

# 정부입법계획제도의 실효성 제고방안 연구\*

김 창 범\*\*

## 차 례

- I. 서 론
- II. 정부입법계획제도의 의미와 목적
- III. 정부입법계획제도의 수립 및 시행
  - 1. 정부입법계획 수립지침 통보
  - 2. 부처별 입법계획의 수립
  - 3. 정부입법계획의 수립
  - 4. 정부입법계획 국무회의 보고 등
  - 5. 정부입법계획의 시행 및 수정
- IV. 정부입법계획제도 운영 현황 분석
  - 1. “정부정책의 사전예고”라는 관점에서 바라본 정부입법 계획제도
  - 2. “정부입법의 계획적·체계적 수행”이라는 관점에서 바라본 정부입법계획제도
  - 3. “갈등의 조기 발견 및 사전 조정”라는 관점에서 바라본 정부입법계획제도
  - 4. “법령안 입안 및 심의 충실화”라는 관점에서 바라본 정부 입법계획제도
- V. 정부입법계획제도의 실효성을 높이기 위한 그 동안의 노력
  - 1. 부처별 입법계획에 대한 법제처 예비검토제 시행
  - 2. 정부입법계획 추진현황의 국무회의 수시 보고
  - 3. 각 부처의 정부입법계획 추진 노력에 대한 국무총리의 특정평가 실시
- VI. 정부입법계획제도의 실효성 제고를 위한 향후과제
  - 1. 정부정책의 사전예고 기능 강화방안
  - 2. 정부입법의 효율성 제고를 위한 체계적·계획적 수행방안
  - 3. 갈등의 조기 해소 방안
  - 4. 법령안의 입안 및 심의 충실화 방안
  - 5. 국회 운영방식 개선을 통한 정부입법계획 실효성 제고

\* 본 논문의 내용은 개인의 의견이며, 법제처의 공식입장과 무관함을 밝힙니다.

\*\* 법제처 기획재정담당관

## I. 서론

정부입법계획제도는 국무총리훈령 제152호 「정부법제업무의 효율적 수행을 위한 입법추진계획제도의 실시에 관한 특별지시」에 따라 1980년부터 도입·운영된 이래 지금까지 몇 차례의 제도적 보완이 이루어지면서 오늘에 이르고 있다.<sup>1)</sup>

정부입법계획제도가 도입된 지 약 30년이 경과된 현 시점에서조차 연초에 수립된 정부입법계획에서 다수의 법률안이 철회되거나 새로운 법률안이 추가되는 등 정부입법계획의 수정률이 높고 당초 수립된 입법추진일정을 제대로 준수하지 못하는 사례가 빈발하여 정부입법계획제도에 대한 불신이 심화되고 있는 실정이다.

이 글에서는 정부입법계획제도의 의미와 동 제도의 운용 목적을 살펴보고, 동 제도로써 달성하고자 하는 목적의 관점에서 정부입법계획제도의 운영상 나타나는 문제점을 분석한 후 정부입법계획의 실효성 제고방안을 모색해 보기로 한다.

## II. 정부입법계획제도의 의미와 목적

입법계획의 학문적 의미는 국가의 입법 활동을 구체화한다는 인식하에 구체적인 입법조치의 전단계로서 행정부가 입법정책에 따라 행하려는 목표 내지 기준을 설정하는 행위를 말한다. 즉, 장래에 있어서 입법질서의 적극적인 형성을 목적으로 달성 가능한 입법조치를 설계하고 그 설계를 완성하기 위한 프로그램으로서 입법 활동의 지침을 정하는 것을 의미한다.<sup>2)</sup>

현재 우리 정부가 운영하고 있는 정부입법계획제도 또한 학문적 의미의 입법계획제도와 크게 다르지 않다. 즉 정부가 추진하려는 법령안의 내

1) 정부입법계획제도 변천사에 관한 자세한 내용은 법제처, 『법제처 60년사』, 2008, 275쪽부터 278쪽까지 참조

2) 박영도, “원활한 입법추진을 위한 입법계획제도 발전방안에 관한 연구”, 법제처·한국법제연구원, 2006, 34쪽.

용과 추진일정 등을 정부 전체 차원에서 종합·조정하여 수립하는 계획을 의미하는데(『법제업무운영규정』, 제5조, 제8조제2항 및 제10조의2 참조), 정부입법계획을 운영하는 목적은 ① 수립된 정부입법계획을 관보·인터넷 등을 통하여 국민에게 알림으로써 입법과정에 국민의 참여기회를 보장하고 민주성을 제고할 수 있도록 하고(정부정책의 사전예고), ② 정부의 입법 활동을 계획적이고 체계적으로 수행하도록 함으로써 입법추진의 효율성을 향상시키며(정부입법의 계획적·체계적 수행), ③ 입법추진에 있어서 부처간 갈등 및 이해관계인과의 갈등을 사전적으로 확인·조정함으로써 정부 전체 차원에서 입법내용을 종합적으로 조정하고(갈등의 조기 발견 및 사전 조정), ④ 법령안에 대한 충분한 사전 준비기간과 심의기간을 확보함으로써 소관부처의 법령안 입안과 법제처 및 국회의 법령안 심의 충실화(법령안 입안 및 심의 충실화)를 도모하려는 것이다.<sup>3)</sup>

위에서 제시한 정부입법계획제도의 4가지 기능적 목적을 부연 설명하면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

- ① 정부입법계획은 정부정책에 대한 사전예고적 기능을 수행하기 위한 제도다. 정책의 사전예고적 기능은 정부가 장래에 추진할 입법의 내용과 방향을 국민에게 알림으로써 법령의 입안이 완료된 다음에 실시되는 입법예고에 앞서 국민이 정부의 정책방향을 사전에 이해·예측하고 대응할 수 있게 하는 기능을 말한다. 정부입법계획의 사전예고적 기능은 “예측가능한 법제”와 “법생활의 안정”을 위한 중요한 수단이 된다.
- ② 정부입법계획은 정부의 입법 활동을 계획적이고 체계적으로 추진하기 위한 수단적 기능을 수행함을 목적으로 한다. 정부입법계획제도는 각 부처로 하여금 사전에 소관 법령의 입법방향과 입법추진시기 등을 계획하고, 입법과정에서 발생할 수 있는 문제들을 미리 예측하게 함으로써 정부정책의 일관성 있는 법제화와 입법추진의 효율성

3) 법제처, 앞의 책, 274쪽 및 275쪽.

4) 한영수, “정부입법계획제도 현황과 문제점”, 『월간 법제』, 법제처, 2007. 5, 5쪽 및 6쪽.

을 제고함을 목적으로 한다.

- ③ 정부입법계획은 정부정책을 둘러싼 부처간 갈등을 사전적으로 확인·조정함으로써 갈등관리 기능을 수행함을 목적으로 한다. 정부정책에 대한 부처간 갈등은 정책의 모든 단계에서 발생하는 것이지만, 정책의 도입과 제도화 단계에서 이를 확인·조정하는 것이 무엇보다 중요하다. 정부입법계획은 입법의 계획단계에서 각 부처가 추진하고자 하는 중요정책에 관한 정보를 정부 내 각 기관과 이해관계자에게 제공함으로써 입법과정을 포함한 향후 정책추진과정에서 발생할 수 있는 갈등을 조기에 발견하고 사전조정을 통한 갈등해소를 가능하게 함을 목표로 한다.
- ④ 정부입법계획은 법령의 입안과 심사에 관여하는 당사자들의 사전준비와 충분한 심사를 가능하게 함을 목적으로 한다. 정부입법계획은 각 법령안별 입법추진시기(입법예고·부처협의 시기, 법제처 제출시기, 국회 제출시기 등)를 예정함으로써 법령을 입안하고 심사하는 주체로 하여금 사전에 입안과 심사에 필요한 준비하도록 함으로써 여러 법령간 우선순위에 따라 심사시기 등을 조정가능하게 하고, 입법이 특정 시기에 집중되는 현상을 방지하여 법령안의 입안 및 심의 충실화를 가능하게 함을 목적으로 한다.

