

# 특별법 입법체계 개선방안

박영도



연구보고 2012-01

# 특별법 입법체계 개선방안

박 영 도

# 특별법 입법체계 개선방안

## A Study of Improvement in Legislative System of Special Acts

연구자 : 박영도(선임연구위원)  
Park, Young-Do

2012. 10. 31.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 최근 우리 법제에서 두드러진 경향으로 각종 특별법이 다수 제정되고 있는 점을 지적할 수 있으며, 특별법의 증대는 전체적 입법구조를 더욱 복잡하게 하고, 그 남발로 인해 일원적인 원리에 의거한 통일적·체계적인 법제도를 유지하는 것이 곤란
- 특별법을 입법하는 경우에는 규율하려는 사안이 형식면에서 법률로 정하는데 상응하고, 또한 그것이 기대되는 기능을 거둘 수 있을 것인지 등 법적 적격성 및 법적 정당성의 면에서 충분한 검토가 필요할 뿐 아니라 특히, 일반법과의 관계 등 법정합성의 측면에서 충분한 검토가 필요
- 이 연구는 현행 특별법 입법형식을 갖춘 현행 법제 전반을 검토하여, 해당 사안에서 특별법 입법형식의 합리성과 타당성을 검증하는 한편 각종 특별법의 입법체계 및 질적 개선을 위한 방향성을 제시

## II. 주요 내용

- 특별법은 원칙법의 적용에 구체적인 장애상태가 발생되어, 이 장애를 필요하고 적절한 제반처분으로써 극복할 것을

주된 목적으로 하는 예외법적인 성격을 가지며, 개별적·구체적 상황하에서 일정한 범위의 지역이나 사람을 그 대상으로 한다는 점에서 처분적 법률로서의 성격도 가지고 있는 한편 또한 한시법률로서 제정하는 경우도 있는 등 한시법률로서의 성격도 가지고 있음

- 특별법은 2000년대 이후 특정한 사회적인 문제나 사건에 관해 입법에 의한 개별조치를 요구하는 압력이 강해지면서 그에 대응하기 위한 다양한 특별법이 증가하고 있고, 특정 지역을 개발하기 위한 지역개발관련 특별법이 대폭 증가
- 헌법재판소에서는 특정한 분야의 특별한 목적을 위하여 제정되는 특별법이라 하더라도 입법권자의 법제정상의 형성의 자유는 무한정으로 허용될 수는 없고, 나아가 그 입법내용이 정의와 형평에 반하거나 자의적으로 이루어진 경우에는 평등권 등의 기본권을 본질적으로 침해한 입법권행사로써 위헌성을 면하기 어렵다고 판단
- 특별법의 최적화를 위한 기본원칙(가능한 한 적고 단순하게, 필요한 한 사안에 정확하게, 요구되는 한 적시에 그리고 필요한 기간 동안, 달성할 수 있는 한 상황에 꼭 적합하고 결과를 의식하도록)을 충족시키고, 이를 점진적으로 확산시켜 나갈 수 있도록 사후적 입법평가 내지 법률평가의 제도화방안을 검토할 필요
- 법규범의 강도나 기능에 따라 사회과학적 의미에서의 복잡한 평가(효과심사) 대신 간단한 형식의 효과심사 내지 점검

목록을 활용하여 특별법의 입안이나 개정시에 활용하면서 특별법 입법평가의 경험을 축적하는 방안을 모색할 필요

### Ⅲ. 기대효과

- 개별 특별법에 관한 입법경과, 헌법재판소의 결정례분석을 통해 현행 특별법이 안고 있는 법적인 문제점을 추출하고, 향후 특별법정비를 위한 일정한 심사기준의 도출에 기여
- 입법기술적인 측면에서 현행 특별법의 개선을 위한 방향성을 진단하는 한편 행정, 민사 또는 형사 등 각 분야별로 제정되어 있는 특별법의 운용실태와 개선방안을 모색하여 특별법의 입법체계상의 개선 및 일반법과의 조정·조화를 모색

▶ 주제어 : 특별법, 특례법, 특별조치법, 처분적 법률, 한시법률, 예외법, 사후적 입법평가

---

---

# Abstract

---

---

## I . Backgrounds and Purposes

- The recently noticeable trend in South Korea's legislation can be said of the enactment of various special laws, each including the name "Special Act". An increasing number of special Acts enacted makes a whole legislative structure complicated, and the excessive enactment of such Acts causes a difficulty in maintaining a unified and systematic legal system based on a unitary principle.
- The legislation of any special Act requires a review on legal eligibility and justification, including on whether a case to be regulated is suitable for legislation in terms of formality and whether its legislation can perform expected functions. In particular, the legislation of a special Act also requires a full review on legal compliance, including its relation with general laws.
- This study aims at reviewing all existing laws that meet legislative requirements of current special laws and verifying whether the legislative requirements for any relevant case are rational and appropriate, while giving directions for the legislative system and quality improvement of special laws.

## II. Major Content

- The special laws have the characteristic of exceptional law where substantial obstacles are placed in the way of applying law of principle, for the purpose of overcoming the obstacles by means of necessary and pertinent dispositions. These laws also include the feature of statutes with executive character because certain areas and people within limited ranges are subject to a disposition in specific circumstances. Furthermore, they have the quality of laws in force only for a limited period of time because they are enacted as such.
- Recently, diverse special laws have increased in number since the 2000s, as a response to the growing pressure that demands legislative measures for certain social problems or issues. In particular, some special laws related to area development have sharply increased for the purpose of developing specific areas.
- But a legislator's right to formulate legislation when it comes to special laws are not allowed without limits even if they are enacted for special purposes in certain fields, according to a decision made by the country's Constitutional Court. The court also says that, if their legislative substance is contrary to justice and fairness or is construed arbitrarily, it is unpreventable to avoid their unconstitutionality because the exercise of the legislator's right of legislative power, in itself, infringes fundamental human rights, including equal rights.



- Against this backdrop, there is a need for each special law to follow its basic principles for optimization: They should be as few and simple as possible; as accurate as necessary; as timely as requested for necessary periods; and as suitable for cases as achievable and results-conscious. To continue to do so gradually, we need a review for measures to systemize ex post facto assesment of legislative impacts or assessment of laws.
- This process requires to seek a way that accumulates the experience of legislative impact assessment in relation to special laws when the laws are drafted or amended, using a simple effect test or checklist instead of a complex evaluation in a social science sense, according to the intensity or functions of laws or norms.

### **III. Expected Effects**

- This study expects to contribute to preparing specific review standards for reorganizing special laws in the future, finding legal problems in the current laws through analysis of the passage of legislation relating to each special law, and of the examples of decisions by the Constitutional Court.
- This study also tries to provide a direction for improving existing special laws in terms of legislative description, while examining how the special laws are actually managed in each field, such as an administrative, civil, or criminal case, thereby providing solutions for the legislative system improvement of special laws and for their compliance and harmony with general laws.

▶ Key Words : Special Law or Special Act, Act on Special Cases, Act on Special Measures, Statutes with Executive Character (Maßnahmegesetz), Law in Force only for a Limited Period of Time (Zeitgesetz), Exceptional Law, Ex Post Facto Assesment of Legislative Impacts

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 문제의 제기 .....	15
제 1 절 연구의 목적 .....	15
제 2 절 연구의 범위 .....	20
제 2 장 특별법의 의의와 입법적 과제 .....	25
제 1 절 특별법의 의의 및 법적 성격 .....	25
I. 특별법의 개념과 기능 .....	25
II. 특별법의 법적 성격 .....	31
제 2 절 특별법의 입법적 과제 .....	45
I. 권력분립원리와 관련한 과제 .....	45
II. 평등원칙과 관련한 과제 .....	49
III. 과잉입법금지원칙과 관련한 과제 .....	55
IV. 신뢰보호원칙과 관련한 과제 .....	61
V. 체계정당성원리와 관련한 과제 .....	70
VI. 법운용과 관련한 과제 .....	77
제 3 장 특별법 입법현황 분석 .....	81
제 1 절 개 설 .....	81

제 2 절 입법현황 분석 .....	92
I. 개 관 .....	92
II. 유형별 분석 .....	137
III. 국회계류중인 특별법 현황 .....	196
제 3 절 입법경과 분석 .....	227
I. 개 설 .....	227
II. 입법경과 .....	228
제 4 장 특별법에 관한 헌법재판소 결정례 분석 .....	419
제 1 절 서 설 .....	419
제 2 절 헌법재판소 주요 결정례 분석 .....	424
I. 개 요 .....	424
II. 결정례 분석 .....	436
제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안 .....	573
제 1 절 입법체계 개선의 방향성 .....	573
제 2 절 입법형식면에서의 개선방안 .....	577
I. 개 설 .....	577
II. 제명의 정비방안 .....	581
III. 목적규정의 정비방안 .....	585
IV. 다른 법률과의 관계규정 정비방안 .....	596
V. 특례규정 정비방안 .....	616
VI. 벌칙규정 정비방안 .....	677
제 3 절 입법내용면에서의 개선방안 .....	685
I. 개 설 .....	685

II. 민사관련 특별법의 개선방안 .....	686
III. 형사관련 특별법의 개선방안 .....	695
IV. 시혜적 특별법/진상규명 특별법의 개선방안 .....	723
V. 지역개발관련 특별법의 개선방안 .....	729
VI. 기타 특별법의 개선방안 .....	746
제 4 절 특별법 정비를 위한 입법론적 개선방안 .....	754
I. 특별법 사후평가제도의 의무화 .....	754
II. 특별법 심사기준의 정립 .....	765
참 고 문 헌 .....	775

## 제 1 장 문제의 제기

### 제 1 절 연구의 목적

국가의 정책을 성공적으로 추진하기 위한 모든 노력들은 실효적인 법규범을 필요로 한다. 따라서 법규범의 최적화(Rechtsoptimierung) 그 자체는 정책의 핵심적 요소이자 결과라고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 민주주의 또는 보다 넓은 의미에서 정치체제의 업적 내지 성과의 고려에 있어서는 경제성장, 사회경제적인 평등의 달성, 국민통합의 정도, 사회적·정치적 폭력의 억제, 정치적 안정 등 다양한 지표가 사용되고 있다. 이들 지표에 국가의 입법활동의 동향을 추가하는 것도 가능하다고 생각된다. 민주국가에서는 입법이라는 모습으로 정책을 산출하는 제도를 가지고 있는 이상, 그 기능과 작동의 여하는 민주주의의 성과와 발전상황을 고찰하는데 유효한 하나의 지표가 될 수 있다.

근래 우리 사회에서는 법규범이 사회의 요구에 대한 실현과 정책의 추진을 위한 가장 강력한 수단으로 기능하면서 입법의 경향과 방식에도 일정한 변화가 나타나고 있다. 그 가운데 주목되는 것은 법규범을 단순한 수단 내지 도구로 보려는 경향이 강해지고 있는 점을 지적할 수 있다. 특히, 법률을 지나치게 도구화하면서 법률제정 그 자체가 목적으로 되는 경향이 많아지고 있다. 이는 우리 사회의 변화 속도가 매우 빠르게 진행되고 있고, 그에 대해 시의적절한 대처를 할 필요성이 높아지면서 관련되는 분야에서 법률의 제정·개정 등 입법수요가 폭주하고 있는 가운데 무엇이든지 법률로 규정하려는 상황이 빈번해지고 있는 현상에 기인한다.

---

1) Daniel Kettiger, *Bessere Wege zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens*, in : Ders.(Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung*, Bern 2000, S.205ff.

이로 인해 지금까지 법률로 규정되지 않았던 사항까지 규정되는 한편 규범성이 희박한 법률이나 필요성이 높지 않은 법률도 다수 제정되고 있다. 이러한 입법경향은 입법의 양의 문제뿐 아니라 질의 문제에도 영향을 미치고 있다. 불필요·부적합·부정합적인 규범의 증가는 법규범과 법체계의 질적 저하를 초래하여 법의 지위에도 영향을 미치고 있다. 또한 국민생활에 대한 법규범의 과도한 개입과 국민이 알 수 없는 법률이나 이해하기 곤란한 법률로 인해 법적 안정성과 예측가능성의 면에서도 문제를 낳고 있다.

이러한 추세에서 최근 우리 법제에서 또 하나의 두드러진 경향으로 “○○특별법”, “○○특례법”, “○○특별조치법”, “특정○○법” 등 이른바 특별 입법이 다수 제정되고 있는 점을 지적할 수 있다. 법률의 일반성은 개인의 존중·평등 및 법적 안정성이라는 법의 이념에서 도출되며 자의적 지배에 대항하여 법치주의의 확립에 이바지하는 것으로 간주되어 왔다. 그러나 현실의 필요성과 합목적성의 요구 등에서 개별적 법률의 존재를 인정하지 않을 수 없는 것이 사실이다. 특히, 실질적 평등과 국민의 생존·생활에 국가가 배려할 것이 요구됨과 동시에 법제도가 고도로 정비된 현재에서는 개별구체적인 경우에 즉응하여 적절한 대응을 하기 위해서는 특별 입법의 형식으로 개별적·특례적인 규정을 두지 않을 수 없는 사례가 있는 것도 부정할 수 없다.

새로운 정책목표를 달성하기 위하여 기존 법제의 경직성을 회피하고, 행정기관상호간의 업무조정, 어려움을 극복하며, 정책추진상의 관련 제도의 결함이나 문제점을 극복하기 위해서는 기존 법률에 대한 특례를 규정하는 특별법의 입법형식이 바람직하고, 또한 법제도가 다양화·복잡화함에 따라 어느 정도 피할 수 없는 현상이라 할 수 있다. 근래 실질적 지방분권의 실현과 규제개혁 및 국가균형발전이라는 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 요구할 필요성이 강력하게 대두되고 있는 시점에서 볼 때, 입법전략상으로도 기존 법률상의 각종

조치 내지 처분에 대한 특례를 다수 규정하는 것도 상당한 의미가 있고, 또한 특례의 내용도 주로 지원과 촉진을 중점으로 하기 때문에 유용성의 차원에서도 의미가 있다.

그러나 우리의 경우 일반적인 법제도에 비하여 각종 특별법 내지 특례규정이 너무 남용되는 상황이며, 나아가 그 남용이 기존의 일반법의 규정까지 유명무실하게 하고 있다는 점이 문제로 대두되고 있다. 특히, 최근에는 특정한 사회적 문제나 사건에 관해 입법에 의한 개별적 조치를 요구하는 압력이 강해지면서 그에 대응하기 위해 각종 특별법이 증가하고 있는 상황이 나타나고 있다.

이 경우 특별법 제정과 관련하여 언론이나 여론 등을 이용하는 것이 하나의 특징이 되고 있다. 즉, 사회적 약자보호의 필요성, 특정 사안에 대한 정부나 정치권의 무관심에 대한 경각심 촉구 또는 현행 법제도상의 장벽이 있다는 점 등을 지적하면서, 이를 관철하기 위해 언론이나 여론의 지지를 얻어 입법화를 추진하려는 전략이 나타나고 있다. 이 전략은 일시적·한정적이기 하나 언론이나 여론의 지지를 얻는 등 그 유효성이 높아지고 있다. 일부 제정되고 있는 특별법은 특정 정책목적을 달성하기 위해 부득이하게 필요한 것도 있지만, 대개 특정인이나 특정한 사안 또는 특정한 지역 등에게 특별한 조치를 내용으로하는 성격을 가지는 것이 많으며, 이 경우에는 법적인 문제보다도 재정상의 문제에 관심을 가지는 경우가 많고 또한 급부적·시혜적인 측면이 강하기 때문에 쉽게 입법화되는 면도 있다.

이러한 우려의 일환으로 2011년 6월 국회 법제사법위원회에서는 체계 정당성 원칙에 위배되는 특별법 제정 등의 자제를 각 상임위원회 위원장에게 요청하는 공문을 보내기도 하였다. 즉, 특별법 형태로 새로운 입법을 제정함으로써 기존 법령과 모순되거나 저촉되는 사례가 발생하고 있다고 지적하고, 특히 개별법이나 특별법 형태로 방대한 법규범이 산재함에 따라 국민들의 불편과 혼란을 가중할 우려가 제기되



고 있다고 하면서 특별법이나 개별법 형태의 입법을 자제하고, 기본법 등 기존법질서의 체계에 편입하는 방향의 입법이 요망된다고 하였다.<sup>2)</sup>

기본적으로 특별법 입법형식은 “일반적 법률의 적용면제” 내지 “일반적 법질서의 파괴”를 의미하므로 특별법의 남용은 법적 안정성의 관점에서 바람직하지 아니하다.<sup>3)</sup> 특정한 목적만을 달성하려는 단편적이고 부분적인 입장에서 설정되는 특별법의 남용은 법집행에 있어서 기존의 법률관계에 커다란 변화를 초래하고 있어서 법집행자 뿐 아니라, 국민의 법인식에 혼란을 가져오기 때문에 특별법을 마련함에 있어서는 다각적인 법률효과를 미리 진단하여 법질서와 국민의 법감정에 혼란을 초래하지 않도록 종합적이고 거시적인 검토가 필요하다.

따라서 입법관계자들은 특별법 입법을 추진하는 경우에는 법적인 관점으로서 목적-수단적인 사고를 기본으로 하고, 또한 입법정책과 입법기술의 문제에 유의하면서 입법내용이 사안이나 형식면에서 법률로 정하는데 상응하며, 그것이 기대되는 기능을 거두고 있는지 등 법적 적격성·법적 정당성·법적 정합성의 검토에 만전을 기해야 한다.<sup>4)</sup> 특별법 입법형식에 대한 이러한 지적은 이미 예전부터 있어 왔으며, 그동안 이론적인 인식자료들을 획득하고 실무에 대해 유용한 제안을 하는 등 입법의 양적·질적 개선을 시도하려는 노력이 없지는 않았다.<sup>5)</sup> 헌법재판소에서도 특별법 입법형식에 대해 헌법상 평등원칙의 위반가능성이 있는 등 강한 의구심을 가지면서 그 남용가능성<sup>6)</sup>과 그러한 입법

---

2) 국회 법제사법위원회, **입법원칙에 위배되는 특별법 제정 등의 자제 협조 요청**, 2011.6.30.

3) Hans Schneider, **Gesetzgebung**, 2. Aufl., Heidelberg 1991, S.21f.

4) Georg Müller, **Elemente einer Rechtssetzungslehre**, 2.Aufl., Zürich 2006, S.10ff.

5) 권영설, **법제도 선진화를 위한 헌법적 과제**, 공법연구 제39집1호(2010.10) ; 박균성, **입법의 질 제고에 관한 연구**, 토지공법연구 제43집1호(2009.2) ; 최대권, **민주, 법치, 선진화의 과제**, 한국공법학회 국제학술대회자료집(2008.6.27) 등 참조.

6) 헌법재판소에서는 “우리 헌법은 개별사건법률에 대한 정의를 하고 있지 않음은 물론 개별사건법률의 입법을 금하는 명문의 규정도 없다. 개별사건법률금지의 원칙은 ‘법률은 일반적으로 적용되어야지 어떤 개별사건에만 적용되어서는 아니된다’는

형식이 입법체계상 균형을 잃은 체계정당성의 원리위반 가능성에 대해 수차례 우려의견을 제시하였음에도 불구하고, 특별법 입법을 둘러싼 문제는 여전히 미해결인 채로 남아있는 것이 현실이다.

일반적으로 “선진 입법(Bessere Rechtsetzung)”이라고 말할 수 있기 위해서는 수범자들에게 이해가능해야 하고, 집행에 실용적이어야 하며, 비용을 절감하는 효과를 가져와야 한다.<sup>7)</sup> 이제 특별법의 입법에서는 개선과 간소화를 통하여 전체적으로 보다 더 잘 개관할 수 있고, 보다 더 이해가능하며 수범자들에게 보다 더 친화적으로 구성되어야 한다. 동시에 이를 통하여 높은 법적 안정성을 보장하고, 경제와 사회 분야의 담당자들에게 보다 더 많은 유연성을 부여하며, 국민들이 국가가 수행하는 행위에 대한 신뢰를 강화시키는 데 이바지하도록 해야 한다.<sup>8)</sup> 이 연구에서는 이러한 인식을 바탕으로 현행 특별법 입법형식을 갖춘 법제 전반을 검토하여, 해당 사안에서 특별법 입법형식의 합리성과 타당성을 검증하는 한편 각종 특별법의 입법체계 및 질적 개선을 위한 방향성을 제시함으로써 우리 법제의 선진화와 합리화에 기여함을 목적으로 한다.

---

법원칙으로서 헌법상의 평등원칙에 근거하고 있는 것으로 풀이되고, 그 기본정신은 입법자에 대하여 기본권을 침해하는 법률은 일반적 성격을 가져야 한다는 형식을 요구함으로써 평등원칙위반의 위험성을 입법과정에서 미리 제거하려는 데 있다 할 것이다. 개별사건법률은 개별사건에만 적용되는 것이므로 원칙적으로 평등원칙에 위배되는 자의적인 규정이라는 강한 의심을 불러일으킨다. 그러나 개별사건법률금지 원칙이 법률제정에 있어서 입법자가 평등원칙을 준수할 것을 요구하는 것이기 때문에, 특정규범이 개별사건법률에 해당한다 하여 곧바로 위헌을 뜻하는 것은 아니다. 비록 특정법률 또는 법률조항이 단지 하나의 사건만을 규율하려고 한다 하더라도 이러한 차별적 규율이 합리적인 이유로 정당화될 수 있는 경우에는 합헌적일 수 있다. 따라서 개별사건법률의 위헌 여부는, 그 형식만으로 가려지는 것이 아니라, 나아가 평등의 원칙이 추구하는 실질적 내용이 정당한지 아닌지를 따져야 비로소 가려진다”고 하였다. 헌재 1996.2.16. 96헌가2, 96헌바7, 96헌바13 전원재판부.

7) Werner Bussmann, **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 1998, S.130 ; Christine Lange, **Gesetzesfolgenabschätzung auf der Ebene der Europäischen Union**, ZG 2001, S.270f.

8) Hermann Hill, **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1982, S.37.

## 제 2 절 연구의 범위

입법론적으로도 통일된 법체계내에서 다른 법률과의 논리적 조화의 측면에서 볼 때 특별법의 양산은 바람직하지 못함은 당연하다. 특별법의 증대는 전체적 입법구조를 더욱 복잡하게 하고, 그 남발로 인해 일원적인 원리에 의거한 통일적·체계적인 법제도를 유지하는 것이 곤란하게 되고 있다. 그리고 이 점은 법집행자에 의한 법정보의 독점화를 가져오는 외에 입법작업 그 자체를 점점 더 곤란하게 함으로써 입법의 오류와 제도간의 부정합을 초래할 가능성이 높다.

또한 각종 특별법은 이른바 특정인이나 특정한 사안에 적용되는 처분적 성격을 가지므로 일반 법률보다 매우 상세한 규정을 두고 있고, 전문화·고도화·세밀화의 비율도 일반 법률보다는 비교적 높을 뿐 아니라, 전체적인 입법체계상 원칙과 예외라는 관계가 복잡하게 얽혀 있는 등 그 구조가 매우 복잡하고 난해하여 일반국민 뿐 아니라 전문가도 전모를 파악하고 이해하기가 어렵게 되어 있다. 특별법의 과다는 법률의 실효성 저하를 가져온다. 법률을 집행하는 때의 복잡한 법률은 그 법률의 폭넓은 해석, 나아가서는 자의적인 해석을 통하여 법률을 적용하는 자의 재량권을 확대하고 남용할 가능성이 항상 존재하게 된다. 이 연구에서는 이러한 특별법의 문제성을 인식하면서 연구의 범위를 다음과 같이 확정한다.

첫째, 일반법과의 관계에서 특별법의 의의와 기능에 관해 살펴보는 한편 입법론적 관점에서 특별법이 내포하고 있는 법이론적 과제를 살펴본다. 또한 현행 특별법의 전모를 살펴보고, 개별 특별법이 제정된 배경과 현재의 운용실태에 관해 살펴본다. 그런데 특별법의 의미를 넓게 이해하는 경우, 어떤 법률에서 규정하고 있는 내용에 대해 특례를 규정함을 그 목적으로하여 제정된 법률을 의미한다. 따라서 현행

법제상 일반법적인 성격을 가지는 법률을 제외한 나머지의 법률은 전부 특별법이라고 할 수 있다. 그러나 이 연구에서는 넓은 의미의 특별법을 검토의 대상으로 하는 것이 아니라, 연구의 범위를 현행법상 법률의 제명에서 명문으로 “○○특별법”, “○○특례법”, “○○특별조치법”, “○○임시조치법” 또는 “특정○○법” 등 그와 유사한 제명을 사용하면서 그 입법취지 및 법적 성격에서 보는 경우 일반법을 보완 또는 대체하기 위해 제정되고, 특례대상이 되는 사항을 구체적으로 규정하는 것을 목적으로 하는 법률을 연구대상으로 한다.

둘째, 이 연구에서는 현행 우리의 특별법이 내포하고 있는 다양한 법적 문제점을 검토하기 위해 특별법과 관련하여 헌법재판소가 판시한 결정례를 전부 검토하여 특별법의 합헌 또는 위헌논리를 분석한다. 헌법재판소에는 이미 오래전부터 각종 특별법에 관한 결정례에서 체계정당성, 평등원칙, 과잉침해금지원칙 등 헌법상의 원리에 입각하여 그 합헌성여부를 판단하여 왔다. 특히, 헌법재판소는 오늘날 국민의 실질적 자유와 권리를 보장하려는 실질적 법치주의 및 사회적 법치국가의 요청에 부응하여 국가의 기능과 역할이 증대됨에 따라 일반 법률을 통하여 제대로 구현할 수 없는 국민의 생존과 복지 및 임기응변적 위기관리를 위한 필요에 의해 각종 특별법이 늘어가는 추세를 합리적 범위 안에서 비교적 폭넓게 인정하고 있다. 다만, 헌법재판소에서는 이들 특별법의 일부 내용이 예외적 필요성에 따라 허용되는 경우에도 차별적 규율이 합리적 이유로 정당화될 수 있는 범위 내로 한정되어야 하는 한편, 개별인에 대한 법률은 개별사건에 대한 법률의 경우보다 더욱 엄격한 심사척도에 의하여 차별적 규율의 합리적 정당성 여부를 판단하고 있다. 이 연구에서는 개별 특별법에 관한 헌법재판소의 결정례분석을 통해 현행 특별법이 안고 있는 법적인 문제점을 추출하고, 향후 특별법정비를 위한 일정한 심사기준을 도출한다.

셋째, 이 연구에서는 위와 같은 특별법의 현황 및 관례분석을 통해 도출된 다양한 시점을 종합하여 특별법 입법형식, 입법체계상의 개선 방안을 제시한다. 특별법 입법방식은 그것이 남용되는 경우 법규범이 본질적으로 가져야 할 모습과 다른 의미로서 일면적인 기능만을 강조하게 되고, 법규범의 정형화적 의미를 벗어나게 되는 역기능을 가져 되므로 법규범의 기만 또는 조작을 의미하게 된다. 이것은 문제를 해결하지 못할 뿐만 아니라, 문제의 해결에 도달하는 길을 방해하는 것이다.<sup>9)</sup> 따라서 특별법을 입법하는 경우에는 규율하려는 사안이 형식 면에서 법률로 정하는데 상응하고 또한 그것이 기대되는 기능을 거둘 수 있을 것인지 등 법적 적격성 및 법적 정당성의 면에서 충분한 검토가 필요할 뿐 아니라 특히, 일반법과의 관계 등 법정합성의 측면에서 충분한 검토가 필요하다. 이 연구에서는 우선적으로 입법기술적인 측면에서 현행 특별법의 개선을 위한 방향성을 진단하는 한편 행정, 민사 또는 형사 등 각 분야별로 제정되어 있는 특별법의 운용실태와 개선방안을 모색한다.

법규범의 양 그 자체를 단순히 감축하는 것 즉, “외면적 과잉규범화(äußere Übernormierung)”를 지양하는 것은 법집행의 개선에 어느 정도는 이바지하나 그것이 결정적인 개선이라고 할 수는 없다. 그렇다 하더라도 특별법의 숫자를 감축하는 것은 필연적으로 법률의 적용을 어느 정도 단순화하고 효율화한다. 특히, 일반법과 특별법이 병행하는 경우에는 커다란 효과를 가질 수 있다. 특별법의 최소화에 의해 법적 수용성이 높아지고 준법의식이 강화될 가능성도 있으며, 법의 집행력도 향상될 수 있다. 또한 “내면적 과잉규범화(inneren Übernormierung)” 즉, 내용상 지나치게 상세한 법률은 법률의 숫자를 감축하는 것으로 자동적으로 제거되는 것은 아니다. 이 문제는 법률의 질에 관한 내용

---

9) Hans Günter Henneke, *Verfassungsänderungen zwischen Placebo-Effekten und tagespolitisch motivierten Einzelfallregelung*, ZG 1999, S.25ff.

상의 요청이다. 내면적 과잉규범화를 계속적으로 정비하지 않으면 법률의 숫자를 줄이더라도 커다란 개선효과를 도출할 수는 없다.<sup>10)</sup> 그러나 개별 특별법 각각의 내면적 과잉규범화에 따른 문제점과 개선방안을 도출하기에는 중장기적인 연구가 필요하여, 이에 관한 본격적인 연구는 다음 기회에 관련 분야 전문가와의 공동연구 내지 협동연구를 통해 심층적으로 살펴보기로 하고, 이 연구에서는 특별법의 외면적 과잉규범화를 개선한다는 차원에서 특별법의 입법체계상의 개선 및 일반법과의 조정·조화에 관한 분석에 중점을 둔다.

---

10) Michael Kloepfer, **Gesetzgebung im Rechtsstaat**, VVDStRL, Bd.40(1982), S.68f.

## 제 2 장 특별법의 의의와 입법적 과제

### 제 1 절 특별법의 의의 및 법적 성격

#### I. 특별법의 개념과 기능

일정한 분야에 대해 법적인 규율이 필요한 경우, 개별 구체적인 상황에 따라 그 적용관계를 결정하는데 즈음하여 법률에 의해 규율될 수 있는 사안 또는 수범자 등을 특정하지 않고 널리 일반적으로 적용될 수 있도록 일반적 구속력 내지 일반적 통용력을 가지는 법률을 제정하는 것이 보편적이다. 반면 동일한 사항에 관해 특정인이나 특정 지역 또는 특정 사안, 특정시간·기간 등에 한정하여 적용될 수 있도록 그 내용을 규율하는 방법도 있다. 전자를 “일반법”이라고 하며, 후자를 “특별법”이라고 한다.

원래 일반법은 특별법의 존재를 예정하지 않고 독자적으로 제정되며, 일반법으로 규율하기 어렵거나 규율할 수 없는 특수한 사항을 추출하여 그에 대해 특별하게 취급하기 위해 특별법이 제정된다. 일반법과 특별법의 구별은 일의적·절대적·고정적으로 정해지는 것이 아니라 상대적인 관념이므로, 어떤 법령에 대한 특별법이 타의 법령에 대한 일반법인 경우도 다수 존재한다. 한편 “원칙법과 예외법”은 어떤 특정한 상황에 관하여 그 원칙과 예외를 정하는 법이며, “일반법과 특별법”은 이보다도 훨씬 넓은 범위에서 지역적·인적 또는 사항에 관하여 효력을 정하는 법이라는 점에서 차이가 있다. 또한 “일반법과 특별법”은 법률상호간에서 구별되나, “원칙법과 예외법”은 동일한 법률 내에서 또는 동일한 조문내에서 구별되는 것이 보통이다.

일반법과 특별법을 구별하는 실익은 법적용과 해석에 있어서 특별법이 일반법에 우선하여 적용된다는 “특별법우선의 원리(*lex specialis*)

derogat generalis)”가 지배된다는 점에 있다. 따라서 양자가 서로 저촉할 경우에는 특별법의 규정이 우선 적용되고, 일반법은 특별법에 규정되어 있지 않은 사항에 대하여 보충적으로 적용된다. 또한 형식적 효력이 동일한 법령상호간의 모순 저촉을 해결하는 원리로서 “후법우선의 원리(lex posterior derogat)”와 특별법우선의 원리의 어느 것을 적용하여야 할 것인가가 문제로 되는 경우도 많다. 특별법인 한에서는 당연히 후법우선의 원리에 의하지 않고 특별법우선의 원리가 적용되나, 경우에 따라서는 특별법으로 볼 수 있는가의 여부에 관해서 그 판단을 내리기 어려운 경우도 많다.

결국, 일반적·추상적으로 말하면 개별 구체적으로 법령의 규정에 입각하여 그 규정의 취지, 규정의 방식 등에 따라 판단하여야 할 것이다. 여기서는 특별법의 의미를 현행 법제실무상 일반법과는 달리 그 제명에서 “○○특별법”, “○○특별조치법”, “○○특례법” 또는 그와 유사한 제명으로 “○○임시조치법”, “특정○○법”이라는 명칭을 사용하면서, 그 입법취지 및 법적 성격에서 보는 경우 일반법을 보완 또는 대체하기 위해 제정되고, 특례대상이 되는 사항을 구체적으로 규정하는 것을 목적으로 하는 법률로서 이해한다.

그런데 이러한 특별법이 다수 제정되는 이유로는 여러 요인이 있으나 우선, 국가의 기본성격에 대한 근본적인 변화와 더불어 입법의 관념과 기능이 변모하고 있는 현상을 지적할 수 있다. 종래의 법치국가에서는 사회생활의 경험 가운데 자연스럽게 형성된 공동사회의 법감정이나 규범의식을 충분히 반영하여 그것을 성문의 법률로 확립하는 것이 입법의 주된 임무였다. 그러나 사회적 법치국가에서는 단순히 그것만으로 그치는 것이 아니라, 국가가 현대적인 사회입법과 아울러 사회생활의 계획화를 촉진하고 개인의 활동을 그 방향으로 적극적으로 지도하는 것이 필요하게 되었다. 사회적 법치국가로의 발전과 함께 법규범은 전통적 법학에서 강조하는 정의라는 가치뿐만 아니라,



효율이나 목적달성이라는 가치도 반영되면서 정책의 흐름을 법적인 관점에서 수용하는 경향으로 나타나고 있으며,<sup>11)</sup> 이는 다수의 구체적인 내용을 지닌 개별적인 정책입법의 증대를 가져왔다. 특히, 오늘날과 같이 당면하고 있는 국가적 과제가 지닌 복잡성을 인식하는 경우, 법규범 그 자체를 결코 고정적인 것으로서 파악하지 않고, 법규범에도 고도의 학습능력과 진화가능성을 요구하고 있다.<sup>12)</sup>

이 점은 일반적·추상적인 생활규범의 체현으로서의 규범적 법률에 대해서, 새로운 사회질서형성을 위한 특정성·개별성을 지닌 특정인, 특정한 사건 또는 특정한 지역을 대상으로 하는 개별적 법률로서의 특별법의 증가를 가져왔다. 또한 우리의 경우 특별법 입법형식은 근래 여론이나 이익집단 등에서 특정의 사회적인 문제나 사건에 관해 입법에 의한 개별조치를 요구하는 압력이 강하고, 지역개발이나 규제완화 등의 입법정책이 강화되면서 그에 대응하기 위해 특별법 입법형식이 증가하고 있다. 한편 입법실무적인 관점에서 특별법은 일반법에 비해 그 기능적인 측면 또는 효율적인 측면에서 다음과 같은 기능적 요소가 있기 때문에 자주 활용되고 있다.

첫째, 입법정책적인 기능이다. 특별법은 일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 특수한 상황에서 현실의 구체적 상황가운데 전개되는 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여 한정된

11) 이러한 정책입법이 요건·효과규정으로 이루어지는 전통적 행정법제와 병존하고 있는 것이 최근의 입법의 특징이라 할 수 있으며, 그곳에서는 정책과제라는 행정목적에 효율적이고 유효하게 달성하기 위하여 어떠한 수단을 사용할 것인가라는 목적-수단관계가 결정적으로 중요하게 된다. 특정분야의 정책과제-목표-순서를 정하는 정책입법에서는 법과 정책의 융합, 법의 정책화경향이 현저하며, 이러한 정책입법이 점차 증대하는데 현대입법의 특징을 발견할 수 있다. 자세한 내용은 박영도, **입법학 입문**, 한국법제연구원 2008, 59면 이하.

12) Hermann Hill, **Gesetzgebung in der Postindustriellen Gesellschaft**, ZG 1995, S.85. “법률은 점점 유동적인 규범으로 되고 있다. 법률은 새로이 그리고 변화되는 조건을 받아들이면서 사회적 변천을 촉진하고 조화를 도모하는 스스로의 학습능력을 구비하여야 한다. 그러한 의미에서 법률은 학습프로그램이다.”

내용만을 규정하면서, 다른 법률에 대한 적용배제 또는 예외를 규정하여 강한 법집행력을 수반할 수 있다. 또한 사회변동으로 인하여 특수한 내용을 규율하고자 하는 입법의 필요성이 대두된 경우에 일반법의 근간은 그대로 유지하면서, 한정된 범위내에서 예외적인 조치를 내용으로 하는 특별법을 제정함으로써 법적용의 탄력성을 유지할 수 있다.

둘째, 민주사회에 있어서는 국가는 그 목표로 하는 다양한 정책을 법규범을 통하여 명확하게 실현하고, 그 부작용을 최소화하게 된다. 따라서 특정 문제를 법으로 해결하기 위하여 기존 법률의 일부에 대하여 예외적 조치를 규정할 때 국민의 이해와 관심을 집중시킬 수 있으며, 이에 국가의 강력한 정책추진의지와 입법의지를 국민에게 알릴 수 있다는 의미에서 특별법은 상징적 기능을 담당한다. 그러한 점에서 특별법은 입법학의 분야에서 일반적으로 승인되고 있는 상징적 입법(Symbolische Gesetzgebung)으로서의 기능을 수행한다.<sup>13)</sup> 즉, 동일한 내용이라 할지라도 일반법의 규정 가운데 포함시키는 것보다는 특별법을 제정하는 경우, 법규정의 존재에 대하여 국민들의 인식이 강하게 느껴지며, 그 결과 국가는 특별법의 제정을 통하여 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 구하게 되는 것이다.<sup>14)</sup>

셋째, 입법기술적인 기능이다. 특별법은 입법기술적인 측면에서 번잡한 절차를 거치지 않고 비교적 신속하게 법규범을 제정 또는 개정할 수 있고, 입법경제적인 측면에서도 많은 비용과 시간이 소요되는 일반법보다는 예외법으로서의 특별법을 제정하는 것이 효율적일 수

13) 박영도 외, **특례법의 현황과 정비방향**, 한국법제연구원 1992, 15면.

14) 상징적 법률은 형사법의 분야에서 자주 활용되는 수단으로서, 형사법상 범죄에 대한 예방효과적 기능을 수행하기도 한다. 또한 상징적 법률은 상호대립적인 이익 갈등으로부터 적절한 조화 내지 합의의 방향을 도출할 수 없는 경우에 등장하는 입법의 방식으로서, 입법절차상 법률의 성립에 필요한 다수를 확보하여 사실상 규율을 행하기는 하지만 동시에 그 규율이 실효성을 발휘하는 것을 억지함으로써 지지자나 반대자 모두에게 체면을 유지할 수 있도록 하는 공식적 타협이 필요한 경우에 자주 등장한다. Peter Noll, **Symbolische Gesetzgebung**, ZSR 1981, S.347ff.

있다. 또한 어떤 사안을 단기에 신속하게 처리하기 위해 일시적인 응급 법률을 제정할 필요성이 있거나, 국가 주요정책을 신속하고 효율적으로 수행하기 위하여 행정기관사이에 상호 업무협조절차를 간소화할 필요성이 있는 경우에 특별법 입법형식이 유용한 기능을 가진다. 아울러 일반인의 생활과 관계가 있으나 규율내용이 간단하여 법조문수가 몇개에 그치므로, 그것을 일반적 법률에 편입시키는 것이 부적당한 경우나 반대로 조문수가 많아 일반적 법률에 규정한다면 일반적 법률과 부조화를 초래할 우려가 있는 경우 또는 제정하려는 법률이 어떤 특정한 법영역에 포함시키는 것이 적당하지 않거나 또는 어느 법영역에 포함시킬 것인가가 불분명한 경우에 특별법 입법형식이 적합할 수 있다.<sup>15)</sup>

그러나 특수한 입법적 필요에 의하여 제정되는 특별법이라 할지라도 통일된 법체계내에서 다른 법률과의 논리적 조화가 유지되어야 하므로 특별법의 양산은 바람직한 입법태도라고 할 수는 없다. 원래 특별법은 일반법의 제정 이후 사회적 변화를 반영하여 일반법을 보완 또는 대체하기 위해 제정되는 것으로서, 그 용도는 어디까지나 한시적·제한적이지 않으면 안된다. 우리의 경우 일반적인 법제도에 비하여 각종 특별법이 너무 남용되는 상황이며, 나아가 특별법의 범람이

15) 법률에서 특례조항은 다양한 경우에 설정되나, 실정법상의 사례에서는 세가지로 구분할 수 있다. ① 시간적 압박이나 긴급시 대처를 위한 예외적인 취급의 경우이다. 긴급한 사태가 발생하여 그에 대처하기 위해서는 평상시에는 행하지 않는 특별한 조치 등을 행하는 경우에 특례규정을 두는 사례가 있다. ② 법률에 의한 규제는 전국 일률적으로 부과되는 것을 원칙으로 하나 각각의 지역에 교유한 상황에서 일률적인 규제로는 친숙하지 않은 경우가 있다. 이 경우 특정 지역에서 실시 또는 실시를 촉진하는 일정한 사업에 관해 실험적으로 일반적인 규제의 특례조치의 적용을 받도록 하는 경우이다. 이러한 경우의 특례규정은 개별 법적용과 관련한 특별한 취급이라기보다는 일정한 지역이나 구역내에 포괄적인 특례를 인정하는 의미를 가진다. ③ 구체적 사례의 개별적 특수성에 따른 특례규정을 두는 경우이다. 법규범은 평등하게 적용되어야 하나 일반법으로 적용하는 데에는 특정인이나 개별 사례가 다양화하고 있는 현대사회에서는 특별한 취급, 예외적 적용을 일부의 사례에서 인정하지 않을 수 없는 경우가 있다.

기존의 일반법의 지위까지 유명무실하게 하고 있음은 입법정책상 심각하게 검토되어야 할 것이다.<sup>16)</sup>

또한 특별법을 제정함에 있어서 법체계의 통일성을 유지하기 위하여 법체계의 최상에 위치하는 헌법에 위배되어서는 아니됨에도 불구하고, 특정한 목적만을 달성하려는 단편적이고 부분적인 입장에서 헌법에 위배되는 사항을 규정함으로써 위헌판결을 받은 사례도 다수 있다. 결국 특별법의 남용은 법집행에 있어서 기존의 법률관계에 커다란 변화를 초래하고 있어서 국민의 법의식에 혼란을 가져오고 있으며, 특수한 상황하에서 위반사례를 적법화시키려는 의도하에서 제정된 특별법은 입법에 많은 영향을 미쳐 그릇된 입법선례를 남기기도 하므로, 특별법을 제정함에 있어서는 다각적인 법률효과를 미리 진단하여 법질서와 국민의 법감정에 혼란을 초래하지 않도록 종합적이고 거시적인 검토가 필요하다.

개개의 법규범의 기본형식의 선택과 관련하여 어떤 종류와 범위의 법규범이 적당한가를 확정하고, 자유와 정의의 적절한 균형관계를 유지하며 나아가 법규범상호간의 조화를 보장하는 것이 우선적으로 고려

---

16) 헌법재판소에서도 “예외적이고도 특별한 법률제정형식을 빌리는 입법방법은 일면 특정범죄에 대한 입법정책의 수행에 효과적으로 대응하여 국민의 관심을 불러 일으킴으로써 일반 예방적 입법목적을 탄력적으로 달성할 수 있는 긍정적인 효과를 얻을 수 있다는 점에서 그 필요성을 전혀 부인할 수는 없지만, 반면 당시의 특수한 사정과 필요에 따라 제정되는 결과로 총체적인 법체계의 정당성 상실로 법적 안정성을 해칠 우려가 있고 그에 따른 국민의 법의식의 혼란과 형벌의 가중현상을 야기시켜 새로운 흉악범을 양산시킬 수가 있다는 점에서 부정적인 효과도 대단히 크다는 점을 간과할 수가 없다. 그러므로 입법권자는 유동적이고 가변적인 현대사회의 다양한 현상에 탄력적으로 대응하기 위하여 그 제정이 필요하거나 이를 정당하게 할 특별한 사안이 있는 경우에는 기존의 일반형사법에 대한 특별규정으로 특정범죄에 대하여 예외적으로 적용하는 특가법을 제정할 수 있는 것은 당연하다고 할 것이지만, 특가법 역시 다른 법률과 마찬가지로 통일된 헌법질서 내에서 체계와 조화를 이루도록 제정되어야 하는 것이며 만약 특가법이 단순히 특례사항의 입법 의지관철에만 목적을 두고서 그 입법정책의 수행이 남용되는 경우에는 양산되는 특가법으로 인하여 소위 법률의 홍수와 형벌의 위하 속에서 새로운 사회적 불안을 초래하게 될 것이기 때문에 이는 결코 바람직스럽지 못한 입법이라고 할 것이다” 라고 지적하고 있다. 헌재 1992.4.28. 90헌바24.

되어야 함은 당연하다. 그러한 의미에서 어떤 하나의 사안에 대해 너무나 많은 법규정을 존재시키는 것은 국민들에게 법상태를 인식하고 적용하는데 매우 어렵게 하며, 특히 각종 예외법으로서의 특별법을 제정하는 것은 법률관계를 불분명하게 하여 국민전체의 입장에서 본다면 안전하게 생활할 수 없게 된다. 그 결과 그것은 국민의 준법정신을 공동화하고 법의 실효성의 관점에서 법의 수용도 및 지도성의 저하를 초래한다. 따라서 특별법이라는 입법형식을 채용할 만한 충분한 이유가 있다 하더라도 경우에 따라서는 그것을 선택함으로써 오히려 비생산적으로 작용하여 법이 촉진하고 보호하려는 가치를 손상하게 하거나, 주어진 문제를 해결하기 보다는 문제를 더욱 악화시키는 경우에는 이를 배제하여야 할 것이다.

## II. 특별법의 법적 성격

사회가 발전해 갈수록 새로운 입법이 필요한 분야가 생겨나기 마련이며, 이러한 요청에 따라 입법이 행해지는 경우에는 거의 대부분 기존의 제도와 조정의 필요로 하기 때문에 새로운 입법이 비록 특별법의 형식을 취하지 않는다고 하더라도 그 내용 중에는 반드시 기존 법제도에 대한 특례가 언급되지 않을 수 없다. 이러한 상황에서 규정되는 특별법의 내용은 원칙법의 적용에 구체적인 장애상태가 발생되어, 이 장애를 필요하고 적절한 제반처분으로써 극복할 것을 지배적 목적으로 하는 예외법적인 성격을 가지며, 불특정 다수지역이나 불특정 다수인을 상대로 하는 것이 아니라 개별적·구체적 상황에서 일정한 범위의 지역이나 사람을 그 대상으로 한다는 점에서 처분적 법률(Maßnahmegesetz)로서의 성격도 가진다. 또한 일부 특별법은 입법자가 시간적·양적으로 한정된 범위의 사태를 순수하게 합목적적인 법효과에 복종시킬 것을 의도하기 위해 한시법률로서 기능하도록 제정하는 경우도 있는 등 한시법률로서의 성격도 가지고 있다.

### 1. 예외법률로서의 성격

특별법은 일반적으로 적용되는 원칙법에 대하여 일정한 사항에 관하여 특별한 사정이 있는 경우에 그 원칙법을 적용하지 아니할 것을 규정하는 “예외법률(Ausnahmegesetz)”로서의 성격을 가진다. 입법론적으로 원칙법과 예외법을 구별하는 실익은 예외법은 엄격하게 해석하여야 한다는 해석원칙이 요구되며, 명백한 예외규정은 유추해석이나 확장해석을 하는 것은 허용되지 않는다는 점에 있다. 다만, 이것은 일반적 해석원칙이므로 예외적 규정의 입법이유나 그 사회적 수요에 따라서는 반드시 엄격하게 해석되어야 하는 것은 아니다. 또한 원칙법과 예외법의 구별실익은 입증책임의 점에서도 나타난다. 즉, 원칙법의 적용의 전제조건인 사실의 입증책임은 원고 또는 청구자에게 있으나, 예외법의 적용의 전제조건인 사실의 입증책임은 피고 또는 피청구자에게 있다.

법규범은 원래 법적 안정성·법적 평등 및 민주적 정당성을 보장하는데 있다. 따라서 법규범은 규율하려는 사안에 대해 공통분모를 일반화하고 그로부터 보편성과 일반성을 가지는 원칙법으로서 기능하여야 한다. 그러나 장래의 모든 적용사례를 일반화하고 보편화하는 것은 불가능할 뿐 아니라, 오히려 법적 안정성과 법적 평등을 보장하기에 부적합하다. 나아가 이런 성격을 가진 법규범들은 개별사례를 적절히 고려하는 결과지향적 판단을 하는 것을 어렵게 한다. 또한 예상되는 모든 상황에 대한 원칙적 규율은 장래의 사태에 대한 예견가능성이 제한되어 있음으로 인해 항상 불완전할 수밖에 없으며, 특히 중요한 사례가 인식되지 못하거나 부적합한 방법으로 규율될 위험성이 크다.

따라서 원칙법을 통해 예상되는 모든 상황을 규율하는 것은 많은 단점을 나타내게 된다. 이 경우 다양한 수단들의 차별적 투입과 결합을 통해 서로 대립하는 이익들을 고려할 수 있도록 예외적인 조치가

필요하게 된다. 즉, 일정한 사례들에 대해 특별규정을 마련하거나 일정한 집단에 대한 예외적 취급을 하는 예외법을 마련하는 것이다. 따라서 일정한 법규범이 예상되는 모든 상황에 대한 규율이 포함되어 있지 아니하거나 또는 일정한 사례들을 정당하게 포함하고 있지 않기 때문에 그 규범이 적용상의 문제점을 드러내는 경우라면, 예외법적 성격을 가진 입법이 가능하다고 보아야 한다.

그러나 이미 규율이 이루어지고 있는 행위를 대상으로 새로운 법규범을 제정하는 것은 수범자가 새로운 법규범에 따라야 하는지 아니면 기존의 법규범을 따라야 하는지(혹은 양자 모두를 따라야 하는지)가 분명하지 않을 경우 수범자의 지위를 불안정하게 한다. 원칙법과 예외법 사이에 모순된 규율이 행해지는 경우 권한갈등, 불합리한 업무처리, 과제이행에 있어서의 결함 또는 중복추진 등을 초래하게 되며 결정과정을 방해하게 된다. 모순된 규정들로 인해 원칙법의 실효성은 물론 많은 경우 예외법의 실효성도 문제가 된다.

모순된 규정들은 법적용상의 어려움을 초래할 뿐만 아니라, 사정에 따라서는 어느 한 규정이 위헌으로 되는 결과가 될 수 있다. 모든 새로운 규정은 법소재를 증가시키고, 원칙법과의 추가적 갈등, 적용의 오류 및 바람직하지 않은 영향을 초래할 위험을 증대시킨다.<sup>17)</sup> 즉, 전체적 조망, 체계적 인식, 법내용의 파악이나 적용이 점점 힘들어진다. 법관철의 가능성이 악화되며 법의 존속이나 실효성에 대한 신뢰가 떨어진다.<sup>18)</sup> 이것은 법의 권위 일반을 위협하게 되며 일관성있는 질서를 창조할 국가의 능력에 대한 신뢰를 손상한다.<sup>19)</sup>

17) Rainer J. Schweizer, **Die Prüfung der Notwendigkeit neuer Erlasse**, in : Ulrich Klug/Thilo Ramm/Ritz Rittner/Burkhard Schmiedel(Hrsg.), *Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozessrecht*. Gedächtnisschrift für Jürgen Rüdiger, Berlin/Heidelberg/New-York 1978, S.69f.

18) Gerald Kretschmer, **Aus der Arbeit des Geschäftsordnungsausschusses des 10. Bundestages**, ZG 1987, S.270ff.

19) 특정 집단에 대한 예외적 설정은 또 다른 집단에 대한 또 다른 예외를 불가피하게 한다. 최대한의 개별적 정의를 실현하려는 시도는 법체계를 복잡하게 할 뿐 아

## 2. 처분적 법률로서의 성격

종래의 시민적·자유주의적 법치국가에 있어서의 법률은 정당성과 정의 등을 그 이념으로 하는 일반적·추상적 법률을 의미하였다. 또한 여기에서 “일반적”이란 불특정다수인을 규율하는 것을 말하며, “추상적”이란 불특정한 사항을 규율하는 것을 말한다. 그러나 현행 특별법의 개별 규정을 검토하는 경우 그 대부분의 내용이 일반적·추상적 규율을 포함하고 있다고 하기에는 부적합하다. 물론 이러한 검토가 직접 법률의 “일반성”의 부인으로 귀결하는가에 관해서는 의문의 여지가 있으나, 어쨌든 특별법의 출현과 증대가 “일반성”을 핵심으로 하는 전통적 입법 내지 법률관에 의문을 제기하고 있는 것만은 틀림없다.<sup>20)</sup>

---

나라 법령문도 복잡하게 한다. 이러한 개별적 정의를 실현하려는 노력이 일정한 차원이 되면 자유를 제한하게 되고 정의에 반하게 된다. Hermann Hill, *Steuerreform als Chance zur Verbesserung der Steuergesetzgebung*, ZG 1987, S.245f.

- 20) 오늘날의 대표민주제 국가에서는 대체로 사회적 빈곤의 해소, 경제위기의 타개, 위기적 상황의 대처 등 구체적인 국가적 과제를 극복하기 위해 다수의 법률을 제정하고 있다. 아울러 이들 법률은 일반법적인 형태로서 제정되기 보다는 특정한 사태나 사건에 신속하게 대처하기 위해 일반법에 특례적인 조치를 강구하는 특별법(*lex specialis*) 입법형식을 취하는 경우가 많다. 또한 이들 법률은 특정한 또는 특정 집단 등 한정된 사안에만 적용되는 법률로서 기능하는 경우가 대부분이다. ①대륙법계에서는 국가의 다양한 법령 가운데 국회가 제정하는 형식적 의미의 법률은 일반적 규범을 내용으로 하는 것을 원칙으로 한다. 여기서 법규범의 일반성(*Allgemeinheit*)이란 형식적 의미에 있어서 법률에 의해 규제되는 대상이 불특정 다수인이어야 한다는 점을 말한다. 이는 헌법상 명문의 규정이 있는가를 불문하고, 국회에 의해 제정된 법률에 의거하지 않으면 원칙적으로 국가의 행정이나 사법이 활동할 수 없다는 법치국가원칙을 관철하는 한 법률의 일반성은 권력분립의 중요한 요소의 하나로 간주되고 있다. 또한 이는 평등원칙으로부터 파생되는 원리이기도 하다. 따라서 특정한, 특정집단 또는 특정한 사례에 적용될 여지가 있는 법률은 법치국가적 의미에서의 법률개념과 상충하지 않게 된다. ②영미법에서는 대륙법계에서 의미하는 법률의 일반성이라는 성격은 그 자체 그다지 문제로 삼지 않으며, 특정 개인 또는 단체에 한정하여 적용되는 법률(*private act*)을 제정하는 것도 인정된다. 미국에서는 특정 개인 또는 단체에게 이익을 부여하는 개별 입법의 제정권한이 인정되고 있으며, 이러한 개별 입법의 근거는 중세의 의회가 입법, 사법, 행정을 구별하지 않고 행사되어 왔던 점에 있다고 한다. 영국에서는 특히, 18세기에 일반적 규범을 정하지 않고 오히려 개별 특정한 경우를 처리하기 위한 방대한 숫자의 의회제정법이



그렇다면 특별법은 일반적·추상적 규범을 그 내용으로 하는 규범적 법률(Normgesetz)과는 거리가 먼 개별 사안 즉, 개별적·구체적 상황에 대응하여 문제의 해결을 시도하려는 성격을 가진다고 할 수 있다. 환언하면, 특별법은 “개별적·구체적 상황에 있어서 개별적·구체적 조치를 입법화한 정책입법”으로서의 성격을 가지는 것이라 할 수 있다. 또한 특별법은 그 유형이 어떠한 것이든 “일정한 목적을 달성하기 위한 수단으로서의 특정 조치를 내용으로 하는 법률이라는 의미에서 목적적 법률(Zweckgesetz)”으로서의 성격을 지니고 있다.

특별법의 성격을 이와 같이 조치성·목적성으로 파악하는 경우, 그것은 특정한 사회정책목적을 위하여 집행이나 사법을 매개하지 아니하고 직접 국민에게 개별적·구체적 사항을 규율함으로써 자동집행력을 가지는 법률인 이른바 “처분적 법률(Maßnahmegesetz)” 내지 “조치적 법률”과 성격면에서 유사하다. 법치국가적 법률에 있어서는 국가와 사회의 구별을 전제로 사회적 입장에서 국가적 권력의 제한을 의미한다는 점에서, 그것은 어디까지나 현상유지적 기능을 담당하였다. 따라서 법률의 내용도 일반적·추상적인 것이었다.

그러나 오늘날의 사회국가에 있어서 법률은 부담을 과하는 국가행위를 위한 제조건과 한계를 확립하는 것 뿐만 아니라, 사회복지나 생존배려를 위한 형식과 확실한 척도를 제공함으로써 법률은 동시에 법치국가적 자유의 보장형식이 되고 있다. 즉, 법률은 필연적으로 일반

---

제정된 사례가 널리 알려져 있다. 한편 영미법에서의 private act는 특정지역을 대상으로 하는 법률(local act)과 특정 개인 또는 단체를 대상으로 하는 법률(personal act)의 총칭이다. 전자는 특정 지방자치단체에 특별한 권한을 부여하는 법률, 어떤 지역적인 임무를 위해 특별한 기관을 설치하는 법률, 어떤 지역에 교육이나 자선을 목적으로 하는 단체를 설립하는 법률 등에 해당한다. 다만, 이러한 private act가 특정인, 특정집단에게 이익을 부여하는 것에 관해서는 의회에 의한 그 이익부여가 민주정하에서 정당화될 수 있는 여지가 있으나, 거꾸로 특정인 등에게 불이익을 부과하는 경우에는 적어도 미국에서는 헌법상 사권박탈법(Bill of attainder)에 해당하는 것으로 금지된다.

적인 것에 한하지 않고 조치법·계획법이 되며, 동시에 그러한 법률은 “새로운 사회질서형성을 위한 하나의 수단으로서의 기능”하게 된다. 그 가운데 특히 일반적·추상적인 생활규범으로서의 “규범적 법률”에 대해서 특정한 정책목적을 위하여 필요한 개별적·구체적인 법적 조치를 실시하기 위한 “처분적 법률”이라는 정책적 법률이 현저히 증대하고 있다. 그러나 이러한 처분적 법률에 대해서는 그 개념설정이나 법적 성격 등을 둘러싸고 많은 논의가 행해지고 있으며, 그에 대한 비판론도 제기되고 있는 실정이다.<sup>21)</sup>

급격한 사회변화에 대응해야 하는 오늘날의 국가적 기능에 있어서 엄격한 의미에서 일반적·추상적 규범의 정립과 개별적·구체적 처분 사이에 이 양자의 성격을 가진 여러 가지의 중간단계가 있으며, 실재상 일반성·추상성과 개별성·구체성의 경계가 명확히 구분되는 것이 아니라 이동가능한 성격을 가지는 것에 불과하다.<sup>22)</sup> 특히, 현대국가에서는 널리 일반인 또는 국민전체에 적용되는 법률보다 일정한 범위에서 수범자가 한정된 법률이 다수 제정되고 있는 것이 현실이다.<sup>23)</sup> 따라서

21) 자세한 논의는 박영도, **처분적 법률의 입법론적 검토**, 법제연구 제9호(1995), 268면 이하 ; 정하중, **법률의 개념-처분적 법률, 개별적 법률 그리고 집행적 법률에 대하여**, 공법연구 제24집제2호(1996), 179면 이하 ; 정연주, **처분적 법률의 헌법적 문제**, 미국헌법연구 제18권2호(2007), 169면 이하 참조.

22) Horst Drier(Hrsg.), **Grundgesetz Kommentar**, 2 Aufl., Bd. I, Tübingen 2004, Art.19, Rdnr.14.

23) 독일에서는 규범의 일반성은 수범자의 범위, 대상이 되는 사안의 범위, 적용되는 시간의 계속성이라는 세 가지 차원에서 구성되며, 각각 인적 일반성(personelle Allgemeinheit), 사항적 일반성(sachliche Allgemeinheit), 시간적 일반성(temporale Allgemeinheit)의 문제로서 표현되고 있다. 인적 일반성의 차원에서 “일반적 규범(generelle Norm)”과 “개별적 규범(individuelle Norm)”, 사항적 일반성의 차원에서 “추상적 규범(abstrakte Norm)”과 “구체적 규범(konkrete Norm)”이라는 대개념이 성립한다. 그리고 이 네가지 요소를 조합하면 논리적으로 네가지 규범이 성립한다. 즉, ① 일반적·추상적 규범, ② 일반적·구체적 규범(수범자가 불특정다수이나 대상이 되는 사안이 특정된 법률), ③ 개별적·추상적 규범(수범자가 특정되어 있으나 대상이 되는 사안이 불특정한 법률), ④ 개별적·구체적 규범(수범자와 대상이 되는 사안이 특정된 법률)이다. 독일에서는 대상이 되는 사안이 특정 또는 불특정을 불문하고 수범자가 특정되는 법률(위의 ③ 개별적·추상적 법률, ④ 개별적·구체적 법률)을 Einzelpersonengesetz라고 일괄하고, 수범자가 불특정이나 대상사안이 특정된 위의 ② 일반적·구체적

극단적인 개별적·구체적 처분의 경우를 제외하고는 이러한 중간적 단계의 기능은 헌법이 이에 대한 금지규정이 없는 한 그것은 입법의 대상이 될 수 있는 것이다.<sup>24)</sup> 즉, 불특정다수인을 그 대상으로 하는 것이 아닌 일정한 범위의 소수의 사람만을 그 대상으로 하는 경우(개인적 법률 : Einzelpersonengesetz), 개별적·구체적 상황 또는 사건을 그 대상으로 하는 경우(개별사건법률 : Einzelfallgesetz) 및 적용기간을 한정하는 경우(한시적 법률 : Zeitgesetz) 등에는 일정한 목적달성을 위한 수단으로서의 조치를 그 내용으로 하는 처분적 법률을 정립할 수 있다.

현행 법체계상 특별법에 해당하는 법률유형을 살펴볼 때, 그 모두가 처분적 법률로서의 성격을 가진다고 하는 것은 무리한 생각임에 틀림 없다. 그러나 첫째, 국가작용의 유형을 지시하기 위해서 사용되는 제표식, 구체적으로는 “일반적-개별적”, “추상적-구체적”, “영속적-일시적”의 표식으로 특징되는 법률유형으로 처분적 법률을 긍정한다면, 현행 특별법의 유형 가운데 그 명칭에 있어서 “○○임시조치법”, “○○특별조치법”, “특정○○법률”, “○○특례법” 등이 부가되어 있는 것은 일단 처분적 법률로서의 성격과 기능을 구비하고 있는 것이라 볼 수 있다.<sup>25)</sup>

---

법률을 Einzelfallgesetz라고 부르는 것이 통례이다. 아울러 양자를 전부 Individualgesetz라고 총칭하는 사례가 많다. Hildegard Krüger, **Die Verfassungswirksamkeit der lex Schmer. Zugleich ein Beitrag zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG**, DVBl 1955, S.758ff. ; Klaus Stern, **Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland**, Bd.III/2, München 1994, S.736ff.

24) Roman Herzog는 일반적·추상적 법률과 개별인적법률의 중간에 “집단관계법률 (das gruppenbezogene Gesetz)”이라는 영역이 있다고 한다. 에컨대, 임차인, 근로자, 실업자 등 일반적·추상적 요건사실에 의하여 경계획정된 상당수의 인적집단에 적용되는 사회입법이 이에 속한다. 그는 이들 법률은 사회국가원리의 관점에서 평등 원칙 및 제19조제1항1문에 적합하다고 한다. 즉, “현대의 입법실무에서는 1인의 특정인이나 좁게 한정된 소수인의 인적 범위를 대상으로 하는 진정한 개별인적법률은 큰 역할을 거두고 있지 못하며, 오히려 주민의 계층전체의 법적·경제적·사회적 관계를 형성하는 집단관계법률이 중요하다. 이 법률유형은 고전적 입법학설에서 말하는 일반적 법률과 …제19조제1항1문이 직접 대상으로 하는 개별사안법률의 중간에 위치한다”고 한다. Roman Herzog, in : Theodor Maunz/Günther Dürig, **Grundgesetz Kommentar**, Bd. I, München 2003, Art.19 Abs.1 Rdnr.42.

25) 일본의 경우, 특정인 또는 특정 집단을 대상으로 하는 법률이 문제가 된 사례로서는, 1962년 4월 4일 법률 제70호로서 공포된 “학교법인분쟁조정등에 관한 법률”

둘째, 현행 특별법의 개별규정 및 입법취지를 검토하는 경우 대부분의 특별법의 목적규정에는 어떠한 특정 정책의 추진을 위하여 제정되었음을 구체적으로 제시하고 있으므로, 일종의 정책적 입법으로서의 성격을 구비하고 있다고 할 수 있다. 셋째로, 현행 특별법은 일반적으로 처분적 법률의 유형으로 제시하고 있는 위의 세 가지 유형 가운데 어느 하나의 유형에 속하는 것이 대단히 많다.

이와 같은 점을 종합할 때 현행 특별법은-그 전부가 아니라-국가적 문제 특히, 경제적·사회적 문제의 해결을 위하여 필요한 조치를 그 내용으로 하는 법률이라는 점에서 일종의 “응급법률(Anlaßgesetz)”이며,

---

을 둘러싼 논쟁이 있었다. 이 법률은 학교법인 명성대학(名城大學)의 분쟁을 해결하기 위해 분쟁처리에 관한 조정 등의 조치를 규정하였다. 이 법률에서는 제1조 목적규정에서 “학교법인분쟁이 발생하여 이에 따라 학교법인의 정상적인 관리 및 운영이 이루어지지 않게 되고, 또한 그로 인해 해당 학교법인이 법령의 규정에 위반하기에 이른 경우에서 해당 분쟁의 처리에 관한 조정 기타 조치를 정함으로써 학교법인의 정상적인 관리 및 운영을 도모하고 나아가 사립학교에서 교육의 원만한 실시에 이바지한다”는 점을 열거하였다. 문부대신은 1962년 7월 10일 이 법률에 따라 원고(동대학 이사장)를 동대학의 분쟁당사자로서 조정개시결정을 수행한 바, 대학측은 이에 불복하여 문부대신을 피고로하여 동경지방법원에 결정 무효를 확인하는 소송을 제기하였다. 원고는 이 법률이 조정위원이 제시하는 조정안을 당사자가 수락하지 않은 경우에 “해당 당사자를 해직하지 않으면 해당 학교법인의 정상적인 관리 및 운영을 도모하기 위해 다른 방법이 없다고 인정되는 때에는” 소관청(피고)이 해당 학교법인에 대해 기간을 정하여 그 기간내에 해당 당사자를 해직할 것을 권고할 수 있다는 취지를 정하고 있는 점에서 헌법 제11조, 제12조, 제22조에 위반하는 것이며, 또한 헌법 제32조, 제82조에도 위반한다는 주장을 하였다. 또한 이 법률의 성립시에 국회의원단과 피고간에 동법은 명성대학분쟁을 해결하기 위해서만 적용되어야 할 것이라는 비밀약속이 있었으며, 이와 같이 하나의 사안만의 해결을 위한 이 법률은 행정조치로서 헌법에서 인정되는 법률이 아니므로 이 법률은 위헌이라고 주장하였다. 이 법률은 1959년 8월 부터 장기간에 걸친 동대학의 분쟁처리의 필요성에서 제정되었으며, 시행일로부터 2년을 경과한 날에 실효되도록 규정하였다. 그러나 이 법률은 동시에 이 법률의 시행일전에 발생한 학교법인분쟁으로서 이 법률시행일이후에도 계속되는 것에 관해서도 적용한다고 하였으며, 학교법인분쟁이라는 법률의 명칭에서도 이른바 개별적 법률이 아니라 일반법으로서의 형식을 구비하였다. 법원은 이 법률의 입법과정에서 피고와 국회의원단간에 원고주장과 같은 약속이 있었다고 하더라도, 이 법률은 학교법인 명성학원의 분쟁이라는 단일의 사건만을 규율하는 법률로써 성립된 것은 아니라고 하여 원고의 주장을 배척하였다. 상세한 것은 判例タイムズ 제155호(1964.2), p.143면 이하 및 高見勝利, 議員立法 三題, レファレンス 2003.6, 10면 이하 참조.

불특정한 다수인을 그 상대로 하는 것이 아니라 일정한 범위의 소수의 사람만을 그 대상으로 하는 법률이라는 점에서, “개인적 법률(Einzel personengesetz)”을 의미하며, 개별적·구체적 상황 또는 사건을 그 대상으로 하는 점에서 “개별사안법률(Einzelfallgesetz)”이며, 일정한 목적 달성을 위한 수단으로서의 조치를 그 내용으로 하는 법률이라는 점에서 “목적적 법률(Zweckgesetz)”로서의 성격을 가진다고 할 수 있다.

다만, 부득이하게 오늘날의 복지국가적 요청에서 처분적 법률의 필요성을 승인한다 하더라도 처분적 법률의 내용이 개별적·구체적 조치에 관한 것일 때는 그것은 이미 개별적·구체적 처분을 그 내용으로 하는 행정의 영역에 대한 침해를 의미하게 된다. 따라서 이 문제는 입법이 어느 정도까지 개별적 구체적 처분을 그 내용으로 할 수 있는가 라는 입법의 한계에 관한 문제와 관련되고, 또한 일반적 법률의 면제, 특권부여, 일반적 법질서의 파괴라는 점에서 헌법상 평등의 원칙과의 관계에서 많은 문제점이 제기되고 있다.<sup>26)</sup>

26) 독일에서는 기본법 제정당초부터 기본법 제19조제1항에서 “이 기본법에서 기본권이 법률에 의해 또는 법률의 근거에 의거하여 제한될 수 있는 경우 그 법률은 일반적으로 적용되는 것이어야 하고, 단순히 개별적 경우에만 적용되는 것이어서는 아니된다”라고 규정하고 있다. 이 규정은 적극적으로는 법률의 일반성 요청을, 소극적으로는 개별적 법률의 금지를 의미하는 점에서 해석이 일치하고 있다. 다만, 이 규정의 내용에 관해서는 다양한 견해가 나누어지고 있으나, 기본법에서는 법률의 일반성 요청 내지 개별적 법률의 금지를 기본권제한과 관련되는 경우에만 한정하고 있는 점에 유의할 필요가 있다. 그런데 여기서 개별적 법률이라는 의미와 관련하여 연방헌법재판소에서는 이를 특정한 구체적인 사실관계를 규율하는 법률로서 정의하고 있다(BVerfGE 15, 126 ; 25, 371). 또한 이러한 법률에 대해 “입법자가 개별 사례를 계기로 규율한 것이라 할지라도 그것에 의해 해당 규율이 헌법위반으로 되는 것은 아니다”고 한다. 즉, 개별적 법률에서 규율하는 사안이 하나라 할지라도 단일의 사실관계의 규율이 사실에 즉응한 근거에 의해 규율되는 때에는 제19조제1항 위반이 아니라고 한다. 연방헌법재판소에서는 “법률이 그 형식면에서 위의 의미에서의 개별적 법률인지는 헌법상 중요하지 않다. 이러한 법률은 사회국가원리에 의거 사회적 및 경제적 발전을 수정하여 개입하는 것을 지향한 입법으로서, 그 자체로서 헌법위반이 아니라면 다른 법률에 비해 엄격한 헌법상 통제에 복종하는 것도 아니다”고 하였다(BVerfGE 25, 371). 오히려 원칙적으로 기본법 제19조제1항 위반이 될 수 있는 것은 본래 행정행위로서 행해야 할 사안을 입법의 형식으로 위장한(verkappt od. getarnt)것이라고 한다(BVerfGE 10, 234). 개별적 법률이란 연방헌

법재판소에 의하면 “입법자가 오로지 하나의 특정한 개별 사례 또는 특정 집단의 개별 사례를 규율할 의도를 가지면서, 이 의도를 은폐하기 위해 일반적으로 표현된 구성요건요소를 입법자가 염두에 둔 구체적인 사실관계에만 적용되도록 하나의 규범으로 요약한 것”이라고 한다. 그러나 연방헌법재판소에서는 “이러한 법률은 추상적인 문언에도 불구하고 하나의 개별사례에만 적용되는 규율이다. 그러나 이 경우에도 문제는 규범의 형식이 아니라 규율되는 내용으로서 반드시 그러한 형식 때문에 헌법상 허용되지 않는 것은 아니고, 헌법상 행정부와 재판권에 유보되어 있는 기능을 입법자가 침해하지 않는 한 입법자는 특히, 사회정책이나 경제질서의 영역에서 그러한 규율을 하는 것은 허용된다. 나아가 입법자가 일련의 사실관계 가운데서 하나의 개별사례를 자의적으로 추출하여 그것을 예외적 규율의 대상으로 할 수 있는 경우에는 일반적 평등원칙에 의해 제한된다”고 한다. 특히, 이러한 개별적 법률이 기본권의 제한과 관련된 경우에는 이 점이 중요하게 될 수 있다. 연방헌법재판소가 연방의회가 제정한 개별적 법률을 기본법 제19조제1항에 위반한다고 판시한 사례는 지금까지 존재하지 않고 있다. 한편 일본에서는 개별적 법률이 현행 헌법에서 허용되는가라는 점에 관해 찬반양론이 있다. ① 법률의 일반성의 관념도 자유, 재산조항과 마찬가지로 하나의 역사적 정황을 제도화한 정치적 개념이므로 그것이 현대국가에 그대로 타당하다고는 반드시 말할 수는 없다고 하면서 현대에 있어서 법률의 일반성의 변용을 중시하는 입장이 있다. 이 입장에서는 특히, 제2차 대전 이후 사회국가정책의 진전에 수반하여 규범적인 규제를 포함한 일반적 법률과, 특정되고 구체적인 정황을 처리하는 특별행위간의 경계선은 점차 불명확하게 되어가는 경향이 있으며, 개별 구체적인 사건에 관해 입법의 형식에 의한 법정립이 행해지는 경향이 적지 않은 반면, 입법이 일반행정권의 수중에 의해 일반행정과 같은 절차로 행해지는 사례가 증가하는 경향에 있으므로, 개별적 법률 내지 처분적 법률이 허용되지 않는 것은 아니라고 한다. 따라서 현대와 같은 사회국가에서는 특정수의 사람 및 특정 사건만을 규율하는 개별적, 구체적 법률은 권력분립의 원리와 평등원리에 모순하는 것처럼 보일지라도 권력분립원리의 핵심적영역이 침해되고 의회, 정부의 헌법상 관계가 결정적으로 파괴되는 경우를 제외하고 바로 권력분립원리에 위배되는 것이라 할 수 없다고 한다. 다만, 일반적, 추상적 범규범과 개별적 구체적 행정행위간에 일련의 중간형식이 존재하며, 의원내각제의 확립에 의해 적어도 의회와 정부의 관계에 권력분립원리는 결정적 의미를 가지지 않게 된 점 등에서 현대국가에서 입법과 행정의 분립은 커다란 변용을 나타내고 있다고 한다. 또한 평등원리라 할지라도 사회국가에서는 구체적 사실의 차이에 상응하는 실질적 합리적 차별이 요청되므로, 개별적 구체적 법률을 바로 부정하는 근거가 될 수는 없다고 한다(芦部信喜, 憲法と議會政, 東京大学出版会 1971, 260면 이하). 이 견해는 법률의 일반성요청은 유지하면서도 통치구조가 크게 변용한 현대 사회국가에 요청에서 실질적 합리적 이유가 존재하는 한 일반성 원칙이 파괴되는 것을 용인하는 것이라 할 수 있다. 다만, 사회국가의 진전에 의한 권력분립원리 내지 의회와 정부의 관계의 변용이라는 것으로 개별적 법률을 정당화할 수 있는가는 그 자체 매우 의문이다. 이 입장에서는 위와 같은 입장에 대해 오히려 회의적인 견해도 있을 수 있다. ② 현대국가에서도 법률의 일반성 요청을 중요시하는 입장이 있다. 예컨대, 일본국헌법이 그 영향을 강하게 받고 있는 법의 지배는 통치기관이 강제력을 사용하

### 3. 한시법률로서의 성격

한시법률(Befristete Gesetzgebung) 또는 한시법(Zeitgesetz)은 법령의 유효기간이 법령자체에 명확히 한정되어 있으며, 그 실효기간의 도래와 함께 특별한 입법조치가 필요없이 당연히 그 효력이 상실되는 것으로 정의하고 있다.<sup>27)</sup> 전통적인 견해에 의하면 법률은 일반성·추상성을 구비한 법규로서, 무엇보다도 시간의 관계에서 말하자면 유효기간의 계속성을 그 특징적 속성으로 한다.<sup>28)</sup> 따라서 유효기간에 관하

---

는 경우에는 공지의, 사전에 예측가능하고 평등하게 적용되는 일반적 추상적 입법을 요청하는 것이므로, 적용되는 상대방(수범자)가 사전에 특정가능하지 않고 특정 집단 또는 개인에게 이익을 부여하거나 이익을 침해하는 목적을 가지지 않는 것이 입법의 불가결한 요건이며, 법의 지배의 일반성 추상성으로 무시할 수 없는 입법의 속성이라는 점을 강조한다. 이 입장에서는 일본국헌법 제41조는 국가권력이 개인의 자유를 제약하는 경우에는 일반적 추상적인 형식을 가진 법률의 효력을 가지도록 제정하여야 할 것이라고 한다. 이 입장에서는 국가가 개별입법권한을 행사할 수 있는가와 같은 전제하에서 평등원칙에 저촉되지 않고 권력분립의 핵심을 침해하지 않는 것을 조건으로 하는 견해는 권력분립원리에서 개별입법권한을 획정하는 점에서 올바른 것이 아니라고 한다. 다만, 이 견해에서도 법제정이 개인의 자유를 제약하는 것이 아니라 조직법으로 해석할 수 있다면 반드시 헌법위반이고 할 수 없다고 한다(阪本昌成, 憲法理論 1, 成文堂 1999, 69면 이하). ③ 일본국헌법이 개별적 법률에 대해 부정적이라는 견해는, 일본국헌법하에서도 입법의 일반적 성격은 법의 지배와 중요한 관련성을 가지며 국민이 사람에 의한 자의적 지배의사의 대상이 되지 않고 인간을 예견가능한 규범하에 또한 평등의 배려와 존중으로 취급하는 요청과 관련한다고 한다. 이 입장에서는 헌법 제95조의 지방자치특별법은 이 의미에서 개별입법에 관해 헌법자신이 인정한 예외가 된다고 한다. 그러나 그렇다 하더라도 헌법이 특히 주민투표를 요구하고 있음으로써 겨우 정당화될 수 있는 것이라 한다. 그리고 지방자치단체의 경우와는 달리 개인이나 결사에 관해서는 개별적 법률은 원칙적으로 허용되지 않는 취지라고 이해할 수 있다고 하여 법률의 일반성을 헌법상 요청이라고 한다(佐藤幸治, 憲法, 青林書院 1995, 145면 이하).

27) 한시법에 관한 법제실무적인 분석으로는 김대희, **한시법에 관한 소고**, 법제 2000. 12., 36면 이하 ; 조정찬, **한시법에 관한 연구**, 법제연구 제15호(1998), 255면 이하 참조. Antonis Chanos, **Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung**, Berlin 1999. S.11. 이러한 의미에서 한시법률은 실제로 적용·시행되지 않는 법률안(Gesetzentwürfen)과 구별되며, 법률의 내용과 목적이 일시적인 사정에 대응하기 위한 것으로서 유효기간이 설정되어 있지 아니한 처분적 법률(Maßnahmegesetz) 내지 조치법 등과 구별된다.

28) Hartmut Maurer, **Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz**, in : Josef Isensee/Paul

여 일정한 제약을 가하고 있는 한시법률은 확실히 이질적인 속성을 가진 법률이라고 할 수 있다. 따라서 한시법률은 예외적이고 특별한 경우 즉, ① 긴급하거나 일시적으로만 나타나는 문제의 경우, ② 일정 기간 경과 후에 다른 적절한 조치에 의해 지속적으로 해결될 수 있는 문제의 경우, ③ 장차 어떤 효과가 발생할지 불확실한 법률의 경우, ④ 체계적인 효력통제의 관점에서 그 규율이 주기적으로 검토되어야 하는 경우, ⑤ 국가의 재정부담이 큰 법률의 경우 등에 자주 사용된다.

결국 특별법의 기능과 성격을 조망하는 경우에 특별법은 특수한 상황을 전제로 일반적 법률에 대한 특례를 적용하기 위하여 제정되는 경우가 많고, 또한 법률의 적용대상을 일반인 가운데 한정된 일부의 자 또는 특정한 지역에게만 적용시키거나 어떤 사안을 단기에 신속하게 처리하기 위한 일시적인 응급조치를 취할 필요성이 높은 경우에 제정되는 사례가 많다는 점에서 기본적으로 한시법률로서 제정되는 것이 바람직하다. 그리고 실제 현행 특별법 가운데에서는 이러한 한시법률로서 제정된 것도 다수 존재한다.

특별법을 한시법률로 제정하는 경우, 해당 특별법은 현실의 구체적 상황 가운데 전개되는 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여 한정된 내용을 한시적으로 규정하게 되므로 강력한 법집행력을 수반하는 효과를 가져오게 된다. 즉, 입법자가 시간적으로 한정된 범위의 사안을 순수하게 합목적적인 법효과에 복종시킬 것을 의도하여 구성요건에 포섭하는 법률로서 기능하게 된다.

특별법을 한시법률로 제정할 경우에는 한편으로는 입법시스템에 대하여, 다른 한편으로는 한시법률에 의하여 규율되는 사회 가운데의 부분질서에 대하여 장래의 발전가능성과 관련한 전략을 제공한다.<sup>29)</sup>

---

Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd.III, Heidelberg 1988, §60 Rn.1f.

29) Antonis Chanos, a.a.O., S.40.



즉, 한시법률은 어떠한 정책적·법적 판단을 행하는 경우에 정책형성을 위한 특수한 수단으로서 기능한다. 오늘날 입법의 의미를 민주적 법치국가에서 특히 정책적·법적 타협을 구축하는 제도적 배경하에서 진행되는 정책적인 타협 판단 및 다수결의 과정으로서 이해하는 경우,<sup>30)</sup> 한시법률은 이러한 타협을 위한 특별한 하나의 형태이다.<sup>31)</sup>

특별법을 한시법률로 할 경우에는 최종적이고 완결적인 입법을 행하기 전에 각종 데이터를 수집하여 그 후에 질적으로 우수한 입법을 행할 수 있는 토대를 제공할 수 있다.<sup>32)</sup> 아울러 위기적 상황에 대처하기 위하여 특별법을 마련할 경우, 한시법률로서 제정한다면 한시법률이 지닌 잠정적 성격 또는 실험적 성격을 시야에 넣으면서 타협에 의하여 정치적으로 격렬한 논의가 행해지고 있는 입법과정의 정책적 대립을 극복하는데도 이바지할 수 있다.

예컨대, 논란이 되고 있는 특별법을 항구법이 아니라 한시법률로 제정할 경우 정치적 타협의 가능성이 높아지게 되고, 그러한 법률의 제정과 관련한 논란이 해소될 수 있어서 정치적 교착상황이 제거된다. 그 때 시간의 관점은 시스템을 개혁하는 첫걸음이 되거나 또는 반대로 종래의 시스템을 유지하려는 판단을 하는 의사결정에 영향을 미치게 된다. 법률의 효력을 시간적으로 제약하는 것은 민주주의국가에 있어서 조직화된 법시스템내에서 정책판단을 개방하는 것을 통하여 정치적 컨센서스를 얻는 것을 가능케 한다. 그와 아울러 모든 자에게 어떤 법률상황의 유지, 지속 또는 변혁의 기회가 개방된다. 즉, 민주

30) Volker Schlette, **Das gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates**, DVBI 1997, S.994f.

31) Hans Joachim Mengel, **Gesetzgebung und Verfahren. Ein Beitrag zur Empirie und Theorie des gesetzgebungsprozesses im föderalen Verfassungsstaat**, Berlin 1991, S.241ff.

32) Carl Böhrer/Werner Hugger, **Entwurfprüfung**, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), **Praxis der gesetzgebung. Ein Lehr- und Lernhilfe**, Regensburg 1984, S.279.

주의체제하에 있어서 입법자는 시간의 범주에서 권한을 행사할 뿐 아니라 시간을 이용하여 권한을 행사하는 것이다. 그것은 “시간을 활용한 목적의 실현”이라는 하나의 전략적 태도이다.<sup>33)</sup>

그러나 한시법률과 관련된 법적 과제는 구체적으로 헌법상 한시법률의 허용성의 문제와 직결한다. 특히 헌법상의 원칙으로 일반적으로 승인되어 있는 법적 안정성의 원칙, 신뢰보호의 원칙 및 일반적 평등 원칙과의 관계에서 헌법상 문제가 제기된다. 한시법률에 있어서 문제가 되는 것은 미리 규정된 유효기간경과전의 유효기간의 연장의 가부이다. 한시법률이 가지는 유용성으로서 법질서의 학습능력을 높이고 정보의 피드백효과를 실현할 수 있다는 측면을 의도하면서 한시법률을 제정하고 운용하고 있는가에 관해서도 문제를 제기할 수 있으며, 우리의 입법경험에서 특히 한시법률과 친숙하지 아니한 성격의 사안을 한시법률로 제정하거나, 행정편의적 사고 내지 당시의 국민여론 등에 의하여 실효성에 관한 적절한 평가도 없이 적용기간을 계속 연장하거나 일반 법질서에 순응하지 못하는 사람 또는 사안에 대하여 구제조치적 성격의 한시법률을 수차에 걸쳐 제정하는 사례가 있다.

이러한 한시법률의 남용은 전체 법체계의 혼란과 번잡을 초래하고 법적용상의 형평성 내지 법적 안정성을 저해하며, 또다른 한시법률의 제정 내지 적용기간의 연장조치를 기대한 고의적 범위반사례의 증가 내지 법인식의 해이를 초래할 우려가 있기 때문에 한시법률의 본래의 기능을 망각한 입법행태로서 개선되어야 할 것으로 본다. 특히, 구제조치를 목적으로 제정되는 한시법률의 경우에는 그 적용기간을 계속 연장하는 사례가 없도록 하여야 할 것이며 유효기간이 경과한 법률의 경우에는 경과조치만 남겨두고 폐지하는 등 입법정비가 요망된다.

---

33) Peter Zimmermann, *Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen*, DÖV 2003, S.946.

## 제 2 절 특별법의 입법적 과제

### I. 권력분립원리와 관련한 과제

작용분리와 분업을 기초로하는 권력분립원칙하에서는 실질적인 입법작용은 입법기관인 국회, 실질적인 행정작용은 행정기관인 정부에 배분되는 것을 원칙으로 한다. 따라서 실질적 의미의 국가작용이 그것이 본래 배분되어야 할 기관과는 별도의 기관에 배분되는 경우에는 그 근거나 범위 및 한계가 엄격하게 규정되어야 한다. 그렇지 않으면 권력분립원칙이 현저하게 침해되고, 나아가 그 자유보장적인 기능이 형해화된다. 이러한 엄격한 한계성의 요청은 권력분립원칙에 의거하여 국가작용의 기본질서를 형성하고 있는 우리 헌법하에서도 기본적으로 타당하다.<sup>34)</sup>

이러한 권력분립의 원리에서 법률의 형식으로 개별적·구체적 처분을 발하여 구체적인 문제를 처리하는 것은 행정작용이라고 할 수 있으

34) 헌법재판소에서는 「반국가행위자의 처벌에 관한 특별조치법」 제7조 제7항에 대한 위헌결정에서 그 사유를 권력분립의 원칙에 위배된다는 판시를 한 바 있다. 즉, “특조법 제7조 제6항, 제7항 본문은 궤석한 피고인은 변호인 또는 보조인도 공판절차에 출석시킬 수 없고, 법원은 최초의 공판기일에 공소사실의 요지와 검사의 의견만을 듣고 증거조사도 없이 결심하여 피고인에 대한 형을 선고하도록 규정하였다. 사법의 본질은 법 또는 권리에 관한 다툼이 있거나 법이 침해된 경우에 독립적인 법원이 원칙적으로 직접 조사한 증거를 통한 객관적 사실인정을 바탕으로 법을 해석·적용하여 유권적인 판단을 내리는 작용이라 할 것이다. 그런데 특조법 제7조 제7항이 특정 사안에 있어 법관으로 하여금 증거조사에 의한 사실판단도 하지 말고, 최초의 공판기일에 공소사실과 검사의 의견만을 듣고 결심하여 형을 선고하라는 것은 입법에 의해서 사법의 본질적인 중요부분을 대체시켜 버리는 것에 다름 아니어서 우리 헌법상의 권력분립원칙에 어긋나는 것이다. 우리 헌법은 권력 상호간의 견제와 균형을 위하여 명시적으로 규정한 예외를 제외하고는 입법부에게 사법작용을 수행할 권한을 부여하지 않고 있다. 그런데도 입법자가 법원으로 하여금 증거조사도 하지 말고 형을 선고하도록 하는 법률을 제정한 것은 헌법이 정한 입법권의 한계를 유월하여 사법작용의 영역을 침범한 것이라고 할 것이다. 따라서 특조법 제7조 제7항 본문은 사법권의 법원에의 귀속을 명시한 헌법 제101조 제1항에도 위반된다”고 하였다. 헌재 1996.1.25. 95헌가5 전원재판부.

므로 이는 본래 행정부의 권한에 속한다. 따라서 그것은 형식은 법률이지만 내용은 행정처분이기 때문에 입법권에 의한 행정권의 침해를 의미하게 된다. 그러나 이를 직접허용하고 있는 헌법규정은 존재하지 않고 그 범위나 한계에 관해서도 명확하지 않으므로 문제가 발생한다. 국회는 법률의 형식으로 조치를 발하여 구체적인 문제를 처리할 수 있는지, 실정헌법에 규정이 없다면 그 근거는 어디에 있는지, 또한 그 범위와 한계는 어떠한지 등에 관해 의문이 제기된다.

근대입헌주의에서 입법작용은 「민법」이나 「형법」과 같이 일반적인 규범에 의해 사회전체의 질서를 규율하는데 한정되고 있으며, 사회에 발생하는 개별문제를 처리하는 것은 행정부의 권한이었다. 이에 대해 오늘날 국민의 실질적 자유와 권리를 보장하려는 실질적 법치주의 및 사회적 법치국가의 요청에 부응하여 국가의 기능과 역할이 증대됨에 따라 일반적 법률을 통하여 제대로 구현할 수 없는 국민의 생존과 복지 및 임기응변적 위기관리를 위한 필요에 의해, 개별구체적인 문제를 시의적절하게 처리하는 것이 행정뿐 아니라 입법에서도 요구되기에 이르렀다. 그렇다면 이들 개별적·구체적인 법률은 근대입헌주의 하에서 구축된 전통적인 권한배분방식과는 부합하지 않지만, 시대적 요청에 부응하여 그에 수정을 가하고 있는 것이라 할 수 있다.

또한 오늘날 헌법상 권력분립의 원칙이란 국가권력의 기계적 분립과 엄격한 분리를 의미하는 것이 아니라, 권력 상호간의 견제와 균형을 통한 국가권력의 통제를 의미하는 것이다. 따라서 특정한 국가기관을 구성함에 있어 입법부·행정부·사법부가 그 권한을 나누어 가지거나 기능적인 분담을 하는 것은 권력분립의 원칙에 반하는 것이 아니라 권력분립의 원칙을 실현하는 것으로 볼 수 있다.<sup>35)</sup> 오늘날의 국가기능, 특히 사회국가의 목표실현을 위하여 일반적·추상적 규범의 정립과 개별적·구체적 처분을 구별하는 것은 거의 불가능하며 양

35) 헌재 2008.1.10. 2007헌마1468.

자의 성격을 가진 중간적 단계의 입법을 하지 않을 수 없다. 그러나 극단적인 개별적·구체적 처분의 경우까지 입법이 관여한다는 것은 입법과 행정의 구별 자체를 무용하게 하고, 나아가 입법과 행정간의 권력의 불균형을 초래하므로 권력분립의 원리에 위배될 가능성이 있다. 따라서 권력분립의 원칙을 유지하기 위해 어떠한 제한을 가할 필요는 있다. 특히, 특별법 가운데 처분적 법률로서의 성격을 가진 것은 원래 비전형적인 법률로 파악되는 이상 법치국가를 유지하기 위해서도 어떠한 제한을 가할 필요가 있다.<sup>36)</sup>

이 점과 관련하여 헌법재판소에서는 특정한 법률이 이른바 처분적 법률에 해당한다고 하더라도 그러한 이유만으로 곧바로 헌법에 위반되는 것은 아니라는 점을 수차 밝혀 왔다. 즉, 우리 헌법은 처분적 법률로서의 개인대상법률 또는 개별사건법률의 정의를 따로 두고 있지 않음은 물론, 이러한 처분적 법률의 제정을 금하는 명문의 규정도 두고 있지 않으므로 특정한 규범이 개인대상 또는 개별사건법률에 해당한다고 하여 그것만으로 바로 헌법에 위반되는 것은 아니라고 하고

36) 이에 대해 각 국가기관의 권한영역에 대해 다른 기관이 개입할 수 없는 핵심영역을 추정하는 사고방식도 있다. 즉, 행정권은 의회의 법률에 의해 창설되는 것이 아니고 직접 헌법에 의해 창설되며, 입법권과 함께 헌법제정권력에 의해 제정된 권력인 점에서 행정권과 입법권은 대등한 지위에 있다는 점을 강조한다. 따라서 권력분립이라 하더라도 이를 엄격히 관철하는 것이 어렵고 권력교차(Gewaltenverschränkung)가 불가피하다는 인식이 깔려있다. 즉, 입법부이건 집행부이건 그 권한은 핵심영역(Kernbereich)과 주변영역(Randbereich)으로 나누어 지며, 어떠한 국가기관도 다른 국가기관의 본래적인 권한의 핵심영역을 침해할 수 없으며, 주변영역에 개입하는 것은 허용된다는 것이다. 그리고 핵심영역의 침해는 침해의 의도, 침해의 강도, 침해의 질이라는 세가지 점에서 발생하며 “침해의 의도”가 차별적인 경우 또는 “침해의 강도”가 높은 경우, “침해의 질”이 권력분립을 변질시킬 경우 등에는 핵심영역이 침해된 것으로 본다. Norbert Achterberg, *Probleme der Funktionenlehre*, München 1970, S.113f. ; Hans Detlef Horn, *Gewaltenteilige Demokratie, demokratische Gewaltenteilung*, AöR 127(2002), S.438ff. 그러나 이에 대해서는 통설적인 권한배분방식의 기초에 있는 입법(법률)과 행정의 개념문제를 핵심-주변이라는 별도의 개념문제로 대응한데 불과하, 핵심과 주변의 경계설정이 명확하지 않다는 비판도 있다. 자세한 것은 박영도, *의회유보·행정유보의 의미와 입법적 시사점*, 법제 2010.12, 83면 이하 참조.

있다.<sup>37)</sup> 다만, 이러한 법률이 일반국민을 그 규율대상으로 하지 아니하고 특정 개인이나 사건만을 대상으로 함으로써 차별이 발생하는 바, 그 차별적 규율이 합리적인 이유로 정당화되는 경우에는 허용된다고 하는 등 처분적 법률을 헌법상 평등원칙의 관점에서 주로 검토하고 있다.

원칙론적으로 말하면, 처분적 법률 금지의 원칙은 ‘법률은 일반적으로 적용되어야지 어떤 개별사건 내지 개별인에게만 적용되어서는 아니 된다는 법원칙’으로서 그 기본정신은 입법자에 대하여 기본권을 침해하는 법률은 일반적 성격을 가져야 한다는 형식을 요구하는데 있다. 물론 오늘날 국민의 실질적 자유와 권리를 보장하려는 실질적 법치주의 및 사회적 법치국가의 요청에 부응하여 일반 법률을 통하여 제대로 구현할 수 없는 국민의 기본권을 보장하기 위하여 처분적 법률을 제정하는 것은 합리적 범위안에서 예외적 필요성에 따라 허용될 수 있으나, 이 경우에도 그 규율이 합리적 이유로 정당화될 수 있는 범위 내로 한정되어야 한다.

그리고 입법부의 권한인 법률의 제정에 관해서는 법률이라는 개념 또는 처분적 법률이라는 개념에서 출발하여 이를 파악할 것이 아니라, 입법기관인 국회의 구성 및 절차의 면에서 파악할 필요도 있다는 견해도 고려해야 할 것이다. 이는 개념을 확정하고 이 개념에 따라 권한배분을 행하는 종래의 방법으로는 처분적 법률과 같은 현대적인 입법현상을 적절하게 평가할 수 없다는 인식에 기초한다. 즉, 종래의 개념적 방법으로는 처분적 법률로 파악되는 법률이라 할지라도 국회의 구성이나 절차에 적합한 것이라면 헌법상 허용될 수 있다는 것이다. 여기서는 일반적 추상적인 법률이나 처분적 법률의 문제가 아니라 그곳에서 문제가 되는 사안이 국회에 적합한 것인지의 여부가 결정적이다. 이와 같이 입법절차를 사회시스템의 하나로 위치하는 것은 전통적인 개념적 방법보다도 다수의 장점이 있다고 생각된다.

37) 헌재 1996.2.16. 96헌가2 ; 헌재 2001.2.22. 99헌마613 ; 헌재 2005.6.30. 2003헌마 841 등 참조.

고전적인 권력분립이론과 전통적인 법률개념에 따른 표면적인 논의를 회피하는 것이 아니라, 입법의 목적이나 결과가 고려되도록 집행이나 사법절차까지 포함한 전체적인 국가작용론이 현재의 헌법구조와 헌법정치상의 현실에 의거하여 구축될 필요성이 있기 때문이다. 또한 이러한 관점은 개념에 따라 정태적으로 파악할 수 없는 현대의 복잡한 사회생활이나 국가생활에 충분히 대응하는 것이 가능하게 된다.<sup>38)</sup>

## II. 평등원칙과 관련한 과제

특별법은 그것이 일정범위의 사람이나 일정범위의 사항만을 그 대상으로 특례를 부여한다는 의미에서, 특혜부여의 편의적이고 비평등적이며 권형을 잃은 안일한 문제해결의 입법으로 헌법상 평등의 원칙과 모순되지 않느냐 하는 것이 문제된다. 이미 살펴본 것처럼 사회국

38) 입법작용을 전통적인 법률개념에 따라 정의하지 않고 실정헌법의 규정에 따르면서 그것이 법시스템내부에서 어떠한 기능을 거두고 있는지의 관점에서 파악하는 입장도 있다. 이 경우 입법작용을 Input-Output 모델에 의해 파악한다. 개념에 따른 작용파악은 입법이나 법률개념을 고정하여 이해하는 결과, 그것이 거두고 있는 다양한 기능을 충분히 파악할 수 없다는 것이다. 이러한 입장에서는 법률은 입법프로세스에 의해 Output된 법정보로 이해한다. 따라서 이러한 입법작용은 Input된 정보를 법정보로 변환하는 작용이다. 이 작용은 실정헌법에 의해 입법권능을 가지는 기관에서 행해지나, 그곳에서는 여론이나 정당 또는 중간단체 등으로부터 Input된 것이 Output로 변환되고 규범수범인에 대한 정보로 변환된다. 이 Input-Output 구조는 개방된 시스템으로서 입법자는 외부의 시스템과 커뮤니케이션적 관계에 서고 민주적으로 개방되어 있다. 이 개방성을 통해 법정보는 상호작용적으로 입법자에게 피드백되며 다시 Input-Output구조가 작용한다. 또한 입법작용은 일정한 목표를 지향하고 있으며, 합리적인 입법은 결과에 대한 지향성을 요구한다고 한다. 이 목표과 결과지향성이라는 점에서 각각의 법률간에는 어떠한 질적인 차이가 있는 것이 아니며 따라서 일반적 법률도, 이른바 처분적 법률도 아무런 차이가 없다고 한다. 또한 형식적 의미의 법률과 실질적 의미의 법률을 구별할 필요성도 없다고 한다. 법정보를 포함하는 점에서는 단순한 형식적 의미의 법률이 되는 것도, 형식적이고 실질적인 법률이 되는 것도 있다는 것이다. 자세한 내용은 Hansgeorg Frohn, *Gesetzesbegriff und Gewaltenteilung, entscheidungstheoretische Vorstudie zu einer Informationsverarbeitungstheorie des legislativen Verhaltens : zugleich ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Problematik politischer Planung und integrierter Verwaltungsinformationssysteme*(Monographien zur rechtswissenschaftlichen Forschung, Öffentliches Recht ; Bd.8), Athenäum 1981, S.9ff.

가에 있어서는 구체적·합리적 차별이 요청되는 것이므로 개별적·구체적 법률을 무조건 부정할 수는 없다. 또한 평등의 원칙에 있어서 평등은 “평등한 것은 평등하게, 불평등한 것은 불평등하게” 취급하는 것을 의미하므로,<sup>39)</sup> 사회적 상황에 따른 개별적·구체적 조치를 그 내용으로 하는 특별법은 실질적 평등을 위한 사회적 정의의 입장에서 입법을 의미하는 까닭에, 그 법률의 규제가 사태의 특성에 대응하고 또한 사회적 정의로의 지향이 충족될 때에는 그것은 평등의 원칙의 실천이라고 할 수 있다.<sup>40)</sup>

그러나 특정한 분야의 특별한 목적을 위하여 제정되는 특별법이라 할지라도 입법권자의 법제정상 형성의 자유는 무제한으로 허용될 수

---

39) 헌법재판소에서는 “헌법 제11조 제1항이 규정하는 평등의 원칙은 결코 일체의 차별적 대우를 부정하는 절대적 평등을 의미하는 것이 아니라, 법의 적용이나 입법에 있어서 불합리한 조건에 의한 차별을 하여서는 안된다는 것을 뜻한다. 또한 헌법이 보장하는 평등의 원칙은 개인의 기본권신장이나 제도의 개혁에 있어 법적가치의 상향적 실현을 보편화하기 위한 것이지, 불균등의 제거만을 목적으로 한 나머지 하향적 균등까지 수용하고자 하는 것은 결코 아니다. 헌법이 규정한 평등의 원칙은 국가가 언제 어디에서 어떤 계층을 대상으로 하여 기본권에 관한 상황이나 제도의 개선을 시작할 것인지를 선택하는 것을 방해하지 않는다. 말하자면 국가는 합리적인 기준에 따라 능력이 허용하는 범위내에서 법적 가치의 상향적 구현을 위한 제도의 단계적 개선을 추진할 수 있는 길을 선택할 수 있어야 한다. 이러한 점은 그 제도의 개선에 과다한 재원이 소요되거나 이 사건에서와 같이 전제되는 여러 제도적 여건을 동시에 갖추는데에는 기술적인 어려움이 따르는 경우에 더욱 두드러진다. 그것이 허용되지 않는다면, 모든 사항과 계층을 대상으로 하여 동시에 제도의 개선을 추진하는 예외적 경우를 제외하고는 어떠한 개선도 평등의 원칙 때문에 그 시행이 불가능하다는 결과에 이르게 되어 불합리할 뿐 아니라 평등의 원칙이 실현하고자 하는 가치와도 어긋나기 때문이다”고 하였다. 헌재 1990.6.25. 89헌마 107.

40) “설사 법앞의 평등원칙이 입법자를 구속하는 전제에 입각하더라도 그러한 평등은 반드시 일반법으로서만 달성된다는 결론과 결부되는 것은 아니다. 독점주의적으로 조직된 기구에서는 일반법은 만능의 것이 될 수 없다. 국가가 독점에 직면하고 있는 경우에는 일반법으로서 이 독점을 규제하는 것은 무의미하다. 그러한 경우에는 유일하고 개별적 조치만이 주권자의 권력의 표현으로서 상응한다. 그 경우 독점에 대한 개별적 조치는 법앞의 평등에 저촉하는 것도 아니고 법률의 일반성관념에 반하는 것도 아니다”. Franz Neumann, **Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft**, in : Ders., *Demokratischer und autoritärer Staat. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a.M. 1967, S.31ff.



없다. 나아가 그 특별법에서 규정하고 있는 내용이 정의와 형평의 원칙을 본질적으로 침해한 입법권행사인 경우 그 효력이 부인됨은 물론이다. 따라서 입법에 의하여 평등의 원칙을 구체화하는 경우에는 그 법률의 규제내용이 사태의 특성에 대응하고, 또한 사회적 정의에로의 충족되는 헌법제정권자의 가치결단의 충실한 반영이어야 하는 것이다.

한편 우리 헌법재판소에서는 평등권의 침해 여부에 대한 심사는 그 심사기준에 따라 “자의금지원칙에 의한 심사”와 “비례의 원칙에 의한 심사”로 크게 나누고 있다. 일반적으로 자의금지원칙에 관한 심사요건은 ① 본질적으로 동일한 것을 다르게 취급하고 있는지에 관련된 차별취급의 존재 여부와, ② 이러한 차별취급이 존재한다면 이를 자의적인 것으로 볼 수 있는지 여부라고 할 수 있다. 한편, ①의 요건에 관련하여 두 개의 비교집단이 본질적으로 동일한가의 판단은 일반적으로 관련 헌법규정과 당해 법규정의 의미와 목적이 어떠한지에 달려 있고, ②의 요건에 관련하여 차별취급의 자의성은 합리적인 이유가 결여된 것을 의미하므로, 차별대우를 정당화하는 객관적이고 합리적인 이유가 존재한다면 차별대우는 자의적인 것이 아니게 된다.<sup>41)</sup>

이와 같이 자의심사의 경우에는 차별을 정당화하는 합리적인 이유가 있는지만을 심사하기 때문에 그에 해당하는 비교대상간의 사실상의 차이나 입법목적(차별목적)의 발견·확인애 그치게 된다.<sup>42)</sup> 그래서 단순히 차별을 정당화하는 합리적인 이유의 존부문제가 아니라, 차별을 정당화하는 이유와 차별간의 상관관계에 대한 심사 즉, 비교대상간의 사실상의 차이의 성질과 비중 또는 입법목적(차별목적)의 비중과

41) 헌재 2003.1.30. 2001헌바64 ; 헌재 2007.3.29. 2005헌바53 등.

42) ① 자의의 금지는 법의 해석·적용에 있어서 적용되어야 할 모든 실질적 기준을 포함한 공허한 정식이다. ② 좀 더 정밀한 기준을 제시하는 것이 아니라면 주관주의에 빠지게 되며 예측가능한 사법판단준칙의 포기를 의미한다. ③ 자의의 금지의 내용이 보편타당한 것이 아니라 변화하는 것이라면 그때그때의 주관적 해석이 평등원칙의 기준이 된다. ④ 단순한 부당과 불합리·자의와의 양적 구별은 질적 기준을 결여하며 애매하고 법적 불안정과 혼란의 요인이 된다는 비판도 있다.

차별의 정도에 적절한 균형관계가 이루어져 있는가를 심사하는 비례심사가 필요한 경우가 발생하게 된다. 그동안 헌법재판소는 평등심사에 있어 원칙적으로 자의금지원칙을 기준으로 하여 심사하여 왔고, 이따금 비례의 원칙을 기준으로 심사한 것으로 보이는 경우에도 비례심사의 본질에 해당하는 ‘법익의 균형성(협익의 비례성)’에 대한 본격적인 심사를 하는 경우는 찾아보기 힘들었다.

그런데 헌법재판소는 1999.12.23. 선고한 “제대군인가산점제도 사건”에서 평등위반심사를 함에 있어 ‘법익의 균형성’ 심사에까지 이르는 본격적인 비례심사를 하였다. 이 사건에서 헌법재판소는 “평등위반 여부를 심사함에 있어 엄격한 심사척도에 의할 것인지, 완화된 심사척도에 의할 것인지는 입법자에게 인정되는 입법형성권의 정도에 따라 달라지게 될 것이다. 먼저 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우 엄격한 심사척도가 적용될 수 있다. 그런데 엄격한 심사를 한다는 것은 자의금지원칙에 따른 심사, 즉 합리적 이유의 유무를 심사하는 것에 그치지 아니하고 비례성원칙에 따른 심사, 즉 차별취급의 목적과 수단간에 엄격한 비례관계가 성립하는지를 기준으로 한 심사를 행함을 의미한다”고 하면서, 비례의 원칙에 따른 심사를 하여야 할 경우로서, ① 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우 즉, 헌법이 차별의 근거로 삼아서는 아니되는 기준 또는 차별을 금지하고 있는 영역을 제시하고 있음에도 그러한 기준을 근거로 한 차별이나 그러한 영역에서의 차별의 경우, ② 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 되는 경우를 들면서, 제대군인가산점제도는 위 두 경우에 모두 해당한다고 하여 비례심사를 하였다.<sup>43)</sup>

43) 이 사건에서 헌법재판소는 헌법 제32조 제4항은 “여자의 근로는 특별히 보호를 받으며, 고용·임금 및 근로조건에 있어서 부당한 차별을 받지 아니한다”고 규정하여 근로 내지 고용의 영역에 있어서 특별히 남녀평등을 요구하고 있는데, 제대군인가산점제도는 바로 이 영역에서 남성과 여성을 달리 취급하는 제도이기 때문이고, 또한 제대군인가산점제도는 헌법 제25조에 의하여 보장된 공무담임권 또는 직업선택의 자유라는 기본권의 행사에 중대한 제약을 초래하는 것이기 때문에 위헌이라

특별법과 관련하여 헌법재판소에서는 시혜적·형성적·급부적 성격의 특별법에 대해서는 자의금지원칙에 의한 심사를 하여 대부분 합헌으로 판단하고 있다. 예컨대, “시혜적 법률의 경우에는 법률의 수급자가 당사자로서 기본권침해를 주장하는 침해적 법률의 경우와는 달리, 수혜의 범위에서 제외된 자가 국가가 다른 집단에게 부여한 혜택으로부터 자신이 속한 집단을 평등원칙에 반하여 부당하게 제외하였다라는 취지의 위헌 주장을 할 수 있다”고 하면서, 시혜적인 법률에 있어서는 “국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 법률과는 달리 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다고 할 것이다. 그러므로 입법자는 그 입법의 목적, 수혜자의 상황, 국가예산 내지 보상능력 등 제반 상황을 고려하여 그에 합당하다고 스스로 판단하는 내용의 입법을 할 권한이 있다고 할 것이고, 그렇게 하여 제정된 법률의 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 있는 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다”고 판시하고 있다.<sup>44)</sup>

즉, 시혜적·형성적·급부적 성격의 특별법에 대해서는 광범위한 입법형성권이 인정되는 이상 자의성 여부만 심사하면 족하다고 판시하고 있다. 한편 국민의 기본권 제한 등과 관련된 특별법의 경우에는 엄격심사 즉, 비례의 원칙에 따른 심사를 하기도 한다. 예컨대, 교통사고에 의하여 피해자가 사망하였는지의 여부 및 교통사고가 단서조항에 해당하는지의 여부에 따라 교통사고로 인한 피해자들 사이에 재판절차진술권을 행사함에 있어 차별이 발생하고 있는 「교통사고처리특례법」의 규정에 관해, 헌법재판소는 “일반적으로 차별에 대한 정당성 여부에 대해서는 자의성 여부를 심사하지만, 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우나 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 된다면 입법형성권은 축소되어 보다 엄격한

고 하였다(헌재 1999.12.23. 98헌마363).

44) 1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법 제1조 위헌확인(2008.5.29. 2005헌마1173 전원재판부).

심사척도가 적용된다”고 하여, 교통사고의 중상해 피해자 및 사망사고 피해자 사이의 차별 문제는 국민의 생명·신체의 안전은 다른 모든 기본권의 전제가 되며, 인간의 존엄성에 직결되는 것이므로, 이는 단지 자의성이 있었느냐의 점을 넘어서 입법목적과 차별 간에 비례성을 갖추었는지 여부를 더 엄격하게 심사하는 것이 바람직하다고 하였다.<sup>45)</sup>

결국, 특별법의 입법에 있어서는 자유권의 제한과 같은 제한적 입법의 경우는 물론 개인에게 급부를 주는 시혜적 입법의 경우에도 그것은 평등의 원칙에 따라야 한다. 물론 시혜적 입법의 경우에는 제한적 입법에 있어서 보다는 그 사회질서에 대한 형성의 자유가 많기는 하지만, 그러한 형성의 자유가 많을 수록 자의금지의 요청은 더욱 가중되고 있다는 점을 인식할 필요가 있다. 따라서 이러한 경우에 있어서 동일한 사태에 대하여 다르게 취급한다면 그것은 불평등한 취급이며, 서로 다른 사태에 대하여 동일하게 취급한다면 그것은 또한 불평등으로 간주되는 것이다.

---

45) 교통사고처리특례법 제4조 제1항 등 위헌확인(2009.2.26. 2005헌마764, 2008헌마118병합 전원재판부). 한편 헌법재판소에서는 「국가유공자등예우및지원에관한법률」 제34조 제1항 중 같은 법률 제30조 제1항 소정의 ‘국가기관’에 관한 부분의 규정에 따라 국가유공자와 그 유족 등 취업보호대상자가 국가기관이 실시하는 채용시험에 응시하는 경우에 10%의 가점을 주도록 하고 있는 것과 관련하여 “이 사건의 경우는 비교집단이 일정한 생활영역에서 경쟁관계에 있는 경우로서 국가유공자와 그 유족 등에게 가산점의 혜택을 부여하는 것은 그 이외의 자들에게는 공무담임권 또는 직업선택의 자유에 대한 중대한 침해로 의미하게 되므로, 헌법재판소가 1999.12.23. 선고한 98헌마363 사건의 결정에서 비례의 원칙에 따른 심사를 하여야 할 경우의 하나로 들고 있는 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 되는 경우에 해당하여 원칙적으로 비례심사를 하여야 할 것이나, 구체적인 비례심사의 과정에서는 헌법 제32조 제6항이 근로의 기회에 있어서 국가유공자 등을 우대할 것을 명령하고 있는 점을 고려하여 보다 완화된 기준을 적용하여야 할 것이다”라고 하고 있다. 헌재 2001.2.22. 2000헌마25 전원재판부.

### Ⅲ. 과잉입법금지원칙과 관련한 과제

현행 특별법 가운데 특히, 형사분야 특별법의 경우에 반인륜적이고 반사회적인 범죄에 대해 국민의 생명·신체 등 법익을 심각하게 침해할 가능성이 높고 사회질서에 대한 혼란을 야기할 수도 있으므로 범죄의 특별예방 및 일반예방, 더 나아가 사회방위 및 사회의 질서유지라는 목적 달성을 위하여 특별한 조치를 규정하는 사례가 많다. 또한 이들 특별법에 대해서는 지나치게 과중한 형벌을 규정하여 행위자의 책임과 형벌 사이에 비례관계가 준수되지 않음으로써 인간의 존엄과 가치를 존중하고 보호하려는 실질적 법치국가 이념에 어긋나고, 형벌 본래의 기능과 목적을 달성하는 데 필요한 정도를 현저히 일탈하여 과잉입법금지원칙에 위배된다는 지적이 많다.

국가작용 중 특히 입법작용에 있어서의 과잉입법금지의 원칙 내지 비례의 원칙이라 함은 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법 활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로서, 법치국가의 원리에서 당연히 파생되는 헌법상의 기본원리의 하나이다. 이 원칙은 입법자의 입법행위 뿐만 아니라 법적으로 규정되는 공동생활의 모든 차원을 포괄하는 보편적 법원칙으로서, 일반적으로 적합성의 원칙, 필요성의 원칙 그리고 협의의 비례 원칙으로 구분한다.<sup>46)</sup>

46) 비례의 원칙이 구체적으로 무엇을 의미하고 있는가에 관해서는 “전혀 손에 잡히지 않는 술어의 실례”라고 하는 등 그 개념이 대단히 불명확한 실정이다. 우선 일반적으로 비례의 원칙은 위에서 언급한 세가지 원칙을 포괄하는 “광의의 비례원칙”과 과잉침해금지의 의미내용을 구별하여 후자를 필요성의 원칙과 협의의 비례 원칙을 포괄하는 개념으로 파악하고 있는 견해도 있으며(Peter Lerche, *Übermaß und Verfassung*, Köln/Berlin/München/Bonn 1961, S.62ff.), 과잉침해금지와 비례의 원칙을 동의어로 보고 이 양개념을 적합성·필요성 및 균형성(Proportionalität)의 개념표식을 내포하는 종합적 개념으로 이해하는 견해도 있다(Eberhard Grabitz, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, AöR 98, 1973, S.571.). 그리고 비례의 원칙을 법치국가원리의 구체화이며 기본권의 본질로

우리 헌법은 제37조 제1항에서 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다.” 제2항에서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”라고 선언하여 입법권의 한계로서 과잉입법금지의 원칙을 명문으로 인정하고 있으며, 이에 대한 헌법위반여부의 판단은 헌법 제111조와 제107조에 의하여 헌법재판소에서 관장하도록 하고 있다.

한편 헌법재판소에서는 과잉입법금지의 원칙 내지 비례의 원칙의 심사에 즈음하여, ① 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), ② 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절하여야 하며(방법의 적정성), ③ 입법권자가 선택한 기본권제한의 조치가 입법목적달성을 위하여 설사 적절하다 할지라도 보다 완화된 형태나 방법을 모색함으로써 기본권의 제한은 필요한 최소한도에 그치도록 하여야 하며(피해의 최소성), ④ 그 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 커야한다(법익의 균형성)는 기준을 제시하고 있다.<sup>47)</sup> 일반조항인 과잉입법금지의 원칙 내지 비례의 원칙의 단일한 적용은 성문실정법의 무시 내지 경시와 연관될 위험성이 있으나, 이 위험성을 회피하기 위해서는 실정법질서를 충분히 의식한 원칙의 적용이 필요하다. 실정법질서는 원래 이 원칙의 내

---

부터 파생하는 것으로 파악하고 있는 독일연방헌법재판소에서도 그 용어법이 제대로 통일되어 있지 아니하다. 즉 연방헌법재판소는 비례의 원칙을 광의의 비례원칙의 동의어로서 사용하기도 하고(BVerfGE 16, 194 ; 30, 292), 과잉침해금지와 비례의 원칙의 양개념을 동시에 사용하기도 하며(BVerfGE 20, 251 ; 22, 114 ; 23, 127 ; 28, 175 ; 36, 156 ; 38, 348), 협의의 비례원칙을 비례의 원칙으로 사용하기도 한다(BVerfGE 30, 292 ; 33, 171 ; 33, 240).

47) 현재 1992.12.24. 92헌가8 전원재판부.

용확정에 있어서 불가결한 것이므로 이 의미에서도 이 원칙과 실정법과의 연관성은 매우 중요하다.<sup>48)</sup>

형사특별법의 경우, 과잉입법금지의 원칙의 관계에 대해 헌법재판소에서는 일관되게 “어떤 범죄를 어떻게 처벌할 것인가 하는 문제 즉 법정형의 종류와 범위의 선택은 그 범죄의 죄질과 보호법익에 대한 고려 뿐만 아니라 우리의 역사와 문화, 입법 당시의 시대적 상황, 국민일반의 가치관 내지 법감정 그리고 범죄예방을 위한 형사정책적 측면 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 입법자가 결정할 사항으로서 광범위한 입법재량 내지 형성의 자유가 인정되어야 할 분야이다. 따라서 어느 범죄에 대한 법정형이 그 범죄의 죄질 및 이에 따른 행위자의 책임에 비하여 지나치게 가혹한 것이어서 현저히 형벌체계의 상의 균형을 잃고 있다거나 그 범죄에 대한 형벌 본래의 목적과 기능을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈하였다는 등 헌법상 평등의 원칙 및 비례의 원칙 등에 명백히 위배되는 경우가 아닌 한, 쉽사리 헌법에 위반된다고 단정하여서는 아니 된다”고 판시하고 있다.<sup>49)</sup>

다른 한편 헌법재판소에서는 이러한 입법재량은 무제한한 것이 될 수는 없다고 하면서, “법정형의 종류와 범위를 정할 때에는 형벌 위협으로부터 인간의 존엄과 가치를 존중하고 보호하여야 한다는 헌법 제 10조의 요구에 따라야 하고, 헌법 제37조 제2항이 규정하고 있는 과잉입법금지의 정신에 따라 형벌개별화의 원칙에 적용될 수 있는 범위의 법정형을 설정하여 실질적 법치국가의 원리를 구현하도록 하여야 하며, 형벌이 죄질과 책임에 상응하도록 적절한 비례성을 지켜야 한다”고 하였다.<sup>50)</sup>

48) Friedrich E. Schnapp, *Die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs*, JuS 1983, S.850f.

49) 헌재 2008.4.24. 2007헌가20.

50) 헌재 2003.11.27. 2002헌바24.

그리고 이러한 요구는 특별형법의 경우에도 마찬가지라고 하면서, “입법취지에서 보아 중벌주의로 대처할 필요성이 인정되는 경우라 하더라도 범죄의 실태와 죄질의 경중, 이에 대한 행위자의 책임, 처벌규정의 보호법익 및 형벌의 범죄예방효과 등에 비추어 전체 형벌체계상 지나치게 가혹한 것이어서, 그러한 유형의 범죄에 대한 형벌 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 현저히 일탈함으로써 입법재량권이 헌법 제10조에 의한 내재적 한계 이외에도 헌법 제37조 제2항이 규정하고 있는 과잉입법금지의 정신 및 헌법 제11조의 실질적 평등의 원칙에 반하여 자의적으로 행사된 것으로 평가되는 경우에는 이와 같은 법정형을 규정한 법률조항은 헌법에 반한다고 보아야 한다”고 하였다.<sup>51)</sup>

실제로 이미 살펴본 것처럼 헌법재판소에서는 위와 같은 판단에 의거하여 일부 형사특별법의 해당 조항에 대해 과잉입법금지의 원칙에 위배되므로 위헌을 선언한 바 있다.<sup>52)</sup> 그러나 헌법재판소에서는 “법정형의 종류와 범위를 정함에 있어서 고려해야 할 사항 중 가장 중요한 것은 당해 범죄의 보호법익과 죄질로서 보호법익이 다르면 법정형의 내용이 다를 수 있고, 보호법익이 같다고 하더라도 죄질이 다르면 또 그에 따라 법정형의 내용이 달라질 수밖에 없다. 그러므로, 보호법익과 죄질이 서로 다른 둘 또는 그 이상의 범죄를 동일 선상에 놓고 그 중 어느 한 범죄의 법정형을 그 기준으로 하여 단순한 평면적인 비교로써 다른 범죄의 법정형의 과중 여부를 판정하여서는 아니 된다. 또한 법정형의 하한도 여러 가지 요소의 종합적 고려에 따라 입법자가

51) 헌재 2006.4.27. 2006헌가5.

52) 예컨대, ‘특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의3 제2항 제1호에 대한 헌법소원 사건(헌재 1992.4.28. 90헌바24)’, ‘특정범죄가중처벌등에관한법률 제11조 제1항 위헌소원사건(헌재 2003.11.27. 2002헌바24)’, ‘특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제5조 제4항 제1호 등 위헌제청사건(2006.4.27. 2006헌가5)’, ‘특정강력범죄의처벌에관한특별법 제3조 위헌제청사건(헌재 2008.12.26. 2007헌가10)’ 등에서 해당 법률조항에 대한 위헌을 선언한 바 있다.



그 재량으로 결정할 사항이며, 범죄의 경중과 법정형 하한의 경중이 언제나 반드시 정비례하는 것은 아니고 당해 범죄의 죄질 및 성격에 따라 다르다 할 것인바, 그러한 법규정들이 모두 형벌체계상의 균형을 잃은 것으로서 위헌이라고 단정할 수는 없다”고 판시하고 있다.<sup>53)</sup> 이 관점에서 헌법재판소에서는 상당수의 형사특별법의 해당 조항에 대해 합헌판결을 내리고 있다.<sup>54)</sup>

그러나 기존의 일반형사법에 대한 특별규정으로 특정범죄에 대하여 예외적으로 적용하는 특가법은 유동적이고 가변적인 현대사회의 다양한 현상에 탄력적으로 대응하여야 한다. 따라서 형사특별법은 그 입법목적에 따른 새로운 가중처벌사유가 추가될 때에만 그 가중처벌의 의미를 가진다고 볼 것인바, 동일한 목적을 위하여 하나의 범죄행위에 대한 형을 거듭 가중함으로써 형벌체계상 지나치게 가혹한 형을 규정하는 것은 형벌의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 현저히 일탈하여 지나치게 과중한 형벌을 부과하여 책임원칙에 반한다. 또한 법정형이 죄질에 비하여 지나치게 무거운 경우에는 양형실무상 작량감경이 일상화되기 쉬운데, 이같은 실효성 없는 형벌은 형벌의 희화화를 초래하여 법의 권위를 실추시키고 법질서의 영속성과 안정을 저해하는 요인이 될 뿐 아니라, 형벌의 일반예방적 기능까지 해치게 된다.

따라서 ① 법률을 제정한 때로부터 상당한 시간이 경과한 오늘날의 경제적, 사회적 여건하에서 해당 법률조항의 입법목적의 타당성이 입법당시와 같이 유지되기 어려운 상황을 고려할 경우 가중하여야 할

53) 헌재 1995.4.20. 93헌바40 ; 헌재 1999.5.27. 96헌바16 ; 헌재 1997.3.27. 95헌바50 등 참조.

54) 예컨대, 헌재 1995.3.23. 93헌바 59 ; 헌재 1997.7.16. 95헌바2, 97헌바27(병합) 전원재판부 ; 헌재 1998.3.26. 97헌바83 전원재판부 ; 헌재 1998.5.28. 97헌바68 전원재판부 ; 헌재 2002.11.28. 2000헌바75 전원재판부 ; 헌재 2008.11.27. 2006헌바94, 2007헌바19(병합) 전원재판부 ; 헌재 2008.12.26. 2005헌바16 전원재판부 ; 헌재 2009.9.30. 2009헌바116 등.

근거가 상실된 특별법<sup>55)</sup>, ② 형벌 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 현저히 일탈하여 그 행위의 죄질과 책임에 비추어 지나치게 과중한 형벌을 부과하는 것으로서 책임원칙에 반하는 특별법,<sup>56)</sup> ③ 아무 기준도 없이 집행기관의 자의적인 법적용을 허용하고 있고 범죄의 동기나 태양에 따른 불법의 크기와 죄질에 상응한 책임을 고려하지 않고, 일률적으로 무거운 형벌을 규정하고 있으며, 오늘날의 사회적 상황의 변화를 반영하지 못하고 있는 특별법<sup>57)</sup> 등은 과잉입법금지의 원칙 내지 비례의 원칙을 엄격하게 적용할 필요가 있다.

한편 형사특별법 분야뿐 아니라 일반 특별법의 분야에서도 과잉입법금지의 원칙 내지 비례의 원칙은 당연히 적용된다. 비록 특정 사안에 대한 규율을 함에 있어서 일반법의 경우에 비하여 합목적성·기술성 및 정책성을 참작할 필요가 있다 하더라도, 특별법은 필요한 범위 내에서 최후·보충적으로 발동되어야 하며, 실효성을 넘는 과잉입법이 되어서는 아니된다. 따라서 ① 특별법을 통해 규율하려는 내용이 나 특별법에서 규정된 것은 그 입법, 해석 및 적용에 있어서 일반법의 기본원칙이 당연히 존중되어야 한다. ② 특별법에 규율하는 개별적 문제사항은 헌법적 원칙성과 중요성 및 헌법원리를 통하여 평가하는 구체적 판단에 의하여 확정하여야 한다. ③ 특별법의 제정이 오히려 위법상태를 방치하고 불법에의 편승을 유도하여 법치행정을 위협하는 부작용을 낳는 경우에는 그 목적달성을 위한 방법의 적정성을 더욱 인정하기 어렵다. ④ 선별적·부분적·예외적 규정의 남발은 효율적인 입법목적의 달성을 기대하기 어렵다는 점을 인식하여 해당 입법

---

55) 특정범죄가중처벌등에관한법률 제12조 등 위헌소원(1999.5.27. 96헌바16 전원재판부)에서의 반대의견 ; 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제6조 제7항 등 위헌소원(2010.7.29. 2008헌바88)에서의 반대의견 참조.

56) 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제3조 위헌제청(2010.2.25. 2008헌가20)에서의 반대의견.

57) 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제9조 제2항 등 위헌소원(2010.4.29. 2008헌바170)에서의 반대의견.

목적 달성을 위해 필요한 최소한의 조치만을 규율하는데 그쳐야 할 것이며, 이들 수단을 통하여 실현하고자 하는 공익의 비중과 특별법 내용에 의하여 발생하는 기본권의 침해의 정도를 비교형량할 때 양자 사이에 적정한 비례관계가 성립되어야 한다.

#### IV. 신뢰보호원칙과 관련한 과제

현행 특별법 가운데에는 과거사 청산의 정당성, 사회정의의 실현 및 사회통합의 가치 등을 위해 과거에 시작되거나 완성된 사실관계 등을 규율의 대상으로 하는 법률이 다수 존재한다. 이들 특별법은 그 사안이 발생하기 이전에 일반적인 규율 체계를 갖출 수 없었던 경우가 대다수였으며, 따라서 다수 특별법 입법을 통해 소급입법의 형식을 취하는 것이 용인되어 온데서 비롯한다. 일반적으로 소급입법이 금지되는 주된 이유는 문제된 사안이 발생하기 전에 그 사안을 일반적으로 규율할 수 있는 입법을 통하여 행위시법으로 충분히 처리할 수 있었음에도 불구하고, 사후에 제정된 법을 통해 과거의 일들이 자의적으로 규율됨으로써 법적 신뢰가 깨뜨려지고 국민의 권리가 침해되는 것을 방지하기 위함이다.

입법에 있어서 신뢰보호의 원칙이 적용되는 것은 소급입법의 경우이다. 현대국가는 모든 분야에서 급속한 변화로 인하여 기존의 법률상태를 자주 변경시킬 수밖에 없기 때문에 소급효의 문제가 자주 발생되며, 이는 국민의 신뢰보호와 관련해 입법에 있어서 어려운 과제 중의 하나로 등장하고 있다. 이러한 소급입법의 헌법적 한계는 법적 안정성과 신뢰보호원칙을 포함하는 법치주의의 원칙에 따른 기준으로 판단하여야 한다. 법적 안정성은 객관적 요소로서 법질서의 신뢰성·항구성·법적 투명성과 법적 평화를 의미하고, 이와 내적인 상호연관관계에 있는 법적 안정성의 주관적 측면은 한번 제정된 법규범은 원칙

적으로 존속력을 갖고 자신의 행위기준으로 작용하리라는 개인의 신뢰보호원칙이다.

법적 안정성과 신뢰보호원칙에 있어서 특히 중요한 것은 시간적인 요소이다. 특정한 법률에 의하여 발생한 법률관계는 그 법에 따라 파악되고 판단되어야 하고, 개인은 과거의 사실관계가 그 뒤에 생긴 새로운 법률의 기준에 따라 판단되지 않는다는 것을 믿을 수 있어야 한다. 그러므로 법치국가적 요청으로서의 법적 안정성과 신뢰보호원칙은 무엇보다도 바로 소급효력을 갖는 법률에 대하여 민감하게 대립할 수밖에 없고, 구체적으로는 어떤 법률이 이미 종료된 사실관계에 예상치 못했던 불리한 결과를 가져오게 하는 경우인가 아니면 현재 진행중이나 아직 종료되지 않은 사실관계에 작용하는 경우인가에 따라 헌법적 의미를 달리하게 된다.<sup>58)</sup>

그런데 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위해서는 신뢰의 구성요건으로서의 법률, 신뢰의 보호가치 등의 일반적 요건이 충족되어야 한다.<sup>59)</sup> 즉, 신뢰보호의 원칙은 국민에게 권익을 부여하거나 권리의 제한을 없애는 수익적 소급법률에는 발생하지 않으며, 국민의 권익을 침해하거나 의무를 부과하는 부담적 소급법률에만 적용된다.<sup>60)</sup> 신뢰보호의

58) 현재 1996.2.16. 96헌가2,96헌바7,96헌바13 전원재판부.

59) 신뢰보호의 원칙은 헌법상 법치국가의 원칙으로부터 도출되는데(현재 1995.10.26. 94헌바12), 그 내용은 법률의 제정이나 개정시 구법질서에 대한 당사자의 신뢰가 합리적이고도 정당하며 법률의 제정이나 개정으로 야기되는 당사자의 손해가 극심하여 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 그러한 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화할 수 없다면, 그러한 새로운 입법은 신뢰보호의 원칙상 허용될 수 없다는 것이다. 이러한 신뢰보호원칙의 위반 여부를 판단하기 위해서는, 한편으로는 침해받은 신뢰이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰가 손상된 정도, 신뢰침해의 방법 등과 다른 한편으로는 새로운 입법을 통해 실현하고자 하는 공익적 목적을 종합적으로 비교·형량하여 판단하여야 한다(현재 1995.10.26. 94헌바12 ; 현재 1998.11.26. 97헌바58 ; 현재 1999.7.22. 97헌바76 등).

60) “신법이 피적용자에게 유리한 이른바 시혜적인 소급입법은 가능하지만 이를 입법자의 의무라고는 할 수 없고, 그러한 소급입법을 할 것인지의 여부는 입법재량의 문제로서 그 판단은 일차적으로 입법기관에 맡겨져 있으며, 이와 같은 시혜적 조치를 할 것인가 하는 문제는 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 경

원칙은 기존 법률규정의 존속에 대한 국민의 모든 신뢰가 보호되는 것이 아니라 보호가치있는 신뢰만이 보호받을 수 있다. 이때 신뢰의 보호가치여부는 법률의 일반적·추상적 성격 때문에 국민 개개인의 기준에 의해서가 아니라, 법률규정에 관련된 집단의 일반적이고 정형적인 기준치에 의해 결정된다. 따라서 소급법률에 있어서의 신뢰의 보호가치여부는 결국 일반국민이 기존법률의 존속을 신뢰해도 되었는지 여부에 의해 결정된다.<sup>61)</sup>

우리 헌법은 제13조 제2항에서 ‘모든 국민은 소급입법에 의하여…… 재산권을 박탈당하지 아니한다’라고 규정하여 소급입법에 의한 재산권의 박탈을 금지하고 있는데, 일반적으로 과거의 사실관계 또는 법률관계를 규율하기 위한 소급입법의 태양을 ① 이미 과거에 완성된 사실·법률관계를 규율의 대상으로 하는 ‘진정소급입법’과, ② 이미 과거에 시작하였으나 아직 완성되지 아니하고 진행과정에 있는 사실·법률관계를 규율의 대상으로 하는 ‘부진정소급입법’으로 구분하고, 전자는 헌법적으로 허용되지 않는 것이 원칙이며, 특별한 사정이 있는 경우에만 예외적으로 허용될 수 있는 반면, 후자는 원칙적으로 허용되지만 소급효를 요구하는 공익상의 사유와 신뢰보호의 요청 사이의

---

우와는 달리 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다 할 것이다. 따라서 입법자는 입법목적, 사회실정이나 국민의 법감정, 법률의 개정이유나 경위 등을 참작하여 시혜적 소급입법을 할 것인가 여부를 결정할 수 있고, 그 판단은 존중되어야 하며, 그 결정이 합리적 재량의 범위를 벗어나 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수는 없는 것이다(헌재 1995.12.28. 95헌마196).”

61) “법률의 개정시 구법질서에 대한 당사자의 신뢰가 합리적이고도 정당하며 법률의 개정으로 야기되는 당사자의 손해가 극심하여 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 그러한 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화할 수 없다면 그러한 새 입법은 신뢰보호의 원칙상 허용될 수 없다. 이러한 신뢰보호의 원칙의 위배여부를 판단하기 위하여는 한편으로는 침해받은 이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰가 손상된 정도, 신뢰침해의 방법 등과 다른 한편으로는 새 입법을 통해 실현하고자 하는 공익적 목적을 종합적으로 비교·형량하여야 한다. 그러나 헌법적 신뢰보호는 개개의 국민이 어떠한 경우에도 ‘실망’을 하지 않도록 하여 주는 데 까지 미칠 수는 없는 것이며, 입법자는 구법질서가 더 이상 그 법률관계에 적절하지 못하며 합목적적이지도 아니함에도 불구하고 그 수혜자군을 위하여 이를 계속 유지하여 줄 의무는 없다 할 것이다(헌재 1995.6.29. 94헌바39).”

교량과정에서 신뢰보호의 관점이 입법자의 형성권에 제한을 가하게 된다는 것이 우리 헌법재판소의 판례이다.<sup>62)</sup>

이러한 구성요건의 종결여부에 의한 소급효 입법의 구분방법에 대해서는 이미 종결된 구성요건과 아직 종결되지 않은 구성요건의 구별이 애매하고, 조작이 가능하므로 그러한 애매한 구분방법에 의해 결정적으로 법률의 허용여부가 정해진다는 것은 타당하지 않다는 지적도 있으나,<sup>63)</sup> 아직까지 이에 대한 특별한 대안이 제시되지 않고 있는 실정이다. 법률의 효력발생 이전에 이미 종결된 과거의 구성요건에 소급하여 적용되는 진정소급입법에 대해서는, 원래 국민은 현행법에 의거하여 어떤 행위를 하면서 원래 그 법률에서 정하고 있는 법적 효과가 생길 것이라고 신뢰하게 되는데, 만일 입법자가 사후적으로 소급입법을 하게 되면 이러한 신뢰는 근본적으로 침해된다. 따라서 이러

---

62) 헌재 1995.10.26. 94헌바12 ; 헌재 1998.11.26. 97헌바58 ; 헌재 1999.4.29. 94헌바37 ; 헌재 1999.7.22. 97헌바76 등. 이러한 법률의 소급효에 관한 개념정의는 독일 연방헌법재판소의 판례(BVerfGE 11, 139)에서 성립한 것이다. 즉 독일판례에 의하면 법률이 사후에 개정되어 완성된 과거에 속한 요건에 관여하면 이는 진정소급효(echte, retroaktive Rückwirkung)를 갖는 것이고, 단지 현재의 아직 완성되지 아니한 사실이나 법률관계에 장래를 향하여 영향을 미치는 법률은 부진정소급효(unechte, retrospektive Rückwirkung)를 가질 뿐이라고 한다. 위 판례는 이 두 개념을 소급효라는 상위개념으로 포섭하여 불리한 부담을 가하는 소급효인 한 신뢰보호라는 법치주의원리에 의하여 그 허용성을 검토하고자 한 것이다. 다만 진정소급효는 원칙적으로 허용되지 아니하며 위헌인데 반하여, 부진정소급효는 원칙적으로 허용된다는 점에서 개념상 구별의 실익이 있다는 것이다. 자세한 내용은 황우려, **소급입법**, 고시연구 1989.11., 92면 참조.

63) S.Muckel은 진정소급과 부진정소급의 구분은 법률의 두가지 유형의 다른 구조에 대응하지 않는다고 한다. 그는 “어떤 법률이 과거에 진행한 행위에 소급적으로 관여하는지 또는 이 행위로부터 발생하는 현재 여전히 계속하는 상태에 소급적으로 관여하는지는 오히려 그 규정의 법기술적인 합목적적인 판단에 다양하게 의거하는 규정의 문제에 불과한 경우가 많다. 연방헌법재판소의 소급이론은 법기술에 한정된 질서기준에 관련된다. 그러나 어떤 사실내용이 완료된 것인지의 여부문제는 당해 사실의 법적 평가의 문제이다. 따라서 사실의 법적판단을 포함한 법적판단을 하는 경우에 규정의 우연한 법기술적인 합목적성에 한정된 내용에 기준을 두는 것은 인정할 수 없다. 이러한 방법은 해석학적 및 방법론적으로 의문있는 한계설정 및 자의적인 결과를 초래한다”고 한다. Stephan Muckel, a.a.O., S.72f.

한 소급입법은 신뢰보호의 원칙에 따라 원칙적으로 금지되는 것은 당연하다.

그러나 헌법재판소에서는 진정소급입법이라 할지라도 예외적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었던 경우와 같이 소급입법이 정당화되는 경우에는 허용될 수 있다고 하였다.<sup>64)</sup> 즉, “기존의 법에 의하여 형성되어 이미 굳어진 개인의 법적 지위를 사후입법을 통하여 박탈하는 것 등을 내용으로 하는 진정소급입법은 개인의 신뢰보호와 법적 안정성을 내용으로 하는 법치국가원리에 의하여 특단의 사정이 없는 한 헌법적으로 허용되지 아니하는 것이 원칙이고, 다만 일반적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나 법적 상태가 불확실하고 혼란스러워 보호할 만한 신뢰이익이 적은 경우와 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우 그리고 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우 등에는 예외적으로 진정소급입법이 허용된다”고 하고 있다.<sup>65)</sup>

이 진정소급입법의 허용성에 대해서는 논란이 많으나, 헌법재판소에서는 진정소급입법에 해당하는 일부 특별법의 경우에도 이를 허용하고 있다. 즉, 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」, 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」 등의 소급입법에 대해

64) 헌재 1996.2.16. 96헌가2.

65) 헌재 1999.7.22. 97헌바76, 98헌바50·51·52·54·55(병합) 전원재판부. 한편 독일의 판례에서도 예외적으로 소급입법이 허용되는 경우를 인정하고 있다. 즉, ① 현행 법률이 아직 효력을 발하고는 있지만 입법자가 이미 새로운 법적 조치를 취하였기 때문에 일반국민이 새로운 법상태를 예견해야 했었을 경우에는 현행 법률 규정의 존속에 대한 일반국민의 단순한 신뢰는 신뢰보호의 일반요건인 신뢰가치있는 신뢰가 되지 못하며 따라서 진정소급효가 예외적으로 인정된다(BVerfGE 1, 264 ; 8, 274 ; 13, 206 ; 13, 261 ; 37, 363). ② 기존의 법상태가 불확실하거나 무효인 경우에서의 신뢰는 보호가치 있는 신뢰가 되지 못하므로 진정소급효가 예외적으로 인정된다(BVerfGE 30, 367 ; 38, 128). ③ 공공복리의 중요성이 법적 안정성을 능가할 경우에는 법률의 소급효가 예외적으로 허용된다. 다만 이 경우에도 실질적으로 신뢰의 보호가치의 흠결을 그 근거로 하여 소급입법을 인정하고 있기 때문에 공공복리의 유보는 큰 의미는 가지지 못하고 단지 부수적이고 보충적인 성격을 가진다.

“친일반민족행위자측의 입장에서는 친일재산의 취득 경위에 민족배반적 성격이 내포된 점, 헌법전문이 3·1운동 정신의 계승을 규정한 점, 친일행위의 대가로 취득한 재산의 처리 문제가 오늘에까지 우리 사회의 비중있는 사회적 과제로 남아 있는 점에 비추어 친일재산의 소급적 박탈은 일반적으로 소급입법을 예상할 수 있었던 이례적인 경우에 해당한다. 한편, 일제 과거사 청산으로서의 친일재산 환수 문제는 그 시대적 배경에 비추어 역사적으로 매우 특수하고 이례적인 공동체적 과업이라 할 것이므로, 설령 이러한 소급입법의 합헌성을 인정한다고 하더라도 이를 계기로 진정소급입법이 빈번하게 발생해 그로 인한 폐해가 만연될 것이라는 일부의 우려는 충분히 불식될 수 있다. 따라서 이 사건 귀속조항은 진정소급입법에 해당하지만 소급입법을 예상할 수 있었던 예외적인 사안이고 진정소급입법을 통해 침해되는 법적 신위는 심각하다고 볼 수 없는 데 반해 이를 통해 달성되는 공익적 중대성은 압도적이라고 할 수 있으므로 진정소급입법이 허용되는 경우에 해당한다. 그러므로 이 사건 귀속조항이 진정소급입법이라는 이유만으로 위헌이라 할 수 없다”고 하고 있다.<sup>66)</sup>

66) 헌재 2011.3.31. 2008헌바141, 2009헌바14·19·36·247·352, 2010헌바91(병합) ; 헌재 2011.11.24 2009헌바292. 그러나 이 헌법재판소의 다수의견에 대해서는 많은 비판이 있다. 즉, 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」 제2조 등 위헌소원 사건에서 ① 헌법제정자들은 소급입법에 의한 재산권 박탈을 금하고 있는 헌법 제13조 제2항을 규정하면서 어떠한 예외조항도 두지 않았다. 이는 위 헌법규정이 천명하고 있는 소급입법에 의한 재산권 박탈의 금지가 어떠한 예외적 상황도 없이 일률적이고 일의적으로 관철되어야 할 가치임을 의미하는 것이다. 따라서 헌법재판소가 헌법 제13조 제2항을 해석하면서, 특별한 사유가 있는 경우에는 소급입법에 의한 재산권 박탈도 허용될 수 있다고 해석한다면, 이는 헌법제정자들이 금지해 둔 내용을 반복하여 새로운 헌법적 내용을 형성해 내는 것에 다름 아니다. 이러한 태도는 국민들로부터 단지 헌법을 해석할 권한을 위임받았을 뿐인 헌법재판소가 그 위임의 취지를 벗어나 그와 대립되는 헌법적 내용을 창설한 것이므로, 타당한 헌법 해석이라고 보기 힘들고, 권력분립의 원칙에 비추어 보아서도 바람직하다고 할 수 없다. 법정의견의 논증은 친일재산을 헌법상 보장되는 재산권이라고 보면서도 소급입법에 의한 재산권 박탈을 금지한 헌법규정에 위반되지 않는다고 하는 논리적 모순을 극복할 수 없다. 이 모순을 극복하기 위하여 법정의견은 예외적으로 진정소급입법에 의한 재산권 박탈이 허용된다고 보나, 이는 헌법의 해석이라기보다



결국 진정소급입법의 경우 “공익”적 필요가 존재하는지 여부의 문제를 심사함에 있어서는, 부진정소급입법의 경우에 있어서의 신뢰보호의 요청과 서로 비교형량되는 단순한 공익상의 사유보다도 훨씬 엄격한 조건이 적용되어야 한다. 즉 매우 중대한 공익이 존재하는 예외적인 경우에만 그러한 진정소급입법은 정당화될 수 있다. 또한 진정소급입법을 헌법적으로 정당화할 수 있는 이러한 예외사유가 존재하는 여부는 특별법과 같이 신체의 자유에 대한 제한과 직결되는 등 중요한 기본

는 헌법의 제정 내지 형성에 해당하는 것으로서 권력분립의 원칙에 부합하지 않는다(재판관 김종대의 별개의견). ② 제한 헌법은 친일재산의 환수가 헌법적으로 논란이 될 수 있다는 문제의식에 기반하여 소급입법을 통해 친일재산을 환수할 수 있는 헌법적 근거인 부칙 제101조를 마련해 두었다. 그러나 현행 헌법은 위 부칙조항과 같은 예외조항을 전혀 두지 않은 채, 제13조 제2항에서 “모든 국민은 소급입법에 의하여 …… 재산을 박탈당하지 아니한다.”라고 규정함으로써, 소급입법에 의한 재산권 박탈은 어떠한 이유에서든지 금지되어야 함을 선언하였다. 따라서 자유민주주의 국가에서 소급입법에 의한 재산권 박탈이 바람직한 지 여부를 차치하더라도, 헌법재판소가 위와 같이 특별한 사유가 있는 경우에는 소급입법에 의한 재산권 박탈이 가능하다고 해석하는 것은 그 권한을 유일하여 헌법의 내용을 변경하는 것으로서 허용될 수 없다. 그러므로 법정의견은 타당하지 못하고, 헌법재판소의 앞의 선례들은 변경되어야 한다(재판관 목영준의 일부 별개의견). ③ 헌법 제13조 제2항은 헌법 자체에서 (진정)소급입법에 의하여 참정권을 제한하거나 재산을 박탈하는 것은 어떠한 경우에도 허용하지 않겠다는 금지명령을 직접 규정한 것이다. 따라서 위 규정의 헌법적 의의는, 참정권이나 재산권도 일반적으로는 헌법 제37조 제2항에 의하여 필요한 경우에는 법률로써 제한할 수 있는 것이지만, 헌법 제13조 제2항에 의하여 소급입법의 방식으로는 이를 제한하거나 박탈할 수 없다는 헌법적 금지를 분명하게 선언한 것이다. 따라서 비록 친일 반민족행위자들의 친일재산이라고 하더라도 소급입법에 의하여 이를 박탈하는 것은 위 헌법규정에 정면으로 위반된다고 하지 않을 수 없다. 헌법 제13조 제2항과 이 조항에 대한 연혁 등을 종합해보면, 소급입법에 의한 참정권의 제한과 재산권의 박탈은 헌법 자체가 이를 금지하고 있기 때문에 헌법 부칙 등에서 별도의 규정이 없는 이상, 특별히 예외적인 경우라고 하더라도 소급입법에 의하여 이를 제한하거나 박탈할 수는 없는 것이다. 따라서 헌법 부칙 등에서 특별한 규정이 없는 현행헌법에서는 이 사건 귀속조항이 비록 역사적으로 특별히 예외적인 상황을 청산하거나 정리하기 위한 것이라 하더라도, 소급입법에 의한 재산권의 박탈인 이상 헌법에 위반된다고 하지 않을 수 없다. 그러므로 현행헌법 체계 내에서 법정의견과 같이 특별히 예외적인 경우에는 소급입법에 의한 재산권의 박탈도 허용될 수 있다고 해석한다면, 그것은 사실상의 헌법개정 내지 헌법변질이 될 것이고, 헌법해석의 범위를 크게 벗어나는 것이다(재판관 이강국, 재판관 조대현의 일부 위헌의견) 등이 그것이다. 헌재 2011.3.31. 2008헌바141, 2009헌바14·19·36·247·352, 2010헌바91(병합) 참조.

권에 대한 침해를 유발하는 입법에 있어서는 더욱 엄격한 기준으로 판단하여야 할 것이다.

한편 부진정소급효 입법의 경우에는, 사실 어떤 법영역이나 법문제에 대해 미래를 향해 새로이 개정되는 거의 모든 법률은 실질적으로 시행당시 종결되지 않고 진행중인 사실관계나 법관계에 연관되어 있기 때문에 부진정소급효의 성격을 가지고 있다. 따라서 이러한 부진정소급효를 가지는 법률개정이 있을 경우, 기존의 법률규정에 의거한 개인의 특정행위나 처분은 원래의 기대와는 달리 무가치하게 되어 버리기 때문에 결국 피해는 개인만 입게 된다. 이 경우 법률규정에 대한 개인의 사실적 신뢰를 어느 정도 보호해야 하는지가 문제되며, 이는 결국 개인의 신뢰이익과 법률개정으로 인한 공공이익과 비교형량하여 판단하게 된다.

그러나 개인의 신뢰이익과 법률개정으로 인한 공공이익은 서로 쉽게 융화될 수 없는 관계이므로 양자를 비교형량하는 작업은 대단히 어렵다. 즉, 법치국가원리상 개인의 신뢰이익의 보호도 쉽게 포기할 수 없고, 사회적·정치적·경제적 및 문화적 변화로 인한 새로운 법질서의 창조를 위한 법개정 역시 법치국가의 유지를 위한 필수불가결의 요소이기 때문에 양자를 조화시킨다는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 입법자는 개인의 신뢰이익이 보호되는가의 여부를 헌법상의 비례의 원칙을 기준으로 하여 공공이익과 신중히 비교형량하여 결정하여야 한다. 이 모든 것이 인정될 때에만 헌법적합성이 인정되고, 그렇지 않은 경우에는 헌법에 어긋나는 것으로서 기존의 법률규정에 대한 국민의 신뢰가 보호받게 될 것이다.<sup>67)</sup>

---

67) 헌법재판소도 이러한 입장에서 “법치국가라는 헌법원칙상 국민이 종전에 정착된 행정법질서내의 계속적인 법률관계나 제도가 장래에도 지속할 것이라는 합리적인 신뢰를 바탕으로 이에 적응토록 개인의 법적 지위형성을 다져 왔을 때에는 그 장래에 있어서의 예측가능성, 법적안정성과 신뢰를 국가가 되도록 보호할 것을 요구하고 있으므로 국민의 권리의무에 관련된 법규·제도의 개폐에 있어서는 이 신뢰 보호를 소홀히 할 수 없다”라고 하면서, “다만 개정된 법규·제도의 존속에 대한

한편 비교형량에 있어서 시간적 요소 역시 비례의 요소와 더불어 중요한 판단기준이 된다. 이는 기존의 법률규정에 대한 개인의 신뢰는 보호받는 것이 마땅하지만 영원히 보호받을 수는 없다는 점에 그 이론적 바탕을 두고 있다. 따라서 소급효의 입법시 신뢰이익을 상각시킬 수 있는 충분한 시간적 여유(경과규정)가 함께 주어졌다면, 이는 헌법에 적합한 것으로 인정될 것이다. 여기에서 경과규정을 둔다는 것은 최소한 경과규정의 만료시까지 기존의 개인의 신뢰를 보호한다는 것을 의미한다. 반대로 소급효의 입법시에 경과규정을 전혀 두지 않았다면, 이는 헌법에 위배되는 입법을 한 것이 된다. 이 때 어느 정도의 경과규정기간이 허용되어야 하는가에 관한 문제는 입법자가 일괄적으로 정할 수는 없고, 구체적인 경우에 따라 단계적으로 정하여야 한다. 다만, 개인이 이미 오랜동안 신뢰이익을 누렸다면 그만큼 보호가치는 작아질 것이다.

결국, 부진정소급효의 입법 그 자체는 기존의 개인의 권익에 대한 침해가 되고 신뢰를 저버리는 행위이지만, 부진정소급효의 입법을 할 수 밖에 없는 공공이익과의 비교형량하에 경과규정을 포함한 비례의 원칙이 준수되었을 경우, 그 헌법적 적합성과 정당성이 부여되는 것이다.<sup>68)</sup> 이 경우 개인의 보호이익은 진정소급효의 경우보다 상대적으로

개개인의 신뢰는 침해된 권리상태(상실된 신뢰의 근거 및 종류) 침해의 강도(신뢰 이익상실에 의한 손해의 정도) 등 보호가치의 고려하에 새로운 규정이 공헌하는 공공복리의 중요성과 비교형량되어야 할 것이고 이러한 비교형량의 결과 현존상태의 지속에 대한 신뢰가 합리적 이성적 판단으로 우선된다는 점이 인정되는 경우에는 규범정립자는 지속적 또는 과도적으로 이를 보호하는 조치를 취하여야 할 의무가 있다고 할 것이다. 이 원칙은 법률뿐만 아니라 그 하위법규명령 등 규범의 개폐에도 적용되는 것이다”고 판시하고 있다. 헌재 1992.10.1. 92헌마68,76 병합.

- 68) F.Ossenbühl은 소급입법에 관한 신뢰보호는 다음의 경우에 상실한다고 본다. 즉, ① 국민이 법상황에 의하여 법률의 법적효과의 발생에 소급적으로 관련되는 시점에서 신규정을 예측하여야 하는 경우, ② 현행법이 불명확하고 혼란된 경우, ③ 신뢰의 손상 정도가 근소하고 공공의 복리를 위하여 입법부의 관심사의 의미와의 관계에서 중요하지 않은 경우라고 한다. Fritz Ossenbühl, **Vertrauensschutz im sozialen Rechtsstaat**, DÖV 1972, S.32. B.Pieroth는 진정소급이 허용되는 예외사례로서 ① 불명확하고 혼란된 법상황이 존재하는 경우, ② 위헌의 결함이 보전되어야 하는 경우, ③ 국민이 신규정을 예상하지 않으면 안되는 경우, ④ 소급적 부과가 미세한 성격인

약하게 보호되고, 그 대신 입법으로 인한 공공이익이 더 강하게 보호 될 것이다.<sup>69)</sup>

## V. 체계정당성원리와 관련한 과제

특별법은 어느 법의 어떠한 내용에 대한 특례 내지 특별한 조치를 규정하는 것을 목적으로 하므로 필연적으로 관련되는 일반법의 내용과 충돌이 발생할 수밖에 없다. 따라서 특별법을 제정하는 경우에는 기존 법률 및 특례대상이 되는 법률과의 관계에서 상호간에 모순·저촉이 발생하지 않도록 특례의 내용을 명확히 규정하여야 법제실무상 및 법률해석상에 혼란이 발생하지 않는다. 이와 관련하여 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 안된다는 원칙이 있다.

즉, 입법내용의 종합적 조정의 관점에서 보는 경우, 법령의 각 개별 규정은 고립하여 존재하는 것이 아니라, 개별법령규정이 상호 유기적

---

경우, ⑤ 신규정이 공공복리라는 불가항력적인 이유로 요청되는 경우 등을 지적한다. Bodo Pieroth, *Die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrauensschutz*, JZ 1984, S.284.

69) “소급입법은 새로운 입법으로 이미 종료된 사실관계 또는 법률관계에 적용케 하는 진정소급입법과 현재 진행 중인 사실관계 또는 법률관계에 적용케 하는 부진정소급입법으로 나눌 수 있는바, 이 중에서 기존의 법에 의하여 이미 형성된 개인의 법적 지위를 사후입법을 통하여 박탈하는 것을 내용으로 하는 진정소급입법은 개인의 신뢰보호와 법적 안정성을 내용으로 하는 법치국가 원리에 의하여 허용되지 아니하는 것이 원칙인데 반하여, 부진정소급입법은 원칙적으로 허용되지만 소급효를 요구하는 공익상의 사유와 신뢰보호를 요구하는 개인보호의 사유 사이의 교량과정에서 그 범위에 제한이 가하여지는 것이다. 또한, 법률불소급의 원칙은 그 법률의 효력발생 전에 완성된 요건사실에 대하여 당해 법률을 적용할 수 없다는 의미일 뿐, 계속 중인 사실이나 그 이후에 발생한 요건사실에 대한 법률적용까지를 제한하는 것은 아니라고 할 것이다(대법원 2007.10.11. 선고 2005두5390 판결)”.

으로 결부하면서 종합적인 법제도·법령체계를 구성하는 것이며 이들 규정 사이에는 조화의 관계 내지 균형의 관계가 존재하지 않으면 안된다. 이를 입법에 있어서 체계성의 원리 내지 체계정당성의 원리(Prinzip der Systemgerechtigkeit oder Systemgemäßheit)라고 한다.<sup>70)</sup>

규율의 체계성은 규율 상호간의 관계를 분명히 해준다. 따라서 규율의 체계성은 이해가능성의 요청이라는 “기술적” 기능을 넘어 적용범위·서열 및 규율상호간의 관계를 확정하기 위한 독자적인 의미, 즉 규범적 성격을 지닌다.<sup>71)</sup> 규범 상호간의 체계정당성을 요구하는 이유는 입법자의 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.

어떤 법령이 체계내에 있어서 규율소재가 완비되지 않거나 구조화가 적합하지 않은 경우에는 체계적인 구조로 보완하거나 대체하여 규율소재가 완비되도록 하여야 한다. 결국 체계는 특정한 기준에 따라 질서화되고 결합된 관념이다. 법령에 있어서 체계화는 법령의 효력을 상승시키며, 체계의 주변 내지 체계를 통하여 배열되지 않은 법령은 규범적이고 논리정연한 것이 될 수 없다. 사항적으로 연관된 소재를 종합적으로 규율하거나 구별되는 사안을 여러 부분으로 규범화하지 않은 법령은 체계상으로 중대한 결함을 내포한 것이며, 체계원리에 역행하는 것이다.

입법에 있어서 체계성의 원리는 두가지로 구분할 수 있다. 즉, 법적 규율은 한편으로 전체 법질서의 체계에 올바르게 편입될 수 있어야

70) Franz-Josef Peine, *Systemgerechtigkeit. Die Selbstbindung des Gesetzgebers als Maßstab der Normkontrolle*, Baden-Baden 1985, S.11. 또한 홍완식, *체계정당성의 원리에 관한 연구*, 토지공법연구 제29집(2005.12), 459면 이하 참조.

71) Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6.Aufl., Zürich 2005, S.97ff.

하며, 그 자체 또는 규율 상호간에 모순되지 말아야 한다(내부체계성). 다른 한편 법적 규율은 그 내용파악이 가능하고 정당하게 이해될 수 있게 또한 그 상호관계가 해명될 수 있도록 편제되어야 한다(외부체계성).<sup>72)</sup>

특별법에 있어서는 특히, 내부체계성의 관점이 중요한 의미를 가진다.<sup>73)</sup> 일반적으로 입법에 있어서 모순은 ① 입법기술적 모순(통일적이지 못한 용어사용, 특히 조화될 수 없는 개념들이 사용됨으로 인해 발생), ② 규범의 모순(동일한 구성요건에 적용되는 두 개의 규범이 상이한 법률효과를 규정하고 있는 경우에 발생), ③ 평가의 모순(새로운 규범이 현행법의 기초를 이루고 있는 평가를 무시함으로써 발생), ④ 목적론적 모순(어떤 규범에 의해 추구하고 있는 목적의 달성이 다른 규정으로 인해 좌절되는 경우에 발생), ⑤ 원칙의 모순(일정한 규율을 위해 결정적인 기본사상들간의 갈등으로 인해 발생) 등으로 나타난다.<sup>74)</sup>

이러한 목적론적 모순, 평가의 모순 및 원칙의 모순 상호간에는 대개의 경우 그 경계를 엄밀히 확정하기 곤란하다. 이들 모순과 규범의 모순에 있어서의 공통점은 그러한 모순들이 흔히 해석을 통해서 제거될 수 없다는 점, 따라서 규범에 대한 사법적 교정의 문제가 제기된다는 점이다. 이에 반해 입법기술적 모순은 법적용시에 일반적으로

72) Peter Noll, **Gesetzgebungslehre**, Reinbeck 1973, S.206ff.

73) Axel Burghart, **Die Pflicht zum guten Gesetz**, Berlin 1996, S.110ff.

74) Christian Blumke, **Relative Rechtswidrigkeit**, Tübingen 2004, S.37ff. ; Georg Müller/Patrick Fluri, **Innere und äussere Systematik der Gesetz**, ius.full 2005, S.158f. P.Noll은 “가치론적 모순은 한편으로 인간의 일반적 평등을 선언하고 다른 한편 동시에 인종차별을 허용하는 때, 논리적 모순은 어떤 행위가 규범A에 의하여는 허용되고 규범B에 의해서는 금지되는 경우에 발생한다. 목적론적 모순은 형벌의 집행에 즈음하여 사회로부터 격리를 하면서 동시에 사회복귀를 의도하는 양상으로 어떤 규범의 목적을 다른 규범에 의하여 침해하는 경우”에 발생한다고 한다(P.Noll, a.a.O., S.207ff.). 나아가 Engisch는 입법기술상의 모순으로서 동일한 용어를 별개의 의미로 사용하는 것, 원칙의 모순으로서 형법에 있어서 책임주의와 행위의 결과주의간의 모순을 예로 들고 있다(Karl Engisch, **Einführung in das juristische Denken**, 9.Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 1997, S.206ff.).

보다 용이하게 제거될 수 있다. 어느 경우이든 이 모순들은 법실현에 있어 중대한 어려움을 야기하게 된다.<sup>75)</sup> 따라서 헌법은 입법자로부터 논리일관성을 요구한다. 즉, 입법자는 규율목적과 모순되고 규율대상인 사항영역의 질서구조와 조화될 수 없는 규정을 결코 제정할 수 없다.<sup>76)</sup>

첫째, 특별법이라는 새로운 규범이 현행법에 올바르게 편입되기 위해서는 법적 현상태(Ist-Zustand)를 주의 깊게 받아들이고 규율대상을 합목적적으로 확정하여야만 한다. 그럴 경우에만 목적이나 평가에 있어서의 갈등 및 모순을 피할 수 있다. 특별법이 법질서 내에서 불일치가 발생하는 것은 고립적 작업의 결과, 즉 방법적으로 잘못된 과정을 거친 결과이다. 일관성이 유지되기 위해서는 입법과정상의 모든 단계에서 특별법이 기존의 법질서에 미치는 영향이 검토되어야 하고, 그에 따라 초안이 수정되어야 한다.

둘째, 특별법이 기존의 법률과 모순이 발생하는 것은 곧 잘못된 구상에 기인하는 것이거나 법문의 작성이나 심의과정에서 그 일관성에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않은 결과이다.<sup>77)</sup> 특히, 법령초안이 의회의 위원회에서 심의되는 도중에 의원개인의 제안에 따라 개정이 이루어지는 때, 그러한 개정이 다른 규정들과 조화될 수 있는지의 여부가 면밀하게 검토되지 않은 경우라면 모순이 초래될 위험성이 크다. 불일치를 피하기 위해서는 특별법의 해당 조문들이 지속적으로 조정

75) 일정한 모순들은 일종의 헌법침해를 의미한다. 독일의 지배적인 학설과 판례에 따를 경우, 입법자는 그가 사실상 특정한 모델의 규율을 결단하였음에도 이를 일관성있게 실현시키지 않을 경우 평등원칙을 통해 요청되는 체계정합성(Systemgerechtigkeit)의 원칙을 위반한 것이 된다. Christoph Degenhart, **Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat**, München 1976, S.19ff. Walter Frenz, **Das Prinzip widerspruchsfreier Normgebung und seine Folgen**, DÖV 1999, S.41ff.

76) Paul Kirchhof, **Der allgemeine Gleichheitssatz**, in : Josef Isensee/Paul Kirchhof(Hrsg.), **Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, Band V, 2. Aufl., Heidelberg 2000, S.231ff.

77) Gerhart Wielinger, **Bedingungen der Vollziehbarkeit von Gesetz**, in : Theo Öhlinger (Hrsg.), **Methodik der Gesetzgebung**, Wien/New York 1982, S.156ff.

되어야 하고, 경우에 따라서는 입법 그 자체를 포기하는 것이 더 나은 것으로 입증될 수도 있다.

특별법의 입법에 즈음하여 위와 같은 모순을 피하는 문제는 결코 그 의미가 과소평가될 수 없는 과제라 할 것이다. 이미 규율이 이루어지고 있는 행위를 대상으로 새로운 특별법을 제정하는 것은 수범자가 새로운 법규범에 따라야 하는지 아니면 기존의 법규범에 따라야 하는지(혹은 양자 모두를 따라야 하는지)가 분명하지 않을 경우 수범자의 지위를 불안정하게 한다. 특별법의 절차규정 등에서 모순된 규율이 행해지는 경우 권한갈등, 불합리한 업무처리, 과제이행에 있어서의 결함 또는 중복추진 등을 초래하게 되고, 결정과정을 방해하게 된다. 모순된 규정들로 인해 해당 특별법의 실효성은 물론 많은 경우, 기존의 법률의 실효성도 문제된다. 모순된 규정들은 적용상의 어려움을 초래할 뿐만 아니라 사정에 따라서는 어느 한 규정이 위헌으로 되는 결과가 될 수 있다. 이것은 법의 권위 일반을 위협하게 되며, 일관성 있는 질서를 창조할 국가의 능력에 대한 신뢰를 손상한다.<sup>78)</sup>

한편 우리 헌법재판소는 체계정당성에 대해 “모법과 하위 법령 사이의 모순이 발생하는 것”<sup>79)</sup> 또는 “규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되는 것”,<sup>80)</sup> “형벌의 가중의 정도가 통상의 형사 처벌과 비교하여 현저히 정당성과 균형을 잃은 것이 명백한 것”<sup>81)</sup> 등의 문제로서 판단하고 있다. 또한 이들 체계정당성의 문제에 대해 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

78) Georg Müller, Elemente einer Rechtssetzungslehre, aaO., S.177.

79) 헌재 2010.5.27. 2008헌바66.

80) 헌재 1995.7.21. 94헌마136.

81) 헌재 2009.2.26. 2008헌바9·43(병합) 전원재판부.



위헌성을 시사하는 하나의 징후라고 보고 있다. 그러므로 체계정당성 위반은 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 한다고 하고 있다.

또한 입법의 체계정당성위반과 관련하여 그러한 위반을 허용할 공익적인 사유가 존재한다면 그 위반은 정당화될 수 있고, 따라서 입법상의 자의금지원칙을 위반한 것이라고 볼 수 없다고 하고, 나아가 체계정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유의 존재에 대하여는 입법의 재량이 인정되어야 한다고 한다. 따라서 이러한 점에 관한 입법의 재량이 현저히 한계를 일탈한 것이 아닌 한 위헌의 문제는 생기지 않는다고 판시하고 있다.<sup>82)</sup>

82) 헌재 2005.6.30. 2004헌바40. 한편 헌법재판소에서는 공정거래위원회 전속고발제도를 규정한 「독점규제및공정거래에관한법률」 제71조의 위헌확인 사건과 관련하여 별도의견(재판관 조승형)으로서, “「독점규제및공정거래에관한법률」은 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 체계상의 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 벌칙규정의 실효성을 저해하고, 나아가 동법의 입법취지와 목적 실현에 위배되는 것으로서 규범상호간의 모순과 갈등을 야기시키고 있으므로 결국 헌법상의 체계정당성의 요청에도 위배되는 위헌적 규정이라 할 것이다(헌재 1995.7.21. 94헌마136).” 독일연방헌법재판소에서도 우리와 유사한 견해를 취하고 있다. 즉, “입법에 즈음하여 입법과 관련한 데이터를 적절하게 관리하는 것은 법률중의 모순이나 체계위반을 제거하는 방법이며, 나아가 당해 법률의 시행중에도 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

결국 논리적인 통일체계로서의 실정법의 구조를 고려하는 경우 개개의 법령상호간의 모순과 저촉이 배제되지 않으면 안되며, 법령체계 가운데 조화와 균형의 관계가 유지되지 않으면 안된다.<sup>83)</sup> 이러한 관점에서 보는 경우 입법에 있어서는 입법내용의 통일적 정서가 도모되어야 하며, 입법의 내용이 실질적으로 유기적인 실정법의 체계를 파괴하지 않도록 하여야 한다. 또한 입법내용의 통일적 정서의 관점에서 보는 경우, 실정법은 본래 하나의 법체계를 구성하여야 하는 것은 당연하므로 새로이 생산된 법령이 기존법령과 더불어 논리적으로 모순없는 통일적 체계를 형성하여야 하는 것은 당연하다.

만약 그럼에도 불구하고 상호간에 모순저촉이 발생한 경우에는 법령의 체계 및 질서유지를 위한 원리-형식적 효력의 원리, 후법우선의 원리, 특별법우선의 원리 등-의 적용으로 해결할 수 있으나, 입법에 있어서는 이들 법원리로서 문제를 해결하면 된다는 안이한 태도를 버리고 가능한 한 필요한 조정을 행하여야 한다. 입법자는 특별법의 기능과 효율성을 도모하기 위하여 다음의 세 가지 가능성을 항상 모색하여야 한다.

---

또한 평등원칙위반으로 위헌이 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.

83) “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(헌재 1993.7.29. 93헌마23)”.

우선, 특별법과 같이 특정한 문제를 새로이 입법화하는 경우에는 가능한 한 현존하는 법질서의 기초를 유지하면서, 체계적 관점에 따라 체계성있게 입법하여야 한다. 또한 입법자는 가능한 한 새로운 법규를 기존의 법질서의 체계 가운데 편입하여 새로운 법규가 기존의 법질서를 파괴하지 않도록 하여야 한다. 입법자는 기존의 법령을 개정·보완할 경우에는 새로운 법률을 기존의 법질서와 아무런 관계없이 단순히 제정하기만 하여서는 아니되고, 기존의 법질서 가운데에서 개정하는 규범을 개정된 규범의 위치에 두고 보완하는 규범을 보완된 규범 곁에 두어야 한다. 아울러 입법자는 계속하여 전체 특별법을 정비하여야 하며, 전체 법규범과 조화를 도모하여야 한다. 또한 주기적으로 특별법을 점검하여 유효기한이 만료되거나 사실상 실효성이 없는 특별법을 실효시켜 나가야 한다.

## VI. 법운용과 관련한 과제

특별법은 주무부처가 의도하는 정책을 신속하게 집행할 수 있고, 국가정책에 대한 국민의 여론을 신속히 반영할 수 있다는 측면에서 관련기관에서 그 입법을 적극적으로 추진하고 있는 것이 우리의 실정이다. 그러나 특별법 자체가 일반법에 대해서 특정사안에 대한 예외조치를 내용으로 하고 있기 때문에 그 법률에서 규정하는 내용은 단편적이고 부분적인 것일 수밖에 없다. 또한 특별법의 내용을 주관하는 주무 부처는 지나치게 자기 기관의 정책을 내세워 다른 관련부처와의 협조도 거치지 않은 채 입법을 추진함으로써 실제 운용과정에서 많은 시행착오를 일으키고 있는 실정이다.

나아가 법제정의 필요성을 주장하는 주무부처는 입법의 필요성만 강조한 나머지 지나치게 행정편의주의적인 측면만을 강조하는가 하면, 단편적인 정책에서 입법을 추진한 결과 특정집단에게 이익을 부여하는 결과를 가져오기도 한다. 그 결과 입법자가 사회적·경제적

자기치유과정을 기다리기 전에 너무 성급하게 여론이라는 짧은 정치적 경향을 추종함으로써 “기념물로서의 법률 또는 경력장식의 수단으로서의 법률”이 양산되어 규범적 거리감을 초래하는 경향이 있다.

특히 특별법은 예외적인 법률이기 때문에 법제정에 있어서는 최대한 신중을 기하여야 할 뿐 아니라, 그 법이 미칠 영향을 종합적으로 검토하여 입법에 만전을 기하여야 하는 것임에도 불구하고, 국민의 여론에만 집착하여 입법에 즈음하여 발생할 수 있는 문제점 등을 진단하는데 소홀한 점이 실제의 입법례에서 나타나기도 한다.<sup>84)</sup> 그러나 이러한 “호의적 민주주의(Gefälligkeitdemokratie)”는 유권자의 표를 의식하는 것일지도 모르나, 법치국가의 실체법적 요소로서의 정의의 개념을 유지하는 법의식이 붕괴되어 법치국가의 위기가 도래할 수도 있음에 유의하여야 한다.

---

84) 여론(public opinion)과 법률의 관계에 대해서는, 입법자는 법률을 제정 혹은 개정할 때 여론을 고려해야 하는가 아니면 여론을 무시하는 것이 정당화되는가를 둘러싸고 논쟁이 제기되고 있다. 이에 관해 “민주주의 사회에서 입법자는 대중일반의 목소리를 들어야 할 의무가 있다고 주장할 수 있다. 그렇지 않을 경우 낙선될 위험에 놓인다. 또한 법률이 대중일반의 견해와 다른 경우 그 법률은 비효율적이라고 말할 수 있다. 법률은 준수되지 않을 경우 작동되는 처벌수단을 가지고 있지만, 그 수단도 대중일반이 수용하지 않는다면 결국 기능이 발휘될 수 없다. 문제는 공중일반의 의사가 무엇이며 측정할 수 있는가이다. 또 다른 문제는 어떤 질문에 대한 태도가 사회집단간에 다양하다는 점이다. 또한 설사 우세한 여론이 형성되어 있더라도 때에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 입법자는 종종 법안을 만들 때 다양한 시민단체간의 다양한 태도에 대해 알고 있다. 그러나 대부분의 경우 그 문제에 관심 있는 한정된 전문가나 집단에 한정된다. 그러한 의견이 특정 문제에 대한 일반대중의 의견이라고 보기는 어려울 것이다. 이 점에서 일반대중의 의견을 확인하기 어렵다는 것만이 유일한 문제는 아니다. 또 다른 문제는 비록 명확한 여론이 있더라도, 관련 사실들에 대한 제한된 지식에 기초한 것일 수 있다는 것이다. 오늘날의 많은 문제는 복잡하고 전문적인 능력과 조사가 필요하다. 따라서 입법은 단순히 무엇이 여론인지에 기초하여 수행될 수 없는 것이다. 입법자는 때로 시민들의 우세한 의견이 무엇인지를 고려하기 보다는 주도권을 행사하여 여론을 변화시키려는 노력을 할 필요가 있다”는 지적은 매우 의미있다. 자세한 내용은 Staffan Magnusson, *Analyse and prognosis of draft legislation as an instrument to improve the acceptance of norms*, in : Ulrich Karpen(ed.), *Evaluation of Legislation*, Baden-Baden 2002, p.176 이하 참조.

일반법에 대한 예외조치로서의 특별법을 제정하는 것은 법률관계의 혼동을 초래하는 결과를 가져오며, 나아가 국민전체의 입장에서 본다면 안심하고 생활할 수 없게 하는 것이다. 즉 예외규정을 두고 있는 무수한 특별법의 존재는 국민으로 하여금 어느 법규범이 사회주의에 부합하는가를 쉽게 판단할 수 없게 하는 결과를 초래할 수 있다. 또한 지나치게 여론에 집착하여 법적 안정성을 저해하면서까지 수시로 법질서를 변동시킴으로써, 올바른 법의식의 정착에 오히려 역효과를 가져올 수도 있다는 점에서 특별법의 양산은 결코 바람직하지 않다. 그리고 정치적 변동기에 제정되는 특별법의 경우 특정한 정치적 목적을 위하여 강력한 강제력을 수반한 정치권력을 배경으로 제정되기 때문에 많은 부작용을 초래하고 있음은 부인할 수 없는 사실이며, 나아가 그러한 그릇된 입법관례로 인하여 결국은 현존하는 법규범 전체를 불신하게 할 우려가 있다.

일부 특별법의 경우 일반 법질서에 순응하지 못한 사람 또는 사안에 대하여 기간을 정하여 구제조치를 취할 목적으로 제정된 경우도 있고, 또한 행정편의적 발상 내지 인기영합적 목적에서 비롯된 것도 없지 않으며, 기본법에 특례조항으로 규정하여도 될 사항을 굳이 별도의 특별법으로 제정한 사례도 있고, 한시적 성격의 법을 제정한 후 적용시한을 계속 연장하거나 구제조치법 성격의 특별법을 수차에 걸쳐 제정한 사례도 있다. 이와 같은 특별법의 남발은 입법체계의 혼란과 번잡을 초래하고 법적용상의 형평성 내지 법적 안정성을 해치며, 구제조치를 기대한 고의적 법위반사례의 증가 내지 법인식의 해이를 초래할 우려가 있기 때문에 각별한 주의를 요한다. 특히 구제조치 목적의 특례법은 한시적으로 운영되어야 할 것이므로 적용시한을 계속 연장해 나가는 사례가 재발되지 않도록 하고, 적용시한이 끝난 법률의 경우에는 경과조치만 남겨두고 폐지하는 등 정비가 요청된다.

## 제 3 장 특별법 입법현황 분석

### 제 1 절 개 설

입법연혁상 우리나라에서 정부수립이후 “특별법”이라는 제명으로 최초로 제정된 법률은 1961.6.22 법률 제633호로 제정된 「특수범죄처벌에 관한 특별법」이었다. 이 법률은 5·16 이전 또는 이후에 반국가적·반민족적 부정행위 또는 반혁명적 행위를 한 자를 처리하기 위하여 선거에 관련된 범죄·특수밀수·국사 또는 군사에 관한 독직·반혁명행위 또는 단체적 폭력행위 등을 처벌하려는 것으로서 공포한 날로부터 3년 6월까지 소급하여 적용하도록 하였다.<sup>85)</sup> 또한 “임시조치법”이라는 제명으로 최초로 제정된 법률은 1949.5.31 법률 제30호로 제정된 「소득세 및 사업세결정에 대한 임시조치에 관한 법률」로서, 이 법률은 1949.7.15 「소득세법」(법률 제33호)의 제정으로 실효되었다.

