

2008년도 정부입법계획 평가와 2009년도 정부입법계획의 방향 및 과제

김 대 희*

〈국문초록〉

최근 우리사회의 급속한 변화 발전에 따라 행정기능도 확대 전문화되고 있고, 이러한 변화하는 행정환경에 대응하여 다양하고 방대한 행정업무수행을 뒷받침할 입법수요가 날로 증가하고 있으며 입법내용도 복잡화·전문화되고 있다.

이러한 입법수요의 증가와 그 내용의 복잡화·다양화에 따라 국가의 입법정책을 효율적·계획적으로 실현하는 한편, 입법의 질적 수준을 향상시키기 위해서는 정부 입법정책의 전체적인 조감도를 제시하는 입법계획의 중요성과 비중이 높아져 가고 있다.

그 동안 정부입법계획제도는 정부전체 차원에서 체계적이고 통일적인 정부입법의 추진이라는 측면에서 일정한 성과를 거둔 것이 사실이다. 그러나 당초의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있다는 비판도 없지 않은데, 특히 입법계획의 준수율이 낮고 그 수정도 잦다는 점 등이다.

이런 점에서 2008년도 정부입법계획의 추진실적에 대하여 분석·평가하고, 2009년도 정부입법계획의 기본방향과 과제 등을 살펴보는 것도 의미가 있다고 하겠다.

2008년도 정부입법계획은 8월 이전 임시국회 제출계획 비율이 57%(당초 정부입법계획상 국회제출 예정 총 360건 중 204건 제출예정)로 전년도에 비하여 낮은 비율을 보였다. 이는 새 정부 출범과 국회의원 총선거 등 특수한 사정에 기인한 것으로 부득이한 점은 있다고 보인다.

또한, 당초 입법계획 대비 법률안의 국회 제출비율(64%)이 예년('07년도 77%, '06년도 71%)에 비하여 다소 낮은 수준을 유지하고 있는 반면에 입법계획의 수정비율(131%)은 예년('07년도 42%, '06년도 56%)에 비하여 상당히 높은 수준을 보이고 있다. 이는 새 정부의 정책 이행과 규제 완화와 제17대 임기만료로 자동 폐기되는

* 법제처 법제관

법률안 중 새 정부의 정책방향과 일치하고 입법의 필요성이 있는 법률안의 재추진, 법제처에서 발굴한 ‘국민생활을 불편하게 하는 법률’ 등 법령정비를 위하여 추가로 법률안을 추진할 필요성이 발생하였거나 입법추진을 철회할 필요가 있었기 때문인 것으로 보인다.

그리고, 2008년도 중 국회에 제출된 법률안 총 566건 중 25%인 139건의 법률안을 임시국회에 제출하였는데, 이는 예년('07년도 59%, '06년도 67%, '05년도 50%)에 비하여 2배 이상 낮은 수준이다. 이는 상반기 정치일정 등의 제약, 부처간 협의 지연과 이견조정이 원활하게 이루어지지 못한 점 등에도 기인하나, 향후 정부입법계획을 보다 실효성 있게 수립하고, 계획대로 법률안을 연중 고루 제출할 수 있도록 필요한 노력을 다하는 것이 중요한 과제라고 할 것이다.

그밖에 2008년도 중 국회에 제출된 법률안 566건은 역대 가장 많은 건수로 최근 5년간 평균 제출건수 약 240건에 비해 2.3배 이상 높은 수준이며, 또한 입법추진기간이 상대적으로 짧은 점 등을 고려할 때 각 부처에서 많은 노력을 기울인 것으로 평가할 수 있다.

2009년도는 이명박 정부가 출범한 두 번째 연도로 각종 개혁정책을 비롯한 국정과제의 본격적인 실천과 당면하고 있는 경제위기의 조속한 극복을 위해 그 법적 기반을 마련해야 하는 중요한 해라고 할 수 있겠다.

따라서 금년도 정부입법계획은 ‘능동적 복지’, ‘활기찬 시장경제’, ‘섬기는 정부’, ‘성숙한 세계국가’ 등 국정과제의 이행과, ‘규제개혁을 통한 투자·소비 활성화’, ‘신성장 동력육성’, ‘노사관계 선진화’, ‘중소기업지원’, ‘서민생활 및 주거안정’ 등 경제위기를 극복하기 위한 분야에 중점을 두고 입법을 추진하기로 기본 방향을 두었다.

또한, 앞에서 살펴본 2008년도 정부입법계획의 추진실적에 대한 평가에서 나타난 문제점을 개선 보완하는 데에도 중점을 두고 있다.

또한, 오늘날 급속히 변화하는 사회상황과 국제환경에 대하여 단기적 시각으로는 입법수요의 정확한 예측이 어려우므로 각 부처에서 향후 2~3년간 입법수요를 파악하여 중·장기 입법계획을 수립하는 것도 신뢰성 있는 입법계획수립에 도움이 될 수 있을 것이다.

※ **주제어** : 정부입법계획, 입법계획의 준수율, 임시국회, 정부입법계획 평가, 국회 제출비율

- I. 머리말
 - II. 2008년도 정부입법계획 수립 및 추진실적
 - 1. 정부입법계획의 수립
 - 2. 정부입법계획의 수정
 - 3. 정부입법계획의 주요 특징
 - 4. 정부입법계획 추진실적
 - III. 2008년도 정부입법계획 평가
 - 1. 평가기준
 - 2. 정부입법계획 수립 내용에 대한 평가
 - 3. 정부입법계획의 추진과정에 대한 평가
 - 4. 정부입법계획의 준수에 대한 평가
 - 5. 법률안의 임시국회 및 정기국회 제출비율에 대한 평가
 - 6. 법률안의 국회제출 건수 및 적기 제출여부에 대한 평가
 - IV. 2009년도 정부입법계획의 방향 및 과제
-

I. 머리말

정부입법계획은 정부가 매년 그 해에 제·개정 또는 폐지하려는 법률안을 정부 전체 차원에서 입법추진의 우선순위와 시기 및 그 내용 등을 조정하여 수립하는 계획을 말한다.

