

입법의견조사 96-2

## 최근입법의견 동향

- 1996. 3.11 ~ 1996. 6.10 -

1996. 8.

研究者 : 金明淵(先任研究員)

宋永仙(研究員)

한국법제연구원



# 목 차

## 제1편 최근입법의견 동향

I . 입법의견 분류기준표 .....	13
II . 최근입법의견 동향 .....	14
◎ 최근입법의견 현황 .....	14
◎ 헌 정 .....	16
· 『공직선거및선거부정방지법』 개정의견	
· 『국회법』 개정의견	
· 『정당법』 개정의견	
· 『정치자금에관한법률』 개정의견	
· 『헌법』 개정의견	
· 『헌법재판소법』 개정의견	
◎ 통일 · 외교 .....	21
· 『귀순북한동포보호법』 개정의견	
· 『탈북자정착을위한특별조치법(가칭)』 제정의견	
◎ 국 방 .....	22
· 『병역법』 개정의견	
◎ 일반행정 .....	23
· 『공공기관의개인정보보호에관한법률』 개정의견	
· 부정부패방지를 위한 입법의견	
· 『행정절차법(가칭)』 제정의견	

◎ 내무 · 지방행정 .....	25
· 『사법시형령』 개정안에 대한 입법 의견	
· 안전관리관련 법령체계의 정비 및 제도개선에 관한 입법 의견	
· 『제3섹터지방공기업에관한법률(가칭)』 제정의견	
· 『지방세법』 개정 의견	
· 『지방양여금법』 개정 의견	
· 『지방자치법』 개정 의견	
· ‘지방자치제도발전위원회’ 제1차 상정안건 및 조치계획	
· 『풍속영업의규제에관한법률』 개정 의견	
◎ 문화 · 공보 .....	31
· 『문화재보호법』 개정 의견	
· 『방송법』 개정 의견	
· 『영화진흥법시행령(안)』 관련 입법 의견	
· 『정기간행물의등록등에관한법률』 개정 의견	
· 『종합유선방송법』 개정 의견	
◎ 교육 · 학술 .....	34
· 『고등교육법(안)』에 관한 입법 의견	
· 『교육공무원법』 개정 의견	
· 교육규제완화관련 입법 의견	
· 『사립학교법』 개정 의견	
· 『서울대특별법(가칭)』 제정의견	
· 『제18회동계유니버시아드대회및제4회동계아시아경기대회지원법』 개정 의견	
· 『지방교육자치에관한법률』 개정 의견	
· 『청소년보호법(가칭)』 제정의견	
◎ 노동 .....	40
· 노동관계법 개정 의견	
· 『노동쟁의조정법』 개정 의견	
· 『노동조합법』 개정 의견	

- 『외국인근로자고용및관리에관한법률(가칭)』 제정의견
- 『자격기본법(가칭)』 제정의견
- 『장애인고용촉진등에관한법률』 개정의견

◎ 재정 · 경제 ..... 45

- 경제규제관련 법령의 투명성제고에 관한 입법의견
- 경제규제완화에 관한 입법의견
- 경제정의실현을 위한 입법의견
- 『국세와지방세의합리적조정등에관한법률』 개정의견
- 국세행정의 선진화를 위한 조세법령 개정의견
- 『납세자권리헌장(가칭)』 제정의견
- 대기업의 중소기업지원촉진을 위한 관련세법 개정의견
- 『사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법』 개정의견
- 『상속세법』 개정의견
- 신재벌정책관련 입법정책
- 『재정기본법(가칭)』 제정의견
- 조세제도 및 조세행정의 중 · 장기발전방향에 대한 입법의견

◎ 통상 · 산업 ..... 50

- 『공업배치및공장설립에관한법률시행령 · 시행규칙』 개정의견
- 국제통상질서의 변화에 대한 대응방안에 관한 입법의견
- 『독점규제및공정거래에관한법률』 개정의견
- 『방문판매등에관한법률』 개정의견
- 『선물거래업법시행령』 제정의견
- 『제조물책임법(가칭)』 제정의견
- 중고자동차거래실명제관련 입법의견
- 『증권거래법』 개정의견
- 『특허법』 개정의견
- 해외투자 자유화 확대관련 입법의견

◎ 농림 · 수산 ..... 59

- 『낙농진흥법』 개정의견

- 『농수산물유통및가격안정에관한법률』 개정의견
- 농업발전을 위한 입법의견

◎ 건설 · 교통 ..... 60

- 『개발제한구역법(가칭)』 제정의견
- 『건설산업기본법(가칭)』 제정의견
- 『건축법』 개정의견
- 교통행정 개선에 관한 입법의견
- 『국책사업특별법(가칭)』 제정의견
- 담합입찰의 방지를 위한 입법의견
- 『도로교통법』 개정의견
- 도시경관의 효율적 보전을 위한 입법의견
- 『도시재개발법시행령』 개정의견
- 『신도시계획법(가칭)』 제정의견
- 『임대주택법』 개정의견
- 『자동차운수사업법』 개정의견
- 『자연공원법』 개정의견
- 『지가공시및토지평가에관한법률시행령 · 시행규칙』 개정안
- 『택지소유상한에관한법률』 개정의견

◎ 과학기술 · 정보통신 ..... 72

- 과학기술행정체계의 개편에 관한 입법의견
- 『원자력손해배상법』 개정의견

◎ 환경 ..... 73

- 『먹는물관리법』 개정의견
- 물관리체계의 일원화에 관한 입법의견
- 방사능관련법의 환경법으로의 통합에 관한 입법의견
- 『연안역관리법(가칭)』 제정의견
- 『오수 · 분뇨및축산폐수처리에관한법률』 개정의견
- 환경보호를 위한 지방자치단체간 협력방안에 관한 입법의견
- 『환경오염피해분쟁조정법』 개정의견

- 『환경친화적산업구조로의전환촉진에관한법률시행령』 제정의견

◎ 보건 · 복지 ..... 77

- 『국민연금법』 개정의견
- 노인복지관련 입법의견
- 사회복지정책과 관련한 입법의견
- 『산업안전보건법』 개정의견
- 『산업안전보건관리법(가칭)』 제정의견
- 『식품위생법』 개정의견
- 식품의약품안전본부(가칭) 신설 의견
- 『장기등이식에관한법률(가칭)』 제정의견

◎ 법원 · 법무 ..... 81

- 『가정폭력방지법(가칭)』 제정의견
- 『경범죄처벌법』 개정의견
- 『등기법』 개정의견
- 『민법』 개정의견
- 『민사소송법』 개정의견
- 『성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률』 개정의견
- 소송외 분쟁해결제도의 활성화를 위한 입법의견
- 저당제도의 개선에 관한 입법의견
- 『컴퓨터범죄규제법(가칭)』 제정의견
- 『회사정리법』 개정의견

## 제2편 주요 입법의견

◎ 헌 정 ..... 91

- 『공직선거및부정투표방지법』 개정의견

◎ 통일 · 외교 ..... 96

- 『귀순북한동포보호법』 개정의견

◎ 일반행정 .....	99
· 부패방지를 위한 입법의견	
· 『행정절차법(가칭)』 제정의견	
◎ 내무 · 지방행정 .....	114
· 안전관리관련 법령체계의 정비 및 제도개선에 관한 입법의견	
· ‘지방자치제도발전위원회’ 제1차 상정안건 및 조치계획	
◎ 문화 · 공보 .....	121
· 『방송법』 개정의견	
◎ 노동 .....	131
· 『노동쟁의조정법』 개정의견	
· 『노동조합법』 개정의견	
◎ 재정 · 경제 .....	146
· 경제규제관련 법령의 투명성제고에 관한 입법의견	
· 경제규제완화에 관한 입법의견	
· 경제정의실현을 위한 입법의견	
· 『납세자권리헌장(가칭)』 제정의견	
· 대기업의 중소기업지원촉진을 위한 관련세법 개정의견	
· 『사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법』 개정의견	
· 신제벌정책관련 입법의견	
· 조세제도 및 조세행정의 중 · 장기발전방향에 대한 입법의견	
◎ 농림 · 수산 .....	176
· 『농수산물유통및가격안정에관한법률』 개정의견	
◎ 건설 · 교통 .....	180
· 『건설산업기본법(가칭)』 제정의견	
◎ 과학기술 · 정보통신 .....	189
· 과학기술행정체계의 개편에 관한 입법의견	



◎ 환경 .....	191
· 『먹는물관리법』 개정의견	
· 『환경오염피해분쟁조정법』 개정의견	
◎ 법원 · 법무 .....	194
· 『민사소송법』 개정의견	
· 『성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률』 개정의견	
· 저당제도의 개선에 관한 입법의견	
〈부 록〉 : 4당 15대 총선공약 비교 .....	203



제 1 편

# 최근입법의견 동향



# 제1편 최근입법의견 동향

## I. 입법의견 분류기준표

분 야	대한민국헌행법령집해당항목
憲 政	제1권1 헌법, 2 국회, 제2권3 선거·정당
統一·外交	제15권15 국가보훈, 제47권44 외무, 45조약(1), 제48권45 조약(2), 제49권45 조약(3)
國 防	제14권13 군사(1), 제15권13 군사(2), 14 병무
一般行政	제3권4 행정일반
內務·地方行政	제4권5 국가공무원, 제10권10 지방제도(1), 제11권10 지방제도(2), 제12권11 경찰, 제13권12 민방위·소방
文化·公報	제18권17 문화·공보
教育·學術	제16권16 교육·학술(1), 제17권17 교육·학술(2)
勞 動	제40권10 노동(1), 제41권40 노동(2)
財政·經濟	제20권19 재정·경제일반(1), 제21권19 재정·경제일반(2), 제22권20 내국세(1), 제23권20 내국세(2), 제24권21 관세, 22 담배·인삼
通商·産業	제25권23 통화·국책·금융, 제30권28 상업·무역·공업, 제31권29 공업규격·계량, 30 공업소유권, 제32권31 에너지이용·광업, 제33권32 전기·가스
農林·水産	제26권24 농업(1), 제27권24 농업(2), 제28권25 축산, 26 산림, 제29권27 수산
建設·交通	제34권33 국토개발·도시, 제35권34 주택·건축·도로, 제36(I)권35 수자원·토지·건설업(1), 제36(II)권35 수자원·토지·건설업(2), 제42권41 육운·항공·관광(1), 제43권41 육운·항공·관광(2), 제44권42 해운(1), 제45권42 해운(2)
科學技術·情報通信	제19권18 과학·기술, 제46권43 체신
環 境	제39(I)권39 환경(1), 제39(II)권39 환경(2)
保健·福祉	제37(I)권36 보건·의사(1), 제37(II)권36 보건·의사(2), 제38(I)권37 약사, 38 사회복지(1), 제38(II)권38 사회복지(2)
法院·法務	제5권6 법원, 제6권7 법무, 제7권8 민사법(1), 제8권민사법(2), 제9권9 형사법

## II. 최근입법의견 동향

### ◎ 최근입법의견 현황

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

따라서 정부나 국회의 입법관계자들은 특정한 분야의 입법을 하고자 할 때 우선 이에 대한 일반국민이나 전문가의 입법의견을 참고할 필요가 있다. 또한 국민이 어떠한 분야에서 어떠한 내용의 입법수요를 가지고 있는가를 즉시 파악하고 이의 타당성을 검토하여 입법에 반영할 책무를 진다고도 할 수 있다. 이렇게 함으로써 입법의 불비 및 법과 현실과의 괴리를 해소하여 법이 살아있는 법으로 기능하며, 법의 궁극적 목표인 국민의 편익을 위한 법으로서 사회적 역할과 기능을 수행할 수 있게 될 것이다.

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

1996년 3월 11일부터 1996년 6월 10일까지 각종 학술지, 세미나, 공청회, 각종 사회단체의 기관지, 법제처 입법의견창구 및 신문 등의 언론매체에 공표되거나 제기된 각계 각층의 입법의견은 총 107건이다.

입법의견은 조사목적에 충실하기 위하여 다양한 관점에서 분류되고 정리될 수 있다. 먼저 입법의견은 국민들이 어떠한 분야에서 어떠한 내용의 입법수요가 있는지를 살펴보기 위해서 분야별로 분류하여 정리할 필요가 있으며, 또한 입법의견은

입법의 공백 내지 불비에 따른 법령제정의견과 법령과 현실의 부조화에 따른 법령개정  
의견으로 나누어 볼 수 있다.

제1편에서는 입법의견의 동향을 파악하기 위하여 전체 107건의 입법의견의 내  
용을 요약·정리하여 분야별로 나누어 수록하였으며, 제2편에서는 107건 중 사회  
적인 현안으로 구체적인 입법내용을 제시하고 있는 25건의 입법의견을 주요입법의  
견으로 분류하여 자세히 분석하였다.

위의 기간동안 제기된 국민의 입법의견을 분야별로는 헌정, 통일·외교, 국방,  
일반행정 등 16개분야와 제정의견과 개정의견으로 나누어 보면 아래의 표와 같다.

#### 최근입법의견 현황

분 야	건 수	제정의견	개정의견	주요입법의견
◎ 헌 정	6건	-	6건	1건
◎ 통일·외교	2건	1건	1건	1건
◎ 국 방	1건	-	1건	-
◎ 일반행정	3건	2건	1건	2건
◎ 내무·지방행정	8건	2건	6건	2건
◎ 문화·공보	5건	1건	4건	1건
◎ 교육·학술	8건	3건	5건	-
◎ 노 동	6건	2건	4건	2건
◎ 재정·경제	11건	4건	7건	8건
◎ 통상·산업	11건	2건	9건	-
◎ 농림·수산	3건	1건	2건	1건
◎ 건설·교통	15건	5건	10건	1건
◎ 과학기술· 정보통신	2건	-	2건	1건
◎ 환 경	8건	2건	6건	2건
◎ 보건·복지	8건	4건	4건	-
◎ 법원·법무	10건	2건	8건	3건
총 건 수	107건	31건	76건	25건

## 헌 정

### 『공직선거및 선거부정방 지법』 개정 의견

#### ■ 15대 국회의 선거법개정과제

현행 『공직선거및선거부정방지법』은 공정성의 문제뿐만 아니라 그 내용이 규제일변도로 되어 있어 선거운동의 기간, 비용, 방법 등 여러 가지 면에서 지키기가 어려운 면이 있는 바, 15대 국회는 4.18 총선과정에서 나타난 문제점을 면밀히 분석하여 선거비용, 선거운동방법, 선거구제도, 비례대표제도 등을 개선하고, 특히 해외동포에게 투표권을 부여하는 방향으로 동법을 개정하여야 함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 91~95면 참조

※ 「입법의견조사」 제95-2호(80~81면) · 제95-4호(56~57면) · 제96-1호(19, 55~56면) 참조

### 『국회법』 개정의견

#### ■ 인사청문회제도의 도입여부

##### (1) 찬성론

공직자비리 및 자질시비와 관련한 인사의 오류를 사전에 방지하기 위하여 인사청문회제도를 도입하는 경우 ①사전에 공직관, 청렴성, 업무수행능력, 재산형성과정, 도덕성, 가족관계, 건강상태 등 모든 면에서 임용예정자를 평가할 수 있고, ②임명권자인 대통령의 판단을 도울 수 있을 뿐만 아니라 ③도덕적 하자가 있거나 자질이 미흡한 사람들로 하여금 아예 공직을 탐내지 않도록 하는 심리적 제동장치의 기능을 할 수 있으므로 국회가 추천·동의권을 갖는 인사에 관한 인사청문회제도를 도입하여야 함.

##### (2) 반대론

인사청문회제도는 ①대통령의 인사권에 대한 간섭으로 인사권 약화를 가져올 수 있으며, ②인사청문회보다도 확실한 견제장치인 국회동의 절차가 『헌법』상 보장되어 있고, ③공직자재산등록제에 따른 재산실사 등 기존제도만 잘 활용하여도 축재비리의 많



은 부분을 개선할 수 있으므로 인사청문회제도를 굳이 도입할 필요 없음.

: (세계일보 기획·연재 96.6.7, 5면).

■ 국회의장의 당적이탈 법제화

국회의장의 당적이탈을 법제화하고, 국회의 입법조사기능을 획기적으로 확충하는 국회조직의 보완이 있어야 함(홍준형 서울대 교수, “정치개혁입법과 15대 국회의 과제”, 『21세기 한국정치진로와 15대 국회의 정치개혁 과제』 토론자료집(경실련주최, 1996. 6. 3), 39면).

\* 「입법의견조사」 제6호(66면)·제8호(64면)·제9호(85~86면)·제11호(66면)·제13호(43면)·제94-1호(48면)·제94-2호(76~77면)·제94-3호(86~87면)·제95-2호(81면) 참조

『정당법』  
개정 의견

■ 당내민주화의 법정·정당설립요건완화

공직후보자선출은 당내민주주의의 원칙에 입각하여 비밀투표에 의한 민주적 경선절차를 거치도록 강제하고, 비례대표방식에 의한 후보자명부 역시 일정한 절차에 따라 지원자를 선정하여 이들을 대상으로 전당대회나 최고의사결정기관의 비밀투표에 의하여 선출하는 방식으로 작성하도록 법정화하며, 다양한 정치세력이 정치의사형성과정에 참여할 수 있도록 하기 위하여 정당의 설립요건 중 법정지구당수와 지역분산요건을 완화하여 정당결성의 여지를 넓혀야 함(홍준형, 40면).

\* 「입법의견조사」 제6호(68면)·제8호(66면)·제9호(86면)·제10호(72~73면)·제11호(68~69면)·제12호(68~69면)·제96-1호(15~16면, 56~58면) 참조

『정치자금에  
관한 법률』  
개정 의견

■ 정치자금모금방법 개선

- 집권당뿐만 아니라 야당 및 소정당도 정치자금을 효율적이고 원활하게 조달할 수 있도록 정치자금모금방법을 다양화하여 정치

자금조달에 있어 불평등을 시정하고, 기업의 정치자금제공은 주주총회와 노동조합의 동의를 거치도록 강제하거나 또는 특정 정당에 대한 기업단위의 정치자금기탁은 금지하되 정치자금의 자발적 출연을 통한 모금에 의한 기탁을 허용하는 방향으로 제도를 변경하여야 하며, 동일한 조건으로 노동조합 기타 사회단체에 대해서도 정치자금의 기탁을 허용하여야 함(홍준형, 40면).

- 법정선거운동기간인 16일동안 후원회를 구성해 모금을 하는 것은 물리적으로 불가능하므로 후원회 대신 선관위 등에 신고한 온라인계좌를 통한 모금방식을 도입하고, 친척과 동창, 선거구민 등의 소액다수제에 의한 정치자금 제공도 가능하게 함(한국일보 해설 96.4.14, 7면).

※ 「입법의견조사」 제4호(23면) · 제6호(68면) · 제8호(66~67면) · 제9호(86면) · 제11호(69~70면) · 제12호(69~70면) · 제13호(46~47면) · 제94-1호(48~49면) · 제94-4호(76면) · 제94-5호(87~88면) · 제95-2호(81~82면) · 제95-4호(57~58면) · 제96-1호(16면, 59~61면) 참조

## 『헌법』 개정 의견

### ■ 대법원과 헌법재판소간의 권한의 명확화

헌법재판소의 한정위헌결정은 법원에 대하여 기속력을 미치지 아니한다는 대법원의 판결(대판 1996.4.9, 95누11405)이 나오는 등 대법원과 헌법재판소가 법령해석권한의 소재를 두고 대립하게 된 근본적인 이유는 대법원과 헌법재판소의 권한과 한계를 명확히 구별하지 아니한채 제도를 운영하여온 것에 일차적 원인이 있으므로 법개정을 통해 대법원과 헌법재판소의 위상과 업무영역을 분명히 하는 것이 필요함(법률신문 96.4.22, 3면; 세계 96.1.7, 29면).

■ 참고 : 헌법재판소의 한정위헌결정의 법원에 대한 기속력  
대법원이 한정위헌결정은 헌법재판소의 단순한 견해로서 법원의 법령해석·적용권한에 대해 어떤 영향을 미치거나 기속력도 가

질 수 없다는 견해를 취하여 부동산양도소득세과세기준을 정한 구소득세법 제23조제4항 및 제45조제1항에 대해 '기준시가 보다 높은 실지거래가격을 기준으로 과세할 경우 위헌'이라고 한 헌법재판소의 한정위헌결정을 배척하고, '세무서가 토지의 실지거래가격을 기준으로 양도소득세액을 산정부과한 것은 정당하다'고 하여 원고패소판결(대판 1996.4.9, 95누11405; 전문은 법률신문 96.5.6, 10~12면 참고)을 한 것과 관련하여 양 기관의 권한과 한계를 입법적으로 해결하여야 한다는 입법론과 더불어 『헌법』 제101조와 제107조제2항, 『헌법재판소법』 제47조제1항 및 『법원조직법』 제8조의 해석과 관련하여 다양한 견해가 제시되고 있으나 일반적으로는 대법원의 판례에 대해 비판적임.

- 현행 『헌법』과 『헌법재판소법』에 따르면 특정 법률 또는 법률조항에 대해 헌법재판소가 위헌결정을 내릴 경우 해당 법률 또는 그 조항은 즉시 효력을 상실하고 법원을 포함한 모든 국가기관은 헌법재판소의 결정을 따라야 하지만, 한정위헌결정에 있어서는 법률조항이 전혀 달라지지 않고 존속하기 때문에 헌법재판소의 결정은 단순한 견해표명에 불과하고 최종적인 판단은 법원이 해야 함(대법원, 세계 96.4.17, 29면; 법률신문 96.4.22, 3면).
- 한정위헌결정은 특정 범위에서 위헌을 결정한 것이므로 법원이 이를 유효한 법률로 인정하여 해석할 수 없음(황도수 헌법재판소 헌법연구관, 세계 96.4.17, 29면).
- ①재판에 대한 헌법소원이 막혀 있는 우리의 상황에서 한정위헌결정은 법원의 위헌적 재판을 미리 제거하는 기능도 하는 바, 대법원이 한정위헌결정을 헌법재판소의 단순한 의견표명에 지나지 않는다고 하거나 법률의 해석과 적용은 법원의 전권이라고 하여 이런 결정방식을 부정하는 것은 헌법재판을 충분히 이해하지 못한 판단으로 종전의 태도와 모순되며, ②상반된 결론이 최고헌법기관인 헌법재판소와 대법원에 의해 나타났을

때 어느 쪽에 따라 법을 집행하느냐의 문제에 대한 명시적인 규정은 없지만 『헌법재판소법』 제47조제1항과 법리에 비추어 볼 때 한정위헌결정이 있는 이상 헌법재판소의 판단이 최종적이라고 할 것이고, 헌법재판소의 판단이 잘못된 경우에는 판례의 변경을 기다려 바로잡아야 할 것임(정중섭 건국대 교수, 중앙 96.4.18, 6면).

- 헌법재판소를 설치하고 이 헌법기관만이 법률의 위헌결정권을 행사하게 하는 헌법이론적인 이유는 대의민주주의 국가에서 국민의 대의기관인 국회에서 민주적 정당성에 바탕을 두고 제정한 법률을 일반 법원이 함부로 위헌이라고 결정해서 그 효력을 무시해 버리는 일이 생기지 않도록 입법기관의 권위를 존중해 주려는 것으로, 한정위헌결정은 헌법정신에 맞도록 해석할 수 있는 여지가 있다면 합헌적인 해석을 택하도록 법원에 법률해석의 헌법적인 태두리를 제시해주는 것이므로, 대법원의 법률해석·적용권이 법률에 대한 헌법재판소의 위헌결정권에 의해서 제약을 받고, 헌법재판소의 위헌결정은 대의민주주의의 본질에서 나오는 합헌적인 법률해석의 요청 때문에 제약을 받는다는 기초적인 법원리를 무시하는 대법원의 독선적인 태도는 마땅히 지양되어야 함(허영 연세대 교수, 문화 96.4.29, 9면).
- ※ 「입법의견조사」 제94-1호(50면) · 제95-2호(82면) · 제95-3호(81면) · 제95-4호(58면) 참조

『헌법재판소  
법』 개정  
의견

■ 변호사강제주의 개선

변호사 강제주의는 헌법재판소가 처음으로 출범하면서 초보적 수준에서 벗어나기 어려웠던 헌법재판실무에 변호사를 참여하게 하여 승소가망성이 없는 사건을 사전에 변호사를 통해 소거시켜 헌법재판소의 업무부담 경감과 소송경제를 도모하게 하고, 전문 지식의 활용 등을 통한 헌법재판의 정립 등을 목적으로 도입된 것이나, 단지 변호사를 선임하지 않았다는 이유만으로 본안에 대한 심리를 전혀 받아보지 못한채 각하된다는 것은 본말이 전도된

것이라 할 것임. 한편 현행 『헌법재판소법』은 변호사를 대리인으로 선임할 자력이 없는 경우 당사자의 신청에 의하여 국고에서 보수를 지급하는 국선대리인을 선임해 주도록 하고 있으나 실제 국선대리인 선임비율은 34.68%에 불과한 바, 국선대리인에 관한 예산을 증액하고, 선임요건인 무자력의 요건 역시 완화하여야 하며, 또한 사안의 내용상 헌법재판소의 판단이 꼭 필요한 경우에는 무자력여부를 따지지 않고 재판부의 직권으로 국선대리인을 선임할 수 있도록 하여야 함(법률신문 96.6.10, 1면).

■ 재판의 헌법소원대상인정

『헌법재판소법』 제68조제1항이 헌법소원의 대상으로 법원의 재판을 대상에서 제외하고 있는 것은 헌법소원을 예외적인 법적 구제절차로 전락시키는 등의 문제점이 있으며, 그 합헌성에 강한 의문이 있는 바, 이러한 상황을 해결하기 위한 가장 좋은 방법은 헌법재판소와 대법원의 지위·권한과 상호관계를 확정하고, 헌법소원의 내용도 헌법에 명시하여 기본권보장이 효율적으로 이루어질 수 있도록 헌법을 개정하는 것임(이육한 숙명여대 교수, “헌법재판소법 제68조제1항의 ‘법원의 재판을 제외하고는’의 문제점과 그 해결방안”, 『인권과 정의』, 제237호(1996.4), 47면).

※ 『입법의견조사』 제10호(69면) · 제13호(47~48면) · 제18호(88면) · 제96-1호(16~17면) 참조

**통일 · 외교**

『귀순북한동포보호법』  
개정 의견

■ 귀순북한동포의 지원정책 종합정비

『귀순북한동포보호법』에 의한 탈북자 또는 남한이주 북한동포에 대한 지원은 기본원칙의 미확립, 정책의 연계성부족, 전체프로그램의 단기성 등 많은 문제점을 노정하고 있는 바, 북한 동포지원정책의 기본원칙확립, 전담부서의 설치, 정책의 연계성강화, 잠정수용 및 수용시설의 법적 근거마련, 직업훈련 등의 근거마련,

포상차원의 지원금제도 폐지 등의 방향으로 동법을 개정하여야 함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 96~99면 참조.

※ 『입법의견조사』 제95-3호(83면) · 제96-1호(17면, 61~62면) 참조

『탈북자정착을 위한 특별조치법(가칭)』 제정의견

■ 대량탈북에 대비한 법적 대응

중·장기적으로 대량탈북사태에 대처하기 위해서는 해외에서 탈북자가 발생한 경우 이들에 대한 신변보호제공 및 북한의 테러위협에 대한 즉각적인 조치로서의 국내수용, 보호시설의 설치, 직업훈련 및 사회적응훈련, 취업알선, 정착지원, 사후관리 등에 이르기까지 필요한 조치들을 포괄적으로 규정하는 방향으로 기존의 법령을 전면 개정할 필요가 있으며, 이와 관련하여 독일의 『긴급수용법』과 유사한 가칭 『탈북자정착을 위한 특별조치법』의 제정을 검토하여야 함(제성호 민족통일연구원 연구위원, “북한귀순자보호 및 관리상의 문제점과 개선방안”, 『형사정책연구』, 제7권 제1호, 84면).

## 국 방

『병역법』 개정의견

■ 공익근무요원제도 개선

공익근무요원 소집대상자 중 산업기능요원을 지원하는 사람은 36개월이 아닌 본래의 근무기간대로 28개월만 근무하면 병역복무를 마친 것으로 하는 한편 특별한 기술자격이 없더라도 산업기능요원으로 편입할 수 있도록 하며, 지방고등고시 합격자도 현역장교로 편입할 수 있도록 함(병무청, 한국 96.3.27, 38면).

■ 상근예비역제도 개선

상근예비역 대상자가 현역병으로 1년간 복무후 근무부대를 변경하여 지역예비군 중대 등에 투입됨으로써 ①현역병 순환을 증가에 따른 일선부대의 하부전력의 약화, ②현역병과 상근예비역 대

상자간의 갈등으로 인한 부대관리의 어려움, ③복무기간이 현역보다 2개월 길어 지원율이 저조해 충원에 어려움이 많으므로, 상근예비역제도를 개선하여 93년말에 폐지한 방위병 제도를 사실상 부활시켜 복무기간을 현역과 같은 26개월로 하되 현역복무를 하지 않고 지역방위업무에 전념하도록 함(국방부, 한국 96.5.21, 21면).

※ 「입법의견조사」 제2호(43면) · 제3호(45~46면) · 제7호(59면) · 제10호(75~76면) · 제4호(25~26면) · 제11호(74면) · 제13호(52면) 참조

## 일반행정

『공공기관의  
개인정보보  
호에 관한 법  
률』 개정  
의견

■ 민간부분의 개인정보침해에 대한 규제 등  
①오늘날 민간부분에 의한 개인정보의 침해가능성이 매우 높음에도 불구하고 민간부분에서의 개인정보의 침해를 규제하는 포괄적인 법이 없으므로 『공공기관의개인정보보호에 관한 법률』(이하 개인정보보호법이라 한다)이 독일이나 프랑스의 입법례와 같이 공공부분과 민간부분을 함께 규제하도록 하고 ②개인정보보호법 제4조의 불법적인 정보수집행위에 대한 벌칙조항을 두고 있지 않아 실효성이 문제되므로 이에 대한 벌칙조항을 신설하며, 반면에 공공기관의 정보를 변경·말소하는 행위에 대한 벌칙(동법 제23조제1항)은 공무방해죄나 공문서위조죄 등의 형량과 비교할 때 지나치게 형량이 높으므로 합리적인 균형이 유지되도록 하고 ③개인정보보호법의 실효성을 제고하기 위하여 '개인정보담당관' 제도를 도입하고 ④정보주체에 대한 개인정보정정청구권뿐만 아니라 삭제청구권도 부여하여 더 이상 필요없게 된 정보의 삭제도 가능하게 하여야 하고 ⑤개인정보의 처리는 원래의 수집 목적을 일탈하거나 원래의 수집목적과는 다른 목적을 위하여 행하여질 가능성이 많으므로 이를 처리하는 때에는 구체적인 필요성이 있을 때에 한하도록 제한할 필요가 있음(장영민 인하대 교수, "정보통신망발전에 따른 개인정보보호", 『정보사회와 범죄』

(한국형사정책연구원 제18회 형사정책세미나, 1996.5.21), 79~81면).

※ 「입법의견조사」 제1호(42면) · 제8호(73~74면) · 제10호(79면) · 제18호(88~90면) · 제94-3호(88면) 참조

부정부패방지  
를 위한  
입법의견

■ 부정부패방지를 위한 종합적인 법제개혁

문민정부가 들어서 이후 공직사회의 부정부패를 근절하기 위하여 많은 노력이 있었으나 여전히 공직사회의 부정부패가 일소되지 못하고 만연한 상황인 바, 공직사회의 부정부패를 근절하기 위해서 국민이나 공직자의 의식개혁과 더불어 부정부패를 원천적으로 봉쇄하기 위한 정치관련법제의 개선, 행정적 부패방지법제의 개선, 감사원의 기능강화와 『감사원법』 개정 및 부정부패방지를 위한 일반법인 『부정부패방지법(가칭)』의 제정 등의 법제개혁이 있어야 함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 99~104면 참조

※ 「입법의견조사」 제96-1호(20~21, 62~67면) 참조

『행정절차법  
(가칭)』 제  
정의견

■ 총무처 · 경실련 『일반행정절차법(가칭)』 시안 마련

현대행정의 양적 · 질적 확대 및 이에 따른 사법재판에 의한 권익구제의 한계로 인하여 행정전반에 대한 민주적 절차를 마련하고 행정과정에 이해관계인의 참여와 국민의 다양한 의견을 적극 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 사전적으로 국민의 권익을 보호하는 일이 무엇보다 시급한 과제라 할 수 있는 바, 행정과정의 투명성과 예측가능성을 확보함으로써 민주적이고 능률적인 행정을 가능하게 하고, 이익대변 및 참가의 기회를 보장하여 발생 가능한 분쟁을 사전에 방지하기 위하여 총무처와 경제정의실천시민연합은 각각 제6장 59조 부칙 2조와 제8장 86조 부칙 1조 부칙 1조로 구성된 『행정절차법(안)』을 마련함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 105~113면 참조

※ 「입법의견조사」 제95-3호(107면) 참조



## 내무 · 지방행정

『사법시험령』  
개정안에 대  
한 입법의견

대한변협은 1995.12.19. 입법예고한 사법시험령개정안 중 사법 시험과목 및 시험응시회수제한에 각각 다음과 같은 찬성의견, 반 대의견 및 수정의견을 제출함(대한변호사협회, 『인권과 정의』 제 235호(1996.3), 140면).

### ■ 시험과목에 대한 의견

#### (1) 찬성의견

- 제1차시험과목 중에서 문화사와 국사를 폐지하고, 제2차시험 과목 중에서 국민윤리를 폐지하는 개정안에 찬성함.
- 제2차시험 필수과목 중 민법에서 친족상속법을, 민사소송법에서 강제집행을 제외하는 개정안에 찬성함.

#### (2) 수정의견

의견내용	이유
· 제1차시험의 필수과목을 헌법, 민법, 형법, 상법, 행정법, 경제학 원론으로 함이 타당함.	- 개편안에서는 제1차시험필수과목을 헌법, 민법, 형법에 한정하고 있으나, 『대학의 법학교육의 내실화를 기하고 전문 법조인의 육성을 도모하기 위하여 현행 사법시험과목을 대학의 법학교육과정과 연계하려는 취지』에 부응할 수 없으므로 법과대학 교육과정의 기본적인 과목인 상법과 행정법이 포함되어야 함. - 경제학원론은 법조인이 필수적으로 갖추어야 할 지식임.
· 제1차시험의 선택과목을 외국어 중 1과목을 선택하는 것으로 하고, 다른 선택은 없애는 것이 합리적임.	- 제1차시험 필수과목을 위와 같이 6과목으로 하는 이상 외국어외에 다른 선택과목을 부과하는 것은 없애는 것이 합리적임. - 개편안 제1, 제2 선택과 같은 과목은 강의하는 법과대학이 많지 아니하며, 그 범

	<p>위가 극히 광범하고, 또한 과목간의 출제 및 채점상의 균형을 맞추기가 어려움.</p> <p>- 기본법 외의 전문적인 과목에 관한 연수는 사법시험합격후 사법연수원에서 실시하는 것이 바람직함</p>
--	---

(3) 보충의견

위의 수정의견이 채택되지 않을 경우에는 다음과 같은 보충의견을 제시함.

의견내용	이유
· 제1차시험의 필수과목에서 경제학원론을 폐지하고, 경제학을 제1차시험 선택과목으로 하는 개정안에 반대함.	- 위에서 언급한 바와 같이 경제학 원론은 법조인이 필수적으로 갖추어야 할 지식이기 때문임.
· 제1차시험의 제2선택과목에 국제거래법, 조세법, 지적재산권법, 경제법, 환경법을 추가하는 개정안에 반대함.	- 이러한 법을 강의하는 법과대학이 많지 않으며, 그 범위가 극히 광범위하여 수험생에게 지나친 부담이 됨. 이와 같은 법에 관한 강의는 사법연수원에서 실시하는 것이 효과적일 것임.

(4) 시험응시회수제한에 대한 의견

제1차시험의 응시회수를 4회로 제한하는 것은 우리 헌법이 보장하는 직업선택의 자유, 행복추구권, 평등권 등을 침해하는 결과를 초래하여 위헌의 소지가 있고, 사법시험은 자격시험에 해당하므로 그 응시회수를 제한하여야 할 합리적인 이유나 근거가 없음.

※ 「입법의견조사」 제96-1호 (20면) 참조

안전관리관  
 련 법령체계

■ 안전관리관련 법령체계정비  
 현재 안전관리와 관련한 법령이 60여 개가 혼재하고 있으며 이들

의 정비 및 제도 개선에 관한 입법의견

법령간에는 중복규제와 현실성의 결여 및 사문화된 제도가 존치하고 있으므로 법·시행령·시행규칙·고시간의 내용체계의 확립과 연계성 확보, 안전관리의 개별법간의 중복규제 및 현실성이 결여된 규제내용의 합리적 재조정, 규제 담당기관간의 역할분담과 합동규제 등 시행의 합리적 보완장치가 마련되어야 함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 114~115면 참조.

『제3섹터지방공기업에 관한 법률(가칭)』 제정의견

■ 제3섹터지방공기업에 대한 규정미비

현행 『지방공기업법』에는 제3섹터 지방공기업 설립할 수 있음을 규정하고 있으나 그 내용이 구체적이지 못하고, 설립단계부터 조직 및 인사관리, 예산 및 회계처리, 해산시의 문제 등 법적 내용의 미비가 곳곳에서 나타나고 있으며 또한 제3섹터지방공기업에 대한 정확한 법적 명칭을 사용하고 있지 않는 실정이므로 ① 『지방공기업법』이라는 틀 내에서 모든 지방공기업 포괄하기 보다는 직접 경영방식인 지방직영기업과 간접경영방식인 지방공사공단, 제3섹터를 따로 분리하는 법을 제정하든가 아니면 ② 제3섹터지방공기업만이라도 따로 분리해서 중앙정부와 지방정부의 지원체계, 지역주민의 참여절차 및 통제정도를 시대에 맞게 구체화시키고 재조정하는 노력이 필요함(안용식 연세대 교수, “제3섹터 지방공기업의 활성화방안”, 『지방재정』, 제15권 제2호(1996.3), 72면).

『지방세법』 개정의견

■ 지방세심판사무소 신설

과오납세액에 대한 시민청구권의 소멸시효를 5년으로 하고 있는 것은 『헌법』상의 조세법률주의와 평등주의원칙에 위배되므로 과오납세금을 구제하기 위한 지방세심판사무소 신설, 전자계산소 지방세 검색제도 개선, 과오납 환급금 수령안내 신문공고 등을 제안함(서울시의회 양경숙의원의 14인, “지방세 제도개선을 위한 대정부건의안”, 문화 96. 5.29, 28면).

■ 지방세의 재산과세 개편방향

지방세의 재산과세는 복잡한 조세체계, 이전과세위주의 세수구조, 과세자주권의 제약 등의 문제점이 있는 바, ①재산과세부분 나아가 지방세체계를 복잡하게 만드는 요인이 되고 있는 재산관련 지방세목들의 중복과세부분을 크게 무리가 없는 한 중심세목에 관련세목을 통폐합하는 등의 방법으로 조정하고, 또한 지방세수에서 차지하는 비중이 높은 세목을 중심으로 통폐합을 검토하여야 하며 ②재산과세부분의 세수구조개편은 앞으로 증대될 지방자치단체의 재정수요를 감안하여 현행 이전과세의 세수구조를 그대로 유지하면서 보유과세의 점진적인 증수를 통해 보유과세의 비중을 높이는 것이 바람직하고 ③자주과세권의 확충을 위해서 현행 탄력세율제도에서 일부세목은 세율인하만 가능하고 자동차세 등 일부세목은 세율인상만 가능하도록 되어 있는데 이들 세목에 대해서도 세율의 인상과 인하가 모두 가능하도록 하고, 또한 탄력세율이 보장되지 않는 종합토지세와 재산세에 대해서는 탄력세율을 적용하든가 아니면 과표조정권을 점진적으로 확대하여 지방자치단체의 과세자주권을 확충하여야 함(유한성 고려대 교수, “재산과세의 개편방향”, 『지방세』, 제34호(1996년 제2호), 39~47면).

※ 「입법의견조사」 제4호(28면) · 제5호(49면) · 제94-1호(52면) · 제95-1호(84면) · 제96-1호(22면) 참조

『지방양여금  
법』 개정  
의견

■ 양여금대상사업의 조정

지방양여금제도의 도입취지를 감안할 때 제도개선의 기본방향은 양여금재원규모가 지방재정에 도움이 될 수 있도록 대폭 확충되어야 하고, 지역균형발전을 위한 효과적인 정책수단이 될 수 있도록 개발투자수요판단을 바탕으로 타당성있는 사업선정과 재원배분이 이루어지도록 하는데 두어야 함. 이에 따른 정책적 과제는 ①양여금제도의 안정적 확보를 위해서 헌법재판소의 헌법불합치결정이 있었던 토지초과이득세를 대상에서 제외하고 그 대

신 주세의 양여비율을 100% 상향조정하며, 아울러 중장기적 시각에서의 양여금재원 확충방향으로 현행 양여세원 이외에 비교적 세원이 안정적이며 그 특성상 지역적 관련성이 큰 부가가치세를 양여세원으로 하는 방안을 검토하여야 하며 ②지방양여금대상사업으로서의 재조정방향으로 도로 등 특정재원형 방식의 근간을 유지하면서 양여금사업으로 적합하지 않는 청소년육성사업과 수질오염방지사업을 제외하는 대신 소하천정비사업 등 지역균형개발효과가 큰 특정투자사업을 단계적으로 추가해 나가는 것이 바람직하고 ③특정재원형 대상사업은 가급적 단순화하고, 장기적으로는 일반재원형태의 지역개발사업이 유지될 경우 이를 확대해 나갈 필요성이 있음(김희동 내무부 지방재정경제국 교부세과장, “지방양여금제도의 문제점과 개선방안”, 『지방행정』, 1994년 4월호, 77~93면).

## 『지방자치법』

### 개정 의견

#### ■ 분쟁조정제도 개선 등

- ①국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 분쟁을 합리적이고 효과적으로 해결할 수 있는 지방자치분쟁조정제도를 개선·보완하고, 행정소송법이나 지방자치법에 자치소송특례를 규정하여 자치분쟁의 효율적 해결방안을 강구하며, ②지방자치단체의 자치입법권을 강화할 수 있는 개별법적 근거를 확충하고, 『지방자치법』 제15조 단서에 의한 조례제정권의 제한을 폐지하여 조례제정권의 범위를 확대하며, ③지방자치단체의 조례 또는 그 장의 명령이나 처분이 헌법이나 법률에 위반된다고 인정될 때에는 일정수 이상의 주민이 연서로 그 취소 등을 청구할 수 있는 주민소송제도를 『지방자치법』에 규정하여야 함(홍준형 서울대 교수, “정치개혁입법과 15대 국회의 과제”, 『21세기 한국정치진로와 15대 국회의 정치개혁 과제』 토론자료집(경실련주최, 1996.6.3), 39면; 동인, “지방자치법상 지방자치단체 상호간 분쟁해결의 실태와 문제점”, 『지방자치』, 1996년 4·5월호, 116~120면).

- 지방자치의 취지에 부합하도록 지방자치관계법령의 개정이 필요한 바, 중요한 개정사항으로는 ①국가와 지방자치단체의 기능배분을 명확히 하고, 시·도와 시·군·구간의 기능배분은 매우 중요한 사항이므로 법률로 정함 ②지방경찰제(자치경찰제) 도입 ③조례로 조례위반에 대한 벌칙을 정할 수 있도록 함 ④지방자치단체의 행정기구를 법률이 정하는 바에 따라 조례로 정할 수 있도록 함 ⑤지방자치단체에는 지방공무원만을 둘 수 있게 함 ⑥지방자치단체의 직속기관, 사업소, 출장소 등을 법률이 정하는 바에 따라 조례로 정할 수 있도록 함 ⑦지방자치단체의 결정·처분에 대한 주무부장관의 취소·정지권 삭제 ⑧광역의회, 도시공동체의 설치, 특별구 등 광역행정체제를 채택할 수 있도록 함(정세욱 명지대 교수, “지방자치의 과제와 발전방향”, 『자치공론』, 1996년 3월호, 79~80면).

- 현행 『지방자치법』상의 지방자치단체장에 대한 유일한 규제수단인 시정권고권은 하급단체장의 이의제기권으로 실질적인 효력을 발휘할 수 없으므로 민선 자치단체장의 월권 및 탈법행위 등에 대한 중앙부처의 징계·처벌권을 인정하여야 함(한국 96.5.28, 1면).

※ 「입법예고조사」 제2호(43~44면) · 제5호(49면) · 제10호(79~80면) · 제13호(57~58면) · 제94-2호(82~83면) · 제94-6호(85면) · 제95-2호(86~89면) · 제96-1호(23면) 참조

‘지방자치제도 발전위원회’ 제 1차 상정안건 및 조치계획

■ 23개항의 지방자치관련 제도개선요구에 대한 조치계획  
 본격적인 민선지방자치시대의 개막에 따라 지방자치의 활성화가 향후 국가발전의 중대한 관건이라는 인식하에 범정부차원에서 지방자치제도의 발전과 정착을 지원하기 위해 설치된 지방자치제도발전위원회는 1996년 3월 8일 첫 회의를 개최하여 각 지방자치단체 등으로부터 ①주민투표법 제정 ②자치단체사무소의 소재지변경 승인권 변경 ③시·군·구 조례규칙의 보고승인제도 개선 등 23개 항목의 지방자치관련 제도개선요구사항을 검토하

여 조치계획을 발표함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 115~120면 참조

『풍속영업의  
규제에 관한  
법률』 개정  
의견

■ 비디오방 단속규정 마련

청소년탈선의 온상으로 지적받고 있는 비디오방에 대한 효과적인 단속을 위해 비디오방에 대한 단속규정을 신설하고, 서울을 비롯한 대도시학교 중심으로 시행중인 ‘학교담당경찰관제’를 확대, 전국의 모든 중고교에 담당경찰관을 배정하고 담당경찰관은 지금까지 해오던 폭력학생 단속은 물론 학교주변 유해업소에 대해서도 단속을 실시하기로 함(내무부, 동아 96.5.4, 37면).

※ 「입법의견조사」 제1호(40~41면) 참조

## 문화 · 공보

『문화재보호  
법』 개정의  
견

■ 수중문화재보호에 관한 규정흠결

『문화재보호법』에는 수중문화재의 보호에 관한 독립적인 규정이 마련되어 있지 않고 매장문화재의 일종으로서 취급되고 있으므로 발굴 기술의 발달과 함께 더욱 많은 유물이 나올 것에 대비하여 수중문화재의 발굴 및 보호, 소유권 등에 관한 보다 세세한 법적장치가 마련돼야 할 것임(이원갑 한국해양연구소 책임연구원 “수중문화재의 보호에 관한 법적 문제”, 유네스코한국위원회 『수중문화재의 보호정책 세미나』, 20면).

※ 「입법의견조사」 제8호(82면) · 제11호(84~85면) · 제12호(80면) · 제13호(63면) · 제94-3호(95면) 참조

『방송법』  
개정 의견

■ 『통합방송법(가칭)』의 바람직한 개정방향

지난 해 정부가 국회에 내놓았다가 사회 각계 각층의 반대에 부닥쳐 철회하였던 『통합방송법(안)』이 15대 국회 초반에 다시 상정될 예정에 있는 바, 방송법을 개정함에 있어서는 ①국가의 홍보수단 또는 권력의 통치의 일부로 기능해 온 방송을 국민의 삶

의 질을 향상시키는데 기여하는 공공영역으로 확립 ②비민주적이고 관료적인 규제체제의 공공규제체계로의 전환 ③상업주의의 폐해를 줄이고 시민의 참여공간을 확보하기 위한 방송에 대한 자본의 영향력의 최소화 ④WTO체제 출범이후 불가피한 방송서비스시장개방에 대비하여 국제경쟁력을 향상시키기 위한 핵심인 방송프로그램의 질의 향상을 위한 다양한 방안강구 등이 적절하게 조화되어야 하며, 그 동안 방송법개정논의의 핵심쟁점은 방송규제의 주체로써 방송위원회의 권한과 위원의 선임방식 및 대기업과 신문사의 방송참여허용여부 등이라고 할 수 있음.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 121~131면 참조.

※ 「입법의견조사」 제13호 (64면) · 제94-2호 (89~90면) · 제94-4호 (79~80면) · 제94-5호 (100~101면) · 제95-4호 (69~72면) 참조

『영화진흥법  
시행령(안)』  
관련 입법  
의견

■ 시행령의 공문 심의대상은 모법의 취지에 반함  
①『영화진흥법』제12조에는 '영화는 상영 전에 한국공연윤리위원회의 심의를 받아야 한다. 다만 소형·단편 영화 및 영화제에서 상영되는 영화로서 대통령령이 정하는 영화는 그러하지 아니하다'고 규정하고 있는 것에 대하여, 『영화진흥법시행령(안)』에는 '교육 기관(전문대 이상)의 장이 면제를 요청하거나 일정한 요건을 갖춘 영화제에서 상영하는 영화를 제외한 모든 소형·단편 영화는 반드시 심의를 받아야 한다'고 규정하여 시행령이 모법의 기본정신 자체를 무효화하고 있으므로 입법예고된 시행령 중 심의대상에서 제외되는 단편·소형영화의 범위에 관한 규정은 철회되어야 하고, ②스크린쿼터제에 따른 한국영화 의무 상영일수를 현재와 같은 1백46일로 하면서도 문화체육부장관에게 20~40일, 다시 시장·군수·구청장에게 20일을 단축 할 수 있는 재량권을 부여하고 바, 현재의 상영일수를 유지하여야 함(한겨레신문 해설, 96.5.28, 16면; 김기중 변호사, 한겨레 96.6.5, 10면).



『정기간행물  
의 등록등에  
관한법률』  
개정 의견

■ 정부기관에 대한 언론중재신청권 인정의 문제점 시정  
지난해 12월 정기국회에서 개정된 『정기간행물의 등록등에 관한 법률』은 공보처장관에게 신문의 등록을 취소할 수 있는 권한을 부여하고, 발행인의 결격사유를 확대하는 등 종전의 언론기본법의 독소조항을 일부 되살리고 있을 뿐만 아니라 보도대상이 된 단위기관장이나 단체장도 중재신청을 할 수 있게 하여 중재의 비중을 크게 높이고 있는 바, 이는 개인의 사생활과 달리 여론의 끊임없는 감시와 비판을 생명으로 하는 정부 업무에 대해서조차 반론보도 및 정정보도청구를 인정하는 것은 중재결정의 사태 속에서 정부업무를 사실상 성역화할 위험이 있고, 또한 사이비언론의 문제는 기존의 『형법』 등으로 충분히 해결할 수 있으므로 새로 구성된 국회는 동법의 독소조항을 신속히 삭제하는 개정이 있어야 함(한겨레 사설, 96.6.6., 3면; 류한중 광주대 교수, 한겨레 96.6.7., 10면).

※ 「입법의견조사」 제1호(43~44면) · 제7호(62~63면) · 제8호(85면) 참조

『종합유선방  
송법』 개정  
의견

■ 프로그램공급업자에게 복수채널권 허용 등  
①프로그램공급사업자에게 복수채널운영권을 허용하고 전문분야의 선정이 자유롭게 이루어지게 제도화하여야 하며 ②통합방송법이 제정될 때에는 케이블TV나 위성방송에 프로그램을 동시에 공급할 수 있도록 하고 ③다른 프로그램공급사업자에게 지장을 주지 않는 일정한 범위안에서 일단 허가된 전문분야를 다른 분야로 변경할 수 있는 융통성이 부여되어야 함(정순일 뮤직네트워크 사장, “케이블TV프로그램공급업의 현황과 대응방안” (한국종합유선방송협회 주최 『한국 케이블TV사업의 현안과제와 해결방안』 세미나, 1996.3.8), 『뉴미디어저널』, 1996년 4월호, 81면).

※ 「입법의견조사」 제94-1호(61면) · 제94-3호(99면) · 제95-4호(74면) 참조

## 교육 · 학술

『고등교육법  
(안)』에 관  
한 입법의견

### ■ 대학의 자율성보장

교육개혁위원회는 1996년 2월 9일 제2차 교육개혁안으로 현행 『교육법』을 『교육기본법(가칭)』, 『초·중등교육법(가칭)』, 『고등교육법(가칭)』 등 3개 법으로 분리하여 제정하기로 하고 그 시안을 발표하였으나 교육개혁위원회에서 확정된 『고등교육법(가칭)』 제정시안은 대학의 자율성을 법적으로 보장하는 조항은 아예 없고 대학의 민주적 운영을 위한 제도에 대해서는 결정을 유보하고 있으며, 특히 현행 교육법 중에서 가장 많은 문제점으로 지적되고 있고 또한 이미 사문화된 ‘대학평의회’ 조항을 아무런 수정없이 그대로 존치하고 있는 바, 대학교육의 질적 발전을 위해서는 ①각 대학이 실정에 맞게 대학을 다양화·특성화할 수 있도록 대학의 자율성보장조항을 『고등교육법(가칭)』에 명시하고 ②대학에 학칙의 자율적 개정권(학칙보고제)을 부여하여야 하며, ③‘교수회’와 그 대의기구를 의결기구화함으로써 대학의 민주적 운영을 제도화하여야 함(안상현 충북대 교수, “국·공립대학교육발전을 위한 교육개혁의 과제”(『대학교육개혁의 바람직한 개혁방안』(경실련주최, 1996.5.3) 발제문), 『월간 정책자료』 1996.4·5(경실련), 21·23면).

『교육공무원  
법』 개정  
의견

### ■ 수석교사제 철회, 원로교사제 법제화

97년부터 실시하기로 한 ‘수석교사제’는 교직사회를 학생지도보다 진급을 위한 경쟁의 장으로 내몰 가능성이 있고, 2급·1급 정교사, 수석교사 등으로 교사의 자격을 서열화하는 것은 교직의 특성상 바람직하지 않으며, 또한 96년 첫 실시한 특별상여금제도와 마찬가지로 수석교사제는 교직사회를 ‘기업식 경쟁’으로 내몰아 교원들의 반발을 초래하여 당초 의도한 성과를 거두지 못하고 정부예산만 축낼 것이므로 현행 ‘원로교사제도’를 법제화하여 원

로교사에게는 기존 수업시간의 50% 등 수업시간 경감과 일정한 수당을 지급하고, 교과 및 학생생활지도 등에 대한 연구기능을 담당하게 하여야 함(전국교직원노동조합, 시민의 신문 96.4.29, 7면).

※ 「입법의견조사」 제94-1호(54면)·제95-3호(65면) 참조

교육규제완  
화관련 입법  
의견

■ 초등학생 '단신 전·입학' 허용 등

①전·입학절차 완화방안으로 부모와 떨어져 사는 초등학교 학생이 혼자만 주민등록을 옮기더라도 주민등록을 옮기는 주소지의 가구주가 친인척인 사실을 입증하면 부모의 거주지와 다른 시·군·구의 초등학교로 전·입학할 수 있게 하고, ②장애학생의 입학절차도 학교장 또는 대학의 총학장에게 필요한 서류만 제출하면 이들이 입학여부를 결정하여 본인에게 통보하는 방식으로 간소화하고, ③장기결석이나 가정결손 등으로 자퇴하려는 초·중·고교생이 수업료를 내지 않았을 경우 지금까지 제적처리하던 것을 자퇴로 처리하여 재입학의 기회를 주며, ④교원 자율출퇴근제를 시범실시하여 그 성과에 따라 시도교육감이 근무시간을 조정할 수 있도록 하고, 재직기간중 '경고'를 받은 교원도 일정기간이 지나 징계기록이 말소되면 퇴직할 때 정부포상을 받을 수 있도록 하며, ⑤교육공무원이 명예퇴직할 때 사립학교 근무경력을 『공무원연금법』상의 재직기간으로 인정하여 국·공·사립학교 근무기간을 합산해 20년이 넘으면 명예퇴직수당을 받을 수 있도록 함으로써 사립학교에서 국·공립학교로 옮길 때 불이익을 받지 않도록 함(교육부, 동아 96.4.26, 2면).

『사립학교법』  
개정의견

■ 총장직선제 법제화

일부 사립대학 총장들은 총장직선제가 대학사회를 정치의 장으로 변질시키고 구성원간에 갈등과 불신을 빚게 하였다고 지적하고 있으나 이는 토론문화 부재의 우리나라 대학사회의 과도기적 현상일 뿐이고 또한 자신의 대학에 대한 관심과 참여로 극복될

수 있는 것이므로 현행 『교육공무원임용령』과 개악된 『사립학교법』의 ‘학교장의 임면’ 조항은 총장직선제를 법적으로 보장하고 있지 않고 있는 바, 교육관계법의 민주적 개정을 통해 대학사회 민주화의 꽃인 총장직선제와 교수협의회를 공식적으로 법제화해야 함(박거용 상명대 교수, 한겨레 96.4.4, 17).

