

입법의견조사 96-1

## 최근입법의견 동향

- 1995.12.11 ~ 1996. 3.10 -

1996. 4.

研究者 : 金 明 淵(先任研究員)  
宋 永 仙(研 究 員)

**한국법제연구원**



## 최근입법의견 현황

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

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

이와 같이 입법의견은 입법과정에 있어 기초자료로서 중요한 의미를 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.

1995년 12월 11일부터 1996년 3월 10일까지 각종학술지, 세미나, 공청회, 각종 사회단체의 기관지, 법제처 입법의견창구 및 신문 등의 언론매체에 공표되거나 제기된 각계 각층의 입법의견은 총 86건이다.

입법의견은 조사목적에 충실하기 위하여 다양한 관점에서 분류되고 정리될 수 있다. 먼저 입법의견은 국민들이 어떠한 분야에서 어떠한 내용의 입법수요가 있는지를 살펴보기 위해서 분야별 주제별로 분류하여 정리할 필요가 있으며, 또한 입법의견은 입법의 공백 내지 불비에 따른 법령제정의견과 법령과 현실의 부조화에 따른

법령개정건의건으로 나누어 볼 수 있다.

제1편에서는 입법의건의 동향을 파악하기 위하여 전체 86건의 입법의건의 내용을 요약·정리하여 분야별로 나누어 수록하였으며, 제2편에서는 86건 중 사회적인 현안으로 구체적인 입법내용을 제시하고 있는 29건의 입법의건을 주요입법의건으로 분류하여 자세히 분석하였다.

위의 기간동안 제기된 국민의 입법의건을 분야별로는 헌정, 통일·외교, 국방, 일반행정 등 16개분야와 제정의건과 개정의건으로 나누어 보면 아래의 표와 같다.

### 최근입법의건 현황

분 야	건 수	제정의건	개정의건	주요입법의건
◎ 헌 정	5건	-	5건	3건
◎ 통일·외교	5건	1건	4건	1건
◎ 국 방	1건	-	1건	-
◎ 일반행정	4건	2건	2건	1건
◎ 내무·지방행정	8건	2건	6건	4건
◎ 문화·공보	1건	1건	-	-
◎ 교육·학술	6건	4건	2건	4건
◎ 노 동	7건	5건	2건	1건
◎ 재정·경제	12건	2건	10건	6건
◎ 통상·산업	7건	4건	3건	1건
◎ 농림·수산	1건	-	1건	-
◎ 건설·교통	5건	2건	3건	1건
◎ 과학기술·정보통신	4건	1건	3건	1건
◎ 환 경	6건	3건	3건	1건
◎ 보건·복지	3건	1건	2건	1건
◎ 법원·법무	11건	3건	8건	4건
총 건 수	86건	31건	55건	29건

# 목 차

## 제1편 최근입법의견 동향

◎ 헌 정 .....	15
· 『공직선거및부정선거방지법』 개정의견	
· 『선거관리위원회법』 개정의견	
· 『정당법』 개정의견	
· 『정치자금에관한법률』 개정의견	
· 『헌법재판소법』 개정의견	
◎ 통일 · 외교 .....	17
· 귀순북한동포의 보호에 관한 입법의견	
· 『남북교류협력에관한법률』 개정의견	
· 『유엔해양법협약』 비준동의관련 입법의견	
· 『접경지역지원특별법(가칭)』 제정의견	
· 통일환경법제의 정비방향에 대한 입법의견	
◎ 국 방 .....	19
· 『계엄법』 개정의견	
◎ 일반행정 .....	19
· 『국가공무원법』 개정의견	
· 『사법시험령개정안』에 대한 입법의견	
· 『정보공개법(가칭)』 제정의견	
· 총체적 공직자부패방지를 위한 법제개선에 관한 입법의견	

◎ **내무 · 지방행정** ..... 21

- 규제개혁청(가칭)의 신설에 관한 입법의견
- 주민참여활성화를 위한 법제정비에 관한 입법의견
- 『지방세법』 개정의견
- 『지방교육자치에관한법률』 개정의견
- 『지방자치법』 개정의견
- 지방재정제도의 개선에 관한 입법의견
- 『풍속영업의규제에관한법률』 개정의견
- 『옥외광고물등관리법시행령』 개정안에 관한 입법의견

◎ **문화 · 공보** ..... 25

- 방송사설립시 공보처장관의 승인요부에 관한 입법의견

◎ **교육 · 학술** ..... 25

- 『교육법』 개편에 관한 입법의견
- 『교육법시행령개정안』에 대한 입법의견
- 국 · 공립대학간 차등법령의 개정의견
- 『사립학교진흥법(가칭)』 제정의견
- 『우수교원확보법(가칭)』 제정의견
- 『학교보건및교육환경보전법(가칭)』 제정의견

◎ **노동** ..... 27

- 『고용보험법시행령』 개정의견
- 『근로자파견사업의적정한운영과파견근로자의보호에관한법률(가칭)』 제정의견
- 노사관계의 안정을 위한 입법의견
- 『산업재해보상보험법』 개정의견
- 『외국인근로자고용및관리에관한법률(가칭)』 제정의견

- 『임금지급확보등에관한법률(가칭)』 제정의견
- 『퇴직금공제에관한법률(가칭)』 제정의견

◎ 재정 · 경제 ..... 30

- 경쟁제한법령 개선에 관한 입법의견
- 국세행정의 개혁을 위한 입법의견
- 『국가를당사자로하는계약에관한법률』 개정의견
- 『금융실명거래및비밀보장에관한긴급재정경제명령』 개정의견
- 『독점규제및공정거래에관한법률』 개정의견
- 『대금업법(가칭)』 제정의견
- 『보험업법』 개정의견
- 비영리법인에 대한 과세제도의 개선에 관한 입법의견
- 『소득세법』 개정의견
- 『예산회계법』 개정의견
- 『자본시장육성에관한법률』 개정의견
- 『한국은행법』 개정의견

◎ 통상 · 산업 ..... 35

- WTO체제하에서의 경쟁정책 운용에 관한 입법의견
- 물류의 효율화를 위한 입법의견
- 『상표법』 개정의견
- 『소비자제품안전법(가칭)』 제정의견
- 『외국인투자촉진법(가칭)』 제정의견
- 『제조물책임법(가칭)』 제정의견
- 『폐광지역개발지원에관한특별법시행령』 제정의견

◎ 농림 · 수산 ..... 38

- 『농수산물유통및가격안정에관한법률』 개정의견

◎ 건설 · 교통 ..... 39

- 『건설기본법(가칭)』 제정의견
- 건설산업의 경쟁력강화와 부실방지대책을 위한 입법의견
- 건축물표준화를 위한 입법의견
- 『도시계획법』 개정의견
- 『통합도로법(가칭)』 제정의견

◎ 과학기술 · 정보통신 ..... 41

- 『과학기술진흥법』 개정의견
- 『과학기술특별법(가칭)』 제정의견
- 『전산망보급확장과이용촉진에관한법률시행령 · 시행규칙』 개정안
- 정보통신사업관련 입법의견

◎ 환경 ..... 43

- 납비현상의 해소를 위한 입법의견
- 『먹는물관리법』 개정의견
- 『물관리기본법(가칭)』 제정의견
- 『실내공간관리법(가칭)』 제정의견
- 『질소산화물특별조치법(가칭)』 제정의견
- 환경세도입관련 입법의견

◎ 보건 · 복지 ..... 45

- 노인복지관련법제의 정비에 관한 입법의견
- 『의료법시행규칙』 개정의견
- 『장기이식에관한법률(가칭)』 제정의견

◎ 법원 · 법무 ..... 47

- 『5·18민주화운동에관한특별법』 개정의견
- 『가정폭력방지법(가칭)』 제정의견



- 『미성년자보호법』 개정의견
- 『민사소송법』 개정의견
- 『부동산실권리자명의등기에관한법률』 개정의견
- 『상법』 개정의견
- 『소년법』 개정의견
- 『신고자보호법(가칭)』 제정의견
- 『점포임대차보호법(가칭)』 제정의견
- 『형법』 개정의견
- 『회사정리법』 개정의견

## 제2편 주요 입법의견

◎ 헌 정 .....	55
· 『공직선거및부정선거방지법』 개정의견	
· 『정당법』 개정의견	
· 『정치자금에관한법률』 개정의견	
◎ 통일 · 외교 .....	61
· 귀순북한동포의 보호에 관한 입법의견	
◎ 일반행정 .....	62
· 총체적 공직자부패방지를 위한 법제개선에 관한 입법의견	
◎ 내무 · 지방행정 .....	68
· 주민참여활성화를 위한 법제정비에 관한 입법의견	
· 지방재정제도의 개선에 관한 입법의견	
· 『풍속영업의규제에관한법률』 개정의견	

· 『옥외광고물등관리법시행령』 개정안에 관한 입법의견

◎ 교육 · 학술 ..... 79

- 『교육법』 개편에 관한 입법의견
- 국 · 공립대학간 차등법령의 개정의견
- 『사립학교진흥법(가칭)』 제정의견
- 『학교보건및교육환경보전법(가칭)』 제정의견

◎ 노동 ..... 90

- 『근로자파견사업의적정한운영과파견근로자의보호에관한법률(가칭)』 제정의견

◎ 재정 · 경제 ..... 95

- 경쟁제한법령의 개선에 관한 입법의견
- 국세행정의 개혁을 위한 입법의견
- 『독점규제및공정거래에관한법률』 개정의견
- 비영리법인에 대한 과세제도의 개선을 위한 입법의견
- 『예산회계법』 개정의견
- 재벌개혁에 관한 입법의견

◎ 통상 · 산업 ..... 105

- WTO체제하에서의 경쟁정책 운용을 위한 입법의견

◎ 건설 · 교통 ..... 106

- 『통합도로법(가칭)』 제정의견

◎ 과학기술 · 정보통신 ..... 109

- 『과학기술특별법(가칭)』 제정의견

◎ 환경 .....	112
· 환경세도입관련 입법의견	
◎ 보건·복지 .....	113
· 『장기이식에 관한 법률(가칭)』 제정의견	
◎ 법원·법무 .....	115
· 『5·18민주화운동에 관한 특별법』 개정의견	
· 『가정폭력방지법(가칭)』 제정의견	
· 『민사소송법』 개정의견	
· 『점포임대차보호법(가칭)』 제정의견	
〈참고자료〉 .....	121
〈입법의견 분류기준표〉 .....	125



제 1 편

# 최근입법의견 동향



## 헌 정

『공직선거및  
부정선거방  
지법』 개정  
의견

현행 『공직선거및부정선거방지법』은 지방자치단체장의 선거에 영향을 미치는 행위금지조항이 지나치게 포괄적으로 규정하여 자치단체장의 일상적이고 정례적인 행사 및 대민봉사행정 마저 할 수 없도록 하고 있으며, 현역의원과 비현역의원간의 선거운동 기획의 불평등, 국회의원 및 기초단체자치단체장의 방송을 통한 홍보 금지 등의 문제점이 있는 바, 이의 개정이 요망됨(“통한선거법과 현실정치문화의 괴리”, 『한세정책』, 1996년 3월호, 10~29면; 김혜란 한세정책연구원 연구원, “주요 정책·입법분석: 공직선거및선거부정방지법의 개정”, 같은 책, 71~72면; 한국 96.2.6., 5면; 동아 96.2.7., 3면; 한국 96.2.8., 13면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 55~56면 참조

※ 「입법의견조사」 제95-2호(80~81면)·제95-4호(56~57면) 참조

『선거관리위  
원회법』 개  
정의견

### ■ 선관위에 판결권부여

우리나라에서 공명선거를 정착시키기 위해서는 선거관리위원회 위원장의 예우를 대법원장이나 헌법재판소장과 같은 지위로 격상시켜야 하며, 중앙선관위가 소극적인 선거단속에서 벗어나 능동적인 입장에서 공명선거를 확립할 수 있도록 선거사범에 대한 판결권을 부여하여야 함(백완기 고대 교수, “깨끗한 선거 어떻게 정착시킬 것인가”, 『경제정의』, 제29호(경실련, 1996.3), 73면).

※ 「입법의견조사」 제4호(24면) 참조

『정당법』 개  
정의견

### ■ 정당제도 발전방향

정당의 내부민주화, 정당의 정체성강화, 정당참여의 자유확대, 정당설립요건, 정당등록취소사유 등과 관련한 현행정당법의 규정은 개정을 요함(최한수 건국대 교수, “정당제도의 발전방향”,

『정당발전세미나』 자료집(중앙선거관리위원회, 1996.1.26), 5~33면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 56~58면 참조

※ 「입법의견조사」 제6호(68면) · 제8호(66면) · 제9호(86면) · 제10호(72~73면) · 제11호(68~69면) · 제12호(68~69면) 참조

『정치자금에  
관한법률』  
개정 의견

■ 정치자금제도 발전방향

『정치자금에관한법률』은 그 동안 8차에 걸친 개정을 통하여 현재는 상당한 정도로 보완된 정치자금제도가 마련되어 있으나 아직도 정치자금의 공개화, 정치자금운영의 공정성, 후원회제도, 정치자금의 조달·배분의 균등화, 국고보조금제도 등과 관련하여 정치개혁의 차원에서 깨끗한 정치를 제도화하기 위하여는 보완할 점이 많음(김영래 아주대 교수, “정치자금제도의 발전방향”, 『정당발전세미나』 자료집(중앙선거관리위원회, 1996.1.26), 35~70면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 59~61면 참조

※ 「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) 참조

『헌법재판소  
법』 개정 의  
견

■ 재판의 헌법소원대상에 대한 찬성의견

헌법소원은 국가공권력작용에 의해서 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 사람이 직접 헌법재판소에 제소해 구제를 받는 제도로 여기서의 공권력 작용에는 입법·사법·행정이 모두 포함되므로 법원의 재판 역시 전형적인 공권력 작용에 해당하며, 헌법상 법률에 대한 위헌결정권이 현재에 독점돼 있는 이상 헌재가 이 위헌결정권을 효율적으로 행사하기 위해서는 일반법원이 구체적인 재판에서 헌법의 규범력을 충분히 존중해 합헌적인 법률해석을 하고 있는지 심사할 필요가 있으므로 재판을 헌법소원의 대상으



로 하여야 함(이석연 변호사, 중앙 96.3.9., 7면).

■ 재판의 헌법소원 대상에 대한 반대의견

법원의 재판에 대해 헌법소원을 인정할 것인가의 여부는 법원의 재판이 헌법적 통제하에 있느냐 없느냐의 문제가 아니라 재판을 법원에 전적으로 맡길 것이냐, 아니면 독립된 헌법재판소가 다시 심사하도록 할 것이냐라는 기관간 권한분배의 문제인 바, ①우리 법체에 의하면 「헌법」 위반은 모든 사건에 대해 상고이유가 되고 있어 법률의 해석·적용단계인 재판에서의 위헌여부는 심급제도 상 충분히 다루어질 수 있음에도 재판에 대한 헌법소원을 인정하게 되면 헌법재판소가 옥상옥의 헌법기관이 되는 결과를 초래하고, ②법원의 재판이 헌법소원의 대상이 된다면 사실상 4심제도가 도입되는 결과가 되어 신속한 권리구제를 기대하기 어렵고, ③최근 법원 직권에 의한 위헌법률제청건수가 늘어나는 등 법원의 사법작용에 대한 헌법적 통제가 늘어나는 사정에 비추어 재판의 전제가 되는 법률에 대한 헌법재판소의 위헌판결을 통해 법원의 판결을 계도해 나가는 것이 바람직함(이동기 법무부 송무과장·부장검사, 중앙 96.3.9., 7면).

**통일·외교**

귀순북한동포의 보호에 관한 입법의견

최근 급증하고 있는 북한귀순동포 내지 탈북자 문제에 대하여 효과적으로 대처하기 위해서는 『긴급수용법』의 제정, 직업훈련제도 등의 체계화, 탈북동포 전담기구의 설치 등 입법적 조치가 있어야 함(조선 96.2.7., 5면; 한국 96.2.8., 3면; 국민 96.2.9., 2면; 중앙 96.2.17., 6면).

\* 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 61~62면 참조

『남북교류협력에 관한 법

■ 남북교류협력촉진

전반적인 규제완화와 제3국과의 합작사업, 컨소시엄형성 등을 가능

를』 개정의  
견

하도록 규정을 신설하는 방안을 검토함(당정; 국민 96.1.31., 1면).  
※ 「입법의견조사」 제7호(58~59면) 참조

『유엔해양법  
협약』 비준  
동의관련 입  
법의견

■ 국제재판의 강제관할 유보  
국제재판의 강제관할은 일반적으로 국가 상호간에 합의가 없으면 재판을 할 수 없는 것인데, 「유엔해양법협약」에서는 원칙적으로 모든 분쟁을 협의나 조정이 여의치 않으면 종국적으로 재판을 통해 해결하도록 하고 있는 반면에, 해양경계선을 긋는 문제, 군사활동에 관련된 문제, 유엔 안전보장이사회에 관련된 사항 등 재판을 통해 해결할 수 없는 것은 국제재판의 강제관할로부터 벗어날 수 있도록 유보할 수 있는 기회를 주고 있는 바, 95년 11월 국회를 통과한 「유엔해양법협약비준동의안」은 해양법협약의 비준에 앞서 해야 할 국내 법규 70여개의 정비도 없이 비준을 강행, 이는 국제법과 국내법의 일치를 규정한 「헌법」 제6조에 위반되며, 주요 사안에 관하여 유보를 달지 않아서 국제재판시 불리한 처분을 받을 염려가 있으므로 재정비 하여야 함(이상면 서울대 교수, 중앙 96.2.2, 4면).

『접경지역지  
원특별법(가  
칭)』 제정의  
견

■ 통일을 대비한 경기북부지역의 계획적 개발  
통일 이후 경기북부지역은 군부대의 유출과 북한주민의 대거 유입으로 지각변동이 일어날 것이 예상되며, 이에 따른 다양한 목적의 토지이용 수요가 증가할 것으로 치밀한 사전계획의 수립과 개발이 필요한 바, 개발의 효율적 지원을 위해서는 중앙부서 및 지자체의 협의체 구성, 접경지역 종합개발계획의 수립, 국가 및 지방자치단체의 지원조치, 재원확보 등을 골격으로 하는 『접경지역지원법』과 같은 특별법을 제정하여 법적 근거를 마련하는 것이 필수적임(김재한 청주대 교수·박양호 국토개발연구원 선임연구위원, “통일에 대비한 경기북부지역 개발방향” 세미나(경기도·경기개발연구원, 1996.1.6); 『한국논단』, 1996년 1월호, 102~103면).

통일환경법  
제의 정비방  
향에 대한  
입법의견

우리 정부의 통일정책인 화해협력단계 → 남북연합단계 → 통일민주국가의 3단계 통일방식을 전제로 한 단계별 통일환경법제의 기본방향을 모색하면 ①화해협력단계에서는 남북한 환경보호 내지 규제법규의 동질성을 확보하는데 주력할 필요가 있으며, ②남북연합단계에서는 남북한의 환경현실을 계량화하여 '남북분리·다단계 발전·통합지향'형식의 남북연합 환경정책을 추진할 필요가 있으나, 다만 현시점에서는 ③우리나라의 관련법제를 통일지향적으로 정비하는 것이 보다 현실적임(박상철·김창규, 『북한의 환경보호관계법제(북한법제분석 95-2)』(한국법제연구원, 1995. 12), 45~47면).

## 국 방

『계엄법』 개  
정의견

■ 계엄사령관의 권한축소

현행 계엄법이 계엄사령관에게 계엄지역안의 모든 행정사무와 사법사무를 관장하도록 규정하고 있어 국가가 위기에 처했을 때 계엄사령관의 막강한 권한이 남용될 소지가 있으므로 계엄사령관의 행정부와 사법부 관장 및 지휘·감독권을 삭제하고, 계엄사령관의 특별조치권을 담은 동법 제9조는 헌법이 규정한 국민의 권리를 지나치게 제한할 소지가 있으므로 비상계엄 때 작전이 지장을 받지 않는 범위 안에서 일반 국민의 권리를 대폭 보장하는 방향으로 계엄법을 개정하기로 함(국방부, 서울 96.2.1., 5면).

## 일반행정

『국가공무원  
법』 개정의  
견

■ 공무원임용결격사유

금고이상의 형의 선고를 받고 그 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예기간중에 있는 자는 공무원임용 결격사유에 해당되어(동법 제33조제1항) 동법 제69조의 규정에 의하여 당연퇴직사유에 해당되는데 이는 징역형의 선고유예와 벌금형과의 형의 경중을

벌금형이 더 무겁다는 대법원판례(65도 1261, 84도1489)와도 맞지 않음으로 개정이 요망됨(법제처입법의견신고센타에 접수된 입법의견).

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

『사법시험령 개정안』에 대한 입법의견

■ 사법시험 응시횟수제한의 부당성

총무처의 사법시험령개정안 중 사법고시 1차 시험의 응시회수를 4회로 제한하는 것은 ①헌법상 직업선택의 자유를 침해하는 위헌의 소지가 있으며, ②사법시험은 임용시험이 아닌 자격시험이므로 그 응시회수를 제한할 합리적인 이유가 없음(대한변협, 『인권과 정의』, 제1996년 1월호, 163면).

『정보공개법(가칭)』 제정의견

공직사회의 부정부패는 행정비밀주의에서 비롯되며, 행정에 대한 모든 정보가 투명하게 공개되면 정책정보에 대한 평등이 이루어져 정보독점에 따른 비리가 있을 수 없게 되고 또한 시민들의 참여를 활성화하여 민주주의를 앞당길 수 있으므로 『정보공개법』의 제정이 시급함(경실련, “김영삼대통령께 지속적인 개혁을 건의드립니다”의 건의문, (1995.12.15)).

※ 「입법의견조사」 제94-5호(94면) 참조

총체적 공직자부패방지를 위한 법제개선에 관한 입법의견

■ 공직자부패방지를 위한 법제정비

현재 만연되어 있는 공직자의 부패현상을 구조적으로 차단하기 위해서는 음성정치자금의 규제, 기업의 정치자금기부금지, 정당의 국고보조금제도개선 등을 내용으로 하는 『정치자금에관한법률』 개정, 『부패방지법(가칭)』의 제정, 『대통령의정책결정권의 범위에관한법률(가칭)』 제정, 『정보공개법(가칭)』 제정, 『공직자윤리법』 개정, 재벌중심의 경제구조청산, 국정조사권의 발동요건 완화 등의 입법조치가 필요함(“망국의 권력부패 어찌할 것인가”, 『인권과 정의』, 1995년 12월호, 8~34면; “공직자부패방지

를 위한 법체계의 문제점과 개선방안”, 『부정부패방지 입법과제에 관한 대토론회: 부패방지기본법 제정의 필요성과 입법방향』(참여연대·한겨레신문, 1996.1.24), 2~100면); “부패방지법 만들자”, 『참여사회』, 1996.3·4호, 88~92면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 62~67면 참조

※ 「입법의견조사」 제94-6호(83~84면)·제95-1호(84면) 참조

## 내무·지방행정

규제개혁청  
(가칭)의 신설에 관한  
입법의견

위원회위주의 규제개혁추진체계를 통폐합하여 대통령직속의 『(가칭)규제개혁청』을 독립된 법정기구로 신설하여 강력한 조정권한을 부여하고, 규제개혁청은 기존규제의 개혁뿐만 아니라 사후평가 등 규제개혁의 사후관리까지 담당하도록 하여야 함(유승민 한국개발연구원 연구위원, “규제개혁의 중간평가와 과제”, 『공정경제』, 제4호(한국공정경제협회, 1995.12), 26면).

주민참여활  
성화를 위한  
법제정비에  
관한 입법의  
견

지방자치에 있어서 주민의 참여는 공동체정신의 소생, 참여를 통한 행정의 개선(관료주의 극복, 행정급부의 개선, 행정비용의 절감, 국가의 안정), 참여를 통한 자유의 신장이라는 목적을 달성할 수 있으나 우리나라의 현행법은 주민투표를 제외하고는 주민의 지방행정에 대한 참여를 법제화하고 있지 아니한 바, 외국에서 실시되고 있는 다양한 주민참여제도 중 주민소환제도, 주민발안제도, 주민회합제도, 전문가참여제도, 명예직공무원제도 등은 우리도 도입하여 법제화할 필요가 있음(이기우 인하대 교수, “주민참여의 활성화를 위한 법제정비”, 『법제연구』 제9호(한국법제연구원, 1995.12), 83~121면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 68~72면 참조

※ 「입법의견조사」 제94-3호(91면)·제94-5호(94면)·제95-3호(86면) 참조

『지방세법』  
개정 의견

■ 종합토지세 과표 현실화

종합토지세의 과표를 100%로 공시지가로 전환하여 하며, 향후 3~5년 안에 실효세율을 0.5% 수준으로 끌어올리고 또한 등록세와 취득세를 수수료수준으로 대폭 인화하여야 함(경실련, “김영삼대통령께 지속적인 개혁을 건의드립니다”의 건의문(1995. 12.15)).

■ 광고세

지방자치단체 관할구역내의 각종 광고물은 대형자산이므로 이에 대하여 취득세를 부과하고 광고세를 신설하여야 한다는 의견이 있으나 ①지방세는 성격상 세율이 전국에 고루게 분포되어 있어야 하나 광고세의 경우에는 대도시에 편중되어 자치단체간 재정 불균형을 심화시킬 우려가 있고, ②방송 및 언론매체 등의 광고에는 이미 부가가치세가 부과되어 있고, 옥외광고물의 경우에도 광고주가 제작자로부터 광고물을 인수할 경우 부가가치세를 부담하고 있어 이중과세문제가 발생할 수 있으므로 이에 대하여는 과세하지 않는 것이 타당함(법제처입법의견신고센터에 접수된 입법의견).

『지방교육자  
치에 관한 법  
률』 개정 의  
견

■ 교육개혁조치의 법제화

교육개혁위원회에서 개혁의 기본원칙으로 제시하고 있는 교육수용자인 학생 및 학부모의 필요와 요구를 반영하는 제도적 장치의 마련, 지방자치단체의 교육지원에 대한 책임의 제고, 지역의 특수성을 살리고 지역실정에 맞는 교육의 실천, 교육의 자주성과 전문성 및 정치적 중립성의 보장을 위해서는 구체적인 법제정비가 이루어져야 하는 바, ①단위학교에서 교육주체들에 의한 명실상부한 교육자치가 이루어질 수 있도록 법제화가 필요하며 ②국가의 행정적 감독을 입법 및 사법적 감독으로 대체하고 ③지방의회에 의한 통제와 협조의 체제를 만들어 가는 것과 함께 ④주민자치의 원리에 충실할 수 있도록 교육위원의 직선제를 비롯한 선

출제도의 개선이 시급함(신현직 계명대 교수, “지방교육자치 합리화를 위한 법제정비방안”, 『법제연구』 제9호(한국법제연구원, 1995.12), 57~82면).

※ 「입법의견조사」 제5호(49~50면) 참조

『지방자치법』 개정의 견

■ 조례와 법률유보의 범위

헌법은 『지방자치단체는 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다』(동법 제117조제1항)고 규정하여 지방자치단체에게 법률에 정면으로 저촉되지 아니하는 한 폭넓은 조례제정권을 인정하고 있으나 지방자치법 제15조 단서는 “주민의 권리의 제한 또는 의무부과”에 관한 사항에는 개별적인 법률의 위임이 있어야 제정할 수 있다고 규정하여 헌법이 보장하고 있는 자치단체의 조례제정권을 심대하게 제약하는 결과를 가져와 위헌의 우려가 있으므로 입법적 해결이 필요하며, 최소한 광역자치단체에 대해서만이라도 제15조단서의 골레를 벗겨줄 필요가 있음(김남진 고려대 교수, “조례제정의 법적 문제”, 『법제연구』 제9호(한국법제연구원, 1995.12), 28~30면).

지방재정제도의 개선에 관한 입법의 견

중앙정부는 자치단체들의 법정외 세목 설치요구에 대하여 그 필요성여부를 적극적으로 검토하여 지방세법을 비롯한 관련법규를 정비하고, 지방양여금제도는 지방교부세와 국가보조금의 중간형태로 그 위상과 역할이 제대로 정립되기 어렵기 때문에 지방교부세에 통합하여 교부세율을 상향조정하는 방향으로 제도개선을 하여 지방재정조정제도를 실질적인 자주재원으로서의 지방교부세와 지방특정사업에 대한 국가의 국고보조금제도로 이원화하여 그 체계를 단순화하고 실질적인 내용을 보완하는 것이 필요함(김성수 연세대 교수, “지방재정제도 개선을 위한 입법정책적 과제: 지방세제와 지방재정조정제도를 중심으로”, 『법제연구』 제9호(한국법제연구원, 1995.12), 31~56면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 72~74면 참조

※ 「입법의견조사」 제94-5(95면) 참조

『풍속영업의  
규제에 관한  
법률』 개정  
의견

■ 풍속영업규제의 체제 정비

『풍속영업의규제에관한법률』은 ①타법과의 관계에서의 중복규제 ②풍속영업의 대상과 관련한 기준의 모호성과 구체성의 결여 ③풍속영업의 영업진입 및 영업활동에 대한 규제강도의 헌법적 검증 ④풍속영업의 설치·운영기준 등을 시행령과 시행규칙에 포괄적으로 위임한 것의 법리적 문제 ⑤풍속영업자의 준수사항과 관련한 문제 ⑥벌칙수단에 있어서의 문제 등의 문제점을 가지고 있는 바, 이에 대한 입법적 해결이 요망됨(박상희·김명연, 『풍속영업의 법적 문제』(한국법제연구원, 1996.12), 67~87면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 74~77면 참조

※ 「입법의견조사」 제1호(40~41면)·제2호(44면) 참조

『옥외광고물  
등관리법시  
행령』 개정  
안에 관한  
입법의견

■ 애드벌룬의 상업광고허용 및 표시방법

내무부는 옥외광고의 국제경쟁력을 강화하기 위하여 『옥외광고물등관리법시행령』의 시행과정에서 나타난 문제점 등을 중심으로 소규모출간판과 의료기관표시등 허가절차의 개선, 옥상간판의 표시방법의 개선 등 14개사항에 대하여 행정규제를 완화하는 내용의 동시행령개정안을 마련하였으며, 특히 애드벌룬에 관해서는 상업광고를 허용하면서 옥상용 애드벌룬의 표시방법에 관해서 옥상간판보다 엄격히 규제하는 방안과 옥상간판광고를 준용하는 방안을 공청회에 상정하였는 바, 토론자로 참석한 대부분의 의견이 옥상간판 표시방법을 준용하는 방안에 동의함(내무부, 『옥외광고물등관리법시행령(안)에 관한 공청회 자료집』(1996.1.24), 24~30면; “애드벌룬광고물에 대한 공청회결과보고”(내무부 공청회 결과보고 문건), 1~8면; 한국 1996.1.24., 37면; 경향 1996.1.24., 2면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 77~79면 참조



## 문화 · 공보

방송사 설립  
시 공보처장  
관의 승인여  
부에 관한  
입법의견

### ■ 찬성의견

『통합방송법(가칭)』의 제정시 위성방송의 경우 프로그램산업이 취약한 상황에서 방송사만 많이 허가할 경우 저질프로그램이 범람해 국민정서에 악영향을 미칠 것이므로 공보처장관의 승인으로 방송사를 설립하도록 함(공보처, 한국 96.2.6., 18면).