정부가 매년 입법계획을 수립하는 이유는, ① 각 부처로 하여금 사전에 소관 법률의 입법방향과 입법추진시기 등을 계획하고, 입법과정에서 발생할 수 있는 문제들을 미리 예측하게 함으로써 정부정책의 계획적이고 체계적인 법제화를 기하며, ② 각 법률안별 입법추진의 시기, 즉 부처협의·입법예고·법제처에의 심사요청·국회제출 시기 등을 예정함으로써 여러 법률안 간 우선순위에 따라 추진 시기를 조정하고, 특히 입법이 특정한 시기(정기국회)에 집중하는 현상을 방지하고, ③ 연초에 수립한 정부입법계획을 중심으로 그 추진상황을 점검하여 입법추진이 지연되는 경우 그 사유를 분석하여 적절한 대책을 강구하고, 필요하면 계획을 조정하여 정부의 입법활동을 종합적으로 관리하며, ④ 수립된 정부입

법계획을 관보·인터넷 등을 통하여 국민에게 알림으로써 입법과정에 있어서 국민의 참여기회를 보장하고 민주성을 제고할 수 있도록 하기 위함이다¹⁾.

최근 우리사회의 급속한 변화 발전에 따라 행정기능도 확대 전문화되고 있고, 이러한 변화하는 행정환경에 대응하여 다양하고 방대한 행정업무수행을 뒷받침할 입법수요가 날로 증가하고 있으며 입법내용도 복잡화·전문화되고 있다. 특히, 각국과의 FTA체결 등 국제교류 및 협력을 확대하는 등 세계화·개방화 정책의 적극 추진에 따라 이에 필요한 법령의 제·개정 작업도 활발히 추진되고 있다.

이러한 입법수요의 증가와 그 내용의 복잡화·다양화에 따라 국가의 입법정책을 효율적·계획적으로 실현하는 한편 입법의 질적 수준을 향상시키기 위해서는 정부입법정책의 전체적인 조감도를 제시하는 입법계획의 중요성과 비중이 높아져 가고 있다.

그 동안 정부입법계획제도는 정부전체 차원에서 체계적이고 통일적인 정부입법의 추진이라는 측면에서 일정한 성과를 거둔 것이 사실이다. 그러나 당초의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있다는 비판도 없지 않은데, 특히 입법계획의 준수율이 낮고 그 수정도 잦다는 점 등이다.

아래에서는 2008년도 정부입법계획의 추진실적에 대하여 분석·평가하고, 2009년도 정부입법계획의 기본방향과 과제 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 2008년도 정부입법계획 수립 및 추진실적

1. 정부입법계획의 수립

법제처는 정부입법계획의 총괄·조정기관²⁾으로 매년 초에 당해 연도에 각 부처에서 추진하고자 하는 법률안에 대한 입법 추진 시기 등을 검토 조정하여 정

1) 법제처 60년사, 법제처, 2008년, 273쪽.

2) 법제업무운영규정(대통령령) 제4조에 따르면 법제처장은 정부에서 추진하는 법령안의 입법계획을 총괄·조정하도록 규정하고 있음.

부입법계획을 수립하고, 수립된 정부입법계획은 국회에 통지함과 동시에 관보 등을 통하여 일반국민에게 알림으로써 정부입법 추진의 투명성과 책임성을 도모하고 있다.

2008년도의 경우 2007년 11월말에 입법계획의 작성방법·제출시기 기타 협조사항 등을 포함한 「2008년도 정부입법계획 수립지침」을 작성하여 각 부처에 통보하여 2008년 1월 15일까지 부처 별 입법계획을 법제처에 제출하도록 하였다. 그 이후 새 정부의 출범에 따른 국정과제의 반영 등을 위하여 2008년 2월 중순에 수정지침을 각 부처에 통보하여 3월 10일까지 각 부처별 최종 입법계획 제출하도록 하였다.

각 부처로부터 제출받은 입법계획에 대하여 법제처에서 입법의 필요성, 새 정부 국정과제의 반영여부, 입법추진시기의 적정성 등에 관하여 예비검토를 실시하여 국정과제 관련 법률안 등 4건의 법률안을 추가하고, 연도 내 입법이 어려운 법률안 등 6건의 법률안을 제외하며, 80건의 법률안에 대하여는 입법추진시기를 조정하는 등 부처의 입법계획을 종합·조정하여 「2008년도 정부입법계획」을 수립한 후 3월25일에 이를 국무회의 보고하고, 3월 30일에 국회에 통지하였다.

「2008년도 정부입법계획」에 따르면 '08년도에는 360건의 법률안을 국회에 제출할 계획에 있으며, 이 중 121건(34%)은 정기국회에 제출하고, 239건(66%)은 임시국회(1-8월,12월)에 제출하기로 추진 일정이 수립되었으나 3월부터 5월에는 국회제출 법률안이 1건도 예정되어 있지 않았다. 이는 제18대 국회의원 선거가 08년 4월에 실시되고, 제17대 국회의원의 임기가 '08년 5월 29일에 끝나는 등 정치일정을 감안한 것으로 보인다.

2. 정부입법계획의 수정

'08년에는 새 정부 출범과 정부조직 개편의 지연 등에 따라 종전보다 다소 늦은 3월 25일에 총 360건의 법률안에 대한 입법추진계획을 국무회의에 보고하였다. 그러나 새 정부 출범이후 전면적으로 추진 중인 규제개혁과 법령정비 그리고 제17대 국회의원의 임기만료(2008년 5월 29일)로 자동 폐기된 정부제출 법률

안의 재추진 등으로 추가 입법수요가 대폭 발생하였고, 새로 구성되는 제18대 개원국회에 정부의 입법추진계획을 새로이 통보할 필요성이 있어서 2008년도 정부입법계획을 수정하게 되었다.

이에 따라 법제처에서는 5월초부터 각 부처에 정부입법 수정계획의 수립지침을 통보하는 등 필요한 절차를 거쳐 당초 입법계획에 비하여 185건이 증가한 545건(당초 360건, 223건 추가, 철회 38건)의 법률안에 대한 수정입법계획을 수립하여 6월 10일에 이를 국무회의에 보고하고, 6월 13일에 국회에 통지하였다.

추가된 법률안을 보면, 국정과제 이행을 위한 법률안으로 「조세특례제한법」 등 22건, 규제완화를 위한 법률안으로 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 등 17건, 법제처에서 발굴한 ‘국민생활을 불편하게 하는 법률’과 ‘기업 및 영업활동에 부담을 주는 법률’, 그리고 국가경쟁력강화위원회에서 선정한 ‘선진화대상법률’ 등 법령정비를 위한 법률안으로 「도로교통법」 등 40건, 제17대 국회의원 임기만료로 자동 폐기된 법률안 중 새 정부의 국정방향에 부합하고 입법의 필요성을 검토하여 재추진하는 법률안으로 「의료법」 등 92건이 있다.

