발 간 등 록 번 호
11-1170000-000588-01

알기 쉬운 법령 만들기 10년의 성과 평가 및 발전 방안에 대한 연구

최종보고서

2016. 11.

이화여자대학교 산학협력단

제 출 문

본 보고서를 “알기 쉬운 법령 만들기 10년의 성과 평가 및 발전 방안에 대한 연구” 최종보고서로 제출합니다.

2016년 11월

연구책임 : 송덕수(이화여대 법학전문대학원 교수)

연 구 진 : 최승원(이화여대 법학전문대학원 교수)

김성수(경찰대학 법과대학 교수)

홍윤선(한국법학원 전문연구위원)

박우경(이화여대 박사과정 수료)

- 목 차 -

제1장 서론 ····· 1

Ⅰ. 연구의 목적 ····· 1

1. 서설 ····· 1

2. ‘알법 사업’ 성과의 평가 필요 ····· 2

3. 국민들이 여전히 법령을 어렵게 느끼는 요소 발굴 필요 ····· 2

4. ‘알법 사업’의 발전방안 모색 필요 ····· 3

5. 이 연구의 기대효과 ····· 3

6. 이 연구주제에 관한 선행연구 ····· 4

Ⅱ. 연구범위와 방법 ····· 4

1. 연구범위 ····· 4

(1) ‘알법 사업’의 성과 평가 ····· 4

(2) ‘국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소’의 발굴 ····· 5

(3) 외국의 ‘알법 사업’에 대한 조사·연구 ····· 6

(4) ‘알법 사업’의 발전 방향 제시 ····· 6

2. 연구방법 ····· 7

(1) 설문조사 ····· 7

(2) 심층 면접 ····· 7

(3) 자문위원에 의한 ‘거시적 평가’와 자문의견 제시 ····· 8

(4) 국내외 문헌의 광범위한 조사 ····· 9
(5) 쉬운 언어에 관한 국제학술회의의 결과 분석 ····· 9
(6) 외국의 '알법 사업' 사례 조사 ····· 9
(7) 외국 법령과의 비교 연구 ····· 9

제2장 '알법 사업'의 성과 평가 ····· 10

Ⅰ. 서설 ····· 10

Ⅱ. '알법 사업' 10년 동안의 추진 경과 ····· 11
1. '알법 사업'의 의미와 시작 배경 ····· 11
(1) '알법 사업'에서 '알기 쉬운 법령 만들기'의 의미 ····· 11
(2) '알법 사업'의 시작 배경 ····· 11
2. 법령을 쉽게 만들기 위한 기존의 사업 ····· 12
(1) 서설 ····· 12
(2) 법령용어 순화사업(1985년~2003년) ····· 12
(3) 법령 이름(제명: 題名) 띄어쓰기(2005년) ····· 13
(4) 법률 한글화 사업(2000년~2005년) ····· 13
(5) 일본식 용어·표현 정비방안 용역 추진 ····· 15
3. '알법 사업' 5개년 계획 수립 · 시행 ····· 15
(1) 서설 ····· 15
(2) '알법 사업' 5개년 계획 ····· 16
4. '알법 사업'의 확대 ····· 16
(1) 기본법 '알기 쉽게 새로 쓰기' 정비 ····· 16

(2) 용어 정비의 강화 ····· 17
(3) 자치법규, 행정규칙, 약관의 정비 지원 ····· 17
5. '알법 사업'의 추진 방식 ····· 17
(1) 추진 체계의 마련 ····· 17
1) 전담 인력의 확충 — 국어전문가 채용 ····· 17
2) 전담 조직의 마련 ····· 18
3) 자문위원회의 구성 ····· 18
(2) 개정 단위와 정비 방식 ····· 19
1) 개정 단위 : 개별 법령별 정비안 마련 ····· 19
2) 개정 유형: '전부개정' 방식에서 '일부개정' 방식으로 ····· 20
3) 정비방식 : '순수알법'과 '내용알법' ····· 20

Ⅲ. '알법 사업' 10년 동안의 추진 실적 ····· 21
1. 실적 개요 ····· 21
2. 사업별 추진실적 ····· 22
(1) 정비기준 마련 ····· 22
(2) 법률 알기 쉽게 만들기 ····· 22
(3) 기본법 알기 쉽게 새로 쓰기 사업 ····· 23
(4) 하위법령 알기 쉽게 만들기 ····· 24
(5) 행정규칙 정비 ····· 24
(6) 조례 정비 ····· 24
(7) 약관 정비 ····· 25
(8) 법령용어 정비 ····· 25
(9) 법령 체계 및 구조 정비 ····· 25

