

## 法令弘報의 現況과 展望

徐 承 完\*

◇ 차 례 ◇

- |                              |                                     |
|------------------------------|-------------------------------------|
| I. 法治主義와 法令의 對國民<br>弘報의  필요성 | III. 積極적 法令弘報을 위한  방안<br>(法令弘報의 展望) |
| II. 現行 法令의 對國民 弘報現況          | 1. 法令弘報의 實效性  확보를<br>위한  前提         |
| 1.  국가의  法令公布                | 2.  새로운  法令弘報   방안의   강구            |
| 2.  법령의  公布와  弘報             |                                     |
| 3.  法令弘報  現황                 |                                     |

### I, 法治主義와 法令의 對國民 弘報의 필요성

전제군주국가 내지는 봉건국가가 아닌 근대 입헌국가의 統治 原理의 하나로서의 法治主義라 함은 국가권력은 국민의 의사를 대표하는 의회가 제정하는 법률에 따라 발동되어야 한다는 것으로 이는 「人的 支配」 또는 「權力的 支配」를 거부함으로써 국민의 자유와 권리를 보장함을 목적으로 하고 있다. 법치주의는 「법률의 優위」· 「법률에 의한 행정」· 「법률에 의한 재판」을 내용으로 하는데, 이는 곧 국민의 자유와 권리를 제한하거나 국민에게 새로운 의무를 부과할 때에는 반드시 국민의 대표로 구성된 議會가 제정한 법률로서 하여야 하며, 행정 또한 이러한 법률에 근거하여 이루어져야 하고, 사법도 법률의 존재를 전제로 법률에 따라 행해져야 한다는 것을 의미하는 것이다.

\* 法制處 法制調査局長

대한민국은 1948년 제헌헌법을 성문헌법으로 채택한 이래 오늘에 이르기까지 실질적인 민주법치국가를 이룩해 나가기 위하여 부단히 노력해왔다. 우리 憲法상 법치주의에 관한 직접적 명문규정은 없지만, 헌법의 여러 조항에서 실질적 법치주의의 요소 내지 그 구현방법으로 규정하고 있는 것은 헌법이 스스로 성문헌법주의를 택한것 외에도 기본권보장의 선언, 권력분립제도 채택, 위헌 법률심사제의 채택, 행정부에 대한 포괄적 위임입법의 금지, 행정의 합법률성과 행정의 사법적 통제 및 국가권력 행사의 예측가능성 보장 등을 들 수 있다<sup>1)</sup>.

그러나 헌법에 기본권 보장의 원칙을 선언하고 각 개별법에서 구체적으로 국민의 여러가지 기본권을 보장하는 규정을 둘 뿐만 아니라 국민의 기본권이 침해되는 경우 이에 대한 구제방법까지 규정한다 하더라도 국민의 기본권이 자동적으로 보장되는것은 아니다. 국민이 침해된 권익에 대한 법적구제를 받으려면 구체적으로 어떤 권익을 침해 당했는가, 또 어떤 절차를 거쳐야 자신의 권익회복을 도모할 수 있는가를 알고 적극적으로 대처해 나가야 한다. 국민 스스로가 자기의 권익보장을 위한 실정법에 무지한 때에는 실질적 법치주의는 그 의의가 반감 된다 하겠다.

특히 오늘날의 국가는 국민이 소극적으로 국가권력의 행사로부터 권익의 침해를 받지 않도록 하는데만 그치지 않고, 권익보장은 물론 국민의 복리증진을 위하여 적극적으로 노력할 책무까지 지고있다. 법령은 국가적 책무의 구체적 내용을 규정하여 국가에 이를 수행할 권한과 한계를 부여한다. 따라서 국가는 그가 제정하는 모든 법령을 국민이 알 수 있도록 적극 홍보하는 책무를 게을리해서는 안될 것이다. 그러므로 국가의 대국민 법령홍보는 실질적 법치주의의 구현을 위한 필요조건 중의 하나라고 볼 수 있을 것이다.

예로부터 “法の不知는 어떤 사람도 宥恕하지 않는다(Ignorantia Legisneminem excusat)” 또는 “법을 알지 못하고 있는 것은 중대한 과실이다(Ignorare Legis est Lata Culpa)”와 같은 法格言과 같이 국가는 법의不知에 대한 책임을 전적으로 국민에게 돌리고 있다. 이와 같은 법 격언은 오늘 날도 법의선언(재판)과 법집행에서 그대로 타당하고 있다.

그러나 국가가 국민의 권익을 보호하고 각종 편익을 피하기 위한 여러가지 법령을 제정하여 이를 공포하는 것으로 국가의 책무를 다한다고 한다면 이는 복지국가

1) 權寧星, 憲法學原論, pp. 119~120.

金哲洙, 憲法學概論, pp. 175~176은 우리憲法上 法治主義要素로서 基本權保障·權力的 分立·司法的權利保障 기타 등으로 분류하고 있으나 그 내용은 크게 다르지 않다.