85) 이 법률은 「국가재건비상조치법」 제22조에 의거하여 제정된 것으로서, 제22조제1항에서는 “국가재건최고회의는 5.16군사혁명이전 또는 이후에 반국가적 반민족적 부정행위 또는 반혁명적 행위를 한 자를 처벌하기 위하여 특별법을 제정할 수 있다”고 규정하였다. 그러나 제5차 개정헌법(1962.12.26) 부칙 제1조제2항에서 “국가재건비상조치법은 이 헌법의 시행과 동시에 그 효력을 상실한다”고 규정함에 따라, 이 법의 근거법률인 「국가재건비상조치법」이 1963년 12월 17일 실효되었으므로, 이에 따라 이 특별법이 당연히 효력을 상실한다는 견해와 동 부칙 제4조제1항에서 “특수범죄처벌에관한특별법·부정선거관련자처벌법·정치활동정화법 및 부정축재처리법과 이에 관련되는 법률은 그 효력을 지속하며 이에 대하여 이의를 할 수 없다고 하고, 제2항에서 ”정치활동정화법 및 부정축재처리법과 이에 관련되는 법률은 이를 개폐할 수 없다“고 규정하고 있으므로, 별도의 입법조치에 의해 개폐되지 않는 한 그 효력을 지속한다는 견해가 있었다. 이에 1964.3.24 의원입법으로 이미 그 목적을 달성하여 사실상 효력이 상실되었음에도 불구하고 형식적인 법률로 남아 있는 상황이어서 특수범죄처벌에관한특별법의 폐지법률안이 발의되었으나, 임기만료로 폐기되었다. 현재 「부정선거관련자처벌법」(제정 1960.12.31. 법률 제586호)은 2008.12.19 법률 제9147호로 폐지되었고, 「정치활동정화법」(제정 1962.3.16 법률 제1032호)은 2008.12.19 법률 제9144호로 폐지되었으며, 「부정축재처리법」(제정 1961.6.14 법률 제623호)은 2008.12.19 법률 제9150호로 폐지되었다. 그러나 「특수범죄처벌에 관한 특별법」도 사실상 효력이 상실되었음에도 불구하고 형식적인 법률로 남아 있는 상황이어서 법령정비 차원에서 이를 폐지해야 할 것이다.

그 이후 1940년대에는 “임시조치법”이라는 제명의 특별법이 다수 제정된 바 있었다.<sup>86)</sup>

1950년대에 이르러서는 약 16개의 각종 특별법이 제정·시행되었다. 이 시기에는 6.25사변이 발발하여 전시에 필요한 특별법이 다수 제정되었고 특히, 이 기간 중에는 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 처하여 법률의 효력을 가진 대통령 긴급명령과 대통령 긴급재정처분을 발할 수 있도록 규정한 제헌헌법 제57조에 근거하여 14건의 「대통령 긴급명령」과 1건의 「대통령 긴급재정처분」이 발령되었다.<sup>87)</sup> 그 후 부산에서 국회가 개원되어 「피난민수용에 관한 임시조치법」이 공포·시행되었으며, 6.25사변중 발하였던 대통령 긴급명령은 대체입법의 방식으로 법률로 흡수되거나 폐지되었다. 다만, 대통령

86) 1940년대에 제정된 특별법으로는 ① 「국유재산처분에 관한 임시조치법」(1949.10.10 제정)이 있다. 이 법률은 국유재산법(법률 제122호, 1950.4.8) 부칙 제37조의 규정에 의해 폐지되었다. ② 「귀속재산임시조치법」(1949.12.19 제정)이 있다. 이 법률은 귀속재산처리법(법률 제74호, 1949.12.19)에 의해 폐지되었다. ③ 「지방세에 관한 임시조치법」(1949.8.9 제정)이 있다. 이 법률은 지방세법(법률 제84호, 1950.12.12) 부칙에 의해 폐지되었다. ④ 「지방행정에 관한 임시조치법」(1949.7.4 제정)이 있다. 이 법률은 지방자치법(법률 제32호, 1949.7.4)에 의해 폐지되었다.

87) 제헌헌법 제57조에서는 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 처하여 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치를 할 필요가 있는 때에는 대통령은 국회의 집회를 기다릴 여유가 없는 경우에 한하여 법률의 효력을 가진 명령을 발하거나 또는 재정상 필요한 처분을 할 수 있다고 규정하였으며, 이들은 국회의 승인을 얻지 못한 때에는 효력을 상실하도록 하였다. 이 기간중 발령된 긴급명령은 「비상사태하의범죄처벌에관한특별조치령(1950.6.25, 대통령 긴급명령 제1호)」, 「금융기관예금등지불에관한특별조치령(1950.6.28, 대통령 긴급명령 제2호)」, 「철도수송화물특별조치령(1950.7.16, 대통령 긴급명령 제3호)」, 「금융기관예금대불에관한특별조치령(1950.7.19, 대통령 긴급명령 제4호)」, 「계엄하군사재판에관한특별조치령(1950.7.26, 대통령 긴급명령 제5호)」, 「징발에관한특별조치령(1950.7.26, 대통령 긴급명령 제6호)」, 「비상시향토방위령(1950.7.22, 대통령 긴급명령 제7호)」, 「비상시경찰관특별징계령(1950.7.22, 대통령 긴급명령 제8호)」, 「비상시향토방위령(1950.8.4, 대통령 긴급명령 제9호)」, 「조선은행권의유통및교환에관한건(1950.8.28, 대통령 긴급명령 제10호)」, 「지세에관한임시조치령(1950.12.1, 대통령 긴급명령 제11호)」, 「포획심판령(1952.10.4, 대통령 긴급명령 제12호)」, 「통화에관한특별조치(1953.2.5, 대통령 긴급명령 제13호)」, 「통상우편물의종류및요금에관한법률중개정건(1955.9.5, 대통령 긴급명령 제14호)」 등 14건이었으며, 대통령 긴급처분은 「재정 긴급처분 제1호(1950.7.7)」 1건이었다.

긴급명령 제12호로 발하였던 「포획심판령」은 지금까지도 효력을 가지고 있다.

그 후 특별법이라는 입법이 본격적으로 제정되기에 이르러 시기는 1960년대부터라고 할 수 있다. 1960년 4.19가 일어나고 헌법개정을 전후하여 의원내각제 채택에 따른 국회법·정부조직법 및 선거관계법률과 언론·집회 등 기본권 신장에 관한 법률의 제·개정이 이루어졌으며, 그해 말 5.16으로 집권하게 된 군부에서는 포고령을 발령하다가 그해 6월 6일에는 국회기능을 대행하도록 한 국가재건최고회의 의결로 「국가재건비상조치법」을 제정·시행하였다. 이 법률은 과업 수행에 지장이 없는 범위 안에서 기본권을 보장하고, 국가권력을 국가재건최고회의에 통합한 일종의 회의제정부를 채택한 비상입법으로서 초헌법적인 효력을 가졌다. 이 기간 중 국가재건최고회의는 부정선거관련자와 부정축재자를 처벌하기 위하여 각종 특별법을 제정하는 등 다수의 입법을 추진하였다.<sup>88)</sup> 이 기간 중 특기할 것은 구법령정리사업인 바, 우리 나라의 법령은 구한말이래 일제·미군정·과도정부·우리 정부에 의한 법령이 혼재되어 왔으나, 1961.7.15 국가재건최고회의에서 법률 제659호로 「구법령정리에 관한 특별조치법」이 제정되어 구법령을 정리하였으며, 이 법에서 1962.1.21까지 정리되지 아니한 법령은 무효가 되도록 하고, 1962.3.31까지 각령과 부령을 완전히 정리하였다.

제3공화국헌법이 시행된 1963년부터 1971년까지의 입법활동의 특징은 경제개발 5개년계획으로 대표되는 경제우선정책을 뒷받침하는 법령의 제·개정이었으며, 이에 따라 경제조치와 관련된 특별법이 다수 제정되었다. 또한 이 기간 중에는 제5차 개정헌법 제73조에 따라 이른바 8.3조치라는 사채동결조치를 내용으로 하는 대통령긴급명령이 발령된 바 있었다. 제3공화국 말기인 1971년에는 남북회담 등을 이유로

88) 국가재건최고회의에서는 2년 7개월 동안 법률 제618호 「국가재건최고회의법」을 위시하여 법률 제1625호 「산업재해 보상보험 업무 및 심사에 관한 법률」(1963.12.6 공포)에 이르기까지 무려 1,007건의 법률을 제정·개정 또는 폐지하였다.



「국가보위에 관한 특별조치법」이 공포되고, 1972.10.20에는 대통령의 초헌법적 비상조치선언에 따라 비상국무회의가 국회의 기능을 대행하면서 단기간 중 많은 입법활동을 벌였다.<sup>89)</sup> 유신헌법이 시행되던 기간 중에도 제3차 및 제4차 경제개발5개년계획이 추진되어 경제성장을 국가의 최우선적 정책목표로 삼았다. 이에 따라 경제관계법령의 입법이 큰 비중을 차지한 바 특히, 산업구조의 고도화 등 행정여건의 변화에 부응한 입법이 대대적으로 추진되고 성장지상주의에 입각한 행정능률의 극대화가 입법활동의 기본목표가 되었다. 한편, 유신헌법 제 53조에 근거하여 9건의 대통령 긴급조치가 발령되었으며, 10.26사건이 발생한 후 과도기에는 국회의 권한을 대행할 국가보위입법회의를 설치하고 여기에서 많은 입법이 이루어졌으며, 이러한 입법은 제8차 개정헌법 부칙 제6조에 따라 추인되었다.<sup>90)</sup>

제5공화국헌법이 시행된 1980년대에는 민법·상법·소송법 등 기본법 분야에서 변화된 사회적 여건을 반영한 대폭적인 개정이 이루어졌고, 경제성장과 사회발전이 지속됨에 따른 법제의 정비·보완과 함께 기본권의 일부를 회복시키는 특별법이 추진되었다. 1990년대는 경제사회구조가 급변하면서 각 분야에 걸쳐 제도개선을 시도하였으며, WTO체제에 대응한 법제정비, 실업대책과 경기회복 등을 위하여 다수의 특별법을 제·개정하였으며, 경제·사회 등 제반분야의 발전을 가로막고 있는 과도한 행정규제를 철폐하는 특별법의 제정 등 법령정비도 도모하였다.

2000년대에 이르러서는 사회적인 주목을 끈 사건의 발생, 국민의 불안이나 불만, 이익단체 등에 의한 요망·운동, 정치적 의혹 등을 계기로

---

89) 「비상국무회의법」(1972. 10. 23 법률 제2348호)을 필두로 법률 제2617호 「철도기금법중개정법률」(1973. 3.14)까지 270건의 법률을 비상국무회의에서 제정 또는 개정하였다.

90) 국가보위입법회의에서는 법률 제3260호 「국가보위입법회의법」(1980. 10.28)으로부터 법률 제3448호 「지방공무원법중개정법률」(1981. 4.20)까지 188건의 법률을 제정 또는 개정하였다.

다양한 특별법이 제정되었다. 특히, 특정한 사회적인 문제나 사건에 관해 입법에 의한 개별조치를 요구하는 압력이 강해지면서 그에 대응하기 위한 다양한 특별법이 증가하고 있고, 특정 지역을 개발하기 위한 지역개발관련 특별법이 대폭 증가하고 있다. 2012년 1월 현재 효력을 가지고 있는 특별법 유형은 149개가 있으며, 이를 제정된 시대로 살펴보면 다음과 같다.<sup>91)</sup>

91) 이 연구를 수행하는 가운데 ① 「2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법」(2012.1.26 제정, 시행 2012.1.26.), ② 「관광숙박시설 확충을 위한 특별법」(2012.1.26 제정, 시행 2012.7.27.), ③ 「교육국제화특구의 지정·운영 및 육성에 관한 특별법」(2012.1.26 제정, 시행 2012.7.27.), ④ 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」(2012.2.10 제정, 시행 2012.5.11.), ⑤ 「어촌특화발전 지원 특별법」(2012.5.23 제정, 시행 2013.5.24) 등 5개 특별법이 새로이 제정·시행되었으나, 이 연구에서는 부득이하게 제외하였다. 그 개요만을 간략하게 정리하면 다음과 같다. ① 「2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법」은 의원입법으로 발의된 것을 위원회대안으로 성립된 것으로서, 2018년 평창동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회를 개최하기 위하여 다른 국제대회에 대한 지원과 마찬가지로 조직위원회를 설립하고, 조직위원회에 대한 국유·공유재산의 사용 등을 보장함은 물론 기념주화 발행, 방송사업 및 광고사업 등을 할 수 있도록 하였으며, 일부조항에 대해서는 2019년 3월 31일까지 효력을 가지도록 하였다. ② 「관광숙박시설 확충을 위한 특별법」은 의원입법으로 발의되어 성립된 것으로서, 관광숙박시설 신규 확충에 대한 민간투자 활성화와 함께 사업계획 승인, 건축허가 등 관광호텔 건립절차를 간소화함으로써 관광호텔 신규 확충기간을 대폭 단축하여 서울 등 수도권의 관광숙박시설 부족문제를 해소하기 위해 제정된 것이다. 이 법은 한시법으로서 유효기간은 2015년 12월 31까지로 하였다. ③ 「교육국제화특구의 지정·운영 및 육성에 관한 특별법」은 의원입법으로 발의되어 성립된 것으로서, 교육국제화특구를 지정하고 특구 시·도지사 또는 교육감은 외국어전용타운의 조성 등 교육국제화 인프라 구축사업, 외국어능력 향상 프로그램의 구축·운영 등 초·중등학교의 외국어교육 강화사업 및 어권별 문화체험마을의 조성 등 지역사회 국제경쟁력 강화사업을 시행하도록 하며, 국제특구안의 대학은 외국대학과의 교류사업 등을 할 수 있도록 규정하였다. 이 특별법에서 지정, 운영하려는 교육국제화특구제도는 다른 법률에서 이미 시행하고 있는 특구제도와 목적 및 추진사업 내용면에서 유사한 측면이 많아 차별화가 어렵다는 지적도 제기되었다. ④ 「남북 주민 사이의 가족관계와 상속 등에 관한 특례법」은 정부가 제안하여 성립된 것으로서, 남북 주민 사이의 가족관계와 상속·유증 등에 관하여 분단의 특수성을 반영하여 「민법」 등에 대한 특례를 규정하는 한편 상속 등에 의하여 북한주민이 취득한 남한 내 재산의 관리에 필요한 사항을 규정하였다. ⑤ 「어촌특화발전 지원 특별법」은 의원입법으로 발의되어 성립된 것으로서, 하향식 평준화 발전모형을 지양하고 어촌을 특화시킬 수 있는 발전계획을 추진하는 한편, 주민들의 자발적인 의

제정연도	법률명
1950년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벌금 등 임시조치법</li> <li>• 법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법</li> </ul>
1960년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군용물 등 범죄에 관한 특별조치법</li> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률</li> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법</li> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 형사특별법</li> <li>• 몰수금품등처리에관한임시특례법</li> <li>• 보건범죄 단속에 관한 특별조치법</li> <li>• 부재선고에 관한 특별조치법</li> <li>• 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법</li> <li>• 예산회계에관한특례법</li> <li>• 이북5도에 관한 특별조치법</li> <li>• 인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법</li> <li>• 재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법</li> <li>• 재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법</li> <li>• 조세특례제한법</li> <li>• 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률</li> </ul>

지와 역량에 따라 지역자원을 최대한 활용할 수 있도록 특화어촌위원회를 구성하고, 도시와 어촌 간 연계를 통하여 각 어촌의 특성을 살리고 어촌을 살기 좋은 곳으로 변모시킬 수 있는 상향식 자율적 어촌발전 모형을 유도하기 위해 필요한 사항을 규정하였다. 이 법률에 대해 국회심의과정에서 정부에서는 현행법으로도 제정안이 구상하고 있는 사업들을 대부분 수행할 수 있고, 새로운 계획수립, 위원회의 도입은 기존의 어촌종합개발계획 그리고 어촌계·자율관리공동체와의 상충 소지 등으로 지역사회에 갈등만 초래할 가능성이 높다고 우려하여 법률안에 대해 반대 의견을 제시하였다.

제정연도	법률명
1970년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공중보건장학을위한특례법</li> <li>• 수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법</li> <li>• 입양특례법</li> <li>• 징발재산정리에관한특별조치법</li> </ul>
1980년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교통사고처리 특례법</li> <li>• 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법</li> <li>• 독립공채상환에 관한 특별조치법</li> <li>• 소송촉진 등에 관한 특례법</li> <li>• 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률</li> </ul>
1990년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5·18민주화운동 등에 관한 특별법</li> <li>• 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법</li> <li>• 거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법</li> <li>• 공무원범죄에 관한 몰수 특례법</li> <li>• 교원지위향상을 위한 특별법</li> <li>• 국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상 지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법</li> <li>• 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법</li> <li>• 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법</li> <li>• 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법</li> <li>• 마약류 불법거래 방지에 관한 특례법</li> <li>• 벤처기업육성에 관한 특별조치법</li> <li>• 법인의 등기사항에 관한 특례법</li> <li>• 부동산등기 특별조치법</li> <li>• 산업기술단지 지원에 관한 특례법</li> <li>• 상고심절차에 관한 특례법</li> <li>• 서울특별시 행정특례에 관한 법률</li> <li>• 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법</li> <li>• 소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법</li> <li>• 시국사건관련교원임용제외자채용에관한특별법</li> </ul>

제 3 장 특별법 입법현황 분석

제정연도	법률명
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설물의 안전관리에 관한 특별법</li> <li>• 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법</li> <li>• 우정사업 운영에 관한 특례법</li> <li>• 원격영상재판에 관한 특례법</li> <li>• 임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특례법</li> <li>• 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법</li> <li>• 특정범죄신고자 등 보호법</li> <li>• 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법</li> <li>• 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법</li> <li>• 학교용지 확보 등에 관한 특례법</li> <li>• 헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법</li> <li>• 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률</li> </ul>
2000년대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법</li> <li>• 2012세계자연보전총회 지원특별법</li> <li>• 2012여수세계박람회 지원특별법</li> <li>• 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법</li> <li>• 경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률</li> <li>• 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법</li> <li>• 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법</li> <li>• 고도 보존에 관한 특별법</li> <li>• 고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법</li> <li>• 고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법</li> <li>• 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 공적자금관리 특별법</li> <li>• 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법</li> <li>• 국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법</li> </ul>

제정연도	법률명
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가균형발전 특별법</li> <li>• 국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법</li> <li>• 국유재산특례제한법</li> <li>• 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 기업도시개발 특별법</li> <li>• 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법</li> <li>• 농어업인 부채경감에 관한 특별조치법</li> <li>• 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법</li> <li>• 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법</li> <li>• 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법</li> <li>• 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법</li> <li>• 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법</li> <li>• 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법</li> <li>• 대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법</li> <li>• 도시재정비 촉진을 위한 특별법</li> <li>• 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법</li> <li>• 동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법</li> <li>• 민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법</li> <li>• 벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법</li> <li>• 병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법</li> <li>• 보금자리주택건설 등에 관한 특별법</li> <li>• 보증인 보호를 위한 특별법</li> <li>• 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법</li> <li>• 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법</li> <li>• 부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법</li> <li>• 불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법</li> <li>• 새만금사업 촉진을 위한 특별법</li> <li>• 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법</li> </ul>

제정연도	법률명
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서해 5도 지원 특별법</li> <li>• 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법</li> <li>• 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법</li> <li>• 소나무재선충병 방제특별법</li> <li>• 수도권 대기환경개선에 관한 특별법</li> <li>• 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법</li> <li>• 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합 도시 건설을 위한 특별법</li> <li>• 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법</li> <li>• 어린이 식생활안전관리 특별법</li> <li>• 용산공원 조성 특별법</li> <li>• 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법</li> <li>• 자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률</li> <li>• 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법</li> <li>• 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법</li> <li>• 전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법</li> <li>• 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법</li> <li>• 접경지역 지원 특별법</li> <li>• 제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법</li> <li>• 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법</li> <li>• 지방세특례제한법</li> <li>• 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법</li> <li>• 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법</li> <li>• 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법</li> <li>• 중소기업 인력지원 특별법</li> <li>• 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법</li> <li>• 중증장애인생산품 우선구매 특별법</li> <li>• 지방분권촉진에 관한 특별법</li> <li>• 지방행정체제 개편에 관한 특별법</li> </ul>

제정연도	법률명
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법</li> <li>• 지역신문발전지원 특별법</li> <li>• 지역특화발전특구에 대한 규제특례법</li> <li>• 지적재조사에 관한 특별법</li> <li>• 차관지원의료기관 지원 특별법</li> <li>• 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 청년고용촉진 특별법</li> <li>• 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법</li> <li>• 축사의 부동산등기에 관한 특례법</li> <li>• 취업 후 학자금 상환 특별법</li> <li>• 친수구역 활용에 관한 특별법</li> <li>• 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법</li> <li>• 토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법</li> <li>• 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률</li> <li>• 특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률</li> <li>• 하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법</li> <li>• 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법</li> <li>• 항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법</li> <li>• 허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법</li> <li>• 혼인신고특례법</li> </ul>



## 제 2 절 입법현황 분석

### I. 개 관

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비 고	조문수
1	1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법	6·25전쟁에 참전한 군인 및 장기복무군인 중 정부의 감군정책에 따라 공무원연금법 시행 전인 1959년 12월 31일 이전에 전역하여 공무원연금법상의 퇴직급여금을 지급받지 못한 자에게 대한 퇴직급여금을 지급하기 위하여 제정	2004.3.22	퇴직급여금지급심의위원회 회의 존속기한 : 2016.12.31	17개조
2	2012세계자연보전총회특별법 총회 지원특별법	2012세계자연보전총회조직위원회의 설립 및 행정적·재정적 지원 등을 위한 법적 근거를 마련	2010.5.17	한시법 (2013.12.31)	25개조
3	2012여수세계박람회 지원특별법	2012여수세계박람회조직위원회의 설립 및 박람회 관련 사업의 지원 등을 위한 법적 근거를 마련	2008.3.14	한시법(2013.12.31)으로 제정, 2012.1.26 전부개정 으로 제명을 「여수세계박람회 지원 및 사후활	45개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
4	5·18민주화운동 등에 관한 특별법	1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴행위에 대한 공소시효정지등에 관한 사항 등을 규정	1995.12.21	용에 관한 특별법」으로 변경하고 유효기간을 삭제(시행일 : 2012.4.27)	7개조
5	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특별법	가정폭력범죄행위자에 대한 보호처분제도를 도입하고 가정폭력으로 입은 손해에 대한 민사처리특례를 규정	1997.12.31		65개조
6	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	개발제한구역의 지정으로 인한 재산권 침해에 대한 보상규정의 미비로 그 지정근거인 「도시계획법」의 관련규정이 헌법불합치결정을 받음에 따라 개발제한구역의 지정절차와 개발제한구역의 종합적·체계적인 관리를 위한 법적 기반을 마련	2000.1.28		34개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
7	거창사건등관련자의 명예회복에 관한 특별조치법	거창사건등으로 희생된 주민과 그 유족의 명예회복을 위하여 거창사건등관련자 명예회복심의위원회를 설치하도록 하고, 사건당시 호적부의 소실로 호적등재가 누락된 자는 동 위원회의 규정에 따라 호적에 등재할 수 있도록 규정	1996.1.5		8개조
8	경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률	「지방자치법」 제4조제1항에 따라 경상남도 창원시, 마산시 및 진해시를 통합하여 경상남도 창원시를 설치함에 따른 필요한 사항을 규정	2010.3.12		3개조
9	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제22조의 규정에 의하여 경제자유구역에 설립하는 외국교육기관과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제182조에 따라 제주특별자치도에 설립하는 외국교육기관의 설립·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정	2005.5.31		24개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
10	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	경제자유구역에 외국인 친화적인 경영·생활여건을 조속히 조성하기 위하여 필요한 사항을 규정	2002.12.30		35개조
11	고도 보존에 관한 특별법	경주, 부여, 공주, 익산 등 고도지역에 대해 역사적 문화환경의 포괄적 보호·전승에 관한 필요 사항을 규정	2004.3.5	2011.7.21 일부개정으로 제명을 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」으로 변경(시행일 : 2012.7.22)	28개조
12	고려인동포 합병적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법	일제의 강제동원 및 항일 독립운동 등으로 인하여 러시아를 비롯한 독립국가연합 지역에 거주하게 된 50여만 명의 고려인동포들의 권익보호와 생활안정을 위하여 필요한 사항을 규정	2010.5.20		8개조
13	고용보험·산업재해보상보험의 보험료율에 관한 특별법	고용보험과 산업재해보상보험의 보험료율에 관한 특별법	2009.1.7	한시법(2009.12.31)으로 되었으나, 일부 조항에 대해서는 한시조항이 적용되지 않음	9개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
14	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	「국가균형발전 특별법」 제18조의 규정에 따른 공공기관 지방이전 시책 등에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 건설을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항을 규정	2007.1.11		59개조
15	공무원범죄에 관한 몰수 특별법	특정공무원범죄를 범한 사람이 그 범죄행위를 통하여 취득한 불법수익 등을 철저히 추적·환수하기 위하여 형법상 몰수 등에 관한 특별법을 규정	1995.1.5		52개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
16	공적자금관리 특별법	공적자금의 조성·운용·관리 등에 있어 객관성과 공정성 및 투명성을 높여 공적자금의 효율적 사용을 도모하고 국민부담을 최소화하기 위하여 필요한 사항을 규정	2000.12.20		24개조
17	공중보건장학을 위한특별법	공중보건업무에 종사할 의료요원을 확보하기 위하여 의사·치과의사 또는 간호사가 되고자 하는 대학생에게 장학금을 지급하고 이의 관리에 관한 사항을 규정	1976.12.20		11개조
18	교원지위향상을 위한 특별법	교원의 사회적·경제적 지위가 우대되도록 예우하고 교육회가 교육감 또는 교육부장관과 교원의 처우개선 및 복지후생등에 관하여 교섭·협의할 수 있도록 규정	1991.5.31		13개조
19	교육관련기관의 정보공개에 관한 특별법	교육관련기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무와 공개에 필요한 기본적인 사항을 위해 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 대한 특례를 규정	2008.5.26		12개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
20	교통사고처리 특별법	업무상과실 또는 중대한 과실로 교통사고를 일으킨 운전자에 관한 형사처벌 등의 특례를 규정	1981.12.31		6개조
21	국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법	과학기술의 발전을 통한 국가 경쟁력 확보를 위하여 그 역할과 중요성이 증대되고 있는 이공계인력의 양성·활용과 처우개선을 위한 법적·제도적 기반을 마련	2004.3.22		25개조
22	국가균형발전 특별법	지역간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형 있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립·시행하고, 이를 뒷받침하기 위하여 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하며, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치·운영하도록 규정	2004.1.16		48개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
23	국가보위에 관한 특별조치법 제5조 제4항에 의한 동원 대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법	국가보위에 관한 특별조치법 제5조 제4항의 규정에 대한 헌법재판소의 위헌결정으로 1994년 6월 30일부터 그 효력이 상실된 결과, 동령에 규정되었던 원소유자의 환매권·수의 매각연고권 및 국·공유토지에 대한 무상사용의 법적근거가 소멸됨에 따라 동령에 의하여 수용된 토지에 대한 국민의 재산권을 보장하고 국·공유토지의 사용등에 관한 사항을 규정	1997.1.13		5개조
24	국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법	교사의 신규채용에 있어서 국립 또는 공립의 교육대학·사범대학 등의 졸업자를 우선 채용하도록 한 교육공무원법의 규정이 헌법재판소에서 위헌결정(1990.10.8)됨에 따라	2004.1.20		11개조



제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
		당시 교사임용후보자명부에 등재되어 있었으나 임용되지 아니한 자를 교원으로 임용할 수 있는 특별한 절차를 규정			
25	국유재산특례제한법	개별법상 국유재산특례가 과다하게 규정되는 등 방만하게 운용되고 있으므로, 이 법 또는 「국유재산법」에 따라서만 국유재산특례의 신설 및 운용이 가능하도록 제한하고, 국유재산특례의 요건, 신설 특례에 대한 심사 및 기존 특례에 대한 점검·평가 등을 규정	2011.3.30		12개조
26	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	기초과학 및 기초연구역량의 획기적 진흥과 연구성과의 사업화를 촉진하기 위하여 국제과학비즈니스벨트를 조성하고, 기초과학연구원과 대형 기초과학연구시설의 설치 및 우수한 비즈니스환경의 조성 등의 종합적·체계적인 지원을 규정	2011.11.4		52개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
27	군용물 등 범죄에 관한 특별조치법	군용시설 및 군용물에 대한 범죄에 대해 형법상 처벌이 미약하여 범죄 단속에 철저를 기할 수 없으므로 군용물에 관한 범죄에 대하여 엄중한 처벌을 할 수 있도록 규정	1966.3.29		6개조
28	기업도시개발 특별법	민간기업의 투자유도를 위해 민간 기업이 자발적인 투자계획을 가지고 산업·연구·관광·레저분야 등 기업활동에 필요한 지역에 직접 도시를 개발·운영하는데 필요한 사항을 규정	2004.12.31		56개조
29	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	원활한 기업활동을 도모하고 국민 경제의 건전한 발전을 위해 기업활동에 관한 행정규제의 완화 및 특례에 관한 사항을 규정	1993.6.11		55개조
30	노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법	1950년 7월중 충청북도 영동군 영동읍 하가리 및 황간면 노근리 일대에서 미합중국 군인에 의하여 발생한 민간인 희생사건의 희생자 및	2004.3.5		13개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
31	농어업인 부채경감에 관한 특별조치법	그 유족들의 명예를 회복하기 위한 필요한 사항을 규정 세계무역기구(WTO)의 출범으로 인한 농수산물 수입증가와 환율상승 등 외환위기로 인한 농수산물 가격하락 가격의 상승 및 농수산물 가격하락을 등에 따른 농어업인의 금융부담을 완화하기 위해 필요한 사항을 규정	2001.1.8		15개조
32	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「산림기본법」 및 「해양수산발전 기본법」에 따라 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정	2004.3.5		44개조
33	농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법	국민보건의료위한특별조치법을 폐지하고 동법의 규정내용인 농·어촌등 보건의료취약지역의 주민에게 보건의료를 효율적으로 제공하기 위한 것을 규정	1980.12.31		

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
34	농어촌주민의 보건 복지증진을 위한 특별법	세계무역기구의 협상 진전과 자유 무역협정(FTA)의 확산에 따른 농산물시장의 개방으로 경제·사회적 어려움이 예상되는 농어촌에 대하여 보건의료기반의 조성 및 사회복지증진에 관한 체계적인 지원책을 마련하기 위해 필요한 사항을 규정	2004.1.29		33개조
35	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	계획적이고 친환경적인 활용계획 수립으로 소규모의 음성적인 난개발을 방지하고, 도시자본 유치 등을 통한 지역 특화사업 및 관광자원화 등을 통한 농촌지역 재투자에 관한 필요한 사항을 규정	2009.6.9		33조
36	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법	대형화 및 밀집화된 다중이용업소가 등장하여 화재 등 재난의 발생 시 대규모의 인명 및 재산피해가 예상됨에 따라, 화재 등 재난 그 밖의 위급한 상황에서부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위	2006.3.24		26개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
		하여 다중이용업소의 소방시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 화재 위험평가에 관하여 필요한 사항을 규정			
37	대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법	대덕연구개발특구를 포함한 연구개발특구의 육성을 통하여 그 지역에 있는 대학·연구소 및 기업의 연구개발과 혁신을 촉진하고, 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 위해 필요한 사항을 규정	2005.1.27	2012.1.26 일부개정으로 제명을 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」으로 변경(시행일 : 2012. 7.27)	76개조
38	대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법	대도시권의 교통문제를 광역적인 차원에서 효율적으로 해결하기 위하여 대도시권광역교통계획의 수립에 필요한 사항을 정하고, 대도시권광역교통위원회를 구성·운영하는 등 광역적인 교통문제를 조정하기 위한 제도적 장치를 규정	1997.4.10		12개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
39	대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법	1965년에 체결된 「대한민국과 일본 국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정」과 관련하여 국가가 태평양전쟁 전후 국외강제동원 희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 위로금 등을 지원하기 위해 필요한 사항을 규정	2010.3.22	2011.8.4 일부개정으로 위원회의 존속기한 연장 (2012.12.31)	43개조
40	대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법	대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법	2005.7.13		10개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
41	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정(이하 “협정”이라 한다)을 실시하기 위하여 「관세법」·「임시수입부가세법」·「부가가치세법」·「개별소비세법」·「주세법」 및 「교통·에너지·환경세법」의 특례를 규정	1967.3.3		10개조
42	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법	「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정, 중 대한민국에 주둔하는 아메리카합중국 군대의 구성원, 고용원 또는 그 군대에 파견 근무하는 대한민국의 증원군대 구성원의 행위로 인하여 발생한 손해배상의 청구 및 그 밖에 같은	1967.3.3		5개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
43	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 형사특별법	협정 제23조의 시행에 관한 사항을 규정  「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정」 중 형사재판권에 관한 사항을 규정	1967.3.3.		6개조
44	도시재정비 촉진을 위한 특별법	도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정	2005.12.30		37개조
45	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	광역지방자치단체 중 도청의 소재지와 관할 구역의 불일치 문제를 해소하기 위하여 도청과 공공기관	2008.3.28		42개조



제3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
46	독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	이전에 따른 도시건설 및 지원에 관한 사항을 규정 독도 등 특정도서의 다양한 자연생태계, 지형 또는 지질 등을 비롯한 자연환경의 보전에 관한 기본적인 사항을 규정	1997.12.13		16개조
47	독립공채상환에 관한 특별조치법	3·1운동이후 독립운동을 목적으로 발행된 임시정부 명의의 공채에 대하여 국가가 이를 상환할 수 있는 근거법을 마련	1983.12.29		5개조
48	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	동·서·남해안권 및 내륙권을 동북아시아의 새로운 경제권 및 국제적 관광지역으로 발전시키는데 필요한 사항을 규정	2007.12.27	한시법 (2020.12.31)	39개조
49	동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법	동학농민혁명 참여자와 그 유족의 명예를 회복하기 위해 국무총리 소속으로 동학농민혁명 참여자 명예회복 심의위원회의 설치 등을 규정	2004.3.5		9개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
50	마약류 불법거래 방지에 관한 특별법	마약류범죄의 진압과 예방을 도모하고, 이에 관한 국제협약을 효율적으로 시행하기 위하여 「마약류관리에 관한 법률」과 그 밖의 관계 법률에 대한 특례 등을 규정	1995.12.6		78개조
51	몰수금품등처리에 관한임시특별법	국가보안법의 정한 죄를 범한 자로부터 몰수하거나 또는 국고귀속명령된 금품을 타법령의 규정에 불구하고 신속하고 유효적절하게 처리하기 위해 필요한 사항을 규정	1962.11.6		4개조
52	민간인 통제선 이북지역의산지관리에 관한 특별법	민간인 통제선 이북지역에 대해 산지생태가 우수한 지역은 보전하고 산지전용이 필요한 지역은 계획적·생태적으로 산지전용을 하도록 하여 보전과 이용이 조화되도록 산지관리제도를 개선하는 등 필요한 사항을 규정	2011.4.4.		32개조
53	벤처기업육성에 관한 특별조치법	벤처기업에 대하여 금융·인력·기술·임지등 생산요소들이 원활히	1997.8.28	한시법 (2017.12.31)	31개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
		공급될 수 있도록 관련여건을 개선하고 벤처기업에 대한 규제를 완화함으로써 벤처기업을 효과적으로 육성하기 위해 필요한 사항을 규정			
54	벌금 등 임시조치법	경제사정의 지표인 화폐가치가 변동 저락됨으로 인하여 현행 각법령에 규정되어 있는 벌금·과료, 과태료등의 금액을현실정에 맞도록 인상조정하기 위해 마련	1951.9.8		4개조
55	벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특별법	「형법」 제69조제2항의 벌금 미납자에 대한 노역장 유치를 사회봉사로 대신하여 집행할 수 있는 특례와 절차를 규정	2009.3.25		17조
56	법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법	화재, 사변 또는 그 밖의 재난으로 소송기록이 멸실된 경우 법원이 민사·형사소송사건을 신속하게 처리할 수 있는 임시조치를 규정	1950.3.22		4개조
57	법인의 등기사항에 관한 특별법	법인의 등기사무를 간소화함으로써 불필요한 등기부담을 해소하기 위	1992.11.30		4개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
58	병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법	해 법인의 등기사항에 관한 특례를 규정  1990년 10월 7일 이전에 국립의 사 범대학을 졸업하고 교사임용후보자 명부에 등재되어 있었으나 임용되 지 못한 자 중에서 병역의무의 이 행으로 인하여 교사로 임용되지 못 한 자에 대한 특별채용에 관한 사 항을 규정	2005.5.31		7개조
59	보건범죄 단속에 관한 특별조치법	부정식품 및 첨가물, 부정의약품 및 부정유독물의 제조나 무면허 의 료행위 등의 범죄에 대하여 가중처 벌 등을 규정	1969.8.4		11개조
60	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	무주택 서민과 저소득층의 주거문 제 해결을 위하여 공공분양주택 및 다양한 유형의 임대주택을 수요자 맞춤형 보금자리주택으로 통합하는 등 보금자리주택의 원활한 건설 등 을 위하여 필요한 사항을 규정	2003.12.31 (2009.3.20 전부개정)		60개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
61	보증인 보호를 위한 특별법	보증으로 인한 보증인의 경제적·정신적 피해를 방지하고, 금전채무에 대한 합리적인 보증계약 관행을 확립하기 위해 보증에 관하여 「민법」에 대한 특례를 규정	2008.3.21		9개조
62	부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법	「임대주택법」 제2조제7호의 부도등이 발생한 공공건설임대주택을 매입하여 보증자리주택 등으로 공급함으로써 임차인의 보호와 주거안정 지원을 위한 필요한 사항을 규정	2007.1.19		17개조
63	부동산등기 특별조치법	부동산거래에 대한 실제적권리관계에 부합하는 등기를 신청하도록 하기 위하여 부동산등기에 관한 특례 등에 관한 사항을 규정	1990.8.1		12개조
64	부채신고에 관한 특별조치법	대한민국의 군사분계선 이북 지역에 서 그 이남 지역으로 옮겨 새로 가족관계등록을 창설한 사람 중 군사분계선 이북 지역의 잔류자에 대한 부채 신고의 절차에 관한 특례를 규정	1967.1.16		12개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
65	부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특별법	「국제연합부패방지협약」 및 그 밖의 관련 국제협약을 효율적으로 이행하기 위하여 부패재산의 몰수 및 추징, 환수 등에 관한 특례를 규정	2008.3.28		21개조
66	부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법	산업구조에 있어서 취약한 부문인 부품·소재 분야의 발전을 위하여 부품·소재전문기업을 육성하는 등 부품·소재분야의 기술력을 갖추기 위한 필요한 사항을 규정	2001.2.3	한시법 (2021.12.31)	44개조
67	불법정치자금 등의 몰수에 관한 특별법	불법정치자금등의 조성을 근원적으로 막고, 정치자금의 투명성을 제고하기 위해 불법정치자금의 몰수 등에 관한 특례를 규정	2005.8.4		51개조
68	세만금사업 촉진을 위한 특별법	전라북도와 충청권 등 서해안 일원의 발전을 도모하기 위하여 해당 지역에 대하여 농업용지·산업용지 및 관광용지 등 용도별로 개발계획을 수립하여 종합적으로 개발하도록 하고, 용도별개발실시계획이 승	2007.12.27		54개조

제3장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
69	사행행위 등 규제 및 처벌 특별법	인된 경우에는 해당 용도에 맞게 공유수면의 매립목적이 변경된 것으로 간주하며, 새만금지역의 일부를 경제자유구역으로 지정할 수 있도록 하는 등 새만금지역 개발을 위한 제도적 장치를 규정	1961.11.1		31개조
70	산업기술단지 지원에 관한 특별법	기업·대학·연구소 등의 인적·물적 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술을 공동으로 개발하고 그 성과의 사업화를 촉진시키기 위한 필요한 사항을 규정	1998.9.23		25개조
71	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법	「산업입지 및 개발에 관한 법률」로 정하고 있는 산업단지 개발절차 간소화를 위한 필요한 사항을 규정	2008.6.5		28개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
72	상고심절차에 관한 특별법	대법원이 법률심으로서의 기능을 효율적으로 수행하고, 법률관계를 신속하게 확정하기 위해 상고심절차에 관한 특례를 규정	1994.7.27		7개조
73	서울특별시 행정특례에 관한 법률	「지방자치법」 제174조에 따라 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 관한 특례를 규정	1991.5.31		5개조
74	서해 5도 지원 특별법	인천광역시 옹진군에 속하는 연평도·백령도·대청도 등 서해 5도 지역의 생활기반시설의 정비·확충을 통하여 정주여건을 개선하기 위해 필요한 사항을 규정	2010.12.27		18개조
75	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	성폭력범죄 피해자의 생명과 신체의 안전을 보장하는 등 성폭력범죄의 처벌 및 그 절차에 관한 특례를 규정	2010.4.15		44개조
76	세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법	「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬 협정」을 이행할 때 세계무역기구 회원국으로서의 권리와 이익을	1995.1.3		13개조



제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
		확보하고 이 협정의 이행으로 인하여 발생할 수 있는 피해방지책을 등을 규정			
77	세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따른 행정중심복합도시에 세종특별자치시를 설치하고 그 법적 지위와 관할구역 등 관련된 사항을 규정	2010.12.27		17개조
78	소상공인 지원 및 소상공인 보호를 위한 특별조치법	「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 중소기업 및 소상공인 증가 10명 미만인 사업자의 자유로운 기업 활동을 촉진하고 구조개선 및 경영안정을 위해 필요한 사항을 규정	1997.4.10		14개
79	소나무재선충병 방제특별법	소나무재선충병으로 피해를 받고 있는 산림을 보호하고, 산림자원으로서의 기능을 확보하기 위한 피해방지대책을 강구하기 위한 사항을 규정	2005.5.31		19개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
80	소송촉진 등에 관한 특별법	소송의 지연을 방지하고, 국민의 권리·의무의 신속한 실현과 분쟁처리의 촉진을 도모하기 위해 법정외 소송과 형사소송에 관한 특례를 규정	1981.1.29		25개조
81	수도권 대기환경개선에 관한 특별법	수도권지역의 대기환경을 개선하기 위하여 종합적인 시책을 추진하고, 대기오염원을 체계적으로 관리하기 위해 필요한 사항을 규정	2003.12.31		46개조
82	수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특별법	수출용 원재료에 대한 관세, 임시 수입부가세, 개별소비세, 주세, 교통·에너지·환경세, 농어촌특별세 및 교육세의 환급을 적정하게 하기 위하여 「관세법」 등에 대한 특례를 규정	1974.12.12		24개조
83	시국사건관련교원 임용제외자채용에 관한특별법	국립의 사범대학을 졸업하고 1989년 7월 25일부터 1990년 10월 7일까지의 기간중 시·도교육위원회별로 작성한 교사임용후보자명부에 등재되어 임용이 예정되어 있던 자로서	1999.9.2		5개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
84	시설물의 안전관리에 관한 특별법	시국사건등에의 관련으로 임용에서 제외된 자에 대해 임용신청의 기회를 부여하기 위한 사항을 규정 건설공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설로서 제2호와 제3호에 따른 1종시설물 및 2종시설물의 안전점검과 적정한 유지관리에 필요한 사항을 규정	1995.1.5		44개조
85	신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 낙후되어 있으나 성장잠재력을 보유한 「국가균형발전특별법」에 따른 낙후지역을 종합적·체계적으로 개발하기 위해 필요한 사항을 규정	2008.3.28		44개조
86	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」이 헌법재판소에서 위헌결정됨에 따라, 헌법재판소의 결정내용을 반영하면서 분권과 균형발전, 수도권 과밀해소의 취지와 효과를	2005.3.18		71개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
		살릴 수 있는 대안으로 충청남도 연기·공주지역에 행정중심복합도시를 건설하여 수도권에 집중된 중앙행정기관을 이전하는 등 필요한 조치를 규정			
87	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	광주지역에 문화의 창의성과 다양성을 기반으로 아시아 문화와 자원의 상호 교류 및 연구·창조·활용을 통하여 국가경쟁력을 확보하는 아시아문화중심도시 및 미래형문화경제도시를 조성하는 사업에 관해 필요한 사항을 규정	2006.9.27	한시법 (2026.12.31)	54개조
88	어린이 식생활안전관리 특별법	학교와 그 주변지역에서 안전하고 위생적인 식품이 유통·판매될 수 있는 환경을 조성하고 어린이들이 즐겨먹는 식품과 단체급식의 안전과 영양수준을 관리하기 위해 필요한 사항을 규정	2008.3.21		29개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
89	어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전 특별법	UN 해양법 협약의 발효로 각국이 광범위한 배타적 경제수역을 선포하는 새로운 국제어업질서가 형성됨에 따라 어업협정으로 인하여 어업활동 등의 제한을 받는 어업인등에 대한 효과적인 지원대책을 강구하기 위해 필요한 사항을 규정	1999.9.7	2011.7.25 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」의 제정에 따라 폐지(시행일 : 2012.7.26)	22개조
90	예산회계에 관한 특별법	국가안전보장을 위한 긴급 불가피하게 소요되는 예산은 별도로 취급하도록 필요한 사항을 규정	1963.5.31		3개조
91	용산공원 조성 특별법	「대한민국과 미합중국 간의 미합중국군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정」 및 「대한민국과 미합중국 간의 연합토지관리계획협정」에 근거하여 대한민국에 반환되는 미합중국군대의 용산부지 등을 활용하여 국가의 책임하에 공원 등을 조성·관리하고 그 주변지역을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 사항을 규정	2007.7.13		63개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
92	우정사업 운영에 관한 특례법	우정사업의 경영합리화와 운영의 자율성을 도모하고 우정사업의 운영에 기업경영적 요소를 보완하기 위하여 우정사업부문의 조직·인사 및 예산등에 있어서의 정부조직법·국가공무원법 및 국가재정법등에 대한 특례를 규정	1996.12.30		23개조
93	원격영상재판에 관한 특례법	교통이 불편한 도서·산간벽지의 주민이 원거리에 있는 법정에 직접 출석하지 아니하고도 재판을 받을 수 있도록 함으로써 사법서비스를 확충하기 위한 사항을 규정	1995.12.6		8개조
94	이북5도에 관한 특별조치법	이북5도에 도지사의 설치의 법적근거가 없으므로 설치의 법적근거를 부여하는 등 필요한 사항을 규정	1962.1.20		8개조
95	인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법	국가를 당사자로 하는 소송 및 행정 소송에서 「민사소송법」 및 「민사소송 등 인지법」에도 불구하고 인지 첩부 및 공탁제공에 관한 특례를 규정	1961.12.13		3개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
96	일제강점하 반민족 행위 진상규명에 관한 특별법	러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 일본제국주의를 위하여 행한 친일반민족행위의 진상을 규명하기 위한 필요한 사항을 규정	2004.3.22		35개조
97	임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상 금지금 등에 관한 특별법	국가공무원법·지방공무원법 기타 공무원 인사관계법령의 공무원임용 결격사유에 해당되어 임용무효 또는 당연퇴직된 임용결격공무원과 당연퇴직공무원에 대한 퇴직보상금의 지급 등에 관한 사항을 규정	1999.8.31		8개조
98	임양특례법	종전의 「임양축진 및 절차에 관한 특별법」을 「임양특례법」으로 변경하고, 요보호아동의 입양에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 규정	1976.12.31	전부개정(2011.8.4, 시행일 : 2012.8.5)	45개조
99	자유무역협정의 이행에 관한 관세법의 특례에 관한 법률	우리나라가 체결상대국과 체결한 자유무역협정의 이행을 위하여 필요한 관세의 부과·징수 및 감면, 수출입물품의 통관 등 「관세법」의	2005.12.31		25개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
100	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	자유무역협정을 이행할 때에 농어업등의 경쟁력을 높이고 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업인등에 대한 효과적인 지원대책을 규정	2004.3.22	전부개정 (2011.7.21)	23개조
101	재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특별법	대한민국 재외공관의 위치 및 담당 사무의 특수성을 고려하여 대한민국 재외공관에서 사용하는 부동산과 자동차의 관리 및 대한민국 재외공관의 입차와 취득에 관한 특별법 규정	1963.4.11		8개조
102	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부, 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특별법	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리의 절차에 관한 특별법 규정	1967.1.16		7개조



제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
103	재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	지구 온난화 등에 따라 태풍·집중호우 등이 빈발하고 급격한 도시화·산업화로 인하여 그 피해규모가 대형화되고 있으므로 재해의 근원적 예방과 항구적 복구 등을 위하여 재해위험지구의 개선에 필요한 재해방지대책 등에 관한 사항을 규정	2007.8.3		39개조
104	전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법	전기통신금융사기의 피해자에 대한 피해금 환급을 위하여 사기이용계좌의 채권소멸절차와 피해금환급절차 등을 규정	2011.3.29		18개조
105	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	재래시장을 종합적으로 육성·발전시켜 영세상인을 보호하는 한편 소비자의 편의를 위하여 필요한 사항을 규정	2004.10.22	한시법 (2016.12.31)	74개조
106	점경지역 지원 특별법	남북 분단으로 낙후된 점경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정	2000.1.21 (2011.5.19 전부개정)		31개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
107	계약산업 육성 및 지원에 관한 특별법	계약산업의 체계적인 육성·지원과 혁신성 증진 및 국제협력 강화를 마 통하여 계약산업의 발전기반을 마련하기 위한 필요한 사항을 규정	2011.3.30		22개조
108	제주4·3사건 진상 규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법	제주4·3사건의 진상을 규명하고 제주4·3사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예 회복에 관한 사항을 규정	2000.1.12		14개조
109	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성하기 위해 필요한 사항을 규정	2006.2.21		363개조
110	조세특례제한법	조세의 감면 또는 중과 등 조세특례와 이의 제한에 관한 사항을 규정하여 과세의 공평을 기하고 조세정책을 효율적으로 수행하기 위한 필요한 사항을 규정	1965.12.20		147개조

제3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
111	지방세특별제한법	지방세 감면 및 특례에 관한 사항과 이의 제한에 관한 사항을 규정	2010.3.31		99개조
112	주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법	주한미군기지가 위치한 지방자치단체에 대하여 국가의 지원을 확대하는 등 지역주민들에 대한 생활안정 대책에 관한 사항을 규정	2006.3.3		36개조
113	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	대한민국과 미합중국간의 합의로 추진되는 주한미군기지의 이전사업을 원활이 추진하고, 주한미군기지가 이전되는 지역에 대한 개발사업과 지원대책을 위하여 필요한 사항을 규정	2004.12.31	한시법 (2014.12.31)	39개조
114	중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법	새로운 업종의 사업으로 전환을 하고자 하는 중소기업에 대해서 전환절차를 간소화하고 자금지원, 컨설팅지원 등 정책수단을 체계적으로 지원할 수 있는 구조조정 지원체제를 구축하기 위한 필요한 사항을 규정	2006.3.3	한시법 (2015.12.31)	33개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
115	중소기업 인력지원 특별법	청년·고령자·여성 등 취업희망자가 증가하고 있는 반면, 중소기업은 상대적으로 낮은 임금수준과 복리후생, 열악한 작업환경 등으로 인력난이 점차 심해지고 있어, 중소기업 인력난 해소를 위한 종합적이고 체계적인 지원정책에 관해 필요한 사항을 규정	2003.3.29		38개조
116	중·저준위 방사성 폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법	중·저준위방사성폐기물 처분시설을 설치하는 지역을 관할하는 시·군 또는 자치구에 대한 지원체계를 마련하고 지원내용을 규정	2005.3.31		20개조
117	중증장애인생산물 우선구매 특별법	경쟁고용이 어려운 중증장애인들의 경제적·사회적 지위 제고 및 직업재활에 관해 필요한 사항을 규정	2008.3.21		19개조
118	지방분권촉진에 관한 특별법	지방분권의 기본이념과 국가와 지방자치단체의 책무를 명확히 함과 동시에 지방분권의 추진에 관한 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정	2004.1.16 (2008.2.29 전부개정)	한시법 (2013.5.31)	22개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
119	지방행정체제 개편에 관한 특별법	지방자치단체 역량을 대폭 확충하고, 지방자치단체 간의 불균형을 최소화하기 위하여 고비용·저효율·다층구조의 현행 지방행정체제의 문제점을 전면 개선하기 위한 필요한 사항을 규정	2010.10.1		40개조
120	지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법	아날로그 방송을 디지털 방송으로 전환을 위하여 아날로그 텔레비전 방송의 종료일을 정하며, 텔레비전 수신환경을 개선하고, 디지털 전환 과정에서 저소득층을 지원하기 위한 필요한 사항을 규정	2008.3.28	한시법 (2013.12.31)	17개조
121	지역신문발전지원특별법	지역신문의 발전을 지원하기 위한 기금의 설치 등 제도적인 기반 마련을 위한 필요한 사항을 규정	2004.3.22	한시법 (2016.12.31)	20개조
122	지역특화발전특구에 대한 규제특별법	국가균형발전과 지역경제의 활성화를 위하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용하는 지역특	2004.3.22		53개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
123	지적재조사에 관한 특별법	<p>화발전특구를 지정·운영하는데 필요한 사항을 규정</p> <p>지적공부의 등록사항을 조사, 측량하여 기존의 지적공부를 디지털에 의한 새로운 지적공부로 전환하고, 토지의 실제현황과 일치하지 않는 지적공부의 등록사항을 바로잡기 위한 지적재조사사업의 실시근거 및 절차 등을 규정</p>	2011.9.16		45개조
124	징발재산정리에 관한 특별법	<p>징발법 시행당시 징발된 재산을 1973년 12월 31일까지 매수보상 및 징발해제를 하기 위하여 필요한 사항을 규정</p>	1970.1.1		22개조
125	차관지원의료기관 지원 특별법	<p>환차손 및 의료환경 변화 등으로 경영에 어려움을 겪고 있는 차관지원의료기관의 지원에 필요한 사항을 규정</p>	2005.12.7	한시법 (2008.12.31)	12개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
126	침단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법	의료연구개발의 활성화와 연구성과의 상품화를 촉진하기 위하여 침단의료복합단지를 지정하고 이를 체계적·종합적으로 지원하기 위한 필요한 사항을 규정	2008.3.28		32개조
127	청년고용촉진 특별법	청년 미취업자에 대한 국내외 직업능력개발훈련 등의 지원을 통하여 청년고용을 촉진하기 위해 필요한 사항을 규정	2004.3.5	한시법 (2013.1.231)	19개조
128	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	초고층 및 지하연계 복합건축물과 그 주변지역에서 발생할 수 있는 재난을 사전에 예방하고, 재난 발생 시 거주자 및 이용자의 인명과 재산피해를 최소화할 수 있도록 종합적인 재난관리체계 구축 및 대응체계 강화를 위한 사항을 규정	2011.3.8		35개조
129	축사의 부동산등기에 관한 특별법	개방형 축사에 대한 재산권 보장과 거래의 안전을 목적으로 개방형 축사의 부동산등기에 관한 특례를 규정	2009.10.21		5개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
130	취업 후 학자금 상환 특별법	대학생과 학부모들의 학자금 부담을 줄이기 위해 취업 후 학자금의 대출 대상선정, 대출 금리 결정조건, 졸업 후 대출받은 학자금을 상환해야 하는 기준 등 취업 후 상환 학자금대출의 시행을 위하여 필요한 사항을 규정	2010.10.22		44개조
131	친수구역 활용에 관한 특별법	국가하천의 주변지역을 체계적이고 계획적으로 조성·이용하기 위하여 친수여건이 조성된 국가하천 주변지역을 친수구역으로 지정하고 친수구역조성사업을 추진함으로써 난개발을 방지하기 위한 제도적 장치를 규정	2010.12.29		44개조
132	친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법	반민족행위자가 축재한 재산을 국가에 귀속시키고 선의의 제3자를 보호하기 위해 필요한 사항을 규정	2005.12.29		29개조
133	토지임대부 분양주택 공급촉진을 위	토지임대부 분양주택 사업을 원활하게 추진하기 위하여 토지임대부	2009.4.22		22개조



제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
	한 특별조치법	분양주택의 공급촉진에 관하여 필요한 사항을 규정			
134	특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법	기본적 윤리와 사회질서를 침해하는 특정강력범죄에 대한 처벌과 그 절차에 관한 특례를 규정	1990.12.31		13개조
135	특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률	건전한 국민경제윤리에 반하는 거액경제범죄 및 재산국외도피사범에 대한 법정형을 대폭 강화하여 가중처벌하고, 금융기관 임·직원의 금품수수등 비위를 엄벌함과 아울러 범법자들의 경제활동을 제한하기 위해 필요한 사항을 규정	1983.12.31		13개조
136	특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률	외국환거래 등 금융거래를 이용한 자금세탁행위와 공중협박자금조달행위를 규제하는 데 필요한 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 사항을 규정	2001.9.27		17개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
137	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률	「형법」, 「관세법」, 「조세법」, 「처벌법」, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 및 「마약류관리에 관한 법률」에 규정된 특정범죄에 대한 가중처벌 등을 규정	1966.2.23		16개조
138	특정범죄신고자 등 보호법	형사절차에서 국민들이 안심하고 자발적으로 협조를 할 수 있도록 범죄신고자등을 실질적으로 보호할 수 있는 제도적 장치를 규정	1999.8.31		17개조
139	특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률	특정 범죄자의 재범 방지와 성행교정을 통한 재사회화를 위하여 그의 행적을 추적하여 위치를 확인할 수 있는 전자장치를 신체에 부착하게 하는 부가적인 조치를 규정	2007.4.27		39개조
140	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	석탄산업의 사양화로 인하여 지역경제가 현저히 낙후되어 있는 폐광지역에 대하여 개발을 지원하기 위해 필요한 사항을 규정	1995.12.29	2012.1.26 일부개정으로 유효기간(2015.12.31)을 2025.12.31까지 연장 (시행일 : 2012.4.27)	23개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
141	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법	폐교재산을 교육용 시설, 사회복지 시설, 소독중대시설 등의 건전한 용도로 활용하도록 촉진하기 위해 필요한 사항을 규정	1999.8.31		12개조
142	하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법	보상청구권의 소멸시효 만료로 인하여 보상을 받지 못한 하천편입토지 소유자에 대한 보상과 공익사업을 시행하는 경우의 보상 특례 등에 필요한 사항을 규정	2009.3.25		9개조
143	학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법	개발사업으로 조성된 토지 또는 공동주택을 분양받은 자에게 학교용지 부담금을 부과·징수하도록 한 종전의 「학교용지 확보에 관한 특례법」 제5조제1항에 대하여 헌법재판소가 위헌결정(2005.3.31.)을 함에 따라 학교용지부담금을 이미 납부한 자에 대하여는 그 납부액을 환급하고, 납부하지 아니한 자에 대하여는 그 납부 의무를 면제하려는 조치를 규정	2008.3.14	한시법(부담금의 환급에 관한 사무처리가 마무리 될 때까지)	7개조

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
144	학교용지 확보 등에 관한 특례법	공립 초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정	1995.12.29		10개조
145	항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법	항만생산성 향상을 위하여 항만인력공급체제를 개편함에 있어서 항운노동조합원에 대한 효과적인 지원대책을 마련하기 위해 필요한 사항을 규정	2005.12.23	제6조의2(퇴직금의 용자) 및 제7조의2(항만인력에 대한 생계안정지원)규정은 2015년 12월 31일까지 효력을 가짐	10개조
146	허베이 스피리트호 유류오염사고 피해 주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법	2007년 12월 7일 충청남도 태안군 해안에서 발생한 허베이 스피리트호 유류오염사고로 피해를 입은 주민 및 해양환경 등에 대하여 신속하고 적절한 수습 및 복구대책을 수립·시행하기 위해 필요한 사항을 규정	2008.3.14		13개조
147	헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법	헌법의 존립을 해하거나 헌정질서의 파괴를 목적으로 하는 헌정질서 파괴범죄에 대하여 공소시효의 배제 등에 관한 사항을 규정	1995.12.21		4개조

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적	제정연도	비고	조문수
148	혼인신고특별법	혼인 당사자 중 어느 한쪽이 전쟁이나 사변으로 전투에 참가하거나 전투 수행을 위한 공무에 종사함으로써 인하여 혼인신고를 하지 못하고 사망한 경우에 관한 특칙을 규정	2009.1.30		5개조
149	환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률	생활환경 또는 자연환경 등에 위해를 끼치는 환경오염 또는 환경훼손 행위에 대한 가중처벌 및 단속·예방 등에 관한 사항을 규정	1991.5.31		19개조

## II. 유형별 분석

### 1. 제명별 분석

이미 살펴본 것처럼 현행 특별법의 경우 법률의 제명에서 다음과 같이 “○○특별법”이라는 표현외에 “○○특례법”, “○○특별조치법”, “○○임시조치법”, “특정○○법”이라는 다양한 표현이 사용되고 있다. 각각의 표현은 해당 법률의 내용이 그 표현에 상응하는 사항을 규정하고 있는 결과라고 볼 수 있다. 그 경우에 각각의 법률이 규정하는 내용에 절대적인 차이가 있는 것이 아니라, 해당 법률이 규정하는 내용에 관한 중점의 두는 바에 따라 시점의 차이에 착안하여 어느 표현을 사용할 것인지를 선택되는 경우가 통례이다.

일반적으로 어떤 법령이 정하고 있는 사항에 대하여 예외적(특별한) 사항을 규정하고자 하는 경우에는 “○○특별법” 또는 “○○특례법”이라는 표현을 사용한다. 이들 표현은 일반법에 대한 외적(특별한) 사항을 규정하는 경우에 사용하는 것이므로 그에 상응하는 일반법이 없는 경우에는 제명에서 “○○특별법”이라는 표현을 사용해서는 아니 된다. “○○특례법”은 특별한 경우에 적용되는 예외적 규범임을 강조하기 위해 사용하고, 일반적으로 잠정적인 조치이며 항구적인 것이 아니라는 점을 강조하는데 그치는 경우에는 “○○임시조치법”이라는 표현을 사용한다. 특례적인 또는 특별한 사안에 대처하는 조치라는 입장을 강조하는 경우에는 “○○특별조치법”이라는 표현이 사용되고 있다.

제 명	해당 법률
<p>○ ○ 특별법</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금지급에 관한 특별법</li> <li>• 2012세계자연보전총회 지원특별법</li> <li>• 2012여수세계박람회 지원특별법</li> <li>• 5·18민주화운동 등에 관한 특별법</li> <li>• 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법</li> <li>• 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법</li> <li>• 고도 보존에 관한 특별법</li> <li>• 고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법</li> <li>• 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 공적자금관리 특별법</li> <li>• 교원지위향상을 위한 특별법</li> <li>• 국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법</li> <li>• 국가균형발전 특별법</li> <li>• 국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법</li> <li>• 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 기업도시개발 특별법</li> <li>• 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법</li> <li>• 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법</li> <li>• 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법</li> <li>• 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법</li> <li>• 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법</li> <li>• 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법</li> <li>• 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법</li> <li>• 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법</li> <li>• 대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법</li> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법</li> </ul>





제 3 장 특별법 입법현황 분석

제 명	해당 법률
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별법</li> <li>○ 특별법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법</li> <li>• 전통신장 및 상점가 육성을 위한 특별법</li> <li>• 접경지역 지원 특별법</li> <li>• 제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 제주43사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법</li> <li>• 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법</li> <li>• 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법</li> <li>• 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원에 관한 특별법</li> <li>• 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법</li> <li>• 중소기업 인력지원 특별법</li> <li>• 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법</li> <li>• 중증장애인생산품 우선구매 특별법</li> <li>• 지방분권촉진에 관한 특별법</li> <li>○ 지방행정체제 개편에 관한 특별법</li> <li>○ 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법</li> <li>• 지역신문발전지원 특별법</li> <li>• 지적재조사에 관한 특별법</li> <li>• 차관지원의료기관 지원 특별법</li> <li>• 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 청년고용촉진 특별법</li> <li>• 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법</li> <li>• 취업 후 학자금 상환 특별법</li> <li>• 친수구역 활용에 관한 특별법</li> <li>• 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법</li> <li>• 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법</li> <li>• 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법</li> <li>• 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법</li> <li>• 항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법</li> <li>• 허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법</li> </ul>

제 명	해당 법률
○ ○ 특 례 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법</li> <li>• 경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률</li> <li>• 공무원범죄에 관한 몰수 특례법</li> <li>• 공중보건장학을위한특례법</li> <li>• 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법</li> <li>• 교통사고처리 특례법</li> <li>• 국유재산특례제한법</li> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률</li> <li>• 마약류 불법거래 방지에 관한 특례법</li> <li>• 몰수금품등처리에관한임시특례법</li> <li>• 벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법</li> <li>• 법인의 등기사항에 관한 특례법</li> <li>• 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법</li> <li>• 불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법</li> <li>• 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법</li> <li>• 산업기술단지 지원에 관한 특례법</li> <li>• 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법</li> <li>• 상고심절차에 관한 특례법</li> <li>• 서울특별시 행정특례에 관한 법률</li> <li>• 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법</li> <li>• 소송촉진 등에 관한 특례법</li> <li>• 수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법</li> <li>• 예산회계에관한특례법</li> <li>• 우정사업 운영에 관한 특례법</li> <li>• 원격영상재판에 관한 특례법</li> <li>• 인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법</li> <li>• 임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특례법</li> <li>• 입양특례법</li> <li>• 자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률</li> </ul>

제 3 장 특별법 입법현황 분석

제 명	해당 법률
○ ○ 특 례 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법</li> <li>• 재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법</li> <li>• 조세특례제한법</li> <li>• 지방세특례제한법</li> <li>• 지역특화발전특구에 대한 규제특례법</li> <li>• 축사의 부동산등기에 관한 특례법</li> <li>• 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법</li> <li>• 학교용지 확보 등에 관한 특례법</li> <li>• 헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법</li> <li>• 혼인신고특례법</li> </ul>
○ ○ 특 별 조 치 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법</li> <li>• 거창사건등관련자의 명예회복에 관한 특별조치법</li> <li>• 고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법</li> <li>• 국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법</li> <li>• 군용물 등 범죄에 관한 특별조치법</li> <li>• 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법</li> <li>• 농어업인 부채경감에 관한 특별조치법</li> <li>• 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법</li> <li>• 독립공채상환에 관한 특별조치법</li> <li>• 벤처기업육성에 관한 특별조치법</li> <li>• 보건범죄 단속에 관한 특별조치법</li> <li>• 부동산등기 특별조치법</li> <li>• 부채선고에 관한 특별조치법</li> <li>• 부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법</li> <li>• 소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법</li> <li>• 이북5도에 관한 특별조치법</li> </ul>

제 명	해당 법률
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 징발재산정리에관한특별조치법</li> <li>• 토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법</li> <li>• 하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법</li> </ul>
○ ○ 임시 조치 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벌금 등 임시조치법</li> <li>• 법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법</li> </ul>
특 정 ○ ○ 법 기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률</li> <li>• 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률</li> <li>• 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률</li> <li>• 특정범죄신고자 등 보호법</li> <li>• 특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률</li> <li>• 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률</li> </ul>

## 2. 소관부처별 분석

현재 특별법을 소관하고 있는 부처별로 살펴보면 다음과 같다. 소관 부처별로 보면 법무부가 가장 많고, 그 다음으로 국토해양부, 교육과학기술부, 행정안전부, 지식경제부 순으로 많다.

소관부처	해당 특별법	비 고
경찰청	• 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법	1
고용 노동부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법</li> <li>• 청년고용촉진 특별법</li> </ul>	2
	• 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법	

제 3 장 특별법 입법현황 분석

소관부처	해당 특별법	비 고
교육과학 기술부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교원지위향상을 위한 특별법</li> <li>• 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법</li> <li>• 국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법</li> <li>• 국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법</li> <li>• 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법</li> <li>• 병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법</li> <li>• 시국사건관련교원임용제외자채용에관한특별법</li> <li>• 취업 후 학자금 상환 특별법</li> <li>• 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법</li> <li>• 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법</li> <li>• 학교용지 확보 등에 관한 특례법</li> </ul>	13
국방부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법</li> <li>• 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법</li> <li>• 국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법</li> <li>• 징발재산정리에관한특별조치법</li> </ul>	4
국토 해양부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2012여수세계박람회 지원특별법</li> <li>• 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법</li> <li>• 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 기업도시개발 특별법</li> <li>• 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법</li> <li>• 도시재정비 촉진을 위한 특별법</li> <li>• 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법</li> </ul>	20

소관부처	해당 특별법	비 고
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법</li> <li>• 보금자리주택건설 등에 관한 특별법</li> <li>• 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법</li> <li>• 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법</li> <li>• 시설물의 안전관리에 관한 특별법</li> <li>• 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법</li> <li>• 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정 중심복합도시 건설을 위한 특별법</li> <li>• 용산공원 조성 특별법</li> <li>• 지적재조사에 관한 특별법</li> <li>• 친수구역 활용에 관한 특별법</li> <li>• 토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법</li> <li>• 항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법</li> <li>• 하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법</li> </ul>	
금융 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공적자금관리 특별법</li> <li>• 전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법</li> </ul>	2
기획 재정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률</li> <li>• 국유재산특례제한법</li> <li>• 독립공채상환에 관한 특별조치법</li> <li>• 수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특별법</li> <li>• 자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률</li> <li>• 조세특례제한법</li> <li>• 예산회계에관한특별법</li> </ul>	7
농림수산 식품부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농어업인 부채경감에 관한 특별조치법</li> <li>• 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법</li> <li>• 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법</li> </ul>	

제 3 장 특별법 입법현황 분석

소관부처	해당 특별법	비 고
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새만금사업 촉진을 위한 특별법</li> <li>• 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업 발전특별법</li> <li>• 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법</li> </ul>	6
문화체육 관광부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법</li> <li>• 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법</li> <li>• 지역신문발전지원 특별법</li> </ul>	3
방송통신 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법</li> </ul>	1
법무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법</li> <li>• 공무원범죄에 관한 몰수 특례법</li> <li>• 교통사고처리 특례법</li> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법</li> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 형사특별법</li> <li>• 마약류 불법거래 방지에 관한 특례법</li> <li>• 몰수금품등처리에관한임시특례법</li> <li>• 벌금 등 임시조치법</li> <li>• 벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법</li> <li>• 법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법</li> <li>• 법인의 등기사항에 관한 특례법</li> <li>• 보건범죄 단속에 관한 특별조치법</li> <li>• 보증인 보호를 위한 특별법</li> <li>• 부동산등기 특별조치법</li> <li>• 부재선고에 관한 특별조치법</li> <li>• 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법</li> </ul>	30

소관부처	해당 특별법	비 고
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법</li> <li>• 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법</li> <li>• 소송촉진 등에 관한 특례법</li> <li>• 원격영상재판에 관한 특례법</li> <li>• 인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법</li> <li>• 재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법</li> <li>• 축사의 부동산등기에 관한 특례법</li> <li>• 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법</li> <li>• 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법</li> <li>• 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률</li> <li>• 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률</li> <li>• 특정범죄신고자 등 보호법</li> <li>• 특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률</li> <li>• 혼인신고특례법</li> </ul>	
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공중보건장학을위한특례법</li> <li>• 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법</li> <li>• 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법</li> <li>• 어린이 식생활안전관리 특별법</li> <li>• 입양특례법</li> <li>• 제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 중증장애인생산품 우선구매 특별법</li> <li>• 차관지원의료기관 지원 특별법</li> </ul>	8
산림청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법</li> <li>• 소나무재선충병 방제특별법</li> </ul>	2
소방방재청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법</li> <li>• 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법</li> <li>• 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법</li> </ul>	3



제 3 장 특별법 입법현황 분석

소관부처	해당 특별법	비 고
외교 통상부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법</li> <li>• 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법</li> <li>• 재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법</li> </ul>	3
중소 기업청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 벤처기업육성에 관한 특별조치법</li> <li>• 소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법</li> <li>• 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법</li> <li>• 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법</li> <li>• 중소기업 인력지원 특별법</li> </ul>	5
지식 경제부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법</li> <li>• 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법</li> <li>• 국가균형발전 특별법</li> <li>• 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법</li> <li>• 부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법</li> <li>• 산업기술단지 지원에 관한 특례법</li> <li>• 우정사업 운영에 관한 특례법</li> <li>• 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법</li> <li>• 지역특화발전특구에 대한 규제특례법</li> <li>• 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법</li> </ul>	10
친일반 민족행위 진상규명 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법</li> </ul>	
행정 안전부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률</li> <li>• 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법</li> <li>• 서울특별시 행정특례에 관한 법률</li> <li>• 서해 5도 지원 특별법</li> <li>• 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법</li> </ul>	13

소관부처	해당 특별법	비 고
행정 안전부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이북5도에 관한 특별조치법</li> <li>• 임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특례법</li> <li>• 접경지역 지원 특별법</li> <li>• 제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법</li> <li>• 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법</li> <li>• 지방분권촉진에 관한 특별법</li> <li>• 지방세특례제한법</li> <li>• 지방행정체제 개편에 관한 특별법</li> </ul>	
환경부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2012세계자연보전총회 지원특별법</li> <li>• 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법</li> <li>• 수도권 대기환경개선에 관한 특별법</li> <li>• 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률</li> </ul>	4

또한 해당 특별법의 내용과 성격에 따라 소관부처가 2개 이상인 특별법도 11개가 존재하고 있다.

소관부처	해당 특별법	비고
국방부 법무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5·18민주화운동 등에 관한 특별법</li> <li>• 군용물 등 범죄에 관한 특별조치법</li> <li>• 헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법</li> </ul>	3
국토해양부 농림수산식품부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법</li> </ul>	1
금융위원회 법무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률</li> </ul>	1
대법원 법무부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상고심절차에 관한 특례법</li> </ul>	1

소관부처	해당 특별법	비고
문화체육관광부 문화재청	• 고도 보존에 관한 특별법	1
보건복지부 교육과학기술부 지식경제부	• 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법	1
행정안전부 국방부	• 거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법 • 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법	1
행정안전부 국토해양부	• 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	1

### 3. 제안자별 분석

현행 특별법유형을 제정당시의 제안자별로 살펴보면 순수하게 정부가 제출한 특별법은 전체 149개 가운데 49개이며, 대부분은 의원발의(위원회 제안 포함) 특별법이다. 물론 의원발의 법률안이라 할지라도 그 가운데는 일정한 사정상 정부의 의뢰에 의해 의원발의 법률안으로 제출된 경우도 다수 존재한다. 대개 이런 경우에는 해당 법률안을 둘러싼 부처간의 정책을 조정할 수 없고, 나아가 입법의 필요성이 임박하는 경우에 의원입법에 맡겨지는 사례가 전형적이다. 그 밖에 헌법상의 의문에 의해 입법부의 판단에 맡기는 경우나 정부가 특수한 사정으로 대응을 주저하는 경우 또는 해당 법률안의 제안을 정치적 판단에 맡기는 경우 등에 발생한다. 물론 의원입법의 활성화를 위하여 실질적으로는 정부에서 입안한 정부제출 법률안을 형식상 의원발의로 제출하는 경우도 있으나, 우리의 경우에는 이러한 사례는 찾아보기 어렵다.

정부제출 특별법의 경우에는 특정 정책의 실시에 수반하여 기존의 법령이나 법제도로서는 이를 규율하기에 적당하지 않는 일종의 “법령 정비형”이 많다. 또한 법령의 정비라기 보다 운용상의 정비의 면이 강한 경우도 있다. 즉, 법률의 해석을 둘러싸고 견해가 나누어지면서 집행에 있어서 혼란을 초래하는 경우에 특별법으로 이를 해결하는 사례가 이에 해당한다. 이 경우에는 기존의 일반법에 규정된 사항을 배제하거나 새로운 특례규정을 두어 모순되는 내용을 조정하는 등 경우에 따라 적절한 것을 채용한다. 또한 헌법재판소 등의 판결에 대응하여 해당 사안을 명확히 하기 위해 특별법을 제정하는 경우도 있다. 최근에는 정부제출 특별법의 경우 정책의 정비적인 면보다도 적극적인 정책의 실시라는 측면을 강조하여 법률안을 제출하는 사례도 많다.

정부제출 특별법(49개)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법</li> <li>• 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법</li> <li>• 고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법</li> <li>• 공무원범죄에 관한 몰수 특례법</li> <li>• 공중보건장학을위한특례법</li> <li>• 교통사고처리 특례법</li> <li>• 국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법</li> <li>• 국유재산특례제한법</li> <li>• 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법</li> <li>• 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법</li> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률</li> </ul>

정부제출 특별법(49개)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법</li> <li>• 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 형사특별법</li> <li>• 마약류 불법거래 방지에 관한 특례법</li> <li>• 몰수금품등처리에관한임시특례법</li> <li>• 벌금 등 임시조치법</li> <li>• 벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법</li> <li>• 법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법</li> <li>• 보건범죄 단속에 관한 특별조치법</li> <li>• 부동산등기 특별조치법</li> <li>• 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법</li> <li>• 부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법</li> <li>• 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법</li> <li>• 상고심절차에 관한 특례법</li> <li>• 서울특별시 행정특례에 관한 법률</li> <li>• 수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법</li> <li>• 예산회계에관한특례법</li> <li>• 우정사업 운영에 관한 특례법</li> <li>• 원격영상재판에 관한 특례법</li> <li>• 이북5도에 관한 특별조치법</li> <li>• 인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법</li> <li>• 입양특례법</li> <li>• 자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률</li> <li>• 재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법</li> <li>• 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법</li> <li>• 지방세특례제한법</li> <li>• 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법</li> </ul>

정부제출 특별법(49개)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법</li> <li>• 지역특화발전특구에 대한 규제특례법</li> <li>• 징발재산정리에관한특별조치법</li> <li>• 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 축사의 부동산등기에 관한 특례법</li> <li>• 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률</li> <li>• 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률</li> <li>• 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률</li> <li>• 특정범죄신고자 등 보호법</li> <li>• 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법</li> <li>• 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법</li> <li>• 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률</li> </ul>

한편 의원입법이 대체로 그러하듯이 의원발의 특별법의 경우에는 특정업계나 단체 또는 특정 지역과 밀접한 관련을 가지는 경우가 많으며 그 이익을 실현하기 위한 것이 많다. 의원발의 특별법은 여당이 제출하는 경우가 많고, 그 점에서 성립할 가능성도 높으나 반드시 여당에 한정되지 않고 야당의 경우나 초당파에 의한 경우도 있다. 또한 여당으로 부터 제출되나 야당이 반대하지 않는다는 정도의 공동적 성격을 지니는 것도 있다. 내용으로서는 업계조성 특별법 등 어떤 업계를 특히 조성하는 것, 어떤 업종의 자격이나 업무범위를 확정·명확화하는 것, 특정지역의 진흥을 도모하는 것 등이 있다. 입안상의 특색은 이 유형 특유의 것으로서 열거될 정도의 것은 아니나, 성립할 정도가 강하거나 정책표명에 가까운가에 의해 정책실현형과 정책표명형으로 각각의 특색을 지니고 있다.<sup>92)</sup> 의원발의 특별법을 살펴보면 다음과 같다.

92) 특별법과 같은 개별적 입법이 정부입법이 아닌 의원입법에 편중되고 원인으로서는 “행정부는 가능한 한 법률에 의하지 않는 영역을 확대하려는 경향이 있고, 행정부

제 3 장 특별법 입법현황 분석

의원발의 특별법	비 고
1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법	
2012세계자연보전총회 지원특별법	
2012여수세계박람회 지원특별법	
5·18민주화운동 등에 관한 특별법	위원회 대안
가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	위원회 대안
거창사건등관련자의 명예회복에관한특별조치법	
경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률	위원회 대안
고도 보존에 관한 특별법	
고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법	
공적자금관리 특별법	위원회 대안
교원지위향상을 위한 특별법	
교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법	
국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법	
국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법	위원회 대안
군용물 등 범죄에 관한 특별조치법	위원회 대안
기업도시개발 특별법	

에게는 자신에게 유보되어 있는 결정권의 최대화를 지향하여 행동하려 하므로 법률에 의하여야 하는 영역에서도 가능한 한 법률의 규율밀도를 완화(즉, 규정내용을 일반화, 추상화)하여 구체적 차원에서의 결정을 행하는데 행정청의 재량권을 넓히려 한다. 따라서 행정부에게 있어 개별구체적인 법률은 행정에 유보되어 있는 결정권을 최소화한다는 의미에서 그다지 매력적인 것이 되지 못한다. 또한 정부입법은 정합성을 중시하는 입장이므로 가능한 한 사안을 균등하게 취급하려는 경향이 있는데 대해 의원입법은 의원이 그 선거기반이 되는 지역의 지역개발 또는 지역에 대한 조성조치를 특히 행하려는 경향이 있기 때문에 특별법의 증가현상이 나타난다”고 지적하는 견해도 있다. 大石 和彦, 個別法律の問題の問題性, 白鷗法學(白鷗大學) 제13권1호, 2006.5, 175면.

의원발의 특별법	비 고
기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	위원회 대안
노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법	
농어업인 부채경감에 관한 특별조치법	위원회 대안
농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	
대도시권 광역교통관리에 관한 특별법	
대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법	위원회 대안
대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법	
도시재정비 촉진을 위한 특별법	위원회 대안
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	
독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	
독립공채상환에 관한 특별조치법	
동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	위원회 대안
동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법	
민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법	
병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법	위원회 대안
보금자리주택건설 등에 관한 특별법	
부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법	위원회 대안
법인의 등기사항에 관한 특례법	
불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법	위원회 대안
새만금사업 촉진을 위한 특별법	위원회 대안
산업기술단지 지원에 관한 특례법	위원회 대안
산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법	
서해 5도 지원 특별법	위원회 대안



제 3 장 특별법 입법현황 분석

의원발의 특별법	비 고
세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법	
세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	위원회 대안
소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법	위원회 대안
소나무재선충병 방제특별법	
소송촉진 등에 관한 특례법	위원회 대안
시국사건관련교원임용제외자채용에관한특별법	
시설물의 안전관리에 관한 특별법	
신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	
신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합 도시 건설을 위한 특별법	
아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	
어린이 식생활안전관리 특별법	
어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법	위원회 대안
일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법	
임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특례법	위원회 대안
자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	
재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법	
재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	
전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법	위원회 대안
접경지역 지원 특별법	
제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법	
제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법	위원회 대안
주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	위원회 대안

의원발의 특별법	비 고
중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법	
중소기업 인력지원 특별법	위원회 대안
중증장애인생산품 우선구매 특별법	
지방행정체제 개편에 관한 특별법	위원회 대안
지역신문발전지원 특별법	위원회 대안
지적재조사에 관한 특별법	위원회 대안
차관지원의료기관 지원 특별법	
청년고용촉진 특별법	
초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	
취업 후 학자금 상환 특별법	
친수구역 활용에 관한 특별법	
친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법	
토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법	
특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법	
특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률	
하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법	
학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법	위원회 대안
학교용지 확보 등에 관한 특례법	
허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법	위원회 대안
헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법	위원회 대안
혼인신고특례법	

넓은 의미에서 의원입법이라고 할 수 있으나, 정부 또는 의원이 해당 사안에 관한 특별법을 제안하였으나, 소관 상임위원회에서 제안된 특별법의 내용을 둘러싸고 쟁점이 다투어지는 등 서로 입장이 다를 경우에는 각각 제안된 특별법의 내용을 절충하는 등의 모습으로 위원회에서 대안을 제출하는 경우도 많다. 그리고 정부가 제출한 특별법안을 소관 상임위원회에서 심사하여 이를 폐기하거나 대폭 수정하여 위원회 대안으로 제안하는 사례도 있다.

제안자별	해당 특별법
정부/의원제안 (위원회 대안)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법</li> <li>• 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법</li> <li>• 국가균형발전 특별법</li> <li>• 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법</li> <li>• 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법</li> <li>• 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법</li> <li>• 벤처기업육성에 관한 특별조치법</li> <li>• 보증인 보호를 위한 특별법</li> <li>• 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법</li> <li>• 수도권 대기환경개선에 관한 특별법</li> <li>• 용산공원 조성 특별법</li> <li>• 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법</li> <li>• 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법</li> <li>• 지방분권촉진에 관한 특별법</li> <li>• 향만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법</li> </ul>
정부제안 (위원회 대안)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부재선고에 관한 특별조치법</li> <li>• 조세특례제한법</li> </ul>

#### 4. 법제분야별 분석

##### (1) 민사관련 특별법

민사법제에 있어서는 법적 안정성의 관점에서 특례의 인정에 신중을 기하여야 하지만, 시대적 상황의 변화에 따라 민사분야에서도 다수의 특별법이 제정·폐지를 거듭하였다. 민사관련 법제는 “구 민사소송법” 시행당시인 1950년대에 단편적인 민사부속법률이 제정되었고, 그 후 「민법」·「민사소송법」이 제정된 1960년대초를 전후하여 특별법이 제정되면서 현재 아래와 같은 특별법이 효력을 가지고 있다.

민사관련 특별법은 해방과 6·25사변 등 사회적 혼란으로 야기된 법률관계를 정비할 목적으로 제정된 특별법 유형과 등기제도와 동성동본금혼 등 민법상의 제도에 대하여 일반의 법의식이 괴리를 나타낸 데 대한 구제조치를 목적으로 제정된 특별법 유형 및 민사소송절차의 신속한 진행을 위한 특별법 유형 등이 있다. 이들 민사관련 특별법을 기본법과의 관계에서 분류하여 보면 「상법」에 대한 특례관계에 해당하는 것은 없고, 「민법」과 「민사소송법」 및 민법 부속법규인 「부동산등기법」·「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 대한 특례를 규정한 것들이 대부분이다.

번호	민사관련 특별법
42	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법
56	법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법
57	법인의 등기사항에 관한 특례법
61	보증인 보호를 위한 특별법

번호	민사관련 특별법
63	부동산등기 특별조치법
64	부재선고에 관한 특별조치법
72	상고심절차에 관한 특례법
80	소송촉진 등에 관한 특례법
93	원격영상재판에 관한 특례법
95	인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법
98	입양특례법
102	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계 등록부 정리에 관한 특례법
129	축사의 부동산등기에 관한 특례법
148	혼인신고특례법

## (2) 형사관련 특별법

형사관련 특별법은 1950년대에 형사 기본법인 「형법」과 「형사소송법」의 제정을 전후로 하여 시대적 상황이나 필요성에 의해 많은 형사 부속법이나 특별법을 제정하였다. 이는 당시 법령의 공백을 방지하기 위하여 제헌헌법 제100조에 의하여 일제하·미군정의 법령을 계속 의용할 수 있도록 하면서도 구법령 정비차원에서 각종 부속법 또는 특별법을 제정한데서 비롯되었다. 그 후 형사관련 특별법은 국민경제규모의 확대와 국민 법감정의 변천에 따라 구성요건해당금액과 법정형을 현실에 맞게 조정하면서도 특정 범죄에 대하여는 기존의 법체계로써는 적절히 대처하기가 어려우므로 이를 보완하거나 새로운 처벌규정과 절차를 규정하는 내용의 특별법이 많이 제정되었다. 최근에는 날로 증가하는 성범죄나 환경범죄, 보건범죄, 경제범죄 등에 적극 대처하기 위하여 특별법이 다수 제정되는 경향에 있다.

번호	형사관련 특별법
5	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법
15	공무원범죄에 관한 몰수 특례법
20	교통사고처리 특례법
27	군용물 등 범죄에 관한 특별조치법
43	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 형사특별법
50	마약류 불법거래 방지에 관한 특례법
51	몰수금품등처리에관한임시특례법
54	벌금 등 임시조치법
55	벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법
59	보건범죄 단속에 관한 특별조치법
69	사행행위 등 규제 및 처벌 특례법
75	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법
134	특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법
135	특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률
137	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률
138	특정범죄신고자 등 보호법
139	특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률

(3) 행정일반관련 특별법

위의 민사관련 특별법이나 형사관련 특별법외에 현행 특별법유형의 대부분은 행정일반에 관한 것으로 분류할 수 있다. 여기에는 해당 특별법의 소관 부처의 권한 및 그 내용과 관련하여 다양한 유형의 특별법이 제정되고 있다.

① 지방제도관련 특별법

번호	해당 특별법
8	경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률
22	국가균형발전 특별법
73	서울특별시 행정특례에 관한 법률
77	세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법
94	이북5도에 관한 특별조치법
106	접경지역 지원 특별법
109	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
111	지방세특례제한법
112	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법
118	지방분권촉진에 관한 특별법
119	지방행정체제 개편에 관한 특별법
122	지역특화발전특구에 대한 규제특례법

## ② 교육·학술관련 특별법

번호	해당 특별법
9	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법
18	교원지위향상을 위한 특별법
19	교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법
24	국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법
40	대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법
58	병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법
83	시국사건관련교원임용제외자채용에관한특별법
88	어린이 식생활안전관리 특별법
130	취업 후 학자금 상환 특별법
141	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법
143	학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법
144	학교용지 확보 등에 관한 특례법

## ③ 국토개발·도시관련 특별법

번호	해당 특별법
3	2012여수세계박람회 지원특별법
6	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법
14	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법
28	기업도시개발 특별법
44	도시재정비 촉진을 위한 특별법



제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	해당 특별법
45	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
48	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법
68	새만금사업 촉진을 위한 특별법
85	신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법
86	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법
91	용산공원 조성 특별법

④ 농림수산물관련 특별법

번호	해당 특별법
31	농어업인 부채경감에 관한 특별조치법
32	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법
35	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법
52	민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법
79	소나무재선충병 방제특별법
89	어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법
100	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법

⑤ 과학기술관련 특별법

번호	해당 특별법
21	국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법
26	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법
37	대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법

## ⑥ 재정·경제관련 특별법

번호	해당 특별법
10	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법
16	공적자금관리 특별법
25	국유재산특례제한법
41	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시 에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률
47	독립공채상환에 관한 특별조치법
82	수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법
90	예산회계에관한특례법
99	자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률
104	전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법
110	조세특례제한법
136	특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률

## ⑦ 사회복지·보건의료관련 특별법

번호	해당 특별법
17	공중보건장학을위한특례법
33	농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법
34	농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	해당 특별법
74	서해 5도 지원 특별법
103	재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법
125	차관지원의료기관 지원 특별법
126	첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법

⑧ 상공업·무역관련 특별법

번호	해당 특별법
29	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법
53	벤처기업육성에 관한 특별조치법
66	부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법
70	산업기술단지 지원에 관한 특례법
71	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법
78	소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법
105	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법
107	제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법
114	중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법
115	중소기업 인력지원 특별법
117	중증장애인생산품 우선구매 특별법

## ⑨ 환경관련 특별법

번호	해당 특별법
2	2012세계자연보전총회 지원특별법
46	독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법
81	수도권 대기환경개선에 관한 특별법
146	허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법
149	환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률

## ⑩ 군사관련 특별법

번호	해당 특별법
1	1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인 의 퇴직급여금 지급 에 관 한 특별법
23	국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내 의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법
30	노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법
39	대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법
113	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법
124	징발재산정리에관한특별조치법

제 3 장 특별법 입법현황 분석

⑪ 문화·공보관련 특별법

번호	해당 특별법
11	고도 보존에 관한 특별법
87	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법
120	지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법
121	지역신문발전지원 특별법

⑫ 에너지·자원관련 특별법

번호	해당 특별법
116	중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법
131	친수구역 활용에 관한 특별법
140	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법

⑬ 헌정제도관련 특별법

번호	해당 특별법
4	5·18민주화운동 등에 관한 특별법
67	불법정치자금 등의 몰수에 관한 특별법
147	헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법

⑭ 기타 특별법

번호	법률 제명
7	거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법

번호	법률 제명
12	고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법
13	고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법
36	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법
38	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법
49	동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법
60	보금자리주택건설 등에 관한 특별법
62	부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법
65	부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특별법
76	세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법
84	시설물의 안전관리에 관한 특별법
92	우정사업 운영에 관한 특별법
96	일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법
97	임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특별법
101	재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특별법
108	제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법
123	지적재조사에 관한 특별법
127	청년고용촉진 특별법
128	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법
132	친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법
133	토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법
142	하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법
145	항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법

### 5. 법적 성격별 분석

현행 특별법을 입법취지나 그 법적 성격면에서 검토하는 경우, 규제적인 성격을 가진 특별법, 조성 또는 지원 등 급부적인 성격을 가진 특별법 및 기존의 일반법의 보완적인 성격을 가지는 특별법 등이 많다. 종전에는 특정 범죄나 안전에 대한 제재처분의 강화를 도모하거나 특정 범죄로 인한 피해예방 또는 사후구제제도를 보완하기 위한 성격의 특별법이 다수 제정되었으나, 최근에는 특정 사업이나 특정 지역을 촉진하거나 개발하기 위한 특별법이 다수 제정되는 경향에 있다.

- (1) 특정 지역에서 실시 또는 실시를 촉진하는 일정한 사업에 관해 일반적인 규제의 특례조치의 적용을 받도록 하거나 특정사업을 조성, 지원하기 위한 성격을 가진 특별법

번호	법률 제명	비고
2	2012세계자연보전총회 지원특별법	제주특별자치도에 개최되는 2012세계자연보전총회조직위원회의 설립 및 행정적·재정적 지원 등을 위한 법적 근거를 마련
3	2012여수세계박람회 지원특별법	여수에서 개최되는 2012여수세계박람회조직위원회의 설립 및 박람회 관련 사업의 지원 등을 위한 법적 근거를 마련
6	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	개발제한구역의 지정절차와 개발제한구역의 종합적·체계적인 관리를 위한 법적 기반을 마련
9	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법	경제자유구역에 설립하는 외국교육기관과 제주특별자치도에 설립하는 외국교육기관의 설립·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정

번호	법률 제명	비 고
10	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	경제자유구역에 외국인 친화적인 경영·생활 여건을 조속히 조성하기 위하여 필요한 사항을 규정
11	고도 보존에 관한 특별법	경주, 부여, 공주, 익산 등 고도지역에 대해 역사적 문화환경의 포괄적 보호·전승에 관한 필요한 사항을 규정
14	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 건설을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항을 규정
22	국가균형발전 특별법	지역간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립·시행하고, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위하여 국가균형발전특별회계를 설치·운영하도록 규정
26	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	충청권에 국제과학비즈니스벨트를 조성하고, 기초과학연구원과 대형 기초과학연구시설의 설치 및 우수한 비즈니스환경의 조성 등의 종합적·체계적인 지원을 규정
28	기업도시개발 특별법	민간기업의 투자유도를 위해 민간기업이 자발적인 투자계획을 가지고 산업·연구·관광·레저분야 등 기업활동에 필요한 지역에 직접 도시를 개발·운영하는데 필요한 사항을 규정
29	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	기업활동에 관한 행정규제의 완화 및 특례에 관한 사항을 규정



제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	비 고
35	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	도시자본 유치 등을 통한 지역 특화사업 및 관광자원화 등을 통한 농촌지역 재투자에 관한 필요한 사항을 규정
37	대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법	대덕연구개발특구를 포함한 연구개발특구의 육성을 통하여 그 지역에 있는 대학·연구소 및 기업의 연구개발과 혁신 촉진을 위해 필요한 사항을 규정
38	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법	대도시권광역교통계획의 수립에 필요한 사항을 정하고, 대도시권광역교통위원회를 구성·운영하는 등 광역적인 교통문제를 조정하기 위한 제도적 장치를 규정
44	도시재정비 촉진을 위한 특별법	도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 규정
45	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	광역지방자치단체 중 도청의 소재지와 관할구역의 불일치 문제를 해소하기 위하여 도청과 공공기관 이전에 따른 도시건설 및 지원에 관한 사항을 규정
46	독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	독도 등 특정도서의 다양한 자연생태계, 지형 또는 지질 등을 비롯한 자연환경의 보전에 관한 기본적인 사항을 규정
48	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	동·서·남해안권 및 내륙권을 동북아시아의 새로운 경제권 및 국제적 관광지역으로 발전시키는데 필요한 사항을 규정
52	민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법	민간인 통제선 이북지역에 대해 산지생태가 우수한 지역은 보전하고 산지전용이 필요한 지역은 계획적·생태적으로 산지전용을 하도록 산지관리제도를 개선하는 등 필요한 사항을 규정

번호	법률 제명	비 고
53	벤처기업육성에 관한 특별조치법	벤처기업에 대하여 금융·인력·기술·입지 등 생산요소들이 원활히 공급될 수 있도록 관련여건을 개선하고 벤처기업에 대한 규제를 완화하는 등 필요한 사항을 규정
60	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	공공분양주택 및 다양한 유형의 임대주택을 수요자 맞춤형 보금자리주택으로 통합하는 등 보금자리주택의 원활한 건설 등을 위하여 필요한 사항을 규정
66	부품·소재 전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법	부품·소재 분야의 발전을 위하여 부품·소재 전문기업을 육성하는 등 부품·소재분야의 기술력을 갖추기 위한 필요한 사항을 규정
68	새만금사업 촉진을 위한 특별법	전라북도와 충청권 등 서해안 일원의 발전을 도모하기 위하여 해당 지역 경제자유구역으로 지정할 수 있도록 하는 등 새만금지역 개발을 위한 제도적 장치를 규정
70	산업기술단지 지원에 관한 특례법	기업·대학·연구소 등의 인적·물적 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술을 공동으로 개발하고 그 성과의 사업화를 촉진시키기 위한 필요한 사항을 규정
71	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법	산업단지 개발절차 간소화를 위한 필요한 사항을 규정
74	서해 5도 지원 특별법	인천광역시 용진군에 속하는 연평도·백령도·대청도 등 서해 5도 지역의 정주여건을 개선하기 위해 필요한 사항을 규정
78	소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법	소기업 및 소기업 중 상시 근로자가 10명 미만인 사업자의 기업 활동을 촉진하고 구조개선 및 경영안정을 위해 필요한 사항을 규정

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	비 고
81	수도권 대기환경개선에 관한 특별법	수도권지역의 대기환경을 개선하기 위하여 대기오염원의 체계적 관리에 필요한 사항을 규정
85	신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	국가균형발전 특별법에 따른 낙후지역을 종합적·체계적으로 개발하기 위해 필요한 사항을 규정
86	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	충청남도 연기·공주지역에 행정중심복합도시를 건설하여 수도권에 집중된 중앙행정기관을 이전하는 등 필요한 조치를 규정
87	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	광주지역에 아시아문화중심도시 및 미래형문화경제도시를 조성하는 사업에 관해 필요한 사항을 규정
91	용산공원 조성 특별법	대한민국에 반환되는 미합중국군대의 용산부지 등에 공원 등을 조성·관리하고 그 주변지역을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 사항을 규정
105	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	재래시장을 종합적으로 육성·발전시켜 영세상인을 보호하는 등 필요한 사항을 규정
106	접경지역 지원 특별법	접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정
107	제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법	제약산업의 체계적인 육성·지원과 혁신성 증진 등 발전기반을 마련하기 위한 필요한 사항을 규정
109	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성하기 위해 필요한 사항을 규정

번호	법률 제명	비 고
112	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	주한미군기지가 위치한 지방자치단체에 대하여 지역주민들에 대한 생활안정 대책에 관한 사항을 규정
113	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	주한미군기지가 이전되는 지역에 대한 개발사업과 지원대책을 위하여 필요한 사항을 규정
114	중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법	새로운 업종의 사업으로 전환을 하고자 하는 중소기업에 대해서 전환절차를 간소화하고 자금지원, 컨설팅지원 등 지원체제를 구축하기 위한 필요한 사항을 규정
115	중소기업 인력지원 특별법	중소기업 인력난 해소를 위한 종합적이고 체계적인 지원정책에 관해 필요한 사항을 규정
116	중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법	중·저준위방사성폐기물 처분시설을 설치하는 지역을 관할하는 시·군 또는 자치구에 대한 지원체계를 마련하고 지원내용을 규정
121	지역신문발전지원 특별법	지역신문의 발전을 지원하기 위한 기금의 설치 등 제도적인 기반 마련을 위한 필요한 사항을 규정
122	지역특화발전특구에 대한 규제특례법	지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용하는 지역특화발전특구를 지정·운영하는데 필요한 사항을 규정
126	첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법	첨단의료복합단지를 지정하고 이를 체계적·종합적으로 지원하기 위한 필요한 사항을 규정
131	친수구역 활용에 관한 특별법	친수여건이 조성된 국가하천 주변지역을 친수구역으로 지정하고 친수구역조성사업을 추진하는 등의 제도적 장치를 규정

번호	법률 제명	비고
140	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	폐광지역에 대하여 개발을 지원하기 위해 필요한 사항을 규정
141	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법	폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 소득증대시설 등의 건전한 용도로 활용하도록 촉진하기 위해 필요한 사항을 규정

## (2) 급부적, 시혜적 성격을 가진 특별법

현행 특별법 가운데에는 사회보장적 내지 사회복지적인 목적으로 특별히 제정한 시혜적인 법률로서의 성격을 가진 것이 다수 있다. 이들 특별법은 일정한 자에 대한 피해보상과 명예회복을 위한 국가의 반성적 고려가 곁들어 있는 것으로서, 전적으로 배상적인 성질을 갖는 법률은 아니라고 하더라도 적어도 시혜적인 고려의 바탕 위에 배상적인 성질이 공존하고 있는 법률이라고 할 수 있다. 이들 급부적 내지 시혜적 성격을 가진 특별법이 증가하고 있는 것은 헌법재판소가 이들 특별법에 대해서는 폭넓은 입법형성의 자유를 인정하고 있는데서 기인한다. 즉, 헌법재판소에서는 시혜적인 법률에 있어서는 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 법률과는 달리 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유를 인정하고 있다. 그러므로 입법자는 그 입법의 목적, 수혜자의 상황, 국가예산 내지 보상능력 등 제반 상황을 고려하여 그에 합당하다고 스스로 판단하는 내용의 입법을 할 권한이 있다고 할 것이고, 그렇게 하여 제정된 법률의 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 있는 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다고 보고 있다.<sup>93)</sup>

93) 헌재 1999.7.22. 98헌바14 등 참조.

번호	법률 제명	비 고
1	1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법	공무원연금법 시행 전인 1959년 12월 31일 이전에 전역하여 공무원 연금법상의 퇴직급여금을 지급 받지 못한 자에게 대한 퇴직급여금을 지급하기 위하여 제정
7	거창사건등관련자의 명예회복에 관한 특별조치법	거창사건 등으로 희생된 주민과 그 유족의 명예회복을 위하여 필요한 사항을 규정
12	고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법	고려인동포들의 권익보호와 생활안정을 위하여 필요한 사항을 규정
17	공중보건장학을 위한 특별법	공중보건업무에 종사할 의료요원을 확보하기 위해 대학생에게 장학금을 지급하고 이의 관리에 관한 사항을 규정
18	교원지위향상을 위한 특별법	교원의 예우 및 처우개선을 위해 필요한 사항을 규정
21	국가과학기술 경쟁력 강화를 위한 이공계 지원특별법	이공계인력의 양성·활용과 처우개선을 위한 법적·제도적 기반을 규정
24	국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법	교사임용후보자명부에 등재되어 있었으나 임용되지 아니한 자를 교원으로 임용할 수 있는 특별한 절차를 규정
30	노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법	노근리 일대에서 발생한 민간인 희생사건의 희생자 및 그 유족들의 명예를 회복하기 위한 필요한 사항을 규정
31	농어업인 부채경감에 관한 특별조치법	농수산물가격의 상승 및 농수산물 가격 하락 등에 따른 농어업인의 금융부담을 완화하기 위해 필요한 사항을 규정

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	비 고
32	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정
33	농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법	농·어촌등 보건의료취약지역의 주민에게 보건의료를 효율적으로 제공하기 위한 필요한 사항을 규정
34	농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법	농어촌에 대하여 보건의료기반의 조성 및 사회복지증진에 관한 체계적인 지원책을 마련하기 위해 필요한 사항을 규정
39	대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법	태평양전쟁 전후 국외강제동원 희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 위로금 등을 지원하기 위해 필요한 사항을 규정
40	대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법	재임용에서 탈락된 국립·공립 및 사립대학의 대학교원에 대한 재임용 탈락결정의 재심사 기회를 부여하기 위한 필요한 사항을 규정
47	독립공채상환에 관한 특별조치법	임시정부 명의의 공채에 대하여 국가가 이를 상환할 수 있는 근거법을 마련
49	동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법	동학농민혁명 참여자와 그 유족의 명예를 회복하기 위해 필요한 사항을 규정
58	병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법	병역의무의 이행으로 인하여 교사로 임용되지 못한 자에 대한 특별채용에 관한 사항을 규정
61	보증인 보호를 위한 특별법	보증에 관하여 「민법」에 대한 특례를 규정
62	부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법	부도등이 발생한 공공건설임대주택을 매입하여 보증금자리주택 등으로 공급함으로써 임차인의 보호와 주거안정 지원을 위한 필요한 사항을 규정

번호	법률 제명	비 고
83	시국사건관련교원임용제외자채용에관한특별법	교사임용후보자명부에 등재되어 임용이 예정되어 있던 자로서 시국사건등에의 관련으로 임용에서 제외된 자에 대해 임용신청의 기회를 부여하기 위한 사항을 규정
89	어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법	어업협정으로 인하여 어업활동 등의 제한을 받는 어업인등에 대한 효과적인 지원대책을 강구하기 위해 필요한 사항을 규정
96	일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법	일본제국주의를 위하여 행한 친일반민족행위의 진상을 규명하기 위한 필요한 사항을 규정
97	임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특례법	공무원임용결격사유에 해당되어 임용무효 또는 당연퇴직된 임용결격공무원과 당연퇴직공무원에 대한 퇴직보상금의 지급 등에 관한 사항을 규정
100	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	자유무역협정을 이행할 때에 농어업등의 경쟁력을 높이고 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업인등에 대한 효과적인 지원대책을 규정
108	제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법	제주4·3사건의 진상을 규명하고 제주4·3사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예 회복에 관한 사항을 규정
117	중증장애인생산품 우선구매 특별법	중증장애인들의 경제적·사회적 지위 제고 및 직업재활에 관해 필요한 사항을 규정
120	지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법	텔레비전 수신환경을 개선하고, 디지털 전환 과정에서 저소득층을 지원하기 위한 필요한 사항을 규정
125	차관지원의료기관 지원 특별법	차관지원의료기관의 지원에 필요한 사항을 규정



제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	비 고
127	청년고용촉진 특별법	청년고용을 촉진하기 위해 필요한 사항을 규정
130	취업 후 학자금 상환 특별법	취업 후 학자금의 대출 대상선정, 대출 금리 결정조건, 졸업 후 대출받은 학자금을 상환 해야 하는 기준 등 취업 후 상환 학자금대출의 시행을 위하여 필요한 사항을 규정
145	항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법	항만인력공급체제를 개편함에 있어서 항운노동조합원에 대한 효과적인 지원대책을 마련하기 위해 필요한 사항을 규정
146	허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법	충청남도 태안군 해안에서 발생한 허베이 스피리트호 유류오염사고로 피해를 입은 주민 및 해양환경 등에 대하여 신속하고 적절한 수습 및 복구대책을 수립·시행하기 위해 필요한 사항을 규정

(2) 특정 범죄나 안전에 대한 제재처분의 강화를 도모하거나 특정 범죄로 인한 피해예방 또는 사후구제제도를 보완하기 위한 성격을 가진 특별법

번호	법률 제명	비 고
5	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	가정폭력범죄행위자에 대한 보호처분제택를 도입하고 가정폭력으로 입은 손해에 대한 민사처리특례를 규정
15	공무원범죄에 관한 몰수 특례법	특정공무원범죄를 범한 사람이 그 범죄행위를 통하여 취득한 불법수익 등을 환수하기 위하여 형법상 몰수 등에 관한 특례를 규정
20	교통사고처리 특례법	업무상과실 또는 중대한 과실로 교통사고를 일으킨 운전자에 관한 형사처벌 등의 특례를 규정

번호	법률 제명	비 고
27	군용물 등 범죄에 관한 특별조치법	군용시설 및 군용물에 대한 범죄에 대해 엄중한 처벌을 할 수 있도록 규정
55	벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법	벌금 미납자에 대한 노역장 유치를 사회봉사로 대신하여 집행할 수 있는 특례와 절차를 규정
59	보건범죄 단속에 관한 특별조치법	부정식품 및 첨가물, 부정의약품 및 부정유독물의 제조나 무면허 의료행위 등의 범죄에 대하여 가중처벌 등을 규정
69	사행행위 등 규제 및 처벌 특례법	사행행위 관련 영업에 대한 지도와 규제에 관한 사항 등을 규정
75	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	성폭력범죄의 처벌 및 그 절차에 관한 특례를 규정
134	특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법	특정강력범죄에 대한 처벌과 그 절차에 관한 특례를 규정
135	특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률	거액경제범죄 및 재산국외도피사범에 대한 법정형을 대폭 강화하여 가중처벌하고, 금융기관 임·직원의 금품수수등 비위를 엄벌하기 위해 필요한 사항을 규정
136	특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률	자금세탁행위와 공중협박자금조달행위를 규제하는 데 필요한 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 사항을 규정
137	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률	「형법」, 「관세법」, 「조세법 처벌법」, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 및 「마약류 관리에 관한 법률」에 규정된 특정범죄에 대한 가중처벌 등을 규정
138	특정범죄신고자 등 보호법	범죄신고자등을 실질적으로 보호할 수 있는 제도적 장치를 규정

번호	법률 제명	비고
139	특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률	특정 범죄자의 재범 방지와 성행교정을 통한 재사회화를 위해 전자장치를 신체에 부착하게 하는 부가적인 조치를 규정
149	환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률	환경오염 또는 환경훼손 행위에 대한 가중처벌 및 단속·예방 등에 관한 사항을 규정

(4) 기본법의 법질서에 편입되었거나 새로운 사회문제에 대처하기 위해 안전관리를 강화하기 위한 성격을 가진 특별법

번호	법률 제명	비고
36	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법	다중이용업소의 소방시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 화재위험평가에 관하여 필요한 사항을 규정
84	시설물의 안전관리에 관한 특별법	건설공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설의 안전점검과 적정한 유지관리에 필요한 사항을 규정
88	어린이 식생활안전관리 특별법	학교와 그 주변지역의 식품과 단체급식의 안전과 영양수준을 관리하기 위해 필요한 사항을 규정
103	재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	재해위험지구의 개선에 필요한 재해방지대책 등에 관한 사항을 규정
128	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	초고층 및 지하연계 복합건축물과 그 주변지역에 대한 종합적인 재난관리체계 구축 및 대응체계 강화를 위한 사항을 규정

## (5) 행정기관의 설치나 조직의 신설에 따른 기존의 조직법에 따른 특례를 규정하기 위한 성격을 가진 특별법

번호	법률 제명	비고
8	경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률	경상남도 창원시, 마산시 및 진해시를 통합하여 경상남도 창원시를 설치함에 따른 필요한 사항을 규정
73	서울특별시 행정특례에 관한 법률	서울특별시의 지위·조직 및 운영에 관한 특례를 규정
77	세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	행정중심복합도시에 세종특별자치시를 설치하고 그 법적 지위와 관할구역 등 관련된 사항을 규정
92	우정사업 운영에 관한 특례법	우정사업부문의 조직·인사 및 예산등에 있어서의 정부조직법·국가공무원법 및 국가재정법등에 대한 특례를 규정
94	이북5도에 관한 특별조치법	이북5도에 도지사의 설치의 법적근거를 부여하는 등 필요한 사항을 규정
118	지방분권촉진에 관한 특별법	지방분권의 기본이념과 국가와 지방자치단체의 책무를 명확히 함과 동시에 지방분권의 추진에 관한 기본원칙·추진과제·추진체제 등을 규정
119	지방행정체제 개편에 관한 특별법	지방자치단체 역량을 대폭 확충하고, 지방자치단체 간의 불균형을 최소화하기 위하여 지방행정체제의 문제점을 전면 개선하기 위한 필요한 사항을 규정

(6) 헌정질서 유지 등을 위해 특정행위의 몰수, 공소시효정지 등을 규정한 성격의 특별법

번호	법률 제명	비 고
4	5·18민주화운동 등에 관한 특별법	1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴행위에 대한 공소시효정지등에 관한 사항을 규정
67	불법정치자금 등의 몰수에 관한 특별법	정치자금의 투명성을 제고하기 위해 불법정치자금의 몰수 등에 관한 특별법을 규정
132	친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법	반민족행위자가 축재한 재산을 국가에 귀속시키고 선의의 제3자를 보호하기 위해 필요한 사항을 규정
147	헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법	헌법의 존립을 해하거나 헌정질서의 파괴를 목적으로 하는 헌정질서파괴범죄에 대하여 공소시효의 배제등에 관한 사항을 규정

(7) 기존 일반법에 규정된 절차나 제도를 보완하는 성격을 가진 특별법

번호	법률 제명	입법목적
13	고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법	고용보험과 산업재해보상보험의 보험관계 성립 신고 또는 피보험자격 취득 신고의 비율이 현저히 낮은 소규모 사업이나 사업장의 사업주에 대해 신고와 일정 보험료의 납부 의무를 이행한 경우에는 체납한 보험료 등을 면제하도록 규정
16	공적자금관리 특별법	공적자금의 효율적 사용을 도모하고 국민부담을 최소화하기 위하여 필요한 사항을 규정
19	교육관련기관의 정보 공개에 관한 특별법	교육관련기관이 보유·관리하는 정보의 공개 의무와 공개에 필요한 기본적인 사항을 위해

번호	법률 제명	입법목적
		「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 대한 특례를 규정
23	국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법	국가보위에관한특별조치법제5조제4항에의한동원대상지역내의토지의수용·사용에관한특별조치령에 의하여 수용된 토지에 대한 국민의 재산권을 보장하고 국·공유토지의 사용등에 관한 사항을 규정
25	국유재산특례제한법	국유재산특례의 요건, 신설 특례에 대한 심사 및 기존 특례에 대한 점검·평가 등을 규정
51	몰수금품등처리에관한임시특례법	국가보안법의 정한 죄를 범한 자로부터 몰수하거나 또는 국고귀속명령된 금품을 신속하고 유효적절하게 처리하기 위해 필요한 사항을 규정
54	벌금 등 임시조치법	각 법령에 규정되어 있는 벌금·과료, 과태료 등의 금액을현실정에 맞도록 인상조정하기 위해 마련
56	법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법	화재, 사변 또는 그 밖의 재난으로 소송기록이 멸실된 경우 법원이 민사·형사소송사건을 신속하게 처리할 수 있는 임시조치를 규정
57	법인의 등기사항에 관한 특례법	법인의 등기사무를 간소화하기 위해 법인의 등기사항에 관한 특례를 규정
63	부동산등기 특별조치법	부동산거래에 대한 실체적권리관계에 부합하는 등기를 신청하도록 하기 위하여 부동산등기에 관한 특례등에 관한 사항을 규정

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적
64	부재선고에 관한 특별조치법	군사분계선 이북 지역의 잔류자에 대한 부재선고의 절차에 관한 특례를 규정
72	상고심절차에 관한 특례법	대법원이 법률심으로서의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 상고심절차에 관한 특례를 규정
79	소나무재선충병 방제 특별법	소나무재선충병으로 피해를 받고 있는 산림을 보호하고, 산림자원으로서의 기능을 확보하기 위한 피해방지대책을 강구하기 위한 사항을 규정
80	소송촉진 등에 관한 특례법	분쟁처리의 촉진을 도모하기 위해 법정이율과 형사소송에 관한 특례를 규정
82	수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법	수출용 원재료에 대한 관세 등의 환급을 적정하게 하기 위해 「관세법」 등에 대한 특례를 규정
90	예산회계에 관한 특례법	국가안전보장을 위한 긴급 불가피하게 소요되는 예산은 별도로 취급하도록 필요한 사항을 규정
93	원격영상재판에 관한 특례법	도서·산간벽지의 주민에 대한 사법서비스를 확충하기 위한 사항을 규정
95	인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법	국가를 당사자로 하는 소송 및 행정소송에서의 인지 첩부 및 공탁제공에 관한 특례를 규정
98	입양특례법	요보호아동의 입양에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 규정
101	재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법	재외공관에서 사용하는 부동산과 자동차의 관리 및 재외공관의 임차와 취득에 관한 특례를 규정
102	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정정 및	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리의 절차에 관한 특례를 규정

번호	법률 제명	입법목적
	가족관계등록부 정리에 관한 특례법	
104	전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법	전기통신금융사기의 피해자에 대한 피해금 환급을 위한 사기이용계좌의 채권소멸절차와 피해금환급절차 등을 규정
110	조세특례제한법	조세의 감면 또는 증과 등 조세특례와 이의 제한에 관한 사항을 규정
111	지방세특례제한법	지방세 감면 및 특례에 관한 사항과 이의 제한에 관한 사항을 규정
123	지적재조사에 관한 특별법	지적공부의 디지털 전환과 지적공부의 등록사항을 바로잡기 위한 지적재조사사업의 실시근거 및 절차 등을 규정
124	징발재산정리에 관한 특별조치법	징발법 시행당시 징발된 재산을 1973년 12월 31일까지 매수보상 및 징발해제를 하기 위하여 필요한 사항을 규정
129	축사의 부동산등기에 관한 특례법	개방형 축사의 부동산등기에 관한 특례를 규정
133	토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법	토지임대부 분양주택의 공급촉진에 관하여 필요한 사항을 규정
142	하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법	하천편입토지 소유자에 대한 보상과 공익사업을 시행하는 경우의 보상 특례 등에 필요한 사항을 규정
143	학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법	학교용지부담금을 이미 납부한 자에 대하여는 그 납부액을 환급하고, 납부하지 아니한 자에 대하여는 그 납부의무를 면제하려는 조치를 규정



제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	입법목적
144	학교용지 확보 등에 관한 특례법	공립 초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정
148	혼인신고특례법	혼인 당사자 중 어느 한쪽이 전쟁이나 사변으로 전투에 참가하거나 전투 수행을 위한 공무에 종사함으로써 인하여 혼인신고를 하지 못하고 사망한 경우에 관한 특칙을 규정

(8) 국제조약이나 협약의 이행을 위해 제정된 특별법

번호	법률 제명	비 고
41	대한민국과 아메리카 합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률	대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약제4조에의한시설과구역및대한민국에서의합중국군대의지위에관한협정
42	대한민국과 아메리카 합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법	「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정」

번호	법률 제명	비 고
43	대한민국과 아메리카 합중국 간의 상호방 위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대 한민국에서의 합중 국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 형사특별법	「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조 약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에 서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정」
50	마약류 불법거래 방 지에 관한 특별법	마약류범죄에 관한 국제협약을 효율적으로 시 행하기 위하여 「마약류관리에 관한 법률」과 그 밖의 관계 법률에 대한 특례 등을 규정
65	부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특별법	「국제연합부패방지협약」 및 그 밖의 관련 국 제협약을 효율적으로 이행하기 위하여 부패재 산의 몰수 및 추징, 환수 등에 관한 특례를 규정
76	세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법	「세계무역기구 설립을 위한 마라케쉬 협정」을 이행할 때 세계무역기구 회원국으로서의 권리 와 이익을 확보하고 이 협정의 이행으로 인 하여 발생할 수 있는 피해방지책 등을 규정
99	자유무역협정의 이행 을 위한 관세법의 특 례에 관한 법률	우리나라가 체약상대국과 체결한 자유무역협 정의 이행을 위하여 필요한 관세의 부과·징 수 및 감면, 수출입물품의 통관 등 「관세법」 의 특례에 관한 사항과 자유무역협정에 규정 된 체약상대국과의 관세행정 협조에 필요한 사항을 규정

## 6. 한시법 분석

현행 특별법 가운데에는 한시법률로서의 성격을 가진 것이 다수 존재한다. 일부 특별법의 경우에는 제정당시에는 한시법으로서 유효기간이 설정되었으나 그 후의 개정으로 한시조항을 삭제하는 등 항구법으로 존속하게 된 것도 존재한다. 또한 한시법으로 제정되었으나, 그 후 몇차례의 개정을 통해 적용시한을 계속 연장하여 현재에 이르고 있는 특별법도 있다. 그리고 법률전체에 대해 한시법적인 성격을 가지도록 한 것도 있으나, 일부 조항에 한정하여 한시법적인 효력을 가지도록 한 경우도 있다. 특별법의 경우라 할지라도 한시법은 모든 분야에 가능한 것은 아니지만, 경제관련적이고 경우에 따라서는 시혜적인 특별법 등과 같이 매우 기술적으로 방향이 설정된 법률들에 대해서는 한시법이 널리 적용가능하다.

### (1) 법률전체가 한시법으로 설정된 특별법

번호	법률 제명	비고
1	1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.3.22 제정</li> <li>• 2011.7.14 일부개정(부칙 제2조에서 위원회의 존속기한을 2016.12.31까지로 규정)</li> </ul>
2	2012세계자연보전총회 지원특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.5.17 제정(부칙 제2항에서 이 법의 유효기간을 2013.12.31까지로 규정)</li> </ul>
48	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007.12.27 제정(부칙 제2조에서 이 법의 유효기간을 2020.12.31까지로 규정)</li> </ul>
53	벤처기업육성에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997.8.28 제정(부칙 제2조에서 이 법의 유효기간을 2007.12.31까지로 규정)</li> <li>• 1998.12.30 일부개정(부칙 제2조에서 유효기간만료에 따른 경과조치로서, 일정 사안에</li> </ul>

번호	법률 제명	비 고
		<p>대해 유효기간이 만료되더라도 해당 규정을 적용하도록 규정)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002.8.26 일부개정(부칙 제2조에서 이 법의 유효기간이 만료되는 2007.12.31 현재 제15조의 개정규정에 따라 주식교환을 한 벤처기업 및 제16조의5의 개정규정에 따라 사원의 총수를 50인 이상 300인 이하로 하여 설립한 벤처기업에 대하여는 2008.1.1 이후에도 계속하여 제15조 및 제16조의5의 개정규정을 적용한다고 규정)</li> <li>• 2004.12.31 일부개정(부칙 제3항에서 이 법의 유효기간이 만료되는 2007.12.31 현재 제4조의2의 개정규정에 의하여 결성된 중소기업투자모태조합에 대하여는 2008.1.1 이후에도 존속기간이 끝날 때까지 계속하여 제4조의2의 개정규정을 적용한다고 규정)</li> <li>• 2007.8.3 일부개정(부칙 제2조에서 이 법은 2017.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
66	부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2001.2.3 제정(부칙 제2항에서 이 법은 2011.12.31까지 효력을 가진다고 규정. 다만, 제25조 제1항의 규정중 중앙행정기관의 장이 직접 실시하는 신뢰성인증에 관한 부분은 2004.6.30까지 효력을 가진다고 규정, 제4항에서 이 법 시행중에 이 법에 의한 죄를 범한 자에 대하여는 이 법의 유효기간 경과후에도 이 법을 적용한다고 규정)</li> <li>• 2004.12.31 일부개정(부칙 제2항에서 제25조 제1항의 규정중 중앙행정기관의 장이 직접 실시하는 신뢰성인증에 관한 부분은 2009년 6월 30일까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	비 고
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011.11.14 일부개정(부칙 제2항에서 이 법은 2021.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
87	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006.9.27 제정(부칙 제2조에서 이 법은 2026.12.31까지 그 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
105	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.10.22 제정(부칙 제2조에서 이 법은 2014.12.31까지 그 효력을 가진다고 규정)</li> <li>• 2006.4.28 일부개정(부칙 제2조에서 이 법은 2016.12.31까지 그 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
113	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.12.31 제정(부칙 제2항에서 이 법은 2014.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
114	중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006.3.3 제정(부칙 제2조에서 이 법은 2015.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
118	지방분권촉진에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.1.16 제정(부칙 제2항에서 이 법은 시행일부터 5년간 그 효력을 가진다고 규정)</li> <li>• 2008.2.29 전부개정(부칙 제2조에서 이 법은 시행일로부터 5년간 그 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
120	지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.3.28 제정(부칙 제2항에서 이 법은 2013.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
121	지역신문발전지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004.3.22 제정(부칙 제2항에서 이 법은 시행일부터 6년간 효력을 가진다고 규정)</li> <li>• 2010.6.10 일부개정(부칙 제2항에서 이 법은 2016.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>

번호	법률 제명	비 고
125	차관지원의료기관 지원 특별법	• 2005.12.7 제정(부칙 제2항에서 이 법은 2008.12.31까지 효력을 가진다고 규정)
127	청년고용촉진 특별법	• 2004.3.5 제정(부칙 제2항에서 이 법은 2008.12.31까지 효력을 가진다고 규정) • 2008.12.31 일부개정(부칙 제2항에서 이 법은 2013.12.31까지 효력을 가진다고 규정)
140	폐광지역 개발 지원 에 관한 특별법	• 1995.12.29 제정(부칙 제2항에서 이 법은 2005.12.31까지 효력을 가진다고 규정) • 2005.5.31 일부개정(부칙 제2항에서 이 법은 2015.12.31까지 효력을 가진다고 규정) • 2012.1.26 일부개정(부칙 제2항에서 이 법은 2025.12.31까지 효력을 가진다고 규정, 시행일 2012.4.27)
143	학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법	• 2008.3.14 제정(부칙 제2항에서 이 법은 부담금의 환급에 관한 사무처리가 마무리될 때까지 효력을 가진다고 규정)

## (2) 일부조항이 한시법으로 설정된 특별법

번호	법률 제명	비 고
6	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법	• 2000.1.28 제정(부칙 제5조제1항에서 부담금에 관한 제20조 내지 제25조의 규정은 2005.6.30까지 효력을 가진다고 규정, 제2항에서 2005.6.30일까지 행정규제기본법 제8조 제3항의 규정에 의하여 제1항의 규정에 의한 기간이 연장되지 아니하는 경우에는 부담금에 관한 제20조 내지 제25조의 규정은 그 효력을 상실한다고 규정) • 2005.1.27 일부개정(부칙 제5조를 삭제)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

번호	법률 제명	비 고
13	고용보험·산업재해보상보험의 보험관계성립신고 등의 축진을 위한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009.1.7 제정(부칙 제3조에서 이 법의 유효기간을 2009.12.31까지로 규정. 다만, 제5조부터 제9조까지의 규정은 그러하지 아니함)</li> </ul>
16	공적자금관리 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000.12.20 제정(부칙 제2조에서 제20조에 의한 파산절차의 특례는 이 법 시행일부부터 5년간 효력을 가진다고 규정. 다만, 제20조의 규정에 의하여 법원으로부터 선임된 청산인 또는 파산관재인에 대하여는 당해 청산법인·파산재단의 청산 또는 파산절차가 종료할 때까지 그 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
23	국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997.1.13 제정(부칙 제2항에서 제2조의 규정에 의한 환매대상토지로서 국방부장관의 환매통지 또는 공고없이 환매권이 이 법 시행일부부터 6월 이내에 소멸하는 경우 당해 환매권은 이 법 시행일부부터 6월이 되는 날에 소멸하는 것으로 본다)고 규정)</li> </ul>
63	부동산등기 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990.8.1 제정</li> <li>• 1999.3.31 일부개정(부칙 제3조에서 제2조제4항의 개정규정은 1999.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
77	세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010.12.27 제정(부칙 제2조에서 제17조는 2012.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
107	제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011.3.30 제정(부칙 제1조에서 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하도록 하고, 제2조에서 제16조 및 제17조는 이 법 시행일부부터 10년간 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>

번호	법률 제명	비 고
109	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006.2.21 제정(부칙 제2조에서 제8조의 규정은 2011.6.30까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>
145	항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005.12.23 제정(부칙 제2항에서 제6조 및 제7조의 규정은 2010.12.31까지 그 효력을 가진다고 규정)</li> <li>• 2011.5.19 일부개정(부칙에서 제6조의2 및 제7조의2의 개정규정은 2015.12.31까지 그 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>

### (3) 유효기간이 삭제된 특별법

번호	법률 제명	비 고
3	2012여수세계박람회 지원특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2008.3.14 제정(부칙 제2조에서 이 법의 유효기간을 2013.12.31까지로 규정)</li> <li>• 2012.1.26 전부개정(부칙)으로 제명을 「여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법」으로 변경하고 유효기간을 삭제, 시행일(2012.4.27)</li> </ul>
60	보금자리주택 건설 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2003.12.31 제정(「국민임대주택등에 관한 특별조치법」 부칙 제2조에서 이 법의 유효기간을 2012.12.31까지로 규정)</li> <li>• 2009.3.20 전부개정(부칙)으로 제명을 현재와 같이 하고 유효기간 삭제</li> </ul>
102	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1967.1.16 제정(부칙 제2항에서 이 법은 1970.12.31까지 시행한다고 규정)</li> <li>• 1970.12.31 일부개정(부칙 제2항에서 이 법은 1973.12.31까지 시행한다고 규정)</li> <li>• 1973.6.21 전부개정(부칙 제2항에서 이 법은 1980.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> </ul>



번호	법률 제명	비 고
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1980.12.18 일부개정(부칙 제2항에서 이 법은 1985.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> <li>• 1985.9.14 일부개정(부칙 제2항에서 이 법은 1990.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> <li>• 1990.12.26 일부개정(부칙 제2항에서 이 법은 2000.12.31까지 효력을 가진다고 규정)</li> <li>• 2000.12.29 일부개정(부칙 제2항을 삭제)</li> </ul>

### Ⅲ. 국회계류중인 특별법 현황

제18대 국회 회기중(2008년부터 2012년 4월 현재)에 제출되었으나 임기만료로 폐기된 특별법안은 다음과 같다. 여기서 제안자가 철회하였거나, 소관 상임위원회의 심사 결과 폐기된 것과 소관 상임위원회의 대안에 반영되어 폐기된 것은 제외하였다. 제안된 특별법은 정부 제출 1건을 제외하고 전부 의원발의 법률안으로서, 특정 지역이나 특정 사안 또는 특정 사안에 해당하는 특정인 또는 집단을 지원하는 “시혜적 법률안”이 대부분을 차지하였다.

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
석유화학시설 및 석유비축시설 주변지역 주민의 갈등·불만을 해소하고, 지역주민의 건강·소득·복리를 증진하기 위하여 국가와 석유화학단지의 사업자 및 석유비축시설 소유자 등이 주변지역에 대한 지원사업을 추진할 수 있도록 함	석유화학시설 및 석유비축시설 주변지역 주민의 갈등·불만을 해소하고, 지역주민의 건강·소득·복리를 증진하기 위하여 국가와 석유화학단지의 사업자 및 석유비축시설 소유자 등이 주변지역에 대한 지원사업을 추진할 수 있도록 함	2008.7.7 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
건강문화융합특별구역 등의 지정 및 운영에 관한 특별법안	고령사회 도래에 따른 문제점 및 도시공원 부족문제 등을 해결하기 위한 방안으로 건강문화융합특별구역과 건강문화생태회랑구역의 지정 및 조성을 통하여 노후복지 및 건강, 문화, 지식 관련 시설·산업 등을 확충하고, 이를 기반으로 통합적인 서비스를 제공함	2008.7.14 (의원발의)
반인권적 국가범죄의 공소시효 배제 등에 관한 특별법안	국가의 소추권 행사에 영향을 미칠 수 있는 지위에 있는 공무원이 국가 공권력을 이용하여 조직적으로 저지른 살인 등의 범죄행위에 대하여는 공소시효의 적용을 배제하고, 국가공권력에 의한 고문·가혹행위·문서위조 등의 불법행위가 인정되는 경우에는 재심을 청구할 수 있도록 함	2008.7.16 (의원발의)
액화천연가스인수기지 주변지역지원에 관한 특별법안	액화천연가스인수기지 주변지역 주민의 갈등과 불만을 해소하고, 지역주민의 건강권과 재산권의 보장을 위하여 정부와 도시가스사업자가 주변지역에 대한 지원사업을 추진할 수 있도록 함	2008.7.22 (의원발의)
금강소나무 보호 및 육성을 위한 특별법안	우리나라 전역에 분포하고 있는 소나무 중 금강형으로서 경상북도 북부지역과 강원도 일대에 분포한 금강소나무림이 가진 특별한 경제적·자원적·역사적·문화적 가치를 유지·증진시키고 집중육성권역을 지정하여 집중적인 육성과 병충해 등의 위해로부터 보호함	2008.7.23 (의원발의)
낙후지역 자립촉진 및 지원에 관한 특별법안	낙후지역 선정, 종합계획, 낙후지역개발사업, 지원방안 등 낙후지역정책과 관련한 제반사항을 규정함으로써 낙후지역 개발정	2008.7.24 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
	책의 일관성 및 효율성을 높이고, 자치단체의 지역실정에 맞는 자율계획 수립권을 보장함	
농산어촌 교육 발전을 위한 특별법안	농산어촌 교육여건 개선을 위한 지원을 확대함으로써 농산어촌의 교육발전을 도모하고, 농산어촌 학생들의 등록금 부담을 덜어줌으로써 그들에게 균등한 교육기회를 제공함	2008.8.14 (의원발의)
독립유공자 피탈 재산의 회복 및 보상에 관한 특별법안	독립유공자의 빼앗긴 재산을 국가가 찾아내어 그 본인이나 유족에게 되돌려주거나 이에 상응하는 적절한 보상 등을 할 수 있는 근거를 마련함	2008.8.21 (의원발의)
독도의 영토수호와 지속가능한 보존 및 이용에 관한 특별법안	독도를 체계적이고 친환경적으로 이용하여 유인도로서의 기반을 강화하고, 독도에 대한 교육·연구와 함께 홍보활동을 지원하여 실효적인 지배권을 강화함	2008.8.25 (의원발의)
지방투자촉진 특별법안	기존의 「국가균형발전 특별법」, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」, 「기업도시개발특별법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등으로는 적실성과 실효성 측면에서 기업의 지방투자를 촉진시키는데 한계가 있어, 지역의 특성과 잠재력을 활용하여 기업의 지방투자를 촉진시킬 수 있도록, 행정적·재정적 지원을 극대화 함	2008.8.26 (의원발의)
내륙권발전지원 특별법안	「동·서·남해안권발전 특별법」과 동일한 수준의 내용을 담은 특별법을 제정하여, 내륙권에 대한 합리적인 개발과 지원을	2008.8.29 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
	도모하는 한편 내륙권 지역주민들의 삶의 질을 향상시킴과 동시에 국토 균형발전과 국가 경쟁력강화에도 이바지할 수 있게 하는 법적·제도적 근거를 마련함	
아시아영상문화 중심도시 조성 에 관한 특별법안	부산을 아시아의 영상문화를 선도하는 중심도시로 성장할 수 있도록 인적 자원, 물적 시설 등을 집중적으로 지원·육성함으로써 영상문화산업의 발전을 통한 국가경쟁력을 확보하고 국가의 지역균형발전에도 이바지할 수 있도록 법적·제도적 근거를 마련함	2008.9.1 (의원발의)
토지공급확대를 위한 산지이용 활성화 특별법안	현행 산지의 이용 및 개발과 관련한 법률인 「산림기본법」, 「산림관리법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 및 「택지개발 촉진법」 등 각종 개별법은 산지의 적극적인 이용에 대한 체계적인 내용을 규정하고 있지 못하므로, 공간계획과 산지개발사업간의 일관성과 연계성을 확보하여 난개발을 방지하고, 산지의 개발에 필요한 행정절차를 간소화하고, 개발에 소요되는 재원의 지원, 세제감면 등 재정적 지원이 가능하도록 함	2008.9.4 (의원발의)
사형폐지에 관한 특별법안	비인간적이고 반인도적이며 비교화적인 사형제도를 폐지하는 대신 가석방 없는 종신형을 신설하여 범죄자의 생명과 일반국민의 권리를 조화롭게 보호하는 형벌체계를 수립함	2008.9.12 (의원발의)
군인연금법 중 사병복무기간 가산에서 제외된 퇴직군인의 연금	「군인연금법」상 1984년 9월 30일 이전에 퇴직한 군인은 연금 등의 지급에 있어 현역병 등의 복무기간(약 3년)을 인정받지 못하거나, 1일 차이 등으로 연금지급대상	2008.9.16 (의원발의)

제3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
지급에 관한 특별법안	에서 제외되므로 1984년 9월 30일 이전에 퇴직한 군인에 대하여 현역병 등의 복무기간을 산입하여 연금을 지급하고자 함	
경제자유구역의 외국 의료기관 등 설립·운영에 관한 특별법안	「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따라 경제자유구역에 설립하는 외국 의료기관 및 외국인전용 약국의 설립과 운영에 관한 사항을 정함으로써 경제자유구역에 거주하는 외국인에게 적정한 의료 서비스를 제공하고 의료서비스산업의 발전을 도모함	2008.11.5 (의원발의)
수원지역 지원 특별법안	현행 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에 따른 댐관리자·댐사용권자 및 수도사업자의 출연금과 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등 4대강 수계법에 따라 최종 소비자가 부담하는 물이용부담금의 일부를 재원으로 하는 수원지역 발전기금을 조성하고, 동 기금으로 수계 구분없이 수원지역에 대하여 통일된 기준 절차에 따라 지원사업을 시행함	2008.11.14 (의원발의)
납세자소송에 관한 특별법안	납세자인 국민이 적극적인 권리의식을 갖고 국가 및 지방자치단체의 위법한 재무행위에 대하여 실질적인 시민감시가 이루어질 수 있도록 하기 위해 국민의 소송제기권을 보장함	2008.11.20 (의원발의)
남북경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 특별법안	강화도 일정지역을 남북 경제·산업협력과 개방의 시범구역으로 하는 남북경제특별구역으로 우선 지정하여 개발할 수 있는 법·제도적 장치를 마련함	2008.11.21 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
국적상실자의 구제에 관한 특별법안	1998년 6월 14일 전에 혼인을 원인으로 대한민국 국적을 취득한 후 그 혼인의 무효 또는 취소 판결이 확정되어 대한민국 국적을 상실한 사람이 대한민국에서 장기간 생활기반을 가지고 가족관계를 형성한 경우 인도적 차원에서 대한민국 국적을 취득할 수 있는 기회를 마련함	2008.11.24 (의원발의)
한국인 원자폭탄 피해자와 그 피해자 자녀의 실태조사 및 지원을 위한 특별법안	1945년 일본의 히로시마와 나가사키에서 원자폭탄에 피폭된 한국인 원폭 피해자 등에 대한 정확한 실태조사 및 생활에 대한 실질적인 지원과 명예를 회복하고자 함	2008.11.25 (의원발의)
불법채권추심규제에 관한 특별법안	현행 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」과 「대부업의 등록 및 금융이용자보호에 관한 법률」이 채권추심에 대한 일반법으로 기능하는 데에는 근본적인 한계가 있어 채권추심업자의 준수사항을 엄격히 규정하고 채무자의 방어권을 폭넓게 인정함	2008.12.3 (의원발의)
주한미군 공여구역 반환에 따른 동두천시 지원에 관한 특별법안	동두천시에 대한 국가의 지원을 확대하여 지역간 균형발전을 촉진하고, 주한미군 재배치에 따라 생계에 어려움을 겪는 동두천시 주민에 대한 대책을 수립함	2008.12.4 (의원발의)
댐 주변지역 지속가능발전 특별법안	댐건설로 인하여 편익을 보고 있는 주민으로부터 재원을 마련하여 피해를 보고 있는 댐 주변지역의 주민들에게 실질적이고 형평성 있는 지원을 하여 지역주민들이 자립하여 살아갈 수 있는 기틀을 마련함	2008.12.9 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
농산어촌 교육 지원 특별법안	농산어촌에 소재하는 「초·중등교육법」 제 2조에 따른 학교, 농산어촌학교 중에서 면 소재 학교, 7학급 이하인 초등학교 및 4학급 이하인 중·고등학교 학생의 교육에 대한 지원을 확대함	2008.12.16 (의원발의)
전쟁동원 사망자 유해송환 등에 관한 특별법안	태평양 전쟁이나 월남전쟁 등에 동원되어 군인·군무원·노무자·강제이주자·위안부 등으로 각종 임무를 수행한 전쟁동원 사망자의 유해를 조사 및 발굴하여 국내로 송환하는 법적근거를 마련함	2009.1.12 (의원발의)
채권양도등기에 관한 특별법안	자산유동화에 관한 법률을 보완하여 채권양도시 등기를 함으로써 대항요건의 편의성 및 채권양도의 투명성을 보장하고, 자산유동화를 확대함	2009.1.13 (의원발의)
국회에서의 폭력 행위 등 방지를 위한 특별법안	국회의 폭력사태에 대한 제재규정을 통해 국회폭력에 관여된 자는 반드시 처벌되어 공직사회에 영원히 진출할 수 없도록 함	2009.2.2 (의원발의)
도심항공작전기지 이전 및 지원에 관한 특별법안	도심 내 군용항공기지 이전에 있어서 공군 및 관련 지방자치단체가 보다 적극적으로 이전사업을 추진할 수 있도록 매각 잉여금 및 개발이익의 일부를 이전하는 부대가 속한 군의 국방력 증강과 종전부지주변지역 및 이전부지주변지역을 지원하도록 하는 제도적 근거를 마련함	2009.2.12 (의원발의)
연쇄살인 방지 및 치안력 확보를 위한 특별조치법안	인구가 5만 명 이상 이어서 시수준의 치안수요가 존재하는 지역임에도 불구하고 경찰서가 미설치된 치안공백지역에 대한 경찰관서 설치방안을 마련함	2009.2.12 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
지방소방재정 지원을 위한 특별법안	지방소방재정의 심각한 재정부족문제를 해결하고 국가의 재원 부담율을 높이기 위해 시·도에 지방소방재정 특별회계를 설치하고 소방재정교부금을 신설하여 특별회계의 재원의 일부로 하는 등 지방소방재정을 안정적으로 확보하기 위함	2009.2.24 (의원발의)
중·소형자동차 구매 촉진을 위한 특별조치법안	1년 이상 보유 중인 차령 10년 이상된 승용차와 승합차를 폐차하고 2개월 이내에 본인 명의로 신규 구입 등록을 할 경우 보조금을 지급함	2009.3.5 (의원발의)
고유 지명의 로마자표기에 관한 특별법안	국어의 로마자표기가 현실과 불부합하여 지방자치단체 등 지역의 역사성과 정체성을 훼손하는 사례를 개선하여 고유 지명에 대한 정체성을 확립함	2009.3.6 (의원발의)
사할린동포 영주 귀국 및 정착지원에 관한 특별법안	일제강점기 강제동원 등으로 사할린에 이주한 자와 그 후손에 대한 귀국 정착을 지원하고, 일본 등 관련국과의 외교적 노력을 통해 사할린 잔류 희망자의 권익보호와 생활안정을 도모함	2009.3.10 (의원발의)
철도의 확충 및 이용 촉진에 관한 특별법안	철도시설에 대한 투자를 확대하고 철도이용 환경을 획기적으로 개선하기 위하여 안정적인 철도투자재원 확보, 철도연계교통체계의 구축, 철도물류시설 건설 지원 등 철도시설 확충을 위한 정책과 철도사업자 등에 대한 조세 감면, 철도 관련 협회의 설립, 철도산업의 해외진출 지원 등 철도산업의 발전을 지원하는 방안들을 법제화함	2009.3.13 (의원발의)



제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
소해면상뇌증 예방에 관한 특별법안	국내산 쇠고기의 소해면상뇌증에 대한 전수검사 및 특정위험물질의 사료사용금지, 소해면상뇌증 예방을 위한 종합계획 수립 등을 통해 소해면상뇌증으로부터 안전한 쇠고기를 공급하는 기반을 마련함	2009.4.16 (의원발의)
기간제근로자 등의 고용개선을 위한 특별조치법안	비정규직 근로자를 정규직 근로자로 전환하는 중소기업에 대해서는 그 사업주 등이 부담하는 사회보험 보험료의 일부를 2년간 경감함으로써 비정규직 근로자의 정규직 전환을 촉진하고 고용안정을 도모함	2009.4.20 (정부제출)
정부과천청사 이전에 따른 과천시 등의 지원에 관한 특별법안	행정수도 지방이전에 따른 과천시의 정체성 및 기능 변화에 걸 맞는 지역 공동화 방지대책을 위해 과천발전종합계획 등을 규정함	2009.4.21 (의원발의)
용산참사관련자의 명예회복 및 배상에 관한 특별조치법안	2009년 1월 19일부터 동년 동월 20일까지 서울특별시 용산구 용산제4구역에서 발생한 사건에서 사망하거나 상이를 입은 자와 그 유족에 대하여 국가가 배상금을 지급함	2009.4.22 (의원발의)
농산어촌 교육복지를 위한 특별법안	농산어촌의 열악한 교육 여건에 대한 국가와 지자체의 책무를 강화하고, 교사가 교육에 전념할 수 있도록 배려하며, 농산어촌 학교의 장점을 극대화할 수 있도록 자율학교를 운영함	2009.4.23 (의원발의)
사회복지예산보조금 지원에 관한 특별법안	국가가 지방자치단체의 재정 여건과 사회복지예산의 비율 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당한 때, 혹은 특별재난지역으로 선포된 때에는 사회복지예산보조금을 교부함	2009.4.29 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
사할린동포지원을 위한 특별법안	일제 강점기에 강제징용으로 사할린에 이주한 사람 및 그 후손 중 영주귀국을 희망하는 사할린 동포에 대한 지원대책과 거주국 국적취득을 위한 외교적 노력을 위한 법적 근거를 마련함	2009.6.12 (의원발의)
국회의 입법질서 유지를 위한 특별법안	의사당 내에서의 입법질서 유지를 위한 규정을 명확히 명시하고 그 처벌을 강화함으로써 입법활동이 보다 원만히 수행될 수 있도록 함	2009.7.2 (의원발의)
석유화학단지 안전관리에 관한 특별법안	개별법에서 규정하고 있는 소방·건축·전기·가스·산업안전 등 중복되는 석유화학단지의 안전관련 규제사항을 통합하거나 간소화시켜 절차에 따른 부담을 해소시키고, 과도한 규제는 완화하며 안전관리를 위해 필수적인 것은 엄격히 지키도록 하여 석유화학단지에 대한 효율적인 안전관리제도를 체계적으로 확립함	2009.7.6 (의원발의)
소득연계 학자금 융자특별법안	대학생들이 재학 중에는 이자 부담 없이 등록금과 생활비를 대출받고, 졸업 후에는 소득수준에 따라 장기간에 걸쳐 대출금을 상환하도록 함으로써 대학생과 학부모들의 학자금 부담을 완화함	2009.7.29 (의원발의)
도심군공항 이전 및 지원에 관한 특별법안	도심 내 군공항 이전에 대한 관기관들의 협의과정과 절차를 대폭 간소화하고 종합적이고 체계적인 계획을 세워 효율적인 군공항이전이 이루어질 수 있도록 하는 제도적 근거를 마련함	2009.9.1 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
북한에 대한 쌀 지원 특별법안	2020년 12월 31일까지 남한과 북한의 쌀 수급계획을 고려하여 남한의 재고 쌀을 북한에 정례적으로 지원함	2009.9.8 (의원발의)
농어업인 경영회생 지원을 위한 특별법안	농어업인의 부채상환과 경영회생을 지원하고 농어업의 안정적인 발전을 도모하기 위하여 농어업인경영회생위원회를 설치하고, 농어업인경영회생종합계획을 수립 시행하며, 농어업인에 대한 경영평가를 실시하여 경영부실의 정도에 따라 법원의 파산제도, 농지, 어장 등의 매입제도 또는 채무재조정 제도 등을 적용하고, 경영회생 지원에 필요한 재원을 마련함	2008.9.29 (의원발의)
세계문화유산도시 조성 및 지원에 관한 특별법안	현행 「문화재보호법」 및 「고도보존에 관한 특별법」 등을 보완하여 세계문화유산을 중점으로 인근 지역에 세계역사문화도시를 조성함으로써 문화유산의 가치를 고양하고 보존과 관광자원으로의 개발을 동시에 달성함	2009.10.7 (의원발의)
사형폐지에 관한 특별법안	반인권적이고 비인도적인 형벌이라고 할 수 있는 형법 및 기타 법률에서 규정하고 있는 형벌 중 사형을 폐지하고 이를 종신형으로 대체함	2009.10.8 (의원발의)
소말리아 해역에서의 국군부대 활동에 관한 특례법안	소말리아 해역에 파견된 국군부대의 활동 내용을 명확히 하고 체포된 해적에 대한 사법처리의 특례를 정함으로써 국제해상의 안전 및 대한민국 선박의 안전을 도모하려는 것임.	2009.11.17

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
일수벌금제도의 도입에 관한 특별법안	「형법」에 규정된 총액벌금형제도를 개선하여 일수벌금형제도를 도입하여 피고인의 불법과 책임의 정도 및 경제적 능력을 고려하여 벌금액을 선고함으로써 형벌효과와 불평등을 해소하고 벌금형을 형평에 맞게 부과하는 효과가 나타날 수 있도록 함	2009.11.26 (의원발의)
노동조합 관련 해직 및 징계처분을 받은 공무원의 복권에 관한 특별법안	2002년 3월 23일부터 2009년 12월 31일까지의 기간 중 공무원노동조합의 설립이나 가입과 관련하여 해직된 공무원 또는 공무원노동조합과 관련된 활동 등으로 인하여 해직된 공무원의 특별채용을 실시하여 복직시키고, 징계처분을 받은 공무원에게는 그 기록을 말소함	2009.12.21 (의원발의)
1980년 불법강제해직언론인의 배상 등에 관한 특별조치법안	1980년 언론사 강제 통·폐합조치에 의하여 해직된 언론인의 배상 및 복직 등에 관한 사항을 규정함	2010.1.15 (의원발의)
농림어업인 부채상환 지원에 관한 특별법안	농림어업인 부채상환 지원을 위한 종합계획을 수립·시행하고, 농림어업인부채대책위원회를 두어 농림어업인 부채상환에 관한 사항 등을 심의하도록 하며, 농림어업인부채상환지원기금을 설치하여 영세하거나 고령인 농림어업인의 부채상환을 지원함	2010.1.20 (의원발의)
지뢰피해자 지원에 관한 특별법안	지뢰사고에 대하여 국가배상을 충분히 받지 못했거나 국가배상청구권 소멸시효가 지나 그 권리를 행사하지 못한 피해자 및 그 유족에 대하여 최소한의 위로금 및 의료지원금을 지급함	2010.1.22 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
1980년 언론사 통폐합 및 언론 인 강제해직 사 건 피해자의 명 예회복 및 배상 등에 관한 특별 법안	1980년 신군부의 계획에 따라 실시된 언 론사 강제 통폐합과 언론인 강제 해직으 로 인한 피해자들의 명예를 회복시키고 피해를 구제하기 위한 국가배상금의 지급 근거 등을 마련함	2010.2.25 (의원발의)
1980년 불법강제 해 직 언 론 인 의 명예회복 및 배 상 등에 관한 특 별법안	1980년에 신군부에 의하여 부당하게 해직 된 언론인들의 명예회복과 국가가 적절한 배상금을 지급하도록 함	2010.2.26 (의원발의)
위법건축물 양성 화를 위한 특별 조치법안	위법건축물로서 이 법 공포 당시 사실상 완공된 건축물에 대해 한시적인 구제대책 을 마련함	2010.3.9 (의원발의)
의료용 방사성 동위원소 등의 연구개발 및 산 업기반 조성에 관한 특별법안	의료용 방사성동위원소와 관련하여 「원 자력법」, 「약사법」 등 여러 법률에서 규 정하고 있는 내용은 의료용 방사성동위 원소를 활용하는데 필요한 방사성안전관 리 및 효능 검증체계 등에 관한 법적 근 거가 없어, 그 근거법을 마련하고 의료용 방사성동위원소를 연구·개발함으로써 의 료용 방사성동위원소 관련 산업의 육성 기반을 조성함	2010.4.5 (의원발의)
특 정 교 육 관 련 범죄 가중처벌 등에 관한 법률안	교육현장에서 발생하는 매관매직, 시설 개·증축을 둘러싼 관행화된 금품수수, 부 정입학 등 제도적이며 조직화된 범죄자를 가중처벌하고 범법자의 취업을 제한함	2010.4.6 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
영어공교육강화 특별법안	공교육을 강화하기 위해 대학입시(수학능력평가지험)에서 영어과목 폐지, 영어교육에 관한 국가 및 지방자치단체의 의무를 강화, 영어교원의 양성·임용·연수제도를 개선, 영어교육환경 개선을 위한 사항 등을 제도화함	2010.4.30 (의원발의)
육·해·공군의 합동성 강화에 관한 특별법안	이에, 육·해·공군의 합동성 강화를 위해 각 군 사이의 중복되는 부분을 최소화하고 상호 보완하는 등 각 군의 전력을 체계적·효율적으로 통합하고 합동성을 강화함	2010.5.11 (의원발의)
사법정보등 공개에 관한 특별법안	사법정보의 공개를 위해 당사자의 동의 절차와 개인정보 등을 편집하여 공개하도록 하고 일정한 사법정보는 법원의 결정에 의하도록 함	2010.6.17 (의원발의)
영산강 수계의 수질개선을 위한 특별법안	수질오염이 심각한 영산강 수계의 수질을 개선하기 위한 종합적인 시책을 추진하고, 국가의 재정근거를 마련하여 환경상의 위해를 예방함과 동시에 지역주민의 건강을 보호함	2010.8.17 (의원발의)
사할린 한인 지원에 관한 특별법안	일제강점기간에 러시아의 남사할린 지역으로 강제동원 등의 이유로 이주한 한인 및 그 후손으로서 생명·신체·재산 등의 피해를 받은 사람의 권익보호 및 생활안정을 지원함	2010.9.6 (의원발의)
쌀과 보건의료의 인도적 대북 지원 특별법안	2030년 12월 31일까지 북한에 대한 쌀과 보건의료 지원을 위하여 필요한 각종 시책을 수립·시행하도록 규정함	2010.9.9 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
사육곰 관리를 위한 특별법안	야생곰 보호에 관한 국제적 여론에 따라 야생동물을 보호하려는 국제적인 추세와 국민의 정서에 계 사육곰의 관리에 관한 사항을 규정함	2010.9.14 (의원발의)
임용결격사립학교교원 등에 대한 퇴직보상금 지급 등에 관한 특별법안	「사립학교법」에 따른 임용결격사유에 해당되어 임용무효 또는 당연퇴직된 사람이 사실상 사립학교교원으로서 계속 근무한 경우 학교경영기관은 「사립학교교직원 연금법」에 따라 계산한 퇴직보상금을 지급하고, 「사립학교법」에 따른 임명의 제한 사유에 해당하지 아니하면서 교원으로서 요구되는 도덕성을 훼손한 범죄가 아닌 사유일 경우 심사위원회의 심사를 거쳐 교원으로 특별채용하도록 함	2010.9.20 (의원발의)
6·25전쟁 참전 유공자 무공훈장 수여에 관한 특별법안	1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27까지의 6·25전쟁에 참가한 국군과 6·25전쟁에 참전한 사실이 있다고 국방부장관이 인정한 자 중 포상을 받지 못한 자들에 포상을 실시할 수 있도록 함	2010.10.20 (의원발의)
사회복지예산보조금 지원에 관한 특별법안	지방자치단체의 재정자립도가 100분의 30 미만이고 사회복지예산이 전체 예산의 100분의 45를 초과하는 경우에는 국가가 해당 지방자치단체에 필요한 사회복지예산 전액을 보조금으로 교부하도록 함	2010.11.3 (의원발의)
사형폐지에 관한 특별법안	「형법」 및 그 밖의 법률에서 규정하고 있는 형벌 중 사형을 폐지하고 이를 종신형으로 대체함	2010.11.22 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
6·25전쟁 참전 유공자 무공훈장 추가 서훈 등에 관한 특별법안	1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27까지 의 6·25전쟁에 참가한 국군과, 군인은 아 니었으나 6·25전쟁에 참전한 사실이 국 방부장관으로부터 인정되는 자로서 뚜렷 한 공적이 확인된 경우를 서훈 대상으로 하고, 소정의 위로금을 지급함	2010.11.22 (의원발의)
공 항 주 변 지 역 고도제한 완화 에 관한 특별법안	항공기의 비행안전 및 해당 공항 주변지 역의 자연적 지형 등을 고려하여 장애물 제한표면을 차등 적용함으로써 건축물 등 의 고도제한으로 인한 주민들의 재산권을 보장하고, 도시의 균형 있는 발전에 기여함	2010.12.1 (의원발의)
심 해 자 원 이 용 활성화를 위한 지원 특별법안	심해자원의 개발·이용 및 보전에 필요한 정부의 종합적인 정책의 기본방향을 제시 함으로써 심해개발을 범국가적 사업으로 추진함	2010.12.2 (의원발의)
영주귀국 사할린 동포의 고국정착 지원에 관한 특 별법안	사할린동포에 대한 영주귀국 및 안정적인 정착을 위한 지원과 사할린에 두고 온 가 족들의 영주귀국 대책을 마련함과 동시에 강제징용으로 인한 피해 등에 대하여 정 신적, 물질적 배상을 받을 수 있게 일본 정부와 외교적 교섭을 추진 할 수 있도록 법적 근거를 확보함	2010.12.6 (의원발의)
부 마 민 주 항 쟁 진상규명과 관련 자 명예회복 및 보상에 관한 특 별법안	1979년 10월 16일부터 10월 20일까지 부 산·마산 및 창원지역에서 유신체제에 대 항하여 발생한 민주화운동의 진상을 규명 하고 관련자와 유족의 명예를 회복시킴은 물론 이들에게 적절한 보상을 함	2010.12.14 (의원발의)



제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
교육불평등해소를 위한 특별법안	교육불평등을 확인·해소하기 위하여 교육불평등해소를 위한 지원사업의 기본방향, 재정조달방안, 학교 간, 지역 간, 학생 간 격차에 관한 분석을 포함한 교육불평등해소종합계획을 마련하는 등 교육불평등한 현실을 시정하기 위한 범국가적 차원의 정책을 규정함	2010.12.27 (의원발의)
지역방송발전지원 특별법안	미디어 환경의 변화 등에 따라 존립의 위기를 맞고 있는 지역방송에 대한 지원방안을 마련함	2010.12.29 (의원발의)
사후양자 선정에 관한 특별조치법안	6·25전쟁으로 사망하거나 실종선고 또는 「부재선고에 관한 특별조치법」 제3조에 따른 부재선고를 받은 사람 전쟁사망자등의 배우자, 직계존속 또는 친족회가 선정하는 전쟁사망자등의 양자에 대해 2011년부터 2013년까지 3년간 한시적으로 전쟁사망자등이 직계비속이 없는 경우에 사후양자를 선정할 수 있도록 하고 그 선정권자와 선정순위, 신고와 가족관계등록부의 작성 등에 관하여 특례를 정함	2010.12.30 (의원발의)
국회내 민주적 기본질서 유지에 관한 특별법안	폭력에 의한 표결방해행위를 근절하기 위하여 이에 가담한 자의 처벌에 관한 형법과 폭력행위 등 처벌에 관한 법률에 관한 특례를 정함	2011.1.5 (의원발의)
인구 50만 이상 대도시의 사무·행정 및 재정의 특례에 관한 특별법안	「지방자치법」 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시와 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제11조에 따른 통합으로 인구 50만 이상의 시가 된 대도시 행정·재정 운영에 관한 특례를 인정함	2011.1.31(의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
여수·순천 10·19 사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법안	1948년 10월 19일부터 1948년 10월 27일 사이에 전남도 여수·순천지역 등에서 발생한 사의 진상을 추가적으로 조사하여 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복함	2011.1.31 (의원발의)
특정건축물 정리에 관한 특별조치법안	2010년 12월 31일 당시 사실상 완공된 주거용 특정건축물로서 세대당 전용면적 85제곱미터 이하인 다세대주택이거나 연면적 330제곱미터(다가구주택은 주택으로 사용되고 있는 바닥면적의 합계가 495제곱미터 이하) 이하인 단독주택으로서 위법시공한 주택을 양성화할 수 있도록 함	2011.2.7 (의원발의)
수도권매립지의 효율적 관리를 위한 특별법안	공유수면 매립면허권과 매립면허관청을 국가로 일원화하고 효율적인 운영관리체제를 구축하기 위해 수도권매립지를 당초 목적에 부합하도록 국가적 차원에서 적정하게 관리할 수 있도록 함	2011.2.28 (의원발의)
서비스무역협정이행에 따른 중소기업의 지원 및 경쟁력 강화를 위한 특별법안	서비스무역협정의 이행으로 발생하는 중소기업의 피해를 최소화하고, 중소기업의 경쟁력을 제고하기 위하여 필요한 지원대책을 수립함	2011.3.2 (의원발의)
국제조직범죄의 처벌 등에 관한 특례법안	「국제연합 국제조직범죄 방지협약」의 체결에 따라 그 국내 이행을 위한 입법조치로 국제조직범죄와 국제조직범죄에 의하여 발생한 범죄수익을 합법적인 수입으로 가장하거나 은닉하는 범죄를 가중처벌하고, 해당 범죄수익의 몰수·추징에 관하여	2011.3.4 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
	「형법」 등에 대한 특례를 규정하며, 사법협조자에 대한 형의 감면과 불기소처분 등 형사절차상 특례를 정함	
인신매매 범죄의 처벌 및 피해자 보호에 관한 특별법안	「형법」 등 여러 법에 산재되어 있는 인신매매 처벌 규정을 통합하고 인신매매 구성 요건 완화와 구체화로 인신매매를 근절하고 피해자보호의 실효성을 제고함	2011.3.8 (의원발의)
내륙컨테이너기지 주변지역 지원을 위한 특별법안	내륙컨테이너기지를 운영하고 있는 지방자치단체의 재정수요를 보전하고 내륙컨테이너기지 주변지역의 지원에 관한 사항을 규정함	2011.3.23 (의원발의)
수도권매립지의 관리 및 매립면허권 일원화 등에 관한 특별법안	수도권매립지의 매립기한을 당초 정한 매립면허기간대로 2016년까지로 종료하는 한편, 수도권매립지의 소유를 관할 행정구역에 속하고 있는 지방자치단체로 이전하여 관리하도록 해서 매립지를 둘러싼 갈등을 해결하고, 수도권매립지를 효율적으로 관리함	2011.3.25 (의원발의)
도시개발구역 등 지정해제에 따른 특별조치법안	도시개발구역 등으로 지정되었다가 해제된 곳에 대한 특별조치에 필요한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체는 도시개발구역 등에서 지정해제된 곳에 대하여 지역주민들과의 갈등이 발생하지 않고 원만히 해결될 수 있도록 합리적인 대책을 마련함	2011.4.13 (의원발의)
노인소비자보호에 관한 특별법안	노인소비자에 대해 특별히 강화된 보호가 필요한 내용을 별도로 규정하고, 노인소비자에게 판매 목적을 고의로 은폐하고 접근해 판매하는 행위 등을 유인판매로 규	2011.5.11 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
	정해 현행 방문판매와 동일한 규제를 받도록 하며, 노인소비자에 대해서는 방문판매 등에 대한 청약 철회 가능 기간을 일반소비자보다 연장해 적용하도록 규정하는 등 노인소비자의 권익을 보호함	
과학연구단지 육성을 위한 특별법안	과학연구단지에 대한 안정적인 지원과 육성을 위해 과학연구단지에 대한 정부와 지자체의 지원·육성 규정을 명확히 함	2011.5.25 (의원발의)
해외한인언론 지원에 관한 특별법안	신문, 정기간행물, 인터넷 신문, 방송을 해외에서 제작·발행·방송하는 언론매체로서 일정한 요건을 갖춘 해외한인언론에 대한 지원의 기본방향, 중장기 및 연도별 지원계획 등을 포함한 해외한인언론지원 계획을 수립·시행함	2011.5.31 (의원발의)
어촌특화발전 지원 특별법안	‘하향식 평준화 발전모형을 지양하고 어촌을 특화시킬 수 있는 발전계획을 추진하는 한편 주민들의 자발적인 의지와 역량에 따라 지역자원을 최대한 활용하고 마을 공동체의 신뢰와 협동을 기반으로, 도어를 연계하여 각 어촌의 특성을 살리고 어촌을 살기 좋은 곳으로 변모시킬 수 있는 상향식 자율적 어촌발전 모형을 유도하고자 함	2011.5.31 (의원발의)
직업교육진흥 특별법안	특성화고등학교, 산업수요 맞춤형 고등학교(마이스터고등학교) 및 전문대학을 당초 설립취지에 맞추어 산업인력을 양성할 수 있도록 필요한 새로운 지식과 기술을 교육·계발하고 직업교육을 적극적으로 진흥함	2011.6.3 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
4대강 사업 중단 및 인공구조물 해체와 하천 생태계 복원을 위한 특별법안	4대강 사업과 건설 중인 보 등에 대한 공사를 일단 중지하고 4대강 사업을 객관적으로 검증하기 위하여 4대강 사업 검증·복원 위원회를 설치하여 4대강 사업의 지속, 중단 등을 결정하도록 함	2011.6.9 (의원발의)
유통산업발전법 및 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률과 무역협정에 관한 특별법안	대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정에는 유통법의 입점제한조치와 상생법에 따른 사업조정이 명확하게 반영되어 있지 않아 협정 발효 후 양 당사국간 분쟁이 발생할 소지가 있어 유통법 및 상생법과 유럽연합과의 자유무역협정의 관계를 명확히 하고, 무역협정으로 인해 유통법 및 상생법의 목적과 취지가 훼손되지 않도록 함	2011.6.15 (의원발의)
중소상인 적합업종 보호에 관한 특별법안	과거 중소기업 고유업종제도와 같이 정부가 대기업의 진출 없이도 중소기업들이 자체적으로 경쟁하여 그 내부적인 혁신이 가능한 사업 분야를 중소기업 적합업종으로 지정하고 대기업의 진출을 억제함	2011.7.1 (의원발의)
부마민주항쟁 진상규명 및 관련자 명예회복과 예우 등에 관한 특별법안	1979년 10월 16일부터 10월 20일까지를 전후하여 부산·마산 및 창원 등 경남일원에서 소위 유신체제에 대항하여 발생한 민주화운동의 진상을 규명하고 이 법에 의한 피해자 및 유족의 심사·결정 및 명예회복에 관한 사항을 규정함	2011.7.4 (의원발의)
기장 첨단 방사선의·과학복합단지 조성에 관한 특별법안	원자력발전과 방사선 의학 및 방사선 과학기술의 융합·발전을 위하여 국내 최대의 원자력발전소 밀집지역인 부산시 기장군 일대에 원자력 및 방사선 관련 대형연	2011.7.12 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
	구시설을 연계하여 세계적 수준의 첨단 방사선 의·과학복합단지를 육성함	
부산저축은행 등 부실저축은행 피해자 구제를 위한 특별조치법안	부산저축은행 등 부실저축은행의 금융사고로 피해를 입은 금융이용자를 구제하기 위해 피해자구제기금을 설치함	2011.8.9 (의원발의)
택시운송사업 진흥을 위한 특별법안	택시운송사업과 관련한 현안 문제 해결, 정부의 다각적인 지원방안과 행정규제의 완화 등을 개선하기 위하여 택시운송사업과 관련된 현안 문제를 체계적이고 종합적으로 해결함	2011.8.11 (의원발의)
신도시 건설을 위한 특별법안	현재 추진중인 대부분의 신도시에서 심각한 교통 혼란, 교육기반 시설 미비 등 많은 문제가 발생하고 있어 입주민들에게 피해를 주고 있으므로 신도시 건설의 목적, 국가의 책임과 지원기준 등을 명확히 규정함	2011.8.17 (의원발의)
학교회계직원 및 교육행정 기관 소속 무기계약 근로자의 공무원 임용에 관한 특별법안	학교회계직원 및 교육행정기관에 근무하는 무기계약 근로자 중 상시적·지속적인 업무에 3년 이상 근무한 자를 공무원으로 임용함으로써 이들에 대한 불합리한 차별적 처우를 개선함	2011.9.1 (의원발의)
문화외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안	외국의 정부와 국민을 대상으로 하는 국제 문화예술 교류 등 각종 문화적 활동에 대해 부처간 협력시스템을 구축하고 정부나 민간차원의 문화교류를 촉진함	2011.9.16 (의원발의)
내수면 가두리식 양식 어업 면허	가두리식 양식어업에 관한 면허를 받은 자로서 가두리식 양식어업의 면허연장 불	2011.9.28 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
기간 연장불허에 따른 손실보상에 관한 특별법안	허로 인한 피해의 복구를 위한 필요한 사항을 규정함	
대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정 및 대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정에 관한 서한교환 이행에 관한 특별법안	중소상공인 보호를 위한 제도적 장치가 미흡하고, 특히 최근 논란이 되었던 기업형 슈퍼마켓(SSM)으로부터의 영세상공인 보호 등의 제도가 FTA 이행으로 인해 사문화되거나 효력이 약해질 우려가 있어, 미국 측과 대등한 이행구조를 마련하여 기존에 수립된 중소기업 보호정책의 실효성을 확보함	2011.10.6 (의원발의)
주거환경복지사업 도입을 위한 특별법안	도시 및 주거환경정비법상의 주택재개발사업에 대한 특칙을 정함으로써 도시 저소득주민들이 이미 주택재개발구역으로 지정된 곳이라 하더라도 토지등소유자들의 소득능력, 비용부담규모 등을 참작하여 토지등소유자 과반수 이상의 동의가 있으면 주거환경복지사업으로 전환하여 시행할 수 있도록 하고, 정비기반시설설치 비용을 부담해야 할 국가나 지방자치단체는 재원조달방법을 규정함	2011.11.1 (의원발의)
택시운송사업 진흥에 관한 특별법안	택시운송사업의 건전한 발전과 국민의 교통편의 증진을 위하여 열악한 택시운송사업을 지원하기 위해 사업구역별로 택시운송사업의 총허용량을 정하여 면허를 제한하도록 하는 등 종합적인 방안을 마련함	2011.11.3 (의원발의)
유통산업 근로자 보호와 대규모	대규모점포의 영업시간을 평일과 토요일은 백화점은 10시부터 19시까지, 대형마트 등은	2011.11.8 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
점포 등의 주변 생활 환경 보호 등에 관한 특별법안	10시부터 22시까지 영업시간을 정하며, 일요일과 공휴일에는 휴업하도록 하는 등 유통서비스근로자의 건강권 및 휴식권 보호, 에너지 절약을 통한 환경보호 등을 규정함	
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안	계획적이고 종합적인 도시재생 추진체제를 구축하고 물리적·비물리적 지원을 통해 민간과 정부의 관련 사업들이 실질적인 도시재생으로 이어지도록 함	2011.11.10 (의원발의)
세계유산의 보존·관리·활용에 관한 특별법안	세계문화유산으로 등재된 문화 및 자연유산의 효과적인 보존·관리·활용을 위해 국가·지방자치단체의 책무, 주요시책 및 남북협력, 국제증진을 위한 규정과 세계문화유산 등재를 위한 기준 및 근거조항, 사업계획, 세계문화유산 보존을 위한 관리규정 등을 마련함	2011.11.15 (의원발의)
1980년 해직 지역예비군 중대장의 퇴직보상금 지급에 관한 특별법안	1971년 12월 31일 이전에 임명되어 읍·면·동에서 병사업무 등을 겸직했던 지역예비군중대장 중 1980년 국가보위비상대책위원회의 공무원 정화계획 시기인 1980년 7월 1일부터 9월 30일까지 아무런 보상 없이 해직된 지역예비군중대장 및 그 유족에게 퇴직보상금을 지급함	2011.11.22 (의원발의)
간척사업에 따른 피해어업인 구제에 관한 특별법안	영산강 2지구 농업종합개발사업 실시 이전부터 관행에 의한 입어를 하던 자 중 해당 개발사업에 따른 간척으로 인하여 피해를 입은 어업인의 보상에 관한 사항을 규정함	2011.11.28 (의원발의)



제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
도시재정비사업의 단계적 해제를 위한 특별법안	현행 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」을 폐지하고, 향후 재정비촉진지구의 지정을 금지할 뿐만 아니라 토지등소유자가 재정비촉진지구의 지정해제를 요구할 수 있도록 하여 재정비촉진사업으로 인하여 발생하고 있는 주민들의 주거불안을 해결하고 재산권을 보호함	2011.12.7 (의원발의)
군공항 이전 및 지원에 관한 특별법안	대도시에 위치한 군공항의 이전사업에 대한 지원 및 군공항 이전부지 주변지역에 대한 지원체계를 마련함으로써 군공항 이전사업을 원활하게 시행함과 동시에 군공항 이전부지 주변지역 주민 지원을 규정함	2011.12.23 (의원발의)
경주기계천사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법안	1950년 8월 14일경 경상북도 경주시 강동면 안계리의 기계천 일대에서 가해진 미합중국 공군의 항공기 폭격으로 희생자가 발생한 사건으로 피해를 입은 희생자 및 유족에 대하여 심사를 통한 명예회복과 지원을 함	2011.12.30 (의원발의)
군공항 이전 및 지원에 관한 특별법안	군소음 피해보상에 관한 대법원 판결('10.11.25)이후, 군공항 주변 소음피해 배상금이 매년 국가재정에 큰 부담을 주고 있으며, 도심 발전에 저해요인이 되고 있어 대도시에 위치한 군공항의 이전을 위한 법적 근거를 마련함	2012.1.13 (의원발의)
신라·가야·유교문화권 조성 및 지원에 관한 특별법안	신라·가야·유교문화의 역사자원과 생태자원을 활용한 관광기반 조성사업을 효율적으로 추진하기 위하여 종합시책을 수립하고 다른 지방자치단체와의 협력을 통하여 필요한 계획과 시책을 수립·시행함	2012.1.31 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
초·중등학생의 인터넷게임중독 예방 및 해소에 관한 특별법안	초·중등학생의 게임중독 해소 및 수면보호를 위하여 하루에 게임을 할 수 있는 총 시간을 정하고, 게임에 중독된 학생들을 위한 상담·치료를 지원하는 등 초·중등 학생의 인터넷게임중독 예방 및 해소에 관한 사항을 규정함	2012.2.6 (의원발의)

한편 제19대 국회개원이후 2012.10 현재까지 제출된 특별법 제정안, 폐지안 및 전부개정안은 다음과 같다. 제출된 특별법 제정안은 전부 의원발의에 의한 의원입법으로서, 이 가운데에는 이미 18대 국회에 제출되어 임기만료로 폐기된 법률안을 보완, 수정하여 다시 제출한 것이 대부분이다. 정부에서 제출한 것은 “시국사건관련 교원임용 제외 자채용에 관한 특별법 폐지법률안” 1건이 있다.

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
군공항 이전 및 지원에 관한 특별법안	군공항 이전사업에 대한 지원 및 군공항 이전부지 주변지역에 대한 지원체계를 마련함	2012.5.30 (의원발의) 2012.6.7 (의원발의) 2012.6.8 (의원발의) 2012.8.7 (의원발의)
구도심재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안	도시 기능의 회복이 필요한 구도심 지역의 정비 및 재활성화를 위하여 도로, 상하수도 등 주요 기반시설을 정비하고 사회적·경제적 여건을 재활성화 하는 구도심재생	2012.6.4 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
	사업의 도입 및 시행에 관한 법적 근거를 마련함	
도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법안	현행 제도로는 도시재생에 필요한 각종 물리적·비물리적 사업을 시민의 관심과 의견을 반영하여 체계적·효과적으로 추진하기 어려운 바, 현행 제도의 미비점을 보완하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 주민의 생활여건을 개선하고 구도심과 비롯한 도시내 쇠퇴지역 등의 기능을 증진시키고 지역공동체를 복원하여 자생적 도시재생을 위한 기반을 마련함	2012.6.5 (의원발의)
세계유산의 보존·관리·활용에 관한 특별법안	현행 「문화재보호법」 및 「고도보존에 관한 특별법」 등에서는 일반 문화재와 동일하게 보존에 중점을 둔 관리를 하고 있어 우리의 세계문화유산을 국제적인 문화관광 자원으로 활성화하는데 많은 제약이 있어 세계문화유산을 중점으로 인근 지역에 세계역사문화도시를 조성함	2012.6.15 (의원발의)
특정고위공직자에 대한 추징 특별법안	대통령 및 국무위원이 재임 중에 범한 범죄와 관련하여 불법수익으로 형성되었다고 볼 만한 상당한 개연성이 있는 가족의 재산 중 소명되지 않는 재산의 80%를 불법재산으로 간주해 추징할 수 있도록 함	2012.6.18 (의원발의)
군사기지 및 군사시설 보호구역 주변지역 지원 특별법안	현재 군사분계선 이남의 접경지역에 대하여는 「접경지역 지원 특별법」에 의하여 지원을 받고 있으며, 백령도 등은 「서해5도 지원 특별법」에 의하여 지원을 받고 있으나, 이들 지역을 제외한 군사기지 및 군사	2012.6.25 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
	시설 보호구역 주변지역은 군사기지 및 군사시설 보호구역 지정으로 인한 규제에도 불구하고 이에 대한 지원이 없으므로 낙후된 군사기지 및 군사시설 보호구역 주변지역에 대하여 지역개발 및 주민생활을 위해 필요한 지원을 하려는 것임	
충청북도 청주시 설치 및 지원특례에 관한 법률안	충청북도 청주시와 청원군을 통합하여 충청북도에 청주시를 설치하고, 이에 필요한 행정적, 재정적 지원특례 사항을 규정함	2012.6.28 (의원발의)
거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안	거창사건으로 사망하거나 상이를 입은 사람과 그 유족에 대하여 국가가 배상금을 지급함	2012.7.2 (의원발의) 2012.8.31 (의원발의)
노동조합 관련 해직 및 징계처분을 받은 공무원의 복권에 관한 특별법안	2002년 3월 23일부터 2011년 12월 31일까지의 기간 중 공무원노동조합의 설립이나 가입과 관련하여 해직된 공무원 또는 공무원노동조합과 관련된 활동 등으로 인하여 해직된 공무원의 특별채용을 실시하여 복직시키고, 징계처분을 받은 공무원에게는 그 기록을 말소시킴	2012.7.19 (의원발의)
국회 폭력 처벌에 관한 특별법안	회의를 방해할 목적으로 국회 회의장 건물 안에서 발생하는 폭력에 관한 처벌을 강화하고, 폭력을 행사한 자에 대하여는 국회의장이 의무적으로 고발하도록 하며, 폭력행사로 처벌받은 자의 피선거권을 박탈하는 등 국회 폭력을 강력하게 제재하는 특별법을 제정함	2012.7.20 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
보건의료인력 지원 특별법안	의료기관의 보건의료인력 수급 원활화와 인력 관리 및 지원, 노동조건 개선, 복지 향상 등에 필요한 사항을 규정함으로써 보건의료 산업에 종사하는 근로자의 고용안정, 보건의료서비스의 질 향상 및 환자의 건강증진, 국민의 보건 및 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 함	2012.7.24 (의원발의)
시국사건관련교원임용제외자 채용에 관한 특별법 폐지법률안	1989년 7월 25일부터 1990년 10월 7일까지의 기간 중 교사임용후보자명부에 등재되어 임용이 예정되어 있던 사람으로서 시국사건과 관련하여 임용에서 제외된 사람이 특별채용될 수 있도록 하기 위하여 제정되었으나, 이 법에서 정한 임용제외자의 임용신청 기한이 경과되고, 관계 사무가 이미 종료되었으므로 이를 폐지함	2012.7.27 (정부제출)
이명박 정권의 언론장악 관련 해직 언론인 등의 복직 및 명예회복 등에 관한 특별법안	2008년 2월 25일부터 2012년 7월 31일까지의 기간 중에 해직 또는 징계처분을 받은 언론인의 복직 및 명예회복에 관한 사항을 규정함	2012.8.2 (의원발의)
문화외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안	문화외교관련 부처간 협력시스템을 구축하고 정부나 민간차원의 문화교류를 촉진하는 등 문화외교 활성화를 통한 국가 이미지 개선에 이바지함	2012.8.7 (의원발의)
택시운송사업 진흥을 위한 특별법안	택시운송사업과 관련한 현안 문제 해결, 정부의 다각적인 지원방안과 행정규제의 완화 등을 개선하기 위하여 택시운송사업의 진흥을 위한 법률을 별도로 제정하고,	2012.8.9 (의원발의) 2012.9.12 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
	전반적인 택시운송사업과 관련된 현안 문제를 체계적이고 종합적으로 해결하고자 함	
공공외교의 활성화 및 증진에 관한 특별법안	현재 부처별로 분산되어 추진 중인 공공외교의 조직 및 운영체계에 대하여 합리적인 일원화와 조정을 도모하기 위해 공공외교 활성화 및 지원에 관한 국가의 역할을 규정하고, 지방자치단체 및 민간차원에 대한 지원을 통하여 외국과의 국제 교류 및 협력을 촉진하고자 함	2012.8.17 (의원발의)
친수구역 활용에 관한 특별법 폐지법률안	「친수구역 활용에 관한 특별법」을 폐지함으로써 4대강 주변지역의 지속적 개발을 막고 국가하천 주변의 자연환경을 보존하려는 것임	2012.8.17 (의원발의)
군사정권에 의한 재산권 침해의 진상규명 등에 관한 특별법안	군사정권에 의한 국민 재산권 침해의 진상을 규명하고 그 피해자에게 적절한 보상을 함과 동시에 침해재산에 터 잡아 현재에 이른 자산 등에 대해 사회환원조치를 함	2012.8.22 (의원발의)
유통산업 근로자 보호와 대규모 점포 등의 주변생활 환경 보호 등에 관한 특별법안	대규모점포 등의 영업시간을 제한하고, 개설 등록시 에너지 절약, 생활소음·진동 피해 방지, 빛공해 방지 방안에 관한 사항을 함께 등록하도록 하는 등에 관한 규정을 마련함	2012.8.23 (의원발의)
지역방송발전지원 특별법안	미디어 환경의 변화 등에 따라 존립의 위기를 맞고 있는 지역방송에 대한 지원방안을 마련함	2012.8.28 (의원발의)
살인죄 등 강력 범죄의 공소시효에 관한 특례법안	「형법」상의 살인과 강도살인 등의 중범죄, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상의 특수강간 등의 중범죄, 「아동청소년의	2012.8.29 (의원발의)

제 3 장 특별법 입법현황 분석

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
	성보호에 관한 법률」상의 아동청소년 강간 등의 중범죄는 「형사소송법」과 「군사법원법」상의 공소시효를 적용하지 아니하여 반인권범죄에 대한 법적 제재를 강화함	
농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 추진을 위한 특별법안	도시민이 농어촌으로 귀농·귀촌하는 추세에 있어 이를 감안한 농어촌의 공간구조 재편의 필요성이 요구되고 있어 기존 농어촌마을의 주거 인프라를 정비하고 마을 내 가용토지를 효율적으로 활용할 수 있도록 재배치하는 등 지속가능한 농어촌마을의 주거환경을 구축함	2012.8.31 (의원발의)
아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법안	아동학대범죄에 대한 처벌을 가중하고 아동학대범죄가 발생한 경우 긴급한 조치 및 보호가 가능하도록 제도를 마련함	2012.9.4 (의원발의)
양육비 선지급에 관한 특별법안	국가가 미성년 자녀의 복리를 위하여 필요한 경우 직접 양육비를 선지급하고 구상권을 행사하여 그 비용을 회수하는 방안을 마련함으로써 양육비의 원활한 이행을 확보하고 한부모 가정의 경제적 안정과 미성년 자녀의 건강한 성장을 도모함	2012.9.7 (의원발의)
월미도사건 진상규명 및 피해자보상에 관한 특별법안	월미도사건의 진상을 올바르게 규명하여 피해자와 그 유족에게 정당한 보상이 이루어질 수 있도록 하는 법적 근거를 마련함	2012.9.12 (의원발의)
1980년 언론사통폐합 및 언론인 강제해직 사건 피해자의 명	1980년 신군부의 계획에 따라 실시된 언론사 강제 통폐합과 언론인 강제 해직으로 인한 피해자들의 명예를 회복시키고 피해를 구제하기 위하여 특별법을 제정함으로	2012.9.12 (의원발의)

법률안명	제안이유 및 개요	제출일자 (제안자)
예회복 및 배상 등에 관한 특별법안	써 피해자들에 대한 국가배상금의 지급 근거 등을 마련함	
금강산 관광사업 중단 또는 5·24 조치로 인한 남북경제협력사업 손실 보상 등에 관한 특별법안	경외외적인 사유인 금강산 관광사업 중단이나 5·24조치로 인하여 남북경제협력사업자에게 발생한 손실 보상에 관한 사항을 규정함	2012.9.12 (의원발의)
여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법 전부개정법률안	여수세계박람회의 개최성과를 계승·기념하고 박람회 시설 등을 효율적으로 활용하여 여수를 중심으로 한 남해안 전체의 발전을 도모하고, 여수선언의 이념을 계승하여 해양관광 활성화, 해양과학기술의 진흥, 해양수산업의 발전과 해양자원, 연안 및 해양환경의 합리적이고 지속가능한 개발·관리·보전을 촉진함	2012.9.27 (의원발의)
예천산성동사건 희생자 명예회복 및 보상에 관한 특별법안	1951년 1월 19일 경상북도 예천군 보문면 산성동 사건으로 피해를 입은 희생자 및 유족에 대하여 명예회복 및 보상에 관한 법적 근거를 마련함	2012.10.4 (의원발의)

### 제 3 절 입법경과 분석

#### I. 개 설

현행 특별법에 속하는 유형의 법률 149개의 제정당시의 입법경과를 소관 상임위원회에서의 검토보고서 내지 심사보고서와 쟁점별 논의사



항을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 여기서는 현재까지의 개별특별법의 주요 제·개정경과를 중심으로 살펴보기 보다는, 제정당시의 특별법 입법의 필요성과 해당 특별법안이 가지고 있는 입법체계상의 문제점 및 성립당시의 법률의 주요 내용 등에 중점을 두어 살펴본다. 또한 제정당시의 제정필요성과 관련하여 논의된 쟁점도 아울러 검토하는 한편 헌법재판소의 위헌결정에 따른 개정사항이나 정부의 재의 요구와 관련된 쟁점, 한시법률의 경우에 유효기간의 연장에 관한 개정경과 등도 간략하게 언급한다.