위 4가지 목적 외에도 정부입법계획은 정부의 입법 활동에 대한 체계적인 점검과 관리를 가능하게 해준다. 정부입법계획은 미리 수립한 계획에 기초하여 그 추진상황을 점검함으로써 입법추진이 지연되는 경우 적절한 경고와 함께 필요시 입법계획을 조정할 수 있도록 함으로써 정부의 입법 활동을 종합적으로 관리하기 위한 도구적 기능을 수행한다.

### Ⅲ. 정부입법계획제도의 수립 및 시행

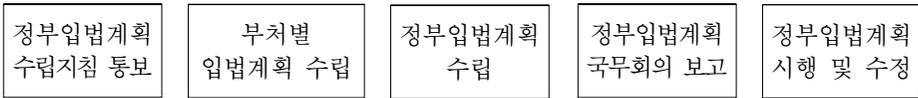
정부입법계획은 앞에서 정의하였듯이 정부가 추진하려는 법령안<sup>5)</sup>의 내

---

5) 『법제업무운영규정』 제2조는 이 영에서 “법령”이라 함은 법률·대통령령·총리령 및 부

용과 추진일정 등을 정부 전체 차원에서 종합·조정하여 수립하는 계획을 의미하므로 법률안·대통령령안·총리령안 및 부령안 전체를 대상으로 정부입법계획을 수립하여야 하지만, 실제 운영은 정부가 매년 그 해에 입법을 추진하려는 법률안만을 대상으로 정부입법계획을 수립하고 있다. 이하에서는 현행 정부입법계획제도의 수립절차를 살펴본다.

<정부입법계획 수립절차 개요>



1. 정부입법계획 수립지침 통보

법제처장은 각 중앙행정기관이 당해 연도에 추진할 법령안 입법계획의 작성방법·제출시기 기타 협조사항 등을 담은 『정부입법계획 수립지침』을 작성하여 전년도 11월 30일까지 각 부처에 통보하여야 한다(『법제업무운영규정』 제5조제1항). 이 지침은 정부입법의 기본방향 또는 중점분야, 중앙행정기관별로 입법계획을 수립할 때 유의할 사항 등을 각 부처에 전달하여 부처별 입법계획의 수립방향을 제시하기 위한 것이다.<sup>6)</sup>

2. 부처별 입법계획의 수립

정부입법계획 수립지침을 통보받은 각 부처는 그 지침에 따라 당해 연

령을 의미한다고 규정하고 있음.

- 6) 법제처가 2008년 11월 28일 각 중앙행정기관에 통보한 “2009년도 정부입법계획 수립 지침”에 포함된 내용을 요약하면 다음과 같다. 2009년도 정부입법계획 수립 기본방향으로 제시된 항목은 다음과 같다. ① 이명박 정부의 국정과제 추진을 위한 법적 기반 조성, ② 비예산부수 법률안의 임시국회 제출제도 확립, ③ 입법 필요성 및 부처간 이견 가능성 등을 철저히 검토하여 현실성 있는 정부입법계획을 수립할 것

부처별 입법계획 수립시 유의사항으로는 ①주요정책과제 중 2009년도 입법추진 필요사항을 점검하도록 하고, 법률안의 제출시기를 연중 안배하도록 당부하였으며, ③ “국민불편법령 개폐사업”에 따른 정비 대상 법률, 국가경쟁력강화위원회에서 선정한 법률 선진화를 위해 제·개정이 필요한 법률 및 헌법재판소의 위헌결정을 받은 법률은 반드시 부처 입법계획에 반영하도록 하였다.

도 주요 업무계획 등의 추진에 필요한 법률안의 연간 입법계획(이하 “부처별 입법계획”으로 약칭)을 수립하는데, 부처별 입법계획에는 법률안별로 입법의 필요성, 내용요지, 추진일정, 입법에 따라 예상되는 문제점 등이 포함되어야 한다. 이 경우 입법의 필요성에는 종전의 제도운영실태, 입법추진배경, 입법으로 얻어지는 효과와 관련 단체 등의 입법에 관한 의견이 있는 경우에는 그 의견을 명시하여야 하며, 추진일정에는 입안시기, 관계기관과의 협의계획, 입법예고 및 공청회 계획이 있는 경우에는 그 계획, 법제처 제출시기, 국회제출시기와 시행예정일을 명시하여야 한다(『법제업무운영규정』 제5조제2항 및 제6조).

각 부처가 입법계획을 수립함에 있어서는 관계기관과의 충분한 협의기간을 두도록 하고, 법제처 및 국회의 충분한 법률안 심의기간이 확보될 수 있도록 하여야 하며, 법률안의 국회제출은 연중 고루 안배되도록 하고, 국회법 제93조의2제2항 본문<sup>7)</sup>의 취지를 감안하여 예산이 수반되는 법률안의 경우에는 정기국회에서, 그 밖의 법률안은 임시국회에서 심의가 이루어지도록 유의하여야 한다(『법제업무운영규정』 제7조).

각 부처가 수립한 부처별 입법계획은 다음 해 1월 15일까지 법제처에 제출하여야 한다.

### 3. 정부입법계획의 수립

법제처장은 각 부처로부터 제출받은 부처별 입법계획을 종합하여 당해 연도에 정부가 추진할 정부입법계획을 수립하게 되는데, 정부입법의 효율적 수행을 위하여 필요한 경우에는 해당 법령안 주관기관의 장과 협의하여 입법추진일정, 중복·상충되는 사항 등을 조정할 수 있다(『법제업무운영규정』 제8조제1항·제2항).

법제처는 2007년부터 부처별 입법계획의 종합·조정 기능을 보다 내실 있게 추진하기 위해 부처별 입법계획에 대한 예비검토제를 도입·시행하고

7) 국회법 제93조의2(법률안의 본회의 상정시기)

②정기회 기간중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음 연도의 예산안 처리에 부수하는 법률안에 한한다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회 또는 본회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

있는데, 예비검토제는 각 부처가 제출한 입법계획을 소관 법제(심의)관이 입법의 필요성, 입법추진일정의 적절성, 주요 정부입법정책의 반영 여부, 법안에 대한 부처간·이해관계자간 이견 여부 등을 사전에 검토하여 필요한 경우 입법계획을 조정함으로써 보다 현실에 맞는 정부입법계획을 수립하기 위한 것이다.<sup>8)</sup>

#### 4. 정부입법계획 국무회의 보고 등

법제처장은 정부입법계획을 수립한 경우에는 그 계획을 국무회의에 보고하여야 하며, 이를 관보에 고시하고 인터넷 등을 통해 국민에게 알려야 한다(『법제업무운영규정』 제8조제3항).

국회법 제5조의3에서 정부는 부득이한 경우를 제외하고는 매년 3월 31일까지 당해 연도에 제출할 법률안에 관한 계획을 국회에 통지하도록 규정하고 있어 정부는 매년 초에 정부입법계획을 수립하여 국회법에 따라 국회에도 통지하고 있다.

#### 5. 정부입법계획의 시행 및 수정

각 부처는 정부입법계획에 따라 입법을 추진하여야 한다(『법제업무운영규정』 제9조제1항). 각 부처는 입법추진 과정 중 정부입법계획에 포함된 법률의 입법추진을 철회하여야 할 사유가 발생한 경우, 정부입법계획에 포함되지 아니한 법률의 입법을 추진하여야 할 사유가 발생한 경우 또는 정부입법계획상 임시국회 제출예정 법률안을 정기국회 제출예정 법률안으로 일정을 변경하여야 할 사유가 발생한 경우에는 법제처장에게 정부입법계획의 수정을 요청하고, 수정을 요청받은 법제처장은 정부입법계획을 수정한 후 그 결과를 해당 기관의 장에게 통보하여야 한다(『법제업무운영규정』 제9조제2항·제3항).

---

8) 한영수, 앞의 글, 9쪽

#### IV. 정부입법계획제도 운영 현황 분석

앞에서는 『법제업무운영규정』에 규정되어 있는 정부입법계획제도의 운영절차를 살펴보았는데, 이하에서는 정부입법계획제도가 의도하고 있는 4가지 목적(정부정책의 사전예고, 정부입법의 계획적·체계적 수행, 갈등의 조기 발견 및 사전 조정, 법령안 입안 및 심의 충실화)의 관점에서 정부입법계획제도의 운영 현황 및 문제점을 분석해 보기로 한다.