### ■ 반대의견

방송의 국경이 없어지는 마당에 방송사 설립에 관한 공보처장관의 추천을 승인으로 변경하는 것은 시대에 역행하는 것임(정보통신부, 한국 96.2.6., 18면).

## 교육 · 학술

『교육법』 개  
편에 관한 입  
법의견

### ■ 교육법의 개편방향

교육법의 기본개편방향은 교육법의 내용을 『교육기본법(가칭)』, 『초·중등교육법(가칭)』·『고등교육법(가칭)』 등 학교급별 특성에 맞춰 분리하여야 함(중앙 96.2.14., 10면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 79~81면 참조

※ 「입법의견조사」 제7호(61면)·제8호(76면)·제11호(81면)·제94-1호(54~55면)·제95-4호(65~67면) 참조

『교육법시행  
령개정안』에  
대한 입법의  
견

### ■ 실업계고교의 전문대학학력 인정의 문제점

실업계고교의 지원율을 높이고 교육의 세계화를 위하여 실업계고교에 특별과정을 설치하여 전문대학에 준하는 요건을 갖춘 경우 그 수료자에게 전문대학 학력을 인정하는 것은 ①감독기관이 실업계고교는 교육감이나 전문대학은 교육부장관이고, ②현 전문대학교수를 고등학교 교사의 지위로 격하시키며, ③학원·각

중 교육원에서 전문대학학력인정을 요구할 우려가 있는 등의 문제가 있음(법제처입법의견신고센터에 접수된 입법의견).

※ 「입법의견조사」 제6호(74면) · 제9호(94면) · 제13호(60면) · 제94-1호(55면) · 제94-2호(85~86면) · 제94-3호(92면) · 제94-4호(78면)  
참조

국 · 공립대  
학간 차등법  
령의 개정의  
견

사학의 진흥육성을 위하여 농지법 제40조 · 건축사법 제23조 · 도시계획법 제21조 등 국 · 공립과 사립학교를 불평등하게 규정하고 있는 법률 및 법인세법 · 소득세법 · 상속세법 등에 의한 국 · 공립과 사립학교간의 차등과세제도는 시정되어야 하며, 또한 개별취사가 가능한 기술사의 설립을 위한 주택건설촉진법 제42조 및 대형건축물의 조형물설치의무를 규정하고 있는 건축법 제32조는 개정되어야 함(이대순, “사학지원육성책: 국 · 공립, 사립학교간의 차등법률 및 제도의 개선을 중심으로”, 『사학진흥법 제정방안』(한국사립대학총학장협의회세미나, 1996.2), 27~41면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 81~84면 참조

『사립학교진  
흥법(가칭)』  
제정의견

■ 사립학교진흥법(안)

사립학교법 제43조는 사립학교에 대한 지원을 규정하고 있지만 그 내용이 매우 한정적이며, 제정취지와 그 방향이 사립중등학교의 지원을 목표로 하고 있기 때문에 사립대학의 육성을 포함하는 종합적인 법령의 체계로써는 미흡한 바, 획기적인 사립학교 조성 정책을 제도화하기 위하여 ①사립학교에 대한 조성 및 지원정책의 선언 ②사학에 대한 경상비의 보조규모, 경상경비의 범위, 지원방법 등 ③보조금감액기준, 관할청의 권한 ④사학지원 노력 등을 내용으로 하는 『사립학교진흥법』을 제정하여야 함(“『사학진흥법』 제정방안”(한국사립대학총학장협의회세미나, 1996.2), 21~26면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 84~86면 참조

『우수교원확  
보법(가칭)』  
제정의견

■ 교육공무원의 처우를 일반공무원보다 우대함  
교육공무원의 사기진작과 질적 향상을 위해 교원의 처우를 일반  
공무원보다 우대하고, 65세 정년을 마치고 퇴직하는 교원에 대해  
평교사는 교감대우로, 교감퇴직자는 교장대우로 1직급 우대하는  
방안도 적극 추진하기로 함(신한국당, 조선 96.2.14., 7면).

『학교보건및  
교육환경보  
전법(가칭)』  
제정의견

■ 『학교보건법』 개편  
학교의 주변환경은 교육, 연구활동 및 학생들의 인격형성 등에  
막대한 영향을 미치고 있으나, 학교인근주민의 사유재산권 행사  
등과 관련하여 학교주변환경이 효과적으로 보호되고 있지 못하  
며, 특히 인구의 도시집중화, 대형고층건물의 난립, 유흥향락업  
소의 범람 등으로 교통체증, 소음공해, 전파장애, 청소년의 정서  
파괴 등 교육활동에 대한 각종 유해요소가 날로 증가하고 있는  
바, 새로 들어설 유해관련 시설의 신축 또는 증축을 사전에 적극  
적으로 제한하여 국민의 환경권과 학생의 교육권을 효율적으로  
보전하기 위한 학교보건법 중 개정법률안(『학교보건및교육환경  
보전법(안)』을 제안함(“교육환경보전을 위한 입법추진: 학교보  
전법 중 개정법률안”, (한국사립대학총학장협의회세미나, 1996.  
2), 27~41면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 86~89면 참조

※ 「입법의견조사」 제6호(78~79면) · 제8호(84면) · 제9호(98면) · 제  
12호(82면) · 제94-2호(93면) 참조

## 노 동

『고용보험법  
시행령』 개  
정의견

■ 근로자 학자금융자 확대  
근로자 70인이상 사업장에 재직중인 근로자가 전문대학이나 4년  
제 대학에 입학 또는 재학중일 경우 학과에 상관없이 입학금과  
등록금 전액을 연이율 1%의 장기저리로 융자받을 수 있게 함(노  
동부, 동아 96.2.6., 45면).

※ 「입법의견조사」 제94-2호(83~84면) · 제94-3호(91~92면) · 제94-4호(78~79면) 참조

『근로자파견  
사업의 적정  
한 운영과 파  
견근로자의  
보호에 관한  
법률(가칭)』  
제정의견

■ 근로자파견제도에 대한 찬반의견

근로자파견제도의 입법화에 관하여 파견근로를 양성화하여야 한다는 경영계 및 정부의 입장과 노동계를 중심으로 한 근로자파견법 제정은 시기상조라는 주장이 대립하고 있음(윤진호 인하대 교수, “근로자파견법제정은 시기상조”, 『나라경제』, 1996년 1월호, 55~58면; 유혜승 한세정책연구원 연구원, “중요쟁점 · 입법분석: 근로자파견법(안)”, 『한세정책』, 1996년 3월호, 87면; 박성준 한국경제연구원 연구위원, “파견근로를 양성화하여야 한다”, 『나라경제』, 1996년 1월호, 52~54면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 90~94면 참조

※ 「입법의견조사」 제8호(78면) · 제10호(85면) · 제11호(81~83면) · 제12호(78~79면) 참조

노사관계의  
안정을 위한  
입법의견

노사관계의 발전을 위해서는 정부는 ①근로자파견법, 변형근로시간제, 직업안정제도의 개선 등을 통해 기업이 고용의 유연성을 확보할 수 있도록 하여야 하며, ②사회보장제도의 확대 · 도입을 통하여 기업의 부담을 경감시키는 정책이 필요하고, ③중소기업의 노사관계의 안정을 위하여 중소기업노동자들이 실질적인 혜택을 누릴 수 있는 정책적 지원이 필요함(변해룡 경총 전무이사, “신노사관계로의 발전을 위한 노사정의 역할”, 『경영계』, 1995년 12월호, 17면).

『산업재해보  
상보험법』  
개정의견

■ 산재심사제도 개선

산재 판정 불복시 불복절차는 행정소송에 이르기 전 전심절차로서 근로복지공단의 산재심사국과 노동부 산재심사위원회에 차례로 행정심판을 거치도록 하는데, 우리나라 산재 피해자들은 불복사항이 있으면 그것을 부당처분을 행한 근로복지공단 지사장에

게 고해야 하고, 그 지사장의 항변 내용을 전혀 알지 못한 채 진술·심문 기회도 없이 서류심판에 응해야 하며 85% 이상이 기각되는 부실한 판정을 받아야 하고, 이 판정의 68%가 행정소송에서 패소됨을 볼 때, 현재의 전심절차는 심판제도의 취지에 부합하지 못하고, 행정소송에 이르는 데 장애가 되므로, 이와 같은 제도적인 한계를 극복하기 위해 산재심사 업무를 현재 유일한 노동심판소 기능을 갖고 있는 노동위원회가 맡도록 하고, 노동위원회에 산재심판부를 두고 공익회의 운영방식을 준용하여 조사관의 조사를 바탕으로 법률과 의학 전문인의 구두 심문과 진단을 거쳐 회의의 구성원이 평결하는 방식을 취하도록 하여야 함(차인철 공인 노무사, 한겨레 96.2.11., 14면).

※ 「입법의견조사」 제3호(52면) 참조

『외국인근로자고용및관리에관한법률(가칭)』 제정의견

외국인 근로자도 내국인 근로자와 노동법상 동등한 권리를 보장하여 내국인 근로자와 같이 각종 수당·퇴직금·산재보험·의료보험·최저임금제 적용 등 법적인 보호를 받을 수 있게 하고, 이들의 사업장 이탈을 막고 범죄를 예방하기 위해 '외국인 근로자 고용분담제'를 도입, 적정선의 임금보장을 유도함(노동부, 중앙 96.2.10., 2면).

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

『임금지급확보등에관한법률(가칭)』 제정의견

■ 임금지급보장제 도입

기업이 평소 일정액을 기금으로 납부하도록 하고, 휴·폐업 등으로 인해 근로자에 대한 임금지급이 불가능할 때에는 기금에서 임금을 대신 지불해 주는 '임금지급보장제'를 도입하여 산재보험의 무대상 사업장인 상시 근로자 5인 이상 전사업장에 실시하도록 하며, 이의 실시를 위하여 사업주가 매달 근로자 임금총액의 1천분의 1씩을 산재보험료와 함께 의무적으로 납부하도록 함(노동부, 세계 96.2.5., 1면).

『퇴직금공제  
에 관한 법률  
(가칭)』 제  
정의견

■ 퇴직금공제조합 도입

가입을 희망하는 기업만을 대상으로 퇴직금적립금의 일부를 '퇴직금공제조합(가칭)'에 적립하고, 근로자 퇴직금은 조합이 지급하되, 퇴직금의 상당액을 부담하고, 적립액의 이율을 국민연금 등에 준하는 한편, 가입기업에 대해서는 법인세 등의 세제혜택을 줌(노동부, 세계 96.2.5., 1면).

재정 · 경제

경쟁제한법  
령 개선에 관  
한 입법의견

■ 1차 30여개 경쟁제한법령 개정 추진

공정거래위원회는 각 부처가 운영중인 296개에 달하는 경제관련 법령 중 인·허가 등에 의한 시장침입제한 등의 경쟁제한적인 요소가 있는지를 검토하여 1995년부터 1차로 산업 및 업종관련 규제와 사업자단체관련 규제의 30여개 법령상의 36개 과제를 개선대상과제로 선정하여 개정작업을 추진함(김용 공정거래위원회 정책국장, "경쟁제한법령의 개선", 『공정경쟁』 제4호(한국공정경쟁협회, 1995.12), 27~32면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 95~96면 참조

※ 「입법의견조사」 제94-4호(83면) · 제95-1호(90면) 참조

국세행정의  
개혁을 위한  
입법의견

■ 납세자권리장전제정 · 조세사면단행

현재 우리나라의 세무행정은 소득세의 신고을 위한 납세자의 기장비율이 크게 떨어지고 있고, 체납비율 및 결손처분액 비중은 대폭 증가하고 있으며, 납세자의 세무행정에 대한 불신이 만연하고 있을 뿐만 아니라 조세관련 행정소송의 패소율이 33% 내지 50%에 육박하고 있는 바, 이러한 조세행정의 구조적인 문제는 점증주의적 요법으로는 해결될 수 없고, 납세자권리장전의 제정, 조세사면의 단행 및 세금계산서 내지 영수증 수수질서 내지 관행의 정착을 위한 획기적인 조치가 필요함(최명근 서울시립대 교수, "국세행정의 획기적 개혁을 위한 세가지과제", 『경영과 세무』,

1995년 12월호, 105~114면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 96~98면 참조

『국가를당사  
자로하는계  
약에관한법  
률』 개정의  
견

■ 정부공사 하도급대금 직불제도

원청업자와 하도급업자간 공사대금 지급을 둘러싼 분쟁을 예방하기 위한 공공 건설공사의 하도급대금 직불제도를 도입하여 조달시장 개방시 외국업체로부터 하도급을 받는 국내 중소 전문 건설업체를 보호하기 위해 공공 건설공사 대금 지급체계의 개선을 추진하고, 발주자가 하도급자에게 공사대금을 직불할 경우 원청업자들이 하도급자가 시공한 부분에 대한 책임을 하도급자나 발주자에게 미룰 가능성과 하도급업체가 도산할 경우 원청업자가 피해를 당하는 상황에 대해서도 보완규정을 두어 책임소재를 분명히 함(재정경제원, 서울 96.2.6., 1면).

『금융실명거  
래및비밀보  
장에관한긴  
급재정경제  
명령』 개정  
의견

■ 동명령의 일반법화

현행 금융실명제는 ①차명거래를 사실상 허용하고 있고 특히 합의차명거래에 대해서는 전혀 규제할 수 없어 지하경제의 축소 및 조세형평성 구현, 정경유착의 근절 등의 기본취지를 거의 실현하고 있지 못하므로 차명거래를 불법화하는 등의 강화조치가 필요하며, ②비밀보장조항이 너무 엄격하여 범죄행위를 수사하는데 장애요인이 되고 있으므로 범범사실의 협의가 있는 경우에는 공적 사정기관의 감독과 사정활동에 필요한 금융거래내용을 파악할 수 있도록 비밀보호조항을 보완하여야 하고, ③돈세탁방지규정 ④금융소득 종합과세의 강화, ⑤내부고발자보호규정의 내용이 포함하도록 고쳐서 일반법률로 제정하여야 함(경실련, “김영삼대통령께 지속적인 개혁을 건의드립니다”의 건의문(1995.12.15)); 이필상 고려대 교수, “김영삼정부 3년 평가와 과제: 경제부분”, 『경실련 96.1.2 정책자료집』, 15면).

※ 「입법의견조사」 제6호(80면) · 제8호(90면) · 제10호(93~94면) · 제11호(87~88면) · 제12호(83~85면) · 제13호(68~69면) · 제94-2호

(95~96면) · 제94-5호 (105~106면) · 제94-6호 (95면) · 제94-1호 (64~65면) 참조

『독점규제및  
공정거래에  
관한법률』  
개정 의견

■ 재벌중심의 경제구조 혁신

위성그룹을 통한 타기업인수, 금융기관인수, 사실상 지배관계에 있는 비계열 금융기관을 통한 타기업인수 등은 사전심사대상에서 제외하고 있는 바, 이를 통한 변칙적 기업결합 및 경제력 집중을 막기 위하여 기업결합심사규정을 강화하여 친·인척이 독립적으로 경영하는 '위성'그룹을 동원한 기업결합 방지, 재벌의 계열 금융기관·보험회사를 통한 기업결합의 방지 및 기업결합 과정에서 관련규정을 교묘히 피하는 '과정상의 부당행위'에 대해서도 제재하거나 예방할 수 있는 장치를 마련함(재정경제원·공정거래위원회, 한국 96.2.22., 2면; 경향 96.2.22., 8면).

■ 공정거래질서확립을 위한 입법정책

공정거래질서의 확립은 중소기업의 생존기반을 유지하는데 절대적인 것이므로 대기업의 무단지배와 횡포를 막을 수 있도록 관련 법률을 가감하게 개정하여야 하며, 특히 경제력집중의 근간이라 할 수 있는 재벌기업의 소유분산에 대해서는 획기적인 법적 장치가 필요하고, 이러한 정책들을 강력히 집행할 수 있는 공정거래위원회의 위상강화가 필요함(권오승 서울대 교수, "시장지배적 지위의 남용금지", 『인권과 정의』 제234호(1996.2), 51~52면; 김주영 변호사, "과연 현행 공정거래법으로 독점기업을 잡을 수 있을까", 위의 책, 53~60면; 이필상 고려대 교수, "김영삼정부 3년 평가와 과제: 경제부분", 『경실련 96.1.2 정책자료집』, 12~13면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 98~101면 참조

※ 「입법의견조사」 제2호(47~48면) · 제3호(61~63면) · 제5호(52면) · 제6호(82~83면) · 제8호(91~92면) · 제94-5호(107면) 참조



『대금업법  
(가칭)』  
제정의견

■ 중소기업자금난 완화방안

대금업제도를 도입하는 방안을 골자로 하는 '중소기업자금난 완화방안'을 마련하여 금융기관들이 다른 은행이 유망중소기업으로 지정한 기업의 어음, 전분기대비 부가가치세 납세액이 10% 이상 증액된 기업의 어음, 신용평가등급이 B급인 기업의 어음까지 취급대상을 확대하고, 총 33조 8,500억원으로 추산되는 사채 가운데 중소기업이 55%가량인 18조4,400억여원을 사용하고 있다는 점을 감안, 사채이율이 낮아질 수 있도록 대금업제도를 입법화하여야 함(중소기업협동중앙회, 한국 95.12.22., 12면).

※ 「입법의견조사」 제94-6호(96면) · 제95-2호(97~98면) 참조

『보험업법』  
개정건의

■ 보험중재원설립

손해보험업계는 자동차보험의 운영으로 2조여원의 누적 적자를 안고 있음에도 불구하고 국민적 불신에서 벗어나지 못하고 있고, 보험계약자는 해마다 보험료 인상요인의 점증에 따른 보험료 부담이 과중되고 있으며, 교통사고피해자들도 보험회사의 보상기준에 반발하여 다반사로 소송을 제기함에 따라 수개월에 걸친 판결까지의 시간적 낭비는 차치하고라도 법원의 판결액에 20~40%에 상당하는 소송비용을 부담함으로써 실질적으로는 보험회사의 당초 보상제시액에도 못미치는 금액을 수령하는 사태까지 초래되고 있는 실정인 바, 별도의 독립기관으로 보험중재원을 광역시 단위이상 도시에 설치하고, 법적 구속력이 있는 단심제의 형태로 운영하며, 중재비용을 법정 손해사정인 수입료의 하한선 이하로 책정하여 시행하여야 함(이민세 명지전문대 강사, 법률신문 96.2.15., 15면).

※ 「입법의견조사」 제4호(31면) · 제95-2호(100~101면) 참조

비영리법인  
에 대한 과  
세제도의 개

■ 비영리법인에 대한 과세제도의 합리적 개선

현행 비영리법인에 대한 과세제도는 단체에 대한 소득세의 부과, 이자·배당소득에 대한 과세, 감독체계의 이원화, 공익법인간 특

선에 관한 입  
법의견

별부과세부과의 비형평성, 기부금에 대한 세제혜택의 차별성 등의 문제점이 있는 바, 이에 대한 개선이 요구됨("비영리법인의 과세제도 및 문제점", 『경영과 세무』, 1996년 1월호, 61~68면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 101~102면 참조

『소득세법』  
개정의견

■ 금융소득종합과세제도의 개선

①금융소득종합과세 기준금액을 부부합산 4000천만원 이상으로 한 것은 종합과세대상인원이 31.000명에 지나지 않아 종합과세로서의 실효성이 없을 뿐만 아니라 타소득원과 금융소득간의 조세의 중립성에 위배하고 있으므로 소득간의 조세의 중립성과 금융소득종합과세의 실효성을 높이기 위하여 종합과세기준금액을 최소한으로 낮추어야 하고, ②빠른 시일 안에 모든 금융소득(5년 이상 장기채권이자소득, 주식과 채권의 양도차익 포함)을 종합과세대상에 포함하여야 하며, ③금융소득종합과세의 실효성을 제고하기 위해 이자지급자와 채권을 만기 전에 매입하는 법인으로 하여금 이자소득세를 원천징수하게 할 뿐만 아니라 통장거래를 의무화하고 ④이자소득 미신고시 가산세율을 최소한 50%이상으로 하여야 함(이필상, "김영삼정부 3년 평가와 과제: 경제부분", 『경실련 96.1.2 정책자료집』, 16면).

※ 「입법의견조사」 제3호(63면) · 제12호(87~88면) · 제94-2호(98면) · 제95-2호(101면) 참조

『예산회계  
법』 개정의  
견

우리나라의 예산제도가 발전하기 위해서는 ①세출예산회계제도 ②다년도회계제도 ③일몰예산제도 ④조세지출제도 ⑤예산편성 사전심의제도를 도입하여야 함(변양균 재정경제원 경제개발예산 심의관, "우리나라 예산제도의 변천과 개선과제", 『감사』 제45호(1996.1), 17면; 이영균 감사교육원 교수, "예산편성의 합리성 제고방안", 같은 책, 46면; 오연천 서울대 행정대학원 교수, "정부예산제도의 발전방향", 같은 책, 24면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 102~104면 참조

『자본시장육성에 관한 법률』 개정의견

※ 「입법의견조사」 제12호 (88면) · 제13호 (72면) 참조

■ 소액주주의 장부열람청구권 강화  
오너(또는 대주주)에 대한 소액주주의 견제권한을 강화하기 위하여 주총의장의 질서유지권을 축소하고 소액주주의 장부열람권을 강화함(재정경제원, 조선 95.12.26., 2면).

■ 주식시가배당공시제 도입  
'상장법인의 배당공시방식'을 개선하여 액면가기준의 배당률을 주가(시가)기준 배당수익률로 전환하고, 주당 배당금·배당성향, 배당수익률을 함께 공시하도록 함(재정경제원, 매일경제 96.1.30).

※ 「입법의견조사」 제8호 (97~98면) · 제10호 (91면) 참조

『한국은행법』 개정의견

■ 한국은행독립  
한국은행의 독립을 실질적으로 보장하는 방향으로 한국은행법이 개정되어야 하는 바, ①한은총재는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고 ②금통위의장은 한은총재의 당연직으로 하며 ③금통위 위원은 한은총재의 제청으로 대통령이 임명하여 재경원의 인사관여를 배제하고 ④한국은행은 금통위, 집행부, 은행감독원을 내부기구로 하여 통화신용정책의 의결, 집행 및 감독을 유기적으로 수행하는 독립적인 기구로 하여야 함(경실련, "김영삼대통령께 지속적인 개혁을 건의드립니다"의 건의문(1995.12.15)).

※ 「입법의견조사」 제8호 (101면) · 제94-5호 (117면) · 제94-6호 (102면) · 제95-1호 (93면) · 제95-2호 (105~108면) · 제95-4호 (82면) 참조

**통상 · 산업**

WTO 체제 하에서의 경

WTO체제하에서 효과적인 경쟁정책을 운용하기 위해서는 각종 경쟁관련제도의 개선, 경쟁제한적 법령의 정비 및 공정거래위원

제정책 운용  
에 관한 입법  
의견

회의 위상과 기능을 강화하는 입법조치가 필요함(전윤철 공정거래위원회 부위원장, “WTO체제하에서의 경쟁정책 운용방향”, 『공정경쟁』 제4호(한국공정경쟁협회, 1995.12), 11~17면).

\* 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 105면 참조

물류의 효율  
화를 위한  
입법의견

산업물류효율화시책을 효과적으로 추진하기 위해서는 ①다기화되고 중복되어 있는 물류관련 법령체계 및 정책추진체계를 종합적인 틀내에서 조정과 개별시책추진이 가능하도록 체계화할 필요가 있으며 ②사회간접자본시설의 이용효율화를 위하여 화물전용고속도로의 지정, 고속도로 야간통행시스템 도입, 항만시설 야간이용제도 등의 방안이 강구되어야 하며 ③기업의 물류효율화를 위한 기초로서 물류표준화·공동화·자동화의 확대가 필요하고 ④기업의 물류활동을 저해하고 있는 규제 및 제도활동 등에 비해 차별적으로 적용되어 오고 있는 각종 규제의 완화와 제조활동에 준하는 수준의 지원확충 등이 필요함(양선엽 통상산업부 산업유통과 서기관, “산업의 물류효율화 정책방향”, 『나라경제』, 1996년 1월호, 103~105면).

『상표법』 개  
정의견

■ 병행수입과 관련한 상표권의 효력범위

상표권의 국내적 소진을 넘어서 국제적 소진을 인정하기 위해서는 상표법의 개정에 의하여 그러한 장소적 적용범위를 명백히 규정하는 것이 바람직한 바, 병행수입과 관련된 상품권자와 소비자의 이익은 대립적인 관계일 수 있고 그러한 충돌가능한 이익의 조절 및 상표권의 효력범위의 조절은 관세청규정의 개정에 의해서가 아니라 국회가 제정한 상표법의 개정에 의하여 이루어지는 것이 바람직함(정상조, “지적소유권의 남용의 규제”, 『법학』 제36권 제3·4호(서울대학교 법학연구소, 1995.12), 113면).

\* 「입법의견조사」 제94-4호(88면)·제95-4호(78면) 참조

『소비자제품  
안전법(가  
칭)』 제정의  
견

■ 리콜제도의 발전방향

①리콜상품이 소비자에게는 불량상품, 사업자에게는 신뢰에 치명타를 입힌다는 인식으로 자발적인 리콜을 기피하거나 소극적 비공개 리콜을 하고 있는 실정이고, ②제조물책임제도 및 집단소송제도 등 리콜주변제도가 미비하며, ③자동차, 식품 외에 일반 공산품, 의약품, 화장품, 주택 등 소비자안전 주요 관련품목별로 단행법에 각각의 리콜제도를 규정할 경우 제도 운영의 일관성유지에 어려움이 있으므로 제품안전기준 설정·집행체제·절차 등을 포괄적으로 규정하는 『소비자제품안전법(가칭)』의 단일법을 제정하는 것이 바람직하며, 결합제품으로 인한 소비자의 생명·신체상의 위해시 고의·과실을 불문하고 결합의 책임요건을 바로 제조자에게 책임을 지우는 『제조물책임법(가칭)』과 소비자의 피해를 여러명이 동시에 보상받을 수 있는 『집단소송법(가칭)』의 조속한 제정이 필요함(이강현 소비자보호원 소비자안전국장, “우리나라 리콜제도의 발전방향”, 법정신문 96.3.11., 6면).

※ 「입법의견조사」 제95-3호(92면) 참조

『외국인투자  
촉진법(가  
칭)』 제정의  
견

■ 외자도입법 전면개편

차관이나 기술도입, 투자규제 위주로 되어 있는 현행 외자도입법을 전면 개편하여 언론·발전업·수도업 등 공공부분 및 골동품 판매업·예술품판매업과 같은 전통부분 등 별도의 제한조치가 없는 한 모든 영역에서의 자유투자 원칙을 규정하고, 분야별로 산재해 있는 외국인 차별조항을 대폭 정비하여 내국민대우 혜택을 확대하며, 인수합병(M&A)방식에 의한 직접투자허용과 투자자보호, 구체적 투자유인제도 등을 내용으로 하는 『외국인투자촉진법(가칭)』을 제정하기로 함(재정경제원, 동아 96.1.26., 9면; 서울 96.1.26., 24면).

※ 「입법의견조사」 제6호(85~86면)·제16호(102면) 참조

『제조물책임법(가칭)』 제정의견

■ 결함의 존재 및 원인관계의 추정의 문제점

97년초 입법예고할 『제조물책임법(가칭)』의 논란이 일고 있는 부분은 ‘결함의 존재 및 원인관계의 추정’ 조항으로 제조물을 일반적인 방법으로 사용하였음에도 불구하고 손해가 발생한 경우에 제조물에 결함이 있는 것으로 추정하여 제조업자에게 우선적으로 책임을 묻게 되는 경우에는 제조자들의 비용부담이 가중될 것임(조선 96.2.2., 9면).

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

『폐광지역개발지원에관한특별법시행령』 제정의견

■ 폐광지역 진흥지구

강원도 4개지역이 『지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률』에 의거하여, 건설교통부로부터 ‘개발촉진지구’의 지정을 받는대로 이들 지역안에 ‘폐광지역 진흥지구’를 지정해 카지노 설치 등 본격적인 개발에 들어갈 수 있도록 함(통상산업부, 세계 96.2.7., 2면).

