제 1 장 총칙 규정

1. 개관

가. 의의

법령의 총칙 규정은 해당 법령 전반에 공통적으로 적용되는 사항을 규정한 것으로서 그 법령 전체의 원칙적·기본적·총괄적인 사항을 내용으로 한다.[68]

법령의 일반적 체계를 보면 대부분 처음에 그 법령 전반에 공통적으로 적용되는 총칙 규정을 두고, 그 다음에 실체 규정, 보칙 규정, 벌칙 규정을 두며, 마지막 부분에 부칙 규정을 둔다. 이와 같이 총칙 규정은 법령의 앞부분에 위치하여 그 법령에 공통적으로 적용되는 기본적이고 원칙적인 사항을 두는 것이 일반적이다.[69]

법령의 총칙 규정 부분에 반드시 어떠한 규정을 두어야 하는가에 대해 일정한 원칙이 확립

68) '기본법'이라는 명칭을 사용하는 법령의 경우 그 법령 자체가 다른 법령의 총칙 규정의 역할을 하기도 한다. 기본법에서는 제도의 기본이념, 국민의 기본적인 권리·의무, 제도의 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무 등 총괄적이고 포괄적인 사항 등을 정하고, 기본법에서 구현하려는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대해서는 관련 개별 법령을 만들어 운영하도록 하고 있는 경우가 이에 해당한다. 예를 들면, 「교육기본법」과 「초·중등교육법」, 「고등교육법」의 관계를 보면 「교육기본법」이 교육 관련 법령의 해석과 집행에 기본적 사항을 정하고 있으므로 교육 관련 법령의 총칙 규정에 해당한다고 할 수 있고, 「행정기본법」은 행정 운영의 전반에 적용되는 일반 원칙과 개별 행정작용별로 적용되는 기준, 방법 등에 관한 기본적인 사항을 정하여 행정 관련 법령의 총칙 규정에 해당한다고 할 수 있다.

69) 총칙 규정이라도 법 전체에 공통적으로 적용되는 사항만 규정하지 않는 경우도 있다. 예를 들면, 「민법」의 제1편 총칙편의 규정은 친족편이나 상속편의 규정에는 그대로 적용되지 않는 경우가 많다.

되어 있는 것은 아니다. 어떤 내용을 총칙 규정에 둘 것인가는 특정한 법령을 제정하거나 개정할 때 그 법령 입법의 취지, 내용과 조문 수 등을 고려하여 개별적으로 판단하여 정한다.

법령을 장으로 구분하고 있지 않으면 어느 조항까지가 총칙에 해당하는지 명확하지 않다. 일반적으로 목적 규정, 정의 규정, 기본이념 등의 규정과 그 밖에 그 법령을 해석하고 적용할 때 공통적인 사항을 규정하는 조항을 총칙 규정으로 본다.

나. 규정의 위치

법령의 조문 수가 많은 경우 법령 내용의 성질에 따라 몇 개의 장(章)으로 나누어 구분하는 것이 보통이다. 이 경우 총칙 규정에 해당하는 부분은 제1장으로 하여 그 법령의 맨 앞에 둔다. 각 장마다 공통되는 사항을 묶어 규정할 필요가 있는 경우에는 각 장에 통칙을 두기도 한다.[70]

다. 규정의 내용과 순서

총칙 규정에 두는 내용은 개개의 법령에 따라 다양하지만, 보통 법령의 목적 또는 취지를 정한 목적 규정, 법령에서 사용되는 용어의 정의를 규정한 정의 규정, 법령해석의 지침을 규정한 해석 규정, 법령이 적용되는 대상이나 범위에 관한 적용 범위 규정, 그 법령과 다른 법령과의 관계에 관한 규정 등을 두고 있는 경우가 많다.

최근에는 이러한 규정들 외에 그 법령의 기본이념, 국가나 지방자치단체의 책무, 책임, 정책수립 의무 등에 관한 사항을 총칙 규정에 두는 경우도 많다.

각 규정을 어떤 순서로 규정할 것인지에 관하여 확립된 원칙이 있는 것은 아니므로 개별 법령에서 규정하려는 내용에 따라 적절한 순서를 정해 규정하면 될 것이다. 일반적으로 많이 사용되고 있는 순서는 다음과 같다.

제1조에는 목적 규정을 둔다. 목적 규정이 없는 법령도 드물게 있으나 대부분의 법령이 제1조에 목적 규정을 두고 있다.

제2조에는 기본이념 규정을 둔 경우도 있고, 정의 규정을 둔 입법례도 있다. 기본이념

70) 「지방세법」의 경우 제1장에 총칙을 두면서, 제2장 취득세, 제3장 등록면허세, 제7장 주민세, 제8장 지방소득세, 제9장 재산세, 제11장 지역자원시설세에 각각 통칙을 규정하고 있다.

규정과 정의 규정 중 어느 규정을 먼저 둘 것인가에 대해서는 입법례가 통일되어 있지 않다. 기본이념은 그 법령의 입법 목적을 좀 더 구체화하여 그 법령이 지향하는 방향을 제시한 것이므로 목적 규정과 밀접한 관계가 있다. 그러므로 기본이념 규정을 둔다면 순서상 제2조에 두는 것이 보다 논리적이다.

해석 규정은 정의 규정을 보충하는 기능을 하므로 정의 규정 바로 다음에 두는 것이 타당하다. 그리고 적용 범위 규정은 해당 법령의 적용 대상을 명확히 하는 규정이고, 다른 법령과의 관계 규정은 법령 간의 적용 관계를 명확히 하는 규정이므로 두 가지 규정을 모두 두는 경우에는 적용 범위 규정을 다른 법령과의 관계 규정 바로 앞에 두는 것이 좋을 것이다. 또한, 다른 법령과의 관계 규정은 보통 총칙 규정의 맨 마지막에 두는 것이 일반적 입법례이다.

이상의 설명을 고려하여 총칙 규정에서는 다음과 같은 순서로 규정하는 것을 원칙으로 한다.

① 목적 규정
② 기본이념 규정
③ 정의 규정
④ 해석 규정
⑤ 국가 등의 책무·책임·정책수립의무 등에 관한 규정
⑥ 적용 범위 규정
⑦ 다른 법령과의 관계에 관한 규정

2. 목적 규정

가. 의의

목적 규정은 그 법령의 입법 목적을 간결하고 명확하게 요약한 문장을 말한다. 목적 규정은 그 법령이 달성하려는 목적 등을 밝혀 일반국민이 입법 목적이나 입법취지를 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위한 것이다.

목적 규정은 법령의 개별 조문에 대한 해석을 하는 경우 그 법령의 해석지침을 제시하는 역할을 한다. 즉, 목적 규정은 그 법령의 입법취지를 명확히 밝혀 그 법령의 각 조문을 해석하고 집행할 때 그 법령의 개별 조문의 구체적인 의미를 입법적으로 명확히 하는 입법적

해석의 기능을 하는 것이다.[71]

나. 규정의 위치

목적 규정은 제1조에 둔다. 원칙적으로 법률이나 하위법령 등 모든 법령에는 목적 규정을 두고 있으나, 예외적으로 「민법」, 「상법」, 「형법」 등과 같이 목적 규정을 두지 않는 법령도 있다.

다. 규정의 제목

목적 규정의 제목은 간명하게 "(목적)"으로 표현한다. "(이 법률의 목적)" 또는 "(이 영의 목적)" 등으로 표현하지 않는다.

라. 규정의 표현 방식

목적 규정은 그 법령의 해석지침이 되므로 목적 규정을 입안할 때에는 입법취지와 입법목적을 종합적으로 표현해야 한다. 목적 규정은 간결하고 명확하면서도 법령 입법의 목적과 취지를 포괄적으로 표현해야 한다. 목적 규정은 하나의 조문으로 규정하며, 둘 이상의 조문으로 나누어 표현하지 않는다. 또한 목적 규정은 항·호 또는 목으로 나누어 표현하지 않는다.

