

韓國의 立法過程에 關한 事例研究

—保健犯罪團束에 關한 特別措置法の 制定過程을 中心으로—

徐 元 宇
教 授

第一章 序 論

本 研究는 1969年 8月 4日 法律 第 2137號로 公布된 「保健犯罪團束에 關한 特別措置法」의 制定過程을 事例로 하여 韓國立法過程의 動態를 分析 考察하고 그것이 韓國政治體系에서 지니는 問題點을 摘示 論評해 보려는데 그 目的이 있다. 1969年 6月 5日에 朴正熙 大統領의 不正食品, 不正藥品등 保健犯罪團束에 關한 特別指示가 있는 때부터 시작하여 同年 7月 10日 第 70回 臨時國會를 通過할때 까지 不過 1個月餘밖에 걸리지 않았으나 本法의 制定過程에는 政府 (大統領·保社部·法制處·法務部·財務部·農林部등), 國會 (保社委員會·法司委員會·本會議등), 關係利益團體(藥師會·藥品工業協會·大韓醫藥協會등) 및 國民들이 直接間接으로 關聯되어 立法過程에 參與하였을 뿐 아니라 國會의 法案審議過程에서도 몇가지 重要的 “ 이슈 ” (issue)로 相當한 論難을 거듭함으로써 韓國의 立法過程 研究로서는 比較的 興味있는 事例라고 생각된다. 다만 이 法案은 一般的인 立法過程事例와는 달리 相當히 짧은 期間에 걸쳐 成案審議되었다는 點, 그리고 野黨議員이 實質적으로 法案審議에 參與하지 아니 하였다는 點, 國家元首이며 執政黨의 總裁인 大統領이 直接 至大한 關心을 갖었다는 點 등에 있어서 韓國議會에서의 通常의인 立法過程의 類型으로서는 반드시 適切한 標準의인 事例가 아닐런지 모르지만, 다른 한편으로는 以上과 같은 特異性 自體가 韓國의 政治過程의 特異性을 제대로 理解하는데 있어서의 重要的 契機가 될 수 있는데 本事例研究의 意義가 있는 것으로 생각한다.

本 研究에 있어서의 立法過程이라 함은 單純히 立法院內에서의 法案審議過程만을 意味하는 것이 아니라 法律이 成立되기까지의 모든 重要的 過程, 즉 法案의 形成(formulation), 採擇(adoption), 法的措置(application of legal course of action)까지 包含하는 廣義의 概念이며, 立法體系(legislative system)라는 概念도 立法院의 內的인 構造機能關係에 限定되는 것이 아니라 立法院의 存立目的 (本研究의 경우에 있어서는 法律制定) 達成과 關聯된 모든 重要的 (significant and relevant) 外的組織 乃至 集團과 個人들과의 構造機能의 相關關係를 包含하는 概念이며 이러한 立法體系는 보다 上位의 政治體系와 有機的인 相關關係를 形成하면서도 分析的으로는 그것과 區別되는 어느 程度의 獨自性(autonomy)를 가지는 部分(下位) 體系를 意味한다. 이와같이 立法院가 보다 上位體系인 政治體系와 어떻게 相互關聯되어 있는가를 構造機能적으로 分析 考察하는 이른바 立法過程의 體系論의 考察이라는 觀點에서 볼것 같으면 立法過程을 單純히 特定法律案의 決定過程으로만 認識한다는 것은 確實히 그 範圍가 너무 좁게 限定되는 缺陷이 없지 않다. 왜냐 하면 立法行態의 相當한 部分은 이른바 決定作成과는 아무런 關係가 없는 領域일 수도 있다는 重要的 事實

을看過할 수 없기 때문이다. 政治體系에 있어서의 立法府와 다른 機構間的 關係라든가 立法者와 選舉區民과의 關係등은 全部가 다 決定過程에 관한 事例라고는 할 수 없기 때문이다.

本 研究는 以上과 같은 體系論의 問題意識에 立脚하여 「保健犯罪團束에 관한 特別措置法」의 制定過程을 하나의 立法過程의 事例로 삼고 立法過程에 있어서의 主로 行政府——立法府——政黨——利益集團등의 相互作用關係를 動態的으로 分析 檢討하고 韓國의 立法過程이 韓國의 政治過程과 어떻게 關聯되는 가를 考察하려고 한다.

本 研究는 最近에 發表된 立法體系論에 關한 理論檢討와 國會의 會議錄, 關係日刊新聞記事등을 參考 資料로 하였으며 保社部의 法務官室과 關係局課長 法制處의 法案審議에 直接 參與한 實務法官, 國會의 保社委員會 專門委員 및 國會保社委員會所屬 國會議員 2名 등 本法制定過程에 參與한 人士들과의 數次에 걸친 面接을 통해 얻은 資料를 土臺로 하여 作成된 것이거나 第一章 序論에 이어 第二章에서는 法案이 制定되게 된 背景에 關해 記述했으며, 第三章에서 保社部, 法制處 등 政府에서의 法案形成 및 審議過程과 國會에서의 審議過程 및 政黨과 關係利益集團들의 影響 등에 關해 立法過程 分析이라는 題目 아래 比較的 詳細히 記述하였고 第四章에서는 먼저 立法過程을 다루는 方法論에 대한 問題點과 韓國立法過程의 體系論의 評價의 意義를 論한 다음 韓國政治過程의 一般的性格과의 關聯하여 本事例研究에서 發見된 諸事實을 土臺로 韓國立法體系의 性格을 論해 보고자 한다.

國會의 運營委員會의 專門委員職을 맡고 있는 禹炳奎 委員은 最近 立法體系論에 關한 注目할만한 貴重한 論文들을 國會報에 連載하고 있거나⁽¹⁾ 그는 그중 한 論文에서 「韓國의 國會에 關한 研究는 “方法論”의 論議以前的 段階에 있다해도 過言이 아니다. 우선 立法府가 政治學 뿐 아니라 社會科學分野의 研究對象이 되어 본 일이 거의 없다. 行態學的 接近 方法에 依한 것은 말할 것도 없고 制度論의 觀點에서도 國會自體에 대한 學問的次元의 研究 論文이 거의 全無에 가깝다. …… 憲政 20年 동안 民主主義를 論하고 싶지만 民主政治의 制度의 메카니즘인 國會自體에 대한 學術的研究가 전혀 없다는 것은 이 自體를 어느 意味에서든 여러모로 研究할만 하다」⁽²⁾고 指摘하고 있거나 本研究가 이러한 實情의 우리나라에 있어서의 立法過程에 대한 實證的研究에 조금이라도 보탬이 되면 以上없는 多幸으로 생각한다.

-
- (1) 禹炳奎 “代議政治의 理論의 模型과 代表의 意味——要求入力 및 政策出力과의 關係와 支持概念”——國會報 No. 87, 1969年 1月號.
——“美國의 立法情報處理의 諸問題”國會報. No. 88, 1969年 2月號.
——“韓國의 立法情報와 그 處理”國會報 No. 89, 1969年 3月號.
——“立法體系와 體系構成要素의 諸問題—國會機能의 分析을 위한 새로운 接近法—”國會報. No. 92, 1969年 6月號.
——“韓國의 政治過程과 情報組織”國會報. No. 93, 1969年 7月號.
——“立法規範과 立法役割—美國議會와 韓國國會와의 比較—”國會報. No. 94, 1969年 8月號.
——“立法過程과 「로비스트」의 諸問題—韓國國會의 로빙의 性格은 中心으로—”國會報. No. 95, 1969年 9月號.
——“立法參與者로서의 行政府의 性格—立法過程의 參與의 側面에서—”國會報 No. 96, 1969年 10月號.
——“議會組織과 節次에 關한 小考—美英諸國의 議會와 韓國國會와의 比較研究를 위하여—”國會報. No. 97, 1969年 11月號.
——“立法過程과 「로뮤니케이션」의 諸問題—國會·有權者·言論등의 正常的關係를 中心으로—”國會報. No. 98, 1969年 12月號.
- (2) 禹炳奎. “立法體系와 體系構成要素의 諸問題—國會機能의 分析을 위한 새로운 接近法—”國會報. No. 96, 1969年 6月號. p. 74.

第二章 法案制定的 背景

第一節 立法措置의 動機

本法은 不正食品 및 添加物, 不正醫藥品 및 化粧品, 不正毒物 및 劇物의 製造나 無免許醫療行爲 등의 犯罪에 대하여 加重處罰등을 行함으로써 國民保健의 向上에 寄與함에 그 目的이 있거니와⁽¹⁾ 具體的으로는 許可를 받지 아니하고 製造 加工한 者, 이미 許可된 食品 또는 添加物과 類似하게 偽造 또는 變造한 者, 그 情을 알고 販賣하거나 販賣할 目的으로 取得한 者 및 販賣를 斡旋한 者, 許可를 받지 아니하고 醫藥品 또는 化粧品을 製造한 者, 그 情을 알고 이를 販賣하고 販賣할 目的으로 取得한 者 및 販賣를 斡旋한 者 또는 診療의 目的으로 購入한 者, 登錄을 받지 아니하고 毒物 또는 劇物을 製造한 者, 毒物 및 劇物에 關한 法律第 29條 1項에 依하지 아니하고 特定毒物을 製造 또는 使用한 者, 同法 第 19條 1項의 規定을 違反하여 主된 成分의 効能을 全히 다른 成分의 効能으로 代替한 者, 또는 이미 登錄 또는 許可된 毒物, 劇物 또는 特定毒物과 類似하게 偽造 또는 變造한 者, 營利를 目的으로 醫師가 아닌 者가 醫療行爲를, 齒科醫師가 아닌 者가 齒科醫療行爲를, 漢醫師가 아닌 者가 漢方醫療行爲를 業으로 한 者등과 같은 不正食品, 不正醫藥品, 不正毒·劇物事犯 및 不正醫療業者에 關한 團束을 強化하기 위한 特別刑法的인 法規를 그 內容으로 하고 있다.(法第 2, 3, 4, 5條 參照)

다시 말하자면 本法은 當時 날이 갈수록 漸漸더

惡質化해가는 갖가지 人體有害食品의 氾濫現象이나 不正藥品의 橫行은 거의 絶頂化하여 無法地帶化해가는 듯한 實情속에 바야흐로 닥쳐오는 盛夏期의 國民衛生과 保健은 極히 暗澹한 狀況에 놓여 있었다. 例컨대 有害色素에 關한 不正食品調査에 依하면 서울市內 東大門市場 및 南大門市場과 菓果店, 飲食店등을 相對로 各種 食品에 着色된 色素中 赤色은 67.6%, 黃色은 44.6%, 靑色은 3.87%, 紫色은 60%가 不許用色素이고, 中國飲食店韓食店에서 내놓는 高추가루는 64.5%가 着色된 것으로 着色劑全部가 不許用色素임이 밝혀지고 있다.⁽²⁾ 이와같은 不許用色素은 體內에서 다른 食物과 分離되어 肝에 들어가 그 一部가 蓄積되기 때문에 ① 肝機能을 徐徐히 害치고, ② 癌의 發生要因이 되기도 하며, ③ 酵素의 機能을 低下시켜 消化不良을 일으키는 國民保健에 至大한 影響을 주고 있다.

都下의 一經濟專門紙는 不正食品, 不正藥品의 氾濫相에 關한 特輯記事에서 「不知其數 加자」라는 題目아래 「製藥業所가 400餘個所, 食品業所가 5萬餘個所, 都合 5萬 4百餘個所에서 生産 市販되는 藥·食物을 管理해야 한다…… 食品添加物만해도 法定許容品種은 224種이며, 食品許可品種이 6萬餘種이 된다」고 指摘하고 있으며 當局의 統計에 依하면 69年 1月부터 4월까지 保健關係事犯이 2,422件이었으며 立件된 者가 5,520名이었으며, 2,153名이 處理되었다고 한다. 起訴率은 1,882件으로서 全體의 77.7%이며, 一般 檢事事件 59%에 비해 14.6%나 높은 起訴率을 보이고

第 1 表

不正食品 團束 現況

(68.1~12)

| 區分 | 團束件數 | 違反件數 | 廢 棄 | 警 告 | 營業停止 | 許可取消 | 告 發 | 其 他 |
|-----|--------|-------|--------|-------|------|------|-----|-------|
| 市道別 | | | | | | | | |
| 서울 | 10,782 | 7,916 | 10,998 | 9,716 | 39 | 19 | 51 | 8,637 |
| 釜山 | 2,795 | 2,911 | 2,769 | 1,020 | 15 | 8 | 88 | 956 |
| 京畿 | 6,713 | 6,868 | 6,718 | 3,322 | 22 | 6 | 62 | 421 |
| 江原 | 3,862 | 2,412 | 3,865 | 563 | 15 | 5 | 36 | 502 |
| 忠北 | 2,713 | 2,101 | 2,714 | 571 | 13 | 2 | 28 | 498 |

(1) 法制處에서 國務會議에 提出한 1969年 6月 16日字 「法案審議報告書」參照.

(2) 朝鮮日報. 69. 6. 12. 3面記事

| | | | | | | | | |
|----|--------|--------|--------|--------|-----|----|-----|-------|
| 忠南 | 3,601 | 1,989 | 3,600 | 302 | 6 | 2 | 86 | 293 |
| 全北 | 3,498 | 1,992 | 3,397 | 38 | 11 | 3 | 2 | 32 |
| 全南 | 3,901 | 2,519 | 3,894 | 593 | 16 | 7 | 27 | 543 |
| 慶北 | 9,683 | 7,383 | 9,679 | 6,184 | 33 | 11 | 38 | 5,751 |
| 慶南 | 5,012 | 2,362 | 5,017 | 607 | 21 | 6 | 51 | 567 |
| 濟州 | 1,348 | 567 | 1,216 | 8 | 6 | 1 | 1 | 53 |
| 計 | 57,684 | 45,830 | 53,887 | 20,404 | 219 | 77 | 470 | 5,283 |

資料：韓國現代經濟新聞. 1969. 6. 19.