## II. 입법경과

### 1. 1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법

2000.7.15 의원입법으로 “6·25참전군인퇴직보상금지급에관한특별조치법안”이 발의되었다. 이 법률안은 6·25전쟁에 참전한 장교 및 하사관 등의 군인으로서 일정연한 동안 복무하고 퇴직한 자에게 퇴직일시금 또는 연금을 지급하는 것을 내용으로 하였다. 또한 2000.12.7 의원입법으로 “창군및6·25참전장기복무군인퇴직급여금지급에관한특별조치법안”이 발의되었다. 이 법률안도 대한민국 국군 창설에 참여하거나 6·25전쟁에 참전하고 5년 이상 복무 후 1959.12.31 이전에 퇴직함으로써 퇴직급여금을 받지 못한 하사관 이상의 장기복무군인에게 퇴직급여금을 지급하는 것을 내용으로 하였다.

이들 법률안에 대해서는 입법의 필요성은 인정되지만 법적용대상자의 범위와 「군인연금법」 및 「참전군인등지원에관한법률」 등과의 관계 그리고 연금제도의 채택여부 등에 대해 논란이 제기되었고, 이들 법률안과 유사한 취지를 갖고 있는 「참전군인 등의 지원에 관한 법률」이 시행되고 있으므로,<sup>94)</sup> 특별법의 제정보다는 이 법률의 개정을 통해

94) 이 법률은 1993.12.27(법률 제4658호) 제정되었으며, 2009.26(법률 제9465호) 일부

해결하는 것이 바람직하다는 지적이 제기되었다. 그 이후 이들 법률안은 전부 성립되지 못하였으며, 2001년 및 2002년에도 의원입법으로 유사한 법률안이 발의되었으나, 임기만으로 폐기되었다.

2003.11.1. 의원입법으로 종전에 폐기된 법률안을 보완하여 “군인연금법시행이전에전역한6·25참전군인및장기복무군인의퇴직급여금지급에관한특별조치법안”이 발의되었다. 이 법률안은 기존 법안의 문제점으로 지적된 지급대상의 형평성 문제(6·25참전 장기복무군인으로써 중사이상 계급으로 2년이상 복무한 생존자에게만 지급)와 지급대상 인원 및 소요예산 불투명 문제를 해소한 것이었다. 그러나 「군인연금법」 체계하에서 퇴직일시금을 지급받기 위하여는 월 보수의 일정비율을 기여금으로 납부하여야 하고, 또한 그 금액 또한 「군인연금법」상의 소정의 기준에 따라 책정된 금액을 지급받는 것으로 되어 있음에도 불구하고, 기여금을 납부하지 않은 본 법안의 수혜대상자에 대해 일종의 총액예산 개념으로 퇴직급여금을 지급한다는 방법론이 타당한지에 대해서는 의문이 제기되었다.

즉, 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 총액예산과 같은 방법으로 퇴직급여금을 소급 지급할 경우 파생될 수 있는 법률생활의 안정성 저해 가능성, 소급 입법의 정당성 문제, 일반국민들의 법감정 및 법의 일반원칙 준수 문제, 연금지급기준의 일관성 확보 문제 등 제반측면에 대한 파장이 심사과정에서 신중히 검토되어야 할 것으로 지적되었다. 또한 제정안은 제명 및 내용상 수혜대상이 명확치 않고, 특별법의 성격을 명확히 규정하지 않고 있으며, 한시법 규정이 없어 실효성이 의심되므로 1959년 12월 31일 이전에 전역하였으며 중사 이상의 계급으로 2년 이상 복무한 군인으로 수혜대상을 명확히 하고, 퇴직급여금의 성격을 보상성격으로 규정하여 특별법의 성격을 밝히며,

---

개정되면서 제명이 「참전유공자에우 및 단체설립에 관한 법률」로 변경되어 현재에 이르고 있다.

법률의 유효기간을 2006년 12월 31일까지로 하는 한시법 규정을 두도록 지적하였다.<sup>95)</sup>

그 이후 소관 상임위원회의 심사에서 제명을 현재와 같이 수정하는 한편 한시조항을 삭제하는 대신 퇴직급여금지급신청을 법 시행일부터 6월 이내에 하여야 하며, 신청기간은 이를 연장할 수 없도록 수정하여 본회의에서 성립되었다. 2005.3.31 개정에서는 퇴직급여금지급신청을 법 시행일부터 1년 이내에 하도록 연장되었으며, 2007.7.27 개정으로 다시 2008년 6월 30일까지로 연장되었다. 2011.7.4 개정에서는 퇴직급여금 지급 신청기간이 경과하여 퇴직급여금 지급신청을 하지 못한 일부 대상자들의 권리를 구제하기 위하여, 이미 종료된 퇴직급여금 지급신청기간(2008.6.30)을 2012년 12월 31일까지로 연장하고, 이를 심사하기 위한 퇴직급여금지급심의위원회를 2016년 12월 31일까지 존속하도록 하였다.

## 2. 2012세계자연보전총회 지원특별법

이 특별법은 2010.4.14 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 2012년 개최되는 제5차 세계자연보전총회가 제주특별자치도에 유치됨에 따라 이를 지원하기 위한 것이었다. 이 특별법은 2012년 세계자연보전총회 개최 지원을 위한 조직위원회, 정부지원위원회, 실무지원위원회 등 관련조직을 설치하고, 이들 조직에 대한 국가·지방자치단체의 지원근거를 마련하며, 개최지에 대하여 관련시설의 설치를 지원하는 것 등을 주요내용으로 하고 있다.

특별법을 제정한 이유로서는 시기적으로 앞으로 준비기간이 2년여 밖에 남지 않은 상황에서 각종 사업을 조속히 추진하여야 하는데 이를 일반법의 절차를 통한다면 정상적인 사업추진에 한계가 있을 수

95) 국방위원회, 군인연금법시행이전에전역한6·25참전군인및장기복무군인의퇴직급여금 지급에관한특별조치법안 심사보고서, 2004.2., 6면 이하.

있으므로 특별법의 형태로 제정하여 범정부적인 지원으로 원활한 행정지원체계를 마련할 필요성이 있다는 점이 강조되었다.<sup>96)</sup> 특별법이라고는 하지만 다른 법률의 적용을 배제하거나 특례를 규정한 내용은 거의 없고 다만, 보전총회에 참가하는 등 보전총회와 관련된다고 인정되는 외국인에 대해 법무부장관이 정하여 고시하는 국가의 국민을 제외하고는 「출입국관리법」 제7조제1항에도 불구하고 사증 없이 입국할 수 있도록 하는 한편 법무부장관은 입국하는 자의 체류기간을 「출입국관리법」 제10조제2항에도 불구하고 따로 정하여 고시할 수 있도록 하였다. 또한 특정목적에 위한 특별법인 만큼 2013년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법률로 제정되어 현재에 이르고 있다.

### 3. 2012여수세계박람회 지원특별법

2008.1.4 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 2012여수세계박람회의 개최를 위해 1993년에 제정되었던 「대전세계박람회지원법」의 박람회조직위원회의 경우처럼 여수세계박람회의 개최준비를 담당할 중심적인 조직인 조직위원회를 구성하는 한편 박람회 직접시설의 설치·이용 및 사후활용 등의 최종 실행계획을 조속히 수립하기 위한 것이었다.

특별법으로서 제정하게 된 배경에 대해서는 준비기간이 4년여 밖에 남지 않은 상황에서 일반법의 절차를 통한다면 정상적인 사업추진에는 시기적으로 한계가 있으므로 특별법의 형태로 제정하여 범정부적으로 원활한 행정지원이 될 수 있도록 할 필요가 있다는 점이 강조되었다.<sup>97)</sup> 제정당시 이 특별법은 박람회 개최준비 및 운영업무를 전담할 조직위원회 설립, 박람회장 조성을 위한 예산지원, 낙후된 여수 지역의 교통시설을 위한 SOC시설 확충, 여수시내에서 박람회장 접근

96) 환경노동위원회, 2012세계자연보전총회 지원특별법안 검토보고서, 2010.4, 5면.

97) 농림해양수산위원회, 2012여수세계박람회 지원특별법안 검토보고, 2008.2, 10면.

을 위한 연계도로망 확충, 박람회장 주변의 도시경관 정비사업, 전시관 등 박람회장 조성 사업, 박람회장 조성시부터 사후활용 방안을 포함한 계획수립, 신속한 박람회장 조성을 위한 필수적인 인·허가 사항의 의제처리 등 사업추진에 필요한 근거규정을 내용으로 하였다. 또한 2013년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법률로 제정되었다.

그 후 이 특별법은 2011.12.30 전부개정되어 법률 제명을 「여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법」으로 변경하는 한편 법의 목적을 2012년에 개최되는 여수세계박람회의 성공적 개최를 지원함과 아울러 여수세계박람회 개최 이후 박람회 시설 등을 효율적으로 활용함으로써 박람회 개최성과를 계승·기념하는 것으로 확대하였다. 전부개정 이유는 박람회 개최만으로는 지속적인 지역발전을 이끌어 내기 어렵고, 막대한 국가예산이 투입된 박람회 관련 시설에 대한 사후활용 계획이 마련되지 않은 채 3개월간의 1회성 행사로 끝나게 될 경우 국가적인 자원 낭비를 초래할 수 있다는 것이었다. 전부개정으로 박람회 사후활용을 위하여 박람회 사후활용 주체가 관리·운영하는 시설 등을 박람회 사후활용시설로 정의하고, 박람회 개최 이후 박람회 사후활용시설을 효율적으로 관리하고 박람회 기념사업 등을 수행하는 것을 박람회 사후활용으로 정의하였다. 이 법률은 공포후 3개월이 경과한 날부터 시행하도록 하였고(2012.4.27 시행), 부칙에서의 한시규정은 삭제되어 항구법으로 존속하게 되었다.

#### 4. 5·18민주화운동 등에 관한 특별법

1995.9.22 의원입법으로 “5·18광주민주화운동의진상규명에관한특별법안”, 1995.11.13 및 1995.12.2 의원입법으로 각각 “12·12군사반란및 5·18내란사건처리특별법안”과 “5·18사건및92대선거금수사를위한특별검사의임명에관한법률안”이 발의되었으나, 법제사법위원회에서 위 3건의 법안을 참고하여 위원회안으로 제안하여 본회의에서 성립된 것이다.

이 특별법은 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 일련의 사건에 대한 역사적 인식이 변화함에 따라 특별재심을 비롯하여 공소시효, 재정신청 등에 대한 특별한 규정을 마련하기 위하여 제정되었다. 특별법은 「형사소송법」 및 「군사법원법」의 재심에 대한 특별규정을 둠으로써, 5·18민주화운동과 관련된 행위 또는 1979.12.12와 1980.5.18을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범행을 저지하거나 반대한 행위로 유죄의 확정판결을 받은 자에게 재심을 청구할 수 있는 자격을 부여하였다. 일반적으로 형사재심제도는 정의의 실현을 목적으로 이미 확정된 유죄판결에 대하여 중대한 사실오인이나 그 오인의 의심이 있는 경우 판결을 받은 자의 이익을 위하여 판결의 부당함을 시정하는 예외적인 비상구제절차로서, 법적 안정성 측면을 고려하여 그 사유를 엄격히 제한하고 있다. 이 법에 따른 특별재심 사유인 5·18 민주화운동과 관련된 행위 등은 헌법의 존립과 헌정질서를 수호하기 위한 정당행위로 사후에 평가되어 더 이상 범죄로 취급할 수 없음에 따라 특별법을 통하여 예외적으로 재심을 인정하고 있는 경우라고 할 수 있다.

이 특별법의 성립 이전에 5·18민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자 또는 상이를 입은 자와 그 유족에 대하여 국가가 명예를 회복시켜 주고 관련자와 그 유족에게 실질적인 보상조치를 규정한 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」(1990.8.6 제정, 법률 제4266호)이 제정되었다. 또한 이 특별법의 성립 이후 광주민주화운동과 관련하여 공헌하거나 희생한 자와 그 유족 또는 가족에 대한 국가적 차원의 예우를 규정한 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」(2002.1.26 제정, 법률 제6650호)이 제정되었다.

### 5. 가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법

1996.10.30 의원입법으로 “가정폭력방지법안”, 1996.11.22 의원입법으로 “가정폭력범죄의처벌등에관한특례법안”, 1996.11.28 의원입법으로 “가정폭력방지법안”, 1996.11.22 의원입법으로 “가정폭력방지및피해자보호등에관한법률안”이 각각 발의되었고, 1996.12.12 여성특별위원회에서 각 교섭단체의 안을 절충한 위원회 의견형식으로 제출한 단일안이 제출되었다. 이들 법률안은 제정당시 커다란 사회문제가 된 가정폭력에 대해 가정 내부 구성원사이의 사생활 문제로만 방치될 수 없다는 인식하에, 가정폭력행위자에 대하여 형사처벌의 특례를 정하고 그 환경의 조정과 성행의 교정을 위한 보호처분제도를 도입하려는 것이었다.<sup>98)</sup> 이들 법률안에 대해 법제사법위원회는 법률안의 심사방향을 가정폭력의 처벌에 관한 법안과 가정폭력피해자의 보호에 관련한 법안으로 분리하여 심사하기로 하는 한편,<sup>99)</sup> 여성특별위원회의 안에도 미합의된 사항이 있는 점을 감안하여 위원회에서 대안을 마련하였으며, 이 위원회대안이 본회의에서 성립되었다.

---

98) 자세한 내용은 금덕희, **가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법상의 임시조치와 보호처분에 관하여**, 인천법조(인천지방변호사회) 제5집, 2000.11, 99면 이하 참조.

99) 가정폭력에 대해 국가의 개입이 필요하다는 인식아래 가정폭력에 대한 입법론은 크게 3가지 방향에서 논의되어 왔다. 첫째는 기존의 형법을 보강하여 형사처벌을 강화하자는 입장이고, 둘째는 가사소송법을 개정하자는 입장, 셋째는 가정폭력에 대한 특별법을 마련하자는 입장이다. 이 세 가지 입장은 입법과정에서 가정폭력처벌법과 가정폭력방지법이라는 두 개의 특별법을 제정하는 것으로 의견이 모아졌다. 이와 같이 단일법으로 제정하지 않고 처벌과 보호에 관하여 각각 다른 법으로 규정하게 된 이유는 단일법으로 제정할 경우 가정폭력의 방지 및 보호에 관한 규정들이 처벌규정에 묻혀 관심이 적어지거나 실효성이 낮아질 우려가 있다는 점, 가정폭력방지법의 규율대상은 피해자인데 반해 가정폭력처벌법의 규율대상은 가해자이기 때문에 서로 규율대상을 달리 한다는 점, 가정폭력방지법의 집행기관은 보건복지부인데(후에 여성부로 소관이 바뀌었음) 반해 가정폭력처벌법의 집행기관은 법무부라는 점 등이 주된 사유였다. 김숙자, **가정폭력특별법과 가족복지**, 제10회 국가복지정책세미나자료집, 1997.12, 9면 이하.

제정된 특별법은 ① 가정폭력 피해자는 행위자가 자기 또는 배우자의 직계존속인 경우에도 고소할 수 있도록 하고, 검사는 경찰관리의 응급조치에도 불구하고 가정폭력범죄가 재발할 우려가 있는 경우 법원에 긴급조치인 퇴거 등 격리와 접근금지를 청구할 수 있도록 하였다. ② 검사는 가정폭력범죄로서 사건의 성질·동기 및 결과, 행위자의 성행 등을 고려하여 이 법에 의한 보호처분에 처함이 상당하다고 인정하는 때에는 가정보호사건으로 처리할 수 있도록 하되, 검사는 가정보호사건으로 처리하는 경우에는 그 사건을 관할 가정법원 또는 지방법원에 송치하도록 하였다. ③ 판사는 심리의 결과 보호처분이 필요하다고 인정한 때에는 결정으로 접근행위의 제한, 친권행사의 제한, 사회봉사·수강명령, 보호관찰, 감호위탁등의 처분을 할 수 있도록 하고, 보호처분중 접근행위제한과 친권행사제한을 이행하지 아니한 자에 대하여는 보호처분의 불이행죄를 신설하여 처벌하되 그외 보호처분을 이행하지 아니한 경우에는 보호처분의 취소사유로 규정하여 사건을 검사에게 송치하도록 하였다. ④ 행위자로 부터 피해자 등이 받은 물적피해나 치료비, 부양료에 대하여는 신속한 민사처리절차가 진행될 수 있도록 「소송촉진등에관한특례법」의 내용과 유사한 민사처리에 관한 특례를 규정하였다.

이 특별법은 수차례의 개정을 거쳤으며, 2011.12.29 개정에서는 상습적인 가정폭력범죄에 대해서는 처벌규정이 없어 재발방지에 미흡한 점이 있었으므로 보호처분 상습 위반자, 피해자보호명령·임시보호명령 상습 미이행자에 대한 처벌(3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금)을 신설하였다. 아울러 직무 수행 중 알게 된 가정폭력범죄에 대해 신고하도록 한 신고의무 부여자를 추가하고 신고의무 위반에 대한 처벌규정을 마련하였다(300만원 이하의 과태료). 또한 가족구성원에 의한 성범죄가 가정폭력범죄로 규정되어 있지 않아 가정폭력피해자가 이 법률 및 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 의한 보호와



지원을 받는데 어려움을 겪거나 배제되는 일을 방지하기 위하여 가족 구성원에 의한 성범죄를 가정폭력범죄로 규정하였다. 이 특별법과 관련 되는 법률로서 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」(1997.12.31 제정, 법률 제5487호)이 있다.

## 6. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법

이 특별법의 성립 이전에 「도시계획법」(1971.1.19. 법률 제2291호로 제정되어 1972.12.30. 법률 제2435호로 개정된 것) 제21조에서 개발제한구역을 지정 및 관리하는 근거규정을 두고, 개발제한구역내 토지소유자들의 재산권을 제한하였으나, 이에 대한 별도의 보상규정을 두고 있지 않아 동 조항이 헌법 제23조제3항에 위배되므로, 헌법재판소에서 위헌판결이 있을 경우 혼란이 우려되었다. 실제로 헌법재판소에서는 위 「도시계획법」 제21조가 개발제한구역안에서 토지의 이용상황이나 지역적 특성을 고려하지 아니하고 획일적으로 규제를 하고 있으며, 개발제한구역의 지정으로 인한 재산권 침해에 대한 보상규정이 미비하다는 점에서 헌법불합치결정을 하였다.<sup>100)</sup>

헌법재판소의 헌법불합치결정이 내려지기 전인 1998.8.31 의원입법으로 “개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법안”이 발의되었고, 1999.11.19 정부에서도 “개발제한구역의관리에관한법률안”을 제출하였다.<sup>101)</sup> 소관

100) 헌재 1998.12.24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78 병합 전원재판부.

101) 그동안 개발제한구역제도와 관련하여, 그 관리방식이 개발제한구역 내에서의 지정목적에 위배되는 모든 행위를 일단 금지시켜 놓고 대통령 또는 건설교통부령의 개정을 통해 행위제한을 완화하는 소극적인 방식을 취함으로써 운영관리가 경직화 되어 왔고, 개발제한구역 내의 일반주민들의 건축행위나 훼손행위에 대해서는 철저히 단속을 해온 반면 국가공공시설, 호화주택, 기업형 대형음식점, 골프장 건설 등에 대해서는 관대함으로써 형평성이 결여되었으며, 개발제한구역이 지형이나 산세, 또는 토지이용실태 등에 대한 현지 조사도 없이 도면에만 의존해서 획일적으로 지정된 탓에 개발제한구역 내의 이용가능한 토지를 방치하는 대신 정작 녹지로 보존되어야 할 시외곽 임야 중 상당 부분이 개발제한구역에서 제외되어 무차별적으로 훼손되는 등 많은 문제점들이 지적되어 왔다. 정부는 이와 같이 개발제한구역제도가 지녀온 문제점들을 해소하기 위하여 1998. 4. 15.부터 전문가로 구성된 ‘개발

상임위원회에서는 이들 법률안에 대해 심의한 결과, 이를 하나의 법안으로 통합하여 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 주요 내용으로는, ① 개발제한구역의 지정근거 및 절차를 「도시계획법」에서 분리하여 이 특별법에 따로 규정함으로써 개발제한구역에 관한 법적 근거를 체계화하였다. ② 개발제한구역을 종합적으로 관리하기 위하여 시·도지사에게 개발제한구역의 토지이용 및 보전, 건축물의 건축·관리 및 주민지원사업의 시행 등에 관한 개발제한구역관리계획을 수립하도록 하였다. ③ 종전에 대통령령 등 하위법령에 규정되었던 개발제한구역안에서의 행위허가의 근거와 허용되는 행위의 범위 등을 이 특별법에서 규정하고, 개발제한구역을 도시민의 휴식공간으로 적극 이용할 수 있도록 실외체육시설 및 여가활용을 위한 시설 등의 설치를 허용하였다. ④ 개발제한구역안의 집단취락의 주거환경을 개선하기 위하여 시·도지사가 일정 호수 이상의 취락이 형성되어 있는 지역을 취락지구로 지정하여 건축규제를 완화하고 취락을 정비할 수 있도록 하였다. ⑤ 개발제한구역의 지정으로 인하여 당해 토지를 종전의 용도대로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지 등에 대하여 당해 토지의 소유자가 매수를 청구하는 경우에는 정부가 이를 매수하도록 하였다. ⑥ 건설교통부장관은 개발제한구역의 지정목적 달성을 위하여 필요한 경우에는 토지소유자와 협의하여 개발제한구역안의 토지를 매수할 수 있도록 하는 한편 개발제한구역의 훼손을 억

---

제한구역제도개선협의회'를 설치하였다. 그 이후 제도개선협의회는 1998. 11. 25. '개발제한구역 제도개선시안'을 마련하여 발표하였다. 그 후 건설교통부장관은 이 제도개선시안을 토대로 '개발제한구역제도개선방안'을 확정하여 1999. 7. 22. 발표하였다. 개선방안의 주요내용은 ① 시가지 확산압력이 낮고 환경훼손의 우려가 적은 7개 중소도시권은 전면해제, ② 시가지 확산압력이 높고 환경훼손의 우려가 큰 7개 대도시권은 구역으로 유지하면서 보전가치가 낮은 지역을 선별하여 부분적으로 해제, ③ 주민들이 집단적으로 모여 살고 있는 취락지역은 우선적으로 해제, ④ 구역 해제·조정과정에서 구역으로 계속 남게 되는 지역은 구역 지정 목적에 맞게 더욱 철저히 관리한다는 것이다.

제하기 위하여 건설교통부장관은 개발제한구역안에서 토지의 형질변경 등을 하는 자에게 개발제한구역훼손부담금을 부과·징수하도록 하였다.

### 7. 거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법

1989.10.17 의원입법으로 “거창사건관련자의명예회복및배상에관한특별조치법안”이 발의되었으나 임기만으로 폐기되었다. 그 후 1993.11.11 의원입법으로 “거창사건관련자의명예회복에관한특별조치법안”이 발의되어, 본회의에서 성립되었다. 이 특별법은 거창사건으로 인해 희생된 주민과 그 유족의 명예회복을 위하여 국무총리를 위원장으로 하는 거창사건등관련자 명예회복심의위원회를 설치하도록 하고, 사건당시 호적부의 소실로 호적등재가 누락된 자는 동 위원회의 규정에 따라 호적에 등재할 수 있도록 하며, 정부는 유족이 추진하는 합동묘역관리 사업등에 대하여 그 비용의 일부를 지원할 수 있도록 하였다.

그 후 2000.12.1 의원입법으로 전부개정안이 발의되었다. 전부개정안은 거창사건 등의 관련자 또는 그 유족에 대하여는 희생의 정도에 따라 보상금·의료지원금·생활지원금 등을 지급할 수 있도록 하고, 보상금 등의 지급결정에 이의가 있는 관련자 또는 그 유족은 30일 이내에 재심을 신청할 수 있으며, 보상금 등의 지급에 관한 소송은 보상금 등의 지급 또는 기각결정을 거친 후 60일 이내에 제소할 수 있도록 하였다.

이 개정안은 2004.3.2 국회를 통과하여 정부로 이송되었으나, 정부에서는 개정법률안에 대해 재의를 요구하였다. 재의이유로서는 “개정법률안은 6.25전후 민간인 희생에 대한 최초의 보상이 되는 바, 이에 대한 사회적 공감대가 형성될 필요가 있고, 그대로 공포·시행될 경우 유사사건과의 형평성 및 파급효과로 인해 정부의 재정에 커다란 부담으로 작용할 것이 우려되며, 현재 국가를 상대로 하는 손해배상 소송이 진행중에 있으므로 향후 판결의 결과와 사회적 공감대 형성 등을

종합적으로 고려하여 보다 신중하게 판단해야 하는 만큼 국회에서 다시 한번 논의할 필요가 있다”고 밝혔다.<sup>102)</sup>

정부의 재의요구에 대해 개정법률안은 2004.5.29. 국회의 임기만료로 다시 논의하지 못하고 폐기되었다.<sup>103)</sup> 현재 이 특별법은 2007.5.17 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」의 제정에 따라 거창사건 등 당시 호적부 소실로 가족관계등록부가 작성되지 아니한 자는 다른 법률의 규정에도 불구하고 위원회의 규정에 따라 가족관계등록부를 작성할 수 있도록 일부 개정되었다.

#### 8. 경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률

2010.2.25 행정안전위원회의 제안으로 성립된 것으로서, 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 주민으로부터의 통합 건의와 관계 지방의회의 의견을 들어 경상남도 창원시·마산시 및 진해시를 통합하여 경상남도에 창원시를 설치하고, 이에 필요한 행정·재정적 지원특례 사항을 규정하였다. 부칙 제2조에서는 선거에 관한 특례로서, 이 법 시행으로 설치되는 창원시의 장선거는 「공직선거법」 제30조제1항, 제35조제2항·제5항에도 불구하고 2010년 7월 1일 전에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방자치단체의 장선거의 선거

102) 정부, 거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법개정법률안재의요구안, 2004. 3.25.  
103) 제17대 국회에서도 의원입법으로 거창사건 관련자의 배상 또는 보상을 위한 제·개정안을 각각 대표발의하여 이를 통합한 위원회대안으로 “거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안”이 소관 상임위원회를 통과하였으나, 이후 더 이상 논의가 진척되지 못하고 제17대 국회 임기만료로 자동폐기 되었다. 제18대 국회에서도 유사한 내용의 “거창사건관련자의 배상 등에 관한 특별조치법안”이 의원입법으로 발의되어(2008.7.16) 법제사법위원회에 회부된 바 있었다. 한편 거창사건 유족들이 국가를 상대로 제기한 손해배상청구소송에 대하여 대법원에서는 “거창사건자체로 인한 위자료청구권은 소멸시효의 완성으로 소멸되었고, 청구권이 소멸될 때까지 국가가 원고들의 소송제기를 곤란하게 했다는 주장이나 입증이 없으므로, 거창사건에 관한 국가의 후속조치는 국민여론과 국가재정, 유사사건의 처리문제 등을 종합적으로 고려한 입법정책적 판단에 근거하여 이뤄져야 하며 법원이 법리적 문제를 초월하여 판단할 수 없다는 취지의 판결을 내린 바 있다(2008.5.29).

일에 실시하고, 이 법에 따라 폐지되는 지방자치단체의 장선거는 실시하지 아니하도록 규정하고 있다. 또한 창원시의 의회의원은 2010년 7월 1일 전에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방의회의원 선거의 선거일에 선출하고, 이 법에 따라 폐지되는 지방자치단체의 의회의원정수 및 선거구역에 따라 선출하도록 규정하였다.

### 9. 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법

2004.6.24 정부에서 제출한 것으로서, 법률안에서는 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 의하여 경제자유구역에 설립하는 외국교육기관과 「제주국제자유도시 특별법」에 의하여 제주도에 설립하는 외국대학의 설립·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정하였다. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」은 2003.7.1, 「제주국제자유도시 특별법」(제6장 국제화 교육환경의 조성)은 2002.4.1부터 시행되고 있었는바, 「제주국제자유도시 특별법」에서 다른 법률로 규정하도록 위임된 외국대학의 설립·운영과 관련된 사항은 2년이 경과하도록 별다른 입법조치가 없었다. 그 이유는 위 법률들의 규정은 교육인적자원부가 주도적으로 교육계의 의견과 필요를 담보해 낸 결과물이라기보다는 경제부처의 요구와 필요가 선행되었고, 그 동안 외국대학의 국내 진입 수요는 물론 공급 요구도 많지 않았다는 점에 기인하였다.

이 법률안에 대해서는 초·중등교육 관계자를 중심으로 하여 전국 교직원노동조합 등 교육관련단체의 참여한 반대가 제기되었다. 외국교육기관에 대한 특혜와 인센티브의 제공은 국내 교육환경을 고려하여 볼 때 형평성 차원에서 문제가 있다고 주장하는 한편 초·중등교육을 중심으로 경제자유구역내의 외국교육기관에 내국인 입학문제, 학력인정문제, 결산상 잉여금의 해외송금문제 등에 대하여 교육관련

단체로부터 극심한 반대 의견이 제기되었다. 이에 정부에서는 경제자유구역내의 외국교육기관은 원칙적으로 자유구역에 거주하는 외국인의 자녀를 위한 것이며, 내국인의 입학은 보충적·제한적으로 허용할 것이고, 이를 위하여 외국교육기관의 설립승인시에 학칙, 학사운영계획 등에 내·외국인 학생비율, 개설학과, 학생정원, 교육과정 등의 자료를 제출하도록 하여 심사하며, 이러한 심사과정에서 외국교육기관의 내·외국인 학생비율이 부적정한 경우 설립승인시 조건을 붙여 승인할 수 있도록 함으로써, 교육관련단체 등에서 우려하는 내국인 위주의 외국교육기관 운영을 배제하겠다고 밝혔다.<sup>104)</sup>

그러나 두가지 법률의 제정배경과 목적이 다름에도 불구하고 외국대학 등에 대한 규제완화와 인센티브제공에 있어 동일하게 규정한다면 ① 동북아중심국가 실현을 위한 외국인 투자 유치사업과 제주도를 관광, 휴양, 첨단지식산업도시로 육성하는 사업이 국가적 차원에서 동일한 정도의 중요성과 비중으로 다룰 수 있는지가 문제될 수 있을 것이고, ② 제주도를 제외한 15개 광역시도의 경우에도 외국대학은 그 유치 필요성이나 수요가 있을 수 있는바 그 경우 규제완화와 인센티브제공의 대상에서 제외되는 이유를 형평성 차원에서는 설명하기에 어려움이 있다는 점이 지적되었다. 이는 결국 동 법률안이 두 가지 근거법을 모두 만족시키지는 못하고 있다는 것과 성격이 다른 두 개의 유사법률을 근거법으로 하여 동 법안에서 함께 규정함으로써 교육정책의 형성에 혼란을 초래할 수 있다는 점도 지적되었다.<sup>105)</sup>

법률안이 국회에 제출된 이후 거의 1년 동안의 논란을 거쳐 소관 상임위원회에서 일부 수정되어, 2005.5.31 성립되었다. 주요내용은 ① 외국교육기관을 설립할 수 있는 자는 외국에서 외국법령에 근거하여

104) 임종수, 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관설립·운영에 관한 특별법, 국회보 2005.6, 128면 이하.

105) 교육위원회, 경제자유구역및제주국제자유도시의외국교육기관설립·운영에관한특별 법안 검토보고, 2004.12, 10면 이하.

교육기관을 운영하고 있는 국가·지방자치단체 및 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인으로 하고, 외국학교법인이 외국교육기관을 설립하고자 하는 때에는 설립기준을 갖추어 경제자유구역 안의 행정기구의 장 또는 제주도지사의 추천을 받아 교육인적자원부장관의 승인을 얻도록 하였다. ② 외국교육기관의 학생정원은 교원 및 의료인·약사·의료기사 등의 양성과 관련된 정원을 제외하고는 외국교육기관의 장이 정하도록 하되, 고등학교 이하의 각급학교에 해당하는 외국교육기관에 입학할 수 있는 내국인의 수는 대통령령이 정하는 비율의 범위 안에서 외국교육기관의 장이 정하도록 하였다. ③ 교육인적자원부장관은 초·중등학교에 상응하는 외국교육기관이 일정한 교육과정을 운영하는 경우에는 당해 외국교육기관을 학력이 인정되는 교육기관으로 지정할 수 있도록 하고, 대학 또는 전문대학에 상응하는 외국교육기관을 졸업한 자는 그에 상응하는 대한민국의 학교를 졸업한 자와 동등한 학력이 있는 것으로 보도록 하였다. ④ 외국교육기관이 설립기준을 위반하거나 승인조건을 이행하지 아니한 경우 등에는 시정명령을 할 수 있도록 하고, 정당한 사유없이 시정명령을 이행하지 아니한 경우 등에는 설립승인취소 등의 조치를 할 수 있도록 하였다.

#### 10. 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법

2002.10.17 정부에서는 동북아 비즈니스 중심국가 실현방안의 핵심적 과제로서 일정한 지역을 경제특별구역으로 지정하여 타지역과는 차별적으로 국제 기준에 맞는 제도를 운영함으로써 외국기업들이 선호하는 선진적인 경영·생활 환경을 조성하는 한편 이를 통해 IT 등 지식기반 첨단산업, 물류·금융·디자인 등 고부가가치 서비스 산업과 다국적기업 지역본부 등을 적극적으로 유치하고자 “경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안”을 제출하였다.

이 법률안에 대해서는 목적 및 수단의 적합성, 지역균형문제, 타법 의과의 상충성 등과 관련하여 다양한 쟁점이 제기되었다. 특히, ① 경제특구가 주로 수도권내의 경인지역을 중심으로 지정됨에 따라 수도권의 집중으로 인한 지역간 불균형이 심화될 우려가 있다는 점, ② 지역불균형을 해소하기 위한 지역균형발전 계획수립 등의 선행적인 정책이 마련되지 않은 채 경제특구라는 불균형개발방식인 성장거점개발방식을 채택한 정책순위의 문제점, ③ 재원확보 미비, 종합적인 경제특구개발계획의 부재 등으로 이 법안의 목적이 달성될 수 있느냐 하는 점, ④ 경제특구안의 노동·교육·의료 등에 대한 규제완화와 외국인에게 일정한 혜택을 부여하고 있는 내용이 외국인을 경제특구내로 흡입할 수 있는 실효적인 수단이 될 수 있느냐 하는 점, ⑤ 외국인의 투자를 촉진시키기 위한 외국인투자지역·자유무역지역 등의 발전적인 보완보다는 이와 유사한 경제특구를 중복적으로 기존의 제도와의 연계성을 고려하지 않은 채 지정한다는 점 등이 문제로 제기되었다.<sup>106)</sup>

또한 법률안의 입안과정이 약 3개월 정도임에 반해 법률안의 내용은 각 중앙부처, 각 지방자치단체와 관련된 행정적인 절차규정 이외에 특구지정 및 개발과 그에 따른 토지수용 등 국민의 권리의무와 관련된 법규적 규정이 많이 포함되어 있고, 다른 법령을 배제함으로써 그동안 향유해 왔던 법익을 제한하고 있다는 점, 법률안에서는 경제특별구역이 지정되면 도시개발법에 의한 도시개발구역, 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구 등으로 지정된 것으로 하고 있으나, 이는 경제특별구역의 지정이 그 지정목적 및 계획과 관계없이 법에서 포괄적·중첩적으로 의제되고 있음을 보여주는 사례로서 법률관계의

106) 국회재정경제위원회, 경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안에 대한 공청회 자료집, 2002 참조.



혼란과 개발계획의 시행시 상당한 차질이 초래될 수 있다는 점 등도 지적되었다.<sup>107)</sup>

소관 상임위원회에서의 대체토론에서도 법률안의 중요성을 감안도 입시기 연기가 타당하다는 의견과 현 시점에서 법제정의 필요성이 있는지 의문시되고 졸속의 우려가 있으므로 보류가 필요하다고 주장되었다. 이에 상임위원회에서는 정부측 제안설명과 위원 상호간의 논의와 토론을 거쳐 2002.11.14 의원발의로 법률의 제명을 “경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률안”으로 수정하는 등 일부 내용을 수정한 본회의 수정안이 제출되어 성립되었다. 이 법률은 2007.12.7 개정에서 인천, 부산·진해, 광양 등 3개 지역에 경제자유구역을 지정하여 운영하고 있으나, 외국인투자 촉진을 위한 투자여건의 개선이나 관련 규제의 완화가 미흡하여 경제자유구역의 개발사업 추진과 외국인 투자유치의 성과가 크지 않아, 경제자유구역의 개발사업 추진을 위한 행정절차를 간소화하고 관련 규제를 완화하는 등 제도의 운영상 나타난 미비점이 개선·보완되었다.

한편 이 법률은 2009.1.30 일부개정으로 외국인투자 촉진을 위하여 경제자유구역을 지정하고 운영하는 이 법에서 다른 법률의 특례를 많이 정하고 있으므로 법률의 성격에 맞게 제명을 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」으로 변경하였다. 또한 각종 개발행위 간의 정합성의 확보를 위해 경제자유구역 내 경제자유구역개발계획 미수립지역에 대해서 다른 법률에 의한 개발행위를 허가·인가·지정·승인 등을 하고자 하는 자는 지식경제부장관과 협의하도록 하고, 경제자유구역으로부터 연접하여 대통령령으로 정한 거리 이내에서 산업단지의 조성 등을 하려는 때에는 해당 시·도지사에게 협의하도록 하였다. 또한 개발사업시행자는 조성토지를 실시계획에서 정하는 바에 따라

---

107) 재정경제위원회, 경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안 검토보고, 2002.10, 10면 이하.

공급할 수 있도록 하되, 조성토지의 공급절차·방법 등은 대통령령으로 정하도록 하고, 외국인투자의 유치 등을 위하여 조성토지를 공급하는 경우에는 지정용도의 준수, 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여 공급할 수 있도록 하며, 그 가격을 조성원가 이하로 할 수 있도록 하였다. 개발사업시행자는 해당 단위개발사업지구 안 총주택공급세대 수의 100분의 1부터 100분의 10까지에 해당하는 주택의 건설용지를 외국인을 위한 임대주택의 건설용지로 공급할 수 있도록 하는 한편 경제자유구역 내 외국인 임대주택의 공급을 활성화하기 위하여 임차인의 선정방식, 임대보증금, 임대료 및 우선 분양전환에 관하여 「임대주택법」에 대한 특례를 두었다.

#### 11. 고도 보존에 관한 특별법

1999.11.11 의원입법으로 “옛도시보존에관한법률안” 및 1999.11.17 의원입법으로 “역사고도보존및정비촉진에관한특별조치법안”이 각각 발의되었으나, 임기만료로 폐기된 바 있다. 그 후 2001.11.12 의원입법으로 “고도보존및정비에관한특별법안”이 발의되었으며, 이 법률안은 경주·부여·공주·익산 등이 문화유적의 보존에 따른 주민들의 재산상 손실을 초래하고 있어서 그에 대한 대책조치를 규정하였다. 이 법률안에 대해서는 유적정비 및 이주대책비 등 사업 수행경비의 재원조달에 대한 대책 부재, 고도로 지정되지 못한 지역의 형평성 문제의 야기 가능성, 관련 부처간 충분한 사전 논의 필요성이 지적되었다.<sup>108)</sup>

따라서 소관 상임위원회에서는 법률안을 재검토하여 포괄적으로 규정되어 있는 “고도”의 범위를 법률에 구체화하고 추가지정에 대해서는 대통령령으로 정하는 지역으로 하였으며, 또한 “고도보존계획”의 수립 주체를 문화관광부장관에서 지역실정에 밝은 해당 지방자치단체가

108) 자세한 입법경과는 송주아, **고도보존에관한특별법 제정과정에 관한 연구**, 서울대 행정대학원 석사논문, 2004.8 참조.

수립하도록 하였고, 보존사업비용에 대한 국가의 전액부담을 의무화한 것을 예산의 범위 내에서 전액 또는 일부 부담할 수 있도록 하였으며, 건축불허 등 행위제한으로 인한 손실보상조항은 다른 법령에 의한 재산권행사 제한에 대한 보상과의 형평성, 구체적 보상의 정도 산정의 어려움을 감안하여 이를 삭제하는 등 일부 내용을 수정·보완하여 본회의에서 성립되었다.

한편 2011.7.21 일부개정으로 이 특별법의 제명이 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」으로 변경되었다. 또한 고도지역주민의 재산권과 권익을 보호하기 위하여 협의매수제도를 신설하고, 지정지구에서의 각종 행위허가와 관련하여 「문화재보호법」과 중복규제를 해소하는 한편, 고도보존육성중앙심의위원회와 지역심의위원회의 설치·운영, 고도보존육성을 위한 기본계획과 시행계획의 수립·시행 및 지역주민에 대한 지원사업의 근거를 마련하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하여 2012.7.22 시행되도록 하였다.

## 12. 고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법

러시아 및 구소련연방 국가에 거주하는 고려인에 관해서는 그동안 국회에 고려인동포 지원과 관련한 결의안 및 특별법안이 제안되었으나 국회임기만료로 폐기된 바 있었다.<sup>109)</sup> 그 후 2009.11.9 의원입법으로 “고려인 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법안”이 발의되었다. 법률안의 내용은 정부로 하여금 매년 국회에 정기국회 개최 전까지 고려인동포의 거주국 국적 등 합법적인 체류 자격 취득 사업 추진 등에 관한 보고서를 제출하도록 의무화하였고, 고려인동포의 국적 등 체류 자격 취득과 권익보호 및 생활안정을 위한 지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 고려인동포지원위원회를 두고, 외교통

109) 2005.12.27. 의원입법으로 발의된 「무국적 고려인의 러시아 국적회복 지원을 위한 결의안」, 2006.3.17 의원입법으로 발의된 「고려인동포지원을 위한 특별법안」이 있었다.

상부장관은 정부가 추진하는 고려인동포의 국적 등 체류 자격 취득 사업을 돕거나 권익보호 및 생활안정을 위한 사업을 하는 고려인동포 관련 단체를 지원할 수 있도록 하였다.

이에 대해 정부에서는 ① 국외 특정 지역에 거주하고 있는 동포에 대한 지원을 법률로 제정한 사례는 아직 없으며 고려인 등 특정지역 동포지원을 법률로 규정함으로써 다른 지역 동포지원과의 형평성 문제가 제기될 가능성이 있고, ② 고려인 체류자격 취득 지원사업은 기본적으로 주재국 국내법령에 따라 조치가 이루어져야 하는 사안이며 소수민족 문제에 민감한 러시아 등 고려인에 대한 각국 정부의 입장이 상이하므로 고려인동포의 체류자격 취득 지원을 법제화하는 것은 관련국과의 예기치 않은 외교적 문제를 발생시켜 오히려 고려인동포의 생활을 더욱 어렵게 할 가능성이 있는바,<sup>110)</sup> 고려인동포에 대한 지원은 기존의 지원체계를 강화하는 방향으로 진행하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

소관 상임위원회에서는 법률의 제정 사례가 없다는 사실이 곧 법률이 제정될 필요성이 있다는 당위를 부정하는 합리적인 논리가 될 수는 없다 할 것이고, 고려인동포와 유사한 역사적 배경 및 지원 필요성을 가지는 동포에 대한 지원과의 형평성 문제는 각각의 관련 법률을 함께 제정하거나,<sup>111)</sup> 지원대상의 범위를 넓혀 포괄적인 법률을 제정하는 방안 등을 통해 해결할 수 있을 것이라고 지적하였다. 아울러 소관 상임위원회에서는 법률안을 일부 수정하여 수정안이 본회의에서 성립되었다.

110) 정민정, 「고려인동포 지원법」과 국제규범의 상충 여부 : 베니스 위원회의 '재외 동포지원을 위한 혈통국의 입법조치에 관한 보고서'를 바탕으로, 국회입법조사처보, 통권5호(2010년 여름), 68면 이하 참조.

111) 당시 고려인동포의 일부라 할 수 있는 사할린 동포 지원과 관련하여, 일제강점기 강제동원 등으로 사할린에 이주한 자와 그 후손들의 귀국 및 정착을 지원하는 것을 목적으로 하는 「사할린동포 영주귀국 및 정착지원에 관한 특별법안」과 「사할린 동포지원을 위한 특별법안」이 2009.7.20에 위원회에 상정되어 계류 중이었다.

주요 내용으로는 고려인동포를 일본의 국권침탈이 시작된 이후 농업이민, 항일독립운동, 강제동원 등으로 구소련지역으로 이주한 자 및 그 친족으로 현재 당해 지역에 거주하고 있는 자로 정의하였고, 정부는 고려인동포를 위하여 거주국 국적 등 합법적인 체류자격 취득을 위한 지원 등 고려인동포 지원사업을 수행하고, 매년 정기국회 개회 전까지 국회에 추진현황에 관한 보고서를 제출하도록 하였다. 또한 외교통상부장관은 정부의 고려인동포 지원사업과 관련되는 사업을 하는 고려인동포 관련 단체를 지원할 수 있도록 하였다.

### 13. 고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법

2008.6.19 정부에서 제출한 것으로서, 법률안은 고용보험과 산업재해보상보험의 보험관계 성립 신고 또는 피보험자격 취득 신고의 비율이 현저히 낮은 상시 9명 이하의 소규모 사업·사업장의 사업주에 대하여 2008년 12월 31일 이내에서 노동부장관이 정한 특별신고기간에 보험관계 성립 신고 등을 할 수 있도록 하고, 신고와 일정 보험료의 납부 의무를 이행한 경우에는 체납한 고용보험·산업재해보상보험의 보험료와 임금채권부담금의 징수를 면제하려는 것이었다.

소관 상임위원회에서는 소규모의 사업장 및 그 근로자들을 고용보험 및 산재보험 체계로 이끌어낼 필요성에 대해서 공감을 하더라도 국민연금이나 건강보험에 유사한 사례가 없고, 고용보험 및 산재보험에서도 지금까지 같은 사례가 없는 상황에서 이러한 특별조치법 제정을 통해 의무불이행자들을 구제해 주는 것은 악선례가 될 수 있다는 점이 지적되었다. 또한 비정규직 등 취약계층을 고용보험 및 산재보험체제로 적극적으로 끌어드릴 당위성과 이 법안 입법 예고에 따른 기대감 등을 감안한다고 하더라도 도덕적 해이 방지 필요성, 성실가

입·납부자들과의 형평성, 현행 일부 면제제도 등을 고려할 때 이 법의 제정은 신중을 기할 필요가 있다고 지적되었다.<sup>112)</sup>

이 법률안은 소관 상임위원회에서 일부 수정안을 제안하여 수정안이 본회의에서 성립되었다. 주요 내용으로는 ① 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」에 따른 보험관계 성립 신고를 하지 아니한 자와 「고용보험법」에 따른 피보험자격 취득 신고를 하지 아니한 자가 신고 의무를 이행할 수 있도록 2009년 7월 31일 이 내에서 노동부장관이 특별신고기간을 정하여 고시하도록 하였다. ② 특별신고기간에 보험 가입에 관한 신고를 하고 그 이후의 2009년도 보험료를 납부한 경우에는 체납한 보험료등의 징수를 면제하되, 피보험자격 취득 신고 대상자의 수를 거짓으로 신고한 경우 등에는 징수의 면제를 하지 않도록 하였다. ③ 보험료등의 징수가 면제되는 기간에 대하여 「고용보험법」상 사업주에게 지원되는 각종 지원금·장려금 및 훈련비용 등을 지원하지 않고, 「산업재해보상보험법」에 따른 직장복귀지원금 등을 지급하지 않도록 하였다. ④ 근로자가 보험료를 부담하지 않고 받을 수 있었던 보험급여 수급권은 제한하지 않되, 근로자가 보험료의 절반을 부담하는 실업급여의 보험료는 근로자의 의사에 따라 최장 3년까지 소급하여 납부하고 피보험자격을 취득할 수 있게 하여 향후 실업급여 등의 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 이 법률은 2009년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법률로서 제정되었으나, 일부 조항에 대해서는 한시조항이 적용되지 않도록 하였다.

#### 14. 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법

2006.9.4 정부에서는 수도권 과밀문제를 해소하고 국가균형발전을 도모하기 위하여 수도권에서 지방으로 이전하는 공공기관을 수용하는

112) 환경노동위원회, 고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법안 검토보고서, 2008.11, 7면 이하 참조.

혁신도시의 개발절차, 혁신도시 건설을 위한 지원사항, 혁신도시위원회 설치 및 혁신도시건설특별회계 등에 관한 사항을 정함으로써 공공기관의 지방이전을 원활하게 추진하고, 지역적 특성을 고려한 새로운 형태의 혁신도시를 효율적으로 조성하기 위한 법적 토대를 마련하려는 법률안을 제출하였다. 이 법률안은 도시개발 등의 절차를 규정하고 있는 「도시개발법」, 주택건설에 필요한 택지의 개발·공급 등에 대해 정하고 있는 「택지개발촉진법」, 지방이전 공공기관을 수용하기는 하나 민간기업이 주도적으로 개발하도록 하고 있는 「기업도시개발특별법」 등 기존 법률의 규정에 의해서는 혁신도시 건설의 추진이 곤란한 점을 감안한 것이었다.<sup>113)</sup> 그러나 이 법률안은 2006.12.22 폐기되었으며, 2006.11.30 의원입법으로 유사한 특별법이 발의되었다.

소관 상임위원회에서는 폐기된 정부제출 법률안 및 의원발의 법률안을 심의한 결과, 이들 2건의 법률안을 1개의 법안으로 통합하여 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 수도권 과밀문제를 해소하고 국가균형발전을 도모하기 위하여 수도권에서 지방으로 이전하는 공공기관을 수용하는 혁신도시의 개발절차, 혁신도시 건설을 위한 지원사항, 혁신도시위원회의 설치 및 혁신도시건설특별회계 등에 관한 사항을 규정하였다.

### 15. 공무원범죄에 관한 몰수 특례법

1994.11.23 정부에서는 공무원이 특정한 범죄행위를 통하여 취득한 불법수익 등을 철저히 추적·환수하는 제도적 장치를 마련하기 위해 이 법률안을 제출하여, 본회의에서 성립되었다.<sup>114)</sup>

113) 자세한 내용은 국회건설교통위원회, 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법안 제정에 관한 공청회, 2006.9.19 참조.

114) 자세한 입법경위는 김대현, 공무원범죄에 관한 몰수특례법, 국회보 1995.1, 74면 이하 참조.

주요 내용으로는 ① 특정공무원범죄(형법상 뇌물죄, 회계관계직원에 의한 국고 등 횡령·배임죄, 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률상 뇌물죄 및 국고손실죄)를 통하여 취득한 불법수익 등을 철저히 추적·환수하기 위하여 형법상의 몰수보다 그 대상을 확대함으로써 특정공무원범죄로 직접 얻은 재산뿐만 아니라 그로부터 유래한 재산까지 몰수하고, 회계관계직원에 의한 국고손실죄와 관련된 불법재산도 몰수할 수 있도록 하였다. ② 몰수대상 확대에 따른 입증의 불가능 또는 어려움을 제거하기 위하여 범인이 취득한 재산이 불법수익으로 형성되었다고 볼만한 상당한 개연성이 있는 경우 엄격한 증거가 없더라도 이를 인정할 수 있도록 입증책임을 완화하되 개연성의 판단자료로서 취득재산의 가액, 범인의 재산운용상황, 불법수익금액 및 재산취득시기 등 제반요소를 고려하도록 그 요건을 엄격히 하였다. ③ 제3자의 재산이 이 법의 규정에 의하여 몰수대상이 된 경우 그 제삼자가 당해 형사소송절차에 참가하여 자신의 권리를 주장할 기회를 부여하고, 귀책사유없이 참가하지 못한 제삼자는 민사소송 등 다른 절차에 의하여 권리를 구제받을 수 있도록 하였다. ④ 몰수·추징을 피하기 위한 재산도피행위를 사전에 차단하기 위하여 기소전 또는 기소후 검사의 청구나 직권으로 법원이 몰수·추징보전명령을 발하여 재산에 관한 처분을 금지하도록 하고, 부동산·동산·채권 등 몰수·추징대상 재산의 종류에 따른 세부적 보전절차를 규정하였다.

## 16. 공적자금관리 특별법

1998년 이후 기업 및 금융구조조정을 위하여 막대한 공적자금이 투입되었지만, 차질 없는 구조조정 수행을 위해서는 추가적인 공적자금의 투입이 필요한 상황에 이르게 되었다. 공적자금은 정부가 원리금 지급을 보증하고 있고, 채권이자 또한 재정을 통해 지원하고 있는 등, 그 회수자금으로 동 부채를 상환할 수 없을 때에는 결국 국민의



부담으로 귀착되는 것인 만큼, 공적자금의 조성·투입·회수·관리 등에 대한 투명성 확보 및 체계적 관리방안이 필요하다는 점에는 공감대가 형성되었다.<sup>115)</sup> 이에 2000.10.24 의원입법으로 “공적자금관리특별법안”이 발의되었고, 2000.11.25 의원입법으로 “공적자금관리기본법안”이 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 이 2건의 의원발의안을 모두 본회의에 부의하지 않기로 하고, 이를 통합·조정한 단일안을 마련하여 위원회 대안으로 제안하기로 함에 따라 2000.12.2 위원회대안을 제출하여 본회의에서 성립되었다.

주요내용으로는, ① 공적자금의 대상을 예금보험기금과 부실채권정리기금 외에도 공공자금관리기금, 국유재산, 한국은행의 출자, 공공차관등 금융기관의 구조조정에 지원되는 자금을 모두 포함하도록 하였다. ② 공적자금의 운용에 관한 사항을 종합적으로 심의·조정할 수 있도록 공적자금관리위원회를 설치하고, 공적자금의 지원시 최소비용의 원칙, 공평한 손실분담의 원칙, 자구노력 선행 원칙 등을 명문화하였다. ③ 정부는 분기별로 공적자금의 운용에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 하고, 감사원은 공적자금과 관련한 감사보고서를 국회에 제출하도록 하였다.

### 17. 공중보건장학을 위한 특례법

1976.9.23 정부에서는 당시 의사의 도시집중현상으로 농어촌에서는 제대로 의료혜택을 받을 수 없는 점을 감안하여 의학 및 치의학을 전공하는 대학생에게 국책장학금을 지급하고 그들이 의사 또는 치과의사의 면허를 받은 때에는 일정기간 의무적으로 농어촌보건업무에 종사케 함으로써 무의촌해소를 위한 의료요원을 확보하려는 목적으로 법률안을 제출하여 본회의에서 성립되었다.

115) 김선광, 정책금융과 공적자금특별관리법에 대한 고찰, 한양법학 제27집((2009.8), 571면 이하.

주요 내용으로는, ① 장학금을 지급받을 수 있는 자는 의예과·치의예과 또는 의과대학, 치과대학에서 의학이나 치의학을 전공하는 학생으로서 의사·치과의사의 면허를 취득한 후 일정기간동안 대통령령이 정하는 공중보건업무에 종사할 것을 서약한 자로 하였다. ② 장학생이 되고자 하는 자는 소속대학장의 추천을 얻어 보건사회부장관에게 신청하여야 하며, 보건사회부장관은 대통령령이 정하는 정원의 범위 안에서 학업성적 등을 고려하여 장학생을 선정하도록 하되, 일단 장학생으로 선정된 자는 원칙적으로 졸업할 때까지 계속하여 장학금을 지급받을 수 있도록 하였다. ③ 장학생으로서 대학을 졸업한 자가 의사 또는 치과의사국가시험에 합격한 때에는 특정지역 또는 특정업무에 종사할 것을 조건으로 하여 면허를 부여하되, 그 조건을 이행하여야 할 기간은 장학금의 지급받은 기간 및 근무지역에 따라 2년 내지 5년으로 하였다. ④ 장학생이 퇴학 또는 제적되었거나 전과한 경우등에는 장학금 지급을 중단하고, 이미 지급받은 장학금은 이를 국고에 반환하도록 하는 한편 장학생이었던 자가 의사·치과의사의 면허를 취득한 후 그 조건을 이행하지 아니한 때에는 이미 지급받은 장학금을 국고에 반환하도록 하는 동시에 그 면허를 취소할 수 있도록 하였다.<sup>116)</sup>

#### 18. 교원지위향상을 위한 특별법

이 특별법안은 1989.8.3 의원입법으로 발의되었으나 이를 철회하였으며, 그 후 1990.12.7 이를 수정 보완하여 다시 제출하여 본회의에서

116) 이 특별법에 대해서는 공중보건장학제도는 군복무 대신 의료취약지역에 근무하게 하는 “공중보건의사제도”의 시행으로 필요성이 약화되었고, 1996년부터 지원자 감소 등으로 선발을 중단함에 따라 기수급자의 조건이행이 완료된 2002년부터는 사실상 폐지되었다. 따라서 공중보건장학제도가 사실상 사문화되었고, 민간 금융기관, 장학 관련 재단 등에 의한 학자금 대출이 활성화되어 있어 특별법상 장학제도의 실효성이 크지 아니할 것이라는 의견이 있다. 그러나 최근 의대생 중 여학생수의 증가, 의학전문대학원제도의 개시 등으로 향후 공중보건의의 공급이 부족할 것으로 예측됨에 따라 제도를 부활하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 보건복지위원회, **공중보건장학을위한특별법 일부개정법률안 검토보고**, 2011.3, 5면 이하 참조.

성립된 것이다. 소관 상임위원회의 심의에서는 법률안의 내용이 선언적이고 내용이 추상적이어서 특별법으로서의 효용성이 있는지에 대해 의문을 제기하기도 하였으나,<sup>117)</sup> 심의 결과 교원의 보수를 우대하는 주체를 국가 및 지방자치단체로 하며, 교원징계재심위원회 위원자격의 경력요건을 강화하고, 동 위원회의 위원장도 다른 직무를 겸할 수 없도록 하며, 교섭·협의를 대상으로 교원의 처우개선, 근무조건 및 복지후생과 전문성 신장 등으로 하고 그 제한을 완화 내지 구체화하는 것으로 일부 수정하여 가결되었다.

주요 내용으로는, ① 교원은 현행범인이 아니면 학교장의 동의없이 학원안에서 체포되지 아니하도록 하고, 교원은 형의 선고, 징계처분등에 의하지 아니하고는 면직되지 아니하도록 하였다. ② 교원에 대한 징계처분 기타 그 의사에 반하는 불리한 처분에 대한 재심을 위하여 교육부에 교원징계재심위원회를 설치하고 재심위원회의 결정의 효력은 징계처분등을 한 처분행정청 및 사립학교교원의 임면권자를 기속하도록 하였다. ③ 교육회는 교원의 처우개선, 근무조건 및 복지후생에 관하여 교육감 또는 교육부장관과 교섭·협의를 하도록 하고 교섭·협약사항에 대하여 요청이 있는 경우에는 이를 심의하기 위하여 교원지위향상심의회를 설치하도록 하였다.

한편 이 특별법은 2005.1.27 일부개정되었는 바, 헌법재판소가 임용기간이 만료되는 대학교원에 대한 재임용거부는 이 특별법 제9조제1항의 규정에 의한 재심 대상인 “징계처분 기타 그 의사에 반하는 불리한 처분”에 버금가는 효과를 가지므로 재심 대상이 되어야 함에도 불구하고, 동 규정에서 이에 대하여 아무런 규정을 두지 아니한 것은 교원지위법정주의에 반한다는 이유로 헌법불합치 결정<sup>118)</sup>을 함에 따라 「사립학교법」과 「교육공무원법」을 개정하여 재임용관련 규정과 사후적

117) 문교체육위원회, 교원지위향상을위한특별법안 심사보고서, 1991.5, 7면 이하 참조.

118) 헌재 2003.12.18. 2002헌바14·32.

구제조치로써 재임용 거부처분에 대하여는 교원징계재심위원회에 재심을 청구할 수 있다는 규정을 보완하였고, 이 특별법에서 두개 법률의 개정에 맞추어 “불리한 처분”에 재임용 거부처분을 명시적으로 포함하도록 규정하였다.

또한 2007.5.11 일부개정되었는 바, 이는 교원에게만 행정소송을 제기할 수 있도록 하고, 학교법인 등에게는 이를 인정하고 있지 않은 것은 학교법인이 그 소속 교원과 사법상의 고용계약관계에 있고 재심절차에서 그 결정의 효력을 받는 일방 당사자의 지위에 있음에도 불구하고 학교법인의 제소권한을 부인함으로써 헌법 제11조의 평등원칙에 위배되고, 일체의 법률적 쟁송에 대한 재판권능을 법원에 부여한 헌법 제101조 제1항에도 위배되며, 행정처분인 재심결정의 적법여부에 관하여 대법원을 최종심으로 하는 법원의 심사를 박탈함으로써 헌법 제107조 제2항에도 아울러 위배된다는 헌법재판소의 위헌결정이 있었다.<sup>119)</sup> 이에 교원소청심사위원회의 결정에 대하여 학교법인 및 사립학교경영자도 행정소송을 제기할 수 있도록 함으로써 헌법재판소의 결정을 입법화한 것이었다.

### 19. 교육관련기관의 정보공개에 관한 특별법

2005.4.7 의원입법으로 “교육관련정보의 공개에 관한 법률안”이 발의되었다. 이 법률안에는 학교, 교육행정기관 및 교육연구기관이 보유·관리하는 교육관련정보에 대한 관련기관의 공개의무와 공개에 필요한 기본적인 사항을 규정하였다. 특히, 초·중등교육 학교장은 학교규칙, 교육과정, 학생변동상황, 교과학습발달상황, 학교시설, 교원현황, 예·결산내역, 학교운영위원회 사항, 학교급식, 학교보건, 학교폭력, 학업성취도평가, 졸업생의 진로, 시정명령 등 각 학교의 정보를 공시하도록

119) 현재 2006.2.23. 2005헌가7.

하고, 고등교육 학교장은 학교규칙, 교육과정, 선발방법, 충원율, 교원 현황, 취업현황, 연구성과, 예·결산 내역, 시정명령 등 각 학교의 정보를 공시하도록 하였다. 또한 교육인적자원부장관은 공개되는 정보의 정확성을 확보하기 위하여 허위 정보에 대해 시정 또는 변경을 명령해야 하고, 이의 명령을 위반한 기관에 불이익을 줄 수 있도록 하였다.

소관 상임위원회의 심사에서는 학업성취도평가에 관한 자료를 공개할 경우에는 사회적 파장 등을 고려하여 그 자료의 공개범위를 학술적 연구를 위한 기초자료로서 대통령령이 정하는 사항을 공시하도록 하고, 아울러 학교의 명칭은 제공하지 아니하며 개별학교의 소재지에 관한 정보공개 범위는 대통령령으로 정하도록 하고, 효율적인 정보관리를 위하여 교육인적자원부장관은 공시정보를 취합·관리하기 위한 총괄관리기관과 항목별 관리기관을 지정할 수 있도록 하며, 교육관련기관의 장은 당해 기관이 보유·관리하는 원시자료를 포함한 자료를 연구자 등에게 제공할 경우에는 그 공개로 인하여 사회적인 파장을 가져올 우려가 있으므로 자료의 제공은 대통령령에서 정하는 범위 내에서 하도록 수정되었다. 그리고 제명을 “교육관련기관의 정보공개에 관한 법률안”으로 하였다.<sup>120)</sup>

법제사법위원회의 체계 자구심사에서 이 법은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 대한 특례를 규정함을 목적으로 하는 것으로 명문화하고 있을 뿐만 아니라, 본 법안의 규정내용 중 상당부분이 교육과 관련하여 동법에 대한 특례적 성격을 보이고 있으므로 법안의 명칭을 “교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법안”으로 하는 것이 적절하다는 의견이 제시되어, 최종적으로 특별법으로서 성립하였다.

주요 내용으로는, ① 학교·교육행정기관 및 교육연기관 등 교육관련기관은 그 보유·관리하는 정보를 이 법으로 정하는 바에 따라 공개하도록 하고, 이 법에 따라 공시 또는 제공되는 정보는 학생 및 교

120) 교육위원회, 교육관련정보의 공개에 관한 법률안 심사보고서, 2007.4, 8면 이하.

원의 개인정보를 포함하지 못하도록 하였다. ② 초·중등교육을 실시하는 학교의 장은 그 기관이 보유·관리하고 있는 학교규칙 등 학교 운영에 관한 규정, 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항, 학생변동 상황 등의 정보를 매년 1회 이상 공시하도록 하고, 고등교육을 실시하는 학교의 장은 그 기관이 보유·관리하고 있는 학교규칙 등 학교 운영에 관한 규정, 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항, 학생의 선발방법 및 일정에 관한 사항, 학생현황 및 전임교원 현황에 관한 사항 등의 정보를 매년 1회 이상 공시하도록 하였다. ③교육감 및 교육인적자원부장관은 초·중등 교육을 실시하는 학교의 공시대상정보 중에서 학년별·교과별 학습에 관한 사항과 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항을 공개할 경우 개별학교의 명칭을 제공하지 아니하도록 하였다. 또한 교육인적자원부장관은 고등교육을 실시하는 학교의 공시정보를 학교의 종류별·지역별 등으로 분류하여 공개할 수 있도록 하였다. ④교육인적자원부장관은 공개되는 정보의 정확성을 확보하기 위하여 이 법에서 정한 정보를 공개하지 아니하거나 거짓으로 공개하는 기관의 장에게 시정 또는 변경을 명령하도록 하였다. ⑤ 교육관련기관의 장은 학술연구의 진흥과 교육정책의 개발을 위하여 해당 기관이 보유·관리하는 자료를 연구자 등에게 제공할 수 있도록 하고, 자료를 제공받은 자는 그 본래의 목적 외에 이를 누설하거나 부정사용할 수 없도록 하며, 이를 위반한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.

## 20. 교통사고처리 특례법

1981.11.23 정부는 자동차 운전이 국민생활의 기본요소로 되어가는 현실에 부응하여 교통사고를 일으킨 운전자에 대한 형사처벌 등의 특례를 규정한 “교통사고 운전자처벌 등에 관한 특례법안”을 제출하였다.

제안 당시의 주요 내용은 ①자동차 등의 운전자가 업무상과실 또는 중대한 과실로 사람을 상해하거나 타인의 재물을 손괴한 경우 신호위반, 중앙선침범, 무면허운전, 주취운전 등으로 인한 사고를 제외하고는 피해자의 의사에 반하여 당해 운전자를 처벌할 수 없도록 하고, ②교통사고를 일으킨 자동차등이 교통사고로 인한 피해에 대한 손해보상금 전액을 보상하는 보험 또는 공제에 가입된 때에는 피해자로부터 처벌을 원하지 아니하는 의사가 있는 것으로 보아 당해 교통사고를 일으킨 운전자를 처벌하지 아니하도록 하였다.

국회심의과정에서 제명이 현행과 같이 개정된 것외에는 원안대로 통과되었다. 그 후 2009.2.26 헌법재판소에서 교통사고를 일으킨 차가 종합보험 등에 가입되어 있는 경우에는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인한 교통사고로 피해자가 중상해에 이르게 된 때에도 공소를 제기할 수 없도록 규정한 부분에 대하여 재판절차 진술권 및 중상해자와 사망자 사이의 평등권을 침해한다는 이유로 위헌결정<sup>121)</sup>함에 따라 2010.1.25 일부개정되어 피해자가 「형법」 제258조제1항 또는 제2항의 중상해에 이르게 된 때에는 공소를 제기할 수 있도록 하였다.

또한 교통사고 야기자가 술에 취한 상태에서 자동차 등을 운전하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있음에도 불구하고, 형사처벌을 피할 목적으로 경찰공무원의 음주측정요구에 불응할 경우 「교통사고처리특례법」상 음주운전 교통사고로 처벌할 수 없고 「도로교통법」상 음주측정거부죄로만 가볍게 처벌할 수 밖에 없어, 이로 인하여 국가의 법집행에 순응하는 사람은 상대적으로 무거운 처벌을 받는데 반하여 이에 끝까지 불응한 사람은 가벼운 처벌을 받게 되는 법집행의 형평성에 반하는 불합리한 결과를 초래하므로, 교통사고를 야기한 음주측정거부자를 음주운전 사고 운전자와 동일하게 처벌하도록 하였다. 아울러

121) 현재 2009.2.26. 선고 2005헌마764, 008헌마118 병합. 또한 이효원, **교통사고처리 특례법 제4조 제1항 위헌확인 결정에 대한 비판적 분석**, 법학(서울대) 제50권제2호, 2009.6, 653면 이하 참조.

양별규정이 문언상 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 영업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있으므로, 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하도록 하였다.

## 21. 국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법

2003.10.14 의원입법으로 “국가기술공황예방을 위한 이공계지원 특별법안”이 발의되었다. 제안이유는 과학기술의 발전을 통한 국가 경쟁력 확보를 위하여 과학기술인재의 역할과 중요성이 증대하고 있으므로 이공계인력의 양성·활용과 처우개선을 위한 법적·제도적 기반을 마련하기 위한 것이었다. 법률안은 이공계지원을 위한 인력의 육성 및 지원과 관련된 시책의 수립, 과학기술인력종합정보체계의 구축 및 활용, 초·중등 과학교육의 내실화, 연구중심대학의 육성·지원, 국·공립대학에 대한 특례입학, 이공계대학생에 대한 장학금 지원 등을 그 주요내용으로 하였다. 소관 상임위원회에서의 검토보고에서는 “특별법은 일반법의 체계와 질서에 대하여 예외적인 사항을 규정할 때 제정되는 것이므로 이에 대응하는 기본법이나 일반법이 존재하는 것이 대부분이나, 이 법안의 내용에는 따로 일반법의 예외적인 사항을 특별히 규정하고 있는 사항이 많지 않고, 또한 이 법안의 규정 중에는 그 내용이 일정한 의무나 권한을 부여하는 것 이외에 ‘할 수 있다’는 선언적 조문도 많다”고 지적하였다. 따라서 이 법안을 특별법으로 제정하고자 하는 입법취지는 충분히 이해가 가나 규정내용이나 형식을 보면, 일반법으로 제정하여도 입법목적은 달성하는 데는 큰 차이가 없을 것으로 판단된다는 의견을 제시하였다.<sup>122)</sup> 그러나 상임위원회의 심

122) 국회과학기술정보통신위원회, **국가기술공황예방을위한이공계지원특별법안 검토보고서**, 2003.11, 5면 이하. 또한 검토보고서에서는 “이 법안에서 규정하고 있는 시책 및 지원사업의 대부분은 과학기술부와 교육인적자원부에서 이미 정책으로 시행하고 있는 내용이기 때문에 별도로 법률로 규정하지 않더라도 정책적 의지의 강화



사에서는 법안의 취지를 적극적으로 표현하기 위하여 법안의 제명을 현재와 같이 변경하는 등 일부조항을 수정한 수정안을 가결하여 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는 ① 정부는 이공계인력의 육성·지원 및 전주기적 활용체제의 구축, 이공계인력의 공직진출 기회 확대 및 처우개선 등이 포함된 이공계인력 육성·지원을 위한 기본계획을 5년마다 수립하고, 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 연도별 시행계획을 수립·추진하도록 하였다. ② 국가 및 지방자치단체는 초·중등교육과정의 재학생 또는 졸업생의 이공계 대학 진학을 촉진하기 위하여 이공계의 유망 전공분야 등에 관한 정보를 제공하거나, 과학계열 학교 재학생 등의 이공계 대학 진학을 촉진하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하는 대학의 특별전형 확대 등을 지원할 수 있도록 하였다. ③ 국가 및 지방자치단체는 이공계인력의 공무원 임용의 확대를 위하여 국가 및 지방공무원의 이공계관련 직군의 분류체계와 기술직공무원의 임용확대 및 능력발전을 위한 인사관리제도 등의 개선방안을 수립·추진하도록 하였다. ④ 국가 및 지방자치단체는 중소기업 및 벤처기업이 미취업상태에 있는 이공계 석사학위·박사학위 취득자 또는 기술사자격 취득자를 채용하는 경우에 재정지원을 하거나 세금감면 등 필요한 지원을 할 수 있도록 하였다. ⑤ 정부는 과학분야의 노벨상을 수상한 자 등 국가과학기술발전에 탁월한 업적이 있는 자의 연구활동을 장려하기 위하여 핵심 이공계인력에게 매년 연구장려금 또는 생활보조금을 지급할 수 있도록 하였다.

---

와 지원의 확대를 통해 어느 정도 목표를 달성할 수 있을 것으로 보임”이라고 지적하였다.

## 22. 국가균형발전 특별법

참여정부 출범이후 행정수도 이전, 지방분권 등 국가균형발전에 대한 정책들이 적극적으로 제기되었는 바, 국회에서도 참여정부 출범이 전인 2000년과 2001년에 지역불균형 문제를 완화하고 국가균형발전을 촉진하는 다양한 법안들이 의원입법으로 발의된 바 있다.<sup>123)</sup> 그 후 2003.10.21 정부에서, 2003.11.4 의원입법으로 각각 “국가균형발전특별법안”이 국회에 제출되었다. 정부안은 지역주도의 자립형 지방화 등 새로운 국가균형발전 패러다임에 따른 정책을 체계적으로 추진하고, 국가경쟁력 강화를 위한 법적 기반을 마련하기 위해 법안의 제정이 필요하다는 것이고, 의원안은 정부안의 정책배경인 선 지방육성, 후 수도권 계획적 관리라는 2분법적 개념접근은 신지역갈등을 초래할 뿐이기 때문에 이를 탈피하기 위한 방안으로 지역균형발전을 영합게임(Zero-Sum Game)이 아닌 정합게임(Positive-Sum Game)으로 파악하여, 지역간 불균형 심화의 구조적 문제점을 근본적으로 해소하기 위해 낙후지역에 성장기회를 우선적으로 부여하려는 것이었다.<sup>124)</sup>

소관 상임위원회에서 위 2건의 법률안을 심사한 결과, 2건의 법률안을 폐지하는 대신 1건의 법률안으로 통합하여 본회의에서 성립되었다. 주요 내용은 지역간의 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가의 균형있는 발전이 가능하도록 국가균형발전계획을 수립·시행하고, 이를 뒷받침하기 위하여 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 설치하며, 국가균형발전계획의 시행을 재정적으로 지원하기 위

123) 예컨대, 지역균형발전특별법안(2001.12.20), 지방경제살리기특별조치법안(2000.12.20)”, 지방경제회생및균형발전을위한특별조치법안(2001.11.6), 수도권집중방지및지역균형발전특별법안(2001.6.29) 등이 발의되었다.

124) 한표환, **국가균형발전특별법 제정과 상생적 국토발전전략**, 국토(국토연구원) 2004.3, 6면 이하. 또한 산업자원위원회, **국가균형발전특별법안 심사보고서**, 2003.12 참조.

하여 국가균형발전 특별회계를 설치·운영하도록 하였다. 한편 2009.4.22 일부개정으로 이 특별법은 현행 법률명을 유지하면서 기존의 시·도를 넘어 지역 간의 연계 협력 발전과 지역마다 특화된 발전을 촉진하는 새로운 지역발전전략을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 광역단위의 발전추진기구와 계획체계를 마련하되, 지역발전을 총괄하는 계획체계에 대한 혼선을 방지하기 위하여 지역발전계획은 국가재정운용계획과 국토계획에만 연계되도록 하며, 지역발전위원회의 평가결과가 광역시행계획 등에 반영되도록 명확히 규정하였다.<sup>125)</sup>

23. 국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법

이 특별법이 제정된 배경에는 「국가보위에 관한 특별조치법」(1971.12.21 공포) 제5조제4항(동원대상지역내의 토지 및 시설의 사용·수용에 대한 특별조치) 및 이에 근거한 「동원대상지역내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령」(1971.12.31 공포)에 대한 헌법재판소의 위헌 결정에 따른 것이었다. 즉, 헌법재판소에서는 1994.6.30 동 특별조치법이 초헌법적인 국가긴급권을 대통령에게 부여하여 헌법을 부정하는 반입헌주의·반법치주의의 위헌법률이고, 동법 제2조의 비상사태선포의

125) 2009.4.22 개정된 「국가균형발전 특별법」 논의과정에서 “국가균형발전”과 “지역발전”의 용어 정의와 관련하여, “국가균형발전” 개념의 핵심인 ‘지역간 발전의 기회균등’이 “지역발전”에 포함되는지에 대한 논의가 있었다. ‘지역균형’이란 표현이 법률의 목적에만 기술되어 있을 뿐, 법률의 명칭, 용어정의, 국가와 지방자치단체의 의무, 계획 수립, 위원회 명칭, 특별회계 명칭 등에서 모두 삭제됨에 따라 「국가균형발전 특별법」이 지역균형발전을 위해 마련된 법인지, 아니면 포괄적으로 지역발전을 위한 법인지 혼란스럽다는 지적이 있었다. 지식경제부에서는 지역발전이 국가균형발전에서 좀더 진화한 지역정책이라는 측면에서 이법 제정 당시에 입법 목적인 지역간 균형발전뿐만 아니라 지역의 글로벌 경쟁력 제고까지 포괄하는 개념으로, 균형발전 개념을 재도입하는 것은 광역화, 특화, 자율, 협력이라는 지역발전정책을 다시 행정구역간 나눠주기로 변질시킬 우려가 있어 수용이 곤란하다는 입장이었다.

발동조건의 추상성·광범위성으로 명확성의 원칙에 반하고, 국회에 의한 사후통제권도 전무하다는 점에서 동법 제2조는 위헌·무효이고, 비상사태선포가 합헌인 것을 전제로한 동 특별조치법의 그 밖의 규정도 모두 위헌이며, 동법 제5조제4항도 재산권제한의 법률주의·재산권수용의 정당보상·위임입법의 포괄위임을 금지한 헌법의 규정에 위배되며, 이를 근거로 한 동 특별조치령도 위헌무효로 하였다.<sup>126)</sup>

헌법재판소의 위헌결정으로 인하여 1994.6.30 부터 동법 제5조제4항은 그 효력이 상실되었으나, 1995.3.3 대법원은 동 특별조치령에 의한 수용처분은 당연 무효가 되는 것은 아니라고 판시하여 동 특별조치령에 의해 수용된 토지에 대한 국가의 소유권은 종전과 같이 유효한 것으로 되었다. 그러나 종전의 동 특별조치령에 규정되어 있던 원소유자의 환매권, 수의매각 연고권, 국공유지에 대한 무상사용의 법적근거는 동 특별조치령의 당연무효로 위헌결정일 이후 그 효력이 소멸되었으며, 실효된 특별조치령의 규정에 의해 환매·수의매각 등 국유재산을 처분할 수 없기 때문에 실효된 규정에 대체할 새로운 법률의 제정이 필요하여 1996.8.3 정부제출로 본회의에서 성립되었다.

주요내용으로는 ① 특별조치령에 의하여 환매권이 발생한 후 이 법 시행당시 환매권이 소멸되지 아니한 수용토지에 대하여 국방부장관은 지체없이 환매통지를 하도록 하고, 환매권자는 당시의 수용가격에 년 5푼의 이자를 가산한 금액을 국고에 납부하고 이를 환매할 수 있도록 하였다. ② 국방부장관은 특별조치령에 의하여 환매권이 발생하였으나, 환매통지 또는 공고없이 이 법 시행당시 환매권이 소멸된 토지로서 군사상 사용하지 아니하거나 5년이내에 사용할 계획이 없는 토지 등에 대하여 당해 토지의 재산관리관의 의견을 들어 1998년 12월 31일까지 피수용자 또는 그 상속인에게 매수할 것을 통지하도록 하였다. ③ 특별조치령에 의하여 수용된 토지의 수용대금으로 지급한 증

126) 헌재 1994.6.30. 92헌가18.

권의 상환이 종료된 날부터 5년이 경과한 후 당해 토지의 전부 또는 일부가 군사상 필요없게 된 때에는 국가는 국유재산법의 규정에 불구하고 수의계약에 의하여 매각당시의 시가로 피수용자 또는 그 상속인에게 이를 매각할 수 있도록 하였다. ④특별조치령에 의하여 무상으로 사용중인 특별회계 소관 국유토지와 공유토지는 군사상의 필요에 의하여 군이 점유하는 기간에는 무상으로 사용하도록 하였다.

#### 24. 국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법

이 특별법은 2002.2.8 의원입법으로 발의되었으며, 교사의 신규채용에 있어서 국립사범대학 졸업자 등을 우선 채용하도록 규정하고 있던 구 교육공무원법 제11조제1항이 헌법재판소의 위헌결정(1990.10.8)을 받음에 따라 당시 교사임용후보자명부에 등재되어 있었으나 임용되지 못하였던 자를 교원으로 특별채용하려는 것으로, 헌법재판소의 위헌결정으로 인하여 교사로 우선채용될 수 있었던 권리를 침해당하여 피해를 입은 자들을 구제하려는 것이었다.

이 법률안에 대해 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “헌법재판소는 1990.10.8. ‘교육공무원법 제11조제1항에 대한 헌법소원’<sup>127)</sup>에서 국립사대출신자를 교육공무원으로 우선 채용하도록 규정한 교육공무원법 제11조제1항은 사립사범대와 일반대학 교직과정 이수자가 교육공무원으로 채용될 수 있는 기회를 제한 또는 박탈하게 되어 출신학교의 설립주체나 학과에 따라 차별하는 결과를 가져와 이를 정당화할 합리적인 근거가 없으므로 헌법 제11조제1항(평등의 원칙) 및 제15조(직업선택의 자유)에 어긋난다고 하여 위헌결정을 내렸고, 이에 따라 교육공무원법을 개정하여 신규교원의 임용방식이 모두 공개전형으로 변경하여 시행되고 있는데, 당시의 임용대기자를 우선채용할 경우 종전의 헌법재판소의 결정에 위배될 소지가 있다. 이 문제와 관련하여

127) 현재 1990.10.8. 89헌마89.

헌법재판소의 위헌결정의 효력은 소급하지 않고 장래를 향하여만 효력을 가진다고 주장하며 위헌결정이 선고되기 이전에 이미 구법에 의하여 인정되었던 우선임용권을 보장해야 한다는 주장이 있을 수 있으나, 헌법재판소의 결정들과 대법원의 판결은 이러한 주장에 대하여 소극적인 입장을 견지하고 있다”고 지적하였다.<sup>128)</sup>

소관 상임위원회에서는 이 특별법에 대해 찬반양론이 격화되자 공청회를 개최하였고,<sup>129)</sup> 이를 토대로 심사한 결과 동 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 하고 2003.12.20 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립된 것이다.<sup>130)</sup> 그 후 2004.10.2 의원입법으로 특별법 개정 법률안이 발의되었으나, 소관 위원회에서의 심사 결과 이를 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 위원회 대안으로 전부개정법률안을 제안하여 본회의에서 성립되었다.

전부개정의 목적은 특별법의 구제방안이 미비하므로 실효성 있는 구제방안을 마련하려는 것이었다. 구체적으로, ① 시·도교육감은 미임용자에 대하여 미임용등록자로 등록·관리하여야 하고, 미임용등록자가 중등교원으로 채용되기 위하여서는 「교육공무원법」 제11조제1항의 규정에 따른 공개전형을 거치도록 하였다. ② 임용권자는 미임용등록자들의 부전공 이수를 위한 교육기관을 지정·운영하도록 하고, 미임용등록자는 교육대학의 편입학 특별전형을 통하여 교육대학의 3학년에 편입학할 수 있도록 하였다.

128) 교육위원회, 국립사범대학졸업자중교원미임용자채용에관한특별법안 검토보고, 2002.2, 8면 이하.

129) 교육위원회, 국립사범대학졸업자중교원미임용자채용에관한특별법안에 대한 공청회, 2003.4.18.

130) 자세한 내용은 김용, 국립사범대학졸업자중교원미임용자임용등에관한특별법'에 대한 분석과 평가 : 위헌 법률에 기한 신뢰 보호 : 그 시간의 함수, 교육행정학연구 (한국교육행정학회) 제26권제1호, 2008.4, 1면 이하 참조.

## 25. 국유재산특례제한법

이 특별법은 2010.10.1 정부가 제출한 것으로서, 국유재산의 사용료 감면 등 국유재산특례는 국가재정에 영향을 미치는 중대한 예외규정으로서 필요최소한도로 허용되어야 함에도 불구하고 개별법상 국유재산특례가 과다하게 규정되는 등 방만하게 운용되고 있으며 수익기관 간의 형평성 문제도 내포하고 있어서, 「국유재산법」 및 별표에 규정된 법률에 따라서만 국유재산특례의 신설 및 운용이 가능하도록 제한하고, 특례의 근거가 되는 법률에 특례요건을 상세히 규정하기 위한 것이었다.

법률안에는 중앙관서의 장이 국유재산특례를 신설하는 경우 그 타당성에 대하여 기획재정부장관의 심사를 받도록 하고, 특례의 운용 필요성, 운용성과 등을 지속적으로 점검·평가하여 운용이 적절치 아니하거나, 존치의 필요성이 없다고 판단되는 특례는 소관 중앙관서의 장에게 폐지 등의 제도개선을 요청할 수 있도록 국유재산특례에 대한 점검 및 평가 근거를 마련하였다.

소관 상임위원회 심사에서 전문위원 검토보고에서는 “동 법률안에 규정된 특례는 정부가 법안을 제출한 시점에 각 개별법에 규정되어 있는 특례들을 규정한 것으로서 향후 동 법률안이 제정되어 시행되기까지의 사이에 새로이 신설되거나 혹은 제출된 법률안에 미처 열거되지 못한 특례들이 있을 수 있는바, 이에 대한 기득권 또는 기대권도 형평 차원에서 보호할 필요가 있을 수 있다. 이를 위해서는 향후 법률안이 시행된 이후 신설된 특례들을 추가로 반영하는 방안을 강구하는 것이 적절한 것으로 보인다”고 지적하였다.<sup>131)</sup>

한편 위원회에서 대체토론에서는 특례제한법과 다른 개별 법률과의 관계가 명확하게 되도록 보완할 필요가 있고, 개별 특례 관련 법

131) 기획재정부위원회, 국유재산법 일부개정법률안, 국유재산특례제한법안, 국가재정법 일부개정법률안 검토보고, 2010.11, 21면 이하.

률은 모두 정책적인 이유가 있어 운용되고 있는 것인데 단순히 총괄 관리를 잘하기 위해서 특례를 제한하게 되면 향후 공공목적의 정책수행 등 합목적적 차원에서의 정책추진, 유연한 행정 수행이 어렵게 될 소지가 있을 수 있다는 의견이 제기되었다. 따라서 위원회에서는 이 견해의 취지에 따라 정부안을 일부 수정하여, 개별 법률에서 특례조항을 규정하면서 동시에 다른 법률의 개정 형식으로 특례제한법의 별표를 개정할 가능성을 배제할 수 없는 바, 특례를 제한하려는 제도의 실효성을 확보하기 위하여 특례제한법의 별표는 다른 법률로 개정할 수 없도록 규정을 신설하였으며,<sup>132)</sup> 조세특례의 경우 조세지출예산제도를 두고 있는 예에 비추어 국유재산특례에 대하여도 ‘국유재산특례지출예산제도’와 같은 제도를 도입하되, 동 제도의 시행을 위한 정보시스템 구축 등 준비상황을 감안하여 4년의 유예기간을 두기로 하는 등 일부 조항을 보완하여 본회의에서 성립되었다.

## 26. 국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법

이 특별법은 2009.2.12 정부에서 기초과학 및 기초연구역량의 획기적 진흥과 연구성과의 사업화를 촉진하기 위하여 세계적 수준의 기초연구의 중심지를 조성·지원하려는 목적으로 제안한 것이다. 그런데 국제과학비즈니스벨트와 유사한 사례로서 「대덕연구개발특구 등의 육

132) 이 규정을 신설하게 된 이유로서, “국유재산특례를 제한하기 위해 「국유재산특례제한법」을 제정하더라도 다른 법률에서 특례조항을 규정하면서 동시에 ‘다른 법률의 개정’ 형식으로 「국유재산특례제한법」의 별표를 함께 개정하는 경우 특례를 제한하려는 제도의 실효를 거두지 못하게 될 우려가 있고, 본래 입법에 있어서 특정 법률에서 다른 법률의 실체적 규정을 ‘다른 법률의 개정’ 방식으로 개정하는 것은 상임위원회간의 권한침해 등의 문제가 있으므로 금하는 것이 원칙이지만, 그 동안 「국가재정법」 별표에서 규정하고 있는 기금 및 특별회계의 경우 ‘다른 법률의 개정’ 형식으로 신설된 사례들이 있었음을 감안할 때 국유재산특례도 다른 법률에서 별표를 개정할 가능성을 배제할 수 없는바, 이러한 원칙이 보다 잘 지켜질 수 있도록 다른 법률로 개정할 수 없음을 명시할 필요가 있다”고 하였다. 기획재정부 위원회, 국유재산특례제한법 심사보고서, 2011.3, 10면 이하 참조.



성에 관한 특별법」에 따라 연구개발을 통한 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 위하여 대덕연구개발특구가 조성되어 있는 바, 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “기초과학 및 기초연구역량의 강화를 위하여 연구개발역량 및 사업화 기반을 이미 갖추고 있는 대덕연구개발특구를 개선·보완하는 것이 아니라 신규로 국제과학비즈니스벨트를 조성할 필요성이 있는지에 대한 입법정책적 논의가 요구”된다고 밝혔다.<sup>133)</sup>

이 특별법은 국제과학비즈니스벨트 기본계획의 수립, 기초과학연구를 통한 창조적 지식 및 원천기술을 확보하기 위한 기초과학연구원 설립, 국가가 거점지구에 대형기초연구시설을 설치할 수 있도록 하고 관련 기관·기업 등이 공동으로 이용할 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하였다. 또한 국가가 거점지구에 산업시설용지를 조성하여 지원할 수 있는 근거를 마련하고, 외국인투자기업 및 외국연구기관에 대한 세제·자금 지원을 할 수 있도록 하며, 기초연구의 사업화를 지원하는 등 비즈니스환경을 구축하는 내용을 규정하였다.<sup>134)</sup>

---

133) 교육과학기술위원회, **국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법안 검토 보고**, 2009.3, 5면 이하.

134) 2010.12.21 의원입법으로 “국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법안”이 발의되었다. 이 법률안은 국제과학비즈니스벨트의 거점지구 및 기능지구의 입지를 충청권으로 명시하고, 과학비즈니스벨트 지구 안의 조성사업 실시계획 수립 및 시행, 기초과학연구원과 중이온가속기 등 대형기초연구시설의 설치, 연구소기업의 설립 등 우수한 비즈니스환경의 구축 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 이 법률안은 2011.1.14 공포된 「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」의 내용과 기본구조는 비슷하지만, 공포된 법률의 내용 중 과학벨트 입지선정, 거점지구 등의 조성사업, 국제과학비즈니스벨트 위원회의 구성, 연구소기업의 설립 등에 관하여는 내용상 상당한 차이점을 보이고 있다. 의결된 법률을 의원안으로 다시 제출하게 된 것은 의원안 제출시점(‘10.12.21)에는 제정법률이 공포(‘10.12.27)되지 않았고 또한 시행일도 2011년 4월 5일로서 아직 도래하지 않은 점, 그리고 지난번 제정 법률이 위원회의 의결절차를 거치지 않고 본회의로 직권 상정되는 등 급박한 국회 처리과정에서 동 제정법안에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않았으므로, 제정법률의 수정이 필요하다는 문제인식하에 의원안이 제출된 것으로 보인다.

## 27. 군용물 등 범죄에 관한 특별조치법

군용시설 및 군용물에 대한 범죄를 민간인이 범한 경우에 이를 균형법으로 처벌함으로써 이러한 범죄를 근절시키기 위해 정부에서 “군용시설및군용물에대한범죄처벌법안”을 제출하였다. 그런데 소관 상임위원회에서 심사한 결과, 정부안에 일부 문제점이 지적되어 1966.3.5 위원회대안으로 본회의에서 성립되었다. 특히, 위원회대안에서는 정부안이 처벌대상을 대통령령에 위임하게 한 것은 백지위임하는 것과 마찬가지로 헌법상의 죄형법정주의에 위배될 뿐만 아니라 실제 운용에 있어서 잘못하면 민간인의 재산권을 침해할 우려가 있으므로 그 범위를 법률에 명시하는 한편, 군용물범죄에 대한 형의 가중에 있어서 일반민간인이 군인과 똑같이 처벌을 받는다는 것은 조리에 맞지 않을 뿐만 아니라, 형법 각칙에 있어서도 규정이 되어 있으므로 구태여 이 법에 따로 규정할 실익이 없을 뿐만 아니라 민간인의 인권옹호의 견지에서 이를 삭제하였다. 그 밖에 제명을 현행과 같이 변경하고, 문제점이 많은 관계조문을 대폭 수정하였다.

이 법률은 제정 이후 한차례도 개정되지 않았으며, 2009.12.29의 일부 개정으로 제정 당시에 규정되었던 군용물의 물적 범위 및 벌금형의 액수 등을 현재의 상황에 맞게 현실화하고, 가중처벌되는 대상범죄의 범위를 조정하였다. 즉, ① 별표에 열거된 군용물의 범위를 현실에 맞게 개정하고 「군사기밀보호법」에 따른 군사기밀에 속하는 것, 군용물을 운용하는 데 필요한 보조장비 등과 군용물의 검사, 시험 및 정비용 장비 등을 군용물의 범위에 새로 포함시켰다. ② 현행법은 군용물에 대한 절도, 강도 및 장물의 죄만 적용대상 범죄로 하고 있으나 사기와 공갈, 횡령의 죄의 경우에도 군의 전투력 및 국가안보에 미치는 피해가 적지 않으므로 이를 가중처벌의 대상에 포함하였다. ③ 「형법」 제2편 제38장부터 제41장까지의 죄 중에서 법정형이 이 법보다 높은

죄(특수강도, 강도상해·치상, 강도살인·치사, 강도강간 및 해상강도 등)와 그 성질상 성립이 불가능한 죄(컴퓨터 등 사용사기, 준사기, 편의시설부정이용, 부당이득 및 배임 등)를 제외한 죄를 범한 사람은 무기 또는 1년 이상의 징역에 처하도록 하였다.

## 28. 기업도시개발 특별법

2004.11.9 의원입법으로 “민간투자 활성화를 위한 복합도시개발 특별법안”이 발의되었다. 법률안은 민간복합도시를 산업교역형·지식기반형·관광레저형 및 혁신거점형으로 유형화하여 기업이 시장·군수와 공동으로 구역의 지정을 제안하도록 규정하고, 건설교통부장관이 복합도시위원회의 심의를 거쳐 개발구역 지정 및 개발계획을 승인하되, 적정범위를 초과하는 개발이익은 도로 등 기반시설에 재투자자를 통하여 환수하며, 사업시행자가 개발구역 내 토지면적의 50퍼센트 이상을 확보한 후에는 수용재결을 신청할 수 있도록 토지수용권을 부여하고, 복합도시의 개발에 필요한 자금조달을 용이하게 하기 위하여 시행자가 기반시설에 투자하는 금액에 대하여는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의한 출자총액제한을 적용하지 않도록 하고, 복합도시의 정주여건을 확보할 수 있도록 시행자에 대하여 교육기관이나 의료기관의 설치·운영에 관하여 일부 특례를 규정하는 등을 주요내용으로 하였다.<sup>135)</sup>

이 법률안의 발의에 즈음하여 기업의 투자촉진 또는 도시개발 등을 위한 유사한 법률로는, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「도시개발법」 등이 있었으나, 동 제정안과는 그 취지·내용 등에서 다소 차이가 있었다. 소관 상임위원

135) 이 특별법안에 대해서는 공청회에서 많은 비판이 제기되었다. 특히, 민간기업에 대한 과도한 특혜와 특례, 투기문제 등이 지적되었다. 자세한 것은 국회건설교통위원회, 민간투자활성화를위한복합도시개발특별법안에 관한 공청회 자료집 2004.11.24 참조.

회 전문위원 검토보고에서는 “기존에도 제정안과 유사한 내용의 법률이 있긴 하지만 민간주도의 도시개발에 대한 정책적 지원과 기업도시 건설을 전제로 할 때, 민간주도의 기업도시 건설과 관련한 특별법으로서의 통합법 제정의 필요성은 있다. 다만, 이와 같은 형태의 특별법은 그 필요성과 아울러 각 개별법에서 규정하고 있는 여러 부문에 걸쳐 개별법의 적용을 배제하고 특례규정을 정하고 있는바, 이러한 형태의 특별법은 가급적 입법체계상 신중하고도 극히 예외적으로 수용되어야 할 것이다”라는 지적이 있었다.<sup>136)</sup>

그 후 소관 상임위원회에서는 법제명이 너무 길고 개념이 명료하지 못한 것으로 보아 동법에 따른 도시개발의 주체가 민간기업이 되는 점을 쉽게 인식할 수 있고 도시의 특성에 보다 부합하도록 “기업도시 개발특별법안”으로 하기로 하였고, 도시유형과 관련하여 관광레저형 기업도시의 건설 필요성과 소비·향락문화의 심화 등에 대한 우려가 있어 논란 끝에 표결로써 관광레저형 기업도시 유형을 존치기로 하였으며, 그 밖에 학교·병원 등의 설립 등과 관련한 특례에 대해서는 현행 국내 교육체계·의료법체계를 감안하여 현행안과 같은 수준에서 규정하되 교육인적자원부의 의견을 반영하여 일부 수정하고, 이 밖에도 개발구역 주변지역의 난개발 방지를 위한 근거조항 신설, 이전기업지원, 인허가의제사항의 추가 등 일부 수정되어 본회의에서 성립되었다.

## 29. 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법

1993.5.7 의원입법으로 “기업활동 규제완화에 관한 특별조치법안”이 발의되어 소관 상임위원회에서 심사중 1993.5.14 의원입법으로 “기업활동 촉진에 관한 특별조치법안”이 발의되어 2개 법안을 심사한 결과 이를 통합하여 단일안을 마련하고 이를 위원회대안으로 제안하여 본

136) 건설교통위원회, 민간투자활성화를위한복합도시개발특별법안 검토보고, 2004.11, 8면 이하.

회의에서 성립되었다. 이 특별법은 창업, 공장건축, 생산·제조 및 영업 등 기업의 활동단계별로 시행되는 다양한 행정규제를 완화 또는 폐지하여 기업활동의 탄력성, 융통성을 제고하기 위해 마련된 것이다. 소관 상임위원회에서 전문위원 검토보고에서는 “이 법안은 경제활성화를 위한 행정규제의 완화에 중점을 두고 있으므로 각 개별법이 추구하고자 하는 본래의 법목적의 달성에 지장을 초래할 우려도 예상되며, 이 법안은 각 개별법이 규정한 각종 행정규제를 짧은 기간내에 완화하기 위하여 특별조치법의 형식으로 제안되었으나, 앞으로 행정규제를 완화하여야 할 경우에는 각 개별법의 개정을 통해 지속적으로 이루어져야 할 것으로 사료된다”고 지적하였다.<sup>137)</sup>

성립된 특별법의 주요 내용으로는, ① 시·도지사는 지역경제발전을 위하여 관할구역안에 공장의 설립을 유도하는 지역(공장설립유도지역)을 지정·고시하고 그 지역에 공장을 설립하는 자에 대하여는 자금·세제상의 지원을 하도록 하였다. ② 상공자원부장관은 토지용도변경을 위한 각종 인·허가 등의 처리기준을 관계행정기관의 장으로부터 통보받아 일괄하여 통합고시하도록 하는 한편 수도권 중 개발유도권역, 자연보전권역, 개발유보권역안의 공장에 대하여는 일정한 범위내에서 증설을 허용하였다. ③ 기업활동에 관한 행정규제의 조사 및 심의등을 행하기 위하여 상공자원부장관 소속하에 기업활동규제심의위원회를 설치하였다.

### 30. 노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법

이 특별법은 국회에서 노근리사건의 조속한 해결을 위해 2000.7.7 의원발의로 “노근리사건해결촉구결의안”이 제출되어 2000.12.8 국회 본회의에서 가결되면서, 2003.6.12 의원입법으로 발의된 것이다. 이 법

137) 상공자원위원회, 기업활동규제완화에관한특별조치법안 심사보고서, 1993.5, 5면 이하.

를안에 대해 정부측에서는 노근리사건은 미국과 한국의 피난민간에 발생한 것으로 한국이 미군과 협의하지 않고 처리할 수 없고, 한·미간 합의후 공동조사하여 종결된 사안을 재조사하여 진상규명시 국제적인 관행 및 일사부재리 원칙에 위반되며, 한·미 공동 재조사로 인한 추가적 사항 발견은 곤란하다는 점을 들어 본 법안의 주요내용인 재조사는 적절하지 않다는 점을 피력하였다. 또한 미군에 의해 발생한 피해에 대하여 한국정부의 일방적인 부담으로 지원하는 것은 법리상 부적합하며, 한·미간에 합의한 위령 및 장학사업이 백지화되면 동맹관계가 훼손되고 국가의 대외신인도가 추락한다는 이유로 위령 및 지원사업의 부적절성을 피력하였다.<sup>138)</sup>

소관 상임위원회에서 심사 결과 원안이 노근리사건의 조사범위를 명확하게 규정하지 않고 있으므로 동 법안에 의한 조사의 범위를 기존 한·미 공동조사에서 유보된 희생자 진위여부 및 희생자수에 대한 심사로 한정하고, 그에 따라 제명 및 본문중 진상조사와 관련된 용어를 “희생자심사”로 통일하며, 희생자심사를 기존 공동조사결과에 기초하도록 하였다. 또한 조사기간이 2년으로 장기간이고 신고기간 및 신고처의 공고에 관한 규정이 미비하여, 희생자심사기간을 1년으로 단축하고 동 법안의 위원회가 법 시행후 30일 이내에 신고기간 및 신고처를 공고하도록 원안을 수정 보완하여 본회의에서 성립되었다.

### 31. 농어업인 부채경감에 관한 특별조치법

2000.7.9 의원입법으로 “농어업인부채경감및경영안정에관한특별조치법안”이 발의되었고, 같은 해 11.28 의원입법으로 “농어업인부채경감에관한특별조치법안” 및 같은 해 10.30 “농가부채경감을 위한 특별조치법에 관한 입법청원”이 제출되었다. 소관 상임위원회에서는 이들을

138) 국방위원회, 노근리사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법안 검토보고서, 2003.11, 5면 이하.

심사한 결과, 2개의 법률안을 통합하고 청원안의 취지를 상당부분 반영하여 2000.12.19 위원회대안으로 제안한 것을 본회의에서 가결하였다.

이 특별법은 세계무역기구(WTO)의 출범으로 인한 농수산물 수입증가와 환율상승 등 외환위기로 인한 농수산물가격의 상승 및 농수산물 가격하락 등에 따라 연쇄도산 등 농어업인의 부채문제가 심각한 국가·사회적 문제로 확산되어 가고 있는 실정에 직면하여 농어업인의 금융부담을 완화하기 위하여 정책자금 상환연기, 상호금융자금 금리인하, 연대보증 피해 농어업인 대책 및 농수산업경영개선자금 지원 등 농어가 부채에 대한 종합적이고 장기적인 대책을 마련하여 농어가의 경영안정과 농어업의 안정적인 발전을 도모하기 위해 제정된 것이다.

주요 내용으로는, ① 농어업인이 2001년 내지 2003년 기간중 금융기관에 상환하여야 할 정책자금은 상환이 도래되는 시점부터 각각 2년 동안 거치한 후 5년동안 분할하여 상환할 수 있도록 하되, 동 정책자금의 범위는 농림부장관이 해양수산부장관과 협의하여 정하도록 하였다. ② 농어업인이 농수산업을 영위할 목적으로 금융기관으로부터 차입한 상호금융자금의 금리부담을 완화하기 위하여 2001년 중에 10조원의 자금을 지원하되, 동 지원자금은 법 시행일 현재 농어업인의 상호금융자금 대출잔액을 기준으로 산정하도록 하였다. 다만, 이 법 시행일 현재 해당 농어업인의 대출잔액이 1999년 12월 31일 현재의 대출잔액보다 많을 경우에는 1999년 12월 31일 현재의 대출잔액을 기준으로 하고, 지원조건은 연리 6.5퍼센트로 지원받은 날부터 5년 이내 상환하도록 하였다. ③ 금융기관에 대해서 이 법 시행일 현재 채무를 연체하고 있는 농어업인에 대해 경영정상화가 가능하다고 판단되는 경우 기간을 정해 연체이자 감면, 연체해소를 위한 자금지원 등의 조치를 취하도록 하고, 정부에 대해서는, 동 조치로 인해 연체상태를 해소한 농어업인에 대하여 제3조 및 제4조의 규정에 의한 지원과 당해 농어

업인에 입보한 연대보증인에 대하여 보증책임을 면제할 수 있는 조치를 취하도록 하였다.

### 32. 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법

2003.9.5 의원입법으로 “농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법안”이 발의되었고, 이어 2003.10.31 정부에서도 “농어업인삶의질향상및농어촌지역개발촉진에관한특별법안”을 제출하였다. 소관 상임위원회에서는 2건의 법률안에 대하여 심사한 결과, 2건의 법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 의결하고 의원발의안과 정부안 그리고 공청회 및 대체토론과정에서 제기된 내용을 합쳐 하나의 대안으로 마련하고 이를 위원회안으로 제안하여 본회의에서 성립된 것이다.

이 특별법은 자유무역협정(FTA)의 확산 및 세계무역기구 농산물협상의 진전으로 농어업인의 어려움이 가중됨에 따라 농어업인의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌 지역개발에 관한 종합적·체계적인 지원체제를 마련하기 위해 제정되었다. 이를 위해 ① 정부는 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위하여 5년마다 기본계획을 수립하도록 하고, 농림어업인등의 복지증진, 농산어촌 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책을 총괄·조정하고, 기본계획을 심의하며, 그 추진실적을 점검·평가하기 위하여 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발위원회를 두도록 하였다. ② 농림어업인등의 복지증진을 위하여 농림어업인 질환의 예방 및 치료에 관한 지원, 농림어업인의 영유아 자녀 보육비 지원, 고령 농림어업인의 은퇴후 생활안정지원 등에 관한 사항을 규정하였다. 또한 농산어촌학교 학생의 학습권을 보장하고, 농산어촌학교 교직원이 교육활동에 전념하도록 하기 위한 각종 지원에 관한 사항을 규정하였다.



### 33. 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법

1980.12.19 정부에서는 “농어촌보건의료를위한특별조치법안”을 제출하였다. 동 법률안은 병역법에 의해 예비역장교의 병적이 편입된 의사 또는 치과의사를 실역복무에 갈음하여 3년간 읍면의 보건지소 등 농어촌 보건의료시설에 배치하여 공중보건업무에 종사하도록 하는 「국민보건의료를 위한 특별조치법」을 폐지하고, 동법의 규정내용을 흡수 통합하는 한편 현재 의사가 배치되어 있지 않고 앞으로도 의사의 배치가 곤란할 것으로 예상되는 읍면이하의 오지 등 의료취약지역에 보건진료소를 설치하고 6개월간의 직무교육을 수료한 간호원이나 조산원을 보건진료원으로 배치하는 것을 내용으로 하였다.

이 특별법은 1991.12.14(법률 제4430호) 전부개정되어 법 제정시 배려가 되지 않았던 도시지역의 저소득층이나 사회복지시설 등 의료취약 계층에 대해 의사배치가 긴급하여 의료수혜대상을 확대하는 한편 제명도 현재와 같이 변경되었다.<sup>139)</sup>

---

139) 이 특별법과 관련하여 2011.6.22 의원입법으로 “공중보건의사에 관한 법률안”이 제출된 바 있다. 이 법률안은 공중보건의사 제도를 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」에서 분리하여 단독 법률로 제정하려는 것이었다. 이 법률안에 대해서는 현행 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」이 제정된 1980년대 당시와 달라진 상황을 반영하지 못하고 있고, 공중보건의사가 「의료법」, 「국가공무원법」, 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」, 「병역법」 등 다양한 법의 적용을 동시에 받다보니 많은 규제에 묶여 있는 반면 받아야할 혜택은 받지 못하고 있으므로, 단독 법률로 제정해 공보의의 역할을 재정립하고 공보의 배치 등을 보건복지부로 일원화하며 공보의의 처우 및 근무 여건을 개선할 필요가 있다는 의견이 있다. 이에 대해 정부에서는 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」에서 규정하고 있는 공보의 제도 및 보건진료원제도는 농어촌 등 보건의료 취약지역 지원이라는 목적이 유사하기 때문에 전체적인 법률체계의 동질성, 연계성을 유지할 필요가 있고, 제정안은 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」 중 공보의 관련 조항을 옮겨 규정한 것으로 유사 법률의 통폐합 추진 추세에 비추어 볼 때 특정대상에 대한 특별법 추진은 바람직하지 않으며, 현행 제도의 개선·보완이 필요한 경우 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」 개정 및 관련 지침 수정·보완을 통해 입법 목적 달성이 가능하다는 견해를 제시하고 있다. 이 법률안이 향후 입법화될 경우 현행 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」에는 보건진료원 관련 규정만이 남게 되므로, 「지

### 34. 농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법

2003.7.30 의원입법으로 “농어촌지역주민의보건복지증진을위한특별법안”이 발의되었고, 2003.11.7 정부에서도 “농어촌주민의보건복지증진을 위한특별법안”을 제출하였다. 또한 2003.11.7 의원입법으로 “농어촌의료취약지역병원육성법안”이 발의되었다. 소관 상임위원회는 이들 3건의 법률안을 심사한 결과, 이를 통합하여 단일안을 마련하여 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 특별법은 세계무역기구의 협상 진전과 자유무역협정(FTA)의 확산에 따른 농산물시장의 개방으로 경제사회적 어려움이 예상되는 농어촌에 대하여 보건의료기반의 조성 및 사회복지증진에 관한 체계적인 지원책을 마련하기 위해 제정되었다.

소관 상임위원회의 전문위원 검토보고에서는 “그동안 법적 근거가 미약하여 농어촌 지원이 제대로 되지 않은 부문에 대하여 관련 근거와 종합조정체계를 마련함으로써 농어민에 대한 보건 및 복지 지원을 강화하기 위한 특별법 제정은 그 필요성이 인정된다고 사료된다. 그러므로 특별법안은 위와 같은 취지의 법적 근거와 종합조정체계를 마련하는 내용위주로 제정되어야 할 것이므로 원칙적으로는 특별법안으로 정하는 내용은 최소한으로 하고, 현행 보건복지에 관한 기본법인 건강보험법, 국민연금법, 영유아보육법, 공공보건의료법, 농어촌보건의료법, 응급의료법 등 개별법규를 개정하여 최대한 흡수하는 것이 도시영세민 등과의 형평성 등을 제고할 수 있어 바람직하다고 사료된다”는 의견을 제시하였다.<sup>140)</sup>

역보건법」과 통합하는 등 관련 법률 정비에 대한 검토가 필요하다. 자세한 것은 보건복지위원회, 공중보건의사에 관한 법률안 검토보고, 2011. 11. 참조.

140) 보건복지위원회, 농어촌주민의보건복지증진을위한특별법안(정부제출) 검토보고서, 2003.11, 2면 이하.

성립된 특별법에서는 ① 보건복지부장관은 농어촌 보건복지사업의 효율적이고 체계적인 추진을 위하여 농어촌의 복지수준에 관한 실태 조사를 실시하고, 이를 토대로 농어촌보건복지기본계획과 연도별 추진계획을 수립하여 시행하도록 하였다. ② 국가 및 지방자치단체는 농어촌에 있는 민간의료기관에 대하여 용자를 하는 경우에는 복지부장관이 관계행정기관의 장과 협의하여 용자금리와 용자기간을 적용할 수 있고, 재정용자특별회계법에 따라 2003년 12월 31일 이전에 도입한 차관에 대하여는 복지부장관이 관계행정기관의 장과 협의하여 상환조건을 조정할 수 있도록 하였다. ③ 농어민이 납부하여야 하는 국민건강보험 보험료 및 국민연금 보험료의 일부를 예산의 범위안에서 국가가 지원하고, 국민건강보험 보험료 등의 결손처분 및 납부기한에 대한 특례를 정하여 농어민의 경제적 부담을 경감하도록 하였다.

### 35. 농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법

이 특별법은 2008.12.24 의원입법으로 발의된 것을 일부 보완하여 성립된 것이다. 제정이유로는 DDA 협상, FTA 확대 등 농업시장개방과 고유가 등으로 인한 생산비용증가로 어려움을 겪고 있는 농촌의 현실과 도·농간의 소득격차가 심화되고 있는 상황에서 농업생산 기반시설과 그 주변지역의 개발을 통해 농촌을 농업생산의 터전 이외에도 휴양·관광·주거공간 등이 어우러진 복합 단지로 개발하려는 것이었다.<sup>141)</sup>

소관상임위원회의 심사에서 원안의 농업생산기발시설 활용사업의 범위와 관련하여 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업은 도시지역의 시급한 주택난 해소를 목적으로 하고 있어 이 법의 목적에 부합되지 않는 것으로 판단하여 사업범위에서 배제하는 한편, 주말농장,

141) 김종철, 『농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법』 제정의 의의, 농어촌과 환경(농어촌연구원) 제104호, 2009.9, 1면 이하.

농어촌체험시설 등 농어촌 소득증대와 농어업·농어촌 가치를 재발견할 수 있는 대안으로 제시되고 있는 도농교류활성화 사업을 추가하였다.

성립된 특별법에서는 ① 농업생산기반시설 및 그 주변지역을 계획적이고 친환경적으로 개발·이용하여 농업생산기반시설의 유지관리재원을 마련하고 농어촌 지역발전에 이바지하도록 하였다. 또한 사업을 시행하고자 하는 농업생산기반시설관리자는 사업의 명칭, 기본 방향 등이 포함된 사업계획을 수립하여 농림수산식품부장관의 승인을 받도록 하였다. ② 농림수산식품부장관은 사업계획을 승인한 때에는 농업생산기반시설 및 주변지역 활용구역을 지정하도록 하고, 고시된 농업생산기반시설 등 활용구역 안에서 건축행위 등을 하고자 하는 자는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받도록 하였다. ③ 국가 및 지방자치단체는 농업생산기반시설등활용사업의 원활한 시행을 위하여 필요한 경우에는 사업시행자에 대하여 「개발이익환수에 관한 법률」 등으로 정하는 바에 따라 개발부담금 등을 감면할 수 있도록 하고, 사업시행자는 농업생산기반시설 등 활용사업으로 발생할 이익금을 대통령령으로 정하는 바에 따라 유지관리재원으로 조성하도록 하였다.

### 36. 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법

2005.12.26 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 다중이용업의 형태가 대형화·밀집화되어 가고 있고, 또한 새로운 업종의 출현 등 양적·질적으로 급격히 변화됨에 따라 대규모 화재위험에 노출되고 있으며, 화재 발생시 영업주의 초기 대처능력 미흡 등으로 인하여 많은 인명과 재산피해를 내고 있는 실정에서, 「소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」을 근간으로 하여 각 개별 법령에 규정된 안전기준을 일원화 및 강화하고 관련 부처와의 유기적인 협조체제를 구축하는 등 다중이용업의 안전을 종합적으로 관리하기 위한 것이었다.

소관 상임위원회 심사에서는 화재위험평가 실시대상의 기준은 영업주 등 당사자에 대한 직접규제에 해당되는 사항이므로 대통령령에 포괄위임된 것을 법률에서 구체적으로 정하고, 다중이용업 명예지도원 제도를 도입하는 것은 영업주에 대한 과잉규제의 문제가 제기될 수 있으므로 이를 삭제하며, 그 밖에 체계상 미비점을 보완하여 본회의에서 가결되었다. 주요 내용으로는, ① 다중이용업주와 종업원은 소방방재청장·소방본부장 또는 소방서장이 실시하는 소방안전교육을 받도록 하고, 다중이용업주는 화재 등 비상시에 이용객들이 안전하게 피난할 수 있도록 피난계단·피난통로, 피난설비 등이 표시되어 있는 피난안내도를 비치하거나 피난안내에 관한 영상물을 상영하도록 하였다. ② 소방방재청장·소방본부장 또는 소방서장은 일정 기준 이상으로 밀집하여 있는 다중이용업소 등에 대하여 화재예방과 화재로 인한 생명·신체·재산상의 피해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 화재위험평가를 실시할 수 있도록 하고, 소방방재청장·소방본부장 또는 소방서장은 다중이용업주가 안전관리기준 등을 위반하여 조치 명령을 2회 이상 받고도 이를 이행하지 아니하는 때에는 그 조치 내용을 인터넷 등에 공개할 수 있도록 하였다.

### 37. 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법

2004.9.30 의원입법으로 “연구개발특구의지정및육성에관한법률안”이 발의되었고, 2004.10.29 정부에서도 “대덕연구개발특구의육성에관한특별법안”을 제출하였다. 이들 법률안에 대해 소관 상임위원회에서는 양 법률안을 통합하여 위원회 대안을 마련하여, 본회의에서 성립되었다. 이 특별법은 연구개발특구와 관련하여 법률로 직접 대덕연구개발특구를 두는 한편, 과학기술부장관이 직접 연구개발특구를 지정할 수 있도록 하되 광역시장·도지사도 관할 지역 중에서 연구개발특구로 지

정하여 줄 것을 요청할 수 있도록 하고, 특구개발사업의 시행자에 관한 지정규정을 두며, 특구의 추진현황에 관한 국회보고 조항을 두는 등 연구개발특구의 육성을 도모하려는 것이었다. 이 특별법의 성립으로 종전의 「대덕연구단지관리법」은 폐지되었다.

주요 내용으로는, ① 과학기술부장관은 5년마다 특구 육성의 기본방향, 연구개발 성과의 사업화 촉진, 특구 운영성과의 확산 계획 등을 포함한 특구육성종합계획을 수립하도록 하였다. ② 관련 부처의 장 및 민간전문가가 공동으로 참여하는 연구개발특구위원회를 구성·운영하여 특구 관련 주요 정책사항을 결정하도록 하였다. ③ 국립연구기관 및 정부출연연구기관은 특구에 연구소기업을 설립할 수 있도록 하였고, 첨단기술기업 및 연구소기업에 대하여 고용보조금 등의 지원, 세제지원, 국유재산의 사용·대부 등의 특례를 규정하였다. 또한 특구에 외국인투자기업 및 외국연구기관의 입주를 촉진하기 위하여 경제자유구역에 준하여 필요한 지원사항을 규정하였다.

2009.12.30 일부개정에서는 연구소기업을 설립할 수 있는 연구기관의 범위를 확대하고, 공공연구기관뿐만 아니라 산학협력기술지주회사 등도 연구소기업을 설치할 수 있도록 하여 기술의 사업화를 촉진하도록 하며, 시·도지사가 지식경제부장관에게 연구개발특구 지정을 요청할 때에는 미리 공청회를 거치도록 하여 해당 지역 주민의 의견을 듣도록 하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다. 또한 2012.1.26 일부개정으로 제2차 연구개발특구육성 종합계획에 따라 연구개발특구 지정 절차 및 해제사유 등을 구체화하며, 지방분권촉진위원회의 지방이양 사무 확정내용과 국가경쟁력강화위원회의 규제 선진화 요청사항을 반영하고, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 한편 제명을 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」으로 변경하였다(2012.7.27 시행).

### 38. 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법

1996.12.11 의원입법으로 발의된되어 성립된 법률로서, 국민생활권은 점차 확대되어 행정구역을 뛰어넘어 광역화되고 있으나 대부분의 교통행정이 행정구역별로 독자적으로 행해지고 있어 광역적 교통문제를 가중시키고 있는 바, 이러한 문제를 효율적으로 해결하기 위한 제도적 장치를 마련하기 위하여 특별법을 제정하려는 것이었다. 소관 상임위원회의 심사에서는 건설교통부장관이 대도시권광역교통계획을 수립하는 경우 사전에 공청회를 개최하여 주민 및 관계 전문가의 의견을 청취하도록 하는 규정을 신설하고, 대규모 개발사업에 대하여 건설교통부장관이 광역교통개선대책을 수립할 수 있는 근거규정을 마련하며, 대도시권광역교통위원회의 당연직 위원을 명시하고, 일정규모 이상의 개발사업 시행자는 광역전철의 건설에 소요되는 비용의 일부를 부담하게 하는 등 제정안의 미비점이 보완되었다.

성립된 특별법의 주요 내용으로서는 ① 건설교통부장관이 관계중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사의 의견을 들어 대도시권광역교통계획을 입안하고 동 계획은 도시권광역교통위원회의 심의를 거쳐 확정되도록 하였다. ② 대도시권광역교통계획에 따라 시행되는 광역교통시설의 건설 및 개량에 소요되는 사업비는 국고에서 보조하거나 국가와 지방자치단체가 이를 분담하도록 하는 한편 대도시권에서 택지개발사업등 일정규모이상의 개발사업을 시행하는 자는 그 사업비의 일부를 광역전철의 건설 및 개량에 소요되는 비용으로 납부하도록 하였다.

### 39. 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법

2009.9.10 의원입법으로 “일제강제동원 피해진상조사와 유해봉환 및 지원 등에 관한 법률안”이 발의되었고, 2010.2.2 의원입법으로 “대일항

쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법안”이 각각 발의되었다. 그 외에도 2009.6.25, 2009.8.13, 2010.2.8 의원입법으로 “태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률 일부개정법률안”이 각각 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 이를 심사한 결과 6건의 내용을 통합·보완하여 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다.

이 특별법은 「일제강점하 강제동원피해 진상규명 등에 관한 특별법」상의 일제강점하 강제동원 피해진상규명위원회의 진상조사기간이 2010년 3월 24일 만료될 예정이므로, 미처리된 강제동원 피해조사의 완료와 태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 위로금 등 지원업무를 뒷받침하기 위해 진상조사 업무를 일정 기간 계속 추진하고, 업무와 기능의 연관성이 매우 큰 일제강점하 강제동원 피해진상규명위원회와 태평양전쟁전후 국외강제동원희생자 지원위원회의 두 위원회를 폐지하고 두 조직의 역할과 기능을 통합한 대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원위원회를 신설해 피해조사와 지원업무를 통합 수행하도록 하는 한편, 사할린에 강제동원 되었다가 해방 이후 구소련의 억류정책으로 귀국하지 못한 채 사망 또는 행방불명된 자까지 국외 강제동원희생자에 포함시킴으로써 위로금등을 지원받을 수 있도록 하려는 것이었다.

성립된 특별법의 주요내용으로는, ① 사할린 지역 강제동원 피해자의 경우 구소련에 의하여 강제 억류당한 기간 중에 사망 또는 행방불명된 사람까지 국외 강제 동원희생자에 포함시킴으로써 위로금을 지원할 수 있도록 하였다. ② 종전의 일제강점하강제동원피해진상규명위원회와 태평양전쟁전후국외강제동원희생자지원위원회를 폐지하고 두 위원회의 업무를 통합하여 수행하는 대일항쟁기강제동원피해조사 및국외강제동원희생자등지원위원회를 설치하였다. 또한 위원회는 2011년 12월 31일까지 존속하게 하되 국회의 동의를 얻어 6개월 이내의 범위



에서 2회 연장할 수 있도록 하고, 과거 「일제강점하 강제동원피해 진상규명 등에 관한 특별법」에 따라 피해신고 및 조사신청을 받았던 것에 한하여 조사하도록 하며, 위로금등의 지급을 위하여 2011년 2월 28일까지 조사를 완료하도록 하였다. ③ 위로금 등의 지급신청은 2011년 6월 30일 이내에 하도록 하고, 위원회는 위로금등의 지급신청을 받은 날부터 6개월 이내에 지원 여부와 그 금액을 심의·결정하도록 하였다. 한편 2011.8.4 일부개정으로 위원회는 2012년 12월 31일까지 존속하도록 하였다.

#### 40. 대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법

2004.10.27 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 헌법재판소에서 「교원지위향상을 위한 특별법」 제9조제1항에 대하여 “재임용이 거부되었을 경우 사후에 그에 대해 다룰 수 있는 제도적 장치를 전혀 마련하지 않은 것은 교원지위법정주의에 위반된다”는 결정취지를 존중하여 대학교원 기간임용제 도입된 이후 부당하게 재임용에서 탈락된 대학교원에 대한 재임용 탈락결정이 정당한 기준에 의해서 이루어졌는지 여부에 대하여 재심사 기회를 부여함으로써 재임용탈락자들의 권익을 보호하기 위해 성립된 것이다.<sup>142)</sup>

이 법률안에 대해 법무부는 동 조항에 대하여 사립대학의 경우 법률에 따라 행하여져 오로지 부당만이 문제될 수 있는 재임용 탈락 사안에서 소급효를 인정하여 일률적으로 학교법인에게 경제적 부담을 지우는 것은 헌법 제13조제2항의 소급입법에 의한 재산권 박탈 금지규정에 정면으로 위배될 소지가 있으며, 더욱이 재임용 탈락에 관여하지 아니한 임용주체의 포괄승계인으로 하여금 그 책임을 부담하도록

142) 이순철, 대학교원기간임용제 탈락자구제를 위한 특별법상 인용결정의 효력 : 재임용거부의 취소에 따른 교수지위확인 판결을 중심으로, 교육법학연구(대한교육법학회) 제19권1호, 2007.6, 127면 이하.

하는 것은 더욱 위헌의 소지가 농후하다는 의견을 밝혔다.<sup>143)</sup> 소관 상임위원회에서는 부당하게 재임용에서 탈락되었던 대학교원을 구제하되, 소급입법의 한계를 넘어서지 아니하도록 재심결정의 효력을 정비하고, 동 법안의 적용대상 교원의 범위를 명확하게 규정하며, 재임용 재심사의 심사기준을 명확하게 규정하고, 불필요한 조문을 정비하는 등 수정안을 마련하여 본회의에서 성립되었다.

이 특별법은 ① 대학교원에 대한 기간제 임용이 도입된 1975년 7월 23일부터 법률 제7352호 「사립학교법중개정법률」 및 법률 제7353호 「교육공무원법중개정법률」의 시행일 전일(2005.1.26)까지의 기간동안 재임용에서 탈락된 국립·공립 및 사립대학의 대학교원에 대한 재임용 탈락결정이 정당한 기준에 의하여 이루어졌는지 여부에 대하여 재심사 기회를 부여하는 것이었다. ② 재임용 탈락 교원에 대한 재임용 재심사 업무 등을 수행하기 위하여 교원소청심사위원회에 교원소청심사특별위원회를 두고, 재임용 탈락 교원이 교원소청심사위원회의 재심 결정, 법원의 소송 등을 통하여 이미 재임용 탈락 결정의 적정성 여부에 관하여 다투었다고 할지라도 이 법에 의한 재임용 재심사 청구를 할 수 있도록 하였다. ③ 재임용 탈락 교원은 이 법 시행일부터 6월 이내에 교원소청심사특별위원회에 재임용 재심사 청구를 할 수 있고, 동 위원회는 재심사 청구를 접수한 날부터 180일 이내에 재임용 탈락의 타당성 여부에 대하여 결정하도록 하였다. 재임용 탈락이 부당하였다는 교원소청심사특별위원회의 결정에 대하여 처분권자는 소송으로 다투지 못하며, 재임용 재심사 결정의 효력은 재임용 탈락 당시의 임용주체가 변경된 경우에는 포괄승계한 임용주체를 기속하도록 하였다.

143) 교육위원회, 대학교원기간제임용탈락자구제를위한특별법안 검토보고, 2004.12, 6면 이하.

이 특별법은 2007.5.11 일부개정되었는 바, 이는 2006.4.27 헌법재판소에서 대학교원 기간임용제에 따라 임용된 교원에 대한 재임용 탈락이 부당하였다는 교원소청심사특별위원회의 결정에 대하여 교원에게만 행정소송을 제기할 수 있도록 하고 그 당사자인 학교법인 등에게는 이를 인정하지 않은 것은 헌법상의 평등원칙에 위반된다는 위헌결정<sup>144)</sup>을 함에 따라 처분권자가 소송으로 다투지 못하도록 한 규정을 삭제하고 관련 규정이 정비되었다.

41. 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률

1966.12.29 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 1967.2.9 “대한민국에서 의미합중국군대의 지위에 관한 협정”이 발효됨에 따라, 동 협정 제9조 제1항에 “합중국군대의 구성원 군속 및 그들의 가족은 본협정에서 규정된 경우를 제외하고는 대한민국세관당국이 집행하고 있는 법령에 따라야 한다”고 규정되어 있고 기타 동 협정을 실시함에 있어서 현행 국내법에 의하여 처리할 수 없는 사항을 따로 입법조치를 요하는 까닭에 「관세법」 등에 대한 특례를 설정함으로써 협정운영의 원활을 기하려는 것이었다.

42. 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법

1966.12.28 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 대한민국에 주둔하는 아메리카합중국 군대의 구성원, 고용원 또는 그 군대에 파견 근무하는 대한민국의 증원군대 구성원의 행위로 인하여 발생한 손해배상의

144) 헌재 2006.4.27. 2005헌마1119.

청구 및 그 밖에 같은 협정 제23조의 시행에 관한 사항을 규정하였다. 미합중국 군대의 구성원, 고용원 또는 합중국 군대에 파견 근무하는 대한민국의 증원군대 구성원이 그 직무를 수행하면서 대한민국에서 대한민국 정부 외의 제3자에게 손해를 입힌 경우에는 「국가배상법」에 따라 국가가 그 손해를 배상하도록 하였다. 또한 협정 제23조에 따른 손해배상금의 사정은 「국가배상법」 제10조에 따라 법무부에 설치된 배상심의회의 심의를 거쳐 법무부장관이 하도록 하고, 국가는 협정 제23조에 따른 손해배상을 청구하는 사람이 대한민국 국민인 경우에는 그 청구를 알선하거나 소송을 지원할 수 있도록 하였다.

#### 43. 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 형사특별법

1966.12.28 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 협정 중 형사재판권에 관한 사항을 규정한 것으로서 협정에 따른 합중국군법회의에서 허위로 증언, 감정, 통역 또는 번역을 한 사람은 「형법」 제152조부터 제154조까지의 예에 따라 처벌하도록 하고, 합중국군법회의가 재판권을 행사하는 형사사건에 관한 증거를 인멸, 은닉, 위조 또는 변조하거나 위조 또는 변조한 증거를 사용한 사람과 증인을 은닉 또는 도피하게 한 사람은 「형법」 제155조의 예에 따라 처벌하도록 하였다. 합중국군법회의가 요청한 증인 또는 감정인의 소환과 증인의 구인에 관하여는 「형사소송법」 제152조부터 제155조까지 및 제177조를 준용하도록 하는 한편 협정에 따라 합중국군대가 요청한 형사사건의 수사에 관하여는 검사나 사법경찰관은 「형사소송법」이나 그 밖의 법령에 규정된 권한을 행사할 수 있도록 하였다. 또한 합중국군법회의가 선고한 재판의 집행에 관하여 합중국군대가 요청한 경우에는 검사는 「형사소송법」이나 그 밖의 법령에 규정된 권한을 행사할 수 있도록 하였다.

#### 44. 도시재정비 촉진을 위한 특별법

2005.9.2 의원입법으로 “뉴타운특별법안”이 발의되었고, 2005. 10.13 의원입법으로 “도시구조개선 특별법안” 및 2005.10.14 “도시광역개발 특별법안”이 각각 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 이들 3건의 법률안을 심사한 결과, 각각 본회의에 부의하지 아니하고 1개의 법안으로 통합하여 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립된 것이다.

이 특별법은 주로 낙후된 기존의 구시가지에서 시행되고 있는 재개발 등 각종 정비사업은 개별적인 소규모 구역단위로 시행되어 도시 기반시설 등을 계획적으로 설치하는데 한계가 있어 근본적인 생활환경의 개선에 한계가 있다는 지적에 따라 낙후된 기존의 구시가지의 재개발 등 각종 정비사업을 좀 더 광역적으로 계획하여 효율적으로 개발할 수 있는 체계를 확립하고자 제정되었다. 주요 내용으로는, ① 재정비촉진지구는 시장·군수·구청장이 주민공람과 지방의회의 의견을 청취한 후 시·도지사에게 신청하고, 시·도지사는 관계 행정기관과의 협의와 시·도도시계획위원회 등의 심의를 거쳐 지정하도록 하였다. ② 재정비촉진지구내 재정비촉진사업의 활성화와 주택공급의 확대를 위하여 구역지정요건의 완화, 용적률·층고제한의 완화, 소형평형의무비율, 지방세의 감면, 과밀부담금의 면제, 특별회계의 설치 등의 특례를 부여하였다. ③ 세입자 및 소규모 주택 또는 토지 소유자의 주거안정을 위하여 시장·군수·구청장이 주거실태를 조사하여 임대주택 건설계획 등을 재정비촉진계획에 포함하도록 하고, 재정비촉진사업 시행자가 이를 건설·공급하도록 하였다.

이 특별법에 대해 2011.11.1 의원입법으로 폐지법률안이 발의되었으나, 폐기된 바 있다.<sup>145)</sup>

---

145) 폐지이유는 광역단위 지구지정으로 과속개발의 폐해가 나타나고 있으며, 광범위한 철거로 인해 낙후되지 아니한 지역마저 철거의 대상이 되는 등 많은 사회, 경제

#### 45. 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법

2007.9.7 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 도청 사무소의 소재지와 도의 관할구역이 일치하지 않음으로 인해 발생하고 있는 주민의 불편을 해소하고, 국토의 균형발전이라는 정책의 연장선상에서 도청이전 외에 공공기관의 이전 등을 병행하여 추진함으로써 자족적인 도시를 건설하기 위하여 필요한 입법적 장치를 마련하기 위해 제정되었다.

이 특별법의 제정과 관련하여 현행 「도시개발법」이나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 추진이 가능하다는 견해와 과거 타 도청이전의 경우 개별법에 의한 사업추진으로 인하여 사업기간이 장기화되고 도청이전 등에 막대한 비용이 소요되므로 재원조달 등과 관련하여 근거규정을 마련할 필요가 있으므로 특별법의 형태로 추진해야 한다는 입장이 있었다.<sup>146)</sup> 소관 상임위원회의 심사에서는 법률안에서 국가의 재정지원 관련규정을 강행규정에서 임의규정으로 전환하고 특별회계 관련내용을 삭제하는 등 일부내용이 수정되어 본회의에서 성립되었다.

성립된 특별법의 주요 내용은, ① 국가는 도청이전을 위한 청사신축비 등의 일부를 지원할 수 있도록 하고, 도지사는 도청이전을 통하여 신도시를 건설할 경우는 개발예정지구를 지정하고, 개발예정지구 안에서 건축물의 건축 등을 할 때는 지방자치단체의 장의 허가를 받도록 하였다. ② 도청과 같이 이전하는 공공기관의 장은 이전계획을 수립하여 소관 행정기관의 장(도지사)에게 제출하여야 하며, 이전지역의

---

적 낭비를 불러옴과 동시에 개발사업을 둘러싼 사회적 분쟁도 격화되고 있고, 또한 재정비축진지구로 지정되었으나 추진위원회가 설립되지 못한 지구가 서울에서만 전체의 80% 상당에 이르는 등 사업이 정상적으로 진행되지 못하고 있으므로, 이에 「도시재정비축진을 위한 특별법」을 폐지하되, 광역적인 도시재정비축진계획은 이를 「도시 및 주거환경정비법」 등에 신설하여 그 취지를 살리는 것이 바람직하다는 것이었다.

146) 건설교통위원회, 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법안 검토보고, 2008.2, 4면 이하.

시장·군수는 이전지원계획을 수립하도록 명시하였다. ③ 도청이전신 도시에 관한 정책 및 중요사항을 심의하기 위하여 도에 도청이전신도시건설위원회를 설치·운영하도록 하고, 국가 또는 지방자치단체는 이전기관에 대하여 사무소 신축비 등 이전비용 등의 일부를 지원하거나 용자하여 줄 수 있도록 하였다.

#### 46. 독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법

1997.2.28 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 독도를 비롯한 도서지역의 생물다양성과 중요한 생태계 및 수려한 경관을 보전하기 위하여 특정도서에 대한 생태계조사를 실시하고, 특정도서안에서는 지정목적에 위반되는 행위를 제한하는 등 관리를 보다 엄격히 하려는 것이었다. 소관 상임위원회 심사에서는 특정도서안에서의 행위제한의 예외로 「도서개발촉진법」 제6조제3항의 사업계획에 의한 개발행위를 추가하며, 특정도서로 지정된 도서에 대한 행위제한을 예외적으로 인정함에 있어서 행위자에 대하여 행위의 내용과 결과를 환경부장관에게 신고 또는 통보토록 하되, 그 위반자에 대한 벌칙을 과태료 부과로 수정함으로써 유사 입법례와 양형의 균형을 유지하도록 하며, 기타 문구를 일부 수정하여 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는, ① 무인도 또는 극히 제한된 지역에만 사람이 거주하는 섬으로서 자연생태계, 지형·지질, 자연경관등이 우수한 도서를 환경부장관이 특정도서로 지정·고시하도록 하였다. ② 환경부장관은 특정도서의 자연생태계등에 대한 조사를 실시하고, 매 10년마다 자연생태계보전기본계획을 수립하도록 하였다. ③ 특정도서안에서는 지정목적에 위반되는 건축물의 건축등의 행위를 금지하되, 조난구호, 재해방제, 「도서개발촉진법」상의 개발행위 등을 위하여 필요한 경우에는 예외로 하였다. ④ 특정도서의 보호·육성을 위하여 필요한 경

우에는 특정도서의 전부 또는 일부 지역을 지정하여 일정한 기간동안 출입을 제한하거나 금지할 수 있도록 하였다.

#### 47. 독립공채상환에 관한 특별조치법

1983.8.8 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 1919년 대한민국 임시정부에서는 항일독립운동을 전개하기 위한 자금조달방법의 하나로써 “독립공채”를 발행하였는바, 이 공채는 대부분 해외교민 및 미국인을 비롯한 외국인을 대상으로 발매되었으며, 이에 “조국이 광복되고 독립을 승인받은 후 이자를 가산하여 상환할 것을 대한민국의 명예와 신용으로 보증한다”고 기재되어 있으나, 동 공채의 상환요청을 받은 정부는 근거법이 없어 이를 상환하지 못하고 있어 국가가 이를 상환할 수 있도록 근거법을 마련하기 위한 것이었다.

이 법률에 대해서는 1952년에 국무회의의 의결로 독립공채를 상환한 사례가 있으므로 당시 추진중에 있던 독립기념관설립추진위원회에서 독립공채를 매입토록하고 그 매입자금을 정부가 위원회에 지원하는 방안도 고려되었으나, 이 경우 입법조치없이 상환이 가능하다는 장점은 있으나 독립공채에 대한 일괄상환이 이루어지지 아니하여 독립공채에 대한 상환의무가 종결되지 않는 문제점이 있어서 특별법을 제정하게 된 것이다.<sup>147)</sup> 주요 내용은 대한민국 임시정부 명의로 발행한 독립공채의 상환이 가능토록 법적 근거를 마련하고, 동 공채는 해당 공채에 명시된 이율에 따라 이자를 가산하여 원리금을 상환하도록 하였다.<sup>148)</sup>

147) 재무위원회, 독립공채상환에관한특별조치법안 심사보고서, 1983.12. 6면 이하 참조.

148) 이 법시행후 1984년 6월부터 3년간 국내 및 수교국 거주자에 대하여 독립공채를 상환하였고, 당시 미수교국에 거주하여 신고할 수 없었던 자에 대하여는 1994년 7월부터 3년동안 이를 상환하였다. 그 후 1997.12.13 일부개정으로 신고기간을 2000년 12월 31일까지 약 3년간 추가로 부여하였다. 2009.3.18 일부개정에서는 신고기간의 종료로 독립공채상환위원회의 기능이 사실상 상실된 것으로 보아 관련규정을 삭제하였다.



#### 48. 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법

2006.8.30 의원입법으로 “남해안균형발전법안”, 2006.9.7 의원입법으로 “남해안발전특별법안”, 2006.9.29 의원입법으로 “남해안발전 지원법안” 및 2006.12.14 의원입법으로 “동해안광역권개발 지원 특별법안”이 각각 발의되었다. 그 가운데 “동해안광역권개발 지원 특별법안”을 제외한 3개의 제정법안은 남해안지역을 동북아시아의 새로운 경제권 및 국제적 관광지역으로 발전시키는데 필요한 사항을 규정하려 한 것이었다. 3개 제정법안은 체계 및 내용면에서 면세구역 지정 여부, 감면 대상 부담금 등 구체적인 일부 조문에서 다소 차이는 있으나 대체적으로 남해안지역 발전을 위한 개발구역의 지정, 개발계획·실시계획의 승인 및 관련 인허가 의제, 토지 등의 수용·사용, 개발활성화를 위한 특례 및 국고지원 등 유사한 법체계 및 내용을 담고 있었다.

소관 상임위원회에서는 이들 법률안을 병합 심의한 결과, 이들 법률안을 위원회 대안으로 제안하여 제명을 “동·서·남해안권발전 특별법안”으로 하여 본회의에서 성립되었다. 주요 내용은 ① 동·서·남해안권의 발전을 위하여 관련된 시·도지사가 공동으로 종합적이고 기본적인 동·서·남해안권 발전종합계획안을 동·서·남해안권별로 입안하며, 이 계획안에는 지역 발전을 위한 기본시책과 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항 등이 포함되도록 하였다. ② 건설교통부장관은 동·서·남해안권 발전종합계획안을 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 동·서·남해안권발전위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 하였다. ③ 건설교통부장관은 시·도지사의 요청에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회와 국립공원위원회 및 동·서·남해안권발전위원회의 심의를 거쳐 개발구역을 지정·고시할 수 있으며, 동·서·남해안권개발계획이 수립·고시된 날부터 3년이 되는 날까지 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우 등 해제요건에

해당될 경우 동·서·남해안권발전위원회의 심의를 거쳐 해제할 수 있도록 하였다. ④ 동·서·남해안권 발전을 위하여 국무총리 소속으로 동·서·남해안권발전위원회를 두고, 동·서·남해안권별로 동·서·남해안권발전공동협의회를 두며, 동·서·남해안권발전위원회를 실무적으로 보좌하는 업무를 수행하기 위하여 건설교통부장관 소속으로 동·서·남해안권발전기획단을 두도록 하였다. ⑤ 국가 또는 지방자치단체는 동·서·남해안권첨단과학기술단지 또는 동·서·남해안권투자진흥지구에 입주하는 기업에 대하여 용지매입비의 용자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 개발사업에 소요되는 자금의 지원 등을 요청하는 경우 최대한 지원하도록 하였다.

그 후 이 특별법은 2010.4.15 개정으로 제명이 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」으로 변경되었다. 주된 이유는 해안 중심의 대외 개방형 미래성장축에 내륙권의 실행력 확보 방안이 추가된 데 따른 것이었다. 개정된 특별법에서는 ① 내륙권을 체계적이고 효율적으로 발전시키기 위하여 내륙권 발전종합계획을 수립할 수 있는 근거를 마련하고, 내륙권 발전종합계획의 입안 절차 및 방법, 내륙권의 지정기준과 범위는 동·서·남해안권과 같이 대통령령으로 정하도록 하였다. ② 내륙권의 문화관광산업진흥을 위하여 기존 동·서·남해안권과 같이 문화체육관광부장관이 「관광진흥개발기금법」에 따른 관광진흥개발기금을 내륙권과 관련된 지방자치단체 또는 사업시행자에게 대여·보조할 수 있도록 하는 한편 개발구역 안의 사업시행자 및 국내외 입주기업에 대한 조세특례 지원규정을 신설하여 효율적인 사업시행이 이루어질 수 있도록 하였다.

#### 49. 동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법

2002.10.21 의원입법으로 “동학농민 혁명군의 명예회복에 관한 특별법안”이 발의되었다. 이 법률안은 국가유공자 서훈의 근거가 되는 「독

립유공자예우에 관한 법률」 제4조(적용대상자)에서 ‘일제의 국권침탈 전후’라는 규정에 대해 ‘1895년 을미의병’을 상한선으로 해석하여 1894년 동학농민혁명의 동학농민군은 명백한 항일투쟁이었음에도 서훈 대상에서 제외되고 있어서 동학농민혁명 참가자 및 그 유족들의 명예를 회복할 수 있도록 하려는 것이었다.

소관 상임위원회의 전문위원 검토의견에서는 “동학농민혁명군과 그 유족의 명예회복을 위한 방법으로 이 법안을 제정하는 것과는 별도로 「독립유공자예우에 관한 법률」 제4조(적용대상자) 중 ‘일제의 국권침탈 전후로부터’ 라는 규정의 해석을 현행의 1895년에서 1894년으로 1년 소급연장하여 동학농민혁명군과 그 유족을 독립유공자에 포함시키는 것을 고려해 볼 수 있다”고 하였다.<sup>149)</sup> 그러나 국가보훈처에서는 동학농민혁명에 대한 학계의 의견이 통일되지 않은 점, 국민적 공감대가 형성되지 않은 점 등의 사유를 들어 반대하였다. 상임위원회에서는 동학농민혁명군의 ‘유족’의 범위에 동학농민혁명군의 직계비속 또는 그 형제자매의 자녀나 손자녀까지 포함시키게 되면 「독립유공자예우에 관한 법률」상의 유족의 범위와의 형평성 측면에서 문제를 야기할 우려가 있으므로, 「독립유공자예우에 관한 법률」 제5조(유족등의 범위)제1항의 규정에 준하여 유족의 범위를 동학농민혁명군의 자녀 및 손자녀로 수정하였다. 또한 법률제명을 “동학농민 혁명군의 명예회복에 관한 특별법안”에서 “동학농민 혁명참여자 등의 명예회복에 관한 특별법안”으로 수정하여 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는, ① 동학농민혁명참여자 및 그 유족의 결정 및 명예회복 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리소속하에 동학농민혁명참여자명예회복심의위원회를 두고, 유족의 등록신청에 관한 사항과 위원회에서 위임받은 사항을 처리하기 위하여 특별시장·

149) 과거사진상규명에관한특별위원회, 동학농민혁명군의명예회복에관한특별법안 심사보고서, 2004.2, 6면 이하.

광역시장 및 도지사 소속하에 동학농민혁명참여자 명예회복실무위원회를 두도록 하였다. ② 유족으로 인정받고자 하는 자는 이 법 시행일부터 1년 이내에 대통령령이 정하는 관계서류를 첨부하여 실무위원회에 유족의 등록을 신청하도록 하는 한편 정부는 동학농민혁명군의 애국애족정신을 계승하기 위하여 동학농민혁명기념관 및 동학농민혁명기념탑 건립 등의 사업을 추진하도록 하였다.

한편 이 특별법은 2007.1.26 일부개정 되었다. 이는 2004년 11월 3일부터 2005년 9월 5일까지 동학농민혁명 참여자의 유족에 대한 등록 신청을 받은 결과, 신청한 유족이 총 620명에 불과한 것으로 나타났는바, 이는 동학농민혁명이 110여 년 전의 사건임에도 불구하고 유족의 범위를 ‘자녀 및 손자녀’로 제한한 데 기인한 것으로서, 유족의 범위를 ‘고손자녀’까지 확대하고, 관련 유족의 등록 신청기간을 연장하며, 동학농민혁명 참여자와 그 유족의 명예회복사업에 관한 조항을 신설하고, 기념사업의 지속적 추진을 위하여 동학농민혁명기념재단의 설립근거규정을 마련하려는 것이었다.

#### 50. 마약류 불법거래 방지에 관한 특별법

1995.11.4 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 국내에서 급속히 확산되고 있고 국제화·광역화·조직화되고 있는 마약범죄에 적극적으로 대처하고 마약사범의 효율적 진압을 위한 국제공조의 기틀이 되고 있는 '88유엔마약협약에 가입하기 위하여 영리목적의 마약류범죄를 가중처벌하고, 마약류범죄행위로 취득한 부법수익 등을 철저히 추적·환수하기 위한 제도적 장치와 외국의 몰수·추징재판의 집행을 위한 국제공조절차 등을 마련하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 마약류범죄의 효율적 수사를 위하여 마약류의 분산 및 범인의 도주 방지를 위한 충분한 감시체제가 확보된 경우 마약류범죄 혐의자의 입국 및 마약류의 반입을 예외적으로 허용할 수

있도록 입국 및 상륙절차의 특례를 규정하였다. ② 마약등의 수입·수출·제조 등을 업으로 한 경우 기존의 사형·무기 또는 10년 이상의 징역외에 1억원 이하의 벌금을 병과하도록 규정하여 영리목적의 마약류범죄에 대한 처벌을 강화하였다. ③ 마약류범죄행위로 인한 불법수익이 새로운 마약류범죄에 재투자되는 것을 방지하기 위하여 마약류범죄행위로 취득한 불법수익의 성질·소재·출처 또는 귀속관계를 은닉·가장하는 행위를 처벌할 수 있도록 하였다. ④ 마약류범죄행위를 통하여 취득한 불법재산 등을 철저히 추적·환수하기 위하여 「형법」상의 몰수보다 그 대상을 확대함으로써 마약류범죄행위로 직접 취득한 재산뿐만 아니라 그로부터 유래한 재산까지 몰수할 수 있도록 하였다. ⑤ 마약범죄의 형사재판에 대한 실효성을 확보하기 위하여 외국에서 선고·확정된 몰수·추징재판의 집행을 위한 국제적 공조절차를 규정하였다.

#### 51. 몰수금품등처리에관한입시특례법

1962.9.10 상임위원회(내무위원회)에서 제안되어 성립된 법률로서, 「국가보안법」 또는 「반공법」의 죄를 범한 자로부터 압수한 제반금품은 동법범행자 및 동조자들의 색출·적발에 있어 불가결의 자료가 되는 동시에 대북첩보공작등의 연구분석자료로서 중요한 자료이나 이와 같은 압수금품은 법원의 몰수언도 또는 검사의 국고귀속명령으로 일절 국고에 귀속되는 관계로 정보수사기관에서는 그 사용이 불가능하여 압수금품에 대하여는 확정판결에서 몰수언도 후 또는 검사의 국고귀속명령후 정보수사기관으로 하여금 적시활용할 수 있도록 하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 몰수금품은 북한 및 그 구성원등으로부터 몰수한 무기류, 통신기재, 장비 기타 물품과 유가증권, 통화등 공작금품으로서 확정판결에서 몰수되거나 국고귀속명령된 것으로 하였다. ② 중

양정보부장은 몰수금품 중 첩보공작상 또는 공익상 필요하다고 인정되는 금품의 전부 또는 일부를 국가재건최고회의의 승인을 얻어 이를 직접 사용 또는 처분할 수 있도록 하였다. 이 법률은 1963.12.6 몰수금품의 처리를 국가재건최고회의에서 국무회의의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하도록 하는 개정이후 현재까지 개정된 사례가 없다.

## 52. 민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법

2010.2.22. 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 「산지관리법」이 민간인 통제선 이북지역의 지역적·생태적 여건을 반영하지 않고 전국적인 산지관리 측면에서 제도를 운영하고 있어서, 민간인 통제선 이북지역 산지의 지역적 특수성을 고려한 특별법을 제정하여 생태가 우수한 지역은 보전하고 산지전용이 필요한 지역은 계획적·생태적으로 산지전용토록 하려는 것이었다. 소관 상임위원회의 심사에서는 “민간인 통제선 이북지역”의 범위 중 “군사분계선”은 현재 정전협정의 규제를 받고 있어 유엔군사령부(UNC) 등과의 협조가 필요한 지역이므로 이를 “남방한계선”으로 수정하는 등 일부 체계를 실효성 있게 정비·보완하여 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는, ① 민간인 통제선 이북지역 산지에 대하여 시·도지사 또는 지방산림청장은 5년마다 산지관리종합계획을, 시장·군수 또는 국유림관리소장은 매년 산지관리연차계획을 수립하도록 하고, 산지이용 현황과 보전·이용실태 등에 대한 조사를 실시하여 이를 산지관리종합계획과 산지관리연차계획 수립에 반영하도록 하였다. ② 민간인 통제선 이북지역 산지에 대한 생태적 산지전용지구 지정 및 타당성 조사와 지정요건·전용기준 및 지정절차 등에 관하여 규정하였다. ③ 민간인 통제선 이북지역 산지 중 지적공부에 등록되지 아니한 산지는 「산지관리법」 제4조에 따른 공익용산지로 지정된 것으로 보도록 하고, 민간인 통제선 이북지역의 산지를 산지전용제한지역에 대하여

별도로 정하였다. ④ 민간인 통제선 이북지역의 산지 중 보전산지 안에서는 일부 행위제한을 강화하는 한편, 주민 생활·소득 관련 행위규제를 완화하였다. ⑤ 산림청장 또는 지방자치단체의 장은 민간인 통제선 이북지역에 거주하는 주민 또는 산지소유자에 대하여 산지이용·생활편익·소득증대 및 복지증진에 필요한 지원사업을 시행하도록 하였다.

### 53. 벤처기업육성에 관한 특별조치법

1997.6.26 정부에서는 “신기술·지식집약형기업육성에관한특별조치법안”을 제출하였고, 1997.7.8 의원입법으로 “중소신기술기업육성에관한특별조치법안”이 발의되었다. 소관 상임위원회에서 2개법안을 병합심사한 결과, 2개법안을 통합하여 단일안을 마련하여 위원회대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다.

이 특별법은 벤처기업에 대하여 금융·인력·기술·입지 등 생산요소들이 원활히 공급될 수 있도록 관련 여건을 개선하고 벤처기업에 대한 규제를 완화하려는 것으로서, 2007년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법으로 제정되었다. 제정당시 주요 내용으로는, ① 벤처기업의 범위를 중소기업창업투자회사 등이 해당 기업 자본금의 일정 비율 이상을 투자한 기업, 연간 총매출액대비 연구개발 투자비의 비율이 일정 비율이상인 기업, 특허 및 실용신안 등의 기술을 주된 부분으로 사업화하는 기업 등으로 하였다. ② 벤처기업에 대한 금융조달이 원활히 될 수 있도록 하기 위하여 각종 기금의 관리자는 당해 기금의 운용계획의 범위안에서 별도의 인·허가없이 바로 벤처기업이나 중소기업창업투자조합 또는 신기술사업투자조합에 투자할 수 있도록 하였다. ③ 벤처기업에 대한 외국인의 주식취득한도를 폐지하여 외국인도 원칙적으로 제한없이 벤처기업의 주식을 취득할 수 있도록 하고, 벤처기업 육성을 위하여 중소기업창업투자회사·중소기업창업투자조합

등을 포함하여 개인 또는 조합의 벤처기업에 대한 투자에 대하여 조세에 관한 법률이 정하는 바에 따라 소득세 등을 감면할 수 있도록 하였다. ④ 벤처기업에 대한 기술인력 공급을 원활하게 하기 위하여 국·공립대학의 교수 및 국·공립연구기관의 연구원이 벤처기업을 창업하거나 동 기업의 임원으로 종사하고자 하는 경우에는 3년의 범위 안에서 휴직할 수 있도록 하여 고급기술인력이 벤처기업에 종사할 수 있는 기회를 확대하였다. ⑤ 국가 또는 지방자치단체는 벤처기업전용단지 및 벤처기업집적시설의 원활한 조성을 위하여 국·공유재산을 수의계약으로 그 사업시행자에게 매각하거나 임대할 수 있도록 하고, 국·공립대학의 교지등 국·공유자에 벤처기업집적시설등의 영구시설을 축조할 수 있도록 하였다.

이 특별법은 제정이래 현재까지 12차례나 개정(타법개정 제외)되었으며, 2007.8.3의 개정으로 유효기간이 2007년 12월 31일에서 2017년 12월 31일까지 10년 연장되었다. 개정당시 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “동 법의 유효기간을 추가적으로 10년 연장하는 것은 현행 법률의 유효기간 만료시기(2007.12.31)가 곧 도래함에도, 아직까지는 벤처생태계의 자급자족 능력이 미흡하고 시장원리에 따른 퇴출경로가 취약하다는 점 등을 고려할 때 민간 자원에 의한 발전단계로 보기에 어려움, 10년의 추가기간을 확보할 필요가 있다는 판단에 따른 것으로 보인다”고 지적하였다.<sup>150)</sup>

또한 이 법률이 폐지될 경우 이 법에 근거를 두고 있는 한국벤처투자조합, 개인투자조합 등의 설치근거 또한 폐지되는 등 법률체계상의 혼선 및 보완입법의 필요성에 따른 행정비용의 증가와, 동 법을 인용하고 있는 타 법령상의 혼란이 야기될 수도 있다는 우려 등을 감안하였다. 그리고 검토보고에서는 “우리 나라의 경우 미국 등 선진국에 비

150) 산업자원위원회, 벤처기업육성에 관한 특별조치법 일부개정법률안 검토보고서, 2007.6, 9면 이하.



해 20~30년 늦게 벤처정책이 추진된 점과, 미국·일본에서도 벤처관련 한시법을 연장하거나 대체 입법을 추진하여 지속적으로 벤처정책을 추진하고 있는 점을 감안할 때, 동 법의 유효기간을 추가적으로 연장하는 것에 대해서는 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 다만, 동 법률은 유효기간 내에 한시적으로 시행되는 특례법이므로 그 유효기간이 반복적으로 연장되는 것은 입법체계상 바람직하지 않으므로, 향후 추가적으로 주어진 유효기간 내에 입법 목적 달성을 위해 적극 노력하도록 하고, 유효기간 만료시점이 임박하기 전에 관련법령 등을 정비할 수 있도록 유념하여야 할 것이다”고 지적하였다.

#### 54. 벌금 등 임시조치법

1951.5.8 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 6·25사변 이후 국내경제질서가 혼란하여 경제사정의 지표인 화폐가치가 변동 저락됨으로 인하여 현행 각법령에 규정되어 있는 벌금 과료등의 금액이 그 입법 취지를 실현할 수 없게 되어 법을 시행하는 데 막대한 지장을 초래하고 있으므로 이러한 문제점을 시급히 시정하도록 임시조치를 취하고자 특례로서 벌금액을 현실정에 맞도록 인상조정하려는 것이었다. 이 특별법은 1996.11.23 일부개정되었으며, 「형법」의 개정(1995.12.29 법률 제5057호)으로 벌금과 과료의 상·하한이 상향조정되었고, 벌금형의 화폐단위 ‘환’이 ‘원’으로 바뀌고 그 금액을 현실화하였다.

#### 55. 벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법

2007.9.27 정부에서는 「형법」에 대한 특례법의 형식으로 벌금미납자에 대한 노역장유치를 사회봉사로 대체집행할 수 있는 근거와 그 절차를 규정하는 법률안을 제출하였으나, 국회의 임기만료로 폐기되었다.<sup>151)</sup> 그 후 2008.11.3 정부에서는 같은 내용의 특별법을 제출하였다.

151) 이 법률안에 대해 법제사법위원회 전문위원 검토보고에서는 “형법에 따르면 벌

이 법률안에 대해 법무부는 벌금미납자에 대한 사회봉사는 집행유예 등의 부수처분으로 부과되는 현행 「형법」상의 사회봉사명령과 법적 성격에 있어 차이가 있고, 「형법」 개정을 통해 그 근거를 마련하더라도 사회봉사 신청요건·집행절차 등 사회봉사 집행에 관한 제반내용에 대해서는 별도의 법률 제정이 필요하므로 특례법을 통해 사회봉사 대체집행의 근거와 그 집행절차 등을 종합적이고 체계적으로 규정하는 것이 바람직하다는 입장이었다.

반면 대법원에서는 「형법」상 사회봉사명령은 법원의 명령에 의하여 강제적인 사회봉사가 집행되는데, 특례법상 사회봉사로도 ①보호관찰관이 집행을 담당하고 사회봉사 방식 등 구체적 집행에 있어 형법상 사회봉사와 차이가 없으며, ②경제력이 부족한 벌금미납자의 입장에서 노역장 유치를 면하기 위하여 강제적으로 사회봉사를 하는 것이므로 「형법」상 사회봉사와 본질적으로 구별되지 않고, 「형법」상의 기본형별인 벌금형의 집행방법의 기본적 사항은 「형법」에 규정되어야지 이를 별도 입법으로 규정하는 것은 입법 체계에 맞지 아니하다는 입장을 개진하였다.<sup>152)</sup>

금은 노역장유치를 통하여만 대체 집행할 수 있으므로 이 법안은 벌금형집행에 관한 일반원칙의 예외에 해당하는데, 예외입법은 최소화하는 것이 바람직하다는 점에서 형법에 벌금미납자에 대하여 사회봉사로 대체집행할 수 있는 근거를 두고 세부절차를 현재 사회봉사명령에 관한 규정을 두고 있는 「보호관찰등에 관한 법률」 제 4장“사회봉사와 수강명령”에 규정하여 형집행에 관하여 일원화된 입법을 하는 것이 바람직하여 보임“이라고 지적하였다. 법제사법위원회, **벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법안 검토보고**, 2007.11, 15면 이하 참조.

152) 법제사법위원회, **벌금미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법안 검토보고**, 2008.11, 10면 이하. 또한 공청회에서도 “벌금미납자에 대한 사회봉사제도의 기본적 골격은 형법에 규정되어야 하고, 별도 입법의 형식은 바람직하지 않다. 즉, ① 형법상의 기본형별인 벌금형의 집행방법은 당연히 형법에 규정되어야 한다. 이와 달리 별도 입법으로 규정하는 것은 입법체계에 반하며, 법률의 산재로 혼란을 초래할 우려가 있다. ② 벌금미납자에 대한 사회봉사는 형법상 사회봉사와 본질적으로 구별되지 않는다. ③ 예외입법은 그 필요성이 특히 강하게 요구되는 경우가 아닌 한 최소화하는 것이 바람직하다. 따라서 벌금미납자에 대한 사회봉사 대체제도의 기본적 골격은 형법에서 규정하고, 세부절차는 보호관찰 등에 관한 법률이나 대법원규칙에서 정하는 것이 바람직하다고 본다(이주원)”는 견해와 “우리 형법체계에 관해서는 이미 오래

소관 상임위원회에서 심사한 결과 이 법률안을 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 위원회가 마련한 대안을 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률의 주요내용으로는, ① 「형법」 제69조제2항에 대한 특별로 사회봉사 도입하고, 죄질이 나빠 고액 벌금을 선고받은 사람은 미납벌금을 사회봉사로 대체할 수 없도록 사회봉사 신청이 가능한 벌금을 일정액 이하로 한정하고, 벌금형이 확정된 벌금미납자는 검사의 납부명령일부터 30일 이내에만 사회봉사 신청이 가능하도록 하였다. ② 벌금이 확정된 벌금 미납자는 검사에게 사회봉사를 신청하면 검사가 법원에 사회봉사를 청구할 수 있도록 하였다. ③ 법원은 검사로부터 사회봉사 허가 청구를 받은 날부터 14일 이내에 벌금미납자의 경제적 능력 등을 고려하여 사회봉사 허가 여부를 결정하도록 하고, 사회봉사를 계속 집행하기에 부적당하다고 판단되는 경우 보호관찰소의 장의 신청으로 검사가 사회봉사 허가의 취소를 법원에 청구하며, 법원이 이를 결정하도록 하였다.

#### 56. 법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법

1949.12.20 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 지방의 일부 법원, 검찰청 등이 당시 좌익세력에 의해 불타버려 소송기록이 전부 없어져서 민형사관계자의 처리가 대단히 곤란하게 되어 이를 처리하기

---

전부터 기본법인 형법전에 포함되어야 할 많은 내용을 특별법의 형식으로 규정함으로써 기본법을 형해화하고 법체계의 혼란을 가중한다는 비판이 제기되어 왔습니다. 법안이 예정하고 있는 벌금형을 대체하는 사회봉사명령은 형벌대체적 성격을 가지므로 그 본질상 형벌 또는 보안처분의 일종인 형사제재로 파악하는 것이 상당합니다. 그러므로 그 처분 근거 등 원칙적인 사항은 형벌과 보안처분의 집행에 관련된 기본적 사항을 규정하고 있는 형법전에 규정하는 것이 타당하다고 할 것입니다. 형법전에 규정하는 방식을 취하는 경우 사회봉사명령 대체집행에 관한 세부절차는 현재 사회봉사명령에 관한 규정을 두고 있는 「보호관찰 등에 관한 법률」에 규정함으로써 형의 집행에 관하여 일원화된 입법체계를 취하게 되어 바람직하다고 할 것입니다(이광수) 등의 의견도 개진되었다. 국회법제사법위원회, 「**벌금 미납자에 대한 사회봉사 집행제도**」에 관한 공청회(2008.12.15) 자료집 참조.

위한 것이었다. 이 법률에서는 재난이 발생한 때에는 소송관계인 및 검사는 6월이내에, 원고·신청인 또는 상소인을 소상신청서 또는 상소상부분 등의 소명자료와 검사는 공소사실 및 이의 유지에 대한 자료를 제출하도록 하고, 자료를 제출하지 않으면 취하 또는 취소로 간주하도록 하였다. 또한 재난이 발생한 때에는 법원장은 소명방법 및 제출기일을 일간신문에 2회이상 공고하도록 하였다.

### 57. 법인의 등기사항에 관한 특례법

1992.10.22 의원입법으로 “특수법인등의등기사항에관한특례법안”이 발의되었다. 이 법률안은 특별법에 의하여 설립된 법인, 상사법인 및 민법법인 등의 등기사항 중 대표권이 없는 임원에 관하여도 주소를 등기하도록 관련법에서 규정하고 있으나, 주소의 변경에 의한 변경등기신청에 따른 등기절차의 번잡을 초래하여 국민에게 상당한 불편을 주고, 등기신청비용 그리고 기간을 도과한 경우 과태료 등 경제적 부담을 주고 있으므로, 성명과 주민등록번호의 등기로써 임원이 특정되므로 대표권이 없는 임원에 대하여는 주소를 기재하지 아니하도록 하려는 것이었다.

소관 상임위원회 심사결과, 특수법인 등이라는 용어는 개념이 불명확하고 일반적인 법인에 대비되는 개념으로 오인될 여지가 있고 민법상의 법인을 특수법인의 범주에 포함시키는 듯한 감이 있으므로 이를 법인 등으로 수정되어,<sup>153)</sup> 본회의에서 성립되었다. 주요내용은 ① 특별법에 의하여 설립된 법인, 상사법인 및 민법법인의 임원의 등기에 있어서 주민등록번호를 기재하도록 하되, 임원중 대표권이 없는 임원의 경우에는 주소를 등기하지 아니하도록 하였다. ② 특별법에 의하여 설립된 법인 등의 분사무소의 등기사항을 주사무소의 등기사항 중 분사무소에서 반드시 공시하여야 할 사항인 목적, 명칭, 공고방법, 대

153) 법제사법위원회, 특수법인등의등기사항에관한특례법안 심사보고서, 1992.11, 4면.

표임원의 성명·주소 및 주민등록번호, 이사의 대표권을 제한한 경우 그 제한 내용 등만을 분사무소의 등기사항으로 규정하였다.

#### 58. 병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법

2004.8.7 의원입법으로 “병역의무관련교원미임용자채용에관한특별법안”이 발의되어, 소관 상임위원회에서 심사한 결과 이를 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, “병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법안”을 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립된 것이다. 이 특별법은 1990년 10월 8일 국·공립사범대학 출신자를 교사로 우선 임용하도록 규정한 「교육공무원법」 제11조제1항에 대한 헌법재판소의 위헌결정에 따라<sup>154)</sup>, 국립의 사범대학을 졸업하고 1990년 10월 7일 이전에 교사임용후보자명부에 등재되어 있었으나 임용되지 못한 자 중 병역의무의 이행으로 인하여 교사로 임용되지 못한 자를 특별채용함으로써 미임용자의 병역의무의 이행에 따른 불합리한 피해를 구제하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 병역의무 이행 관련 교원미임용자가 특별채용되기 위하여는 이 법 시행일부터 1월 이내에 당해 미임용자가 등재되어 있던 임용후보자명부를 관리하는 특별시·광역시·도교육감에게 병역의무 이행 관련 교원미임용자 등록을 신청하도록 하였다. ② 병역의무 이행 관련 교원미임용자의 등록 및 특별채용 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 미임용자가 등재되어 있던 임용후보자명부를 관리하는 특별시·광역시·도교육감 소속하에 병역의무 이행 관련 교원미임용자 특별채용심의위원회를 두도록 하였다. ③ 병역의무 이행 관련 교원미임용등록자에 대하여는 그 결정된 날부터 1년 이내에 특별채용하도록 하되, 교원수급 여건상 부전공과정의 이수가 필요하다고

---

154) 현재 1990.10.08, 89헌마89.

판단되는 경우에는 부전공과정을 이수하게 한 후 1년 이내에 특별채용할 수 있도록 하였다.

### 59. 보건범죄 단속에 관한 특별조치법

1969.6.26 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 부정식품·부정의약품·부정독극물사범 및 부정의료업자에 대해 가중처벌하려는 것이었다. 성립된 법률의 주요 내용은, ① 이 법에 의하여 처벌을 받았거나 제품이 인체에 유해함등이 국립보건원에서 검정된 영업에 대하여는 당해 허가 또는 등록 등을 관할하는 기관의 장은 보건사회부장관의 요청에 따라 그 허가 또는 등록 등을 취소하도록 하고, 영업의 취소를 받은 자는 취소된 날부터 5년간 당해 업무에 종사하지 못하도록 하였다. ② 위반사범적발을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 정보제공자에게 상금을 지급하도록 하는 한편 「축산물가공처리법」·「수산업법」·「주세법」 및 「농약관리법」에 의한 식품·주류 및 농약중 독·극물에 대하여도 이 법을 적용하도록 하였다.

1990.12.31 개정에서는 경제규모의 확대, 물가상승 및 국민식생활수준의 향상등에 따라 가중처벌의 기준이 되는 구성요건, 해당금액 및 법정형을 현실에 맞도록 일부 개정되었다. 그 후 2007.11.29 헌법재판소에서 이 특별법상의 양벌규정에 대하여 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에도 종업원 등의 위법행위에 따라 처벌하고, 종업원과 같은 형의 징역형을 받도록 한 것은 형벌에 관한 책임원리에 위반된다고 결정함에 따라,<sup>155)</sup> 2009.12.29 개정에서 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하도록 양벌규정에 책임주의 원칙을 관철하고, 양벌규정에 영업주에 대한 징역형을 폐지하는 대신 1억 이하의 벌금형으로 대체하도록 하였다.

155) 헌재 2007.11.29, 2005헌가10.

## 60. 보금자리주택건설 등에 관한 특별법

2003.6.19 의원입법으로 “국민임대주택건설등에관한특별법안”이 발의되어, 소관 상임위원회를 통과하여 법사위에 회부되었으나 환경부 등에서 환경영향평가 특례규정 등의 삭제를 요구하는 의견이 있어 이를 수용하여 법사위 전체회의를 통과하여 본회의에 부의되었으나 환경훼손 등의 이유로 반대의견이 개진되어 부결되었다.<sup>156)</sup> 그 후 2003.10.24 의원입법으로 종전에 제출되었던 특별법안을 일부 수정·보완하여 다시 발의하여 본회의에서 성립되었다. 이 특별법은 2012년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법으로 제정되어, 국민임대주택용 택지 확보 및 건설절차를 간소화를 위해 환경심의 등은 철저히 이행하면서도 도시계획수립절차·개발제한구역 해제 등을 위한 특례조항을 규정하였다.

그 후 이 특별법은 2009.3.20 전부개정되었다. 특히, 법률 제명을 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」에서 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 변경하는 한편 무주택 서민과 저소득층의 주거문제 해결을 위하여 공공분양주택 및 다양한 유형의 임대주택을 수요자 맞춤형 보금자리주택으로 통합하여 이를 위해 각종 택지개발 및 주택건설을 위한 인·허가 절차의 간소화, 택지 및 주택 공급가격 인하, 저탄소 녹색 주거단지 건설, 청약자를 위한 사전 입주예약제, 시행자의 시공과정 합리화 등을 규정하였다.

## 61. 보증인 보호를 위한 특별법

2006.9.25 의원입법으로 “보증인보호를 위한 특별법안”이 발의되었고, 2007.6.28 정부에서도 “보증인보호를 위한 특별법안”을 제출하였다. 소관 상임위원회에서는 2건의 법률안을 병합 심사한 결과, 그 내용을

---

156) 김학송, 국민임대주택 건설 촉진을 위한 입법 공청회, 2003.6.13 참조.

통합·보완한 법률안을 위원회 대안을 제안하기로 하여 본회의에서 성립되었다.<sup>157)</sup> 이 특별법은 채권자와 보증인 및 채무자 사이의 권리의무를 규율하고 있는 「민법」, 「신원보증법」등이 보증인의 보증의사가 있었음을 이유로 보증인에게 가혹한 책임을 묻고 있어 보증인의 책임을 합리적으로 제한할 필요가 있다는 지적이 제기되어 왔으며, 이에 따라 보증인의 부당한 피해를 막기 위해 보증인과 채권자 및 채무자 사이의 권리의무 관계를 합리적으로 규정하려는 것이었다.<sup>158)</sup>

주요 내용으로는, ① 보증은 그 의사가 보증인의 기명날인 또는 서명이 있는 서면으로 표시되어야 효력이 발생하는 것으로 규정하였다. ② 보증은 채권자와 주채무자 사이의 특정한 계속적 거래계약 그 밖의 일정한 종류의 거래로부터 발생하는 채무 또는 특정한 원인에 기하여 계속적으로 발생하는 채무에 대하여도 할 수 있되, 보증하는 채무의 최고액을 서면으로 특정하지 않은 보증계약은 효력이 없는 것으로 규정하였다. ③ 금융기관이 보증계약을 체결할 때에는 보증인에게 채무자의 신용정보를 제시하여 보증인의 기명날인이나 서명을 받도록 하고, 이에 위반한 계약은 보증인이 해지할 수 있도록 하였다. ④ 보증인의 친족 등에게 보증인을 대신하여 보증채무를 변제할 것을 요구할 수 없도록 하는 등 보증인을 괴롭히는 채권자의 불법적 추심행위를 금지하고, 이에 위반하는 채권자는 형사처벌하도록 하였다.

## 62. 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법

2005.11.14 의원입법으로 “부도공공임대주택의 임차인 구제를 위한 특별법안”, 2006.11.15 의원입법으로 “부도 공공임대주택 임차인 보호를

157) 법무부에서는 보증인보호를 위해 2004.10.21 ‘민법중개정법률안’을 제출하였으나, 임기만료로 폐기되었다. 이에 법무부에서는 2006.4 ‘보증인보호를 위한 특별법안’을 마련하여 공청회를 개최한 바 있다.

158) 김판기, 「보증인 보호를 위한 특별법」 안의 주요내용, 법조 제56권제5호, 2007.5, 270면 이하.



위한 특별법안”, 2006.11.24 의원입법으로 “부도 공공임대주택의 임차인 주거안정을 위한 특별법안”이 각각 발의되었다. 이들 법률안은 국민주택기금의 지원을 받아 민간사업자가 건설한 공공임대주택의 부도로 인하여 저소득 임차인들이 임대보증금을 환불받지 못하고 주거불안을 겪고 있는 실정에서, 저소득 임차인의 임대보증금 보호와 주거불안 해소를 위하여 부도 공공임대주택 임차인에 대한 임대보증금 보장과 장기간 안정적으로 거주할 수 있는 주거보장을 위한 대책을 마련하기 위한 것이었다.

그러나 부도 공공 임대주택의 임차인을 적용대상으로 하는 특별법 제정에 대해 정책적으로 기금 등의 지원을 받아 시중의 일반임대조건보다 유리한 조건에서 임대를 받은 부도 공공임대주택의 임차인과 비교하여 상대적으로 높은 임대비용에 경매로 인한 강제퇴거·보증금손실 등의 불이익을 감내하는 일반 전·월세 임차인등과의 형평성 문제를 지적하는 의견도 있었다. 소관 상임위원회에서 심의한 결과, 이들 3건의 법률안을 1개의 법안으로 통합하여 위원회 대안으로 제안하였다. 한편 법제사법위원회에서는 이 법률안에 ‘부도 공공임대주택’의 정의가 규정되어 있지 아니하여 그 의미 파악이 용이하지 아니할 우려가 있으므로, 법률안의 제명을 “부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법안”으로 수정하여 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는, ① 이 법은 2005년 12월 13일 당시 임대 중인 공공건설임대주택으로서 이 법 시행일 이전에 「임대주택법」 제2조제6호의 부도 등이 발생한 임대주택에 한하여 적용하도록 하였다. ② 부도 임대주택은 주택매입사업시행자가 임차인과 합의한 경우 외에는 「민사집행법」에 따른 경매의 방법으로 매입하도록 하였다. ③ 주택매입사업시행자는 임차인의 임대보증금에서 임차인이 경매시 배당받은 금액, 미납한 임대료, 공용부분에 대한 미납 사용료 및 관리비 등을 공제한 금액을 임차인에게 지급하도록 하였다. ④ 주택매입사업시행자

는 매입한 부도임대주택을 국민임대주택 등으로 공급할 수 있도록 하고, 부도임대주택의 임차인을 입주자로 우선 선정하도록 하는 한편 부도임대주택을 매입한 주택매입사업시행자에 대한 지원을 규정하였다.