##### 1. “정부정책의 사전예고”라는 관점에서 바라본 정부입법 계획제도

정부입법계획의 사전예고적 기능은 앞서 밝혔듯이 정부가 장래에 추진할 입법의 내용과 방향을 국민에게 알려 입법과정에 국민의 참여기회를 보장하고, 국민이 정부의 정책방향을 사전에 이해·예측하고 대응할 수 있게 하는 기능을 말하는 것인데, 현행 정부입법계획제도의 운영실태를 살펴보면 이 기능을 수행하는 데에는 많은 한계를 안고 있다.

첫 번째 문제점은 현행 정부입법계획이 1년 주기의 단년도 입법계획으로 수립되는 점에 기인한다. 즉, 정부가 추진하고자 하는 정부입법의 내용과 추진일정을 2년 이상 중장기적으로 설정하는 것이 아니라 매년 그 해에 추진할 정부입법만을 대상으로 정부입법계획을 수립함에 따라 국민이나 기업이 정부입법계획을 보고 입법과정에 참여하거나 정부의 정책방향을 이해·예측하고 그에 대응할 수 있는 기회를 보장받기 힘들다는 것이다.

한편, 『법제업무운영규정』 제10조의2에 따르면, 국가정책의 중·장기 예측가능성의 제고 등을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 중·장기 입법계획을 수립·시행할 수 있도록 규정하고 있으나, 현재 정부가 운영하고 있는 중기입법계획의 운영실태를 보면 『법제업무운영규정』에 따른 중·장기 입법계획과는 거리가 멀다. 2009년도 정부입법계획에 포함되어 있는 중기입법계획의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2009년도 정부입법계획에는 6건의 법률안이 중기입법계획으로 수립되어 있는데, 입법추진일정(법제처 제출 및 국회제출 일정)이 2개 연도 이상에 걸치는 입법계획을 중

기입법계획으로 정의하고 있다.<sup>9)</sup> 중기입법계획제도의 목적은 국가정책의 중장기 예측가능성을 높이고, 사전에 충분한 조사연구를 실시하여 입법의 품질을 높이기 위한 것인데, 대부분의 부처에서는 중기입법계획을 수립조차 하지 않는 문제점이 있고, 중기입법계획을 수립한 경우에도 국가정책의 중장기 예측가능성의 제고라는 측면보다는 단지 입법추진 일정이 2개 연도(2009년도와 2010년도)에 걸치는 법률안을 나열한 것에 지나지 않는 문제점이 있다.

< 2009년도 정부입법계획상 중기입법계획 사례 >

법률명	주요 내용	추진일정
환경보건법 (일부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○어린이용품 중 환경유해인자로 인한 위해 예방을 위한 도안 표시제 도입</li> <li>○위해우려 어린이용품의 회수 및 사용제한</li> <li>○품질인증제 도입 등 친환경 어린이용품 사업자에 대한 지원근거 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○법제처제출: 2009년 12월 31일까지</li> <li>○국회제출 : 2010년 2월 28일까지</li> <li>○시행 : 2012년 1월</li> </ul>
여성발전 기본법 (전부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○성평등위원회 설치 및 운영</li> <li>○성평등 기본계획 추진 및 성평등 문화 확산 노력 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○법제처제출: 2009년 9월 30일까지</li> <li>○국회제출 : 2010년 1월 31일까지</li> <li>○시행 : 2011년 1월</li> </ul>
성별영향 분석평가법 (제정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○성별영향분석평가에 대한 기본이념, 추진체계 등에 대한 개념의 명확화</li> <li>○분석평가결과에 대한 조치 관련 규정 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○법제처제출: 2009년 9월 30일까지</li> <li>○국회제출 : 2010년 1월 31일까지</li> <li>○시행 : 2011년 1월</li> </ul>

두 번째 문제점은 1년 주기로 수립되는 현행 단년도 정부입법계획의 경우에도 그 수립시점이 너무 늦다는 것이다. 즉, 2008년도까지 수립된 정부입법계획의 경우 통상 당해 연도 3월말에 수립<sup>10)</sup>됨에 따라 그 해에

9) 법제처, “2009년도 정부입법계획안”, 국무회의 보고자료, 2009. 1. 28, 2쪽  
 10) 2006년 이후 정부입법계획 수립 시점(국무회의 보고일 기준)을 살펴보면, 다음과 같다.  
 2006년도 정부입법계획 : 2006년 2월 28일, 2007년도 정부입법계획 : 2007년 3월 6

추진할 정부입법의 내용이 너무 늦게 일반국민이나 기업에 공개됨에 따라 일반 국민이나 기업에 알리는 시점이 너무 늦어 정부정책의 사전예고적 기능을 충실하게 수행하고 있는 것으로 보기 힘들다. 다만, 2009년도 정부입법계획의 경우에는 경제위기 극복을 위한 법적 뒷받침을 신속히 하기 위하여 2009년 1월 28일 국무회의에 보고하고 정부입법계획을 일반에 공개하였는데, 앞으로도 정부입법계획은 가능한 한 당해 연도의 가장 이른 시기에 수립·공개하여 국민들이 정부정책을 미리 예측할 수 있도록 노력하는 것이 필요한 것으로 보인다.

세 번째 문제점은 현행 정부입법계획에서 제시되는 법률안의 내용만으로는 정부정책을 미리 알리고자 하는 사전예고적 기능을 적절하게 수행할 수 없다는 점이다. 정부정책의 사전예고를 통해 입법과정에 국민의 참여기회를 보장하고, 국민이 정부의 정책방향을 사전에 이해·예측하여 대응할 수 있도록 하기 위해서는 향후 정부가 추진하고자 하는 정책의 핵심적 내용이 정부입법계획에 나타나 있어야 하는데, 정부입법계획에 포함된 법률안의 주요내용을 보면 너무나 추상적이고 간단하게 기술되어 그것만으로는 정부정책의 내용을 파악할 수 없다. 2009년도 정부입법계획에 포함된 법률안 중 내용이 부실하게 기재된 사례를 살펴보면 다음과 같다.

위 사례에서 『법인세법』의 경우 2009년도에 추진할 개정내용으로 “기업과세제도 선진화를 위한 규정 보완”으로만 표시되어 있어 현행 『법인세법』을 어떻게 개정할 것인지에 대한 정부정책 방향이 전혀 제시되지 못하고 있고, 『조세범처벌법』의 경우에는 2009년도에 추진할 개정내용이 “조세범칙간 형평성 제고”로만 기재되어 있어 일반 국민이나 기업의 입장에서 정부의 정책방향을 전혀 예측할 수 없는 문제점이 있다. 또한, 『지방세법』의 경우에는 현행 16개 세목을 9개 세목으로 통·폐합한다는 것을 주요내용으로 기재하고 있으나 정부의 정책방향을 제시하고 일반 국민이나 기업이 정부정책방향을 예측할 수 있도록 하기 위해서는 최소한 16개 지방세 세목 중 어떤 세목들을 어떻게 통·폐합할 것인지에 대한 언급이 있었어야 할 것이다.