※ 「입법의견조사」 제6호(77~78면) · 제9호(96~97면) · 제94-2호(90~91면) · 제94-3호(96면) · 제94-6호(90~91면) 참조

『서울대특별  
법(가칭)』  
제정의견

■ 찬성론

- 모든 대학에 균일하게 적용되는 『교육법』은 기본적으로 학부과정을 주된 규율대상으로 만들어진 것이고 현재의 대학관계법령은 한마디로 권위주의적 구시대의 유물로 교과과정의 편성, 각종 연구기자재의 운용방법, 교수가 강의해야 할 시간수, 교수연구실의 넓이 등에 이르기까지 일일이 간섭하고 있는 바, 이는 『헌법』 제31조제4항이 보장하는 ‘대학의 자율성’과 상충된다고 하지 않을 수 없고 또한 서울대가 이러한 규제와 제약을 받고 있는 한 서울대는 교수가 수행하는 학문의 연구를 세계적 수준으로 끌어올리고 이를 바탕으로 학문후속세대를 양성하고자 하는 목표를 달성할 수 없으므로 대학의 자율성을 실질적으로 확보하는 것만이 학문연구에서 불가결한 자유롭고 창의적인 정신을 되살릴 수 있을 것임(양창수 서울대법대 교무부학장, 중앙일보 기획·연재, 96.4.20, 7면).

- 법적·제도적 한계로 대학원 위주의 연구중심대학의 표방이 제대로 추진될 수 없었으므로 국민적 합의를 통하여 『서울대특별법(가칭)』의 제정을 추진할 것이고, 이는 학사운영의 자율성과 재정적 자립의 기초를 마련하고자 하는 것임(안경환 서울대 교수, 시민의 신문 96.4.22, 7면).

- 각 대학은 자신의 정체성을 확립하면서 다양화·전문화·특성화되어야 하고 이에 걸맞는 교육과정 및 재정확보를 위한 지원을 위하여 『서울대특별법(가칭)』이 제정되어야 함(서울대 「서

울대학교법 제정에 관한 연구」, 시민의 신문 96.4.22, 7면).

■ 반대론

- 『서울대특별법(가칭)』제정의 취지는 전적으로 타당하나, 이를 실현하기 위한 방법으로 선택된 『서울대특별법(안)』은 다음의 두 가지의 문제점을 안고 있는 바, 첫째, 현행 교육법의 경직성과 획일성 및 재정운용상의 제약은 모든 대학이 함께 겪고 있는 문제인 만큼 모든 대학을 포괄하는 『고등교육법(가칭)』에서 학칙의 자율적 개정권이 주어지면 ①서울대가 특별법제정의 당위성으로 제시한 연구중심·대학원 중심대학의 설치근거는 학칙이나 규정으로 해결할 수 있을 것이며 ②대학의 자율적 발전을 저해하는 재정 운용의 경직성은 예산회계법령의 개정을 통해 해결할 수 있을 것이고, 둘째, 『서울대특별법(안)』이 대학의 자율성과 민주적 운영에 걸림돌이 되고 있는 현행의 '대학평의위원회'를 강화하여 국무총리, 국회 교육위원회 위원장, 교육부장관, 서울대총장, 총동창회장, 기성회장을 평의위원회의 당연직 평의원으로 하고 그 밖에 선임직 평의원 12명을 총장의 추천과 국무총리의 제청을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있는 것은 정부의 특별지원과 배려를 통해 발전하겠다는 의도로 '대학의 자율성'이라는 『서울대특별법(안)』의 제정취지에 반할 뿐만 아니라 서울대보다 더욱 열악한 교육·연구환경에 직면해 있는 다른 국·공립대학과 나아가서는 한국의 모든 대학의 실정을 외면하는 이기적이고 특권적인 발상이며, 이는 국민들의 '평등하게 교육을 받을 권리'를 저해하는 결과를 초래하게 할 것임 (안상현 충북대 교수, "국·공립대학교육발전을 위한 교육개혁의 과제" (『대학교육개혁의 바람직한 개혁방안』(경실련주최, 1996.5.3) 발제문), 『월간 정책자료』 1996.4·5(경실련), 22~23면; 민주화를 위한 전국교수협의회, 시민의 신문 96.4.22, 7면).

- 특별법은 납세자의 추가 부담을 정당화할 수 있는 경우에만 허

용되는 것으로 국가기관을 위한 납세자의 부담에는 정당한 명분이 있어야 함에도 불구하고 『서울대특별법(가칭)』의 제정은 이러한 명분이 없다고 할 것이며, 따라서 납세자의 추가부담을 요하는 『서울대특별법(가칭)』을 제정하지 아니하고 서울대의 연구능력을 제고할 수 있는 방법은 ①교수 업적 평가제도를 도입하고 무능력한 교수를 조기 퇴직시키는 등 유능한 교수의 확보에 대한 확고한 의지를 가지고 ②대학원 중심으로 발전하기 위한 재원을 학부의 규모를 축소하여 마련하는 경우에는 납세자의 추가부담을 요하지 않을 것이며, ③서울대에 전문 사무기구를 설치하여 미국의 명문대처럼 외부로부터 학사운영·연구업적·교육내용 등 제반에 걸쳐 감사를 받게 하고, 사회이사제도를 도입하여 당해 이사회로 하여금 총장 선출권 및 교수 임명권 등을 행사하게 하며 또한 교수의 개인 이익이 국가의 목적을 위배하지 않도록 학사운영을 감독하게 하는 등의 방안을 강구하는 것이 바람직함(독고운 아주대 교수, 중앙일보 기획·연재, 96.4.20, 7면).

- 『서울대특별법(가칭)』이 제정될 경우 나머지 국립대학의 위상에 심대한 타격이 우려되므로 현재 국립대의 준거법령인 『국립대설치령』을 설치법으로 격상시켜 행정·재정상의 지원폭을 늘려주어야 함(전국 국립대학 총장협의회, 시민의 신문 96.4.22, 7면).
- 대학의 자율권을 확보해야 한다는 입법취지에는 찬동하지만, 특별한 대학을 위한 법률을 만들기에 앞서 『교육법』자체를 개정하는데 모든 대학이 힘을 모아야 함(박거용 상명대 교수, 민주화를 위한 전국교수협의회, 시민의 신문 96.4.22, 7면).
- 서울대로 인해 입시경쟁이 치열한 상황에서 서울대가 대학의 다양한 특성화 추세에 역행하고 모든 영역을 독점하겠다는 의도가 담긴 『서울대특별법(가칭)』 제정발상은 잘못된 것임(김현준 전국교직원노조 정책위원, 동아 5.4, 6면).
- 서울대만을 위한 특별법이 제정되어야 서울대가 자율성을 확보

할 수 있다는 논리가 정당하면 전국 131개 대학을 위한 각각의 특별법을 제정하여야 한다는 논리도 성립할 수 있음(박홍규 영남대 교수, 시민의 신문 96.4.22, 7면).

※ 「입법의견조사」 제95-2호(92면) 참조

『제18회 동계 유니버시아드 대회 및 제4회 동계 아시아경기 대회 지원법』 개정 의견

■ 환경영향평가에 관한 특례조항의 위헌성

『제18회 동계 유니버시아드 대회 및 제4회 동계 아시아경기 대회 지원법』상 환경영향평가의 협의를 환경부장관이 아닌 시·도지사로서 하고 있는 환경영향평가에 관한 특례조항(동법 제20조)은 정상적인 법절차를 통해서도 국제경기를 지원할 수 있고 또한 절차를 특별히 간소화하여야 할 긴급한 필요성이 없음에도 불구하고 특정사업자를 위하여 특례를 인정하는 것으로 『헌법』상 평등의 원칙을 정면으로 위배하는 것임(박오순 변호사, 한겨레 96.5.21, 22면).

『지방교육자치에 관한 법률』 개정 의견

■ 교육자치에의 주민참여

①교육위원회가 의결한 것 중에서 조례안, 예산안 및 결산, 특별부과금, 사용료, 수수료, 분담금 및 가입금의 부과와 징수에 관한 사항 등은 시·도의회에서 반드시 재의결을 거치도록 규정하고 있는데, 심의·의결하고, 그것을 지방의회 본회의에서 의결하는 등 심의·의결 과정의 중복으로 인한 갈등과 비능률을 초래하고 있고, ②교육위원의 선출방식은 시·군·구의회에서 복수 추천한 자 중 1인을 시·도의회에서 선출하는 2중간선제인데, 이는 제1기, 제2기 교육위원 선출과정에서 극명하게 드러났듯이 오히려 로비에 의한 부정과 담합이라는 문제점을 낳고 있는 바, 지역주민들의 교육제도 운영에 대한 통제를 실질적으로 보장하는 제도적 장치인 지방교육자치제는 교육에 대한 중앙의 권한과 책임을 지방으로 대폭 이양하고, 지역교육운영에 지역주민들이 참여할 수 있는 기회를 확대하며, 지방분권과 주민통제의 원리를 실현하는 방향으로 개선하고, 그들의 교육적 의사를 제대로 반영할

수 있도록 지방교육자치제도를 개선하여야 함(김성열 경남대 교수, 『지방자치』, 1996년 5월호, 63~68면).

※ 「입법의견조사」 제8호(86~87면) · 제3호(55~56면) · 제12호(82면) · 제94-6호(93~94면) · 제95-1호(89면) 참조

『청소년보호법(가칭)』 제정의견

■ 간행물윤리위원회의 법정단체화  
 민간자율심의기관으로 임의단체에 불과했던 간행물윤리위원회에 대해 법적 근거를 마련하고, 기존 법률에 단속근거가 없거나 규정이 모호해 실효를 거두지 못했던 음반·비디오·만화 등의 제작·유통·판매에 대한 포괄적인 규제·단속의 근거를 마련하며, 음란비디오·만화 및 출판물, 스포츠신문과 CD-ROM 등을 그 주요 규제 대상으로 하는 『청소년보호법(가칭)』의 제정을 추진함(문화체육부, 한겨레 96.5.15, 2면).

## 노 동

노동관계법 제정의견

■ 『경영참가법(가칭)』 제정 등  
 - 노동3법의 전근대적인 노조길들이기나 노조탄압용 악법조항을 폐지하자는 노동부와 『근로기준법』의 지나치게 선진적인 노동자보호 수준을 최소한 경쟁국 수준까지 낮춰야 한다는 경제부처의 입장이 대별되는 가운데 노총과 경총이 지난 92년 노동관계법 연구위원회에 제출한 개정요구안중 쟁점사항은 다음과 같음(국민일보 해설, 96.3.19, 5면).

법률 \ 주체	노총	경총
근로기준법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해고계고기간연장(30→60일)</li> <li>· 정리수당 평균임금의 70% 지급</li> <li>· 퇴직급여적립금의 사외적립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 변형근로시간제 도입</li> <li>· 월차휴가제 폐지</li> <li>· 퇴직예고제 도입</li> </ul>



노동조합법	· 6급이하 공무원 및 교원의 단결권 보장 · 노조의 정치활동금지조항 삭제 · 제3자개입조항 철폐 · 산별노조체제의 법정화	· 단체교섭사항은 근로조건에 국한시킬 것 · 해고효력을 다투는 자의 보호규정을 없앨 것
노동쟁의조정법	· 공익사업장의 직권중재 및 일반중재신청제폐지 · 조정절차에 알선절차 통합	· 무노동 무임금원칙 명시 · 냉각기간의 연장 · 대체근로 허용

- 공공부분의 임금조건 결정시 정부투자기관과 공무원간의 동일 임금표 채택 및 임금결정 원칙의 법정주의가 채택되어야 하고, 조정중재제도의 실효성을 제고하기 위한 사실규명 전치주의나 최종안 제시 구속중재제도 등이 도입되어야 함(경실련, “신노사관계구상에 대한 경실련의 입장: 노사관계개혁위원회에 바란다”, 『경제정의』, 통권 30호(1996년 여름호), 244면).
- 국민경제발전을 도모하고, 21세기 민주복지사회를 건설하기 위해서는 정치·경제·사회민주화를 통한 지속적인 개혁이 추진되어야 하는 바, 노동현안과 관련해서는 ①『노동조합법』 제12조의 정치활동금지규정은 언론·출판·집회·결사의 자유, 근로자의 단결권, 평등권에 위배되는 규정이며, 『정치자금에 관한법률』 제12조는 노동조합의 정치자금기부를 금지하고 있어 기업과의 형평에 어긋나므로 노동조합의 목적수행을 위하여 노동조합의 정치활동을 금지하고 있는 제반 법규들은 철폐되어야 하고 ②노동자의 실질적 소득의 증대와 과세의 형평성을 기하기 위하여 근로소득세공제확대, 누진구조를 지나치게 완화한 세율조정, 연월차수당 비과세, 의료비공제확대, 기본공제 및 추가공제의 확대 등이 이루어져야 하며 ③경영에 관한 사항이라도 그것이 노동자의 임금, 고용, 노동조건에 영향을

미치는 사항인 때에는 노동자의 경영참가가 이루어 질 수 있도록 『경영참가법(가칭)』을 제정하고 ④『근로기준법』상의 근로시간을 현재의 주 44시간에서 97년까지는 주 42시간, 2000년까지는 주 40시간으로 단축되도록 법개정이 있어야 함(정길오 한국노동조합총연맹 정책연구실 연구위원, “합리적이고 민주적인 노동법 개정”, 『한세정책』 제22호(1996.4), 54~55면).

※ 「입법의견조사」 제1호(45면) · 제2호(45면) · 제5호(50면) · 제6호(76면) · 제7호(61면) · 제8호(78면) · 제9호(94면) · 제12호(79면) · 제94-1호(57~58면) · 제94-2호(89면) · 제94-3호(93면) · 제94-5호(99~100면) · 제94-6호(86~87면) · 제95-1호(85~86면) 참조

『노동쟁의조정법』 개정 의견

■ 단체행동권에 대한 제약의 제거 · 완화

『노동쟁의조정법』의 개정은 단체행동권에 대한 제약을 제거 · 완화하는 기본방향에서 이루어져야 한다는 점에서 사업장 이외의 장소에서의 쟁의금지와 제3자개입금지를 삭제하고 공무원의 쟁의금지를 보완하며, 방위산업체 쟁의금지는 완화되어야 함. 그리고 평화적 설득의 피켓팅, 보안작업의 정상수행, 산하조직의 쟁의행위에 대한 준수사항을 명시하며, 대체노동금지는 완화함이 바람직함. 한편 알선과 조정을 통합하고 냉각기간제도를 폐지하되 조정전치주의를 도입하며, 공익사업에 대한 강제중재제도를 폐지하고 긴급조정의 결정절차를 개선하는 등의 보완입법도 필요함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 131~139면 참조

※ 「입법의견조사」 제6호(76~77면) · 제95-4호(68면) 참조

『노동조합법』 개정의견

■ Blue Round에 대비한 『노동조합법』의 개정방향

현행 『노동조합법』 규정은 ①『헌법』 및 ILO기본협약상의 단결권보장취지에 반하는 내용이 많다는 점 ② 집단적 노사관계에서의 노사대등성과 노사자치주의에 부합하지 않는 점이 있다는 점 ③ 6.29이후 노사관계의 상황변화에 대하여 현행법이 올바로 부

응하고 있지 못하다는 점 ④ 현행법 중 일부조항에 대하여 헌법 재판소로부터 헌법불합치 또는 위헌결정이 난 점 등이 있을 뿐만 아니라 WTO출범과 더불어 무역과 노동의 연계(Blue Round)의 가능성이 있다는 점에서 그 개정이 불가피함. 『노동조합법』의 개정과 관련하여 줄곧 쟁점이 되어온 사항은 ①복수노조의 설립 금지(동법 제3조 단서 제5호) ②공무원에 대한 단결권의 불인정(동법 제8조 단서) ③노동조합설립신고제(동법 제13조, 동시행령 제8조) ④ 제3자개입금지(동법 제12조의2) ⑤노동조합의 특정정치활동금지(동법 제12조) ⑥사업장내에서의 해고근로자의 조합원자격(동법 제3조 단서 제4호) 등이 논란의 초점이 되고 있고, 그 밖에 ①노동행정업무의 이원화(동법 제13조제1항 등) ②노조전임임원의 겸직금지(동법 제23조제3항) ③조합비상한선의 제한(동법 제24조) ④행정관청의 업무조사(동법 제30조) ⑤위법부당한 단체협약내용에 대한 행정관청의 취소변경(동법 제34조제3항) ⑥단체협약의 유효기간(동법 제35조) ⑦Union Shop제의 제약(동법 제2호단서 후단) ⑧부당노동행위 구제명령의 실효성확보(동법 제46조) 등임.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 140~146면 참조

※ 「입법의견조사」 제11호(83면) 참조

『외국인근로자 고용 및 관리에 관한 법률(가칭)』 제정의견

■ 외국인고용허가제

- 외국인 근로자를 고용하고 싶은 업체가 미리 관할 관청에 필요한 근로자 수 및 직종 등을 요청하면 정부가 이를 심사한 뒤 외국에서 근로자를 들여오는 '고용허가제' 및 최저임금 근로시간 등을 규정한 『외국인근로자고용및관리에관한법률(가칭)』을 제정하여 현재 지침으로만 규정하고 있는 외국인 근로자에 대한 각종 고용 및 근로기준 채우 등을 의무사항으로 바꾸도록 하고, 이에 따라 먼저 근로자를 들여와 각 업체에 취업시키는 현행 '외국인연수생제도'는 폐지하고자 함(노동부, 동아 96.3.13, 37면).

- 현실적인 고용구조와 정책판단에 따라 불가피하게 외국인 고용 허가제를 도입함에 있어 사용자에게 대한 '고용허가'와 외국인 노동자에 대한 '노동허가'를 병행하여 국내 노동자와의 대체가능성이 낮고 인력 부족률이 높은 직종에 한하여 그 규모를 가능한 한 제한하고, 새로운 제도 도입에 따른 노동시장에 대한 부정적 파급효과를 최소화하며, 사회적 비용의 유발에 따른 대책으로 사용자에게 고용분담금을 부과하는 방안이 반드시 강구되어야 하고 또한 제도시행에 따른 불법취업자 활용의 소지를 막기 위해서 불법취업에 대한 규제를 엄격히 강화함과 동시에 외국인 노동자에 대한 인권 보호와 국내 노동자와의 균등대우를 철저히 보장하는 방안 등이 마련되어야 함(한겨레신문 사설, 96.3.16, 3면).

※ 「입법의견조사」 제95-1호(87~88면) · 제95-2호(93면) · 제95-3호(90~91면) · 제95-4호(72~73면) · 제96-1(29면) 참조

『자격기본법(가칭)』 제정의견

■ 민간기관도 자격증 발급 가능

교육과 노동시장의 연계성을 강화하기 위해 국가기관 뿐 아니라 대기업과 각종 전문직 단체와 직종별 협회 등 민간 기관도 자체 검정을 통해 자격증을 부여할 수 있도록 함(노동부, 서울 96.5.13. 23면).

『장애인고용촉진등에관한법률』 개정의견

■ 장애인고용촉진방안

①장애등급이나 노동부가 제시하고 있는 중증장애인의 개념은 장애인의 고용잠재력에 초점을 맞추고 있기 보다는 의학적인 기준에 초점을 맞추고 있어 실제 직업재활상 중증장애인이라고 판단되는 장애인이 제도적으로 보호를 받지 못하고 있으므로 중증장애인을 가용능력의 1/3이하인 자로 규정하고 이를 판단할 수 있는 '평가센터(가칭)'를 설치·운영하고, ②보호작업장의 활성화를 위한 대안으로 △보호작업장 정원의 일정비율(70%)은 반드시 중증장애인을 대상으로 한다거나, △판로문제의 해결을 위

해 관공서 우선발주제도를 도입하고 제도적인 근거를 시급히 마련하고, △보호작업장 근로장애인에게도 최저임금을 적용하고 부족분은 고용촉진기금으로 지원하며, △연계고용의 연계업체를 보호작업장에 우선 적용하도록 하고, △보호작업장 운영을 지도하고 감독할 수 있는 기구를 설치하도록 하며, ③장애인은 저임금 직종, 단순직종의 일인 하위유형의 일만이 아닌 다양한 직종으로 확대하고 그 제한율도 직종에 따라 탄력적으로 적용하며, ④시설중심의 보호고용과 탈시설중심의 보호고용을 병행하고 이를 위해 △중증장애인의 지원고용을 이끌어 갈 수 있는 전문인력을 양성하고, △장애를 극복할 수 있는 작업보장구의 개발을 도모하여야 함(나운환 한국장애인재활협회 재활정보센터 소장, “중증장애인의고용 활성화를 위한 연구”, 『장애인고용』, 1996 봄호. 20~27면).

※ 「입법의견조사」 제7호(61~62면) · 제94-2호(92면) · 제94-5호(103~104면) 참조

## 재정 · 경제

경제규제관련 법령의 투명성제고에 관한 입법 의견

■ 경제행정의 투명성제고를 위한 제도정비  
한국법제연구원(연구자: 오준근 등)은 대통령비서실 『국가경쟁력강화기획단』의 요청으로 경제규제행정관련 법령의 근거 · 주체 · 내용 · 절차 · 형식과 관련한 16가지의 투명성심사기준과 각 기준에 의거한 제도정비지침 및 투명성제고를 위하여 요청되는 직접적인 입법조치(『행정절차법(가칭)』 및 『행정정보공개법(가칭)』의 제정) 등을 내용으로 하는 『경제규제행정의 투명성제고를 위한 제도정비지침』의 연구보고서를 발간하였으며, 이에 따라 대통령 비서실 국가경쟁력기획단은 행정의 일관성 · 신뢰성 · 예측가능성을 확보함으로써 21세기에 대비한 행정의 선진화를 위하여 경제생활과 관련된 규제법령의 『경제행정 투명성제고 추진계획』을 작성하여 추진하기로 함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 146~158면 참조

경제규제완  
화에 관한  
입법의견

■ 경제규제완화에 대한 법적 대응

한국에서의 경제규제완화는 주로 일종의 경제적 사안으로 취급되어 왔으나 경제규제완화는 경제적 현상임과 동시에 법적 현상이기 때문에 법학과 사법 그리고 법정책론과 법해석론 차원에서 검토가 반드시 필요한 사안인 바, 특히 경제규제완화와 관련한 법제도적·법정책적 대응방안으로는 ①입법부차원의 규제개혁제도 모색 ②경제규제완화 추진주체와 행정기구의 개혁 ③규제방식의 전환 ④규제심사제도 및 기타 절차법적 대응 ⑤규제완화 이후의 법질서의 모색 등을 들 수 있음.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 158~160면 참조

경제정의실  
현을 위한  
입법의견

■ 경제정의실현을 위한 10대 과제

경제정의실천연합(이하 경실련이라 한다)은 경제정의실현을 위하여 ①재벌구조개혁과 경제력분산 ②중앙은행독립 ③불합리한 정부규제철폐와 기구축소 ④중소기업의 육성·발전 ⑤세계·세정개혁 ⑥금융실명제·부동산실명제강화 ⑦농수산물유통구조개혁 ⑧산업민주주의 실현 ⑨저소득층의 주거안정확보 ⑩OECD 가입연기 등 『10대 경제개혁과제』를 제시하고 있음.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 160~166면 참조

『국세와지방  
세의합리적  
조정등에관  
한법률』개  
정의견

■ 지방자치단체의 자주과세권 강화

현행 지방세제는 획일적인 세제를 모든 지방자치단체에 똑같이 적용함으로써 각 자치단체의 다양한 경제적인 여건, 재정적인 특수성을 감안한 세정을 수행하는 데 어려움이 있는 바, 획일적인 세제의 단점을 극복하고 개개 지방자치단체의 특수한 재정수요를 충족하기 위해서는 탄력세율을 적극적으로 활용하고, 각 자치단체 고유의 세원을 개발하도록 하기 위해 법정외세목의 설치를 명시적으로 허용하여 과세자주권을 확대하는 방안을 강구해야

함(박정수 한국조세연구원 연구위원, 『지방자치』, 1996년 5월호, 87~91면).

국세 행정의  
선진화를 위  
한 조세법령  
개정 의견

■ 특소세에 부과세 이중부과 등의 문제점 해소

① 특소세 등 세금에 대해 부과된 부가세 액수가 자동차의 경우 세전 차량가격의 5~10%나 되어 차량가격이 비싸져 경쟁력이 저해되고 부가세를 전가받는 최종소비자들의 세금부담도 무거워지고, ② 물품 판매대금에 대한 어음결제 시점이 판매 이후 평균 3~4개월, 심지어는 그 이상이 되는 경우도 많고, 이러한 어음결제 소요기간에 비해 현재 부가가치세는 각 분기의 세금을 분기말부터 25일 이내, 특소세는 직전 달의 세금을 매달말에 각각 신고 납부하도록 돼 있어 판매대금회수 전에 세금을 내야하는 문제를 야기하고 있으며, ③ 해외발행 신용카드 사용분에 대한 접대비 손금인정 여부 등에 대하여 관련 법조항을 개정하여 기업의 해외진출에 도움이 되도록 하여야 함(대한상공회의소 정책건의 「국세 행정의 선진화를 위한 조세법령 개선과제」, 한겨레 96.3.27, 11면).

『납세자권리  
헌장(가칭)』  
제정 의견

■ 납세자 권리보호

① 최근 캐나다·미국 등을 비롯한 선진국들은 조세행정 절차의 적정화·투명화를 통한 납세자권리의 보장에 관심을 제고하고 있고, ② 우리나라에서도 납세자의 권익보호와 조세행정의 선진화·민주화를 위하여 『납세자권리헌장(가칭)』을 제정하자는 주장이 높아지고 있을 뿐만 아니라 ③ 금년부터 소득세의 신고납부 제도로의 전환, 금융소득종합과세 실시 등 중요한 조세제도의 전환과 여건의 변화가 있고 특히 OECD가입 및 대망의 21세기를 앞둔 이 시점에서 『납세자권리헌장(가칭)』을 제정하여 조세행정의 선진화·세계화를 위한 정부의 조세행정 개혁의지를 천명하고 앞으로는 납세자의 권익이 정당하게 보호되어야 할 때임.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 166~168면 참조

대기업의 중  
소기업지원  
촉진을 위한  
관련세법  
개정 의견

■ 대기업의 중소기업지원에 대한 조세부담 완화

중소기업문제를 해결하기 위해서는 정부의 노력못지 않게 중소기업과 밀접한 거래관계를 맺고 있는 대기업의 역할이 매우 중요하므로 대기업의 중소기업지원노력을 촉진시키고 지속시키기 위해서는 대기업이 중소기업지원으로 인한 부담을 완화해주는 정책적 유인책이 마련되어야 할 것인바, 대한상공회의소는 『대기업의 중소기업지원촉진을 위한 관련세제의 개정의견』을 정부에 건의함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 168~171면 참조

『사회간접자  
본시설에대  
한 민간자본  
유치촉진법』  
개정 의견

■ 민자유치사업의 공공성과 수익성의 조화

민자유치제도는 사회간접자본의 확충을 통한 공공성확보를 목표로 하는 공공부문과 이에 자본을 투자하여 수익성을 추구하는 민간부문의 물리적 결합이기 때문에 민자유치제도는 제도 자체에서 기인하는 공공성과 수익성이라는 갈등적 요소 및 민자유치법이 입안과 제정과정에서 민간기업의 자발적 참여보다는 당근을 이용한 유인책에 중점을 두었다는 점에서 법적으로 ①사인을 위한 공용침해의 허용여부 ②민자유치법상의 지원제도와 『독점규제및공정거래에관한법률』과의 관계 ③부대사업과 비례의 원칙과의 관계 ④자치단체와 지역주민의 참여권보장에 관한 문제 ⑤권리규제상의 문제 등의 문제점을 나타낼 가능성이 있는 바, 이에 대한 입법적 조치가 요망됨.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 171~172면 참조

※ 「입법의견조사」 제2호 (49면) · 제94-1호 (66면) · 제94-4호 (87면) 참조

『상속세법』  
개정 의견

■ 인별관리의 법제화 · 지배주식 할증과세 확대 등

금융실명제와 부동산실명제 시행으로 주요 자산 보유실태에 대한 정확한 자료수집이 가능해졌으므로 인별관리를 법제화하고, 약 10억원 이하의 재산을 가진 중산층의 경우는 상속·증여세 부과금액을 감액하도록 하며, 배우자 공제한도를 확대하여 남편(또



는 부인)으로부터 상속을 받을 경우 법정상속 지분내에서는 30억원(현행 10억원)까지 세금을 부과하지 않고, 또한 비상장 법인의 지배주식(최대 주주의 보유주식)을 상속받은 경우 경영 권의 승계로 간주하여 일반주식보다 10% 할증평가하여 상속·증여세를 부과하여 왔으나 할증평가율을 20%로 확대하고 상장 주식까지 지배주식 할증과세를 적용하도록 함(재정경제원, 국민 96.5.7, 9면).

※ 「입법의견조사」 제6호(83~84면)·제8호(93~94면)·제9호(101면)·제12호(87면)·제95-1호(91면) 참조

신재벌정책  
관련 입법  
의견

■ 재벌그룹의 경영의 투명성제고 방안

- ①금융시장의 거래를 공정화시키고 재벌로의 과도한 여신집중을 방지하기 위해 상호지급보증제도는 반드시 폐지되어야 하고, ②전체이사 후보에 대해 지분율만큼만 분산해서 투표하는 '누적투표제'를 실시해 재벌 총수의 전횡을 근절하여야 하며, ③증여를 통한 사전상속에 대해 증여세를 제대로 부과하지 못하여 2~3세 총수와 그 가족들의 소유지분이 여전히 높게 유지되고 있으므로 재벌별로 담당자를 배정해 장기간에 걸쳐 일관성있게 지분변동을 추적하고 투명한 조세행정을 시행해 총수 가족의 주식지분을 대폭 축소하여야 함(최정표 건국대 교수, 시민의 신문 96.5.20, 3면).
- 재벌기업의 기업경영의 투명화를 위하여 ①기업총수의 전횡을 막고 기업경영의 투명성을 높이기 위해 기업경영이 총수의 개인이익 차원에서 불법·부당하게 이루어지는 경우 소액주주의 입장에서 이를 감시·견제할 수 있는 제도적 장치인 '주주대표 소송제도'를 도입 ②제한적 누적투표제의 도입 ③의결권 대리행사의 허용을 통한 소액주주의 이사선임 참여 보장 ④감사의 권한과 책임을 강화하는 방향으로의 기업감사제도 개선 ⑤기업의 내부거래가 재무제표에 반영될 수 있도록 기업회계제도의 선진화 ⑥기업경영정보에 대한 공시제도의 강화 등의 제도개선

이 있어야 함(한국 96.4.29, 8면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 172~175면 참조

『재정기본법  
(가칭)』 제  
정의견

■ 재정민주주의 확립

예산·지출·결산·세제 등의 재정작용 전체에 대한 국민의 감찰력을 높이고 부당한 수입과 지출을 예방하며 투명성을 확보하기 위하여 『재정기본법(가칭)』의 제정이 요청되는 바, 이 법은 헌법상의 재정민주주의 이념을 기초로 하여 재정의 주요원칙을 명기하고, 입법·행정 및 정치지침이 되도록 하여 국민의 감찰력을 증진해 나가도록 할 뿐만 아니라 재정의 국제적 조화, 지방화 시대와의 조화, 정책적 과세수단과 지출의 억제 등이 그 내용으로 포함되어야 함(구병삭 고려대 명예교수, “재정기본법제정을 제언한다”, 『고시계』, 1996년 4월호, 12~13면).

조세제도 및  
조세행정의  
중·장기발  
전방향에 대  
한 입법의견

■ 조세제도 및 조세행정의 중·장기발전방향

1995년 7월 한국조세연구원, 재정경제원, 내무부 지방세제국, 학계 및 관련 전문가로 구성된 「신경제장기구상」세제반은 우리나라 세제 및 세정의 현황, 앞으로 예상되는 조세환경의 변화, 21세기의 비전과 발전전략을 검토하여 우리나라 세계개편의 각 세목 및 주제별 구체적인 단기(1996~2000년) 및 장기(2000~2020년)개편방향을 모색하기로 함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 175~176면 참조

## 통상·산업

『공업배치및  
공장설립에  
관한법률시  
행령·시행  
규칙』 개정

■ 수도권 공장 신·증설 허용

①수도권 과밀억제지역내 공업지역에 중소기업이 업종 및 규모에 관계없이 자유롭게 공장을 신·증설할 수 있도록 하고, ②수도권 공장내에 설치하는 사무실이나 창고를 공장건축면적으로 합산하지 않도록 함으로써 기존의 공장을 가진 대기업 및 중소기업

## 의견

업들이 실질적으로 25% 정도의 공장증설효과를 갖도록 하는 한편, 산업단지안에서 공장입대사업을 할 수 있도록 하며, ③자연보전지역내 비공업지역의 수질보전특별대책지역안에서 폐수를 배출하지 않는 가구·봉제·조립·금형 등 도시형업종은 1천m<sup>3</sup> 이내에서 신설 및 증설을 허용함(통상산업부, 세계 96.5.10, 8면).

## 국제통상질서의 변화에 대한 대응방안에 관한 입법의견

수출지향적 성장정책을 지향해온 한국으로서는 대외의존적 경제구조를 가질 수 밖에 없고 이에 따라 대외통상부문은 앞으로도 한국경제의 가장 중요한 활로가 될 것으로 예상되며, 따라서 올바른 통상정책의 방향정립과 수행은 매우 중요하다고 할 것인바, 현행 통상정책의 문제점과 개편방향을 모색하여 보면 다음과 같음(서헌재 중앙대 교수, “국제통상질서의 변화와 대응방안”, 『21세기를 향한 한국의 법질서 개편방향』(건국대학교 법학연구소 주최 개교 50주년 학술세미나 자료집, 1996.5.17), 14~16면).

### ■ 국내제도의 합리화·민주화

국내의 각종 경제규제와 제도에 밀접히 연결되어 있는 비관세장벽이나 서비스부분이 통상의 중요부분으로 등장하게 됨에 따라 한국의 관주도적, 규제위주의 제도와 관행은 대외통상정책 수행에 있어 큰 부담이 되고 있고, 또한 미국 등이 제기하는 통상문제 역시 과거와는 달리 비합리적인 국내제도나 관행을 문제삼고 있으므로 앞으로의 대외통상정책은 국내법제와 규제를 국제적인 기준에 합치시키는 경제민주화 내지 규제완화정책과 연계를 이루어야 할 것임.

### ■ 통상기구의 합리화·민주화

현행 통상조직은 통상정책과 집행을 담당하고 있는 통상산업부와 통상외교를 담당하고 있는 외무부 및 대외경제를 총괄 조정하는 재정경제원 등으로 분화되어 있어 각 부처별로 수행되는 통상

업무의 관할범위가 명확하지 않아 서로 중복되는 경우도 많고, 부서별로 통상업무의 관할범위가 서로 다르기 때문에 부처간에 갈등이 노정되기도 하며, 또한 통상업무에 대한 입법부의 실질적인 통제가 미흡하여 통상정책의 수립과 집행에 대한 민주적 정당성을 확보할 수 없는 문제점이 있는 바, ①현재의 산만한 각 부처의 통상관련업무는 기능적으로든 혹은 조직적으로든 통합하고 ②소위 방어적 통상에서 공격적인 통상정책을 수행할 수 있는 체제로 전환하기 위하여 미국의 무역대표부와 같은 보다 통합적이고 강력한 통상전담기구를 설치하여야 하며 ③통상정책에 대한 민주적 정당성을 확보하여 대외통상협상에서 입지를 강화하기 위하여 통상문제에 대한 입법부와 유기적인 관계를 설정하고 입법부와의 관여를 제도화하여야 함.

『독점규제및  
공정거래에  
관한법률』  
개정 의견

■ 공정거래위 위상 제고 및 조직개편

- 재벌 위주의 공기업민영화정책이 시행되고 재벌의 사회간접자본투자와 유망신규업종 진출이 많아짐에 따라 재벌의 경제력 집중을 감시할 공정거래위원회 역할이 제고되어야 하며, 불공정거래의 토양은 재벌체제와 독점적 시장구조에 기인하므로 공정거래위원회의 기능을 강화하기 위하여 ①위상을 대통령직속기구로 격상하고 ②시장지배 사업자 상시 감시체제를 확립하며 ③기업의 수직·혼합결합의 심사기준 마련하여 실질검사를 할 수 있도록 하여야 함(곽노현 방송대 교수, 시민의 신문 96.5.6, 3면).
- 경쟁정책은 기본적으로 규제를 완화하는 것인 바, 경제관련 각 부처에서 실시하고 있는 규제정책에 대해서는 국민경제적 차원에서 여러가지 이해조정을 필요로 하므로 공정거래위원회가 각 부처의 이해조정을 효율적으로 수행할 수 있도록 정부내에서의 위상이 보장되어야 함(정문종 입법조사연구원, 『우리나라 공정거래제도의 발전방향(현안분석 제120호)』(국회도서관 입법조사분석실, 1996.4, 20~21면).

- 공정거래위원회의 조직은 7명의 위원을 회의체로 구성되고, 이를 보좌하는 사무처가 있으나 사무처는 단지 행정조직에 불과하기 때문에 심결기능과 정책기능을 수행하기에는 적합하지 않으므로, 조직을 심결파트, 조사파트 및 정책파트로 삼분하여 심결파트는 법원 유사의 조직으로, 조사파트는 행정조직으로, 정책파트는 기획조직으로 구성하여야 함(경향신문 96.3.20, 5면).

※ 「입법의견조사」 제2호(47~48면) · 제3호(61~63면) · 제94-5호(107면) · 제96-1호(32면) 참조

『방문판매등  
에관한법률』  
개정 의견

■ 미성년자 취소권

방문판매·노상판매 등 미성년자를 상대로 한 부당판매행위로 인한 부당계약이 속출하는 것은 『방문판매등에관한법률』 등의 특수거래법상 미성년자 보호규정이 미약하기 때문인 바, 『방문판매등에관한법률』 등 특수거래 관계법에 ‘미성년자의 취소권’ 등을 계약서에 명시하도록 의무화하고, 『소비자보호법』에 근거한 사업자의 행위별 부당거래기준을 고시하여 대처하여야 함(소비자보호원, 세계 96.4.25, 24면).

※ 「입법의견조사」 제1호(48~49면) · 제8호(92면) · 제94-3호(100~101면) · 제94-4호(85~86면) · 제95-4호(77면) 참조

『선물거래업  
법시행령』  
제정 의견

■ 선물거래업 하반기 허가

①금융기관이 50억원 이상의 자본금과 전문인력, 전산시설을 갖춰 선물거래업 신청을 하면 이를 허가하며, 이들 선물거래업자가 5백억원 이상의 자본금을 출자하고, 전산설비 등을 갖추어 선물거래소를 설립하는 경우 98년부터 허가하고, ②고객이 맡긴 돈을 선물거래에 간접투자하는 선물투자기금업은 증권이나 금전, 투자신탁업을 하고 있는 은행·투신사·종금사 등이 겸업을 허용하며, ③선물거래에 필요한 구체적인 절차·방법·선물거래의 감독 등은 『선물거래법시행규칙』에 규정하도록 함(재정경제원,

동아 96.4.30, 10면).

『제조물책임  
법(가칭)』  
제정의견

■ 제조물책임제도의 도입과 대책

- ①『민사소송법』과 같은 현행법으로는 결함상품의 제조자에 대한 직접청구 또는 확대손해에 대한 청구가 불가능하거나 매수인이 제조자의 과실을 입증해야 하는 등 사실상 피해구제를 어렵게 하는 문제가 있고, ②‘제조물책임제도’를 시행하면 기업은 상품의 안전성을 국제적 수준으로 보다 향상시키지 않을 수 없을 뿐만 아니라 책임배상제도나 위험예측 및 상품개발전략도 새로이 구상하여야 할 것이므로 이는 한편으로는 기업의 부담이 될 수도 있으나 다른 한편으로는 기업의 발전, 특히 국제시장 적응력 향상에 도움이 될 것이고, ③이 제도가 도입되면 기업은 스스로 상품에 대한 안전성 확보 등 품질경영을 하지 않을 수 없게 되어 결국 안전성 등 품질관리에 관한 과도한 행정간섭은 점차 줄어들게 되어 정부규제의 완화로 이어지고 기업의 경영부담은 줄어들게 될 것임. ④다만, ‘제조물책임’을 도입함에 있어서는 기업의 부담을 고려하여 어느 정도의 면책사항을 정할 필요가 있고, 또한 제조물배상책임보험 등 기업의 부담을 분산시킬 수 있는 제도 역시 같이 도입하여야 함(강창경 한국 소비자보호원 수석연구원, 중앙 96.3.18, 18면).

- ‘제조물책임제도’를 도입하는 경우 소비자 위해사고의 감소, 국산품 품질의 향상 등 긍정적인 효과가 있을 것이나, 반면에 제조물책임 보험료와 고액의 피해배상금으로 인하여 기업의 부담이 증가하고, 소송의 빈발에 따른 상당한 사회적 비용의 발생이 예상되며 또한 선의의 피해자도 발생할 수 있으므로 배상금액의 상한선을 설정하는 한편 재판외 분쟁처리제도를 활성화하는 등의 보완책을 강구하여야 함(민중기 대한상의 이사, 중앙 96.3.18, 18면).

※ 「입법의견조사」 제94-3호(102~103면) · 제95-4호(81면) · 제96-1호(38면) 참조

중고자동차  
거래실명제  
관련 입법  
의견

중고자동차거래실명제를 실시하는 경우 ①중고자동차의 전매 및 투기방지로 인한 중고자동차시장의 정상화, 중고자동차의 경매장 및 할부제도입여건의 조성 ②부가가치세, 종합소득세, 등록세 등의 세액의 증가 ③자동차 전매 및 이전등록의 지연 등으로 인한 피해방지 ④중고자동차거래의 활성화를 통한 신차산업의 발전과 중고자동차의 수출 촉진 등의 효과를 가져올 수 있음(“중고자동차거래실명제 실시를 호소합니다”, 『중고차정보』 1996년 4월호, 12~15면).

『증권거래법』  
개정 의견

■ M&A활성화에 대비한 법제정비

『증권거래법』 제200조의 폐지결정으로 대표되는 규제완화추세와 자본 및 금융시장개방의 가속화로 현재 M&A환경은 급속한 변화를 맞고 있으며, 기업경영권 경쟁의 활성화는 기업경영뿐만 아니라 국민경제와 기업윤리차원에서 긍정적이든 부정적이든 지금까지와는 다른 커다란 영향을 미칠 것으로 예상되는 바, 이에 M&A정책의 기본방향은 M&A활성화가 기업경영, 국민경제 및 기업윤리에 미칠 것으로 예상되는 순효과를 극대화함과 동시에 역효과를 최소화 할 수 있도록 각종 법제도를 보완하는 것이며, 이를 위해서 ①효율적인 기업지배구조의 구축 ②기관투자자의 의결권행사의 선별적 허용 ③기업분할의 허용·우호적 M&A의 활성화 ④실질적 공시제도의 구축이 급선무인 바, 특히 실질적 공시제도의 구축을 위해서 보고대상범위의 확대, 보고대상증권 범위의 확대, 발행주식총수 산정기준의 강화, 보고대상자의 실질적 기준적용, 공시정보범위에 대한 일반적 기준명시, 기관투자자들의 선별적 공시의무강화, 공시의무 면제대상에 대한 단서규정의 신설, 위반시 처벌강화 및 유지명령제도의 도입 등이 있어야 함(자치상 기아경제연구소 선임연구원, “M&A정책방향과 관련 제도의 개선”, 『경제포럼』 제14호(기아경제연구소, 1996.4), 36~48면).

■ 주식 5% 확보시 의무보고

가입자가 투자대상을 선정할 수 있는 저축상품인 '특정금전신탁'을 이용한 기업의 주식확보에 대하여 특정기업주식의 5% 이상 확보시 증권감독원에 보고하도록 하여 불법 편법적인 기업의 인수합병(M&A)을 방지함(증권감독원, 한국 96.3.12, 15면).

■ 신고·공시의무 강화

현재 상장기업 주식을 5% 이상 동시 매입할 때 개인은 직계 준비속, 법인은 35% 이상 출자회사 등 특별관계인에 해당하는 경우에 한하여 증권거래소와 증권위에 신고, 공시하도록 하고 있으나 앞으로는 미국 및 일본과 같이 서로 아무 관계가 없는 경우에도 의결권 행사 등 동일목적으로 공동행위를 할 때는 규제하고, 비상장 법인에 대해서도 금융기관이 M&A대상이 될 때에 한해 별도의 규정을 두기로 함(재정경제원, 경향 96.4.5, 9면).

■ 공정거래위원회의 집행력강화

공정거래위원회의 집행력강화를 위하여 불공정행위에 대한 과징금의 부과수준을 높여야 하고, 형사적인 처벌도 고려할 필요가 있으며, 특히 미국의 독점금지국과 같이 공정거래위원회를 법무부산하로 하든지 당장 이것이 불가능하다면 적어도 공정거래위원회와 검찰간에 유기적인 연계를 마련할 수 있는 장치를 마련하여야 함(정문중, 19면).

※ 「입법의견조사」 제1호(49면)·제7호(66면)·제9호(102~103면)·제12호(89면)·제13호(75~77면) 참조

『특허법』  
개정 의견

■ 특허심판 및 특허소송의 전문성제고

- ① 특허심판업무가 법적으로는 행정심판이지만 그 실질에 있어서는 법원의 1심재판을 대신하는 것임에 비추어 재판절차로서의 특허심판기능을 보다 확실히 담보하기 위하여 특허심판원의 심판부에 적어도 1명 정도의 법률가를 배치할 수 있는 여건을



갖추고, 심판관에 대해서는 단순히 행정공무원이 아니라 사법관에 준하는 지위의 보장과 더불어 전문성확보를 위한 종신성을 확보하며 ②특허법원 판사의 전문성제고를 위하여 법학이 아닌 이공계 등 타분야 출신자들도 용이하게 사법시험에 합격할 수 있도록 법학교육 및 법조인양성제도를 개선하여야 함(성낙인 영남대 교수, “특허법원의 설립에 즈음한 특허심판원의 역할”, 『과학기술발전과 특허법원 및 특허청의 역할』(대한변리사회 등 주최 학술회의 자료집, 1996.5.21), 59~65면).

- 『특허법』, 『부정경쟁방지법』 등에 특허권에 권리보호규정이 있으나 실효성이 없는 것은 특허권침해에 대한 강력한 제재조치가 없기 때문인 바, 특허권침해에 대한 강력한 처벌규정을 두어야 하며, 또한 특허·실용신안의 심사기간이 약 3년정도 걸려 LIFE CYCLE이 짧은 첨단기술의 경우 특허무용론까지 대두되고 있는 실정이므로 특허청의 심사기간의 단축을 위한 인력보장 등 제도개선이 있어야 함(법정신문 96.5.20, 3면).

※ 「입법의견조사」 제6호(88면)·제94-2호(100~101면) 참조

해외투자 자유화 확대관련 입법의견

■ 해외투자 규제완화

선진경제진입과 세계화에 대비하고, 규제완화를 통한 국내기업의 원활한 해외사업활동을 지원하기 위하여 ①해외투자 제한업종을 해제하여 부동산관련 3개 업종에 대하여는 투자제한을 해제하고, ②개인사업자의 투자한도를 확대하여 현행 미화 50만불 이내에서 미화 100만불 이내로 확대하며, ③해외투자절차를 간소화하여 '자동허가제'를 도입하고, ④장기해외체류자의 해외부동산 취득범위를 확대하여 자격에 있어서는 3년 이상의 해외체류자에서 2년 이상의 해외체류자로, 금액에 있어서는 10만불 이하(주택가액 30만불 이하)에서 30만불 이하(주택가액 50만불 이하)로 확대함(재정경제원 대외경제국 국제투자과 「해외투자 자유화 확대방안」; 나라정책연구소 경제정책정보RA20-9605285).

■ 해외투자제도 신·구 대비표

현행제도	개선(안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해외투자 제한업종                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산임대업</li> <li>- 부동산분양공급업</li> <li>- 골프장건설운영업</li> </ul> </li> <li>○ 개인 및 개인사업자의 투자한도 제한                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인 및 매출실적 없는 개인사업자 : 미화 50만불 이내</li> <li>- 매출실적 있는 개인사업자 : 매출액의 30% 이내</li> </ul> </li> <li>○ 해외투자절차                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투자금액을 기준으로 인증·신고·허가로 구분처리                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1,000만불 이하 : 외국환은행 인증</li> <li>· 1,000~5,000만불 : 한은 신고</li> <li>· 5,000만불 초과 : 한은 허가(해투심 심의)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해외투자 제한업종 해제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부동산임대업, 분양공급업, 골프장건설운영업에 대한 투자제한 해제</li> </ul> </li> <li>○ 개인(개인사업자 포함)의 투자한도 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 개인 및 매출실적 없는 개인사업자 : 미화 100만불 이내</li> <li>- 매출실적 있는 개인사업자 : 매출액의 30% 이내(100만불 이내시 100만불까지)</li> <li>- 결손보전용 증액투자 허용 : 투자금액의 30%까지 결손보전용 증액투자 허용</li> </ul> </li> <li>○ 해외투자절차의 간소화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자동허가제 도입 : 국별신용도 A급국가 등에 대한 투자의 경우 별도조치 없이 15일 경과시 자동허가 간주</li> </ul> </li> </ul>

■ 해외부동산취득제도 신·구 대비표

현행제도	개선(안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 취득자격                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상용 및 공무목적의 3년 이상 해외장기체재자</li> </ul> </li> <li>○ 취득한도                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실수요용 상시주거용주택 :</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부동산취득자격 완화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상용 및 공무목적의 2년 이상 해외장기체재자</li> </ul> </li> <li>○ 부동산취득한도 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실수요용 상시주거용주택 :</li> </ul> </li> </ul>

10만불 이내(주택가액 30만불 이내) ○ 처분기한 - 귀국후 2년 이내	30만불 이내(주택가액 50만불 이내) ○ 처분기한 연장 - 귀국후 3년 이내
--	---

**농림 · 수산**

『낙농진흥법』  
개정 의견

■ 원유수급조절전담기구 설치

집유선(원유모집경로)의 다원화 및 중복에 따라 집유비용이 증가하고 수급조절기구가 없어 과잉공급시 속수무책이며, 애매한 원유가격 결정기준과 수급여건에 따른 탄력적인 가격조절 기능이 없고, 계절적 수급 진폭과 가공업무의 이원화로 수급조절기능이 약화되는 등의 문제점이 있는 바, 이와 같은 낙농산업의 후진성을 면하기 위하여는 '원유수급조절전담기구(가칭 낙농진흥회)'를 별도 법인으로 설치하여야 함(시민의 신문 96.5.20, 6면).

■ 낙농제품에 사용된 원료의 원산지표시

야쿠르트 등 모든 낙농제품에 국산과 수입원료의 식별이 가능하도록 원산지 표기를 의무화하고, 모조분유 사용업체의 내역공개 등 수입분유 사용 억제를 위한 제도적 장치를 마련하여야 함(한국낙농육우협회, 시민의 신문 96.5.20, 2면).

※ 「입법의견조사」 제10호(94면) 참조

『농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률』 개정 의견

■ 강제경매제도 개선 등

1994년 5월 중도매인에 대한 도매행위금지와 관련한 소위 '농안법파동' 이후에도 농수산물유통과 관련하여 많은 문제점이 제기되고 있는 바, 특히 도매시장의 운영 및 거래제도와 관련하여 도매시장관리·운영의 일원화, 강제상장·경매제도폐지, 도매상체제의 도입, 경매사의 공영제, 정산회사의 설립 등에 대하여 다양

한 입법의견이 제시되고 있음.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 176~180면 참조

※ 「입법의견조사」 제94-3호(104~106면) · 제94-4호(91~92면) · 제94-5호(118면) · 제94-6호(103면) · 제96-1호(38면) 참조

농업발전을  
위한 입법  
의견

■ 『협동조합기본법(가칭)』 제정 등

현재 농업부문에서 나타나고 있는 시급한 과제를 해결하기 위하여 ①쌀의 자급자족을 실현하기 위한 쌀에 대한 직접지불제도, 계절진폭 15% 이상 허용, 수매예시제도의 제도적 마련 ②농민의 재산권보호, 안정적 농업생산을 위한 농지면적의 유지 및 쌀과 기초농산물의 자급이 가능할 정도의 진흥지역의 지정과 이에 대한 지원책을 내용으로 하는 『농지법』의 개정 ③농민의 조직화(출하주협회)와 소비자의 조직화(생활협동조합)를 보장하는 내용으로의 농안법 개정 ④농·수·축·임협법의 복잡한 구조를 혁파하고, 소비자협동조합의 법적 근거를 마련하는 『협동조합기본법(가칭)』의 제정 ⑤식품의 안정성을 확보하기 위한 법적·제도적 장치마련 ⑥농민복지증진을 위한 의료보험의 통합일원화 및 의료보험료인하, 농어민연금의 국고부담증대, 경영이양연금제도 도입 등의 조치가 있어야 함(박영범 우리농촌살리기운동 전국본부 교육·기획부장, “농업, 우리의 생명”, 『한세정책』 제22호(1996.4), 52면).

건설 · 교통

『개발제한구  
역법(가칭)』  
제정의견

■ 개발이양권제도(TDR) 도입

현행 『도시계획법』상의 개발제한구역은 구역지역의 불합리성, 일반적 강제적 사적 재산권침해와 규제에 대한 보상책의 전무, 복잡한 규제 등의 문제점이 있는 바, ①환경기능보전의 강화 ②개발제한구역내의 토지의 효율적 이용 ③개발이양권제도(TDR)의 도입 ④Green Area개념의 도입 등을 내용으로 하는 개발제

한구역에 관한 명확하고 합리적인 규제 및 관리와 이용의 기틀을 마련하기 위한 가칭 『개발제한구역법』을 제정하여야 함(최찬환 서울시립대 교수, “건축관련법과 제도의 개선(6): 개발제한구역에 대한 규제”, 『건축사』 제325호(1996.5), 25~29면).

『건설산업기본법(가칭)』  
제정의견

■ 건설관련 법령의 일원화

현행 건설업법체계는 건설관련 법령의 분산, 면허체계의 복잡성, 분쟁조정기능의 취약, 건설관련 규제의 과다, 중소건설업계의 기반약화 등의 문제점이 나타나고 있고, 또한 최근 빠르게 진행되고 있는 대외적인 시장개방과 대내적인 건설시장의 변화에 효과적으로 대처하기 위하여 건설업분야의 규제를 대폭 정비하고 경쟁력을 강화하는 것이 절실한 상황임. 이에 대응하여 1996년 2월 건설제도개혁기획단에서 마련한 「부실방지 및 건설산업경쟁력 강화대책」을 중앙안전대책위원회의에서 심의·의결을 하여 건설산업 전반에 대한 제도개편의 필요성과 주요골자를 제시한 바 있음. 이에 따라 ①건설산업관련 법령체계의 단순화 ②건설면허체계개편 ③건설업면허주기개선 ④건설업면허 결격사유강화 ⑤도급한도액제도 개선 ⑥하도급제도 합리화 ⑦중소건설업체지원제도 ⑧건설업분쟁조정위원회 개편 ⑨건설업자단체 및 건설공제조합법령 정비 등을 내용으로 현재 16개로 분산되어 있는 건설관련 법령을 『건설산업기본법(가칭)』으로 일원화하자는 입법의견이 활발하게 제기되고 있음.

\* 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 180~188면 참조.

『건축법』  
개정 의견

■ 건축물 마감재료관련 규정의 위헌성(동법 제2조제8호, 시행령 제61조)

①건축법 제2조제8호는 不燃材料에 관한 정의를 하고 있을 뿐 방화재료에 관해서 아무런 언급을 하고 있지 않음에도 불구하고 『건축법시행령』이 제2조제1항제10호에서 다시 불연재료에 관한 정의를 하고 있고 동조제1항제9호 및 제10호에서 다시 難燃材料

및 準難燃材料에 관하여 정의하고 있는 것은 『건축법』상의 명문의 위임이 없는 것으로 위임입법의 법리에 반하며, ② 『건축법』 제2조제8호가 不燃材料의 종류를 구체적으로 열거하고 있음에도 불구하고 『건축법시행령』 제2조제1항제10호가 불연재료에 관하여 한정적으로 정의하는 것은 모법의 내용을 제한하는 것으로 국법의 체계상 허용될 수 없는 것이며, ③ 『건축법』 제2조제8호가 不燃性材料의 판단기준에 관하여 구체적 범위를 정함이 없이 건설부장관에게 그 기준을 정하도록 위임하고 있는 것은 위임입법의 한계를 규정하고 있는 『헌법』 제75조의 규정에 위배되는 위헌적인 것이라 할 수 있고 또한 ④ 『건축법』이 건축물의 공사에서 일상적으로 사용되고 있는 샌드위치판넬 등 이른바 복합재료에 대해서 아무런 규정을 두고 있지 않는 것은 명백한 입법상의 결여라고 할 것임(석중현 단국대 교수, “건축법령에 관한 위법한 유권해석의 효력”(한국토지공법학회 1996년도 제6회 학술대회, 1996.4.20), 7~10면).