### 63. 부동산등기 특별조치법

1990.6.25 정부에서는 부동산소유권이전등기신청을 의무화하고, 부동산투기의 수단으로 이용되는 허위·부실등기신청행위와 부동산투기억제를 위한 거래제한법령을 회피하여 나가는 각종 편법·탈법행위를 직접적으로 규제하기 위해 이 법률안을 제출하였다.<sup>159)</sup> 이에 대해 소관 상임위원회인 법제사법위원회에서는 지정심사기간내에 심사를 마치지 못하여 중간보고 후 본회의에서 여당 단독으로 처리되어 성립되었다.<sup>160)</sup>

주요 내용으로는, ① 목적부동산의 소재지를 관할하는 시장 등은 등기의무위반자를 내무부령으로 정하는 기준에 따라 목적부동산에 대한

159) 자세한 내용은 법무부, **부동산등기특별조치법 공청회자료**, 법무자료 제131집 (1990) 참조.

160) 헌법재판소에서는 “종래 우리나라의 현실을 보면, 부동산투기가 극심하여 지가의 앙등을 부추키고 나아가 경제질서의 혼란과 왜곡을 초래하였으므로 이를 막고 건전한 부동산거래를 확립하기 위하여 미등기전매로 인하여 각종 세금을 포탈하고 중간에서 지가상승으로 인한 이득을 취하기 위하여 이용된 중간생략등기를 규제할 필요성은 절실하다 할 것이다. 미등기전매로 인한 중간생략등기에 대하여는 그것이 조세부과를 면하려 하거나, 다른 시점 간의 가격변동에 따른 이득을 얻으려 하거나 또는 소유권등 권리변동을 규제하는 법령의 제한을 회피할 목적의 경우 법 제8조 제1호에 의하여 이를 처벌하고, 또 각종 세법에서 이에 대하여 중과세를 하고 있기는 하나, 그 전제로 모든 부동산 소유권이전을 내용으로 하는 계약이 체결된 경우 등기신청의무를 부과하는 것도 부동산거래에 대한 실체적 권리관계에 부합하는 등기가 이루어지도록 함으로써 그와 같은 탈법행위에 대한 예방의 일책이 될 수 있으므로 그 필요성이 충분히 인정된다 할 것이다. 결론적으로 부동산소유권이전등기신청의 의무화는 부동산투기의 수단으로 이용되는 허위·부실등기신청행위와 부동산투기억제를 위한 거래제한법령을 회피하려는 각종 편법·탈법행위를 직접적으로 규제하기 위한 전제인 동시에 그 자체로써 부동산거래에 대한 실체적 권리관계에 부합하는 등기가 이루어지도록 하는 불가피한 입법조치라 할 것이다”고 판시하였다. 현재 1998.05.28, 96헌바83.

등기세액의 5배이하에 상당하는 과태료에 처하도록 하였다. ② 소유권이전등기를 신청하여야 할 자가 등기원인을 허위로 기재하여 등기를 신청하거나 소유권이전등기 이외의 등기를 신청한 때에는 3년이하의 징역이나 1억원이하의 벌금에 처하도록 하였다. ③ 조세부과를 면하려 하거나, 다른 시점간의 가격변동에 따른 이득을 얻으려 하거나 소유권등 권리변동을 규제하는 법령의 제한을 회피할 목적으로, 타인의 명의를 빌려 등기를 신청하거나, 미등기전매한 때에는 3년이하의 징역이나 1억원이하의 벌금에 처하도록 하였다. ④ 타인의 명의를 빌려 소유권이전등기를 신청하는 것을 원칙적으로 금지하고, 조세부과를 면하려 하는 등의 목적이 없는 경우에는 등기신청시에 대법원규칙이 정하는 서면을 제출한 경우에만 예외적으로 허용하되, 서면의 제출없이 타인의 명의를 빌려 소유권이전등기를 신청한 때에는 1년이하의 징역이나 3천만원이하의 벌금에 처하도록 하였다.

#### 64. 부재선고에 관한 특별조치법

1966.9.26 정부에서 “부재선고등에관한특별조치법안”을 제출하였으며, 이 법률안은 국토분단으로 인하여 미수복지구에 일부가족을 남겨놓은 채 월남한 자, 납북을 당했거나 기타의 이유로 행방불명된 자에 대해 가족관계를 정리하여 특별한 재산관계 및 신분단체를 확정하기 위한 것이었다. 이 법률안에 대해 소관 상임위원회에서는 정부안이 「민법」, 「호적법」 및 「가사심판법」의 기본원칙에 너무 배치되므로 이를 폐기하는 한편 정부안의 특례를 받아들여 가능한 한 기본법의 원칙에 알맞도록 절차를 간략하게 하고 비용부담을 면제토록 하는 등 위원회안을 제출하여 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는, ① 호적에 미수복지구 거주로 표시된 잔류자임이 분명한 때에는 법원은 호주 또는 가족이나 검사의 청구에 의하여 부재선고를 하도록 하는 한편 부재선고를 받은 자는 호적에서 제적되도

록 하고, 이 경우 혼인에 관하여는 실종선고를 받은 것으로 보도록 하였다. ② 부재선고를 받은 자가 사망한 사실 또는 미수복지구 이외의 지역에 거주하고 있는 사실의 증명이 있는 경우 법원은 본인·가족 또는 검사의 청구에 의하여 부재선고를 취소하도록 하되, 부재선고 후 그 취소전에 선의로 행한 행위의 효력에 영향을 미치지 아니하도록 하였다. ③ 1945년 8월 15일부터 1953년 7월 28일 사이에 미수복지구이남의 지역에서 그 주소나 거소를 떠난 후 생사가 분명하지 아니한 부재자에 대하여 이해관계인이나 검사는 이 법 시행일부터 1년 이내에 관할법원에 부재자에 대한 실종선고를 청구할 수 있도록 하였다. ④ 이 법 시행당시 2이상의 호적에 취적한 자는 이 법 시행일부터 1년이내에 후에 한 호적이 있는 시·구·읍·면의 장에게 그 사실을 신고하도록 하고, 신고를 받은 시·구·읍·면의 장은 지체없이 법원의 허가를 받아 그 호적을 말소하도록 하였다.

#### 65. 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법

2007.10.19 정부가 제출하여 성립된 법률로서, “국제연합부패방지협약”과 그 밖의 관련 국제협약을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 특례와 부패재산의 환수 등을 규정하였다. 특히, 위 협약은 민간 및 공공부문에 있어서 부패를 방지하기 위한 입법조치를 취할 것을 요구하고 있고, 부패재산의 환수를 위한 국제협력에 관한 절차규정을 신설할 필요가 있는 등 이 협약의 충실한 이행을 위하여 법률을 제정할 필요가 있었다.<sup>161)</sup>

성립된 법률의 주요 내용으로는, ① 「형법」과 각종 특별법상 부패관련 범죄를 뇌물죄, 경매·입찰방해죄, 횡령죄, 배임죄, 매수 및 이해유도죄 등으로 열거하여 부패재산 회복의 전제가 되는 부패범죄의 범위를 명확히 규정하였다. ② 부패범죄 중 피해자가 재산반환청구권 또

161) 법제사법위원회, 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법안 검토보고서, 2007. 11, 6면.

는 손해배상청구권 등을 행사할 수 없는 범죄피해재산에 대하여는 몰수·추징할 수 있는 특례 규정을 두고, 몰수·추징한 범죄피해재산은 범죄피해자에게 환부하도록 하였다. ③ 법무부장관이 몰수·추징재판의 집행공조를 요청한 외국으로부터 집행재산 등의 반환요청을 받은 경우 대한민국의 법령에 따라 부패범죄에 해당하지 아니하는 경우 등은 제외하고 그 반환 여부를 결정하고, 집행재산 등의 반환을 위하여 필요한 경우 지방검찰청검사장에게 반환을 위한 보관명령을 하도록 하였다.

#### 66. 부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법

2000.12.1 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 디지털경제 및 지식정보사회로의 급속한 전환에 따라 우리나라의 산업구조에 있어서 취약한 부문인 부품·소재 분야의 발전을 위하여 부품·소재전문기업을 육성하는 등 부품·소재분야의 기술력을 갖추기 위한 기반을 조성하기 위한 것이었다.<sup>162)</sup> 이 법률은 2011년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법으로 제정되었다. 주요 내용으로는, ① 산업자원부장관은 관계 중앙행정기관별 부문계획을 종합하여 부품·소재발전기본계획을 수립·시행하도록 하였다. ② 산업자원부장관은 부품·소재분야의 기술력 향상을 효율적으로 지원하기 위하여 정부출연연구기관 등을 구성원으로 하는 부품·소재통합연구단을 구성·운영할 수 있도록 하고, 통합연구단은 부품·소재전문기업에 연구인력 및 장비 등의 지원을 하도록 하였다. ③ 부품·소재전문기업이 공동으로 부품·소재기술개발전문기업을 설립하는 경우에는 각종 지원을 우선적으로 하도록 하고, 대학 등에 부품·소재전문기술인력의 양성을 위한 교육훈련과정을 개발하는 등 부품·소재전문기업에 대한 각종 지원방안을 마련하

162) 김성원, **부품·소재전문기업등의육성에관한특별조치법 제정 및 그 의의**, 전자진흥 2001.6, 22면 이하.

였다. ④ 부품·소재의 신뢰성 향상을 위하여 관계 중앙행정기관의 장은 신뢰성인증을 직접 실시하거나 인증기관을 지정하여 신뢰성인증을 실시하도록 하고, 신뢰성인증을 받은 자는 당해 부품·소재 등에 신뢰성인증의 표시를 할 수 있도록 하였다. ⑤ 기계공제사업단체 및 보험사업자는 신뢰성인증을 받은 부품·소재로 인하여 수요자가 입은 손해를 담보하는 것을 목적으로 하는 신뢰성보장사업을 실시할 수 있도록 하였다.

이 법률은 2011.11.14 일부개정되어, 법률의 유효기간을 2021년 12월 31일까지로 연장하고,<sup>163)</sup> 중앙행정기관의 장이 직접 실시하는 신뢰성인증의 유효기간이 만료함에 따라 관련 규정을 정비하였다.

#### 67. 불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법

2004.12.23 의원입법으로 “불법정치자금등국고환수특별법안”이 발의되었으며, 소관 상임위원회의 심사 결과, 이 특별법안을 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 위원회에서 마련한 대안이 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 정치인 및 그가 가입한 정당이 불법으로 수령한 정치자금 또는 뇌물의 몰수·추징을 규정하였다.

주요 내용으로는, ① 「정치자금에 관한 법률」에 의한 정치자금 부정수수죄, 선거직 공무원이 범한 「형법」의 뇌물죄 및 알선수재죄, 「부패방지법」에 의한 업무상 비밀이용의 죄 등을 통하여 취득한 불법수익을 철저히 몰수하기 위하여 당해 범죄로 직접 얻은 불법정치자금 뿐만

163) 법률의 유효기간연장과 관련하여 “고위험·장기간 소요(High Risk, Long Term)를 특징으로 하는 소재산업의 경쟁력을 확보하고, 핵심 기술을 보유한 부품·소재 전문기업의 지속적 육성을 도모하려는 것으로, 첨단 부품·소재 관련 기술 보유기업을 중심으로 재편되고 있는 글로벌 경쟁구도 하에서 부품소재기업의 대형화·전문화 등을 통한 국가기반산업의 고도화와 원천기술 확보 필요성이 날로 증대되고 있는 현실을 고려할 때, 국내 부품소재산업을 육성·지원하는 독자적 법률의 존속 필요성은 인정된다”고 하였다. 지식경제위원회, **부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법 일부개정법률안 검토보고서**, 2011.6, 2면 이하.

아니라 불법정치자금에서 유래한 재산까지 몰수할 수 있도록 하였다. ② 범인외의 자가 범죄후 그 정을 알면서 불법정치자금 및 불법정치자금에서 유래한 재산을 취득한 경우에는 범인외의 자에 대하여도 몰수할 수 있도록 하고, 제3자가 정당한 경우 정당대표자·회계책임자 또는 회계사무보조자가 그 정을 알았을 때에 정당이 안 것으로 간주하였다. ③ 제3자의 재산이 이 법의 규정에 의하여 몰수대상이 된 경우 그 제3자가 당해 형사소송절차에 참가하여 자신의 권리를 주장할 기회를 부여하고, 귀책사유 없이 참가하지 못한 제3자는 민사소송 등 다른 절차에 의하여 권리를 구제받을 수 있도록 하였다.

#### 68. 새만금사업 촉진을 위한 특별법

2007.3.13 의원입법으로 “새만금종합개발특별법안”이 발의되었으며, 소관 상임위원회에서는 이 법률안과 정부측이 제시한 의견을 축조심사한 결과 위원회 대안으로서 “새만금사업 개발촉진을 위한 특별법안”을 마련하여 본회의에서 성립되었다.<sup>164)</sup> 이 법률은 전라북도와 충청권 등 서해안 일원의 발전을 도모하기 위하여 해당 지역에 대하여 농업용지·산업용지 및 관광용지 등 용도별로 개발계획을 수립하여 종합적으로 개발하도록 하고, 용도별개발실시계획이 승인된 경우에는 해당 용도에 맞게 공유수면의 매립목적이 변경된 것으로 간주하며, 새만금지역의 일부를 경제자유구역으로 지정할 수 있도록 하는 등 새만금지역 개발을 위한 제도적 장치를 마련하였다.

---

164) 1991년 착공된 새만금 간척사업은 당시의 국내 농지부족 문제를 해결하기 위해 시작되었으나, 국내외 여건이 착공 당시와 크게 변화된 점을 감안하여 새만금지역을 농지 이외에도 주거·산업·관광·물류 등이 어우러진 복합도시 및 경제자유구역으로 개발하려는 데 대해 많은 논란이 제기되었다. 특히, 새만금지역을 농지 이외의 다른 용도로 개발하는 경우에는 사전환경성검토, 환경영향평가 등이 통합적으로 새롭게 실시되어야 하므로 특별법 제정으로 인해 오히려 개발사업추진이 지연될 가능성이 있다는 의견 등 사회적으로 다양한 시각이 존재하였다.

이 법률은 2009.6.9 전부개정되었으며, 개정취지는 정부의 새만금 내부토지개발 기본구상이 농업을 기조로 하는 개발에서 농업, 산업, 관광, 환경 및 물류중심의 복합용지 개발로 변경됨에 따라 변경된 토지 용도에 적합한 사업의 목적변경, 내부개발 촉진을 위한 절차간소화, 사업지원을 위한 특례규정과 인·허가의제 처리사항의 확대, 외국인 투자유치 활성화 등 새만금 사업의 효율적인 추진을 도모하기 위한 내용을 규정하였다. 이 전부개정 당시 정부의 2007년 4월 내부토지개발 기본구상 수립에 따라 제정된 특별법이 시행되지도 않은 상황('08.12.28 발효)에서 내부토지개발 기본구상을 변경하는 것은 정부정책의 일관성 및 신뢰측면에서 문제가 있다는 지적이 제기되었다.<sup>165)</sup>

전부개정의 주요내용은 ① 새만금간척사업이 농업을 기조로 하는 개발에서 농업, 산업, 관광, 환경 및 물류 중심의 복합용지 개발로 변경된 사항을 반영하여 사업목적을 구체적으로 명시하여 규정하였다. ② 용도별 중앙행정기관의 장이 용도별 사업시행자 지정 시 사전에 전라북도와 협의하도록 한 사항을 삭제하여 사업절차를 간소화하는 한편 이 법에 따른 실시계획을 승인받은 경우, 각 개별법에서 규정하고 있는 인·허가 의제 사항을 확대하여 규정하였다. ③ 국가 등은 새만금지역의 수질보전 등을 위한 연차별 투자계획을 수립하여 새만금위원회의 심의를 받도록 하여 체계적인 재정투자를 뒷받침하도록 하였다. ④ 새만금지역 일부에 대해 특별건축구역을 지정할 수 있도록 하고, 필요 시 새만금지역의 효율적 개발을 위해 새만금사업지역 내의 보전산지 지정을 해제할 수 있도록 규정하였다. ⑤ 외국인 투자기업에 대한 세제, 편의시설 설치 자금 지원, 국·공유재산의 임대료 감면 등을 규정하는 한편 새만금지역안의 외국인 및 외국인 투자기업에게 주택을 특별 공급할 수 있도록 규정하였다.

165) 농림수산물위원회, 새만금사업 촉진을 위한 특별법 전부개정법률안 심사보고서, 2009.4, 11면.



### 69. 사행행위 등 규제 및 처벌 특례법

1959.11.21 정부에서는 1911년에 제정된 “현상당첨유사기타투표모집 등취체에관한건”이 시대의 변천에 따라 현실에 부합되지 않을 뿐 아니라 특히, 검사 또는 단속규정이 없어 이를 개선·보완하기 위하여 “복표발행·현상기타사행행위단속법안”을 제출했으나 회계불계속으로 폐기되었으며, 같은 내용으로 1960.12.1, 1961.1.31에도 제출하였으나 폐기되었다. 그 후 1961.10.20 소관 상임위원회에서 이 특별법안을 제안하여 성립되었다. 이 법률은 사행행위를 하고자 하는 자는 소정의 허가를 받아야 하며 국가가 하고자 할 때에는 주무부장은 사전에 내무부장의 동의를 얻도록 하고, 허가관청은 관계장부·서류의 열람·검사 등 감독권을 가지며, 일정한 경우에는 행위의 제한·금지 또는 허가의 취소를 할 수 있도록 하였다.

이 특별법은 1991.3.8 전부개정되어 제명이 「사행행위등규제법」으로 변경되었다. 또한 사행행위영업을 복표발행업·현상업·카지노업 및 투전기업 기타 사행행위업으로 구분하는 한편 사행행위영업이 과도한 사행심 유발등 선량한 풍속을 해할 우려가 있는 때에는 영업시간등 영업의 관리·운영에 관한 사항을 제한할 수 있도록 하였다. 그리고 불법사행행위등의 효율적인 규제를 위하여 무허가사행행위영업·무허가사행기구의 제조·판매등에 대한 벌칙을 강화하였다. 한편 1993.12.27 일부개정으로 다시 제명이 「사행행위등규제및처벌특례법」으로 변경되었으며, 사행행위영업중 투전기업 및 기계식구슬치기에 의한 기타 사행행위업을 폐지하는 등 사행행위영업의 범위를 조정하고, 사행기구를 이용하여 사행행위영업을 하는 자는 그 기계·기관등이 법령에 적합한지의 여부에 관하여 경찰청장의 검사를 받도록 하였다.

## 70. 산업기술단지 지원에 관한 특례법

1998.8.22 의원입법으로 “기술연구집단지지원에관한특례법안”이 발의되었고, 1998.8.27 의원입법으로 “테크노파크단지조성및지원촉진에 관한특례법안”이 발의되었으나, 소관 상임위원회에서는 2개 법안을 통합하여 “산업기술단지지원에관한특례법안”이라는 대안을 마련하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 기업·대학·연구소 등의 인적·물적 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술의 공동개발과 그 성과의 사업화를 촉진하고자 산업기술단지의 조성 및 입지·자금·인력공급 등을 지원하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 산업자원부장관은 기업·대학·연구소 등이 공동으로 연구·개발하는 산업기술단지의 조성을 촉진하기 위하여 산업기술단지 조성계획을 수립하여 고시하고, 사업시행자로 지정받고자 하는 자의 신청에 따라 산업기술단지를 조성·운영하는 자를 지정할 수 있도록 하였다. ② 국·공유 재산을 사업시행자에게 수의계약에 의하여 매각하거나 임대할 수 있도록 하고, 국가 또는 지방자치단체가 산업기술단지의 조성에 필요한 시설비를 지원할 수 있는 근거를 마련하며 각종 부담금 등을 면제할 수 있도록 하였다. ③ 국가·지방자치단체·정부투자기관 등이 사업시행자인 법인에 출연할 수 있는 근거를 마련하고, 국가 또는 지방자치단체는 단지에 입주하는 자에 대하여 자금을 지원하고 세금을 감면할 수 있도록 하였다.

## 71. 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법

2008.4.22 의원입법으로 발의된 것으로서, 복잡한 절차와 규제로 인해 산업단지 개발에 장기간이 소요되어 기업들이 산업단지에 적기에 입주하지 못하는 어려움이 발생되어 산업단지의 개발이 기업수요에

따라 신속하게 이루어질 수 있도록 개발계획과 실시계획의 통합, 관계기관 협의내용에 대한 조정절차, 산단개발을 위한 지원센터 운영 등 산업단지 인·허가 절차를 간소화할 수 있는 내용으로 구성되었다.

소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “제정안은 「산입법」에서 정하고 있는 산업단지 개발의 인·허가 절차를 간소화하고, 산업단지 개발의 투자촉진을 위한 시스템 및 각종 특례를 둬으로써 기업의 생산 활동에 필요한 산업단지를 적기에 공급하기 위한 취지로, 그 타당성이 인정된다. 다만, 이 특례법안이 시행되는 경우 일반법인 「산입법」의 내용의 상당부분이 사실상 형해화되는 결과를 초래하게 될 것이므로, 향후 동 법안에서 도입하고 있는 특례를 「산입법」으로 통합·정비하는 방안이나, 현행 「산입법」의 내용 중 동 법안의 시행으로 사실상 무의미해진 부분을 정비하는 방안 등 법체계에 관한 논의가 필요한 것으로 보인다”고 지적하는 한편 이 특례법안에서는 인·허가절차 간소화 및 기간단축, 주민의견청취절차 간소화, 각종 타 법률의 적용 특례 등을 둬으로써, 지역주민의 민원 등을 유발할 개연성이 있을 것이므로 이에 대한 세심한 논의도 있어야 할 것이라고 지적하였다.<sup>166)</sup>

이 법률안은 소관 상임위원회에서 일부 수정되어 본회의에서 성립되었다. 주요 내용으로는, ① 산업단지계획의 승인, 관계 행정기관의 이견 조정에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 국토해양부에 중앙산업단지계획심의위원회를, 시·도에 지방산업단지계획심의위원회를 각각 설치하였다. ② 지정권자는 산업단지계획에 대한 주민의견 수렴 시에 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성 검토, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 따른 환경영향평가서·교통영향평가서·재해영향평가서 및 인구영향평가서 등에 관한 주민의견수렴 절차를 동시에 진행하도록 하였다. ③ 지정권자는 관계 기관 협의결과 관계 기관 간

166) 건설교통위원회, 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법안 검토보고, 2008.4, 7면 이하.

이견이 있는 경우 이견조정을 위하여 관계 행정기관이 참여하는 통합 조정회의를 개최하고, 필요시 국무총리에게 이견조정을 요청할 수 있도록 하였다. ④ 시장·군수·구청장이 농공단지과 관련된 투자의향서를 제출받은 경우에는 해당 산업단지 예정지가 속한 시·도의 산업단지개발지원센터에 해당 산업단지 개발사업의 타당성 검토 등을 요청할 수 있으며, 산업단지개발지원센터는 이를 검토하여 시장·군수·구청장에게 송부하도록 하였다. ⑤ 산업단지계획이 수립 또는 승인된 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시기본계획이 수립 또는 변경되어 국토해양부장관 및 시·도지사의 승인을 받은 것으로 보되, 산업단지 예정부지의 면적이 해당 시 또는 군의 도시기본계획의 시가화예정용지 총 면적의 100분의 30 이하인 산업단지계획을 승인하는 경우에 한정하도록 하였다.

한편 이 법률은 2011.8.4 일부개정되었다. 그 이유는 실제로 이 법 제4조에서는 특례법이 「산입법」 등에 우선하여 적용하도록 함으로써 2008.9.6 이후 신규로 지정되는 산업단지는 모두 특례법만을 적용하도록 일률적으로 정하고 있어 산업단지 개발방식에 있어 다양한 요구를 수용하기 곤란하다는 문제가 새롭게 발생하게 되었다. 이러한 상황을 반영하여 사업시행자가 시행여건에 따라 특례법과 「산입법」 중 해당 산업단지에 가장 적합한 사업방식을 선택하여 사업을 진행할 수 있도록 하되, 기간단축의 적용특례가 특례법에 규정되어 있는 만큼 「산입법」에 따라 개발시에도 특례법 절차를 준용할 수 있도록 하는 규정이 신설되었다. 이 개정안의 심의에서도 소관 상임위원회에서는 “입법기술상으로 현재 산업단지에 관한 법률로서 특례법과 「산입법」이 병존하면서 동시에 특례법이 「산입법」보다 우선하도록 하고 있어 「산입법」에서 적용되어야 할 규정을 「산입법」이 아닌 특례법에 규정하는 상황이 발생하고 있는바, 향후 산업단지 개발에 관한 일반법인 「산입법」

과 절차 및 기간 간소화를 위한 특례법을 통합하여 산업법의 내용 중 사실상 무의미해진 부분을 정비하는 등 법체계에 관한 논의가 필요한 것으로 보인다”고 지적되었다.<sup>167)</sup>

## 72. 상고심절차에 관한 특례법

1994.7.13 위원회안(법제사법위원회)으로 제안된 것으로서, 당시 대법원에서 추진하였던 사법제도개혁과 관련하여 마련된 것이었다. 제안이유는 현행 「민사소송법」에 판결에 영향을 미친 헌법·법률·명령 또는 규칙의 위반이 있음을 이유로 하는 때에 한하여 상고할 수 있도록 규정되어 있으나, 이러한 법률상의 상고이유에 해당하지 아니하면 서도 마치 이에 해당하는 것처럼 주장하는 무익한 상고 내지는 남상고가 행하여짐으로써 소송대상인 법률관계의 확정을 지연시키고 나아가 대법원의 업무처리에 큰 부담을 주어 왔다는 점에 따른 것이었다.

성립된 법률의 주요 내용으로는, ① 이 법의 적용범위를 민사소송·가사소송 및 행정소송(특허소송 포함)의 상고사건으로 한정하도록 하고, 이 법과 민사소송법이 저촉되는 경우에는 이 법이 우선 적용되도록 하였다. ② 상고이유에 중대한 법령위반에 관한 사항이 포함되어 있지 아니하거나 이러한 사항이 포함되어 있는 경우에도 상고이유가 그 자체로 보아 이유가 없거나 원심판결에 영향을 미치지 아니하는 때에는 심리를 속행하지 아니하도록 하였다. ③ 심리불속행의 사유로 인한 상고기각판결이나 상고이유서불제출로 인한 상고기각판결에는 이유를 기재하지 아니할 수 있도록 하고, 이러한 판결은 선고를 요하지 아니하고 상고인에게 송달됨으로써 효력이 생기도록 하였다.

한편 2005.12.28 정부에서는 이 법률은 대법원의 상고사건 증가에 따라 대법원이 법률심으로서의 기능을 효율적으로 수행하게 하고 법

167) 국토해양위원회, 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법 일부개정법률안 검토보고, 2010.9, 9면 이하.

를관계를 신속하게 확정하려는 목적으로 민사·가사 및 행정소송의 상고사건에서의 특례를 정하기 위하여 제정되었으나, 「법원조직법」·「민사소송법」 등의 개정으로 상고사건을 대법원과 고등법원 상고부가 분장하게 되는 고등법원 상고부제도가 도입됨에 따라 이러한 특례규정이 불필요하게 되어 동법을 폐지하는 폐지안을 제출하였으나, 국회의 입기만료로 폐기되었다.<sup>168)</sup> 그 후 2010.6.23 대법원은 이 법률에 대해 상고심의 권리구제적 기능을 소홀히 하여서는 안 된다는 국민의 인식과 상고제한제도의 정당성을 뒷받침하는 하급심의 심리역량이 아직은 다소 미흡한 실정을 고려하여, 법령해석 및 법적용 통일기능을 원활하게 수행하면서도 국민의 권리구제기능에도 소홀히 함이 없도록 하는 제도적 대안으로서 고등법원 상고심사부에 의한 상고심사제도의 도입과 현행 심리불속행 제도의 폐지를 골자로 하는 전면개정의견을 마련하여 국회에 제출한 바 있다.<sup>169)</sup>

### 73. 서울특별시 행정특례에 관한 법률

1991.4.24 정부가 제출한 것으로서, 「지방자치법」 제161조 및 동법 부칙 제6조제3항의 규정에 의하여 수도로서의 특수성을 고려하여 서울특별시의 행정에 관한 특례를 정하려는 것이었다. 성립된 법률의 주요내용은 서울특별시의 보조기관의 직급 및 행정기구에 관하여는 따로 대통령령으로 정하도록 하고, 대통령령이 정하는 직속기관 및 지방공사등을 설치하고자 하는 경우에는 내무부장관의 승인을 요하지 아니하도록 하였다. 또한 일반 행정운영상의 특례외에 수도권광역행정의 운영에 있어서 중앙행정기관의 장과 서울특별시장이 의견을 달리하는 경우에는 국무총리가 이를 조정하도록 하였다.

168) 정동윤, 상고심절차에 관한 특례법 소고 : 법리상·해석상의 문제점을 중심으로, 법조 1995.1, 5면 이하 참조.

169) 자세한 내용은 오정후, 고등법원 상고심사부 설치를 위한 「상고심절차에 관한 특례법」 개정안에 대하여, 법학(서울대) 제52권제3호, 2011.9, 161면 이하 참조.

#### 74. 서해 5도 지원 특별법

2010.11.29. 의원입법으로 “서해5도 지역 지원 특별법안” 등 4건의 법률안이 발의되었으며,<sup>170)</sup> 소관 상임위원회에서 이를 종합·심사한 결과, 4건의 법률안을 통합·조정한 “서해 5도 지원 특별법안”을 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 서해 5도 주민이 국가안보상의 특수한 여건으로 인한 환경적 어려움을 극복하고 서해 5도의 이용·보존과 개발을 위한 사업지원과 각종 특례를 주요 내용으로 하였다.

주요 내용으로는 ① 이 법은 서해 5도의 개발과 지원에 관한 사항에 한하여 다른 법률에 우선하여 적용하고, 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 「접경지역지원법」에 따르도록 하였다. ② 행정안전부장관은 해당 지방자치단체의 장 및 주민의 의견을 들어 종합발전계획안을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 서해 5도 지원위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하고, 행정안전부장관은 종합발전계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 서해 5도 지원위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 하였다. ③ 국가와 지방자치단체는 주민대피시설·비상급수시설 등을 서해 5도에 우선 설치하도록 하고 사후 관리비를 지원할 수 있도록 하는 한편 국가는 노후화된 주택의 개선을 위한 신축 및 주택 개·보수 등에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있도록 하였다. ④ 서해 5도 주민에 대한 정주생활지원금 지원, 생활필수품의 해상운송비 지원, 초·중·고등학교 등에 재학 중인 학생의 수업료 등 지원, 서해 5도 주민 자녀의 대학 등 정원 외 입학 및 농어업인의 경영활동을 위해 필요한 자금의 우선지원 등 각종 지원 규정을 두었다.

---

170) 2010.11.29 의원입법으로 “서해5도 지역 지원 특별법안”, “서해 5도 지원 특별법안” 및 “연평도 피해주민의 지원에 관한 특별법안”과 2010.12.1 의원입법으로 “서해5도 지역 지원 특별법안” 등이 발의되었다.

## 75. 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법

1994.1.5 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 제정, 시행되었으나, 2009.9.15 정부에서는 이 법률은 소관부처가 다른 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례와 성폭력범죄의 피해자 보호 등에 관한 사항을 함께 규정하고 있어 성폭력범죄가 발생한 경우 각 사항에 대하여 소관부처가 능동적으로 대처하는 데 한계가 있으므로,<sup>171)</sup> 각 사항을 별도의 법률로 규정하기 위하여 법률의 제명을 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」으로 변경하고, 국가와 지방자치단체의 청소년에 대한 성교육 및 성폭력예방교육 실시의무, 성폭력피해상담소와 성폭력피해자보호시설 설치 등 성폭력범죄의 피해자 보호 등에 관한 사항과 관련된 규정을 삭제하는 “성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호에 관한 법률 전부개정법률안”을 제출하였다.

소관상임위원회에서는 정부가 제출한 법률안과 의원입법으로 발의된 “성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호에 관한 법률 일부개정법률안” 등 17건의 법률안을 모두 본회의에 부의하지 아니하고, 위원회 대안으로 “성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법안”을 제안하여 본회의에서 성립되었다. 주요 내용으로는, ① 친족관계에 의한 강간, 강제추행 등 범죄에 관하여 처벌을 강화하고 처벌대상이 되는 친족의 범위를 4촌 이내의 인척까지 확대하는 한편 13세 미만의 미성년자에 대한 성폭력범죄의 처벌을 강화하였다. ② 음주 또는 약물로 인한 심신장애 상태에서 강간, 강제추행 등 성폭력범죄를 범한 자에 대해서는 형을 감경하는 「형법」 규정을 적용하지 아니할 수 있도록 하였다. ③ 최근 새로운 수사기법의 발달로 범죄 발생 후 상당한 기간이 지나더라도 범죄규명이 가능한 경우가 많으므로 DNA증거 등 입증 증거가 확실한

171) 자세한 내용은 최석림, **성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정의 의의 및 과제**, 의정연구 제16권제2호, 2010.9, 157면 이하 참조.



성폭력범죄의 경우 공소시효를 10년 연장하였다. ④ 검사와 사법경찰관은 성폭력범죄 피의자가 죄를 범하였다고 믿을 만한 충분한 증거가 있고 오로지 공공의 이익을 위하여 필요할 때에는 얼굴 등 피의자의 신상정보를 공개할 수 있도록 하였다. ⑤ 지방법원장 또는 고등법원장은 특별한 사정이 없으면 성폭력범죄 전담재판부를 지정하여 성폭력범죄에 대하여 재판하도록 하는 한편 성폭력범죄의 피해자가 13세 미만이거나 신체장애 또는 정신장애로 사물을 변별하거나 의사를 결정할 능력이 미약한 경우 수사과정에서 관련 전문가의 의견 조회를 의무화하였다. ⑥ 성범죄자 신상정보의 인터넷 공개제도는 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에 따라 아동·청소년 대상 성범죄자만을 공개대상으로 하고 있으나, 성인 대상 성범죄자 역시 재범율이 높을 뿐만 아니라 아동을 대상으로 한 성범죄도 저지르고 있으므로 성인 대상 성범죄자의 신상정보를 인터넷에 등록·공개하고 성범죄자 정보를 19세 미만의 자녀가 있는 인근 주민들에게 고지하도록 하였다.

#### 76. 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법

1994.12.7 의원입법으로 발의되어 성립된 것으로서, 우리나라가 새로운 세계무역 질서의 규범인 “세계무역기구설립을위한마라케쉬협정”에 가입하게 됨에 따라 동 협정의 회원국으로서의 권리와 이익을 확보하고 농업부문등에 있어서 협정의 이행으로 인하여 발생할 수 있는 피해를 최소화하려는 것이었다. 주요 내용은, ① 정부는 다른 나라와의 협상의 결과가 협정의 기본정신에 어긋나거나 협정상의 의무의 이행으로 인하여 특정 품목의 피해가 클 경우에는 협정의 절차에 따라 이를 수정하기 위한 협상을 추진하고, 다른 회원국이 협정에 위반되는 보조금등에 의하여 수출하는 경우에는 협정과 관계법령이 정하는 바에 따라 적절한 조치를 취하도록 하였다. ② 남북한간의 거래는 협정에 의한 국가간의 거래로 보지 아니하도록 하였다. ③ 정부는 농림수

산물의 수입물량이 급증하거나 국제가격이 현저히 하락하는 때에는 특별긴급관세를 부과할 수 있도록 하고, 유해물질을 함유한 식품등 건강을 해하거나 환경오염의 위험이 있는 물품의 수입을 금지 또는 제한할 수 있도록 하였다.

#### 77. 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법

2008.6.3 의원입법으로 “세종특별자치시 설치 등에 관한 법률안”, 2008.9.18 의원입법으로 “세종특별자치시 설치 및 행정특례 등에 관한 법률안”, 2008.9.24 의원입법으로 “세종특별자치시 설치 및 행정특례 등에 관한 법률안”, 2009.10.19 의원입법으로 “세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법안”이 각각 발의되었다. 이에 소관 상임위원회에서는 4건의 법률안을 종합·심사를 한 결과, 이들 법률안을 통합·조정한 대안을 제안하여 본회의에서 성립되었다.

이 법률은 주민생활의 편익 증진과 지역개발 및 국토의 균형 있는 발전을 도모하기 위하여 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따른 행정중심복합도시에 세종특별자치시를 설치하고 그 법적 지위와 관할구역 등 관련된 사항을 규정하려는 것이었다. 주요 내용으로는, ① 정부의 직할로 세종특별자치시를 설치하고, 세종특별자치시의 관할구역에는 「지방자치법」 제2조제1항제2호의 지방자치단체를 두지 아니하도록 하였다. ② 세종특별자치시나 세종특별자치시장(세종특별자치시 교육감을 포함)은 소관사무와 법령에 따라 위임된 사무의 일부를 다른 지방자치단체나 그 장에게 위탁하여 처리하게 할 수 있도록 하였다. ③ 세종특별자치시가 지역발전과 국토균형발전에 기여할 수 있도록 세종특별자치시의 중장기적 발전방안 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 세종특별자치시지원위원회를 두도록 하였다.

## 78. 소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법

1996.12.11 의원입법으로 “소규모기업지원을위한특별조치법안”과 “소기업육성을위한특별조치법안”이 각각 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 이들 2개법안을 병합심사한 결과, 2개 법안을 통합하여 단일안으로서 “소기업지원을 위한 특별조치법안”을 마련 이를 위원회대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 소기업의 활동을 제약하고 있는 규제를 철폐하고 소기업의 자유로운 생산활동을 촉진하고, 중소기업의 연쇄도산방지를 위한 어음보험계정을 설치하기 위한 것이었다.

주요 내용으로는, ① 소기업의 범위를 상시종업원 50인(제조업관련 서비스업은 30인)이하이며, 사업장면적이 500제곱미터미만인 기업으로 정하여 특별지원하도록 하였다. ② 소기업에 대하여는 「공장배치 및 공장설립에 관한 법률」 제16호의 규정에 의한 공장등록의무를 배제하여 사업자등록증으로 공장등록증에 같음하도록 하였다. ③ 건축물의 용도가 공장이 아닌 건축물에서 1996년 12월 31일 현재 사업을 영위하고 있는 소기업에 대하여는 「건축법」 제14조의 용도변경, 제45조의 도시계획 지역 및 지구안에서의 건축금지 또는 제한 및 제50조의 건축시 인접대지경계선으로부터 띄어야 하는 거리에 관한 규정의 적용을 배제하여 공장용도로 사용할 수 있도록 하고, 「지방세법」에 의한 취득세·등록세 및 재산세를 초과하지 아니하도록 하였다. ④ 소기업에 대하여는 「근로기준법」에 의한 임금채권 우선변제 적용범위를 최종 3월분의 임금과 최종 3년간의 퇴직금 및 재해보상금으로 명시하여 소기업의 담보제공 능력을 제고시키도록 하였다. ⑤ 소기업이 수도권외의 지역에서 공장을 신·증축 또는 이전하거나, 중소기업전용산업단지를 조성하는 경우에는 농지전용부담금·산림전용부담금·개발부담금등을 면제하였다. ⑥ 신용보증기금내에 어음보험계정을 설치할 수 있도록 함으로써 중소기업의 연쇄도산을 방지할 수 있는 규정을 두었다.

이 법률은 2000.6.12 일부 개정되어, 법률의 제명이 현행과 같이 「소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법」으로 변경되었다. 또한 제조업 및 제조업관련 서비스업으로 국한된 소기업의 범위를 소·도매업, 음식업 등을 포함하는 중소기업기본법상의 소기업으로 확대·조정하고, 소기업중 상시 근로자 10인 이하의 사업자로서 업종별 상시 근로자수 등이 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자를 소상공인으로 정의하였다. 그리고 주식회사가 아닌 소기업을 주식회사로 전환하거나 소기업인주식회사를 설립하는 경우에는 법인설립요건에 대한 특례를 마련하고 법인전환을 희망하는 기업에 대한 지원근거를 마련하였다.

#### 79. 소나무재선충병 방제특별법

2005.2.2. 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 당시 전국적으로 확산된 소나무재선충병 방제사업의 효과적이고 신속한 추진을 위하여 제정되었다. 주요 내용으로는, ① 산림소유자 등은 재선충병이 발생하였거나 발생할 우려가 있을 때에는 이를 구제·예방하도록 의무를 부과하고, 이 경우 산림소유자 등은 타인의 토지에 들어가 재선충 등을 구제·예방할 수 있도록 하였다. ② 산림청장 및 지방자치단체의 장은 재선충병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 재선충병의 방제를 위한 조직·인력·예산 및 장비 확충, 재선충병의 예방 및 조기발견 신고체계 등의 사업을 포함한 재선충병방제대책을 수립·시행하도록 하였다. ③ 시장·군수·구청장은 산림에 재선충병이 발생하였거나 발생할 우려가 있는 때에는 감염목 또는 감염우려목의 소유자 등에 대하여 당해임목의 벌채명령이나 양도·이동의 금지명령을 하는 등의 방제조치를 명할 수 있도록 하였다. ④ 시장·군수·구청장은 재선충병의 방제 및 확산방지를 위하여 필요한 경우에는 피해지역에 대하여 읍·면·동 단위로 소나무류반출금지구역으로 지정할 수 있도록 하고, 동 구역에서는 감염목인 입목·원목의 이동, 산지전용허가지

등에서 생산되는 소나무류의 사업장 외 이동 등을 금지하도록 하였다. ⑤ 재선충병이 발생한 시·군·구 및 국유림관리소의 산림병해충 담당공무원은 해당 지역 내에서 소나무류를 취급하는 업체에 대하여 분기별로 1회 이상 점검을 실시하도록 하였다.

### 80. 소송촉진 등에 관한 특례법

1981.1.23 위원회(법제사법위원회)에서 제안하여 성립된 법률로서, 국민의 권리를 신속히 구제하고 분쟁관계를 조속히 종결지어 법적 측면에서 국민생활을 안정시키기 위하여 현행 소송절차를 보완하는 특례를 규정하였다. 이 법률의 제정으로 「민사소송에관한임시조치법」과 「형사소송에관한특별조치법」이 폐지되었다.

이 법률은 1999.12.1 일부 조항에 대한 헌법재판소의 위헌결정으로 개정되었다. 즉, 헌법재판소에서 제1심 공판절차에서 피고인의 소재를 파악할 수 없는 때에 피고인의 진술없이 재판할 수 있도록 한 동 법 제23조의 적용대상이 너무 광범위하여 헌법 제27조제1항의 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 뿐만 아니라 책임없는 사유로 출석하지 못한 피고인에 대하여 유죄판결을 선고하는 것은 헌법 제12조제1항의 적법절차의 원칙에도 반하여 헌법에 위반되는 규정이라는 위헌결정을 함에 따라, 불출석재판을 할 수 있는 대상범죄를 축소함과 아울러 유죄의 선고를 받은 자가 책임없는 사유로 출석하지 못한 경우에는 재심을 청구할 수 있도록 개정되었다.<sup>172)</sup>

한편 2003.5.10 일부개정에서도 위헌의 소지가 있는 일부 조항이 변경되었다. 즉, 동 법 제3조제1항 본문에서 소장송달 이후의 법정이율을 “대통령령으로 정하는 이율에 의한다”라고 규정하고 있어서 이는 헌법 제75조에서 금지하고 있는 포괄위임에 해당하여 위헌의 소지가 있고, 다음으로 “경제여건 등을 감안”하도록 규정한 것은 헌법재판소

172) 헌재 1998.7.16. 97헌바22.

가 구 소송촉진등에관한특례법 제3조제1항 본문에 대하여 합헌결정(2000.3.30, 97헌바47 결정)을 하면서 “법정이율이 현실이자율의 변동에 따라 탄력적으로 정하여질 수 있도록 기준을 법률조항에 규정하는 등의 방법으로 법률조항을 개정할 필요성이 있다”는 의견을 부가하고 있었는데 이를 참작하여 관련 조항을 개정한 것이었다. 이 개정으로 금전채무의 전부 또는 일부의 이행을 명하는 판결을 선고하는 경우에 금전채무불이행으로 인한 손해배상액 산정의 기준이 되는 법정이율(법정이율)을 종전에는 구체적인 범위를 정하지 아니한 채 대통령령으로 정하도록 하였으나, 연 100분의 40의 범위안에서 은행법에 의한 금융기관이 적용하는 연체금리 등 경제여건을 감안하여 대통령령으로 정하도록 하였다.

2012.1.17 일부 개정은 헌법재판소가 상소 제기 후 구금일수 중 일부만 형기에 산입할 수 있도록 한 「형사소송법」 제482조제2항이 헌법상 무죄추정원칙 및 적법절차원칙에 위반되고 신체의 자유를 침해한다면서 헌법불합치결정을 함에 따라, 피고인 또는 피고인 아닌 자의 상소를 기각할 경우 상당한 이유 없이 상소를 제기한 것으로 인정되는 때에 상소 제기 후의 판결 선고 전 구금일수 중 상소 제기기간 만료일로부터 상소이유서 제출기간 만료일까지의 일수를 본형에 산입하지 아니하도록 한 제24조가 헌법재판소 결정 취지에 반하므로 삭제되었다. 또한 이 법률의 배상명령 대상에 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 및 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」의 일부 성범죄를 포함시키는 등 명확하게 규정하여 피해자들이 신속하고 효율적인 배상을 받을 수 있도록 하였다.

### 81. 수도권 대기환경개선에 관한 특별법

2002.11.6 의원입법으로 “수도권대기환경개선에관한법률안”이 발의되었고, 2003.10.31 정부에서도 “수도권대기환경개선에관한특별법안”을 제출하였다. 소관 상임위원회의 심사 결과, 이 2개 법률안을 통합 보완

하여 위원회대안으로 “수도권대기환경개선에관한특별법안”을 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 현행 「대기환경보전법」에 의한 제도만으로는 심각하게 오염된 수도권지역의 대기환경을 개선하기에는 한계가 있어 수도권지역에 있는 사업장의 대기오염물질배출량을 줄이기 위하여 오염총량관리제도를 도입하는 등 수도권지역의 대기환경을 효율적으로 개선하는데 필요한 제도를 마련하기 위한 것이었다.<sup>173)</sup>

주요 내용으로는 ① 수도권지역 중 대기오염이 심각하다고 인정되는 지역과 수도권지역중 당해 지역에서 배출되는 대기오염물질이 수도권지역의 대기오염에 크게 영향을 미친다고 인정되는 지역을 대기관리권역으로 설정하여 특별히 관리하도록 하였다. ② 환경부장관은 수도권지역의 대기환경개선을 위하여 관계중앙행정기관의 장과 서울특별시장등의 의견을 들어 10년마다 수도권대기환경관리기본계획을 수립하고 서울특별시장등은 이를 시행하기 위한 세부계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 얻도록 하였다. ③ 대기관리권역 안에서 일정규모를 초과하여 총량관리대상오염물질을 배출하는 사업장에 대하여 대기오염물질 배출허용총량을 할당하고, 이를 초과하여 배출한 경우에는 총량초과부과금을 부과하도록 하는 등 대기오염물질 총량관리제도를 도입하였다. ④ 대기관리권역 안의 지방자치단체에 등록되어 있는 경유자동차중 배출가스 보증기간이 경과한 자동차에 대하여는 배출가스저감장치를 부착하거나 저공해엔진으로 개조 또는 교체하도록 하는 등 대기관리권역 안에서 운행되는 자동차의 배출가스관리제도를 강화

173) 특별법으로 제정하게된 경위에 대해 소관 상임위원회 전문위원 검토보고서에서는 “현행 대기환경보전법에서는 총량규제를 위한 조항이 일부 포함되어 있기는 하나 기본적으로 지자체별 관리와 사후적인 농도규제를 주로 하고 다른 정책적 수단과의 통합적 접근을 위한 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 수도권대기질 개선을 위한 획기적인 대책을 마련하고 시행하는 것은 사실상 어렵다 할 수 있음. 또한 현행 대기환경보전법을 보완하여 대책을 추진하는 것도 법적용대상이 수도권이라는 특정지역에 한정되어 있어 입법기술상으로도 어려움이 있음”이라고 언급하고 있다. 환경노동위원회, 수도권대기환경개선에관한법률안 검토보고서, 2003.6, 8면 이하.

하였다. ⑤ 환경부장관은 대기관리권역에서 사용되는 도료에 대한 휘발성유기화합물의 함유기준을 정하고, 그 기준을 초과하는 도료를 대기관리권역 안에 공급 또는 판매하는 것을 금지하였다. ⑥ 수도권지역의 대기환경개선사업의 추진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 시·도에 대기환경개선특별회계를 설치하였다.

## 82. 수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법

1974.10.2 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 수출물품제조용 수입원재료에 대한 관세·내국소비세 등의 사전면세 및 사후관리에 따른 번잡한 절차를 간소화하고 국산원자재의 사용과 개발을 촉진함으로써 능률적인 수출지원과 균형있는 산업발전을 도모하고자 수출물품제조용 수입원재료에 대하여 「관세법」·「내국소비세법」 등에 대한 특례를 설정하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 보세구역에서 인취한 물품을 제조장에 반입하여 제조·가공한 물품에 내국소비세를 징수할 때에는 세무서장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 세관장이 징수한 세액을 공제하도록 하였다. ② 세관장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 수출용원재료에 대하여 징수할 관세 등의 징수를 유예할 수 있도록 하는 한편 수입한 때에 관세등을 납부한 물품이 수출 등에 공하여진 경우에는 관세법등의 규정에 불구하고 관세 등을 환급할 수 있도록 하였다.

## 83. 시국사건관련교원임용제외자채용에관한특별법

1999.4.23 의원입법으로 발의되어 성립한 법률로서, 국립의 사범대학(한국교원대학교, 교육대학을 포함) 졸업자 우선임용조항이 있었던 1990년 이전에 이미 국립사범대학을 졸업하고 시·도교육위원회별로 작성한 교사임용후보자명부에 등재되어 임용이 예정되어 있었으나, 시국관련 사건으로 교원보안심사위원회 등의 의결로 임용보류되어 있다가 국립



사범대졸업자 우선임용조항의 위헌판결로 임용고시제도가 도입됨에 따라 사실상 교사임용대상에서 제외한 자들을 대상으로 특별채용하기 위한 법적 근거를 마련하려는 것이었다.

주요 내용으로는 ① 국립의 사범대학을 졸업하고 1989년 7월 25일부터 1990년 10월 7일까지의 기간중 시·도교육위원회별로 작성한 교사임용후보자명부에 등재되어 임용이 예정되어 있던 자로서 시국사건 등에의 관련으로 임용에서 제외된 자에 대해 임용신청의 기회를 부여하였다. ② 임용제외자의 인정, 임용제외자에 대한 특별채용등을 심의하기 위하여 교원의 임용권자소속하에 위원장을 포함한 9인으로 구성되는 교원임용제외자특별채용심의위원회를 두었다. 한편 2011.8.10 정부에서는 이 법에서 정한 임용제외자의 임용신청 기한이 경과되고, 관계 사무가 이미 종료되었으므로 이를 폐지하려는 폐지법률안을 제출하였으나, 임기만료로 폐기되었다.<sup>174)</sup>

#### 84. 시설물의 안전관리에 관한 특별법

1994.12.1 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 시설물의 안전점검 및 적정한 유지관리를 통하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 시설물의 효용성을 증진시키기 위한 조치를 규정하였다. 주요 내용으로는, ① 안전점검 및 유지관리대상이 되는 시설물의 종류를 시설물의 위험도·공공성 등을 감안하여 1종시설물과 2종시설물로 구분하고 관리주체에 따라 공공관리주체와 민간관리주체로 구분하였다. ② 관리주체는 시설물의 구조상 공중의 안전한 이용에 미치는 영향이 중대하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 시설물의 사용제한·사용금지·철거 등의 조치를 하도록 하였다. ③ 시설물의 시공자는 하자담보책임기간 만료전까지 해당시설물에 대하여 의무적으로 정

174) 제19대 국회에 이르러 정부에서는 2012.7.27 동 법의 폐지법률안을 다시 제출하여 현재 국회에 계류 중에 있다.

밀안전진단을 실시하고 그 결과, 안전에 지장이 없다고 판정되는 때에 한하여 하자담보책임이 종료되도록 하였다. ④ 건설공사의 부실방지를 위하여 시설물의 설계를 하는 자는 유지관리와 관련한 사항을 반드시 설계에 반영하도록 하는 한편 고의 또는 업무상 과실로 「건설업법」·「건축법」 및 「건설기술관리법」 등을 위반하여 설계·시공·감리를 함으로써 시설물의 구조상 주요부분에 중대한 손괴를 야기하여 공중의 위험을 발생하게 한 자에 대한 벌칙을 강화하였다.

#### 85. 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법

2005.12.27 의원입법으로 “낙후지역개발촉진 특별법안”이 발의되었다. 이 법률안은 낙후지역 개발과 관련된 법률이 「오지개발촉진법」, 「도서개발촉진법」, 「접경지역지원법」, 「농어촌정비법」 및 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 등으로 대상에 따라 별도의 법률이 제정되어 추진사업 중복 등으로 인한 예산의 낭비뿐만 아니라 사업의 효율성도 매우 미흡하다는 인식에서 낙후지역 개발과 관련된 개별법률을 통합하여 단일화된 법률을 제정하려는 것이었다. 그러나 이 법률안은 2008.5.29 국회임기만료로 폐기되었다.

그 후 2007.4.27 의원입법으로 “서남권등 낙후지역 발전 및 투자촉진 특별법안”이 발의되었다. 이 법률안은 전라남도 목포시·무안군·신안군과 그 인접지역을 서남권 종합발전구역으로 하고, 이들 지역에 광역적 단위로 종합발전계획을 수립하고 민간자본 투자유치 등 다양한 법적·제도적 인센티브를 도입하려는 것이었다. 이 법률안에 대해 소관 상임위원회에서의 심의 결과, 타 지역과의 형평성 및 법체계 등을 고려하여 법제명에서 “서남권”을 삭제하는 등 일부 사항을 수정하여 본회의에서 성립되었다.<sup>175)</sup>

175) 이 법률안은 국회 제출 당시에는 그 적용대상을 목포, 무안, 신안의 서남권으로

주요 내용으로는 ① 국토해양부장관은 「국가균형발전특별법」에 따른 낙후지역과 그 인접시군을 신발전지역종합발전지역으로 지정할 수 있고, 해당 지역을 지정하려면 행정안전부장관의 의견을 들어 신발전지역종합발전계획을 수립하여 해당 도지사와 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 신발전지역위원회의 심의를 거쳐야 하며, 사전환경성검토·협의를 거치도록 하였다. ② 국토해양부장관은 종합발전계획에 따라 직접 또는 도지사의 요청을 받아 중앙도시계획위원회 및 신발전지역위원회의 심의를 거쳐 종합발전구역 내에 개발이 필요한 지역에 대하여 발전촉진지구를 지정하고, 지정된 발전촉진지구 안에서는 건축물의 건축 등의 행위를 하려는 자는 시장·군수의 허가를 받도록 하였다. ③ 신발전지역의 발전과 투자촉진을 위한 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 신발전지역위원회를 설치하고, 종합발전구역·발전촉진지구 및 투자촉진지구의 지정 및 변경에 관한 사항 등을 심의하도록 하였다. ④ 그 밖에 사업시행자 및 입주기업에 대한 지원, 투자촉진 등을 위한 지원 등을 규정하였다.

#### 86. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법

2003.10.21 정부에서는 “신행정수도의건설을위한특별조치법안”을 제출하였다. 이 법률안은 국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 신행정

---

한정함으로써 특정 지역에 대한 특혜입법이라는 논란이 있었다. 이에 따라 소관 상임위원회 심사 과정에서 낙후지역으로 그 적용대상을 변경하였으나, 이 법률안 제출당시 제정된 「동·서·남해안권발전 특별법」과는 그 적용대상에서 일부 중복될 소지는 여전히 존재하였다. 이에 대하여 건교부에서는 「동·서·남해안권발전 특별법」의 적용 대상지역은 동·서·남해안선에 연접한 기초 지방자치단체로 종합계획에서 지정한 지역이고, 이 법률의 적용 대상지역은 「국가균형발전특별법」상 낙후지역(오지·접경·개발대상도서·개발촉진지구·신활력지역) 및 인접 시·군의 발전잠재력이 있는 지역으로 그 적용 대상지역에 있어서 차이가 있으며, 또한 이 법률안은 규제완화를 주요 내용으로 하는 「동·서·남해안권발전 특별법」과는 달리 낙후지역의 종합적·체계적 발전 및 민간투자유치가 목표이므로 각 법률이 달성하고자 하는 목적에 있어서도 차이가 있다고 설명하였다.

수도를 충청권에 새로이 건설하기 위해 일반적인 공공사업과 유사하게 절차적인 사항, 그리고 특례사항을 규정하였다. 소관 상임위원회의 전문위원 검토보고에서는 이 법률안이 “① 신행정수도 건설이 국가의 주요 기관을 이전하는 상징적인 의미를 지니고 있는 점, 국민들 사이에서 그 필요성 여부에 대하여 논란이 되고 있는 점, 그리고 향후 이전 및 건설기간이 10년 이상 소요될 것으로 예상(’12년 이후 본격적인 이전)되는 국가의 장기사업이라는 점 등 신행정수도건설의 위상과 성격을 충분히 반영하지 못한 미비점이 있으며, ② 아울러 국민들의 지지를 바탕으로 한 성공적인 사업추진을 위해서는 신행정수도의 구체적인 청사진을 제시하는 작업이 선행되어야 함에도 불구하고, 법안에서 신행정수도의 모습을 구체화하고 있지 못한 문제점이 있는 것으로 보여지고, ③ 정부가 신행정수도 건설을 제도적으로 뒷받침하고자 법률을 제출한 근본 취지가 이전정책을 향후 여건 변동 등에 구애됨이 없이 안정적으로 추진하기 위한 것임에도 불구하고, 법률안에서 신행정수도 건설의 안정성과 일관성을 담보할 수 있는 관련규정들이 반영되어 있지 않는 점 등의 미비점이 있는 것으로 보여진다”고 지적하였다.<sup>176)</sup>

이 법률안은 2004.1.16 본회의를 통과하여 성립되었으나, 2004. 10.21 헌법재판소에서 위헌 결정을 내림으로써 신행정수도건설사업이 중단되었다.<sup>177)</sup> 이에 2005.2.5. 의원입법으로 “신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정도시건설 특별법”이 발의되었다. 이 법률안은 신행정수도후속대책으로 충청남도 연기·공주지역에 행정도시를 건설하기 위하여 이전계획의 수립, 이전사업의 추진절차, 토지의 수용 및 보상, 각종 인·허가의 의제, 사업추진 기구의 설치, 재원지원대책 등을 규정하였다. 소관 상임위원회에서는 이 법률안에 대해 「신행정수도의 건설을위한특별조치법」이 위헌결정으로 효력을 상실한 이후 수도권과

176) 건설교통위원회, 신행정수도의건설을위한특별조치법안 검토보고서, 2003.11, 6면 이하.

177) 헌재 2004.10.21. 2004헌마554·566.

밀 완화와 지역발전이라는 국가균형발전정책은 계속되어야 한다는 공감대 하에 추진되는 것으로 볼 수 있고, 일반법이 아닌 특별법으로 하고 있는 것은, 동 법 사업추진의 특수한 여건과 상황이 고려된 것으로 볼 수 있다고 밝혔다.<sup>178)</sup>

한편 법무부에서는 이 법률안과 관련하여 “신행정수도 후속대안에 대한 위헌성 검토의견”을 제시하였다. 첫째, 행정부 중 청와대를 제외한 18부 4처 3청(16,500여명)이 이전하는 행정특별시안은 “헌법재판소 결정의 문언에 비추어 대통령을 제외한 정부 각 부처를 이전하는 것이 수도의 이전에 해당한다고 볼 수는 없음. 다만, 대통령을 제외한 정부 모든 부처를 이전하는 것은 행정의 중추기능을 사실상 이전하는 것이라는 이유로 위헌이라고 판단할 가능성을 완전히 배제할 수는 없다”고 하였다. 둘째, 청와대와 외교안보 관련 부처 등을 제외한 15부 4처 3청(14,000여명)을 이전하는 행정중심도시안은 “헌법재판소도 결정문에서 정부조직이 한 곳에 집중소재 할 필요는 없으며 정부조직의 분산배치가 가능하다고 밝히고 있으므로 행정중심도시의 경우는 위헌 가능성이 없다고 보인다”고 하였다. 또한 “행정특별시안의 위헌성 재검토 요청에 대한 회신”에서는 “행정특별시안이 헌법에 위반되지는 않는다고 판단된다. 다만, 위헌논란이 계속될 소지는 있으나 또 다시 위헌판단을 할 가능성은 거의 없다고 보인다”고 밝혔다. 소관 상임위원회서는 법제명을 현재와 같이 수정하는 등 일부 내용을 수정하여 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는 ① 건설교통부장관은 대통령의 승인을 얻어 충청남도 연기군 및 공주시의 지역 중에서 행정중심복합도시의 예정지역을 지정하도록 하고, 지정된 예정지역 안에서는 토지의 형질변경, 건축물의 건축 등의 행위를 제한하였다. ② 기타 중앙행정기관 등의 이

178) 건설교통위원회, 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정도시건설 특별법안 검토보고, 2005.2, 6면 이하.

전계획 및 건설 기본계획 수립, 행정중심복합도시건설특별회계의 설치 및 국가예산지출의 상한으로서 행정중심복합도시건설과 관련하여 정부청사 등 공공건축물의 건축과 행정중심복합도시 광역교통시설의 건설을 위하여 국가예산에서 지출하는 금액은 2003년도 불변가격 기준으로 8조 5천억원을 초과할 수 없도록 규정하였다.

### 87. 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법

2005.10.28 의원입법으로 “아시아문화중심도시 특별법안”이 발의되었다. 이 법률안은 광주지역에 문화의 창의성과 다양성을 기반으로 아시아 문화와 자원의 상호 교류 및 연구·창조·활용을 통하여 국가 경쟁력을 확보하는 아시아문화중심도시 및 미래형문화경제도시를 조성하는 사업을 2026년까지 한시적으로 시행하기 위한 것이었다. 소관 상임위원회의 심의에서 제명을 현재와 같이 수정하는 한편 일부 내용이 수정되어 본회의에서 성립되었다.<sup>179)</sup>

주요내용으로는, ① 문화관광부장관은 아시아문화중심도시 조성을 위한 종합계획을 수립·시행하되 5년마다 수정·보완하고, 광주광역시장은 종합계획에 따라 연차별 실시계획을 수립하도록 하였다. ② 기타 국립아시아문화전당 등의 설립, 아시아문화중심도시 조성위원회 등의 설치, 아시아문화중심도시 조성 특별회계의 설치 등을 규정하는 한편 이 법률은 2026년 12월 31일까지 그 효력을 가지도록 하였다.

179) 이 특별법의 제정에 즈음하여 문화도시 조성이라는 유사한 목적과 형식을 규정하고 있는 법률안이 의원입법으로 다수 발의되었다. 즉, “지역문화진흥법안(2006.5.10. 임기만료폐기)”, “세계역사문화도시 조성 및 지원에 관한 특별법안(2006.9.22. 임기만료폐기)”, “사비역사도시 복원·조성 및 지원에 관한 특별법안(2006.12.21. 임기만료폐기)”, “전주전통문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법안(2007.3.8. 임기만료폐기)”, “아시아영상문화중심도시 조성에 관한 특별법안(2007.9.11. 임기만료폐기)”, “수원화성 역사문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법안(2008.1.15. 임기만료폐기)” 등이다.

## 88. 어린이 식생활안전관리 특별법

2007.3.23 의원입법으로 발의되었으며, 학교와 그 주변지역에서 위생적이고 안전한 식품이 유통·판매될 수 있는 환경을 조성하고 어린이들이 즐겨먹는 식품과 단체급식 안전과 영양수준을 보다 철저히 관리하는 등 어린이 건강을 보호하고자 하려는 것이었다. 이 법률안을 둘러싸고 현행 「식품위생법」, 「국민건강증진법」 등 식품안전 일반에 관한 법률 및 「학교급식법」, 「영유아보육법」, 「아동복지법」, 「유아교육법」 등 어린이 식생활과 관련된 사항을 규정하고 있는 법률이 이미 존재함에도 불구하고, 어린이 식생활 안전관리에 관하여 특별법을 별도로 제정할 필요성이 있는지에 대해 의견이 대립되었다.<sup>180)</sup>

독립적 입법이 필요하다는 견해에 따르면, 「식품위생법」은 가공식품의 안전성에 대한 기준을 건강한 일반 성인을 기준으로 하여 설정하고 있는데, 어린이는 신체적으로 미성숙하므로 신체적으로 성숙하고 저항력을 가진 건강한 성인과 달리 취급될 필요가 있으며, 「식품위생법」으로는 어린이를 대상으로 하는 먹거리에 중심을 두어서 규율할 수 없으므로, 어린이 먹거리의 안전을 위한 독립된 법률을 제정하여야 한다고 주장하였다. 또한 「학교급식법」, 「영유아보육법」, 「아동복지법」, 「유아교육법」 등은 주로 해당 시설 내 급식 관리에 관한 내용이므로, 안전한 식생활 관리를 위한 체계적이고 통합적인 내용을 담기 위하여 새로운 법을 제정할 필요가 있다고 주장하였다.

한편 독립적 입법이 불필요하다는 견해에 따르면, 식품관련 업무를 담당하는 중앙행정기관이 보건복지부, 식약청, 해양수산부, 농림부, 행자부 등으로 분리되어 식품별로 부처마다 별도의 법률을 제정하여 관리하고 있는 상황에서, 어린이 기호식품에 대하여 별도로 특별법을

180) 자세한 내용은 백원우, 어린이 식생활 안전관리 특별법 제정 공청회 자료집, 2007.4.23 참조.

제정한다면 정부 부처에 혼선과 부담을 줄 수 있다는 주장하였다. 또한 이 특별법안이 규정하고 있는 Green food zone(식품안전보호구역), 영양성분 기준치 재설정, 기준 초과 제품 판매금지 및 광고의 제한·금지 등은 식품공급업체의 입장에서 과도한 부담으로 작용할 수 있으므로, 규제적인 내용보다는 교육·홍보에 중점을 두고 어린이급식관리지원센터 운영, 품질인증 및 건강친화기업인증 등의 사항들은 식품위생법을 개정을 통하여 반영하는 것으로 충분하다는 주장이었다.

소관 상임위원회 심의에서는 어린이 기호식품 중 비만 또는 영양불균형을 초래할 우려가 있는 식품으로서 판매 또는 광고가 제한되는 대상식품의 기준을 보다 명확히 하고, 어린이의 건전한 정서를 저해할 우려가 있다는 이유로 제조·판매 등을 금지하려는 식품의 종류를 영업자의 영업의 자유를 과도하게 제한하지 아니하는 범위로 조정하며, 우수판매업소로 지정받고자 하여 시설 개·보수 비용을 지원받은 자가 결국 우수판매업소로 지정받지 못한 경우 지원받은 금액을 반환하는 규정을 마련하는 등 필요한 조문을 추가하고 자구수정을 하여 본회의에서 성립되었다.

주요내용으로는 ① 부모의 손길이 미치지 못하는 학교와 그 주변지역에서 안전하고 위생적인 식품 유통·판매 환경을 조성하기 위하여 학교와 학교주변(200m 이내)을 어린이 식품안전보호구역으로 지정 관리하도록 하였다. ② 어린이가 다량 섭취할 경우 건강을 저해할 우려가 있는 고열량·저영양 식품에 대하여 학교 등에 판매를 제한하도록 하고, 어린이의 정서를 저해하는 화투·담배·술 및 인체의 특정부위의 도안이나 문구가 있는 식품의 제조·수입 및 판매를 금지하였다. ③ 기타 광고의 제한·금지 등, 영양성분 표시 및 영양성분 색상 표시, 품질인증기준 및 표시, 어린이 건강친화기업 지정, 어린이급식관리지원센터를 설치 식생활 안전·영양수준 평가 등을 규정하였다.



### 89. 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법

1999.3.27 의원입법으로 “인접국과의어업협정관련피해어민보상등에 관한특별법안”, 1999.4.22 의원입법으로 “어업협정체결에따른어업인지원및수산업발전특별법안”, 1999.4.27 의원입법으로 “어업협정체결에따른어업인지원및수산업발전특별조치법안”이 각각 발의되었다. 소관 상임위원회에서의 심사 결과, 3개의 법률안을 본회의에 부의하지 아니하기로 하였고, 법안심사소위원회 대안에 대한 수정동의가 발의되어 이를 채택·수정의결한 후 이를 위원회 대안으로 제안하기로 의결하여 본회의에서 성립되었다.<sup>181)</sup> 이 법률은 UN 해양법 협약의 발효로 각국이 광범위한 배타적 경제수역을 선포하는 새로운 국제어업질서가 형성됨에 따라 어업협정으로 인하여 어업활동등의 제한을 받는 어업인등에 대한 효과적인 지원대책을 강구하려는 것이었다.

주요내용으로는, ① 어업협정으로 인하여 어업활동이 제한됨에 따라 당해 어업 등을 계속하는 것이 곤란한 어업자등의 어선과 어구를 매입하고 폐업지원금을 지급하는 등의 방법으로 지원하도록 하였다. ② 어업자등의 어업폐업으로 인하여 실직한 어선원에 대하여는 통상임금의 6월분에 상당하는 실업수당을 지급하도록 하였다. ③ 어업협정의 체결로 인하여 영향을 받는 수산물가공업, 어망제조업 등 관련산업의

---

181) 특별법으로 제정하게 된 경위에 대해 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “동 특별법안의 내용을 보면, 국제어업협정으로 인하여 어업인이 입은 피해지원 뿐만 아니라 수산업발전을 위한 수산진흥종합대책·기르는어업의 육성 및 수산발전기금의 설치 등 장기적이고 포괄적인 내용을 규정하고 있습니다. 이는 단기적인 지원대책으로는 수산업의 위기를 극복할 수 없고 또한 현행 수산관련법 체계로는 새로운 어업질서개편과 어업인을 지원하는데 어려움이 있기 때문으로 생각합니다. 현행법체계로는 동 특별법안에서 규정하고 있는 사업들을 지원하기 어렵다고 보아 특별법 제정이 필요하다고 생각합니다”라고 언급하였다. 농림해양수산위원회, 인접국과의어업협정관련피해어민보상등에관한특별법안/어업협정체결에따른어업인지원및수산업발전특별법안/어업협정체결에따른어업인지원및수산업발전특별조치법안 검토보고, 1999.7, 13면 이하.

경영안정을 위하여 특별용자 등 필요한 지원대책을 강구하도록 하였다. ④ 어업경영자금의 지원, 수산물 유통구조개선 및 가격안정, 경쟁력있는 수산업 육성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 수산발전기금을 설치하도록 하였다. ⑤ 수산정책의 합리적 결정에 필요한 자료를 확보하기 위하여 연·근해어업의 업종별·수역별 조업상황과 어획실적 및 수산자원 분포현황등에 대한 수산데이터베이스를 구축하도록 하였다. 한편 이 법률은 2011.7.25 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」의 제정(시행일 2012.7.26)에 따라 폐지되었다.

#### 90. 예산회계에관한특례법

1963.5.15 위원회제안으로 성립된 것으로서, 「예산회계법」에 의하면 예비비의 사용내역이 노출되어 국가의 기밀이 폭로되는 결과를 초래하게 되므로 국가안전보장을 위한 긴급 불가피하게 소요되는 예산은 별도로 취급하여 이를 경제기획원소관 예비비로 배정하고 그 예산과 결산은 총액으로 표시함으로써 국가안전보장업무의 효율적인 수행과 보안에 만전을 기하여 국가기밀을 최대한도로 유지하려는 것이었다.

#### 91. 용산공원 조성 특별법

2006.10.2 의원입법으로 “용산공원 조성 및 보전에 관한 특별법안”이, 2006.12.29 정부에서 “용산민족·역사공원 조성 및 주변지역 정비에 관한 특별법안”을 제출하였다. 소관 상임위원회에서는 2건의 법률을 심의한 결과, 1개의 법안으로 통합하여 위원회 대안으로 법 명칭을 “용산공원 조성 특별법”으로 제안하여 본회의에서 성립되었다.<sup>182)</sup>

182) 현재 공원의 조성·운영 등에 대한 근거법률로서 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」과 「자연공원법」이 있는 바, 의원발의안과 정부안의 용산공원법안은 이들 법률에 의하지 아니하고 특별법의 형태로 발의(제출)되었는 바, 그 이유는 용산공원이 도시공원과 국립공원의 특성을 함께 갖고 있고 국가계획에 의하여 공원을 조성·운영하며, 이에 소요되는 비용은 원칙적으로 국가의 부담으로 하도록 하고, 용

이 법률은 「대한민국과 미합중국간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정」에 따라 반환되는 미합중국 군대의 용산부지에 국가의 주도 하에 공원을 조성하고 그 주변지역을 체계적으로 정비하기 위한 종합적인 기본계획의 수립, 공원의 조성과 관리, 주변 지역 정비 등에 필요한 사항을 규정하였다.

주요 내용으로는, ① 건설교통부장관은 공청회를 열어 주민과 전문가의 의견을 듣고, 서울특별시 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의 후 용산공원건립추진위원회의 심의를 거쳐 용산공원정비구역을 지정하여 고시하도록 하였다. ② 용산공원정비구역의 기본구상 및 추진전략, 재원조달 등에 대한 기본방향을 제시하는 종합기본계획을 수립하고, 용산공원정비구역에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속 하에 용산공원건립추진위원회를 설치하도록 하는 한편, 하부 지원조직으로 용산공원건립추진기획단을 설치하였다. ③ 건설교통부장관은 용산공원조성계획을 수립한 후 정부투자기관 중에서 사업시행자를 지정하도록 하고, 용산공원이 준공된 때에는 용산공원 및 공원시설의 유지·관리 및 운영 등에 관한 업무의 일부를 용산공원관리센터에 위탁할 수 있도록 하였다. ④ 건설교통부장관은 복합시설조성지구 사업시행자를 지정하고, 복합시설조성지구 사업시행자는 복합시설조성지구 조성계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 받도록 하며, 서울특별시는 용산공원조성지구 및 복합시설조성지구의 공원주변지역에 대하여 종합기본계획, 용산공원조성계획 및 복합시설조성계획과 조화되도록 도시관리계획을 수립하여 관리하도록 하였다. ⑤ 건설교통부장관은 용산공원정비구역 지정으로 부동산의 투기적 거래, 부동산가격의 급등 또는 무질서한 개발이 우려되는 지역에 대하여 관련 법률의 규정에 따라 부동산 가격안정, 개발행위 및 건축허가 제한 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하였다.

---

산공원의 조성과정 등이 미군기지 이전비용과 연계되어 있기 때문인 것으로 보인다.

## 92. 우정사업 운영에 관한 특례법

1996.10.31 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 우정사업의 경영합리화와 운영의 자율성을 도모하고 우정사업의 운영에 기업경영적 요소를 보완하기 위하여 우정사업부문의 조직·인사 및 예산 등에 있어서의 「정부조직법」·「국가공무원법」 및 「예산회계법」 등에 대한 특례를 정하려는 것이었다.<sup>183)</sup> 주요 내용으로는, ① 우정사업의 운영에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 정보통신부에 우정사업운영위원회를 설치하고, 우정사업과 관련되는 조직은 정부조직법의 규정에 불구하고 중앙행정기관과 달리 설치·운영할 수 있도록 하였다. ② 정보통신부장관은 예산집행상 특히 필요한 경우에는 예산회계법등의 규정에 불구하고 통신사업특별회계의 우정사업부문 세출예산 및 체신보험특별회계의 세출예산의 총액범위안에서 각 과목 상호간에 이용 또는 전용할 수 있도록 하였다. ③ 정보통신부장관은 우정사업의 효율적 운영을 위하여 필요하다고 인정되는 사업에 출자 등을 할 수 있도록 하고, 필요하다고 인정되는 경우에는 재정경제원장관과 협의하여 현물출자를 할 수 있도록 하였다.

## 93. 원격영상재판에 관한 특례법

1995.10.17 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 교통이 불편한 도서·산간벽지의 주민이 원거리에 있는 법정에 직접 출석하지 아니하고도

183) 이 특별법을 제안하게 된 배경으로는 정부에서는 우편과 체신금융사업의 환경이 정보통신매체의 발달, 기업우편물 위주의 우편물 증대, 사송업체의 확대, 대외시장 개방 등으로 급속히 변화함에 따라 공공성 위주의 경직된 정부기업형태로서는 효율적인 사업경영이 어렵다고 판단하여 '94년에 공사로 전환하기로 방침을 정하고, '95년에는 체신공사설립법의 입법을 추진한 바도 있으나 공사로 전환할 경우 추가재원 확보를 위한 요금인상요인, 관련 공무원의 동요 등의 문제가 제기되어 방침을 전환하여, 경영체제는 현행대로 정부기업형태를 유지하되 환경변화에 능동적으로 대응해 나갈 수 있도록 운영의 자율성을 보장하고 사업운영에 기업경영적 요소를 가미함으로써 우편·금융서비스의 질적 향상을 기하고 확대일로에 있는 우정적자를 해소할 목적으로 이 법률안을 제안하게 된 것이다.

재판을 받을 수 있도록 함으로써 사법서비스를 확충하려는 것이었다. 주요 내용으로는, ① 원격영상재판의 정의를 당사자 등 재판관계인이 교통의 불편 등으로 법정에 직접 출석하기 어려운 경우에 재판관계인이 동영상과 음성을 동시에 송·수신하는 장치가 갖추어진 다른 원격지의 법정에 출석하여 진행하는 재판으로 규정하였다. ② 원격영상재판을 할 수 있는 사건의 범위를 소액사건·즉결사건 등 시·군법원의 관할사건으로 정하고, 원격영상재판은 재판관계인이 동일한 법정에 출석하여 진행하는 재판으로 보도록 하였다. ③ 법원은 소송대리인 또는 변호인이 당사자 또는 피고인과 서로 다른 법정에 출석하여 원격영상재판이 진행되는 경우에는 변호권 등을 보장하기 위하여 소송대리인 또는 변호인이 당사자 또는 피고인과 비공개로 대화할 수 있는 장치를 마련하도록 하였다.

#### 94. 이북5도에 관한 특별조치법

1962.1.8 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 현재 이북5도에는 각각 도지사와 사무국장을 두고 있으나 도지사는 설치의 법적근거가 없으므로 설치의 법적근거를 부여하려는 것이었다. 주요 내용으로는, ① 이북5도의 임시사무소는 수복될 때까지 서울특별시내에 두도록 하고, 이북5도는 수복될 때까지 주무부장관의 지휘에 따라 조사연구업무·계몽선전업무 및 난민구호사업등의 사무를 관장하도록 하였다. ② 이북5도 사무의 전부 또는 일부를 공동처리하기 위하여 필요할 때에는 각령이 정하는 바에 의하여 이북5도위원회를 설치할 수 있도록 하였다.

#### 95. 인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법

1961.12.2 위원회(법제사법위원회)의 제안으로 성립된 법률로서, 인지 첩부 및 공탁제공 등은 소송절차적 문제로서 실체적인 소송내용에 관계가 없고, 실질적인 당사자대등주의에 위배되지 아니하므로 인지첩

부등에 필요한 예산의 전무로 인하여 소제기 또는 상소를 하지 아니하여 국가가 손해를 입는 것을 방지하기 위하여 국가를 당사자로 하는 소송에 있어서 「민사소송인지법」 및 「민사소송법」의 규정에 의한 인지첩부 및 공탁제공에 관한 특례를 정하려는 것이었다. 주요 내용은 국가는 국가를 당사자로 하는 소송절차에 있어서 민사소송인지법의 규정에 의한 인지를 첩부하지 아니하도록 하고, 국가를 당사자로 하는 소송을 수행함에 있어서 민사소송법의 규정에 의한 공탁을 하지 아니하도록 하였다.

#### 96. 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법

2003.8.14 의원입법으로 발의되어 2004.3.22 성립된 “일제강점하친일반민족행위진상규명에관한특별법안”이 일부 수정되어 본회의에서 성립된 것이다(2005.1.27). 이 법률은 친일반민족행위의 진상을 규명함을 목적으로 하여 대통령소속하에 친일반민족행위진상규명위원회를 두어 친일반민족행위 조사대상자를 선정하여 이를 조사하고 그 결과를 공개하는 것을 기본적 골격으로 하였다. 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “이 법률안은 일제 강점기 및 그 직전에 일본제국주의에 부역한 자가 행한 친일반민족행위의 진상을 규명하여 그 결과를 사료로 남김으로써 민족의 정통성을 바로 세우고 후세에 이를 교훈으로 남기려는 것을 그 입법취지로 하고 있다. 이러한 입법 배경을 가지고 있는 동 법률안은 상당히 늦은 감은 있으나 이제라도 특별법으로 제정하여 규율하는 것은 필요하다고 할 수 있을 것이다. 그러나 한편에서는 일제에서 해방된지 58여년이 지난 지금에 와서 친일파의 명단을 거론하는 것은 죄 없는 후손에게 불이익을 주는 것이라는 시각도 있기에 동 법률안의 제정은 균형된 시각을 가지고 신중히 접근하여야 할 것이다”고 지적하였다.<sup>184)</sup>

184) 과거사진상규명에관한특별위원회, 일제강점하친일반민족행위진상규명에관한특별

주요 내용으로는, ① 이 법에 의하여 진상규명의 대상이 되는 친일반 민족행위를 일본제국주의의 국권침탈전후로부터 1945년 8월 14일까지 행하여진 행위로서, 독립운동가 및 그 가족을 살상·처형·학대 또는 체포하거나 이를 지시 또는 명령한 행위, 일본제국주의에 고용되어 행한 밀정행위, 학병·지원병·징병 또는 징용을 선전 또는 선동하거나 강요한 행위 등으로 규정하였다. ② 친일반민족행위의 진상을 규명하기 위하여 대통령소속하에 친일반민족행위진상규명위원회를 두도록 하고, 위원회는 그 구성을 마친 날부터 3년 이내에 활동을 완료하도록 하였다. ③ 위원회는 친일반민족행위자에 해당한다고 인정할만한 상당한 근거가 있고 그 내용이 중대하다고 인정하는 때에는 의결로써 조사대상자를 선정하여 필요한 조사를 할 수 있도록 하였다.

한편 이 법률은 2005.1.27 전부개정되었다. 전부개정된 주요 내용으로는, ① 이 법에 의하여 조사대상이 되는 친일반민족행위를 한 자중 일본군대 군인의 경우 종전 ‘중좌’ 이상의 장교를 ‘소위’ 이상의 장교로 하고, 일본제국주의와 일본인에 의한 민족문화의 파괴·말살과 문화유산의 훼손·반출에 적극 협력한 행위를 추가하는 등 친일반민족행위에 해당하는 경우의 조사범위를 확대하였다. ② 종전의 규정에서는 위원회를 9인으로 구성하되, 위원은 국회의장의 추천을 받아 임명하도록 하였으나, 앞으로는 위원회는 위원장 1인과 상임위원 1인을 포함한 11인의 위원으로 구성하고, 위원은 국회가 선출하는 4인, 대통령이 지명하는 4인, 대법원장이 지명하는 3인을 대통령이 임명하며 위원장과 상임위원 1인은 정무직으로 보하도록 하였다. ③ 종전의 규정에서는 위원회의 구성을 마친 날부터 3년 이내에 활동을 완료하도록 하였으나, 개정된 규정에서는 위원회는 그 구성을 마친 날부터 4년 이내에 친일반민족행위에 대한 조사를 완료하도록 하고, 재적위원 3분의2이상의 찬성으로 그 기간을 1회에 한하여 6개월 연장할 수 있도록

---

법안 심사보고서, 2004.2, 3면 이하.

하였다. ④ 위원회의 친일반민족행위에 대한 진상규명을 보다 효율적으로 수행하도록 하기 위하여 동행명령제도를 도입하고, 동행명령장은 위원장이 출석요구를 받은 자중 친일반민족행위에 관한 결정적 증거자료를 보유하거나 정보를 가진 자가 정당한 사유 없이 3회 이상 출석요구에 응하지 아니하는 때에 위원회의 의결로 발부할 수 있도록 하고, 이를 거부한 자에 대하여는 1천만원이하의 과태료에 처하도록 하였다. 또한 2006.4.28 일부개정에서 제명이 현재와 같이 변경되었다.

### 97. 임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특별법

1998.11.25 의원입법으로 “임용결격공무원등에대한퇴직보상금지급등에관한특별법안”이, 1999.2.22 의원입법으로 “임용결격공무원등의구제에관한특별법안”이 각각 발의되었으며, 소관 상임위원회에서 심사한 결과 2개의 법률안을 각각 폐기하고 “임용결격공무원등에대한퇴직보상금지급등에관한특별법안”을 위원회대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 공무원임용결격사유로 인하여 임용무효 또는 당연퇴직된 사람이 사실상 공무원으로서 계속 근무한 경우 퇴직보상금을 지급하도록 하고, 심사위원회의 심사를 거쳐 근무기간의 종료당시의 직급으로 특별채용할 수 있도록 하되, 사실상 근무기간이 10년 이상인 사람은 임용결격사유가 공무원으로서 요구되는 도덕성을 심히 훼손하는 범죄로 인한 경우등 특별한 사정이 없는 한 특별채용하도록 한 것이었다.<sup>185)</sup>

185) 이 특별법을 제정하게된 취지는 임용결격사유자에 대한 소급적인 임용취소에 관한 대법원의 판례에서 공무원 임용당시 공무원임용결격사유가 있었다면 비록 국가의 과실에 의하여 임용결격자임을 밝혀내지 못하였다 하더라도 그 임용행위는 당연무효로 보아야 하고 국가가 공무원임용결격사유가 있는 자에 대하여 결격사유가 있는 것을 알지 못하고 공무원으로 임용하였다가 사후에 결격사유가 있는 자임을 발견하고 공무원임용행위를 취소함은 당사자에게 원래의 임용행위가 당초부터 당연무효이었음을 통지하여 확인시켜 주는 행위에 지나지 아니하는 것이고 그러한 의미의 취소권은 시효로 소멸하지 않으며 공무원연금법에 의한 퇴직금은 적법한



주요 내용으로는 ① 임결격공무원 또는 당연퇴직공무원으로서 1960년 1월 1일이후부터 이 법 시행전에 사실상 근무기간이 종료되고, 그 기간의 종료당시 해당 임용결격사유가 해소되거나 임용결격사유 또는 당연퇴직사유인 형의 집행종료·면제일 또는 징계에 의한 면직처분일부터 5년이 경과한 사람에게 적용하도록 하였다. 또한 국가 및 지방자치단체는 임용결격공무원 또는 당연퇴직공무원의 사실상 근무기간에 대하여 공무원연금법등에 의하여 계산한 퇴직보상금을 지급하도록 하였다. ② 임용결격공무원 또는 당연퇴직공무원은 퇴직보상금 및 특별채용을 1999년 12월 31일까지 신청하도록 하고, 국가 및 지방자치단체는 임용권자 또는 임용제청권자별로 구성된 심사위원회의 심사를 거쳐 사실상 근무기간의 종료당시의 직급으로 특별채용할 수 있도록 하되, 사실상 근무기간이 10년이상인 사람은 임용결격사유 또는 당연퇴직사유가 공무원으로서 요구되는 도덕성을 심히 훼손하는 범죄로 인한 경우등 특별한 사정이 없는 한 특별채용하도록 하였다. ③ 특별채용에 있어서 사실상 근무기간은 경력과 호봉으로 인정하지 아니하며, 퇴직보상금을 반납하여 공무원연금법 및 군인연금법상 재직기간에 합산할 수 없도록 하였다.

이 법률은 2008.6.5 개정으로 징역형과 벌금형을 선택적으로 부과할 수 있는 현행과 달리 2002년 3월에 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」이 개정되기 전에는 사안의 경중과 관계없이 징역형이 부과되어 당연퇴직 사유가 된 경우가 있고, 1998년경 퇴직당한 임용결격공무원 및 당연퇴직공무원에 대하여는 퇴직보상금지급 및 특별채용 기회를 부

---

공무원으로서의 신분취득후 근무하다가 퇴직하는 경우에 지급되는 것이고, 당연무효인 임용결격자에 대한 임용행위에 의하여는 공무원의 신분을 취득함이 성립될 수 없는 것이므로 임용결격자가 공무원으로 임명되어 사실상 근무하여 왔다 하더라도 그러한 피임용자는 공무원연금법상의 퇴직금 청구를 할 수 없다는 판시를 한 바 있었다(1987.4.14 판결 86누459). 이에 따라 현행법체계로는 임용결격공무원 등에 대하여는 보상이나 특별채용이 불가능하므로 특별법을 제정하여 이들을 구제하는 것이었다.

여하는 내용의 현행 특례법을 제정하여 사실상 공무원으로 근무한 사람들의 권리를 구제해 준 바가 있음을 고려하여 이번에 퇴직당한 공무원에 대하여도 퇴직보상금이 지급될 수 있도록 하였다.

## 98. 입양특례법

1976.7.21 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 정부보호시설에 수용되어 있는 불우아동의 입양절차를 간소화하고 양자로 된 자는 양친의 성과 본을 따르게 하는 등 「민법」에 대한 특례를 정하는 동시에 「고아입양특례법」에 의한 국외입양의 추진에 있어서의 미비점을 보완하려는 것이었다. 이 법률은 1995.1.5 일부개정되어 법률의 제명이 「입양특례법」에서 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」으로 변경되었다. 또한 2011.8.4 전부개정되어 법률의 제명이 「입양특례법」으로 변경되는 한편 아동입양의 절차가 아동의 복리를 중심으로 이루어질 수 있도록 국가의 관리·감독을 강화하는 내용으로 개정되었다(2012.8.5 시행).<sup>186)</sup>

전부개정된 법률의 주요 내용으로는, ① 국가 및 지방자치단체는 입양의뢰 된 아동의 양친될 자를 국내에서 찾기 위한 시책을 최우선적으로 시행하도록 하고, 입양기관의 장은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 입양의뢰 된 아동의 양친을 국내에서 찾기 위한 조치를 하고 이를 관계기관의 장에게 보고하게 하며, 이러한 조치 및 관련 기관과

186) 전부개정에 이르게된 경위로서, 의원입법으로 일부개정법률안이 2건(2009.9.22, 2010. 4.7) 및 전부개정법률안(2010.5.12) 1건이 발의되었고, 정부에서도 일부개정법률안을 제출(2010.12.31)하여, 소관 상임위원회에서 위 4건의 법률안을 심사한 결과, 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 1개의 법률로 통합하여 위원회 대안으로 제안하여 성립되었다. 대안의 제안이유는 헤이그협약에서도 아동이 출생가족과 출신국의 보호 하에 있을 수 있도록 국가가 적절한 조치를 취해야 하고, 해외입양은 그것이 불가능할 경우에 최후의 수단이 되어야 한다고 명시하고 있으나, 현행법은 제명에서부터 아동의 ‘입양을 촉진’하고, 이를 위한 ‘입양절차를 간소화’하는 내용을 담고 있어 현실과 법률 간의 괴리가 큰 실정으로서, 아동입양의 절차 전반이 아동의 복리를 중심으로 이루어질 수 있도록 국가가 관리 감독을 강화하고, 최선의 아동보호는 출생가정과 출신국가 내에서 양육되어야 한다는 것을 기본 패러다임으로 국가 입양 정책을 수립할 필요가 있다는 것이었다.

의 정보공유 및 협조에도 불구하고 국내에서 양친이 될 자를 찾지 못하였을 경우에 한하여 국외입양을 추진할 수 있도록 하였다. ② 양친이 되기 위한 자격요건을 아동학대, 가정폭력, 마약 등의 범죄나 알코올 등 약물중독의 경력이 없는 자로 강화하고, 입양의 성립 전에 입양기관 등으로부터 보건복지부령으로 정하는 소정의 교육을 이수하도록 하였다. ③ 이 법에 따라 입양을 하려는 자는 소정의 요건을 갖추어 가정법원에 입양허가를 청구하도록 하고, 친생부모의 입양동의는 아동의 출생일부터 1주일이 지난 후 이루어지도록 하고, 입양동의와 관련하여 어떠한 금전, 재산상의 이익, 그 밖에 대가적 급부가 없어야 하는 등 동의를 효력을 갖도록 하기 위한 입양요건을 갖추도록 하였다. ④ 양친, 양자, 검사는 양친이 양자를 학대 또는 유기하거나 그 밖에 양자의 복리를 현저히 해하는 경우, 양자의 양친에 대한 패륜행위로 인하여 양자관계를 유지시킬 수 없게 된 경우 가정법원에 파양을 청구할 수 있도록 하였다. ⑤ 친생부모가 사망하거나 그 밖에 불가피한 사유로 친생부모의 동의를 얻을 수 없는 경우 및 양자된 자의 건강상태를 유지하기 위한 의료상의 목적 등 특별한 사유가 있는 경우에는 친생부모의 동의 여부에 관계없이 입양정보를 공개할 수 있도록 하였다.

### 99. 자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률

2003.7.29 정부는 “대한민국정부와칠레공화국정부간의자유무역협정의 이행을위한관세법의특례에관한법률안”을 제출하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 대한민국정부와칠레공화국정부간의자유무역협정의 효과적인 이행을 확보하기 위하여 동 협정의 관세관련 주요 내용을 국내 법 체계로 수용하는 한편, 칠레에서 수입하는 물품에 대한 특혜세율, 농산물에 대한 긴급관세조치에 관한 사항과 원산지확인에 관한 사항 등 칠레산 물품에 대한 특혜관세의 적용 및 통관절차와 관련하여 관세법의 특례를 규정하였다. 한편 2005.9.22 정부는 “자유무역협정의 이행

을 위한 관세법의 특례에 관한 법률안”을 제출하여 본회의에서 성립되었다.

이 법률안을 제출하게 된 것은, 2004.2.16 제정된 한·칠레 FTA 관세특례법과 같이 개별 FTA마다 이행특례법을 제정할 수도 있으나, 현재 동시다발적으로 여러 국가 및 지역공동체 등과 FTA를 추진하는 과정에서 협정을 체결할 때마다 개별적인 이행특례법을 제정하는 것은 입법적·행정적 부담을 야기하고 협정발효를 지연시키며, 국내법 체계를 더욱 복잡하게 만드는 등의 문제가 있는 바, 입법경제 달성과 신속한 협정발효, 그리고 FTA 협상과정에서 국내법을 내세워 협상의 주도권을 확보하기 위해서 일반이행특례법을 제정해 놓을 필요가 있다는 인식에 따른 것이었다.<sup>187)</sup>

이 법률은 자유무역협정에 포함되는 계약상대국에서 수입하는 물품에 대한 특혜세율, 국내산업피해 구제를 위한 긴급관세조치, 원산지조사절차, 계약상대국간 관세협력에 관한 사항 등을 국내법 체계로 수용하고 자유무역협정의 이행을 위하여 필요한 「관세법」에 대한 특례를 정함으로써 대한민국정부와 싱가포르공화국정부 간의 자유무역협정을 비롯하여 향후 체결되는 자유무역협정이 원활하게 이행될 수 있도록 하고, 계약상대국과의 교역활동을 적극 지원하려는 것이었다.

이 법률은 2010.1.1 개정으로 자유무역협정 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법령이 이원화되어 있어 협정관세 신정절차 등이 달라 집행에 혼선을 초래함에 따라 「대한민국 정부와 칠레공화국 정부 간의 자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률」을 폐지하여 「자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률」로 흡수·통합하고, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

187) 자세한 내용은 재정경제위원회, 자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률안 검토보고, 2005.11, 4면 이하 참조.

### 100. 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법

2003.7.23 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 한·칠레 자유무역협정(FTA)의 체결 등에 따라 발생하는 농어업인 등의 피해를 최소화하기 위하여 농어업의 경쟁력 제고와 농어업인 등의 경영안정을 위한 특별지원의 근거를 마련하는 한편 특별기금의 설치 등을 제도화하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 정부 및 지방자치단체는 자유무역협정의 이행에 따라, 피해를 입은 농어업인등에 대한 영농·영어규모의 확대 등 경쟁력 강화를 위한 지원, 피해를 입은 품목의 생산 농어업인 등에 대한 소득보전직접지불금 지원, 사업을 계속하는 것이 어려운 품목에 대한 폐업지원금 지급, 가격이 하락하거나 하락할 우려가 있는 품목에 대한 수매 비축 및 가공 지원, 매출이 감소한 농수산물가공업체에 대한 자금지원 등의 방법으로 지원을 할 수 있도록 하였다. ② 정부는 협정의 이행으로 인하여 피해를 입거나 피해가 예상되는 농업인등에 대한 지원대책에 필요한 재원을 확보하기 위하여 자유무역협정이행지원기금을 설치하고, 어업인등에 대해서는 「어업협정체결에 따른 어업인등의 지원 및 수산업발전 특별법」에 의하여 설치된 수산업발전기금으로 지원을 하도록 하였다.

이 법률은 2011.7.21 전부개정되었다. 이는 「대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정」 관련 여·야·정 합의(2011.5.2)에 따라 피해보전직불제의 발동요건을 5년간 평균가격의 100분의 80 미만에서 100분의 85 미만으로 완화하고, 피해보전비율을 100분의 80에서 100분의 90으로 상향조정하며, 농어업인지원 종합계획 및 기금지원계획의 수립을 의무화하고, 농어업인 지원센터를 설치하도록 하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 정부는 협정의 이행으로 인하여 피해를 입거나 피해가 예상되는 농어업인등을 효과적으로 지원하기 위하여 농어업인

등의 피해에 대한 보전 대책, 관련 제도의 개선 방안 등이 포함된 농어업인지원 종합대책을 수립하도록 하고, 농어업인지원 종합대책을 수립 또는 변경하는 경우에는 자유무역협정 이행에 따른 농어업인등 지원위원회의 심의를 거쳐 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하였다. ② 농어업등의 경쟁력 향상을 위한 특별지원의 요건으로 피해를 입을 우려가 있는 경우를 추가하고, 지원사업의 내용에 우량종자 종축의 공급 및 농자재 지원, 농수산물의 가공·유통시설의 설치 운영, 농어업 생산시설의 현대화 규모화 촉진 등을 추가하였다. ③ 자유무역협정에 따른 소득보전직접지불금의 명칭을 피해보전직접지불금으로 변경하고, 그 지원시책을 「대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정」의 발효일부터 10년간 시행하도록 하였다. ④ 정부와 지방자치단체가 자유무역협정의 이행으로 농수산물의 가격이 하락하거나 하락할 우려가 있는 경우 생산자단체 등에 지원하던 것을 생산액이 급격히 감소하거나 감소할 우려가 있는 경우에도 지원할 수 있도록 지원 요건을 완화하였다.

#### 101. 재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법

1962.12.27 정부에서 제출한 “재외공관부동산등관리에관한특례법”이 성립되었다. 이 법률은 주미대사관등 10개 재외공관 건물(대지포함)이 재외공관 설치시에 시급히 매입했거나 교포의 기부를 받은 것이어서 그 건물의 구조·위치 등이 공관으로서는 부적당하나 중심지에 있어서 그 가격이 외교중심가보다 높아 이를 매각하고 다른 건물을 매입하려 하나 「예산회계법」·「국유재산법」 등에 의하면 이를 위해서는 용도폐지, 매각대금 국고납부, 예산의 배정등 절차를 거쳐야 하므로 재외공관의 계속적인 업무수행을 위해 재외공관건물을 그대로 매각하여 그 대금을 직접 사용할 수 있도록 특례를 규정하였다.

이 법률은 1970.8.7 개정되어, 제명이 「재외공관용재산의취득·관리등에관한특례법」으로 변경되었다. 그 후 2012.1.7 전부개정되었으며, 이는 2011년 4월 「국유재산법」의 개정으로 인하여 재외공관 국유화 및 재외공관 자산취득을 규정한 동 법률이 개정될 필요가 있으므로, 「국유재산법」과 합치되게 여러 조항을 개정한 것이었다.

#### 102. 재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법

1966.7.25 의원입법으로 “재외국민취적에관한임시특례법안”이 발의되어 성립된 것으로서, 재외국민 특히 재일교포중 약 10만명이라는 다수재외국민이 호적이 없는 무적자이며 한·일 국교정상화에 따라 그들이 영주권을 신청하는 경우에는 일본국은 국적을 확인하는 바 국적을 증빙할 호적이 구비되어 있지 않아 영주권을 얻기 위한 법적지위취득에 지장을 받게 되므로, 이러한 재외국민을 구제하여 안정된 생활근거를 보장하도록 하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 재외국민으로서 본적을 가지지 아니하거나 분명하지 아니한 자가 취적을 하고자 할 경우 등록부의 본적이 미수복지역이남인 때에는 그 본적을, 등록부의 본적이 미수복지역인 때에는 미수복지역이남에 선정한 본적을 각각 본적으로 정하여 주소지를 관할하는 재외공관의 장에게 취적허가신청서를 제출하도록 하였다. ② 취적허가신청서에는 신분표, 재외국민등록부등본 및 거류국의 외국인등록부등본을 첨부하도록 하고, 취적허가신청서를 재외공관장이 외무부장관을 경유하여 관할법원에 송부하도록 하였다. 이 법률은 한시법으로 1970년 12월 31일까지 시행하도록 하였다.

한편 이 법률은 1973.6.21 전부개정되어 제명이 「재외국민취적·호적정정및호적정리에관한임시특례법」으로 변경되고, 유효기간도 1980년 12월 31일까지로 연장되었다. 그 후 1985.9.14 일부개정으로 유효기간이

1990년 12월 31일까지로 다시 연장되었으며, 1990.12.26 일부개정으로 2000년 12월 31일까지로 연장되었다. 한편 2000.12.29 일부개정에서는 현재도 재외국민에 대한 호적사건이 일정수준 유지되고 있는 등 실질적인 도움이 되고 있으므로, 향후에도 계속 존치시키기 위하여 한시법으로의 성격을 삭제하였다. 또한 제명도 「재외국민취적·호적정정 및 호적정리에 관한 특례법」으로 변경하였다. 2007.5.17 일부개정에서는 「가족관계등록법」의 제정으로 제명이 현재와 같이 변경되었다.

### 103. 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법

2006.2.17 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 재해위험 개선사업에 다양한 특례를 인정하여 민자유치를 촉진하고 투자규모를 확대함으로써 재해를 사전적·예방적 차원에서 방지할 수 있도록 함과 동시에 지역발전에도 기여하려는 것이었다.<sup>188)</sup>

주요 내용으로는, ① 재해위험 개선사업과 관련하여 재해저감대책에 관한 사항 등을 심의하기 위하여 소방방재청 소속으로 중앙재해위험 개선사업심의위원회를 두고, 시·도지사 소속으로 지방재해위험개선사업심의위원회를 두도록 하였다. ② 재해위험 개선사업의 시행자가 「자연재해대책법」 제12조에 따른 자연재해위험지구로 지정·관리되고 있는 지역 등 재해발생지역 등을 조사하여 소방방재청장 또는 시·도지사에게 재해위험 개선사업지구의 지정을 신청할 수 있도록 하는 한편 재해위험 개선사업지구의 지정을 신청하는 자는 재해위험 개선사업계획을 작성하여 소방방재청장 또는 시·도지사의 승인을 받도록 하였다. ③ 재해위험 개선사업에 필요한 비용은 사업시행자가 부담하되, 도로 및 상·하수도시설은 지방자치단체의 부담으로 설치하고, 전기·가스

188) 국회 행정자치위원회, 『재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법안』 제정에 관한 공청회 자료집, 2006.11.28 참조.



또는 난방을 공급하는 자의 부담으로 설치하며, 통신시설의 설치는 당해 지역에 통신서비스를 제공하는 자의 부담으로 설치하도록 하였다. ④ 재해위험 개선사업지구 안에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 토지로서 재해위험 개선사업에 필요한 토지는 당해 재해위험 개선사업계획으로 정하여진 목적과 상이한 목적으로 처분할 수 없도록 하고, 재해위험 개선사업지구 안에 있는 국가 또는 지방자치단체 소유의 재산으로서 재해위험 개선사업에 필요한 재산은 「국유재산법」 및 「지방재정법」의 규정에도 불구하고 사업시행자에게 수의계약의 방법으로 처분할 수 있도록 하였다.

#### 104. 전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법

2008.12.15 의원입법으로 “보이스피싱 피해보전금 지급에 관한 특별법안”이, 2009.10.9 의원입법으로 “전화금융사기 등 피해금 환급에 관한 특별법안”이 각각 발의되었다. 이에 대해 소관 상임위원회에서는 전기통신금융사기로 인해 피해를 입은 서민들의 신속한 피해구제를 위하여 민사소송을 대신할 특별한 피해구제절차를 마련하는 것은 우리나라 사법체계와의 충분한 조율이 필요하다고 보아, 정부로 하여금 대법원, 법무부 등 관계기관이 참여하는 TF를 구성하여 수정안을 마련하도록 하고, 양법안 및 TF 수정안에 대하여 수차례에 걸쳐 심사한 결과, 양 법률안과 TF수정안의 내용을 통합·조정하여 위원회 대안을 제안하여 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는, ① 전기통신금융사기의 피해자는 금융회사에 대하여 사기이용계좌의 지급정지 등 피해구제를 신청할 수 있도록 하고, 신청을 받은 금융회사는 거래내역 등의 확인을 통하여 전기통신금융사기로 인정되는 경우 사기이용계좌의 전부에 대하여 지급정지 조치를 하도록 하였다. ② 지급정지 조치를 한 금융회사는 해당 사기이용계좌의 예금채권에 대하여 소송이 제기되었거나 압류·가압류 또는

가처분의 명령이 집행된 경우 등을 제외한 경우 지체 없이 금융감독원에 대하여 채권소멸절차를 개시하기 위한 공고를 요청하도록 하고, 요청을 받은 금융감독원은 채권소멸절차가 개시되었다는 취지, 사기이용계좌와 관련된 금융회사·점포, 예금 등의 종별 및 계좌번호 등을 공고하도록 하였다. ③ 채권소멸절차 개시의 공고가 이루어진 사기이용계좌의 피해자로서 공고 전에 피해구제의 신청을 하지 아니한 자는 공고일부터 2개월 이내에 추가적인 피해구제 신청을 할 수 있도록 하였다. ④ 지급정지된 계좌의 명의인은 지급정지가 이루어진 날부터 공고일을 기준으로 2개월이 경과하기 전까지 해당 계좌가 사기이용계좌가 아니라는 사실을 소명하여 지급정지 및 채권소멸절차에 대한 이의를 제기할 수 있도록 하였다. ⑤ 금융감독원은 사기이용계좌의 채권이 소멸된 날로부터 14일 이내에 피해환급금을 지급 받은 자 및 그 금액을 결정하여 피해자와 금융회사에 통지하고, 통지를 받은 금융회사는 피해환급금을 피해자에게 지급하도록 하는 한편 피해자가 금융회사로부터 피해환급금을 지급받은 경우 전기통신금융사기로 발생한 손해배상청구권은 환급을 받은 한도에서 소멸되도록 하였다. ⑥ 사기이용계좌의 명의인은 소멸된 사기이용계좌의 채권이 전기통신금융사기의 피해금에 해당하지 아니한 경우로서 정당한 사유가 있어 이의제기를 하기 못한 경우 금융감독원에 소멸된 채권의 환급을 청구할 수 있도록 하고, 금융감독원은 해당 환급금 지급을 위하여 보험 또는 공제에 가입하도록 하였다.

#### 105. 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법

2000.11.24 및 2001.6.14 의원입법으로 “중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법중개정법률안”이 발의되었고, 2001.6.11에는 의원입법으로 “재래시장활성화를위한특별조치법안”이 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 이 2건의 개정법안과 1건의 제정법안을 각각 6차에

걸쳐 심사한 결과,<sup>189)</sup> 이 3건의 법안과 「중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법」을 폐지하는 대신 1건의 제정법률안으로 통합하여 위원회대안으로 단일안을 마련하여<sup>190)</sup> 본회의에서 「중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법」이 성립되었다. 이 법률은 2007년 3월 31까지 효력을 가지는 한시법으로 제정되었으며, 이 법률의 성립으로 종전의 「중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법」은 폐지되었다.

법 시행이후 재래시장의 활성화 대상이 주로 환경개선과 재개발·재건축 위주로 규정되어 그간 이들 시설개선사업에 중점 지원한 결과, 시장경영현대화 지원에는 소홀히 할 수밖에 없게 되어 재래시장 활성화사업이 소기의 성과를 제대로 거두지 못하고 있다는 문제점을 인식하고 시장시설현대화와 함께 시장경영현대화를 균형있게 추진할 필요성이 제기되었다. 이에 2004.7.14 의원입법으로 “재래시장육성을위한특별법안”, 2004.6.1 정부에서 “중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법중개정법률안”, 2004.6.28 의원입법으로 “중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법중개정법률안”, 2004.9.2 의원

189) 재래시장의 활성화와 관련하여 “제정법안”과 “개정법안”의 형식으로 나뉘고 있어, 어느 법률안의 형식을 취할 것인가 하는 문제가 제기되었다. 개정법안 지지 입장은 시장재개발·재건축사업과 관련된 주요 문제점을 도시계획법의 입법취지를 훼손하지 않는 범위내에서 「중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법」을 개정하면 되기 때문에, 새로운 특별조치법의 제정 또는 양산은 바람직하지 않다는 견해이고, 제정법안 지지 입장은 개정법안으로는 재래시장 활성화에 관한 근거를 모두 규정하기 어렵고, 개정법안의 법안 제명도 재래시장 활성화와는 부합되지 않는 측면이 있어, 재래시장에 대한 기본적인 접근이 가능하고 전반적인 사항을 규율할 수 있으며 법의 제명이 재래시장 활성화에 부합되어야 한다는 점에서 독립적인 법률제정이 필요하다는 것이었다. 산업자원위원회, **재래시장활성화를위한특별조치법안 심사보고서**, 2001.12, 5면.

190) 「중소기업의구조개선및경영안정지원을위한특별조치법」상의 시장재개발·재건축에 관한 특례조항에 따라 ‘96년 이후 재개발·재건축이 시급한 시장을 “사업시행구역”으로 선정하여 시설자금융자 및 세제지원 등을 통해 재래시장활성화를 위해 노력하였으나, 여러 가지 제약으로 인해 실효성이 이에 미치지 못하였다고 보아, 이를 해결하기 위한 대안으로 그간 단편적으로 규정되었던 재래시장관련 내용을 새로운 제정법의 특별조치법에 통합·보완하려는 것이었다.

입법으로 “중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법개정법률안”이 각각 발의 또는 제출되었다. 소관 상임위원회에서는 4건의 법률안을 통합하여 위원회 대안을 마련 본회의에서 「재래시장육성을 위한 특별법」이 성립되었다.

이 법률은 2014년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법으로 제정되었으며, 재래시장의 시설현대화와 재개발·재건축사업을 지원하는 근거법인 「중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법」을 폐지하는 대신, 일부조항을 이관·보완하고, 현행법 체계하에서 재래시장의 정비사업을 추진하거나 경영현대화사업의 애로요인으로 작용하거나 보완하여야 할 사항을 대폭 제도개선하는 내용을 포함하였다.

그 후 2006.4.28 전부개정으로 제명을 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」으로 변경하고 재래시장과 유사한 기능을 하는 상점가 지원을 이 법의 적용대상에 포함하고 시장의 특성별 육성과 시장정비사업의 특례 확대 및 절차 개선을 도모하였다. 또한 법률의 유효기간을 2016년 12월 31일까지로 하였다.

2009.12.30 일부개정으로 제명이 다시 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」으로 변경되었고,<sup>191)</sup> 종전의 지원제도 이외에 지역상권의 육성을 위한 상권활성화 구역의 지정, 상점가 활성화 지원, 시장의 특성별 육성, 국·공유지 사용료 감면 확대, 공영주차장 주차요금 감면, 점포재배치의 지원, 산학협력사업 지원을 새로이 도입하고, 시장정비

191) 제명의 변경에 대해 “현행법상 ‘재래시장’은 「유통산업발전법」에 따른 대규모점포로 등록된 시장(등록시장) 또는 이에 준하는 요건을 갖춘 시장(인정시장)으로서, 상업기반시설이 노후화되어 개·보수 또는 정비가 필요하거나 유통기능이 취약하여 경영개선 및 상거래의 현대화촉진이 필요한 장소로 정의되고 있음. 따라서 재래시장이라는 개념에는 현대적인 대규모 소매 기능이 취약하고 건물시설이 노후하여 재개발 및 현대화를 필요로 하는 시장이라는 의미가 내포되어 있음. 이에 따라 재래시장에 대한 일반적인 인식은 대체로 낙후된 시장이라는 이미지로 비추어지고 있는 바, 개정안과 같이 재래시장의 용어를 전통시장으로 변경할 경우 재래시장에 대한 인식제고에 기여할 수 있을 것으로 봄”이라고 지적되었다. 지식경제위원회, 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 일부개정법률안 검토보고서, 2009.2, 11면.

사업에 대해서는 도시계획관련 심의절차 일원화, 16종의 인·허가 일괄의제처리, 국·공유지 수의매각 허용, 임시시장의 마련 특례를 도입하였다.

#### 106. 접경지역 지원 특별법

1996.2.5 의원입법으로 한시법(유효기간 : 2005.12.31)인 “접경지역개발지원에관한특례법안”이 발의되었으나, 국회 임기만료로 폐기되었다. 그 후 1997.10.27 의원입법으로 “통일기반조성을위한접경지역지원법안”이 발의되어, 소관 상임위원회에서 제명을 “접경지역지원법”으로 하는 일부 수정안이 제안되어 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 남북분단으로 인한 지역적 특수성 때문에 상대적으로 많은 규제를 받아 낙후된 접경지역의 경제발전 및 주민복지 향상을 기하고 자연환경을 체계적으로 보전·관리하기 위해 필요한 사항을 규정한 것이었다.

이 법률에 대해 2010.10.4 정부에서 “접경지역지원법 전부개정법률안”을 제출하였고, 2010.11.30 의원입법으로도 “접경지역지원법 전부개정법률안”이 발의되었으며, 그 밖에 의원입법으로 일부개정법률안이 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 이들 법률안을 종합·심사한 결과, 그 내용을 통합·조정한 위원회 대안으로 “접경지역지원법 전부개정법률안”을 제안하여 본회의에서 성립되었다. 2011.5.19 전부개정에서는 제명을 「접경지역 지원 특별법」으로 변경하는 한편 접경지역의 범위를 확대하는 등 범정부 차원의 지원을 강화하였다.

주요 내용으로는, ① 접경지역의 범위를 비무장지대 및 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 민간인통제선 남쪽에 위치한 지방자치단체 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군으로 확대하고, 비무장지대는 제외되 비무장지대 내 집단취락지역을 포함하도록 하였다. ② 접경지역 관할 시·도지사는 공청회를 통해 주민 및 관계 전문가의 의견을 들

어 시·도의 특성에 맞는 발전계획안을 작성하도록 하고, 행정안전부장관은 시·도 발전계획안을 기초로 접경지역 발전종합계획을 수립하도록 하였다. ③ 관계 지방자치단체와 민간 전문가로 구성되는 접경지역발전협의회를 구성하여 접경지역 발전에 관한 주요 정책 및 지방자치단체 간의 공동사업을 발굴하도록 하였다. ④ 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의 및 접경지역정책심의위원회의 심의를 거쳐 접경특화발전지구를 지정할 수 있도록 하였다. ⑤ 국가는 지방자치단체가 추진하는 지방도로의 건설에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있도록 하고, 접경지역에서 운항하는 선박의 건조 등에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있도록 하는 한편 접경지역에 대하여 관광진흥개발기금, 문화예술진흥기금, 농산물가격안정기금, 축산발전기금, 수산발전기금 및 국민주택기금 등의 지원규정을 두었다.

#### 107. 제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법

2008.11.6 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 우리나라 제약기업의 R&D 투자 부족문제를 극복하기 위하여 정부 차원의 지원기금을 마련하고 혁신성을 갖춘 제약기업에 대하여 각종 우대조치를 마련함으로써 국내 제약산업의 연구개발 투자를 활성화하려는 것이었다.

이 법률의 제정에 즈음하여 제약산업을 체계적으로 육성·지원함으로써 제약산업의 발전기반을 마련하고 외국 제약회사가 국내에 투자할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 따로 특별법을 제정할 필요성이 있는지에 관하여 찬성론과 반대론이 대립하였다.<sup>192)</sup> 찬성측에서는 정부의 제약산업 지원 및 육성정책이 각 부처 사이의 협력을 통하여 체계적으로 이루어지도록 이 법률안은 전부처와 관련된 종합계획을 수

192) 자세한 내용은 국회보건의료포럼, 「제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법」 제정을 위한 공청회 자료집, 2008 참조.

립하는 근거가 마련되어야 하는 등 법률제정 필요성이 인정된다고 주장하였다. 반면 이미 「생명과학육성법」이 제정되어 교육과학기술부장관이 의약품 등 바이오 관련 종합계획 수립하도록 규정되어 있으므로 별도로 보건복지가족부장관이 제약산업 종합계획을 수립하도록 규정하는 것은 중복의 문제가 발생하고, 혁신형 제약기업에 대하여 각종 지원책을 규정하는 것은 WTO 보조금 협정을 위반할 가능성이 있고 국내 바이오 중소기업 및 벤처기업이 외국계 기업에 비하여 오히려 역차별을 받을 가능성도 있다는 점에서 반대하는 주장도 있었다.<sup>193)</sup>

성립된 법률의 주요 내용으로는, ① 제약산업 지원 및 육성 정책이 체계적으로 이루어질 수 있도록 제약산업육성·지원종합계획 및 시행계획을 수립·시행하고 이에 필요한 재원을 확보하도록 하였다. ② 혁신형 제약기업의 인증제도를 도입하여 인증의 유효기간은 인증을 받은 날부터 3년으로 하며, 최초 인증 이후 3년마다 재평가를 통하여 인증을 연장할 수 있도록 하였다. ③ 혁신형 제약기업의 신약 연구개발에 대하여 국가연구개발사업 등에 우선 참여하게 하고, 혁신형 제

193) 보건복지가족위원회, **제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법안 검토보고**, 2008.11, 8면 이하. 한편 정책적으로 찬성론의 입장은 ①현행 정부의 제약산업 지원은 신약개발지원의 경우 기초연구는 교육과학기술부가, 비임상과 임상분야는 보건복지가족부가, 응용과 개발은 지식경제부가 각각 부처별로 역할을 분담하고 있으나 교육과학기술부의 기초연구성과가 실제 임상에 적용된 예는 찾아보기 어렵다는 점, ②선진국과 대비하여 국내 제약산업의 매출규모와 수익규모가 현저하게 열악한 상황이므로 글로벌 의약품 시장에서 한국 제약산업의 경쟁력을 확보하기 위하여 R&D 투자를 증대하려면 각종 인센티브를 제공할 필요성이 있다는 점, ③신약개발은 투자비용이 높고 실패위험이 높아서 대기업조차 적극적인 투자를 기피하고 있으므로 과소투자가 일어나고 있으므로 정부가 적극적으로 개입하여 지원을 할 필요가 있다는 점 등이었다. 반면 반대론의 입장은 ①기업의 연구·개발에 관한 투자는 민간기업이 결정할 문제이므로 기업의 피해가 현실화되지 아니하였음에도 정부가 개입하는 것은 자칫 비효율을 낳을 수 있고 작은정부를 표방하는 현 정부의 국정방향과도 부합하지 아니한다는 점, ②제약산업을 육성할 필요가 있더라도 이미 일반회계와 국민건강증진기금을 통하여 제약산업과 관련하여 혁신 신약개발등에 지원을 하고 있으므로 정부 출연금 외에 별다른 수입원이 없는 기금을 조성하여 제약산업을 지원하는 대신 기존의 예산과 기금을 최대한 활용하여 추진할 필요가 있다는 점 등이었다.

약기업에 대한 조세를 감면할 수 있으며, 혁신형 제약기업의 연구·생산시설에 대하여 개발부담금 등 각종 부담금을 면제할 수 있도록 하였다.

#### 108. 제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법

1999.11.18 의원입법으로 “4.3사건진상규명및희생자명예회복등에관한특별법안”과 “제주4.3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법안”이 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 이들 법률안을 심사한 결과 2건의 법률안을 각각 폐기하고 그 내용을 하나의 법률안으로 위원회대안을 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 제주4·3사건의 진상을 규명하고 제주4·3사건과 관련된 희생자와 그 유족들의 명예를 회복하기 위한 필요한 사항을 규정하였다.

주요 내용으로는, ① 제주4·3사건의 진상을 규명하고 이 법에 의한 희생자등의 결정과 명예를 회복하기 위하여 국무총리 소속하에 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회를 두고, 동 위원회는 2년 6월 이내에 제주4·3사건진상조사보고서를 작성하여야 하며, 진상조사보고서 작성에 있어 객관성과 작업의 원활을 기하기 위하여 제주4·3사건진상조사보고서작성기획단을 설치하여 운영할 수 있도록 하였다. ② 정부는 제주4·3사건 희생자를 위령하고 역사적 의미를 되새겨 평화와 인권을 위한 교육의 장으로 활용할 뿐만 아니라 위령제례등의 편의를 도모하기 위한 위령묘역조성, 위령탑건립, 4·3사료관건립 등 사업시행에 필요한 비용을 예산의 범위내에서 지원할 수 있도록 하였다. ③ 희생자 중 계속 치료를 요하거나 항상 보조장구의 사용이 필요한 자에게 치료와 보조장구 구입에 소요되는 의료지원금 및 생활지원금을 지급할 수 있도록 하였다.



### 109. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

1991.11.21 의원입법으로 한시법(유효기간 : 2001.12.31)인 “제주도개발특별법안”이 발의되어 성립되었다. 그 후 이 법률은 정부에서 제주도를 환경친화적인 관광·휴양도시 및 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융 등 복합기능의 국제자유도시로 발전시켜 나간다는 목표로, 관련제도 개선 및 내·외국인 투자여건 조성을 추진해나갈 계획을 설정하면서 관련 시책을 포함하여 2002.1.26 전부개정되었으며, 제명도 「제주국제자유특별법」으로 변경되었다.

한편 정부에서는 종전의 제주도를 폐지하고 제주특별자치도를 설치하여 제주특별자치도에 대해서는 광범위한 권한이양과 조직·인사 등에 있어서의 자율성을 강화하는 등 고도의 자치권을 부여하는 한편 제주특별자치도를 국제자유도시로 육성·발전시키기 위하여 기존의 「제주국제자유도시특별법」으로는 한계가 있다고 보아, 이를 폐지하고 기존의 내용을 보강하거나 새로운 규정을 신설하여 보다 많은 규제완화와 지원을 하는 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안”을 제출하여 본회의에서 성립되었다. 이에 따라 「제주국제자유도시특별법」은 2006.2.21 폐지되었다.

새로이 제정된 법률의 주요 내용으로는, ① 기존 도와는 법적 지위가 차별화된 제주특별자치도를 새로이 설치하고, 제주특별자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 따로 법률이 정하는 바에 따라 달리 정할 수 있도록 하되, 그 경우에는 주민투표를 실시하여 주민의 의견을 듣도록 하였다. ② 제주특별자치도의 관할구역안에 지방자치단체가 아닌 시(행정시)를 두고, 행정시에는 동과 읍·면을 둘 수 있도록 하며, 행정시의 폐치·분합, 명칭 및 구역은 조례로 정할 수 있도록 하였다. ③ 제주특별자치도지사, 제주특별자치도교육감, 제주특별자치도

의회의원에 대하여 제주특별자치도의 19세 이상의 주민 총수의 100분의 20이상 100분의 30이하의 범위 안에서 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 제주특별자치도 선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 하였다. ④ 지방세를 제주특별자치도세로 하고, 취득세·재산세 등 표준세율이 적용되는 세목에 대하여 가감조정할 수 있도록 하였다. ⑤ 제주특별자치도에 자치경찰단을 두고, 자치경찰단장은 자치총경으로 보하되, 제주특별자치도지사가 임명하도록 하며, 행정시에 자치경찰단의 자치경찰사무의 집행을 담당할 자치경찰대를 설치하도록 하였다. ⑥ 국제자유도시의 여건 조성을 위해 관광사업의 권한 이양, 관광진흥개발기금에 관한 특례, 외국교육기관의 설립대상 확대 및 설립요건 완화, 의료기관 개설에 관한 특례 등을 규정하였다. ⑦ 국제자유도시 개발계획을 위해 국토의 계획 및 이용에 관한 특례 등을 규정하는 한편 기타 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하였다.

#### 110. 조세특례제한법

1964.10.14 정부에서 「조세감면규제법」을 제출하여 성립되었다. 이 법률은 조세의 감면을 이 법과 소득세법 등 이 법에서 열거한 18개법에 의하여서만 할 수 있도록 하였으며, 5년 단위의 한시법으로 제정되었다. 그 후 제정이래 약 90차례의 개정을 거쳤으며, 1998.12.28 전부개정되었다. 이 전부개정은 5년 단위의 한시법으로 운용되어 온 「조세감면규제법」의 적용시한이 1998년 12월 31일 만료됨에 따라 동법의 내용을 포함하여 모든 조세특별규정을 포괄하는 「조세특례제한법」으로 전환함과 아울러, 각 특별의 적용시한을 해당 조문에 설정하여 조세감면의 효율성을 제고하기 위한 제도적 장치를 마련하고 기타 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었다. 이에 따라 한시법으로서의 성격도 삭제되었다. 전부개정된 법률에서는 일

반 법률에 의한 조세감면사항과 개별 세법에 의한 조세특별사항을 이 법에서 포괄하여 규정하고, 감면조문별로 그 적용시한을 설정하는 등 일몰제를 도입하였다.

#### 111. 지방세특례제한법

2009.3.5 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 「지방세법」을 분야별로 전문화·체계화하기 위하여 과세면제 및 경감에 관한 규정, 각 세목별로 감면적 성격이 강한 비과세 규정 및 지방자치단체의 감면에 관한 조례 중에서 전국 공통으로 적용되는 감면사항을 일괄 규정하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 지방자치단체는 현저하게 과세형평을 침해한다고 판단되거나 국가의 경제정책에 부합되지 아니한 경우를 제외하고 자율적으로 조례로 지방세를 감면할 수 있도록 하였다. ② 지방세지출 예산제도를 도입하여 지방자치단체의 장은 지방세 감면 등 지방세 특례에 따른 재정 지원의 직전 회계연도의 실적과 해당 회계연도의 추정 금액에 대한 지방세지출보고서를 작성하여 지방의회에 제출하도록 하였다. ③ 감면에 관한 조례의 허가제에 같음하여 전국적으로 동일하게 조례로 적용되었던 사항과 현행 「지방세법」상의 과세면제 및 경감을 감면대상별로 통합 규정하였다. ④ 중앙행정기관의 장이 지방세를 감면하려는 경우 사유 등 지방세 감면건의서를 제출하고, 일정 요건에 해당하는 지방세 특례에 대해서는 효과분석 결과를 제출하도록 하였다.

#### 112. 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법

2004.11.23 의원입법으로 “주한미군 공여구역주변지역 등 지원특별법안”, 동년 11.24 의원입법으로 “주한미군 기지이전지역 지원에 관한 특별법안”, 동년 12.2 의원입법으로 “주한미군 이전에 따른 반환공여

지역 발전을 위한 특별법안”이 각각 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 이들 법률안을 함께 심사한 결과,<sup>194)</sup> 3건의 법률안의 내용을 통합·조정하여 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 주한미군 공여구역주변지역 또는 주한미군기지의 재배치와 이전계획의 확정에 따른 대규모 주한미군기지 철수지역에 대해 국가의 지원을 체계화하고, 지역활성화를 위해 필요한 특례를 부여하기 위한 것이었다.

주요내용으로는, ① 시·도지사는 공여구역주변지역 및 반환공여구역주변지역의 발전 및 주민복지 향상을 위한 사업과 지원에 관한 종합계획을 수립하여 행정자치부장관에게 제출하고, 행정자치부장관은 공여구역주변지역등발전위원회의 심의를 거쳐 이를 확정하도록 하였다. ② 국방부장관은 지방자치단체의 장이 공공사업에 편입된 공여구역의 반환·이전 등을 요청할 경우 우선적으로 미합중국과 반환협상을 하도록 하고, 반환공여구역에 대하여 반환일로부터 1년 이내에 관리계획을 수립하여 국회에 보고하도록 하였다. ③ 반환공여주변지역 등에 외국인투자지역 지정, 외국교육기관 설립·운영, 고용안정사업 등을 시행할 수 있도록 하고 미군기지 이전으로 공동화된 지역경제의 활성화 및 낙후지역 발전을 촉진하기 위하여 지원도시사업구역을 지정·개발할 수 있도록 하는 한편 공여구역주변지역등발전종합계획의 추진을 위하여 사회간접자본시설, 사회복지 및 주한미군 교육, 교육문화관광시설, 농림해양수산업 등을 지원할 수 있도록 하였다.

194) 국회 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “공여지역 및 그 주변지역과 반환공여지역 및 그 주변지역의 개발사업 및 당해지역의 지원은 미군기지가 있는 한 계속적으로 필요한 측면이 있으나, 지나치게 장기화될 경우 정부의 부담이 과도해질 우려가 있고 특정기한내 집중적인 지원을 통한 지역개발사업이 보다 효과적이라는 점에서 시한을 두는 것이 필요할 것으로 생각됨”이라고 지적하였다. 행정자치위원회, 주한미군공여구역주변지역등지원특별법안(문희상의원 대표발의)/주한미군기지이전지역지원에관한특별법안(이재창의원 대표발의)/주한미군이전예따른반환공여지역발전을위한특별법안(김병호의원 대표발의) 검토보고서, 2005.2, 50면.

### 113. 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법

2004.10.17 정부에서 “주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법안”을 제출하였고, 2004.11.10 의원입법으로 “주한미군기지이전에따른평택시지원에관한특별법안”이 발의되었다. 정부제출법안과 의원발의법안의 내용은 주한미군용산기지 이전등 한·미 양국간 합의에 의한 주한미군기지 이전사업을 원활히 추진하고, 주한미군기지가 이전되는 지역 등에 대한 개발사업과 지원대책을 위하여 필요한 사항을 규정하였다. 다만, 정부제출법안 부칙에서는 이 법의 유효기간을 2014년 12월 31일로 하고 유효기간 만료후의 적용 특례 등에 관한 사항을 규정하고 있었으나, 의원발의법안에서는 유효기간을 규정하지 않았다.<sup>195)</sup>

소관 상임위원회에서는 2건의 법률안을 통합하여 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 주요내용으로는, ① 주한미군시설사업은 주한미군에게 이미 제공하였거나 제공할 공여구역 안에서 시행하는 사업으로 하고, 그 내용은 군부대시설과 미군 및 가족 등의 거주를 위한 주택건설사업 그 밖에 주한미군의 군사목적상 필요한 시설물에 관한 사업으로 하였다. ② 주한미군시설사업에 대한 인·허가의 의제 및 부담금의 면제, 주한미군시설사업에 대한 영향평가 실시. 특별회계의 설치를 규정하였다. ③ 행정자치부장관은 평택시의 발전을 위하여 지역산업의 진흥에 관한 사항, 사회간접자본시설에 관한 사항,

---

195) 전문위원 검토보고에서는 “이 특별법안에 유효기간을 설정하여 한시법으로 할 것인가 또는 유효기간을 설정치 않고 계속적으로 효력을 갖는 법안으로 할 것인가 여부에 대하여는, 금번 미군기지이전 시설사업이 한시적으로 추진되는 사업이라는 측면과 함께 주한미군기지 이전 완료후에도 평택시 등의 지역개발·지원이 계속 필요할 것인지 여부, 추후 모든 미군공여지역의 주변지역 지원을 위한 일반입법이 마련될 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여 이에 대한 충분한 입법정책적 논의가 있어야 할 것이다”고 지적하였다. 국방위원회, 주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법안(정부제출), 주한미군기지이전에따른평택시지원에관한특별법안(정장선의원 발의) 검토보고, 2004.11, 38면 이하 참조.

교육 및 농업진흥 등에 관한 지역개발계획을 수립하고, 평택시장은 이에 따른 연차개발계획을 수립하며, 국가나 지방자치단체는 그 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 자금을 보조·융자 또는 알선 등을 하도록 하였다. ④ 건설교통부장관은 지역주민 및 관계 전문가의 의견을 듣고 경기도지사 및 평택시장과의 협의를 거쳐 평택시에 국제화계획지구를 지정하여 개발할 수 있도록 하였다. ⑤ 평택시장 등은 국방부장관의 재정적인 지원을 받아 주한미군기지 주변지역에 체육시설·공원·방음시설 등 지역주민의 편익을 위한 시설을 설치할 수 있도록 하고, 국방부장관은 주한미군시설사업의 시행으로 생활기반을 상실하게 되는 사람들을 위한 이주대책을 수립하고 이들의 생활안정에 필요한 자금을 지원할 수 있도록 하였다. 이 법률은 정부의 안대로 2014년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법으로 제정되었다.<sup>196)</sup>

#### 114. 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법

2005.9.9 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 소규모 중소기업의 구조조정은 실질적으로 시장기능이 정상적으로 작동하지 않는 영역으로 정부의 적극적 개입이 불가피하지만 정책적 지원수단이 마련되지 않고 있어 중소기업의 사업전환 또는 구조조정이 지연되고 있으며, 중소기업의 구조조정 촉진에 대한 규정이 여러 개의 법률에 산재

196) 2011.5.23 의원입법으로 이 특별법의 유효기간을 2023년 12월 31일까지로 연장하려는 일부개정안이 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다. 이에 대해 국회 소관심임위원회 전문위원 검토보고에서는 “개정안에서 법률의 유효기간을 연장하려는 직접적인 이유는 미군기지이전사업 완료시기가 2014년에서 2016년으로 연장되었기 때문에 연장의 필요성이 인정됨. 다만, 2023년까지 9년간 연장함이 적절한가에 대하여는 오염정화 및 부지매각정산에 소요되는 기간 등을 고려한 것으로 보이나 합리적 근거가 부족하고, 미군기지이전사업을 조속히 마무리하여야 한다는 국민적 요구에 어긋나므로, 사업완료 예정인 2016년 이후 2-3년 이내(2016-2019)로 정하고, 추후 개정소요의 발생에 따르는 것이 적절하겠음”이라고 지적하였다. 국방위원회, 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법 일부개정법률안 검토보고서, 2011.6, 12면 이하 참조.

하여 있으나, 체계화되어 있지 않고 지원내용도 미흡한 실정하에서 중소기업의 구조조정을 체계적으로 지원하여 구조고도화를 촉진코자 하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 중소기업청장은 중소기업자의 원활한 사업전환을 지원하기 위하여 중소기업사업전환촉진계획을 중소기업특별위원회의 심의·조정을 거쳐 수립·시행하도록 하였다. ② 주식회사인 승인기업의 사업전환을 촉진하기 위하여 주식교환, 합병, 분할, 분할합병, 영업양수·양도에 관한 절차를 간소화하였다. ③ 사업전환을 촉진하기 위한 정보제공, 컨설팅, 유희설비 유통 등 지원기반을 구축하고, 승인기업에 대하여 용자·출연, 중소기업창업투자회사의 투자 등 자금지원, 공장 신설 등 입지관련 지원, 조세관련 법률의 규정에 따른 세제지원 등을 규정하였다. 또한 이 법은 2015년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법으로 제정되었다.<sup>197)</sup>

### 115. 중소기업 인력지원 특별법

2003.7.31 의원입법으로 “중소기업인력지원을위한특별법안”과 동년 8.11 의원입법으로 “중소기업인력지원에관한특별법안”이 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 2건의 법률안을 통합하여 위원회 대안을 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 최근 청년·고령자·여성 등 취업희망자가 증가하고 있는 반면, 중소기업은 상대적으로 낮은 임금

---

197) 2011.8.12 의원입법으로 중소기업 사업전환 지원사업을 지속적이고 체계적으로 수행하기 위하여 동법의 일몰기한을 삭제하여 일반법화 하려는 일부개정 법률안이 발의되어 현재 국회에 계류중에 있다. 국회 소관상임위원회 전문위원 검토보고서에서는 “당초 동법의 입법 당시에는 한시법으로 출발했다고 하더라도, 중소기업의 경제 환경과 기술 트렌드의 급변이 일상화되고 있는 현실을 고려하면 일몰기한을 삭제하여 중소기업 사업전환 지원사업의 지속성 확보를 도모할 필요성이 있는 것으로 보임. 특히, 한·EU 및 한·미 FTA 등에 따른 중소기업의 구조조정 심화압력에 대응하여 중소기업 사업전환 지원사업을 지속적·체계적으로 수행할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요성이 있기 때문임”이라고 지적하고 있다. 지식경제위원회, 중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 검토보고서, 2011.11, 9면.

수준과 복리후생, 열악한 작업환경 등으로 인력난이 점차 심해지고 있어, 중소기업 인력난 해소를 위한 종합적이고 체계적인 지원정책을 마련하려는 것이었다.<sup>198)</sup>

주요 내용으로는, ① 정부는 중소기업의 인력수요에 적합한 인력양성 사업 등의 산학협력사업과 인력의 양성 및 공동활용에 관한 중소기업과 대기업간의 협력사업 추진을 지원할 수 있도록 하였다. ② 중소기업협동조합은 중소기업의 인력수급 원활화 및 인력구조 고도화를 위한 인력구조고도화사업계획을 수립·시행하고, 정부는 그 시행에 소요되는 경비의 일부를 지원할 수 있도록 하였다. ③ 중소기업의 고용환경개선을 위한 시설·설비에 투자하여 근로자를 채용하는 경우, 경쟁력 제고를 위하여 전문인력을 채용하는 경우 및 새로운 업종에 진출하여 근로자를 채용하는 경우 등에는 노동부장관은 이를 고용보험법상의 고용안정사업으로 보아 지원하도록 하였다. ④ 정부는 중소기업 근로자의 장기근속 유도 및 근로의욕 고취를 위하여 장기근속자에 대한 창업지원, 국내외 연수, 주택의 우선분양 등의 지원 또는 우대를 할 수 있도록 하였다.

#### 116. 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법

2005.1.28 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 원자력발전 또는 질병의 진단·치료 등 원자력의 이용과정에서 발생하는 중·저준위방사성 폐기물을 안전하고 효율적으로 처리하기 위한 시설의 건설이 시급하나,

198) 이 특별법을 한시법으로 할것인지와 관련하여 전문위원 검토보고에서는 “유효기간과 관련하여서는 기존의 중소기업 인력지원제도에 대한 특례를 정하는 법이므로 이를 벤처기업육성에관한특별조치법의 예에 따라 일정기간을 정하여 한시적으로 시행할 것인지 아니면 인력구조고도화문제는 중단없이 계속되는 산업구조고도화문제의 중요한 부분을 이루고 있으므로 이를 계속적으로 시행할 것인지를 감안한 검토가 필요하다”고 지적하였다. 산업자원위원회, **중소기업인력지원에관한특별법안【신현태의원 대표발의】/중소기업인력지원에관한특별법안【배기운의원 대표발의】** 검토보고서, 2003.8, 43면 이하.



중·저준위방사성폐기물처리시설을 유치하는 지역에 대한 제도적인 지원체계가 미흡한 실정이므로 중·저준위방사성폐기물 처분시설을 설치하는 지역을 관할하는 시·군 또는 자치구에 대한 지원체계를 마련하고 지원내용을 규정한 것이었다.

주요 내용으로는 ① 국무총리를 위원장으로, 관계중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 등을 위원으로 하는 유치지역지원위원회를 설치하여 유치지역지원에 관한 사항을 심의하도록 하고, 유치지역지원계획의 수립과 유치지역지원시행계획을 통하여 이를 시행하도록 하였다. ② 산업자원부장관은 주민투표를 거쳐 유치지역을 선정하되, 유치지역 선정계획, 부지조사 결과, 선정과정 등을 공개적이고 투명하게 진행하고, 유치지역의 선정과 관련하여 해당지역 주민을 대상으로 한 설명회 또는 토론회를 실시하도록 하였다. ③ 중·저준위방사성폐기물 처분시설을 유치하는 지방자치단체에 원자력발전사업자가 부담하는 지원금 등을 재원으로 하는 유치지역지원사업특별회계를 설치하여 당해 지방자치단체로 하여금 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역에 대한 지원사업을 수행하도록 하였다. ④ 유치지역의 개발을 촉진하고, 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역 및 지역주민이 유치지역 내에서 시행되는 지원사업의 효과를 최대한 향유할 수 있도록 하기 위하여 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역에 대하여 국·공유재산의 대부, 국고보조금의 보조율, 공사 입찰자격 및 지역주민의 우선고용 등에 대한 특례를 규정하였다.

### 117. 중증장애인생산품 우선구매 특별법

2006.4.11 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 경쟁고용이 어려운 중증장애인들의 경제적·사회적 지위 제고 및 직업재활을 지원하기 위한 것이었다. 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “중증장애인생산품의 우선구매를 지원하기 위하여 이 법안과 같은 특별법 형

식의 법을 별도로 제정할 수도 있겠으나, 「장애인복지법」 제40조에서 장애인생산품의 우선구매를 규정하고 있으므로 같은 법에서 중증장애인생산품에 대하여 보다 강화된 우선구매 조항을 규정하는 방안도 검토해 볼 필요가 있는 것으로 보인다”고 지적하였다.<sup>199)</sup>

성립된 법률의 주요 내용으로는, ① 보건복지가족부장은 매년 초에 중증장애인생산품우선구매촉진위원회의 심의를 거쳐 우선구매촉진을 위한 계획을 수립하고 이를 추진하도록 하고, 중증장애인생산품우선구매촉진계획 및 주요 정책사항에 대한 심의·의결을 위하여 보건복지가족부 소속 하에 중증장애인생산품우선구매촉진위원회를 두었다. ② 보건복지가족부장은 공공기관이 중증장애인생산품을 구매함에 있어서 불합리한 차별적 관행이나 제도를 행할 경우 이의 시정을 요구하도록 하고, 공공기관의 장은 중증장애인생산품시설의 생산품에 대한 구매를 촉진하도록 하였다. ③ 중증장애인생산품시설로 지정받고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 시설기준과 품질요건 등을 갖추어 보건복지부장의 지정을 받도록 하고, 정부는 중증장애인생산품시설의 경제력 향상과 사회적인 경쟁력 확보를 적극 지원하기 위하여 「조세특례제한법」 또는 「지방세법」 등 조세 관련 법률로 정하는 바에 따라 세제상의 지원을 할 수 있도록 하였다.

#### 118. 지방분권촉진에 관한 특별법

2003.8.28 “지방분권특별법안”이 의원입법으로 발의되었고, 2003.10.21 정부에서도 “지방분권특별법안”을 제출하였으며, 2003.11.6 의원입법으로 “지방분권특별법안”이 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 이들 법률안을 심사한 결과, 그 내용을 통합·보완하여 위원회대안으로 “지방분권특별법안”으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 유효기간을 시행일부 5년간으로 규정한 한시법률로서, 지방분권형 국가운

199) 보건복지위원회, 중증장애인생산품 우선구매 특별법안 검토보고, 2007.2, 8면 이하.

영체제를 구축하기 위하여 지방분권의 기본원칙, 추진과제, 추진기구 등을 명확히하여 지방분권을 종합적이고 체계적으로 추진하려는 취지로 제정되었다.

한편 2005.11.3 의원입법으로 위 법률의 전부개정안이 발의되었다. 그 제안취지는 현행법이 그 내용이 선언적이고 형식적이어서 지방분권추진법으로서의 실효성이 확보되지 않아 그간의 추진실적이 미미하여 지방사무와 국가사무의 명확한 구분과 법령정비기간의 명시, 국가사무의 포괄적·일괄적 이양계획과 추진실적의 공표, 자주재원 확충보장, 지방의회의 자치입법권 확대와 자치경찰제 도입 및 추진기구의 일원화 등에 관한 명시적 강행규정이 필요하다는 것이었다. 이 법률안은 2008.2.26 본회의에서 성립되어, 지방사무와 국가사무의 명확한 구분, 법령정비기간의 명시, 국가사무의 포괄적·일괄적 이양추진과 추진실적의 공표, 자주재원 확충의 보장, 지방의회의 자치입법권 확대 등에 관하여 구체적이고 명시적으로 정하도록 하고, 제명도 「지방분권촉진에 관한 특별법」으로 변경되었다. 또한 유효기간도 연장하여 2013년 5월 31일까지 존속하도록 하였다.

### 119. 지방행정체제 개편에 관한 특별법

2008.11.3 의원입법으로 발의된 “지방행정체제 개편에 관한 특별법안”을 필두로 의원입법으로 8건의 지방행정체제 개편관련 특별법안 또는 기본법안 이 발의되었다.<sup>200)</sup> 소관 상임위원회에서는 이들 8건의

200) 자세한 내용은 지방행정체제개편특별위원회, **지방행정체제 개편에 관한 특별법안 등 검토보고서**, 2009.11 참조. 의원발의안 가운데 ‘차명진 의원안’은 다른 제정안과는 달리 부칙에서 특별법안의 존속기간을 시행일로부터 3년간으로 규정하여 특별법안을 한시법으로 규정하고 있었다. 이에 대해 위 검토보고서에서는 “이는 일정한 기한을 정하지 않은 경우 지방행정체제 개편 논의가 지속적으로 진행되어 지방자치단체 별로 이와 관련된 논의로 인해 혼란이 발생할 가능성이 있다는 점을 방지하고자 하는 취지인 것으로 보임. 다만, 이와 관련하여 지방행정체제 개편이 중장기적으로 진행될 수도 있다는 점을 고려할 필요가 있고 특별법을 한시법으로 할 경우 특별법에 규정되어 있는 각종 특례 관련 근거규정도 효력을 잃게 될 수

법률안을 종합·심사를 한 결과, 이를 통합·조정한 「지방행정체제 개편에 관한 특별법안」을 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 행정환경의 급속한 변화에 부응하여 고비용·저효율·다층구조의 현행 지방행정체제의 문제점을 전면 개선하여, 주민편익 증진 및 행정의 효율화, 실효성 있는 지방분권과 지방자치의 정착, 세계화 추세에 걸맞는 지역단위 경쟁력 확보를 통해 국가경쟁력을 제고하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 지방행정체제 개편의 체계적인 추진을 위하여 대통령 소속으로 지방행정체제 개편추진위원회를 두고, 개편추진위원회는 2012년 6월 30일까지 지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획을 대통령과 국회에 제출하도록 하며, 2014년 12월 31일까지 존속하도록 하였다. ② 특별시 및 광역시는 지방자치단체로 존치하되, 관할구역 안의 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합하도록 하고, 개편추진위원회는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 대통령과 국회에 보고하도록 하였다. ③ 도는 지방자치단체로 존치하되, 개편추진위원회는 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여 2014년 동시지방선거일 1년 전까지 대통령과 국회에 보고하도록 하고, 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정하도록 하였다. ④ 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대해서는 지방자치단체 간 통합을 지원하도록 하고, 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니하도록 하였다. ⑤ 통합 지방자치단체에 대하여 불이익배제, 공무원에 대한 공정한 처우보장, 통합비용 및 절감예산 지원, 특정 지역 개발을 위한 지구·지역 등의 우선 지정, 종전

---

있으므로 이에 대한 검토도 필요한 것으로 보임”이라고 지적하였다(54면).

보통교부세의 4년간 보장, 교부세 외의 추가적인 재정지원 등의 특례를 부여하도록 하였다. ⑥ 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있도록 하되, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적인 1천제곱킬로미터 이상인 경우에는 이를 인구 50만 이상 대도시로 보도록 하였다. ⑦ 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 경우에는 「지방재정법」에 따른 재정보전금과 별도로 해당 시에서 징수하는 도세 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하도록 하고, 특별지방행정기관 사무의 이양 특례를 규정하는 한편 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정하도록 하였다.

#### 120. 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법

2007.10.2 정부가 제출하여 성립된 법률로서 2013년 12월 31일까지 적용되는 한시법으로 제정되었다. 이 법률은 아날로그 방송에 비하여 높은 수준의 화질과 음향 및 다양한 서비스를 제공받을 수 있는 디지털 방송으로 전환을 위하여 텔레비전 수상기 등에 의무적으로 지상파 디지털 튜너를 내장하도록 하고, 아날로그 텔레비전방송의 종료일을 정하며, 텔레비전 수신환경을 개선하고, 디지털 전환 과정에서 저소득층을 지원하도록 규정하였다.

주요 내용으로는 ① 방송통신위원회위원장이 위원장이 되고, 관계 중앙행정기관의 공무원 및 디지털방송 관련 전문가 등이 위원이 되는 디지털방송활성화추진위원회를 설치하여 디지털방송 전환 및 활성화를 위한 기본계획 등을 심의하도록 하였다. ② 2012년 12월 31일 이전의 범위에서 대통령령으로 아날로그 텔레비전방송의 종료일을 정하

도록 하고, 지상파방송사업자는 그에 맞추어 아날로그 텔레비전방송을 종료하도록 하였다. ③ 관계 중앙행정기관과 방송통신위원회는 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자 등이 디지털방송 서비스를 원활하게 제공받을 수 있도록 시책을 마련하도록 하였다.

## 121. 지역신문발전지원 특별법

2003.9.22 의원입법으로 “지방언론지원에관한특별법안”, 2003.10.18. 의원입법으로 “지역신문발전지원법안” 및 2003.11.13 의원입법으로 “지역신문지원에관한법률안”이 각각 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 3건의 법률안들을 심사한 결과, 이를 통합·조정하고 일부내용을 수정·보완한 “지역신문발전지원특별법안”을 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 지역신문의 발전을 지원하기 위한 기금의 설치 등 제도적인 기반을 마련하여 여론의 다원화, 민주주의의 실현 및 지역사회균형발전에 이바지하려는 것이었다.

소관 상임위원회 심사에서 전문위원 검토보고에서는 “현재 국회에서 심사중인 ‘국가균형발전특별법안’과의 관계에서 본다면, 지역신문의 육성 등 지방언론기관의 발전 또한 지역균형발전의 한 요소이므로 별도의 특별법을 제정하는 방식 이외에도 기 제출된 국가균형발전특별법안에 관련 내용을 규정함으로써 국가균형발전특별회계를 통해 지원하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다”고 지적하였다.<sup>201)</sup>

주요 내용으로는, ① 문화관광부장관은 매 3년마다 지역신문의 발전과 신문산업으로서의 기반을 강화하기 위하여 지역신문의 언론자유증진과 자율성 보장, 지역신문의 유통구조 개선을 위한 기반조성지원에 관한 사항 등이 포함된 지역신문의 발전지원계획을 수립·시행하도록 하였다. ② 지역신문의 발전과 지원을 위하여 정부의 출연금, 다

201) 문화관광위원회, 지방언론지원에관한특별법안(고홍길의원 대표발의) 지역신문발전지원법안(김성호의원 대표발의) 검토보고서, 2003.10, 6면 이하.

른 기금으로부터의 전입금 등을 재원으로 하는 지역신문발전기금을 설치하고, 문화관광부장관이 이를 관리·운영하도록 하였다. ③ 지역신문발전기금은 지역신문의 경영여건 및 유통구조 개선 지원 등의 용도에 사용하되, 문화관광부장관은 계속하여 1년 이상 정상적으로 발행하고, 광고 비중이 전체 지면의 2분의 1 이상을 넘지 아니하는 경우 등 일정한 요건에 해당하는 지역신문에 기금을 지원할 수 있도록 하였다. 이 법률은 2004.3.22 제정·시행되었으며, 시행일로부터 6년간 효력을 가지는 한시법률로 제정되었으나, 2010.6.10 일부개정으로 유효기간이 2016.12.31까지 연장되었다.

## 122. 지역특화발전특구에 대한 규제특례법

2003.11.22 정부에서 국가균형발전과 지역경제의 활성화를 위하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용하는 지역특화발전특구 제도를 지정·운영하는데 필요한 사항을 규정한 “지역특화발전특구법안”을 제출하였다. 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “일반적으로 하나의 법률에서 수십여 개의 다른 법률의 내용을 규정하는 것은 법체계를 복잡하게 하는 문제점이 있으나, 지역특구에 대한 규제완화 조치를 이 법에서 일괄처리 하기 위해서는 불가피한 것으로 보여진다”고 하였다. 그리고 “제정안은 기존의 중앙정부 주도의 하향식 지방지원정책과 달리 지자체가 요청한 사항을 검토하여 규제를 완화하는 상향식(bottom-up) 방식의 지원정책이라는 점에 그 특징이 있다. 제정안의 추진경과와 관련하여 지역특화사업이 전국을 대상으로 하고 규제특례의 범위도 전 부처에 걸쳐 검토되어야 하는 등 충분한 논의와 준비기간을 거쳐 추진되어야 함에도 법안의 구상과 입안·추진과정이 불과 8개월 만에 이루어져 졸속입법의 논란이 있을 수 있다”고 지적하였다.

또한 “제정안에서 규정한 71개의 규제특례는 규제자체의 존재 문제가 아니고 전국적으로 유지되어야 할 규제를 일부지역에 한해 완화하

는 조치이므로 별도의 법률로 제정할 필요성은 인정된다”고 하였다. 다만, 이 법률안과 관련하여 그러한 규제의 완화는 일반적으로 적용되는 것이 바람직하며, 특정사업에 대한 차별적 지원이나 차별적 규제완화는 당해 특정사업에는 긍정적이겠지만, 특구로 지정되지 못한 지역 또는 특화사업이 아닌 사업은 상대적으로 그 규제가 더 무겁게 느껴지는 역차별의 문제를 야기하여, 불공정경쟁, 특혜시비를 낳으며, 시장을 왜곡, 자원배분을 비효율적으로 하는 등 부작용이 있다는 점도 지적하였다.<sup>202)</sup>

소관 상임위원회에서의 심사 결과, 법명을 “지역특화발전특구에대한 규제특례법”으로 수정하고 특구지정시 고려사항중 국가균형발전에 미치는 영향을 도시기본계획에 부합하는 정도로 수정하며 특구지자체가 건폐율 제한을 조례로 달리 정하는 경우에도 특구계획은 시·군·구 도시계획위원회의 심의를 거쳐 작성하도록 일부 수정되어 본회의에서 성립되었다. 주요 내용으로는, ① 시장·군수 또는 구청장은 지역특화발전특구의 지정을 받고자 하는 때에는 지역특화발전특구계획을 작성하여 재정경제부장관에게 특구의 지정을 신청하고, 재정경제부장관은 지역특화발전특구위원회의 심의·의결을 거쳐 지역특화발전특구를 지정하도록 하였다. ② 지방자치단체의 장은 특구의 신청 및 지정으로 인하여 부동산 투기 또는 부동산가격 급등의 우려가 있는 지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 투기과열지구의 지정 및 토지거래허가구역의 지정 등 부동산가격의 안정을 위하여 필요한 조치를 요청하도록 하였다. ③ 시·군·구가 학교를 설립할 수 있도록 하는 「초·중등교육법」에 관한 특례 등 다른 법률에 대한 규제 특례사항을 정하여 지역특화발전특구 및 특화사업자가 지역특화발전특구계획에 따라 선택적으로 규제특례의 적용을 받을 수 있도록 하였다. ④ 재정경제부장관은 지방자치단체가 지역특화발전특구계획과 다

202) 재정경제위원회, 지역특화발전특구법안(정부제출) 검토보고, 2003.12, 7면 이하.



르게 특구를 운영하거나, 규제특례의 적용이 심각한 부작용을 유발하는 경우 등에는 지역특화발전특구위원회의 심의·의결을 거쳐 지역특화발전특구의 지정을 해제하거나 그 계획을 변경할 수 있도록 하였다.

### 123. 지적재조사에 관한 특별법

2011.3.7 의원입법으로 “측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 일부개정법률안”이 발의되었고, 2011.4.15 의원입법으로 “지적재조사에 관한 특별법안”이 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 각각의 법률안을 심사한 결과, 2건의 법률안의 내용을 통합한 “지적재조사에 관한 특별법안”을 위원회 대안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다.<sup>203)</sup> 이 법률은 지적공부의 등록사항을 조사 측량하여 기존의 지적공부를 디지털에 의한 새로운 지적공부로 전환하고, 토지의 실제현황과 일치하지 않는 지적공부의 등록사항을 바로잡기 위한 지적재조사사업의 실시근거 및 절차규정 등을 마련한 것이었다.

주요 내용으로는, ① 국토해양부장관은 지적재조사사업을 효율적으로 시행하기 위하여 미리 공청회를 개최하여 관계 전문가 등의 의견을 듣고, 시·도지사에게 송부하여 의견을 들은 후 중앙지적재조사위원회의 심의를 거쳐 지적재조사사업에 관한 기본방향 등이 포함된 기본계획을 수립하도록 하였다. ② 지적소관청은 실시계획을 수립하여

---

203) 이 특별법과 관련하여 유사한 내용의 개정안과 제정안이 각각 존재함에 따라 지적재조사 사업의 시행과 관련하여 특별법을 별도로 제정하여야 하는지 아니면 개정안과 같이 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제65조를 보완하여 개정을 통해 해결하는 방법이 바람직한지에 대한 논의가 있을 수 있겠으나, 전문위원 검토보고에서는 “제정안의 내용이 본문 43개조, 부칙 5개조에 이르는 방대한 양을 포함하고 있고, 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」의 목적이 지적 뿐만 아니라 측량 및 수로조사의 기준 및 절차 등도 포괄적으로 포함하고 있다는 점을 고려하면, 지적재조사사업을 위한 별도의 법률을 제정하여 추진체계를 명확히 정립하는 방향이 좀더 바람직한 방향으로 사료된다”고 언급하고 있다. 국토해양위원회, **측량·수로조사 및 지적에 관한 법률 일부개정법률안【권경석의원 대표발의】/지적재조사에 관한 특별법안【김기현의원 대표발의】** 검토보고, 2011.6, 6면 이하.

사업지구 안 토지소유자 총수의 3분의 2 이상과 토지면적 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아 시도지사에게 사업지구 지정을 신청하도록 하고, 사업지구의 지정고시가 있었던 날부터 2년 내에 일필지조사 및 지적재조사측량을 시행하지 않았을 때에는 사업지구의 지정 효력을 상실하게 하였다. ③ 지적소관청은 토지의 실제 현황과 기존의 지적공부상의 경계가 일치하지 않는 경우 토지소유자와의 합의 등에 의하여 지적재조사를 위한 경계를 설정하고, 경계가 설정되면 지체 없이 임시경계점표지를 설치하고 지적재조사측량을 실시하도록 하며, 경계결정위원회의 의결에 따라 경계를 결정하고, 경계결정위원회의 결정에 이의가 없을 때에는 이를 확정하도록 하였다. ④ 경계 확정으로 지적공부상의 면적이 증감된 경우에는 시·군·구 지적재조사위원회의 심의를 거쳐 조정금을 산정하여 징수하거나 지급하도록 하였다.

#### 124. 징발재산정리에관한특별조치법

1969.12.4 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 「징발법」 시행전(대통령 긴급명령 제6호 ‘징발에 관한 특별조치령’)에 징발된 재산을 1971년 12월 31일까지 정리하는데 필요한 절차를 규정하였다. 주요 내용으로, ① 징발재산 중 군이 계속 사용할 필요가 있는 사유재산은 국가가 매수하도록 하고, 매수하지 아니하는 징발재산은 1971년 12월 31일까지 징발을 해제하도록 하였다. ② 징발재산에 대한 사용료 및 손실로 인한 피해보상금은 1970년 6월 30일까지 보상신청을 받아 완결하도록 하고, 징발재산의 매수사정가격은 징발재산심의회 심사를 거쳐 국방부장관이 결정하며 그 가격은 매수당시의 시가를 기준으로 하되 국세청장이 고시하는 가격기준에 의하여 산출한 평가액을 참작하여 적정하게 결정하도록 하였다. ③ 국방부장관은 매수대금에 대한 교부대상과 공탁을 증명하는 서류를 등기촉탁서에 첨부하여 해당 관할등기소에 소유권이전등기를 촉탁하며, 그 촉탁을 받은 등기소는 피징발자

의 등기신청없이 촉탁서만으로 등기를 행하도록 하였다. 또한 국가가 매수한 징발재산의 전부 또는 일부가 군사상 불필요하게 된 때에는 피징발자 또는 그 재산상속인에게 환매권을 인정하였다.

### 125. 차관지원의료기관 지원 특별법

2005.9.30 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 1978년부터 1992년까지 정부는 의료취약지역의 의료시설 구축을 위하여 일본, 독일, 세계은행 등으로부터 차관을 들여와 의료취약지역의 의료기관 설립 또는 의료기관 시설 지원을 위하여 재전대 형식으로 자금을 용자하였으나, 그 후 차관자금을 지원받은 의료기관은 급격한 환율변동으로 인하여 환차손과 농어촌 인구감소 등의 의료환경의 변화로 인한 경영수지 악화로 의료기관 운영에 어려움을 겪고 있어 차관지원 의료기관에 대하여 금융부담을 완화해 주려는 것이었다.<sup>204)</sup>

주요 내용으로는, ① 환차손 보전의 대상이 되는 차관지원의료기관을 2005년 12월 31일 이전에 연체금 없이 차관지원자금을 이미 상환하였거나 연체금 없이 상환하고 있는 차관지원의료기관으로 한정하였다. ② 연체금 감면을 함에 있어 지역 의료기반 및 공공보건의료 확

---

204) 이 특별법의 제정필요성에 관해 ① 전대차관지원 의료기관의 경영상의 과오에 따른 부실이외에 정부의 정책적 판단 잘못으로 인한 측면 또한 중요한 부분을 차지하고 있고, ② 국가채권관리의 일반법인 「국가채권관리법」의 규정에 따른 연체금 면제, 이행연기특약의 경우 제한이 많아 차관지원의료기관에 적용하기에는 무리가 있으며, ③ 「국가채권관리법」의 규정에 따라 강제회수조치를 시행하더라도 차관지원의료기관의 경우 의료취약지역의 유일한 진료기관으로서 사실상 공공의료기관의 역할까지 수행하고 있고, 보건복지부에서 차관지원의료기관에 담보로 설정한 근저당 순위가 타 채권보다 후순위여서 강제집행을 하더라도 채권회수가 사실상 어려워, 강제집행의 경우 오히려 지역의료서비스 제공에 차질만 발생케 할 우려가 있음을 종합적으로 고려할 볼 때, 현시점에서 「농어업인부채경감에관한특별조치법」의 예에서와 같이 「국가채권관리법」에 대한 특별법의 형태로 차관지원의료기관에 대하여 환차손 보전, 연체금 면제 등을 통하여 지원하려는 법률안의 취지는 타당한 것으로 보여진다고 지적하였다. 보건복지위원회, **차관지원의료기관 지원 특별법안 검토보고서**, 2005.10, 6면.

충 현황 등을 감안하도록 하는 등 감면요건을 명확히 규정하였다. 이 특별법은 2008년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법률로서 제정되었다. 그런데 이 특별법은 제정 이후 타법개정만 4차례 이루어졌으며, 2009.1.30 「의료법」(법률 제9386호, 2009.5.1 시행) 개정시 부칙 제6조 제12항에서 타법개정사항으로 이미 효력을 상실한 「차관지원의료기관 특별법」을 명시하였고, 그에 따라 이 법은 현재도 외관상 계속적으로 존재하고 있다.

한시법이 종기의 도래로 실효되면 법률 그 자체도 당연히 폐지되는 것인지, 아니면 형식적인 법률 그 자체는 별도의 절차에 따라 폐지하지 않는 한 그대로 존재하는지에 관해서는 견해가 대립되나<sup>205)</sup>, 입법 실무에서는 효력의 상실과 폐지를 반드시 구분하여야 할 실질적 이익은 없고, 입법 경제적 측면에서도 별도의 폐지절차를 거치는 것은 매우 번거로운 일로써 낭비적 측면이 있다는 것 등을 이유로 종기가 도래한 한시법률은 별도의 폐지절차 없이 당연히 폐지된다는 견해에 따

205) 한시법은 실효됨으로써 당연히 폐지된다는 견해는 법률의 효력을 실질적 효력과 형식적 효력으로 구분하는 것이 어렵고, 폐지는 법률의 효력을 향후 부인하는 것이므로 폐지와 실효는 효력에 관한 한 차이가 없을 뿐 아니라, 반드시 폐지를 하여야 한다고 하면 폐지 전까지는 유효한 법률인 것으로 오인될 수 있으며, 한시법의 제정시 정해진 기간이 경과하면 그 효력을 잃고 당연히 폐지되게 하려는 입법자의 의사가 담겨져 있는 것으로 보아야 하기 때문에 별도의 폐지 절차를 필요로 하지 않는다고 한다. 반면, 한시법의 실효로 형식적인 법률 그 자체가 당연히 폐지되는 것은 아니라는 견해는 법률의 제정·개정 또는 폐지는 입법에 관한 사항으로서 입법권은 국회에 속한다는 헌법 제40조에 따라 입법권자의 의사에 의해 이루어져야 하므로 비록 효력이 상실되었다고 하더라도 입법권자에 의한 확인이 있어야 하고, 법률이 공포되면 헌법과 국회법 등 관련 법률에 규정된 절차에 따르지 아니하고는 개폐되지 아니하는 형식적 효력과 그 규정의 내용대로 모든 국가기관과 국민을 구속하는 실질적 효력을 갖게 되는바, 유효기간이 경과된 경우 법률의 실질적 효력은 소멸되지만 법률의 형식적인 효력까지 소멸되는 것은 아니며, 일정기간이 지난 후 실효된 법률을 다시 살릴 수 있는지 등에 대한 논란의 소지를 없애기 위해서도 폐지법률을 제정하여 한시법을 형식적으로 폐지해 주는 것이 타당하다고 한다. 자세한 내용은 김계홍, **종기가 도래한 한시법률의 경우 별도의 폐지절차를 거쳐야 하는지** 등, 법제 2005.5, 134면 ; 임중호, **사문화법률의 정리방향과 한시법률의 입안기준**, 행정법연구(행정법이론실무학회) 제14호, 2005. 10, 70면 이하 참조.

르고 있다. 따라서 이 특별법은 명백한 입법 과오라 할 것이고, 이러한 과오를 시정하기 위해서 이 특별법 폐지를 위한 입법적 조치를 취할 필요가 있다.<sup>206)</sup>

#### 126. 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법

2007.9.28 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 의료연구개발의 활성화와 연구 성과의 상품화를 촉진하기 위하여 첨단의료복합단지를 지정하고 이를 체계적·종합적으로 지원하기 위해 제정되었다. 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “의료관련 규제특례를 기존의 개별법에서 규정할 경우 규제특례의 적용범위가 지나치게 확대되는 문제가 있으며, 「대덕연구개발특구등의육성에관한특별법」 등 기존의 개별법 개정으로는 제3섹터 방식의 의료연구개발지원기관 설립이 곤란하고, 기존법으로는 별도의 연구개발자금 지원, 성공불 용자제도의 도입 등 안정적인 재정지원 체계의 구축에도 어려움이 있다. 따라서 개별법 개정이 아닌 특별법 제정을 통해서 첨단의료복합단지의 입지 선정 및 지정, 첨단의료복합단지 종합계획의 수립, 의료연구개발지원기관의 설립 및 지원, 입주의료연구개발기관에 대한 지원, 첨단의료복합단지에 대한 특례 적용 등을 별도로 규정하는 것이 첨단의료복합단지의 지정 및 지원에 적합한 것으로 판단된다”고 밝혔다.<sup>207)</sup>

주요 내용으로는, ① 첨단의료복합단지의 입지는 우수 연구인력의 유치 가능성, 우수 연구기관 및 의료기관 등의 집적 정도, 부지 확보의 용이성, 지방자치단체의 지원 내용 등이 우수한 지역을 선정하도록 하고, 기존의 산업단지, 경제자유구역, 연구개발특구 등에 첨단의료복합단지를 지정하도록 하였다. ② 첨단의료복합단지의 소재재를

206) 이세정, **보건분야 특별법의 입법체계 정비방안**, 특별법 입법체계정비방안 워크숍 자료집(2012.3.30), 168면.

207) 정무위원회, **첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법안 검토보고서**, 2007.11, 7면 이하.

관할하는 지방자치단체, 의료연구개발기관 및 출연기관이 공동으로 출자하여 의료연구개발지원기관을 설립할 수 있도록 하고, 의료연구개발지원기관에 국가와 지방자치단체가 보조금 등을 지원할 수 있도록 하였다. ③ 첨단의료복합단지 입주의료연구개발기관에 융자지원, 세제지원, 토지나 건물 등의 임대료 감면, 각종 부대시설의 설치와 운영 등의 지원을 규정하였다. ④ 외국 면허를 소지한 의사·치과의사가 의료연구개발을 목적으로 하는 의료행위를 할 수 있도록 하고, 의료연구개발을 위하여 의약품 등을 사용하는 경우에는 요양급여로 보도록 하며, 연구개발한 의약품 및 의료기기를 제조하는 경우 제조업 허가를 받지 아니하더라도 품목허가를 받을 수 있도록 하였다.

#### 127. 청년고용촉진 특별법

2003.9.22 의원입법으로 “청년실업해소특별법안”이 발의되었다. 이 법률안은 청년들이 실업으로 인하여 고급인력이 낭비되고 있고, 경제 활동 참여의 저조로 경제 성장의 장애 요인이 될 우려가 있어 국가가 청년근로자의 취업기회와 능력을 제고하여 지속적인 경제발전과 사회 안정에 기여하려는 것이었다. 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 청년실업문제를 해소하는 방법으로 특별법을 제정하는 것이 바람직한지에 관해 “현재 청년실업대책 사업의 법적 근거는 현행법령(고용정책기본법, 고용보험법, 근로자직업훈련촉진법, 중소기업인력지원특별법)에 이미 규정되어 있다는 점, 특별법안 내용 중 정부투자·출연기관 5% 신규채용 의무제 및 외국인고용 중소기업의 청년대체 고용시 채용보조금 지원, 군 전역 3월전 특별휴가 부여외에는 고용보험법 등에 의거 대부분이 현재 추진 중이거나 추진검토 사업인 점, 최근의 청년취업난이 경기변동만이 아니라 경력근로자의 우선채용관행 확산 등 노동력 수요가 구조적으로 변하고 있는 측면과 함께 노동력의 양적증가와 질적 감소 등 노동력 공급측면의 원인 등이 복합적

으로 작용한다는 점 등을 감안할 때, 청년실업 문제는 경기·실업상황에 따라 정부가 정책적 차원에서 탄력적으로 대응하는 것이 효율적으로 보인다”고 지적하였으나<sup>208)</sup>, 본회의에서 성립되었다.

주요내용으로는, ① 정부투자기관 및 정부출연기관의 장은 청년미취업자가 신규 채용을 확대하기 위하여 향후 5년간 매년 정원의 100분의 3 이상씩 청년미취업자를 채용하도록 하였다. ② 정부는 안보·국방·치안·소방·사회복지서비스 및 환경보전분야 등 인력의 수요가 큰 공공분야에 채용을 확대하도록 노력하고, 환경감시단·산불감시단 등 공공근로사업에 대한 예산지원을 확대하도록 하였다. ③ 정부는 인건비 등 경기과중으로 인한 중소기업체의 경영애로의 타개와 청년미취업자의 실업해소를 위하여 중소기업체가 청년미취업자를 고용하거나 작업능력개발훈련을 실시하는 경우와 청년미취업자의 고용을 촉진하기 위하여 시설 및 환경을 개선하는 경우 그 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하였다. ④ 정부는 기업체 또는 민간직업훈련기관이 청년미취업자 또는 청년재직자의 직업능력개발훈련을 실시하는 경우 소요된 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 하고, 무역전문가 및 해외경영인력을 양성하고 신기술훈련을 위하여 해외에 청년미취업자를 인턴으로 취업하게 하거나 직업능력개발훈련계획을 수립·시행하는 등 청년미취업자의 고용기회를 확대하도록 하였다. 이 법은 한시법으로서 2008.12.31까지 효력을 가지도록 하였다.

이 법률은 2008.12.31 일부개정되어 유효기간을 2013.12.31까지 연장하였으며, 2009.10.9 일부개정에서는 법률의 제명이 비경제활동 상태에 있는 청년을 노동시장으로 유인하기 위한 법의 적극적 기능을 강조하기 위하여 「청년고용촉진 특별법」으로 변경되었다. 또한 일부 내용을 추가하여 심화되고 있는 청년실업 문제를 해소하기 위하여 청년고용촉진특별위원회를 노동부에 설치하고, 정부가 취업 애로 청년에 대

208) 환경노동위원회, 청년실업해소특별법안 심사보고서, 2004.2, 3면 이하.

하여 직업경로 설계, 직장체험 기회 제공 및 취업 알선 등 고용지원서비스를 제공하도록 하고, 청년 인적자원 개발을 통하여 국제적 경험과 역량을 갖춘 청년 인재를 육성하기 위하여 정부, 기업 및 대학 등이 협력체계를 구축하여 글로벌인재 양성사업을 추진하도록 하였다.

#### 128. 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법

2009.3.31 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 현행 제도에서는 초고층 및 지하연계 복합건축물에 대한 별도의 정의조차도 없으며, 이들 건축물의 안전관리를 각 개별법으로 관리하고 있어 개별법 틈새에 따른 안전사각지대가 발생하는 등 통합적 재난관리시스템 부재로 화재, 폭발, 테러 등 각종 재난발생 시 대규모 재난으로 확산될 우려가 매우 인식하여, 재난관리 강화를 주요내용으로 하는 재난예방 및 피해경감을 위한 개선대책을 마련하여, 초고층 및 지하연계 복합건축물과 그 주변 지역 재난관리의 효율성을 도모하고, 종합적인 재난관리체계 구축 및 대응체계 강화를 위한 법적 근거를 마련하기 위한 것이었다.<sup>209)</sup>

주요 내용으로는, ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 초고층 건축물 등에 대한 인·허가를 하기 전에 시·도 재난안전대책본부장과 재난영향성 검토에 관한 사전협의를 하여야 하고, 협의가 완료되기 전에는 인·허가를 할 수 없도록 하였다. ② 재난영향성 검토에 관한 사전협의 내용에는 종합방재실 설치 및 종합재난관리체제 구축 계획, 내진설계 및 계층설비 설치계획, 피난안전구역 설치 및 피난시설, 피난유도계획 등 포함되도록 하였다. ③ 초고층 건축물등의 관리주체는 다양한 양태의 위험과 상황에 충분히 대처할 수 있도록 그 건축물 등에 대한 효율적인 재난관리를 위한 재난예방 및 피해경감대책을 수립·시행하도록 하였다. ④ 관계지역 안에 초고층 건축물 등의

209) 유정현, 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법 제정 토론회 자료집, 2009 참조.



관리주체가 둘 이상인 경우 재난 및 안전관리협의회를 구성·운영하여 공동방화관리, 재난관리종합시스템 구축, 재난예방 및 피해경감계획의 수립·시행 등에 관한 사항을 협의·조정할 수 있도록 하였다.

⑤ 초고층 건축물 등의 관리주체는 유해·위험물질 반출·입 관리를 위한 위치정보 등 데이터베이스를 구축·운영하도록 하고, 유해·위험물질의 방치 등으로 재난발생이 우려될 경우에는 즉시 제거하거나 반출을 명할 수 있도록 하며, 유해·위험물질을 이용한 테러 등이 예상될 경우 차량 등에 대한 출입제한을 할 수 있도록 하였다.

### 129. 축사의 부동산등기에 관한 특례법

2009.5.27 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 축사는 토지에 견고하게 정착되어 소(牛)를 사육하는 용도로 계속 사용할 수 있고, 건축물대장에도 등록되어 과세대상에 해당됨에도 불구하고 둘레에 벽을 갖추지 않았다는 이유로 건물로 소유권보존등기가 되지 않고 있으므로, 소를 사육하는 용도로 계속 사용할 수 있는 개방형 축사 중 지붕 및 견고한 구조를 갖추고 건축물대장에 등록된 연면적이 200제곱미터를 초과하는 건축물을 「부동산등기법」상 건물로 등기할 수 있도록 하여 축산농가의 재산권을 보장하려는 것이었다.

이와 관련하여 대법원 판례는 독립된 건물 요건으로 ‘토지에 견고하게 부착시켜 그 상태로 계속 사용할 목적으로 축조된 것이며, 풍우 등 자연력으로부터 보호하기 위하여 벽면과 지붕을 갖추고 있을 것’을 예시하고 있는데(1990.7.27. 90다카6160), 이에 따르면 개방형 축사는 부동산 등기법상 “독립된 건물”로서 인정될 수 없게 된다. 그런데 되새김질 가축인 소는 소화과정에서 1일 260ℓ 이상의 메탄가스를 방출하여 환기가 제대로 되지 않을 경우 질병의 위험이 있어 현실적으로 축사 둘레에 벽을 설치하는 것이 곤란하므로 소의 경우 개방형축사가 어느 정도 불가피한 실정에 있었다. 정부는 제정안이 제정된다면 기

존의 미등기 개방형 축사 3,000여동에 대한 등기가 가능하게 되고, 향후 신축예정인 10,000여 동의 개방형 축사에 대한 등기문제가 입법적으로 해결될 것으로 기대하였다.

### 130. 취업 후 학자금 상환 특별법

2009.11.23 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 현행 학자금 대출제도는 시중금리와 연동되는 금리를 적용한 이자를 대출시점부터 내도록 하고 있어 금리상승에 따른 이자 증가가 대학생과 학부모들에게 전가되고, 융자금의 상환도 거치기간이 경과한 후에는 융자를 받은 자의 취업 등 상환능력의 유무와 관계없이 융자금을 상환하도록 하는 구조 때문에 신용불량자가 양산되는 문제가 발생하였다. 이에 이 법률은 대출 대상선정, 대출 금리 결정조건, 졸업 후 대출받은 학자금을 상환해야 하는 기준 등 취업 후 상환 학자금대출의 시행을 위하여 필요한 사항을 규정하였다.

주요 내용으로는, ① 취업 후 상환 학자금대출은 등록금대출과 생활비대출로 나누되, 등록금대출의 경우 한도 없이 실소요액 전액을, 생활비대출의 경우에는 차등적으로 한도를 적용하여 대출하도록 하였다. ② 대출원리금은 수시로 상환할 수 있으나, 대통령령으로 정하는 연간 소득금액이 상환기준소득을 초과하는 경우에는 연간 소득금액에서 상환기준소득을 차감한 금액에 100분의 20을 곱하여 산정한 금액 또는 대통령령으로 정하는 최소부담의무상환액을 상환하도록 하였다. ③ 장기미상환자의 경우에는 소득 및 재산 등을 조사할 수 있으며, 조사 결과 장기미상환자의 재산등을 기준으로 소득을 환산한 금액이 상환기준소득인정액을 초과할 경우에는 그 초과금액에 상환율을 곱하여 산정한 금액을 상환하도록 하였다. ④ 종합소득자는 종합소득과세표준 확정신고기한까지 의무상환액을 신고·납부하여야 하고, 근로소

득자의 경우에는 원천공제 의무자가 매월 분의 근로소득금액에서 채무자의 의무상환액을 원천공제하여 납부하도록 하였다.

### 131. 친수구역 활용에 관한 특별법

2010.1.13 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 친수여건이 조성된 국가하천 주변지역의 난개발을 방지하기 위한 제도적 기반을 마련하고, 재정투자를 통해 창출된 국가하천 주변지역의 개발이익을 공유할 수 있도록 공공부문에서 환수하여 하천 정비 및 관리 등에 활용하도록 하려는 것이었다. 이 법률안이 발의된 시점을 전후하여 국가하천 주변지역의 개발 및 개발이익의 활용방안을 둘러싸고 찬·반 양론이 제기되었다.<sup>210)</sup> 국가하천 주변지역의 개발과 관련하여 제정안에 찬성하는 입장은 친수여건이 조성된 국가하천 주변지역의 계획적·친환경적 개발의 필요성을 제기하면서, 제정안에서 국토해양부장관이 직접 사업계획을 수립하여 시·도지사 및 관계 중앙행정기관장 협의, 중앙도시계획위원회 및 친수구역조성위원회의 심의를 거쳐 일정규모 이상으로 친수구역을 지정하도록 하고, 친수구역 지정 및 실시계획 수립 시 「환경영향평가법」에 의한 ‘사전환경성 검토협의’와 ‘환경영향평가’를 거치도록 하고 있으며, 친수구역조성사업 이후 오염부하량이 최소화되도록 사업계획을 수립하고, 실시계획에 세부 실행방안을 마련토록 하고 있어 계획적·친환경적 개발이 가능하다는 입장이었다.

한편 제정안에 반대하는 입장은 제정안에서 친수구역조성사업을 통해 국가하천 주변지역에 주거·상업·산업·문화·관광·레저시설 등의 개발을 허용하고, 친수구역의 지정·고시가 이루어지면 이를 ‘오염총량관리기본계획’과 ‘하수도정비기본계획’ 등에 반영토록 하는 한편, ‘하수도정비기본계획’이 승인되면 수변구역을 해제한 것으로 간주도록

210) 자세한 내용은 민주당 4대강 대운하반대 특별위원회, 『친수구역활용에 관한 특별법』 긴급 토론회 자료집, 2011 참조.

하고 있어 국가하천과 주변지역의 수질오염 및 환경훼손 등이 우려된다는 입장을 피력하였다.

