 법제편람, 1996.
- _____, 문답식 법제실무, 1996.
- 국회전자거래기본법제정 추진모임, 전자거래기본법(안) 제정을 위한 공청회자료집, 1998.4.8.
- 국회정무위원회, 국정평가기본법안(정부제출)에 관한 공청회 자료집, 2005.6.20.
- 국회행정자치위원회, 자원봉사활동관련법제정에 관한 공청회 자료집, 2005.6.13.
- 법제처, 법령입안심사기준, 1996.
- _____, 독일의 법령체계와 입법심사기준, 2005.
- _____, 대한민국법제50년사(상)(하), 1999.

참 고 문 헌

- 에너지시민연대, 국가에너지기본법 제정을 위한 공청회 자료집, 2003.9.25.
- 입법기술연구소(편), 법령작성의 상식, 법령편찬보급회, 1990.
- _____, 일본의 입법, 법령편찬보급회, 1990.
- 한국법제연구원, 입법이론연구(I) -입법기초이론과 입법기술, 1990.
- _____, 입법심사의 체계와 방법론, 1996.
- _____, 입법기술의 이론과 실제, 1997.
- _____, 법령입안기준개발연구(I) -프랑스의 법령입안심사기준-, 2003.
- _____, 법령입안기준개발연구(II) -스위스의 법령입안심사기준-, 2004.
- _____, 법령입안기준개발연구(III) -오스트리아의 법령입안심사기준-, 2005.
- _____, 효과지향적 입법관리제도 -스위스의 이론과 실무-, 2005.
- _____, 과학기술기본법 제정에 대비한 과학기술관련법령 정비방안, 2000.
- _____, 부담금을 종합적으로 관리하는 법률의 제정방안연구, 1998.
- _____, 식품안전법제의 체계화에 관한 연구 -식품안전기본법의 입법제안을 중심으로, 2004.

[논 문]

- 강경근, 영상진흥기본법의 내용과 문제점, 저널리즘비평 1995.5.
- 강인수, 교육개혁을 위한 교육기본법 및 초·중등교육법 제정방안, 교육법학연구 제8호, 1996.12.
- 강현호, 국토기본법에 관한 소고, 계명법학 제6집, 2002.
- 권형돈, 독일의 수법체계에 관한 분석, 중앙법학 제6집제3호, 2002.
- 구문모, 문화산업지원정책의 재검토-문화산업진흥기본법을 중심으로-, 문화정책논총 제11집, 1999.12.
- 김성수, 에너지기본법 제정의 필요, 에너지법저널 창간호, 1991.8.
- 김숙자, 여성발전기본법 해설 및 비교법적 연구, 여성·가족생활연구 논총 제2집1997.2.
- 김승권, 건강가정기본법의 주요내용과 기대효과, 보건복지포럼 2004.2.
- 김엘림, 여성발전기본법의 내용과 과제, 여성연구 제51호, 1996.12.
- 김윤섭, 청소년기본법의 기본이념 해석론, 법학연구 제13집, 2003.12.
- 김은기, 전자서명법 및 전자거래기본법의 입법취지 및 주요내용, 인권과정의 1999.4.
- 김재형, 전자거래기본법에 관한 개정논의, 서울대 법학 제42권4호, 2001.12.
- 김정화, 프랑스 국토의 정비 및 개발에 관한 기본법, 입법조사연구 1996.2.
- 김충묵, 환경정책기본법에 관한 고찰, 지역개발연구(군산대) 제3집, 1991.12.