※ 「입법의견조사」 제95-2호(105면) · 제95-4호(82면) 참조

## 농림 · 수산

『농수산물유통및가격안정에관한법률』 개정의견

■ 농수산물 경매입찰제도의 축소 또는 폐지

현행 농수산물 경매제도는 불필요한 유통경비를 발생하게 하는바, 이러한 폐단을 줄이기 위하여 도매시장법인 및 중도매인을 ‘도매회사’로 일원화하고, 경매입찰제도를 축소 또는 폐지하여 수의매매 방식으로 대폭 전환할 필요가 있음(서울시 농수산물도매시장 관리공사, 경향 96.2.3., 23면).

※ 「입법의견조사」 제94-3호(104~106면) · 제94-4호(90~92면) · 제94-5호(118면) · 제94-6호(103면) 참조

## 건설 · 교통

### 『건설기본법 (가칭)』 제 정의견

현행 법규는 통합시공관리가 필수적인 전기 및 통신관련 공사와 일반공사를 분리·발주하여 전체공사에 대한 시공관리가 어렵게 되어 있고, 부실공사에 대한 벌칙규정도 업종별로 차이가 나는 등 부실시공예방과 건설업에 대한 종합적 정책수립이 어려우므로 이를 종합, 조정하는 법령이 필요한 바, 부실공사방지 등 각종 건설공사와 관련된 체계적인 시공관리를 위해 6개 건설관련 부처가 관장하는 『건설업법』 등 12개 건설관련법령을 통합, 조정하는 『건설기본법(가칭)』을 제정하여야 함(감사원, 국민 96.2.8., 2면).

※ 「입법의견조사」 제94-2호(107면) 참조

### 건설산업의 경쟁력강화 와 부실방지 대책을 위한 입법의견

#### ■ 중앙안전대책위원회 『건설산업의 경쟁력강화와 부실방지 대책』 확정

삼풍사고를 계기로 보다 근본적인 부실방지대책과 건설시장의 개방에 대비한 건설산업의 경쟁력강화방안을 모색하기 위하여 1995년 7월 정부·학계·업계의 전문가로 구성된 “건설제도개혁기획단”을 설치, 종합대책안을 마련하여 공청회와 관계기관의 협의를 거쳐 ①건설사업관리제도도입 ②건설공사시공자격제도 단순화 ③건설공사현장실명제도입 ④공사완성보증·신용평가제도도입 ⑤건설주체간의 역할과 책임의 명확화 ⑥건설공사표준시방서의 정비 ⑦실질공사비에 대한 적산방식도입 ⑧건설분쟁중재원 설립 ⑨국가기술자격제도운영개선, ⑩감리인력의 육성과 확충 ⑪건설복지카드제도도입 ⑫건설공사시행절차 제정, ⑬현장배치플랜트설치 및 레미콘의 건식공법 도입 ⑭철강재제작 공장인증제도도입 ⑮건설분야 ISO인증확대 ⑯주요건설자재의 표준화 등을 내용으로 하는 『건설산업의 경쟁력강화와 부실방지대책』을 1996년 2월 13일 중앙안전대책위원회의 심의·의결로 확정하여 각 부처별 추진일정에 따라 법령 등 필요한 조치를 취하

여 제도개선을 추진하기로 함(건설교통부 건설경제과, 『건설산업의 경쟁력강화와 부실방지대책』(1996.2.13); 주요 정책경제자료 DF02-960231(국민경제연구소); “부실방지 및 건설산업 경쟁력 강화대책”, 『건설기술인』 제16호(건설기술인협회, 1996.1), 18~24면; 경향 96.2.14., 2면).

○ 검토대상법률: 건설업법, 전기공사업법, 전기통신공사업법, 에너지이용합리화법, 문화재보호법, 폐기물관리법, 오수·분뇨및 축산폐수처리에관한법률, 주택건설촉진법, 국가를당사자로하는계약에관한법률, 건설기술관리법, 중재법, 국가기술자격법  
 ※ 「입법의견조사」 제94-6호(105~108면) 참조

건축물표준  
 화를 위한  
 입법의견

■ 건설표준화전담기구 설치

정부부처의 표준화에 관련된 업무는 국가표준규격업무(공진청), 자재생산업무(통상산업부, 공진청), 설계 및 시공업무(건교부), 재원에 관한 업무(재경원) 등으로 다각화되어 있어 경우에 따라 조정이 어렵거나 한계가 불분명하여 효율적으로 추진하는데 어려움이 있을 수 있으므로 실질적이고 효율적인 건설물 표준화사업을 추진하기 위해서는 건축물의 표준화를 전담하는 기구를 구성할 필요가 있음(김수암 한국건설기술연구원 건축연구실장, “건축자재 및 표준설계화의 현황과 과제”, 『건설기술인』 제16호(건설기술인협회, 1996.1), 33면).

『도시계획  
 법』 개정  
 의견

■ 그린벨트규제 강화

지방자치제의 본격실시후 심해질 것으로 예상되는 그린벨트 훼손방지를 위해 ①그린벨트내 불법건축, 불법토지형질변경 또는 무단용도변경 등 위법행위에 대한 처벌을 현행 1년이하 징역이나 1천만원이하 벌금에서 5년이하 징역, 또는 2천만원이하 벌금으로 강화하고, ②그린벨트의 훼손을 방지하기 위하여 대형 공공시설에 대해서는 시장, 군수가 허가를 하기 전에 건설교통부장관 등의 사전승인을 얻도록 하며, ③그린벨트내 건축 및 경작행위



등에 대해 시장, 군수가 수시로 단속, 감시할 수 있도록 조사권을 부여함(건설교통부, 동아 96.1.11., 9면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 참조

※ 「입법의견조사」 제1호(51~52면) · 제94-5호(121면) · 제95-2호(110면) 참조

『통합도로법  
(가칭)』 제  
정의견

■ 현행 『도로법』의 일반법적 성격강화

도로법은 도로에 관한 일반법 내지 기본법으로서의 역할을 담당하여야 하나 현행 도로법은 도로법이 한정열거하고 있는 9개 종류의 도로에 관한 법률일뿐 일반법의 성격을 확보하고 있지 못한바, 도로관련 법제를 체계적으로 정비하기 위해서는 도로를 직접 규율하고 있는 고속국도법, 유료도로법, 사도법, 도로정비촉진법, 농어촌도로정비법 등 6개법률을 통합하는 가칭 『통합도로법』을 제정하여야 하며, 통합도로법은 내용적으로 도로의 설치·관리의 주체, 도로설치절차, 도로의 유지관리 등에 대하여 규정하여야 함(오준근, 『도로의 설치·관리 관련법제의 현황과 개선방안』(한국법제연구원, 1995.12)).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 106~109면 참조

과학기술 · 정보통신

『과학기술진  
흥법』 개정  
의견

■ 과학기술진흥법의 기본법적 성격강화

최근 국가과학기술투자규모확대, 과학기술행정의 다원화 및 지방과학기술진흥의 중요성이 부각되는 등 국내외의 환경변화에 따라 과학기술진흥법의 개정의 필요성이 대두되는 바, ①현행 과학기술진흥법의 법령체계를 범부처적인 활용체계로의 전환, ②과학기술정책 및 시책사업에 대한 종합조정기능 강화, ③민·군겸용기술의 개발·이용 등을 촉진하기 위한 근거규정 마련, ④과학기술한림원의 설립·운영에 관한 사항규정, ⑤사내기술대학의 육성 및 과학기술정보 보상제도의 도입 등을 규정하여 과학기술진

홍법의 기본법적 성격을 강화하여야 함(대통령의 과학기술자문 위원 오찬모임에 관한 대통령비서실 보도자료, 1996.2.9).

『과학기술특별법(가칭)』 제정의견

■ 세계 7대 과학기술선진국 도약을 위한 법적 뒷받침  
김영삼대통령은 과학기술의 획기적인 진흥을 뒷받침할 『과학기술특별법』의 제정을 검토할 것을 지시(1996년 2월 9일 과학기술자문위원과의 오찬모임)하였는 바, 과학기술처는 과학기술의 중요성과 과학기술이 처하고 있는 대내외적 환경을 감안하여 향후 국가발전전략의 핵심을 과학기술에 두기 위한 법적 뒷받침을 마련하기 위하여 『과학기술특별법』의 제정을 추진하기로 함(대통령의 과학기술자문위원 오찬모임에 관한 대통령비서실 보도자료, 1996.2.9; 서울 96.2.10., 7면; 경향 96.2.17., 11면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 109~111면 참조

『전산망보급확장과이용촉진에관한법률시행령·시행규칙』 개정안

■ 전자문서  
전산망 관련기기 설치에 관한 사전심의제 폐지, 정보통신 관련 표준체계일원화, 국가기간전산망 추진체계정비 등을 골자로 『전산망보급확장과이용촉진에관한법률시행령·시행규칙』을 개정하여 세무서나 구청 등 국가 공공기관에서 민원서류 대신 온라인으로 사업인허가 등 각종 승인·등록·신청 등 민원업무를 처리할 수 있게 하고, 해당 공공기관이 관련시설을 갖출 경우 민원인과 온라인으로 주고 받는 각종 '전자민원서류'에 법적인 효력을 인정함(정보통신부, 세계 96.2.6., 2면). 한편 컴퓨터를 사용해 만든 서류가 공인을 받기 위해서는 우선 국가기관이나 자치단체장의 해당 문서에 대한 공표가 있어야 함(중앙 96.2.9., 28면).

정보통신사업관련 입법의견

정보산업의 육성을 위하여 현재 서비스업으로 분류돼 있는 소프트웨어, 정보통신서비스업을 금융·세계 지원 혜택이 많은 제조업으로 분류함(정보통신부, 국민 96.1.15., 19면).

## 환 경

남비현상의  
해소를 위한  
입법의견

### ■ 장기순환계획의 수립

남비와 땀피는 원격관리 내지 분산처리만으로는 완전히 해소될 수 없으므로 ①지역·구역단위의 장기순환계획의 수립·운영하고 ②경제적 보상체계를 확립하며 ③환경영향평가법 등의 정비를 통하여 필요한 사안에 대해서는 주민투표에 의하여 계획을 확정하고, 이 경우 주민투표의 효력은 장기간 확정력으로 인정할 것이 아니라 5년 정도의 유효기간을 부여하고 그 안에 공사가 시작되지 아니하거나 10년 안에 공사가 종료되지 아니하면 해당 계획의 확정력이 소멸하도록 하는 등의 장치가 필요함(전재경 한국법제연구원 수석연구원, “남비는 지역이기주의인가”, 『월간 그린스카우트』, 1996년 3월호, 45면).

『먹는물관리  
법』 개정의  
견

### ■ 지하수관리 일원화

지하수자원의 최적 관리를 위해 용도별로 독립적으로 관리되고 있는 지하수의 개발을 일원적으로 규제할 수 있는 법규와 조직의 정비가 필요하며, 먹는샘물의 개발에 따르는 환경영향평가의 결과에 따라 취수량을 제한하는 등 사전관리에 필요한 규정들을 마련하여 적정량 채수여부·지하수질 변동 등을 세심히 점검·분석할 필요가 있음(홍용표 환경타임기자, “먹는 물 이래도 되나”, 『시민과 변호사』, 1996년 2월호, 20면).

『물관리기본  
법(가칭)』  
제정의견

### ■ 물관리일원화

현행 물관리 체계는 물 관리기관의 다원화로 체계적이고 종합적인 관리가 미흡하고, 수량과 수질의 이원적 관리체제로 물 공급의 차질이 우려되며, 또한 행정구역 단위의 하천관리 체제로 인해 수계내 이해관계에 대한 조정장치가 없어 비상재해시 관리기능이 취약할 뿐만 아니라 정확한 통계자료나 정보조차 축적·교

류되지 못하고 있는게 현실이므로 제한된 물 자원을 효율적으로 관리하기 위해서는 현행 물 관리 시스템을 통합할 필요가 있고, 더구나 지방자치제가 본격 실시됨에 따라 물 관리의 원활한 해결을 위해 관리체계의 개선이 더욱 절실한 실정이므로 환경보전과 지속가능한 개발이 가능하도록 환경업무를 담당하는 부서가 집중적으로 물을 관리하도록 하고, 물 자원의 여러 기능을 유기적으로 연계할 수 있도록 『물관리기본법(가칭)』을 제정하여야 함(내일신문, 1996.2.21, 32면).

※ 「입법의견조사」 제94-6호(113면) · 제95-2호(118면) 참조

『실내공간관리법(가칭)』 제정의견

■ 공공시설 실내공기 규제  
지하상가와 역사·백화점을 포함한 공공시설 실내공간의 공기질을 현행 지하환경기준 권고치에 따라 규제하고, 환기 및 공기정화 설비에 대한 최저환기율 기준을 설정하되 환기율의 결정은 수용인원의 호흡공기량을 기준으로 함(환경부, 서울 95.12.14., 22면).

『질소산화물 특별조치법(가칭)』 제정의견

■ 대기오염 차량 운행제한  
자동차 배출가스중 호흡기 질환 등을 일으키는 질소산화물 배출량이 기준치를 초과하는 차량에 대해 운행을 금지시키고 위반차량은 과태료를 부과하도록 하여야 함(서울특별시, 경향 96.1.22., 23면).

환경세도입 관련 입법의견

■ 환경세 강화론  
오염 배출원에 일정한 허용기준을 설정하는 직접규제정책은 행정비용이 많이 들고, 개별오염원의 상황을 고려하지 않는 일률적 기준도 문제가 있으며, 충분치 못한 오염감시원으로 인한 오염감시 수준도 낮아지는 등 효과적으로 오염통제가 이루어질 수 없는바, 간접환경세를 도입하면 오염유발제품의 가격상승으로 인한 오염감소의 효과를 기대할 수 있음(나성린 한림대 교수, "환경세

도입의 가능성과 그 경제적 효과”, 『공해대책』, 1996년 1월호, 22면; 김일중 동국대 교수, “우리나라 직접환경세 개선방안”, 같은 책, 22~24면; 홍종호 한국개발연구원 연구위원, “폐기물에 치금제도의 원리와 개선방안”, 같은 책, 24면; 류종권 영남대 교수, “간접환경세도입방안”, 같은 책, 25면; 중앙 96.3.4., 35면).

■ 환경세 반대론

①환경오염유발의 50% 이상이 생활환경에서 오는 것임에도 불구하고 기업에만 환경세를 부과하는 것은 형평성에 반하며, 도입하고자 하는 환경세가 탄소세의 형태라면 이미 우리나라에서 에너지수입부과금제를 실시하고 있어 탄소세의 신설은 기업에 이중부담을 초래하고 ②간접환경세는 현재 시행되고 있는 배출부과금이나 환경개선부담금 등과의 이중부담의 문제가 있으며 ③세부담으로 인한 가격 상승은 물가상승과 함께 국제적 가격경쟁력을 약화시켜 수출 감소로 이어질 것이므로 현단계에서는 환경오염을 스스로 줄일 수 있는 능력을 갖추도록 여건을 조성해 주고 환경관련 기술기반을 확충하는 것이 시급함(조환익 통상산업부 산업정책국장, 중앙 96.3.4., 35면).

\* 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 112~113면 참조

**보건 · 복지**

노인복지관  
련법제의 정  
비에 관한  
입법의견

■ 노인관련 법제의 종합정비

그 동안 사회적 · 경제적 변화 등에 따라 노인복지여건(환경)이 변화하고 있는 바, ①노인복지법상 경로사업(법 제12조), 노인직종개발 및 취업보장(법 제14조), 생업지원(법 제15조), 제조담배소매인 및 홍삼류판매인의 지정(법 제16조), 노인주택(법 제17조) 등의 복지조항을 구체화하는 프로그램을 시행령에 조속히 규정하여 규범체계를 확립함 ②노인복지법의 노인건강진단 등(법 제9조), 경로우대(법 제10조), 경로사업에 대한 지원(법 제

12조제2항), 노령수당(법 제13조제1항)의 『...할 수 있다』의 임의규정과 경로사업의 실시(법 제12조제1항), 직종의 개발(법 제14조), 제조담배소매인 및 홍삼류판매인의 지정(법 제16조), 주택(법 제17조)의 『...노력(조장)하여야 한다』의 선언규정을 『하여야 한다』는 강제규정으로 개정 ③연금보험, 생활보호사업 및 노령수당제도의 통합·노령수당의 무각출노령연금제도로의 보완 등을 통한 통합노인소득보장제도의 수립 ④노인의료비 개인 부담분의 일부 또는 전부의 연령계층에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담, 노인의료특별급여, 노인전문의료시설의 전국적 배치, 재가복지제도의 확대·발전 등을 내용으로 하는 『노인건강관리법(가칭)』의 제정 또는 기존의 의료보험법·노인복지법의 개정을 통한 의료보장 ⑤빈곤·저소득층의 무료·실비노인복지시설의 정비를 기초로 한 유료노인복지시설의 활성화 등을 내용으로 하는 노인복지관련법제의 개선이 요구됨(김정순·송영선, 『노인복지관련법제의 개선』(한국법제연구원, 1995.12), 44~47면).

○ 검토대상법률: 생활보호법, 의료보험법, 국민연금법, 노인복지법, 고령자고용촉진법 등

\* 「입법의견조사」 제11호(98면)·제94-2호(111면) 참조

『의료법시행규칙』 개정의견

■ 병원 검사기록교부 의무화

환자의 검사기록·방사선필름 등의 사본 발급요구에 불응하는 의료인은 면허정지 처분을 받도록 하고, 기준병상(입원시 기본진료비만 부담하는 병상) 설치비율도 현재 총병상수의 50%이상에서 60~70% 이상으로 높여 환자의 입원비 부담을 덜어주기로 함(보건복지부, 매일경제 96.3.6., 7면).

\* 「입법의견조사」 제1호(57면)·제94-5호(127면)·제95-3호(105면) 참조

『장기이식에 관한법률(가

장기이식의 활성화는 우리나라 의학계의 당면과제인 바, 장기이식의 활성화와 환자와 의사의 보호를 위해서는 『장기이식에 관한

칭)』 제정의  
견

법률』(가칭)의 제정이 필요하며, 이 법률을 제정함에 있어서는  
녀사판정의 정확성과 장기수급의 적정성을 우선적으로 고려하여  
야 하고, 장기매매의 방지에 유의하여야 함(백형구 변호사, “장  
기이식법에 관한 의학적·법적 견해: 입법의 내용을 중심으로”,  
『대한의사협회지』 제38권 제12호(대한의사협회, 1995.12), 1502~  
1508면); 세계 96.1.14., 22면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 113~115면 참조

※ 「입법의견조사」 제94-2호(112~113면) · 제94-5호(128면) · 제95-2호  
(119~120면) 참조

## 법원 · 법무

『5 · 18민주  
화운동에관  
한특별법』  
개정건의

■ 재심에 관한 규정의 입법상 착오

『5 · 18민주화운동에관한특별법』의 특별재심에 관한 규정 중 특  
별재심청구권자 · 재심사유 및 법원의 직권조사와 관련하여 입법  
상의 착오가 있으므로 조속한 개정이 요구됨(백형구 변호사,  
“5 · 18특별법의 특별재심에 관한 고찰”, 『인권과 정의』, 1996년  
2월호, 13~19면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 115~116면 참조

※ 「입법의견조사」 제95-4호(90면) 참조

『가정폭력방  
지법(가칭)』  
제정의견

가정폭력은 연속성이라는 특징이 있으며, 때로는 증거를 남기지  
않도록 교묘한 방법으로 폭력을 행사해 이를 입증할 수 없는 경  
우가 있어 현행법의 적용이 어려운 경우가 많으므로 보호명령제  
도, 간이재판제도, 이웃의 신고제, 수사당국 · 사법기관 종사자에  
대한 교육의무, 경찰교육프로그램, 민간상담소 및 쉼터에 대한  
재정지원 등을 내용으로 하는 『가정폭력대처법(가칭)』의 제정이  
필요함(변화순 한국여성개발원 책임연구원, “가정폭력의 실태와  
대책”, 『정책논단』(여의도연구소, 1996.1), 102~104면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 117면 참조

※ 「입법의견조사」 제13호(96면) 참조

『미성년자보호법』 개정의견

『미성년자보호법』 제2조의2 및 제6조의2는 만화의 경우에만 폭력성·잔인성이 짙는 만화의 판매행위를 처벌하고 있으나 도서·잡지 등 간행물 전체에 대해서 음란성·폭력성·잔인성이 심한 간행물의 판매·대여 등의 행위도 처벌할 수 있도록 개정하여야 함(백형구 변호사·간행물심의위원회 위원, “간행물심의와 법적 대응방안”, 『간행물윤리』, 1995년 12월호, 4면).

『민사소송법』 개정의견

■ 민사소송법 개정 착안점

대법원은 시대적 변화를 반영하는 새로운 민사소송제도를 마련한다는 목표하에 민사소송법 전반에 대한 검토 및 개정작업에 착수하기 위하여 1995년 4월 법원행정처에 학계와 실무계의 13인으로 구성된 『민사소송법 개정착안점제안을 위한 특별위원회』를 발족, 동년 11월까지 7차에 걸쳐 소송절차편에 관한 개정착안점에 관한 논의를 하여 그 결과를 발표하였으며, 대법원은 이를 토대로 민사소송법개정안을 마련할 예정임(법원행정처, 『민사소송법(소송절차편) 개정착안점』(1995.12.30); 한겨레, 1996.3.9, 2면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 117~120면 참조

※ 「입법의견조사」 제94-1호(82~83면) 참조

『부동산실권리자명의등기에관한법률』 개정의견

■ 등기원인서면의 공증

『부동산실권리자명의등기에관한법률』은 법이론에 맞지 않는 모순되는 규정을 두고 있고, 규제의 범위 및 정도가 너무 심하며, 사전적 예방보다는 사후적 규제방법으로 구성되어 있어 장기적으로 부동산거래의 정상화를 위한 방법은 되지 못한다고 할 것인바, 근본적으로 등기원인서면을 공증증서에 의한 공증으로 하여야 하며, 부동산의 실명화는 명의신탁의 금지만으로는 실현될 수 없으므로 중간생략등기, 등기원인의 허위기재 등도 함께 방지할



수 있는 등기제도의 보완이 필요(김상용 연세대 교수, “부동산실명법의 사법상의 문제점과 대처방안”, 『법제연구』 제9호(한국법제연구원, 1995.12), 171~173면).

■ 실명비전환시의 제재강화

부동산실명제의 성공여부는 명의신탁과 실명전환시 과거불문의 범위를 어느 정도로 할 것인가에 달려있다할 것이므로 원칙적으로 예외(중증재산, 배우자, 종교단체 등)를 인정하지 않는 것이 바람직하며, 명의신탁자와 명의수탁자 및 교시자, 방조자의 처벌을 같은 수준으로 강화하고, 명의신탁 위반에 대한 과징금도 최소한 증여세보다 높은 수준으로 하며, 실명등기를 계속하지 않는 부동산에 대한 이행강제금 역시 높일 필요가 있음(이필상, “김영삼정부 3년 평가와 과제: 경제부분”, 『경실련 96.1·2 정책자료집』, 17면).

※ 「입법의견조사」 제95-2(122~123면) · 제95-3호(106면) 참조

『상법』 개정  
의견

■ 상호의 보호강화

상호의 구별력은 배타적이고 독점적인 상호사용권의 실질적 전제가 되는 것이며, 등기의 일반적 강제는 다른 상품권이나 의장권의 발생요건과 균형을 맞추기 위하여 필요한 것인 바, 또한 상호의 보호는 상표법상의 보호 또는 최소한 부정경쟁방지법이 정하는 정도의 보호는 인정되어야 함(정호열 아주대 교수, “상호에 대한 새로운 접근”(한국상사법학회 동계학술대회 발표요지문), 1996.2.16, 12면).

■ 주식분할제 도입

주식의 고가로 인한 유통성의 저하 내지 일반인의 주식보유의 곤란성을 해소하기 위하여 주식의 시가를 대폭 인하할 필요가 있을 경우 활용할 수 있는 가장 적절한 제도가 주식분할이나 상법 제 329조제4항이 1주의 금액은 5천원 이상으로 하여한다고 규정하

고 있어 현실적으로 주식의 분할이 불가능하게 하는 장애요인이 되고 있는 바, 상법의 액면가가 얼마 이상이어야 한다는 규정을 폐지하고 대신 주식의 원칙적인 최저발행가는 5000원 이상이어야 한다고 개정하는 것이 바람직함(김재문 서울시립대 교수, “주식회사의 이익배당에 관한 법적 고찰”(한국상사법학회 동계학술대회 발표요지문), 1996.2.16, 17~18면; 김경원 삼성증권 정보분석실장, 조선 96.2.6., 14면).

■ 이익배당기준

회사채권자의 보호와 아무런 관련이 없는 자본금에 근거한 이익배당의 기준을 더 이상 유지할 것이 아니라 현실적으로 배당 전은 물론 배당의 결과 채권자에게 회사가 지급불응의 상태에 빠질 우려가 있는나를 배당허용기준으로 하여야 함(김재문, 같은 글, 14~15면).

『소년법』 개정의견

■ 선도유예제도

선도유예제도는 법무부령(검찰사건사무규칙) 또는 법무부훈령(소년선도보호지침)에 근거하고 있으나, 선도유예처분이 헌법 제12조제1항의 보안처분에 해당하며, 따라서 죄형법정주의와 적법절차의 원칙에 기속된다고 할 것이므로 선도유예제도의 법적 근거를 소년법에 규정하는 것이 바람직하며, 이 경우 처분의 요건, 절차, 내용 및 효과 등을 명확하게 규정하여야 함(오영근 한양대 교수, “선도조건부 기소유예제도의 실태와 개선방안”, 『형사정책연구』, 제16권 제4호(1995.12), 105~116면).

※ 「입법의견조사」 제95-4호(92면) 참조

『신고자보호법(가칭)』 제정의견

■ 범죄피해 제보자·증인의 신변보장

조직폭력 등 민생침해범죄에 대처하기 위해 범죄피해를 고발·제보한 사람과 증인 등의 신변안전을 보장하도록 함(국무총리실, 서울 96.2.9., 2면).

『점포임대차  
보호법(가  
칭)』 제정의  
견

점포소유주의 횡포로부터 임대점포의 임대보증금과 점포 영업권을 보호하고, 통상 1년인 점포임대차 계약기간을 2년으로 늘리며, 이 기간중에는 점포소유주가 일방적으로 계약을 해지할 수 없도록 할 뿐만 아니라 법원의 경매처분때에도 최소한의 임대보증금을 반환받을 수 있도록 함(통상산업부, 조선 96.1.5., 9면: 시민의 신문 96.1.15, 7면).

※ 자세한 내용은 제2편 주요 입법의견 120면 참조

『형법』 개정  
의견

■ 형량의 합리화방안

형량의 합리화를 위해서 ①법정형을 범죄의 불법과 책임의 정도에 따라 세분화하고, 법정형을 상한을 하향조정하여 법정형의 범위를 적정하게 하며, ②양형의 객관성 및 신뢰성의 확보를 위하여 양형지침을 만들고 ③판결전조사제도를 일반 형사사범에 대한 양형에 전면적으로 도입하며 ④양형사유를 판결문에 명시하도록 함(김용우 국회 입법조사담당관, 『양형의 문제점과 개선방안』(현안분석 제114호, 1995.12), 21~23면).

※ 「입법의견조사」 제1호(58면) · 제94-6호(120면) · 제95-1호(103면) · 제95-3호(107면) 참조

『회사정리  
법』 개정의  
견

①조사위원회는 법정관리결정 이후에도 관리인의 자문을 담당하는 특별기구로 존속시키고, ②법정관리결정의 장기화로 인한 이해관계인의 피해를 방지하기 위하여 법원의 법정관리결정기간을 법정하며, ③관리인의 경영범위는 기업의 갱생목적 달성을 위한 신규사업 · 사업전환까지 확대하고, ④내부자의 책임추궁과 관련하여 사기정리죄(동법 제289조)와 같은 형사상의 책임뿐만 아니라 민사상의 배상책임을 규정하여야 하며, ⑤일실손실의 회수를 위하여 회사정리개시 신청 일정기간 내에 특수관계자의 부당행위는 거래의 무효를 선언하는 규정을 마련하여야 함(박봉승 공인회계사, “법정관리의 현황과 개선방안”, 『회계와 세무』(대한세무협회), 1996년 1월호, 80~83면).



제 2 편

## 주요 입법의견



## 헌 정

### ◀『공직선거및부정선거방지법』 개정의견▶

#### 1. 자치단체장의 선거에 영향을 미치는 행위금지조항의 위헌성

자치단체장의 선거에 영향을 미치는 행위금지조항(동법 제86조)은 헌법상 국민의 행복추구권(동법 제10조)과 인간다운 생활을 할 권리(동법 제26조)를 본질적으로 제한하는 것이며, 또한 이 조항은 지나치게 포괄일 뿐만 아니라 선거관리위원회 역시 경직적으로 유권해석하고 있어 대민봉사행정을 광범위하게 제한하고 행정공백과 민생치안의 실종을 초래할 수 있으므로, 자치단체의 일상적이고 정례적 행사 및 대민봉사행정은 허용하여야 함(한국 96.2.6., 5면; 동아 96.2.7., 3면; 한국 96.2.8., 13면).

#### 2. 공보용 선거홍보물의 제출기간 연장

공보용 선거홍보물의 선관위에의 제출기간은 후보등록 마지막날 기호가 확정되어 현실적인 어려움이 있으므로 현행 3일보다 연장하여야 함(김암 코리아감정평가법인 이사) (“통합선거법과 현실정치문화의 괴리”, 『한세정책』, 1996년 3월호, 10~29면).