그리고 개발이익의 활용방안과 관련하여 제정안에 찬성하는 입장은 재정 투입에 의해 창출된 하천주변지역의 가치를 공공이 공유하지 못하고 하천주변지역 토지소유자 등이 독점적·배타적으로 향유하게 하는 것은 적정하지 않다고 보고, 사업시행자를 공공부문으로 한정하고, 개발이익을 환수하여 하천관리기금에 귀속시켜 이를 하천공사 및 하천의 유지·보수와 한국수자원공사 등 비관리청이 시행한 하천공사비용 보전 등에 활용하도록 하여 개발이익을 공유할 수 있도록 하여야 한다는 입장이나, 제정안 반대하는 입장은 한국수자원공사를 사업시행자에 포함시킴에 따라 한국수자원공사의 사업범위가 확대되고 우선 사업시행자로 지정할 수 있도록 하여 형평성 등에 문제가 있다는 지적과 함께 친수구역 개발이익을 하천관리기금으로 환수하여 한국수자원공사에서 추진한 4대강 살리기 사업비의 보전 등에 활용하는 것이 적정하지 않다는 주장을 제기하였다.<sup>211)</sup>

성립된 법률의 주요 내용으로는, ① 친수구역은 국토해양부장관이 직접 또는 사업시행자의 제안에 따라 친수구역조성사업에 관한 계획을 수립하여 시·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의, 사전환경성검토·협의, 주민 등의 의견청취, 친수구역조성위원회 및 중앙도시계획위원회 심의를 거쳐 지정·변경하도록 하였다. ② 친수구역이 지정되면 광역도시계획, 도시기본계획 및 지구단위계획구역의 지정·수립 등이 있는 것으로 의제하고, 관할 지방자치단체의 장은 오염총량관리계획 등에 이를 반영하도록 하며, 하수도정비기본계획이 승인된 경우에는 수변구역이 해제된 것으로 보도록 하였다. ③ 사업시행자가 친수구역조성사업을 시행하려는 경우에는 실시계획을 작성하여

211) 자세한 논의는 국토해양위원회, **친수구역 활용에 관한 특별법안 검토보고**, 2010.12, 3면 이하 참조.

환경영향평가를 실시하고 국토해양부장관의 승인을 받아야 하며, 실시계획의 승인 시 관계행정기관의 장과 협의한 사항에 대해서는 관계 법률에 따른 인·허가 등을 의제하도록 하였다. ④ 친수구역조성사업에 대해서는 국토해양부장관이 광역교통개선대책을 직접 수립할 수 있도록 하고, 주택공급에 관한 특례를 인정하며, 친수구역조성사업을 위하여 필요한 경우에는 토지 등을 수용·사용할 수 있도록 하였다. ⑤ 정부는 하천관리 또는 하천의 유지·보수에 필요한 재원확보를 위하여 친수구역개발이익 등을 재원으로 하는 하천관리기금을 설치하도록 하고, 기금은 국토해양부장관이 운용·관리하도록 하였다.

이 법률에 대해 2010.12.29, 2010.12.30 의원입법으로 폐지법률안이 발의되었으나, 임기만으로 폐기된 바 있다. 「친수구역특별법」의 폐지를 주장하는 입장은 동법이 기본적으로 하천 및 주변지역의 보전보다는 대규모의 개발을 의도하는 법률로서, 하천주변구역의 체계적이고 계획적인 조성 및 이용과 난개발 방지, 지속가능한 발전 등 동법에서 규정하고 있는 원칙을 현실적으로 보장하기 어렵고, 보존가치가 높은 국가하천 주변지역에 주거·상업·레저 등 개발이익 환수를 위한 개발사업을 추진하면서 특례조항 및 의제조항 등을 통해 사업추진을 가속화함으로써 하천 주변지역의 급속한 자연환경 훼손의 우려가 존재하며, 한국수자원공사로 하여금 회수가능성이 낮은 4대강 사업의 투입비용을 보전할 수 있도록 특혜를 제공할 뿐만 아니라, 해당 비용회수를 위하여 무리한 투자가 이루어지는 경우 수공의 경영악화 및 재정부담으로 이어져 국민경제에 부담을 줄 수 있다는 관점이었다.

### 132. 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법

2005.2.24 의원입법으로 발의된 것으로서, 이 법률안은 친일반민족행위자가 기부한 재산을 국가소유로 하는 것 이외에도 친일반민족행위자의 후손들이 현행법의 미비를 이용하여 국가 등으로부터 친일반민

족행위자의 재산을 찾아가고 있는 것을 방지하기 위한 입법의 필요성에서 제출되었다. 이 법률안에 대해서는 위헌론과 합헌론이 대립하였다.<sup>212)</sup>

우선, 친일반민족행위자의 재산을 환수할 수 있도록 하는 것은 결국 소급입법에 의한 재산권 박탈이 되어 헌법 제13조제2항을 위반한 것이라는 견해와 헌법재판소는 원칙적으로 기존의 법에 의하여 형성되어 이미 굳어진 개인의 법적 지위를 사후입법을 통하여 박탈하는 것 등을 내용으로 하는 진정소급입법에 의한 재산권의 박탈은 위헌이라는 입장이지만, 특단의 사정이 있는 경우에는 진정소급입법에 의한 재산권의 침해가 가능하다고 하고 있는바, 이 법안은 기존의 법에 의하여 형성되어 이미 굳어진 개인의 법적 지위를 사후입법을 통하여 박탈하는 것으로 진정소급입법에 해당하나, 친일파나 그 후손들이 대한민국 수립 후 제재를 예상하지 못했다고 보기 어려운 점, 해방 이후 지금까지 친일반민족행위자의 처리가 완전하지 못하고 혼란스러운 법적 상태이므로 친일파와 그 후손들의 재산을 보장하여 온 기존법령에 대한 이들의 신뢰는 보호할 가치가 없는 점, 이 법안의 대상자는 친일반민족행위자이거나 그 상속인, 악의적으로 증여받은 자에 국한하고 있어 이들의 경우에는 선의의 피해자라고 볼 수 없어 손실이 경미한 점, 일제잔재청산으로 민족자주독립의 국가이념을 수호한다는 공익적 필요의 중대성 등에 비추어 예외사유에 해당된다고 볼 수 있어, 헌법 제13조제2항 위반이 아니라는 견해가 대립되었다.

둘째, 친일반민족행위자의 후손이라는 이유로 법률에 의하여 재산권의 범위 및 내용을 일반 국민의 경우와 다르게 설정하는 것은 사회적 신분에 의한 차별로서 헌법 제11조제1항을 위반한 것이라는 견해와, 헌법 제11조제1항에서 차별금지사유로 들고 있는 성별·종교 또는 사

212) 자세한 것은 김백유, “친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법” 제2조 등 위헌성 검토, 성균관법학(성균관대) 제22권제3호, 2010.12, 429면 이하 참조.

회적 신분은 예시적인 것으로 보아야 하고 평등의 관념을 상대적 평등으로 볼 경우 사회적 신분이나 아니냐가 중요한 것이 아니라 차별을 받을 만한 타당성이 있는가 하는 문제에 귀결될 것이므로, 사회적 신분해당하는 자에 대하여 특별한 입법을 한다는 사실 자체만으로 이를 바로 평등권 위반으로 보는 것은 논리적 비약이므로 헌법 제11조 제1항 위반이 아니라는 견해가 대립되었다.

셋째, 해방 후 약 60년이 지난 시점이므로 친일반민족행위자에 대한 범위설정과 심사·선정이 어려워 논란과 혼란이 야기될 수 있는 뿐 아니라, 친일반민족행위자의 재산권을 박탈하고 있으므로 헌법 제23조의 재산권보장조항 및 헌법 제37조제2항의 일반적 법률유보조항과 관련하여 재산권제한 입법의 한계를 넘어서 위헌이라는 견해와 친일 재산은 국가와 민족을 팔아넘긴 대가로 취득한 것으로 그 이익을 그대로 유지시키는 것은 정의에 현저히 반하므로 이에 대한 입법조치가 필요하다고 보이고(입법목적의 정당성), 입법목적 달성을 위하여 친일 재산을 국가에 귀속시키는 것은 정당하고도 필요한 조치로 보이며(방법의 적정성), 친일행위의 대가로 취득하거나 이를 상속받거나 친일재산임을 알면서 증여받은 재산에 대하여만 국가에 귀속시키고 있고(피해의 최소성), 입법을 통하여 달성하고자 하는 민족정기를 바로 세우고 정의를 실현하는 공익은 친일반민족행위자 및 그 상속인들이 받게 될 재산적 불이익(불법재산으로서 불이익으로 볼 수도 없음)에 비하여 현저히 우월하므로(법익 균형성), 재산권 제한의 한계를 벗어나지 아니한 것으로 보는 견해가 대립되었다.

소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “소급입법에 의한 재산권 제한 내지 박탈, 재산권 제한 입법의 한계를 넘은 것이 아닌가 하는 등 위헌 논란이 있을 수 있으나, 헌법과의 관계에 있어 이 법안은 진정소급입법에 의한 재산권 제한을 할 수 있는 특단의 사정이 인정된다고 볼 수 있거나, 과잉금지의 원칙에 어긋나지 않아 재산권을 제

한하는 입법의 한계를 벗어나지 아니한 것으로 볼 수가 있다. 또한, 임시정부의 대한민국 건국강령, 제헌 헌법 부칙 제101조 및 현행 헌법 전문의 내용과 입법 정신은 친일파의 재산권을 제한함으로써 일제시대의 잔재를 청산하고 대한민국의 민족정기를 회복하여 국가이념을 공고히 하려는 헌법제정권자의 강력한 의지의 표현이라고 보이며, 이에 따른 특별법의 제정은 헌법이 이미 예상하고 있었던 것이므로 헌법의 기본이념에 배치되지 않은 것으로 볼 수도 있을 것이다. 따라서, 현재의 사법질서의 유지라는 법적 안정성 문제와 민족정기의 확립이라는 실질적 정의와의 대립되는 가치 가운데 어느 것을 우선하여 입법을 할 것인가는 궁극적으로 입법정책적인 판단사항으로 보여진다”고 밝혔다.<sup>213)</sup>

성립된 법률의 주요 내용으로는, ① 친일재산은 그 취득·증여 등 원인행위시에 이를 국가의 소유로 하되, 제3자가 선의로 취득하거나 정당한 대가를 지급하고 취득한 권리를 해하지 못하도록 하였다. ② 친일재산의 조사 및 처리 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속하에 친일반민족행위자재산조사위원회를 두고, 위원은 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 하되, 위원회는 그 구성을 마친 날부터 4년 이내에 활동을 완료하되 대통령의 승인을 얻어 1회에 한하여 2년 연장할 수 있도록 하였다. ③ 이 법에 의하여 국가에 귀속되는 친일재산은 독립유공자와 그 유족의 예우를 위한 지원금의 지급, 독립운동관련 기념사업 등의 용도에 우선적으로 사용하도록 하였다.

이 법률은 2011.5.19 일부개정되어, 친일반민족행위에 대한 정의규정의 문리해석의 문제를 보완하기 위해 법무부장관에게 친일행위자 재산을 조사하도록 하였다. 이는 소급입법을 통한 재산권 박탈을 금지한 헌법 제13조제2항 위반 논란의 우려가 있고, 민주적 정당성, 독립성,

213) 법제사법위원회, 친일반민족행위자 재산의 환수에 관한 특별법안(최용규·노회찬의원 대표발의) 검토보고, 2005.4, 4면 이하 참조.



공정성과 전문성을 갖춘 조사위원회를 법률에 둔 취지에 부합하지 아니하므로 친일반민족행위자재산조사위원회가 친일반민족행위자로 규정하여 그 재산을 국가에 귀속시킨 부분만 적용할 수 있도록 수정하는 것이었다.

### 133. 토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법

2008.10.13 의원입법으로 국가·지방자치단체·대한주택공사·지방공사 등이 소유하고 건물만 분양하는 ‘토지임대부 분양주택’을 도입하여 실수요자 중심의 주택을 공급함으로써 무주택 서민의 주거비 부담경감 및 주거안정을 도모하기 위해 발의되었으나, 2009.7.1 폐기되었다. 2008.12.23 의원입법으로 다시 발의되었으며, 소관 상임위원회에서 그 입법취지는 타당한 것으로 인정하되, 다만, 토지소유자에게 토지임대주택의 소유관계의 변동을 통지해야 할 의무대상에 상속받은 자를 추가하는 등 일부 내용이 수정되어 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는, ① 토지임대부 분양주택의 건설을 촉진하기 위해 각종 세금 또는 부담금을 감면할 수 있도록 하고, 토지임대부 분양주택의 건설에 연금 및 기금을 용자받을 수 있도록 하였다. ② 토지임대주택의 분양가는 「주택법」에 따른 건축비 이하로 하고, 토지에 대한 임대료는 해당 택지의 조성원가 또는 감정가격 등을 기준으로 산정하되 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 하였다. ③ 토지임대주택의 전매제한 기간을 10년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하도록 하고, 생업상의 사정 등으로 전매가 불가피한 경우 토지소유자가 임의적으로 우선매입할 수 있도록 하며, 전매제한을 위반한 경우 사업시행자의 매입비용은 입주금에 이자를 합산한 금액에서 감가상각비를 뺀 금액으로 하도록 하였다. ④ 토지임대부 분양주택 건설사업의 시행자는 사업구역 내 토지를 소유하는 자에 대하여 금전보상을 하지 아니하고 토지소유자의 선택에 따라 그 가액에 상당하는 토지임대주

택을 공급할 수 있도록 하였다. ⑤ 토지소유자의 부담 경감을 위해 토지임대주택의 용적률에 대한 특례조항을 두고, 토지임대주택의 토지임대기간을 40년 이내로 하며, 토지임대기간의 계약갱신 요건을 토지임대주택 소유자의 75퍼센트로 하였다.

#### 134. 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법

1990.11.20 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 반인륜적이고 반사회적인 흉악범죄로서 가정과 사회질서를 침해하는 특정강력범죄에 대한 처벌과 그 절차에 관한 특례를 규정하였다. 한편 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “이 법안을 검토한 바, 전체적으로는 반인륜적이고 반사회적인 강력범죄의 척결을 강력히 요망하는 국민의 법감정을 수용해야 한다는 현실적 당위성이 충분히 인정되는 시의적절한 입법조치로 보았으나, 한편으로는 「특정범죄가중처벌등에관한법률」 등 기존의 형사특별법이 있음에도 다시 이와같은 특례법을 제정함으로써 자칫 형사법체계가 복잡해지고 모법인 형법의 일부조문이 사문화될 우려가 있을 뿐 아니라 특례법제정으로 인한 처벌위주의 반작용으로 범죄의 잔혹화와 후속범죄의 야기등 악순환을 초래가 우려가 있다는 일부의 비판이 있으므로 이를 법안을 심사함에 있어서 이 점을 신중히 고려해야 할 것”이라고 지적하였다.<sup>214)</sup>

성립된 법률의 주요 내용으로는, ① 특정강력범죄를 범한 자가 특정강력범죄로 형을 받고 그 집행을 종료하거나 면제받은 후 3년 이내에 다시 특정강력범죄를 범한 경우에는 그 죄에 정한 형의 2배까지 가중처벌하도록 하고, 집행유예의 결격기간을 5년에서 10년으로 연장하되, 그 대상을 특정강력범죄의 전과로 한정하였다. ② 증인에 대한 신변 안전을 위하여 필요한 조치를 규정하는 한편 특정강력범죄로 수사 또

214) 법제사법위원회, 특정강력범죄의처벌에관한특례법안 심사보고서, 1990.12, 4면 이하.

는 심리중에 있는 사건의 피해자나 특정강력범죄로 수사 또는 심리중에 있는 사건을 신고하거나 고발한 자에 대하여는 성명·연령·주소·직업·용모 등에 의하여 그가 피해자 또는 신고하거나 고발한 자임을 미루어 알 수 있는 정도의 사실이나 사진을 신문지 기타 출판물에 게재하거나 방송 또는 유선방송을 금지하여 피해자를 보호하도록 하였다. ③ 법원은 검사 및 변호인과 공판기일의 지정 기타 소송의 진행에 필요한 사항을 협의할 수 있도록 하고 심리에 2일이상이 소요되는 때에는 가능한 한 매일 개정하여 심리하도록 집중심리제도를 신설하며, 재판장은 특별한 사정이 없는 한 전의 공판기일로부터 7일이내로 다음 공판기일을 지정하도록 하여 신속하게 소송절차가 수행될 수 있도록 하였다. ④ 재판장은 특정강력범죄로 공소제기된 피고인이 공판정에서 폭력을 행사하거나 도망할 염려가 있다고 인정하는 때에는 신체를 구속할 수 있도록 하였다.

### 135. 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률

1983.11.19 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 경제범죄가 날로 대형화·조직화·지능화되고 경제·사회에 미치는 충격과 피해가 막심하여, 그 근절대책이 절실한 실정임에도 현행처벌법규는 법정형이 지나치게 가볍거나 벌칙규정의 미비로 말미암아 적절히 대처하지 못하고 있으므로 건전한 국민경제윤리에 반하는 거액경제범죄 및 재산국외도 피사범에 대한 법정형을 대폭 강화하여 가중처벌하고, 금융기관 임·직원의 금품수수 등 비위를 엄벌함과 아울러 범법자들의 경제활동을 제한하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 이득액이 1억원이상인 거액사기·공갈·횡령·배임의 죄에 대하여 가중처벌하도록 하고, 금융기관 임·직원에 대한 금품공여자 등은 5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금으로 처벌하도록 하는 한편 금융기관 임·직원이 사금융을 알선하는 경우 등에

는 7년이하의 징역 또는 7천만원이하의 벌금에 처하도록 하였다. 또한 저축과 관련하여 부당이익을 수수 또는 제공하는 경우에는 5년이하의 징역 또는 5천만원이하의 벌금으로 처벌하도록 하였다. ② 이 법에 위반한 범죄에 대하여 금융기관 임·직원에게는 감독기관에 보고할 의무를 부과하고, 감독기관에게는 수사기관에 고지할 의무를 부과하며, 이에 위반한 자는 최고 200만원이하의 벌금에 처하도록 하였다. ③ 거액경제범죄자 및 거액의 금품등을 수수한 금융기관 임·직원등은 일정기간동안 금융기관등에 취업하거나 관허업의 허가 등을 받을 수 없도록 하고 이에 위반한 자는 1년이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.

### 136. 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률

2000.11.23 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 2001년 1월 1일부터 시행되는 제2단계 외환자유화조치의 시행에 따라 증가할 것으로 예상되는 불법자금의 국내외 유출입에 효율적으로 대비하는 한편, 금융거래를 이용한 자금세탁행위를 규제하는 데 필요한 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 사항을 규정하였다.

주요 내용으로는, ① 불법재산 또는 자금세탁행위와 관련된 금융거래정보를 수집하고 분석하는 업무 등을 효율적으로 수행하기 위하여 재정경제부장관 소속하에 금융정보분석원을 설치하고 금융거래사항에 대하여 매년 정기국회에 보고하도록 하였다. ② 금융기관 등은 당해 금융기관 등이 금융거래와 관련하여 수수한 재산이 불법재산이라고 의심되는 합당한 근거가 있거나 금융거래의 상대방이 자금세탁행위를 하고 있다고 의심되는 합당한 근거가 있는 경우로서 당해 금융거래 금액이 대통령령이 정하는 금액 이상인 경우에는 지체없이 금융정보분석원의 장에게 보고하도록 하고, 이를 위반한 자는 500만원 이하의 과태료에 처하도록 하였다. ③ 금융정보분석원의 장은 금융기관 등으

로부터 수집·분석한 특정금융거래정보가 형사사건의 수사, 범칙사건의 조사 또는 금융감독업무에 필요하다고 인정되는 때에는 검찰총장·국세청장·관세청장 또는 금융감독위원회에 관련 정보를 제공할 수 있도록 하고 「정치자금에 관한 법률」의 규정에 위반하는 경우에는 중앙선거관리위원회에만 관련 정보를 제공하도록 하였다.

한편 2012.3.21 일부개정으로 자금세탁방지제도의 개선을 위하여 자금세탁 방지업무 감독·검사자가 금융회사등의 장에게 특정금융거래 정보를 요구할 수 있도록 근거를 마련하고, 국세청의 조세범칙조사의 실효성을 확보하기 위하여 국세청장이 금융정보분석원장에게 특정금융거래정보를 요구할 수 있도록 하였다.

### 137. 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률

1965.9.29 정부가 제출하여 성립된 법률로서 「형법」 등에 규정된 특정범죄에 대한 가중처벌 등을 규정함으로써 건전한 사회질서의 유지와 국민경제의 발전에 기여하려는 것이었다. 주요 내용으로는, ① 「형법」 중 수뢰죄를 범한 경우에는 그 수수요구 또는 약속한 뇌물의 가액에 따라 가중처벌하도록 하고, 공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 금품이나 이익을 수수요구 또는 약속한 자를 처벌토록 하는 한편 뇌물죄의 적용에 있어서 정부관리기업체의 간부직원은 공무원으로 보도록 하였다. ② 회계관계직원이 국고에 손실을 미칠 것을 인식하고, 직무에 관하여 횡령·배임의 죄를 범하였을 경우에는 가중처벌토록 하는 한편 「관세법」을 위반하여 물품을 수출입하거나 관세를 포탈한 경우에는 가액에 따라 가중처벌하도록 하였다. ③ 외국인에 의한 취득이 금지 또는 제한된 재산권을 외국인을 위하여 외국인의 자금으로 취득하는 행위에 대하여 처벌하도록 하는 한편 이 법의 집행에 관련되어 무고죄를 범한 경우와 재물을 수수요구 또는 약속하고 직무유기를 한 경우에 가중처벌토록 하였다.

이 법률은 1995.8.4 일부개정되었다. 국가 및 지방자치단체 회계관계 직원의 국고손실행위에 대하여는 가중처벌할 수 있는 규정이 있으나 지방세 등 횡령행위에 대하여는 가중처벌할 수 있는 근거가 마련되어 있지 아니하므로 앞으로는 국고손실뿐만 아니라 지방자치단체에 손실을 발생하게 한 경우에도 가중처벌할 수 있는 규정을 추가하고, 헌법재판소의 위헌결정<sup>215)</sup>으로 실효된 조항을 정비하였다. 또한 1995.12.29 일부개정으로 뇌물죄의 적용에 있어 그 간부직원을 공무원으로 보도록 되어 있는 정부관리기업체의 정의규정을 신설하여 대통령령에 규정될 정부관리기업체의 내용 및 범위의 기본적 사항을 구체적으로 규정하고, 정부관리기업체의 간부직원의 범위에 대한 위임기준을 명백히 규정하여 헌법재판소의 위헌결정<sup>216)</sup>으로 실효된 조항을 정비하였다. 2004.10.16 일부개정에서는 단순매매 마약사범을 영리범 및 상습범과 동일하게 사형·무기 또는 10년 이상의 징역에 처하도록 규정하고 있는 것은 책임과 형벌간의 비례성원칙에 반하고, 마약사범과 향정신성의약품관리법 위반사범중 마약사범에 대하여만 가중처벌하는 것은 평등원칙에 위반된다는 헌법재판소 위헌결정<sup>217)</sup>의 취지를 반영하여 관련조문이 정비되었다.

### 138. 특정범죄신고자 등 보호법

1996.11.17 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 최근 범죄가 점차 흉폭화·조직화되면서 범죄피해자가 보복범행을 우려하여 범죄신고를 기피하는 현상이 심화되고 있고 이는 형사사법제도의 운영에 중대한 장애가 되고 있으나, 증인등을 보호하기 위한 개별법률의 규정들은 범죄신고자 등을 체계적으로 보호하는데 충분하다고 할 수 없는 실정

215) 헌재 1992.4.28. 90헌바24.

216) 헌재 1995.9.28. 93헌바50.

217) 헌재 2003.11.27. 2002헌바24.

이므로, 형사절차에서 국민들이 안심하고 자발적으로 협조를 할 수 있도록 범죄신고자 등을 실질적으로 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 범죄신고자 등이나 그 친족 등이 보복을 당할 우려가 있는 경우에는 조서등에 범죄신고자 등의 인적사항을 기재하지 아니할 수 있도록 하고, 일정한 경우외에는 그 인적사항의 공개를 금지하도록 하였다. ② 제1회 공판기일전 증인신문절차에서 법원에 신청하여 범죄신고자 등의 증언을 비디오테이프 등 영상물로 촬영하고 이를 증거로 사용할 수 있도록 하였다. ③ 범죄신고자 등이나 그 친족등이 보복을 당할 우려가 있는 경우 검사 및 경찰서장은 그 신변 안전에 필요한 조치를 취할 수 있도록 하는 한편 보복의 우려로 인하여 이사·전직 등으로 비용을 지출하게 된 범죄신고자등에 대하여는 범죄신고자 등 구조금을 지급하도록 하였다.

### 139. 특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률

2005.7.14 의원입법으로 “특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률안”이 발의되었다. 이 법률안은 장래 재범의 위험이 있는 일정한 성폭력범죄자에 대하여 형기종료 또는 가석방 후에 위치를 추적할 수 있는 전자장치를 신체에 부착할 수 있도록 함으로써 성폭력범죄자의 재범을 방지하고 사회를 보호하려는 취지로 제안되었다. 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “위치추적 전자장치 부착명령의 법적 성격이 본연의 보안처분제도라고 볼 수 있다면, 형벌과 보안처분은 그 제도의 취지 및 목적이 별개이므로 병과하여 집행하는 것에 대하여 이론적 문제점이 없겠지만, 위치추적 전자장치 부착명령이 보안처분이 아닌 수치형 또는 명예형과 같은 형벌에 불과하다고 평가된다면 헌법상 금지하고 있는 이중처벌에 해당할 여지에

없는지 등을 면밀히 검토하여야 한다. 참고로, 「청소년의 성보호에 관한 법률」에 따라 청소년보호위원회가 집행하는 성범죄자 신상공개제도에 대하여 헌법재판소는 그 법적 성격이 행정작용에 불과하고 공개내용도 공개재판의 확정판결의 일부로서 새로운 신상 또는 사생활에 대한 침해가 없다는 근거로 합헌결정을 하였으나 실질적으로 이중처벌에 해당하여 위헌이라는 지적도 계속되고 있다. 이 법안의 특정 성폭력범죄자에 대한 전자장치 부착명령은 성범죄자 신상공개제도보다 사법절차적 성격이 강하고 국가가 강제로 부착의무를 부과하여 형벌 외에 추가로 인격권이나 사생활 등을 침해할 가능성이 있다는 점에서 성범죄자 신상공개제도보다 강력한 제재라고 볼 수 있는 반면, 전자장치 부착여부가 불특정 다수인에게 공개되지 아니한다는 점에서는 다르게 해석할 여지도 있다. 따라서 이 법안의 위추적 전자장치 부착명령의 도입여부를 결정함에 있어서는 그 법적 성격 및 현행 형벌과 보호관찰제도와와의 차이점은 무엇이며 헌법 및 형사법의 기본원리와 충돌되는 부분은 없는지를 미리 검토한 후에 구체적인 법안 내용 심사를 진행하여야 할 것으로 사료된다”고 지적하였다.<sup>218)</sup>

소관 상임위원회에서는 성폭력범죄 재범 방지의 실효성을 확보하기 위하여는 징역형 종료 이후 단계는 물론 보호관찰과 연계하여 가석방·가종료 또는 집행유예 단계에서도 전자장치를 부착할 수 있도록 할 필요가 있으므로, 각 단계별로 부과주체·부착기간·활용범위 등을 규정하는 등 일부 내용을 수정하여, 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는, ① 검사는 성폭력범죄로 2회 이상 징역형의 실형을 선고받아 그 형기의 합계가 3년 이상인 자가 그 집행을 종료한 후 또는 집행이 면제된 후 5년 이내에 성폭력범죄를 저지른 경우 등에 해당하고, 성폭력범죄를 다시 범할 위험성이 있다고 인정되는 자에

218) 법제사법위원회, 특정 성폭력범죄자에 대한 위추적 전자장치 부착에 관한 법률안 검토보고, 2005.9, 6면 이하.



대하여 성폭력범죄사건의 제1심 판결 선고 전까지 법원에 유기징역형의 전부 또는 일부의 집행을 종료하거나 집행이 면제된 후에 전자장치를 부착하도록 하는 명령을 청구할 수 있도록 하였다. ② 만 19세 미만의 자에 대하여는 이 법에 따른 전자장치를 부착할 수 없도록 하고, 법원의 전자장치 부착명령은 검사의 지휘를 받아 보호관찰관이 집행하도록 하였다. ③ 보호관찰소의 장 또는 전자장치 피부착자 및 그 법정대리인은 전자장치 부착명령의 집행이 개시된 날부터 3개월이 경과하거나 전자장치 부착명령의 가해제 신청이 기각된 날부터 3개월이 경과한 후에 보호관찰소를 관할하는 심사위원회에 전자장치 부착명령의 가해제를 신청할 수 있도록 하였다.

이 법률은 2009.5.8 일부개정되어, 제명이 「특정 범죄자에 대한 위치 추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」로 변경되었다. 성폭력범죄와 미성년자 대상 유괴범죄 등은 그 결과가 중대하고 반복될 개연성이 높은 실정인바, 이에 따라 징역형을 선고받는 성폭력범죄자 등 특히 그 재범의 가능성이 높다고 객관적으로 인정되는 자에게 출소 후 위치를 확인할 수 있는 전자장치를 부가적으로 부착하게 하여 행적을 추적할 수 있도록 하였다.

#### 140. 폐광지역 개발 지원에 관한 특별법

1995.11.15 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 2005년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법으로 제정되었다. 주요 내용으로는, ① 석탄광산의 폐광 또는 생산감축으로 낙후된 지역경제의 진흥을 위하여 통상산업부장관은 도지사의 신청을 받아 폐광지역진흥지구를 지정하며, 도지사는 진흥지구의 개발에 관한 사항을 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」에 의한 개발촉진지구의 개발계획에 포함시키도록 하였다. ② 진흥지구의 개발촉진을 위하여 녹지보전지역의 지정기준에

해당하는 지역이라 하더라도 일정한 범위안에서 개발을 할 수 있도록 하고 환경영향평가의 협의권을 도지사에게 위임하는 반면, 도지사는 진흥지구의 환경보전 및 폐광으로 인한 환경오염을 해소하기 위하여 폐광지역환경보전계획을 수립하도록 하였다. ③ 진흥지구안에서의 개발사업을 원활히 추진하기 위하여 「산림법」에 의한 보전임지의 전용허가 또는 협의에 관한 기준의 적용에 있어서의 특례를 정하고, 개발사업 실시에 필요한 범위안에서 국유림을 대부 또는 사용허가할 수 있도록 하였다. ④ 경제사정이 특히 열악한 폐광지역 1개소에 예외적으로 내·외국인의 출입이 가능한 카지노사업을 할 수 있도록 하였다. ⑤ 통상산업부장관은 진흥지구의 대체산업 육성을 위하여 지원계획을 수립하고 이에 필요한 재원을 에너지 및 자원사업특별회계의 세출예산에 계상하여 지원할 수 있도록 하였다. 이 법률은 2005.3.31 일부개정되어 유효기간이 2015년 12월 31일까지 연장되었으며, 2012.1.26 일부개정으로 다시 유효기간이 2025년 12월 31일까지로 연장되었다(시행일 2012.4.27.).<sup>219)</sup>

---

219) 유효기간의 연장과 관련하여 소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “법 제정 당시 한시법으로 탄생한 이 법의 적용시한을 연장하는 문제는 폐광지역 주민이나 해당 지자체의 주관적 만족도와 같은 주관적 지표가 아니라 경제적·사회적·문화적 성과를 나타내는 객관적 지표를 통해 판단하는 것이 최선의 공정한 방법이라 하겠음. 하지만, 1995년 및 2005년 법률 제정·개정 시에 이 법을 통해 달성하고자 하는 성과 목표를 제시하거나 논의한 사실이 없어, 적용시한 연장 여부나 이 법의 목적달성 여부를 판단할 객관적 기준이 없는 것이 엄연한 현실임. 그 결과, 이 법의 혜택을 누리지 못하는 자는 지금까지의 대규모 자원 투입 사실, 다른 낙후 지방자치단체와의 형평성 등을 근거로 개정안을 반대하고, 이 법의 특례를 적용받은 강원도 등 폐광지역과 (주)강원랜드는 개정안을 찬성하는 단순한 대립구도를 보이고 있는 상황임. 따라서, 한시법이라는 제정취지에 맞추어 이 법의 종료시점을 객관적으로 제시하고, 개정안에 반대하는 자에 대한 설득을 통해 적용시한 재연장이라는 국민적 공감대를 형성하기 위해서는 이 법을 통해 달성하려는 성과지표를 추출하고 합리적인 목표를 설정하는 작업이 가장 시급한 것으로 판단됨”이라고 지적하고 있다. 지식경제위원회, **폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 일부개정법률안 검토보고서**, 2011.6, 37-38면.

#### 141. 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법

1999.5.21 정부가 제출하여 성립된 법률로서, 학생수의 감소 및 학교의 통·폐합 등으로 전국적으로 폐교가 증가하고 있으나, 각종 법적인 제약으로 인하여 그 재산을 효과적으로 활용하지 못하고 있는 바, 법적인 제약을 완화함으로써 폐교재산을 청소년과 지역주민 등을 위한 교육·문화시설로 적극 활용할 수 있도록 하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 교육부장관 및 교육감은 폐교재산의 효율적 활용을 위한 계획을 수립·시행하도록 하고, 교육감은 폐교재산을 교육용으로 활용하는 등의 경우에는 수의계약으로 이를 대부 또는 매각할 수 있도록 하였다. ② 시장·군수는 상수원보호구역안에 있는 폐교재산을 교육용으로 활용하기 위하여 대부받는 자에 대하여 「수도법」의 규정에 의한 허가기준에 불구하고 대통령령이 정하는 경우에는 용도변경을 허가할 수 있도록 하였다. ③ 공원관리청은 공원구역 또는 공원보호구역안에 있는 폐교재산을 대부받은 자가 이를 교육용으로 활용하고자 하는 경우에는, 「자연공원법」상의 공원계획변경절차에 의하지 아니하고 공원계획을 변경할 수 있도록 하였다. ④ 국가 및 지방자치단체는 폐교재산을 교육용으로 활용하기 위하여 대부받는 자에 대하여 폐교재산활용프로그램의 개발 및 운영 등에 필요한 비용을 보조할 수 있도록 하였다.

#### 142. 하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법

2008.12.11 의원입법으로 “하천편입토지 보상에 관한 특별조치법안”이 발의되었다. 이 법안은 1971.1.19 「하천법」 개정으로 국유로 된 하천편입 토지 가운데 종전 「하천구역편입토지보상에 관한 특별조치법」상 보상대상에 포함되지 않은 제방부지 소유자와 보상청구권 소멸시효 만료로 보상을 받지 못하고 있는 하천편입 토지소유자에 대한 보

상을 하기 위하여 보상청구 시한을 2013년 12월말까지로 정하며, 또한 공익사업 구간에 위치한 토지에 대한 보상의 특례를 정하고 보상금을 받을 자를 알 수 없는 경우 등에는 보상금을 공탁할 수 있도록 하는 등 미보상 토지에 대한 하천공사를 원활히 추진하기 위한 조치들을 주요내용으로 하였다.

소관 상임위원회의 심사에서 제정안은 하천편입 토지에 대한 보상 외에 하천공사 등 공익사업에 관한 보상특례 등을 규정하고 있으므로 이를 반영할 수 있도록 법 제명 및 목적규정을 수정하고, 광범위한 공익사업 및 사업시행자의 범위를 명확하게 하며, 1971년 「하천법」 개정으로 이미 국유 선언된 토지의 권리변동이나 소유권 취득을 재인정하지 않도록 하기 위하여 관련 조항을 삭제하는 등 일부내용을 수정·보완하여 본회의에서 성립되었다.

주요 내용으로는, ① 보상대상 토지는 「하천법」 등 법률의 규정에 따라 하천에 편입되어 국유화된 토지로서 종전의 「하천구역 편입토지 보상에 관한 특별조치법」 제3조에 따른 보상청구권 소멸시효의 만료로 보상을 받지 못한 토지로 하되, 보상주체를 특별시장·광역시장 또는 도지사로 하였다. ② 보상청구권의 소멸시효는 2013년 12월 31일에 만료되도록 하는 한편 보상재원은 국가하천은 국고에서, 지방하천(「하천법」이 법률 제8338호로 전부개정되기 이전의 지방1급하천)은 특별시·광역시·도에서 부담하도록 하였다. ③ 보상에 대한 평가는 보상청구절차를 통지하거나 공고한 날의 가격을 기준으로 하되, 편입 당시의 지목 및 토지이용상황, 해당 토지에 대한 공법상의 제한, 현실의 토지이용상황 및 유사한 인근 토지의 정상가격 등을 고려하도록 하였다. ④ 이 법 시행 당시 제2조에 따른 토지와 관련된 보상금청구소송이 법원에 계속 중이거나 이미 보상대상자가 아니라는 확정판결을 받은 하천편입토지에 대하여도 제2조에 따른 보상대상으로 보았다.

### 143. 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법

2005.4.13 의원입법으로 “위헌결정에 따른 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법안”이 발의되었다. 이 법률안은 구 「학교용지확보에 관한특례법」에 규정된 학교용지부담금 근거조항에 대한 위헌결정에 따라 기 납부자에게는 납부액을 환급해 주고 미납자에게는 납부의무를 면제해 주기 위한 것이었다.<sup>220)</sup> 이 특별법안의 발의전 2005.3.31 헌법재판소는 구 「학교용지확보에관한특례법」(2000.1.28 법률 제6219호로 개정되어 2002.12.5 법률 제6744호로 개정되기 전의 것) 제2조제2호 및 제5조제1항에 대하여 의무교육의 무상원칙 및 조세평등주의 위반 등을 이유로 위헌결정을 한 바 있다.

그런데 「헌법재판소법」 제47조제2항은 형벌규정 이외의 위헌결정 법률 또는 법률조항의 효력은 위헌결정이 있는 날부터 상실하도록 규정하고 있으므로 학교용지부담금 부과처분이 위헌결정일 이전에 확정된 경우에는 여전히 합법적 부과처분이 되었다. 따라서, 부과처분의 미확정으로 위헌결정에 따른 구제를 받을 수 있는 대상자는 쟁송기간 내에 이의제기한 자로 제한되며 부과처분에 순응하여 이의제기를 아니한 자는 환급대상 또는 납부의무 면제대상에서 제외되므로 양자간의 구체적 타당성 및 형평성을 고려할 필요성이 제기되었다.

소관 상임위원회 전문위원 검토보고에서는 “「헌법재판소법」 제47조가 위헌결정의 일반적 효력으로 규정하고 있는 ‘장래효 원칙’에 대한 예외를 인정하는 특별법을 제정할 경우, 향후 다른 법률에 대한 위헌결정시 선례가 될 수 있는 등 법적안정성의 훼손이 우려되는 점, 학교용지부담금 환급예상액이 약 4,945억원에 이르고 있어 별도의 자원

220) 국회교육위원회, 「위헌결정에 따른 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법안(이상민의원 발의)」 및 「학교용지확보 등에 관한 특례법 폐지법률안(이상민의원 발의)」에 관한 공청회 자료집 2005 참조.

대책이 마련되어야 한다는 점, 택지초과소유부담금(1999.4.29 위헌결정) 등에 대한 소급처리 문제가 제기될 우려가 있다는 점 등에 대하여 신중한 검토가 필요하다”고 지적하였다. 또한 “2005.3.31 헌법재판소의 위헌결정 대상은 2000.1.28 법률 제6219호로 개정되어 2002.12.5 법률 제6744호로 개정되기 전의 「학교용지확보에관한특별법」에 규정된 학교용지부담금 근거조항(제5조제1항 및 제2조제2호)이므로 2002.12.5 이후에 개정된 법률에 근거해 부과된 학교용지부담금 부과처분은 여전히 유효한 것으로 판단된다. 아울러 이 특별법안이 제정되어 헌법재판소가 위헌결정을 한 구 「학교용지확보에관한특별법」에 의한 부과대상자만 구제하는 경우에는 위헌결정을 받은 조항들과 큰 차이가 없는 2002.12.5 개정법률 이후 2005.3.24 개정되기 전의 학교용지부담금 근거조항에 의거해 부과받은 자들과의 형평성 문제가 야기될 수 있다. 따라서 이 법률안의 제명과 목적 조항 등에서 위헌결정된 법률뿐만이 아니라 ‘수분양자’에 대한 학교용지부담금 부과처분을 한 근거가 된 법률 모두를 포함하는 것으로 수정되어야 할 것”이라고 지적하였다.<sup>221)</sup>

소관 상임위원회에서는 법률안의 제명을 “학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법안”으로 수정하는 등 일부 조항을 보완하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률에 대해 2008.2.14 정부는 국회에 재의를 요구하였다. 그동안 정부는 동 법안이 위헌결정의 소급효를 인정하는 최초의 입법사례로서 법적안정성의 저해 등 사회적 혼란을 야기할 우려가 있으므로 반대 입장을 지속적으로 견지해 왔다. 재의요구의 이유로는 “국회는 성실한 부담금 납부자들을 구제한다는 명분을 강조하여 동 법안을 통과시켰으나, 이 법안은 개별사건을 대상으로 하는 법안으로서 동 법안을 적용받는 국민과 이와 유사한 특별법이 제정되지 아니하여 조세 또는 부담금 등을 환급받지 못하는 국민간의 형평성

221) 교육위원회, 위헌결정에 따른 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법안 검토보고, 2005.9, 5면 이하.

문제를 발생시키고, 동 법안의 시행에 따라 중장기적으로 발생할 수 있는 다음과 같은 문제점들을 간과하였습니다. 헌법재판은 국가의 헌정질서에 매우 중대한 영향을 미치는 제도이며, 특히 위헌결정은 기존의 법적·사회적 질서에 큰 변화를 가져오게 됩니다. 이에 따라, 헌법재판소의 위헌결정으로 인한 기존 질서의 변화를 최소화하고 ‘법적 안정성’의 유지를 위하여 「헌법재판소법」 제47조제2항은 원칙적으로 위헌결정의 장래효를 규정하고 있습니다. 지금까지 조세·부담금·연금·보상금 관련 법률 가운데 총 60여건이 위헌판결을 받았으나, 단 한 차례도 위헌결정의 효력을 소급하여 기 납부한 조세 등을 환급하는 내용의 법률이 제정된 사례가 없는 것은 바로 이와 같은 ‘법적 안정성’의 중요성 때문입니다. 동 법안이 그대로 공포·시행될 경우, 유사한 사례는 유사하게 취급해야 한다는 형평성을 이유로 들며, 위헌 결정되었으나 납부한 금액을 환급하지 아니한 조세·부담금 등의 환급을 위한 법률의 제정 요구가 잇따를 것으로 우려됩니다. 또한, 향후 헌법재판소에서 위헌결정이 있을 때마다 이해당사자들이 억울함을 호소하며 소급입법을 요구하게 될 것인 바, 그 때마다 소모적인 사회적 논쟁, 행정비용, 그리고 막대한 재정부담의 발생이 우려됩니다”고 밝혔다.

그리고 법률안은 정부의 의견을 충분히 청취하지 아니하였을 뿐 아니라, 예산조치 없이 환급 재원을 국가가 부담하도록 하였고, 국회의 의결 내용대로 공포·시행될 경우 다른 유사 사례와의 형평성 요구 및 그 파급효과로 인하여 법적 안정성 유지와 국가재정 운용에 커다란 부담으로 작용할 것이 우려되고, 현재 국가의 환급 재원 부담 의무만 규정되어 있을 뿐 재원 대책이 없어 동 법안의 시행 후 행정업무의 혼란이 예상되므로, 국회에서 동 법안에 대하여 다시 한 번 논의할 필요가 있다고 사료된다고 밝혔다.<sup>222)</sup>

222) 한편 공청회에서는 “이 건 특별법 제정에 반대하는 견해에서는, 이번에 특별법의 제정을 통하여 학교용지부담금을 환급하여 주게 되면, 앞으로 위헌결정이 있을 때마다

국회에서는 2008.2.22 위원회(교육위원회)안으로 “학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법안”을 제안하여, 본회의에서 성립되었다. 주요 내용으로는, ① 시·도지사는 학교용지부담금의 부과처분을 취소하도록 함으로써, 학교용지부담금 납부고지를 받은 후 90일 이내에 이의신청이나 심판청구 등 불복청구를 하였는지의 여부와 관계없이 학교용지부담금을 이미 납부하였다면 그 납부한 부담금을 환급을 받을 수 있도록 하고, 아직 납부하지 않았다면 그 납부의무를 원천적으로 면제하도록 하였다. ② 부담금을 납부한 자 등은 시·도지사에게 환급신청을 하도록 하고, 시·도지사가 납부사실을 알고 있는 경우에는 환급신청이 없더라도 부담금을 환급하도록 하며, 환급 시에는 대통령령으로 정하는 이율에 따라 계산한 이자를 가산하여 지급하도록 하였다. ③ 환급신청권자의 행방불명, 주소불명 등 환급대상자의 소재가 불분명한 경우에 환급이 사실상 곤란하고, 기간의 경과로 사실관계의 입증에 곤란하게 되는 점 등을 고려하여, 이 법에 따라 부담금을 환급받을 권리는 이 법 시행일부터 5년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸하도록 하였다.

---

위헌결정에 소급효를 부여하기 위한 특별법을 제정하여야 할 것이므로 이번 특별법은 바람직하지 못한 선례가 될 것이라고 우려한다. 그러나, 위헌결정이 있다고 하여 모든 경우에 소급효를 부여하기 위한 특별법이 필요할 것이라는 주장은 지나친 억측이고, 특정 사안이 위헌결정에 소급효를 부여하기 위한 특별법이 필요한 경우인지 아닌지는 때 사안별로 국회에서 신중한 검토를 거쳐서 결정하여야 할 문제라고 본다. 그리고, 헌법재판소가 위헌결정을 하면서 마땅히 소급효를 부여하여야 하는 사안에 대하여 헌법재판소가 침묵함으로써 실질적 정의가 심각하게 훼손된 경우에, 입법부가 최후의 수단으로 부득이 소급효 부여를 위한 특별법을 제정하여 실질적 권리구제를 도모하는 것은 바람직한 일이라고 보아야 마땅하지 이를 가리켜 나쁜 선례로 평가할 수는 없다고 생각한다(이전오)”는 의견도 개진되었다. 자세한 것은 이전오, 「학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법안」에 관한 의견, 국회법제사법위원회, 「**위헌결정에 따른 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법안**」에 관한 공청회 자료집(2007.6.21) 참조.



#### 144. 학교용지 확보 등에 관한 특례법

1995.11.9 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 택지개발사업등으로 학교설립의 수요가 급증하고 있으나, 지방교육재정이 취약하고, 지가의 급격한 상승으로 인하여 학교용지의 확보가 어려운 실정이므로, 택지개발사업자가 그 시행계획을 작성할 때에는 학교용지의 조성·개발에 관한 사항을 포함시키도록 하고, 대규모 개발지역안에서 주택이나 상가를 분양할 때에는 분양받는 자에게 학교용지부담금을 부과·징수할 수 있도록 하는 등 학교용지의 조성·개발·공급 및 경비의 부담에 관한 특례를 규정하였다.

이 법률에 대해 2004.12.13 의원입법으로 학교용지부담금의 부과는 부담금 부과대상의 적정성 결여, 교육세부과와 더불어 이중부담이라는 문제점 때문에 국민의 재산권보장이나 조세평등원칙에 위배되어 헌법정신에 어긋난다는 지적이 있고, 정부는 현행법이 안고 있는 문제점을 제도적으로 보완하기 위하여 부담금 부과대상인 개발사업규모를 하향조정하고, 부과대상자를 개발사업자로 변경하는 것 등을 주요 내용으로 하는 개정안을 제출하였으나 이 또한 비용부담의 원칙·조세부담의 형평성 등에서 또 다른 불평등을 야기하고 있으며, 교육의 공공성을 감안할 때 학교용지는 공공재로서 그 확보는 기본적으로 국가나 지방자치단체가 일반재정으로 부담하는 것이 타당하고 준조세성격의 학교용지부담금을 부과·징수하는 것은 타당하지 아니하다고 판단되어 폐지법률안을 발의하였으나, 폐기되었다.<sup>223)</sup> 또한 2005.4.13 의원입법으로 폐지법률안을 발의하였으나, 국회 임기만료로 폐기되었다.

223) 자세한 내용은 하봉운, 학교용지확보등에관한특례법의 쟁점과 과제, 교육재정경제연구(한국교육재정경제학회) 제14권제1호, 2005.6, 85면 이하 참조.

## 145. 항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법

2005.6.2 의원입법으로 “항만노무의 공급체제개편을 위한 지원특별법안”이 발의되었고, 2005.9.6 의원입법으로 “항만노무공급체제 합리화 및 지원 등에 관한 법률안”이 발의되었다. 또한 2005.10.14 의원입법으로 “항만산업 노무공급 등에 관한 법률안”이, 2005.9.9 정부로부터 “항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법안”이 제출되었다. 소관 상임위원회에서는 심사 결과, 4건의 제정법률안에 대해 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 위원회가 마련한 대안을 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 항만의 생산성향상을 위하여 항만인력공급체제의 개편 필요성이 대두됨에 따라 항만인력을 상시 고용하는 방식으로 전환하되, 그 원활한 추진을 위하여는 항운노동조합원의 생계안정이 우선되어야 한다는 점을 고려하여 조기퇴직하는 조합원에 대하여 생계지원금을 지급하는 등 후속지원대책에 필요한 사항을 규정하였다.

주요 내용으로는, ① 항만운송사업자 등이 직접 상시 고용하는 항만인력에 대하여는 항만인력공급체제 개편전에 항운노동조합과 항만운송사업자 등이 체결한 근로자공급계약에 따른 적용되던 근로조건이 저하되지 아니하도록 하고, 이를 이행하지 아니한 항만운송사업자에게는 항만시설 임대계약 취소 등의 불이익을 줄 수 있도록 하였다. ② 항만인력공급체제의 개편으로 일시에 다수의 항운노동조합원이 퇴직함으로써 인하여 준비된 퇴직충당금이 부족할 경우에는 정부가 그 부족액을 융자할 수 있도록 하였다. ③ 항만인력공급체제를 개편함에 있어 항만운송사업자 등에게 직접 고용되지 아니하고 조기퇴직하는 항만인력을 위하여 정부가 생계안정 지원금을 지급할 수 있도록 하였다. 2011.5.19 일부개정에서는 퇴직금 융자 및 생계안정지원금 지급 등 재정지원의 법적 근거가 되는 조항의 유효기간을 2010년 12월 31일에서 2015년 12월 31일까지 연장하였다.

#### 146. 허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법

2007.12.31 의원입법으로 “허베이 스피리트호 유류오염사고 관련 주민지원 등 특별법안”, 2008.1.21 의원입법으로 “해상 및 해안 유류유출 오염사고 손해배상 및 피해복구 지원 등에 관한 특별법안”, 2008.1.24 의원입법으로 “삼성중공업 해상크레인과 허베이 스피리트호 충돌로 인한 유류오염사고 관련 주민지원 등에 관한 특별법안”, 2008.1.29 의원입법으로 “유류유출사고 피해지역 주민의 손해배상 및 경제활성화 등에 관한 특별법안” 등이 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 4건의 법률안에 대해서 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 위원회가 마련한 대안을 일부 수정하여 위원회안으로 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 2007년 12월 7일 충청남도 태안군 해안에서 발생한 허베이 스피리트호 유류오염사고로 피해를 입은 주민 및 해양환경 등에 대하여 신속하고 적절한 수습 및 복구대책을 수립·시행함으로써 피해지역 주민들의 재기와 해양환경의 조속한 복원을 도모하려는 것이었다.

주요 내용으로는 ① 허베이 스피리트호 유류오염사고에 따른 피해의 조속한 복구를 위하여 국무총리 소속으로 유류오염사고특별대책위원회를 설치하고, 손해보전의 지원에 관한 사항, 환경복원에 대한 협의·조정 등에 관한 사항, 피해지역 지원에 관한 사항의 심의 등의 사무를 수행하도록 하였다. ② 국가 또는 지방자치단체는 허베이 스피리트호 유류오염사고와 관련하여 「유류오염손해배상 보장법」에 따른 손해배상금 또는 보상금을 지급받기 전에 대위권 행사를 전제로 일정 범위의 금액을 지급할 수 있도록 하였다. 국제기금 등에 대한 손해배상 또는 보상 청구 후 6개월 이내에 손해액의 사정이 이루어지지 아니하는 경우에는 국가 또는 지방자치단체가 대부 등의 지원을 할 수

있도록 하였다. ③ 국토해양부장관은 환경부장관과 협의하여 유류오염사고로 해양환경이 훼손된 지역과 생태계 변화 등이 우려되는 지역을 특별해양환경복원지역으로 지정·고시할 수 있고, 이 지역에 대하여는 특별해양환경복원계획을 수립·시행하도록 하였다. ④국가 또는 지방자치단체는 유류오염사고 피해지역에 대하여 의료·방역·방제, 쓰레기 수거활동 등에 대한 지원 및 의연금품 특별지원 등의 지원을 할 수 있도록 하고, 국가 또는 지방자치단체는 허베이 스피리트호 유류오염사고와 관련된 피해주민 중 보상을 받지 못한 자에 대한 지원을 할 수 있도록 하였다.

#### 147. 헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법

1995.9.22 의원입법으로 “헌법파괴범죄등의공소시효에관한법률안”, 1995.12.7 의원입법으로 “헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특례법안”, 1995.11.3 의원입법으로 “12.12군사반란및5.18내란사건처리특별법안”이 각각 발의되었다. 소관 상임위원회에서는 3건의 법안을 참고하여 위원회 대안을 마련 이를 제안하여 본회의에서 성립되었다. 이 법률은 헌정질서의 파괴를 목적으로 하는 헌정질서파괴범죄에 대하여 공소시효의 배제등에 관한 사항을 규정하였다.

주요내용으로는, ① 이 법에서 “헌정질서파괴범죄”라 함은 형법에 규정된 내란의 죄, 외환의 죄와 군형법에 규정된 반란의 죄, 이적의 죄로 그 용어를 정의하였다. ② 헌정질서파괴범죄, 「형법」상 살인의 죄로서 집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약에 규정된 집단살해에 해당하는 범죄에 대하여는 「형사소송법」이나 「군사법원법」에 규정된 공소시효를 적용하지 아니하도록 하였다. ③ 헌정질서파괴범죄자에 대하여 검찰이 불기소처분을 한 경우 그 당부에 관하여 고소·고발인이 재정신청을 할 수 있도록 하였다. 이 법은 제정 이후 내용 개정이 없

었으며, 2010.3.24 정부의 알기쉬운 법령만들기 사업의 일환으로 한글화 개정이 한번있었을 따름이다.

#### 148. 혼인신고특례법

1968.2.23 의원입법으로 발의되어 성립된 법률로서, 군인·군속·경찰 기타 공무원이 전쟁·사변·국외파병·공비침공 등에 대한 작전중 전사한 자의 유족중에는 사실상의 혼인을 하였으나 혼인신고를 하지 못함으로써 법률상의 유족으로 인정받지 못하여 군사원호대상에서 제외되고, 또한 출생한 자는 혼인외의 자로 모의 가에 입적되는 등 사망한 자의 생전의 의사가 존중되지 못할 뿐 아니라 유족의 지위보장이 곤란하므로 위임에 의한 호적신고를 제도화하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 혼인신고자의 일방이 전쟁 또는 사변에 있어서 전투에 참가하거나 전투수행을 위한 공무에 종사함으로써 인하여 혼인신고를 당사자쌍방이 하지 못하고 사망한 경우 생존하는 당사자는 가정법원의 확인을 얻어 단독으로 혼인신고를 할 수 있도록 하고, 그 확인은 사망한 당사자의 최후의 주소지가 속하는 가정법원에서 관할하도록 하였다. ② 이 법의 적용대상이 되는 전투 또는 전투수행을 위한 공무에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하였다. 이 법은 제정 이후 내용 개정이 없었으며, 2009.1.30 정부의 알기쉬운 법령만들기 사업의 일환으로 한글화 개정이 한번 있었을 따름이다.

#### 149. 환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률

1991.4.25 정부에서 “환경범죄의처벌에관한특별조치법안”을 제출하여 성립되었다. 이 법률은 최근 환경오염이 심화되어 국민의 건강을 위협함은 물론 환경범죄도 지속적인 증가추세에 있어 환경을 오염시키는 물질을 불법배출하는 행위를 근절시킬 필요가 있으나, 현행 환

경관계법의 규정만으로는 이에 대처하는 데 미흡한 점이 있으므로, 유해물질등 인체에 해로운 물질을 배출하여 공중의 생명·신체에 위험을 발생시키거나 사람을 사상에 이르게 한 자를 무겁게 처벌함으로써 국민의 건강을 보호하고 나아가 쾌적한 환경을 조성하려는 것이었다.

주요 내용으로는, ① 사업활동에 수반하여 특정수질유해물질·특정 대기유해물질 및 유독물 등 사람의 건강에 유해한 물질을 배출하여 공중의 생명 또는 신체에 위험을 발생시킨 자는 1년 이상의 유기징역에, 사람을 사상에 이르게 한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처하되, 2천만원이상 1억원이하의 벌금형을 병과하도록 하였다. ② 과실로 인하여 공중의 생명 또는 신체에 위험을 발생시킨 자는 7년이하의 징역이나 금고 또는 5천만원이하의 벌금에, 사람을 사상에 이르게 한 자는 10년이하의 징역이나 금고 또는 1억원이하의 벌금에 각각 처하도록 하였다. ③ 사업활동에 수반하여 당해 배출만으로도 공중의 생명 또는 신체에 위험이 발생할 정도로 유해물질을 배출한 자에 대하여는 그 물질의 배출로 인하여 위험이 발생할 수 있는 지역안에서 발생한 위험은 그 자가 배출한 물질에 의하여 발생한 것으로 추정하였다.

이 법률은 1999.12.31 전부개정되었으며, 제명도 「환경범죄의단속에 관한특별조치법」으로 변경되었다. 주요 내용은, 오염물질의 불법배출에 대한 지속적인 단속에도 불구하고 환경범죄가 감소되지 아니하고 환경오염행위가 날로 증가함에 따라 환경범죄에 대한 형사처벌의 범위를 확대하고, 오염물질의 불법배출동기를 억제하기 위하여 오염물질의 불법배출로 인하여 얻은 불법배출이익을 국가에서 환수하도록 하였다. 한편 이 법률은 2011.4.28 일부개정으로 ‘특별조치법’이 한시적인 성격이 지닌다는 점에서 제명을 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」로 변경<sup>224)</sup>하는 한편 신고 포상금의 지급대상을 환경

224) 환경노동위원회, 環境犯罪의團束에관한特別措置法 일부개정법률안 검토보고서, 2010.4, 4면.

관련 법률 위반행위로 확대하며, 환경관련 법률 위반행위의 단속 및 예방을 위하여 환경부와 그 소속기관에 환경감시관을 두도록 하고, 환경관련 법률 위반행위의 감시 및 단속을 위하여 환경감시조직을 설치 운영할 수 있도록 하였다.

## 제 4 장 특별법에 관한 헌법재판소 결정례 분석

### 제 1 절 서 설

헌법재판소에서는 그동안 현행 특별법 뿐 아니라 폐지 또는 실효된 특별법과 관련하여 다수의 위헌 또는 합헌판결을 하였다. 헌법재판소에서는 개별 특별법의 제정과 관련하여 일반적으로 입법자의 입법재량을 폭넓게 인정하고 있는 경향에 있다. 그러나 국회의 입법재량 내지 입법정책적 고려에 있어서도 국민의 자유와 권리의 제한은 필요한 최소한에 그쳐야 하며, 기본권의 본질적인 내용을 침해하는 입법은 할 수 없으므로, 헌법이나 법률에 의하여 명시된 일정한 입법원칙을 준수하여야 하는 것은 당연하다. 따라서 헌법재판소에서는 특정한 분야의 특별한 목적을 위하여 제정되는 특별법이라 하더라도 입법권자의 법제정상의 형성의 자유는 무한정으로 허용될 수는 없고, 나아가 그 입법내용이 정의와 형평에 반하거나 자의적으로 이루어진 경우에는 평등권 등의 기본권을 본질적으로 침해한 입법권행사로서 위헌성을 면하기 어렵다고 보고 있다.

그리고 헌법재판소에서는 일반법과 특별법과의 관계에 대해 일반적으로 특별법우선의 원칙에 따른 배제관계에 유의하면서, 그 배제의 합리적인 이유가 개별 특별법이 헌법이 명하는 과잉입법금지의 원칙과 평등의 원칙에 반하거나 해당 법조항들이 헌법상 입법부에 부여된 입법권의 범위를 넘어서 자의적으로 제정된 것이라고 한다면 그 효력이 부인될 수밖에 없다고 하였다.<sup>225)</sup> 따라서 법질서의 체계적인 구조를 벗어나는 특별입법을 할 때, 사물논리적 구조에 비추어 동일하게 다루어야 할 사항을 특단의 합리적 이유없이 달리 취급하는 입법을 하는 것은 곧 입법자의 자의를 징표하게 된다. 즉, 동일한 법률요건에

225) 헌재 2003.1.30. 2001헌바64 ; 헌재 2007.3.29. 2005헌바53 등.



동일한 법률효과를 부여하지 않음으로써 규범충돌을 야기시키고 입법자가 자기기속에 반하는 가치모순을 드러낸다면 그것은 헌법상 자의금지원칙에 반하는 것이다. 가치모순적인 규범들 중에 어느 것에 우선적인 효력을 부여하느냐의 문제에 있어서 적어도 절차법을 규율하는 경우에 일반법과 달리 규율하려고 할 때에는 그것에 대한 필요충분한 차별규율근거가 제시되어야 할 것이다.<sup>226)</sup> 이 기준에 따라 헌법재판소는 개별 특별법이 형사분야인 경우에는 비교적 엄격한 심사척도에 따라 판단하고 있다. 반면, 헌법재판소에서는 시혜적인 고려의 바탕 위에 배상적인 성질이 공존하고 있는 특별법인 경우에는 입법자의 입법재량을 광범하게 인정하는 한편 자의금지원칙을 완화된 심사척도에 따라 판단하고 있다.

그리고 헌법재판소는 특별법과 관련하여 법체계상의 정당성과 균형성에 관해서도 유의하고 있다. 규범 상호간의 체계정당성을 요구하는 이유는 입법자의 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 체계정당성위반이 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 위반해야 한다고 하였다.<sup>227)</sup>

한편 아래에서 보는 것처럼 개별 특별법에 관한 헌법재판소의 결정례는 형사분야의 특별법이 주류를 차지하고 있다. 형사분야 특별법은 형법전이 미처 범죄로 파악하지 못했던 신종 범죄의 신속한 규율이라

226) 헌재 1990.6.25. 89헌가98 ; 헌재 2002.11.28. 2002헌바38 전원재판부.

227) 헌재 2004.11.25. 2002헌바66 전원재판부.

든가 일정 영역에 있어서 보다 자세하고 구체적인 규정을 둘 필요성이 있는 경우에만 한정적으로 제정되는 것이 바람직하다. 그러나 우리의 경우 법률의 철저한 집행을 통하여 범죄를 억지하는 것이 아니라 중형을 규정한 법률의 제정을 국민들에게 홍보함으로써 위하를 통한 범죄의 억지를 꾀하고 있다는데 문제의 심각성이 있다. 이는 대부분의 형사특별법이 일반법인 형법에 규정된 범죄의 형가중만을 내용으로 하고 있다는 데서 잘 드러나고 있다. 중벌주의가 언제나 부정적인 효과만 있다고는 볼 수 없으나, 중벌주의에만 의존하는 형사정책은 문제가 있다. 또한 일정한 사유에 대하여 가중처벌하는 것이 반드시 특별법 제정을 통해서만 달성될 수 있는 것은 아니다. 이러한 차이는 그 차이가 중대하지 않는 한 법정형의 범위내에서 해결할 수 있고, 만일 법정형이 이들 범죄의 다양한 유형을 차별화하여 적용하기에 한계가 있다면 법정형을 강화할 수도 있을 것이기 때문이다.<sup>228)</sup>

그리하여 헌법재판소에서는 법정형의 종류와 범위를 정하는 것은 기본적으로 입법자의 권한에 속한다는 태도를 유지하여 왔다. 그러나 국회의 이러한 입법재량은 무제한한 것이 될 수는 없으며, 기본권의

---

228) 형가중적 특별법은 사회 일반에서 물의를 빚고 있는 특정 범죄행위를 기존의 형량보다 중한 형으로 처벌한다. 이는 범죄로부터 일반 사회인을 보호하고 아울러 일반인을 위하시킴으로써 그러한 범죄를 예방하려는 소위 “소극적 일반예방”의 목적에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 그러므로 형가중적 특별법의 제정은 일반예방이라는 형사정책적 목적의 달성을 실현하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 특정 범죄행위에 대한 처벌의 필요성이 아무리 높고 범죄행위에 대한 사회적 반감이 고조된 상태라 하더라도 형법의 기본원칙인 죄형의 균형성을 무시하면서까지 형량을 높이는 것은 바람직하지 않다. 형벌이 지나치게 가혹하거나 잔인하면 일시적으로는 범죄 억지력을 발휘할지 모르지만 결국에는 중벌에 대해 면역성과 무감각이 생기게 될 뿐이고, 나아가 범죄예방과 법질서 수호로 이어지는 것이 아니라 법의 권위를 실추시키고 법질서의 영속성과 안정을 저해하는 요인이 될 뿐이다. 규범준수를 담보할 것으로 기대되는 요소로서 더 큰 비중을 차지하는 것은 “제재의 양 내지 강도”(Sanktionshöhe)가 아니라 “제재의 개연성 내지 가능성”(Sanktionswahrscheinlichkeit)이라는 것을 말해 준다. 즉, 규범을 위반한 경우에 제재가 가해질 개연성 내지 가능성이 높을수록 규범준수의 실효성을 높일 수 있는 것이다(헌재 2004.12.16. 2003헌가12 전원재판부).

본질적 내용을 침해하는 입법은 용납될 수 없다고 하였다. 즉, 법정형의 종류와 범위를 정할 때는 형벌 위협으로부터 인간의 존엄과 가치를 존중하고 보호하여야 한다는 헌법 제10조의 요구에 따라야 하고, 형벌개별화의 원칙이 적용될 수 있는 범위의 법정형을 설정하여 실질적 법치국가의 원리를 구현하도록 하여야 하며, 형벌이 죄질과 책임에 상응하도록 적절한 비례성을 지켜야 한다고 하였다. 이러한 요구는 특별형법의 경우도 마찬가지여서 입법취지에서 보아 중벌주의로 대처할 필요성이 인정되는 경우라 하더라도 그 가중의 정도가 통상의 형벌과 비교하여 현저히 형벌체계상의 정당성과 균형성을 잃은 것이 명백하다면, 그러한 입법의 정당성은 부인되고, 인간의 존엄성과 가치를 보장하는 헌법의 기본원리에 반하여 위헌적인 법률이 될 것이라고 판시한 바 있다.<sup>229)</sup>

결국 헌법재판소에서는 행위의 위법성에 대한 인식에 일정한 가치합의가 있다고 해도 그 행위에 대한 법적 평가는 헌법의 가치체계를 존중하면서 형벌법규 전반에 걸쳐 일정한 비례관계가 갖추어지지 않으면 안된다는 점을 강조하고 있다. 따라서 기본법인 형법에 규정되어 있는 구체적인 법정형은 개별적인 보호법익에 대한 통일적인 가치체계를 표현하고 있다고 볼 때, 사회적 상황의 변경으로 인해 특정범죄에 대한 형량이 더 이상 타당하지 않을 때에는 원칙적으로 법정형에 대한 새로운 검토를 요하나, 특별한 이유로 형을 가중하는 경우에도 형벌의 양은 행위자의 책임의 정도를 초과해서는 안될 것이다.

그 밖에 헌법재판소에서는 개별 특별법과 관련하여 특별법은 일반법의 제정 이후 사회적 변화를 반영하여 일반법을 보완 혹은 대체하기 위해 제정되는 것으로서 그 용도는 어디까지나 한시적이고 제한적이지 않다면 안된다는 원칙을 강조하고 있으며, 실질적 법치국가 내지는 사회적 법치국가가 지향하는 일정한 원칙의 취지와 기본권을 제

---

229) 헌재 2001.11.29. 2001헌가16.

한하는 입법을 함에 있어서 지켜야 할 헌법적 한계로서 헌법 제37조 제2항에서 규정하고 있는 과잉입법금지의 원칙 내지는 비례의 원칙을 준수할 것을 강조하고 있다.<sup>230)</sup> 따라서 헌법재판소에서는 개별 특별법에 있어서도 헌법상 과잉입법 금지의 원칙 또는 비례의 원칙에 의하여 제시되는 기준에 따라 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 갖추고 있는지 여부에 대해 면밀히 검토하고 있다.

그리고 개별 특별법의 위헌여부판단에 즈음하여 헌법재판소에서는 명확성의 원칙에 따라 심사하고 있다. 복잡·다기하게 변화하는 사회에서 입법자가 앞으로 일어날 수 있는 다종·다양한 모든 법률사건과 모든 법률사무를 일일이 구체적이고 서술적으로 열거한다는 것은 입법기술상 불가능하거나 현저히 곤란하다고 할 것이고, 법규범의 흠결을 보완하고 변화하는 사회에 대한 법규범의 적응력을 확보하기 위하여 추상적이고 예시적 입법형식이 요청된다고 할 것이다. 다만, 이러한 예시적 입법형식에 있어서 구성요건의 일반조항이 지나치게 포괄적이어서 법관의 재량이 광범위하게 인정되어 자의적인 해석을 통하여 그 적용범위를 확장할 가능성이 있는 경우라면, 죄형법정주의 원칙에 위배된다. 따라서 예시적 입법형식이 법률명확성의 원칙에 위배되지 않으려면 예시한 구체적인 사례(개개 구성요건)들이 그 자체로 일반조항의 해석을 위한 판단지침을 내포하고 있어야 할 뿐 아니라, 그 일반조항 자체가 그러한 구체적인 예시들을 포괄할 수 있는 의미를 담고 있는 개념이어야 한다.

헌법재판소에서는 개별 특별법상 일부조항의 구성요건을 일일이 세분하여 명확성의 요건을 모든 경우에 요구하는 것은 입법기술상 불가능하거나 현저히 곤란한 것이므로 어느 정도의 보편적이거나 일반적인 뜻을 지닌 용어를 사용하는 것은 부득이하다고 할 수밖에 없고, 당해 법률이 제정된 목적과 다른 법률조항과의 연관성을 고려하여 합리

230) 헌재 2003.11.27. 2002헌바24.

적인 해석이 가능한지 여부에 따라 명확성의 요건을 갖추었는지 여부를 가릴 수밖에 없다고 하였다. 다만, 자의를 허용하지 않는 통상의 해석방법에 의하더라도 당해 처벌법규의 보호법익과 그에 의하여 금지된 행위 및 처벌의 종류와 정도를 누구나 알 수 있도록 규정되어 있어야 한다고 밝혔다.<sup>231)</sup>

## 제 2 절 헌법재판소 주요 결정례 분석

### I. 개 요

2012년 현재 각종 특별법에 관해 헌법재판소가 판단한 주요 결정례는 다음과 같다. 여기서 제시한 결정례외에도 다수의 사례가 있으나, 여기서 검토하는 주요 결정례는 특별법의 입법시 일정한 기준 내지 원리를 제시하고 있는 것으로 판단되는 것을 선정한 것이다.

번호	심판대상 특별법	종국일자 및 사건번호
1	금융기관의연체대출금에관한특별조치법 제5조의 2의 위헌심판	1989.5.24. 89헌가37, 96 (병합)
2	금융기관의연체대출금에관한특별조치법 제7조의 3에 대한 위헌심판	1990.6.25. 89헌가98 내지 101 (병합)
3	특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의3 제2항 제1호에 대한 헌법소원	1992.4.28. 90헌바24
4	1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 제2조에 대한 위헌심판	1992.11.12. 91헌가2
5	1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 제2조 및 제5조에 대한 헌법소원	1993.5.13. 90헌바22, 91헌바12, 13, 92헌바3, 4 (병합)

231) 현재 1990.1.15. 89헌가103 ; 현재 1992.4.28. 90헌바27.

번호	심판대상 특별법	종국일자 및 사건번호
6	반국가행위자의처벌에관한특별조치법 제 5조 등 및 헌법재판소법 제41조 등에 대한 헌법소원	1993.7.29. 90헌바35
7	1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 제4조에 대한 헌법소원	1993.9.27. 92헌바21
8	1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법에 대한 헌법소원	1993.12.23. 89헌마189
9	공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항 위헌제청	1994.2.24. 92헌가15 내지 17, 20내지24
10	인지첩부및공탁제공에관한특례법 제2조에 대한 위헌심판	1994.2.24. 91헌가3
11	국가보위에관한특별조치법 제5조 제4항 위헌제청	1994.6.30. 92헌가18
12	징발재산정리에관한특별조치법 제6조 등에 대한 헌법소원	1995.2.23. 92헌바12
13	특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의4 제1항 위헌소원	1995.3.23. 93헌바 59
14	특정범죄가중처벌등에관한법률 제4조 위헌소원	1995.9.28. 93헌바50
15	징발재산정리에관한특별조치법 제20조 제1항 위헌소원	1995.10.26. 95헌바22
16	반국가행위자의처벌에관한특별조치법 제 2조 제1항 제2호 등 위헌제청	1996.1.25. 95헌가5
17	5·18민주화운동등에관한특별법 제2조 위헌제청 등	1996.2.16. 96헌가2, 96헌바7, 96헌바13
18	보건범죄단속에관한특별조치법 제5조 위헌소원	1996.12.26. 93헌바65

제 4 장 특별법에 관한 헌법재판소 결정례 분석

번호	심판대상 특별법	종국일자 및 사건번호
19	교통사고처리특례법 제4조 등에 대한 헌법소원 등	1997.1.16. 90헌마110·136 (병합)
20	특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의3 제1항 제2호 위헌소원	1997.7.16. 95헌바2, 97헌바27(병합)
21	상고심절차에관한특례법 제4조 위헌소원 등	1997.10.30. 97헌바37, 95헌마142·215, 96헌마95 (병합)
22	미수복지등에서귀순한의약업자에관한특별조치법 부칙 제4항 위헌소원	1998.2.27. 96헌바5
23	특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의3 제1항 제2호 위헌소원	1998.3.26. 97헌바83
24	부동산등기특별조치법 제11조 위헌소원	1998.5.28. 96헌바83
25	특정범죄가중처벌등에관한법률 제8조 제1항 등 위헌소원	1998.5.28. 97헌바68
26	교원지위향상을위한특별법 제10조 제3항 위헌소원, 교원지위향상을위한특별법 제10조 제2항 등 위헌확인	1998.7.16. 95헌바19·26·30·42·61, 96헌마75 (병합)
27	소송촉진등에관한특례법 제23조 위헌소원	1998.7.16. 97헌바22
28	금융기관의연체대출금에관한특별조치법 제3조 위헌제청	1998.9.30. 98헌가7, 96헌바93 (병합)
29	국가보위에관한특별조치법제5조제4항에 의한동원대상지역내의토지의수용·사용에관한특별조치령에의 하여수용·사용된 토지의정리에관한특별조치법 제2조 위헌확인 등	1998.12.24. 97헌마87·88 (병합)

번호	심판대상 특별법	종국일자 및 사건번호
30	특정범죄가중처벌등에관한법률 제12조 등 위헌소원	1999.5.27. 96헌바16
31	제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법의결행위취소등	2001.9.27. 2000헌마 238·302(병합)
32	보건범죄단속에관한특별조치법 제5조 위헌소원	2001.11.29. 2000헌바 37
33	5·18민주화운동등에관한특별법 제4조 제1항 위헌소원	2002.10.31. 2000헌바76
34	특정범죄가중처벌등에관한법률 제4조 제1항 및 제2항 위헌소원	2002.11.28. 2000헌바75
35	특정범죄가중처벌등에관한법률 제11조 제1항 위헌소원	2003.11.27. 2002헌바24
36	교원지위향상을위한특별법 제9조 제1항 등 위헌소원	2003.12.18. 2002헌바 14·32(병합)
37	개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원	2004.2.26. 2001헌바 80·84·102·103, 2002헌바 26(병합)
38	신행정정수도의건설을위한특별조치법위헌확인	2004.10.21. 2004헌마 554·566(병합)
39	구 조세특례제한법 제119조 제1항 제13호 등 위헌소원	2004.10.28. 2002헌바70
40	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주 지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 위헌확인	2005.11.24. 2005헌마 579·763(병합)
41	동학농민혁명참여자등의명예회복에관한특별법 제2조 제2호 위헌확인	2005.12.22. 2005헌마 119



제 4 장 특별법에 관한 헌법재판소 결정례 분석

번호	심판대상 특별법	종국일자 및 사건번호
42	교원지위향상을위한특별법 제10조 제3항 위헌제청 등	2006.2.23. 2005헌가 7, 2005헌마1163 (병합)
43	대학교원기간임용제탈락자구제를 위한특별법 위헌확인	2006.4.27. 2005헌마1119
44	제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안 제15조 제1항 등 위헌확인	2006.4.27. 2005헌마1190
45	병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법 제2조 제1호 위헌확인	2006.5.25. 2005헌마715
46	병역의무이행관련교원미임용자 채용에관한특별법 위헌확인	2006.7.27. 2005헌마821
47	중소기업의구조개선과재래시장활성화를 위한 특별조치법 제16조 제1항 등 위헌소원	2006.7.27. 2003헌바18
48	보건범죄단속에관한특별조치법 제5조 위헌소원	2007.3.29. 2003헌바 15 · 2005헌바9 (병합)
49	보건범죄단속에 관한 특별조치법 제6조 위헌제청	2007.11.29. 2005헌가10
50	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제6조 제4항 제1호 등 위헌소원	2008.2.28. 2005헌바88
51	학교용지 확보 등에 관한 특례법 제2조 제2호 등 위헌제청	2008.9.25. 2007헌가1
52	특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제5조의4 제6항 위헌소원	2008.11.27. 2006헌바 94, 2007헌바19 (병합)
53	특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제3조 등 위헌소원	2008.12.26. 2005헌바16

번호	심판대상 특별법	종국일자 및 사건번호
54	특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제8조 제1항 제1호 등 위헌소원 등	2009.3.26. 2008헌바52 · 104(병합)
55	대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법 등 위헌소원	2009.5.28. 2007헌바105
56	징발재산정리에 관한 특별조치법 제20조 제1항 위헌소원 등	2009.5.28. 2008헌바18 · 32(병합)
57	일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법 위헌확인	2009.9.24. 2006헌마1298
58	부동산등기특별조치법 제2조 제3항 등 위헌소원	2009.9.24. 2007헌바102
59	특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제3조 위헌제청	2010.2.25. 2008헌가20
60	특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제9조 제2항 등 위헌소원	2010.4.29. 2008헌바170
61	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제6조 제7항 등 위헌소원	2010.7.29. 2008헌바88
62	특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제3조 등 위헌소원	2010.9.30. 2009헌바116
63	일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법 제2조 제9호 위헌제청	2010.10.28. 2007헌가23
64	친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법 제2조 등 위헌소원 등	2011.3.31. 2008헌바141, 2009헌바 14 · 19 · 36 · 247 · 352, 2010헌바91(병합)
65	일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법 제2조 제7호 등 위헌소원	2011.3.31. 2008헌바111
66	일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법 제2조 제7호 등 위헌소원	2011.11.24. 2009헌바292

한편 개별 특별법에 관해 헌법재판소가 판단한 결정례를 살펴보는 경우, 심판대상이 된 특별법은 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」이 가장 많다. 그 밖에 「1980년 해직공무원의보상 등에 관한 특별조치법」, 「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」, 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」, 「금융기관의 연체대출금에 관한 특별조치법」, 「교원지위 향상을 위한 특별법」, 「징발재산 정리에 관한 특별조치법」, 「특정 강력범죄의 처벌에 관한 특례법」, 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 등의 순으로 결정례가 존재하고 있다.

특별법에 관한 헌법재판소의 결정례 가운데에서 합헌판결이 대부분을 차지하고 있으나, 위헌판결(일부 위헌, 헌법불합치 포함)의 비중도 전체 66건 가운데 17건에 해당하여 비교적 높다.

법률명	결정례	비 고
특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률	• 제5조의3 제2항 제1호에 대한 헌법소원 (1992.4.28. 90헌바24 전원재판부)	위 헌
	• 제5조의4 제1항 위헌소원 (1995.3.23. 93헌바 59 전원재판부)	합 헌
	• 제4조 위헌소원 (1995.9.28. 93헌바50 전원재판부)	위 헌
	• 제5조의3 제1항 제2호 위헌소원 (1997.7.16. 95헌바2, 97헌바27 병합 전원재판부)	합 헌
	• 제5조의3 제1항 제2호 위헌소원 (1998.3.26. 97헌바83 전원재판부)	합 헌
	• 제8조 제1항 등 위헌소원 (1998.5.28. 97헌바68 전원재판부)	합 헌
	• 제12조 등 위헌소원 (1999.5.27. 96헌바16 전원재판부)	합 헌

법률명	결정례	비 고
특정범죄 가중 처벌 등에 관한 법률	• 제4조 제1항 및 제2항 위헌소원 (2002.11.28. 2000헌바75 전원재판부)	합 헌
	• 제11조 제1항 위헌소원 (2003.11.27. 2002헌바24 전원재판부)	일 부 위 헌
	• 제6조 제4항 제1호 등 위헌소원 (2008.2.28. 2005헌바88 전원재판부)	합 헌
	• 제5조의4 제6항 위헌소원 (2008.11.27. 2006헌바94, 2007헌바19 병합)	합 헌
	• 제8조 제1항 제1호 등 위헌소원 등 (2009.3.26. 2008헌바52 · 104(병합) 전원재판부)	합 헌
	• 제9조 제2항 등 위헌소원 (2010.4.29. 2008헌바170)	합 헌
	• 제6조 제7항 등 위헌소원 (2010.7.29. 2008헌바88)	합 헌
1980년 해직 공무원의보상 등에 관한 특별조치법	• 제2조에 대한 위헌심판 (1992.11.12. 91헌가2 전원재판부)	위 헌
	• 제2조 및 제5조에 대한 헌법소원 (1993.5.13. 90헌바22, 91헌바12,13, 92헌바3, 4)	위 헌 불선언
	• 제4조에 대한 헌법소원 (1993.9.27. 92헌바21 전원재판부)	합 헌
	• 조치법에 대한 헌법소원 (1993.12.23. 89헌마189 전원재판부)	기 각
보건범죄 단속에 관한 특별조치법	• 제5조 위헌소원 (1996.12.26. 93헌바65 전원재판부)	합 헌
	• 제5조 위헌소원 (2001.11.29. 2000헌바37 전원재판부)	합 헌

제 4 장 특별법에 관한 헌법재판소 결정례 분석

법률명	결정례	비 고
	• 제5조 위헌소원 (2007.3.29. 2003헌바15 · 2005헌바9 병합)	합 헌
	• 제6조 위헌제청 (2007.11.29. 2005헌가10 전원재판부)	합 헌
일 제 강 점 하 반 민 족 행 위 진 상 규 명 에 관 한 특 별 법 위 헌 확 인	• 특별법 위헌확인 (2009.9.24. 2006헌마1298 전원재판부)	각 하
	• 제2조 제9호 위헌제청 (2010.10.28. 2007헌가23)	합 헌
	• 제2조 제7호 등 위헌소원 (2011.3.31. 2008헌바111)	합 헌
	• 제2조 제7호 등 위헌소원 (2011.11.24. 2009헌바292)	합 헌
금 융 기 관 의 연 체 대 출 금 에 관 한 특 별 조 치 법	• 제5조의 2의 위헌심판 (1989.5.24. 89헌가37,96 병합 전원재판부)	위 헌
	• 제7조의 3에 대한 위헌심판 (1990.6.25. 89헌가98 내지 101 병합 전원재판부)	위 헌
	• 제3조 위헌제청 (1998.9.30. 98헌가7, 96헌바93 전원재판부)	일 부 위 헌
교 원 지 위 향 상 을 위 한 특 별 법	• 제10조제3항 위헌소원, 제10조제2항 등 위헌 (1998.7.16.95헌바19 · 26 · 30 · 42 · 61, 96헌마75)	합 헌
	• 제9조 제1항 등 위헌소원 (2003.12.18. 2002헌바14 · 32(병합) 전원재판부)	헌 법 불 합 치
	• 제10조 제3항 위헌제청 등 (2006.2.23. 2005헌가7, 2005헌마1163 병합)	위 헌
징 발 재 산 정 리 에 관 한 특 별 조 치 법	• 제6조 등에 대한 헌법소원 (1995.2.23. 92헌바12 전원재판부)	합 헌

법률명	결정례	비 고
	• 제20조 제1항 위헌소원 (1995.10.26. 95헌바22 전원재판부)	각 하
	• 제20조 제1항 위헌소원 등 (2009.5.28. 2008헌바18 · 32 병합 전원재판부)	합 헌
특정 강력범죄의 처벌에 관한 특례법	• 제3조 등 위헌소원 (2008.12.26. 2005헌바16 전원재판부)	합 헌
	• 제3조 위헌제청 (2010.2.25. 2008헌가20)	합 헌
	• 제3조 등 위헌소원 (2010.9.30. 2009헌바116)	합 헌
5·18 민주화운동 등에 관한 특별법	• 제2조 위헌제청 등 (1996.2.16. 96헌가2, 96헌바7, 96헌바13)	합 헌
	• 제4조 제1항 위헌소원 (2002.10.31, 2000헌바76)	각 하
대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법	• 특별법 위헌확인 (2006.4.27. 2005헌마1119 전원재판부)	일 부 위 헌
	• 특별법 등 위헌소원 (2009.5.28. 2007헌바105 전원재판부)	합 헌
반국가행위자의 처벌에 관한 특별조치법	• 제5조 등, 헌법재판소법 제41조 등 헌법소원 (1993.7.29. 90헌바35)	일 부 위 헌
	• 제2조 제1항 제2호 등 위헌제청 (1996.1.25. 95헌가5 전원재판부)	위 헌
병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법	• 제2조 제1호 위헌확인 (2006.5.25. 2005헌마715 전원재판부)	기 각
	• 특별법 위헌확인 (2006.7.27. 2005헌마821 전원재판부)	기 각

제 4 장 특별법에 관한 헌법재판소 결정례 분석

법률명	결정례	비 고
부 동 산 등 기 특별조치법	• 제11조 위헌소원 (1998.5.28. 96헌바83 전원재판부)	합 헌
	• 제2조 제3항 등 위헌소원 (2009.9.24. 2007헌바102 전원재판부)	합 헌
신행정수도 후 속대책을 위한 연기·공주 지 역 행정중심복 합도시 건설을 위한 특별법	• 신행정정수도의건설을위한특별조치법위헌확인 (2004.10.21. 2004헌마554·566 전원재판부)	위 헌
	• 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행 정중심복합도시 건설을 위한 특별법 위헌확인 (2005.11.24. 2005헌마579·763 전원재판부)	각 하
기 타 특 별 법	• 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항 위헌제청 (1994.2.24. 92헌가15 내지 17, 20내지24)	합 헌
	• 인지침부및공탁제공에관한특례법 제2조에 대한 위헌심판 (1994.2.24. 91헌가3 전원재판부)	합 헌
	• 국가보위에관한특별조치법 제5조 제4항 위헌 제청 (1994.6.30. 92헌가18 전원재판부)	위 헌
	• 교통사고처리특례법 제4조 등에 대한 헌법소 원 등 (1997.1.16. 90헌마110·136전원재판부)	기 각
	• 상고심절차에관한특례법 제4조 위헌소원 등 (1997.10.30. 97헌바37, 95헌마142·215, 96헌마95)	합 헌
	• 미수복지등에서귀순한의약업자에관한특별조치법 부칙 제4항 위헌소원 (1998.2.27. 96헌바5 전원재판부)	합 헌
	• 소송촉진등에관한특례법 제23조 위헌소원 (1998.7.16. 97헌바22 전원재판부)	위 헌
	• 국가보위에관한특별조치법제5조제4항에의한동 원대 상지역내의토지의수용·사용에관한특별조	기 각

법률명	결정례	비 고
기타 특별법	치령에의하여수용·사용된토지의정리에관한특별조치법 제2조 위헌확인 등 (1998.12.24. 97헌마87 · 88 병합 전원재판부)	
	• 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법의결행위취소등 (2001.9.27. 2000헌마238 · 302 병합 전원재판부)	각 하
	• 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원 (2004.2.26. 2001헌바80 · 84 · 102 · 103, 2002헌바26 병합)	합 헌
	• 구 조세특례제한법 제119조 제1항 제13호 등 위헌소원 (2004.10.28. 2002헌바70 전원재판부)	합 헌
	• 동학농민혁명참여자등의명예회복에관한특별법 제2조 제2호 위헌확인 (2005.12.22. 2005헌마119 전원재판부)	기 각
	• 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법안 제15조 제1항 등 위헌확인 (2006.4.27. 2005헌마1190 전원재판부)	기 각
	• 중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법 제16조 제1항 등 위헌소원 (2006.7.27. 2003헌바18 전원재판부)	합 헌
	• 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제2조제2호 등 위헌제청 (2008.9.25. 2007헌가1 전원재판부)	합 헌
	• 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에관한 특별법 제2조 등 위헌소원 등 (2011.3.31. 2008헌바141, 2009헌바14 · 19 · 36 · 247 · 352, 2010헌바91 병합)	합 헌



## II. 결정례 분석

### 1. 금융기관의연체대출금에관한특별조치법 제5조의 2의 위헌심판 (1989.5.24. 89헌가37,96 병합 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제2570호, 1973.3.3 개정)	현행 조문 (법률 제5693호, 1999.1.29 폐지)
<p>제 5 조의2 (담보의 공탁) ① 연체대출금에 관한 경매절차에 있어서 경락허가결정에 대한 항고를 하고자 하는 자는 담보로서 경락대금의 10분의 5에 해당하는 현금 또는 금융기관이 발행한 자기앞수표 및 대통령령으로 정하는 유가증권을 공탁하여야 한다.</p> <p>② 항고의 제기에 있어서 그 항고장에 제1항의 규정에 의한 담보의 공탁이 있는 것을 증명하는 서류를 첨부하지 아니한 때에는 원심법원은 그 항고장을 접수한 날로부터 7일내에 결정으로 이를 각하하여야 한다.</p> <p>③ 제2항의 결정에 대하여는 즉시 항고를 할 수 없다.</p>	

#### 【결정요지】

- 특별조치법 제5조의2의 위헌여부는 금융기관이 공익성이 있는 기관이냐의 여부에 관한 것이 아니라, 경매법에 의한 경매절차에서 경매신청인이 금융기관인 경우에 경락허가결정에 대한 항고를 하고자 하는 자에게 과중한 경제적 부담을 지게 함으로써 항고권을

제한한 위 법률의 조항이 담보권 등의 실행절차인 부동산의 경매 절차의 법체계와 모순없이 조화될 수 있는지의 여부에 관한 문제인 것이다.

- 금융기관의 연체대출금에 관한 경매절차에 있어서 경락허가결정에 대하여 항고를 하고자 하는 자에게 담보로서 경락대금의 10분의 5(법률 제2153호의 제5조의2는 10분의 3)에 해당하는 현금 등을 공탁하게 하고, 항고장에 담보의 공탁이 있는 것을 증명하는 서류를 첨부하지 아니한 때에는 원심법원이 항고장을 접수한 날로부터 7일 내에 각하결정하여야 하며, 위 각하결정에 대하여 즉시항고를 할 수 없도록 규정한 특별조치법 제5조의2는 결국 합리적 근거없이 금융기관에게 차별적으로 우월한 지위를 부여하여 경락허가결정에 대한 항고를 하고자 하는 자에게 과도한 경제적 부담을 지게 함으로써 특히 자력이 없는 항고권자에게 부당하게 재판청구권인 항고권을 제한하는 내용의 것이라 아니할 수 없는 것이므로 헌법 제11조 제1항, 제27조 제1항 및 제37조 제2항에 위반되는 것이라 하겠다.
  
- 재판관 한병채의 반대의견
  - 헌법은 사회공동체의 정치적, 사회적 가치관을 규범의 형태로 정립한 것이기 때문에 실정법상 위헌적으로 보이는 법률이라 할지라도 그 법률이 과연 헌법규범에 합치하느냐 아니하느냐를 결정함에 있어서는 법률 조항의 형식적인 검토는 물론 헌법규범에 내포된 정치적, 사회적, 경제적인 의미도 함께 거시적으로 고려하여야 한다.
  - 공익성을 가진 금융기관과의 여신거래는 우리 경제사회에서 민사소송법상의 채무명의 못지 않게 채권 채무의 존재가 확실하게 있는 것으로 못 볼바 아니다. 나아가 금융기관의 업무는 합리적이고 과학적으로 운영되기 때문에 경매절차의 원인이 되는 채권의 존재가 명확하여 항고심에서 파기될 소지가 적고, 계약의 성립 과정에서도

다른 어떤 계약보다 자유의사의 원칙과 자기 책임의 원칙에 따라 성립된 법률관계가 확정적으로 존재한다고 보아야 한다. 그런데 본 판결의 다수의견은 부분의 모순을 가지고 전부를 부정함으로써 평등이론과 재판청구권 그리고 입법권의 한계를 적용함에 있어서 거시적으로 특별조치법의 특질과 헌법규범의 본질을 깊이 다루지 아니하고 형식적인 논리로 실정법의 문리해석에만 치중한 것이라고 아니할 수 없다.

- 현대사회는 산업사회이며, 생산, 고용, 분배, 물가, 통화관리 및 경제기획 등 경제정책의 중요성이 강하게 요청되고 있다. 이에 따라 경제입법(경제관계 특례법)이 대량으로 제정되고 있는 것이 세계적인 추세이다. 그리고 경제정책적 이유에서 제정되는 특례법은 일반 법률에 우선될 뿐만 아니라 일반법률에서는 수용되지 않는 새로운 규범을 설정할 수 밖에 없다. 즉 그것은 입법권의 한계의 폭이 넓을 수 밖에 없다는 것을 의미한다. 입법권을 가진 국회가 어떠한 법률을 제정할 것인가 그리고 입법권의 한계를 어떻게 볼 것인가 하는 것은 원칙적으로 입법권자의 재량에 속한다. 일반법과 내용이 다른 특례법을 제정하느냐 않느냐 하는 것은 경제적, 사회적, 정치적 상황에 따라 입법부가 결정할 문제이다.

2. 금융기관의연체대출금에관한특별조치법 제7조의3에 대한  
위헌심판(1990.6.25. 89헌가98 내지 101 병합 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제2153호, 1970.1.1 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제5693호, 1999.1.29 폐지)</p>
<p>제 7 조의3 (회사정리절차에 대한 특례) ① 제6조 및 제7조의 규정에 의하여 성업공사에 이관되었거나 회 수가 위임된 채권의 채무자인 회</p>	

심판대상 조문 (법률 제2153호, 1970.1.1 개정)	현행 조문 (법률 제5693호, 1999.1.29 폐지)
<p>사에 관하여는 회사정리법에 의한 정리절차를 진행하지 못한다. 다만, 성업공사의 신청이 있을 때에는 예외로 한다.</p> <p>② 전항 단서의 경우에는 성업공사가 법원의 선임에 의하여 관리인이 된다.</p>	

## 【결정요지】

- 금융기관의 연체대출금에 관한 특별조치법 제7조의 3은 회사정리 절차와는 본질상 조화되기 어려운 것인데다가 사법적 통제에서 조차 면제되며 채권액의 수액도 별로 문제될 바 없는 특례규정이기도 하다. 그렇다면 특별조치법 제7조의 3의 규정은 특권인정의 최소화 원칙이 준수되었다고 하기 어려우며 따라서 회사정리절차의 악용방지를 위하여 필요부득이한 특례규정이라는 주장은 어느 모로 보아도 그 이유없다 할 것이다. 생각건대 금융기관이 자생력을 발휘하여 기존의 회사정리법상의 제도를 고발정신에 입각하여 적극 활용한다면 절차의 악용방지의 소기의 목적을 달하지 못할바 아닌데도 불구하고 이에 의하기 보다 다른 채권자들을 도외시하고 자유경쟁의 원리를 외면한 채 오직 금융기관에게만 특혜부여의 편의적이고 비평등적이며 권형을 잃은 안일한 문제해결의 입법으로 볼이 상당하다 할 것이다.
- 금융기관의 연체대출금에 관한 특별조치법 제7조의 3은 ① 공공성이 더 강한 국세채권, 준국세채권, 순위가 더 우선하는 담보권자와의 관계에서 권형의 상실 ② 회사정리절차의 공공성, 사회성을 도외시하고 이해관계인의 권익의 부당한 침해가능성의 불배제 ③ 요

건상의 제약도 없고 사법적 통제에서도 벗어난 신청권의 부여 ④ 신청권 행사에 있어서 채권액의 다과를 문제삼지 않은 점 등 금융기관에 대한 과도한 특권임에 틀림없으며, 이에 의하여 다른 이해관계인들로 하여금 차별대우를 받게 하였는바, 이처럼 평등의 원칙에 예외를 이룬데 있어서 목적의 정당성과 필요성에 있어서나 그 수단의 적정성에 있어서 합리적 근거를 쉽사리 찾기 어렵다고 할 것이므로, 이로써 헌법 제11조의 평등의 원칙을 위반하였다고 할 것이다.

- 회사정리개시여부, 정리계획인가여부, 계획수행여부 및 정리폐지여부가 금융기관측의 의사에 좌우되게 함으로써 정리절차 전과정을 통하여 정리담보권자중의 일원임에 다름없는 금융기관에 사실상 회사정리권이 주어진 결과가 되어 금융기관이 좋다면 되는 것이고 안된다면 못하는 것이며 재판기관은 그 의사에 대하여 자의냐의 여부를 통제할 권한도 없이 그 뜻에 맞추어 오로지 선언하는데 그친다면 재판을 통하여 회사 정리절차를 주도할 권한을 가진 사법권이 이 측면에서 완전히 형해화되어 있는 것이라 하겠다.
- 재판관 한병채의 반대의견
- 사법부는 국민의 대표기관인 국회에서 제정한 법률의 범위내에서만 재판할 수 있을 뿐이며 나아가 국회가 일반법률에 우선하는 특별법을 제정하였을 때에는 일반법률의 준칙에 우선하여 새로운 입법인 특별법의 규정에 따라야 하는 것이 자유민주주의의 기본원리이고 더구나 헌법 제111조에 의하여 헌법재판소가 설립된 우리 헌법에서는 더욱 명백하다 할 것이다. 그리고 헌법재판소가 국회에서 제정한 법률을 위헌으로 선고하는 경우에도 권력분립주의와 대의제도의 원리를 보완하고 강화하는 데에 있는 것이지 이를 무시하고 초월하는 초입법적 권한을 행사할 수 있는 것은 아니다.

- 헌법재판소의 위헌심사는 법률을 제정하는 국회의 입법권이 합헌적으로 이루어졌는가, 자의적인 입법권행사로 적법절차에 위배되었는가, 명백하게 헌법위반인 법률인데에도 입법부가 스스로 이를 광정할 수 없는 현존하는 위헌성이 계속되는가에 대한 심사에 한하여야 하며 그 법률 내용의 타당성이나 합리성에 속한 입법정책적인 문제에 관심을 가지고 판단해서는 안된다고 할 것이다. 국회나 행정부의 입법정책에 대하여는 원칙적으로 사법적 제한을 할 수 없는 것이며 위헌적 선언을 할 수 있는 헌법재판에서도 권력분립주의의 원칙과 자유민주주의의 기본적 원리에 입각하여야 하며 그 재판권의 행사에는 민주적 성격이 왜곡되지 않도록 스스로 자제하여야 한다. 입법정책적으로 잘못된 법률을 개폐하는 것은 원칙적으로 선거에 의해 선출된 국민대표기관이 결정하는 것이다라는 기본적인 원리를 망각하지 않아야 한다. 더구나 전문적이고 합리적인 경험을 기초로 하여 만들어진 경제관계입법이나 재정금융관계 특별법은 헌법상 자의적이고도 명백한 적법절차의 위배가 없는 한 합헌성이 추정된다고 보아야 한다.
- 회사정리법이 회사의 갱생을 위하여 채권자, 주주 등 이해관계인의 이해를 조정함을 목적으로 상호대립관계에 있는 이해당사자에게 경매, 가압류 등의 강제집행과 권리보전절차를 모두 중지시키고 있는 일반법률질서의 예외적 제한과 변경을 가져오는 특별법으로서의 효력을 인정하는 것과 마찬가지로 본 특조법에서도 금융질서와 국민경제의 보호를 위하여 회사정리법에 의한 예외적 특별보호규정을 배제하는 본 특조법 제7조의 3을 두고 있는 것이므로 이는 특별법은 일반법에 우선한다는 원칙에서 받아 들여야지 일반 민사상의 담보물권이나 회사정리법상의 특별보호규정에 반한다고 하여 평등의 원칙에 위배된다고 단정함은 일면만을 보고 전체를 보지 않고 문제를 다루는 것이 되어 헌법상의 평등의 원리를 잘못 이해하고

확대 적용하는 법리상 중대한 모순을 저질렀다고 하지 아니할 수 없다.

3. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의3제2항제1호에 대한 헌법소원(1992.4.28. 90헌바24 전원재판부)

<p>심판대상 조문 (법률 제3744호, 1984.8.4 개정)</p>	<p>현행 조문 (법률 제11136호, 2011.12.31 개정)</p>
<p>제 5 조의3 (도주차량운전자의 가중 처벌) ② 사고운전자가 피해자를 사고장소로부터 옮겨 유기하고 도주한 때에는 다음의 구분에 따라 가중처벌한다.</p> <p>1. 피해자를 치사하고 도주하거나 도주 후에 피해자가 사망한 때에는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>2. 생 략</p>	<p>제 5 조의3 (도주차량 운전자의 가중 처벌) ② 사고운전자가 피해자를 사고 장소로부터 옮겨 유기하고 도주한 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌한다.</p> <p>1. 피해자를 사망에 이르게 하고 도주하거나, 도주 후에 피해자가 사망한 경우에는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>2. 생 략</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p>

【결정요지】

- 형벌을 가중하는 특별법의 제정에 있어서도 형벌위협으로부터 인간의 존엄과 가치를 존중하고 보호하여야 한다는 헌법 제10조의 요구와 그에 따른 입법상의 한계가 있는 것이며 나아가 입법자가 법관들에게 구체적 양형을 선고함에 있어서 그 책임에 알맞은 형벌을 선고할 수 있도록 형벌개별화의 원칙이 적용될 수 있는 폭넓은 범위의 법정형을 설정하여 실질적 법치국가의 원리를 구현하여야 하는 헌법적 제약이 불가피하다고 할 것이다.

- 특정범죄가중처벌등에관한법률이라는 예외적이고도 특별한 법률제정형식을 빌리는 입법방법은 일면 특정범죄에 대한 입법정책의 수행에 효과적으로 대응하여 국민의 관심을 불러 일으킴으로써 일반예방적 입법목적을 탄력적으로 달성할 수 있는 긍정적인 효과를 얻을 수 있다는 점에서 그 필요성을 전혀 부인할 수는 없지만, 반면 당시의 특수한 사정과 필요에 따라 제정되는 결과로 총체적인 법체계의 정당성 상실로 법적 안정성을 해칠 우려가 있고 그에 따른 국민의 법인식의 혼란과 형벌의 가중현상을 야기시켜 새로운 흉악법을 양산시킬 수가 있다는 점에서 부정적인 효과도 대단히 크다는 점을 간과할 수가 없다.
- 입법권자는 유동적이고 가변적인 현대사회의 다양한 현상에 탄력적으로 대응하기 위하여 그 제정이 필요하거나 이를 정당하게 할 특별한 사안이 있는 경우에는 기존의 일반형사법에 대한 특별규정으로 특정범죄에 대하여 예외적으로 적용하는 특가법을 제정할 수 있는 것은 당연하다고 할 것이지만, 특가법 역시 다른 법률과 마찬가지로 통일된 헌법질서 내에서 체계와 조화를 이루도록 제정되어야 하는 것이며 만약 특가법이 단순히 특례사항의 입법의지관찰에만 목적을 두고서 그 입법정책의 수행이 남용되는 경우에는 양산되는 특가법으로 인하여 소위 “법률의 홍수”와 형벌의 위하속에서 새로운 사회적 불안을 초래하게 될 것이기 때문에 이는 결코 바람직스럽지 못한 입법이라고 할 것이다.
- 특별한 가중사항은 관계 특정범죄의 대상법률의 규정안에서 예외적인 조치규정을 두는 방향으로 입법되어야 하는 것이므로 특가법의 문제는 그 실질적 비중에 따른 허용 여부의 문제가 아니라 입법자의 입법취지를 고려한 제정의 필요성 및 그 허용범위의 문제에 초점을 맞추어 헌법에 합치하는가의 여부가 논의되어야 하는



것이다. 이러한 점에서 특가법은 빈번하게 법개정을 하여야 하는 사항과 일시적 효과와 조치만으로 입법목적은 달성할 수 있는 특별한 특정사항에 한정하여 제정하여야 한다고 본다.

- 우리 헌법이 선언하고 있는 “인간의 존엄성”과 “법앞에 평등”(헌법 제10조, 제11조 제1항)이란 행정부나 사법부에 의한 법적용상의 평등을 뜻하는 것 외에도 입법권자에게 정의와 형평의 원칙에 합당하게 합헌적으로 법률을 제정하도록 하는 것을 명령하는 이른바 법내용상의 평등을 의미하고 있기 때문에 아무리 특정한 분야의 특별한 목적을 위하여 제정되는 특가법이라 하더라도 입법권자의 법제정상의 형성의 자유는 무한정으로 허용될 수는 없는 것이며 나아가 그 입법내용이 정의와 형평에 반하거나 자의적으로 이루어진 경우에는 평등권 등의 기본권을 본질적으로 침해한 입법권행사로써 위헌성을 면하기 어렵다고 할 것이다. 그러므로 헌법이 명하는 과잉입법금지의 원칙과 평등의 원칙에 반하는 가혹한 형벌규정을 설정하는 특정범죄가중처벌법이나 그 법조항들이 만약 헌법상 입법부에 부여된 입법권의 범위를 넘어서 자의적으로 제정된 것이라고 한다면 그 효력이 부인될 수밖에 없는 것이다.
- 이 사건 법률조항에 관하여 이미 앞에서 본 바와 같은 보호법익의 복합성, 비난가능성의 증폭 등에 대하여 가중처벌로서 일반예방적 목적을 달성하여야 하는 입법정책적 고려에 의한 것이라고 하더라도 업무상과실로 인하여 성립되는 범죄에 대하여 일반예방적 효과를 기대하고 사형이나 10년 이상의 형벌을 법정한다는 것은 형벌의 목적이거나 형사처벌의 정책적인 효과에도 부합하지 않으며 더구나 그 가중의 정도가 지나치고 비현실적인 가혹한 형벌의 법정형이어서 교통사고의 예방이나 피해자 구호를 용이하게 하는 일반예방적 목적을 달성하는 것보다 오히려 그 역작용으로 피해자를

유기치사 내지 유기살인을 유발하는 결과를 자초할 우려가 없지 않은 것이며, 나아가 형벌체계상으로 검토하여 보아도 우리 나라 형사법의 법정형에는 과실범에 대하여 사형에 처하는 경우를 찾아 볼 수 없고, 과실로 사람을 치상하게 한 자가 구호행위를 하지 아니하고 도주하거나 고의로 유기함으로써 치사의 결과에 이르게 한 경우에 고의적 살인범과 동일하게 처벌하는 것은 별개로 하고 그 보다 더 무겁게 처벌할 수 없다 할 것인데 위 법률 조항에서는 그 법정형의 상한이 사형일 뿐만 아니라 하한이 살인죄의 징역 5년 이상보다 무려 갑절이 되는 징역 10년 이상으로 처벌하도록 규정 한 것은 그 죄질에 비하여 그 가중의 정도가 너무 심하게 불평등한 법정형을 설정하고 있음을 쉽게 알 수 있으며 이는 일반형사법의 법정형과 비교하여 지나치게 과중한 것으로 평가되어 형벌체계 상 균형을 잃고 있음이 명백하다고 할 것이다.

- 재판관 최광률, 재판관 황도연의 반대의견
- 법정형의 형종과 형량은 국가의 입법정책에 속하는 문제이므로 그 내용이 형벌의 목적과 기능에 본질적으로 배치된다든가 또는 평등의 기본원리인 합리성과 비례성의 원칙을 현저하게 침해하지 않는 한 쉽사리 헌법에 위배된다고 단정할 수 없다. 이 사건 법률조항은 그 법정형이 매우 높은데 비하여 입법상 여러가지 미비점을 내포하고 있어 형사입법으로서의 졸렬한 것임을 인정하는 바이나, 이러한 입법정책 내지 입법기술의 당부의 문제와 그것이 헌법에 위반되는지의 여부의 문제는 판단의 기준을 달리하는 것으로서 입법의 졸렬이 곧 헌법위반은 될 수 없다고 생각한다.

4. 1980년 해직공무원의보상등에관한특별조치법 제2조에 대한  
위헌심판(1992.11.12. 91헌가2 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제4101호, 1989.3.29 제정)	현행 조문 (법률 제4101호, 1989.3.29 제정)
<p>제 2 조 (보상등) ① 생략</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 보상대상자(이하 “해직공무원”이라 한다) 중 다음 각호의 1에 해당하는 자에게는 이 법을 적용하지 아니한다.</p> <p>1. 장관·차관 및 차관급 상당 이상의 보수를 받은 자</p> <p>2. (이하 생략)</p>	<p>제 2 조 (보상등) ① 생략</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 보상대상자(이하 “해직공무원”이라 한다) 중 다음 각호의 1에 해당하는 자에게는 이 법을 적용하지 아니한다.</p> <p>1. 장관·차관 및 차관급 상당 이상의 보수를 받은 자</p> <p>2. (이하 생략)</p>

【결정요지】

- 헌법에 의하여 그 신분이 직접 보장되고 있는 법관이 적법절차에 의하지 않고 그 의사에 반하여 해직이 강제된다면 사적으로는 법관 개인의 인간적인 존엄과 가치 및 행복추구권에 심각한 상처를 입게 되겠지만, 공적으로도 사법권독립과 법치주의에 중대한 위협이 될 것이다. 적법절차는 비단 신체의 자유(헌법 제12조)에서만 아니고 모든 기본권보장과 관련이 있는 것이고(헌법재판소 1990.11.19. 선고, 90헌가48 결정 참조), 법치주의의 구체적 실현원리이라고 할 것이다.
- 적법절차에 문제가 있었다는 것을 전제로 할 때, 특조법의 조문 그 자체로서는 그것이 시혜적인 법률인지 배상적인 법률인지 확연하지 않은 점이 있다고 하더라도 특조법의 제정경위와 그 제안이

유에서 “부당하게” 또는 “보상” 등의 용어를 쓰고 있는 점 등을 아울러 감안한다면 특조법은 해직공무원의 피해보상과 명예회복을 위한 국가의 반성적 고려가 껴들어 있는 것이라 하지 않을 수 없으며 따라서 특조법은 전적으로 배상적인 성질을 갖는 법률은 아니라고 할지라도 적어도 시혜적인 고려의 바탕위에 배상적인 성질이 공존하고 있는 법률이라고 보지 않을 수 없는 것이다.

- 이 사건 심판의 대상이 되고 있는 규정은 법원장과 같은 중책을 수행하는 법관이었던 신청인들을 종전의 직위에 복귀시키는 문제와 관련된 규정이 아니고 보상을 해주는 문제와 관련된 규정이기 때문에 그 사례에 해당되는 법관의 인원수로 볼 때 예산사정을 운위할 것은 못되는 것은 물론 인사질서에 문제가 야기될 여지도 없고 따라서 그에 따른 파장도 거의 없다고 할 것이므로 질서유지·공공복리 등 공익을 앞세워 그들의 희생을 강요할 명분과 이유는 없다고 할 것이다.
- 장래에 법관의 신분이 함부로 박탈됨과 같은 사태의 재발을 영구히 봉쇄하기 위하여서도 특조법 제2조 제2항의 비적용대상에서 적어도 법관은 제외되어야 헌법의 법관 신분 보장규정 취지에 합당할 것이다. 만일 법관의 위 비적용대상에 포함된다면 법관의 신분을 직접 가중적으로 보장하고 있는 헌법의 규정취지에 정면으로 배치되게 될 것이며, 직업공무원으로서 그 신분이 보장되고 있는 일반직 공무원과 비교하더라도 그 처우가 차별되고 있는 것이라 할 수 있는 것이어서 평등권의 보장규정에도 저촉된다고 할 것이다.

5. 1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 제2조 및 제5조에 대한 헌법소원(1993.5.13. 90헌바22, 91헌바12, 13, 92헌바3, 4 병합)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4101호, 1989.3.29 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제4101호, 1989.3.29 제정)</p>
<p>제 2 조 (보상등) (생 략) 제 5 조 (행정지도) 정부는 정부산하 기관의 직원중 정화계획에 의하여 해직된 자에 대하여 해직공무원과 상응한 조치가 이루어질 수 있도록 행정지도를 한다.</p>	<p>제 2 조 (보상등) (생 략) 제 5 조 (행정지도) 정부는 정부산하 기관의 직원중 정화계획에 의하여 해직된 자에 대하여 해직공무원과 상응한 조치가 이루어질 수 있도록 행정지도를 한다.</p>

【결정요지】

- 제정경위와 입법취지로 볼 때 특별조치법은 헌법 제34조 제2항의 규정에 의한 사회보장법의 성질과 함께 공권력의 불법행위로 인하여 피해를 입은 국민들에 대한 손해배상법의 성질을 아울러 갖고 있는 법률이라고 할 수 있다. 특별조치법의 입법취지가 국가보위 비상대책위원회의 위법·부당한 공권력에 의하여 피해를 입은 공무원이나 정부산하기관 직원들의 명예회복과 피해보상을 위한 것으로서 헌법 제34조 제2항의 규정에 의한 국가의 사회보장책임과 공권력의 불법행위로 인한 손해배상책임을 위한 특별법적 성질을 가진 법인 이상은 똑같은 공권력행사로 인한 피해자에 대하여 그 신분이 공무원이나 정부산하기관의 직원이냐에 따라서 국가의 보상 또는 배상책임에 차별을 두어서는 아니될 것이다. 그리고 정부산하기관의 직원과 임원 사이에 차별을 두는 것도 다 같은 피해자인 이상 합리적 근거가 없을 것이다.
- 강제해직된 정부산하기관의 임직원이 국가공권력에 의한 피해자인 이상 국가는 가해자의 입장에서 마땅히 해직공무원에 대한 것과

똑같이 보상책임을 저야함에도 불구하고 특별법을 제정하면서 국가의 이러한 헌법적 책무를 외면한 채 그 책임을 정부산하기관에 떠넘기는 것 자체가 잘못이고 또 떠 넘겼으면 반드시 보상책임을 이행되도록 하여야지 “해직공무원과 상응한 조치가 이루어질 수 있도록 행정지도”에 그치게 하고 그것마저도 정부산하기관 임원을 그 대상에서 제외시킨 것은 다 같은 국가공권력에 의한 피해자에 대하여 오직 피해자의 신분에 따라 차별을 하는 것이어서 이는 헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙에 반한다.

- 이 특별조치법의 목적이 피해자인 강제해직된 공무원의 구제에 주안을 둔 것이고 강제해직된 정부산하기관의 임직원에 대하여는 일응 입법대상에서 제외시킨 것이라 가정하더라도 국가공권력은 마땅히 정부산하기관의 임직원이 구제에 있어서 법적 차별을 받지 않도록 하기 위하여 별도의 입법을 하든지 이 법에 포함시켜 입법을 할 작위의무가 있다.
- 재판관 조규광, 재판관 최광률, 재판관 김문희, 재판관 황도연 소수의견
- 제5조의 규정내용을 자세히 살펴보면, 그 입법취지는 어디까지나 정부가 정부산하기관에게 정화계획에 의하여 해직된 정부산하기관 직원들에 대하여도 가급적 해직공무원과 상응한 조치가 이루어질 수 있도록 “행정지도”를 하라는 선언적 규정을 둔 것에 불과하다. 또한 행정지도란 원래 법적 구속력 없이 상대방의 임의적 협력을 기대하여 행하는 권고적 성질의 사실행위이며, 그 규정에 의한 행정지도의 상대방은 정부산하기관 자체이지 그 직원들이 아니므로, 그 규정만으로 해직된 정부산하기관 직원들에 대한 국가의 어떤 법적 책임이 생긴다거나, 그들에게 직접 어떤 청구권이 발생한다고 볼 수 없다. 그렇다면 이 사건 법률조항은 처음부터 청구인들이 제

기한 당해 소송사건에 적용할 법률이 아니므로, 그 위헌여부와는 관계없이 재판의 전제성이 거론될 여지가 없다.

- 만약 어떤 헌법적 근거 또는 위임에 의하여 입법자에게 정화계획에 의하여 해직된 자 전원에 대한 입법의무가 있다고 가정하더라도, 이 사건의 심판대상인 특별조치법의 경우에는 헌법상 입법의무의 대상이 되는 여러 종류의 입법사항 가운데 일부 입법사항인 공무원에 대하여는 입법행위를 하면서 나머지 입법사항인 정부산하기관 임직원에 대하여는 전혀 입법행위를 하지 아니한 입법행위의 흠결 즉 진정한 의미의 입법부작위에 해당한다고 볼 수 있는 것이지, 입법자가 입법의무의 대상인 어떤 입법사항에 대하여 입법을 함에 있어서 그 중 일부에 관하여 질적·상대적으로 불완전·불충분하게 규율하여 차별적인 취급을 하고 있는 경우에 해당한다고 볼 수는 없다.

6. 반국가행위자의 처벌에 관한 특별조치법 제5조 등 및 헌법재판소법 제41조 등에 대한 헌법소원(1993.07.29. 90헌바35)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제3993호, 1987.12.4 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제6036호, 1999.12.28 폐지)</p>
<p>제 5 조 (궤석재판의 청구) ① 검사는 수사 결과 피의자가 반국가행위자인 것이 인정되고 정당한 이유 없이 제4조 제2항의 규정에 의한 검사의 출석요구에 2회 이상 불응한 때에는 공소의 제기와 동시에 서면으로 궤석재판의 청구를 할 수 있다.</p> <p>② 검사는 제1항의 청구를 하기 전이라도 대통령령이 정하는 바</p>	

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제3993호, 1987.12.4 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제6036호, 1999.12.28 폐지)</p>
<p>에 의하여 행위자의 재산을 압류할 수 있고 압류된 재산에 대하여는 양도 기타의 처분행위를 할 수 없으며 이에 위반한 처분행위는 무효로 한다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 의한 검사의 압류처분에 대하여는 제8조의 규정에 의한 판결이 선고될 때까지 이의를 할 수 없다.</p> <p>제11조 (상소에 대한 특칙) ① 피고인 또는 피고인을 위하여 상소할 수 있는 자는 피고인이 체포되거나 임의로 검사에게 출석한 때에 한하여 상소할 수 있다.</p> <p>② 결석판결에 대한 상소의 제기기간은 판결선고일로부터 2주일로 한다.</p> <p>제13조 (형사소송법의 적용배제) ① 형사소송법 중 제67조, 제1편 제7장(제62조를 제외한다), 제282조, 제283조, 제303조, 제306조, 제319조, 제324조, 제345조 내지 제348조는 이 법에 의한 결석재판절차에 적용하지 아니한다.</p>	

**【결정요지】**

- 특조법 제11조는 피고인이 체포되거나 임의로 검사에게 출석한 때에 한하여 판결선고일로부터 2주일 이내에 상소할 수 있게 하고, 제13조 제1항은 상소권회복청구에 관한 형사소송법 제345조 내지



348조를 적용배제하여 상소권회복청구의 길을 전면 봉쇄하고 있다. 판결선고가 특조법에 의한 권석재판절차에 따라 이루어진 경우에는, 피고인 또는 피고인을 위하여 상소할 수 있는 자가 판결선고 사실 자체를 전혀 알지 못할 가능성이 매우 높다. 그러한 상황에서 위와 같이 피고인이 체포되거나 임의로 출석한 때에 한하여 상소할 수 있게 한 것은, 피고인이나 그 밖의 상소권자가 전혀 모르는 사이에 상소제기기간이 경과하도록 한 다음, 다시 상소권회복 청구마저 전면 봉쇄하겠다는 취지라고 보지 않을 수 없다.

7. 1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법 제4조에 대한 헌법소원(1993.9.27. 92헌바21 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4101호, 1989.3.29 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제4101호, 1989.3.29 제정)</p>
<p>제 4 조 (특별채용) 각급기관의 장 또는 임용권자는 6급이하의 해직 공무원중 다시 근무를 희망하는 경우 공무원임용관계법령에 따라 특별채용한다.</p>	<p>제 4 조 (특별채용) 각급기관의 장 또는 임용권자는 6급이하의 해직 공무원중 다시 근무를 희망하는 경우 공무원임용관계법령에 따라 특별채용한다.</p>

**【결정요지】**

- 특조법의 성격에 관하여 헌법재판소는 “특조법은 전적으로 배상적인 성질을 갖는 법률은 아니라고 하더라도 적어도 시혜적인 고려의 바탕 위에 배상적인 성질이 공존하고 있는 법률”이라고 판시(1991.11.12. 선고, 91헌가2 결정 참조)한 바 있는데, 이러한 경우 급전적인 배상 또는 보상이 그 주가 되는 것으로 봐야 할 것이고 새로이 형성수립된 공무원의 질서체계를 교란할 우려가 있는 요소를 가급적 배제하여 원직급에의 복직과 같은 원상회복의 문제는

하위직 공무원에 한정함이 온당하다는 강한 공익상의 요청을 입법자가 고려하였다는 점을 무시할 수 없고 이 입법재량은 이를 공인하여야 할 상당한 이유가 있다고 할 것이다.

- 5급이상 공무원은 이른바 ‘관리직’ 공무원으로서 6급이하 공무원과는 국가공무원법 등 관계법령상 인사, 보수, 기타 여러 측면에서 상이하게 취급되고 있는 한편, ‘실무자’에 해당하는 6급이하 공무원에 비하여 그 직무의 책임성, 중요성 및 인사, 조직에 미치는 영향이 상대적으로 클 뿐만 아니라 국민전체에 대한 봉사자로서의 직무수행에 따르는 영향이 서로 다른 것이므로 해직공무원들에 대한 특별채용규정을 마련함에 있어서도 이와 같은 점을 고려하여 차등을 둔 것은 입법재량의 범위내의 문제라고 하여야 할 것이다. 특조법이 5급이상의 공무원을 특별채용대상에서 제외하고 있는 것은 나름대로 합리적인 이유가 있는지 여부이어서 이것은 입법자의 형성재량 범위내의 문제로서 헌법위반이라고 까지 단정하기는 어려운 것이다.

8. 1980년해직공무원의보상등에관한특별조치법에 대한 헌법소원  
(1993.12.23. 89헌마189 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4101호, 1989.3.29 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제4101호, 1989.3.29 제정)</p>
<p>제 2 조 (보상등) ① ~ ④ 생략 ⑤ 보상액 산출을 위한 기간은 해직일로부터 1988년 12월 31일 까지로 한다. 다만, 정년초과·사망·이민 또는 공무원으로의 재임용등 대통령령이 정하는 사유에 해당되는 경우에는 그 사유발생일까지로 한다.</p>	<p>제 2 조 (보상등) ① ~ ④ 생략 ⑤ 보상액 산출을 위한 기간은 해직일로부터 1988년 12월 31일 까지로 한다. 다만, 정년초과·사망·이민 또는 공무원으로의 재임용등 대통령령이 정하는 사유에 해당되는 경우에는 그 사유발생일까지로 한다.</p>

【결정요지】

- 특조법의 성질에 배상적인 면이 가미되어 있다고 할지라도 그 주된 성질은 위 정화계획의 추진과정에서 적법절차에 의하지 아니하고 자기의사에 반하여 해직된 공직자에 대하여, 그 해직의 위법·부당을 일일이 가려서 따질 필요 없이 일정한 기준에 의하여 일률적으로 상당범위 내의 보상금을 지급하여 주고 해직공무원 중 다시 근무를 희망하는 자에 대하여는 특별채용하기로 하는 사회보장적 내지 사회복지적인 목적으로 특별히 제정한 시혜적인 법률이라고 볼 수 있을 것이다. 그런데 이러한 법률에 있어서는 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 법률과는 달리 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정된다고 할 것이다. 그러므로 입법자는 그 입법의 목적, 수혜자의 상황, 국가예산 내지 보상능력 등 제반사항을 고려하여 그에 합당하다고 스스로 판단하는 내용의 입법을 할 권한이 있다고 할 것이고, 그렇게 하여 제정된 법률의 내용이 현저하게 합리성이 결여되어 있는 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수는 없다.

9. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항 위헌제청 (1994.2.24. 92헌가15내지17, 20내지24 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제4484호, 1991.12.31 개정)	현행 조문 (법률 제6656호, 2002.2.4 폐지)
제 9 조 (환매권) ① 토지 등의 취득일부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지 등의 소유자 또는 그 포괄승계인(이하 “환매권자”라 한다)은 필요 없게 된 때로부터 1년 또는 취득일로부터 10년	

심판대상 조문 (법률 제4484호, 1991.12.31 개정)	현행 조문 (법률 제6656호, 2002.2.4 폐지)
이내에 토지 등에 대하여 지급한 보상금의 상당액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지 등을 매수할 수 있다.	

## 【결정요지】

- 만일 환매기한의 설정규정이 없다고 한다면 협의취득된 토지 등의 종전소유자(포괄승계인 포함)로서는 가령 이 법에 의한 사업시행자의 소유권 취득 후 50년이나 100년이 지난 후라고 할지라도 그 토지 등이 당해 공공사업에 필요 없게 되었을 때에는 언제든지 환매권을 행사하여 그 소유권을 회복할 수 있다는 결론에 이른다. 이러한 결과는 공공사업시행자의 지위나 그 토지 등을 둘러싼 관계인들의 법률관계를 심히 불안정하게 할 뿐만 아니라 그 토지 등의 사회경제적인 이용이나 개발을 저해할 우려가 있고, 다른 한편으로는 사회일반의 이익으로 돌려야 할 개발이익이 원소유자 개인의 이익으로 돌아갈 수도 있는 등 오히려 불합리한 사태를 초래할 수도 있다. 이러한 것을 막자고 하는 것이 위 기한설정의 입법목적이므로 이러한 입법목적은 정당한 것임이 분명하다.
- 한편, 이러한 불합리한 사태의 발생을 막고 권리관계의 법적 안정성을 도모하기 위하여는 이 법과 같이 환매요건 자체를 기한에 결부시켜 제한하는 것이 적절하고 유효한 방법이라 할 것이며, 또 이러한 입법목적을 효과적으로 달성하면서도 이 방법보다 최소침해의 요구를 충족시켜 줄 수 있는 다른 최선의 방법을 찾아볼 수도 없으므로 이러한 제한방법이 피해의 최소성의 원칙에 어긋난다고 할 수도 없다.

10. 인지첩부및공탁제공에관한특례법 제2조에 대한 위헌심판  
(1994.2.24. 91헌가3 전원재판부)

<p>심판대상 조문 (법률 제832호, 1961.12.13 제정)</p>	<p>현행 조문 (법률 제9807호, 2009.10.21 개정)</p>
<p>제 2 조 (인지불첩부) 국은 국가를 당사자로 하는 소송 및 행정소송 절차에 있어서 민사소송인지법 규정의 인지를 첩부하지 아니한다.</p>	<p>제 2 조 (인지 불첩부) 국가는 국가를 당사자로 하는 소송 및 행정소송 절차에서 「민사소송 등 인지법」에 따른 인지를 붙이지 아니한다.</p>

【결정요지】

- 국가가 민사소송등인지법 소정의 인지를 첩부함은 국가가 국가에게 수수료를 납부하는 것이 될 뿐이고 국고에 증감이 없다. 일반국민의 인지첩부는 패소시나 화해 및 취하 등의 경우에 첩부한 인지가액만큼 그 개인의 재산이 감소되는 결과가 된다. 그런 반면 국가의 인지첩부 여부는 위에서 본 바와 같이 국고재산의 증감을 가져오지 않는 점에서도 인지첩부의 의미가 일반국민인 당사자와 다르고 국가의 인지첩부는 사무의 번잡만을 초래하는 면도 있다.
- 인지첩부는 소송절차에 관한 것이고 실제적인 소송내용에 관계가 없으므로 인지첩부를 국가가 면제받는다고 하여도 실제적인 재판의 승패에 영향을 주는 것이 아니어서 상대방 당사자의 헌법상 보장된 재산권을 침해하거나 그 밖의 어떤 손해가 생기게 하는 것도 아니다. 따라서 국가에게 민사소송등인지법 소정의 인지첩부의무를 면제한다 하여도 이로써 헌법에 보장된 재산권 등 기본권 보장에 있어서 국가를 합리적 근거 없이 우월하게 대우하는 것이라고 할 수 없다.

11. 국가보위에관한특별조치법 제5조 제4항 위헌제청  
(1994.6.30. 92헌가18 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제2312호, 1971.12.27 제정)	현행 조문 (법률 제3470호, 1981.12.17 폐지)
<p>제 5 조 (국가동원령) ④ 대통령은 동원대상지역내의 토지 및 시설의 사용과 수용에 대한 특별조치를 할 수 있다. 이에 대한 보상은 징발법에 준하되 그 절차는 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤ 생략</p>	

【결정요지】

- 특별조치법은 초헌법적인 국가긴급권을 대통령에게 부여하고 있다는 점에서 이는 헌법을 부정하고 파괴하는 반입헌주의, 반법치주의의 위헌법률이다. 국가긴급권 발동(비상사태선포)의 조건을 규정한 특별조치법 제2조의 “국가안전보장(이하 “국가안보”라 한다)에 대한 중대한 위협에 효율적으로 대처하고 사회의 안녕질서를 유지하여 국가를 보위하기 위하여 신속한 사태대비조치를 취할 필요가 있을 경우”라는 규정내용은 너무 추상적이고 광범위한 개념으로 되어 있어 거의 대통령이 마음 내키는 대로 적용할 수 있게 되어 있으므로 남용·악용의 소지가 매우 크다. 이는 기본권 제한법률 특히 형벌법규의 명확성의 원칙에 반한다. 그럼에도 불구하고 국회에 의한 사후통제장치도 전무한 상태이다. 이러한 점에서 비상사태선포에 관한 특별조치법 제2조는 위헌무효이고 비상사태선포가 합헌·유효인 것을 전제로 하여서만 합헌·유효가 될 수 있는 특별조치법의 그 밖의 규정은 모두 위헌이다.

- 특별조치법 제5조 제4항은 보상을 징발법에 준하도록 하고 있을 뿐 토지 수용·사용의 요건과 범위 및 한계 등에 관한 기본적인 사항조차도 규정하지 않은 채 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있고 이에 근거하여 제정된 국가보위에관한특별조치법 제5조제4항에의한동원지역내의토지의수용·사용에관한특별조치령에서 토지의 사용·수용의 요건과 효과, 절차, 보상금산정기준과 그 지급절차 및 불복절차, 환매권 등에 관하여 규정하고 있다. 특별조치법 제5조 제4항은 재산권 제한을 법률로써 하도록 규정한 헌법 제23조 제3항 및 위임입법의 한계를 규정한 헌법 제75조에 위반되는 것이 명백하다.
- 특별조치법 제5조 제4항은 토지 및 시설의 사용과 수용에 대한 보상을 징발법에 준하도록 규정하고 있으나 징발법에 의한 징발은 징발관(국방부장관이나 계엄사령관)이 토지와 시설물을 사용하는 데 그치고 수용하는 것이 아니므로 보상도 사용에 대한 보상이다. 그러므로 보상기준을 정한 징발법 제21조 제1항은 “징발물에 대한 사용료는 당해 사용연도의 과세표준을, 기타의 보상은 징발해제 당시의 과세표준을 기준으로 하여 정한다”라고 규정하고 있다. 징발법의 위 규정은 특별조치법에 의한 토지수용의 경우에 그 보상기준이 될 수 없을 뿐만 아니라 위 징발법의 규정대로 과세표준을 기준으로 보상을 한다면 이는 정당한 보상이 될 수도 없다. 결국 특별조치법 제5조 제4항은 재산권을 수용하는 경우 정당한 보상을 지급하도록 규정한 헌법 제23조 제3항에 위배된다.

12. 징발재산정리에관한특별조치법 제6조 등에 대한 헌법소원  
(1995.2.23. 92헌바12 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제4144호, 1989.12.21 개정)	현행 조문 (법률 제10580호, 2011.4.12 개정)
제20조 (환매권) ① 이 법에 의하여 매수한 징발재산의 매수대금으로	제20조 (환매권) ① 이 법에 의하여 매수한 징발재산의 매수대금으로

심판대상 조문 (법률 제4144호, 1989.12.21 개정)	현행 조문 (법률 제10580호, 2011.4.12 개정)
<p>지급한 증권의 상황이 완료되기 전 또는 그 상황이 종료된 날로부터 5년 이내에 당해재산의 전부 또는 일부가 군사상 필요 없게 된 때에는 피징발자 또는 그 상속인(이하 이 조에서 “환매권자”라 한다)은 이를 우선 매수할 수 있다. 이 경우에 환매권자는 국가가 매수한 당시의 가격에 증권의 발행년도부터 환매년도까지 연5푼의 이자를 가산한 금액을 국고에 납부하여야 한다.</p>	<p>지급한 증권의 상황이 종료되기 전 또는 그 상황이 종료된 날로부터 5년 이내에 당해 재산의 전부 또는 일부가 군사상 필요없게 된 때에는 피징발자 또는 그 상속인(이하 이 조에서 “환매권자”라 한다)은 이를 우선매수할 수 있다. 이 경우에 환매권자는 국가가 매수한 당시의 가격에 증권의 발행연도부터 환매연도까지 연 5푼의 이자를 가산한 금액을 국고에 납부하여야 한다.</p>

## 【결정요지】

- 만약 환매기한이 설정되지 않고 징발매수된 토지 등의 원소유자(포괄승계인 포함)가 아무리 오랜 세월이 지난 뒤에도 그 토지 등이 공공사업에 필요 없게 되었을 때에는 언제든지 환매권을 행사하여 그 소유권을 회복할 수 있다고 한다면 그 토지 등에 관한 권리관계를 심히 불안정하게 하고 이로 인하여 그 토지 등에 대한 효율적인 이용·개발을 저해할 뿐만 아니라 국가가 징발매수한 토지 등에 투자하여 개발한 이익이 사회일반에 돌아가지 않고 그 동안 전혀 관리도 하지 아니한 피징발자 개인에게 돌아가는 등 불합리한 결과를 초래할 수 있으므로, 환매기한 설정의 입법목적은 위와 같은 불합리한 결과를 막고 토지 등의 효율적인 이용·개발을 촉진하기 위한 것으로서 정당하다.
- 위와 같은 입법 목적을 달성하기 위하여 환매요건 자체를 기한에 결부시켜 제한하는 것은 적절하고 유효한 방법이라 할 것이며, 이



방법과 다른 최선의 방법을 찾아볼 수도 없으므로 이러한 제한방법이 피해의 최소성의 원칙에 어긋난다 할 수도 없고, 징특별 제 20조 제1항에 의한 환매권이 발생할 수 있는 기간은 징발때매 된 날로부터 15년까지이고, 대체로 15년이라는 기간은 당해 토지의 현상·이용상태 및 주변상황 등의 변화로 말미암아 그 토지 등의 사회경제적 가치가 질적 변화를 일으키기에 상당한 기간이라고 보여지므로, 15년이 경과한 때에는 당해 토지 등을 둘러싸고 그 동안에 형성된 법률관계를 그대로 안정시켜야 한다는 법적 안정성의 요청이 종전 소유자가 소유권회복으로 인하여 얻는 사적 이익보다 우월하다고 본 입법자의 판단이 불합리하다고 할 수는 없으며, 환매권의 발생요건의 하나인 ‘군사상 필요 없게 된 때’는 객관적으로 판단되어야 하고 국가의 주관적인 의도를 표준으로 할 것은 아니므로 환매권 발생기한이 국가의 자의에 의하여 좌우된다고 할 수도 없다.

- 재판관 김진우, 재판관 조승형의 반대의견
- 징발재산의 징발매수 후 토지가격의 앙등으로 인하여 군사시설의 이전의 필요성이 생긴 경우에도 군당국으로서 법 소정의 환매대금만을 상환받아서는 군사시설을 이전할 비용에 충당하지 못하게 되므로 환매권의 구속에서 벗어나는 시점에서야 비로소 군사시설의 이전을 고려하게 될 수밖에 없었으리라는 것은 쉽게 추지할 수 있으므로, 이 사건 심판대상 부분은 사실상 전혀 환매권을 부여하지 않은 것이나 다름없는 결과를 초래하고 있고, 이는 이 사건 규정 자체의 미비 내지 불합리로 말미암아 헌법적 의미를 갖고 있는 환매권이 발생할 여지를 봉쇄하고 있는 것으로 이 사건 규정은 위헌이라고 할 것이다.
- 이 사건 징특별의 입법경위 등에 비추어 보면 징특별상의 환매권발생기간을 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 등 평시에 정당한

보상이 이루어지는 경우의 환매권 발생기간과 유사하게 제한하는 것은 형평을 잃은 것이며, 그 보상액수가 미미하여 사실상 전혀 보상이 이루어지지 않은 것과 같은 징발매수재산의 경우에는 오히려 언제 군사상의 필요가 소멸하든지 간에 군사상 필요가 없다는 통지를 받은 때로부터 기산된 상당기간을 정하여 이를 피징발자에게 돌려주는 것이 당연하다고 할 것이다. 이 점에서 이 사건 규정은 입법목적에 상당한 수단을 선택함에 있어서 비례의 원칙에 위배한 것이다.

13. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의4 제1항 위헌소원  
(1995.3.23. 93헌바 59 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제3280호, 1980.12.18 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010. 3.31 개정)</p>
<p>제 5 조의4 (상습강·절도죄등의 가중처벌) ① 상습으로 형법 제329조 내지 제331조의 죄 또는 그 미수죄를 범한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.</p>	<p>제 5 조의4 (상습 강도·절도죄 등의 가중처벌) ① 상습적으로 「형법」 제329조부터 제331조까지의 죄 또는 그 미수죄를 범한 사람은 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.</p>

【결정요지】

- 일반법인 형법에 상습가중규정을 두었다 하더라도, 한시적 효력을 가지고 있는 특별법으로 보여지는 이 사건 법률조항이 다시 상습가중규정을 두었다 하여 법률체계상 잘못이 있다고는 볼 수 없다.
- 이 사건 법률조항이 형법상의 상습가중규정 방식과 달리 상습절도·상습야간주거침입절도·상습특수절도를 구별함이 없이 일률적으로 무기 또는 3년 이상의 유기징역형에 처하도록 규정한 취지는 위 범죄를 범한 범인들 중 그 어느 범인들이나 범행수법 또는 그

경향이 대담하여지고 지능적이며 때로는 강도·강간·살인의 범행으로 돌변할 위험성을 모두 지니고 있으며 그 위험성은 모두 동일하다고 보아서 일률적으로 법정형을 규정한 것에 불과하고, 구체적인 사안에 있어서 어느 경우에는 형법상 법정형이 경미한 상습절도범이 그보다 무거운 상습야간주거침입절도범이나 상습특수절도범보다도 그 위험성의 정도가 훨씬 클 경우도 있을 수 있기 때문에 일률적으로 무기 또는 3년 이상의 유기징역형을 규정하여 둠으로써 재판시에 때로는 위와 같은 형법상 절도범의 유형과 법정형의 경중에 상관함이 없이 범행 당시의 상황이나 범인의 범행시 습벽 등을 참작하여 그 위험성의 정도를 엄밀하게 판단한 후 선고형을 자유롭게 양정할 수 있게 할 목적으로, 그와 같이 규정한 것이라고 보여지므로, 이를 두고 죄형간의 균형을 잃었다거나 형벌이 달성하고자 하는 목적에 반하는 것이라고 해석하기는 어렵다. 또한 이 사건 법률조항의 법정형을 다른 유사범죄와 비교하더라도 위 조항이 비례의 원칙이나 과잉금지원칙에 반한 규정이라고는 볼 수 없다.

14. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제4조 위헌소원  
(1995.9.28. 93헌바50 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4760호, 1994.6.28 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>제 4 조 (뇌물죄적용대상의 확대) ① 형법 제129조 내지 제132조의 적용에 있어서는 정부관리기업체의 간부직원은 이를 공무원으로 본다. ② 제1항의 정부관리기업체 및 간부직원의 범위는 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제 4 조 (뇌물죄 적용대상의 확대) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체의 간부직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다. 1. 국가 또는 지방자치단체가 직</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4760호, 1994.6.28 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
	<p>접 또는 간접으로 자본금의 2분의 1 이상을 출자하였거나 출연금·보조금 등 그 재정지원의 규모가 그 기관 또는 단체 기본재산의 2분의 1 이상인 기관 또는 단체</p> <p>2. 국민경제 및 산업에 중대한 영향을 미치고 있고 업무의 공공성(公共性)이 현저하여 국가 또는 지방자치단체가 법령에서 정하는 바에 따라 지도·감독하거나 주주권의 행사 등을 통하여 중요 사업의 결정 및 임원의 임면(任免) 등 운영 전반에 관하여 실질적인 지배력을 행사하고 있는 기관 또는 단체</p> <p>② 제1항의 간부직원의 범위는 제1항의 기관 또는 단체의 설립 목적, 자산, 직원의 규모 및 해당 직원의 구체적인 업무 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p>

**【결정요지】**

- 특가법 제4조 제1항 소정의 “정부관리기업체”가 어떤 기업체를 가리키는가에 관하여 특가법 자체에는 아무런 규정이 없고 같은 법 시행령을 보아도 그 제2조에서 “법 제4조 제1항의 정부관리기업체의 범위는 다음과 같다”고만 규정하여 그에 해당하는 기업체를 개별적, 구체적으로 열거하고 있을 뿐 “정부관리기업체”라는 용어에 관

한 아무런 정의규정이나 해석규정이 없으며 다른 법률에서도 그러한 규정을 찾아볼 수가 없다.

- 특가법 제4조 제1항의 “정부관리기업체”가 어떤 기업체를 가리키는 것인가는 우리의 건전한 상식에 따라 이를 판단할 수 밖에 없는데, “정부관리기업체”라는 용어의 정의를 평명하게 풀이해보면 일용 “정부가 관리하는 기업체”를 말한다고 볼 수 있겠으나 “정부”, “관리” 및 “기업체”라는 세가지 개념요소 중 “관리”라는 용어는 적어도 구성요건의 개념으로서 그 의미가 지나치게 추상적이고 광범위하다. 정부가 어떤 목적과 법적 근거에서 어떤 사항에 대하여 어떤 내용과 정도의 관리를 함을 의미하는지를 가늠할 수가 없고, 정부가 어떤 기업체를 관리하는 목적과 법적 근거, 관리의 대상, 내용 및 정도 등을 불문하고 그 기업체의 관리에 관하여 직접 또는 간접으로 사실상 또는 법률상 관여하는 모든 경우가 여기에 포함된다면 그 범위가 지나치게 광범하여 적용대상이 매우 모호하게 된다.
- 특가법 제4조 제1항의 “정부관리기업체”라는 용어가 지나치게 추상적이고 광범위하여 죄형법정주의에서 요구되는 명확성의 원칙에 위배된다고 한다면, 특가법 그 자체에 대통령령(특가법시행령)에 규정될 내용 및 범위의 기본적 사항이 구체적으로 규정되어 있다고 할 수 없고 따라서 특가법 그 자체에서 대통령령(특가법시행령)에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 없는 경우라고 할 것이므로, 특가법 제4조 제2항이 “정부관리기업체”의 정의(定義)에 관한 기본적 사항마저도 규정함이 없이 그 범위를 곧바로 대통령령에 위임한 것은 실질적인 백지위임이나 다를 바가 없어 위임입법의 한계를 일탈한 것임이 명백하다.

15. 징발재산정리에관한특별조치법 제20조 제1항 위헌소원  
(1995.10.26. 95헌바22 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4618호, 1993.12.27 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10580호, 2011.4.12 개정)</p>
<p>제20조 (환매권) ① 이 법에 의하여 매수한 징발재산의 매수대금으로 지급한 증권의 상환이 종료되기 전 또는 그 상환이 종료된 날로부터 5년 이내에 당해 재산의 전부 또는 일부가 군사상 필요없게 된 때에는 피징발자 또는 그 상속인(이하 이 조에서 “환매권자”라 한다)은 이를 우선매수할 수 있다. 이 경우에 환매권자는 국가가 매수한 당시의 가격에 증권의 발행연도부터 환매연도까지 연 5푼의 이자를 가산한 금액을 국고에 납부하여야 한다.</p>	<p>제20조 (환매권) ① 이 법에 의하여 매수한 징발재산의 매수대금으로 지급한 증권의 상환이 종료되기 전 또는 그 상환이 종료된 날로부터 5년 이내에 당해 재산의 전부 또는 일부가 군사상 필요없게 된 때에는 피징발자 또는 그 상속인(이하 이 조에서 “환매권자”라 한다)은 이를 우선매수할 수 있다. 이 경우에 환매권자는 국가가 매수한 당시의 가격에 증권의 발행연도부터 환매연도까지 연 5푼의 이자를 가산한 금액을 국고에 납부하여야 한다.</p>

【결정요지】

- 환매기간이 설정되어 있지 않고 징발매수된 토지 등이 원소유자가 아무리 오랜 세월이 지난 뒤에도 그 토지 등이 공공사업에 필요없게 되었을 때에는 언제든지 환매권을 행사하여 그 소유권을 회복할 수 있다고 한다면 그 토지 등에 관한 법률관계를 심히 불안정하게 하고 이로 인하여 그 토지 등에 대한 효율적인 이용·개발을 저해할 뿐만 아니라 국가가 징발매수한 토지 등에 투자하여 개발한 이익이 사회일반에 돌아가지 않고 그 동안 전혀 관리도 하지 아니한 피징발자 개인에게 돌아가는 등 불합리한 결과를 초래할 수 있으므로, 환매기간의 설정의 입법목적은 위와 같은 불합리한

결과를 막고 토지 등의 효율적인 이용·개발을 촉진하기 위한 것으로 정당하다. 위와 같은 입법목적을 달성하기 위하여 환매요건 자체를 기한에 결부시켜 제한하는 것은 적절하고 유효한 방법이라 할 것이며, 이 방법과 다른 최선의 방법을 찾아볼 수도 없으므로 이러한 제한방법이 피해의 최소성의 원칙에 어긋난다 할 수도 없다.

- 재판관 김진우, 재판관 조승형의 반대의견
- 징발재산의 징발매수 후 토지가격의 앙등으로 인하여 군사시설의 이전의 필요성이 생긴 경우에도 군당국으로서는 법 소정의 환매대금만을 상환받아서는 군사시설을 이전할 비용에 충당하지 못하게 되므로 환매권의 구속에서 벗어나는 시점에서야 비로소 군사시설의 이전을 고려하게 될 수밖에 없었으리라는 것은 쉽게 추지할 수 있으므로, 이 사건 심판대상 부분은 사실상 전혀 환매권을 부여하지 않은 것이나 다름없는 결과를 초래하고 있고, 이는 이 사건 규정 자체의 미비 내지 불합리로 말미암아 헌법적 의미를 갖고 있는 환매권이 발생할 여지를 봉쇄하고 있는 것으로 이 사건 규정은 위헌이라고 할 것이다.
- 이 사건 징특법의 입법경위 등에 비추어 보면 징특법상의 환매권 발생기간을 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 등 평시에 정당한 보상이 이루어지는 경우의 환매권 발생기간과 유사하게 제한하는 것은 형평을 잃은 것이며, 그 보상액수가 미미하여 사실상 전혀 보상이 이루어지지 않은 것과 같은 징발매수재산의 경우에는 오히려 언제 군사상의 필요가 소멸하든지 간에 군사상의 필요가 없다는 통지를 받은 때로부터 기산된 상당한 기간을 정하여 이를 피징발자에게 돌려주는 것이 당연하다고 할 것이다. 이 점에서 이 사건 규정은 입법목적에 상당한 수단을 선택함에 있어서 비례의 원칙에 위배한 것이다.

- 징특별 제20조 제1항에 의하면, 징발재산의 매수대금으로 지급된 증권의 상환이 종료된 날로부터 5년 이내에 군사상의 필요가 없게 된 때는 환매권을 보장하며 환매대금도 피징발자가 받은 대금에다 연 5푼의 이자만 가산하는 것으로 하는 데 반하여, 같은 법 제20조의2에 의하면, 징발증권의 상환이 종료된 날로부터 5년이 경과된 후 징발재산이 군사상 필요 없게 된 때에는 환매권의 보장은 없고 단지 수의계약으로 매각할 수 있으며 이 때의 매매대금은 매각 당시의 시가에 의하는 것으로 규정하여, 징발재산에 대한 군사상의 필요가 없게 된 때가 징발증권의 상환이 종료된 날로부터 5년 이내 인 경우와 5년 이후인 사이에 피징발자의 권리에 있어 현저한 차이를 두는 것으로 규정하고 있다. 그런데 징발재산이 군사상 필요 없게 된 시기는 피징발자의 의사나 행위와는 관계없는 국가측의 일방적인 사정에 의하는 것인데 이와 같이 피징발자의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 피징발자에 대하여 그와 같은 차별을 할 아무런 합리적인 이유가 없고 따라서 위 차별은 헌법 제11조 제1항의 평등의 원칙에 위배된다.

16. 반국가행위자의처벌에관한특별조치법 제2조제1항제2호 등 위헌제청(1996.1.25. 95헌가5 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4856호, 1994.12.31 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제6036호, 1999.12.28, 폐지)</p>
<p>제 7 조 (궤석재판의 절차) ① ~ ④ 생략                      ⑤ 피고인이 정당한 이유없이 위 기일에 출석하지 아니하면 피고인의 출석없이 개정하여야 한다.                      ⑥ 변호인 또는 보조인은 궤석한</p>	



<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4856호, 1994.12.31 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제6036호, 1999.12.28, 폐지)</p>
<p>피고인을 변호하기 위하여 출석할 수 없다.</p> <p>⑦ 법원은 최초의 공판기일에 검사로부터 공소장에 의하여 피고인의 인적사항 및 공소사실의 요지와 의견을 들은 후 증거조사없이 피고인에 대한 형을 선고하여야 한다. 다만 판결선고 전에 피고인이 출정한 때에는 통상의 공판절차에 의하여 심판할 것을 결정하여야 한다.</p> <p>⑧ 생략</p> <p>제 8 조 (행위자에 대한 처벌) 행위자가 제4조 제2항의 규정에 의한 검사의 소환에 2회이상 불응한 때에는 제2조 제1항에 규정된 각 죄에 정한 형과 행위자의 재산의 몰수형을 병과한다. 다만, 판결선고 전에 출정한 때에는 행위자의 재산의 몰수형은 이를 면제한다.</p>	

**【결정요지】**

- 특조법 제7조 제5항은 검사의 청구에 의하여 법원으로 하여금 처음부터 의무적으로 권석재판을 행하도록 하고 있으며, 재판의 연기도 전혀 허용하지 않고 있어, 중형에 해당하는 사건에 대하여 피고인의 방어권이 일절 행사될 수 없는 상태에서 재판이 진행되도록 규정한 것이므로 그 입법목적의 달성에 필요한 최소한의 범위를 넘어서 피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 과도하게 침해한 것이다.

- 중형에 해당되는 사건에 대하여 피고인에게 출석 기회조차 주지 아니하여 답변과 입증 및 반증 등 공격·방어의 기회를 부여하지 않고, 피고인에게 불출석에 대한 개인적 책임을 전혀 물을 수 없는 경우까지 궤석재판을 행할 수 있다는 것은 절차의 내용이 심히 적정하지 못하여 적법절차의 원칙에도 반한다. 중형에 해당되는 사건에서 피고인이 자신을 방어하기 위해 변호인도 출석시킬 수 없고, 증거조사도 없이 실형을 선고받는 것은 공격·방어의 기회를 원천적으로 봉쇄당하는 것이므로 적법절차의 원칙에 반하고, 특조법의 입법목적 달성에 필요한 최소한도의 범위 이상으로 재판 청구권을 침해하는 것이다.
- 법 제8조는 피고인의 소환불응에 대하여 전재산 몰수를 규정한다. 설사 반국가행위자의 고의적인 소환불응을 범죄행위라고 규정하는 취지라 해도 이러한 행위에 대해 전재산의 몰수라는 형벌은 행위의 가벌성에 비해 지나치게 무거워 적정하지 못하고 일반형사법체계와 조화를 이루지 못하고 있다. 결국 이는 행위책임의 법리를 넘어서 자의적이고 심정적인 처벌에의 길을 열어 줌으로써 형벌체계상 정당성과 균형을 벗어나 적법절차 및 과잉금지의 원칙에 어긋난다.
- 특조법 제8조는 동법 제10조의 규정과 관련하여 친족이 재산까지도 검사가 적시하기만 하면 증거조사 없이 몰수형이 선고되게 되어 있으므로, 헌법 제13조 제3항에서 금지한 연좌형이 될 소지도 크다. 법 제7조 제5항·제6항·제7항 본문, 제8조가 위헌으로 실효될 경우 위 법 전체가 존재의미를 상실하여 시행될 수 없게 되므로 헌법재판소법 제45조 단서규정에 의해 위법 전체에 대하여 위헌결정을 한다.

17. 5·18민주화운동등에관한특별법 제2조 위헌제청 등  
(1996.2.16. 96헌가2,96헌바7,96헌바13 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제5029호, 1995.12.21 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10182호, 2010.3.24 개정)</p>
<p>제 2 조 (공소시효의 정지) ① 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 헌정질서파괴범죄의공소시효등에관한특별법 제2조의 헌정질서파괴범죄행위에 대하여 국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간은 공소시효의 진행이 정지된 것으로 본다. ② 제1항에서 “국가의 소추권행사에 장애사유가 존재한 기간”이라 함은 당해 범죄행위의 종료일부터 1993년 2월 24일까지의 기간을 말한다.</p>	<p>제 2 조 (공소시효의 정지) 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한 「헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법」 제2조의 헌정질서 파괴범죄행위에 대하여 해당 범죄행위의 종료일부터 1993년 2월 24일까지의 기간은 공소시효의 진행이 정지된 것으로 본다. [전문개정 2010.3.24]</p>

**【결정요지】**

- 특별법 제2조는 제1항에서 “1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 발생한…… 헌정질서파괴행위에 대하여…… 공소시효의 진행이 정지된 것으로 본다.”라고 규정함으로써, 특별법이 이른바 12·12 사건과 5·18 사건에만 적용됨을 명백히 밝히고 있으므로 다른 유사한 상황의 불특정다수의 사건에 적용될 가능성을 배제하고 오로지 위 두 사건에 관련된 헌정질서파괴범만을 그 대상으로 하고 있어 특별법 제정당시 이미 적용의 인적범위가 확정되거나 확정될 수 있는 내용의 것이므로 개별사건법률임을 부인할 수는 없다.

- 우리 헌법은 개별사건법률에 대한 정의를 하고 있지 않음은 물론 개별사건법률의 입법을 금하는 명문의 규정도 없다. 개별사건법률 금지의 원칙은 “법률은 일반적으로 적용되어야지 어떤 개별사건에만 적용되어서는 아니된다”는 법원칙으로서 헌법상의 평등원칙에 근거하고 있는 것으로 풀이되고, 그 기본정신은 입법자에 대하여 기본권을 침해하는 법률은 일반적 성격을 가져야 한다는 형식을 요구함으로써 평등원칙위반의 위험성을 입법과정에서 미리 제거하려는 데 있다 할 것이다. 개별사건법률은 개별사건에만 적용되는 것이므로 원칙적으로 평등원칙에 위배되는 자의적인 규정이라는 강한 의심을 불러일으킨다. 그러나 개별사건법률금지의 원칙이 법률제정에 있어서 입법자가 평등원칙을 준수할 것을 요구하는 것이기 때문에, 특정규범이 개별사건법률에 해당한다 하여 곧바로 위헌을 뜻하는 것은 아니다. 비록 특정법률 또는 법률조항이 단지 하나의 사건만을 규율하려고 한다 하더라도 이러한 차별적 규율이 합리적인 이유로 정당화될 수 있는 경우에는 합헌적일 수 있다. 따라서 개별사건법률의 위헌 여부는, 그 형식만으로 가려지는 것이 아니라, 나아가 평등의 원칙이 추구하는 실질적 내용이 정당한지 아닌지를 따져야 비로소 가려진다.
- 이른바 12·12 및 5·18 사건의 경우 그 이전에 있었던 다른 헌정 질서파괴범과 비교해보면, 공소시효의 완성 여부에 관한 논의가 아직 진행중이고, 집권과정에서의 불법적 요소나 올바른 헌정사의 정립을 위한 과거청산의 요청에 미루어볼 때 비록 특별법이 개별적사건법률이라고 하더라도 입법을 정당화할 수 있는 공익이 인정될 수 있다고 판단된다. 따라서 이 법률조항은 개별사건법률에 내재된 불평등요소를 정당화할 수 있는 합리적인 이유가 있으므로 헌법에 위반되지 아니한다.

18. 보건범죄단속에관한특별조치법 제5조 위헌소원  
(1996.12.26. 93헌바65 전원재판부)

<p>심판대상 조문 (법률 제4293호, 1990.12.31 개정)</p>	<p>현행 조문 (법률 제10579호, 2011.4.12 개정)</p>
<p>제 5 조 (부정의료업자의 처벌) 의료법 제25조의 규정을 위반하여 영리를 목적으로 의사가 아닌 자가 의료행위를, 치과의사가 아닌 자가 치과의료행위를, 한의사가 아닌 자가 한방의료행위를 업으로 한 자는 무기 또는 2년 이상의 징역에 처한다. 이 경우에는 100만원 이상 1천만원 이하의 벌금을 병과한다.</p>	<p>제 5 조 (부정의료업자의 처벌) 「의료법」 제27조를 위반하여 영리를 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 무기 또는 2년 이상의 징역에 처한다. 이 경우 100만원 이상 1천만원 이하의 벌금을 병과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 의사가 아닌 사람이 의료행위를 업(業)으로 한 행위</li> <li>2. 치과의사가 아닌 사람이 치과 의료행위를 업으로 한 행위</li> <li>3. 한의사가 아닌 사람이 한방의료행위를 업으로 한 행위</li> </ol> <p>[전문개정 2011.4.12]</p>

【결정요지】

- 처벌법규의 구성요건이 명확하여야 한다고 하더라도 입법권자가 모든 구성요건을 단순한 의미의 서술적인 개념에 의하여 규정하여야 한다는 것은 아니다. 처벌법규의 구성요건이 다소 광범위하여 어떤 범위에서는 법관의 보충적인 해석을 필요로 하는 개념을 사용하였다고 하더라도 그 점만으로 헌법이 요구하는 처벌법규의 명확성의 원칙에 반드시 배치되는 것이라고 볼 수 없다. 즉 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람으로 하여금 그 적용대상자가 누구이며 구체적으로 어떠한 행위가 금지되고 있는지 충분히 알 수 있도록 규정되어 있다면 죄형법정주의의 명확성의 원칙에 위배

되지 않는다고 보아야 한다. 그렇게 보지 않으면 처벌법규의 구성요건이 지나치게 구체적이고 정형적이 되어 부단히 변화하는 다양한 생활관계를 제대로 규율할 수 없게 될 것이기 때문이라는 것이 우리 재판소의 확립된 판례이다.

- 이 법이나 의료법은 한방의료행위에 관한 정의규정을 두고 있지 아니하여 죄형법정주의가 요구하는 명확성의 원칙에 위반되는 것이 아닌가 하는 의문이 생길 수 있다. 그러나 처벌법규의 구성요건을 일일이 세분하여 명확성의 요건을 모든 경우에 요구하는 것은 입법기술상 불가능하거나 현저히 곤란한 것이므로 어느 정도의 보편적이거나 일반적인 뜻을 지닌 용어를 사용하는 것은 부득이하다고 할 수밖에 없고, 당해 법률이 제정된 목적과 다른 법률조항과의 연관성을 고려하여 합리적인 해석이 가능한지의 여부에 따라 명확성의 요건을 갖추었는지의 여부를 가릴 수밖에 없다 할 것이다.
- 이 사건 법률조항 중 한방의료행위부분은 의료행위와 마찬가지로 비록 법령에 아무런 적극적인 개념정의규정을 두고 있지는 아니하다 하더라도 침시술행위를 당연히 포함하는 것으로서 그 개념 또한 불명확한 것으로 볼 수 없다. 앞서 본 의료법의 입법목적, 의료인의 사명에 관한 의료법상의 여러 규정들과 한방의료행위에 관련된 법령의 변천과정 등에 비추어 보면 “침시술행위”는 그 시술방법과 원리를 보거나 현행 한의사의 시험과목에 침구학을 추가하는 한편 비록 기존의 침사·구사의 시술행위는 인정하나 새로운 침사·구사의 자격을 부여하지 아니한 사실 등에 미루어 한방의료행위에 포함되는 것이 명백하고, “한방의료행위”는 우리의 옛선조들로부터 전통적으로 내려오는 한의학을 기초로 한 질병의 예방이나 치료행위를 하는 것을 의미한다고 볼 수 있기 때문이다.

19. 교통사고처리특례법 제4조 등에 대한 헌법소원 등  
(1997.1.16. 90헌마110·136(병합) 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4872호, 1995.1.5 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10790호, 2011.6.8 개정)</p>
<p>제 4 조 (보험등에 가입된 경우의 특례) ① 교통사고를 일으킨 차가 보험업법 제5조·제7조 또는 육운진흥법 제8조의 규정에 의하여 보험 또는 공제에 가입된 경우에는 제3조제2항 본문에 규정된 죄를 범한 당해 차의 운전자에 대하여 공소를 제기할 수 없다. 다만, 제3조제2항 단서에 해당하는 경우나 보험계약 또는 공제계약이 무효 또는 해지되거나 계약상의 면책규정등으로 인하여 보험사업자 또는 공제사업자의 보험금 또는 공제금지급의무가 없게 된 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제4 조 (보험 등에 가입된 경우의 특례) ① 교통사고를 일으킨 차가 「보험업법」 제4조, 제126조, 제127조 및 제128조, 「여객자동차 운수사업법」 제60조, 제61조 또는 「화물자동차 운수사업법」 제51조에 따른 보험 또는 공제에 가입된 경우에는 제3조제2항 본문에 규정된 죄를 범한 차의 운전자에 대하여 공소를 제기할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제3조제2항 단서에 해당하는 경우</li> <li>2. 피해자가 신체의 상해로 인하여 생명에 대한 위험이 발생하거나 불구(不具)가 되거나 불치(不治) 또는 난치(難治)의 질병이 생긴 경우</li> <li>3. 보험계약 또는 공제계약이 무효로 되거나 해지되거나 계약상의 면책 규정 등으로 인하여 보험회사, 공제조합 또는 공제사업자의 보험금 또는 공제금지급의무가 없어진 경우</li> </ol> <p>[전문개정 2011.4.12]</p>

## 【결정요지】

- 입법자는 특례법의 입법목적을 실현하기 위하여 형사처벌의 여부를 결정하는데 있어서 행위의 경과실·중과실을 차별의 기준으로 삼았다. 경과실·중과실이란 차별의 기준은 특례법이 의도하는 입법 목적을 달성하기에 적합한 것이며, 또한 경과실·중과실간의 그 성질과 비중에 있어서 확인될 수 있는 차이가 형사처벌에 관한 차별대우를 정당화한다 하겠다. 다수의 불특정인, 불특정한 경우에 적용되는 법규범의 성격에 맞도록 입법자는 교통사고와 같은 대중적 현상을 규율함에 있어서 규율대상을 유형화하는 규정을 들 수 있고, 이러한 유형화는 그 당연한 결과로 규율대상을 빠짐없이 포착한다는 것이 불가능한 것이기 때문에 언제나 불가피하게 소수의 불이익이 따르기 마련이다. 그리고 행위의 유형화에 따른 불가피한 불평등한 결과의 발생이 상대적으로 규율대상의 적은 일부에만 관련된다면 이를 헌법적으로 평등원칙에 반한다고 비난할 수 없다.
- 입법자가 규율의 결과를 쉽게 예측할 수 없는 복잡한 사실관계의 규율에 있어서는 입법자에게 시간적으로 적용할 수 있는 기간이 주어지며, 입법자가 시간의 경과와 함께 그 규정의 부정적 효과와 그로 인한 규범의 위헌성을 충분히 인식하고 경험할 시간을 가졌음에도 불구하고 사후적인 개선의 노력을 하지 않은 경우에 비로소 헌법적으로 비난할 여지가 있다. 따라서 교통과실범에 대한 규율과 같이 규율의 효과를 쉽게 조감할 수 없는 규율영역에서는 우선 입법자에게 경험을 축적할 적절한 시간을 부여해야 하고, 입법 목적을 달성하려는 실용적인 측면에서 입법자는 이 초기단계에서는 대강의 유형화와 일반화를 통하여 대상을 규율할 수 있다. 그러한 경우에는 입법자가 보다 합리적인 해결책을 위한 경험자료의 축적에도 불구하고, 법규정의 사후적 보완노력과 입법자가 새롭게 인식한 내용에 상응하는 보다 상세한 차별화를 실시하지 않았을 때에 비로소 그 규범은 헌법재판소에 의하여 위헌으로 선언될 수 있다.



- 이 사건의 법률조항은 입법자가 법률제정 이후 이미 한 차례 그 사이의 경험을 토대로 현실에 나타난 규율의 결점을 보완하였고, 지속적인 차별화를 통하여 평등원칙에 합치하려는 노력을 기울였으므로, 특례법 제3조 제2항 단서에 포함되지 아니한 다른 중과실 유형에 대한 형벌의 필요성은 입법자에게 입법개선촉구의 계기가 될 수는 있으나 헌법에 위반된다는 결정을 하는 것은 타당하지 않다고 생각한다.
- 특례법 제3조 제2항 단서는, 입법자가 사법부에게 판례를 통한 중과실 개념의 구체화를 위임할 수도 있으나, 법적 안정성, 법의 신속하고 통일적인 적용, 범죄인의 균등한 처벌이란 취지에서 입법자가 도로교통에서 자동차에 의한 사고 중 인간의 생명과 신체를 현저하게 위협할 수 있는 중과실인 동시에 그 판별이 상식적으로 비교적 용이한 전형적인 행위를 8가지 유형으로 직접 구체화하였다. 비록 이 단서에 포함된 8가지 유형이 생각할 수 있는 중과실의 경우를 빠짐없이 유형화하지는 못하였으나 중과실로 볼 수 있는 행위를 법적 안정성이라는 측면에서 구성요건화한 것이다. 이러한 구체적인 입법자의 시도가 모든 중과실을 포함하기에 미흡한 것은 형사상 처벌의 대상이 되는 범죄행위는 반드시 법률로서 구성요건을 규정하여 처벌되는 행위와 처벌되지 않는 행위에 대한 경계를 미리 명확히 규정해야 함에 따른 본질적인 한계가 있기 때문이다.
- 이 사건 법률조항은 중과실로 인하여 발생하는 교통사고로 말미암아 신체의 피해를 입게 된 일부를 특례법 제3조 제2항 단서에 포함시키지 못한 것이 매우 아쉽기는 하나 이는 범죄의 유형화에 따른 어쩔 수 없는 결과이므로 그 이유만으로 평등원칙에 반한다고 할 수 없다.
- 이 사건 법률조항을 두고 국가가 일정한 교통과실범에 대하여 형벌권을 행사하지 않음으로써 도로교통의 전반적인 위협으로부터

국민의 생명과 신체를 적절하고 유효하게 보호하는 아무런 조치를 취하지 않았든지, 아니면 국가가 취한 현재의 제반 조치가 명백하게 부적합하거나 불충분하다고까지 말할 수는 없고, 비록 이 사건의 경우와 같이 교통사고를 일으킨 운전자가 형사처벌을 면치 못하는 예외사유에 청구인들이 말하는 사유가 누락되었다고 하더라도 이는 오로지 법적 안정성, 법적용의 통일성을 기하기 위하여 범죄유형의 정형화가 필요하다는 입법정책에 따른 어쩔 수 없는 결과이고, 이를 막기 위하여 중상해·중과실과 같은 일반적 규정을 두는 것은 특례법의 입법취지에 반하는 결과를 가져온다는 점을 아울러 생각할 때 그것만으로 입법자가 국민의 기본권의 보호의무를 다하지 아니하여 헌법에 위반된 것으로 볼 수 없다.

- 재판관 김진우, 재판관 이재화, 재판관 조승형의 위헌의견
- 과실범의 처벌범위를 정하는 것이 비록 입법재량의 범위에 속한다 하더라도 그것이 이 사건 법률조항과 같이 국민의 생명·신체에 대한 국가의 보호의무와 관계가 있는 때에는 국민의 생명·신체에 대한 국가의 보호가 과소(過少)하여서는 아니되는 동시에 그 보호에 있어서 평등원칙에 반해서는 안된다.
- 헌법은 국민에게 모든 기본권의 전제로서 생명·신체의 안전에 대한 기본권을 보장하는 동시에 국가에게 국민의 생명과 신체를 사인의 침해로부터 보호하여야 할 의무를 부과하고 있다. 국가는 이 기본권보호의무를 이행함에 있어서 국민의 생명·신체에 대한 보호의 정도가 헌법이 요구하는 최소한도의 보호수준에 미달해서는 아니된다는 의미에서 이른바 국가의 국민에 대한 과소보호금지(過少保護禁止)라는 헌법상의 원칙을 준수하여야 한다. 헌법이 요구하는 최소한도의 보호수준은 생명·신체라는 법익이 헌법질서에서 차지하는 위상, 이 법익의 침해에 대한 위험의 태양과 정도, 상충하는 법익의 의미 등을 비교교량함으로써 밝혀지게 된다.

- 국가는 그 보호의무를 이행하기 위한 보호대책을 강구함에 있어서 원칙적으로 사인에 의한 국민의 생명·신체에 대한 침해위험의 정도나 종류, 심각성, 발생의 빈도, 각종 대책의 효과뿐만 아니라 상충하는 보호법익과의 형량, 문화적·사회적·경제적·재정적 여건 등을 종합적으로 감안할 필요가 있기 때문에 보호의무를 어떤 수단을 통하여 어떻게 이행할 것인가는 원칙적으로 국가의 광범위한 재량에 맡겨져 있다. 그에 따라 헌법재판소로서는 원칙적으로 국가가 보호의무를 위반한 것이 명백한 경우에만 국가의 해당 작위나 부작위의 위헌성을 확인할 수 있다고 할 것이나, 헌법재판소의 통제의 강도는 일률적인 것이 아니고 관련된 기본권적 법익의 중대성, 그 침해의 심각성, 그 침해의 빈도 등에 따라서 달라지게 된다고 보아야 한다. 그에 따라 기본권적 법익에 관한 보호입법에 대한 심사에 있어서 헌법재판소가 가하는 통제의 강도 역시 보호의무 위반이 일견 명백한지의 여부에 대한 통제, 입법자가 문제의 법률을 통하여 제시한 보호구상 자체가 설득력이 있는지의 여부에 국한된 통제, 그리고 입법내용에 대한 엄밀한 통제 등으로 분화될 수 있다.
- 이 사건 법률조항과 같이 입법자가 교통사고에서 비롯되는 국민의 생명·신체의 위험에 대한 보호대책을 마련하고 있는 경우에 과연 입법자가 그 보호의무를 충분하게 이행하고 있는지를 심사함에 있어서는 생명·신체라는 법익의 중대성, 그에 대한 위험의 직접성·심각성·상대적으로 높은 개연성에 비추어 볼 때 이 사건 법률조항에 의한 보호의무위반이 명백한지의 여부에 대한 통제를 넘어 입법내용에 대한 엄격한 통제를 가하여야 한다.
- 헌법은 제11조 제1항에서 모든 국민에게 평등권을 보장하고 있다. 입법자는 입법활동에 있어서 일반적으로 폭넓은 형성의 여지를 보유하며, 평등원칙도 입법자가 국민의 법적 지위를 규율함에 있어서 합리적인 사유가 있는 경우에는 차별적 취급을 하는 것을 금지하지

는 않는다. 그러나 입법자에게 부여되는 입법형성의 여지는 그 규율영역이나 그 입법내용과는 무관하게 일률적으로 확정될 수 있는 사항이 아니며, 오히려 그 규율대상이나 관련된 기본권, 그 규율의 내용 등에 따라 상이하게 확정되는 것이다. 즉, 입법자에게 부여되는 입법형성의 여지는 관련된 기본권이 기본권체계에 있어서 근본적인 의미를 갖는 것일수록, 그리고 그 침해의 정도가 크면 클수록 좁아진다고 할 것이다. 그에 따라 여타의 기본권들의 출발점이 되는 생명·신체의 안전성 등과 같은 기본권적 법익과 관련하여 또는 그러한 기본권적 법익을 소송을 통하여 관철할 수 있는 가능성과 관련하여 입법자가 국민들을 차별할 수 있는 여지는 현저히 축소된다. 따라서 중대한 공익이 그러한 법익과 관련한 차별적 취급을 필요로 하는 경우에만 입법자의 차별적 규율은 헌법적으로 정당화될 수 있다. 따라서 헌법재판소는 그와 같은 입법의 합헌성 여부를 심사함에 있어서 그에 상당한 엄격한 심사기준을 적용하여야 한다.

- 입법자가 이 사건 법률조항을 통하여 특례법 제3조 제2항 단서 각호의 경우를 제외하고는 중과실로 인한 중상해에 있어서까지 형법상 이미 존재하고 있던 보호수단을 포기한 것은 입법자가 보호방법의 선택에 있어서 아무리 폭넓은 재량권을 행사할 수 있다 하더라도 입법재량의 한계를 일탈하여 국민의 생명·신체에 대한 보호에 부당한 흠결을 발생시키고 있으며, 그로 인하여 교통사고로부터 국민의 생명·신체를 보호하여야 할 헌법적 의무를 다하지 못하고 있다고 볼 수밖에 없다. 형벌권의 행사가 생명·신체의 안전이라는 기본권적 법익을 효과적으로 보호하기 위한 유일한 수단임에도 그러한 보호수단을 포기할 경우에만 국가는 그 보호의무를 위반하게 된다는 주장도 있으나 그러한 주장은 기본권적 법익보호를 위하여 국가가 마련한 보호대책들이 발휘하는 보호효과의 총합이 헌법이 요구하는 최소한도의 보호수준에 미달하는 경우에도 국가의 보호의

무 위반을 인정할 수 있다는 점을 간과하는 것이다. 이 사건 법률조항의 경우에도 위에서 살펴본 바와 같은 여러 가지 사정 때문에 종합보험 등예의 가입유도를 통한 민사배상의 확보라는 수단이 생명·신체의 안전이라는 기본권적 법익의 보호에 부적합할 뿐만 아니라 오히려 교통사고를 조장할 수 있는 위험을 내포하고 있는데다가, 교통사고로부터 생명과 신체의 안전성을 확보하기 위하여 가장 강력하고도 효과적인 수단이라 할 수 있는 형벌권행사를 대체하는 이 사건 법률조항에 의한 보호대책과 여타의 보호대책들에 의한 보호효과의 총합도 생명·신체의 안전이라는 기본권적 법익을 헌법이 요구하는 최소한도의 수준으로 보호하기에는 현저히 미흡하므로 보호의무위반을 인정할 수 있는 것이다. 이 점은 입법자가 특례법을 제정한 시점을 위헌판단의 기준시점으로 삼는 경우만이 아니라 이 사건에 대한 심리 종결시인 현재시점을 위헌판단의 기준시점으로 삼는 경우에도 마찬가지이다.

- 이 사건 법률조항의 경우에는 가해운전자의 신체의 자유에 대한 일시적 제한 내지 벌금부과에 의한 재산상의 불이익 및 전과로 인한 불이익에 대하여 피해자가 평생에 걸쳐 고통을 느낄 신체에 대한 중대한 침해와 그에 동반하는 정신적·재산적 어려움 및 교통안전에 대한 위해가 상호 대립되고 있기 때문에 생명·신체의 안전이라는 기본권적 법익에 대한 보호의무를 이행하기 위하여 중과실로 피해자에게 중상해를 유발한 가해운전자를 형벌이라는 수단을 선택하여 형사처벌한다 하더라도, 형벌권의 행사가 적정선을 유지하는 한 가해운전자의 기본권제한에 있어서 과잉금지의 원칙에 반하지도 아니한다.

20. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의3 제1항 제2호  
 위헌소원(1997.7.16. 95헌바2, 97헌바27 병합 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제3744호, 1984.8.4 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>제 5 조의3 (도주차량운전자의 가중 처벌) ① 도로교통법 제2조에 규정된 자동차·원동기장치자전거 또는 궤도차의 교통으로 인하여 형법 제268조의 죄를 범한 당해 차량의 운전자(이하 “사고운전자”라 한다)가 피해자를 구호하는 등 도로교통법 제50조제1항의 규정에 의한 조치를 취하지 아니하고 도주한 때에는 다음의 구분에 따라 가중처벌한다.</p> <p>2. 피해자를 치상한 때에는 1년 이상의 유기징역에 처한다.</p>	<p>제 5 조의3 (도주차량 운전자의 가중 처벌) ① 「도로교통법」 제2조에 규정된 자동차·원동기장치자전거의 교통으로 인하여 「형법」 제268조의 죄를 범한 해당 차량의 운전자(이하 “사고운전자”라 한다)가 피해자를 구호(救護)하는 등 「도로교통법」 제54조제1항에 따른 조치를 하지 아니하고 도주한 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌한다.</p> <p>2. 피해자를 상해에 이르게 한 경우에는 1년 이상의 유기징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p>

【결정요지】

- 어떤 범죄행위를 어떻게 처벌할 것인가 하는 문제, 즉 법정형의 형종과 형량은 그 범죄의 죄질과 보호법익의 성격에 대한 고려뿐만 아니라 그 나라의 역사와 문화, 시대적 상황과 국민일반의 가치관 내지 법감정 및 범죄예방을 위한 형사정책적 측면 등 여러 면을 종합적으로 고려하여 입법부가 결정하는 사항으로서 기본적으로 국가의 입법정책에 속하는 문제이다. 따라서 그 내용이 형벌의 목적과 기능에 본질적으로 배치된다든가 또는 평등의 기본원리

인 합리성과 비례성의 원칙을 현저하게 침해하는 것이 아닌 한 이를 쉽사리 헌법에 위배된다고 단정할 수 없다(헌법재판소 위 90헌바24 결정 참조).

- 입법자가 위에서 본 우리의 교통현실과 이 사건 법률규정의 입법 목적, 이 사건 범죄의 복합적 보호법익과 중한 죄질 등을 감안하여 입법정책적 차원에서 이 사건 범죄에 대한 법정형을 고의범인 상해죄나 중상해죄 등의 경우보다 더 무겁게 정하였다고 하여 이를 가지고 형벌체계상의 정당성이나 균형 등을 상실한 것이라고 할 수 없으며, 이 사건 법률규정이 헌법 제10조의 인간의 존엄성을 해하거나 헌법 제11조의 평등의 원칙 또는 헌법 제37조 제2항의 과잉금지의 원칙에 위반된다고 할 수 없다.