목적 규정의 표현 방식은 크게 다음 세 가지 방식으로 구분할 수 있다. 이 세 가지 표현 방식 외에도 목적 규정에서 그 법령의 목적·수단과 입법의 동기까지 규정한 입법례도 있는 등 다양한 표현 방법이 사용되고 있다. 목적 규정은 그 법령의 다른 조문을 해석할 때 지침이 된다는 점을 염두에 두고 표현해야 하며, 목적 규정에서는 최소한 그 법령의 목적·수단이 명확하게 나타나도록 하는 것이 바람직하다.

71) 구 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률(2011. 3. 29. 법률 제10471호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 국가유공자법'이라 한다)은 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 국가유공자와 그 유족에게 합당한 예우를 다하고자 함을 입법 목적으로 하고 있고(제1조), 국가유공자의 희생과 공헌의 정도에 상응하여 국가유공자와 유족의 영예로운 생활이 유지·보장되도록 실질적인 보상을 하는 것을 예우의 기본이념으로 삼고 있음(제2조)에 비추어 보면, '교육훈련 또는 직무수행 중 사망'이라 함은 교육훈련 또는 직무수행과 사망 사이에 상당인과관계가 있는 경우를 말한다고 하겠고, 이는 군인의 사망이 자해행위인 자살로 인한 경우에도 마찬가지라고 할 것이다(대법원 2012. 6. 18. 선고 2010두27363 판결).

1) 수단을 나열한 후 목적을 규정하는 방식

이 방식은 "~~~규정함으로써(~규정하여 ~함으로써) ~~~함을 목적으로 한다"라고 하여 문장의 앞부분에서 목적 달성에 필요한 수단을 나열하고, 뒷부분에서 목적을 규정하는 방식이다. 대다수의 법령이 이 방식을 취하고 있다.[72]

[입법례]

행정기본법

제1조(목적) 이 법은 행정의 원칙과 기본사항을 규정하여 행정의 민주성과 적법성을 확보하고 적정성과 효율성을 향상시킴으로써 국민의 권익 보호에 이바지함을 목적으로 한다.

건강검진기본법

제1조(목적) 이 법은 국가건강검진에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 국가건강검진의 계획과 시행에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 보건 및 복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

2) 목적을 명시한 후 수단을 규정하는 방식

이 방식은 "~~~하기 위하여 ~~~을 규정함을 목적으로 한다"로 표현하여 문장의 앞부분에서 그 법의 목적을 명시하고, 뒷부분에서 이를 위한 수단을 규정하는 방식이다.[73]

[입법례]

재난 및 안전관리 기본법

제1조(목적) 이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

72) 목적 규정을 표현할 때 「…정함으로써…」라는 표현이 사용되고 있는 경우(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」, 「건설산업기본법」 등)도 있으나, 표현의 통일을 기하기 위해 「…규정함으로써…」로 쓰기로 한다.

73) 목적 규정을 표현할 때 「…을 정함을 목적으로 한다」라는 표현이 사용되고 있는 경우(「가등기담보 등에 관한 법률」, 「공공기록물 관리에 관한 법률」 등)도 있으나, 표현의 통일을 기하기 위해 「…을 규정함을 목적으로 한다」로 쓰기로 한다.

3) 직접 목적만 규정하는 방식

이 방식은 "~~~을 규정함을 목적으로 한다"라고 하여 목적 규정에서 직접 목적만을 규정하는 방식이다.

[입법례]

검사징계법
제1조(목적) 이 법은 검사(檢事)에 대한 징계에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

마. 목적 규정에서의 약칭 사용

목적 규정은 그 법령의 입법 목적을 간결하고 명확하게 요약하여 일반국민이 입법의 목적이나 취지를 쉽게 이해할 수 있도록 하기 위한 것이므로 목적 규정에서는 약칭이나 약칭된 용어를 사용하지 않도록 한다.

약칭은 법령문의 표현을 간결하게 하기 위해 활용하는 입법기술로서 약칭을 할 필요가 있는 경우에는 목적 규정 다음에 맨 처음 그 용어가 나오는 곳에서 하도록 한다.

바. 하위법령의 목적 규정

법률에 목적 규정을 두는 것은 물론이고, 대통령령이나 총리령·부령 등 하위법령에서도 목적 규정을 두도록 한다.

법률에 두는 목적 규정은 그 법률이 달성하려는 입법 목적을 이해하기 쉽게 함과 동시에 그 법률의 다른 조문을 해석할 때 지침이 되도록 하려는 취지에서 두는 것이다.

하위법령에 두는 목적 규정은 상위법인 법률의 목적 규정과는 달리 그 하위법령이 상위법인 모법을 원활하게 시행하기 위해 필요한 사항을 규정하기 위한 것이라는 취지를 명확히 하기 위해 둔다. 이런 점에서 하위법령의 목적 규정은 상위법인 법률과 독립된 별도의 자체적인 목적을 정한 조항이라기보다는 법률을 원활하게 집행하는 데에 필요한 사항을 규정한 것이다. 상위법인 법률에서 정하고 있는 목적 규정이 하위법령인 대통령령이나 총리령·부령 등을 해석할 때에도 지침이 되는 것은 물론이다.

대통령령과 총리령·부령 등 하위법령에서 목적 규정을 두지 않는 경우도 있다. 그러나 모든 법령에는 그 제정 목적이 있는 것이므로 이를 명확하게 표현해야 할 필요성이 있다. 그러므로 하위법령에서도 상위법인 모법을 원활하게 시행하기 위해 필요한 사항을 규정하기 위한 것이라는 취지의 목적 규정을 두는 것이 타당하다.

대통령령과 총리령·부령의 목적 규정에서 상위법의 시행에 관한 사항을 정하는 표현을 할 때 '같은 법 시행에 필요한', '시행에 필요한', '그 시행에 필요한' 등 여러 가지 표현 방법이 있으나, 표현을 통일하기 위해 '그 시행에 필요한'으로 하기로 한다.

[입법례]

국민연금법 시행령

제1조(목적) 이 영은 「국민연금법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

국민연금법 시행규칙

제1조(목적) 이 규칙은 「국민연금법」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

3. 기본이념에 관한 규정

가. 의의

법령의 기본이념 규정은 법령의 제정 이념이나 정신을 표현한 것으로 그 법령의 조문을 통해서 구현되어야 하는 이념에 관한 선언적 규정이다.

목적 규정에서 그 법령의 제정 목적을 규정하고 있으므로 대부분의 법령은 목적 규정과는 별도로 이념규정을 둘 필요가 없다. 그러나 제도의 이념이나 정책의 기본방향을 제시하기 위해 제정한 각종 기본법이나 기본법적 성격을 가진 법령에서 목적 규정과는 따로 기본이념 규정을 두고 있는 경우가 많다. 기본이념 규정은 법령 제정의 이념이나 방침을 특히 강조하려는 경우에 둔다.

나. 규정의 위치와 제목

기본이념 규정은 목적 규정을 좀 더 구체적으로 보충하여 설명하는 기능을 하는 것으로서 목적 규정과 밀접한 관계가 있는 규정이므로 목적 규정 바로 다음 조문에 두도록 한다.

기본이념 규정의 제목은 "(기본원칙)", "(기본방향)", "(교육이념)", "(예우의 기본이념)", "(지방분권의 기본이념)" 등 여러 가지로 표현하고 있으나, 그 표현을 통일하기 위해 원칙적으로 "(기본이념)"으로 쓰기로 한다.

다. 규정의 표현 방식

기본이념 규정의 표현은 될 수 있으면 주요 방향과 정책 내용 등을 구체적으로 알 수 있도록 해야 한다. 그래야만 목적 규정과는 별도로 기본이념 규정을 두는 의의가 있기 때문이다.

