

政府樹立50週年, 法制處의 機能과 役割

李 英 俊*

차 례

- I. 머리말
- II. 우리나라의 법제기구 변천사
 - 1. 정부수립(1948) 이전 : 朝鮮時代
 - 2. 정부수립 이후 : 법제처의 연혁
- III. 법제처의 기능과 역할
 - 1. 법제처의 지위
 - 2. 법제처의 주요기능 및 역할
 - 3. 법제처의 특성
- IV. 법제업무운영규정 제정·시행
 - 1. 개 요
 - 2. 개정방향 및 추진일정
 - 3. 주요내용
- V. 맺음말
- ※ 부 록
 - ① 역대법제처장 명단
 - ② 법제처 조직개편현황(98.2.28자)
 - ③ 법제처조직 개편도(98.2.28자)

* 韓國法制研究院 法令情報室長

I. 머리말

금년은 우리정부가 수립된 지 50년이 되는 해이다. 지금 21세기를 바로 눈앞에 둔 가운데 세계의 질서는 변하고 있고 국내 상황도 숨막히게 변화를 거듭하고 있다.

특히 근래에 이르러 국가의 行政目標가 다원화함에 따라 법제업무도 다양화·전문화하게 되었으며 숫적으로도 1998년 5월 16일현재 3,650개의 현행 법령을 保有하게 되었다.

法制處는 정부수립과 함께 정부입법사무의 총괄기관으로 설치되어 오늘에 이르기까지 정부시책을 위한 법제업무를 꾸준히 추진하여 왔다.

민주국가에 있어서 法律은 국민적 합의의 상징이며 국민여망의 최대공약수라 할 수 있다. 이와 같은 법률을 제정하고 개정하는 일에 최일선에서 참여하는 법제처의 책무는 실로 막중한 것이라 하겠다. 국민적 합의에 바탕을 두지 않은 법률은 지켜지기 어려우며 법률이 지켜지지 않으면 국가목표는 제대로 달성되기 어렵기 때문이다.

그리하여 법제처는 행정부 내부에서도 항상 정책의 중립적 위치에 서서 국민적 합의를 확인하고 국가목표를 조명하면서 법제업무에 임하여 왔던 것이다.

이러한 어려운 법제환경 속에서도 법제처는 국민적 여망의 소재를 확인하기 위하여 정부입법계획의 수립·시행, 입법과정에서의 협조, 국민의 입법건의 수립, 법령안 등의 심사, 법령 등의 정비·개선, 기타 법령해석과 법령운영의 전문성 확보 및 지원과 법률상담 등의 제도를 도입하여 시행하고 있으며, 국민속에 살아있는 법령을 만들기 위하여 법령홍보, 법령의 한글화, 용어의 대중화 등에도 정성을 다하고 있다. 뿐만 아니라 법령의 의미를 선언하는 法令解釋制度和 법령의 집행과정에서 생기기 쉬운 부당한 處分을 시정하는 行政審判制度를 확립하여 국민의 권익보호에도 진력하고 있다.

그리고 이러한 법제업무를 진취적이고 효율적으로 운영하기 위하여 交易對象國을 비롯한 여러 외국의 法令을 蒐集하여 국민의 편의를 도모하는 일에도 소홀함이 없도록 하고 있다.

정부수립 50주년을 맞이하여 우리나라의 법제기구 변천사를 개관하여 보고 법제처의 기능과 역할을 정리하여 봄으로써 우리 스스로를 돌이켜보고 오늘의 사명을 재인식하는 계기가 되기를 기대해 본다.

II. 우리나라의 법제기구 변천사

1. 정부수립(1948)이전¹⁾ : 朝鮮時代

전제군주국가에 있어서 법률은 국왕의 명령이다. 따라서 조선조에 있어서도 최고의 입법기관은 국왕이다.

그러나 그 제정과정을 보면 국왕의 의사도 절대적이 아님을 알 수 있다. 우선 법안의 起草에서부터 他意로 이루어진다. 입법의 대부분이 受判의 형식으로 이루어지기 때문이다. 또 의정부는 법안을 부결할 수도 있다. 議政署事制 하에서는 심지어 국왕의 명령도 사실상 거부할 수 있었다.

이와 같은 의미에서 조선조에서는 입법에 관여하는 실질적 의미의 입법기관을 想定할 수 있고 입법에 관여하는 기관으로서는 都評議使司·議政府·備邊司가 있는데 오늘날의 法制處에 해당하는 이 檢詳條例司는 都評議使司에 소속되어 오다가 正宗 2年 관제개편에 따라 議政府에 소속되었다. 그후 太宗 14년에 議政署事制가 폐지됨에 따라 禮曹에 소속되었다가 世宗 18년에 署事制 부활로 다시 議政府소속이 되었지만 世祖가 다시 署事制를 폐지하면서 이를 없애고 『檢詳』 1인만 議政府에 남겨 그 일을 맡아보게 하였다.

檢詳條例司에는 오늘의 法制官에 해당하는 檢詳 2인과 오늘의 법제담당사무원에 해당하는 錄事 3인을 두었는데 錄事는 대개 다른 직무와 겸직을 하였다.

太祖實錄(官制編)을 보면 『檢詳條例司는 六曹로부터 제출되는 법안을 검토·시행여부를 檢詳하여 都評議使司의 회의에 상정하는 일과 각 관아의 受敎, 受判 등 條例를 수집·정리하여 영구시행할 것을 법전으로 편찬하는 실무를 맡았다』고 되어 있다.

한편 常設 法制補助機關 이외에 법전을 편찬할 때마다 이를 위한 임시기관을 설치했는데 정종조의 條例詳定都監, 태종조의 續六典修撰色, 세조조의 六典詳定所, 성종조의 校訂廳, 勘校廳 등이 그것이다. 이들의 직무는 각 관아의 條例를 수집·분석하여 영구히 준수하여야 할 법령을 법전으로 편찬하는 일이었다.

成宗 16년 經國大典이 반포 시행됨에 따라 법제업무는 藝文館의 소관사항

1) 法制處, 『法制處 四十年史』, 주영문화사, 1988, 29면 이하.

이 되었다.

藝文館은 국왕이 발하는 명령을 기초 또는 심사하는 기관으로서 오늘날의 法制處에 해당하는 기관이라 할 수 있다.

藝文館의 책임자는 大提學이며 그 밑에 知製敎가 있었다. 오늘의 法制處長에 해당하는 大提學의 品階는 正二品으로 六曹判書와 동일한 서열이며 그는 議政府堂上 즉, 오늘의 국무위원이기도 하였다. 이 시대의 大提學은 누구보다도 학식과 덕망이 높아야 하였다. 經書와 史籍에 통달하여 국왕의 자문에 응하여야 하기 때문이다.

知製敎는 국왕의 敎旨·敎書를 製述하는 오늘의 法制官에 해당한다. 藝文館의 大提學이 弘文館의 大提學을 겸임하고 있었으므로 知製敎도 대부분 弘文館의 직무를 겸임하고 있었는데 이 겸임 知製敎를 內知製敎라고 하였다.

知製敎의 品階는 正三品 이하 六品 이상으로 되어 있었다.

한편, 六曹에는 각 曹마다 知製敎 1인을 선임하여 당해 曹의 敎書를 기초하게 하였는데, 이들을 外知製敎라 하였다.

오늘의 각 부처 法制官에 해당하는 이 外知製敎는 大提學이 吏曹判書와 협의하여 六品 이상의 관원중에서 補하였으며, 이들의 직무수행에 대하여는 大提學이 지휘를 하였다.

이 시대에는 문과에 급제하여 知製敎에 임명되는 것을 큰 영광으로 생각하였다. 知製敎가 되는 것은 국가요직에의 승진이 약속되는 것과 같았기 때문이다. 經國大典 吏典中の 京官職條에 『臧吏(부정행위를 한 관리)의 자손은 아무리 훌륭한 자질이 있더라도 知製敎에는 임용하지 못한다』고 규정하고 있는 것만 보아도 그 직분의 중요함을 알 수 있다.

