

Annual Report

2018 ————— 19

한국법제연구원
연차보고서

Korea Legislation
Research Institute

Annual Report

2018 ————— 19

한국법제연구원
연차보고서

**Korea Legislation
Research Institute**



한국법제연구원은 국가입법정책 지원과 법률문화 향상에 기여함을 목적으로 설립된 국내 유일의 법제전문 국책연구기관입니다. 연간 300여종의 입법관련 연구보고서를 발간하고 수준 높은 연구성과를 바탕으로 정책현안에 대해 실효성 있는 입법대안을 제시하고 있습니다.

한국법제연구원은 기관에서 수행한 연구성과를 널리 확산시키고자 매년 연차보고서를 발간하고 있습니다. 2018년 연차보고서는 기본 및 수시연구사업의 요약문, 국제학술대회 등 주요활동, 2019년도 연구계획의 내용을 담고 있습니다. 연차보고서에 소개된 한국법제연구원의 연구보고서는 웹사이트(www.klri.re.kr)에서 전문을 읽으실 수 있습니다.

앞으로도 한국법제연구원은 시시각각 변화하는 사회 흐름을 파악하고 다양한 사회계층에서 촉발되는 법제연구에 대한 수요 발굴을 적극 실시하여 국정과제 추진에 효율적으로 뒷받침할 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

2018 한국법제연구원 연차보고서가 법제연구에 관심 있는 모든 분들께 유익한 자료가 되기를 바랍니다. 여러분의 많은 관심과 성원을 부탁드립니다.

2019. 6

한국법제연구원 원장 이 익 현

CONTENTS

기관현황	• 기관의 목적 및 사업	010
	• 기관운영 목표	011
	• 2018년도 사업추진 방향	012

2018년도 연구성과	• 기본연구사업	016
	• 수시연구사업	082
	• 일반연구사업	125
	• 수탁연구사업	135

2018년도 주요활동	• 국내외 학술대회 개최 실적	150
	• 2018년도 MOU 체결실적	152
	• 입법정책포럼 개최 실적	152
	• 역량강화연수 개최 실적	153
	• 발간간행물	153

2019년도 연구계획	• 2019년도 사업목표	158
	• 중점연구사업	159
	• 2019년도 기본연구계획	160

한국법제연구원은
수준 높은 연구성과를 바탕으로
더 나은 미래를 열어갑니다.



PART

1

기관 소개

- 1 기관의 목적 및 사업
- 2 기관운영 목표
- 3 2018년도 사업추진 방향

기관의 목적 및 사업

기관의 목적

(정관 제2조)

- 법제에 관하여 전문적으로 조사·연구하고 법령정보를 체계적으로 수집·관리함으로써 국가의 입법정책수립의 지원 및 법령정보의 신속·정확한 보급과 아울러 법률문화의 향상에 이바지

기관의 사업(주요 기능)

(정관 제4조)

- 국내외 법제와 입법정책에 관한 조사·연구
- 국내외 법령정보의 체계적인 수집·관리 및 보급과 전산망 사업
- 법령의 입법취지와 배경 등에 관한 해설자료의 발간·보급
- 입법기술·법령용어정비·고법전 및 한국법제사에 관한 조사·연구
- 국내외 연구기관과의 법제 및 입법정책 등에 관한 공동연구와 국내·외 인사 초청 연구사업
- 국내외 연구기관이나 개인에게 연구용역 위탁 및 정부나 민간단체에서의 연구용역 수탁
- 그 밖에 연구원의 목적달성을 위하여 필요한 사업

기관운영 목표

경영목표 I

선제적 입법정책 지원강화

- 1. 입법정책의 능동적 지원을 위한 연구 강화**
 - 수요자중심, 현장중심 입법수요 파악
 - 연구과제선정절차 개선
 - 중장기 연구과제 발굴을 통한 정책방향 제시
- 2. 맞춤형 정책현안 법제연구 수행**
 - 수요자맞춤형 협력체계 구축
 - 정책현안 대응 체계 구축 및 운영
 - 상시 학습체계 구축 및 운영, 지식 공유
- 3. 연구관리·지원체계의 내실화**
 - 연구그룹별 과제 총량제 운영
 - 연구윤리 점검 및 지원 체계 운영
 - 연구사업 품질관리 개선·운영
 - 연구지원 인력 채용 및 역량강화 교육 실시

경영목표 II

연구네트워크 강화 및 성과확산

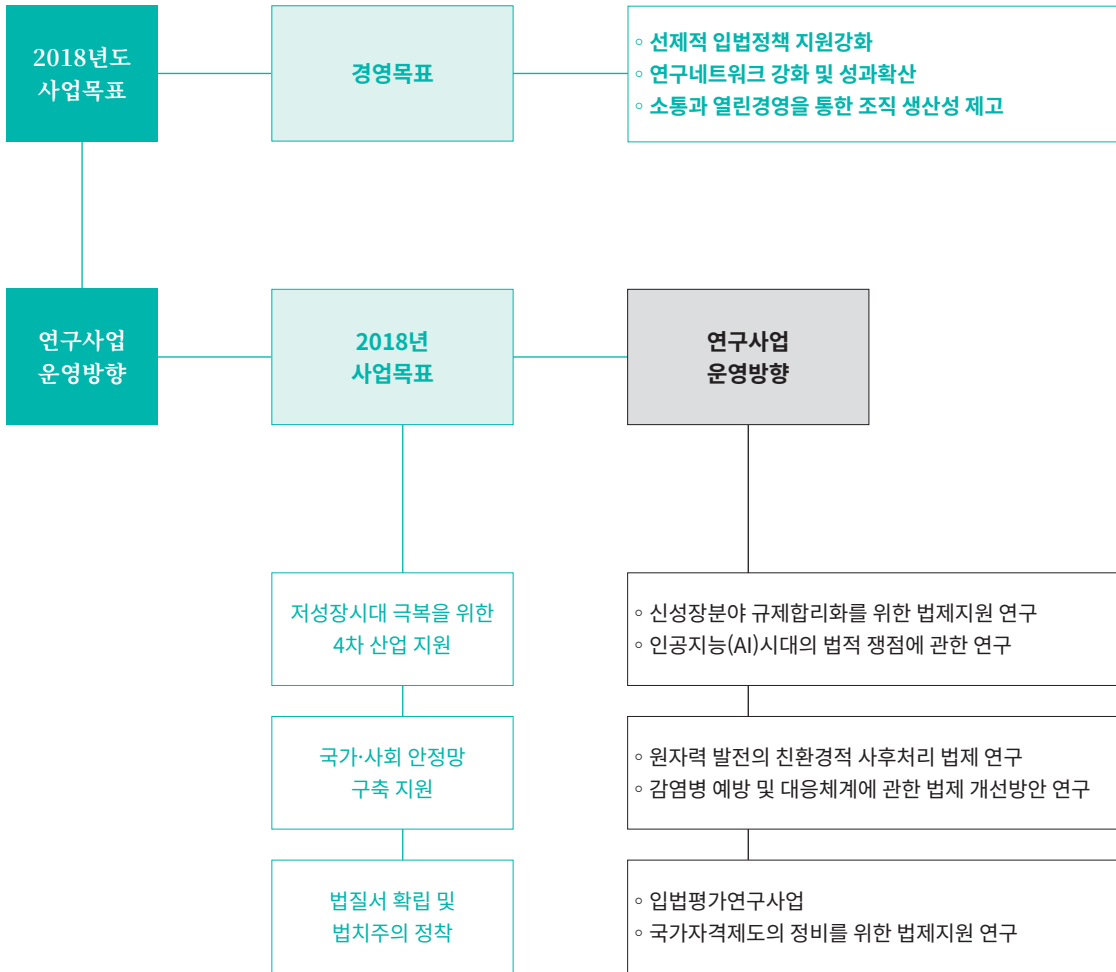
- 4. 협력적 법제연구 네트워크 및 협의체 공고화**
 - 협력연구 기반 구축
 - 국제적 협력연구 수행
 - 협력연구 운영성과의 대외확산
- 5. 글로벌 입법지원 강화**
 - 국제기구 정책지원 강화
 - 외국의 법제정비 지원시스템 구축·운영
 - 외국법제전문가 초청/교육 활성화
- 6. 연구성과 확산 및 고객만족도 제고**
 - 법제현안 이슈의 대국민 제공 확대
 - 홍보콘텐츠 다양화 및 서비스 고도화
 - 고객만족시스템(VOC) 운영

경영목표 III

소통과 열린경영을 통한 조직 생산성 제고

- 7. 성과중심형 경영시스템 구축**
 - 성과유도형 평가시스템 구축 및 운영
 - 동기부여형 보상시스템 구축 및 운영
- 8. 생애주기별 직무역량 강화**
 - 우수인재 유치 및 유지를 위한 NCS 기반 구축
 - 직무별/직급별 역량강화
 - 고령자 직무개발 및 관리체계 구축
- 9. 소통과 화합의 일터조성**
 - Bottom-Up 방식의 소통시스템 운영
 - 건강한 직장문화 조성 및 가족친화제도 인증
 - 직원 고충처리 및 만족도 제고

2018년도 사업추진 방향



중점연구사업

번호	중점연구사업명
	중점연구사업 요약
	신성장분야 규제법제개선연구(II)
1	제4차 산업혁명 시대 도래와 함께 ICT 융합 신기술과 신제품 등과 같은 신기술·신산업의 창출을 저해하는 국내 규제법령의 문제점을 분석하고, 신기술 시범사업과 사업화·상용화의 기반을 조성하기 위한 합리적인 규제대안 제시
	국가자격제도에 관한 법제 연구
2	국가자격은 입법적으로는 개인의 직업의 자유 및 개인적 공권 차원에서 헌법적·규제법적 논의가 기반이 되어야 하므로, 국가자격 전반을 법제적 측면에서 심도 깊게 연구하고, 국가자격 입법에 필수적인 요소들을 모델화함으로써 현재의 문제는 물론 향후 산업발전 수요에 부합하는 자격제도 입안부터 개정·폐지에 이르는 개편요구에 대응하고, 국가 전체적인 자격법체계 마련에 기여하기 위한 법이론적·실증적 연구임
	입법평가연구사업
3	입법정책에 관한 법경제학적 분석을 통하여 비용과 편익 등에 대한 객관적 자료를 제시함으로써 재정의 효율적 배분을 지원하는 한편 설문조사 및 통계분석 등 법사회학적 평가방법론을 적용하여 규범과 현실 간에 나타나는 차이를 최소화함으로써 수범자 중심의 입법정책 마련에 기여하고, 또한 입법평가를 통하여 다양한 이해관계인의 의견을 수렴하고 이를 조정하여 보다 나은 입법이 이루어질 수 있도록 지원하며, 이러한 과정 속에서 일반국민의 입법에 대한 참여기회를 보장함으로써 민주적 입법기능 강화에 기여

PART

2

2018년도 연구성과

- 1 기본연구사업
- 2 수시연구사업
- 3 일반연구사업
- 4 수탁연구사업

기본연구사업

- 01 일자리창출을 위한 고용지원 법제연구
- 02 국가균형발전을 위한 법제 연구
- 03 국가자격제도에 관한 법제 연구
- 04 대기업집단 지배구조 개선 법제 연구
- 05 재정법제연구사업
의회·행정부 관계와 예산권한 배분에 관한 연구
지방재정조정제도에 관한 연구
- 06 공공기관의 사회적 가치 강화를 위한
관련 법제 개선방안 연구
- 07 신성장분야 규제법제개선연구(II)
- 08 감염병 예방 및 대응체계에 관한
법제개선방안 연구
- 09 원자력 발전의 친환경적 사후처리를 위한
법제 개선방안 연구
- 10 인공지능(AI) 시대의 법적 쟁점에 관한 연구
- 11 기술혁신에 따른 금융안정 법제개선 연구
- 12 지하라이프라인의 안전관리
규제체계에 관한 법제 연구
- 13 예방적 기업회생법제 연구
- 14 통합적 도시관리 체계마련을 통한
‘도시재생 뉴딜사업’ 효율성 제고를 위한
법제 정비방안 연구

일자리창출을 위한 고용지원 법제연구

A Legislative Study on Employment Support for Job Creation

주제어 일자리 창출, 고용지원, 사회적 약자, 취업취약계층

연구자 현대호(한국법제연구원 선임연구위원)

배경 및 목적

- 우리나라의 지속가능한 경제성장은 경제인구의 확보로 가능하며 국민의 일자리 부족은 심각한 사회문제로 대두되고 있고 국민의 일자리는 개인의 생존권과 사회의 통합에 직결됨
- 따라서 이 연구에서는 국민의 일자리 창출을 담고 있는 관련 국·내외의 법제를 분석하여 우리나라의 경제수준과 사회수준에 적합한 일자리 창출정책과 고용지원이 가능하도록 법제개선 방안을 모색하고자 함
- 특히, 우리나라가 선진국가로 진입하고 있는 시점에 종래 낙후된 일자리창출 정책을 개선하여 보다 많은 일자리 창출과 양질의 일자리 제공을 위한 법제기반을 조성하고자 함
- 이 연구에서는 미국과 유럽연합을 살펴보되, 무엇보다도 일본의 일자리 창출을 위한 고용지원 법제를 중심으로 살펴봄

주요 내용

- 이 연구에서 살펴본 입법개선 방안만을 요약하면, 다음과 같음
 - 고용정책 기본법은 고령화, 지역고용 등 정책적인 사항을 보다 세분화하고 구체화하여 인구변화와 경제변화 등에 적극 대응할 수 있도록 입법사항을 개선하는 것이 필요할 수 있음
 - 청년고용촉진 특별법은 특별법이 아닌 일반법의 형태로 개선하는 것이 필요하고, 지역사회에 맞는 일자리창출의 세부적인 정책을 담은 입법사항과 서비스업을 중심으로 한 세부적인 지원 시책을 규정하는 것이 필요할 수 있음
 - 남녀고용평등법 등은 여성의 고용차별 해소 및 양성평등 제고와 여성고용촉진 등을 내용으로 하는 법제, 남녀노동자 모두를 대상으로 보육·돌봄·가족간호 등을 내용으로 하는 법제, 그리고 일·생활 균형 관련 법제를 분리하여 체계화하는 방안도 고려할 수 있음

- 고령자고용법은 고령자의 계속고용, 정년 연장 등과 같이 고령자의 경제활동을 연장하는 입법 사항과 지방자치단체 및 공공단체의 역할 등을 보다 현실에 맞게 개선하는 방안도 고려할 수 있음
- 장애인고용촉진법은 장애인의 지원을 위한 지방자치단체 또는 관련 지원기관의 역할을 강화하고 장애인 고용지원을 위한 제도로 세부적으로 규정하는 방안을 고려할 수 있음
- 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률은 외국인 근로자의 보호를 강화하고 고도의 전문지식이나 기술을 가진 외국인의 고용촉진 등을 위한 입법사항을 추가하는 개선을 고려할 수 있음

기대 효과

- 일자리창출 및 고용지원에 관한 정부정책 및 관련 법령의 개선방안 제시
- 일자리창출 및 고용지원정책에 관한 정책 자료 및 연구자료 제시 등

국가균형발전을 위한 법제 연구

A Legal Study on National Balanced Development

주제어 국가균형발전, 지역산업육성, 혁신클러스터, 지역인재양성, 삶의 질

연구자 이준호(한국법제연구원 연구위원)

나채준(한국법제연구원 연구위원)

양태건(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 정부 추진의 국가균형발전정책 검토 필요
 - 국가균형발전과 관련하여 현재 정부의 국정운영 5개년 계획의 “5대 국정목표 20대 국정전략 100대 국정과제”에서 국정목표로서 “고르게 발전하는 지역”을 설정하고 국정전략으로서 “골고루 잘사는 균형발전”을 수립하였음
 - 4대 복합-혁신과제에서 “국가의 고른 발전을 위한 균형발전”을 과제로서 선정함으로써 국가균형발전에 대한 중요성을 강조하고 있음
- 균형발전정책과 관련 법제의 특징
 - “국가균형발전”의 정책목적은 단일한 정책과 소수의 법률로서 달성할 수 없는, 다원적 정책고려 및 법제도 운영의 다각적 교차에 의하여 달성될 수 있음
 - 국가균형발전특별법 단일 법률에 의하여 추진되는 정책이 아니라, 관련된 다수의 법률이 개별적인 입법목적에 따라 추진되면서, 궁극적으로 국가균형발전이라는 단일의 목표를 달성하는 것이 주요 목적이라고 할 수 있음
- 균형발전정책의 목적 달성을 위한 법제 기반 연구 필요
 - 균형발전정책의 방향성과 정책기반을 제공하는 법제도의 상호간 정합성과 시행의 효율성 및 타당성에 관하여 해당 법률을 분석하여 정책과 법제가 체계적으로 조화됨으로써 균형발전정책의 궁극적인 목적을 달성할 수 있는 법제도 개선방안의 제시를 연구의 목적으로 함
- 균형발전정책에 관한 이론과 정책의 변화
 - 고전적 성장이론과 균형발전 이론 : 성장과 효율을 중시하는 이론에서 형평과 균형을 중시하는 이론으로 변화

- 이론적 변화에 따른 정책의 변화 : 개발중심의 정책과 법제도 운영에서 분배와 균등, 삶의 질을 중시하는 정책과 법제도 운영으로 변화

주요 내용

- **현행 균형발전정책의 내용**
 - 인적 측면, 공간적 측면, 산업적 측면에 따른 정책 분류
 - 삶의 질 향상과 농어촌 환경 개선 정책 추진
 - 도시재생과 인구감소지역 지원 정책 추진
 - 클러스터 중심의 선택과 집중에 의한 산업정책 추진
- **OECD 지역정책 분석기준**
 - 지역정책의 목표, 법적·제도적 체계, 거버넌스를 기준으로 분석
 - 지역정책의 목표 : 성장, 경쟁력, 지역불균형 해소 등의 이슈
 - 법적·제도적 체계 : 도시·농어촌 정책, 클러스터 등 정책수단, 예산 등이 이슈
 - 거버넌스 : 지방분권, 지역간 거버넌스, 평가와 모니터링 등이 이슈
- **제도개선 사항**
 - 지역인재의 지속가능한 양성을 위하여 산학협력 강화 및 산학융합지구의 적용 확대 및 활성화 필요
 - 도시생활 제고를 위한 스마트도시 시행지역의 확대
 - 인구감소지역 지원을 위한 독립 법률 제정 필요
 - 수도권규제 합리화를 위하여 수도권 내 낙후지역 등 규제완화 개선
 - 국가균형발전특별법의 개별 조문에 따른 별도 추가 입법 제정 필요
 - 지역지정에 의한 규제특례제도의 합리화를 위하여 정부내 규제개선절차의 타당성 및 신속성 확보방안 마련 필요
 - 지방중소기업 지원을 위한 개별 입법 제정 필요
 - 지역산업육성을 위한 기본적인 법제도 마련 필요
 - 지역금융활성화를 위한 인센티브 제공의 법정화 필요
 - 지역정책의 컨트롤타워 구축 및 지역지원기관에 대한 평가제도 마련 필요
 - 관계부처 협의의 내실화와 실무협의제도의 법정화 필요

기대효과

- 균형발전정책의 법제도적 기반에 대한 입법론적 검토자료 제공
- 균형발전정책 및 관련 법제에 관한 이슈별 법제도적 개선방안 제공
- 균형발전정책 소관 부처의 해당 법률의 입법론적 개선방안 제공

국가자격제도에 관한 법제 연구

A Study on Legislation on the National Qualification System

주제어 자격입법, 자격규제, 직업면허, 직업의 자유,
일출심사, 일몰심사, 규제영향분석

연구자 백옥선(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 자격의 변화속성을 고려한 국가자격의 입법기반 마련 필요성
 - 자격제도는 국가자격을 중심으로 하여 국가주도형으로 발전되어 왔으나, 최근 국가자격과 민간자격 간 전환이나 민간자격의 확대가 이루어지고 있는 상황임
 - 국가자격은 법령에 근거하여 국가가 관리·운영하는 자격으로 국가자격의 신설·변경·폐지는 물론, 국가자격과 민간자격 상호간의 전환도 입법이론적 기반 하에 이루어질 필요성 있음
 - 자격은 지속적으로 변화할 수밖에 없는 속성이 있으나, 향후 직업변화에 따라 자격제도도 급변할 것으로 예상되므로 급격한 자격제도 변화에 대응할 수 있는 입법적 대응방안이 필요한 상황
 - 자격분야에서의 국가의 역할, 국가자격과 민간자격의 구분, 국가자격제도 구축방안 및 발전방안 등 자격제도와 관련된 입법이론 정립 필요성 제기
- 국가자격 입법절차에 대한 통제 및 자격법 전반의 체계 개편 연구 필요성
 - 자격법제는 「자격기본법」, 「국가기술자격법」, 기타 자격개별법으로 구성되어 있으며, 「행정규제기본법」 등 입법관련법제까지 고려하더라도 현행법제하에서는 자격의 신설·변경·폐지에 관하여 자격제도의 특수성을 반영하여 적극적인 검토가 이루어지지 못하는 구조임
 - 자격제도의 급격한 증가 및 기존 자격제도에 대한 정비 미흡에 따라 자격입법 도입부터 폐지까지 이르는 자격법제 전반에 걸친 입법절차적 통제 필요
 - 이와 함께 현행 자격법체계와 관련하여 자격제도 관리·운영에 필요한 사항을 도출하여 자격법 체계 정비 및 자격입법과 관련된 내용 개편 연구 필요

- 개별법상 국가자격 입법기준 및 입법모델 마련 필요성
 - 국가자격에 관한 개별입법에는 국가자격제도의 위상을 나타내지 못하거나, 입법기준에 부합하지 않은 다수의 입법 사례가 발견됨
 - 이와 같은 개별입법에 따른 자격제도의 문제에 대해 헌법재판소 및 대법원에 소송이 제기되는 사례가 많으나, 자격제도가 가지는 광범위한 입법형성권을 이유로 자격제도로 인한 사후적 권리구제 측면은 미흡한 것이 현실임
 - 그러므로 사후적 분쟁을 줄이기 위한 측면에서도 국가자격제도의 위상 및 성격, 헌법재판소 및 법원에서 문제된 여러 쟁점을 포함하여 자격입법을 할 때 고려하여야 하는 입법기준을 사전적으로 마련하고 활용할 필요가 있음
 - 이를 위하여 국가자격입법의 형식, 포함되어야 할 내용 및 규율상의 한계에 관한 입법모델을 연구할 필요가 있음

주요 내용

- 체계적 자격입법 마련 및 자격입법에 대한 통제 필요성(제2장)
 - 자격제도의 특수성 및 자격입법에의 반영
 - 자격은 시대에 따라, 사회·경제·기술적 환경에 따라 지속적으로 변화될 수밖에 없는 속성을 가지고 있는 것으로서, 자격입법 역시 역동적인 자격의 속성을 포섭할 수 있어야 함
 - 자격제도에 대한 헌법재판소 및 법원 판단의 한계
 - 국가자격 입법 중 특히 규제적 성격을 가지는 자격의 경우 개인의 자유에 대한 침해는 물론 사회경제적인 측면에 대한 개입차원에서 중요하게 다뤄져야 하는 영역에 해당
 - 자격제도에 대한 헌법재판소와 법원의 여러 판시들을 검토하면, 사후적인 관점에서 해당 자격제도가 자의적으로 형성되었는지 여부를 기준으로 판단하는 경향이 강하므로 권리구제적 측면은 물론 입법기준을 도출하는 데에도 한계 발생
 - 자격입법 기준 및 통제절차는 입법의 관할 영역
 - 자격입법은 그 속성이 자격자 결정방법, 자격제도 관리·운영에 초점이 있고 입법자에게 형성권이 광범위하게 부여되는 성격을 가지므로, 입법의 기준이나 통제는 입법자가 스스로 최대한 확보하여야 하는 영역임
 - 현재 우리나라 자격입법, 그 중에서도 자격규제에 대해 특별한 절차통제가 규정되어 있지 않으므로 직업규제 시 엄격한 절차를 거치고 있는 미국의 일출·일몰심사제도(Sunrise·Sunset Review System)를 연구하고 시사점을 도출
- 현행 자격법체계의 문제점 도출 및 개선 필요사항(제3장)
 - 국가자격법체계와 규율내용 분석 및 문제점
 - 현행 국가자격법제를 분석한 결과 「자격기본법」, 「국가기술자격법」, 개별법상 국가자격제도가 유기적으로 운영되지 못하는 법체계적 문제가 있음
 - 국가자격제도는 법체계뿐만 아니라, 법률의 규율내용을 검토하더라도 국가자격제도 간의 형평성을 확보하기 어렵거나, 불균형하게 규정되어 있는 문제도 발견되므로 개편의 필요가 있음
 - 국가자격과 민간자격의 구분 및 영역 설정현황 분석 및 문제점

- 국가자격제도의 영역이나 역할 정립은 국가자격과 대응되는 민간자격제도와와의 관계 및 역할 분담을 통하여 가능하나, 현행 국가자격과 민간자격제도는 명확하게 영역이 구분되지 않는 것을 알 수 있음
 - 국가자격과 민간자격의 역할은 명확하게 양분할 수도 없으며, 과도기에는 양자가 각각 유사한 역할을 수행할 수밖에 없는 측면도 있었으나, 현재에는 민간자격에 대해 국가자격과의 관계에서 법적 근거 없이 과도하게 제한하는 측면이 있음
 - 민간자격에 대한 제한은 법적 기반을 명확하게 가져야 한다는 점에서 현행 민간자격 금지분야에 대한 공고사항을 재검토할 필요가 있음
- 국가자격입법 규율 개별입법현황 조사·분석 및 입법모델 제안(제4장)
 - 국가자격 전체 입법현황을 분석하고, 각 개별항목별 입법상의 문제점 도출
 - 자격제도 도입 및 자격부여 일반, 자격자 결정방식, 자격취득자의 의무 및 금지, 자격취소 및 정지, 보칙 및 벌칙으로 구분하여 각 분류별 하위 조항에 대한 입법례 분석 및 문제점 도출
 - 국가자격 입법항목별 입법모델안 제시
 - 국가자격관련 입법 시에 참고하여야 할 개별 조항의 입법형식, 입법시 규정하여야 하는 내용, 입법시 주의사항 등 입법한계에 대한 제안
 - 입법항목별 헌법재판소·법원의 판시사항 및 일본에서 제시된 자격 규제개혁 지침을 반영한 자격입법 항목별 입법모델 제안
 - 국가자격입법의 형식에 따른 입법항목 조합방안 제시
 - 자격입법의 유형별로 국가자격제도 규율을 위한 입법항목을 조합하는 방안 및 사업규제입법과의 구분을 위한 입법형식모델에 대한 제안 포함
 - 국가자격 입법정비를 위한 자격 관련법제 개선방안(제5장)
 - 미국의 직업규제 관련 일출·일몰제의 시사점으로서 현행법제에 자격입법에 관한 절차법적 통제 절차를 보완·신설할 필요 있음
 - 자격규제에 대해서는 규제 신설·강화·정비에 관한 사항을 규정하고 있는 행정규제기본법령 또는 하위지침에 일반적인 규제보다 좀 더 구체적인 사항을 포함하여 자격규제 절차통제방안을 포함하도록 할 필요가 있음
 - 국가자격은 법령에 규정되는 것으로서 규제성을 가지지 않는 자격도 있으나, 타법에 의해 규제 효과가 발생되기도 하고, 규제효과가 없는 자격제도라도 자격제도 간 중복이나 모순 등에 관한 검토 후 신설·변경·폐지가 필요하므로 「자격기본법」을 개정하여 절차적·내용적 검토를 강화할 필요가 있음
 - 자격법체계 및 규율사항 개정 방안 제시
 - 자격에 관한 기본법인 「자격기본법」이 국가자격 전반을 아우를 수 있는 형식적·내용적 위상을 가지기 어려운 구조이므로, 「자격기본법」의 소관 및 규율형식, 개별 자격법과의 관계를 정비할 필요가 있음
 - 이와 같은 사항을 반영하여 자격법체계 개편방안, 「자격기본법」 및 「국가기술자격법」개정안을 제시

기대 효과

- 자격입법 및 자격규제 전반에 걸친 법이론 연구 증대효과
 - 법령에 근거를 가지는 국가자격에 대해 그동안 자격을 기준으로 한 총론적인 연구가 없었으나, 본 연구를 통하여 국가자격 전반에 걸친 법적 접근이 가능
 - 자격입법과 그 중 자격규제입법에 대해 헌법재판소 및 법원의 견해가 여러 가지로 모순되는 측면이 있었으나, 향후 자격규제입법에 대한 논리적 전개 가능

- 현행 자격입법의 정비 및 향후 입법시 지침으로의 활용효과
 - 개별 자격입법 간의 형식적인 통일성이 확보되지 못하거나, 내용상으로도 법률유보원칙 위반 등 문제가 있는 입법에 대한 정비기준으로 활용가능
 - 향후 자격입법시 입법형식이나, 규율사항의 확정, 조문내용상의 한계 등에 관한 지침을 제공함으로써 자격입법의 통일성·체계성 확보 가능

- 입법의 실효성 확보차원의 기대효과
 - 자격입법을 하는 경우 자격의 신설·변경·폐지와 관련된 일정한 절차를 거침으로서 중복적이거나 충돌될 수 있는 자격제도가 신설되지 못하도록 함
 - 자격입법에 대한 주기적인 재검토를 거칠 수 있는 법적 기반을 마련함으로써, 시대에 부합하지 않거나 더 이상 필요가 없는 자격에 대해 폐지 및 개선이 이루어질 수 있는 환경조성에 기여함

대기업집단 지배구조 개선 법제 연구

A Legal Study on Improvement of Large Business Group Governance

주제어 대기업집단, 지배구조, 소수 지배주주 구조, 재벌, 지주회사, 순환출자, 경제력집중, 일반집중, 소유집중, 공정거래법, 상법, 소수주주, 내부통제시스템, 주주대표소송, 다중대표소송, 다중회계장부열람권, 이스라엘 경제력집중법, 독일 콘체른법, 대기업집단법

연구자 김윤정(한국법제연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 한국의 대기업집단은 다단계 지주회사 구조와 순환출자 등의 방법으로 복잡하고 불투명한 지배구조를 이용해 총수일가가 적은 지분으로도 전체 계열사를 지배하는 소수 지배주주 구조를 형성하고 있음
- 대기업집단의 불투명하고 복잡한 지배구조는 소유집중의 원인이 되어 총수일가가 사익편취를 할 수 있는 원인으로 작용하고 있으며, 적은 자본으로 손쉽게 국민경제에서 차지하는 비중을 높여 일반집중을 심화시킴으로써 경제와 정치에 미치는 영향력을 증가시키고 있음
- 대기업집단의 부실한 자본구조는 코리아 디스카운트 등의 원인으로 작용하고 있으며, 우리 대기업집단이 외국 투기자본의 공격대상이 되도록 하고 있음
- 대기업집단 지배구조의 문제점이 야기하는 경제력집중 현상과 그 폐해에 대해 현행 공정거래법상 규제는 적절한 대처수단이 되지 못하고 있을 뿐만 아니라 상법상 통제장치 역시 효과적으로 작동하지 못하고 있으므로, 대기업집단의 지배구조를 개선하고 경제력집중을 해소하기 위한 법제 개선방안을 마련할 필요가 있음
- 대기업집단의 지배구조에 관한 법률로는 공정거래법과 상법 이외에도 금융회사의 지배구조에 관한 법률과 자본시장법 및 국민연금법 등 다양한 법률이 있지만, 이 연구에서는 대기업집단 지배구조에 가장 큰 영향을 미치고 있는 공정거래법과 상법을 중심으로 바람직한 법제 개선방안을 검토해보고자 함

주요 내용

- 대기업집단 지배구조의 문제점과 경제력집중의 폐해
 - 대기업집단과 경제력집중의 개념
 - 대기업집단은 공정거래법과 상법에서 공식적으로 사용되고 있는 명칭은 아님

- 공정거래법은 ‘기업집단’의 개념을 설정하고, ‘상호출자제한 기업집단’과 ‘공시대상 기업집단’이라는 2단계 분류를 통해 경제력집중 억제와 관련된 규제를 차등적으로 적용하고 있는데, 공정위는 이 두 종류의 기업집단을 포괄하여 사실상 ‘대기업집단’의 의미로 사용하고 있음
- 상법은 대기업집단만을 적용대상으로 하는 별도의 규정을 가지고 있지 않으므로 대기업집단의 개념을 도입하고 있지 않으며, 다만 주식회사 상장회사의 특례 중 일정 자산규모 이상의 회사에만 적용되는 규정들은 기업집단을 대상으로 하는 것이 아니라 개별 기업 중 규모가 큰 개별 기업을 대상으로 하는 것임
- 경제력집중은 시장집중, 일반집중, 소유집중으로 분류되고 있음
- 시장집중은 개별 상품시장에서 우월한 지위를 차지하고 있는 기업들의 지배력 정도를 의미하며, 일반집중은 국민경제 전체의 차원에서 특정한 기업 내지 기업집단들이 차지하는 비중이 높아지는 것을 말함. 소유집중은 총수일가에게 경제적 자원의 소유가 집중되거나 지배력이 집중되는 것, 또는 낮은 지분율로 전체 대기업집단을 지배하고 있는 현상(소유와 지배의 괴리 측면)으로 설명되고 있음
- 대기업집단 지배구조의 현황과 문제점
- 우리나라는 대기업집단의 경영권 승계와 분리 과정에서 순환출자가 심화되는 현상이 나타났음. 최근 순환출자 고리 수가 대폭 감소하기는 하였지만, 순환출자 구조는 가공자본을 발생시키므로 상법상 자본충실의 원칙에 반하며, 기업이 도산하는 경우 다른 기업에 영향을 미쳐 연쇄도산의 위험을 발생시킴
- 공정거래법상 지주회사제도는 대기업집단 지배구조의 투명성과 경영효율 제고를 위해 도입되었지만, 지주회사 체제로 전환하는 과정에서 총수일가와 지주회사의 지배력을 확대하는 수단이 되었음
- 순환출자 구조와 지주회사 구조는 지배주주가 적은 지분으로도 대기업집단 전체의 지배권을 가지는 소유와 지배의 괴리를 발생시킴으로써 지배주주의 사익추구 가능성을 높이고 그 결과 기업의 수익성을 하락시킬 수 있음
- 대기업집단 지배구조와 과도한 경제력집중의 폐해
- 대기업집단 지배구조는 경제력집중과 밀접한 관련이 있음. 순환출자와 지주회사 구조는 일반집중의 원인이 되고 있으며, 소유와 지배의 괴리로 인한 지배주주의 사익편취행위는 소유집중의 결과이자 원인으로 작용하고 있음
- 대기업집단의 과도한 경제력집중은 자원배분의 효율성과 경제의 역동성 하락을 초래하며, 과점시장에서의 담합이나 동조적 행위 또는 다중 시장 계약 등을 통해 경쟁에 악영향을 미칠 수 있음. 또한 경제력집중은 반민주적인 정치적 압력을 키워낼 수 있고, 소수 대기업집단의 사적재량권 남용은 사회 전체의 복지에 부정적 영향을 줄 수 있음

○ 대기업집단 지배구조 및 경제력집중 관련 현행 법제와 문제점

- 공정거래법의 문제점
- 지주회사제도의 경우, 공정거래법의 거듭된 개정으로 지주회사의 행위제한 요건이 완화됨에 따라 현행 제도는 오히려 경제력집중을 심화시키는 수단으로 남용되고 있음
- 순환출자 금지의 경우, 공정거래법은 신규 순환출자만 금지시키고 있는데, 규제대상에서 면제된 기존 순환출자도 신규 순환출자와 마찬가지로 가공자본을 통한 편법적 지배력 확대와 자본

- 부실의 문제를 동일하게 발생시키고 있음
- 금융·보험회사 의결권 제한의 경우, 외국 기업에 의한 적대적 인수합병을 방어할 수 있도록 일부 예외를 인정한 바 있으나 일부 기업집단이 지배주주의 지배력 유지 및 강화를 위하여 이를 남용하는 사례가 발생하고 있음
- 상법의 문제점
 - 업무집행지시자의 책임을 묻기 위한 상법 규정은 지배주주의 책임을 묻기 위해 도입되었지만, ‘사실상의 이사’라는 일반적인 개념을 채택하는 대신 구체적으로 이사의 책임이 부과될 수 있는 행위유형을 규정하고 데 그치고 있으므로, 이에 해당하지 않는 경우 그 책임을 묻기 어려운 문제가 있음
 - 회사의 기회 및 자산의 유용 금지에 관한 상법 규정은 일감몰아주기를 통한 편법적 경영권 승계를 금지하기 위해 도입되었지만, 현실에서는 적용될 수 있는 경우가 그리 많지 않다는 문제가 있음
 - 우리나라에서는 주주대표소송의 요건이 너무 엄격하여 제대로 활용되지 못하고 있으므로, 지난 20년간 상장회사의 주주가 대표소송을 제기한 건수는 총 47건에 불과함. 또한 주주대표소송은 당해 회사의 소수주주가 당해 회사의 이사의 임무해태에 대하여 회사를 대신하여 소를 제기하는 것이므로, 대기업집단에 속한 다른 계열회사 이사의 임무해태로 인해 당해 회사에 손해가 발생한 경우 그에 대해서는 소를 제기할 수 없다는 문제가 있음
 - 상법은 경영자의 권한남용을 억제하기 위해 여러 규정을 두고 있지만, 모두 행위의 주체를 이사 또는 감사로 한정하고 있으며, 회사의 의사결정을 실질적으로 지배하는 지배주주의 개념은 찾아볼 수 없음
- 대기업집단 지배구조 개선 및 경제력집중 억제 관련 해외 법제
 - 미국
 - 미국 의회는 1890년에 연방 차원의 최초의 독점금지법인 셔먼법을 통과시켰는데, 셔먼법은 독점의 해체를 강제하기 위한 권한을 정부에게 주기 위해 고안된 것임. 시어도어 루즈벨트는 1901년 취임한 즉시 셔먼법이 제대로 작동하도록 조치하였으며, 노던 증권사(철도 트러스트), 스탠다드 오일사, 아메리칸 토바코사 등을 상대로 트러스트 해체소송을 진행함으로써 트러스트 파괴의 시대를 출범시켰음
 - 공익사업을 하는 기업의 구조를 단순화시키고 지주회사의 활동을 규제하기 위하여 1935년에 공익사업지주회사법을 제정함으로써 지주회사의 기업구조를 2개 계층 이하로 제한하였음
 - 미국의 주주대표소송은 단독주주권을 특징으로 하므로 1주만 소유한 주주라도 대표소송의 원고적격이 있음. 또한 중속회사 이사의 부정행위로 인한 손해회복을 위한 수단으로서 지배회사 주주에게 다중대표소송을 인정하고 있음. 캘리포니아주, 델라웨어주, 오클라호마주에서는 다중대표소송을 제기하려는 모회사의 주주를 위해 자회사의 회계장부에 대한 다중회계장부열람권을 인정하고 있음. 델라웨어주 보통법에서는 지배주주의 신인의무를 인정하며 지배주주의 이해관계 있는 거래는 완전한 공정성 심사를 받아야 하고, 사외이사와의 이해관계 없는 주주로부터 이중의 승인을 받아야 함
 - 일본
 - 제2차 세계대전 후 일본을 점령한 연합국 최고사령관 총사령부는 당시 일본이 가지고 있던 군국주의 사상을 근본부터 제거하기 위하여 일본 경제계를 장악했고 제2차 세계대전에도 크게

관여한 일본 재벌의 해체를 실시하였음

- 일본 독점금지법은 경제력이 집중된 대기업집단이 형성됨으로써 경쟁사업자의 자유로운 시장 진입이 저해되거나 공정한 경쟁이 방해되어 시장메커니즘이 억제되고 경쟁에 왜곡이 생기는 것을 방지하기 위해 '사업지배력이 과도하게 집중되는 회사'에 대한 일반집중 규제를 도입하였음. 또한, 일본 독점금지법은 은행과 보험회사가 다른 회사에 대한 의결권을 취득하거나 보유하는 것을 금지하는 규정을 둬으로써 강력한 금산분리를 도모하고 있음
- 일본 회사법상 주주대표소송의 특징은 '단독주주권'만으로도 대표소송의 원고가 될 수 있도록 한 것임
- 일본 회사법상 주주대표소송의 특징은 '단독주주권'만으로도 대표소송의 원고가 될 수 있도록 한 것임. 또한 최종 완전모회사의 주주에게는 다중대표소송을 인정하고 있으며, 모회사 소수 주주에게 자회사 회계장부에 대한 열람권 즉 다중회계장부열람권을 인정하고 있음
- 이스라엘
 - 이스라엘은 경제 전반에 걸친 집중을 감소시킴으로써 이스라엘 경제의 경쟁력을 제고하고, 보다 경쟁력 있고 효율적인 시장을 확보하며, 일반 투자자를 보호하고, 금융기관의 탄력성과 안정성을 강화하기 위해 2013년 12월에 「경제력집중법」을 제정하였음
 - 경제력집중법은 주요 세 개 부분으로 구성되어 있음. i) 권리배분에 있어서 경제력집중과 산업별 경쟁의 고려, ii) 피라미드 구조를 가진 대기업집단의 지배구조를 2계층으로 제한, iii) 주요 실물기업과 주요 금융기관간 금산분리
 - 이스라엘 회사법은 회사와 지배주주 간 거래가 회사의 예외적인 거래 등에 해당할 경우에는 지배주주에게 고지의무를 부과하고 감사위원회와 이사회 및 주주총회의 사전적인 승인을 얻도록 하고 있음
 - 이스라엘 회사법은 회사업무가 특정 주주 또는 주주 전체에 대해 차별적으로 이루어지는 경우, 법원이 그 차별적 취급을 시정하거나 예방하기 위한 명령을 발할 수 있도록 하고 있음. 또한 지배주주 등에게 공정성 의무를 부여하고 있으며, 그 의무위반에 대해서는 계약위반과 동일한 효과가 적용되도록 하고 있음
- EU와 독일
 - EU는 1950년대부터 EU 차원의 단일화된 기업집단법을 제정하기 위해 노력하였으나 성공하지 못하고, 현재는 실질적 의미의 기업집단법이라 할 수 있는 여러 지침들을 제정하여 적용하고 있음
 - 특히 2017년 개정된 EU 주주권 지침은 지배주주의 관계자거래로부터 회사와 주주(관계자가 아닌 주주와 소수주주)의 이익을 보호하기 위해 해당 거래에 대해 주주총회 또는 기타 기관 등의 승인을 받도록 규정하고 있음
 - 독일 콘체른법은 별도의 단일법이 아니라 독일 주식법의 일부를 지칭함. 독일 주식법 제18조에 따르면, 하나의 지배기업과 하나 또는 수개의 종속기업이 지배기업의 통일적 지휘 아래에 총괄되는 경우 그 기업들은 콘체른을 형성한다고 말할 수 있음
 - 독일 콘체른법은 지배계약이나 편입계약과 같은 법적 근거에 기초하고 있는 계약콘체른과 사실상 지배력의 존재에 기초하고 있는 사실상의 콘체른으로 구분하고 있음. 실제로 콘체른 계약을 명시적으로 맺는 경우는 드물기 때문에, 독일 콘체른법은 주로 사실상의 콘체른을 중심으로 법리를 형성하고 있음
 - 독일 콘체른법은 단일체로서 기업집단이 지배기업의 통일적 지휘 하에 기업집단의 이익을 추