참 고 문 헌

- 문상덕, 행정법학에 있어서의 법과 정책 -그 상관관계와 연구방법론을 중심으로-, 현대공법학의 과제(최송화교수 화갑기념), 박영사 2002.
- 박종길, 근로자복지기본법의 제정의의와 주요내용, 노동교육 2001.12
- 배민식, 농업·농촌기본법 개정논의, 입법정보 제198호, 2005.12.
- 백문흙, 근로자복지기본법령 해설, 법제 2002.1.
- 서정옥, 과학기술기본법 제정에 따른 과학기술정책방향, 감사 2001.1.
- 송동수, 정보화촉진기본법의 발전방향, 토지공법연구 제18집, 2003.6.
- 심오택, 정부업무등의평가에관한기본법 제정필요성 및 기대효과, 한국행정연구 제10권1호, 2001.
- 안규철, 교육법의 준헌법성, 전남대논문집 제29집, 1984.12.
- 오준근, 기본법의 행정법학상 위치에 관한 법실증적 고찰, 현대공법학의 과제(최송화교수 화갑기념), 박영사 2002.
- 유창욱, 사회보장기본법의 문제점과 개선방안, 행정논총 제6집, 1997.5.
- 이경희, 과학기술기본법의 입법추진경위 및 주요쟁점, 과학기술법연구 제7집, 2001.12.
- _____, 국가표준기본법의 문제점 및 개선방안, 과학기술법연구 제6집, 2000.12.
- 이계수, 국가의 재정활동과 기금관리기본법, 민주법학 제5호, 1992.4.
- 이상돈, 환경정책기본법과 환경대책개별법, 사법행정 1992.3
- _____, 환경정책기본법에 대한 고찰, 공법연구 제21집, 1993.7.
- 이상돈, 법을 통한 보건과 의료의 통합, 고려법학 제36집, 2001.4.

- 이영준, 해양개발기본법에 관한 소고, 국제법학회논총 제33권1호, 1988.6.
- 이종주, 전자거래기본법 및 전자서명법의 제정경위와 법적 검토, 법조 1999.9.
- 장석영, 정보화촉진기본법 해설, 법제 1996.3.
- 전광석, 사회보장기본법 : 제정의 의의와 과제, 내용 그리고 문제점, 현대헌법학이론(佑齋 이명구박사화갑기념논문집), 1996.
- 전일주 외, 한국농업법제의 체계적 분석에 관한 연구(1), 토지공법연구 제6집, 1998.9
- 전형성, 우리나라 환경법의 발전과 환경정책기본법의 제정, 환경법 연구 제14집, 1992.9.
- 정권섭, 토지기본법 제정에 관한 소고, 경상대 법학연구 제3집, 1992.3.
- 정창모, 문화산업진흥기본법의 탄생과정, 국회보 1999.2.
- 조석훈, 교육기본법의 입안과 제정과정, 교육행정학연구 제18권1호, 2000.
- 조정찬, 법령상호간의 체계에 관한 연구, 법제 제268호, 1989.6.
- 조형원, 보건의료법의 입법방향 -보건의료기본법을 중심으로-, 의료법학 제2권2호, 2001.12.
- 중소기업은행, 중소기업기본법의 제정과 중소기업정책의 과제, 조사월보 1966.11.
- 최송화, 법과 정책에 관한 연구-이론적 고찰, 서울대 법학 제26권4호, 1985.12.

참 고 문 헌

- 최종천, 산림기본법 제정이후의 과제, 임정연구 제38호, 2001.12.
- 최창섭, 인적자원개발기본법을 통한 효과적인 인적자원개발 전략, 교육법학연구 제14-2호, 2002.12.
- 한원도, 민방위기본법, 법제월보 1975.8.
- 홍미령, 고령사회기본법 제정안에 대한 쟁점사항, 사회복지 2004 겨울호.
- 홍준형, 행정규제기본법의 내용과 문제점, 고시연구 1997.8/9.

2. 일본문헌

[단행본]

- 阿部泰隆, 行政の法システム(上), 有斐閣, 1999.
- 山本隆司, 行政上の主觀法と法關係, 有斐閣, 2000.
- 大橋洋一, 行政法 -現代行政過程論(제2판), 有斐閣, 2004.
- 平井宣雄, 法政策學(제2판), 有斐閣, 1995.
- 林修三 外, 全訂新版 例解立法技術, 學陽書房, 1976.
- 淺野一郎(編), 立法技術入門講座, ぎょうせい, 1976.
- 兼子 仁, 教育法, 有斐閣, 1978.
- 遠藤博也, 計劃行政法, 學陽書房, 1976.
- 食品基本法研究會, Q&A早わかり食肉基本法, 大成出版社, 2005.
- 盛岡多智男, 基本法立法過程の研究(法務省 法制審議會の立法と政治の關わり), 山梨學院大學行政研究センタ, 2005.