기본이념 규정의 표현 방식은 특별히 정형화된 것이 없다. 목적 규정 외에 따로 기본이념 규정을 두는 이유는 목적 규정에서 나타내지 못한 제도의 이념이나 기본방향을 좀 더 구체적으로 표현하여 특히 강조하려는 것이므로 기본이념 규정의 내용이 목적 규정과 내용이 중복되거나 비슷하지 않게 규정되도록 유의해야 한다.

[입법례]

사회보장기본법

제1조(목적) 이 법은 사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(기본 이념) 사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다.

양성평등기본법

제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」의 양성평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 양성평등을 실현하는 것을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법은 개인의 존엄과 인권의 존중을 바탕으로 성차별적 의식과 관행을 없애고, 여성과 남성이 동등한 참여와 대우를 받고 모든 영역에서 평등한 책임과 권리를 공유함으로써 실질적 양성평등 사회를 이루는 것을 기본이념으로 한다.

4. 정의 규정

가. 의의

정의 규정은 그 법령 중에 쓰이고 있는 용어의 뜻을 명확하게 정하는 규정을 말한다. 정의 규정은 그 법령에서 쓰고 있는 용어 중 개념상 중요한 용어이거나 일반적으로 쓰는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 용어에 대해 법령 자체에서 그 의미를 명확하게 할 목적으로 두게 된다.

정의 규정을 통해 법령을 해석하고 적용할 때 나타나는 의문점을 없애고 법적 분쟁을 미리 예방함으로써 일관성 있게 법령을 집행하고 국민의 권익을 보호하려는 것이다.

용어의 의미는 일반적으로 사전(辭典)에 설명된 내용대로 사용되거나 사회통념에 따라 정해지는 것이지만 하나의 용어가 여러 뜻으로 쓰이는 경우가 많다. 이런 경우에 그 법령에서 어떤 의미로 그 용어를 사용하는가를 명확하게 해 둠으로써 법령의 해석과 적용상의 혼란을 막을 수 있다. 이와 같이 정의 규정은 법령해석상의 논란을 예방하고, 법령의 집행과정에서 발생할 수 있는 분쟁을 방지할 뿐만 아니라, 여러 조문에서 자주 사용되는 용어를 미리 하나의 조문에서 설명해 줌으로써 법령문을 간결하게 표현할 수 있게 한다.

정의 규정에서는 헌법이나 「민법」, 「형법」, 「행정기본법」 등 기본법에서 사용하는 용어와 표현을 존중하여 같은 용어는 가능하면 뜻이 같도록 표현하는 것이 바람직하다. 법령 상호 간의 용어를 통일시킴으로써 법 규정의 내용에 대한 이해를 더 쉽게 할 수 있고 법령의

집행과정에서도 법 규정을 더 명확하게 해석할 수 있기 때문이다. 사회통념상 확립된 의미와는 동떨어진 용어 정의는 법령의 의미를 알기 어렵게 할 우려가 있으므로, 가능하면 일반적으로 사용되는 용어의 용법에 맞게 용어 정의를 해야 한다.

법령 가운데 어떤 용어를 정의할 필요가 있는가에 관해서는 그 용어가 지니는 의미의 다양성과 그 용어가 법령상 차지하는 비중과 법적 효력상의 중요성 등에 따라 판단해야 할 것이다. 그리고 용어 정의가 없는 경우에는 건전한 상식에 따라 판단해야 할 것이다.[74]

정의 규정은 총칙 규정의 일부로서 그 법령의 전체에 그 효력을 미친다. 법령의 특정한 조항에 대한 해석을 하는 경우에도 그 법령의 정의 규정은 해석지침으로서 중요한 역할을 한다. 이런 의미에서 정의 규정은 목적 규정과 함께 법령규정의 의미를 해당 법령 또는 다른 법령 중에서 입법적으로 명확히 하는 입법적 해석의 기능을 한다고 할 수 있다.

모든 법령에 정의 규정을 반드시 두어야 하는 것은 아니다. 사회통념상 일정한 의미가 있는 용어로서 정의 규정이 없이도 그 의미를 충분히 알 수 있는 용어인 경우 그 용어에 대해서는 따로 정의를 할 필요가 없다. 정의 규정을 두지 않은 경우 용어의 구체적 의미는 법원의 판례나 헌법재판소의 결정례 또는 소관 부처의 법령해석지침 등에 따르게 될 것이다.

한편, 용어를 그 법령의 한두 조문에서만 사용하는 데 그치는 경우에는 별도로 용어 정의 규정을 두지 않고 해당 조항에서 그 의미를 명확하게 규정하면 될 것이다.

나. 규정의 위치

정의 규정은 일반적으로 목적 규정 바로 다음에 둔다. 목적 규정은 제1조에 두고, 정의 규정은 제2조에 두는 것이 일반적이다. 그러나 기본이념 규정을 두는 경우에는 제1조인 목적 규정 다음인 제2조에 기본이념 규정을 먼저 두고, 정의 규정은 그 다음 제3조에 둔다.

74) 「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」(이하 "특가법"이라 한다) 제4조제1항 소정의 "정부관리기업체"가 어떤 기업체를 가리키는가에 관하여 특가법 자체에는 아무런 규정이 없고(중략) "정부관리기업체"라는 용어에 관한 아무런 정의규정이나 해설규정이 없으며 다른 법률에서도 그러한 규정을 찾아볼 수가 없다. 그렇다면 특가법 제4조제1항의 "정부관리기업체"가 어떤 기업체를 가리키는 것인가는 우리의 건전한 상식에 따라 이를 판단할 수밖에 없다(헌법재판소 1995. 9. 28. 선고 93헌바50 결정).

다. 규정의 제목

정의 규정의 제목은 "(정의)"라고 한다. "(용어의 정의)"라고 하고 있는 입법례[75]도 있으나 간명하게 "(정의)"라고 하기로 한다.

라. 규정의 표현 방식

정의 규정은 그 자체로서 정의하려는 용어의 의미가 최대한 명확하게 나타나도록 해야 한다. 용어 정의를 하면서 그 내용에서 "등", "그 밖에", "…와 같은" 등의 불확정적인 단어는 가능하면 사용하지 않도록 한다. 그리고 정의 규정에서 인허가 대상 적용 범위 등을 규정하는 경우도 있는데 이는 피하도록 한다.

인허가, 지정 등과 관련된 실체조항이 있음에도 인허가 대상 등 인허가 요건의 성격을 갖는 내용과 함께 실체조항의 조문을 결합하여 정의하는 방식("A란 ㅁ로서 제○조에 따라 허가를 받은 △를 말한다"는 형식의 정의 규정[76])은 엄밀한 의미에서 용어 정의라고 보기는 어렵고, 약칭 규정에 가까우므로 해당 실체조항에서 약칭을 하는 방법으로 간결하게 규정한다.[77]

정의 규정의 규정 방식은 그 법령에서 정의되는 용어의 수나 그 용어가 그 법령에서 모두 적용되는지 아니면 일정한 부분에서만 적용되는지 등에 따라 달라진다.

1) 정의하는 용어가 하나인 경우의 표현 방식

독립한 조(條)를 두어 법률에서는 '이 법에서 "○○"(이)란 …을 말한다.'라고 표현하고, 대통령령에서는 '이 영에서 "○○"(이)란 …을 말한다.'라고 표현한다.

75) 「군형법」 제2조, 「염업조합법」 제2조, 「택지개발촉진법」 제2조 등

76) 「집단에너지사업법」 제2조제3호
3. "사업자"란 제9조에 따라 사업의 허가를 받은 자를 말한다.

77) 다만, 해당 법령에서 중요하고 자주 사용되는 용어를 뒤에 규정된 실체 조항에서 약칭으로 표현하면 해당 조항에 가야만 용어의 의미를 알 수 있어 법령을 이해하는 데 곤란하거나, 정의된 용어가 제명으로 사용되고 있는 경우에는 이해의 편의를 위해 정의 규정을 별도로 두는 것도 가능하다.