2. 정부수립이후 : 법제처의 연혁

우리나라는 1945년 8월 15일 일제치하로부터 해방된 이후 대한민국정부를 수립하면서 1948년 7월 17일(단기4281. 7.17) 드디어 대한민국헌법(制憲憲法)을 제정·공포하면서 동헌법 제31조에서 “立法權은 國會가 行한다”로 규정하였고, 1987년 10월 29일 전문개정된 현행헌법 제40조에서 “立法權은 國會에 속한다”라고 못박고 있다. 그런데 현행헌법 제52조에서 “국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다”라고 규정하고 있고 동 헌법 제89조에서 정부가 제출하는 법률안 등에 대하여는 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있는데

법제처는 國務會議에 상정될 법률안·대통령령안·조약안과 총리령안 및 부령안의 심사, 기타 법제에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리소속하에 설치된 中央行政機關이다(政府組織法 第24條).²⁾

국무총리소속기관에는 그를 보좌하는 보좌기관(국무조정실·비서실·공보실 등)과 행정 각부에 준하는 지위에서 국무총리의 행정 각부 업무에 관한 統轄事務를 수행하는 직속중앙행정기관(국가보훈처 등)이 있는데, 법제처의 경우는 후자에 속한다.

행정부 또는 내각의 조정·통합기능을 중시하고 있는 국가에 있어서는 행정수반 또는 내각에 직속하여 각 部省과는 독립된 법제기구를 두고 있음을 볼 수 있는데, 이는 어느 部省에 조정·통합기능에 속하는 법제기능을 부여하는 경우 각 部省 간에 우열관계가 형성되고, 또한 행정수반의 조정·통합권과 관련하여 문제가 생길 우려가 있기 때문이다. 다만, 우리나라의 경우 법제기구를 행정수반인 대통령소속하에 두지 않고 행정부의 제2인자인 국무총리소속하에 두는 것은 제1공화국부터의 역사적인 전통외에 대통령중심제를 취하더라도 내각책임제적 요소를 가미한 정부형태를 채택하고 있는 특수성에서 그 뜻을 찾을 수 있다고 하겠다.

현재 우리 행정부에는 법률전문기관으로 법무부와 법제처가 있는 바, 전자가 系線組織으로서의 行政各部인데 반하여 후자는 국무총리직속의 참모적 성격의 전문기관이라는 점에서도 차이가 있지만, 그 관장사무에 있어서도 전자가 檢察·行刑 기타 일반 法律執行業務를 관장함에 반하여 후자는 입법심의를 전담한다는 점에서 차이가 있다.

이와 같이 법제처는 국무회의의 심의에 앞서(總理令·部令 등 國務會議의 심의를 요하지 않는 것은 發令權者의 發令에 앞서) 立法案에 대한 심사를 주 업무로 하기 때문에 그 조직에 있어서도 전문가집단에 알맞도록 일찍부터 擔當官 制度가 도입·운영되고 있으며, 일반행정기관과는 달리 당해 법령에 대한 조사·연구기능이 강조되어 인적 구성이나 업무수행방식에 있어서 전문적 조정기관의 특성을 강하게 나타내고 있다.

(1) 法制處의 발족

법제처는 1948년 8월 15일 대한민국 정부의 수립과 동시에 南朝鮮過渡政

2) 法制處, 전계서, 97면 이하.

府 司法部の 法律起草局·法律調查局과 庶務處의 도서관을 인수하여 1室 3局 10課와 도서관으로 발족하였다.

이때의 법제처는 현재와 같이 국무총리에 소속된 중앙행정기관의 하나로 處長은 國務委員은 아니나 국무회의에 출석하여 발언을 할 수 있었다.

(2) 2次改憲과 法制室로의 개편

1954년 11월 29일의 2차개헌으로 國務總理制가 폐지됨에 따라 법제처의 명칭을 法制室로 바꾸고 독립된 중앙행정기관의 지위를 간직한 채 法務部長官 소속으로 되었다. 당시의 法制室長은 長官級으로서 국무회의 출석발언권에는 변경이 없었으며 이러한 상태는 1960년 제 2공화국이 수립되기까지 존속되었다.

(3) 國務院事務處 法制局

1960년 6월 15일 3차개헌으로 모든 행정권이 國務院에 소속되고 행정각부에 대한 국무총리의 통할·조정을 효율적으로 수행하기 위하여 國務院事務處를 신설함에 따라 法制室은 국무원사무처내의 法制局으로 개편되었다.

당시 국무원사무처에는 次長 2인을 두고 그 중 1인은 法制事務만을 관장하도록 하였는 바, 이때의 法制業務의 책임자는 法制局長이 아니라 法制擔當次長이었다.

(4) 法制處로의 還元

1961년 5·16군사혁명 이후 革命課業의 뒷받침을 위한 制度改善作業이 대대적으로 추진되었는 바, 그 일환으로 법제도의 개선·정비작업이 매우 중요한 것으로 인식되어, 1961년 10월 2일 政府組織法을 개정하여 종전의 內閣事務處 法制局을 법제처로 개편하여 내각 소속으로 하였다.

그 뒤 제3공화국에 들어와서 政府組織法을 개정하여 법제처의 소속을 내각에서 국무총리로 환원하여 오늘에 이르고 있다.

(5) 법제처 조직정비 개요³⁾

1961년 10월 2일 당시 법제처는 처장(국무위원급), 차장(1급), 총무과, 제1국(조사과 및 법제관 4인), 제2국(법제관 4인)의 단출한 조직이었다.

3) 法制處, 『月刊 법제』 통권제485호, 1998. 5. 101면이하.

1963년 12월 16일에는 차장직속으로 기획관리관(4급)이 신설되었고, 1966년 8월 1일에는 공보관(4급)이 신설됨과 아울러 차장을 차관급으로 격상시켜 차관회의 正委員이 되도록 하였다.

그 후 중요한 직제개정내용을 보면 1978년 5월 1일에는 그전에 신설된 법제조사관을 확대개편하여 법제조사국을 신설하였으며 법제관 4인을 증원하였다.

1980년대초에는 1962년부터 법제처에 설치된 법제조사위원회의 상근직원(예산에 의하여 보수를 지급하는 비정규직으로서 2급상당 전문위원 13인, 4급상당 참사 10인, 5급상당 조사원 5인)을 별정직화하여 4급상당 법제연구관 3인과 5급상당 법제연구담당관 6인, 6급상당 3인, 7급상당 2인을 각각 신설·증원하였고, 1981년 7월 18일에는 그전에 신설된 기획관리관(2급)을 법제조정실(실장 1급)로 확대개편하여 그 밑에 법제기획관(2급)과 법제관(3인) 및 행정관리담당관을 두었으며, 1985년 6월 14일에는 개정헌법에 따라 행정심판법이 제정되고 법제처가 국무총리행정심판위원회의 서무기능을 수행하게 됨에 따라 차장직속으로 행정심판관리관(2급)을 신설하였는데 이는 법제관중 2급 1인을 대체 활용한 것이었다.

가장 최근의 대규모 조직개편은 1996년 3월 15일 법제처직제를 전문개정한 것인데 그 내용은 첫째 정부입법총괄·조정기능을 강화하기 위하여 법제조정실을 대폭 확대개편 한 것으로서 법제조정실 소속 법제관 3인을 없애고 법제기획과·법제행정과·법령전산담당관을 신설함과 아울러 행정관리담당관과 법제정보과(법제정보국을 대신하여 존속)를 법제조정실 밑에 둔 것과, 둘째 폭주하는 법제심사기능을 보강하기 위하여 종전의 제 1 국·제 2 국을 행정법제국·경제법제국·사회문화법제국의 3국으로 증편하고 법제조정실 소속 법제관 3인을 심사국에 배치함과 아울러 법제관을 증원하여 총 16인(종전에는 13인)을 두도록 한 것, 셋째 행정심판기능에 있어 종전에 각 부처에 두었던 행정심판위원회를 모두 폐지하고 그 소관업무를 국무총리행정심판위원회로 이관함에 따라 행정심판관리관을 행정심판관리국으로 확대하였고 그 밑에 심판심의관(3급), 심판총괄과외에 일반·경제 및 사회문화 3개분야의 행정심판담당관을 두도록 하여 정원을 크게 늘린 것이었다.

그러나 이와 병행하여 중복된 조직을 과감히 감축하였는 바, 한국법제연구원이 정부출연을 받은 특수법인으로 설립되어 정부수립 이래 법제처의 고유업무로 이어져 내려온 법제연구 및 법령집편찬 등의 사업을 담당하게 됨에 따라

법제정보국(중전의 법제조사국을 정보화 시대에 맞게 개편한 것)을 폐지하고 그 정원(2급 1인, 4급 6인, 5급 10인, 기타 실무직원)을 확대된 실·국의 정원으로 상계활용하였다.