---

일, 2008년도 정부입법계획 : 2008년 3월 25일

법률명	주요 내용	추진일정
법인세법(일부)	○기업과세제도 선진화를 위한 규정 보완	○법제처제출: 8월 31일까지 ○국회제출 : 10월 2일까지 ○시행 : '10년 1월 1일
소득세법(일부)	○퇴직소득·퇴직연금소득에 대한 과세체계 정비 ○기타 제도 개선사항 반영	○법제처제출: 8월 31일까지 ○국회제출 : 10월 2일까지 ○시행 : '10년 1월 1일
종합부동산세법(일부)	○종합부동산세의 합리적 세부담을 위한 규정 보완	○법제처제출: 8월 31일까지 ○국회제출 : 10월 2일까지 ○시행 : 2010년 1월 1일
조세범처벌법(일부)	○조세범칙간 형평성 제고	○법제처제출: 8월 31일까지 ○국회제출 : 10월 2일까지 ○시행 : '10년 1월 1일
지방세법(전부)	○현행 16개 세목을 9개 세목으로 통·폐합	○법제처제출: 2008년 12월 2일 ○국회제출 : 2월 28일까지 ○시행 : 2010년 1월

네 번째 문제점은 「법제업무운영규정」에 따르면, 법령안 즉 법률 뿐 아니라 대통령령 및 총리령·부령에 대해서도 정부입법계획을 수립하게 되어 있으나 현행 정부입법계획은 법률만을 대상으로 수립된다는 점이다. 현행 정부입법계획이 법률만을 그 대상으로 하고 있는 것은 중요한 정부정책의 경우 대부분 법률의 제·개정을 통해 이루어지고 있는 점과 하위법령을 포함할 경우 정부입법계획의 분량이 너무 많이 늘어날 것을 우려했기 때문인 것으로 생각된다. 그러나, 헌법 제40조에 규정된 의회유보의 원칙 및 법률유보의 원칙에도 불구하고 현대국가에 있어서 국민의 권리·의무에 관한 것이라 하여 모든 사항을 국회에서 제정할 법률만으로 규정하는 것은 불가능하고, 현대 행정에 있어 복잡다기하고 상황의 변화에 따라 다양한 방식으로 적절히 대처할 필요성이 요구됨에 따라 하위법령으로 위임되는 사항이 생겨날 수 밖에 없어 대통령령·총리령 및 부령에 의한 정부정책 수행의 범위도 점차 확대되고 있는 실정이다. 이러한 점을

고려할 때 법률의 개정에 수반되지 않는 하위법령만의 개정을 필요로 하는 정부정책 또한 확대되고 있으므로 정부입법계획제도에 하위법령을 포함하지 않고 있는 것은 정부정책의 사전예고적 기능이라는 관점에서 볼 때 바람직하지 않은 것으로 생각된다.

## 2. “정부입법의 계획적·체계적 수행”이라는 관점에서 바라본 정부입법계획제도

“정부입법의 계획적·체계적 수행”이라는 정부입법계획의 목적은 정부 각 부처가 사전에 충분한 준비과정을 거쳐 소관 법령의 입법방향과 입법 추진시기 등을 계획하고, 입법과정에서 발생할 수 있는 문제들을 미리 예측하여 체계적으로 대응함으로써 입법추진의 효율성을 제고하려는 것을 의미한다. 즉, 입법추진의 효율성 제고라는 목적을 달성하기 위해서는 입법활동을 계획적이고 체계적으로 수행할 필요가 있다.

현행 정부입법계획제도의 운영실태를 살펴보면, 정부의 각 부처가 정부입법계획에 따라 입법추진을 계획적·체계적으로 수행하고 있는지에 대해 의문이 든다. 정부입법의 계획적·체계적 수행여부는 두 가지 기준으로 측정해 볼 수 있는데, 하나는 연초에 수립된 정부입법계획에 포함된 법률안이 그 해에 철회되거나 추가되지 않고 당초 계획대로 몇 건이 국회에 제출되었는지를 살펴보는 것(정부입법계획 수정여부)이고, 다른 하나는 연초 정부가 수립한 정부입법계획에 따라 정부입법 추진예정 법률안이 얼마나 제때에 국회에 제출되고 있는지 여부를 살펴보는 것(정부입법계획 준수여부)이다.

먼저, 연도별 정부입법계획 수정률에 대해 살펴본다. 정부입법계획 수정률은 연초에 수립된 정부입법계획에서 추가되거나 철회되는 법률안이 많을수록 수정율이 높아지게 되는데, 수정률이 높아지면 정부입법계획의 신뢰성이 떨어지게 되는데, 최근 5년간 정부입법계획 수정률을 살펴보면 다음과 같다.

연도	연초 수립된 정부입법계획 건수(C)	연초 계획에 따른 국회제출 건수	철회(A)	추가(B)	수정율 (A+B)/C
2005	256	166	81	105	72.6%
2006	304	216	47	124	56.2%
2007	328	251	77	74	46.0%
2008 <sup>11)</sup>	360	231	243	462	195.8%
2009. 11. 20	445	289	138	139	62.2%

2009년 8월 31일 기준으로 정부입법계획의 주된 수정사유를 살펴보면 다음과 같다. 2009년 1월 정부입법계획 수립(총 445건) 후 입법환경의 변화, 한시적 규제유예제도의 도입, 제도개선 등 새로운 입법수요의 발생으로 81건이 추가되고, 입법여건의 미성숙, 법률 내용의 추가검토 필요, 정부입법 추진예정 법률안과 유사한 내용의 의원입법 발의 등으로 정부입법 수요가 감소함에 따라 77건의 법률안이 철회되어 정부입법 추진예정 법률안이 총 449건으로 변경되었다.<sup>12)</sup> 당초 정부입법계획에 없던 법률안이 추가되는 가장 주된 이유는 입법환경의 변화나 새로운 입법수요의 발생에 대한 예측능력이 부족했기 때문이고, 당초 정부입법계획에서 법률안이 철회되는 주된 이유는 법률안 소관 부처의 정책이 정부입법계획 수립 단계에서 충분히 성숙되어 있지 않았기 때문이다.

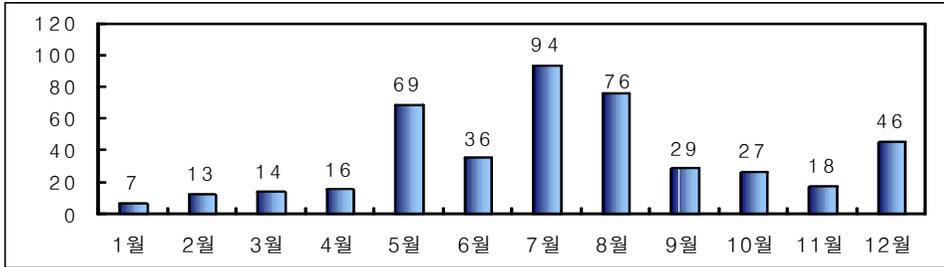
다음으로 연초 정부가 수립한 정부입법계획에 따라 정부입법 추진예정 법률안이 얼마나 제때에 국회에 제출되고 있는지 여부(정부입법계획 준수여부)를 살펴본다.

2009년 1월 28일 국무회의에 보고한 2009년도 정부입법계획 총 445건의 월별 국회제출 예정 건수는 다음 표에서 보는 바와 같다.

11) 2008년도 정부입법계획 수정률이 높게 나타난 것은 그 해 2월에 새로운 정부가 출범하였고, 글로벌 경제위기 극복 등 입법환경의 급속한 변화로 인해 정부입법계획의 정상적 추진이 어려웠던 점에 기인하는 것으로 생각된다.

12) 법제처, 『2009년 정기국회 입법추진 대책』, 국무회의 보고자료, 2009. 9. 8, 1쪽. 2009년 9월 1일 이후에도 정부입법계획이 계속 수정되어 11월 15일 기준으로 97건이 추가되고, 135건이 철회되어 정부입법 추진 예정 법률안이 총 407건으로 변경되었다.

<월별 국회제출 계획 건수>



2009년도 정부입법계획(총 445건)의 경우 2009년 8월 25일 기준으로 월별국회제출 기한을 넘겨 제출된 법률안이 33건이고, 국회제출 기한을 넘겨서도 국회에 제출되지 않은 법률안이 120건에 달하고 있어 정부입법계획 미준수율<sup>13)</sup>은 34.4%(155 / 445)에 이르고 있어 정부입법 추진 예정 법률안 3건 중 1건이 정부입법계획을 준수하지 못하고 있는 실정이다.<sup>14)</sup>

정부입법계획을 계획적·체계적으로 수행한다는 의미는 법률안 소관부처가 개별 법률안으로 추진할 정책 내용을 미리 준비·연구하고, 그 정책 내용에 따른 입법환경을 분석함으로써 입법과정에서 발생할 수 있는 문제들을 미리 예측하여 체계적으로 문제해결방안을 모색하는 것을 말하는데, 정부입법계획 미준수율이 높다는 의미는 정부입법과정에서 이러한 준비과정이 부실하다는 것을 의미한다.