**21. 상고심절차에관한특례법 제4조 위헌소원 등**  
(1997.10.30. 97헌바37, 95헌마142·215, 96헌마95 병합)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4769호, 1994.7.27 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제9816호, 2009.11.2 개정)</p>
<p>제 4 조 (심리의 불속행) ① 대법원은 상고이유에 관한 주장이 다음 각호의 1의 사유를 포함하지 아니한다고 인정되는 때에는 더 나아가 심리를 하지 아니하고 판결로 상고를 기각한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 원심판결이 헌법에 위반하거나 헌법을 부당하게 해석한 때</li> <li>2. 원심판결이 명령·규칙 또는 처분의 법률위반 여부에 대하여 부당하게 판단한 때</li> <li>3. 원심판결이 법률·명령·규칙 또는 처분에 대하여 대법원판례와 상반되게 해석한 때</li> </ol>	<p>제 4 조 (심리의 불속행) ① 대법원은 상고이유에 관한 주장이 다음 각 호의 어느 하나의 사유를 포함하지 아니한다고 인정하면 더 나아가 심리(審理)를 하지 아니하고 판결로 상고를 기각(棄却)한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 원심판결(原審判決)이 헌법에 위반되거나, 헌법을 부당하게 해석한 경우</li> <li>2. 원심판결이 명령·규칙 또는 처분의 법률위반 여부에 대하여 부당하게 판단한 경우</li> <li>3. 원심판결이 법률·명령·규칙</li> </ol>

<b>심판대상 조문</b> (법률 제4769호, 1994.7.27 개정)	<b>현행 조문</b> (법률 제9816호, 2009.11.2 개정)
4. 법률·명령·규칙 또는 처분에 대한 해석에 관하여 대법원 판례가 없거나 대법원 판례를 변경할 필요가 있는 때 5. 제1호 내지 제4호 외에 중대한 법령위반에 관한 사항이 있는 때 6. 민사소송법 제394조 제1항 제1호 내지 제5호의 사유가 있는 때	또는 처분에 대하여 대법원 판례와 상반되게 해석한 경우 4. 법률·명령·규칙 또는 처분에 대한 해석에 관하여 대법원 판례가 없거나 대법원 판례를 변경할 필요가 있는 경우 5. 제1호부터 제4호까지의 규정 외에 중대한 법령위반에 관한 사항이 있는 경우 6. 「민사소송법」 제424조제1항제1호부터 제5호까지에 규정된 사유가 있는 경우

### 【결정요지】

- 헌법이 대법원을 최고법원으로 규정하였다고 하여 대법원이 곧바로 모든 사건을 상고심으로서 관할하여야 한다는 결론이 당연히 도출되는 것은 아니며, “헌법과 법률이 정하는 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리”가 사건의 경중을 가리지 않고 모든 사건에 대하여 대법원을 구성하는 법관에 의한 균등한 재판을 받을 권리를 의미한다거나 또는 상고심 재판을 받을 권리를 의미하는 것이라고 할 수는 없다.
- 심급제도는 사법에 의한 권리보호에 관한 한정된 법 발견 자원의 합리적인 분배의 문제인 동시에 재판의 적정과 신속이라는 서로 상반되는 두 가지의 요청을 어떻게 조화시키느냐의 문제로 돌아가므로 원칙적으로 입법자의 형성의 자유에 속하는 사항이다. 그러므로 상고심절차에관한특례법 제4조 제1항 및 제3항과 제5조 제1항 및 제2항은 비록 국민의 재판청구권을 제약하고 있기는 하지만 심



급제도와 대법원의 기능에 비추어 볼 때 헌법이 요구하는 대법원의 최고법원성을 존중하면서 민사, 가사, 행정 등 소송사건에 있어서 상고심 재판을 받을 수 있는 객관적인 기준을 정함에 있어 개별적 사건에서의 권리구제보다 법령해석의 통일을 더 우위에 둔 규정으로서 그 합리성이 있다고 할 것이므로 헌법에 위반되지 아니한다.

22. 미수복지등에서귀순한의약업자에관한특별조치법 부칙제4항 위헌소원(1998.2.27. 96헌바5 전원재판부)

<p style="text-align: center;">심판대상 조문 (법률 제2284호, 1971.1.15 개정)</p>	<p style="text-align: center;">현행 조문 (법률 제2284호, 1971.12.31 실효)</p>
<p>부 칙 제 4 항 (시행기간) 미수복지 등에서 귀순한 의약업자에관한특별조치 법은 1971년 12월 31일까지 효력 을 가진다.</p>	

【결정요지】

- 청구인들과 같은 귀순의약업자는 대한민국 의료법이 요구하는 의료인으로서의 객관적 자질과 요건을 갖춘 것인지 확인되지 아니한 사람들이라는 점을 고려할 때, 특조법은 귀순의약업자에게 일종의 혜택을 부여하는 입법으로서의 성격을 가지고 있는 것이라고 할 것이다. 그렇다고 할 때 개정특조법 부칙 제4항이 특조법의 시행기간을 한시적으로 정하였다 하더라도 이는 청구인들과 같은 귀순의약업자에게 부여되었던 특별한 혜택을 중단하는 것에 불과하고, 이로 인하여 결과적으로 청구인들이 의사 또는 한의사의 직업을 선택할 기회를 상실하게 되었다 하더라도 이는 혜택중단으로 인한 반사적 불이익에 지나지 않는 것이지, 이것이 곧 청구인들의 직업선택의 자유를 더 제약하는 것은 아니다.

- 다만, 청구인들과 같이 미수복지에서 귀순한 의약업자에게 의사 또는 한의사 직업을 보장하여야 할 헌법적 의무가 국가에게 있고, 그 의무이행의 일환으로서 특조법이 시행되어 온 것이라면, 특조법을 일정시점 이후에 폐지한다는 위 부칙 제4항으로 인하여 청구인들의 직업선택의 자유가 침해될 수도 있겠으나, 헌법의 해석상 그러한 국가의 의무는 어디에서도 도출되지 않는다(헌재 1992. 12. 24. 90헌마174 참조).
- 미수복지에서 귀순한 의약업자에게 어떠한 조치를 취할 것인지, 대한민국에서 의사 또는 한의사로서 활동할 수 있는 기회를 어떤 방법으로 어느 정도로 부여할 것인지는 보건의료정책에 관한 입법자의 광범위한 입법정책에 맡겨져 있다 할 것이고(헌재 1993. 11. 25. 92헌마87 참조), 그러한 입법자의 정책판단은 그것이 현저히 자의적이거나 불합리하여 입법형성권의 한계를 일탈하였거나 입법형성권을 남용한 것이 아닌한 존중되어야 한다.

23. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의3 제1항 제2호 위헌소원 (1998.3.26. 97헌바83 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제3744호, 1984.8.4 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>제 5 조의3 (도주차량운전자의 가중 처벌) ① 도로교통법 제2조에 규정된 자동차·원동기장치자전거 또는 궤도차의 교통으로 인하여 형법 제268조의 죄를 범한 해당 차량의 운전자(이하 “사고운전자”라 한다)가 피해자를 구호하는 등 도로교통법 제50조 제1항의 규정에 의한 조치를 취하지 아니하고</p>	<p>제 5 조의3 (도주차량 운전자의 가중처벌) ① 「도로교통법」 제2조에 규정된 자동차·원동기장치자전거의 교통으로 인하여 「형법」 제268조의 죄를 범한 해당 차량의 운전자(이하 “사고운전자”라 한다)가 피해자를 구호(救護)하는 등 「도로교통법」 제54조제1항에 따른 조치를 하지 아니하고 도주</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제3744호, 1984.8.4 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>도주한 때에는 다음의 구분에 따라 가중처벌한다.</p> <p>2. 피해자를 치상한 때에는 1년 이상의 유기징역에 처한다.</p>	<p>한 경우에는는 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌한다.</p> <p>2. 피해자를 상해에 이르게 한 경우에는 1년 이상의 유기징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p>

**【결정요지】**

- 범죄행위를 어떻게 처벌할 것인가 하는 문제, 즉 법정형의 형종과 형량은 그 범죄의 죄질과 보호법익의 성격에 대한 고려 뿐만 아니라 그 나라의 역사와 문화, 시대적 상황과 국민일반의 가치관 내지 법감정 및 범죄예방을 위한 형사정책적 측면 등 여러 면을 종합적으로 고려하여 입법부가 결정하는 사항으로서 기본적으로 국가의 입법정책에 속하는 문제이다. 따라서 그 내용이 형벌의 목적과 기능에 본질적으로 배치된다든가 또는 평등의 기본원리인 합리성과 비례성의 원칙을 현저하게 침해하는 것이 아닌 한 이를 쉽사리 헌법에 위배된다고 단정할 수 없다.
- 입법자가 위에서 본 우리의 교통현실과 동 법률조항의 입법목적, 이 사건 범죄의 복합적 보호법익과 중한 죄질 등을 감안하여 입법정책적 차원에서 이 사건 범죄에 대한 법정형을 고의범인 상해죄나 중상해죄 등의 경우보다 더 무겁게 정하였다고 하여 이를 가지고 형벌체계상의 정당성이나 균형 등을 상실한 것이라고 할 수 없으며, 이 사건 법률조항이 헌법 제11조의 평등의 원칙 또는 헌법 제37조 제2항의 과잉금지의 원칙에 위반된다거나 인간의 존엄성을 해한다고 할 수 없다.

24. 부동산등기특별조치법 제11조 위헌소원  
(1998.5.28. 96헌바83 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제4944호, 1995.3.30 개정)	현행 조문 (법률 제10580호, 2011.4.12 개정)
<p>제11조 (과태료) ① 등기권리자가 상당한 사유없이 제2조 각 항의 규정에 의한 등기신청을 해태한 때에는 그 해태한 날 당시의 그 부동산에 대한 등록세액(등록세가 비과세·면제·감경되는 경우에는 지방세법의 규정에 의한 부동산가액에 부동산등기세율을 곱한 금액)의 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료에 처한다.(다만, 부동산실권리자명의등기에관한법률 제10조 제1항의 규정에 의하여 과징금을 부과한 경우에는 그러하지 아니하다).</p>	<p>제11조 (과태료) ① 등기권리자가 상당한 사유없이 제2조 각항의 규정에 의한 등기신청을 해태한 때에는 그 해태한 날 당시의 부동산에 대하여 「지방세법」 제10조의 과세표준에 같은 법 제11조제1항의 표준세율(같은 법 제14조에 따라 조례로 세율을 달리 정하는 경우에는 그 세율을 말한다)에서 1천분의 20을 뺀 세율을 적용하여 산출한 금액(같은 법 제13조제2항·제3항·제6항 또는 제7항에 해당하는 경우에는 그 금액의 100분의 300)의 5배 이하에 상당하는 금액의 과태료에 처한다. 다만, 부동산실권리자명의등기에 관한법률 제10조제1항의 규정에 의하여 과징금을 부과한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

【결정요지】

- 어떤 행정법규위반의 행위에 대하여 이를 단지 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있음에 불과한 경우로 보아 행정질서벌인 과태료를 과할 것인지 아니면 직접적으로 행정목적과 공익을 침해한 행위로 보아 행정형벌을 과할 것인지는 기본적으로 입

법원자가 제반사정을 고려하여 결정할 입법재량에 속하는 문제라 할 것이다(헌재 1994. 4. 28. 91헌바14, 판례집 6-1, 281, 303). 부동산투기를 막기 위하여 부동산소유권이전등기신청을 의무화하고 이에 대한 제재방법으로 행정형벌보다 그 정도가 약한 행정질서벌인 과태료를 선택한 것은 적절하다 할 것이다.

- 입법권자가 입법재량의 범위 내에서 행정질서벌인 과태료를 과하기로 하였다면, 다시 그 과태료의 액수를 정하는 것도 역시 그것이 의무위반 행위와 그에 대한 책임이 현저하게 균형을 잃게 되고 이로 인하여 다른 행정법규 위반자와의 사이에서 헌법상의 평등의 원리에 위반하게 된다거나 그 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈함으로써 헌법 제37조 제2항으로부터 파생되는 비례의 원칙 혹은 과잉금지의 원칙에 위반하는 것으로 평가되는 등 헌법재판소가 관여할 정도로 입법재량을 현저히 불합리하게 또는 자의적으로 행사한 것이라 단정할 정도로 높지 않는 한 입법재량에 속하는 문제라 할 것이다.
- 법 제11조 제2항에서 과태료의 금액을 정함에 있어서 해태기간, 해태사유, 목적부동산의 가액 등을 참작하여 정하도록 하고 있어, 이 사건 법률조항이 규정하고 있는 등록세액의 5배라는 것은 단지 과태료 금액의 상한을 정한 것에 불과하며, 사안에 따라 구체적으로 적절한 과태료의 금액을 정할 수 있도록 되어 있으므로, 이 사건 법률조항에 의한 과태료의 금액이 이중기준에 의하여 산정될 수 있다고 하여 이를 가지고 평등의 원칙에 위배되는 것이라고 볼 수는 없다 할 것이다.

25. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제8조 제1항 등 위헌소원  
(1998.5.28. 97헌바68 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제4291호, 1990.12.31 개정)	현행 조문 (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)
<p>제 8 조 (조세포탈의 가중처벌) ① 조세범처벌법 제9조 제1항에 규정된 죄를 범한 자는 다음의 구분에 따라 가중처벌한다.</p> <p>1. 포탈하거나 환급받은 세액 또는 징수하지 아니하거나 납부하지 아니한 세액(이하 “포탈세액등”이라 한다)이 연간 5억원 이상인 때에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>2. 포탈세액 등이 연간 2억원 이상 5억원 미만인 때에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>② 제1항의 경우에는 그 포탈세액 등의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금을 병과한다.</p>	<p>제 8 조 (조세 포탈의 가중처벌) ① 「조세범 처벌법」 제3조제1항, 제4조 및 제5조에 규정된 죄를 범한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌한다.</p> <p>1. 포탈하거나 환급받은 세액 또는 징수하지 아니하거나 납부하지 아니한 세액(이하 “포탈세액등”이라 한다)이 연간 10억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>2. 포탈세액등이 연간 5억원 이상 10억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>② 제1항의 경우에는 그 포탈세액 등의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금을 병과한다.</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p>

【결정요지】

- 어떤 범죄를 특별법의 제정을 통하여 가중처벌하는 것은, 그 법률로 대응하고자 하는 사회현상에 큰 변화가 생겨서 일반법의 특정형으로는 처벌의 실효가 없게 되었거나, 종래에는 단순한 행정범으로 인식되던 것이 사회사정의 변화에 따라 형사범으로 인식되게 된 경우와 같이 그 범죄의 성격에 대한 인식이 변화되었거나, 또 경우에 따라서는 선고형이 너무 낮아서 입법으로 일정한도 이상의

양형의 선택을 제한하게 하는 등의 경우에 흔히 사용되는 법률정책이다.

- 조세포탈행위가 국가적 법익에 관한 범죄이고 반사회적, 반윤리적 범죄임에도 불구하고 그에 대처하는 조세범처벌법의 처벌규정이 너무 가벼워서 범죄예방의 실효를 거두지 못하고 있는 현실에 대한 반성적 고려에서 가중처벌을 위하여 위 특가법 조항을 입법하게 된 것이라는 입법배경, 그리고 현재 우리나라 국민의 평균적 소득수준에서 본 2억원의 경제적 가치, 거액의 조세포탈에 대한 국민 일반의 법감정 내지 비난여론, 범죄예방을 위한 형사정책적 측면 등을 종합적으로 고려할 때 이 사건 특가법 조항의 법정형이 형벌체계상의 균형을 잃은 것이라거나 범행자를 귀책 이상으로 과잉처벌하는 것이라고 단정할 수는 없는 것이다.
- 조세포탈범에 대한 벌금의 필요적 병과여부는 원칙적으로 입법정책의 문제이고, 이 사건 특가법 조항에 벌금형의 필요적 병과를 규정한 것은 조세포탈행위의 반사회성, 반윤리성에 터잡아 거액의 조세포탈자에 대하여 경제적인 불이익을 가하고 아울러 그가 부정하게 취한 이득을 박탈함으로써 국민의 납세윤리를 확립하고 나아가 건전한 사회질서의 유지와 국민경제의 발전에 기여하고자 하는 입법목적에서 비롯된 것으로 앞에서 살핀 여러 가지 사정과 아울러 이 사건 특가법 조항에 해당하여 벌금형이 병과되는 경우에 있어서도 법관이 정상에 따라 작량감경 등을 통한 벌금형의 감액이 가능하며 경우에 따라서는 벌금형만의 선고유예도 가능한 점 등을 고려할 때 위와 같은 벌금형의 필요적 병과규정이 형벌체계상의 균형을 잃은 것이라거나 범행자를 귀책이상으로 과잉처벌하는 것으로 보기는 어렵다.

- 특가법 제8조 제1항 각 호가 연간 포탈세액 등을 기준으로 단계적으로 가중처벌하는 형태를 취하고 있으면서도 그 연간 포탈세액 등의 계산에 있어 “연간”의 개념정의에 관한 규정을 두고 있지 아니함은 입법론상 바람직스러운 것이라고는 볼 수는 없으나, “연간”이라는 용어 자체가 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람으로 하여금 구체적으로 어떠한 행위가 이에 해당하는지 의심을 가질 정도로 불명확한 개념이라고는 볼 수는 없고, 다만 이 사건 특가법 조항이 갖는 구조적 특성에 기인하는 해석상의 이견은 관련법규정 및 법률이론에 입각한 법관의 보충적 해석과 판례의 축적을 통하여 충분히 해결될 수 있는 것이므로, 위 특가법 조항이 죄형법정주의가 요구하는 처벌법규의 명확성의 원칙에 위배된 것이라고 할 수 없다.

26. 교원지위향상을위한특별법 제10조 제3항 위헌소원,  
교원지위향상을위한특별법 제10조 제2항 등 위헌확인  
(1998.7.16. 95헌바19·26·30·42·61, 96헌마75 병합)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4376호, 1991.5.31 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제8890호, 2008.3.14 개정)</p>
<p>제10조 (재심결정) ① ~ ② 생략 ③ 교원은 재심위원회의 결정에 대하여 그 결정서의 송달을 받은 날부터 60일 이내에 행정소송법이 정하는 바에 의하여 소송을 제기할 수 있다. ④ 생략</p>	<p>제10조 (소청심사 결정) ① ~ ② 생략 ③ 제1항에 따른 심사위원회의 결정에 대하여 교원, 「사립학교법」 제2조에 따른 학교법인 또는 사립학교 경영자 등 당사자는 그 결정서를 송달받은 날부터 90일 이내에 「행정소송법」으로 정하는 바에 따라 소송을 제기할 수 있다. ④ 생략</p>



**【결정요지】**

- 감독권 행사인 재심결정에 대하여 감독대상자인 학교법인 등이 불복, 행정소송을 할 수 있도록 허용할 것인지 여부는 결국 교육제도와 교원의 지위를 어떻게 정할 것인가에 관한 문제로서 입법정책에 속하는 사항이라고 할 것인데, 이 사건 법률조항이 재심결정에 대하여 교원만이 불복할 수 있도록 허용하고 학교법인 등은 국·공립학교 교원에 대한 징계처분권자와 마찬가지로 재심결정에 불복할 수 없도록 제한한 것은, 국가가 모든 교원의 징계처분 등에 대하여 균형 있게 감독하고 특히 사립학교 교원에 대하여 국·공립학교 교원과 똑같이 신분보장을 해 주기 위한 것으로서 합리적인 이유가 있다고 할 것이므로, 헌법 제11조 제1항(평등의 원칙)에 위반된다고 할 수 없다.
- 재심결정은 일반 행정처분과 달리 행정심판의 재결에 유사한 감독권 행사로서의 처분이므로 이 사건 법률조항이 그 입법목적 달성을 위하여 감독대상자인 학교법인 등이 그 재심결정에 대하여 불복할 수 없도록 제한한 것은 적정하고, 그것이 헌법 제27조 제1항(재판청구권), 제107조 제2항(법원의 처분심사권), 제12조 제1항(적법절차), 제37조 제2항(과잉금지의 원칙)에 위반된다고 할 수도 없다.

**27. 소송촉진등에관한특례법 제23조 위헌소원**  
(1998.7.16. 97헌바22 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제3361호, 1981.1.29 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10303호, 2010.5.17 개정)</p>
<p>제23조 (제1심 공판의 특례) 제1심 공판절차에서 피고인에 대한 송달 불능보고서가 접수된 때로부터 6월이 경과하도록 피고인의 소재를 확인할 수 없는 때에는 대법원규칙이</p>	<p>제23조 (제1심 공판의 특례) 제1심 공판절차에서 피고인에 대한 송달 불능보고서(送達不能報告書)가 접수된 때부터 6개월이 지나도록 피고인의 소재(所在)를 확인할 수 없</p>

<b>심판대상 조문</b> (법률 제3361호, 1981.1.29 제정)	<b>현행 조문</b> (법률 제10303호, 2010.5.17 개정)
<p>정하는 바에 따라 피고인의 진술없이 재판할 수 있다. 다만, 사형, 무기 또는 단기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 사건의 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>는 경우에는 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 피고인의 진술 없이 재판할 수 있다. 다만, 사형, 무기 또는 장기(長期) 10년이 넘는 징역이나 금고에 해당하는 사건의 경우에는 그러하지 아니하다.</p>

### 【결정요지】

- 이 사건 법률조항은 그 적용대상이 너무 광범위하다는 문제점이 있다. 형법만 살펴 보더라도 사형·무기 또는 단기 3년 이상의 징역이나 금고에 해당되는 죄는 극히 일부임을 알 수 있다. 즉 형법 중 별지 기재의 죄명을 제외한 형법이 정한 대부분의 죄는 이 사건 법률조항을 적용받게 되고, 형법 이외의 법률에도 필요적 변호사건에 해당되지 아니하는 죄를 규정하고 있는 형벌조항은 무수히 많다. 그렇다면 이 사건 법률조항이 적용될 수 있는 대상은 필요적 변호사건을 제외시켰음에도 불구하고 지나치게 광범위함을 알 수 있다.
- 이 사건 법률조항은 피고인 불출석 상태에서 중형이 선고될 수도 있는 가능성을 배제하고 있지 아니할 뿐만 아니라 그 적용대상이 너무 광범위하므로, 비록 정당한 입법목적아래 마련된 법률조항이라 할지라도 헌법 제37조 제2항의 과잉금지의 원칙에 위배되어 피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 것이라고 하겠다.
- 비록 피고인의 불출석에 대비한 입법이 필요하다고 하더라도 이 사건 법률조항이 자기에게 아무런 책임없는 사유로 출석하지 못한 피고인에 대하여 별다른 증거조사도 없이 곧바로 유죄판결을 선고할 수 있도록 한 것은 그 절차의 내용이 심히 적정치 못한 경우로서 헌법 제12조 제1항 후문의 적법절차 원칙에 반한다고 할 것이다.

- 재판관 이영모의 반대의견
- 입법자는 송달불능이 되어 적법절차가 요구하는 고지·청문을 제대로 할 수 없는 피고인에 대한 기본적 인권의 보장이라는 측면과 사회질서의 유지 또는 공공복리를 도모하기 위한 공익이라는 측면을 서로 비교 교량하여 공익쪽의 가치가 더 우선된다고 하여 이 사건 법률조항을 제정하였다. 이와 같은 비교형량은 기본권제한 조치에 대한 헌법상의 적부(適否)를 판단함에 있어 합리성과 정당성을 갖춘 적정한 것이라고 할 것이다.
- 다수의견은, 이 사건 법률조항의 적용 대상범죄가 너무 광범위하여 피고인 불출석하에 중형이 선고될 수 있으므로 공정한 재판을 받을 권리를 과도하게 침해하는 것이고, 이 사건 법률조항 단서가 장기(長期)에 아무런 제한을 두지 아니한 관계로 최고 징역 15년(경합범 가중시에는 최고 징역 22년 6월, 누범 가중시에는 최고 징역 25년)까지 선고가 가능한 점을 들어 이 사건 법률조항이 위헌이라고 하나, 이 조항에 의하여 최고 징역 15년 또는 징역 25년까지의 선고가 가능하다는 것은 이론상의 설명일 뿐, 그와 같은 중형이 선고된 사례는 없다고 본다. 이 사건 법률조항 소정의 대상 범죄와 법정형의 상한을 정하는 문제는 입법목적 달성을 위한 입법정책 문제에 속하기 때문에 그 한계를 현저하게 벗어난 것이 아닌 한 헌법위반이라고 할 수 없다.

28. 금융기관의연체대출금에관한특별조치법 제3조 위헌제청,  
 금융기관의연체대출금에관한특별조치법 제3조 위헌소원  
 (1998.9.30. 98헌가7, 96헌바93(병합) 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제4585호, 1993.12.10 개정)	현행 조문 (법률 제5693호, 1999.1.29 폐지)
제 3 조 (통지 또는 송달의 특례) 법원이 금융기관의 신청에 의하여	

<b>심판대상 조문</b> (법률 제4585호, 1993.12.10 개정)	<b>현행 조문</b> (법률 제5693호, 1999.1.29 폐지)
<p>진행하는 민사소송법에 의한 경매절차(이하 “경매절차”라 한다)에 있어서 통지 또는 송달은 경매신청당시 당해 부동산등기부상에 기재되어 있는 주소(주소를 법원에 신고한 때에는 그 주소로 한다)에 발송함으로써 송달된 것으로 보며, 그 부동산등기부에 주소가 기재되어 있지 아니하거나 주소를 법원에 신고하지 아니한 때에는 공시송달의 방법에 의하여야 한다.</p>	

#### 【결정요지】

- 입법자가 경매절차에 관한 법률을 제정함에 있어서는 이해관계인의 권리를 충분히 보장하여야 함은 물론이나 신속한 집행절차도 무시할 수 없는 공익적 요청이라 보지 않을 수 없다. 이 사건 법률조항이 정하는 발송송달제도는 신속한 집행절차의 구현을 위한 것으로서 정당한 입법목적 달성을 위한 수단으로 적정하여 비례의 원칙에 반하지 아니하고, 재판청구권의 본질적 내용을 침해하는 것이 아니다.
- 경매의 실행에 채무명의를 요하지 아니하는 부동산 임의경매절차에 있어 금융기관이 신청한 경우에만 발송송달의 특례를 인정하는 것은 금융기관이 비금융기관에 비하여 공신성에 차이가 크다는 점에 있어서 그 나름대로의 합리적 근거가 있는 차별이다. 그러나 부동산 강제경매에서는 그 전제로서 요구되는 채무명의를 금융기관의 것과 비금융기관의 것 사이에 공신성의 차이가 있을 수 없고,

따라서 부동산 강제경매절차에 있어 금융기관이 신청한 경우와 그렇지 않은 경우를 차별하여 금융기관을 우대할 합리적 이유를 찾을 수 없다.

- 재판관 김용준, 재판관 조승형, 재판관 이영모, 재판관 한대현 반대 의견
- 이 사건 법률조항 중 임의경매에 관한 부분도 헌법에 위반된다. 금융기관에게 송달의 특례를 인정하는 것은 주로 담당직원들의 편의를 위한 것이라고 할 수밖에 없는데, 단지 담당직원들이 본연의 업무를 수행하는데 특혜를 부여하기 위하여 이해관계인의 재판절차 참여권을 박탈하는 것은 과잉금지의 원칙에 어긋나는 것이라고 할 것이다. 금융기관들의 대출업무가 비금융기관이나 일반채권자에 비하여 훨씬 신뢰할만하다고 단정할 수 없고, 따라서 달리 이 금융기관들에 대하여 특례를 인정할 이유가 없다.

29. 국가보위에관한특별조치법제5조제4항에의한동원대상지역내의 토지의수용·사용에관한특별조치령에의하여수용·사용된토지의 정리에관한특별조치법 제2조 위헌확인 등  
(1998.12.24. 97헌마87·88 병합)

심판대상 조문 (법률 제5266호, 1997.1.13 제정)	현행 조문 (법률 제9401호, 2009.1.30 개정)
제 2 조 (환매권이 소멸되지 아니한 수용토지의 처리) ① 국방부장관은 특별조치령에 의하여 수용된 토지의 수용대금으로 지급한 증권의 상환이 종료되기 전 또는 그 상환이 종료된 날부터 5년 이내에 당해 토지의 전부 또는 일부가 균사상 필요없게 된 토지(이하 “환	제 2 조 (환매권이 소멸되지 아니한 수용토지의 처리) ① 국방부장관은 「국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령」(이하 “특별조치령”이라 한다)에 따라 수용된 토지에 대하여 수용대금으로 지급한 증

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제5266호, 1997.1.13 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제9401호, 2009.1.30 개정)</p>
<p>매대상토지”라 한다) 중 이 법 시행 당시 환매권이 소멸되지 아니한 토지에 대하여 지체없이 당해 토지의 피수용자 또는 그 상속인(이하 이 조에서 “환매권자”라 한다)에게 환매할 것을 통지하여야 한다. 다만, 환매권자의 주소 또는 거소를 알 수 없을 때에는 이를 전국을 보급대상으로 하는 2종 이상의 일간신문에 2회 이상 공고하여야 한다.</p> <p>② 환매권자는 국가가 수용한 당시의 가격에 증권의 발행년도부터 환매년도까지 연 5푼의 이자를 가산한 금액을 국고에 납부하고 당해 토지를 매수할 수 있다.</p> <p>③ 환매권자는 제1항의 규정에 의한 통지를 받은 날 또는 그 최후의 공고가 끝난 날부터 3월이 경과한 때에는 환매권을 행사하지 못한다.</p>	<p>권의 상환이 끝나기 전 또는 그 상환이 끝난 날부터 5년 이내에 그 토지의 전부 또는 일부가 군사상 필요 없게 된 경우 이 법 시행 당시 환매권(還買權)이 소멸되지 아니한 토지에 대하여 지체없이 그 토지를 수용당한 자 또는 그 상속인(이하 이 조에서 “환매권자”라 한다)에게 환매할 것을 통지하여야 한다. 다만, 환매권자의 주소 또는 거소를 알 수 없을 때에는 전국을 보급대상으로 하는 둘 이상의 일간신문에 두 번 이상 공고하여야 한다.</p> <p>② 환매권자는 국가가 수용한 당시의 가격에 증권의 발행년도부터 환매년도까지 연 5퍼센트의 이자를 가산한 금액을 국고에 내고 해당 토지를 매수할 수 있다.</p> <p>③ 환매권자는 제1항에 따른 통지를 받은 날 또는 마지막 공고가 끝난 날부터 3개월이 지난 때에는 환매권을 행사하지 못한다. [전문개정 2008.12.31]</p>

**【결정요지】**

- 특별조치법 제2조에 의한 환매기간 설정은 위와 같은 기간 제한이 없는 경우의 불합리한 결과를 막고 토지 등의 효율적인 이용·개발을 촉진하기 위한 것으로서 그 입법목적의 정당성이 인정되고,

법적 안정성의 요청이 종전 소유자가 소유권회복으로 인하여 얻는 사적 이익보다 우월하다고 본 입법자의 판단에 의하여 환매기간을 5년으로 규정한 것으로 그 합리성이 인정되므로, 위헌성을 인정하기 어렵다.

- 특별조치법 제3조 제1항에 의하여 인정되는 우선매수권은 이미 환매권이 소멸된 토지를 대상으로 하고 있으므로, 헌법 제23조에 의하여 직접 보장되는 재산권의 성질을 가진 것이 아니라, 환매권이 이미 소멸된 토지의 피수용자 또는 그 상속인에게 당해 토지를 우선 매수할 수 있는 기회를 부여함으로써 종전의 법률관계를 정리하겠다는 입법정책 아래 인정되는 수혜적인 성질을 가진 권리라고 할 것이다. 우선매수권은 입법정책에 의하여 부여되는 수혜적인 성질을 가진 권리라고 할 것이므로 그 구체적 형성은 국가의 정책적 판단에 위임된 것으로서 입법자의 형성의 자유에 속하는 사항이다. 그러므로 입법자에게 부여된 입법재량권을 남용하였거나 입법형성권의 한계를 일탈하여 명백히 불공정 또는 불합리하게 자의적으로 행사되어 헌법상의 평등권을 침해하는 등의 특별한 사정이 없는 한 헌법위반의 문제는 야기되지 아니한다.

30. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제12조 등 위헌소원  
(1999.5.27. 96헌바16 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4291호, 1990.12.31 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>제12조 (외국인을 위한 탈법행위) 외국인에 의한 취득이 금지 또는 제한된 재산권을 외국인을 위하여 외국인의 자금으로 취득한 자는 다음의 구분에 따라 처벌한다. 1. 재산권의 가액이 1억원 이상인</p>	<p>제12조 (외국인을 위한 탈법행위) 외국인에 의한 취득이 금지 또는 제한된 재산권을 외국인을 위하여 외국인의 자금으로 취득한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.</p>

<b>심판대상 조문</b> (법률 제4291호, 1990.12.31 개정)	<b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)
<p>때에는 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>2. 재산권의 가액이 1억원 미만인 때에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>제13조 (몰수) 제3조와 제12조의 경우에 범인이 취득한 당해 재산은 몰수하며, 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다.</p>	<p>1. 재산권의 가액이 1억원 이상인 경우에는 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>2. 재산권의 가액이 1억원 미만인 경우에는 무기 또는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p> <p>제13조 (몰수) 제3조 또는 제12조의 죄를 범하여 범인이 취득한 해당 재산은 몰수하며, 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징(追徵)한다.</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p>

### 【결정요지】

- 비좁은 국토에 과밀한 인구로 항상 부동산에 대한 투기적 거품이 상존하고 있고, 경제 또한 거품으로 휘청거리는 어려운 국내 상황 하에서, 외국 투기자본의 국내 침투에 앞장서서 그 외국인을 위하여 취득이 금지되거나 제한된 재산권을 사들이는 내국인에 대하여는 국가 재산의 보호라는 국가정책적 측면뿐만이 아니라, 일반국민들의 가치관 내지 법감정 그리고 범죄예방을 위한 형사정책적 측면 등을 종합적으로 참작하여 볼 때, 단지 명의신탁자와 명의수탁자라는 단순 도식화된 가별성의 평가에서 한걸음 더 나아가 가중처벌의 필요성이 충분이 있다고 보여진다. 따라서 이 사건 법률조항인 특가법 제12조는 일반적인 부동산 명의신탁관계와는 달리 특별한 범죄구성 요건하에서 명의수탁자를 가중처벌할 필요성을 대변한 것이므로, 내국인간의 명의신탁에서 적용되는 잣대를 가지고 명의신탁 외국인과의 처벌의 형평성을 논하는 것은 의미가 없



다고 할 것이고 나아가 그 가벌성의 평가에 따라 법정형을 규정한 것이므로 비례의 원칙에 위배되지 아니한다.

- 재판관 김용준, 재판관 김문희, 재판관 이재화, 재판관 고중석 반대 의견
- 법정형이 사형과 같은 극형을 상한으로 정하는 경우는 물론 법정형의 하한을 법관이 작량감경을 하여도 실형을 선고할 수밖에 없도록 높게 정하는 경우에는 특히 죄형균형의 원칙 및 형벌개별화의 원칙이 지켜질 수 있는 법정형인지의 여부를 철저히 검증해보아야 한다. 만일, 법정형의 상한이나 하한이 너무 높아서 위와 같은 원칙이 지켜질 수 없는 정도인 경우에는 비록 문제가 되는 사건이 상대적으로 소수에 불과하다고 하더라도 그 형벌규정은 헌법적 제약을 넘는 위헌의 입법이 될 수 있는 것이다.
- 형벌을 가중하는 특별법의 제정에 있어서도 위와 같은 제약이 따름은 물론이다. 특히, 특정범죄가중처벌법이라는 예외적이고도 특별한 법률제정형식을 빌리는 입법방법은 일면 특정범죄에 대한 일반예방적 입법목적을 탄력적으로 달성할 수 있는 긍정적인 효과를 얻을 수 있다는 점에서 그 필요성을 부인할 수는 없지만, 반면 입법당시의 특수한 사정과 필요에 따라 제정되는 결과로 총체적인 법체계의 정당성 상실로 법적 안정성을 해칠 우려가 있으므로 특정범죄가중처벌법 역시 다른 법률과 마찬가지로 통일된 헌법질서 내에서 체계와 조화를 이루도록 제정되어야 한다는 점은 이미 우리 재판소가 종전결정에서도 지적한 바 있다.
- 특정범죄가중처벌법의 입법배경이 된 특수사정과 필요, 국민일반의 법감정이 현저히 변화하여 당초의 입법목적이 무의미하게 되거나 입법의 내용이 정의와 형평을 잃게 된다면 그 입법은 사후적으로라도 위와 같은 헌법적 제약의 범위를 벗어나 위헌의 입법이 될 수도 있는 것이다.

- 이 사건 법률조항의 법정형은 행위의 반가치성과 행위자의 책임에 상응하는 정당한 비례성이 지켜지지 아니한 것으로서 실질적 법치주의와 적법절차를 무시한 가혹한 형벌이자 형벌체계상 균형을 잃은 것이다. 따라서 이 사건 법률조항은 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치, 헌법 제11조의 평등의 원칙을 침해하는 것이며 헌법 제37조 제2항에 의한 과잉금지의 원칙에 위배된다.

31. 제주 4·3사건진상규명및희생자명예회복에관한특별법의결행위취소 등(2001.9.27. 2000헌마238·302 병합 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제6117호, 2000.1.12 제정)	현행 조문
<생략>	<생략>

【결정요지】

- 우리 헌법은 폭력적, 자의적인 지배 즉 일인 내지 일당독재를 지지하거나, 국민들의 기본적 인권을 말살하는 어떠한 지배원리도 용인하지 않는다. 형식적으로는 권력분립·의회제도·복수정당제도·선거제도를 유지하면서 실질적으로는 권력집중을 획책하여 비판과 견제기능을 무력화하고, 자유·비밀선거의 외형만을 갖춰 구성된 일당독재를 통하여 의회제도를 형해화하거나, 또는 헌법상 보장된 기본권을 인정하지 아니함으로써 사유재산 및 시장경제질서를 부정하는 공산주의를 신봉하는 정당이나 집단은 우리 헌법의 이념과 배치되고, 이러한 이념을 추구한 정당 또는 단체와 그 구성원들의 활동도 헌법과 법률에 의하여 보호되지 아니한다고 할 것이다. 결국 우리 국민들의 정치적 결단인 자유민주적 기본질서 및 시장경제원리에 대한 깊은 신념과 준엄한 원칙은 현재뿐 아니라 과거와 미래를 통틀어 일관되게 우리 헌법을 관류하는 지배원리로

서 모든 법령의 해석기준이 되므로 이 법의 해석 및 적용도 이러한 틀안에서 이루어져야 할 것이다.

- 재판관 권성, 재판관 주선회의 위헌의견
- 이 법은 위에서 본 것처럼 위원회로 하여금 희생자를 심사·결정하는 방법이나 구체적인 절차를 규율하고 있지 않으며, 다만 누구든지 제주4·3사건과 관련하여 자유롭게 증언할 수 있다는 규정(제 5조)만을 두고 있을 뿐이다. 따라서 희생자를 결정함에 있어서 희생자로 신고된 자들로부터 피해를 입은 자가 피해사실을 신고한다든지 희생자신청이 된 자가 희생자로 지정되기에 합당하지 않다는 결정에 필요한 자료를 제출할 권리 및 위 희생자 결정절차에 당사자로 참여하여 진술할 청문의 기회가 제공되지 아니하며, 따라서 변호인의 선정권이나 희생자로 신청된 자의 가해사실을 입증할 증인의 소환권 등이 보장되지 않고 있다. 즉 이 법은 피해신고자의 신고 이후에는 실무위원회의 일방적인 조사와 위원회의 심의·의결에 의해서 희생자가 결정되도록 규정하고 있어서, 희생자로 신고된 자로부터 피해를 입은 당사자들에게 충분한 권리구제 및 소명의 기회를 제공하지 않고 있는 것이다.
- 헌법 제107조 제3항은 행정심판에 관하여 재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있으며 행정심판의 절차는 법률로 정하되 사법절차가 준용되어야 한다고 규정함으로써 행정심판에 있어서도 사법절차가 준용되어야 한다고 규정함으로써 행정심판에 있어서도 사법절차, 즉 대심적 심리구조와 당사자의 절차적 권리를 보장하고 있는데(헌재 2000. 6. 1. 98헌바8, 판례집 12-1, 590, 601 참조), 우리 헌법의 기본이념인 자유민주적 기본질서와 직접 관련된 제주 4·3사건의 희생자결정에 이해관계인의 참여권을 보장하지 않고, 나아가 그 희생자 결정에 대하여 이의가 있는 자가 법원에 소송을 제기하여 그 결정의 적법여부를 다툴 수 있는 길을 마련하고 있지 않는 이 법은 결국 헌법상의 적법절차원칙에 위배된다고 볼 수밖에 없다.

32. 보건범죄단속에관한특별조치법 제5조 위헌소원  
(2001.11.29. 2000헌바37 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제4293호, 1990.12.31 개정)	현행 조문 (법률 제10579호, 2011.4.12 개정)
<p>제 5 조 (부정의료업자의 처벌) 의료법 제25조의 규정을 위반하여 영리를 목적으로 의사가 아닌 자가 의료행위를, 치과의사가 아닌 자가 치과의료행위를, 한의사가 아닌 자가 한방의료행위를 업으로 한 자는 무기 또는 2년 이상의 징역에 처한다. 이 경우에는 100만원 이상 1천만원 이하의 벌금을 병과한다.</p>	<p>제 5 조 (부정의료업자의 처벌) 「의료법」 제27조를 위반하여 영리를 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 무기 또는 2년 이상의 징역에 처한다. 이 경우 100만원 이상 1천만원 이하의 벌금을 병과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 의사가 아닌 사람이 의료행위를 업(業)으로 한 행위</li> <li>2. 치과의사가 아닌 사람이 치과의료행위를 업으로 한 행위</li> <li>3. 한의사가 아닌 사람이 한방의료행위를 업으로 한 행위</li> </ol> <p>[전문개정 2011.4.12]</p>

【결정요지】

- 이 사건 법률조항의 가중처벌은 국민의 생명과 건강에 직결되는 의료행위의 중요성에 비추어 의사가 아닌 자가 “영리를 목적”으로 “업”으로 하는 것이라는 비난가능성과 무면허의료업자에 대한 일반예방적 효과를 달성하려는 형사정책적 고려에서 입법자가 국민보건의 향상을 위하여 필요 최소한의 범위 내에서 형벌을 가중한 것이어서 입법형성의 범위 내의 것이라고 할 것이다.
- 이 사건 법률조항은 그 법정형이 징역형의 경우 무기 또는 2년 이상이어서, 법률상 감경사유가 없어도 집행유예를 선고할 수 있으므로 법관의 형벌의 종류 및 형량을 선택할 권한을 제한하고 있다고 할

수 없다. 그러므로 이 사건 법률조항이 무기 또는 2년 이상의 징역 형과 100만원 이상 1천만원 이하의 벌금형을 병과하도록 규정하고 있는 점만으로는 그것이 곧 전체 형벌체계상 현저히 균형을 잃게 되어 다른 범죄자 특히 의료법상 무면허의료행위자와의 관계에 있어서 헌법 제11조가 보장하는 평등의 원리에 반한다고 할 수 없고, 그러한 유형의 범죄에 대한 형벌 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈함으로써 헌법 제37조 제2항의 과잉입법금지 원칙에 위배된다고 할 수도 없을 뿐만 아니라, 나아가 그 법정형이 지나치게 가혹하여 인간으로서의 존엄과 가치 및 국가의 기본권 보호의무를 보장한 헌법 제10조에 위반되는 것이라고 볼 수도 없다.

33. 5·18민주화운동등에관한특별법 제4조 제1항 위헌소원  
(헌재 2002.10. 31. 2000헌바76)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제5029호, 1995.12.21 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10182호, 2010.3.24 개정)</p>
<p>제 4 조 (특별재심) ① 5·18민주화 운동과 관련된 행위 또는 제2조의 범행을 저지하거나 반대한 행위로 유죄의 확정판결을 선고받은 자는 형사소송법 제420조 및 군사법원법 제469조의 규정에 불구하고 재심을 청구할 수 있다.</p>	<p>제 4 조 (특별재심) ① 5·18민주화 운동과 관련된 행위 또는 제2조의 범행을 저지하거나 반대한 행위로 유죄의 확정판결을 선고받은 자는 「형사소송법」 제420조 및 「군사법원법」 제469조에도 불구하고 재심(再審)을 청구할 수 있다.</p>

【결정요지】

- 재판관 권성, 재판관 송인준의 반대의견
- 5·18민주화운동에 가담한 죄로 처벌을 받은 사람들에 대하여 재심의 기회를 부여하는 이 사건 문제조항은, 5·18민주화 운동의 속

성 즉, 한시성, 흐름성, 의미의 변화 등을 감안하여 볼 때, 위 관련자들의 시적 범위를 분명히 법에서 규정하거나 최소한 그 기준이라도 규정하여야만 할 것이다. 이 사건 법률조항은 그러한 규정을 전혀 하지 않고 있어서 이 운동의 시간적 경과에 따른 의미의 변화를 각양각색으로 평가하고 그에 따라 나름대로 시간적 범위를 설정하는 혼란을 피할 수 없게 되었는데, 이는 결국 법규정이 명확하지 못한 데서 비롯된 문제이고 그 불명확의 정도는 입법의 미비 내지 책임전가의 정도에 이른다고 할 수 있다.

- 5·18민주화운동등에관한특별법의 입법목적, 이 사건 법률조항의 입법취지, 특별법 제2조 및 광주민주화운동관련자보상등에관한법률을 연관하여 고찰한다고 하더라도, 어느 시기의 행위가 5·18민주화운동에 해당하는지 여부에 대한 합리적인 해석기준을 찾아내기 어렵고, 대법원의 판례에 나타난 법관의 보충적인 해석을 통하여서도 그 시적 범위를 명확하게 알아낼 수 없으므로, 건전한 양식과 통상적인 법감정을 가진 일반인이 어느 시기의 행위가 5·18민주화운동에 해당되는지를 충분히 예측할 수 없다. 따라서 이 사건 법률조항은 5·18민주화운동의 시적 범위를 모호하게 하였기 때문에 헌법상의 명확성 원칙에 위배된다.

34. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제4조 제1항 및 제2항 위헌소원 (2002. 11.28. 2000헌바75 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제5056호, 1995.12.29 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>제 4 조 (뇌물죄적용대상의 확대) ① 다음 각호의 1에 해당하는 기관 또는 단체(이하 “기업체”라 한다)로서 대통령령이 정하는 기업체(이하 “정부관리기업체”라 한다)의</p>	<p>제 4 조 (뇌물죄 적용대상의 확대) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체의 간부직원은 「형법」 제129조부</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제5056호, 1995.12.29 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>간부직원은 형법 제129조 내지 제132조의 적용에 있어 이를 공무원으로 본다.</p> <p>1. 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 자본금의 2분의 1 이상을 출자하였거나 출연금·보조금등 그 재정지원의 규모가 그 기업체 기본재산의 2분의 1 이상인 기업체</p> <p>2. 국민경제 및 산업에 중대한 영향을 미치고 있고 업무의 공공성이 현저하여 국가 또는 지방자치단체가 법령이 정하는 바에 따라 지도·감독하거나 주주권의 행사등을 통하여 중요사업의 결정 및 임원의 임면등 운영전반에 관하여 실질적인 지배력을 행사하고 있는 기업체</p> <p>② 제1항의 간부직원의 범위는 기업체의 설립목적, 자산, 직원의 규모 및 해당 직원의 구체적인 업무등을 고려하여 대통령령으로 정한다.</p>	<p>터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.</p> <p>1. 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 자본금의 2분의 1 이상을 출자하였거나 출연금·보조금 등 그 재정지원의 규모가 그 기관 또는 단체 기본재산의 2분의 1 이상인 기관 또는 단체</p> <p>2. 국민경제 및 산업에 중대한 영향을 미치고 있고 업무의 공공성(公共性)이 현저하여 국가 또는 지방자치단체가 법령에서 정하는 바에 따라 지도·감독하거나 주주권의 행사 등을 통하여 중요사업의 결정 및 임원의 임면(任免) 등 운영 전반에 관하여 실질적인 지배력을 행사하고 있는 기관 또는 단체</p> <p>② 제1항의 간부직원의 범위는 제1항의 기관 또는 단체의 설립목적, 자산, 직원의 규모 및 해당 직원의 구체적인 업무 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p>

**【결정요지】**

- 입법자가 비록 정부관리기업체 간부직원이 공무원은 아니라 할지라도 공무원에 버금가는 정도의 청렴성을 요구하고, 이들이 직무와

관련하여 수뢰행위를 하였을 경우 별도의 배임행위가 있는지를 불문하고 형벌을 과하여 그 업무의 불가매수성을 확보하더라도 거기에는 합리적 근거가 있는 것이므로 헌법 제11조에 규정된 평등원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

- 통상 ‘간부직원’이란 기업체의 의사결정권자인 임원(사장, 이사, 감사)과 의사결정 및 사업수행에 중요한 역할을 하는 중견관리자들인 반면, 그 외 직원은 의사결정에 영향을 미칠 수 없는 지위에 있거나 간부직원의 업무처리를 보조하는 자이다. 그런데 업무를 보조하는 일반직원보다는 중요업무를 담당하는 간부직원에게 수뢰행위로 인한 부정비리가 생길 가능성이 훨씬 높고 그로 인한 피해의 위험성(규모) 또한 훨씬 클 것이라는 점은 경험칙상 어렵지 않게 예측할 수 있다. 그렇다면, 이 사건 법률조항이 정부관리기업체 간부직원의 직무와 관련한 수재행위에 대하여 일반직원과는 달리 공무원과 동일하게 처벌하더라도 거기에는 합리적 근거가 있는 것이므로 헌법 제11조 평등원칙에 위반된다고 볼 수 없다.
- 이 사건 법률조항의 입법목적, 보호법익 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 법정형이 지나치게 가혹하여 형벌체계상 현저히 균형을 잃었다거나 입법목적 달성에 필요한 정도를 넘는 과잉형벌이라고 할 수 없다. 또 이 사건 법률조항으로 인하여 정부관리기업체 간부직원이 받게 될 형벌위협과 신체의 자유에 대한 침해보다 정부관리기업체 간부직원의 직무의 불가매수성을 확보함으로써 얻는 사회적 공익이 더 크다고 할 것이므로 법익 균형성 원칙도 충족한다고 할 것이다.
- 정부관리기업체는 특정의 공익사업을 수행하는 기관 또는 단체로서 그 업무는 전체적으로 공공성을 지니기 때문에 이들 업무를 공공성이 있는 업무와 그렇지 않은 업무로 구별할 수 없다 할 것이고, 가사 공공성이 있는 업무와 그렇지 않은 업무를 구분할 수 있다 하더라도 형사제재를 통하여 보호해야 될 정도로 공공성이 충분한



업무인가 아닌가는 이 사건 법률조항과 같이 중요한 업무를 수행하는 지위에 있느냐 그렇지 않느냐에 따라 구분하는 것도 하나의 기준이 될 수 있다고 판단되는바, 입법자가 그러한 기준을 선택한 것에 위헌적인 잘못이 있다고 여겨지지 않는다.

35. 특정범죄가중처벌등에관한법률 제11조 제1항 위헌소원  
(2003.11.27. 2002헌바24 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제6117호, 2000.1.12 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>제11조 (마약사범의 가중처벌) ① 마약류관리에관한법률 제58조 중 마약과 관련된 규정된 죄를 범한 자는 사형·무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다. ② 생 략</p>	<p>제11조 (마약사범 등의 가중처벌) ① 「마약류관리에 관한 법률」 제 58조제1항제1호부터 제4호까지 및 제6호·제7호에 규정된 죄(매매, 수수 및 교부에 관한 죄와 매매목적, 매매 알선목적 또는 수수목적의 소지·소유에 관한 죄는 제외한다) 또는 그 미수죄를 범한 사람은 무기 또는 10년 이상의 징역에 처한다. ② 생 략</p>

**【결정요지】**

- 원래 특별법은 일반법의 제정 이후 사회적 변화를 반영하여 일반법을 보완 혹은 대체하기 위해 제정되는 것으로 그 용도는 어디까지나 한시적이고 제한적이지 않으면 안된다. 특가법 역시 다른 법률과 마찬가지로 범죄와 형벌은 헌법질서에 기초한 그 시대의 가치체계와 일치되도록 제정되어야 하는 것이다. 그러므로, 그 입법 취지에서 보아 중벌(重罰)주의로 대처할 필요성이 인정되는 경우라

하더라도 범죄의 실태와 죄질의 경중, 이에 대한 행위자의 책임, 처벌규정의 보호법의 및 형벌의 범죄예방효과 등에 비추어 전체 형벌체계상 지나치게 가혹한 것이어서, 그러한 유형의 범죄에 대한 형벌 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 현저히 일탈함으로써 입법재량권이 헌법규정이나 헌법상의 제원리에 반하여 자의적으로 행사된 것으로 평가되는 경우에는 이와 같은 법정형을 규정한 법률조항은 헌법에 반한다고 보아야 한다.

- 형사정책적 측면에서도 형벌이 지나치게 가혹·잔인하면 일시적으로는 범죄 억지력을 발휘할지 모르지만 결국에는 중벌에 대해 면역성과 무감각이 생기게 될 뿐이고, 범죄예방과 법질서수호가 아니라 법의 권위를 실추시키고 법질서의 영속성과 안정을 저해하는 요인이 될 뿐이다.
- 이 사건 법률조항의 경우에 마약의 단순매수·단순판매목적소지를 영리범과 같이 중형으로 처벌하는 것은 마약의 단순매수자로 하여금 마약밀매자 등과 동류의식 내지는 공범의식을 갖도록 조장하게 되어 그들의 손아귀에서 빠져나오는 것을 더욱 어렵게 만들 뿐만 아니라 지나친 엄벌로 인하여 자포자기케 하여 심지어는 마약밀거래에 가담하게 하는 부작용을 초래할 우려마저 있다. 또한, 마약의 단순매수자는 매수자이기 이전에 마약사용자 내지 피해자 또는 환자의 측면이 강한데 단순매수자를 엄벌로 다스리게 되면 그들은 처벌을 두려워한 나머지 은밀한 곳에 숨게 되므로 범죄조직의 활동이 더욱 용이하게 되고, 결국 엄벌이 치료를 기피하게 만들고 따라서 마약사범의 퇴치는 점점 어려워지게 되어 형사정책적으로 불합리한 결과를 초래하는 것이다.
- 마약류 자체가 가지는 위험성의 측면이나 우리 사회에서 차지하고 있는 비중에 있어서도 향정사범과 달리 마약사범에 대하여만 가중을 하여야 할 정도로 마약이 향정신성의약품에 비해 더욱 위험하

다고 볼 수는 없으며, 범죄의 실태와 검찰에서의 기소율이나 형사 재판의 결과 등을 감안하고 마약류 규제법규의 연혁을 살펴보면 마약사범만을 가중하여야 할 합리적 근거를 찾아보기 어렵다고 할 것이다. 그러므로, 이 사건 법률조항은 아무런 합리적 근거 없이 마약사범만을 가중하여 형벌체계상의 균형성을 현저히 상실하여 평등원칙에 위반된다고 보지 않을 수 없다.

**36. 교원지위향상을위한특별법 제9조 제1항 등 위헌소원**  
(2003.12.18. 2002헌바14·32(병합) 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4376호, 1991.5.31 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제8890호, 2008.3.14 개정)</p>
<p>제 9 조 (재심의 청구등) ① 교원이 징계처분 기타 그 의사에 반하는 불리한 처분에 대하여 불복이 있을 때에는 그 처분이 있는 것을 안 날부터 30일 이내에 재심위원회에 재심을 청구할 수 있다. 이 경우에 재심청구인은 변호사를 대리인으로 선임할 수 있다.</p> <p>② 생략</p>	<p>제 9 조 (소청심사의 청구 등) ① 교원이 징계처분과 그 밖에 그 의사에 반하는 불리한 처분에 대하여 불복할 때에는 그 처분이 있었던 것을 안 날부터 30일 이내에 심사위원회에 소청심사를 청구할 수 있다. 이 경우에 심사청구인은 변호사를 대리인으로 선임(選任)할 수 있다.</p> <p>② 생략</p>

**【결정요지】**

- 교원지위법정주의에 관한 위 헌법재판소 2003. 2. 27. 선고 2000헌바26 결정의 취지에 비추어 볼 때, 임기가 만료된 교원이 “재임용을 받을 권리 내지 기대권”을 가진다고는 할 수 없지만 적어도 학교법인으로부터 재임용 여부에 관하여 “합리적인 기준과 정당한 평가에 의한 심사를 받을 권리”를 가진다고 보아야 한다.

- 예컨대 학교법인이 아무런 기준을 정하지 아니하고 자의적으로 재임용 여부를 결정하는 경우, 학교법인이 정한 기준이 심히 불합리한 경우, 합리적인 기준이 있다고 하더라도 부당한 평가를 하여 재임용을 거부하는 경우, 그리고 관계법령 등에 정한 사전고지 및 청문절차의 의무를 위반한 경우 등은 모두 임기만료 교원의 재임용 여부에 관하여 ‘합리적인 기준과 정당한 평가에 의한 심사를 받을 권리’를 침해하는 것에 해당한다고 할 것이다.
- 임기만료 교원에 대한 재임용거부는 이 사건 교원지위법조항 소정의 “징계처분 기타 그 의사에 반하는 불리한 처분”에 버금가는 효과를 가진다고 보아야 하므로 이에 대하여는 마땅히 교육인적자원부 교원징계재심위원회의 재심사유, 나아가 법원에 의한 사법심사의 대상이 되어야 한다. 그럼에도 불구하고 이 사건 교원지위법조항은 이에 대하여 아무런 규정을 하고 있지 아니하므로, 입법자가 법률로 정하여야 할 교원지위의 기본적 사항에는 교원의 신분이 부당하게 박탈되지 않도록 하는 최소한의 보호의무에 관한 사항이 포함되어야 한다는 헌법 제31조 제6항 소정의 교원지위법정주의에 위반된다고 할 것이다.

37. 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제11조제1항등 위헌 소원(2004.2.26. 2001헌바80·84·102·103, 2002헌바26 병합)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제6241호, 2000.1.28 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제11054호, 2011.9.16 개정)</p>
<p>제11조 (개발제한구역에서의 행위 제한) ① 개발제한구역에서는 그 지정목적에 위배되는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌</p>	<p>제12조 (개발제한구역에서의 행위 제한) ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제6241호, 2000.1.28 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제11054호, 2011.9.16 개정)</p>
<p>채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 도시계획법 제3조 제13호의 규정에 의한 도시계획사업(이하 “도시계획사업”이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 자는 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 이를 행할 수 있다.</p> <p>1. 다음 각목의 1에 해당하는 건축물 또는 공작물로서 대통령령이 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경</p> <p>가. 도로·철도 및 상·하수도 등 공공용시설</p> <p>나. 축사 및 창고 등 농림수산업 을 영위하기 위한 건축물 및 공작물</p> <p>다. 주택 및 근린생활시설</p> <p>라. 농로·제방·마을회관 등 개발제한구역의 주민이 공동으로 이용하는 시설</p> <p>마. 실외체육시설</p> <p>바. 휴양림·수목원 등 도시민 의 여가활용을 위한 시설</p> <p>사. 국방·군사에 관한 시설</p> <p>아. 학교·폐기물처리시설 및 전기공급시설 등 공익시설</p> <p>2. 개발제한구역안의 건축물로서</p>	<p>을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제11호에 따른 도시계획사업(이하 “도시계획사업”이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다.</p> <p>1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경</p> <p>가. 공원, 녹지, 실외체육시설, 시장·군수·구청장이 설치하는 노인의 여가활용을 위한 소규모 실내 생활체육시설 등 개발제한구역의 존치 및 보전관리에 도움이 될 수 있는 시설</p> <p>나. 도로, 철도 등 개발제한구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설</p> <p>다. 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지하여야만</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제6241호, 2000.1.28 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제11054호, 2011.9.16 개정)</p>
<p>제14조의 규정에 의하여 지정된 취락지구안으로의 이축</p> <p>3. 토지수용법 제3조의 규정에 의한 공익사업(개발제한구역안에서 시행하는 공익사업에 한한다)의 시행으로 인하여 철거된 건축물의 이축을 위한 이주단지의 조성</p> <p>4. 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경으로서 영농을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 토지의 형질변경</p> <p>5. 별채면적 및 수량 기타 대통령령이 정하는 규모 이상의 죽목의 별채</p> <p>6. 대통령령이 정하는 범위의 토지의 분할</p> <p>7. 모래·자갈·토석 등 대통령령이 정하는 물건을 대통령령이 정하는 기간동안 쌓아놓는 행위</p> <p>8. 제1호 또는 제12조의 규정에 의한 건축물 중 대통령령이 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령이 정하는 용도로 용도변경하는 행위</p> <p>② 제1항의 규정에 불구하고 주택 및 근린생활시설의 대수선 등 대통령령이 정하는 경미한 행위는 시장·군수 또는 구청장에게 신고를 하고 이를 행할 수 있다.</p> <p>③ ~ ⑥ 생략</p>	<p>그 기능과 목적이 달성되는 시설</p> <p>라. 국방·군사에 관한 시설 및 교정시설</p> <p>마. 개발제한구역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설</p> <p>2. 개발제한구역의 건축물로서 제15조에 따라 지정된 취락지구로의 이축(移築)</p> <p>3. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업(개발제한구역에서 시행하는 공익사업만 해당한다. 이하 이 항에서 같다)의 시행에 따라 철거된 건축물을 이축하기 위한 이주단지의 조성</p> <p>4. 건축물의 건축을 수반하지 아니하는 토지의 형질변경으로서 영농을 위한 경우 등 대통령령으로 정하는 토지의 형질변경</p> <p>5. 별채 면적 및 수량(樹量), 그 밖에 대통령령으로 정하는 규모 이상의 죽목(竹木) 별채</p> <p>6. 대통령령으로 정하는 범위의 토지 분할</p> <p>7. 모래·자갈·토석 등 대통령령으로 정하는 물건을 대통령령으로 정하는 기간까지 쌓아 놓는 행위</p> <p>8. 제1호 또는 제13조에 따른 건</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제6241호, 2000.1.28 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제11054호, 2011.9.16 개정)</p>
	<p style="text-align: center;">축물 중 대통령령으로 정하는 건축물을 근린생활시설 등 대통령령으로 정하는 용도로 용도변경하는 행위</p> <p>② 제1항 단서에도 불구하고 주택 및 근린생활시설의 대수선 등 대통령령으로 정하는 행위는 시장·군수·구청장에게 신고하고 할 수 있다.</p> <p>③ ~ ⑥ 생략</p>

**【결정요지】**

- 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있으므로 개발제한구역지정으로 인한 토지재산권의 제한은 그 목적의 정당성이 인정되고, 개발제한구역 내에서 그 구역지정의 목적에 위배되는 건축물의 건축, 공작물의 설치 등을 원칙적으로 그리고 전면적으로 금지하는 것은 위와 같은 개발제한구역의 입법목적을 달성하는데 기여하므로 수단의 적정성도 인정되며, 개발제한구역 내의 토지에 대한 선별적, 부분적, 예외적 이용제한의 수단만을 선택하여서는 목적의 효율적인 달성을 기대하기 어려우므로 전면적인 규제수단은 입법목적의 달성을 위해 필요한 최소한의 조치인 것으로 인정된다.
- 법이 개발제한구역의 지정으로 인하여 토지의 효용이 현저히 감소하거나 그 사용·수익이 사실상 불가능한 토지소유자에게 토지매수청구권을 인정하는 등 보상규정을 두고 있는 점에 비추어, 이

사건 특조법 조항이 토지재산권의 제한을 통하여 실현하고자 하는 공익의 비중과 이 사건 특조법 조항에 의하여 발생하는 토지재산권의 침해의 정도를 비교형량할 때 양자 사이에 적정한 비례관계가 성립한다고 보이므로 법익균형성도 충족된다. 따라서 개발제한구역내에서 건축물의 건축 및 용도변경 등의 행위를 제한하는 이 사건 특조법 조항이 비례의 원칙을 위반하여 청구인들의 재산권을 과도하게 침해한 것으로 보기 어렵다.

38. **신행정수도의건설을위한특별조치법위헌확인**  
(2004.10.21. 2004헌마554·566 병합 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제7062호, 2004.1.16 제정)	현행 조문
<생략>	<생략>

【결정요지】

- 이 사건 법률은 신행정수도를 “국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 수도로 새로 건설되는 지역으로서 …… 법률로 정하여지는 지역”이라고 하고(제2조 제1호), 신행정수도의 예정지역을 “주요 헌법기관과 중앙행정기관 등의 이전을 위하여 …… 지정·고시하는 지역”이라고 규정하여(같은 조 제2호), 결국 신행정수도는 주요 헌법기관과 중앙 행정기관들이 소재하여 국가의 정치·행정의 중추기능을 가지는 수도가 되어야 함을 명확히 하고 있다. 따라서 이 사건 법률은 비록 이전되는 주요 국가기관의 범위를 개별적으로 확정하고 있지는 아니하지만, 그 이전의 범위는 신행정수도가 국가의 정치·행정의 중추기능을 담당하기에 충분한 정도가 되어야 함을 요구하고 있다. 그렇다면 이 사건 법률은 국가의 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지로서 헌법상의



수도개념에 포함되는 국가의 수도를 이전하는 내용을 가지는 것이며, 이 사건 법률에 의한 신행정수도의 이전은 곧 우리나라의 수도의 이전을 의미한다.

- 관습헌법이 성립하기 위하여서는 관습이 성립하는 사항이 단지 법률로 정할 사항이 아니라 반드시 헌법에 의하여 규율되어 법률에 대하여 효력상 우위를 가져야 할 만큼 헌법적으로 중요한 기본적인 사항이 되어야 한다. 일반적으로 실질적인 헌법사항이라고 함은 널리 국가의 조직에 관한 사항이나 국가기관의 권한 구성에 관한 사항 혹은 개인의 국가권력에 대한 지위를 포함하여 말하는 것이지만, 관습헌법은 이와 같은 일반적인 헌법사항에 해당하는 내용 중에서도 특히 국가의 기본적이고 핵심적인 사항으로서 법률에 의하여 규율하는 것이 적합하지 아니한 사항을 대상으로 한다. 일반적인 헌법사항 중 과연 어디까지가 이러한 기본적이고 핵심적인 헌법사항에 해당하는지 여부는 일반추상적인 기준을 설정하여 재단할 수는 없고, 개별적 문제사항에서 헌법적 원칙성과 중요성 및 헌법원리를 통하여 평가하는 구체적 판단에 의하여 확정하여야 한다.

39. 구 조세특례제한법 제119조 제1항 제13호 등 위헌소원  
(2004.10.28. 2002헌바70 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제6705호, 2002.8.26 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제11133호, 2011.12.31 개정)</p>
<p>제119조 (등록세의 면제 등) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 등기에 대하여는 등록세를 면제한다. 1. 내지 12. (생략) 13. 유동화전문회사가 자산유동화에 관한 법률 제3조의 규정에 의하여 등록한 자산유동화계획에</p>	<p>제119조 (등록면허세의 면제 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 등기 또는 등록에 대하여는 등록면허세를 면제(제3호의 경우에는 100분의 50을 감면)한다. 이 경우 「지방세법」 제28조제2항·제3항의 세율을 적용하지 아니한다.</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제6705호, 2002.8.26 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제11133호, 2011.12.31 개정)</p>
<p>따라 자산보유자로부터 2001. 12. 31.까지 유동화자산을 양수하거나 양수한 유동화자산을 관리·운용·처분하는 경우로서 다음 각 목의 1에 해당하는 등기가. 부동산의 소유권이전에 관한 등기 나. ~ 다. 생략</p>	<p>&lt;개정 2011.5.19&gt; 1. ~ 2. (생략) 3. 「자산유동화에 관한 법률」 제2 조제5호에 따른 유동화전문회사(자산유동화업무를 전업으로 하는 외국법인을 포함한다. 이하 “유동화전문회사”라 한다)가 같은 법 제3조에 따라 등록한 자산유동화계획에 따라 같은 법 제2 조제2호에 따른 자산보유자 또는 다른 유동화전문회사로부터 2012년 12월 31일까지 유동화자산을 양수하거나 양수한 유동화자산을 관리·운용·처분하는 경우로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 등기 가. 저당권의 이전에 관한 등기 나. 경매신청, 가압류, 가처분에 관한 등기 또는 가등기</p>

**【결정요지】**

- 이 사건에서 차별의 기준이 되는 것은 유동화의 대상이 된 자산이 부동산이냐 아니냐이며, 규율영역은 소유권이전등기의 등록세와 취득세의 감면여부에 관한 것이다. 그런데 이는 헌법이 명시적으로 금지하고 있는 차별기준이나 차별영역에 해당하지 않는다. 오히려 오늘날 조세는 재정수입의 확보라는 목적 이외에 국민경제적, 재정정책적, 사회정책적 목적을 달성하기 위한 수단으로 이용되기도 하는바, 조세감면의 혜택범위를 결정하는 문제는 이러한

정책적 목적과 조세부담의 형평성 등을 종합적으로 고려하는 가운데 입법자가 광범위한 형성의 자유를 행사할 수 있는 영역에 속한다고 할 것이다(헌재 1999. 11. 25. 98헌마55, 판례집 11-2, 593, 608-609 ; 2000. 7. 20. 98헌바99, 판례집 12-2, 95, 103 등 참조).

- 면세대상을 제한적으로 설정하는 입법은 기본적으로 당해 면세의 취지와 그로 인해 초래되는 재정의 감소 및 과세형평성의 훼손의 문제를 조정하는 의미를 가지는 점에서 정당화될 여지가 있다. 즉, 조세우대조치의 남발은 그에 의하여 조세감면을 받는 특정한 납세자군의 조세부담을 다른 납세자군에게 전가하는 결과를 가져와 조세평등의 이념에 반하고, 따라서 일반 납세자들의 납세의식을 저하시킬 수 있기 때문에, 입법자가 조세감면 대상을 설정함에 있어 되도록 신중한 입장을 취하여 우선 그러한 조세감면이 가장 절실하거나 시급하다고 생각되는 집단으로 그 범위를 한정하고 그 후의 상황전개에 따라 이를 점진적으로 변경하는 것이 허용된다. 그러므로 비록 면세규정의 기본취지에 비추어 볼 때에는 면세대상이 과소포함되었다 하더라도, 입법자가 자신의 재량범위 내에서 합리적인 기준에 의하여 면세대상을 선정하고 있는 이상, 이는 정당화된다고 할 것이다.
- 이 사건 법률조항의 입법에 있어서도 입법자는 구조조정을 위한 세제지원이 경제기반 재구축을 위해 불가피하긴 하지만, 과세의 형평성문제를 초래할 소지가 있는 점을 감안하여, 지원 후 사후관리를 엄격히 하고 한시적으로만 운용함으로써 기본적으로 세제지원에 따른 형평성의 훼손을 최소화하려는 입장을 견지하고 있다. 이 사건 법률조항이 유동화되는 모든 대상에 대하여 소유권이전등기에 관한 등록세와 취득세를 감면하지 않은 것도 바로 이러한 입장의 연장선상에서 파악할 수 있을 것이다.

- 일반·추상적인 법률을 제정하여야 하는 입법자로서는, 특히 조세나 사회복지 분야에서와 같이 대량으로 처리해야 하는 규율대상을 가진 영역에 있어서 법집행의 효율성이나 객관적 공정성을 기하기 위하여 어느 정도 개별적이고 특수한 경우에 일일이 부응하지 못하는 결함에도 불구하고 각양각색의 생활관계를 몇 가지로 일반화하고 유형화하는 입법을 할 수 있다. 이 경우 유형화는 그로 인해 발생하는 문제가 비교적 소수의 사람에게만 해당되고 그 정도가 심하지 않은 한, 입법형성의 재량범위 내로 보아 용인되어야 할 것이다.

40. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 위헌확인(2005.11.24. 2005헌마579·763 병합 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제7604호, 2005.7.21 개정)	현행 조문
<생 략>	<생 략>

【결정요지】

- 통상 행정중심복합도시가 건설되는 지역의 경우 새로운 도시건설로 인한 생활환경의 변화, 도시화 및 행정기관의 이전에 따른 경제적, 문화적 기회의 확대, 부동산 가격의 변동 등의 효과가 발생하리라는 점이 예상되며, 일부 청구인들은 이러한 효과를 긍정적으로 평가하고 그 혜택으로부터 배제된 것을 차별적인 불이익으로 보아 평등권을 침해받는다고 주장한다.
- 행정중심복합도시가 건설됨으로써 예정지역 또는 주변지역의 주민이 받는 효과는 다양하고 복합적인 것이어서 이 사건 법률규정들에 의하여 이를 확정하고 이익 또는 불이익을 판단하는 것 자체가 불가능하다. 도시건설계획이 수립되고 실행되는 과정에서 여러 가

지 변화가 있을 수 있고 건설이 완료된 후 같은 지역이라 하더라도 위치에 따라 전혀 다른 결과가 발생할 수도 있다. 게다가 이러한 결과들을 혜택 또는 불이익으로 판단하는 것은 각 개인이 처한 사정에 따라 다를 수밖에 없어 어떠한 공통적인 이해관계가 존재한다고 보기도 어렵다.

- 이 사건 법률의 제정과정을 보면 정부에서 신행정수도사건 결정에 대한 후속대책을 논의하는 과정에서 기존 신행정수도 이전지역으로 결정되었던 연기·공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용한다는 원칙에 따라 당해 지역이 건설예정지로 선정된 것이고 과거 신행정수도 건설 예정지역 선정은 각 지역의 균형발전을 위해 가장 적합한 지역을 충청권으로 보고 그 중 가장 적합한 지역을 정한 것으로 볼 수 있으므로 반드시 처음부터 다른 지역에는 동등한 기회가 부여되지 않았다고 볼 수도 없다.
- 단지 예정지역 또는 주변지역이 아닌 다른 지역에 거주한다는 이유만으로 이 사건 법률에 의하여 어떠한 차별적인 효과가 발생하는지 여부를 확정하기 어렵고 기본적으로 행정중심복합도시 건설 지역 선정에 동등한 기회가 부여되었으므로 청구인들의 평등권 침해의 가능성 역시 인정되는 것으로 볼 수 없다.

41. 동학농민혁명참여자등의명예회복에관한특별법 제2조 제2호 위헌확인(2005.12.22. 2005헌마119 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7177호, 2004.3.5 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10110호, 2010.3.17 개정)</p>
<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. 생 략</p> <p>2. “유족”이라 함은 동학농민혁명</p>	<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “동학농민혁명 참여자”란 1894년 3월에 봉건체제를 개혁하기 위</p>

심판대상 조문 (법률 제7177호, 2004.3.5 제정)	현행 조문 (법률 제10110호, 2010.3.17 개정)
<p>참여자의 자녀 및 손자녀를 말한다.</p>	<p>하여 1차로 봉기하고, 같은 해 9월에 일제의 침략으로부터 국권을 수호하기 위하여 2차로 봉기하여 항일무장투쟁을 전개한 농민 중심의 혁명 참여자를 말한다.</p> <p>2. “유족”이란 동학농민혁명 참여자의 자녀·손자녀(孫子女) 및 증손자녀·고손자녀를 말한다. [전문개정 2010.3.17]</p>

## 【결정요지】

- 이 사건 법률조항에서 법의 적용을 받는 유족의 범위를 “동학농민혁명참여자의 자녀 및 손자녀”로 한정하여 그 외의 자손을 제외하고 있는데, 위와 같은 명예의 회복은 후손이면 누구나 누릴 수 있는 정신적 희열과 자긍을 그 본질로 하므로 유족으로서의 등록 유무와는 본질상 관계가 없고, 어떤 물질적 혜택이나 사회적 신분 또는 지위 상의 혜택을 그 명예회복의 내용으로 하고 있지도 않으므로, 청구인과 같은 사람들이 유족으로서의 등록이 허용되지 않는다고 하여 무슨 기본권의 침해나 기본권상의 불이익을 입을 여지가 없다.
- 유족의 범위를 결정하는 것은 기본적으로 국회의 입법재량에 속하는 성질의 것인바, 동학농민사건이 근 110년 전의 일로서 그 자료수집의 양과 신뢰도가 모두 부족한 경우가 많고, 명예의 감정이나 의식도 시간의 경과에 비례하여 옅어지는 측면을 고려할 때, 그 유족의 범위를 “동학혁명참여자의 자녀 및 손자녀”로 한정함은 합

리적인 이유가 있는 것이므로 청구인의 평등권과 행복추구권을 침해하고 있다고 할 수 없다.

42. 교원지위향상을위한특별법 제10조 제3항 위헌제청 등  
(2006.2.23. 2005헌가7, 2005헌마1163 병합 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7354호, 2005.1.27 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제8890호, 2008.3.14 개정)</p>
<p>제10조 (소청심사결정) ① ~ ② 생략 ③ 교원은 심사위원회의 결정에 대하여 그 결정서의 송달을 받은 날부터 60일 이내에 행정소송법이 정하는 바에 의하여 소송을 제기할 수 있다. ④ 생략</p>	<p>제10조 (소청심사 결정) ① ~ ② 생략 ③ 제1항에 따른 심사위원회의 결정에 대하여 교원, 「사립학교법」 제2조에 따른 학교법인 또는 사립학교 경영자 등 당사자는 그 결정서를 송달받은 날부터 90일 이내에 「행정소송법」으로 정하는 바에 따라 소송을 제기할 수 있다. ④ 소청심사의 청구·심사 및 결정 등 심사 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 2008.3.14]</p>

**【결정요지】**

- 입법자가 단지 법원에 제소할 수 있는 형식적인 권리나 이론적인 가능성만을 제공할 뿐, 권리구제의 실효성이 보장되지 않는다면 권리구제절차의 개설은 사실상 무의미할 수 있기 때문이다. 그러므로 재판청구권은 법적 분쟁의 해결을 가능하게 하는 적어도 한번의 권리구제절차가 개설될 것을 요청할 뿐 아니라 그를 넘어서 소송절차의 형성에 있어서 실효성 있는 권리보호를 제공하기 위하여 그에 필요한 절차적 요건을 갖출 것을 요청한다. 비록 재판절

차가 국민에게 개설되어 있다 하더라도 절차적 규정들에 의하여 법원에의 접근이 합리적인 이유로 정당화될 수 없는 방법으로 어렵게 된다면 재판청구권은 사실상 침해화될 수 있으므로 바로 여기에 입법형성의 한계가 있다.

- 이 사건 법률조항은 국가의 학교법인에 대한 감독권 행사의 실효성을 보장하고, 재심결정에 불복하는 경우 사립학교 교원에게 행정소송을 제기할 수 있게 함으로써 사립학교 교원의 신분보장과 지위향상에 그 입법목적이 있다고 할 것이므로 그 정당성을 긍정할 수 있고, 재심절차에서 교원의 청구가 인용되는 경우 교원은 확정적·최종적으로 징계 등 불리한 처분에서 벗어나게 되므로 그 수단의 적절성도 인정된다.
- 그리고 교원이 그 선택에 따라 징계 등 불리한 처분의 효력유무를 다투는 민사소송을 제기하는 경우 학교법인은 이에 대하여 응소하거나 또는 그 소송의 피고로서 재판절차에 참여함으로써 자신의 침해된 권익을 구제받을 수 있고, 나아가 적극적으로 학교법인이 징계 등 처분이 유효함을 전제로 교원지위부존재확인 등 민사소송을 제기하는 방법으로 재심결정의 대상인 불리한 처분을 다툴 수도 있다.
- 그러나 교원이 제기한 민사소송에 대하여 응소하거나 피고로서 재판절차에 참여함으로써 자신의 권리를 주장하는 것은 어디까지나 상대방인 교원이 교원지위법이 정하는 재심절차와 행정소송절차를 포기하고 민사소송을 제기하는 경우에 비로소 가능한 것이므로 이를 들어 학교법인에게 자신의 침해된 권익을 구제받을 수 있는 실효적인 권리구제절차가 제공되었다고 볼 수 없고, 교원지위부존재확인 등 민사소송절차도 교원이 처분의 취소를 구하는 재심을 따로 청구하거나 또는 재심결정에 불복하여 행정소송을 제기하는 경우에는 민사소송의 판결과 재심결정 또는 행정소송의 판결이 서로



모순·저촉될 가능성이 상존하므로 이 역시 간접적이고 우회적인 권리구제수단에 불과하다.

- 그리고 학교법인에게 재심결정에 불복할 제소권한을 부여한다고 하여 이 사건 법률조항이 추구하는 사립학교 교원의 신분보장에 특별한 장애사유가 생긴다든가 그 권리구제에 공백이 발생하는 것도 아니므로 이 사건 법률조항은 분쟁의 당사자이자 재심절차의 피청구인인 학교법인의 재판청구권을 침해한다.
- 학교법인은 그 소속 교원과 사법상의 고용계약관계에 있고 재심절차에서 그 결정의 효력을 받는 일방 당사자의 지위에 있음에도 불구하고 이 사건 법률조항은 합리적인 이유 없이 학교법인의 제소권한을 부인함으로써 헌법 제11조의 평등원칙에 위배되고, 사립학교 교원에 대한 징계 등 불리한 처분의 적법여부에 관하여 재심위원회의 재심결정이 최종적인 것이 되는 결과 일체의 법률적 쟁송에 대한 재판권능을 법원에 부여한 헌법 제101조 제1항에도 위배되며, 행정처분인 재심결정의 적법여부에 관하여 대법원을 최종심으로 하는 법원의 심사를 박탈함으로써 헌법 제107조 제2항에도 아울러 위배된다.

43. 대학교원기간임용제탈락자구제를 위한특별법 위헌확인  
(2006.4.27. 2005헌마1119 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7583호, 2005.7.13 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제8852호, 2008.2.29 개정)</p>
<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생략</li> <li>2. “재임용 탈락”이라 함은 대학교원 기간임용제에 따라 임용된</li> </ol>	<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생략</li> <li>2. “재임용 탈락”이라 함은 대학교원 기간임용제에 따라 임용</li> </ol>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7583호, 2005.7.13 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제8852호, 2008.2.29 개정)</p>
<p>교원 중 법률 제7352호 「사립학교법」 및 법률 제7353호 「교육공무원법」의 시행일 전일까지 임용권자 또는 임면권자로부터 임용기간 만료(해임, 파면 또는 면직된 후 이를 다투는 소송과정에서 임용기간이 만료되어 소의 이익이 없다는 판결을 받은 경우 및 해임, 파면 또는 면직된 후 이를 다투는 소송에서 승소 판결을 받았으나 임용기간 만료라는 사유로 재임용 되지 아니한 경우를 포함한다), 재임용 심사기준 미달 등의 사유로 재임용 되지 아니한 경우를 말한다.</p> <p>3. 생략</p> <p>제 4 조 (특별 재임용 재심사 등) 재임용 탈락 교원이 교원소청심사위원회의 재심 결정, 법원의 소송 등을 통하여 이미 재임용 탈락 결정의 적정성 여부를 다투었다 할지라도 이 법에 의한 재임용 재심사를 청구할 수 있다.</p> <p>제 5 조 (퇴직·사망자의 재임용 재심사 청구) ① 재임용 탈락 교원 중 이미 그 나이가 대학교원의 정년에 달하거나 정년을 초과한 교원도 재임용 재심사를 청구할 수 있다.</p> <p>② 재임용 탈락 교원이 사망한 경</p>	<p>된 교원 중 법률 제7352호 「사립학교법」 및 법률 제7353호 「교육공무원법」의 시행일 전일까지 임용권자 또는 임면권자로부터 임용기간 만료(해임, 파면 또는 면직된 후 이를 다투는 소송과정에서 임용기간이 만료되어 소의 이익이 없다는 판결을 받은 경우 및 해임, 파면 또는 면직된 후 이를 다투는 소송에서 승소 판결을 받았으나 임용기간 만료라는 사유로 재임용 되지 아니한 경우를 포함한다), 재임용 심사기준 미달 등의 사유로 재임용 되지 아니한 경우를 말한다.</p> <p>3. 생략</p> <p>제 4 조 (특별 재임용 재심사 등) 재임용 탈락 교원이 교원소청심사위원회의 재심 결정, 법원의 소송 등을 통하여 이미 재임용 탈락 결정의 적정성 여부를 다투었다 할지라도 이 법에 의한 재임용 재심사를 청구할 수 있다.</p> <p>제 5 조 (퇴직·사망자의 재임용 재심사 청구) ① 재임용 탈락 교원 중 이미 그 나이가 대학교원의 정년에 달하거나 정년을 초과한 교원도 재임용 재심사를 청구할 수 있다.</p> <p>② 재임용 탈락 교원이 사망한 경</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7583호, 2005.7.13 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제8852호, 2008.2.29 개정)</p>
<p>우에는 당해 교원의 상속인이 재임용 재심사를 청구할 수 있다.</p> <p>제 9 조 (재임용 재심사 결정의 효력)</p> <p>① 재임용 탈락이 부당하였다는 위원회의 결정에 대하여 처분권자는 소송으로 다투지 못한다.</p> <p>② 생략</p>	<p>경우에는 당해 교원의 상속인이 재임용 재심사를 청구할 수 있다.</p> <p>제 9 조 (재임용 재심사 결정의 효력)</p> <p>① 삭제 &lt;2007.5.11&gt;</p> <p>② 재임용 재심사 결정의 효력은 재임용 탈락 당시의 임용주체가 변경된 경우 포괄승계한 임용주체를 기속한다.</p>

**【결정요지】**

- 헌법상 교원지위법정주의가 교원의 신분이 부당하게 박탈되지 않도록 하는 최소한의 보호의무를 부과하고 있고, 이 사건 구제규정은 위 의무를 준수하기 위한 반성적 고려에서 도입되었다는 점, 그리고 과거의 재임용 거부처분이 부당하였음을 확인하는 정도의 제한적인 효력만 가지므로 이 사건 구제규정에 의한 실질적인 구제의 폭이 넓지 않을 것으로 보이는 점 등을 고려하면 이로 인하여 학교법인의 자율성이 현저하게 제한받게 된다고 보기 어려우므로, 이 사건 구제규정이 학교법인의 자율성이나 일반적 행동자유권을 침해한다고 할 수 없다.
- 이 사건 제소금지규정은 재임용에서 탈락한 사립대학 교원의 권리 구제절차를 형성하면서 분쟁의 당사자이자 재심절차의 피청구인인 학교법인에게는 교원소청심사특별위원회(이하 ‘특별위원회’라 한다)의 재심결정에 대하여 소송으로 다투지 못하게 함으로써 학교법인의 재판청구권을 침해한다. 또한 학교법인은 그 소속 대학교원과 사법상의 고용계약관계에 있고 재심절차에서 그 결정의 효력을 받는 일방 당사자의 지위에 있음에도 불구하고 이 사건 제소금

지규정은 합리적인 이유 없이 학교법인의 제소권만을 부인함으로써 헌법 제11조의 평등원칙에 위배되고, 재임용 거부 조치가 부당하였는지 여부에 관하여 특별위원회의 재심결정이 최종적인 것이 되는 결과 일체의 법률적 쟁송에 대한 재판권능을 법원에 부여한 헌법 제101조 제1항에도 위배될 뿐 아니라, 행정처분인 재심결정의 적법 여부에 관하여 대법원을 최종심으로 하는 법원의 심사를 박탈함으로써 헌법 제107조 제2항에도 아울러 위배된다.

44. 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법안 제15조 제1항 등 위헌확인(2006.4.27. 2005헌마1190 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7849호, 2006.2.21 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10582호, 2011.4.12 개정)</p>
<p>제15조 (지방자치단체가 아닌 시 및 읍·면·동의 설치) ① 제주자치도는 지방자치법 제2조 제1항 및 제3조 제2항의 규정에 불구하고 그 관할구역 안에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다.</p> <p>② 제주자치도의 관할구역 안에 지방자치단체가 아닌 시(이하 “행정시”라 한다)를 두고, 행정시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다.</p>	<p>제15조 (지방자치단체가 아닌 시 및 읍·면·동의 설치) ① 제주자치도는 「지방자치법」 제2조제1항 및 제3조제2항의 규정에 불구하고 그 관할구역 안에 지방자치단체인 시와 군을 두지 아니한다.</p> <p>② 제주자치도의 관할구역 안에 지방자치단체가 아닌 시(이하 “행정시”라 한다)를 두고, 행정시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다.</p>

【결정요지】

- 헌법상 지방자치제도보장의 핵심영역 내지 본질적 부분이 지방자치단체에 의한 자치행정을 일반적으로 보장하는 것이라면, 현행법에 따른 지방자치단체의 중층구조 또는 지방자치단체로서 특별

시·광역시 및 도와 함께 시·군 및 구를 계속하여 존속하도록 할지 여부는 결국 입법자의 입법형성권의 범위에 들어가는 것으로 보아야 한다. 같은 이유로 일정구역에 한하여 모든 자치단체를 전면적으로 폐지하거나 지방자치단체인 시·군이 수행해온 자치사무를 국가의 사무로 이관하는 것이 아니라 당해 지역 내의 지방자치단체인 시·군을 모두 폐지하여 중층구조를 단층화하는 것 역시 입법자의 선택범위에 들어가는 것이다.

- 자치단체의 구조에 대한 개편을 입법자의 형성에 맡긴 헌법규정의 취지에 의하면, 이 사건 법률조항에 의하여 청구인들의 참정권과 평등권 등 기본권이 제한된다 하더라도 이것이 제주도 지역에서 중층으로 구성된 지방자치단체를 단층화하는 제도의 개편에 의하여 발생한 결과적인 것이라는 점에서, 그 위헌성 판단은 입법자의 판단이 현저히 자의적이어서 기본권 제한의 합리적인 재량의 한계를 벗어난 것인지 여부에 의하여 결정되어야 할 것이다.
- 이 사건 법률조항은 이와 같은 국제자유도시종합계획을 효율적으로 추진하기 위하여 행정체제를 개편하는 규정의 하나이다. 국가가 제주도 발전을 위한 계획을 세우고 이를 실행하는 것은 국토와 자원의 균형있는 개발과 이용을 위해 필요한 계획을 세우고 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성하는 헌법상의 임무(헌법 제120조 제2항, 제123조 제2항)를 수행하는 것이므로 공공복리를 위한 정당한 목적이 있을 것이라 할 수 있다.

45. 병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법  
제2조 제1호 위헌확인(2006.5.25. 2005헌마715 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제7534호, 2005.5.31 제정)	현행 조문 (법률 제7534호, 2005.5.31 제정)
제 2 조 (정의) 이 법에서 “병역의무	<좌 동>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7534호, 2005.5.31 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제7534호, 2005.5.31 제정)</p>
<p>이행 관련 교원미임용자”라 함은 1990년 10월 7일 이전에 국립의 사범대학을 졸업하고 시·도교육위원회별로 작성된 교사임용후보자명부에 등재되어 임용이 예정되어 있었으나, 법률 제3458호로 개정된 「교육공무원법」 제11조 제1항에 대하여 1990년 10월 8일 헌법재판소의 위헌결정에 따라 교원으로 임용되지 아니한 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>1. 재학 중 병역의무의 이행으로 입학연도가 같은 자보다 졸업이 늦어져 교사임용후보자명부에 후순위로 등재됨에 따라 입학연도가 같은 자 전원(병역의무 이행이 아닌 다른 사유로 휴학하거나 성적미달 등으로 유급 또는 제적된 자를 제외한다)이 임용되었음에도 불구하고 교원임용을 받지 못한 자</p> <p>2. ~ 4. 생략</p>	

**【결정요지】**

- 시혜적 법률을 규정하는 경우 입법자는 입법목적, 수혜자의 실태, 시혜로 인한 이해관계 등 제반사항을 참작하여 시혜대상을 결정할 수 있고 그 판단은 존중되어야 한다. 따라서 그 결정이 합리적 재

량의 범위를 벗어나 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

- 이 사건 법률이 신뢰이익을 보호하기 위한 것이 아니라 위헌결정으로 인한 교사임용에 대한 기대상실을 배려하기 위한 것이라 하더라도, 이와 같은 우선임용기회 현실화 정도의 차이는 구제대상을 규정할 때에 고려될 수 있는 주요한 요소라 할 수 있다. 따라서 이 사건 법률조항이 위헌결정 당시 재학생들을 적용대상에서 제외한 것이 합리적인 재량의 범위를 넘어 청구인들의 평등권을 침해하는 것으로 볼 수 없다.
- 입법자가 시혜의 대상을 규정함에 있어 병역의무 이행자를 의도적으로 배제하려고 한 것이 아니라 별도의 기준을 설정함에 따라 일부 병역의무 이행자가 포함되지 못하였다 하더라도 이를 병역의무 이행을 이유로 불이익을 받은 것이라 할 수는 없으며, 그 위헌성은 설정된 기준이 평등권을 침해하였는지 여부에 의하여 결정될 뿐이다. 따라서 이 사건 법률조항은 헌법 제39조 제2항에 위반되는 것으로 볼 수 없다.

46. 병역의무이행관련교원미임용자 채용에관한특별법 위헌확인  
(2006.7.27. 2005헌마821 전원재판부)

<p style="text-align: center;">심판대상 조문</p> <p style="text-align: center;">(법률 제7534호, 2005.5.31 제정)</p>	<p style="text-align: center;">현행 조문</p> <p style="text-align: center;">(법률 제7534호, 2005.5.31 제정)</p>
<p>제 6 조 (특별채용) ① 임용권자는 제3조의 규정에 따른 병역의무 이행 관련 교원미임용등록자에 대하여는 그 결정된 날로부터 1년 이내에 특별채용하여야 한다.</p> <p>② 임용권자는 교원수급 여건상 부전공과정의 이수가 필요하다고</p>	<p>&lt;좌 동&gt;</p>

심판대상 조문 (법률 제7534호, 2005.5.31 제정)	현행 조문 (법률 제7534호, 2005.5.31 제정)
<p>판단할 경우 제1항의 규정에 불구하고 부전공과정을 이수하게 한 후 1년 이내에 특별채용할 수 있다.</p> <p>③ 생략</p>	

## 【결정요지】

- 입법 정책적 차원에서 구제조치를 마련한 이 사건 법률조항이 헌법재판소의 위헌결정에 정면으로 위반되는 것이라고 볼 여지는 없다. 왜냐하면, 위헌결정은 국·공립 사범대학 졸업자들을 중등교원으로 무시험 우선채용 하는 것이 평등원칙에 반하여 위헌임을 선언한 것인데 반하여, 특별채용제도는 위헌 선언된 구 교육공무원법의 입장으로 회귀하여 병역의무 이행 관련 교원미임용자들을 전부 중등교원으로 무시험 우선채용하자는 것이 아니라 병역의무를 이행하느라 위 미임용자들이 받은 불이익을 입법적으로 구제하는 차원에서 한시적으로 중등교원임용시험을 대신하여 특별채용심의위원회의 심의를 거치는 등의 채용과정을 거쳐 중등교원이 될 수 있는 기회를 제공한 것에 불과한 것이기 때문이다.
- 법률조항은 병역의무 이행 관련 교원미임용자들에게 특례를 인정해 줌으로써 간접적으로 그 밖의 응시자들에게 불이익을 주는 것이나, 미임용자들에 대한 특례로 인한 그 밖의 응시자격자들의 불이익을 제거하기 위한 상당한 조치들을 취하였으므로 그 불이익이 크다고 할 수 없는데 비하여, 특별채용제도를 통하여 위 미임용자들이 병역의무 이행으로 인하여 입은 불이익을 구제할 필요성은 크다고 할 것이므로, 법익균형성을 갖추었다 할 것이다. 그렇다면, 이 사건 법률조항은 청구인들의 평등권을 침해한다고 볼 수 없다.



47. 중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한 특별조치법  
제16조 제1항 등 위헌소원(2006.7.27. 2003헌바18 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제6916호, 2003.5.29 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제7235호, 2004.10.22 폐지)</p>
<p>제16조 (시장재개발·재건축의 동의 등에 관한 특례) ① 시장·군수·구청장은 사업시행구역의 선정을 위한 추천을 할 때에는 다른 법률의 규정에 불구하고 당해 구역의 토지면적의 5분의 3 이상에 해당하는 토지소유자의 동의와 토지소유자 총수(1필지의 토지를 수인이 공유하는 경우 그 수인은 1인으로 본다. 이하 같다) 및 건축물소유자 총수(집합건물인 시장의 경우에는 구분소유자 각자를 1인의 소유자로 본다. 이하 같다)의 각 5분의 3 이상의 동의가 있는 경우에 한한다. 사업시행자가 시장재개발 사업시행인가를 신청하거나 시장재건축 사업계획의 승인 및 건축허가를 신청할 때에도 또한 같다.</p> <p>② ~ ④ 생략</p> <p>⑤ 시장재개발·재건축사업과 관련하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 시장재개발사업에 관하여는 도시재개발법을, 시장재건축사업에 관하여는 주택건설촉진법 및 집합건물의소유및관리에관한 법률을 각각 준용한다.</p>	

## 【결정요지】

- 이 사건 법률조항에 따른 매도청구권을 헌법 제23조 제1항·제2항의 재산권의 제한으로 볼 것인지, 아니면 헌법 제23조 제3항의 공용수용으로 볼 것인지 문제되나, 위 매도청구권의 행사로 재건축불참자는 그 의사에 반하여 재산권이 박탈당하는 결과에 이른다는 점에서 실질적으로 헌법 제23조 제3항의 공용수용과 같은 것으로 볼 수 있고, 이 경우 헌법 제23조 제3항에 따라 보상적조치가 있어야 비로소 허용되는 범주 내에 있게 되는바, 이 사건 법률조항은 매도청구권행사에 의하여 시가에 따른 매매계약체결의 효과를 주고 있어 일응 정당한 보상요건은 갖춘 것으로 볼 수 있으므로 특별히 위헌의 의심은 없다.
- 청구인은 시장재건축에 있어서 다소 완화된 요건하에서 부여되는 매도청구권 자체의 위헌성을 묻고 있으므로 이는 헌법 제23조 제3항 공용수용의 요건 중 ‘공공의 필요성’을 갖추었는지에 대한 의문이라고 볼 수 있고, 이에 대한 심사는 실질적으로 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙에 따라 이루어져야 할 것이다.

## 48. 보건범죄단속에관한특별조치법 제5조 위헌소원

(2007.3.29. 2003헌바15·2005헌바9(병합) 전원재판부)

심판대상 조문	현행 조문
개정 1990. 12. 31. 법률 제4293호	법률 제10579호, 2011. 4.12, 일부개정
제 5 조 (부정의료업자의 처벌) 의료법 제25조의 규정을 위반하여 영리를 목적으로 의사가 아닌 자가 의료행위를, 치과의사가 아닌 자가 치과의료행위를, 한의사가 아닌 자가 한방의료행위를 업으로 한 자는 무기 또는 2년 이상의 징	제 5 조 (부정의료업자의 처벌) 「의료법」 제27조를 위반하여 영리를 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 무기 또는 2년 이상의 징역에 처한다. 이 경우 100만원 이상 1천만원 이하의 벌금을 병과한다.

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b></p> <p>개정 1990. 12. 31. 법률 제4293호</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b></p> <p><b>법률 제10579호, 2011. 4.12, 일부개정</b></p>
<p>역에 처한다. 이 경우에는 100만 원 이상 1천만 원 이하의 벌금을 병과한다.</p>	<p>1. 의사가 아닌 사람이 의료행위를 업(業)으로 한 행위                  2. 치과의사가 아닌 사람이 치과 의료행위를 업으로 한 행위                  3. 한의사가 아닌 사람이 한방의료행위를 업으로 한 행위                  [전문개정 2011.4.12]</p>

**【결정요지】**

- 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람의 입장에서 볼 때, 이 사건 조항의 ‘치과의료행위’, ‘영리의 목적’ 및 ‘업으로’의 개념이 구체적으로 어떠한 행위가 이에 해당하는지 의심을 가질 정도로 불명확하다고 할 수 없으므로, 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다.
- 무면허의료행위는 그것이 무엇이든지 간에 사람의 생명, 신체에 대한 위험성을 항상 내포하고 있다. 다만 그와 같은 위험이 현실화되는 빈도나 경중에 다소간 차이가 있을 뿐이다. 모든 무면허의료행위의 위험성을 평가하여 그 불법과 비난가능성의 정도에 따라 구성요건을 일일이 세분하여 규정하는 것이 입법기술상 불가능하거나 현저히 곤란하다고 할 것이므로 그에 상응하는 법정형을 규정하는 것도 어렵다고 할 것이다.
- 단지 법정형의 하한이 높다거나 벌금형을 병과하도록 하였다고 하여 곧바로 그것이 법관의 양형재량이나 적정한 재판을 침해한다고 볼 수 없다. 이 사건 조항의 보호법익의 중대성, 죄질, 형사정책적 필요성 등에 비추어 볼 때, 위 법정형이 행위자의 귀책사유에 비하여 지나치게 가혹하고 무거운 형벌이라고 보이지도 않으므로, 헌법

제37조 제2항에서 요구하는 비례의 원칙 내지 과잉금지의 원칙에 위배된다고 볼 수 없다.

- 보호법익과 죄질이 서로 다른 둘 또는 그 이상의 범죄를 동일선상에 놓고 그 중 어느 한 범죄의 법정형을 기준으로 하여 단순한 평면적인 비교로써 다른 범죄의 법정형의 과중 여부를 판정하여서는 아니 된다.

**49. 보건범죄단속에 관한 특별조치법 제6조 위헌제청**  
(2007.11.29. 2005헌가10 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4293호, 1990.12.31 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10579호, 2011.4.12 개정)</p>
<p>제 6 조 (양벌규정) 법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제2조 내지 제5조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 처벌하는 외에 법인 또는 개인에 대하여도 각 본조의 예에 따라 처벌한다.</p>	<p>제 6 조 (양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제2조, 제3조, 제4조 및 제5조의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인을 1억원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>[전문개정 2009.12.29]</p>

**【결정요지】**

- ‘책임없는 자에게 형벌을 부과할 수 없다’는 형벌에 관한 책임주의는 형사법의 기본원리로서, 헌법상 법치국가의 원리에 내재하는 원리인 동시에, 국민 누구나 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고

스스로의 책임에 따라 자신의 행동을 결정할 것을 보장하고 있는 헌법 제10조의 취지로부터 도출되는 원리이다.

- 이 사건 법률조항은 영업주가 고용한 종업원이 그 업무와 관련하여 무면허의료행위를 한 경우에, 그와 같은 종업원의 범죄행위에 대해 영업주가 비난받을 만한 행위가 있었는지 여부, 가령 종업원의 범죄행위에 실질적으로 가담하였거나 지시 또는 도움을 주었는지, 아니면 영업주의 업무와 관련한 종업원의 행위를 지도하고 감독하는 노력을 게을리 하였는지 여부와는 전혀 관계없이 종업원의 범죄행위가 있으면 자동적으로 영업주도 처벌하도록 규정하고 있다. 이것은 아무런 비난받을 만한 행위를 한 바 없는 자에 대해, 다른 사람의 범죄행위를 이유로 처벌하는 것으로서 형벌에 관한 책임주의에 반하는 것이다.
- 이 사건 법률조항은 법정형에 나아가 판단할 것 없이 다른 사람의 범죄에 대해 그 책임 유무를 묻지 않고 형벌을 부과함으로써 형사법의 기본원리인 책임주의에 반하므로 결국 법치국가의 원리와 헌법 제10조의 취지에 위반하여 헌법에 위반된다.

50. 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제6조 제4항 제1호 등  
위헌소원(2008.2.28. 2005헌바88 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7678호, 2005.8.4 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>제 6 조 (관세법위반행위의 가중처벌) ① ~ ③ 생략 ④ 관세법 제270조 제1항 제1호·제4항 또는 동조 제5항에 규정된 죄를 범한 자는 다음의 구분에 따라 가중처벌한다. 1. 포탈·감면·면탈 또는 환급반</p>	<p>제 6 조 (「관세법」 위반행위의 가중처벌) ① ~ ③ 생략 ④ 「관세법」 제270조제1항제1호 또는 같은 조 제4항·제5항에 규정된 죄를 범한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌한다.</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7678호, 2005.8.4 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>은 세액이 1억 원 이상인 때에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>2. 포탈·감면·면탈 또는 환급받은 세액이 2천만 원 이상 1억 원 미만인 때에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>⑤ 생략</p> <p>⑥ 제1항 내지 제5항의 경우에는 다음 각 호의 1에 상당하는 벌금을 병과한다.</p> <p>1. ~ 3. 생략</p> <p>4. 제4항의 경우에는 포탈·감면·면탈 또는 환급받은 세액의 2배 이상 10배 이하</p> <p>5. 생략</p>	<p>1. 포탈(逋脫)·면탈(免脫)하거나 감면(減免)·환급받은 세액이 2억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>2. 포탈·면탈하거나 감면·환급받은 세액이 5천만원 이상 2억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</p> <p>⑤ 생략</p> <p>⑥ 제1항부터 제5항까지의 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 벌금을 병과한다.</p> <p>1.~3. 생략</p> <p>4. 제4항의 경우: 포탈·면탈하거나 감면·환급받은 세액의 2배 이상 10배 이하</p> <p>5. 생략</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p>

**【결정요지】**

- 어떤 범죄를 특별법의 제정을 통하여 가중처벌하는 것은, 그 법률로 대응하고자 하는 사회현상에 큰 변화가 생겨서 일반법의 특정형으로는 처벌의 실효가 없게 되었거나, 종래에는 단순한 행정범으로 인식되던 것이 사회사정의 변화에 따라 형사범으로 인식되게 된 경우와 같이 그 범죄의 성격에 대한 인식이 변화되었거나, 또 경우에 따라서는 선고형이 너무 낮아서 입법으로 일정한도 이상의 양형의 선택을 제한하게 하는 등의 경우에 흔히 사용되는 법률정책이다.

- 이 사건 특가법 조항은, 관세포탈행위가 국가적 법익에 관한 범죄이고 반사회적, 반윤리적 범죄임에도 불구하고 그에 대처하는 관세법의 처벌규정이 너무 가벼워 범죄예방의 실효를 거두지 못하는 현실에 대한 반성적 고려에서 입법하게 된 것이다. 아울러 현재 우리나라 국민의 평균적 소득수준에서 본 1억 원의 경제적 가치, 거액의 관세포탈에 대한 국민 일반의 법감정 내지 비난여론, 범죄예방을 위한 형사정책적 측면 등을 종합적으로 고려하면, 이 사건 특가법 조항의 법정형이 형벌체계상의 균형을 잃은 것이라거나 범행자를 과잉처벌하는 것이라고 쉽게 단정하기 어렵다.
- 입법자가 법정형 책정에 관한 여러 가지 요소의 종합적 고려에 따라 법률 그 자체로써 법관에 의한 양형재량의 범위를 좁혀 놓았다고 하더라도 그것이 당해 범죄의 보호법익과 죄질에 비추어 범죄와 형벌 간의 비례의 원칙상 수긍할 수 있는 정도의 합리성이 있다면 이러한 법률을 위헌이라고 할 수 없다.
- 이 사건 특가법 조항이 관세포탈 등 액수가 1억 원 이상인 경우를 5년 이상의 유기징역으로, 2천만 원 이상 1억 원 미만의 경우를 3년 이상의 유기징역으로 그 하한을 높여 놓았다 하더라도, 관세포탈 등의 행위가 국가경제에 미치는 부정적 영향을 고려하고, 더욱이 이 사건 특가법 조항에 해당한다 할지라도 구체적인 재판에서 법관이 법률상 감경 및 작량감경 등을 통하여 집행유예를 선고할 수 있는 길도 열려 있다는 점을 감안하면, 이 사건 특가법 조항에 의한 법정형 하한의 가중 정도가 형벌체계상의 균형을 상실하였다거나 범죄자를 과잉처벌하는 것이라고 할 정도는 아니다.

51. 학교용지 확보 등에 관한 특례법 제2조 제2호 등 위헌제청  
(2008.9.25. 2007헌가1 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7963호, 2006.7.19 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제9401호, 2009.1.30 개정)</p>
<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생 략</li> <li>2. “개발사업”이라 함은 건축법·도시개발법·도시 및 주거환경정비법·주택법·택지개발촉진법 및 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의하여 시행하는 사업 중 100세대 규모이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업을 말한다.</li> <li>3. 생 략</li> </ol> <p>제 5 조 (부담금의 부과·징수) ① 시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택 건축을 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발사업분의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 따른 이주용 택지 또는 주택을 분양하는 경우</li> </ol>	<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생 략</li> <li>2. “개발사업”이란 「건축법」, 「도시개발법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「주택법」, 「택지개발촉진법」 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따라 시행하는 사업 중 100가구 규모 이상의 주택건설용 토지를 조성·개발하거나 공동주택을 건설하는 사업을 말한다.</li> <li>3. 생 략</li> </ol> <p>제 5 조 (부담금의 부과·징수) ① 시·도지사는 개발사업지역에서 단독주택을 건축하기 위한 토지를 개발하여 분양하거나 공동주택을 분양하는 자에게 부담금을 부과·징수할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 개발사업분의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 이주용(移住用) 택지나 이주용 주택을 분양하는 경우</li> </ol>



<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7963호, 2006.7.19 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제9401호, 2009.1.30 개정)</p>
<p>2. 임대주택을 분양하는 경우</p> <p>3. 도시개발법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 도시개발사업지역의 기존 거주자와 토지 및 건축물의 소유자에게 분양하는 경우</p> <p>4. 도시 및 주거환경정비법 제2조 제2호 가목에 의한 주거환경개선사업의 경우</p> <p>5. 도시 및 주거환경정비법 제2조 제2호 나목 내지 라목의 규정에 의한 정비사업지역의 기존 거주자와 토지 및 건축물의 소유자에게 분양하는 경우</p> <p>6. 주택법 제2조 제9호 라목의 규정에 의한 리모델링주택조합의 구성원에게 분양하는 경우</p> <p>② ~ ④ 생략</p>	<p>2. 임대주택을 분양하는 경우</p> <p>3. 「도시개발법」 제2조제1항제2호에 따른 도시개발사업지역의 기존 거주자와 토지 및 건축물의 소유자에게 분양하는 경우</p> <p>4. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호가목에 따른 주거환경개선사업의 경우</p> <p>5. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호나목부터 라목까지의 규정에 따른 정비사업지역의 기존 거주자와 토지 및 건축물의 소유자에게 분양하는 경우</p> <p>6. 「주택법」 제2조제9호라목에 따른 리모델링주택조합의 구성원에게 분양하는 경우</p> <p>② ~ ④ 생략</p>

**【결정요지】**

- 이 사건 법률조항에 의한 학교용지부담금은 학교용지 확보를 위한 새로운 재원의 마련이라는 정당한 입법목적 달성하기 위한 적절한 수단으로서 교육의 기회를 균등하게 보장해야 한다는 공익과 개발사업자의 재산적 이익이라는 사익을 적절히 형량하고 있으므로 이 사건 법률조항은 개발사업자의 재산권을 과도하게 침해하지 아니한다.
- 이 사건 부칙조항은 이 법 시행 후에 그 부과요건(분양)이 완성되는 개발사업을 부과대상에 포함시키고 있는 것일 뿐 부담금 부과요건 완성 후에 새로운 입법으로 부담금을 부과하는 것이 아니므로 헌법 제13조 제2항이 금지하는 소급입법에 해당하지 아니하고, 위

부칙조항으로 인하여 일부 개발사업자의 학교용지부담금을 부과당하지 아니할 기대가 충족되지 못한 것을 재산권의 박탈이라고 볼 수도 없으므로 이 사건 부칙조항은 개발사업자의 재산권을 침해하지 아니한다.

52. 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제5조의4 제6항 위헌소원 (2008.11.27. 2006헌바94, 2007헌바19 병합 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7654호, 2005.8.4 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>제 5 조의4 (상습강·절도죄 등의 가중처벌) ① ~ ⑤ 생략 ⑥ 제1항 또는 제2항의 죄로 2회 이상 실형을 받아 그 집행을 종료하거나 면제받은 후 3년 이내에 다시 제1항 또는 제2항의 죄를 범한 때에는 그 죄에 정한 형의 단기의 2배까지 가중한다.</p>	<p>제 5 조의4 (상습 강도·절도죄 등의 가중처벌) ① ~ ⑤ 생략 ⑥ 제1항 또는 제2항의 죄로 두 번 이상 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 면제된 후 3년 이내에 다시 제1항 또는 제2항의 죄를 범한 경우에는 그 죄에 대하여 정한 형의 단기(短期)의 2배까지 가중한다. [전문개정 2010.3.31]</p>

【결정요지】

- 어떤 행위를 범죄로 규정하고, 이에 대하여 어떠한 형벌을 과할 것인가 하는 문제는 원칙적으로 입법자가 우리의 역사와 문화, 입법당시의 시대적 상황과 국민일반의 가치관 내지 법감정, 범죄의 실태와 죄질 및 보호법의 그리고 범죄예방효과 등을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 국가의 입법정책에 관한 사항으로서 광범위한 입법재량 내지 형성의 자유가 인정되어야 할 분야이다.
- 한편 이러한 입법재량은 무제한한 것이 될 수는 없으며, 법정형의 종류와 범위를 정할 때에는 형벌 위협으로부터 인간의 존엄과 가

치를 존중하고 보호하여야 한다는 헌법 제10조의 요구에 따라야 하고, 헌법 제37조 제2항이 규정하고 있는 과잉입법금지의 정신에 따라 형벌개별화의 원칙에 적용될 수 있는 범위의 법정형을 설정하여 실질적 법치국가의 원리를 구현하도록 하여야 하며, 형벌이 죄질과 책임에 상응하도록 적절한 비례성을 지켜야 한다.

- 이러한 요구는 특별형법의 경우도 마찬가지여서 입법취지에서 보아 중벌주의로 대처할 필요성이 인정되는 경우라 하더라도 범죄의 실태와 죄질의 경중, 이에 대한 행위자의 책임, 처벌규정의 보호법익 및 형벌의 범죄예방효과 등에 비추어 전체 형벌체계상 지나치게 가혹한 것이어서, 그러한 유형의 범죄에 대한 형벌 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 현저히 일탈함으로써 입법재량권이 헌법규정이나 헌법상의 제원리에 반하여 자의적으로 행사된 것으로 평가되는 경우에는 이와 같은 법정형을 규정한 법률조항은 헌법에 반한다고 보아야 한다.
- 누범에 대하여 형의 하한을 일률적으로 가중하여 처벌하는 것은 구체적 사안에 있어 도식적인 구성요건이 가지는 경직성으로 인하여 과잉처벌의 문제가 발생할 여지가 있고, 전판결의 경고에 따라 행위할 능력을 가지지 못한 자의 특별예방과 재사회화를 위한 다른 제도적 장치가 충분하지 못한 상태에서 누범에 대하여 일률적으로 형을 가중하는 것이 형사정책적인 측면에서 바람직하지 못한 점도 없지는 아니하다.
- 그러나 날이 갈수록 범행수법이 지능적이고 대담해지며, 범행 도중 강도·강간·살인의 범행으로 돌변할 위험성이 있는 상습절도 범죄의 특성, 그 중 특가법상 상습절도로 2회 이상 실형을 받은 전력이 있음에도 일정한 기간 내에 다시 상습절도죄를 범한 자에 대한 고도의 사회적 비난가능성, 이들로부터 사회를 방위하고 그 재범을 방지하기 위한 이 사건 법률조항의 입법목적 등을 고려한

다면 이 사건 법률조항이 정한 법정형만을 두고 책임원칙에 반하는 과잉형벌이라고 단정하기는 어렵다.

53. 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제3조 등 위헌소원  
(2008.12.26. 2005헌바16 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4295호, 1990.12.31 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10431호, 2011.3.7 개정)</p>
<p>제 3 조 (누범의 형) 특정강력범죄로 형을 받아 그 집행을 종료하거나 면제받은 후 3년 이내에 다시 특정강력범죄를 범한 때에는 그 죄에 정한 형의 장기 및 단기의 2배까지 가중한다.</p>	<p>제 3 조 (누범의 형) 특정강력범죄로 형(刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나 면제된 후 3년 이내에 다시 특정강력범죄를 범한 경우에는 그 죄에 대하여 정하여진 형의 장기(長期) 및 단기(短期)의 2배까지 가중한다.</p>

【결정요지】

- 폭력전과자들의 반복된 폭력행위, 그것도 조직적·집단적 폭력과 같이 그 위해가 심대하거나 흉기폭력과 같이 생명·신체에 중대한 손상을 초래하는 폭력범죄로부터 건강한 사회를 방위하고, 고질적인 폭력풍토를 시급히 쇄신하여야 할 현실적 필요성에서 제정된 폭처법의 입법배경을 고려하면, 위 조항이 정한 누범의 법정형이 책임원칙에 반하는 과잉처벌이라고 단정하기 어렵다(헌재 2002. 10. 31. 2001헌바68).
- 누범을 가중처벌하는 이유는 범인이 전범에 대한 형벌에 의하여 주어진 기왕의 경고에 따르지 아니하고 다시 범죄를 저질렀다는 잘못된 범인의 생활태도 때문에 책임이 가중되고, 범인이 전범에 대한 형벌의 경고기능을 무시하고 다시 범죄를 저지름으로써 범죄 추진력이 강화되었기 때문에 행위책임이 가중되며 나아가 재범에

방이라는 형사정책적 목적을 달성하기 위한 것이라고 볼 수 있다 (헌재 1995. 2. 23. 93헌바43 참조). 즉 형법상 책임이 행위자가 합법을 결의하고 행동할 수 있었음에도 불구하고 불법을 결의하고 행동하였다고 하는 의사형성에 대한 비난가능성을 의미한다고 볼 때 ‘재판의 경고기능의 무시’나 ‘범죄추진력의 강화’는 이러한 비난가능성을 가중시키므로 누범을 가중처벌하는 것은 일응 합리적 이유가 있다 할 것이다.

54. 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제8조제1항제1호 등 위헌소원 등 (2009.3.26. 2008헌바52·104(병합) 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4291호, 1990.12.31 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>제 8 조 (조세포탈의 가중처벌) ① 생 략 ② 제1항의 경우에는 그 포탈세액 등의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금을 병과한다.</p>	<p>제 8 조 (조세 포탈의 가중처벌) ① 「조세범 처벌법」 제3조제1항, 제4 조 및 제5조에 규정된 죄를 범한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 가중처벌한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 포탈하거나 환급받은 세액 또는 징수하지 아니하거나 납부하지 아니한 세액(이하 “포탈세액 등”이라 한다)이 연간 10억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</li> <li>2. 포탈세액등이 연간 5억원 이상 10억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</li> </ol> <p>② 제1항의 경우에는 그 포탈세액등의 2배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금을 병과한다.</p>

**【결정요지】**

- 조세포탈범죄에 있어서 포탈세액의 많고 적음은 그 불법의 정도를 나타내는 가장 보편적이고도 일반화된 징표로서 법정화하기 쉬운 반면, 그 밖의 다른 양형자료들은 행위자 개개인마다 나타나는 양상이 다를 수 있어 이를 일반화하여 불법의 요소로 삼기 어렵다는 점을 고려하면 포탈세액만으로 가중처벌 조건을 정한 것에는 나름대로의 합리성이 인정된다 할 것이다. 또한, 한계금액 5억 원을 전후한 경우에 있어 벌금형을 필요적으로 병과할 것인지 여부는 그 법정형의 구체적인 적용에 있어 작량감경 등을 통하여 조절할 수 있는 것이므로 그것이 불합리한 것이라고 보기는 어렵다.
- 이 사건 법률조항이 조세포탈 이후 형사처벌을 받기 전에 포탈세액 등을 이미 납부한 자와 그렇지 않은 자를 구별하지 않고 벌금형을 필요적으로 병과하는 것은 사실이나, 부정취득액의 납부는 조세범처벌법상의 즉시징수제도나 국세기본법, 국세징수법상 가산금, 가산세제도의 위하력에 따라 이루어지고, 조세포탈이라는 범죄성립 이후에 포탈세액을 납부했다는 사정은 포탈세액의 2배 이상 5배 이하의 범위 안에서 법관의 양형절차에서 반영될 수 있다는 점을 고려할 때 합리성을 결여하였다고 볼 수 없다.

55. 대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법 등 위헌소원  
(2009.5. 28. 2007헌바105 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7583호, 2005.7.13 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b></p>
<p style="text-align: center;">&lt;생략&gt;</p>	<p style="text-align: center;">&lt;생략&gt;</p>

【결정요지】

- 입법자가 재임용 탈락 교원 뿐만 아니라 임용기간 만료로 인해 불이익을 입었다고 볼 여지가 있는 해임, 파면 또는 면직된 교원의 경우까지 이 사건 특별법을 통해 다룰 수 있는 절차를 마련하고 있어 교원의 신분에 대한 최소한의 보호의무를 충실히 이행하고 있고, 이미 재심청구나 민사소송 및 행정소송을 통해 교원으로서의 신분박탈에 대해 합리적인 기준에 의해 심사를 받았거나 받을 수 있었던 해임, 파면 또는 면직교원들을 특별법의 보호범위에서 제외하고 있는 입법자의 판단이 충분히 수긍되는 이상 특별법 제2조 제2호가 헌법 제31조 제6항의 교원지위법정주의에 위배된다고 볼 수는 없다.
- 재판관 조대현의 일부 반대의견
  - 특별법의 이러한 규율은 종전에 적법한 법률에 근거하여 시행되었던 대학교원 기간임용제를 근본적으로 부정하고 사립대학과 학교법인의 자율성에 터잡은 적법한 행위를 국가기관이 사후에 만든 심사기준에 의하여 재심사함으로써 사립대학 및 학교법인의 자율성을 본질적으로 침해할 뿐만 아니라, 적법하게 형성된 사립대학 및 학교법인의 법적 안정성을 전복시켜 헌법의 기본원리인 법치주의를 정면으로 부정하는 것이다.
  - 종전의 기간임용제에 따른 임용기간이 만료되어 사립대학 교원의 지위가 상실된 경우에 재임용되지 아니한 사실의 정당성 여부를 재심사한다는 것 자체가 이미 적법하게 형성된 사립대학 및 학교법인의 법적 지위를 근본적으로 부정하는 것이다.

56. 징발재산정리에 관한 특별조치법 제20조 제1항 위헌소원 등  
(2009.5.28. 2008헌바18·32 병합 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제4144호, 1989.12.21 개정)	현행 조문 (법률 제10580호, 2011.4.12 개정)
<p>제20조 (환매권) ① 이 법에 의하여 매수한 징발재산의 매수대금으로 지급한 증권의 상환이 종료되기 전 또는 그 상환이 종료된 날로부터 5년 이내에 당해 재산의 전부 또는 일부가 군사상 필요없게 된 때에는 피징발자 또는 그 상속인(이하 이 조에서 “환매권자”라 한다)은 이를 우선 매수할 수 있다. 이 경우에 환매권자는 국가가 매수한 당시의 가격에 증권의 발행연도부터 환매연도까지 연 5푼의 이자를 가산한 금액을 국고에 납부하여야 한다.</p>	<p>제20조 (환매권) ① 이 법에 의하여 매수한 징발재산의 매수대금으로 지급한 증권의 상환이 종료되기 전 또는 그 상환이 종료된 날로부터 5년 이내에 당해 재산의 전부 또는 일부가 군사상 필요없게 된 때에는 피징발자 또는 그 상속인(이하 이 조에서 “환매권자”라 한다)은 이를 우선매수할 수 있다. 이 경우에 환매권자는 국가가 매수한 당시의 가격에 증권의 발행연도부터 환매연도까지 연 5푼의 이자를 가산한 금액을 국고에 납부하여야 한다.</p>

【결정요지】

- 환매기한 설정의 입법목적은 국가가 징발매수한 토지 등에 투자하여 개발한 이익이 사회 일반에 돌아가지 아니하고 그동안 전혀 관리도 하지 아니한 피징발자 개인에게 돌아가는 등 불합리한 결과를 막고 토지 등의 효율적인 이용·개발을 촉진하기 위한 것으로서 정당하다고 할 것이다. 위와 같은 입법목적을 달성하기 위하여 환매요건 자체를 기한에 결부시켜 제한하는 것은 적절하고 유효한 방법이라고 할 것이며, 이 방법과 다른 최선의 방법을 찾아볼 수도 없으므로 이러한 제한방법이 피해의 최소성의 원칙에 어긋난다 할 수도 없다.



- 재판관 조대현, 재판관 이동흡의 반대의견
- 징발매수 후 토지의 가격이 양등한 경우 군당국으로서는 환매대금만을 상환받아서 군사시설을 이전할 비용에 충당하지 못하게 되므로 환매권의 구속으로부터 벗어나는 시점에서야 비로소 군사시설의 이전을 고려하게 될 수밖에 없으리라는 것을 쉽게 추지할 수 있으므로 이 사건 법률조항들은 재산권의 본질적 내용을 침해한다.
- 징발재산이 군사상 필요 없게 된 시기는 피징발자의 의사나 행위와는 관계없는 국가 측의 일방적인 사정에 의한 것이다. 그러므로 징발보상증권의 상환 종료 시부터 5년이 경과되기 전과 후에 징발재산이 군사상 필요 없게 된 지 여부에 따른 차별은 피징발자의 책임에 돌릴 수 없는 사유에 인한 것이어서 합리적인 이유가 없다. 따라서 헌법 제11조 제1항에 위반된다.

57. 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법 위헌확인  
(2009.9.24. 2006헌마1298 전원재판부)

심판대상 조문 (법률 제7937호, 2006.4.28 개정)	현행 조문 (법률 제7937호, 2006.4.28 개정)
제 2 조 (정의) 이 법에서 “친일반민족행위”라 함은 일본제국주의의 국권침탈이 시작된 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 행한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.	< 좌 동 >

【결정요지】

- 반민규명위원회의 친일반민족행위결정 자체가 형의 종류를 정하고 있는 형법 제41조에 해당하지 않음은 명백하지만, 친일반민족행위결정이 조사 대상자 및 그 후손의 인격권을 제한하는 것임은 앞서

본 바와 같으므로, 이러한 불이익이 실질적으로 수치형이나 명예형에 해당되는지 여부를 살펴봄에 있어서는 반민규명법의 입법목적, 반민규명위원회의 친일반민족행위결정의 효과 등이 두루 고려되어야 할 것이다.

- 반민규명법은 정부차원에서 친일반민족행위의 진상을 조사한 후 그 결과를 사료로 남겨둠으로써 왜곡된 역사와 민족의 정통성을 바로 세우고 이를 후세의 교훈으로 삼으려는 목적 하에 제정된 것이지, 친일반민족행위를 한 자 또는 그 후손에게 수치심을 주는 것을 그 목적으로 삼고 있는 것은 아니라 할 것이고, 이에 따라 반민규명법에서는 친일반민족행위결정과 이에 관한 조사보고서 및 사료를 공개하도록 하는 규정을 두고 있는 이외에 이전의 반민족행위처벌법과 같이 친일행위를 범죄로 규정하고 있지도 않고 현행 친일재산귀속법과 같이 친일재산의 국가귀속과 같은 불이익 규정을 두고 있지도 않다. 이와 같은 점 등을 종합해보면, 비록 친일반민족행위결정으로 인하여 조사 대상자 및 그 후손의 인격권이 제한받게 되더라도 이는 부수적 결과에 불과할 뿐, 이것을 두고 일종의 형벌로서 ‘수치형’이나 ‘명예형’에 해당한다고 보기는 어렵다고 할 것이다.

58. 부동산등기특별조치법 제2조 제3항 등 위헌소원  
(2009.9.24. 2007헌바102 전원재판부)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4244호, 1990.8.1 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10580호, 2011.4.12 개정)</p>
<p>제 2 조 (소유권이전등기 등 신청의무) ① ~ ② 생략 ③ 제1항의 경우에 부동산의 소유권을 이전받을 것을 내용으로 하는 계약을 체결한 자가 제1항 각호에 정하여진 날 전에 그 부동산</p>	<p>제 2 조 (소유권이전등기등 신청의무) ① ~ ② 생략 ③ 제1항의 경우에 부동산의 소유권을 이전받을 것을 내용으로 하는 계약을 체결한 자가 제1항 각호에 정하여진 날 전에 그 부</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4244호, 1990.8.1 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10580호, 2011.4.12 개정)</p>
<p>에 대하여 다시 제3자와 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 때에는 먼저 체결된 계약의 반대급부의 이행이 완료되거나 계약의 효력이 발생한 날부터 60일 이내에 먼저 체결된 계약에 따라 소유권이전등기를 신청하여야 한다.</p> <p>④ 생략</p>	<p>동산에 대하여 다시 제3자와 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 때에는 먼저 체결된 계약의 반대급부의 이행이 완료되거나 계약의 효력이 발생한 날부터 60일 이내에 먼저 체결된 계약에 따라 소유권이전등기를 신청하여야 한다.</p> <p>④ 생략</p>

**【결정요지】**

- 부동산소유권이전등기신청의 의무화를 규정하고 있는 이 사건의 무조항은 부동산 투기의 수단으로 이용되는 허위·부실등기신청행위와 부동산 투기 억제를 위한 거래 제한 법령을 회피하려는 각종 편법·탈법 행위를 규제하기 위한 전제인 동시에 그 자체로써 부동산 거래에 대한 실체적 권리관계에 부합하는 등기가 이루어지도록 하는 불가피한 입법조치라 할 것이므로 목적의 정당성을 인정할 수 있고, 그 수단의 적절성 또한 인정된다.
- 이 사건 의무조항에 의하여 부동산을 양수한 자는 소유권이전등기신청을 하여야 할 의무를 부담하게 되나, 부동산 양수인이 부담하는 등기신청의무란 부동산 양수인이 목적부동산을 취득하기 위해 당연히 이행하여야 할 사항이므로 부동산 양수인에게 별개의 추가적인 의무를 부담시키는 것이 아니고, 부동산 양수인의 소유권 취득을 촉진하는 기능이 있으며, 이 사건 의무조항의 목적을 달성하기 위하여 등기신청의 의무화 이외의 다른 수단을 상정하기 어려운 점 등에 비추어 볼 때, 이 사건 의무조항은 침해의 최소성 원칙에 위반되지 않으며, 이 사건 의무조항은 부동산 거래에 대한

실체적 권리관계에 부합하는 등기를 신청하도록 함으로써 부동산 투기의 수단으로 이용되는 허위·부실등기신청행위와 부동산 투기 억제를 위한 거래제한법령을 회피하여 나가는 각종 편법·탈법 행위를 직접적으로 규제함으로써 건전한 부동산 거래질서를 확립하기 위한 것으로 그 공익성이 인정되고, 이에 비하여 이 사건 의무조항으로 인하여 부동산을 양수한 자는 일정기간 내에 소유권이전등기신청을 하여야 하는 의무를 부담하게 되나, 제한되는 사익이 달성하려는 공익에 비하여 크다고 볼 수 없으므로 법익균형성의 원칙에 반한다고 할 수도 없다.

- 이 사건 처벌조항은 부동산 양수인이 조세부과를 면하려 하거나 다른 시점 간의 가격변동에 따른 이득을 얻으려 하거나 소유권 등 권리변동을 규제하는 법령의 제한을 회피할 목적으로 이 사건 의무조항에 위반한 때에만 형사처벌을 하고 있을 뿐 소유권이전등기신청을 하지 않거나 미루고 있는 모든 경우를 형사처벌하고 있지는 않다. 그리고 이 사건 처벌조항을 위반한 자들은 조세부과를 면하려 하는 등의 목적을 가진 자들로서 부동산 거래질서를 교란하고 사회질서를 훼손하였다는 사회적 비난을 면하기 어려운 자들이라고 할 것이고 또한 행정목적과 공익을 침해하는 행위를 한 자들이라고 할 것이다.
- 따라서 이 사건 처벌조항이 위와 같은 목적으로 이 사건 의무조항을 위반한 자들에게 부동산등기특별조치법 제11조에서 정한 과태료라는 행정제재 외에 형사처벌을 하도록 규정하고 있다고 하여 이를 자의적인 입법이라고 볼 수는 없으며, 이 사건 처벌조항 위반자들의 위반행위에 비추어 볼 때 3년 “이하의” 징역 또는 1억 원 “이하의” 벌금이라는 법정형이 그 죄질과 책임에 비하여 지나치게 높게 설정된 것으로 형벌체계상의 균형을 잃고 있다고 보기도 어렵다.

59. 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제3조 위헌제청  
(2010.2.25. 2008헌가20)

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제4295호, 1990.12.31 제정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10431호, 2011.3.7 개정)</p>
<p>제 3 조(누범의 형) 특정강력범죄로 형을 받아 그 집행을 종료하거나 면제받은 후 3년 이내에 다시 특정강력범죄를 범한 때에는 그 죄에 정한 형의 장기 및 단기의 2배까지 가중한다.</p>	<p>제 3 조(누범의 형) 특정강력범죄로 형(刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나 면제된 후 3년 이내에 다시 특정강력범죄를 범한 경우에는 그 죄에 대하여 정하여진 형의 장기(長期) 및 단기(短期)의 2배까지 가중한다. [전문개정 2010.3.31]</p>

【결정요지】

- 법정형의 종류와 범위를 정함에 있어서 고려해야 할 사항 중 가장 중요한 것은 당해 범죄의 보호법익과 죄질로서, 보호법익이 다르면 법정형의 내용이 다를 수 있고, 보호법익이 같다고 하더라도 죄질이 다르면 또 그에 따라 법정형의 내용이 달라질 수밖에 없다. 그러므로 보호법익과 죄질이 서로 다른 둘 또는 그 이상의 범죄를 동일 선상에 놓고 그 중 어느 한 범죄의 법정형을 기준으로 하여 단순한 평면적인 비교로써 다른 범죄의 법정형의 과중 여부를 판정하여서는 아니 된다.
- 또한 어느 범죄에 대한 법정형의 하한도 여러 가지 요소의 종합적 고려에 따라 입법자가 그 재량으로 결정할 사항이며, 범죄의 경중과 법정형 하한의 경중이 언제나 반드시 정비례하는 것은 아니고 당해 범죄의 죄질 및 성격에 따라 다르다.

- 재판관 김종대, 재판관 송두환의 이 사건 제4, 제5 심판대상 부분에 대한 반대의견
- 입법자가 법정형을 규정함에 있어서는 법관의 정당한 양형을 보장하기에 충분한 형의 범위를 규정함으로써 법적용의 합리성을 보장하여야 하는바, 누범에 대하여 형의 장기만을 가중할 경우에는 법관이 피고인의 정상을 참작하여 후범에 정해진 형의 최하한으로 처벌할 수 있어 책임원칙과 조화를 이룰 수 있으나, 특강법 제3조의 경우는 일정한 누범요건에 해당하기만 하면 누범자에게 책임을 귀속시킬 수 없는 경우에도 법관이 피고인의 정상과 행위의 개별성에 맞추어 후범의 최단기형으로 선고할 수 있는 재량을 박탈함으로써, 법관으로 하여금 개별 양형단계에서 불법과 책임에 맞는 형을 선고할 여지를 없게 만들었다 할 것이다.
- 특강법 제3조의 입법목적이 비록 정당하다 하더라도 이 사건 제4, 제5 심판대상은 형벌체계상 지나치게 가혹한 형을 규정하였다고 할 것이고, 형벌 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 현저히 일탈하여 그 행위의 죄질과 책임에 비추어 지나치게 과중한 형벌을 부과하는 것으로서 책임원칙에 반한다고 할 것이다.

60. 특정범죄가중처벌 등에 관한 법률 제9조 제2항 등 위헌소원 (2010.4.29. 2008헌바170)

심판대상 조문 (법률 제9919호, 2010.1.1 개정)	현행 조문 (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)
제 9 조 (「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 위반행위의 가중처벌) ① 생략 ② 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제71조, 제72조 제1항·제2항·제4항 및 제73조 제3항에	제 9 조 (「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 등 위반행위의 가중처벌) ① 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제73조제1항·제2항 및 제74조에 규정된 죄를 범한 사람은 다음 각 호의 구분

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제9919호, 2010.1.1 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)</p>
<p>규정된 죄를 범한 자는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p>	<p>에 따라 가중처벌한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 임산물(林産物)의 원산지 가격이 1천만원 이상이거나 산림 훼손면적이 5만제곱미터 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</li> <li>2. 임산물의 원산지 가격이 100만원 이상 1천만원 미만이거나 산림 훼손면적이 5천제곱미터 이상 5만제곱미터 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.</li> </ol> <p>② 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제71조, 제73조제3항 및 「산림보호법」 제53조제2항·제3항 및 제5항에 규정된 죄를 범한 사람은 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>[전문개정 2010.3.31]</p>

**【결정요지】**

- 이 사건에서 청구인이 문제 삼고 있는 것은 ‘동일한 행위에 대한 거듭 처벌’에 관한 것이 아니라, 아직 처벌받지 아니한 청구인의 이 사건 각 ‘차량사용 산림산물 절취행위’에 대한 이 사건 법률조항에 따른 가중처벌, 즉, 이 사건 산림자원법 조항이 ‘차량사용 산림산물 절도죄’를 단순 산림산물 절도죄에 비하여 법정형을 가중하고, 이 사건 법률조항이 이를 재차 가중한 점에 관한 것이다. 또한 ‘장물인 산림산물을 운반하기 위하여 차량을 사용한 행위’가 산림산물 절도죄의 불가벌적 사후행위에 해당하는지 여부를 떠나 그 행위에

나타난 불법요소에 주목하여 이를 이유로 단순 산림산물 절도죄에 비하여 가중처벌하는 규정을 마련하는 것 자체는 입법자의 입법재량에 속한다 할 것이다. 따라서 이러한 가중처벌 규정을 두고 헌법 제13조 제1항이 금지하는 이중처벌에 해당한다고 볼 수 없다.

- 이 사건 산림자원법 조항에서 가중처벌하는 ‘차량사용 산림산물 절도죄’의 법정형을 더 중하게 할 필요성이 인정된다면 원칙적으로 이 사건 산림자원법 조항의 법정형을 개정하여야 할 것이고, 이 사건 법률조항과 같이 이 사건 산림자원법 조항을 그대로 둔 채 이와 다른 특별한 가중 사유 없이 별도로 재차 가중처벌하는 규정을 두는 것은 바람직하지 아니한 입법방식이라 할 것이다.
- 그러나 위와 같은 입법방식 자체가 곧바로 책임과 형벌 간의 비례 원칙에 위반된다고 할 수는 없다. 오히려 가중처벌할 특정범죄를 특가법 등 단일 법률에 일괄하여 규정함으로써 이에 대한 각 형벌 사이의 체계적 균형을 도모하는 한편, 국민으로 하여금 엄벌하는 특정범죄를 쉽게 인식할 수 있도록 하여 가중처벌하는 범죄와 형벌에 대한 예측가능성 및 이에 따른 범죄의 일반예방적 효과를 높일 수 있다는 긍정적인 측면이 있기도 하다.
- 검사가 이 사건 산림자원법 조항과 이 사건 법률조항 중 어느 특별구성요건을 적용하여 기소하느냐에 따라 동일한 범죄에 대한 법정형이 달라지는 문제는 검사의 기소재량에 의한 결과일 뿐이고, 특별형법을 규정한 다른 모든 경우에도 마찬가지로 문제가 발생한다. 이 사건 법률조항과 같이 특별한 가중사유 없이 법정형만 가중한 입법례로서 특가법 제5조의2(약취·유인죄의 가중처벌) 제4항, 제5조의4(상습 강·절도죄 등의 가중처벌) 제4항, 제10조(통화위조의 가중처벌), 제11조(마약사범 등의 가중처벌) 제1항 등이 있는바, 그 내용을 들여다보지 않고 이러한 입법방식 그 자체로 책임과 형벌 간의 비례원칙 등에 위반하여 위헌이라고 할 수는 없다.



- 재판관 조대현, 재판관 김종대, 재판관 목영준, 재판관 송두환 반대 의견
- 이 사건 법률조항은 차량을 사용하여 산림산물을 절취한 행위에 대하여 현행 형벌체계에서 사형 다음으로 무거운 형벌인 무기징역형을 법정형의 하나로 규정하고 있을 뿐 아니라, 법정형의 하한을 살인죄의 하한과 동일한 5년 이상의 징역형으로 규정하고 있다. 이처럼 법정형이 죄질에 비하여 지나치게 무거운 경우에는 양형실무상 작량감경이 일상화되기 쉬운데, 이같은 실효성 없는 형벌은 형벌의 희화화(戲畵化)를 초래하여 법의 권위를 실추시키고 법질서의 영속성과 안정을 저해하는 요인이 될 뿐 아니라, 형벌의 일반예방적 기능까지 해치게 된다.

61. 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제6조 제7항 등 위헌소원 (2010.7.29. 2008헌바88)

심판대상 조문 (법률 제9919호, 2010.1.1 개정)	현행 조문 (법률 제10210호, 2010.3.31 개정)
제 6 조 (관세법위반행위의 가중처벌) ① ~ ⑥ 생략 ⑦ 관세법 제271조에 규정된 죄를 범한 자는 제1항 내지 제6항의 예에 의한 그 정범 또는 본죄에 준하여 처벌한다. ⑧ 생략	제 6 조 (관세법위반행위의 가중처벌) ① ~ ⑥ 생략 ⑦ 관세법 제271조에 규정된 죄를 범한 자는 제1항 내지 제6항의 예에 의한 그 정범 또는 본죄에 준하여 처벌한다. ⑧ 생략

【결정요지】

- 관세법은 자연범인 형사범과 달리 재정범이자 행정범의 일종으로서 관세징수의 확보와 통관질서의 유지에 방해가 되는 행위를 처벌하는 것으로 행정의 합목적성이 강조되는 특질을 가진다. 그리

고 관세형벌은 그 시대의 국가경제 및 수출입 정책, 국민들의 수출입에 관한 질서의식 등을 고려하여 그 시대의 경제적·사회적 상황에 맞추어 국가 재정권과 통관질서의 유지를 보호하기 위한 적절한 형벌의 종류와 범위를 정할 수밖에 없는 제재이므로 그 제재의 정도는 기본적으로 입법자의 입법형성의 자유의 범위 내에 속한다.

- 이 사건 예비죄 조항이 관세포탈 등 예비범에 대하여 본죄에 준하여 가중처벌하도록 규정하고 있는 것은, 동 조항이 특정하고 있는 관세포탈죄 등만은 그 특성과 위험성을 고려하여 이를 처벌함에 있어 조세범이나 다른 일반범죄와는 달리함으로써 건전한 사회질서의 유지와 국민경제의 발전에 이바지하기 위한 것이므로 입법목적의 정당성이 인정된다.
- 관세포탈 등의 예비나 미수가 기수에 비하여 위험성이나 법익침해 가능성이 다르다고 할 수 없고, 관세범은 행정범(재정범)으로서 국가경제에 미치는 영향이 크며, 조직성과 전문성, 지능성, 국제성을 갖춘 영리범이라는 특성을 갖고 있어 쉽게 근절되기 어려울 뿐 아니라 범행의 인지·범인의 체포 등이 극히 어렵고 특히 기수와 미수, 미수와 예비를 엄격하게 구별하기 어려워 이 범죄에 대하여 철저하게 대처해야 할 필요성이 있으며, 법률의 위하적 효과로서의 일반예방적 효과를 제고할 필요도 있으므로, 이 사건 예비죄 조항은 입법목적의 달성을 위하여 필요할 뿐 아니라 그 수단·방법에 있어서 적정하다고 인정된다. 따라서 이 사건 예비죄 조항은, 책임과 형벌 사이에 적정한 비례관계가 있어야 한다는 책임주의원칙에 반하는 과잉형벌이라거나 평등원칙 및 인간의 존엄과 가치에 반하는 자의적인 입법이라고 할 수 없다.

- 재판관 김종대, 재판관 목영준, 재판관 송두환의 일부반대의견
- 이 사건 예비죄 조항은 관세포탈죄 등 주요한 관세법위반 사범의 경우 예비죄를 본죄에 준하여 처벌하도록 규정하고 있는바, 이는 우리 현행 형벌체계상 예비를 기수와 동일하게 처벌하는 유일한 입법례로 보인다.
- 국민경제의 성장·발전과 국제화의 실현으로 경제적 후진상태에서 벗어나 수많은 국내생산제품이 외국에 수출되고 국내외의 상품가격 및 품질의 격차가 해소되었으며, 외국과의 인적·물적 교류도 빈번하여지고 있는 지금, 관세법은 조세법의 한 형태로서 다른 조세법과 국민경제에 미치는 해악의 정도에 있어서 별다른 차이가 없게 되었으므로, 특별히 관세법의 경우에만 형벌체계의 정합성을 깨뜨려서 예비죄를 기수죄와 동일한 법정형으로 처벌해야 할 합리적 이유는 없다고 할 것이다.
- 비록 관세포탈범에 대한 규율을 함에 있어서 일반 형사범의 경우에 비하여 합목적성·기술성 및 정책성을 참작할 필요가 있다 하더라도, 그에 대하여 형벌을 과함에 있어서는 일반형법의 책임주의 원칙을 바탕으로 하지 않을 수 없다 할 것이고, 이에 비추어 볼 때, 이 사건 예비죄 조항이 기수죄의 법정형과 아무런 차등을 두지 않고 예비죄를 기수죄와 동일하게 처벌하게 하는 것은 명백히 책임의 정도를 초과하는 형벌을 과하는 것이다.
- 관세법에 대한 평가가 변화한 지금에도 관세포탈 등의 예비행위를 본죄에 준하여 처벌하도록 규정하고 있는 이 사건 예비죄 조항은 관세포탈 등의 본죄와 비교하여 불합리할 뿐만 아니라, 일반형법 위반범 및 다른 조세범의 예비죄 처벌과 비교하여서도 관세법에 대한 불합리한 차별대우에 해당한다고 하지 않을 수 없다. 그렇다면 이 사건 심판대상조항 중 예비죄 조항은 헌법상 책임주의원칙 및 헌법 제11조의 평등원칙에 위반된다.

62. 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법 제3조 등 위헌소원  
(2010.9.30. 2009헌바116)

심판대상 조문 (법률 제9765호, 2009.6.9 개정)	현행 조문 (법률 제10431호, 2011.3.7 개정)
제 3 조 (누범의 형) 특정강력범죄로 형을 받아 그 집행을 종료하거나 면제받은 후 3년 이내에 다시 특정강력범죄를 범한 때에는 그 죄에 정한 형의 장기 및 단기의 2배까지 가중한다.	제 3 조 (누범의 형) 특정강력범죄로 형(刑)을 선고받고 그 집행이 끝나거나 면제된 후 3년 이내에 다시 특정강력범죄를 범한 경우에는 그 죄에 대하여 정하여진 형의 장기(長期) 및 단기(短期)의 2배까지 가중한다. [전문개정 2010.3.31]

【결정요지】

- 이 사건 누범가중조항은, ‘특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법’(이하 “특강법”이라 한다) 제2조가 규정한 특정강력범죄로 형을 받아 그 집행을 종료하거나 면제받은 후 3년 이내에 다시 특정강력범죄인 흉기휴대강간치상죄를 범한 경우에만 가중처벌함으로써, 전 판결의 경고기능을 실질화한 것으로 볼 수 있고, 특강법의 입법목적, 특강법이 적용되는 특정강력범죄 및 이 사건 누범가중조항에 의해 가중처벌되는 흉기휴대강간치상죄의 죄질과 비난가능성의 정도 등을 고려할 때, 특강법이 정한 특정강력범죄로 형을 선고받아 그 집행을 종료하거나 면제받은 후 비교적 짧은 기간인 3년 이내에 다시 특정강력범죄인 흉기휴대강간치상죄를 범한 경우에 그 죄에 정한 형의 장기와 단기의 2배까지 가중하여 처벌하도록 한 이 사건 누범가중조항은, 책임에 비해 지나치게 가혹한 형벌을 규정하여 책임과 형벌 간의 비례성을 갖추지 못하였다거나 형벌체계상

정당성과 균형성을 상실하였다고 볼 수 없으므로 책임원칙이나 평등원칙 또는 과잉금지원칙에 위반되지 아니한다.

**63. 일제강점하 반민족행위진상규명에 관한 특별법 제2조제9호  
위헌제청 (2010.10.28. 2007헌가23)**

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7937호, 2006.4.28 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제7937호, 2006.4.28 개정)</p>
<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 “친일반민족행위”라 함은 일본제국주의의 국권침탈이 시작된 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 행한 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p>1. ~ 8. 생략</p> <p>9. 조선총독부 중추원 부의장·고문 또는 참의로 활동한 행위</p> <p>10. ~ 20. 생략</p>	<p>&lt;좌 동&gt;</p>

**【결정요지】**

- 이 사건 법률조항을 포함한 반민규명법은 여러 차례 개정안이 발의되어 수회의 공청회 및 토론회 등을 거친 후 국회에서 가결된 것으로 실질적으로 우리 사회의 민주적 숙의과정 및 공론적 토대로부터 성립된 것이라고 할 수 있으므로 헌법재판소로서는 원칙적으로 그 입법적 판단을 존중함이 옳은 점, 조선총독부 중추원 참의로 활동한 행위라고 하더라도 예외 없이 친일반민족행위결정을 받는 것도 아닌 점, 조사대상자가 국내외에서 일제의 국권침탈을 반대하거나 독립운동에 참여 또는 지원한 사실이 있는 때에는 이러한 사실을 함께 조사하도록 하는 등 조사대상자 등의 불이익을 최소화하기 위한 장치를 마련하고 있는 점 등에 비추어 피해의 최

소성 원칙에도 위배되지 않으며, 친일반민족행위의 진상을 규명하여 정의로운 사회가 실현될 수 있도록 공동체의 윤리를 정립하고자 하는 공익의 중대성은 막대한 반면, 이 사건 법률조항으로 인해 제한되는 조사대상자 등의 인격권은 친일반민족행위에 관한 조사보고서와 사료가 공개됨으로 인한 것에 불과하므로, 법의 균형성의 원칙에도 반하지 않는다.

- 재판관 조대현의 반대의견
- 국가기관이 60년 이상 지난 과거의 행적을 조사하여 친일반민족행위라고 낙인찍는 것은 그 행위자의 명예를 훼손시키는 명예형벌이라고 할 수 있으므로 60년 이상 지난 과거의 친일반민족행위를 명예형으로 처벌하기 위해서는, 그것을 헌법 제13조 제1항의 적용범위에서 제외시키는 특별한 조치가 필요하다. 그러나 현행 헌법은 제헌헌법 제101조와 같이 친일반민족행위에 대하여 예외를 허용하는 특별규정을 두지 않았으므로 이 사건 법률조항은 헌법 제13조 제1항의 소급처벌 금지에 위반된다. 또한 제헌헌법 제101조에 따라 반민족행위처벌법을 제정하여 친일반민족행위자를 처벌하고도, 그 처벌이 미흡하다고 하여, 헌법에 특별한 근거규정도 없이 다시 친일반민족행위를 조사하여 공개하는 것은 헌법 제13조 제1항의 이중처벌 금지에도 위반된다.

64. 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법 제2조등  
 위헌소원(2011.3.31. 2008헌바141, 2009헌바14·19·36·247·352,  
 2010헌바91 병합)

심판대상 조문 (법률 제7975호, 2006.9.22 개정)	현행 조문 (법률 제10646호, 2011.5.19 개정)
제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.	제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7975호, 2006.9.22 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10646호, 2011.5.19 개정)</p>
<p>1. “재산이 국가에 귀속되는 대상인 친일반민족행위자(이하 ‘친일반민족행위자’라 한다)”라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>가. 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제2조 제6호 내지 제9호의 행위를 한 자(제9호에 규정된 참의에는 찬의와 부찬의를 포함한다). 다만, 이에 해당하는 자라 하더라도 작위(爵位)를 거부·반납하거나 후에 독립운동에 적극 참여한 자 등으로 제4조의 규정에 따른 친일반민족행위자재산조사위원회가 결정한 자는 예외로 한다.</p> <p>나. (이하 생략)</p>	<p>1. “재산이 국가에 귀속되는 대상인 친일반민족행위자(이하 “친일반민족행위자”라 한다)”라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <p>가. 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제2조제6호·제8호·제9호의 행위를 한 자(제9호에 규정된 참의에는 찬의와 부찬의를 포함한다). 다만, 이에 해당하는 자라 하더라도 후에 독립운동에 적극 참여한 자 등으로 제4조의 규정에 따른 친일반민족행위자재산조사위원회가 결정한 자는 예외로 한다.</p> <p>나. (이하 생략)</p>

**【결정요지】**

- 이 사건 정의조항은 “반민규명법 제2조 제6호 내지 제9호의 행위를 한 자(제9호에 규정된 참의에는 찬의와 부찬의를 포함한다)”를 “친일반민족행위자”로 규정하고 있는바 이러한 규정을 불명확하다고 볼 수 없다. 특히 청구인들은 위 네 가지 사유에 해당하더라도 작위를 거부·반납하거나 후에 독립운동에 적극 참여한 자 등으로 이 사건 조사위원회가 결정한 자는 예외로 한다고 규정한 위 정의조항의 단서 중 “독립운동에 적극 참여한 자” 부분이 명확성원칙

에 위배된다고 주장하나, 이 부분은 ‘일제 강점하에서 우리 민족의 독립을 쟁취하려는 운동에 의욕적이고 능동적으로 참여한 자’라는 문언적 의미를 가지는 것으로서 조문구조 및 어의에 비추어 그 의미를 넉넉히 파악할 수 있고, 설령 위 조항에 어느 정도의 애매함이 내포되어 있다 하더라도 이는 다른 규정들과의 체계조화적인 이해 내지 당해 법률의 입법목적과 제정취지에 따른 해석으로 충분히 해소될 수 있으므로, 위 조항의 의미는 명확성의 기준에 어긋난다고 볼 수 없고 적어도 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람으로서는 위 조항의 의미를 대략적으로 예측할 수 있다고 보인다. 따라서 이 사건 정의조항은 법률의 명확성원칙에 위반되지 않는다.

- 이 사건 귀속조항은 사회 정의를 실현하고 민족의 정기를 바로 세우기 위한 것이라는 점, 친일재산은 그 주체가 친일반민족행위자이든 그 후손이든 이를 보유하도록 보장하는 것 자체가 정의 관념에 반하는 점, 국가에 귀속시키는 친일재산의 대상은 반민규명법이 정한 여러 유형의 친일반민족행위 중에서 사안이 중대하고 범위가 명백한 네 가지 행위를 한 자의 친일재산으로 한정되어 있으며, 설혹 이에 해당하는 자라 하더라도 작위를 거부·반납하거나 후에 독립운동에 적극 참여한 자 등은 예외로 인정할 수 있도록 규정하고 있고, 친일재산의 거래로 인하여 선의의 제3자가 발생할 경우 이를 보호하도록 하는 규정도 두고 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 비록 이 사건 귀속조항이 다른 재산과는 달리 친일재산의 국가귀속을 규정하고 있다 하더라도 그러한 취급에는 수긍할 만한 합리적인 이유가 있으므로, 이를 두고 자의적인 차별로서 평등의 원칙에 위배된다고 하기는 어렵다.
- 청구인들은 이 사건 귀속조항이 처분적 법률이므로 위헌이라고 주장하나, 우리 헌법은 처분적 법률로서 개인대상법률 또는 개별사



헌법률의 정의를 따로 두고 있지 않음은 물론, 이러한 처분적 법률의 제정을 금하는 명문의 규정도 두고 있지 않은바, 특정규범이 개인대상 또는 개별사건법률에 해당한다고 하여 그것만으로 바로 헌법에 위반되는 것은 아니라고 할 것이다(헌재 1996. 2. 16. 96헌가2등, 판례집 8-1, 51, 69; 헌재 2001. 2. 22. 99헌마613, 판례집 13-1, 367, 375 각 참조). 따라서 처분적 법률이므로 위헌이라는 청구인들의 주장은 주장 자체로 이유 없고, 나아가 이 사건 법률조항들은 친일반민족행위자의 친일재산에 일반적으로 적용되는 것이므로 위 법률조항들을 처분적 법률로 보기도 어렵다.

- 친일재산을 국가로 귀속시키는 법률이라 할지라도, 친일재산의 선별과 국가귀속의 절차 등에 있어서는 헌법적인 한계를 준수해야 한다. 친일행위를 한 사람의 재산이라 하여 그 어떠한 재산에 대해서나 특별법을 제정해 친일반민족행위로 인한 재산이라 규정하고 이를 박탈할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 친일재산은 대한민국의 건국정신과 헌법제정 이념 등을 고려해 합리적이고 공정·공평한 범위에서 규정되어야 한다. 따라서 헌법재판소로서는 친일재산의 국가 귀속을 규정한 법률의 위헌성을 심사할 때 친일재산의 선별과 그 국가귀속의 절차 등이 합리적인가, 공정하고 공평한가 여부를 심사해야 하고, 이 한도에서 친일재산의 보유자들에게는 위헌심사를 통한 구제가 보장된다.
  
- 재판관 김종대의 별개의견
- 이 사건 법률조항들은 우리 헌법상 재산권으로 보호되지 않는 친일재산을 국가로 귀속시키기 위한 것이므로 헌법에 위반되지 않는다. 따라서 법정의견과 같이 재산권 제한에 대한 비례성 원칙의 위배 여부를 검토할 필요가 없다. 헌법재판소로서는 이 사건 법률조항들에 의해 귀속되는 재산의 범위가 국가로 귀속시킬 필요가 있는 친일재

산의 대상에 속하는가 여부 등을 검토하는 것으로 충분하다. 그리고 이 사건 법률조항들은 위 기준에서 볼 때 문제가 없다고 보인다.

- 이 사건 법률조항들은 그 본질적 성격상 대한민국의 국가기초와 법통에 밀접히 관련되는 것들이다. 따라서 이는 기존의 일반 사법(私法) 논리로서만 접근해서는 안 된다. 대한민국의 국가기초와 법통은 헌법 고유의 주제인 만큼 헌법 체계의 고유한 논리에 힘입을 때에야 비로소 타당한 결론에 도달할 수 있다.

**65. 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한특별법 제2조 제7호 등 위헌소원 (2011.3.31. 2008헌바111)**

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7937호, 2006.4.28 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제7937호, 2006.4.28 개정)</p>
<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 “친일반민족행위”라 함은 일본제국주의의 국권침탈이 시작된 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 행한 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ~ 6. 생략</li> <li>7. 한일합병의 공으로 작위를 받거나 이를 계승한 행위</li> <li>8. ~ 18. 생략</li> <li>19. 일본제국주의의 식민통치와 침략전쟁에 협력하여 포상 또는 훈공을 받은 자로서 일본제국주의에 현저히 협력한 행위</li> <li>20. 생략</li> </ol>	<p>&lt;좌 동&gt;</p>

【결정요지】

- 이 사건 심판대상조항을 비롯한 반민규명법은 역사의 진실과 민족의 정통성을 확인하기 위하여 우리 사회의 민주적 숙의과정 및 공론적 토대로부터 성립되었다는 점, 이 사건 심판대상조항에서는 단순히 일제로부터 작위를 받거나 포상 또는 훈공을 받은 행위가 아니라 ‘한일합병의 공으로’ 작위를 받거나, ‘일제에 현저히 협력한 행위’를 친일반민족행위로 규정함으로써 입법자가 친일반민족행위를 정의함에 있어 세심한 주의를 기울였음을 알 수 있는 점, 반민규명법에는 조사대상자 등의 불이익을 최소화하기 위한 장치가 마련되어 있으며, 친일반민족행위에 대한 진상규명 외에 조사대상자나 그 후손 등에 대한 불이익처우를 규정하고 있지 않은 점 등에 비추어 보면, 이 사건 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배하여 인격권을 침해한다고 할 수 없다.
- 이 사건 심판대상조항은 친일반민족행위를 정의하고 있을 뿐이고, 반민규명법의 관련조항에서도 반민규명위원회의 조사결과를 토대로 한 보고서 작성 및 그 공개를 통하여 친일반민족행위의 진상을 규명하는 것 외에 친일반민족행위자나 그 후손에게 구체적인 불이익을 규정하고 있는 것도 아니므로, 이 사건 심판대상조항이나 이에 근거한 친일반민족행위결정이 헌법 제11조 제2항에 반하여 어떠한 사회적 특수계급을 인정하거나 창설한 것으로 볼 여지가 없음은 물론이고, 헌법 제11조 제3항의 영전1대의 원칙이나 영전세습금지원칙에 위반될 여지도 없다고 할 것이며, 헌법 제13조 제2항의 소급입법금지나 헌법 제13조 제3항이 정한 연좌제금지에 위반된다고 볼 수도 없다.
- 재판관 조대현의 반대의견
- 국가권력에 의하여 친일반민족행위자라고 결정하여 공개하는 것은 개인의 명예를 공식적으로 침해하는 명예형을 부과하는 것으로서

헌법 제13조 제1항의 ‘차별’에 해당한다고 보아야 하므로 위 조항의 소급차별금지원칙에 위배되고, 제헌헌법 제101조에 따라 반민족행위차별법을 제정하여 차별하고도, 그 차별이 미흡하다고 하여, 헌법에 특별한 근거규정도 없이 다시 친일반민족행위를 조사하여 공개하는 것은 친일반민족행위자를 거듭 차별하는 것이어서 역시 헌법 제13조 제1항의 이중차별 금지에 위배된다.

**66. 일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법  
제2조 제7호 등 위헌소원(2011.11.24. 2009헌바292)**

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7361호, 2005.1.27 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제7937호, 2006.4.28 개정)</p>
<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 “친일반민족행위”라 함은 일본제국주의의 국권침탈이 시작된 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 행한 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p>1. ~ 6. 생략</p> <p>7. 한일합병의 공으로 작위를 받거나 이를 계승한 행위</p>	<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 “친일반민족행위”라 함은 일본제국주의의 국권침탈이 시작된 러·일전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 행한 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.</p> <p>1. ~ 6. 생략</p> <p>7. 한일합병의 공으로 작위를 받거나 이를 계승한 행위</p>

[친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법]

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7769호, 2005.12.29 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10646호, 2011.5.19 개정)</p>
<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p>	<p>제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p>

<p style="text-align: center;"><b>심판대상 조문</b> (법률 제7769호, 2005.12.29 개정)</p>	<p style="text-align: center;"><b>현행 조문</b> (법률 제10646호, 2011.5.19 개정)</p>
<p>2. “친일반민족행위자의 재산(이하 “친일재산”이라 한다)”이라 함은 친일반민족행위자가 국권 침탈이 시작된 러·일전쟁 개전 시부터 1945년 8월 15일까지 일본제국주위에 협력한 대가로 취득하거나 이를 상속받은 재산 또는 친일재산임을 알면서 유증·증여를 받은 재산을 말한다. 이 경우 러·일전쟁 개전 시부터 1945년 8월 15일까지 친일반민족행위자가 취득한 재산은 친일행위의 대가로 취득한 재산으로 추정한다.</p> <p>제 3 조 (친일재산의 국가귀속 등)</p> <p>① 친일재산(국제협약 또는 협정 등에 의하여 외국 대사관이나 군대가 사용·점유 또는 관리하고 있는 친일재산 및 친일재산 중 국가가 사용하거나 점유 또는 관리하고 있는 재산도 포함한다)은 그 취득·증여 등 원인행위시에 이를 국가의 소유로 한다. 그러나 제3자가 선의로 취득하거나 정당한 대가를 지급하고 취득한 권리를 해하지 못한다.</p>	<p>2. “친일반민족행위자의 재산(이하 “친일재산”이라 한다)”이라 함은 친일반민족행위자가 국권 침탈이 시작된 러·일전쟁 개전 시부터 1945년 8월 15일까지 일본제국주위에 협력한 대가로 취득하거나 이를 상속받은 재산 또는 친일재산임을 알면서 유증·증여를 받은 재산을 말한다. 이 경우 러·일전쟁 개전 시부터 1945년 8월 15일까지 친일반민족행위자가 취득한 재산은 친일행위의 대가로 취득한 재산으로 추정한다.</p> <p>제 3 조 (친일재산의 국가귀속 등)</p> <p>① 친일재산(국제협약 또는 협정 등에 의하여 외국 대사관이나 군대가 사용·점유 또는 관리하고 있는 친일재산 및 친일재산 중 국가가 사용하거나 점유 또는 관리하고 있는 재산도 포함한다)은 그 취득·증여 등 원인행위시에 이를 국가의 소유로 한다. 그러나 제3자가 선의로 취득하거나 정당한 대가를 지급하고 취득한 권리를 해하지 못한다.</p>

## 【결정요지】

- 이 사건 정의조항을 비롯한 반민규명법의 입법목적은, 헌법 전문에서 천명된 3·1운동의 정신과 대한민국 임시정부의 법통계승의 의미를 되살려 일본제국주의의 국권침탈이 시작된 러·일 전쟁 개전시부터 1945년 8월 15일까지 일본제국주의를 위하여 행한 친일반민족행위의 진상을 규명하여 역사의 진실과 민족의 정통성을 확인하고 사회정의 구현에 이바지함에 있는바 목적의 정당성이 인정되고, 위 조항은 이와 같은 목적을 달성할 수 있는 적절한 수단이라 할 것이다.
- 반민규명법은 이 사건 정의조항1에 근거한 친일반민족행위결정이 있더라도 그 조사활동에 부수하여 작성된 조사보고서 및 편찬된 사료를 공개하는 것 이외에 조사대상자 등에 대한 어떠한 불이익도 규정하고 있지 아니한바, 이는 처벌 내지 공민권 제한 등을 규정한 반민족행위처벌법 등 여타의 과거사 청산을 위한 입법에 비하여 기본권 침해를 최소화한 것으로 보이고, 위 정의조항1이 공·사익의 균형을 도외시한 것으로도 보기 어려우므로, 위 정의조항은 과잉금지원칙을 위반하여 인격권을 침해한다고 할 수 없다.
- 유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통을 계승'할 것을 규정하고 있는 현행 헌법 전문에 비추어 볼 때, 친일행위의 대가로 취득한 재산을 공적으로 회수하는 등 일본제국주의의 식민지로서 겪었던 잘못된 과거사를 청산함으로써 민족의 정기를 바로세우고 사회정의를 실현하며 진정한 사회통합을 추구해야 하는 것은 헌법적으로 부여된 임무라고 보아야 한다. 또한, 친일반민족행위자측의 입장에서는 친일재산의 취득 경위에 민족배반적 성격이 내포된 점, 헌법전문이 3·1운동 정신의 계승을 규정한 점, 친일행위의 대가로 취득한 재산의 처리 문제가 오늘에까지 우리 사회의 비중있는 사회적 과제로

남아 있는 점에 비추어 친일재산의 소급적 박탈은 일반적으로 소급입법을 예상할 수 있었던 이례적인 경우에 해당한다고 할 것이다.

- 일제 과거사 청산으로서의 친일재산 환수 문제는 그 시대적 배경에 비추어 역사적으로 매우 특수하고 이례적인 공동체적 과업이라 할 것이므로, 설령 이러한 소급입법의 합헌성을 인정한다고 하더라도 이를 계기로 진정소급입법이 빈번하게 발생해 그로 인한 폐해가 만연될 것이라는 일부의 우려는 충분히 불식될 수 있다. 따라서 이 사건 귀속조항은 진정소급입법에 해당하지만 소급입법을 예상할 수 있었던 예외적인 사안이고 진정소급입법을 통해 침해되는 법적 신뢰는 심각하다고 볼 수 없는 데 반해 이를 통해 달성되는 공익적 중대성은 압도적이라고 할 수 있으므로 진정소급입법이 허용되는 경우에 해당한다. 그러므로 이 사건 귀속조항이 진정소급입법이라는 이유만으로 위헌이라 할 수 없다.
- 재판관 이강국의 일부위헌의견
- 친일반민족행위자를 단죄하고 친일재산을 국가에 귀속시키는 것은 잘못된 일제과거사를 청산하고 민족정기를 바로 세워 우리사회의 동화적 통합을 위해서 반드시 필요한 작업이라고 할 수 있다. 그러나 그러한 작업도 우리나라의 최고규범인 헌법에 합치하는 방법에 의하여 이루어져야 하는 것이다.
- 1962년 12월 26일 개정된 제5차 헌법 제11조 제2항은 “모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한 또는 재산권의 박탈을 받지 아니한다.”고 명문으로 규정하였고, 현행 헌법 제13조 제2항은 위조항과 거의 동일하게 규정하고 있는바, 이는 우리나라의 헌정사에 있어서 정치적·사회적 이유 때문에 각종 소급입법에 의하여 국민의 기본권인 참정권과 재산권이 수시로 제한되거나 박탈됨으로써 정치적·사회적 보복이 반복되어온 헌정사를 바로잡기 위하여 향

후에는 소급입법에 의한 참정권의 제한이나 재산권의 박탈을 절대적으로 금지하겠다는 헌법개정권력자인 국민의 정치적 결단에 의해 규정된 것이다. 즉, 현행 헌법 제13조 제2항은 진정소급입법에 의하여 참정권을 제한하거나 재산권을 박탈하는 것은 어떠한 경우에도 허용하지 않겠다는 금지명령을 직접 규정한 것으로 보아야 하는 것이다.

- 이 사건 귀속조항은, 그 대상이 비록 친일반민족행위자들의 친일재산이라고 하더라도 소급입법에 의하여 재산권을 박탈하는 것은 현행 헌법 제13조 제2항에 위반되므로 위헌이라 할 것이다.



## 제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

### 제 1 절 입법체계 개선의 방향성

특별법이라는 예외적이고 비정형적인 입법형식으로 일반법의 적용을 배제 또는 제한하는 것은 사회적·정치적 관계 가운데 일반법의 불완전한 규정을 보완해 줄 수 있을 뿐 아니라, 일시적이고 예외적인 상황에 탄력적으로 대응할 수 있다는 점에서 긍정적 기능이 인정되며, 그 의미에서 특별법의 제정은 현대적 입법현상이라고 할 수도 있다. 그러나 특수한 입법정책적 목적을 달성하기 위하여 한정된 내용만을 규정하면서 다른 법률에 대한 예외조치를 정하는 특별법과 같은 전문적 규범은 자칫하면 입법의 불안정성과 불통일성을 초래할 가능성이 많다.

또한 그 규정내용의 전문성 및 빈번한 개폐로 인하여 일반인들 뿐만 아니라 법률전문가도 이해하기 어렵게 되어, 사회생활에 있어서 법의 권위를 약화시켜 결국 법의 실효성이 저하되며, 준법정신의 손상과 법문화의 수준약화를 초래할 우려가 있다. 특히, 현행 우리의 특별법은 입법과정의 측면에서 볼때 지나치게 국민의 여론을 의식하여 제정되거나 또는 주무 부처의 의견만 강조된 결과 입법의 정당성과 합리성이 결여되어 정의·법적 안정성의 관점에서 취약성이 노출되고 있으며, 그 형식 및 체계의 면에 있어서도 다수의 문제점이 지적되고 있다.

어떤 정책을 법의 내용으로 포괄하는데 있어서는 입법의 결과 그것이 사회일반인의 지지를 받을 수 있는가에 대한 충분한 배려와 검토를 하지 않으면 안된다. 따라서 입법자는 정확하고 이해하기 쉬운 법률을 제정하여 국민전체가 준수할 수 있는 행위규범이 될 수 있도록 하여야 하고, 적어도 일반인이 볼 때 어떠한 내용인가에 관해 분명하

지 않은 법률은 입법기술론적인 관점에서 바람직하지 않은 것이다. 특히, 매우 상세한 특별법이 많아 일반국민들이 특별법의 존재를 파악하지 못하거나, 특별법의 존재를 알고 있어도 그 내용을 이해할 수 없는 법률을 제정하는 것은 현명한 입법태도라고 할 수 없다.

앞서 살펴본 바와 같이 특별법은 이론적·체계적인 관점 등에서 많은 문제점을 내포하고 있다. 이것은 결국 입법자가 당면한 현안문제에 대해 그 타당한 해결책에 전력을 기울이면서 그것을 특별법으로 할 것인가의 여부에 관해 충분한 연구와 사전검토를 행하지 않은 점에 있다고 보여진다. 특별법은 임무부여적·문제해결적인 성격을 강하게 가지는 법률로서, 따라서 어떤 사안에 관하여 특별법을 제정하려는 경우에는 그러한 입법이 목적달성을 위해 가장 적합한 수단인지를 충분히 검토하는 것이 중요하다. 나아가 입법정책을 통하여 도출된 입법의도를 어떻게 계획적으로 또한 합리적인 기준에 따라 형성할 것인가라는 논의를 사전에 충분히 검토하고 정리하지 않으면 안될 것이다.

특별법의 제정에 있어서는 해당 법률의 목적 및 목적실현을 위한 수단이 각각 헌법적합성과 합목적성의 견지에서 장애를 수반하지 않는 상태(Störungsfreie Normalsituation)가 되어야 하며, 나아가 그 형식의 면에 있어서 전체법질서와 조화를 도모할 수 있어야 한다. 그 의미에서 특별법이라는 법률의 형식을 헌법질서에 정서시키는 것은 법치국가에 있어서 하나의 법적 과제를 이루는 것이라고 할 수 있다. 입법자는 특별법의 제정이 형식과 절차의 남용이 되지 아니하고, 공정한 질서의 수립을 도모함으로써 실질적 법치국가구조에 부합하는 것이 되도록 헌법의 테두리내에서 그 형성임무를 확보하여야 한다. 즉, 입법자는 특별법의 제정에 즈음하여 그 헌법적 허용성 및 한계를 명확히 설정하여 그것이 법치국가의 질서구조에 유해한 것이 되지 않도록 헌법구조의 측면에서 다각적으로 검토함은 물론, 사후적으로 그 법의 운용 및 집행에 있어서도 원칙과 예외의 관계가 역전되지 않도록

록 신중한 검토와 문제점에 대한 지속적인 정비방안을 강구하여야 할 것이다.

법률을 이해하기 쉽도록 하기 위해서는 특별한 이유가 없는 한 특별법의 숫자를 줄여서 일반법 가운데 편입시켜야 한다. 어떤 법률에서 새로이 규정하여야 할 사항 또는 변경을 필요로 하는 사항이 발생하게 된 경우에는 특별법을 별도로 제정할 것이 아니라, 가급적 기존 법률을 개정하여 법조문을 편성하는 방법을 채용하는 것이 국민일반에게도 법률전문가에게도 법률을 이해하기 쉽게하는 것이라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 법조문의 수도 적고 나아가 특별히 한정된 사항이나 사람에게 적용되는 법률도 아닌 일반적 사항이나 다수국민과 관련되는 특별법은 일반법 가운데 흡수시키는 것이 바람직하며, 또한 입법당시의 존재이유가 상실된 것임에도 불구하고 지금까지 존속하고 있는 특별법은 일반법에 흡수시킬 것이 아니라 폐지하여 정리하여야 할 것이다.

어떤 법률을 주요 법률의 특별법으로 제정하여야 할 특별한 이유가 있는 경우에는 물론 특별법으로서 존속시키는 것이 적당할 것이지만, 이 경우에 있어서도 그 특별법이 차지하는 법체계상의 위치를 고려하여 다른 법률과의 관계에서 모순이 발생하지 않도록 고려해야 할 것이다. 즉, 논리적인 통일체계로서의 특별법의 구조를 고려할 경우 개개의 법률상호간의 모순과 저축이 배제되어야 하고, 법률체계 가운데 조화와 균형의 관계가 유지되지 않으면 안된다. 이러한 관점에서 보는 경우 특별법의 제정에 있어서는 그 내용의 통일적 정서가 도모되어야 하며, 또한 그 내용이 실질적으로 유기적으로 실정법체계를 파괴하지 않도록 하여야 한다.

입법자의 결정은 그 정도에 있어서는 매우 다양하지만 언제나 법적·제도적으로 그리고 사실적으로 선례의 결과이다.<sup>232)</sup> 특별법은 전

232) Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, Reinbeck 1973, S.76.

체법질서와 관련해서 볼 때 대개 기존의 일반법을 대체하거나 보완하는 것이며, 따라서 기존법률과 연계되어 있다. 물론 기존의 규범에 대한 검토나 보완없이 또는 대안의 모색도 없이 갑자기 새로운 특별법이 제정되기도 한다.<sup>233)</sup> 이 같은 방식으로 입법이 행해지는 경우 기존의 법규범에 대한 평가나 해당 일반법의 성립에 이용되었던 검증가능한 경험을 통해 입법자가 의미있는 인식을 획득할 수 있었음에도 불구하고 그것을 검토할 기회를 놓치게 된다.<sup>234)</sup> 이는 결국 기존의 일반법과 새로운 특별법 사이에 관련성이 상실되는 결과를 낳게 되고, 이른바 “근원을 상실한(Geschichtsloses)” 특별법이 존재하게 된다.

최적의 특별법 형식은 규범적으로 전체를 고려하고 전체 법규범체계 가운데 부합하는 것이어야 한다. 이것은 구체적으로 특별법 규정들이 가급적 마찰 없이 기존의 법질서에 도입될 수 있는 해결방안, 다시 말해 “기존법질서와의 연계”를 가능하게 하거나 또는 특별규정을 통해 상황의 변화를 용이하게 할 수 있는 해결방안을 추구하여야 함을 의미한다.<sup>235)</sup> 특별법의 제정에 있어서 이상과 같은 문제를 충분히 검토하지 않고 입법을 추진한다면, 그것은 바로 국가정책의 자기모순을 심화시킬 뿐 아니라, 그 법률의 시행은 심각한 난관에 직면하게 될 우려가 있게 된다.

특별법의 법최적화(Rechtsoptimierung)를 위한 입법체계의 개선 문제는 여러 관점에서 다양한 입장 내지 방법론이 있을 수 있으나, 여기서는 입법체계의 질적 제고에 중점을 둔 방안에 집중한다. 결국, 특별

---

233) Daniel Kettiger, **Bessere Wege zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens**, in : Ders.(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000, S.271.

234) Werner Bussmann, **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung?**, ZG 1998, S.117ff.

235) Gerhart Wielinger, **Bedingungen der Vollziehbarkeit von Gesetz**, in : Theo Öhlinger (Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung, Wien/New York 1982, S.156ff.

법의 입법체계 정비의 핵심적인 기준은 당해 규정이 수범자들에 대해서 뿐만 아니라 법적용기관에 대해서도 실용적이고 준수 가능한 것으로 입증되었는지에 관한 문제라고 본다. 모든 법 규정은 수범자들에 의하여 수용될 수 있어야만 한다. 복잡하게 되어 있는 법 규정들은 최악의 경우 집행되지도 않고 준수되지도 않게 된다.

다만, 이들 노력만으로는 특별법의 입법체계 전반을 개선하는 작업이 해결된다고 할 수는 없다. 현재의 시점에서 가장 합리적인 방안으로 판단되더라도 실무에서는 반드시 다시금 흠결을 발생시키게 될 개연성이 있는 것은 사실이다. 여기서 제시한 입법체계 개선방안은 향후 전개될 특별법의 개선을 위한 방안들과 병행해서 실천되거나 보완되어야 한다. 물론 개별 특별법의 입법체계 개선방안을 살펴보는 것도 의미있는 작업이기는 하지만, 이는 기본적으로 입법기술적인 측면에서 정비하는 것에 불과하다. 보다 중요한 것은 사회문제 등에 대해 기본제도의 정비없이 제도상의 결함이나 문제점을 특별법이라는 입법형식으로 우회적으로 접근하는 우리의 입법관행의 특수성을 분석하는 것이라 할 수 있다. 이러한 입법관행은 지양되어야 할 것이지만 이 문제는 입법자들이 풀어가야 할 과제이고, 향후 동향도 예측하기 힘들다. 결국 입법체계 개선을 도모하는 방안은 단편적일 수밖에 없다는 기본적인 문제를 안고 있으므로, 특별법 전반에 걸친 문제의 해결을 위해서는 보다 심도있는 연구가 필요하다.

## 제 2 절 입법형식면에서의 개선방안

### I. 개 설

법령은 그 내용이 되는 사항을 확정하면 일정한 형식을 갖춘 문서로 작성하는 것이 성문법주의체제하에서의 일반적인 입법형식이다. 법령의 내용이 아무리 충실하게 연구·검토되었다 하더라도, 법령은

실제에 있어서 문자로 표현된 일정한 형식을 갖춘 것에 따라 해석·적용되는 것이므로 그 표현 방법 및 형식을 결여한다면 입법의 진정한 의도는 실현될 수 없게 된다. 따라서 법령은 법문구성상 뿐만 아니라, 그 형식면에 있어서도 여러 가지 기술과 체제가 구비되어야 한다. 이것은 수범자에게 가능한 한 법령의 내용을 명확하게 이해시키고, 또한 사회구성원에게 효과적으로 요구된 행위를 하도록 동기를 부여하기 위하여 입법자가 행하여야 할 통지기술의 문제라고 할 수 있다. 나아가 법령의 내용이 불필요하게 손상되지 않도록 입법실무적인 입장에서 반드시 준수하여야 할 기준인 것이다. 이러한 입법의 기본형식을 준수하는 것은 입법자에게도 편리할 뿐 아니라, 일반국민에게도 법의 이해를 가능케 하는 것이라 할 수 있다.<sup>236)</sup>

특별법의 경우에도 이러한 입법형식을 구비하여야 하는 것은 당연하다. 아울러 일반법과는 달리 특별법의 경우에는 특히, 실효성의 관점에서 세심한 검토가 필요하다. 특별법의 내용이 현실의 규범력을 발휘하고 실현되는가의 여부는 수범자가 그 의사에 따라서 해당 법규범을 준수하는가와 밀접한 관련이 있다. 이것이 법규범의 “실효성”의 문제이며, 특별법에 있어서 실효성의 확보문제는 다음 두가지 측면에서 고려되어야 한다.

첫째, 특별법의 입법에 있어서는 그것이 사회일반인의 지지를 받을 수 있는지에 대해 충분한 배려와 검토를 하지 않으면 안된다. 특별법은 일반적이 아닌 특수한 상황이나 여건을 규율하는 것이므로, 입법의 내용이 사회평균인의 상식에 합치하는 것이 아니면 많은 부작용이 발생하게 된다. 일반인의 이상과 사고와 현저한 차이가 있는 특별법은 현실의 일반인의 의식으로부터 단절된 것이며, 그 준수를 기대할 수 없을 뿐 아니라 법령의 적절한 집행을 보장할 수도 없다. 즉, 현실과 거리가 먼 특별법은 거꾸로 불법의 상태를 야기할 가능성이 있는

236) 박영도, **입법기술의 이론과 실제**, 한국법제연구원 1997, 99면 이하.