이로써 법제처는 3대 주요기능인 정부입법총괄·조정, 법령심사 및 행정심판업무를 효율적으로 수행할 수 있는 조직체계를 갖추게 되었다.

Ⅲ. 법제처의 기능과 역할⁴⁾

1. 법제처의 지위

법제처는 정부수립이래 국무총리를 두지 아니하였던 50년대 후반부터 60년대 초반까지를 제외하고는 줄곧 국무총리 소속의 독립된 중앙행정기관의 지위를 유지하여 왔다.

이와 같은 법제처의 법적 지위를 검토하기 위하여서는 먼저 대통령·국무총리 및 행정각부의 지위에 관한 헌법규정을 살펴볼 필요가 있다.

우리 헌법은 대통령을 행정의 최고책임자로 하는 대통령제를 채택하면서도 의원내각제의 요소를 가미하여 국무총리를 두고 있는 바, 국무총리는 대통령이 국회의 동의를 얻어 임명하고, 국무위원 임명제청권을 행사하며, 대통령을 보좌하여 국정을 통할하도록 하였다. 또한 국무회의제도를 도입하여 국정의 중요사안은 국무회의의 심의를 거치도록 함으로써 대통령의 권한행사에 대한 합리적 견제가 이루어지도록 하였는데 국무총리는 국무회의의 부의장으로서 대통령을 대신하여 국무회의를 주재하는 경우가 많아 이를 통한 국무총리의 국정총괄·조정이 가능하도록 되어 있다.

이처럼 국무총리는 헌법상 상당한 권한을 부여받고 있지만 대통령이 국무총리를 언제든지 해임할 수 있기 때문에 그점에서 국무총리의 지위는 제한을 받게 되며 대통령제의 기본골격이 유지되는 것이다.

우리 정부조직법은 과거 국무총리의 권한행사를 뒷받침하기 위하여 국무총리 소속기관을 두어 왔는데 여기에는 국무총리를 보좌하는 보좌기관(비서실·구 행정조정실)과 행정각부보다 우월한 지위에서 국무총리의 행정각부 업무에 대한 통할사무를 수행하는 직속 중앙행정기관(구 경제기획원·구 통일원·구 과학기술처 등)이 있었다. 국무총리직속의 중앙행정기관인 원·처는 행정각부

4) 法制處, 전계서, 102면 이하.

업무의 전반에 걸쳐 영향력을 미치는 기획·총괄·조정사무를 담당하며 법제처는 후자의 대표적 기관에 해당한다고 볼 수 있다.

그러나 사실상 예산기능 등 행정각부 조정·통할의 유력한 수단이 국무총리의 통제를 벗어난 채로 운영되었기 때문에 국무총리의 지위는 정부조직법의 취지대로 보장을 받지 못하였던 것이 사실이다.

새정부가 단행한 정부조직개편에 있어서는 국무총리 소속기관에 대폭적인 변화가 나타났는데 보좌기관은 강화하고 직속 중앙행정기관은 대부분 정리하는 방향으로 개편이 이루어졌다.

즉, 종전의 차관급 행정조정실을 장관급 국무조정실로 확대개편하고, 정무장관이 수행하던 당정협조기능을 비서실에서 흡수하며, 공보처 기능의 일부를 공보실로 이관함으로써 국무총리 자신이 직접 보좌기관을 통하여 행정각부 통할기능을 수행하도록 하는 한편, 공보처의 폐지, 총무처의 행정자치부로의 통합, 재정경제원·통일원 및 과학기술처의 行政各部化를 단행하여 법제처와 국가보훈처만이 국무총리직속 중앙행정기관의 성격을 유지하도록 하였고 그나마 장관급 기관에서 非長官級機關으로 격하시킴으로써 독립된 중앙행정기관을 통한 행정각부 통할방식은 거의 포기한 듯한 느낌을 주고 있다. 이는 종전에 재정경제원·통일원·총무처 등의 장이 국무총리의 지휘·감독권 아래에서 사실상 벗어나 있었던 점도 중요한 원인이 되었다고 본다(더욱이 재정경제원과 통일원은 부총리급 기관으로서 국무총리보다 대통령의 직접적인 지휘·감독을 선호하였던 것이 사실이다).

그리고 국가보훈처의 경우 그 기능의 대부분이 대국민관계의 집행업무라는 점에서 행정각부와 다를 바가 없기 때문에(이는 과거 환경처가 환경부로 개편된 점을 생각하게 한다) 사실상 헌법이나 종전의 정부조직법이 의도한 국무총리직속의 중앙행정기관제도는 법제처만을 흔적으로 남기고 모두 소멸되었다고 할 수 있다. 그렇지만 법제처만이라도 국무총리직속 중앙행정기관으로 남게 된 것은 상당한 의미가 있는 바, 이는 다음에 다시 살펴보게 될 법제처의 기능이 행정각부에 공동되는 정부입법정책의 총괄·조정과 행정각부에서 제출한 법령안의 심사 및 유권해석, 그리고 행정각부 장관의 처분에 대한 행정부 자체의 통제를 의미하는 행정심판을 담당하고 있는 점에서 국무총리가 갖는 행정각부 통할권의 핵심기능은 유지되었다고 볼 수 있기 때문이다.

한편 다른 각도에서 생각하면 법제처를 행정각부와 달리 국무총리직속기관

으로 배치한 까닭에는 그 기능면에서 행정각부를 통할하는 지위에 놓여 있는 법제처를 행정각부와 병렬적으로 배치할 경우 부처간에 우열관계가 형성될 소지가 있기 때문에 헌법상 대통령을 보좌하여 행정각부를 통할하는 지위에 있는 국무총리의 직접적인 지휘·감독을 받게 한 것으로 볼 수도 있다. 그렇다면 법제처를 행정부의 수반인 대통령 직속으로 배치하는 방법도 생각할 수 있겠는 바, 이 경우에는 대통령의 권위를 배경으로 법제처가 행정각부 위에 군림하는 결과를 가져올 수도 있기 때문에 대통령보다 하위에 있는 국무총리 직속으로 배치한 것으로 생각된다. 이와 같은 점에서 본다면 법제기능과 함께 행정각부의 업무수행에 중대한 영향력을 갖는 기획예산기능을 담당하게 하기 위하여 대통령 직속의 기획예산위원회를 신설한 것이 과연 바람직스러운 방안이었는지 의문이 남는다. 이는 현재 우리 국가가 처한 경제적 위기상황을 극복하기 위한 비상수단으로 이해할 수 있으며, 앞으로 기획예산위원회의 업무수행에 있어서는 이러한 우려가 불식될 수 있도록 합리성을 견지해 나가야 할 것으로 본다.

법제처는 행정각부가 분장하여 수행하는 각종 정책을 제도화함에 있어서 조화와 균형을 유지하는 기능을 수행한다고 볼 때 독립적인 지위에서 업무를 수행할 수 있도록 보장하여야 할 것이지만, 한편으로는 그 권한을 남용하는 일이 없어야 함은 물론 전문지식을 가지고 행정각부를 지원한다는 마음가짐으로 업무에 임하여야 할 것이고, 법제처의 하부조직을 편성함에 있어서도 중립성·객관성과 함께 전문성을 충분히 살릴 수 있도록 각별한 배려가 요망되는 것이다.

2. 법제처의 주요기능 및 역할

(1) 행정입법 통제기관

중앙행정기관으로서의 법제처는 행정입법에 대한 행정통제기능을 담당하는 기관이라 할 수 있다. 현대 국가에서는 행정입법이 양과 질에 있어서 급속히 증가하고 있어 법치주의에 중대한 위기를 초래하고 있다.⁵⁾ 법치주의의 실현을 위해서는 행정입법에 대한 입법적, 사법적, 행정적 통제가 필요한데 그 중

5) 의회의 입법기능저하와 그 대책에 대하여는 김승환, 『입법학에 관한 연구』(고려대 박사학위논문, 1987), pp.50~52 참조.

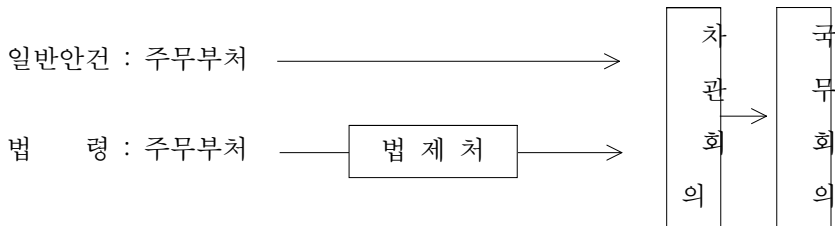
에서도 행정통제가 가장 효율적이라는 점에서 법제처의 행정입법통제기능은 매우 중요하다고 할 수 있다.