#### ■ 일조권보호미흡

현행 법령은 일조확보를 위한 규정을 두고 있으나 그 위반행위에 대한 실효적인 집행규정을 결여하고 있으므로 일조보호에 관한 법령규정 위반행위에 대한 강력한 제재규정을 두어야 하며, 또한 위법한 건축허가에 대한 제3자가 신속하게 자신의 권리보호를 강구할 수 있도록 행정행위의 제3자에 대한 통지절차나 정보공개제도의 채택이 필요함(유지태 고려대 교수, “일조권에 관한 공법적 검토”, 『건축물로 인한 일조권침해에 관한 법적 문제』(한국토지공법학회 1996년도 제8회 학술대회, 1996.5.18), 40면).

※ 「입법의견조사」 제1호(51면) · 제8호(105~106면) · 제94-1호(74면) · 제94-5호(120~121면) · 제94-6호(104면) · 제95-1호(94면) · 제95-2호(109면) 참조

교통행정개  
선에 관한  
입법의견

■ 『대중교통육성법(가칭)』 제정

현재의 교통문제로 ①생활교통의 질저하 ②대기오염악화를 비롯  
한 환경훼손 ③녹색교통의 몰락(보행권침해와 자전거교통 몰락)  
④대중교통의 경영악화와 서비스질 저하 ⑤무분별한 도로확충으  
로 인한 환경파괴 ⑥교통사고와 생명경시 풍조의 확산 등을 들  
수 있는 바, 이러한 문제를 법적으로 해결하기 위하여 ①자가용  
승용차에 대한 다양한 규제장치와 오염자부담원칙, 수익자부담  
원칙을 적용하여 사회적 비용을 내부화하고 최소화하여야 하는  
바, 이를 위해 혼잡료징수, 무료주차해택폐지, 배기가스 정기검  
사제 시행, 차고지증명제, 환경오염부담금부과 등의 조속한 실시  
②대중교통과 자전거, 보행을 연결하는 녹색교통망의 확충을 최  
우선 목표로 하는 『대중교통육성법(가칭)』을 제정하여 대중교통  
의 구조적인 개혁을 뒷받침하는 행정과 재정 양면에서 뒷받침함.  
③교통안전과 관련된 법·제도를 전반적으로 정비하여 전차량  
대인보험가입 의무화 등의 조치를 취하며, 현재 지극히 형식적인  
수준에 머물러 있는 교통안전투자를 획기적으로 확대하기 위하  
여 『교통안전특별회계』를 편성하고 다원화되고 있는 교통안전행  
정체계를 현실에 맞게 조정함 ④지방자치단체들의 적극적이고  
창의적인 교통진정지구의 설정, 보행자 전용공간화, 교통안전시  
설 확충 등을 추진할 수 있도록 지방교통행정의 권한을 강화하는  
방향으로의 법·제도의 보완조치가 있어야 함(임삼진 녹색교통  
사무처장, “시민참여 유도하는 교통행정 개발해야”, 『한세정책』  
제22호(1996.4), 46~49면).

『국책사업특  
별법(가칭)』  
제정의견

■ 기본법제정의 필요성

- 지방자치단체장이 건축허가권을 이용하여 중앙정부의 국책사  
업에 제동을 거는 사태를 원천적으로 봉쇄하기 위한 조치로 국  
책사업관련 행정절차를 대폭 간소화하고, 각 시설물의 건설에  
관해 『소방법』 등 관련 법령의 적용을 배제하는 내용의 『국책  
사업특별법(가칭)』의 제정이 필요함(건설교통부, 경향신문 96.

4.29, 2면).

- 건설비용의 상승과 물자흐름의 장애, 수출의 타격 등 국민경제가 입을 손실을 고려할 때 국책사업의 경우 지방정부의 별도 허가 없이 주무장관의 승인만으로 주요 국책사업을 시행하도록 하는 내용의 가칭 『국책사업특별법(가칭)』의 제정에 원칙적으로 찬성함(한겨레신문 사설, 96.5.5, 3면).

■ 지방자치단체의 절차참여 등의 고려

- 『국책사업특별법(가칭)』의 제정은 국책 SOC건설사업의 원활한 추진을 위한 불가피한 정책적 선택이라고 할 것이나, 특별법을 제정함에 있어 유의할 것은 ①국책사업의 범위와 인·허가 의제처리사항 등의 규율범위를 명확히 하여야 하고 ②지방자치단체의 정당한 의견의 사전 수렴·조정·반영을 위한 제도적 장치를 마련하여야 하며 ③지방SOC확충방안에 대한 협의·조정·결정에 관한 제도 역시 특별법의 한 내용으로 하여야 한다는 것임(노성호 KIET 선임연구위원, “국책사업특별법의 제정의의”, 『실무경제』, 제75호, 1966.5.22, 41면).
- 국책사업으로 각종 기반시설이나 혐오시설이 들어설 경우 지하 하락에 따른 주민피해를 막을 수 있도록 시설주변을 훌륭한 녹지나 공원으로 조성하려는 꾸준한 노력이 필요하며, 이런 사업들이 성공적으로 가시화될 때 대형 국책사업들에 대한 국민의 신뢰가 쌓여나갈 것임(송광태 서울시정개발연구원 연구원, 한겨레 96.5.4, 2면).
- 특별법을 제정하는 경우, 주무장관의 승인이 있기 전에 지방정부의 의견취취절차를 규정하여 해당지역의 주민과 지방정부가 자신의 주장을 충분히 개진할 수 있는 기회를 보장하여야 하며, 또한 그 내용을 되도록 폭넓게 사업 추진 과정에 반영하여야 함(한겨레신문 사설, 96.5.5, 3면).
- 특별법의 경우 국책사업의 촉진을 위하여 피해지역에 대한 직·간접적 피해에 상응하는 보상과 특별지원에 관한 근거규정을



담합입찰의  
방지를 위한  
입법의견

두어야 함(김석균 건설교통부 수송심의관, 중앙 96.5.11, 7면).  
- 특별법에 SOC사업이 들어서는 지역에는 중앙정부의 재정으로 보상해 줄 수 있는 근거를 명시적으로 규정하여 수용시의 보상 외에 SOC 사업의 시행에 따른 일종의 반대급부 차원에서 지자체의 개발을 위한 대규모 투자비를 지원할 수 있도록 하여야 함(서울신문 기획·연재, 96.5.27, 9면).

■ 담합입찰에 대한 제재 일원화

- 『국가를당사자로하는계약에관한법률시행령』 제76조제1항제7호, 『건설업법』 제59조제1호, 『독점규제및공정거래에관한법률』 제24조의2 및 제67조, 『형법』 제315조는 담합행위에 대하여 6월에서 5년이하의 징역, 2천5백만원에서 1억5천만원의 벌금을 각각 상이하게 규정하고 있는 바, 정부발주공사의 담합으로 인한 비효율성과 불공정행위를 근절하기 위해서는 건설공사 입찰에 있어 담합행위에 대한 개별적이고 구체적인 세부기준을 마련하여야 하며, 각 관련법률간에 처벌기준을 통일하여야 함(성낙준 감사원 시설서기관, “정부발주공사 담합입찰방지를 위한 제도개선방안에 관한 연구”, 『감사』 제47호, 21면).
- 『독점규제및공정거래에관한법률』은 담합에 대한 처벌을 1단계 시정조치, 2단계 과징금, 3단계 검찰고발 등으로 단계화하고 있는 것에 대하여 『건설업법』은 검찰이 바로 건설업체 담합수사에 착수할 수 있게 되어 있으므로 담합 조항을 『독점규제및공정거래에관한법률』에 일원화하여 공정거래위 고발이 있을 때 검찰이 수사에 착수하게 하여야 함(한국건설업체연합회, 조선 96.6.7, 9면).
- 현행 법체계 아래에서는 담합을 『건설업법』, 『형법』, 『독점규제및공정거래에관한법률』, 『국가를당사자로하는계약에관한법률』등에서 각각 규정하고 있고, 담합에 대한 해석과 처벌내용 역시 서로 달리 규정하고 있으므로 동일한 공로나 동종의 공사

를 시공한 경험이 있는 업체, 장비 등이 이미 투입되어 이용이 유리한 경우 등에 대해서는 소위 '자율조정행위'로 간주하고, 확실적인 담합의 범위에 포함시키지 말아야 함(건설업계, 국민 96.5.4, 2면).

『도로교통법』  
개정 의견

■ 음주측정거부면허취소의 위헌심판제청

구 『도로교통법』은 경찰공무원이 교통안전과 위험방지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 음주측정을 요구할 수 있도록 규정하고 있는 것에 대하여 현행 『도로교통법』은 '술에 취한 상태에서 자동차 등을 운전하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때'에도 음주측정을 요구할 수 있도록 규정하고 있는 데, 이는 교통안전과 위험방지와는 관계없이 법률이 범법자에게 자기의 범법상태를 수사기관의 요구에 따라 그대로 현출할 것을 규정하고 그대로 현출하지 아니할 경우 처벌하는 것과 아무런 차이가 없어 결국 『헌법』상 보장된 국민의 기본권인 진술거부권을 침해한 것임(대전지방법원, 법률신문 96.4.11, 2면).

※ 「입법의견조사」 제13호(86면) · 제94-1호(77면) · 제94-6호(109~110면) · 제95-1호(96면) 참조

도시경관의  
효율적 보전  
을 위한 입법  
의견

도시계획관련법이 계획을 위한 계획으로 끝나지 않기 위해서는 계획을 실현하기 위한 제도적, 기술적 뒷받침을 마련하여야 하는 바, 미관지구 지정의 경우 건폐율과 용적율, 대지면적 최소한도, 건물높이 등과 같이 계량적으로 규제되고 있기 때문에 경관의 '질'을 제어하는 데에는 한계가 있고 또한 도시설계제도와 상세계획제도, 역사경관 보전을 위한 『문화재보호법』과 『도시계획법』이 중복되는 등의 문제점이 있는 바, ①역사경관의 정비에 있어서는 문화재적인 가치가 없더라도 도시계획적 관점에서 역사성이 인정되는 것에 대해서 보전조치를 취하고, 『문화재보호법』 및 『전통건조물보존법』에 의한 역사지구의 개념을 확대하여 보전이 필요한 도시 내 역사지구에 대해서도 지정가능하도록 하여 이를

『도시계획법』상의 용도지구의 지정에 반영하도록 하고 ②도시경관등록제도를 도입하여 개발행위가 등록된 경관에 영향을 미칠 경우 보전의 필요성에 따라 개발을 변경하도록 하거나, 보존하는 경우 다른 형태로 인센티브를 주는 방안을 제도화하여야 함(최선주 국토개발연구원 책임연구원, 「도시환경의 질적 향상과 도시경관 정비」, 국토정보 1996.4, 14~22면).

『도시재개발  
법시행령』  
개정 의견

■ 재개발사업 지연시 민관합동법인 참여

『도시재개발법』의 개정에 맞추어 현행 시행령의 규정을 보완하고 그 동안 시행과정에서 나타난 일부 미비점을 보완하기 위하여 ①재개발기본계획을 수립함에 있어서 수립대상지역을 현행 상주인구 100만 이상 도시에다 지방자치단체장이 원하는 도시를 추가하도록 하고, 경미한 변경사항을 10% 이내의 용적률·건폐율 증감 등으로 규정하여 변경에 따른 절차를 간소화하며 ②제3개발자의 요건을 현행 재개발구역안의 토지 1/2 이상을 소유한 대지주에 민관합동법인, 부동산신탁법인을 추가하여 시행자를 다양화하며, ③주택재개발사업에서 공동주택을 분양하는 경우에는 구역지정후 분할된 토지 등은 현금으로 청산하고, 분양신청자에게 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 분양되는 주택의 수를 정하도록 하여 부동산투기를 방지하고 주택공급질서를 확립하도록 하며, ④청산 및 보상을 하기 위하여 필요한 토지 등의 가격평가는 현행 가격평가위원회에서 하던 것을 폐지하고, 다른 보상관련 법령에서와 같이 감정평가업자 2인 이상이 평가한 금액을 산술평균하여 현실화하며, ⑤새로이 도입된 조합 등 민간 시행자에 대한 회계감사제도를 구체화하기 위하여 시장·군수가 지정하는 공인회계사에게 관리·처분·인가 등 재개발사업 단계별로 60일 이내에 회계감사를 받도록 하여 비리를 방지하도록 함(건설교통부 주택도시국 주택관리과; 국민경제연구소 경제정책정보 DF 18-9604048; 한국 96.4.12, 15면).

※ 「입법의견조사」 제94-6호(104~105면) 참조

『신도시계획  
법(가칭)』  
제정의견

도시의 장기적이고 종합적인 개발을 위해서는 『신도시계획법(가칭)』을 제정하고, 개발주체는 정부·민간합동개발방식이 되어야 하며, 또한 신도시건설의 원활한 자금조달을 위하여 신도시개발기금을 설치하여야 함(김영모 단국대 교수, “한국과 영국의 신도시개발실태의 비교와 향후 발전방안연구”, 『입법조사연구』, 제 238호(1996.4), 142~143면).

신도시계획법의 내용

구 분	입 법 의 견 내 용
신도시계획법제정	- 신도시 개발의 근거법으로서 택지개발촉진법, 주택건설촉진법, 산업입지개발법 등과 같은 특별법은 한시적이고, 임시적인 것에 불과하기 때문에 도시의 종합적이고 장기적인 개발을 다루는데는 적절하지 못하므로 신도시를 대규모로 개발할 때에는 이에 알맞는 신도시계획법을 제정할 필요가 있음.
개발주체 (정부·민간합동 개발방식으로 전환)	- 건설교통부의 신도시기획실은 정부부처간의 협의조정에 있어 한계를 드러내고 있으므로 신도시개발을 위해서는 범정부적 기구를 두는 것이 바람직함. - 신도시의 정부에 의한 공영개발방식은 민간부분의 참여를 저해하므로 신도시개발은 정부와 민간이 합동으로 참여하는 합동개발방식으로 전환되어야 함.
자금조달 (신도시개발기금 설치)	- 정부, 지방자치단체, 기타 공공기관에서 출연하는 기금과 금융기관의 각종 저축성예금으로 조성되는 자금 및 정부의 전입금이나 예탁금 등으로 조성하는 신도시개발기금을 설치하여 시행주체에게 이들 기금을 장기저리융자금으로 활용할 수 있도록 하고 개발에 필요한 용지매입, 공공시설의 설치 등에 활용할 수 있도록 함
용지보상 (보상심의위원회)	- 통지의 전면매수나 협의수용 등의 과정에서 관련주민들이 참여하고 그들의 의견을 충분히 반

구성)

영할 수 있도록 지방의회의원과 지방주민대표  
들을 구성원으로 하는 보상심의위원회를 구성  
하여야 함

『임대주택법』  
개정의견

■ 임대주택용지 공급확대

임대주택용지의 공급확대를 위하여 공공택지에 짓는 임대주택은 분양주택보다 저중밀도지구에는 5%, 고밀도지구에는 10%까지 용적률을 상향 조정하고, 건설업체가 총가구수의 50% 이상을 임대주택으로 짓기 위해 대상토지의 90% 이상을 매입한 후 사업추진상 불가피한 경우 대상토지와 3면으로 둘러싼 나머지 토지를 강제 수용할 수 있도록 함.

■ 민간건설임대주택 규제 완화

건설업체가 국민주택기금을 지원받지 않고 지은 민간건설임대주택은 임차인 자격이 지금까지 무주택 가구주로 제한됐으나 전용 25.7평 초과하는 주택 소유자에게 임대할 수 있도록 완화하고, 지역별로 주택 보급률에 따라 30%, 20%까지 규정한 10평 이하 건설의무비율을 폐지하며, 보험가입자, 외국인 등 특정집단에 공급하는 임대주택을 지을 수 있도록 할 뿐만 아니라 업체가 5년 임대 후 세든 사람에게 우선적으로 분양하지 않고 일반인 등을 대상으로 임의분양하는 것을 허용함.

■ 매입임대주택 규제 완화

주택이 들어선 택지를 임대목적으로 매입하면 주택면적에 관계없이 택지를 소유할 수 있으며, 임대사업자가 최초로 매입한 5가구에 대해서는 취득세, 등록세의 감면혜택을 주고, 미분양 주택을 2가구이상 매입, 임대하더라도 임대사업자로 등록할 수 있도록 하고 각종 조세감면혜택을 부여함.

■ 금융 및 세제지원

임대주택업의 육성을 위한 금융 및 세제지원으로 임대주택에 대한 민영주택자금을 가구당 1천5백만원에서 2천만원으로 올리고 상환기간도 10년에서 20년으로 연장하며, 소액 투자자를 끌어들이기 위해 상속세 감면을 검토하여 임대아파트도 임대소득세를 부과하는 기준인 소득표준율을 임대수입금의 60%에서 단독주택 처럼 45%로 내림(건설교통부 「민간임대주택업 육성방안」, 동아 96.5.17, 9면).

『자동차운수  
사업법』 개  
정의견

■ 버스로 주말할증제 도입

고속 및 시외버스업체들이 주중에는 승객이 줄고 있어 경영난을 가중시키고 있으므로 기본요금의 10~20% 범위내의 할인 또는 할증요금을 자율 결정하여 고속 및 시외버스 요금을 주중에는 할인하고 주말에는 할증하는 등 탄력적으로 운용할 수 있도록 함(건설교통부, 96.6.7, 2면).

※ 「입법의견조사」 제5호(56면) · 제8호(113~114면) · 제9호(107면) · 제13호(89면) · 제95-2호(115면) 참조

『자연공원법』  
개정의견

■ 국립공원관리권의 지방자치단체에로의 이양의견

①관리공단의 인색한 자연보전 투자와 수입증대 위주의 운영, 체계적이지 않은 공원관리로 자연경관과 산림생태계가 점차 파괴돼 가고 있고, ②공원사업시행허가, 공원내 점용허가 등은 국립공원관리공단의 업무이나 이에 따른 건축허가, 개발제한구역내 행위허가는 자치단체의 업무이므로 시민들이 국립공원 안에서의 사업허가를 신청할 경우 2개 기관을 거쳐야 하는 불편을 겪게 되며, ③자치단체가 공원에 특정시설물 설치 등 개발을 추진할 경우에도 내무부 소속 국립공원위원회의 심의를 거쳐야 하기 때문에 중앙정부의 통제로부터 완전히 벗어날 수 없으므로 효율적인 공원의 관리를 위해서는 지방자치단체에게 공원관리권을 이양하여야 함(정세영 서울시 공원과장).

■ 국립공원관리권의 내무부존속의견

①지방자치단체에 관리권을 이양할 경우 예상되는 문제점으로 국립공원이 지역주민의 압력으로 인해 지방의 이해관계에 따라 개발위주로 관리돼 자연환경이 훼손될 우려가 있고, 단체장의 공원정책 방향에 따라 공원간의 격차가 발생하며, 국립공원관리가 단순업무에서 전문업무화되어 가고 있는 시점에서 자치단체의 일반적인 행정관리로는 한계가 있을 것이고, ②환경부·산림청으로의 관리권이양과 관련하여서도 관리공단은 불법시설물 정비·청소·공원내 거주민관리 등 종합행정의 필요성에 따라 내무부가 맡게된 것으로 특수한 임무만을 수행하는 산림청·환경부 등으로 국립공원관리를 이양하는 것은 바람직하지 않음(박성득 내무부 지역개발과장; 중앙 96.4.27, 7면).

※ 「입법의견조사」 제95-2호(111~112면) 참조

『지가공시및 토지평가에 관한법률시행령·시행규칙』 개정안

■ 감정평가사의 위법행위시 법인처벌

감정평가사의 위법행위에 대하여 감정평가법인 뿐만 아니라 감정평가사 개인도 처벌하고, 감정평가사 시험 합격자에 대한 실무수습기간을 현재 2년에서 1년으로 단축하며, 표준지 조사 및 평가업무를 할 수 있는 자격을 감정평가법인외에 감정평가사 합동사무소에도 부여함(건설교통부, 동아 96.3.30, 9면).

『택지소유상한에관한법률』 개정의견

■ 택지초과부담금 5년만 부과

부동산투기 억제를 위해 택지초과소유부담금제도가 도입됐으나 과도한 부담금 때문에 택지과다보유자가 2백평 초과분을 자녀에게 증여하여 범망을 피해가는 편법이 생겨나는 등 제도와 현실이 동떨어진 측면이 많으므로, 택지초과소유부담금을 5년만 부과하고 그 이후로는 면제하는 방향으로 제도개선을 추진함(신한국당, 동아 96.5.22, 2면).

※ 「입법의견조사」 제5호(55면)·제8호(110~111면) 참조

## 과학기술 · 정보통신

### 과학기술 행정체계의 개편에 관한 입법의견

#### ■ 과학기술행정체계의 개편방향

우리나라의 과학기술행정체계는 과학기술처의 정책수행능력 미흡, 조정기구의 비효율적 운영 등의 문제점이 있는 바, 과학기술 행정체계가 지향해야 할 방향은 과학기술의 복잡하고 능동적인 성격을 감안하여 기술의 공급·수요측면에서 이들의 상호작용을 적절히 유도할 구심체를 어디에 둘 것인가하는 것에 있음. 구체적으로는 과학기술공급체계는 정책적인 사항에 대한 방향제시 및 부문간 갈등의 조정, 제한된 범위에서의 수행기능만을 담당하고, 지원·촉진기능은 수요부처에 분산시켜 수요와의 연계성을 높여나가야 할 것임. 이러한 방향에서 과학기술행정체계의 개편은 과학기술처의 기능을 강화하고 각 수요부처들의 과학기술관련 업무를 활성화하며, 정책조정기구들의 역할을 명료화하는 것이 될 것임.

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 189~191면 참조

### 『원자력손해 배상법』 개정의견

변화하는 과학기술의 여건에 따라 원자력시설관련 법체계의 정비와 함께 원자력 손해배상과 관련된 법적 장치의 정리가 요망되는 바, 현재 극히 한정된 범위의 책임보험내에서 원자력사업자가 취할 수 있는 배상금액을 조정하고, 원자력선의 국내출항시의 사고에 대한 손해배상조치를 할 수 있는 법적 근거를 마련하며, 원자력사업자의 종업원도 손해배상의 적용대상에 포함시켜야 함(이용수 동아일보 편집위원, “원자력에 대한 국민적 합의형성을 위한 방안”, 『원자력: 안전성과 환경에 관한 공개토론회 자료집』(한국원자력문화재단, 1996.3.24), 43면)



## 환 경

### 『먹는물관리 법』 개정 의견

#### ■ 규율범위 확대

『먹는물관리법』의 규율범위를 확대하고, 먹는샘물 관리기준을 국제규범에 부합되도록 ①규율범위를 먹는샘물의 원수, 정수, 유통관리뿐 아니라 주류, 청량음료 등 지하수를 주된 원료로 하는 경우의 그 원료의 채수과정까지를 포함함으로써 지하수자원을 효과적으로 관리·보호하도록 하고, ②먹는샘물을 현행의 물리적 처리 이외의 처리방법까지 허용하되, 물리적 처리된 천연광천수와 오존처리 등 기타 처리된 병입수로 이원화하여 소비자가 선택하도록 하며, ③수원개발허가시 환경영향조사를 실시하도록 하는 한편, 그 조사서에 대한 심사결과에 따라 취수량을 제한하는 등 허가절차를 대폭 강화하고, ④수원개발자로부터 폐공의 원상복구에 소요되는 비용을 사전예치하도록 의무화하며, ⑤개발된 지하수의 채취량 제한, 수질검사 등 지하수개발·이용에 관한 철저한 사후관리제도를 도입하고, ⑥수질개선부담금 부과대상을 먹는샘물뿐만 아니라 지하수를 주된 원료로하는 경우까지 확대하며, ⑦수질개선부담금 부과방식을 업체별 판매가기준 부과방식에서 평균판매가기준 부과방식으로 개선하여 95.5.1부터 허용해온 먹는샘물관리제도를 국제규범에 부합되도록 개선하는 한편, 지하수자원을 보전하고 체계적으로 개발·이용하도록 수원개발절차를 개선함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요입법의견 191~192면 참조

※ 「입법의견조사」 제95-1호(97면)·제96-1호(43면) 참조

### 물관리 체계 의 일원화에 관한 입법의 견

#### ■ 수량과 수질관리기관의 일원화

적절한 수질의 유지와 충분한 수량의 공급, 쾌적한 치수공간의 제공이라는 3가지 문제는 분리해서 생각할 수 없는 상호보완적 관계로서 특히 우리나라와 같이 물관리여건이 열악한 국가에서

는 수질과 수량관리가 일원화되어야 함. 이를 위해서 중앙정부의 조직을 개편하여 지상상수도, 광역상수도, 댐관리, 하천관리, 환경기초시설 설치 등 수질과 수량관리업무를 통합하고, 건설교통부의 5개 지방국토관리청 하천국과 환경부의 8개 지방환경청을 통·폐합하여 수계단위의 물관리조직체계를 구축하여야 함(최지룡, “우리나라물관리제도의 개선방향”, 『환경포럼』 제3권 제3호 (한국환경기술개발원, 1996.3.20), 2~8면).

※ 「입법의견조사」 제94-6호(113면) · 제95-2호(118면) · 제96-1호(43~44면) 참조

방사능관련  
법의 환경법  
으로의 통합  
에 관한 입  
법의견

방사능은 심각한 환경문제임에도 불구하고 아직 우리나라의 실정은 환경문제로 정확하게 위상설정이 되어 있지 않아 허술하게 관리되고 있는 바, 현재 방사능관리관련법 및 관련정부기구와 일반 환경관련법 및 정부기구로 이원화되어 있는 법률·체계를 일원화하여야 함(장원, “한국의 원자력발전시설 건설과 환경운동”, 『원자력: 안전성과 환경에 관한 공개토론회 자료집』(한국원자력문화재단, 1994.2.24), 56면).

『연안역관리  
법(가칭)』  
제정의견

정부는 세계화 및 통일에 대비하여 거시적 국토개발구도정립, 지방화시대의 전개에 따른 지역 및 국토계획의 조화, 해양지향적 국토개발수요의 증대에 따른 대책마련의 차원에서 1997년까지 연안역 통합관리를 위한 『연안역관리법(가칭)』을 제정할 입법계획을 가지고 있는 바, 동법의 제정과 관련하여 가장 중요하게 대두될 수 있는 문제는 기존의 40여개의 법률에 의하여 개발·보전되고 있는 현행 법제도와와의 조정문제와 동법의 위상정립문제라고 할 수 있음. 이 문제를 해결 또는 완화하기 위해서는 새로 제정될 『연안역관리법(가칭)』은 연안역에 관련된 모든 사항을 계획하고 허가·인가하는 형태로 제정하기 보다는 기존의 법률체계를 전제로 하여 이들 법률간의 상충문제를 해결하고 개발위주의 기본법체계에 보전의 조치를 강화하여 ①국가 및 권역별 연안

역관리계획의 수립 ②개발과 이용·보전의 우선순위 및 개발허용의 원칙규정 ③연안역의 이용수요 증대 및 이용의 경합에 대응한 지역별 용도지정 및 개발과 보전 ④연안역통합관리를 위한 행정체계의 마련 ⑤연안역개발에 대한 환경영향평가 강화 및 환경감시체계의 확립 ⑥지역주민 의견수렴절차 등을 내용으로 입법을 추진하여야 함(권문상 한국해양연구소 해양정책연구부장, “우리나라 연안역관리 법제도에 관한 소고”, 『토지연구』, 1996년 3·4월호, 25면).

※ 「입법의견조사」 제1호(56~57면)·제95-4호(89면) 참조

『오수·분뇨  
및 축산폐수  
처리에 관한  
법률』 개정  
의견

■ 가축분뇨의 유기질비료자원화

가축분뇨와 관련한 법률의 가장 큰 문제점은 가축분뇨를 사람의 분뇨와 같이 오염물질로 정의하고 이에 따라 규제대상으로 취급함으로써 정화 처리의 대상으로 규정하고 있는 점인 바, 가축분뇨가 농업생산에서 중요한 유기질 비료자원으로 이용되고 있는 현실을 고려할 때 가축분뇨와 관련한 법의 기본방향은 가축분뇨의 적극적이고 효과적인 유기질 비료 자원화에 두어야 하며, 이러한 의미에서 『오수·분뇨및축산폐수처리에관한법률』 중 ‘폐수’는 가축분뇨의 비료가치 등을 고려할 때 현실과 거리가 있고, 또한 오염물질을 제거한다는 의미에서의 가축분뇨의 ‘처리’의 용어는 ‘이용’을 포괄하는 용어인 ‘관리’로 하는 것이 더욱 적절하며, 가축분뇨비료(액비포함) 유통의 활성화를 지원하여야 함(“가축분뇨 자원화·조사료 증산방안”, 『현대양계』 제328호(1996.5), 112~117면 참조).

※ 「입법의견조사」 제7호(71면) 참조

환경보호를  
위한 지방자  
치단체간 협  
력방안에 관

■ 환경·재산권 조화

그린벨트와 상수원 보호지역 등 녹색지역의 공익성에 대한 사회적 합의를 확고히 하고, 그린벨트 규제가 초래하는 재산권 제한에 대해 형평성의 견지에서 현실적인 접근을 시도하여 재산권 제

한 입법의견

한으로 혜택을 보는 지역에서 제한을 받는 지역에 대한 사회간접 시설 비용을 부담하거나 이러한 지자체간에 인적인 교류를 증대 하여 환경과 재산권이 조화를 이룰 수 있도록 함(이상돈 중앙대 교수, 한겨레 96.3.29, 17면).

『환경오염피 해분쟁조정 법』 개정 의견

■ 현대 환경분쟁에 대응한 분쟁조정제도 개선  
최근 환경분쟁은 지방자치단체가 분쟁당사자화되고 환경단체· 소비자단체를 주축으로 하는 집단분쟁화되고 있으며, 사업시행 이전의 단계에서부터 분쟁이 발생하고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체장들이 재정자립도를 높이기 위하여 각종 지역개발사업을 추진하는 과정에서 환경분쟁이 더욱 빈번히 발생할 것으로 예상 되는 등 그 양상을 종전과 크게 달리하는 바, 현재의 『환경오염피 해분쟁조정법』을 ①조정대상의 확대 ②청구인적격의 확대 및 ③ 조정기구의 개편 등의 방향으로 개정하여 이에 효과적으로 대응 할 필요가 있음.

- ※ 자세한 내용은 제2편 주요입법의견 193~194면 참조
- ※ 「입법의견조사」 제5호(58면) 참조

『환경친화적 산업구조로 의 전환촉진 에 관한 법률 시행령』 제 정의견

■ ISO인증제도 규정화  
환경경영 인증제도의 법적 근거가 되는 『환경친화적산업구조로 의 전환촉진에 관한 법률』의 하위법령에는 환경경영 인증제도의 구 체적인 내용을 담은 것으로서 환경경영 인증제도 운영방법 및 절차는 물론이고, 인증기관 지정기준, 연수기관 지정기준, 인증심 사원 자격기준 등을 규정하여야 함(백흠길 국립기술품질원 품질 환경인증과장, "ISO인증제도의 정책방향", 『인증월드』, 1996년 봄호, 31~34면).

- ※ 「입법의견조사」 제95-1호(99면) 참조

## 보건 · 복지

### 『국민연금법』 개정 의견

#### ■ 국민연금의 구조적 · 재정적 취약점 해소방안

현행 국민연금제도는 재정적 취약점과 구조적 문제점으로 인하여 제도운영의 안정성과 효율성의 제고가 중요한 정책과제로 지적되고 있는 바, ①인구고령화추세에 대응하여 현재 60세로 되어 있는 수급개시연령을 점진적으로 상향조정하여 보험료납부기간의 연장 및 수급기간 감축에 따른 연금수지개선을 도모할 필요가 있고, ②연금재정의 수입증대측면에서는 국민소득의 증대를 고려하여 보험료의 수준을 현재보다 인상하여야 하고 ③가입자 중 중도탈퇴의 경우 받게 되는 반환일시금제도를 폐지하여 기금유출을 방지할 필요가 있고 ④근로능력을 지닌 조기퇴직자들에 대한 소득보상적 연금급여보다는 퇴직후 재취업 및 인적자원활용 대책이 보다 바람직함(김선웅 한양대 교수, “국민연금의 개선방향”, 『국민연금』, 1996년 4월호, 8~9면).

※ 「입법의견조사」 제94-6호 (86면) 참조

### 노인복지관 련 입법의견

#### ■ 무각출노인연금제도 도입

- 공적연금은 20년간 보험료를 납부할 경우 최종월급의 40%를 노령연금으로 받도록 하는 국민연금제와 같이 사회보험 방식의 각출제와 조세부담에 의한 무각출 연금으로 구분되는 바, 우리는 소외계층을 위한 무각출연금제를 후일로 미루고 각출제 국민연금부터 시행하고 있으나 실제로 대다수 노인들은 각출제 사회보험인 국민연금 대상에서 제외돼 있을 뿐 아니라 부담능력도 없어서 생계문제로 고통받고 있음(세계일보 해설 96.3.22, 14면).

- 예산확보의 어려움이 있겠으나 우선은 20년 정도의 한시적인 무각출연금제를 수용하고, 다음으로 수혜대상자의 범위와 선정방법, 지급금액 등 기술적인 문제들을 해결해 가도록 함(김

상균 서울대 교수, 세계 96.96.3.22, 14면).

- 국민연금의 실시 당시 이미 노인이 된 노령층에 대한 보장으로 무각출노령연금제도의 도입이 필요한 바, 이의 도입을 위해서는 ①무각출노령연금제도는 본인의 기여없이 연금을 수급하는 제도이므로 국민연금제도와와의 조화를 위하여 무각출노령연금은 연금제도에 가입할 수 없었던 연령계층을 중심으로 실시하여야 하고, 이들 계층이 사망하면 자연적으로 그 역할이 감소되는 제도로 규정하여야 할 것이고 ②무각출노령연금의 지급대상을 전체노인으로 할 것인가, 일부 저소득 노인으로 할 것인가 또는 지급연령을 65세로 할 것인가 70세로 할 것인가가 쟁점이 될 수 있는 바, 이는 수혜대상자의 욕구과 비용부담능력을 고려하여 결정하여야 하며, 한편 기존의 저소득생활보호대상 노인에게 지급되고 있는 노령수당제도와 65세 이상 일반노인에 대한 교통수당제도는 무각출노령연금제도의 실시와 함께 이에 흡수되어야 하고 ③무각출노령연금의 급여수준은 국민연금의 급여수준과 저소득노인계층에 지급되고 있는 생계보호수당 및 노령수당 등을 감안하여 결정하고 ④무각출노령연금의 재원조달은 중앙재정에 의하여 조달함을 원칙으로 하고 국고에 의한 부담액 중 일부를 노인복지공채의 발행을 통하여 조달하며, 재산세·소득세의 누진률 강화, 시한부 목적세인 방위세·교육세 일부의 복지세 대체 또는 목적세 신설, 특별소비세·양도세의 강화, 탈루세원의 발굴 등을 통해 조달할 수 있음(김용하 한국보건사회연구원 연구원, “무각출 노령연금제도”, 『국민연금』, 1996년 6월호, 12~13면; 박재간 한국노인문제연구소장, 세계 96.3.22, 14면).

\* 「입법의견조사」 제95-4호(68면)·제96-1호(45~46면) 참조

사회복지정책과  
관련한  
입법의견

■ 『사회복지공동모금법(가칭)』 제정의견

국민의 삶의 질의 세계화를 위해서는 ①자원봉사활동의 기본가치는 통상적으로 자발성과 무보수성 및 사회복지성이라고 할 수

있으므로 이러한 자원봉사의 기본가치를 최대한 보장하면서 국민의 자원봉사활동을 활성화하는 법안의 입법이 필요하고, ②정부가 사회복지비용의 전부를 부담하는 것에는 한계가 있으므로 민간으로부터 필요한 사회복지재원을 공동으로 모금하고 관리할 수 있도록 공동모금제의 도입을 내용으로 하는 가칭 『사회복지공동모금법』을 제정하며, ③기업의 사회복지 참여촉진을 위하여 기업이 사회복지사업에 지출한 금액에 대해서는 각종 세법을 정비하여 세제상의 혜택을 확대하여야 함(김수삼 한국사회복지협의회 복지부 주임, “질 좋은 복지서비스를 많은 사람에게”, 『한세정책』 제22호(1996.4), 58~59면).

『산업안전보건법』 개정 의견

■ 산업안전보건기준의 이행확보수단 강화

현행 산업안전법령의 벌칙기준이 재해발생여부 및 정도에 관계없이 안전보건상의 조치 등 법적 의무사항 위반사실에 근거를 두고 있기 때문에 재해강도에 따른 처벌기준의 차이점을 발견할 수 없고 또한 그 처벌강도가 미약하므로 재해재발방지를 위한 경각심고취 차원에서 제재를 합리적으로 강화할 필요가 있는 바, ① 전체 재해의 57%가 재정적 능력이 취약한 100인 이하의 중소·영세사업장에서 발생하고 있다는 점을 고려하여 경제적 비용을 부담시키는 방향으로 처벌수단을 전환하여 사업주의 재해에 대한 인식을 제고하여야 하고, ②『산업안전보건법』위반에 대해 근로자를 처벌할 수 있는 규정은 있으나 거의 적용되고 있지 않는 바, 사업장 자율재해예방활동에 근로자를 적극적으로 참여시키기 위하여 근로자 의무사항위반에 대한 처벌을 완화하여 현실성있는 제재조치가 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하고, ③사업주의 중대한 과실에 의한 사망 등 중대재해가 발생한 경우 사법처리와 병행하여 산재보상금 전액의 30%에 해당하는 재해유발 부담금을 사업주에게 부담하게 하는 ‘재해유발금’ 제도를 도입하여야 하며, ④근로자 안전보건교육 미실시, 안전관리자 미선임 등 30개 조항 68개 항목의 징역 또는 벌금형의 제재조치를 과태

료부과대상으로 전환하고 그 액수를 3백만원 이하에서 1천만원 이하로 상향조정하며, ⑤근로자의 운전위치위탈, 허가없이 출입하는 행위, 보호구비착용 등 『산업안전보건법』 위반에 대한 과태료부과규정은 범칙금부과제도로 전환하여 근로감독관이 의무위반사항을 인지하면 현장에서 부과하도록 하고 ⑥대형사고가 발생한 경우 건설업체에 대해 적용하고 있는 입찰참가제한이나 영업정지와 같은 제재를 전산업에 확대·적용하여야 함(박명수 한국건설산업연구원 연구위원, “산업안전보건기준 이행확보수단”, 『산업안전』 제142호(대한산업안전협회, 1996.5), 16~17면).

※ 「입법의견조사」 제3호(53면) 참조

『산업안전보건관리법(가칭)』 제정 의견

■ 안전관리법령의 일원화

노동부, 재정경제원을 비롯한 10개부처에서 60여개의 안전관련 법령을 제정해 사업장을 중복규제하고 있는 바, ①개별법령에 의한 유사안전관리자를 산업안전보건법에 의한 안전관리자로 통합하되, 국가기술 유자격자간의 선임자격 호환성을 인정하고 ②사업장에 유사하게 적용되는 안전기준과 지침 등을 『산업안전보건법』으로 일원화하고, 개별 안전기준과 지침은 『산업안전보건법』의 안전기준과 지침을 준용하게 하며 ③장기적으로는 『산업안전보건관리법(가칭)』을 제정하고 산업안전보건관련 정책 및 집행기능의 통합조정의 근거를 마련하여야 함(김찬오 서울산업대 교수, “산업안전보건 규제·조직 정비방안”, 『산업안전』 제142호(대한산업안전협회, 1996.5), 24~25면).

『식품위생법』 개정의견

■ 산분해간장과 관련한 MCPD 및 DCP의 규제

보건당국은 산분해간장, 분말스프, 혼합조미료 등의 주요 원료인 HVP에서 산출되는 유해물질인 MCPD와 DCP에 대한 규제치를 시급히 제정, 식품공정에 반영하여야 하며, 식품의 안전성에 관하여 전문적으로 연구를 수행할 수 있는 국가연구기관을 조속히 설립하고, 정부관련 공무원을 안정성 및 독성전문가로 대치



보강하여야 함(경실련, 『96년 3월 정책자료집』, 16면·21면).

※ 「입법의견조사」 제7호(70~71면)·제94-2호(112면)·제95-1호(97~98면)·제95-3호(104면)·제95-4호(89면) 참조

식품의약품  
안전본부(가  
칭) 신설  
의견

■ 식품 및 의약품의 안전관리 일원화

식품 및 의약품 안전관리체계의 일원화를 위하여 현재의 식품 및 의약품의 안전관리기능을 통합하고, 보건복지부의 식품·의정·약정국 및 국립보건원의 일부 기능과 국립보건안전연구원을 통합·흡수하여 식품·식품첨가물·의약품·의료기기·생약 등에 대한 시험 및 안전평가, 위해요소 판정기준 마련 등의 업무를 총괄적으로 전담·수행하는 '식품의약품안전관리본부'를 설치하며, 이후 이 본부를 '식품의약청'으로 확대하여 과학적인 시험·감정·평가기능과 위해식품업체 등에 대한 인·허가취소권 등 준사법적 권한을 보유하게 하여 미국 FDA수준의 강력한 통제권을 부여하도록 함(보건복지부, 한국 96.3.13, 1면).

『장기등이식  
에 관한 법률  
(가칭)』 제  
정의견

뇌사인정에 대한 입법에 앞서 뇌사판단 기준과 판정기구의 구성, 본인의 의사가 존중된 장기기증, 장기 불법매매의 가능성 및 이를 방지하고 처벌할 제도적 장치 마련 등 문제점에 대한 충분한 논의와 점검이 있어야 하고, 법제정과 운용에서의 부작용과 시행착오를 막을 장치도 마련하여야 함(경향신문 사설, 96.5.3, 3면).

※ 「입법의견조사」 제94-5호(128면)·제96-1호(46~47면, 113~115면) 참조

## 법원·법무

『가정폭력방  
지법(가칭)』  
제정의견

■ 가정폭력은 범죄행위

가정폭력은 일반적인 형사상 폭행이나 상해와 같은 범죄행위며, 경찰의 조기개입과 가해자처벌만이 가정폭력을 근절할 수 있을 것으로 폭력 배우자에게 퇴거명령을 내리고, 피해자에 대한 보호

조치와 재발방지조치를 취하는 것은 국가의 최소한의 의무임(중앙일보 칼럼, 96.5.10, 7면).

※ 「입법의견조사」 제94-3호(91면) · 제95-4호(64~65면) 참조

『경범죄처벌법』 개정 의견

■ 장애인 위기상황 방치땀 형사처벌

위기에 빠진 장애인을 방치한 사람에 대해 상황책임을 물어 형사처벌하도록 하고, 장애인을 놀리는 행위도 경범죄처벌대상에 포함하도록 『경범죄처벌법』을 개정하기로 함(이수성 국무총리, 서울 96.6.7, 2면).

『등기법』 개정 의견

■ 등기신청대리인 직접제출원칙 시정

등기신청은 등기소에 대하여 일정한 내용의 등기를 요구하는 의사표시이므로 등기신청대리인의 사무원이 신청서류를 제출하여도 법리상 문제가 없음에도 불구하고 대법원이 『등기신청대리인 직접제출(출석)원칙 시정지침』을 만들어 등기신청대리인 직접제출(출석)원칙을 고수하는 것은 ①변호사나 법무사의 등기서류제출로 인해 등기의뢰인의 신속한 권리실현에 불편을 초래하고 ②변호사나 법무사의 부재로 인해 전문적인 법률상담의 역할수행에 장애를 주며, ③변호사나 법무사가 직접등기신청을 한다하여 부정부패가 근절된다고 예단할 수 없는 바, 현행법상 사무원에 의한 등기 신청서제출이 금지되어 있다고 해석된다면 법률을 개정하여야 함(대한 변호사협회, 법률신문 96.3.11, 2면; 서울지방법무사회, 법정신문 96.4.1, 3면).

『민법』 개정 의견

■ 질권제도의 활성화방안

『민법』상 질권제도의 활성화를 위해서는 유치적 효력, 공시방법 및 담보가치의 유지에 대한 제도적 보완이 있어야 널리 이용될 수 있을 것인 바, 질권제도의 활성화를 위해서는 구체적으로 ①유질계약의 금지규정(민법 제339조, 제356조)의 삭제 ②우선변제범위(민법 제334조)에서 질권실행비용의 제외 ③질권에 기한

물권적 청구권의 법정 ④『민법』 제330조 및 제347조의 '설정계약의 요물성'의 표제어를 각각 '설정계약과 질물의 인도' 및 '설정계약과 증서의 인도'로 개명 ⑤질물규정의 신설 ⑥압류질권의 신설 ⑦도급에 있어서 수급인, 근로자, 재료공급자, 장비대여자의 완성동산에 대한 법정질권의 인정 ⑧농업재단저당의 신설 ⑨부동산질권의 허용 ⑩전당포질의 불인정 등의 개선이 있어야 함(김상용 연세대 교수, "질권개정의 방향" (한국민사법학회 1996년도 춘계학술대회 발표논문), 1996.4.27).

※ 「입법의견조사」 제94-5호(129~130면) · 제95-2호(121면) 참조

『민사소송법』  
개정 의견

■ 법원행정처의 「민사소송법(소송절차편) 개정착안점」에 대한 대한변협의 견해

법원행정처가 마련한 「민사소송법(소송절차편) 개정착안점」과 관련하여 ①무변론판결과 관련한 변론전(의제)자백시의 '결석판결'과 '무변론의 청구기각판결' 및 '답변서의 제출의무'는 구술변론주의에 반하고, ②쟁점정리절차와 관련한 '비공개'의 '쟁점정리기일에서의 쟁점정리' 및 '쟁점정리를 전담하는 판사', '쟁점정리기일의 종료와 실권적 효과'에 대해서는 재판부의 이원화로 인한 부작용 등을 낳을 수 있으며, ③'대법원규칙에 의한 판결이유의 생략'에 대해서는 법률로 정해야 할 것이며, ④'공증증서에 의한 증언과 선서', '수명법관 또는 수탁판사에 의한 증인신문' 및 '사법보좌관에 의한 지급명령'도 직접주의원칙에 반하므로 이에 반대함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요입법의견 194~196면 참조

※ 「입법의견조사」 제94-1호(82~83면) · 제96-1호(48면, 117~120면) 참조

『성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호등』

■ 성폭력예방 및 피해자보호제도 개선

『성폭력범죄의 처벌 및 피해자보호등에 관한 법률』(이하 특별법이라 한다)의 시행에 대해서는 상당부분 긍정적인 평가를 할 수 있지

에관한법률』  
개정 의견

만 아직도 성폭력에 대한 사회의 인식이 기존의 틀을 크게 벗어나지 못하였고 성폭력의 예방 및 피해자의 보호(치유)에 대한 부분은 초기단계를 벗어나지 못하는 있는 실정이므로 특별법은 ① 성폭력의 예방과 재범방지 ② 피해자의 보호(치유) ③ 처벌규정 등과 관련하여 개정이 요망됨.

※ 자세한 내용은 제2편 주요입법의견 197~199면 참조

※ 「입법의견조사」 제1호(59~60면) · 제2호(57면) · 제7호(72~73면) · 제8호(120~121면) · 제9호(111~112면) · 제13호(103~104면) 참조

소송외 분쟁  
해결제도의  
활성화를 위  
한 입법의견

■ ADR의 활성화 방안

앞으로 모든 분야의 대외시장이 개방되면 분쟁건수가 폭발적으로 증가할 것으로 예상되고 또한 이러한 분쟁의 대부분은 소송외 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution: ADR)에 의하여 해결될 것으로 예상되므로 이에 대비하여 장기적으로 국내 부분에서 정부차원의 ADR제도의 기본적 정리가 필요한 바, 이를 위해서 ① ADR을 통한 분쟁해결 문화를 조성하고 ② 중재법규의 전면적 개정을 통해 중재를 활성화하며 ③ 현재 산재하고 있는 조정관련 기관을 정비하여 기능을 강화시키고 또한 민간주도형 전문기관으로 육성할 필요가 있음(법정신문 해설, 96.4.22, 1면).

저당제도의  
개선에 관한  
입법의견

■ 저당권의 유동화

현행 『민법』상의 저당제도는 특정채권의 이행을 확보하는 것만을 목적으로 하는 이른바 '보전저당권'으로서의 기능만을 가지고 있으나 이는 현대와 같은 금융시장에는 적합하지 않을 뿐만 아니라 선진제국의 근대적 저당제도와 비교할 때 후진성을 면치 못하고 있는 바, 자본주의적 신용단계로의 진입, 금융시장의 완전개방 등에 따른 오늘날의 시대적 요구를 충족하기 위해서 ① 저당권의 유동화가 가장 절실한 과제이며, ② 근저당제도의 정비, 저당권과 이용권의 정비, 가등기담보 및 양도담보제도의 개선이 요망되고 ③ 기타 부동산담보제도와 관련하여 우선특권의 정비, 신탁

담보, 재단저당의 확대, 기업담보제도의 도입, 도급에 있어서 근로자·재료공급자·장비대여자 등의 채권확보를 위한 저당권설정청구권 및 법정질권을 인정하는 등의 제도적 조치가 있어야 함.

※ 자세한 내용은 제2편 주요입법의견 199~202면 참조

『컴퓨터범죄  
규제법(가  
칭)』 제정의  
견

컴퓨터보안과 관련한 특별법들은 행정부처간의 독자적이고 부분적인 입법이어서 효율적인 대처가 미흡한 형편이며, 또한 실제로 행하여지는 범죄현상에 대한 경험적 연구가 부족한 상태에서 컴퓨터관련 범죄현상에 대한 법률적인 규제를 국가의 기본법인 『형법』을 중심으로 해결하려 한 결과 체계적이고 통일적인 규제법률로서는 부족한 형편일 뿐만 아니라 산업스파이와 공공의 안녕에 직접적 위해를 초래하는 예비행위 등과 같이 중요한 범죄현상에 대한 규제가 미흡하거나 누락된 부분마저 없지 않으므로 컴퓨터해킹, 전화도용, 컴퓨터바이러스, 암호화에 대한 도전, 도청행위 등 제반 범죄현상을 망라한 통일적인 입법이 요청되며, 또한 컴퓨터범죄에 관한 압수·수색과 전자추적의 절차·방법, 전자적 증거자료에 대한 증거능력과 증명력, 암호의 사용에 대한 법적 통제, 컴퓨터범죄에 관한 공동연구와 수사관에 대한 훈련 및 국제적 사범공조에 관한 별도의 법적 규제와 배려가 요망되는 바, 컴퓨터해킹, 폰프리카킹, 컴퓨터바이러스, 암호해독, 도청 등 정보화사회의 부정적 현상과 그에 대한 수사 및 소송절차를 통할할 수 있는 일반법인 『컴퓨터범죄규제법(가칭)』을 제정하는 것이 바람직함(최영호 검사, “컴퓨터범죄에 대한 사회제도적 대처방안”, 『정보사회와 범죄』(한국형사정책연구원 제18회 형사정책세미나, 1996.5.21), 38~48면).

『회사정리법』  
개정 의견

■ 법정관리제도 개선

- 재정적 궁핍으로 파탄직전에 있는 기업을 금융비용부담 면제 또는 경감을 통해 회생기간을 단축시키기 위한 제도인 현행 ‘법정관리제도’는 ①대상기업의 경영상황을 객관적으로 평가하지

도 못하고 공인회계사 감사도 받지 않아 회계자료의 신뢰성이 없고, ②회사정리절차 개시결정 기준이 모호하여 법정관리가 악덕 기업주의 재산보전 수단으로 악용되고 있으며, ③채권자들의 경영감시가 전혀 없는 상황에서 전문지식이나 경험이 부족한 판사 및 기존 주주와 유착관계에 있는 관리인이 경영을 독점하여 법정관리 기업의 경영투명성이 보장되지 못할 뿐만 아니라 ④부도에 따른 형사처벌 회피수단으로 악용되거나 내부자거래에 따라 소액주주들이 피해를 보는 문제점이 있는 바, 이러한 문제점을 해소하기 위한 개선방안으로 ①감시기능을 보장하여 채권자 대표 4~5명으로 구성된 경영평가위원회를 통해 대상기업이 정상화될 때까지 경영감시가 가능하도록 최소한 3개월 단위의 채권자설명회 제도를 도입하여야 하고, ②엄격한 심사기준을 통해 회생가능성이 있는 경우에만 선별하여 법정관리를 인정하고, ③회생가능성에 대한 판단은 법원의 판사보다는 M&A시장에서 보다 객관성을 담보할 수 있으며, ④법정관리 기업들이 회계감사를 받도록 강제함으로써 신뢰할 수 있는 회계자료가 제출될 수 있게 하고, 법정관리를 시작할 때 신용평가기관의 평가를 받도록 하며, ⑤법정관리 신청을 전후한 기업주의 내부거래에 따른 소액주주들의 피해를 방지하기 위하여 법정관리를 신청하기 일정기간전에 신청관련 내용을 사전에 공시하도록 의무화하거나 내부자거래에 대한 제재 등 사후관리를 강화하고, ⑥회사정리 개시에 따른 채무상환 유예기간도 현행 10~20년에서 10년 이내로 단축시키고, ⑦정리 계획기간내라도 경영정상화가 이루어졌다는 일반적인 인식의 형성시에는 법정관리를 조기에 종결하도록 하고, 또한 채권자들도 법정관리 해지를 요구할 수 있도록 하며, ⑧대주주를 포함한 구주주처리에 있어서도 채권자들과 형평성을 강화하여야 함("법정관리제도 문제 무엇인가", 『커런시코리아』, 1996년 6월호, 30~33면).

- 대법원은 법정관리절차 및 시행에 갖가지 문제가 있어 부실기

업에 대한 특혜라는 지적을 받아왔었는데 법정관리중 부도가 난 논노·서주산업사건을 계기로 은행감독원 및 경영자총협회 등과 협의를 거쳐 ①주거래은행의 운용자금지원 또는 제3자의 인수계획이 없는 회사에 대하여 원칙적으로 정리절차를 기각하여 화의 또는 파산신청으로 유도하고, ②조사위원으로는 공인회계사나 경영컨설팅회사 등을 선임하고, 한국신용평가(주)나 기술평가(주) 등도 활용하도록 하며, ③관리인으로 구사주측 인사는 가능한한 배제하여 경제단체가 추천하는 유능한 인사를 관리인 혹은 공동관리인으로 선임하거나 공동관리인 제도로 운영하고, 관리인의 보수를 현실화하고, 담당재판부의 허가없이 어음을 발행하거나 거짓보고를 한 관리인은 형사처벌하도록 하며, ④상근감사를 선임하여 정례적인 감사보고서 제출, 정기적인 경리감사를 실시하고, 외부회계감사를 도입하며, ⑤법정관리에 들어가는 기업의 사주가 소유한 주식은 전량 소각하여 회사가 정상화 되더라도 옛사주가 경영에 복귀할 수 없도록 하며, ⑥법원이 수시로 회사, 공장의 상황을 확인할 수 있도록 정리법원판사를 증원함(12개 지법 제시 '회사정리절차의 개선방안', 법률신문 96.5.16, 6면; 대법원 「회사정리절차에 있어서의 개선방안」, 법정신문 96.6.10, 2면).

※ 「입법의견조사」 제96-1호(51면) 참조





제 2 편

주요 입법의견



## 제2편 주요 입법의견

### 헌 정

#### ● 『공직선거및부정투표방지법』 개정의견

##### 1. 선거법개정효력의 한계조항설정

‘누구도 자기의 사건에 관하여 재판관이 될 수 없다’는 사법에 관한 자연적 정의의 원칙은 또한 선거법과 같이 공정성의 요구가 강하게 요구되는 분야에 있어서 ‘누구도 자기가 참가할 선거에 관하여 규칙을 정할 수 없다’는 정치개혁입법의 자연적 정의의 원리가 적용되어야 한다고 할 것인 바, 가령 15대 국회의 입법기간중에 이루어진 선거법개정은 16대 총선이 아니라 16대 총선의 종료이후부터 발효되도록 하는 것과 같이 선거법에 관한 법률의 제·개정의 효력발생시기는 선거법개정이후 최초로 실시되는 선거 다음의 선거부터 발효되도록 하는 선거법개정효력의 한계조항을 두는 방안을 적극 검토하여야 함. 다만 선거구제도나 대표법(가령 전국구의원선출방법) 등과 같이 선거의 실시여부 자체를 좌우하는 중요한 규정이 위헌결정을 받아 이를 개정하지 않고는 선거의 실시가 법적·사실적으로 불가능하게 되는 경우에는 예외적으로 그 개정법률이 즉시 발효하도록 하여야 할 것임(홍준형 서울대 교수, “정치개혁입법과 15대 국회의 과제”, 『21세기 한국정치진로와 15대 국회의 정치개혁 과제』 토론자료집(경실련주최, 1996.6.3), 38~39면).

##### 2. 선거비용

- 선거운동 기간의 정당·의정활동 비용, 선거사무소 유지비 등은 실질적 선거비용이라 할 수 있는데도 법정선거비용에 포함되어 있지 않아서 위장분산의 우려가 있고 금권선거마저 조장하며, 후보자들은 선거비용을 축소하기 위해 이중장부를 만들거나 선거법에 허용된 정당행사 등으로 위장분산하는 등의 가능성이 크므로 이에 대한 개정이 시급히 요망됨(김승보 공명선거실천시민운동협의회 정책실장, 시민의 신문 96.5.20, 2면).