현재 정부입법계획에 포함되는 법률안은 제정법률안부터 한두 조문만을 개정 또는 폐지하는 법률안까지 매우 다양하고, 아직 입안조차 시작되지 않은 법률안도 정부입법계획에 포함됨에 따라 정부입법계획 미준수율이 매우 높아지는 문제점이 있다.<sup>15)</sup>

정부입법계획이 계획적·체계적으로 수행되지 못하고 있는 현황을 사례를 들어 설명하면 다음과 같다. 법제처가 2009년 9월 8일 국무회의에 보고한 2009년 정기국회 입법추진 대책에 따르면, 입법지연의 주된 사유로

13) 정부입법계획 미준수율 : [(기한 후 국회에 제출된 법률안 수 + 기한이 경과했음에도 국회에 제출되고 있지 않은 법률안 수) / 정부입법계획상 국회제출 예정 법률안 총수]  
 14) 2009. 8. 27 정광태 국회의원(www.bigroot.or.kr) 보도자료 참조  
 15) 한영수, 앞의 글, 10쪽

는 정책결정 지연에 따른 법률안 내용의 미확정과 새로운 입법수요의 발생 등에 기인하는 것으로 나타나고 있다. 2009년 8월 31일 기준으로 정책결정 지연에 따른 법률안 내용 미확정 사례, 입법추진 과정에서 한시적 규제 유예 등 새로운 입법수요의 발생으로 지연된 사례를 살펴보면 다음과 같다.<sup>16)</sup>

<2009. 8. 31 기준 정책결정 지연에 따른 법률안 내용 미확정 사례>

1. 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 : 보훈심사위원회의 권한 강화 방안 검토 중
2. 군인공제회법 : 군인공제회 이사회 운영의 법적 근거 마련 필요성 여부 검토 중
3. 성매매 알선 등 행위의 처벌에 관한 법률 : 개정 필요성 여부에 대해 논의 중
4. 친환경농업육성법 등 상당수 법률안의 경우에도 정책의 구체적 내용 미확정

<2009. 8. 31 기준 새로운 입법수요의 발생으로 지연된 사례>

1. 부동산투자회사법 : 부동산투자회사의 주식발행 시 일반인 공모 의무비율을 30%에서 20%로 완화
2. 관광진흥법 : 관광종사원의 집합교육 의무 폐지

### 3. “갈등의 조기 발견 및 사전 조정”라는 관점에서 바라본 정부입법계획제도

“갈등의 조기 발견 및 사전 조정”이라는 정부입법계획제도의 기능적 목적은 정부가 추진하고자 하는 중요정책에 관한 정보를 정부 내 각 기관이나 이해관계인에게 미리 제공함으로써 향후 입법추진과정에서 발생

16) 법제처, “2009년도 정기국회 입법추진 대책”, 국무회의 보고자료, 2009. 9. 8, 3쪽 및 4쪽에서 발췌.

할 수 있는 갈등을 조기에 발견하여 사전 조정을 통한 갈등해소를 가능하게 함을 목표로 하는 것을 말한다. 현행 정부입법계획제도의 운영 실태를 살펴보면, 이 기능을 수행하기에는 역부족인 것으로 보인다.

정부입법계획제도가 정부 내 각 부처 및 이해관계인과의 갈등을 조기에 파악하는 기능을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 개별 법률이 추진하고자 하는 주요내용을 정부입법계획에 비교적 상세히 또는 구체적으로 기술하여 다른 부처 또는 이해관계인으로 하여금 그 법률안이 자신들에게 미치는 영향을 파악할 수 있어야 한다. 앞에서 살펴보았듯이 현행 정부입법계획에 포함되어 있는 개별 법률의 주요 제·개정 내용은 그 정보가 너무나 빈약하여 다른 부처 또는 이해관계인이 자신들에 미칠 영향을 조기에 파악하기 어렵다. 이러한 문제점으로 인해 다른 부처 또는 이해관계인과의 갈등 요인은 정부입법계획 단계에서는 거의 드러나지 않고, 소관부처가 해당 법률안의 입안을 완료한 다음 단계의 입법절차 즉 부처협의나 입법예고 단계에서 부처간 또는 이해관계인과의 갈등이 나타나게 된다. 그로 인해 정부입법절차가 상당기간 지연되거나 갈등이 해소되지 않을 경우 정부입법계획에서 철회를 하게 되어 입법이 보류되는 경우가 발생한다.

법제처가 2009년 9월 8일 국무회의에 보고한 『2009년 정기국회 입법추진 대책』에 나타난 이해관계인과의 이견 및 부처간 갈등으로 인해 입법추진이 지연된 사례를 보면 다음과 같다.<sup>17)</sup>

<2009. 8. 31 기준 이해관계인과의 갈등으로 입법추진이 지연된 사례>

1. 건설산업기본법 : 법령상 업종별 영업범위 제한을 폐지하는 것 등에 대하여 건설업계와의 이견 조율에 상당 기간 소요
2. 산업재해보상보험법 : 전국진폐재해자협회 및 한국진폐재해자협회와의 이견 조율에 상당 기간 소요

17) 법제처, “2009년도 정기국회 입법추진 대책”, 국무회의 보고자료, 2009. 9. 8, 3쪽 및 4쪽에서 발췌.

<2009. 8. 31 기준 부처간 갈등으로 입법추진이 지연된 사례>

1. 공공감사에 관한 법률(감사원) : 공공부문의 각 기관에 자체감사기구를 두도록 하는 것 등에 대하여 행정안전부와 이견
2. 방위사업법(국방부) : 국방부의 국방획득체계 개선방안과 관련하여 방위사업청과 이견
3. 농업유전자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률(농림수산식품부), 해양생명자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률(국토해양부) : 해양생명자원과 수산유전자원의 구분 및 업무 범위에 대하여 양 부처 간 이견
4. 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률(방송통신위원회) : 지방이양 사무에 대한 지방자치단체의 처리결과를 중앙행정기관에 보고하도록 하는 것에 대하여 행정안전부와 이견

4. “법령안 입안 및 심의 충실화”라는 관점에서 바라본  
정부입법계획제도

정부입법계획제도는 각 법령안의 입법추진 시기를 예정함으로써 법령안의 입안 및 심사 주체로 하여금 사전에 입안과 심사에 필요한 준비를 하도록 하고, 법령의 심사시기를 조정하여 입법이 특정시기에 집중되는 현상-특히, 정기국회에 편중되는 현상-을 방지하여 법령안의 입안 및 심의를 충실하게 함으로 목적으로 한다.

1980년부터 도입·운영되어 온 정부입법계획제도의 가장 중요한 목적 중 하나는 법률안 제출이 정기국회에 편중되는 현상을 방지하기 위한 것이었는데, 2003년 이후 정부가 국회에 제출한 법률안 총건수 중 임시국회에 제출한 비율은 2007년까지 꾸준히 높아지다가 2008년에 현저히 떨어진 후 2009년도에는 다시 회복되는 추세를 보이고 있다.

법제처는 각 부처에서 제출하는 법률안의 입법추진시기를 조정하여 정기국회에 법률안이 집중적으로 제출되는 현상을 개선하기 위해 많은 노력을 기울이고 있는데, 2009년 1월 『2009년도 정부입법계획』 수립 당시에도 각 부처에서 제출한 입법추진시기를 조정하여 정기국회 제출비율을 16%로 조정하였다.

< 법률안의 연도별 임시국회 제출 비율<sup>18)</sup> >

연도	국회제출 총 건수	임시국회 제출 (1월 ~ 8월, 12월)		정기국회 제출 (9월 ~ 11월)	
		건수	비율(%)	건수	비율(%)
2003	148	47	32	101	68
2004	208	89	43	119	57
2005	246	118	48	128	52
2006	327	200	61	127	39
2007	313	241	77	72	23
2008 <sup>19)</sup>	566	134	24	432	76
2009. 11. 20	289	184	64	105	36

그러나, 위 표에서 보듯이 2009년도 법률안의 국회제출 실적을 살펴보면, 당초 정기국회 제출계획인 16%보다 높게 나타나는데, 그 원인은 앞서 살펴본 바와 같이 법률안 소관부처의 정책결정 지연에 따른 법률안 내용의 미확정, 이해관계인과의 이견 조율에 따른 법률안 내용의 미확정 및 부처간 갈등등으로 인해 후속 입법절차가 지연되고 연초 정부입법계획에 없던 법률이 새로이 추가된 데에서 찾을 수 있겠다.