그러나 한편으로 법제처는 정부내 입법활동을 총괄·조정하는 과정에서 필연적으로 정부정책의 통합조정기능도 일부 수행하게 된다. 법령안의 심사를 통한 정부정책 통합조정은 중요한 정책적 판단에까지 영향을 미치지 않는 것이다. 그렇다 하더라도 정부정책이 대부분 법령의 형태로 표현되고 있는 상황에서 거의 모든 정부정책의 형성에 영향을 미친다는 점에서 매우 중요한 기능이다.

정부정책의 결정과정을 간단히 요약하면 다음의 표와 같다. 여기서 주의해야 할 것은 정부의 중요한 정책이 대개 법령의 형태로 표현되기 때문에 경제안건 중에도 상당수가 법제처의 심의를 거치게 되어 있다는 점이다. 경제안건 중 법령안건은 경제장관회의를 거친 후에 법제처의 심사를 거치게 된다. 법령안건 중에서도 법률안과 대통령령안은 법제처의 심사를 거쳐 차관회의와 국무회의에 상정되지만 총리령과 부령안은 상정되지 않고 법제처 심사후에 공포됨으로써 종결된다.

결국 정부의 중요한 정책은 대개 법령의 형태로 표현되므로 법령안의 심사기능은 정책결정과정에서 매우 중요한 기능으로 작용하는 것이다.

<표> 정부정책의 결정과정



※ 종전에는 경제안건(비법령)인 경우 주무부처 → 경제차관회의 → 경제장관회의를 거쳐 차관회의 → 국무회의로 진행되었으나 1998년 4월 24일자로 경제장관회의의 규정을 폐지(대통령령 제15778호)하였는데, 그 폐지 이유는 경제정책조정 기능을 수행하기 위하여 『경제정책조정회의』가 운영됨에 따라 종전의 경제정책조정 기능을 수행하였던 경제장·차관 회의를 폐지한 것임(앞으로 재정경제부에서는 경제차관간담회의·경제장관간담회의를 설치·운영하려고 하는 바, 이는 총리훈령으로 규정화할 예정임).

국무총리소속기관인 과거의 원(재정경제원·통일원)·처(총무처·과학기술처·법제처 등)가 국무총리의 명을 받아 관계각부를 통괄·조정한다고는 하나, 이들 원·처에 대하여 국무총리가 지휘·감독할 수 있는 수단, 즉 예산이나 인사권 등이 없기 때문에 국무총리가 실질적으로 이들을 효과적으로 장악·활용하지 못하였다. 오히려 각 원·처가 대통령의 직접적 통제를 받으며 개별적으로 관계각부를 통괄·조정한다고 보는 것이 옳을 것이다. 그나마 통합조정 수단인 예산편성권, 인사·조직 관리권, 법령안심사권 등을 갖고 있는 구경제기획원, 구총무처, 법제처의 통합조정만이 실질적으로 이루어졌다고 할 수 있다.

국무총리소속기관 중에서 구총무처, 법제처와 국가보훈처는 정부조직법상으로는 “국무총리의 명을 받아 관계각부를 통괄·조정”하는 기능을 수행하지 않았다.⁶⁾ 그렇다고 해서 이들 처가 전혀 통합조정기능을 수행하지 않는 것으로 보아서는 안된다.

행정자치부(구총무처)의 경우는 공무원의 인사관리와 행정기관의 조직 및 정원의 관리를 통해서 간접적으로 통합조정기능을 수행한다.⁷⁾ 그리고 행정제도개선사업의 주관을 통해서도 간접적으로 통합조정기능을 수행한다. 대표적인 정책수단이 인사와 예산이라는 점을 생각해 볼 때 인사·조직관리를 통한 간접적인 통합조정은 간접적이기는 하지만 매우 강력한 수단이 되고 있다.

법제처 역시 행정입법에 대한 통제를 통해 통합조정기능을 수행하고 있다.

특히 오늘날 복지행정수요의 폭발로 정부기능이 비대화됨에 따라 여기에 대하여 적절한 통제를 가할 필요성이 높아지고 있는데, 행정기능에 대한 사전적 통제수단인 입법기능은 의회주의 원칙에 따라 국회가 담당하여야 하겠으나 현실적으로 국회의 입법기능을 보완하기 위하여 행정부가 입법에 관여하는 정도가 심화되고 있기 때문에, 행정부는 자체입법통제기능을 마련하지 않을 수 없고 이를 담당하는 법제처의 역할은 더욱 중요성을 갖게 되었다.⁸⁾

또한 행정에 대한 사후통제기능을 수행하는 사법부와와의 관계를 본다면 헌법재판소와 대법원이 찾아낸 위헌법령의 정비 등 입법의 미비점을 보완하는 것 역시 법제기능의 중요한 고려요소가 되고 있다. 이러한 점을 종합하여 보면,

6) 구정부조직법 제24조, 제27조, 제28조 참조.

7) 정부조직법 제32조 참조.

8) 法制處, 전제서, 104면 이하에 게재된 법제처의 주요 기능 및 역할과 그 특성은 그 타당성을 인정, 많은 부분을 인용한다.

법제처의 기능은 국가권력의 3대축인 입법권·행정권·사법권의 교차점에 놓여 있다고 볼 수도 있다.

법제처가 수행하는 자체입법통제기능은 3가지 측면으로 정리할 수 있는데, 첫째 행정부가 법률안 제안권을 행사함에 있어서 행정부 발의안을 사전심사하는 1차적 통제기능, 둘째 위임입법권을 행사함에 있어서 국회의 입법의도를 존중하여 그 범위내에서 위임입법이 이루어지도록 하는 사후관리기능, 셋째 사법부의 법령적용결과에 입각하여 입법의 미비점을 보완하는 환류기능(feed back)이 그것이다.

오늘날 정부의 법제기능은 정부입법 증대경향에 대처하여 고도로 복잡다기화한 정책상호간의 우선순위를 결정하고, 정책수행의 기본방향을 제시하며, 이해관계를 사전에 조정하는 역할을 수행한다는 점에서 입법부나 사법부의 기능보다 더욱 중요시되고 있다. 특히 정부의 입법수요에 대한 국회의 사전통제는 국회가 행정의 내부현실 내지 정책결정에 요구되는 구체적 정보를 충분히 파악하기 어려운 상황에서 기능수행상 한계에 봉착하였으며, 사법부의 사후통제는 시간적 격차(time lag)와 소송수행에 따른 절차적 번잡을 피할 수 없기 때문에 당장의 정책수행에 집착하는 행정부처를 효과적으로 통제할 수 없고 법령의 위헌결정 등 실효성 있는 사후통제가 이루어지더라도 이미 실추된 법령의 권위 내지 법령에 대한 신뢰를 회복할 수 없다는 약점을 갖고 있다.

이러한 점에서 볼 때 행정부내에서 입법통제기능을 중립적·객관적으로 수행할 독립된 입법통제기관이 절대적으로 필요하며, 더구나 다양한 정책을 반영하는 과정에서 생기는 법령상호간의 모순·충돌을 방지할 필요성이 높아지고 헌법과 법률을 위시한 여러가지 입법형식이 나타남에 따라 상·하위 법령간의 위계를 확립하는 문제도 더욱 중요시되고 있기 때문에 법제기능의 중요성은 더욱 증대되고 있다.

(2) 3대 핵심기능

오늘날 법제처의 중심적 기능은 법령심사기능, 정부입법총괄·조정기능, 행정심판기능인 바, 이들 3대 기능은 그 이질성에도 불구하고 상호간에 밀접한 관련을 맺고 있다.

원래 법제처는 1948년 정부수립시에는 법령심사기관으로 출발하였으나(준입법적 기능수행), 80년대 초반 정부입법을 보다 체계적으로 수행하기 위한

거시적 필요에서 정부입법 총괄·조정기능이 대폭 보강되었으며, 90년대에 들어와서는 국민의 권익보호를 위하여 행정심판총괄기능을 강화하고, 국무총리행정심판위원회가 통합 행정심판기구로서의 역할을 수행하게 됨에 따라 그 간사역할을 하는 법제처의 기능에도 변화가 있었다(준 사법적 기능도 수행).

