

제429회 국회(정기회) 종합감사

서 면 답 변 서

2025. 11.

법 제 처

- 목 차 -

I . 박지원 위원

1. 산림청과 지자체간 이견 관련 법제처가 최종적으로 해석하여
해결책을 제시함으로써 산림청과 지방자치단체의 갈등을 조속히
해결해야 함 3

II . 송석준 위원

1. 이재명 정부인지, 이재명 로펌인지... 도 넘은 방탄인사 13
2. 정부의 노동안전 종합대책 관련, 과잉규제에 따른 기업 줄도산 등
부작용을 충분히 검토해 사후처벌 강화가 아닌 예방 중심으로
이어질 수 있도록 역할 다할 것 14
3. 국가정보자원관리원 화재로 중단된 정보시스템에 대해 실효적 대체
서비스 수단을 강구할 것 15
4. 행정기관과 민원인의 법령해석 지원 실적 해마다 떨어져 16
5. 정부입법계획 변경 최소화 방안 마련 및 정부입법계획 구체화로 실효성
제고 17

6. 2025년 현재까지도 국가법령정보센터가 스마트폰에 제대로 적응하지 못하고 있어, 고령층 등 정보취약계층의 법령정보 접근성 개선이 시급 19
- PC 웹은 복잡한 메뉴와 모바일에 부적합하고, 모바일 앱은 복잡한 메뉴, 화면 찢림 등으로 이용에 불편
7. ① 1인당 평균 법제심사 '22년 대비 '24년 24.5% 증가 불구 법제관 동기간 고작 1명 증가 ② 소관 부처 간 심사 법령 수 편차 천차만별 불구 일률적 인력배치 20

박지원 위원

1. 산림청과 지자체간 이견 관련 법제처가 최종적으로 해석하여 해결책을 제시함으로써 산림청과 지방자치단체의 갈등을 조속히 해결해야 함.

< 담당자: 법령해석총괄과 김도현 사무관 ☎ 044-200-6711 >

- ☐ 위 사안과 관련하여, 산림청의 요청으로 법령해석을 회신한 사례가 있어 그 법령해석 내용을 첨부해 드리며,
- 회신 시 법령정비 권고사항으로 「산림보호법」 제11조제1항제1호 사목에 따른 지정해제의 대상을 같은 법 제7조제1항에 따라 “산림청장”이 지정한 수원함양보호구역으로 제한할 필요에 대해 정책적으로 검토하여, 제한할 필요가 없다면 이를 법령에 명확히 규정할 필요가 있음을 함께 회신하였음을 알려드립니다.

[붙임1] 해석례 (25-0376, 2025. 10. 21. 회신)

<붙임>

**산림청 - 구 「산림법」 제56조제2항에 따라 산림청장이
지정한 보안림과 동일한 구역을 시장·군수·구청장이
다시 수원함양보호구역으로 지정한 경우 해당
수원함양보호구역을 「산림보호법」
제11조제1항제1호사목에 따라 시장·군수·구청장이
지정해제할 수 있는지(「산림보호법」
제11조제1항제1호사목 등 관련)**

[25-0376, 2025. 10. 21., 산림청]

【질의요지】

「산림보호법」 제11조제1항에서는 산림청장 또는 시·도지사(각주: 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사를 말하며(「산림보호법」 제7조제1항 참조), 이하 같음)는 같은 항 각 호의 구분에 따라 산림보호구역의 전부 또는 일부의 지정을 해제할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 항 제1호사목에서는 같은 법 제7조제1항에 따라 산림청장이 지정한 수원함양보호구역에 대하여 지정 목적에 지장이 없도록 농림축산식품부령으로 정하는 범위(각주: 「산림보호법 시행규칙」 제10조 참조)에서 수원함양보호구역의 일부 구역이 대통령령으로 정하는 다른 목적의 부지(각주: 「산림보호법 시행규칙」 제6조제6항 참조)로 편입되는 경우를 규정하고 있는바,

구 「산림법」(각주: 2000. 1. 28. 법률 제6222호로 일부개정된 「산림법」을 말하며, 이하 같음) 제56조제2항에 따라 산림청장이 지정한

보안림(각주: 2009. 6. 9. 법률 제9763호로 제정된 「산림보호법」 부칙 제4조에 따라 종전의 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따라 지정된 ‘수원의 함양을 위하여 지정된 보안림’을 「산림보호법」에 따라 지정·고시된 ‘수원함양보호구역’으로 봄)과 동일한 구역을 시장·군수·구청장이 다시 수원함양보호구역으로 지정한 경우(각주: 「산림보호법」 제7조제1항에 따른 산림보호구역의 지정 권한 중 시·도지사의 권한을 시장·군수·구청장이 사무위임 조례로 위임받아 수원함양보호구역을 지정한 것을 전제로 함), 해당 수원함양보호구역을 「산림보호법」 제11조 제1항제1호사목에 따라 시장·군수·구청장이 지정해제 할 수 있는지?

