

법령 입안 심사 기준

법률에서 준용규정을 둔 경우 대통령령에서 준용규정과 연계하여 위임된 사항에 대하여 별도로 준용규정을 둘 필요가 있는지에 관한 검토

글 / 김종훈 법제처 법령정책담당관실 사무관

I. 검토 배경

준용의 방식은 법률관계의 요건·절차 등에 있어서 같은 내용을 거듭하여 적을 필요가 없는 경우에 취하는 입법기술적인 방식임.

그동안 준용과 관련된 생첨사항들이 많이 논의되어 왔으나, 법률의 특정 조문에서 다른 조문을 준용하도록 하는 경우 그 다른 조문에서 대통령령으로 위임한 사항이 있다면 대통령령에서도 위임사항에 관하여 준용규정을 별도로 둘 필요가 있는지 여부에 관하여는 구체적으로 논의된 바가 없는 바, 이하 보고서에서는 이에 관하여 검토해 보고자 함.

❖ 검토 대상 : 철도안전법 시행령 일부개정령안

- 「철도안전법」 제26조의8¹⁾에서 철도차량 제작자승인 관련 과징금에 관하여 같은 법 제9조의2²⁾(안전관리체계 관련 과징금 규정)를 준용하도록 하고 있고, 같은 법 제9조의2제2항에서는 과징금을 부과하는 위반행위의 종류, 과징금의 부과기준 및 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있음.
- 이와 관련 철도안전법 시행령 일부개정령안 제25조제1항에서는 철도차량 제작자승인 관련 과징금의 부과기준을 정하면서 위반행위의 종류와 과징금 금액은 안전관리체계 관련 과징금 규정을 준용하지 않고 별도로 정하고 있으나, 그 외 과징금 부과와 관련한 사항에

관해서는 철도안전법 시행령 일부개정령안 제6조제2항 및 제7조(안전관리체계 관련 과징금 규정)를 준용하도록 규정하고 있는 바.

「철도안전법」 제26조의8에서 대통령령으로의 위임근거가 포함된 제9조의2를 준용하고 있음에도 불구하고, 철도안전법 일부개정령안 제25조제2항과 같이 안전관리체계 관련 과징금 규정인 제6조제2항 및 제7조를 준용하도록 하는 규정을 별도로 둘 필요가 있는지 여부에 대하여 의문이 있음.

제6조(안전관리체계 관련 과징금의 부과기준)

- 법 제9조의2제2항에 따른 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 과징금의 금액은 별표 1과 같다.
- 국토교통부장관은 사업의 규모 및 내용, 위반행위의 등기·내용 및 횟수 등을 고려하여 제1항에 따른 과징금 금액을 2분의 1의 범위에서 늘리거나 줄일 수 있다. 이 경우 과징금 금액을 늘릴 때에도 과징금의 총액은 법 제9조의2제1항의 금액을 넘을 수 없다.

제7조(과징금의 부과 및 납부)

- 국토교통부장관은 법 제9조의2제1항에 따라 과징금을 부과할 때에는 그 위반행위의 종류와 해당 과징금의 금액을 명시하여 이를 납부할 것을 서면으로 통지하여야 한다.
- 제1항에 따라 통지를 받은 자는 통지를 받은 날부터 20일 이내에 국토교통부장관이 정하는 수납기관에 과징금을 내야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 그 기간에 과징금을 낼 수 없는 경우에는 그 사유가 없어진 날부터 7일 이내에 내야 한다.
- 제2항에 따라 과징금을 받은 수납기관은 그 과징금을 낸 자에게 영수증을 내주어야 한다.
- 과징금의 수납기관은 제2항에 따른 과징금을 받으면 지체 없이 그 사실을 국토교통부장관에게 통보하여야 한다.

제25조(철도차량 제작자승인 관련 과징금의 부과기준)

- 법 제26조의8에서 준용하는 법 제9조의2제2항에 따른 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 과징금의 금액은 별표 2와 같다.
- 제1항에 따른 과징금의 부과에 관하여는 제6조제2항 및 제7조를 준용한다.

