

舊法令整理事業의 推進

金 鎔 珍*

차 례

I. 머리글

II. 舊法令整理事業의 推進

1. 特別措置法의 制定 등
2. 法令整理委員會의 發足
3. 法制處의 設置
4. 實績

III. 評價

I. 머리글

새로운 정치체제가 형성되면 이에 맞는 法制를 마련하는 것이 동서고금의 당연한 이치일 것이다. 그러나 급변하는 정치적 변혁에 맞추어 종전의 法制를 즉각적으로 새로운 체제로 바꾸는 것이 현실적으로 쉬운 일은 아니다. 우리나라에서도 20세기에 들어와 한일합병, 일본의 패망과 미군정의 실시 및 정부수립이라는

* 法制處 理事官

정치적 변혁을 맞았으나 모두 과거 법령의 효력을 인정하였다. 즉 1910년 8월 칙령 제324호 <朝鮮에서施行할法令에관한件>을 근거로 제정된 制令 제1호 <朝鮮에 있어서法令의效力에관한件>은 구한말의 법령이 계속 시행됨을 규정하였고, 일본의 패망 후 군정을 실시한 미군정당국은 1945년 11월 <군정법령 제21호>로 종전 법령의 효력을 인정하였으며, 1948년 제헌헌법 제100조에서도 “현행 法令은 이 憲法에 저촉되지 아니하는 한 效力을 가진다”라고 규정하여 종전 법령의 효력을 인정하였다. 그러나 이는 법령의 적용에 혼란이 있을 수 있고¹⁾ 특히 다음과 같은 이유로 새로운 법령의 제정이 시급히 요청되었다.

첫째, 과거의 법령, 특히 우리를 무력으로 점령한 일제의 법령을 계속 적용하는 것은 국민감정에 맞지 아니하였다.

둘째, 제헌헌법 제100조에서 憲法에 저촉되지 아니하는 과거의 법령은 그 효력이 있다고 하였으나 구체적으로 어느 법령이 憲法에 저촉되지 아니하는 것인지 불분명하여 법령의 시행에 혼란을 일으킬 수 있었다.

셋째, 구한말의 法律과 勅令, 일제의 制令·總督府令·警務總監部令·總督府訓令·道令·日本法律·太政官布告, 미군정의 軍政法令·過渡政府法律·태평양미국육군총사령부포고 등 다양한 형태의 법령이 함께 시행되어 법령체계의 혼란이 있었다.

넷째, 외국문자로 된 법령을 사용하는 문제가 있었다. 미군정시대에는 법령의 공포시 영문으로 된 것과 국한문 혼용으로 된 것을 모두 관보에 실었으나 영문으로 된 것이 정본이었고 해석이 달리 되는 경우 영문으로 된 것에 의하도록 되어 있었다.²⁾

이에 정부는 정부수립직후부터 이 문제에 관한 관심을 가졌다. 1948년 9월 대통령령제4호 <법전편찬위원회직제>에 의하여 대통령의 감독하에 법전편찬위원회를 두어 民事·商事·刑事의 기초법전과 기타 소송·行刑 등 司法法規의 자료를 수집·조사하여 草案을 기초·심의하도록 하였고,³⁾ 1951년 5월에는 대통령령

1) 미군정시대에도 일제시대의 법을 어느 정도 인정할 것인가에 대한 논란이 있을 수 밖에 없었다. 이에 관하여는 다음의 논문이 참고가 될 수 있다: 金甲洙, “軍政과 日本法 適用의 한계”, 法政 제2권제3호, 法政社, 1947.3, 15~20면.

2) 태평양미국육군총사령부포고 제1호제5조.

3) 金炳魯 대법원장이 위원장이었고 사실상 대법원의 주도하에 위원회가 운영되었다.