있음을 報導하고 있다.⁽³⁾

그리하여 이러한 輿論의 沸騰下에서 朴正熙 大統領은 69年 5月 5日 「人體에 害毒을 끼치는 不正食品이나 不正藥品의 製造·販賣者를 極刑에 處하도록 關係法을 改正하라」고 鄭熙燮 保社部長官과 共和黨에 強力히 指示함에 이르렀다.⁽⁴⁾

第二節 關係行政機關과 法令

前節에서 보아온 바와 같이 保健犯罪團束에 關한 特別措置法의 立法動機와 目的은 當初부터 뚜렷한바 있었으나 이 法律이 制定되기 前에도 勿論 本法의 目的과 關聯된 團束 乃至 規制措置가 없었던 것은 아니었다.

이제 本法이 制定當時까지의 關係行政機關과 關係法令을 概觀하여 보기로 한다.

1. 農林部와 關係法令

農林部는 家畜의 傳染病豫防, 家畜衛生上의 危害防止, 水産資源의 保護, 農藥의 適正한 管理등을 위하여 「畜産物加工處理法」(1962. 1. 20. 法律 第1011號), 「家畜傳染病豫防法」(1961. 12. 30. 法律 第907號), 「水産業法」(1953. 9. 9. 法律 第295條), 「農藥管理法」(1967. 8. 28. 法律 第445號)등에 의하여 各各 獸畜의 屠殺과 畜産物의 檢査에 關한 規制團束, 水産製造業의 許可와 制限, 停止 또는 取消에 關한 規制團束 및 農藥의 規格, 品質의 檢査와 農藥의 製造, 輸出入 및 그 取扱方法등에 關한 規制團束을 하고 있다.

2. 財務部와 關係法令

財務部는 酒精管理의 合理化와 稅收의 増大를 위하여 「酒稅法」(1949. 10. 21. 法律 第60號)에서 酒類를 製造하고 酒類의 1種類에 限하여 製

造場 1個所마다 政府의 免許를 받도록 規制하고 (法第5條) 있으며, 酒類를 製造한 때에는 大統領令이 定하는바에 依하여 그 數量과 알콜分을 檢定하도록 (法第35條)하고 있으며, 稅務에 從事하는 公務員에게는 團束權을 賦與하고 (法第43條) 있어 이로 因한 衛生上의 危害를 防止하고 國民保健의 向上增進에 寄與하고 있다.

3. 保健社會部와 關係法令

人體에 危害를 미치는 物質의 製造, 販賣, 輸出入등을 規制하기 위한 保社部關係의 既存의 法令으로는 「食品衛生法」(1962. 1. 20. 法律 第1007號), 「醫療法」(1962. 3. 27. 法律 第1035號), 「醫療類似業者令」(1969. 7. 15. 保社部令 第307號), 「藥事法」(1963. 12. 13. 法律 第1491號), 「藥局 및 醫藥品등의 製造業·輸出入業과 販賣業의 施設基準令」(1969. 9. 29. 大統領令 第4091號), 「毒物 및 劇物에 關한 法律」(1963. 12. 13. 法律 第1492號) 「麻藥法」(1957. 4. 23. 法律 第440號)등이 있거니와 이제 保健犯罪團束에 關한 特別措置法이 制定될 當時까지의 保社부에 있어서의 以上の 諸分野에 있어서의 保健行政의 狀況을 살펴봄으로써 同法의 制定背景의 理解에 資하기로 한다.

第三節 保社부의 保健犯罪 規制狀況

우리나라의 食品, 接客業과 製造 및 加工業所의 年度別 趨勢를 보면 接客業所는 1960年부터 1966년까지 23,312個所에서 41,227個로 年平均 10%의 增加率을 보이고 있다. 製造 및 加工業所에 있어서도 1964年부터 1968년에 이르기까지 年平均 8%程度의 增加趨勢를 나타내고 있다.

(3) 韓國現代經濟新聞 69. 6. 19 記事.

(4) 前揭新聞 69. 6. 6 記事.

(第2表)

食品營業許可業所數의 趨勢

| | | 1960 | 1962 | 1964 | 1966 | 1968 |
|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 計 | 業 所 數 | 38,020 | 45,550 | 51,756 | 54,945 | 54,455 |
| | 指 數 | 100 | 120 | 136 | 145 | 143 |
| 食品業客業所 | 業 所 數 | 26,312 | 33,802 | 38,692 | 41,227 | 39,258 |
| | 指 數 | 100 | 128 | 147 | 156 | 149 |
| 製造業加工業 | 業 所 數 | 11,758 | 11,748 | 13,064 | 13,718 | 15,299 |
| | 指 數 | 100 | 100 | 111 | 117 | 130 |

資料：行政白書，大韓民國政府，1969，p. 481.

이러한 現象은 우리나라 經濟의 成長과 더불어 國民生活樣式의 變化의 結果로서 都市化의 進展에 따라 食生活에 漸次 變化가 오고 있음을 뜻한다. 아울러 이러한 食生活의 變化에 따라 製造·加工 食品의 需要增大는 食品으로 因한 衛生上의 危害도 過多함을 意味한다. 하나의 例로 우리나라의

食中毒發生事件은 最近 3年間の 統計에 나타난 바와 같이 年間 50餘件으로 患者는 400名乃至 700名線에 이르고 있다. 이러한 患者를 原因別로 보면 肉類 및 그 加工品이 首位를 차지하고 있어 畜肉·魚肉등의 衛生的處理가 要望되고 있다. (第3表)

(第3表)

食中毒發生狀況

| 食品別原因 | 1966 | | | 1967 | | | 1968 | | |
|---------|------|-----|-----|------|-----|-----|------|-----|-----|
| | 件 數 | 患 者 | 死 亡 | 件 數 | 患 者 | 死 亡 | 件 數 | 患 者 | 死 亡 |
| 計 | 52 | 426 | 42 | 56 | 679 | 35 | 30 | 523 | 14 |
| 穀類及加工品 | 3 | 136 | 3 | 6 | 70 | 2 | — | 11 | — |
| 魚 貝 類 | 15 | 51 | 19 | 9 | 60 | 10 | — | 83 | 10 |
| 肉類 및 加工 | 12 | 137 | 4 | 13 | 184 | 3 | — | 329 | — |
| 菓 子 類 | 11 | 47 | 4 | 5 | 27 | 3 | — | 7 | — |
| 버섯 類 | 1 | 5 | 1 | 8 | 59 | 10 | — | — | — |
| 菜 蔬 類 | 3 | 10 | 4 | 3 | 27 | 3 | — | 40 | 2 |
| 複合調理食品類 | — | — | — | 6 | 236 | 2 | — | — | — |
| 其 他 | 7 | 40 | 7 | 6 | 16 | 2 | — | 48 | 2 |

資料：行政白書，大韓民國政府，1969，p. 481.

(第4表)

食品製造所監視現況

(1968. 1.1~11. 30)

| 業所數 | 監視件數 | 違反件數 | 措 置 件 數 | | | | | | | | |
|-------|--------|--------|---------|--------|--------|-------|-----|---------|-----|-------|--------|
| | | | 物品廢棄 | 警 告 | 營業停止 | 許 取 | 可 消 | 施設改 造命令 | 告發 | 其 他 | 計 |
| 件 數 | 11,568 | 79,186 | 38,173 | 35,857 | 12,903 | 1,227 | 365 | 3,195 | 814 | 9,642 | 64,003 |
| 比率(%) | — | — | — | 56.0 | 20.1 | 1.9 | 0.6 | 5.0 | 1.3 | 15.1 | 100 |

資料：行政白書，大韓民國政府，1969，p. 481.

(第5表)

食品添加物の規格基準制定狀況

| | 1966 | 1967 | 1968 | |
|-------|------|------|------|-------|
| | | | 制 定 | 制 定 中 |
| 計 | 40 | 30 | 136 | 70 |
| 食 品 | — | — | 23 | 6 |
| 添 加 物 | 40 | 29 | 113 | 64 |

資料：行政白書，大韓民國政府，1968，p. 482.

한편 食品製造業所의 監視現況과 食品添加物의 規格基準制定狀況은 第4表와 같다.

이表에서 보는바와 같이 食品製造業所 違反件數 38,173件에 措置件數 64,003件이란 놀랄만한 實情임을 나타내고 있다.

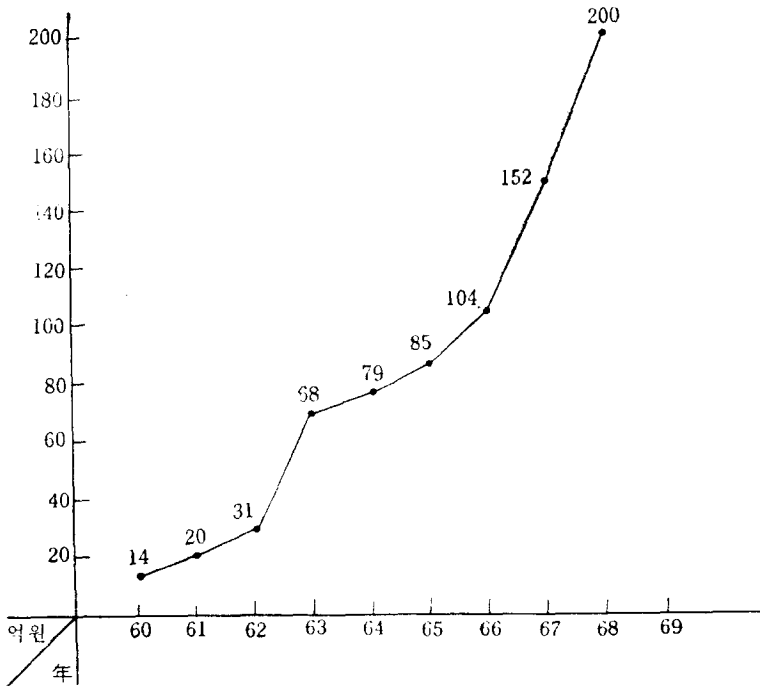
한편 全國 1,341個 保健支所와 191個 保健所

46個의 市, 道立病院을 연결하는 保健醫療組織體系을 形成하여 地方民들의 醫療惠澤을 주고 있다.⁽⁵⁾

醫藥品の 生産實績은 近代化의 大單位化工場의 實現으로 1960年度의 14億원 生産에 比하여 1967年度에는 150億원의 生産實績을 올리고 있다.

(第6表)

年度別 醫藥品 生産額 趨移



資料：行政白書，大韓民國政府，1968，p. 484.

(5) 行政白書 大韓民國政府 1968. p. 484.

不正醫藥品 등의 製造 및 販賣業者의 根絶과 市
中出回防止를 위한 藥事監視는 아래 表에서 보는

바와 같이 亦是 해가 감에 따라 增加하고 있음을
나타내 주고 있다. (第7表)

(第7表) 年度別 藥事監視 現況

| 區分 年度別 | 監 視 施 行 | | | 個 所 數 違 | | | | 告發件數 |
|-----------|---------|---------|-------|---------|---------|-------------|--------|-------|
| | 個 所 數 | 違 反 件 數 | 廢 業 | 施 設 改 修 | 業 務 停 止 | 許 可 登 錄 取 消 | 其 他 | |
| 1963 | 26,092 | 4,111 | 735 | 589 | 211 | 160 | 2,416 | 194 |
| 1964 | 32,698 | 6,219 | 733 | 792 | 708 | 246 | 3,740 | 473 |
| 1965 | 44,552 | 7,237 | 1,609 | 841 | 833 | 290 | 3,664 | 624 |
| 1966 | 98,212 | 11,443 | 1,444 | 2,675 | 1,062 | 425 | 5,837 | 1,066 |
| 1967 | 126,501 | 8,172 | 1,274 | 784 | 696 | 163 | 5,255 | 839 |
| 1968 | 132,328 | 14,315 | 1,491 | 871 | 1,363 | 228 | 10,362 | 2,282 |

資料 : 행정백서, 대한민국정부. 1969, p. 488.

大體로 以上과 같은 實情으로 保社部로서는 保
健犯罪團束을 위한 手段目標로서 다음과 같은 네
가지 事項을 設定하고 있었으며, 이러한 主務行政
機關의 手段目標가 後述하는 바와 같은 諸客觀的
事情과 競合되어 強力한 團束處罰法規인 保健犯罪
團束에 關한 特別措置法이 制定됨에 이르렀던 것
이다.⁽⁶⁾

- (1) 食品, 添加物, 器具 및 用器, 包裝의 規格,
製造, 加工, 保存, 使用 등의 基準確立
- (2) 食品, 衛生監視의 機動化
- (3) 各市道의 衛生試驗機能의 強化
- (4) 不正, 不良醫藥品의 根絶을 위한 特別團束
法の 制定

第三章 立法 過程 分析

第一節 法案形成過程分析 1. — 保社部

本法案形成의 가장 重要한 要因 가운데 하나를
이루고 있는 것은 行政首班이며, 執權黨의 總裁인
朴大統領이 直接 法制定에 깊은 關心을 가졌으며
主務部處인 保社部長官과 共和黨에 特別指示를 했
다는 事實이다. 本法案은 大統領의 特別指示가 내
려진 6月 5日 當日로부터 法案起草作業이 시작되
어 6月 12日에 法制處에 不過 1週日만에 保社部
案이 提出되었으며, 6月 16日 次官會議를 通過하

고 6月 24日 國務會議를 通過한 後 6月 26日에
國會에 正式로 法案이 提出되는 約 20日동안의
法案形成過程은 比較的 單純한 立法過程이라 할수
있으나 韓國의 立法過程의 特色을 잘 나타내 주고
있다.

이제 이 期間에 政府에서 法案이 決定作成되는
過程에 있어서의 諸關聯事實을 記述하면 다음과
같다.

1. 前述한 바와 같이 行政首班이며 執權黨의 總
裁인 大統領의 特別한 關心과 그에 따른 保社部長
官에게의 特別指示는 主管部處인 保社부로 하여금
超緊張裡에 連一週日에 걸친 거의 徹夜作業으로
法案作成에 盡力케 하였다. 6月 5日 午後 長官으
로부터 直接 指示를 받은 關係局인 藥政局, 醫政
局, 衛生管理官室에서 各己 自己局 所管의 關係資
料를 마련하여 法務官室에서 第一次試案을 마련하
고자 하였으나 意見調整이 如意치 않아 그 뒤부터
金道稔次官의 指示에 따라 法務官室에서 專擔하
다 싶어 法案이 作成되었다.