#### 3. 방송을 통한 선거운동의 확대

현행 선거법은 정치광고에 대한 현실적 필요성을 충족시켜 줄 수 있도록 개정되어야 하는 바, ①TV·라디오홍보가 금지되어 있는 국회의원선거의 경우도 홍보활동의 창구를 개방하고 ②지역구국회의원이나 기초단체장의 후보에게도 방송연설 기회를 부여하여야 하여야 하며(“새로운 정치문화 정책의 대안”, 『한세정책』, 1996년 3월호, 55면) 또한 ③TV홍보는 많은 비용이 들고 선거 자체가 공영적인 성격을 띄고 있으므로 공영방송인 KBS가 무료로 하는 것이 바람직함(“통합선거법과 현실정치문화의 괴리”, 같은 책, 1996년 3월호, 29면).

#### 4. 개정 『통합선거법』의 문제점

1995년 12월의 개정 『통합선거법』은 내용적으로 자원봉사제의 실질적 폐지, 유급선거운동원수의 확대 및 이를 위한 선거비용의 증가, 의정보고 금지기간 및 당원단합대회·당직자회의·당원교육기간을 축소하여 현역의원 또는 정당추천후보가 유리하도록 하는 등의 문제점이 있는 바, ①의정보고금지기간·당원단합대회·당직자회의·당원교육금지기간의 축소는 철회되어야 하며 ②동법 제120조제2호는 직접적으로 선거와 관련있는 비용을 선거비용에서 제외하고 있으므로 이 규정을 재검토하여 일부 항목은 선거비용에 포함시키고 ③후보자가 부담하여야 하는 비용 중 신문·방송광고비용, 현수막 등의 제작비용도 선거공영제의 확대관점에서 국가나 지방자치단체가 부담하도록 개정하여야 함(김혜란 한세정책연구원 연구원, “주요 정책·입법분석: 공직선거및선거부정방지법의 개정”, 『한세정책』, 1996년 3월호, 71~72면).

##### ■ 참고: [헌법재판소 결정]

헌법재판소는 1996년 3월 28일 『공직선거및부정선거방지법』의 규정 중 현역의원에 대한 법정선거기간 전 의정보고대회 등을 허용한 동법 제111조, 정당 이외에는 후보등록 전에 선거대책기구를 설치할 수 없도록 한 동법 제89조, 다수당의 순서로 후보자기호를 배정한 동법 제150조제3항에 대해서 각각 합헌결정을 하였으며, 지방자치단체장의 선거에 영향을 미치는 활동을 제한한 동법 제86조제2항 및 공무원의 선거활동금지조항은 동법 제60조제1항에 대해서는 각각 각하결정을 하였음(법정신문, 1996.4.1, 2면 참고).

#### ◀『정당법』 개정의견▶

중앙선거관리위원회와 정당연구회가 공동으로 개최한 『정당발전세미나』(1996.1.26) 중 최한수 건국대 교수의 “정당제도의 발전방향”의 주제발표와 박기수 중앙선거관리위원회 선거관리관의 토론내용 중 입법의견을 정리하면 아래와 같음(위 자료집, 5~33면).



〔『정당법』 개정의견〕

항 목	최한수	박기수
정당의 내부 민주화 강화	<p>[공천제도 개선]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○정당의 공직후보자공천은 공개 경쟁과 당원의 의사에 의하여 결정되어야 하나 우리의 지구당사정은 공직후보자의 경선을 사실상 어렵게 하고 있는 바, 과도기적으로 당원의 직접 경선을 피하고, 정당 리더의 전횡도 방지할 수 있는 중간단계의 공직후보자선출방식(상향식·하향식)을 마련하여야 함</li> <li>○이를 위해서 현행 정당법의 규정을 구체적 강제규정으로 강화하고, 정당법에 각 정당은 당헌당규에 공직후보자 충원에 관한 절차와 방법을 구속력 있게 규정하도록 함</li> <li>○정당의 공직자후보공천에 이의가 있는 때에는 헌법재판소나 선거관리위원회에 제소하여 이들 기관의 심판을 받을 수 있도록 하여야 함</li> </ul>	<p>[제재규정신설]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○정당의 내부민주화에 관한 규정(정당법 제28조 내지 제31조)은 불이행시 제재규정이 없어 추상적·선언적 규정으로 이해되고 있음</li> <li>○정당법에 내부민주화와 관련된 규정을 구체적으로 규정하고, 이행을 강제할 수 있는 제재규정을 신설하여야 함</li> </ul>
당적 이적자 출마제한(정당의 정체성 강화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○당원이 소속정당을 탈당했을 경우 최소 3개월 안에는 다른 정당에 가입할 수 없도록 함</li> <li>○공천탈락자의 타당후보로 출마하는 것을 막기 위하여 후보자선출시기를 전후하여 당적을 옮긴 자는 해당 시기의 공직선거후보자가 될 수 없도록 함</li> </ul>	<p>[반대]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○탈당시 3개월 이내에 다른 정당에 입당할 수 없도록 하는 것은 정당활동의 자유와 관련하여 타당하지 않음</li> </ul>
구의원선거의 정당 공천제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○정당정치의 뿌리를 충실히 한다는 측면에서 기초의원도 정당의 공천제로 할 필요가 있음. 다만 구청장 등 기초자치단체장의 정당 공천은 제고되어야 함</li> </ul>	-
정당의 법적 정의 재정립	<ul style="list-style-type: none"> <li>○정당에 대한 법적인 정의는 현실적인 일정한 요건을 전제로 하여야 하는 바, 현행 정당법 제2조의 정당에 대한 정의를 『이 법에서 정당이라고 함은 정당법이 정하는 일정</li> </ul>	-

	한 요건을 갖추고, 국민의 이익을 위하여 …」로 개정하여야 함	
정당참여 확대	○정당법 제6조의 당원자격 중 교원의 경우 대학전임강사에 한정된 범위를 초중고교까 지 확대하여야 함 ○노동조합법 제12조의 노조의 정치활동금지 조항은 특정인의 당선을 위한 행위는 금지 하더라도 특정당의 정책에 대한 입장표명을 통한 간접적인 정당지지활동이나 정치자금 의 제공 등은 허용하는 방향으로 개정하여 야 함	
정당설립 요건	[설립요건의 강화] ○정당은 전국적 지부를 가져야 하므로 필요 한 지구당 수와 분산지역에 일정수의 지구 당을 균등하게 갖도록 정당법 제25조를 개 정하여야 함 ○전국구나 국고보조금의 수혜정당은 국회의 원을 최소한 5석이상을 3개이상 시도에서 분산하여 획득한 정당에 한하여야 함	[설립요건의 완화] ○지방자치시대에 전국정당 만 인정하고 지방정당은 설립할 수 없도록 하는 것 은 민주발전에 역행하며, 지방자치가 정당의 과두 화에 의하여 다시 중앙집 권화 될 우려가 있음 ○따라서 정당설립의 요건을 완화하여 소지역·집단 또 는 특정계층의 이익을 대 변할 수 있는 정당의 설립 이 가능하도록 하여야 함
정당 등록취 소 사유 강화	[등록취소사유 강화] ○총선에 후보자를 내지 않거나 불참한 경우, 참여당 의석을 얻지 못한 경우 정당의 등록 을 취소하여 하며, 득표율 역시 최소한 5개 지역에서 각각 2%이상 득표하되 전체적으 로 5%이상으로 상향조정하여야 함(정당법 제38조 개정)	[지구당취소제도] ○정당에 대한 국민의 신뢰 를 높이기 위하여 활동이 없는 지구당은 일정한 유 예기간을 준 후 등록취소 할 수 있는 법적 제도의 마련

◀『정치자금에관한법률』 개정의견▶

중앙선거관리위원회와 정당연구회가 공동으로 개최한 『정당발전세미나』(1996. 1.26) 중 김영래 아주대 교수의 “정치자금제도의 발전방향”의 주제발표와 정일환 중앙선거관리위원회 정당국장의 토론내용 중 입법의견을 정리하면 아래와 같음(위 세미나 자료집, 35~70면).

(『정치자금에관한법률』 개정의견)

구 분	항 목	입법의견내용
정치자금 개념 재정립	-	○정치자금법은 정치자금의 개념을 수요적 측면만 고려하고 있는 바, 공급적 측면도 고려하여 규정함(정일환)
정치자금 공개화	· 정치자금정액 영수증제도	○의명이 가능하도록 한 정치자금영수증제도는 공개화에 역행되므로 폐지함
	· 수표에 의한 기부	○일정액 이상의 정치자금은 수표로 기부하도록 하여 인적사항이 공개되도록 함
	· 정치자금전용 은행구좌제도	○정치자금은 공적자금이므로 사적비용과 구별되어야 하는 바, 모든 정치인이나 공위공직자는 정치비용을 별도 은행구좌를 통해 운영하도록 함 ○연 1회이상 중앙선거관리위원회에 보고·객관적 증명서류의 첨부
	· 로비 합법화	○정경유착의 요인을 제거하기 위하여 업체나 단체 등의 로비활동을 공개화시켜 제도적으로 가능하도록 함 ○미국과 같은 정치활동위원회(Political Action Committee)의 구성
노조 등의 정치참여 허용	-	○정치자금법 제12조와 노동조합법 제12조를 개정, 노동조합과 같은 이익집단이 정치참여의 형식으로 정치자금기부를 허용함
후원회제도 개선	· 후원회 개방	○후원회조직을 시·도지사, 지방의회의원에게도 허용함

	· 후원회인원과 후원금 한도액 철폐	○후원회는 소액기부자들이 많이 참여할 수 있도록 후원회의 인원과 한도액을 확대 또는 철폐함 ○정당이 당원 중심에서 지지자 중심으로 변화하는 추세를 감안하면 후원회에 대한 규제는 불필요함
정치자금의 조달·배분 균등화	· 비지정기탁제 확대	○야당에 대한 공개적인 정치자금의 풍토가 조성되지 않은 상태에서 비지정기탁제의 확대를 통한 정치자금의 불균등 배분 시정 ○후원회를 통한 정치헌금이 가능하므로 지정기탁제도는 사실상 불필요함
	· 지정기탁금 제도개선	○지정기탁금이 1개정당에만 지급되도록 하는 것은 정단간의 불균형을 초래하는 바, 다른 정당에게도 일부 배려될 수 있도록 개선함(정일환)
	· 당비 법정화	○특정인에 의한 정치자금조달의 독점화로 당이 과두화되는 것을 방지하기 위하여 당비의 상한선을 법정함(정일환)
국고보조금 제도 개선	· 일괄공제제도 도입	○연말 세금정산시 정치자금을 기부하는 일괄공제(Check-Off)제도 도입
	· 지급방법개선	○현재는 국고보조금이 국회의원 의석수 중심으로 배분되고 있으나, 대통령선거·지방선거 득표수를 고려하고 당원의 당비납부율과 연계하여 배분비율을 결정하는 제도 도입 ○일정비율을 지구당에 지급하여 지방정치가 활성화될 수 있도록 함
	· 사용용도 및 내역공개	○현재는 대부분의 비용이 조직인건비에 충당되고 있어 정당의 비대화만 촉진하고 있는 바, 일정부분을 정책개발비 등에 사용하도록 법제화함 ○국고보조금의 사용내역을 중앙당은 중앙선관위에 제출·공개하도록 함
수지결산서 보고	· 공인회계사 검증제도 확대	○중앙당은 물론 모든 후원회에 공인회계사의 검증을 거친 수지결산보고서를 중앙선거관리위원회에 제출하도록 함

제재강화	· 처벌강화	○ 정치자금법 위반자에 대해서는 당선무효, 피선거권, 공무담임권의 제한 등 선거법위반자와 동일한 수준의 처벌 강화
	· 양벌규정	○ 정치자금법 위반정당에 대한 제재규정의 마련 ○ 정치자금법 위반정당에 대한 국고보조금 배분 제한

## 통일 · 외교

### ◀ 귀순북한동포의 보호에 관한 입법의견 ▶

최근 증가하고 있는 북한의 귀순동포와 탈북자문제에 적절하게 대응하기 위해서는 『긴급수용법』의 제정, 직업훈련제도 등의 체계화, 탈북동포전담기구의 설치 등 입법적 대응이 요청됨(조선 96.2.7., 5면; 한국 96.2.8., 3면; 국민 96.2.9., 2면; 중앙 96.2.17., 6면).

#### 1. 『긴급수용법』의 제정

탈북자들을 수용, 적응시키기 위해 서독의 『긴급수용법』 같은 제도를 정비하고 이 문제를 전담하는 주무 부처를 지정 또는 신설하여야 함(이상우 서강대 교수).

#### 2. 직업훈련제도 등의 체계화 및 탈북동포 전담기구 설치

- 귀순자들의 전직이나 전문성 등 능력파악에서부터 자본주의 사회에 적응할 수 있는 체계적인 훈련, 직업알선과 사후관리 등을 핵심으로 귀순자관리 소관부처를 보건복지부에서 통일원으로 이관하여 범정부 차원에서 관리하고, 통일대비 프로그램에 탈북자관리요원 양성 등을 포함시키는 방안을 검토함(한국일보사설).
- 탈북동포의 급증에 대비하여 귀순자관리 소관부처를 보건복지부에서 통일원으로 이관하고 탈북자대책위원회를 구성하여 13개 관련부처가 범정부차원에서 참여해 해외탈북자의 송환대책을 비롯, 수용시설 · 생활보호 · 직업훈련에서 정

치·사회교육 등 사회적응 프로그램을 마련하여야 하며, 제도적으로 탈북동포 문제를 다룰 상시적 기구가 보다 바람직함(중앙일보·한국일보 사설).

## 일반행정

### ◀총체적 공직자부패방지를 위한 법제개선에 관한 입법의견▶

#### 1. 『정치자금에관한법률』 개정

##### (1) 음성정치자금의 규제

『정치자금에관한법률』은 이 법에 정하고 있지 아니한 음성정치자금의 전달 및 수수를 금지(동법 제2조제1호)하고 있을 뿐 음성정치자금의 전달·수수에 대한 제제조항을 두고 있지 않아 음성정치자금의 행위를 통제할 수 없는 바, 음성정치자금의 수수에 관한 제제조항을 규정하여야 함(정종섭 건국대 법대교수, “망국의 권력부패 어찌할 것인가”, 『인권과 정의』, 1995년 12월호, 22면).

##### (2) 기업의 정치자금기부의 폐지 또는 한도액 법정

기업의 정치적 기본권의 주체로서의 지위는 부인되어야 하는 바, 기업의 정치자금기부를 허용하는 것은 기업자산 자체를 업무집행기관에서 다수결에 의해서 특정 정당이나 특정정치인에게 주겠다고 결정하게 되면 그에 찬성하지 아니한 사람의 정치적 기본권을 부정하게 되는 것이 되어 이는 다수결에 의해서 개인의 정치적 기본권이 박탈되는 것을 의미하기 때문에 헌법상 정치적 기본권의 보장원리와 맞지 않으므로 정치부패의 중요한 요인이 되고 있는 기업재산의 정치자금의 기부를 불허하여야 하며(정종섭, 같은 책, 23면), 기업의 정치자금기부가 우리 현실상 불가피하다면 그 기부한도액을 법정하여야 함(안상수 변호사·대한변협 공보이사, 같은 책, 25면).

##### (3) 정당의 국고보조금제도 개선

###### 가. 폐지의견

정당의 국고보조금제도를 폐지하고, 그 자금을 선거공영제를 확충하는데 충당하

게 되면 정치자금의 정상화를 유도할 수 있음(정종섭, 같은 책, 24면)

나. 확대의견

정당의 국고보조금을 폐지하는 것은 신규 정당의 출현을 어렵게 할 우려가 있으므로 개인의 선거비용을 줄이고 불법적인 정치자금의 형성을 막기 위해서는 정당의 국고보조금제도를 확대하는 것이 바람직함(안상수, 같은 책, 25면).

2. 『부패방지법(가칭)』의 제정의견

(1) 『부패방지법(가칭)』의 제정의 필요성

- 권력부패에 대한 근원적인 근절을 위해서는 내부고발자의 보호, 뇌물성·부패성정치자금에 대한 엄격한 처벌, 부패방지위원회의 구성 등을 내용으로 하는 『부패방지기본법』을 제정하여 함(김성수 한국YMCA정책기획부장·김정남 대한변협 총무이사, “망국의 권력부패 어찌할 것 인가”, 『인권과 정의』, 1995년 12월호, 28~29면).
- 현행 개별 부패방지법제로는 사회구조적인 문제로 된 부정부패에 효과적으로 대응하는데 한계가 있으므로 기존의 부패방지법제를 보완 종합하고 동시에 현행 부패방지법제에 결여되어 있는 사정기관의 독립성, 특별검사제도, 내부고발자 보호제도, 돈세탁방지제도 등을 보완하여 부정부패에 대한 단일 종합법을 제정하여 총체적으로 대응하기 위한 『부정부패방지법』의 제정이 필요함(윤태범 서울대 강사, “공직자부패방지를 위한 법체계의 문제점과 개선방안”, 『부정부패방지 입법과제에 관한 대토론회: 부패방지기본법 제정의 필요성과 입법방향』(참여연대·한겨레신문사, 1996.1.24); “부패방지법만들자”, 『참여사회』, 96.3·4호(참여연대), 88~92면).

(2) 참여연대 『부패방지법(안)의 문제점』

참여연대의 『부패방지법(안)』 중 ①처벌강도는 헌법이 보장하는 죄형법정주의의 원칙에 위반하지 않게 하여야 하는 바, 과중한 법정형에 의하여 범죄자의 기본권제한은 헌법상 비례의 원칙에 위반할 우려가 있고, ②특별수사기관의 설치문제는 검찰의 독립성과 관련하여 우선 논의되어야 하고, 검찰권이 정치공직자의 부패를 막을 수 없는 한계사항이 있는 경우에 특별수사기관의 설립이 요청되며, 특별수사기

관을 설치하는 경우에는 국회소속으로 하고 그 구성에 있어서는 국회뿐만 아니라 관련 시민단체의 참여도 요망됨(이종영 한국법제연구원 선임연구원, 『부정부패방지 입법과제에 관한 대토론회: 부패방지기본법 제정의 필요성과 입법방향』의 토론 요지문).

### [참여연대 『부패방지법(안)』 주요내용]

참여연대는 부패문제에 대한 전면적이고 총체적인 입법적 대응을 위하여 ①공직자윤리법의 제도적 맹점 극복 ②공익정보제공자의 보호 ③돈세탁의 규제 ④부정부패의 적발과 필벌 ⑤독립적인 사정기관(부패방지특별수사부) 설치 등을 내용으로 하는 제7장 제150조로 구성된 『부패방지법(안)』을 마련하여 국회에 입법청원할 예정이다(참여연대, 『부정부패방지 입법과제에 관한 대토론회: 부패방지기본법 제정의 필요성과 입법방향』(참여연대·한겨레신문사) 1996.1.24, 자료집, 31면 이하; “부패방지법만들자”, 『참여사회』, 96.3·4호(참여연대), 88~92면).

법안구성	주요내용	현행 부패방지 관련법과의 비교
제1장 총칙	○국가·기업·국민의 책무(제2·4·5조) ○부패추방 시민운동의 육성·지원(제3조)	· 현행 부패방지법제를 보완· 종합하여 단일 종합법화
제2장 공직자윤 리및행동 규범	○공직자의 청렴의무(제7조) ○공직자의 업무의 취업제한(제8조) ○공직자의 업무의 소득제한(제9조) ○대부 등에 대한 제한(제10조) ○이해관계직무로부터 제척·회피 등(제11조) ○금지선물 및 금지된 선물 등의 처리절차(제12·13조) ○공직자 상호간의 선물제한(제14조) ○퇴직공직자의 유관기관기업에의 취업제한(제15조) ○부정으로 해임된 공직자는 10년간 유관 기업체의 취업금지(제19조)	· 겸직금지, 청렴의무조항 있음  · 규정없음 · 외국으로부터의 선물처리절차만을 규정함 · 법무부장관에 의뢰
제3장 재산등록	○재산등록의무자 확대·등록의무재산 범위확대(제20·21조)	· 배우자의 직계존비속의 경우 원칙적으로 배제되며 통합



· 공개 및 심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 허위등록재산에 감사원의 감사 및 부패방지 특별수사 본부예의 고발(제25조)</li> <li>○ 공직자윤리위원회 외부인사 참여비율제고 (9인 중 6인) · 부패추방시민단체의 위원회 위원 추천(제27조)</li> </ul>	<p>1천만원 이상의 재산의 경우 등록하도록 함</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 9인 중 5인</li> </ul>
제4장 공익정보 제공자의 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용대상은 공직자 및 공직자이었던 자로함 (제40조)</li> <li>○ 제보처리기관은 감사원으로 하고, 60일안에 조사를 완료하도록 함(제42조)</li> <li>○ 공익정보제공자의 신변보호의무(제45조)</li> <li>○ 공익정보제공자의 신분보장 및 불이익의 입증책임전환 · 공익정보제공자에 대한 포상(제 47 · 53조)</li> <li>○ 공무원 비리신고의무(제52조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규정없음</li> </ul>
제5장 돈세탁 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 돈세탁의 금지(제54조)</li> <li>○ 2000만원 이상의 현금거래시 금융기관의 국세청에의 보고의무(제56조)</li> <li>○ 금융실명거래및비밀보장에관한긴급재정경제 명령에 우선 적용(제57조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규정없음</li> </ul>
제6장 부패행위의 처벌	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공직자의 범죄행위 · 뇌물죄의 유형화(형량 강화) · 사정담당공무원의 가중처벌(제66조 ~제68조, 제70조)</li> <li>○ 중죄자는 수뢰자와 동일하게 처벌(제71조)</li> <li>○ 공직자행동규범 및 재산등록제도위반(제73조 ~제80조)</li> <li>○ 이 법을 위반한 경우 가석방규정 미적용(제 86조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규정없음</li> <li>· 중죄자의 경우 수뢰자보다 낮은 형으로 규정됨</li> <li>· 규정없음</li> </ul>
제7장 불법재산의 몰수	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공직자부정범죄수익의몰수에관한특별법을 원용하고, 다만, 그 적용대상을 기존 특수공직자범죄에서 이 법상의 범죄를 추가함(제 87조~제136조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규정없음</li> </ul>

제8장 부패방지 특별수사 본부	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 부패방지특별수사본부는 대통령령하에 둠(제137조)</li> <li>○ 특별수사부장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명 · 국회에의 보고의무(제140조)</li> <li>○ 특별검사는 변호사의 자격이 있는 자 중에 대통령이 임명 · 특별수사관을 둠(제141조)</li> <li>○ 재정신청제도 확대(제150조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특수공무원범죄로 한정됨</li> <li>· 검사가 처리(기소독점주의)</li> <li>· 재정신청제도 협소→불기소 등. 검찰의 의무대만에 대한 제동불가</li> </ul>
---------------------------	--	--

### 3. 기타 공직자부패방지를 위한 입법의견

#### (1) 『대통령의 정책결정권의 범위에 관한 법률(가칭)』 제정

국무회의의 심의결과에 대통령이 구속받게 하는 등과 같이 대통령의 직무범위를 명확히 하고, 대통령의 정책결정권의 범위를 분명하게 하는 법률의 제정이 필요함(유종근 경실련 기획조정실장, “망국의 권력부패 어찌할 것인가”, 『인권과 정의』, 1995년 12월호, 26면).

#### (2) 『정보공개법(가칭)』 제정

비자금이나 정경유착을 막기 위해서는 정보공개가 가장 필요한 바, 조속히 정보공개법을 제정하여야 함(유종근, 같은 책, 26면).

#### (3) 『공직자윤리법』 개정

- 대통령과 친인척에 대해서는 재임기간 뿐만 아니라 퇴임 후에도 일정기간 재산을 공개하도록 하여야 함(유종근, 같은 책, 26면).
- 공직자재산공개에 대한 사전적 통제는 곤란하기 때문에 공직자재산공개제도에 있어 사후적 통제가 상당히 중요하나 현행 공직자재산공개제도는 허위의 재산 공개에 대한 처벌의 강도가 미약하고, 공직자윤리위원회가 각 기관의 내부에 있으며 또한 그 인적 구성에 있어서도 내부인사가 다수 참여하고 있기 때문에 사전통제뿐만 아니라 사후통제도 거의 불가능한 상태임(정중섭, 같은 책, 27면).

#### (4) 『공익정보제공자보호법률(내부고발자보호법)(가칭)』 제정

- 입법자는 입법형성재량권을 가지나 부패의 정도가 심각한 경우 또는 부패가 공

무원 사이에 조직적으로 행하여지고 있는 경우를 방지하여야 할 상황에서 『공익정보제공자보호법률(내부고발자보호법)』의 입법이 구체적인 입법의무로 제기될 수 있음(이종영, 앞의 토론요지문).

- 대형부정부리는 내부고발이 없이는 밝혀내기 어렵기 때문에 내부비리를 제보하거나 고발하는 자를 보호하기 위한 별도의 법률을 제정하여야 함(정종섭, 같은 책, 24면).

#### (5) 국정조사권발동요건의 완화

대통령에 대한 효과적인 견제를 위해서는 국회기능의 활성화가 중요한 바, 집권여당이 다수당으로 있는 경우에 있어서는 국회의 국정조사권은 유명무실할 수 밖에 없으므로 소수당인 경우에는 국정조사권을 발동할 수 있도록 국정조사권의 발동요건을 완화하고, 또한 증인이나 감정인의 출석요건도 완화하여야 함(유종근, 같은 책, 26면).

#### (6) 특별검사제의 도입

고위직의 범죄행위에 대해서는 행정부에 소속된 검찰이 수사하는 것은 결국 자기 사건에 대하여 자기가 수사하는 자기당착에 빠지는 결과가 되는 바, 고위직의 범죄행위에 대해서는 특별검사제를 도입하여 수사하는 것이 바람직함(정종섭, 같은 책, 24면).

#### (7) 금융의 차명거래의 금지 등

금융실명제에 있어서 차명거래를 완전히 금지하고, 또한 돈세탁을 금지하는 제도를 마련하여야 함(정종섭, 같은 책, 24면)

#### (8) 재벌중심의 경제구조청산

재벌이 언론과 금융을 소유하게 되면 언론보도의 공정성과 금융기관의 대출심사의 공정성이 불가능해지므로 재벌의 언론 및 금융소유를 법으로 금지하여야 하며, 또한 경제력집중을 방지하기 위해서 재벌계열사간의 상호지급보증을 법으로 금지하여야 함(이근식 서울시립대 교수, 같은 책, 29~31면).

## 내무 · 지방행정

### ◀주민참여활성화를 위한 법제정비에 관한 입법의견▶

우리나라의 현행법은 주민투표를 제외하고는 주민의 지방행정에 대한 참여를 법제화하고 있지 아니한 바, 외국에서 실시되고 있는 다양한 주민참여제도 중 우리가 도입하여 법제화할 필요가 있는 것과 이의 법제화방향은 아래와 같음(이기우 인하대 교수, “주민참여의 활성화를 위한 법제정비”, 『법제연구』 제9호(한국법제연구원, 1995.12), 83~121면).

#### 1. 『주민투표에관한법률』의 제정

주민투표법에 규정되어야 할 내용으로는 주민투표의 발의자, 주민투표의 대상, 주민투표의 절차, 주민투표의 효과 등이 포함되어어야 함.

#### (『주민투표에관한법률』의 규율내용)

항 목	구 분	규 율 내 용
발의자	· 단체장	○지방자치법 제13조의2는 단체장만을 발의자로 규정하고 있으나 주민투표의 발의를 단체장에게만 한정하는 것은 불합리함
	· 지방의회	○주민투표가 특정사안에 대한 지방의회의 의결을 갈음하는 기능을 한다는 면에서 지방의회의 발의권을 보장하여야 함
	· 주민	○주민은 지방행정에 대한 최종적인 책임을 지는 지위에 있다는 점에서 발의자에 포함하는 것이 바람직함
대 · 상	· 투표대상	○주민투표 대상의 열거주의는 바람직하지 않으며, 주민투표대상을 개괄조항으로 규정하고, 주민투표의 남용을 절차규정으로 방지하도록 함
	· 대상제외	○법률위반사항, 지방자치단체의 권한을 넘는 사항, 재판에 계류중인 사항 등 주민투표로 결정하는 것이 현저히 부당한 사항은 주민투표의 대상에서 제외함

		○주민투표 제외사항은 지방자치에 중대한 영향을 미치므로 법률에 확정적으로 열거함
절 차	· 발의 절차	[단체장이 발의하는 경우] ○지방자치단체장이 지방의회에 주민투표를 제안하고 지방의회에서 지방자치단체장이 제안한 내용을 의결하지 않는 경우에만 주민투표에 회부하도록 함
		[지방의회가 발의하는 경우] ○일반적인 의결정족수보다 엄격한 의결정족수 규정
		[주민이 발의하는 경우] ○지방자치단체의 규모에 따라 발의요건을 규정함 ○하한선은 주민투표발의의 진지성을 보장할 수 있는 수준, 상한선은 주민투표의 결과에 직접적인 영향을 미치지 아니하는 수준으로 함 ○주민투표로써 요구하는 사항을 지방의회가 의결한 때에는 별도의 주민투표를 실시할 필요가 없도록 함
	· 주 관	○선거관리위원회에서 담당하되, 주민의 정치적 의사형성을 위한 시간과 활동 보장
실시지역	-	○당해 지방자치단체 관할구역 전체로 하고, 부분적인 주민투표의 실시는 이해관계가 미치는 범위가 명백한 경우에 한하여 예외적으로 인정
효 과	-	○주민투표의 결과의 법적 구속력을 법률로 명시함 ○주민투표로 결정된 사안은 특별한 사유로 새로운 주민투표에 의하여 변경되지 아니하는 한 일정한 기간 효력이 유지되는 것으로 함

## 2. 주민소환제도의 도입

주민소환제도는 다음과 같은 점을 고려하여 법제화하여야 함.