## V. 정부입법계획제도의 실효성을 높이기 위한 그 동안의 노력

현행 정부입법계획제도는 다양하면서도 유용한 목적을 가지고 수립·시행되고 있으며, 그 동안의 제도 운영과정에서 일정한 성과를 거둔 측면도 있으나, 정부입법계획의 준수율이 낮고 연초에 수립된 정부입법계획의 일정이 자주 변경될 뿐만 아니라 정부입법계획이 연초에 수립된 후에도 법률안의 새로운 추가나 철회가 빈번하여 계획으로서의 의미가 떨어지고

18) 2007년까지 통계는 법제처, 『법제처 60년사』, 2008, 281쪽 및 282쪽에서 발췌.

19) 2008년도 정부제출 법률안의 임시국회 제출비율이 떨어진 이유는 그 해 2월에 새로운 정부가 출범하였고, 글로벌 경제위기 극복 등 입법환경의 급속한 변화로 인해 정부입법계획의 정상적 추진이 어려웠던 점에 기인하는 것으로서 앞서 언급한 2008년도 정부입법계획 수정률이 높게 나타난 것과 동일한 사유에 기인하는 것으로 생각된다.

정부입법계획의 실효성에 대하여도 의문이 제기되고 있는 실정이다.<sup>20)</sup>

정부에서도 이러한 문제점을 인식하고 정부입법계획제도의 실효성을 높이기 위해 그동안 지속적인 노력을 기울여 왔다.

### 1. 부처별 입법계획에 대한 법제처 예비검토제 시행

법제처는 2007년부터 부처별 입법계획의 종합·조정 기능을 보다 내실 있게 추진하기 위하여 부처별 입법계획에 대한 예비검토제를 도입·시행하고 있다. 부처별 입법계획 예비검토제는 각 부처가 제출한 입법계획을 소관 법제(심의)관이 입법의 필요성, 입법추진일정의 적정성, 주요 정부입법정책의 반영여부, 법안에 대한 부처간·이해관계인간 갈등 여부 등을 사전에 심사하여 필요한 경우 입법계획을 조정함으로써 보다 현실에 맞는 정부입법계획을 수립하기 위한 것이다.<sup>21)</sup>

입법계획 예비검토제의 경우 각 법률안의 입법추진시기를 조정하여 적어도 정부입법계획상으로는 정기국회에 집중적으로 법률안이 제출되는 것을 방지하는데 큰 기여를 하고 있는 것으로 생각된다.

그러나, 법제처의 예비검토 단계에서 입법의 필요성 여부 및 법안에 대한 부처간·이해관계인간 갈등요인을 사전에 파악하여 조기에 조정하는 기능은 적극적으로 이루어지고 있지 않은 것으로 생각된다. 그 이유는 입법의 필요성 여부는 각 부처의 정책과 직결되어 있고 부처별 입법계획 단계에서는 그 정책내용이 구체적으로 파악되어 있지 않아 입법 필요성 여부를 판단할 기초자료가 부실하기 때문인 것으로 생각된다. 또한, 부처간·이해관계인간 갈등요인의 경우에도 부처별 입법계획 단계에서는 그 정책내용이 구체적으로 파악되어 있지 않아 법제처에서 갈등요인을 조기에 발견하기 어렵고, 설사 갈등요인이 예상되더라도 업무의 우선순위에 밀려 이를 적극적으로 해결하려는 노력이 크게 이루어지고 있지는 않은 것으로 생각된다.

20) 조정찬, “정부입법계획제도에 대한 소고”, 『월간 법제』, 법제처, 2001. 12, 19쪽 및 한영수 앞의 글, 6쪽 참조.

21) 한영수, 앞의 글, 9쪽.

## 2. 정부입법계획 추진현황의 국무회의 수시 보고

법제처는 정부 각 부처가 법률안을 정부입법계획에 따를 국회에 제출하는 것을 독려하기 위하여 수시로 정부입법계획 추진현황을 국무회의에 보고하고 있다. 법제처는 따를 국정입법계획을 수립한 후 4월 임시국회, 6월 임시국회 및 9월 정기국회 개회에 대비하여 해당 임시국회 및 정기국회에서 처리되어야 할 법률안과 함께 국정입법추진현황을 국무회의에 보고함으로써 각 부처로 하여금 국정입법 추진예정 법률안이 정부입법계획에 따를 국회에 제출부처수 있도록 협조를 요청하고 있다.

법제처가 정부입법계획 추진현황을 국무회의에 보고하는 내용을 보면, 정부입법계획상 국회제출일정 대비 지연법률안 현황을 개괄적으로 보고하고, 각 부처에 대하여 협조를 당부하는 형식으로 진행되기 때문에 각 부처에 대하여 간접적으로 심리적인 부담을 줄 뿐 직접적인 경각심을 주는 효과는 크지 않은 것으로 보인다.<sup>22)</sup>

## 3. 각 부처의 정부입법계획 추진 노력에 대한 국무총리의 특정평가 실시

국무총리실은 「정부업무평가기본법」에 따라 매년 중앙행정기관을 대상으로 특정평가<sup>23)</sup>를 실시하고 있는데, 2009년도부터는 각 부처의 입법추진 노력을 “국정관리 역량” 항목으로 신설하여 특정평가를 실시함으로써 정부입법계획 추진의 사후관리를 강화하고 있다.

각 부처의 국정관리 역량을 평가함에 있어서는 2009년도 정부입법계획 대비 국회제출 법안 비율<sup>24)</sup>, 법안 등 반대이유에 대한 분석과 전략적 대응방안을 마련함으로써 원활한 입법추진에 기여했는지 여부, 부처간 이견

22) 조정찬, 앞의 글, 20쪽.

23) 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로 관리하기 위하여 필요한 정책 등을 평가하는 것을 말한다(「정부업무평가기본법」 제2조).

24) 정부입법계획 대비 국회제출 법안 비율을 점수로 환산함에 있어서는 연초에 수립한 정부입법계획을 수정(추가·철회·일정변경)한 법률안이 있는 경우와 정부입법계획상의 국회제출 계획일보다 늦게 제출한 경우에는 일정한 점수를 차감하는 방식으로 계산한다.

조정 해소사례가 있는지 여부 등을 주된 평가지표로 설정함으로써 정부입법계획의 실효성을 높이기 위해 노력하고 있다.<sup>25)</sup>

## VI. 정부입법계획제도의 실효성 제고를 위한 향후과제

정부입법계획제도의 실효성을 높이기 위한 그간의 노력에도 불구하고 앞에서 밝힌 4가지 기능적 목적의 관점에서 현행 정부입법계획제도를 평가해 보면 여전히 부족한 점이 많이 있다. 이하에서는 정부입법계획의 4가지 기능적 목적을 달성하고, 정부입법을 내실있게 추진하기 위하여 필요한 과제를 검토해 보기로 한다.

### 1. 정부정책의 사전예고 기능 강화방안

#### (1) 입법 관련 정보의 충실한 제공 필요

정부가 장래에 추진할 입법의 내용과 방향을 국민에게 알려 입법과정에 국민의 참여기회를 보장하고, 국민이 정부의 정책방향을 사전에 이해·예측하고 대응할 수 있도록 하기 위해서는 정부입법계획을 통해 국민에게 제공되는 입법 관련 정보가 충실하고 풍부하게 제공되어야 하고, 새로이 제정되거나 내용이 방대한 법령<sup>26)</sup>의 경우에는 2년 내지 3년에 걸쳐 중장기적으로 입법 관련 정보를 지속적으로 점차 구체적으로 제공할 필요가 있다.

#### (2) 정보 내용의 충실성을 높이기 위한 개선과제

입법 관련 정보를 충실하게 제공하기 위하여 앞으로 개선해야 할 사항을 정리해보면 다음과 같다.