구할 수 있음을 인정하고 손실을 본 종속기업에 대한 지배기업에게 손실보상 책임을 부과하는 방식을 통해 이익의 조정을 도모함

○ 대기업집단 지배구조 개선 및 경제력집중 억제를 위한 법제 방안

- 규제방식의 설계
 - 상법의 목적은 기업의 유지·발전, 기업 활동의 원활화, 거래안전의 보호(이해관계인의 보호)를 추구하는 것인 반면, 공정거래법은 국민경제 전체적 관점에서 경제력집중을 억제하고자 하는 것이므로, 상호 입법목적과 접근방식이 다름. 그러므로 공정거래법과 상법은 대기업집단의 지배구조 개선과 경제력집중 억제를 위해 상호보완적인 관계에서 협력하고 적절한 역할을 분담할 필요가 있으며, 다만 상호 중복규제가 되지 않도록 장기적인 방안을 설계할 필요가 있음
- 공정거래법 개정방안
 - 공정거래법상 지주회사제도, 순환출자 금지제도, 의결권 제한 제도는 경제력집중을 억제하기에 미흡하므로 이를 개선할 필요가 있음
 - 장기적으로 상법 개정을 통해 기업내부 통제시스템을 개선함으로써 지배주주의 사적 이익 도모에 대하여 소수주주들의 통제가 활발하게 이루어지게 되는 경우에도, 여전히 상법으로는 달성하지 못하는 일반집중 억제 수단을 공정거래법은 보완할 필요가 있음
- 상법 개정방안
 - 대기업집단 지배구조 개선을 위해 상법상 주주대표소송을 개선하여 원고적격을 완화하고, 미국과 일본에서 도입하고 있는 다중대표소송과 다중회계장부열람권을 도입할 필요가 있음. 또한 미국 및 이스라엘 회사법과 같이 지배주주의 개념을 도입하고 다른 주주보다 책임이 가중된 공정성 의무를 부여할 필요가 있음
 - 장기적으로는 상법에 독일 콘체른법과 같이 지배기업에게 지휘권을 인정하는 대신 종속기업에 대한 손실보상 책임을 인정하는 기업집단 관련 규정을 도입하고, 독일과 마찬가지로 그 규모를 불문하고 모든 기업집단을 적용대상으로 할 필요가 있음
 - 한편, 일부에서는 공정거래법상 경제력집중 억제 규정과 상법 및 대기업집단 규제 관련 기타 법률의 해당 조항들을 한 곳에 묶어 별도의 단행법으로 「대규모 기업집단에 관한 특별법」을 제정하자는 견해도 있지만, 행정규제법의 성격을 갖는 공정거래법과 사법(史法)에 속하는 상법상 규정들을 하나의 법체계 안에 묶는 것은 쉽지 않은 작업일 뿐만 아니라, 공정거래법상 규제 대상과 상법의 적용범위에는 상당한 차이가 있어 이를 하나로 통합하기는 사실상 어려움. 그러므로, 지금과 같이 공정거래법과 상법의 별도 법체계로 가면서, 상법에 독일 콘체른법과 마찬가지로 기업집단에 특유한 손실보상 규정을 두면서 기업집단 규모와는 무관하게 모두 적용될 수 있도록 하는 방법이 적절하다고 생각됨

기대효과

- 우리나라의 대기업집단은 소유·지배구조가 불투명하고 복잡하게 얽혀있고 총수 등의 독단적 경영을 견제하기 위한 내부견제장치가 효과적으로 작동하지 못하고 있으므로, 대기업집단의 지배구조를 개선함과 동시에 경제력집중의 억제를 도모하기 위한 효과적인 법제 개선방안을 제시함

재정법제연구사업(I)

의회·행정부 관계와 예산권한 배분에 관한 연구

Congress-administration relation and
Distribution of budgetary authority

주제어 예산법률주의, 예산법, 예산절차, 예산권한, 비교 재정법

연구자 전주열(한국법제연구원 부연구위원)

서론

- 연구의 목적과 필요성
 - 예산법률주의 논의가 예산의 형식을 중심으로 이루어짐
 - 2018년 3월 대통령 제안 헌법개정안에 예산법률주의 포함
 - 예산법률주의 도입 여부에 관한 논의가 예산의 형식을 법률로 변경할 것인지 여부를 중심으로 이루어짐
 - 예산법률주의 도입의 실질적 효과에 대한 논의가 필요함
 - 예산의 형식이 법률로 변경될 경우, 어떤 변화가 초래되는지에 대한 논의가 상대적으로 부족함
 - 예산 형식의 법률화에 따른 실질적 효과는 예산절차의 변경 가능성을 의미하며,
 - 예산절차의 변경은 각 절차를 구성하는 권한의 배분으로 이루어짐
 - 예산법률주의의 실질적 효과를 논의하기 위한 도입으로서 외국법 사례 분석
 - 예산을 법률의 형식으로 운영하고 있는 주요국의 예산법 실체를 분석하여
 - 예산의 형식적 변화와 아울러 논의하여야 할 사항을 제시
- 연구의 방법과 구성
 - (연혁적 연구) 각 국가의 예산권한 배분 현황을 역사적 배경으로 설명
 - 예산권한 배분의 현황은 의회·행정부간 권력 관계라는 맥락 속에서 파악됨
 - 국가별 의회·행정부간 권력 관계의 특징을 이해하기 위해서 관계 형성의 역사를 고찰할 필요가 있음
 - 우리 법제사 연구를 통해서 우리는 예산을 법률 아닌 형식으로 운용하게 된 배경을 역사적으로 고찰함(제헌 이전의 예산제도와 제헌헌법의 예산제도)
 - (정치적·법적 관계 연구) 예산권한의 더 큰 맥락인 일반권한과 권력관계 연구

- 의회·행정부 간 예산권한의 배분 현황은 양 권력 주체간 일반 권한관계라는 더 큰 맥락과 함께 파악되어야 함
- 법으로 규정된 권한 관계의 현황의 의미는 정치적 권력관계와 함께 파악할 때 법적 관계의 의미를 종합적으로 이해할 수 있음
- 이를 위해, 외국법제 연구는 전반부에서 해당국가의 의회·행정부 간 관계(정치권력 관계와 법적 관계)를 다루고,
- 후반부에서 예산권한 배분의 현황을 정리한 후, 전반부의 맥락에 비추어 예산권한 배분의 의의를 분석함

제2장 한국 법제사

- 본 연구에서 예산법에 관한 한국 법제사 연구의 범위
 - 조선후기부터 제헌헌법 제정 시기까지의 예산 관련 법제의 변화 연구
 - 예산제도는 근대와 전근대를 불문하고, 국가 통치의 근간이 되는 제도였기 때문에 각 시기마다 예산제도를 둘러싸고는 여러 변화가 있었고, 그러한 변화는 각 시기의 예산 관련 법제 속에 반영되어 있었음
 - 조선후기에는 대전회통(大典會通) 호전(戶典) 경비(經費)조
 - 갑오개혁기에는 홍범(洪範) 14조
 - 구한말에는 회계법(會計法)
 - 일제강점기에는 조선총독부 특별회계의 건(朝鮮總督府特別會計ニ関スル件)과 조선총독부 특별회계규칙(朝鮮總督府特別會計規則)
 - 헌법제정 시에는 여러 헌법초안과 임시정부의 헌법문서
- 각 시기의 예산 법제의 정립 과정에는 예외 없이 권력의 대립이 발견됨
 - 조선시대에는 양입위출(量入爲出)을 기본으로 예산을 편성, 대전(大典)에 공안(貢案)과 횡간(橫看)이라는 양식을 규정, 왕권과 신권의 대립이 있었음
 - 궁부일체(宮府一體)라는 명분의 법제화를 시도하면서부터 대립이 표면화
 - 갑오개혁 홍범 14조에서 왕실재정의 사장(私藏)적 성격을 탈각시키고 그 운용을 탁자아문에서 총괄하도록 함
 - 홍범 14조의 근대적 개혁 지향과 한계
 - 근대적 개혁을 지향하면서 궁부일체의 유교적 관념을 함께 실현하고자 한 것이었기 때문에 그 출발에서부터 한계가 있는 것이었음
 - 홍범 14조에 규정된 재정 관련 조목의 구체적 실현을 위해서 제정되었던 구한말의 회계법 역시 그러한 한계를 벗어나지 못함
 - 구한말 회계법을 통한 근대적 예산제도의 시도
 - 구한말 회계법은 메이지 회계법을 모델로 한 것으로 재무행정이라는 측면에서는 근대적 예산제도를 규정
 - 그러나 근대적 예산제도라면 갖추어야 할 의회의 예산 협찬권을 알지 못하였고, 왕권 강화를 위해서 예산에 대한 대군주의 재가권을 규정하였던 한계를 지님

- 일제강점기, 식민지 회계로 전락
- 일제강점기에 들어서서는 예산에 조선의 의사가 반영될 여지는 없었고, 조선의 예산은 조선총독부의 특별회계로 다루어졌을 뿐이며, 거기에는 일제의 의회세력과 번벌세력의 권력투쟁이 자리잡고 있었음
- 입법에 있어서는 조선총독의 제령 제정권을 인정함으로써, 번벌세력이 의회세력의 견제 없이 조선의 운영권을 장한 듯 보였으나, 예산에 있어서는 제국의회의 협찬을 받아야 했고,
- 결산에 있어서도 제국의회에 책임을 지도록 함으로써 식민지 조선의 운영에 여전히 의회의 협조를 필요로 하는 구조를 취하고 있었음
- 헌법 제정과 예산제도 논의
- 해방과 함께 본격적인 헌법제정이 논의되었고, 여러 헌법초안이 제시되었으나 헌법초안에 규정된 예산 법제는 대부분 대동소이하며, 임시정부시절 헌법문서의 예산 법제와도 큰 차이가 없음
- 정부는 매년 세입·세출의 예산을 편성하고 그를 의회에 제출해서 의회의 동의 내지 의결을 받도록 하였고, 결산 역시 그를 의회에 제출해서 의회의 승인 내지 의결을 받도록 함
- 그리고 예산법률의 개념 없이 예산을 법률과 구분하였고, 예산의 불성립 시 전년도 예산을 실행하도록 하는 이른바 실행예산을 규정

○ 헌법 제정 과정을 통한 제도 골격의 마련

- 제헌국회에 제출된 헌법초안과 수정
- 제헌국회에 제출된 헌법초안 역시 이와 유사한 내용으로 구성되었지만, 국회의 헌법안 독회 과정에서 애초의 헌법안에 수정이 이루어짐
- 실행예산에 관한 내용으로 정부의 예산안 제출 시기를 확정함과 동시에 예산안 제출이 없거나 국회에서 예산이 의결되지 않을 경우 1개월 이내에 가예산의 의결하고, 그 기간 내에 전체 예산을 의결하도록 함 ⇨ 예산 불성립 시 정부가 실행할 수 있는 예산의 범위를 전년도 전체 예산에서 1개월의 가예산으로 축소
- 이는 헌법안 독회 과정에서 대통령제로의 채택이 이루어지자, 정부의 권한 견제를 위해서 이루어진 다소 극적이었던 수정안이라고 할 수 있음
- 이러한 과정을 거쳐 제정된 제헌헌법의 예산 관련 규정은 현재까지도 큰 골격 유지
- 법률과 예산이라는 별개의 규범이 존재하면서 국가활동을 재정적으로 뒷받침
- 그러나 법률과 예산이라는 서로 다른 규범이 존재하는 것이기 때문에 양자 사이의 불일치의 가능성을 배제할 수 없으며, 그러한 법형식 상호 간의 모순에 대한 조정이 필요하게 되는 경우가 발생할 수 있음
- 법률과 예산 모두 국회의 의결에 의해서 성립하는 규범이지만, 양자 사이에 생길 수 있는 불일치를 어떻게 조정해야 하는가의 문제가 남게 됨
- 이론적 불안정성에도 불구하고 나름대로의 균형 도출
- 예산과 법률의 구분에 따른 위와 같은 이론적 불안정성에도 불구하고, 제헌헌법 제정 이후 정부의 예산안 제출권, 국회의 예산동의권, 국회의 예산삭감권, 정부의 예산안 제출시기, 가예산 제도나 준예산제도 등을 통해서 정부와 국회가 예산을 둘러싸고 완전하지는 않지만, 나름대로의 균형을 이루어 온 것 또한 사실임
- 최근 대통령의 발의로 제안되었던 헌법개정안에서 예산법률의 개념을 도입하였지만, 그간의

- 실무적 균형을 이유로 큰 의미를 부여하지 않는 견해도 있음
- 그러나 예산법률주의가 갖는 예산제도상 국민주권의 실현, 국민의 최종적인 재정통제의 가능, 예산과 관련한 부정부패의 근절, 지나친 행정국가 출현의 방지 등과 같은 이점을 생각한다면 헌법개정안의 의의는 결코 적지 않다고 할 수 있음
- 예산법률주의 논의의 쟁점에 국민 의사와 권익의 관점을 보태야 함
- 예산을 매개로 한 이해타산이 아닌 국민의 의사 반영을 위한 예산법률주의
 - 무엇보다도 예산법률주의가 갖는 가장 큰 의의는 그간 이해타산에 몰각되어 있던 국민의 의사의 반영이라는 점임
 - 조선후기부터 헌법제정 시까지 그 표현을 달리해 왔지만, 예산제도 개혁의 가장 큰 명분으로 내세워졌던 것은 백성, 인민, 국민이었음
 - 그러나 실제에 있어서는 권력의 대립이 그를 점철해 온 것이 현실이었음
 - 조선과 구한말에는 왕권과 신권의 대립이 그러하였고, 일제강점기에는 조선총독부와 일본 제국회의 대립이 그러하였고, 해방 후에는 정부와 국회, 여당과 야당의 대립이 그러하였음
 - 정부와 국회 사이의 견제와 균형을 넘어 국민의 의사와 권익의 관점을 보태야 함
 - 따라서 단순히 정부와 국회 사이의 견제와 균형이라는 관점이라면 굳이 예산법률주의를 새롭게 도입할 필요가 없는 것임
 - 대통령의 권한 분산과 국회의 권한 강화 때문만이라면 자칫 무용한 절차의 추가로만 전락할 수도 있기 때문임
 - 여기에 국민의 의사와 권익이라는 관점이 반드시 보태어져야 하는 이유가 있음
 - 그리고 이러한 관점은 금번 개헌안의 무산에 관계없이 향후 개헌 논의에 있어서 중심이 되어야 할 것이며, 예산법률주의의 실행을 위한 세부적인 법률 논의에 있어서도 더욱 확고히 유지되어야 할 것임
 - 변혁에 대한 역사적 고찰을 통한 제도 개혁의 방향성 가늠
 - 예산 관련 법제의 정립 과정을 살펴보는 것은 예산과 법률의 법이론에 관한 실정법적 고찰이나 예산의 경제적 효과에 관한 재정학적 고찰에 비하면 이차적인 것이라고도 할 수 있으나,
 - 제도의 개혁에 있어서는 그간의 변혁을 살펴보지 않고는 그 방향성을 제대로 가늠할 수 없는 것이 또한 역사의 교훈이었음
 - 제왕이나 대군주가 아닌 국민의 대표기관인 의회에서 예산을 정하기로 했다면 그 형식은 조서나 칙서가 아닌 법률이 되어야 함이 옳을 것임
 - 예산과 법률을 구분하였던 것은 그 연혁을 돌이켜 보면 조칙과 법률의 과도기에 해당하는 것이었다고 할 수 있음
 - 법제사의 고찰에서는 헌법의 예산 관련 조문은 예산이 법률의 형식으로 정해지도록 규정하고 있어야 함이 그 당위임을 말해주고 있다고 할 수 있음

제3장 일본

- 일본 예산법 연구의 의의
 - 일본과 한국 간 헌법상 예산 제도의 유사성
 - 일본은 예산에 대해서 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 다수의 선진국이 예산법률주의를 취하고 있는 것과는 다소 다른 형식을 취하고 있으며, 이러한 일본의 태도는 우리나라 헌법의 예산에 대한 제도 구축에 적지 않은 영향을 미침
 - 우리나라와 일본의 통치구조의 차이를 유념하면서 예산제도에 대한 양국의 공통점에 주목하여 일본헌법상 예산제도를 둘러싼 여러 가지 논의를 살펴볼 필요가 있음
 - 국회와 내각의 지위, 조직과 활동, 권능 등 법제 현황 조사 및 분석
 - 일본의 통치구조에서 우리나라의 입법부와 행정부에 대응되는 국회(의원제)와 내각(內閣)의 각각의 지위, 조직과 활동, 권능 등을 살펴봄으로써 국회와 내각의 각각의 권한과 관련하여 양기관의 관계를 이해하고,
 - 예산과 관련된 양 기관의 권한 범위 일반론을 살펴본 후 우리나라의 예산제도에 적지 않은 영향을 미친 일본에서 예산과 관련되어 국회와 내각의 권한 배분이 구체적으로 문제되는 쟁점들과 이에 대한 학술상 논의 및 실무의 운용 상황을 분석
 - 장래 우리나라에 예산법률주의의 채택 여부를 논의함에 있어서 일본에서의 예산과 관련된 논의가 어느 정도로 참고자료로서의 기능을 수행할 수 있는지를 규명하고
 - 우리헌법상 예산법률주의를 채택하는 경우에 구체적으로 어떠한 방식을 채택하는 것을 고려할 수 있는지, 그리고 이를 고려함에 있어서 구체적으로 어떠한 논의가 이루어져야 하는지를 밝히고자 함
- 예산에 대한 법적 논의 : 예산의 법률적 성격 및 재정민주주의 취지
 - 예산의 법적 성격의 테두리에서 법률적 성격을 인정하려는 단계
 - 현재 일본은 메이지(明治) 헌법 이래 이어져 온 헌법관행에 따라 예산법률주의에 대한 논의보다는 예산의 법적 성격의 테두리에서 법률적 성격을 인정하려는 단계에 있음
 - 우리나라의 시각처럼 예산과 법률의 의결형식의 차이를 구별기준으로 삼아서 예산법률주의와 예산비법률주의로 이자 택일적으로 구분하고 현재 일본의 상황이 이 중 어느 쪽에 해당된다고 단정할 수 있는지 여부는 재검토를 요함
 - 오히려 현재 일본의 상황은 예산과 예산법을 구분해서 따지는 실익이 희박해 보이며, 실질적으로 국민의 부담을 부당하게 가중시키지 않고 국민의 수요를 충족시키는 재정민주주의의 취지에 맞는 총액배분적인 예산 의결을 더 중요하게 생각하고 있는 실정임
- 재정민주주의의 실질에 대한 논의 필요
 - 재정민주주의의 실질적 구현을 위한 논의 필요
 - 우리나라에서는 예산의 법적 성격에 대한 일본의 논의 등을 참조하여 예산법률주의의 도입 여부가 논의되어 왔지만,
 - 현재 일본에서는 예산법률 또는 예산이 재정민주주의(재정의회주의)에 구체적으로 부합하는지 여부, 재정민주주의를 구현하기 위하여 일본의 의원내각제 하에서 국회와 내각이 구체적으로 예산에 대하여 어떠한 권한을 배분하고 있는지에 대한 실무의 운용 상황을 예의주시하는 데

- 예산의 경제성, 효율성, 투명성에 대한 헌법기관의 책임에 대한 논의 필요
- 실제로 중요한 것은 의회에서 의결되는 예산의 형식에 따라서 예산법률주의와 예산비법률주의로 구분하는 것보다는 예산의 경제성이나 효율성 또는 투명성 등을 보장함으로써 국민에게 불합리하고 부당한 부담을 지우지 않도록 헌법기관의 책임 소재를 분명히 밝히는 데에 있음
- 일본에서는 예산법률주의의 채택 여부에 대한 논의보다는 예산에 대한 국회와 내각의 권한 배분과 관련된 논의가 활발하게 이루어지고 있음
- 국가별 예산법률주의 차이점 인식과 다각적 측면의 논의 필요
 - 국가별 예산법제에 대한 구체적 내용의 차이점
 - 만약 우리나라도 향후에 예산법률주의를 채택하는 방안을 고려하고자 한다면 예산법률주의를 취하는 국가들 사이에도 예산법률주의에 대한 구체적 내용의 차이점은 인식해야 함
 - 예산법률주의의 방식을 구체적으로 어떻게 취해야 할 것인지를 결정함에 있어서는 예산법률의 형식, 예산에 대한 입법부와 행정부의 역할과 책임 소재 규명, 정치문화적 측면·제도적 측면(헌법적 측면 및 법률적 측면)에서의 입법정책적인 제안 등 다각적인 측면에서 논의가 이루어질 필요가 있음

제4장 독일

- 독일 예산법 연구의 의의
 - 우리의 예산제도의 문제점과 한계를 극복하기 위한 방안으로 예산법률주의의 도입 논의가 계속하여 이루어지고 있음
 - 예산법률주의를 운영하고 있는 독일의 의회·행정부 관계와 예산제도를 검토하여, 예산법률주의의 도입 가능성 및 현행 예산제도의 문제점을 극복하고 재정민주주의를 보다 실현할 수 있는 방안을 모색해보고자 함
- 독일의 의회·행정부 관계
 - 정치 권력 관계
 - 의회의 권한이 실질적으로 행사되지 못했던 역사적 경험에 대한 반성을 바탕으로 독일의 현행 기본법은 의회에 중요한 권한을 부여하고 있으며, 의회의 예산권 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있음
 - 법적 관계
 - 독일의 경우 법률의 입법과정에 있어 정부와 의회가 상호 견제하고 협력할 수 있는 절차가 세심하게 설계되어 있으며, 이러한 구상은 예산의 법률로의 확정과정에도 잘 반영되어 있음
 - 예산법률의 법적 성격은 일반적으로 형식적 법률로 이해되나, 보다 중요한 점은 예산이 갖는 중요성으로 인해 그에 대한 최종적인 결정권한이 의회에게 주어졌다는 점이며, 의회유보원칙을 실현하는 의미를 가짐
- 독일의 예산권한 배분
 - 예산권한 배분의 연혁

- 독일 현행 기본법상 의회의 예산권한은 의회민주주의의 중요한 결실로 평가되며, 이는 프로이센 헌법하의 헌법분쟁과 의회의 예산권한의 무시, 바이마르 공화국의 대통령의 긴급명령권을 통한 예산의 운영, 나치독재 등의 과정을 거친 역사적 경험과 반성의 산물로 이해할 수 있음
- 예산권한 배분의 현황
 - 독일의 경우 예산의 최종적인 결정권한은 민주적 정당성을 갖는 의회가 가지며, 예산안의 작성권한은 정부에게 인정됨. 또한 정부는 예산안의 지출을 증액하거나 수입의 감소를 포함하는 법률에 대해 동의권을 가지며, 의회는 행정부의 예산집행에 대한 사후 결산심사 및 면책권을 가짐
 - 이처럼 독일의 예산권한은 의회와 행정부가 상호 견제할 수 있는 구조로 운영되고 있으며, 가장 중요한 점은 민주적 정당성을 갖춘 의회에게 최종적인 예산권을 부여함으로써 의회민주주의 및 재정민주주의를 실현하고 있다는 점임
- 예산권한 배분의 의의
 - 독일은 예산에 대한 최종적인 결정권과 책임을 민주적 정당성을 갖춘 의회에 부여하고 있으며, 이는 의회민주주의 및 재정민주주의의 실현을 위한 중요한 내용임
 - 한편 독일은 정부의 예산안 작성권을 인정하고, 지출 증가나 수입 감소를 내용으로 하는 법률안에 대한 동의권을 정부에게 부여함으로써 예산과정에 있어 의회와 정부가 상호 견제와 균형을 이룰 수 있도록 운영하고 있음
- 독일 법제의 시사점
 - 독일의 의회와 행정부 관계 및 예산권한 배분에 관한 검토를 통해 관련 연구의 기초자료로 활용될 수 있으며, 우리의 예산과정 및 예산권한 배분제도에 시사점을 제공할 수 있음
 - 예산법률주의의 도입 자체보다는 우리의 권력구조, 정치문화적 특성, 예산운영 등을 고려하여 우리 현실에 적합한 예산제도를 설계·개선하는 것이 필요함
 - 이와 더불어 예산원칙의 확립과 입법화 및 실질적 민주적 통제가 가능한 제도로 운영하는 것이 중요함

제5장 프랑스

- 프랑스의 의회·행정부 관계
 - 일반적으로 프랑스의 정치체제를 반대통령제 또는 의원집정부제라고 구분하지만 정치 권력 관계의 실질은 의원내각제적 권력의 균형 위에 대통령이 역할하고 있는 것으로 이해할 수 있음
 - 행정부는 강력한 권력을 갖는 대통령과 내각과 국무총리로 구성된 정부를 포괄하는 권력 주체인 반면,
 - 의회는 국민의 일반의사를 대변한다는 정치적 역할의 중요성에 비해, 의원내각제적 권력 구조의 특징과 대통령의 강한 권력으로 인해 행정부와와의 관계에서 정치적 주도권을 행사하기 어려운 외적 구조를 갖고 있다고 평가할 수 있음
 - 행정부 우위의 권력 관계를 바탕으로 프랑스 행정부는 의회와의 관계에서 법적으로도 의회가 계획한 바를 집행하는 것에 그 역할이 한정되지 않고, 오히려 의회의 법률제정권을 비롯한 법적 권한이 제한적으로 구성되어 있음

- 의회는 의회 입법관할로 구분된 영역에 대해서만 법률을 제정할 수 있고, 그 외 영역에 대해서는 행정부가 법률로부터 위임받지 않아도 행정입법을 통해 법규범을 창설할 수 있도록 헌법에서 규정
 - 의회 입법 관할로 유보된 영역에 대해서도 법률안 제출권에 관하여 행정부에게 큰 권한을 부여하고 있는데, 행정부가 의원내각제적인 권한 구조의 장점을 활용할 수 있도록 구성된 것
 - 예산 권한에 관하여는 재정부담을 유발하는 사항에 대해서는 의회가 법률안을 제출할 수 없도록 헌법에서 명시적으로 금지함으로써 의회의 법률 제정권이 크게 제한되어 있음
- 프랑스의 예산권한 배분
 - 행정부가 예산편성을 비롯하여 재정에 관한 계획과 집행 전반을 주도하고, 의회는 ‘프로그램’ 단위 예산에 대해 심의·수정 권한을 가짐
 - 예산절차에서 의회가 갖는 권한은 승인권을 핵심으로 하는데, 프랑스의 예산법률안은 우리 제도와 달리 해당 회계연도의 세입 징수권에 대한 승인을 포함하기 때문에 이 승인권이 재정민주주의의 근간으로 인식됨
 - 그러나 행정부가 정책에 따라 예산집행을 계획하는 것에 대한 의회의 수정권은 우리 예산항목 상으로는 ‘관’에 해당하는 프로그램 단위에 대해서만 인정되고, 그마저도 예산 심의·의결 절차상 의회가 본격적으로 예산법률안을 수정할 수 있는 가능성은 상당히 제한되어 있음
 - 의회는 헌법적 법률인 재정조직법을 통해 재정 시스템 전반을 설계하고, 프로그램 정책 단위의 예산배분을 결정하며 정책 감사 기능을 담당함
 - 독일의 재정헌법과 우리 국가재정법에 해당하는 「재정조직법」은 의회 주도로 2000년대 초반에 제정되어 시행되고 있으며, 이 체계에 따라 행정부가 예산 과정에서 갖는 권한이 합리적으로 행사될 수 있도록 제도화되어 있음
 - 우리 예산의 ‘관’에 해당하는 프로그램 단위에서 의회가 예산 수정권을 가지며, 프로그램 단위 내에서는 행정부가 집행상 권한과 책임을 담당함
 - 의회는 예산을 통한 행정부의 정책 계획 단계에 대한 통제를 적게 하는 대신 정책 집행에 대한 감독 기능을 통해 행정부를 통제함

제6장 미국

- 미국의 의회·행정부 관계
 - 미국은 1776년 영국식민지로부터의 독립을 선포한 후, 13개 주(州)가 국가연합(Confederation)형태의 실권 없는 중앙정부를 수립하고 그 아래서 각 주(州)가 우호와 친선 관계를 유지하는 형식적인 통일형태를 유지하다가, 1789년 이를 연방제(Federation)형태의 강력한 중앙정부로 발전시킴으로써, 명실상부하게 완전한 미합중국으로 통일하여 지금과 같은 국가조직의 기틀을 마련함
 - 헌정사적으로 볼 때 미국 연방의회와 연방행정부의 관계는 처음 제정된 헌법적 문서인 ‘연합규약’(Articles of Confederation)과 ‘헌법회의’(Constitutional Convention)가 소집되어 여기서 연방입법권, 행정권 및 사법권을 보유하는 연방정부가 설립되어야 한다는 것이 승인되고 이어서 각 주의 인준절차를 거쳐 연방 헌법이 채택됨으로서 밑그림이 그려짐

- 이러한 헌법의 채택과정에서 로크의 사상적인 영향과 영국의회 전통이 미국 혁명의 아버지, 즉 헌법의 아버지들에게 많은 영향을 끼쳤음
- 연방제의 성립과정에서는 중앙정부를 입법, 사법, 행정부로 나누고, 입법부는 주의회와 같이 상·하 양원으로 양분하고, 하원의원들은 국민들이 직접 선출하며, 상원은 각 주정부에서 선임한 의원들을 하원에서 인준하도록 하고, 상·하양원 의원수는 각 주의 재산과 인구에 비례하여 정하도록 하였음
- 행정부 수반과 대법원판사는 연방의회에서 뽑도록 하고 행정부 수반에게는 연방의회가 통과시킨 법률에 대한 거부권(Veto Power)을 주었음
- 중앙정부에 징세권과 징병권을 부여하여 중앙정부의 재정과 국방문제를 주정부에 의존하지 않고 스스로 해결하도록 하였음
- 헌법제정회의 초기에는 대통령을 연방의회에서 선출하자는 안이 지배적이었으나, 삼권분립의 원칙에 위배된다고 하는 반대안이 더 설득력이 있어 결국 국민이 직접 뽑는 선거인단(Electoral College)이 대통령이 선출하도록 결정하였음
- 미국헌법 제1조 제8항은 18개 항목에 걸쳐 의회의 권한을 열거하여 제한하고 있음
- 제1절에 의하면 연방정부는 “조세, 관세, 간접세, 소비세의 부과 징수 권한과 채무 변제 권한, 그리고 미합중국의 국방과 복리에 대한 책임을 진다. 그러나 모든 관세와 직접세·소비세는 미합중국 전체에 획일적이어야 한다.”고 규정
- 이로써 미국헌법은 연방정부에 대하여 연합규약하의 정부가 갖지 못했던 재정권을 부여
- 제1조 제8항은 또한 의회에 대하여 돈을 차입하고, 외국과의 또는 주간의 교역을 규제하고, 통화를 주조하고, 우체국과 역로를 개설하고, 연방법원을 설치하고, 전쟁을 선포하고, 군대를 일으키고, 해군을 창설하고, 반란을 진압하고, 주에 무장 군인을 배치하며, 어려운 일들을 효과적으로 수행함에 ‘필요하고도 적절한’(necessary and proper) 모든 일을 할 수 있는 권한을 부여하고 몇 가지 다른 특정한 권한들을 행사할 수 있도록 하였음
- 또한 헌법 제1조 제9절은 연방의회의 권한에 대하여 한계를 규정
- 특히 헌법 제1조 제9항 제7절은 연방정부는 의회의 법률에 따른 지출승인에 의해서만 재정지출을 할 수 있도록 하였음
- 연방의회의 권한은 연방헌법에 의해 구체적으로 열거되어 한정된 반면, 대통령의 권한을 규정한 연방헌법 제2조 제2항에는 이러한 명문상 제한이 존재하지 않음
- 대통령의 입법상의 권한은 대통령의 의회에 대한 통제수단으로서 헌법상 인정된 것으로, 법률안거부권 외에도 대통령은 의회에 교서(message)를 통하여 필요하고 적절한 입법을 권고하는 권한을 가짐
- 의회권한의 강력한 견제수단으로 의회의 예산지출승인법률안에 대한 대통령의 ‘항목별 거부권’(line-item veto)의 허용여부는 항목별 거부권한의 실제적 행사보다 그 행사의 위협으로 선택적으로 그리고 간헐적으로 사용될 예산법안의 교섭에 있어 보다 유리한 지위를 대통령에게 부여하는데 중점이 있었음
- 더불어 20세기에 접어들어 정치가 복잡화됨에 따라 의회가 제정하는 법률은 추상적·일반적인 대강만을 정하고 세부적·전문적인 것은 대통령과 그 지휘 하에 있는 행정부에 위임하지 않을 수 없게 되었음

- 미국의 예산권한 배분
 - 의회와 행정부 간의 예산권한의 배분에 관한 부분은 정치적인 배경이 중요함
 - 미국 연방헌법상 세출의결권과 조세징수권은 의회가 보유함
 - 그러나 건국 이후 헌법에 근거하여 의회가 보유하고 있는 예산에 관한 권한 중 상당 부분을 사실상 행정부가 행사하여 왔음
 - 그 이유는 1921년까지 연방정부의 차원에서의 체계적이고도 포괄적인 예산제도가 없었기 때문임
 - 이렇게 정교하게 준비된 예산제도가 결여된 상황에서 연방 예산 및 그 지출의 규모가 증가함에 따라 연방적자의 규모도 증가하게 되었음
 - 이러한 상황에서 문제해결을 위해 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act) 입법
 - 이 법의 주요골자는 대통령에게 예산안제출권을 부여하는 반면 의회는 단순과반수로서 대통령의 예산안을 수정할 권한을 보유하는 것이었음
 - 이 법에 의하여 대통령은 단순히 각 행정기관의 예산안의 총액을 반영하기 보다는 자신의 정책적 우선순위를 반영하는 예산안을 제출할 수 있게 됨
 - 즉 외관상으로는 의회가 헌법에 의거하여 보유하고 있는 예산에 대한 권한행사에 대통령의 개입을 제한하려는 취지였지만, 실질적으로는 전 국민의 이익을 대변하는 대통령에게 적극적 개입을 통한 재정위기 극복의 임무를 부여하는 기능을 함
 - 제2차 세계대전을 거치며 비약적으로 확대된 대통령의 입법에 대한 권한을 다시 제약하려는 의회 노력의 결과 중 하나로서 1974년 의회예산 및 지출유보통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)
 - 이 법의 목적은 대통령이 자신이 선호하는 정책에 예산을 집중적으로 투입하기 위해 의회에서 의결된 예산에 대해 그 집행을 거부하는 행위를 통제하려는 것
 - 이 법은 공화당의 닉슨(Richard Nixon) 대통령이 민주당이 장악한 의회에서 마련한 예산안들에 대해 법적 근거 없이 수시로 그 집행을 거부하자, 그에 대한 대항책으로서 마련된 것
 - 하지만 이 법은 제 기능을 하지 못했고, 오히려 예산에 관한 책임소재를 더욱 불분명하게 하였다는 비판을 받게 됨
 - 그 후 점진적인 적자감축을 위해 연방의회와 행정부에게 연방지출에 관한 일정한 의무를 부과하는 그램-루드만-홀링스법(Gramm-Rudman-Hollings Act of 1985)이 1985년에 제정되기도 하였으나, 다음 해에 이 법에서 규정하고 있었던 핵심적인 제도가 연방대법원에서 위헌으로 결정됨
 - 근본적으로는 헌정사적 관점에서 볼 때 미국 연방의회와 행정부간의 입법과정 관여 권한과 권한 배분이 오랜 시간 의회 관행, 입법형식 및 판례로 형성되었으며, 예산 권한 배분과 예산안의 편성 및 예산안 심사과정상의 특징도 그와 같은 맥락에서 파악될 수 있음
 - 의회의 전유물이라고 여겨졌던 입법권에 대해서도 행정부 특히 연방대통령의 독자적인 입법 관여권이 다양한 형태로 인정되어 온 점에 주목할 필요가 있음
 - 더불어 예산 권한의 배분과 관련해서는 특히 세출 승인과정에서의 전통과 변화를 통해 미국 연방헌법상의 구체적인 규정이 없는 공백을 메우고 있다는 점을 알 수 있음
 - 또한 재량지출과 직접지출의 준별, 그리고 이에 따른 세출입법과 수권입법의 준별이 미국예산 법률주의를 이해할 수 있는 토대가 됨

- 미국 세출법은 법률의 형식으로 성립되므로 필요한 경우 세출법을 통하여 다른 법률을 직접 개정할 수 있음
 - 세출법과 다른 법률의 내용이 일치하지 않거나 충돌하는 경우에는 세출법을 통하여 이를 개정함으로써, 예산과 법률의 일관성을 확보할 수 있음
 - 또한 연방의회가 예산법률안을 심의하여 통과시키는 과정에서 국민의 대표자로서 재정민주주의 실현에 이바지하고 재정에 관한 민주적 정당성을 확보할 수 있음
- 미국의 예산권한 배분의 보편적 합리성
- 미국 예산 권한 배분의 보편적 합리성은 상하원의 구분을 전제로 하며, 재정지출의 구분과 균형재정의 이상을 추구하는 가운데 발견될 수 있는 것임
 - 재정적자의 혼란을 겪으면서 재량지출에 지출상한(caps)을 설정하고, 부득이 반드시 지출해야 하는 직접지출, 특히 보장적 지출을 위해서는 수입지출균형(PAYGO)을 맞추도록 하는 관행이 오랜 전통을 통해 의회에서 정착된 것
 - 수권입법과 세출입법에 대한 상원과 하원의 역할과 기능 또한 세출위원회 및 수권위원회의 기능을 통해 오랫동안 정치적 합의와 권력견제의 관점에서 이해될 수 있음
 - 실로 200년의 행정부와 의회의 역할과 기능분담의 역사를 통해 미국의 의회와 행정부의 관계가 정립되었고, 이에 따른 예산 권한 배분의 합리성이 추구되었으며, 재정민주주의를 실현하기 위한 예산법률주의 또한 정착되었다는 점에 주목해야 함

재정법제연구사업(Ⅱ)

지방재정조정제도에 관한 연구

A Study for the local financial equalization system

주제어 재정조정, 사무배분, 비용부담, 재정지원, 연방주의 개혁, 입법관할, 행정관할

연구자 신정규(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 세출예산 배분 중심의 중앙정부에 의한 재정지원제도의 한계 극복
 - 현재의 중앙정부에 의한 재정지원제도의 한계점 분석 필요성
 - 정부 개헌안에 지방재정조정제도 도입 논의
 - 재정조정의 의미에 대한 명확한 이해와 접근 필요

- 한국적 재정조정제도 시스템 구축을 위한 정책적 기본연구
 - 독일, 프랑스, 일본 등 주요 선진국가의 재정조정제도 연구 필요성
 - 외국의 재정조정제도 연구는 한국적 재정조정제도 시스템 구축을 위한 최소요건
 - 지방재정지원 또는 재정조정제도에 대한 선행연구는 최근의 법제적 변화 내용이 반영되어 있지 않기 때문에 이러한 변화 내용의 조사 및 분석을 위한 외국법제 연구 필요성 존재
 - 현재 운용되고 있는 중앙정부의 재정지원제도에 대한 근본적인 재검토
 - 지방재정조정제도의 제도적 형성은 특정의 재정지원제도만을 보고 판단할 것이 아니기에 재원의 단계적 조정이라는 점에서 연구 수행 필요성이 존재
 - 경제학적인 분석 틀을 사용하여 실증적인 검증을 할 수 있는 연구수준

- 현행 재정지원제도에 대한 연구
 - 현행 재정지원제도에 대한 연구
 - 국고보조금, 교부금 및 부담금, 지방교부세, 균형발전특별회계, 지방세 제도에 대한 현황 및 문제점 연구
 - 비용부담의 원칙 및 사무배분에 관한 현행 법제 분석
 - 법률단위에서 분석

주요 내용

- 재정지원제도와 연계 정도 분석
- 현행 재정지원제도의 조정 또는 형평화 효과에 대한 실증적 조사 및 분석

- 주요국 재정조정제도 대한 비교법적 연구
 - 독일, 일본 및 프랑스의 재정조정제도
 - 최근의 주요국 재정조정제도 변화에 대한 연구
 - 독일의 경우 2016년도부터 논의된 제3차 연방주의 개혁의 결과 연방과 주의 재정조정에 관한 기본법의 개정이 이루어짐
 - … 이전의 협의의 재정조정(Finanausgleich i. e. S)제도의 주간 세원배분 방식 변경
 - 연방(Bund)과 주(Land)의 사무배분 및 비용부담 원칙에 대한 법제연구
 - 규율 수준(헌법 또는 법률)

- 한국적 재정조정제도의 설계를 위한 방향 제시

기대 효과

- 정부 개헌안의 지방재정조정제도 도입에 따라 제도 도입의 실질화를 위한 입법적 기초자료로 활용 가능

공공기관의 사회적 가치 강화를 위한 관련 법제 개선방안 연구

A Legal Study on Social Values of Public Agencies

주제어 공공기관, 공공성, 사회적 가치, 사회적 경제, 공공기관의 운영에 관한 법률, 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안(사회적 가치 기본법안)

연구자 김현희(한국법제연구원 연구위원)

박광동(한국법제연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 자원배분의 불평등 및 경제적 양극화에 대한 체험, 삶의 질 향상이라는 현실적 요구는 그동안 오로지 경제논리로써만 작동되는 자본주의 시장경제사회에 대한 반성과 반작용으로 과연 “정의”란 무엇인가에 대해 다시 생각하게 하였으며, 정의에는 일정한 “사회적 가치”가 포함될 것이 필요하다는 관심과 실천 욕구가 강화되고 있음
- 사회적 가치에 대한 국제적 논의를 배경으로 국내에서의 입법 노력적 활동이 부각되면서 사회적 가치의 개념과 구현방식 등에 대한 구체화 필요성이 강조되었으며, 사회적 가치를 실현하고자 노력하는 다양한 주체 중에서 특히 “공공기관”의 임무와 사회적 가치 책무를 연결하고자 하는 논의가 활발하게 진행되고 있음
- 공공기관은 정부를 대신하여 공공서비스를 제공하는 조직으로서 공공기관의 운영 및 관리 양태는 그 정부의 성격을 나타내는 지표와도 같다는 점에서, 현 정부에서 추구하고 있는 공공기관의 공공성 내지 사회적 가치 강화 전략에 대한 함의를 살펴보고 문제점과 개선방안을 제시하는 것이 필요함
- 공공기관의 “목적”으로서의 사회적 가치
 - 사회적 가치는 다원적이고 다층적인 개념으로서 하나의 의미로 정의하기는 어려우나, “일정한 사회 내지 집단에서 중요하거나 타당하다고 공유되고 있거나 지향하는 가치”로 이해할 수 있으며, “사회적 경제”나 “사회적 자본”과 유사한 지향을 공유한다는 점에서 개념적 관련이 있음

주요 내용

- 사회적 가치는 일정한 “사회”가 추구하고자 하는 가치로서, “국가”가 추구하고자 하는 가치인 국가적 가치, 즉 헌법적 가치와는 구별이 필요하며, 다만 공공기관의 전통적인 목적이라고 할 수 있는 공익, 공공성, 공공복리 등과는 개념적 내용과 성격에서 유사성과 차이점을 함께 찾을 수 있음
 - 사회적 가치를 실현하는 주체는 개인, 단체(협동조합 등), 기업 등 매우 다양하며, 최근 국가나 지방자치단체도 사회적 가치를 정책 등에 실현하고자 적극적으로 노력하고 있음
 - 공공서비스를 제공하는 것이 본연의 임무인 공공기관은 존재이유 자체만으로도 사회적 가치를 실현하기 위한 존재이나, 그동안 우리나라에서의 공공기관은 정부투자기관 또는 정부산하 기관으로서 정부의 편에서 또는 그 아래에서 제약과 통제의 대상이 되면서 관료화되어 왔음
 - 공공기관은 정부와 민간을 매개하는 중요한 주체로서, 본연의 임무 외에 자신과 관련된 사회적 가치를 실현할 수 있어야 하고, 이에 국가 및 지방자치단체는 공공기관이 독립적이고 자율적으로 사회적 가치가 있는 활동을 할 수 있는 여건을 조성하여 주는 것이 필요함
- 공공기관의 “조직·작용원리”로서의 사회적 가치
- 공공기관의 개념은 법률에 명시된 바 없으며, 「공공기관운영법」에 따르면, 기획재정부장관이 자산규모와 직원정원 등을 기준으로 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 “지정”함
 - 공공기관의 범위와 그에 대한 운영 및 관리제도는 다양한 성격의 정부를 거치면서도 입법적으로 확대되고 있으나, 다양한 공공기관의 성격과 규모, 기능(업무)에 대한 차별성의 고려나 명확한 원칙 및 기준이 없는 재량에 근거하고 있어 그 체계와 내용이 복잡하고 다양한 공공기관의 존재와 사무에 비하여 관리기법이 경직되어 있음
 - 공공기관으로 하여금 사회적 가치를 자율적이고 주도적으로 실현할 수 있기 위하여 공공기관의 지정, 공공기관운영위원회, 경영공시, 지배구조, 예산 및 회계, 경영평가 등 공공기관의 조직과 운영에 관한 현행 제도들의 목적과 성격, 그 관리수단 등이 개선될 필요가 있음
 - 보다 근본적으로는 공공기관을 더 이상 자산 규모나 직원 정원으로 분류하는 것이 아니라, 그들 사무 분야의 내용과 성격을 공공성과 영리성의 정도에 따라 다양한 차원으로 세분화하고 그에 필요한 운영방식과 평가수단을 법령으로 제도화하여야 사회적 가치를 실현할 수 있는 공공부문의 생태계가 조성될 수 있음
- 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 법제 개선방안
- 사회적 가치는 개념의 다의성과 기능 및 역할로 인하여 그것을 “헌법”에 명시적으로 포함시키는 것은 해석의 어려움과 혼란을 야기할 수 있어 적절하지 않으나, 그것은 다양한 형태로 이미 우리 헌법 내에 충분히 고려되고 있으며, 단지 그것을 입법적으로 구체화하는 것은 입법의 목적에 따라 또는 입법 분야에 따라 다양하게 나타날 수 있으며 결국 입법자의 의도에 따르게 될 것임
 - 공공기관은 사회적 가치를 실현하는 “주체”가 되어야 하며, 다른 주체들이 사회적 가치를 실현할 수 있도록 “플랫폼”이 되어야 함. 이러한 2중적 역할을 수행하기 위하여 공공기관 내적으로는 공공기관의 운영과 관리가 투명하고 책임성 있게 이루어질 수 있는 자율경영이 전제되어야 할 것이며, 외적으로는 공공기관으로 하여금 다양한 주체들이 사회적 가치를 실현하도록 지원할 수 있는 역량을 갖출 수 있도록 독립적이고 항상성(일관성)을 유지할 수 있는 방안들이 마련되어야 함