[입법례]

기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 "기초연구"란 기초과학(자연현상에 대한 탐구 자체를 목적으로 하며, 공학·의학·농학 등의 밑바탕이 되는 기초 원리와 이론에 관한 학문을 말한다) 또는 기초과학과 공학·의학·농학 등과의 융합을 통하여 새로운 이론과 지식 등을 창출하는 연구활동을 말한다.

2) 정의하는 용어가 둘 이상인 경우의 표현 방식

정의하려는 용어가 둘 이상인 경우에는 독립한 조를 두어 본문을 "이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다"라고 한다. 입법례에 따라서는 "이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다"라는 표현을 사용하는 경우도 있으나, 표현의 통일을 위해 "이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다"라는 표현을 쓰기로 한다.

용어 정의는 본문에 이어서 용어별로 호를 두어 각 용어에 대한 정의를 한다. 용어 정의는 항으로 구분하지 않고 바로 호로 구분하여 규정한다.[78]

[입법례]

공공기관의 정보공개에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "정보"란 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다) 및 전자매체를 비롯한 모든 형태의 매체 등에 기록된 사항을 말한다.
2. "공개"란 공공기관이 이 법에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 제공하는 것 또는 「전자정부법」 제2조제10호에 따른 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 한다)을 통하여 정보를 제공하는 것 등을 말한다.
3. (생 략)

78) 종전에는 호를 사용하지 않고 항을 나열하여 여러 개의 용어를 정의하거나 항이나 호로 구분하지 않고 하나의 본문으로 둘 이상의 용어 정의를 한 경우도 있었으나 이에 따르지 않도록 한다.

정의하려는 용어들이 체계상의 구분이 필요한 경우에는 호와 목 등을 결합하여 규정할 수 있다.

[입법례]

행정기본법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "법령등"이란 다음 각 목의 것을 말한다.
   가. 법령: 다음의 어느 하나에 해당하는 것
      1) 법률 및 대통령령·총리령·부령
      2) 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙 및 감사원규칙
      3) 1) 또는 2)의 위임을 받아 중앙행정기관(「정부조직법」 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다. 이하 같다)의 장, 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원장, 감사원장 등이 정한 훈령·예규 및 고시 등 행정규칙
   나. 자치법규: 지방자치단체의 조례 및 규칙
2. "행정청"이란 다음 각 목의 자를 말한다.
   가. 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 국가 또는 지방자치단체의 기관
   나. 그 밖에 법령등에 따라 행정에 관한 의사를 결정하여 표시하는 권한을 가지고 있거나 그 권한을 위임 또는 위탁받은 공공단체 또는 그 기관이나 사인(私人)
3. ~ 5. (생 략)

법인세법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "내국법인"이란 본점, 주사무소 또는 사업의 실질적 관리장소가 국내에 있는 법인을 말한다.
2. "비영리내국법인"이란 내국법인 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인을 말한다.
   가. 「민법」 제32조에 따라 설립된 법인
   나. 「사립학교법」이나 그 밖의 특별법에 따라 설립된 법인으로서 「민법」 제32조에 규정된 목적과 유사한 목적을 가진 법인(대통령령으로 정하는 조합법인 등이 아닌 법인으로서 그 주주(株主)·사원 또는 출자자(出資者)에게 이익을 배당할 수 있는 법인은 제외한다)
   다. 「국세기본법」 제13조제4항에 따른 법인으로 보는 단체(이하 "법인으로 보는 단체"라 한다)

3. ~ 16. (생 략)

3) 정의 규정을 총칙 규정 부분 외에 둔 경우의 표현 방식

정의 규정은 총칙 규정에 두는 것이 일반적이다. 그러나 정의하려는 용어가 그 법령의 어느 일부분에만 사용되는 경우에는 총칙 규정에 두지 않고 그 용어가 실제로 사용되는 곳에서 정의하기도 한다.

[입법례]

소득세법

제35조(기업업무추진비의 필요경비 불산입) ① 이 조에서 "기업업무추진비"란 접대, 교제, 사례 또는 그 밖에 어떠한 명목이든 상관없이 이와 유사한 목적으로 지출한 비용으로서 사업자가 직접적 또는 간접적으로 업무와 관련이 있는 자와 업무를 원활하게 진행하기 위하여 지출한 금액(사업자가 종업원이 조직한 조합 또는 단체에 지출한 복지시설비 중 대통령령으로 정하는 것을 포함한다)을 말한다.

② ~ ⑤ (생 략)

4) 특정 용어를 괄호를 사용하여 정의한 경우의 표현 방식

보통 정의 규정은 별개의 조문으로 하고 있으나, 비교적 간단한 용어는 해당 조문에서 괄호로 표시하여 용어를 정의할 수도 있다.

[입법례]

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행규칙

제6조(개발제한구역에 주택 또는 근린생활시설을 신축할 수 있는 토지의 입지기준) 영 별표 1 제5호다목다) 및 라목다)에 따라 개발제한구역에 주택 또는 근린생활시설(이하 이 조에서 "주택등"이라 한다)을 신축할 수 있는 토지의 입지기준은 다음 각 호와 같다.

1. (생 략)

2. 우량농지(경지정리·수리시설 등 농업생산기반이 정비되어 있는 농지를 말한다)가 아닐 것

3. ~ 5. (생 략)

5) 총칙 규정이 아닌 별도의 장에 정의 규정을 둔 경우의 표현 방식

법령의 내용이 각 장별로 구분되어 있어 각 장별로 필요한 곳에서 정의할 필요가 있는 경우에는 총칙의 장이 아닌 해당되는 장의 조항에서 용어의 정의 규정을 둘 수 있다.

[입법례]

경범죄 처벌법

제3장 경범죄 처벌의 특례

제6조(정의) ① 이 장에서 "범칙행위"란 제3조제1항 각 호 및 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

② 이 장에서 "범칙자"란 범칙행위를 한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 사람을 말한다.

1. 범칙행위를 상습적으로 하는 사람
2. 죄를 지은 동기나 수단 및 결과를 헤아려볼 때 구류처분을 하는 것이 적절하다고 인정되는 사람
3. 피해자가 있는 행위를 한 사람
4. 18세 미만인 사람

③ 이 장에서 "범칙금"이란 범칙자가 제7조에 따른 통고처분에 따라 국고 또는 제주특별자치도의 금고에 납부하여야 할 금전을 말한다.

6) 용어 정의의 구체적 내용을 하위법령에 위임하는 방식

용어 정의는 해당 정의 규정에서 최대한 명확하게 하는 것이 원칙이다. 그러나 그 내용이 많아 법률에서 일일이 용어 정의를 명확하게 하는 것이 입법기술적으로 곤란한 경우에는 법률에서는 대강의 용어 정의를 하고 좀 더 구체적인 내용은 대통령령이나 총리령·부령에 위임할 수 있다. 그러나 법률에서 용어 정의 내용을 포괄적으로 하위법령에 위임하는 것은 포괄위임금지의 원칙에 어긋날 수 있으므로, 법률로 정의하기가 사실상 불가능한 경우가 아니면 위임하지 않도록 한다.

[입법례]

공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "외국정부등"이란 외국정부 및 대통령령으로 정하는 국제경제협력기구를 말한다.
2. ~ 10. (생 략)

마. 정의 규정과 약칭

1) 정의 규정과 약칭의 구분

정의 규정과 혼동하기 쉬운 것으로서 약칭(略稱)이 있다. 정의 규정은 그 법령에서 쓰고 있는 중요한 용어 등에 대해 법령 자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써 법령의 해석과 적용상 의문점을 없애기 위해 두는 것이다. 반면 약칭은 그 법령에서 반복하여 사용되는 일정한 긴 표현을 간결하게 표현함으로써 법령 조문의 간소화라는 입법 경제적 목적을 위해 사용하는 입법기술적 표현 방법이다.