먼저 정부입법 총괄·조정기능은 i)입법이 특정시점(특히 정기국회)에 폭주하는 현상에 대처하여 입법의 효율성·계획성을 강화하고자 정부입법계획을 수립·시행하며 ii)입법예고를 총괄함으로써 민의 반응을 통한 입법의 정당성을 제고하고 준법을 위한 홍보효과를 거양하며 iii)법령입안심사기준의 확립 및 입법기술의 개발을 통하여 국법체계를 확립하고 입법의 경제성을 확보하며 iv)행정부의 대국회 입법협조의 창구역할(입법의 연중 안분제출, 법리적 쟁점에 대한 정부의견 개진, 법령심사기준의 통일 등)을 수행한다.

법령심사기능은 i)각 법령에 반영된 정부정책의 헌법합치성을 보장하고 ii)국회의 입법권행사에 따른 사후관리(위임입법의 한계일탈 억제)로 의회주의 이념을 수호하며 iii)사법부의 위헌법률, 상위법 위반법령의 판단결과를 입법에 반영하고(feed back) iv)법령상호간의 모순·충돌 방지로 정부정책의 일관성을 제고하며 v)훈령·예규·고시 등 증가일로에 있는 행정규칙의 적법성을 확보하는데 주력하고 있다.

행정심판기능은 법제처가 국무총리행정심판위원회의 서무기능을 수행하고, 위원장 및 상임위원 2인을 통하여 심리에 직접 참여하며, 각 시·도 행정심판위원회에 대한 지도·지원기능까지를 수행함으로써(행정심판법에 근거) 입법과정에서 파악한 입법의도를 정확히 반영하여 국민의 권리구제에 만전을 기함과 아울러 행정심판 결과 도출된 법령의 미비점을 보완하고 있는 바(feed back), 특히 1998년부터는 행정법원이 신설되고 행정심판전치주의가 원칙적으로 폐지됨에 따라 여러 가지 변화가 생길 것으로 전망된다.

(3) 부수기능

법제처는 법령안의 입안심사를 책임진 부처로서 법령의 입법취지를 그 누구보다도 정확히 파악하고 있다. 또한 행정각부와 달리 특정업무의 집행에 관하여 직접적인 이해관계를 갖고 있지 아니하기 때문에 중립적·객관적 입장에서 법령의 의미를 파악할 수 있다.

이러한 점 때문에 법제처는 정부유권해석기능을 담당하고 있는 바, 이는 특

정법령을 놓고 정부내 각 부처·기관간에 해석상 의견대립이 생겼을 때 최종적인 유권해석을 내리는 기능으로서 그러한 유권해석 결과는 행정부내 모든 기관을 기속하게 된다. 그 밖에 각부처에서 갖고 있는 1차적 해석권을 행사함에 있어서 법령에 대한 전문지식의 부족 등으로 해석에 곤란을 겪을 경우 법제처에 도움을 요청하여 해결한다는 의미도 있으며, 법제처 유권해석은 감사원까지를 기속하기 때문에 회계감사 또는 직무감찰에서 법령해석과 관련한 책임을 모면하기 위하여 미리 법제처의 의견을 구하는 사례도 발생하고 있다.

반면에 일반국민이나 지방자치단체 등이 어떤 법령에 대한 2이상의 소관부처에 1차적 해석을 구한 결과 각 부처에서 상이한 해석을 내린 경우 정부의 최종유권해석으로 결론을 내려야 할 필요가 있음에도 해당 부처에서 법제처에 질의하는 것 자체를 기피하여(일반 국민이나 지방자치단체 등이 법제처에 직접 질의할 경우에는 해당부처에 이송) 최종유권해석이 불가능한 사례가 빈발하고 있는 바, 이러한 문제점은 조속히 시정되어야 할 것으로 본다.

한편 법제처의 유권해석은 사법부까지를 기속하는 것은 물론 아니지만 사법부도 목적론적 해석 등에 있어서는 오히려 풍부한 입법정보를 갖추고 있는 법제처보다 취약한 위치에 있기 때문에 법제처의 유권해석은 사법부에 의하여서도 상당한 존중을 받고 있다.

이와 같은 점에서 볼 때 유권해석기능은 준사법적 기능에 속하며 해석과정에서 입법의 미비점이 발견되는 경우도 있기 때문에(이는 입법당시 집행상의 문제점을 모두 예견할 수 없다는 점에 기인한다) 유권해석은 feed back 기능도 수행하고 있다.

정부유권해석기능은 1948년 법제처 창설당시부터 법제처의 고유기능이었으나 50년대후반 법무부 법제실 체제를 겪을 당시 법무부(법무국)에서 이를 공동으로 행사하도록 하였으며, 60년대 법제실이 국무원사무처의 법제국으로 개편될 때 법무부에서 이를 완전히 이관받는 결과로 이어졌다.

그후 1984년에는 위에서 본 바와 같은 이유로 유권해석기능은 법제처에서 관장하는 것이 타당하다는 판단에서 법제처로 다시 이관되었던 바, 법무부의 요구사항이 일부 반영되어 법무부 소관법령(민·형사법령 및 각 법률의 별칙 규정 등)에 대해서만큼은 법무부가 최종 해석권을 갖도록 타협이 이루어졌다. 정부유권해석기능은 행정각부를 총괄·조정하는 기능에 해당하기 때문에 특정한 행정각부에서 담당하는 것은 바람직하지 못하고 국무총리 직속기관인 법제

처가 관장하는 것이 우리 정부조직체계에 부합된다고 하겠으나, 한편 생각하면 민사법령은 사법적 판단의 대상이고, 형사법령은 수사와 직결되기 때문에 이들 법령의 해석은 법무부에서 전속적으로 담당하도록 한 것도 타당한 조치라고 생각된다. 어쨌든 정부유권해석기능은 법령집행과정에서 정부입법견해의 통일성을 유지하는데 커다란 기여를 하고 있다.

다음으로 법제처는 준법 및 국민의 법생활에 대한 편의제고를 도모하여 법령보급·홍보기능을 관장하고 있다. 특히 법제처는 대한민국헌행법령집을 편찬하고 있는 바, 우리는 법령개정에 있어 증보방식(amendment)이 아니라 흡수개정방식(revise)을 채택하고 있기 때문에 관보에 게재되는 개정문만 가지고는 법령의 내용을 파악할 수 없고 이를 편집한 현행법령집이 절대적으로 필요하다.

그리고 현행법령집의 편집은 입법기술에 따라 작성된 개정문의 취지를 정확히 이해함과 아울러 한시법 등의 실효여부 판단, 위헌법률의 표시 등의 문제와 소관부처별·법령내용별 편제의 문제를 해결할 능력이 요구되기 때문에 법제처의 직접적인 관여가 요구되는 것이다.

특히 방대한 법령을 모두 수록한 현행법령집을 발간하고 수시로 개정되는 법령을 그때마다 추록가제하는 일을 담당하는 것은 정부에서 직접 담당하지 않을 수 없다. 이와 같은 여러 이유 때문에 대부분의 국가에서 법령집의 편찬은 정부에서 관장하고 있는 것이다.

이와 관련하여 행정자치부에서 관보발간을 담당하고 있는 것도 따져볼 필요가 있는데 법령원본의 관리, 공포사무의 주관이 법제처의 기능인 점에서 볼 때 법령관보를 별도로 발간하도록 하고 이를 법제처에서 관장하도록 함이 타당하다고 생각된다. 또한 현행 정부조직법이 법령의 공포를 행정자치부에 분장시킨 것도 문제가 있다고 보는 바, 이는 관보발간을 행정자치부가 담당하고 있다는 점만에 착안한 것으로서 관보발간은 단순한 인쇄기능에 불과하고 공포업무의 본령이 될 수 없다는 점에서 기능조정이 이루어져야 할 것이다.

법제처는 정부수립직후부터 법령집편찬을 고유기능으로 유지하여 왔으나 작은 정부론에 입각하여 민간이양 내지 민간위탁이 가능한 부분은 민간이 담당하게 한다는 취지로 법령집 편찬업무의 상당부분을 특수법인인 한국법제연구원에 맡기고 이를 담당하던 법제정보국의 조직을 대폭 감축한 바 있다.