- 소위 사회적 가치 기본법안은 공공기관으로 하여금 사회적 가치를 실현하는 주체로서의 책무를 부여하고 있는 바, 공공기관이 이러한 책무를 잘 수행할 수 있기 위하여는 공공기관에 대한 기존 제도의 문제점들을 개선하고, 공공기관이 사회적 가치를 실현할 수 있는 영역과 방법 등에 대한 다양한 시도들이 제도화되어야 할 것임

기대효과

- 이 연구는 아직은 이론적으로나 법적으로 확립되지 못한 사회적 가치에 대한 규범적 연구로서, 사회적 가치의 개념과 영역, 실현주체 등 이와 관련된 논의가 법적으로 어떠한 의미를 포함하고 있으며 어떠한 문제가 있는지 대하여 검토한 선행연구로서 활용할 수 있음
- 이 연구는 공공기관의 사회적 가치 실현과 관련된 법적 연구로서, 다양한 사회적 가치의 실현 주체 중에서 특히 공공기관과 관련된 정책의 수립 및 입법의 과정에서 사회적 가치가 어떻게 고려되어야 하고 어떻게 평가되어야 하는지에 대한 기초자료로서 활용할 수 있음

신성장분야 규제법제개선연구(II)

A Study on Improvement of Regulatory Legislation on New Growth Industries(II)

주제어	제4차 산업혁명, 규제혁신, 도시플랫폼, 스마트시티, 데이터 연계·오픈·활용, 바이오의학, 재생의료, 개별화 의료(정밀의료)
연구자	이세정 (한국법제연구원 선임연구위원) 정명운 (한국법제연구원 선임연구위원)

배경 및 목적

- 지난 2016년 1월 제46회 다보스 포럼에서 제4차 산업혁명이 화두로 등장한 후, ICT, 인공 지능기술 등의 발달로 경제·사회구조의 패러다임 변화가 가속화되고 기존의 경제개념을 뛰어넘는 새로운 신성장 산업 모델이 속속 등장하고 있음
- 제4차 산업혁명 시대에는 사물과 정보통신기술을 상호 연계, 통합하여 새로운 솔루션을 제공하는 것을 중요시하고 있고, 특히 이러한 방법은 스마트시티에서 더욱 강조되고 있음
 - 스마트시티는 도시생활을 영위하는 데 필요한 교통, 안전, 환경, 에너지 등 다양한 분야의 정보통신기술이 도시공간에서 적용되어 이 기술을 통해 얻어진 각종 정보를 상호 공유하고 연계하여 하나의 플랫폼으로 작용하기 때문임
 - 이와 같은 도시 플랫폼으로서의 기능을 하는 스마트시티는 현재까지의 도시형성과정과는 전혀 다른 새로운 형태를 추구하는 것으로서 이에 상응하는 법제도도 현재의 틀을 벗어나 새로운 도시형성 패러다임을 반영할 수 있도록 전환되어야 함
 - 즉, 제4차 산업혁명에서 강조되고 있는 정보통신기술과 공간의 융·복합의 특성을 서로 유기적으로 연계하고 통합적으로 관리할 수 있는 규제거버넌스를 마련하고, 규제로 인한 추진동력을 상실하지 않도록 법제도적 개선에 심혈을 기울여야 할 것임
 - 제4차 산업혁명에서 강조하고 있는 규제거버넌스와 규제법제 개선을 가능하게하기 위하여 일본, 싱가포르, 영국 등에서는 스마트시티와 관련한 사회 실증 실험에 규제 샌드박스를 도입하는 등 규제법제도 개선에 노력하고 있음
 - 우리 정부도 스마트시티 활성화의 중요성을 인식하고 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」을 제정, 시행하고 있고, 규제프리존 등 특례를 적용한 스마트시티 특별법을 마련 중

- 에 있으며, 네거티브 규제 확대, 신산업의 상용화 시점에 맞춰 개별 규제 해소 등의 개선에 노력하고 있음
- 이와 더불어 스마트시티에 있어서는 도시플랫폼으로서의 특성을 고려한 규제개선의 관점과 접근이 필요하고, 도시 내 다양한 데이터 수집·활용·공유와 관련한 규제를 철폐하거나 완화할 수 있도록 그 개선하거나 대안을 제시하는 것이 필요함
- 또한 데이터 이외에 도시문제 해결과 관련하여 기존 도시에서의 스마트시티 추진에 있어 장애가 될 수 있는 규제를 발굴하여 개선을 필요로 함
- 기대수명의 증가, 고령사회를 넘어 초고령사회로의 이행에 따른 의료비 지출의 증가는 보다 높은 수준의 의료서비스 제공과 효율적인 헬스케어에 대한 요구를 동반하고, 바이오헬스케어 산업은 전 세계가 주목하는 미래 성장동력 산업으로 부상하고 있음
- 최근 인간게놈지도의 완성에 따른 유전체 분석 등 생명공학기술과 제4차 산업혁명 시대의 핵심인 빅데이터 활용 기술 등이 눈부시게 발전하였고 이들을 이용해서 사람에 따라 다르게 적용하는 맞춤의학, 즉 ‘개별화의료’(정밀의료)가 하나의 큰 추세로 등장하였고 줄기세포 등을 이용한 재생의료도 또 하나의 큰 추세가 되었음
- 망가진 세포조직, 장기를 다시 건강하게 만들기 위해 세포치료제·유전자재조합 등 바이오 의약품이 의약품의 차세대 신성장산업으로 급부상하고 있음
- 바이오의약·재생의료·개별화의료(정밀의료)는 기존의 의약·의료와는 다른 기술적 배경에 기초하고 있는 만큼 그 실용화·산업화를 위해서는 기존의 의약·의료에 관한 규제와는 다른 관점에서 이들에 대한 고유한 특성에 대한 고려 하에서 접근할 필요가 있음
- 무엇보다도 바이오의약·재생의료·개별화의료(정밀의료)는 전 세계적으로 막 성장을 시작한 분야로서 글로벌 시장 선점 경쟁이 매우 치열하게 전개되고 있음
- 그러나 현행법상 규제법체계는 기존의 전통적인 의약·의료에 맞추어져 있고, 이는 글로벌 시장 경쟁, 국민에 대한 수준 높은 의료서비스의 제공에 커다란 걸림돌로 작용하고 있음
- 고부가가치를 창출하는 바이오헬스케어산업의 특성에도 불구하고 신기술 인허가 등을 거쳐 시장에 진입하는 과정이 선진국에 비해 지나치게 까다롭거나 전문인력 상담이나 컨설팅 등 필요한 지원의 부족으로 시장 창출 기회를 놓치는 경우가 많음
- 이에 바이오의약·재생의료·개별화의료에 관한 규제법제의 전반적이고 체계적인 정비가 시급하게 요구됨

주요 내용

- 이 연구는 이상의 문제 인식에 따라 제4차 산업혁명 시대의 신성장 동력으로 부상하고 있는 스마트시티 분야, 바이오헬스케어 분야 규제정책·법제 현황을 체계적으로 분석하여 그 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 함
- 신성장분야 규제법제개선연구는 총 3개년(2017년-2019년)으로 계획된 것으로 제4차 산업혁명 시대의 신성장 동력 산업에 해당하는 ① ICT 융복합 분야, ② 스마트시티 분야·바이오헬스케어 분야, ③ 신소재·부품, 신에너지 분야를 연구의 대상으로 함

연차별 연구 분야

연차	연구 분야	
1년차	ICT 융복합분야	AI(인공지능), 가상현실(VR), IoT(사물인터넷), 스마트기기·웨어러블기기, 5G 이동통신, 자율주행자동차 등
2년차	스마트시티분야 (제1편)	스마트도시기술, 스마트도시인프라스트럭처 등
	바이오헬스케어분야 (제2편)	바이오의약, 재생의료, 개별화의료(정밀의료) 등
3년차	신소재·부품, 신에너지분야	첨단 신소재·부품, 신에너지 등

- 신성장분야 규제법제개선연구의 2년차 연구인 2018년도 연구는 스마트시티 분야·바이오헬스케어 분야를 중점 대상으로 삼음

2018년도 연구 주제 및 수행 방법

구분	주제	세부 내용
제1편	스마트시티 분야	- 국내외 스마트시티 정책 및 법제동향분석
		- 스마트시티 정책추진 방향에 부합하는 규제개선 방안
제2편	바이오헬스케어 분야	- 바이오의약/재생의료/개별화의료(정밀의료)의 규제 현황 및 문제점 분석
		- 미국, 유럽연합, 일본 등 바이오헬스케어 선진국의 규제 정책·법제 동향 분석
		- 바이오의약/재생의료./개별화의료(정밀의료)의 규제법제 개선 방안 제언

- 제1편 “스마트시티 분야”에서는 정책적으로 추진되어 왔던 U-City와 다른 점을 살펴보고, 도시공간의 각종 정보를 상호 공유하고 연계하여 하나의 도시플랫폼이란 특성을 반영한 데이터 수집·활용·공유와 도시문제 해결을 위한 정책·법제현황 및 주요국의 입법동향을 분석하여 규제개선 방안을 제시함
- 스타트시티에 대한 정의가 법률적으로 확립되어 있음에도 불구하고 아직 다양하게 설명되고 있음. 이것은 스마트시티가 우리의 일상생활에서 체감할 수 없을 정도로 현실화 되어 있지 않기 때문임. 또한 우리의 경우 스마트시티 이전에 이와 유사한 개념인 Eco-City, U-City란 용어를 사용하여 왔으며, 최근까지만 해도 U-City를 정책적·계획적으로 추진하여 왔고, 제도적으로 운용하여 왔던 것에 스마트시티를 이해하는데 어려움이 있음
- 스마트시티에 대해 그 개념을 명확하게 파악하기 위해 법률에 명시되어 있는 의미와 그 내용에 포함되어 있는 의미를 분석하여 법률적 관점에서 스마트시티의 법적 함의를 도출하고, U-City의 연장으로 인식되고 있는 스마트시티에 대해 입법체계의 범주에서 그 차이점을 도출하였음

- 스마트시티는 세계 여러 국가에서 정책적 또는 계획적으로 다양한 방법으로 추진되고 있는데, 스마트시티의 선진국이라 하는 국가-유럽, 미국, 싱가포르, 일본 등-들의 정책과 도시공간의 각종 정보를 상호 공유하고 연계하여 하나의 도시플랫폼이란 특성을 반영한 데이터 수집·활용·공유를 위한 규제정책 및 법제동향을 분석하여 시사점을 도출하였음
 - 주요국 스마트시티 정책에서 행정부차원의 계획 및 지원, 목적 중심의 프로젝트, 관련조직간의 거버넌스, 특히 다양한 연구기관과 민간기업 그리고 지자체와의 협력을 중요시하고 있음. 이러한 거버넌스에 있어 필수적인 요소인 정보교류를 중요시하며, 이것을 기반으로 한 협력 사업을 진행하고 있음
 - 스마트시티에 있어 중요한 데이터 수집·활용·공유와 관련해서 개인정보의 적절한 유통을 위한 규제완화 조치와 이에 따른 정보보호를 위한 사업자 등에 대한 규제사항을 입법을 통해 추진하고 있음
 - 스마트시티 분야는 도시플랫폼에서의 자유로운 데이터의 흐름을 토대로 스마트서비스가 제공되는 구조의 특성을 반영한 규제개선과 기존 도시문제해결로서 규제개선으로 구분할 수 있음
 - 데이터의 연계·오픈·활용이 자유롭게 이루어질 것을 전제로 공공데이터 개방과 양질의 공공데이터 관리를 위한 규제개선이 필요하며, 정보의 보호와 관리를 다루고 있는 「개인정보 보호법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 및 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에서 개인정보의 개념에서 이른바 가명처리를 통한 ‘가명정보’라는 새로운 개념을 도입하여 서비스제공과 산업발전을 위해 정보주체의 동의 없이도 제3자에게 제공하는 등의 활용이 가능하도록 하는 방향으로 규제개선하는 것이 필요함
 - 기존 도시문제 해결은 도시재생사업의 한 유형으로 스마트시티사업을 도시재생특별법에 반영하여 도시재생사업이 이루어지는 과정에서 사업수행이 가능하도록 입법 설계하는 것이 필요함
- 제2편 “바이오헬스케어 분야”에서는 바이오헬스케어 분야 중에서도 핵심 기술을 기준으로 크게 ① 유전자재조합기술 중심의 ‘바이오의약’, ② 줄기세포 기술 중심의 ‘재생의료’, ③ 유전체 기술을 핵심으로 하는 ‘개별화의료’(맞춤의료, 정밀의료) 영역으로 구분하고, 이들 세 가지 영역에 대한 규제정책 및 법제 현황, 바이오헬스케어 선진국의 입법동향 분석과 규제법제 개선방안을 제시함
- 바이오의약품, 재생의료, 개별화의료(정밀의료)는 분자생물학, 조직공학, 게놈약리학, 오믹스학 등 생명공학기술의 비약적 발전을 기초로, 풍부한 컴퓨터 지식·기술, AI 등 지능정보기술, ICT 기술의 융복합을 통하여 의학에 적용되는 영역으로 전세계적으로 이제 막 그 실체가 드러나는 최선의 영역이라 할 것임
 - 미국, 유럽연합, 일본 등 전통적인 선진제약·의료강국뿐 아니라 싱가포르, 중국, 인도 등 후발 주자들도 앞 다투어 진입을 시도하고 있음
 - 바이오의약품, 재생의료, 개별화의료(정밀의료)의 시장 환경이 매우 새롭고 역동적인 만큼 그 규제환경 및 규제경로(regulatory environment and pathways) 역시 매우 역동적이고 열려 있으며, 지속적으로 만들어 가는 과정에 있다고 할 것임

- 이들은 최첨단의 고도로 복잡한 생명공학기술을 기반으로 하고 있을 뿐 아니라 전례가 매우 부족하고, 이에 관한 인허가 승인 심사 경험도 거의 없으며, 그 개발과 실용화의 역사가 오래되지 않았기 때문에 그 안전성·유효성에 관한 증거가 거의 축적되어 있지 않음
 - 우리나라에서도 바이오헬스케어 산업, 그 중에서도 특히 바이오의약, 재생의료, 개별화의료(정밀의료)를 미래혁신성장동력으로서 인식하고 이에 관한 정부의 적극적인 투자를 해나가고 있고, 국회에서도 관련 규제체계를 마련하기 위한 입법을 준비하고 있음
 - 그러나 여전히 바이오의약·재생의료·개별화의료(정밀의료)에 적합한 규제 체계가 마련되고 있지 않은 실정임
 - 미국, 유럽연합, 일본의 사례에서 시사하는 것처럼 바이오의약·재생의료·개별화의료(정밀의료)에 적합한 규제·심사체계의 마련, 규제과학적 관점에서의 심사·지원 인력·체계의 뒷받침, 일반개인정보보다 더 민감한 개인의료정보의 이용·활용을 촉진하면서도 프라이버시를 보호하기 위한 규제 체계의 마련, 바이오의약·재생의료·개별화의료(정밀의료) 관련 가이드라인·규제법령의 적시 정비 등 바이오의약품, 재생의료, 개별화의료(정밀의료)에 적합한 규제 체계를 조속하게 구축하고 이를 보다 구체화·정교화 해나가야 할 것을 제언함
- 2018년도 신성장분야 규제법제개선(II) 연구는 학제 간 및 산학연 간 융복합 연구를 위하여 스마트시티/바이오헬스케어 관련 과학기술·경제이론 및 실무 전문가 개별 자문, 전문가 회의·전문가 FGI 등을 개최하여 융복합 연구의 질적 완성도 제고, 연구경험 및 성과의 공유 확산을 도모함

기대효과

- 스마트시티/바이오헬스케어 분야 혁신기술의 신속한 사업화·상용화 지원을 통한 글로벌 기술선진국 도약의 규제법적 기반 조성
- 스마트시티/바이오헬스케어 분야 규제체계 및 규제 거버넌스의 개선 방안 마련에 기여

감염병 예방 및 대응체계에 관한 법제개선방안 연구

A Study on Improvement of Infectious Disease Control and Prevention Act and System

주제어 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률(감염병예방법), 법정감염병, 메르스 대응, 의료관련감염, 방역조치와 인권

연구자 이준서(한국법제연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 감염병 관련 법적 쟁점 검토의 필요성
 - 메르스 사태를 통해 알 수 있다시피, 감염병 확산방지를 위한 정부의 검역·방역조치는, 그것이 작위이든 부작위이든, 그와 관련된 다양한 법적 쟁점들을 포함하고 있다. 지난 2015년의 메르스 사태에 대응하면서 발생하였던 문제점들인 검역체계의 미비, 감염병 관리체계에 관한 정부·지자체의 거버넌스, 방역조치에 대한 정부의 책임, 의료정보시스템의 미비, 의료 관련 감염 대응책의 미비 등의 문제와 더불어 감염병 관련 리스크 커뮤니케이션, 감염의심자의 인권 보장, 자가격리 위반에 대한 처벌의 실효성, 손실보상 등의 문제점들에 대한 법제적 접근이 필요하다.
 - ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 기본계획’에 포함된 중점과제와 세부과제가 추구하는 방향은 앞서 메르스 사태를 통한 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」의 체계 개편 필요성과 크게 다르지 않다. 감염병 대응·대비 체계 강화, 원헬스(one health) 협력체계 구축, 감염병 예방관리 대책 강화, 감염병 대응기술 혁신플랫폼 구축, 감염병 대응·대비 인프라 강화를 위한 법제 개선방안이 필요하겠지만, 리스크 커뮤니케이션, 감염의심자의 인권 보장, 자가격리 위반에 대한 처벌의 실효성, 손실보상의 적정성 등 그 밖의 법적인 문제점들을 정리하고 개편할 필요가 있다. 본 연구에서는 그동안의 국내 대규모 감염병에 관한 사례들을 쟁점별로 분석하고, 이 쟁점들과 관련된 개선방안들을 검토하고자 한다.

주요 내용

- 감염병 관련 법령과 사례분석을 통한 현행 법제의 문제점
 - 감염병의 예방 및 관리에 관한 법령 분석
 - 「전염병예방법」이 현행과 같은 체계를 갖추게 된 것은 2003년 사스(Severe Acute

Respiratory Syndrome: SARS)의 유행을 겪은 후 질병관리본부가 출범하고, 2009년 동법을 ‘감염병의 예방 및 관리에 관한 법률’이라는 명칭으로 전부개정하면서이다.

- 메르스 종료 후인 2015년 말에는 동법의 개정이 추가적으로 추진되었는데, 보건복지부장관이 예방접종통합관리시스템을 구축·운영하도록 법적 근거를 마련하고, 예방접종통합관리시스템의 구축·운영을 위하여 예방접종 대상자의 인적사항 등 필요한 자료를 수집·관리·보유할 수 있도록 하였다.
- 감염병예방법의 특징은 법정감염병의 등록에 따라 방역조치가 이루어질 수 있다는 것과 국가 및 지방자치단체의 책무 규정이 다른 법률의 규정과는 달리 열거적인 형태를 보인다는 것, 검역과 방역에 대한 명확한 구분이 이루어지고 있지 않은 채 사용되고 있다는 것, 법률의 구성에 예방접종과 고위험병원체 관리에 관한 사항이 포함되어 전체적으로 방역조치의 순서에 맞추어져 있지 않다는 점이다.
- 국내 대규모 감염병 대응 사례 분석
 - 사례분석은 메르스 대응조직과 운영체계, 지방자치단체의 대응체계, 격리병상 및 의료자원 확보, 메르스 대응에 따른 역학조사, 격리조치와 인권보호, 의료관련 감염, 리스크커뮤니케이션, 보상과 배상 등으로 구분하였다.
 - 감염병 관련 법령과 사례분석을 통한 현행 법제의 문제점
 - 「검역법」과 「감염병예방법」에서는 감염병 전파를 막기 위한 방역조치의 하나로서 증상이 있는 환자가 어떤 질병이 진단된 후의 조치인 ‘격리’(isolation)와 전파 가능성이 있다고 우려할 만한 증상은 있으나 확진되기 전에 격리 등의 조치를 취하기 위한 ‘검역’(quarantine)이라는 용어에 대하여 명시적인 법적 구분을 하지 않고 있다.
 - 「감염병예방법」상 의료관련감염병은 “환자나 입산부 등이 의료행위를 적용받는 과정에서 발생한 감염병으로서 감시활동이 필요하여 보건복지부장관이 고시하는 감염병”으로 정하고 있을 뿐, 의료관련감염의 예방 및 관리를 위한 규정은 마련되어 있지 않다. 한편, 「의료법」에서는 의료관련감염이 아닌 ‘병원감염’이라는 다른 용어를 사용하고 있다.
 - 자가격리는 격리의 적당한 장소를 ‘환자 각자의 집’으로 하고 있는데, 보건당국이 자신들이 제공하거나 알선해야 할 적당한 장소를 확보하지 못한 채 혹은 정작 중요한 병원·병동격리조치를 취하지 않으면서 자가격리에 의존한다는 점은 문제가 있다.
 - 모호한 법적 개념과 범위의 불명확성이 지휘체계 혼선과 절차적 정당성 문제를 야기했다면, 이 법률에 따른 행정규칙에서도 여전히 문제는 존재한다. 메르스 발생기간 동안 질병관리본부의 감염병관리 지침은 수차례 개정되었다. 하지만 행정작용에 대한 내용만 있을 뿐 밀접접촉자의 정의, 접촉거리, 시간 등의 세부 기준이 불분명하였고, 일정하지 않아 현장에서의 공무수행은 여전히 혼란스럽다.
- 감염병 관련 법적 쟁점에 관한 비교법적 검토
 - 감염병 예방 및 대응에 관한 조직 체계
 - CDC는 건강에 위협이 되는 요인을 감지, 대응, 억제하며, 사고와 질병, 돌연사를 예방하고, 과학과 첨단기술을 통해 대중의 건강증진방법을 모색함으로써 국가와 세계를 보호함을 주된 임무로 하고 있다.
 - 로베르트코흐연구소(Robert Koch-Institut)는 주 보건관청의 요청이 있으면 중대한 전염병

의 예방·인지·확산방지를 위한 조치에 관하여, 요청을 한 주의 최상위 보건관청에 대해서는 주의 경계를 넘어서서 취해야 할 조치, 중대한 전염병의 발생위험의 평가결과에 관하여 조언을 해야 한다.

- 일본 국립감염증연구소의 업무의 목적은 감염증을 제압하고 국민의 보건·의료향상을 도모할 예방의학의 입장에서 널리 감염증에 관한 연구를 선도적·독창적·종합적으로 행하고, 국가의 보건·의료행정의 과학적 근거를 명확히 하고, 이를 지원하는 것에 있다.
- 검역, 방역, 격리
- 미국 CDC는 감염병의 확산을 막기 위해 병을 옮길 것으로 의심되는 환자를 격리하거나 검역할 수 있는데, 격리와 검역의 차이는 규칙의 정의조항에서 명확히 규정하고 있다. 「IHR 2005」에서도 양자를 구분하고 있다.
- 독일이나 일본에서는 법률에서 검역에 해당하는 용어나 규정이 별도로 존재하지 않는 것으로 보인다. 우리나라에서는 “우리나라로 들어오거나 외국으로 나가는 운송수단, 사람 및 화물을 검역하는 절차와 감염병을 예방하기 위한 조치에 관한 사항을 규정하여 국내외로 감염병이 번지는 것을 방지”하는 것으로 검역으로 보고 있다.
- 의료관련감염
- 독일 「감염병예방법」의 개정으로 병원운영자들에게 병원위생을 위한 표준을 유지할 의무가 부과되었다. 종래에는 로베르트 코흐 연구소 내의 병원위생과 감염예방을 위한 위원회에서 병원위생준칙을 권고하였으나, 이는 법적 구속력이 없었다. 그러나 새로운 「감염병예방법」에서는 병원, 응급의료기관, 요양 및 재활기관 등의 의료기관장에게 병원감염을 예방하고 병원균, 특히 내성을 가진 병원균의 확산을 방지하기 위하여 현재의 의학수준에 상응하는 조치를 시행하여야 한다.
- 프랑스 「공공보건법전」 제R.6144-2조 및 제R.6164-3조는 의료위원회가 의료의 질과 안전성의 지속적 향상에 관한 정책의 수립에 기여하게 하였는데, 특히 ‘의료관련감염’과 의원성 질병을 예방하고 처리하는 것, 병원내의 다양한 활동에 기인한 원치 않는 사고 등에 관한 예방대책을 의료위원회에서 수립하도록 하였다.
- 손실보상과 국가배상
- 독일의 손실보상액은 감염자 등의 소득감소가 기준이 되며, 첫 6주는 소득감소의 최고액에 따르고, 제7주부터는 소득감소가 법정보험의무의 기준이 되는 연간노동임금의 한계를 넘지 않는 한도에서 사회법전에 따른 질병보조금을 적용받는다.
- 일본 「헌법」 제17조(누구든지 공무원의 불법행위에 의해 손해를 받은 때는 법률이 정하는 바에 따라 국가 또는 공공단체에게 그 배상을 요구할 수 있다)는 국가와 지방자치단체의 책임을 명문화하고 국가배상법을 제정하였는데, 「국가배상법」의 법적 성격은 「민법」의 불법행위책임의 특칙으로 이해되고 있다.
- 감염병 관련 국제공조
- 각 당사국은 일정한 기한 내에 사태를 탐지·평가·통보·보고할 수 있는 역량 및 공중보건 위험과 국제적 관심사항인 공중보건 비상사태에 대해서 즉각적·효과적으로 대응할 수 있는 역량을 개발·강화·유지하여야 한다. 이와 관련하여, WHO는 당사국들을 지원하여야 하며, 공중보건 대응역량을 개발하는데 있어서 당사국들을 지원하기 위한 지침을 제공해야 한다.

- **감염병 예방 및 대응체계에 관한 법제개선방안**
 - 유사 입법과의 관계
 - 「감염병예방법」을 통해서도 충분히 수용될 수 있는 정도의 조치라면 감염병과 관련하여 별도의 독립적인 법률의 통합 여부를 장기적인 관점에서 고려해볼 수 있다. 고위험병원체 관련해서도 병원체자원의 관리에 관한 사항은 「병원체자원법」에서 관리하는 것이 적정할지 검토가 필요하다.
 - 검역·방역조치 대상으로서의 법정감염병
 - 검역조사와 검역조치의 내용과 유입단계, 예방단계, 확산단계 등으로 구분하고, 감염병 관련 사태 발생에 따라 ‘신고 및 보고 → 감염병감시 및 역학조사 → 예방 조치 → 감염병 전파의 차단 조치’의 순서로 단계별 위험순위 판단 및 적절 조치에 대한 대응력을 상세하게 정비해야 한다.
 - 공중보건 위기 시 대응 기관의 권한강화 및 전문인력 양성
 - 역학조사 교육·훈련을 실시할 수 있도록 재량의 여지를 두면서도, 동 교육·훈련과정을 이수한 사람을 역학조사관으로 임명하도록 하고 있다. 역학조사의 교육·훈련과 역학조사관의 지정·운용에 대한 상호관계를 보다 명확히 할 필요가 있다.
 - 의료관련감염
 - 권역별 전문병원 설치의 경우 「감염병예방법」 제7장(감염 전파의 차단 조치)에 해당하는 감염병 위기관리대책, 감염병관리기관의 지정, 감염병 위기 시 감염병관리기관의 설치 등의 조문을 검토하여, 지역적·기능적 역할을 설정하는 개선안 검토할 수 있다.
 - 피해자의 인권문제
 - 격리자에게는 의식주와 치료조치 등의 환경이 제공되어야 하고, 격리와 관련한 부당한 피해가 있을 때는 피해보상이 마련되어야 한다. 한편으로 격리조치 중의 생계 지원, 심리 치료 지원 및 지원책이 필요하다. 이러한 필요성들은 대한변협인권위원회가 시설격리경험자에 대한 심층면접을 토대로 한 메르스 격리로 인한 부당한 침해 사례의 예시를 통해서 그 근거가 제시되고 있다.

기대효과

- 현행법상 행정기관이 감염병에 대응하기 위한 조치들을 구체화하고, 그 조치에 대한 정당성과 더불어 조치의 적정성·타당성 여부에 따라 발생하는 법적 쟁점을 검토 보다 발전된 감염병 대응체계를 구축할 수 있다.
- 관련 법령의 검토는 물론 사례 분석을 통하여 그동안 우리나라의 감염병 대응체계의 문제점과 법제 개선으로 발전시킬 수 있다.

원자력 발전의 친환경적 사후처리를 위한 법제 개선방안 연구

The Legislative Study for Safer and Environmentally conscious Back-end Treatment of Nuclear Energy Facilities

주제어 원자력발전소 사후처리, 해체, 폐기물관리, 조직·행동요소, 재정부담, 입법화

연구자 이순태(한국법제연구원 선임연구위원)

이유봉(한국법제연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 연구의 필요성과 목적
 - 전세계 가동 중인 원자력발전기의 상당 비율이 수명종료 후 영구정지상태이나, 우리나라는 최근 고리 1호기를 처음으로 원자력발전소의 영구정지가 시작되었음
 - 원자력발전의 정지, 해체와 폐기물 관련, 국제기준에 부합하는 법제도를 정비할 필요가 있음
 - 원자력발전의 정지 및 해체작업이 진행될 경우를 대비한 해체계획 수립, 해체시 안전기준, 친환경적 폐기물처리, 사후처리 비용부담 등에 필요한 현행법체계의 개선사항 및 신규 규제도입 필요사항 등을 분석, 제시할 필요가 있음
- 연구범위와 방법
 - 연구 범위
 - 본 연구는 가동중단 원자력발전시설의 해체와 원자력발전 관련 폐기물처리, 관련 비용의 적정 부담에 이르는 안전하고 친환경적 사후처리를 위한 관련 법령, 국제규범, 국외 법제도에 대한 분석을 바탕으로 입법적 개선방법을 도출하고자 함
 - 연구 방법
 - 위의 분석을 수행하기 위하여 본 연구는, 특히 국제원자력기구의 관련 규범, 안전규칙, 지침 등을 분석하였으며, 국외 법제도, 특히 미국, 영국, 독일, 일본의 법제도를 분석하였음
 - 또한 본 연구는 최근 OECD, IAEA 등에 의해서 대형 원전사고에 대한 반성적 고려하에 주목하여 인식되고 있는 ‘행위자에 의한 행동’에 대한 관점을 반영하여 원자력발전의 안전 및 해체 관련 규범사항을 도출하고자 하였음

- 이러한 주요 논점을 도출함에 있어서는 주요 쟁점에 대한 수차례의 워크숍과 영국 행동과학연구
구소 및 원자력해체 관련 정부기관 관련자와의 회의 등을 거쳤음

주요 내용

- 의의와 현황
 - 의의
 - 원자력발전소 해체의 과정은 영구정지에서부터, 철거, 부지복원 및 최종적 처리, 허가종료에 이르기까지 여러 단계를 거쳐 이루어짐
 - ‘원자력발전소 해체’는, 광의로는 “원자력시설의 운영정지, 시설 철거후 온전한 상태로 환원”(EU 2014)에 이르는 전 과정을, 협의로는 “원자력시설에 대한 법적 관리의 종료”(IAEA 2013)라고 봄
 - 「원자력안전법」에서 ‘해체’를 발전용원자로 및 관계시설 또는 연구용원자로 등의 운영 등 “허가 또는 지정을 받은 시설의 운영을 영구적으로 정지한 후, 해당 시설과 부지를 철거하거나 방사성오염을 제거함으로써 이 법의 적용대상에서 배제하기 위한 모든 활동”이라고 정의함
 - 「방사성폐기물 관리법」에 따른 방사성폐기물의 ‘처리’는 저장·처분·재활용 등을 위한 물리적·화학적 방법으로 다루는 것이며, 그 중 ‘처분’은 “인간의 생활권으로부터 영구히 격리시키는 것”으로 정의됨
 - 사후처리비용
 - 발전비용은 자본비용, 발전소 운영비용, 외부비용, 기타 비용(일본에서는, 발전원가와 사회적 비용)으로 나누는데, 최근 발전원가를 보다 현실화한 균등화발전비용(LCOE)이 활용되는 경우가 많으며, 이에는 해체비용, 폐기물 저장·처리비용, 사고대응비용, 정책대응비용, 핵연료재처리비용 등이 포함될 수 있으며, 그 세부항목을 어떠한 비용요소에 포함시키는지의 국가나 기관마다 차이가 있음
 - 현황
 - 국내 원자력발전 설비는 총 24기이고, 전체 발전량 중 30~35%가량을 점하여 오다, 최근 27.1% (2017) 으로, 가동률은 90%에서 70%로 다소 낮아졌고, 2017년부터 영구정지에 들어간 고리1호기를 시작으로, 향후 2030년까지 12기의 원자로가 수명주기를 다하여 영구정지에 들어갈 수 있음
 - 전 세계적으로는, 총 438기 중, 영구정지된 원자력발전기는 149기, 그 중 19기가 해체완료, 100기가 해체진행중인 상태로, 원자력발전이 앞서 시작된 나라들의 대부분이 영구정지된 원자력발전소를 다수 보유
 - 사용후 핵연료는 국제적으로 재처리시설을 보유한 나라는, 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 일본의 소수로, 국내에는 처리 또는 재처리시설이 없어 시설 내 저장상태에 있으며 십년 내에 다수의 원자로가 포화상태가 될 것으로 예상됨
- 주요 국내 법체계 분석
 - 관련 법령
 - 원자력 관련 최초의 입법은 개발과 생산, 이용을 위한 기술개발과 산업진흥을 위해 1958년에

- 제정된 「원자력법」이며, 일본 후쿠시마 원전사고가 발생했던 2011년을 기점으로 「원자력진흥법」과 「원자력안전법」으로 분법화되었으며, 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제정과 함께 원자력안전위원회의가 국무총리소속으로 설치됨
- 2005년 「중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유지지역지원에 관한 특별법」 제정을 통해 중·저준위 방사성폐기물처분장의 건설과 운영이 가능해졌으며, 보다 체계적인 방사성폐기물관리를 위해 2008년 「방사성폐기물관리법」이 제정됨
 - 원자력위원회의는 「원자로시설 등의 기술기준에 관한 규칙」과 「방사선 안전관리 등의 기술기준에 관한 규칙」과, 2018년 10월 현재 총 97개의 고시를 제정하여 원자력 안전관련 기술기준과 행정절차 등에 관한 사항을 정하고 있음
 - 원자력 해체에 대하여는 「원자력 안전법」에서, 해체비용에 대해서는 「방사성폐기물 관리법」에서 규정하고 있음
 - 2015년 1월 20일 개정공포된 「원자력 안전법」에서 원전해체에 관한 절차, 사회적 합의, 기술개발에 대한 사회적 요구를 수용하고자 하는 취지로, 건설·운영에서부터 영구정지, 해체, 해체종료 각 단계에서의 사업자의 해체계획 등 관련 의무, 원자력안전위원회의 허가와 승인, 주민의견수렴절차 등의 내용을 포함하였으나, 단계별 실질적 이행 기준들은 대부분 하위 법령에 위임되어 있음
 - 「방사성폐기물관리법」은 「원자력 안전법」을 인용하여 방사성폐기물 등 정의, 방사성폐기물의 인도, 방사성폐기물의 관리비용과 방사성폐기물관리기금, 사용후핵연료관리부담금, 원자력발전사업자의 사용후핵연료 발생정보 보고의무, 원자력발전소 해체비용 적립 및 계획보고의무, 방사성폐기물관리기금 등에 관한 법적 근거를 규정하고 있음
 - 제·개정 법률안
 - 원자력발전의 사후처리 관련, 「원자력 안전법」의 개정과 관련하여서는 최근 사전배려의 원칙의 적용과 재정보호의무, 건강영향조사 청원권, 투명성 확보와 참여보장, 원자력안전협의회의의 구성 및 운영, 처분제한 방사성폐기물에 대한 공개, 방사선환경조사 결과공개에 대한 실질화에 대한 법률적 근거를 마련하고자 하는 개정안이 제안된 바 있음
 - 관련 법률 제정안으로는 「원자력시설 해체산업 진흥법안」(2015년1월), 「고준위 방사성폐기물관리시설 부지선정절차 및 유지지역지원에 관한 법률안」(2016년11월), 「고준위방사성폐기물 중간저장시설 부지선정에 관한 법률안」(2016년11월), 「원자력발전소의 단계적 폐쇄 및 에너지전환 특별법안」(2017년3월), 「원자력발전소 가동중단 등에 따른 피해조사 및 보상에 관한 특별법안」(2018년5월)이 있음
 - 그밖에 관련 법률 개정안으로는 방사성폐기물에 대한 지역자원시설세 신설하기 위한 「지방세법 일부개정법률안」, 원자로 밀집지역에서의 전기판매사업자에게 원자력이용부담금 부과 근거마련을 위한 「전기사업법 일부개정법률안」, 원전해체 기술개발을 위한 원전해체센터 건립의 근거규정 마련을 위한 「원자력 진흥법 일부개정법률안」 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 일부개정법률안」 등이 있음
 - 행위관점의 법규범 분석
 - 행위관점의 분석
 - 최근 IAEA 등은 과거 기술적 요인에 의한 안전 확보 외에, 그간의 사고들을 통해, 기술과 비기

술적 요소, 즉 인간·조직 요소(HOF: Human & Organizational Factor)와의 상호작용에 주목하게 되었으며, 인간 행위에 긍정적 영향을 줄 수 있는 조직과 사회적 관계들에 관한 행위기준이 반영되어야 함을 강조

- 안전사고의 이면에는 기술적 문제 외에 인제적 요소가 있음을 파악하고, 이를 해결하기 위하여는 기술적·인간·조직 요소에 있어 안전을 최우선으로 여기는 ‘안전문화’의 확립이 중요하며, 이를 위하여는 조직 독립성의 중요성이 지적됨
- 인간행위·조직요소의 규범화
- 최근의 IAEA 주요 보고서들을 통해, 위와 같은 인간·조직요소와 이에 바탕을 둔 안전문화의 정착과 확산을 위하여 규범화가 필요한 사항을 도출하고, 이러한 요소들이 IAEA의 규범에 어떻게 반영되어 있는지를 검토하였음
- 조직요소에 있어서는, 1. 기관의 독립성, 2. 기관간의 협력, 3. 의사소통과 의사결정, 4. 비상상황 등 예측·대비에 관한 사항을, 행위요소에 있어서는 1. 안전문화, 2. 정보공개, 3. 참여, 4. 교육·훈련(인력적절 투입)에 관한 사항에 대하여 검토하였음

○ 국제규범 및 외국 법령

- 국제규범
- 국제원자력기구의 원자력 관련 국제다자조약 가운데, 우리나라가 가입한 조약에는, 「원자력 안전 협약」, 「사용 후 핵연료 관리 안전 및 방사성 폐기물 관리 안전에 관한 공동 협약」, 「핵사고의 조기 통보에 관한 협약」, 「핵사고 또는 방사능 비상사태의 경우 지원에 관한 협약」이 있으며, 그 중 원자력발전소의 해체와 폐기물처리와 가장 직접적으로 관련된 협약은 「사용 후 핵연료 관리 안전 및 방사성 폐기물 관리 안전에 관한 공동 협약」임
- 국제원자력기구는 1974년 이후 각 종 안전기준과 안전지침을 발행하고, 이를 각 회원국들에게 적극적인 수용을 요구하여 왔으며, IAEA안전기준은 건강보호·생명·재산에 대한 위험을 최소화하기 위한 안전기준을 수립 또는 채택, 적용하도록 제공되어짐
- IAEA안전기준은 방사성물질 노출로부터의 안전에 관한 기준 이외에도(GSR Part 3), 안전을 위한 일반적인 정부, 법률, 규제체계(GSR Part 1), 방사성폐기물의 사전관리(GSR Part 5), 전 과정에 걸쳐 요구되는 시설해체에 대한 안전기준(GSR Part 6)에 대하여 규정함
- 그 중에서 시설해체에 대한 안전기준은 사람과 환경에 대한 보호, 해체에 관한 정부·규제기관·허가취득자의 책임, 해체를 위한 통합관리시스템, 해체전략의 선택, 해체에 대한 재정마련 및 사용, 시설의 생애주기 동안의 해체에 대한 계획, 해체 실시 전의 최종 해체계획, 해체행위에 대한 행위기준, 해체 중의 긴급대응, 해체 중의 방사능관리, 해체행위 완료, 해체조치 허가의 종료에 대하여 상세한 규정을 두고 있음
- 2016년에는 기존의 관련 규제내용을 반영한 “시설의 해체를 위한 모델규제”를 발표하고, 각 회원국들이 이에 부합하는 규제를 국내법상 정할 것을 권고하고 있는데, 모델규제는 해체에 관한 각 단계, 즉 해체의 관리, 해체전략, 해체 관련 재정확보, 해체계획, 해체행위, 해체행위의 완료, 해체허가종료와 부산 폐기물의 관리에 대한 내용과 더불어 규제준수평가 판단기준을 포괄하고 있음
- 영국
- 영국은 15기의 원자로를 통해 국내 전기의 21%를 생산하나 2025년까지 그 중 절반이 폐기될

- 예정이며, 기존의 원자력시설의 정화를 120년간 1,170억 파운드가 소요될 것으로 추산하고 있으며, 민영화에 따라 사업자가 폐기물처리와 해체비용을 부담함에 따라 신규 건설투자 비용이 상승되었음
- 에너지전반에 있어서는 사업·에너지·산업전략부(BEIS)가, 핵안전, 민간 핵안보, 운송, 건강과 안전에 관하여는 건강·안전부(HSE) 산하에 있는 원자력규제청(ONR)이, 폐기물처리와 처분에 관하여는 환경청(EA)의 책임하에 있으며, 원자력발전소의 해체에 관한 업무를 담당하는 조직으로 원자력해체공사(NDA)가 있음
 - 영국은 「2008년 에너지법」에서 ‘해체’에 대해 해당 지역이 “최종상태로 복구되(an end state)”하는 것으로 규정하고 있으며, 원자력규제청(ONR)과 건강·안전부(HSE)간의 협력, 사업자에게 독립적인 재정확보를 보장하는 해체재정보증프로그램 제출을 요구하면서, 비용산정에 위험프리미엄과 물가상승을 반영할 수 있도록 하고, 폐기물의 소유권을 정부로 이전함으로써 책임 소지를 명확히 하였음
 - 영국은 「1999 원자로규제」에서 원전해체과정의 환경영향평가(EIADR)제도를 두고 있는데, 작성항목에는 대기·기후, 생태, 토양, 물, 의견수렴절차에 대한 기준 준수여부와 저감조치를 제시하도록 하고 있으며, 사업자가 HSE에 제출하고, HSE는 관련 정부부처, 규제기관(환경청, 국토부 등), 국민과 관계단체 등과 공동 검토함
 - 미국
 - 미국은 전세계 원자력 발전량의 30%를 차지함과 동시에, 국내 전력생산의 20%이상을 이를 통해 공급하고 있으나, 최근 30년간 신규 원자로가 건설되지 않고 있으며, 11개 상업용 원자로를 성공적으로 해체되었으며, 다른 20개 원자로는 현재 해체과정 중에 있고(2017), 해체완료 발전소 중 7개소가 사용후핵연료 보관시설로 사용할 계획·운영 중에 있음
 - 미국의 원자력안전 관련 기관으로는 대통령이 임명하는 독립기관인 원자력규제위원회(NRC)가 원자로, 연료주기시설, 사용후핵연료의 운송·폐기·보관 등을 관할함과 동시에, 전문 영역에 따라, 환경기준 설정 및 해체감독에 대하여는 미국환경보호국(EPA)과, 해체 후 근로자 안전보장은 산업안전보건청(OSHA)과, 해체부산물 및 방사성물질의 선적은 교통부(DOT)와, 근로자·공중 안전·보건 관리는 주정부 및 지방정부기관과 협력하여 수행함
 - 미국은 전반적 정책방향이 정부정책보다는 시장에 의해 크게 좌우되지만, 연방정부의 정책과 규정은 대기 및 수질, 주간 상업, 지질상 안전, 연방 토지 임대, 연구 및 개발 활동 지원, 투자 인센티브, 소득세, 세제상 인센티브, 원자력 허가 및 원자력 안전 감독 등을 포함하여 에너지 생산 및 전송의 구체적 상황에 영향을 미침
 - 미국의 원자력 해체 관련 규제절차, 제출문서 및 허가종료기준 등은 미국 연방규정(10 CFR)에서, 서류심사 및 환경조사 지침은 원자력규제지침(NUREG, 1997)에서 규정하는데, 이에 따라 작성되어야 하는 해체계획에는 해체비용예측을 포함하도록 되어 있으며, 영구정지후 해체 활동보고서 제출 이후, 면허종료계획 승인 전에 각 주민 공청회를 열고, NRC와 사업자의 해체 관련 회의시 참관인 참석을 보장하며, NRC 웹사이트를 통해 지역의 참여와 평가가 상시적으로 이루어지도록 함
 - 해체계획에는 환경정책기본법(NEPA)에 따라 작성되는 환경평가(EAs)와 EA의 내용에 의해 “인간환경질에 심각한 영향”을 줄 수 있는 경우에는 환경영향평가서(EIS)를 포함하여야 하고, 환경청(EPA)이 검토·의견 제시함

