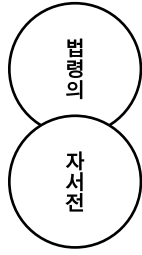




Autobiography of Statute



필자는 법제처에서 법령을 다루면서 32년에 가까운 세월을 보냈습니다. 법령을 해석하는 일을 한 적도 있지만, 법령안을 심사하고, 입법절차에 관련된 행정업무를 보면서 거의 대부분의 세월을 보냈습니다. 이렇게 법령에 관련된 실무를 하는 과정에서 느낀 것은 일반 국민들은 법령의 내용이 아닌, 법령이라는 제도 그 자체에 대해서는 잘 알고 있지 못하다는 것입니다. 법령이라는 제도 자체에 대해서 잘 알지 못하더라도 법을 이해하고 법률생활하는 데는 별 문제가 없습니다. 그렇지만 법령이라는 제도를 어느 정도 알고 있으면 법령을 더 쉽게 이해하고 법령에 더 편하게 접근할 수 있을 것입니다. 이런 생각에서 법령을 이해하는 데에 조금이나마 도움이 될까 하여, 그리고 법령이라는 제도를 조금이라도 더 발전시킬 수 있는 계기가 되면 좋겠다는 기대를 가지고 법령이라는 제도와 법령을 다루는 과정 등에 대한 경험과 생각을 정리해 공유하려고 합니다. 이해의 편의를 위해서 법률을 기준으로 합니다만, 대통령령 및 총리령과 부령도 몇몇 예외를 제외하고는 거의 비슷한 관점에서 볼 수 있습니다.

법령의 이모저모

1
2
3
4

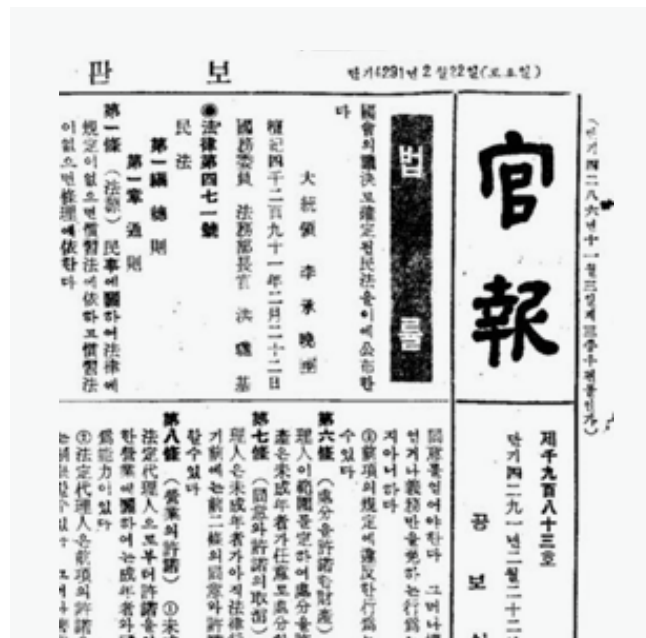


☎ 윤장근
 📄 前 법제처 차장
 ✉ jkyoon2006@naver.com

I. '민법'이 법률인 까닭은?

'법률'이라고 하면 일반 국민들은 '정부조직법'이나 '민법' 같이 '법' 또는 '법률'이라는 제명(제목)을 가지고 있는 법령을 말한다고 생각합니다. 그러나 우리 헌법에서 말하는 '법률'은 국회에서 법률의 의결 절차에 따라 의결되어 공포된 것을 말하는 것으로 제명에 따라 좌우되는 것은 아닙니다.

민법이 법률인 까닭은 그 제명이 '법'이라고 되어 있기 때문이 아니고 국회에서 소정의 절차(입법절차)를 거쳐 '법률 제471호'로 공포되었기 때문입니다. 근대 법제의 역사가 우리보다 오래된 일본의 자료를 보면 1947년경까지는 법령에도 제명이 붙어 있는 것과 그렇지 않은 것이 있었다고 하며, 기존 법령의 일부를 개정하는 법령, 일시적인 문제를 처리하기 위하여 제정하는 법령, 내용이 비교적 중요하지 않은 법령 등에 대해서는 오히려 제명을 붙이지 않는 것이 일반적이었다고 합니다. 우리의 경우에도 1951년 3월 30일 공포된 법률 제184호의 제명이 "단기4283년도 학년말 및 단기4284년도 학년초에 관한 건"이라고 되어 있고, 1951년 5월 1일 공포된 법률 제193호의 제명이 "세입 보전 국제 발행에 관한 건"이라고 되어 있는 등 법률에 따로 제명을 붙이지 않고 국회에서 심의할 때 사용하였던 의안의 명칭을 그대로 사용한 경우들이 있었습니다. 이들은 제명만 보아서는 법률이 아닌 것 같지만, 법률을 만드는 절차에 따라 만들어져 법률로 공포된 것이니 법률인 것입니다. 어떤 법령이 법률인지 아닌지를 알아보려면 가장 간편한 방법이 관보를 보는 것입니다. 법률이 관보에 실릴 때 그 법률의 제명 앞에 "법률 제17814호" 같이 법률 번호가 붙어 있으니, 이를 확인하면 됩니다. 국가법령정보센터에 실린 내용이 '법률' 제 몇 호라고 표시되어 있는지를 보는 것도 한 방법입니다.