- 선거법상 법정비용에 있어서 실질적으로 선거비용에 포함되어야 할 부분을 법정 선거비용에 포함시키고, 선거공영제를 확대해야 할 것이며, 소형 인쇄물·현수막·투개표 참관인 수당 등을 전액 국가가 부담하고, 이에 상응하여 선거 비용의 상한선도 낮추어야 함(경제정의실천시민연합외 7개 시민단체 공동기자회견, 시민의 신문 96.4.15, 4면).
- 현행 통합선거법은 선거비용이 선거운동기간 동안 소요되는 연설회 비용, 홍보물, 사무원 일당 등과 같이 협의로 정의하여 선거운동기간 전에 쓰고 있는 정당개편대회비용, 당원담합대회비용, 여론조사비 등은 포함되지 않고 있는 바, 돈은 묵고 말은 풀고자 하였던 당초 통합선거법의 의도를 전혀 실현할 수 없는 상황임. 따라서 선거경쟁의 공정성확보와 깨끗한 선거를 위해서는 선거운동과 선거비용제도의 개선이 필요한 바, 선거비용의 성격을 정확히 규명하는 한편, 선거공영제의 확충으로 돈에 의한 선거를 근본적으로 해결할 수 있는 제도가 필요함(이장희 한국의대 교수, “선거문화와 선거제도 문제”, 『경제정의』, 통권 제30호(1996년 여름호), 45~46면).
- 선거비용제한규정의 실효성을 확보할 수 있도록 선거자금의 조성, 사용 등을 감시하고 법집행을 획기적으로 강화하여야 함(홍준형, 40면).

### 3. 선거운동방법의 개선

#### (1) 사회단체의 선거참여보장

- 중앙선거관리위원회에 신고·등록한 사회단체, 시민단체, 노동조합 등에 대하여는 각자의 정치적 입장에 따라 국민의 정치적 의사형성에 참여할 수 있는 기회가 보장되어야 하며, 적어도 공명선거의 실현을 위한 사회단체의 참여를 활성화시킬 수 있는 법제도적인 보장이 이루어져야 함(홍준형, 39~40면; 세계일보 기획·연재 96.3.15, 14면).
- 시민단체가 특정후보를 지지·반대할 수 없도록 한 법 제87조 단체의 선거운동 금지조항은 『헌법』에 보장된 표현의 자유와 참정권을 침해하는 독소조항이므로 시급히 개정하여야 함(경제정의실천시민연합외 7개 시민단체 공동기자회견, 시민의 신문 96.4.15, 4면).

## (2) 선거운동의 형평성보장(의정보고회의 문제점)

- 현역의원과 원외지구당후보, 정당후보와 무소속후보간의 불평등성은 구조적으로 선거운동기간의 제한에 기인하는 것이므로 '사전선거운동 금지규정' 자체를 폐지하여야 함(박재창 숙명여대 교수, 세계 96.5.29, 5면).
- 의원들의 의정보고 활동은 유권자에 대한 의무사항이므로 그 자체가 문제되는 것은 아니나 의정보고가 가능한 기간만큼 무소속후보들에게도 입후보취지나 정책방향을 소개할 기회를 보장하여야 하고 또한 호별방문이나 인쇄물배포 등도 허용하여야 함(김승호 공명선거실천시민운동협의회 정책실장, 세계 96.5.29, 5면).
- 의정활동보고는 국회의원의 선거구민들에 대한 의무이지만 선거직전까지 허용하는 것은 의정보고회가 사실상 선거운동의 일환으로 이루어지고 있는 현실을 감안할 때 선거운동의 기회균등의 원칙에 반하므로 의정활동보고는 정기국회 폐회후 한두달이내 까지만 허용하는 것이 시기적으로 적절하며 합리적임(임종인 변호사, 세계 96.5.29, 5면).
- 사실상의 사전선거운동인 의정보고회는 법정선거운동기간에만 선거운동을 할 수 있는 무소속후보와 형평성에서 크게 어긋남(세계일보 기획·연재 96.3.15, 14면).
- 의정보고회는 최소한 선거기간 전30일까지 제한하거나 회수·방법 등을 제한하여야 함(경제정의실천시민연합의 7개 시민단체 공동기자회견, 시민의 신문 96.4.15, 4면; 허남훈 국회의원, 세계 96.5.29, 5면).

## (3) 자원봉사제도의 개선

- 부족한 선거관리 자원봉사 인력을 보완하기 위해서는 자원봉사 참가시간을 수업 또는 정상근무로 인정해 주는 조치가 필요하며(강림산 한국유권자운동연합 조직국장, 세계 96.5.29, 5면), 자원봉사실적을 대학입학이나 취업시 첨부할 경우 가산점을 주도록 하여 자발적인 자원봉사가 활성화되도록 하는 등 자원봉사관련 법을 제정하여 사회적 차원의 보상이 이루어 질 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 함(김도윤 중앙선관위 선거과 사무관, 세계 96.5.29, 5면).
- 선거출마후보들이 자원봉사자의 탈법활동을 감시할 수 있도록 모집방법, 절차, 인원, 활동범위 등에 대한 구체적인 제한규정이 필요함(권태호 대검찰청 부장검사, 세계 96.5.29, 5면).

#### 4. 선거구제도의 개선

##### (1) 대선구제로의 전환의견

- 국회의원선거와 지방자치선거의 차이를 반영하여 국회의원의 경우 국민대표성을 강화하기 위하여 중선거구제 또는 대선거수제 등 광역선거구제를 도입하여야 하며, 선거구획정위원회의 선거구조정은 헌법재판소의 결정취지를 존중하여 인구비례의 평등을 최대한 존중할 수 있도록 합리적이고 공정하게 이루어져야 함(홍준형, 39면).
- 15대총선에서 나타난 지역주의적 투표, 불균형적인 대표체계, 지역구에 얽매인 국회의원 등의 문제를 해결하기 위해서는 소선거를 대선구제의 다수대표제로 전환할 필요가 있는 바, 이 때 선거구의 단위는 특별시, 광역시, 도를 원칙으로 하지만 급격한 선거구 광역화의 충격을 줄이기 위하여 점진적 광역화도 고려할 수 있으나 현 선거구를 2배 늘린 중선거구제는 지역구관리의 부담과 선거비용을 오히려 증가시킬 수 있기 때문에 적절하지 않음. 따라서 선거구는 적어도 경기도를 남·북 두 광역선거구로 나누거나 강원도를 영서·영동으로 분할하고 서울을 5개 권역으로 나누는 정도의 광역화를 의미함(이장희, 45~46면).

##### (2) 혼합선거제로의 전환의견

21세기를 향한 정치의 선진화를 위해서 선거구의 인구비례에 의해 재조정이 필요한 바, 지역편차는 1/2 ~ 1/3 정도로 하고 중·대선거구와 소선거구제의 혼합선거구제를 실시하는 것이 바람직함(안성호 충북대 교수, "21세기 한국정치진로와 15대 국회의 역할", 『21세기 한국정치진로와 15대 국회의 정치개혁과제』 토론자료집(경실련주최, 1996.6.3), 7~8면).

#### 5. 비례대표제도 개선

비례대표제는 정당의 이합집산이 빈번히 이루어져 온 현실을 고려하고 사표를 방지함과 동시에 정당의 정책대결을 유도하기 위해서는 투표자의 투표의사를 가장 명확하게 반영할 수 있는 방식으로 바뀌어야 하는 바, 현행의 정당별 득표수비례방식에서 정당명부식 비례대표방식(1인 2표제)으로 변경하고, 무소속출마자의 경우에도 자발적으로 연합단체를 구성할 경우 그에 따른 비례대표명부를 작성·제출하

여 비례대표의 선출을 통하여 새로운 정치세력으로 형성할 수 있는 기회가 보장되어야 함(홍준형, 39면; 박주현 변호사, 한겨레 96.4.23, 10면; 경제정의실천시민연합의 7개 시민사회단체 공동기자회견, 시민의 신문 96.4.15, 4면; 이장희, 45~46면).

## 6. 해외동포의 투표권인정

『공직선거및부정선거방지법』 제37조는 선거인명부작성을 주민등록이 되어 있는 선거권자를 대상으로 하고 있으나 『주민등록법』 제6조는 해외이주자를 주민등록대상이 아닌 것으로 하고 있어서 재일동포나 재미동포와 같이 해외이주자의 경우 국적을 유지하고 있고 따라서 대한민국의 국민으로 선거권이 있음에도 불구하고 투표를 할 수 없고, 더구나 단기간의 해외여행자의 경우 『공직선거및부정선거방지법』 제38조가 부재자신고의 대상을 국내거주자로 한정하고 있어 투표를 할 수 없게 되는 바, 재외국민에 대한 투표권을 인정할 경우 ①대상을 국내에 주민등록을 두고 있는 단기체류자에 한정할 것인가, 해외교민에게까지 확대할 것인가를 우선 결정하고 ②구체적인 실시방안은 각 대륙별로 교통·우편·통신사정 등을 감안한 재외선거관리 위원회를 설치하고, 선거인의 재외선거관리위원회로부터의 거리 등을 고려하여 부재자투표와 재외선거관리위원회에서의 직접투표를 같이 실시하게 한 후 본국에 그 결과를 송부하게 하는 방안이 가장 효율적임(김용희 중앙선거관리위원회 지도과, “재외국민에 대한 선거제도”, 『지방행정』, 1996년 3월호, 52~61면).

## 7. 기타

- 공직선거후보자의 학력, 경력, 신상기록 등을 공개하고, 학력·경력 등의 허위 기재에 대해서는 현행법상 벌칙 하한선이 없어서 실효성이 없으므로 강력히 처벌할 수 있도록 하는 보완이 필요함(홍준형, 40면; 경제정의실천시민연합 등 공동기자회견, 시민의 신문 96.4.15, 4면).
- 21세기를 향한 정치의 선진화를 위해서 선거연령 인하(18~19세), 결선투표제, 당선후 당적변경에 대한 주민의 의사를 묻는 절차마련 등의 방향으로 선거법의 개정이 있어야 함(안성호, 8면).

● 『귀순북한동포보호법』 개정의견

1. 남한이주 북한동포지원의 기본원칙

남한이주 북한동포 지원정책은 ①과거 북한에서 직위나 직업이 무엇이었던간에 동일한 지원이 이루어져야 한다는 형평성 ②지원은 이들의 자본주의 사회내 자생력 강화에 중점을 두어야 한다는 자생력강화의 원칙 ③조기에 적용할 수 있도록 노력한다는 조기적용의 원칙 ④이들의 편에서 최대한 편리하고 유용한 정책서비스를 제공한다는 수혜자 중심주의원칙을 기본원칙으로 하여야 함(이종훈 입법조사연구원, 『남한이주 북한동포 지원정책의 문제점과 개선방안(현안분석 제119호)』(국회도서관 입법조사분석실, 1996.4), 13면).

2. 전담부서의 설치

귀순자처리에 관한 업무가 통일원, 안기부, 보건복지부 등 무려 13개부처에 분산되어 일괄성있고 체계적인 보호 및 관리가 이루어지고 있지 못하는 실정이기 때문에 전담부서를 두어야 한다는 것에 대해서는 대체로 의견을 일치하고 있으나, 그 전담부서를 어느 소속으로 할 것인가에 대해서는 통일원에 두어야 한다는 견해와 탈북자의 국내수용 이전 단계와 이후 단계로 구분하여 이전단계는 통일원이 전담하고 이후 단계는 보건복지부가 전담하여야 한다는 견해가 있음.

(1) 통일원에 전담부서를 두어야 한다는 의견

귀순자문제는 대북 및 통일정책 추진과 관련하여 매우 중요한 의미를 가지는 바, 북한의 인권상황의 개선, 북한의 개혁·개방의 유도 등 북한체제변화에 목표를 두고 통일정책추진 차원에서 탈북·귀순자문제에 대한 대책을 세워야 하기 때문에 현행 『귀순북한동포보호법』을 개정하여 주무부서를 보건복지부에서 통일원으로 변경하고, 통일원은 『탈북·귀순자처리지침』을 마련하여 『귀순북한동포보호법』의 시행규칙 또는 총리훈령으로 발령·시행하도록 하여야 함(제성호 민족통일연구원 연구



위원, “북한귀순자보호 및 관리상의 문제점과 개선방안”, 『형사정책연구』, 제7권제1호, 83면).

## (2) 단계적 구분의견

탈북자처리문제는 탈북자의 국내수용 이전단계와 이후단계로 구분할 필요가 있는 바, 전자는 주로 외교적·군사적·통일정책적 고려를 전제로 하여 이루어질 수밖에 없지만 후자는 사회·경제적인 고려를 더 필요로 하기 때문에 전자에 관한 대책은 주로 외무부와 통일원이 마련하도록 하고 후자에 관한 대책은 보건복지부가 맡도록 하는 것이 합리적이며, 또한 전담부서의 성격은 기획단과 같은 팀으로 할 수 있고, 이 경우 소속부처의 문제와 유관부처의 원활한 협력문제를 고려하여 보건복지부직원을 주축으로 하되 통일원을 비롯한 유관부처 파견관으로 구성할 수 있음(이종훈, 14면).

## 3. 정책의 연계성강화

- 귀순자관리를 위한 특별기구로 통일원에 가칭 ‘탈북자관리지원단’을 구성·운영하고 유관부처는 필요한 지원을 제공하여 일사분란한 지원체계를 마련하도록 함(제성호, 83면).
- ‘귀순북한동포보호위원회’의 명칭을 『남한이주북한동포지원위원회』로 개칭하고, 북한동포 대량유입에는 실무위원회나 실무기획반을 설치할 수 있도록 시행령을 개정하여 근거를 마련하며, 또한 위원회의 주재는 현재의 보건복지부차관에서 보건복지부장관 주재의 회의체로 격상시키는 것이 바람직함(이종훈, 14면).

## 4. 잠정수용 및 수용시설의 법적 근거마련

귀순자들의 주거 및 거주이전을 제한하는 것은 헌법상 보장된 기본권의 제한에 해당하므로 이러한 특별한 조치를 취하기 위해서는 『헌법』 제37조제2항에 따라 법률상의 근거가 요구되는 바, 현행 『귀순북한동포보호법』에 탈북·귀순자의 잠정수용(주거 및 거주이전의 자유제한)에 대한 근거를 마련하고(제성호, 73면), 또한 귀순자수용시설이 별도로 설치되어 있지 않으므로 민간수용시설의 설치 및 사용근거를 『귀순북한동포보호법』에 마련하는 한편 수용소라는 명칭은 귀순자들에게 강한

거부감을 유발할 수 있으므로 보호소라는 명칭을 사용하는 것이 보다 타당함(이종훈, 16면).

### 5. 직업훈련 등의 근거마련

동법은 귀순자의 취업알선만을 명시하고 있을 뿐 이들의 직업훈련 내지 기능습득훈련에 관해서는 아무런 규정을 두고 있지 않으므로 동법을 개정하여 귀순자들에 대한 직업훈련의 실시근거·기간·방법 및 심리안정지원을 구체적으로 명시하여야 함(제성호, 77면; 이종훈, 16면).

### 6. 포상차원의 지원금 축소

일각에서는 현재의 정착지원금 수준이 지나치게 낮다는 지적도 있으나, 이러한 지원 보다는 사회적응교육과 직업훈련을 강화하여 이들이 생활인으로 조속히 우리 사회에 적응하여 보통시민으로 삶을 영위할 수 있도록 지원책을 내실화하는 편이 보다 합리적이라고 할 것이므로, 우선 보상금·보조금·주택지원금으로 분화되어 있는 각종 지원금을 정착지원금 명목으로 단일화하고 지원수준을 하향조정하여야 함(제성호, 79면; 이종훈, 19면).

#### ■ 참고 : 개정입법의견에 따른 남한이주 북한동포지원정책의 개선방안

단 계	문 제 점	개 선 방 안
기본원칙	· 기본원칙의 미확립	· 기본원칙의 확립 - 형평성, 자생력강화, 조기적응, 수혜자중심주의 · 귀순자 대체용어사용
정책연계성	· 업무분산에 따른 정책연계성 부족	· 보건복지부내 전담부서설치· 관련 법과 위원회개편
정책기간	· 단기성 : 8개월	· 장기지원 실시 : 2~3년
보호관리	· 전용수용시설의 미비	· 전용수용시설의 확보 · 보호관리기간의 단축
직업훈련	· 체계적인 직업훈련의 미실시	· 사회적응 예비교육 실시 · 직업교육의 재개

		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 직업교육의 다변화</li> <li>· 재교육기회의 부여</li> </ul>
취업알선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적성 · 의무와 무관한 알선</li> <li>· 반강제배분방식의 알선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적성 · 의사를 고려한 알선</li> <li>· 취업기회의 확대</li> <li>· 3회까지 알선</li> </ul>
정착지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특혜성 정착지원금 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특혜성정착지원제의 폐지</li> <li>· 각종지원금의 단일화</li> <li>· 지원금규모의 합리적 기준에 따른 축소</li> <li>· 전용공공임대주택단지조성</li> <li>· 사회적응교육, 심리안정지원</li> </ul>
사후관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과도한 경찰업무</li> <li>· 실효성 없는 안정지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신변보호기간 단축</li> <li>· 후원조직의 정비와 활성화</li> </ul>

## 일반행정

### ● 부패방지를 위한 입법의견

#### 1. 정치관련법제의 개선

##### (1) 『공직선거및부정선거방지법』 개정

①선거구제도를 대선거구 정당별 명부식 비례대표제로 변경하고, ②국고보조금의 범위와 액수를 최소 필요한 범위로 축소하고 선거운동의 비용 중 합리적인 한도 내에서 국가의 부담을 확대하여 선거공영제를 확대하며, ③유급봉사원의 범위를 일정한 범위에서 양성화시키고 일당의 상한선을 정하여 선거비용에 계상하도록 하며 (이필상 고려대 교수, 『부정부패구조청산을 위한 개혁과제: 정경유착구조의 개혁』 (부정방지대책위원회회주최 토론회자료집, 1996.5.28)", 19~20면), ④현역의원 및 무소속후보자에 대한 정당공천후보자 우대제도는 폐지되어야 하고 또한 ⑤선거비용에 대한 정확한 실사제도를 마련하여서 법정선거비용을 초과할 경우 당선을 무효화

하는 강력한 제도적 뒷받침이 필요함(성낙인 영남대 교수, “부패방지법제의 현황과 과제”, 『부패방지법제의 공법적 검토』(한국공법학회 제58회 학술발표회, 1996.3.23), 10~11면).

## (2) 『정치자금에관한법률』 개정

### 가. 처벌규정강화

『정치자금에관한법률』 제2조제1항의 “누구도 이 법에 의하지 아니하고는 정치자금을 기부하거나 받을 수 없다”는 규정은 선언적 의미에 그치고 있는 바, 특히 정치자금법 위반자에 대한 연대책임, 자격제한, 쌍벌죄적용 등 법집행의 실효성담보와 정당의 당직자 및 지구당의 사무국장 등의 위법행위에 대한 당해 정당 및 지구당 위원장의 연대책임부과, 선관위에 대한 실사권한부여 등이 있어야 함.

### 나. 정치자금의 투명화

비공식적인 정치자금조성을 투명화하기 위하여 정당과 국회의원을 포함한 모든 정치인들이 정치활동을 하는데 소요되는 모든 정치자금의 조성내역을 완전공개하도록 의무화하고, 정치자금의 수입과 지출은 선관위에 등록된 ‘전용통장’에 의하도록 하여야 함.

### 다. 국고보조금제도의 개선

①정당보조금 지급액의 결정은 미국식과 같은 일괄공제제도의 적용이 필요하고  
②배분방법은 국회의원 중심의 정당배분방식을 지양하고, 대통령선거를 비롯한 국회의원선거, 지방선거에서 획득한 정당의 득표비율에 따라 분배를 조정하여야 하며, 일정규모 이상의 당원이나 지구당을 가진 정당에게 국고보조금을 지급하되 중앙당에 일괄적으로 지급하는 것이 아니라 지구당에 일정비율이 반드시 배분되도록 규정하여 중앙당에 의한 독점화현상을 지양하여야 함.

### 라. 기업의 정치자금기부금지

정치자금에 대한 부정적인 인식을 불식하고 바람직한 정책을 추진하는 정당의 정치자금 조성에 대하여는 국민이 적극적으로 지원할 수 있는 정치자금기부제도를 마련할 필요성이 있으나, 정치자금의 모금에 있어서 정경유착비리의 뿌리가 될 수 있는 기업의 정치자금기부행위는 금지하여야 함(이상 이필상, 17~20면).

### (3) 지방자치관련 법제의 정비

중앙정부에 의한 획일적인 통제의 방식보다는 지방자치단체에 최대한 자율성을 부여하고 그에 기초한 책임도 동시에 부과하는 것이 지방화시대의 법제정비의 기본 방향이 되어야 하며, 이러한 점에서 종래 통제와 개입위주의 기능을 수행해 온 내무부를 전면적으로 개혁하여 사실상 지방자치청 정도의 기능으로 떨어뜨리는 작업이 필요함(성낙인, 12~13면).

## 2. 국회의 통제기능의 강화

주요공직자에 대하여는 인사청문회제도를 과감하게 도입하여야 하며, 국회의원이나 국회 자체가 갖는 인력의 한계문제를 극복하기 위하여 감사원과 같은 헌법기관을 국회의원소속으로 하여 집행부감찰기능을 상시화하는 방안을 적극적으로 검토하여야 함(성낙인, 14면).

## 3. 행정적 부패방지관련법제의 정비

### (1) 공직자윤리법

현행 공직자윤리법은 재산공개나 등록에만 치중한 나머지 공직자윤리의 기본덕목인 사적 이익에의 이용을 배제하거나 퇴직후의 취업제한 등에 관한 제도적 장치가 미흡하고, 공직자의 재산등록제도 역시 공직자의 재산은닉을 완전히 차단할 수 있는 강력한 제도적 장치가 미흡하며, 또한 공직자윤리위원회의 구성에 있어 객관적 진실을 담보함에 상당한 문제가 있는 바, 공직자의 퇴직후 일정기간 일정직종에는 취업을 금지하고, 공직자윤리위원회의 구성방법을 개선하여 공직자윤리위원회의 실사기능을 강화하고, 재산등록·공개의 범위를 확대하며 처벌규정을 강화하는 방향으로 대폭 개정하여야 함(성낙인, 14~15면; 홍준형 서울대 교수, “정치개혁입법과 15대 국회의 과제”, 『21세기 한국정치진로와 15대 국회의 정치개혁 과제』 토론회자료집(경실련주최, 1996.6.3), 40면).

### (2) 규범의 실효성강화

부정부패는 법규범의 내용과 현실이 서로 부합하지 못하는 경우에 그 틈을 악용하여 행하여지는 경우가 많은 바, 특히 세무행정이나 병역행정 등에 있어서의 부정

부패는 예외규정이 많고, 재량행위로 예정된 분야에서 많음에 기인하는 경우가 많으므로 각종 예외규정들을 재정비하여 가능한 범위에서 이를 삭제하거나 불가피한 경우에는 그 기준을 비교적 세분화하여 공무원의 임의적 적용을 가급적 억제하는 방안을 검토하여야 함(유지태 고려대 교수, “법치주의관점에서 본 부정부패방지논의”(한국공법학회 제58회 학술발표회, 1996.3.23), 34면).

### (3) 새로 제정되어야 할 부패방지법제

체계적인 부패방지를 위해서는 ①행정의 투명성·예측가능성과 접근가능성을 확보하고, 이를 바탕으로 국민에게 이익대변의 기회와 행정과정의 참여를 보장하기 위하여 『행정절차법(가칭)』을 제정하여야 하고, ②95년말 좌절된 『정보공개법(가칭)』을 국민의 알권리를 최대한으로 충족시키고 정보공개를 통한 국정에 대한 관심과 참여의지를 제고할 수 있는 방향으로 대폭 보완하여 제정하여야 하며, ③ 『돈세탁방지법(가칭)』·『내부비리고발자보호법(가칭)』·『공익정보제공자보호법(가칭)』 등을 제정하여야 함(성낙인, 22 ~ 27면; 홍준형, 40면; 유지태, 36면).

### (4) 기타

『공무원범죄에관한몰수특례법』은 몰수의 범위가 본인에 한정되어 있으므로 가축명의를 재산에 대한 보전신청에 일정한 한계가 있고(성낙인, 20면), 『특정범죄가중처벌법』은 뇌물제공자와 수령자를 가중 처벌하게 되어 있는데 이를 수령자에게만 가중처벌하고 뇌물제공자가 이를 신고할 경우에는 처벌하지 않는 방향으로 개정하여야 하며(김철수 서울대 교수, “감사원의 직무감찰기능과 부정·부패방지”, 『감사』 제46호, 18면), 『행정규제및민원사무기본법』상의 국민고충처리위원회의 권한이 권고적 성격으로 인하여 일정한 한계가 있을 수 밖에 없고, 또한 감사원의 기능과 중복되는 면이 있으므로 이를 해소하여야 함(성낙인, 15면).

## 4. 감사원법 개정

### (1) 감사원의 부정부패방지기능수행에 있어 일반적 문제점

- 감사원이 부정부패방지기능을 수행함에 있어서 ①감사원의 부정부패의 사전예방 기능이 미비하고 ②감사원의 부정부패방지위원회는 감사원장의 자문기구로서 법적 기관이 아니기 때문에 집행권을 가질 수 없고 또한 독자적인 직원이 없기 때문

에 한계가 있을 수 밖에 없음(김철수, 17면; 김영중 숭실대 교수, “부패방지제도의 문제점과 개혁방안: 국제적 동향과 한국의 현실을 중심으로”, 『지구적 차원의 부패방지움직임과 한국사회의 선택』(참여연대·한겨레신문사주최 토론회자료집, 1996.5.17), 14~23면; 이필상 고려대 교수, 『부정부패구조청산을 위한 개혁과제: 정경유착구조의 개혁』(부정방지대책위원회주최 토론회자료집, 1996.5.28)”, 31~32면).

- 감사원장만 국회의 동의를 얻고 감사위원은 원장의 제청으로 대통령이 임명하기 때문에 사실상 감사원은 대통령의 자의에 의하여 구성되는 기관으로서의 한계를 드러내고 있고, 직무감찰의 목적이 부정방지에 있음이 불분명하며, 감사사항에 대하여 제한 등이 있을 뿐만 아니라 공직자의 금융자산추적권이 제대로 보장되지 않는 등 부정방지기관으로서의 감사원의 위상이 제대로 정립되어 있지 않음(성낙인, 19면).

## (2) 감사원의 기구개편

- 감사원장의 자문기구로 되어 있는 부정부패방지위원회를 홍콩의 염정공서 (Independent Commission Against Corruption)와 같은 상설기구로 하고, 감사원의 직무감찰기능이 회계검사기능에 밀리지 않도록 하기 위해서 감찰부와 심계부로 나누어 운영하는 것도 한 방법임.
- 회계검사기능과 직무감찰기능을 가진 부서를 따로 독립시킬 수 없을 때에는 감사원의 사무를 제1사무처와 제2사무처로 나누어 복수의 처장을 두어 운영하는 것도 한 방법임. 이 경우 처장은 차관급으로 하고 사무총장과 감사위원은 장관급으로 승격하여야 하며, 직무감찰을 담당하는 감찰처장은 대통령비서실 사정수석비서관을 겸직하게 하여야 함.
- 한편, 부정방지특별수사본부를 대통령직속하에 두어야 한다는 견해가 있으나 대통령소속으로 특별기구를 두는 것은 정치적 독립성에 문제가 있기 때문에 감사원에 부정방지처를 두는 것이 바람직하며, 이 경우 부정방지처에는 각종 사정기관의 간부들의 파견을 요청할 수 있게 하고 또한 특별검사와 특별수사관을 두며, 만약 특별검사와 특별수사관의 제도화가 어려운 경우 부정방지처에 수사부를 두어 여기에 검사장과 경찰청장을 참여시키는 방안도 고려할 수 있음.
- 민간기관과 공무원의 의식혁명을 위하여 윤리위원회를 두고 또 홍보를 담당하는

교육홍보위원회도 두는 것이 바람직하며, 이 경우 미국의 연방윤리청을 참고할 필요가 있음(이상 김철수, 17면).

### (3) 『감사원법』 개정

감사원의 부정부패방지기능을 제고하기 위해서는 감사원의 기능을 총괄적인 부정방지기능을 수행할 수 있도록 감사원기구를 확대하고, 독립적인 사정기관·부정방지기관으로 위상을 격상시키고 권한을 강화하는 등 획기적인 종합대책이 마련되어야 하는 바, 『감사원법』을 개정하여 ①직무감찰에 관한 내용을 보다 상세히 규정하며 ②각급 행정관청의 감찰기구를 통합·조정하고 ③각부처 감사관의 감사원파견 제도를 마련하고 ④지방자치단체에 대한 감사를 위하여 지방부정방지를 두고 ⑤감사기관이나 사정기관에 대한 부정부패방지를 철저히 단속하기 위한 효율적 장치를 마련하여야 하며(김철수, 18면), ⑥공직자의 부정부패조사를 위한 금융자산추적을 가능하게 하기 위하여 금융기관에 대한 정보제출요구권 및 계좌추적·확인요구권을 부여하여야 하고(홍준형, 40면), ⑦감사원에 공무원의 부패사건과 관련하여 독립적인 수사권을 부여하여야 함(김영중, 14~23면; 이필상, 23~32면; 윤태범, 경기개발연구원 연구위원, 『부정부패구조청산을 위한 개혁과제: 부정부패의식의 개혁』(부정부패대책위원회주최 토론회자료집, 1996.5.28), 102~122면).

### 5. 『부정부패방지법(가칭)』 제정

현재 매우 다양하고 복잡하며 산발적으로 입법화되어 있는 부패관련법은 오히려 그 적절성, 효율성, 효과성을 저하시키고 있으므로 부패관련법을 통합하거나 일원화하여야 하는 바, 이를 위해서는 ①현재의 『공직자윤리법』, 『공무원범죄에관한몰수특례법』, 『공무원징계규정』 등을 통합하고, ②부패개념의 명확한 정의, ③독립적인 부패수사와 반부패정책수립기구 설치, ④공직자의 재산등록과 공개 그리고 심사의 확대강화, ⑤내부고발자와 외부고발자의 보호, ⑥돈세탁방지규정, ⑦공직자부패관련 축재 몰수규정의 흡수, ⑧전공직자 사정교육과 법국민 도덕재무장교육의 정책개발, ⑨로비금지, ⑩중앙부패방지위원회와 지방부패방지위원회 설치 등을 내용으로 하는 『부정부패방지법(가칭)』을 제정하여야 함(김철수, 18면; 성낙인, 21면; 홍준형, 40면; 유지태, 36~36면; 김영중, 16~23면; 이필상, 29~31면; 윤태범, 102~122면).



## ● 『행정절차법(가칭)』 제정의견

현대행정의 양적·질적 확대 및 이에 따른 사법재판에 의한 권익구제의 한계로 인하여 행정전반에 대한 민주적 절차를 마련하고 행정과정에 이해관계인의 참여와 국민의 다양한 의견을 적극 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 사전적으로 국민의 권익을 보호하는 일이 무엇보다 시급한 과제라 할 수 있는 바, 행정과정의 투명성과 예측가능성을 확보함으로써 민주적이고 능률적인 행정을 가능하게 하고 이익대변 및 참가의 기회를 보장하여 발생 가능한 분쟁을 사전에 방지하기 위하여 총무처와 경제정의실천시민연합은 각각 제6장 59조 부칙 2조와 제8장 86조 보칙 1조 부칙 1조로 구성된 『행정절차법(안)』을 마련함(총무처, 『행정절차법 제정을 위한 공청회』자료집, 1996.6.4; 경실련, 『행정절차법 제정의 필요성과 입법방향』 자료집, 1996.6.1; 특히 경실련 시안의 내용과 이유에 관한 자세한 것은 홍준형 외, 『행정절차법 제정연구』(법문사, 1996), 187면 이하 참고).

### 1. 총무처 『행정절차법안』의 주요내용

#### (1) 기본방향

총무처의 『행정절차법(안)』의 특색으로 ①지금까지의 통설과 판례가 이룩한 수준만을 입법화한 것이 아니라 다른 나라의 입법례를 참고하여 우리 현실에 비추어 앞으로 규범적으로 활동할 수 있는 것인 경우 이를 가급적 수용함 ②제28조(처분의 방식), 제29조(처분의 정정) 등 일부 예외적인 경우를 제외하고는 순수 절차규정만을 입법화함 ③국민의 권익보호와 행정능률을 적절히 조화시키려고 노력함 ④처분 절차만이 아니라 행정입법의 예고절차, 행정예고절차, 행정지도절차, 신고 등도 동시에 규율함. 다만, 행정계획의 확정절차를 규율하지 아니하였는 바, 이는 행정계획의 성질 자체가 지나치게 다양하여 일률적으로 규율할 수 없고, 시안의 구성 자체가 독일법과 달라 독일 연방행정절차법의 행정계획확정절차를 그대로 도입할 수 없다는 등의 이유 때문이며, 따라서 시안에서는 행정계획의 확정절차는 개별법에 맡기는 것을 원칙으로 하되, 국민생활에 밀접한 영향을 주거나 다수국민의 이해가 상충되는 행정계획은 행정예고절차에 포함시켜 규율함 ⑤의견청취를 청문·공청회·의

견제출로 나누어 원칙적으로는 약식절차인 의견제출에 의하고 청문을 행하는 경우에는 엄격한 요건에 따르도록 한 것 등을 들 수 있음.

(2) 시안의 구성

시안은 제6장 59조 부칙 2조로 제1장 총칙, 제2장 처분절차, 제3장 행정입법의 예고절차 제4장 행정예고절차, 제5장 행정지도절차, 제6장 보칙 그리고 부칙으로 구성되어 있음.

제1장 총칙 제1절 목적·정의 및 적용범위 제2절 행정청의 관할 및 협조 제3절 당사자 및 이해관계인 제4절 송달 제5절 신고 제6절 비용 제2장 처분절차	제1절 통칙 제2절 의결제출 및 청문 제3절 공청회 제3장 행정입법의 예고절차 제4장 행정예고절차 제5장 행정지도절차 제6장 보칙 부칙
---	--

(3) 주요내용

가. 총칙(제1조 내지 제20조)

제1장 총칙은 제1절 목적·정의 및 적용범위, 제2절 행정청의 관할과 협조, 제3절 당사자 및 이해관계인, 제4절 송달, 제5절 신고, 제6절 비용으로 구성되어 있으며, 주요내용은 다음과 같음.

조문(제목)	주요내용
제1조(목적)	- 행정절차법의 목적을 공정성·신뢰성외에 투명성의 확보도 그 목적으로 하고 있음 - 제1조의 국민에는 외국인도 포함됨
제3조(적용범위)	- 제1항에서는 이 시안이 행정절차법에 관한 일반법임을 밝히고 따라서 특별법이 있는 경우에는 그 특별법이 본 시안에 우선함 - 제2항에서는 본 시안이 지방자치단체의 사무에 대하여도 적용됨을 전제로 하여 본 시안의 범위 안에서 특별한 행정절차를 정할 수 있도록 함

제4조(적용제외)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ①국회·지방의회의 의결을 거쳐거나 이들 기관의 동의나 승인을 얻어 행하는 처분</li> <li>②법원·군사법원의 재판에 의하여거나 그 집행을 행하는 처분</li> <li>③헌법재판소의 재판에 의하여 행하는 처분</li> <li>④각급 선거관리위원회의 의결을 거쳐 행하는 처분</li> <li>⑤형사·행형 및 보안처분 관계법령에 의하여 행하는 처분 또는 행정지도</li> <li>⑥ 행정심판, 심사청구, 조세심판, 특허심판, 해난심판을 거쳐 행하는 처분 및 이에 준하는 절차를 거쳐 행하는 처분으로 대통령령에서 정하는 사항</li> <li>⑦ 외교·통일·국방에 관한 사항 중 행정절차를 거칠 경우 국가안전보장을 현저히 저해할 우려가 있는 처분 또는 행정지도</li> <li>⑧기타 당해 행정작용의 성질상 행정절차를 거치기 곤란하거나 불필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령이 정하는 사항에 대해서는 이 법을 적용하지 않는 것으로 함</li> </ul>
제5조(행정절차의 일반원칙)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신의성실의 원칙</li> <li>- 투명성의 원칙</li> <li>- 법령해석요구권</li> <li>- 비례의 원칙</li> <li>- 비교형량의 원칙</li> <li>- 재량권의 한계준수원칙</li> </ul>
제18조(신고)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신고는 자기완결적 행위로서 행정청에 대하여 어떤 사항을 그제 신고함으로써 최종적인 법률효과가 발생하도록 함</li> <li>- 신고는 행정지도절차 다음에 규정하는 것이 당연한 것이나 한개 조문을 별도의 장으로 하는 것이 어렵기 때문에 잠정적으로 총칙 속에 넣어 두게 된 것임</li> </ul>

나. 처분절차(제21조 내지 제46조)

처분은 “행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 이에 준하는 행정작용”(동시안 제2조제2호)으로서 제2장 처분절차는 행정절차의 중심이 되지 않을 수 없으므로 이 시안에서는 제1절 통칙, 제2절 의견제출 및 청문, 제3절 공청회의 3개절과 25개조로 구성되어 있음.

항 목	구 분	주 요 내 용
제 1 절 통 칙	수익적처분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시안은 수익적처분에 관하여 신청의 형식, 필요사항의 개시 등, 접수보류·거부의 금지, 보완·보정(제21조) 및 신청에 대한 처리기간(제23조) 등을 정함</li> <li>- 특히 신청이 다수의 행정청이 관여하는 경우에 각행정청의 책임소재의 불명확화, 처분의 지연 등을 방지하기 위하여 다수행정청이 관여하는 처분에 관한 특별규정(제22조)을 두고 있음</li> </ul>
	불이익처분	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정청이 불이익처분을 하는 경우에는 시안은 당사자에게 처분하고자 하는 내용과 법적 근거, 의견제출기관의 명칭과 주소, 의견제출기한 등을 통지하도록 함(제25조)과 동시에 의견청취를 하도록 규정하고 있음(제26조)</li> <li>- 의견청취는 ①법령 등에서 청문의 실시를 규정하고 있는 경우 및 이에 준하는 경우로서 행정청이 필요하다고 인정하는 경우에는 청문을 ②법령 등에서 공청회의 개최를 규정하고 있는 경우 또는 당해 행정작용의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우에는 공청회를 ③그 밖의 경우에는 의견제출의 방법으로 의견을 청취하도록 하고 있음</li> <li>- 다만 청문에 해당하는 경우도 당사자 등이 원하는 경우에는 의견제출로 갈음할 수 있음</li> </ul>
	공통사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수익적처분과 불이익처분의 공통사항으로 처분기준의 설정 및 공표(제24조), 처분의 이유제시(제27조), 처분의 방식(제28조), 처분의 정정(제29조), 고지(제30조) 등을 규정하고 있음</li> </ul>
제 2 절 의견제출 및 청문	의견제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의견제출은 서면 또는 구술로 하며, 구술로 행하는 경우 행정청은 의견제출서에 그 진술내용을 기재하여 당사자 등으로 하여금 기명날인하게 하고, 당사자 등은 의견제출시 증거자료 등을 첨부할 수 있음(제31조)</li> <li>- 행정청은 처분시에 그 제출된 의견을 성실히 참작하여야 함</li> </ul>
	청 문	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 청문주재자(제32조), 주재자의 제척·기피·회피(제33조), 청문예의 참가(제34조) 등을 규정</li> <li>- 청문의 통지가 있는 날로부터 문서의 열람 등을 청구할 수 있음(제35조)</li> </ul>
제 3 절 공청회	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시안은 공청회에 관한 고지, 진행 및 결과의 반영 등 비교적 상세한 규정을 두고 있음(제45조, 제46조)</li> </ul>

다. 행정입법의 예고절차(제47조 내지 제52조)

- 시안은 국민의 일상생활과 밀접한 관련이 있는 법령과 자치법규를 제정 또는 개정하고자 할 경우 이를 예고하여 국민의 의견을 적극 반영하도록 하고, 예고방법에 있어서는 신문·방송·컴퓨터 등 활용 가능한 방법을 동원하도록 하며, 특히 입법안의 내용에 관하여 이해관계가 있다고 인정되는 단체 등에게도 예고사항을 통지할 수 있도록 함(제47조, 제48조).
- 예고된 입법안에 대하여 의견이 제출된 경우에 특별한 이유가 없는 한 이를 존중하여 처리하도록 하고 또한 의견을 제출한 국민에게 제출된 의견의 처리결과를 통지하도록 하고, 필요한 경우에는 공청회를 개최할 수 있도록 함(제50조).

라. 행정예고절차(제53조, 제54조)

국민생활에 밀접한 영향을 주는 정책·제도에 관한 사항, 다수 국민의 이해가 상충되는 사항 기타 국민의 일상생활과 관련하여 의견수렴이 필요한 사항에 대한 정책·제도 및 계획의 수립·집행 및 변경시에 특별한 사유가 없는 한 시행청으로 하여금 행정예고를 하게 함으로써 행정에 대한 예측가능성의 확보 및 국민의 행정에의 참여와 행정시책에 대한 이해와 공감을 유도함(제53조, 제54조).

마. 행정지도(제55조 내지 제57조)

행정지도의 실제적인 범원칙을 밝힘과 동시에 행정지도의 취지·내용·책임자의 제시 및 상대방의 서면교부청구권을 명시하고, 또한 상대방에게 의견제출의 기회를 부여하도록 하며, 다수인을 대상으로 하는 행정지도에 관하여 규정함(제55조 내지 제57조).

바. 보칙(제58조, 제59조)

행정절차와 관련된 법령의 개정 또는 개정시에는 총무처장관과 협의하도록 하고(제58조), 효율적인 행정절차제도의 운영을 위하여 총무처장관에게 운영상황의 확인·점검 및 시정요구권의 권능을 부여함(제59조).

- 참고 : 총무처는 6월 4일 공청회에 상정된 『행정절차법시안』을 일부 수정하여 8월 1일 『행정절차법안』을 입법예고함. 즉, 총무처의 『행정절차법시안』은 6월 4일 공청회에서 일반원칙, 청문의 대상, 행정계약 및 행정계획확정절차의 규정여부 등과 관련하여 많은 논의가 있었는 바, 총무처는 일반원칙, 당사자 등, 처분기준의 설정·공표, 행정지도 등에 관하여 공청회에서의 논의결과를 반영하여

1996년 8월 1일 『행정절차법안』을 입법예고하였음.

## 2. 경실련 『행정절차법(안)』

### (1) 기본방향

경실련의 행정절차법시안은 ①1987년의 행정절차법안을 근간으로 하고 있고 ② 행정절차법은 모든 행정절차에 공통적·일반적으로 적용되어야 한다는 사고의 틀 속에서 가능한 그 적용범위를 넓히고 있으며 ③87년안을 근간으로 하면서도 집단적·대량적 행정절차에 대응한 규정, 단체에 대한 고려, 각종 행정위원회의 활동 등 그 동안 우리사회에서 벌어진 사회적·법적 변화를 수용하여 공법상 계약과 행정위원회의 절차에 관한 규정을 추가하고 있음.

### (2) 구성

경실련의 『행정절차법(안)』은 제8장 86조 보칙 1조, 부칙 1조로 구성되어 있으며, 총무처의 『행정절차법(안)』과는 달리 행정계획확정절차, 공법상계약 및 위원회 행정절차를 규정하고 있음.

제1장 총 칙 제1절 통 칙 제2절 행정청의 관할과 협조 제3절 당사자 및 이해관계인 제4절 송 달 제5절 기한 및 기간 제6절 자료열람 제7절 비 용 제2장 행정처분절차 제1절 통 칙	제2절 신청에 대한 행정처분 및 불이익처분 제3절 의견청취절차 제3장 행정계획의 확정절차 제4장 행정상 입법예고절차 제5장 행정예고절차 제6장 공법상계약 제7장 행정지도절차 제8장 위원회의 행정절차 보 칙 부 칙
--	--

### (3) 주요내용

가. 제1장 : 총칙(제1조 내지 제20조)

시안은 총칙으로 제1절 통칙, 제2절 행정청의 관할과 협조, 제3절 당사자 및 이

해관계인, 제4절 송달, 제5절 기한 및 기간, 제6절 자료열람, 제7절 비용에 관하여 각각 규정하고 있으며, 특히 이 법의 적용범위(제3조)에 관해서는 '행정절차에 관해서는 다른 법률에 특별한 규정이 없는 경우는 이 법을 적용한다'고 규정하여 행정절차법이 행정절차에 관한 일반법임을 규정하고, ①국가원수의 국법상의 행위에 관한 사항 ②외교 또는 국가안전보장에 관한 사항 ③국회·지방의회 또는 중앙선거관리위원회의 의결을 거친 사항 ④헌법재판소의 심판을 거친 사항 ⑤법원·군사법원 또는 법관·재판관의 재판 및 그 집행에 관한 사항 ⑥형법·형사소송법에 의하여 행하는 조치 ⑦재외공관장이 행하는 처분 ⑧기타 이 법에 의한 행정절차를 거치도록 하는 것이 현저히 공익을 해한다고 인정하여 대통령령으로 정하는 사항에 대해서는 이 법을 적용하지 않는 것으로 하며, 지방자치단체에 있어서 행정절차의 투명성과 공정성을 특별히 고려하여 행정절차법이 자치단체의 행정절차조례에 있어서 하나의 전국적인 최소기준으로 기능하며, 자치단체는 이를 바탕으로 지역실정에 맞는 행정절차조례를 마련할 수 있도록 자치단체에게 그의 사무에 관하여 조례로 특별절차를 정할 수 있도록 하고 있음.

나. 제2장 : 행정처분절차(제21조 내지 제49조)

- 행정처분절차에 관하여 제1절 통칙으로 행정처분기준의 공표(제21조), 행정처분의 방식(제22조), 행정처분의 이유부기(제23조), 확약(제25조), 행정처분의 재심사(제27조) 등을 규정하고 있음.
- 제2절 행정처분절차에 신청에 의한 행정처분(수익처분)과 불이익처분을 포함하고 있는 바, 행정처분의 신청의 요건(제28조), 신청에 대한 처리기간(제29조), 행정처분의 취소권·철회권제한(제30조, 제31조), 불이익처분의 사전통지(제32조) 등을 규정하고 있음.
- 제3절 의견청취절차는 의견청취수단으로 ①다른 법령에서 청문을 하도록 한 경우, 허가·인가·특허 등을 취소하는 경우, 행정처분의 상대방의 재산권, 자격 또는 지위를 직접 박탈하고자 하는 경우, 법인 또는 조합 등의 설립을 취소하거나 해산을 명하는 경우 또는 그 임원의 해임을 명하거나 구성원의 제명을 명하는 경우 등의 경우에는 청문을 ②청문실시의 요건에 해당하지 않는 경우에는 일반적으로 의견제출을 ③법령에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우, 행정청이 필요하다고 인정하는 경우, 대통령령이 정하는 범위의 이해관계인들이 연서로 공청회의 개최를 요구하는 경우에는 공청회를 개최하도록 하고, 시안은 청문, 의견

제출, 공청회의 절차에 관한 규정을 자세히 규정하고 있음(제34조 내지 제49조).

다. 제3장 : 행정계획의 확정절차(제50조 내지 제59조)

국민의 일상생활에 직접적인 영향을 미치는 행정계획은 대부분 구속적 행정계획이므로 당해 국민의 의사를 반영하는 것이 행정계획의 핵심적인 내용을 이루는 것으로 행정계획의 입안과 협의(제50조), 행정계획안의 공고·열람(제51조), 의견제출·청문·공청회(제52조 내지 제54조), 행정계획의 확정 및 그 효력(제55조, 제56조), 행정계획의 변경·폐지(제57조), 행정계획의 실효 및 행정계획으로 인한 피해구제(제58조, 제59조)를 규정하고 있음.

라. 제4장 : 행정상 입법예고절차(제60조 내지 제66조)

입법예고의 대상이 되는 것은 행정청에 의한 명령, 규칙의 제정에 한하지 않고 정부제출법률안 및 조례안 역시 그 대상으로 하고(제60조), 입법예고의 방법 및 기간(제61조)과 의견제출 및 처리절차(제62조) 등을 규정하고, 또한 입법예고사항의 확장 등에 대하여 규정하고 있음.

마. 제5장 : 행정예고절차(제67조 내지 제70조)

행정수단의 다양화에 따라 현대 행정은 비공식적 행정작용이 급증하는 것이 특징이므로 비공식적 행정작용의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 행정처분, 행정계획, 행정입법 등 정형적 행정작용 이외에 국민생활에 밀접한 영향을 주는 정책, 제도에 관한 사항, 다수 국민의 이해가 상충되는 사항, 국민의 불편이나 경제적 부담을 주는 사항, 국민의 참여와 협조가 필요한 사항, 기타 국민의 일상생활과 관련하여 의견수렴이 필요한 사항에 대한 정책의 수립, 시행 및 변경시에는 미리 예고하도록 하고(제67조), 예고기간·방법 및 의견제출과 그 처리를 규정하고 있음.

바. 제6장 : 공법상 계약(제71조 내지 제75조)

- 최근 환경행정이나 사회간접자본의 확충 등의 분야에서 공법상 계약의 활용이 날로 증가하고 있으나 현재 이러한 공법상 계약을 규율하는 일반법이 없는 바, 절차나 내용의 투명성을 확보하기 위하여 공법상 계약을 규정하고 있음.
- 시안은 법령에 위반하지 않는 범위에서 일반적으로 공법상 계약을 허용하고(제71조), 공법상 계약은 서면에 의하고 공법상 계약이 제3자의 권리를 해하는 경우에는 제3자의 서면에 의한 동의가 있는 경우에 한하여 효력이 발생하며, 다른 행정청의 동의 또는 승인을 요하는 경우에는 미리 당해 행정청의 동의 또는 승인을



얻어야 하고, 불가항력 기타 계약의 내용을 이행할 수 없을 정도로 법적, 사실적 관계가 변경된 때에는 계약을 해제할 수 있도록 하고 있음(제72조 내지 제74조).

사. 제7장 : 행정지도절차(제76조 내지 제79조)

행정지도는 상대방의 동의와 협력을 전제로 하는 비권력적 사실행위이나 사실상의 강제력을 내포하기 쉬우므로 강제적 성격의 행정지도를 규제하여 행정지도의 임의성에 따른 남용을 방지하기 위하여 행정지도의 일반원칙(제76조), 행정지도의 한계(제77조), 행정지도의 방식(제79조)을 규정함.

아. 제8장 : 위원회의 행정절차(제80조 내지 제86조)

우리나라의 행정과정에서 각종 위원회의 역할이 상당한 비중을 차지하고 있으나 위원회의 활동에 대한 법적 규율이 개별적, 간헐적으로 이루어지고 있고 또한 체계와 일관성을 결여한 규율을 하고 있는 경우도 있으므로 행정청의 지위를 가지지 않는 위원회(행정청의 지위를 가지는 위원회는 별도의 근거법이 있기 때문에 그에 의하도록 함) 등에 관한 최소한의 활동기준을 마련하기 위하여 위원회의 구성(제81조), 위원회의 권한·의무(제82조), 위원회의 결정능력과 표결(제83조, 제84조), 위원회 의사규칙과 의사록(제85조, 제86조)에 관하여 규정함.

### 3. 주요 시안 및 입법례의 규율범위 비교

규정내용		비교대상		'87입법 예고안	'96경실련 시안	일본행정 절차법	독일행정
		'96시안	'94시안				
처분 절차	총 칙	○	○	○	○	○	○
	불이익처분	○	○	○	○	○	○
	수익처분	○	×	○	○	○	○
계획확정절차		×	×	○	○	×	○
입법예고절차		○	○	○	○	×	×
행정예고절차		○	○	○	○	×	×
공법상계약		×	×	×	○	×	○
행정지도절차		○	×	○	○	○	×
위원회규정		×	×	×	○	×	○

(홍준형 서울대 교수, "96 행정절차법시안의 내용과 문제점", 『인권과 정의』 제 238호(1996.7), 90면.

● 안전관리관련 법령체계의 정비 및 제도개선에 관한 입법 의견

1. 예방관리

(1) 법령체계정비

현재 안전관리와 관련한 법령이 60여 개가 혼재하고 있으며 이들 법령간에는 중복규제와 현실성의 결여 및 사문화된 제도가 존치하고 있으므로 법·시행령·시행규칙·고시간의 내용체계의 확립과 연계성 확보, 안전관리의 개별법간의 중복규제 및 현실성이 결여된 규제내용의 합리적 재조정, 규제 담당기관간의 역할분담과 합동규제 등 시행의 합리적 보완장치가 마련되어야 함.

(2) 실효성확보강화

안전문제에 대한 정부책임을 강화하고, 재해 유발행위에 대한 제재조치내용을 대폭 상향조정하여 강력한 실효성 확보수단을 강구함과 동시에 재해방지에 대한 유인제도로써 보험제도(위험관리·평가에 따른 차등보험적용 등)를 도입하여 예방관리 기능을 개선하여야 함.

(3) 안전관리제도의 개선

사회구조 변화에 상응하여 ①하도급 형태, 공동건설 형태, 협력업체 등의 안전관리책임의 투명화 방안 강구, ②파트타임, 여성·노령근로자, 외국인 근로자에 대한 안전관리법령의 적용확대, ③통신구, 상하수도관 등 지하매설물 안전관리 강화, ④유독물관리 강화, ⑤도심지 폭발물관리 강화, ⑥시설물 안전점검대상 확대, ⑦안전문화 추진관련 교육 및 홍보의무의 제도화, ⑧안전관리 및 재난관리를 위한 안정적 재정 확보 등의 방안이 마련되어야 함.

## 2. 구조구난·사고수습

### (1) 법령체계정비

재난관리의 총체적인 제도확립을 위하여 ①『풍수해대책법』전부와 민방위관계법 중 구조·구난에 해당된 내용을 『재난관리법』에 흡수하고, 재난 후의 보상·배상에 대한 처리 및 재정확보에 관한 내용을 추가하여 『재난관리법』을 대폭 개정하며, ②『민방위기본법』은 민방위제도에 관한 본연의 기능을 수행할 수 있도록 개편하고, ③ 인위재난시에도 기금을 활용할 수 있도록 『재해구호법』을 개정하여야 함.

### (2) 제도개선

중앙안전대책위원회 기능의 활성화를 위한 전문위원제도의 도입, 구조·구난시 자원봉사자의 제도화, 사고 처리의 전담 검사제 도입, 안전사고조사의 기술전문인력 참여를 위한 안전사고 조사위원회의 설치·운영 등의 제도를 도입하는 방향으로 『재난관리법』의 개정이 있어야 함.

## 3. 안전관리 인력의 전문성 제고

안전업무 담당인력의 교육과 훈련, 관련 교육기관에의 위탁교육 실시 및 전문교육기관의 설립, 안전관리직류 신설 및 근무년수 승진제 도입, 안전관련 전문지식 및 경험자의 공무원 특별채용과 계약 및 비상근 직원으로의 활용하는 등을 제도화하여 안전관리 인력의 전문성을 제고하여야 함(김용수 서울산업대학원 교수·안전관리자문위원회 위원, “안전관리법령 정비 및 조직 보강 방안”, 『자치소방』, 1996년 5월호, 28~35면).

### ● ‘지방자치제도발전위원회’ 제1차 상정안건 및 조치계획

본격적인 민선지방자치시대의 개막에 따라 지방자치의 활성화가 향후 국가발전의 중대한 관건이라는 인식하에 범정부차원에서 지방자치제도의 발전과 정착을 지원하기 위해 설치된 지방자치제도발전위원회는 1996년 3월 8일 이수성 국무총리 주재로 첫 회의를 개최하였는 바, 상정안건과 검토 및 조치계획을 정리하면 다음과 같음 (“지방자치제도발전위원회 제1차회의 내용”, 『자유공론』, 1996년 4월, 39~47면).

