

祝 辭

존경하는 이현재 서울대학교 총장님,

우리나라 법학계를 이끌어 가시는 저명하신 법학자와 법률가 여러분,

오늘의 學術會議를 더욱 빛내기 위하여 내한하신 美國 남캘리포니아大學의 Michael S. Moore 교수와 日本 교오도大學의 아베테루야(阿部照哉) 교수, 그리고 내빈 여러분을 모시고 서울大學校 法學研究所가 “韓國에서의 立法의 기능과 문제점”이라는 제하에 우리나라 立法의 현주소를 진단하고, 내일의 좌표를 설정하기 위하여 이 學術會議를 개최하게 된 데 대하여 무한한 축하와 경의를 표하며, 이와 같은 뜻깊은 자리에서 본인이 축사를 하게 된 것으 큰 영광으로 생각하는 바입니다.

돌이켜 볼때 우리法學은 그동안 해석학에 치우친 나머지 立法과 立法過程에 관하여는 거의 관심을 기울이지 아니하였던 것이 사실이 아닌가 생각됩니다. 따라서 오늘의 學術會議는 본인이 알기로는 정부수립후 처음 개최되는 것으로, 그 意義가 매우 크다고 하겠으며, 本人은 한사람의 법학도로서 또한 政府의 立法총괄 기능을 담당하고 있는 부서의 책임자로서 마음속으로 뜨거운 박수를 보낼과 함께, 오늘의 이 모임이 우리 法學과 法制實務의 발전에 크게 이바지할 것을 확신하는 바입니다.

民主主義의 요체는 바로 法治行政이며, 法治行政은 法律에 의한 行政이 그 기틀이 되어야 한다고 봅니다. 法律에 의한 行政에 있어서는 法律의 정확한 해석과 집행이 무엇보다도 중요하겠읍니다마는 그 이전에 法律이 정당한 것이어야 한다는 점과 法律이 法律家나 行政人만의 것이 아니라 國民全體를 대상으로 하고 있다는 점에서 立法과 立法過程에도 더욱 역점이 주어져야 궁극적으로 올바른 法治行政이 이룩될 수 있다고 할 것입니다. 이런 관점에서 오늘날 입법과 입법과정에 대한 관심이 점차 강조되고 있음은 경하할 일이 아닐 수 없읍니다.

이에 본인은 立法과 立法過程에 관하여 평소 생각하는 바를 말씀드리고자 합니다.

먼저 훌륭한 立法은 어떤 내용을 가져야 하며 어떠한 절차를 밟아 만들어져야 하는 것인가를 생각해 보고자 합니다. 훌륭한 立法은 “정당한 內容의 立法”, “정당한 方法과 절차에 의한 立法” 그리고 “분명하고 간결한 法律用語”에 의존하는 것이라고 이해하고 있습니다.

立法內容의 正當性에 관하여는 잘 아시는 바와 같이 法이란 어느 社會가 그 社會의 공동선을 위하여 자연질서에 근거를 두고, 그 社會의 제반 가치요소를 反映하여 정당한 方法으로 制定된 強制的 社會規範으로서, 그 社會 구성원간의 정의실현과 질서유지를 그 내용으

로 하고 있다고 하겠습니다. 따라서 훌륭한 法은 이러한 요소가 결합되어 그 내용의 正當性・合理性・合目的性이 추구되어야 하는 동시에 法의 실효성이 확보되어야 하며, 아울러 法의 形式的 效力이 立法과 立法過程에서 정당화 되어야 훌륭한 立法이라고 생각하는 바입니다.

둘째로, 正當한 立法節次와 方法에 관하여는, 法律의 制定・改正・廢止는 일련의 동태적인 절차를 거쳐 이루어진다고 보겠습니다. 즉, 立法過程은 어떤 시점에서 어떤 시점까지의 입법체계의 운동이라고 말씀드릴 수 있습니다.

이와같은 입법체계는 입법기관을 근간으로 하여 政黨・行政機關・公務員・立法專門家・利益團體 및 선거구민등이 상호작용하는 것으로, 法案의 착상단계에서부터 公布・施行단계까지의 立法過程 全般을 통해 작용되고 있다고 하겠습니다. 따라서 훌륭한 立法은 이러한 입법체계와 입법과정이 憲法과 그밖의 法습이 정하는 正當한 절차와 방법에 의하여 이루어져야 된다고 보겠습니다.