(주민소환제도의 법제화)

항 목	구 분	규 율 내 용
대 상	-	○선거직공무원에 한함
절 차	· 단체장 소환	○발의자는 지방의회 및 주민으로 함 ○주민이 발의하는 경우 15% 내지 25%의 범위안에서 서명에 의함
	· 의회의 원소환	○발의자는 단체장과 주민으로 함 ○소환결정은 유효투표수의 3분의2이상의 찬성으로 함 ○발의와 투표간에 적정한 생각기간을 둠
효 과	-	○주민소환이 확정된 경우는 그 직을 상실함 ○3개월 이내의 보궐선거 ○단체장의 잔여임기가 2년 미만인 경우 지방의회에서 선출

3. 주민발안제도의 도입

주민발안제도는 다음과 같은 점을 고려하여 법제화하여야 함.

(주민발안제도의 법제화)

구 분	규 율 내 용
주민발안자의 수	○5만 미만: 유권자의 5% 내지 10% ○5만 이상 10만 미만: 유권자의 4% 내지 7% ○10만 이상: 유권자의 5% 이하 ○우리나라의 실정상 10%이상은 비현실적이며, 제도를 무력화할 우려가 있음
형 식	○주민의 서명을 첨부한 서면에 의함 ○제안서에 제안사항과 제안이유의 명시 ○서명은 서명자의 성명, 주소, 생년월일 등을 기재하여 지방의회가 확인 ○서명절차 및 형식적 요건은 개방

대 상	○지방의회의 권한에 속하는 특정사안
효 과	○지방의회는 주민발안 안건을 3개월이내에 심의·표결 ○지방의회는 제안된 내용에 구속받지 않음

#### 4. 주민회합제도의 도입

주민회합은 지방행정기관과 주민의 비구속적인 회합이므로 반드시 법적인 근거를 필요로 하는 것은 아니며, 임의적으로 실시할 수도 있으나 양자간의 접촉기회를 증진시키기 위하여 이를 법률에 규정하는 것이 바람직함.

##### (주민회합제도의 법제화)

구 분	규 율 내 용
소 집	○주민회합은 단체장, 지방의회의 의결, 일정수 이상의 주민이 요청하는 경우 단체장이 소집 ○주민의 주민집회 요구는 주민발안보다 완화함 ○최소 횟수만을 조례로 정하도록 하고, 최대횟수는 규제 불필요
진 행	○소집자가 의장이 되어 진행
대 상	○주민회합의 대상은 자치단체의 업무에 한정함 ○주민회합의 대상이 구역의 일부에 관한 문제인 경우는 당해 구역에서 주민집회를 개최
효 과	○회의결과는 법적 구속력이 없음 ○주민회합에서 의결하여 제안한 사항은 지방의회가 심의하도록 함

#### 5. 전문가참여제도의 도입

지방자치의 경험이 미숙하고 지방업무가 날로 전문화되어 가고 있는 상황속에서 전문가의 참여를 보장하는 것은 우리의 지방의정을 정착시키고 한차원 높은 단계로 나아가게 하기 위하여 매우 필요함.

[전문가참여제도의 법제화]

구 분	규 율 내 용
자 격	○전문가의 자격은 불확정개념이므로 지방의회에 위임 ○전문가는 당해 지역의 주민으로 한정하지 말고 개방하는 것이 제도의 취지상 바람직함
지 위	○발언권만을 보장함
선 임	○본회의에서 선임 ○특정사안과 관련한 전문가는 당해 상임위원회에서 선임

6. 명예직공무원제도의 도입

명예직공무원제도는 ①주민의 지방행정에의 참여 의무화 ②지방자치단체의 인적, 지식적, 정보적 보완 ③시민의식의 고양 및 이의 행정에너지를 유인통로의 제공이라는 점에서 적극적으로 입법화하여야 하며, 이 경우 다른 직업 생활과의 충돌을 조정하기 위한 명예직공무원의 거부이유 및 시간할애의 의무를 규정할 필요가 있음.

◀지방재정제도의 개선에 관한 입법의견▶

지방자치의 활성화와 그의 핵심사항인 지방재정의 확충을 위해서 현행 지방세제 및 지방재정조정제도의 개선이 요망됨(김성수 연세대 교수, “지방재정제도 개선을 위한 입법정책적 과제: 지방세제와 지방재정조정제도를 중심으로”, 『법제연구』 제 9호(한국법제연구원, 1995.12), 31~56면).

- 검토대상법률: 지방세법, 국세및지방세의조정등에관한법률, 지방자치법, 지방재정법, 보조금의예산및관리에관한법률, 지방교부세법, 지방양여금법, 지방양여금관리특별회계법



## 1. 지방세제의 개선

①지방세중 정액세 구조를 취하는 세목(자동차세, 주민세의 균등할, 사업소세의 재산할, 면허세, 등록세의 일부)은 정률세로 전환하거나 부과액을 현실화하여 최고 한도를 법률로 정하고 구체적인 액수는 자치단체의 조례로 정할 수 있게 하고 ②취득세와 등록세를 통합하여 세율을 인하하고, 궁극적으로는 행정수수료로 전환하여야 하며 ③도시계획세와 소방공동시설세는 과표현실화를 전제로 보통세인 재산세나 종합토지세로 통합하고 ④지방세의 체계만 복잡화할 뿐 세수효과가 지극히 미미한 조세는 지방세체계의 단순명료화라는 목표하에 점차적으로 폐지하고 정액세의 정률세화, 비과세 및 감면조항의 축소조정을 통하여 실질적인 세수증대가 이루어질 수 있도록 필요한 입법조치를 하며, ⑤재산세와 종합토지세를 통합하여 종합재산세로 개편하거나 가구별 전산망이 구축되게 됨에 따라 개인 베이스를 떠나 가구별로 소유한 토지를 합산하는 종합토지세의 도입을 입법화하고 ⑥현행 법체계하에 지방세의 세율과 세목을 조례로 정하는 것은 헌법 제59조의 조세법률주의 및 지방자치법 제15조 단서의 법률유보와 관련하여 위헌·위법의 문제가 있으나 지방자치가 확고히 정착되고 자치단체에게 자주적인 세원발굴의 권리를 보장하는 것이 필요한 단계에 이르면 조세입법권을 비롯한 재정입법권의 일부를 지방자치단체에게 이양하는 헌법적 근거를 마련하여야 함.

## 2. 지방재정조정제도의 개선

### (1) 지방교부세제도

①법정교부세율의 대폭적 상향조정 내지 폐지를 적극 검토하고, 이것이 현실적으로 어려울 경우 13.27%를 교부세율의 하한선으로 하고 15~16%를 상한선으로 하여 지방교부세를 국가와 자치단체의 재정적 여건에 따라 연계할 수 있는 가능성을 적극적으로 검토 ②지방교부세의 배분을 현행의 형식적 재정수용의 기준뿐만 아니라 주민 1인당 소득, 주민 1인당 재정지출규모, 주민 1인당 보유재산가치 등 실질적 기준에 의하여 평가하여 재정력을 초과하는 자치단체와 이에 미달하는 자치단체간의 수평적 재정조정이 이루어지도록 하는 제도적 장치의 마련 ③지방교부세의 지방자치단체의 재정운용의 효율성제고기능을 보강하기 위하여 재정지출을 줄이고 정세노력을 기울이는 자치단체에 대한 다양한 인센티브제도의 도입 및 기준재정수입액

의 산출에 세외수입 포함 ④지방교부세가 지방자치단체의 재정부족분의 보전이라는 소극적 역할을 넘어 재정운용의 효율성·건전성을 유도하는 적극적 기능을 갖도록 교부금의 배분방식을 자치단체의 재정운용의 건정성지표와 연계함 ⑤특별교부세의 변칙운용을 방지하기 위하여 그 비율을 축소조정하거나 그 용도를 수평적 재정조정의 재원으로 활용함과 같은 방향으로 개선하여야 함.

## (2) 지방양여금제도

가. 단기 개선방안

단기적으로는 양여대상 국세의 변경, 추가, 양여비율의 상향조정, 대상사업의 정비, 배분비율과 배분방식의 합리화함.

나. 장기개선방안

장기적으로는 지방양여금은 지방의 특정사업에 대한 국고보조금제도와 본질적으로 큰 차이가 없는 포괄적 보조금의 성격을 가지며, 지방양여금관리특별회계로 운영되고 지출목적도 한정되어 자치단체 재정운영의 탄력성을 저해할 우려가 있으므로 지방교부세와 통합하여 지방재정조정제도를 자치단체에 대한 일반재원으로서의 지방교부세와 국가의 위임사무, 재정지원이 필요한 지방사업 등에 대한 국고보조금의 이원화체제로 운영하는 것이 바람직함.

## (3) 국고보조금제도

국고보조사업이 결정되면 자치단체가 재원분배문제를 독자적으로 결정할 수 있게 하고, 배분기준의 객관화 및 과학화하여야 함.

### ◀『풍속영업의규제에관한법률』 개정의견▶

『풍속영업의규제에관한법률』(이하 『풍속영업법』이라 한다)은 입법체계 및 그 규율내용과 관련하여 많은 문제점을 가지고 있는 바, 이에 대한 입법적 해결이 요망됨(박상희·김명연, 『풍속영업의 법적 문제』(한국법제연구원, 1996.12), 67~87면).

## 1. 입법체계의 정비

우리나라의 풍속영업에 관한 법제는 동일한 하나의 영업에 대하여 경찰상의 목적에 의하여 수개의 법률이 규율하고 있어 중복규제의 우려가 있고, 하나의 영업에 대한 다수의 관할청이 존재함으로써 영업자에게 불편을 초래할 우려가 있는 바, 앞으로의 풍속영업의 증가추세에 비추어 볼 때 풍속영업의 대상이 되는营业을 풍속영업법에서 통일적으로 규율하는 풍속영업을 확대하는 방안이 가장 현실적인 방안이며, 이 경우 타법에서 규율하고 있는 풍속영업을 풍속관련영업으로 분류하여 풍속영업과 어느 정도의 차이를 두고 규제할 필요가 있음.

## 2. 포괄적 위임입법의 정비

풍속영업법이 풍속영업의 시설 및 운영기준을 대통령령에 정하도록 하고 있는 것(법 제5조제2항)은 객관적 요건에 의한 진입제한에 대한 요건을 구체적 범위를 정함이 없이 법규명령에 백지위임을 한 것으로 포괄적 위임을 금지한 헌법원리에 반하는 면이 있는 바, 풍속영업에 관한 시설 및 운영기준에 관한 사항은 법률에서 보다 구체적인 범위를 정할 필요가 있음.

## 3. 풍속영업 기준설정 및 그 대상의 세분화

- 풍속영업은 주로 성풍속이나 사행심을 조장할 우려가 있는 영업이 그 대상이므로 그 개념을 이러한 경우로 한정하는 것이 바람직하며, 풍속영업의 대상을 보다 구체적으로 세분화하고 타법에서 규율하고 있는 것은 풍속관련영업으로 분리하여 규율하는 것이 바람직함.
- 풍속영업의 구체적 대상과 관련하여 ①음반 및 비디오물의 대여업 및 판매업은 음반및비디오물에관한법률 및 미성년자보호법 등에 의하여 충분히 규율되고 있으므로 풍속영업법의 대상에서 제외하는 것이 바람직하고 ②만화대여업은 만화의 고부가가치산업으로 인식되고 만화의 국가경쟁력이 인식되면서 만화학과 설치가 추진되고 있는 현실에서 만화 및 만화대여업에 대한 규제일변도의 입법태도는 시정되어야 할 뿐만 아니라 학교정화구역내의 모든 만화가게에 대한 획일적인 영업규제는 헌법상의 영업의 자유에 대한 지나친 제한의 우려가 있으므로 학교보건법의 적용대상에서 유치원과 전문대학 이상의 지역에 대한

영업금지 완화하는 등의 그 규제범위를 최소한의 범위에 국한하여야 함.

#### 4. 풍속영업 진입규제수단의 개선

- 등록제인 음반판매업·비디오물판매업 또는 비디오물대여업은 등록요건을 등록제의 취지에 맞게 완화하고 행정청의 재량권의 범위도 축소하여 등록요건을 갖춘 경우에는 기속적으로 등록을 해주도록 하여야 함.
- 신고제를 채택하고 있는 소극장업·무도학원업·무도장업 및 노래연습장업은 실제로 허가제로 같은 제도로 운영되고 있으므로 신고제의 취지에 맞추어 신고요건을 완화하든지 또는 신고제에 의해서는 제도의 목적을 달성할 수 없다고 볼 경우에는 이를 허가제로 전환함.
- 보다 장기적으로는 풍속영업을 풍속영업과 풍속관련영업으로 세분하고 풍속영업에 대해서는 허가제를 채택하고, 풍속관련영업에 대해서는 신고제를 채택하는 것이 바람직함.

#### 5. 풍속영업자의 준수사항개선

- 풍속영업법에 의한 풍속영업자 및 그 종사자의 준수사항은 대부분 타법에 의한 규제가 이루어지는 중복규정의 경우가 많고, 벌칙과 균형이 맞지 않는 경우가 있으므로 특히 타법에서 그 벌칙을 규정하고 있는 것은 풍속영업법에서 삭제하는 것이 바람직함.
- 풍속영업법은 준수사항에 대하여 일반적 준수사항방식을 취하고 있으나 이는 각 영업별로 준수사항을 별도로 규정하는 것이 바람직함.
- 풍속영업법은 규제내용의 대부분을 시행령과 시행규칙의 별표에 위임하여 위임입법의 한계원리에 위반하고 있으므로 법률에서 개별영업별 준수사항을 규정하고, 법률에 편입시킬 수 없는 것 중 필요한 사항은 그 구체적 범위를 정하여 시행령과 시행규칙에 위임하여야 함.
- 출입금지연령은 일반적으로 고등학교를 졸업한 경우 사회적으로 성인으로 취급하고 있다는 점에서 18세로 출입금지연령을 완화할 필요가 있음.
- 영업시간은 기본적으로 이는 업소의 자율에 맡기는 것이 바람직하며, 다만 찬반론을 고려하여 오전 2시까지 영업을 허용하는 것이 현실적임.

## 6. 풍속영업의 시설기준에 관한 규정의 합리적 개선

- 풍속영업의 시설기준에 대하여 풍속영업법이 하위법규에의 수권의 근거만을 규정하고, 구체적 내용의 대부분을 시행령과 시행규칙의 별표에 위임하고 있으나 법규명령의 한계론에 비추어 볼 때 시설요건은 영업의 진입규제의 본질적 사항에 해당하므로 적어도 법률에서 그 주요부분을 규정한 후 세부적인 보충권한만을 하위법령에 위임하여야 함.
- 신고제의 대상인 만화대여업, 무도학원업 및 무도장업, 소극장업, 노래연습장업에 대한 시설기준은 지나치게 구체적이고 상세한 시설기준을 요구하고 있어 실제로 허가제에 준하는 영업진입규제가 이루어지고 있으므로 그 시설기준에 대한 요건완화가 필요하며, 소방 및 난방시설의 시설요건은 흠결되어 있는 바, 이에 대한 구체적인 규율을 할 필요가 있음.

## 7. 이행강제금 및 과징금제도의 도입

준수사항의 위반에 대한 제재수단으로 시설개수, 경고, 영업정지 및 영업장폐쇄만을 규정하고 있고 특히 실무적으로 영업정지와 직장폐쇄가 주로 행하여지고 있어 영업을 생계수단으로 하고 있는 영업자에게 지나치게 가혹한 수단이 되고 있으므로 이행강제금이나 과징금제도와 같은 간접적 의무이행확보수단을 도입할 필요가 있음.

### ◀『옥외광고물등관리법시행령』개정안에 관한 입법의견▶

내무부는 애드벌룬의 상업광고물 허용하면서 특히 옥상용애드벌룬의 표시방법에 관해서 옥상간판보다 엄격히 규제하는 방안과 옥상간판광고를 준용하는 방안을 공청회에 상정하였는 바, 토론자로 참석한 대부분의 의견이 옥상간판 표시방법과 동일하게 규제하는 방안에 동의함(내무부, 『옥외광고물등관리법시행령(안)에 관한 공청회 자료집』(1996.1.24), 24~30면; “애드벌룬광고물에 대한 공청회결과보고”(내무부 공청회 결과보고 문건), 1~8면).

## 1. 공청회상정안

### (1) 공중용애드벌론에 관한 개정안

현 행	공 청 회 상 정 안
- 직경: 10m 이내 - 내용: 비영리목적	○ 직경: 10m 이내 ○ 내용: 상업광고 ○ 표시바업은 시·도조례에 규정

### (2) 옥상용애드벌론에 관한 개정안

구 분	현 행	공 청 회 상 정 안	
		제 1 안	제 2 안
표시방법 및 지역	- 자사광고: 상공업지역 - 상업광고: 불허	○ 자사광고: 제한무 ○ 상업광고: 상공업 지역	○ 자사광고: 제한무 ○ 상업광고: 상공업 지역
표시가능 건물	- 층수제한없음	○ 3~4층 건물	○ 5층 이상 - 시: 4층 이상 - 군: 3층 이상
규 격	- 높이·직경: 10m	○ 높이·직경: 10m	○ 높이·직경: 10m
거 리	- 거리제한 없음	○ 100m(옥상간판과는 50m)	○ 50m
비 고	○ 제1안: 옥상간판보다 더 엄격하게 규제 ○ 제2안: 옥상간판에 관한 규정 준용		

## 2. 애드벌론의 표시방법에 대한 입법의견

구 분	입 법 의 견 내 용
공중용 애드벌론	○ 공중용애드벌론은 임시광고물 형태로 허용해서 는 안되며, 허용여부는 시도조례로 규정하여야 함 (정석 서울시정개발연구원 연구원)

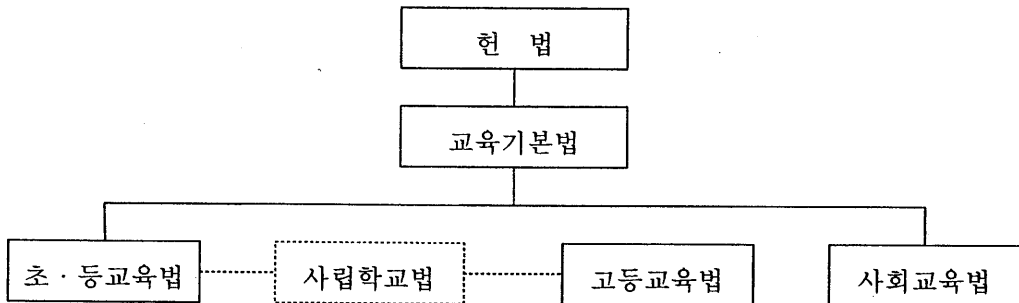
옥상용 애드벌룬	제1안찬성의견	-
	제2안찬성의견	○ 옥상용애드벌룬은 옥상광고물로 분류하여 옥상간판과 동일하게 설치할 수 있도록 하여야 함(노규환 서울시 도시경관과 계장, 차민수 광주광역시 시민대표, 김대곤 한국경제신문 부장, 김문성 한국광고협회 부회장)
	기 타	○ 광고물은 종류별로 규제하지 말고, 허용하는 지역, 즉 싸인존별로 표시방법을 규정하여야 함(정석, 김철수 국민대 교수) ○ 자사광고인 경우 현행과 같이 층수제한 폐지(이인호 에이취리 대표)

**교육 · 학술**

◀ 『교육법』 개편에 관한 입법의견 ▶

『교육법』의 내용을 『교육기본법(가칭)』, 『초·중등교육법(가칭)』· 『고등교육법(가칭)』 등 학교급별 특성에 맞춰 분리하여야 교육관계법을 정비할 필요가 있는 바, 그 구체적인 개편 및 내용은 다음과 같음(중앙 96.2.14., 10면).

1. 새교육관계법체계도



## 2. 『교육기본법(가칭)』

교육기본법은 교육관계법 전체를 총괄하는 기본법으로서 기능을 할 수 있도록 현행 『교육법』총칙을 전면 개정하는 형식을 취하고, 교육관계 당사자인 학생·학부모·교사·설립자·국가 등의 교육권의 개념을 명문화하여 교육관계법의 해석·적용의 기준을 마련하고, 학교 설립의 자유를 보장하기 위한 기본원칙 규정도 신설함.

## 3. 『초·중등교육법(가칭)』

『초·중등교육법』에는 학생의 자치활동·징계에 대한 변론기회·학교 선택권 등 각종 권리를 보장하는 내용과 학부모의 학교교육 참여 보장을 위한 학부모회 구성·참여, 학교운영위원회 참여, 자녀교육에 대한 의견제시 및 상담요구권 등을 규정하고, 교사는 「교장의 명에 따라」가 아니라 「법률이 정한 바에 따라」 학생을 교육하도록 함으로써 교원의 권리를 보장하고, 교원 인사권 남용을 방지하기 위해 「성행이 불량한 자」라는 불명확한 용어를 삭제하는 등 관련조항을 수정·보완함.

## 4. 『고등교육법(가칭)』

『고등교육법』은 『교육법』에서 대학교육 관련 조항을 분리, 제정하되 「대학설치기준령」 등 대학교육관련 모든 법령들을 독립된 시행령으로 하여 법령체계를 통합하고, 대학조직·전공이수 학점 및 교양필수 학점·수업연한 등에 관한 현행 규정을 개정 또는 폐지하여 다양한 대학 모형의 선택권을 보장하며, 대학 설립준칙주의를 규정하고, 단설 대학원·신대학제도 도입과 시간제·계절제·야간제 학생의 등록이 가능하도록 하며, 다양한 학기제와 평생교육체제를 운영할 수 있는 기반을 조성하고, 신교육 체제의 지원을 위해 새로운 기구를 마련하는 등의 조항을 정비함.

## 5. 『사회교육법(가칭)』

직업교육·훈련의 기본정책을 연구·개발하고 각종 자격제도를 평가·인정하는 업무를 수행하는 「직업능력개발원」을 교육부·노동부가 공동으로 설립하고, 교육부·노동부 등 관계부처 장관들로 구성되는 「직업교육·훈련정책협의회」에서는 국가수준에서 직업교육·훈련 정책을 종합적으로 심의하며, 지방자치단체장, 산업·노동·교육계 대표 등으로 구성되는 「시·도 직업교육·훈련협의회」는 산·학간, 교



육기관간 연계협력을 주도하도록 함.

### ◀국·공립대학간 차등법령의 개정의견▶

사학의 진흥육성을 위해서는 ①사학에 대한 정책의 기초를 조성하고 육성에 두고, 사학제정에 대한 국·공비의 지원의 대폭 확대 ②사학의 특수성과 자율성을 존중하여 각종 규제를 완화하고, 자율경쟁을 유도 ③사학에 대한 차별법령 및 제도의 가감한 개선 ④사학의 육성을 위하여 사학과 관련된 조세제도를 개선하여야 하는 바, 사학의 진흥을 위하여 개정되어야 할 구체적인 현행법령의 내용은 다음과 같음 (이대순, “사학지원육성책: 국·공립, 사립학교간의 차등법률 및 제도의 개선을 중심으로”, 『사학진흥법제정방안』(한국사립대학총학장협의회세미나, 1996.2), 27~41면).

#### 1. 국·공립, 사립학교간 차등법령의 개정

관 련 법 령	규 정 내 용	
· 농지보전이용에 관한법률 제4조	○새로운 농지조성소요비율을 국공립학교는 감면하나 사립학교는 부담	
· 건축사법 제23조	○교직원 중 건축사면허소지자가 있는 경우, 국공립학교는 자체건물을 건축할 수 있으나 사립학교는 불가	
· 장애인고용촉진 등에관한법률	○국공립학교는 정원의 2%범위 안에서 고용노력, 사립학교는 5% 의무고용	
· 국가유공자에우 등에관한법률 제30조 내지 제32조	○국공립학교는 의무고용비율이 사립학교보다 낮고, 고용의무 대상직종이 기능직에 한하는 것에 대하여 사립학교는 일반적인 고용의무비율(3~8%)보다 높고, 고용의무대상직종도 교원을 제외한 전직종으로 하고 있음	
· 도시계획법 제21조, 시행령 제20조, 시행규칙 제7조	○개발제한구역의 완화	
	[문제점]	[개선 의견]
	- 교육환경개선을 위한 시설개선 및 대학규모 팽창에 따른 시설확충이 요구됨에도 건물	- 교지확장을 위한 최소한의 필요면적은 개발제한구역의 건축행위제한대상에서 제외

신·증축이 제한당함 - 대학설치기준령에 의한 시설 설비를 갖출 수 없음 - 농지, 공원 등으로 묶여있어 시설확충이 불가능함 - 건축 등의 제한으로 시설확충을 위해서는 캠퍼스를 이전하여야 함	- 개발제한구역내 허가대상에 대학설치기준령에 따른 시설을 위한 건축 등 추가
--	--

## 2. 사립학교와 국공립학교간 차등과세제도 개선

### (1) 차등과세제도개선 기본방향

- 국공립학교는 세제면에서 그 부담이 미미하나, 사립학교는 조세체계상 학교법인인 사회·문화 등 다른 비영리법인과 그 법적 위상이 근본적으로 다름에도 불구하고 일반 비영리법인으로 분류되어 조세를 부과하고 있음.
- 동일한 교육기관임에도 불구하고 국공립학교는 비과세, 사립학교는 과세하는 것은 세제상의 모순이며, 교육의 공공성을 차별하는 것임.
- 사립학교에 대한 차별과세는 국민의 부담을 가중시켜 궁극적으로는 일반적 조세부담과 같이 이중부담의 결과를 가져옴.
- 현행 조세법 체계중 학교법인을 일반 비영리법인에서 분리 규정하여 국공립학교와 같이 원칙적으로 비과세하도록 조세구조를 개편하여야 함.

### (2) 차등과세 제도

세 제 종 류	관 련 법 령	규 정 내 용
법인세	· 법인세법 제1조, 제59조의2, 제18조제1항	○ 학교법인의 수익사업 또는 수익에 대한 과세 ○ 학교법인소유 토지·건물·부동산의 권리, 주식 또는 출자지분의 양도차익의 과세
소득세	· 소득세법 제52조 제1항제6호	○ 국공립학교에 대한 개인기부금은 100% 소득특별공제(동법 34조), 사립대학에 대한 개인 기부금은 5%한도에서 소득공제

상속세	· 상속세법 제8조의2, 제34조의7	○수익사업과 관련하여 상속증여받은 재산은 법인소득금액에 계상하여 법인세부과 ○상속증여받은 재산을 교육목적에 이용할 때에는 면세되거나 엄격한 사후관리 ○내국법인의 발행주식 총액의 5%를 초과하여 출연한 주식은 출연재산으로 보지 않음으로서 사학의 증여를 제약함
자산재평가세	· 자산평가법 제11조 내지 제13조, 조세감면규제법 제8조	○사립 및 의대부속병원에 대해 재평가세 과세
토지초과이득세	· 토지초과이득세법 제4조제1항, 제9조	○학교법인의 수익용자산 중 비업무용토지에 대해 부과
인지세	· 인지세법 제1조	○사립학교와 학교법인이 작성하는 증명서류 · 장부에 과세
증권거래세	· 증권거래세법 제3조	○학교법인이 주권을 양도할 경우 과세
교육세	· 교육세법 제3조 제9호	○지방세법에 의하여 자동차세에 부과되는 교육세는 과세
지방세	· 지방세법	○학교법인의 각종 수익사업에 따른 취득세, 재산세, 도세계획세, 사업소세, 공동시설세 등의 과세

### 3. 대학육성을 위한 법령개정

정 책	관련법령	문 제 점	개 정 의 건
개별취사형기숙사의 건축에 따른 관련법령	· 건축법 시행령 제2조, 주택건설촉진	○건축법에 기숙사에 대한 용어정의가 없음. 공동취사시설만을 기숙사로 유권해석함 ○개별취사가 가능한 기숙사의 건축은 주택건설촉진법상 공동	[제1안] - 건축법시행령 제2조제1항제13의 규정에 기숙사에 대한 정의를 삽입하고, 개별취사가 가능한 공동주택도 기숙사에

개정	법 제42조, 주택공급에 관한 규칙 제3조	주택으로 분류되어 사업계획 승인대상이 됨 ○사업계획승인을 받은 경우에도 주택공급에 관한 규칙상 청약예금가입자나 주택조합 설립자 등에게 분양할 수 있도록하여 학생에게는 공급불가	포함시킴 [제2안] - 주택건설촉진법상 기존 대학원생을 위한 공동주택의 경우 사업계획승인의 배제 및 주택공급에 관한 규칙을 학생에게 입주가능하도록 개정
학교건축 신증축시 교통영향 평가제 제외	· 도시교통정비 촉진법 제15조 이하	○학교의 경우 학생의 증원이 없는 한 교통에 별 영향을 주지 않음에도 불구하고 일반 건물과 동일하게 연면적을 기준으로 함	- 일정규모 이상의 부지확장을 수반하지 않는 기존 학교시설의 증축은 교통영향평가 대상에서 제외 - 일정규모 이상 학생증원에 따른 교통영향평가는 학생증원 인가시 교육부장관과 교통부장관의 사전협의로 대신함
대형건축물의조형물설치폐지	· 건축법 제32조, 동법시행령 제27조의3	○기존캠퍼스안에 일정규모 이상 건물의 신증축공사에도 건축비용의100분의1 이상의 미술장식품을 설치하도록 하여 사학에 필요 이상의 부담이 가중됨	- 대학의 교육용기본시설에 대해서는 조형물설치대상에서 제외

◀『사립학교진흥법(가칭)』 제정의견▶

한국사립대학교 총학장협의회는 획기적인 사립학교 조성정책을 제도화하기 위하여 ①사립학교에 대한 조성과 지원정책의 선언 ②사학에 대한 경상비의 보조규모, 경상경비의 범위, 지원방법 등 ③보조금감액기준, 관할청의 권한 ④사학지원 노력 등을 내용으로 하는 15개조문의 『사립학교진흥법(안)』을 마련함(한국사립대학교총학장협의회, “사학진흥법제정방안”(한국사립대학교총학장협의회세미나, 1996.2), 21~26면).