자료1 제정된 민법이 관보에 실린 모습

II. 우리나라에는 전부 몇 건의 법률이 있나?

2021년 1월 4일을 기준으로 법제처 홈페이지의 법령통계에 실려 있는 현행법률 건수는 1509건으로 되어 있고, 법률 공포 현황의 통계는 17814건으로 되어 있습니다. 이 가운데에서 어느 숫자가 우리나라 법률의 총 건수를 말하는 것일까요?

국회에서 의결되는 모든 법률은 관보에 게재하여 공포해야만 효력이 발생하는 것이고 공포되는 법률마다 순차적으로 법률 번호를 붙이게 되어 있으니¹⁾ 가장 최근에 부여된 법률 번호만큼 법률이 만들어졌다고 보면 됩니다. 잘 아시는 대로 우리나라 최초의 법률은 '법률 제1호'로서 그 제명(제목)은 '정부조직법'이고, 1948년 9월 1일에 발행된 관보 제1호에 실려 있습니다. 2020년에 마지막으로 공포된 법률을 2020년 12월 31일에 발행된 관보 제19909호 별권 6에 게재된 '법률 제17814호'인데 그 제명은 '정부조직법 일부개정법률'입니다. 2020년에 마지막으로 공포된 법률이 '법률 제17814호'이니 2020년 말까지 우리나라에서는 17814건의 법률이 만들어진 것입니다. 현행 법률 건수 1509건이라는 것은 이렇게 만들어진 17814건의 법률들이 그 내용에 따라 1509건으로 정리되었다고 보면 됩니다.

민법을 예로 들면 1958년 8월 22일 법률 제471호가 '민법'이라는 제명으로 공포된 이후 9건의 '민법중개정법률'과 17건의 '민법 일부개정법률', 그리고 또 다른 5건의 개정 법률에 의하여²⁾ 내용이 부분적으로 개정되어 오늘날의 '민법'이 되었습니다. 그래서 현행 법률 중 민법이 1건이지만, 이 1건에는 제정된 법률을 포함하여 32건의 법률이 합쳐져 정리되어 있는 것입니다. 우리가 '법률'이라는 용어를 사용할 때 국회에서 의결된 개개의 법률을 이야기하는지 그동안 만들어진 법률이 종합 정리되어 법령집에서 볼 수 있는 모습을 가지는 것을 말하는지 구별할 수 있어야 합니다.

- 1) 제10조(법령 번호) ① 법률, 대통령령, 총리령 및 부령은 각각 그 번호를 붙여서 공포한다. ② 제1항의 번호는 법률, 대통령령, 총리령 및 각 부령별로 표시한다. <이하 생략>
- 2) 이 5건의 개정은 '민법'이 아닌 다른 법률을 개정하면서 그 부칙에서 민법을 개정한 것입니다. 그 법률들은 법률 제5431호 국적법 개정 법률(1997. 12. 13. 공포), 법률 제5454호 정부 부처 명칭 등의 변경에 따른 건축법 등의 정비에 관한 법률(1997. 12. 13. 공포), 법률 제7428호 채무자 회생 및 파산에 관한 법률(2005. 3. 31. 공포), 법률 제8435호 가족관계의 등록 등에 관한 법률(2007. 5. 17. 공포) 및 법률 제13124호 가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부 개정 법률(2015. 2. 3. 공포)입니다.

III. 법률의 모습은 어떻게 생겼나?

국회에서 만들어진 법률은 그 효과에 따라 세 가지로 나누어집니다. 하나는 새로운 법률을 만드는 제정법률이고, 다른 하나는 기존 법률의 내용을 바꾸는 개정법률입니다. 나머지 하나는 기존 법률을 폐지하는 폐지 법률입니다. 이렇게 그 효과는 다르지만, 모두 똑같은 절차에 따라 만들어진 똑같은 법률입니다. 그러나 효과가 다르기 때문에 내용이 작성되는 방식에는 차이가 있습니다. 존재론적으로 볼 때 법률이 있어야 그 법률을 개정하거나 폐지하는 것이 가능하니, 우선 제정법률이 있고 그 다음에 그 법률의 내용을 바꾸거나 그 법률을 폐지하는 개정법률이나 폐지법률이 있을 수 있습니다.