이동안 藥政局의 藥務課長, 醫政局의 醫務課長,
食品衛生課長, 法務官등으로 Task Force가 構成
되어⁽⁷⁾ 여러가지 意見이 折衷되었으나 保社部에서
의 法案作成에 있어서 主動役割을 한 法務官室의
말에 依하면 本法案作成에 있어서 當時 直面한 問

(6) 沈潤澤 「保健犯罪團束에 關한 政策決定 過程 分析」 서울大學校 行政大學院 碩士學位 請求論
文 1970. p. 85.

(7) 6月 8日 日曜日임에도 不拘하고 次官의 指示에 依해 出勤하여 Task Force가 定해졌는데 當初

題로는 첫째로 「藥事法」 「醫療法」 「麻藥法」 「食品衛生法」 및 「特定犯罪加重處罰 등에 관한 法律」과의 關係를 어떻게 할 것인가의 問題와 둘째로 果然大統領의 諸既成法規外에 보다 嚴重한 處罰規定을 包含하는 新法의 制定이 바람직한가, 셋째로 嚴重한 處罰을 規定한다 하더라도 果然大統領 어느 程度의 것이 바람직한 것인가 등의 問題였다고 한다.

그러나 이러한 問題에 關係해서는 첫째로 大統領이 格別한 關心을 가지고 「極刑」에 屬하는 것을 內容으로 하는 團束法制定의 特別指示가 있었기 때문에 그에 關한 基本政策은 이미 確定된 것으로 볼 수 있었으며, 둘째로 人體에 顯著한 危害를 끼치는 保健事犯根絶을 爲한 警覺의 乃至 豫防의 效果를 위해서라도 嚴重한 處罰을 內容으로 하는 法制定을 必要로 하였다. 셋째로 무엇보다도 保社部當局으로서 는 그동안 不正食品, 不正藥品 등의 團束에 關係해서는 國會의 國政監査나 政策質疑에서 屢次 指摘된 바 있었고 一般 消費大衆 그리고 言論機關 등에서 保社部의 適切한 行政措置를 要求해 왔던 事實이었기 때문에 이 法案이 保社部自體의 Initiative에 依해서가 아니라 大統領으로 부터의 特別指示에 依한 것이었다는 點에 대해 一種의 罪意識과 함께 다른 한편으로는 行政首班의 特別한 關心과 強力한 뒷받침을 契機로 하여 從來 實效를 見지 못했던 保健行政의 失地回復의 基(司法警察權獲得, 保健事犯規制團束의 一元化, 職制改編과 定員增加, 豫算增加 등)⁽⁸⁾을 마련하기 위해 保社部當局은 格別한 關心을 가지고 法案作成

에 臨하였다.⁽⁹⁾

2. 法案作成過程에 있어서 農林部, 財務部, 法務部 등 關係行政機關과의 事前意見調整作業은 極히 形式的인 것이었고 主로 保社部의 獨自인 案에 依해 法案이 마련되었다. 刑量에 關한 協議를 위한 法務部와의 接觸은 6月 12日 法案이 法制處에 넘어가고 난 뒤에야 비로소 이루어졌고 後述하는 바와 같이 農林部와 財務部의 關係實務者와의 協議도 法制處에서의 法案審議段階에서 行해졌었고 이러한 事情은 本法案이 次官會議과 國務會議에서 關係部處間의 利害調整問題로 甚至於 法案審議가 몇번 保留되기도 하는 論難을 가져오게 한 原因의 一端을 이루고 있다. 後述하는 바와 같이 法制處의 審議過程에서는 이를 關係行政機關의 意見이 어느 程度 反映되었으나 保社部의 原法案은 거의 이들의 審議를 保社部의 獨自인 見解에 依해 調整되었고 農林部나 財務部에서도 本法案이 法制處에 提出된 뒤에야 그 事實을 알게 되었을 程度로 本法案은 行政部處間에 있어서도 保安措置가 取해졌었다.

3. 法案의 性格이 「特定犯罪加重處罰 등에 관한 法律」과 비슷한 處罰 乃至 團束爲主의 것이며 따라서 이 法施行으로 말미암아 直接間接으로 影響을 받게 될 食品業者, 醫療業者 乃至 藥業者, 其他 一般市民들의 意見 등과 같은 專門的 技術的 側面의 考慮가 保社部의 法案作成段階에서는 全히 反映되지 않고 있다.

後述하는 國會保社委員會에서의 審議過程에서의

는 法案作成에 따르는 諸般行政問題를 돌볼 行政班과 法案作成上의 法律問題를 擔當할 法律擔當班으로 나누어 作業하기로 하였으나 뒤에 가서 이러한 區別은 有名無實한 것이 되고 主로 金道稔次官과 法務官室의 Staff이 專擔하다 싶어 하였다.

- (8) 保社部長官은 7月 9日 國會 保社委員會에서의 法案審議 當時 政府側의 提案說明에서 다음과 같이 말하고 있다. 「이 法을 通過시켜 주심으로 해서 政府로서는 機構의 擴張과 또 豫算을 獲得하는데 對해서 容易하게 되겠고 또 保健官署에서 일하고 있는 지금 大體의 200 한 60名 程度로 되어 있는 줄로 알고 있습니다만 이러한 團束을 專擔하는 職員에게 대해서 司法警察權을 주어서 그야말로 名實 共히 權威있는 業務를 遂行할 수 있게끔 政府로서는 이미 準備하고 있습니다……」 第70回 國會 保健社會部委員會 會議錄 第3號 p. 2.
- (9) 不正食品 不正藥品 등의 保健事犯團束權限에 關係해서는 農林部, 財務部와 保社部間에 오랫동안 그 規制 乃至 團束對象과 權限 등이 競合되어, 保社部로서는 保健關係 行政의 一元化를 위하여 오래 前부터 힘써 왔으나 農林部나 財務部에 比하여 大體로 언제나 劣勢에 놓여 있어 年來의 뜻을 이루지 못하고 있었다. 이點에 關係해서도 保社委員會會議錄 第3號 p. 2의 保社部長官의 提案說明 參照.

論難의 焦點도 주로 이러한 “있수”에 關한 것이 支配的인 것이다. 同法案이 원제 短時日內로 그러나 高度의 保安措置下에서 作成되었기 때문에 公式的인 通路를 통한 關係利益集團의 意見反映은 勿論 非公式的인 通路를 통한 影響도 크게 作用되지 못하였다. 保社部當局은 다만 善意的인 業者에게 被害가 가지 않도록 法案作成上 格別히 留意할 것이며 法이 制定된 뒤에는 事前에 그 趣旨를 充分히 理解시키기 위하여 新聞, TV, 라디오 등을 通하여 對民啓蒙에 힘쓸것을 關係專門紙에 發表한데 不過하였다.⁽¹⁰⁾

4. 政府의 政策決定過程에서 흔히 볼 수 있는 葛藤現象도 本法案 形成過程에서는 거의 없었으며 있었다 하더라도 거의 無視되다싶이 하여 權威主義的으로 決定되었다. 保健犯罪를 間接殺人으로 比喻하고 그에 對한 一罰百戒의 強力한 團束을 意圖한 本法案 作成의 最終目標가 너무나 뚜렷했고 前述한바와 같은 保社部의 失地回復의 絶好의 契機라는 意味도 있고하여 保社部內에서의 關係局間은 勿論 關係行政部處, 關係利益團體의 利益調整과 같은 中間目標은 거의 壓倒되었으며 代案의 選擇의 問題같은것도 保社部의 法案作成段階에서는 銳利하게 作用되지 못했다. 이러한 事情은 다음에 記述한 法制處의 審議段階에서 本法案이 크게 論難을 거듭하게된 原因을 造成하고 있다.

本法案의 作成過程에서는 行政府의 最高管理者(保社部長官과 次官)가 單純히 全體的인 高次元의 目標과 基本方向을 指示하는데 그치지않고 法案의 細部的인 內容에까지 介入함으로써 至大한 關心과 積極의 支援을 不辭하였다는 事實이 通常法案의 形成過程에서 드물게 보는 異例的인 事例이라고 볼 수 있다.

5. 如何튼 以上과 같은 過程을 거쳐 作成된 法案은 주로 이와 비슷한 性格을 가진 「特定犯罪加重處罰등에 關한 法律」에 準하는 形式으로 하고 外國의 立法例 特히 美國의 Food Drug Act를 參照

하여 全文 11條의 「保健犯罪團束에 關한 特別措置法案」을 6月 12日에 作成하였는데 그 主要骨子는 다음과 같다.

(1) 不正食品, 醫藥品, 毒劇物事犯 및 不正醫療業者에 對하여 加重處罰함.

(2) 必要的인 許可取消規定을 두고 處罰 또는 取消當한 者는 一定한 期間 그 業務에 從事하지 못하게 함.

(3) 不正食品 및 不正醫藥品의 有權의 檢定機關을 國立保健研究院으로 하였음.

(4) 事犯摘發을 보다 効率的으로 遂行하기 爲하여 情報提報者에게 賞金支給制를 規定 하였음.

(5) 他人을 謀害할 目的으로 虛偽情報를 提供하는 者에 對한 處罰規定을 하였다.

(6) 畜產物加工處理法, 水産業法, 酒稅法 및 農藥管理法에 依한 食品, 酒類 및 農藥中毒·劇物에 對하여도 이 法을 適用하게 하였음.

第二節 法案形成過程分析 II —

法制處와 國務會議

1. 保社部에서 作成된 最終法案은 6月 12日 法制處에 回附되어⁽¹¹⁾ 當日로 保社部擔當 담당수 法制官이 受命法制官이 되고 박운혼 法制官이 合議法制官으로 指名되어 法制處에서의 比較的인 慎重한 法案審議가 시작되었다. 法制處에서의 本法案 審議過程에 있어서의 焦點은 本法案이 死刑이라는 極刑까지도 包含하는 國民의 重要한 基本權制限을 內容으로 하는 加重處罰法이기 때문에 다른 關係法規와의 刑量의 均衡, 犯罪構成要件의 明確化 등 法體制上의 重要한 問題가 內包되어 있었고, 다른 한편으로는 農林部와 財務部 등 關係部處와의 合議問題가 內包되어 있어 法制處長과 次長의 格別한 關心下에 比較的인 慎重한 法案審議過程을 거친 셈이었다.

國家의 모든 法令은 憲法을 頂點으로 하여 段階를 이루면서 體系가 確立되도록 하여야 하며 또한 이러한 法令에 使用하는 用語들은 一般國民이

(10) 吳慶根 藥政局長의 談話文內容 (藥界新聞 1969. 6. 19 記事)

(11) 6月 12日 「保健犯罪團束에 關한 特別措置法案」과 함께 保社部는 新法制定과 關聯하여 改正되어야 할 「食品衛生法改正案」과 「藥事法改正案」등을 함께 法制處에 提出하였으나 國會 第 70會期에는 우선 時急을 要하는 「保健犯罪團束에 關한 特別措置法」만이 審議 通過되었다.

쉽게 理解할 수 있도록 하여야 한다. 法令의 性格이 處罰을 內容으로 한 境遇에는 그 制定에 格別한 注意가 배몰어져야 할 것은 두말할 것도 없거니와 本法案의 境遇처럼 特別法 또는 臨時措置法 등 同一한 對象을 規律하는 內容의 法令의 境遇에는 그 法令의 執行에 있어서 蹉跌을 가져오는 일이 적지 않을뿐 아니라 國民이 法令을 理解하고 實踐하는데 적지 않은 隘路를 느끼게 된다. 따라서 이러한 法令의 審議는 法制處에서 格別한 注意를 기울이는 것이 普通이지만 그러나 一般의 政策上의 問題에는 介入하지 않음이 原則이다. 따라서 本法案의 審議에 있어서도 主로 處罰의 對象이 되는 犯罪의 構成要件의 明確과 關係部處間的 團束規制上의 衝突·重複을 法制上 調整하는데 主力이 주어졌으며 例컨대 新法을 制定하는 代身 既存의 關係法規의 修正強化하는 것이 妥當하지 않겠는가 하는 問題라든가 保健犯罪에 대한 死刑 등과 같은 極刑의 適用妥當性의 問題등 이른바 保社部當局의 保健政策上의 問題에는 原則적으로 關與하지 아니하였다. 다만 한가지 이러한 原則에 對한 重大한 例外는 本法案制定에는 徐奎教 法制處長도 特別한 關心을 가졌으며 法制實務家들의 審議經過를 그날그날 일일히 報告받았으며 스스로 意見을 披擲하기도 하였다는 點이다. 그리하여 保社部の 原案에 없었던 重要한 政策上의 問題로서 後述하는 國會에서의 法案審議過程에서 중요한 問題가 된 醫師 등이 診療의 目的으로 不正醫藥品을 購入하는 境遇에도 本法를 適用케 하는 規定을 插入케 하였다는 點이다. (法 第3條 1項 參照)⁽¹²⁾

2. 法制處審議過程에서 가장 크게 論難된 것은 犯罪構成要件의 明確化問題이거나 例컨대 保社部原案 第11條의 本法適用의 範圍에 關한 規定을 보면 「食品衛生法과 毒物 및 劇物에 關한 法律以外的 法律에 依하여 食品 또는 毒·劇物の 營業이 許可·免許 또는 登錄된 것은 이 法の 適用에 있

어서 許可·免許 또는 登錄된 營業으로 본다」고 極히 莫然하게 規定하고 있다. 이러한 莫然한 規定때문에 가장 利害關係가 對立되는 것은 다음아닌 「畜產物加工處理法」, 「水產業法」, 「農藥管理法」등을 執行하는 農林部와 「酒稅法」을 執行하는 財務部라 할 수 있다.