이후 새로운 정책수요의 발생 등에 따라 약간의 입법계획 수정을 거쳐 최종 입법계획 추진건수는 579건으로 확정되었다.

3. 정부입법계획의 주요 특징

(1) 국회제출 예정 법률안의 대폭 증가

「2008년도 정부입법계획」은 이 명백 정부 출범 후 처음 수립되는 것으로 그 추진 법률안이 579건에 달하고 있다. 이는 과거 정부의 출범 첫 해에 비하여 약 2.8배 이상 증가한 것이고, 역대 정부입법계획상 가장 많은 법률안을 국회에 제출하도록 예정하고 있다³⁾.

3) 정부입법계획상 국회제출 예정법률안 건수(자료 출처 : 법제처 기획재정담당관실) : 문민정부(1993년)198건, 국민의 정부(1998년)190건, 참여정부(2003년)193건, 2004년 246건, 2005년 280건, 2006년 381건, 2007년 354건

입법추진 법률안 건수의 증가는 대통령선거공약을 비롯한 국정과제의 제도화와 정부차원의 규제개혁 및 법령정비의 전면적인 추진, 제17대 국회의원의 임기 만료에 따라 자동으로 폐기되는 정부제출 법률안의 재추진 등에 주로 기인한 것이라 하겠다.

분야별로 추진법률안의 내역을 살펴보면, 먼저 국정과제의 이행을 위한 법률안이 「청소년실업해소특별법」 등 89건으로, 이 중 투자환경 인프라의 개선과 신성장 동력의 확보, 일자리 창출을 통한 ‘활기찬 시장경제’분야의 법률안이 「외국인투자촉진법」 등 43건이고, 수요자중심의 교육경쟁력의 강화와 핵심인재 양성과 과학한국의 건설 등을 통한 ‘인재대국’ 분야의 법률안이 「대학교육협의회법」 등 8건이다.

또한, 새로운 평화구조 창출과 친환경 경제·에너지 구조 등을 통한 ‘성숙한 세계국가’ 분야의 법률안이 「신 에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」 등 9건이고, 평생복지 기반의 마련과 서민생활의 안정 등을 통한 ‘능동적 복지’ 분야의 법률안은 「국민연금법」 등 19건이며, 국민편의 원 스톱 서비스와 법과 원칙이 준수되는 신뢰사회의 구축 등을 통한 ‘섬기는 정부’ 분야의 법률안이 「주민생활지원법」 등 10건이다.

다음으로, 법제개선을 위한 법률안은 「공중위생관리법」 등 238건으로, 이 중 법제처에서 발굴한 ‘국민생활을 불편하게 하는 법률’과 ‘기업 및 영업활동에 부담을 주는 법률’, 그리고 국가경쟁력강화위원회에서 선정한 ‘선진화대상법률’ 등 법령정비차원에서 추진하는 법안이 다수 포함되어 있다.

마지막으로, 제17대 국회의원의 임기만료로 자동 폐기된 정부제출 법률안의 재추진에 따른 법률안이 「의료법」 등 92건으로, 폐기된 법률안 중 새 정부의 국정방향에 부합하고, 입법의 필요성이 있는 법률안을 그 대상으로 하고 있다. 재추진법안 중에는 한·미 자유무역협정의 이행을 위한 법률안으로 「저작권법」 등 17건의 법률안이 포함되어 있다.

폐기법률안과 관련하여 한 가지 특기할 사항은 제17대 국회의 정부제출 법률안 폐기건수(210건)가 제15대 국회(37건) 및 제16대 국회(40건)에 비하여 4배 이상 늘어난 점이다.

폐기법안의 증가요인은 다양하다 하겠으나, 최근 의원발의 법안이 급증⁴⁾함에 따라 정부제출 법률안보다 의원발의 법률안을 우선 처리하는 등 국회 입법 환경의 변화에 기인하는 바 크다고 하겠다.

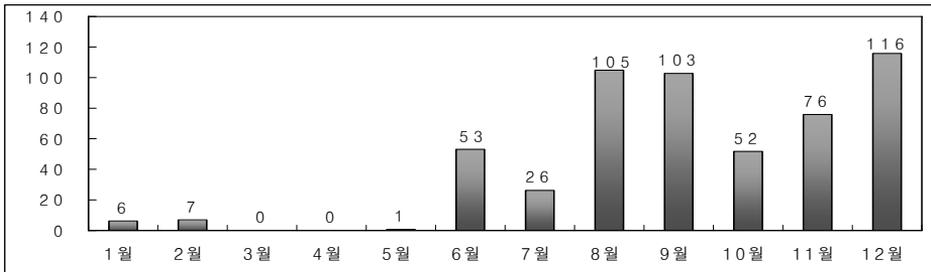
(2) 법률안 국회제출시기 6월 이후 집중

통상 정부입법계획을 수립할 때에는 법제처와 국회의 충분한 심의기간을 확보하여 효율적인 입법추진을 도모하도록 법률안의 국회제출시기의 편중을 방지, 연중 분산하여 제출하도록 계획하고 있다.

그러나, 2008년 상반기에는 새 정부의 출범과 제18대 국회의원 총선거 및 제17대 국회의원 임기만료 등으로 적극적으로 입법추진을 하기에는 일정상 제한이 있어서 법률안의 연중 분산 제출은 어려운 여건이었다. 이에 따라 5월 이전에 제출된 14건의 법률안을 제외하고는 나머지 531건의 법안을 모두 6월 이후에 제출하도록 계획되어 있고, 또한 임시국회에 「국가공무원법」 등 330건(60%)의 법률안을, 정기국회에 「소득세법」 등 217건(40%)의 법률안을 제출할 계획으로 되어 있다.

국회에 제출예정인 법률안의 월별 건수는 다음 <표 1>에서 보는 바와 같다 ('08. 6. 10. 현재 수정입법계획상의 통계임).

<표 1> 월별 국회제출계획 법률안 건수



4) 최근 5년간 의원발의 법률안 건수(대한민국 국회의안정보 참조) : 2003년 710건, 2004년 904건, 2005년 1,991건, 2006년 1,617건, 2007년 1,668건

(3) '알기 쉬운 법령 만들기 사업'의 지속적 추진

법제처에서는 현행 법령 총 4,307건을 대상으로 일반국민이 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 어려운 한자어, 전문용어, 일본식 표기 등을 개선하는 이른바 '알기 쉬운 법령 만들기 사업'을 지난 2006년부터 5개년 계획으로 추진 중에 있다.