제499호 <법령정리간행위원회규정>을 제정하여 법전편찬위원회의 소관사항으로 되어 있던 법령을 제외한 법령을 정리하도록 하기 위하여 국무총리 소속하에 법령정리간행위원회를 두었는 바, 이 위원회는 1956년 7월 대통령령 제1169호 <법령정리간행위원회규정중개정령>에 의하여 법령정리위원회로 개편되었다. 그러나 이러한 노력⁴⁾ 만족스러운 것만은 아니었다. 법령정리간행위원회는 기본적인 계획수립과 예산조치없이 방치상태에 있었고 법령정리위원회의 경우도 5.16까지 4년 7개월 동안 국회를 통과시킨 구법령대치법률이 19건에 불과한 실정이었다. 그 이유로는 1)당시 법령정리위원회위원의 대부분이 현직 차관·국회의원 등이었던 관계로 위원회의 소집이 어려워 안건심의가 지지부진하였고, 2)행정각부에서도 민주적 법령은 인권보장에 중점을 두기 때문에 절차가 신중·복잡한데 비하여 구법령은 인권보장보다도 행정의 능률적 수행, 官權政治의 합리화에 치중하여 사무절차가 단순하고 규정도 간략하여 집행에 편리하므로 정리에 소극적이었고, 3)장관경질의 빈번 및 관계부처간의 협의의 어려움이 있었으며, 4)국회의 태만과 政爭으로 심의가 되지 못하는 경우가 많았다는 것이다.⁵⁾ 이에 1961년 5월16일 민주당 정권을 무너뜨리고 집권에 성공한 군부세력은 1961년 6월 10일 입법·사법·행정을 총괄하는 국가재건최고회의를 구성하고 국정전반에 대한 변혁을 부르짖은 바, 그 중 하나로 종전의 민간정부가 13년간 끌어온 구법령의 정리사업을 빠른 기간안에 끝내기 위한 야심적인 계획을 발표하게 되었다.

II. 舊法令整理事業의 推進

1. 特別措置法の 制定 등

5.16 직후인 1961년 6월 15일 국가재건최고회의는 법제사법위원회의 심사를

4) 당시 법령정리위원회의 업무를 지원하던 법제실은 구법령효력유무일람표를 작성하고 법령정리계획표 등을 만들어 관계기관에 대하여 사업을 독려하였다 : 법제실, “구법령효력유무일람표”, 법제월보 제2권제1호, 법제실, 1959.1, 111~122면 ; 법제실, “법령정리계획표”, 법제월보 제2권제2호, 법제실, 1959.2, 87~118면.

5) 법제처, “구법령정비사업의 현황”, 법제월보 제4권제1호, 법제처, 1962.1, 85면.

거쳐 1)법질서의 확립과 준법정신의 양양, 2)재판의 신속·공정, 3)사회정의 구현, 4)행형의 효율적 운영, 5)혁명재판의 신속·공정운영, 6)반공체제의 강화라는 6개 항목에 이르는 “사법 및 법무정책”을 언론기관을 통하여 대대적으로 발표하였는 바, 그 첫째 항목인 “법질서의 확립과 준법정신의 양양” 중 제1호가 “왜정 및 군정법령과 현 실정에 맞지 아니하는 법령을 시급히 재정비한다”는 것이었다. 이 정책에 따라 국가재건최고회의는 1961년 7월 15일 법률 제659호 <舊法令整理에관한特別措置法>을 제정한 바, 본문 5개조 부칙 3개조의 이 법률의 주요내용은 다음과 같다.

- 1) 헌법제정일의 전일인 1948년 7월 16일 이전에 시행된 법령으로서 제헌헌법 제100조의 규정에 의하여 존속하고 있던 것은 1961년 12월 31일까지 정리하도록 하고, 그 때까지 정리되지 아니한 구법령은 1962년 1월 20일에 폐지된 것으로 간주한다(동법 제1조 내지 제3조).
- 2) 구법령을 정리하기 위하여 내각수반소속하에 법령정리위원회를 두되, 위원회에 위원장·부위원장 각 1인을 포함한 7인 이내의 위원을 두며 위원장은 내각사무처장, 부위원장은 내각사무처 법제사무담당차장이 되도록 하였으나 1961년 10월 법제처가 신설됨에 따라 특별조치법을 개정하여 위원장은 법제처장, 부위원장은 법제처 차장이 되도록 하였다(동법 제4조).
- 3) 국가 각 기관은 구법령정리에 관하여 위원회와 긴밀히 협조하도록 하고 내각사무처장(1961년 10월 이후 법제처장)은 매월말 각 기관과의 구법령정리협조에 관한 의견을 국가재건최고회의와 내각수반에게 제출하여야 한다(동법 제5조).
- 4) 1948년 9월 설치되었던 법전편찬위원회는 폐지하고 그의 소관사무는 7월 25일까지 법령정리위원회에 인계하여야 한다(동법 부칙).