【회답】

이 사안의 경우, 해당 수원함양보호구역을 「산림보호법」 제11조제1항 제1호사목에 따라 시장·군수·구청장이 지정해제 할 수 없습니다.

【이유】

먼저 법령의 문언이 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다고 할 것인데(각주: 대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다81035 판결례 참조), 「산림보호법」 제11조제1항에서는 산림청장 또는 시·도지사는 같은 항 각 호의 구분에 따라 산림보호구역의 전부 또는 일부의 지정을 해제할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 항 제1호에서는 수원함양보호구역 등을 규정하면서, 같은 호 사목에서는 “같은 법 제7조제1항에 따라 산림청장이 지정한 수원함양보호구역”에 대한 지정 해제의 경우를 규정하고 있으며, 같은 법 제7조제1항에서는 산림청장 또는 시·도지사가

특별히 산림을 보호할 필요가 있으면 같은 항 각 호의 구분에 따라 산림보호구역을 지정할 수 있다고 규정하면서, 같은 항 제3호에서는 수원함양보호구역을 구체적으로 규정하고 있는바, 「산림보호법」 제11조 제1항제1호사목에서 규정하고 있는 “같은 법 제7조제1항에 따라 산림청장이 지정한 수원함양보호구역”은 그 문언상 「산림보호법」 제7조제1항에 따른 산림보호구역의 지정자 중 “산림청장”이 지정한 경우로 제한된다고 할 것입니다.

그리고 「산림보호법」 제11조제1항제1호사목에 따른 “제7조제1항에 따라 산림청장이 지정한 수원함양보호구역”이라는 조문의 입법연혁을 살펴보면, 구 「산림법」 제56조에서는 원칙적으로 시·도지사 또는 지방산림관리청장이 보안림을 지정할 수 있도록 하면서, 산림의 상수원 수질보전기능을 강화하여 국민에게 맑은 물을 공급할 수 있는 기반을 확충하기 위하여 상수원의 수질에 영향을 주는 산림의 경우에는 보충적으로 산림청장이 직접 보안림으로 지정하여 관리할 수 있도록 하였고 (각주: 2000. 1. 28. 법률 제6222호로 일부개정된 구 「산림법」 개정 이유 및 주요 내용 참조), 해당 내용은 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 규정되었다가 다시 「산림보호법」으로 이관되었는데 (각주: 2009. 6. 9. 법률 제9763호로 제정된 「산림보호법」 부칙 제4조 참조), 이후 「산림보호법」이 개정되어 산림보호구역의 지정 및 해제 권한에 시·도지사 외에 산림청장이 추가됨에 따라(각주: 2014. 6. 3. 법률 제12732호로 일부개정된 「산림보호법」 참조), 종전에 산림청장이 보충적으로 수원함양보호구역을 지정할 수 있도록 하던 규정은 삭제되고, 「산림보호법」 제11조제1항제1호사목에서 인용하는 조문도 산림

청장의 지정권한을 명시한 같은 법 제7조제1항을 인용하는 것으로 개정된 것인바, 「산림보호법」 제11조제1항제1호사목에서 규정하고 있는 “제7조제1항에 따라 산림청장이 지정한 수원함양보호구역”은 입법연혁적으로 산림청장이 보충적으로 지정한 수원함양보호구역을 의미하였던 것으로 보이는 점을 고려하면, 이 사안과 같이 시장·군수·구청장이 다시 지정한 수원함양보호구역은 「산림보호법」 제11조제1항제1호사목에 따라 지정해제 할 수는 없다고 할 것입니다.