『지방자치제도발전위원회』 제1차 상정안건 및 조치계획

건의 내용	검토 및 조치계획
<p>1. 관용여권발급 방법개선(내무)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>외무부가 발급하는 관용 여권도 일반여권과 같이 시·도지사가 대행 발급할 수 있도록 위임(강원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관용여권 발급업무중 신청, 여권제작·교부 등 일부업무를 시·도지사가 대행할 수 있는 전산결재시스템을 개발중이며 - '96. 3월중 제주도부터 시범실시한 후 '97까지 전시·도로 확대예정</li> <li>관용여권 발급업무 완전 위임문제는 부분 업무 대행 실시결과를 평가후 결정</li> </ul>
<p>2. 여권발급에 따른 국고보조금교부확대(외무, 재경)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>여권발급 대행에 따른 경비지원을 현행 소요경비 보전에서 발급수수료의 일정비율(50%)로 지원(부산)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·도의 여권발급 실적에 따라 수수료의 일정비율로 경비가 지원되도록 개선</li> </ul>
<p>3. 주민투표에 대한 법률제정(내무)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치법규정에 따라 주민투표에 관한 법률제정(경북)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민투표 법안이 국회에 제출되었으나 정당간의 이견으로 폐기되었으므로 15대 국회에서 입법조치될 수 있도록 함</li> </ul>
<p>4. 자치단체사무소의 소재지 변경 승인권자 변경(내무)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>자치단체사무소 소재지 변경시 시·도는 내무부장관, 시·군·구는 시·도지사의 승인제도를 폐지하고 자치단체의 조례로 정하도록 함(경북)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무소 이전에는 재정지원, 지역주민간의 이해대립 등의 문제를 상급기관이 조정해야 하는 경우가 발생하고 - 도청의 경우 중앙행정기관간의 협의 등이 필요하므로 현재의 승인제도를 사전협의제도로 완화</li> </ul>
<p>5. 공무원 국외여행 사전승인제도 개선(내무, 외무)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치단체장의 공무원의 국외여행 허가제를 폐지하고 시·군·구청장은 시·도지사에게 시·도지사는 내무부장관에게 사전보고제로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시·군·구청장에 대한 내무부장관의 국외여행 허가제는 시·도지사에게 위임하고</li> <li>시·도지사에게 대한 국외여행 허가제는 현행제도를 유지하되</li> </ul>

<p>개선(인천)</p>	<p>- 다만, 절차의 간소화를 위해 국무총리 전결을 내무부장관이 절결하도록 하고 사후보고하도록 함(서울시 제외)</p>
<p>6. 시·군·구 조례규칙의 보고제도 개선(내무)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군·구의 조례 12건, 규칙 5건의 제·개정시 내무부장관에 대한 보고제도 폐지(광주, 전북)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군·구의 자치법규는 시·도지사가 적법성을 검토하나 예외적으로 전국적 기준이 같아야 하거나 중앙부처의 승인, 협의가 필요한 정원, 재정, 회계분야의 자치법규는 내무부에 보고하도록 하고 있음</li> <li>• 이는 지방자치단체의 자치법규 운영실태나 지방의회에 불리한 조례제정 현실상 사전보고제 유지는 불가피하나</li> <li>• 제1기 지방의회 기간중 재의요구 및 대법원 재소 조례 건수 : 210건 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 자율성이 확보될 수 있도록 보고대상 조례·규칙을 재정비하고 보고절차를 합리적으로 개선 조치</li> </ul> </li> </ul>
<p>7. 관광특구지정요건완화(문체)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 기존의 개발지역만이 지정, 지원되는 관광특구제도를 개발잠재력이 풍부한 미개발지역도 지정할 수 있도록 개선(전남)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문체부가 의뢰중인 교통개발연구원의 “관광특구 제도 발전방안” 연구용역 결과를 토대로 개선방안 수립시 개발 잠재력이 풍부한 지역을 관광특구로 지정할 수 있는 방향으로 개선</li> </ul>
<p>8. 농업진흥지역 전용협의시 대체지정 조건 완화(농수산)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업진흥지역의 해체가 수반되는 농지전용외의 경우 대체 지정하는 농지의 범위에 간척농지와 경지정리된 지역도 포함하고 대체지정 농지가 없을 경우 농지조성비 및 전용부담금 정수로 대체(충남)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대체지정제도의 폐지는 농업진흥지역의 급격한 감소가 예상되어 곤란하나 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역시의 경우, 대체농지지정이 어려우므로 대규모 국책사업 등 공공성이 큰 사업은 심의기준, 절차 등을 엄격히 하여 예외적으로 면제해주는 방향으로 검토</li> </ul> </li> </ul>
<p>9. 과수·채소·화훼 유통지원 사업 계획변경 승인권 위임(농수산)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업의 시행주체가 시장·군수로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업시행과정에서 계획변경이 불가피한 경우</li> </ul>

<p>서 사업계획변경시·도지사의 승인을 받아 농수산부에 보고하도록 되어있는 것을 시장·군수가 변경 결정후 시·도에 보고하도록 권한위임(제주)</p>	<p>'사업단가' 변경 등 중요한 계획변경 이외에는 시장·군수가 변경·결정할 수 있도록 재량권 확대</p>
<p>10. 농지전용부담금 부과수수료율 조정 (농수산)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지전용허가시 부과되는 전용부담금 부과징수시 지방자치단체에 교부되는 수수료를 5%를 50%로 상향조정(대전)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지전용부담금은 낙후지역의 균형개발을 위한 농어촌 구조개선사업의 투자재원으로 사용되어 대폭적인 수수료를 상향교부는 곤란하나</li> <li>• 징수 지방자치단체의 입장에서 부과징수액에 비해 특별한 지원이 없다는 점을 고려하여 농지전용부담금 뿐아니라 각종 부담금에 대한 징수수수료 교부율을 종합 비교·연구하도록 함</li> </ul>
<p>11. 농림수산사업 국고보조금제도 개선 (농수산)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국고보조금이 목적사업과 물량을 지정함으로써 사업추진에 지역특성과 자율성을 살릴 수 없으므로 포괄보조방식 도입·지원</li> <li>- 또한 세분화된 보조사업을 유사사업별로 통합·지원(전남)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 부처의 국고보조금이 목적·수량 등을 한정함으로써 시·도의 효과적 사업추진이 어려우므로 각종 보조금을 포괄보조방식으로 지원하는 방안을 연구하고</li> <li>- 지나치게 세분된 사업은 중분류하여 지원하도록 개선(민간 실무위원으로 하여금 연구 검토)</li> </ul>
<p>12. 면세유 취급(공급) 의무화(통산)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 농기계에 사용하는 면세유를 일반주유소에서 세금정산절차가 복잡하여 판매를 거부하고 있어 이를 제재할 수 있는 방안마련(강원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일반주유소의 면세유 판매기피가 불공정행위가 아니므로 제재하는 조항을 『석유사업법』에 신설하는 것은 곤란하지만 실질적으로 면세유가 원활히 공급될 수 있도록 조치</li> <li>- 농협의 유류이동판매차량 확대·운영</li> <li>- 면세유류 세금정산절차 간소화</li> <li>- 일반주유소의 면세유 판매기피 근절</li> </ul>
<p>13. 의료보호환자 진료승인제도 개선 (복지부)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료보호환자가 소속 진료지구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의료보험환자의 경우에도 타지역 진료승인제</li> </ul>

<p>이외에서 진료를 받을 때 시·군·구에 설치된 의료보호심의위원회의 심의·승인을 받아야 하는 등 불편하므로 폐지(경기)</p>	<p>도가 폐지된 점과 의료보험환자와의 의료혜택 형평성을 고려하여 의료보호환자의 진료승인 제도를 폐지</p>
<p>14. 전염병 예방접종약품 지원방법 개선(복지부)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 예방접종약품을 중앙에서 일괄 구입, 현물로 지급하고 있는 것을 현금지원으로 전환하고 각종 약품에 대해 조달단가 결정 통보(경기)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임시 예방접종약품 4종은 '96년부터 현금지급 하고</li> <li>- 정기예방접종약품(6종)은 임시예방접종약품의 현금지급 실시이후 예방접종실태를 분석한 후 '97년부터 단계적으로 실시</li> </ul>
<p>15. 건축물대상 관리 및 발급업무개선(건교)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축물대상 기재사항 변경 신청서의 처리기한이 일률적으로 7일인 것을 변경 내용에 따라 1~3일로 조정(경기)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 변경사항의 경중에 따라 처리기일을 합리적으로 단축하여 주민편의 도모</li> </ul>
<p>16. 건축물 공사장 쓰레기 처리제도 개선(건교)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건축물 사용검사시 건축 쓰레기 처리상태를 확인할 수 있도록 제도화(경기)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군·구청장이 건축폐기물 처리상태를 확인할 수 있도록 건축물 사용검사시에 건축폐기물 처리확인서 제출을 의무화(건축법 시행규칙에 반영)</li> </ul>
<p>17. 건설기계조종사 면허증 발급신청시 신체검사 생략(건교, 경찰)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설기계조종사 면허증 발급 및 적성검사 신청시 운전면허증 소지자에게는 신체검사를 생략(경남)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설기계조종사 면허와 운전면허의 신체검사 기준이 유사하므로 기중에 적합할 경우 타종면허소지자에게 신체검사를 생략하도록 함</li> </ul>
<p>18. 시관할구역내의 국도관리권조정(건교)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시지역의 국도는 시장이 관리하고 있어, 지방재정상 실질적인 유지관리가 곤란하므로 이를 국가가 관리하거나 유지관리 비용을</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국도관리권을 국가로 일원화하는 것은 어려우나, 특별한 경우에는 시관내 국도라하더라도 유지관리 비용을 국고에서 지원할 수 있도록 조치</li> </ul>

<p>도로의 이용율에 따라 국가와 지방자치단체가 분담(전남)</p>	
<p>19. 정부항공운송의뢰(GTR) 업무처리 지침 개정(총무, 건교)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무국회여행시 자국적 항공기를 이용하게 하는 GTR제도의 할인율을 상향 조정하고 타국적기와 요금비교시 일정수준이상 차이시 타국적기 이용도 가능하도록 완화(부산)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국항공기에 비해 자국적 항공기 요금이 비싼 경우에도 GTR제도를 의무적으로 이용하게 하는 것은 국제수지관리 등의 명분보다는 예산 낭비를 초래한다는 비판이 크므로 지방자치단체 근무 공무원부터 자율·권고사항으로 전환하고 중앙부처 근무 공무원은 지방자치단체 공무원의 시행결과를 감안하여 실시하도록 함</li> </ul>
<p>20. 국공유림 편입기준에 관한 특별조치(산림청)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발시 국공유림 편입 상한 기준을 일률적으로 적용함으로써 국유림이 많은 강원도의 탄광지역 개발촉진이 어려우므로 이를 배제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 『폐광지역개발지원에관한특별법』에서 『산림법』 적용의 특례를 규정하고 있어 『산림법』에 의한 국·공유림 편입기준 적용이나 생산임지의 지정에서 예외를 인정함으로써 특별한 목적으로 개발이 가능함</li> </ul>
<p>21. 산지이용체계 재편에 따른 규제완화(산림청)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 강원도는 생산임지로 지정되는 요존국유림(산림의 49%)이 많아 탄광지역 개발 등 지역개발시에 많은 지장을 주므로 지역의 개발수요가 반영될 수 있도록 산지 이용체계 재편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산지이용체계는 현행대로 유지하되 지역의 산지이용수요가 반영될 수 있도록 합리적으로 운영</li> </ul>
<p>22. 산림사고의 연대책임한계 개선(산림청)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 산림사고 발생시 광범위한 연대책임제도 개선(제주)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 명확한 책임근거에 의하여 지방자치단체장의 책임하에 문책처리</li> </ul>
<p>23. 산불발생 즉보체계 개선(산림청)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 산불발생시 15분내에 즉보하도록 한 산불방지 종합지침 개선(제주)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산불발생시 15분내 즉보는 현실상 어려우므로 이를 빠른 시간내에로 변경</li> </ul>



● 『방송법』 개정의견

『방송법』 개정논의의 핵심쟁점은 방송규제의 주체로써 방송위원회의 권한과 위원회의 선임방식 및 대기업과 신문사의 방송참여허용여부 등이라고 할 수 있는 바, 이에 대한 입법의견을 보면 다음과 같음.

1. 방송법개정의 기본방향

- 『방송법』을 개정함에 있어서는 ①국가의 홍보수단 또는 권력의 통치의 일부로 기능해 온 방송을 국민의 삶의 질을 향상시키는데 기여하는 공공영역으로 확립 ②비민주적이고 관료적인 규제체제의 공공규제체제로의 전환 ③상업주의의 폐해를 줄이고 시민의 참여공간을 확보하기 위한 방송에 대한 자본의 영향력의 최소화 ④WTO체제 출범이후 불가피한 방송서비스시장개방에 대비하여 국제경쟁력을 향상시키기 위한 핵심인 방송프로그램의 질의 향상을 위한 다양한 방안장구 등이 적절하게 배합되어야 함(최영목 한양대 언론학 강사, “방송정책, ‘시장’의 미래에서 실종된 ‘국민의 방송’”, 『한국사회와 언론』 제7호, 154~157면).
- 새 『방송법』의 논의는 ①정부로부터 독립적인 방송 ②소유분산과 경쟁력이 조화되는 방송 ③문화적으로 정체성있는 방송 ④시청자중심의 방송 ⑤지방분권적인 방송이라는 전제위에서 출발하여야 함(변동현 전남대 교수, “통합방송법의 쟁점과 과제”(한국방송비평회·여의도클럽 주최 『통합방송법 어떻게 할 것인가』 토론회 자료집, 1996.5.31), 1~2면).
- 방송의 이원구조, 즉 공영방송의 공적 서비스제공과 이를 보완하는 상업방송의 경쟁적 서비스제공의 원칙은 법제정에서 반드시 고려되어야함에도 불구하고 통합방송법안은 기존의 공영방송에 적용해온 편성이나 프로그램에 대한 규제수준을 그대로 적용하고 있는 바, 이러한 문제점은 새롭게 등장하는 뉴미디어의 정착을 위축시키는 물론 공영방송조차 차별적으로 존립시키지 못할 것임(황근 한국개발연구원 책임연구원, “통합방송법에 바란다: 산업성과 공공성의 합리적 결합이 필요

하다”, 『뉴미디어저널』, 1996년 5월호, 29~30면).

## 2. 방송의 개념 명확화

정보통신부는 위성방송을 통신으로 보는 반면, 공보처는 방송으로 보고 있기 때문에, 95년 공보처가 내놓은 『통합방송법(안)』안 제1조(목적)에 명시된 이념은 기존 『방송법』과 별 차이가 없고 개별 용어에 대한 개념 정의도 모호해 혼란을 초래했던게 사실이므로, 새로 만들어질 『방송법』에는 최소한 위성방송과 케이블텔레비전을 포함한 방송의 이념 및 목적이 시대의 요구에 맞게 제시되어야 함(한겨레신문 기획·연재, 96.5.8, 16면).

## 3. 방송위원회의 권한과 위원의 선임방법

방송위원회의 조직과 기능을 어떻게 규정하느냐가 한국방송의 독립성여부를 결정하는 시발점이 될 것이므로 한국의 방송을 바로 세우고, 건전한 방송문화의 정립을 위해서 통합방송위원회의 위상은 미국의 FCC와 같이 준입법, 준사법, 준행정적 기능을 가진 독립규제기관으로 하여야 함(변동현, 2~5면).

### 통합방송위원회의 권한 및 구성

항 목	입 법 의 건	
권 한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 통신적 방송형태와 방송적 통신형태를 포함한 사업자의 허가 및 재허가권 (기술관련부분은 정보통신부에 가허가권 부여)</li> <li>- KBS, MBC, EBS 이사 추천권(이사회는 사장 선임권)</li> <li>- 방송정책연구, 정책수립 및 집행</li> <li>- 방송발전기금관리, 심의</li> <li>- 시청자불만사항 처리</li> <li>- 종합유성방송의 이용요금 결정</li> <li>- 외국프로그램의 편성비율결정 및 수입추천권</li> <li>- 각 방송사 수신자위원회 구성</li> </ul>	
구 성	위원수확대	- 위원의 수를 12명에서 15명 또는 20명으로 확대
	위원선임	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회, 전문학계, 시청자단체, 법조계, 문화예술계, 정당 등의 분포를 고려하여 국회인사청문회를 통해 이루어질 수 있도록 함.</li> <li>- 국회추천(정당비례) → 대통령임명방식에 의함.</li> </ul>

	상임위원	- 3~5명 정도의 상임위원을 두되, 위원장과 부위원장은 전문성을 감안하여 위원간 호선했.
편 재		- 조직상 위원회를 국회책임하에 두고, 정기적으로 국회의 감독과 감사 및 청문회를 통해서 업무의 독립성, 전문성, 공정성, 효율성이 점검되도록 함.

- ①『통합방송법(안)』은 방송국 또는 방송사업자의 추천, 승인, 허가 등은 공보처장관의 승인을 받거나 추천을 받도록 하고 있으며(안 제8조, 제9조), 방송사업자 등의 허가취소권한도 공보처장관의 승인을 받도록 규정하고 있어(안 제20조) 방송위원회의 권한을 종전보다 오히려 축소하고 있는 바, 방송의 허가, 승인 등의 주요업무에 대한 추천권을 방송위원회에 적극적으로 부여하여야 하고, ②방송위원의 선임방법과 임명절차는 방송의 자율성과 자주성을 재는 척도라고 할 수 있으나 『통합방송법(안)』은 국회의장과 대법원장이 추천한 각 4명을 포함하여 12명의 방송위원을 대통령이 임명하는 방식(안 제42조)으로 되어 있어 국민의 대표성을 살릴 수 없으므로 국민의 다양한 목소리를 반영할 수 있도록 공적으로 책임을 질 수 있는 전문기관의 추천을 받아 위원을 선임하고, 선임된 위원을 국회의 동의를 거쳐 대통령이 임명하는 방식을 취하여야 함(강대인 계명대 교수, “통합방송법에 바란다 : 매체환경에 포괄될 수 있는 법제정이 필요하다”, 『뉴미디어저널』, 1996년 4월호, 29~32면).

■ 참고 : 문민정부 수립후 『방송법』 개정과 관련하여 구성된 방송위원회산하 ‘공영방송발전연구위원회’, 한국방송개발원산하 ‘2000년대방송정책연구위원회’ 및 공보처산하 ‘선진방송정책자문위원회’는 방송위원회 및 방송사 사장 선임제도개선과 관련하여 각각 다음의 방안을 제시하고 있음(한겨레 96.4.3, 16면).

	공영방송발전연구위원회	2000년대방송정책연구위원회	선진방송정책자문위원회
방안	- 사회 각 단체가 추천한 후보를 대통령이 국회의 일괄동의를 받아 임명 - 국회 교섭단체간 합의로 추천위원회를 구성해 추천받은 위원을 청문절	- 방송위가 한국방송공사의 이사를 추천하되, 이사 추천 사유를 구체적으로 밝히는 등 투명성 보장을 위한 장치를 마련하고, 문화방송사가 대주주인 방송	- 방송위의 권한 강화를 위해 현행 방식으로 추천된 위원에 직능단체·방송전문가·사회이 익단체에서 추천한 인사를 추가해 국회 동의

차를 거쳐 대통령이 국회의 일괄 동의를 받아 임명 - 입법·행정·사법 3부가 추천하되 국회의 동의를 받는 방안	문화진흥회는 해체함	를 받는 방안
--	------------	---------

#### 4. 재벌·언론사의 방송사참여

##### (1) 찬성의견

- 재벌의 언론사 교차소유나 언론사의 언론매체 집중은 민주사회의 다원성을 침해하고 여론독점의 위험성이 있으나 현실적으로 매체가 시장기능을 제대로 수행할 수 있도록 적정한 선에서 독과점구조를 마련해 주는 것도 정책상 필요하므로 ①언론매체의 독점과 집중을 완화하면서 동시에 뉴미디어들의 자생력과 경쟁력확보를 위해서 MSO는 3~5개(30만 내지 50만 가구), 재벌과 신문사의 위성방송지분참여(종합편성방송과 보도전문채널 제외)는 10~20% 한도내에서 허용하고, ② NO와 SO의 교차소유는 양사업의 의존성이 높고 협업의 효율성이 높기 때문에 탈규제화하는 것이 오히려 경쟁력을 제고할 수 있으며, 특히 SO에 대해서는 MSO를 허용하되 기존업자에게 우선권을 줄 것, 케이블TV가입자에게 TV시청료를 할인하여 가입료부담을 경감할 것, 가입채널의 선택권을 가입자가 갖도록 하고 차등요금을 적용할 것(기본개수는 의무화), 부가세면제 등 세제혜택을 부여할 것 등의 정책이 필요하고 ③중계유선방송업은 업계의 보호뿐만 아니라 서민층의 보호를 위해서 전향적 입장에서 『통합방송법』에 반영되어야 함(변동현, 2~5면).
- 현행 『종합유선방송법』은 국내 대기업의 진출을 막고 있어 결국 외국의 대자본에만 자본진출을 허용하는 상황이고, 외국위성방송의 전파월경에 의한 문화침투에 대한 대책도 시급하므로 조속한 위성방송관련법의 정비가 요망됨(문화일보 기획, 96.4.23, 20면).
- 법안의 주요쟁점 중의 하나가 재벌과 언론사의 방송참여문제인 바(안 제13조 등) 이는 『방송법』에 명시적 규정을 둘 것이 아니라 국내외적인 상황변화에 신속하게 대응하기 위하여 대통령령으로 정하거나 아예 명기하지 않는 것이 바람직함(강대인, 32면).

- 사업적 전망의 불투명성과 안정적 정착에 필요한 기간 및 위성방송과 같은 뉴미디어 사업분야의 시장개방에 따라 외국인에게 동등한 자격을 허용하여야 하는 현실을 감안할 때 방송사업에 대한 지나친 진입규제는 완화하고, 대기업의 참여에 의한 방송사의 독점적 횡포나 프로그램의 편향성의 문제는 프로그램에 대한 규제 등 『방송법』상의 다른 규율을 통하여 규제하여야 함(황근, 30~31면).

## (2) 반대의견

- 언론기업에 대한 법적 규제의 필요성은 언론기업에 의한 폐해가 민주정치 of 근간을 뒤흔들 정도로 매우 심각하기 때문이며, 언론기업에 의한 이러한 폐해는 언론의 권력화에서 비롯되고 그 권력화를 뒷받침하고 있는 것은 독점과 집중이라는 경제적 요인에 기인하므로 언론기업에 대한 법적 규제의 기본방향은 언론보도에 대한 경제적 요인의 영향력을 최소화하는 쪽이 되어야 하고, 이러한 기본방향에 따라 신문과 방송의 각각의 특성에 맞게 규제방법이 마련되어야 하는 바, 법적 규제의 구체적 방안으로는 내부적 자유보장을 위한 기구설치의 강제, 광고의 규제, 종업원 또는 시청자의 경영참여의 제도화 및 신문·방송의 겸영금지유지(『통합방송법(안)』에서는 신문과 방송의 겸영금지의 폐지 또는 완화하는 방안을 제시하고 있으나 이는 언론의 권력화를 더욱 더 강화할 것이므로 타당하지 않음)를 들 수 있다. 다만 이러한 언론기업에 대한 법적 규제의 논의는 국가권력으로부터 언론기관의 자유를 확보한다는 전제위에서 이루어져야 함(김종서 배재대 교수, “언론산업(언론재벌)의 법적 규제”, 『언론과 법』(법과사회이론연구회 제8호 공개토론회 자료집, 1996.5.10), 37~42면).
- 정부의 개정안에는 다른 요인을 완전히 무시한 채 국제경쟁력 제고를 위한 자본의 참여부분만 배타적으로 강조하고 있고, 산업적 측면이 강조될 수 밖에 없는 CATV나 위성방송과 같은 새로운 방송미디어와 차원이 다른 공중파방송을 통합 정신에 입각하여 등치시키는 오류를 범하고 있는 바, 이러한 정부의 기본방향에 대해서는 ①공공서비스방송을 위한 하부구조가 거의 형성되어 있지 않는 우리나라 상황에서 규제완화는 정보복지측면에서 국민을 더욱 소외시킬 가능성이 크고, ②시장자유주의는 시청률과 같은 불완전한 다수주의적 공익성 개념에 입각해 있기 때문에 필연적으로 방송공익성을 쇠퇴시키며 ③시장경쟁이 선택의 폭을 넓혀 줄 것이라는 주장과는 달리 독과점구조로 감으로써 시장의 왜곡을 가져오고 ④방

송프로그램은 공공적 재화로서 단순히 소비되는 것이 아니라 일련의 사회적 가치를 창출한다는 사실을 무시하고 있으며 ⑤다매체·다채널시대에도 방송매체는 혜택이 효과적으로 배분될 수 있도록 하기 위해 공적규제가 불가피하다는 점을 무시하고 있음(최영목, 157~160면).

## 5. 기타

### (1) 문화적으로 정체성있는 방송

현재 외국방송프로그램의 편성비율은 지켜지지 않고 있고 또는 국가별편중이 심한 상황이므로 ①통합방송법에서는 이에 대한 규제를 강화하되 탄력적인 조정을 할 수 있도록 하여야 하며, ②이는 또한 국내영상산업의 육성문제와 직결되는 것이므로 구체적인 지원정책을 법에 명시적으로 규정하여야 함.

### (2) 시청자중심의 방송

1995년도 『통합방송법(안)』은 수신자위원회와 반론권청구를 규정하고 있으나 이러한 것은 근본적으로 방송사의 프로그램심의기능과 함께 다루어 질 때 그 실효성이 보장될 수 있으며, 그 밖에 시청자 권익문제와 관련하여 ①기존 방송위원회가 갖던 심의기능의 개별 방송사에의 이전(방송위원회는 감독권만을 행사) ②사의 음부즈만제도의 실시 ③재면허 또는 재허가 심사시 방송사의 심의실적과 음부즈만 실적평가 ④수신자위원회의 구성은 방송위원회가 임면권을 행사 ⑤방송위원회의 '불만처리위원회' 기능강화 ⑥방송위원회의 광고의 사전심의 ⑦시청자단체의 재정지원 방안 강구 ⑧장애인방송 및 소수자대상 방송지원 등이 제도화되어야 함.

### (3) 지방분권적 방송

중앙집권적 방송에서 지방분권적 방송으로 개편하기 위해서 ①KBS2 TV를 지역방송연합체로 운영 ②지역 MBC를 방송문화진흥회의 감독하에 두되 점진적으로 경영권을 독립화함 ③지역방송 편성비율을 상향조정(30%) 의무화하고, 황금시간대 편성비율 역시 법제화함 ④소규모 지역 FM라디오의 허가를 대폭 개방함 ⑤방송위원회의 위원 중 20%정도를 반드시 지역대표성을 갖도록 구성함 ⑥지역방송인 재교육을 위해 방송발전기금 지원 ⑦지역방송의 광고수수료 인하 등의 제도화가 있어야 함.

(4) 교육방송(EBS)

교육방송은 ①독립공사화하고 ②광고는 불허하되 방송발전기금과 시청료를 재원으로 사용하며 ③방송목표는 학교교육의 보조 및 사회교육과 소수자 소외계층의 공익증진에 두되 그 비율은 3:7 정도로 하며 ④교육방송원장 또는 이사장은 방송위원회가 추천한 이사진이 선출하고 대통령이 임명함.

(5) 한국방송광고공사

한국방송광고공사는 ①그 기능을 미디어랩과 광고연구로 제한 ②운영위원회를 구성하여 공보처로부터 독립적이고 공적인 기능이 강화되도록 함 ③공익자금개념을 삭제하고 방송발전기금으로 전환 ④수수료제도의 개선(방송형태별 비율 차등 적용) ⑤방송발전기금의 조성과 분배정책은 방송위원회에 이관 ⑥사장은 방송위원회의 추천을 받아 방송위원장이 임명하는 방향으로 제도개편이 있어야 함(이상 변동현, 8~13면).

■ 참고 : 『방송법』개정과 관련한 이제까지의 주요쟁점을 정리하여 보면 아래와 같음.

1. 해방후 한국방송법제의 변천과정

해방이후 현재까지 우리나라 방송관련 법제의 변천과정과 주요정책을 살펴보면 아래와 같음.

구 분	방송법 및 관련 법제	방송체제 및 정책
미군정	방송규칙(1946)	군정청소속(국영체제)
자유당정권	- 방송사업특별회계법(1950) - 지방방송국설치법(1950) - 방송의 일반적 기준에 관한 내규(1958)	- 국영독점종식(국민영) - 기독교방송국 개국(1954) - HLKY-TV개국(1956) - 상업방송시작: 부산문화방송(1959)
제1·2 공화국	- 유선방송관리법(1961) - 전파관리법(1961) - 국영텔레비전운영사업에 관한 임시조치법(1962) - 방송관설치법(1962)	- KBS-TV개국(1961)

제3공화국	- 방송법(1963) - 언론윤리위원회법(1964) - 방송윤리규정(1967)	- 방송윤리위원회발족(1962) · 방송윤리위원회법정기구화 · 언론계반발로 38일만에 시행보류
유신정권	- 한국방송공사법(1972) - 방송법개정(1973)	- 방송정화조치(1971) · KBS공영화 · 방송심의 강화
제5공화국	- 언론기본법(1980) - 한국방송광고공사법(1980)	- 언론통폐합 - 방송위원회설치(공영독점)
제6공화국	- 종합유선방송법(1991) - 전파법개정(1992)	- 방송위원회강화 - 상업방송 SBS허용(공민영) - CATV시대 개막
문민정부	- 방송법개정실패(1995)	- 관련법통합 - 산업논리중심으로 개편시도

## 2. 1995년 방송법 개정관련 주요 공청회 · 토론회

1995년 방송법 개정관련 공청회와 토론회에서 제안된 주요 내용을 정리하여 보면 다음과 같음.

주 관 단 체	일 시	주 요 내 용
크리스찬아카데미	4. 5	- 시민단체서 모범방송법안 마련 - 독립된 기구에서 인허가 업무관장
방송개발원공청회	8.23	- 방송에의 정부관여의 축소 - 방송총괄기구로서 방송위원회의 위상 강화
방송개혁국민회의 · 민주당	9.21	- 방송의 권력으로부터의 독립 - 시청자권익의 증대, 액세스권
PD연합회	9.28	- 정부규제폐지와 공공규제 확립 - 방송자유법 · 방송자유위원회설치
한국방송학회	10.19	- 방송의 독립성구현 - 정부역할축소, 방송위권한강화
방송개혁 · 야3당	11.29	- 방송인허가권 방송위에 이관 - 공보처폐지



### 3. 방송법 개정 관련 각 위원회의 보고내용 비교

김영삼정부 출범이후 방송정책을 위해 전문가들로 구성된 세 위원회, 즉 방송위원회산하 '공영방송발전연구위원회', 한국방송개발원산하 '2000년대방송정책연구위원회' 및 공보처산하 '선진방송정책자문위원회'의 보고서내용과 공보처가 향후 우리나라 방송정책의 방향으로 밝힌 '선진방송 5개년 계획'을 비교하면 다음과 같음.

구 분	공발연보고서	2000년위원회보고서	선진방송위원회보고서	선진5개년계획
방송 이념	공익성 구현	국제경쟁력 강화	공익성 구현과 국제경쟁력 강화	방송의 공익성과 경쟁력 제고
방송 제도	공영성 강화 (KBS·MBC)	KBS: 기간공영 MBC: 경쟁력 강화	공민영 채널차별화 KBS: 효율화 MBC: 실질적 공영 체제로 개편	지상파 공익성제고 공공적 공민영확립
교육 방송	독립공사화	독립공사화	(조건부) 독립공사	교육전문 독립채널
공익 자금	방송발전기금으로 광고공사→미디어 랩	공익자금조성법제정 방송관련사업에만 기금 이용 광고공사→미디어 랩	공익자금조성필요 광고공사기능재조정 광고시간 연장	공익자금제도유지 광고규제의 완화 광고공사 현행유지
규제 기구	방송총괄기구신설 (가칭 '방송통신 위')→헌법기관화 면허·재면허시 심의권 등 부여	관계부처 통합 방송정책전문연구 기관 설립	방송총괄기구 검토 (통합)방송위 설치 12인 방송위원 대통령이 임명	통합방송위 신설 위원의 전문성·직 능성·지역성 고려 면허시 의결제출
법제	단일방송법 제정	매체별 법체계 재정비	방송법 + 단위법 혹은 통합방송법	통합방송법으로 전면 개편
시청자 주권	시청자위원회 개선 방송국최고의결기구에서 위원위촉	시청자위 권한강화 피해구제제도 개선 분쟁조정기구 마련	시청자위 권한강화 심의와 허가갱신연계	채널선택욕구 충족 방송접근권 보장 권리구제의 강화

#### 4. 정부부처의 통합방송법에 대한 입장

정보통신부, 공보처, 문화체육부, 통상산업부와 같은 정부부처는 방송과 직·간접적인 관련을 맺고 있으며, 특히 기존의 『전파법』에 따라 방송의 인·허가업무를 주관하고 있는 정보통신부와 『방송법』 등을 근거로 방송정책의 전반을 관장하고 있는 공보처는 방송법의 개정을 두고 상당한 이견이 있었다. 즉, 1995년 9월 공보처의 『방송법(안)』이 입법예고되자 정보통신부는 공보처가 방송사업허가권을 갖는 점에 대하여, 총무처는 방송발전협력위원회의 설치에 대하여, 방송위원회는 공보처의 방송사업허가와 방송위원회 구성방식에 대하여 각각 이견을 표시하였으며, 이러한 이견은 방송사업의 허가·재허가부분에 대하여는 정보통신부의 견해가 수용되고, '방송발전협력위원회' 조항은 삭제하는 선에서 부처간 합의가 이루어져 동년 11월 정부의 『방송법(안)』이 마련되었다. 그러나 법안이 폐기된 후에도 공보처와 정보통신부는 복수종합유선방송(MSO)운영과 위성방송사업자 선정문제에 대해 여전히 이견을 보이고 있다. 정부부처간의 이견을 정리하는 의미에서 지난해 『통합방송법(가칭)』 제정을 주도한 공보처안과 정부가 입법예고한 『방송법(안)』을 비교하면 아래의 표와 같다.

구 분	공보처 방송법안(95. 9)	정부방송법안(95.11)
계획 수립 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공보처장관이 방송정책에 관한 기본 계획수립</li> <li>- 방송전송·기기·영상분야 부분계획을 종합·조정하고 이를 효율적으로 실행하기 위해 총리를 위원장으로 하는 방송발전정책협의회를 둠</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공보처장관: 방송에 관한 정책수립</li> <li>- 정통부장관: 방송전송, 매체관련 정책수립</li> <li>- 정부는 방송에 관한 중장기종합계획을 수립·공표함</li> </ul>
허가 등	<p style="text-align: center;"><b>【허가】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합유선방송사업자: 대통령령에 따라 공보처장관 추천으로 설치, 정통부장관 준공검사·허가(공보처장관 추천영지정가능)</li> <li>- PP: 공보처장관승인(재허가)</li> <li>- 대통령령에 따라 공보처장관 또는 정통부장관이 허가취소</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>【허가】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합유선방송사업자: 공보처장관추천, 정통부장관 허가(지상파 동일)</li> <li>- PP: 공보처장관승인, 정통부장관협의(재허가)</li> <li>- 정통부장관이 재허가</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>【허가취소】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정통부장관만 허가취소 가능</li> </ul>

사업 참여 제한	<p><b>【위성방송】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기업·일간신문사·통신사는 보도 전문편성방송을 제외한 분야 참여가능</li> </ul> <p><b>【종합유선방송】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기업·일간신문사·통신사는 주식 또는 지분소유 가능</li> <li>- 상호겸영 및 복수겸영가능</li> </ul>	<p><b>【위성방송】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기업·일간신문사·통신사는 종합 편성, 보도전문편성방송을 제외한 분야 참여가능</li> </ul> <p><b>【종합유선방송】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공보처안과 동일</li> <li>- 상호겸영가능</li> </ul>
방송 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송위 종합유선방송위 통합</li> <li>- 위원의 전문성·직능성·지역성 등 고려</li> <li>- 권한은 현행과 유사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합</li> <li>- 위원의 전문성·직능성 등 고려</li> <li>- 권한강화(허가·재허가시 의견청취)</li> </ul>
자료 제출 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공보처장관은 방송의 질적향상과 질서확립을 위해 방송사업자(지상파와 SO)에게 필요한 자료를 제출하게 할 수 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공보처장관 및 정통부장관은 감독상 필요한 자료를 제출하게 하거나 공무원으로 하여금 사무소 또는 사업장을 출입조사하게 할 수 있음</li> </ul>
방송 발전 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부는 방송사업자·종합유선방송사업자에 대하여 제조업과 동등한 수준으로 지원하여야 함(안 제58조제3항)</li> </ul>	<p>전면삭제</p>

## 노 동

### ● 『노동쟁의조정법』 개정의견

『노동쟁의조정법』의 개정은 단체행동권에 대한 제약을 제거·완화하는 기본방향에서 이루어져야 한다는 점에서 ①사업장 이외의 장소에서의 쟁의금지 및 제3자 개입금지규정 삭제 ②공무원의 쟁의금지규정 보완 ③방위산업체 쟁의금지 완화 ④평화적 설득의 피켓팅·보안작업의 정상수행·산하조직의 쟁의행위에 대한 준수사항의 명시 ⑤대체노동금지 완화 ⑥알선과 조정의 통합 및 냉각기간제도 폐지 ⑦조정 전치의 도입 ⑧공익사업에 대한 강제중재제도 폐지 ⑨긴급조정결정절차 개선 등이

필요함(임종률 성균관대 교수, “노동쟁의조정법의 문제점과 개선방향”, 『입법조사 연구』, 제238호(1996.4), 100~127면; 동인, “노동법 개정의 방향”, 『월간 노동법률』, 1996년 6월호, 94~97면).

## 1. 법률명의 개정

현행법상 調整과 調停은 일본법의 용어를 그대로 도입한 것이지만 일본과 달리 발음이 같아 혼동을 초래하고 있는 바, 이러한 혼동을 피하기 위해서는 調整의 용어를 폐기하거나 ‘해결’ 또는 ‘처리’로 대체할 필요가 있으며, 특히 폐기하는 경우에는 여러조문에서 사용되는 ‘調整’을 전후 문맥에 따라 다른 적절한 용어로 대체하고, 또한 ‘勞動爭議調整法’은 ‘勞動爭議調停·仲裁法’으로 법률명을 개정하여야 함.

## 2. 쟁의행위 등의 제한·보호

### (1) 쟁의행위의 제한

항 목	입 법 의 건 의 내 용
공무원의 쟁의행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동법 제12조제2항은 국가 및 지방자치단체에 종사하는 근로자의 쟁의행위를 금지하고 있는 바, 이는 법률로 정하는 일정 범위의 공무원에게 단체행동권을 제한·부인함이 없이 단체행동권(노동3권)을 허용하고 있는 헌법 제33조제1항 및 제2항에 위반됨.</li> <li>- 그러나 공무원의 쟁의권을 인정하는 경우 그 범위가 문제되는 바, 공무원의 쟁의권에 관한 입법은 공무원 중에서 어느범위까지 단결권을 허용할 것인가 그리고 공무원노조의 단체교섭에 대하여 민간노조와 달리 특례를 둘 것인가 등을 유기적으로 고려하여야 함.</li> <li>- 공무원의 쟁의권인정에 대한 법형식은 기존의 노동관계법령에 공무원에 대한 특칙을 삽입하는 방안, 공무원법령에 관련규정을 삽입하는 방안 및 특별법을 제정하는 방안을 고려할 수 있음.</li> </ul>
방위산업체의 쟁의행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방위산업체라는 이유만으로 쟁의행위를 금지하는 것(동법 제12조제2항 후단)은 전시입법이라는 인상을 주어 국내외적으로 바람직하지 않을 뿐만 아니라 방위물자의 원활한 조달과 해당 근로자의 기본권은 상호 조화와 균형을 이루어야 할 것인데, 이 조항은 전자를 위하여 후자를 일방적으로 희생시키는 것임.</li> <li>- 또한 현행법규는 쟁의금지를 관계법률이 정하는 ‘주요’방위산업체에 한</li> </ul>

	<p>정하고 있지 않은 점도 문제이므로 이 조항은 삭제되어야 함.</p> <p>- 대신 헌법 제33조제3항의 취지를 고려하여 관계법령에 의하여 지정된 주요 방위산업체의 쟁의행위 및 노동쟁의에 대해서는 공익사업에 준하여 이 법의 규정을 적용하도록 명시규정을 둘 필요가 있음.</p>
사업장이외의 장소에서의 쟁의행위	<p>- 사업장 이외의 다른 장소에서 쟁의행위를 할 수 없다는 규정(동법 제12조제3항)은 파업이나 태업 등 쟁의행위와 시위나 집회 등 단순한 집단적 행위를 혼동한 규정임.</p> <p>- 또한 불매동맹(보이콧)이나 파업감시(피켓팅)는 원래 사업장 밖에서 행하는 것이므로 이 규정을 문언대로 해석하면 이러한 종류의 쟁의행위를 금지하는 것으로 되어 헌법이 보장한 단체행동권의 본질적 제한으로 헌법위반의 소지가 있으므로 이 규정은 삭제되어야 함.</p>

- 참고 : 『노동쟁의조정법』 제12조제2항 중 “국가·지방자치단체에 종사하는 근로자”에 관한 헌법재판소의 헌법불합치결정
- 현행 『헌법』 제33조제2항은 구헌법과는 달리 국가공무원이든 지방공무원이든 막론하고 공무원의 경우에 전면적으로 단체행동권을 제한하거나 부인하는 것이 아니라 일정한 범위 내의 공무원인 근로자의 경우에는 단결권·단체교섭권을 포함하여 단체행동권을 갖는 것을 전제하였으며, 다만 그 구체적인 범위는 법률에서 정하여 부여하도록 위임하고 있음.
- 모든 공무원에게 단체행동권, 즉 쟁의권을 근본적으로 부인하고 있는 『노동쟁의조정법』 제12조제2항 중 “국가·지방자치단체에 종사하는 근로자”에 관한 부분은 현행 헌법 제33조제2항의 규정과 저촉되고 충돌되는 것으로 『헌법』 제37조제2항의 일반적 법률유보조항에 의하여서도 정당화될 수 없는 것이지만, 『헌법』 제33조제2항의 규정은 일부공무원에게는 단체행동권을 주지 않는다는 것도 전제하고 있으므로 합헌적인 면도 포함되어 있음. 따라서 위 규정은 단순위헌선언을 하여 무효화시킬 법률이 아니고, 앞으로 현행 『헌법』 규정과 충돌됨이 없이 합헌의 상태가 되도록 고쳐져서 재정비되어야 할 규정임.
- 입법자가 위의 헌법불합치의 상태의 제거를 위하여 일정한 범위의 공무원에게 단체행동권을 부여하는 입법을 함에 있어서는 첫째, 사실상 노무에 종사하는 공무원에게 쟁의권을 전면 부여하던 구법상태로 단순히 환원시키는 방안 둘째, 이들

에게 쟁의권을 주되 전체이익과의 조화를 위하여 그 행사요건과 절차를 신설하는 등의 보완입법을 하는 방안 셋째, 기존의 입법형태와는 달리 종사하는 직종이 아니라 직역을 기준으로 하여 선별적으로 쟁의권을 부여하는 방안 등 세가지를 상정할 수 있음.

- 입법자는 어떠한 형태로든 법률을 만들어 일정한 테두리의 공무원인 근로자가 단체행동권을 갖도록 하여 헌법불합치인 현재의 상태를 제거할 의무가 있다 할 것이므로, 이러한 의미에서 헌법불합치의 제거를 위한 입법촉구를 하는 바임.
- 현재의 입법부는 그 입법활동이 사실상 종료되는 1995년말까지 『헌법』이 위임한 바를 입법화하여 헌법불합치의 상태를 제거하여야 할 것임.

(주: 국회는 개정시한까지 아무런 개정입법을 하지 않았기 때문에 국가나 지방자치단체에 종사하는 공무원이라는 이유만으로 쟁의행위를 할 수 없도록 한 이 조항은 1996.1.1.을 기하여 효력을 상실하게 되었음)

## (2) 쟁의시의 준수사항

항 목	입 법 의 건 의 내 용
노동조합의 지도·감독 책임	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쟁의주체인 노동조합은 쟁의행위가 적법하게 수행될 수 있도록 하부조직과 조합원을 지도·감독할 책임이 있는 바, 이 점에 관하여 주의를 환기시키기 위하여 명시적 규정을 둘 필요가 있음.</li> <li>- 그러나 위법한 쟁의행위에 대해서는 노동조합이 민·형사상의 책임을 지게 되므로 이 규정의 위반에 대한 벌칙을 따로 둘 필요는 없음.</li> </ul>
안전보호시설 미가동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행법은 사업장의 안전보호시설을 정지·폐지·방해하는 행위를 쟁의행위로써 할 수 없다(동법 제13조제2항)고 규정하고 있으나, 쟁의행위시의 준수사항이라는 시각에서 표현을 좀 더 알기 쉽게 바꾸어 사업장의 안전보호시설은 쟁의행위의 기간에도 가동해야 한다고 표현하는 것이 바람직함.</li> </ul>
보안작업의 정상운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쟁의시에 보안작업을 정상적으로 수행하지 않으면 사용자의 재산권을 침해하는 것으로 되고, 쟁의종료후 즉각적인 조업의 재개가 불가능하여 근로자의 이익에도 반하게 됨. 따라서 작업시설의 손상 및 원료와 제품의 변질이나 부패를 방지하기 위한 작업은 쟁의행위의 기간에도 이를 정상적으로 수행하여야 한다는 규정을 둘 필요가 있음.</li> <li>- 이 규정의 위반에 대해서는 벌칙을 둘 필요가 없음.</li> </ul>

<p>평화적 설득의 파업감시</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 쟁의행위의 기간에 근로희망자의 출입 및 조업을 저지하기 위한 노동조합의 행위는 평화적 설득의 방법으로 하여야 한다는 규정을 신설할 필요가 있음.</li> <li>- 이 규정위반에 대한 벌칙은 불필요함.</li> </ul>
<p>산하조직의 쟁의행위</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동조합의 지부·지회 등 단위노조의 산하조직은 대외적으로는 독자적인 행위를 할 수 없고 따라서 단위노조의 지시나 승인없이 쟁의행위를 할 수 없다고 할 것인 바, 단위노조의 산하조직이 쟁의행위를 하고자 하는 때에는 단위노조의 승인을 얻어야 한다는 점을 명시할 필요가 있음.</li> <li>- 이는 단위노조의 통제권 및 쟁의행위에 대한 지휘·감독책임을 확립시킨다는 점에서도 필요함.</li> <li>- 이 규정위반에 대한 벌칙은 불필요함.</li> </ul>
<p>행정관청의 시정명령</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행법은 안전보호시설의 정지·폐지 등을 수반하는 쟁의행위에 대하여 행정관청이 중지명령을 내릴 수 있도록 규정하고 있으나(동법 제13조제3항), 쟁의행위의 중지기간을 규정하고 있지 않아 관계당사자가 중지명령을 받고 위반사항을 시정한 경우에도 쟁의행위를 재개할 수 있는지의 여부가 불명확하고, 만약 쟁의행위를 재개할 수 없는 것으로 해석된다면 이는 쟁의권 침해의 소지가 있음.</li> <li>- 따라서 현행규정상 쟁의행위 자체에 대한 중지명령을 위반사항에 대한 시정명령으로 고쳐야 함.</li> <li>- 또한 안전보호시설이 정상가동하지 않는 경우 이외에 보안작업을 정상가동하지 않는 경우도 시정명령의 대상으로 하여야 함.</li> </ul>

### (3) 대체노동금지의 완화

대체노동의 전면금지(동법 제15조)는 사용자측에 파업으로 인한 생산차질을 감수하도록 강요하는 것으로 영업의 자유를 침해하는 측면이 있고, 국민경제에도 바람직하지 않음. 따라서 대체노동허용으로 인한 부작용을 최소화하면서 사용자측의 이익도 배려하는 보완조치가 필요한 바, 이를 위해서는 조업계속을 위하여 다른 사업장의 근로자를 투입(대체)하거나 신규근로자를 투입(채용)하는 것은 금지하되 당해사업장의 관리자나 근로희망자를 투입(대체)하는 것은 허용하는 선에서 대체노동금지의 범위를 완화하는 방안이 적절함.

#### (4) 제3자개입금지

①노동조합은 자주적·민주적으로 운영되도록 되어 있기 때문에 제3자가 개입한 다하여 그 자주적 의사결정이 왜곡·방해받거나 쟁의행위가 장기화된다고 볼 수 없으며, 또한 ②제3자개입금지규정을 한정해석하더라도 '법령에 의하여 정당한 권한을 가진' 제3자와 권한없는 제3자의 구별 및 금지대상행위가 불명확하여 행정의 자의적 해석의 가능성이 있고, 제3자의 개입행위에 대하여 근로자측이 이를 거절함으로써 아무런 영향을 발휘하지 못한 경우나 적법한 쟁의행위를 하도록 개입한 경우에도 처벌하게 되어 있어 국가형벌권의 남용의 우려가 많으며, 한편 ③제3자가 불법행위를 감행하도록 개입한 경우에도 『형법』상 공범규정에 의하여 처벌을 할 수 있으므로 제3자개입금지규정은 삭제되어야 함.

### 3. 노동쟁의의 해결절차

#### (1) 노동쟁의

- 『노동쟁의조정법』은 노동쟁의에 대하여 '임금 기타 대우 등 근로조건에 관한 노동관계 당사자간의 주장의 불일치로 인한 분쟁상태'(동법 제2조)로 정의하고 있으나, 이것에는 다음과 같은 문제점이 있음.
- 동규정의 '근로조건'과 관련하여 대법원과 통설 및 행정해석간에 해석상의 다툼이 있으므로 이와 같은 다툼을 해결하기 위하여 '근로조건에 관한' 분쟁을 '단체교섭 대상'에 관한 분쟁으로 명시하는 규정을 두어야 함.
- 현행규정은 막연히 '주장의 불일치로 인한 분쟁상태'로 규정하여 노동쟁의가 단체교섭이나 쟁의행위와 어떤 관계에 있는지는 밝히고 있지 않는 바, '단체교섭이 결렬되어 쟁의행위가 일어날 우려가 있거나 일어나 있는 상태'라고 보완하여 규정하는 것이 바람직함.
- 현행규정으로는 이익분쟁 이외에 집단적 권리분쟁도 노동쟁의에 포함되는지, 조정·중재의 대상이 되는지 여부가 불명확한 바, 이는 해석에 맡긴다하더라도 『노동조합법』에서 단체협약의 해석·이행에 관한 분쟁에 대하여 노동위원회의 견해제시를 신청할 수 있도록 하는 한편, 『노동쟁의조정법』에서 조정서나 중재제정의 해석·이행에 관하여도 이러한 절차를 보완할 필요가 있음.



## (2) 공익사업

현행법은 공익사업의 성질을 공중의 일상생활에 없어서는 않되거나 업무의 정지·폐지가 국민경제를 현저히 위태롭게 하는 사업으로 정의(동법 제4조)하고 있으나 각호에 열거된 사업은 대부분 국민경제의 중요성보다 공중의 안전·보건 및 일상생활상 중요한 사업들이므로 공익사업의 성질을 업무의 정지·폐지가 공중의 안전과 보건 및 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 사업으로 한정하여 규정함이 바람직함. 이러한 의미에서 은행사업과 방송사업은 공익사업에서 제외하고, 공중위생사업은 오물수거사업으로 구체화하는 한편 통신사업도 우편, 전신 및 전화사업으로 구체화하여 규정할 필요가 있음.

## (3) 알선과 조정과의 관계

### 가. 알선과 조정의 통합

현행법과 같이 알선과 조정을 단계적으로 행하는 것은 각 절차의 책임성과 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 알선과 조정은 당사자 쌍방의 동의가 있어야 성공하게 된다는 점에서 본질적으로 동일한 것이므로 알선을 조정에 흡수·통합하고 알선에 관한 동법 제18조 내지 제21조는 모두 삭제하는 것이 바람직함.

### 나. 단독조정인

조정의 신속성과 성공률을 높이기 위하여 조정절차는 3인으로 구성되는 조정위원회에 맡기되 당사자 쌍방이 원하는 경우에 한하여 1인의 조정인이 절차를 담당하도록 보완할 필요가 있음.

## (4) 냉각기간과 조정절차

항 목	입 법 의 견 의 내 용
냉각기간과 조정전치	<ul style="list-style-type: none"> <li>-쟁의당사자가 알선·조정을 받을 의무가 없고, 또한 당사자가 노동위원회를 신뢰하지 않는 분위기도 가세하여 냉각기간은 쟁의행위를 하기 위한 요식절차로 되고 있는 바, 이러한 의미의 냉각기간은 무의미하기 때문에 폐지되어야 함.</li> <li>-이를 대신하여 쟁의행위에 들어가기 앞서서 노동위원회에 의한 조정절차를 거치지 않으면 쟁의행위를 할 수 없도록 하는 조정전치주의 원칙을 규정하는 것이 바람직함.</li> <li>-이 경우 조정은 직권으로 개시하는 것이 아니라 당사자 일방의 신청에</li> </ul>

	<p>의하여 개시하며, 교섭결렬 후 조속한 시일 내에 쌍방이 조정신청을 않는 경우에는 처음부터 조정에 의한 해결을 기대할 수 없으므로 조정전치의 예외로 인정하는 규정도 두어야 함.</p>
<p>쟁의신고와 쟁의행위예고</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 냉각기간의 폐지, 조정전치주의 및 조정의 당사자신청주의를 도입하는 경우 노동쟁의신고제도는 불필요하게 되므로 이를 폐지하여야 하고, 노동쟁의예고제도를 도입하여야 함.</li> <li>- 이 경우 그 기간을 길게 하는 것은 쟁의권행사에 대한 제약의 의미를 가지므로 공익사업에 한하여 7일정도로 함이 적당하며, 또한 공익사업의 경우에는 쟁의행위로 인하여 공중이 입게 될 피해에 대하여 정부가 적절하게 대응수단을 강구할 수 있어야 할 것이므로 쟁의행위개시시기를 노동부장관에게도 통보하도록 명시함이 바람직함.</li> </ul>
<p>쟁의개시후의 조정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행법은 냉각기간 중의 조정만 예정하고 있고 쟁의행위 돌입 이후 단계에서의 조정은 염두에 두고 있지 않는 바, 조정이나 중재제도의 취지에 비추어 쟁의행위 돌입이후 단계에서 당사자 일방의 조정신청이 있으면 조정에 의한 해결을 다시 시도할 수 있도록 하는 규정을 두어야 함.</li> <li>- 다만, 조정신청의 악용을 방지하기 위한 이 단계에서의 조정신청은 상대방의 쟁의행위에 영향을 주지 않는다는 것도 동시에 규정하여야 함.</li> </ul>
<p>조정기간</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조정의 효율성과 당사자의 쟁의권보호를 고려하여 조정기간은 조정신청이 있는 날로부터 10일(공익사업은 15일)로 한정하고, 다만 당사자의 합의가 있는 경우에 한하여 조정기간을 10일(공익사업은 15일)의 범위 안에서 연장할 수 있도록 법정할 필요가 있음.</li> </ul>

(5) 중재절차

항 목	입 법 의 견 의 내 용
<p>강제중재</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 강제중재제도에 대해서는 외국의 입법례가 없고, ILO 역시 이는 제 87호협약의 단결권보장원칙에 위배된다고 지적하고 있으며, 공익사업 근로자의 쟁의행위로 인하여 공중에 대한 피해가 막중한 경우에는 긴급 조정제도를 활용할 수 있으므로 공익사업에 대한 강제중재제도는 폐지하여야 함.</li> </ul>
<p>중재기간 중 쟁의금지</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익사업에 대한 강제중재를 폐지하는 경우 임의중재만 남게 되는 바, 임의중재기간중에 쟁의행위가 금지되는 것은 당연하지만 노동위원회가 중재절차를 게을리함으로써 중재도 이루어지지 않고 쟁의권행사도 할</li> </ul>

	<p>수 없게 되어서는 아니므로 쟁의금지에는 그 기간이 한정되어야 함.</p> <p>- 이 경우 중재기간이 곧 쟁의금지기간이 되어야 할 것이나 당사자간의 합의가 있는 경우에는 조정기간의 연장과 같이 쟁의금지기간을 15일의 범위안에서 연장할 수 있는 여지를 두어야 함.</p>
중재재정의 해석·이행에 관한 분쟁	<p>- 중재재정이 확정된 후에 그 해석 또는 이행에 관하여 분쟁이 생길 수도 있으나 현행법은 이 경우에 신속하고 합리적으로 분쟁을 해결하기 위한 절차를 규정하고 있지 않음.</p> <p>- 따라서 조정서의 해석·이행에 관한 분쟁에 대하여는 당해 조정위원회에 대한 견해제시절차를 규정하고 있으므로 이들 규정을 중재재정의 해석 또는 이행에 관한 분쟁에 대해서도 준용한다는 명시규정을 두어야 함.</p>

#### (6) 긴급조정

항 목	입 법 의 건 의 내 용
긴급조정 결정절차	- 긴급조정은 해당 근로자들의 쟁의권행사를 제약하는 면이 있으므로 신중하게 하여야 하는 바, 긴급조정결정권자를 노동부장관이 아니라 중앙노동위원회의 의견을 듣고 국무회의의 의결을 거쳐 국무총리가 결정하도록 하여야 함.
방위산업체에 대한 긴급조정	- 긴급조정 결정요건이 공익사업 등의 쟁의행위가 공중의 이익 내지 국민경제를 현저히 위태롭게 할 것으로 되어 있어 방위산업체의 쟁의행위에 대해서는 긴급조정을 결정할 수 없다는 해석론이 제기될 수 있으므로 방위산업체의 쟁의행위가 방위물자의 조달을 현저히 위태롭게 하는 경우에 긴급조정을 결정할 수 있도록 긴급조정의 요건을 보완할 필요가 있음.
긴급조정시의 쟁의중지기간	- 긴급조정사건의 특성에 비추어 긴급조정시 현행 20일간의 쟁의중지기간은 지나치게 단기라고 할 것이므로 쟁의중지기간을 30일로 연장할 필요가 있음.