어떤 특정한 용어를 정의하여 사용할 것인지 약칭하여 사용할 것인지 명확하게 구분할 수 없는 경우가 있다. 일반적으로 법령 전반에 걸쳐 사용되는 기본적인 용어는 정의 조항에서 정의하는 것이 바람직하므로, 약칭하여 사용하지 않도록 한다.

약칭은 법령상 일정한 위치가 있는 것이 아니고 약칭을 해야 할 용어가 처음 나오는 부분에서 사용하므로 그 조문 이후 사용되는 약칭의 원래 용어가 무엇인지 찾으려면 처음 약칭이 사용된 조문을 찾아보아야 한다. 따라서 법령을 쉽게 이해할 수 없게 하는 원인이 될 수도 있으므로 약칭을 과도하게 사용하지 않도록 한다.

2) 정의된 용어의 약칭

정의 규정에서 정의된 용어에 대해서는 원칙적으로 다시 약칭하여 사용하지 않도록 한다. 왜냐하면 용어 정의를 하는 것은 그 용어를 그 법령에서 특정한 의미로 계속 사용하

겠다는 취지로 하는 것인데, 정의된 용어를 다시 약칭하여 사용하는 것은 용어 정의를 한 원래의 취지에 맞지 않기 때문이다. 또한 정의된 용어를 약칭하게 되면 그 정의된 용어는 정의 규정에서만 사용되고 그 이후 조문에서는 약칭이 계속 사용되기 때문에 용어 정의를 한 의미가 없어진다.

정의된 용어를 다시 약칭할 필요가 있을 때에는 용어 정의를 한 후 그 용어를 다시 약칭할 것이 아니라 처음부터 약칭하려는 용어 그 자체를 정의하여 사용하는 것이 타당하다.

현행 법령상 입법례를 보면 정의된 용어에 대해 입법기술상 부득이 다시 약칭해야 할 필요가 있는 경우에는 예외적으로 정의된 용어를 다시 약칭하는 경우도 있다.[79] 부득이 정의된 용어를 다시 약칭하여 사용하는 경우에는 그 약칭은 용어를 정의한 후 최초로 그 용어가 나오는 조항에서 약칭하도록 한다.[80]

바. 하위법령에서의 정의 규정

법률에서 용어 정의가 되어 있는 경우에는 그 용어 정의가 대통령령과 총리령·부령에도 당연히 그대로 적용되므로 법률에서 용어 정의가 된 동일한 용어에 대해 하위법령에서는 다시 용어 정의를 하지 않도록 한다.[81] 법률에 나오는 용어 정의를 하위법령에서 다시 하는 경우에는 법률에 위임 없이 적용 범위를 정하는 취지가 될 수 있기 때문에 피하도록 한다. 하위법령에서 상위법령의 용어 정의를 그대로 사용한다는 규정을 둘 필요도 없다.

법률에서 사용되지 않은 용어를 하위법령에서 정의할 필요가 있는 경우가 있다. 이 때 하위법령에서 필요한 용어 정의를 한 후 보완적 규정으로 "그 밖에 이 영에서 사용하는 용어

79) 「방위사업법」
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
7. "방위산업물자"라 함은 군수품 중 제34조의 규정에 의하여 지정된 물자를 말한다.
15. "방위사업계약"이란 국방조달계약 중 다음 각 목과 관련하여 체결하는 계약을 말한다.
가.·나. (생 략)
다. 방위산업물자(이하 "방산물자"라 한다)
라.·마. (생 략)

80) 예외적으로 용어를 정의하는 조항 안에서 다시 약칭하는 입법례가 있으나, 입법기술상 불가피한 경우가 아니면 이러한 방식은 피하도록 한다.

81) 약칭의 경우 하위법령에는 적용되지 않으므로, 약칭이 사용된 법령의 하위법령에서 필요하다면 다시 약칭해야 한다.

정의에 관하여는 법률에서 사용된 용어 정의에 따른다."라는 취지의 규정을 두는 입법례가 있다.[82] 법률의 용어 정의가 하위법령에 당연히 적용되는 것이고, 그러한 규정을 두지 않은 다른 법령의 경우에는 법률의 정의 규정이 하위법령에는 적용되지 않는 것처럼 오해될 소지가 있으므로 그러한 규정은 두지 않도록 한다.

5. 해석 규정

가. 의의

해석 규정은 법령해석의 지침을 정한 규정이다. 목적 규정, 기본이념 규정이나 정의 규정도 법령 각 조문을 해석하고 운영할 때에 지침을 제시하는 역할을 한다. 그러나 해석 규정은 좀 더 직접적으로 그 법령의 해석에 대한 지침이나 태도를 규정함으로써 특정한 내용이나 사항에 대해 법령을 해석하고 적용할 때 일어날 수 있는 법적 논란을 입법적으로 해결할 필요가 있을 때 둔다. 해석 규정은 법률의 목적 규정, 기본이념 규정 및 정의 규정의 내용과 서로 모순되지 않아야 하며, 논리적인 일관성을 갖추어야 한다.

법령에 그 법령 개개 조문의 해석에 관한 방침을 명확히 제시하기 위해 해석 규정을 두는 것은 이른바 입법적 해석에 해당한다. 따라서 해석 규정은 그 법령에 대해 법원이 판결을 할 때에 사법적(司法的) 해석을 하거나 행정기관이 행정적 해석을 할 때 구속을 받는 데에 의의가 있다.

법령을 적용하거나 집행할 때 국민의 자유나 권리를 침해할 우려가 있어 그 한계를 법령에서 미리 명백히 하려는 경우에는 이에 대한 해석 규정을 두는 것이 바람직하다.[83][84]

---

82) 「골재채취법 시행령」
제2조(정의) ① 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
1. "하천골재"라 함은 「하천법」 제2조제2호에 따른 하천구역에서 채취하는 골재로서 수중골재와 하상골재를 말한다.
② 제1항 외에 이 영에서 사용하는 용어의 정의는 「골재채취법」(이하 "법"이라 한다)이 정하는 바에 의한다.

83) 「국세기본법」 제18조제1항에서 "세법을 해석·적용할 때에는 과세의 형평(衡平)과 해당 조항의 합목적성에 비추어 납세자의 재산권이 부당하게 침해되지 아니하도록 하여야 한다."라고 규정하고 있는 것이 좋은 사례이다.

84) 「행정절차법」 제4조제2항에서는 "행정청은 법령등의 해석 또는 행정청의 관행이 일반적으로 국민들에게 받아들여졌을 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있는 경우를 제외하고는 새로운 해석 또는 관행에 따라 소급하여 불리하게 처리하여서는 아니 된다."라고 규정하고 있다. 이는 해석 규정을

나. 규정의 위치

해석 규정이 그 법령 전반에 걸쳐 해석지침으로 적용되는 경우에는 주로 총칙 규정에 둔다. 간혹 해석 규정을 보칙에 둔 입법례[85]도 있으나, 해석 규정이 그 법령 전반에 걸쳐 해석지침으로 적용되는 경우에는 원칙적으로 총칙 규정에 두도록 한다.

총칙 규정에 해석 규정을 두는 경우 보통 목적 규정, 기본이념 규정과 정의 규정 다음에 둔다. 그 외에 국가 등의 책임 등에 관한 규정과 적용 범위 규정 등을 두는 경우에는 이러한 규정과 해석 규정의 위치를 적정하게 배치하도록 하되, 정의 규정 바로 다음에 두는 것이 타당할 것이다.

[입법례] 총칙에 해석 규정을 둔 사례

아동·청소년의 성보호에 관한 법률

제3조(해석상·적용상의 주의) 이 법을 해석·적용할 때에는 아동·청소년의 권익을 우선적으로 고려하여야 하며, 이해관계인과 그 가족의 권리가 부당하게 침해되지 아니하도록 주의하여야 한다.