1) 제26조의8(준용규정) 철도차량 제작자승인의 변경, 철도차량 품질관리체계의 유지·검사 및 시정조치, 과징금의 부과·징수 등에 관하여는 제7조제3항, 제8조, 제9조 및 제9조의2를 준용한다. 이 경우 “안전관리체계”는 “철도차량 품질관리체계”로 본다.

2) 제9조의2(과징금)

- 국토교통부장관은 제9조제1항에 따라 철도운영자등에 대하여 업무의 제한이나 정지를 명하여야 하는 경우로서 그 업무의 제한이나 정지가 철도 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 그 밖에 공익을 해할 우려가 있는 경우에는 업무의 제한이나 정지를 길음하여 30억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.
- 제1항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류, 과징금의 부과기준 및 징수방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 국토교통부장관은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 과징금을 내지 아니하는 경우에는 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.

II. 입법례 검토

1. 법률에서 준용규정을 두면서 대통령령에서 위임사항에 관하여 준용규정을 별도로 두지 않은 경우

❖ 경찰공무원법

제9조(채용후보자 명부 등)

- ① 경찰청장 또는 해양경찰청장(제6조제3항에 따라 임용권을 위임받은 자를 포함한다)은 신규채용시험에 합격한 사람(경찰대학을 졸업한 사람과 경찰간부후보생을 포함한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 성적 순위에 따라 채용후보자 명부에 등재(登載)하여야 한다.
- ② 경찰공무원의 신규채용은 제1항에 따른 채용후보자 명부의 등재 순위에 따른다. 다만, 채용후보자가 경찰교육기관에서 신입교육을 받은 경우에는 그 교육성적 순위에 따른다.
- ③ 제1항에 따른 채용후보자 명부의 유효기간은 2년의 범위에서 대통령령으로 정한다. 다만, 경찰청장 또는 해양경찰청장은 필요에 따라 1년의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.
- ④ 경찰청장 또는 해양경찰청장은 채용후보자 명부의 유효기간을 연장하기로 결정한 경우에는 그 사실을 공고하여야 한다.
- ⑤ 제1항에 따른 채용후보자 명부의 작성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑥ 임용권자는 경찰공무원의 결원을 보충할 때 채용후보자 명부 또는 승진후보자 명부에 등재된 후보자 수가 결원 수보다 적고, 인사행정 운영상 특히 필요하다고 인정할 때에는 그 결원된 계급에 관하여 다른 임용권자가 작성한 자치경찰공무원의 신규임용후보자 명부 또는 승진후보자 명부를 해당 기관의 채용후보자 명부 또는 승진후보자 명부로 보아 해당 자치경찰공무원을 임용할 수 있다. 이 경우 임용권자는 그 자치경찰공무원의 임용권자와 협의하여야 한다.

제13조(승진후보자 명부 등)

- ① 경찰청장 또는 해양경찰청장(제6조제3항에 따라 임용권을 위임받은 자를 포함한다)은 제11조제2항 및 제3항에 따른 승진시험에 합격한 사람과 제12조제2항에 따른 승진후보자로 선발된 사람을 대통령령으로 정하는 바에 따라 승진후보자 명부에 등재하여야 한다.
- ② 경무관 이하 계급으로의 승진은 제1항에 따른 승진후보자 명부의 등재 순위에 따른다.
- ③ 승진후보자 명부의 유효기간과 작성 및 운영에 관하여는 제9조를 준용한다.

2. 법률에서 준용규정을 두면서 대통령령에서 위임사항에 관하여 준용규정을 별도로 두 경우

❖ 뉴스통신 진흥에 관한 법률 및 같은 법 시행령

1) 뉴스통신 진흥에 관한 법률

제7조(「신문 등의 진흥에 관한 법률」의 준용) 뉴스통신사업자의 소유제한 등에 관하여는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제18조^①를 준용한다.

2) 뉴스통신 진흥에 관한 법률 시행령

제4조(「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」의 준용) 뉴스통신사업자의 소유제한 등에 관하여는 「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」 제14조^② 및 제15조를 준용한다.