한국법제연구원은 법령집의 발간·보급을 전담하고 있는데 민간 단행본 법

령집이 상업성을 추구하고 있는 점과 비교하여 비영리·공익적 성격을 분명히 하고 있으며, 발간·보급에서 생기는 최소한의 수익을 활용하여 상업적 출판이 불가능한 법률연혁집(이는 行爲時法主義에 입각한 재판업무에 긴요하다)과 대한민국영문법령집(이는 외국인 투자유치와 IMF 지원조건 이행을 확인시키는데 긴요하다)의 발간을 담당하고 있다.

법제처에 독특한 또 하나의 기능은 법제조사·연구 및 법제정보관리기능인바, 법제처 창설 당시 미군정청 도서관을 법제처가 인수한 이래 법제처는 선진입법사례를 조사·분석하고 국내입법수요 및 법의식조사, 고법전 번역을 통한 전통법제의 계승에 상당한 노력을 기울여 왔으며, 헌정운영과 관련된 각종 자료 및 정보의 분석(특히 1980년 헌법개정 당시 헌법연구반보고서 등 방대한 자료를 편찬한 바 있다) 및 통일에 대비한 북한법제연구에 있어서도 법제처가 강점을 갖고 있다. 최근에는 이들 각종자료를 데이터베이스화하고 대법원과 공동으로 전산정보망을 구축하는데 각별한 관심을 기울이고 있다.

그밖에 법제처는 법령정비사업을 지속적으로 추진하여 오래된 법령을 현실에 적합한 법령으로 수정·보완하고 국민에게 과도한 부담을 주는 법령을 합리적으로 개선하며 국내외 여건 변화에 따른 국가정책의 적응성을 높여 나가는데 힘쓰고 있다. 또한 법령용어의 순화·정비사업도 추진하고 있는데 우리의 법령을 보면 아직도 법률전문가도 알기 힘든 어려운 한자식 용어와 외국어, 권위적이거나 비민주적인 용어가 상당히 있는 것이 사실이다. 이와 같은 법령용어를 순화·정비하는 작업은 법제의 민주화와 법의 생활화를 위한 기초적인 과제로서 그 중요성이 강조된다. 법제처에서는 국민이면 누구나 법령의 내용을 알기 쉽게 이해할 수 있고, 또 법령에 친근감을 가지고 스스로 법을 지킬 수 있도록 하기 위하여 이와 같이 어렵고 불합리한 용어를 꾸준히 순화정비하여 왔으며 1996년 10월에 법령용어순화편람 제6집을 발간한 바 있다.

또한 법제처에서는 법령안 심사의 범위를 확장시켜 각부처에서 발령하는 훈령·예규 및 고시 등 이른바 행정규칙까지를 심사대상으로 삼고 있는데(종전에도 대통령훈령과 국무총리훈령은 사전심사 대상이었다) 이는 최근에 와서 법규명령과 행정규칙의 구별이 상대화되고 특히 국민의 권리·의무를 직접 규율하는 행정규칙(예컨대 식품공전, 외환관리규정 등)이 양산되고 있는 현실에서 법치행정의 사각지대를 없애기 위한 노력이라 할 수 있다.

법제처는 지방자치제도의 정착 및 발전을 위하여 자치관계법제정비에 관심

을 기울이고 지방자치단체의 자치법규 입법을 직접·간접으로 지원하며 특히 순회 법률교육을 대대적으로 실시하여 국가기능의 지방이양추세에 적극적인 대응을 하고 있다.

3. 법제처의 특성

법제처는 그 지위 및 기능에 있어 법령에 나타난 사항외에도 독특한 조직문화를 가꾸어 왔다.

이번 정부조직개편에 있어서 거론된 공직사회의 행태론적 특성은 부정적 측면이 주로 부가되었던 바, 법제처의 과거행적은 이러한 시각을 교정하는데 기여할 것으로 생각한다.

창설이래 지금까지 법제처는 법치주의를 구현하는데 주력하면서도 법치주의 이념에 부합되는 범위안에서 각 부처의 정책수행을 지원하는데 자신의 존립의의를 두어왔으며, 각 부처 입법사무에 대한 통제기능을 수행함에 따른 마찰소지 내지 부작용을 최소화하기 위하여 권한남용을 적극 억제하여 왔던 것인 바, 이는 최근 부처이기주의가 심화되고 특정부처의 경우 부처패권주의가 우려되는 현실에 비추어 분명 이례적인 현상이라 할 수 있다.

법제처는 창설 당시부터 기관의 위상을 스스로 낮추어 왔으며, 기능은 물론 조직과 예산에 있어서도 무분별한 팽창을 자제하여 왔다. 이는 법제처가 정부조직관련 법령을 마련하는데 주도적 지위에 있음을 감안한다면 더욱 돋보이는 미덕이라고 자평하고 싶다.

먼저 처장을 국무위원으로 보하지 아니하고 명칭도 장관이라는 표현을 탐하지 아니하였는데 국무회의 심의안건의 대다수가 법제처장이 심사를 주관한 법령안이라는 점에서 국무회의에서 중요한 역할을 수행함에도 불구하고 국무위원이라는 명칭을 붙이지 아니한데 대하여 특별한 이의를 제기하지 않았던 것이다.

그리고 기능의 팽창이 없었던 것은 아니지만 총괄·조정기능, 행정심판기능이 보장된 것은 행정현실의 변화에 부응하기 위한 최소한의 조치이었을 뿐 무리하게 법제기능을 확장하려는 시도는 없었다.

조직면에서도 다른 부처에 대비한 1급을 80년대 초반에야 처음 신설하였고, 3급이상 고위직의 증원을 최대한 억제하여 공보관·행정심판관리국장 등의 신설에도 기존 법제관의 직급을 대체 활용하였으며, 그 결과 핵심인력인

법제관의 직급이 70년대 중반까지 2급 내지 3급이었던 것이 하향조정되어 현재는 전원 3급 내지 4급으로 보하게 되었고, 법제관에 대한 보조인력도 행정 사무관 1인으로 국한하는 등 정부의 조직관리방침에 적극 협조하여 왔다.

예산면에서도 1998년에 들어와서야 100억원을 넘어섰으며(郡단위 예산도 1천억원초과), 법제인력양성 및 유치를 위하여 80년대 초에 신설한 법제수당을 지금까지 일체 인상하지 아니하는 등(법제관의 경우 월 3만 3천원인 바, 국회의 입법수당과 비교할 때 약 6분의 1에 불과) 예산증가를 최대한 자제하여 왔다.

법제처는 또한 정부입법의 총괄·조정 내지 법령심사기능을 수행함에 있어서 그 권한을 최대한 자제하고, 합리적인 설득으로 각 부처의 자진승복을 얻어내는 것을 복무의 기본자세로 강조하여 왔는데 이는 종전에 총괄·조정기능을 담당하던 일부부처의 강압적 업무수행방식과 대조를 이룬다. 즉, 입법추진 일정이 촉박한 법령안은 철야근무로 대처하는 등 제안부처의 입장에서 업무를 수행하여 왔고, 법리적 문제가 있는 법령안도 정책부처의 입장을 감안하여 독단적인 결정을 피하고 차관회의·국무회의에서 합리적 토론으로 결론을 내리는 방식으로 대처하여 왔으며, 중요한 법령안의 입안시에는 해당 부처에 자진하여 담당법제관 등을 파견시켜 초기단계부터 적극적인 지원을 아끼지 아니하였던 것이다.

이러한 노력으로 법제처는 정부 각부처로부터 두터운 신뢰를 얻고 있으며, 법제처 출신은 어느 부처로 가든 환영을 받고 있는 것도 이를 입증한다.

그밖에 법제처는 업무수행과정에서 공정성과 투명성을 견지하여 왔으며, 법령의 제정·개정에 따른 이해관계가 심대함에도 불구하고 법제업무 수행상의 부조리나 비리 사례가 전혀 없었던 점(현재까지 징계처분을 받은 공무원이 0) 역시 자랑스러운 전통이 되고 있다.

또한 법제처는 행정심판을 제외하고는 대민관계업무를 수행하는 기관이 아님에도 일반국민들의 법령에 대한 궁금증을 풀어주고 관계부처와 협조하여 민원을 해소하는데 적극 노력하여 왔는 바, 1996년에는 법제처가 민원인 상대 여론조사에서 가장 친절한 행정기관으로 선정된 사실도 우연이 아니었다고 본다.

특히 가장 강조할 점은 법제업무수행의 요체가 되는 전문성의 확보를 위하여 주어진 여건하에서 최선을 다하여 왔다는 것이다.