관세법

제5조(법 해석의 기준과 소급과세의 금지) ① 이 법을 해석하고 적용할 때에는 과세의 형평과 해당 조항의 합목적성에 비추어 납세자의 재산권을 부당하게 침해하지 아니하도록 하여야 한다.

② 이 법의 해석이나 관세행정의 관행이 일반적으로 납세자에게 받아들여진 후에는 그 해석이나 관행에 따른 행위 또는 계산은 정당한 것으로 보며, 새로운 해석이나 관행에 따라 소급하여 과세되지 아니한다.

③·④ (생 략)

해석 규정이 법령의 일부 조문이나 특정 조항에 대한 해석지침을 정하는 내용인 경우에는 해석 규정을 총칙 규정에 두지 않고 그 장·절이나 해당 조항에 둔다.

명확하게 두지 않았음에도 불구하고 행정청이 법령 등의 해석을 일관되게 해 온 경우에는 국민에게 불리하게 새로운 해석을 하지 못하게 하여 국민의 권익을 보호하기 위해 둔 규정이다.

85) 「외국인투자 촉진법」 제30조제9항, 「공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률」 제20조 등

[입법례] 총칙이 아닌 관련 장에 해석 규정을 둔 사례

저작권법

제2장제4절제2관 저작재산권의 제한

제38조(저작인격권과의 관계) 이 관 각 조의 규정은 저작인격권에 영향을 미치는 것으로 해석되어서는 아니 된다.

제3장 저작인접권

제65조(저작권과의 관계) 이 장 각 조의 규정은 저작권에 영향을 미치는 것으로 해석되어서는 아니 된다.

할부거래에 관한 법률

제2장 할부거래

제5조(계약체결 전의 정보제공) (생 략)

제6조(할부계약의 서면주의) ① ~ ③ (생 략)

④ 할부계약이 제1항 각 호의 요건을 갖추지 못하거나 그 내용이 불확실한 경우에는 소비자와 할부거래업자 간의 특약이 없으면 그 계약내용은 어떠한 경우에도 소비자에게 불리하게 해석되어서는 아니 된다.

다. 규정의 제목

해석 규정의 제목은 특별히 정형화된 것이 없다. 보통 "(법해석의 기준)", "(해석·적용상의 주의)" 등으로 쓰는 경우가 많으나 해석 규정의 구체적인 내용에 따라 그 내용에 알맞은 제목을 붙이도록 한다.

라. 규정의 표현 방식

해석 규정의 표현 방식은 특별히 정형화된 것이 없다. 해석 규정을 두는 목적을 잘 나타낼 수 있도록 표현하면 된다. 해석 규정은 그 법령의 개별 조항을 해석·적용할 때에 보다 명확한 지침을 주기 위한 것이므로 해석 규정 그 자체가 또 다른 해석상의 논란을 일으키지 않도록 유의해야 한다.

6. 국가 등의 책무 · 책임 등에 관한 규정

가. 의의

국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 그 법령의 목적 달성을 위해 국가나 지방자치단체 등이 수행해야 할 책무 등을 정한 것이다. 이러한 규정은 국가나 지방자치단체 등이 담당해야 할 책무를 법령으로 명확히 정함으로써 법령의 입법 목적을 좀 더 효과적으로 달성하기 위해 두는 것이다. 국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 주로 각종 기본법에서 두어 그 법령이 달성하려는 정책의 수립과 집행 의무를 명시적으로 부여함으로써 그 법령의 목적을 달성하도록 강제하는 효과를 거두고, 아울러 국가발전과 국민복지 향상을 위해 정부의 적극적인 법령 집행을 유도하기 위해 두는 것이다.

나. 규정의 위치

국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정을 두는 경우에는 원칙적으로 그 법령의 총칙에 둔다. 총칙 중 어느 위치에 둘 것인가는 그 규정이 그 법령에서 차지하는 비중에 비추어 결정하되, 일반적으로 목적 규정, 기본이념 규정과 정의 규정 다음에 두며 다른 법령과의 관계에 관한 규정보다는 앞에 둔다.

다. 규정의 제목

국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정의 제목은 정형화된 것이 없고, 그 법령의 내용에 비추어 가장 적합한 표현을 사용하도록 한다.

실제 입법례에서는 "(국가의 책무)", "(국가의 의무)", "(국가 및 지방자치단체의 책임)", "(정부의 책무)", "(사회의 책임)" 등 다양한 표현을 사용하고 있고, 정책이나 시책에 관한 규정의 제목으로는 "(국가의 시책)", "(시책의 수립·시행)", "(기본시책의 수립)" 등의 표현을 사용하고 있다.

라. 규정의 표현 방식

국가나 지방자치단체 등의 책무·책임·정책수립의무 등에 관한 규정의 표현방식은 그 법령의 내용에 비추어 가장 적절한 표현을 사용하도록 한다. 다만, 다른 법령에 그 법령과 관련 있는 내용이 있는 경우에는 표현이나 내용이 서로 모순되지 않도록 해야 한다.

[입법례]

행정기본법

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 적법절차에 따라 공정하고 합리적인 행정을 수행할 책무를 진다.

② 국가와 지방자치단체는 행정의 능률과 실효성을 높이기 위하여 지속적으로 법령등과 제도를 정비·개선할 책무를 진다.

국어기본법

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 변화하는 언어 사용 환경에 능동적으로 대응하고, 국민의 국어능력 향상과 지역어 보전 등 국어의 발전과 보전을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 정신상·신체상의 장애로 언어 사용에 어려움을 겪고 있는 국민이 불편 없이 국어를 사용할 수 있도록 필요한 정책을 수립하여 시행하여야 한다.

문화산업진흥 기본법

제3조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 문화산업의 진흥을 위하여 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 문화산업 진흥을 위하여 기술의 개발과 조사·연구사업의 지원, 외국 및 문화산업 관련 국제기구와의 협력체제 구축 등 필요한 노력을 하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 문화산업의 진흥을 위한 각종 시책을 수립·시행함에 있어서 장애인이 관련 활동에 참여할 수 있도록 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제4조에 따른 정당한 편의 제공을 위하여 노력하여야 한다.

국가나 지방자치단체 등의 책무·책임·정책수립의무 등에 관한 규정을 두면서 사업자의 의무나 국민의 의무도 함께 규정함으로써 법령의 실효성을 확보하기도 한다.

[입법례]

환경정책기본법

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 환경오염 및 환경훼손과 그 위해를 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전하기 위하여 환경계획을 수립하여 시행할 책무를 진다.

② 지방자치단체는 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 국가의 환경계획에 따라 그 지방자치단체의 계획을 수립하여 이를 시행할 책무를 진다.

③ 국가 및 지방자치단체는 지속가능한 국토환경 유지를 위하여 제1항에 따른 환경계획과 제2항에 따른 지방자치단체의 계획을 수립할 때에는 「국토기본법」에 따른 국토계획과의 연계방안 등을 강구하여야 한다.

④ 기후에너지환경부장관은 제3항에 따른 환경계획과 국토계획의 연계를 위하여 필요한 경우에는 적용범위, 연계방법 및 절차 등을 국토교통부장관과 공동으로 정할 수 있다.

제5조(사업자의 책무) 사업자는 그 사업활동으로부터 발생하는 환경오염 및 환경훼손을 스스로 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체의 환경보전시책에 참여하고 협력하여야 할 책무를 진다.

제6조(국민의 권리와 의무) ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다.

② 모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하여야 한다.

③ 모든 국민은 일상생활에서 발생하는 환경오염과 환경훼손을 줄이고, 국토 및 자연환경의 보전을 위하여 노력하여야 한다.

7. 적용 범위에 관한 규정

가. 의의

적용 범위에 관한 규정은 해당 법령이 적용되는 대상이나 사항을 명백하게 하기 위해 두는 규정을 말한다. 그 법령의 전부 또는 일부가 적용되거나, 적용되지 않는 대상 범위를 명시하거나, 법령 중 일부 조항을 어떤 범위에 한정하여 적용하는 것을 내용으로 한다.