것이다. 특별법의 실효성은 적절한 시기에 효력이 발생할 것이라는 기대감과 그 특별법이 부정적인 효과를 가져오지 않을 것이라는 신뢰감 및 그 표현이 사회적 영역을 왜곡하지 않는다는 느낌을 가지는 경우에 궁극적으로 달성될 수 있다.

따라서 특별법의 실효성을 확보하기 위해서는 입법에 즈음하여 사람들이 특별법에 대하여 가지는 의식(법의식)이 현재 어떠한가, 장래 어떻게 될 것인가라는 점에 대한 깊은 통찰력이 필요하다. 사회일반인이 어떠한 행위를 함에 있어서 예측가능성을 박탈하는 특별법은 그 실효성의 면에서 중대한 의문이 제기될 수 있다. 따라서 특별법의 입법에 즈음하여 국민의 법의식·법감정이 어떠한가를 조사하고 분석하는 작업은 법령의 실효성확보에 매우 중요한 사항이라 할 수 있다.<sup>237)</sup>

둘째, 법령정보에 대한 충분한 전달이다. 일반국민은 개별적인 법률의 각종 개념에 대해서는 전혀 알 수가 없다. 특히, 오늘날의 급부·행정국가가 지속적으로 생산하고 교정하는 수많은 특별법의 홍수현상 가운데 현재 통용되는 개별적인 특별법의 제개념을 이해한다는 것은 전혀 불가능하며,<sup>238)</sup> 단지 법소재를 다루는 특수한 영역에 종사하는 법전문가도 간신히 알 수 있을 따름이다. 그러나 비록 일반인이 특별법에서 규정하고 있는 개별적인 사항을 충분히 알 수 없다고는 하더라도, 그 사회적 행동양식에 있어서는 법령의 내용을 수용하고 그곳에 규정된 소재를 개략적으로라도 알 수 있도록 일정한 주지가 필요하다.

이러한 정보전달을 통한 법의식 내지 법감정의 형성은 “문외한의 영역에서의 평가의 일치”를 도모함으로써 법령을 사회적 규범으로써

237) “특히, 오늘날 법규범은 단순한 전문적인 관점에서 정책수행의 도구일뿐 아니라 그 포괄적인 범위에서 형성된 정책을 사회적인 과정에 적용하는 것으로 인식하는 것이 보편화되고 있는 시점에서, 법규범의 위치를 사회적인 과정의 형성과 조정에 두는 것은 그 실효성의 관점에서 매우 중요한 변화를 가져온다.” Karl A. Mollnau, **Wechselbezüge zwischen Regelungsstruktur, sprachlicher Gestalt und Kommunikationsfähigkeit des Rechts**, in : Theo Öhlinger(Hrsg.), *Recht und Sprache*, Wien 1986, S.71f.

238) Ernst E.Hirsch, **Die Steuerung des menschlichen Verhalten**, JZ 1982, S.44ff.

일반인에게 친숙하게 하려는 것이며, 법령을 정확하게 구체적으로 표현하여 국가적 제재메카니즘을 합리화하는 기회를 부여하는 것이다.<sup>239)</sup> 실정법에 대한 정보는 여러가지 관점에서 수범자에게 적합한 형태로 이해되어 효과를 거둔다. 또 한편으로는 정보의 요소와 강도는 규율기관, 규율소재 및 수범자영역을 변모하게 한다. 특히, 헌법원리나 헌법이념에 위배될 소지가 있는 특별법, 형사 및 민사와 행정법적 영역에서 발생하는 논의의 여지가 많은 특별법 등은 여론의 주의환기를 받는다. 이러한 선택적이고 단편적인 이해는 점차적으로 특별법에 대한 거부감을 완화하고, 법질서의 갈등을 해소하여 특별법의 정상적인 상태를 유지하게 한다. 특별법에 대한 이와 같은 기본인식의 획득은 법치국가의 과제를 수행하게 할 뿐 아니라 법규범의 준수를 위한 전제를 이루며 결국 법질서의 실제적 통용과 국가지배체계의 존립을 이룬다.

특별법의 입법에 있어서 위와 같은 실효성확보의 전제조건을 면밀하게 검토하고 이를 명확히 하는 작업을 소홀히 한다면 특별법 자체의 의미를 파악할 수 없는 것은 물론 그 실효성을 기대할 수도 없을 것이다. 법령은 법인식을 확산하는 기능 뿐 아니라, 사회적 갈등을 해소하는 기능을 우선적으로 구비하여야 한다. 법령에 대한 광범한 인식없이 재판과정 또는 법실제에 대한 폭넓은 인식이 충족될 수 없으며, 복잡한 문제를 처리할 수도 없다. 법적으로 고차의 기준과 세련된 논리성으로 특별법을 정립하는 것이 진정한 의미의 입법의 태도라 할 수 없으며, 특별법의 규율내용에 대한 인식의 확산도 기대할 수 없는 것이다.

---

239) 이 점은 Manfred Rebinder, **Rechtskenntnis, Rechtsbewußtsein und Rechtsethos als Problem der Rechtspolitik**, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd.3, Düsseldorf 1972, S.30ff 참조.



## II. 제명의 정비방안

현재 법령에는 각기 그 명칭이 있으며, 이것을 법령의 제명이라고 한다. 제명은 법령의 종류에 따라 그 명칭을 달리 한다. 제명은 그 법률의 주요내용을 함축적으로 표현한 것이므로 제명만 보아도 그 법률 내용을 짐작할 수 있다. 따라서 제명을 붙이는데 있어서는 우선 그 법령내용의 전모를 잘 표현하고 있어야 하고, 그 다음은 될 수 있는 한 간결한 제명을 붙여야 한다. 그러나 이 두가지 요청은 모순되므로 내용을 잘 표현하려면 제명이 부득이하게 길어지게 되는 경우가 있다. 특히, 이러한 경우는 각종 특별법에서 전형적으로 찾아 볼 수 있다. 물론 제명이 간결하여야 된다고 해서 지나치게 간결·간명하게 하는 것은 입법기술적인 측면에서 바람직하지 않으나, 특수한 경우를 제외하고 제명은 될 수 있는 한 간결하게 표현하는 것이 바람직하다.

현행 특별법은 일반적으로 그 제명을 “○○에 관한 특별법”, “○○에 관한 특례법”, “○○에 관한 특별조치법”, “특정○○등에 관한 법률”, “○○특례에 관한 법률” “○○가중처벌에 관한 법률” 등으로 표현되어 있는 사례가 많아 일반법보다는 비교적 제명이 길다. 특별법은 그 법률의 내용이 개별적·구체적 성격이 있기 때문에 그 내용을 빠짐없이 나타낼 수 있게 하기 위하여 제명이 다른 법률에 비하여 비교적 길게 할 수 밖에 없다고 생각된다. 다만, 그렇게 하는 경우 그 법률을 다른 법률에서 인용하는 때 약칭을 미리 정하는 방식을 채용한다면 매우 간편할 뿐 아니라 입법상 경제의 원칙에도 부합한다.<sup>240)</sup>

240) 일본의 경우에는 제명이 긴 법령 1,113건의 법령에 대해서는 미리 약칭을 정해 두고 있다. 이 약칭은 총무성의 현행 법령DB제공시스템에서 열람가능하다. 특별법의 경우 예컨대, “이라크에 있어서 인도부흥지원활동 및 안전확보지원활동의 실시 에 관한 특별조치법(약칭 : 이라크부흥특별조치법)”, “금융기능의 재생을 위한 긴급 조치에 관한 법률(약칭 : 금융기능재생법)”, “후생연금보험의 보험급부 및 국민연금 의 급부와 관련한 시효의 특례등에 관한 법률(약칭 : 연금시효특례법)”, “식품의 제

또한 이 연구의 범위에는 포함하지 않았지만 사실상 형사분야의 특별법이라 할 수 있는 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」과 같이 법제명에서 특별법임을 표현하지 않은 사례도 있고, 법률의 내용면에서도 다른 법률에 대한 특례사항이 사실상 없는 것도 특별법 등이라는 제명을 붙인 것도 있는 등 혼란을 가중시키고 있다. 일반법에 대하여 임시적·특례적인 사항을 규정하는 법률 또는 어떤 한정된 사항만을 내용으로 하는 법률의 경우에 그 법률의 전모를 표현하는 제명을 붙이는 작업은 그리 쉽지 않다. 또한 이 경우 그 제명에 법률의 내용을 표현한다는 원칙을 취한다면 제명은 어느 정도 길어질 수 밖에 없을 것이다. 물론 이 경우에 있어서도 일반적으로 간결한 표현을 사용하여야 한다는 점에 중점을 두어 제명을 고려하여야 할 것으로 생각되나, 국민일반에 대한 관계가 비교적 밀접하지 않은 법률의 경우에는 간결성이라는 점을 어느 정도 완화할 수 밖에 없는 경우도 있을 것이다. 다만, 문제는 긴 제명에 있다가 보다는 그 명칭에 있다.

이미 특별법의 현황분석에서 살펴본 것처럼 현행 특별법은 그 제명에서 매우 다양한 표현을 사용하고 있다. 일반적으로 어떤 법령이 정하고 있는 사항에 대하여 예외적(특별한) 사항을 규정하고자 하는 경우에는 “○○특별법” 또는 “○○특례법”이라는 표현을 사용한다. 이들 표현은 일반법에 대한 외적(특별한) 사항을 규정하는 경우에 사용하는 것이므로 그에 상응하는 일반법이 없는 경우에는 제명에서 “○○특별법”이라는 표현을 사용해서는 아니된다.

“○○특례법”은 특별한 경우에 적용되는 예외적 규범임을 강조하기 위해 사용하고, 일반적으로 잠정적인 조치이며 항구적인 것이 아니라는 점을 강조하는데 그치는 경우에는 “○○임시조치법”이라는 표현을 사용한다. 특례적인 또는 특별한 사안에 대처하는 조치라는 입장을

---

조과정의 관리의 고도화에 관한 임시조치법(약칭 : HACCP수법지원법)” 등이 그것이다.

강조하는 경우에는 “○○특별조치법”이라는 표현이 사용되고 있다. 최근에 성립되고 있는 특별법의 경우에는 제명에서 “○○특별조치법”이나 “○○임시조치법” 등의 표현은 사용하지 않고, “○○특례법” 또는 “○○특별법”으로 사용하는 입법례가 많아 법률의 성격이나 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 하고 있다.

다만, 그에 상응하는 일반법이 없는 경우인데도 불구하고 제명에서 “○○특별법”이라는 표현을 사용하거나, 일부 제정연도가 비교적 오래된 특별법이기도 하지만 한시적인 성격을 가진 법률인데도 불구하고 “○○특별법” 또는 “○○특별조치법”으로 제명을 붙이거나 또는 한시적인 성격을 가진 법률이 아님에도 불구하고 “○○임시조치법”으로 제명을 붙이고 있는 것도 존재하는 등 제명을 그 내용과 부합하지 않게 명칭을 붙이는 입법례도 있다. 따라서 이들 법률들은 그 성격과 내용에 부합하게 제명을 개선할 필요가 있다.

유 형	해당 법률	유효기간
한시법이 아님에도 임시조치법이라는 표현을 쓴 입법례	벌금 등 임시조치법	
	법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법	
한시법이지만 특별법, 특별조치법이라는 표현을 쓴 입법례	1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법	2016.12.31 (위원회 존속 기한)
	2012세계자연보전총회 지원특별법	2013.12.31
	2012여수세계박람회 지원특별법 (「여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법」으로 제명변경 및 한시규정 삭제 : 시행일 2012.4.27)	2013.12.31

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

유 형	해당 법률	유효기간
	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	2012.12.31
	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	2020.12.31
	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	2026.12.31
	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	2016.12.31
	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	2014.12.31
	중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법	2015.12.31
	지방분권촉진에 관한 특별법	시행일 (2008.2.29)로 부터 5년간
	지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법	2013.12.31
	지역신문발전지원 특별법	2016.12.31
	차관지원의료기관 지원 특별법	2008.12.31
	청년고용촉진 특별법	2013.12.31
	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	2015.12.31
	학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법	부담금 환급 에 관한 사무 처리가 종료 될 때까지
	부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별 조치법	2021.12.31

특별법은 특수한 입법정책을 수행하지 위하여 한정된 내용만을 규정하는 예외적인 법률이기 때문에, 법제명에서 그러한 입법취지를 반영하는 것은 법률전문가뿐만 아니라 일반국민에게도 그러한 입법목적

을 분명하게 알 수 있게 하는 것이다. 그러한 의미에서 각종 특례사항을 규정하는 특별법의 제명은 가능한 한 하나의 제명으로 단일화하는 것이 바람직하며, 또한 그 법제명에서 특례를 규정한다는 점을 명시할 필요가 있다. 따라서 현행 각종 특별법에서 사용되고 있는 제명은 위에서 언급한 바와 같이 통일시키는 것이 바람직하고, 법제명을 좀 더 구체화한다면 “○○에 관한 ○○법의 특례에 관한 법”으로 하는 것이 타당하다고 생각된다.<sup>241)</sup>

### Ⅲ. 목적규정의 정비방안

목적규정(Zweckartikel)이란 법령의 입법목적을 간명하게 요약한 문장을 말한다. 이것은 제명과 함께 그 법률이 달성하고자 하는 입법 목적을 밝힘으로써, 일반국민으로 하여금 입법목적이나 취지 등을 추측하고 이해할 수 있도록 함과 동시에 그 법률의 다른 조문의 해석에

241) 일본의 경우, 특별법의 제명은 우리의 사례보다 더 복잡하다. 특별법의 제명을 보면 ① “특별법”(일본국에 있어서 국제연합의 군대의 지위에 관한 협정의 실시에 수반한 형사특별법), ② “임시조치법”(중소기업자등에 대한 금융의 원만화를 도모하기 위한 임시조치에 관한 법률), ③ “잠정조치법”(지방법인특별세등에 관한 잠정조치법), ④ “긴급조치법”(평성23년원자력사고에 따른 피해와 관련한 긴급조치에 관한 법률), ⑤ “특별조치법”(동일본대진재에 대처하기 위해 필요한 재원의 확보를 도모하기 위한 특별조치에 관한 법률), ⑥ 특별한 경우에 적용되는 예외적 규범임을 강조하기 위하여 “특례조치법”(동일본대진재에 있어서 원자력발전소의 사고에 따른 재해에 대처하기 위한 피난주민과 관련한 사무처리의 특례 및 주소이전자에 관련한 조치에 관한 법률) 또는 ⑦ “임시특례법”(동일본대진재에 수반한 해구어업 조정위원회 및 농업위원회의 위원의 선거의 임시특례에 관한 법률)이라는 문언을 사용하는 경우도 있다. 입법실무에서는 이들 표현이 각각의 법률이 규정하는 내용에 절대적인 차이가 있는 것이 아니라 당해 법률이 규정하는 내용에 대한 중점적 내용, 시점의 차이에 착안하여 어느 하나의 표현을 사용할 것인가를 선택하는 것이 일반적이라고 밝히고 있다. 즉, 잠정적인 조치라는 견지를 강조하는 경우에는 “잠정조치법”이라는 표현이, 긴급사태에 대처하는 조치라는 견지를 강조하는 경우에는 “긴급조치법”이라는 표현이, 특례적 혹은 특별한 사태에 대처하는 조치라는 견지를 강조하는 경우에는 “특별조치법”이라는 표현이 사용되고, 일반적으로 임시적 조치로서 항구적인 것이 아님을 나타내는 것에 그치는 경우에는 “임시조치법”이라는 표현을 사용하는 것이 일반적이다. 법제처(역), **일본법제업무편람**, 2008, 140면.

있어서 하나의 지침을 부여하며, 나아가 다른 법률과의 관계에 있어서 그 적용범위 및 법령규정의 해석지침을 제시하는 역할을 한다.

목적규정은 정의규정과 함께 이른바 법규적 해석의 기능-법령의 규정의 의미를 그 법령 또는 다른 법령 중에서 입법적으로 명확히 하는 기능-을 거둔다. 또한 목적규정은 입법에 있어서 체계를 유지하기 위하여 중요한 역할을 수행한다.<sup>242)</sup> 목적규정은 행정기관의 재량권행사에 대한 기속 및 국가기관의 관할을 명확히 한다는 기능과 아울러 해당 규범에 설정된 역할을 주지하는 한편 입법을 통하여 도출된 결과를 정당화하는 기능을 수행한다.<sup>243)</sup>

통상의 목적규정은 그 법령의 입법목적에 간결하게 표현한 것으로서, 그 법령이 달성하고자 하는 목적을 이해하기 쉽게함과 동시에 그 법령의 다른 조문의 해석에도 도움이 되도록 하려는 취지에서 두나,

---

242) 법령의 목적규정은 당해 법안이 추구하는 당위상태(Soll-Zustand)를 표현한 것이다. 목적규정은 원칙적으로 당해 법을 통해 달성하고자 하는 효과(Wirkungen)에 관한 것으로서, 입법자가 정책적으로 의미있는 목표(근본적이고 중요한)를 제시하여야 함을 의미한다. 법령상 제시된 목적규정은 전략적 단계에서 구체화되고(명령, 기획), 최종적으로는 구체적인 성과목표로 전환된다. 목적규정은 당해 입법작업의 기본이념을 제시하며, 이것은 사후적 입법평가에 중요한 의미를 가진다. 목적규정은 다른 규정을 구체화하고 해석하는데도 기여한다.

243) 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 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**, 5th ed., London 1999, p.272 참조.

법령에 따라서는 목적규정에서 그 법령에 규정되어 있는 사항의 내용을 요약한 것을 표현하거나, 입법목적이나 법령에서 규정하는 사항의 내용을 직접적으로 언급하지 아니하고 간접적으로 그 법령의 취지를 언급하는 경우가 있다. 이러한 것을 표현하고 있는 법령은 제1조에서 “목적”이라는 제목을 붙이고 있으나, 그 실제적 내용을 볼 때 법령의 “목적”이라기 보다는 “취지”로서의 성격이 강하다.<sup>244)</sup>

목적규정을 작성하는 방법에 대하여는 특히 일정한 원리·원칙이란 것은 없으며, 각각의 법령유형에 따라 가장 적합하다고 생각되는 내용을 표현하면 될 것이다. 일반적인 유형으로는 ① 법령의 직접목적만을 언급하는 방법, ② 법령의 직접목적 내지 고차의 목적과 그 달성수단을 언급하는 방법, ③ 법령의 직접목적과 그 달성수단외에 궁극적 목적으로 공공복리의 향상까지를 언급하는 방법, ④ 입법의 동기까지 언급하는 방법 등이 있다. 따라서 특별법의 목적규정을 규정함에 있어서도 이러한 기준위에서 작성되어야 할 것임은 물론이다.

그런데 이미 검토한 바와 같이 특별법은 그 성격상 일정한 목적달성을 위한 수단으로서의 조치를 그 내용으로 하는 목적적 법률(Zweckgesetz)로서의 성격이 강하므로 반드시 그 입법 목적을 정하는 특수한 목적규정을 두어야 하는 것이 원칙이며, 또한 그 목적규정에서 특례대상이 되는 법률의 내용을 명확히 하여야 한다. 그러나 현행 특별법의 목적규정을 살펴보는 경우, 그 특례규정 등을 두면서 “○○법(○○법 제○조)

244) 입법취지적인 내용을 담은 목적규정을 두고 있는 법령은 주로 법률의 위임에 의거한 명령·규칙에 두는 경우가 많다. 명령이나 규칙은 이미 일정한 입법 목적을 지닌 법률의 보충적 목적이므로, 목적규정을 둘 필요성은 적기 때문이다. 목적규정과 관련하여 각종 국가기관의 조직을 정할 것을 목적으로 하는 법률의 경우에는 그 법률에 의하여 설립되는 기관의 설립목적 자체를 정하는 규정을 첫머리에 두는 것이 통례이다. 각종 기관설립법에 있어서는 법인설립목적이 동시에 그 법률의 입법목적이기도 하기 때문에 그러한 형식을 취하고 있으나, 그 설립목적으로 언급된 사항에 의하여 그 법인의 권리능력이 제약되는 것이므로 이 경우의 목적규정은 그러한 의미에서 통상의 목적규정과 는 약간 다른 특수한 목표설정(spezifische Zielsetzungen)으로서의 의의를 가진다.

의 규정에 불구하고” 또는 “○○법에서 규정한 ○○에 관한 특례를 규정함을” 등과 같은 표현을 쓰는 경우는 드물고, 단지 “○○하기 위하여” 또는 “○○함을 목적으로” 등과 같이 일반법의 목적규정과 같이 법률의 직접적·간접적 목적만을 부각시키고 있어서, 그 법의 어떠한 내용에 대하여 특례를 정하고 있는지 판단하기 어려운 경우가 많다.

아래에서 보는 것처럼 현행 특별법 가운데 목적규정에서 “○○법(○○법 제○조)의 규정에 불구하고” 또는 “○○법에서 규정한 ○○에 관한 특례를 규정함을” 등과 같은 표현을 쓰고 있는 사례는 별로 많지 않다. 다만, “○○특례법”의 경우에는 특례 내지 특별한 절차를 정한다는 명시적인 표현을 쓰는 경우가 다수 있으나, “○○특별법”이나 “○○특별조치법”의 경우에는 이러한 표현을 사용하는 입법례는 매우 적다.

[목적규정에서 특례를 규정함을 명시한 입법례]

유 형	법률명	목적규정
○ ○ 특 례 법	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>가정폭력범죄의 형사처벌 절차에 관한 특례를 정하고</u> ……
	공무원범죄에 관한 몰수 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 …… <u>몰수 등에 관한 특례를 규정함으로써</u> ……
	교육관련기관의 정보 공개에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 교육관련기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무와 공개에 필요한 기본적인 사항을 정하여 …… 「 <u>공공기관의 정보공개에 관한 법률</u> 」에 대한 특례를 규정함을 ……
	교통사고처리 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 업무상과실 또는 중대한 과실로 교통사고를 일으킨 운전자에 관한 <u>형사처벌 등의 특례를 정함으로써</u> ……



유 형	법률명	목적규정
	국유재산특례제한법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>국유재산 사용료 감면 등 국유재산특례와 그 제한에 관한 사항을 규정하여</u> ……
	대한민국과 아메리카 합중국 간의 상호방 위조약 제4조에 의 한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합 중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 입 시특례에 관한 법률	제 1 조(목적) 이 법은 「대한민국과 아메리카합 중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설 과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정」을 시행하기 위하여 「 <u>관 세법</u> 」, 「 <u>임시수입부가세법</u> 」, 「 <u>부가가치세법</u> 」, 「 <u>개별소비세법</u> 」 및 「 <u>주세법</u> 」의 특례를 규정 함을 ……
	마약류 불법거래 방 지에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 …… 국제협약을 효율적 으로 시행하기 위하여 「 <u>마약류관리에 관한 법률</u> 」과 그 밖의 관계 법률에 대한 특례 등 을 규정함을 ……
	몰수금품등처리에 관한임시특례법	제 1 조(목적) 본법은 국가보안법의 정한 죄를 범한 자로부터 몰수하거나 또는 국고귀속명 령된 금품을 <u>타법령의 규정에 불구하고</u> ……
	벌금 미납자의 사회 봉사 집행에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 「 <u>형법</u> 」 제69조제2항의 벌 금 미납자에 대한 노역장 유치를 사회봉사 로 대신하여 집행할 수 있는 특례와 절차를 <u>규정함으로써</u> ……
	법인의 등기사항에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>법인(특별법에 따라 설립 된 법인, 상사법인 및 민법법인을 말한다. 이하 같다)의 등기사항에 관한 특례를 규정 하는 것을</u> ……

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

유 형	법률명	목적규정
	부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 「국제연합부패방지협약」 및 그 밖의 관련 국제협약을 효율적으로 이행하기 위하여 부패재산의 몰수 및 추징, 환수 등에 관한 특례를 규정함으로써 ……
	불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 불법정치자금의 몰수 등에 관한 특례를 규정함으로써 ……
	사행행위 등 규제 및 처벌 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 …… 사행행위 관련 영업에 대한 지도와 규제에 관한 사항, 사행행위 관련 영업 외에 투전기나 사행성 유기기구로 사행행위를 하는 자 등에 대한 처벌의 특례에 관한 사항을 규정함을 ……
	상고심절차에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 상고심절차에 관한 특례를 규정함으로써 ……
	서울특별시 행정특례에 관한 법률	제 1 조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제174조에 따라 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 관한 특례를 규정함을 ……
	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 성폭력범죄의 처벌 및 그 절차에 관한 특례를 규정함으로써 ……
	수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 …… 「관세법」, 「임시수입부가세법」, 「개별소비세법」, 「주세법」, 「교통·에너지·환경세법」, 「농어촌특별세법」, 「교육세법」, 「국세기본법」 및 「국세징수법」에 대한 특례를 규정함을 ……
	예산회계에관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 예산 및 결산에 관한 특별절차를 규정함으로써 ……
	우정사업 운영에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 우정사업의 조직, 인사, 예산 및 운영 등에 관한 특례를 규정함으로써 ……

유 형	법률명	목적규정
	원격영상재판에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 …… <u>원격영상재판에 관한 절차상의 특례를 규정함을 ……</u>
	인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 …… 「 <u>민사소송법</u> 」 및 「 <u>민사소송 등 인지법</u> 」에도 불구하고 인지(印紙) 첩부(貼付) 및 공탁(供託) 제공에 관한 특례를 정함을 ……
	입양특례법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>요보호아동의 입양에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 정함으로써 ……</u>
	자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률	제1조(목적) 이 법은 …… 「 <u>관세법</u> 」의 특례에 관한 사항과 자유무역협정에 규정된 체약상 <u>대국과의 관세행정 협조에 필요한 사항을 규정함으로써 ……</u>
	재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 …… <u>대한민국 재외공관의 임차와 취득에 관한 특례를 규정함으로써 ……</u>
	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리의 절차에 관한 특례를 규정함을 ……</u>
	조세특례제한법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>조세의 감면 또는 중과 등 조세특례와 이의 제한에 관한 사항을 규정하여 ……</u>
	지방세특례제한법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>지방세 감면 및 특례에 관한 사항과 이의 제한에 관한 사항을 규정하여 ……</u>

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

유 형	법률명	목적규정
	지역특화발전특구에 대한 규제특례법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>지역특화발전특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써</u> ……
	축사의 부동산등기에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>개방형 축사의 부동산등기에 관한 특례를 규정하여</u> ……
	특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>기본적 윤리와 사회질서를 침해하는 특정강력범죄에 대한 처벌과 그 절차에 관한 특례를 규정함으로써</u> ……
	학교용지 확보 등에 관한 특례법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>공립 초등학교·중학교 및 고등학교용 학교용지의 조성·개발·공급과 관련 경비의 부담 등에 관한 특례를 규정함으로써</u> ……
	혼인신고특례법	제 1 조(목적) 이 법은 …… <u>혼인신고를 하지 못하고 사망한 경우에 관한 특칙을 규정함을</u> ……
○ ○ 특별법	국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법	제 1 조(목적) 이 법은 …… <u>교원으로 임용될 수 있는 특별한 절차 및 방법을 규정함을</u> ……
	보증인 보호를 위한 특별법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>보증에 관하여 「민법」에 대한 특례를 규정함으로써</u> ……
○ ○ 특별조치법	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	제 1 조(목적) 이 법은 <u>기업활동에 관한 행정규제의 완화 및 특례에 관한 사항을 규정하여</u> ……
	부동산등기 특별조치법	제 1 조(목적) 이 법은 …… <u>부동산등기에 관한 특례등에 관한 사항을 정함으로써</u> ……
	부재선고에 관한 특별조치법	제 1 조(목적) 이 법은 …… <u>부재선고의 절차에 관한 특례를 규정함을</u> ……

유 형	법률명	목적규정
	이북5도에 관한 특별조치법	제 1 조(목적) 이 법은 …… 이북5도의 행정에 관한 특별조치를 규정함을 ……
	하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법	제 1 조(목적) 이 법은 …… 하천편입토지 소유자에 대한 보상과 공익사업을 시행하는 경우의 보상 특례 등에 필요한 사항을 규정함을 ……
○ ○ 임 시 조 치 법	벌금 등 임시조치법	제 1 조(목적) 이 법은 …… 벌금, 과료 또는 과태료의 금액에 관한 특례를 정함을 ……
	법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법	제 1 조(목적) 이 법은 …… 민사·형사소송사건을 신속하게 처리할 수 있는 임시조치를 정하는 것을 ……

특별법은 특정문제를 입법으로 해결하기 위하여 기존 법률의 일부에 대하여 한정된 범위내에서 예외적 조치를 규정함을 그 목적으로 하며, 따라서 특별법을 제정하는데 있어서도 그러한 입법목적을 명확히 제시하여 국민일반에게 해당법률의 어느 내용에 대한 특례인지를 추측하고 이해할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 다른 법률과의 관계에 있어서 그 적용범위 및 해석의 기준을 제시한다는 입장에서도 특별법의 입법에 있어서는 만약의 경우 발생할지도 모르는 법률해석상의 의문을 미연에 방지하기 위해 기존 법률과의 관계에서 상호 모순·저촉을 발생하지 않도록 특례대상 법률과의 관계규정을 두어, 어느 법이 특별법으로서 우선 적용될 것인가를 목적규정에서 명확히 하도록 하여야 할 것이다.

참고로 일본의 경우, 특별법의 목적규정 내지 취지규정에서는 해당 특별법의 입법목적 내지 입법취지를 비교적 상세하고 구체적으로 제시하는 한편 목적규정 자체에서 특정한 사안에 대한 ‘특례설정’, ‘특

별한 조치’, ‘임시적 조치’, ‘잠정적 조치’ 또는 ‘긴급한 조치’를 규정한다는 점을 명시하고 있다.

[일본의 특별법에서의 목적규정 사례]

유형	법률명	목적규정
특별 조치 법	구제역대책 특별조치법 (2010.6.4 제정)	제 1 조(취지) 이 법률은 평성22년 4월이후에 발생이 확인된 구제역에 기인하여 발생한 사태에 대처하기 위해 구제역의 만연을 방지하기 위한 조치, 구제역에 대처하기 위해 소요되는 비용의 국가부담등 생산자등의 경영 및 생활의 재건등을 위한 조치등 <u>특별한 조치에 관해 정하는 것으로 한다.</u>
	동일본대진재에 대처하기 위해 필요한 재원의 확보를 도모하기 위한 특별조치에 관한 법률 (2011.5.2 제정)	제 1 조(취지) 이 법률은 2011년도 동일본대진재(2011년 3월 11일에 발생한 동북지방태평양지진 및 이에 수반한 원자력발전소의 사고에 따른 재해를 말한다)에 대처하기 위해 필요한 재원을 확보하기 위해, 재정투융자특별회계 재정투자자금계정으로부터 일반회계로의 편입의 <u>특례에 관한 조치</u> 및 외국위채자금특별회계로부터의 일반회계로의 편입의 <u>특별조치와 독립행정법인 철도건설·운수시설정지원기구 및 독립행정법인 일본고속도로보유·채무반환기구의 국고납입금의 납부의 특례 등에 관한 조치를 정하는 것으로 한다.</u>
임시 조치 법	중소기업자등에 대한 금융의 원만화를 도모하기 위한 임시조치에 관한 법률	제 1 조(목적) 이 법률은 최근의 경제금융정세 및 고용환경하에서 우리 나라의 중소기업자 및 주택자금차입자의 채무부담의 상황에 비추어, 금융기관의 업무의 건전하고 적절한 운영의 확보에 배려하면서, 중소기업자 및

유 형	법률명	목적규정
	(2009.12.3 제정)	주택자금융자입자에 대한 금융의 원만화를 도모하기 위해 <u>필요한 입시의 조치를 정함으로써</u> , 중소기업자의 사업활동의 원만한 수행 및 이를 통한 고용의 안정과 주택자금융자입자의 생활안정을 기하고 나아가 국민생활의 안정향상과 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.
	특정경매절차에 있어서 현황조사 및 평가등의 특례에 관한 임시조치법 (1998.10.16 제정)	제 1 조(취지) 이 법률은 특정경매절차의 원만한 실시에 이바지하기 위해 특정경매절차에 있어서 현황조사 및 평가등에 관한 <u>민사집행법의 특례를 정하는</u> 것으로 한다.
잠정조치법	심해저광업 잠정조치법 (1982.7.16 제정)	제 1 조(취지) 이 법률은 최근에 새로운 해양질서에서의 국제사회의 급속한 움직임 기타 심해저광업을 둘러싼 국제환경의 현저한 변화 등에 대응하고, 심해저광물질자원을 합리적으로 개발함으로써 공공의 복지증진에 기여하기 위해 심해저광업의 사업활동의 조정등에 관해 <u>필요한 잠정조치를 정하는</u> 것으로 한다.
긴급조치법	금융기능의 재생을 위한 긴급조치에 관한 법률 (1998.10.16 제정)	제 1 조(목적) 이 법률은 금융기관의 파탄이 연쇄적으로 발생하고 우리나라의 금융기능이 크게 저하됨과 아울러 우리나라의 금융시스템에 대한 내외의 신뢰가 상실되어 가고 있는 상황에 있음에 비추어, 우리나라의 금융기능의 안정 및 그 재생을 도모하기 위해 금융기관의 파탄의 처리원칙을 정함과 아울러, 금융기관의 금융정리관재인에 따른 관리 및 파탄한 금융기관의 업무승계, 은행의 특별공적관리와 금융기관등의 자산의 매수에 대한

유 형	법률명	목적규정
	<p>2011년 원자력사고에 따른 피해와 관련한 긴급조치에 관한 법률 (2011.8.5 제정)</p>	<p><u>긴급조치의 제도를 설정하는</u> 등으로 신용질서의 유지와 예금자등의 보호를 확보함을 목적으로 한다.</p> <p>제 1 조(취지) 이 법률은 2011년 3월 11일에 발생한 동북지방태평양지진에 수반한 원자력발전시설의 사고(이하 “2011년 원자력사고”라 한다)에 따른 재해가 대규모이고 장기간에 걸친 미증유의 것이며, 이에 따른 피해를 받은 자를 조기에 구제할 필요가 있고, 그들에 대한 특정원자력손해의 배상의 지불에 시간을 요하는 등 특별한 사정이 있음에 비추어, 당해 피해에 관해 국가가 거두어어야 할 역할을 고려하여 당해 피해에 관련한 <u>응급대책에 관한 긴급의 조치</u>로서 2011년 원자력사고에 따른 손해를 보전하기 위해 국가에 의한 가불금의 신속하고 적정한 지불 및 원자력피해응급대책기금을 설정하는 지방공공단체에 대한 보조에 관해 필요한 사항을 정하는 것으로 한다.</p>
<p><b>특 례 법</b></p>	<p>성동일성장해자의 성별취급의 특례에 관한 법률 (2003.7.16 제정)</p>	<p>제 1 조(취지) 이 법률은 <u>성동일성장해자에 관한 법령상의 특별한 취급의 특례에 관해 정하는</u> 것으로 한다.</p>

#### IV. 다른 법률과의 관계규정 정비방안

원래 입법자는 완전히 자유로이 법률을 제정할 수는 없고 당연히 기존의 법률 내지 제도를 전제로 입법을 하게 된다. 따라서 입법자는 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에(수평적 관계 또는 수직적



관계) 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되는 사항이 없도록 만전을 기하여야 한다. 따라서 어떤 법률이 그 분야에 있어서 지도법·지침법으로서 기존의 개별법에 대한 우월성을 규정하려거나 또한 어떤 법률의 제정으로 기존의 법률에서 제시된 이념·방침 등과 모순 또는 저촉되는 법률규정이 성립될 가능성이 있는 경우에는 기존의 법률과 위치나 성격 등을 조정할 필요가 있다. 이러한 경우 “다른 법률과의 관계에 관한 규정”을 둔다.<sup>245)</sup>

총칙규정에서 “다른 법률과의 관계에 관한 규정”은 다른 법률의 적용·적용배제·준용·우선적용 및 당해 법률의 우선적용에 관한 사항을 내용으로 하고 있다. 일부 법률에서는 다른 법률과의 관계에 관한 규정 대신에 “적용범위”에 관한 규정을 두고 있는 바, “적용범위에 관한 규정”은 법령 또는 법령 중 일부조항이 규율하는 범위를 명확하게 하기 위하여 두고, “다른 법률과의 관계에 관한 규정”은 특정 법률과 다른 법률과의 관계에 있어서 적용의 우선순위 등을 정하기 위하여 규정하는 것이다. 따라서 “적용범위에 관한 규정”과 “다른 법률과의 관계에 관한 규정”은 그 규율하고자 하는 내용이 서로 다른 것이므로 별도의 조문으로 구분하여 규정하는 것이 타당하다.<sup>246)</sup>

245) 다른 법률과의 관계에 관한 규정은 총칙규정, 실체규정, 부칙규정에서 사용되고 있으며 그 사용목적은 각각 다르다. ‘총칙규정’에서는 당해법률과 다른 법률의 적용범위에 관한 사항을 정하기 위하여 사용하며, ‘부칙규정’에서는 법률의 개정 등에 따라 다른 법률의 정리를 위하여 필요한 경우에 사용한다. ‘실체규정’에서는 당해법률의 인·허가 등을 받으면 다른 법률상의 인·허가 등을 받은 것으로 의제하기 위하여 사용한다.

246) 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 조문의 제목을 “적용범위 등”으로 하거나 “다른 법률과의 관계 등”으로 하도록 하여 혼동을 피하여야 한다.

특별법은 일종의 조치법적 성격을 가지고 있으므로 즉시적인 효과가 발생하는 장점을 가지고 있으나, 기존의 법률관계에 커다란 변화를 초래하여 법체계상의 혼란을 가져올 우려가 있으므로 특별법을 제정하는 경우에는 기존법률과의 관계에서 상호간에 모순·저촉이 생기지 않도록 특례대상 법률과의 관계규정을 두어 어느 법이 특별법으로서 우선 적용될 것인가를 명백히 하여야 할 필요가 있다. 현행 특별법을 살펴보는 경우, 다른 법률과의 관계에 관해 명문의 규정을 두고 있는 입법례가 많지만, 제명에서 특별법이라고 규정하면서도 다른 법률과의 관계를 규정하지 않는 입법례도 다수 존재한다. 다른 법률과의 관계에 관한 규정이 없더라도 최소한 목적규정에서 조차 앞서 살펴본 것처럼 특례대상 법률과의 관계를 명시하여야 함에도 불구하고, 목적규정에서도 특례대상 법률이 명확하지 않고, 다른 법률과의 관계에 관한 규정도 없는 경우도 있다.

[다른 법률과의 관계규정이 없는 특별법]

해당 법률	목적규정에서의 특례규정
1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법	
5·18민주화운동 등에 관한 특별법	
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	
거창사건등관련자의 명예회복에 관한 특별조치법	
경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률	
고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법	
공무원범죄에 관한 몰수 특례법	○

해당 법률	목적규정에서의 특례규정
공적자금관리 특별법	
공중보건장학을위한특례법	
교원지위향상을 위한 특별법	
교통사고처리 특례법	○
국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법	
국가균형발전 특별법	
국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법	
국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법	○
국유재산특례제한법	○
노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법	
농어업인 부채경감에 관한 특별조치법	
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	
농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법	
대도시권 광역교통관리에 관한 특별법	
대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법	
대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법	
대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률	○
대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

해당 법률	목적규정에서의 특례규정
대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 형사특별법	
독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법	
독립공채상환에 관한 특별조치법	
동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	
동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법	
마약류 불법거래 방지에 관한 특례법	○
몰수금품등처리에관한임시특례법	○
벤처기업육성에 관한 특별조치법	
벌금 등 임시조치법	○
벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법	○
법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법	○
법인의 등기사항에 관한 특례법	○
병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법	
보건범죄 단속에 관한 특별조치법	
보증인 보호를 위한 특별법	○
부동산등기 특별조치법	○
부재선고에 관한 특별조치법	○
부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법	○
부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법	
불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법	○
사행행위 등 규제 및 처벌 특례법	○

해당 법률	목적규정에서의 특례규정
산업기술단지 지원에 관한 특례법	
상고심절차에 관한 특례법	○
서울특별시 행정특례에 관한 법률	○
성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	○
세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법	
소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법	
소송촉진 등에 관한 특례법	
수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법	○
시국사건관련교원임용제외자채용에관한특별법	
시설물의 안전관리에 관한 특별법	
신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법	
아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	
어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법	
예산회계에관한특례법	○
우정사업 운영에 관한 특례법	○
원격영상재판에 관한 특례법	○
이북5도에 관한 특별조치법	○
인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법	○
일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법	
임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특례법	
입양특례법	○
자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률	○

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

해당 법률	목적규정에서의 특례규정
자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	
재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법	○
재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법	○
전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법	
제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법	
제주4·3사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법	
중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법	
중소기업 인력지원 특별법	
중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법	
지방분권촉진에 관한 특별법	
지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법	
지역신문발전지원 특별법	
지적재조사에 관한 특별법	
징발재산정리에관한특별조치법	
청년고용촉진 특별법	
축사의 부동산등기에 관한 특례법	○
취업 후 학자금 상환 특별법	
친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법	
특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법	○
특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률	

해당 법률	목적규정에서의 특례규정
특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률	
특정범죄신고자 등 보호법	
특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률	
폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	
하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법	○
학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법	
학교용지 확보 등에 관한 특례법	○
항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법	
헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법	
혼인신고특례법	○
환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률	

입법기술상 다른 법령과의 관계에 관한 규정의 제목은 원칙적으로 법률에서는 “다른 법률과의 관계”로 표현하고, 대통령령 등 하위법령에서는 “다른 법령과의 관계”로 표현한다. 아래에서 보는 것처럼 일부 특별법의 경우 법률인데도 불구하고 “다른 법령과의 관계”로 표현한 사례가 있는데 이는 잘못된 표현이다. 다른 법률과의 관계를 규정하는 방식은 그 법률과 다른 법률과의 관계를 어떻게 설정하는가에 따라 여러 가지 방식이 있다. 그 법률과 다른 법률과의 관계를 어떤 방식으로 설정하는 것이 법률간의 관계를 명확히 하여 법률을 해석하고 집행할 때 문제가 없을 것인지 관계 법률을 종합적으로 검토한 후 표현방식을 정하여야 한다.

① 일반적으로 “다른 법률과의 관계”에 관한 조항은 “○○에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하

는 **바에 따른다**”라는 방식을 채용한다. 이는 그 법령에서 규율하고자 하는 대상이나 사항에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 다른 법령을 우선 적용하고, 다른 법령에 특별한 규정이 없는 경우에만 그 법령을 적용한다는 취지의 규정을 두는 방식이다. 법령이 기본법적 성격이나 일반법적 성격을 가지고 있어 특별법에서 규정하고 있는 사항을 우선 적용하고, 특별법에서 정하고 있지 않는 사항에 대하여 일반적으로 그 법령을 적용하고자 하는 경우에 두는 방식이다.

번호	법률명	다른 법률과의 관계
12	고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) 고려인동포의 지원에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.
146	허베이 스피리트호 유류오염사고 피해 주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) 허베이 스피리트호 유류오염사고에 대한 지원 및 복구 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다.

② 해당 법률에서 규정한 것을 제외한 사항에 대해 다른 법률을 적용하는 것으로서 “○○에 관하여 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 ○○법을 적용한다”라고 표현하는 방식도 있다. 이는 해당 법률이 다른 법률에 대해 특별법의 지위에 있음을 나타내는 것이다.



번호	법률명	다른 법률과의 관계
9	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법	제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법에 의하여 설립되는 외국교육기관은 이 법에 따로 정한 경우를 제외하고는 「유아교육법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 「사립학교법」의 적용을 받지 아니한다.
19	교육관련기관의 정보공개에 관한 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) 정보의 공개 등에 관하여 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 적용한다.
62	부도 공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법	제16조(다른 법률과의 관계) ①부도임대주택의 매입과 관련하여 이 법에서 정하지 아니하는 사항에 대하여는 「주택법」, 「임대주택법」, 「보증자리주택건설 등에 관한 특별법」 등에서 정하는 바에 따른다. ② 이 법에서 사용하는 공공건설임대주택, 보증자리주택 등의 용어정의는 「임대주택법」, 「보증자리주택건설 등에 관한 특별법」에 따른다.
88	어린이 식생활안전관리 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) 식품의 위생적 취급 방법 및 식품의 안전관리 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우를 제외하고는 「식품위생법」, 「학교급식법」 및 「축산물위생관리법」에 따른다.
113	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) 주한미군시설사업에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 국방·군사시설사업에 관한 법률을 적용한다.
125	차관지원의료기관 지원 특별법	제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법에서 정한 사항을 제외하고는 「국가채권관리법」이 정하는 바에 따른다.

③ 그 법령을 다른 법령보다 우선 적용하는 것이 그 법령의 제정목적상 필요하거나 정책목적상 또는 법체계상 합리적인 경우에는 그 법령의 규정을 다른 법령의 규정보다 우선하여 적용하는 규정을 둔다. 이 경우에는 “이 법은 ○○에 관하여 관계 법률의 규정에 우선하여 적용한다”. “○○에 관하여 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에는 이 법의 규정에 의한다” 등으로 표현한다.

번호	법률명	다른 법률과의 관계
2	2012세계자연보전총회 지원특별법	제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법 중 2012세계자연보전총회에 관한 사업에 대하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.
3	2012여수세계박람회 지원특별법	제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법 중 박람회 관련시설의 설치·이용 및 사후활용 등에 관한 사업에 적용되는 사항은 다른 법률에 우선하여 적용한다.
5	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	제 3 조(다른 법률과의 관계) 가정폭력범죄에 대하여는 이 법을 우선 적용한다.
34	농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 농어촌보건복지사업에 관하여 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다.
36	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) 다중이용업소의 화재 등 재난에 대한 안전관리에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.
79	소나무재선충병 방제 특별법	제16조(다른 법률과의 관계) ①이 법은 재선충병 방제에 관하여 다른 법률에 우선한다.
91	용산공원 조성 특별법	제 5 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 용산공원의 조성·관리, 복합시설조성지구의 조성 및 공원주변지역 정비에 관한 사항에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

번호	법률명	다른 법률과의 관계
119	지방행정체제 개편에 관한 특별법	제 5 조(다른 법률과의 관계) 지방자치제도의 개편과 지방자치단체의 사무배분, 지방분권 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.
128	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	제 5 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 초고층 건축물등의 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.
141	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법	제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 폐교재산에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

④ 일정사항에 대하여는 그 법령을 우선 적용하고, 다른 사항에 대하여는 다른 법령을 우선 적용하도록 하는 방식도 있는 바, 이 경우에는 “이 법은 ○○를 정하고 있는 다른 법령의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법령의 ○○ 내용보다 완화되는 경우에는 그 법령이 정하는 바에 의한다”고 표현한다.

번호	법률명	다른 법률과의 관계
10	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	제 3 조(다른 계획과의 관계) 이 법에 따른 경제자유구역개발계획은 다른 법률에 따른 개발계획에 우선한다. 다만, 「국토기본법」 제6조 제2항제1호에 따른 국토종합계획, 「수도권정비계획법」에 따른 수도권정비계획 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 계획에 대하여는 그러하지 아니하다.
11	고도 보존에 관한 특별법	제 4 조 (다른 법률에 따른 계획과의 관계) 이 법에 따른 고도보존계획은 다른 법률에 따른 보존 및 개발계획보다 우선한다. 다만, 「국

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	다른 법률과의 관계
		<p>토기본법」 제6조에 따른 계획으로서 대통령령으로 정하는 계획 및 군사에 관한 계획에 대하여는 우선하지 아니한다.</p>
14	<p>공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법</p>	<p>제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법에 따른 혁신도시개발예정지구 및 혁신도시개발사업에 적용되는 규제에 관한 특례는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 규정이 정하는 바에 따른다.</p>
26	<p>국제 과학비즈니스 벨트 조성 및 지원에 관한 특별법</p>	<p>제 4 조(다른 법률과의 관계 등) ① 이 법 중 규제를 완화하기 위하여 특례를 정한 제29조부터 제31조까지 및 제6장(제36조부터 제47조까지)은 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>② 제8조에 따른 국제과학비즈니스벨트 기본계획은 다른 법률에 따른 계획에 우선한다. 다만, 「국토기본법」 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제16조에 따른 보호구역등 관리 기본계획에 대하여는 그러하지 아니하다.</p>
28	<p>기업도시개발 특별법</p>	<p>제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 기업도시개발구역 및 기업도시개발사업에 적용되는 규제에 관하여 특례를 적용하는 경우에 다른 법률보다 우선한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.</p>

번호	법률명	다른 법률과의 관계
29	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	제 3 조(다른 법령과의 관계) 이 법은 행정규제를 정하고 있는 다른 법령(「행정규제기본법」은 제외한다)에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법령의 개정으로 이 법에 따라 완화된 행정규제 내용보다 그 규제 내용이 더 완화되는 경우에는 그 법령에서 정하는 바에 따른다.
35	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법 중 농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업에 적용되는 규제에 관한 특례는 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.
37	대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법	제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법에서 규제를 완화하기 위하여 특례를 정하는 규정은 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규정보다 규제가 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다. [시행일 : 2012.7.27]
44	도시재정비 촉진을 위한 특별법	제 3 조(다른 법률과의 관계 등) ① 이 법은 재정비촉진지구에서는 다른 법률보다 우선하여 적용한다. ② 재정비촉진사업의 시행에 관하여 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 해당 사업에 관하여 정하고 있는 관계 법률에 따른다. ③ 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 주택재건축사업이 시행되는 재정비촉진구역에 대하여는 제19조 및 제20조를 적용하지 아니한다. [시행일 : 2012.8.2]

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	다른 법률과의 관계
45	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	제 5 조(다른 법률과의 관계) 이 법에 따른 도청 이전신도시 개발예정지구 및 도청이전신도시 개발사업에 적용되는 규제에 관한 특례는 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 규정으로 정하는 바에 따른다.
52	민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법	제 6 조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 민북지역의 산지관리에 관하여 다른 법률보다 우선하여 적용한다. ② 민북지역의 산지관리에 관하여 이 법에서 정하지 아니하는 사항은 「산지관리법」에 따른다. ③ 제9조부터 제18조까지, 제22조 및 제23조는 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」에 따라 시행하는 사업에는 적용하지 아니한다.
60	보금자리주택건설 등에 관한 특별법	제 5 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 보금자리주택사업에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.
68	새만금사업 촉진을 위한 특별법	제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 새만금사업에 적용되는 규제 특례에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다. 제 4 조(다른 계획과의 관계) 이 법에 따른 새만금사업의 기본계획과 실시계획은 다른 법률에 따른 개발계획에 우선한다. 다만, 「국

번호	법률명	다른 법률과의 관계
		토기본법」 제6조제2항제1호에 따른 국토종합계획 및 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 따른 계획에 대하여는 그러하지 아니하다.
71	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 산업단지의 지정 및 개발에 적용되는 규제에 관한 특례에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률로 정하는 바에 따른다. ② 산업단지의 지정 및 개발과 관련하여 이 법으로 정하는 사항 이외의 사항은 「산업단지 및 개발에 관한 법률」에 따른다.
74	서해 5도 지원 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 서해 5도의 개발과 지원에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. ② 서해 5도의 개발과 지원에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「접경지역지원법」에 따른다.
77	세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	제 4 조(다른 법률과의 관계) 이 법에 규정된 세종특별자치시의 조직 운영, 특례 등은 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 세종특별자치시에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. [시행일 : 2012.7.1]
81	수도권 대기환경개선에 관한 특별법	제 3 조(「대기환경보전법」과의 관계) 이 법은 「대기환경보전법」에 우선하여 적용하며, 이 법에서 규정하지 아니한 사항은 「대기환경보전법」으로 정하는 바에 따른다.

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	다른 법률과의 관계
85	신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	<p>제 3 조(다른 법률과의 관계 등) ① 이 법은 신발전지역종합발전구역에 적용되는 지원사항 및 특례사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률로 정하는 바에 따른다.</p> <p>② 이 법에 따른 신발전지역종합발전계획은 신발전지역종합발전구역에 영향을 미치는 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하여야 하며 서로 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다.</p>
103	재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	<p>제22조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 개선사업지구 및 개선사업에 적용되는 규제에 관한 특례에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률로 정하는 바에 따른다.</p> <p>② 이 법에서 정하는 특례규정은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. (이하 생략)</p>
106	접경지역 지원 특별법	<p>제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 접경지역의 이용·개발과 보전에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」과 「군사기지 및 군사시설 보호법」은 그러하지 아니하다.</p>
109	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	<p>제 6 조(다른 법률과의 관계 등) ① 이 법은 제주특별자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제완화 등에 있어서 다른 법률의 규정에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 제주특별자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>



번호	법률명	다른 법률과의 관계
		<p>②이 법에 의하여 중앙행정기관의 장 등의 권한을 제주특별자치도지사의 권한으로 한 경우(이양되는 권한과 관련된 의무·원칙·기준 및 절차 등을 포함한다. 이하 같다) 제주특별자치도지사의 권한은 해당법령에 규정된 중앙행정기관의 장 등의 권한으로 보아 해당법령을 적용한다. 중앙행정기관의 장 등에 해당하는 사항을 제주특별자치도지사에게 해당하는 것으로 한 경우에도 또한 같다.</p>
112	<p>주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법</p>	<p>제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 공여구역 주변지역이나 반환공여구역주변지역의 발전이나 활용 지원에 관한 사항에 있어 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」은 그러하지 아니하다.</p>
117	<p>중증장애인생산물 우선구매 특별법</p>	<p>제20조(다른 법률과의 관계) 이 법은 중증장애인생산물 우선구매와 관련하여 다음 각 호에 따른 규정보다 우선하여 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제5조에 따른 구매계획의 작성 및 같은 법 제17조에 따른 기술개발제품 등에 대한 우선구매</li> <li>2. 「여성기업지원에 관한 법률」 제9조에 따른 공공기관의 우선구매</li> </ol>
122	<p>지역특화발전특구에 대한 규제특례법</p>	<p>제 3 조(다른 법령과의 관계) ① 이 법은 지역특화발전특구에 규제특례를 적용할 때 다른 법령에 우선한다. 다만, 다른 법령에 이 법의 규제특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법령에서 정하는 바에 따른다.</p>

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	다른 법률과의 관계
		<p>② 제3장제1절에 따라 규제특례를 적용받는 사항은 이 법에서 정한 사항을 제외하고는 규제의 근거법령(규제특례가 인정되지 아니하는 경우에 적용되는 법령을 말한다. 이하 같다)의 해당 규정에 따른 것으로 보아 그 법령을 적용한다.</p>
126	<p>첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법</p>	<p>제 3 조(다른 법령과의 관계) ① 이 법 중 규제를 완화하기 위하여 특례를 정한 제4장(제20조부터 제26조까지)은 다른 법령에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법령에서 이 법의 규제 특례보다 완화되는 규정이 있는 경우에는 그 법령으로 정하는 바에 따른다.</p> <p>② 제21조제2항, 제23조제2항 및 제24조제2항에 따라 규제 특례를 적용받는 자가 이 법에서 정한 사항을 따르지 아니한 경우에는 각 개별 법령을 적용한다.</p>
131	<p>친수구역 활용에 관한 특별법</p>	<p>제 3 조(다른 법률과의 관계) 이 법은 친수구역 및 친수구역조성사업에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화되는 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.</p>
133	<p>토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법</p>	<p>제 4 조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 토지임대주택의 건설·공급 및 소유·관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.</p> <p>② 이 법에서 정하지 아니한 사항은 「주택법」, 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」, 「민법」의 순으로 적용한다.</p>
136	<p>특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률</p>	<p>제12조(다른 법률과의 관계) ① 제4조, 제4조의2, 제6조부터 제8조까지 및 제10조는 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조, 「신</p>

번호	법률명	다른 법률과의 관계
		<p>용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제32조·제42조 및 「외국환거래법」 제22조에 우선하여 적용한다.</p> <p>② 금융회사등과 증계기관이 이 법에 따라 제공한 정보에 대하여는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제35조를 적용하지 아니한다.</p>

⑤ 기타 일부 특별법에서는 다른 법률과의 관계에 관한 규정에서 일반적인 입법례와 달리 규정하는 사례도 있다.

번호	법률명	다른 법률과의 관계
27	군용물 등 범죄에 관한 특별조치법	제 5 조(다른 법률과의 관계) 이 법에 규정된 형보다 무거운 형이 다른 법에 규정되어 있을 때에는 그 무거운 형으로 처벌한다.
105	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	<p>제 4 조(다른 법률과의 관계) ① 시장정비사업과 관련하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 「도시 및 주거환경정비법」 중 도시환경정비사업에 관한 규정을 준용하고, 그 밖의 사항에 관하여는 같은 법 및 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」의 관련 규정을 각각 준용한다.</p> <p>② 지방자치단체는 시장정비사업과 관련하여 이 법, 「도시 및 주거환경정비법」, 「주택법」, 「건축법」 및 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에서 규정한 범위에서 시행에 필요한 사항을 조례로 정할 수 있다.</p>

번호	법률명	다른 법률과의 관계
110	조세특례제한법	<p>제 3 조(조세특례의 제한) ① 이 법, 「국세기본법」 및 조약과 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다.</p> <p>1. ~ 25. (생략)</p> <p>② 이 법, 「국세기본법」 및 조약과 제1항 각 호의 법률에 따라 감면되는 조세의 범위에 는 해당 법률이나 조약에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 가산세와 양도소득세 는 포함되지 아니한다.</p>
111	지방세특례제한법	<p>제 3 조(지방세 특례의 제한) ① 이 법, 「지방세법」 및 「조세특례제한법」에 따르지 아니하고는 「지방세법」에서 정한 일반과세에 대한 지방 세 특례를 정할 수 없다.</p> <p>② 관계 행정기관의 장은 이 법에 따라 지방 세 특례를 받고 있는 법인 등에 대한 특례 범위를 변경하려고 법률을 개정하려면 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.</p>

## V. 특례규정 정비방안

특별법은 일반법에 대한 일정한 특례를 규정하는 법률로서, 현행 특별법에서 규정하고 있는 각종 특례사항은 해당 특별법의 입법취지나 전체적인 법적 성격에 따라 매우 다양하게 규율되고 있다. 그리고 무엇보다도 개별 특별법을 이해하려면 해당 특별법에서 특례를 정하는 대상이 되는 기존 법제에 대한 이해가 선행되어야 한다.

특별법은 그 특례를 정하는 사항에 대하여는 우선 적용되나, 그렇지 않은 부분에 있어서는 기존 법제가 보충적으로 적용되기 때문에, 이에 해당되는 기존 법제를 찾지 못하면 특별법에 대한 완전한 이해가

어렵게 된다. 그러나 개별 특별법과 관련된 기존 법제에 대한 이해는 그다지 쉽지 않다. 그 어려움은 기본적으로 특례대상이 되는 여러 법령을 함께 이해하지 않으면 안된다는 번거로움에서 유래하는 것이지만, 개별 특별법을 이해하기 위해 해당 특별법과 함께 어떤 기존 법령을 파악해야 하는지를 알 수 없다는 것이 문제가 되고 있다.

실제로 개별 특별법에 규정된 특례규정을 면밀히 살펴보면, 그 내용상 어떤 법령에 대한 특례를 규정한 것인지를 밝히고 있지 않은 경우가 적지 않아 기존 법제를 파악하기 어려운 것도 있고, 특례를 규정하지 않고 있는데 불구하고 특별법이라는 제명을 쓴 경우도 더러 존재하고 있다. 또한 현행 특별법 가운데에는 그 내용상 특정한 지역이나 특정한 사안에 대해 지원·육성·촉진·조성 등을 위한 특별법이 다수 존재하고 있는 바, 이들 특별법의 경우에는 지원·육성·촉진·조성 등에 관한 사항을 대부분 규율하는 경우가 많아 사실상 기존 법제에 대한 특례를 규율한 특별법적인 성격을 가진 것이라고 보기 어려운 것도 있다.

또한 아래와 같이 일부 특별법에서는 동일한 내용임에도 불구하고, 해당 조목이나 조문의 내용에서 지원사항과 특례사항을 혼동하여 규율하는 경우도 있다.

법률명	내 용
부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법	<p><b>제18조(세계상의 지원)</b> 국가 또는 지방자치단체는 부품·소재분야 기업의 전문화 또는 대형화를 위한 구조조정을 촉진하고 부품·소재전문기업 및 부품·소재기술개발전문기업을 육성하기 위하여 <u>조세에 관한 법률이 정하는 바에 의하여</u> 세계상의 지원을 할 수 있다.</p>

법률명	내 용
산업기술단지 지원에 관한 특례법	<b>제20조(세제상의 지원)</b> 국가나 지방자치단체는 산업기술단지의 조성·운영을 지원하기 위하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」이나 그 밖의 관계 법률에서 정하는 바에 따라 소득세, 법인세, 취득세, 재산세 및 등록면허세 등을 감면할 수 있다.
소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법	<b>제10조의6(조세에 대한 특례)</b> 국가나 지방자치단체는 소기업 및 소상공인의 육성·발전을 위하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖의 관계 법률에서 정하는 바에 따라 소득세, 법인세, 취득세, 재산세 및 등록면허세 등을 감면할 수 있다.

법률명	내 용
신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법	<b>제31조(국·공유재산의 임대·매각)</b> ① 국가 또는 지방자치단체는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 투자촉진지구에 입주하는 기업에게 국·공유재산을 수의계약의 방법에 의하여 사용·수익 또는 대부(이하 “임대”라 한다)하거나 매각할 수 있다.
여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법	<b>제 9 조(국유·공유 재산의 대부 등)</b> ① 국가 및 지방자치단체는 조직위원회의 지원을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 국유·공유 재산을 무상으로 대부·사용 및 수익하게 하거나 사무용품이나 그 밖의 물품을 양여 또는 무상으로 사용하게 할 수 있다.
연구개발특구의 육성에 관한 특별법	<b>제15조(국유·공유 재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 특례)</b> ① 기획재정부장관 및 중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장은 국가나 지방자

법률명	내 용
	<p>치단체가 소유하는 토지 및 건물과 그 밖의 국유 재산 및 공유재산을 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 수의계약으로 연구소기업 또는 첨단기술기업에 사용·수익하게 하거나 대부 또는 매각할 수 있다.</p>

이 문제는 결국 특별법의 본질과 관련된 문제는 아니고, 특별법의 입법시 신중하고 사려깊은 입법관행이 정착되어 있지 않다는 것에 기인한다. 따라서 특별법에서 특례사항을 규정할 경우에는 특례를 정하는 규정마다 해당 조명에서 “○○(에 관한) 특례” 등으로 이를 명시하는 한편 그 내용에는 “○○법 제○조의 규정에도 불구하고”라는 표현을 반드시 포함시켜 특례 대상이 되는 기존 법제가 무엇인지를 분명히 나타내도록 해야 한다.

물론 현행 특별법 가운데에는 “○○법 제○조의 규정에도 불구하고”라는 표현을 사용할 수 없을 정도로 기존 법제의 넓은 범위를 포괄하여 특례를 정하여 두고 있는 경우도 있다. 입법상 편의를 위하여 이와 같이 규정하는 경우도 있고 부득이한 경우도 있을 수 있으나, 가급적 지양하여야 할 입법기술이다. 법은 실제적으로는 입법자가 만드는 것이지만, 일반국민이 이해하지 못하면 집행과정에서 갈등을 야기하는 등 그 실효성의 상당한 부분을 상실하게 된다. 이러한 측면을 고려하여 다소 번거롭더라도 좀 더 이해하기 쉽게 특별법을 만들게 되면, 이해의 곤란을 이유로 한 특별법 부정론이 상당히 줄어들 것으로 판단된다.

또한 현재 개별법에 규정된 특례는 대부분 그 필요성에 대한 심사가 이루어지지 않고 대부분 법령이 폐지되기 전까지 존속되고 있는 실정에 있다. 특례의 목적이 달성되거나 존치필요성이 낮은 경우에는 정기적인 심사를 통하여 축소·폐지함이 바람직한 바, 특례조항에 대

해서는 목적, 경제적 비용, 운용성과 및 운용절차 등을 지속적으로 점검·평가하고, 평가 결과 운용이 적절치 아니하거나 존치의 필요성이 없다고 판단되는 특례는 소관 부처에서 해당 특례의 폐지 등을 위한 제도개선을 하여야 할 것이다.

### 1. 민사관련 특별법에서의 특례사항

민사관련 특별법에서의 특례사항은 주로 재산관계·가족관계 등 민사관계 기본제도의 운영상 법이 요구하는 바에 적응하지 못한 경우에 대한 구제조치나 민사소송분야에서 사건의 폭주와 절차의 번잡으로 인한 권리구제의 실효성 미흡을 해결하기 위한 것이라고 할 수 있다. 후술하는 것처럼 민사관련 특별법은 민사단행법 중에서도 민사분야의 기본원칙이나 제도에 대한 예외를 규정하여 특정한 기간에 걸쳐 특정한 사람 또는 사안에 대하여 법적 안전성보다는 구체적 타당성을 구현하고자 한정적으로 적용되는 법률들이라고 할 수 있는 바, 다른 분야와 비교하여 상대적으로 특별법과 친숙하지 않은 법영역이라고 할 수 있다. 민사관련 특별법에서는 특례사항을 명시적으로 규정한 것은 별로 없고, 지원사항도 그다지 없어서 일반법에 편입하는 등의 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정
42	대한민국과 아메리카 합중국 간의 상호방 위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한 민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법	제 5 조(소송의 지원 등)



번호	법률명	주요 특례 및 지원규정
56	법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법	
57	법인의 등기사항에 관한 특례법	
61	보증인 보호를 위한 특별법	제 8 조(금융기관 보증계약의 특칙)
63	부동산등기 특별조치법	제 3 조(계약서등의 검인에 대한 특례) 제 4 조(검인신청에 대한 특례) 제 5 조(허가등에 대한 특례)
64	부재선고에 관한 특별조치법	제14조(비용 부담의 면제)
72	상고심절차에 관한 특례법	제 3 조(「민사소송법」 적용의 배제) 제 5 조(판결의 특례)
80	소송촉진 등에 관한 특례법	제 2 장 법정이율에 관한 특례 제 5 장 형사소송에 관한 특례 제23조(제1심 공판의 특례) 제39조(집행문 부여의 소등에 대한 관할특칙)
93	원격영상재판에 관한 특례법	
95	인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법	제 2 조(인지 불첩부) 제 3 조(불공탁)
98	입양특례법	제28조(비용보조) 제34조(사회복지서비스) 제35조(양육보조금 등의 지급)

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정
102	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법	
129	축사의 부동산등기에 관한 특례법	
148	혼인신고특례법	

## 2. 형사관련 특별법에서의 특례사항

형사관련 특별법의 경우 특례사항을 규정한 것은 주로 형가중에 관한 사항과 관련 절차에 관한 사항이다. 형사관련 특별법에서는 해당 특별법 전체가 특례사항을 규율하고 있는 입법례도 존재하며, 이 경우 조명이 아닌 장명에서 “○○(에 관한) 특례” 등으로 표현하고 있다.

번호	법률명	주요 특례규정
5	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	제 6 조(고소에 관한 특례) 제 4 장 민사처리에 관한 특례
15	공무원범죄에 관한 몰수 특례법	제 2 장 몰수의 범위 및 요건에 관한 특례 제 3 장 몰수에 관한 절차 등의 특례 제 4 장 제3자 참가 절차 등의 특례
20	교통사고처리 특례법	제 3 조(처벌의 특례) 제 4 조(보험 등에 가입된 경우의 특례)
27	군용물 등 범죄에 관한 특별조치법	제 3 조(군용물범죄에 대한 형의 가중)
43	대한민국과 아메리	

번호	법률명	주요 특례규정
	카합중국 간의 상호 방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 형사특별법	
50	마약류 불법거래 방지에 관한 특례법	제 2 장 입국 절차 및 상륙 절차 등의 특례 제 4 장 몰수에 관한 절차 등의 특례 제 5 장 제3자 참가신청 등의 특례
51	몰수금품등처리에 관한 임시특례법	
54	벌금 등 임시조치법	제 3 조(벌금의 액수에 관한 특례)
55	벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법	
59	보건범죄 단속에 관한 특별조치법	제 2 조(부정식품 제조 등의 처벌) 제 3 조(부정의약품 제조 등의 처벌) 제 3 조의2(재범자의 특수가중) 제 4 조(부정유독물 제조 등의 처벌) 제 5 조(부정의료업자의 처벌)
65	부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법	제 6 조(범죄피해재산의 특례) 제 4 장 부패재산의 회복에 관한 특례 및 절차
67	불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법	제 2 장 몰수의 범위 및 요건에 관한 특례 제 3 장 몰수에 관한 절차 등의 특례 제 4 장 제3자 참가절차 등의 특례
69	사행행위 등 규제 및 처벌 특례법	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례규정
75	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	제19조(「형법」상 감경규정에 관한 특례) 제20조(공소시효 기산에 관한 특례) 제31조(증거보전의 특례)
134	특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법	제 3 조(누범의 형) 제 4 조(소년에 대한 형) 제 5 조(집행유예의 결격기간) 제 6 조(보석 등의 취소) 제 7 조(증인에 대한 신변안전조치) 제 8 조(출판물게재 등으로부터의 피해자 보호) 제 8 조의2(피의자의 얼굴 등 공개) 제10조(집중심리) 제11조(공판정에서의 신체구속) 제12조(간이공판절차의 결정) 제13조(판결선고)
135	특정경제범죄 가중 처벌 등에 관한 법률	제 3 조(특정재산범죄의 가중처벌) 제 4 조(재산국외도피의 죄) 제 5 조(수재 등의 죄) 제 6 조(증재 등의 죄) 제 7 조(알선수재의 죄) 제 8 조(사금융 알선 등의 죄) 제 9 조(저축 관련 부당행위의 죄) 제10조(몰수·추징) 제11조(무인가 단기금융업의 가중처벌)
137	특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률	제 2 조(뇌물죄의 가중처벌) 제 4 조(뇌물죄 적용대상의 확대) 제 4 조의2(체포·감금 등의 가중처벌) 제 4 조의3(공무상 비밀누설의 가중처벌) 제 5 조의2(약취·유인죄의 가중처벌) 제 5 조의3(도주차량 운전자의 가중처벌) 제 5 조의4(상습 강도·절도죄 등의 가중처벌)

번호	법률명	주요 특례규정
		제 5 조의5(강도상해 등 재범자의 가중처벌) 제 5 조의9(보복범죄의 가중처벌 등) 제 5 조의10(운행 중인 자동차 운전자에 대한 폭행 등의 가중처벌) 제 6 조(「관세법」 위반행위의 가중처벌) 제 8 조(조세 포탈의 가중처벌) 제 8 조의2(세금계산서 교부의무 위반 등의 가중처벌) 제 9 조(「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 등 위반행위의 가중처벌) 제10조(통화 위조의 가중처벌) 제11조(마약사범 등의 가중처벌) 제16조(소추에 관한 특례)
138	특정범죄신고자 등 보호법	제11조(증인소환 및 신문의 특례등)
139	특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률	제34조(군법 피적용자에 대한 특칙)
147	헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법	제4조(재정신청에 관한 특례)
149	환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률	제 3 조(오염물질 불법배출의 가중처벌) 제 4 조(환경보호지역 오염행위 등의 가중처벌) 제 6 조(멸종위기야생동·식물의 포획 등의 가중처벌) 제 7 조(폐기물 불법처리의 가중처벌) 제 8 조(누범의 가중)

### 3. 특정 사건이나 특정 인적 범위에 대한 시혜적 또는 과거청산 등을 위한 특별법에서의 특례사항

특정 사건이나 특정 인적 범위를 대상으로 하는 이른바 시혜적 특별법을 규정하는 경우 헌법재판소에서는 일관되게 입법자는 입법목적, 수혜자의 실태, 시혜로 인한 이해관계 등 제반사항을 참작하여 시혜대상을 결정할 수 있고, 그 결정이 합리적 재량의 범위를 벗어나 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다고 판시하였다.<sup>247)</sup> 이들 특별법은 특례대상이 되는 기존 법제가 사실상 존재하지 않고, 특례사항을 규정하고 있지는 않으며 대부분 지원사항을 규정하고 있다.

또한 이들 특별법에서는 거의 대부분 “○○위원회”의 설치에 관한 규정을 두고, 이들 위원회에게 일정한 심사권한을 부여하고 그에 따른 일정한 시혜적 조치를 할 수 있도록 하고 있는 점이 특징이다. 과거사청산 등을 목적으로 하는 특별법의 경우 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」에서 일정한 특례를 규정하고 있을 따름이다.

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	위원회 규정
1	1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법		○
4	5·18민주화운동 등에 관한 특별법	제 3 조(재정신청에 관한 특례) 제 4 조(특별재심) 제 5 조(기념사업)	

247) 헌재 1995.12.28. 95헌마196 ; 헌재 1998.11.26. 97헌바65 등.

번 호	법률명	주요 특례 및 지원규정	위원회 규정
7	거창사건등관련자 의명예회복에관한 특별조치법	제 8 조(재정지원등)	○
12	고려인동포 합법 적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위 한 특별법	제 6 조(지원사업 등)	
18	교원 지위 향상을 위한 특별법		○
24	국립사범대학 졸 업자 중 교원미임 용자 임용 등에 관 한 특별법		
30	노근리사건 희생 자 심사 및 명예회 복에 관한 특별법	제 8 조(위령사업) 제 9 조(의료지원금)	○
39	대일항쟁기 강제 동원 피해조사 및 국외강제동원 희 생자 등 지원에 관 한 특별법	제 4 조(위로금) 제 5 조(미수금 지원금) 제 6 조(의료지원금) 제37조(피해자 관련 재단지원 등)	○
40	대학교원 기간임 용제 탈락자 구제 를 위한 특별법		○
49	동학농민혁명 참 여자 등의 명예회 복에 관한 특별법	제 8 조(기념사업)	○

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	위원회 규정
58	병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법		○
83	시국사건관련교원 임용제외자 채용에 관한 특별법		○
96	일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법		○
97	임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특별법	제 5 조(급여에 관한 시효의 특례)	
108	제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법	제 8 조(위령사업) 제 8 조의2(제주4·3 관련 재단에의 출연) 제 9 조(의료지원금 및 생활지원금)	○
132	친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법		○

#### 4. 각종 지원특별법에서의 특례사항

현행 특별법 가운데에는 특정한 인적 자원이나 특정한 지역 또는 활동을 지원·촉진 또는 육성하기 위하여 그에 필요한 시설, 여건, 정보 및 인력 등을 장기적이고 체계적으로 구축·정비·보강함으로써 당해 활동의 확산을 촉진하는 것이 많다. 이 경우 국가나 지방자치단



체 등의 지원을 명시하고, 효율적이고 체계적인 기반조성을 위한 종합적인 기본시책의 수립에 관한 규정, 사업 및 시행기관에 관한 규정, 관련산업의 육성과 확충에 관한 규정, 전문인력의 육성, 자금지원 등에 관한 규정, 계획 및 사업의 시행에 관하여 필요한 사항을 논의하기 위한 위원회의 설치에 관한 규정, 정책추진에 장애가 되는 행위의 제한을 추가하고, 정책추진의 기초가 되는 행정처분 등이 이미 있는 것으로 의제하거나, 정책추진을 위한 다른 인·허가 등을 간소한 절차에 의하여 해결할 수 있도록 하는 특례규정이 포함된다.

그런데 특별법은 일반법의 체계와 질서에 대하여 예외적인 사항을 규정할 때 제정되는 것이므로 이에 대응하는 기본법이나 일반법이 존재하는 것이 대부분이나, 이들 특별법의 내용에는 따로 일반법의 예외적인 사항을 특별히 규정하고 있는 사항이 많지 않고, 각종 지원에 관한 사항이 많으며 일부 규정 중에는 그 내용이 일정한 의무나 권한을 부여하는 것 이외에 선언적 조문도 있다. 따라서 입법취지는 별론으로 하더라도 특례규정내용이나 형식을 보면, 일반법으로 제정하여도 입법목적은 달성하는 데 큰 지장이 없는 것이 다수 존재한다.

첫째, 다음의 각종 지원특별법의 경우 기업이나 산업육성 등을 위한 특별법에서는 다수의 특례규정을 설정하고 있으나, 인적 지원특별법의 경우에는 특례사항은 거의 없고, 지원규정에 관한 사항만을 규정하고 있다. 이러한 법률은 일반법의 입법체계와 거의 비슷하게 구성되어 있어 사실상 일반법의 성격을 가지고 있다.

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
21	국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원	제 8 조(이공계 대학 진학 촉진을 위한 관련 정보 제공 등) 제 9 조(우수 학생에 대한 장학 기회 확대) 제10조(산·학·연의 연계 강화)	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
	특별법	제11조(연구중심대학의 육성·지원) 제12조(이공계인력의 재교육·재훈련) 제13조(공무원 임용의 확대를 위한 개선방안 수립) 제14조(지방자치단체의 공무원 임용 확대 시책에 대한 지원) 제15조(연구개발사업을 통한 이공계인력의 활용 촉진) 제16조(기업의 이공계인력의 활용 지원) 제17조(산·학·연 상호간의 협력 및 인력 교류 확대) 제18조(연구개발서비스업의 육성·지원) 제19조(연구개발서비스업에 관한 국가자격의 도입·운영 등) 제20조(핵심 이공계인력에 대한 연구장려금의 지원 등) 제21조(이공계인력 수급 프로그램에 대한 지원) 제23조(과학기술 관련 방송프로그램 편성에 대한 지원 등) 제24조(과학기술 관련 단체의 지원)	
31	농어업인 부채 경감에 관한 특별조치법	제 3 조(정책자금의 상환연기) 제 4 조(상호금융자금에 대한 지원) 제 4 조의2(상호금융자금에 대한 추가지원) 제 4 조의3(2001년 상호금융지원자금 상환연기) 제 4 조의4(2004년 상호금융 추가지원자금 상환연기) 제 5 조(농수산업경영개선자금 지원) 제 5 조의2(농수산업경영희생자금의 지원) 제 6 조(연대보증피해의 지원) 제 7 조(연체자 및 연대보증인 지원) 제 8 조(채권담보 및 기금출연)	

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
		제 9 조(지원대상자의 선정 등) 제10조(재원 및 이차보전) 제11조(채무상환 농어업인 등에 대한 지원)	
32	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법	제11조(재정 지원) 제13조(농어업인에 대한 국민건강보험료지원) 제14조(농어업인 질환의 예방·치료 등 지원) 제15조(업무상 재해를 입은 농어업인에 대한 지원) 제15조의2(농어업인 질환의 예방 등을 위한 시설의 지원) 제16조(농어업인에 대한 국민연금보험료지원) 제17조(농어업인의 영유아 보육비 지원) 제18조(농어촌 여성의 복지증진) 제18조의2(농어촌다문화가족의 복지증진지원) 제19조(고령농어업인의 은퇴후 생활안정지원) 제19조의2(고령 농어업인등의 영양개선) 제19조의3(농어업인등의 일자리 창출 기여 등 단체에 대한 지원) 제19조의4(자동차손해배상에서 농어업인에 대한 지급액의 보장 등) 제23조(농어촌학교 학생의 교육 지원) 제24조(농업·수산업 기초인력의 양성) 제25조(농어촌학교 교직원의 확보·배치) 제26조(농어촌학교 교직원의 우대) 제28조(농어촌학교의 시설·설비 등 지원) 제31조(농어촌산업 육성) 제33조(농어촌의 문화예술 진흥) 제34조(농어촌 문화복지시설의 설치 및 운영 지원) 제35조의2(여객운송사업의 운임 및 요금 지원) 제35조의3(내항화물운송사업운임 및 요금지원)	위원회 규정

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
		제36조(농어촌 투자유치 활성화) 제39조(농어촌 거점지역의 육성) 제40조(조건불리지역에 대한 특별지원) 제41조(농어촌특별세 재원의 우선 지원) 제43조(준농어촌에 대한 지원) 제46조(전문지원기관의 지정 및 지원)	
33	농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법	제22조(보조금 지급 및 조세의 감면)	
34	농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법	<div style="border-bottom: 1px solid black; padding-bottom: 5px;">                     제19조(국민기초생활보장법상 수급권자 선정 기준의 특례)                      제26조(한부모가족 선정기준의 특례)                      제28조(부과표준소득의 산정에 관한 특례)                      제29조(보험료 등의 결손처분에 관한 특례)                      제33조(준농어촌에 대한 특례)                 </div> <div style="padding-top: 5px;">                     제10조(공공보건의료기관의 우선 지원)                      제12조(응급의료체계의 구축)                      제14조(농어촌민간의료기관의 육성)                      제15조(암검진사업의 우선 실시)                      제16조(정신보건사업의 우선 실시)                      제17조(구강보건사업의 우선 실시)                      제18조(한방산업의 육성지원)                      제20조(자활지원시책의 시행)                      제21조(사회복지시설의 우선 지원)                      제22조(영유아의 보육지원 등)                      제23조(아동가정보호사업의 지원 확대)                      제24조(복합노인복지시설의 설치·운영)                      제25조(저소득층 노인의 요양지원)                      제27조(건강보험료의 지원)                      제30조(보험료 등 납부기한의 유예)                 </div>	

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
		제31조(국민연금보험료의 지원) 제32조(농어촌특별세의 우선 지원)	
53	벤처기업육성에 관한 특별조치법	<p>제 4 조의7(공모한국벤처투자조합에 관한 특례)  제 6 조(산업재산권등의 출자 특례)  제 8 조(외국인의 출자에 대한 특례)  제 9 조(외국인의 주식취득 제한에 대한 특례)  제11조의5(전문회사 등에 대한 특례)  제12조(중소기업창업투자조합의 운영에 관한 특례)  제14조(조세에 대한 특례)  제15조의6(주식교환의 특례)  제15조의8(다른 주식회사의 영업양수의 특례)  제15조의9(벤처기업 소규모합병의 특례)  제15조의10(벤처기업 간이합병의 특례)  제16조의2(교육공무원등의 겸임이나 겸직에 관한 특례)  제16조의5(벤처기업인 유한회사에 대한 특례)  제16조의6(출자에 대한 특례)  제16조의7(산업재산권 사용에 관한 특례)  제17조의4(집적지역에 대한 특례 등)  제18조의2(실험실공장에 대한 특례)  제18조의3(창업보육센터에 입주한 벤처기업과 창업자에 대한 특례)  제21조(건축금지 등에 대한 특례)  제24조(벤처기업이었던 기업에 대한 주식발행 등의 특례)</p> <p>제11조의4(기금의 우선지원)  제16조(교육공무원등의 창업 시 휴직 허용)  제18조의5(촉진지구에 대한 지원)  제20조(시설비용의 지원)  제22조(각종 부담금의 면제 등)</p>	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
62	부도공공건설 임대주택 임차인 보호를 위한 특별법	제 3 조(임차인보호대책의 수립) 제 7 조(임차인의 임대보증금 보전) 제10조(보증자리주택 등으로 공급) 제11조(재정 및 국민주택기금 지원) 제15조(국세 및 지방세 등 감면)	
66	부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법	제 7 조(외국인의 출자에 대한 특례 등) 제 8 조의2(공모부품·소재전문투자조합에 관한 특례) 제13조(교육공무원 등의 휴직에 관한 특례) 제14조(교육공무원등의 겸임 또는 겸직에 관한 특례) 제15조(주식매수선택권에 관한 특례) 제11조(부품·소재기술개발전문기업의 지원) 제12조(전문기술인력의 양성사업 등) 제18조(세제상의 지원) 제23조(부품·소재 분야 국제협력 지원) 제34조(정부의 지원)	위원회 규정
78	소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법	제 4 조(공장설립에 관한 특례) 제 8 조(창업지원에 관한 특례) 제10조의6(조세에 대한 특례) 제 7 조(신용보증 지원시책의 수립) 제 8 조의2(주식회사 설립 등에 관한 지원방안의 수립) 제 8 조의3(소기업에 대한 경영안정 지원) 제10조의2(소상공인육성시책)	특별회계 규정
81	수도권 대기환경 개선에 관한 특별법	제17조(배출부과금 등에 대한 특례) 제22조(자발적 협약체결기업에 대한 특례 등)	특별회계 규정

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
		제23조(저공해자동차의 보급) 제27조(노후차량의 조기폐차 지원 등) 제34조(대기오염저감을 위한 재정적 지원 등)	
89	어업협정 체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업 발전특별법	(폐지 2011.7.25 법률 제10947호, 시행일 2012.7.26)	
100	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	제 5 조(농어업등의 경쟁력 향상을 위한 지원) 제 6 조(자유무역협정의 이행에 따른 피해보전) 제 9 조(폐업 지원) 제10조(생산자단체에 대한 지원) 제11조(농산물 또는 수산물 가공업에 대한 지원) 제12조(지방자치단체의 지원)	위원회 규정 특별 회계 규정
107	제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법	제15조(조세에 관한 특례) 제16조(연구시설 건축에 관한 특례) 제14조(국가연구개발사업 등 우대) 제17조(각종 부담금의 면제) 제18조(연구개발투자의 확대) 제21조(제약기업의 국제협력활동 지원)	
114	중소기업 사업 전환 촉진에 관한 특별법	제16조(주식교환의 특례) 제18조의2(간이합병의 특례) 제20조(다른 주식회사의 영업양수의 특례) 제30조(승인기업이었던 기업에 대한 주식교환의 특례) 제22조(컨설팅 지원) 제23조(인수·합병 등의 지원) 제24조(자금지원)	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
		제25조(능력개발 및 고용안정지원) 제26조(유휴설비의 유통지원) 제27조(입지지원) 제29조(세제지원)	
115	중소기업 인력지원 특별법	제15조(겸임 또는 겸직에 대한 특례) 제16조(기업부설연구소 설립에 대한 특례) 제32조(중소기업창업 및 진흥기금의 사용에 관한 특례) 제 8 조(산학협력을 통한 중소기업 필요인력의 양성 등) 제10조(산학 연계 맞춤형 인력양성사업) 제11조(중소기업체험사업) 제12조(청년실업자의 중소기업 취업지원) 제13조(외국 전문인력의 안정적 활용 지원) 제17조(전역 예정자의 중소기업 현장연수) 제18조(중소기업의 구인활동 지원) 제19조(인력구조 고도화사업계획의 수립과 지원) 제20조의3(중소기업의 원격훈련 지원) 제21조(고용창출사업의 지원) 제24조(공동복지시설의 지원) 제24조의2(문화생활의 지원 등) 제27조(근로시간의 단축 지원) 제28조(근로자의 창업 지원 등) 제29조(우수근로자 등에 대한 지원) 제30조(중소기업 근로자의 장기재직 지원) 제31조(금융 및 세제 지원 등) 제33조(소기업에 대한 인력지원 우대) 제34조(소기업에 대한 직업능력개발지원우대) 제35조(소기업에 대한 학자금 지원 우대)	



번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
117	중증장애인 생산품 우선 구매 특별법	제 6 조(중증장애인생산품 우선구매지원) 제 7 조(공공기관의 구매촉진) 제16조(세제지원 등) 제17조(국·공유재산 중 무상대부)	위원회 규정
120	지상파 텔레 비 전 방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관 한 특별법	제10조(디지털방송 전환에 따른 저소득층지원) 제11조(지상파방송사업자에 대한 지원) 제12조(방송보조국의 개설 지원) 제12조의2(디지털 전환 자원 확보)	위원회 규정
121	지역 신문 발 전지원 특별법		위원회 규정, 특별 회계 규정
125	차 관 지 원 의 료기관 지원 특별법	제 8 조(상환순위에 관한 특례) 제 5 조(환차손 보전) 제 6 조(연체금 감면) 제 7 조(차관지원자금의 상환기한 연장) 제10조(정책자금 지원) 제11조(국립의료원에 대한 면제)	위원회 규정
127	청년고용촉진 특별법	제 5 조(공공기관의 청년 미취업자 고용 확대) 제 6 조(국민생활안정 관련 공공부문에서의 청 년 미취업자 고용 확대) 제 7 조(중소기업체의 청년 미취업자 고용지원) 제 8 조(청년 미취업자 고용확대계획의 수립 등) 제 8 조의2(청년에 대한 직장체험 기회 제공) 제 8 조의3(직업지도 프로그램의 개발·운영 및 제공)	위원회 규정

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
		제 8 조의4(취업에 어려움을 겪는 청년에 대한 고용지원서비스 제공) 제10조(기업 또는 민간 직업훈련기관의 직업능력개발훈련 지원) 제11조(중소기업체의 공동 직업능력개발훈련 지원) 제16조의2(전문인력 양성) 제17조(군복무 중인 자에 대한 취업기회부여)	
130	취업 후 학자금 상환 특별법	제19조(장기미상환자에 대한 특례) 제20조(해외이주자에 대한 특례) 제21조(해외유학생에 대한 특례)	
141	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법	제 5 조(대부 등에 관한 특례) 제 9 조(국유재산에 대한 특례) 제10조(용도변경에 관한 특례) 제11조(공원계획의 변경 등에 관한 특례) 제12조(보조금의 지급 등)	
145	항만인력공급 체제의 개편을 위한 지원특별법	제 6 조의2(퇴직금의 용자) 제 7 조의2(항만인력에 대한 생계안정지원)	위원회 규정
146	허베이 스피리트호 유류오염사고 피해 주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법	제 9 조(국제기금의 보상한도액을 초과하는 경우의 특례) 제 8 조(손해보전의 지원) 제11조(유류오염사고 피해지역 및 피해주민에 대한 지원) 제11조의2(유류오염사고 피해지역 주민의 건강지원) 제11조의3(유류오염사고로 인한 어업제한 등에 대한 지원) 제12조(지역경제 활성화)	위원회 규정

둘째, 아래와 같이 기업이나 지역발전 등 경제활성화를 위한 행정규제완화와 관련된 특별법의 경우에는 광범위한 특례사항을 규정하고 있다. 이들 특별법에 규정된 특례사항은 각 개별법이 규정한 각종 행정규제를 짧은 기간내에 완화하기 위해 도입된 것이나, 이러한 특례사항의 규율은 각 개별법의 내용의 상당부분이 사실상 형해화되는 결과를 초래하므로 행정규제를 완화할 필요성이 있을 경우에는 각 개별법의 개정을 통해 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 또한 이러한 입법방식을 통한 특정사업에 대한 차별적 지원이나 차별적 규제완화는 당해 특정지역이나 사업에는 긍정적이겠지만, 해당 지역 또는 사업이 아닌 것은 상대적으로 그 규제가 더 무겁게 느껴지는 역차별의 문제를 야기하여, 불공정경쟁·특혜시비를 낳으며, 시장을 왜곡, 자원배분을 비효율적으로 하는 등 부작용도 초래된다는 점도 유의해야 한다.

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
29	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	제 9 조(사업계획 승인 등에 관한 특례) 제11조(단지조성사업 실시계획 승인 등을 받은 자에 관한 특례) 제12조(사도 개설허가에 관한 특례) 제13조(농지취득자격증명에 관한 특례) 제14조(국유재산 등의 처분에 관한 특례) 제15조(공유수면 매립면허의 효력에 관한 특례) 제16조(공장증설에 관한 특례) 제16조의2(공장 시설물의 교체에 관한 특례) 제17조(건축물의 사용검사에 관한 특례) 제18조(개발진흥지구에서의 초지전용에 관한 특례) 제19조(산지전용허가에 관한 특례) 제20조(농공단지개발과 관련된 권한의 특례) 제22조(농공단지 입주업체의 선정 등에 관한 특례)	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
		<p>제23조(토지거래계약의 허가에 관한 특례)                      제24조(산업단지개발사업 비용 부담에 관한 특례)                      제25조(공공시설 및 토지 등의 귀속에 관한 특례)                      제54조(배출허용기준의 특례)                      제60조의8(한국수자원공사의 업무 범위에 관한 특례)</p> <p>제10조(공장설립승인등의 신속 처리)                      제26조(공장용지 안 등의 조경의무의 완화)                      제30조(중소기업자등에 대한 안전관리자 고용 의무의 완화)                      제31조(두 종류 이상의 자격증 보유자를 채용한 중소기업자등에 대한 의무고용의 완화)                      제32조(위험물안전관리자 등의 공동채용)                      제33조(유독물관리자의 공동채용)                      제34조(검사대상기기조종자의 공동채용)                      제35조(전기안전관리자의 공동채용)                      제36조(산업안전관리자 등의 공동채용)                      제37조(대기환경기술인의 공동채용)                      제38조(수질환경기술인의 공동채용)                      제5장(검사 등의 완화)                      제47조(검사 등의 완화)                      제48조(액화석유가스시설 등에 대한 중복 검사의 완화)                      제49조(가스용품에 대한 중복 검사 등의 완화)                      제50조(전자파적합성 평가의 완화)                      제52조(화학물질의 표시 등에 대한 중복 규제의 완화)                      제54조의4(환경기술인의 임명 등 신고의무의 면제)                      제55조의5(유해작업 도급 인가에 관한 규제완화)                      제55조의8(가스사업자의 보험 수익금 처리에 관한 규제완화)</p>	

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
		제55조의9(가스 관련 안전관리자의 선임·해임 등 신고의무 완화) 제60조(입찰 참가자격 제한의 완화) 제60조의13(사업승계의 완화)	
71	산 업 단 지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법	제21조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 적용 특례) 제22조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」의 적용 특례) 제23조(「환경영향평가법」 등의 적용 특례) 제24조(「국가통합교통체계효율화법」의 적용 특례) 제25조(「산지관리법」의 적용 특례) 제26조(「수도법」의 적용 특례) 제27조(「하수도법」의 적용 특례) 제28조(「산업입지 및 개발에 관한 법률」의 적용 특례)	위원회 규정
122	지역특화발전특구에 대한 규제특례법	제17조(학교설립에 관한 특례) 제18조(「지방공무원법」과 「교육공무원법」에 관한 특례) 제19조(「초·중등교육법」에 관한 특례) 제20조(「출입국관리법」에 관한 특례) 제21조(「군사기지 및 군사시설 보호법」에 관한 특례) 제22조(「도로교통법」에 관한 특례) 제23조(「옥외광고물 등 관리법」에 관한 특례) 제25조(「농어촌정비법」에 관한 특례) 제25조의2(「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 관한 특례) 제26조(「농지법」에 관한 특례) 제27조(「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 관한 특례) 제27조의2(「산지관리법」에 관한 특례)	인허가의제 규정

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
		제27조의3(「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에 관한 특례) 제28조(「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」에 관한 특례) 제29조(「약사법」에 관한 특례) 제30조(「의료법」에 관한 특례) 제31조(「장사 등에 관한 법률」에 관한 특례) 제32조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례) 제33조(「도로법」에 관한 특례) 제34조(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 관한 특례) 제35조(「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 관한 특례) 제36조(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 관한 특례) 제36조의2(국유·공유재산 등에 관한 특례) 제36조의3(「주세법」에 관한 특례) 제36조의4(「박물관 및 미술관 진흥법」에 관한 특례) 제36조의5(「농수산물 품질관리법」에 관한 특례) 제36조의6(「중자산업법」에 관한 특례) 제36조의7(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 등에 관한 특례) 제36조의8(「특허법」에 관한 특례) 제36조의9(「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」에 관한 특례) 제36조의10(「건축법」에 관한 특례) 제36조의11(「주택법」에 관한 특례) 제36조의12(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 관한 특례)	

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
		제36조의13(「지방재정법」에 관한 특례) 제36조의15(「유통산업발전법」에 관한 특례) 제2절(토지이용에 관한 규제특례 사항) 제41조(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례) 제42조(「축산물위생관리법」에 관한 특례) 제43조(「식품위생법」에 관한 특례) 제44조(「자동차관리법」에 관한 특례) 제44조의2(「노인복지법」에 관한 특례) 제44조의3(특구 내 법령적용 특례)	

셋째, 아래의 지역개발 등을 위한 지원특별법에서 규정된 특례사항 및 지원사항을 살펴보면 ① 기존법제의 경직성을 회피하기 위하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 사업인정을 의제하는 것이 많으며 특히, 국가가 역점을 두는 지역개발사업의 시행을 위하여 국유·공유 재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 특례를 정하여 특정정책목표의 달성에 접근하는 방식으로서 지역개발을 위한 경우에 광범하게 이용되고 있으며, 정부의 지원과 관련하여 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품관리법」에 대한 특례를 많이 인정하고 있으며, 주로 지원대상업체가 생산한 물품의 우선구매, 수의계약제 확대 등을 가능하게 하도록 규정하고 있다. ② 행정기관간의 조정의 어려움을 극복하기 위하여 다른 법률에 의한 인·허가 등을 의제하는 방식을 많이 사용하며, 명시적으로 특별법의 제정이유에는 포함되지 않지만 사실상 특별법의 제정목적이 일정한 사업에 대한 인·허가 의제를 위한 것이라 할 수 있을 정도로 광범위하게 활용되고 있다. ③ 원칙적으로 국가재정으로 지원하여야 하나, 조세를 감면하거나 면제하는 형식으로 지원하기 위하여 조세감면에 관한 특례규정을 규정하기도 한다. 또한 다른 법률과의 상충을 조정하기 위하여 다른 법률에

대한 특례를 정하는 방식을 많이 활용하며, 「건축법」, 「주차장법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「주택법」 등의 각종 행위제한을 완화하거나 기준을 완화하는 특례를 규정하고 있다. ④ 사업추진의 원활한 자금조성을 위해 기금이나 특별회계를 규정하는 경우가 많으며, 실질적으로 기금이나 특별회계를 조성하기 위한 특별법이 많다.

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
2	2012세계자연 보전총회 지원 특별법	제11조(보전총회 참가 외국인의 입국)			
		제 5 조(국가 등의 지원) 제 5 조의2(공유재산의 대부 등) 제 6 조(보전총회 관련 사업 지원 등) 제 7 조(민간추진운동 지원) 제10조(채권 등의 매입의무 면제)		○	○
3	2012여수세계 박람회 지원 특별법(여수세 계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법, [전부개정 2012. 01.26 법률 제11241호 시행 일 2012.4.27)	제40조의3(박람회 대체숙박시설로 활 용되는 공동주택에 대한 특례)			
		제 5 조(국가 등의 지원) 제 8 조(국·공유재산의 대부 등) 제 9 조(자금의 차입 등) 제10조(부담금 등의 감면) 제11조(채권 등의 매입의무 면제) 제24조(박람회 직접시설에 대한 지 원 등) 제31조의2(항운노동조합원에 대한 지 원대책의 수립·시행) 제40조의2(주민에 대한 지원 대책의 수립·시행)	○	○	○



번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
9	경제자유구역 및 제주국제 자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법	제14조(재정지원 등)			
10	경제자유구역 의 지정 및 운영에 관한 특별법	<p>제 9 조의2(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례)</p> <p>제 9 조의3(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례)</p> <p>제 9 조의6(「농지법」에 관한 특례)</p> <p>제17조(다른 법률의 적용배제 등)</p> <p>제23조의2(의료기관의 부대사업에 관한 특례)</p> <p>제23조의3(외국인전용 카지노업 허가 등의 특례)</p> <p>제24조의2(외국인 전용 임대주택에 관한 특례)</p> <p>제24조의3(「출입국관리법」에 관한 특례)</p> <p>제27조(지방자치단체 등의 사무처리 특례)</p>	○	○	
		<p>제15조(조세 및 부담금의 감면 등)</p> <p>제16조(세제 및 자금지원)</p> <p>제18조(기반시설에 대한 우선 지원)</p> <p>제21조(경상거래에 따른 지급)</p> <p>제22조(외국교육기관의 설립·운영 등)</p> <p>제23조(외국의료기관 또는 외국인전용 약국의 개설)</p>			

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
11	고도 보존 및 육성에 관한 특별법 [ 일부개정 2011. 7.21 법률 제 10881호 시행 일 2012.7.22 ]	제17조의2(주민지원사업) 제17조의3(주민 재산권 보장 등) 제17조의4(지정지구의 주민 우선 고용) 제17조의5(사업시행자에 대한 지원) 제18조(이주대책) 제19조(토지·건물 등에 관한 매수 청구) 제19조의2(각종 부담금의 면제) 제21조(조세의 감면)	○	○	
14	공공기관 지 방이전에 따른 혁신도시 건 설 및 지원에 관한 특별법	제24조(광역교통개선대책의 수립에 관 한 특례) 제25조(학교 및 교육과정 운영의 특례) 제26조(교육재정지원에 관한 특례) 제45조(이전공공기관 등에 대한 지원 등) 제46조(국·공유재산의 임대료 감면 등) 제47조(이전공공기관의 이주직원에 대한 지원 등) 제47조의2(혁신도시개발예정지구 주민 에 대한 지원 대책의 수립·시행) 제48조(조세 및 부담금의 감면 등)	○	○	○
22	국가균형발전 특별법	제38조(예산편성절차상의 특례) 제44조(보조금에 대한 다른 법률의 적 용배제) 제11조(지역산업 육성 등 지역경제 활 성화 촉진) 제12조(지역인력 양성과 과학기술 진흥) 제14조(지역발전 거점 육성과 교통· 물류망 확충) 제15조(지역문화·관광의 육성)		○	○

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
		제18조(공공기관의 지방이전) 제19조(기업 및 대학의 지방이전) 제39조(세출예산의 차등 지원) 제40조(포괄보조금의 지원) 제48조(지역개발사업 등의 소요재원 변경에 따른 지방자치단체의 자원 확충)			
26	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	제30조(외국투자기관에 대한 다른 법률의 적용 배제 등) 제31조(국유·공유 재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 특례) 제36조(「출입국관리법」에 관한 특례) 제45조(의료기관의 부대사업에 관한 특례) 제47조(「건축법」에 관한 특례) 제28조(산업시설용지의 조성 및 지원) 제29조(외국인투자기업 및 외국연구기관에 대한 세제 및 자금 지원 등) 제32조(연구성과의 사업화 지원) 제33조(전문 연구개발 인력 등의 양성 및 대학·연구기관·기업 간 교류·협력체계 구축) 제34조(연구개발사업의 지원) 제35조(운영 성과 확산시책의 수립과 시행) 제37조(외국어 서비스의 제공) 제38조(외국방송의 재송신) 제39조(외국인에 대한 주택공급) 제40조(외국인 자녀 전용 어린이집의 설치 등) 제41조(외국인학교의 설립 및 운영 지원 등)			

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
		제42조(외국교육기관의 설립·운영 등) 제43조(외국인 진료병원 등의 지정 및 운영) 제44조(외국의료기관 또는 외국인전용 약국의 개설) 제46조(교육·문화예술·관광시설 지원)			
28	기업도시개발 특별법	제28조(광역교통개선대책의 수립에 관한 특례) 제29조(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례) 제30조(「관광진흥법」에 관한 특례) 제31조(주택공급에 관한 특례) 제33조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) 제34조의2(선택적 규제특례 적용) 제35조(사립학교의 설립에 관한 특례) 제36조(학교 및 교육과정 운영의 특례) 제38조(외국교육기관의 설립에 대한 특례)  제34조 (기금 및 예산의 지원) 제37조 (의료기관의 설치·운영) 제45조 (기업도시개발을 위한 지원 등)	○	○	
35	농업생산기반 시설 및 주변 지역 활용에 관한 특별법	제16조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례)  제17조(부담금의 감면)	○		
37	대덕연구개발 특구 등의 육성	제14조(세제 지원 및 부담금 감면의 특례)	○	○	○

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가의제	위원회	기금특별회계
	에 관한 특별법 연구개발특구의 육성에 관한 특별법 [일부개정 2012. 1.26 법률 제 11232호 시행일 2012.7.27]	제15조(국유·공유 재산의 사용·수익·대부 및 매각 등의 특례) 제16조(공동연구개발 촉진을 위한 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」의 특례) 제43조(산업단지 등에 관한 특례) 제44조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 특례) 제11조(정부출연연구기관의 혁신 역량 강화를 위한 지원) 제12조(특구육성사업의 추진) 제13조(고용보조금 등의 지급) 제14조(세제 지원 및 부담금 감면의 특례) 제22조(외국인학교의 설립 및 운영 지원 등) 제23조(외국인 진료병원의 지정 및 운영) 제23조의2(외국방송의 재송신) 제24조(외국인투자기업 및 외국연구기관에 대한 세제·자금 지원) 제33조(기반시설에 대한 우선 지원)			
38	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법	제 7 조의4(광역도로의 설계에 관한 특례) 제10조(광역교통시설에 대한 재정 지원 등) 제11조의2(부담금의 감면)			○
		제19조(건축규제의 완화 등에 관한 특례) 제19조의2(우선사업구역에 관한 특례)		○	○

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
44	도시재정비 촉진을 위한 특별법	제20조(주택의 규모 및 건설비용의 특례) 제20조의2(증가용적률에 대한 주택 규모 및 건설비용에 관한 특례) 제21조(도시개발사업의 시행에 관한 특례) 제25조(교육환경의 개선을 위한 특례) 제22조(지방세의 감면) 제23조(과밀부담금의 면제) 제29조(기반시설 설치비용의 지원 등) 제30조(세입자등을 위한 임대주택 건설 등)			
45	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	제26조(각종 학교 등의 설립에 관한 특례) 제18조(개발예정지구 주민에 대한 지원 대책) 제32조(이전기관 등에 대한 지원 등) 제33조(의료기관의 설치) 제34조(자금지원 등)	○	○	
48	동·서·남해 안 및 내륙권 발전 특별법	제 5 장 산업발전 및 관광 진흥을 위한 특례 제30조(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 적용의 특례) 제31조(국고보조금의 지원 등) 제31조의2(조세의 감면) 제32조(부담금 등의 감면)	○	○	
		제19조(산지 구분에 관한 특례) 제20조(산지전용·일시사용제한지역에 관한 특례)	○		

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
52	민간인 통제선 이북지역의 산지 관리에 관한 특별법	제21조(보전산지에서의 행위제한에 관한 특례) 제22조(산지전용허가기준에 관한 특례) 제23조(산지복구에 관한 특례) 제25조(민북지역에 대한 지원)			
60	보금자리주택 건설 등에 관한 특별법	제13조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 적용 특례) 제14조(「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등의 적용 특례) 제19조(「산지관리법」의 적용 특례) 제20조(「수도법」의 적용 특례) 제21조(「하수도법」의 적용 특례) 제22조(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」의 적용 특례) 제23조(「환경영향평가법」의 적용 특례) 제24조(「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」의 적용 특례) 제24조의2(「수도권정비계획법」의 적용 특례) 제36조(건축위원회 심의 등에 대한 특례) 제38조(「건설산업기본법」에 대한 특례) 제30조(부담금의 감면)	○	○	
68	새만금 사업 추진을 위한 특별법	제13조(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 관한 특례) 제31조(경제자유구역의 지정특례) 제32조(토지·건물 등의 임대특례) 제33조(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례)	○	○	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
		제35조(「건축법」에 관한 특례) 제36조(「산지관리법」에 관한 특례) 제29조(부담금 등의 감면) 제30조(보조금 교부 등) 제34조(민자유치사업의 지원) 제41조(세제 및 자금지원) 제42조(외국인 및 외국인투자기업에 대한 주택공급) 제44조(외국교육기관의 설립·운영 등) 제45조(외국의료기관 또는 외국인전 용 약국의 개설) 제46조(외국방송의 재송신) 제47조(외국인 자녀 전용 어린이집의 설치 등) 제48조(외국대학 교육과정 설치 등)			
70	산업기술단지 지원에 관한 특례법	제 8 조(공장설립 등에 대한 특례) 제12조(건축 금지 등에 대한 특례) 제11조(시설비용의 지원) 제16조(각종 부담금의 면제 등) 제17조(국가·지방자치단체의 출연 등) 제18조(사립학교 등의 재산의 출연 등) 제19조(자금지원 등) 제20조(세제상의 지원)			
74	서해 5도 지 원 특별법	제 8 조(사업비의 지원 등) 제 9 조(조세 및 부담금 등의 감면) 제10조(주민안전시설 우선지원) 제11조(노후 주택개량 지원) 제12조(서해 5도 정주생활지원금 지원)		○	



번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
		제13조(공공요금 및 국민건강보험료의 감면) 제14조(생활필수품의 운송지원 등) 제15조(교육지원) 제16조(공공시설 및 복지시설 지원) 제17조(통일교육 및 문화·관광 시설 등에 대한 우선지원) 제18조(농어업인 경영활동 등 지원)			
85	신 발 전 지 역 육성을 위한 투자촉진 특 별법	제35조(학교·의료시설 설치에 관한 특례) 제36조(주택공급에 관한 특례) 제26조(조세의 감면) 제27조(부담금의 감면) 제28조(입주기업 등에 대한 자금지원) 제29조(채무보증) 제30조(기반시설 및 보조금 등의 지원) 제31조(국·공유재산의 임대·매각) 제32조(임대전용산업단지의 우선 지정) 제33조(지역주민 우선고용) 제34조(교육·문화·관광시설 지원)	○		
86	신 행 정 수 도 후 속 대 책 을 위한 연 기 · 공 주 지 역 행 정 중 심 복 합 도 시 건 설 을 위 한 특 별 법	제8조(개발행위허가 및 건축허가제한의 특례) 제60조(도시·군계획에 관한 특례) 제60조의2(도시·군계획시설 건설 등에 관한 특례) 제61조(「건축법」 및 「건축기본법」에 관한 특례) 제62조(주택건설사업 등에 관한 특례)	○	○	○

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
		제63조(광역교통개선대책의 수립에 관한 특례) 제63조의2(수도정비기본계획 등에 관한 특례) 제63조의3(민간투자사업의 특례) 제63조의4(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 관한 특례) 제52조(지방세 및 부담금의 감면) 제53조(주변지역지원사업)			
87	아시아 문화 중심도시 조성에 관한 특별법	제18조(기업의 투자진흥지구로의 이전촉진) 제19조(국·공유재산의 임대 및 매각) 제20조(자금지원 등) 제21조(공공시설의 우선설치) 제23조(광주광역시장의 출연 등) 제24조(문화산업진흥 등 금융지원) 제39조(토지매도인 등에 대한 지원) 제40조(인근지역의 지원) 제41조(인근지역주민의 우선 고용) 제48조(국고보조금의 인상지원 등)	○	○	○
91	용산공원 조성 특별법		○	○	
105	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	제22조(전주이설비용 부담에 관한 특례) 제34조(동의에 관한 특례) 제45조(인접지역을 포함한 시장정비 사업에 관한 특례) 제46조(국유재산·공유재산의 처분 특례)	○	○	

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
		<p>제47조(공설시장의 시장정비사업 특례)  제48조(지구단위계획구역 등에 관한 특례)  제50조(임시시장의 마련 특례)  제51조(용적률에 관한 특례)  제52조(건폐율에 관한 특례)  제53조(일조 등의 확보를 위한 건축물의 높이제한에 관한 특례)  제53조의2(대지의 공지에 관한 특례)  제56조(국세 및 지방세 감면에 관한 특례)</p> <hr/> <p>제 3 조(시장의 특성별 육성)  제11조(상점가 활성화 지원)  제12조(주말시장의 지원)  제13조(관광지시장의 육성)  제15조(농어민직영매장 설치지원)  제17조(빈 점포의 활용 촉진)  제18조(국·공유지 사용료등 감면)  제19조(공영주차장 주차요금 감면 등)  제19조의7(상권활성화 지원)  제20조(상업기반시설 현대화사업의 지원)  제21조(시설현대화사업을 위한 국·공유지 등의 사용)  제24조(임차상인 및 공설시장 입점상인의 보호)  제25조(상거래현대화의 촉진)  제26조(공동사업의 활성화)  제27조(판로 촉진과 홍보 지원)  제28조(상인교육 및 전문인력 양성)</p>			

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
		제29조(산학협력사업 등 지원) 제30조(대규모점포와 시장 간의 협력) 제49조(입점상인 보호대책)			
106	접경지역 지원 특별법	제18조(사업비의 지원 등) 제19조(부담금 등의 감면) 제20조(기업 등에 대한 지원) 제21조(사회간접자본 지원) 제22조(민자유치사업의 지원) 제23조(사회복지 및 통일교육 지원) 제24조(교육·문화·관광시설에 대한 지원) 제25조(농림·해양·수산업 지원) 제26조(지역 주민의 고용 및 지원) 제27조(수로 보수 등에 대한 지원)	○	○	
109	제주특별자치도 설치 및 국제 자유 도시 조 성을 위한 특 별법	※ 별도 설명	○	○	○
112	주한미군 공여 구역주변지역 등 지원 특별법	제13조(반환공여구역 등의 규제 특례) 제15조(공장의 신설 등에 관한 특례) 제17조(학교의 이전 등에 관한 특례) 제18조(외국교육기관의 설립·운영의 특례) 제19조(교육재정지원의 특례) 제33조(지방공사 설립의 특례)  제14조(지방자치단체의 반환공여구역 등 활용 지원)	○		

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
		제23조(고용안정사업 등) 제24조(사회기반시설 지원) 제25조(사회복지 및 주한미군교육 지원) 제26조(교육·문화·관광시설에 대한 지원) 제27조(농림해양수산업의 지원) 제34조(사업비 지원과 조성) 제34조의2(종합계획 추진의 지원) 제35조(조세 및 부담금 등의 감면)			
113	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	제 8 조(공여해제반환재산의 처분 등에 관한 특례) 제25조(공장의 신설 등에 관한 특례) 제26조(학교의 이전 등에 관한 특례) 제28조(교육재정지원의 특례) 제29조의2(지방산업단지 조성보조금 지원의 특례) 제34조(지방교부세 지원의 특례) 제 7 조(부담금의 면제) 제29조(국고보조금의 인상지원) 제35조(주변지역 주민 등의 우선고용 등) 제36조(주변지역에 대한 차등지원)	○		○
116	중·저준위 방사성 폐기물 처분 시설의 유치지역 지원에 관한 특별법	제13조(계약방법의 특례) 제 8 조(유치지역 특별지원금의 지원) 제10조(관리사업자의 지원사업) 제11조(국유재산·공유재산의 대부 등) 제12조(유치지역에 대한 국고보조금의 보조율) 제14조 (지역주민의 우선 고용 및 참여)		○	○

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
126	첨단의료복합 단지 지정 및 지원에 관한 특별법	제18조(국·공유재산의 사용·수익· 대부 및 매각 등의 특례) 제20조(「출입국관리법」에 관한 특례) 제21조(「의료법」에 관한 특례) 제22조(「국민건강보험법」에 관한 특례) 제23조(「약사법」에 관한 특례) 제24조(「의료기기법」에 관한 특례) 제25조(「생명윤리 및 안전에 관한 법률」 에 관한 특례) 제26조(「특허법」에 관한 특례) 제 9 조(기반시설에 대한 우선 지원) 제11조(의료연구개발지원기관 등의 설립 및 지원) 제12조(공동연구개발사업지원) 제13조(융자지원) 제14조(세제지원) 제15조(입주지원) 제16조(부대시설 설치등 지원) 제17조(고용보조금 등의 지급) 제19조(국·공립연구기관 연구원의 휴· 겸직 허용)		○	
131	친수구역 활 용에 관한 특 별법	제16조(「대도시권 광역교통관리에 관 한 특별법」의 적용 특례) 제17조(주택공급에 관한 특례) 제40조(조세 및 부담금의 감면)	○	○	○
140	폐광지역 개 발 지원에 관 한 특별법	제 7 조(시행자 지정의 특례) 제 8 조(생태·자연도 1등급 권역 개발 의 특례)	○		

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	안허가 의제	위원회	기금 특별 회계
		제 9 조 (환경영향평가의 특례) 제10조(「산지관리법」 등 적용의 특례) 제11조(「관광진흥법」 적용의 특례) 제11조의2(국·공유재산의 대부 등에 대한 특례) 제11조의3(공유재산의 양여에 대한 특례) 제11조의4(임대주택의 우선 공급) 제13조(지역주민 등에 대한 지원) 제14조(민자유치사업의 지원) 제15조(재정지원) 제16조(폐광지역의 농공단지에 대한 지원) 제17조(대체산업 등의 지원) 제18조(대체산업 육성자금의 조성) 제19조(국고보조금의 인상지원) 제22조(교부세 지원의 확대) 제23조(조세의 감면)			

한편 「제주특별자치도 설치 및 국제자유 도시 조성을 위한 특별법」의 경우에는 아래와 같이 다수의 특례규정을 두고 있다. 하나의 법률에서 이와 같이 다수의 특례를 규정한 입법례는 이 특별법이 유일한 사례로서, 현행 제주특별법에 규정된 각종 제도나 정책은 종래의 특별법체계와는 달리 제주특별자치도를 실질적인 지방분권의 완성 및 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 등을 통한 국제자유도시의 실현이라는 국가적인 입법정책을 실현하기 위해 적극적이고 가시적인 효과를 도출할 수 있도록 규정되어 있다.

제주특별자치도의 조성이라는 국가의 정책추진의지와 입법의지를 국민에게 강하게 인식시킬 필요성이 있고, 나아가 실질적 지방분권의 실현과 규제개혁 및 국가균형발전이라는 국가정책에 대한 국민의 이해와

협조를 요구할 필요성이 강력하게 대두되고 있는 시점에서 볼 때 입법 전략상으로도 기존 법률상의 각종 조치 내지 처분에 대한 특례를 다수 규정하는 것도 상당한 의미가 있고, 또한 특례의 내용도 주로 지원과 촉진을 중점으로 하기 때문에 유용성의 차원에서도 의미가 있다.

[제주특별법상의 특례사항]

편 제	특례 규정
제 3 장 제주특별 자치도의 설치 및 법적 지위	제11조(제주자치도의 설치에 따른 법령 적용상의 특례)
제 4 장 자치사무 및 자치조직	제13조(지방의회 및 집행기관 구성의 특례) 제14조(자치조직권에 관한 특례)
제 5 장 주민참여의 확대	제23조(주민투표에 관한 특례) 제24조(조례의 제정 및 폐쇄 청구에 관한 특례) 제26조(주민소환투표의 대상 및 청구에 관한 특례)
제 6 장 도의회 기능 강화	제41조(도의회위원의 정수에 관한 특례) 제42조(도의회위원 지역선거구에 관한 특례) 제46조(도위원의 의정활동비 등에 관한 특례) 제48조의2(행정사무 감사 및 조사에 관한 특례)
제 7 장 자치인사	제49조(직군·직렬의 구분에 관한 특례) 제50조(도인사위원회 등 인사운영에 관한 특례) 제50조의2(행정대집행상황 보고에 관한 특례) 제51조(직위분류제 등에 관한 특례) 제52조(인건비성 예산총액에 의한 정원 등의 관리 배제) 제57조(우수공무원의 특별승진에 관한 특례) 제58조(특별승급에 관한 특례) 제59조(성과상여금에 관한 특례) 제65조(교육훈련에 관한 특례)



편 제	특례 규정
제 8 장 자치감사 체계 확립	제71조(감사 등에 관한 특례)
제 9 장 자치재정	제72조(제주특별자치도세) 제72조의2(지방세에 관한 특례) 제73조(세액 감면에 관한 특례) 제74조(세율 조정에 관한 특례) 제75조(지방교부세에 관한 특례) 제77조(지방채 등의 발행 특례) 제77조의2(지방자치단체 기금관리에 관한 특례) 제77조의3(지방공기업의 관리에 관한 특례) 제78조(예산편성 과정에 주민참여) 제78조의2(공유재산 및 물품 관리에 관한 특례)
제10장 교육자치	제96조의2(학교법인 설립·운영에 관한 특례) 제96조의3(잔여재산의 귀속에 관한 특례) 제97조(보조기관 등에 관한 특례) 제98조(하급교육행정기관에 관한 특례) 제99조(교육장의 분장사무에 관한 특례) 제101조(보통교부금에 관한 특례) 제102조(교육비특별회계 전출 비율에 관한 특례) 제103조(지방채 등의 발행에 관한 특례)
제11장 자치경찰	제138조(교통안전 및 시설 등에 관한 특례)
제12장 특별지방 행정기관의 사무의 이관	제142조(국토관리사무의 이관에 따른 특례) 제143조(중소기업사무의 이관에 따른 특례) 제144조(해양수산사무의 이관에 따른 특례) 제145조(보훈사무의 이관에 따른 특례) 제146조(환경사무의 이관에 따른 특례) 제147조(노동사무의 이관에 따른 특례) 제148조(제주지방노동위원회 이관에 따른 특례)

편 제	특례 규정
	제149조(사무의 이관에 따른 조치 등) 제150조(우선이양대상사무의 특별지방행정기관의 사무의 이관) 제151조(특별지방행정기관의 설치 금지)
제13장 국제자유 도시의 여건조성	제156조(외국인의 입국·체류에 관한 특례) 제168조(외국인투자기업에 대한 다른 법률 적용배제) 제170조(국제회의산업 육성을 위한 특례) 제171조(「관광진흥법」에 관한 특례) 제171조의2(관광숙박업의 등급 지정에 관한 특례) 제171조의5(관광지 등의 조성계획 등에 관한 특례) 제171조의6(외국인투자의 촉진을 위한 「관광진흥법」 적용의 특례) 제171조의7(관광진흥개발기금 납부에 관한 특례) 제172조(관광진흥개발기금 등에 관한 특례) 제177조(제주자치도 여행객에 대한 관세 및 부가가치세 등에 관한 특례) 제178조(골프장 입장행위 등에 대한 조세 및 부가금의 면제) 제179조의2(공연활동의 진흥 등에 관한 특례) 제179조의3(도서관 육성 등에 관한 특례) 제181조의2(영화 및 비디오물의 진흥에 관한 특례) 제182조(외국교육기관 설립·운영에 관한 특례) 제184조(대학설립·운영에 관한 특례) 제184조의2(유아교육에 관한 특례) 제184조의3(초·중등교육에 관한 특례) 제185조(외국인 기간제교원 임용의 특례) 제186조(학교 및 교육과정 운영의 특례) 제189조(교육재정지원에 관한 특례) 제192조(의료기관 개설 등에 관한 특례) 제193조(외국인전용약국 개설 등에 관한 특례) 제194조(의료기관·외국인전용약국의 법 적용) 제195조(외국면허 소지자의 종사인정에 관한 특례)

편 제	특례 규정
	제195조의2(특수의료장비의 설치·운영기준 인정에 관한 특례) 제197조(원격의료에 관한 특례) 제198조(의료인의 의료기관 비전속 진료허용에 관한 특례) 제200조의2(부대사업 범위에 관한 특례) 제203조(농어촌지역의 지정에 관한 특례) 제203조의2(농어촌정비 등에 관한 특례) 제203조의3(농어촌도로 정비에 관한 특례) 제204조(친환경농업육성계획 등에 관한 특례) 제205조(농업진흥지역 지정 등에 관한 특례) 제205조의2(농지의 전용허가·협의 등에 관한 특례) 제205조의3(여성농어업인관련시설의 운영비 지원 등에 관한 특례) 제205조의4(농지전용허가 등의 제한에 관한 특례) 제205조의5(농지보전부담금 부과·징수에 관한 특례) 제205조의6(초지의 조성·이용 등에 관한 특례) 제206조의2(가축방역관의 역할 등에 관한 특례) 제206조의3(수의사의 업무 등에 관한 특례) 제208조(직접지불·소득보조 등에 관한 특례) 제209조(수산업에 관한 특례) 제209조의2(수산물 품질관리 등에 관한 특례) 제210조(연안관리지역계획 등에 관한 특례) 제211조(연안관리에 관한 특례) 제212조(어장관리 등에 관한 특례) 제213조(기르는어업 등에 관한 특례) 제213조의2(낚시어선의 이용 등에 관한 특례) 제214조(어촌·어항의 개발 및 관리 등에 관한 특례) 제214조의2(항만의 관리·운영에 관한 특례) 제214조의3(항만운송사업에 관한 특례) 제215조의2(벤처기업집적시설의 지정 등에 관한 특례) 제215조의3(수탁 및 위탁거래에 관한 특례) 제215조의4(기술개발제품의 우선구매에 관한 특례)

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

편 제	특례 규정
	제215조의5(뉴스통신진흥에 관한 특례) 제215조의6(신문 등의 진흥에 관한 특례) 제215조의7(잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 특례) 제220조(국·공유재산의 임대 및 매각의 특례) 제221조의2(전기사업에 관한 특례) 제221조의3(공장입지 등의 지도 및 감독에 관한 특례) 제221조의4(상공회의소 설립 등에 관한 특례)
제14장 국제자유 도시의 개발에 관한 계획	제243조(국토의 계획 및 이용에 관한 특례) 제243조의2(건축에 관한 특례) 제244조(산지관리에 관한 특례) 제244조의2(산림문화·휴양에 관한 특례) 제244조의3(산림자원의 조성 및 관리에 관한 특례) 제245조(공유수면 관리 및 매립에 관한 특례) 제247조(측량업 등록 및 지적 등에 관한 특례) 제248조(건설기술관리에 관한 특례) 제248조의3(시설물의 안전 관리 등에 관한 특례) 제249조(체육시설의 설치·이용에 관한 특례) 제250조(옥외광고물 등의 관리에 관한 특례) 제251조(도로관리 등에 관한 특례) 제251조의2(하천관리에 관한 특례) 제251조의3(소하천정비에 관한 특례) 제252조(도시개발에 관한 특례) 제253조(택지개발에 관한 특례) 제253조의2(도시 및 주거환경정비에 관한 특례) 제253조의3(산업입지 및 개발에 관한 특례) 제254조(개발이익환수에 관한 특례) 제255조(도시공원 및 녹지 등에 관한 특례) 제256조(도시경관의 관리에 관한 특례) 제256조의2(액화석유가스의 안전관리 등에 관한 특례) 제257조(주택건설사업에 관한 특례)

편 제	특례 규정
	제258조(건설업의 등록 등에 관한 특례) 제258조의2(골재채취에 관한 특례) 제259조(건설기계 관리에 관한 특례)
제15장 환경·교통· 보건복지· 안전	제298조(소규모 환경영향평가 등에 관한 특례) 제299조(환경영향평가 협의 등에 관한 특례) 제299조의2(자연환경 보전 등에 관한 특례) 제299조의3(도립공원관리 등에 관한 특례) 제300조(야생생물보호에 관한 특례) 제300조의2(도지사가 지정하는 습지보호지역 등의 관리에 관한 특례) 제301조(대기환경보전에 관한 특례) 제302조(소음·진동관리에 관한 특례) 제303조(수질 및 수생태계 보전에 관한 특례) 제304조(하수처리시설 등의 관리에 관한 특례) 제304조의2(가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 특례) 제305조(수도사업 등에 관한 특례) 제305조의2(토양환경보전에 관한 특례) 제306조(폐기물관리에 관한 특례) 제306조의2(폐기물처리시설 설치 등에 관한 특례) 제307조(토지분할제한에 관한 특례) 제308조(농지분할에 관한 특례) 제309조(건축계획심의에 관한 특례) 제312조(지하수개발·이용허가 등에 관한 특례) 제312조의2(지하수의 보전구역의 지정 등에 관한 특례) 제313조(지하수오염방지명령 등에 관한 특례) 제320조(지하수 관리에 관한 특례) 제321조(먹는 물 관리에 관한 특례) 제322조(온천관리에 관한 특례) 제324조(여객자동차 운수사업에 관한 특례) 제324조의2(해상여객운송에 관한 특례)

편 제	특례 규정
	제325조(자동차 관리에 관한 특례) 제325조의2(화물자동차 운수사업에 관한 특례) 제325조의3(도시교통정비에 관한 특례) 제325조의4(궤도에 관한 특례) 제325조의5(자동차 운행제한의 특례) 제325조의6(주차장 시설의 설치·관리에 관한 특례) 제326조(국민건강 증진에 관한 특례) 제327조(식품위생에 대한 특례) 제327조의2(공중위생업의 관리 등에 관한 특례) 제327조의3(공중화장실 관리 등에 관한 특례) 제327조의4(자전거이용에 관한 특례) 제328조(사회복지사업에 관한 특례) 제329조(국민기초생활보장에 관한 특례) 제330조(아동복지에 관한 특례) 제331조(노인복지에 관한 특례) 제332조(장애인복지에 관한 특례) 제333조(정신보건에 관한 특례) 제334조(입양에 관한 특례) 제335조(장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 특례) 제336조(농어촌주민의 보건복지증진에 관한 특례) 제337조(한부모가족복지에 관한 특례) 제338조(영·유아보육에 관한 특례) 제339조(성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 특례) 제340조(성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 특례) 제341조(가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 특례) 제342조(건강가정지원에 관한 특례) 제342조의2(청소년활동 진흥에 관한 특례) 제342조의3(물가안정 등에 관한 특례) 제342조의4(위해물품등의 수거·파기등의 명령 등에 관한 특례) 제342조의5(검사와 자료제출 등에 관한 특례) 제342조의6(결함정보의 보고의무에 관한 특례)

편 제	특례 규정
	제342조의7(소비자생활협동조합의 설립 등에 관한 특례) 제342조의8(의료에 관한 특례) 제342조의9(응급의료에 관한 특례) 제342조의10(장사 등에 관한 특례) 제342조의11(청소년복지 지원에 관한 특례) 제343조(소방에 관한 특례) 제344조(소방시설 공사 및 소방기술 관리에 관한 특례) 제344조의2(위험물의 취급 및 안전관리에 관한 특례) 제344조의3(다중이용업소의 안전관리에 관한 특례) 제344조의4(소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 특례)

다만, 문제는 현행 제주특별법이 특례규정을 핵심으로 하고 있기 때문에 각종 특례 조문들은 거의 모두 개별법의 해당 조문과 관련하여 규정할 수밖에 없으므로, 결국 조문수나 분량이 많아지고 또한 이질적인 내용이 많아 이해하기 어려운 내재적인 한계를 갖고 있다는 점이다. 나아가 제주특별법에 규정된 대부분의 특례규정들은 개별법의 조문에 근거를 두고 있기 때문에 제주특별자치도를 둘러싼 법률환경이 대폭 변화될 경우 또다시 새로운 특례규정이 추가되어야 하며, 특례규정의 근거가 되는 개별법의 조문이 삭제되거나 신설되는 경우 제주특별법도 이에 따라 빈번하게 개정을 하여야 문제점이 발생하고 있다.<sup>248)</sup>

나아가 “각종 특례규정의 숲”이라고 할 정도로 방대한 수의 특례조항은 내면적인 과잉규범화를 가져오게 되었고, 내용면에서도 불충분한 것도 지적되는 등 법규범의 전체구조가 체계화되어 있지 못하다. 이러한 상황의 지속은 법적 불안정성을 높이게 될 뿐 아니라 제주특별법의 효율성과 법적 발전을 저해하게 되는 결과를 가져온다. 이러한 법률체계의 혼란은 법적용자 뿐 아니라 법률의 수범자인 일반 국

248) 표명환, 제주특별자치도법의 헌법적 한계와 개선방안, 토지공법연구 제43집2호(2009.2), 236면 참조.

민이 자기에게 적용되는 법률규정에 관한 적용범위와 적용대상, 구체적인 사항에 대한 실체적 규율성을 예측할 수 없게 한다. 나아가 현행 제주특별법은 규제, 육성 및 조성을 동시에 규율하고 있어서 법률해석의 방향 설정의 어려움과 법의 추구목적이 상호 상충하여 입법목적을 명확하게 판단할 수 없는 문제점이 발생할 우려가 있다.<sup>249)</sup>

### 5. 기타 특별법에서의 특례사항

행정기관의 설치나 조직의 신설에 따른 기존의 조직법에 따른 특례를 규정하기 위한 성격을 가진 특별법의 경우에는, 일반행정상의 특례나 조직 및 재정특례에 관한 사항을 규정하는 사례가 많다.

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
8	경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률	제 3 조(행정적·재정적 지원에 관한 특례) 부칙 제 2 조(선거에 관한 특례)	
73	서울특별시 행정 특례에 관한 법률	제 4 조(일반행정 운영상의 특례) 제 5 조(수도권 광역행정 운영상의 특례)	
77	세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	제 7 조(세종특별자치시의 설치에 따른 법령 적용상의 특례) 제 10조(세종특별자치시 사무의 위탁 특례) 제 12조(재정 특례) 제 13조(조직 특례) 제 16조(공직선거 특례) 제 11조(세종특별자치시에 대한 특별지원)	위원회 규정

249) 이러한 문제점을 극복하기 위한 방안의 하나로서 제주특별법 조문의 수나 분량이 많아지고 이해도가 떨어지게 되면 입법체계상 과제 즉, 조문의 수나 분량을 줄이거나 이해도를 높일 수 있도록 현행 제주특별법을 체계화하고, 특례 조문을 정비하는 한편 새로운 특례의 규정 방식을 검토할 필요성이 제기되고 있다. 자세한 내용은 한국법제연구원, **제주특별법의 입법체계개선방안**, 2010 참조.



번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비 고
92	우정사업 운영에 관한 특례법	제15조의2(요금 결정에 관한 특례)	위원회 규정/ 특별 회계
94	이북5도에 관한 특별조치법	제 8 조(이북5도민 관련 단체에 대한 지원)	
118	지방분권촉진에 관한 특별법		위원회 규정
119	지방행정체제 개편에 관한 특별법	<p>제25조(예산에 관한 지원 및 특례)</p> <p>제27조(지방교부세 산정에 관한 특례)</p> <p>제29조(예산에 관한 특례)</p> <p>제30조(지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례)</p> <p>제31조(의원정수에 관한 특례)</p> <p>제32조(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례)</p> <p>제33조(대도시에 대한 사무특례)</p> <p>제34조(인구 100만 이상 대도시의 사무특례)</p> <p>제36조(대도시에 대한 재정특례)</p> <p>제39조(특별지방행정기관 사무의 이양 특례)</p>	위원회 규정
		<p>제26조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원)</p> <p>제28조(통합 지방자치단체에 대한 재정지원)</p>	

아래의 「조세특례제한법」이나 「지방세특례제한법」은 모든 조세특별 규정을 포괄하는 성격을 가지는 특별법으로서, 사실상 법조문전체가 특례사항을 규정하고 있다.

번호	법률명	특례 및 지원규정
110	조세특례 제한법	제 1 절 중소기업에 대한 조세특례 제 2 절 연구 및 인력개발에 대한 조세특례 제 3 절 국제자본거래에 대한 조세특례 제 4 절 투자촉진을 위한 조세특례 제 4 절의2 고용지원을 위한 조세특례 제 5 절 기업구조조정을 위한 조세특례 제 6 절 금융기관 구조조정을 위한 조세특례 제 7 절 지역 간의 균형발전을 위한 조세특례 제 8 절 공익사업지원을 위한 조세특례 제 9 절 저축 지원을 위한 조세특례 제10절 국민생활의 안정을 위한 조세특례 제10절의2 근로 장려를 위한 조세특례 제10절의3 동업기업에 대한 조세특례 제11절 그 밖의 직접국세 특례 제 3 장 간접국세 제 4 장 지방세 제 5 장 외국인투자 등에 대한 조세특례 제 5 장의2 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례 제 5 장의3 기업도시 개발과 신발전지역 육성을 위 한 조세특례 제 5 장의4 아시아문화중심도시 지원을 위한 조세특례 제 5 장의5 금융중심지의 조성발전을 위한 조세특례 제 5 장의6 첨단의료복합단지 지원을 위한 조세특례 제 5 장의7 농업협동조합중앙회 구조개편을 위한 조 세특례 제 6 장 그 밖의 조세특례

번호	법률명	특례 및 지원규정
		제 1 절 과세표준 양성화를 위한 조세특례 제 2 절 조세특례제한 등
111	지방세특례 제한법	제38조(의료법인 등에 대한 과세특례) 제52조(문화·예술 지원을 위한 과세특례) 제54조(관광단지 등에 대한 과세특례) 제58조(벤처기업 등에 대한 과세특례) 제60조(중소기업협동조합 등에 대한 과세특례) 제64조(해운항만 등 지원을 위한 과세특례) 제65조(항공운송사업 등에 대한 과세특례) 제67조(경형자동차 등에 대한 과세특례) 제72조(별정우체국에 대한 과세특례) 제91조(재외 외교관 자녀 기숙사용 부동산에 대한 과세특례)  제 1 절 농어업을 위한 지원 제 2 절 사회복지를 위한 지원 제 3 절 교육 및 과학기술 등에 대한 지원 제 4 절 문화 및 관광 등에 대한 지원 제 5 절 중소기업 등에 대한 지원 제 6 절 수송 및 교통에 대한 지원 제 7 절 국토 및 지역개발에 대한 지원 제 8 절 공공행정 등에 대한 지원

기타 특별법에 규정된 특례 내지 지원사항을 다음과 같다.

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
6	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	제 5 조(해제된 개발제한구역의 재지정에 관한 특례) 제13조(존속 중인 건축물등에 대한 특례) 제15조(취락지구에 대한 특례)	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
		제16조(주민지원사업 등) 제16조의2(생활비용 보조의 신청)	
13	고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법	제 7 조(보험료의 신고·납부에 대한 특례)	
16	공적자금관리 특별법	제20조(파산절차의 특례)	위원회 규정
17	공중보건장학을 위한특례법		
19	교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법		
23	국가보위에 관한 특별조치법 제5조 제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법		
25	국유재산특례제한법		
36	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법		

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
41	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제 4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시 에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률		
46	독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 특별법		
47	독립공채상환에 관한 특별조치법		
76	세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법	제12조(생산자단체의 농림수산물 수급조절사업에 대한 지원)	
79	소나무재선충병 방제특별법		
82	수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법		
84	시설물의 안전관리에 관한 특별법		
88	어린이 식생활안전관리 특별법	제22조(영양사 고용 등의 특례)	위원회 규정

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
90	예산회계에 관한 특례법		
99	자유무역협정의 이행을 위한 관세법의 특례에 관한 법률	제 7 조의2(「관세법」 제65조의 긴급관세 부과특례) 제 7 조의4(「관세법」 제68조의 농림축산물에 대한 특별긴급관세 부과 특례) 제20조의2(통관 절차의 특례)	
101	재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법		
103	재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	제22조(다른 법률과의 관계) ②이 법에서 정하는 특례규정은 다음 각 호와 같다. 1. 「주택법」 제38조에도 불구하고 개선사업의 목적을 달성하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 주택의 공급기준을 따로 정할 수 있다. 2. 「도로교통법」에 관한 특례규정은 다음 각 목과 같다. 가. ~ 나. (생략) 3. 「농어촌정비법」에 관한 특례규정은 다음 각 목과 같다. 가. ~나. (생략) 4. 「농지법」에 관한 특례규정은 다음 각 목과 같다. 가. ~ 나. (생략) 5. 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 관한 특례규정은 다음 각 목과 같다. 가. ~ 다. (생략)	인허가의제 규정 위원회 규정

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
		6. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 관한 특례규정은 다음 각 목과 같다. 가. ~ 라. (생략)	
		제33조(국비·지방비의 지원 등) 제34조(마을기반 조성비 지원)	
104	전기통신금융사기 피해금 환급에 관한 특별법	제15조(계좌자료 제공 등에 대한 특례) 제 6 조(채권소멸절차 개시 이후의 피해구제) 제10조(피해환급금의 결정·지급)	
123	지적재조사에 관한 특별법		위원회 규정
124	징발재산정리에 관한특별조치법	제 8 조(징발보상에 관한 특례) 제18조의2(특례)	
128	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법		위원회 규정
133	토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법	제15조(용적률에 관한 특례 등) 제 5 조(주택종합계획 및 자금 지원 등)	
136	특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률		
142	하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법	제 7 조(공익사업 구간에 위치한 토지 등에 대한 보상의 특례)	
143	학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법		

번호	법률명	주요 특례 및 지원규정	비고
144	학교용지 확보 등에 관한 특례법	제 4 조의2(학교시설에 관한 특례)	

법률을 체계화한다는 것은 그 법률의 효력을 상승시키는 작용을 한다. 그것은 체계화로 인하여 규범의 인식가능성이 높아지면서 일반적인 법의식으로 접근할 수 있기 때문이다. 특별법을 제정함에 있어서도 그 특례대상이 되는 법률과의 관계를 명확히 함은 물론, 특별법이 미칠 수 있는 효과에 대하여 다각적인 검토를 하여 상위법인 헌법과의 관계에 있어서도 법체계의 통일성이 유지될 수 있도록 하여야 한다. 그리하여 법규범들이 상호 모순·충돌이 일어나지 않고 통일된 법체계를 이룰 수 있도록 법의 논리적 체계화가 형성되어야 하는 것이다.

그러나 위의 도표를 통하여 현행 특별법의 체계를 검토하는 경우, 특례대상이 되는 법률과의 관계에 있어서 상호 충돌을 피하기 위하여 특례의 내용을 명확히 법에 규정하여야 함에도 불구하고, 이를 제대로 규정하지 않고 있어서 법의 해석과 적용에 많은 혼란을 초래하고 있는 입법례가 다수 발견되고 있다.

어떤 사항에 대한 특례를 규정하려는 경우에는 우선 그 특례사항을 일반법의 내용에 흡수시킬 것인가에 관한 충분한 사전검토가 있어야 하며, 부득이하게 다른 법률에 대한 특례사항을 규정하는 특례법의 제정이 필요한 경우에는 반드시 특례대상이 되는 법률과의 관계를 명확히 하여야 한다. 그럼에도 불구하고 위의 도표에서도 알 수 있는 것처럼 특례대상법률이 어느 것인지 불분명한 특례법도 다수 있고, 나아가 특례대상법률 및 관련 법률이 너무 많이 존재하고 있어서 일반인들뿐만 아니라 법률전문가들조차 이해하기 힘든 특례법도 있다. 이처럼 법체계의 혼란은 법률관계의 혼란을 초래하여 결국에는 법적 안전성의 차원에서도 바람직하지 못한 결과를 가져올 수 있음을 유의



하여야 한다. 또한 개정필요성이 발생한 경우에도 특례대상법률 및 관련법률이 상호 복잡하게 되어 있기 때문에 해당 특례법의 개정이 곤란하게 되는 경우도 있음을 유의해야 한다.

입법목적의 효과적·효율적 달성을 위하여 어떠한 목적적합적인 수단을 선택할 것인가는 매우 정밀한 분석작업이 요구되는 분야이다. 입법시에 통상 사용되는 수단은 순수하게 도구적인 성질을 지니며, 따라서 입법자의 역량은 유효한 목적달성수단의 개발여하에 달려있다고 할 수 있다. 그런데 입법목적이 명확히 된 경우 입법자는 통상 그 목적을 달성할 수 있는 복수의 수단에서 그 가운데에서 특정의 수단을 선택하나 문제는 그 선택기준에 있다. 물론 선택된 수단이 일반적으로 적절한가의 여부는 입법자가 그 인식수단을 다한 가운데 행하는 예측, 즉 당해수단에 의해서 입법자가 의도한 성과가 거의 확실히 달성될 수 있다는 목적달성의 개연성에 의거하여 판단하여야 할 것이나, 이러한 판단자체가 사실상 매우 어려운 경우가 많다. 결국 적절한 수단의 선택은 ① 효율성, ② 재정적 제한, ③ 헌법상의 원칙 또는 헌법재판소의 결정례, ④ 다른 법령에 규정된 내용과의 비례성 내지 비교가능성의 관점에서 검토되어야 할 것이다.

## VI. 벌칙규정 정비방안

현행 특별법이 제정된 경위를 검토하여 볼 때 그 대부분이 장래 새로운 벌칙의 제정이 필요하게 된 경우에 특별법이 제정되고 있음을 알 수 있다. 특히 특별법에서 규정하고 있는 벌칙유형은 국민의 자유와 권리의 제한 가운데 가장 엄격한 것을 그 내용으로 하고 있어서 벌칙규정을 두는 경우에는 모든 각도에서 신중히 검토 하여야 한다. 즉, 특별법에 있어서 벌칙규정을 두는 경우에는 그 특별법에서 특수한 목적을 위해 취하고 있는 수단의 적정성·정당성·균형성의 문제

들이 일반형법과의 관계에서 검토되어야 하며, 형벌의 일시적인 수단성과 효율성에 치중한 나머지 헌법적 가치와 이념 및 형벌의 목적과 조화되지 않는 방향으로 적용·집행되어서는 안된다.

따라서 특별법에 있어서 벌칙규정의 실효성을 확보하고 충분한 기능을 거둘 수 있게 하기 위해서는 ① 실행가능한 규제책을 장기적인 시점에서 명확히 규율하여야 하며, ② 규정하려는 형벌사항이 실제의 적용에서 충분한 기능을 발휘할 수 있도록 규제를 필요로 한다고 생각되는 사항에 관해서는 명확히 입법화하여야 하며, ③ 형벌규정은 국민의 자유와 권리에 중대한 영향을 미치므로 가급적 금전적 부담에 의한 간접적 강제수단으로서 실효성을 확보할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이와 같은 관점에서 현행 특별법의 벌칙규정을 살펴보면 그 목적과 수단, 실시주체와 내용의 면에서 많은 검토를 요하는 입법례가 적지 아니하다. 현행 특별법 가운데 벌칙규정이 없는 입법례를 정리하면 다음과 같다.

[벌칙규정이 없는 특별법]

번호	법률명
4	5·18민주화운동 등에 관한 특별법
8	경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률
12	고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법
13	고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립신고 등의 촉진을 위한 특별조치법
15	공무원범죄에 관한 몰수 특례법
16	공적자금관리 특별법
17	공중보건장학을위한특례법
18	교원지위향상을 위한 특별법

번호	법률명
21	국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계지원특별법
22	국가균형발전 특별법
23	국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법
24	국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법
25	국유재산특례제한법
29	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법
30	노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법
31	농어업인 부채경감에 관한 특별조치법
32	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법
33	농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법
34	농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법
38	대도시권 광역교통관리에 관한 특별법
40	대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법
41	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 관세법 등의 임시특례에 관한 법률
42	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법
44	도시재정비 촉진을 위한 특별법
49	동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법
50	마약류 불법거래 방지에 관한 특례법
51	몰수금품등처리에관한임시특례법

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명
54	벌금 등 임시조치법
55	벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법
56	법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법
57	법인의 등기사항에 관한 특례법
58	병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법
61	보증인 보호를 위한 특별법
65	부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법
67	불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법
70	산업기술단지 지원에 관한 특례법
71	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법
72	상고심절차에 관한 특례법
73	서울특별시 행정특례에 관한 법률
76	세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법
77	세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법
80	소송촉진 등에 관한 특례법
89	어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법 (2011.7.25 폐지, 2012.7.26 시행)
90	예산회계에관한특례법
92	우정사업 운영에 관한 특례법
93	원격영상재판에 관한 특례법
94	이북5도에 관한 특별조치법
95	인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법
97	임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특례법

번호	법률명
100	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법
101	재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법
102	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법
107	제약산업 육성 및 지원에 관한 특별법
110	조세특례제한법
111	지방세특례제한법
114	중소기업 사업전환 촉진에 관한 특별법
115	중소기업 인력지원 특별법
118	지방분권촉진에 관한 특별법
119	지방행정체제 개편에 관한 특별법
121	지역신문발전지원 특별법
122	지역특화발전특구에 대한 규제특례법
124	징발재산정리에관한특별조치법
125	차관지원의료기관 지원 특별법
126	첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법
129	축사의 부동산등기에 관한 특례법
140	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법
141	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법
142	하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법
144	학교용지 확보 등에 관한 특례법
145	항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법
146	허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법

번호	법률명
147	헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법
148	혼인신고특례법

[과태료만 규정한 특별법]

번호	법률명
78	소기업 및 소상공인 지원을 위한 특별조치법
88	어린이 식생활안전관리 특별법
106	접경지역 지원 특별법
112	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법
113	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법
116	중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법
120	지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법
127	청년고용촉진 특별법

현행 특별법 가운데 벌칙규정을 두고 있는 법률의 유형과 그 벌칙 내용을 검토하는 경우 특히, 후술하는 것처럼 형사관련 특별법의 분야에서 벌칙규정이 엄격하게 규정되고 있어서 그 특별법이 벌칙규정을 통하여 유효성을 담보받는 듯한 인상을 강하게 내포하고 있다. 어떤 범죄를 특별법의 제정을 통하여 가중처벌하는 것은 그 법률로서 대응하고자 하는 사회현상에 커다란 변화가 발생하여 일반법의 법정형으로는 처벌의 실효성이 없게 되거나, 또는 종래에는 단순한 행정범으로 인식되었던 것이 사회사정의 변화에 따라 형사범으로 인식하게 된 경우와 같이 그 범죄의 성격에 대한 인식이 변화하는 경우에 사용하는 입법정책이라고 할 수 있다.

그러나 일반예방적인 관점에서 형벌을 가중하는 것도, 어떤 범죄에 대해 법질서가 심각하게 위협당하는 사태에 직면하여, 일반예방적인 최소한의 요구인 법질서의 수호를 위하여 형벌을 가중하는 것이 증대되는 범죄경향을 억제하는데 기여함에 틀림없다는 입증이 있는 경우에 한하는 것이고, 유죄판결을 받은 행위와 일반예방적 양형고려사이에 내적 관련없이 또한 그 부득이한 필요성없이, 단순한 일반예방의 목적으로 형벌을 가중시키는 것은 인간존엄의 존중요구에 반하는 것이다. 물론 가중처벌을 필요로 하는 사회적 상황은 고도의 정책적·합목적적·기술적 요청을 가지는 경우가 많다. 그러나 현행 특별법의 벌칙규정은 다음의 몇가지 점에서 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 자연범이 아닌 법정범 기타 질서위반범이나 일상생활의 사소한 영역에 대해서 형벌이 손쉽게 과해지고 있다는 점이다. 형벌이 최후의 통제수단이 아니라 가장 편리한 통제수단으로서의 남용되고 있는 실정은 국민들에게 법규범전체에 대한 불신과 정당성에 대한 의문을 가지게 함으로써 결국 부정적·회의적 법문화를 만연하게 할 우려가 있다.

둘째, 현행 특별법 특히 형사관련 특별법의 경우는 비상적 상황하에서 제정되었거나 행위에 대한 부정적 법감정이 극도에 도달한 당시에 제정된 경우가 대부분이어서 벌칙의 정도가 높으며, 또한 법개정시마다 형량은 더욱 상향되어가는 경향이 있다는 점이다. 따라서 법제정시에 고려하여야 하는 범죄의 사회적 원인 및 배경 등에 관해 충분한 검토가 결여되어 법운용에 있어서 충분한 성과를 거두기보다는, 가중처벌을 피하기 위한 후속 범죄의 야기 및 잔인화 등 악순환을 초래한 경우가 많았다는 점을 지적할 수 있다.

셋째, 현행 특별법에서 규정하고 있는 재산범죄의 경우 그 가중처벌의 기준을 화폐가액으로 하고 있어서 여러 가지 문제점을 파생시키고 있다는 점이다. 즉, 현행 특별법의 벌칙규정은 그 법정형 범위를 범죄

의 액수만으로 정하고 있기 때문에 구체적 사정에 대응한 법관의 양형재량권을 지나치게 제약하게 되어, 책임에 상응한 적절한 형벌을 가한다는 원칙에 위배되지 않는가라는 점이 지적되고 있다. 또한 범죄의 액수가 자로 구성요건요소가 되기 때문에 그 액수에 따라 적용될 법률조항이 달라지므로 범죄의 액수를 어떤 기준으로든 장황하게 계산하여야 한다는 난점이 지적되고 있다.

결국 이상과 같은 문제점에 대한 검토로서 그 정비방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 범죄와 형벌사이에 적절한 균형관계 및 비례관계가 유지되어야 한다. 즉, 현행 특별법에 규정된 벌칙규정 가운데 적법절차의 요건을 충족시키지 못한 부분에 대한 대폭적인 정비작업이 필요하다. 형사범죄로 규정하기 부적당하거나 법익침해의 요건이 충족되지 못한 경우에 대해서는 가급적 형사제재가 아닌 다른 완화된 벌칙을 모색하여야 할 것이다. 그리고 다른 수단을 통해서도 도저히 입법목적의 달성을 할 수 없는 경우에만 형사제재가 정당화될 수 있으나, 그러한 경우에도 형사제재의 필요성과 정당성에 관한 어느 정도의 사회적 합의를 바탕으로 제정되고 운용되어야 할 것이다. 아울러 행위의 불법성에 대한 인식에 어느 정도 가치합의가 있다 하더라도, 그 행위의 법적 평가에는 헌법적 가치체계 및 형사법규 전반에 대한 일정한 비례원칙이 존중되어야 할 것이다.

둘째, 형벌의 전반적인 완화의 필요성이다. 특별법은 그 성격상 특별하고 예외적인 성격을 가지므로 벌칙을 규정하는데 있어서는 신중한 고려가 필요하며, 나아가 가중처벌규정을 두고 있는 각종 특별법은 죄형의 적정성과 처벌의 확정성을 명확히 정립하여 헌법과 형법의 기본이념과 부합하도록 조정되어야 할 것이다. 형의 가중은 그만큼 법률의 자의적·차별적 집행의 기회를 초래하는 등 많은 부작용을 야기할 수 있으므로 완화된 방향으로 재검토할 것이 요구된다.



## 제 3 절 입법내용면에서의 개선방안

### I. 개 설

관련 개별 법률의 개정으로 정책목표의 달성이 충분하거나 기본제도의 수정을 요하여 개별 법률의 조정이 필요하게 되는 경우 등에는 특별법 형식의 입법을 하지 아니하는 것이 입법체계의 일반적 형식이다. 특별법이라는 예외적이고도 특별한 법률제정형식을 빌리는 입법 방법은 특수한 사정과 필요에 따라 제정되는 결과로 전체적인 법체계의 정당성 상실로 법적 안전성을 저해할 우려가 있을 뿐 아니라, 특수한 상황 아래에서 위반사례를 적법화시키고자 하는 이유에서 제정되는 경우가 많아 그릇된 입법선례를 만들기도 하는 등 문제점도 적지 아니하다. 특히, 그러한 잘못된 입법선례를 다른 분야·부처에서 이를 답습하여 유사한 특별법을 추진하고 있는 것이 우리의 입법현실임을 감안할 때 특별법의 제정은 신중을 기하여야 할 것이다.

따라서 특별법의 제정에 있어서는 그것이 취할 정책이 타당한가, 정책수단으로서의 특별법의 제정이 어느 정도 유효한 것인가 등 법률의 구체적 내용의 합리화, 구체적 상황과의 관련에서 취급할 요소, 기타 제반 요소의 평가 등을 ① 규율이익과 규율필요성, ② 입법목적과 내용의 명확성, ③ 실효성과 적합성, ④ 현존하는 규범적 제약과의 조화, ⑤ 국민에 대한 공평성의 관점에서 엄밀하게 검토하여 현존하는 법질서의 논리와 방향에 모순되지 않도록 신중을 기하여야 한다.

그리고 일단 어떤 필요성에 의하여 특별법을 제정한 이후에 있어서는 법의 집행에 만전을 기하지 않으면 안된다. 즉, 현실의 구체적 상황 가운데에서 특별법이 어떻게 운용되고 있으며, 법집행기관에 의한 자의적인 해석과 법집행이 행사되고 있는가의 여부 등에 관한 다각적인 검토가 필요하다. 또한 특별법의 용도는 어디까지나 한시적이고

제한적이지 않으면 안된다는 특성을 지니고 있는 점을 유의하여, 소기의 입법목적 달성을 위한 특별법은 국민의 법의식에 혼란을 초래하지 않도록 신속하게 정비하는 것도 잊어서는 안될 것이다. 현행 특별법 가운데에는 그것을 일반법에 흡수시켜 정비할 수 있는 것도 있으나, 폐지하여 정리하여야 할 것으로 생각되는 특별법도 다수 존재하고 있다. 특수한 입법목적에 위하여 특별법을 제정하였다 하더라도 그 특별법의 입법목적 달성이 입법당시의 존재이유가 없어진 것임에도 불구하고 그것을 존속시키는 것은 입법기술상의 결함일 뿐 아니라 일반국민에게도 많은 혼란을 초래하는 것이다.

또한 현행 특별법 가운데에는 일시적인 필요에 의하여 제정되었음에도 계속 방치되어 있는 특별법이 있는가 하면, 어떤 내용에 대해 지속적으로 계속 효력을 유지시킬 필요성이 있는 일반적 내용에 대하여 특별법의 형식을 빌어 제정하는 경우도 있다. 진정한 의미에 있어서 특별법은 신속하게 제정되며, 또한 신속하게 개정 또는 폐지되어야 한다. 그렇지 않은 경우 특별하고 예외적인 성과를 달성한다는 그 목적을 상실하는 것일 뿐 아니라, “일반적 법률의 적용면제 또는 특권 부여, 나아가서는 일반적 법질서의 파괴”를 초래하는 것이다. 따라서 특별법 가운데 임시조치법의 성격을 띠고 있으면서 그 입법목적 완수한 법률은 과감하게 폐지하는 것이 바람직하며, 아울러 일반법에 포함시켜 규정하는 것이 타당하다고 판단되는 특별법에 대하여는 법체계의 정비라는 관점에서 일반적 규정에 포함시켜야 할 것이다. 이러한 관점에서 분야별 특별법 가운데 특히, 개선이 필요한 분야의 특별법 유형을 검토하면 다음과 같다.

## II. 민사관련 특별법의 개선방안

민사관련 특별법은 입법경과에서 살펴본 바와 같이 국토분단 등 시대적 상황에서 비롯된 사회경제현상에 대처하기 위한 것이거나 소송

제도의 개선을 위한 것 등 불가피한 경우도 있으나, 일부 특별법은 항구적인 제도로 정착되어 예외없이 적용되는 일반법적인 성격에 해당하는 것도 있고, 일시적·제한적 조치를 규정한 특별법에 해당하는 것도 있다. 현행 민사관련 특별법은 형사관련 특별법이나 행정관련 특별법의 경우보다 그 수가 훨씬 적어 입법체계의 혼란과 번잡을 초래하고 있다고까지 할 수는 없으나, 민사법에서 이미 수많은 행정법과 사회법·경제법이 분화되어 독자적 법영역으로까지 발전하였다는 점을 감안한다면, 순수 민사분야의 특별법은 최소한의 범위내에서 인정되어야 할 것이다. 그리고 「민법」·「민사소송법」 등 기본법 자체에서 가급적 특례조항을 두되, 부득이한 경우 별도의 특별법을 제정하더라도 기본법의 성격이 상실되지 않도록 입법체계를 정비하는 것이 바람직스럽다.

민사관련 특별법은 일반 법질서에 순응하지 못한 사람 또는 사안에 대하여 기간을 정하여 구제조치를 취할 목적으로 제정된 경우도 있고, 또한 행정편의적 발상 내지 인기영합적 목적에서 비롯된 것도 없지 않으며, 기본법에 특례조항으로 규정하여도 될 사항을 굳이 별도의 특별법으로 제정한 사례도 있고, 한시적 성격의 법을 제정한 후 적용시한을 계속 연장하거나 구제조치법 성격의 특별법을 수차에 걸쳐 제정한 사례도 있다. 이와 같은 특별법의 남발은 입법체계의 혼란과 번잡을 초래하고 법적용상의 형평성 내지 법적 안정성을 해치며, 구제조치를 기대한 고의적 범위반사례의 증가 내지 법인식의 해이를 초래할 우려가 있기 때문에 각별한 주의를 요한다.

특히, 구제조치 목적의 특별법은 한시적으로 운영되어야 할 것이므로 적용시한을 계속 연장해 나가는 사례가 재발되지 않도록 하고, 적용시한이 끝난 법률의 경우에는 경과조치만 남겨두고 폐지하는 등 정비가 요청된다. 그리고 민사특별법에 규정된 내용 중 민사기본법에 흡수시킬 사항은 과감히 정비해 나가고 민사특별법과 민사기본법 상호간의 체계유지에도 유의할 필요가 있는 바, 1990년에 「민사소송법」

등 소송관련 법률을 대거 정비하면서 해당 특별법을 체계화한 사례가 좋은 참고가 될 수 있다.<sup>250)</sup>

분 야	해당 특별법
재산법분야	대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법
	보증인 보호를 위한 특별법
	부동산등기 특별조치법
	부재선고에 관한 특별조치법
	축사의 부동산등기에 관한 특례법
가족법분야	입양특례법
	재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법
	혼인신고특례법
민사절차분야	법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법
	법인의 등기사항에 관한 특례법
	상고심절차에 관한 특례법
	소송촉진 등에 관한 특례법
	원격영상재판에 관한 특례법
	인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법

### 1. 재산법분야의 특별법

재산법분야의 특별법 중 ① 「주한미군관련 민사특별법」은 조약체결에 따른 입법의무로서 제정된 것이기 때문에 특별법으로 남겨둘 수

250) 민사관련 특별법이 정리되지 않는 이유 중의 하나로서, 현실적으로 모법인 「민법」, 「민사소송법」의 개정이 쉽지 않은데 따른 점에도 있다.

밖에 없을 것이다. ② 「보증인보호를 위한 특별법」과 관련하여, 이 법률의 주요 내용은 이미 2004년의 민법개정안의 논의과정에서 다루어진 것으로서, 법무부에서는 보증인보호를 위해 2004.10.21 “민법중개정법률안”을 제출하였으나, 임기만료로 폐기된 바 있었다. 「민법」의 개정이 여의치 않은 상황에서 호의로 이루어지는 보증이 만연하고 채무자의 파산이 연쇄적으로 보증인에게 이어져 경제적·정신적 피해와 함께 가정파탄 등에 이르는 등 보증의 폐해가 심각하게 되자 우선 이 특별법을 제정하게 된 것이다. 보증제도는 민사에 관한 일반법인 「민법」에 근거하고 있으며, 「민법」은 보증채무의 내용, 보증채무의 범위, 보증인의 조건 등에 관한 실체적인 규정을 두고 있다. 따라서 동법이 규정하고 있는 상당부분의 규정(보증의 방식, 채권자의 통지의무, 근보증 등)은 특별법인 동법이 아니라, 민법전에서 규정되어야 하는 성질의 것이라 판단된다. 장기적으로 동법은 「민법」에 편입되는 것이 타당할 것이다.

③ 「부동산등기 특별조치법」은 부동산 투기의 수단으로 이용되는 허위·부실등기신청행위와 부동산 투기 억제를 위한 거래 제한 법령을 회피하려는 각종 편법·탈법 행위를 규제하기 위한 전제인 동시에 그 자체로써 부동산 거래에 대한 실체적 권리관계에 부합하는 등기가 이루어지도록 하는 불가피한 입법조치라 할 것이므로 나름대로 목적의 정당성을 인정할 수 있고, 그 수단의 적절성 또한 인정된다. 그러나 한편으로 생각하면 「민법」이 시행된 후 오랜기간이 지났음에도 등기제도에 대한 무지나 부주의로 인하여 입은 손해를 특별한 절차에 의하여 구제해 주는 것이 타당한지 의문이고, 이러한 특례절차를 악용하여 오히려 다른 사람의 부동산을 사취하는 등 부작용이 발생하고 있는 점 등 비난의 소지도 다분히 있음을 간과하여서는 안될 것이다.<sup>251)</sup> 특히, 이와 같은 입법은 선거를 의식한 선심용으로 이루어졌다

251) 국회에서 이 특별법의 제정에 즈음한 심의과정에서도 다수의 문제점이 지적된

든지 행정편의적 발상에 의하여 이루어졌다는 오해를 받을 가능성도 있는데, 다른 분야도 아닌 민사분야에서까지 이런 현상이 발생하는 것은 지극히 바람직스럽지 못하다고 할 수 있다.<sup>252)</sup>

바 있다. 특히, 동 특별법에 규정된 일부 제도는 「부동산등기법」의 엄격한 시행이나 필요한 개정을 통해 보완하면 가능하다는 점, 입법취지가 부동산의 소유명의를 분산하여 조세회피 탈루를 막고자함에 있는 것이라면 조세처벌법규의 합리적 운용으로 소기의 성과를 충분히 거둘 수 있다는 점, 사법상 유효한 행위에 대하여 일정한 경우 형사처벌을 하는 것은 일반국민의 법감정에 어긋나고 보편적 정의실현의 법이념에 위배되므로 오히려 준법의식의 실추만을 초래할 뿐이고 또한 범죄수사와 재판에 관한 기술적 실무적면에서 실효성을 거두기 어렵다는 점 등이었다. 국회사무처, 제150회국회 법제사법위원회 회의록 제7호(1990.7.9), 15면 이하 참조.

252) 「부동산등기 특별조치법」의 폐지를 제안하는 입장도 있다. 즉, “①부동산의 소유권이전을 내용으로 하는 계약을 체결한 자에게 소유권이전등기등 등기신청의무를 규정한 동법 제2조의 규정은 소유권이전등기에 관한 일반규정의 성격을 가진 조항으로 이는 「부동산등기법」 중에 이를 규정(동법 제89조의2 소유권이전등기등 신청의무로 신설)함이 타당하다. ②계약서 등의 검인에 대한 특례를 규정한 동법 제3조 및 제4조는 이를 각 삭제함으로써 검인제도는 이를 폐지함이 타당하다고 본다. 현행 검인제도는 위 특조법의 제정목적인 부동산거래질서를 확립하는 것이 아니라 신속한 처리를 요하는 부동산등기사건의 지연을 초래함은 물론 검인담당 공무원의 관련법규에 대한 인식의 부족 등으로 인하여 검인과정에서 불필요한 서류의 제출요구, 계약내용에 관한 실질심사 등으로 검인을 거부하거나 또는 지연함으로 인하여 당사자에게 불편을 초래하여 이에 관한 시정을 요구하는 수많은 민원이 법원행정처에 접수되어 이를 시정토록 한 민원회신 중 법원행정처 발행 등기선례 요지집에 수록된 것이 수십 건에 달하고 있다. ③등기원인에 대하여 행정관청의 허가·동의 등을 증명하는 서면을 제출하도록 한 동법 제5조는 이를 삭제한 후 이에 관한 사항은 「부동산등기법」 제40조 제1항 제4호에 의하여 처리하면 된다고 보며, 등기원인에 대하여 행정관청의 허가 등을 요하는 서류를 첨부케 하는 현행법상의 각종 행정규제제도는 법률행위자유의 원칙에 반하는 것으로 이러한 각종 규제는 과감히 폐지되어야 한다. 위와 같은 행정규제제도 시행 중의 폐단 등으로 인하여 이미 폐지된 제도로는 임야매매증명제도, 택지취득허가제도, 토지거래신고제도, 부동산양도신고제도 등이 있으며, 외국인의 토지취득에 대한 허가제도는 대폭 완화되었다. 황폐화된 농토의 개발 및 농촌경제의 활성화를 위하여 토지거래허가제도 및 농지취득자격증명제도 등의 존치여부에 관하여 새로운 각도에서의 검토가 필요하다고 본다. ④등기원인증서에 대한 허위사실기재를 금지한 동법 제5조는 형법상 문서에 관한 죄로 규율될 수 있는 것으로 삭제함이 타당하다. ⑤위 특조법 중 형사처벌(동법 제8조 내지 제10조) 및 질서벌(동법 제11조, 제12조)을 규정한 각 조항은 이를 전부 삭제함과 동시에 위 특조법 제2조를 「부동산등기법」 제89조의 2(등기신청의무)로 신설한 후 동 조항을 현행 「부동산등기법」 제186조의 2(과태료)의 내용 중에 이를 삽입함이 타당하다고 본다. 왜냐하면 현행법 제8조 내지 제12조의 처벌규정은 「부동산등기법」 제186조의 2와 비교할 때 그 내용이 형평에 맞지 아니할

④ 「부재선고등에 관한 특례법」은 분단으로 발생한 문제로서, 「민법」의 부재와 실종에 관한 규정과는 별도 월남자의 가족 중 이북지역의 잔류자에 대하여 실종선고의 효력을 부여함으로써 월남자가 혼인, 상속개시 등을 통하여 새로운 가족관계의 신속한 확정을 목적으로 하고 있다는 점에서 일반적인 부재와 실종에 관한 규정을 두고 있는 「민법」에 우선하여 적용될 필요성은 분명한 것으로 보인다.<sup>253)</sup> 또한 이 특별법의 적용범위를 월남자와 그 잔류자에 한정하고 있다는 점에서도 「민법」과는 구별되는 별도의 법률로서의 존치가 적절한 것으로 보이나, 향후 통일논의가 본격화되면 좀더 심도있는 연구가 필요하다.

## 2. 가족법분야의 특별법

가족법분야의 특례법은 혼인과 가족관계등록부 관계가 주류를 이루고 있다.

① 「입양특례법」은 입양촉진법은 연혁적으로 6.25 등으로 급증한 고아 입양 촉진을 위해 민법과 친족관습법의 적용을 제외하는 특별법으로 1961년 제정된 「고아입양특례법」을 시발로 하여 1976년 전부개정으로 「입양특례법」 거쳐 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」에 이르렀고, 관련 보장시설·입양기관에서 보호 중인 아동에 한하여 적용되는 특별법으로서 기능하였다. 한편 이 법률은 2011.8.4 전부개정되어 법률의 제명이 종전의 「입양특례법」으로 변경되었으며, 그 내용도 아동 입양의 절차가 아동의 복리를 중심으로 이루어질 수 있도록 국가의 관리·감독을 강화하는 내용으로 개정되었다(2012.8.5 시행).

---

뿐만 아니라 현행법 제8조 내지 제10조 위반자를 적발하여 처벌한다는 것도 사실상 불가능하다고 본다. 따라서 현행 「부동산등기 특별조치법」은 그 입법목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라 본문 11개조 중 4개조는 위와 같은 문제가 있으며, 처벌규정이 5개조로서 위 특조법은 권위주의, 법만능주의에 입각한 법으로서 이를 폐지함이 타당하다고 본다”라는 견해이다. 최돈호, **부동산등기특별조치법 폐지해야**, 법률신문 제3166호(2003년4월28일자).

253) 류창호, **민사분야 특별법의 입법체계 정비방안**, 특별법 입법체계 정비방안연구 워크숍자료집(2012.3.30), 62면.

이는 우리사회가 아동에 대한 다양한 복지정책을 수립·집행할 수 있을 정도의 사회·경제적 부를 축적하였다는 점 등을 고려할 때, 아동 입양 관련 법제도에 대한 패러다임의 전환이 필요하다는 인식에서 요보호아동의 입양을 ‘촉진’하고 절차를 ‘간이화’하려는 구시대적 관점을 탈피하여 아동입양의 절차 전반이 아동의 복리를 중심으로 이루어질 수 있도록 국가가 관리 감독을 강화하고, 최선의 아동 보호는 출신가정과 출신국가 내에서 양육되어야 한다는 것을 기본 패러다임으로 국가 입양 정책을 수립할 필요가 있다는 점에 기인하였다. 따라서 법률의 목적이 사회정책적 목적이 두드러지게 되었으므로, 입양요건 및 절차에 관한 사항은 「민법」에 흡수규정하더라도 큰 문제점이 없을 것으로 보여지며, 행정목적과 관련된 규정은 따로 떼어 행정법의 영역에서 다루도록 하는 것이 타당할 것이다.

② 「재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법」은 원래 1967년 한시법으로 제정된 이후 총계 5차례에 걸쳐 시한이 연장되어 존속하였으며, 2000.12.26 일 부개정으로 재외국민에 대한 호적사건이 일정수준 유지되고 있는 등 실질적인 도움이 되고 있으므로, 향후에도 계속 존치시키기 위하여 한시법으로의 성격을 삭제하여 현재에 이르고 있다. 한시법으로의 성격을 삭제한 이유로는 이 특례법이 재외국민들에게 현실적인 도움을 주고 있을 뿐만 아니라, 1998년 4월 이후 재일본대한민국민단에서 외교통상부에 특례법의 시한연장이나 한시규정을 삭제를 요청한 바 있어서 정부에서는 향후에도 그 존속의 필요성이 계속 인정될 것이 추론되어 일반법으로의 전환을 제안하여 성립되었다. 이 특별법은 제정 이후 33년동안 적용시한을 연장해오다가 일반법으로 전환하여 한시법의 성격을 잃게 한 입법론상 바람직하지 못한 입법사례의 하나로 지적될 수 있다. 향후 「가족관계등록 등에 관한 법률」 자체에서 여기에 관한 특례를 두는 방안도 검토될 수 있을 것이다.



③ 「혼인신고특례법」은 혼인신고를 하지 못한 상태에서 전투로 사망한 경우에 대한 구제조치를 규정하였으나, 이는 별도의 법률로 규정하는 것보다 전시특례조항으로 「가족관계등록 등에 관한 법률」에 흡수시키는 것이 바람직스럽고, 반드시 전투로 사망한 경우만으로 한정시킬 것인지에 대하여도 검토할 필요가 있다.<sup>254)</sup>

### 3. 민사절차분야의 특별법

소송법분야의 특별법은 1990년에 대대적 정비가 이루어졌으나 아직도 미흡한 점이 남아있다.

① 「법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법」은 한시적인 조치라기보다는 재난으로 인한 소송사건의 신속한 처리라는 점에서 임시조치법이라는 법명을 사용한 것으로 보인다. 그러나 일반적으로 임시조치는 주로 한시적인 조치라는 의미를 가진다는 점에서 적절하지 않은 것으로 생각된다. 한편 이 특별법의 일반법이라고 할 수 있는 「민사소송법」 및 「형사소송법」과의 관계에서 볼 때, 이 특별법은 목적조항을 제외하고 단 3개의 본문조문만으로 구성되어 있고, 이들 본문조문은 사실상 한 개의 조문으로 구성될 수 있다는 점에서 특별법으로 존치하는 것보다는 「민사소송법」과 「형사소송법」에 흡수되어 각각 한 개의 조문으로 신설되는 것이 적절할 것으로 생각된다.<sup>255)</sup>

254) 이 특별법에 대해 “동법은 혼인신고의 특례가 적용되는 경우를 매우 좁게 규정하고 있다. 따라서 동법에서 정한 사유 이외의 사유로 사실혼 배우자가 사망하여 혼인신고를 하지 못한 경우에는 혼인신고를 할 수 있는 기회를 얻지 못하게 된다. 이러한 점에서 반드시 동법에서 규정하고 있는 예외적인 사유에 대해서만 혼인신고의 특례를 인정할 필요성이 있는가에 대해서는 의문이 제기될 수 있다. 또한 과거와는 달리 사실혼 관계에 있는 사실혼 배우자의 숫자가 많지 않는 경우에도 사실혼 배우자에 대한 혼인신고의 특례를 별도의 법률을 통하여 인정할 필요가 있는지도 의문이다. 원칙적으로 자가 부의 호적에만 입적될 수 있었던 과거의 호주제와는 달리 민법의 개정으로 인하여 부가 사망한 경우에도 母의 자녀로 출생신고가 가능하고 가족관계등록부에 등록될 수 있다는 점 및 사실혼 배우자에 대해서 혼인신고의 특례를 인정함으로써 상속권을 인정하는 것이 타당한 것인가에 대한 의문도 있다”는 지적도 있다. 류창호, 전계논문, 69면.

255) 류창호, 전계논문, 52면.

② 「상고심절차에 관한 특례법」은 「법원조직법」·「민사소송법」 등의 개정으로 상고사건을 대법원과 고등법원 상고부가 분장하게 되는 고등법원 상고부제도가 도입됨에 따라 이러한 특례규정이 불필요하게 되었으므로 폐지하는 것이 타당할 것이다. 이미 살펴본 것처럼 정부에서도 이 특별법을 폐지하는 폐지안을 제출하였으나, 국회의 임기만료로 폐기된 바 있다.<sup>256)</sup>

③ 「소송촉진 등에 관한 특례법」은 1990.1.13 일부개정으로 전체 36개 조문 중 17개 조문이 「민사소송법」 및 「소액사건심판법」에 흡수·통합되었으며, 2012.1.17 일부개정으로 1개 조문이 삭제(제24조의 상소 제기 후 판결 전 구금일수의 산입조항)되는 등<sup>257)</sup> 현재에는 법정이율에 관한 특례와 형사소송에 관한 특례규정만 존치하고 있다. 따라서

---

256) 정부의 폐지법률안제출 당시 법제사법위원회 전문위원 검토보고에서도 “대법원의 사건 폭주로 인한 법률심으로서의 기능약화, 대법원이 부 위주로 운영되어 법률해석의 통일이라는 상고법원으로서의 기능약화 및 심리불속행제도 자체에 대한 문제점을 해소 하기 위하여 고등법원 상고부를 두어 현재의 상고사건 중 상대적으로 가벼운 상당수의 사건을 담당하도록 하고, 대법원에는 일정 기준에 따른 중요사건만 직접 상고할 수 있도록 하며, 고등법원 상고부 관할사건이라도 판례통일의 필요성이 있거나 대법원에 관련사건이 있는 경우, 사안이 중요한 경우에는 직권 또는 당사자의 신청에 따라 대법원에 이송할 수 있도록 하였음. 대법원의 상고사건에 대한 업무부담 경감을 통하여 대법원의 심리를 신속하게 확정할 목적으로 도입된 심리불속행제도는 상고사건 중 일정사건을 고등법원 상고부에서 담당하게 되어 대법원의 상고사건 부담이 감소하게 됨으로써 이를 유지할 필요성이 없어졌음. 따라서 고등법원 상고부가 설치되어 그동안 심리불속행으로 종결된 상당수의 상고사건의 경우 고등법원 상고부 등에서 심리를 받음으로써 국민의 권리구제에 충실할 수 있으므로 심리불속행제도는 불필요하므로 상고제도와 관련한 특례를 규정한 「상고심절차에관한특례법」을 폐지하는 것은 타당함”이라고 지적하고 있다. 법제사법위원회, **상고심절차에관한특례법 폐지법률안 검토보고서**, 2006.4, 5면 이하 참조.

257) 제24조를 삭제한 배경은 헌법재판소가 상소 제기 후 구금일수 중 일부만 형기에 산입할 수 있도록 한 「형사소송법」 제482조제2항이 헌법상 무죄추정원칙 및 적법절차원칙에 위반되고 신체의 자유를 침해한다면서 헌법불합치결정을 하였다(헌재 2009.12.29. 선고 2008헌가13). 이에 피고인 또는 피고인 아닌 자의 상소를 기각할 경우 상당한 이유 없이 상소를 제기한 것으로 인정되는 때에 상소 제기 후의 판결 선고 전 구금일수 중 상소 제기기간 만료일로부터 상소이유서 제출기간 만료일까지의 일수를 본형에 산입하지 아니하도록 한 특별법 제24조가 위 헌법재판소 결정 취지에 반하므로 이를 삭제한 것이었다.

이 특별법은 민사에 관한 한 거의 의의를 상실한 바, 법정이율에 관한 사항은 기본법에 포함시키는 것이 좋다고 볼 때 민사분야 특별법 으로서는 인정실익이 없다고 하겠다. 따라서 이 특별법은 전면적으로 재편하여 일부는 기본법에 편입하도록 하거나, 제명의 변경을 포함한 전면적인 개편이 요구된다.

④ 「인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법」은 1961년에 제정된 이래 2번의 개정이 있었으나, 이는 인용법률명의 개정 및 알기쉬운 법령만들기 사업의 일환으로 개정된 것에 불과하며, 내용상의 변경은 전혀없었다. 3개 조문에 불과한 것을 하나의 단일법으로 유지하는 것도 그다지 바람직한 입법이라 할 수도 없고, 그 내용도 관련 법률에서 특례조항으로 해결하는 것이 바람직스럽다고 하겠다.<sup>258)</sup>

### Ⅲ. 형사관련 특별법의 개선방안

형사관련 특별법에 관해서는 그동안 학계나 실무계에서 많은 문제점이 지적되어 왔고, 이미 살펴본 것처럼 헌법재판소에서도 형사관련 특별법에 대해 그 문제성을 지적하는 한편 일부 특별법에 위헌판결을 내린 사례도 있다. 현행 형사관련 특별법이 어떠한 문제점을 지니고 있는지는 각 특별법의 유형에 따라 논의될 수 있다. 우선, 대부분 「형법」에서 규정하고 있는 범죄행위에 대해 일반예방의 목적하에 형법보다 형을 가중하기 위한 특별법이 있다. 이는 범죄로부터 일반 사회인을 보호하고 아울러 일반인을 위하시킴으로써 그러한 범죄를 예방하려는 소위 소극적 일반예방의 목적에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

258) 이 법은 국가를 당사자로 하는 소송 및 행정소송에서의 인지 첩부와 공탁제공에 대한 특례를 정하고 있고, 국가를 당사자로 하는 소송 및 행정소송에 관해서는 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」에서 상세한 규정을 두고 있다. 즉, 동법과 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」의 적용범위는 국가를 당사자로 하는 소송 및 행정소송이라는 점에서 중첩적이므로, 동법에서 단 두 개의 실제적 조문인 인지 불첩부에 관한 제2조와 불공탁에 관한 제3조를 「국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률」의 일부로 편입하는 방안도 가능할 것으로 생각된다. 류창호, 전제논문, 64면.

그러므로 형가중적 특별법은 일반예방이라는 형사정책적 목적의 달성을 실현하기 위한 것이라고 할 수 있다.

반대로 범죄의 예방이나 공공질서를 유지하기 위해 빈번하게 발생하는 사회기초질서위반행위를 처벌하기 위해 일반 형법보다 형을 감경하는 특별법도 있다. 그리고 국민편의를 위해 통상적인 법률절차를 간소화하거나 중대한 형사사건을 신속하게 심리하기 위해 「형법」이나 「형사소송법」 등에 규정되어 있는 일반원칙을 배제하거나 형사절차에 대한 특례규정을 두는 특별법이 있다. 아울러 국제협약이나 협정 등에 따라 그 이행을 위해 특별법을 두는 경우도 있다.