[사립학교진흥법(안)]의 주요내용

구 분	주 요 내 용	법안조문
· 제안이유	<p>○ 사립대학 경상비 중 10% 상당액의 재정지원을 목표로 한 획기적인 조성정책의 제도화를 위해서는 사립대학에 대한 종합적인 재정지원책을 규정하는 새로운 법률의 제정이 필요함.</p> <p>○ 현행 사립학교법 제43조는 그 내용이 매우 한정적이고, 제정취지와 그 방향이 주로 사립중등학교의 지원을 목표로 하고 있기 때문에 사립대학의 육성을 위한 법령의 체계로는 미흡하여 부적절함.</p> <p>○ 사립대학에 대한 재정지원은 기본규모와 방향, 지원대상, 지원원칙 등이 법령의 형태로 명확히 규정·공개하는 것이 바람직하며, 지금과 같이 대학별 재정배분 기준의 설정을 교육부의 재량에 맡길 경우 법치행정과 관련한 문제가 제기될 수 있고, 사립대학의 통제도구로 잘못 이용될 수 있음.</p>	-
· 주요내용	<p>○ 사립대학에 대한 조성과 지원정책선언</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사립대학에 대한 국가의 재정지원의무 규정</li> <li>- 사립대학은 지원과 조성의 대상임을 규정</li> </ul> <p>○ 사립대학에 대한 경상비 보조규모</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사립대학을 설치한 학교법인에 대하여 국가는 당해 학교의 경상경비의 2분의 1까지 보조할 수 있도록 하되, 최소한 연간 경상비의 10% 이상을 지원하도록 의무화함.</li> </ul> <p>○ 경상경비의 범위, 산정방법 기타 필요한 사항은 시행령으로 정하되, 다음의 원칙을 적용함.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경상경비의 범위: 교직원의 급여, 학생의 교육 및 연구에 필요한 경비, 교원의 연구에 필요한 경비, 교원의 학술연구를 위한 국내외 출장경비</li> <li>- 지원방법: 일반보조는 전체보조금의 4분의3의 수준으로 하고 학생수와 교원수를 기준으로 대학별로 균등하게 배분함. 특별보조는 대학별 특성을 고려하여 차등 배분함</li> <li>- 대학별 구체적인 보조조건의 금지: 대학별 보조금을 교부할 때 사립대학에 대한 일반기준을 설정하는 외에 대학별</li> </ul>	<p>제1조</p> <p>제5조</p> <p>제6조</p>

<p>특별조건을 붙일 수 없도록 함</p> <p>○보조금감액기준</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관할청의 처분 또는 지시 위반</li> <li>- 정관의 위반</li> <li>- 교육 및 연구여건의 개선을 위한 자구노력부족</li> </ul>	제7조
<p>○지원의 중단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원성과의 저조</li> <li>- 관할청의 권고불이행</li> </ul>	제8조
<p>○관할청의 권한</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보조금의 교부와 관련한 학교법인의 업무 및 회계에 관한 보고의 요구</li> <li>- 학교법인의 예산편성이 지원목적에 부적당한 경우의 변경 권고</li> </ul>	제9조
<p>○보조금의 정부 직접 관리 지양</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육부는 정부예산의 확보, 기본적인 보조정책의 수립, 보조금집행에 대한 사후감독만을 행함</li> <li>- 보조금의 구체적 관리는 민간기구에 위탁 관리하여 대학의 자율성과 보조금의 전문성 제고</li> </ul>	제10조
<p>○기타 사립대학의 지원을 위한 국가노력</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가는 사립대학의 재정지원을 위한 각종세제제도의 개선, 기부금유치를 위한 제도정비 기타 필요한 노력을 하도록 함</li> </ul>	제12조

◀『학교보건및교육환경보전법(가칭)』 제정의견▶

1. 『학교보건및교육환경보전법(안)』의 주요골자

- 『학교보건법』을 『학교보건및교육환경보전법』으로 법률명을 변경하여 교육환경보전에 관한 정책을 강화함.
- 학교환경위생정화 및 교육환경보전구역 안에서의 금지행위의 범위를 현행 보건위생보호 차원보다 강화하여 대통령령이 정하는 교통체중, 전파방해시설의 금지까지로 확대함(안 제6조).

- 학교환경위생정화 및 교육환경보전구역 안에서 연면적 2천제곱미터 이상이거나 5층 이상 건축물을 신축 또는 증축하는 경우 교육환경의 보전을 위하여 시도교육감의 동의를 받도록 함(안 제6조의2).
- 학교환경위생정화 및 교육환경보전구역 안에서의 금지행위 및 시설에 위반한 경우의 벌칙을 현행 『1년 이하의 징역 또는 100만원 이하의 벌금』에서 『3년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금』으로 강화하여 실효성이 있도록 함(안 제19조) (한국사립대학총학장협의회, “교육환경보전을 위한 입법추진: 학교보건법 중 개정법률안”, 『사학진흥법제정방안』(한국사립대학총학장협의회세미나, 1996.2), 27~41면).

## 2. 『학교보건법개정안』의 신·구조문대비

(학교보건법개정안의 신·구조문대비표)

현 행	개 정 안
<u>학교보건법</u>	<u>학교보건법및학교환경보전법</u>
제1조(목적) 이 법은 학교의 보건관리와 환경위생정화에 필요한 사항을 규정하여 학생 및 교직원의 건강을 보호·증진하게 함으로써 학교교육의 효율화를 기함을 목적으로 한다.	제1조(목적) ..... 보건관리, 환경위생정화 및 교육환경보전에 ..... 보호·증진하고, 학교주변의 교육환경여건을 조성하여 ..... .....
제5조(학교환경위생정화구역의설정) ①제1조의 목적을 달성하기 위하여 특별시·직할시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 교육위원회는 대통령령이 정하는 바에 따라 학교환경위생정화구역을 설정하여야 한다. 이 경우 학교환경정화구역은 학교경계선으로부터 200미터를 초과할 수 없다.	제5조(학교환경위생정화 및 교육환경보전구역의 설정) ①..... 광역시 ..... ..... 교육환경위생정화 및 교육환경보전구역(이하 “학교환경구역”이라 한다). ..... 학교환경구역 ..... .....
②제1항의 규정에 의한 시·도교육위원회의 권한은 대통령령이 정하는 바에 따라 교육구청장 또는 시·군교육장에	②..... ..... 교육장 ..... .....

게 위임할 수 있다.

제6조(정화구역 안에서의 금지행위 등)

①누구든지 학교환경위생정화구역안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 행위 및 시설을 하여서는 아니된다. 다만, 대통령령으로 정하는 구역안에서는 제2호, 제4호, 제8호 및 제10호 내지 제14호에 규정한 행위 및 시설중 시·도 교육위원회교육감 또는 교육감이 지정하는 자가 학교환경위생정화위원회의 심의를 거쳐 학습과 학교보건위생에 나쁜영향을 주지 않는다고 인정하는 행위 및 시설은 제외한다.

1. 환경보전법 제14조에 정한 오염물질배출 허용기준을 초과하여 학습과 학교보건위생에 지장을주는 행위 및 시설

2. ~ 13.(생략)  
(신설)

14. 기타, 제1호 내지 제13호의 유사한 행위 및 시설과 미풍양속을 해하는 행위 및 시설로서 대통령령으로 정하는 행위 및 시설

②제1항의 학교환경위생정화위원회의 조직, 기능 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

③특별시장, 직할시장 및 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 제1항의 규정에 의한 행위와 시설을 방지하는데 필요한 조치를 하여야 하며, 필요한 경우에는 그 시설의 철거를 명할 수 있다.

(신설)

.....

제6조(학교환경구역안에서의 금지행위 등)

①..... 학교환경구역 .....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

1. 소음·진동규제법 제8조, 수질환경보전법 제8조 및 대기환경보전법 제8조의 규정에 의한 배출허용기준

2. ~ 13.(현행과 같음)

14. 교통체증이나 전파장해를 유발하는 대통령령이 정하는 행위 및 시설

15. .... 제14호 .....  
.....  
.....  
.....

②..... 학교환경위원회 .....  
.....  
.....

③..... 광역시장 .....  
.....  
.....  
.....  
.....

제6조의2(건축허가의 동의) ①시장·군수·구청장(자치구의 구청장에 한한다)은 대학·교육대학·전문대학 및 개방



제19조(벌칙) 제6조제1항의 규정에 위반  
한 자는 1년이하의 징역 또는 100만원  
이하의 벌금에 처한다.

(신설)

(신설)

(신설)

대학의 학교환경구역안에서 연면적 2천  
제곱미터 이상이거나 5층 이상인 건축  
물의 신축 또는 증축(증축으로 당해 건  
축물의 연면적이 2천 제곱미터 이상이  
되거나 5층이상이 되는 경우를 말한다)  
을 허가하고자 할 때에는 미리 시·도  
교육감의 동의를 받아야 한다.

②시·도교육감은 제1항의 규정에 의  
한 건축허가의 동의요구를 받은 때에는  
이를 당해 학교장에게 알리고 그 건축  
물이 이 법의 규정에 적합한지를 검토  
한 후 대통령령이 정하는 기간 내에 그  
동의여부를 통보하여야 한다. 동의를  
하지 아니하는 경우에는 사유서를 첨부  
하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 시·도교육감  
의 권한을 대통령령이 정하는 바에 따  
라 교육장에게 위임할 수 있다.

제19조(벌칙) .....  
..... 3년 ..... 1천만원  
.....

### 부 칙

①(시행일) 이 법은 공포후 3월이 경과  
한 날부터 시행한다.

②(적용례) 제6조제1항제14호의 개정  
규정은 이 법 시행후 최초로 허가받은  
시설부터 적용한다.

③(벌칙에 관한 경과 조치) 이 법시행  
전의 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어  
서는 종전의 규정에 의한다.

## 노 동

### ◀『근로자파견사업의적정한운영과파견근로자의보호에관한 법률(가칭)』 제정의견▶

#### 1. 찬성의견

##### (1) 『노동자파견법』 제정의 당위성

- 파견근로자가 현재 특히 매우 낮은 임금을 받는 이유는 파견업체 자체가 법적 보호를 받지 못함으로써 음성화되어 영세성을 띠고 있으며, 법에 파견업체의 자격요건에 대한 규정이 없어 파견업체들의 난립, 과당경쟁으로 이용업체와의 교섭력이 약화되어 용역단가의 저하가 발생하여 결국 이에 종사하는 파견근로자에게 피해가 가고 있기 때문이므로 이러한 피해를 방지하기 위해서는 ①근로자파견제도를 법으로 양성화하여 파견업체의 자격요건을 강화하고, 임금·근로시간·산업재해 등 근로조건 보호의 책임소재를 명확히 하는 것이 오히려 파견근로자를 보호하는 방법이며, ②다만 근로자파견제를 합법화할 경우 파견사업자 및 사용사업자에게 근로기준법 및 산업안전보건법상의 사용자로서의 책임과 의무를 부과함으로써 해고·퇴직금·산재예방·재해보상 등의 분야에서 근로자의 권익이 보장될 수 있도록 하여야 함(유혜승 한세정책연구원 연구원, “중요쟁점·입법분석: 근로자파견법(안)”, 『한세정책』, 1996년 3월호, 87면).
- 선진국에서는 80년대에 그리고 우리나라에서는 90년대에 들어와 근로자파견이라는 취업형태가 확산되는 이유는 ①경제 전체적으로 보면 사용기업과 근로자가 서로 연결되는데 따른 거래비용을 줄임으로써 노동시장의 수급을 효율적으로 제고함 ②사용기업의 입장에서는 노동비용의 절감 및 노동력의 유연성을 제고함으로써 경쟁력을 키울 수 있음 ③근로자의 경우에는 새직장을 구하는데 따른 비용을 절감할 수 있으며, 특히 신규취업자에게는 효과적인 직장 탐색 경로를 제공 ④주부·고령자 등 근로시간의 제약을 받거나 한시적 취업을 원하는 사람에게 알맞은 취업기회의 창출 등 경제적 순기능을 하고 있기 때문인 바, 정

부와 국회는 근로자파견업의 시대적 당위성을 인식하고 보다 적극적인 자세로 법 제정을 서둘러 국내 근로자파견업체의 경쟁력을 키워 우리 시장을 외국업체에 내주는 우를 범해서는 안되며, 또한 파견업체를 통하여 정부의 직업안정사업을 보완하여야 함(박성준 한국경제연구원 연구위원, “파견근로를 양성화하여야 한다”, 『나라경제』, 1996년 1월호, 52~54면).

## (2) 노동부 『근로자파견법(안)』의 문제점

근로자파견법은 경제논리에 따라 제정되어야 함에도 불구하고 노동부의 『근로자파견법(안)』은 상당히 규제적으로 규정하여 민간기능을 위축시키고 범법자를 양산하는 우를 범할 우려가 있는 바, ①파견업무의 대상을 제한하고 있으나 굳이 대상업무의 제한이 필요한 경우는 네거티브적 방법으로 금지업무를 정하여 상황에 따라 탄력적으로 운용할 필요가 있고, ②1년 이상 지나면 사용업체에서 정식직원으로 채용하게 하여 파견기간의 갱신을 제한하고 있으나 이는 오히려 파견근로자의 고용불안뿐만 아니라 사용기업에도 업무차질을 가져올 수 있으므로 사용기업과 근로자가 서로 원하는 한 제한할 필요가 없으며 ③직업소개사업·정보제공사업에 대한 겸업을 허용하여 종합인력서비스사업으로 시너지효과를 거둘 수 있게 하여야 하며, 이는 정부의 직업안정사업에도 도움이 될 것임(박성준, 위의 글, 54면).

## 2. 반대의견

### (1) 『근로자파견법』 제정의 부당성

현재의 상황에서는 근로자파견법의 제정은 시기상조라 할 것인 바, ①근로자파견제도의 도입을 주장하는 측은 지나치게 기업의 입장만을 고려한 일방적 견해이며 ②한국의 경우 파견근로가 노동시장에서의 수요와 공급의 이해관계의 일치에 따라 나타난 현상이기보다는 기업의 일방적 필요에 따라 나타나는 현상으로 정규근로자의 파견근로자로의 대체, 노동시장의 이중구조화, 노사관계의 악영향, 임금 및 근로조건 악화 등 여러가지 부작용의 측면이 더 강하게 나타나고 있고 ③현재의 노동력수급상황이 근로자파견제도를 도입해야 할 필요성이 있을 정도로 성숙하지 못하고, 노동부의 공공고용안정망이 가동됨에 따라 파견사업체 중 단순직업소개기능만 하고 있는 부분이 공공고용안정망으로 흡수될 것으로 예상되므로 진정한 의미에서

의 전문적·기술적 서비스를 제공하는 인재파견업이 필요해지는 시점에서 파견근로를 허용해도 늦지 않고 ④당사자들의 합의가 미진하고 학자들간에도 이견이 많은 상태이므로 입법화에 대한 신중한 연구와 의견수렴을 통한 합리적인 정책을 세우는 것이 필요하며 ⑤이 법을 꼭 제정할 경우 일시적이고 전문적인 수용에만 한정하여 사용될 수 있도록 기간제한과 동일노동 동일임금원칙, 사용사업체의 업무조항 등을 보완하여 부작용을 최소화할 수 있도록 하여야 함(윤진호 인하대 교수, “근로자파견법제정은 시기상조”, 『나라경제』, 1996년 1월호, 55~58면).

## (2) 노동부 『근로자파견법(안)』의 문제점

노동부가 제출한 『근로자파견법(안)』은 각국의 입법례 중 가장 근로자의 보호에 소홀하다는 일본의 입법례를 상당부분 모방한 것으로 ①파견대상업종을 『전문적인 지식·기술 또는 경험을 필요로 하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무』로 함으로써 사실상 무제한적인 파견근무가 가능하도록 하고 있음 ②근로파견기간을 1년으로 하여 사실상의 상용근로자로 되고, 상용근로자의 대체를 낳아 고용불안정을 심화시킬 가능성이 있음 ③파견근로자의 임금·근로조건에 대한 보호가 미약함 ④사용사업체의 연대책임조항이 없음 ⑤파견근로자의 사용사업체 내에서의 단체교섭권, 인사문제에 대한 발언권의 보장이 없음 ⑥중간착취 등의 가능성을 없애기 위한 사용사업체의 근로계약 내용과 근로조건 등을 명시하도록 의무화하는 조항이 없음 등의 문제점이 있음(윤진호, 위의 글, 58면).

## ■ 참고 : 『근로자파견법(안)』에 대한 각계의 입장 및 외국의 입법례

### (『근로자파견법(안)』에 대한 각계의 입장)

#### 1. 찬성론

##### (1) 정부

근로자파견제도에 대해 정부는 ①국제환경 및 산업구조의 급속한 변화에 따라 고용의 신축성을 허용하는 것이 바람직하며 ②근로자파견사업의 일률적 금지의 법과 현실의 괴리를 심화시키고 ③파견근로자를 보호하기 위해서도 제도의 양성화와

규제는 필요하므로 근로자파견사업을 제한적으로 허용하는 것이 필요함.

## (2) 경영계

근로자파견제는 ①경기변동, 일시적 결원, 업무증가에 따른 기업의 고용조정을 용이하게 하며, ②인건비의 부담을 줄여줄 수 있고, ③주부·청소년·노인 등 정규직에 취업하기 어려운 사람들에게 취업의 기회를 확대하고, ④인력난해소에 기여하며, ⑤근로자의 구직비용을 줄여 주는 이점 때문에 양성화되어야 함.

## 2. 반대론

노동계는 ①파견근로는 근로조건 저하·노사관계의 불안정을 초래하며, 기업 측에게도 숙련형성 저하로 품질경쟁에 장애를 가져 오는 등 장기적으로 결코 유리할 것이 없으며, ②근로자파견제는 3D업종을 제도화하는 것과 같은 효과를 가져와 반인권적인 법률로 악용될 소지가 크고, ③동법이 시행될 경우 기업들은 상용직노동자를 줄이고 파견노동자를 충원하는 사례가 급증하여 심각한 노동인권문제를 야기할 것인 바, 따라서 ④파견근로제의 도입보다는 고용보험제도의 도입과 직업안정망의 확충을 통해 파견사업의 필요를 충족시키는 것이 바람직함.

### 『근로자파견법(안)』에 대한 주요쟁점사항 비교

법안의 주요내용	노동계	경영계
적용대상업무	○전문기술직에 한함	○금지직종만 명시
파견기간	○3~6개월. ○계속 사용시는 사용사업자에게 고용된 것으로 간주	○1년으로 하되 갱신할 수 있도록 함
파견사업의 성격	○파견사업은 근로기준법상 중간착취에 해당함	○파견사업은 서비스업으로 중간착취가 아님
동일노동·동일 임금원칙	○파견근로자란 이유로 저임금을 받는 것은 평등원칙위배	○임금체계, 연공서열 등에 의한 차등은 불가피
파견근로자의 사용절차	○파견근로자의 사용때 노조측의 동의 필요	○기업의 경영여건 등을 고려하여 자율적 결정

[파견근로제에 대한 외국의 입법례]

구 분	일본(1985년)	독일(1972년)	프랑스(1972년)
대상업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적용대상업무 [법률]</li> <li>- 전문적 지식, 기술, 경험을 필요로 하는 업무</li> <li>- 특별 고용관리의 필요가 있다고 인정되는 업무</li> <li>[시행령]</li> <li>- 소프트웨어개발, 건축물 청소업무 등 16개 업무</li> <li>○ 적용제외업무</li> <li>- 선원업무, 항만운송업무, 경비업무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건설업을 제외하고는 제한없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제한없음. 다만 유해위험작업 제외</li> </ul>
적용기간	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대상업무에 따라 제한</li> <li>- 원칙적으로 1년</li> <li>- 청소, 건물관리: 무제한</li> <li>○ 근로파견계약 갱신가능</li> <li>○ 합리적 이유없이 3년이상 파견을 행하는 경우는 행정지도로 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6월</li> <li>- 1996.1.1부터 3월</li> <li>○ 최고파견기간과 고용기간이 일치하는 근로계약을 금지하여 장기채용도로 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 원칙적으로 18월</li> <li>- 해외파견의 경우 등 예외적으로 24개월까지 허용</li> </ul>
파견이유	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규정없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규정없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예외적인 경우 허용</li> <li>- 근로자의 일시적 결근에 의한 업무</li> <li>- 일시적업무량증가</li> <li>- 계절적 업무</li> </ul>
적용사업 수행요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일반근로자 파견사업</li> <li>- 허가제</li> <li>- 허가기간: 3년</li> <li>○ 특정근로자 파견사업</li> <li>- 신고제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 허가제</li> <li>- 허가기간: 1년</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신고제</li> </ul>
금지국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 스웨덴·이탈리아 등은 명시적으로 근로자파견제도를 금지함</li> </ul>		

## 재정 · 경제

### ◀ 경쟁제한법령의 개선에 관한 입법의견 ▶

공정거래위원회는 각 부처가 운영중인 296개에 달하는 경제관련 법령 중 인·허가 등에 의한 시장침입제한 등의 경쟁제한적인 요소가 있는지를 검토하여 1995년부터 1차로 산업 및 업종관련 규제와 사업자단체관련 규제의 30여개 법령상의 36개 과제를 개선대상과제로 선정하여 개정작업을 추진하고 있음(김용 공정거래위원회 정책국장, “경쟁제한법령의 개선”, 『공정경쟁』 제4호(한국공정경쟁협회, 1995.12), 27~3면).

#### [제도개선내용]

업 종	개 선 내 용	시 기	소관부처
· 전기통신공사	○도급한도액제도폐지	97년	건설교통부
· 전기공사업	○수급한도액제도폐지 ○2종공사업의 영업구역제한폐지 (시·도→전국)	97년 97년부터	통상산업부
· 전기통신공사 업	○수급한도액제도폐지 ○별종공사업의 영업구역제한폐지 (지방체신청관할구역→전국)	97년 97년부터	재정경제원
· 통관업	○관세사업구역제한의 단계적폐지 (96년 37개구역→15개구역으로 광역화, 98년 완전폐지)	96부터 98년	재정경제원
· 국내여행업	○여행객모집의 영업구역폐지 (시·도→전국)	96년부터	문화체육부
· 화물자동차운 송업	○화물자동차운송업 면허제의 등록제 전환 에 따른 등록요건축소 ○특수화물운송사업자에 대한 밴형자동차 톤급규제 폐지	96년 중	건설교통부

	○ 기존의 화물운송사업자에 대한 소화물일관운송업(택배업) 별도 허가제 폐지 ○ 화물자동차 사업관리위탁제도 폐지		
· 외항화물운송업	○ 외항화물운송사업자의 공동행위범위 축소·하주보호를 위한 사전협의제도 도입	96년부터	건설교통부
· 방송광고업	○ 한국방송광고공사의 영업대행독점제도의 단계적 개선	95년부터 99년	공보처
· 보험업	○ 보험사업자의 공동행위범위 축소	97년부터	재정경제원
· 감정평가업	○ 표준지가조사업무에 평가법인외에 합동사무소까지 참여 허용	96년부터	건설교통부
· 부동산중개업	○ 부동산중개업 허가제를 신고제로 전환하고, 허가제한폐지	98년부터	건설교통부
· 금융업	○ 신용협동조합의 금전대차에 관한 이자율 최고한도지정제도폐지	98년부터	재정경제원
· 영업조합	○ 영업조합의 조합원에 대한 계약체결 제한폐지	96년부터	통상산업부
· 농수산물수출	○ 농수산물수출지정품목 생산수량, 품목규격, 수출지역에 제한폐지	96년 중	농림수산부
· 사업자단체	○ 16개사업자단체의 설립 및 가입의무를 폐지하고 임의화로 전환	96부터 97년	통상산업부 등 4개부처

### ◀국세행정의 개혁을 위한 입법의견▶

우리나라 조세행정의 구조적인 문제는 점증주의적 요법으로는 해결될 수 없고, 국세행정의 획기적인 개혁조치가 필요한 바, ①납세자권리장전을 제정하고 이에 조화되도록 조세절차법을 개정하여야 하며 ②소득세제가 신고납부제로 전환하고 금융소득이 종합과세화되는 시점에 맞추어 그 이전에 발생한 조세회피 내지 조세포탈에 대하여 조세사면을 단행하여야 하고 ③세금계산서 내지 영수증 수수질서 내지 관행의 정착을 위한 방안을 강구하여야 함(최명근 서울시립대 교수, “국세행정의 획기적 개혁을 위한 세가지과제”, 『경영과 세무』, 1995년 12월호, 105~114면).



## 1. 납세자권리장전의 제정과 절차법의 정비

### (1) 납세자권리장전의 제정형식

납세자의 권리장전은 법원의 조세분쟁해결에 있어 규범적 판단기준이 될 수 있도록 국회의 의결을 거쳐 국세기본법의 부칙로 채택하고, 국회는 납세자권리장전과 조화되도록 현행법의 개정의무를 행정부에 지우는 부대의결을 하여야 함.

### (2) 납세자권리장전의 내용

납세자권리장전은 ①세금문제의 공정한 처리 및 납세자에 대한 평등한 대우 ②조세행정의 정보와 자료의 제공 ③세무조사시 조사이유 및 납세자의 권리의 문서에 의한 고지 ④조사일정의 사전통지, 세무전문가의 조력을 받을 권리의 부여, 조사내용의 기록·녹음할 권리의 허용 ⑤세무조사결과의 문서에 의한 통지 및 사전구제제도의 도입 ⑥조세회피 등에 대한 증거가 없는 한 납세자의 성실성과 진실성을 추정 받을 권리보장 ⑦납세자의 사생활에 대한 비밀보장 ⑧납세자에게 정직하고 성실한 납세의무의 이행촉구 등을 그 내용으로 하여야 함.

## 2. 조세사면 단행

### (1) 조세사면의 대상

조세사면대상은 소득세·법인세·부가가치세·특별소비세로서 사면 실시일 현재 탈루가 있었던 최종 과세기간분은 과세당국에 수정신고하도록 하여야 하며, 조세사면에서 ①부과·신고되었으나 납부되지 않은 조세 ②사면일 현재 탈세혐의로 범칙조사가 진행중인 조세 ③공무원과 적극적 담합(뇌물수수 등)에 의하여 포탈된 조세 ④매춘·마약 등 범죄행위와 관련하여 포탈된 조세 등은 사면대상에서 제외하여야 함.

### (2) 조세사면효과의 극대화를 위한 조치

조세사면이 조세회피 내지 탈세에 미칠 악영향을 차단하기 위해서 ①조세사면이 1회뿐이며 최종적인 것임을 명확히 하고 ②적발된 조세포탈 내지 탈세는 사면대상에서 제외하고 ③사면일 이후 적발된 조세포탈 내지 탈세에 대한 처벌의 수준을 강화하여야 하며, 조세사면효과를 극대화하기 위해서 ①현행 5년으로 되어 있는 국세

징수권의 소멸시효를 연장하고 ②조세사면기간 이후 적발되는 조세포탈 내지 탈세에 적용되는 가산세비율의 인상 등 그 제재를 강화하여야 하며 ③사면일 이후 세무조사의 강도와 치밀성을 강화하는 조치를 병행하여 실시하여야 함.

### 3. 세금계산서 등 영수증의 수수관행 정착

세금계산서 등 영수증의 수수질서를 제고하기 위하여 소비자가 받은 세금계산서 등 영수증총액의 일정비율을 소득세액에서 공제하고, 정부에서 세금계산서 등 영수증의 일련번호를 부여하고 그 번호에 의해 복권적 당첨제도를 운영하여야 하며, 신용카드사용의 정착을 위하여 재화 등을 구입하는 소비자의 카드거래액에 대한 소득세액공제제도 및 사업자의 신용카드매출액에 대한 세액공제제도를 도입하여야 함.

## ◀『독점규제및공정거래에관한법률』 개정의견▶

우리나라의 『독점규제및공정거래에관한법률』(이하 “공정거래법”이라 한다)은 독점규제에 관한 구조적인 미비점으로 독점기업의 출현을 막는데 역부족인바, ①규제목표의 단일화 ②독점예방수단의 강구 ③독점지위남용행위규제의 개선 ④법집행의 강화 ⑤ 공정거래위원회의 위상강화 등의 조치가 필요함(권오승 서울대 교수, “시장지배적지위의 남용금지”, 『인권과 정의』, 1996년 2월호, 51~52면; 김주영 변호사, “과연 현행 공정거래법으로 독점기업을 잡을 수 있을까”, 위의 책, 53~60면; 이필상 고려대 교수, “김영삼정부 3년 평가와 과제: 경제부분”, 『경실련 96. 1·2 정책자료집』, 12~13면).

### 1. 규제목표의 단일화

공정거래법 제1조가 규정하는 이 법의 목표가 백화점식으로 나열되어 있어 규제역량의 낭비와 규제목표간의 충돌을 야기하고 있는 바, 경제력집중의 완화와 불공정거래행위의 규제 등의 목표는 독점규제라는 주된 목표에 부수하는 것으로 해석되므로 공정거래법의 목표를 “독점의 규제를 통한 경쟁의 촉진”이라는 보다 분명한 목표에 추어야 하며, 관련 규정조항도 그러한 방향으로 정비되어야 함(김주영).