법제업무는 법령의 사후적 집행 내지 사법적 심사를 담당하는 검찰이나 법

원의 기능과 달리 제도를 창설하는 업무로서 법리적 판단과 아울러 정책적 판단능력을 아울러 요구하는 업무이며, 따라서 기존의 행정고시·사법시험만으로는 그와 같은 업무를 담당할 인력의 확보가 어려운 현실이다. 그렇다고 하여 사법연수원·법무연수원 등과 같은 전문적인 법제인력 양성기관도 설치되지 아니하였기 때문에 법제인력의 양성은 실무수행을 통한 업무능력 습득에 의존할 수 밖에 없었다. 즉, 감사원·행정자치부·외교통상부 등 행정부의 각 기관은 대부분 자체교육기관을 설치·운영하고 있으나 법제처는 그 업무의 전문성에 비하여 교육대상인력이 적어 자체 교육기관을 두기 어려운 형편이며, 따라서 법제처는 인사운영에 있어서 순환보직을 억제하고 장기근무를 통한 전문성 확보에 주력하는 방법으로 대처하여 왔던 것이다.

법제처는 徒弟式 인력양성의 한계를 극복하기 위하여 법령안합동심사회의·법령입안심사기준회의·국회수정사항검토회의 등 다양한 업무능력 共有機會를 제공하는 데 주력하였고, 특히 90년대에 들어와서는 직원의 자발적 연구단체인 법제실무연구회를 결성하여 퇴근후 자체 세미나 및 사례발표회를 개최하는 등 최선의 노력을 기울여 왔다.

법제실무연구회에서는 법령심사와 행정심판업무를 담당하는 법제국 및 행정심판관리국의 법제관과 사무관을 중심으로 법령심사시의 법령안 심사기준, 심사시 유의점, 착안사항 등에 관한 연구보고와 행정심판사건의 신속·공정한 처리방안 등에 관한 연구를 통하여 대외적으로는 국가 중요정책의 수립과 국민의 권익구제를 도모하여 법치행정의 확립에 기여하고, 대내적으로 법령심사의 내실화 및 행정심판사건의 공정성을 보장하기 위하여 1990년부터 법제처의 자체연구모임으로 발족하게 된 것이다.

이러한 연구모임은 성실하고도 진지한 연구성과가 대외적으로 알려지기 시작하면서 작년인 1997년부터 법제처 전직원이 참여하는 공식모임으로 자리를 잡게 되었다.

이러한 노력의 결과 법제처에서 양성한 법제인력은 국회사무처에 파견하여 국회의 입법기능 수행에 일조가 되고 있으며, 지방자치단체 공무원에 대하여 법률교육 및 법령상담을 제공함은 물론 중앙공무원교육원·의정연수원·사법연수원 등 타 교육기관에서 법제인력을 강사요원으로 활용하기에 이르렀고, 한국공법학회·한국입법학회 등 관련 학술단체의 주력회원으로 활동하고 있다.

한편 법제인력의 사회적 위상은 법조기능과의 관계에서도 문제가 있다. 법제기능은 넓은 의미의 법조기능에 포함되며, 정책을 제도화하고 사법적 판단의 준거를 마련함으로써 행정기능을 입법 내지 사법기능과 연계시키는 역할을 담당한다는 점에서 일반적인 법조기능보다 더욱 중요성을 갖는다고 하겠으나, 법제인력은 대부분 행정고시 출신으로서 법조의 일원으로 인정받지 못한 채 행정부 내에서 고군분투하여 왔다. 앞으로 법제기능에 대한 사회적 인식이 달라져야 할 것으로 보며 사법시험 선발인원이 증가됨에 따라 그 인력이 법제분야로 대거 유입될 것으로 기대하지만 사법시험 출신이 반드시 유능한 법제요원으로 성장하는 것은 아니기 때문에(실제 법제처에 받을 들여 놓았던 대다수 사법시험 출신이 중도에 그만 두었다) 법제업무를 통한 인력양성에 보다 관심을 가져야 할 것이다. 그리고 무엇보다도 법제처가 조직 및 인사상의 독립성을 유지하지 못할 때 법제인력의 전문성은 기대하기 어려우며 이는 법제기능의 질적 저하와 법치주의의 후퇴로 이어질 수도 있다는 점을 특히 강조할 필요가 있다(종전에도 각부처에서 훈련된 법제인력, 특히 고참 행정사무관을 빼내어가는 사례가 많았던 바, 법제처의 대외적 위상이 저하될 경우 그러한 경향은 더욱 심화될 것이다).

결론적으로 그동안 법제처 직원들은 열악한 근무여건하에서도 국법체계의 확립과 법치주의 이념을 구현하는 임무를 대과없이 수행하여 왔다고 생각하지만, 이번 정부조직 개편에서 우리가 기울여온 노력이 정당한 평가를 받은 것 같지는 않다. 그러나 법제처는 앞으로도 그동안 유지·발전시켜온 조직론적·행태론적 장점을 살림으로써 객관적·중립적 입장에서 각 부처의 업무를 지원하는데 최선의 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

IV. 법제업무운영규정 제정·시행⁹⁾

1. 개 요

입법추진업무는 국가정책을 제도화하는 중요성을 띠고 있고, 이러한 입법추진업무의 수행을 위한 통일적인 규정을 마련하기 위하여 법제업무운영규정이 1995년 8월 10일 제정·시행(대통령령 제14748호)되었다. 법제업무운영규정은 제정될 당시 입법추진 관련 대통령령(법령안입법예고에관한규정), 국무

9) 法制處, 『月刊 法制』 통권제482호, 1998. 2, 125면 이하.

총리훈령등(정부입법계획운영규정, 법령정비에관한특별지시)을 통합·보완하여 총 8장, 전문 32개조문으로 이루어졌다. 그 내용은 크게 정부입법계획의 수립·시행, 입법과정에서의 협조, 국민의 입법의견 수렴(입법예고), 법령 등의 심사, 법령 등의 정비·개선 등으로 이루어져 있다.

그동안 법제업무운영규정이 시행되어 오면서 적극적이고 실효성있는 정부입법의 추진을 위하여 상당히 기여하였다고 평가할 수 있으나 현실적으로 추가·철회되는 법안의 과다로 인한 정부입법계획의 빈번한 수정, 관계기관 협의의 미흡 및 입법예고기간의 미준수 등 여러 가지 문제점이 나타났고 이러한 문제점을 제도적으로 개선할 수 있는 방안의 마련이 시급하게 대두되었다.

또한 행정절차법(법률 제5241호, 1996.12.31. 공포, 1998.1.1. 시행)의 제정으로 입법절차에 있어서 국민참여제도인 입법예고제도가 직접 법으로 규정되고, 그 시행에 필요한 사항은 법제업무운영규정으로 정하도록 하였으므로 동법의 시행에 맞추어 관련규정의 정비·보완이 필요하였다.

이와 함께 국무총리 구행정조정실에서는 1997년 9월 19일 차관회의에서 정부법제업무와 관련하여 입법절차과정에서의 관계기관간 협의 문제, 입법과정에서 국민의견수렴 문제 및 법률시행을 위한 하위법령 정비문제 등을 보고하면서 법제처에서 이와 관련한 제도적 보완점을 검토할 것을 요청하였다. 이와 같이 법제업무운영규정의 정비 및 보완의 필요성이 제기됨에 따라 1997년 9월 초부터 개정작업에 착수하게 되었다.

2. 개정방향 및 추진일정

(1) 개정방향

- 정부입법계획의 실효성 확보
 - 정부입법계획을 국무회의에 보고한 후 그 내용을 관보에 『법제처 고시』 형식으로 고시하도록 하여 정부입법계획제도의 대국민서비스기능 강화
 - 정부입법계획의 수정절차 개선
 - 정부입법계획에 포함되지 아니한 법률안이 정부입법계획의 수정절차를 거치지 아니하고 법제처에 심사의뢰된 때에는 반려
- 행정절차법의 시행으로 인한 입법예고 관련규정 정비
 - 법률은 입법예고대상에 반드시 포함되도록 하는 등 입법예고 대상법령을 명확히 규정

- 관계기관 협의 실질화
 - 관계기관의 장과의 협의기간 10일이상
 - 관계기관 협의를 거치지 아니하고 입법예고하고자 하는 법령안의 관보게재 거부
- 국회법의 개정·시행('97.1.13.)으로 훈령·예규 등을 발령한 날부터 7일 이내에 이를 국회에 송부하도록 함에 따라 법제처에도 훈령·예규 등 사본을 발령한 날부터 7일 이내에 제출
- 법제처직제상 법제처의 기능에 맞추어 대통령훈령 및 국무총리훈령안의 사전심사에 관한 규정 신설
- 법제업무운영규정시행지침(국무총리훈령 제325호)을 총리령으로 격상하여 법규명령화함으로써 동 시행지침의 운영 활성화

(2) 추진일정

법제업무운영규정은 정부입법추진에 관한 규정으로서 전부처가 관련되어 있는 만큼 여러부처에서 많은 의견을 제시하였으며, 개정추진과정중 관계기관에서 제시한 합리적인 의견에 대하여는 최대한 반영하도록 노력하였다.