2006년부터 2007년까지 2년간 278건의 관련 법률안을 국회에 제출하였고, 이 중 181건의 법안이 국회에서 통과되었다. '08년도에도 '알기 쉬운 법령 만들기 사업' 대상 법률안으로 「재해구호법」 등 343건을 국회에 제출하기로 입법계획에 포함하였다.

4. 정부입법계획 추진실적

「2008년도 정부입법계획」상 입법추진 건수는 역대 정부입법계획상 가장 많은 법률안을 국회에 제출하도록 예정하고 있고, 새 정부의 조직 개편과 제18대 국회의 원 구성 지연 등으로 입법추진기간이 비교적 짧았기 때문에 원활한 입법추진을 위해서는 정부차원의 각별한 노력이 요구되었다.

법제처에서는 이러한 입법추진 여건을 감안하여 각 부처의 입법추진이 계획대로 원활히 이루어 지도록 적극적으로 지원하였다. 즉, 법률안의 입안·심사 등과 관련하여 법률안 입안 초기단계부터 각 부처에 자문을 하고, 성안된 법률안에 대하여는 공식적으로 법제처에 접수되기 전이라도 사전에 검토를 실시하였다. 또한, 긴급히 추진되어야 하는 법률안에 대하여는 입법예고 및 부처협의 기간을 단축할 수 있도록 하였다.

아울러 입법의 효율적·체계적 추진을 위하여 정부입법추진시스템 등을 이용하여 부처협의, 법안심사, 국회 심의상황 등 입법추진 상황을 점검하였으며, 특히 법안처리가 집중적으로 이루어지는 정기국회 중에는 전후로는 법안처리현황에 대한 일일점검체제를 구축, 부처별 법제처 미제출 법안에 대한 입법추진 현황과 법안의 법제처 심의현황을 파악하고, 차관회의, 국무회의, 국회제출 등의 법안 처리 일정을 점검하는 한편, 국회의 심의상황을 파악하여 문제점이 발견되

는 경우 주무부처 등과 협의하여 대처하도록 하였다.

또한, 차관회의 및 국무회의 등을 통하여 정부입법 추진상황 및 추진대책을 보고하여 주무부처의 입법추진을 독려하였으며, 특히 부처협의를 되지 아니하여 입법이 지연되고 있는 법률안에 대하여는 국무총리실과 협조하여 필요한 입법 조정을 실시하는 등 입법추진과정에서 부처협의 미진으로 입법추진이 지연되는 사례가 없도록 적극적으로 노력하였다.

그 외에도 법제처 제출이 지연되는 법률안의 소관 부처에 대하여 수시로 그 목록을 통보하고 제출을 독려하는 등 필요한 모든 수단을 동원하여 정부입법의 적기추진을 독려하였다.

새 정부 출범에 따른 정부조직 개편 및 제18대 국회의 원 구성 지연 등으로 입법추진기간이 비교적 짧았음에도 불구하고 새 정부의 대선공약과 국정과제의 제도적 기반 마련을 위하여 역대 가장 많은 566건의 법률안을 국회에 제출하였다. 이는 다음 <표 2>에서 보는 바와 같이 최근 5년간 평균 국회제출 법률안 건수 240여건에 비하여 약 2.3배 이상 늘어난 것이다.

<표 2> 연도별 국회제출 실적

(단위: 법률안 건수)

연 도 별	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
제출실적	109	148	206	242	327	313	566

그러나, 짧은 시기에 많은 법률안을 추진하였고, 또한 입법과정에서 부처간 협의지연과 이견조정이 원활하게 이루어지지 않은 관계로 다음 <표 3>에서 보는 바와 같이 법률안의 국회제출이 9월에 50건, 10월에 88건, 11월에 289건, 12월에 76건 등 특정시기에 집중되는 현상을 보였다.

<표 3> 월별 국회제출 현황

(단위: 법률안 건수)

구분	제출 시기	2월 이전	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
	제출실적		13	0	0	1	8	24	17	50	88	289	76

국회에 제출한 법률안 중 제271회 임시국회부터 제279회 임시국회까지 국회를 통과한 법률은 총 99건으로, 동 기간 중에 279건의 의원발의 법률이 통과되어 이를 포함하면 총 378건의 법률이 국회에서 통과되었다. 의원발의 법률안의 국회 통과건수가 정부제출 법률안에 비하여 2.8배 이상인 점이 특징적이다.

총 378건의 국회통과 법률의 국회회기별 처리 현황을 보면, 다음 <표 4>에서 보는 바와 같이 제271회 임시국회에서 131건, 제273회 임시국회에서 32건, 제277회 임시국회에서 2건, 제278회 정기국회에서 169건, 제279회 임시국회에서 47건이 통과되었다.

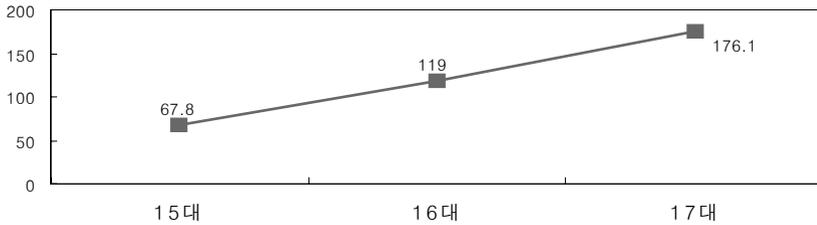
<표 4> 2008년도 회기별 입법추진 실적(제271회~제279회)

(단위: 법률안 건수)

구 분 제안주체	국 회 제 출 법률안	회기별 국회통과 법률안											철회 · 폐기 등	미처 리법 안	
		소계	271 회	272 회	273 회	274 회	275 회	276 회	277 회	278 회	279 회				
계	879	200												213	466
정부 제안	'07 이전	313	101	92	-	9	-	-	-	-	-	-	-	212	0
	'08년	566	99	1	-	2	-	-	-	-	65	34	1	466	
의원제안	-	279		130		30				2	104	13	-	-	

근래에 들어와 정부제출 법률안의 국회통과율(국회제출 건수 대비 통과 건수)이 지속적으로 하락하고(문민정부 95%, 국민의 정부 92%, 참여정부 82%), 정부제출 법률안의 국회 처리기간도 다음 <표 5>에서 보는 바와 같이 제15대 국회에서는 67.8일, 제16대 국회에서는 119일, 제17대 국회에서는 176.1일로 점차 늘어나는 추세를 보이고 있다.