## 2. 독점예방수단의 강구

공정거래법은 2개 이상의 기업의 담합을 통한 독점형성을 규제하는 장치는 마련되어 있으나 단일기업에 의한 독점행위를 규제하는 수단은 없는 바, 단일기업에 의한 독점행위를 규제하기 위해서는 비교법적으로 다양한 방안이 있으나 가장 현실적인 방안은 현행 불공정거래행위규제나 시장지배적 지위규제제도를 보완하여 경쟁제한적 행위 자체를 일종의 독점미수행위로 규제할 근거를 마련하는 것임(김주영).

## 3. 독점지위남용행위규제의 개선

### (1) 시장지배적 지위 자체의 규제

- 시장지배적 지위 그 자체는 문제삼지 않고 그 남용행위만을 금지하고 있는 바, 시장지배적 지위 그 자체를 금지하든지 아니면 적어도 장기적으로는 이를 배제하려는 의도가 드러나도록 개정해야 함(권오승).
- 현행의 시장지배적 사업자의 남용행위에 대한 각종 시정조치와 과징금은 독점적 시장구조 자체를 개선하는 효과를 도모할 수 없는 바, 독점 자체가 경쟁적 시장구조에 해악을 가져오는 것이 입증되는 경우 공정거래위원회가 시장지배적 사업자를 분할할 수 있도록 하는 것과 같이 공정거래위원회에 독점 자체를 시정할 수 있는 다양한 형태의 시정조치를 행할 수 있도록 하는 권한을 부여할 필요가 있음(김주영).

### (2) 시장지배적 사업자지정제도의 개선

- 동법이 규정하는 시정지배적 지위의 남용유형은 그 기준이 명확하지 않아 구체적 행위의 지위남용행위의 해당성을 판단하기 곤란하고, 공정거래위원회의 시장지배적 사업자의 지위남용행위에 대한 심사지침 역시 그 기준이 불명확하고 그 타당성이 의심스러운 바, 시장지배적 지위의 남용을 금지하는 동제도의 실효성을 높이기 위해서는 거래관행에 대한 실증적인 연구와 심결례의 분석을 통하여 그 구체적인 기준을 보다 명확하게 제시하여야 함(권오승).
- 시장지배적 사업자를 지나치게 형식적 표준에 의하여 지정하는 현행 시장지배적 사업자지정제도하에서는 전국적 규모의 현저한 독점기업만을 규제할 수 있고, ①지역적 독점사업자 ②조사의 미비로 미처 지정되지 못한 기업 ③시장의

총규모가 크지 아니한 새로운 상품이나 용역의 공급업자 ④유통단계의 공급업자 등을 규제할 방법이 없는 바, 전국적 또는 지역적 시장에서 실질적으로 경쟁을 제한하는 독점기업을 광범위하게 규제하기 위해서는 시장지배적 사업자의 남용행위를 규제하면서도 일정한 지정제도를 갖고 있지 않는 독일과 같은 융통성이 있는 시장지배적 사업자 결정방식으로 전환하여야 함(김주영).

### (3) 기타

- 동법은 시장지배적 지위에 대한 규제는 폐해규제주의를 취하면서 시장지배적 지위의 인정여부에 대해서는 공정거래위원회로 하여금 해마다 시장지배적 사업자를 지정고시하도록 하는 원인규제주의를 취함으로써 시장지배적 사업자에 대한 규제가 이중으로 완화되는 결과를 초래하고 있는 바, 시장지배적 지위의 남용금지를 보다 실효적으로 하기 위해서는 시장지배적 사업자를 인정하는 기준을 완화·조정하여야 함(권오승).
- 동법은 상품이나 용역의 공급면에서 나타나는 시장지배적 지위만을 문제삼고 있으나 유통산업의 규모가 대형화하고 있는 추세에 비추어 앞으로 상품이나 용역의 수요면에서의 시장지배적 지위의 남용의 규제가 경쟁정책상 중요한 의미를 가지게 될 것인 바, 수요면에서 나타나는 시장지배적 지위의 남용도 규제할 수 있도록 동법을 개정하여야 함(권오승).
- 현행 시장지배적 사업자 남용행위 유형은 지나치게 가격남용에 초점을 맞추고 있어 마치 가격규제와 같은 인상을 주고 있는 바, 끼워팔기, 가격차별 등 배제적 형태를 시장지배적 지위의 남용으로 규제할 수 있도록 행위유형을 정비하여 경쟁법으로서의 공정거래법의 순수성을 회복하여야 함(권오승).

## 4. 공정거래위원회의 위상강화

대기업의 전횡을 막을 수 있는 공정거래질서의 확립은 중소기업의 생존기반을 유지하는데 절대적인 것이므로 대기업의 무단지배와 횡포를 막을 수 있도록 관련 법률을 과감하게 개정하여야 하며, 특히 경제력집중의 근간이라 할 수 있는 재벌기업의 소유분산에 대해서는 획기적인 법적 장치가 필요하고, 이러한 정책들을 강력히 집행할 수 있는 공정거래위원회의 위상강화가 필요함(이필상).

## 5. 법집행의 강화

과징금액수를 현실화하고, 시정명령은 민사소송에 있어서의 가치분과 같이 다양하고 신축적인 내용을 가질 수 있도록 내용을 개발하여야 하며, 단체소송을 도입하여야 함(김주영).

### ◀비영리법인에 대한 과세제도의 개선을 위한 입법의견▶

현행 비영리법인에 대한 과세제도는 다음과 같이 개선되어야 함(“비영리법인의 과세제도 및 문제점”, 『경영과 세무』, 1996년 1월호, 61~68면).

#### 1. 법인으로 보는 단체의 범위

현행 세법상 국세기본법에 명시된 요건을 충족하지 못하는 단체(동창회, 직장공제조합, 종중의 재단 등)들은 법인으로 보는 단체로 분류되지 못하여 소득세법을 적용받고 있는 것은 과세제도의 기본이념과 과세정책과의 괴리를 나타내는 것이며, 또한 이들을 비영리법인과 세법상 동일하게 취급하면 단체의 성격상 형평성의 문제가 제기되므로 소득의 분배방법 및 비율이 확정되어 있는 공동사업자로 분류되는 단체를 제외한 모든 단체에 대하여 법인세를 부과하되, 일반비영리법인과 차별하여 지정기부금의 손금산입한도는 영리법인의 한도를 적용하고, 고유목적사업준비금의 설정을 허용하지 않는 것이 바람직함.

#### 2. 이자·배당소득에 대한 과세

비영리법인의 수익사업으로부터의 소득이 아닌 이자·배당소득을 수입사업소득으로 규정하여 과세하는 것은 비영리법인의 고유사업의 위축과 비영리법인의 자금흐름의 왜곡을 가져올 수 있으므로 이자소득에 한해서만 준비금설정이 허용되는 것을 배당소득에 대해서도 준비금설정이 가능하도록 허용하여야 하며, 나아가 고유목적사업을 유인하기 위하여 이자·배당소득에 대한 비과세방안을 강구할 필요가 있음.

### 3. 법규위반에 대한 규제

비영리법인에 대한 감독은 비영리법인의 수익사업과 관련해서는 국세청의 감독을 받고, 고유목적사업과 관련해서는 주무부처의 감독을 받는 등 감독체계가 이원화되어 있는 바, 비영리법인의 성실신고를 유도하고, 불성실신고의 유인동기를 없애기 위해서는 비영리법인의 감독체계가 일원화될 필요가 있으며, 위반사항에 대해서는 무거운 가산세를 부과하여 불성실신고의 동기를 사전에 예방하는 것이 요구됨.

### 4. 특별부가세부과의 형평성

세법이 정하는 학교법인, 종교법인 및 사회복지법인이 수행하는 공익사업에 대해서는 토지 등의 양도차익에 대한 특별부가세를 면제하고 있으나 다른 공익법인에 의해서도 공익사업이 수행되고 있는 현실에 비추어 일부공익법인에게만 특별부가세 면제혜택을 부여하는 것은 공익법인간의 형평성을 저해하는 결과를 초래하므로 특별부가세의 세제혜택을 받는 공익법인의 범위를 확대할 필요가 있으며, 당장 특별부가세의 면제가 어려운 경우 감면혜택을 부여하는 방안을 고려할 수 있음.

### 5. 기부금에 대한 세제혜택

기부금과 관련한 세제가 선택해야할 방향은 정부주도의 공익사업을 위한 법정기부금대상과 민간주도의 공익사업을 위한 지정기부금대상간의 세제상 혜택의 격차를 해소하여 민간주도의 공익사업에 더 많은 기부금이 유입되어 공익사업이 활성화되도록 유도하는 것이며, 또한 지정기부금의 범위도 확대하여 비영리공익사업의 편중을 해소함은 물론 활동영역 및 수혜계층을 확대하여 전체 사회후생의 증진을 도모함이 요구됨.

## ◀『예산회계법』 개정의견▶

### 1. 세출예산제도 도입

경기상황에 따라 재정의 탄력적인 대응을 위하여 세입과 세출을 직접 연계시키

지 않고 세입은 별도의 예산편성 없이 세법 등 관련 법령에 의하여 이제까지와 같이 받아들이면서 세출만 예산안으로 편성하되, 경기상황에 따라 탄력적으로 대처해 나갈 수 있도록 하여야 함(변양균 재정경제원 경제개발예산심의관, “우리나라 예산제도의 변천과 개선과제”, 『감사』 제45호(1996.1), 17면).

## 2. 다년도 예산회계제도 도입

1년단위 예산회계제도는 사업추진의 단절, 사업의 부실화, 예산불용액의 만성화 등을 초래하는 바, 2년 내지 3년 단위로 회계연도를 설정하는 것이 예산편성업무의 효율화와 사업집행의 효율성을 제고할 수 있으며, 또한 예산편성 비목의 단순화·통합화가 요청됨(오연천 서울대 행정대학원 교수, “정부예산제도의 발전방향”, 위의 책, 24면).

## 3. 일몰예산제도 도입

예산집행에 대한 사후 평가제도를 활성화하기 위해서 전문가·중립적 인사를 포함하는 준독립기구를 설치하여 이 기구가 분석하는 심사분석결과를 대통령 또는 국회에 보고토록 의무화하여야 하며, 국고보조금·특별회계 및 공공기금의 출연 등 예산의 사후적 평가가 긴요한 분야에 대해서는 일정한 조건이 충족된 후에는 그러한 지출이 자동적으로 소멸되고, 별도의 재평가를 받은 후에만 예산이 책정될 수 있도록 일몰예산제도의 도입이 필요함(오연천, 같은 글, 27면).

## 4. 조세지출제도 도입

조세지출예산제도는 예산 및 조세제도의 일관성있는 통합, 자원배분의 효율성 증대, 세부담의 형평성의 제고, 세제를 통한 지출에 대한 평가, 조세감면에 대한 정기적 검토, 세수증대와 국민의 세부담경감 등의 효과를 가져올 수 있으므로 조세지출제도를 예산제도의 일부로 도입할 필요가 있음(오연천, 같은 글, 32~33면).

## 5. 예산편성사전심의제도 도입

국가재정의 기본방향에 대한 사전심의제도는 정부사업의 중요성과 타당성에 관하여 객관적이고 전문가적인 관점에서 판단함으로써 정부의 효율성을 증진할 수 있

으며, 또한 예산편성지침에 대한 책임성과 반응성을 제고할 수 있는 제도가 될 수 있을 것이므로 예산의 사전투자심사에서부터 사후심사분석 및 감사업무에 이르기까지 일관성을 위해서는 최고 회계감사기관인 감사원에 무엇보다 예산산편성의 사전심의기능을 부여하는 제도를 도입하여야 함(이영균 감사교육원 교수, “예산편성의 합리성제고방안”, 위의 책, 46면).

### ◀재벌개혁에 관한 입법의견▶

한국경제의 장기적인 발전을 가로막고 있는 재벌문제를 해결하기 위해서는 ①소유지배구조의 혁신 ②일인 경영구조의 혁신 ③시장경쟁체제의 강화가 필요함(경실련, “김영삼대통령께 지속적인 개혁을 건의드립니다”의 건의문(1995.12.15)).

#### 1. 소유지배구조의 혁신

소유지배구조를 혁신하여 소유자경영체제에서 독립경영체제로 바뀌어야 하며, 이를 위해서는 출자총액제한제도의 강화, 순환출자제도의 개선, 종업원주주제도의 확립, 비공개기업의 상장확대 등의 조치가 선행되어야 하고, 탈세 등 불법적인 수단을 통한 재벌체제 세습을 방지하기 위해서 상속세의 취득과세형으로의 전환, 자본거래를 이용한 조세회피방지 강화, 세대 생략 이전제 도입 등의 조치가 이루어져야 함.

#### 2. 총수 일인 경영구조의 혁신

총수 일인의 경영구조를 혁신하여야 하며, 이를 위해서는 사외이사제의 도입, 종업원과 노조가 이사회나 감사기능에 참여할 수 있도록 하여야 함.

#### 3. 시장경쟁체제의 강화

공정거래법 개정을 통한 시장경쟁체제의 강화가 필요한 바, 로비금지조항의 삽입, 상호지급보증·출자총액 한도 강화 및 예외조항 및 적용제외조항의 삭제, 벌칙조항의 강화, 대상사업자의 확대 등의 조치가 필요하며, 이와 함께 공정거래위원회의 위상을 감사원수준으로 강화하고, 위원장을 부총리급으로 상향조정하는 것이 필요함.



◀WTO체제하에서의 경쟁정책 운용을 위한 입법의견▶

1. 각종 경쟁관련제도의 개선

- 카르텔의 경우 공정거래법과 개별법에서 광범위하게 허용하고 있는 공정거래법적용제외사유를 축소하여야 함.
- 외국업체의 국내유통시장 접근을 저해하는 전속대리점계약에 의한 가격제한·판매지역제한·배타조건부 거래구속 등은 통상문제화할 우려가 있으므로 관련 세부지침을 마련하고 법집행을 강화하여야 함.
- 국제기업결합의 경우 국내시장에 미치는 경쟁제한효과가 크므로 기업결합제도를 선진국수준으로 보완하여야 함.

2. 경쟁제한적인 법령정비

- 산업정책차원에서 특정산업을 보호·육성하기 위하여 도입된 각종 진입장벽·가격규제·사업영역규제 등 경쟁제한적 법령과 제도는 철폐되어야 하며, 사업자단체의 회원가입강제·탈퇴제한 등의 경쟁제한적 행위도 정비하여야 함.
- 공정거래법 적용이 배제되어온 공공분야 및 서비스분야에 대해서도 경쟁법적용을 강화하여야 함.

3. 공정거래위원회의 권한과 기능의 강화

공정거래위원회의 조직을 확대하고 정부부처 내에서의 위상도 강화함은 물론 외국의 경우처럼 소비자보호기능을 공정거래위원회가 담당할 수 있도록 하는 등 기능을 강화하여야 함(전윤철 공정거래위원회 부위원장, “WTO체제하에서의 경쟁정책 운용방향”, 『공정경쟁』 제4호(한국공정경쟁협회, 1995.12), 11~17면).

## 건설·교통

### ◀『통합도로법(가칭)』 제정의견▶

『통합도로법(가칭)』은 내용적으로 도로의 설치·관리의 주체, 도로설치절차, 도로의 유지·관리 등에 대하여 다음과 같이 규정하여야 함(오준근, 『도로의 설치·관리 관련법제의 현황과 개선방안』(한국법제연구원, 1995.12)).

#### 1. 도로의 설치·관리주체

도로계획의 체계화, 도로의 승계 및 등급강등 규정, 도로위원회제도를 도입하여야 함.

#### 2. 도로설치절차

##### (1) 도로계획

도로의 계획성 있는 설치·관리를 위하여 통합도로법에 도로계획이라는 새로운 절을 마련하여 도로기본계획, 도로정비계획, 도로사업계획, 도로건설계획의 법적 장치 도입함.

##### (2) 도로의 인정 및 지정

도로노선의 인정이 도로기본계획, 도로정비계획 및 도로사업계획에 따라 확정되는 행정행위임을 법률상 분명히 함.

[입법례] : 도로법 00조(도로노선의 인정) 도로관리청은 도로사업계획이 확정된 도로에 대하여 그 노선을 지정하여야 한다. 건설교통부장관이 아닌 도로관리청이 도로노선을 지정하는 경우 인접 지방자치단체의 도로와 연결시킬 필요가 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 인접 지방자치단체의 장과 협의하여 관할구역 밖에 걸치는 도로의 노선을 지정할 수 있다. 이 경우 협의회가 성립되지 아니할 때에는 시장·군수 및 구청장은 도지사 및 특별·광역시장에게, 도지사·특별·광역시장은 건설교통부장관에게 재정을 신청할 수 있다. 재정이 있을 때에는 협의회가 성립

된 것으로 본다.

도로관리청이 노선을 지정한 때에는 건설교통부령이 정하는 바에 따라 이를 공고하고 일반인에게 열람하게 하여야 한다. 노선의 지정을 변경한 때에도 또한 같다.

### (3) 도로구역결정

도로구역의 결정이 도로기본계획, 도로정비계획 및 도로사업계획 및 도로노선인정에 따라 확정되는 행정행위임을 법률상 분명히 하기 위하여 현행 도로법 제24조를 다음과 같이 개정함.

[입법례] 도로법 제00조(도로구역의 결정) ① 도로노선의 지정이 있는 때나, 도로노선의 인정 또는 변경의 공고가 있는 때에는 관리청은 지체없이 그 도로의 구역을 결정하여 건설부령으로 정하는 바에 의하여 이를 고시하고 그 설계도면, 자금계획 및 사업시행기간 등을 일반에게 열람하게 하여야 한다. 도로의 구역이 변경되었을 때에도 또한 같다.

### (4) 도로구역내의 토지 등의 재산권 등의 사용·수용·제한

도로사업인정에도 불구하고 도로공사까지 수용 및 보상을 무기한 미룰 수 있도록 한 현행 도로법 제49조의2는 위헌성이 있으므로 합리적인 예외기간을 설정하여야 하며, 도로부지의 권원취득에 관한 입법적 장치가 없으므로 법적 근거규정을 마련하여야 함.

### (5) 도로의 건설·관리공사에 관한 현행법제개선

#### 가. 권한위임규정의 개선

도로의 설치·관리에 있어 도로기본계획, 도로정비계획, 도로사업계획, 도로건설공사계획 등의 단계적 계획장치를 도입하고, 각각의 계획단계에 있어 지방자치단체와 이해관계인을 참여하게 하여 기본적 인권의 보장과 지방자치단체의 계획자주권을 효율적으로 보장하게 하는 법적 장치를 도입함.

#### 나. 공사시설명령규정의 개선

타공작물·타공사 및 타행위의 개념이 명확히 드러나도록 법률내용을 재구성하고, 타공작물관리자 및 타행위자와의 협의규정을 도입함.

다. 도로공사를 비관리청이 허가받아 시행하는 경우에 관한 규정의 개선

현행 도로법 제34조와 관련한 현행 도로법 시행령은 법률유보의 원칙과 관련하여 위헌상이 인정되는 바, 시행령에 규정된 각종 공람절차, 감독장치, 준공검사 등에 관하여 법률에 직접 규정하도록 함.

라. 도로구조 및 시설 등의 기준에 관한 규정의 개선

시행령에만 규정되어 있고, 법령에 규정이 없는 각종 규제장치를 법률에 규정하여 입법체계상의 불비를 해소함.

마. 도로와 도로 및 다른 교통시설과의 연결 및 교차에 관한 개선

도로와 도로 및 다른 교차시설과의 연결 및 교차관련 규정과 도로의 입체적 이용을 위한 법적 근거가 미비하므로 이에 관한 규정을 도로법에 적극적으로 규정하여야 함.

### 3. 도로의 유지·관리

#### (1) 도로의 유지·관리규정의 개선

도로법 제39조는 도로의 구조 및 도로의 유지와 수선에 관한 기준 기타 필요한 사항은 대통령으로 정하도록 하고 있고, 이에 근거하여 『도로유지·수선령』을 제정하여 각종 구속적 규정을 두고 있는 바, 이에 관해서는 법률과 대통령령간의 위상체계상의 문제가 지적되므로 법률에 규정하지 않고 시행령에만 규정한 각종 규제장치에 관한 중요한 규정을 도로법에 규정하도록 하며, 보호림의 지정, 보호시설의 설치 등과 관련된 적극적 법적 근거의 도입.

#### (2) 도로의 보전을 위한 각종 제한장치 관련규정의 개선방안

- 도로법 제47조제3호는 죄형법정주의에 위반하는 위헌성이 인정되므로 이를 삭제하거나 중대하고도 명백한 도로의 구조 및 교통안정에 대한 위해행위에 국한하도록 하여야 함.

- 접도구역, 연도구역 및 고속교통구역의 지정이 미관보존 내지는 도로의 풍치유지와 같은 개괄적이며, 행정편의적인 이유로 지정될 수 있도록 규정하고 있는 것은 과잉금지원칙에 위반되므로, 연도구역 및 고속교통구역의 지정규정 및 접도구역을 “미관”을 위하여 지정할 수 있다는 법문은 삭제하고, 접도구역의 지

정을 위한 구체적 요건을 법문에 규정하여야 함.

- 현행 도로법 제50조제4항이 접도구역 중 대통령령으로 정하는 구역 안에서 허가를 받아 토지를 사용할 수 있는 가능성을 절대적으로 배제하고 있는 것은 재산권의 본질적 침해에 해당하는 것으로 위헌의 여지가 있는 바, 도로법 제50조제4항에 관리청의 허가를 받아 금지행위를 할 수 있음이 규정되어야 하며, 허가가 거부되는 경우에는 토지 등의 소유자는 관리청에 보상을 요구하거나 토지의 매수를 청구할 수 있음을 규정하여야 함.

### (3) 도로의 유지·관리를 위한 각종 감독수단의 개선

상급관청의 하급관청에 대한 인가제도는 도로계획체계의 도입과 각종 계획에 대한 협조 및 인가체계의 종합적 도입을 통하여 계획적인 요소를 보충하고, 도로의 조사를 도로시설 및 도로부속물, 도로표식 등에 관한 종합적 조사로 확대하며, 전국적으로 도로를 전산체계로 효율적으로 관리하도록 함 등에 대한 적극적 규정을 도입하며, 또한 도로관련 허가를 받은 자에 대하여 관리청이 도로관리상 필요한 보고를 받거나 공사상황, 관련서류 내지는 도면 등을 검사 또는 감사할 수 있는 법적 통제장치를 도입하여야 함.

### (4) 도로의 사용·점용 및 굴착관련법제의 개선

도로의 일반적 사용의 범위와 한계, 도로에 관한 고양된 사용권, 도로의 특허사용, 교통관련시설의 종합적 건설 및 관리, 도로점용료징수기준 및 도로굴착조정심의위원회에 대하여 법적으로 명확히 규정하여야 함.

## 과학기술·정보통신

### ◀『과학기술특별법(가칭)』 제정의견▶

『과학기술특별법(가칭)』에 달을 주용내용은 아래와 같음(대통령의 과학기술자문위원 오찬모임에 관한 대통령비서실 보도자료, 1996.2.9; 서울 96.2.10., 7면; 경향 96.2.17., 11면).

[과학기술특별법(안)의 주요내용]

구 분	내 용
· 제정필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2001년까지 세계7대 과학기술 선진국권으로의 도약을 목표로 함</li> <li>○ 최근 선진국은 과학기술우위를 유지하기 위하여 법·제도·국가계획수립 등 과학기술혁신에 총력을 경주함</li> <li>○ 과학기술에 대한 발상의 전환과 특단의 조치가 필요함</li> <li>○ 과학기술투자·인력·정보 등의 파격적인 확충, 대학·연구소·기업의 연구와 기술개발의 체계적인 지원의 확대가 요구됨</li> <li>○ 과학기술에 관한 법령(총 96개임)간의 연계성이 부족하여 중복집행과 실효성이 저하됨</li> </ul>
· 외국입법례	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 일본: 『과학기술기본법』제정(1995.11, 법률 제130호)</li> <li>○ 프랑스: 『연구및기술개발을위한방향과프로그램에관한법률(슈벤느방법)』제정(1982.7, 법률 제82-610호)</li> <li>○ 미국: 『민간산업기술개발촉진을위한일괄과학법』 제정추진(1995)</li> <li>○ 중국: 『과학기술촉진법』(1993.10)</li> </ul>
· 연구개발주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가사회 각 주체의 과학기술진흥을 위한 참여와 역할 선언</li> <li>- 정부·지방자치단체의 과학기술진흥시책강구의무화</li> <li>- 정부·지방자치단체에 산업계, 학계, 연구계의 기술개발애로요인의 해결의무규정</li> <li>- 대학, 출연연구원, 기업연구원의 연구자 등에 대한 연구활동 유도</li> </ul>
· 중점개발연구분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 21세기를 선도할 중점연구개발분야 규정</li> <li>- 창조적 기초과학연구분야</li> <li>- 미래산업원천기술분야</li> <li>- 거대과학기술분야</li> <li>- 정보화관련 기술분야</li> <li>- 공공복지·환경기술분야 등</li> </ul>
· 종합계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중점분야의 연구개발을 적극적으로 추진하기 위한 종합계획의 수립·시행</li> <li>- 과학기술장관회의와 종과심의 심의를 거쳐 국가계획 확정. 수립과정에서 범국민적 합의 형성</li> </ul>

내		- 종합계획에 중점연구개발분야 및 과제, 필요연구인력양성 및 활용, 시설확보, 투자동원 등에 관한 구체적 사항을 포함
	· 연도별 시행 계획	○ 연도별 시행계획의 수립 및 시행의 실효성 확보 - 종합계획과 연계하여 각 부처가 추진할 연도별 시행계획의 수립·시행 - 과학기술장관회의에서 부처 추진실적 점검·보완 - 추진실적의 국회보고 및 연도별 시행계획에 따른 차년도 예산반영내용을 별도 보고토록 함 - (가칭) 중점연구개발추진기획단의 설립·운영
용	· 연구개발 투자 확대	○ 정부의 투자비중 확대 목표를 설정·추진 ○ 민간 연구개발투자 촉진을 위한 시책 강구
	· 연구인력의 양성·확충	○ 21세기를 대비한 창조적 고급연구인력의 정책적 양성과 활용 체계 구축 ○ 대학·출연연구소·기업연구소간의 상호인력 및 협동연구 추진을 위한 체계 마련 ○ 사내기술대학의 육성, 이공계 대학생(3학년)의 산업체 현장 실무교육제도의 실시 ○ 정부차원의 연구원 해외파견, 연구프로그램 설치·운영 등
	· 연구시설	○ 대형공동연구기자재의 확보 및 효율적 운영을 위한 별도 기금설치 또는 전담기구 설립
	· 국제협력	○ 해외현지연구센터 설립, 해외우수연구인력 및 연구기관 유치, 국제공동연구 촉진을 위한 지원시책 마련
	· 연구성과 확산	○ 개발된 기술의 중소기업무상양여, 벤처기업육성, 기술담보부 신용유자 확대, 기술집약형 중소기업에 대한 연구인력 인건비 보조 등
	· 과학기술 문화	○ 과학기술훈·포장, 특별채용, 겸직교수의 신분보장 ○ 여성과학기술자의 양성·활용 ○ 과학기술한림원 및 과학기술진흥협회 육성, (가칭) 과학기술 문화재단 및 과학기술진흥협회 설립운영

## 환 경

### ◀환경제도입관련 입법의견▶

#### 1. 환경제도입의 가능성

환경제는 ①기존의 직접규제정책이 효과를 거두지 못하고 있고 ②환경제는 자원 배분을 더 효율적으로 하면서 조세수입을 증대할 수 있고 ③환경제는 직접규제정책에 비해 비용효율적이고 오염통제기술을 개발할 유인을 제공하는 것이므로 그것이 직접환경제든 간접환경제든 전향적으로 도입을 검토하여야 함(라성린 한림대 교수, “환경제도입의 가능성과 그 경제적 효과”, 『공해대책』, 1996년 1월호, 22면).

#### 2. 배출부과금제도 및 환경개선부담금제도의 개선방안

현행 부담금제도는 생산, 소비·유통부분으로 구분하여 전자에는 배출부과금제도, 후자에는 환경개선부담금제도를 일률적으로 적용하고 있는데, 대기의 경우는 오염물질배출량이 사용되는 연료의 종류에 따라 달라지기 때문에 적용되는 제도의 차별화가 그다지 필요하지 않지만 수질의 경우는 같은 방류량이라도 산업폐수, 생활폐수 및 축수산폐수 등 오염기여도가 다르기 때문에 대기와 수질부분으로 구분하여야 적용하여야 함(김일중 동국대 교수, “우리나라 직접환경제 개선방안”, 위의 책, 22~24면).

#### 3. 폐기물예치금제도의 개선방안

폐기물예치금제도의 효율성을 제고하기 위하여 현재 실회수·처리비용의 20~30%에 불과한 예치요율의 대폭적인 인상과 동시에 예치금의 효율적 활용과 재활용 산업에 대한 과감한 지원확대를 통한 회수·처리비용이 실질적 감소라는 두가지 요소를 효과적으로 연계하여 운용하는 정책혼합이 필수적이며, 이를 위해서 구체적으로 ①품목별로 요율인상에 차등을 두어 재활용가능성이 높은 제품의 생산 및 구매를 유도하고 ②적립된 예치금은 납부한 업체만이 아니라 여타 수거·재활용업체에도 개방하여 재활용시장에서의 경쟁을 유도해야 하며 ③자동차나 컴퓨터 등 향후 대형



폐기물을 다량으로 발생시킬 수 있는 품목을 적용대상으로 고려할 필요가 있음 뿐만 아니라 ④소비자예치금제도를 시행하여야 함(홍종호 한국개발연구원 연구위원, “폐기물예치금제도의 원리와 개선방향”, 위의 책, 24면).