특별조치법의 공포직후인 1961년 7월 18일에는 법령정리위원회의 조직·운영에 관한 사항을 규정하기 위하여 각령 제48호 <법령정리위원회규정>을 제정·공포한 바, 그 주요내용은 다음과 같다.

- 1) 당연적인 위원장·부위원장이 아닌 위원은 법률학을 전공한 관계 행정기관 공무원과 법관·검사·변호사 기타 법률학에 조예가 깊은 자 중에서 위원장

- 의 제청으로 내각수반이 위촉한다(동규정 제2조제3항).
- 2) 위원회는 구법령정리에 관한 종합계획의 수립, 구법령에 대치할 법령초안의 심의 기타 위원장이 부의하는 안건을 의결하도록 한다(동규정 제5조).
 - 3) 위원회의 직원으로 전문위원 20인 이내, 참사 20인 이내, 간사장 1인 및 간사 약간인을 두도록 한다(동규정 제9조).
 - 4) 전문위원은 위원장의 명을 받아 구법령의 유효·무효의 조사, 법령초안의 작성 등의 업무를 수행하고 참사는 전문위원을 보좌하도록 한다(동규정 제10조).
 - 5) 위원장은 대학교수·변호사 기타 법률에 조예가 깊은 자를 겸직위원으로 위촉할 수 있도록 한다(동규정 제17조).

2. 法令整理委員會의 發足

법령정리위원회의 설치를 위한 법적근거가 마련됨에 따라 1961년 7월 20일 하오 2시 내각사무처 법령심의실에서 첫 회의를 가졌다. 당시 위원회의 구성은 당연직인 위원장은 내각사무처장 金炳三, 역시 당연직인 부위원장은 내각사무처 법제사무담당차장 朴一慶이었고, 임명직인 위원은 金永千(법무부 사무차관), 韓桓鎭(대법원 판사), 孫東項(대법원 판사), 田鳳德(변호사), 李丙璘(변호사)이었는데, 1961년 10월 법제처가 설치됨에 따라 위원장에 朴一慶 법제처장, 부위원장에 金弘植 법제처차장이 된 것 외에 동 위원회의 구성은 구성원의 신분변화에도 불구하고⁶⁾ 법령정리사업이 끝나는 1962년 3월 31일까지 변경이 없었다. 이 기간 동안 전임의 전문위원 9인, 겸임전문위원 13인, 참사 13인이 위원회의 사무를 보조한 바⁷⁾, 겸임전문위원 13인은 전원이 법제업무에 종사하던 현직 공무원이었다. 그러나 이러한 위원회의 조직은 혁명정부가 법령정리사업을 행하기 위하여

6) 金永千위원은 1962년 3월 9일 광주고등검찰청 검사장으로 전보되었고, 韓桓鎭위원과 孫東項위원은 1961년 8월 27일 공직을 사임하였다.

7) 1956년 이후 법령정리위원회의 구성원(위원회의 직원 포함)에 관하여는 다음 글에 실려 있다 : 李榮根, “法令整備事業의 落穂”, 법제월보 제4권제4호, 법제처, 1962.4, 137~140면.