새로운 법률을 만드는 제정법률의 모습은 우리가 법령집에서 보는 것과 같은 모습입니다. 법률의 제명이 나오고 그 이후에 각 조문이 나열되어 있으며, 맨 마지막에 부칙이 붙어 있습니다.

법률 제17911호

생활물류서비스산업 발전법

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 생활물류서비스산업 발전을 위한 기반을 조성하고 생활물류서비스종사자 및 소비자의 권익을 증진함으로써 국민의 삶의 질을 향상하고 국민 경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다. <이하 생략>

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(택배서비스 운송 위탁계약의 갱신 및 해지에 관한 적용례) ① 제10조는 이 법 시행 이후 체결 또는 갱신되는 계약부터 적용한다. 이 경우 갱신된 제10조제1항에 따라 최초로 계약된 택배서비스 운송 위탁계약으로 본다.

② 제11조는 이 법 시행 이후 계약을 해지하는 경우부터 적용한다.

자료2 제정법률의 모습

개정법률은 아래에서 보는 바와 같이 기존 법률의 내용 수정을 지시하는 형태로 만들어집니다. 아래 자료에서 보는 바와 같이 제일 앞에 ‘○○○법(률) 일부개정법률’이라는 제명이 붙어있고, 그 다음에 기존 법률 제 몇 조 중 ‘A’를 ‘B’로 개정한다고 지시하는 모양을 갖습니다. 이렇게 단편적으로 규정되어 있어서 개정법률의 내용만 읽어 보아서는 어떻게 바뀌는 것인지 쉽게 알 수 없습니다. 개정법률이 지시하는 대로 기존 법률을 바꾸어 놓고 읽어 보아야 비로소 내용이 어떻게 바뀌었는지 알 수 있습니다. 그리고 개정법률도 당연히 법률이니 그 법률을 시행하는 데 필요한 내용들을 기재한 부칙이 붙어 있습니다.

법률 제17836호

지방자치단체 기금관리기본법 일부개정법률

지방자치단체 기금관리기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조제2항 전단 중 “위임할 수 있으며, 「지방공기업법」 제19조 제2항에 따른 지역개발을 위한 기금의 관리 및 운용에 관한 사무의 일부는”을 “위임하거나, 대통령령으로 정하는 바에 따라”로 한다.

부칙

이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

자료3 개정법률의 모습

기존 법률을 폐지하는 폐지법률은 ‘○○○법(률) 폐지법률’이라는 제명이 붙어 있고, 내용은 간단히 기존 법률을 폐지한다고 되어 있습니다. 그리고 말미에 부칙이 붙어 있습니다.

법률 제17666호

학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법 폐지법률

학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법을 폐지한다.

부칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

자료4 폐지법률의 모습

개정법률이나 폐지법률은 이미 존재하는 법률이 있다는 것을 전제로 하기 때문에 법률은 언제부터 존재한다고 보아야 하는가는 의문이 생기는데, 이 문제에 대해서는 앞으로 기회가 있을 때 살펴보고 하겠습니다.

IV. 법령집은 무엇인가?

앞에서 언급한 바와 같이 국회에서 의결된 개개의 법률들은 종합·정리되어 법령집에서 볼 수 있는 모습을 가지게 됩니다.

개정법률의 내용에 따라 기존 법률의 내용을 고치고 나면, 개정 법률의 부칙을 처리해야 하는데, 달리 처리할 방법이 없어 기존의 부칙 아래 그대로 붙여 두는 방식으로 편집을 합니다. 그래서 법령집에서 법률을 찾아보면 말미에 부칙이 여러 개 붙어 있는 것을 볼 수 있습니다. 이렇게 붙어 있는 부칙의 수만큼 많은 법률이 종합·정리되어 있다고 보면 됩니다. 법령집에서는 그 부칙이 어느 법률의 부칙인지 알 수 있도록 부칙 옆에 법률의 번호와 공포된 날짜를 부기해 두고 있습니다.