- 독일
 - 2011년까지 17기의 원자로를 통해 전기의 1/4을 공급받았으나, 후쿠시마사고의 영향으로 원자력법 개정을 통해 8개의 원자로가 즉시 중단·폐쇄되어(총 19기가 영구정지, 그 중 6기가 해체완료), 현재 7기의 원자로에서 전력의 약 12%를 공급받고 있으며, 전력의 42%가 석탄으로부터 공급됨
 - 독일의 원자력 및 방사성 안전정책을 관할하는 연방부처는 연방환경·자연보전·원자력안전청이며, 그 내부에서 관련 업무 담당조직에는 연방폐기물안전관리국(BfE)과 연방방사성보호국(BfS)이 있고, 주 원자력위원회(LAA)가 운영 및 해체에 대한 허가절차와 시설의 지속적인 규제·감독을 수행하는데, 최근 원자력폐기물 처리 재정을 관리하기 위한 독립법인인 원자력폐기물처리기금을 설립함
 - 독일은 2017년, 「원자력 폐기물처리에 대한 책임개편에 관한 법」을 통하여 이와 관련 법령이 다수 제·개정되었는데(「원자력폐기물 처리 재정조달을 위한 기금설립에 관한 법률(처분기금법)」, 「원자력발전소 사업자의 방사성폐기물 처리를 위한 자금조달 및 실행의무의 이행규율에 관한 법률」), 「원자력발전소의 중지 및 폐로와 방사성폐기물의 포장 비용 투명성에 관한 법률」, 「핵에너지 분야에서의 해체 및 처리비용의 사후책임에 관한 법률」), 위험을 반영한 현실적이고 확실한 재정의 확보와 관리의 투명성에 초점이 맞춰짐
- 일본
 - 후쿠시마사고 이전까지는 원전으로부터 약 30%의 전기를 생산, 2017년 까지 40%가 넘을 것으로 예상되었으나, 사고 이후 다수가 가동 중단되어 후쿠시마 제1원자력발전소 6기를 포함하여 2018년 현재까지 총 23기의 폐로가 결정되어 있고, 가동 중이거나 가동할 수 있는 상태에 있는 것은 9기에 불과함
 - 일본의 원자력 관련 정부기관의 구조는 후쿠시마원전사고를 계기로 크게 변화되어, 원자력 관련 정부기관에는 환경성, 환경성 산하의 원자력규제위원회, 경제산업성, 원자력위원회, 자원·에너지청, 문부과학성, 외무부가 있으며, 최근 원자력발전소 폐로 관련 업무를 전담하는 원자력피해보상·폐로지원기구가 독립법인으로 설립됨
 - 일본은 후쿠시마 원전사고 이후 법체계의 큰 변화가 있었으며, 「원자력규제위원회설치법」 원자력규제위원회설치, 「원자력손해배상·폐로 등 지원기구법」을 통한 원자력피해보상·폐로지원기구의 설립, 사용후핵연료처리를 위한 각출금에 대해 규정하는 「특정방사성폐기물의 최종처분에 관한 법률」과 등의 법률이 있으며, 최근 「원자력발전시설해체충당금에 관한 성령」에서 적용되는 ‘해체’의 개념을 보다 명확히 하고, 「전기사업회계규칙」 개정으로 폐로시에 비용을 전기가격에 반영할 수 있도록 하였음

○ 법제 개선방안

- 원자력발전시설의 ‘해체’의 정의
 - 원자력 발전시설에 있어서의 국제적으로 사용되는 ‘decommission’은 우리나라 실정법상 ‘해체’로 쓰여지고 있으나, 법적 관리의 종료에 이르는 행정·절차적인 포괄적 의미의 ‘해체’를 구체적인 작업행위를 의미하는 ‘해체’와 구별하는 등 법적으로 규율하는 의미를 보다 명확히 하여야 하며, 그 정의를 ‘법의 적용에서 배제’하는데 그치지 보다는 ‘본래의 토지상태로 복원하는 것’으로 보다 적극적으로 규정할 필요가 있음

- 기관의 독립성
 - 미국의 NRC를 모델로 만들어진 원자력안전위원회는 조직구성적 측면에서 어느 정도 독립성을 확보할 수 있도록 구성되어 있다고 할 수 있으나, 조직 전체에 있어 피규제자와의 이해충돌 방지나 안전가치의 최우선 고려 등의 외부적 의사결정의 영향력 배제와 독립성의 실질적 보장을 위한 내용도 규범화해야 하며, 향후 해체관련 업무가 증가할 경우, 규제·감독 및 재무관리를 독립적으로 진행될 수 있는 전담 조직도 필요할 것임
- 기관 간의 협력
 - 현행법 하에서는 원자력 관련 업무에 있어 타 부처 및 기관과의 업무 협력방식을 구체적으로 규정하는 경우를 찾기 어려우므로, 방재, 환경오염·방지, 보건상의 위해방지, 관련 물질운송, 폐기물처리 등 여러 부처업무에 걸쳐 이루어지는 경우에, 타 부처의 실질적인 규제의 사각지대나 충돌이 없도록 관련기관의 업무의 분명한 구별과 협력방식이 구체적으로 규정되어질 필요가 있음
- 안전문화의 증진 및 내재화
 - IAEA에서 강조되고 있는 안전문화의 증진과 관련, 원론적 수준에서의 보급·확산에서 나아가, 실질적으로 안전문화의 증진을 뒷받침할 수 있도록, 규칙개발에 대한 근로자 등의 참여보장, 열린 의사소통·질문·학습태도 장려, 안전에 관한 자만심 억제와 같은 IAEA가 제시하는 실행수단을 구체적으로 행위규범화할 필요가 있음
- 정보 공개
 - 현행 「원자력안전법」 등에서는 안전평가, 해체계획, 사고발생 등에 관한 공개대상, 절차, 홈페이지 등의 공개방식을 정하고 있으나, 대중의 관심과 우려에 대한 이해를 도울 수 있도록 공개정보의 수용성을 높일 수 있는 방식을 제도화할 필요가 있으며, 이는 상설적 협의체를 통한 상시적 정보전달플랫폼, 관련 데이터의 빅데이터구축, 쌍방향적 정보의 요청과 제공, 건강·환경조사·평가 청구권 보장 등 알권리를 보다 구체화하고 현실화하는 방향의 법제도개선이 이루어져야 함
- 이해관계자 참여
 - 현행 「원자력 안전법」상 방사선환경영향평가서 초안 공람과 의견수렴, 공청회개최 요건·비용 부담 등 이해관계자 참여와 원자력안전협의회의 운영에 관한 규정(원안위 훈령에 근거)이 있으나, 규제기관이 이용자의 인터페이스를 반영한 정보제공방식을 제공하고 이러한 이해증진을 바탕으로 한 쌍방향적 소통을 통해 보다 실질적인 참여가 정책이나 의사결정을 뒷받침할 수 있도록 하여야 할 것
- 환경영향평가
 - 현행 「원자력안전법」상 해체승인신청시 공람을 위해 해체계획서 초안 또는 환경영향평가초안을 작성하도록 하고 있으며, 이에 따라 방사선환경영향평가서를 작성하도록 하고 있으나, 평가항목이 주로 방사성관련된 내용에 국한되어 있으며, 대기, 물, 토양, 생활, 생태 등 주변 환경 및 사회·경제적 영향에 대한 평가항목은 간과되어 있으므로, 환경과 건강적 측면에서 평가되어지는 일반적 환경영향평가 및 건강영향평가도 실시될 수 있도록 하여야 함
- 폐기물의 안전관리
 - 현행 「원자력안전법」은 방사성폐기물에 대해 고준위와 중·저준위 두 가지에 대하여서만 분류·정의하고 있으나 위해성의 정도, 재활용의 가능성, 자체처분가능성 여부 등에 따른 세부적 분

류와 정의를 명확히 할 필요가 있으며, 이에 대한 관리 및 처분 기록의 장기보존과 공개, 위해성 평가제도와 용이한 추적확인제도를 구축할 필요가 있음

- 비용부담
 - 현행법상 원자력발전 관련 비용부담제도에 대해서는 「지방세법」에서 정하는 지역자원시설세, 「원자력진흥법」에서 정하는 원자력연구개발사업비용부담금, 「원자력안전법」에서 정하는 원자력안전관리부담금, 「방사성폐기물관리법」에서 정하는 사용후핵연료관리부담금, 방사성폐기물관리비용부담 및 방사성폐기물반입수수료와 원자력발전소 해체충당금 적립의무가 있으나, 해체 관련 기술개발, 조기해체의 경우의 비용부담과 집행, 지역의 사회·경제적 비용, 안전·사고위험 부담비용, 해체종료 이후의 관리비용 등 비용산정요소를 보다 현실화·구체화하고 이를 투명하게 관리할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요함
- 입법화 방안
 - 원자력발전의 안전하고 환경배려적인 사후처리에 관하여, 현재 입법에 대한 개선방향을 제시함과 아울러, 향후 원자력발전소의 해체가 본격적으로 실시될 경우에 대비한 입법안을 제시하였음
 - 입법안의 체계는 IAEA의 시설해체 모델규제의 내용을 참고하여, 총칙(제1장), 인간과 환경에 대한 보호(제2장), 해체관리(제3장), 해체전략(제4장), 해체재정조달(제5장), 해체계획(제6장), 해체행위(작업)(제7장), 해체 활동의 완료 및 해체허가의 종료(제8장)로 구성되어 있으며, 모델 규제가 제시하는 규율내용이 국내 현행법에 반영되었는지 여부를 검토하여 규제가 보완되어야 할 사항을 입법개선안으로 제시하였음

기대효과

- 학술적 효과
 - 국내외 관련 법규의 종합적 분석을 통한 기초자료 제시
 - 원자력발전의 해체와 폐기물처리 관련 현행법을 분석하고 관련 국제규범 및 주요 외국 법제를 소개 및 분석하여, 원자력발전의 해체 및 폐기단계에서의 안전한 해체 및 폐기물 관리를 위한 기초적인 법제도적 연구에 기여함
 - 향후 정책과 법제도 연구에 있어 필요한 세부 과제를 도출함
- 정책적 효과
 - 향후 급속히 증가 및 진전될 수 있는 원자력발전시설의 정지 또는 해체에 체계적으로 대응할 수 있는 법제도적 체계 마련
 - 국제적 기준에 부합하는 법제도 설계에 기여
 - 앞서 경험한 선진국의 경험을 토대로 한 선제적 법제도 설계에 기여
 - 현실적 예측과 합리적 고려에 기반한 법제도 설계에 기여
 - 건강과 환경측면의 고려를 강화하는 법제도 설계에 기여
 - 원자력발전의 사후처리에 대한 안전하고 체계적인 관리를 수행할 수 있는 법제도 개선방안제시를 통해 정부의 단계적 원자력발전 축소·유지 및 안전성·환경성 강화 및 이를 위한 원자력발전시설의 안전한 해체에 기여함

인공지능(AI) 시대의 법적 쟁점에 관한 연구

A Study on the Legal Issues in the Artificial Intelligence Age

주제어 인공지능, 로봇, 지능정보기술, 지능정보사회, 인공지능 윤리, 데이터 활용

연구자 장민선(한국법제연구원 연구위원)

목적 및 방법

- 연구의 목적
 - 인공지능 기술의 발전은 생활의 편리와 삶의 질을 제고해주는 측면이 있는 반면에, 인간과 유사한 지능을 가지고 있기 때문에 머지않은 장래에 인간의 일자리를 대체하고 사생활을 침해하고 데이터를 오남용 할 수 있으며 인공지능 기술 향유에 있어서 격차 발생, 길러 로봇의 등장 등 두려움도 야기하고 있음
 - 제4차 산업혁명도 인공지능을 핵심 성장 동력으로 보고 있으며 이를 통해 산업구조의 패러다임이 변화될 것이란 기대 하에 세계 각국은 기술경쟁력을 확보하고 시장 선점을 위해 불필요한 규제를 완화함으로써 신 성장 산업을 발굴, 육성하고 있는데 반해, 우리나라는 그러한 변화에 적절히 대응하지 못하고 있음
 - 인공지능 시대를 맞이하여 우리의 법제는 관련 기술의 발전 및 보급에 치중해 있고, 지능정보기술 활용의 보편화로 인한 사회경제적 영향에 대한 본격적인 논의를 시작하지 않았음
 - 따라서, 본 연구는 인공지능 기술의 발전에 부합하는 법적 규제를 마련하는 동시에 인공지능의 확산이 가져올 수 있는 기본권 침해, 법적 책임 귀속, 알고리즘 규제 필요성 등 다양한 쟁점에 관해 국내외의 논의를 심층 검토함으로써 구체적이고 실효성 있는 법적 대응방안을 모색하는 것을 목적으로 함
- 연구의 방법
 - 문헌 연구를 주된 연구방법으로 하며, 이 분야의 선행연구자를 중심으로 워크숍 및 전문가 회의를 개최하여 연구방향 및 연구 내용에 관한 의견을 수렴함
 - 인공지능에 관한 선행연구자, 인공지능 관련 입법, 행정, 사법 실무에 종사하는 전문가를 대상으로 하여 인공지능 법적 쟁점에 관한 설문조사를 실시하여 인공지능에 관한 다양한

법적 쟁점에 대해 중요성과 시급성을 기준으로 한 우선순위 및 법적 대응 방식, 방안 등에 대해 의견을 수렴함

인공지능 기술 발전 동향과 각국의 법정정책적 대응과 논의

- 인공지능의 개념과 역사
 - 인공지능은 ‘인간의 지적능력을 모사하는 기계 또는 장치’로 정의하고, 인공지능은 로봇과 동일어가 아니며, 로봇 중에 인공지능을 탑재한 로봇을 지능형 로봇이라 하고, 인공지능은 소프트웨어에 해당함을 밝힘
 - 인공지능은 기술 발전 정도에 따라 강인공지능과 약인공지능으로 구분되며, 현재는 약인공지능이 대부분임
 - 인공지능은 앨런 튜링으로부터 처음으로 그 개념이 제시되었으며, 3번의 봄과 2번의 겨울을 거쳐 2016년 알파고의 등장을 계기로 제3차 봄의 단계에 와있음
- 미국의 법정정책적 대응과 논의
 - 오바마 정부부터 인공지능 기술의 영향에 대해 관심을 가지고 정부의 역할을 중시하면서도 기술의 발전에 대해서는 개입을 자제하면서 학계와 산업계의 연구개발을 지원함
 - 트럼프 행정부는 인공지능을 국방뿐만 아니라 국가 연구개발의 최우선순위로 천명하고, “미국 국민을 위한 인공지능” 이니셔티브를 발표함
 - 미국 의회에서도 AI에 대한 연구 검토가 활발하며, 최근에는 자율주행자동차에 관한 법률을 비롯한 5개의 법안이 연방 상원과 하원에서 발의되기도 함
- 유럽연합의 법정정책적 대응과 논의
 - 미국보다 앞서 집행위원회를 중심으로 로봇법에 대한 연구를 시작하여 로봇 규제 가이드라인 등을 발표하였고, 의회에서는 법사위원회에서 작성한 권고안에 근거하여 ‘로봇공학의 민사법 규칙에 관한 결의안’을 채택하여 로봇 등 인공지능 발전으로 초래되는 손해 등에 대한 법적 책임을 인정하기 위한 법리를 마련하고 이를 위해 전자인격을 부여할 수 있다고 밝힘
 - 그밖에 2018년에는 유럽연합 차원에서 AI 이니셔티브를 발표하였고, 현재 AI 윤리 가이드라인을 수립 중임 또한, 개인정보보호규정(GDPR)이 같은 해 5월부터 발효되어 유럽 전역에 개인정보에 관한 권리를 강화할 것을 천명함
- 독일의 법정정책적 대응과 논의
 - 자율주행자동차와 관련하여 도로교통법을 개정하였고, 윤리 가이드라인을 수립하여 발표함에 따라 자율주행자동차의 사고시 판단기준을 제시하기도 함
 - 최근 국가 인공지능 전략을 수립하여 뒤늦게 인공지능 기술개발과 산업육성을 중요한 아젠다로 제시함
- 영국의 법정정책적 대응과 논의
 - 1950년대부터 정부 차원에서 인공지능 연구개발을 지원하였으나, 그 성과를 제대로 거두

지 못하였고 2016년부터 의회를 중심으로 AI에 대한 보고서를 발간하는 등 입법적 대응을 위한 준비를 시작함

- 2017년 영국 상원에는 AI 특별위원회가 설치되었고, ‘영국에서의 인공지능’이라는 보고서를 발간하였고, 최근에는 영국 정부에서 데이터 윤리의 중요성을 강조함에 따라 데이터 윤리 프레임워크를 구축, 시행함
- 일본의 법정책적 대응과 논의
 - 정부 차원에서 총무성을 중심으로 AI네트워크화를 추진하면서 국내외의 동향에 관한 연구를 지속하면서, 국제적 논의를 위한 AI 연구개발 가이드라인을 발표하는 등 선도적 역할을 함
 - 2016년부터 4차 산업혁명에 대비한 지식재산 제도의 대책을 마련한 바 있고, 최근에는 AI의 이용에 관한 원칙을 수립하고, 자율주행자동차의 안전 확보 및 책임 등에 관한 기본원칙을 발표함
- 소결
 - 각국은 급속도로 발전가능성이 있고, 경제, 사회의 대변혁을 가져올 수 있는 파급력을 가진 인공지능에 대해 산업적 측면의 기술개발 활성화, 촉진을 국가 전략을 삼아 적극적인 지원을 하고 있는 동시에 인공지능이 초래할 수 있는 여러 가지 위험에 대해서는 국가 차원의 법제도를 구축하기보다는 학계, 산업계를 중심으로 진행되는 연구를 지원하고, 윤리적 차원의 가이드라인을 수립하여 공표하고 있는 것이 특징임

인공지능 관련 법적 쟁점과 검토

- 전문가 의견조사 결과
 - 인공지능 관련 법적 쟁점들 중에 전문가들이 가장 중요하고도 시급하다고 응답한 것은 바로 ‘인공지능의 오작동 등 사고로 인한 손해발생에 대한 책임 귀속’에 관한 것임
 - 그밖에도 법인격 부여 등 법적 지위의 문제, 데이터의 활용과 개인정보 보호의 조화 등의 쟁점이 높은 응답을 차지하는 것으로 나타남
 - 입법적 대응 방식은 기술의 수준에 따라 차등적인 접근이 필요하지만 아직은 시기상조라고 응답하였고, 별도의 법률을 제정하기보다는 기존의 법체계를 유지하면서 필요한 규정을 수정하는 형식이 바람직하다고 응답함
 - 인공지능 기술 및 산업의 발전에 장애가 되는 요소로서 주로 데이터 활용을 억제하는 개인정보보호법의 규정을 들고, 법적 쟁점에 대한 윤리적 접근과 법적 접근 방식에 관해서 양자를 동시에 진행하는 것이 바람직하다는 의견을 제시함
- 인공지능의 법적 지위 검토
 - 민법상 권리능력은 인(人)에게 인정되고 있고, 권리의 객체로서 물건을 규정하고 있으므로 인공지능 또는 인공지능을 탑재한 로봇은 원칙적으로 권리 주체성이 부인됨
 - 인공지능에게 그 행위의 법적 책임을 묻는 것과 같이 권리주체성을 인정해야 할 정책적 필

요가 있는 경우에도 자연인과 같은 권리주체성을 인정할 수는 없고, 법인(法人)과 같이 제한적인 인격 부여 가능성을 검토해볼 수 있음

- 유럽연합에서는 2017년의 로봇공학에 있어서 민사법 규칙에 관한 결의안을 통해 인공지능에 별도의 전자적 인격(e-person)을 부여할 수 있음을 인정한 바 있으나, 인공지능에게 권리주체성을 인정하자는 차원이 아니라 인공지능에 의하여 발생한 문제를 해결하기 위한 도구로서 인정한 것임

○ 인공지능의 불법행위에 대한 민사적 책임

- 우리 민법상의 과실책임의 원칙과 예외적으로 인정되는 무과실책임에 대해서 검토해본 결과, 이러한 불법행위 책임도 인간의 자유의지에 의한 행위를 전제로 하는 것이므로 이를 인공지능 또는 인공지능을 탑재한 로봇에 적용하는 것은 타당하지 않음
- 따라서 민법상 과실 책임의 법리는 원칙적으로 적용되지 않고, 무과실 책임 중에서 공작물의 소유자 책임, 자동차 운전자 책임을 일정한 경우에 유추 적용할 수 있음
- 제조물 책임은 인공지능을 탑재한 로봇에 대한 제조물성을 인정할 수는 있지만, 제조물책임법상 결함의 존재, 그리고 결함과 손해 간의 인과관계 입증 등은 인공지능에 대해 적용하기 어려우므로 인공지능 로봇에 대한 제조물 책임을 인정하기 위해서는 제조물책임법상의 규정의 수정이 필요함
- 제3의 책임으로서 위험책임이나 편익책임이 논의되고 있으나, 위험책임이 인정되기 위해서는 인공지능에 ‘특별한’ 위험이 인정되어야 한다는 점에서 적용되기 어렵고, 편익책임의 경우에는 인공지능의 도입을 통해 일정한 편익을 얻은 행위에 책임 귀속의 근거를 찾는 것으로서 인공지능을 보유한 자에게 인공지능을 도입함으로써 편익성, 효율성 등이 편익을 얻게 되었기 때문에 그에 따른 책임도 져야 한다는 논리로 구성이 가능함

○ 인공지능 기술의 활용과 개인정보 보호

- 데이터의 적절한 이용과 활용은 인공지능 분야의 활성화에 관건이 됨에도 불구하고, 개인정보보호를 목적으로 하는 개인정보보호법제가 데이터의 이용과 활용에 장애가 되고 있음
- 고도의 ICT 융합기술의 발전으로 인해 개인을 식별할 수 있는 가능성이 높아짐에 따라 비 식별화된 정보도 제한적으로 활용될 필요가 있으므로, 개인정보를 보다 구체적으로 가명 정보, 익명정보로 나누어 익명정보는 동법의 적용대상에서 제외하고, 가명정보는 추가 정보를 이용하여 개인을 식별할 수 있다는 점에서 개인정보로 취급할 필요가 있음
- 사전 동의 요건을 실질화하고, 자동화된 의사결정이 가능한 시스템 하에서 개인이 그 결정을 거부할 수 있는 권리 등 정보주체의 권리를 강화하는 방안도 동시에 모색해야 함

**인공지능 시대에
부합하는
법제 개선 방향**

○ 현행 법제 및 관련 법안 검토

- 인공지능 관련 법제로는 지능형 로봇 개발 및 보급 촉진법, 소프트웨어 산업 진흥법 외에 국가정보화기본법, 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 등을 들 수 있음
- 그런데, 이들 법체계는 아직 인공지능 기술을 비롯한 지능정보기술이 급속도로 발전하고

있는 현실과 그에 따라 발생할 수 있는 문제들을 제대로 다루고 있지 못해서 인공지능 시대의 법제도로서는 미흡함

- 2017년과 2018년에 각각 지능정보사회 기본법안과 로봇 기본 법안이 발의되었으나 새로운 기본법의 제정으로 인해 기존 법체계와의 중복, 불일치 문제, 그리고 책임의 일반원칙, 이용자 권리보호 등 매우 중요한 법적 쟁점을 담고 있어서 좀 더 충분한 논의를 거칠 필요

○ 법제 개선 방향

- 인공지능 시대에 부합하는 법제의 개선 방향에 관해 다음과 같은 점을 제안하고자 함
 - 첫째, 법제 개선의 기본 방향은 인간에게 이로운 방향으로 인공지능 기술이 연구개발, 활용될 것을 보장하는 것으로서 인공지능 기술이 향후 국가의 경쟁력을 좌우하게 될 것이라는 측면에서 관련 산업을 육성해야 하는 동시에 인공지능에 대한 통제권을 확보하고 이용과 활용에 있어서 일정한 기준을 제시할 필요가 있음
 - 둘째, 현재의 기술 수준에 맞추어 약 인공지능(Weak AI)을 기준으로 법적인 대응을 모색해야 할 것인 바, 인공지능은 설계된 알고리즘에 따라 제한적인 자율성을 가지는 존재로 보아 법인격 부여 등은 아직 논의하지 않고, 인공지능 기술개발의 윤리 현장 마련, 이용자 보호, 사고 발생시 책임 소재 등의 쟁점을 포함해야 함
 - 셋째, 입법의 방식은 별도의 기본법 등 입법 체계를 마련하기 보다는 기존의 법령 체계를 유지하면서 필요한 부분을 개정하는 방식이 적절함. 다만, 현재의 인공지능 관련 법체계는 인공지능 기술을 비롯한 지능정보기술과 그로 인한 사회경제적 변화 및 법적 문제 등을 담기에는 미흡하기 때문에 관련 법령을 면밀히 분석하여 확대, 개편하는 방식의 입법을 모색해야 함
 - 넷째, 인공지능의 오작동에 의한 손해발생시 책임 귀속과 관련하여 무과실 책임을 인정한다면 어떠한 규정을 유추 적용할 수 있을 것인지, 아니면 제3의 책임모델을 새로 고안할 것인지에 관해 사회적 합의를 도출해야 함. 다만, 입법이 시급한 자율주행자동차에 대해서는 별도의 특별법 등의 제정을 통해 선제적 대응하는 방식도 고려
 - 다섯째, 데이터의 자유로운 이용과 활용을 제한하는 개인정보보호법제는 개인정보의 보호와 활용을 조화시키는 방향으로 개선이 필요함
 - 여섯째, 법적 쟁점에 대한 대응 방식에 있어서 법제도의 구축을 위해서는 상당한 시일이 소요될 수 있으므로 각국에서 활용하고 있는 윤리적 접근 방식을 충분히 활용할 필요가 있음
 - 일곱째, 인공지능 관련 법체계의 지속가능성과 안정성을 확보하기 위해서는 그 기술 및 법제에 관하여 상시적 영향평가 제도를 수립하여 인공지능 기술의 발전으로 인한 긍정적·부정적 영향을 상시 평가하여 관련 법정책의 개선에 활용할 수 있는 체계를 마련해야 할 것임

기대효과

- 인공지능 시대를 맞이하여 발생할 수 있는 여러 가지 법적 쟁점에 관해 고찰함으로써 인공지능 관련 법이론의 발전에 기초 자료를 제공함
- 인공지능 기술의 발전에 대비한 각국의 법정책적 대응과 전문가 의견을 제시함으로써 향후 인공지능 관련 법제의 개선에 유용한 근거가 될 수 있을 것으로 기대함

기술혁신에 따른 금융안정 법제개선 연구

A Study on Regulation Reform for the Harmonization of
Financial Stability and Fintech Innovation

주제어 금융안정, 금융규제, 금융시장의 신뢰도 확보, 금융소비자 보호, 규제적정성, 포괄적 네거티브규제, 규제환류체계

연구자 김명아(한국법제연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 최근 기술 발전에 따른 새로운 금융서비스의 형태가 다양해지고, “경제활력 제고를 위한 금융 역할 강화”도 중요한 금융정책의 한 축이 되어가고 있으나, “금융안정”과 “경제활력 제고를 위한 금융역할 강화” 간 관계 정립에 대하여서는 아직 구체적인 법적 논의가 부족함
- 효과적인 금융 정책과 규제, 감독의 이행을 발전·촉진하기 위하여 국가별 금융당국과 국제기준 선정주체 간 국제적 협력을 위하여 설립된 FSB(Financial Stability Board; 금융안정위원회)는 2017년 6월 27일, 금융기술발전에 따른 금융안정에 대한 영향 관련 보고서를 공개한 바 있음
- FSB의 보고서 「Financial Stability Implications from FinTech - Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention」에서 FSB는 기술기반의 금융서비스 혁신이 빠르게 진행되는 가운데, Fintech의 잠재적 금융안정성에 대한 영향을 분석하고 각 금융당국의 관심을 끌만한 감독 및 규제 문제를 파악하여 제시하고 있음
- 위 보고서에서는 주요 논의 분야를 10가지로 제시하고, 포괄적이고 지속가능한 금융육성과 함께 금융안정성 보호를 위한 금융당국의 노력을 지원하는데 필수적인 요소에 국제 협력의 우선 순위가 되는 3개(제3자 서비스제공 업체의 운영리스크 관리, 사이버 위험 완화, 거시금융 위험 모니터링) 분야를 우선적으로 명시하고, 법제 및 규제 정합성 확보 등에 관한 7개 분야를 제시하고 있음
- 따라서, 국내 금융당국에서도 금융정책 수립에 있어 빠른 속도로 발전하고 있는 기술기반 금융 서비스 혁신이 금융안정에 주는 영향력을 분석하고 국제적 협력방안을 수립할 필요가 있으며, 이를 국내 금융안정 법제 개선 방향에 적극 수렴할 수 있도록 하여야 할 것임
- 그러나, 국내에서는 아직도 2017년 6월 27일 발간된 FSB의 「Financial Stability Implications from FinTech」 보고서와 같이 새로운 금융서비스의 발전에 따른 금융안정에 대한 영향과 규제적정성을 기반으로 한 평가나 논의가 부족한 실정임

- 또한, BIS(Bank for International Settlements)의 바젤은행감독위원회(BCBS: Basel Committee on Banking Supervision)에서는 2018년 2월, 『Implications of fintech developments for banks and bank supervisors』보고서를 통하여, Fintech의 빠른 변화 속도로 인하여, 은행의 미래는 고객과의 관계 유지에 따라 시나리오별로 다른 결과를 초래할 수 있음을 제시하고 있음
- 바젤은행감독위원회의 보고서에서는 Fintech가 금융 서비스 시장의 진입 장벽을 낮추고 있으며, 정보의 역할이 중심을 이루는 새로운 비즈니스 모델을 가능하게 하여, 은행의 리스크와 영업범위에 대한 변화를 초래하기 때문에 향후 이에 대한 관리·감독의 기능과 규제방식도 빠른 속도로 진화해야 함을 밝히고 있음
- 바젤은행감독위원회는 Fintech 발전에 따른 금융안정의 개념을 FSB가 사용하고 있는 정의를 사용하는 한편, Fintech 혁신의 카테고리를 부문별 혁신 분야에 대한 시장 지원 서비스로 체계적으로 분류하여 제시하고 있음
- 바젤은행감독위원회의 보고서에서는 Fintech의 발전에 따라 앞으로 전통적인 감독이나 규제 체계에 변화가 올 것이라는 전망과 함께 Fintech가 금융안정성에 미치는 영향력을 파악하여 적절한 대응책을 수립하기 위하여 지속적으로 잠재적 위험을 평가하고, 모니터링해 나가야 할 것임을 밝히고 있으나, 추가적으로 혁신에 장애가 되는 규제의 부작용(공정경쟁 방해, 금융소비자를 부당한 위험에 노출시키게 되는 결과 등)에 대하여서도 지적하고 있음
- 따라서, 본 연구에서는 기술의 혁신과 새로운 금융서비스 등장에 따른 금융안정의 개념을 규제적정성과 금융소비자 보호 측면을 고려하여 의미 확장성을 모색하고, 이에 기초하여 유형별로 관련 법제들을 세부 검토함으로써 기술혁신에 따른 금융안정과 관련 규제 체계 간 바람직한 조화와 균형을 도모하는 제도적 개선방안을 제시하고자 함

주요 내용

- Fintech 유형별로 금융안정에 영향을 미칠 수 있는 분야에 대하여 각 국제금융기구들이 장기적 시각에서의 모니터링 필요성을 제기하고 있는 바, 국내에서의 Fintech 유형별 금융안정에 대한 영향을 살펴봄으로써 금융안정 관련 규제체계의 제도적 기반 변화 중요성을 제시함
- FSB 내지 바젤은행감독위원회는 보고서 발간을 통하여, 금융안정에 대한 산업의 영향과 국가 간 협력 강화 필요 분야 및 각국 금융당국이 유의해야 할 사항 등을 제시한 바 있음
- 국내에서도 Fintech 발전에 따른 다양한 논의가 전개되고 있으나, Fintech 유형별로 금융안정에 대한 영향과 규제적정성을 고려하여 관련 법제 개선 방안을 도출하는 균형적인 접근이 필요함
- 혁신기술보유 기업의 시장진입 활성화 정책과 Fintech 관련 시장의 신뢰도 확보를 위한 금융소비자보호 간 균형을 도모하는 차원에서 살펴보면, 규제환류체계를 통한 소비자 참여가 제도적으로 보장되도록 하여야 할 것임
- 본 연구에서는 이러한 금융안정에 관한 개선을 위하여 다음과 같이 관련 금융법제의 개선방안을 제시할 수 있도록 함
- 기술혁신에 따른 금융 감독의 효율화를 위하여 관련 법제를 정비하고, 금융분야 규제 원칙에

대하여 새로운 접근을 시도함

- 포괄적 네거티브 규제 가능성을 검토하고, 기술혁신에 따른 금융분야 규제 원칙의 변경 가능성에 대하여 제시함
- 현행 금융분야 규제 체계에서 적합한 네거티브 규제의 범위와 규제체계 변경 방식에 대하여 검토함
- 금융소비자의 시장 신뢰는 금융안정 평가에 대한 중요한 변수가 될 수 있으므로 규제환류체계 확립을 통하여 금융소비자가 금융당국의 정책 수립에 일정한 기여를 할 수 있도록 제도적으로 보장하고, 규제테스트베드의 운용시에도 관련 입법 의견을 제시할 수 있도록 적극적인 참가를 보장할 수 있을 것임
- 그동안 금융안정에 대하여서는 금융당국과 경제활동 주체, 금융인프라를 위주로 기능론적 접근이 이루어졌으나, 기관투자자나 전문투자자 외의 일반 금융소비자들에 대하여서는 금융시장의 직접 당사자임에도 불구하고 적극적인 정책 참여가 제도적으로 마련되어 있지 않았음
- 새로운 금융서비스의 발전이 금융안정에 미치는 영향을 고려하는 한편, 금융규제 원칙의 변화 가능성과 연계하여 Fintech 유형별 금융소비자 보호방안을 마련하도록 함
- 기술혁신에 따른 새로운 금융서비스의 출현에 따라 각 Fintech 유형별로 나타날 수 있는 법적 문제점을 살펴보고, 장기적 시각에서 모니터링이 필요한 경우의 금융안정 관련 법제 개선 방안을 도출하도록 함
- 새로운 금융서비스·상품의 출현에 따른 금융 규제 공백 해소와 규제적정성에 기반한 금융안정 확보 방안을 모색함

기대효과

- 시대적 변화의 추이에 따라서 지속적인 발전의 원동력으로서 기능하는 금융의 역할이 강조되는 가운데 금융발전과 금융안정과의 관련성을 확인함으로써 규제·감독 체계의 타당성 부여를 위한 법제도적 기초 자료를 제공함
- 금융안정 관련 감독당국의 정책에 대한 바람직한 방향성을 제시하는 한편 새로운 금융서비스의 발전에 따른 현실적인 정책 수립을 위한 법제도적 근거를 마련함으로써 장기적 위험 요소 관리와 금융소비자 보호 강화에 기여함
- 주요 선진국들이 주력하고 있는 금융안정 기능과 세계적으로 논의되고 있는 지속가능한 금융발전 방향을 참조하여 금융안정과 금융업 발전을 모두 확보할 수 있는 조화로운 제도 개선 방안을 도모할 수 있을 것임

지하라이프라인의 안전관리 규제체계에 관한 법제 연구

A Legislative Study of Regulatory Systems for Safety Management of Underground Life-Lines

주제어 지하라이프라인, 지반침하(싱크홀), 국가의 안전보호 의무, 지하안전영향평가, 사후지하안전영향조사, 소규모지하안전영향평가, 지하안전점검, 지반침하위험도평가

연구자 김중천(한국법제연구원 연구위원)
박세훈(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 지하에 매설된 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설에 대한 통합적인 데이터와 통계구축 미비
 - 우리나라의 지하에 매설된 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설의 경우에 건설과정에 있어서 장기적·구체적인 계획 없이 개발정책을 수립하고 시행하였기 때문에 지하에 매설되어 있는 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설의 에너지시설에 대한 통합적인 데이터와 안전검사에 관한 통계자료를 제대로 구축하지 못하고 있는 실정임
- 무분별한 지하라이프라인 개발정책으로 인한 지반침하(싱크홀)가 지속적으로 발생으로 국민의 생명권과 신체의 자유 및 재산권을 위협
 - 우리나라는 30 -40년간의 압축적인 근대화를 목표로 짧은 기간을 정하여 수단과 방법을 가리지 않은 “토건국가”, “성장지상주의”, “빨리빨리”라는 최고의 가치로 삼아서 매년 각종 대형사고로 수많은 인명과 재산상의 피해가 발생하고 있음
 - 특히, 무분별한 지하라이프라인 개발 정책으로 인하여, 2007년 서울 서대문구 가좌역 부근의 지반침하(싱크홀)발생, 2012년 인천 지하철 공사장 지반 침하, 2014년 7월 영종도 하늘 도시 스카이뷰 붕괴, 2014년 서울 잠실역 인근 석촌호수에서 발생한 싱크홀, 2017년 12월 21일 새벽 1시 38분 서울 강서구 가양동 도로에서 중압 도시가스 배관 파열사고 및 2018년 8월 31일 서울 금천구 가산동의 아파트 인근 도로에 지반침하(싱크홀)사고, 2018년 9월 6일에 발생한 서울 상도동 다세대주택 공사현장 공사로 인하여 상도초등학교 유치원 건물이 붕괴되는 사고가 계속 발생하고 있음
 - 뿐만 아니라 2016년 9월 12일에 발생한 5.8 규모의 경주지진 및 2017년 11월 15일에 발생한 5.4규모의 지진 등으로 인하여 지하에 매설된 전기설비, 도시가스 배관, 열공급시설 및 통신시설이 붕괴되어 국민의 생명과 신체 등의 안전을 위협하게 되었다는 측면에서 전 국민들에게 극

도의 불안감을 증폭시켰으며, 지하라이프라인의 안전관리에 관한 문제가 전국적인 관심사로 제기되고 있음

- 특히, 울산광역시의 경우에 노후화된 배관망이 복잡하게 얽혀있어 사고발생 가능성이 농후함
 - 우리나라의 산업수도라고 할 수 있는 울산광역시의 경우에 석유화학단지과 온산 국가산업단지의 지하에 매설된 라이프라인인 전기통신: 90.8킬로미터, 가스관: 572.2킬로미터, 송유관: 158.9 킬로미터, 화학관: 821.1 킬로미터 등 배관이 모두 1774.5킬로미터로 20년에서 50년이 지난 노후화된 배관망이 복잡하게 얽혀 되어 있으므로 지진 등의 사고가 발생하는 경우에 대형 재난이 발생할 가능성이 농후함

- 지하에 매설된 전기, 가스, 열 및 통신시설에 대한 사전예방·사후안전관리의 규제체계 분석을 통하여 법제개선 방안 도출
 - 2011년부터 2016년까지 우리나라에서 발생한 지반침하(싱크홀)사고가 3,600여건이 발생했다. 그 이유가 지하에 매설된 전기, 가스, 열 및 통신시설들이 20년 이상 노후화된 전기가 67%, 공동구가 64% 등 지속적으로 증가하고 있음
 - 최근에도 계속 서울, 인천, 대구, 대전, 포항, 부산 등의 도심지에서 지반침하(싱크홀)사고가 잇달아 발생하면서 국민들의 뇌리 속에 불안감이 커지고 있고, 인적·물적인 피해가 증가하고 있음
 - 따라서 지하에 오랫동안 매설된 전기, 가스, 열 및 통신시설인 라이프라인은 국민들의 생활과 국가의 산업발전에 절대적인 영향을 미치는 중추적인 필수공익설비로서 혁신성장이라고 할 수 있는 에너지신산업과 新기술 정책개발에도 안정적으로 전기, 가스, 열에너지를 공급하여야 하기 때문에 지하에 매설된 전기, 가스, 열 및 통신시설에 대한 사전예방·사후안전관리의 규제체계 분석을 통하여 법제개선 방안을 도출하고자 함

- 지하라이프라인의 안전관리를 위한 「헌법」상 국가의 안전보호의무 이론 분석
 - 지하라이프라인의 에너지관련 시설에 관한 국가의 안전보호의무
 - 국가의 권력독점권
 - 국가의 안전보호의무 이론 및 헌법적 근거
 - 지하라이프라인의 에너지관련 시설에 관한 안전관리를 위한 가능기준
 - 과소금지원칙
 - 입법자의 입법형성권
 - 일차적으로 입법자에 의한 법률 제정을 통한 이행의무 마련
 - 이차적으로 행정부와 사법부(법원)을 통한 보호의무 실현

- 현행 지하라이프라인의 에너지관련 시설에 관한 법제 분석
 - 도로·토지·일반지하의 굴착단계에서 지하 라이프라인 안전규제제도 분석
 - 도로굴착단계에서 지하라이프라인 안전규제: 「도로법」 제61조제1항의 도로점용허가, 「도로법」 제62조제1항에 따른 도로점용에 따른 안전관리
 - 토지의 굴착단계에서 지하라이프라인 안전규제: 「건축법」 제40조상의 대지의 안전, 제41조상

주요 내용

- 의 토지 굴착 부분에 대한 조치 등 - 공사 중 비탈면 붕괴, 토사 유출 등 위험발생의 방지
- 일반지하의 굴착단계에서 지하라이프라인 안전규제: 「산업안전보건법」 제23조상의 사업주의 안전조치, 지하작업자 등에서 작업 및 굴착작업시에 안전조치, 지반 등의 굴착시 위험방지, 매설물 등 파손에 의한 위험방지, 굴착기계 등의 사용금지
 - 전기·가스·열공급시설 및 통신시설의 운영관리단계에서 지하 라이프라인 안전규제제도 분석
 - 「전기사업법」상의 사전규제 및 사후규제제도 분석
 - 가스 3법인 「고압가스 안전관리법」, 「도시가스사업법」, 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」상의 사전규제 및 사후규제제도 분석
 - 「집단에너지사업법」상의 사전규제 및 사후규제제도 분석
 - 「전기통신사업법」상의 사전규제 및 사후규제제도 분석
 - 특별법상 전기·가스·열공급시설 및 통신시설에 관한 지하 라이프라인 안전규제제도 분석
 - 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」상의 지하라이프라인 안전규제 분석
 - 「지하안전관리에 관한 특별법」상 지하라이프라인 안전규제 분석
 - 지하에 매설된 전기·가스·열공급시설 및 통신시설의 라이프라인에 관한 안전규제제도의 문제점 분석
 - 도로·토지·일반지하의 굴착단계에서 국민의 생명과 신체 등의 안전조치를 취하지 않은 자에 대한 행정형벌의 부정합성
 - 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설의 운영관리단계에서 지하라이프라인 안전규제제도의 문제점
 - … 전기설비의 사용전 검사 이후의 안전검사 부재
 - … 전기설비의 안전관리기술기준의 지중선로의 안전관리 부재
 - … 「도시가스사업법」상 가스도매사업자, 일반도시가스사업자, 도시가스충전사업자에 대한 다수의 검사제도로 인한 중복성 문제
 - … 「고압가스안전관리법」상 자율검사와 정기검사의 항목의 중복 문제
 - … LPG 개별공급방식에서 소규모 저장탱크방식으로 전환시 안전규제 공백
 - … 열공급시설에 관한 정기점검 시기 및 방법에 관한 규정 불비
 - … 지하에 매설되는 통신시설에 대한 안전관리규제체계가 공백
 - 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」상 지하에 매설된 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설인 라이프라인에 대한 안전규제 공백
 - 「지하안전관리에 관한 특별법」상 10미터 이하의 굴착공사시 규제 공백
 - 기존 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설인 지하라이프라인의 위치정보관리체계 부재
 - 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설인 지하라이프라인의 측정 장비 확산을 위한 기술개발에 관한 규정 공백
- 주요국의 지하라이프 라인 안전관리 법제 분석
- 미국
 - 미국은 지하 라이프라인의 안전규제체계와 관련하여 위험물질과 파이프라인 검사체제로 구성하고 있음