25) 국무총리실, “2009년도 정부업무평가 시행계획(안)”, 국무회의 보고자료, 2009. 3. 22 쪽 및 23쪽.

26) 예를 들면, 구 「증권거래법」, 구 「선물거래법」, 구 「간접투자자산 운용업법」, 구 「신탁업법」, 구 종합금융회사에 관한 법률과 구 「한국증권선물거래소법」을 통합하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」을 새로이 제정하는 경우를 말한다.

첫 번째는 현행 1년 주기의 단년도 정부입법계획을 2년 내지 3년에 걸친 중기 정부입법계획으로 전환할 필요가 있다. 1년 주기의 단년도 정부입법계획만으로는 국민이나 기업이 정부의 정책을 이해·예측하고 이에 대응하거나 입법과정에 참여하는 것을 기대하기는 어렵다. 2년 내지 3년에 걸친 중기입법계획을 수립하면 다음 연도나 그 다음 연도에 추진될 입법의 내용을 파악할 수 있게 되어 국민이 정부의 정책방향을 사전에 이해·예측하고 대응할 수 있는 기간을 확보할 수 있게 되고, 입법과정에 순차적으로 참여할 수 있게 될 것이다.

두 번째는 국민이 입법과정에 참여하고, 정부가 추진하는 정책방향에 대응할 수 있도록 하기 위해서는 정부입법계획에 포함된 법령안의 주요 내용을 가능한 한 명확하게 제시할 필요가 있다. 비록 입법예고 수준으로 법령안의 내용의 전문까지 포함시키기는 어렵겠지만 입법으로 추진할 정책내용을 핵심사항 위주로 명확하게 제시해야 실질적인 사전예고기능을 수행할 수 있을 것이다.

세 번째는 정부입법계획의 수립 대상을 법률에서 대통령령 및 총리령·부령으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 중요한 정부정책의 대부분은 법률을 통해서 나타나게 되지만, 복잡다기한 상황의 변화에 적절하게 대처할 필요성으로 인해 행정입법으로 위임되는 사항도 많이 있기 때문이다. 특히, 법률의 개정에 수반되지 않는 하위법령만의 개정을 필요로 하는 경우에는 그 내용을 당해 연도의 정부입법계획에 포함시키는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

## 2. 정부입법의 효율성 제고를 위한 체계적·계획적 수행방안

### (1) 정부입법계획 수정률을 낮추는 방안

정부입법계획을 체계적이고 계획적으로 수행하는 방안은 2가지로 나누어 볼 수 있는데, 정부입법계획의 수정률을 낮추는 방안과 정부입법계획의 준수율을 높이는 방안이다.

정부입법계획의 수정률이 높은 이유는 입법환경의 변화나 새로운 입법 수요의 발생에 대한 각 부처의 예측능력 부족으로 정부입법계획에 새로

운 법률안이 추가되는 사례가 많고, 충분히 성숙되지 않은 법률안이 정부입법계획에 포함되거나 입법여건의 미성숙으로 중도에 철회되는 법률안이 많기 때문이다. 정부입법계획의 수정률을 낮추기 위해서는 정책내용이 충분히 구체화된 법률안을 정부입법계획에 포함시키고, 당해 법률과 관련된 입법환경이나 입법여건에 대한 분석능력을 보강할 필요가 있다.

한편, 정부입법계획의 수정률을 높이는 원인 중의 하나는 정부 각 부처가 정부입법계획에 포함된 법률안을 시간 부족 등의 이유로 소위 “우회입법”을 추진하고, 정부입법계획에서 당해 법률을 철회하는 것에 기인한다.

따라서, 정부입법계획의 수정률을 낮추기 위해서는 “우회입법”을 방지하는 대책을 마련할 필요가 있다. “우회입법”은 정부 부처가 법률안을 마련하여 의원입법 형식으로 발의하는 하는 것을 말하는데,<sup>27)</sup> 정부입법계획의 수정률을 높이는 폐단 외에 정부입법계획의 신뢰성 측면에서도 바람직하지 않다. 왜냐하면, 의원입법으로 추진될 경우 국민을 대상으로 하는 입법예고와 다른 부처와의 협의과정 및 규제개혁위원회의 규제심사 등 까다로운 정부내 입법절차 절차가 생략되기 때문에 소관 부처의 이익만을 일방적으로 반영한 법률안이 만들어질 가능성이 많기 때문이다. 또한, 헌법상 정부의 법률안 제출권이 허용되어 있음에도 불구하고 의원입법 형식으로 법률안을 제출하고 정부입법계획에서 해당 법률안을 철회하는 것은 정부입법계획의 신뢰성을 정부 스스로 무너뜨리는 결과를 초래하게 된다.

## (2) 정부입법계획 준수율을 높이는 방안

다음으로 정부입법계획의 준수율을 높인다는 것은 정부가 추진하는 법률안을 정부입법계획에 따라 제때에 국회에 제출하는 것을 의미하는데, 정부입법이 당초 계획보다 지연되는 가장 큰 이유 중의 하나는 정책구상 단계에 있는 법률안이 정부입법계획에 포함되는 것에 기인하는 것이므로 정부입법계획 수립시 정책이 충분히 성숙되지 않은 법률안은 정부입법계획에서 제외하는 것이 바람직하다.

27) 중앙일보, 2009. 8. 11.

결국 충분히 성숙되지 않은 법률안을 정부입법계획에 포함시킬 경우 당초 계획 보다 입법추진이 늦어져 정부입법계획 준수율을 떨어트리는 것은 물론이고, 중도에 철회되거나 연말까지도 국회에 제출하지 못하여 정부입법계획 수정율을 높이는 주된 요인이 된다.<sup>28)</sup>

### 3. 갈등의 조기 해소 방안

#### (1) 갈등 요인의 조기 발견 및 사전 조정

연초에 수립된 정부입법계획이 제대로 추진되지 않은 사유 중의 하나는 정부입법계획에 포함된 법률안과 관련하여 이해관계인과의 갈등 및 부처간 갈등에 기인하는 것이다. 정부입법계획이 그 일정에 따라 제대로 추진되기 위해서는 입법과정에서 발생하는 갈등을 조기에 해소하는 것이 필요하다. 갈등의 조기 해소를 위해서는 갈등요인을 최대한 빨리 파악할 필요가 있고 갈등이 현실화 되었을 경우에는 적극적인 갈등해소 노력을 기울여야 한다.

먼저 정부입법계획의 “갈등 조기 발견 및 사전 조정 기능” 강화방안에 대해 살펴본다. 정부가 추진하려는 법안이 이해관계인 및 다른 부처와 갈등 요인 있는지 여부를 빨리 파악하기 위해서는 법률안에 담을 정책정보를 가급적 구체화하여 이를 정부입법계획에서 밝힐 필요가 있다. 왜냐하면, 정부입법계획을 비교적 상세히 구체적으로 적시해야만 이해관계인이나 다른 부처가 그 내용을 파악할 수 있고, 갈등 요인이 조기에 드러나게 된다. 또한 각 부처는 정부입법계획에서 제시한 정책이 이해관계인의 이익이나 다른 부처의 업무와 관련된 사항이 있을 경우 『법제업무운영규정』에 따른 입법예고나 부처협의를 시작하기 전이라도 이해관계인이나 다른 부처의 의견을 적극적으로 수렴하는 노력을 기울일 필요가 있다.

#### (2) 입법예고 이후 나타나는 갈등의 신속한 조정

다음으로 정부입법계획에 따라 입법을 추진하는 과정(입법예고 또는

---

28) 한영수, 앞의 글, 17쪽

부처협의)에서 이해관계인과의 갈등이 현실화된 경우에는 적극적인 설득 노력과 함께 합리적인 대안을 적극적으로 마련할 필요가 있다.