개정된 추진일정을 보면, 1997년 9월말에 입안작업을 완료하였고 1997년 10월 16일부터 10월 31일까지 각 원·부·처·청과 협의를 하였고, 1997년 11월 8일부터 1997년 11월 27일까지 입법예고를 거친 후, 차관회의(12.20.) 및 국무회의(12.22.)를 거쳐 1997년 12월 31일 공포(대통령령 제15602호)되어 1998년 1월 1일부터 시행되고 있다.

3. 주요내용

- (1) 정부입법계획제도의 개선
- (2) 관계기관 협의의 실질화
- (3) 국민의견수렴절차의 개선
- (4) 법령안심사요청절차의 개선 등으로 요약된다.

V. 맺음말

지난해인 1997년에 법제처에서는 여러가지 어려움 속에서 정부의 각종 정책이 제도적으로 정착될 수 있도록 135건의 법률을 포함한 857건에 달하는

법령의 제·개정 작업을 마무리하여 불필요한 행정규제를 완화하였으며 또한 7,311건의 행정심판청구사건을 처리하여 국민의 권리구제에 힘썼다. 무릇 국가경쟁력의 강화를 통한 자유민주체제의 수호와 한단계 더 성숙된 국민의 질 높은 삶, 이것은 이시대의 바람일 것이다. 국치의 근본은 법치이어야 하고 법치의 이념은 이러한 바람을 정의롭게 구현할 수 있어야 한다. 나라의 기강도, 경제적인 번영도, 사회의 안정도, 국민의 행복도 법의 테두리내에서 그 자리를 찾아야 하는데 정부수립 후 지난 50년 법제처가 해온 법령안의 심사와 법제의 운영은 그 높은 이상을 『공명정대』, 『공평무사』와 『불편부당』에서 찾아야 할 것으로 사료된다. 이러한 이상을 구현하기 위하여 법제처는 그 內的 기반을 하나씩 하나씩 높여(Step by Step) 나가야 할 것이다. 內的 기반중의 중요한 부문중의 하나가 “법령입안심사기준”의 보완·발전이다.

법령입안심사기준은 법안작성을 위한 주요 일반준칙을 상세히 규정한 立法作業에 매우 유용한 기준으로서 법제처의 법제담당공무원 뿐만아니라 제1차적 법령입안을 담당하는 각부처 주무과 실무공무원과 각 부처 법무담당관, 또한 정부입법 및 의원입법의 경우 법령안의 심사를 담당하는 국회상임위원회(특히 법제사법위원회) 소속직원들에게는 필수적인 업무수행도구가 될 것이다.

법령입안심사기준은 법령이 일정한 요건 내지 형식에 따라 표현됨으로써 법령다운 모양을 갖추어야 하고, 또한 수많은 법령 상호간에 일관된 체계를 갖추어야 하며 법령의 내용을 쉽게 이해할 수 있는 용어의 구사 내지 문장 구성에 유의하여야 하는 등 자구체계 내지 입법형식에 관한 입법기술적 고려에 충실하여야 하고, 더 나아가 법령에 담고 있는 내용이 법령으로 정하기에 적합한 사항이어야 하며 집행가능하고 정책목표를 효과적으로 달성할 수 있어야 한다는 입법실질에 관한 사항도 어느 정도 포함하고 있어야 한다.

그리고 위 『법제처의 특성』에서도 고찰된 바와 같이 법제전문인력을 徒弟式 인력양성에 의한 古來의 방법과 법제실무연구회에서 자체연구모임에 의한 세미나와 사례발표회를 통하여 법령안심사기능과 행정심판업무의 보완 발전을 기하고는 있으나 전문인력양성에는 한계가 있으므로, 앞으로 정부출연연구기관인 한국법제연구원에 『법률대학원』 또한 『법제연수원』을 두어 법제인력전문양성기관화 하는 방안도 연구해 보아야 할 것이다.

또한 1995년 8월 10일 제정 시행되고 있는 법제업무운영규정은 1997년 12월31일자로 개정·보완 되어 시행되고 있으나, 법제처가 정부법제업무추진

을 함에 있어 보다 더 적극적이고 실효성있는 방안을 모색하여 규정화하여야 한다고 본다. 왜냐하면 眞善眞美의 좋은 규정도 이를 지키지 아니하였을 때 어떻게 당초의 목적대로 이행시킬 수 있는가 하는 문제(그렇다고 형사관계법에서의 벌금이나 직접 강제이행수단과 같은 규정의 도입은 고려되기 어려운 데, 왜냐하면 정부법제업무추진은 정부내의 각부처 등이 서로 협력 내지 이행을 위한 준수규정의 성격이기 때문이다)를 생각해 본다.

그러므로 법제처는 법제업무 전반에 걸친 각분야별 內實化를 기하고 이를 보완·발전시켜서 명실공히 『實力者集團』이라는 공감대를 형성하여 각부처가 정책 수행을 위한 법령안 등을 마련함에 있어 아무리 어렵고 벽에 부딪치는 곤경에 이르렀을 때에도 이를 타결할 수 있는 최적안을 제시 해주는 등 “實力을 과시함으로써” 정부기관 어느 부서에게도 법제처의 위상을 제고해 나가기 위하여는 법제처직원 스스로 자질을 향상함과 동시에 이를 위한忍苦의 노력을 배가하여야 함이 최상이라고 생각하여 본다.

부록 ①

歷代法制處長名單

部處名：法制處

姓 名	在 任 期 間	備 考
俞 鎮 午	1948. 8. 4~49. 6. 4	法制處長
申 泰 益	49. 6. 5~55. 2.16	"
申 泰 益	55. 2.17~56. 9. 9	法制室長
康 明 玉	56. 9.10~60. 6.30	"
朴 一 慶	60. 7. 1~61.10. 1	國務院事務處 次長
朴 一 慶	61.10. 2~62.10.14	法制處長
文 鴻 柱	62.10.15~63.12.16	"
徐 壹 教	63.12.17~69.10.20	"
劉 敏 相	69.10.21~73. 3. 8	"
李 善 中	73. 3. 9~75.12.18	"
鄭 鎮 宇	75.12.19~79.12.13	"
金 道 昶	79.12.14~80. 5.21	"
李 龍 薰	80. 5.22~81. 3. 9	"
金 永 均	81. 3.10~86. 1. 7	"
李 亮 雨	86. 1. 8~87. 5.25	"
金 鐘 鍵	87. 5.26~88. 2.24	"
玄 鴻 柱	88. 2.25~90. 3.18	"
崔 相 曄	90. 3.19~92. 6.25	"
韓 永 錫	92. 6.26~93. 2.25	"
黃 吉 秀	93. 2.26~94.12.23	"
金 基 錫	94.12.24~96.12.19	"
宋 宗 義	96.12.20~98. 3. 3	"
金 弘 大	98. 3. 9~현 재	"

부록 ②

법제처 조직개편현황(98.2.28자)

1. 차장을 정무직에서 별정직 1급으로 조정
2. 법제조정실(1급)을 『법제기획관』(2·3급)으로 개편하고, 『기획심의관』을 폐지
3. 국무총리행정심판위원회 상임위원(별정 1급상당) 1인을 증원
4. 공보관(2·3급)을 『법령홍보담당관』(3·4급)으로 개편
5. 처장비서관을 4급 또는 별정직 4급상당에서 5급 또는 별정직 5급상당으로 조정
6. 법제정보과와 법령전산담당관실을 통합하여 법제정보담당관실 신설

※ 정원 148인중 8인 감축(정원 140인)

- 정무직 △1, 1급 △1, 1급상당 +2, 2·3급 △1, 4급 △1, 6급 △2, 7급 △1, 기능직 △3

政府樹立50週年, 法制處의 機能과 役割

부록 ③

法制處 組織改編圖(98.2.28자)