를 지향하고 있는 현대국가로서는 무책임한 처사라 하지 않을 수 없다. 특히, 법령의 수가 날로 증가하여 이른바 “법령의 홍수시대” 또는 “법령의 소나기”속에 놓여 있는 현대국가에서는 각 분야에서 광범위하게 국민의 행위를 규제하는 행정법령의 수의 증가가 현저할 뿐만 아니라 각종 기술법규가 새로이 제정됨으로 인하여 국민이 자발적이고 적극적으로 이 모든 법규를 알아야 한다고 주장하기는 무리라 하지 않을 수 없다. 따라서 국가는 “법의 不知는 어떤 사람도 宥恕하지 않는다”는 법격언을 앞세워 국가가 책무를 다하였고 실질적 법치주의의 구현에 완벽을 기하였다 할 수 없기 때문에 국민에 대한 국가의 법령홍보 책무가 새로이 나타남을 부인할 수 없다 하겠다.

## II. 現行 法令의 對國民 弘報現況

### 1. 國家의 法令公布

모든 법령은 그것이 공포되지 않으면 효력을 발생하지 못한다. 즉, 그 법령의 제정절차가 아무리 적법하였고 아무런 흠이 없다고 하여도 이를 국민에게 공포하지 않은 경우에는 그것은 법령으로서의 효력을 갖지 않기 때문에 대 국민관계는 물론이고 정부기관 사이에서도 무효가 된다.

우리 憲法은 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포하도록(§ 53①) 규정하였고, 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다(§ 53⑦)고 하고, 法令등公布에관한法律은 헌법개정·법률·조약·대통령령·총리령 및 부령의 공포와 헌법 개정안·예산 및 예산외국고부담계약의 공고는 관보에 게재하여 이를 한다(§ 11①)고 규정하여 공포대상이 되는 법령의 종별과 공포의 방법을 규정하는 한편, 예외적으로 국회의장이 법률을 공포하고자 할 때에는 서울특별시에서 발행되는 일간신문 2 이상에 게재함으로써 한다(§ 11②)고 규정하여 공포방법으로서 관보게재에 대한 예외적 방법을 규정하고 있다.

### 2. 법령의 公布와 弘報

「공포」나 「홍보」나 사전의 풀이에 따르면 다같이 널리 알린다는 뜻이다. 그러나 우리가 법령에서 쓰는 공포는 법령의 효력발생 요건의 하나으로써 법령의 제정·개정 또는 폐지된 내용을 관보에 게재함으로써 이를 국민들에게 알리는 것을 말하며 공

포는 1회로써 충분한 것이다.

한편, 우리가 여기서 논의하고자 하는 「홍보」는 법령의 효력 발생요건으로서 관보에 게재하는것 외에 어떤 수단을 써서든지 법령의 내용을 국민에게 널리 알리는 모든 방법을 일컫는 뜻으로 사용하고자 한다. 따라서 어떤 활자매체에 의하던 전파매체에 의하던 그 수단을 가리지 않고 그것이 어디에 게재되든 또는 어떻게 전파되는가를 묻지 않을 뿐만 아니라 또 그 회수의 제한이 없으며 오히려 그 회수가 많으면 많을 수록 홍보의 효과는 크며 바람직한 홍보가 될 것이다.

국가가 제정한 법령을 공포하는 것은 그것이 그 법령의 효력 발생요건이기 때문에 법적 의무로서 당연한 것이나, 공포된 법령을 국민에게 적극적으로 홍보하여야 하는 것은 비록 국가의 법적의무는 아니지만 이는 국가의 책무로 보아야 할 것이다. 그러나 앞서서도 언급한 바와 같이 실질적 법치주의를 완벽하게 구현하기 위하여는 국가가 모든 국민에게 법령을 친절히 홍보함으로써 국민들로 하여금 법령을 자발적으로 준수하게 할 뿐만 아니라 법의不知로 인한 권리의익이 침해되는 일이 없도록 하기 위하여 적극적으로 법령홍보의 책무를 게을리 해서는 안될 것이다.

국가가 국민에게 적극적으로 법령홍보의 책무를 다할때 “事實을 모르는 者는 용서되지만, 法을 모르는 자는 용서되지 않는다” 예로부터의 法格言이 격언다워지고 실질적 법치주의는 그 이름에 걸맞게 구현될 것이다.

### 3. 法令弘報 현황

현재 정부가 행하고 있는 법령홍보는 官報의 發刊, 法令集의 편찬·보급, 「법제」지의 발간·보급, 각종 주요법령해설총서의 발간, 대중매체를 통한 법령홍보, 法令情報電算網의 구축 및 새법령소식지의 발간등의 방법으로 법령을 홍보하고 있다.

이하 홍보수단별로 설명하면 다음과 같다.