아울러 「산림보호법」 제7조제1항에서는 산림청장 또는 시·도지사는 특별히 산림을 보호할 “필요가 있으면” 같은 항 각 호의 구분에 따라 산림보호구역을 “지정할 수 있다”고 규정하고 있고, 같은 항 제3호에서는 수원함양보호구역을 수원의 함양, 홍수의 방지나 상수원 수질 관리를 위하여 “필요하다고 인정되는” 구역이라고 규정하고 있는바, 이러한 문언을 종합하여 볼 때 수원함양보호구역의 지정은 산림청장 또는 시·도지사의 재량행위로서(각주: 법제처 2018. 10. 10. 회신 18-0346 해석례 참조) 해당 재량행위가 객관적으로 합리적이 아니라거나 타당하지 않다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 이상 행정청의 의사는 가능한 한 존중되어야 할 것인데(각주: 대법원 1998. 2. 13. 선고 97누 13061 판결례 참조), 이 사안의 경우는 구 「산림법」 제56조제2항에 따라 산림청장이 지정한 보안림과 동일한 구역을 시장·군수·구청장이 다시 수원함양보호구역으로 지정하였으므로 그 지정권자가 서로 다른 경우이고, 이는 각 지정권자의 개별적 의사가 반영된 서로 다른 지정에 해당한다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있습니다.

따라서 이 사안의 경우, 해당 수원함양보호구역을 「산림보호법」 제11조제1항제1호사목에 따라 시장·군수·구청장이 지정해제 할 수 없습니다.

※ 법령정비 권고사항

「산림보호법」 제11조제1항제1호사목에 따른 지정해제의 대상을 같은 법 제7조제1항에 따라 “산림청장”이 지정한 수원함양보호구역으로 제한할 필요가 있는지를 정책적으로 검토하여, 그 대상을 제한할 필요가 없다면 이를 법령에 명확히 규정할 필요가 있습니다.

산림보호법

제7조(산림보호구역의 지정) ① 산림청장 또는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 특별히 산림을 보호할 필요가 있으면 다음 각 호의 구분에 따라 산림보호 구역을 지정할 수 있다.

1.2. (생략)

3. 수원함양보호구역: 수원의 함양, 홍수의 방지나 상수원 수질관리를 위하여 필요하다고 인정되는 구역

4.5. (생략)

② 삭제

③ 제1항에 따른 산림보호구역의 구획, 세부 구분 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령으로 정한다.

제11조(산림보호구역의 지정해제) ① 산림청장 또는 시·도지사는 다음 각 호의 구분에 따라 산림보호구역의 전부 또는 일부의 지정을 해제할 수 있다.

1. 생활환경보호구역, 경관보호구역, 수원함양보호구역, 재해방지보호구역

가. ~ 바. (생략)

사. 제7조제1항에 따라 산림청장이 지정한 수원함양보호구역에 대하여 지정 목적에 지장이 없도록 농림축산식품부령으로 정하는 범위에서 수원함양보호구역의 일부 구역이 대통령령으로 정하는 다른 목적의 부지로 편입되는 경우

아. (생략)

2. (생략)

② 시·도지사가 다음 각 호의 구분에 따라 산림보호구역의 전부 또는 일부의 지정을 해제하고자 하는 경우에는 산림청장과 미리 협의하여야 한다.

1. 제1항제1호가목·나목·사목·아목에 해당하는 경우

2. (생략)

③·④ (생략)

⑤ 산림보호구역 지정해제의 절차·방법 등에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

<관계 법령>

【법제처 법령해석의 효력 등에 대한 안내】

법제처 법령해석은 행정부 내부에서 법령의 집행과 행정의 운영을 위해 통일성 있는 법령해석의 지침을 제시하는 제도로서, 법원의 확정판결과 같은 '법적 기속력'은 없습니다. 따라서 법령 소관 중앙행정기관 등이 구체적인 사실관계 등을 고려해 다르게 집행하는 경우도 있다는 점을 알려드립니다.

또한 법제처 법령해석은 '법령해석 당시'의 법령을 대상으로 한 것이므로, 법령해석 후 해석대상 법령이 개정되는 등 법령해석과 관련된 법령의 내용이 변경된 경우 종전 법령에 대한 법령해석의 내용이 현행 법령과 맞지 않을 수 있으므로 현행 법령을 참고하시기 바랍니다.

아울러 「헌법」 제101조에 따라 사법권은 법원에 속하므로 「법제업무 운영규정」 제26조제8항제2호 및 같은 조 제11항제2호에서는 '정립된 판례'가 있는 경우 법제처가 법령해석을 할 수 없다고 규정하고 있습니다. 따라서 법제처 법령해석과 다른 내용의 법원의 확정판결이 있는 경우 법원의 확정판결을 참고하시기 바랍니다.