다시 말하자면 保社部の 原案대로 할 것 같으면 以上과 같은 諸對象物에 대한 規制團束權은 實質的으로 保健犯罪團束의 主務行政機關인 保社部로 넘어가게 되는 것을 意味한다. 아무리 許可·免許·登錄權을 가지고 있다 하더라도 關係法規違反에 對한 處罰團束權의 實權이 다른 機關에게 넘어가게 되면 前者의 許可·免許·登錄은 거의 有名無實한 것이 될 可能性이 크기 때문이다. 그리하여 法制處에서는 첫째로 「食品衛生法」이나 「毒·劇物에 關한 法律」以外的 法律에 依하여 許可·登錄을 받아야 할 規制對象으로서 本法의 適用을 받아 團束의 對象이 되는 境遇를 보다 具體的으로 列記하여 規定할 것을 主張하였고 둘째로는 關係部處의 實務者會議을 召集하여⁽¹³⁾ 法案의 趣旨를 納得시키고 利害關係의 調整에 盡力하였다. 그러나 「食品衛生法」「毒物 및 劇物에 關한 法律」以外的 法律의 本法適用對象을 具體的으로 列舉規定하려는 法制處側의 主張은 保社部側의 끈질긴 說得으로 舞摩되어 現行法에서 보는바와 같이 代表的인 몇가지 法律의 條項만 規定하고 文句도 極히 莫然하게 表現함에 그쳐버렸다. 그리고 이 條項과 直接 關聯되는 關係部處間的 利害調整의 問題도 大體로 保社部側의 說得에 始終하였으며, 本法案이 次官會議에서나 國務會議에서 적지 않은 論難을 거듭하게 된 理由도 實質的으로 바로 이러한 關係部處間的 利害調整이 잘 되지 않는데 있었던 것이다.

其他 保社部の 原案中 法制處의 審議過程에서 變更된 것은 原案의 第7條가 規定한 未遂犯에 關

(12) 保社部에서의 法案 作成作業에 參與한 一實務家의 말에 依하면 美國의 Food and Drug Act가 制定되게 된 動機가 F.D. Roosevelt 大統領이 平素 즐겨 먹는 菓子가 傷하여 食中毒을 일으키게 된 조그마한 事件에 있었다고 하거니와 徐處長의 경우의 動機에 대해서는 分명한 것은 알 수 없다.

(13) 實務者會議에는 保社部 法務官, 食品衛生課長, 農林部 家畜衛生課長, 財務部稅制局 酒稅擔當官과 法制處의 擔當 法制官등이 參席했다.

한 것을 削除하였으며 原案 第9條의 許可의 取消理由로서 含量 또는 効能이 極히 不足하다는 判斷을 내리는 主體가 原案에서 밝혀지지 아니했던 것을 「國家 또는 地方自治團體의 檢定機關」이라고 分明히 하였다. 그리고 保社部原案에서는 法施行期日を 公布後 3月로 한 것을 1月로 短縮하였다.

3. 以上과 같이 法制處 實務家에 依해 審議된 法案은 6月 16日 次官會議에 提出되었으나 前述한 바와 같은 關係部處간의 意見調整이 잘 되지 않은채 國務會議에 上程되었다. 法案이 國務會議에 回附된 뒤 後述하는 바와 같이 共和黨의 黨政協議會에서의 法案審議가 있어 刑의 輕減緩和과 誣告罪의 設置등이 建議되었으나 첫째로 法制處에서 審議提出된 法案이 本法의 團東對象中 小賣價額으로 年間 10萬圓未滿의 것에 對해서는 無期 또는 5年 以上의 懲役에 處하도록 되어 있었던 것을 削除하여 「藥事法」이나 「食品衛生法」과 같은 既存의 現行法の 規制對象으로 하였으며, 둘째로 法制處에서 審議提出된 法案이 그 第3條에서 「藥事法 第56條 第2項에 違反하여 主된 成分의 効能을 全혀 다른 成分의 効能으로 代替하거나 許可된 含量이 經時變化나 化學的 物理的影響을 받지 아니하고 顯著히 不足하게 製造하거나……」라고 規定했던 것을 單純히 莫然하게 「許可된 含量보다 顯著히 不足하게 製造한 者」라고 表現을 고침으로써 團東行政廳의 裁量의 餘地를 보다 擴大케 하였으며, 셋째로 藥事法 第35條의 規定에 依한 醫藥品販賣業者 또는 醫療業者가 醫藥品販賣業者 以外の 者로부터 販賣 또는 診療의 目的으로 購入・貯藏陳列 하거나 또는 斡旋한 者에 對하여 無期 또는 5年 以上의 懲役과 100萬圓 以上 1,000萬圓 以下의 罰金을 併科하도록 했던 것을 韓國의 醫療業界나 藥業界의 現實을 無視한 지나친 規定이라 하여 削除하였다. 그러나 共和黨의 政策研究委員會가 建議한 바 있는 誣告罪規定의 新設 挿入은 採擇되지 아니하였다.

以上에서 본바와 같이 國務會議의 審議段階에서 比較의 重要한 法案修正이 加해졌으나 무엇보다 關係部處간의 利害調整問題로 적지 않은 論難이 거듭된 끝에 李錫濟 總務處長官이 調停役을 맡으므로써 保社部長官, 農林部長官, 財務部長官,

法務部長官, 總務處長官, 法制處長으로 構成된 小委員會에 關係部處간의 團東權限상의 競合과 重複을 諒解事項으로 하여 가가스로 6月 24日 國務會議을 通過하였다.

第三節 國會에서의 法案審議過程 分析

6月 26日 國務會議을 通過한 法案은 7月 1日에 國會保社委員會에 移送되어 曹泳善 專門委員에 依해 豫備審議되었고 그 뒤 7月 9日 第70回 國會保社委員會 第3次와 第4次會議에서 審議通過되고 다음날인 7月 10日 法制司法委員會를 通過하여 같은날밤 第70回國會會期 末日 마지막 國會本會議에서 가가스로 通過되었다. 이러한 國會에서의 審議過程을 分析하여 보면 다음과 같다.

1. 專門委員의 申에 依해 10日 동안 豫備審査되는 동안 同法案은 數個所에 걸쳐 적지 않은 論難을 거쳤으며, 曹泳善 專門委員이 保社委員會에서 法案說明을 하는 過程에서 이러한 論難된 問題들이 指摘되었었다. 本法案의 豫備審査를 專擔했던 曹泳善委員도 그 自身 醫師出身이었기 때문에 前述한 바 있는 政府原案中 例컨대 醫師들과 같이 診療의 目的으로 不正藥品을 購入한 者까지도 本法의 適用對象으로 한 規定(法 第3條 參照) 등에서는 個人的으로 僻 못마땅히 생각하고 있었고 또한 曹泳善 委員에게는 特히 醫師會側에서의 壓力이 크게 作用했음을 看取할 수 있다. 曹委員은 本法案을 始終 直接自身이 掌握하고 있었으며 會期末이 臨迫한 當時, 보다 慎重한 審議의 必要性을 口實로 同會期에 上程시키지 않을려는 底意도 없지 않았을런지도 모른다.

또한 保社部の 法務官이 觀測한 바로는 早速한 法定을 시돌고 있었던 本法案의 全體審議過程에서 近 10日에 가까운 오랜 時間동안 同法案을 慎重한 豫備審査라는 口實 아래 自身の 手中에 머무르게한 裡面에는 時間의 利를 얻어 醫師會와 같은 關係利益集團에 依한 同法 制定에 關聯된 輿論喚起와 關係國會議員들에 對한 說得工作의 效果를 最大限期해보자는 데 있었다고도 볼 수 없지 않다는 것이다.

如何든 曹委員은 本法案에 對하여 僻 못마땅하게 생각한 것만은 確實하고 筆者와의 面接에서도 屢次 「이러한 法案은 그따위로 다루는 것이 아남

니다……」고 말하면서 同法이 慎重하게 다루워지지 못했음을 強調한바 있다. 法案이 曹委員의 手 中에 머물어 있을 동안 保社部側에서는 행어나 會 期內에 通過되지 않을 것을 걱정하여 거의 每日 國會 保社委員會의 專門委員室에서 지내다싶이 하 던서 同法案의 早速審議를 督促한 것으로 알려져 있다.

本法案의 審議過程에서는 以上에서 보는바와 같 이 專門委員의 影響이 比較的 컸고 그 役割도 큰 것으로 認識되고 있다.

後述하는 바와같이 保社委員會의 審議過程에서 刑量이 一般의으로 輕減되고 醫師들의 不正藥品購 入行爲가 本法의 適用對象에서 除外되고 誣告罪의 規定이 挿入된 바탕에는 保社委員會에서의 曹專門 委員의 法案豫備審査報告에서의 그의 意見이 크게 影響을 미치고 있음을 알 수 있고⁽¹⁴⁾ 一般的으로立 法過程에 있어서의 國會專門委員들의 重要한 役割 에 關해서는 政府의 關係實務자들이 見解를 같이 하고 있으며 境遇에 따라서는 國會議員들보다 法 案審議와 通過與否에 決定的인 影響을 미치고 있 음을 是認하고 있다. 그러나 어쨌든 本法案의 경 우 曹委員의 主觀도 크게 作用하고 있음을 否認 한 수 없다.

2. 本法는 7月9日에 保社委員會의 議事日程 第3項으로 上程되어 午前 午後 兩次的 會議에서 審議通過되었다. 在籍委員 11名中 8名(李于憲, 金在紹, 金鎔采, 申東旭, 尹仁植, 吳元善—以上 與黨, 朴永祿—野黨)이 出席한 가운데 審議되었 으나 野黨의 朴永祿議員은 終始一貫 法案審議에 參與하지 아니하였으며 따라서 實質的으로 與黨議

員단으로 審議通過되었다.

法案自體가 政治的 性格을 全혀 띠지 않고 있으 며 保健犯罪團束에 關한 當時의 社會輿論등을 감 안할 때 本法案의 審議를 둘러싸고 與野가 政治的 으로 對決할만한 對象이 못된 法案이기는 하나 本 法案審議를 통한 保健政策 乃至 行政에 對한 批判 의 深度가 野黨이 같이 參與하여 審議했던들 훨씬 더 했을 것이고 刑量의 調整등에 어느 程度 影響 을 주었을런지 모른다.

保社委員會에서의 審議는 專門委員의 手에 依한 前述한 豫備審査를 除하고는 단 하루만에 行해졌 기때문에 充分한 審議가 行해지지 못했다. 保社委 員長 李于憲 議員은 同法案이 7月1日 同委員會 에 回附되었을 때 公聽會開催의 뜻을 밝힌바 있고⁽¹⁵⁾ 또한 法案審議過程에서도 公聽會開催 意思有 無에 關해 政府側에 打診하는 등 法案審議의 慎重 을 試圖하고 있으나 會期末을 하루 앞둔 때라고 하는 時間的壓力때문에 뜻을 이루지 못했을 뿐 아 니라 黨의 總裁의 特別한 關心表明과 保健犯罪를 叫彈하는 輿論의 沸騰등으로 法適用對象者에게는 極히 重大한 處罰加重法이 極히 拙速하게 審議 處理되고 말았다.

3. 法案審議過程에서의 議員들의 質疑內容과 이 에 對한 政府側의 提案說明 및 答辯內容을 分析해 보면 議員들이 大體로 本法案의 實効性 與否나 本 法案이 미치는 關係利益團體 乃至 一般市民에게 미치는 影響 乃至 效果에 큰 關心을 傾注하고 있 는데 比해 政府側의 關心은 保健犯罪團束이라는 一念아래 嚴重한 處罰, 行政力의 擴大強化手段에 크게 傾注되어 있음을 알 수 있다.

(14) 曹泳善 專門委員이 法案의 豫備審査 報告에서 提示한 修正意見으로는 다음과 같은 重要한 事 項들이 있었으며 大部分 保社委員會案으로 採擇되었다.

㉔ 「診療의 目的으로 購入한 者」를 本法 適用對象에서 除外할 것 (法第3條, 第4條)

㉕ 醫療法 第25條의 規定을 違反하여 營利를 目的으로 醫療行爲를 業으로 하는 者中에서 醫 師, 齒科醫師, 漢方醫師등은 本法 適用對象에서 除外할 것 (法第5條)

㉖ 本法 違反者에 對한 營業許可나 免許의 取消를 單純히 保社部長官의 意見을 들어 取消토 록 할것이 아니라 保社部長官의 權限을 強化시켜 保社部長官이 要求에 따라 取消를 強要 할 수 있게 할 것 (法 第7條)

㉗ 誣告罪規定을 新設할 것 (法第9條9項)

㉘ 擔當公務員에 對한 特殊職務遺棄에 對한 處罰規定을 新設할 것 (不採擇)

第70回 國會 保社委員會會議錄, 第3號 pp. 3~4.

(15) 藥界新聞. 1969. 7. 3. 記事.

이제 7月 9日 午前과 午後의 保社委員會에서
의 會議錄을 바탕으로 國會議員들이 主로 問題삼
을 것을 例示하면 다음과 같다.