조직한 것이 아니라, 1956년 7월 종전의 유명무실하였던 법령정리간행위원회를 법령정리위원회로 개편하면서 기틀을 마련한 조직을 그대로 이어받았다고 할 수 있다. 예를 들면 韓桓鎭위원은 1959년 11월부터, 李榮根전문위원은 1956년 10월부터 위원회에 소속되어 있었다. 뿐만 아니라, 별도의 예산을 추가로 배정받은 것도 아니고 종전에 이미 배정된 예산만을 사용하여 사업을 추진하였다.⁸⁾

3. 法制處의 設置

정부수립 당시 법제처는 국무총리 소속하의 4처중의 하나로 법령안의 기초·심의에 관한 사무를 관장하였다. 법제처장은 비록 국무위원은 아니었으나 국무회의에 배석하여 강력한 발언권을 행사하여 건국 후 초창기 국정운영에 상당한 영향을 미친 것은 사실이다. 이는 憲法·政府組織法 등의 제정에 전문위원으로 참여하여 상당한 영향력을 확보한 兪鎭午박사가 초대 법제처장이 되었을 뿐만 아니라 당시 능력있는 인재를 공무원으로 충원할 수 없는 여건하에서 상당히 우수한 인물을 채용한 법제처가 국무회의의 주요국가정책심의과정에 적극적으로 관여한 결과이기도 하다. 그러나 1954년 11월 개헌으로 국무총리제가 폐지됨에 따라 1955년 2월 정부조직법의 개정이 있었고 이에 따라 공보처는 대통령소속의 공보실로, 기획처는 부흥부로, 총무처는 국무원사무국으로 되었으나 법제처는 법무부 소속의 법제실로 개편되었다. 물론 법무부 소속이 되었으나 법제실장의 국무회의 배석권이 그대로 존속되었고⁹⁾ 실장의 보수수준이 종전의 처장의 것과 같았으며, 당시 申泰益처장이 실장이 되었으므로 실질적인 권한의 변동은 없다고 볼 수도 있으나, 次長 1, 局長 1 및 비서실 조직이 없어졌으며, 1960년 7월 내각책임제가 실시되면서 법제업무는 국무원사무처의 법제사무담당차장과 법제국에서 맡게 됨에 따라 그 조직은 더욱 축소되었다. 그러나 구법령정리사업을 추진함에 따라 법령정리위원회에서 초안한 법령을 심사하고 동 위원회의 사무를 실무적으로 지원하며 당시 의욕적으로 추진하던 경제개발 등을 지원하기 위하여 법제업무를 담당할 조직을 강화할 필요가 있었다. 우리나라의 각종 위원회의 업무를 사실상 주관

8) 국가재건최고회의 한국군사혁명사편찬위원회, “韓國軍事革命史”, 1963, 842면.

9) 법률 제354조 정부조직법개정법률 제12조.

행정기관에서 주도하게 되어 있다는 점에서 법령정리위원회의 사무확대에 따라 법제업무조직의 강화는 당연한 일이었다 할 것이다. 이러한 필요로 1961년 10월 2일 법률 제734호 정부조직법의 개정으로 법제처가 다시 설치되게 되었다.

4. 實績

1962년 1월 17일 구법령정리시한에 즈음하여 법령정리위원회가 과거의 법률 82건, 제령 80건, 칙령 64건 등 총 362건의 법령을 우리나라의 법률로 정리하였고, 각령은 170여건을 제정할 예정이라고 하였다.¹⁰⁾ 또 1962년 1월 31일 기준 구법령정리사업의 실적은 213건의 법률을 제정하여 400건의 종전 법령을 폐지하였고, 추후 124개의 각령을 제정하여 종전의 101개 법령을 폐지하여야 할 것이라는 법제처의 자료가 있다.¹¹⁾ 그러나 이는 동 사업이 완전히 끝나지 않은 상태의 통계이므로 보다 정확한 것은 1963년에 국가재건최고회의한국군사혁명사편찬위원회가 펴낸 자료가 더 정확하다고 할 수 있다. 이에 따르면 <표>에서 보는 바와 같이 종전의 법률 76건, 칙령 73건, 제령 92건 등 총 396건의 구법령을 폐지하여 213건의 법률을 제정하고, 칙령 7건 등 총 211건의 구법령을 폐지하여 220건의 각령을 제정하였으며, 총독부령 3건 등 6건의 구법령을 폐지하여 100건의 부령을 제정하는 등 613건의 구법령을 폐지하고 533건의 우리 법령을 제정하였다는 것이며, 이에 따른 법령의 구체적인 명칭도 부령을 제외하고는 국가재건최고회의 한국군사혁명사편찬위원회가 펴낸 자료¹²⁾에 실려있다.