#### 4. 간접환경세의 도입

간접환경세는 오염행위나 오염문제에 대한 정보비용이 많이 들어서 직접환경세를 적용하는 것이 비효율적인 경우의 차선책으로 간주될 수 있는 것으로서 조세저항이 우려되기는 하나 이의 도입을 미룰 경우 결과적으로 과도한 직접규제나 공공환경투자를 초래하여 비효율적인 환경정책체계를 가지게 될 가능성이 많으므로 이의 적극적 도입을 검토하여야 하며, 조세저항은 간접환경세에 의해 조성된 재원을 공공환경투자재원으로서의 전용이나 환경기술개발지원 또는 환경친화적 상품에 대한 보조금 등 적절한 policy packaging을 통하여 최소화할 수 있음(류종권 영남대 교수, “간접환경세도입방안”, 같은 책, 25면).

### 보건 · 복지

#### ▶『장기이식에관한법률(가칭)』 제정의견▶

『장기이식에 관한 법률(가칭)』을 제정함에 있어 뇌사판정의 정확성과 장기수급의 적정성을 우선적으로 고려하여야 하고, 또한 장기매매의 방지에 유의하여야 하는 바, 『장기이식에관한법률(가칭)』이 담아야 할 구체적 내용은 다음과 같음(백형구 변호사, “장기이식법에 관한 의학적·법적 견해: 입법의 내용을 중심으로”, 『대한의사협회지』 제38권 제12호(대한의사협회, 1995.12), 1502~1508면); 세계 96.1.14., 22면).

#### (『장기이식에관한법률(가칭)』의 주요내용)

구 분	내 용
· 이식 가능한 장기	○심장, 취장, 간, 신장, 각막 등 이식수술이 가능한 장기 전부를 이식의 대상으로 규정하여야 함

	<p>○장기의 적출이 허용되지 아니한 자를 구체적으로 열거하여야 하며, 예를 들어 암환자, 임산부, 정신장애자, 에이즈감염자 등으로부터의 장기이식은 허용되지 아니한다는 규정을 두어야 함</p>
· 장기이식의 요건	<p>○장기적출로 인해서 환자가 사망하는 경우와 사망하지 아니하는 경우로 나누어 장기이식의 요건을 구체적으로 규정하여야 함</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 뇌사상태에 있는 환자로부터 심장·간장·췌장 등의 장기를 이식하는 경우에는 뇌사의 명백성, 환자가족의 명시적 승락, 이식의 필요성을 장기이식의 요건으로 규정하여야 하며, 장기의 적출에 관해서 승낙을 할 수 있는 가족의 범위를 열거적으로 규정하여야 함</li> <li>- 신장이식, 각막이식의 경우와 같이 장기를 적출하더라도 장기제공자가 사망에 이르지 아니한 경우에는 장기제공자의 명시적 승낙, 장기이식의 필요성을 장기이식의 요건으로 규정하여야 함</li> </ul>
· 뇌사판정의 정확성 보장	<p>○뇌사판정의 의학적 기준을 제한적으로 열거하여야 함</p> <p>○뇌사판정을 할 수 있는 의료기관을 보건복지부장관이 지정하여 이를 언론에 공개하여야 함</p> <p>○뇌사판정의 객관적 공정성을 담보하기 위하여 뇌사판정에 관여한 의사가 장기이식수술에 관여하지 못하도록 규정함</p>
· 장기이식의 관리	<p>○『장기이식관리본부』의 설치</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기이식의 관리업무를 담당하는 기구를 보건복지부산하에 국가기관으로 설치하여야 하며, 그 국가기관의 명칭은 『장기이식관리본부』가 적정함</li> <li>- 시·도, 시·군 등 지방에서의 장기이식관리업무는 지방자치단체의 관계기관이 처리하도록 규정함</li> </ul> <p>○관리본부의 기능</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장기관리본부의 기능을 장기제공자의 신고접수, 장기이식희망자의 등록, 장기이식대상자의 선정, 장기이식수술자의 사후관리, 기타 장기이식에 필요한 사항으로 규정함</li> </ul>
· 장기이식대상자의 선정에 관한 특례	<p>○장기제공자의 의사존중 및 친족간의 특례를 규정하여야 함</p>

· 장기이식수술의 관리	○ 장기이식 수술자의 자격, 장기이식수술의 구체적 방법 등 장기이식수술의 적정을 위한 구체적 규정을 두어야 함 ○ 여러개의 장기를 거의 동시에 적출하여 이식하는 수술을 하는 경우에 장기이식의 적정을 위하여 장기적출의 순서에 관한 규정을 두어야 함
· 사체해부에 관한 규정의 요부	○ 장기이식수술과 사체의 해부·보존은 그 방법과 절차가 현저히 다르고, 또한 변사체의 해부에 관해서는 형사소송법의 규정(제222조)이 적용되는 것에 대하여 뇌사자로부터의 장기이식에는 형사소송법이 적용되지 않는 점 등을 고려할 때 사체의 해부·보존에 관한 규정을 장기이식에 관한 법률에 규정하는 것은 불합리함
· 장기이식에 관한 범죄행위의 처벌	○ 장기의 매매행위, 불법한 뇌사판정행위, 불법적 장기적출행위 등 장기이식에 관한 범죄행위를 처벌하는 규정을 두어야 함

## 법원 · 법무

### ◀ 『5·18민주화운동에관한특별법』 개정의견 ▶

『5·18민주화운동에관한특별법』(이하 『5·18특별법』이라 한다)의 특별재심에 관한 규정에는 입법상의 착오가 있는 바, 조속한 개정이 요구됨(백형구, “5·18민주특별법의 특별재심에 관한 고찰”, 『인권과 정의』, 1996년 2월호, 13~19면).

#### (입법의견내용)

항 목	입 법 의 견
· 특별재심의 청구권자	○ 5·18특별법 제4조제1항의 “제2조의 범행”은 5·18특별법 제2조는 공소시효의 정지에 관한 규정이므로 『헌정질서파괴범죄의공소시효에관한법률』 제2조에 규정하는 헌정질서파괴범죄로 해석하여야 하는 바, 5·18특별법 제4조제1항 중 “제2조의 범행”은 입법상의 착오이므로 이를 “헌정질서파괴범죄의 공소시효에관한법률 제2조”로 개정하여야 함

	<p>○ 동법 제4조제1항의 “유죄의 확정판결을 받은 자”는 유죄판이 선고된 후에 그 유죄판결이 확정되는 것이지 유죄의 확정판결이 선고되는 경우는 없으므로 이를 “유죄판결을 선고받은 자는 그 유죄판결이 확정된 경우에”로 개정하여야 함.</p>
<p>· 재심사유</p>	<p>○ 5·18특별법 제4조제1항은 유죄판결을 받은 모든 사람에게 제한없이 재심을 받을 수 있도록 규정하고 있으나, ① 미확정판결에 대한 불복신청이유(항소이유 또는 상고이유)를 법률적 제한하고 있는 점 ② 5·18특별법의 특별재심은 유죄판결이 확정된 사건을 재차 심판하는 제도라는 점 ③ 특별재심사유를 제한하지 아니하면 특별재심청구권의 남용이 우려된다는 점 ④ 소송절차의 위법이 판결에 영향을 미치지 아니한 경우에는 특별재심절차를 허용할 필요가 없다는 점 ⑤ 특별재심의 사유를 제한적으로 열거하는 것이 일반재심의 사유를 제한적으로 열거하는 것과 균형이 맞는다는 점에서 특별재심사유를 다음과 같이 열거하는 것이 타당함</p> <p>제1호: 원판결 또는 원판결의 소송절차가 법령에 위반되고 그 위법이 판결에 영향을 미친 경우</p> <p>제2호: 원판결이 사실을 오인하였다고 인정되고, 그 사실인정이 판결에 영향을 미친 경우</p> <p>제3호: 유죄판결을 선고받은 자에 대하여 무죄로 인정할 증거가 새로 발견된 경우</p> <p>제4호: 형의 선고를 받은 자에 대하여 형의 면제 또는 법정형의 경한 다른 죄로 인정할 증거가 새로 발견된 경우</p> <p>제5호: 형의 양정이 심히 부당하다고 인정되는 경우</p>
<p>· 법원의 직권조사</p>	<p>○ 5·18특별법 제4조제3항은 법원의 직권조사에 대하여 규정하고 있으나 ① 제2조의 죄는 『헌정질서파괴범죄의공소시효등에 관한특별법』 제2조의 헌정질서파괴범죄를 의미한다는 점 ② 5·18민주화운동에 가담한 사실로 유죄판결이 확정된 경우는 헌정질서파괴범죄를 범한 사실로 확정된 경우가 아니라는 점 ③ 특별재심의 심리절차에 관해서는 형사소송법 또는 군사법원법의 재심절차에 관한 규정이 적용되므로(5·18특별법 제4조제4항) 특별재심의 청구를 받은 법원은 필요한 때에는 재심의 이유유무에 관한 조사를 할 수 있다는 점에서 동규정은 입법상의 착오로 삭제하여야 함</p>

### ◀『가정폭력방지법(가칭)』 제정의견▶

- 형법을 일부 개정함으로써 가정폭력의 결과에 대한 사후적인 조치는 취할 수 있으나 가정폭력의 예방과 가해자 치료 및 피해자 보호는 할 수 없는 바, 가정폭력의 피해자를 위한 긴급피난처 운영, 가해자를 격리하여 치료할 수 있는 시설 마련, 국가와 지방자치단체의 일반시민 대상의 예방교육 실시의무 등을 내용으로 하는 『가정폭력방지법(가칭)』을 제정해야 함(이미경 여성단체연합 상임공동대표, 경향 96. 2.22., 2면; 한겨레 96. 3. 3., 14면).
- 『가정폭력방지법(가칭)』에는 가정폭력사건이 발생하면 당사자나 후견인으로부터 사건을 접수한 검찰 및 전담 판사에게 긴급보호명령을 청구할 수 있도록 하고, 가정보호처분에 보호시설위탁명령뿐 아니라 임시퇴거, 금전배상, 사회봉사명령 등을 규정하여야 함(신한국당, 경향 96. 2.22., 2면; 한겨레 96. 3. 3., 14면).

### ◀『민사소송법』 개정의견▶

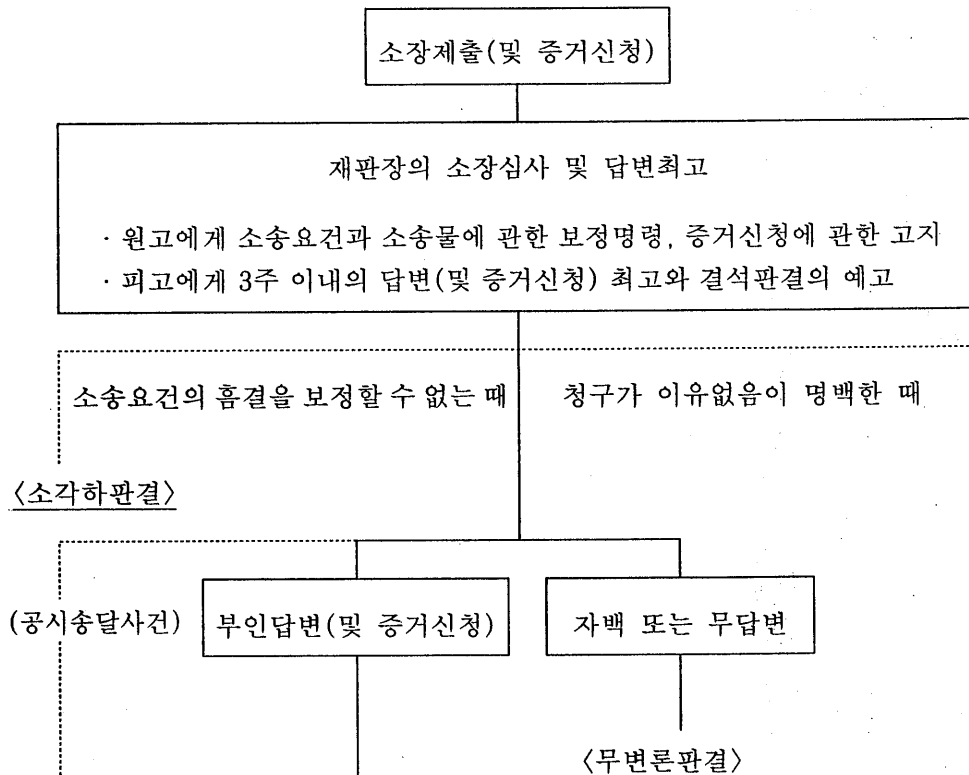
민사소송법의 개정착안점에 따른 신소송절차와 현행소송절차의 비교 및 신소송절차의 개요는 아래에서 보는 바와 같음(법원행정처, 『민사소송법(소송절차편) 개정착안점』(1995.12.30); 한겨레, 1996.3.9, 2면).

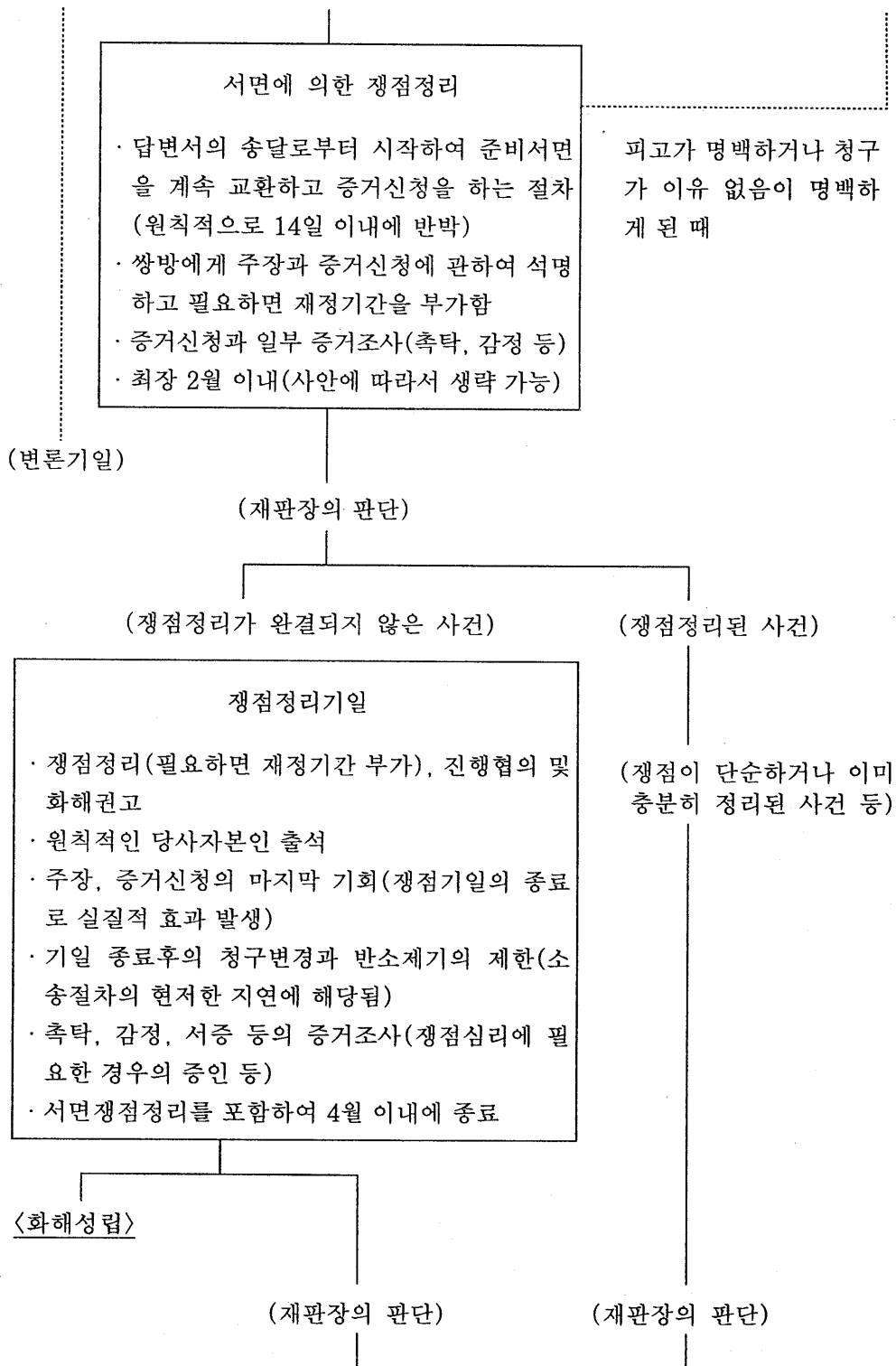
(신소송절차와 현행 심리방식의 비교)

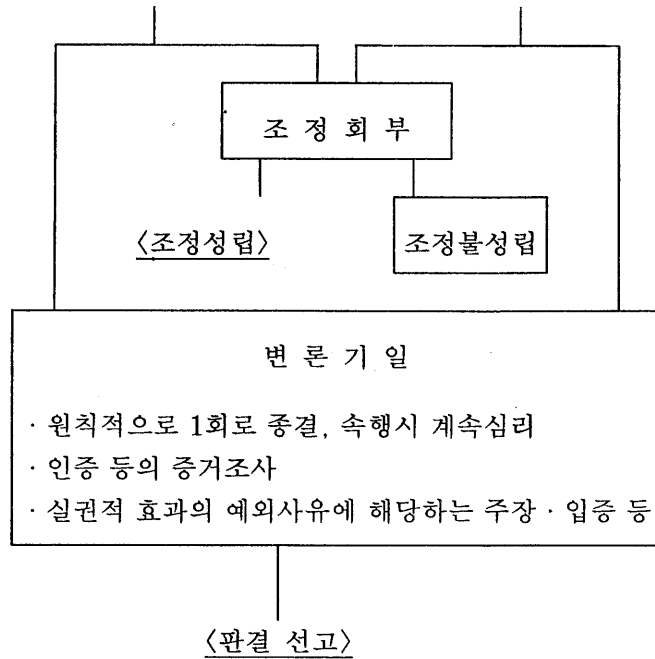
비 교	현행 심리방식	신소송절차
· 변론전(의제)자백	○ 변론기일과 선고기일	○ 무변론 판결
· 당사자본인의 소송관여	○ 석면처분으로서의 본인출석 명령	○ 그 외에 쟁점정리기일에 원칙적으로 본인 출석
· 실질적인 심리의 개시시점	○ 사실상 변론기일부터 석명, 쟁점정리, 증거신청 개시	○ 소정접수 직후부터 심리개시(석명과 증거신청, 증거조사 등)
· 쟁점정리방식	○ 준비절차(합의사건)	○ 모든 사건에서 서면과 기일 방식의 탄력적인 혼용

· 공격방어방법의 제출시기	○사실상 무제한적 수시제출	○적시제출주의 및 재청기간제도
· 실권적 효과의 기준시	○준비절차의 종결(합의사건)	○쟁점정리기일의 종료
· 증거조사 시기	○기일전 증거신청은 가능하나 조사는 예외적으로 가능	○증거신청과 조사시기의 무제한(인증은 원칙적으로 변론기일)
· 변론집중의 배경	○실권적 효과와 기일전 증거조사의 예외성	○실권적 효과와 기일전 증거조사, 다양한 쟁점정리방식
· 구속력있는 화해권고절차	○조정회부하여 조정기일을 거친 다음에야 결정가능	○언제나 서면에 의한 화해권고 가능
· 항소심의 심리	○사실상 무제한적 갱신권	○제1심판결로 인한 실권적 효과

[신소송절차 개요도]







### ◀『점포임대차보호법(가칭)』 제정의견▶

주택의 경우는 전세금인상·임대기간 등을 보호하기 위한 특별법이 있으나 점포 등 영업용 건물의 경우 관련법이 없어 계약기간을 건물주의 임의로 정하고, 보증금도 새로운 임차인이 나타날 때까지 반환을 미루는 경우가 많으며, 건물주의 변경시에는 임대차계약을 다시 체결하게 할 뿐만 아니라 건물의 보수비용 역시 세입자에게 부담하게 하는 등 점포의 임대인과 임차인간에 분쟁이 자주 발생하고 있으나 이러한 경우는 민사상의 분쟁해결방법 밖에 없는 실정이므로 주택임대차보호법과 같이 ① 계약기간을 2년으로 하고 특별한 사정이 없는 한 계약 시기가 지나면 자동 갱신한 것으로 간주 ②관인계약서 사용의 의무화 ③부도시 영세상인의 보증금 우선 변제 ④ 권리금의 관행을 근절하거나 2년 이상 영업을 지속하는 경우에 한하여 허용 ⑤건물 반환시 권리금 및 시설비의 보상 등을 규정하는 『점포임대차보호법(가칭)』의 제정이 필요함(『상가보호법(가칭)』 제정 추진위원회·이은영 한국외대 교수, 시민의 신문 96.1.15, 7면).



〈참고자료〉

1996년도 정부입법계획

= 부처별 주요 법률의 제·개정 요지 =

△ 외교국방

- 경제수역의 범위를 정하는 『배타적 경제수역법』과 화학무기금지를 위한 국제협약에 따라 특정 화학물질의 생산 및 보유한도를 정하고 제조허가 및 수출허가제를 도입하는 것을 내용으로 한 『특정화학물질의 제조·수출입규제법』을 제정함.
- 『병역법』을 개정해 공익근무요원의 복무기관을 군부대 및 정부투자기관으로까지 확대하고 기술자격이 없는 사람도 중소기업 산업기능요원으로 편입할 수 있도록 함.

△ 경제

- 납세자권리헌장 제정의 근거를 마련하고 납세절차의 투명성을 높이는 차원에서 『국세기본법』을 개정하고 『소득세법』 개정을 통해 부양가족 수가 적은 근로자의 세 부담증가 문제를 시정함.
- 영세사업자의 세 부담을 줄이는 방향으로 『부가가치세법』을 개정하고 외국인 투자자에 대한 규제를 대폭 완화하기 위한 근거 규정을 마련하는 차원에서 『외국인투자법』을 제정함.
- 『임대주택법』을 개정해 미분양주택을 임대주택으로 전환할 수 있도록 함.
- 일정한 상한선 안에서 외국인 고용허가제를 도입할 수 있도록 『외국인노동자고용관리법』을 제정함.

△ 사회

- 국가와 지방자치단체 사이의 의견조정제도를 마련하고 주민의 조례제정 및 정책개폐청구 제도를 도입하는 방향으로 『지방자치법』을 개정하고 『도로교통법』도 안개, 우천 등 이상기후와 터널통행 때 모든 차가 라이트를 켜도록 개정하며, 비디오파에 대해서도 『풍속영업규제법』의 통제를 받도록 함.

- 『출입국관리법』을 개정해 외국인의 진출신고제도, 체류기간 상한 및 갱신제도를 폐지하고 외국인 불법고용주에 대한 처벌을 강화하도록 함.
- 현행 방송법과 종합유선방송법을 일원화한 『통합방송법』 제정 방침을 계속 추진함.
- 국적이 없거나 국적을 상실한 독립유공자와 그 후손을 독립유공자로 예우하고 이들에 대해 법이 정한 예우를 계속할 수 있도록 하는 한편 6·25 전몰군경 유자녀에게 수당을 지급할 수 있도록 『독립유공자예우법』 및 『국가유공자예우법』을 개정함.

#### △ 교육·문화·환경·복지

- 현행 교육법을 『교육기본법』, 『초·중등교육법』, 『고등교육법』으로 개편하고 『초·중등교육법』에서는 학생의 학교선택권을 보장하고 자치활동 및 징계에 관한 절차를 정하도록 하며, 『고등교육법』에서는 교과과정, 조직 등 분야에 대한 대학의 자율권을 최대한 보장함.
- 관광숙박시설의 건축 및 영업과 관련한 각종 규제를 완화하는 방향으로 『관광숙박시설지원특별법』을 제정함.
- 지하수와 지표수의 통합관리 및 비용부담 등을 정하도록 『물관리기본법』을 제정하고 광역상수원보호지역 안 주민의 재산권 행사 제한에 따른 주민지원대책을 마련하며 지방자치단체간의 상수원 관리를 위한 유역관리협의체를 구성할 수 있도록 관련 법규를 정비함.
- 법령상 환경영향평가 대상사업이 아니더라도 시·도지사가 조례로 실시할 수 있도록 『환경영향평가법』을 개정하며, 『유해화학물질관리법』을 개정하여 유독물사고 때 환경상의 피해를 복구토록 하는 제도를 도입하고 환경오염피해분쟁위원회의 기능을 강화하는 방향으로 『분쟁조정법』을 개정함.
- 이웃돕기성금을 민간단체가 모금·관리하도록 중앙공동모금회와 시·도 지역공동모금회를 둘 수 있게 『사회복지공동모금법』을 제정함.
- 의료분쟁조정위의 설치와 의사 치과의사 한의사의 의료배상공제회 가입을 의무화하는 『의료분쟁조정법』을 제정함.

[입법예정 150개법안]

부 서	정비대상법률(制는 제정, 廢는 폐지)
재정경제원 (22건)	국세기본법, 소득세법, 증권거래세법, 조세감면규제법, 법인세법, 상속세법, 부가가치세법, 특별소비세법, 국세징수법, 조세범처벌절차법, 관세법, 수출용원재료에대한관세등환급에관한특례법, 신용보증기금법, 신기술사업금융지원에관한법률, 신용정보의이용및보호에관한법률, 보험업법, 증권거래법, 담배사업법, 한국담배인삼공사법, 공공자금관리기본법, 외국인투자에관한법률(制)
외무부 (3건)	화학무기의금지를위한특정화학물질의제조·수출입규제등에관한법률(制), 배타적경제수역법(制), 재외동포재단법(制)
내무부 (8건)	울산광역시설치에관한법률(制), 지방자치법, 지방세법, 민방위기본법, 재난관리법, 풍속영업의규제에관한법률, 도로교통법, 지적제조사특례법(制)
법무부 (4건)	법무사법, 보호관찰등에관한법률, 사회보호법, 출입국관리법
국방부 (10건)	병역법, 사관학교설치법, 계엄법, 군수조달기금법(制), 국방·군사설치사업에관한법률, 국가보위에관한특례조치법제5조제4항에의한동원대상지역내의토지의수용·사용에관한특별조치령에의하여처리된토지의정리에관한특례법(制), 국방정보체계연구소법(制), 군사시설보호법, 군용항공기지법, 통합방위기본법(制)
교육부 (9건)	교육기본법(制), 초·중등교육법(制), 고등교육법(制), 한국교육방송원법(制), 직업교육촉진법(制), 교육법, 지방교육자치에관한법률, 학교보건법, 교육공무원법
문화체육부 (6건)	전통사찰보존법, 향교재산법, 예술의전당법(制), 관광진흥개발기금법, 국제회의유치및지원에관한법률(制), 관공숙박시설지원특례법(制)
농림수산부 (12건)	농어촌진흥공사및농지관리기금법, 농업창고업법(廢), 양곡관리법, 농산물검사법, 농어촌정비법, 농수산물가공산업육성및품질관리에관한법률, 낙농진흥법, 초지법, 한국진도견보호육성법, 임업진흥촉진법(制), 어항법, 어선법
통상산업부 (15건)	중소기업협동조합법, 대외무역법, 국제영업활동지원법(制), 해외자원개발사업법, 대한광업진흥공사법, 액화석유가스의안전및사업관리법,

	고압가스안전관리법, 전기사업법, 원전개발에관한특례법, 발전소주변지역지원에관한법률, 도·소매업진흥법, 점포임대차보호법(制), 공업및에너지기술기반조성에관한법률, 산업디자인포장진흥법, 변리사법
정보통신부 (6건)	전기통신기본법, 전기통신사업법, 전파법, 우정사업운영에관한특례법(制), 우편법, 별정우체국법
환경부 (9건)	소음·진동규제법, 유해화학물질관리법, 환경영향평가법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률, 환경오염피해분쟁조정법, 실내공기질관리법(制), 물관리기본법(制), 광역상수원보호지역수질개선촉진및지원등에관한법률(制), 환경개선특별회계법
보건복지부 (6건)	사회복지사업법, 사회복지공동모금법(制), 노인복지법, 의료분쟁조정법(制), 마약법, 의료보호법
노동부 (3건)	국가기술자격법, 외국인근로자고용및관리에관한법률(制), 근로자파견사업의적정한운영및파견근로자보호에관한법률(制)
건설교통부 (20건)	건설업법, 건설기술관리법, 수자원기본법, 공유수면법(制), 지하수법, 한국수자원공사법, 하천법, 화물자동차운수사업법(制), 도시계획법, 토지구획정리사업법, 도시공원법, 임대주택법, 자동차운수사업법, 여객자동차터미널법, 수도권신공항건설촉진법, 항만운송사업법, 도선법, 유류오염손해배상보장법, 수로사업법, 측량법
총무처 (3건)	국가공무원법, 행정절차법(制), 공공기관의정보공개에관한법률(制)
과학기술처 (7건)	과학기술특례법(制), 과학기술진흥법, 기술개발촉진법, 원자력법, 방사성폐기물관리사업의촉진및시설주변지역의지원에관한법률, 기상업무법, 과학관육성법
공보처 (2건)	방송법(制), 사회단체신고에관한법률(廢)
국가보훈처 (4건)	독립유공자예우에관한법률, 국가유공자예우등에관한법률, 보훈의료원법(制), 한국보훈복지공단법
공정거래위원회 (1건)	독점규제및공정거래에관한법률

[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·국채·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



입법의견조사 96-1 최근입법의견 동향

---

1996년 4월 25일 印刷

1996년 4월 30일 發行

發行人 白 南 辰

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 동 양 상 사

서울특별시 종로구 신문로2가 1-103

전 화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

---

값 5,000 원

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