특히 이 부분에서 본인은 立法過程에서의 民意의 反映에 관하여 말씀드리고자 합니다.

우리나라는 우리 憲法에서 볼 수 있는 바와 같이 主權이 國民에게 있고 모든 權力이 國民으로부터 나오며, 인간으로서의 존엄과 가치가 보장되고 모든 國民의 自由와 權利는 法律으로써만 制限할 수 있는 自由民主國家입니다. 따라서 우리 나라의 法律은 國民의 法이며 國民 스스로가 法을 만든다고 할 수 있겠습니다. 마는 실제로는 國民이 직접 立法에 관여하는 장치는 미비된 실정이었습니다. 제 5공화국 정부는 이를 개선하고 立法의 民主化와 法에 대한 國民의 주인 의식을 함양하며 나아가 法의 실효성을 높이기 위하여 지난 해에 大統領令으로써 “法令案立法豫告에 관한 規程”을 制定하여 國民의 일상생활과 직접 관련되는 法令案의 내용을 立法에 앞서 國民에게 예고하여 國民의 意思를 立法에 反映하도록 하고, 그와 동시에 法令案 주관기관의 장은 예고한 법령안에 관하여 필요하다고 인정할 때에는 공개청문을 행하여 利害關係人 또는 團體의 意見을 들도록 하였습니다. 이와같은 立法豫告制度는 아직 채택될지가 얼마 안됩니다마는 그동안 여러 法令案을 立法豫告하여 많은 意見이 받아들여 졌으며, 國民의 立法에의 참여의식을 높이고 있다고 자부하고 있습니다.

끝으로 法습의 用語에 관하여는, 앞서서도 말씀드린 바와 같이 法습은 國民의 것이며, 國民으로 하여금 法습을 잘 지키게 하기 위하여는 모든 國民이 法습을 바로 읽고 바로 이해할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠습니다. 그동안 法습은 법률가・법학자 및 행정공무원의 전유물이 되다시피 해서 理解하기 어렵고, 또한 그 바로 이해하기 어려운 것이 法습의 특성인 양 왜곡되기까지도 한 것이 우리의 현실이 아니었던가 생각합니다. 대통령 각하께서도 중등교육을 받은 사람이면 누구나 읽고 이해할 수 있도록 法습을 쉽게 만들라고 강조하십니다마는, 政府에서는 알기 쉽고 적절한 法文을 씌으로써 法습의 民主化를 도모하고, 法에 대한 國民의 친근감을 높이기 위하여 法令用語의 순화・개선에 부

단한 노력을 경주하고 있습니다. 法令用語에 관한 문제는 입법관계기관 뿐만이 아니라 법학자·법률가·국어 학자들을 비롯하여 각계의 꾸준한 협조와 적극적인 참여가 있어야 소기의 목적을 달성할 수 있으리라고 믿고 있습니다.

이상으로 우리나라 立法의 기능과 과제에 관한 소견의 일단을 말씀 드렸읍니다마는, 오늘날 우리사회에 산적된 많은 과제는 실경법의 해석론만으로는 이를 원활히 해결할 수 없기 때문에 立法이 수행하여야 할 임무는 실로 막중한 것이라 하지 아니할 수 없습니다. 오늘날에 있어서는 法院의 判例나 解釋에 앞서 立法이 명실공히 창조의 역할을 다하고 있다고 할 것이므로, 이러한 의미에서 立法이 최선이요 해석은 차선이라고 말씀드릴 수 있을 것으로 봅니다.

아무쪼록 오늘의 이 모임이 성공리에 끝날 수 있도록 여러분의 적극적인 참여를 바라며 아울러 토의과정에서 우리나라에 있어서의 立法에 관한 모든 問題點들이 충분히 파헤쳐져 우리나라의 입법발전에 큰 계기가 되기를 기원하면서 축사에 갈음하고자 합니다. 여러분의 健勝을 축원합니다. 감사합니다.

1984年 8月 31日

法制處長 金 永 均