## ● 『노동조합법』 개정의견

현행 『노동조합법』 규정 중에는 ①『헌법』 및 ILO기본협약상의 단결권보장취지에 반하는 내용이 많다는 점 ② 집단적 노사관계에서의 노사대등성과 노사자치주의에 부합하지 않는 점이 있다는 점 ③ 6.29이후 노사관계의 상황변화에 대하여 현행법이 올바르게 부응하고 있지 못하다는 점 ④ 현행법 중 일부조항에 대하여 헌법재판소로부터 헌법불합치 또는 위헌결정이 난 점 등이 있을 뿐만 아니라 WTO출범과 더불어 무역과 노동의 연계(Blue Round)의 가능성이 있다는 점에서 그 개정이 불가피함. 『노동조합법』의 개정과 관련하여 줄곧 쟁점이 되어온 사항은 ①복수노조의 설립금지(동법 제3조 단서 제5호) ②공무원에 대한 단결권의 불인정(동법 제8조 단서) ③노동조합설립신고제(동법 제13조, 동시행령 제8조) ④ 제3자개입금지(동법 제12조의2) ⑤노동조합의 특정정치활동금지(동법 제12조) ⑥사업장내에서의 해고근로자의 조합원자격(동법 제3조 단서 제4호) 등이 논란의 초점이 되고 있고, 그 밖에 ①노동행정업무의 이원화(동법 제13조제1항 등) ②노조전임임원의 겸직금지(동법 제23조제3항) ③조합비상한선의 제한(동법 제24조) ④행정관청의 업무조사(동법 제30조) ⑤위법부당한 단체협약내용에 대한 행정관청의 취소변경(동법 제34조제3항) ⑥단체협약의 유효기간(동법 제35조) ⑦Union Shop제의 제약(동법 제2호단서 후단) ⑧부당노동행위 구제명령의 실효성확보(동법 제46조) 등임(윤성천, “노동조합법의 쟁점과 개정방향”, 『입법조사연구』, 제238호(1996.4), 76~99면).

### 1. 복수노조의 설립금지

『노동조합법』 제3조단서 제5호의 규정은 단결선택의 자유를 보장하고 있는 헌법정신과 ILO 제87호 협약정신에 위배된다는 것은 반론의 여지가 없을 정도로 명백하나 제3조단서 제5호의 존치여부에 대한 논란은 법리적인 문제이기 보다는 현실적인 문제임. 따라서 현행의 제3조단서 제5호의 규정의 삭제는 불가피하다고 하더라도 삭제에 따른 혼란을 최소화하는 방법이 고려되어야 하는 바, 가장 현실적인 방안은 우리나라 노동조합이 기업별로 되어 있고 노동조합의 활동 역시 기업내부에서 이루어지고 있는 점을 고려하여 연합단체(총연합단체)에 대해서는 복수노조를 허용하

되 사업 또는 사업장 단위에서는 현재와 같이 복수노조의 설립을 금지하는 것임. 사업장 단위에서의 복수노조의 설립을 금지하는 규정을 둘 경우 그 위치는 현행 『노동조합법』 제8조(노동조합의 조직과 가입의 제한) 및 제13조(노동조합의 설립)가 가장 적절하다고 봄.

- 참고 : 『노동조합법』상의 “복수노조 금지”와 관련해서는 지금까지 ①존치론, ②폐지론, ③절충론의 견해가 대립하고 있는 바, 그 주요논거는 다음과 같음.

구 분	이 유
존치론	- 규정 폐지시 노동조합이 분열·난립하여 세력확장에 주력하게 되어 근로자의 권익향상이라는 본래 임무는 저버리고, 교섭창구의 다원화와 교섭과정에서의 선명성 경쟁으로 노사관계를 혼란과 불안에 빠뜨릴 수 있음.
폐지론	- 복수노조의 허용에 폐단이 있다하여 법률로 기존노조유일체제를 강제하는 것은 공정하지도 않고 자유로운 단결권행사도 침해하게 됨. - ①복수노조를 전면 허용하고, 조직의 분열·부당경쟁이나 단체교섭과 관련된 문제는 당사자의 자율해결에 맡기는 방안, ②복수노조를 전면 허용하되, 사업장 내부에서 투표를 통해 다수 근로자의 지지를 받은 노조만이 교섭권을 갖도록 하는 방안, ③복수노조를 전면 허용하되, 각 노조의 조합원수에 비례하는 인원으로 교섭위원단을 구성하여 교섭창구를 단일화하는 방안, ④복수노조를 전면 허용하되, 유니언숍 협정의 요건을 완화하는 방안 등이 있음.
절충론	- 복수노조를 제한된 범위에서만 허용하는 것으로 ①기존 노조가 근로자들의 노조가입을 거절하는 등 정상적 활동을 하지 않는 경우에만 제2노조를 허용하는 방안, ②제2노조가 조직된 경우에 기존노조와 제2노조 중에 다수 근로자들의 지지를 받는 노조에게만 설립신고증을 부여하는 방안, ③기업차원의 노조에 대해서는 복수노조를 금지하되 초기업적 차원에서는 복수노조를 허용하는 방안이 있음.

## 2. 공무원의 단결권보장문제

항 목	입 법 의 건 의 내 용
보장범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공무원법(국가공무원법 제66조제1항 단서, 지방공무원법 제58조제1항 단서)이 사실상 노무에 종사하는 극소수의 공무원에 대해서만 예외적으로 단결권을 인정하고 있는 것은 법률로 정한 공무원의 노동3권을 인정하는 현행헌법 제33조제2항의 취지를 심각하게 왜곡하고 있을 뿐만 아니라 ILO기본협약에도 정면으로 배치되는 것임.</li> <li>- 따라서 공무원에 대한 단결권보장은 6급상당 이하의 공무원에 대하여 인정하되, ①군인, 경찰, 소방, 교정, 안기부직원 및 유사업무의 종사자, ②교육공무원 중 주임급이상(사립학교교원의 경우도 이에 준함), ③관리업무를 맡고 있는 자(노동조합법 제3조단서 제1호에 해당하는 자), 기밀업무 취급자 등은 제외하는 방향으로 검토되어야 함.</li> </ul>
행사범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단체교섭권은 인정하되 관리운영에 관한 사항이나 당해 행정기관장의 권한 외에 있는 사항은 교섭대상에 포함시키지 않는 것이 바람직함.</li> <li>- 공무원에 대하여 쟁의행위까지 인정하는 것은 의문이 없지 않지만, 현행 헌법규정을 개정하지 않는 이상 공무원의 쟁의행위를 전면적으로 허용하기는 어렵다고 볼 때, 쟁의행위는 사실상 노무에 종사하는 기능직 및 고용직에 대해서만 인정하는 선에서 그 범위를 최소화하여야 함.</li> </ul>
입법형식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공무원의 노동3권 행사에 대해서는 노동관계법에 직접 규정하는 방법, 공무원법의 개정을 통하는 방법, 특별법을 제정하는 방식 등을 생각할 수 있지만 법규정의 내용이나 성격상 특별법을 제정하는 것이 바람직함.</li> </ul>

## 3. 노동조합의 설립신고제도

현행 『노동조합법』상의 설립신고제는 노동조합의 자유설립주의와는 거리가 있을 뿐만 아니라 당국의 사전승인없이 자유로운 설립을 보장하고 있는 ILO 제87호 협약 취지에도 부합하지 않고, 특히 신고서반려제도(노동조합법시행령 제8조)는 법의 위임범위를 일탈하여 근로자의 단결권행사를 제한하는 것임. 따라서 현행의 설립신고제도는 보완개선되어야 하는 바, 노동조합의 설립과 관련해서는 ①유럽각국에 있어서와 같이 자유설립제도를 도입하는 방법, ②일본과 같이 자격심사제를 도

입하는 방법, ③동남아 각국과 같이 등록제를 택하는 방법, ④현행의 우리나라 신고제도를 보완하는 방법 등을 고려할 수 있으나 이상의 설립방식은 각각 장단점이 있다고 볼 때 현행의 설립신고제도를 보완·개선하여 유지하는 것이 바람직하며, 이 경우 보완·개선되어야 할 부분은 첫째, 노동조합설립신고서의 반려사유를 현행과 같이 시행령에 위임할 것이 아니라 모법에 규정하도록 함, 둘째, 행정관청의 심사는 형식적 심사에 그쳐야 하며, 그 밖의 서류미비, 기재누락, 허위기재의 경우는 현재와 같이 보완기간을 주도록 함, 셋째, 신고증교부시기와 관계없이 신고서접수시기를 노조설립시기로 보도록 함, 넷째, 노동조합설립업무를 노동부장관으로 일원화하는 것 등임.

#### 4. 제3자 개입금지

노동조합의 설립 등에 관한 제3자의 개입범위가 너무 광범위하고, 금지의 내용인 조종·선동·방해 기타 개입이라는 것이 지나치게 추상적이어서 악용 내지 남용의 소지가 많으며, 제3자가 노동조합의 불법적 활동을 유발·지원하는 경우에는 이 규정이 아니더라도 다른 법률로 처벌할 수 있기 때문에 외국의 입법례도 없고, ILO에서도 문제시하고 있는 이 규정을 더이상 존치시켜야 할 이유가 없음. 따라서 그 발상 자체에서부터 문제가 있을 뿐만 아니라 입법론적으로도 부당한 제3자개입 금지규정은 폐지되어야 함.

#### 5. 노동조합의 특정정치활동의 금지

노동조합의 특정정치활동을 금지하고 있는 현행 『노동조합법』 제12조의 규정은 ①노동조합의 정치활동이 노동조합의 목적실현을 위한 보조적 수단으로 행하여지는 것은 불가피한 것이므로 노동조합의 특정행위가 정당한 조합활동으로 용인될 것인지의 여부는 사안에 따라 판단하면 되는 것이지 특정 정치활동이라고 하여 노동관계법에서 직접 금지할 성질의 것은 아니라는 점 ②현행법상 노동조합의 특정정치활동 금지규정의 취지는 노동조합의 정치적 중립을 유지하도록 하는데 있다고 한다면, 그 동안 이 규정은 노동단체의 야당지지를 봉쇄하는데는 효과적으로 작용하였지만 여당이 노동운동을 정치적으로 이용하는 데는 전혀 무력하였다는 비판이 적지 않게 제기되었다는 점 ③『노동조합법』 제12조에서 금지하고 있는 정치활동은 『정당법』

이나 통합선거법 또는 『정치자금에관한법률』 등에 의해서도 얼마든지 효과적으로 규제할 수 있다는 점에서 삭제되어야 함. 다만 노동조합의 결격사유의 하나로 '주요 정치활동을 목적으로 하는 경우'를 추가하여 정치활동이 노동조합의 주목적이 될 수 없음을 명시하여야 함.

## 6. 사업장내에서의 해고자의 조합원자격

『노동조합법』 제3조본문에서 이미 노동조합의 주체는 근로자임을 밝히고 있기 때문에 구태여 '근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우'를 다시 명시할 필요가 없으므로 동법 제3조단서 제4호는 삭제되어야 함. 특히 동조제4호 단서 '해고의 효력을 다투고 있는 자를 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다'의 규정은 ①노동조합의 설립이나 활동에 적극적인 근로자를 해고시켜 이들의 조합원자격을 박탈함으로써 노동조합 설립을 저지하거나 노동조합활동을 약화시키려는 반조합적 형태도 배제시켜야 하는 점과 ②노동조합활동과 관계가 없는 『근로기준법』상의 해고문제를 가지고 대법원까지 끌고 가는 경우에도 대법원의 확정판결시까지 조합원자격을 계속 인정함으로써 노조간 또는 노사간에 현실적인 어려움이 발생하는 것도 방지해야 한다는 점을 고려하여 사업 또는 사업장별 단위노동조합에서는 그 사업의 근로자가 아닌 자는 조합원이 될 수 없도록 하되, 해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위구제신청을 한 경우에는 중앙노동위원회의 재심판정이 있을 때까지 조합원자격을 인정하는 방향으로 개정하는 것이 바람직함. 이 경우 그 위치는 『노동조합법』 제8조(노동조합의 조직과 가입의 제한)에 항을 달리하여 규정하도록 함.

## 7. 기타 검토사항

항 목	입 법 의 견 의 내 용
노동행정업무의 일원화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동문제는 그 성격상 특정지역에만 한정하여 다룰 문제가 아니라는 점에서 특정지역에서 발생한 노동문제라고 해서 그 지역의 지방자치단체가 관여할 이유는 없다고 할 것임.</li> <li>- 따라서 현행 노동조합법이나 노동쟁의조정법상 노동부, 시·도로 이원화되어 있는 각종 노동행정업무는 전문성·통일성·일관성을 고려하여 노동부장관으로 일원화하는 것이 바람직함.</li> </ul>
노조전임임원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동조합 전임임원의 겸직여부는 ①노동조합 내부에서 자율적으로 정할</li> </ul>



의 겸직금지	문제이지 법으로 간섭할 문제가 아니라는 점, ②전임임원의 겸직금지는 오히려 상급노동단체와 하급노동단체간에 조직적 연대나 통일을 차단시켜 단위노조 중심의 집단이기주의만 조장할 우려가 있다는 점에서 노동조합 전임임원 겸직금지를 규정하고 있는 노동조합법 제23조제3항의 규정은 삭제되어야 함.
조합비상한선의 제한	- 노동조합비를 얼마로 할 것인지의 문제는 ①기본적으로 조합원의 총의에 맡길 성질의 것이지 법률의 간섭대상이 아니라는 점, ②조합비에 대해서는 노동조합의 규약에서도 기재하게 되어 있고 총회의결사항으로도 다루게 되어 있는데 다시 법률로 그 상한선을 정해놓을 필요까지는 없다는 점, ③조합비를 법으로 정하는 것은 노동조합활동이나 쟁의기금적립을 간접적으로 제한한다는 비판이 있다는 점에서 조합비의 상한선을 정하고 있는 법 제24조는 삭제하거나 규약이 정하는 바에 따르도록 개정하여야 함.
위법부당한 단체협약의 취소변경	- 노동조합규약 내용이 노동관계법에 위반한 경우에도 변경보완에 그치지 않고 동법 제16조에 비하여 노사 당사자간에 자율적으로 협정체결된 단체협약에 대해서는 부당한 경우에도 취소가능하도록 한 것은 법리적으로나 형평성에도 맞지 않는다고 할 것이므로 이 규정은 단체협약의 내용이 위법한 경우에 한하여 시정명령을 내리는 정도로 개정되어야 함.
단체협약 유효기간	- 단체협약의 유효기간은 협약자치의 원칙에 따라 협약 당사자간에 자유롭게 정하도록 하는 것이 바람직함. - 다만 이는 우리나라의 사회, 경제적 여건이나 노사관계의 현실에 비추어 아직은 시기상조의 감이 있으므로 우리나라의 경제상황이나 근로자들의 근로실태, 물가상승률 등을 감안할 때 임금과 기타사항을 구별할 필요 없이 2년으로 통일하는 것도 무방함.
Union Shop 제의 제한	- Union Shop제의 취지는 조직이탈자나 반조합적 행위자에 대해서는 적절한 제재를 가하거나 불이익을 줌으로써 노동조합조직을 유지·강화하는데 있는 것인 바, 동법 제39조제2호 단서가 '사용자는 근로자가 당해 노동조합에세 제명된 것을 이유로 신분상 불이익한 행위를 할 수 없다'고 규정하여 Union Shop제의 의의를 사실상 반감하고 있음. - 따라서 Union Shop제를 인정해 주면서 다른 한편으로 이를 무의미하게 만드는 이와 같은 모순된 조치는 폐기되는 것이 마땅함.
부당노동행위 구제명령의	- 노동위원회의 구제명령이 잘 이행되지 않는 것은 노동위원회의 구제명령이 사용자에 대하여 공법상의 의무만 부과하고 있을 뿐 사법상의 효력

실효성확보	<p>은 인정되지 않아 노동위원회의 구제명령에 따르지 않을 경우 이에 대한 벌칙부과 이외에 달리 이행강제수단이 없기 때문임.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 따라서 중앙노동위원회의 구제명령에 대해서는 당해 근로자나 노동조합 또는 중앙노동위원회의 신청이 있는 경우 법원에 의한 구제명령의 전부 또는 일부를 이행하도록 하는 일종의 긴급명령제도를 도입하여야 함.</li> <li>- 이 경우 노동조합법 제46조의 벌칙규정은 긴급명령 불이행에 대한 벌칙으로 바꾸어야 함.</li> </ul>
-------	---

## 재정 · 경제

### ● 경제규제관련 법령의 투명성제고에 관한 입법의견

한국법제연구원(연구자: 오준근 등)의 『경제규제행정의 투명성제고를 위한 제도정비지침』 및 대통령비서실 『국가경쟁력강화기획단』의 『경제행정 투명성제고 추진계획』의 구체적 내용은 다음과 같음(오준근(한국법제연구원 수석연구원) 등, 『경제규제행정의 투명성제고를 위한 법제정비방안(현안분석 96-1)』, 한국법제연구원, 1996.5; 대통령비서실 『국가경쟁력강화기획단』 보도자료, 1996.5.8).

#### ■ 한국법제연구원 『경제규제관련 법령의 투명성제고를 위한 제도정비지침』

#### 1. 행정사무의 투명성여부 심사기준

##### (1) 규제근거법령과 관련한 규제심사기준

심 사 기 준	심 사 내 용
기준1: 행정규제의 법적근거의 유무 및 그 위치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제가 ①법률에 근거를 두고 있는가 ②시행령(대통령령)에 근거를 두고 있는가 ③시행규칙(총리령 또는 부령)에 근거를 두고 있는가 ④훈령에 근거를 두고 있는가(고시, 예규, 지침 등을 포함) ⑤법령 및 훈령의 근거 없이 행정지도의 형식으로 행해지는가가 심사되어야 함.</li> <li>- 보다 상위법령에 근거를 두고 있는 행정규제가 보다 투명한 행정규제로 평가되어야 할 것임.</li> </ul>

<p>기준 2: 규제근거법령의 구체성 · 명확성 및 하위법령 위임의 적정성</p>	<p>- 행정규제가 법률에 근거를 두고있는 경우에도 ①법률이 규정한 사항이 행정규제의 주요근거에 해당하는 사항을 빠짐없이 규정하고 있는가가 심사되어야 할 것임 ②법률이 행정규제의 주요내용을 규정한 경우 그 규정내용이 구체성 및 명확성을 띠고 있는가가 심사되어야 할 것임 ③규제의 내용, 절차, 형식 등을 하위법령에 구체화해 나가는 경우, 법령의 위계질서에 따라 적절히 구체화되었는가가 심사되어야 할 것임.</p>
<p>기준 3: 행정규제관련 법령용어의 명확성</p>	<p>- “행정규제의 유형이 법령 등에 규정된 규제용어만으로도 명확히 판단할 수 있는가”가 심사되어야 할 것임. 행정규제에 있어 면허, 인가, 허가, 등록, 신고 등 정형화된 규제용어로 표현된 경우가 투명한 행정규제, 그 밖의 비정형적 규제용어를 사용한 경우가 투명하지 않은 행정규제로 평가되어야 할 것임.</p>
<p>기준 4: 법령용어와 실질규제수단의 일치성</p>	<p>- “규제사무를 규정한 법령용어와 실질적 규제수단이 일치하는가?”가 심사되어야 할 것임. - 예 : 신고사무에 있어 신고만으로 경제활동을 개시할 수 있는 경우는 투명한 행정규제로, 신고의 심사와 수리를 규정하여 신고가 사실상 허가와 동일하게 운영되도록 규정한 경우는 투명하지 않은 행정규제로 평가되어야 할 것임.</p>
<p>기준 5: 규제근거법령의 단일성</p>	<p>- ①행정규제의 근거가 단일한 특정의 법률에 집약되어있는가, ②동일 법령내에서도 동일한 장·절 또는 조문에 집약되어 있는가, ③아니면 동일한 규제사항에 대하여 다수의 법령이 중복적, 다층적으로 관여되어 있는가가 심사되어야 할 것임. 동일한 규제에 관하여 다수의 법령이 관여될수록 반 국민의 입장에서 접근이 어려운 투명하지 못한 규제에 평가되어야 할 것임.</p>

(2) 규제주체와 관련한 규제심사기준

심사기준	심사내용
<p>기준 6: 규제담당기관의 단일성</p>	<p>- ①행정규제를 담당하는 기관이 단일한 기관인가, 아니면 다수의 기관인가, ②다수의 기관이 관여하는 경우 그 협력체계가 명확한가 ③위원회 등의 심의·의결절차가 규제절차에 포함되어 있는</p>

	<p>경우 그 위원회의 구성요건, 심의절차, 심의 등의 효력요건 등이 국민입장에서 명확한가 ④비록 다수의 기관이 담당하는 행정규제라 하더라도 그 창구가 단일화되어 민원인이 1회 방문 만으로도 규제사무를 처리할 수 있는가가 심사되어야 할 것임.</p>
<p>기준 7 : 규제담당기관의 명확성</p>	<p>- ①규제를 담당하는 기관이 명확한가 ②규제담당기관이 다수인 경우 그 관할권의 한계가 일반인의 입장에서 명확한가 ③규제담당기관의 담당자가 명확한가 ④규제사무가 담당자의 실명으로 외부기관에 공표되는가(행정실명제의 시행여부)가 심사되어야 할 것임.</p>

### (3) 규제내용과 관련한 규제심사기준

심 사 기 준	심 사 내 용
<p>기준 8 : 규제심사·처리기준 의 사전 공표</p>	<p>- 행정규제사무의 심사·처리기준이 사전에 제정·공표되어 있는가가 심사되어야 할 것임.</p> <p>- 허가 등의 규제사무에 대하여 행정청이 사전에 그 심사·처리기준을 구체적으로 제정·공표함으로써 국민이 이를 사전에 알고 이에 따라 준비할 수 있는 경우는 투명한 행정규제에 해당할 것이나, 심사·처리기준이 없거나, 있다하더라도 공개되어 있지 않은 관계로 국민이 사전에 적절히 대비할 수 없는 경우, 심사·처리기준이 사전에 제정·공표되어있다 하더라도 그 내용이 추상적이고 불명확하게 되어있어 없는 것이나 동일한 경우 등에는 투명하지 못한 것으로 평가되어야 할 것임.</p>
<p>기준 9 : 처분이유의 공개</p>	<p>- 규제사무 중 특히 허가의 거부, 허가의 취소등 불이익처분이 가해지는 사무의 경우, 그 처분의 이유가 당사자에게 공개되어 당사자가 이를 납득하거나 행정심판 및 행정소송의 제기여부를 명확히 결정할 수 있도록 판단기준으로 제시되는지의 여부가 심사되어야 할 것임.</p> <p>- 처분의 법률상 및 사실상의 이유가 구체적이고, 명확하게 제시되는 경우에는 투명한 규제사무로, 처분의 이유가 제시되지 않거나, 제시되더라도 관계 법조문만이 제시되는 등, 불명확하게 제시되는 경우에는 투명하지 못한 행정규제로 평가되어야 할 것임.</p>

<p>기준 10 : 행정규제관련정보의 공개성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제가 이루어지는 행정과정에 있어서 당사자가 행정내부 기준, 규제사무처리지침, 자신 및 자신의 사업과 관련된 각종 평가서면 등, 행정내부의 정보의 열람 및 복사를 요구할 수 있는 등 행정정보의 공개가 이루어지는가의 여부가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 행정규제관련정보가 공개되는 경우는 투명한 행정으로 그렇지 못한 경우에는 투명하지 못한 행정으로 평가되어야 할 것임.</li> </ul>
--------------------------------------	---

(4) 규제절차와 관련한 규제심사기준

심 사 기 준	심 사 내 용
<p>기준 11 : 규제절차의 단일성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제가 단일한 절차로 이루어지는가 아니면 다층적 절차로 이루어지는가가 검토되어야 할 것임.</li> <li>- ①특정한 사업에 있어서 예비계획서의 심사 등 사전심사절차를 요구하는가의 여부, ②일정한 기관을 경유하여 서류를 제출하도록 하고 있는가의 여부, ③특정한 위원회의 심의 또는 의결을 거쳐야 최종결정이 이루어지는가의 여부 등이 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 규제절차가 단일한 경우에는 투명한 규제사무가 되겠으나, 다층적 절차를 요구하는 경우에는 투명하지 못한 규제사무가 될 것임.</li> </ul>
<p>기준 12 : 규제사무처리기간의 명료성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제사무중 특히 신청에 의한 민원사무에 있어 규제사무처리기간이 구체적으로 사전에 공표되어 있는가, 그 기간이 너무 길지는 않은가가 검토되어야 할 것임.</li> <li>- ①신청 및 신고에 대한 접수가 즉시 이루어질 수 있는가, ②관련 서류의 보완이 필요한가의 여부가 적어도 1주일 이내에 당사자에게 통지될 수 있는가, ③허가사무 등에 있어 1년 중 언제나 신청이 가능한가, 아니면 신청이 가능한 시기가 제한되어 있는가, ④제한되어 있는 경우에는 그 시기가 일반에 명확하게 공표되어 있는가, ⑤신청이 이루어진 규제사무에 대하여 그 처리기간이 공표되어 있으며, 합리적인가 ⑥규제사무의 처리기간이 명확하게 표시되어 있는가 등이 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 이 심사에 따라 신청 및 신고에 대한 접수가 즉시 이루어질 수</li> </ul>

	있고, 관련서류에 대한 보완이 필요한가의 여부가 적어도 1주일 이내에 당사자에게 통지될 수 있으며, 1년중 언제나 신청이 가능하고, 규제사무의 처리기간이 명확히 표시되어 있으며 합리적인 경우에는 투명한 규제사무로, 그렇지 못한 경우에는 투명하지 못한 규제사무로 평가되어야 할 것임.
기준 13 : 행정과정의 당사자 등의 참여가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제가 이루어지는 과정에서 당사자에게 의견제출 및 이의 신청 등의 기회가 부여되어 있는가가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 특히 당사자에게 허가의 거부 또는 허가의 취소 등 불이익처분이 이루어지는 경우, 당사자가 사전에 이를 통지받고, 자신의 의견을 제출하며, 이의가 있는 경우에는 그 사실을 표명하고, 청문 및 공청회 등의 기회를 통하여 증거를 제출하는 등, 행정과정의 적극적 참여를 보장하여 행정청과 국민간에 충분한 의사 교환이 이루어질 수 있는 기회가 제공되는 경우에는 투명한 행정으로, 그렇지 못한 경우에는 투명하지 못한 행정으로 평가되어야 할 것임.</li> </ul>

(5) 규제형식과 관련한 규제심사기준

심 사 기 준	심 사 내 용
기준 14 : 구비서류의 법정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제사무중 특히 신청에 의한 민원사무의 처리에 있어 행정청이 국민에게 요구하는 구비서류는 시행규칙 이상에서 법령으로 규정하고 있는가의 여부가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 구비서류가 법령에 규정되어 국민이 사전에 분명히 알 수 있는 경우에는 투명한 규제, 그리하지 아니한 경우에는 투명하지 아니한 규제로 평가되어야 할 것임.</li> </ul>
기준 15 : 구비서류의 최소성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제사무중 특히 신청에 의한 민원사무에 있어서 ①구비서류의 종류가 얼마나 많은가 ②구비서류가 해당 규제사무의 처리를 위하여 필수적임이 납득될 수 있는가 등이 검토되어야 할 것임.</li> <li>- 구비서류의 수가 적을수록, 각각의 구비서류의 필수불가결성이 분명할수록 투명한 규제, 구비서류가 많고, 행정편의상 요구됨이 분명한 구비서류 등 필수불가결성이 의심되는 구비서류가 존재하는 경우 투명하지 않은 규제, 투명하지 않은 규제로 평가되어야 할 것임.</li> </ul>

<p>기준 16 : 서류작성의 용이성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제사무중 특히 신청에 의한 민원사무의 처리에 있어 구비서류가 단순하며, 쉽게 구할 수 있고, 비전문가도 쉽게 작성할 수 있는가가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 구비서류가 단순하며, 서식의 경우 당사자의 요구에 따라 쉽게 제공되며, 비전문가도 행정기관의 안내를 받아 작성할 수 있는 경우에는 투명한 규제로, 그러하지 아니한 경우에는 투명하지 아니한 규제로 평가되어야 할 것임.</li> </ul>
------------------------------	--

## 2. 개별적 심사기준에 따른 세부 제도정비지침

### (1) 규제근거법령의 정비기준 및 정비방향

항 목	제 도 정 비 방 향
규제근거법령의 위치	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제의 근거가 법률에 있는가를 심사하고, 법률이 아닌 하위 법령 등에 근거를 두고 있는 행정규제는 반드시 그 근거를 법률에 두도록 관련법령을 정비하도록 함.</li> </ul>
규제근거법령의 충분성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제의 근거가 법률에 규정되어 있는 경우, 규제의 본질적 내용이 법률에 직접 규정되어 있는가를 심사할 것임.</li> <li>- 아울러 규제의 본질적 내용은 법률에 직접 규정되도록 관련 법률을 정비하도록 할 것임.</li> </ul>
규제근거법령의 구체성 및 명확성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제의 근거가 되는 법률의 내용이 구체적이고 명확한가를 심사하도록 할 것임.</li> <li>- 아울러 법률상의 규제내용이 구체성 및 명확성을 띠도록 관련 법률을 정비할 것임.</li> </ul>
규제근거법령의 단계적 정당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제의 내용, 절차, 형식 등을 하위 법령에 구체화해 나가는 경우, 법령의 위계질서에 따라 적절히 구체화되었는가를 심사할 것임.</li> <li>- 심사결과에 따라 규제근거법령의 정비와 함께 하위법령의 정비를 추진하도록 할 것임.</li> </ul>
규제관련법령용어의 명확성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제는 그 법적 성격 및 효과에 따라 체계화하고 그 유형을 구분하여야 할 것임.</li> <li>- 이에 따라 동일한 유형에 속하는 행정규제에 대하여는 동일한 규제용어를 사용하도록 관련법령을 정비하도록 할 것임.</li> </ul>

규제근거법령용어와 실질적 규제수단간의 일치성	- 규제용어와 실질적 규제수단이 일치하도록 관련법령을 정비하도록 할 것임.
규제근거법령의 단일성	- 행정규제의 근거가 단일한 특정의 법률에 집약되어있는가를 심사할 것임. - 동일한 규제사항에 대하여 다수의 법령이 중복적, 다층적으로 관여하는 경우, 국민이 법적 근거를 명확히 집약하여 알 수 있도록 통합 또는 체계적으로 재편성하는 방향으로 법령정비를 추진할 것임.
법령구체화지침의 작성 및 운영	- 심사결과 규제근거법령이 투명성을 결여한다고 판단되어, 법령정비가 필요한 경우, 법령정비가 이루어지는 시기까지 통합적인 [법령구체화지침]을 작성하여 운용하도록 함.
법령에 근거없는 행정규제에 대한 조치	- 행정규제가 법령에 근거를 두고 있지 않음이 심사결과 밝혀진 경우, 아래와 같이 조치하도록 함. - ①행정규제의 요건을 법령이 아닌 훈령 등 행정규칙으로 정한 경우 이를 법령으로 정하거나 철폐하도록 함. ②아무런 성문의 근거없이 일반적 지휘감독기능에 의하여 행해지는 행정규제는 법령의 근거를 두거나 철폐하도록 함. ③행정지도의 결과로 이루어지는 행정규제는 국민의 자발적 의사에 반하여 강제되지 않도록 함.

(2) 규제주체관련 심사기준 및 제도정비방향

항 목	제 도 정 비 방 향
규제담당기관의 단일성	- 동일한 규제사무를 담당하는 기관이 단일한 기관인가, 아니면 다수의 기관인가가 심사되어야 할 것임. - 규제담당기관이 중복되는 경우 규제담당기관 또는 최소한 담당창구가 단일화되도록 관련제도를 개선할 것임.
복수의 규제담당기관과의 협력체계의 명확성	- 동일한 규제사무를 담당하는 기관이 복수의 기관임이 불가피한 경우, 기관간의 협력체계가 명확한가가 심사되어야 할 것임. - 아울러 복수의 규제담당기관간에 협력체계가 명확해 지도록 관련제도를 정비할 것임.



규제담당기관의 명료성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제사무를 담당하는 기관이 국민입장에서 명료한가가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 아울러 명료성확보를 위하여 (규제사무편람)의 작성 및 그 데이터베이스화 등 관련제도를 정비할 것임.</li> </ul>
행정실명제의 실시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제사무를 전담하는 담당자가 국민에게 명확한가가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 아울러 규제담당자의 명확성확보를 위하여 행정실명제를 전적으로 실시하도록 하는 등 관련제도를 정비할 것임.</li> </ul>

### (3) 규제내용관련 심사기준 및 제도정비방향

항 목	제 도 정 비 방 향
규제심사·처리기준 의 사전공표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제의 심사기준 및 처리기준이 사전에 구체적이고 명확하게 제정·공표되어 있는가가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 아울러 이를 위한 관련 제도의 정비가 이루어져야 할 것임.</li> </ul>
처분이유의 제시	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 허가거부, 영업정지, 허가취소 등 불이익처분이 행해지는 경우, 처분의 이유가 제시되는가가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 아울러 처분의 이유가 반드시 제시되도록 관련 법령 및 제도의 정비가 이루어져야 할 것임.</li> </ul>
행정규제관련정보의 공개성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제와 관련된 중요한 행정과정 및 행정정보가 당사자에게 공개되는가가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 아울러 규제정보의 공개성 확보를 위하여 관련 법령 및 제도를 정비할 것임.</li> </ul>

### (4) 규제절차관련 심사기준 및 제도정비방향

항 목	제 도 개 선 방 향
규제절차의 단일성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제사무는 가능한 한 단일한 절차로 이루어지도록 하고, 다단계적 절차로 이루어져야 할 불가피성이 있는 경우, 각 단계에서의 절차의 진행상황을 국민이 분명히 알 수 있도록 할 것임.</li> </ul>

규제사무처리기간의 명료성	- 규제사무의 처리기간이 국민의 입장에서 명료하도록 사전에 설정·공표되어 있는가가 심사되어야 할 것임. - 아울러 명료성 확보를 위하여 관련 제도를 정비하도록 할 것임.
신청사무에 대한 즉시성	- 규제사무 중 특히 신청에 의한 민원사무에 있어 신청에 대한 접수사무가 즉시 이루어지는가가 심사되어야 할 것임. - 아울러 즉시성 확보를 위하여 관련 제도를 정비하도록 할 것임.
신고사무에 대한 접수의 즉시성	- 신고사무에 있어 신고의 형식적 요건이 갖추어진 경우 접수 즉시 효력이 발생하는가가 심사되어야 할 것임. - 아울러 즉시성 확보를 위하여 관련 제도를 정비하도록 할 것임.
신청 및 신고사무 접수의 수시성	- 신청 및 신고사무의 접수시기가 일년 중 제한이 없는가가 심사되어야 할 것임. - 아울러 수시성 확보 및 접수시기제한이 불가피한 경우 그 적정성 확보를 위하여 관련 제도를 정비하도록 할 것임.
행정과정에 있어서의 당사자 등의 참여 가능성	- 행정규제에 있어서 당사자 및 이해관계인에 대한 절차적 참여가 보장되는가가 심사되어야 할 것임. - 아울러 절차적 참여가 최대한 보장되도록 관련 법령 및 제도를 정비할 것임.

(5) 규제형식관련 심사기준 및 제도정비방향

항 목	제 도 정 비 방 향
구비서류의 법정성	- 행정규제사무의 처리에 있어 행정청이 국민에게 요구하는 구비서류가 시행규칙이상의 법령에서 규정되어 있는가가 심사되어야 할 것임. - 아울러 구비서류의 법정성이 확보되도록 관련 법령 및 제도를 정비할 것임.
구비서류의 최소성	- 행정규제사무의 처리에 있어 행정청이 국민에게 요구하는 구비서류의 종류가 얼마나 많은가가 심사되어야 할 것임. - 아울러 구비서류의 최소성이 확보되도록 관련 법령 및 제도를 정비할 것임.

서류작성의 용이성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정규제사무의 처리에 있어 행정청이 국민에게 요구하는 구비서류가 단순하며, 비전문가도 쉽게 작성할 수 있는가가 심사되어야 할 것임.</li> <li>- 아울러 구비서류 작성의 용이성이 확보되도록 관련 법령 및 제도를 정비할 것임.</li> </ul>
-----------	--

### 3. 투명성제고를 위하여 요청되는 직접적인 입법적 조치

항 목	입 법 조 치
행정절차법의 제정	- 행정절차법의 제정을 통하여 행정절차가 전면적으로 채택될 수 있도록 조속한 입법이 추진되어야 할 것임.
정보공개법의 제정	- 정보공개법의 제정을 통하여 투명한 행정의 구현에 기여할 수 있도록 조속한 입법을 추진하도록 할 것임.

### 4. 투명성제고를 위하여 마련된 입법의 지속적 추진 및 보완

항 목	입 법 보 완 내 용
행정규제및민원사무 기본법의 강력한 시행	- 행정규제및민원사무기본법을 보다 강력히 시행하여 민원행정의 투명성을 진작하도록 할 것임.
법제업무운영규정에 따른 종합적 법령정비의 시행	- 법제업무운영규정에 따른 종합적 법령정비를 조속히 체계적으로 시행하도록 할 것임.
가칭『行政의透明性強化를 위한法制整備에 관한法律』 制定의 推進	- 법령정비를 보다 종합적으로 할 수 있도록 그 근거법률로서 가칭 [행정의투명성강화를위한법제정비에관한법률]의 제정을 추진하도록 할 것임.

대통령 비서실 국가경쟁력기획단 『경제행정의 투명성제고 추진계획』

항 목	작업추진내용	예 시
법령에 근거없는 규제폐지	- 법령이 아닌 대통령령, 부령, 훈령, 예규, 고시 등에 규제의 근거를 둔 경우 존치여부를 검토하여 ①필요한 경우 법률에 그 근거를 마련하도록 하고 ②법률에 근거를 마련하기 곤란한 경우는 폐지함	- 『자동차관리법』에 의하여 형식승인을 받은 곡물수송차량에 대하여 법률에 근거없이 수입곡물수송차량의 신고 및 관리에 관한 요청(농림수산부 예규 제173호)에 의해 다시 신고하도록 규정
규제기준 등은 부령이상으로 상위법령화	- 훈령·예규·고시·업무처리요령 등 하위규정에서 규정하고 있는 규제의 요건·절차·심사기준 등을 부령(시행규칙) 이상으로 상위법령화하여 법적 안정성과 투명성확보 - 특히 규제의 요건에 해당하는 중요사항을 “장관이 정한다”라고 법률에 규정되어 있는 훈령 등으로 정할 수 있도록 한 경우 “대통령령(또는 총리령, 부령)으로 정한다”로 법률 개정추진	- 『항만운송법』상의 하역업면허·용역업면허 등의 면허·허가기준을 시행령·시행규칙외에 업무처리요령에서 추가로 별도 규정 - 『수질환경보전법』 등에서 정한 배출시설 설치허가제한을 고시를 통해 규정
불투명한 용어는 구체화하거나 관련조항을 폐지	- 법률에 목적 또는 요건 등에 관하여 “공익” 등 불투명한 용어를 사용한 경우 시행령·시행규칙에서 구체화될 수 있도록 함 - 시행령·시행규칙에서도 구체화되지 않고 “충분한”, “적당한”, “기타 필요하다고 인정하는 경우” 등 불투명한 용어를 사용하고 있는 경우 이를 명확히 하거나 폐지	- 『공중위생법시행규칙』에 숙박업의 시설·설비기준을 정하고 있으나 “적당한 면적의 주차장”, “충분한 침구준비” 등 애매한 표현 다수 사용
신고(등록)제의 부당한 심사기준	- 신고·등록제의 경우 사실상 허가제로 운영되지 않도록 담당자의 자의	- 『외자도입법』상 기술도입계약의 경우 신고사항으로 되

폐지	<p>또는 제량에 의한 판단가능한 심사 기준 등을 폐지하고 서류가 행정청에 도달하면 효력을 발생할 수 있도록 정비함으로써 규제용어와 규제수단의 일치도모</p> <p>- 신고·등록제에 있어서 심사기준 또는 절차의 존치가 불가피한 경우 허가·인가 등의 제도로 전환</p>	<p>어 있으나 “국민경제의 건전한 발전에 나쁜 영향을 미치는 경우” 신고수리를 하여서는 안되도록 규정하고 있어 사실상 허가제로 운영됨</p>
구체적 심의기준이 없는 위원회 심의제도 폐지	<p>- 인·허가 등 개별민원 처리에 있어 관련위원회의 심의를 거쳐 허용여부를 결정하도록 되어 있으나 구체적 심의기준이 없는 경우에는 구체적 내용, 요건 등을 마련하거나 위원회 심의제도를 폐지</p>	<p>- 『수도권정비계획법』이 수도권내 공공청사·연수원 등 인·구집중유발시설의 설치를 수도권정비위원회의 심의를 거쳐 허용하고 있으나 심의기준이 미비함</p>
지방위임규제사무에 대한 일반 준칙규정의 명확화	<p>- 지방자치단체에서 위임된 규제사무라 하더라도 규제의 기준이 되는 기본적인 사항에 대해서는 시행규칙 이상에서 구체적으로 명확하게 규정</p>	<p>- 『농수산물유통및가격안정에 관한법률』에 의한 중·도매업허가의 경우 법령에 지정기준에 대한 기본요건 등이 규정되어 있지 않아 지방자치단체별로 기준을 제정·운영함으로써 혼란 초래</p>

항 목	제 도 개 선 내 용
행정규제용어의 유형화 및 용어·요건·절차의 정형화	<p>- 행정규제가 특허·인가·면허·승인·지정·등록·확인·인정 등 다양한 용어를 사용하고 있어 국민에게 혼란을 초래하고 있으므로 법적성격 및 효과에 따라 용어를 단순화하고 유형화하는 방안을 검토</p> <p>- 규제유형에 따라 법률·시행령·시행규칙에 정해야 할 사항을 정형화</p>
법제처의 투명성검토 강화	<p>- 법제처의 『법제업무운영규칙』을 보완하여 각 부처의 법령개정 협의시 투명성이 확보될 수 있도록 제도적 장치마련</p>

행정과정에서의 투명성 확보방안 강구	- 행정과정의 투명성제고를 위한 정보의 공개, 당사자 및 이해관계인의 의견제출기회부여, 청문 및 공청회의 실시 등 제도적 보완방안 검토하여 입법화추진
---------------------	---

## ● 경제규제완화에 관한 입법의견

경제규제완화와 관련한 법제도적·법정책적 대응방안으로 ①입법부차원의 규제 개혁제도 모색 ②경제규제완화 추진주체와 행정기구의 개혁 ③규제방식의 전환 ④ 규제심사제도 및 기타 절차법적 대응 ⑤규제완화 이후의 법질서의 모색 등이 있어야 함(김유환 중앙대 교수, “경제규제완화에 있어서의 공법적 대응: 한국의 문제상황과 과제”, 『경제행정법상 규제완화와 민영화』(한국공법학회 한·독 국제학술대회, 1996.5.25), 110~114면).

### 1. 입법부 차원의 규제개혁제도의 모색

규제완화는 행정관료의 권한을 축소하는 것을 의미하는 것인 만큼 행정부차원의 규제완화만으로는 성과를 거두기 어려우며, 또한 행정과정 전반에 걸친 규제개혁의 구도는 국정전반에 대한 포괄적 종합적 고려를 요구하는 것이므로 입법부의 주도에 의한 규제개혁프로그램이 요구되는 바, 입법부 차원의 규제개혁프로그램으로 생각할 수 있는 것은 포괄적인 『규제개혁법(가칭)』의 입법, 일몰법제도의 채택, 입법적 거부 등 규제작용에 대한 입법적 통제제도의 도입, 규제관련 예산에 대한 통제 등의 방안을 생각할 수 있음.

### 2. 경제규제완화 추진주체와 행정기구의 개혁

경제규제완화는 거대한 관료기구에 대한 개혁으로서 추진되는 것이므로 경제규제완화추진주체는 전 행정기구를 실질적으로 총괄, 지휘할 수 있는 조직으로 구성되어야 하는 바, ①강력한 정치적 리더쉽을 가진 규제완화추진주체를 형성하고 그것에 실무적으로 예산과 행정조직을 실질적으로 관리, 운영하는 권한을 부여하거나 현재 예산과 행정조직을 관리, 운영하는 부서를 개편하고 그것에 강력한 정치적 리더쉽을 부여하여 규제완화를 추진하는 방안 등이 검토될 필요가 있으며, ②규제완

화는 전체 국가행정조직간의 기능통폐합 및 조정 등의 작업과 예산재조정 등의 차원과 병행하여 추진되어야 하고 ③진정한 의미의 규제완화는 행정기능에 있어서 준수법적 기능의 강화를 가져올 것이며 이에 대응하여 행정조직을 준수법적 기능에 적합하도록 적응시키는 노력이 필요함.

### 3. 규제방식의 전환

명령지시적 규제방식에서 시장유인적 규제방식으로의 전환, 사전적 규제방식에서 사후적 규제방식으로의 전환, 능력규제방식에서 행위규제방식으로의 전환 등은 실질적인 규제완화의 효과를 가져오게 되는 바, 이와 같은 규제방식의 전환을 위해서는 당해 규제영역에 있어서의 법문화, 법의식 등에 대한 면밀한 검토와 규제방식의 전환에 따르는 법체계의 재조정 등에 대한 기술적 고려 등이 뒷받침되어야 함.

### 4. 규제심사제도 및 기타의 절차법적 대응

실질적인 규제완화의 효과를 보장하기 위하여 ①현행 『행정규제및민원사무기본법』상의 규제심사제도에 이해관계인의 참여를 적극적으로 허용하여 규제심사제도의 실질적인 절차법구조화로 강화할 필요가 있으며, ②현행 『행정규제및민원사무기본법』은 규제의 신설, 강화시에만 규제심사제도를 적용하도록 하고 있으나 본격적인 규제개혁의 추진을 위해서는 기존의 규제제도에 대해서도 규제영향평가를 실시하여 규제완화의 기초자료로 삼을 필요가 있고 또한 ③『일반행정절차법(가칭)』 존재 자체가 행정청의 규제활동에 대한 절차적 통제장치가 되거나 행정절차의 촉진, 행정과정의 명확화의 계기가 되므로 시급히 『일반행정절차법(가칭)』의 제정이 요청됨.

### 5. 규제완화이후의 대체적 법질서의 모색

규제완화 이후 공익적 관점에서의 대체질서의 모색은 규제완화에 있어 필수적인 바, 규제완화 이후의 대체질서로서 ①불법행위법 등 일반적인 사법질서에 맡기는 경우 ②사전적 규제나 직접적 규제방식 대신에 대체적 경제법질서를 규정하면서 그를 위반하는 경우를 불법행위로 규율하거나 경제범으로 다스리는 경우 또는 기타의 행정제재의 대상으로 하는 경우 등을 제시할 수 있고, 대체질서의 모색에 있어서는 일반불법행위제도로 규율할 수 없는 경우에 특별불법행위의 유형을 입법적으로 새

로 규정하는 등 불법행위법 체계에 대한 보완이 요구되거나 행정벌 등 제재조치를 통한 대체적 경제질서의 적절한 고안 등이 필요하게 됨. 특히 행정벌 등의 제재조치는 가능하면 경제적 유인을 가지는 제재조치로서 시장유인적 기능을 갖도록 고안될 것이 필요함.

● 경제정의실현을 위한 입법의견

경제정의실천시민연합의 경제정의실현을 위한 『10대 경제개혁과제』 중 입법적 조치가 요구되는 사항을 정리하면 다음과 같음(경실련, “경제정의실현을 위한 10대 경제개혁과제”, 『96년 3월 정책자료집』, 4~10면).

1. 재벌구조개혁과 경제력분산

항 목	입 법 의 견 내 용
재벌의 소유분산	- 총액출자 제한제도 강화, 계열사간 순환출자 제한 강화 - 우리스주의 비율을 30% 이상으로 확대
소유와 경영의 분리	- 계열사간 상호지급보증제도 폐지 - 공익법인의 의결권행사 금지
재벌의 금융지배방지	- 은행법상 동일인의 소유한도 축소 - 지방은행 및 제2금융권에 대한 재벌의 소유지배를 억제하는 장치 마련
재벌의 언론지배방지	- 재벌총수·그 친인척·계열회사의 언론기관의 소유지분에 대한 제한을 강화함
세습화방지	- 상속·증여세의 강화 - 자본거래와 공익법인을 이용한 조세회피방지
공정거래위원회위상강화	- 공정거래위원회를 감사원수준으로 하고, 위원장을 부총리급으로 함
공정거래법 강화	- 사업자단체의 로비금지조항 삽입 - 상호지급보증·출자총액한도 강화 및 예외조항 삭제 - 무체재산권행사·특정조합의 행위 등 법적용예외조항 삭제 - 보험 및 금융업에 대한 특례폐지 - 벌칙조항의 강화 - 언론 등 공정거래법 대상사업자 확대



## 2. 중앙은행의 독립

항 목	입 법 의 건 내 용
독립기구화	- 한국은행은 금융통화위원회, 집행부, 은행감독원을 내부기구로 통화금융정책의 의결, 집행 및 감독을 유기적으로 수행하는 독립기구로 함
자율성확보	- 재정경제원장관의 업무검사권, 정관변경 승인권 및 은행감독원에 대한 지시통제권 폐지
재경원의 인사관여 배제	- 총재는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명 - 금융통화위원회 의장은 한국은행총재를 당연직으로 하며, 위원 및 은행감독원장은 한국은행총재의 제청으로 대통령이 임명함
총괄적 통화금융정책의 보장	- 외환업무 및 특수은행, 제2금융권에 대한 통화관리 통제권을 한국은행이 갖도록 하여 총괄적인 통화금융정책을 펼 수 있도록 함

## 3. 불합리한 정부규제철폐와 기구축소

항 목	입 법 의 건 내 용
정부기구축소	- 재정경제원, 통상산업부 등 관치경제의 수단이 되어온 조직 및 부서의 축소 조정
규제법정주의	- 규제권자의 재량권의 폭을 극소화하며, 법령에 근거하지 않은 비공식적 정부간섭을 금지함
사전심사제도 도입	- 정부규제신설 및 변경시 이해당사자 및 시민대표의 의견을 반영할 수 있는 절차 마련
정보공개제도 확립	- 정보공개법의 제정
인허가업무 등 개혁	- 각종 행정절차 및 인허가업무를 국민편의증진차원에서 대대적으로 개혁함 - 부당한 행정간섭이나 행정지도에 대한 견제 및 남용방지를 위한 기관을 정부내에 설치함

#### 4. 중소기업 육성·발전

항 목	입 법 의 건 내 용
구조적 불이익해소	- 공정거래위원회의 기능과 역할을 강화하고, 공정거래법을 강화
자금조달과 운영지원	- 지방신용보증기금의 설립 - 협동조합 신용보증제도 도입
전문인력양성	- 중소기업취업 전문인력에 대한 병역혜택 확대
기술개발지원	- 중소기업의 기술개발능력 평가 전문기관 운영
경영관리력 충실화	- 중소기업 전문대학원 및 중소기업과 설치 지원·학비지원·병역혜택부여

#### 5. 세제·세정개혁

항 목	입 법 의 건 내 용
종합토지세제도개선	- 종합토지세과표를 100% 공시지가 수준으로 현실화 - 종합토지세의 실효세율을 100% 수준으로 끌어올리고, 이 이전 단계로 향후 3~5년내에 50% 수준이 되도록 법제화함 - 현행 종합토지세제상의 별도합산과세와 분리과세를 폐지하여 모든 토지에 대해 예외없이 과세함
상속·증여세제도 개선	- 상속·증여세를 지불능력과 효율성면세 우수한 취득과세형으로 전환 - 자본거래를 이용한 상속과세회피의 방지. 특히 법인에의 증여와 채무변제에 의해 부가 무상이전되는 허점을 방지하기 위해 증여 받은 재산액을 이월결손금과 상계할 수 없도록 함
공익법인의 특수관계자 범위 확대	- 공익법인을 이용한 조세회피를 방지하기 위해 특수 관계자의 이사취임을 금지하고, 특수관계자의 범위를 확대함
세대생략이전세도입	- 세대생략등기를 통해 상속·증여세의 부담회피를 방지하기 위한 세대생략이전세도입
간이과세제도폐지	- 과도기적으로 부가가치세 과세특례제도를 완전 폐지하고 면세점 인상, 간이과세제도를 일부 도입

	- 조속히 간이과세제도 역시 폐지하고 면세점 이상의 모든 사업자를 일반과세자에 포함함
카드거래세액공제대상 확대	- 영수증수수질서를 정착시키기 위하여 카드거래세액 공제대상을 일반소비자에까지 확대함
납세자권리장전 제정	- 납세자권리장전을 제정하여 조세분쟁시 법원의 규범적 판단기준이 되도록 함

## 6. 금융실명제 · 부동산실명제 강화

### (1) 금융실명제의 강화

항 목	입 법 의 견 내 용
차명거래불법화	- 금융기관을 통하는 모든 차명거래를 불법화하고, 위반시 금융기관뿐만 아니라 거래자에게도 엄한 벌칙 부과
예금비밀보호제도 개선	- 사생활보호측면에서 비밀보장규정의 기본원칙은 유지하되, 범법사실의 혐의가 있는 경우 공적사정기관의 감독과 사정활동에 필요한 금융거래내용을 파악할 수 있도록 비밀보호규정을 개정함
경제범죄방지규정 마련	- 금융거래를 이용한 경제범죄를 척결하기 위한 돈세탁방지규정, 내부고발자보호규정을 마련
금융소득종합과세 한도 강화	- 금융소득종합과세의 과세한도를 4천만원 이상에서 1천만원 이상으로 하고, 주식장기채권 등을 포함 모든 금융상품에 대해 종합과세함
대체입법	- 대통령 긴급재정경제명령으로 시행되고 있는 금융실명제를 일반 법률로 대체 입법화함

(2) 부동산실명제강화

항 목	입 법 의 건 내 용
명의신탁 전면금지	- 명의신탁되는 모든 부동산은 수탁자(명의자)의 것으로 봄 - 부동산에 대해서는 원칙적으로 어떤 형태의 명의신탁도 인정하지 않음(배우자·종중 등의 명의신탁에 대해서도 예외불인정)
특례조항폐지	- 명의신탁부동산의 실명등기를 한 부동산이 1건, 가액이 5천만원 이하인 경우에 대한 특례를 폐지하고, 증여세나 상속세를 차등화함
등기심사제도입	- 등기시 실명 및 거래가액 등을 확인하는 등기심사제를 조속히 도입함

7. 농수산물유통구조 개혁

(1) 농수산물유통구조개혁

- 산지유통시설의 확충을 적극 지원하고, 가급적 모든 시설을 생산자조직이 소유, 운영할 수 있도록 매입자금장기저리융자 등을 제도화함.
- 농수산물 가격과 공급의 안정성에 대한 소비자 및 소비자단체의 대항력향상을 위해 가칭 『생산협동조합법』을 제정하며, 수입농수산물의 안전성여부를 검사, 감독할 수 있는 권한을 부여함.

(2) 『농수산물유통및가격안정에관한법률』 개정

항 목	입 법 의 건 내 용
관리체계 일원화	- 현행관리공사와 도매시장법인으로 되어 있는 옥상옥의 관리운영체계를 지방자치단체의 직영기업에 의한 관리체계로 일원화함
상장경매방식 개선	- 도매시장의 거래방법으로 획일적인 상장경매방식을 지양하고, 경매대상품목과 수의매매대상 품목으로 구분하여 실시하고, 경매의 경우 경매사의 공정성유지를 위해 경매사공영제를 실시함

출하손실보전제도 개선	- 도매시장법인의 업무규정에 의해 시행되고 있는 출하 손실보전제도를 정부책임하에 시행함
중도매법인자격기준 완화	- 중도매인의 법인화촉진을 위한 법인자격기준완화·절차간소화 - 수탁주체의 범위를 확대하여 법인화된 중도매인까지 포함시킴
대금정산제 개선	- 개별 도매시장법인에 의해 대금정산제로 인한 과도한 유통비용 발생을 해소하기 위해 도매시장당 1개의 정산회사를 설립·운영

## 8. 산업민주화의 실현

### (1) 『노동조합법』 개정

- 정치활동금지조항, 연합단체에의 가입의무, 제3자개입금지 등 노동조합측에 일방적으로 불리한 조항의 삭제
- 군경 등 특수직 공무원과 공공의 안정 및 생명에 관련된 경우를 제외하고는 공무원노조의 설립 허용

### (2) 『노동쟁의조정법』 개정

항 목	입 법 의 건 내 용
직권중재 폐지	- 공익사업 노동쟁의에 대한 직권중재제도 폐지
노동법원 설립	- 노동법원을 신설하고, 중앙노동위원회의 판정부기능을 법원으로 이관함
노동위원회 독립	- 노동위원회에 조정부로성의 기능만 부여하는 대신 노동부로부터 독립시켜 공정성·신뢰성 제고

## 9. 저소득층의 주거안정 확보

항 목	입 법 의 건 내 용
극빈층의 주거보장	- 최하위빈민층에게 공공임대주택공급확대를 위한 법적체계 및 장단기 공급계획 정비 - 주거복지향상을 위한 적정수준의 공적지출보장
다주택보유자 등에 대한 과세강화	- 다주택보유자와 중대형주택보유자의 보유과세를 강화하되, 건물분재산세보다 토지분재산세(종합토지세)를 강화 - 종토세과표현실화와 주택규모에 따른 차등누진세제 실시
세입자보호	- 세입자에게 임대차계약 자동갱신권보장 - 임대차계약 위반업자에 대한 처벌강화 및 계약의 성실 이행자에 대한 감면혜택 등 행정유인책 강구 - 임대차분쟁조정위원회의 역할·기능조정 및 위원회의 법적 구속력 강화
소형주택건설 유도	- 국민주택 규모 이상에 대한 재산세누진적용과 대형 주택에 대한 증과세 등을 통한 소형주택건설 유도

## 10. OECD가입연기

경실련은 OECD가입 밀실추진을 중단하고 먼저 국내의 경제제도를 개혁하여야 한다고 주장하고 있으나 이에 대한 입법의견은 없음.