#### 가. 官報의 발행

法令등 公布에 관한 法律은 “憲法改正·法律·大統領令·總理令 및 部令의 公布와 憲法改正案·豫算 및 豫算外國庫 負擔契約의 公告는 官報에 이를 게재하여야 한다”(§ 11①)고 규정하여 헌법개정·법률·조약·대통령령·총리령 및 부령을 관보에 게재하여 공포한다는 점과 이들 법령은 공포하지 않으면 효력을 발생하지 않는다는 점은 이미 설명한바와 같다.

이와 같이 법령을 관보에 게재하여 공포함은 법령의 효력발생요건으로서 공포절차를 생략할 수 없는 것일 뿐만 아니라, 관보는 국민 누구나 구하여 읽을 수 있는 것이기 때문에 법령홍보로서의 기능도 가지고 있는 것이다. 그러나 모든 국민이 관

보를 통하여 법령의 내용을 알게되는 경우는 극히 드문 일일 뿐만 아니라 손쉽게 관보를 구하여 읽을 수 없는 것이 실정이므로 직접적인 법령홍보로서의 기능은 크다고 할 수 없을 것이다.

#### 나. 法令集의 편찬보급

법령집의 편찬업무를 정부의 임무로 규정한 것은 法制處職制(1950. 3. 31, 대통령령 제302호) 제 1 조제 2 항에서 찾아볼 수 있다.

정부수립후 새로 제정된 많은 법령과 6.25한국전쟁을 효율적으로 수행할 뿐만 아니라 이를 수습하기 위하여 제정·개정된 각종 현행법령을 일반국민에게 주지시킬 목적으로 이들 법령을 체계적으로 분류하여 편찬한 법령집이 필요하게 되어 1954년 9월 30일 국무회의의 의결을 얻어 上·中·下 3권의 大韓民國法令集을 편찬한 것이 정부가 편찬한 우리나라 법령집편찬의 시초이다. 그 후 1962년 4월에 이전의 법령집을 증보하여 총 6권의 大韓民國現行法令集을 새로 발간하였다.

이때까지의 법령집은 그 수록할 사항이나 발간·배부 등에 관한 일반적 기준이 없이 외국의 예 등을 참작하여 편찬보급 하였으나, 1963년 5월 22일 閣令 제1310호로 法令集編纂 및 刊行規程을 제정하여 그 기준 등을 정함으로써 비로서 대 국민홍보의 구실을 할 수 있는 법령집 발간의 기틀을 마련하게 된 것이다.

위 6권의 大韓民國現行法令集을 10여년간 증보하여 발간해 오다가 이를 폐간하고 위 규정에 따라 1974년 11월에 총 27권의 방대한 신판 大韓民國現行法令集을 발간하였고 그 후 1989년 12월에는 종전의 법령집의 체제를 전면적으로 개편하여 50권의 신판법령집을 발간하여 오늘에 이르고 있다.

현재 우리가 사용하고 있는 大韓民國現行法令集은 총 18,500질이 발간되어 정부기관에 1,000질, 일반국민이 17,500질을 구독하고 있으며 그 추록은 월 1회 발간되어 새로 제정 또는 개정된 후 약 45일의 시차를 가지기 때문에 그 현행성이 매우 근접되어 있을 뿐만 아니라 가장 광범위하게 보급되어 법령홍보의 효과는 크다고 하겠으나 일반국민으로서는 그 분량이 너무 방대할 뿐만 아니라 가격이 비싸서 구독하기가 어렵다는 것이 흠이라 하겠다.

#### 다. 「법제」지의 발간 보급을 통한 법령홍보

공포된 법령을 신속히 국민에게 홍보하여 국민의 법률생활에 이바지 하기 위하여 法制處는 1958년 1월부터 월간으로 「法制月報」를 발간하였다.

1976년 1월부터는 제명(題名)을 「법제」로 고쳐서 발간하다가 보다 신속한 대 국민홍보의 필요성에 따라 매 10일마다 발간하는 旬刊으로 발간순기를 단축하여 오늘에 이르고 있다.

「법제」지의 수록내용은 매 10일동안에 제·개정된 법령의 내용과 법제처가 주관하는 국무총리행정심판위원회의 재결례, 정부의 법령 해석에, 주요 행정소송판결례 및 단행법령의 해설과 입법예고 내용 등이다.

발간부수는 창간당시(1958년)에는 300부, 그 후에 500부로 증부를 하다가 1982년부터 800부, 1986년부터 1,700부, 1987년부터 2,250부, 1988년도부터 2,600부, 1991년부터 4,800부, 1992년도에는 5,100부를 발간하여 보급하고 있다. 특히 1991년도부터 발간부수가 급격히 늘어난 것은 최일선행정기관인 읍·면·동을 배부처에 포함시켰을 뿐만 아니라 기초 및 광역지방자치단체의 의회가 구성되어 지방자치가 실시됨에 따른 배부처가 늘어났기 때문이다. 「법제」지의 법령홍보구실은 이것을 누가 구하여 읽느냐는 문제와 연결된다고 본다. 현재 법제처가 배부하고 있는 「법제」지는 중앙행정기관에 299부, 지방자치단체에 4,150부, 공공 및 대학도서관에 253부, 공공단체에 141부, 그 밖에 148부 도합 5,100부가 무상으로 배부되고 있으며, 일반국민들 중 정기구독자 413인이 유상으로 구독하고 있다.