적용 범위에 관한 규정을 둘 때에는 그 법령의 적용 대상으로 하려는 사항과 다른 법령에서 이미 적용 대상으로 하고 있는 사항이 서로 중복되거나 모순·충돌되지 않도록 각 법령의 적용 범위를 면밀히 비교·검토해야 한다.

나. 규정의 위치

적용 범위에 관한 규정은 그 법령의 전부나 여러 조항과 관련되는 경우에는 총칙 규정에 둔다. 그러나 특정한 조항이나 일부 조항만 관련되는 경우에는 그 조항 바로 다음에 둔다.

적용 범위에 관한 규정은 총칙 규정 중 목적 규정, 기본이념 규정, 정의 규정 등의 다음에 두되, 다른 법령과의 관계 규정보다는 앞에 두도록 한다. 보칙에 적용 범위에 관한 규정을 두거나 별도의 장을 만들어 규정을 두고 있는 입법례[86]도 있으나 원칙적으로 적용 범위에 관한 규정은 총칙 규정에서 규정하는 것이 법체계상 바람직하다.

1) 총칙에 두는 경우

적용 범위에 관한 규정이 해당 법령의 전부나 여러 조항과 관련되는 경우에는 적용 범위에 관한 규정을 그 법령의 총칙에 둔다.

86) 보칙 부분에 적용 범위에 관한 규정을 둔 입법례로는 「약관의 규제에 관한 법률」 제30조(적용범위)가 있고, 별도의 장에서 적용 범위 규정을 두고 있는 입법례로는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제13장 적용 제외가 있다.

[입법례]

공공기록물 관리에 관한 법률

제1장 총칙

제2조(적용 범위) 이 법은 공공기관이 업무와 관련하여 생산·접수한 기록물과 개인 또는 단체가 생산·취득한 기록정보 자료(공공기관이 소유·관리하는 기록정보 자료를 포함한다) 중 국가적으로 보존할 가치가 있다고 인정되는 기록정보 자료 등 공공기록물에 대하여 적용한다.

2) 특정한 조항의 적용 범위를 한정한 경우

특정한 조항이나 일부 조항의 적용 범위를 한정하는 경우에는 그 조항 바로 다음에 둔다.

[입법례]

행정기본법

제36조(처분에 대한 이의신청) ① ~ ⑦ (생 략)

⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관하여는 이 조를 적용하지 아니한다.

1. 공무원 인사 관계 법령에 따른 징계 등 처분에 관한 사항
2. 「국가인권위원회법」 제30조에 따른 진정에 대한 국가인권위원회의 결정
3. 「노동위원회법」 제2조의2에 따라 노동위원회의 의결을 거쳐 행하는 사항
4. 형사, 행형 및 보안처분 관계 법령에 따라 행하는 사항
5. 외국인의 출입국·난민인정·귀화·국적회복에 관한 사항
6. 과태료 부과 및 징수에 관한 사항

광업법

제82조(적용 제외) 광업에 종사하는 자의 업무상의 부상·질병 및 사망에 관하여는 제75조부터 제81조까지의 규정을 적용하지 아니한다.

다. 규정의 제목

적용 범위에 관한 규정의 제목은 "(적용 범위)"로 표현한다. 입법례를 보면 "(적용범위)", "(적용배제)", "(적용제외)", "(적용의 배제)", "(적용의 제외)", "(적용의 특례)" 등 여러 가지 표현을 쓰고 있으나, 표현의 통일을 기하기 위해 "(적용 범위)"로 쓰기로 한다.

라. 규정의 표현 방식

적용 범위에 관한 규정의 표현 방식은 그 법령의 적용 대상을 적극적으로 규정하는 방식과 그 법령의 적용이 제외되는 대상을 규정하는 방식 등으로 나누어진다. 적용 대상과 적용 제외 대상을 함께 규정하고 있는 방식도 있다. 입법기술상 필요에 따라 어느 방식에 의하든 관계없으나 그 법령이 적용되는 범위를 명확히 규정하여 법령을 해석하고 집행할 때 혼동이 생기지 않도록 해야 한다.

1) 법령의 적용 대상을 적극적으로 규정하고 있는 방식

법령의 적용 대상을 적극적으로 규정하는 경우에 두는 방식으로서 적용 범위 규정을 둘 때 일반적으로 취하는 규정 방식이다.

[입법례]

공직선거법
제2조(적용범위) 이 법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용한다.

하위법령에서도 필요한 경우에는 적용 범위에 관한 규정을 둘 수 있다. 다만, 상위법령의 적용 범위를 변경해서는 안 된다.

[입법례]

선박안전 조업규칙

제2조(적용 범위) 이 규칙은 총톤수 100톤 미만의 선박(이하 "선박"이라 한다)에 대해 적용한다. 다만, 「어선법」 제2조제1호에 따른 어선, 정부나 공공단체가 소유하는 선박, 여객선 및 국외에 취항하는 선박은 제외한다.

2) 법령의 적용 제외 대상을 규정하고 있는 방식

법령의 적용에서 제외되는 대상의 범위를 명백히 규정함으로써 법령 적용 여부에 관하여 의문의 여지를 없애기 위해 취하는 방식이다.

[입법례]

해양과학조사법

제3조(적용 범위) 이 법은 해양광물자원의 개발사업과 관련된 조사 또는 탐사 등에 대해서는 적용하지 아니한다.

공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률

제4조(적용 범위) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 측량으로서 국토교통부장관이 고시하는 측량 및 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 수로측량에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 국지적 측량(지적측량은 제외한다)
2. 고도의 정확도가 필요하지 아니한 측량
3. 순수 학술 연구나 군사 활동을 위한 측량

3) 법령의 적용 대상과 적용 제외 대상을 함께 규정하고 있는 방식

적용 대상을 먼저 정하되, 그 적용 대상 중에서 일부 제외되는 범위를 명확하게 하기 위해 적용 제외 대상도 함께 규정하는 방식이다.

[입법례]

최저임금법

제3조(적용 범위) ① 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 동거하는 친족만을 사용하는 사업과 가사(家事) 사용인에게는 적용하지 아니한다.

② 이 법은 「선원법」의 적용을 받는 선원과 선원을 사용하는 선박의 소유자에게는 적용하지 아니한다.

4) 적용 범위의 구체적 내용을 하위법령에 위임하는 방식

적용 범위에 관한 사항은 법률에서 명확하게 규정하는 것이 원칙이지만 입법기술적 이유로 법률에서 구체적으로 규정하기 힘든 경우에 법률에서는 대강을 정하고 구체적인 범위는 대통령령 등 하위법령에 위임하는 방식이다.

[입법례]

산업발전법

제2조(적용 범위) 이 법은 다음 각 호의 업종 중 대통령령으로 정하는 업종(이하 "산업"이라 한다)에 대하여 적용한다. 다만, 「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법」 제2조 제1호에 따른 중견기업에 대한 지원의 경우에는 모든 업종에 대하여 적용한다.

1. 제조업
2. 제조업의 경쟁력 강화와 밀접하게 관련되는 서비스업

법률의 적용 범위에 관한 사항은 그 법률의 효력이 어떤 대상에게 어느 범위까지 미치는지를 규정하는 내용으로서 국민의 권리·의무와 밀접하게 연관이 있는 것이므로 불가피한 경우가 아니면 법률의 적용 범위를 하위법령에 위임하지 않도록 한다. 법률의 적용 범위에 관한 사항을 추상적으로 하위법령에 위임하면 포괄위임금지의 원칙에 어긋나게 될 우려가 있다.