### ● 『납세자권리헌장(가칭)』 제정의견

OECD가입 및 대망의 21세기를 앞둔 이 시점에서 『납세자권리헌장(가칭)』을 제정하여 조세행정의 선진화·세계화를 위한 정부의 조세행정 개혁의지를 천명하고 앞으로는 납세자의 권익이 정당하게 보호되어야 할 때임(이종성 재정경제원 세제총괄심의관, 『납세자권리헌장의 제정방안』(한국조세연구원 주취 공청회자료집, 1996. 3.26), 4~14면: 법정신문, 96.4.1., 3면).

## 1. 제정형태

안	제 정 방 법	비 고
제 1 안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 먼저 현장을 제정·공포하고 현장의 취지에 따라 합당하게 관련세법을 정비하는 방안</li> <li>- 세무조사 및 납세고지때 의무적으로 현장을 교부함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법률제정 이전이라도 현장의 제정·공포가 가능하므로 세정개혁의지의 조기가 시화</li> <li>- 조세관계 법률개정시 지침으로 활용</li> </ul>
제 2 안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 먼저 국세기본법에 근거조항을 신설하고 이에 근거하여 세정책임자인 국세청장이 현장을 제공·공포하는 방안</li> <li>- 법률에 근거한 권리선언 형태로서 법적 구속력이 있음</li> <li>- 현장 내용이 주로 집행에 관한 사항이므로 집행책임자인 국세청장이 제정·공포함으로써 자기 구속력이 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장의 성격이 지나치게 실무위주로 격하될 우려가 있음</li> <li>- 법률개정이 선행되므로 시간이 걸림</li> </ul>

## 2. 납세자권리현장에 포함될 내용

항 목	주 요 내 용
납세자 일반에 대한 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 납세자의 권리에 대한 정보제공</li> <li>- 공평한 과세를 받을 권리</li> <li>- 정중하고 배려있는 응대</li> <li>- 프라이버시와 비밀엄수 의무</li> <li>- 성실성의 추정</li> </ul>
납세조사와 관련된 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세무조사의 사전통지</li> <li>- 세무조사시 전문가와 상담할 권리</li> <li>- 세무조사시 대리인 의뢰권</li> <li>- 세무조사결과의 통지</li> <li>- 재경정·재조사 금지</li> </ul>
조세불복절차에 관한 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부당한 과세처분 등에 대한 불복신청권리</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불복신청시 각종 정보제공</li> <li>- 납세자의 이의제기시 신속처리</li> </ul>
기 타	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 납세협력비용과 징세비용의 최소화</li> <li>- 납세자 권리행사에 대한 국세청의 협조</li> </ul>

### 3. 『국세기본법』 개정

개정필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 납세자권리현장의 교부(제1안) 또는 제정·교부(제2안)가 근거조항과 현장내용 중 입법사항을 수용하기 위하여 국세기본법에 『납세자의 권리』의 새로운 장을 신설</li> </ul>
개정내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세청장이 『납세자권리현장』을 세무조사 등 납세자에게 교부(제1안) 또는 제정·교부(제2안)하도록 의무화함</li> <li>- 정부는 조세포탈의 혐의가 명백한 경우를 제외하고는 중복조사를 할 수 없도록 함</li> <li>- 세무조사 종료시 그 결과를 납세자에게 서면 통보하도록 함</li> <li>- 납세자는 세무조사과정에서 세무사 등 전문가와 상담할 권리 및 그들을 대리인으로 선임하여 조사를 받을 수 있게 함</li> <li>- 개인납세정보 등의 목적외 사용금지</li> <li>- 납세자의 불성실하다고 인정되는 증거가 없는 한 성실추정</li> <li>- 납세자는 자신의 권리에 대한 충분하고 정확하며 시의적절한 정보를 제공받을 수 있도록 함</li> </ul>

#### ● 대기업의 중소기업지원촉진을 위한 관련세법 개정의견

중소기업문제의 해결을 위한 대한상공회의소의 『대기업의 중소기업지원촉진을 위한 관련세제의 개정의견』의 내용은 다음과 같음(『주간상의』 제1268호(1996.3.18), 15~16면).



구 분	현 행	건의 사항
세액공제대상 기술·인력개발 지원비용범위확 대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기기업이 중소기업의 기술·인력 개발을 지원하기 위하여 지출한 비용 중 세액공제(세액공제율 10%)가 허용되는 비용으로는 다음에 한정되고 있음.</li> <li>- 품질보증경영촉진법에 의한 품질보증체제인증획득비용</li> <li>- 대기기업(제조업)이 중소기업(제조업)의 인력개발 및 기술지도를 위해 지출한 것으로 지도요원의 인건비 및 지도경비, 직업훈련용기자재·장비·시설의 임차비용, 국내 전문연구기관에의 위탁교육비 및 기술자문비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기기업이 중소기업에게 지출한 기술·인력개발비용의 세액공제대상범위를 확대하여 다음 비용이 포함되도록 함</li> <li>- 중소기업의 환경안전검사비용</li> <li>- 인력개발을 국내전문기관에 위탁하지 않고 대기기업이 직접 해외연수 등 중소기업의 임직원교육을 실시하는데 지출한 비용</li> <li>- 경영컨설팅비용</li> <li>- 제조업과 밀접한 관련을 맺고 있는 소프트웨어산업, 유통업, 물류산업을 영위하는 중소기업에 대한 기술 및 인력개발비용도 세액공제대상에 포함</li> </ul>
기술·인력개발 비 세액공제율 인상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업 이외의 자가 중소기업에 지출한 기술·인력개발비의 10/100을 당해 과세연도의 소득세 또는 법인세에서 세액공제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기기업이 중소기업에 대하여 지출하는 기술·인력개발비의 세액공제율을 현행 10%에서 15%로 인상</li> <li>- 조세감면규제법상 최저한 세액적용대상에서 제외</li> </ul>
중소기업 전용 연수원에 대한 비업무용판정 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인이 직접 사용하지 않고 타인이 주로 사용하는 부동산은 비업무용으로 판정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육을 통한 중소기업인력의 자질향상, 고급인력확보 지원을 위해 중소기업에 대한 교육을 전용하는 연수원용부동산을 취득하는 경우 업무용으로 인정</li> </ul>
사무자동화 무 상지원비의 접 대비용한도적용 대상에서 제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인이 영업관계가 있는 다른 기업에게 제품을 무상지원할 경우 접대비로 분류됨. 따라서 무상지원비용의 전부 또는 일부가 당해 법인의 전체 접대비 손금인정한도를 초과하게 되는 경우 손금산입이 허용되고 있지 않음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협력중소기업의 사무자동화를 지원하기 위하여 사무자동화기기를 무상으로 지원하는 경우 접대비 한도 적용대상에서 제외</li> </ul>

<p>설비자동화를 위한 무이자대여자금의 지급이자세액공제</p>	<p>- 중소기업의 설비자동화 등에 대한 투자비용에 대해서는 5%의 세액공제를 인정하고 있으나 중소기업의 설비자동화를 위하여 자금을 무이자로 대여하는 경우 중소기업의 생산성향상을 위한 투자가 촉진됨에도 이에 대한 세제상의 혜택이 없음</p>	<p>- 중소기업의 설비자동화투자지원을 위해 무이자로 자금을 대여하는 경우 지급이자비용상당액에 대해 10%의 세액공제 허용</p>
<p>지급보증금의 손실준비금설정인정 및 대손요건완화</p>	<p>- 피보증 중소기업의 부도로 인하여 지급보증을 선 대기업이 이를 대납하였을 경우에 이에 대한 손금처리가 복잡하고 미흡하여 중소기업에 대한 대기업의 지급보증지원을 제약하고 있음</p>	<p>- 지급보증금을 세법상 준비금으로 설정할 수 있도록 지급보증손실준비금제도를 신설하도록 함 - 대손금처리요건을 완화하여 대손처리를 법원의 확인이전이라도 은행에 대손금을 지급한 시점에서 은행의 확인만으로도 대손처리가 가능하도록 함</p>
<p>지역신용보증조합에 대한 출연금의 전액 손금산입</p>	<p>- 현행 지역신용보증조합에 대한 출연금은 세법상 지정기부금에 해당하는 관계로 일정 한도내에서만 손금산입이 허용되고 있음</p>	<p>- 지역신용보증조합에 대한 출연금은 손금한도가 정해진 지정기부금에서 전액 손금산입이 허용되는 기부금(법정기부금)으로 인정하도록 함</p>
<p>유통구조의 선진화·대형화 지원비용의 세액공제</p>	<p>- 현재 중소기업에 대해서는 사업용자산을 취득할 때 또는 유통산업근대화촉진법에 의하여 시행되는 유통산업을 위한 시설투자를 할 때 세액공제를 허용하고 있음</p>	<p>- 대기업이 판매유통망 확보·유지를 위하여 중소기업체의대리점매장구조 및 시설현대화를 촉진하기 위해 지출하는 유통선진화 지원비용부분에 대하여 세액공제(10%)를 허용함 - 중소기업체가 점포의 대형화·선진화를 위하여 점포임대를 할 때 대기업이 점포임대보증금을 무이자로 대여하여 준 경우 이로 인하여 발생한 이자비용 상당액에 대하여 세액공제(5%) 허용</p>

상설전시장 건설지원비 손금산입	- 대기업이 중소기업협동조합중앙회에 중소기업 상설전시장의 건립 및 운영비로 지출하는 지정기부금에 대해서만 손금산입이 허용되고 있음	- 상설전시장건립 및 운영에 대한 지원비용은 한도내 손금산입되는 지정기부금에서 전액 손금산입되는 기부금(법정기부금)으로 전환함
------------------	--	--

● 『사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법』 개정의견

민자유치제도는 사회간접자본의 확충을 통한 공공성확보를 목표로 하는 공공부문과 이에 자본을 투자하여 수익성을 추구하는 민간부문의 물리적 결합이기 때문에 민자유치제도는 제도 자체에서 기인하는 공공성과 수익성이라는 갈등적 요소 및 민자유치법이 입안과 제정과정에서 민간기업의 자발적 참여보다는 당근을 이용한 유인책에 중점을 두었다는 점에서 법적으로 ①사인을 위한 공용침해의 허용여부 ②민자유치법상의 지원제도와 『독점규제및공정거래에관한법률』과의 관계 ③부대사업과 비례의 원칙과의 관계 ④자치단체와 지역주민의 참여권보장에 관한 문제 ⑤권리규제상의 문제 등의 문제점이 나타날 가능성이 있는 바, 특히 입법적 조치가 요구되는 문제점을 정리하면 다음과 같음(김성수 연세대 교수, “공공부문과 민간부문간의 협력을 위한 법적 과제: 한국에서의 민자유치론을 중심으로”, 『경제행정법상 규제완화와 민영화』(한국공법학회 한·독 국제학술대회, 1996.5.25), 197~207면).

1. 사인을 위한 공용침해의 허용시 환매권행사요건 완화

민자유치법 제18조는 제1종시설의 부대시설과 제2종시설에 대해서도 토지수용을 인정하고 있는 바, 부대시설 및 제2종시설에 대하여 토지수용을 허용하더라도 이러한 시설은 제1종시설에 비하여 공공성이 희박하므로 공용침해행위의 남용을 방지하기 위하여 보다 단기간에 환매권행사를 할 수 있는 『토지수용법』에 대한 특례를 동법에 규정하는 것이 필요함.

2. 자치단체와 지역주민의 참여권보장

민자유치법에 의한 사업의 대상인 대규모 건설사업으로서의 사회간접자본시설

은 지역간의 균형발전, 해당지역 주민의 생활여건의 개선, 환경보호문제에 이르기까지 다수의 이해관계인에게 영향을 미치는 것이나 동법은 기본적으로 민자유치사업의 주무행정관청과 사업시행자간의 쌍무적인 법률관계를 규율할 뿐 다양한 이해관계인과 그들의 입장의 조율에 대해서는 입법적 배려가 거의 없고, 특히 민자유치사업 중에서 제1종시설의 부대시설과 제2종시설의 경우 재벌의 영리활동이 전면에 등장할 가능성이 크므로 민자유치법은 지방자치단체와 지역주민이 참여하여 상호간의 대립되는 이해관계를 조절하고 민주적 정당성이 확보된 합리적인 결정을 이끌어 낼 수 있는 제도적 보장을 위한 입법적 보완이 요구됨.

### 3. 부대시설 및 제2종시설로 인한 손해에 대한 국가배상책임인정

현행 민자유치법상으로는 제1종시설로 인하여 국민이 받은 손해에 대해서는 『국가배상법』 제5조에 의한 국가배상책임을 인정하고 있으나 제1종의 부대시설 및 제2종시설로 인한 손해에 대해서는 민법상의 불법행위책임만 물을 수 있는 구조로 되어 있으나 동일한 공공시설에 대하여 관리주체에 따라 배상책임의 성질을 달리하는 것은 바람직하지 않으므로 민간부분이 관리하는 제1종의 부대시설 및 제2종의 부대시설에 대해서도 직접 국가의 배상책임을 물을 수 있도록 하여야 할 것이며, 또한 입법정책적으로는 민자유치사업자에 대한 보험가입을 의무화하는 방안도 검토할 수 있음.

#### ● 신재벌정책관련 입법의견

한국개발연구원(KDI)은 정부의 그룹경영의 투명성제고를 위한 『신재벌정책』과 관련하여 재정경제원, 공정거래위원회 등 정부당국과 협의를 거쳐 그룹총수(오너)의 전횡방지를 핵심으로 하는 『기업경영의 투명성제고와 주주권익의 보호방안』이라는 연구보고서를 발간하였는 바, 그 주요내용은 다음과 같음(한국개발연구원, 『기업경영의 투명성제고와 주주권익의 보호방안』(1996.6); 한국 96.5.10., 2면; 중앙 96.5.10, 7면).

### KDI 기업의 투명성제고방안

		방      안
단기 과제	소수주주 권한강화	<p>『상법』상 각종 권리가 주어지는 소수(소액)주주의 요건을 완화(5% 이상→1% 또는 2%)하여 소수주주에 의한 경영감시를 활성화함</p> <p style="text-align: center;">〈1% 지분 확보시〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대표소송</li> <li>- 이사의 불법행위 정지 청구</li> <li>- 부당이득을 취득한 주주에 대한 이익반환 청구소송</li> <li>- 감사 및 공인회계사의 부실감사에 대한 손해배상 청구소송</li> </ul> <p style="text-align: center;">〈2% 이상 지분 확보시〉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 불법행위를 한 이사의 해임청구소송</li> <li>- 주주총회 소집청구</li> <li>- 회사의 서류·장부열람 등 청구</li> </ul>
	주주제안 제도도입	<p>현재 주총 안건은 이사회에 사전의결을 거치도록 돼 있어 소수주주가 현실적으로 주총안건을 제안하기 어려우므로 일정기간, 일정규모의 주식을 보유하면 주총안건을 제안할 수 있도록 함</p>
	내부거래 공시강화	<p>지배주주나 특수관계인(계열사 포함)이 회사와 한 거래의 내역을 상세히 공시하도록 의무화하여 소액주주의 경영감시에 필요한 정보를 제공해주고, 우선 가지급금·대여금·담보제공과 출자금·유가증권·부동산거래 등 1회성 거래는 즉시 공시하도록 함</p>
	기업자산 임의운용 처분금지	<p>상장기업이 특정주주 및 특수관계인에게 가지급금이나 대여금, 담보를 제공하지 못하도록 금지하고, 이미 제공된 가지급금 등은 유예기간을 두고 회수하도록 함</p>
	내부감사 권한강화	<p>상장기업의 감사 선임 때 대주주뿐만 아니라 그 특수관계인과 계열사도 의결권을 3%이상 행사하지 못하도록 제한하고, 감사는 이사와 분리해서 선임하도록 선임방식을 개선하고 감사에게 회계감사인의 선임·해임·감독권을 부여함</p>
중장 기과 제	이사회 기능강화	<p>영미식 사외이사제 도입</p> <p>이는 민영화 공기업에 시험 도입해 본 뒤 민간기업으로 확대</p>
	집단소송 도입	<p>이사 등의 불법행위로 인한 피해자가 다수일 경우 그중 1인 또는 몇몇의 대표인을 선임해 손해배상을 청구할 수 있는 집단소송 도입</p>

- 참고 : 정부, 재계 및 시민단체의 재벌정책과 관련한 의견을 비교하면 다음과 같음(시민의 신문 96.5.20, 3면).

정부 · 재계 · 시민단체의 재벌정책비교

	정 부	재 계	시민사회단체
경제력 집중억제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상호지급보증제도 단계적 폐지</li> <li>· 계열 금융기간 이용한 M&amp;A규제</li> <li>· 주식 · 부동산 등 자산 · 자금거래도 부당 내부거래 규제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상호지급보증제도 폐지 반대 - 선금융제도 개선 후 폐지론</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상호지급보증제 폐지</li> <li>· 기조 · 비서실 폐지</li> <li>· 독립 · 전문경영체제 확립</li> </ul>
기업 투명성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총액한도관리대상 완화 (여신관리제도 축소)</li> <li>· 상장기업과 대주주 거래 공시 의무강화</li> <li>· 상장기업 특수관계인에 대한 가지급금 · 대여금 담보제공 금지</li> <li>· 감사선임 때 대주주 의견권 제한 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여신관리제도 폐지</li> <li>· 경영투명성은 시장경제 원리에 맞도록 이뤄져야 함으로 기업에 맡길 것</li> <li>· 옥상옥 조치-노사협의회 통해 기업의 경영계획 전반과 실적 근로자에게 공개하고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당분간 유지</li> <li>· 거래공시 의무 강화 등 정부안에 찬성</li> <li>· 노동자 감시기능체제 강화</li> <li>· 감사의 독립성 확보</li> <li>· 상근감사제 실시(부사장급으로 승격)</li> <li>· 외부감사제 강화</li> </ul>
주주 권익 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소액주주요건 1~2%로 완화</li> <li>· 1년동안 1%이상 지분소유한 주주는 주총의안제기 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소수주주권 남용 우려 - 국내기관투자가와 외국인 투자자 경영간섭 빈번</li> <li>· 경영 노출 위험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 누적투표제 도입</li> <li>· 소액주주요건 1%로 간소화</li> </ul>
세 제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경영권 상속세 부과(유보)</li> <li>· 상속세 과세최고구간 대폭 상향 조정(유보)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 반대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경영권 상속세 부과 찬성</li> <li>· 상속 · 증여세 포착율 높이고 과세 무겁게 부과</li> </ul>

			· 복수노조 · 제3자개입 허용
노사 관계	· 노사관계개혁위원회에 일단 위임(입장 유보)	· 복수노조 · 제3자 개입 허용 반대 · 변형근로시간 · 파견근무제 도입	· 변형근로시간 · 파견근무제 도입 반대

● 조세제도 및 조세행정의 중 · 장기발전방향에 대한 입법 의견

『신경제장기구상』 세제반이 제시한 우리나라 조세제도 및 조세행정의 중 · 장기 발전방향은 다음과 같음(신경제장기구상 세제반, 『조세제도 및 조세행정의 중 · 장기 발전방향』(신경제장기구상 공개공청회 자료집, 1996.5.9; 조선일보 기획 · 연재, 96.5.10, 10면).

조세제도 및 조세행정의 중장기 발전방향

	단 기 (1996~2000년)	장 기 (2000~2020년)
소득세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업소득의 과표양성화 추진</li> <li>- 근로소득자의 세금부담 경감방안 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 성실 기장 유도</li> <li>· 다양한 소득추계방법 개발</li> </ul> </li> <li>- 금융소득종합과세               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 실물보유채권에 대한 원천징수세율 차등적용</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융소득종합과세의 정착에 따른 소득세 전반의 부부합산과 부부별 산중 택일 가능</li> <li>- 금융종합과세 기준금액(현행 4천만원) 폐지               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 금융소득을 과세대상에 포함시켜 종합과세 전면 시행</li> </ul> </li> <li>- 실질적인 포괄주의로 개편, 연금소득 · 유가증권 양도차익에 과세</li> </ul>
개별소비세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 석유류 제품에 대한 세율 인상</li> <li>· 주행세와 환경세의 기능흡수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통세를 본래의 특별소비세로 부과, 개별소비세는 소비세 명칭으로 통합</li> <li>- 특수세 과세품목 조정               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사치품</li> </ul> </li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 석유류</li> <li>· 자동차</li> <li>- 환경오염유발품목</li> </ul>
상속세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상속세(5억5천만원), 증여세(3억 원)의 과세 최고구간 상향조정</li> <li>- 부동산 중심의 공제제도 정비</li> <li>- 배우자 공제한도를 인상하여 배우자의 상속세 부담 경감</li> <li>- 세대생략이전의 경우는 현재 세금의 20%를 가산하여 강화함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최고 40%가 부과되는 상속·증여세 최고 세율을 높이고, 과세표준 구간도 확대해 중산층의 부담을 덜고, 부유층의 상속세를 강화함</li> </ul>
재산세	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 종합토지세를 지방토지세와 새로운 종합토지세로 이원화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양도소득세·등록세·취득세 등의 과표를 산정할 때 공시지가보다는 실거래가액의 적용범위를 확대</li> </ul>

## 농림·수산

● 『농수산물유통및가격안정에관한법률』 개정의견

경실련과 농림수산부가 농수산물유통개혁과 관련하여 각각 세미나를 개최하였는 바, 두 세미나에서 각각 주제발표를 한 김완배 서울대 통계학과 교수와 허길행 한국농촌경제연구원 연구위원은 도매시장의 운영 및 거래제도와 관련하여 상반된 입법정책을 제시하고 있는 것에 대하여 도매시장의 운용효율화에 관한 입법정책에 대해서는 상당부분 의견의 일치를 보이고 있는데 그 내용은 다음과 같음(김완배, “농수산물도매유통 무엇이 문제인가”(경실련주최, 1996.3.15), 『96년3월 정책자료집』, 47~58면; 허길행, 『농수산물유통개혁대책과 도매시장 제도개선』토론회 발표자료집(농림수산부주최, 1996.4.25), 3~25면; 허길행, “농수산물유통개혁과 도매시장개선”, 『시장과 유통』, '96년5·6월호, 7~29면; 국민 96.3.13., 8면).



## 1. 도매시장 관리운영체계 개선

### (1) 전국도매시장에 대한 총괄적 관리체계의 구축

개별 공영도매시장은 해당 지방자치단체에 의해 관리되고 있을 뿐 전국도매시장을 총체적으로 전문적인 수준에서 연계 관리할 수 있는 조직 및 체계가 갖추어지지 못하고 있는 바, 농림수산부 산하에 가칭 『농수산물도매시장관리위원회』를 신설하여 공영도매시장은 물론 유사도매시장에 대한 실태조사 및 분석, 이를 토대로 한 중장기발전계획을 수립하도록 하고, 또한 도매시장간 유통정보망구축을 추진하도록 함과 동시에 농림수산부 및 지방자치단체에 대한 자문역할을 담당하도록 함(김완배, 51·55면).

### (2) 도매시장 관리·운영일원화

김 완 배	허 길 행
<p>○ 관리사무소(관리공사)의 실질적인 관리주체체제로의 전환</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실질적이며 효율적인 도매시장관리를 위하여 현행 관리사무소(관리공사)체계를 지방자치단체의 직영기업에 의한 관리체제로 전환함이 바람직함</li> <li>- 직영기업은 공영도매시장뿐만 아니라 유사도매시장, 물류센터, 소매유통까지 관장하도록 함</li> <li>- 직영기업은 규모의 경제달성을 위해서 도매시장개설지마다 직영기업을 만들기 보다는 특별시 및 광역시, 도단위로 운영하는 것이 효과적임</li> </ul> <p>○ 관리운영체계 일원화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도매시장의 관리와 운영을 관리사무소(또는 관리공사)와 도매시장법인으로 이원화시켜 옥상옥구조로 되어 있는 관리운영방식은 기능의 중복, 다단계의 행정절차 등을 유발해 불필요한 유통비용만</li> </ul>	<p>○ 현행제도유지</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도매시장의 관리와 운영업무는 업무의 내용과 성격이 엄연히 다르기 때문에 기능의 중복이나 추가적인 행정절차가 발생하지 않으며, 옥상옥의 구조라기 보다는 업무의 전문화로 볼 수 있음</li> <li>- 공공출자법인이 관리업무와 운영업무를 함께 담당할 경우 관리면에 있어서는 공권력 집행과정에서 비능률이 발생하기 쉽고, 운영면에 있어서는 민간기업에 비해 신축성이 떨어져 능률이 저하될 우려가 있음</li> </ul> <p>○ 농수산물유통직 신설</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재의 관리체계에도 많은 문제점이 있는 바, 관리공사는 조직의 비대화·실질적인 공권력행사의 곤란으로 내실있는 관리를 할 수 없으며, 관리사무소는 공무원의 순환보직으로 전문성의 결여와</li> </ul>

<p>을 추가시킴</p> <p>- 따라서 신설되는 공영도매시장의 경우 도매시장법인제도를 폐지하는 것이 바람직함</p>	<p>열악한 근무환경으로 인한 근무의욕의 상실 등으로 인한 형식적 관리의 문제가 있음</p> <p>- 따라서 『공무원법』에 농수산물 유통직을 두어 관리직원의 전문성을 제고하며, 최소시간근무제, 인사고가평가시 가산점제, 농안기금의 지원에 의한 특근수당의 설치 등의 제도적 장치를 마련하여야 함</p>
---	--

## 2. 도매시장거래제도 개선

항 목	김 완 배	허 길 행
수탁주체범위 확대	<p>- 현재 도매시장법인에게만 허용하고 있는 수탁주체의 범위를 확대할 필요가 있음.</p> <p>- 그러나 개별중도매인에게까지 허용할 경우 거래의 투명성보장에 다소 문제가 발생할 가능성이 있으므로 법인화된 중도매인까지 제한적으로 확대하는 것이 바람직함.</p>	<p>- 기록상장 등은 기본적으로 도매시장법인의 집하능력부족에 있으므로 현재 극히 예외적으로 허용하고 있는 도매시장법인의 매취집하 또는 매취상장범위를 확대하는 등 도매시장법인의 집하능력을 강화하는 방향에서 제도개선을 추구하는 것이 바람직함.</p> <p>- 전혀 검증된 바 없는 중도매인의 수탁판매를 허용하는 것은 정상적인 문제해결방안이 될 수 없음.</p> <p>- 따라서 상장예외품목제도는 극히 제한적으로 허용하며, 점진적으로 그 범위를 축소하여야 함.</p>
강제경매제도 완화	<p>- 모든 농수산물에 대한 경매거래를 강제하기 보다는 농수산물의 특성, 생산규모, 지역적 여건, 도매시장간 거래여부 등을 고려하여 경매대상품목과 수의매매대상품목으로 구분하여 거래방법에 탄력성을 부여하여야 함.</p>	<p>- 경매제도와 수의매매제도는 각각 장단점이 있으나 경매를 할 경우 ①거래의 공정성 ②용이한 수급균형가격형성 ③출하자의 수취가격인상 ④상품의 품질향상과 표준규격화촉진 ⑤정산기간의 단기성 등의 장점이 있는 바, 기본적으로 경</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이 경우 거래의 투명성·공정성 제고를 위해 출하자의 시장관리 주체에 대한 소장제출의 의무화, 중도매인의 거내내역에 대한 기장의무화를 실시하고 이의 위반 시 중도매인에 대한 허가취소하는 등 보완조치를 마련하여야 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매의 조기정착에 더욱 노력하여야 함.</li> <li>- 그러나 경락가격의 사후수정을 못하도록 하고, 불가피한 경우에는 품질검사원이나 관리공사 또는 관리사무소 직원의 확인을 거쳐 조정하도록 제도화할 필요가 있음.</li> </ul>
경매사공영제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경매거래의 투명성 및 공정성제고를 위해 경매사를 도매시장법인 직원에서 관리주체직원으로 전환하는 경매사공영제를 실시하여야 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경매사공영제는 경매사역할에 대한 오해에서 오는 것으로, 경매사는 도매시장법인이 필요한 핵심적 기능을 수행하기 때문에 경매사를 도매시장법인으로부터 분리하게 되면 도매시장법인의 기능이 크게 위축됨.</li> <li>- 경매사를 공영화하는 경우에도 공정성이 확보된다는 보장도 없으므로 현행과 같이 도매시장소속제로 유지하는 것이 바람직함.</li> </ul>
정산회사설립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개별 도매시장법인에 의한 대금정산체계로 인해 발생하는 과도한 유통비용발생문제를 해소함은 물론 도매시장거래의 투명성·공정성제고를 위해 도매시장당 1개의 정산회사를 설립·운영하는 것이 필요함.</li> <li>- 정산회사는 특정집단이 전담하기 보다 개설자, 도매시장법인, 중도매인, 지급금융기관이 공동으로 출자·운영하는 방식이 바람직함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정산회사의 설립은 중도매인에게 도매시장에서 상품구입시 신용한도 이상으로 구입할 수 없게 하는 제약이 있음.</li> <li>- 정산회사는 거래가격에 이의가 있거나 정산내용에 착오가 있을 경우 이의 해결이 곤란함.</li> <li>- 사무의 자동화 등으로 인하여 정산회사의 설립에 따른 비용절감효과도 기대하기 어려움</li> <li>- 따라서 현재 중도매인조합의 활동이 활발한 상태이므로 별도로 정산회사를 설립할 것이 아니라 중도매인조합을 활용하는 것이 바람직함.</li> </ul>

### 3. 도매시장운영의 효율화

#### (1) 중도매인의 법인화촉진

중도매인의 법인화촉진을 위해 '중도매인포기각서'를 법인설립 후 제출하도록 하고, 법인화시 요구되는 최소거래금액을 하향조정하는 조치 등이 마련되어야 하며, 또한 중도매인점포를 무단 임대하는 등 불법행위에 대해서는 허가취소 등 강력한 제재조치가 강구되어야 함.

#### (2) 출하손실보전제도개선

현행 농안법에 의한 출하손실보전제는 도매시장법인의 업무규정에 의해 실시하게 되어 있어 실적이 미미할 뿐만 아니라 시혜를 베푸는 듯한 형태로 운영되고 있으므로 출하자를 실질적으로 보호할 수 있는 제도로 정착하기 위해서는 도매시장법인에 맡기기 보다 정부가 책임을 지고 실시하는 것이 바람직함.

#### (3) '유통발전기금'의 농수산부 이관

수입농수산물의 상장수수료 중 일부로 적립한 '유통발전기금'을 도매시장법인협회에서 운영하고 있는 바, 수입농수산물은 이미 가격이 결정되어 국내에 반입되는 것으로 이를 구태여 도매시장에 상장하여 다시 가격을 결정할 필요가 없으므로 수입농수산물에 대한 도매시장 상장제를 폐지하고, 기 조성된 '유통발전기금'은 원래 소비자 및 수입농수산물의 수입으로 인한 피해자인 농민의 몫이므로 농림수산부로 이관하여야 함.

## 건설 · 교통

### ● 『건설산업기본법(가칭)』 제정의견

- 현행 건설업법체계는 건설관련 법령의 분산, 면허체계의 복잡성, 분쟁조정기능의 취약, 건설관련 규제의 과다, 중소건설업계의 기반약화 등의 문제점이 나타나고 있고, 또한 최근 빠르게 진행되고 있는 대외적인 시장개방과 대내적인 건설시장

의 변화에 효과적으로 대처하기 위하여 건설업분야의 규제를 대폭 정비하고 경쟁력을 강화하는 것이 절실한 상황임. 이에 대응하여 1996년 2월 건설제도개혁기획단에서 마련한 「부실방지 및 건설산업경쟁력 강화대책」을 중앙안전대책위원회의 심의·의결을 하여 건설산업 전반에 대한 제도개편의 필요성과 주요골자를 제시한 바 있음. 이에 따라 ①건설산업관련 법령체계의 단순화 ②건설면허체계개편 ③건설업면허주기개선 ④건설업면허 결격사유강화 ⑤도급한도액제도 개선 ⑥하도급제도 합리화 ⑦중소건설업체지원제도 ⑧건설업분쟁조정위원회 개편 ⑨건설업자단체 및 건설공제조합법령 정비 등을 내용으로 현재 16개로 분산되어 있어 건설관련 법령을 『건설산업기본법(가칭)』으로 일원화하자는 입법의견이 활발하게 제기되고 있음.

- 이번 입법의견조사기간 동안에도 이와 관련하여 국토개발연구원의 『건설산업기본법』제정을 위한 정책토론회(이재우 국토개발연구원 연구위원, “건설산업기본법의 바람직한 제정방향”(국토개발연구원 주최 『건설산업기본법제정을 위한 정책토론회』 자료집, 1996.4.29), 1~24면; 조선 96.4.30., 5면; 세계 96.5.10., 15면. 이하 국토개발연구원이라 한다)와 이에 대한 대한건설협회 및 대한전문건설협회의 입장의 표명(“건설산업기본법제정(안) 갈등”, 『건설광장』 제3호(한국건설산업연구원, 1996.6), 13~14면)이 있었던 바, 국토개발연구원의 의견을 중심으로 양협회의 의견을 비교하면 아래와 같고, 특별히 의견자를 표기하지 않은 것은 국토개발연구원의 의견임.

1. 건설산업관련 법령체계의 단순화

국 토 개 발 연 구 원	대 한 건 설 협 회
<p>- ①건설업법을 『건설산업기본법(가칭)』으로 하고, ②건설산업기본법상 건설업의 범위를 토목·건축공사의 도급시공뿐 아니라 이에 관한 설계·시공관리·유지관리 등 엔지니어링업무와 전기, 전기통신, 소방 등 다른 법률에 의한 공사와 개발형 자기공사도 포함하도록 하며 ③건설업에 관한 일반적인 사항을 건설산업기본법에 규정하고 그 관리업무는 원칙적으로 건설교통부 소관으로 하되 ④건설공사의 시공자격 등에 관하여 다른 법률에서 따로 규정하고 있는 경우에는 당해 법률을 우선</p>	<p>- 건설산업 관련 법령체계를 일원화하는 것에 대해서는 기본적으로 찬성하나 시공자격에 대하여 다른 법률에서 규정하고 있는 경우 각 법령을 우선 적용한다고 하더라도 1개업체가 2개이상의 면허를 중복 보유하고 있는 경우에는 자본금·기술능력 등 면</p>

<p>적용하도록 함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ①개별법에 의한 시공은 단계적으로 폐지하여 건설산업 기본법상 전문건설업으로 흡수하되, 폐지시까지는 이 법에 의한 전문건설업으로 보도록 하고 ②97년 공공건설시장의 개방에 따라 여러 법에 산재되어 있는 업종별 시공자격의 규제내용이 다를 경우 외국으로부터 통상 마찰의 요인이 될 수 있는 사항(면허·하가 및 갱신주기, 외국기술자에 대한 자격인정기준 등)은 개별법을 개정하지 않고 기본법에 정한 기준을 적용할 수 있도록 함.</li> <li>- 건설산업제도개선에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 건설교통부에 건설산업발전심의위원회를 설치하고 위원회의 조직과 운영에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 정함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 허기준을 통합하여 적용하고 관련신고도 일원화하는 특례 규정이 필요함.</li> <li>- 또한 각 법령별로 획일적으로 규정하고 있는 하도급에 대한 규제는 공사발주의 형태 및 특성 등을 고려하여 탄력적으로 적용될 수 있도록 기본법에 기준을 마련하여야 함.</li> </ul>
--	---

## 2. 건설업면허체계 개편

국토개발연구원	대한건설협회	대한전문건설협회의회
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특수면허를 폐지하여 전문건설업으로 전환하되, 철강재, 준설, 조경 등 특수공사에서 전문공사업으로 전환되는 업종은 일반건설업 면허와 중복보유할 수 있도록 제한을 완화함.</li> <li>- 일반업체와 전문업체간의 협조체제를 강화하기 위하여 일반업체만 수주할 수 있는 일반건설공사라도 일반건설업체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 굳이 특수건설업을 폐지하고 전문건설업으로 전환할 경우에는 부실시공이 방지될 수 있도록 기존의 전문건설업 면허기준보다 강화된 면허기준이 되도록 하여야 할 것이고, 일반건설업과 전문건설업의 겸업제한은 구체적인 실익도 없이 기술개발을 저해하고 활용을 어렵게 하고 있으며, 특히 공사구분이 애매한 경우가 많아 첨예한 업역분쟁을 유발시키고 있는 실정이므로 전문건설업으</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특수면허업폐지와 관련하여 특히 문제가 되는 것은 특수면허가 폐지되어 전문업종으로 전환될 때 일반면허 중복보유여부인바, 이는 면허체계에 따른 업역구분의 기본을 무시하고 대기업인 일반건설업체에게 전문건설업의 진입을 허용해 주는 것이 되므로 일반과 전문간의 면허중복 보유는 절대 금지되어야 하며, 기득권보호 차원에서 부득이하다면 일정기간 유예기간을 두어야 함.</li> <li>- 다만, 대규모 공사의 기술집약형 전문업종의 경쟁력강화 차원에서 부득이 한 경우에는 기존 특</li> </ul>

와 전문건설업체가 공동도급할 수 있도록 허용함.	로 전환되는 특수건설업만 겸업을 허용할 것이 아니라 완전히 철폐하는 것이 바람직함.	수업자에 한하여 기존 특정업종 중 해당 전문업종과 사실상 차이가 별로 없는 조경공사업종을 제외하고는 선별적으로 허용하는 방안이 검토될 수 있음.
----------------------------	--	--

### 3. 건설업면허주기개선

국 토 개 발 연 구 원	대 한 건 설 협 회
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업면허주기와 신청기간제도를 폐지하여 수시로 면허를 신청할 수 있도록 하며, 다만 무경험자의 업체난립을 방지하기 위하여 일반건설업 면허는 12~30개월 이상 건설업경력(전문 또는 주택건설)이 있는 업체에 한하여 발급하도록 함(현재는 토건면허에 한하여 30개월 건설업경력 요구).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업면허주기개선에 대해서는 업체가 난립되어 치열한 수주경쟁으로 어려움을 겪고 있는 건설업계에 경영난을 심화시키고, 부도업체를 폭증시킬 우려가 있으므로 반대함.</li> <li>- 건설업의 수주질서문란과 부실시공을 방지하기 위하여 건설업 면허의 결격사유를 강화하여야 함.</li> </ul>

### 4. 건설업면허의 결격사유 강화

- 건설업 결격사유에 ①『폭력행위등처벌에관한법률』, 『부정수표단속법』 위반으로 금고이상의 선고를 받고 그 집행이 종료된 후 2년이 경과하지 아니한 자 ②건설공사를 부실시공하여 건설업면허가 취소된 자로서 2년이 경과하지 아니한 자를 추가함.
- 법인이 건설업면허가 취소된 경우 취소원인이 된 행위를 한 자와 행위 당시의 당해 법인의 대표자도 당해 법인과 함께 결격사유에 해당하도록 함.
- 법인의 임원이 결격사유에 해당할 수 있는 기간(2월)의 기산점을 결격사유에 해당함을 안날로 함(국토개발연구원).

## 5. 도급한도액제도 개선

국 토 개 발 연 구 원	대 한 건 설 협 회
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업자의 공사수주활동을 도급한도액제도로 직접 규제하는 것은 폐지하고, 발주자가 공사의 특성에 따라 건설업자를 선정하는데 참고할 수 있도록 건설업자의 시공능력만을 공시하도록 함.</li> <li>- 발주자가 공사의 특성에 따라 다양한 방법으로 발주할 수 있도록 ①발주자는 공시된 시공능력과 공사의 특성을 참작하여 건설업자의 등급이나 균을 편성하여 공사수급자격을 제한할 수 있도록 하고 ②필요한 경우는 대규모 복합공사의 조사·설계·시공관리·감리·사후관리 등 건설관리업무의 전부 또는 일부를 건설관리업자에게 위탁할 수 있도록 하며 ③건설관리업무를 위탁받은 자는 위탁받은 업무의 내용에 따라 관계법령에 의한 면허·허가·등록·신고 등 자격을 소지한 자로 함.</li> <li>- 건설업자의 시공능력과 관련된 정보의 취득과 관리는 ①건설업자의 시공능력을 공시하는데 필요한 건설공사실적, 자본금의 신고 및 재무구조의 평가는 현행과 같이하고 ②건설업자의 정보를 종합관리하도록 관계기관과 협조체제를 보완하여 발주자 등 관계기관에서 요구하는 경우 제공할 수 있도록 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우선 도급한도액제도를 시공능력 공시제로 일시에 전환하기 보다는 점진적인 시행방안이 강구되어야 하는 바, 수십년간 시행·정착되어 온 도급한도액제도를 일시에 폐지하는 경우 많은 혼란이 야기될 것이므로 발주기관의 업체평가능력이 제고되어 새로운 평가방법이 정착될 때까지는 도급한도액제도를 병행하여 실시하여야 함.</li> <li>- 다만 도급한도액제도의 폐지가 불가피한 경우에는 ①공공공사에 있어서는 시공능력공시내용을 업체평가기준자료로 활용·권고할 수 있도록 하고 ②민간공사에 있어서는 시공능력초과사 인·허가기관에 시공업체 교체명령(권고)권을 부여하여 장기적으로 시공능력 공사체의 전문화·세분화를 통해 시공능력 공시제도의 실효성확보를 위한 방안이 함께 검토되어야 함.</li> </ul>

## 6. 하도급제도의 합리화

국토개발연구원	대한건설협회	대한전문건설협회의회
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전문건설업자로부터 재하도급, 위탁을 받아 실제 건설공사에 참여한 자도 하수급인으로 인정하여 양성화하기 위해서 ①수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 하도급제도를 합리화하는 방안으로 실제 시공을 담당하고 있는 노무자를 양성하자는 데에는 원칙적으로 찬성하나 수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반업체 상호간에 하도급을 허용하게 된다면 현재 건설업 면허체계의 기본골격마저 무너지게 되어 역할분담을 통한 분업화·전문화를 저해하게 될</li> </ul>



급인은 전문건설업자, 십장, 장비임대업자, 자재제작업자 등 공사에 참여한자가 표시된 시공조직도를 작성하여 발주자에게 신고하도록 의무화하고

②신고한 시공조직도상에 표시된 노무제공하도급, 장비임대하도급, 자재제작납품하도급 등 전문건설업자로부터 이루어지는 실제하도급도 인정하되  
③이에 대해서는 별도의 시공자격제도를 두지 아니하고 수급인이 발주자에게 하도급내용을 신고한 내용에 따라 건설업법, 하도급법상의 하도급조항을 적용하여 건설주체로서 보호함.

- 건설업면허 없이 수급인의 신고만으로 하도급 등을 받을 수 있는 자는 전문건설업체로부터만 하도급 등을 받을 수 있도록 제한함.

- 하도급규제제도의 현실화를 위해서 ①일괄하도급의 개념에 주요부분의 대부분을 하도급하는 경우가 포함되도록 하고 ②전문공사의 하도급이라도 발주자가 공사의 품질관리상 필요하여 하도급을

급인에게 시공조직도를 작성, 발주자에게 신고를 의무화하면서 실제 시공 노무자에 대하여 전문건설업자의 재하도급만을 허용하고 일반건설업자의 하도급을 금지하는 것은 현행 법령상 전문건설업자의 불법 재하도급은 양성화하면서 일반건설업자의 불법하도급은 계속 불법으로 규제하는 결과가 되어 부당하므로 노무사업자는 전문건설사업자로부터의 재하도급뿐만 아니라 일반업자로부터의 하도급을 받을 수 있도록 면허를 부여함으로써 건설업자의 책임과 의무를 부과할 필요가 있음.

- 하도급은 무면허업자에 대한 하도급과 일괄하도급만 『건설산업기본법(가칭)』으로 규제하고 여타의 부분 하도급에 대해서는 공법적 규제가 아니라 공사의 특성이나 성질에 따라 당사자간 계약조건으로 규제내용이 정해지도록 하는 것이 바람직함.

- CM제도를 도입함에 있어서는 발주자의 판단에

것이고, 결국 중소 일반건설업자가 하도급자로 전락하게 되어 적정 공사비가 잠식당할 수 있는 범위만 넓혀 주게 되는 것이 되어 제도적으로 부실공사를 조장하는 결과가 될 것이므로 이와 같은 방안이 제시되고 있는 것은 유감임.

- 십장 등 현장 근로자를 계약주체로 인정하여 직접적인 시공권을 부여하는 경우 자기 밑에 있는 작업반장에게 다시 하도급을 하게 되어 다단계하도급이 이루어지는 구조적 모순이 재현될 것이며 십장이 자기가 사용한 근로자에게 노임을 체불하거나 소재를 감출 경우, 자체 제작납품업자나 장비업자가 대금을 받아 종적을 감출 경우에는 전문업자는 속수무책일 수밖에 없으므로 이 문제는 전문업자가 자기책임하에 작업능률의 효율화를 기할 수 있도록 하기 위하여 현행 규정상의 하도급발주에서 제외하여 품삯기 또는 성과급 등의 방법으로 노임을 지급하는 경우에 한하여 이를 현실화하여야 함.

- 전문공사의 하도급이라도 공사의 품질관리를 이유로 발주자가 하도급을 금지할 수 있도록 허용하는 것은 하도급거래구조상 하도급을 주지 않기 위한 수

<p>금지하거나 하수급인 선정시 사전승인을 받도록 요구할 경우는 발주자의 의사에 따라 하도급할 수 있도록 하며 ③발주자가 일반건설업자에게 하도급하는 것을 승인하고자 하는 경우 검토할 사항을 명시함.</p>	<p>따라 특히 필요한 일부 대규모 복합공사에 대하여 조사에서부터 사후관리까지 전부 또는 일부를 위탁하도록 하는 방식이 실효성있게 도입·시행되도록 하여야 함.</p>	<p>단으로 악용될 수 있는 소지가 있을 뿐만 아니라 현행 규정상에도 공정관리 및 하자책임의 불분명 등의 이유로 하도급을 금지할 수 있는 합리적인 예외가 있으므로 법 운용상 또 하나의 예외 사유로 굳이 품질관리를 추가할 필요는 없을 것임.</p>
--	--	---

### 7. 중소건설업체지원제도

- 도급금액하한제도는 현행대로 존치하되 그 결정기준은 공시한 시공능력 또는 기업규모를 기준으로 결정하도록 함.
- 건설교통부장관은 중소건설업자 보호를 위하여 필요한 경우 공공부분공사의 발주기관에 중소건설업체의 참여기회확대를 위한 조치(중소건설업자간의 공동도급, 중소건설업자에 대한 하도급허용 등)를 요구할 수 있도록 함.
- 중소건설업자에게 하도급하는 경우 건설업법상 하도급규제를 완화함.

### 8. 건설업분쟁조정위원회 개편

- 건설시장개방후 증가될 분쟁의 처리에 보다 효과적으로 대처하기 위하여 '건설업분쟁조정위원회'를 '건설분쟁중재원'으로 개편.
- 건설분쟁중재원은 『건설업법』에 의한 건설업 및 개별법에 의한 건설업에 관한 분쟁을 조정·중재하도록 함.
- 건설분쟁중재원은 건설교통부장관의 인가를 받아 법정사단법인으로 설립하되, ① 대학에서 건설관련 공학이나 법률학을 가르치는 조교수 이상 ②판사·검사 또는 변호사 ③건설공사 또는 건설업에 관한 학식과 경험이 있는 자 중에서 비상임의 중재인단을 둬.
- 중재인의 선정, 중재절차, 중재판정 등 이 법에 정하지 아니한 사항은 『중재법』의 규정을 준용하고, 건설분쟁중재원은 대법원의 승인을 얻어 중재규칙을 제정할 수

있도록 함.

- 건설분쟁중재원에는 본부와 지부를 둘 수 있도록 하고, 운영에 필요한 재원은 ① 정부 및 건설관련 공제조합의 출연금 ②중재수수료 수입 ③기타 건설업계의 출연금으로 조달함.

### 9. 건설업자 단체

국 토 개 발 연 구 원	대 한 전 문 건 설 협 회 의
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설업자의 협회에 의무가입규정을 삭제하고, 각 단체간의 공통된 사업추진을 위하여 건설업자단체연합회를 설립할 수 있는 근거를 신설하여 협회설립 및 가입을 자유화함.</li> <li>- 각 협회의 회장은 회원중에서 선출하도록 한 자격제한규정을 삭제함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 협회 회원가입이 임의화되면 PQ심사, 건설통계 및 정부제정 통계업무, 건설업체 실태 관리 및 기록유지업무, 하도급분쟁사안처리 및 조정업무, 노임단가 조사 공표업무 등 정부 수탁업무수행이 사실상 불가능하게 되고, 가입회원과 비가입회원간의 불평등로 협회의 지속적인 존립이 불가능할 수 밖에 없으므로 협회의 가입제도는 현행대로 유지되어야 함.</li> <li>- 통상마찰이 우려되는 경우는 외국업체에 대해서만 임의가입하도록 하여야 함.</li> </ul>

### 10. 건설공제조합법령 정비

- 『건설공제조합법』과 『전문건설공제조합법』을 폐지하고 『건설업법』에 설립근거 및 사업 등 필요사항만 반영하고 세부적인 사항은 동법시행령 및 정관에 위임하도록 함.
- 조합원에 대한 지원을 확대하기 위하여 건설공사보험, 건설일용근로자에 대한 퇴직금 공제업무도 취급할 수 있도록 함.
- 건설공제조합에 대한 출자 임의화 또는 출자기준 완화(건설업법시행령상 면허요건 중 공제조합에 대한 출자규정 개정).
- 건설공제조합이 다원화됨에 따라 각 조합간의 정보교류 등 상호협력과 공동사업을 할 수 있도록 함.

## 11. 기타 개선사항

### (1) 표준도급계약서 제정보급근거 신설

민간공사의 표준도급계약서는 법적 근거없이 대한건설협회에서 제정한 것외에 따로 정한 바가 없으므로 건설교통부장관이 건설공사표준도급계약서를 제정하거나 건설관계전문기관이 정하여 보급할 수 있는 법적 근거규정을 신설함.

### (2) 건설기술자의 겸직규정삭제

건설기술자의 자격 및 관리에 관하여는 『국가기술자격법』 및 『건설기술관리법』에 규정되어 있으므로 건설업법상 건설기술자의 겸직금지규정을 삭제하여 건설기술자에 대한 규제를 단순화함.

### (3) 기 타

건설시장개방과 해외진출, 국제화, 선진화의 필요성이 요구되는 시점에서 국내에서는 국제입찰공사에 활용할 수 있는 계약조건이 마련되어 있지 못하고, 국내 분쟁해결기구에서 아직 건설분쟁의 해결경험이 없고, 발주자와 시공자간의 계약관계가 항상 발주자가 우월한 지위로 불평등계약을 하게 되며, 설계회사 및 용역회사의 기술력 특히 기획, 설계 및 엔지니어링 능력의 부족으로 인한 설계하자시의 안전사고 등에 투입된 추가비용과 그 파급효과에 대한 클레임, 비효율적이거나 무계획한 공사관행, 건설공사계약대행 및 계약전문가, 건설분쟁 해결전문가의 부족, 건설업 분쟁조정위원회의 업무빈약 등의 문제에 대처하여 계약조건의 마련, 계약전문가의 육성, 계약조건 및 설계도면과 시방서의 정확한 이해와 검토를 위한 정부차원의 대책 마련이 있어야 함(“시장개방에 대비한 건설중재원 필요하다”, 『재정』, 1996년 4월호, 43~50면).

● 과학기술행정체계의 개편에 관한 입법의견

과학기술행정체계는 과학기술처의 기능을 강화하고 각 수요부처들의 과학기술 관련 업무를 활성화하며, 정책조정기구들의 역할을 명료화하는 방향으로 개편되어야 함(권기창 입법조사연구관, 『과학기술행정체계의 개편방향(현안분석 제121호)』(국회도서관 입법조사분석실, 1996.4), 10~30면).

1. 과학기술처의 기능강화

(1) 문제상황

- 현재 과학기술행정을 담당하는 주무부서는 과학기술처이나 실제에 있어서는 분야에 따라 소관부처별로 다루고 있는 분산성과 할거성을 강하게 띠고 있음.
- 과학기술처가 종합적인 정책개발과 계획수립의 책임을 맡고 있지만 지위상의 허약과 집행상의 무기력으로 인해 재정원과 통상산업부 등과 같은 예산 및 현장수요부서의 주장에 적극적으로 대응하지 못하고 수용하고 있는 실정임.
- 이러한 불명확한 역할규정은 그동안 행정상의 혼란과 마찰을 야기하고 예산상의 낭비와 비능률을 초래하여 왔음.

(2) 개편방향

- 과학기술공급부서에 인적·물적자원배분권을 주거나 서열상 위치를 높여주어 강력한 권한을 바탕으로 과학기술에 대한 종합적이고 체계적인 정책의 구현을 가능하게하며 조정적 기능을 올바르게 수행할 수 있도록 함.
- 과학기술처는 기본적으로 정책수립 및 종합조정기능을 실질적으로 보유하고, 수요와 공급의 연계 및 산업과 과학기술의 연계가 가능하도록 유도기능을 강화하며, 분야별 과학기술의 전문화를 촉진시키고 나아가 과학기술 관계예산의 투자효율성을 제고시키는 방향으로 조직되어야 함.

- 과학기술처에 현재의 재정경제원과 대응한 입장에서 각 수요부처들이 제출한 연도별 과학기술 시행사업계획예산에 대해 先審調整權을 부여하고, 투자우선순위를 결정할 수 있는 권한을 부여하도록 함.
- 과학기술처는 기초과학에 관련한 연구개발과 지원, 거대과학 및 공익적 성격이 강한 기술의 개발, 국제과학기술협력 등의 부분에 대해서도 체계적이고 실질적인 역할이 주어져야 함.

## 2. 수요부처들의 과학기술업무의 활성화

- 수요지향적 과학기술개발체계를 강화하여 각 수요부처들의 역량을 강화하고 이들 간의 연계성을 확보하기 위하여 과학기술처를 중심으로 조정체계를 구축하도록 함.
- 각 수요부처들이 매개가 되어 산·학·연의 실질적 협력연구체계가 구축될 수 있도록 각종 인센티브와 조직 및 물적 지원제도를 강화함.
- 수요부처와 과학기술처의 연계강화를 위하여 각 부처에 과학기술담당관을 두어 연락관으로 활용하며, 각 부처 과학기술관련 예산은 별도로 작성하여 과학기술처의 선심조정권에 의한 예산의 확정과 과학기술 투자우선순위결정과정에서 각 부처의 입장을 충분히 제시하고 조정해가는 메카니즘을 만들도록 함.
- 정부가 추진 또는 지원하는 주요 기술개발과제의 기획 및 평가기능을 강화하기 위하여 국회에 미국의 기술평가처와 같은 중립적인 전문기구의 설립도 적극적으로 검토함.

## 3. 종합조정기구의 실질적 기능강화

### (1) 국가과학기술자문회의

- 자문회의는 장기적이며 총체적이며 간접적인 정책을 중심으로 과제를 선정하고, 비효율적인 정책들을 조정하는 기능을 담당하며, 국가의 과학기술목표와 철학을 제시하며 나아가 정책목표를 조정하는 등의 기능을 담당하도록 함.
- 모든 부처가 국가과학기술과 관련된 대형사업을 추진하기 위해서는 착상단계에서부터 국가과학기술자문회의의 사전심사를 받도록 법제화하고, 위원장이 종합과학기술심의회 심의과정에도 참여할 수 있도록 함.

- 사무처가 법제화되어 있지 않아 효율적이고 장기적인 정책의 수립이 곤란하고 자문과제의 연속성도 훼손될 수 있으므로 사무처를 법제화하는 등 효율적인 하부체계를 확립함.

## (2) 종합과학기술심의회

- 종합과학기술심의회를 대통령직속으로 함.
- 과학기술연구개발의 우선순위결정 및 조정을 위한 자료확보를 위하여 과학기술조사의 실시를 정례화함.
- 심의회의 의결사항이 각부처에 유도하는 권고사항이 아니라 각부처의 실행을 위한 의무조항으로 함.
- 과학기술처가 제출한 각 부처의 과학기술개발사업 우선순위를 확정하고, 재경원의 예산심의과정에도 반영되도록 함.
- 회의개최일수를 연간 4회정도로 정례화하여 과학기술정책의 전반적인 사항에 관해 점검하고 대통령을 보좌하도록 함.
- 과학기술처가 조정할 수 없는 사항을 조정하도록 함.