배부처 중 지방자치단체가 차지하는 비율이 81%로 절대다수인것은 법집행의 일선기관 공무원들이 새법령을 신속하고 정확히 알고 있어야 할 필요성에 따른 것이며, 정기구독하는 일반국민은 총 발간부수의 1%에 이르지 못하는 것은 그 만큼 우리가 법령에 무관심하다는 것을 들어낸다 하겠다. 그러나 현재 정부가 행하고 있는 활자매체를 통한 법령홍보로서는 「법제」지의 발간·배포가 가장 신속하고 광범위한 효과를 거두고 있다 할 것이다.

#### 라. 대중매체를 통한 법령홍보

신문·라디오·텔레비전 등 각종 대중매체를 통한 광고의 효과는 거의 위력에 가까울 만큼 크다는 것은 누구도 의심하지 않을 것이다.

법제처에서는 이 점에 눈을 두어 각종 대중매체를 통한 법령홍보에 역점을 두고 자 오랫동안 노력한 끝에 1981년 6월 18일부터 KBS1 T.V.와 제1라디오를 통하여 각각 1주일에 1회씩 그 주일에 공포된 법령 중 국민생활과 직결된 법령을 가려서 대담식으로 해설을 해왔으나 텔레비전을 통한 법령홍보는 88서울올림픽대회 개최를 계기로 중단되었고, 라디오를 통한 법령홍보는 비록 짧은 시간이긴 하지만 새 법령소개를 계속하고 있다.

한편 신문을 통한 법령홍보는 부산일보·대구매일·대전일보·전남일보·전북일보·강원일보·제주신문 등 지방일간지에 주간공포법령목록을 게재하고 있으며, 법률신문·법정신문·종합법률·국민법률·조선법률·시정신문 등 특수 주간 신문에 주간공포법령개요와 새법령해설을 게재하여 법령을 홍보하고 있다.

그러나 국민에게 가장 영향력이 크다고 볼 수 있는 텔레비전방송을 통한 법령홍보의 길이 열리지 않고 있을 뿐만 아니라 서울에서 발행되는 주요 일간지에 법령홍보를 할 수 없다는 점은 아쉬운 일이다.

**마. 法令情報電算網을 통한 법령홍보**

법제처에서는 제 2차 정부행정전산화기본계획(1983~1986)에 의하여 법령정보전산망업무를 1983년부터 자체개발하여 행정의 능률화와 법제업무의 과학화 등을 기하고 있다.

법령정보전산망업무라 함은 신규로 제정되거나 개정 또는 폐지되는 모든 법령을 온라인 데이터 베이스(on-line data base)체계에 그때 그때 즉시 입력하여 단말기만 설치하면 누구나 쉽게 법령의 내용이나 개정·폐지된 부분 그 밖에 특정 법령용어의 사용에 등을 검색하여 알아볼 수 있는 체계를 말한다.

법제처는 현재 헌법을 비롯하여 법률 861건 대통령령 1,151건 부령 및 총리령 1,156건 등 도합 3,168건의 법령을 입력하여 법제업무 등에 활용하고 있으며, 국회·대법원·헌법재판소 등 5개기관과 총무처·외무부·국방부·법무부 등 서울에 소재하는 19개의 중앙행정기관 등 24개기관이 단말기를 설치하여 이용하고 있다.

앞으로는 점진적으로 정부의 모든 기관과 나아가 공공단체 등에도 단말기를 설치하여 신속한 법령정보를 제공할 계획이지만 이것을 민간단체와 국민개개인에게까지 확대해야 할 것인가는 신중히 검토할 문제이다.

왜냐하면 3,168건의 현행법령이 전산입력은 되었다 해도 그양이 엄청나기 때문에 입력된 내용에는 어느정도 오류가 있음을 부인할 수 없고 이와 같은 오류는 상당기간에 걸쳐 점진적으로 수정할 수 밖에 없기 때문에 정부로서 부정확한 법령정보를 국민에게 제공한다는 것은 정부의 신뢰도와도 관계되므로 신중한 검토를 요하는 일이다.

**바. 「새법령소식」의 발간 배포에 의한 법령홍보**

법제처는 1992년 1월부터 월 2회씩 「새법령소식」을 매회 2만부씩 발간하여 무상으로 행정관청의 민원실과 주요역의 대합실 그 밖에 국민이 기다리는 동안 손쉽게 볼 수 있는 각 은행의 점포등에 배포·비치하여 불특정·다수의 국민을 상대로 국민의 일상생활과 직접 관련이 있는 법령을 홍보하고 있다. 「새법령소식」에 의한 법령홍보는 라디오·텔레비전 또는 신문 등에 의한 법령홍보와 마찬가지로 가장 바람직한 홍보방법일 뿐만 아니라 홍보효과도 가장 크다고 생각되지만 예산상의 제약으로 홍보대상인 법령의 수와 배포처가 한정되는 까닭에 현재 법령홍보의 효과는 크게 기대할 수 없는 실정이다.