3) 제18조(대기업의 일반일간신문 소유제한 등)

- ① 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 기업집단 중 자산총액 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사(이하 "대기업"이라 한다)와 그 계열회사(대통령령으로 정하는 특수한 관계에 있는 자를 포함한다)는 일반일간신문을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분의 2분의 1을 초과하여 취득 또는 소유할 수 없다.
- ② 일반일간신문을 경영하는 법인의 이사(합명회사의 경우에는 업무집행사원, 합자회사의 경우에는 무한책임사원을 말한다) 중 그 상호 간에 「민법」 제77조에 따른 친족관계에 있는 자가 그 총수의 3분의 1을 넘지 못한다.
- ④ 제14조(대기업과 특수관계자 등)
- ① 법 제18조제1항에서 "자산총액 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사와 그 계열회사"란 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제2호 및 제3호에 따른 기업집단 및 계열회사 중에서 같은 법 제14조에 따라 지정된 상호출자제한기업집단으로서 자산총액(상호출자제한기업집단으로 지정된 날 현재의 자산총액을 말한다)이 10조원 이상인 기업집단에 속하는 기업을 말한다.
- ② 법 제18조제1항에서 "대통령령으로 정하는 특수한 관계에 있는 자"란 제1항에 따른 기업(이하 이 조에서 "기업"이라 한다)과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 관계에 있는 자를 말한다.
 - 1. 임원(이사·감사·무한책임사원 또는 사실상 이와 동등한 지위에 있는 자를 말한다. 이하 이 조에서 같다)
 - 2. 계열회사의 임원
 - 3. ④.(생략)
 - 3. ④.(생략)

III. 대립되는 의견

1. 법률의 준용규정이 있다면 대통령령으로 위임한 사항에 대하여 별도로 준용규정을 별도로 둘 필요가 없다는 입장

- 어떤 법률에서 다른 법률의 특정 조문을 인용하면 그와 연계된 하위법령의 조문도 당연히 포함하여 인용되는 것으로 해석하는 것과 마찬가지로

• 법률의 특정 조문에서 다른 조문을 준용하는 경우 그 다른 조문에서 대통령령으로 위임한 사항이 있다면 대통령령으로 위임한 사항까지 당연히 포함하여 준용되는 것으로 보아야 하므로

• 법률의 준용규정과 별도로 대통령령에서 위임사항에 관하여 준용규정을 둘 필요가 없을 것임.

- 준용은 같은 내용을 반복하여 규정하는 것을 피함으로써 법규의 간결을 기하려는 목적이 있는 바, 위임근거가 포함된 법률조문 전체를 준용하고 있음에도 하위법령에서 위임사항에 관하여 별도로 준용규정을 명시한다면 입법경제적 측면에서 비효율적일 수 있으므로 준용규정을 두는 취지에 어긋날 수 있음.

2. 법률의 준용규정이 있더라도 대통령령으로 위임한 사항에 대하여 준용규정을 둘 필요가 있다는 입장

• 법률에서 대통령으로 위임한 사항은 대통령령에 규정됨으로써 그 구체적인 내용과 조문 위치가 특정되므로

• 법률의 특정 조문에서 다른 조문을 준용하도록 하는 경우 그 다른 조문에서 대통령령으로 위임한 사항이 있다면 법률 규정의 준용만으로 당연히 대통령령으로 위임한 사항까지 준용되는 것으로 해석하기 어려울 수 있고,

• 대통령령에서 준용되는 규정을 특정하여 명시해 주지 않을 경우 법률의 준용 규정만으로는 특정 사항에 대하여 대통령령 제00조가 준용되는 것인지를 명확히 알기 어려울 수 있으므로

• 준용여부에 관한 해석상 논란을 피하고, 법령 이해의 편의를 위해 대통령령에서도 위임 사항에 관하여 준용규정을 명시하는 것이 바람직할 것임.

3. 법률의 준용규정이 있다면 원칙적으로는 대통령령으로 위임한 사항에 대하여 별도로 준용규정을 둘 필요가 없으나, 위임사항 중 일부만 준용하도록 하는 경우에는 대통령령에서도 준용규정을 별도로 둘 필요가 있다는 입장

• 법률의 특정 조문에서 다른 조문을 준용하는 경우 그 다른 조문에서 대통령령으로 위임한 사항이 있다면 법률의 준용규정만으로 대통령령으로 위임한 사항 모두를 당연히 포함하여 준용되는 것으로 보아야 하므로

• 법률의 준용규정과 별도로 대통령령에서 위임사항에 관하여 준용규정을 둘 필요가 없으나,

• 개정안과 같이 대통령령으로 위임한 사항 중 일부 사항에 관하여는 준용하고, 일부 사항에 관하여는 준용하지 않는 경우⁵⁾

- 법률의 준용규정만으로는 대통령령에서 일부 사항의 준용여부가 해석상 불명확해질 소지가 있으므로

- 이 경우 대통령령으로 위임된 사항 중 준용되는 일부 사항에 관해서는 법률의 준용규정과는 별도로 준용규정을 둘 필요가 있을 것임.