- 미국은 가스배관과 관련하여 배관상태, 부식, 결함, 오염 등의 상태를 검사할 수 있는 자동화시스템을 구축하고 있음
- 이와 더불어 미국은 사용자가 스스로 위반한 사항에 대하여 연방에너지규제위원회에 신고를 통하여 벌칙을 경감해주는 “자체신고제도”를 마련하고 있으며, 특히, 미국의 루지애나 주는 굴착 및 철거, 긴급굴착, 피해예방조치, 기금 등에 관한 규정을 통하여 지하 라이프라인에 관한 안전규제를 마련하고 있음
- 영국
 - 영국도 지하서비스와 관련된 법령은 존재하고 있으나, 지하서비스와 관련된 직접적인 법령이 없다는 점에서 체계적인 안전관리와 유지를 하고 있지 않음
 - 영국은 보건안전청을 통하여 작업장의 보건과 안전에 관한 검사를 하고 있는 점을 발견할 수 있고, 지하서비스 안전검사는 민간에서 주로 이루어지고 있음
 - 특히, 영국은 도시계획시행자로 하여금 모든 장치에 대한 검사 및 기록을 제공하도록 하고 있으며, 이러한 지하서비스 기록을 시행하고 유지하도록 함으로써 지하서비스 내에 작업을 수행할 권한을 가진 자에게 무료로 열람하고 점검을 할 수 있도록 하고 있음
- 독일
 - 독일은 전기, 가스, 통신 등의 지하 라이프라인과 관련하여 연방네트워크청(BNetzA)이 관할하고 있으나, 지하 라이프라인 안전관리를 위하여 통합적인 법률은 마련하고 있지 않음
 - 특히, 독일의 에너지사업법 제49조에서 전기안전과 가스안전에 다루고 있는바, 구체적으로 전기안전에 대한 기술적 사항은 독일 전기기술협회(VDE)의 기술규정을, 가스안전에 대한 기술적 사항은 가스 및 수자원협회(DVGW) 기술규정을 따르도록 정하고 있음
 - 따라서 독일은 연방차원에서 안전규정을 마련하는 방식보다는 기술적 안전사항에 관한 관리 및 감독권을 중시하여 전기, 가스, 통신 등의 지하라이프라인 관련 법령이 통합하여 규정하고 있지 않고 개별 법령의 몇 개의 조문으로 구성되어 있음
- 일본
 - 일본은 미국, 영국, 독일의 국가와 달리 지하 라이프라인인 전기설비, 가스배관, 열공급시설, 통신시설에 대한 안전규제를 도모하기 위하여 명시적으로 지하에 대한 규제를 마련하는 것은 아니지만 「전기사업법」, 가스 3법인 「가스사업법」, 「고압가스보안법」, 「액화석유가스의 보안의 확보 및 취급의 적정화에 관한 법」, 「전기통신사업법」, 「대심도 지하의 공공적 사용에 대한 특별조치법」 등의 법제를 마련하고 있음
- 시사점
 - 미국, 영국, 독일, 일본의 주요국가의 지하라이프라인 관련 법제도 등을 분석해 보았으나, 지하 라이프라인 안전규제와 관련하여 최적화되게 규율하고 있지 않음을 발견할 수 있었고, 미국, 영국, 독일의 경우에는 안전관리체계를 민간이나, 공인검사기관, 협회 등을 통하여 “사업자 중심의 자율안전관리체계로 전환하고 있다”는 점이 특징임
 - 일본의 경우에는 우리나라의 법제와 유사하게 「전기사업법」, 가스 3법인 「가스사업법」, 「고압가스보안법」, 「액화석유가스의 보안의 확보 및 취급의 적정화에 관한 법」, 「전기통신사업법」 등을 개별규정을 통하여 사전-사후적인 안전관리체계를 구축하고 있다는 점이 특징임

- 지하 라이프라인 안전관리 실현을 위한 법제 개선 방안 제시
 - 개별 법률상 지하 라이프라인 관련 법제도 개선방안 제시
 - 「도로법」·「건축법」상 지하 굴착단계에서 안전조치 강화방안으로 제재처분 정비방안 제시
 - 「전기사업법」, 「도시가스사업법」, 「고압가스 안전관리법」, 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」, 「집단에너지사업법」, 「전기통신사업법」상의 전기·가스·열공급시설 및 통신시설의 운영관리단계에서 안전규제 개선방안 제시
 - 특별법상 지하 라이프라인 관련 법제도 개선방안 제시
 - 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」상 지하에 매설된 전기설비, 가스배관, 열공급시설 및 통신시설에 대하여 적용할 수 있는 방안 제시
 - 2018년 1월 1일부터 시행되고 있는 「지하안전관리에 관한 특별법」상 10미터 이하의 굴착공사 시 공백문제 정비방안 제시
 - 기존 지하에 매설된 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설에 대한 위치정보 수집방안 제시
 - 기존 지하에 매설된 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설인 라이프라인의 측정장비 확산을 위한 기술개발에 관한 규정 입법화 방안 제시
 - 지반침하(싱크홀)로 인한 피해주민에 대한 보상규정으로 “복구자금 선지급” 및 “국가보조금 규정” 신설 방안 제시

기대효과

- 장기적·구체적인 계획 없이 개발된 지하에 매설된 전기, 가스, 열공급시설 및 통신시설에 대한 통합적인 데이터와 통계자료를 구축할 수 있도록 하는데 기여함
- 지하라이프라인의 안전관리 규제체계 분석을 통한 문제점 분석을 통하여 개별법과 특별법상의 법제개선 방안의 기초자료로 활용
- 지하에 오랫동안 매설된 전기, 가스, 열 및 통신시설인 라이프라인에 관한 법제 개선방안 제시를 통하여 혁신성장이라고 할 수 있는 에너지新산업과 新기술 정책개발을 안정적으로 할 수 있도록 하는데 기여함

예방적 기업회생법제 연구

A legislative Study on Preventive Corporate Rehabilitation

주제어 예방적 기업회생, 법원 안·팍 회생, 도산 전 회생, 기업구조개선, 워크아웃

연구자 장원규(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 오랫동안 지속된 경제위기에 비추어 기업의 구제문화에 대한 필요성이 전 세계적으로 확산되고 있음
 - 최근 기업이 금융채권자의 75% 동의로 기업구조개선에 대한 지원을 요청하는 것을 허용하는 기업구조조정 촉진법이 재입법됨. 이 법은 2018년 10월 16일부터 재도입되었으며, 앞으로 5년 동안 효력을 발생함
- 정부 대신 시장 주도의 기업구조개선을 추구하고, 금융과 산업 측면을 균형 있게 고려함
 - 자율협약이나 워크아웃 등 금융채권단 중심의 기업구조개선 방식뿐만 아니라, 자본시장과 회생법원까지 적극 활용하려 함
- 최근 COM(2016) 723 final을 제안한 유럽위원회는 최소한의 법원 및 전문가 참여를 통해 전형적인 도산절차 외부의 금융부채로부터 대규모 사업을 디레버리지하기 위한 예방적 구조개선 방식의 도입 필요성을 인식함
 - 이 제안은 부실채권의 수준을 신속히 낮추고, 고용을 보호하고, 성장을 지원하며, 자본시장연합의 설립을 촉진하는 것을 기대함
- 잘 기능하는 기업회생의 체계는 성장과 사업창출을 지원하는데 필수적임
 - 기업의 회생 및 구조개선을 용이하게 하고, 기업의 재기를 도우며, 회생 및 구조개선과 파산 및 부채면제의 효율성을 증진할 현대적이고 간소화된 원칙 마련
- 어려움에 처한 기업에 대한 도산절차뿐만 아니라, 절차의 기간 및 비용을 줄이기 위한 조치의 몇 가지 원칙들을 제시함

주요 내용

- 기업위기와 예방적 기업회생
 - 기업위기의 사전 예방적 인식
 - 시간적, 법적 측면에서 예방적 기업회생

- 현행법상 기업구조개선과 회생
 - 금융채권자들의 완전한 합의가 요구되는 자율협약
 - 기업구조조정 촉진법상 워크아웃
 - 특히 법원 밖 채무구조개선에 초점을 맞춤
 - 채무자회생법상 기업회생
 - 공적자금관리 특별법 등에 따라 부실기업에 대한 정부 지원

- 해외의 기업회생법·제도와 도산예방
 - 유럽연합의 예방적 기업회생법·제도
 - 사업실패와 도산에 대한 새로운 유럽식 접근에 관한 유럽위원회의 보고 (COM(2012) 742 final)
 - 경영실패와 기업도산에 대한 새로운 방안에 관한 유럽위원회의 권고 (COM(2014) 1500 final)
 - 도산절차규칙(Regulation (EU) 2015/848)
 - 예방적 구조개선 체계와 제도전 그리고 구조개선, 도산, 면제절차의 효율성 증대를 위한 조치에 관한 유럽위원회의 지침안 (COM(2016) 723 final)
 - 미국의 기업회생법·제도
 - 연방 도산법 제11장 기업회생
 - 회생계획안 사전 제출
 - 영국의 기업회생법·제도
 - 회생계획(또는 재건계획)
 - 자율적인 기업협약
 - 사전 관리명령
 - 프랑스의 기업회생법·제도
 - 임시위임과 조정절차
 - 예방적 도산절차로서 보전절차
 - 독일의 기업회생법·제도
 - 법원 안 기업회생(예: 이른바 도산법상 보호막절차와 회생절차)
 - 법원 밖 기업회생(예: 회사채법상 채무구조개선, 은행들 사이에 행동규약)
 - 일본의 기업회생법·제도
 - 민사재생법과 기업갱생법 아래에서 기업회생
 - 부실기업에 대한 정부 지원(예: 세제지원, 사업재생ADR, 지역경제 활성화 지원기구에서 워크아웃 촉진 등)

- 절차법과 실체법적 측면에서 예방적 기업회생 법제화 방향과 제언
 - 도산 전 예방적 기업회생 또는 사적 정리
 - 정형적 또는 비정형적 회생 및 구조개선 계획의 공존 / 법정도산과 예방적 회생 및 구조개선 사이에 절차적 연계
 - 기업회생 체계의 하이브리드 구축
 - 예방적 회생 관점에서 도산 전 절차는 법원이나 행정청의 감독 아래에서 재정적 어려움에 처해 있는 채무자에게 도산 전 단계에서 구조개선의 기회를 제공하고 도산절차의 개시를 피할 수 있는 준집합절차(quasi-collective proceedings)로 특징지어질 수 있음
 - 재정적 어려움에 처한 기업은 유연한 예방적 회생체계에 보다 쉽게 접근할 수 있어야 함. 필요한 경우, 제3자의 이익을 보호하기 위해 법원이 개입함
 - 중재절차 또는 조정절차로서의 기능
 - 절차적 연계 측면에서 법적 보호
 - 기업회생이나 구조개선이 실패하고 도산절차가 개시되는 경우, 상거래채권이나 회생금융은 보호될 필요가 있음

기대효과

- 예방적 기업회생과 도산 전 기업회생절차의 규범적 토대와 기본 틀을 달성함
- 법원 안·밖 기업회생에 대한 최소한 한국의 모델 또는 표준은 국제사회의 의도를 뛰어 넘어섬
 - 경제성과의 개선
 - 부실기업의 해결을 신속히 하고 경쟁력 있는 비즈니스 환경 조성
 - 자산을 가장 효율적으로 사용하도록 할당
 - 형평과 정의에 기반한 확고한 사회적 경제적 토대 확립

통합적 도시관리 체계마련을 통한 ‘도시재생 뉴딜사업’ 효율성 제고를 위한 법제 정비방안 연구

A Study on the Improvement of Legislation for Higher Efficiency
in “Urban Renewal New Deal Projects” through the Establishment of the
Integrated Urban Management System

주제어 도시재생, 도시재생뉴딜, 도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법,
도시계획, 콤팩트 시티

연구자 강문수(한국법제연구원 선임연구위원)

배경 및 목적

- 2013년「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」제정과 성과
 - 1970년대 이후 지속적으로 전개되어져 온 대규모 면적 개발중심의 도시개발에 따른 토지이용상의 문제점을 시민이 참여하고 주도하는 지속가능한 도시개발방식을 통하여 개선하고자 함을 목적으로 2013년, 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정
 - 동법 제2조제1항제1호에서는 도시재생을, “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것”으로 정의 및 경제기반형 내지 근린재생형으로 그 사업유형을 구분하여 추진·진행
 - 도시재생사업은 과거 전국도시 65%에 이르는 도시 쇠퇴화에 대한 새로운 개선책으로 자리매김함은 물론, 건설교통 R&D 부분에 있어 건설기술수준 G-7달성, SOC건설투자비 10%절감, 물류비·교통혼잡비, 교통사고비용 10% 절감, 국가재해비용 10%감소 및 해외시장점유율 10% 달성 등 우리나라 도시정책에 큰 기여
- 도시재생 뉴딜사업 대두 및 법제적 대응 필요성
 - 2017년 5월, 문재인 정부는 “신도시 중심 개발의 문제점을 극복하고 구도심과 노후주거지를 활성화하기 위한 정책 사업으로서 매크로한 공간단위인 도시의 도심지역과 저층 노후주거지, 노후산업단지, 역세권, 지방 중소도시와 농어촌지역 등을 포괄하고,
 - 마이크로하게는 주거 공간 개선뿐만 아니라 혁신 공간, 문화 공간, 업무 공간 및 상업 공간 등

을 재생하고 활성화하는 사업”으로써의 소위 “도시재생 뉴딜사업”의 추진을 천명 - 진행

- 이는 국가적 정책 사업으로써 기존 도시재생 사업의 법제도적 틀에 근거하여 추진되어진다는 성격에 따라 종래 이에서 나타난 문제점 등이 반복되어 나타날 수 있으며 이러한 우려는 향후 제도 정착화를 저해하는 요인으로 작용할 것으로 우려
- 때문에 기존 도시재생사업에서 발생한 인구감소에 따른 도심 쇠퇴화 가속, 혁신도시, 스마트 시티 등 도시 공간 활용에 대한 정부정책 구현과의 연계성 부족, 도시재생사업 수행방식의 요체라 할 수 있는 민관협력 활용 미흡, 특히 법제적 관점에 있어 관련 법률들 간 체계적 관계정립 및 상호연계 미흡 등 문제점 등에 대한 명확한 인식에 근거,
- 도시재생 뉴딜사업의 효율성 제고를 위하여 최근 논의되고 있는, ①도시재생 특별구역 신설, ②도시재생사업 인정제도 도입, ③도시재생 계획체계 개선, ④활성화지역 지정기준개선 등에 대한 규정의 입법화 방안은 강하게 요구되어지는 사항

주요 내용

- 도시재생, 도시재생 뉴딜사업의 전개 및 법제적 문제점 검토
 - 종래 도시공간에 대한 개발 및 이용체계로서의 도시재생사업의 전개 와 현황을 우선적으로 검토하고 제도 운영과정에서 발생한 제반적 문제점에 대한 평가와 전망을 함으로써 본 연구를 위한 기반을 마련
 - 2017년, 5월 정부정책 발표에 따라 최근 등장한 도시재생 뉴딜사업의 개념과 종래 도시재생사업과의 정책적 차이점을 검토함은 물론, 종래 도시재생사업의 전개에서 나타난 법제적 문제점에 대한 분석에 근거, 향후 도시재생 뉴딜사업의 실효성 제고를 위한 법제적 전망과 개선에 대한 의견을 제시
- 주요국가의 도시재생사업 조사 -분석
 - 미국, 일본, 독일, 영국을 주요 조사대상으로 선정, 주로 1950년대 제2차 세계대전 이후 각국의 도시공간 복원, 개발과 이용에 관한 시기별 특성과 관련 주요정책을 수집 -검토하여 그 시사점을 도출
- 통합적 도시관리체계 마련의 필요성 인식 및 관련 법제 간 계획체계정립
 - 본 연구에서의 ‘통합적 도시관리체계’란 도시재생사업의 전개, 즉 사업의 계획수립-추진체계-재정 등 주요 단계에 있어, 사업추진을 보당 효율적이며 도시재생사업이 추구한 본연의 목적에 상응토록하기 위한 일련의 종합적-총괄적 도시관리체계로 이해
 - 이러한 도시관리체계 마련의 필요성은 기존 도시재생사업에서 발생하고 있는 각 단계별 문제점 인식에서 기인, 각 단계의 운용상 나타난 문제점의 성격 상 일회적 -획일적 도시관리체계의 마련은 다소 무리일 지라도, 관련 법제 간 계획의 위계정립과 상호 관계의 명확화는 절실히 요구
 - 이는 도시재생사업이 갖는 특성을 반영하고 추진하기 위한 도시재생관련 계획체계와 관련 법제상 위계정립은 선결적 과제. 이러한 인식은 도시재생법의 법체계 및 법적위상 정립에 직결되는 사항이며, 또한 도시재생 뉴딜사업에서 새로이 요청되고 있는 도시재생활성화 지역 내 특구제도 도입 및 도시재생사업 인정제도 도입의 필요성과 향후 전개를 위한 본질적 요소로 작용하기 때문

- 도시재생뉴딜사업 효율성 제고를 위한 법제 정비방안
 - 도시재생뉴딜사업의 효율성제고를 위한 법제 정비방안으로서 크게 도시재생 활성화를 위한 지원에 관한 특별법의 법체계적 성격 명확화와 세부 규정안으로써의 ①도시재생 특별구역 신설, ②도시재생사업 인정제도 도입, ③도시재생 계획체계 개선, ④활성화지역 지정기준개선 등에 대한 규정의 입법화 방안을 제시

기대효과

- 우리나라 도시개발사업 패러다임 변환의 궁극적 종착점이라 할 수 있는 콤팩트 시티 구축을 위한 규범적 작용기제로서의 기능은 물론 문재인 정부의 국정수행 정착기(2019년 ~ 2020년)로 설정하고 있는 기간에 상응, 도시재생 뉴딜사업의 정착 및 효율성 제고를 위한 선제적 근거 틀으로써 활용되어 질 것으로 기대

수시연구사업

- 01 **민자고속도로 공공성 강화를 위한 법제 연구**
- 02 **매장문화재 보호 및
관리 체계 개선을 위한 법제 연구**
- 03 **아동학대 관련 법제 개선방안에 관한 연구**
- 04 **중소벤처기업 법제연구**
 - 혁신창업 활성화를 위한
중소벤처기업 자금공급 확대방안 연구
 - 소상공인·자영업자
산재보험제도 개선방안 연구
 - 상생협력법상 대·중소기업간
협력 강화 방안 연구
- 05 **내부신고자 보상**
 - 보호체계 일원화등 발전방안 연구
- 06 **행정절차법제의 국제적 동향**
 - 국민참여를 중심으로
- 07 **주요 외국의 지방자치제도 연구**
 - 일본, 영국, 미국, 독일, 프랑스, 스위스, 스웨덴, 호주

민자고속도로 공공성 강화를 위한 법제 연구

A Study on the Legislation for Strengthening Publicness with Privately-Financed

주제어 공공성 강화, 도로의 공공성, 동일서비스-동일요금, 공공성 지표, 민자고속도로, 재정고속도로, 유료도로법, 유료도로법 시행령, 유료도로법 시행규칙, 부가가치세법, 통행료, 과세형평

연구자 정명운(한국법제연구원 선임연구위원)
박세훈(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 유료도로법의 제정목적은 ① 유료도로의 신설·개축·유지 및 관리, ② 교통의 편익을 증진함에 있으며, ③ 국민경제 발전에 기여를 둘 수 있다. 이러한 목적 달성을 효율적으로 추진하기 위해 유료도로는 국가재정이 투입되는 재정고속도로와 민간투자에 의한 민자고속도로의 양측으로 진행되어 왔으며 현재 또한 같은 방식으로 진행되고 있다.
- 민자고속도로가 재정에 비해 이용자에게 높은 통행료를 부과하고 있음에도 서비스 수준은 오히려 낮은 경우가 많고, 일부 민자도로의 경우 예측 통행량의 과다 책정으로 인하여 막대한 규모의 재정지원이 발생하여 국가의 부담으로 작용하고 있다.
- 민자도로를 둘러싸고 발생하는 문제를 해소하여 유료도로법 본래의 제정목적의 내실화를 도모하기 위해 2018.1.16. 일부 개정되어 2019.1.17. 시행을 앞두고 있다. 이에 하위법령인 대통령령에 7개, 시행규칙(부령)에 4개 사항을 위임하였기에, 대통령령으로 위임한 사항은 권리의 무와 관련된 실체적인 것으로 하고, 시행규칙에 위임된 사항은 서식이나 기술적·전문적인 절차와 관련된 사항을 규정함으로 법체계의 정합성 및 법 이해에 도움이 되도록 하였다.
- 민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세에 대한 검토를 함께 병행하여 현행 부가가치세에서 재정고속도로와 민자고속도로 간의 적용차이 여부 등을 검토하였으며, 도로사업의 공공성 지표를 도출하여 도로 사업 전 과정에서 적용가능한 공공성 지표를 통해 향후 진행되는 SOC 분야에서도 적용 가능할 것으로 보인다.

대상과 범위

- 연구대상은 2018.1.16. 유료도로법 일부개정 법률 제15357호로 곧 시행(2019. 1.17.)을 앞두고 있다. 이에 민자고속도로의 공공성과 유료도로법 시행령 및 시행규칙의 개정방안, 민자고속도로의 통행료에 대한 부가가치세의 과세 여부에 대한 내용을 연구 범위로 하였다.

주요 내용

- 이 연구는 우선적으로 민자고속도로의 공공성을 구체적으로 살펴본다. 일반적인 공공성의 개념을 이해하고 민자고속도로가 내재한 공공성의 요소를 확인한다. 도로의 공공성인 이용 편의성, 안전 환경, 절차적·결과적 공공성을 도출하여 관리할 수 있는 세부 공공성 지표를 도출하였다.
- 유료도로법 개정에 따른 시행령과 시행규칙의 개정안 마련에 관한 내용을 담고 있다. 유료도로법 개정으로 시행령에 7건, 시행규칙에 5건의 위임규정을 두고 있기에 구체적인 내용을 개별 조문별로 마련할 필요성이 있다. 대통령령의 위임 내용으로 제15조 제3항에 따른 통행료 감면 지정일 및 방법·대상, 제15조 제4항에 따른 통행료 감면의 비용보전, 제21조 제6항에 따른 민자도로 관리지원센터의 통행료 강제징수 방법·절차, 제21조의5 제1항제3호·제4호 및 제6호에 따른 사정변경 등에 따른 실시협약의 변경 요구 기준, 제23조의7 제1항에 따른 민자도로 관리지원센터 지정기간을 대통령령에 위임하였다. 시행규칙에는 제15조 제4항에 따른 통행료 감면 지원신청, 제23조의2 제3항에 따른 민자도로 운영평가 방법, 제23조의7 제2항·제6항에 따른 민자도로 관리지원센터의 업무, 제23조의8 제3항에 따른 민간 사용기간 종료 후 통행료 산정기준·방법 및 절차, 제25조의2에 따른 과징금 부과기준, 제28조에 따른 과태료 부과기준을 위임하고 있어 이에 필요한 입법적 사항을 검토하였다.
- 민자고속도로 통행료와 관련해서는 「부가가치세법」에 따라 부가가치세가 부과되고 있어 현행법에 대한간략하게 검토하였다. 이것은 도로이용자의 통행료 부담완화 측면에서 살펴보았다.

기대효과

- 유료도로법 개정 취지 및 주요내용과 관련해서 법률의 실행력 제고와 실제적 사항을 구체화하기 위해 하위법령(시행령, 시행규칙)에 위임한 사항에 대한 권리의무의 실제적인 사항과, 서식이나 기술적·전문적인 절차와 관련된 사항을 제안함으로써 법체계의 정합성 및 법 이행에 도움이 되도록 입법 정책화에 기여할 수 있다.
- 고속도로에 내재된 공공성을 강화하기 위해 제시한 공공성 지표를 적용하여 SOC 사업 전반의 공공성 강화에 참고로 할 수 있을 것이다.
- 민자고속도로 통행료에 있어서 부가가치세에 따른 입법과 관련한 기초자료로서 활용이 가능하다.

매장문화재 보호 및 관리 체계 개선을 위한 법제 연구

A Study for Systematic Improvement on the Protection and Management of Buried Cultural Heritage

주제어 보존조치제도, 지정제도, 매장문화재의 보호, 관리책임, 헌법 제9조, 문화국가원리

연구자 양태건(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 2010년 제정된 「매장문화재법」은 ‘현지보존’과 ‘이전보존’을 유형으로 하는 “보존조치”제도를 설정함으로써 「문화재보호법」상의 “지정(등록)”과는 별개의 제도로 만들었고 이를 통해 “지정(등록)”에 선행하는 단계에서 매장문화재의 보호에 노력하고자 하였음
- 그러나 “보존조치”에 대한 과대한 의존은 사후관리 부실이라는 문제점 때문에 최근 들어 크나큰 문제가 되고 있음
- 관리부실의 원인을 찾아 그 문제점을 해결하기 위한 법체계 연구가 필요함

주요 내용

- 보존조치 이후 관리의 현황
 - 발굴된 매장문화재에 대한 보존조치가 이루어져도 그 이후 사후관리가 제대로 되지 않고 있는 비율이 절반이 넘어 심각한 상황임
- 지정제도와 보존조치제도의 비교검토
 - 다른 나라들에서는 “지정”제도에 의해 매장문화재 보호를 의도하고 있으나 우리나라에서는 “지정”제도 이외에 “보존조치”제도가 별도로 만들어졌음
 - 그러나 매장문화재 발굴의 초기단계에서 보호를 줄 수 있다는 “보존조치”제도의 의의를 인정한다면 “보존조치”제도 자체가 문제라기보다는 사후관리와 관련된 규정들이 제도의 취지에 부합하지 못하게 만들어져 있는 것이 문제임
 - 이것은 “보존조치”제도를 만들면서도 보존조치 이후의 관리책임은 전적으로 토지소유자, 사

업자, 지방자치단체에 전가시키면서 국가의 관리와 비용의 부담을 회피하고자 했기 때문에 생겨난 문제임

- 따라서 관리규정을 새로이 제도 본래의 취지에 부합하게 체계정합적으로 정비할 필요가 있음
- 합리적인 관리책임의 분배
 - “보존조치”제도의 취지에 부합하는 체계정합적인 관리책임의 분배는 국가의 원칙적 관리책임 부담이라고 할 수 있음
 - 이러한 결론은 발굴된 매장문화재가 가지는 특수성(관리에 전문성이 요청된다는 점), 국가가 발굴·조사의 허가권을 가지고 있으므로 발굴 결과 나온 매장문화재에 대해서도 일정정도 책임을 분담해야 한다는 사안의 구조, 보존조치 결정권이 국가에 있으므로 사후관리의 부담도 국가가 지는 것이 합리적이라는 법적 책임의 구조, 헌법 제9조의 문화국가 원리는 전통문화의 계승 발전 영역에서 국가의 적극적 역할을 국가과제로 제시하고 있다는 규범적 근거 등을 통해 충분히 지지될 수 있음

기대효과

- 이러한 방식으로 법적 제도 개선이 이루어져 보존조치 이후 관리책임이 원칙적으로 국가에 있게 된다면 발굴된 매장문화재 보호를 위한 제도로써 만들어진 “보존조치”제도는 그 기능을 충분히 발휘할 수 있을 것이고 아울러 “지정(등록)”제도와 결합하여 문화재보호라는 본연의 임무를 다할 수 있게 될 것임

아동학대 관련 법제 개선방안에 관한 연구

Research for Improvement Measures on Law and System related to Child Abuse

주제어 아동, 학대, 아동학대, 인권, 친권

연구자 박광동(한국법제연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 효과적 운영을 위한 법제 정비의 방안의 검토
 - 아동학대 방지를 위한 거버넌스체계 효과의 부족성
 - 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」의 효과적 운영을 위한 법제 정비의 방안의 검토 필요

주요 내용

- 아동학대의 분석 관점과 현황
 - 생태학적 관점에서 ①정신병리학적 관점 ②발달론적 관점, ③사회심리학적 관점 모두를 이용하여 아동학대 분석 필요
 - 현행 우리나라 「아동복지법」 제3조제7 호의 아동학대 개념을 확대 및 구체화시킬 필요
 - 아동학대는 주로 가정 등에서 은밀하게 부모 등의 보호자에 의해 이루어지는 경우가 많음
- 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 법체계 분석
 - 연령에 따른 학대아동에 대한 보호 정도의 구체화 필요
 - 전 국민에 대한 아동학대범죄 신고의무 부과 필요
 - 아동학대행위의 구체적인 유형화 및 구체화 필요
 - 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상 법정형 강화 문제는 다른 법률과의 형평성 등의 고려가 필요함

- 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 법내용적 분석
 - 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상의 목적 조항은 타당성 있는 규정임
 - 아동학대 중범죄자의 공소시효 폐지 문제는 현행 규정(「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」제34조제1항)으로도 충분함
 - e아동행복지원시스템의 효과적 운영을 위해서는 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」 제24조(사회보장정보시스템의 이용 등) 및 이법 시행령 제14조(사회보장정보시스템의 이용 범위, 방법 및 절차 등)에 대한 개정을 통하여 학대위험 아동의 개인정보를 활용할 수 있도록 하는 법령의 개정이 필요
- 현행 분산된 아동학대 보호체계를 공공중심의 아동보호 종합지원체계 구축 및 유관기관 간 정보공유·협업강화 등에 대한 법제적 개선이 필요

기대효과

- 아동학대 방지를 위한 거버넌스체계 효과적 운영을 위한 입법 방향 제시
- 효과적 아동학대 방지 및 대응을 위한 법제 정비의 방향성 제시

중소벤처기업 법제연구(I)

- 혁신창업 활성화를 위한 중소기업 자금공급 확대방안 연구

A Legislative study on the SMEs and Startups(I)

- A Study on the Expansion of Funding for Innovative SMEs and Startups

주제어 재중소기업, 벤처기업, 스타트업, 창업기업, 혁신창업, 차등의결권제도, 복수의결권, 컨버터블 노트, 세이프(조건부지분인수계약), 투자활성화

연구자 **한정미**(한국법제연구원 선임연구위원)
성희활(인하대학교 법학전문대학원 교수)

배경 및 목적

- 혁신창업 생태계 조성을 위한 자금조달 활성화의 필요성
 - 창업자의 창업정신이 유지되는 투자활성화 방식의 부재
 - 현재 운영되고 있는 투자방안 및 창업활성화를 통해서는 “혁신창업 생태계 조성”을 위한 자금 조달의 다양화, 창업자의 창업정신이 유지되는 외부자금조달 방식의 결여 등 한계가 있음
 - 주요국의 혁신창업기업에 대한 자금조달 방식 변화
 - 미국, 중국, 홍콩 등 자본조달 시스템이 발달한 국가에서도 최근 주식 발행 및 회수 관련 다양한 제도의 변화가 나타남
 - 창업기업이나 기술기반 기업들에 대한 적극적인 투자유치를 위한 지원정책으로 주식발행 관련 회사법을 개정하거나 증권거래소 규정을 개정하는 등 기존의 정형적인 틀을 벗어나는 장식의 투자에 대한 허용을 추진
 - 중소기업 자금조달 방식 변화의 필요성
 - IT기술을 기반으로 하는 기업이 기술력 및 혁신성을 갖추고 창업을 하는 경우 이들에게 자금 조달 및 장기적인 투자를 유인할 수 있도록 제도를 갖추어 줄 필요가 있음
- 자금조달 방식 확대 차원의 차등의결권제도, 컨버터블 노트, 세이프 도입검토
 - 중소기업이 창업단계 또는 창업 후 성장단계에서의 자금조달이 원활히 이루어 질 수 있는 방안을 중점으로 판단함

- 이를 위하여 오랫동안 논의가 되어 온 차등의결권제도(Dual Class Stock), 기존의 자금조달체계에 해당하는 않으나 주요국에서 활용되고 있는 컨버터블 노트(Convertible Note) 및 세이프(SAFE : Simple Agreement for Future Equity)라는 새로운 유형의 자금조달제도에 대해 집중하여 검토하고 이 제도들에 관한 국내 도입방안을 제시하는 것을 목적으로 함

주요 내용

- 중소벤처기업 자금조달 관련 문제점
 - 중소벤처기업의 경우 창업이후 기간이 길지 않기 때문에 법인의 신용이나 창업자의 신용이 높지 않은 경우가 많음
 - 특히 벤처기업의 경우 주로 벤처기업을 창업한 창업자의 기술력 등 인적자원이 바탕이 되는 것이기 때문에 금융권에서 주로 활용하는 담보로 제공할 만한 유형자산을 갖추고 있지 않은 경우가 많음
 - 개인사업자로 창업하게 되는 경우나, 법인사업자로 창업하게 되는 경우 모두 자기자금이 90%를 넘는 비율을 차지함
 - 외부자금 조달로 인한 경영권 침해를 받고 싶어 하지 않는 이유도 있음
 - 주식회사 등 법인에 있어서는 외부 자금의 조달이 기업의 경영권과 직접적인 영향관계에 있음
 - 외부자금의 유입은 결국 창업자 또는 대표자에 대한 경영권 위협으로 작용할 가능성이 있음
 - 중소벤처기업의 경우 대기업에서 자금조달을 위해 활용하는 주식의 발행이나 회사채 발행실적을 비교해 보면 현저한 차이를 보이고 있음
- 차등의결권제도 검토 및 도입방안
 - 차등의결권제도 검토의 필요성
 - 차등의결권을 도입한 기업의 경우 안정적인 장기투자가 가능하도록 하면서, 헤지펀드에 의한 공격에 대한 경영권을 방어하기 위한 수단으로 활용하는 것으로 알려져
 - 이들 창업자는 그 지배권을 계속 유지해야 하는 이유로, 창업자의 장기적인 비전과 혁신적 기업정신의 지속이 회사의 장기적 발전에 핵심적이라는 점을 들고 있음
 - 기업의 확장과 자금수요에 따라 증권시장에 상장을 하지만, 창업자의 개인기업적인 속성은 계속 유지해야 한다는 점이 차등의결권제도 도입의 이유로 제시되고 있음
 - 우리나라는 대주주의 경영권 남용 가능성 등을 이유로 차등의결권 제도를 도입하지 아니하였으나 미국·일본·프랑스 등 경제협력개발기구(OECD) 30개국 중 20개국 이상이 차등의결권 도입 중인 것으로 나타남
 - 정부의 지원금이 없이도 안정적인 운영이 가능하도록 투자 활성화를 시켜주는 방안으로 기술력은 있으나 자금력이 약한 중소벤처기업에 제한하여 차등의결권을 통해 경영권 위협 없이 외부자금의 용이한 조달을 검토할 수 있을 것임
 - 해외 차등의결권 도입 추이
 - 외국의 경우 차등의결권을 도입한 대표적인 기업으로 구글, 페이스북, 그루폰 링크드인, 알리바바 등이 있음
 - 미국의 경우 S&P 100대 기업의 경우 2014년도 이래 9.0%의 비율을 유지해온 반면 실리콘밸

- 리 150대 기업의 경우 2011년 2.9%를 기록한 이후 지속적인 성장을 보이다 2017년 처음으로 하락 추세를 보임
- 실리콘밸리 기업만을 살펴본 Fenwick & West LLP의 자료와 달리 미국 전체 기업의 차등의결권 도입 추이를 살펴보면 오히려 도입률이 증가함
 - 미국에서는 차등의결권 등 종류주식에 관하여 모범회사법의 원칙적인 규정을 각 주에 반영하는 반면, 실제 주식이 유통되는 증권거래소의 규칙은 그 시대에 따라 상향허용 및 금지의 태도가 변화되어 왔음
 - 홍콩은 회사법상 원칙적으로 1주 1의결권 원칙이 적용되지만, 정관으로 달리 정할 수 있도록 하고 있음
 - 홍콩은 2018년 2월 “신생·혁신기업을 위한 상장제도(Listing Regime for Companies from Emerging and Innovative Sectors)”라는 보고서를 발간하고 신생혁신기업 상장활성화를 위해 혁신성장기업의 상장, 바이오 기업의 상장에 대한 혁신적인 제도개선을 예고한 이후 2018년도 4월 30일부터는 이를 완화하여 차등의결권구조를 가진 혁신적인 회사의 경우 상장을 허용
 - 혁신기업의 요건을 보면 ① 기업의 성공이 핵심사업에 있어서의 신기술의 적용, 혁신, 또는 기존 기업과 해당 기업을 차별화하는 새로운 비즈니스 모델에 의한 것일 것, ② 연구개발(R&D)이 기업의 기대가치의 중요한 기여부분을 차지하며, 주요 활동 및 비용을 구성할 것, ③ 기업의 성공이 그 고유한 특징이나 지적재산으로 인한 것임을 입증할 수 있을 것, ④ 유형자산의 시가총액이나 무형자산 가치가 현저히 클 것이 제시됨
 - 중국의 경우 회사법에서 1주 1의결권 원칙을 기본으로 하고 유한책임회사에 한하여 정관으로 정하는 경우에 한하여 의결권을 달리 정할 수 있도록 하고 있음
 - 2018년 9월 26일 국무원은 “혁신 창업 고질량 발전에 관한 혁신과 창업 업그레이드판 의견”을 통해, 혁신창업기업이 직접적으로 자금을 조달할 수 있는 통로를 확장하기로 발표
 - 정책의 추진을 위하여 과학기술기업에 대해서 차등의결권을 채택한 지배구조를 허용하는 내용의 회사법 등 법률규범과 자본시장 관련 규칙의 개정을 추진
 - 차등의결권 도입 방안
 - 차등의결권제도는 창업초기 기업에게 유용한 제도라기보다는 중소벤처기업이 성장단계에 있을 때 장기적인 책임경영 체제를 확립하고, 기업이 정신을 보장하며, 장기투자가 가능하도록 하는 제도임
 - 따라서 중소벤처기업에 대한 적용을 전제로 구체적인 적용대상은 「벤처기업법」상의 벤처기업을 주 대상으로 하고 추가적인 혁신성을 고려하여 창업자에 대해 확대할 필요가 있음
 - 공개기업에 대한 적용 여부에 대해서는 신규기업공개시에만 허용하는 것으로 하고 투자자보호 및 제도의 중소벤처기업의 성장을 지원한다는 취지를 고려하여 기존 공개회사의 경우에는 차등의결권 도입을 허용하지 않도록 할 필요가 있음
 - 동일한 논리로서 차등의결권주주가 사망하는 경우에는 일반주로 환원된 주식의 상속이 있도록 해야 할 것이며, 양도되는 경우에도 일반주로 환원된 형태로 양도되도록 해야 함
 - 도입 대상 법률에 있어서는 「상법」과 「벤처기업법」, 「중소기업창업법」이 검토될 수 있을 것인데, 국가의 정책적인 판단에 따라 중소벤처기업이라는 특정 대상 기업에 대해서만 발행을 허용하는 제도를 도입하고자 할 경우에는 「벤처기업법」, 「중소기업창업법」에 입법하는 방향이 타당할 것임

- 이 경우 「벤처기업법」, 「중소기업창업법」에 대상기업에 대한 범위를 설정하는 규정을 신설하거나 개정하고, 「상법」상 종류주식의 특례로서 복수의결권 발행을 허용하는 방안을 제시하였음
- 컨버터블 노트와 세이프 검토 및 도입방안
 - 개념과 취지
 - 컨버터블 노트(Convertible Note. 이하 “CN”이라 함)란 계약서 상 약정한 시점 또는 투자자가 전환권을 행사하는 시점에 주식으로 전환하거나 원금을 상환 받을 수 있는 투자 방식
 - CN은 법적 발행근거가 없는 새로운 자금조달 수단으로서 전환가액을 다른 투자자들의 후속투자시에 결정되도록 하고 있음
 - 이에 따라 초기 투자시에 기업과 투자자간 협상의 가장 큰 이슈인 기업가치 산정과 이에 따른 전환가액 책정의 어려움을 해소하고 신속한 투자협상 가능
 - 조건부지분인수계약(SAFE: ‘Simple Agreement for Future Equity’. 이하 “SAFE”라 함)은 미래자산을 위한 단순한 계약의 한 유형으로서 채무적 성격이 없는 전환권에 해당
 - SAFE는 CN을 대체하고자 탄생하였으며, 기업 입장에서는 만기와 이자의 부담이 있는 CN보다 만기와 이자 부담이 없는 SAFE를 선호
 - SAFE는 조건부 자본증권과 비슷하고 CN은 CB와 비슷하지만 이들은 결코 같은 것이라고 볼 수 없으므로 CN과 SAFE는 법적 근거가 없는 신형 증권이라고 보아야 할 것임
 - 구조
 - CN의 구조는 ① 기업가치 산정 상한액(Valuation Cap), ② 할인율(Discount Rate), ③ 금리/이율(Interest Rate), ④ 만기일(Maturity Date)에 관한 사항을 정하는 방식으로 설계됨
 - SAFE의 구조는 CN과 비슷하게 ① 기업가치 산정 상한액(Valuation Cap)과 ② 할인율(Discount Rate)을 핵심 요소로 하지만, CN과 달리 만기와 이율 요소는 없음
 - 활용방안
 - 법에 투자대상으로 이전과 같이 직접 지정되어 있지 않다 해도 개인간 민사약정으로 얼마든지 투자 가능
 - 그러나 투자가 가능하다는 것과 기업이 SAFE나 CN을 체결 또는 발행하는 것이 가능하다는 것은 별개의 문제임
 - 즉, 기업 입장에서는 회사법적 문제가 발생할 위험이 크기 때문에 법상 투자대상으로 열거되느냐에 관계없이 여전히 이러한 계약이나 증권의 발행을 기피할 가능성이 높음
 - 따라서 회사법적으로 유가증권법정주의 논란이 해결되지 않는 한 이러한 방식의 투자가 활성화되기는 요원한 실정임
 - 법령 개정 방안으로는 우선 회사법에 CN과 SAFE의 발행 근거를 도입하여 합법적인 발행이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음
 - 이어 중소기업창업법 등 벤처투자 관련법에 CN과 SAFE를 열거하거나, 투자대상을 한정적 열거주의에서 포괄주의로 전환하거나 현행 한정적 열거주의를 예시적 열거주의로 전환하고 중기부장관이 지정할 수 있도록 위임 규정을 도입하는 방안 고려
 - CN과 유사한 전환사채가 이미 규정되어 있으므로 입법론적으로는 전환사채 관련 조항을 약간 개정하면 CN의 발행 근거로 삼기에 충분할 것임

- CN, SAFE는 초기벤처기업의 특수성을 고려한 제도임을 감안하여 상장회사에게는 활용 가능성을 배제하는 것이 타당함

기대효과

- 중소기업에게 차등의결권이나 SAFE, CN 등을 통한 자금조달 방안을 확대함으로써 경영권을 유지하면서 직접투자를 받을 수 있는 제도적 기반을 마련
- 벤처기업이나 혁신성을 갖춘 창업자에 대한 유연한 자금조달 시스템의 필요성 충족

중소벤처기업 법제연구(II)

- 소상공인·자영업자 산재보험제도 개선방안 연구

A Legislative study on the SMEs and Startups(II)

- Study on improvement plan of the industrial accident insurance system for small business owner·self-employed persons

주제어 소상공인, 자영업자, 산재보험법, 적용범위, 보험료, 가입절차

연구자 이기평(한국법제연구원 부연구위원)

김영미(사회자본연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 오랫동안 계속된 소상공인·자영업자의 취약한 사회안전망 구축문제는 더 이상 미룰 수 없는 사회적, 국가적 과제가 되고 있으며, 소상공인·자영업자에 대한 산재보험 적용 확대·강화가 중요한 과제로 논의됨
- 우리나라의 전체 취업자 중 자영업자 비율이 다른 나라에 비해 매우 높은 수준이고, 1인 자영업자가 대다수를 차지함
- 전체 자영업자 수는 약 570만명, 전체 취업자 중 비율은 21%(무급가족종사자 포함할 경우 약 25%)
- 1인 자영업자 수가 약 407만명으로 전체 자영업자 중 약 72% 차지
- 특히 1인 자영업자는 사실상 임금근로자와 유사한 작업재해 위험에 노출되어 있음에도 산재보험 사각지대에 놓여 있어 이들에 대한 보호의 필요성이 매우 높음
- 이에 본 연구에서는 소상공인 자영업자, 특히 독립자영업자에 대한 산재보험제도의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하고자 하였음
- 자영업자에는 고용주에 대한 인적, 경제적 종속관계가 없는 전통적인 독립자영업자와 임금근로자와 독립자영업자 사이에 있는 종속적 자영업자로 구분할 수 있음
- 본 연구에서는 주로 독립자영업자 산재보험제도를 다루었으며 종속적 자영업자, 즉 특수형태근로종사자 산재보험제도에 대해서는 소개하는 수준에서 검토하였음