그러나 이러한 자료는 다음에서 보는 바와 같이 지나치게 의도적으로 그 숫자를 늘린 것이라는 지적이 가능하다.

첫째, 1961년 12월 법률 제882호 <비료단속법>을 제정하고 1909년 4월 법률 제51호 <비료취체법>과 1927년 9월 제령 제14호 <조선비료취체령>을 폐지하였다는 자료의 문제이다. 그러나 일제강점기에 우리나라에서는 조선비료취체령을 시행하면서 그 시행에 필요한 사항을 전부 구체적으로 규정하지 아니하고 정하지

10) 동아일보 1962.1.18, 1면.

11) 법제처, “구법령정리사업의 현황”, 법제월보 제4권제1호, 법제처, 1962.1, 86~87면.

12) 국가재건최고회의 한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 842면.

아니한 사항은 당시 일본에서 시행되던 비료취체법에 의하도록 하였다. 따라서 우리 법률의 시행에 의하여 폐지된 것은 조선비료취체령이고 비료취체법은 폐지되지 않았고 또 우리 법률로 일본의 법률을 폐지할 방법도 없었다. 뿐만 아니라 우리 비료단속법의 부칙에서도 조선비료취체령만 폐지한다고 하였고 비료취체법을 폐지한다는 규정도 없었다. 즉 폐지한 것은 조선비료취체령뿐이었다고 하여야 할 것이다.

둘째, 1961년 12월 법률 제897호로 <인쇄업취체규칙폐지법률>을 제정하여 1922년 5월 각 도의 도령으로 되어있던 인쇄업취체규칙을 폐지하였다는 자료의 문제이다. 그러나 1962년 1월 20일이 되면 모든 구법령이 폐지되는 것으로 간주되는 상황에서 구태여 일본강점기에 제정된 법령을 폐지하기 위하여 별도의 법률안을 작성하여 국가재건최고회의의 의결을 거쳐 공포하는 절차를 거칠 필요가 있었는가 하는 것이다. 이렇게 순전히 구법령을 폐지하기 위한 법률은 47건이었고 각령은 32건이었다.

셋째, 상법의 경우는 법전편찬위원회가 기초하여 정부에서 국회에 제출하였으나 국회에서 두 차례 폐기된 것으로 국가재건최고회의에서도 상법심의위원회에서 상당기간 심의한 것이 명백하나 이를 구법령정리사업의 실적으로 정리한 것은 당시 법제처에 심의가 의뢰된 법령안중 구법령정리의 내용이 있는 것은 법령정리위원회의 기초여부와 관계없이 모두 실적으로 정리하였다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 100개의 부령안을 기초하고 이에 따라 6개의 구법령을 정리하였다고 하나 그 내역은 기록에 없다. 법률과 각령을 합하여 400건 이상의 법령명을 기록하면서 100건의 부령명을 기록하지 않은 것은 각 부처에서 부령안을 기초하여 내각사무처(후에 법제처)법제관실의 심의만 받도록 하는 통상적인 절차만을 거쳤을 가능성이 상당히 있다.

Ⅲ. 評 價

구법령정리사업은 5.16으로 집권한 젊은 장교층이 구악을 일소하고 새로운 사회체제를 구축하기 위한 상당한 의욕에서 출발한 것은 틀림없다. 뿐만 아니라, 1961년 7월 15일 <舊法令整理에 관한特別措置法>의 공포에 즈음한 宋堯讚내각수