① 有免許看護員의 數가 不足한 實情下에 無免
許看護員과 助產員에 對한 本法 適用의 妥當性 與
否와 그 實効性問題 (李于憲, 吳元善)

② 法案審議의 拙速性 (李于憲, 金在紹, 尹仁植
申東旭)

③ 保健犯罪에 對한 保健行政의 脆弱性 追窮
(金在紹, 尹仁植)

④ 刑量의 均衡問題와 苛酷한 處罰規定의 實効
性 確保問題 (金在紹, 尹仁植, 金鎔采)

⑤ 韓國의 現段階에서의 本法의 苛酷性 (金在
紹, 尹仁植, 金鎔采)

⑥ 大統領令으로 權限委任 範圍問題 (金在紹)

⑦ 法施行期日 (金在紹)

⑧ 本法制定의 initiative 이 主務行政機關인 保
社部가 아니고 靑瓦臺였다는 事實 (金在紹, 尹仁
植, 申東旭)

⑨ 現行法과의 關係 (尹仁植, 金鎔采)

⑩ 苛酷한 處罰規定의 副作用 (金鎔采, 申東旭)

⑪ 本法의 適用對象價額을 「100萬圓」 以上으로
하는 根據와 그 不合理性 (金鎔采, 吳元善)

⑫ 本法에 規定된 職務를 擔當公務員이 遺棄했
을 境遇의 處罰規定 (尹仁植, 申東旭)

⑬ 監督官署의 衛生 乃至 食品檢査員의 資格과
人員確保問題 (申東旭)

⑭ 法案의 慎重한 審議를 위한 公聽會開催 意思
有無 (金在紹)

⑮ 本法適用過程에서 發生하는 公務員의 不正腐
敗防止策 (申東旭, 金在紹)

⑯ 小委員會構成 (金在紹)

⑰ 診療를 目的으로 購入한 者를 本法 適用對象
에서 除外할 것인가의 問題 (金鎔采)

以上 여러가지 事項中 特히 論難의 對象이 된
것은 첫째로 法案의 油印物을 審議當日 아침에 받
아 제대로 檢討할 時間的 餘裕도 없이 拙速審議하
기에는 너무나 本法案이 重大하다는 點과 둘째로
平素에 保健犯罪團束에 關한 施策을 소홀하게 해
오다 갑작스레 靑瓦臺의 指示에 따라 부랴부랴 法
案을 作成하여 卒地에 國會에 提出한데 對해서는

異口同聲으로 批判的인 意見을 披瀝했고 한편 本
法과 같은 苛酷한 法律의 實効性에 關해 多分히
疑問視하는 態度를 엿보였다. 그러나 本法適用對象
에서 醫師등과 같이 診療의 目的으로 醫藥品을 購
入한 者를 除外한데 對해서는 金鎔采 議員이
異議를 提起한데 對하여 醫師出身인 吳元善 議員
이 說得하리 애썼으나 金鎔采 議員은 說得된 것 같지
아니 하였다. 한편 擔當公務員의 職務遺棄를 處罰
해야 된다는 最終까지의 尹仁植 議員의 主張에 對
해서는 金在紹 議員이 「特定犯罪加重處罰에 關한
法律」에 그에 關한 一般規定이 있음을 指摘했고
此後에 必要하면 法을 改正할 것으로 諒解받고
「그精神만이라도 살려주시지요」라는 말과 함께 法
通過에 同意했다.

本法案은 結局 午前의 第9次 保社委員會의 會
議에서 大體討論을 끝내고 金在紹, 尹仁植, 李에
리 議員들과 兩黨 幹事 (共和黨 吳元善 議員, 新
民黨 朴永祿 議員)로 構成되는 小委員會로 回附
되어 公務員의 職務遺棄에 대한 處罰問題만 除外
하고는 前述한바 있는 曹泳善 專門委員의 豫備審
議報告에의 曹委員의 意見대로 政府原案을 修正하
기로 하였다. 野黨幹事 朴永祿 議員이 參席하지
않았고 尹仁植 議員도 個人事情으로 參席하지 못
한 小委員會에서의 決定에 있어서는 醫師出身이며
保社委員會 共和黨 幹事인 吳元善 議員의 發言이
가장 크게 作用한 것으로 推定되며 曹專門委員의
意見도 크게 作用한 것으로 보이며, 午前 會議때
本法案審議에 있어서 比較的 批判的이었던 小委
員會議長 役割을 맡았던 金在紹 議員의 態度가 午
後會議때는 많이 緩和되어 있었다. 前述한 바와
같이 小委員會의 構成員이었음에도 參席하지 못했
던 尹仁植 議員이 公務員職務遺棄 處罰問題를 가
지고 午後 會議때 끈질긴 質疑를 하였으나 끝내
默殺되다 싶이 되었으며 金鎔采 議員의 意見도 反
映되지 않은채 小委員會案대로 修正 通過되고 말
았다.

本法案은 保社委員會에서 當일에 通過시키지 않
으면 다음 會期인 9月의 定期國會때나 다루게 될
것이고 그렇게 되면 9월이 될지 12월이 될지 모
른다는 事情이 있고 무엇보다 屢次 指摘한바와 같
이 與黨의 總裁의 特別指示에 따라 與黨에서도 基

本方針으로 本法을 通過시킬 것으로 이미 確定되어 있었기 때문에 事實上 保社委員會에서의 審議는 形式的인 것이었는지 모른다. 이러한 黨으로서의 裏面的 事情과 時間的 制約때문에 「專門委員이 10餘日間을 이미 檢討했고 小委員會에서도 相當히 아마 이에 對해서 研究檢討를 해가지고서 별것은 빼고 이렇게 했다고 보아서 이것이 滿足치는 못할런지 모르지만 저는 滿足하다고 보아서 여기서 審査報告」⁽¹⁶⁾ 한 것이라는 自慰아래 本法案은 保社委員會를 通過한 것이다.

4. 7月9日 午後 10時 50分 國會保社委員會에서 通過된 法案은 翌日 아침에 開催될 第70回 國會의 마지막 法制司法委員會에 上程시키기 위해 保社部法務官室 職員과 國會 法司委員會의 職員이 徹夜로 字句修正등 法案을 整理·프린트하여 翌日 即 7月 10日 아침 法司委員會 第6次會議에 議事日程 第6項으로 上程시켰다.

法司委員會의 韓文注 專門委員은 豫備審査報告에서 셋째로 本法이 目的하는 바를 現行法の 修正으로도 實現할 수 있으며, 이러한 特別法の 實効性이 어느 程度인가가 疑問視되며 둘째로 價額의 多寡에 따라 刑量을 달리함은 不當하다는 것을 指摘하고 있거니와 法司委員들에 의해 論難된 主要問題點을 列記하면 다음과 같다.

① 「保健犯罪團束」이라는 廣範한 名稱보다 法的 內容에 充實하게 「不正食品 및 不正藥品등 團束」이라고 限定하여 名稱을 고치는 것이 어떤가 (高在玼, 金字榮)

② 醫師에 依한 醫藥品의 診療目的으로 購入하는 境遇의 本法適用 除外措置의 不當性 (高在玼, 金字榮, 金永福)

③ 最高刑은 死刑 그대로 두고 最低刑量을 깎는 것이 어떤가 (金字榮)

④ 10萬원 以上뿐만 아니라 그 未滿의 價額의 것에 對해도 處罰한이 妥當 (金字榮, 金永福)

⑤ 本法을 「特定犯罪加重處罰에 關한 特別措置法」에 統合시킬이 어떤가 (高在玼)

⑥ 告發精神을 높이기 위해 誣告罪에 對한 刑

量을 輕減하는 問題 (金永福)

⑦ 法第 10條의 本法의 「適用範圍」에 關한 規定이 너무 莫然하고 曖昧하게 規定되어 있음 (金永福)

⑧ 小委員會 構成動議 (金龍鎬, 白南禧)

法司委員會에서 가장 論難을 提起한 問題로서 注目할 만한 事實은 무엇보다 政府原案에 規定되어 있었던 醫師들이 「藥事法」 第 26條 第 1項의 許可를 받지 아니하고 製造한 醫藥品을 그 情을 알면서도 診療의 目的으로 購入한 境遇 處罰條項이 保社委員會에서 削除되었던 것이 「法的 體制라든지 憲法精神에 비추어」 볼때 不公平하다는 理由로 되살아났다는 事實이다. 法司委員이면서도 醫師出身인 朴炳善 委員이 이 問題에 關하여 長惶하게 保社委員會에서의 措置의 妥當性에 關해 說明을 하였으나⁽¹⁷⁾ 끝내 大部分의 法律家 出身의 法司委員들의 法論理를 꺾지 못하고 말았다. 法司委員으로서의 役割과 職業的 醫師로서 서울醫師會의 會員이라는 役割間的 葛藤에 直面하여 朴炳善 委員으로서는 法司委員會에서 衆過不足으로 어찌할 수 없었으나 自己의 職業과 職業團體에 대한 最少限의 忠誠과 誠意는 다한 셈이라 할 수 있고 그의 最少限의 體面을 維持한 것으로 理解할 수 있을 것이다. 또한 그것이 朴炳善 委員과 같은 役割上의 衝突狀態에서 取할 수 있는 行動可能性의 限界이기도 하였을 것이다.

한편 이러한 事例은 國會의 法案審議過程에 있어서 法律案, 國會規則案의 體系·形式과 字句의 審査에 關한 事項을 所管하는 法司委員會 (國會法 第 78條, 第 37條의 1 參照)가 때로는 各 專門常任委員會의 專門的, 技術的, 政策의 事項에 關하여 이른바 法律案의 體系·形式과 字句에 關한 審査라는 名目아래 지나치게 介入함으로써 國會의 均衡있고 圓滑한 立法體系維持를 損傷케 하거나 國會의 立法體系運營上의 統合化를 沮害케 하는 可能性을 內包하고 있으며, 相對的으로는 法司委員會의 國會에서의 地位向上과 餘他 常任委員會——本事例에 있어서는 保社委員會의 地位低下와

(16) 第 70回 國會 保社委員會 會議錄 第 4號 p. 8의 李于憲議員(保社委員會委員長)의 말.

(17) 第 70回 國會 法制司法委員會 會議錄 第 6號 pp. 14~16.

士氣低下의 結果를 가져오기도 한다.

그러나 反面 各常任委員會가 各自의 專門分野에 지나치게 拘碍되고 또한 關係利益集團의 不斷한 壓力下에 놓인다는 事實때문에 자칫하면 國會의 立法體系의 統合化를 오히려 破壞하고 遠心の 傾向에 흐르는 것을 牽制하는 機能을 法制委員會가 하고 있음을 看過할 수 없고 이러한 統合機能 遂行에 있어서의 法司委員會의 役割은 極히 重要하며 實際 本法案 審議當時의 法司委員들에 대한 政府側 및 國會議員들 自身간의 評價는 꽤 높은 便이었다.

午前에 大體의인 討議를 끝낸 法司委員會에서는 金龍鎬 議員의 動機를 받아들여 金宇榮 議員과 高在秘 議員으로 構成되는 小委員會에 回附케 함으로써 法律專門家들만으로써 最終案이 檢討 整理되어 全般的으로 刑量을 若干 調整하였으며 保社委員會에서 削除되었던 醫師에 對한 處罰規定도 되살아 났다.

午後 3時頃 法制司法委員會를 通過하고 난 뒤 첫째로 法律의 名稱을 「不正食品·不正藥品 등 團束에 관한 特別措置法」으로 變更시킨 點과 둘째로 前述한 醫師에 대한 處罰規定을 되살렸다는 點은 嚴格히 따지면 政策上의 重大한 變更이기 때문에 原則적으로 保社委員會에 再回附되어야 할 것이지만 時間的 制約때문에 到底히 正常的인 節次를 밟을 수 없어 保社部次官의 懇請으로 法案의 名稱을 原案대로 할것을 條件으로 保社委員會의 諒解를 얻어 가가스로 通過시켰다.

5. 午後 늦게 法司委員會를 通過한 本法案은 다시 正式으로 프린트되어 마지막 國會 本會議에 上程되었으나 午後 8時 30分頃 法案이 正式으로 討議되기 直前에야 겨우 油印物이 國會議員에게 配付되어 아슬아슬하게 議事日程대로 本會議를 通過하였거니와 5分만 油印物이 늦었거나 議事進行이 5分만 빨랐었다더라도 마지막 議事日程으로 討議順序가 뒤바뀔 뻔 했다는 것이 當時 關係한 實務者들의 後日談이었다. 이와같이 于餘曲折을 거쳐 通過한 法案은 그 後 政府에 移送되어 法律 第2137號

로 8月 4日 公布되었다.

第四節 政黨과 關係利益集團의 役割

1. 政黨은 國民에게 公約한 政策의 實踐에 대하여 政治的 責任을 지게되며 그것은 次期の 選舉에서 審判을 받게 된다. 이러한 點에서 政黨은 有權者로부터 有形無形의 壓力을 繼續 받게 되며 次期選舉의 布石을 하기 爲하여 現實을 無視할 수 없으며, 國民의 오늘의 苦痛을 덜어 주어야 하는 立場에 서게 된다. 이에 反하여 行政府는 大體로 黨과는 달리 때로 國民에게 當場의 安逸보다도 將來의 富強을 爲하여 苦痛을 甘受할 것을 要求하게 되는 것이다. 이러한 黨과 政府의 相異한 立場은 必然적으로 葛藤을 일으키게 되나 이러한 葛藤은 어떤 意味에서는 必要的인 葛藤이며 不可避한 것일런지 모른다. 그것은 政策樹立 活動에 있어서 黨과 行政府가 調和되어 現實과 未來를 效果적으로 調和시키므로써 올바른 政策效果를 나타낼 수 있기 때문이다. 그러나 이에 反하여 黨과 政府間의 葛藤이 適切히 調整되지 못한 境遇에는 여러 가지 逆現象이 나타날 수 있다. 黨의 政策機構가 지나치게 肥大해질 때에는 行政府의 創意的 發展을 沮害하고 行政을 萎縮시킬 것이며 現實糊塗의 傾向을 나타내게 된다.

反對로 黨의 長期的 政策方向이나 對國民公約이 無視當하기 시작하면 行政府는 輿論을 無視한 獨走現象이 發生하게 되고 官僚主義와 權威主義에 支配받아 現實無視, 腐敗등의 現象이 일어나기 쉽다. 이밖에도 行政官僚들은 財閥들을 爲始한 關係利益集團들로 부터 政策 및 行政決定에 不斷한 壓力을 받으며 政策判斷을 自己가 屬해 있는 部處의 利害得失이라는 限定된 視野에서 내리게 되며 때로는 可能한限 個個人的 名分을 세우려고 하거나 主導權을 掌握하려는 傾向등이 있게 된다. 마찬가지로 黨의 政策樹立家들도 自身들의 政治的 基盤을 構築하려는 欲望이 政策決定過程에 影響을 주며 特히 國民에 對한 人氣戰術로 因하여 政策形成過程에 여러가지 問題를 일으키는 일이 적지 않다.⁽¹⁸⁾

(18) 康誠元 「政策決定過程에 있어서의 政黨의 役割——稅制改革案의 事例研究를 中心으로——」서울 大學校 行政大學院 碩士學位請求論文, 1967. p. 3.