유 형	해당 특별법	주요 내용	비 고
형가중적 특별법	군용물 등 범죄에 관한 특별조치법	군용시설 및 군용물에 대한 범죄에 대해 형법상 처벌이 미약하여 범죄단속에 철저를 기할 수 없으므로 군용물에 관한 범죄에 대하여 가중처벌을 할 수 있도록 규정	
	보건범죄 단속에 관한 특별조치법	부정식품 및 첨가물, 부정의약품 및 부정유독물의 제조나 무면허 의료행위 등의 범죄에 대하여 가중처벌 등을 규정	
	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	성폭력범죄에 대한 가중처벌과 신종 성폭력범죄에 대한 처벌 등을 규정	성폭력범죄의 수사와 재판 절차에서의 형사소송상의 특례도 규정
	특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법	살인, 강도, 강간 등 특정 강력범죄에 대한 가중처벌 등을 규정	특정강력범죄의 수사와 재판 절차에

유 형	해당 특별법	주요 내용	비 고
			서의 형사소 송상 특례도 규정
	특정경제 범죄 가중처벌 등에 관한 법률	건전한 국민경제윤리에 반하는 거액경제범죄 및 재산국외도피 사범에 대한 법정형을 대폭 강 화하여 가중처벌하고, 금융기 관 임·직원의 금품수수등 비 위를 엄벌함과 아울러 범법자 들의 경제활동을 제한하기 위 해 필요한 사항을 규정	
	특정범죄 가중 처벌 등에 관한 법률	「형법」, 「관세법」, 「조세범 처벌 법」, 「산림자원의 조성 및 관리 에 관한 법률」 및 「마약류관리 에 관한 법률」에 규정된 특정범 죄에 대한 가중처벌 등을 규정	
	환경범죄 등의 단속 및 가중처 벌에 관한 법률	생활환경 또는 자연환경 등에 위해를 끼치는 환경오염 또는 환경훼손 행위에 대한 가중처 벌을 규정	단속 및 예방 에 관한 사항 과 불법배출 이익의 환수 등 행정적 제 재도 규정
형감경적 특별법	교통사고처리 특례법	교통사고로 인한 피해의 신속 한 회복을 촉진하고 국민생활 의 편익을 증진하기 위해 업무 상과실 또는 중대한 과실로 교 통사고를 일으킨 운전자에 관 한 형사처벌 등의 특례를 규정	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

유 형	해당 특별법	주요 내용	비 고
절차관련 특례설정 특별법	가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	가정폭력범죄의 형사처벌 절차에 관한 특례를 정하고 가정폭력범죄를 범한 사람에 대하여 보호처분제택을 규정	가정폭력으로 입은 손해에 대한 민사처리특례도 규정
	몰수금품등처리에 관한임시특례법	국가보안법의 정한 죄를 범한 자로부터 몰수하거나 또는 국고귀속명령된 금품을 타법령의 규정에 불구하고 신속하고 유효적절하게 처리하기 위해 필요한 사항을 규정	
	벌금 등 임시조 치법	경제사정의 지표인 화폐가치가 변동 저락됨으로 인하여 현행 각법령에 규정되어 있는 벌금·과료, 과태료등의 금액을 현실정에 맞도록 인상조정하기 위해 마련	
	벌금 미납자의 사회봉사 집행 에 관한 특례법	법원으로부터 벌금을 선고받아 확정되었는데도 경제적인 이유로 벌금을 내지 아니한 사람에 대한 노역장유치를 사회봉사로 대신하여 집행할 수 있는 특례와 절차를 규정	
	공무원범죄에 관한 몰수 특례법	특정공무원범죄를 범한 사람이 그 범죄행위를 통하여 취득한 불법수익 등을 철저히 추적·환수하기 위하여 형법상 몰수 등에 관한 특례를 규정	

유 형	해당 특별법	주요 내용	비 고
	특정범죄신고자 등 보호법	특정범죄에 관한 범죄신고자등 이나 그 친족등을 보호하고, 이 들에 대한 보복범죄를 예방하 기 위한 법적·제도적 장치를 규정	
	특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률	성폭력범죄, 미성년자 대상 유 괴범죄와 살인범죄 등 특정 범 죄자의 재범 방지와 성행)교정 을 통한 재사회화를 위해 위치 추적 전자장치를 신체에 부착하 게 하는 부가적인 조치를 규정	
협정 내지 협약이행 특별법	대한민국과 아메 리카합중국 간의 상호방위 조약 제 4조에 의한 시설 과 구역 및 대한민 국에서의 합중국 군대의 지위에 관 한 협정의 시행에 관한 형사특별법	「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의 한 시설과 구역 및 대한민국에 서의 합중국 군대의 지위에 관 한 협정」 중 형사재판권에 관 한 사항을 규정	
	마약류 불법거 래 방지에 관한 특례법	마약류범죄의 진압과 예방을 도모하고, 이에 관한 국제협약 을 효율적으로 시행하기 위해 「마약류관리에 관한 법률」과 그 밖의 관계 법률에 대한 특례 등을 규정	

기존의 일반형사법에 대한 특별규정으로 특정범죄에 대하여 예외적으로 적용되는 형사관련 특별법은 유동적이고 가변적인 현대사회의 다양한 현상에 탄력적으로 대응하기 위해 마련된 것으로서, 이러한

입법방식 자체가 곧바로 책임과 형벌 간의 비례원칙에 위반된다고 할 수는 없다. 오히려 특정범죄를 특별법 등으로 단일 법률에 일괄하여 규정함으로써 이에 대한 각 형벌 사이의 체계적 균형을 도모하는 한편, 국민으로 하여금 특정범죄를 쉽게 인식할 수 있도록 하여 처벌하는 범죄와 형벌에 대한 예측가능성 및 이에 따른 범죄의 일반예방적 효과를 높일 수 있다는 긍정적인 측면이 있기도 하다. 또한 국가형벌권과 법질서에 대한 효율적인 집행을 위해 형사절차 등에 관한 특례를 설정하는 수단을 강구하는 특별법도 형사정책적인 목적의 달성을 위해 필요한 것이라 할 수 있다.<sup>259)</sup>

그러나 형사관련 특별법은 「형법」에 규정하기에 적합하지 않거나 일시적인 사항을 규정하는 것이 원칙이므로, 기존 형법조항에 의해 규율할 수 있거나 형법조항을 개정할 수 있는 사항은 특별법에서 제외하여야 할 것이다. 나아가 범죄와 형벌의 균형은 헌법질서에 기초한 그 시대의 가치체계와 일치되어야 한다. 행위의 불법성에 대한 인식에 일정한 가치합의가 있다고 해도 그 행위에 대한 법적 평가는 헌법의 가치체계를 존중하면서 형벌법규 전반에 걸쳐 일정한 비례관계가 갖추어지지 않으면 안되는 것이다. 따라서 기본법인 「형법」에 규정되어 있는 구체적인 법정형은 개별적인 보호법익에 대한 통일적인 가치체계를 표현하고 있다고 볼 때, 사회적 상황의 변경으로 인해 특

259) “일반형사법에 유사조항이 있는 것을 특별히 변형하여 규정하려는 형사특별법은 그 자체로서 규범력과 존속력을 가지고 적용되는 내용으로서는 더 이상 탄생되지 말아야 하겠지만, 형식은 특별법으로 제정하였지만 그 내용은 독자적인 법률을 제정하는 것이 아니라 기존의 형법, 형사소송법, 형사조직법을 개정하여 그 일반법률에 편입시키는 방식을 취하면서 총체적 입법과 상징입법의 효과도 거두려는 형사특별법의 제정은 앞으로도 유용할 것으로 판단된다. 왜냐하면 이러한 형식의 특별형법은 일반국민에게 경각심을 주려는 상징효과도 거두면서 해당조문을 일반형사법에 편입시키기 때문에 형사법의 체계성, 용이성, 가독성, 접근성도 유지할 수 있기 때문이다. 따라서 일방형사법으로 편입시키면서 상징형법 및 총체적 개정입법의 기능도 가지는 형사특별법의 제정은 우리나라에서도 장려되어야 할 것이다”, 손동권, **형사특별법 정비방안(4)-특정경제범죄가중처벌법등에관한법률**, 한국형사정책연구원 2008, 14면.



정 범죄에 대한 형량이 더 이상 타당하지 않을 때에는 원칙적으로 법정형에 대한 새로운 검토를 요한다.

### 1. 형가중적 특별법

특별한 이유로 형을 가중하는 경우에도 형벌의 양은 행위자의 책임의 정도를 초과해서는 안된다. 형가중적 특별법은 사회 일반에서 물의를 빚고 있는 특정 범죄행위를 기존의 형량보다 중한 형으로 처벌한다. 물론 우리 헌법재판소가 판단한 것처럼 어떤 범죄를 어떻게 처벌할 것인가 하는 문제 즉 법정형의 종류와 범위의 선택은 그 범죄의 죄질과 보호법익에 대한 고려뿐만 아니라 우리의 역사와 문화, 입법 당시의 시대적 상황, 국민일반의 가치관 내지 법감정 그리고 범죄예방을 위한 형사정책적 측면 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 입법자가 결정할 사항으로서 광범위한 입법재량 내지 형성의 자유가 인정되어야 할 분야이다.<sup>260)</sup>

따라서 어느 범죄에 대한 법정형이 그 범죄의 죄질 및 이에 따른 행위자의 책임에 비하여 지나치게 가혹한 것이어서 현저히 형벌체계의 균형을 잃고 있다거나, 그 범죄에 대한 형벌 본래의 목적과 기능을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈하였다는 등 헌법상의 평등의 원칙 및 비례의 원칙 등에 명백히 위배되는 경우가 아닌 한, 쉽사리 헌법에 위반된다고 단정할 수는 없다. 그러나 특정 범죄행위에 대한 처벌의 필요성이 아무리 높고 범죄행위에 대한 사회적 반감이 고조된 상태라 하더라도 「형법」의 기본원칙인 죄형의 균형성을 무시하면서까지 형량을 높이는 것은 바람직하지 않다.

형벌이 지나치게 가혹하거나 잔인하면 일시적으로는 범죄 억지력을 발휘할지 모르지만 결국에는 중벌에 대해 면역성과 무감각이 생기게 될 뿐이고, 나아가 범죄예방과 법질서 수호로 이어지는 것이 아니라

260) 헌재 2008.4.24. 2007헌가20.

법의 권위를 실추시키고 법질서의 영속성과 안정을 저해하는 요인이 될 뿐이다. 이는 규범준수를 담보할 것으로 기대되는 요소로서 더 큰 비중을 차지하는 것은 “제재의 양 내지 강도”가 아니라 “제재의 개연성 내지 가능성”이라는 것을 말해 준다. 즉, 규범을 위반한 경우에 제재가 가해질 개연성 내지 가능성이 높을수록 규범준수의 실효성을 높일 수 있는 것이다.

중벌주의가 언제나 부정적인 효과만 있다고는 볼 수 없다. 그러나 중벌주의에만 의존하는 형사정책은 문제가 있으며, 가중처벌하는 것이 반드시 특별법 제정을 통해서만 달성될 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 이러한 차이는 그 차이가 중대하지 않는 한 법정형의 범위내에서 해결할 수 있고, 만일 법정형이 이들 범죄의 다양한 유형을 차별화하여 적용하기에 한계가 있다면 법정형을 강화할 수도 있을 것이기 때문이다. 형벌은 범인에 의해 저질러진 규범침해를 이유로 그 범인에게 내려지는 공적·사회윤리적 반가치판단이다. 그러나 국가작용으로서의 형벌인 만큼 범죄와는 질적으로 다른 도덕적 우월성을 지녀야 한다. 이러한 요구는 형사관련 특별법의 경우도 마찬가지로서, 이들 특별법 역시 다른 법률과 마찬가지로 범죄와 형벌은 헌법질서에 기초한 그 시대의 가치체계와 일치하도록 제정되어야 한다.

그러므로 입법취지에서 보아 중벌주의로 대처할 필요성이 인정되는 경우라 하더라도 범죄의 실태와 죄질의 경중, 이에 대한 행위자의 책임, 처벌규정의 보호법의 및 형벌의 범죄예방효과 등에 비추어 전체 형벌체계상 지나치게 가혹한 것이어서, 그러한 유형의 범죄에 대한 형벌 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 현저히 일탈함으로써 입법재량권이 헌법규정이나 헌법상의 제원리에 반하여 자의적으로 행사된 것으로 평가되는 경우에는, 이와 같은 법정형을 규정한 법률조항은 헌법에 반한다고 보아야 한다.<sup>261)</sup>

261) 헌재 1992.4.28. 90헌바24 ; 헌재 2003.11.27. 2002헌바24 등.

① 「군용물 등 범죄에 관한 특별조치법」은 1966년에 제정된 이래 43년 동안 한차례의 개정도 없었으며, 실제로 이 특별법이 적용된 사례도 거의 없어서 실효성이 의심되었다. 그 후 2009.12.29 일부개정되어 현재에 이르고 있다. 제정당시에는 군용물에 대한 절도, 강도 및 장물죄의 폐해가 컸으므로 이에 대처하기 위한 것으로 생각되나, 군용물에 대한 범죄 중 특히, 절도·강도·장물죄만 가중 처벌할 특별한 이유가 없으므로 개정에서는 「형법」 제38장부터 제41장의 재산죄 중 군용물에 대하여도 성립 가능한 죄는 모두 포함할 수 있도록 조정되었다. 또한 군용물의 절취행위를 일반물건의 절취행위에 비하여 가중 처벌하는 것이 헌법의 평등조항에 위배되는 것이 아닌가 문제되었으나, 헌법재판소에서는 평등원칙 위반이 아니라고 판시한 바 있다.<sup>262)</sup>

군용물의 범죄행위를 일반 물건의 범죄행위에 비하여 특히 중한 형벌을 규정하고 있는 것은 목적물의 위험성, 남북분단 및 대립상태의 지속이라는 국가적 상황에 비추어 합목적적 필요성이 충분히 인정된다. 다만, 군용물 등 범죄에 대하여 군용물의 종류와 피해정도와 상관 없이 모두 무기 또는 1년 이상의 징역에 처하도록 하고 있어 벌금형을 선택할 수 없게 되어 있으므로 법정형의 적정성 여부에 관해 검토할 필요가 있다.

② 「보건범죄 단속에 관한 특별조치법」은 1969년에 제정되어 시행된 이래 현재까지 40여년 동안 타법개정을 제외한 실질적 내용의 개정은 4차례에 불과한 사실은<sup>263)</sup> 실제로 동 법에 해당하는 위반사실이

262) 현재 1995.10.26. 92헌바45.

263) 1980.12.31(법률 제3333호), 1990.12.31(법률 제4293)에 두차례의 자체개정이 이루어진 바 있다. 그 후 2009.12.29(법률 제9840호)에 일부개정되었다. 이는 헌법재판소가 이 특별법에 규정된 양벌규정에 대하여 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에도 종업원 등의 위법행위에 따라 처벌하고, 종업원과 같은 형의 징역형을 받도록 한 것은 형벌에 관한 책임원리에 위반된다고 결정함에 따라 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하도록 양벌규정에 책임주의 원칙을 관철하고, 양벌규정에 영업주에 대한 징역형을 폐지하는 대신 1억 이하의 벌금형으로 대체하도록 한 것이었다(현재 2007.11.29. 2005헌가10). 그 후

거의 없거나 동법상의 무거운 처벌규정으로 인해 그 적용을 기피하는 것에 원인이 있다. 이러한 현상은 그 원인을 불문하고 동법이 실무상 효용성을 상실한 법률이라는 사실을 뒷받침해준다. 물론 법률의 존재는 해당 법률의 실제적 적용빈도만을 가지고 판단할 수는 없으며, 적용가능성이 거의 없다하더라도 규율에 필요한 대상을 포섭하여 법률의 공백을 보완하는 기능을 한다. 그러나 형사관련 특별법은 형법전이 미처 범죄로 파악하지 못했던 신종 범죄의 신속한 규율이라든가 일정 영역에 있어서 보다 자세하고 구체적인 규정을 둘 필요성이 있는 경우에만 한정적으로 제정되는 것이 바람직하다.

이 특별법의 경우 법률의 철저한 집행을 통하여 범죄를 억지하는 것이 아니라, 중형을 규정한 법률의 제정을 국민들에게 홍보함으로써 엄포를 통한 범죄의 억지를 꾀하고 있다는데 문제의 심각성이 있다. 이는 법률의 대부분의 내용이 일반법인 「형법」에 규정된 범죄의 형가중만을 내용으로 하고 있다는 데서 잘 드러나고 있다.<sup>264)</sup> 그러나 여타 다른 법률상의 특정위반행위의 가중처벌을 중심내용으로 하고 있는 이 법률은 다른 법률상의 구성요건과 크게 다를 바 없고, 가중처벌의 요건으로 삼고있는 인체유해성, 사상의 결과, 누범 등은 이미 「형법」으로 포섭할 수 있다. 따라서 이 법률은 폐지되더라도 각 개별법에서 벌칙규정을 이미 두고 있고 각 개별법이 상정하지 못한 가중적 결과가 발생할 경우에는 일반 형법상의 규정으로 보완이 가능하다.<sup>265)</sup>

---

2011.4.12(법률 제10579호) 일부개정되었으나, 이는 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비 기준에 따라 어려운 법률용어와 표현을 우리말 체제에 맞추어 쉬운 우리말로 바꾸는 한편 무신고 화장품의 제조·판매 등을 보건범죄단속 대상에서 제외하는 것이었다.

264) “보건범죄단속에 관한 특별조치법은 형가중과 관련하여 많은 문제점을 가지고 있으나, 무엇보다도 동법이 존치되어야 할 필요성이 있는가라는 점에 의문이 있다. 그것은 이 법이 동사범의 근절을 위한 형의 가중만을 규정하고 있는데, 이는 특가법에 규정하는 것이 입법론상 더 타당하다고 할 수 있기 때문이다. 특가법은 일반법으로도 처벌될 수 있으나 그 보다 더 엄하게 처벌해야 할 필요성이 있는 범죄유형을 규정하고 있기 때문이다.” 자세한 내용은 오영근/안영옥, **형사특별법의 제정실태와 개선방안**, 한국형사정책연구원 1996, 43면.

265) 권수진, **형사특별법 정비방안(10)-보건 의료 마약 생명 윤리분야-**, 한국형사정

③ 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 경우, 종전의 「성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호 등에 관한 법률」이 소관부처가 다른 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례와 성폭력범죄의 피해자 보호 등에 관한 사항을 함께 규정하고 있어서, 성폭력범죄가 발생한 경우 각 사항에 대하여 소관부처가 능동적으로 대처하는 데 한계가 있으므로 성폭력범죄의 처벌 관련 사항을 분리하여 성립된 것이다. 그리고 종전의 법률에 규정된 국가와 지방자치단체의 청소년에 대한 성교육 및 성폭력예방교육 실시의무, 성폭력피해상담소와 성폭력피해자보호시설 설치 등 성폭력범죄의 피해자 보호 등에 관한 사항과 관련된 규정은 별도로 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」을 제정하였다.<sup>266)</sup>

이 법률은 「형법」과 「형사소송법」의 특별법으로서 형법상 성폭력범죄에 대한 가중처벌과 성폭력범죄에 대한 새로운 구성요건을 신설하고, 성폭력범죄에 대한 수사 및 공판절차와 관련하여 피해자와 증인을 보호하기 위한 절차 및 신속한 재판을 위한 절차를 규정하고 있다. 이 법률외에도 현재 성폭력범죄에 관련하여 「형법」상으로 부족한 부분을 보완하기 위하여 「아동복지법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률」, 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」 등이 있다. 성폭력범죄자의 경우 다른 범죄의 재범율보다 높고, 피해자의 개인적인 법익의 침해를 넘어 커다란 사회적 문제로 대두되고 있다. 이러한 상황에도 불구하고 기존의 일반법인 「형법」으로는 적절한 일반예방적 기능을 수행하지 못하였고, 입법론적인 문제점만을 드러내었다. 따라

책연구원2008, 83면 이하.

266) 이런 입법사례는 ① 가정폭력 범죄의 경우에도 1997년 분리 입법을 통해 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 「가정폭력범죄의 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」로 되었으며, ② 성매매의 경우에도 2004년 분리 입법을 통해 「성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률」과 「성매매 방지 및 피해자 보호 등에 관한 법률」로 된 바 있다.

서 종전의 법률만으로는 범죄를 예방하고 척결하기에 미흡하다는 형사정책적 고려에서 특별법을 제정하게 된 것이다.

그러나 이 특별법에 대해서는 입법당시부터 많은 논란이 제기된 바 있었고, 성폭력 범죄를 예방하고 건전한 사회질서를 확립한다는 입법 목적 달성을 위해 아무리 중벌이 요구된다 하더라도 이 사건 법률조항의 법정형과 같이 본질적으로 다르다고 평가된 것을 같게 취급하고, 책임주의에 반하는 측면이 있으며 형벌 개별화의 원칙의 구현에도 미흡하다면, 그 입법목적만으로 정당성을 가질 수는 없다는 지적도 제기되고 있다.<sup>267)</sup> 또한 “이 특별법에 규정된 대부분의 범죄는 형법에 규정되어 있는 범죄 내지 그 결합유형의 중복적인 형태이므로 현행형법 규정 또는 이를 보완하는 방법으로 대처할 수 있고 특별법의 형태로 별도의 규정을 둘 필요가 없다. 성폭력범죄 특별법에 있어서는 처벌과 절차에 관한 부분은 「형법」, 「형사소송법」에 의하거나 그 보완을 통하여 규율할 수 있으므로 이 특별법을 폐지하는 방법을 검토해 볼 필요가 있다”<sup>268)</sup>는 견해도 있다. 성폭력범죄는 이 특별법과 같이 형사

267) 현재 2009.6.25. 2007헌바25 전원재판부(재판관 김종대, 재판관 목영준의 성폭법 제5조 제2항 부분에 대한 반대의견).

268) 도중진/이형규/김성규/윤민석, **형사특별법 정비방안(1)-형사특별법의 정비를 위한 이론적 기초**, 한국형사정책연구원 2008, 131면. 또한 “성폭력특별법이란 형사특별법이 성폭력을 규제하기 위한 최우선수단으로 활용되었다. 이러한 예외적 전략으로서 단기적으로는 훌륭한 효과를 얻은 것이 사실이다. 그러나 장기적인 관점에서 원칙적인 방법을 사용해야 하고 예외적인 방법을 너무 오래 사용해서는 안된다. …… 먼저 성폭력특별법상 원칙법인 형법이 예상하지 못했던 좋은 규정들은 형법전에 편입시켜야 한다. 한편 형법전보다 성폭력범죄자 처벌에 효과적이지 못한 규정들은 물론이고, 형법전만으로도 충분한 효과를 달성할 수 있음에도 불구하고 성폭력특별법에 중복 규정된 것들이 있는데, 이러한 규정들은 모두 삭제해야 한다. …… 형사특별법인 성폭력특별법을 성폭력 투쟁의 최우선 수단이 아니라 민사법이나 민사재판을 성폭력 투쟁의 최우선 수단으로 삼고, 형사법이나 형사재판은 최후 수단으로 사용해야 할 때가 도래하였다. 성폭력특별법의 제정과 개정에서 들었던 노력을 필요하다면 성폭력피해자가 충분한 손해배상을 받을 수 있도록 하는 민법상 혹은 민사소송법상의 조치들을 규정한 특별법을 제정하고 확대하는 방향으로 전환해야 할 때가 온 것이다”라는 지적도 있다. 오영근, **형사특별법 정비방안(6)-성폭력 범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 법률-**, 한국형사정책연구원 2008, 107면 이하.

분야에서 뿐 아니라 앞서 살펴본 것처럼 행정분야에서도 다양한 법률들이 산재하고 있다.

각각의 개별 법률의 제정 또는 개정을 통해 당면 문제를 해결하는 것은 입법정책적으로 효과성이 있을지 모르나, 전체적인 입법체계를 혼란에 빠트리게 되는 결과를 가져올 수 있다. 사회일반의 공포심 또는 당혹감과 같은 감정적인 상태에서 입법자에게 사회적인 장애를 제거해 줄 것을 기대하는 욕구가 강한 경우, 입법자는 이런 기대를 만족시키는 형벌규범을 창조하게 되며 이러한 입법적 결정은 따라서 사회일반의 불만을 달래주고 그들의 기대에 부응하는 정책의 수행이라는 의도로서 이루어지게 된다. 이와 같은 장애제거의 욕구를 만족시켜주는 목적과 관련해 볼 때 입법적 조치가 상황에 따라서는 의미있게 되며 효율적일 수도 있다.

그러나 법규범이 실효성을 갖지 못하는 것은 일반적으로 결함에 기인하는 것이지 규율의지의 결핍에 따른 것이 아니다. 비록 이러한 형식의 입법이 실제로 효율적으로 작용할 수 있을지 또는 입법적 조치가 장애의 제거에 기여할 수 있을지 여부 등은 차치 하더라도, 하나의 사안에 다수의 법률이 존재하는 것은 매우 바람직한 입법태도는 아니라고 본다. 따라서 성폭력과 관련한 법률들을 전체적으로 통합하여 단일 법률을 마련하거나, 일반법에 흡수편입시킬 수 있는 사항은 일반법에 흡수편입하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

④ 「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」은 1990년의 사회상황·정치상황을 전제로 제정된 것으로서, 특정강력범죄의 처벌에 신속을 기하기 위한 절차법적 규정들은 이후 「형사소송법」의 개정이나 「특정범죄신고자보호법」의 개정으로 상당수 극복되어 버렸다.<sup>269)</sup> 현재 이 특

269) 보석의 취소(특강법 제6조), 증인에 대한 신변안전조치(특강법 제7조), 소송진행의 협의(특강법 제9조), 집중심리주의(특강법 제10조), 공판정에서의 신체구속(특강법 제11조), 간이공판절차의 결정(특강법 제12조), 신속한 판결선고(특강법 제13조) 등에 관한 일련의 규정들은 특강법 제정 이후에 개정된 「형사소송법」에 의하여 그

별법에서 사실상 규범력을 발휘하고 있는 조문은 누범가중을 규정한 조문(제3조)이라고 해도 과언이 아니나, 이 조항과 관련하여 지속적으로 위헌성 시비가 논의되고 있다.<sup>270)</sup>

이 특별법을 입안하는 과정에서 입법자는 특정강력범죄의 범위설정과 관련하여 개개의 형벌법규를 적시하는 방식에서 출발하였다. 각각의 형벌법규 조문들이 특정강력범죄의 특정성을 담보할 수 있을 것으로 보았기 때문이라고 생각된다. 그러나 법안 성립 당시 적용범위와 관련한 여·야간의 절충을 통하여 일련의 가중적 표지들이 부과되었다. 그리하여 특정강력범죄의 해당 여부를 판단함에 있어서 개별 형벌법규의 조문 확인과 함께 추가로 부가된 가중적 표지들을 검토하도록 되어 있다. 또한 그 범위는 점차 확장되어 가고 있으며, 현재도 일정 범죄를 새로이 이 특별법에 포섭하려는 개정안도 발의된 바 있다.<sup>271)</sup> 이러한 경향은 이 특별법 자체의 체계적 통일성을 위태롭게 할 뿐만

---

의미내용을 대부분 상실하였다. 또한 출판물등으로부터의 피해자 보호에 관한 규정(특강법 제8조)도 「특정범죄신고자보호법」 제8조에 의하여 규범력을 상실하였다.

270) 헌법재판소에서는 형법에 의한 것이든 특별법에 의한 것이든 누범의 가중처벌 자체가 헌법에 위반되지는 않는다고 보았으며(헌재 1995.2.23. 93헌바43 ; 헌재 2002.10.31. 2001헌바68), 특히 특강법 제3조에 의한 누범의 가중처벌 역시 그 정당성을 인정하고 있다(헌재 2008.12.26. 2005헌바16 ; 헌재 2008.12.26. 2006헌바16). 다만, 동일한 목적을 위하여 하나의 범죄행위에 대해 ‘특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률’ 제5조의5에 의한 가중처벌을 한 후 다시 특강법 제3조를 거듭 적용하여 가중처벌함으로써 가중 이전의 법정형에 비해 무려 3배 가까운 20년 이상의 징역형으로 처벌되도록 한 경우에 대해서는 지나치게 과중한 형벌을 부과한 것으로서 책임원칙에 반한다고 판시한 바 있으나(헌재 2008.12.26. 2007헌가10등), 특강법 제3조에 의한 누범가중에 의해 형의 하한이 징역 7년에서 징역 14년까지 가중된 경우에 대해서는 지나치게 과중하고 가혹한 형벌을 부과한 것으로 볼 수 없어 책임원칙이나 평등원칙에 위반된다고 볼 수 없다고 보았고(헌재 2008.12.26. 2005헌바16 ; 헌재 2008.12.26. 2006헌바16), 나아가 특강법 제3조에 의한 가중처벌의 결과 처단형의 하한이 징역 20년이 되는 경우에도 헌법에 위반되지는 않는 것으로 보았다(헌재 2010.2.25. 2008헌가20 ; 헌재 2010.09.30. 2009헌바116).

271) 2012.2.3 의원입법으로 일부개정안이 발의되어 계류중에 있으며, 그 내용은 아동·청소년에 대한 성범죄가 갈수록 심각한 사회문제가 되고 있으므로 특정강력범죄에 새로이 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제7조, 제9조 및 제11조부터 제12조까지의 죄를 추가하여 이들 범죄도 특정강력범죄가 되도록 개정하여 이들 범죄에 누범의 형을 적용할 수 있도록 하려는 것이다.



아니라 법적 안정성과 예측가능성을 크게 훼손할 우려가 있다. 따라서 이 특별법은 폐지하는 것이 타당할 것으로 본다.<sup>272)</sup>

⑤ 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」도 1980년대에 접어들면서 경제범죄가 날로 대형화·조직화·지능화되고 경제·사회에 미치는 충격과 피해가 막심하여 그 근절대책이 절실한 실정임에도 처벌법규의 법정형이 지나치게 가볍거나 벌칙규정의 미비로 말미암아 적절히 대처하지 못하고 있었으므로, 거액 경제범죄 등에 대한 법정형을 대폭 강화하여 가중처벌하기 위해 제정된 것이다. 반사회적 범죄로서 행정법과 재정법의 성격을 가지는 범죄에 대하여는 단순히 범죄이익을 박탈하는 데에서 나아가 재산형인 벌금형까지 병과함으로써 행위자에 대한 처벌수위를 높일 필요가 있다는 취지는 이해된다. 그러나 이러한 부패의 대책에 관하여는 다양한 관점에서 종합적 접근이 필요하며, 형벌의 종류나 형량의 증가로 범죄예방적 효과를 어느 정도 달성할 수 있을 지는 사실상 예측이 곤란하지만 이 특별법 제정 이후에도 재산 범죄가 여전히 발생하고 계속 증가하고 있어 법의 실효성에 의문이 제기되고 있다.

이는 이 특별법이 행위자에 대한 엄정한 처벌을 통한 일반예방이라는 당초의 목적을 달성하지 못하고 있음은 물론 오히려 수범자들에게 법의 권위를 떨어뜨리는 위험을 초래할 수 있어 형사정책적으로도 불합리한 결과를 가져오고 있음을 의미하는 것이다. 실효성 없는 형벌은 법의 권위를 실추시키고 법질서의 영속성과 안정을 저해하는 요인이 될 뿐 아니라, 형벌의 일반예방적 기능까지 해치게 되는 것이다.<sup>273)</sup>

272) “형벌법규의 체계적 정합성을 극도로 교란시키는 특강법의 존치를 전제로 한 형법개정작업은 국민을 기만하는 것이라고 표현해도 과언이 아니다. 평상시의 형법체계를 재건하는 전초작업으로서 무엇보다도 먼저 수행해야 할 과제로 특강법의 전면 폐지를 강력히 제언하는 바이다”. 신동운, **형사특별법 정비방안(2)-특정강력범죄의처벌에관한특례법-**, 한국형사정책연구원 2008, 130면 참조.

273) 형사정책적인 관점에서 이 특별법에 대해서는 많은 비판이 제기되고 있다. ① 제3조의 특정재산범죄인 사기, 공갈, 횡령, 배임, 업무상횡령과 배임은 형법상의 범

또한 이 특별법은 전체 법조문이 13개 조문이지만 그 규율형식이 복잡하고 「형법」 등 14개 법률과 관련되어 있어 수범자가 그 내용을 이해하는 데 어려움이 따른다. 수범자에게 규범합치적인 행위를 하도록 동기가 부여되기 위해서는 가급적 마찰 없이 기존의 법질서에 도입될 수 있는 해결방안, 다시 말해 “기존의 범규범과의 연계”를 가능하게 하거나 혹은 기존의 범규범에서의 특별규정을 통해 상황의 변화를 용이하게 할 수 있는 해결방안을 추구하여야 할 것이다.

⑥ 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」에 대해서는 형사관련 특별법에서 가장 논란이 되고 있는 대표적인 법률이다. 앞서 살펴본 것처럼 헌법재판소에서도 이 특별법에 대해 전체적으로 입법기술상의 졸렬 내지 입법방식의 문제점을 지적하였으나, 가중처벌할 특정범죄를 단일 법률에 일괄하여 규정함으로써 이에 대한 각 형벌 사이의 체계적 균형을 도모하는 한편 국민으로 하여금 엄벌하는 특정범죄를 쉽게 인식할 수 있도록 하여, 가중처벌하는 범죄와 형벌에 대한 예측가능성 및 이에 따른 범죄의 일반예방적 효과를 높일 수 있다는 긍정적인 측면이 있다고 한 바 있다. 또한 내용상 이 특별법은 가중처벌이라는 형벌위하로써 사회질서를 유지하려는 입법 목적에만 주안을 두고 있으며, 전근대적인 중형위주의 가혹한 응보형주의에 따른 규정이라는 비판도 제기되고 있으나, 개별 조문과 관련하여 입법배경이나 국민의 법감정 내지 형사정책적 측면의 고려하에서 합헌판결을 내린 사례가 많다.

---

죄를 가중처벌하는 중복적인 규정으로서, 이들 범죄는 특경가법에 별도로 존치시킬 필요가 없다. ② 중형주의에 기초하고 있어서 형벌이 매우 무겁게 규정되어 있다. ③ 이득액에 따라 처벌에 차등을 두는 문제점이 있다. 이득액은 양형참고 자료가 아닌 구성요건으로 하는 것은 합리적인 입법태도가 아니며 여러 가지 문제점을 드러낸다. ④ 금융기관의 임직원의 직무에 속한 사항에 대한 알선 행위를 행위주체에 제한 없이 넓게 인정하고 있다(제7조). 이러한 태도는 형법상의 알선수뢰죄(제132조)에 비하여 범죄화의 폭을 크게 넓히고 더 무겁게 한 것으로 합리적인 입법으로 보기 어렵다. ⑤ 외화유출행위, 무인가단기금융업, 외화유출행위 등과 관련하여 개별법규에 의한 처벌 외에 가중 처벌의 필요성이 있는가에 대한 의문이 제기되고 있다. 자세한 내용은 도중진/이형국/김성규/윤민석, 전게서, 128면 이하 참조.

이 특별법은 1966년에 제정된 이래 타법개정을 제외하고 20회나 개정되었으며, 그 개정의 대부분은 행위자에 대한 처벌수위를 강화하는 것이었다. 제정이나 개정과정에서 각 가중처벌규정의 합목적성만이 강조되고 형사기본법이라고 할 수 있는 형법과의 중복이나 유사처벌 규정과의 관계에 대한 면밀한 검토는 이루어지지 아니하였다. 또한 입법과정에서 가중처벌규정이나 신설규정의 문제점을 제기하거나 합리적으로 검토, 조정할 수 있는 상황이 아니라 오직 정치적인 목적에 따라 만들어진 결과 과도한 법정형으로 나타나고 있다.<sup>274)</sup>

이 특별법은 처음에는 형법 등에 규정된 특정범죄에 대하여 가중처벌함으로써 건전한 사회질서의 유지와 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다고 규정하였으나, 현재에는 가중되는 범죄행위의 유사성이나 정형성이 없이 단지 그때그때의 입법을 통하여 형을 가중하거나 범죄유형을 신설하고 있다. 입법에 즈음하여 가장 유의해야 할 첫 번째 단계는 어떤 규정에 대한 필요성 내지 비례성심사 이외에 기존 법질서의 변경 내지 보충에 대한 필요성이 존재하는지의 여부에 대한 판단이 선행되어야 한다. 정치적 문제제기 또는 현행법의 결함이 확인됨으로 인해 제기된 관심사가 입법절차를 진행시키는 데에 충분한지 여부가 확실해져야 한다. 아울러 그러한 상태를 확정함에 있어서도, 이미 충분한 규정이 존재하고 있지는 않은지 또는 법외적인 질서체계로 충분하지는 않은지의 여부가 검토되어야 한다. 이 특별법이 제정된 이래 그 적용대상이 점차 확대되어 왔을 뿐 기존 규정이 특별법의 형태로 계속 유지되어야 하는지에 대한 검토는 진지하게 이루어지지 않았는 바, 이번 기회에 존치의 필요성부터 다시 따져보아야 할 필요가 있다.<sup>275)</sup>

274) 오영근, **특정범죄가중처벌등에관한법률폐지의 당위성**, 형사정책 제17권 제2호 (2005), 34면 이하.

275) 이와 관련하여 “특가법을 전면적으로 폐지하는 것이 타당하다고 생각된다. 세부적으로 존치필요성이 있는 구성요건이나, 법정형의 완화로 충분하다고 생각되는 규정, 가액에 따른 차등화처럼 논의가 더 필요한 영역 등 다양한 검토가 필요하다. 그러나 전체적으로 다음과 같은 개정방안에 대한 원칙을 정하고 세부적인 내용들을 개정하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 첫째, 특가법의 내용 중 현재 현실적으로 거의 적용되지 않는

⑦ 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」은 환경범죄자에 대한 형사처벌뿐만 아니라 불법배출이익의 환수 등 행정적 제재를 규정하고 있어서 형법과 행정법이 교차하는 분야의 법제라 할 수 있다. 이러한 형태의 입법방식에 대해서는 환경파괴행위가 가지는 사회적 해악성 및 범죄성을 분명하게 인식시켜 일반예방적 효과를 기대할 수 있도록 환경범죄를 일반형법전에 규정하자는 견해와,<sup>276)</sup> 이를 형법에 편입할 경우에는 환경법의 특수원리, 개념을 수용하기 어렵고, 개정이 용이하지 않아 과학·기술·경제 등 시대적·사회적 변화에 따른 유연한 대처가 곤란하며, 행정법적 성격을 띠고 있는 환경범죄를 전형적인 형법전에 도입하는 것은 형법전의 지나친 비대화를 가져오고, 형법 고유의 윤리적 특성을 해할 수 있다는 지적도 있다.<sup>277)</sup>

또한 현행 환경법전에 이 특별법의 내용을 정리하여 「형법」 제24장(살인죄), 제25장(상해와 폭행의 죄), 제42장(손괴죄)에 규정하고 기타 환경범죄는 현행과 같이 특별법규로 규제하자는 의견도 있다.<sup>278)</sup> 그러

---

규정은 삭제한다. 둘째, 특가법의 내용 중 형법의 규정과 중복되거나 유사한 규정은 모두 형법전에 편입시키는 방법으로 형법을 개정한다. 다만 형법의 개정과정에서 특가법의 구성요건을 변경하거나 보완하며, 형벌의 경우에는 이를 완화하거나 수정할 수 있다. 셋째, 형사특별법을 구성요건화 하고 이에 대한 형벌이나 형사특별법의 형벌을 가중하고 있는 규정들은 원칙적으로 해당 형사특별법의 규정으로 환원한다. 다만 환원의 과정에서 특가법에 규정된 범죄를 가중처벌하는 등의 필요가 있는 경우에는 이를 수정 또는 보완하여 환원한다. 결론적으로 개정방안의 원칙에 의하여 특가법은 사실상 전면적으로 폐지되고, 해당 범죄의 경우 형법이 적용되거나, 형법의 관련규정으로 편입되거나, 형법특별법으로 환원된다”는 지적도 있다. 자세한 내용은 전지연, **형사특별법 정비 방안(3)-특정범죄가중처벌등에관한법률-**, 한국형사정책연구원 2008, 43면 이하.

276) 이 견해는 ① 환경침해에 대하여 지금까지보다 더 확장한 형사법적 제재방안을 환경법전에 마련함으로써 환경문제에 보다 효율적으로 대처할 수 있고, ② 형법전에 환경범죄를 규정함으로써 날로 다양화되고 세분화되어가는 환경관계법령의 집행에 통일성을 기할 수 있으며, ③ 환경형법을 환경행정법으로부터 분리시켜 일반형법전에 규정할 때 행정법상 특수원리와 형법상의 기본원리들이 원만하게 조절되어서 법집행의 원활을 기대할 수 있음을 그 논거로 삼는다. 자세한 내용은 이승현/김용세, **형사특별법 정비방안(7)-환경·교통분야-**, 한국형사정책연구원 2008, 142면 이하 참조.

277) 김홍균, **환경범죄의 형사법적 규제**, 법조 제558호, 2003, 219면.

278) 이만중, **환경범죄 예방을 위한 형법적 규제방안**, 환경법연구 제26권3호(2005), 173면.

나 환경침해행위의 복잡성·다양성, 환경행정의 전문성 등을 고려할 때 다양한 환경범죄유형을 모두 형법상 구성요건으로 규율하는 것은 어려움이 있으므로, 환경관계 행정법규와의 유기적 연결성을 도모하면서 효율적이고 탄력적으로 규율해야 할 것이다.

환경범죄의 적용범위와 관련해서는, 최소한의 영역에 대해서만 형사제재를 인정하게 되면 「형법」은 환경문제에 관하여 그 기능이 미약할 수밖에 없는 반면에, 형사제재를 하위영역에까지 세분화하여 구체화하여 적용하게 되면 환경관련 행정기관의 행정법령이나 각종 행정행위와 상충될 수 있다. 입법기술적인 측면에서도 자칫 잘못하면 「형법」이 환경문제에 관하여 행정법규의 이행을 담보하는 단순한 강제수단으로 전락할 수도 있고, 「형법」이 그 자체의 모습을 유지하려 할 경우 규정이 매우 불투명하고 모호하게 될 우려가 있다.

환경분야에서 위험에 대한 예방목적으로 제정된 이 특별법은 전통적인 형법의 경우보다 밝혀지지 않은 범죄가 훨씬 더 많으며, 실질적인 법의 집행력도 결핍되어 있다. 특히, 환경형법에서는 기소유예의 빈도가 다른 범죄유형에 비해 압도적으로 높으며, 처벌되는 범죄인도 전적으로 피라미에 불과한 것이 현실이다. 흔히 집행의 결핍(Vollzugsdefizite)이 형법적 수단을 투입하는 집행자의 집행의지 결여에서 나온 것이라고 주장하지만, 오히려 그것은 형법적 투입을 강화하더라도 해결할 수 없는 “구조적인 문제”에서 비롯된 것이다.<sup>279)</sup> 즉, 애당초 「형법」과 맞지 않는 영역, 수단 그리고 기능을 추구한 결과 생겨난 부산물이다.

개별적 책임귀속을 지향하는 형법이 이와는 전혀 다른 목적과 행동원칙에 의해 지배되는 영역에 투입되면 자신의 고유한 목적설정과 모순될 위험, 즉 반생산적으로 될 위험에 빠진다. 예컨대, 환경보호를 위해서는 환경형법이 아니라 환경행정법과 같은 행정법이 적격이다. 그럼에도 환경보호를 위해 환경형법을 투입하면 환경보호라는 명시적

279) Winfried Hassemer, *Kennzeichen und Krisen des Modernen Strafrechts*, ZRP 1992, S. 382.

으로 공표된 목적에 대해서도 역기능적일 수밖에 없다는 것이다. 이러한 형사특별법은 일반형법이 규율하기 어려운 특수영역에 대해 나름대로 체계적으로 규율하기 위해 제정된 법률이기 때문에 그 내용을 일반형법에 편입시키기는 용이하지 않다. 따라서 이러한 형사특별법은 불가피하게 그대로 존치·발전시켜야 할 것이다.<sup>280)</sup>

## 2. 형감경적 특별법

「교통사고처리 특례법」의 경우, 입법정책적 관점에서 자동차의 폭증과 자가운전제의 정착으로 자동차의 운전이 국민생활의 불가결한 기본요소로 되어가고 있는 현실에 부응하여, 자동차보험제도를 도입하여 그 가입을 유도함으로써 교통사고로 인한 손해의 전보를 신속하고 확실하게 담보함과 아울러 교통사고를 일으킨 운전자에 대한 형사처벌을 면제하여 줌으로써 교통사고로 인한 번잡한 법적 분규와 부작용을 미리 해소하는 한편 전과자의 양산을 막는 등 국민생활의 편익을 증진하려는 목적으로 제정된 것이다. 그러나 이 특별법에 대해서는 인명경시 풍조를 유발하여 결과적으로 교통사고의 증가를 초래해 왔다는 점, 보험에 가입하지 않은 사람이 교통사고를 야기한 경우 전적으로 피해자와의 합의 여부가 형사처벌의 관건이 되나 보험에 가입하지 않은 가해자의 대부분은 경제적 여력이 없다는 점, 보험제도가 교통사고 범죄에 대한 형사적 면책수단으로 악용될 수 있다는 점 등에서 많은 문제점이 제기되어 왔다.<sup>281)</sup>

---

280) “형법전 속에 기본적인 구성요건으로서 사람의 생명·신체와 관련된 환경재 피해 행위유형만을 개별 환경법에서 대표적으로 추출하여 유형화하도록 하고, 단지 행정규제를 보완하기 위한 방식으로 가중처벌하는 이 특별법은 삭제하도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 개별환경법상의 벌칙규정은 구성요건을 보다 명확화하고 과잉형벌되고 있는 행위유형의 경우 과태료로 전환하여 비범죄화할 필요성이 있다”, 이승현/김용세, 전거서, 144면..

281) 김일수, **교통사고처리특례법 개선방안 마련의 필요성**, 손해보험 통권 제476호, 2008년 7월 참조.

국가의 신체와 생명에 대한 보호의무는 교통과실범의 경우 발생한 침해에 대한 사후처벌뿐이 아니라, 무엇보다도 우선적으로 운전면허 취득에 관한 법규 등 전반적인 교통관련법규의 정비, 운전자와 일반 국민에 대한 지속적인 계몽과 교육, 교통안전에 관한 시설의 유지 및 확충, 교통사고 피해자에 대한 보상제도 등 여러가지 사전적·사후적 조치를 함께 취함으로써 이행된다.<sup>282)</sup> 결국 교통사고로 인한 피해의 신속한 회복은 특단의 사정이 없는 한 가해 운전자에 대한 형사처벌을 통하여서가 아니라 민사적인 수단과 방법으로, 특히 종합보험 등에 의하여 손해를 담보함으로써 해결되도록 함이 바람직하고, 피해자에 대한 신속하고도 완전한 회복을 위하여는 보험료를 인상하고 사고 차량에 대한 보험료 할증제도를 보완하며 보험금 지급수준을 현실화하는 등 교통사고 피해자의 손해의 담보를 확충하는 제도적인 정비가 필수적으로 뒤따라야 함은 두말할 나위가 없다.

입법론적으로 이 특별법에 대해서는 회복적 제재를 「형법」에 도입함으로써 가해자가 자신의 행위로 인하여 발생한 피해를 회복하거나 피해회복을 위하여 최선을 다함으로써 피해자를 납득시킨 경우에는 형을 감면할 수 있도록 하는 대신 이 특별법을 폐지하는 것이 타당하다는 지적도 있다.<sup>283)</sup> 그러나 이 특별법은 일반형법이 규율하기 어려운 특수영역에 대해 나름대로 체계적으로 규율하기 위해 제정된 법률이기 때문에 그 내용을 일반형법에 편입시키기는 용이하지 않다. 따라서 이러한 형사특별법은 불가피하게 그대로 존치·발전시켜야 할 것이다.

282) 현재 2009.02.26, 2005헌마764.

283) 그러나 동법이 이미 오랫동안 시행되어 동법이 인정하는 특례는 교통사고 처리에 관한 일반원칙으로 확립되어 있는 상태이므로 이를 폐지하고자 하는 시도는 운전자들의 저항으로 인하여 성사되지 못할 가능성이 높다고 지적한다. 이승현/김용세, 전제서, 226면 참조.

### 3. 절차관련 특례설정 특별법

① 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은 1990년대 들어와서 가정폭력 등 새로운 인권침해문제가 부각되게 되었고, 이는 가정내 폭력을 사회적 문제로 보아 법으로 명문화하여 종래 사적인 영역으로 취급되어 법의 적용이 제외되어 왔던 부분에 대하여 법적 관여가 확대되었다는 것을 의미한다. 가정폭력에 대해 국가의 개입이 필요하다는 인식아래 가정폭력에 대한 입법론은 크게 3가지 방향에서 논의되어 왔다.<sup>284)</sup> 첫째, 기존의 형법을 보강하여 형사처벌을 강화하자는 입장 둘째, 「가사소송법」을 개정하자는 입장 셋째, 가정폭력에 대한 특별법을 마련하자는 입장이었다. 이 세 가지 입장은 입법과정에서 가정폭력처벌법과 가정폭력방지법이라는 두 개의 특별법을 제정하는 것으로 의견이 모아졌다. 이와 같이 단일법으로 제정하지 않고 처벌과 보호에 관하여 각각 다른 법으로 규정하게 된 이유는 단일법으로 제정할 경우 가정폭력의 방지 및 보호에 관한 규정들이 처벌규정에 묻혀 관심이 적어지거나 실효성이 낮아질 우려가 있다는 점, 가정폭력방지법의 규율대상은 피해자인데 반해 가정폭력처벌법의 규율대상은 가해자이기 때문에 서로 규율대상을 달리 한다는 점, 가정폭력방지법의 집행기관은 보건복지부인데(후에 여성부로 소관이 바뀌었음) 반해 가정폭력처벌법의 집행기관은 법무부라는 점 등이 주된 사유였다.

입법은 사회의 현실을 규율·통제하여 그 방향성을 제시하는 규정성과 창조성을 가지지만, 동시에 항상 사회의 현실과 사물의 본성에 의해 제약된다. 실정법은 사회의 하나의 특수한 규범이며, 모든 사회목적과 요구를 그것으로 달성할 수 있는 것은 아니다. 오히려 다른 사회규범에 맡겨 법이 직접으로 간섭을 시도하지 않는 편이 전체적으로

284) 김재엽, 가정폭력방지관련법의 개정에 관한 연구, 사회과학논집(연세대) 제28집, 1997, 170면 참조.



로 볼 때 합목적적인 경우가 많다. 나아가 사회통제를 위한 인위적인 법규범이 자주 부작용을 가지는 측면도 아울러 고려할 필요가 있다.<sup>285)</sup> 그 의미에서 특히, 지금까지 자율성이 인정되어 국가의 불개입이 기본으로 되어온 가족 등의 관계나 문제에 법규범이 적극적으로 개입하고 있는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>286)</sup> 개인의 자립과 자기책임이 강조되고 있음에도 불구하고 이러한 입법이 증가하는 배경에는 전통적인 가치를 중시하는 신보수주의와 공동체주의 등이 모순을 가진 형태로 결부되어 국민의 의무와 책임을 강조하게 된 데서 비롯한다. 이들 법규범들에서는 국가가 국민에 대해 일정한 교육효과를 강조하기 위한 동기도 작용하고 있다.

법제도와 정책도 하나의 가치체계라고 할 수 있으며, 국가가 다양한 가치에 대해 중립적일 것을 요구하는 것은 당연한 것이다. 특히, 개인의 가치관과 관련된 사항에 대해서는 국가는 가능한 한 중립적으로 활동하여야 할 것이며, 그곳에는 무엇이 중요한 가치인지를 타자가 결정할 수 없는 것인 이상 국가는 그에 관여할 수 없다. 국가가 그에 개입할 수 있는 것은 부득이하게 국가의 이익 내지 중요한 공공의 이익과 관련된 경우에 한정되어야 할 것이며, 그 일탈은 헌법이 보장하는 개인의 존엄 원리와 개별 기본권규정과의 저촉이 된다.

285) “우리의 생활영역에는 법률이 직접 규율할 영역도 있지만 도덕율에 맡겨두어야 할 영역도 있다. 법률을 도덕의 최소한이라 하듯이 법률규범은 그보다 상층규범에 속하는 도덕규범에 맡겨두어야 할 영역까지 함부로 침범해서는 안된다. 법률이 도덕의 영역을 침범하면 그 사회는 법률만능에 빠져서 품격있는 사회발전을 기약할 수 없게 되는 것이다. ……불효, 악질적인 채무불이행, 구걸, 자살, 지나친 낭비 등은 모두 비도덕적이고 반사회적인 행위지만, 그렇다고 이러한 행위를 모두 범죄로 처벌할 수는 없다. 도덕적으로 비난받을 만한 행위 모두를 형사처벌의 대상으로 삼는 사회가 반드시 정의로운 사회라고 할 수 없고, 국가가 형벌로써만 국민을 도덕적으로 개선시키려는 시도는 성공하기도 어려울 뿐 아니라 결코 바람직하지도 않기 때문이다.” 현재 2008.10.30, 2007헌가17.

286) 예컨대, 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」, 「건강가정의례의 정착 및 지원에 관한 법률」, 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」, 「다문화가족지원법」, 「한부모가족지원법」 등이 그 사례이다.

입법자는 법률이라는 강력한 매체를 사용하여 국민에게 일정한 메시지를 전달하는 의미의 비중과 영향을 고려하여야 한다. 개인의 가치관에 맡겨져야 할 사항에 관련되는 입법은 입법과정을 통해 정밀하게 검토되어야 하며, 법과 도덕과의 준별 필요성이 다시 확인되어야 한다. 가족의 기능저하 등 가족을 둘러싼 현재의 상황에서 가족문제에 국가가 관여할 필요성은 부정할 수 없다 하더라도 국가와 가족의 관계, 사회의 다양성의 기본에 관련되는 것인 만큼 좀더 신중한 논의와 냉정한 대응이 요구된다.<sup>287)</sup> 기본적으로 이들 영역에 국가의 개입이 허용되는 것은 폭력이나 인권침해 등 사회질서에 저촉되는 문제에 한정되어야 할 것이며, 그 경우에도 피해자보호를 위한 개입에 한정된다. 그러나 피해자보호를 위해서라면 무엇이든 허용되는 것이 아니라, 가족이나 가정의 자율이라는 것에 충분히 배려할 것이 요구된다. 결국, 사적 영역에 관련되는 입법에 관해서는 그것이 국가가 관여하는 것과 법률로 정하는 시비가 엄격하게 논의되어야 하고, 이 문제는 법적 정당성의 문제와도 관련되어야 한다.<sup>288)</sup>

287) “헌법 제36조 제1항은 혼인과 가족생활은 개인의 존엄을 존중하는 가운데 성립되고 유지되어야 함을 분명히 하고 있다. 혼인과 가족생활은 인간생활의 가장 본원적이고 사적(私的)인 영역이다. 이러한 영역에서 개인의 존엄을 보장하라는 것은 혼인·가족생활에 있어서 개인이 독립적 인격체로서 존중되어야 하고, 혼인과 가족생활을 어떻게 꾸려나갈 것인지에 관한 개인과 가족의 자율적 결정권을 존중하라는 의미이다. 혼인과 가족생활을 국가가 결정한 이념이나 목표에 따라 일방적으로 형성하는 것은 인간의 존엄성을 최고의 가치로 삼고 민주주의원리와 문화국가원리에 터잡고 있는 우리 헌법상 용납되지 않는다. 국가는 개인의 생활양식, 가족형태의 선택의 자유를 널리 존중하고, 인격적·애정적 인간관계에 터잡은 현대 가족관계에 개입하지 않는 것이 바람직하다. 따라서 혼인·가족제도가 지닌 사회성·공공성을 이유로 한 부득이한 사유가 없는 한, 혼인·가족생활의 형성에 관하여 당사자의 의사를 무시하고 법률의 힘만으로 일방적으로 강제하는 것은 개인의 존엄에 반하는 것이다.” 헌재 2005.02.03, 2001헌가9.

288) 이 특별법에 대해 “이 법은 가정폭력의 특성을 반영하기 위한 법으로 구조적으로는 형법적 요소와 형사소송법적 요소를 함께 포함하고 있다. 이 법상 가정폭력에 대한 법적 개입방식은 형사사건과 보호사건이라는 이원적 처벌구조로 나타나고 있다. 그 이유는 이 법이 가정의 유지 목적을 위한 보호처분의 선택이 강조되고 있으나 다른 한편으로는 가정폭력을 일반폭력범죄와 동일하게 다루고 있다. 이러한 이중성 때문에 이 법의 목표는 형법으로 달성하기 어려운 측면이 있다. 처벌과 보호

② 「몰수금품등처리에관한임시특례법」은 1962년 제정이래 1963.12.6 몰수금품의 처리를 국가재건최고회의에서 국무회의의 심의를 거쳐 대통령령으로 정하도록 하는 개정과 1980.12.31 「반공법」의 폐지에 따른 관련 조문의 변경을 제외하고는 이후 현재까지 개정된 사례가 없을 뿐 아니라 거의 적용도 되지 않고 있다. 이러한 특별법은 폐지하는 것이 타당하다.<sup>289)</sup>

③ 「벌금 등 임시조치법」은 일반 형법에 편입시키거나 또는 “벌금등 정비에 관한 법률”로 개편하여 내용을 보완하는 방향으로 해야 할 것이다.

④ 「벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법」은 제정당시에도 별도의 입법으로 규정하는데 대해 많은 논란이 제기된 바 있다. 이 특별법은 기본적으로 경제력이 부족한 벌금미납자의 입장에서는 노역장 유치를 면하기 위하여 강제적으로 사회봉사를 하는 것이므로, 「형법」상의 기본 형벌인 벌금형의 집행방법의 기본적 사항은 「형법」에 규정하는 것이 타당하다. 또한 그 세부적인 절차 등은 「보호관찰 등에 관한 법률」에서 정하는 것이 바람직하다.

⑤ 「공무원범죄에 관한 몰수 특례법」의 경우, 현행 형법이 몰수대상을 엄격히 물건에 제한하고 있는데 반하여, 특정범죄에 대하여 몰수

---

라는 두 측면을 모두 포괄하고 있을 뿐 아니라 실체적 요소와 절차적 요소를 함께 포괄하고 있다. 이 법은 자기 또는 배우자의 직계존속을 고소하지 못하도록 하는 형사소송법에 대한 예외규정도 포함되어 있는 등 형사법의 예외조항이 많이 포함되어 있기 때문에 형법이나 형사소송법에 관련 규정을 포함시키는 방법으로 해결하기 어려운 법이다. 따라서 이 법은 형사특별법으로 그대로 존속시켜야 할 것으로 생각된다”고 지적하는 견해도 있다. 신의기, **형사분야 특별법의 입법체계 정비방안**, 특별법 입법체계 정비방안 연구 워크숍자료집(2012.3.30), 27면.

289) 이에 대해, “국가안보와 관련된 업무의 특수성과 비밀성을 고려할 때 모든 형사소송법의 예외를 둘 필요가 있으며, 몰수물의 처리는 인권문제와도 무관하기 때문에 예외를 인정할 필요가 있다. 특히, 금전 외에 특수공작장비 등 몰수물은 국가를 위하여 유용하게 사용하는 것이 바람직한 경우도 있다. 입법체계상 이를 어떻게 규정할 것인가의 문제가 있는데 형사소송법에 예외규정을 두는 것은 형사소송법을 복잡하게 만들 뿐 아니라 극히 예외적인 상황을 일반법에 규정함으로써 오히려 혼란을 가져올 수 있다는 점에서 이 법을 존치할 필요가 있다”는 지적도 있다. 신의기, 전계논문, 32면.

대상을 확대한 것이 이 특별법이다. 이 특별법은 형법상 몰수대상의 범위를 확대하고 이들 몰수절차에 있어서의 특례를 규정해두고 있어 형법상 몰수규정의 보완 및 특례규정으로서 의미를 갖는다. 불법수익 몰수를 위한 이 특별법은 특정범죄에 효과적으로 대처하기 위해 실무가의 입증부담을 덜어줄 수밖에 없다는 현실적 필요성에서 비롯되었다는 점에서는 어느 정도 수긍되고 있지만, 형사정책적, 형법이론적인 측면에서 많은 논의가 있다.<sup>290)</sup>

기본적으로 현행 몰수제도에 의하면 그 규정방식이 어떠한 기본적인 형법상 몰수를 근간으로 하고 있고, 특히 몰수대상과 범죄행위와의 관련성을 엄격히 요구하고 있는 등 형법의 몰수제도의 기본체제를 그대로 따르고 있어 범죄와의 효과적인 대책으로서 떠 오른 범죄수익몰수제도의 실효성을 확보하는 것은 마찬가지로 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 형사정책적 필요성에 따른 몰수의 확대는 법치국가 원칙과 끊임없이 마찰을 불러오고 있다. 따라서 앞으로 몰수제도를 정비하는데 있어서는 형사정책적인 필요성과 법치국가의 이념을 서로 조화시키고자하는 노력을 하지 않으면 안 된다.

⑥ 「특정범죄신고자 등 보호법」은 범죄가 점차 흉포화·조직화되면서 범죄피해자가 증언 후 보복을 당하는 사태가 생겼고, 그러한 보복행위를 우려하여 범죄신고를 기피하는 현상이 생겨 형사사법제도의 운영에 중대한 장애가 되자, 형사절차에서 범죄신고자 등을 실질적으로 보호할 수 있는 제도적 장치를 마련하고자 제정되었다. 당초 정부에서 이 법률을 제안할 당시에는 증인 등을 보호하기 위한 개별 법률의 규정들은 범죄신고자나 증인 등을 체계적으로 보호하는데 불충분하다는 입장에서 범죄신고자보호를 위한 일반법으로 마련하였다. 그 후 국회심의과정에서 적용대상 범죄를 한정하지 아니할 경우 피의자·피고인의 방어

290) 자세한 내용은 박미숙, **몰수특례법상 불법재산의 추정과 법치국가적 한계**, 형사정책연구 제15권제1호(2004), 155면 이하 참조.

권 및 변호인의 변론권을 침해하고 악용할 소지가 있는 점, 수사기관이 가진 인적·물적 자원의 한계, 형사절차의 신속성·효율성 등의 문제로 인해 보복의 우려가 강력범죄나 중범죄로 적용 대상을 제한하였다.<sup>291)</sup>

법률의 성격이 일반법적인 성격에서 특별법적인 성격으로 변모하였으나, 형사정책적인 측면에서 첫째, 범죄의 위협으로부터 국민을 보호하고 자발적으로 형사절차에 협조하는 사회 분위기를 조성하기 위하여 모든 범죄의 피해자·신고자 등을 당연히 보호하는 것이 국가의 의무이므로 ‘보복을 당할 우려’가 있는 특정범죄에 국한할 것이 아니라 모든 범죄의 신고자 등을 대상으로 하여야 하고 둘째, 현재 신변 보호가 필요한 대상자들도 제대로 보호를 받지 못하고 있다는 점에서 보복위험이 높은 범죄로부터 점차적으로 일반범죄 등으로 확대하여야 한다는 주장도 강력하게 제기되고 있다.

중전 국회에 계류된 바 있는 개정안에서도 적용범위를 확대하는 경향으로 나아가고 있으며, 이와 유사한 개정안이 발의되거나 제출될 가능성이 높다. 이렇게 될 경우 결국 현행법의 입법취지가 상실되어 전면적인 개편이 필요하게 되며, 또다른 입법비용과 법체계의 혼란이 가중될 우려가 있으므로, 일반법으로 전환하는 것이 바람직하다.

⑦ 「특정 범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착 등에 관한 법률」은 원래 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적전자장치에 관한 법률」로서 2007.4.27 공포되었으며, 부칙 제1조에서 공포후 1년 1년 6개월이 경과한 날(2008.10.28)부터 시행하도록 하였다. 제정되어 시행일이 도래되지 않았음에도 불구하고 2008.6.13 일부 내용을 다시 개정하는 한편, 부칙을 개정하여 법 시행일을 당초 시행 예정일인 2008년 10월

291) 이 법률에서는 보호대상이 되는 특정범죄로 ① 강력범죄에 해당하여 중형을 면탈할 목적으로 신고자 등의 형사절차 협조를 방해할 가능성이 큰 범죄(「특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법」 제2조의 죄, 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제8조부터 제16조의 죄)와 ② 범죄조직이 배후에 있어서 직원들을 동원한 형사절차 방해 행위의 가능성이 큰 범죄(「마약류 불법거래 방지에 관한 특례법」 제2조제2항의 죄, 「폭력행위 등 처벌에 관한 법률」 제4조 등)로 한정하고 있다.

28일보다 약 2개월이 빠른 2008년 9월 1일로 하였다.<sup>292)</sup> 그런데 법시행도 되기전 다시 2009.5.8 일부개정으로 미성년자 대상 유괴범죄에까지 이 법의 적용범위가 확대되면서 제명도 현재와 같이 변경되었다.

개정경위가 어떻든 법시행도 하지 않고 다시 개정한 점을 보더라도 법률의 입안과정 등에서 충분한 검토가 미비하였다는 점을 반증하는 것이라 볼 수 있다. 이 법률은 제정 당시에도 이중처벌에 어긋나며, 사생활의 자유와 인권의 위축, 전자장치의 실효성이 입증되지 않았다는 반대견해가 많았다.<sup>293)</sup> 법의 적용범위나 제도의 실효성, 장단점 등을 좀 더 면밀하게 검토한 이후에 법률을 제정하여야 하나, 여론 등에 따라 졸속입법으로 제개정을 거듭하였고 다수의 일부개정안이 국회에 계류된 바 있었다. 이는 사회적·정책적 필요성만 강조되고 있을 뿐 그에 대한 법이론적 검토에는 소홀했던 것은 아닌가하는 의문이 제기된다. 따라서 「형사소송법」, 「아동청소년의 성보호에 관한 법률」, 「보호관찰 등에 관한 법률」 등 관련법률을 다시 한번 검토하여 해당 법률에 흡수·편입될 수 있는지를 전면 재검토할 필요가 있다.

특정한 인적범위를 대상으로하는 이런 유형의 법률은 개략적으로나마 장래의 법률의 실효성확보에 대비한 사전준비적인 관찰을 충실히 하는 한편 해당 법률이 장래에 어떻게 확장될 것인지를 분석하는 것이 민주적 입법문화(demokratischer Gesetzgebungskultur)의 정착에 유용한 것이다. 지나치게 신속하게 제정되는 법률이 좋은 법률(gute Gesetz)인

---

292) 그 이유는 “최근 아동 상대 강력성범죄의 연이은 발생으로 국민의 불안감이 확산되어 성폭력범죄 재범 방지를 위한 특단의 대책이 필요한 시점이고, 현재 법무부에서 위치추적 전자장치 시스템 구축, 직원 선발 및 교육 등 조기 시행을 위한 준비가 원활히 이뤄지고 있어 「특정 성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착에 관한 법률」의 시행을 앞당기더라도 문제가 없다고 하므로, 시행 시기를 당초 보다 약 2개월 앞 당겨 조기 시행하더라도 별다른 어려움은 없을 것으로 보임”이라고 하였다. 법제사법위원회, **특정성폭력범죄자에 대한 위치추적 전자장치부착에 관한 법률 일부개정법률안 심사보고서**, 2008.5, 11면 이하.

293) 장연화, **위치추적 전자장치 부착제도의 법적 성격과 소급효금지원칙의 적용에 관한 연구**, 보호관찰 제10권2호(2010), 137면 이하.

경우는 극히 드물다. 입법을 위해서는 종종 많은 시간을 가질 수 있어야 한다. 보다 나은 법률(bessere Gesetz)은 많은 시간이 소요되며 특히, 인식할 수 있을 정도로 장기간 효과가 미치는 법률의 경우에는 최소한의 입법준비기간이 의미가 있고 합리적이다.<sup>294)</sup>

#### IV. 시혜적 특별법/진상규명 특별법의 개선방안

특정한 사안과 관련하여 선별적·부분적·예외적인 시혜를 목적으로 제정된 이른바 시혜적 법률은 특별한 희생에 대한 국가보상적 내지 국가보훈적 성격을 띠면서, 생활보호를 위하여 주어진다고 하는 특성도 가지고 있으므로 사회보장적 성질도 겸하고 있다. 또한 일부 시혜적 법률은 주된 목적이 생계보호가 아닌 보상을 통한 명예감정의 회복적인 성격을 가지고 있다. 이러한 법률에 대해서는 국가재정형편, 국민정서와 법적 안정성 및 타 국가 공헌자와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 입법형성권의 범위 내에서 입법정책적으로 결정된 것이기 때문에 국민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 법률과는 달리 입법자에게 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정되고 있다.

따라서 입법자는 그 입법의 목적, 수혜자의 상황 등 제반사항을 고려하여 그에 합당하다고 스스로 판단하는 내용의 입법을 할 권한이 있다고 할 것이고, 그렇게 하여 제정된 법률의 내용이 입법형성권의 한계를 일탈하여 명백히 불공정 또는 불합리하게 자의적으로 행사하여 헌법상의 평등권을 침해하는 등의 특별한 사정이 없는 한 헌법위반의 문제는 야기되지 아니한다고 할 것이다. 이들 법률에 대해서는 비교집단 상호간에 차별을 유발하고 있기 때문에 그 차별의 헌법적 정당성 여부가 문제되는 경우가 많고, 실제로 해당 특별법의 적용범

294) Stephan Förster, **Das Verhältnis von Standardkostenmodell und Gesetzesfolgenabschätzung**, in : Stephan Hansel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange(Hrsg.), *Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung. Perspektiven und Entwicklungstendenzen*, Baden Baden 2010, S.80f.

위에서 제외된 자가 국가가 다른 집단에게 부여한 혜택으로부터 자신이 속한 집단을 평등원칙에 반하여 부당하게 제외하였다는 취지의 위헌 주장이 헌법재판소에 많이 제기되었다.

이들 특별법은 입법자가 혜택부여규정에서 일정 인적 집단을 배제하거나 불충분한 입법형성을 한 경우 또다른 특별법제정을 요구하게 되는 등 부작용과 폐단을 낳는 바람직한 입법태도라고 할 수 없다. 입법정책적인 측면에서 목적의 정당성이 인정되는 경우라 할지라도 이들 특별법은 기본적으로 입법 자체에 시한을 정하고 일정 기간까지 잠정적으로 적용되는 한시법으로 제정되어야 하고, 해당 사안과 관련하여 관계 사무가 종료된 특별법은 과감하게 폐지시켜 나가야 할 것이다.

번호	법률명	검토의견
1	1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금 지급에 관한 특별법	• 퇴직급여금지급심의위원회 존속기한이 2016년 12월 31일까지로 규정되어 있으므로 해당 기간의 도래시 폐지
12	고려인동포 합법적 체류자격 취득 및 정착 지원을 위한 특별법	• 기존의 행정적, 재정적 지원체계를 강화하는 방향으로 지원대상의 범위를 넓혀 포괄적인 일반법을 제정하거나 「재외동포재단법」의 개편을 통해 특별법을 흡수하는 것이 바람직
18	교원 지위 향상을 위한 특별법	• 법규정이 대부분 교원지위향상을 위한 선언적 규정들로 구성된 점을 감안하여 「교육기본법」에 흡수, 통합하는 것이 바람직
24	국립사범대학 졸업자 중 교원미임용자 임용 등에 관한 특별법	• 기본적으로 한시법적인 성격을 지니고 있으므로, 한시법으로 운용하는 것이 바람직
40	대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법	• 한시법적 성격을 지니고 있고, 현재 위원회의 존속기간이 재임용 재심사 업무의 종료로 만료된 상태이므로 폐지



번호	법률명	검토의견
58	병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법	• 병역의무를 이행하느라 미임용자들이 받는 불이익을 입법적으로 구제하는 차원에서 한시적으로 운용되므로 한시법으로 운용되는 것이 바람직
83	시국사건관련교원 임용제외자 채용에 관한 특별법	• 이 법에서 정한 임용제외자의 임용신청 기한이 경과되고, 관계 사무가 이미 종료되었으므로 폐지
97	임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특별법	• 한시법으로 제정되어 온 것을 2008.9 개정으로 2006.11.감사원의 자체감사기구 운영실태 점검결과로 퇴직 조치된 163명을 포함한 임용결격 공무원 등 206명에 대해 퇴직보상금을 지급한 바 있으므로 폐지하는 것이 바람직

과거사청산관련 법제는 민족사적 현실과 시대적 상황 등 우리 사회가 처해있는 특수한 역사적 맥락과 실질적으로 우리 사회의 민주적 숙의과정 및 공론적 토대로부터 성립된 것이라고 할 수 있는바, 이처럼 민주적이고 사회적인 합의로 성립되었다고 한다면 그 필요성에 대해 충분히 수긍할 수 있다. 또한 기존의 법체계에 의존하는 방법만으로는 문제를 적절하게 해결할 수도 없는 사안들이 대부분이다. 다만, 이러한 입법목적 달성을 위해서는 과거문제에 대하여 어떠한 방법으로 접근하여 입법을 할 것인가 하는 문제가 가장 중요한 관건이라 할 수 있다.

입법론적으로는 사건의 전체를 조망하면서 문제들을 점검하여야 통일적인 법적 성격과 지위 설정, 궁극적이고 포괄적인 해결 방식을 어떻게 마련할 것인가라는 문제, 일부 사안의 경우 단순한 국내법만의 문제가 아니라 국제법의 차원에서 다양하게 접근되어야 한다는 점 등 개별법 체계에 대한 미시적 접근은 물론 헌법을 정점으로 하는 법체계 사이의 상호관계와 헌법상 요구되는 입법원칙과의 정합성검토 등 입체적 접근이 요구된다. 역사적·사회적·이념적으로 입법의 필요성이

아무리 크다고 하더라도 그러한 작업은 헌법에 합치하는 방법에 의하여 이루어져야 할 것이다. 비록 역사적으로 특별히 예외적인 상황을 청산하거나 정리하기 위한 것이라 하더라도, 현행헌법 체계내에서 이루어지지 않는다면 위헌성여부를 둘러싸고 지속적으로 논란이 가중될 것이다.

과거의 사건들에 대한 진상조사나 명예회복 등에 대해서는 개별 사안마다 아래와 같이 다수의 특별법이 제정되어 있으며, 일반법으로서 2005.5.31 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」(법률 제7542호)이 제정되어 있고,<sup>295)</sup> 그 밖에 「10·27법난 피해자의 명예회복 등에 관한 법률」(2008.3.28 제정, 한시법 : 2013.6.30), 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」(2010.3.26 제정), 「동의대 사건 희생자의 명예회복 및 보상에 관한 법률」(2012.2.22 제정, 시행일 2012.8.23) 등이 있다. 사건에 대한 진상조사 보다는 단순히 피해자 확인을 통한 보상금 지급에 중점을 둔 「민주화운동관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」(2000.1.12 제정)도 있다.

그리고 18대 국회에서 의원입법으로 발의된 법률안도 “한국인 원자폭탄 피해자와 그 피해자 자녀의 실태조사 및 지원을 위한 특별법안(2008.11.25)”, “1980년 언론사 통폐합 및 언론인 강제해직 사건 피해자의 명예회복 및 배상 등에 관한 특별법안(2010.2.25)”, “부마민주항쟁 진상규명과 관련자 명예회복 및 보상에 관한 특별법안(2010.12.14)”, “여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자명예회복에 관한 특별법안(2011.1.31)”, “경주기계천사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특

295) 동법 제25조에서는 제1항에서 위원회는 위원회가 구성되어 최초의 진실규명 조사개시 결정일 이후 4년간 진실규명활동을 하도록 하고, 제2항에서 위원회는 기간 이내에 진실규명활동을 완료하기 어려운 경우에는 기간 만료일 3월 전에 대통령 및 국회에 보고하고 2년 이내의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 위원회는 2005년 12월 1일 출범하였으며, 조사기간은 2006년 4월 25일 시작하여 동법 제25조제1항에 의해 2010년 4월 24일 종료 예정이었으나, 2010년 1월 22일 조사기간을 동년 6월 30일까지로 연장하였고, 2010년 12월 31일 그 활동을 종료하였다.

별법안(2011.11.30)” 등이 있다. 또한 특정사건에 국한하지 않고 진실화해위원회가 결정한 모든 민간인 집단희생사건의 희생자에게 명예회복 및 보상금 등을 지급하도록 하는 “한국전쟁전후 민간인 희생자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률안(2011.11.17)”도 국회에 계류된 바 있었다.

입법론적으로는 개별 사안마다 일일이 특별법을 제정하는 것은 매우 바람직하지 않은 입법방법이라고 할 수 있고, 특히 유사한 성격의 내용을 일부는 일반법적인 형태로 일부는 특별법적인 형태로 제정되고 있는 상황은 법체계의 혼란을 가중시키고 법적 안정성을 저해하는 잘못된 입법방법이라고 할 것이다. 따라서 이러한 사안을 총괄할 수 있는 단일 법률을 제정하여 운용하는 것이 바람직한 것임은 말할 것도 없다. 다만, 각각의 사안이 시대상황이나 법적 성격을 달리 하므로 이를 단일입법을 통해 통일된 기준으로 규율하는 것도 쉽지는 않다. 또한 입법의 성격이 다분히 정치적인 계기가 내포되어 의원입법으로 발의되고 있는 만큼 입법체계상의 혼란을 이유로 정부에서 이를 반대하는 것도 어려움이 많다.

향후에도 이러한 유형의 특별법 내지 일반법이 출현할 가능성이 높은 만큼 어떠한 형태로든 일정한 원칙과 기준이 마련되어야 할 것으로 본다. 우선적으로, 이러한 유형의 입법을 추진하려는 경우에는 정확한 입법판단이 선행되어야 한다. 법률은 정책적인 차원에서 국가가 그러한 곳에 반드시 입법에 의하여야 하는 정책(필요적 입법정책)과 입법에 의하지 않더라도 타당한 정책(임의적 입법정책)으로 구분할 수 있다. 현행법제가 증대하면서 기존법제와의 정합성 영역이 확대되더라도 새로운 정책을 실시하는데는 예산조치나 사실행위로서 수행될 수 영역은 매우 크다.

근래 어떤 방침이나 시책을 선언하는 것만과 같은 훈시적 규정만을 규정하는 법률이나 예산조치가 수반된다면 실행가능한 사항만을 내용으로 하는 법률을 입법하려는 경향이 현저히 대두하고 있는 시점에서

불 때도 이들 사안에 대해 구태여 입법화하려는 노력은 바람직하지 않은 것이라 할 수 있다. 이러한 유형의 법률은 적어도 자유와 정의의 균형을 혼란케하는 결과를 도출할 수 있다. 따라서 개개의 법률에 관련하여 어떠한 종류와 범위의 법률이 적당한가를 기본적으로 확정하고, 자유와 정의의 필요한 균형, 나아가서는 헌법과 법률의 조화를 보장하려는 시도가 신중하게 이루어져야 할 것이다.

그리고 이들 사안과 관련하여 입법화할 필요성이 있는 경우에는 일반법이 아니라 한시적·임시적 성격을 가지는 특별법으로 제정하되, 일정기간이 종료되면 이를 재연장하는 것을 인정하지 않고 반드시 실효시켜 나가야 할 것이다. 이러한 유형의 법률은 당분간은 긍정적인 측면에서 입법목적이 실현될 수 있으나, 결국은 형평성시비 등으로 부정적인 측면이 나타나므로 당초의 입법목적에 대한 저항이 강해지기 때문이다.

번호	법률명	검토의견
4	5·18민주화운동 등에 관한 특별법	• 현재 존재하고 있는 민주화운동관련 일반법인 「민주화운동관련자 명예회복 및 보상등에 관한 법률」에 특별재심을 규정하고, 동 특별법은 폐지
7	거창사건등관련자 의명예회복에관한 특별조치법	• 보상문제와 관련하여 논란이 있으나, 기본적으로 한시법적 성격을 가지므로 일정기간 경과후 실효시키는 것이 바람직
30	노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법	• 기본적으로 한시법적 성격을 가지므로 일정기간 경과후 실효시키는 것이 바람직
39	대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법	• 위원회의 존속기한 만료시(2012.12.31) 실효

번호	법률명	검토의견
49	동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법	• 기본적으로 한시법적 성격을 가지므로 일정기간 경과후 실효시키는 것이 바람직
96	일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법	• 2009년 11월 30일 친일반민족행위진상규명위원회가 활동기간 종료로 폐지되었으므로 폐지
108	제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법	• 기본적으로 한시법적 성격을 가지므로 일정기간 경과후 실효시키는 것이 바람직
132	친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법	• 조사위원회의 활동기한이 2010년 10월로 종료되었으므로 폐지

## V. 지역개발관련 특별법의 개선방안

현행 특별법 가운데에는 제정당시 정부의 정책기조인 지방분권정책의 실현과 국가균형발전을 위한 시책의 일환으로서 지역개발과 관련하여 다양한 법제가 존재하고 있다. 특히, 이들 특별법에서는 일정한 요건에 해당하는 지역 뿐 아니라 해당 특별법에서 직접 지정하는 “특정 지역으로 한정하여” 개발계획과 개발사업을 추진하는 형태로서의 특별법도 다수 존재하고 있다.

번호	법률명	적용대상지역	비고
2	2012세계자연보전총회 지원특별법	• 제주특별자치도	한시법 (2013.12.31)

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	적용대상지역	비고
3	여수세계 박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전라남도 여수</li> </ul>	전부개정 (2012.1.26)
10	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·도지사가 지식경제부장관에게 요청하는 경제자유구역</li> <li>• 인천, 부산·진해, 광양만권, 황해, 대구·경북, 새만금·군산(6)</li> </ul>	
11	고도 보존 및 육성에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경주·부여·공주·익산, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역</li> </ul>	제명개정 (시행일 : 2012.7.22)
14	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신도시개발사업을 시행하기 위하여 국토해양부장관이 지정·고시한 지구</li> <li>• 강원원주, 충북진천음성, 전북전주완주, 광주전남, 제주서귀포, 경북김천, 대구신서, 울산우정, 부산, 경남진주(10)</li> </ul>	
22	국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 성장촉진지역, 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 특수상황지역 등</li> </ul>	

번호	법률명	적용대상지역	비고
26	국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초연구와 비즈니스를 융합하여 종합적·체계적으로 발전시키기 위하여 거점지구와 기능지구를 연계한 지역으로서 국토해양부장관이 지정·고시한 지역</li> <li>• 대전광역시, 충북 청원군, 충청남도 천안시, 연기군(3)</li> </ul>	
28	기업도시개발 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업도시개발사업을 시행하기 위하여 국토해양부장관이 지정·고시하는 구역</li> <li>• 충주, 원주, 태안, 영암, 해남, 무안, 무주(6)</li> </ul>	
35	농업생산기반 시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업생산기반시설 및 주변지역 활용사업을 시행하기 위하여 농림수산식품부장관이 지정·고시한 구역</li> </ul>	
37	연구개발특구의 육성에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연구개발을 통한 신기술의 창출 및 연구개발 성과의 확산과 사업화 촉진을 위하여 조성된 지역으로서 지식경제부장관이 지정한 지역</li> </ul>	제명개정 (시행일 : 2012.7.27)
45	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도청이전신도시로 지정되거나 개발계획이 승인되어 건설되는 신도시</li> <li>• 경상북도 안동시(1)</li> </ul>	
48	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동해안·서해안·남해안선에 연접한 기초자치단체로서 해안권발전종합계획에서 지정한 지역, 해안권과는 별도로 지역 경쟁력 향상을 위하여 지방자치단체 간 연</li> </ul>	한시법 (2020.12.31)

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	적용대상지역	비고
		<p>계·협력 사업을 공동으로 추진하는 데 적합한 권역으로서 내륙권발전종합계획에서 지정한 지역</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 동해안권, 서해안권, 남해안권 광역시(3), 시·군(53)</li> </ul>	
52	민간인 통제선 이북지역의 산지 관리에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제5조제2항에 따라 지정된 민간인 통제선으로부터 남방 한계선까지 지역</li> </ul>	
68	새만금사업 촉진을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 내측 토지, 호소 및 대통령령으로 정하는 지역</li> <li>• 전라북도와 충청권 등 서해안 일원</li> </ul>	
74	서해 5도 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인천광역시 옹진군에 속하는 연평도, 백령도, 대청도 등 서해 5도 지역</li> </ul>	
85	신발전지역 육성을 위한 투자 촉진 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국가균형발전 특별법」 제2조제7호 및 제8호의 지역과 그 인접시·군·구로서 국토해양부장관이 지정한 구역</li> <li>• 전남서남권, 전북동부권, 충북권, 경북백두대간권, 경북낙동권 시·군(29)</li> </ul>	
86	신행정수도 후속 대책을 위한 연기·공주 지역 행정중심 복합도시 건설을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중앙행정기관 및 그 소속기관이 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새로이 건설되는 도시로서 예정지역 및 주변지역으로 이루어지는 지역</li> <li>• 충청남도 연기·공주지역</li> </ul>	



번호	법률명	적용대상지역	비고
87	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광주광역시</li> </ul>	한시법 (2026.12.31)
91	용산공원 조성 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「대한민국과 미합중국 간의 미합중국군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정」 및 「대한민국과 미합중국 간의 연합토지관리 계획협정」에 근거하여 대한민국에 반환되는 미합중국군대의 용산부지</li> </ul>	
106	접경지역 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제7호에 따른 민간인통제선 이남의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군과 비무장지대 내 집단취락지역</li> <li>• 인천광역시(강화군, 옹진군), 경기도(김포시, 파주시, 연천군), 강원도(철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군), 경기도(고양시, 양주시, 동두천시, 포천시, 강원도(춘천시), 경기도 파주시 군내면</li> </ul>	전부개정 (2011.5.19)
109	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제주특별자치도</li> </ul>	

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	적용대상지역	비고
112	주한미군 공여 구역 주변 지역 등 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평택시를 제외한 주한미군기지가 위치한 지방자치단체</li> <li>• 공여구역주변지역 시·군·구(44), 읍·면·동(152)</li> <li>• 반환공여구역주변지역 시·군·구(30), 읍·면·동(178)</li> </ul>	
113	주한미군 기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평택시 및 주변지역, 김천시 및 주변지역</li> </ul>	한시법 (2018.12.31)
116	중·저준위 방사성 폐기물 처분시설의 유치 지역 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「전원개발촉진법」 제11조에 따라 지식경제부장관이 전원개발사업 예정구역으로 지정·고시한 지역이나 처분시설이 설치되어 있는 지역</li> <li>• 경북 경주시</li> </ul>	
122	지역특화 발전 특구에 대한 규제특례법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역의 특화발전을 위하여 설정된 구역으로서 제9조에 따라 지식경제부장관이 지정·고시하는 지역</li> <li>• 서울(5), 부산(4), 대구(3), 인천(3), 울산(2), 광주(2), 경기도(10), 강원도(10), 충북도(14), 충남도(16), 전북도(14), 전남도(29개), 경북도(24), 경남도(12), 제주도(2)</li> </ul>	
126	첨단의료 복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료연구개발의 활성화와 연구성과의 상품화를 촉진하기 위하여 제6조에 따라 보건복지부장관이 지정·고시하는 단지</li> </ul>	

번호	법률명	적용대상지역	비고
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오송 첨단의료복합단지, 대구 신서혁신도시(2)</li> </ul>	
131	친수구역 활용에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2킬로미터 범위 내의 지역을 100분의 50으로 정한 비율 이상 포함하여 국토해양부장관이 지정하는 구역</li> </ul>	
140	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」 제9조에 따른 개발촉진지구 중 특별한 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역</li> <li>• 강원도 태백시, 삼척시, 영월군, 정선군 일부지역, 경상북도 문경시 일부지역, 전라남도 화순군 일부지역(6)</li> </ul>	2012.1.26 일부 개정으로 유효기간을 2025.12.31로 연장(시행일 2012.4.27)

지역개발관련 특별법은 “지방주도-중앙지원”의 상향식 개발계획과 지역주도의 균형발전사업을 주된 내용으로 하는 국가균형발전정책의 일환으로 추진되는 중요한 개발수단으로서, 지역간 발전의 기회 균등을 촉진하고 해당 지역의 발전역량을 증진하는데 큰 기여를 할 수 있다는 순기능도 존재한다. 또한 입법론적으로 지역개발관련 입법정책을 일반법적인 형식으로 추진하는 경우에는, 해당 입법정책을 개괄적으로 선언하고 그 정책실시에 따른 관계정책의 체계화를 규정하여 본격적 추진을 위한 기본적인 제도설계를 설정하는 한편 추진계획에 따른 후속 조치를 관련법령을 상호검토하여 입법의 체계성과 일관성을 유지할 수 있다.

반면, 법적 성격상 처분적 성격이 미흡하여 즉시적·가시적인 성과를 기대하기에는 어려움이 있고, 일반법의 실시에 따른 후속 조치(시행령 등 하위법령의 제정 등)를 취하는데 상당한 입법시간이 소요될 수 있다. 또한 개발사업의 성격상 개별 행정기관과의 유기적인 협조와 협력이 필요한 경우가 많으므로, 일반법적인 형식으로는 행정기관 사이의 상호 업무협조절차를 원활하고 간소화하는데 어려움이 많다. 그리고 이들 입법정책은 국가의 일반적인 개발정책과 관련된 일반법제와는 그 성격이 달라 관련법제에 편입하여 수행하기에는 적당하지 않다.

따라서 이들 입법정책은 “일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 특수한 상황에서 현실의 구체적 상황가운데 전개되는 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여, 한정된 내용만을 규정하면서 다른 법률에 대한 적용배제 또는 예외를 규정하여 강한 법집행력을 수반할 필요성이 있는 경우”에 해당한다. 아울러 “현행 법제상의 관련 법률에 편입시키는 것이 부적당한 경우”에 해당하므로 특별법의 입법형식으로 규율하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 관련 정책을 강력하고 신속하게 추진하기 위해 일반법의 근간은 그대로 유지하면서 한정된 범위내에서 예외적인 조치를 내용으로 하는 특별법 내지 특례법을 제정하는 것이 법적용의 탄력성을 유지하는 한편 관련 국가정책에 대한 관계부처, 해당 지방자치단체 및 주민의 이해와 협조를 구하기에 상당히 유리할 것으로 판단된다. 또한 입법기술적인 측면에서도 번잡한 절차를 거치지 않고 비교적 신속하게 법규범을 제정함으로써 입법경제적인 측면에서 비용과 시간을 효율적으로 활용할 필요성이 있다는 점에서 특별법의 형식이 바람직하다.

반면, 지역개발관련 특별법, 그 중에서도 특정 지역만으로 한정하여 규정하는 좁은 의미의 지역개발관련 특별법의 법적성격에 대하여 문제점을 제기하는 견해도 있다. 즉, ‘법률’이란 통상 국가 전체를 그 적

용대상으로 하는 국가입법으로서 지방자치제도가 헌법상 보장된 이상 특정한 지역만을 대상으로 하는 법률은 존재할 수 없고, 오로지 조례 등 자치법규만으로 규율하여야 한다는 것이다. 또한, 지역개발관련 특별법은 일종의 ‘특별법’으로서 일반법에 비하여 그 미치는 효력이 특정 대상과 지역에 한정되고, 이와 같은 지역개발관련 특별법에 의하여 추진되는 지역개발사업은 특별법 우선원칙에 따라 수많은 일반법상의 인·허가 등을 건너뛸 수 있는 등 부작용이 지적되기도 한다.<sup>296)</sup>

이와 같은 수많은 지역개발관련 특별법에 의한 개발계획의 추진은 해당 지역 및 그 주변 지역에서의 지역개발계획에 관한 기본적인 내용에 급격한 변동을 초래하게 되고, 그 주변지역에서의 지속적이고 예측 가능한 지역개발사업의 추진에 큰 혼동을 가져준다. 그와 같은 혼동의 중요한 요인으로서 계획내용의 급격한 변동은 물론이고, 개발계획의 입안 및 결정주체, 결정과정 그리고 그 개발사업의 추진기관이 일반적인 도시계획수립과 결정 및 그 개발사업의 추진주체와 달라지는 점이라 할 것이다. 물론 ‘국가균형발전정책’ 등 중요한 국책사업들을 추진하는데 있어 그와 같은 사정이 초래되는 것은 어쩔 수 없는 일이라고 할지라도, 최소한 국가전역에 걸친 국토개발계획 및 지역개발계획의 체계와 그 내용에 큰 혼동을 가져다주는 것임은 부인할 수 없다.<sup>297)</sup>

또한, 이와 같은 지역개발관련 특별법의 폭증 현상은 특히, 개발법제에 있어 복잡하고 중첩적인 지역·지구·구역 또는 특구 등을 양산하게 되어 개발관련 법제의 체계를 더욱 복잡하게 하는 결과를 초래

296) 예컨대, 「기업도시개발 특별법」에 의하여 추진하는 사업은 40개의 일반법이 규정하고 있는 각종 인·허가 등을 따로 받지 않아도 되는 등의 부작용을 지적하기도 한다. 김해룡, **국토 및 도시계획 관련 법제의 개선방안**, 법제처·행정판례연구회 공동워크숍자료집, 2006, 133면 이하.

297) 오용식, **지역개발특별법제의 토지공법적 검토 - “국토계획 및 개발법제”와의 관계를 중심으로-**, 법제 2007.9, 67면 이하.

하게 된다.<sup>298)</sup> 이와 같은 문제점들은 실질적인 지방분권과 국가균형발전의 기반을 마련하며 국가전체의 경쟁력을 높이려는 정부의 취지에 부합되지 않는 결과를 초래할 우려도 있다.<sup>299)</sup> 특히, 입법과정에서 노정된 많은 쟁점과 이해관계자간의 대립·갈등이 완전히 해소되지 못하고, ‘분권형 균형발전 사회’의 구현이라는 절실한 시대상황적 요청에 함몰되어 언제라도 확대 재생산될 개연성이 내재되어 있기 때문에 그 운영성과를 쉽게 예단하기가 어려운 측면이 있음을 유의하여야 할 것이다. 이와 같이 ‘국가균형발전’을 위한 구체적인 실현 가능성을 담

298) 이와 관련하여 최근 성립된 「교육국제화특구의 지정·운영 및 육성에 관한 특별법」(2012.1.26 제정, 2012.7.27 시행)도 제정당시 국회 소관 상임위원회에서 많은 문제점이 지적된 바 있었다. 이 법률은 외국어 교육 및 국제화 교육의 활성화를 위하여 조성된 지역을 교육국제화특구로 정의하고(제2조), 특구의 지정 및 그 해제(제4조 및 제5조), 특구육성종합계획 수립(제6조), 교육국제화특구위원회 설치(제7조), 초·중등학교 운영의 특례(제10조), 옴부즈만의 설치(제17조) 등을 그 주요내용으로 규정하고 있다. 국회 소관 상임위원회에서 제정안을 심사하는 과정에서 “경제자유구역, 지역특화발전특구 등 교육국제화특구와 유사한 특구제도가 이미 관련법을 통하여 시행되고 있는 등 제정안에서 지정·운영하려는 교육국제화특구제도는 다른 법률에서 이미 시행하고 있는 특구제도와 목적 및 추진사업 내용면에서 유사한 측면이 많아 차별화가 어려운 측면이 있다. 이와 같은 점을 고려할 때, 제정안은 경제자유구역, 제주특별자치도 등 일부 시범지역에서 추진되고 있는 진행상황을 지켜보면서 향후 확대여부를 검토하는 것이 바람직할 것으로 사료된다”고 지적하였다. 국회 교육과학기술위원회, **교육국제화특구의 지정·운영 및 육성에 관한 특별법안 검토보고**, 2011.3, 5면 이하 참조.

299) 최근 성립된 「어촌특화발전 지원 특별법」(2012.5.23 제정, 2013.5.24 시행)도 어촌 발전에 관한 각종 법률들과 행정계획들이 행정기관 주도형으로 편성되고 있어 어촌의 자율적 발전을 유도하지 못하는 한계를 지니고 있다고 보고, 주민들이 자발적인 의지와 역량에 따라 지역자원을 최대한 활용할 수 있도록 특화어촌위원회를 구성하여 자율적 어촌발전모형을 추진하기 위해 제정된 것이다. 이 법률의 제정에 즈음하여 정부에서는 현재 지역개발정책은 어촌주민과 지자체가 협의하여 추진하는 상향식 제도를 도입하여 시행하고 있고, 어촌·어항발전기본계획에서 제정안이 추진하려는 어촌특화발전을 위한 어촌의 유형화·특성화방안을 수립하여 이미 추진 중이며, 현재 어촌에는 어업인들로 구성된 어촌계와 자율관리공동체가 이미 구성되어 있어 별도의 특화어촌위원회를 둘 경우 상충될 우려가 있는 등의 이유로 법제정에 반대하였다. 정부에서는 현행법으로도 제정안이 구상하고 있는 사업들을 대부분 수행할 수 있고, 새로운 계획수립, 위원회의 도입은 기존의 어촌종합개발계획 그리고 어촌계·자율관리공동체와의 상충 소지 등으로 지역사회에 갈등만 초래할 가능성이 높다고 우려하였다.

보하면서 동시에 지나친 확대 재생산의 과오를 범하지 않기 위해서는 지역개발최근 성립된 「어촌특화발전 지원 특별법」(2012.5.23 제정, 2013.5.24 시행)도 어촌 발전에 관한 각종 법률들과 행정계획들이 행정기관 주도형으로 편성되고 있어 어촌의 자율적 발전을 유도하지 못하는 한계를 지니고 있다고 보고, 주민들이 자발적인 의지와 역량에 따라 지역자원을 최대한 활용할 수 있도록 특화어촌위원회를 구성하여 자율적 어촌발전모형을 추진하기 위해 제정된 것이다. 이 법률의 제정에 즈음하여 정부에서는 현재 지역개발정책은 어촌주민과 지자체가 협의하여 추진하는 상향식 제도를 도입하여 시행하고 있고, 어촌·어항발전기본계획에서 제정안이 추진하려는 어촌특화발전을 위한 어촌의 유형화·특성화방안을 수립하여 이미 추진 중이며, 현재 어촌에는 어업인들로 구성된 어촌계와 자율관리공동체가 이미 구성되어 있어 별도의 특화어촌위원회를 둘 경우 상충될 우려가 있는 등의 이유로 법제정에 반대하였다. 정부에서는 현행법으로도 제정안이 구상하고 있는 사업들을 대부분 수행할 수 있고, 새로운 계획수립, 위원회의 도입은 기존의 어촌종합개발계획 그리고 어촌계·자율관리공동체와의 상충 소지 등으로 지역사회에 갈등만 초래할 가능성이 높다고 우려하였다. 관련 특별법을 적절하게 활용하는 것이 매우 중요하다.<sup>300)</sup>

300) 이와 관련하여 2003년 1월 1일 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 함께 출발·시행된 이래 개발 관련 법령은 오히려 더욱 폭증하게 되어 수립 가능한 국토계획 또는 지역계획들은 행정실무자들에게조차도 혼동을 초래할 정도로 복잡하게 되었고, 내용적으로는 서로 중첩되는 것이 많아졌다는 지적도 있다. 즉, “「국토기본법」에 의한 국토계획만 해도 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 그 밖에 특정 지역이나 분야를 대상으로 하는 지역계획 및 부문별계획 등이 있으며, 아울러 이들 「국토기본법」상의 계획들과 계획대상 지역범위가 겹치는 여타의 계획들, 예를 들면 「수도권정비법」, 「특정지역 개발촉진을 위한 특별조치법」(1994년 폐지) 및 「접경지역지원법」 등에 따른 수도권개발계획·광역권개발계획·특정지역개발계획·개발촉진지구개발계획 및 접경지역종합계획 등이 수립·작성되고 있는 것이다. 뿐만 아니라 「국계법」에 의해서도 전국의 모든 지방행정 단위에서

첫째, 입법목표를 특정지역 및 그 주변지역으로 적용범위를 한정하여 추진할 경우에는 특별법의 제정취지에 가장 부합하며, 예외적 조치로서 관련 지역에 대한 조성책을 구체적·개별적으로 시행할 수 있다. 그러나 입법목표를 특정지역에 한정할 경우 다른 지방자치단체에서 형평성의 차원에서 상당한 반발이 예상되며, 타지역에서도 그에 상응하는 지원을 요구하게 되어 특별법제정에 대한 불신과 정당성에 대한 의문을 제기할 가능성이 많다는 점에서 입법과정상 갈등이 제기될 우려도 있다. 이를 어느 정도 해소하기 위해서는 입법시 유효기간을 설정함으로써 입법과정 가운데에서 타협의 가능성을 열어 둘 수 있고 유연하게 대응하는 것을 가능케하는 입법수단으로서 기능할 수 있다.

따라서 지역개발관련 특별법은 「2012세계자연보전 총회 지원특별법」, 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」, 「주한미군 기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」, 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 등과 같이 원칙적으로 한시법으로 규율하여야 한다. 「2012여수세계박람회 지원특별법」은 원래 2013년 12월 31일까지 효력을 가지는 한시법률로 제정되었으나, 2012.1.26 전부개정으로 제명을 「여수세계박람회 지원 및 사후활용에 관한 특별법」으로 변경하는 한편 한시규정을 삭제하여 항구법으로 존속하게 되었다(시행일 2012.4.27). 이 특별법은 기본적으로 일반법으로 제정하는 것이 바람직하다. 「폐

---

(도에서의 경우는 시와 군) 수립되는 도시기본계획과 도시관리계획, 그리고 2개 이상의 광역시 또는 시·군에 걸쳐 수립되는 광역도시계획, 지구단위계획(제1종, 제2종) 등 수많은 종합적 공간계획들이 수립·작성되고 있다. 그런데, 이와 같은 국토계획 또는 지역계획들의 복잡화·중첩의 문제는 국가균형발전정책의 추진 차원에서 제정된 지역개발특별법에 의하여 더욱 가중되는 상황이 되었다. 즉, 이해관계자간의 대립·갈등이 확대되고, ‘국가균형발전’의 구현이라는 절실한 시대상황적 요청에 함몰되어 지역개발특별법제가 지나치게 확대 재생산됨에 따라 해당 지역 및 그 주변 지역에서의 지역개발계획의 기본적인 내용에 급격한 변동을 초래하게 되고, 그 주변지역에서의 지속적이고 예측 가능한 지역개발사업의 추진에 큰 혼동을 가져다 주는 등 「국토기본법」과 「국계획」을 근간으로 하는 국토계획 및 개발법제의 기본체계가 흔들리게 되는 문제점을 드러내게 된 것이다”라는 견해가 그것이다. 자세한 내용은 오용식, 전계논문, 57면 이하 참조.



광지역 개발 지원에 관한 특별법」의 경우, 2012.1.26 일부개정으로 종전의 유효기간(2015.12.31)을 다시 2025.12.31로 연장되었다. 이 법률의 제정·개정 시에 이 법을 통해 달성하고자 하는 성과 목표를 제시하거나 논의한 사실도 없어 적용시킨 연장 여부나 이 법률의 목적달성 여부를 판단할 객관적 기준이 없는 상황에서 다시 유효기간을 연장한 것은 바람직한 입법사례로 보기 어렵다.

둘째, 현재 지역개발관련 특별법의 증대 현상은 복잡하고 중첩적인 지역·지구·구역 또는 특구 등을 양산하게 되는 결과를 낳고 있다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 규정하고 있는 지역·지구 등의 지정만 해도 수십 개 정도가 되며, 나아가 특별법이 아닌 지역개발관련 일반법에서도 다양한 형태의 지역·지구 등이 양산되는 실정이다.<sup>301)</sup> 한편 지역개발관련 특별법에서 규정하고 있는 지역개발사업들은 해당 특별법에 의한 개발계획(종합계획)과 그 실시계획들은 「국토기본법」에 의한 국토종합계획 외의 모든 지역계획에 우선하며, 그 실시계획의 결정 내지 승인은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획이 결정된 것으로 의제하는 규정을 두고 있다.<sup>302)</sup> 이와 같은 지역개발특별법상의 규정은 곧 이와 같은 개발사업 대상지역에서 수립되어 시행되고 있는 광역도시계획 내지 당해 시·군 지역의 도시기본계획 또는 도시관리계획의 적용이 배제된다는 것을 의미하고, 따라서 이들 지역개발관련 특별법에 의하여 새롭게 수립·결정되는 개발계획 및 그 실시계획에 따라 기존의 도시기본계획이나 도시관리계획은 전면적인 수정이 불가피하게 된다.

301) 예컨대, 「항만법」에 따른 항만구역, 항만재개발사업구역, 「택지개발촉진법」에 따른 택지개발예정지구, 「어촌·어항법」에 따른 어항지구, 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 자유무역지역, 「외국인투자 촉진법」에 따른 외국인투자 지역 등이 있다.

302) 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제14조제1항제1호, 「기업도시개발 특별법」 제11조제5항, 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주 지역 행정중심 복합도시 건설을 위한 특별법」 제22조제1항제9호 등.

결국, 국토의 난개발을 방지하고 전 국토에 대한 “선 계획-후 개발”의 내용을 주된 목적으로 출범한 「국토기본법」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 기본체계를 유지하고자 한다면 지역개발관련 특별법은 가급적 지양되어야 할 입법방식에 해당한다. 따라서 부득이 그와 같은 지역개발관련 특별법을 제정·운용하더라도 해당 지역개발 사업을 추진함에 있어서도 이와 같은 특별법에 의한 개발계획 내지 실시계획을 별도로 수립하지 아니하고, 그 개발사업의 구상을 기존의 지역계획의 틀, 즉 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 광역 도시계획, 도시기본계획 또는 도시관리계획을 통하여 추진하는 것이 고려되어야 할 것이다.

이러한 고려는 국토계획 및 개발과 관련한 법체계의 안정적인 운용에 큰 도움이 될 것이다. 지역개발관련 특별법에 따른 지역개발사업계획을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획의 틀을 이용하여 추진하는 것은, 이들 도시계획이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 국토의 모든 지역에 걸쳐 관할 광역시 내지 시·군에서 수립되기 때문이다. 물론, 이와 같이 지역개발관련 특별법에 의한 개발계획 수립을 지양하고자 하는 필요성은 이들 특별법에 의한 개발사업의 내용 보다는 국토 및 지역계획 전반을 관할하는 행정부서에서 수립하는 지역계획(도시계획)을 통해 추진되는 것이 해당 지역 및 그 주변지역에서의 종합적이고 균형적인 개발계획의 수립과 그 유지에 바람직하다는 것을 전제로 하고 있음을 유의하여야 한다.<sup>303)</sup>

셋째, 현재와 같이 개별 특별법에 의한 다양한 지역개발제도의 운영은 계획권역이 중첩되고 유사·중복적 사업이 추진될 우려가 많고, 기관·부서 간 조정 제도가 미비하여 장기간의 사업절차 등으로 민간

303) 현재 진행되고 있는 지역개발특별법제의 문제점을 해결하고 “지방주도-중앙지원”의 상향식 개발계획과 지역주도의 균형발전사업을 주된 내용으로 하는 국가균형발전정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 특별법의 양산에 앞서 지방자치단체의 개발계획에 관한 자치권, 즉 계획자치권을 보장하고 강화하는 것이라 할 것이다.

투자가 부진하여 지역발전에 대한 기여가 미흡하게 될 가능성이 높다는 점 등에서 종전의 지역개발제도를 통합·단일화하고, 지역 개발 및 지원에 관한 지역 간·기관 간 조정 장치를 마련하여 종합적·체계적으로 지역개발이 추진되도록 할 필요성이 있다. 이 점과 관련하여 2011.9.19 정부에서는 현재 국토해양부 소관 법률에서 운영되고 있는 지역개발제도로 개발촉진지구, 특정지역, 광역개발권 등 3개 법률에 따른 7종의 제도가 운영되고 있으나 제도가 많고 복잡함에 따라 권역이 중첩되어 전 국토의 대부분이 지역·지구로 지정되는 등의 현상이 발생하고 있으며, 치밀한 사업성 분석 없이 정치성을 갖고 우선 지역·지구부터 지정하여 사업의 추진이 부진하고 민간투자가 저조함에 따라 지역개발사업이 장기간에 걸쳐 이루어짐으로써 주민의 재산권 침해 등의 부작용이 발생하고 있는 상황을 해소하기 위해 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」을 마련하여 국회에 제출한 바 있다.

이 법률안에서는 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 및 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」을 폐지하고, 종전의 3개 법률에 나누어져 있던 7종의 계획 및 지구를 1종의 계획(지역개발계획)과 구역(지역개발사업 구역)으로 단일화하는 한편 규제특례의 추가, 원형지 공급, 사업절차의 간소화 등을 통해 지역개발사업에 대한 지원을 강화하고자 하는 것이었다.<sup>304)</sup> 지역개발에 대한 일반법인 「지역균형개발 및 지방중소기

304) 구체적으로는 종전의 계획권역 지정제도를 폐지하고 시·도지사가 지역발전 거점을 육성하기 위하여 지역개발계획을 수립한 후 그에 따라 사업구역을 지정할 수 있도록 하여 지역개발계획 수립절차를 간소화하는 것으로, 사업의 효율적 추진과 사업성 제고를 위하여 지역개발사업구역의 지정요건을 명확하게 하고 구역의 분할·결합이 가능하게 하며, 지역개발사업구역, 개발계획의 수립, 시행자의 지정 등의 절차를 일괄하여 거칠 수 있도록 하고, 발계획과 개발사업의 타당성 등을 심의하고 조정하기 위하여 국토해양부에 중앙지역개발조정위원회를, 시·도에 지방지역개발조정위원회를 두며, 개발밀도와 건축규제 관련 특례 등 다양한 지원조치를 할 수 있도록 투자선도지구를 지정할 수 있도록 하는 한편, 다른 법률에 따라 개발사업을 위하여 지정된 지역·지구 등의 지역개발사업구역으로의 전환을 허용하는 등의 내용을 담고 있다.

업 육성에 관한 법률」이 1994년에 제정된 이후, 2007년 해안권의 초광역적 발전을 위한 「동·서·남해안권 발전 특별법」이 제정되었고 2010년 내륙권까지 공간적 범위가 확대되었으며, 2008년 서남권 등 낙후지의 발전을 위한 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」이 제정되면서 지역개발을 위한 개발법들이 난립하게 되었고, 이에 따라 제도의 단순화와 권역 중첩 문제의 해소를 위해 단일법을 제정한 것은 지역개발관련 특별법의 정비차원에서 매우 의미가 있다.

이에 대해, 국회 소관 상임위원회 전문위원 검토의견에서는 “① 이 법의 제정으로 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」과 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」을 폐지하게 되나, 제정되어 시행된 지가 각각 3년 6개월, 3년 밖에 되지 않은 상황이고, 실제로 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」의 경우 해안권별 발전종합계획이 최근에서야 확정되었고 내륙권의 경우 법이 시행된 지 1년 정도밖에 흐르지 않았으며, 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」의 경우 아직까지 개발계획이 확정된 지구가 없는 상황을 고려하면 앞으로 본격적인 개발은 근거법률이 폐지된 상황에서 추진되어야 하는 모순이 발생한다. ② 기존의 지역개발에 관한 일반법 성격의 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」안에 광역개발권역, 지역종합개발 지구 등의 제도가 있었음에도 활성화되지 못하고 새롭게 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」과 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」 등이 제정되었고, 과거 개발제도가 도입되는 과정에서 기존 제도의 활용보다는 법 제정을 통해 정책적 당위성과 추진력을 얻게 된다는 점을 살펴보면, 기존의 세 법률을 통합하여 일반법 성격의 제정안을 마련하더라도 결국 특별법 제정의 필요성은 지속적으로 발생할 수 있다.<sup>305)</sup> ③ 기존 지역개발제도가 낙후지역 개발, 동북아시아의

305) 실제로 2008년 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」 제정 당시 기존의 「동·서·남해안권발전 특별법」과의 중복여부가 문제되었던 적이 있었으나, 당시

해안권 발전, 내륙권역의 특화자원을 활용한 특화벨트 구축 등의 목적을 별도로 갖고 있고 이에 따라 특성에 맞는 발전계획 등의 절차를 각각 갖고 있으나, 일반화와 간소화라는 목적만으로 통합할 경우 개별 특성에 맞는 발전계획 수립이 어려워진다는 점에서 특별법 제정의 필요성이 다시 발생할 수 있다. ④ 국토해양부 소관의 지역개발제도 이외에도 「접경지역 지원 특별법」, 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」, 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」, 「문화산업진흥기본법」, 「관광진흥법」 등 다양한 지역개발제도가 존재하고 있는바, 통합의 취지를 고려하면 단순히 국토해양부 소관 3개 법률의 통합에서 그치지 않고 장기적으로 지역개발과 관련한 타부처의 법률들까지 포괄할 수 있는 방안에 대한 검토도 추가로 필요한 것으로 보인다”고 지적하였다.<sup>306)</sup>

결국 지역개발에 관한 일반법의 제정은 단순히 기존 법률의 통합에서 그치는 것이 아니라 지역개발제도의 근본적 변화라는 측면에서 신중히 검토해야 할 사안이라고 할 수 있으나, 복잡한 지역개발관련 법체계를 양산한 입법자에게도 책임이 있다. 특히, 현재의 지역개발관련 특별법은 지원과 촉진을 중점으로 하기 때문에 각종 규제에 대한 특례의 범위도 전 부처에 걸쳐 검토되어야 하는 등 법안의 구상과 입안·추진과정이 충분한 논의와 준비기간을 거쳐 추진되어야 할 것으로 본다. 입안과정에서 관계부처나 이해관계자의 의견을 충분히 수렴하여 조정하지 못하고 조급하게 추진하여 특례를 인정하게 되면 개발사업이 전체주민을 위한 발전방향에 부합되지 못하고, 장기적인 국토이용의 효율화를 위한 선계획·후개발체제로 추진되지 못하여 국토의

---

건설교통부에서는 지역개발법이라는 측면과 사업추진체계는 유사하나 적용 대상지역에 있어 차이가 있고, 법률이 달성하고자 하는 목적에도 차이가 있다는 점을 들어 특별법 제정의 필요성을 피력한 바 있다.

306) 국토해양위원회, **지역 개발 및 지원에 관한 법률안 검토보고**, 2011.12. 5면 이하 참조.

난개발이 우려되며, 법제정 이후에도 관계부처나 이해당사자의 반발이 많을 것으로 예상된다.

특히, 특정지역에 대한 차별적 지원이나 차별적 규제완화는 당해 특정지역의 입장에서는 긍정적이겠지만, 그러하지 아니한 지역의 경우에는 상대적으로 그 규제가 더 무겁게 느껴지는 역차별의 문제를 야기하여 각종 특혜시비와 국가정책의 왜곡 등 부작용이 적지 않을 것으로 판단되므로 특례설정에 정밀한 검토가 필요하다. 또한 개발의 필요성이나 당위성만을 강조한다면 대다수 주민의 삶의 질이 훼손될 수 있으므로, 지역발전을 위한 규제특례를 허용할 경우에도 일정한 권한과 지위를 가진 위원회와 관계행정기관의 장이 상호 밀접한 의견교환을 통하여 국가정책과 지역의 발전을 검토할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

## VI. 기타 특별법의 개선방안

위에서 언급한 특별법외에 다음의 특별법의 경우, 입법의 타당성이나 입법목적 등은 도외시하더라도 입법체계면에서 개선이 필요한 부분이 있다. 특히, 기존의 관련 개별법률의 개정 등을 통해 소기의 정책목적을 실현할 수 있는데도 불구하고 특별법을 마련하거나, 전체적인 규율내용이나 입법형식이 일반법적인 성격을 가지고 있고 사실상 특례사항이라기 보다는 지원 내지 조성적인 사항을 규율하고 있어서 특별법이라고 하기에 부적합한 것도 존재하고 있다.

물론 이러한 판단은 기본적으로 입법형성권을 갖고 있는 입법권자가 제반사정을 고려하여 결정할 입법재량에 속하는 사항으로서, 그것이 입법자의 정책적 결단에 따라 일반법으로 하는 경우보다 특별법으로 하는 것이 입법목적에도 보다 부합하고 국민의 권익보호나 국가정책수행이라는 공익적면에서도 현저히 유리한 경우에는 특별법으로 제정할 수 있다. 결국, 입법자가 해당 법률의 성질·보호법의 등을 검토

하고 제반이익을 형량에서 합리적·합목적적으로 정하여 대처한 것을 단순히 입법론적으로 문제가 있다고 판단하기에는 어렵다. 다만, 특별법은 어디까지나 예외적인 것이어야 하며 엄격한 요건 아래서만 인정되어야 할 것이다. 즉, 목적달성을 위하여 최소한의 범위로 국한시켜야 하며 다른 일반법적인 대체수단이 없거나 부족한 경우에 필요부득이하게 제정되어야 할 것이라는 점에서 볼 때, 특별법일 수록 목적달성을 위하여 최소한의 범위로 국한시켜야 하며 다른 대체수단이 있으면 이를 따를 것이고 함부로 확대 입법한다는 것은 과잉입법금지의 원칙에 합치될 수 없는 것이다.

첫째, 다음의 규제완화 관련 특별법의 경우, 일정한 정책목표를 달성하기 위해 인·허가 등 각종 행정규제를 완화하여야 할 경우에는 원칙적으로 각 개별법의 개정을 통해 지속적으로 이루어지는 것이 바람직하다. 각 개별법이 규정한 각종 행정규제를 짧은 기간내에 완화하기 위하여 각종 지원특례를 규정한 특별법은 일정한 기간이 경과하면 그 가시적인 효과가 감퇴되고, 특례대상 법률의 내용이 유명무실하게 될 우려가 높은 만큼 일정 기간 경과후에 특별법 자체를 실효시키는 것이 타당하다.

번호	법률명	입법체계 개선방향
29	기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본적으로 한시적으로 적용하고, 향후 관계 법률의 개정을 통해 특별법에 규정된 내용을 흡수하도록 함</li> </ul>
71	산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별법에서 도입하고 있는 각종 특례를 「산업입지 및 개발에 관한 법률」로 통합, 정비하거나 현행 「산업입지 및 개발에 관한 법률」의 내용 중 이 특별법의 시행으로 사실상 무의미해진 부분을 정비</li> </ul>

둘째, 다음의 한시적 성격의 특별법은 미리 유효기간에 제한이 설정됨으로써 입법자는 그 유효기간동안 법률을 확실히 타당하게 적용시키려 한다. 이 점에서 이들 특별법은 유효기간내에 법률을 확실히 타당하도록 입법자에게 의무가 부과되어 있다는 의미에서 자기구속성은 상승한다. 이미 살펴본 것처럼 한시 특별법의 남용은 전체 법체계의 혼란과 번잡을 초래하고 법적용상의 형평성 내지 법적 안정성을 저해하며, 또 다른 한시 특별법의 제정 내지 적용기간의 연장조치를 기대한 고의적 범위반사례의 증가 내지 법인식의 해이를 초래할 우려가 있기 때문에 한시 특별법의 본래의 기능을 망각한 입법행태는 개선되어야 할 것이다. 특히, 구제조치를 목적으로 제정되는 한시 특별법의 경우에는 그 적용기간을 계속연장하는 사례가 없도록 하여야 할 것이며, 유효기간이 경과한 특별법의 경우에는 경과조치만 남겨두고 폐지하는 등 입법정비가 필요하다.

번호	법률명	입법체계 개선방향
13	고용보험·산업재해보상보험의 보험관계 성립 신고 등의 촉진을 위한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009.12.31까지 효력을 가지는 한시법률로서 제정되었으나, 일부 조항(제5조부터 제9조까지)에 대해서는 한시조항이 적용되지 않도록 하여 현재 존속하고 있으나, 제정목적인 비정규직 등 취약계층을 고용보험 및 산재보험체제로 적극적으로 끌어드릴 필요성이 어느 정도 해소되었음</li> <li>• 한시조항이 적용되지 않는 일부 조항은 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」로 편입하거나, 장기적으로 특별법을 폐지함이 바람직</li> </ul>
47	독립공채상환에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997.12.13 일부개정으로 신고기간을 2000년 12월 31일까지 약 3년간 추가로 부여한 바 있고, 2009.3.18 일부개정에서는 신고기간의 종료로 독립공채상환위원회의 기능이 사실상 상실된</li> </ul>



번호	법률명	입법체계 개선방향
		것으로 보아 관련규정이 삭제되었으므로 폐지함이 바람직
53	벤처기업육성에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007.8.3 일부개정으로 유효기간이 2007년 12월 31일에서 2017년 12월 31일까지 10년 연장</li> <li>• 유효기간 내에 한시적으로 시행되는 특별법이므로 유효기간이 반복적으로 연장되는 것은 입법체계상 바람직하지 않으므로, 유효기간 만료시점이 임박하기 전에 관련법령 등을 정비</li> </ul>
66	부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011.11.14 일부개정으로 유효기간을 2021년 12월 31일까지로 연장</li> <li>• 유효기간 내에 한시적으로 시행되는 특별법이므로 유효기간이 반복적으로 연장되는 것은 입법체계상 바람직하지 않으므로, 유효기간 만료시점이 임박하기 전에 관련법령 등을 정비</li> </ul>
105	전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006.4.28 전부개정으로 제명을 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」으로 변경하고, 의 유효기간을 2016년 12월 31일까지로 연장함</li> <li>• 유효기간 내에 한시적으로 시행되는 특별법이므로 유효기간이 반복적으로 연장되는 것은 입법체계상 바람직하지 않으므로, 유효기간 만료시점이 임박하기 전에 관련법령 등을 정비</li> </ul>
114	중소기업 사업 전환 촉진에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유효기간이 2015년 12월 31일까지로 되었으므로, 유효기간 만료시점이 임박하기 전에 관련법령 등을 정비</li> </ul>
118	지방분권촉진에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유효기간이 2013년 5월 31일까지로 되었으므로, 유효기간 만료시점이 임박하기 전에 관련법령 등을 정비</li> </ul>

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

번호	법률명	입법체계 개선방향
120	지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털 방송의 활성화에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유효기간이 2013년 12월 31일까지로 되었으므로, 유효기간 만료시점이 임박하기 전에 관련 법령 등을 정비</li> </ul>
121	지역신문발전지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제정당시 부칙에서 2010.9.22까지 효력을 가지도록 하였으나, 2010.6.10 일부개정으로 유효기간이 2016.12.31로 변경된 바 있음(당시 정부에서는 유효기간을 현행보다 3년 연장하고 운영 후 성과 등을 분석하여 재평가하는 것이 필요하다는 의견을 제시한 바 있음)</li> <li>• 유효기간 내에 한시적으로 시행되는 특별법이므로 유효기간이 반복적으로 연장되는 것은 입법체계상 바람직하지 않으므로, 유효기간 만료시점이 임박하기 전에 관련법령 등을 정비</li> </ul>
125	차관지원의료기관 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유효기간이 2008년 12월 31일까지로 되었으나, 현재까지 유효기간을 연장하는 등 입법조치가 없으므로 폐지</li> </ul>
127	청년고용촉진 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제정당시 부칙에서 2008.12.31까지 효력을 가지도록 하였으나, 2008.12.31 일부개정으로 유효기간이 2013.12.31로 변경된 바 있고, 18대 국회에서도 의원입법으로 유효기간연장을 위한 법안이 제출되었으나 폐기되었음</li> <li>• 청년실업 문제는 경기·실업상황에 따라 정부가 정책적 차원에서 탄력적으로 대응하는 것이 효율적이라는 측면도 고려하여, 유효기간 만료시점이 임박하기 전에 관련 법령 등을 정비</li> </ul>

번호	법률명	입법체계 개선방향
142	하천편입토지보상 등에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종전 「하천구역편입토지보상에 관한 특별조치법」에 따라 보상청구기한이 1989.12.31인 것을 3차례에 걸쳐 법령을 개정하여 보상청구기간을 1984.12.31부터 1990.12.30까지 및 2000.1.1부터 2003.12.31 까지 10년 동안 부여한바 있음</li> <li>• 현행법상 보상청구시한을 2013.12.31까지 청구할 수 있도록 하고 있는 바 소멸시효를 변경하는 것으로 입법에 대한 신뢰저하를 가져올 수 있는 측면에서 바람직하지 않으므로 기한 도래시 폐지</li> </ul>
143	학교용지부담금환급 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부담금의 환급에 관한 사무처리가 마무리되면 폐지</li> </ul>
145	항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 핵심규정인 제6조(퇴직금융자) 및 제7조(생계안정지원)의 규정이 당초 2010.12.31까지 그 효력을 가지도록 했으나, 2011.5.19 일부개정으로 2015.12.31까지 효력이 연장된 바 있음</li> <li>• 유효기간 만료전에 종합적인 검토를 거쳐 실효시키거나, 재검토하는 규정을 두어야 할 것임</li> </ul>

셋째, 특별법의 제정에 있어서는 기존의 관련 일반법과의 전체적 조정에 유의하지 아니하고, 그때그때의 현실적 필요에 따라 각각 수시로 제정할 경우에는 체계부조화 내지 부적합이 될 가능성이 높다. 입법정책 내지 입법기술의 졸렬에서 오는 체계상의 부조화 내지 부적합은 문제를 수습하려 하여도 어려움과 한계에 직면할 수밖에 없고, 경우에 따라서는 헌법위반의 사태를 초래할 수 있으므로 다음의 개별 특별법에 관한 체계적 재검토와 그에 따른 입법적 시정조치가 필요하다.

번호	법률명	입법체계 개선방향
6	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별법의 입법근거가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조에 따라 제정되었고, 법조문 전체에서 특례사항을 규정한 것도 3개에 불과하므로 제명을 특별조치법으로 할 것이 아니라 일반법으로 하는 것이 타당</li> </ul>
9	경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별법은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따른 경제자유구역에 설립하는 외국교육기관과 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 제주특별자치도에 설립하는 외국교육기관의 설립·운영 등에 관하여 필요한 사항을 규정하여, 2개의 특별법을 보완하는 특별법이라고 할 수 있으나, 하나의 특별법에서 다른 2개의 특별법에 적용되는 사항을 정하는 것이 과연 입법체계상 바람직한 것인지 검토가 필요</li> <li>• 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제182조제7항에서는 외국교육기관의 설립·운영에 관하여 이 법에서 정하고 있는 사항을 제외하고는 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」을 적용하도록 하는 한편 제10항에서는 제주자치도가 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」 제13조 또는 제14조에 따라 외국학교법인 또는 외국교육기관을 지원한 경우에는 같은 법 제15조제1항제1호에도 불구하고 해당법인 또는 기관의 의사결정기구에의 참여 여부 및 참여 방법을 도조례로 달리 정할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 「경제자</li> </ul>

번호	법률명	입법체계 개선방향
		유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」에 대한 특별법으로 규정되어 있는 등 특별법의 특별법이라는 매우 혼란스러운 입법체계를 이루고 있어서 입법론적으로 문제가 많으므로 특별법을 폐지하고 그 내용을 위 2개 특별법에서 규율하는 것이 타당
21	국가과학기술 경쟁력강화를 위한 이공계 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규정내용이 전부 지원사항에 관한 사항을 규율하고 있고, 규정형식도 일반법의 입법체계와 거의 비슷하게 구성되어 있어 사실상 일반법의 성격을 가지고 있으므로 일반법으로 전환</li> </ul>
88	어린이 식생활 안전관리 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어린이 식생활과 관련하여 「식품위생법」, 「국민건강증진법」 등 식품안전 일반에 관한 법률과 「학교급식법」, 「영유아보육법」, 「아동복지법」, 「유아교육법」 등의 법률이 이미 다수 존재하고 있으므로, 특별법의 내용을 이들 개별법에 흡수하고 특별법을 폐지함이 타당</li> </ul>
89	어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2011.7.25 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」의 제정(시행일 2012.7.26)에 따라 폐지</li> </ul>
90	예산회계에 관한 특례법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1963년 제정이래 실질적 내용개정은 전무하고 그동안 국회에서 폐지안도 다수 제출된 바 있으나, 「국가재정법」의 조문에 그 내용을 흡수하고 폐지하는 것이 바람직</li> </ul>
115	중소기업 인력 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존의 중소기업 인력지원제도에 대한 특례를 정하는 법이므로 이를 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」의 예에 따라 일정기간을 정하여 한시적으로 시행하는 것이 타당</li> </ul>

번호	법률명	입법체계 개선방향
117	중증장애인생산품 우선구매 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「장애인복지법」에서 장애인생산품의 우선구매를 규정하고 있으므로 같은 법에서 중증장애인생산품에 대하여 보다 강화된 우선구매 조항을 규정하는 방안을 검토</li> </ul>
146	허베이 스피리트 호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정 지역에서 발생한 유류오염사고에 대처하기 위한 것이므로, 부칙에 재검토조항을 두어 일정 기간내에 법시행이후의 변동상황 및 종합적인 조사결과를 바탕으로 존속여부를 재검토하는 조항을 설정</li> </ul>

## 제 4 절 특별법 정비를 위한 입법론적 개선방안

### I. 특별법 사후평가제도의 의무화

국가가 법률이라는 도구를 통해 그때마다의 경제적·사회적 조건에 대응하는 것은 국가의 자명한 의무이며, 법치국가원칙의 중요한 요청이기도 하다. 특히, 오늘날과 같이 사회관계가 복잡하고 가치관이 다양화되어가는 상황에서는 법률이 세분화·전문화되어가는 것은 피할 수 없으며, 그것은 모든 법영역에 걸쳐 전개되고 있다. 따라서 법률의 고전적 속성과 관련한 정식이라고 할 수 있는 일반성·추상성은 상실되는 경향에 있다. 그 때문에 다양한 개별적 사안에 대응하는 개별적·구체적 해결이 시도될 필요성이 있으나, 입법론적 차원에서는 그것은 정상적인 방안이 아니다. 그러나 오늘날 변화된 새로운 상황에 부합하는 구체적인 사회적 정의가 강하게 요청되는 시점에서 사회적 요구를 신속하게 충족시켜 개별적 정의를 기할 수 있는 융통성있는 법적 규율을 해결하는 방안을 모색하지 않을 수 없다. 따라서 특별법은 법의

현실적합성과 사회적합성을 높이는데 커다란 역할을 거두고 있다.

특별법은 법의 유연성과 사회적 적응력을 도모할 수 있다는 측면에서 법체계에 있어서 과소평가할 수 없을 정도의 역할을 담당하고 있으며, 개별사안의 정의와 공공복리의 요청을 고려하여 실정법을 유연하게 하는 적극적 기능을 하는 것은 사실이다. 그러나 이러한 적극적 기능은 단기적으로 실효성이 있을지 모르나, 장기적으로는 법적 안정성과 규범의 수용가능성에 부정적인 영향을 미치게 한다. 입법자는 일반법 형식으로 하는 것이 주어진 과제에 적합한 것일 경우에는 그에 전념해야 하나, 특별법 형식으로 하는 것이 의심스러운 경우에는 이를 포기하여야 한다. 지나친 특별법의 과잉을 초래할 수 있는 정당한 범위를 넘어선 입법자의 입법행동은 헌법의 이념과 기능에도 부합하지 않는다.<sup>307)</sup>

따라서 특별법 남용현상의 문제상황을 정확히 파악하여 그 상세한 실태의 해명을 행하는, 보다 적절한 예방수단과 보다 효과적인 억제방법을 개발하기 위한 예방적 연구를 발전시킬 필요성이 대두되고 있다. 이를 위해서는 입법활동에 계획성을 구비하여 특별법의 무절제한 증식을 억제하고 입법과정에서 나타나는 경솔함을 제거하는 한편 정기적으로 특별법의 현상을 평가하여 합리적인 특별법의 발전을 위한 기초를 구축할 필요성이 있다. 이 관점에서 특별법의 최적화를 위한 기본원칙(가능한 한 적고 단순하게, 필요한 한 사안에 정확하게, 요구되는 한 적시에 그리고 필요한 기간 동안, 달성할 수 있는 한 상황에 꼭 적합하고 결과를 의식하도록)을 충족시키고, 이를 점진적으로 확산시켜 나갈 수 있도록 입법평가 내지 법률평가의 제도화방안을 추구해 보는 것도 검토되어야 할 것이다.<sup>308)</sup>

307) Armin von Bogdandy, **Gubernative Rechtssetzung**, Tübingen 2000, S.208ff.

308) Bundesministerium des Innern/Stabsstelle Moderner Staat - Moderne Verwaltung (Hrsg.), **Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung. Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuches und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben der Ressorts**, Berlin 2002.6., S.11f.

일반적으로 “입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)” 내지 “법률평가(Gesetzesevaluation)”라 함은<sup>309)</sup> 입법하고자 하는 법규정이나 이미 효력을 발하고 있는 법규정의 효과를 탐색하고 비교하여 평가하기 위한 특별한 절차를 의미한다. 입법평가나 법률평가가 기여하는 부분은 특히, 규범의 양을 감축시켜주고, 자원의 투입을 절감시켜주며, 수범자들에게 나타나게 될 수용의 문제를 해결할 수 있게 해준다는 점이다.<sup>310)</sup> 이 점에서 입법평가는 법규정의 최소화, 최소한의 자원투입으로 최대한의 입법효과의 보장, 법실행시의 국민저항의 최소화 등 효율적이고 성공적인 입법을 지향하고, 입법시에 의도하려는 규율에 대한 예상되는 결과 및 부작용을 측정하고 평가함으로써 법률을 즉흥적으로 제정하지 않고 불확실한 법률의 제정을 배재하기 위하여 입법의 객관성을 유지하기 위한 도구의 하나이며, 법률을 과학적으로 파악하고자 하는 시도라고 할 수 있다. 동시에 입법자는 입법의 평가를 통하여 각종 사회적 집단의 이해관계를 파악하고 의견을 수렴함으로써 민주적인 법률의 성립에 기여할 수 있다. 따라서 입법평가제도를 체계적으로 시행할 경우 입법의 과학성과 민주성은 물론 법률의 내재적 정당성과 결합하여 법률의 신뢰성을 회복하는데 유효한 수단으로 기능할 수 있을 것으로 기대된다.<sup>311)</sup>

309) 독일과 오스트리아의 경우에는 “입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)”의 개념이 일반화되어 있음에 반해, 스위스에서는 “법률평가(Gesetzesevaluation)”라는 용어가 사용되고 있다. 또한 독일, 오스트리아 및 스위스에서는 이들 개념을 포괄하는 상위개념으로 “효과통제(Wirkungskontrolle)”라는 개념도 사용되고 있다. 이에 관해서는 Werner Bussmann, **Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung**, ius. full 1/06, S.2.

310) Carl Böhrer/Götz Konzendorf, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA). Gesetz, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften**, Baden-Baden 2001, S.1. 【박영도/장병일(옮김), **입법평가 입문-법률, 법규명령, 행정규칙-**, 한국법제연구원, 2007, 2면】 또한 박영도, **입법평가의 이론과 실제**, 한국법제연구원 2007 참조.

311) “입법평가란 법률의 실시에 의하여 발생하는 각종 영향을 파악하고 그것을 기초로 당해법률의 실효성·효율성 등을 평가하는 작용”으로 정의할 수 있으며, 과거에 획득된 경험을 기초로 어떤 복수의 정책선택의 비교 및 복수의 문제제기의 제시가 가능하게 되며, 그것에 의하여 장래예측의 실시, 규범제정 프로세스의 투명화가 실현된다” Lars Brocker, **Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methodik**, in : Hagen



입법평가는 입법절차의 단계에 상응하여 ① 법안구상전이나 구상당시 여러 가지 대안규정들이 어떤 효과를 가질 수 있을 것인가(사전적 입법평가), ② 법초안이 작성된 후, 구체적인 특정 법문이 어떠한 효과를 나타낼 것이라 예상하는가(병행적 입법평가), ③ 법적 효력이 발생한 몇 년 후 어떤 예상하였거나 예상하지 못하였던 효과가 실제 나타났는가(사후적 입법평가) 등 3가지 평가모델로 나누어진다.<sup>312)</sup>

입법 단계	평가수법			결 과	평가 모델
	내 용	시 점	방 법		
입법 의도	필요성 및 대안개발 (규율필요성 분석 및 규율대안모델 분석)	사 전	<ul style="list-style-type: none"> <li>어느 범위에 규율의 필요성이 존재하는가?</li> <li>규율영역은 어디까지 인가?</li> <li>대안입법에 의한 규율가능성이 존재하며, - 장기적으로 - 어떤 결과가 예상되는가?</li> <li>가장 최적 대안입법은 어떤 것인가?</li> </ul>	최 적 입 법 대 안 선 택 경우에 따 라서는 입 법을 하지 않는 방안 선택	사전적
입법 초안	법형식적 심사(효력최적)	초안 작성	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획된 규정들이 준수가능하고 승인가능</li> </ul>	법 령 안 의 전 부 또는	병행적

Hof/Gertrude Lübbecke Wolff(Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht 1, Baden-Baden 1999, S.35.

312) 입법평가의 모형을 이와 같이 3가지로 구분하는 것은 오늘날 독일에서 입법평가의 표준저서로 알려져 있는 Carl Böhrer/Götz Konzendorf의 저서이다. 또한 Daniel Kettiger, **Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand - Einbettung in das politisch administrative System - Ausblick**, in : Heinz Schäffer(Hrsg.), Evaluierung der Gesetz/Gesetzesfolgenabschätzung, Wien 2005, S.52 ; Karl Irresberger, **Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der österreichischen Bundesgesetzgebung - Erfahrungen und Leistungen**, in : Heinz Schäffer(hrsg.), aaO., S.76. ; Ingo Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, Aachen 1998. S.9f.

제 5 장 현행 특별법의 입법체계 개선방안

입법 단계	평가수법			결 과	평가 모델
	내 용	시 점	방 법		
	화, 비용편익 관계, 지속성, 이해가능성, 집행유용성, 시민에 대한 친숙성 등의 관점에서 심사)	단계	한가? • 계획된 규정들이 집행가능하고 효율성을 증대시키는가? • 비용과 편익간의 관계가 전체적으로 적절한가?	일부에 대한 타당성 확인, 보완 또는 개선	
현행 법령	사후검증(법령의 목표달성 실증, 무수정·수정·폐지 또는 신규제정의 추론)	사 후	• 특정 법안이 입법자가 의도했던 효과(혹은 개별목표)를 달성했는지의 여부와 그 정도 • 수범자에게 어떤 효과와 결론(영향)이 나왔는지, 그리고 전체 효과영역(성과)에서 어떻게 나타났는지 • 어떤 예상밖의 효과가 발생하였는지(원하지 않았던 부작용) • 승인되었던 외곽조건과 예상했던 행동에 변화가 있었는지 • 행위규정이 지켜지고 실행되었는지 • 미리 정한 비용범위를 준수하였는지 • 운영상의 부담은 최소화되었는지	법령의 시행상태 확인(입법목적의 달성 또는 실패, 수용성의 높고 낮음 등), 필요한 경우 개정의 필요성 제시	사후적

입법 단계	평가수법			결 과	평가 모델
	내 용	시 점	방 법		
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 확보한 지식을 전체적으로 판단했을 때, 해당 법률의 개정이나 폐기가 필요한지</li> </ul>		

입법평가가 실효성을 가지려면 원칙적으로 입법의 결과를 사후적으로 분석할 것이 아니라 이미 사전적으로 분석하거나 최소한 병행적으로 분석하고, 이로부터 획득한 인식자료들을 장래의 입법 활동에 활용할 수 있도록 해야 한다.<sup>313)</sup> 그러므로 수많은 법률안을 양산함에 있어 이른바 ‘기계화된 입법자’에 대항하고 항상 사후 개선이 필요하게 되는 입법을 사전적으로 막기 위해서는 입법평가를 가능한 한 조기에 개시하는 것이 합리적이다.

그렇지만 법규범의 결과는 자주 입법절차를 개시하는 시점에서 바로 알 수 없거나 미리 평가할 수 없을 수도 있고, 또한 미리 평가하는 경우에도 다시금 개선의 필요성을 등장한다는 문제가 제기된다. 특히, 재정적, 경제적 또는 사회적 관점에서 처음부터 법률의 모든 효과를 평가할 수는 없다. 이와 관련하여 무엇이 정당한 것이며, 어떻게 행동해야 할지를 시민들이 우선 알아야 하고, 한 번 만들어진 법적 상황은 어느 정도 지속적으로 발효된다는 점에 대하여 시민들이 원칙적으로 신뢰할 수 있어야 한다는 점을 포함하는 법적 안정성의 요청도 지적할 수 있다.

입법의 결과를 평가할 수 있고 인식할 수 있는 경우에 조차도 의도하였던 효과가 나타나지 않았거나 그 전제조건이 근본적으로 변경되는

313) Heinz Schäffer, *Vom Beruf der Politik zur Gesetzgebung in unserer Zeit*, in : Heinz Schäffer(Hrsg.), a.a.O., S.11.

경우도 있다. 여기서 법규범에 대한 사후적 입법평가가 의미가 있다. 즉, 사후적 입법평가는 이미 시행 중인 법규정의 효과성과 효율성을 조사하고 경우에 따라서는 개정필요성을 확인하는 정책평가<sup>314)</sup>(Policy-Evaluierung)의 특수한 한 형식이다. ‘평가적 입법평가(auswertende GFA)’와 ‘법률관리(Gesetzescontrolling)’라고도 일컬어지는 사후적 입법평가는 법규정이 시행되고 난 이후의 일정 시점에서 투입된다. 구체적으로, 사후적 입법평가에서는 이미 발효된 법령을 통하여 입법목표가 달성되었는지 또는 개정된 내용들이 타당성이 있었는지를 심사하는 것이다. 분석의 대상은 이미 발효된 법규정이 제대로 준수되고 있는 정도이며, 그 중에는 특히, 목표달성도와 수용성도 포함된다. 또한 이미 발효된 법규정을 개정할 필요성이 있는지의 여부도 사후적 입법평가의 분석 대상이 된다.

일반적으로 정책이나 법제도 등의 사후평가(ex-post evaluation)는 해당 정책이나 법제도로 인해 발생한 결과를 조사·평가하는 것을 말하며, 목표달성도가 조사·평가의 중심에 위치한다. 그 밖에 중요한 심사기준으로는 비용추이, 비용-편익-효과, 수용성(Akzeptanz), 실용성(Praktikabilität), 부수적 효과(Nebenfolgen) 등이다. 사후평가에 있어서는 특히, ① 해당 정책이나 법제도가 의도하는 목표에 도달하였는지, ② 어떠한 부작용이 나타났으며 그 부작용은 중요한 것인지, ③ 부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생했는지, ④ 해당 정책이나 법제도가 실용적이고 준수가능한 것으로 입증되었는지, ⑤ 개정의 필요성 또는 폐지의 필요성이 존재하는지 등을 집중적으로 분석한다.<sup>315)</sup>

특별법은 탄력적인 국가행위의 요청이나 신속한 국가적 대응을 위해 마련되는 입법방식이므로 사전적 입법평가는 입법과정의 지연을

314) 여기서 유의할 것은 Polity-Politics-Policy를 각각 개념적으로 구분하는 것이다. Polity는 정책의 제도(즉 그 형식적 조직)로 이해되고, Politics는 정책적 결정이 이루어진 절차이며, Policy(policies)는 이러한 정책적 결정의 내용을 의미한다.

315) 자세한 내용은 박영도, **입법평가의 이론과 실제**, 한국법제연구원 2007, 180면 이하 참조.

초래할 수 있고<sup>316)</sup> 특히, 개별사안법률(Einzelfallgesetz)은 성격상 본질상 광범위한 입법평가로부터 제외되어야 하며, 이 경우 그 목적수행여부는 경우에 따라 당해 법률에만 적용되는 평가방법을 통해 심사가 이루어질 수 밖에 없다. 특별법에서는 사전적 입법평가보다는 사후적 입법평가가 바람직하며, 한시적 특별법에 적극 활용될 수 있다. 우리의 경우 일부 특별법의 경우에는 제정당시에는 한시법으로서 유효기간이 설정되었으나, 그 후의 개정으로 한시조항을 삭제하는 등 항구법으로 존속하게 된 것도 존재한다. 또한 한시법으로 제정되었으나, 그 후 몇차례의 개정을 통해 적용시한을 계속 연장하여 현재에 이르고 있는 특별법도 있다.

한시적 특별법의 경우 유효기간의 설정이라는 특정한 목표관념이 법률속에 편입되었고, 이러한 한시법의 형식으로도 소기의 입법목표에 도달할 수 있다는 인식을 가지고 마련된 것이다. 따라서 한시적 특별법의 유효기간 연장 또는 유효기간의 폐지를 통한 항구법으로의 존속가능성은 아무렇게나 변경할 수 있다거나, 그 유효기간의 연장을 위한 개정 빈도가 아무런 의미를 가지지 않는다는 생각으로 이어져서는 안된다. 유효기간의 연장을 위한 법개정의 빈도가 과도할 경우에는 법이 지향하는 가치와 시민에 대한 방향설정의 안정성(즉, 시민의 법질서의 영속성에 대한 신뢰)을 상실하게 만들어 버리기 때문이다.

따라서 한시적 특별법의 경우에는 그 유효기간을 연장해야 할 것인지, 유효기간 자체를 삭제할 것인지 또는 아무런 대체입법 없이 폐지해야 할 것인지에 관해 유효기간 도래전에 집중적인 실효성심사를 실시해야 할 것이다. 이러한 입법평가는 적어도 입법자의 자기규칙을 의미하는 것으로서 입법의 질을 확보하는 데 기여할 수 있을 것이다.

특별법에 대한 사후적 입법평가에서는 우선 규율목표와 규율대상이 분명해야 한다. 법령의 사후평가는 해당 법령의 효과성을 조사하는

316) Christoph Grimm/Lars Brocker, **Die Rolle der Parlamente im Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 1999, S.65ff.

것으로서, 목표달성의 정도와 효과를 발휘하지 못한 이유(입법자의 의도가 실제로 달성될 수 있었는가, 어떠한 부작용이 발생되었는가)도 조사의 대상이 된다. 효과를 내놓지 못한 이유에 대하여 조사하는 것은 부정적인 수반현상이나 의도하지 않았던 결과를 장래에 어떻게 회피할 수 있는지에 관한 각종 제안을 검토하는 것을 가능하게 해준다. 의도하지 않았던 부작용과 그에 대한 원인은 집행기관이 겪은 각종 경험을 관찰함으로써 찾아낼 수 있다.

또한 규범수범자의 수용성과 법령에 대한 준수 정도 및 집행의 실용성과 비용편익효과(Kosten-Nutzen-Effekte) 심사는 목표달성의 정도와 함께 특별법의 사후적 평가를 실시함에 있어 핵심적인 심사기준이다. 아울러 특별법에 대한 사후적 평가를 실시하는 과정에서 어떠한 부작용(시너지 효과도 포함)이 발생했는지를 심사할 경우에는 그러한 부작용이나 시너지효과가 항상 장애적인 요소로만 되는 것이 아니라, 긍정적 수반현상도 나올 수 있다는 점도 유의해야 한다. 사후적 법률평가에서 핵심적인 기준은 해당 특별법이 수범자들에 대해서 뿐만 아니라 법 적용기관에 대해서도 실용적이고 준수 가능한 것으로 입증되었는지에 관한 문제라고 본다. 모든 법령은 수범자들에 의하여 수용될 수 있어야만 한다. 복잡하게 되어 있는 법령은 최악의 경우 집행되지도 않고 준수되지도 않게 된다. 이는 각각의 법규정이 진정하게 필요한 것인지, 즉 과도한 규제는 없는지의 여부에 대한 문제, 해당 특별법이 그 제정 또는 개정 전에 예상되었던 기대를 충족시켰는지 즉, 해당 특별법이 진정하게 실용적이고 적용가능한지의 여부에 대한 문제를 집중적으로 검토한다.

참고로 일본의 경우, 사후적 입법평가에 갈음하여 “재검토조항(見直し條項)” 제도를 운용하고 있다.<sup>317)</sup> 이 “재검토조항”을 도입한 취지는

317) 검토조항은 일정기간별로 검토를 의무화하는 sunset조항으로서 시간에 의한 제도의 문제점을 사정하는 의미에서 “시(時)의 악세스먼트규정”이라고 부르는 학자도 있다. 吉田利宏, 見直し條項の意味を考える, 法學セミナー- 2008.4., 88면.

각 성청이 일정기간이 경과한 후에 정책의 적부에 관하여 검토하고, 필요한 조치를 취하도록 하려는 것이다. 따라서 이 조항을 도입한 법률이 증가하면, 불필요한 규제가 장래 검토될 확률이 높아진다고 판단하는 것이다.<sup>318)</sup> “재검토조항”은 일본정부가 1990년 이후에 규제개혁을 본격적으로 단행하면서 규제신설에 관한 심사제도의 하나로서 도입한 것이나, 최근에는 특별법에서도 이 조항을 도입한 법률이 증가하고 있다.<sup>319)</sup>

법률명	해당 규정
이라크에 있어서 인도부흥지원활동 및 안전확보지원활동에 실시에 관한 특별조치법 (2003.8.1 제정)	부 칙 제 2 조(법률의 실효) 이 법률은 시행일로부터 기산하여 6년을 경과한 날에 그 효력을 상실한다. 다만, 그 날 이전에 대응조치를 실시할 필요가 없다고 인정되기에 이른 때에는 신속하게 폐지한다. 제 3 조(검토) 전항의 규정에도 불구하고 시행일로부터 기산하여 6년을 경과한 날 이후에도 대응조치를 실시할 필요가 있다고 인정되는 때에는 별도로 법률로 정하는 바에 의해 동일로부터 기산하여 4년이내의 기간을 정하여 그 효력을 연장할 수 있다.
홈레스자립지원등에 관한 특별조치법 (2002.8.7 제정)	부 칙 제 2 조(법률의 실효) 이 법률은 이 법률의 시행일로부터 기산하여 10년을 경과한 날에 그 효력을 상실한다. 제 3 조(검토) 이 법률의 규정에 관해서는 이 법률의 시행후 5년을 목표로하여 그 시행상황등을 감안하여

318) 자세한 내용은 박영도, **규제일몰제의 확대도입에 따른 법제개선방안**, 한국법제연구원 2011, 168면 이하 참조.

319) 宮澤宏幸, **見直し條項**, 立法と調査 제200호(1997.7) ; 山本庸幸, **法令の立案**(13), NBL 제671호(1999.8.15), 56면에서는 검토조항에 대하여 “특히, 최근의 법률부칙 가운데 널리 발견되고 있는 규정으로서 이른바 검토조항이 있다. 이것은 당면한 일정기간 그 법령을 운용하여 보고, 그 상황을 파악하여 그 결과 필요하다면 그 법령의 검토를 할 것을 정부에게 의무화한다는 것이다”라고 언급하고 있다.

법률명	해당 규정
	검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다.
전기사업자에 의한 신에너지등의 이용에 관한특별조치법 (2002.7.7 제정)	<p style="text-align: center;">부 칙</p> 제 5 조(검토) 정부는 이 법률의 시행후 3년을 경과한 경우에 이 법률규정의 시행상황을 감안하여 필요하다고 인정하는 때에는 이 법률의 규정에 관해 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 필요한 조치를 강구한다.
특정선박의 입항금지에 관한 특별조치법 (2004.6.18 제정)	<p style="text-align: center;">부 칙</p> 2. 국가는 이 법률의 시행상황, 우리나라를 둘러싼 국제정세등에 비추어 필요하다고 인정하는 때에는 이 법률규정에 관해 검토를 하여, 그 결과에 의거하여 폐지를 포함한 필요한 조치를 강구한다.
특정주택금융전문회사의 채권채무의 처리촉진등에 관한 특별조치법 (1996.6.21 제정)	<p style="text-align: center;">부 칙</p> 제67조(검토) ③정부는 이 법률의 시행후 2년6월을 경과한 후 적당한 시기에 이 법률에 따른 개정후의 규정의 실시상황에 관해 검토를 하여, 필요하다고 인정하는 때에는 그 결과에 상응하여 소요의 재검토를 한다.

검토조항이 설정된 법령에서는 그 조항에서 설정된 기한이 경과한 일정 시점에 해당 법령을 소관하는 부처에서 자체적으로 이를 검토한다. 검토방법은 다양하나 법률전체에 대해 검토조항이 설정된 경우에는 전문가단체 등과 함께 검토결과서를 작성하는 방법을 취하는 경우가 많고, 일부 조문에 검토조항이 설정된 경우에는 자체적으로 검토결과서를 작성하기도 한다. 보고서작성시에는 해당 법령과 관계있는 자들의 의견을 수렴하기도 한다. 그리고 검토결과서는 그 내용이 비교적 간략하나, 법률전체에 대한 것은 그 내용이 많다. 검토결과서는 해당 부처의 홈페이지에 그 결과 및 이유를 게재하고 있다. 특별법에



대한 독일식 입법평가보다 비교적 간소화된 방식인 일본의 재검토조항을 도입하는 것도 고려해볼만 하다.

## II. 특별법 심사기준의 정립

입법평가를 심도있게 실시할 경우에는 이에 상응하게 많은 경비와 시간적 비용을 수반한다. 따라서 자원의 문제가 제기될 수 있기 때문에 특별법에 대한 입법평가를 광범위하게 적용하는 것에 대해서는 권장하고 싶지 않다. 다만, 법률 자체가 비용부담이 높은 경우 또는 사회와 경제에 큰 영향을 미치는 법률 등에는 사후적으로나마 입법평가를 실시하는 것이 바람직하며, 평가의 강도 또한 평가될 법규범의 중요성에 맞게 조절될 필요가 있다. 입법평가는 입법절차의 지연을 위한 도구가 될 수 없으며 되어서도 안되고, 발생할 수 있는 효과만 제시하는 것이다. 물론 발생가능한 효과로는 비합리적인 부담가중을 담고 있는 입법안을 그 이후의 입법절차에 전혀 가져오지 않도록 할 수 있으며 또한 그렇게 해야 한다.

우리의 경우 처음부터 난해한 입법평가의 방법론을 도입하기 보다는 커다란 중요성이 없는 법규범일 경우에는 간단한 평가나 또는 점검목록(Checklisten/Prüffragen) 등을 마련하여 활용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 또한 법규범의 강도나 기능에 따라 사회과학적 의미에서의 복잡한 평가(효과심사) 대신 간단한 형식의 효과심사를 활용하면서 입법평가의 경험을 축적하는 방안을 모색할 필요성이 있다. 이들 심사목록은 실무와 협력하여 이론적인 인식자료들을 획득하고, 실무에 대하여 유용한 제안을 함으로써 입법의 개선에 이바지할 수 있고 입법의 “상대적인 자원(relative Güte)”을 표준화하는 데에도 기여할 수 있다.

□ 입법의 필요성 검토 기준

특별법의 제정을 통해서만 정책목표가 더 효과적이고 더 효율적으로 달성될 수 있는지를 검토해야 한다.

- ① 특별법의 제정에 즈음하여 다음의 **입법적 판단**을 명확히 한다.
  - 1.1 단지 특별법 제정만이 **유일한 문제의 해결**과 직결되는지
  - 1.2 관련되는 **일반법의 제정 또는 개정**으로 문제해결이 가능한지
  - 1.3 입법적 조치가 아닌 **정책적 조치**를 통해 문제의 해결이 모색될 수 있는지
  
- ② 특별법의 제정이 오히려 **위법상태를 방치하고 불법에의 편승을 유도하여 법치행정을 위협하는 부작용**을 낳는 경우에는 그 목적달성을 위한 방법의 적정성을 인정하기 어렵다는 점을 유의한다.
  
- ③ 특별법은 다음의 경우에 **한정하여 제정**하도록 한다.
  - 3.1 일반인의 행위를 목적으로 하는 일반적 법률과는 그 목적이 다소 달리하여 **사회정책적 관점에서 특수한 상황을 전제로 일반 법률에 대한 특례**를 내용하는 규율이 필요한 경우
  - 3.2 법률의 적용대상을 일반인 가운데 **한정된 일부의 자에게만** 적용시킬 필요가 있는 경우
  - 3.3 어떤 사안을 **단기에 신속하게 처리**하기 위한 일시적인 **응급법률**을 제정할 필요성이 있는 경우
  - 3.4 국가주요정책을 신속하고 효율적으로 수행하기 위하여 행정기관사이에 **상호 업무협조절차를 간소화**할 필요성이 있는 경우
  - 3.5 일반인의 생활과는 관계가 있으나 **규율내용이 간단하여** 법조문 수가 몇개에 그치므로, **일반적 법률에 편입**시키는 것이 부적당

한 경우 및 반대로 조문수가 많아 일반적 법률에 규정한다면 **일반적 법률과 부조화를 초래**할 우려가 있는 경우

3.6 제정하려는 법률이 어떤 **특정한 법영역에 포함**시키는 것이 적당하지 않거나 또는 어느 **법영역에 포함**시킬 것인지가 불분명한 경우

□ **합헌성 검토 기준**

특별법에서 규율하는 개별적 문제사항은 헌법원칙과 헌법원리 그 밖에 일반법의 기본원칙과 일치하는지를 구체적 판단에 의해 확정해야 한다.

- ① 규율하려는 내용이 **헌법의 특별한 규정과 관련**되는지, **기본권의 보호범위 내지 본질적 내용의 침해**와 관련되는지를 확인해야 한다.
  - ② 기본권의 침해가 허용되는 경우에도 **특별한 구성요건적 전제요건 하에서 또는 특정한 목적을 위해 허용**되는지를 확인해야 한다.
  - ③ 일반법률질서의 예외적 제한과 변경을 가져오는 특별법은 **특권인 정의 최소화 원칙**이 준수되어야 한다. 편의적이고 비평등적이며 균형을 잃은 특혜부여가 없도록 한다.
- 3.1 **일반적인 평등원칙**을 준수하고 있는지를 확인해야 한다. 특히, 차별적 취급이 사안적으로 납득할만한 근거들이 있는지, 인적 집단에 있어서의 불평등취급을 할 요인이 존재하는지, 불평등대우에 대한 강한 요구가 존재하는지, 이미 존재하는 차이점 또는 공통점이 불평등대우 또는 평등대우를 정당화하는데 적정한지 등을 검토해야 한다.

3.2 **헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우나 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 된다면 입법형성권은 축소되어 보다 엄격한 심사척도가 적용된다는 점을 유의한다.**

3.3 **시혜적·형성적·급부적 성격의 특별법에 대해서는 보다 광범위한 입법형성의 자유가 인정되지만, 그러한 형성의 자유가 많을수록 자의금지의 요청은 더욱 가중되고 있다는 점을 인식해야 한다. 따라서 이 경우에 동일한 사태에 대하여 다르게 취급한다면 그것은 불평등한 취급이며, 서로 다른 사태에 대하여 동일하게 취급한다면 그것은 또한 불평등으로 간주된다.**

④ **선별적·부분적·예외적 규정의 남발은 효율적인 입법목적의 달성을 기대하기 어렵다는 점을 인식하여 해당 입법 목적을 달성하기 위해 필요한 최소한의 조치만을 규율하는데 그쳐야 한다.**

4.1 수단을 통하여 실현하고자 하는 공익의 비중과 특별법 내용에 의하여 발생하는 기본권의 침해의 정도를 비교형량할 때 양자 사이에 적정한 비례관계가 성립되어야 한다.

⑤ **형사분야 특별법에 대해서는 과잉입법금지의 원칙 내지 비례의 원칙을 엄격하게 적용해야 하고, 다음의 형사특별법은 신속하게 정비한다.**

5.1 법률을 제정한 때로부터 상당한 시간이 경과하여 현재의 경제적·사회적 여건 하에서 해당 법률조항의 입법목적의 타당성이 입법당시와 같이 유지되기 어려운 상황을 고려할 경우 **가중하여야 할 근거가 상실된 특별법**

5.2 형벌 본래의 기능과 목적을 달성함에 있어 필요한 정도를 현저히 일탈하여 그 행위의 죄질과 책임에 비추어 지나치게 과중한 형벌을 부과하는 것으로서 **책임원칙에 반하는 특별법**

5.3 아무 기준도 없이 집행기관의 자의적인 법적용을 허용하고 있고 범죄의 동기나 태양에 따른 불법의 크기와 죄질에 상응한 책임을 고려하지 않고, 일률적으로 무거운 형벌을 규정하고 있으며, 오늘날의 사회적 상황의 변화를 반영하지 못하고 있는 특별법

⑥ 특별법 규정의 의미가 **신뢰보호의 원칙**을 넘어서는 것인지를 검토해야 한다.

6.1 이미 종료되었거나 과거에 속하는 사안에 대해 원칙적으로 허용되지 않는 **진정 소급효**를 다루는 것은 아닌지, 현재에 대한 침해 또는 아직까지 완결되지 않은 사안에 대한 침해같은 **비진정 소급효 또는 사안의 과거연결성**을 다루는 것은 아닌지를 검토해야 한다.

6.1 기존의 법에 의하여 형성되어 이미 굳어진 개인의 법적 지위를 사후입법을 통하여 박탈하는 것 등을 내용으로 하는 **진정소급입법**은 개인의 신뢰보호와 법적 안정성을 내용으로 하는 법치국가원리에 의하여 특단의 사정이 없는 한 헌법적으로 허용되지 아니한다.

6.2 다만, 일반적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나 법적 상태가 불확실하고 혼란스러워 보호할 만한 신뢰이익이 적은 경우와 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우 그리고 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우 등에는 **예외적으로 진정소급입법이 허용된다.**

⑦ 어떠한 제도보장(혼인과 가족, 재산권, 상속권과 같은) 또는 제도적 보장(지방자치, 직업공무원제도)이 관련되는지, 제도보장의 전통적인 핵심영역을 침해하지 않도록 해야 한다.

⑧ 특별법을 통해 규율하려는 내용이나 특별법에서 규정된 것은 그 입법, 해석 및 적용에 있어서 **일반법의 기본원칙이 당연히 존중**되도록 해야 한다.

8.1 해당 규정이 **법명확성과 법적 안정성의 관점**을 고려하였는지, 어떠한 부담이 자신에게 올 것인지를 국민이 예상하고 대처할 수 있는지를 확인해야 한다.

□ 입법체계 검토 기준

최적의 특별법 형식은 규범적으로 전체를 고려하고 전체 법규범체계 가운데 사항적으로 정당하고 적절한 것이 되도록하고, 쉽게 이해되는 평이한 용어선택을 하며, 전체 규정이 일목요연하게 배열되도록 해야 한다.

① 특별법은 특수한 입법정책을 수행하지 위하여 한정된 내용만을 규정하는 예외적인 법률이기 때문에, 가능한 한 **하나의 제명으로 단일화**하거나 **제명에서 특례를 규정한다는 점을 명시**해야 한다.

1.1 특별법으로 제정하려는 사항과 그에 상응하는 일반법이 없는 경우에는 제명에서 “○○**특별법**”이라는 표현을 사용해서는 아니된다.

1.2 “○○**특례법**”은 특별한 경우에 적용되는 예외적 규범임을 강조하기 위해 사용하고, 일반적으로 잠정적인 조치이며 항구적인 것이 아니라는 점을 강조하는데 그치는 경우에는 “○○**임시조치법**”이라는 표현을 사용한다.

1.3 특례적인 또는 특별한 사안에 대처하는 조치라는 입장을 강조하는 경우에는 “○○**특별조치법**”이라는 표현을 사용한다.

- ② 목적규정에서는 특례대상이 되는 법률의 내용을 명확히 하도록 하기 위해 “○○법(○○법 제○조)의 규정에 불구하고” 또는 “○○법에서 규정한 ○○에 관한 특례를 규정함” 등과 같은 표현을 사용한다.
  - ③ 특례사항을 규정할 경우에는 특례를 정하는 규정마다 해당 조명에서 “○○(에 관한) 특례” 등으로 이를 명시하는 한편 그 내용에는 “○○법 제○조의 규정에도 불구하고”라는 표현을 반드시 포함시켜 특례 대상이 되는 기존 법제가 무엇인지를 분명히 나타내도록 해야 한다.
  - ④ 규정의 개괄적인 명확화로 지나치게 시행령이나 시행규칙에서 세부적인 규율을 허용하지 않도록 해야 한다.
  - ⑤ 해당 법률의 내용을 실행하기 위한 필요한 행정능력을 구비한 소관 부처가 정당하고 명확하게 설정되어야 하고, 일반적인 행정부처보다 특별 행정기관(위원회 등)이 담당하는 것이 더 합리적이고 타당한지를 확인해야 한다.
  - ⑥ 특별법은 일반적 법률에 대한 예외적이고 특별한 특례를 적용하기 위하여 제정되는 경우가 많고, 또한 법률의 적용대상이 제한되거나 어떤 사안을 단기에 신속하게 처리하기 위한 일시적인 조치를 취할 필요성이 높은 경우에 제정되는 사례가 많으므로 기본적으로 한시법률로서 제정되는 것이 바람직하다.
- 6.1 입법목적의 달성을 위해 법규범전체를 한시법으로 설정할 것인지 또는 기한의 확정없이 법규범 전체에 대한 재검토를 미리 설정하는 것이 더 합목적적인지를 검토해야 한다.

- 6.2 **법규범 전체에 대해 유효기간을 설정할 것인지 또는 일부 조항에 한정하여 유효기간을 설정하는 것이 가능한지를 검토해야 한다.**
- 6.3 유효기간 설정은 행정기관이나 의회에 대해 과중한 부담을 주지 않고, 절차비용이 많이 소요되지 않도록 **적절한 기간을 설정**해야 한다.

□ 사후관리 검토 기준

특별법의 존치 필요성에 대한 수시 검토를 통해 외면적인 과잉규범화를 지양하고, 해당 특별법이 의도한 입법목표가 충족되었는지, 법규정이 제대로 준수되고 있는 정도 등 특별법이 진정하게 실용적이고 적용가능한지의 여부에 대한 문제를 집사중적으로 분석해야 한다.

- ① 전체 실정법체계 가운데 **특별법의 전체적인 숫자를 정기적으로 점검**하고, 해당 특별법이 필연적으로 **개폐의 필요성**을 제기하는 **판례들을 분석**하여 어떤 특별법이 장래 폐지되어야 하는지, 개정 필요성이 존재하는 부분을 확인해야 한다.
  - 1.1 일반국민이 쉽게 이해할 수 있고 정확한 법체계를 구축하기 위하여, 특별한 사유가 없으면 **개별 특별법을 일반법으로 편입시키는 방향으로** 정비한다.
  - 1.2 입법 목적을 달성하거나 존재이유를 상실한 임시조치법, 일시적 필요에 의해 제정된 법률 등 **폐지되어야 할 특별법이 있는지** 수시로 검토한 후 **불필요한 특별법을 정비**한다.
  - 1.3 사회집단간의 공동생활에 있어서 **갈등가능성이 많은 특별법, 국제규범과의 조화 필요성** 등에 따른 관련된 **변화가 많은 특별법은 특별한 점검이 필요**하다.



- ② 새로운 사회문제를 다루는 특별법에 대해서는 **장래에 있어서 재점검·궤도수정의 여지를 충분히 남기는 정책디자인**을 위해 특별법에 대한 정기적 재검토 조항을 둔다.
  
- ③ 한시적 특별법의 경우에는 그 유효기간을 연장해야 할 것인지, 유효기간 자체를 삭제할 것인지 또는 아무런 대체입법 없이 폐지해야 할 것인지에 관해 **유효기간 도래전에 집중적인 실효성심사**를 실시한다.

## 참고 문헌

### <국내문헌>

#### 1. 단행본

곽용진, **판례로 본 민사특별법**, 법률서원, 2008.

국회사무처 법제실, **법령집행상의 문제점 및 개선방향**, 2001.9.

\_\_\_\_\_, **위임입법에 있어서의 명확성 원칙-위헌결정대상법  
률의 정비방향을 중심으로-**, 2002.12.

\_\_\_\_\_, **법제실무**, 2011.

박영도, **입법기술의 이론과 실제**, 한국법제연구원 1997.

\_\_\_\_\_, **기본법 입법모델연구**, 한국법제연구원 2006.

\_\_\_\_\_, **입법평가의 이론과 실제**, 한국법제연구원 2007.

\_\_\_\_\_, **입법학 입문**, 한국법제연구원 2009.

법제처, **법령입안 심사기준**, 2006.

법제처(역), **일본법제업무편람**, 2008.

한국법제연구원, **특별법의 현황과 정비방향**, 1991.

\_\_\_\_\_, **특별법 입법체계 정비방안 워크숍자료집 I**, 2012.3.

\_\_\_\_\_, **특별법 입법체계 정비방안 워크숍자료집 II**, 2012.10.

한국형사정책연구원, **형사특별법의 제정실태와 개선방안**, 1996.

\_\_\_\_\_, **형사특별법 정비방안(1)-(18)**, 2008.

\_\_\_\_\_, **형사특별법론 : 5대 형사특별법**, 2009.

## 2. 논문

권영설, **법제도 선진화를 위한 헌법적 과제**, 공법연구(한국공법학회) 제39집 제1호, 2010.10.

김대희, **한시법에 관한 소고**, 법제 2000.12.

김백유, **친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법 제2조 등 위헌성 검토**, 성균관법학(성균관대) 제22권 제3호, 2010.12.

김상용, **민법과 민사특별법의 관계 : 민사특별법의 정리방향을 중심으로**, 민사법연구 제4호, 2000.4.

김선광, **정책금융과 공적자금특별관리법에 대한 고찰**, 한양법학(한양대) 제27집, 2009.8.

김용우, **가정폭력 관련 법률의 문제점과 개선방안**, 법제현안 2002-13 (국회사무처 법제실), 2002.12.

\_\_\_\_\_, **공소시효배제에 관한 입법문제**, 법제현안 2004-7, 2004.12.

\_\_\_\_\_, **형사특별법상 법정형의 문제점과 그 입법기준**, 법제현안 2001.12.

김재엽, **가정폭력방지관련법의 개정에 관한 연구**, 사회과학논집(연세대) 제28집, 1997.

김종보, **도시재정비촉진을 위한 특별법의 제정경위와 법적 한계**, 토지공법연구(한국토지공법학회) 제35집, 2007.

김판기, **보증인 보호를 위한 특별법안의 주요 내용**, 법조 2007.5.

문병효, **주한미군평택이전에 따른 평택지원특별법의 문제점과 개선방향**, 지방자치법연구(한국지방자치법학회) 제7권 제2호, 2007.

문채규, **절도와 강도의 죄에 관한 형법 및 특별법의 개정과 정비 방안**, 비교형사법연구(한국비교형사법학회) 제11권 제2호, 2009.12.

- 민동기, **특별법에 관한 소고**, 입법조사월보 제191호, 1990.7·8.
- 박균성, **입법의 질 제고에 관한 연구**, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009.2.
- 박기석, **형사특별법의 구성요건 및 법정형의 문제점과 정비방안**, 법조 제53권 제11호, 2004.11.
- 박영도, **처분적 법률의 입법론적 검토**, 법제연구(한국법제연구원) 제9호, 1995.
- \_\_\_\_\_, **의회유보·행정유보의 의미와 입법적 시사점**, 법제(법제처) 2010.12.
- 방승주, **헌법재판소의 입법자에 대한 통제의 범위와 강도 : 입법자의 형성의 자유와 그 한계에 대한 헌법재판소의 지난 20년간의 판례를 중심으로**, 공법연구 제37집 제2호, 2008.
- 변종필, **형사특별법의 입법구조와 이론적 기초**, 비교형사법연구 제11권 제2호, 2009.12.
- 송주아, **고도보전에 관한 특별법 제정과정**에 관한 연구, 서울대 행정대학원 석사논문, 2004.8.
- 양선숙, **법적 허구(Legal Fiction)의 의의 : 헌법재판소의 5.18특별법 합헌 결정과 관련하여**, 법학논고(경북대) 제34집, 2010.10.
- 오영근, **특정범죄가중처벌등에관한법률폐지의 당위성**, 형사정책연구 제17권2호, 2005.
- 오용식, **지역개발특별법제의 토지공법적 검토 - “국토계획 및 개발법제”와의 관계를 중심으로 -**, 법제 2007.9.
- 오준근, **제주특별자치도 관련 각종 특별법의 법적 쟁점에 관한 약간의 고찰**, 지방자치법연구 제6권 제1호, 2006.6.

- 이경재, **성매매특별법 시행 4년에 대한 평가와 제언**, 형사정책연구(한국형사정책연구원) 제20권 제1호, 2009.3.
- 이순철, **대학교원기간임용제 탈락자구제를 위한 특별법상 인용결정의 효력 : 재임용거부의 취소에 따른 교수지위확인 판결을 중심으로**, 교육법학연구(대한교육법학회) 제19권1호, 2007.6.
- 이승현, **형법과 형사특별법의 법정형 정비방안**, 형사법개정 연구자료집 II (법무부), 2009.12.
- 이호중, **가정폭력범죄의 처벌에 관한 특례법 10년의 평가**, 형사정책연구 제19권 제3호, 2008.9.
- 이효원, **교통사고처리특례법 제4조제1항 위헌확인 결정에 대한 비판적 분석**, 법학(서울대) 제50권제2호, 2009.6.
- 임준호, **5·18특별법과 개별사건법률의 금지여부**, 인권과 정의 제237호, 1996.5.
- 전종익, **신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 위헌확인 : 수도이전의 개념과 헌법개정을 위한 국민투표**, 헌법재판소결정해설집 2005, 2006.11.
- 정동윤, **상고심절차에 관한 특례법 소고 : 법리상, 해석상의 문제점을 중심으로**, 법조 1995.1.
- 정민정, **「고려인 동포 지원법」과 국제규범의 상충 여부 : 베니스위원회의 제외동포지원을 위한 혈통국의 입법조치에 관한 보고서를 바탕으로**, 국회입법조사처보 제5호, 2010.
- 정연주, **처분적 법률의 헌법적 문제**, 미국헌법연구 제18권 제2호, 2007.
- 정하중, **법률의 개념 -처분적 법률, 개별적 법률 그리고 집행적 법률에 대하여**, 공법연구 제24집 제2호, 1996.

- 정현미, **몰수 관련 특별법의 분석과 통합방안**, 법학논집(이화여대) 제 14권 제1호, 2009.9.
- 조정찬, **한시법에 관한 연구**, 법제연구 제15호, 1998.
- 진창수, **대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법 위헌확인 : 재임용거부취소결정에 대한 제소금지조항의 위헌 여부**, 헌법재판소결정해설집 2006, 2007.11.
- 채우석, **국토의 계획 및 이용에 관한 제반 특별법과 그 상호관계**, 법률신문 제3596호, 2007.10.
- 최대권, **민주, 법치, 선진화의 과제**, 한국공법학회 국제학술대회자료집, 2008.6.
- 최석림, **성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정의 의의 및 과제**, 의정연구 제16권2호, 2010.9.
- 최호진, **형가중적 형사특별법에 대한 법이론적 문제점**, 법학논총(단국대) 제30권 제1호, 2006.6.
- 하봉운, **학교용지확보등에관한특례법의 쟁점과 과제**, 교육재정경제연구(한국교육재정경제학회) 제14권1호, 2005.6.
- 한상우, **법령상당사례(특별법분야)**, 법제 2012.2.
- 한석현/이재일, **성범죄 처벌법규의 체계적 정비방안**, 국회입법조사처 정책보고서 제8호, 2011.12.
- 허일태, **형사특별법의 문제와 개선방안**, 범죄방지포럼 제19호, 2006.7.
- 홍완식, **체계정당성의 원리에 관한 연구**, 토지공법연구 제29집, 2005.12.

<독일문헌>

1. 단행본

Bogdandy, Armin von : **Gubernative Rechtssetzung**, Tübingen 2000.

Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.) : **Praxis der gesetzgebung. Ein Lehr- und Lernhilfe**, Regensburg 1984.

Burghart, Axel : **Die Pflicht zum guten Gesetz**, Berlin 1996

Chanos, Antonis : **Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung**, Berlin 1999.

Cottier, Thomas : **Die verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage**, 2.Aufl., Zürich 1991.

Degenhart, Christoph : **Systemgerechtigkeit und Selbstbindung des Gesetzgebers als Verfassungspostulat**, München 1976.

Hill, Hermann : **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1982.

Kadelbach, Stephan/Günther(Hrsg.), **Recht ohne Staat. Zur Normativität nichtstaatlicher Rechtsetzung**, Frankfurt an Main 2011.

Karpen, Ulrich(Ed.), **Evaluation of Legislation**, Baden-Baden 2002.

Müller, Georg : **Elemente einer Rechtssetzungslehre**, 2.Aufl., Zürich 2006.

Noll, Peter : **Gesetzgebungslehre**, Reinbeck 1973.

Öhlinger, Theo(Hrsg.) : **Recht und Sprache**, Wien 1986.

Peine, Franz-Josef : **Systemgerechtigkeit. Die Selbstbindung des Gesetzgebers als Maßtabe der Normkontrolle**, Baden-Baden 1985

Schneider, Hans : **Gesetzgebung**, 2. Aufl., Heidelberg 1991.

Schuppert, Grunnar Folke : **Gute Fesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre**, ZG Sonderheft 1993.

\_\_\_\_\_ : **Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizz in sieben Aufzügen**, Frankfurt am Main 2010.

\_\_\_\_\_ : **Governance und Rechtsetzung. Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft**, Baden-Baden 2011.

Staupe, Jürgen : **Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis. Zur Wesentlichkeitstheorie und zur Reichweite legislativer Regelungskompetenz insbesondere im Schulrecht**, Berlin 1986.

Zypries, Brigitte(Hrsg.) : **Die Renaissance der Rechtspolitik. Zehn Jahre Politik für den sozialen Rechtsstaat**, München 2008.

## 2. 논 문

Bussmann, Werner : **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 1998, S.130ff.

Classen, Claus Dieter : **Zur Anwendbarkeit des Vorbehalts des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie**, JZ 2003, S.693ff.

Henneke, Hans Günter : **Verfassungsänderungen zwischen Placebo-Effekten und tagespolitisch motivierten Einzelfallregelung**, ZG 1999, S.25ff.

Hill, Hermann : **Gesetzgebung in der Postindustriellen Gesellschaft**, ZG 1995, S.85ff.

\_\_\_\_\_ : **Steuerreform als Chance zur Verbesserung der Steuergesetzgebung**, ZG 1987, S.245f.



참 고 문 헌

- Kettiger, Daniel : **Bessere Wege zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens**, in ; Ders.(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000, S.205ff.
- Kloepfer, Michael : **Gesetzgebung im Rechtsstaat**, VVDStRL, Bd.40(1982), S.68f.
- Lange, Christine : **Gesetzesfolgenabschätzung auf der Ebene der Europäischen Union**, ZG 2001, S.270ff.
- Öhlinger, Theo : **Das Gesetz als Instrument gesellschaftlicher Problemlösung und seine Alternativen. Skizzen zu einer Grundfragen der Gesetzgebungstheorie**, in ; Ders(Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis, Wien/New-York 1982, S.17ff.
- Schlette, Volker : **Das gesetz als zentrales Steuerungsinstrument des Rechtsstaates**, DVBI 1997, S.994f.
- Schmidt, Richard : **Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht**, Verwaltungs-Archiv, 2000, S.149ff.
- Schnapp, Friedrich E. : **Die Verhältnismäßigkeit des Grundrechtseingriffs**, JuS 1983, S.850f.
- Schweizer, Rainer J. : **Die Prüfung der Notwendigkeit neuer Erlasse**, in : Ulrich Klug/Thilo Ramm/Ritz Rittner/Burkhard Schmiedel(Hrsg.), Gesetzgebungstheorie, Juristische Logik, Zivil- und Prozessrecht. Gedächtnisschrift für Jürgen Rüdiger, Berlin/Heidelberg/New-York 1978, S.69f.
- Wassermann, Rudolf : **Die moderne Gesetzessprache als Ausdruck politischer Kultur**, in ; Theo Öhlinger(Hrsg.), Recht und Sprache. Fritz Schönherr Gedächtnissymposium 1985, Wien 1986, S.38ff.

Zimmermann, Peter : **Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen**, DÖV 2003, S.946.

## <일본문헌>

### 1. 단행본

芦部信喜, **憲法と議會政**, 東京大学出版会, 1971.

林 修三/吉国 一郎(共著), **全訂新版 例解立法技術**, 学陽書房, 1969.

山田 晟, **立法学序説—体系論の試み**, 有斐閣, 1994.

山本 庸幸, **実務立法技術**, 商事法務, 2006.

潮見佳男/山本敬三/森田宏樹(編), **特別法と民法法理 -民法学と特別法の交錯**, 有斐閣, 2006.

### 2. 논문

高見勝利, **議員立法 三題**, 레ファレン스 2003.6.

川崎 政司, **立法をめぐる昨今の問題状況と立法の質・あり方 -法と政治の相克による従来の法的な枠組みの揺らぎと、それらへの対応**, 慶應法学(慶應義塾大学大学院法務研究科) 第12卷, 2009.1.

黒川 伸一, **行政に対する立法府の権限 : いわゆる措置法論をてがかりにして**, 旭川大学紀要(旭川大学) 第60號, 2005.12.