반의 담화에서 “구법령정리는 대한민국정부수립후 지금까지 되어 왔으나 과거 국회의 태만·관계기관의 비협조 등으로 인하여 그 진도는 그야말로 지지부진하였다”는 주장을 하였다는 것¹³⁾과 군사혁명사편찬위원회가 “그 지지부진한 이유로는 장관들의 경질이 심하여 정책의 동요와 관계부처간의 협조가 원활하지 못하고 더욱 본 사업이 지연된 큰 원인의 하나는 국회에서의 태만과 政爭으로 정부에서 제출한 정리법안이 의사일정에조차 올라보지 못하고 번번히 그대로 폐기되어 행정부로 되돌아 왔던 까닭이었다”라고 한 것¹⁴⁾은 5.16의 정당성을 강조하고 국회해산의 불가피성을 주장하는 논거의 하나로 법령정리사업을 추진하였다고도 볼 수 있다. 어쨌든 구법령정리사업은 끝나고 1962년 1월 20일 朴正熙국가재건최고회의 의장은 담화를 통하여 “본인은 금번 새로운 법령의 개정공포와 더불어 국민의 권리보호는 물론 복리증진에 일층 기여할 것으로 믿는다. 정부로서는 국민의 경제적 여건과 생활감정을 충분히 배려하여 전통과 발전간에 유기적인 조화를 이루도록 법제정을 통하여 노력하였다”는 이 사업에 대한 평가를 하였다.¹⁵⁾ 그러나 당시의 구법령정리사업이 반드시 긍정적인 평가만 할 수 있는 것은 아니다.

첫째, 533건의 새로운 법령을 제정하고 구법령 613건을 폐지하는 엄청난 사업을 그 짧은 기간안에 끝냈다는 것 자체가 줄속이라는 평가가 가능하다. 뿐만 아니라 이러한 평가는 이미 이 사업을 주도한 측에서 예상하고 있었다고 볼 수 있다. 즉 1962년 2월 8일 국가재건최고회의의 각 분과위원회를 시찰하던 朴正熙의장은 법제사법위원회에서 “구법을 정리한 법령이나 신법령 등을 연내에 재검토하여 혹시 줄속으로 인한 법의 결함이 발견되면 이를 시정하여 … 완전무결한 것이 되도록 하라”는 지시를 한 바가 있고,¹⁶⁾ 상당한 언론통제가 있었을 당시 신문보도에서도 “혁명정부는 다소의 무리와 줄속을 면할 수 없다고 하더라도 구법령정리의 大義를 보다 중요시하여 작년말까지 정리하기로 하고”라고 한 것¹⁷⁾은 이러

13) 경향신문 1961.7.16, 1면.

14) 국가재건최고회의 한국군사혁명사편찬위원회, 앞의 책, 841면.

15) 동아일보 1962.1.20, 1면.

16) 朴承緒, “立法面에서 본 혁명10개월간의 업적”, 新思潮 제1권제2호, 新思潮社, 1962.3, 61면.

17) 동아일보 1962.1.18, 1면.

한 평가가 후세에 있을 것을 예상하고도 이 사업을 시한을 정하여 종료한 것으로 보이며, 시간의 촉박으로 실무자들도 어려움을 나타냈다는 것이다.¹⁸⁾ 물론 당시 사업의 졸속성을 과학적으로 증명하기 위하여는 1)당시의 제정된 법령자체를 분석하고, 2)그 법령에 의한 처분이나 판결의 분석, 특히 대법원의 법률의 위헌여부심사의 분석, 3)그 법령의 추후 개정내용의 분석이 있어야 할 것이나 그 짧은 기간내에 수많은 법령의 정리사업을 끝냈다는 것 자체가 졸속일 수 밖에 없다고 할 것이다. 이러한 점에서 그 당시의 평가 즉 “이렇게 거대한 사업이 제한된 짧은 시일에 수행된 것이므로 그 가운데는 어느 정도 불비한 것이 없지 않을 것이다. 이는 앞으로 그 시행을 통하여 점차적으로 개정해 가야 할 것이다”라는 것¹⁹⁾과 “충분한 연구기간과 검토할 시간적 여유가 없었기 때문에 대체적인 기본태도는 훌륭한 것이었으나 그 세부에 들어가 덜 다듬어진 것이 없지 않았다”는 것²⁰⁾은 주목할 만하다.