송석준 위원

1. 이재명 정부인지, 이재명 로펌인지... 도 넘은 방탄인사

< 담당자: 운영지원과 하정윤 주무관 ☎ 044-200-6530 >

- ☐ 대통령의 인사에 대해 구체적으로 답변드리는 것은 적절치 않으나,
 - 평소의 가치관, 법률가로서의 전문성 등을 종합적으로 고려하여 법제처장으로 임명했다고 생각함
- ☐ 법제처와 법제처장은 공정한 법제심사와 법령해석을 통해 실질적인 법치행정이 확립되도록 노력하고 있고 앞으로도 마찬가지일 것임

2. 정부의 노동안전 종합대책 관련, 과잉규제에 따른 기업 줄도산 등 부작용을 충분히 검토해 사후처벌 강화가 아닌 예방 중심으로 이어질 수 있도록 역할 다할 것

< 담당자: 미래법제혁신기획단 오정애 서기관 ☎ 044-200-6741 >

- 정부가 지난 9월 15일에 발표한 노동안전 종합대책은 영세사업자, 취약노동자 사고 예방 지원에 집중하면서 사고 예방이 노사 모두에게 이익이 되는 구조로 전환하는 것을 주요 골자로 하고 있으며,
- 안전 예방을 촉진하는 제재 수단 도입의 일환으로 과징금 신설 및 영업정지 대상 확대 등을 포함하고 있음
- 향후 입법 추진 시에도 노동안전 입법대책이 산업재해를 효과적으로 예방할 수 있도록 충실히 검토·지원하겠음

3. 국가정보자원관리원 화재로 중단된 정보시스템에 대해 실효적 대체서비스 수단을 강구할 것

< 담당자: 법제정보담당관실 윤성윤 주무관 ☎ 044-200-6762 >

- 법제처는 시스템 중단 즉시 장애 사실을 공지하고 법제업무 처리 절차를 안내하는 한편, 대체사이트 안내, 임시 게시판 운영, 임시 포털사이트 개설 등을 통해 정상적으로 업무를 수행하였음

■ 시스템 중단 후 업무 연속성 확보 조치 내역

- (법령정보제공) 법령정보 제공 대체사이트* 안내 및 화재 이후 공포 법령을 대체사이트 게시판에 게재(화재 이후 총 1,629건 처리)
* 대체사이트: 사법정보공개포털, 국세법령정보시스템, 국회법률정보시스템 등
- (입법예고) 임시 통합입법예고 게시판 운영하여 입법예고 실시
- (법령 입안·심사) 정부입법시스템 이용 불가 상황에서의 법제업무 매뉴얼을 각 중앙행정 기관에 배포·안내
- (법령 해석) 법령해석 임시 포털사이트를 개설, 법령해석 요청 접수 및 회신, 법령 해석례 검색 서비스 등 제공

- 10. 31. 현재 모든 시스템이 복구되어 정상 서비스 중이며, 장애 기간 공포법령 등 수기로 처리한 사항은 시스템에 반영을 완료

4. 행정기관과 민원인의 법령해석 지원 실적 해마다 떨어져

< 담당자: 법령해석총괄과 김도현 사무관 ☎ 044-200-6711 >

- 「행정기본법」 제40조 및 「법제업무 운영규정」 제26조에서는 법제처 법령해석 요건을 규정하고 있고, 「법제업무 운영규정」 제26조제11항에서는 반려 사유에 해당하는 경우 법령해석 요청을 반려하도록 규정하고 있습니다.
- '21년부터 민원인도 법제처에 직접 법령해석을 요청할 수 있게 됨에 따라 법령해석 요청이 크게 증가하면서, 법령해석 검토 과정에서 「법제업무 운영규정」 제26조제11항에 따른 반려 사유가 확인되는 경우가 증가하여 반려율이 증가하고 회신율이 감소한 측면이 있습니다.
- 앞으로 법령해석 절차·요건 안내를 강화하고, 법령해석 요청 안전에 대하여 적극적으로 요건을 보완하여 처리하는 한편, 업무 처리절차 개선 등을 통해 법령해석 처리실적을 개선하도록 지속적으로 노력하겠습니다.