### Ⅲ. 적극적 法令弘報를 위한 방안 (法令弘報의 展望)

#### 1. 法令弘報의 實效性 확보를 위한 전제

##### 가. 用語의 정비

일반적으로 法令文이란 나라에 따라 정도의 차이는 있지만 권위적이고 어려운 용어를 쓸 뿐만 아니라 엄숙한 표현을 씀으로 인하여 일반국민이 거리감을 갖게되고 쉽게 親和되지 않는 경향이 있다. 정부가 아무리 적극적으로 법령을 홍보한다 해도 그 법령의 용어나 표현 자체가 어렵다고 국민이 느낄 때에는 국민의 법령에 대한 거리감은 좁혀지지 않을 것이고 따라서 홍보효과는 기대하기 어려울 것이다.

홍보효과가 없는 정부의 법령홍보는 결국 국력의 낭비에 그칠뿐 적극적 법치주의의 실현 내지 국민의 권익보장에는 큰 도움이 되지 않는 것이다.

그리하여 현재 정부는 법령용어를 中等教育을 받은 정도의 국민이면 누구나 그 뜻을 쉽게 알 수 있도록 쉬운 용어로 표현하고 권위적이라거나 비민주적인 용어와 국민감정이나 시대성에 맞지 않는 용어를 바꾸며, 漢字용어나 외국어는 가능한한 한글용어로 풀어 쓴다는 원칙하에 법령용어를 諄化 정비하고 있다.

##### 나. 用語정비 추진과정

###### 1) 법령정비의 추진

1945년 日帝植民統治하에서 벗어나 祖國光復을 맞고 아직 정부를 수립하기 이전인 美軍政시에 美軍政廳이 發令한 『法律諸命令의 存續』(軍政法令 21호, 1945. 11. 2)은 “모든 法律 또한 朝鮮舊政府가 發布하고 法律의效力을 有한 規則, 命令, 告示 其他 文書로서 1945年 8月 9日 實行中인 것은 其他 이미 廢止된 것을 除하고 朝鮮軍政府의 特殊命令으로 廢止할 때까지 全效力으로 比를 存續함”(第1條 前段)이라고 규정하여 軍政시절에는 일제식민통치시에 적용되던 법령을 그대로 적용하였다.

1948년 대한민국 정부가 수립되었을 당시 우리의 법령은 制憲憲法(1948. 7. 17 公布) 附則 제100조의 “現行法令은 이 憲法에 抵觸되지 아니하는 限 效力을 가진다”는 규정에 의하여 당시에 적용되고 있던 구 법령이 헌법에 저촉되지 않는 범위에서 제한적으로 적용되고 있었다. 따라서 이 당시의 적용법령은 舊韓末의 法律·勅令·日本法律·日本帝令·朝鮮總督府令·美軍政法令·過渡政府法令 등이 모두 혼합된 상태였다.

정부는 이와 같은 복잡하게 얽혀있는 법령을 정비하기 위하여 法典編纂委員會(法



典編纂委員會職制, 1948. 9. 15 대통령령 제 4 호)를 설치하고 이 위원회로 하여금 민사·상사·형사관계 기본법전과 기타 소송·행형 등 司法法規의 자료를 수집·조사하게 하고 그 조사를 토대로 이들 법규의 초안을 기초·심의하게 하였다.

1951년에는 다시 法令整理刊行委員會를 설치(1951. 5. 12, 대통령령 제 499호)하여 구 법령의 유효·무효를 조사하여 이에 대체할 새 법령의 기초를 준비하려 하였으나 6.25전쟁으로 인하여 뜻을 이루지 못하고 휴전후인 1956년에 法令整理委員會를 설치(1956. 7. 19, 대통령령 제 1169호)하여 400여건의 구 법령을 정리하였다.

5.16 군사정부는 舊法令整備事業을 조속히 마무리 짓기 위하여 『舊法令整理에 관한 特別措置法』을 제정(1961. 7. 15, 법률 제 659호)하고 내각수반 감독아래 法令整備委員會를 두고 1962년 1월말까지 약 500여건의 구법령을 폐지하게 하는 한편, 400여건의 새로운 법령을 제정하게 하는 법령정리업무를 함으로써 制憲憲法 부칙에서 효력이 부여된 구법령의 정비가 이루어지고 비로소 독립국가의 독자적인 법령체계를 갖추게 되었다.

## 2) 법령의 한글화 추진

1948년 정부수립 직후에 『한글전용에관한법률』을 제정·공포(1948. 10. 9, 법률 제 6 호)하여 정부의 공용문서는 한글로 쓰도록 하였다. 다만, 얼마동안 필요한 때에는 한자를 병용할 수 있게 하였다.