그런데 政策決定에 있어서의 黨과 政府와의 役割로서는 普通 空間의으로 볼때에는 政治的 決定과 行政的 決定으로 分類하여 考察될 수 있고 그 相互關係라든가 體系가 問題된다. 그리하여 黨의 役割이 行政的 決定에 全히 關與하지 않는 것은 아니지만 亦是 그 役割이 크게 期待되는 것은 政治的 決定에서라고 할 수 있다.

以上과 같은 政黨과 行政府間的 一般的 役割關係에 비추어 考察해 볼때 「保健犯罪團束에 關한 特別措置法」의 立法過程에 있어서의 與黨의 役割은 그다지 注目을 끌을만한 것이 못되었다. 이제 本事例研究에 있어서의 黨의 役割에 關聯된 事項을 列擧해 보면 大略 다음과 같다.

첫째로 問題된 法案의 內容과 性格이 政治的 性格의 것이라기 보다 大體로 行政的 性格의 것이었기 때문에 黨으로서의 깊이 介入하려 들지 않았음을 看取할 수 있고, 둘째로 行政首班이며 바로 黨의 總裁인 大統領이 特別한 關心을 가지고 直接 指示한 事項이었기에 黨으로서도 行政府의 法案作成에 積極的으로 支援을 했을지 언정 索制作用을 하지 않았고 또한 할 條件도 못되어 있었다. 셋째로 案件에 대한 國民의 輿論과 그것을 媒介하는 매스컴들도 政府의 措置에 대하여 積極 贊成 同調하는 말하자면 當時의 客觀的 環境이 그러한 措置에 對하여 부레이크를 걸 수 있는 狀況이 되지 못했기 때문에 黨이 異見을 提示할 特別한 理由가 없었다. 다시 말하자면 事案이 黨策과 關聯된 次元의 것이 아니라 全國民이 關心을 기울인 보다 一般次元의 事案이었던 것이다. 그리고 넷째로 政府當局에서 同法案의 作成을 比較的 嚴格한 保安措置下에서 進行시켜 왔기 때문에 黨으로서도 公開的으로 關與하기가 쉽지 않았다.

以上에서 列擧한 諸狀況을 綜合해 볼때 本事例의 立法過程——政府의 法案形成過程에서나 國會

의 法案過程에서나——에서의 黨의 影響이란 實質的인 것이 못되었고, 例컨대 刑量의 輕減削除나 誣告罪規定의 挿入勸誘등 極히 形式的인 手段乃至 節次面의 것 外에는 大體로 法案形成과 審議를 支援하는 役割에 始終한 것으로 볼 수 있다.⁽¹⁹⁾

2. 利益集團이라 함은 한 集團이 그 集團員間的 共通된 態度에 立脚하여 一定行態의 設定, 維持, 向上등을 爲하여 他集團에 對하여 特定한 要求를 提示하고 貫徹하려고 하는 것을 말하거니와⁽²⁰⁾ 이러한 利益集團은 自己集團의 바라는 바 目的을 成就하기 爲하여 統治過程에 있어서 直接 또는 間接으로 立法, 行政, 司法府에 그 影響力을 發揮시키는 活動을 하며 또 政黨과 關聯을 가지고 活動도 한다. 一般的으로 이러한 利益集團의 役割은 그나라의 政治體制에 따라 若干 다르다고 볼 수 있는데 例컨대 英國과 같은 內閣責任制의 國家에서는 政黨과 政府가 實質的으로 同一體이므로 利益集團의 役割을 政府가 廣範圍히게 許容하고 있으며 政府內에도 많은 諮問委員會등을 設置하여 이들의 主張을 받아들이고 있다. 이에 反하여 美國에서는 三權分立制에 따라 行政府에 대한 議會의 相互索制機能이 強調되고 있으므로 利益集團은 主로 議會를 通하여 그 主張을 貫徹시키려 하게 된다.⁽²¹⁾

그러나 우리나라의 경우에는 英國과 같이 利益集團의 役割을 政府스스로가 받아들이는 公式의 制度도 제대로 마련되어 있지 않으며 美國과 같이 議會가 完全한 相互索制의 役割을 하는 것도 아니기 때문에 利益集團은 때로는 政府에 壓力을 加하고 때로는 黨에 壓力을 加하기도 하는 것이다.⁽²²⁾

그러나 調査結果에 依하면 一般的으로 우리나라 國會議員은 壓力團體의 壓力에는 그다지 影響을 받지 않는 것으로 나타나 있다.⁽²³⁾

(19) 이런 觀點에서 볼때 本事例는 黨과 政府側의 代案이 相異하였기 때문에 靑瓦臺를 통한 調整을 必要로 했던 上記 論文의 稅制改革案의 事例의 경우와는 對照的인 例라 할 수 있다. 上記 論文 pp. 58~60 參照.

(20) David B. Truman, *The Governmental Process* (New York; Alfred A. Knopf, 1958), p. 33.

(21) 趙錫俊著, 「組織管理論」 서울, 法文社 1963, p. 199.

(22) 康誠元, 前揭論文, p. 81.

(23) 1968年 9月부터 1969年 3月까지 7個月동안에 걸쳐 國會專門委員 禹炳奎氏와 美國「아이오

本研究的 對象인 「保健犯罪團束에 關한 特別措置法」의 立法過程에 直·間接으로 關係가 있는 利益集團으로서는 醫師會, 藥師會, 醫學協會, 藥工協會, 食品業者協會 등을 들 수 있는데 이 가운데서 食品業者協會는 그 構成이 群小業者들이었으며 結成된지도 日淺하였기 때문에 이렇다 할 影響을 미치지 못하였으나 餘他集團은 保社部에서의 法案形成過程에서 적어도 非公式의 影響은 미쳤었다고 볼 수 있으나 이것은 어디까지나 關係局課의 實務者들을 통한 非公式의 것이었기 때문에 別로 크게 法案作成에 實質의 影響을 미치지 않았던 것으로 推察된다. 서울醫師會의 明柱完會長과 藥師會의 閔寬植會長이 각각 本法案에 關한 關係利益集團의 代表로서 政府當局의 立法方針을 들어 보기 爲하여 保社部長官과 次官을 訪問한 것으로 되어 있으나 亦是 別로 影響을 주지 못한 것으로 判斷된다.

이들 利益集團의 壓力 乃至 影響은 本事例의 경우 政府가 法案形成過程에서 高度의 保安措置를 取해 왔기 때문에 保社부와 法制處에서의 立法過程에는 別로 影響을 미치지 못하고 主로 法案이 國會保社委員會에 回附되고 난 뒤부터 本格化된 것으로 볼 수 있다. 特히 醫師會의 境遇 前述한 바와 같이 醫師出身인 國會保社委員會의 曹泳善專門委員을 通하여 적지 않은 壓力이 加해졌었고 또한 政府原案에 插入되어 있었던 醫師들이 診療의 目的으로 無許可 醫藥品業者에게서 藥品을 購入하는 行爲에 대한 處罰規定을 保社委員會에서 削除하는데 成功했으며 立法過程에 어느 程度의 影響을 끼친 것으로 理解되며 이點 藥師會나 藥工協會의 活動과는 對照的이었다고 볼 수 있다. 그 가장 커다란 原因은 法案의 豫備審査를 專擔했던 專門委員이 醫師出身이었고 또한 保社委員會의 與黨 幹事職에 있었던 比較的 發言權이 강한 吳元善議員같은 사람이 역시 醫師出身이었다는 事實등이 크게 作用한 것으로 推定된다. 그러나 같은 醫師

出身인 法制司法委員會의 朴炳善 議員도 애써 보람없이 結果의 으로는 醫師會의 뜻이 法制面에 反映되지는 못했지만 以上과 같은 條件을 갖추지 못한 藥師會에 比할 때 確實히 醫師會의 活動은 比較的 活潑하였었고 무엇보다 또한가치 指摘해야 할 重要한 事實은 法提案部處의 最高責任者인 鄭熙燮 保社部長官이 바로 다른아닌 醫師出身이었다는 點 때문에 以上과 같은 醫師會의 行動이 다른 利益集團에 比해 比較的 容易하지 않았을까 推測된다.

그리고 以上에서 본바와 같이 利益集團이 立法過程에 大體로 크게 影響을 주지 못한 커다란 理由 가운데 하나는 屢次 指摘한바와 같이 當時 不正藥品, 不正食品團束에 대한 社會의 輿論이 너무나 沸騰하였고 모든 國民은 勿論 言論機關까지도 不正藥品, 不正食品이 人體에 미치는 影響을 重大視하여 거의 每日처럼 大書特筆로 그 被害相을 報導하는 狀況下에서는 職業上의 利害關係를 가지고 壓力을 加할 與件이 되지 못했다.

따라서 앞서 黨의 役割에서 보아온 바와 같은 極히 部分的인 手段目標에 影響을 미칠 程度 以上の 效果를 거둘 수 없었다고 볼 수 있다.

3. 한편 當時의 關係專門紙의 社說 論調 하나를 紹介하면 다음과 같다.

「…… 그러므로 이 間接 殺人行爲을 다스리는데 있어서 보다 強力한 團束法規를 必要로 하는 것은 事實이나, 한편 藥事法 및 食品衛生法 등 關係法律의 罰則을 強化하는 代身 特別法을 따로 制定해야 할 必要까지는 없지 않느냐 하는 것이 一般的인 觀測이기도 하다. 따라서 業界一部에서는 既存法の 權威와 尊嚴性을 높혀 遵法精神을 昂揚하는 意味에서 藥事法 및 食品衛生法 등의 關係法을 強化하는 것이 한편으로는 去來의 秩序淨化에도 도움이 될 것이라는 見解이다.…… 다만 問題가 있다면 아무리 훌륭한 법이 마련됐다 하더라도 効率的인 法の 運用이 뒤따라야 한다는 點이다. 要는 法을 運用하는 者의 姿勢와 信念에 있는 것이다. 또한 혼

아]大學의 政治學教授 金宗林씨가 國會議員 121名을 面接調査한 「國會議員의 社會心理的 斷層」이란 研究에 依하면 「누구의 請託을 第一重視합니까」라는 設問에 대하여 與黨議員의 경우 地區黨 51.6%, 公共機關 21.0%, 壓力團體 1.6%, 門中 1.6%, 有權者個人 24.2%의 比率로 應答하고있다. 野黨議員의 경우는 각각 23.8%, 0.0%, 0.0%, 4.8%, 66.7%로 나타나 있다, 東亞日報, 1969年 12月 27日 字 3面 記事 (「選良의 實像」).

히 強權의 弊端의 하나인 過度團束 등으로 因해 善意的 業者에게 被害가 가지 않도록 配慮하기를 同法制定에 앞서 一語해 두는 바이다」⁽²⁴⁾

第四章 立法過程의 體系論的 評價

第一節 立法過程의 體系論的 分析

行政行態나 組織行態에 관한 理論的 考察⁽²⁵⁾ 이나 그것을 바탕으로 하는 實證的 考察등이 大대한 데 비해 立法行態, 特히 立法府와 그것을 둘러싸고 不斷히 接觸하고 相互關聯을 맺고 있는 環境과의 關係에 관한 考察은 거의 試圖되고 있지 않는 것이 오늘의 學問的 現實이다. 立法府에 관한 研究의 大部分은 立法府의 構造나 機能의 公式的 側面 또는 非公式的 側面의 記述的 考察 (descriptive analysis) 이나 立法府運營의 病理的 乃至는 診療的 考察 (Pathological and therapeutic analysis) 이 주였고 立法過程에 관한 分析的 理論 (analytic theory) 에 관한 것은 그리 많지 않았다.⁽²⁶⁾

Bailey 가 適切히 指摘한바와 같이⁽²⁷⁾ 立法的인 決定作成過程은 마치 수많은 支流의 물줄기가 한 군데 흘러들어 오가는 것과 같이 여러가지 要因의 合流點으로서의 樣相을 띠우기 때문에 이러한 立法的인 政策決定에 관한 Vector 分析은 꽤 有用한 것이라 할 수 있다. 이러한 立法的인 政策決定의

Vector 分析에 影響을 미치는 要素로서 代表的인 것으로 政黨, 壓力團體, 選舉區 및 行政機關들을 들 수 있을 것이다. 그러나 從來 이러한 諸要素가 立法政策決定에 미치는 Vector 分析에 있어서의 缺點中의 하나는 그것이 一方通行的인 分析이었다는 點을 指摘할 수 있다. 다시 말하자면 모든 外部的인 勢力은 從屬變數로서의 立法的決定에 直接的인 影響을 주는 獨立變數의 乃至는 原因附屬的인 變數로 看做하기 때문에 이러한 系統的 研究은 外部的 諸勢力 相互間에 어떤 相關關係가 있으며, 또한 그 勢力들이 如何히 立法者들에 의해 받아들여지거나 關聯지워져서 立法的結果를 排除해 내는 가 등에 關해서는 別로 關心을 기울이지 않는다.

立法過程에 관한 또 하나의 代表的 理論構成은 立法過程을 集團間的 葛藤과 對立으로 認識하려는 立場이다.⁽²⁸⁾ 그러나 大部分의 이러한 이른바 “集團勢力模型”(group influence model)은 立法過程을 政治的 葛藤의 集團의 性質에 關心을 傾注할 뿐 政治體系에 있어서의 立法府의 地位라는 觀點에 對해서는 關心을 傾注하지 않고 있다. 政黨이나 選舉區民이 立法府에 미치는 影響에 焦點을 두는 研究의 境遇에도 이러한 事情은 마찬가지다.⁽²⁹⁾

이밖에도 立法府는 흔히 「決定作成機構」라든가 「權力構造」 또는 「均衡體系」 등의 觀點으로 認識되고 있어 有用한 理論的 基礎를 提示하고 있으나 大

(24) 藥界新聞, 1969年 6月 12日 社說.

(25) James G. March and H.A. Simon, Organization, (New York: John Wiley and Sons, 1958), P. Wasserman and F.S. Silander, Decision-Making: An Annotated Bibliography. (Ithaca, N.Y.: Cayuga Press, 1958) 등 參照.