주요 내용

- **현행 산재보험법상 중소기업사업주 특례제도와 특수형태근로종사자 특례제도가 우리나라의 자영업자 산재보험제도라 할 수 있음**
 - 현행 산재보험법은 임금근로자의 재해보호를 주목적으로 설계되었으며 비임금근로자에 대한 산재보호는 특례형식으로 이루어지고 있음
 - 중소기업사업주 특례제도: 독립자영업자에 대한 산재보험제도에 해당할 수 있으며, 상시 근로자 50인 미만의 중소기업주와 1인 자영업자로 구분하여 설계하고 있으며 적용범위 등에서 약간 다르게 규정하고 있음
 - 특수형태근로종사자 특례제도: 종속적 자영업자에 대한 산재보험제도로써 법령에 적용대상 업종을 한정적으로 열거하는 방식으로 제한적으로 적용하고 있음
 - 현행 자영업자 산재보험제도의 가장 큰 문제는 자영업자의 보험가입률이 매우 저조해 제도 자체의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있음
 - 이러한 문제의 원인으로는 현행 자영업자 산재보험제도에서 적용범위가 제한적이고, 높은 보험료 부담, 가입절차의 번거로움 등으로 판단됨

- **이와 같은 현행 제도의 문제점을 개선하기 위해 외국의 자영업자 산재보험제도를 조사 분석하였으며 그 주요 내용을 요약하면 다음과 같음**
 - 적용범위 면에서 일본을 제외한 독일, 이탈리아, 호주 등의 국가에서 우리나라와 같이 고용원의 유무를 기준으로 1인 자영업자에 대해서 가입업종을 제한하는 제도 설계는 발견하기 어려웠으며, 이에 따라 현행 고용원의 유무에 따른 차등적인 적용범위의 설계는 개선이 필요할 것으로 판단하였음
 - 보험료 부담과 관련, 일본의 사례를 주로 검토하였는데 일본의 경우 최저 보험료 등급의 보험료가 상대적으로 저렴하고 사업주가 선택할 수 있는 등급구간이 다양하게 설계되어 있어 소상공인 및 영세자영업자의 보험가입 문턱을 낮춤으로써 보험가입률 제고에 긍정적인 영향이 있는 것으로 평가하였으며, 이와 같은 보험료 등급 구간 설계를 참고할 필요가 있다고 판단됨
 - 가입절차와 관련, 일본의 사례는 자영업자의 산재보험 가입률 제고를 위해 사업주의 가입절차를 편리하게 하는 것이 무엇보다 중요한 것이라는 점을 나타내냄. 일본의 대형기구 또는 특별가입단체를 통한 가입제도는 사업주 본인이 직접 개별적으로 가입하는 우리의 가입절차 개선에 많은 참고가 될 수 있음

- **이상의 외국사례에 대한 비교검토를 통해 도출한 시사점을 바탕으로 현행 우리의 자영업자 산재보험제도 개선을 위해 단기적, 장기적 접근 방식으로 개선방안을 제안하였음**
 - 단기적으로는, 첫째, 적용범위 측면에서 1인 자영업자의 가입업종제한은 폐지하거나 아예 독일처럼 사업주 및 가족종사자로 적용범위를 일반화 함
 - 현행 우리의 고용원 유무에 따라 1인 자영업자에 대한 가입업종제한은 고용원이 있는 자영업자에 대한 업종제한이 없다는 점에서 그 합리성이 부족함
 - 외국의 사례에서도 일본을 제외하면 고용원의 유무에 따라 차등적으로 적용범위를 설정하는 경우는 거의 없음
 - 둘째, 보험료와 관련하여 다양한 보험료 등급 구간을 설정, 최소 등급의 보험료를 더 낮게 책정함으로써 자영업자의 보험가입 독려

- 셋째, 일본의 사례처럼 보험가입 시 보험대행기구나 업종단체를 통해 가입하도록 하는 등 가입 절차를 대폭 개선할 것을 제안
- 자영업자의 가입률 저조의 주요 원인 중 하나는 현행 제도하에서 사업주 본인이 직접 보험에 가입하도록 하는 번거로운 가입절차라고 판단됨
- 장기적으로는 현행 임금근로자 보호 중심의 산재보험법체계를 임금근로자, 독립자영업자, 종속적 자영업자 등 다양한 유형의 사람들을 포함하는 ‘취업자’ 또는 ‘피보험자’를 적용대상으로 하는 법체계로의 전환을 제안

기대효과

- 본 연구는 최근 사회적으로 큰 이슈가 되고 있는 소상공인 자영업자의 사회안전망을 확대강화하기 위한 정책의 일환으로 추진되고 있는 소상공인 자영업자 산재보험제도 개선을 추진 중인 정부 및 유관기관의 입법 및 정책수립에 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대됨
- 본 연구에서 다룬 외국의 자영업자 산재보험제도에 관한 비교적 상세한 자료는 향후 관련 학계와 실무계의 후속 연구에 유용한 참고자료가 될 것으로 기대됨

중소벤처기업 법제연구(III)

- 상생협력법상 대·중소기업간 협력 강화 방안 연구

A Legislative study on the SMEs and Startups(III)

- A Study on the Promotion of Cooperation between Small and Large Businesses under the Win-Win Cooperation Act

주제어 상생협력법, 중소기업, 성과공유제, 협력이익공유제, 수탁기업협의회, 네트워크 협력

연구자 조혜신(한동대학교 교수)

최수정(중소기업연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 대기업과 중소기업의 관계를 규율함으로써 균형있는 국민경제의 성장을 도모하는데 있어서, 공정한 경쟁 혹은 거래를 위한 행태적 규제와 자율적 협력의 유도는 결국 동일한 목적을 달성하기 위한 소극적 측면과 적극적 측면에서의 시도라 할 수 있음
 - 소극적 측면에서 대기업과 중소기업의 관계에서 발생하는 불공정 거래 혹은 경쟁을 시정하기 위한 규제 뿐 아니라, 적극적 측면에서 대기업과 중소기업이 자율적으로 협력의 관계로 나아가도록 하기 위한 유도 혹은 지도 역시 그 정책적 중요성이 충분히 강조될 필요가 있음
- 대·중소기업간 협력의 촉진이라는 적극적 측면에서 중요한 의미를 갖는 상생협력법은 그 중요성에도 불구하고 충분한 실효성을 거두기 어려운 한계를 노정하고 있는 것으로 보임

주요 내용

- 현행 상생협력법 제8조제1항은 성과공유제의 적용을 수탁기업과 위탁기업에 한정하여 규정하고 있는데 실효성 확보를 위한 개선이 필요함
 - 성과공유제의 성과와 수혜를 공유하는 대상을 확산하기 위하여 위탁기업뿐만 아니라 가맹사업본부, 대규모유통업자 등으로 그 범위를 확대할 필요가 있음
 - 현행 성과공유제의 적용범위를 대기업과 거래관계에 있는 중소·중견기업으로 확대하여야 함
 - 대기업과 중소기업간 상생협력을 제고하기 위해 성과공유제의 적용범위 확대와 함께 다양한 협력이익공유제도에 대한 법적 지원을 통해 성과확산을 위해 노력하여야 함
- 수탁기업협의회는 상생협력법 제17조에 법적 근거를 두고 있는데, 수탁기업협의회가 협력네트워크 강화를 통한 구성사업자의 경쟁력 강화라는 입법자의 본래 취지에 부합하기 위해서는 수탁기업협의회 지원 및 운영에 대한 법률기반을 강화할 필요가 있음

- 또한 현행 상생협력법 제17조에서는 협의회 구성을 수·위탁 거래관계로 한정하고 있어 유통·서비스 등 신산업분야 등에 있어 수탁기업협회의 한계가 존재함
 - 현재 ‘수탁기업협의회’의 명칭을 대규모유통업자에게 납품하는 납품업자를 포섭할 수 있는 협력기업협의회(안)로 용어 범위를 확대하는 방안을 모색해 볼 수 있음
 - 이밖에 수탁기업협회의 구성에 관하여 신고제를 도입하거나 타 사업자단체와 같이 법인으로 상생협력법에서 규정하는 방안도 추후 입법적으로 검토해볼 필요가 있음
- 최근 동일 혹은 인접 분야를 넘어서 이종 분야의 사업자간의 기술적 협력을 통해서 다양한 기술혁신이 도모되고 있는데, 이를 위하여 대기업과 중소기업간, 특히 거래관계나 경쟁관계에 있지 않은 경우, 심지어 상품적 관련성이 상당히 적은 경우에도 협력이 이루어질 수 있는 제도를 강구할 필요가 있음
- 이와 관련하여 이탈리아의 네트워크 계약법과 일본의 신연휴 제도의 예에서 볼 수 있는 네트워크 협력이 그러한 제도가 될 수 있을 것임
 - 상생협력법에 있어서 ‘기업간 네트워크 협력’ 개념이 수용된다면, 그 독자적 의미는 주로 다음과 같은 경우, 즉 ① 경쟁관계도 아니고 거래관계가 아닌, 특히 이종 분야에 있는 대·중소기업 관계에서 협력이 이루어지는 경우, 그리고 ② 중소기업간 보다는 대기업과 중소기업 사이에서 협력이 이루어지는 경우에 있음
 - 구체적으로 상생협력법상 네트워크 협력 제도를 수용한다면, 대기업과 중소기업을 모두 포함하는 네트워크로 한정하여 수용하는 것이 좋을 것이고, 공정거래법 제2조제8호에 따른 동일한 ‘일정한 거래분야’에 속한 대기업과 중소기업은 여기에서 배제하여야 함
 - 네트워크 협력 촉진 정책을 기존의 상생협력 촉진 시책과의 관계에서 어떻게 운영하여야 할 것인지가 문제되는데, 한 가지 방법은 기존의 상생협력 정책과의 중복을 피하여 네트워크 협력계약의 목적을 정하여 별도의 제도로 운영하는 방법이 있을 것이고, 또 한 가지 방법은 기존의 상생협력 정책을 실현하는 수단으로서 네트워크 협력계약을 운영하는 방법이 있을 것임
 - 후자의 경우에는, ‘내용’에 해당하는 상생협력 시책과 ‘수단’ 혹은 ‘방법’에 해당하는 네트워크 협력계약 촉진을 결합하는 방식이라 할 수 있을 것임
 - 이 경우 종래 시책별로 제공되던 지원과의 조정이 필요할 것이나, 정부의 주도과 책임 하에 추진되던 시책을 협력계약이라는 자율적인 방식으로 추진할 수 있는 장점이 있을 것임
 - 마지막으로 대·중소기업간 네트워크 협력계약의 요건 및 등록과 관련된 사항이 규정될 필요가 있는데, 일본의 예 보다는 이탈리아의 예와 같이, 가급적 실질적 심사의 부담을 줄이고, 필수적인 요소를 갖추으로써 등록이 가능하도록 하여야 할 것임
 - 다만, 상당한 지원과 혜택이 주어지는 점을 고려하면, 등록된 네트워크 협력체에 대해서는 정기적인 보고의무가 부여되어야 할 것이고, 적절한 감독 또한 이루어져야 할 것임
 - 하지만 이러한 의무와 부담이 지나쳐서는 안 될 것이기 때문에, 일정한 성과를 보이는 협력체에 대해서는 지원 수준을 높이는 동시에 의무와 부담을 줄여주는 인센티브 구조를 마련하는 것도 고려해 볼 수 있을 것임

기대효과

- 대·중소기업간 협력의 기반을 강화하고 실효성을 확보하기 위한 상생협력법 개정시 활용될 수 있을 것임

내부신고자 보상

- 보호체계 일원화등 발전방안 연구

A Study on Ways to Develop the Internal Public Interest Reporter Protection and Compensation System, including Its Unification

주제어 부패신고, 공익신고, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한법률, 공익신고자보호법, 신고자 보호-보상

연구자 강문수(한국법제연구원 선임연구위원)

배경 및 목적

- 부패·공익 신고관련 법률 간 체계성 미흡에 따른 제도 효율성 미흡
 - 국민권익위원회에서는 반부패·청렴사회 실현을 위해 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공익신고자보호법」, 「청탁금지법」을 각각 제정·운영 중에 있으나,
 - 신고자 보호·보상 규정이 법령별로 각각 분리 규정되어 있어, 제도별 특성 및 입법시차 등으로 인해 보호·보상 수준 상이
 - 이는 제도 운용 목적인 사회질서유지에 있어 관계인 등의 폭넓은 참여를 저해하는 요인으로 작용할 뿐만 아니라 행정·관계인 간 신뢰형성에 부정적 영향을 미쳐 제도운용상 비효율적 문제 발생
- 부패신고자의 경우 공익신고자 보호수준에로의 강화를 요청하는 민원 증가
- 신고자 보상·포상의 경우에도 보상 대상, 지급기준 및 한도액 등이 달라 신고자 간 형평성 제기에 따른 통일적 기준 마련에 관한 필요성 증대
- 이는 곧 신고자가 안심하고 신고할 수 있는 환경을 조성하고 합리적인 보상을 통해 신고자 만족도를 향상하여 신고 활성화를 도모할 수 있도록 부패·공익 신고 및 신고자 보호·보상제도 일원화 방안 모색으로 귀결

주요 내용

- 신고자 보호·보상제도 일원화 방안 모색
 - 위에서와 같은 보호·보상제도 일원화를 위한 법적 대응방안으로써 고려되어지는 관련 법률은 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」, 「공익신고자보호법」으로 설정
 - 현행 관련법제 가운데 청탁금지법의 경우, 보호는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률을 보상의 경우에는 공익신고자보호법을 준용

- 이때 제도 일원화를 위한 방안모색에 있어 관련 법률 간, 입법목적의 상이성, 부패행위와 공익 침해행위의 법리적 이질성, 신고의 성격차이 그리고 입법체계 방식의 상이성에 대한 고려에 근거, 입법체계 정비 안 제시 전개
 - 이를 위하여 제1장에서는 연구의 필요성과 목적 설정을 위한 연구 방법론적 방향을, 제2장에서는 현행 제도운영과 발생하는 문제점을 중심으로 논하여 제도정비를 위한 현황 요인을 중심으로 언급. 또한 제3장에서는 미국, 일본, 영국 등 관련 주요국가의 경우를 살펴 시사점을 도출하고,
 - 최종적으로 제4장에서는 제도일원화의 법제적 관점 하에서의 필요성 제시와 관련 법률 간 주요내용 비교 및 일원화를 위한 법리적 근거 제시
 - 즉, 해당 관련 개별 법률 간 입법목적 상이성은 인정하되, 현행 법제적 구분에 따른 부패행위와 공익침해행위의 상이성에 따른 양자 간 작위적 범위설정은 곤란, 다만 신고 행위가 궁극적으로 추구하고자 하는 사회질서유지 목적은 동일한 바,
 - 이를 달리 규정할 실익은 적고 오히려 향후 전개될 신고대상 행위의 확대화 경향에 맞추어 신고자 보호·보상에 관한 준거 법률의 입안이 시급히 요청
- 신고자 보호·보상제도 일원화를 위한 법제 정비 방안
- 부패·공익 신고관련 신고자 보호·보상제도 일원화를 위한 법제 정비를 위한 방안으로서, 본 연구에서는 아래와 같은 3가지 안을 제시 -검토

입법 정비안	입법양태
제1안	별도 기본법 형태의 법률 제정
제2안	현행 법제 유지, 보호·보상 관련 개별 법률 제정
제3안	현행법제 유지 하에 통합(포섭) 법체계 구성(신고자 보호·보상체계 : 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률·공익신고자보호법)

- 상기 열거된 정비안 가운데, 정비안 별 장단점 분석에 따라 제3안, 현행법제 유지하에 신고자 보호보상체계에 있어 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률이 공익신고자 보호법으로의 통합내지 포섭되는 법제구성이 가장 바람직함을 제시

기대효과

- 이와 같은 연구전개과정은 연구기간 내 3차례의 자문회의를 통하여 관계 전문가(법제처, 국회 입법조사처, 유관연구기관, 학계 교수)등의 논의와 검토를 거친 바 있으며, 연구성과물은 향후 사회질서유지를 위한 일반국민은 물론 공직자 등의 활발한 제도 참여를 위한 법제적 초석을 마련함에 기초자료로 활용되어 질 것으로 기대

행정절차법제의 국제적 동향

- 국민참여를 중심으로

International Trends in Administrative Procedures
- Focused on Public Participation

주제어 행정절차, 국민참여

연구자 이재훈(한국법제연구원 부연구위원)
장민영(한국법제연구원 부연구위원)
이천기(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 다양한 사회적 배경에 의해 행정의 국민참여의 의미는 매우 높아지고 있음
- 행정의 국민참여는 국내적 문제일 뿐 아니라 다양한 국가의 이슈임
- 행정의 국민참여와 관련된 다양한 국가의 논의를 살펴보고 이를 통해 시사점을 도출함

주요 내용

- 독일 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- 프랑스 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- 일본 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- 몽골 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- 베트남 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- 필리핀 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄
- 태국 행정절차법제 상 국민참여 관련 제도를 살펴봄

기대효과

- 행정절차 법제 관련된 학술행사 지원을 통한 행정절차 관련 연구 지원
- 행정의 국민참여 관련 국제적 동향 파악

주요 외국의 지방자치제도 연구

- 일본

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy - Japan

주제어 일본의 지방자치, 일본의 지방자치제도, 일본의 지방자치법,
일본의 지방분권개혁, 지방자치제도

연구자 이상윤(한국법제연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 배경
 - 최근 우리나라에서는 학계 및 공공기관을 중심으로 헌법개정과 관련하여 다양한 국가의 지방자치 제도를 비교법적으로 분석함으로써, 정부의 헌법개정 주진을 지원하고 있음
 - 이러한 상황에서 일본의 지방자치제도와 관련하여 논의되고 있는 다양한 쟁점을 분석·소개하는 것은 우리나라의 바람직한 지방분권의 실현에 기초자료를 제공할 수 있음
 - 또한 지금까지 우리나라에는 일본의 지방자치제도에 관한 종합적 연구가 크게 많지 않으며, 이러한 상황에서 학계 등의 논의를 지원하기 위해서는 일본적 관점의 지방자치제도에 관한 연구가 필요함
- 목적
 - 현 정부는 “국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전”을 국정운영의 핵심적 추진사항으로 선정하여 지방분권의 실현을 위한 다양한 입법적·정책적 노력을 다하고 있음
 - 특히 현 정부가 국회에 제출한 헌법개정안에서도 자치분권의 강화(전문), 지방분권국가의 지향(제1조 제3항), 자치분권위원회의 설치·운영(제97조) 등이 포함되어 있음
 - 이러한 상황에서 일본의 지방자치제도에 관한 종합적 조사·분석을 통하여 시사점을 도출·제공함으로써, 향후 우리나라의 지방자치와 분권개혁 추진에 관한 논의의 기초자료를 제공하고자 함

주요 내용

- 지방자치의 연혁 및 이론
 - 명치헌법이 규정하고 있던 중앙집권적 지방제도의 형성 및 전개과정을 살펴봄으로써, 현행 일본헌법이 규정하고 있는 분권적 지방자치제도의 도입 전까지의 특징을 살펴보았음

- 제2차 세계대전 후 일본헌법이 성립되는 과정에서의 지방자치 관련규정의 도입과정, 도입 후의 제1차 및 제2차에 걸친 지방분권개혁의 주요내용 등을 중심으로 일본 지방자치제도의 연혁을 분석함
 - 이와 같이 성립된 일본헌법상 지방자치제도와 관련해서는 다양한 이론적 쟁점이 제기되고 있으나, 이 연구에서는 지방자치의 본질, 보충성의 원리(principle of subsidiarity) 등을 중심으로 살펴봄
- 자치행정의 제도적 내용
 - 일본헌법과 지방자치법이 규정하고 있는 지방공공단체의 종류(광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 2층제 구조, 특별구 등), 수장주의(首長主義) 등에 관한 헌법적 논의를 분석함
 - 일본헌법 및 지방자치법에서는 지방자치단체를 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 구분하고 있으며, 이러한 지방자치단체의 종류와 조직에 관하여 관련규정을 중심으로 분석함
 - 전술한 지방자치단체가 담당하는 사무의 내용을 종류별로 살펴본 후, 국가의 지방자치단체에 대한 관여의 방식과 유형, 광역적 협력체계 등을 중심으로 국가와 지방의 관계를 분석함
 - 일본헌법 및 지방자치법에서는 규정하고 있는 지방자치단체의 장과 의회 의원의 직접선거, 감사청구, 의회의 해산청구 등을 분석함으로써, 자치행정에 대한 주민의 직접 참여제도를 분석함
 - 또한 자치행정에 대한 주민의 참여방식으로 파악할 수 있는 지방선거 참정권(외국인의 참정권 포함), 주민소송, 청원권, 특별법에 대한 주민투표 등의 내용을 분석함
 - 자치입법의 제도적 내용
 - 일본헌법 및 지방자치법이 규정하고 있는 지방의회 의원의 선거, 지방의회의 지위와 권한, 지방의회의 소집 및 회의 등을 중심으로 지방의회의 자치입법(조례 및 자치규칙) 제정기관의 구성 및 운영제도를 분석함
 - 지방의회의 조례제정권과 관련하여 쟁점이 되고 있는 조례의 의미와 근거, 조례제정권의 한계 등을 중심으로 법리적으로 분석함으로써, 자치입법의 제도적 내용을 살펴봄
 - 종합검토 및 시사점
 - 최근의 지방분권개혁의 동향을 분석한 후, 광역적 연계협력의 강화, 민영화·민간화의 추진, 글로벌화와 지방자치단체의 역할변화 등의 지방차지를 둘러싼 환경변화를 분석함
 - 이러한 환경변화와 이상에서 서술한 연구내용을 종합적으로 검토하여, 전략적 광역연계의 강화, 자치입법권의 강화, 지방자치의 본질적 내용의 구체화, 주민자치의 강화 등의 시사점을 제시함

기대효과

- 최근 우리나라에서 논의되고 있는 지방분권개혁의 추진 및 헌법개정의 방향성 설정을 위한 기초자료로 활용될 수 있음
- 기존의 선행 연구가 크게 많지 않는 일본의 지방자치제도에 관한 종합적 연구로서, 학술적 기반구축에도 기여할 수 있음

주요 외국의 지방자치제도 연구

- 영국

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy - the United Kingdom

주제어 영국 지방자치, 지방정부, 지방의회, 자치입법권

연구자 장은혜(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 지방분권 강화에 대해서는 학계 및 여론의 공감대가 형성된 것으로 보이나, 구체적인 분권수준과 내용은 지속적으로 논의 중에 있음
 - 지방분권의 수준 및 추진방법에 대해서도 다양한 의견이 개진되는 상황인 만큼 다양한 나라의 지방자치제도와 관련한 비교법적 분석 자료에 대한 검토가 필요
- 오랜 역사를 지닌 민주주의의 선진국으로서의 영국이, 중앙과 지방의 관계 설정 및 자치권 확대를 위해 고민하는 과정들은 지방자치의 새 역사를 쓰고 싶어 하는 현재의 한국에게 다양한 시사점을 줄 수 있음
- 이 글은 영국 지방자치의 연혁, 자치행정 및 자치입법 등에 대한 개괄적 검토를 통해 지방분권을 강화하려는 한국이 참고할 수 있는 자료들을 소개하고 정리하는데 목적이 있음

주요 내용

- 지방자치제도의 연혁
 - 영국 지방자치의 기원을 보통은 “1835년 제정된 도시법인법에 따라 최초로 178개의 선출형 다목적 지방자치단체가 설치된 때”로 보고 있음
 - 「1972년 지방정부법」에 근거하여 런던시를 제외한 잉글랜드와 웨일즈는 1974년 4월 1일부터 2계층 구조(two-tier structure)로 재편됨
 - 「1992년 지방정부법」에 따라 ‘잉글랜드 지방정부위원회(Local Government Commission for England)가 설치되었고, 잉글랜드 내에서 2계층 구조로 되어 있던 비메트로폴리탄 지방

자치단체를 단층제 구조로 전환하는 정책이 추진, 그 결과 1996년에서 1998년까지의 기간 동안에 잉글랜드에는 46개의 새로운 통합기관(unitary authorities)이 설립됨

- 2007년에서 2009년 사이에 잉글랜드에는 신청에 따라 9개의 새로운 통합기관(unitary authorities)이 구성. 「2016년 도시 및 지방정부 권한이양에 관한 법률」에 따르면 기존의 통합기관(unitary authorities)을 합쳐서 새로운 통합기관(unitary authorities)을 구성하는 것도 가능. 2014년에서 2015년에 북아일랜드는 26개의 디스트릭트 의회를 11개로 통폐합했으며, 웨일즈는 22개의 통합기관(unitary authorities)을 10~12개로 통폐합

- 지방자치제도의 이론
 - 의회주권(Parliamentary sovereignty)은 영국 헌법상의 원칙임
 - 의회주권주의는 “‘법적인 원칙(legal doctrine)’으로서 의회가 어떤 법이든 제정하거나 폐지할 수 있음을 의미”함
 - 이 원칙에 따라 의회는 영국에서 최고의 법적 권한을 보유하며, 법을 제정할 수도 있고 반대로 폐지할 수도 있음
 - 법률에 규정된 지방정부의 권한 및 기능에 대해서는 ‘월권행위 금지의 원칙(The Doctrine of Ultra Vires)’이 적용됨
 - 이 원칙에 따르면, 지방정부는 오로지 의회가 수권하거나 위임한 권한만을 가지며, 그 범위 내에서만 활동할 수 있고, 그 범위를 벗어나는 권한 행사는 월권행위가 되어 일반적으로 무효가 됨

- 지방행정의 제도적 내용
 - 영국 지방자치단체는 크게 단층제(Single Tier)와 다계층제(Multi Tier)의 혼성체제로 구성
 - 광역런던시의 경우는 ‘광역런던시(Greater London Authority) - 버로우(Boroughs)’의 2계층 구조로, 잉글랜드 비도시지역은 ‘카운티(County) - 디스트릭트(District)’의 2계층 구조로 되어 있음
 - 이 때, 잉글랜드 비도시지역의 패리쉬, 타운, 커뮤니티 등을 포함할 경우 3계층 구조로 보는 것도 가능
 - 일반적으로 다계층제를 채택하는 경우는 카운티의회(county councils, 상위기관)와 디스트릭트의회(district councils, 하위기관)로 구분
 - 1972년에 있었던 지방정부 개혁 이후에 일부 지역에서는 통합기관(unitary authority)이 설립

- 지방자치단체의 사무배분
 - 영국에서 지방정부(Local government)는 관할 구역 안의 주민과 사업을 위한 다양한 범위의 업무들을 담당
 - 지방정부는 주민복지, 교육, 주거, 도시계획, 폐기물(쓰레기) 관리부터 인허가, 기업지원, 등록업무, 방충 등 일정한 지역에 거주하는 주민들의 생활과 직·간접적으로 관련이 있는 업무들을 담당
 - 단층제를 채택한 지역의 의회는 모든 기능을 하나의 의회에서 담당

- 다수의 공공서비스는 지방정부에 소속되지 않은 국가기관이 담당
- 정부가 재정부문이나 특정한 기능을 담당한 국가 기관을 설립했으면 이들 기관은 지방정부에 소속되지 않음
- 지방행정서비스는 필수서비스(need service), 보호서비스(protective service), 편의서비스(amenity service), 시설서비스(facility service)의 4가지의 범주로 구분
- 필수서비스(need service)에는 교육, 개인적 사회복지서비스, 주택이익 등이, 보호서비스(protective service)에는 경찰, 지역안전, 소방/구급, 긴급 계획 등이, 편의서비스(amenity service)에는 도로, 거리청소, 계획, 주차장, 환경보건, 쓰레기 처리, 소비자 보호, 경제발전 등이, 시설서비스(facility service)에는 주택, 도서관, 박물관, 예술 갤러리, 레크리에이션 센터, 장묘, 쓰레기 수집 등이 있음

○ 자치입법의 제도적 내용

- 영국의 지방정부 중에서는 스코틀랜드의 독립적 입법권한이 가장 강하다고 볼 수 있고, 웨일즈, 북아일랜드 순서로 입법권한이 강하다고 평가
- 반면, 잉글랜드의 경우는 여전히 영국의회에서 입법에 관한 사항을 직접 관장
- 영국에서 지역 법률(Local Legislation)과 조례(By-Laws)는 모두 지방자치단체(local authorities)의 권한을 확대할 수 있는 수단으로 사용되며, 자치단체 안의 활동을 규율하기 위해 사용
- 하지만, 양자는 제정절차 및 적용방법에 큰 차이가 있음
- 조례(By-Laws)는 관할 국무장관(relevant Secretary of State)의 확인을 받아 지방자치단체가 직접 제정할 수 있는 반면, 지역 법률(Local Legislation)은 양원(both Houses of Parliament)의 완전한 입법과정에 따른 승인을 필요로 함
- 조례는 해당 조례가 제정된 자치단체 안에서만 적용되는 반면, 지역 법률은 하나의 자치단체가 다른 의회를 대신하여 발의하는 것도 가능하고, 해당 규정을 유리하게 이용하거나 그것을 도입하는 자치단체에 적용
- 조례(By-Laws)는 개별 자치단체 안에서 운영하는 ‘자치법’을 말함
- 조례는 반드시 국무장관(Secretary of State)의 확인을 받아야 하며, 자치단체의 책임 범위를 확대하기 위한 목적으로 조례를 사용할 수 없고, 특정한 행위과정에 대하여 ‘범죄행위가 아닌 질서위반행위로 규정하는 법 규정이 존재하는 경우’, 지방정부는 동일한 행위과정을 범죄행위로 규정하는 조례는 제정할 수 없음
- 조례가 유효성 요건을 갖추지 못하면, 무효 판단을 받게 되며, 무효판단이 내려지면 해당 조례를 포함한 고시를 하거나 이를 유지하는 것은 권력 남용이 됨
- 조례의 유효성을 판단할 때 적용해온 요건으로 i) 합리성, ii) 명확성, iii) 법률적합성을 들 수 있음

○ 영국 지방자치의 특이사항

- 지방정부연합은 중앙정부에 지방정부의 의견 개진, 지방정부 지원, 개선 및 발전을 위해 지방 위원회와 협력하는 4개의 정치정당(보수당, 노동당, 자유민주당, 독립당) 연합체를 말함
- 지방정부연합의 목적은 정치적 중립성을 지향하면서 각 지역의회의 중요한 문제에 대한 영향

력을 강화하고 정책적 안건을 제시하는 등 각 지역에 맞는 해결방안 제공하는데 있다. 2018년 현재, 415개 지방자치단체로 구성

- 지방에 대한 권한이양과 관련된 레퍼런덤을 통해 영연방의회가 전통적으로 누려온 권한의 상당부분이 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 의회와 정부로 이양되고 있고, 이러한 점에서 레퍼런덤은 영국지방자치제도 발전에 독특한 기여

기대효과

- 영국 지방자치 관련 법률 및 규범체계, 영국의회와 지방의회 간 관계, 입법권의 분배 등의 문제에 대한 분석을 통해 한국지방자치의 발전을 위한 시사점 도출

주요 외국의 지방자치제도 연구

- 미국

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy
- the United States of America

주제어 지방자치, 분권, 연방주의, 헌장, 홈룰, 자치 사무

연구자 윤인숙(한국법제연구원 연구위원)

배경 및 목적

- 지방분권에 대한 숙의가 진전됨에 따라 분권형 개헌과 개헌에 따른 지방자치제의 실질적인 제도 구축에 대한 필요성이 높아지고 있음
 - 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 자치권을 규정하고 있으며, 제117조 제2항은 지방자치단체의 종류를 법률에 유보하고 있으며 제118조는 지방자치단체의 기관으로 자치단체의 의회와 단체장을 규정하고 그 조직, 권한, 선임방법을 법률에 유보하고 있음
 - 이외에도 자치단체 조례의 실효성 제고를 위한 자치입법권 보장, 지방자치단체의 자치재정권 강화 및 자치 사무권 등에 대한 헌법적 보장이 요구되고 있음
- 분권형 개헌과 이에 따른 지방자치 확대에 대한 요구는 높지만, 구체적으로 지방 자치의 방향성, 구체적 형식 및 수준 등에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있을 뿐, 구체적이고 심층적인 연구와 이에 기반 한 합의가 이루어지고 있지 않다는 문제 제기가 이루어지고 있는 실정임
- 지방자치제도에 대한 명확한 제도에 대한 합의가 이루어지고 있지 못하는 지금, 무엇보다도 선진적으로 지방자치제도를 도입하여 각국의 실태에 맞게 운영하고 있는 해외 주요국가에 대한 비교법적 연구를 통해 향후 제도 설계에 대한 시사점을 도출해 나가는 것이 중요하다고 간주됨
 - 미국은 중앙집권적 절대적 권력을 행사하는 국가정부로부터의 독립과 자치를 제도화하기 위해 연방제라는 독특한 정치구조를 만들어 냈으며 이를 통해 국가의 권력을 연방정부와 주(state)간에, 또한 입법, 사법 및 행정 권력 기관 간에 분산시킴으로써 권력 남용을 방지하는 시스템을 제도화 함

주요 내용

- 미국식 연방제도의 특성으로 인해 미국 지방자치제도를 알기 위해서는 미국 연방제도의 특성과 연방(정부)과 주(정부)의 관계를 우선적으로 살펴보고자 함
 - 본 연구는 우선 미국 연방제도의 현황 및 특성, 연방헌법 및 법률의 지방자치 규정, 연방정부와 주정부 상관관계 등을 알아보고자 함
 - 미국 지방자치의 연혁과 그에 대한 학제적 논의 동향을 통해서 미국 지방자치 발전 상황과 관련 쟁점을 파악하고자 함.
- 지방자치제도와 관련해서는 제도적 운영 분석과 입법적 장치들을 살펴보고자 하는데 전자와 관련해서는 각 지방자치(행정) 계층 및 규모, 주정부의 지방자치 관장조직 및 그 기능의 내용, 연방과 지방의 관계를 분석할 것이며 후자와 관련해서는 각 주와 지방의 지방자치 관련 입법 현황을 살펴 볼 것임
 - 지방자치의 사무절차, 행정집행, 주민참여 등 지방자치의 핵심적 권한들이 어떻게 입법적 구현되어 있는지를 중점적으로 분석하고자 함
 - 지방자치제도의 제도적 운영과 입법적 장치 분석을 주 정부와 지방자치정부의 핵심적인 자치단위인 카운티 시정부의 헌법, 헌장 및 관련 제도 분석을 통해 현황을 알아보고자 함
 - 캘리포니아 주 헌법과 샌프란시스코 차터 카운티 헌장 및 관련 제도 검토를 통해 미국 지방자치의 실질적으로 운영되고 있는 모습을 살펴보고자 함
- 미국 지방자치 전반적인 제도 분석과 특히, 캘리포니아 주와 샌프란시스코 시의 지방자치제도 및 관련 법제 분석을 통해 국내 지방자치 제도 정비에 시사점을 주고자 함
 - 주 헌법과 시 헌장의 자치입법 및 자치 사무 관련 조항 검토를 통해 국내 법제 제·개정 시 시사점 도출

기대효과

- 주 헌법과 시 헌장에 대한 검토를 통해 미국 지방자치에 대한 이해도 함양
- 자치 입법과 자치 사무관련 법제 분석을 통해 국내 법제 제·개정 시 시사점 도출
- 주 헌법과 시 차터 헌장에 대한 법제적 검토 등, 관련 연구 기초 자료로 활용

주요 외국의 지방자치제도 연구

- 독일

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy - Germany

주제어 지방분권, 개헌, 제도적 보장, 게마인데(Gemeinde), 사무배분, 자치입법, 조례, 규범통제, 행정소송, 헌법소원, 민영화, 자유화, 행정의 현대화

연구자 정남철(숙명여자대학교 법과대학 교수)

배경 및 목적

- 연구의 배경
 - 최근 개헌의 논의 과정에서 지방분권이 강조되고 있으나, 지방분권의 과도한 요구와 개혁은 오히려 지방자치제도의 발전을 후퇴시킬 우려가 있음.
 - 국정농단으로 인한 촛불시위와 대통령에 대한 탄핵결정으로 한국사회는 큰 변혁기를 거치고 있으며, ‘지방분권’과 ‘균형발전’은 정부의 주요한 정책과제가 되고 있음.
 - 분권형 헌법을 위한 개정과 지방분권의 강화에 관한 다양한 논의가 있지만, 그 수준과 방식 등에 대해서는 견해 대립이 있음.
 - 이와 관련하여 지방자치에 관한 헌법적 논의, 국가와 지방자치단체의 관계, 자치행정의 구조, 자치입법의 쟁점과 권리구제 등에 대해 깊이 있는 연구가 필요함.
 - 지방분권의 과제를 성공적으로 실현하기 위해 지방자치의 선진국인 독일 입법례의 사례를 비교·연구할 필요가 있음.
 - 독일의 지방자치제도의 역사적 발전과 이론적 전개, 자치행정의 구조와 특색 등을 면밀히 파악하여, 우리 지방자치제도의 현황과 문제점을 개선할 수 있도록 해야 함.
 - 위임사무의 증가와 재정부담, 인구의 감소, 주민참여의 강화와 리스크 등 독일의 지방분권의 최근 동향 및 문제점 등을 상세히 파악할 필요가 있음.
- 연구의 목적
 - 지방분권의 제도적 정착을 위해 독일 지방자치제도의 역사적 발전과 특징, 자치행정과 자치입법 등에 관한 상세한 비교법적 연구를 목적으로 함.
 - 우리나라 지방자치제도의 발전에 큰 영향을 준 독일의 지방자치제도의 연혁, 자치행정의 기본 구조와 특징 등을 고찰함.

- 특히 연방과 주의 관계, 사무구분, 자치입법권에 대한 사법적 통제, 유럽연합법의 영향 및 최근 동향 등을 체계적으로 검토함.
- 지방자치제도의 실천적 과제와 관련된 법·제도적 문제를 고찰하고, 지방분권의 추진방향 설정을 목적으로 함.
- 지방자치단체의 법적 지위, 지방자치단체의 조직과 구조, 주민의 참여와 선거 등을 자세히 검토함.
- 지방자치단체의 사무배분, 연방과 주의 분쟁 및 권리구제수단 등을 살펴보고, 우리 지방자치제도의 실천적 문제해결에 기여할 수 있는 방안을 모색함.
- 연방국가인 독일 지방분권의 현황과 특징, 지방자치제도의 위기 등을 검토하여, 우리나라의 지방분권 개혁에 있어서 시사점과 문제해결 방안의 도출을 목적으로 함.
- 독일 지방자치제도의 현황과 현주소, 유럽연합의 영향으로 인한 지방자치제도의 변화 등을 고찰하도록 함.
- 특히 연방과 주 사이의 위임사무와 재정부담, 인구변화와 이주민의 증가, 시민참여의 강화와 문제점 등을 상세히 비교·검토하도록 함.

주요 내용

- 지방자치제도의 연혁과 이론
 - 지방자치제도의 연혁과 특징
 - 독일의 지방자치제도는 12세기 ‘도시’라는 자치공동체가 있었지만, 프로이센에 들어와서 근대적 의미의 지방자치의 흔적을 발견할 수 있음. 프리드리히 빌헬름 1세때 지방자치법이 제정되었으나, 국가권력에 종속된 한계를 가지고 있었음.
 - 독일의 지방자치 사상의 기원은 ‘위로부터의 개혁’을 추진한 슈타인 남작(vom und zum Stein)에서 찾을 수 있음.
 - 독일의 지방자치제도가 본격적으로 발전한 것은 바이마르공화국에서 부터이며, 경제공황과 국가사회주의의 등장으로 중대한 위기에 처하였음. 그 후 제2차 세계대전을 거치면서 주둔하던 승전국의 다양한 지방자치제도가 유입되어 비약적 발전을 하게 되었음.
 - 지방자치의 본질 및 헌법적 근거
 - 독일의 지방자치제도는 독일 기본법 제28조 제2항에 헌법적 근거를 두고 있으며, 지방자치단체는 간접적 국가행정으로 지방분권의 이념에 기초하고 있음.
 - 독일의 지방자치제도는 Carl Schmitt의 영향으로 제도적 보장으로 이해되고 있으나, 근래에는 지방자치단체의 주관적 지위가 부각되고 있음.
 - 지방자치단체의 법적 지위
 - 독일 기본법상 게마인데는 독립된 행정주체이며, 지역단체에 속함. 최근에는 게마인데의 주관적 공권이 인정되고, 항고소송에서 게마인데의 원고적격이 인정되고 있음.
 - 그러나 게마인데의 원고적격은 국가기관의 감독에 대한 소송과 같이 매우 제한된 영역에서만 인정되고 있음.
- 자치행정의 제도적 내용
 - 독일 지방자치단체의 조직과 구조

- 독일의 주(란트)의 행정조직은 크게 3단계로 구성되어 있음. 즉 주(란트)의 주지사를 정점으로 광역시, 크라이스 및 독립시 등이 있음.
- 주의 자치행정의 내부조직은 4가지 유형으로 구성되어 있음. 첫째, 지방의회와 시장이 대표인 합의제형 시장국(Magistrat)의 방식, 둘째, 시장을 지방의회에서 간선으로 선출하는 방식, 셋째, 시장을 직선으로 선출하나 지방의회의 의장을 맡는 방식, 마지막으로 지방의회가 선출한 시장을 지방의회의 의장으로 하지만, 시장외에 별도의 행정책임자를 두는 방식임.
- 독일에서는 게마인데의 대폭 축소와 통합을 추진하였고, 1990년대에 들어서 지방자치제도의 개혁이 추진되어 시민참여의 강화와 민주적 정당성을 확보하는 것을 목적으로 하였음.
- 지방자치단체의 사무배분
- 독일 지방분권의 핵심적 요소는 연방과 주의 사무배분임.
- 독일 지방자치단체의 사무배분은 자치사무와 국가위임사무를 구별하는 이원적 체계와 이를 통일적으로 파악하는 일원적 체계로 구분되고 있음.
- 이원적 체계에서는 자치사무를 자유사무와 지시에 기속되지 않는 의무적 사무로 구분하고 있음.
- 국가(연방)에 대한 주(란트)의 권리구제수단
- 국가에 대한 주의 권리구제수단으로 지방자치단체 헌법소원을 인정하고 있음.
- 게마인데는 기본권 능력이 없어 기본권을 보호하기 위한 헌법소원은 제기할 수 없지만 자치권의 침해를 이유로 헌법소원을 제기할 수 있음. 이러한 헌법소원의 대상은 모든 종류의 연방 또는 주의 법규범임.

○ 지방자치단체의 자치입법권

- 자치입법의 범위와 위법성 판단
- 독일의 자치입법으로서 자치법규(Satzungen)의 개념은 지방자치단체의 조례를 포함하여 대학, 상공회의소, 의사협회 등의 영역도 포함하고 있음.
- 지방자치단체의 조례는 지방분권에 기초하고 있지만, 법규명령은 법제정의 권력분산에 근거하고 있음.
- 위법한 조례에 대한 공법상 권리구제수단
- 위법한 조례에 대한 공법상 권리구제수단으로 주위적 규범통제가 인정되고 있으며, 연방헌법 재판소의 규범통제뿐만 아니라 행정소송(행정법원법 제47조 제1항)에 의한 규범통제도 인정되고 있음.
- 행정소송에 의한 규범통제는 주관적 권리구제에 기여한다는 점이 특징임.
- 위법한 조례에 대해서는 취소소송을 제기할 수 없고, 집행규범의 성격을 가지는 경우에 ‘확인소송’을 제기할 수 있을 뿐임.
- 조례제정의 부작위에 대해서도 규범제정요구소송이나 규범보충소송을 제기할 수 있으며, 이러한 소송은 헌법소송이 아니라 행정소송으로 실현하고 있음.

○ 지방분권개혁의 동향과 시사점

- 독일 지방자치제도의 최근 동향 및 특징
- 독일 지방분권개혁의 주요한 쟁점 중의 하나는 연방과 주의 입법권 분배였고, 사무구분과 더불어 연방주의 개혁의 핵심이었음.