고유의 문자를 가진 독립국가로서 국가의 공문서를 자기 나라 문자를 사용한다는 것은 두말할 나위없이 지극히 당연한 것이다. 그러나 우리가 오랫동안 한글과 한자를 병용해온 역사적 사실과 습관에서 하루아침에 한글만을 전용한다면 상당한 혼란이 올 것을 염려하여 이러한 혼란이 없을 때까지는 한글과 한자를 아울러 쓰게 한 것이다.

이와 같은 한글전용에 관한 법률의 규정에도 불구하고 이 법률 단서규정을 근거로 하여 공문서의 한글전용은 이루지지 않고 여전히 한글·한자병용이 이루어졌을 뿐만 아니라 공문서에 사용된 한글은 토씨나 접미사정도에 불과한 실정이었다.

1961년 5월 16일 군사혁명에 의한 革命政府는 모든 국가 사무의 간소화·표준화 및 과학화를 기하여 행정능률을 높일 목적으로 『정부공문서규정』(1961. 9. 13 제정, 각령 제 137호, 1963. 11. 20 전문개정 각령 제 1645호)을 제정하여 공문서의 정의에 법규문서를 명시하는 한편(1966. 5. 21 전문개정 제 3 조), 문서의 용어는 한글을 사용하되 법규문서는 한자를 혼용하도록 하였기 때문에(제 7 조) 법규문서는 이때까지는 한글·한자를 병용해 오다가 1969년 5월 2일 대통령령 제 3923호로

정부공문서 규정을 다시 개정하여 법규문서는 뜻의 전달이 곤란한 경우에 한하여 괄호안에 한자를 넣어서 쓰도록 하였다(제 7 조제 1 항).

그 후 1970년 9월 18일 대통령령 제5338호로 정부공문서규정을 개정하여 모든 정부문서(법규문서 포함)는 한글로 쓰도록 함으로써 법규문서의 한글전용의 첫걸음을 내딛게 되었다.

이런 과정을 거쳐 현재 대통령령 이하의 법령은 한글을 전용하고 있지만 한글전용화에관한법률 단서규정에 따라 부득이 헌법과 법률은 현재도 한글과 한자를 병용하고 있다.

### 3) 법령용어의 순화·정비

법령의 정비와 법령의 한글화에 이어 1969년부터 법제처에서는 법령용어의 정비에 착수하여 오늘에 이르고 있다. 즉, 법제처에서는 1969년 5월에 『법령용어정비요강』을 작성하는 한편, 1972년 7월에는 『법령용어 정비기준』을, 1983년 4월에는 『법령용어 순화정비기준』을 각각 작성하여 모든 법령안의 심의시에 이 기준에 따라 용어를 순화·정비하는 한편 각 부처에 통보하여 법령안의 입안 단계에서부터 법령용어의 순화·정비의 지침으로 삼게 하였다.

1983년부터는 법령용어의 순화·정비업무를 본격적으로 추진하기 위하여 법제처안에 『법령용어심의회』를 설치하고 순화·정비대상 용어의 선정에서부터 최종 확정까지를 법령의 소관부처의 의견 및 법제처 법제관의견→국어학자의 자문→법령용어심의회 의 확정→국무회의 보고의 단계로 신중을 기하여 확정된 다음 이 확정된 용어를 『법령용어순화편람』으로 발간하여 모든 법령을 제정·개정하는 때에 이를 지침으로 하고 있다.

법령용어순화편람은 그동안 3권(1985, 1986, 1990)이 발간되었는데 제 1 집에는 826개의 정비대상용어를, 제 2 집에는 새로 354개의 용어를 추가하여 1,180개의 정비대상용어를, 제 3 집에는 다시 640개 용어를 추가하여 총 1,820개 용어를 각각 수록하고 있다.

1992년에는 제 4 집을 발간하기 위하여 1,135개 용어를 추가하여 총 2,955개 용어를 수록하기 위한 작업이 진행 중에 있다.

### 다. 용어정비의 실적과 전망

앞에서도 말 한 바와 같이 한글전용화에관한법률이 제정되었으나 그 단서규정에 따라서 헌법과 법률은 거의 전부가 한글·한자병용을 하고 있고 경범죄처벌법(1983. 12. 30), 도로교통법(1984. 8. 4) 및 총포·도검·화약류등단속법(1984. 8. 4)과 한글전용화에관한법률(1984. 10. 9)만이 한글전용을 하고 있으며 대통령

령과 부령은 모두 한글을 전용하고 있다.

법률이 한글전용되지 않는다는 몇가지 이유가 있다고 본다.

그 첫째는, 암암리에 우리 머리속에 박혀 있는 관료주의 내지는 권위주의 의식이다. 법령이란 治者의 통치수단으로서 그 표현은 무게가 있어야 하고 근엄해야 한다는 생각이 그것이다.

둘째는, 법령문언은 간결하고 함축적이어야 한다는 생각이다. 물론 법조문이 간결하고 함축적이어야 한다는데 이의는 없겠으나 간결하고 함축적이려면 꼭 한자를 사용해야 되는 것은 아니다. 그리고 간결성과 함축성을 고집한 나머지 그 뜻을 국민이 그것도 비법률전문가인 대부분의 국민이 쉽게 이해할 수 없게 된다면 그 폐해를 어떻게 할 것인가.