5. 정부입법계획 변경 최소화 방안 마련 및 정부입법계획 구체화로
실효성 제고

< 담당자: 법제정책총괄과 이다은 사무관 ☎ 044-200-6565 >

- 법제처는 정부입법계획 수립 시 법안의 성숙도 및 예상 쟁점 등을 면밀히 검토하여 준수 가능하며 구체적인 정부입법계획을 수립하도록 소관 부처에 지침을 전달하고 있으며,
 - 정부입법계획의 이행률을 제고하기 위해 법률안 국회 제출시기를 적절히 안배하고, 입법추진 단계별로 추진상황을 점검하는 한편, 법령입안지원과 적극적인 사전심사를 실시하여 입법일정 준수를 지원하고 있습니다.
 - 앞으로도 정부입법계획 제도의 관리를 강화하기 위해서 지속적으로 노력하겠습니다.
- 참고로, 법제처는 2022년부터 정부입법계획의 통계 산정 방식을 변경하여 철회 법안 수에 포함하던 대체추진 법안 수를 소관부처의 요청에 따른 철회(재검토, 중단, 이월 등) 법안 수와 구분하여 관리하고 있습니다.
 - 이를 고려하여 2022년 이전과 같은 방식으로 산출한 2022년부터 2025년 8월 6일까지의 수정률은 74.1%임을 알려 드립니다.

※ (참고) 최근 9년간 연도별 정부입법계획 관련 통계

구분 연도	당초 제출계획 [A]	입법계획 추가 [B]	입법계획 철회 [C]	국회제출 [D]	수정률 $[\frac{(B+C)}{A}]$	
2017년	258건	211건	153건	316건	141.1%	
2018년	347건	64건	172건	223건	68.0%	
2019년	214건	95건	105건	204건	93.5%	
2020년	380 ¹⁾ 건	52건	120건	312건	45.3%	
2021년	210건	60건	121건	149건	86.2%	
종합	1,409건	482건	671건		81.8%	

1) 20대/21대 국회 개원 후 ('16년 6월/'20년 6월) 국회에 통보된 정부입법 수정계획 기준

* 통계 산정 지표 변경(철회에서 대체추진 분리)

구분 연도	당초 제출 계획 [A]	입법 계획 추가 [B]	당초계획 중 철회 (재검토, 중단, 이월) [C]	대체 추진 ¹⁾ [D]	국회 제출 [E]	수정률 (종전기준) $[\frac{(B+C+D)}{A}]$	수정률 (변경기준) $[\frac{(B+C)}{A}]$
2022년	165건	85건	56건	35건	143건	106.7%	85.5%
2023년	210건	119건	60건	40건	220건	104.3%	85.2%
2024년	384 ²⁾ 건	104건	88건	31건	361건	58.1%	50.0%
2025년 ³⁾	155건	31건	9건	19건	44건	38.1%	25.8%
종합	914건	339건	213건	125건		74.1%	60.4%

1) 정부입법계획과 동일 내용의 의원입법 발의

2) 22대 국회 개원 후 ('24년 6월) 국회에 통보된 정부입법 수정계획 기준

3) 2025. 8. 6. 기준

6. 2025년 현재까지도 국가법령정보센터가 스마트폰에 제대로 적응하지 못하고 있어, 고령층 등 정보취약계층의 법령정보 접근성 개선이 시급
- PC 웹은 복잡한 메뉴와 모바일에 부적합하고, 모바일 앱은 복잡한 메뉴, 화면 찢림 등으로 이용에 불편

< 담당자: 법령데이터혁신팀 오청미 팀장 ☎ 044-200-6782 >

- 국가법령정보센터 출범('09년) 이후 각종 기능과 보유 데이터는 지속 증가되어 왔으나, 화면 개편은 이뤄지지 않아 노후화된 화면으로 인한 국민 불편 제기 및 정보취약계층의 법령정보 접근을 저해하고 있는 실정임
- '26년 국가법령정보센터 레이아웃(화면, 메뉴 등) 고도화를 위한 신규 예산(251백만원)이 정부안 예산에 편성되어 있으나, 이 금액만으로는 위원님께서 지적하신 웹과 앱의 불편사항을 개선하는 데에는 한계가 있는 상황임
- 법령정보 접근성 개선을 위한 관련 예산이 증액될 수 있도록 위원님의 지속적인 관심을 부탁드립니다

7. ① 1인당 평균 법제심사 '22년 대비 '24년 24.5% 증가 불구 법제관 동기간 고작 1명 증가
- ② 소관 부처 간 심사 법령 수 편차 천차만별 불구 일률적 인력배치

< 담당자: 혁신행정감사담당관 이근호 사무관 ☎ 044-200-6554 >

□ 법제관 1인당 법령심사 건수는 '22년 대비 '24년에 급증하는 추세임에 반해 법제관 인력은 제자리임.

연도	2022	2023	2024
심사건수	1,878	2,070	2,447
법제관정원	22	22	23
법제관 인당 처리 평균	85.4	94.1	106.4

□ 법제처는 의원님의 지적사항을 적극 반영하여 법령심사 인력이 증원될 수 있도록 적극 노력하겠습니다.