〈표 5〉 15~17대 국회별 정부제출 법률안 처리기간(일)



Ⅲ. 2008년도 정부입법계획 평가

1. 평가기준

정부입법계획의 목적은 정부에서 추진하고자 하는 법률의 제·개정 및 폐지 업무를 보다 체계적·효율적으로 수행하고, 연중 법률안의 국회제출 시기를 고루 배분하여 정부(법제처)와 국회의 충실한 법률안 심의를 도모하는 한편, 이러한 정부의 계획을 국민들에게 사전에 알림으로써 법령의 입안이 완료된 다음에 실시되는 입법예고에 앞서 국민들이 정부의 입법정책을 이해·예측하고 대응할 수 있도록 하고, 정부의 입법 활동에 대한 체계적인 점검과 종합적으로 관리하기 위한 것 등에 있다.

이러한 다양한 목적을 가진 정부입법계획의 평가도 그 목적에 상응한 다양한 방법과 기준이 있을 수 있으나 입법계획의 수립, 추진과정, 그리고 추진 결과 내지 실적 등으로 나누어 다음과 같은 기준에 따라 평가할 수 있을 것으로 생각한다.

첫째, 정부입법계획을 수립함에 있어서 법률안의 국회제출 시기를 특정시기에 집중하지 않고 연중(특히 정기국회와 임시국회간) 고루 배분하였는가를 평가하는 것이다. 이러한 기준이 중요한 것은 정기국회에서는 가급적 예산관련법률안(예산부수법률안)⁵⁾을 제출하고, 그 밖에 예산을 수반하지 않는 법률안은 임시국회에 제출하도록 하여 정기국회는 예산심의에 충실하도록 하고 있는 국회법

관련 규정(제93조의2제2항)의 취지에 부합하도록 하고, 또한 법안이 어느 특정 시기에 집중적으로 제출되는 것을 방지함으로써 국회뿐 아니라 법제처에서도 충분한 법률안 검토 시간을 확보하여 내실있는 법령심사와 법률안의 처리의 지연을 방지할 수 있기 때문이다.

둘째, 수립된 정부입법계획의 원활한 추진을 위하여 정부에서 어떠한 노력을 기울였는가 하는 점을 평가하여야 할 것이다. 이는 정부입법계획을 국회에 통지하고, 관보 등을 통하여 국민에게 알린 만큼 단순한 계획에 그치지 않고 최대한 정부가 알린 내용대로 추진하기 위하여 노력함으로써 정부정책에 대한 신뢰와 책임을 확보할 수 있기 때문이다.

셋째, 정부입법계획의 준수율 특히 입법계획의 수정비율은 정부입법계획의 신뢰성 문제와 관련하여 중요한 평가요소라고 할 수 있다.

넷째, 정부입법의 추진결과 임시국회와 정기국회간에 법률안이 실제로 안분하여 제출되었는지 하는 점을 평가하여야 할 것이다. 그 외에 연간 법안의 제출 건수, 법안의 적기 제출여부 등이 평가될 수 있을 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 2008년도 당초 정부입법계획에 따르면 년도 중 360건의 법률안을 국회에 제출하기로 계획하였으나 상당한 입법계획의 수정을 거

5) 예산부수법률안의 범위는 다음과 같다.

1. 정부에서 제출한 다음 연도 세입예산안과 직접 관련되는 법

- 각종 세법

2. 정부에서 제출한 다음 연도 세출예산안 처리와 직접 관련되는 법

- 인건비에 직접 변경을 가져오는 법

· 「정부조직법」, 「국가공무원법」 등 공무원 관련 법

- 정부출연금, 보조금 등 다음 연도 세출예산안의 직접 변경을 가져오는 법

· 「국민연금법」, 「공무원연금법」, 「사립학교교직원연금법」, 「군인연금법」 등

· 「지방(교육)양여금법」, 「지방(교육)재정교부금법」 등

3. 재정제도의 변경을 가져오는 법

- 「국가재정법」, 「기금관리기본법」, 「지방재정법」, 「국고금관리법」

- 기금·특별회계를 신설 또는 변경하는 법

- 각종 특별회계법

· 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 등

처 결과적으로 566건의 법률안을 국회에 제출하였는데, 위에서 언급한 평가기준 별로 2008년도의 정부입법계획 및 그 추진실적의 잘된 점과 미흡한 부분에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 정부입법계획 수립 내용에 대한 평가

매년 정부입법계획을 수립할 때 우선적으로 고려하는 사항은 정부정책의 우선순위에 따른 입법추진 시기의 조정과 특정시기에 입법이 집중되는 것을 방지하는 것이다. 「정부입법계획 수립지침」을 작성하여 각 부처에 시달하는 때에도 이 점을 강조하며, 각 부처에서 수립한 입법계획에 대하여 법제처에서 예비검토를 할 때에도 중점적으로 살펴보는 부분이다.

2008년도 정부입법계획은 이러한 점에 유의하여 법제처의 예비검토 등을 통하여 정기국회 및 임시국회 간 법률안 제출의 분산을 기하도록 노력하였으나, 8월 이전 임시국회 제출계획 비율이 57%(당초 정부입법계획상 국회제출 예정 총360건 중 204건 제출예정)로 다음 <표 6>에서 보는 바와 같이 전년도에 비하여 낮은 비율을 보였다.

<표 6> 연도별 입법계획상 임시국회(8월 이전 국회) · 정기국회 제출계획 배분비율

(단위 : 법률안 건수)

연도 \ 구분	당초 정부입법계획	8월 이전 국회제출계획	9월 이후 국회제출계획
2005	256	194(76%)	62(24%)
2006	304	221(73%)	83(27%)
2007	328	259(80%)	69(20%)
2008	360	204(57%)	156(43%)

이는 새 정부 출범과 국회의원 총선거 등 특수한 사정에 기인한 것으로 부득이한 점은 있다고 보인다. 즉, 새 정부의 조직 개편 등에 따라 부처의 입법계획 확정이 예년에 비하여 다소 지연되었고, 특히 제18대 국회의원 총선거와 제17대 국회의원 임기만료 등 정치일정상 3월에서 5월까지의 국회가 개최되기 어려우

므로 이 기간 중에 법률안을 국회에 제출하여도 제17대 국회의원 임기만으로 자동 폐기될 가능성이 높다는 점 등을 감안한 것으로 보인다.