## 4. 여건의 정비

- 지속적이고 일관성있는 과학기술정책의 추진을 담보하기 위하여 미국·영국·일본과의 경우처럼 대통령이 과학기술정책을 결정·집행할 때 반드시 자문기구의 자문을 받도록 명문화할 필요가 있으며, 100개가 난립하고 있는 과학기술과 관련한 법령을 체계적으로 일원화하고 각 부처간 유기적 협조체계를 의무화할 필요가 있음.

# 환 경

## ● 『먹는물관리법』 개정의견

새로운 국제무역질서에 능동적으로 대처하기 위하여 『먹는물관리법』 개정안을 마련하였는 바, 주요내용은 다음과 같음(『먹는샘물관리법 개정안』 공청회자료집

(1996.5.21: 환경부 상하수도국 음용수관리과; 국민경제연구소 경제정책정보 RL 20-9605177).

항 목	개 선 내 용
규율범위(안제3조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 먹는물의 원수·정수·유통관리뿐만 아니라 청량음료·주류 등 지하수를 원료로 하는 경우의 원료의 채수과정까지 포함</li> <li>- 먹는샘물과 청량음료 등의 원료로 사용하는 암반대수층내의 지하수, 용천수 등의 물을 "샘물"로 규정</li> <li>- 샘물의 수원개발시 환경영향조사실시의 의무화</li> </ul>
먹는샘물처리방법(안제3조, 제29조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 물리적처리 이외의 오존처리 등의 처리방법도 허용</li> <li>- 처리방법별에 따라 먹는샘물을 구분하되, 그 표시기준은 고시로서 정하도록 함</li> </ul>
수원개발허가절차개선(안제9조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수원개발허가후 환경영향조사하도록 한 현행 허가절차를 환경영향조사를 우선 실시하도록 한 후 허가하도록 함</li> </ul>
수원개발자의 원상회복이행보증금 사전예치의무화(안 제9조의3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수원개발허가신청시 개발한 수원의 원상복구에 소요되는 비용을 사전예치하도록 함</li> <li>- 수원개발허가자가 원상복구 불이행시 원상복구비용에 충당</li> </ul>
먹는샘물제조업자의 수원개발·이용의 사후관리(안 제18조의2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제조업자로 하여금 수질측정 결과 등 수원개발 이용상황을 정기적으로 제출하도록하고, 이를 분석하여 취수제한 등 사후관리</li> <li>- 필요시 자료제출을 환경부장관이 지정·고시하는 기관에 제출하도록 하여 분석·관리</li> </ul>
수질개선부담금 부과제도 개선(안제28조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수질개선부담금 부과대상을 먹는샘물제조업자, 수입판매업자 이외에 샘물을 주된 원료로 하는 제품의 제조업자까지로 확대</li> <li>- 부과기준을 업체별 판매기준시 부과방식에서 제품규격별 평균판매기준 부과방식으로 개선 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 전년도의 전국적인 판매실태를 조사, 제품규격별로 평균판매가격을 산정하여 이 금액의 20% 범위내에 상당하는 금액을 일률적으로 부과</li> <li>· 부과대상별 판매금액의 산출방법 및 부과율은 대통령령으로 정하도록 함</li> </ul> </li> </ul>



## ● 『환경오염피해분쟁조정법』 개정의견

최근 환경분쟁은 그 양상을 종전과 크게 달리하는 바, 현재의 『환경오염피해분쟁조정법』을 ①조정대상의 확대 ②청구인적격의 확대 및 ③조정기구의 개편 등의 방향으로 개정하여 이에 효과적으로 대응할 필요가 있음(전재경 한국법제연구원 수석연구원, “환경분쟁조정제도의 개선방안”(한국법제연구원 주최 제7회 법제세미나 자료집, 1996.6.11), 17~36면).

### 1. 조정대상의 확대

현행법은 조정대상을 『환경정책기본법』 제3조제4호에 의한 ‘환경오염’의 피해로 인한 분쟁에 국한하고 있으나 이와 같이 조정대상을 환경오염의 피해로 하는 경우 『헌법』상 환경권의 보호에 크게 미흡할 수 밖에 없으므로 환경문제로 인한 분쟁을 포괄적으로 조정·해결하여 국민의 환경권을 실질적으로 보장한다는 측면에서 환경정책기본법상의 환경오염으로 인한 분쟁뿐만 아니라 생태계피해, 지반침하, 일조권 또는 조망권의 침해 등으로 인한 분쟁도 조정대상으로 하는 것과 같이 조정대상을 크게 확대하여야 함.

### 2. 청구인적격확대

국책사업의 추진 또는 지역개발사업의 시행과 관련된 집단분쟁과 환경기초시설의 입지와 관련하여 발생하는 주민간 또는 자치단체와 주민간의 분쟁의 경우에 주민단체에게 청구인적격이 인정되어야 하는 바, ‘환경단체’의 경우는 ①『민법』 제32조의 규정에 의하여 설립된 비영리법인일 것 ②정관에 의하여 환경보호등 공익의 보호와 증진을 목적으로 하고, 단체의 활동영역이 전국에 미칠 것 ③500인 이상이 회비를 납부하는 자연인을 구성원으로 할 것 ④환경분야에서의 일정한 정도의 활동실적이 입증되고, 적절한 임무수행이 보장될 것의 요건을 갖춘 단체에 대하여 청구인적격을 인정하며, ‘주민단체’의 경우는 ①공통의 이익을 가진 분쟁지역 주민들을 구성원으로 할 것 ②위임장 기타 증명자료에 의하여 대표성이 인정될 것 ③피해배상을 신청하는 경우에는 100인이상, 그외의 경우에는 200인이상의 자연인을 구성원으로



항 목	의 견	이 유
자백시 결석판결	반 대	구술변론주의에 반하고, 피고에게 가혹함
무변론청구기각 판결	반 대	①구술변론주의에 반함 ②원고에게 해명할 기회를 부여하여야 함
답변서 제출의무	반 대	①답변서의 기재는 청구원인에 대한 구체적인 진술기재 보다는 원고의 청구를 다룰 의사가 있는 것인지의 여부 의 표시로써 충분한 것임 ②3주 이내에 답변하라는 것은 무리한 경우가 많을 것임
쟁점정리기일에서 의 쟁점정리	반 대	현행 준비절차로써 소기의 목적을 달성할 수 있음
쟁점정리전담판사	반 대	①재판부의 이원화로 인한 부작용이 예상됨 ②판결할 재판부가 쟁점을 정리하는 것이 타당함
쟁점정리기일의 종료와 실권적 효과	반 대	현행 준비절차와 제138조에 의하여 소기의 목적을 달성 할 수 있음
재정기간제도	반 대	현행 제138조로 충분함
적시제출주의	반 대	현행 제138조로 충분함
서면에 의한 화해 권고와 이의	반 대	①현행 제135조로 충분함 ②당사자의 의사확인없이 권리관계를 확정하는 것은 불 합리함 ③분쟁의 소지가 있음
소제기후 중재합의	반 대 (수정의견 포함)	①당사자의 의사와 배치되는 중재판정은 당사자에게 그 수용을 강제하는 결과를 초래할 경우가 있음 ②민사조정법의 개정을 통하여 방안을 모색할 성질의 것 임 ③(수정의견) 중재판정에 대하여는 통상의 상소를 허용 할 것임
서면에 의한 화해 · 인낙 · 포기	반 대	①당사자 의사의 진 · 위 확인이 어려움 ②위조의 가능성이 있음
항소심에서의 실권적 효과	반 대	①제1심 결과에 따라 항소심에서 새로운 공격방어방법을 제출할 수 있는 것이므로 항소심에서 새로운 공격방어 방법의 제출을 봉쇄하는 것은 부당함

		②항소심의 성격이 애매하여지는 기형적인 것으로 될 우려가 있음
항소이유서의 제출	수정의견	①항소이유서 제출제도는 찬성 ②실권적 효과 부여는 반대
항소이유서에 대한 항소답변서	수정의견	①항소답변서제도는 찬성 ②실권적 효과부여는 반대
특별항고이유의 축소	반 대	특별항고이유를 현행법보다 더 축소할 이유나 필요성이 인정되지 아니함.
재심의 소의 심리	수정의견	①재심의 소의 심리를 재심사유의 존부에 관한 심리와 본안에 관한 심리로 구분하는 것에는 찬성 ②재심개시결정에 대한 즉시항고를 허용하는 것에는 반대 : 재심개시의 재판은 중간재판이므로 이에 대하여 불복을 허용할 것이 아니라 종국판결이 있는 후에 함께 불복하도록 하여야 함
대법원규칙에 의한 판결이유의 생략	반 대	①사건의 동일성을 판정할 기준이 될 판결이유를 폭넓게 생략할 수 있는 길을 열어 놓는 것은 부당함 ②판결이유의 생략범위는 그 중요성에 비추어 법률로 정하여야 할 것이므로 대법원규칙에 위임할 수 없음
편면적 독립당사자 참가	반 대	독립당사자 참가소송의 요건완화로 본 소송이 지지부진하게 될 우려가 있음
제3자 소송인입	반 대	①원고가 원하지 아니하는 소송형태로 변모됨 ②절차의 복잡화로 소송지연의 우려가 있음
공증증서에 의한 증언과 선서	반 대	①직접주의원칙에 반함 ②상대방의 반대신문기회 박탈
수명법관 또는 수탁판사에 의한 증인신문	반 대	직접주의원칙에 반함
사법보좌관에 의한 지급명령	반 대	지급명령은 법관의 직무에 속하는 재판임

● 『성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률』 개정의견

『성폭력범죄의처벌및피해자보호등에관한법률』(이하 특별법이라 한다)상의 ①성폭력의 예방과 재범방지 ②피해자의 보호(치유) ③처벌규정 등은 다음과 같이 개정하여야 함 (이백수 변호사, “성폭력특별법의 문제점과 개정방향”, 『성폭력특별법적용실태와 개정방안』(한국성폭력상담소 개소 5주년 기념세미나집, 1996.4), 65~72면).

1. 성폭력예방 및 재범방지

예 방	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별법 제3조는 성폭력예방을 위한 국가와 지방자치단체의 의무를 규정하는 선언적 규정을 두고 있으나 이 규정만으로는 실효성을 거두기 어렵고 또한 아직 시행령 등 하위법령에 예방에 대한 구체적인 대책을 마련하고 있지 않아 이 부분에 대한 것은 백지상태라 할 수 있음.</li> <li>- 예방을 위한 실현가능한 방법으로는 중·고등학교 윤리과목 등에 예방에 대한 내용을 삽입하는 방법, 대학생오리엔테이션이나 신입사원 연구교육시 교육과목으로 법정화하는 방법 등을 들 수 있으며, 체계적이고 지속적인 예방활동을 위하여 특별기구신설을 고려할 수 있음.</li> </ul>
재범방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별법은 재범방지를 위하여 동법 제16조 및 제17조에 각각 보호감찰 및 보호감호에 관한 규정을 두고 있으나, 소년의 경우에만 필요적 보호감찰의 대상으로 하고 있을 뿐 성년자는 그 대상에서 제외하고 있는 바, 성폭력범죄는 연령과 관계없이 재발하는 것이므로 성년자도 필요적 보호감찰 대상으로 하여야 함.</li> <li>- 보호감찰제도가 실효성을 거두기 위해서는 사회보호법에 의한 기존의 프로그램만으로는 부족하므로 성폭력범죄의 특수성을 감안한 새로운 프로그램의 개발이 절실함.</li> </ul>

2. 피해자 보호(치료)

불이익처분금지 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별법은 피해자에 대한 불이익처분의 금지(동법 제4조)와 피해자의 신원과 사생활비밀누설금지(동법 제21조)를 규정하고 있으나 이의 위반에 대한 처벌규정을 마련하고 있지 않아</li> </ul>
-----------	--

	<p>실효성을 보장할 수 없으므로 이에 대한 처벌규정을 마련하여야 함.</p>
절차참여 · 신변보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별법의 개정 논의 가운데 피해자의 재판절차 참여권을 신설하여야 한다는 견해가 있으나 형사소송법 제294조의2(피해자의 진술권)에 의하여 모든 범죄에 있어 피해자의 진술권이 인정되고 있으므로 이에 대한 규정을 특별법에 별도로 둘 필요는 없음.</li> <li>- 성폭력범죄에 있어 피해자의 신변보호를 위하여 특별법 제20조는 『특정강력범죄의처벌에관한특례법』을 준용하도록 규정하고 있으나 위 특례법규정 자체도 피해자의 신변보호에 지극히 미흡하여 실효성을 거두기 어렵고, 또한 피해자 및 증인 보호의 문제는 성폭력피해자만의 특수한 문제가 아니므로 미국의 ‘증인및피해자보호법’과 같은 구체적이고 실효성있는 법률의 제정으로 해결하여야 함.</li> </ul>
상담소설치 · 운영의 현실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가나 지방자치단체가 사회단체에 경비를 지원하는 미온적인 방법으로 상담소를 운영할 것이 아니라 상설적인 기구를 두어 상담소의 수를 늘리고 시설이나 인력충원에 내실을 기하여야 함.</li> <li>- 사회단체소속의 상담소의 대부분이 재원조달에 상당한 어려움을 겪고 있는 것이 현실이므로 현행 기부금품모집금지법(제2조, 제3조)을 개정 또는 폐지하여 상담소가 기부금을 받아 재원에 충당할 수 있도록 하여야 함.</li> <li>- 보호시설과 취약미성년자가 기존에 다니던 학교와 거리가 멀어 학업을 계속할 수 없는 사례를 방지하기 위하여 특별법 제26조의 업무범위를 확장하는 방향으로 개정을 추진하여야 함.</li> </ul>

### 3. 처벌규정

법정형의 중형화	<p>- 특별법은 성폭력범죄의 예방과 피해자보호 등에 관한 규정은 소홀히 한 채 법정형만 중형화(대부분 5년 이상의 중형임)하고 있는 바, 타범죄의 법정형과 균형을 이루도록 조정하여야 함.</p>
----------	---

<p>사실상의 존속 또는 친족의 범위</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별법 제7조제3항이 친족의 범위를 4촌이내의 혈족으로 규정하여 義父와 媿父에 의한 성폭력을 처벌할 수 없게 되었는데, 제3항의 친족의 범위를 민법 제777조와 같이 8촌이내의 혈족 및 4촌이내의 인척으로 규정하여 이들도 처벌할 수 있도록 하여야 함.</li> <li>- 특별법 제7조제1항 및 제2항은 범행의 주체를 '존속 등 연장의 친족'으로 한정하고 있는 바, 연장이 아닌 친족에 의한 범죄를 처벌할 수 없는 불합리한 점을 해소하기 위한 검토가 있어야 함.</li> </ul>
<p>친고죄의 반의사불벌죄화</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별법의 제정취지가 형법 등 기존의 법률로 처벌할 수 없는 비도덕적, 반인륜적 범죄를 처벌하고 성폭력에 대한 일반예방적 효과를 도모하는데 있다고 볼 때 특별법 제15조의 친고죄는 비친고죄 내지는 반의사불벌죄로 규정하는 것이 바람직함.</li> </ul>
<p>미성년자에 대한 성폭력</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미성년자에 대한 성폭력은 형법 제302조 및 제305조로도 처벌할 수 있으나 친고죄로 되어 있는 바, 특별법에서 어린이 등 미성년자에 대한 성폭력범죄를 새로운 범죄유형으로 추가하고 친고죄의 규정을 폐지하여야 함.</li> </ul>
<p>주거침입에 의한 성폭력 규정</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별법 제5조 및 제6조는 특수강도강간 등 및 특수강간 등을 규정하고 있으나 주거침입을 하여 성폭력을 저지른 경우를 제외하고 있는 바, 야간주거침입절도와 주거침입에 의한 성폭력범죄를 달리 취급할 이유가 없으므로 주거침입에 의한 성폭력범죄를 규정하여야 함.</li> </ul>

### ● 저당제도의 개선에 관한 입법의견

자본주의적 신용단계로의 진입, 금융시장의 완전개방 등에 따른 오늘날의 시대적 요구를 충족하기 위해서 ①저당권의 유동화가 가장 절실한 과제이며, ②근저당제도의 정비, 저당권과 이용권의 정비, 가동기담보 및 양도담보제도의 개선이 요망되고 ③기타 부동산담보제도와 관련하여 우선특권의 정비, 신탁담보, 재단저당의 확대, 기업담보제도의 도입, 도급에 있어서 근로자·재료공급자·장비대여자 등의

채권확보를 위한 저당권설정청구권 및 법정질권을 인정하는 등의 제도적 조치가 있어야 함(박종찬 강원대 교수, “우리나라 저당제도 개선방향”(한국민사법학회 1996년도 춘계학술대회 발표논문), 1996.4.27).

## 1. 저당권유동화실현

저당권유동화의 실현을 위해서는 ①저당권의 피담보채권에 대한 부종성의 완화 내지 부인 ②부동산등기의 공신력의 인정 ③독일과 같은 유통저당제도(저당증권·저당채권제도)의 도입 ④본격적인 유통저당제도 실현의 전단계로서 일본의 저당증권법과 같은 특별법제정 검토 ⑤소유자저당제도 도입 ⑥권원보험제도의 도입 등을 고려한 저당권법의 입법 내지 개정을 추진하여야 함.

## 2. 저당제도의 개선

### (1) 근저당제도의 정비

우리나라에서는 담보실무상 거의 근저당권을 이용하고 있으나 근저당권에 관해서 『민법』에는 제357조의 단 한개의 조문이 있을 뿐이므로 금융기관의 근저당거래로 인한 피담보채권의 범위를 둘러싼 분쟁을 막기 위하여 좀더 상세한 입법적 해결이 요구됨.

### (2) 저당권과 이용권의 정비

저당권의 유동화를 위해서는 이용권에 의한 저당권의 방해요소는 제거되어야 하는 바, 우리나라의 경우 이용권에 의한 저당권의 방해 내지 부동산을 담보목적물로 활용하는데 방해하는 것은 『주택임대차보호법』에 의한 보증금 중 일정액의 우선특권을 인정하는 것이므로 이에 대한 개선이 요구됨.

### (3) 가등기담보 및 양도담보제도의 개선

- 『가등기담보등에관한법률』에 의한 담보설정방법인 가등기담보는 등기부상 청구권보전의 가등기와 전혀 구분되지 않고, 양도담보등기는 진정한 소유권 이전등기와 등기부상 전혀 구분되지 않으므로 가등기담보권등기나 양도담보권등기시에 등기의 요인으로 담보를 위한 것이라는 표시를 하도록 하고, 피담보채권도 등기하



도록 하여 후순위담보채권자와 제3자를 보호하도록 하여야 함.

- 현행 『가등기담보등에관한법률』에는 제소전화해조서에 의하여 채무자의 변제가 없는 경우, 채권자가 단독으로 가등기에 기한 본등기를 할 수 있는 길이 금지되지 않고 있는데, 민사소송법과의 충돌을 피하여 제소전화해의 효력을 제한하여야 함.
- 『가등기담보등에관한법률』 제11조 단서에 의하면 양도담보권자로부터 양도담보 목적물을 취득한 선의의 제3자는 소유권을 취득하도록 허용하여 예외적으로 등기의 공신력을 인정하고 있는데 이 규정은 민법』과의 조화를 위하여 개정할 필요가 있으며, 또한 동법 제10조(법정지상권)도 『민법』 제366조와의 조화를 위하여 개정할 필요가 있음.

### 3. 기타 부동산담보제도의 개선

#### (1) 우선특권의 정비

현재 인정되고 있는 우선특권은 상당히 많은 편이나 우선특권에 대한 총칙적인 규정이 없기 때문에 정상적인 부동산담보권의 안정을 크게 해치고 있으며, 또한 우선특권을 광범위하게 인정하는 것은 저당권유동화의 저해요인으로 작용하고 있으므로 이에 대한 정비가 요망됨.

#### (2) 신탁담보

『신탁법』을 개정하여 신탁의 방법으로 담보권을 설정할 수 있는 길을 열어야 함.

#### (3) 재단저당의 확대

현재는 재단저당으로 공장재단저당과 광업재단저당만을 허용하고 있는데 농업 개방과 더불어 영농기계화가 가속화될 전망이므로 농업재단저당제도를 마련하여 농업자금을 공급하여야 함.

#### (4) 기업담보제도의 도입

재단저당제도에서의 재단목록작성의 번거로움을 해소하고 비용의 절감을 위해서 기업 그 자체를 담보화할 수 있는 기업담보제도의 도입을 고려할 필요가 있음.

(5) 근로자·장비대여자 등의 저당권설정청구권 및 법정질권 인정

『민법』 제666조는 수급인의 도급인에 대한 보수청구권을 확보하기 위해서 완성된 목적부동산에 대한 저당권설정청구권을 인정하고 있고, 『건설업법』 제55조도 근로자의 노임채권을 확보하는 방법으로 도급대금 중 노임상당액의 압류를 금지하고 있을 뿐인 바, 수급인에게만 저당권설정청구권을 인정할 것이 아니라 근로자의 노임채권, 재료공급자의 재료비채권, 장비대여자의 임대료채권의 담보를 위해서도 완성된 목적물이 부동산인 경우에는 저당권설정청구권을, 동산인 경우에는 법정질권을 인정하여야 함.

## 〈부 록〉

### 4당 15대 총선공약 비교

제15대 총선에 즈음하여 신한국당은 10대과제 1백대 공약, 새정치국민회의는 300백 공약, 민주당은 22개 과제 197개 공약, 자민련은 17개부분 88개 항목의 총선공약을 발표한 바 있다. 15대 총선공약은 입법담당자인 국회의원 및 소속정당이 15대 국회에서 이것만은 실천하겠다는 대국민과의 약속으로 대부분 입법적 조치가 요구되는 것이다. 따라서 각당의 15대 총선공약을 비교·분석하는 것은 15대 국회 4년간의 입법쟁점과 입법추이를 예견할 수 있는 좋은 참고가 될 수 있을 것으로 생각한다. 이에 연구자는 4당의 15대 총선공약을 정치·행정, 경제, 통일·외교, 국방·교육, 문화·체육, 농림·수산, 정보통신·과학기술, 환경, 노동, 보건·복지, 건설, 교통, 여성 등 13개 분야로 나누어 비교·분석하여 도표화하였다. 이 비교·분석표는 한세정책연구원의 “4당 15대 총선공약비교”(『한세정책연구』, 1996년 4월호, 29면 이하)와 경실련의 “4당 공약 비교평가표”(『15대 국회의원 선거, 4당 공약을 평가한다(기자회견자료집)』(1996.3.25), 63면 이하)를 참고로 하여 일부 수정한 것이다.

= 정치 · 행정 =

구 분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
권력 구조	· 대통령중심제	· 대통령중심제	· 대통령중심제	· 의원내각제
국 회	· 정책기능 보강 · 국회운영 효율화	· 예결위 상설화 · 인사청문회 실시 · 전국구위원의 비율을 30%로 하고 정당명부식 비례대표제 실시	· 예결위 상설화 · 국회청문회 활성화 · 전국구위원의 비율을 30%로 하고 정당명부식 비례대표제 실시	· 인사청문회 도입
정 부 조 직		· 내무부 · 총무처 · 공보처 · 정무제 2장관실 폐지 · 지방자치처 · 중소기업부 · 해양부 · 여성부 · 무역투자대표부 · 식품의약품청 신설	· 해외교민청, 재난관리청 신설 · 안기부는 해외정보처로, 총무처는 축소하여 총리실 소속 총무실로, 공보처는 폐지하고 총리실 소속 공보실로 개편 · 정무장관 1실 폐지 및 정무장관 2실을 여성처로 개편 · 감사원은 국회소속으로 이관	· 내무부는 자치청으로 · 공보처 폐지 · 중소기업과 농업 정책관련부처를 제외한 경제부처 전반의 조직과 기능을 대폭 축소, 조정 · 금융정책 및 금융행정은 한국은행으로 이관 · 감사원은 국회소속으로 이관
지 방 자 치	· 지방양여금 재원확충 · 지방교부세율 상향조정 · 지방자주세원 개발 · 단체장에 조직개편권 부여 · 단체장에 도시계획권한 대폭 위임 · 지방감사제도	· 지방양여금재원확충 및 지방교부세율 상향 조정 · 지방자치처 설치 · 지방자치법 개정 및 지방자치발전특별법 제정 · 주민투표법 제정 · 수도권관리 특별법 제정	· 지방의회 의결사항에 대한 내무부 재의 요구권 폐지 · 주민발의 및 주민투표 도입 · 지방경찰제 확립	· 지방자치단체 위임사무와 관련된 각종 법령 철폐 · 지방교부세 증액 및 국고보조금제도 개선 · 지방분권추진을 위한 특별법 제정 · 지방경찰제 도입

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재조정</li> <li>· 총리실에 행정협의 조정위원회 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치발전위원회 설치</li> <li>· 지방경찰제 설치</li> </ul>		
행정개혁		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보공개법 · 행정절차법 · 내부고발자보호법 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보공개법 · 행정절차법 · 예산부정방지법 · 내부고발자보호법 제정</li> </ul>	
공무원	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공무원 보수 국영기업체 수준으로 인상</li> <li>· 공무원 인사제도 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공무원 보수 국영기업체 수준으로 인상</li> <li>· 공무원 인사제도 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙인사위원회 설치</li> <li>· 경쟁체제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공무원 정년을 61세로 상향 조정</li> </ul>

= 경제 =

구분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
물가안정대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· '96년 물가인상을 4.5%, '98년 물가인상을 3% 목표</li> <li>· 금리 한자리 수 이내로 안정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통화관리의 안정운용</li> <li>· 공공요금의 소비자 심사제 도입</li> <li>· 생활물가지수 체계 확립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국은행의 통화공급 자율성 확대</li> <li>· 공정한 물가지수 관리</li> <li>· 독과점기업의 불공정거래 행위에 대한 제재의 실효성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유통구조 개선</li> <li>· 공공요금정책 민간 참여</li> <li>· 정부 예산증가를 규제</li> <li>· 물가지수관리제 탈피</li> <li>· 가격형성은 시장기능</li> </ul>
조세	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 봉급생활자 · 영세사업자 및 중소기업의 세부담을 획기적으로 경감</li> <li>· 기업활동 편의를 위해 내국세 · 관세 등 관련세제 개선</li> <li>· 부동산 관련세제 재조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로소득세 인하</li> <li>· 생필품의 특별소비세 폐지</li> <li>· 법인세와 사업소득세 인하</li> <li>· 부가가치세 인하</li> <li>· 세무사찰 남용금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로소득세 50% 인하</li> <li>· 차명거래 근절</li> <li>· 종합과세대상 대폭 확대</li> <li>· 부동산 보유과세 강화</li> <li>· 생필품의 특소세 폐지</li> <li>· 부가세 세율 인하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소득세 누진세율체계 완화</li> <li>· 근로소득세 인하</li> <li>· 대중소비물품의 부가가치세율 인하</li> <li>· 소액투자자 장기보유 주식의 상속세 인하</li> <li>· 토지초과이득세법 폐지</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 납세자 권리헌장 제정</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세무비리 근절</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중소형 차량 자동 차세 인하</li> </ul>
경제정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공정거래위원회 확대개편</li> <li>· 진입규제 철폐, 우월적 지위남용 방지</li> <li>· 기업경영 투명성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 금융실명제 입법화</li> <li>· 공정거래위원회 기능 강화</li> <li>· 한국은행 독립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 금융거래를 공정거래법 대상에 포함</li> <li>· 제벌의 계열회사간 출자와 지급보증 규제 강화</li> <li>· 한국은행의 독립 추진</li> <li>· 지하자금양성화를 통한 자금공급 확대</li> <li>· 돈세탁금지법 관철</li> <li>· 부정축재, 해외도피재산 환수를 위한 특별법 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통화신용정책의 건전성 확보</li> <li>· 한국은행 위상 제고</li> <li>· 금융기관의 인사권 독립 및 경영독자성 보장</li> </ul>
경제규제완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규제개혁기본법 제정</li> <li>· 토지·건축·금융·고용·진입제한·가격통제 등의 분야에 대한 규제 우선 해결</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규제관련정부기구 폐지</li> <li>· 경제활동은 자유시장원리에 따라 민간자율</li> </ul>
중소기업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중소기업청 중심으로 정책 집행</li> <li>· 금융자금 대출제도 완화</li> <li>· 인력공급 확대</li> <li>· 제품판매촉진 및 대기업의 중소기업지원 강화</li> <li>· 산업용지 공급 확대</li> <li>· 소규모기업의 영업환경 개선</li> <li>· 기술개발 적극지원</li> <li>· 지방중소기업 육성 기반 확충</li> <li>· 창업 및 사업전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중소기업부 신설</li> <li>· 경영안정지원특별기금 설치</li> <li>· 상업어음 할인재원 확충</li> <li>· 기술담보제도 및 기술보험제도 실시</li> <li>· 부분보증제도 및 어음보험제도 실시</li> <li>· 대한무역투자진흥공사의 기능 전환</li> <li>· 지역투자개발회사 설립</li> <li>· 중소기업제품 우선 구매</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종업원창업특별용자제도 실시</li> <li>· 경제개발비 중 중소기업 지원부문 예산 10% 이상으로 유지</li> <li>· 신용보증기금 확충</li> <li>· 대기업의 하도급거래 관련 불공정거래 근절</li> <li>· 대기업과 중소기업 간 역할 분담 및 상호협력체제 강화</li> <li>· 산업기능요원 근무연한 및 자격요건</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법인세 및 사업소득세 경감</li> <li>· 중소기업을 성장주도부문으로 육성</li> </ul>

적극 지원	· 하청중소기업진흥 법 제정 · 영세상인 보호· 지원	을 완화 · 외국인근로자 체류 기한 연장	
-------	-------------------------------------	------------------------------	--

= 통일·외교 =

구 분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
통 일	· 남북협력기금 확충 및 남북경제교류협 력 활성화 · 민간단체의 남북교 류, 협력 강화 · 남북 상호방문 · 탈북북한동포지원 기본법안 제정 · 비무장지대를 세계 평화구역, 환경보 호구역으로 설정 · 국제협력체제 구축	· 3단계 통일방안- 남북연합, 연방제, 완전통일 · 연락사무소 설치 · 이산가족 소식교환 및 상봉 · 비무장지대의 활용 -평화촌 조성, 환 경생태계 보존지구 로 설정 · 남북 상호간 방송 개방 · 평통자문회의 개선	· 남북 평화협정 체결 · 남북 상호군축 제안 · 동북아 다자간안보 협약체 구축 · 남북 자유경제특구 설치 · 남북 경제교류 협력 · 남북 사회·문화· 예술 교류 · 이산가족 재회 교 류사업 · 월드컵 공동 주최	· 현실적 통일역량 강화 · 국제협력관계 강화 · 자유민주주의 통 일원칙중시 국력배 양 · 조기경보 감시체제 강화 · 북한 난민문제 대 처기구 설치
외 교	· OECD 가입 · WTO질서 형성에 참여 · APEC의 주도적 역할수행-21세기 환태평양 경제의 주역 · 2000년 ASEM 정 상회담 개최 · UN활동 강화 · 후발개도국과의 자본, 기술 협력	· 경제통상외교 추진 · 동북아지역 안보 협력 체제 구축 · 아·태지역중심 외교 전개-대미· 대일 우호 협력관 계를 기반으로 중 ·러 및 EU 협력 관계 · 독도문제 확고한 대처 · 민간외교 적극 지원 · 국가보안법의 대체 입법(민주질서보 호법)	· 독도문제 대처 · 통상외교의 일원화 -통상대표부 신설 · 외국인노동자 인권 문제 해결-대외이 미지 제고 · 해외동포 위한 교 민청 신설 · 전방위 다각외교 추진 · 경제통상외교 중심 의 외교관 개편	· 통상교섭기관 통 합 및 일원화 · 조기경보체제 활용 · 국제관계 특별고 시제도 도입 · 문화외교 적극화 및 문화재 회수 적극 추진 · 교민위원회 설치

= 국방 · 교육 =

구 분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
국 방	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 군인력의 전문화· 정예화</li> <li>· 군장비 첨단과학화</li> <li>· 한미 안보협력 증진</li> <li>· 현역 복무기간 단축</li> <li>· 예비역 복무기간 단축</li> <li>· 국군장병 복지수준 개선</li> <li>· 직업군인 처우개선 추진</li> <li>· 전역장병 취업알선 및 직업교육</li> <li>· 병영시설 및 군의료시설 현대화</li> <li>· 민·관·군 협조체계 강화</li> <li>· 징병검사제도 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전쟁억제력 확보</li> <li>· 3군 균형발전</li> <li>· 과학군 육성</li> <li>· 방위력 개선사업의 효율성 제고</li> <li>· 문민통제 강화</li> <li>· 군의 대민봉사기능 확대</li> <li>· 복무기간 단축</li> <li>· 예비군훈련 단축</li> <li>· 접경지역개발특별법 제정</li> <li>· 사병복지 향상</li> <li>· 직업하사관 처우개선</li> <li>· 전역 직업군인 취업지원</li> <li>· 삼청교육피해자보상특별법 제정</li> <li>· 한·미 행정협정 개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 새로운 국가방위전략 수립</li> <li>· 자주방위태세 확립</li> <li>· 군의 과학화· 전문화</li> <li>· 국방예산 GNP대비 3%, 정부재정대비 20% 유지</li> <li>· 예비군 복무연한 단축 및 전력 정예화</li> <li>· 군기강 확립 및 사기진작방안 강구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조기정보 감시체제 강화</li> <li>· 직업군인 군무수당 신설 등 사기양양 대책 수립</li> <li>· 현역 및 예비군제도 개선</li> <li>· 질적 정예화</li> </ul>
교 육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인성교육 강화</li> <li>· 신직업 교육체제 구축</li> <li>· 교직환경 혁신</li> <li>· 사학지원 강화</li> <li>· 교육환경 현대화</li> <li>· 학교주변 폭력 추방</li> <li>· 교육정보화</li> <li>· 청소년에게 꿈을 키워주는 교육환경 조성</li> <li>· 대학교육기회 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유아교육 1년 의무화 초등교육 5년으로 단축</li> <li>· 학교급식 전면 실시</li> <li>· '98년부터 중학교 의무교육 실시</li> <li>· 민족예술과정 설치</li> <li>· 중고교 남녀공학화</li> <li>· 학교폭력 추방</li> <li>· 농어촌교육특별법 제정</li> <li>· 장애유형별 특수학교 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유치원교육 공교육화</li> <li>· 중학교 의무교육 실시</li> <li>· 채용시험 학력제 폐지</li> <li>· 직업교육 강화</li> <li>· 지방교육자치에 관한 법률 개정</li> <li>· 학교급식 전면 실시</li> <li>· 교원신분 보장 및 지위향상</li> <li>· 사립학교법 개정 및</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초·중등 교원지위 향상</li> <li>· 대학입시제도 획기적 개선</li> <li>· 교육개정 확충</li> <li>· 초·중등교육 의무교육 확대</li> <li>· 사학지원 확대</li> <li>· 개방대학을 특성화 대학으로 육성</li> <li>· 지방교육자치제 개선</li> <li>· 유아교육체계 일</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특성화 전문대 설립</li> <li>· 대입지원자 전원 수용</li> <li>· GNP대비 5%교육 재정 확보</li> <li>· 사학지원 육성</li> <li>· 교육환경 개선</li> <li>· 교육자 처우 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대학관계법 제정</li> <li>· 청소년기본법 개정</li> <li>· 건전한 청소년문화 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원화</li> <li>· 학교폭력 근절대책 수립</li> </ul>
--	--	---	--

= 문화 · 체육 =

구 분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
문 화  ·  체 육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 온국민이 기품 있는 문화 향유</li> <li>· 전통민속문화와 지방문화 창달 적극지원</li> <li>· 국제경기대회 유치 · 개최 적극 지원</li> <li>· 관광진흥책 적극 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화예산과 기금 확충</li> <li>· 문화산업 저변확대</li> <li>· 문화예술인 생계비 보장</li> <li>· 한국영화 진흥</li> <li>· 미술문화정보센터 건립</li> <li>· 출판문화산업 진흥</li> <li>· 문화예술단체 지원</li> <li>· 기업의 문화예술사업</li> <li>· 건강한 대중문화 조성</li> <li>· 문화예술시설 확충</li> <li>· 향토문화 개발</li> <li>· 문화예술 남북교류</li> <li>· 종교재산특별법 제정</li> <li>· 생활체육 진흥</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문화예술정책의 자율화 · 민간화 · 전문화 실현</li> <li>· 지역문화 활성화</li> <li>· 문화예술시설 확충</li> <li>· 건전한 대중문화 육성</li> <li>· 전통문화예술 계승 발전</li> <li>· 생활체육 활성화</li> <li>· 서울신문과 문화방송을 국민주로 공개</li> <li>· 통합방송법 제정</li> <li>· 위성방송 조기도입과 CATV의 안정 발전 추진</li> <li>· 영상문화산업 집중 육성추진 지원</li> <li>· 남북한 문화예술 및 방송교류 적극 추진</li> <li>· 지역특성에 따른 관광 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전통가치와 문화재 보존기반 조성</li> <li>· 전통문화예술산업화 지원</li> <li>· 영상문화산업과 문화예술산업을 21세기산업으로 육성</li> <li>· 방송독립성 확립</li> </ul>

= 농림·수산 =

구 분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
농 림  수 산	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농어촌 발전 대책 및 농정개혁 추진 방안 착실히 추진</li> <li>· 생산기반과 기술 선진국 수준으로 향상</li> <li>· 항구적인 용수개발 체계 확립</li> <li>· 쌀 생산농가 적극 지원</li> <li>· 원예산업 및 축산업 지원</li> <li>· 가공·유통사업 촉진</li> <li>· 농수산물 품질관리 강화 및 유통구조 혁신</li> <li>· 수출농업 육성 및 능동적인 농업통상외교 추진</li> <li>· 국제수산물거래 대응 및 바다환경보전과 수산자원 조성</li> <li>· 산지자원화 촉진 및 산림의 공익기능 확충</li> <li>· 어업인의 삶의 질 획기적 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 식량자급 추진</li> <li>· UR/WTO 이행특별법시행령 제정</li> <li>· 직접지불제도 실시</li> <li>· 농어촌 부채 경감</li> <li>· 계절진폭의 규제 철폐</li> <li>· 농축수입업의 과학화</li> <li>· 종자피해의 해결을 위한 중요관리법 개정</li> <li>· 가공산업의 육성</li> <li>· 협동조합의 정상화</li> <li>· 농어민후계자 육성</li> <li>· 수출입정책의 피해 대책 강구</li> <li>· 농수축임산물의 수입검사·검역 강화</li> <li>· 농수축산업의 지역 특성화</li> <li>· 농어가 목돈마련저축 한도 확대</li> <li>· 재해보상제도를 위한 농어업재해보상법 제정</li> <li>· 농어민 복지향상</li> <li>· 낙농업진흥법 개정</li> <li>· 배합사료의 영세율 적용</li> <li>· 환경보전형 농축산업 육성</li> <li>· 해상오염방지를 위해 환경감시체제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통일시대를 대비한 자급률, 소득 및 생산목표의 수립과 집행</li> <li>· 직접지불제 등 쌀 자급지원책 시행</li> <li>· 농지금고 설치로 팔기를 희망하는 농지매입 등 농지대책 수립</li> <li>· 청과물 등 주요품목별 가격안정법 제정으로 농산물 가격 보장</li> <li>· 도매시장의 관리운영 일원화 등 농안법 개정을 통한 소비자유통 개선</li> <li>· 농어촌을 배후로 하는 교육·문화·산업·의료중심의 지방중소도시 개발</li> <li>· 능력있는 농어업후계 인력의 차별육성</li> <li>· 농산물 해외수출기지건설과 수출농업육성</li> <li>· 해외농장개발 등 개방화에 대처하는 생산비 절감 추진</li> <li>· 개방화 시대에 맞는 농정조직 개편</li> <li>· 효율적인 농업 투</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 질 높은 생활환경을 갖춘 농어촌 배후도시 개발·육성</li> <li>· 쌀 자급률 100% 달성 및 전체식량자급률 제고</li> <li>· 농민 재해방지를 위해 농지제도 개선</li> <li>· 농수축협 등 생산자 단체의 기능활성화 및 상업적 전업농 육성</li> <li>· 수입 농수축산물의 검사 강화 및 농수축산물 가공업무 일원화</li> <li>· 농어업 재해 완전보상 및 농어민의료보험료 부담 경감</li> <li>· 배합사료 부가가치세 면제 및 농수축산기자재 가격의 안정화대책 강구</li> <li>· 직접지불제도 등 농어촌 지원대책 강구</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>강화 및 방제장비 현대화</li> <li>· 해양부 설치</li> <li>· 양식어업 육성을 위한 해조류 양식 확대와 종묘배양장의 설치</li> <li>· 어항시설 확충 및 어로장비 현대화 투자 확대</li> <li>· 산림자원의 합리적 관리</li> <li>· 산림상속세 면제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체계의 구축</li> <li>· 시민 및 농민단체에 대한 수입농산물 검사, 단속권 부여 등 철저한 농수산물 수입관리</li> <li>· 어업피해보상법 제정 등 어민보호 대책 수립</li> <li>· 통합의료보험제 등 농어민 복지대책 시행</li> </ul>
--	---	---

= 정보통신·과학기술 =

구 분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
정 보 · 통 신	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초고속정보통신망 조기구축</li> <li>· 지역정보화 적극 추진</li> <li>· 산업정보화 적극 지원</li> <li>· 공공기관 보유정보의 공유화 확대</li> <li>· 방송기술 선진화 추진 및 위성방송국 설립허가</li> <li>· 전화요금 및 PC통신요금 인하</li> <li>· 지역전화번호를 도단위 14개 번호로 간소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 초고속광통신망 조기 구축</li> <li>· 1인 1PC 보유정책 추진</li> <li>· 정보통신분야 중견기업 육성</li> <li>· 지역정보도서관 설치</li> <li>· 각종 신분증 기능을 통합운용하는 원카드서비스 개발</li> <li>· 전자문서교환 표준화 확립</li> <li>· 전화요금 및 PC통신료 인하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보통신기반 구축</li> <li>· 통신서비스의 고도화</li> <li>· 전파이용의 활성화</li> <li>· 국민편익을 위한 다양한 소프트웨어 개발</li> <li>· 대중 정보사회 실현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보통신망 투자확대</li> <li>· 전국 단일통화권 조기 실현</li> <li>· 전화기본요금 폐지</li> <li>· 정보통신진흥기금 확충</li> <li>· 지역특성에 적합한 정보시스템 구축</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과학기술특별법 제정</li> <li>· 첨단기술 자체개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초과학진흥기금 설치</li> <li>· 영재과학자의 체계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과학기술 정책결정에 과학기술자의 참여 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과학기술기본법 제정</li> <li>· 공공부문 연구개발</li> </ul>

과학 · 기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적극지원</li> <li>· 지역기술정보망 구축</li> <li>· 지역협력연구센터 설립 확대</li> <li>· 핵심건축기술 집중 개발</li> <li>· 인공강우사업에 대한 연구·투자 확대</li> <li>· 과학기술진흥기금을 2천년까지 1조원 수준으로 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적 교육</li> <li>· 과학기술자가 우대받는 사회 구현</li> <li>· 과학고와 과학대학 증설</li> <li>· 지적재산권센터 설치</li> <li>· 대전국제기술시장 개설</li> <li>· 원전설치의 주민동의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기초과학에 대한 획기적인 발전 지원</li> <li>· 과학기술 중사자의 사기진작책 마련</li> <li>· 원자력의 평화적 이용과 원자력발전소 안정성 확보</li> <li>· 에너지의 안정적 공급과 대체에너지 개발투자 확대</li> <li>· 중소기업에 대한 기술지원 확대</li> <li>· 미래지향적 기술진흥</li> <li>· 기술개발촉진법 개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 투자 확대</li> <li>· 기술개발비 조세감면</li> <li>· 전문요원 병역특례제 확대</li> <li>· 과학기술정책과 산업정책 연계 강화</li> <li>· 과학기술 지원제도 효율화</li> <li>· 과학기술 행정직 공무원 전문직화</li> <li>· 정부출연연구소를 기초과학 중심으로 전환</li> <li>· 산·학·연 공조체제 강화</li> <li>· 국제적 과학기술협력 강화</li> </ul>
---------------	--	--	---	---

= 환경 =

구 분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
환경일반	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경영향평가제도 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경영향평가원 설치</li> <li>· 그린GNP개념 도입</li> <li>· 3동시제도 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경영향평가제도 강화</li> <li>· 제3자조정신청제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경영향평가 2원화</li> </ul>
물관리행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특별대책지역지원법 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물관리기본법 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상수원 보호대책 강화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농어촌 간이상수도 시설 지원</li> </ul>
대기환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지하생활공간환경관리법 제정</li> <li>· 저공해 기술평가제 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실내 및 지하공간 공기관리법 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대기오염예보제, 오존경보제 실시</li> <li>· 국제협력활동 전개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기업의 오염방지시설 확대</li> </ul>

폐기물 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 쓰레기종량제 정착</li> <li>· 재활용산업 육성</li> <li>· 재활용제품 품질인 증제 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 폐기물예치금, 부담금요율 조정</li> <li>· 쓰레기 처리사업의 민영화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 폐기물예치금 현실화</li> <li>· 소각위주 쓰레기정책 수정</li> <li>· 산업폐기물 불법매립의 감시, 처벌</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 폐기물 재자원화</li> <li>· 재활용품 사업자단체 처리시설 지원</li> </ul>
토양 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 21세기형 녹색도시 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 녹색교통망 확충</li> <li>· 생태적 다리, 통로 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 그린벨트제도 개선</li> <li>· 자연생태계 보전 지역 확대</li> </ul>	
해양 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해양오염방지 5개년계획 수립</li> <li>· 연안역관리법안 제정</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해양오염방지대책 강화</li> </ul>

= 노동 =

구분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
노동법관련	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동관계법령 개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동복지관련법 적용범위 확대</li> <li>· 노동관계법 개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동조합법, 노동쟁의조정법의 독소조항 폐지</li> </ul>	
노사관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노사협력 우수업체에 대한 금융자원 유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동위원회 개편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동위원회의 독립</li> <li>· 노사관계 개혁위원회 구성</li> </ul>	
근로자소득	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로소득세 경감</li> <li>· 임금지급 보장대책 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 채용·승진·보수의 차별 해소</li> <li>· 생활급 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자율적 임금교섭 정착</li> </ul>	
근로자고용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용보험 적용대상 확대</li> <li>· 고용장려금 지원제도 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 종업원지주제 정착</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용보험법 적용대상 확대</li> <li>· 실업방지대책 마련</li> </ul>	
근로자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일용직 근로자에게 근로자복지카드제도 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로복지진흥기금 추가</li> <li>· 근로복지시설 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산재보상심의제도 개혁</li> <li>· 산재환자에도 한방</li> </ul>	

복지	· 산업안전기획단 설치	확대 · 산재보상 확대-한방진료 보장	진료 적용	
외국인근로자정책		· 관련법규 정비 · 무단이탈 방지 대책 강화	· 근로기준법 적용-인권신장 · 고용허가제, 노동허가제 제정	

= 보건·복지 =

구분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
보건	· 의료보호대상자의 의료서비스 향상 · 중소병원에 대한 세계개선, 금융지원 강화 · 의료보험수가조정 위원회 운영 강화 · 의료보험의 전면 전산화	· 통합의료보험 실시 · 가정방문 간호사업 실시 · 임산부수첩제 실시 · 저소득층 대상 의료보호수준 제고 · 식품, 의약품청 설치 · 보건소 기능 전환-보건건강관리센터로 개편	· 통합의료보험제도 실시 · 공공의료기관을 저소득층과 취약계층을 위한 의료체계로 전환 · 병원서비스의 혁신, 한의·양의 협동진료체제 확립	· 수급자 중심의 의료보험제도의 정착화 · 통합의료보험제 전환 · 의료보험 급여범위 확대 · 농어촌의 부족한 보건의료시설 확충-의료요원 증원
노인·복지	· 치매요양시설 확대 · 소득보장대책 추진 · 노인종합복지센터 설치 · 경로우대제 확충	· 치매전문요양시설 증설 · 경로당의 현대화 · 노령수당제의 개선 · 노인취업기회 확대 · 실버산업 육성	· 치매전문요양시설 설립 · 국가노령연금제도 실시 · 고령자고용촉진법 조항 이행 · 노인무료병원 설립 법인 확대	· 정년 연장-65세 · 고령자고용촉진법 활성화 · 노인복지시설 확충 · 노령수당 인상
장애인	· 소득보장대책 추진 · 장애인편의시설 설치법안 제정 · 내부 및 정신장애-	· 장애인정책 개선 · 연금제도 도입 · 자립자금 확대 지원	· 장애아동 특수교육의 의무화 · 생계보조수당 인상 지급	· 장애인 고용 증진 · 모든 중증 장애인에게 공공시설이용료 면제, 보장구 무

복지	· 장애의 범주에 포함 · 선천성대사이상 · 검사무료 실시	· 전문기능대학 설립	· 장애인 편의시설 · 설치에 관한 법률 · 안 제정 · 장애범위에 내부장 · 애 포함	· 료 지급 · 생활보조수당 인상 · 장애인 연금제도 · 실시, 특수학교 증 · 설
생활 보호 대상 자 · 저 소득 층	· 임대아파트 입주 · 요건 등을 실질소 · 득으로 조정, 제도 · 개선 · 최저생계비 완전 · 보장 · 도시영세민-TV시 · 청료면제 확대 실시 · 영세민 취로사업 · 확충	· 생계비 급여수준 · 인상 · 자녀 학비지원 확 · 대 · 전세용자금 인상	· 최저생계비 100% · 수준으로 책임	· 최저생계비 보장 · 무주택 영세서민 · 주거보장
국 유 공 가 자	· 연금수준의 현실화	· 연금 전면적 제도 · 재설계		

= 건 설 =

구 분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
건 설	· 사회간접자본시설 · 대폭 확충 · 2005년까지 주택 · 보급률 100% 달 · 성 및 주거환경선 · 진화 도모 · 토지 개발 · 공급 · 확대 및 효율적 이 · 용 도모 · 물류비 절감과 산 · 업용지 지원 확대 · 수자원 공급 대폭 · 확대 · 공공부문 생산성	· 한반도를 동북아경 · 제권의 물류중심지 · 로 개발하고 전국 · 토 균형개발 추진 · 2000년까지 1가구 · 1주택을 목표로 주 · 택기금과 택지공급 · 확대 · 상가 및 주택 전세 · 입주자 보호 및 임 · 대주택 확대 · 주택규모 자유화 · 개발제한구역 재조 · 정 및 보상	· 부실공사 완전추방 · 을 통한 성실시공 · 정착 · 사회간접자본시설 · 확충을 통한 물류 · 비용 절감 및 국제 · 경쟁력 강화 · 국토의 균형 개발 · 각종 용수난 조기 · 해결 · 그린벨트 제도의 · 합리적 개선 · 주택저당장기대출 · 제도 등의 도입을	· 부실공사 척결 및 · 안전한 삶의 공간 · 확보

<ul style="list-style-type: none"> <li>향상</li> <li>· 건설업계의 구조적 경영난 해소</li> <li>· 실수요토지의 거래와 개발에 대한 규제 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시계획 시설제도 개선</li> <li>· 철거민 임시 주거지 확보</li> <li>· 신도시 자족시설 확보</li> <li>· 부실공사 방지 및 기존시설 경지안전 검사 실시</li> <li>· 지역별 · 유역별 수자원종합대책 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통한 주택자금공급으로 서민주택난 해결</li> <li>· 주택선분양제도 개선</li> <li>· 신도시의 도시기반 시설 확충</li> <li>· 임대주택과 중소규모 아파트의 공급 확대</li> <li>· 전세 세입자의 보호책 마련</li> </ul>
---	---	--

= 교통 =

구분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
교 통	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대도시 광역교통행정체계 구축</li> <li>· 대도시 광역전철과 도시외곽순환도로 건설</li> <li>· 도시철도시설 지속적 확충</li> <li>· 대중교통수단 확대 및 운행체계 개선</li> <li>· 공공환승주차시설 대폭 확대</li> <li>· 공공건물 주차공간을 야간주차장으로 제공</li> <li>· 교통시설체계의 과학화</li> <li>· 교통사고 예방을 위한 시설투자 확대 및 교통관리체계 개선</li> <li>· 교통이용 불편 해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교통정책특별위원회 설치</li> <li>· 6대도시의 도시철도 건설 확충</li> <li>· 대중교통 확충 및 서비스 개선</li> <li>· 도시고속도로 건설, 순환도로 확대, 교차로 입체화, 신호체계 개선 추진</li> <li>· 기차수송 확대와 내륙화물기지 설치</li> <li>· 운수사업 규제완화</li> <li>· 낙도와 벽지의 교통개선을 위한 보조금 지급 확대</li> <li>· 고속도로망 조기 확충</li> <li>· 수도권 순환고속도로 조기 완성</li> <li>· 남북통일에 대비하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지하철 시내버스 등 대중교통수단으로 수송체계 구축</li> <li>· 교통행정체계와 투자의 전환</li> <li>· 10부제 운행 승용차의 보험료, 조세, 공과 감면등 소통원활책 시행</li> <li>· 신호체계 개선 등 교통사고를 줄이기 위한 제도적 장치 마련</li> <li>· 지하철 환승주차장 건설 확대 및 주택밀집지역에 주차장 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교통 기반시설에 대한 투자 지속적 확충</li> <li>· 대중교통 우선의 빠르고 편리한 도시교통 정착</li> <li>· 신도시 자족기능 구비를 통한 생활편익 도모</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소 및 서비스 개선</li> <li>· 도서 벽지주민의 교통편의를 위한 교통시설 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여 한강이북개발 적극추진</li> </ul>		
---	---	--	--

= 여성 =

구 분	신한국당	새정치국민회의	통합민주당	자유민주연합
여 성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성의 공직 및 사회참여기회 실질적 확대</li> <li>· 가족법, 세법 및 남녀고용평등법 등 합리적으로 보완</li> <li>· 주부의 가사노동에 대한 사회경제적 가치 인정방안 마련</li> <li>· 비정규직 여성근로자 보호대책 강구</li> <li>· 성차별개선위원회를 설치하고 공공기관에 남녀평등담당관을 지정</li> <li>· 모성보호비용의 사회적 분담 촉진</li> <li>· 여성인력 양성체계를 다각화하고 지속적으로 확충</li> <li>· 여성취업활동 전반에 걸친 각종 차별개선</li> <li>· 보육시설 등 획기적 확충</li> <li>· 각종 폭력으로부터 여성보호</li> <li>· 소외여성을 위한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고위공직의 여성참여 확대를 위해 고위정책결정직위에 일정비율 여성참여 확대</li> <li>· 여성의 고용기회 확대를 위한 여성고용할당제 실시</li> <li>· 남녀고용평등 강화를 위해 직무평가제 실시 및 남녀평등감독관제 신설</li> <li>· 남녀고용평등법 개정</li> <li>· 여성의 고용안정 및 여성전용직업훈련원 확대</li> <li>· 모성보호 강화를 위해 산전산후 휴가 확대 및 유산휴가와 임신 중 정기검진휴가 의무화</li> <li>· 탁아시설 확대</li> <li>· 방과후 아동보호를 위해 초등학교 및 지역사회시설을 방과 후 아동보호시설로 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2000년까지 보육률 1백% 제고로 탁아문제 완전 해결</li> <li>· 육아휴직기간 호봉인정, 모성보호비용의 사회적 분담 체계확립 등으로 여성의 사회참여 제고</li> <li>· 남녀고용평등감독관 신설, 직업훈련 확대 등으로 여성의 고용확대</li> <li>· 여성처 신설, 할당제 도입, 군복무가산점제 폐지 등으로 여성의 정책참여 확대</li> <li>· 초등학교 학교급식 조속전면 실시와 중고등학교급식 점중 실시 및 방과후 아동지도</li> <li>· 동성동본불혼제 폐지, 가사노동의 정당한 가치 평가</li> <li>· 성폭력에 대한 처벌 강화와 가정폭</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가정폭력법 제정, 성폭력특별법 개정 등 각종 여성관련법을 제·개정</li> <li>· 여성의 가사노동 가치 최대한 인정</li> <li>· 여성의 사회적 지위향상 추구</li> <li>· 여성을 위한 고용제도 적극 개선</li> <li>· 보육시설 설치 확대</li> </ul>

<p>복지정책 추진 · 성평등의식과 문화 정착</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 여성농어민 보호대책 강구</li> <li>· 농어촌 여성의 산재보험 적용</li> <li>· 주부의 가사노동 가치 평가</li> <li>· 성차별 및 가정폭력 추방</li> <li>· 여성부 신설</li> <li>· 도시빈민여성 복지 향상</li> <li>· 분만급여제도 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 력에 대한 법률의 제정</li> <li>· 사회보장부문에의 차별철폐, 여성세대주에 대한 정책금융 지원확대 등으로 여성복지 향상</li> <li>· 평등교육과 평등문화의 구현으로 사회적 차별의식 해소</li> </ul>
-----------------------------------	--	--

입법의견조사 96-2 최근입법의견 동향

---

1996년 8월 26일 印刷

1996년 8월 31일 發行

發行人 朴 松 圭

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 東 洋 商 社

서울특별시 종로구 신문로2가 1-103

전 화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

---

값 7,000 원

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