(26) 立法過程 乃至 立法體系에 관한 分析的 考察의 代表的 著述로서는 John C. Wahlke, Heinz Eulau, William Buchanan and Leroy C. Ferguson, The Legislative System, Explorations in Legislative Behavior (New York: John Wiley and Sons, 1962). Richard F. Fenno, Jr. The Power of the Purse: Appropriation Politics in Congress, (Boston: Little, Brown & Co. Inc. 1966) 등을 들 수 있으며 行政府와 立法府間의 關係에 관한 體系論的 研究로는 J.L. Freeman, The Political Process: Executive Bureau-Legislative Committee Relations (New York: Random House, 1965) 등을 들 수 있다.

(27) Stephen K. Bailey, Congress Makes a Law, (New York: Columbia University Press, 1950) p. 236.

(28) 代表的 著述로서는 Bertram M. Gross, The Legislative Struggle: A Study in Social Combat, (New York: McGraw-Hill Book Co., 1953); Earl Latham, The Group Basis of Politics (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1952), David B. Truman, The Governmental Process (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1951) 등을 들 수 있다.

(29) William J. Keefe, "Comparative Study of the Role of Political Parties in State Legislatures", Western Political Quarterly 9: 726~742. (1956).

概의 境遇 經驗的인 뒷받침을 缺하고 있다. 그런데 政治體系下에 있어서의 立法行態의 具體的인 實態에 關한 理解를 위해 가장 도움을 주는 研究는 特定한 事例의 決定過程에 關한 研究라 할 수 있을 것이다. 그러나 立法府를 單純히 決定體系로만 認識한다는 것은 立法府와 政治體系가 어떻게 相互關聯되어 있는가를 究明하기 위한 이른바 立法過程의 體系論的 考察로서는 그 範圍가 너무 좁게 限定되는 缺陷이 있다. 왜냐 하면 立法行態의 相當한 部分은 이른바 決定作성과 아무런 關係가 없는 領域일 수도 있다는 重要한 事實을 看過할 수 없기 때문이다. 政治體系에 있어서의 立法府와 다른 機構間的 關係라든가 立法者와 選舉區民과의 關係등은 全部가 다 決定過程에 關한 事項이라고는 할 수 없는 것이다.

立法者들은 때로는 行政府에 對한 情報提供者로서의 서비스라든가 社會共同體의 意見一致를 維持하기 위한 道具로서 或은 調查機關으로서 서비스를 하는 때도 있다. Macridis가 指摘하는 바와 같이 우리들이 當然한 것으로 認識하고 있는 機能 즉 立法機能은 實은 立法府가 遂行할 수 있는 다른 여러 機能에 對하여 단지 附隨的인 것에 지나지 않는 것이다.⁽³⁰⁾

立法過程의 重要한 部分이 決定作성과 關聯되고 있음을 勿論 否認할 수는 없으나 組織理論에서 빌려온 決定作成模型을 가지고는 立法過程에 關한 充分한 理解에 適合하다 할 수 없다. 왜냐하면 組織理論에 있어서는 決定은 여러가지 個別的, 數字的으로 限定된 代案中에서 어떤 特定한 것을 選擇하려는 作業을 意味하지만 立法過程에서는 흔히 바로 이 選擇의 前提가 되는 代案이 무엇인가가 分明치않는 境遇가 있다. 따라서 실상 立法過程의 目的 가운데 하나는 이러한 代案을 만들어 내거나 그것을 밝히는 作業이라 할 수 있거니와 이러한 과정은 組織上의 決定作成模型이 前提하고 있는 것보다 훨씬 非合理的인 面이 顯著하다 立法者들이 當面하는 選擇이 分明히 限界지워져 있지 않다는 바로 이 理由로 말미암아 立法過程은 政治的인

格을 띠는 것이라 할 수 있다. 官僚組織과 달라서 立法府는 그 性格上 葛藤現象을 그 본바탕으로 하고 있는 것이다. 이때문에 能率성과 같은 行政行態의 評價基準은 不適當함을 알 수 있다. 萬一 葛藤의 解決이 立法的決定作成의 目標라 할 것 같으면 이른바 「効率的인」 立法府란 分裂의 線이 뚜렷하여 그 論點이 具體的이고 明確化될 수 있는 立法府라 할 수 있을 것이다. 勿論 이러한 分裂이란 裁判所나 行政機關과 같은 다른 機關에도 없는 것은 아니다. 그러나 이 境遇의 分裂은 決코 公式的으로 期待되는 것도 아니며 또한 制度化되는 것도 아니다 裁判의 判決에 있어서도 可及的이면 裁判官의 全員一致의 判決이 바람직하다. 그리고 行政機關의 非公式的인 關係가 흔히 葛藤現象으로 나타나는 境遇가 있지만 이러한 葛藤은 적어도 公式的으로는 認定될 수 없는 것이다. 비록 多分히 擬制的인 것은 하지만 이른바 「命令統一의 原則」이 公式的으로 認定된 相互關係의 一般的 樣式이라 할 수 있는 것이다. 그러나 立法府에 있어서 滿場一致란 疑心스럽다. Truman에 依하면 「立法府에서 事實上 滿場一致가 된다 하더라도 對立되는 利害關係의 調停過程이 (立法府나 政府의 公式機關 以外的 場所에서 全面的으로 또는 部分的으로 事前段階에서) 이루어지지 않으면 아니 된다. 따라서 이런 경우에는 立法府는 單純히 이미 내려진 決定을 登錄하는데 지나지 않게 된다는 것이다.⁽³¹⁾

그런데 立法府의 內的構造와 機能을 그 外的環境과 關聯시켜 考察하는 理論에 있어서는 葛藤을 立法行態의 內在的 特性으로써 받아드리며, 이러한 葛藤을 바탕으로 하는 連關性을 決定짓는 理論的基礎가 마련되지 않으면 아니 된다, 그러나 單純히 「立法府」라는 觀念으로서의 이러한 目的을 達成할 수 없다. 왜냐하면 「立法府」라는 말은 特定한 政治的活動을 營爲하는 하나의 具體的인 集團을 나타내기는 하나 그것은 政治活動家들의 行態가 如何히 보다 廣範圍한 政治體系에 있어서 立法府라는 地位에서 作用(function)하고 있는가에 關하여 明確히 해주지 못하고 있다. 立法府와 다

(30) Roy C. Macridis. The Study of Comparative Government, Garden City, N.Y.: Doubleday and Co., 1955, p. 66.

(31) Truman, Op. cit., p. 392.

은 諸機關들이 그 機能面에 있어서 如何히 連關되는 가의 問題는 極히 重要한 問題라 할 수 있으며, 이러한 問題意識은 立法府를 政黨이나 壓力團體, 選舉區民, 그리고 行政機關들과 함께 보다 廣範圍한 政治體系의 下位(部分)體系로서 認識하는 立場이라 할 수 있다. 卽 立法府를 政治體系를 構成하는 다른 機構들과 根本的으로 機構上 獨立, 分離된 것으로 보지않고 이들을 모두 立法의 下位(部分)體系로 보고 이른바 「立法體系」를 形成하는 것으로 본다. 이러한 立法體系라는 概念은 立法府라는 記述의 概念에 對하여 하나의 分析의 概念이라 할 수 있으며 連關關係라는 問題와 直接 關聯되는 여러가지 體系屬性에 關心을 기울이는 立場이라 할 수 있다. (32)

卽 첫째로 體系라는 概念은 分析上的 境界를 提示한다. 다시 말하자면 調査에 있어서 取捨選擇의 限界를 말해준다는 것이다. 例컨대 立法行態가 一定한 目的을 가진 目標志向의인 것인 以上 立法體系는 社會的 乃至 政治的 葛藤의 明確化와 解決 등과 關聯된 커뮤니케이션, 서비스 및 諸決定 등을 中心으로 境界가 그어지게 되는 것이다. 이러한 目標達成에 關聯된 行態만이 體系속에 包含되지 모든 其他의 行態는 除外되는 것이다.

둘째로 體系라는 概念은 分析의 對象이 되는 單位를 確定지워 준다. 어떤 單位를 研究의 對象으로 할것이나의 問題는 우리가 研究하고자 하는 水準如何에 달려 있다고 할 수 있다. 卽 立法體系를 다른 어떤 體系 卽 制度化된 集團이나 個人과의 關係에서 하나의 全體體系로서 分析의 單位를 確定지울 수도 있고 或은 立法體系라는 것이 人間活動의 體系라는 點에 立脚하여 立法者들에 依해 取해지는 役割關係를 分析單位로 限定지울 수도 있는 것이다.

세째로 體系라 함은 諸變數의 한 組織이라 할 수 있으며 이들은 서로 連關되어 있고 行態上的 規則性的의 記述을 可能케 한다. 다시 말하자면 體系라는 概念은 關聯있는 諸變數들이 體系의 目標와의

關係에 있어서 恣意的이나 닥치는대로의 關係가 아닌 어디까지나 一定한 相關關係에 놓여 있음을 意味한다. 하나의 體系는 勿論 時間이 흐름에 따라 變化하고 따라서 이러한 變數의 相關關係도 變化할 것이기 때문에 理想的으로 말하자면 相當한 時間동안의 이러한 體系의 變化를 綿密히 觀察하는 것이 옳을 일이지만 적어도 特定한 時間에 있어서의 變數間的 相關關係의 狀況을 分析함으로써 그 體系의 構造는 어느 程度 밝혀질 수 있는 것이다. 이러한 體系論의 考察은 그 對象이 內包하는 關聯變數相互間的 關係가 相當한 程度의 安定性을 가지고 定規的으로 反覆되는 性格의 機構나 制度일 境遇의 分析에 適合하다 할 수 있으며 反面 變數相互間的 關係가 急速하고 頻繁하고 또한 根本的인 變化를 內包하는 機構나 制度의 分析에는 덜 適合하다 할 수 있다. (33)

네째로 體系의 活動은 一般的으로 投入과 產出 關係로서 記述된다. 投入없이는 體系는 機能을 營爲할 수 없다. 立法府를 하나의 下位體系로 보는 경우 例컨대 國會議員들에 對한 投票行爲라든가 選舉區民들의 請願 또는 各種 壓力團體들에 依한 立法要求들이 投入이라 할 수 있으며 產出이란 이러한 投入에 對應한 一切의 活動 卽 法案通過, 政策要求, 書面回答, 請願處理등이라 할 수 있다. 그리고 勿論 이러한 產出은 새로운 投入으로서 下位 立法體系에 feed back 되어 再作用한다. 이른바 立法過程이란 바로 이러한 一連의 投入—產出—再投入의 體系의 過程이라 할 수 있다. 要컨대 立法行態란 單純히 外部(投入)로 부터의 諸壓力에 대한 受動的인 反應만을 意味하는 것이 아니라 그러한 壓力들을 吸收하고 一定한 產出로 그들을 轉化시키기에 앞서 立法府自體의 所要에 그들을 統合 시킴을 意味하는 것이다.

끝으로 이러한 投入을 產出로 轉化시키는 過程은 體系內的 分化和 統合機能에 依해 促進되어진다. 分化機能은 體系의 活動單位的 役割分화로써 나타나거니와 例컨대 議長, 常任委員會委員長,

(32) 政治的 體系論의 分析에 關해서는 David Easton, A. Systems Analysis of Political Life, N.Y. John Wiley & Sons, Inc., 1967. H.V. Wiseman, Political Systems-Some Sociological Approach, London: Routledge & Kegan Paul. 1966. 參照.

(33) Richard F. Fenno Jr., Op. cit., XIX.

院內總務, 幹事, 與黨, 野黨 同僚議員, 專門家, 非公式的指導者 등의 形態로 여러가지로 立法府의 內的인 構造的, 機能的인 要請에 따라 分化하게 되며 한편, 外的으로는 政治體系의 다른 下位體系와의 關係에서 投入源이라든가 產出結果와 關聯되어 複雜하게 分化하게 된다. 이러한 役割分化는 말하자면 役割遂行上에 있어서의 作業分配를 意味하는 것이거나와 다른 한편 이러한 分化가 지나치게 되면 體系維持에 逆機能을 가져오게 된다. 即 役割遂行이 恣意的이고 제 멋대로일 경우에는 混沌을 가져올 것이며 體系의 機能維持에 必要한 產出生産에 커다란 支障을 가져올 것임은 두말할 必要도 없다. 따라서 役割分化라는 意味에 있어서의 作業分配는 立法府가 하나의 體系로서 統合하는데 도움이 되는 配合의 限度內에서 容認되는 것이라 할 수 있다. 그리하여 이와같이 分化된 役割이 理論적으로 보아 適當하게 相互連關되어 있을 경우 우리는 立法府를 하나의 「役割體系」라 말할 수 있을 것이다.⁽³⁴⁾

第二節 韓國立法過程의 體系論的 評價

以上과 같은 立法過程의 體系論的 理論에 立脚하여 本事例를 評價하여 봄으로써 韓國의 立法過程의 特色의 一斷面을 考察해 보기로 한다. 一般的으로 立法府가 글자 그대로 法을 制定하는 機能만을 그 主된 機能으로 하고 있지 않다는 것은 現代議會制度의 하나의 常識이 되어 있지만⁽³⁵⁾ 그 밖에 어떤것이 立法府의 機能에 屬하는가는 그 나라 그 나라의 實定法에 따라 다를 것이다. 그러나 一般的으로 말해서 立法體系의 機能은 立法機能, 國民代表機能, 國民의 利害關係의 調整機能, 政府의 監督機能등으로 要約할 수 있을 것이고 한마디

로 하면 “對立의 處理와 政治社會의 統合化”(management of Conflict and integration of the polity)라고 말할 수 있다. 그러나 이러한 機能은 勿論 立法體系의 唯一排他的機能이 아니다. 다른 政治體系에서도 同一한 機能을 營爲하고 있기 때문에 問題는 立法體系가 다른 政治體系와 어떻게 다른 方式으로 如何히 그러한 機能을 營爲하고 있는 가가 問題인 것이다.⁽³⁶⁾

그리하여 立法體系의 機能中 對立의 處理는 國會의 審議的, 決議的, 審判的 및 淨化的機能을 통해 이루어지며 政治社會의 統合化는 國會의 同意權 立法機能의 正當性 및 代表性등의 問題와 直結된다.⁽³⁷⁾ 本事例와 關聯시켜 考察하여 보건대 法案制定過程에서의 主要한 葛藤 乃至 對立의 調整은 大體로 政府에서의 原案作成過程에서 調整 乃至 處理되었음을 엿 볼 수 있으며 國會에서는 例컨대 保社委員會에서 若干 調整되는 듯하다가 그 窮極의 效果를 견우지 못했다. 어쨌든 한마디로 말해서 立法府의 葛藤 調整 乃至 對立 處理라는 機能은 立法府自體에서 보다 오히려 立法府의 外部에서 實質적으로 이루어지고 있고 立法府의 法案審議過程에서는 그것을 確認하는 程度에 지나지 않는다. 本事例에 있어서도 法案審議過程에 있어서 重要한 “잇슈”에 關係해서는 거의 實質적으로 政府側이 이니셔티브를 쥐어 잡고 있었다. 이러한 現象은 비단 本事例에만 限定하여 일어나는 現象은 아닌 것 같고 韓國立法過程의 一般的인 特色中의 하나가 되어 있는 것으로 생각된다. 現代國家의 立法過程에서 行政官僚와 立法府가 密接하게 應着되는 現實은 一般的으로 指摘되고 있지만.⁽³⁸⁾ 本事例에서 보는바와 같이 그것이 相互對等한 關

(34) John C. Wahlke and Others, Op. cit., p. 383.