입법추진과정에서 부처간 갈등이 대두된 경우에는 부처간 이견이 장기간 지속되는 경우가 많은데, 이 경우에는 정부내 조정시스템을 적극적으로 가동할 필요가 있다. 2006년 법제처와 한국법제연구원이 공동으로 정부부처 공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과 정부입법계획제도의 불만족 이유 중에서 관계부처간 의견조정이 어렵다는 응답이 24.6%에 이르고 있다.<sup>29)</sup>

정부입법과 관련하여 부처간에 갈등이 있는 경우에는 해당 법률의 소관부처가 법제처 또는 국무총리실에 적극적으로 조정신청을 하여 문제를 해결하려는 노력을 기울여야 한다. 또한, 법제처는 각 부처의 조정신청이 없더라도 부처 갈등으로 정부입법계획이 예정대로 추진되지 않을 경우에는 정부입법정책협의회를 활용하여 법리적 쟁점을 신속하게 정리해야 하고(『법제업무운영규정』 제12조의2), 국무총리실은 부처간 정책적 이견으로 정부입법계획이 지연되고 있는 경우 적극적으로 조정기능을 행사할 필요가 있다(『국무총리실과 그 소속기관 직제』 제3조). 정부 각 부처의 법률안 담당자의 경우 정부내 부처갈등 조정절차를 제대로 이해하고 있지 못한 경우가 많으므로 주기적으로 법제처와 국무총리실의 조정절차를 각 부처에 안내할 필요가 있다.

한편, 부처간 갈등을 조기에 해결하기 위해서는 법제처가 정부입법추진 현황을 국무회의에 보고하는 방식도 변경할 필요가 있다. 현행 국무회의 보고자료에는 부처간 갈등으로 입법추진이 지연될 경우 대표적인 사례 일부만 예시하여 부처간 갈등 현황을 보고하고 있는데, 앞으로는 부처간 갈등으로 지연되는 법률안의 모든 내역과 부처간 이견 내용을 상세하게 국무회의에 보고하여 갈등 경보 기능을 강화할 필요가 있다.

#### 4. 법령안의 입안 및 심의 충실화 방안

“법령안의 입안 및 심의 충실화”라는 정부입법계획제도의 기능적 목적

29) 박영도, 앞의 글, 155쪽

은 각 법령안의 입법추진시기를 조정하여 법률안이 정기국회에 편중되어 제출되는 것을 방지하려는 것인데, 정부입법계획 수립 당시에는 법제처가 적극적으로 국회제출 시기를 조정하고 있어 계획상으로는 잘 조정되고 있으나, 실제로 정기국회에 제출된 실적을 살펴보면 정부입법계획상의 정기국회 제출계획보다 실제로 정기국회에 제출된 법률안의 비율이 높게 나타나는 문제가 있다. 그 원인은 법률안 소관부처의 정책결정 지연이나 이해관계인과의 이견 조율에 따른 법률안 내용의 미확정과 그에 따른 후속절차 지연 및 부처간 갈등에 기인하고 있다는 것은 앞서 살펴본 바와 같다. 이런 문제에 대한 해결방안은 “정부입법의 효율성 제고를 위한 체계적·계획적 수행방안”과 “갈등의 조기 해소 방안”에서 이미 언급하였으므로 설명을 생략한다.

#### 5. 국회 운영방식 개선을 통한 정부입법계획 실효성 제고

정부 전체 차원에서 수립된 정부입법계획을 그 일정에 따라 제대로 추진하기 위해서는 무엇보다 해당 법률을 소관하고 있는 각 부처의 장관이 관심을 갖고 정부입법을 추진하는 것이 필요하다. 각 부처 장관이 정부입법계획에 관심을 갖도록 하는 방안 중 실효성이 높은 것으로 기대되는 방안은 국회 각 상임위가 소관 부처의 장관을 상대로 정부입법추진계획 추진상황을 점검하고 그 추진실적이 부진할 경우 정부입법추진을 독려하는 것이다.<sup>30)</sup>

『국회법』 제5조의2제2항제1호에 따르면, 매 짝수월(8월·10월 및 12월은 제외) 1일에 임시회를 개최하도록 규정하고 있는데, 국회 상임위가 2월, 4월, 6월에 임시회를 개최할 때마다 부처업무보고 형식으로 정부입법추진현황을 점검한다면 그 실효성이 매우 높을 것으로 보인다.

**주제어** : 정부입법계획, 입법계획, 중기입법계획, 법제업무운영규정, 법제, 갈등, 정부업무평가, 특정평가

30) 조정찬, 앞의 글, 20쪽

## 참 고 문 헌

- 법제처, 「법제처 60년사」, 2008. 8.
- 박영도, “원활한 입법추진을 위한 입법계획제도 발전방안에 관한 연구”, 법제처·한국법제연구원, 2006.
- 조정찬, “정부입법계획제도에 대한 소고”, 「월간 법제」, 법제처, 2001. 12.
- 박세진, “정부입법계획제도의 내실화”, 「월간 법제」, 법제처, 2007. 2.
- 한영수, “정부입법계획제도 현황과 문제점”, 「월간 법제」, 법제처, 2007. 5.
- 법제처, “2009년도 정부입법계획안”, 국무회의 보고자료, 2009. 1. 28
- 법제처, “2009년 정기국회 입법추진 대책”, 국무회의 보고자료, 2009. 9. 8
- 국무총리실, “2009년도 정부업무평가 시행계획(안)”, 국무회의 보고자료, 2009. 3

## A Study on the Efficiency of Government Legislation Plan

Kim, Chang-Beom\*

A government legislation plan in Korea has been operated during 30 years since 1980. It is somewhat productive in that government legislation is systematically established and promoted in the perspective of the whole government. However, frequent changes and delay in a government legislation plan, such as many bills withdrawn from and new bills added to an established government legislation plan in the top of the year, have brought discredit on a government legislation plan.

A government legislation plan has four functional purposes as follows:

1. It encourages people' participation and democracy in the process of legislation by informing people of an established government plan through an official gazette and the Internet, etc. (prior notice of government policy)
2. It improves the efficiency of legislation promotion by deliberately and systematically implementing government legislation. (deliberate and systematic implementation of a government legislation)
3. It comprehensively adjusts the contents of legislation in the perspective of the whole government by indentifying and coordinating conflicts in advance among agencies and conflicts among stakeholders.(early detection of conflicts and prior coordination)
4. It enhances the completeness of drafts by the competent authorities and the completeness of legislative review by the Ministry of Government Legislation and the National Assembly, securing sufficient prior preparation period and review period regarding bills. (enhancement of completeness of drafts and legislative review)

---

\* Director of Planning & Budget Division, Ministry of Government Legislation

Analysis on the operation of government legislation plan shows the following problems.

**Problem 1:** It is difficult to perform the prior notice function of government policy since a government legislation plan is one-year plan established on a yearly basis and government policy information is very poor.

**Problem 2:** It is impossible to perform the function of deliberate and systematic implementation of a government legislation since the promotion of legislation is delayed due to insufficiently drafted bills not reviewing the contents of policy and bills are withdrawn in the middle of legislation.

**Problem 3:** It is impossible to perform the function of early detection of conflicts and prior coordination since conflict factors among agencies and stakeholders are not revealed quickly due to very poor government policy information provided by a government legislation plan.

**Problem 4:** It has limitation to perform the function of enhancing the completeness of drafts and legislative reviews since government bills are intensively submitted to annual regular session, resulting from delay in the following legislation process due to unconfirmed bills according to delayed policy decision making of the competent authorities, unconfirmed bills according to the coordination of different opinions with stakeholders, and conflicts among ministries.

The following measures are suggested to solve above problems.

1. A one-year government legislation plan should be changed into a mid-term government legislation plan over two or three years and the contents of a government legislation plan should be suggested as clearly as possible.
2. Bills not fully reviewing the contents of policy should not be included in

a government legislation plan and analysis skills of legislation environment related to the law should be enhanced.

3. The government needs to actively introduce a conflict coordination system in case that conflict factors among stakeholders or other ministries are revealed in the process of legislation according to a government legislation plan.
4. If the above second and third measures are promoted, it can be solved automatically that government bills are intensively submitted to annual regular session, considering that a government legislation plan includes insufficiently reviewed bills and the process of legislation is delayed due to the conflicts among stakeholders or ministries.

**Key Words** : Government Legislation Plan, Mid-Term Government Legislation, Legislation, Conflicts, Prior Notice of Policy