3. 정부입법계획의 추진과정에 대한 평가

수립된 정부입법계획의 원활한 추진을 위하여 기울인 노력도 평가하는 것이 중요한바 이를 유형화하면, 첫째, 각 부처의 법률안 성안단계부터 법리적 자문과 입법예고 및 규제심사 중인 긴급 법률안에 대한 사전 검토, 부처협의 중에 법리적 문제로 입법추진이 지연되는 경우 조정을 실시하는 등의 입법지원 활동, 둘째, 각 부처에 대한 입법추진 독려를 위한 노력, 셋째 정부입법계획의 추진상황과 대책 등에 관하여 차관회의 및 국무회 보고, 당정회의 보고 등을 통한 부처간 당정간 협조강화 활동 등을 들 수 있다.

법제처에서는 앞에서 살펴본 바와 같이 원활한 정부입법추진을 위하여 많은 노력을 기울였고, 그 결과 법제처 업무 중 「알기 쉬운 법령 만들기 사업」추진실적과 함께 정부입법계획의 총괄 조정 실적이 정부업무평가항목 중 우수사례로 선정되기도 하였다.

그러나 법제처의 이러한 노력에 불구하고 뒤에서 보는 바와 같이 2008년에도 법률안의 정기국회 집중현상이 계속되고 잦은 입법계획의 변경 등 문제가 시정되지 않았는데, 향후 이를 개선하기 위한 방안을 지속적으로 강구할 필요가 있다고 생각된다.

4. 정부입법계획의 준수에 대한 평가

2008년도의 경우 당초 입법계획 대비 법률안의 국회 제출비율(64%)이 다음 <표 7>에서 보는 바와 같이 예년('07년도 77%, '06년도 71%)에 비하여 다소 낮은 수준을 유지하고 있는 반면에 입법계획의 수정비율(131%)은 예년('07년도 42%, '06년도 56%)에 비하여 상당히 높은 수준을 보이고 있다.

〈표 7〉 연도별 정부입법계획 수정 현황

(단위: 법안 건수)

부 처	당초입법 계획(A)	추가·철회 현황			국회제출 건 수	계획제출률 (B/A)	입법계획 수정률 ((C+D)/A)
		계획대로 제출(B)	계획철회 (C)	계획추가 (D)			
2006	304	216	47	124	327	71%	56%
2007	328	252	70	67	313	77%	42%
2008	360	229	127	346	566	64%	131%

이는 새 정부의 정책 이행과 규제 완화(39건)와 재17대 임기만으로 자동 폐기되는 법률안중 새 정부의 정책방향과 일치하고 입법의 필요성이 있는 법률안의 재추진(85건), 법제처에서 발굴한 ‘국민생활을 불편하게 하는 법률’ 및 ‘기업 활동에 부담을 주는 법률’과 국가경쟁력강화위원회에서 선정한 ‘법체계 선진화 대상 법률’ 등 법령정비(87건) 등을 위하여 추가로 법률안을 추진할 필요성이 발생하였거나 입법여건의 변화에 따라 입법추진을 철회할 필요가 있었기 때문인 것으로 보인다.⁶⁾ 원칙적으로 정부입법계획을 철회하거나 추가하는 것은 경우에 따라 필요하다고 본다. 즉, 법률은 정부의 정책을 제도화하는 주요 수단이고, 행정환경의 변화에 따라 당초 추진하기로 하였던 정책을 변경·취소하거나 새로운 정책을 추진하여야 할 필요성이 있다면 이에 따라 입법계획도 부득이 수정할 수밖에 없다고 하겠다. 국회법에서는 정부의 입법계획이 변경되는 때에는 분기별로 국회에 통지하도록 규정하고 있다.

그러나, 연초에 정부입법계획을 수립하여 국무회의에 보고하고, 이를 국회에 통지하는 것과 동시에 관보·컴퓨터통신 등을 통하여 국민들에게 알리고 있는 만큼 정부입법계획을 지나치게 수정하는 것은 자칫 정부의 정책 수행에 대한 신뢰를 저하시킬 수 있는 만큼 지나친 수정은 자제하는 것이 요구된다. 각 부처에서 입법계획 수립 시 입법추진 가능성 등 보다 면밀한 분석과 사전 준비를 통하

6) 국민의 정부 출범 첫 해인 1998년의 경우 정부입법계획의 수정비율은 182.1%로, 당시 경제위기 극복 대책의 하나로 대대적인 규제 완화 등을 위하여 346건의 법률안을 새로이 입법계획에 추가하는 등 입법여건의 변화에 기인한 것으로 보인다.

여 무리한 입법추진을 하지 않도록 하는 것이 필요하다.

5. 법률안의 임시국회 및 정기국회 제출비율에 대한 평가

〈표 8〉에서 보는 바와 같이 2008년도 중 국회에 제출된 법률안 총 566건중 25%인 139건의 법률안을 임시국회에 제출하였는데, 이는 예년('07년도 59%, 06년도 67%, 05년도 50%)에 비하여 2배 이상 낮은 수준이다.

〈표 8〉 정부제안 법률안 임시국회 · 정기국회 제출실적

(단위 : 법률안 건수)

연도 \ 제출시기	연간 제출 건수	임시국회 제출 (1월 - 8월, 12월)	정기국회 제출 (9월 - 11월)	임시국회 제출비율 (%)
2005	242	121	121	50
2006	327	220	107	67
2007	313	184	129	59
2008	566	139	427	25

2008년도 상반기에 법률안을 국회에 제출하기 어려운 사정이 있다 하더라도, 당초 정부입법계획상 전체 추진법률안의 57%를 임시국회에 제출하도록 계획을 수립한 것과 비교할 때 계획과 실적간의 괴리가 크다고 하겠다. 이는 부처간 협의지연과 이견조정이 원활하게 이루어지지 못한 점 등에도 기인하나, 향후 정부입법계획을 보다 실효성 있게 수립하고, 계획대로 법률안을 연중 고루 제출할 수 있도록 필요한 노력을 다하는 것이 중요한 과제라고 할 것이다.

6. 법률안의 국회제출 건수 및 적기 제출여부에 대한 평가

앞의 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 2008년도 중 국회에 제출된 법률안 566건은 역대 가장 많은 건수로 최근 5년간 평균 제출건수 약 240건에 비해 2.3배 이상 높은 수준이며, 또한 입법추진기간이 상대적으로 짧은 점 등을 고려할 때 각 부

처에서 많은 노력을 기울인 것으로 평가할 수 있다. 특히 법제처의 경우 종전과 거의 동일한 법령심사 인력으로 많은 법률안을 처리하느라 어느 때보다도 바쁜 해를 보냈다고 할 수 있다. 최근 전 부처 조직의 구조조정 가운데서도 지속적으로 증가하고 있는 법령의 충실한 심사를 도모할 수 있도록 하기 위해 법제처 직제 개정을 통해서 법령심사 실무인력인 법제관 정원 3인을 늘린 것은 평가할 만 하다고 하겠다.