셋째는, 법제 내지는 입법업무에 종사하는 공무원과 법률전문가의 성의 또는 인식부족이다. 사실 한글과 한자가 병용되고 있는 법률을 한글로 모두 고쳐 쓰려면 그 준비에 많은 노력과 시간이 필요한데 그 번잡한 수고를 과감히 헤쳐나갈 자신과 성의가 부족한 것이다.

이와 같은 문제점에 대하여는 기왕에 한글전용화한 법률이 해결의 좋은 본보기가 되고 있다. 즉 (舊)輕犯罪處罰法 제 1 조제 17호는 “炮煮, 洗滌, 剝皮하지 아니하고 그대로 食用에 供하는 食品에 覆蓋를 設置아니하고 店頭에 陳列하거나 行商한 者”는 拘留 또는 科料에 處한다고 규정하였는데 이를 “껍질을 벗기거나 익히거나 씻거나 하지 아니하고 그대로 먹을 수 있는 음식물을 덮개를 덮지 아니하고 가게 밖이나 한데에 내놓거나 돌아다니며 판 사람”은 구류 또는 과료의 형으로 벌한다고 개정하였다.

한편, 법령조문속에 있는 용어의 순화정비 실적은 이를 수자로 나타내기는 어렵다. 왜냐하면 『법령용어순화편람』에 실려 있는 “送達하다”는 용어는 이를 “보내다”라고 고쳐쓰도록 하였는데 送達하다는 용어는 많은 법령 많은 조문속에서 사용하고 있기 때문에 그 법령 해당조문을 고치는 경우가 아니면 용어만을 고치기 위하여 그 법령을 개정할 수 없을 뿐만 아니라, 같은 법령안에서도 그 법령을 전문개정하는 경우가 아니면 용어의 통일을 기하기 위하여 어느 한부분의 “送達하다”를 “보내다”로 고치는 것은 오히려 혼란을 가져올 수 있기 때문이다.

#### 라. 語法의 정비

오늘날 우리 법령조문의 표현을 살펴보면 용어 자체의 순화·정비도 필요하지만 그에 못지 않게 日本식 표현이 군데군데에서 나타남을 볼 수 있다. 그것은 1962년 법령정리업무를 추진하면서 과거의 법령을 우리말로 서둘러 번역하는 과정에서 생

긴 잘못이 그대로 이어지고 있는게 아닌가 생각된다.

가령, “제 1 항의 규정에 의한 사전결정통지서에는 법령등에의 적합여부와…”(건축법시행규칙 § 17②), “…제조업자 또는 수입업자에 대하여 기금에의 적립 의무를 면제하는 기준은 …”(농약관리법시행령 § 17②), “事業積立金에의 積立”(集團에너지事業法 § 42① III)등에서 볼 수 있는 바와 같이 “…에의”라는 표현은 아무래도 자연스러운 우리 語法은 아니다. 이런 경우에는

- 법령등에의 적합여부→법령등에 적합한지 여부
- 기금에의 적립의무→기금으로 적립할 의무
- 事業積立金에의 積立→事業積立金으로 積立

으로 표현한다면 오히려 더 자연스럽고 그 뜻이 명확하리라 생각된다. 또 “…의 規定에 의한(의하여)”라는 표현을 많이 쓰고 있는데 이와 같은 표현을 관행으로 무조건 쓸것이 아니라 각각 쓰고 있는 규정의 뜻이 가장 잘 전달되도록 다른 표현을 쓰는것도 생각해 볼 필요가 있을 것이다.

건축법시행규칙 제24조제 1 항을 보면

“법 제27조제 1 항의 규정에 의하여 법 제 8 조의 규정에 의한 허가대상건축물을 설치하고자 하는 자는…”이라고 규정되어 한번 읽어서는 무엇이 어디에 걸리는지를 선뜻 알 수가 없다. 그러므로 이 규정을 “법 제27조제 1 항의 규정에 의하여 법 제 8 조에서 정하는 허가대상 건축물을 설치하고자 하는 자는…”이라고 한다면 그 뜻을 이해하는데 큰 어려움은 없을 것이고, 같은 시행규칙 제26조제 1 항은 “법 제 31조제 1 항의 규정에 의하여 대지를 조성하거나 건축 공사에 수반하는 토지를 굴착하는 경우에는 다음 각호의 규정에 의한 위험발생의 방지조치를 하여야 한다.”고 규정하여 같은 항속에 『규정에 의하여』, 『규정에 의한』이란 표현이 두번이나 있으므로 말미암아 그 뜻이 바로 와 닿지 않는다. 만약 위 조항도 “법 제31조제 1 항의 규정에 의하여 대지를 조성하거나 건축공사에 수반하는 토지를 굴착하는 경우에는 다음 각호에서 정하는 위험발생의 방지조치를 하여야 한다.”로 하면 문장이 한결 단순하여 그 뜻을 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

그 밖에도 “法令이 定하는 바에 의하여” 또는 “당해 自治團體의 條例가 정하는 바에 따라”(貨物流通促進法 § 51③)등의 표현을 많이 쓰고 있는데 이들 경우도 법령이나 조례가 주어가 되어 무엇을 정하는 것이 아니라 그 법령 이나 조례로 정하거나 또는 그 법령이나 조례에서 정하여지는 것이다. 따라서 “法令에 定하여진 바” 또는 “條例에 정하여진 바”등으로 표현하는 것이 옳을 것이다.