- 지방행정의 현대화를 위한 신공공관리(NPM)가 도입되었으며, 근래에는 보장행정이 강조되고 있음.
- 독일의 지방자치는 유럽법의 영향으로 유럽화, 자유화 및 민영화를 특징으로 하고 있음.
- 독일 지방자치제도의 위기와 도전
- 급격한 시대적 상황의 변화에 따라 독일의 지방자치제도도 다양한 위기에 노출되어 있음.
- 위임사무의 증가로 인해 지방재정의 부담이 늘어나고 있으며, 인구감소와 노령화로 인해 지방자치단체의 존립기반이 위태롭게 되고 있음. 특히 난민과 이주민의 증가로 인해 독일의 지방자치단체는 사회의 통합이라는 새로운 도전에 직면하고 있음.
- 주민(공민)들의 정치적 무관심으로 인해 지방선거의 참여율이 낮아지고 있어 직접 민주제의 강화가 요구되고 있지만, 직접민주제의 리스크에 대한 문제점도 부각되고 있음.

기대효과

- 지방분권의 정책을 올바르게 추진하기 위해 지방행정의 구조개혁, 자치입법의 확대와 이에 대한 사법적 통제수단의 정비 등에 관한 논의의 단초를 제공할 수 있음.
- 지방분권의 입법정책에 있어서 이론적 기초를 제공하고, 자치입법과 의회의 법률과의 관계를 올바르게 정립할 수 있도록 함.
- 향후 국가와 지방자치단체, 지방자치단체간의 갈등이 더욱 증가할 것으로 기대되며, 이에 대한 효과적인 사법적 통제수단을 정립하는데 기여할 수 있음

주요 외국의 지방자치제도 연구

- 프랑스

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy - France

주제어 프랑스 지방자치(지방분권), 지방자치단체의 자유로운 행정, 고원·데파르망·레지옹, 헌법개정, 지방자치단체의 명령제정(자치입법)권, 행정감독(프레페제소)

연구자 전훈(경북대학교 교수)

배경 및 목적

- 연구의 배경
 - 2018년 1월 제출된 국회 개헌특별위원회 자문위원회 헌법개정권고안과 3월 제출된 정부의 개헌안 모두 2003년 프랑스 개정헌법 내용을 참고한 헌법 제1조와 제9장 지방자치 부분에 대한 전면개정을 담고 있음.
 - 프랑스 지방분권 헌법 개정 내용 분석과 함께 현재의 지방자치 제도 상황에 대한 최근 동향을 포함한 프랑스 지방자치 제도에 관한 체계적인 정리와 종합적인 연구의 필요성이 있음
- 연구의 목적
 - 우리 지방분권 헌법의 제도설계를 위한 시사점을 도출하고 비교법제 연구를 통한 지방자치 법제의 선진화 요청에 부응하도록 함.
 - 프랑스 지방자치 제도의 헌법적 근거와 지방분권 제도의 내용 중 아래 사항을 중심으로 프랑스에서의 지방자치제도 개혁의 요청에 부응하기 위한 노력을 검토함.
 - 권한의 배분과 이양과정에 나타난 기본원칙과 내용
 - 지방자치단체의 자유로운 행정(우리의 지방자치에 비교됨)의 내용
 - 지방자치단체의 자치입법권
 - 프랑스 지방자치제도의 특이성과 시의성에 대한 검토를 통해 헌법 개정과 지방자치제도 변화를 위한 새로운 지방분권의 목표설정의 시사점을 찾아냄.

주요 내용

- 프랑스 지방자치(분권)제도의 전개과정과 이론
 - 프랑스 지방자치 혹은 지방분권의 전개과정은 1958년 제5공화국 헌법 제12장에 지방자치단

체의 자유로운 행정을 규정한 이래로 1980년대 이후 법률차원에서 진행되다가 2003년 헌법 개정을 통해 현재는 제3막(Act III)이 진행되고 있으며, 아래 사항을 중심으로 검토하고 있음.

- 지방자치제도의 변화의 제1막 -사회당 미테랑 정권과 지방분권 입법
 - 헌법 개정과 지방자치제도 변화의 제2막 -우파정권과 지방분권 개헌
 - 지방자치(분권)제도의 새로운 변화 -사회당 정권교체와 새로운 변화
 - 프랑스 지방자치와 지방분권 이론의 특징은 단일국가 형태에서 지방의 이익을 대변하는 지역 사무에 대한 스스로의 자율적인 결정이 헌법상 분권화된 지방자치단체의 명령제정권을 통해 보장된다는 점이며, 이러한 지방자치단체의 자유로운 행정도 헌법에 규정된 행정통제에 의한 일정한 한계를 가지고 있음.
- 프랑스 지방자치의 제도적 내용
 - 지방자치단체의 자유로운 행정의 헌법적 보장의 내용으로는 아래 사항을 들 수 있음.
 - 헌법 제12장에서 인정하고 있는 지방자치단체 -꼬뮌, 데파르트망, 레지옹
 - 지방자치단체의 자유로운 행정
 - … 지방민주주의 -지방의회 대표자 선출, 주민투표, 유권자 자문
 - … 자유로운 행정을 위한 유용한 수단 - 법적·재정적·인적·물적 수단
 - … 재정의 분권화 -지방자치단체의 자유로운 행정의 전제조건
 - 주권의 단일성과 불가분성을 특징으로 하는 단일국가이지만 국민이 직접 선출하는 하원과 더불어 간접선거를 통해 지방자치단체의 대표성이 보장되는 상원의 입법(특히 지방자치 제도와 조직에 관한 사항)참여를 헌법에서 보장함으로써 지방정부를 대표하는 기능을 수행하고 있음.

- 프랑스 지방자치단체의 자치입법
 - 프랑스 지방자치제도에서 자치입법의 현실은 우리나라와 유사하게 국가의 법률의 우위를 인정하는 부차적인 잔류적인 성격을 가지며, 비록 헌법에서 명령제정 권한을 규정하고 있지만 독립적이고 자주적인 자치입법권을 행사할 수는 없음.
 - 프랑스 지방자치단체의 자치입법은 헌법상 행정통제로 명명된 행정법원에 대한 국가대표(프레페)의 행정소송 제소를 통한 적법성 통제를 받고 있는데, 1982년 이후 이와 같은 적법성 통제만이 가능하며 지방분권 개혁 이전의 합목적성 통제인 행정상 후견은 더 이상 존재하지 않음.
 - 적법성 통제수단인 프레페제소절차와 월권소송은 성질상 차이가 없으며, 개인의 프레페제소 신청에 대한 국가대표의 제소여부는 임의적이라는 것이 행정판례를 통해 확인되었음.

기대효과

- 지방분권의 정책을 올바르게 추진하기 위해 지방행정의 구조개혁, 자치입법의 확대와 이에 대한 사법적 통제수단의 정비 등에 관한 논의의 단초를 제공할 수 있음.
- 지방분권의 입법정책에 있어서 이론적 기초를 제공하고, 자치입법과 의회의 법률과의 관계를 올바르게 정립할 수 있도록 함.
- 향후 국가와 지방자치단체, 지방자치단체간의 갈등이 더욱 증가할 것으로 기대되며, 이에 대한 효과적인 사법적 통제수단을 정립하는데에 기여할 수 있음

주요 외국의 지방자치제도 연구

- 스위스

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy - Switzerland

주제어 스위스 지방자치, 주민발안, 주민투표, 주민소환, 자치분권, 스위스 연방제

연구자 배건이(한국법제연구원 부연구위원)

배경 및 목적

- 스위스(Schweizerische Eidgenossenschaft)는 국내 개헌논의 과정에서 지방분권적 연방 제도를 통해 국가를 ‘아래로부터 위로’ 발전시켜 온 국가로 평가되고 있으며, 향후 우리나라의 지방자치제도 강화를 위한 시사점 도출을 위해 지속적으로 모니터링 해야 할 비교대상국임
- 특히 연방주의, 협의민주주의(Konkordanzdemokratie) 및 보충성 원칙에 따라 주 및 게마인 데(Gemeinde)의 자치권이 고도로 보장되는 점 그리고 다양한 주민참여 방식(주민투표, 주민 발안)은 제도적 운영의 실질적 경험 또한 비교연구를 위한 기초자료로서 중요한 의미를 갖는 다 할 것임
- 현재까지 국내문헌에서는 스위스 국민투표 및 국민발안제 및 지방세 등의 분야별 분석 자료는 있으나 스위스 연방헌법상 지방자치제도 전반의 규범학적 체계와 내용을 검토한 문헌은 부족한 실정이므로, 동 연구를 수행하여 향후 헌법개정 및 법령 제·개정에 필요한 기초자료를 제공 하고자 함
- 연방(Bund) - 주(Kanton) - 게마인데(Gemeinde) 간 협의민주주의(Konkordanz demokratie)에 따른 의사결정구조 및 실제 사례를 분석하여, 우리나라 개헌 이후 지방자치제 도의 발전형태 그리고 주민의 권리실현 과정에 대한 경험적 예측이 가능하도록 비교연구를 수 행하고자 함

주요 내용

- 지방자치제도의 연혁
- 13세기 초부터 지역의 안전을 위해 인근지역과 상호연대를 목적으로 하는 서약(Eid)에 기반을 둔 동맹형태가 발달하였으며, 이를 발전시켜 26개 주가 중심이 되는 현재의 연방국가로 발전시켰음

- 스위스는 26개 주(Kanton)로 구성된 연방국가(Bundesstaat)로서, 연방(Bund)은 독립적 주권을 갖는 주가 지분국(Gliedstaaten)으로서 참여하여 구성되며, 연방헌법을 통해 전체국가를 형성함
- 이같은 연방국가에서 지방자치는 주라는 지분국의 주권분할에 따른 독립성 인정범위, 즉 자치권의 보장범위와 관련해 연방주의에 대한 이해와 그 맥락을 같이 함
- 스위스 지방자치제도는 국가발전 과정과 연계해 볼 때, 크게 3단계로 구분해 볼 수 있음
 - (지방자치제도의 성립, 1291 -1797) 제1단계는 서약자동맹(Eidgenossenschaft)이 성립한 1291년부터 프랑스 대혁명 이전(1789)까지 칸톤이라는 주의 자치조직의 형성과 자치권의 외형적 특이 성립된 시기임
 - (지방자치제도의 확립, 1798 -1847) 제2단계는 프랑스 대혁명 이후 나폴레옹 지배시기 및 그 퇴각 이후 복고운동이 발생한 1798년부터 1847년까지로, 칸톤 간 동맹회의를 통한 지배체제가 확립하게 된 시기임
 - (지방자치제도의 현대화, 1848 -현재) 마지막으로 제3단계는 1848년 스위스가 연방국가화 되면서 칸톤 중심의 동맹회의를 통한 집단지배체제가 연방주의를 통해 보다 견고한 지방자치를 실현하게 된 시기를 말함

○ 지방자치제도의 이론 및 근거

- 스위스라는 연방국가는 연방이 언어와 문화가 각각 다른 주의 자치권을 인정함으로써 연방과 주 간 권력공유가 가능한 구조가 형성된 것으로써, 스위스 연방헌법 제3조는 “주의 주권에 기반을 둔 연방주의를 명문화 한 것”을 의미함
 - 주의 주권이란 “전권적 고권”을 의미하며, 스위스 연방헌법 제3조는 그 범위와 관련해 해석상 명확성을 기하기 위해서는 연방의 권한이 무엇인지를 헌법에서 구체적으로 규정해야 한다는 것을 전제로 하기 때문에, “연방권한에 대한 헌법유보(Verfassungsvorbehalt)”규정이기도 함
- 스위스 연방헌법 제50조에 따르면 게마인데의 독립성은 주법이 정하는 범위에서 보장되어야 한다고 규정하고 있는데, 게마인데의 독립성 보장은 연방 및 주의 입법자에 의해서도 침해될 수 없는 게마인데의 존속과 자치권에 대한 고유한 보장을 뜻하는 제도보장적 성격(Institutsgarantie)을 갖고 있으며, 입법 및 행정을 포함한 넓은 결정재량을 보유하는 것을 전제로 함
- 지방자치에 있어서 보충성 원칙(연방헌법 제5a조)은 스위스와 같은 연방국가에서는 주와 게마인데가 수행할 수 없는 업무에 대해서만 연방이 수행한다는 연방의 최소개입과 주와 게마인데의 자율성을 침해하지 않은 차원에서 연방사무의 수행이 가능하다는 기준으로 이해할 수 있을 것임

○ 자치행정의 제도적 내용

- 스위스 연방은 크게 연방-주-게마인데의 3단계로 구성된다고 기술하는 것이 일반적인
- 게마인데는 연방을 구성하는 가장 작은 기초자치단체에 해당하며, 현재 스위스 내에는 총 2222개의 게마인데가 존재하고 있음
- 지방자치단체인 주의 조직 역시 연방의 구성처럼 입법·사법·행정기관으로 구분되며, 행정기관은 주지사 및 주내각 및 주정부 산하의 공공기관을 말함. 주내각 및 주의회는 주민선거를 통한 직접민주주의 방식을 통해 구성됨

- 게마인데에 관한 입법은 주의 입법권의 영역이므로, 주마다 게마인데법(Gemeindegesezt)을 제정하여 게마인데의 조직 및 재정 그리고 감독 등에 관한 사항을 규율하고 있음
- 일반적으로 게마인데의 기관 구성은 크게 다음 2가지 형태로 구분되는데, 먼저 제1유형은 유권자(Stimmberechtigten), 게마인데 집행부(Gemeinderat), 게마인데 총회(Gemeindeversammlung)로 구성되고, 제2유형은 유권자(Stimmberechtigten), 게마인데 집행부(Gemeinderat) 및 게마인데 의회(Gemeindeparlament 또는 Grosser Gemeinderat)로 구성됨. 대부분 독일어권 주에서는 제1유형이 프랑스어권 주에서는 제2유형 형태를 띠고 있다고 함
- 연방헌법에 명시적으로 연방의 관할임을 명시하지 않는 한 주의 관할권이 인정됨
- 연방과 주 간 권한배분은 크게 연방이 전속적 권한을 갖는 영역, 연방과 주가 경합적 권한을 갖는 영역, 그리고 병행적 권한을 갖는 영역으로 구분됨
- 연방헌법이 명시적으로 게마인데의 고유사무를 인정하고 있는 규정은 없음. 그러나 연방헌법 제5a조 보충성의 원칙에 따라 연방과 주 및 다른 공공단체가 관할하지 않은 영역에서는 자치 사무를 수행할 수 있음
- 주 고유사무 영역이라 할지라도 주헌법 및 주게마인데법에 따라 게마인데의 관할영역은 각각 다를 수 있으며, 일반적으로 학교(Schulwesen) 및 사회제도(Sozialwesen), 에너지공급(Enrgieversorgung), 도로건설(Strassenbau), 지구계획(Ortplanung), 및 조세(Steuer) 등이 경우 게마인데의 영역으로 인정되어 왔던 영역임

○ 자치입법의 제도적 내용

- 주의회는 단원제로 구성되며, 그 명칭은 각 지역 및 언어별로 다르며, 주는 주의회 구성, 선출 방식, 의원임기, 의원정수 등에 대해서도 자율적으로 정할 수 있음
- 주의회의 의원은 글라루스주(만 16세)를 제외하고 18세 이상의 주유권자들이 선출하며, 선출 방식은 주별로 다수대표제 또는 비례대표제를 채택하고 있음. 주의회의원의 임기는 대부분 4년이며, 이 역시 주별로 다름
- 주 입법기관으로써 란츠게마인데(Landgemeide)는 주 단위의 주민총회의 형태를 말하며, 주 유권자에 해당한다면 누구나 란츠게마인데에 참여할 수 있는 정치적 권리를 갖고 있음
- 란츠게마인데의 권한은 주헌법개정 및 주법을 제·개정 및 예산결정과 같은 입법권이 주가 되며, 주지사 및 주내각 관료선출과 법관 및 법원장 인사권도 행사가능한 점을 볼 때 행정 및 사법 기관에 대한 기관구성권도 갖고 있음
- 게마인데 의회는 게마인데 유권자가 선출한 의원들로 구성되며, 그 선출방식은 대부분 다수대표제를 취하지만 비례대표제로 선출되기도 함
- 직접 민주주의적 의사결정 방식을 선호는 스위스적 특징에 따라 게마인데 주민규모가 많거나, 유권자 전체가 중요사항을 직접 결정하는 주민총회를 개최가 어려운 경우에는 게마인데 의회를 설치하기도 함
- 주헌법 및 주게마인데법에 특별한 규정이 없는 한, 게마인데 의회 구성, 게마인데 의원선출방식, 게마인데 의원임기, 의원정수 등에 대해서도 게마인데가 자율적으로 정할 수 있음
- 주의 입법권은 연방헌법 제3조 및 연방헌법 제5a조에 따라 보장되며, 연방이 연방헌법 및 연방법에 따라 입법권을 행사하지 않은 영역(Bereich)에 대해서는 주가 입법권을 행사할 수 있음.

- 따라서 주는 입법을 통해 법률 및 법규명령 그리고 사무규칙 및 지침 등을 제정할 수 있음.
- 게마인데 입법의 범위는 그 영역별로 관련 주법률에 따라 달라진다 할 것이므로, 주의 위임사무에 대한 게마인데의 입법은 주헌법·주게마인데법 그리고 주법과 일치되어야만 하며, 그 위임 범위 내에서 입법권의 행사가 가능함
 - 게마인데 입법의 종류는 크게 유권자와 게마인데 의회가 정하는 경우에는 조례(Reglement)와 게마인데 집행부 및 그 산하 행정기관(untergeordnete Organe)이 정하는 규칙(Verordnung)으로 구분됨
- 지방자치제도 현황 및 결론
- 스위스 지방자치제도의 특성은 첫째, 연방주의적 요소에 따라 실제 연방을 구성하는 주측인 주와 게마인데의 독립성을 최대한 보장할 수 있는 시스템을 운영하고 있음
 - 둘째, 지방자치제도의 구성과 조직운영은 합의제 방식을 기반으로 함
 - 셋째, 지방자치제도 운영의 실질적 주체는 주민이며, 주민발안제·주민투표제·주민소환제 등의 다양한 주민참여제도는 직접민주주의 토대이자 교육의 장이 되고 있음
 - 스위스 지방자치제도의 개혁논의는 분권화에 초점을 맞추고 있기 보다는, 입법목표의 달성을 위한 국가구성 주체 간 협력과 그 방식이 중심이 된다 하겠음. 이 같은 협력은 선언적 의미가 아니라 연방헌법상의 원칙이자 의무규정으로, 실제 연방과 주, 주와 게마인데, 연방과 게마인데 간 다양한 공동프로젝트를 통해 활발히 진행되고 있음.
 - ‘참여’라는 관점에서 보면, 스위스의 지방자치제도는 연방과 주의 중요의사결정과정에서 주와 게마인데의 직접적인 의견개진이 가능하며, 그 승인여부를 확인할 수 있을 때까지 제도화 되어 있음
 - 가장 본질적인 자치실현의 주체는 결국 ‘주민’에 있다고 할 것임. 스위스식 지방자치제도에서 고찰한 시사점을 토대로, 향후 개혁논의 과정에서 주민참여를 통한 지방자치제도의 변화는 보다 깊게 논의되어야 할 것임

기대효과

- 스위스 지방자치제도에 관한 규범분석의 기초자료로 활용될 수 있음
- 향후 지방자치제도 관련 개혁 논의 시 비교헌법적 자료로 활용될 수 있음

주요 외국의 지방자치제도 연구

- 스웨덴

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy - Sweden

주제어 스웨덴 지방자치, 정부조직법, 코뮌법, 란스팅, 지방분권

연구자 홍세영(성균관대학교 초빙교수)

박현숙(한국외국어대학교 교수)

○ 지방자치제도의 역사적 전개

- 스웨덴 지방자치정부의 성격은 고대시기부터 자연발생적으로 생겼다는데 독특한 특징을 가지고 있음.
- 지리적이고 환경적인 특징은 중앙집권을 강화시키기보다 지방분권의 형태로 발전할 수밖에 없었고 당시 부락 중심의 마을은 마을 공동사안에 대해서 정규적인 부락회의를 통해 문제를 해결함.
- 중세시대에는 유럽의 봉건제도를 특징으로 하고 있었기 때문에 유럽과 사회경제 정치적으로 연결되어 있었던 스웨덴도 지방분권이 발전할 수밖에 없었지만 지방행정사무와 교회업무가 혼합되면서 그 구분이 모호하였음.
- 그러나 고대 부락중심의 단순한 행정체제에서 국가적 성격으로 변모하면서 종교의 역할과 국가 행정사무의 분리할 필요성 높아지면서, 지방 정부(행정) 법(the Municipal Administration Act of 1862)이 제정됨.
- 이 법은 오늘날 운용되는 지방자치제의 성격에 근간이 되고 있음.
- 이후 근대화와 산업화를 경험하면서 실용적인 측면에서 인구수와 지역정부의 능력에 따라 많은 코뮌들이 합병되고 재정비되었음.

○ 스웨덴 지방자치 관련 법제

- 1930년대 사민당 주도의 복지국가 건설은 과도한 중앙정부역할에 한계를 가져오면서 1982년 헌법 개정을 통해 좀 더 강력한 지방분권을 실현시켜나감.
- 스웨덴의 유럽화가 진행되면서 1989년 11월부터 스웨덴에 유럽지방자치헌장이 발효됨.
- 유럽지방자치헌장은 스웨덴의 지방정부법이 새롭게 1991년 제정되는데 영향을 미침.

- 1991년 새지방정부법에 의해 스웨덴 지방정부의 현대적 체계를 제도화가 강화됨.
- 이 법의 핵심은 행정지역의 개편이었고 법 제정 이후 스웨덴은 크게 두 개의 지방자치구역인 코뮌(kommun)과 란스팅(lansting)로 구성되었음.
- 코뮌법에 근거하여 란스팅과 코뮌의 역할을 분명히 구분되고 있음.
- 란스팅(Landsting)의 주요 역할로는 랜(Län)의 대중교통과 공공의료 등의 공공서비스 지원이 해당되며, 운영비용을 충당하기 위한 소득세를 부과할 권한이 있음.
- 코뮌(Kommun)은 주택, 도로, 상수도 및 폐수 처리, 학교, 공공 복지, 노인 복지, 아동보육 등을 포함한 광범위한 서비스를 관할.
- 스웨덴 사회서비스법은 코뮌이 자신의 주민들에게 현금 지원에서부터 다양한 사회서비스를 제공해야 할 것을 법적으로 명시하고 있음.
- 이처럼 스웨덴의 경우 복지사무의 대부분을 지방자치단체가 담당함으로써 일반 국민에게 멀지 않은 복지서비스를 제공하고 있음.
- 지방자치가 사회개혁정책의 도구임과 더불어 스웨덴의 민주주의에 있어서도 매우 중요함을 말하고 있음.

○ 스웨덴 지방자치 관련 헌법과 코뮌법의 주요내용

- 스웨덴은 헌법에 해당하는 스웨덴기본법 중 하나인 정부조직법 제1조에 민주주의를 실현하는 수단으로 대의제와 지방자치를 명시하고 있음.
- 이 조항을 통해 정부와 지방정부를 차별하지 않고 민주주의 실현수단과 공권력의 집행기관으로 지방정부를 헌법에 명시함으로써 그 위상을 매우 확고히 세우고 있음.
- 스웨덴 헌법의 비례성의 원칙과 유럽연합의 다층적 거버넌스 관리형태는 스웨덴 지방자치정부의 자율성과 독립성을 더욱 강화시켜주었음.
- 독립적이지만 자치의 자유에 있어 일정한 한계를 가진 코뮌의 자치행위는 자치단체에 대한 중앙정부의 요구사항과 종종 마찰을 일으킴.
- 자치단체의 자치행위를 제한하려는 경향이 있는 중앙정부의 입장에서 보면 자치단체는 때때로 불필요한 조직으로 여겨질 수 있으나 지방자치의 원칙은 자치단체 관련 법령에서도 최우선적으로 확인되는 사항임.
- 코뮌법의 전문에는 지방자치가 ‘절대 총합은 아니다(aldrig vara total)’라고 명시하고 있고 전문에는 자치단체의 권한과 책임을 규정하는 것은 국회(riksdag)라고 적시되어 있음.
- 코뮌과 란스팅은 코뮌법 및 기타 관련 법률에 명시된 제반 사항을 관장함에 있어 민주주의와 지방자치를 위해 기능하는 것임(제1장 제2조).
- 코뮌과 란스팅의 의결권은 보통선거에 의해 선출된 의원으로 구성된 지방의회가 행사하고 있음.
- 란스팅 의원과 대리인 선출 투표권은 코뮌 의원과 대리인 선출 투표권을 가진 자에게 부여함(제1장 제8조).
- 구획 변경에 관한 사항은 스웨덴에서의 코뮌과 란스팅 분리에 관한 법령(1979:411)에 의거함(제1장 제10조).
- 코뮌의 구성원은 코뮌에 인구등록이 된 자, 코뮌 내에 재산을 소유한 자, 지방세 납세 의무를 지닌 자로 하며 또한 유럽연합의 시민권을 지니고 코뮌에 거주하고 있는 자로 구성원으로 간주하고 있음.

- 코핀 의원과 대리인 선출 투표권은 코핀에 인구등록이 되어 있는, 선거 당일 기준 18세 이상인 자로서, 스웨덴 국적이거나 유럽연합 시민권을 가진 자, 아이슬란드와 노르웨이 국적을 가진 자, 선거 전일까지 3년 연속으로 스웨덴에서의 거주등록이 되어 있는 자에게 부여하고 있음.
- 이러한 투표권은 유럽연합의 시민권을 지니고 코핀에 거주하고 있는 자에게도 부여하고 있음 (제1장 제7조).

○ 스웨덴 지방자치제도의 특색

- 스웨덴 지방정부의 존립은 헌법에 근거하여 보장받지만 헌법에서 지방자치정부를 규정하는 상세한 규정은 없음.
- 헌법을 비롯한 스웨덴 국내법들은 국가적 수준에서 목표를 설정하고 틀을 구성하지만 그 목표를 성취하는 상세한 방법에 대해서는 지방자치정부가 할 수 있도록 여지를 남겨놓고 있음.
- 스웨덴의 정치체제가 탈중앙화되어 권력이 분산되었다 하더라도 모든 권력과 분산은 의회의 승인하에 이루어지고 있음.
- 지방정부의 규정이나 조례는 법에 위반되지 않는 범위 내에서 만들어짐.
- 우리 헌법 제117조와 제118조 단 2개의 조문만으로 지방자치를 규정한 제8장을 구성하고 있다는 것에 반해 스웨덴의 경우 정보조직법 제1장 제7조, 제8조, 제7장 제2조, 제7조, 제8장 제1조, 제2조, 제9조, 제10조, 제19조, 제12장 제2조, 제4조, 제6조, 제8조, 제14장 제1조부터 제6조까지, 제15장 제6조, 제12조 등 지방자치에 관한 규정이 산재되어 있음.
- 우리나라에 비하면 조문의 수가 훨씬 많고 구체적임을 알 수 있음. 이와 같은 상세하고 많은 규정을 통해 다양한 해석의 가능성을 줄이고 정치적 다수세력에 의한 지방자치제도의 변질 내지 왜곡을 막고 있음.
- 스웨덴기본법 중 하나인 정부조직법 제14장 제4조에 의하면 “자치단체는 그 사무의 관리를 위하여 세금을 부과할 수 있다”고 규정하고 있음.
- 스웨덴 지방자치법에 해당하는 코문법에 의하면 코문과 란스팅은 직무 수행과 관련해 세금을 부과할 수 있는 권한을 가진다고 규정되어 있음(제1장 제3조).
- 사실상 코문의 재정자립도는 거의 100%이며 국가 보조금은 없음. 왜냐하면 스웨덴은 헌법적으로 지방정부가 세금을 걷어 들일 수 있도록 보장하고 있기 때문임. 이런 점에서 중앙정부로부터 독립된 정치체계로 볼 수 있음.
- 오늘날 스웨덴의 지방분권은 효과성과 효율성이 우수하다고 평가되면서 세계적으로 많은 관심을 받고 있고 실제로 스웨덴은 지방분권화로 인해, 재정과 운영의 효율성을 달성했고, 시민들에게 공공서비스에 대한 선택권을 확대했으며, 그들이 필요로 하는 전문화되고 개별화된 서비스를 제공함으로써, 재정의 효율성, 수준 높은 공공서비스, 지역 발전 등을 동시에 달성하고 있다고 평가받고 있음.
- 여기서 무엇보다도 지방분권의 핵심은 바로 통치 권한의 지방정부로의 대폭 분산 이동임을 알 수 있음.

주요 외국의 지방자치제도 연구

- 호주

A Study of Foreign Countries' Local Autonomy - Australia

주제어 호주, 연방, 주, 지방정부, 지방정부법, 주민투표, 지방정부 헌법 명시, 재정적 명시

연구자 윤성현(한양대학교 정책학과 부교수)

배경 및 목적

- 배경
 - 1987년 헌법개정 이후 사회현실의 변화와 헌법개정의 필요성
 - 2018년 현재 국민들의 헌법의식이 대폭 고양되었고 민주주의와 지방자치의 경험 축적이 축적됨으로써 중앙집권적 통치형태에서 탈피하여 지방분권 개헌 및 이에 따른 미래 지향적 지방자치 모델을 구축하는 것이 시대적 과제로 제시됨.
- 목적
 - 호주 지방자치제도의 국내 소개와 이해
 - 호주는 영국의 정치체제를 기본으로 하면서도 미국의 연방제도와 사법심사제 등을 혼합하여 제3의 독특한 법제를 발전시켜왔고, 또한 연방과 더불어 주·지방정부도 100년 이상의 역사를 가지고 각자 정부로서의 독특한 특색을 가지고 있기에 연구의 필요성이 있으나 그동안 국내에는 본격적으로 소개된 바가 없었음.
 - 우리 지방자치제도 법·정책 연구의 기초자료로 활용
 - 비교법 연구를 통해 지방분권 개헌과 이에 연계된 우리 지방자치제도 법·제도적 정비에 시사점을 제시하고자 함.

주요 내용

- 자치행정의 제도적 내용
 - 호주의 3단계 정부구조
 - 호주의 정부구조는 3층 체계로 연방정부, 주(States) 및 준주(Territory) 정부, 지방정부(Local Government)로 구성. 호주의 연방과 주정부의 권한은 연방헌법에서 규정하고 있으나 실제로는 다양한 분야에서 권한의 중첩이 발생. 연방헌법과 주 헌법의 불일치가 발생할 경우에는 연방헌법이 법적 우위를 가짐.

- 호주정부협의회와 지방정부협의회
- 호주정부협의회는 연방총리(Prime Minister)와 주 및 준주의 총리들(First Ministers), 그리고 호주지방정부연합(Australian Local Government Association: ALGA)의 의장(president)으로 구성
- 호주 지방정부협의회(The Australian Local Government Association: ALGA)는 호주의 6개 주와 북부준주의 지방정부 537개가 모여서 만든 기관
- 호주 지방정부의 법적 근거
- 지방정부에 대한 연방헌법상의 근거는 없고, 다만, 주나 준주의 헌법에 지방정부의 근거를 규정하고 주나 준주의 법률로써 지방정부를 설치함.

○ 자치입법의 제도적 내용

- Constitution Act 1902 No 32 [NSW] 주 헌법상 주민투표
- 주 헌법상 주민투표(State Referendums)는 주 헌법을 바꾸거나, 주 헌법 제5B조의 경우와 같이 상하 양원 간에 법안에 관해 교착상태(deadlock)가 발생한 경우 이를 하원이 주민투표를 통해 주민들에게 직접 승인을 구하는 방식.
- Local Government Act 1993 No 30 [NSW] 지방정부법상 주민투표
- 지방정부법 제16조는 지방정부 주민투표의 대상에 대해서, (a) 선거구(wards) 조정 및 폐지, (b) 시장 선출방법 변경(시의원에 의한 선출인지 아니면 주민에 의한 선출인지), (c) 동법 제224조의 한계 내에서의 시의원수 변경, (d) 지방의원 정기선거(ordinary election) 방법의 변경에 관해서는, 주민투표에 의해서 승인을 받지 않으면 이를 지방의회가 할 수 없음.
- 위 주민투표 결과는 지방의회를 기속함.
- 2013년 연방헌법에 지방정부를 명시하는 헌법개정 시도
- 호주 대법원의 최근 판결들(2009년의 Pape 판결과 2012년의 Williams 판결)로 인해 연방정부의 직접적인 지방정부에 대한 재정지원의 헌법적 정당성에 의문이 제기됨.
- 2011년 지방정부 헌법 명시를 위한 전문가 패널(Expert Panel on Constitutional Recognition of Local Government)이 구성되어 재정적 명시(Financial Recognition)가 가장 적합한 안으로 보고됨.
- 종래 연방헌법 제96조는 재정지원의 대상을 주(State)로만 한정하였었는데, 2013년 국민투표에 붙여질 예정이었던 헌법개정안에서는, 주법에 의해 설립되는 지방정부기구(local government body formed by a law of a State)도 재정지원의 대상으로 추가됨. 그러나 결국 불발에 그치고 말았음.

기대효과

- 우리 지방자치의 미래를 위한 다양한 옵션을 제시해줌.
- 지방자치의 문제를 연방제와 중앙정부와의 관계에서 종합적으로 이해할 수 있는 계기를 제공해줌.
- 지방자치의 강화는 지방의회 등 지방 대의기관의 활성화는 물론, 주민의 직접참여도 활성화되는 방향으로 설계되어야 함.

일반연구사업

- 01 입법평가연구사업(XII)
- 02 법제교류지원사업(XI)
- 03 기후변화법제연구사업(IX)
- 04 글로벌법제전략연구사업(VIII)
- 05 통일법제연구지원사업(IV)

입법평가연구사업(XII)

연구 배경 및 목적

- (배경) 입법에 나타나는 과도한 비효율성을 제거하기 위하여 다양한 평가방법론을 활용하여 입법의 효율화 방안을 제시하여 입법의 객관화·과학화 유도하는 한편 입법에 필요한 다양한 이해관계를 조율함으로써 규범성의 강화를 통한 입법의 신뢰성 확보가 필요
- (목적) 입법정책에 관한 법경제학적 분석을 통하여 비용과 편익 등에 대한 객관적 자료를 제시함으로써 재정의 효율적 배분을 지원하는 한편 설문조사 및 통계분석 등 법사회학적 평가방법론을 적용하여 규범과 현실 간에 나타나는 차이를 최소화함으로써 수범자 중심의 입법정책 마련에 기여
- (목적) 다양한 이해관계인의 의견을 수렴하고 이를 조정하여 보다 나은 입법이 이루어질 수 있도록 지원하며, 이러한 과정 속에서 일반국민의 입법과정에 대한 참여기회를 보장함으로써 민주적 입법기능의 강화에 기여

주요연구성과

연구과제명	연구자
「영유아보육법」에 대한 사후적 입법평가 - 어린이집 설치·운영 규정을 중심으로	이재훈(한국법제연구원) 김아름 부연구위원(육아정책연구소) 유해미 연구위원(육아정책연구소) 김나영 부연구위원(육아정책연구소) 박은영 연구원(육아정책연구소)
규제재검토 관련 사후적 입법평가 기준정립에 관한 연구	차현숙(한국법제연구원) 최 유(한국법제연구원) 권채리(한국법제연구원) 김형섭 교수(한밭대 공공행정학과)
「여성기업지원에 관한 법률」에 대한 사후적 입법평가	최경호(한국법제연구원)
「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」에 대한 입법평가	정진근 교수(강원대 법학전문대학원) 김현숙 소장(한국음악콘텐츠협회) 고수윤 강사(강원대 법학전문대학원) 최우령 사무총장(대한중재인협회)
「항공안전법」에 대한 사후적 입법평가 - 드론을 중심으로 -	권형돈 교수(공주대 법학과)
법의식지표 개발 연구	차현숙(한국법제연구원) 최유(한국법제연구원)
「국적법」에 대한 사후적 입법평가	권채리(한국법제연구원)

이슈페이퍼 발간실적

이슈페이퍼 주제	연구자
프랑스의 정치생활 신뢰를 위한 법률안 영향평가 사례분석	전훈 교수(경북대 행정학과)
미국 연방 독립규제위원회 행정입법에 대한 입법평가 의무화 논의에 관한 연구	김재선 교수(한경대 법학과)
일경험 수련생 보호제도에 관한 사후적 입법평가	김연식 교수(성신여대 지식산업법학과)
자치입법권의 관점에서 국민건강증진법상의 금연구역규제에 관한 입법평가	박정훈 교수(경희대 법학전문대학원)
Data Protection Impact Assessment (Art. 35 GDPR) as a Tool of Privacy Regulation	Michael Kolain Research Associate and Coordinator(German Research Institute for Public Administration Speyer)
아파트 분양에서 옵션계약과 성능등급표시제도에 대한 사후적 입법평가	정혜영 초빙연구위원(한국법제연구원)
「문화다양성의 보호와 증진에 관한 법률」에 대한 사후적 입법평가	정상우 교수(인하대 법학전문대학원)
프랑스 입법영향평가의 현황과 법제도적 과제	김용기선임연구원(서울대 언어교육원) 한동훈(前 파리 제2대학교 방문연구자)

법제교류지원사업(XI)

연구 배경 및 목적

- (배경) 우리나라는 서구의 정책과 법제에 대한 수년간의 연구를 통해, 이를 국내 상황에 맞도록 수용하고 발전시킴으로써 경제개발과 법제 선진화에 성공했다는 평가를 받고 있으며 한국의 법제 발전은 개발도상국 및 신흥 국가들 사이에서 법제 분야 발전의 모범적 모델로 인식되고 있음
- (배경) 교류대상국의 정부부처, 법제실무자, 기업, 연구기관 및 연구자들에게 한국의 법제 정보와 관련 지식을 제공하고 국제적 협력이 필요한 분야에 있어서 실질적으로 공동 협력할 수 있는 기반을 마련할 필요성이 증대되고 있음
- (목적) 한국법제연구원이 주축이 되어 운영하는 아시아법정보네트워크(ALIN)의 다각적 활용과 개발도상국 및 체제전환국 등과의 네트워크 지속·확대를 통해 법제교류의 콘텐츠를 다양화하고 해당국에 대한 입법 지원을 활성화함으로써 아시아에서의 한국법의 전파, 확산과 더불어 아시아 법제 발전에 기여

주요연구성과

연구과제명	연구자
A Study on Legislative Strategies for Ensuring Gender Equality on the Viet Nam's Law on Vietnamese Guest Workers	김형건(한국법제연구원) 최유경(한국법제연구원) Duong Vinh Bach Ngo Head of Business Law Department (Institute of State and Law) Nga Thi Thuy Pham Vice Director (Institute of State and Law)

한국법 연구·교육 지원

구분	개최일자	세부내용	주제
한국법 연수	01.15.-01.17.	네팔 입법위원회(NLC) 법제전문가 연수	지적재산법·인권법·토지법
	01.22-01.24	중앙아시아 5개국 법제전문가 연수	한국의 행정절차법
	07.03-07.04	몽골국립대학 법과대학생 연수	한국의 입법절차·정책의 법제화 등
	10.25	베트남 법무부 관계자 연수	4차 산업혁명에 대한 법제적 대응
	11.19-11.25	베트남 경쟁관리청 관계자 연수	한국의 경쟁법 집행절차·담합규제·기업결합
K-Law Forum	08.27-08.28	2018 K-Law Forum 개최 (미국 콜롬비아대학 로스쿨 한국법센터)	동아시아 평화체제 구축과 법의 지배
한국법 강의지원		한국법 관련 정규 강좌 개설 및 강의 지원 (중국 서북정법대학교)	

기후변화법제연구사업(IX)

연구 배경 및 목적

- (배경) 지속가능한 발전목표(SDGs)는 ‘사회발전-경제성장-환경보존’의 3대축을 기반으로 미래의 필요성까지 고려한 균형적인 발전을 위해 새천년개발목표(MDGs)의 성과와 한계를 반영하여 2016년부터 향후 15년간 인류가 나아갈 방향성을 17개 목표와 169개 세부목표로 제시
- (배경) 우리 정부는 한국이 발전과 동시에 사회양극화문제, 대도시 인구집중 및 저출산·고령화 등 사회문제가 등장했음을 언급하면서 SDGs 이행을 위해 22개 부처가 주체임을 밝히고 SDGs 채택 이후 2016년 1월 제3차 지속가능발전계획 수립과 140대 국정과제 등에 SDGs 관련 내용을 제도화
- (목적) 사회 전반을 아우르는 SDGs 목표의 특성상 다양한 세부 주제와 영역에서 지속가능한 발전에 대해 접근하는 연구의 필요성을 느끼고 본 연구에서는 지속가능발전과 기후변화 대응을 연결시켜 관련 국내법체계 개선을 통하여 지속가능한 발전을 위한 기후변화 대응 이행방안을 모색

주요연구성과

연구과제명	연구자
기후변화시대 에너지복지를 위한 입법정책 과제	윤석진 교수(강남대 공공인재학과)
EU의 Post-2020 자동차 CO2 배출규제 법안에 관한 연구	김민주 연구교수(고려대 법학연구소)
기후변화대응과 쾌적한 대기환경 조성을 위한 법제개선방안연구: 미세먼지를 중심으로	소병천 교수(아주대 법학전문대학원)
파리협정 제6조의 시장매커니즘에 관한 연구 -교토의정서 유연성체제와의 비교 및 향후 전망-	이천기(한국법제연구원)
환경정의 수립 및 환경 인식 제고를 위한 개선방안 연구	전재경 원장(사회자본시장연구원) 황은주 초빙연구위원 (사회자본시장연구원)
기후변화와 지속가능발전 법제연구: 제도 -SDGs 이행을 위한 정부 내 추진체계 구축방안-	현준원(한국법제연구원)
기후변화와 지속가능발전 법제연구: 제도 -SDGs 이행을 위한 국내법체계 개선방안-	김은정(한국법제연구원)
기후변화와 지속가능발전 법제연구: 보건 복지 -보건의료기본법 상의 기후변화에 따른 국민건강영향평가 -	홍성민(한국법제연구원)

연구과제명	연구자
기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 인권 - 환경이주민의 법적 지위 및 보호 -	장민영(한국법제연구원)
기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 에너지 - 신재생에너지 지원제도의 WTO/FTA 합치성 확보방안 -	이천기(한국법제연구원)
기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 산업 - 산업분야 SDGs 국내이행의 이해와 촉진-	임소영 연구위원(산업연구원) 김인철 선임연구위원(산업연구원) 정선인 연구위원(산업연구원)
기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 해양 - 해양분야 SDGs 국내이행 촉진을 위한 정책방향-	박수진 연구위원(한국해양수산개발원) 최석문 전문연구위원(한국해양수산개발원) 김대경 연구위원(한국해양수산개발원)

이슈페이퍼 발간실적

연구과제명	연구자
기후변화 완화 및 에너지 전환에 관한 국제 동향과 우리나라에의 시사점 - 파리협정 후속협상의 내용과 동향	이재형 교수(고려대 법학전문대학원)
대기오염물질과 온실가스의 통합관리	김승도 교수(한림대)
재생에너지 확대를 위한 에너지 규제 패러다임의 변화 : 미국 뉴욕주 Reform the Energy Vision(REV) 개혁을 중심으로	박시원 교수(강원대 법학전문대학원)
물관리기본법 통과 이후의 물의 지속가능성 확보 방향 연구	홍영식 행정관리센터장(세종대 국정관리연구소)
Role of Waste to Renewable Energy Projects in achieving Sustainable Development Goals(SDGs)	Anil Bhatta(Carbon& Clean Energy Solutions (CCES))
UN의 지속가능발전목표(SDGs) : 빈곤과 불평등	김태완 연구위원(한국보건사회연구원)
지속가능발전목표(SDGs) 내 5번 성평등목표의 젠더적 관점의 해석과 국내 이행 방안	장은하 국제개발협력센터장(한국여성정책연구원) 조혜승 부연구위원(한국여성정책연구원) 김정수 전문연구위원(한국여성정책연구원)
SDGs에 대한 청소년의 인식과활동 참여 방안	황세영 부연구위원(한국청소년정책연구원)
지속가능발전을 위한 결혼이주여성의 인권보호와 법제개선	류성진 조교수(동의대 법경찰행정학부)
여성노동자의 노동평등권 확보를 통한 지속가능발전목표(SDGs) 실현과제	박은정 교수(인제대 사회과학대학)
지속가능발전목표(SDGs)와 여성노인 인권	최문정 부교수(KAIST 과학기술정책대학원)
SDGs 실현을 위한 특수교육법제 개선방안	윤수정 조교수(공주대)
미국의 기후변화법과 에너지 전환 정책 동향	유희진 교수(안양대 국제통상유통학과)

글로벌법제전략연구사업(VIII)