그 밖에 법률안 심사요청이 법제처에 적기에 이루어졌는지에 대한 평가도 향후 법률안 심의기간의 충분한 확보와 적기에 국회제출이라는 측면 등 정부입법 계획의 원활한 추진을 위하여 필요한 부분이라고 생각이 된다. 다음 <표 9>에서 보는 바와 같이 각 부처에서 당초 법제처에 심사요청하기로 한 달의 말일까지 법률안을 제출한 실적을 보면 2008년도의 경우 전체 국회제출건수 566건의 37%인 212건이었으며, 이는 전년도와 유사한 수준이라 할 수 있으나 계획 대비 제출실적은 저조하다고 할 수 있다.

<표 9> 법률안의 법제처 적기제출 실적

단위: 법안 건수(%)

연도별	입법추진 건수	적기제출 건수	적기 제출률	비 고
2006	381	144	38	
2007	325	113	35	
2008	566	212	37	

IV. 2009년도 정부입법계획의 방향 및 과제

2009년도는 이 명박 정부가 출범한 두 번째 연도로 각종 개혁정책을 비롯한 국정과제의 본격적인 실천과 당면하고 있는 경제위기의 조속한 극복을 위해 그 법적 기반을 마련해야 하는 중요한 해라고 할 수 있겠다.

따라서 금년도 정부입법계획은 ‘능동적 복지’, ‘활기찬 시장경제’, ‘섬기는 정부’, ‘성숙한 세계국가’ 등 국정과제의 이행과, ‘규제개혁을 통한 투자·소비 활성화

화’, ‘신 성장 동력육성’, ‘노사관계 선진화’, ‘중소기업지원’, ‘서민생활 및 주거안정’ 등 경제위기를 극복하기 위한 분야에 중점을 두고 입법을 추진하기로 기본 방향을 두었다.

또한, 앞에서 살펴본 2008년도 정부입법계획의 추진실적에 대한 평가에서 나타난 문제점을 개선 보완하는 데에도 중점을 두고 있다. 즉, 전년도는 새 정부의 출범 등으로 인하여 비교적 짧은 입법추진기간에도 불구하고 정부입법계획의 적기 추진을 위하여 모든 가능한 노력을 기울였고, 어느 해보다도 많은 법률안을 국회에 제출한 실적을 거두었다고 할 수 있으나 잦은 입법계획의 수정과 법률안의 국회제출시기가 10월 및 11월 등 특정시기에 집중된 문제점을 시정하는 데에도 주안점을 두고 입법계획을 수립하였다.

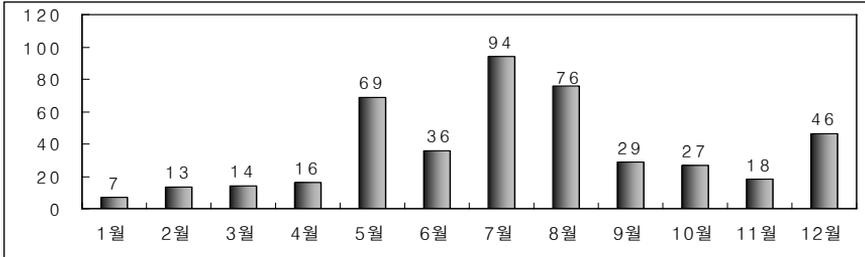
특히, 당면하고 있는 경제위기의 조기 극복을 위하여 각 부처의 대통령 연두 업무보고가 예년에 비하여 일찍이 전년도 12월말에 행해지고, 이에 따라 각 부처의 업무방침이 결정됨에 따라 이를 뒷받침하기 위하여 통상 3월에 수립하던 정부입법계획도 2009년도의 경우는 예년에 비해 2달 정도 앞당겨 1월 28일에 수립하여 이를 국무회의에 보고하고, 2월 3일에 국회에 통지하였다.

금년도 정부입법계획상 추진법률안 건수는 총 445건으로 이중 국정과제 이행 법률안이 47건이고, 경제위기 극복 관련 법률안이 21건이며, 법령정비 및 「알기 쉬운 법령 만들기 사업」 대상 법률안이 347건 등이다.

또한 금년도 입법계획의 주요 특징을 보면, 첫째, 경제위기의 조기 극복을 위하여 투자활성화, 국내소비 진작, 취약계층 지원, 저탄소 녹색성장 등의 관련 법률안(21건)은 금년도 상반기에 국회에 제출되도록 하고, 둘째, 정기국회 등 특정시기에 법률안이 집중적으로 국회에 제출되는 것을 방지하여 연중 고루 법률안이 국회에 제출되도록 하기 위해 정기국회에는 예산을 수반하는 법률안을 중심으로 제출하도록 하는 등 입법추진시기를 조정하여 임시국회(1월-8월, 12월)에는 총 제출예정 법률안의 84%인 371건을, 정기국회에는 16%인 74건의 법률안을 제출하도록 계획을 수립하였다. 전년도 정기국회 제출예정비율 43%에 비하여 대폭 개선된 수준이라고 하겠다. 국회제출 법률안의 월별 계획 건수는 다음 <표 10>에서 보는 바와 같다.

〈표 10〉 월별 국회 제출 예정 법률안 건수

(단위: 법률안 건수)



'09.5.31 현재 정부입법계획상 법률안의 국회제출실적은 다음 〈표 11〉에서 보는 바와 같이 대체로 적기에 이루어지는 등 정상적으로 추진되고 있으며, 법률안의 제출 건수가 비교적 많이 계획되어 있는 7월 및 8월에 예정대로 입법추진이 된다면 금년 정부입법계획 추진실적 특히 법률안 제출의 정기국회 집중현상은 상당히 개선될 것으로 보인다.

〈표 11〉 '09년도 정부입법계획상 국회제출 실적

(단위: 법률안 건수)

제출시기 구분	1월	2월	3월	4월	5월	계
당초계획	6	14	14	16	69	119
제출실적	8	13	12	17	40	90

그러나 금년도 연초 정부입법계획상 추진 법률안 445건은 예년의 연초 입법계획에 비하여 대폭 늘어난 수준이고, 매년 반복되는 잦은 입법계획 수정과 계획 대비 국회제출 지연 및 법률안 제출의 정기국회 집중현상 등을 고려할 때 당초 입법계획 대로 입법추진 성과를 거둘 수 있는지에 대하여 예상하기에는 쉽지 않다고 하겠다.