그동안 우리가 법령용어의 순화정비에 힘을 기울여 오고 있는 것처럼 앞으로는

표현의 정확화·통일화에도 관심을 가지고 노력해야 할 것이다.

## 2. 새로운 法令弘報 방안의 강구

앞에서 지금까지의 법령홍보 현황을 대략 훑어 본바처럼 현재의 법령홍보 수단은 정부예산상의 제약으로 만족할 만한 홍보효과를 거두지 못하고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 법령홍보효과를 올릴 수 있는 새로운 방안은 무엇인가 이하 이 점에 관하여 간단히 살펴 보겠다.

### 가. 법령정보전산망의 확충

오늘날을 흔히 정보화의 시대라고 말하는 것처럼 각종 정보에 뒤지고 어두워서는 국가·사회·개인을 막론하고 발전은 물론이요 존립까지 위협받는 시대에 우리는 살고 있다. 더욱이 전자계산조직(Computer)의 눈부신 발달로 각종 정보의 처리와 그 전파는 말할 수 없이 정확하고 신속하다.

현재 정부에서는 법령정보를 전산입력하여 이를 정부기관내에 보급하고 있으나 그 미흡함과 제약요인은 이미 지적한바와 같다.

앞으로는 한국법제연구원과 같은 전문 연구기관에서 이 분야에 관심을 가지고 법령정보전산망을 개발 확충하여 정부기관외에 각종 기업·단체·개인에 이르기까지 원하는 자는 누구나 실비로 개인용 단말기에 연결하여 언제나 손쉽게 법령정보를 얻을 수 있는 방안을 강구해야 할 것으로 안다.

### 나. 言論機關의 적극적인 협조

오늘날 홍보기법의 발달과 홍보매체의 다양화로 각종 홍보의 숲속에서 우리는 살고 있다. 이와 같은 홍보의 숲속에서 홍보의 위력을 가장 크게 발휘하는 것은 신문·잡지·방송 등의 언론매체이다.

현재도 이와 같은 언론매체를 통한 법령홍보가 이루어지고는 있지만 그 실적은 지극히 보잘것 없는 실정이다. 그 이유는 각종 언론기관의 업무의 고유한 특성에 내재하는 제약요인과 정부의 예산상의 제약 및 언론기관 종사자의 미온적인 관심이라 할 것이다. 즉, 모든 언론매체는 전 국민을 대상으로 하고 있기 때문에 최대다수의 최대관심을 염두에 두지 않을 수 없을 것이고, 최대다수의 최대관심은 사건성과 흥미성이라는 것을 모르는 바는 아니나 언론기관은 社會의 公器로서의 역할을 소홀히 해서도 안될 것이다.

지금까지는 정부의 언론기관에 의한 법령홍보가 법령의 내용만을 요약하여 전달하는 차원에 그치고 있어서 일반독자·시청자의 관심을 끌기에 충분치 못했다. 법령을 표면적으로 그저 요약된 문장으로 나열하여 전달할 경우, 비록 전문가라도 깊

이 생각하기 전에는 그 홍보하는 법령의 중요성을 실감하기 어렵다. 해당법령이 어떤 국가정책과 구체적으로 관련되어 있는가, 또 이 정책이 법령의 규정에 따라 시행될 경우 국가기관 및 국민들에게 어떤 영향을 미치는가 등 법적용의 효과가 구체적으로 적시 되어야만 일반국민은 그 중요성을 피부로 느끼게 된다.

제정 또는 개정되는 새로운 법령은 언제나 새로운 국가정책의 근거 또는 국민이 준수하여야 할 새로운 규범의 성격을 띠고 있으므로 보다 구체적으로 홍보한다면 국민 중 일부 또는 국민전체의 중대한 관심사항으로 부각될 수 있다. 선진법치국가에서 새 법령소식이 중요뉴스 중의 하나가 되어있음은 이때문이다.

법령은 국민이 그 내용을 바로 알고 준수할때 그 기능을 올바르게 발휘할 수 있다. 언론기관은 우리나라가 실질적인 민주법치국가가 될 수 있도록 사명감을 가지고 법령을 취재하고 홍보하여야 할 것이다. 또한 보도자료를 제공하는 법령담당기관도 법의 내용을 평면적으로 나열하는 정도에 그칠것이 아니라, 그 구체적 효과를 적시하여 언론기관이 적극적 관심을 갖도록 유도하여야 할 것이다.