- 食品安全基本政策研究會, **食品安全基本法解説 逐條解説**, 大成出版社, 2005.
- 環境法政策學會, **總括環境基本法の10年その課題と展望**, 商事法務, 2004.
- 内閣府男女共同參與局, **逐條解説男女共同參與社會基本法**, きょうせい, 2004.
- 食品安全法令研究會, **概説食品安全基本法**, きょうせい, 2004.
- 根木昭, **文化政策の法的基盤(文化藝術振興基本法と文化振興條例)**, 水曜社, 2003.
- 防災行政研究會, **逐條解説災害對策基本法(第2次改正)**, きょうせい, 2002.
- 環境省総合環境政策局, **環境基本法の解説(改訂版)**, きょうせい, 2002.
- 森林 林業基本政策研究會, **新しい森林 林業基本政策について**, 地球社, 2002.
- 大理, **21世紀の女性政策と男女共同參與社會基本法(改訂版)**, きょうせい, 2002.
- 水産基本政策研究會, **水産基本法解説 逐條解説**, 大成出版社, 2001.
- 中小企業廳, **新中小企業基本法改訂の概要と逐條解説**, 同友館, 2000.
- 農政ジャーナリストの會, **食料・農業・農村基本法の課題**, 農林統計協會, 1999.
- 高井康行, **犯罪被害者保護法制解説**, 三省堂, 2005.
- 住宅産業新聞社, **住宅基本法(假稱)討論資料集 良質な住まいと街の實現へ**, 住宅産業新聞社, 2005.
- 食料農業農村基本政策研究會, **逐條解説 食料・農業・農村基本法解説**, 大成出版社, 2000.

참 고 문 헌

- 東京新聞經濟部, IT革命の現實 付 高度情報通信ネットワーク社會形成
基本法(IT基本法), 學生社, 2001.
- 循環型社會法制研究會, 循環型社會形成推進基本法の解説, きょうせい,
2000.

[논문]

- 長谷川正安, 憲法體系と基本法, 法律時報 1973.6.
- 菊井康郎, 基本法の法制上の位置つけ, 法律時報 1973.6.
- 永井憲一, 教育基本法, 法律時報 1973.6.
- 渡辺洋三, 農業基本法, 法律時報 1973.6.
- 星野安三郎, 災害對策基本法, 法律時報, 1973.6.
- 中尾英俊, 林業基本法, 法律時報 1973.6.
- 清水 誠, 公害對策基本法, 法律時報 1973.6.
- 宮坂富之助, 消費者保護基本法, 法律時報 1973.6.
- 小川政亮, 心身障害者對策基本法, 法律時報 1973.6.
- 榎本洋之助, フランスの政策基本法, 法律時報 1973.6.
- 磯部喜一, 中小企業基本法を中心として, ジュリスト 제281호(1963.9.1)
- 阪本楠彦, 農業基本法理念の再檢討, ジュリスト 제588호(1975.6.1)
- 正田 彬, 消費者保護基本法について, ジュリスト 제406호(1968.9.15)
- 金澤良雄, 公害對策基本法の理念と方向, ジュリスト 제471호(1971.2.1)
- _____, 觀光基本法, ジュリスト 제281호(1963.9.1)