둘째, 이 사업이 진정한 대한민국의 법을 만든 것이 아니라 구법령을 모방한 것이 아닌가 하는 것이다. 물론 어느 나라에서나 필요한 경우 외국의 제도를 도입하여 자기의 것으로 발전시킬 수 있을 것이고 당시 시행되던 구법령이 길게는 60년 이상 우리나라에서 시행되던 것이므로 이를 한꺼번에 바꾼다는 것이 쉬운 일은 아닐지 모른다. 그러나 새로운 법령의 채택 특히 전문개정을 하는 경우에는 모든 조항을 하나하나 점검하여 그 타당성을 검토하여야 할 것이고 특히 일제강점기에 시행되던 법령에 대한 면밀한 검토가 있어야 할 것이나 그 짧은 시간에 이는 불가능하였고 결국 종전의 법령을 충실히 우리 말로 번역하는 것이 바로 구법령정리사업이 아니냐는 평가까지 할 수 있다. 이러한 평가는 당시에 도 있어 “연구기간이 짧았기 때문에 자칫하면 외국법을 그대로 모방했어야 할 경우가 많았을 것이다”라고 하였으나²¹⁾ 이는 상당히 우회적인 표현이라고 할 수 있다. 당시 사업이 구법령의 단순 번역에서 크게 벗어나지 못하였다는 주장은 당시의 법령정리위원회의 구성을 통하여도 일부 파악할 수 있다. 당시 위원장·부위원장·위원

18) 南晚星, “舊法令整理事業에 심부름하면서”, 법제월보 제4권제2호, 법제처, 1962.2, 135~139면.

19) 李炳璘, “舊法令整理의 자취”, 법제월보 제4권제1호, 법제처, 1962.1, 135면.

20) 朴承緒, 앞의 글, 61면.

21) 朴承緒, 앞의 글, 61면.

7인은 차관급이나 대법원판사 이상의 고위직 공무원이거나 유명한 변호사였고 이들이 그 짧은 시간에 수많은 법령을 일일이 검토한다는 것이 물리적으로 불가능하였다고 볼 수 밖에 없어 실무적으로 그 사업에 관여한 전문위원 9인의 개인적인 경력을 파악하는 것이 중요한 것인 바 당시 전문위원 상당수가 법학전문가가 아니라 어학전문가였다는 것이다. 효과적으로 그 사업을 수행하기 위하여는 법이론을 놓고 시간을 낭비하는(?) 법학전문가보다는 원전인 구법령을 효과적으로 번역하는 어학전문가가 더 필요하였는지 모른다. 실제로 N전문위원은 Y전문학교 문과 출신으로 뛰어난 한문실력을 바탕으로 우리나라의 고전번역사업에 상당한 업적을 남겼으며, 그 외에도 이와 유사한 경우가 상당한 것으로 보인다. 뿐만 아니라 당시 전문위원들이 각각 일정한 업무를 지정받아 독자적으로 초안을 작성하였으며 공동으로 작업을 한 것도 아닌 것으로 보인다. 단순한 번역인 경우는 공동작업이 불필요할지 모르겠지만.

셋째, 정치적으로는 국회가 해산되어 국민의 의사를 대변할 조직이 없는 상태에서 입법권을 행사하던 국가재건최고회의에서 그렇게 많고 중요한 법률을 무더기로 통과시킬 필요가 있었는가 하는 것이다. 물론 구법령정리사업자체가 과거 국회의 잘못을 강조하기 위한 것이라는 측면이 있고 이는 당시 통제된 상태에서 “입법기관인 국회가 정당한 입법을 하는데에 진력하지 않고 정쟁만 일삼아 건국된 지 10년이 넘도록 일체때 법령을 쓰지 않으면 아니될 국치까지 범하고 있어...”라고 한 것이든가²²⁾ “만일 그동안 나온 수많은 법률들이 혁명정과 같이 국회를 통과하여야 하였다가 가정한다면 첫째로 그러한 방대한 업적을 남기지 못하였다는 점은 두말할 나위도 없거니와 설사 기적적으로 가능하였다고 하더라도 국회의원간의 이해의 대립과 그 주위를 둘러싼 각 이해관계자간의 불미한 운동, 극소수의 의사만을 대표하는 납득할 수 없는 시위 등등으로 제정된 법은 끝에 가서는 당초의 입법취지와는 동떨어진 <얼치기 法>이 나와 ...”라고 한 것²³⁾도 이러한 배경에서 나타난 것이라 할 수 있다. 그러나 한시적으로 국회 아닌 기관이 입법권을 행사하였고 또 가능한한 빠른 민정이양을 약속하였던 집권세력이 과도기동안 불

22) 경향신문 1961.6.20, 사설.