정부입법계획의 신뢰성과 내실화를 높이기 위하여, 각 부처의 입법계획이 먼저 정확한 입법수요 예측과 입법추진 가능성 등에 기초로 하여 수립되어야 하고, 무엇보다도 정부입법계획제도에 대한 각 부처 장의 관심과 그 적정한 시행을 위

한 노력이 수반되어야 한다는 점이다. 지난 해에 본 바와 같이 수 차례에 걸친 국무회의·차관회의 보고, 당정간 협조 강화, 각 부처에 대한 독려 등 많은 노력이 있었지만 정부입법계획의 기초가 되는 각 부처 입법계획이 내실 있게 수립되고, 해당 부처에서 적극적으로 그 계획을 이행하겠다는 의지와 노력이 없이는 법제처의 노력만 가지고는 정부입법계획 원래의 목적달성이 가능하지 않기 때문이다.

한편, 입법계획은 미래에 향하여 행정과 국민의 제반활동에 일정한 방향성을 부여하고 여러 활동을 정서하려는 것이므로 실효성있는 입법계획의 수립을 위해서는 계획내용의 기획부터 결정, 실행에 이르기까지 모든 과정에서 다양한 조정이 필요하게 된다. 개별 행정기관 내부에서의 의견조정이 필요함은 물론, 당해 추진 법률안이 다른 행정기관의 소관사항과 관련되어 다툼이 예상되거나 부처간 협의가 어려운 법률안에 대하여는 조정이 필요하다. 그리고 각 행정기관이 작성한 입법계획에 대하여 정부전체 차원에서 이를 종합하는 경우에도 조정작업이 필수적으로 요구된다.

이런 점에서 정부입법 전반에 걸친 사안을 총괄·조정하는 기관인 법제처가 각 부처에서 수립한 입법계획 초안에 대하여 그 입법의 현실적 타당성 및 입법 추진 가능성 등에 대한 면밀한 검토를 통하여 조정하고, 정부 전체 차원에서 종합적인 입법계획을 수립하도록 적극적인 노력이 필요하다.

또한, 오늘날 급속히 변화하는 사회상황과 국제환경에 대하여 단기적 시각으로는 입법수요의 정확한 예측이 어려우므로 각 부처에서 향후 2~3년간 입법수요를 파악하여 중·장기 입법계획을 수립하는 것도 신뢰성 있는 입법계획수립에 도움이 될 수 있을 것이다.

그리고, 법률안을 계획대로 국회에 제출하는 것 뿐 아니라 국회에서의 원활한 처리도 정부입법의 신뢰를 높이는 데 중요한 과제라 하겠다.

최근, 의원입법의 급증 등에 따라 정부제출 법률안보다 의원발의 법률안의 국회통과 비율이 높아지고, 또한 정부제출 법률안의 국회통과기간도 점차 장기화되어 가고 있는 등 입법환경이 변화되고 있다.

이러한 국회의 입법환경의 변화에 맞추어 입안단계부터 국회에 충분한 설명을 하는 등 다각적인 노력이 요구된다고 하겠다.

〈Abstract〉

The Evaluation of the Government Legislation Plan of 2008 and the Direction and Task of the Government Legislation Plan of 2009

Kim, Dae-Hee

(Government Legislation Officer, Ministry of Government Legislation)

With administration capabilities of the government being expanded and specified to better cope with a recent phenomenon of rapid changes and developments in the society, proliferating demand for legislation to better support the extended administration tasks is making legislations more sophisticated and specialized.

As a consequence, realizing a refined and efficient utilization of the legislation policy and proposing a plan to advance the standard for legislation in general have become crucial.

While the government legislation plan could be considered consistent and largely successful from the government's point of view, it has been criticized for not being able to achieve its original goals, and especially for not being keen on enforcing prearranged bills to be submitted to extra sessions of the National Assembly in a time manner.

With that in mind, it seems that analyzing and evaluating the main criticism the policy of 2008 faced as well as investigating the direction and challenges of the policy of 2009 would be meaningful.

First, the percentage of legislative bills prearranged to be submitted actually submitted to extra sessions of the National Assembly before August was 57 percent (204 out of 360 to be exact), a figure relatively lower compared to

that of previous years. However, the new presidency as well as elections for the National Assembly which took place in 2008 most likely were contributing factors for this low percentage.

Despite the fact that the overall submission rate of 64 percent for the year of 2008 was lower than the average rate determined from the year of 2007 and 2006, 77 percent and 71 percent respectively, it must be noted that the rate of legislative bills modified last year was 131 percent whereas the figures were 42 percent and 56 percent for the year of 2007 and 2008 respectively. This occurrence was largely infland 5d by the new government's way of executing policies, mitigatictive/regu determ, examinatictive/whether bills to be automae yelly abolished as percent and 5 of the expirspectively. T17th National Assembly should be re-elymoted or not, and y. T. T. T. spectively. TM8 was y of G should beLre-elymote's research cti"mentutes impeding natictal life", where some bills were initiated and others rejected.

Next, in 2008, 25 percent, 139 of 566 bills, were submitted to extra sessions of the National Assembly, a figure less than half of what the government realized in the year of 2007 and 2008. Although it could be said that ministries were not able to cooperate well enough and could not settle dissenting opinions, it is more important that ministries adapt to being more efficient and effective in the coming years in trying to submit bills throughout the year in a timely manner.

A fact not to be disregarded is that 2008 had the most number of bills to be ever submitted in a year. 566 bills submitted in 2008 contrasts heavily with 240 bills, the average number for the past five years. Realizing that the year of 2008 saw more than twice the number of bills than was usual, it can be said that ministries nevertheless worked as diligently as possible to process bills.

Finally, 2009 is the second year for President Lee's government where legal foundations that should support the country to overcome the global economic

crisis is essential. Therefore, the government has put emphasis on proposing bills that would encourage active public prosperity, vital market, government with service in mind, and mature global membership to improve the affairs of the state, and also has made reinvigoration of investment and consumption, development of capital and labor, enterprise sustenance, and residence stability important to appropriately deal with the global economic crisis.

The government has also put emphasis on addressing the problems realized in proposing legislative bills in 2008 by acknowledging the fact that short-term analysis on societal or global issues may not be enough to correctly derive predictions of the future and therefore by giving all of its ministries two to three years to grasp the overall demand for feasible middle to long-term solutions that would make future legislations more reliable and trustworthy.

※ **Keywords** : The Legislation Policy, Enforcing Prearranged Bills, Extra Sessions of the National Assembly, The Evaluation of the Government Legislation Plan, The Overall Submission Rate