배경 및 목적

- (배경) 현안에 대한 정책연구의 필요성도 매우 중요하지만, 중장기 분야의 미래전략에 따른 법정정책 연구 역시 필요함. 이러한 연구를 위하여 전 지구적 논의가 필요한 글로벌 현안이나 지역현안에 관한 단편적 연구에 머물지 않고 다양한 분야의 미래법정정책적 현안에 관한 전략적 분석·연구가 필요
- (목적) 글로벌 현안과 지역적·개별 국가적 현안에 대한 법정정책분야의 종합연구로써 정부의 정책수립과 법제 정비의 방향에 맞추어 국제기구와 지역기구는 물론 개별 국가의 정책과 법제도를 현안 중심으로 분석·연구함으로써 전 세계 법제 및 최신법령정보를 수집·제공하고자 하는 것이며, 종합적이고 구체적인 국제적 법제 연구를 통하여 우리나라의 국제적 위상을 제고하고 선진국 도약을 위한 발판을 제공
- (목적) 국제사회에서의 우리나라의 위상을 제고하고, 이와 동시에 글로벌 규범의 국내적 영향에 대한 면밀한 분석을 통해 우리의 국내법제 개선에 참고할 수 있는 기초자료를 제공

주요연구성과

연구과제명	연구자
글로벌 법제 논의의 현황과 전망	왕승혜(한국법제연구원) 송재일 교수(명지대 법학과) 금태환 교수(영남대 법학전문대학원)
UNCITRAL Working Group I 소규모기업에 대한 논의를 중심으로	노혁준 교수 (서울대 법학전문대학원)
망중립성을 중심으로	최지연(한국법제연구원)
가상화폐 거래 활성화를 중심으로	박기령(한국법제연구원)
보건의료제도 개선을 위한 과학기술 활용방안을 중심으로	김재선 교수(한경대 법학과)
ILO 노동인권규범의 국내이행평가와 법제적 시사점을 중심으로	노호창 교수 (호서대 법경찰행정학부)
공공행정의 국제적 규범 조화와 협력을 위한 OECD 규제프레임워크를 중심으로	왕승혜(한국법제연구원) 최승필 교수(한국외대 법학전문대학원)
보편적 복지로의 기본소득 법제화를 중심으로	최지연(한국법제연구원) 김태완 연구위원(한국보건사회연구원)

연구과제명	연구자	
글로벌 법제 논의의 현황과 전망	연기금 운용의 스튜어드십 코드 도입을 중심으로 자율주행자동차에 대한 법적 규제를 중심으로 환경세에 대한 논의를 중심으로	박기령(한국법제연구원) 황문규 교수(중부대 경찰행정학과) 현준원(한국법제연구원)

이슈페이퍼 발간실적

연구과제명	연구자
UNCITRAL의 상업등기 입법지침 논의와 그 시사점	노혁준 교수(서울대 법전원)
블록체인 기술의 활용에 따른 금융산업·기업활동의 변화 동향과 시사점	박기령(한국법제연구원)
규제기관·감독·정책의 변화에 대한 OECD 규제정책위원회 (Regulatory Policy Committee)의 논의	최지연(한국법제연구원)
실효적인 규제기준의 정립을 위한 국제기구 간 파트너십의 역할	왕승혜(한국법제연구원)
국제노동기구 산하 ‘결사의 자유 위원회’의 최근 우리나라 관련 논의 상황	노호창 교수(호서대 법경찰행정학부)
자율주행자동차에 관한 최근 논의와 시사점	황문규 교수(중부대 경찰행정학과)
“기본소득과 신보편주의: 21세기의 복지국가를 다시 생각하다” 학술대회의 논의	최지연(한국법제연구원)
보건의료제도 개선을 위한 과학기술 활용방안에 관한 국제적 동향과 시사점	김재선 교수(한경대 법학과)
금융의 지속가능발전에 관한 국제적 동향 및 시사점 - Global Sustainable Finance Conference 2018의 논의를 중심으로 -	박기령(한국법제연구원)
CIRDAP meeting의 논의	왕승혜(한국법제연구원)
Global Conference on Environmental Taxation의 논의	현준원(한국법제연구원)

통일법제연구지원사업(IV)

배경 및 목적

- (배경) 북한정권의 급격한 변화를 예정하였던 몇몇 전망과는 달리 일정기간 동안 상호체제에 대한 인정을 전제로 한다는 점에서, 현재의 남북관계 속에서 정전협정을 대체하는 평화협정 체결 등 본격적인 남북화해 및 교류협력을 제도화해야 하는 현안과제가 발생
- (목적) 향후 남북관계 변화 및 강화된 교류협력 요청시기에 대응하여 북한법제에 대한 기초적 연구와 이해를 통하여 북한과의 소통 및 협력을 모색할 수 있는 법이론적 기틀을 확립하고, 중국, 베트남, 몽골 등 체제전환국 법제연구를 진행하여 북한의 개방과 변화를 위한 법제도를 연구
- (목적) 북한법제에 대한 정확한 이해와 법제도에 기반한 안정적인 남북교류협력을 통하여, 장기적으로 통일국가형성 및 법제통합의 기틀을 마련함

주요연구성과

연구과제명	연구자	
남북관계의 법제화 방안 연구	남북관계발전에 관한 법제 연구 - 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로 -	류지성(한국법제연구원)
	남북교류협력법에 관한 연구	박훈민(한국법제연구원)
	남북기본협정 체결의 법제적 연구	박정원 교수(국민대)
	통일정책의 안정적 추진을 위한 법제화 방안: 통일정책추진기본법(안)	이찬호 외국변호사(태평양)
	개성공단 발전적 정상화를 위한 법제도 개선방안 - 북한 법률을 중심으로 -	김광길 변호사(수륵아시아법률사무소)
	대북제재와 해제에 관한 법적 문제	손현진 교수(히로시마 시립대)
	남북 교류·협력 확대를 위한 양안관계 법제 연구	장은정 사무관(산업통상자원부) 김정진 교수(중국서남정법대) 윤성혜 외래교수(부경대)

연구과제명	연구자	
분단국가의 사회문화 법제 연구	북한이탈주민의 사회보장법상 쟁점	류지성
	대북 인도적 지원에 관한 법적 연구	이규창 선임연구위원(통일연구원)
	북한 경제특구 관련 노동법제	문무기 교수(경북대 법전원)
	남북한 방송교류의 법제화방안 - 동서독 방송교류의 경험에 비추어 -	이준섭 교수(아주대 법전원)
	남북의료협력의 법제화 방안 연구	박훈민(한국법제연구원) 서울대 통일의학센터
통일과 토지의 법적 문제	북한토지법제 동향과 변화전망	김병욱 소장 (북한개발연구소, 국민대 겸임교수)
	남북한 해방전후 농지 및 토지개혁과 통일대응 법제연구	손연우 외래교수(한밭대)
	통일후 토지조세법제 고찰	성승제(한국법제연구원)
	체제전환국 토지제도 - 몽골을 중심으로 -	성승제(한국법제연구원)

이슈페이퍼 발간실적

연구과제명	연구자
남북한 사회통합을 위한 사회문화부문의 협력과 법제도 개선방안 - 독일의 경험과 비교고찰 -	권형돈(공주대 법학과 교수)
북한의 세계경제기구 가입에 관한 법적 쟁점 - WTO가입을 중심으로 -	고준성(산업연구원 국제산업통상연구본부 선임연구위원)
독일통합과정에서의 국가와 헌법	박진완(경북대 법전원 교수)
대북제재 해제와 북한인권 - 국내법적 과제를 중심으로 -	송인호(한동대 법과대학 교수)
북한법의 체계 및 효력 고찰 - 2012년 제정된 법제정법의 내용을 중심으로 -	이은영(법무법인 송인 변호사)
남북 이산가족 법 제도 정비방향 연구	최은석(전 통일교육원 교수)
한반도 평화프로세스진행에 따른 입법적 과제	최철영(대구대 법학과 교수)
평화시대 남북 지방자치단체간 교류협력을 위한 과제	한부영(한국지방행정연구원 선임연구위원)
한반도 평화변영기의 헌법 제3조의 재해석	정재황(성균관대 법전원 교수)

수탁연구사업

수탁연구사업

수탁과제명	발주처	연구 책임자
1 유통산업발전법 업태 실태 및 영업제한 제도 개편방안 연구	대한상공회의소	최유경
2 고속도로 사업 공공성 강화 방안 연구(2차)	한국도로공사	정명운
3 해양경찰 조직법 제정안 마련 및 발전방향 연구	해양경찰청	이세정
4 예산법률의 법적 성격에 관한 연구	기획재정부	신정규
5 통합환경관리 정책포럼 운영	환경부	현준원
6 해외진출기업의 국내복귀 지원 관련 법령 개정안 연구	산업연구원	장원규
7 한국형 e-Navigation 사업 관련 법령제정 지원 용역	선박해양플랜트연구소	박종준
8 유통산업 균형발전을 위한 법률 제정방안 연구	소상공인시장진흥공단(대전조달)	한정미
9 국방과학기술 및 방위산업 진흥을 위한 법령 정비 방안 연구	방위사업청	김종천
10 임상시험 안전관리 체계 선진화 개선 연구	식품의약품안전평가원	이세정
11 개발제한구역 내 기반시설의 설치 및 관리에 대한 보전부담금 연구	한국전력공사	김현희
12 석재산업 진흥에 관한 법률 하위법령 제정방안 연구	산림청	박세훈
13 감염병분야 시험·검사에 관한 법률 제정 연구	질병관리본부	이세정
14 수자원 보전·관리 제도개선 및 관련법령 정비(안) 마련	제주특별자치도	박종준
15 산림자원법 전부개정 방안 연구	산림청	김현희
16 연안관리법 개정(안) 입법지원 및 하위법령(안) 마련	한국해양수산개발원	이순태
17 안전준법강화 및 감독행정의 철저화 방안 연구	국무조정실	나채준
18 제주특별자치도 입법체계 구축 연구	제주특별자치도	차현숙
19 제3차 원양산업발전종합계획 수립 연구	해양수산부	이순태
20 발전사업이 해양환경과 수산자원에 미치는 영향 분석 및 제도 개선 연구	수산업협동조합중앙회	현대호
21 예산법률주의 도입을 위한 관련 법령 및 재정제도 개편방향에 대한 연구	기획재정부	전주열
22 4차 산업혁명에 대응한 신산업 창출 및 산업혁신을 위한 전략 연구	한국산업기술진흥원	이재훈
23 행정수도에 관한 법제화 방안 연구	세종특별자치시	최경호
24 주요 선진국의 공적연금제도 사례 조사 및 비교 분석	국회예산정책처	전주열
25 전기공사 분리발주 예외규정의 적정화에 관한 법제 정비 방안 연구	한국전기공사협회	김종천

	수탁과제명	발주처	연구 책임자
26	시설물유지관리업 업역 조정을 위한 법령개정 연구	대한시설물유지관리협회	이준우·김정순
27	4차 산업혁명 시대를 대비한 전파법 체계 개선방향 연구	정보통신기술진흥센터	이재훈
28	자율주행기반 대중교통시스템 실증단지 구축 및 실용화 추진을 위한 법·제도 정비	국토교통부	조용혁·이재훈
29	원자력 시설의 고출력 전자기파 방호 규제 방법론 개발	한국원자력통제기술원	차현숙
30	동물학대행위의 범위 및 처벌수위 분석	농림축산검역본부(대구조달)	장은혜
31	사고대비물질 지정확대 및 관리 로드맵 마련 연구	환경부	현준원
32	수산자원보호구역 관리현황 조사	국립수산과학원	강문수
33	외국인투자 촉진 등을 위한 법령 체계 정비 방안 연구	산업통상자원부	김은정
34	아파트단지 교통안전점검 제도화방안 연구	한국교통안전공단	정명운
35	경제환경 변화에 따른 공정거래법제 개편방안 연구	한국개발연구원	김윤정
36	해사안전 법제 분야 개선점 발굴	해양수산부	최지연
37	스마트시티 조성·확산을 위한 제도개선 연구	국토교통부	나채준
38	2018년 도로점용시스템(ROAS) 운영 업무대행	국토교통부	강문수
39	산업안전보건법 개편에 따른 하위법령 정비방안 연구	산업안전보건연구원	한정미
40	해외진출기업의 국내투자 지원 관련 하위규정 정비방안	산업통상자원부	한정미
41	도시가스사업법상 조정명령에 관한 시행령 개정 연구	한국가스공사	이준서
42	산업안전보건법 위반에 따른 행정형벌 등의 부과를 위한 산업안전보건기준에 관한 규칙 정비 방안 연구	산업안전보건연구원	왕승혜
43	공연티켓 압표 규제를 위한 관련법 개정 연구	문화체육관광부	권채리
44	국가표준기본법 및 산업표준화법 전부 개정	한국표준협회	김은정
45	융·복합 사인진단기법 고도화와 성과 확산을 위한 법제 연구	국립과학수사연구원	김형건
46	스포츠 현장·온라인 압표규제 방안 연구	한국프로스포츠협회	최유
47	LNG 병커링 제도 도입에 관한 법제 정비 방안 연구(Ⅱ)	선박해양플랜트연구소	이준서
48	첨단바이오의약품 규제체계 마련을 위한 법제도 개선 연구	식품의약품안전처	이세정
49	IMO 법제분야 협동연구(2년차)-해상 디지털환경 변화에 따른 법제 대응방안 연구	한국해양수산개발원	박종준
50	기술기준에 관한 규정 법제화방안 연구	한국원자력안전기술원	백옥선

수탁과제명	발주처	연구 책임자	
51	걷기여행길 조성·관리 및 이용촉진에 관한 법률안 연구	문화체육관광부	김명아
52	임산업 경쟁력 강화를 위한 산림조합 경영구조 개선방안 연구	산림청	김은정
53	국내 실험동물 관련 제도개선 방안 연구	식품의약품안전평가원	장민선
54	재난 및 안전관리 기본법 체계 정비를 위한 연구	행정안전부	나채준
55	산업위기대응 관련 특별법 제정을 위한 연구	산업연구원	이준호
56	「(가칭) 지방보조금 관리법」 제정(안) 마련을 위한 연구	행정안전부	신정규
57	동물용의약품 관리육성 법령 법제연구	농림축산식품부	이순태
58	방산비리 제재 실효성강화 및 상·벌 균형에 관한 법령 정비 방안 연구	방위사업청	장민영
59	자연공원법 전부개정안 규제영향분석	환경부	차현숙
60	경자비 및 자유무역법 통합을 위한 체계 정비방안 연구	산업통상자원부	김종천
61	외교부 소관 비영리법인 실태조사 및 관리 방안 연구	외교부	현대호
62	소상공인 생계형 적합업종 제도 운영에 관한 연구	대·중소기업·농어업 협력재단	성승제
63	항만법령 전부개정 방안 연구	해양수산부	장은혜
64	보훈문화 진흥 방안 마련을 위한 연구	국가보훈처	양태건
65	보건복지부, 여성가족부, 고용노동부 소관 어려운 법령용어 정비를 위한 연구	법제처	현대호
66	지자체·민간과의 협업강화 관점에서의 북한이탈주민법 개정방안 연구	통일부	류지성
67	연안침식 관리 및 대응기술 실용화	해양수산부	이순태
68	경쟁법 위반행위에 대한 과징금 제도의 비교법적 연구	공정거래위원회	김윤정
69	주거공유의 실태 및 법적 보호방안 등에 관한 연구	법무부	박광동
70	중국 진출기업 관련 법·제도 및 규제 일반 최근 동향 및 시사점	산업연구원	김명아
71	규제 샌드박스형 특구조성을 위한 제도 개선방안 연구	새만금개발청	이상윤
72	국가균형발전특별회계 개편 관련 법령 정비방안 검토	기획재정부	신정규
73	개별불부합지 해소방안 마련 연구	국토교통부	이상모
74	프랑스 영화영상법전 국문 번역	영화진흥위원회	권채리
75	「오존층보호법」 개정을 위한 연구	한국정밀화학산업진흥회	이천기

수탁과제명	발주처	연구 책임자	
76	배출권거래제 법령 고도화 연구	환경부	현준원
77	취약계층 소비식품의 영양안전관리 제도화 검토	식품의약품안전처	왕승혜
78	저출산정책 패러다임 전환에 따른 법령 개정안 연구	보건복지부	장민선
79	재외동포 처우개선을 위한 제도정비 방안 연구	경제·인문사회연구회	이경희
80	벤처투자촉진법 제정에 따른 벤처투자산업 활성화 방안 도출을 위한 연구용역	한국벤처투자	김명아
81	베트남 공정경쟁 역량강화 사업	한국공정거래조정원	김형건
82	재정법령 네트워크 구축 및 학술대회 개최 지원	기획재정부	전주열
83	외국인 투자활성화에 따른 토지수용 및 보상제도 정비방안 연구	국토교통부	강문수
84	미국의 여성기업 관련 법 연구	여성기업종합지원센터	최지연
85	정보통신공사사업법상 공사 관련 단체의 거버넌스 개선방안 연구	한국정보통신공사협회	장원규
86	중소기업창업 지원법 개정 방향에 대한 연구	창업진흥원	한정미
87	미국의 주별·기관별 여성기업 지원제도 연구	여성기업종합지원센터	최지연
88	소비자 식생활 변화 등에 따른 식품위생법 개편방안에 관한 연구	식품의약품안전처	차현숙
89	통일경제특구법 하위법령 제정방안 연구	통일부(한국수출입은행)	박훈민
90	사회적 농업 법 제정 연구	한국농촌경제연구원	홍성민
91	전자출판물 식별체계 운영 개선을 위한 조사 연구	한국출판문화산업진흥원	박세훈
92	수산물 분야 안전성 조사 효율화 방안 연구	식품의약품안전처	나채준
94	건축법의 실효성 강화를 위한 벌칙체계 재정비 방안 연구	국토교통부	김종천
95	수소안전법안 및 경제법안에 대한 합리적 법제화 추진방안 연구용역	한국가스안전공사	박세훈

PART

3

2018년도 주요활동

- 1 국내외 학술대회 개최 실적
- 2 2018년도 MOU 체결실적
- 3 입법정책포럼 개최 실적
- 4 역량강화연수 개최 실적
- 5 발간간행물

주요 행사



코소보 법제전문가 연구원 방문(2018.04)



중아시아 5개국 법제전문가 대상 연수 실시(2018.01.23)



제57차 연구자문위원회(2018.04.19)



미래지향적 헌법개정 학술대회(2018.02.02)



제30회 입법정책포럼(2018.04.25)



제29회 입법정책포럼(2018.03.26)



제31회 입법정책포럼(2018.06.18)



한국법제연구원-한국세무학회 업무협약 체결식(2018.06.18)



한국법제연구원-한국인터넷신문협회 업무협약 체결식(2018.06.18)



한국법제연구원-법제처 정책연구협의회(2018.06.25)



개원 28주년 기념 학술행사(2018.07.06)



제헌 70주년 기념 한국법제연구원-국회도서관 공동 세미나(2018.07.20)



한국법제연구원-한국지방세연구원 업무협약 체결식(2018.08.24)



개원 28주년 기념식(2018.07.27)



2018 무역법포럼
(2018.09.10)



제32회 입법정책포럼
(2018.09.10)



국제 재정법령 심포지엄
(2018.10.04)



한국법제연구원-한국환경법학회-연세대 SSK 기후변화와 국제법센터 공동학술대회(2018.10.05)



2018 입법평가 제2차 연합학술대회(2018.10.12)



한국법제연구원-한국기업법학회 공동학술대회(2018.10.26)



아시아법제전문가회의(2018.10.31)



2018년도 몽골국립대학 전문가 초청 간담회(2018.11.20)



제33회 입법정책포럼(2018.12.13)



세종자유학기제 정책연구 분야 지역특화 진로체험(2018.11.28)



2018년도 법령번역센터 국제컨퍼런스(2018.12.18)

기관 행사



2018.01.02
(시무식)



미래지향적 헌법개정
학술대회
(2018.02.02)



2018.05.23
(2018년 한국법제연구원
전체직원 워크숍)



2017년도 연구기관
평가결과 포상식에서 수상(2018.05.28)



한국법제연구원 행복드림봉사단
보육원 봉사활동(2018.09.12)



2018.12.28(종무식)



춘계워크숍(2018.11.19)

1. 국내외 학술대회 개최 실적

행사명	개최일자	주제	주최기관
한국법제연구원 헌법개정 관련 학술대회	2018.02.02	미래지향적 헌법개정- 참여와 분권을 중심으로	한국법제연구원
신성장분야 규제법제개선연구 한중일 국제학술대회	2018.03.09-10	4차산업혁명시대 식품안전제도와 글로벌 스탠다드	한국법제연구원, 중국인민대학, 일본히토츠바시대학, 부산대학교
한국법제연구원 -국회경제민주화포럼 -한국법정책학회 공동학술대회	2018.03.23	헌법 재정·경제 조항 개헌과 법정책	한국법제연구원, 국회경제민주화 포럼, 한국법정책학회
입법평가 연합학술회의	2018.05.25	입법평가의 현안과 쟁점	한국법제연구원, 한국교육법학회, 한국입법정책학회, 한국사회보장법학회, 고려대학교 법학연구원
한국법제연구원 -2018 세계헌법대회 조직위 공동 국제학술대회	2018.06.20	공생! 지방분권의 미래	한국법제연구원 2018년 세계헌법대회 조직위원회
2018 ALIN 국제학술대회	2018.06.27-29	Legal Challenges for Stronger Economic Cooperation in Asia	한국법제연구원, 몽골 국립법제연구원
개원28주년기념 학술대회	2018.07.06	사회적 가치 실현의 법적 대응전략	한국법제연구원
한국법제연구원 -강원대 비교법학연구소 환경법센터 공동학술대회	2018.07.20	에너지전환과 기후변화 법정책의 현재와 미래	한국법제연구원, 강원대 비교법학연구소 환경법센터
한국법제연구원·한국환경경제학 회·국립생태원·한국환경정책평가 연구원 공동학술대회	2018.08.27	기후변화-에너지-환경 넥서스	한국법제연구원, 한국환경경제학회, 국립생태원, 한국환경정책평가연구원
한국법제연구원-한국공법학회 공동학술대회	2018.08.22	적법절차와 행정절차법	한국법제연구원, 한국공법학회
2018 K-LAW 포럼	2018.08.27-28	동아시아 평화체제 구축과 법의 지배 (The Rule of Law in Peacemaking in East Asia)	한국법제연구원
2018 KLRI-OECD 상하이 공동국제컨퍼런스	2018.09.06-7	뇌과학기술의 사회적 인식 지평의 확장: 건강과 삶의 질 향상을 위한 책임있는 혁신	한국법제연구원 OECD
2019 무역법 포럼	2018.09.10-12	SHARING REGIONAL PERSPECTIVES ON INVESTOR- STATE DISPUTE SETTLEMENT REFORM, DISTRIBUTED LEDGER TECHNOLOGY, LEGAL OBSTACLES TO MSMES, ACCESS TO CREDIT, AND INSOLVENCY	한국법제연구원, UNCITRAL 아태사무소, 법무부, 대한상사중재원

행사명	개최일자	주제	주최기관
국제 재정법령 심포지엄	2018.10.04	새 시대를 준비하는 재정법제 개편방향	한국법제연구원, 기획재정부
한국법제연구원·한국환경법학회· 연세대 SSK 기후변화와 국제법센터 공동학술대회	2018.10.05	미래 에너지전환 정책에 따른 원자력안전법제의 현황과 과제	한국법제연구원, 한국환경법학회, 연세대 SSK 기후변화와 국제법센터
2018년도 한국법제연구원·법제처·통일과 북한법학회 공동학술대회	2018.10.12	남북교류협력시대의 대북정책 법제화전략	한국법제연구원, 법제처, 통일과 북한법학회
2018 입법평가 제2차 연합학술대회	2018.10.12.	현대사회의 입법이론과 현안	한국법제연구원, 한국법사회학회, 한국입법학회, 한국젠더법학회, 서강대학교 법학연구소
중소벤처기업법제연구 관련 연구성과 발표회 및 학술대회	2018.10.26	혁신적·포용적 성장과 중소벤처기업법제의 개선 방안	한국법제연구원, 한국기업법학회
제6회 아시아법제전문가 회의 (ALES)	2018.10.31	국민참여와 소통확대를 위한 행정절차 법제정비 방안	한국법제연구원. 법제처
제7회 기후변화법제 아시아태평양 국제컨퍼런스	2018.11.16	아태지역 기후변화 법제 및 정책의 최근동향	한국법제연구원
2018년도 한국법제연구원 -통일과 북한법학회 공동학술대회	2018.11.23.	북한정권 수립 70년과 북한법의 변화와 전망	한국법제연구원. 통일과 북한법학회
입법평가 학술대회	2018.12.03	소비자기본법에 대한 사후평가와 개정방향	한국법제연구원, 제윤경 국회의원(더불어민주당), 한국소비자법학회, 서울지방변호사회, (사)소비자권익포럼 소비자법제위원회
2018년도 통일법제 국제학술대회	2018.12.07	동북아 경제협력과 경제특구법제	한국법제연구원
한국법제연구원 -한국토지공법학회 -건국대학교 법학연구소 공동학술대회	2018.12.08	우리나라 도시의 미래, 도시계획법의 개정방향	한국법제연구원, 한국토지공법학회, 건국대 법학연구소
법령번역 국제컨퍼런스	2018.12.18	법령번역의 포용성 향상을 위한 전략적 과제	한국법제연구원

2. 2018년도 MOU 체결실적

구분	체결기관	체결일자
국외	태국 내각사무처	2018. 02. 12
	독일 슈파이어 공행정연구소	2018. 03. 01
	베트남 의회 산하 입법연구원	2018. 06. 07
	리스본대학교 공법연구소	2018. 09. 17
국내	한양대 평화연구소	2018. 05. 10
	한국인터넷신문협회	2018. 06. 18
	한국세무학회	2018. 06. 18
	법무법인 태평양	2018. 06. 19
	세종시 자원봉사센터	2018. 08. 20
	한국지방세연구원	2018. 08. 24
	세종시청 지역인재채용협의체	2018. 10. 23

3. 입법정책포럼 개최 실적

구분	개최일	발제주제	발제자
제29회	2018.03.26.	재외동포 보호를 위한 입법 과제	한우성 재외동포재단 이사장
제30회	2018.04.25.	제4차 산업혁명과 민주주의 -과학기술은 산업혁명 뿐 아니라 사회혁명을 유발하는가?	원광연 국가과학기술연구회 (NST) 이사장
제31회	2018.06.18.	우리 민법의 과거와 현재, 그리고 미래	양창수 전 대법관 (한양대 법학전문대학원 석좌교수)
제32회	2018.09.10.	지속가능한 대한민국과 입법부의 역할	정세균 국회의원 (전 국회의장)
제33회	2018.12.13.	공정거래법 전면개정 방안	김상조 공정거래위원장

4. 발간간행물

1) 최신외국법제정보

구분	주요내용
2018 제1호	맞춤형 법제정보- 독일의 군 사법제도 등
	외국법제동향- 일본의 민박에 관한 새로운 법적 제도 등
2018 제2호	맞춤형 법제정보- 미국의 군 사법제도 등
	외국법제동향- 베트남의 중소기업지원법 제정 동향 등
2018 제3호	맞춤형 외국법제정보- 중국무형문화유산법의 소개 등
	외국법제동향- 영국의 EU 탈퇴법안의 성격과 그 함의
2018 제4호	맞춤형 외국법제정보- 미국 뉴저지법상 중재 판정의 집행 절차
	외국법제동향- 콩고민주공화국 광업법 개정
2018 제5호	맞춤형 외국법제정보- 미국의 여행·관광 정보 추계를 위한 민간데이터 활용 법제
	외국법제동향- 공익제보자 보호를 위한 유럽연합 지침 제정안에 관한 소고
2018 제6호	맞춤형 외국법제정보- 독일의 지방분권 및 지방교육자치에 관한 입법현황
	외국법제동향- 호주 사전의료계획과 결정에 관한 법

2) 법제연구

구분(발간일)	수록논문
제54호 (2018.06.30)	현행법상 탄핵관련 규정의 몇 가지 문제점과 개선 입법방향(표명환)
	독일 행정절차법상의 허가제제도와 그 시사점(김중권)
	지방분권을 위한 법적 일고찰(전주열)
	승강기 안전성 제고를 위한 법적 전략(김용훈)
	미국 사이버보안법의 최근 동향(양천수, 지유미)
	낙태죄의 구조와 문제점(이정원)
	신탁법 개정 제안(최수정)
	개물림 사고에 대한 소유자의 법적 책임에 관한 소고(백경희, 심영주)
	유럽연합 특허시스템의 대대적 변혁과 그 교훈(김용진)
	경기주최자의 재산적 이익의 법적 보호방안과 지식재산권 도입론(이성연)
제55호 (2018.12.31)	거리 공연에 관한 공법적 고찰(이장희)
	‘평화통일국민협약’ 추진의 법제도적 과제(최철영)
	부부재산공유제와 증여세과세(이동식)
	완전명정죄 처벌규정의 입법론(성낙현)
	해적행위의 범죄구성요건에 대한 비판적 고찰과 입법 방향(백상진)
공공정책 관련 ISD 소송의 국내적 시사점 연구(김인숙)	

3) 입법평가연구

구분(발간일)	수록논문
제13호 (2018.06.30.)	<p><특별기고> Publication, Namely Online Accessibility, of Norms in Germany(올리히 카르펜)</p> <p><연구논문> 정신건강복지법의 시행과 입법평가(신권철) 유치원·어린이집에서의 아동학대 예방규정에 대한 입법평가(김아름) 자유학기제에 대한 입법평가(전윤경) 노인복지법과 입법평가 - 노인학대예방사업 관련 조항을 중심으로 -(박수경) 인간의 존재방식과 바람직한 입법 방향(문동규)</p>
제14호 (2018.10.31.)	<p><연구논문> 규범창설대화로서 입법평가(양천수) 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 대한 사후적 입법평가(신옥주) 「장애인 등에 대한 특수교육법」에 대한 사후적 입법평가(윤수정) 입법과 시민참여(박성용) 독일과 프랑스 의료보험 제도의 재원확보 정책에서 자치와 연대의 정신에 대한 입법적 의의와 평가(김중호)</p> <p><번역문> 유럽의회조사처의 최초 4년간의 업무(2014-2017)(이상현)</p>

4) KLRI Journal of Law and Legislation

구분(발간일)	수록논문
Vol.8 No.1, 2018	<p>Emergency Arbitration in the Investor-State Dispute Settlement Cases: Challenges and Perspectives for Arbitration Institutions(Alexandr Svetlicinii)</p> <p>Institutional Design of Philippine Competition Law(Alizedney M. Ditucalan)</p> <p>The EU System for the Protection of Geographical Indications and Its External Dimension(Stefan Brocza)</p> <p>Protection of Performers' Rights under Indonesian Copyright Law and International Conventions(Muhammad Hawin)</p> <p>Equality-Oriented Policies (EOPs) in Korea(Kwang Seok Cheon)</p>
Vol.8 No.2, 2018	<p>Articles Criticising the Quest for Global Insolvency Standards(Gerard McCormack) Local Autonomy and Japanese Constitution - David and Goliath(Yuichiro Tsuji) The Trademark MUMUSO.KR and the Protection of Vietnamese Consumers' Rights(Thanh Mai Le) Legal Impact of Land Registration on Real Estate Investment: The Case of Cambodia(Phalthy Hap) The Drafting Idea of UNCITRAL ODR Rules and ODR Enforcement Practice in China(Lifan Yang and Jianzheng Yang)</p> <p>Note A Study of Occupational Freedom in the German and Korean Constitutions and Examination of the Constitutionality of the Korean Law School's Admission System(WonSoon Kim)</p>

5) 법제이슈브리프

구분	주제	연구자
제27호	미국발 보호무역주의와 WTO국제규범	이천기 부연구위원(한국법제연구원)
제28호	#Metoo 운동에 대한 법적 대응	장민선 연구위원(한국법제연구원)
제29호	페플라스틱에 대한 합리적 정책과 법적 대응 방안	이유봉 연구위원(한국법제연구원)
제30호	중국의 환경분야 최근 정책 및 법제 동향과 시사점	이기평 부연구위원(한국법제연구원)



1



2



3



4



5

1 최신외국법제정보

정부 및 공공기관의 외국법제정보 수요에 부응하고 자 해외 입법조사위원의 활동을 통하여 신속 정확한 외국법제동향을 제공

2 법제연구

한국연구재단 등재지로 선정된 법학분야 학술지로 법제에 관한 전문적인 조사, 연구를 통해 입법정책과 법제실무에 적용 가능한 대안을 제시

3 입법평가연구

입법평가 일반이론, 선진 입법평가기법의 개발, 외국 입법평가사례와의 비교, 현행 법령에 대한 입법평가 사례를 제시하는 등 입법평가 관련 전문학술지

4 KLRI Journal of Law and Legislation

세계 각국의 입법관련 이슈와 동향에 관한 분석 및 비교법적 연구 논문으로 구성된 법제 전문 국제 영문 학술지

5 법제이슈브리프

국민들의 법제이해도 제고를 목적으로 발간하는 짧은 형태의 보고서로 시의성 있는 법제이슈를 발굴하고, 관련 법제개선방안을 제안

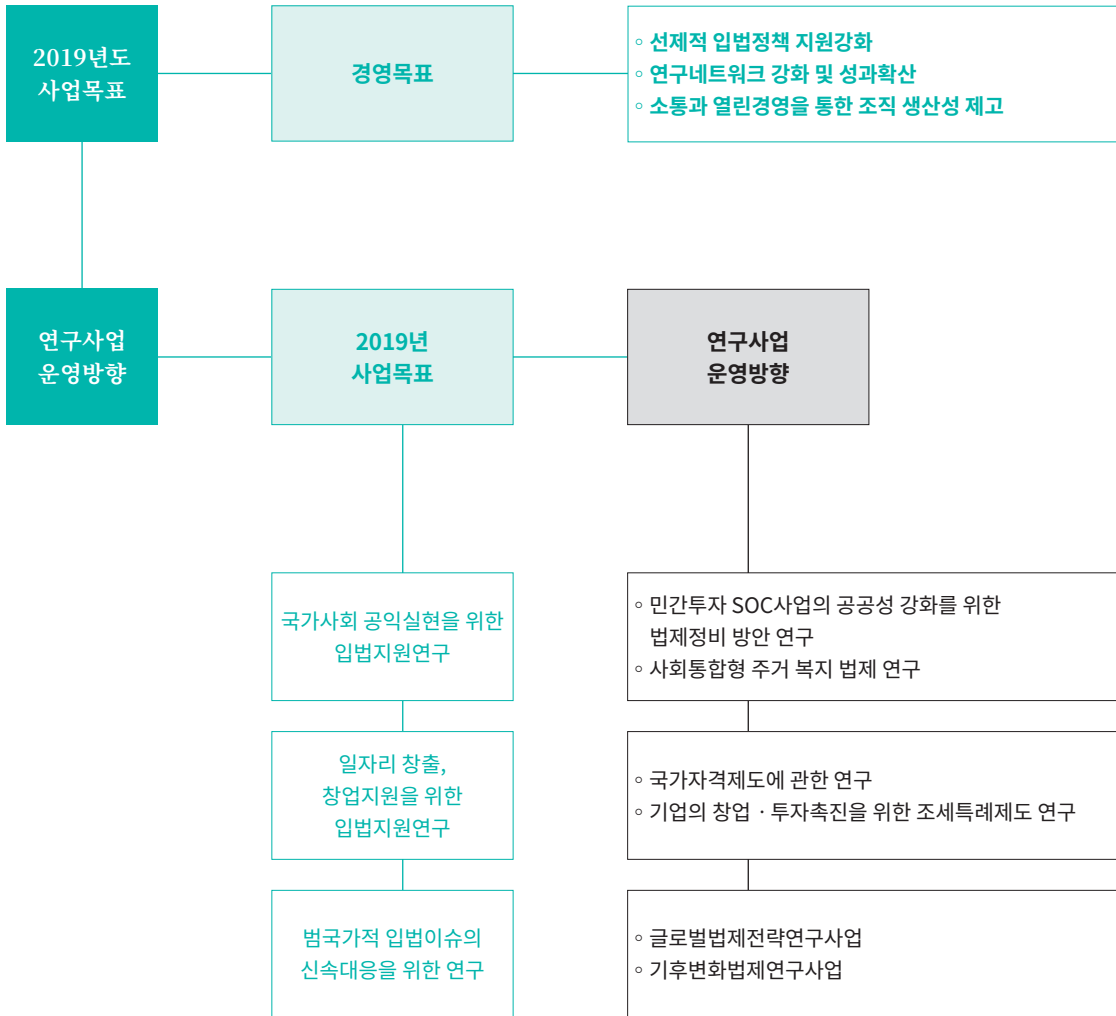
PART

4

2019년도 연구계획

- 1 2019년도 사업목표
- 2 중점연구사업
- 3 2019년도 기본연구계획

2019년도 연구계획



중점연구사업

번호	중점연구사업명
	중점연구사업 요약
1	<p>민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제정비 방안 연구</p> <p>민간투자 SOC사업은 서비스의 성격상 공공성을 내재하고 있음에도 불구하고 민간투자 SOC사업을 둘러싼 여러 가지 문제로 인하여 지향되어야 할 공공성이 훼손되고 결여되어 가고 있고, 또한 제도적 한계로 향후 발생될 문제를 사전에 예방하지 못한다면 이 사업을 국가나 지방자치단체에서 추진하는데 있어 어려움이 예상되므로 민간투자 SOC사업의 현 문제를 제도적으로 해소하고, 민관이 협력하여 공공성을 강화하는 방안을 제시</p>
2	<p>국가자격제도에 관한 법제연구(II)</p> <p>본 연구는 향후 산업사회 발전에 따라 많은 변화가 요구될 것으로 보이는 국가자격법에 대하여 2018년도에 수행하는 법이론적·법체계적 이론 연구를 구체화·실질화하는 후속연구이자, 이론연구결과에 현실성을 부여하기 위한 각론연구로서, 자격입법이론연구의 보완연구로서 기초적 성격과 개별분야 자격법제 연구를 통한 개별법제 개선연구로서의 정책적 성격을 모두 가지고 있는 과제임</p>
3	<p>글로벌법제전략연구사업(IX)</p> <p>정부의 정책수립과 법제 정비의 방향에 맞추어 개별 국가의 정책과 법제도를 현안 중심으로 분석·연구하며, 글로벌 이슈의 규범화 과정에 우리의 정책 및 제도가 반영될 수 있도록 글로벌 이슈에 대한 국제적 연구공조를 주도하고, 다자간, 지역별, 국가별 법제전략에 대한 체계적 분석·연구를 통한 우리입법 대응전략을 모색</p>

2019년도 기본연구계획

번호	2019년도 기본연구계획
	2019년도 기본연구계획 요약
	민간투자 SOC사업의 공공성 강화를 위한 법제정비 방안 연구
1	<p>민간투자 SOC사업은 서비스의 성격상 공공성을 내재하고 있음에도 불구하고 민간투자 SOC사업을 둘러싼 여러 가지 문제로 인하여 지향되어야 할 공공성이 훼손되고 결여되어 가고 있고, 또한 제도적 한계로 향후 발생될 문제를 사전에 예방하지 못한다면 이 사업을 국가나 지방자치단체에서 추진하는데 있어 어려움이 예상되므로 민간투자 SOC사업의 현 문제를 제도적으로 해소하고, 민관이 협력하여 공공성을 강화하는 방안을 제시</p>
	지하라이프라인의 안전관리규제체계에 관한 법제 연구(II)
	- 상·하수도 및 폐기물공급 처리 시설분야를 중심으로
2	<p>본 연구는 향후 산업사회 발전에 따라 많은 변화가 요구될 것으로 보이는 국가자격법제에 대하여 2018년도에 수행하는 법이론적·법체계적 이론 연구를 구체화·실질화하는 후속연구이자, 이론연구결과에 현실성을 부여하기 위한 각론연구로서, 자격입법이론연구의 보완연구로서 기초적 성격과 개별분야 자격법제 연구를 통한 개별법제 개선연구로서의 정책적 성격을 모두 가지고 있는 과제임</p>
	기업의 창업·투자촉진을 위한 조세특례제도 연구
3	<p>기업투자 관련 법령의 조세특례제도의 실효성 평가와 효율적인 조세지원제도 시행을 위한 법제 정비방안을 제시하여 조세특례제도의 효율적인 적용을 통해 실제 이 제도가 목적하고 있는 기업의 창업과 투자가 활성화 될 수 있도록 기여함. 기업의 창업·투자촉진 관련 조세특례제도의 근거가 되는 「조세특례제한법」등 복잡한 조세관련 법령의 체계정비를 통하여 효율적인 조세특례제도 운영을 지원함</p>
	신성장분야 규제법제개선연구(III)
4	<p>제4차 산업혁명 시대 도래와 함께 ICT 융합 신기술과 신제품 등이 새로운 시장에 출시되는 데에 여러 장애가 발생하여 상품화·상용화단계로 나아가지 못하고 있으므로 이와 같은 신성장분야에 적용되는 법제와 규제에 대한 새로운 패러다임의 적용을 위한 전면적인 규제법제 개선방안을 연구</p>
	사회통합형 주거복지법제에 관한 연구
5	<p>정부의 “사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵”의 효율적 추진과 이를 지속적·안정적으로 추진하기 위한 법제도 기반 마련 등 새로운 주택정책 패러다임에 부합할 수 있는 주거복지법제의 정비 및 개선방안을 제시</p>

	2019년도 기본연구계획
번호	2019년도 기본연구계획 요약
	그림자규제 법제 개선방안 연구
	- 그림자규제의 책임관리를 위한 법제 개선방안 연구
6	<p>이 연구는 일종의 규제 관리 측면에서 시도됨. 연구자는 종래 컨셉인 민생불편과 부담야기나 산업규제를 해체한다는 관점을 넘어서고자 함. 그림자규제도 이 사회가 필요하므로 나타났을 수 있음.</p> <p>이 사회가 해결 못하는 문제점들 가령 (대)기업에 대한 편애와 그로 인한 시장실패가 누적되었기 때문이라 생각. 그것을 해결하려면 그림자규제가 필요했던 것이 아닐까 의문. 즉 이 연구는 규제론들 즉 민생불편, 부담야기, 신산업 생성 저해 등의 규제 부작용을 해결하려면 보다 더 근본적인 문제들을 해결하여야 한다는 관점과 연구를 시도. 즉 시장이 작동하는 사회를 만들 수 있는 법제도를 연구</p>
	에너지전환 로드맵 실현을 위한 지역·산업 관련 분야 법제 정비방안 연구
7	<p>에너지전환 로드맵(2007)과 제8차 전력수급기본계획(2017~2031)에서 제시된 탈원전, 탈석탄과 재생에너지 확대, 에너지 수급의 관리, 분산전원정책의 확대를 위한 지역에너지계획의 현실화, 에너지 산업구조 및 전력시장 개편 등과 관련된 현행 에너지·산업분야 법제를 검토하고, 구체적인 시행방안으로 제안되고 있는 신규 원전 6기 건설계획 백지화, 노후 원전 수명 연장 금지, 발전용 연료 세율체계 조정, 산업용 전기요금체계 개편, 분산형 전원 확대 등에 관한 정책적 타당성 검토 및 법제 정비방안을 제시</p>
	국가자격제도에 관한 법제 연구(II)
8	<p>본 연구는 국가자격에 대한 입법이론 및 입법모델을 연구한 국가자격제도에 관한 법제 연구(I)의 후속과제로서 국가자격제도에 대한 심층사례 연구를 위하여 전문자격사법제와 안전관리자 법제분야를 선정하여 자격제도 전반에 걸쳐 있는 법적 쟁점을 발굴하고 법제 정비방안을 제시함으로써 향후 산업발전 수요에 부합하는 자격제도 입안부터 개정·폐지에 이르기까지 전체적인 자격법체계 확립에 이바지함</p>
	국제통상·투자법제연구(I)
9	<p>현재 미국에서 점차 확산되고 있는 보호무역주의 움직임 및 통상압력은 우리 산업과 경제에 상당한 피해를 야기할 것으로 우려가 있음. 현안과 관련된 최신 미국의 통상법제에 대한 체계적이고 전면적인 연구·분석을 통해 미국 행정부 차원에서 취할 수 있는 통상정책의 외연에 관해 일정한 예측가능성을 확보하고, 우리 정부가 효과적으로 활용 가능한 법적 대응방안을 제시</p>
	2019 국민법외식 조사연구
10	<p>정기적 조사를 바탕으로 국민법외식의 변화양상을 분석하고 조사결과를 공유함으로써 인접 학문에서 활용할 수 있는 기초자료를 제시함</p> <p>국민법외식을 객관적·과학적 조사를 통해 분석하여 제시함으로써 국민의 의사가 입법과정에 반영될 수 있는 기반을 제공함</p>

Annual Report

한국법제연구원 연차보고서

발행일 2019년 6월

발행인 이익현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

T 044. 861. 0300 F 044. 868. 9913

한국법제연구원
연차보고서



Korea Legislation
Research Institute