민법을 예로 들어 보겠습니다. 국가법령정보센터에서 민법을 찾아보면 맨 마지막에 붙어 있는 부칙에 “법률 제17095호, 2021. 1. 26.”이라고 부기되어 있고, 부칙 제1조는 “이 법은 공포한 날부터 시행한다.”로, 제2조에 “이 법 시행 전에 법원의 허가를 받아 이 법 시행 당시 감화 또는 교정기관에 위탁 중인 경우 … 중전의 규정에 따른다.”고 규정되어 있습니다. 여기서 “이 법”은 ‘민법’이 아니고, 이 부칙 옆에 부기되어 있는 ‘법률 제17095호’를 말합니다. 그러니 부칙 제2조에서 “이 법 시행 전에”라고 한 것은 ‘법률 제17095호가 시행되기 전에’라는 말이 되는데, ‘법률 제17095호’는 부칙 제1조에 따라 공포한 날부터 시행하게 되고, 공포일은 2021년 1월 26일이니 시행일도 같은 날입니다. 따라서 부칙 제2조의 “이 법 시행 전에”는 ‘2021년 1월 26일 전에’라는 의미입니다.

이렇게 법령을 종합·정리하는 업무는 법제처에서 관장하고 있습니다. 2020년에 제정된 「법령정보의 관리 및 제공에 관한 법률」 제10조제1항에 “법제처장은 편찬 당시 효력이 있는 헌법 및 법령을 수록한 법령집 및 그 추록 …을 발행하고 보급한다.”고 규정하고 있습니다. 이 법률 전에도 「법령집등편찬및간행규정」, 「법령집의 편찬·발행 및 법령정보의 제공에 관한 규정」 등 대통령령에서 같은 취지의 규정을 두고 있었습니다. 법률로 법령집의 편찬에 관한 규정을 두고 있지만, 이는 법령집을 발행하는 근거일 뿐 수록된 법령이 진정

한 것임을 보증하고 있는 것은 아닙니다³⁾. 법령을 편집하는 과정은 기계적, 실무적 작업의 성격을 가지므로, 법령을 만드는 절차에는 따로 포함하지 않습니다.

우리가 법령집이나 국가법령정보센터에서 찾아볼 수 있는 모습 그대로의 ‘민법’이 국회에서 의결된 적이 없습니다. 그렇다면 우리가 ‘민법’이라고 관념하는 것은 어디에 있는가 하는 의문이 듭니다. 호주 제도를 폐지한 법률 제7427호 민법중개정법률(1990. 1. 13. 공포)을 예로 들면, 그 내용 중에 민법 제816조제1호중 “제807조 내지 제811조”를 “제807조 내지 제809조 … 또는 제810조”로 한다는 규정이 있는데, 제816조제1호는 민법이 제정된 당시(법률 제471호, 1958. 2. 22. 공포)에는 “1. 혼인이 제808조 내지 제811조의 규정에 위반한 때”라고 되어 있어 ‘제807조’는 전혀 언급되어 있지 않습니다. 나중에 법률 제4199호(2005. 3. 31. 공포) 민법중개정법률에서 제816조제1호중 “제808조”를 “제807조”로 개정하고 있어 이를 함께 정리하면 제1호는 “혼인이 제807조 내지 제811조의 규정에 위반한 때”가 됩니다. 1990년 1월 13일에 공포된 법률 제7427호 민법중개정법률에서는 이렇게 정리된 제816조제1호를 개정하고 있는 것입니다. 그런데 혼인이 ‘제807조’의 규정에 위반한 때라는 문언 그 자체는 여러 차례 민법을 개정하는 과정 어디에서도 찾아볼 수 없습니다. 이 문언은 법률 제7427호가 국회에서 심의되던 1989년 당시의 법령집에서는 찾아볼 수 있지만, 법령집에 실린 그 내용대로 국회에서 의결된 적은 없으니 법령집을 기준으로 했다고 볼 수는 없습니다. 결국 법률 제7427호는 1989년 당시 우리의 관념 속에 있는 ‘민법’을 개정하였다고 볼 수 있습니다. 그리고 법령집은 일상생활에서의 편의를 위하여 우리 관념 속에 존재하는 법령의 내용을 현실에서 쉽게 참조해 볼 수 있는 형태로 모사해 둔 것이라고 하겠습니다.



자료5 현행법령집의 모습

3) 국가법령정보센터에서도 그 내용의 법적 효력에 관하여 헌법, 법률, 조약, 대통령령, 행정규칙, 자치법규, 판례 등 대한민국 법령정보에 대한 효력은 관보 등에 있고, 국가법령정보센터에서 제공되는 법령정보는 법적 효력이 없으므로, 참고자료로 활용하시기 바란다는 주의사항을 올려놓고 있습니다. 대한민국헌행법령집에도 이런 취지의 주의사항이 실려 있습니다.