- 江口洋一郎, 土地基本法の概要, ジュリスト 제952호(1990.3.15)
- 戸田典子, ドイツの住民登録法大綱法, 外國の立法 제224호(2005.5)
- 川崎政司, 基本法再考(1)~(4), 自治研究 제82권8호/10호(2005), 제82권 1호/5호(2006)
- 小早川光郎, 行政政策過程と基本法, 國際化時代の行政と法(成田頼明先生退官記念), 良書普及會, 1993.
- 赤坂正浩, 立法の概念, 公法研究 제67호(2005).
- 成鳴 隆, 憲法解釋と立法裁量・立法政策, 公法研究 제66호(2004).
- 森田倫子, 食肉の背景と経緯 -食肉基本法案に關聯して-, 調査と情報 제457호.
- 橘 幸信, 實務から見た最近の法律の特徴的な傾向, 法學セミナー 2004.11.
- 藤田宙靖, 中央省廳等改革基本法の歸趨, 會計検査研究 2001.9.
- 松田聰子, 基本法としての男女共同參劃社會基本法, 挑山法學 창간호, 2003.
- 玉井克哉, 國家作用としての立法, 法學教室 2000.8.
- 大金伸光, 男女共同參劃社會基本法, 時の法令 제1608호, 1999.12.30.
- 佐藤 功, 日本國憲法と教育基本法, 季刊教育法 제213호, 1977.
- 坂東俊矢, 消費者基本法と21世紀消費者政策の展開, 法學教室 2006.4.
- 北村喜宣, 環境基本法 -制定の意義と今後の課題, 法學教室 1994.2.
- 菊賢 一, 科學技術基本法, 時の法令 제1517호, 1995.3.15.
- 田中愛智朗, 高齢社會對策基本法, 時の法令 제1518호, 1996.3.30.

3. 독일문헌

[단행본]

- Badura, Peter : **Staatsrecht**, 3.Aufl., München 2003.
- Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.) : **Praxis der Gesetzgebung -Ein Lehre und Lernhilfe**, Regensburg 1984.
- Grimm, Dieter/Maihofer, Werner(Hrsg.), **Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik**, Opladen 1988.
- Hill, Hermann : **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1982.
- Kettiger, Daniel : **Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen**, Bern 2000.
- Maurer, Hartmut : **Allgemeines Verwaltungsrecht**, 14.Aufl., München 2002.
- Mächler, August : **Rahmengesetzgebung als Instrument der Aufgabenteilung**, Zürich 1987.
- Müller, Georg : **Elemente einer Rechtsetzungslehre**, Zürich 1999.
- Öhlinger, Theo : **Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis**, Wien 1982.
- Schneider, Torben : **Die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes**, Kiel 1993.
 - Streppel, Thomas P. : **Die Rahmenkompetenz. Voraussetzungen und Rechtsfolgen der Rahmengesetzgebung des Bundes**, Baden-Baden 2005.

[논문]

- Beaucamp, Gusy : **Gesetzgebungskompetenzen im Naturschutzrecht**, JA 2000, S.482f.
- Bösert, Bernd : **Die Reform des Bundesstaats**, ZG 2000, S.89f.
- Breur, Rüdiger : **Selbstbindung des Gesetzgebers durch Programm und Plangesetze**, DVBI, 1970, S,101f.
- Degenhart, Christoph : **Hochschulrahmenrecht und Studiengebühren**, DVBI. 1998, S.1309f.
- Erbguth, Wilfried : **Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Bereich der Gesetzgebung**, DVBI. 1988, S.317f.
- Frenz, Walter : **Umweltschutzrichtlinien und Bundesgesetzgebungskompetenz im Wasserrecht**, ZfW 2002, S.222f.
- Jarass, Hans.D : **Allgemeine Probleme der Gesetzgebungskompetenz des Bundes**, NVwZ 2000, S.1089f.
- Kaltenborn, Markus : **Rahmengesetzgebung im Bundesstaat und im Staatenverbund**, AöR 128(2003), S.412f.
- Möstl, Markus : **Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern**, ZG 2003, S.297f.
- Peine, Franz Joseph : **Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bodenschutz**, NuR 1992, S.353f.
- _____ : **Problem der Umweltschutzgesetzgebung im Bundesstaat**, NuR 2001, S.421.

참 고 문 헌

- Tiemann, Burkhard : **Die Grundsatzgesetzgebungim System der verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen**, DÖV 1974, S.230f.
- Weiß, Wolfgang : **Über Maßstäbegesetz als neue Kategorie der Gesetzgebung**, ZG 2001, S.210f.
- Zypries, Brigitte : **Reform der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Gesetzgebung**, ZRP 2003, S.265f.