23) 朴承緒, 앞의 글, 59면.

가피하게 제정하여야 하는 법령²⁴⁾ 또는 새로운 중요국가시책을 수행하기 위한 법령이 아니라 단순히 종전의 법령을 우리글로 옮겨놓은 법령을 굳이 제정할 필요성이 있었는가 하는 평가는 불가피할 것이다.

그렇다고 하여 구법령정리사업이 의미가 없다는 것은 아니다. 특히 정부수립 후 시간의 경과에 따라 일본어를 이해하지 못하는 국민이 많아질 수 밖에 없는 상황에서 완전히 우리의 법령을 갖게 되었다는 것은 의미있는 일이고, 특히 인도네시아·필리핀 등 외국의 식민지배를 받은 국가중에서 일부는 아직도 식민지배당시의 법령을 유지하고 있다는 점은 일제와 우리 민족간의 관계와 그들 국가와 그들 국가를 지배하였던 국가간의 관계가 다르다는 것을 인정하더라도 구법령정리사업에 대한 긍정적인 평가를 하지 아니할 수 없을 것이다.

어쨌든 정부수립직후부터 시작하여 13년간 끝어온 사업을 6개월안에 모두 끝낼 수 있었던 배경은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 일본의 패망 후 16년이 지나도록 우리를 지배하기 위하여 마련한 법령을 계속 사용하는 것에 대한 민족감정의 문제가 있었고 일부에서는 이를 國恥라고까지 생각하였다.

둘째, 일본어를 이해하지 못하는 층이 점차 늘어남에 따라 구법령을 빨리 정리하여야 하는 필요성이 늘어났다.

셋째, 국회가 해산되고 국가재건최고회의가 입법권과 행정권을 모두 장악하고 있었기 때문에 민주성 확보에는 문제가 있었겠지만 능률성은 확보할 수 있었다.

넷째, 기본법령으로 그 기초에 많은 기간과 노력을 요하는 刑法·民法·民事訴訟法·刑事訴訟法은 그 동안 이미 정리되었고 당시 정리되지 않았던 商法도 국가재건최고회의에서 상법심의위원회를 구성하여 심의하였다.

24) 1960년 4월 27일 취임한 許政내각이 동년 8월 18일까지 집권하는 동안 단지 9개의 법률이 공포되었고, 이는 國會議員選舉法 등 모두 국회의원이 제안한 법률이었으나 그 후 국회가 해산된 기간동안 입법권을 대행하는 기관에서는 수 많은 법률을 무더기로 통과시켰는 바, 許政內閣의 경우는 그들이 그 기간을 끝낸 뒤 정치를 일단 떠났으나, 그 후의 경우에는 당시의 주도세력이 정치에 참여하여 자신에게 유리한 체제를 구축하기 위하여 많은 법률을 개폐할 필요가 있었다고 할 수 있다. 국가재건최고회의(1961.5.16~1963.12.16)는 1,008건, 비상국무회의(1972.10.17~1973.3.11)는 270건, 국가보위입법회의(1980.10.28~1981.4.10)는 189건의 법률을 의결하였다.

다섯째, 당시의 집권층이 종전 정부의 무능성을 강조하기 위한 수단으로 이 사업을 활용하는 것이 적절하였다. 이미 법령정리위원회가 구성되어 있었고 필요한 예산은 5.16 이전에 확보되어 있어 더욱 그러하였다.

〈표〉 구법령정리건수

정리 법령 구법령	법률로 대치		각령으로 대치		부령으로 대치		계	
	폐지 법령	대치 법률	폐지 법령	대치 각령	폐지 법령	대치 부령	폐지 법령	대치 법령
법 른	76						76	
칙 령	73		7				80	
제 령	92						92	
총령·통령	75		168		3		246	
도 령	20						20	
군정법령	25		1				26	
과정법령	9						9	
기 타	26		35		3		64	
계	396	213	211	220	6	100	613	533