(35) K.C. Wheare는 議會를 英語로 legislature(立法部)라고 부르는 것은 便利하고 妥當한지 모르지만 誤解를 일으키기 쉽다고 指摘하면서 原來 議會는 Parliament나 Assembly 또는 Congress 라는 用語가 말해 주듯 法制定機能과는 만드시 어떤 關聯이 있는 것이 아니라 單純히 여러 사람들이 모여서 討議와 意見을 나누는 集會라는 意味를 가진다, 따라서 法制定을 議會의 機能으로 보는 것은 議會의 現實의인 機能을 잘못 認識할 우려가 있다고 본다.

K. C. Wheare, Legislatures, (Oxford University Press, 1968) pp. 1-2.

(36) 禹炳奎, “立法體系와 體系構成要素의 諸問題—國會機能의 分析을 위한 새로운 接近法—” 國會報, No. 92, 1969. 6月號 p. 75.

(37) 上揭論文 pp. 75~79.

(38) 池田政章, “現代立法過程의 理論と問題點”, 「現代의 立法」(現代法 3) 日本, 岩波書店, 1965,

係에서의 그것이 아니라 實質적으로 上下 乃至 從屬關係에서 立法過程에 있어서의 實質的決定權은 國會 아닌 다른 곳에서 이미 決定된 것을 國會에서는 點檢 乃至 確認하는 機能밖에 營爲하고 있지 못하다는 것을 本事例은 實證적으로 立證해 주고 있다.

이러한 事情은 國會의 다른 機能 即 國民代表機能이나 政府의 監督機能에 있어서도 大同小異하다. 大統領責任制下的 行政府가 國會와 마찬가지로 國民代表로서의 性格을 띠며 따라 往年の 國民代表機關으로서의 榮光은 漸次 斜陽化해 가고 있고 立法情報과 資料의 入手難과 與野間의 利害對立 등으로 國會의 監督權 乃至 國務委員에 對한 質問權의 行使도 有名無實한 것이 되어 있는 것이 오늘의 現實이다.⁽³⁹⁾ 이러한 우리나라의 立法體系의 非正常 乃至 機能不在現象은 體系論의 觀點에서 볼것 같으면 勿論 下位體系로서의 立法體系自體만의 獨自의 要因에만 緣由하는 것은 아니고 보다 根本的으로는 韓國의 行政府優越의 政治體系自體의 特性에서 緣由하는 것이라 할 수 있다. 即 行政府가 優越해 짐에 따라 그 本來的 意味의 行政過程에서 뿐만 아니라 立法過程에 까지 實質的인 主導權을 行使하고 立法의 方向과 內容을 決定하는 事實上의 立法統制者로서의 機能을 擔當하게 된다는데 緣由한다. 그리고 이러한 國會의 機能不在 乃至 弱化的 問題는 行政府와 立法府間의 憲法上的 權限配分の 制度的 乃至 權力構造의 次元의 問題로서 끝나는 것이 아니다. 왜냐하면 우리 憲法體制가 비록 大統領中心制를 取하고 있기는 하나 立法府는 行政府를 牽制할 重要한 여러가지 權限을 法的으로 누리고 있는 것이다. 問題는 이러한 憲法上的 諸權限이 實効性있게 機能적으로 行使되고 있는가의 與否에 있다고 할 것이다. 本事例의 경우에서 보는바와 같이 法案의 內容이 거의 完全히 政府의 손에 依해 장만해서서 國會에서

는 單純히 그것을 點檢하는 程度에 그친다거나 會期滿了日 하루 前날 아침에 油印物을 配付하면서 “政府當局의 事情이 云云……”하면서 그 通過를 強行케 하며 議員들은 野黨의 反對없는 與黨만의 審議過程에서 小數議員⁽⁴⁰⁾들의 意見은 實質적으로 默殺된채 審議되는가 하면 反面 保社委員會에서 修正된 政府原案中の 比較的 重要한 條項이 같은 國會의 다른 分科委員會인 法司委員會에서 再修正되어 되살아나는 등의 國會에서의 法案審議過程에서의 統合性의 缺如등은 根本적으로 國會機能의 自律性의 缺如와도 連關된다. 勿論 現代國家의 諸機能이 專門化, 複雜化되고 그 量과 質이 擴大됨에 따라 보다 높은 合理性和 能率性이 要請되고 이를 위한 知識, 技能, 熟練에 바탕을 둔 專門知識의 比重이 커져 議會機能은 現實적으로 浸蝕되고 그 固有의 政策準備는 專門知識과 技術所有者로서의 行政官에게 移轉되어 事實上 立法過程에 있어서의 行政權의 主導力은 非專門家의 議會에 대한 專門性 技術性의 優越性을 뜻할 수도 있다. 그러나 韓國의 立法過程 나아가서는 議會政治의 危機의 根本問題는 單純히 立法準備에 있어서 行政府가 가지는 專門性과 技術性의 優越에 依한 立法過程에 있어서의 行政府의 主導的參與에 있는 것이 아니라 行政權의 立法過程에의 介入으로 因한 立法自律性의 激減問題에 있다고 하겠으며⁽⁴¹⁾ 本事例의 境遇 法案이 處罰規定을 主內容으로 하는 極히 內容自體로서는 單純하고 專門的知識이나 技術을 全히 要하는 것이 아닌 典型的인 法案의 審議에 있어서 얼마나 立法府의 自律的인 審議機能이 癱痺되었는가를 잘나타내 주고 있다.

政府內에서의 法案形成과 審議過程에서도 屢次 指摘한바와 같이 行政首班이며 執權黨의 總裁인 大統領이 特別한 關心을 가지고 指示했다는 事實이 法案形成과 審議에 異例的인 緊張과 熱意가 傾注되었음을 考察한바 있었거니와 이러한 事實은

pp. 272~282.

(39) 禹炳奎, “立法參與者로서의 行政府의 性格— 立法過程의 參與의 側面에서—” 國會報. No. 96, 1969年 10月號 pp. 32~46.

(40) 保社委員會의 審議過程에서의 金鎔采議員과 尹仁植 議員의 意見은 實質적으로 默殺되었다. 第70回 國會 保健社會委員會 會議錄, 第4號. p. 9.

(41) 禹炳奎, 前揭論文. p. 45.

무엇보다. 立法府에서의 法案審議에 決定的인 影響은 準事實을 否認할 수 없고 法案審議에 黨으로서도 實質的인 影響은 주지 못한 가장 큰 要因이기도 하다.

그러면 이와같이 立法過程에 있어서 國會를 無力化하게 하고 行政權은 優越케 한 理由를 韓國의 政治體系의 一般的性格과 關聯시켜 考察해 보면 첫째로 5.16 革命以後의 國家政策의 方向이 經濟成長과 發展에 두고 이러한 國家發展의 方便으로 政黨, 利益團體, 言論, 行政體系의 統合의 相互關聯性에서 보다 能率과 成果爲主의 行政體系에의 偏重依存하는 傾向때문에 在來의 뜻에서의 國會의 役割과 重要性을 過少評價하는 傾向이 나타나게 된다. 그리하여 이른바 「바람직한 議會」란 시끄러운 議會가 아니라 「조용한 議會」를 意味하는 것처럼 생각하게 되고 爭點의 發見과 提起를 통한 熱된 論爭이 오히려 非正常的으로 認識되는 風潮를 낳게 한다.

둘째로 現行 憲法體制下에 있어서의 政黨條項은 立法府와의 關係에 있어서 國會의 自律性的의 減少의 큰 要因中的의 하나가 되어 있다. 憲法의 政黨條項과 政黨法에 依하여 政黨規律이 強化되고 그 政黨機構가 發展되었으나 政黨의 內部秩序의 民主的 傳統의 確立이 未洽 할때에는 政黨의 齊一的壓力이 政府뒤에서 強化되고 立法過程이 政黨의 劃一的規律에 依하여 機械化되는 傾向이 커진다. 게다가 無所屬候補禁止制度는 國會議員들의 自律性을 거의 完全히 癱痺시켜 놓고 있다. 세째로 國會內의 立法規範의 專門國會(Professional Legislature) 아닌 素人國會(Amatuer Legislature)의 性格이 國會의 立法自律性을 減退시키는 要因을 이루고 있다. 이것은 우리나라의 選舉制度和 關聯되는 問題이며 나아가서는 國會內의 秩序確立을 위한 內部規範과 關聯된 問題이다. 우리들이 흔히 보는바와 같이 政治的인 重要爭點을 內包한 議案處理인에도 不拘하고 變則的으로 通過시키는 例가 적지않고 與黨은 強行, 野黨은 極限鬭爭이라는 國會運

營節次에 대한 與野의 相反된 解釋과 葛藤狀況에서는 國會의 自律的인 立法過程을 期待할 수 없음은 明若觀火하며, 結果的으로 行政府의 立法過程에서의 主導力의 掌握이라는 길을 열어주는 契機가 되기도 한다.⁽⁴²⁾

네째로 立法過程에 있어서의 國會의 地位의 弱化 즉 國會의 自律性的의 減少와 더불어 行政權強化의 現象은 우리나라의 國際政治的 環境과 關聯된다. 即 「韓國의 議會가 討議와 說得과 同意에 依한 意思의 決定을 有効하게 할 수 없고 正常的運營이 困難하였던 理由가운데 하나는 우리나라가 非常事態를 長期間 繼續시킨 敵前國家 또는 準戰時政府라는 性格때문이다.

1948年 政府樹立 直後부터의 騷擾事件들과 1950年의 動亂을 契機로 하여 우리나라는 이른바 「非常政權 또는 危機政府」(Notstands oder Krisenregierung)였기 때문에 이와같은 危機狀況에서 머무는 동안 立憲의 獨裁者를 中心한 權力의 擔當者에 대하여 國會의 元來의 批判機能을 다 할 수 없게 된 것⁽⁴³⁾이라 할 수 있다.

끝으로 우리나라 憲政以後 各種의 選舉에 대한 이른바 官權의 過剩介入으로 「國會構成에 있어서 與黨의 異常肥大를 가져왔고, 이것이 逆으로 行政集團의 集中的 權威의 支配下에 놓이게 되므로 國會의 自律性이 減少되고 相對的으로 立法過程에 行政首班 및 行政府의 指導性과 操縱性이 強化되는 傾向이 있다」⁽⁴⁴⁾ 그리고 이러한 選舉에 있어서의 官權의 過剩介入이 容納되는 것은 政治參與度에 대한 우리나라의 各階層의 政治意識의 性格과 密接하게 關聯된다. 即 議會의 自律性이 保障되기 위한 하나의 條件으로서 國會議員選舉와 國會構成은 治者에 對한 傍觀者로서의 無關心이 아니라 政策樹立에 參與하는 民主市民으로서의 積極的關心이 前提되어야 한다. 다시 말하자면 公正한 零團氣 아래서 이른바 「페어·플레이」가 保障된 韓國政治風土의 競爭性이 하루 빨리 確保되지 않는 限 國會의 自律性을 期待하기는 아직 힘든 일이라

(42) 禹炳奎, “韓國의 立法規範과 立法役割” 國會報, No. 94, 1969年 8月號 參照.

(43) 朴文玉著, 「韓國政府論」 서울 博英社, 1963年 p. 417.

(44) 朴文玉著, 上揭書 p. 420.

할 것이다. (45)

第五章 結 論

本 研究의 事例分析을 通해 얻어진 結論은 첫째로 韓國의 立法過程의 理解는 體系論의 接近方法에 依하여 韓國의 政治過程 乃至 政治體系一般과의 關聯下에서 理解해야 한다는 點과 둘째로 그와 같이 理解할 때 韓國의 立法過程은 韓國의 政治過程의 一般特色이라 할 수 있는 行政權優越의 權威主義的 體制로 말미암아 立法過程의 實質的機能을 行政府에 依해 浸蝕當하고 있어 國會의 固有한 機能을 發揮하지 못하고 있는 諸要因을 本事例研究를 通하여 實證的으로 分析 考察할 수 있었다는 點이다.

이러한 立法過程에 關한 實證的인 研究가 거듭됨으로써 우리들은 우리나라 政治體系에 있어서의 立法體系 乃至 立法行態의 實態를 보다 더 잘 理解할 수 있고 나아가서는 그에 對한 對策도 講究할 수 있는 契機가 마련 될 것이다.

(本 研究는 1969年度 서울大學校 學術研究助成費에 의해 作成報告된 것이다.)

(45) Stauffer는 發展途上國家에 있어서의 近代化의 尺度의 하나로서 그 나라의 立法府가 어느 程度 討論과 對話의 廣場으로서의 機能을 效果的으로 遂行할 수 있는가에 두고 있다.
Robert B. Stauffer, "A Legislative Model of Political Development". *Phillippine Journal of Public Administration*. Vol. xi. No. 1. Jan. 1967. pp. 3-12.