5) 개정안에서는 과정금의 부과 징수 절차에 관한 사항만을 준용하고 있고, 위반행위의 종류와 과정금의 금액은 준용에서 제외하여 별도로 규정하고 있음.

IV. 검토의견

- 법률의 특정 조문에서 다른 조문을 준용하도록 하는 경우 그 다른 조문에서 대통령령으로 위임한 사항이 있다면 위임근거 조항까지만 준용되는 것으로 보고
- 법률 규정의 준용만으로 당연히 대통령령으로 위임한 구체적인 내용까지 준용되는 것으로 해석하기 어려울 수 있으므로 대통령령에서도 별도로 준용규정을 둘 필요가 있다는 의견도 일견 타당성이 있으나,
- 법률과 법률로부터 위임받은 하위법령은 상호 유기적으로 결부되어 종합적인 법체계를 형성하고 있으므로 법률 규정의 준용만으로 법률로부터 위임받은 사항까지도 함께 준용된다고 볼 수 있고,
 - 어떤 법률에서 다른 법률의 특정 조문을 인용하면 그와 연계된 하위법령의 조문도 당연히 포함하여 인용되는 것으로 해석하는 것과 법률에서 용어 정의가 되어 있는 경우에는 법률에서 용어 정의가 된 동일한 용어에 대하여 하위법령에서는 다시 용어 정의를 하지 않는 것도 법률과 법률로부터 위임받은 하위법령을 상호 유기적으로 결부된 종합적인 법체계로 인식하고 있는 결과임.
- 따라서, 법률의 준용규정과 별도로 대통령령에서 위임사항에 관하여 준용규정을 둘 필요가 없는 것으로 판단됨.

❖ 관련 판례

- 손해 배상(기) [대법원 2011.9.29., 선고, 2010다5892, 판결]

사립학교법 제28조 제2항, 사립학교법 시행령 제12조는 학교교육에 직접 사용되는 학교법인의 재산 중 교지, 교사, 체육장, 실습 또는 연구시설 등은 이를 매도하거나 담보에 제공할 수 없다고 규정하고 있고, **사립학교법 제51조는** 사립학교경영자에게도 학교법인에 관한 같은 법 제28조 제2항을 준용한다고 규정하고 있다. 그러므로 사립학교경영자가 사립학교의 교지, 교사로 사용하기 위하여 출연·편입시킨 토지나 건물이 등기부상 사립학교경영자 개인 명의로 있는 경우에도 그 토지나 건물에 관하여 마쳐진 근저당권설정등기는 **사립학교법 제51조⁶⁾에 의하여 준용되는 같은 법 제28조 제2항, 같은 법 시행령 제12조에** 위배되어 무효이다 (대법원 2004. 12. 10. 선고 2004도6261 판결 참조).

- 다만, 법률에서 위임근거가 포함된 법률조문 전체를 준용하고 있음에도 개정안과 같이 대통령령으로 위임한 사항 중 일부는 준용되고 일부는 준용되지 않는 것으로 대통령령에서 규정할 경우 법률의 준용규정만으로는 대통령령에서 일부 사항의 준용여부가 해석상 불명확해질 소지가 있으므로
 - 법률에서 대통령령으로 위임한 사항 중 일부만 준용할 의도라면 법률단계에서 위임사항 중 준용하려는 사항만을 한정하여 준용규정을 두는 것이 타당할 것임.

6) 제51조(준용규정) 제5조 · 제28조제2항 · 제29조 · 제31조 내지 제33조 · 제43조 · 제44조 및 제48조의 규정은 사립학교경영자에게 이를 준용한다. 다만, 제31조 내지 제33조의 준용에 있어서는 그 설치·경영하는 사립학교에 관한 부분에 한한다.