8. 다른 법령과의 관계에 관한 규정

가. 의의

하나의 법령에서 규율하려는 대상이나 사항이 다른 법령에서 규율하고 있는 것과 중복되거나 상호 연관되어 있는 경우가 많이 있다. 이와 같이 법령의 규정은 고립하여 존재하는 것이 아니라 법령 상호 간에 유기적으로 결부되어 종합적인 법체계를 구성하고 있다. 그러므로 각 법령 상호 간 또는 각 법령의 개별 규정 간에 조화와 균형을 유지하려면 다른 법령과의 관계를 명확하게 규정하여 다른 법령과의 상충을 피하고 법령 상호 간의 조화를 도모해야 한다.

다른 법령과의 관계에 관한 규정은 총칙 규정과 부칙 규정에서 모두 사용되고 있는데 사용 목적과 내용이 서로 다르다. 총칙 규정에서는 그 법령과 다른 법령 간의 적용의 우선순위에 관한 사항을 정하기 위해 사용하고, 부칙 규정에서는 그 법령의 개정 등에 따라 다른 법령의 관련 조문을 정리하기 위해 사용한다.

총칙에서 규정하는 "다른 법률과의 관계" 또는 "다른 법령과의 관계"에 관한 규정은 다른 법령의 적용과 적용 제외에 관한 사항을 내용으로 하고 있다. 일반적으로 그 법령에 규정하지 않은 사항에 대해서는 다른 법령의 규정 사항에 따르도록 하는 경우, 그 법령에서 정하고 있는 사항에 관해서는 다른 법령보다 우선 적용하도록 하는 경우 등을 정하고 있다.

나. 규정의 위치

다른 법령과의 관계에 관한 규정은 일반적으로 그 법령의 총칙 규정에 두되, 총칙 규정의 마지막 부분에 둔다.

다. 규정의 제목

다른 법령과의 관계에 관한 규정의 제목은 원칙적으로 법률에서는 "(다른 법률과의 관계)"로 표현하고, 대통령령 등 하위법령에서는 "(다른 법령과의 관계)"로 표현한다. 입법례를 보면 "(다른 법률의 적용)", "(다른 법률의 준용)", "(다른 법률의 적용배제)", "(적용제외)",

"(○○법과의 관계)" 등의 제목을 다양하게 붙이고 있으나 표현의 통일을 위해 위 원칙에 따라 쓰기로 한다.

라. 규정의 표현 방식

다른 법령과의 관계를 규정하는 방식은 그 법령과 다른 법령과의 관계를 어떻게 설정하는가에 따라 여러 가지 방식이 있다. 그 법령과 다른 법령과의 관계를 어떤 방식으로 설정하는 것이 법령 간의 관계를 명확히 하여 법령을 해석하고 집행할 때 문제가 없을 것인지 관계 법령을 종합적으로 검토한 후 표현 방식을 정해야 한다.

1) 다른 법령을 우선 적용하고, 다른 법령에 특별한 규정이 없는 경우에만 그 법령의 규정을 적용하도록 하는 방식

그 법령에서 규율하려는 대상이나 사항에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우에는 다른 법령을 우선 적용하고, 다른 법령에 특별한 규정이 없는 경우에만 그 법령을 적용한다는 취지의 규정을 두는 방식이다. 해당 법령이 기본법적 성격이나 일반법적 성격을 가지고 있어 특별법에서 규정하고 있는 사항을 우선 적용하고 특별법에서 정하고 있지 않는 사항에 대해 일반적으로 그 법령을 적용하려는 경우에 두는 방식이다.

[입법례]

국어기본법
제5조(다른 법률과의 관계) 국어의 사용과 보급 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

물품관리법
제4조(다른 법률과의 관계) 물품관리에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

2) 그 법령을 다른 법령보다 우선 적용하도록 하는 방식

그 법령을 다른 법령보다 우선 적용하는 것이 그 법령의 제정 목적상 필요하거나 정책 목적상 또는 법체계상 합리적인 경우에는 그 법령을 다른 법령보다 우선하여 적용하는 규정을 둔다.

[입법례]

기업 활력 제고를 위한 특별법

제5조(다른 법률과의 관계) 이 법은 기업의 사업재편에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

질서위반행위규제법

제5조(다른 법률과의 관계) 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따른다.

3) 일정 사항에 대해서는 그 법령을 우선 적용하고, 다른 사항에 대해서는 다른 법령을 우선 적용하도록 하는 방식

일반법령과 특별법령의 관계는 서로 상대적이고, 사항에 따라 달리 적용할 필요가 있는 경우도 있으므로 위 두 가지 방식을 혼용하여 다른 법령과의 관계를 규정하기도 한다.

[입법례]

기업활동 규제완화에 관한 특별조치법

제3조(다른 법령과의 관계) 이 법은 행정규제를 정하고 있는 다른 법령(「행정규제기본법」은 제외한다)에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법령의 개정으로 이 법에 따라 완화된 행정규제 내용보다 그 규제 내용이 더 완화되는 경우에는 그 법령에서 정하는 바에 따른다.

4) 다른 법령의 제정·개정 시 그 법령의 목적이나 이념에 맞도록 해야 한다는 규정을 두는 방식

그 법령에서 규율하려는 대상이나 사항에 대해 다른 법령과의 적용상 선후관계를 구체적으로 명확하게 하지 않고 포괄적으로 그 법령의 제정 목적이나 이념에 맞도록 다른 법령을 제정·개정해야 한다는 내용으로 다른 법령과의 관계를 규정하는 방식[87]이다.

[입법례]

과학기술기본법

제3조(다른 법률과의 관계) 과학기술에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정할 때에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.

행정기본법

제5조(다른 법률과의 관계) ① 행정에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

② 행정에 관한 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 원칙, 기준 및 취지에 부합되도록 노력하여야 한다.

마. 적용 범위에 관한 규정과 다른 법령과의 관계에 관한 규정의 구분

적용 범위에 관한 규정은 그 법령에서 규율하려는 대상이나 사항에 대해 그 법령이 적용되는 범위를 명확하게 하려고 두는 것이다. 반면 다른 법령과의 관계에 관한 규정은 그 법령과 다른 법령 간의 관계에서 적용범위가 겹치는 경우 어느 법령이 먼저 적용되는지 등에 관하여 적용의 우선순위를 정하기 위해 두는 것[88]이다.

87) 이 경우 입법취지를 고려하여 법률에서 제시한 입법원칙을 존중할 필요가 있다. 만일 일반법의 목적과 원칙, 기준 및 취지와 다른 내용을 담고 있는 내용이 도입되는 경우에는 해당 근거가 명확하게 제시되어야 하며, 이러한 근거와 해당 규정이 담고 있는 내용 역시 정당해야 한다. 다만, 법률과 법률, 동위의 법령과 법령 간에는 규범적 효력 우위 관계가 없기 때문에 법률과 법률 간에는 일반법에 대한 특별법 우선의 원칙이나 구법에 대한 신법 우선의 원칙이 적용된다.

88) 양 규정을 모두 둔 경우 적용범위는 해당 법령의 적용 대상을 정하는 규정이고, 다른 법령과의 관계는 그 적용 대상 내에서 다른 법령과의 적용 관계를 명확히 하는 규정이다.

하나의 조문에서 "적용 범위"와 "다른 법령과의 관계"를 함께 규정하거나,[89] 조문 제목은 "적용 범위"로 하면서 실제 내용은 "다른 법령과의 관계"에 관하여 규정하고 있는 입법례[90]도 있으나, 적용 범위에 관한 규정과 다른 법령과의 관계에 관한 규정은 그 규율하려는 내용이 서로 다른 것이므로 별도의 조문으로 구분해 규정하도록 한다.

89) 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」 제3조는 제목은 "적용 범위"로 하고 있으면서 내용은 적용 범위와 다른 법률과의 관계를 하나의 조문에서 함께 규정하고 있다. 이런 경우에는 제3조제1항은 제3조(적용 범위)로, 제3조제2항은 제4조(다른 법률과의 관계)로 각각 조문을 달리하여 규정하는 것이 원칙이다.

90) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제4조, 「방송법」 제7조 등