Ⅳ. '알법 사업' 10년간의 결과에 대한 평가 ····· 26

1. 서설 ····· 26

2. '알법 사업'에 대한 국민의견 조사결과 ····· 26

(1) 조사 모습 ····· 27

(2) 조사결과 ····· 27

1) 평소 법령 이용 경험 및 주 검색 법령 ····· 27

2) 법령을 이용하기 어려웠던 경험 ····· 27

3) '알법 사업'에 대한 인식 ····· 28

4) 개정 법령안에 대한 평가(사업의 성과) ····· 28

5) '알법 사업'의 향후 추진 사항 ····· 30

3. 조사결과의 분석 ····· 31

(1) 개선이 필요한 법령의 우선순위 ····· 31

(2) '알법 사업'의 계속 추진 문제 ····· 31

(3) '알법 사업'의 효과 ····· 31

(4) 구체적인 정비 사례별 개선효과 ····· 31

(5) 특별한 목적의 정비 사례의 문제 ····· 32

(6) 어려운 법률용어의 순화 ····· 32

Ⅴ. '알법 사업'의 조사결과에 기한 시사점 ····· 33

1. 국민들에게 관심이 많은 법령을 알기 쉽게 고쳐야 한다 ····· 33

2. '알법 사업'은 앞으로도 계속 추진되어야 한다 ····· 33

3. 앞으로 '알법 사업'에서 중점적으로 추진할 사항 ····· 33

4. '알법 사업'에서 특정분야의 전문용어의 정비를 추진해야 한다 ·· 33

5. '외래어·외국어의 순화', '장애인 비하 용어 정비', '인종 등의 차별용어 변경' 등과 같은 특별한 목적에 의한 정비는 계속 추진되어야 한다 ····· 34

6. '알법 사업'의 홍보를 적극적으로 해야 한다 ····· 34

7. 법률용어도 어렵거나 부적당한 것은 과감하게 고쳐야 한다 ····· 34

Ⅵ. 소결 ····· 35

제3장 국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소 ····· 37

Ⅰ. 서설 ····· 37

Ⅱ. 국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소를 발굴하는 방법: 변형된 설문조사 38

1. 처음 계획된 방법 ····· 38

2. 처음 계획된 방법에 대한 반응 ····· 39

3. 새로운 조사 방법의 확정·시행 ····· 40

Ⅲ. 설문조사 결과 ····· 41

1. 서설 ····· 41

2. 구체적인 조사결과 ····· 41

(1) 폐기물관리법을 대상으로 한 조사결과 ····· 41

(2) 집합건물법을 대상으로 한 조사결과 ····· 64

(3) 자문위원을 응답자로 한 조사결과 ····· 95

제4장 외국의 알기 쉬운 법령 만들기 사업 ····· 122

Ⅰ. 서설 ····· 122

Ⅱ. 독일 ····· 122
1. 개요 ····· 122
(1) 독일의 '알법 사업' ····· 123
1) 연방정부의 입법절차에서의 알기 쉬운 법령 제정을 위한 제도 ···· 123
2) 연방의회의 입법절차에서의 알기 쉬운 법령 제정을 위한 제도 ···· 124
(2) 연방법무부의 「법형식성 핸드북」에 따른 이해가능성의 심사기준 ·· 125
2. 법령의 순화 ····· 126
(1) 조문 길이의 조절 ····· 126
(2) 용어순화 ····· 127
3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항 ····· 128
(1) 제명 ····· 129
(2) 서명일자 ····· 129
(3) 전문(前文) (Eingangsformel) ····· 129
(4) 목차 ····· 129
(5) 법령 조문 구성의 일반원칙 ····· 129
1) 법령 전체 조문의 구성 ····· 129
2) 조의 명칭 및 조문의 제목 ····· 130
3) 장 · 절 등의 단위 ····· 130
(6) 법규명령 제정의 위임 ····· 130
(7) 경과규정 ····· 130

(8) 때에 관한 적용범위 ····· 130
(9) 후문(後文) (Schlussformel) ····· 131

Ⅲ. 프랑스 ····· 131
1. 개요 ····· 131
(1) 법령의 현대화와 알기 쉬운 법령 만들기 ····· 132
1) 법전화(codification)와 법전화 고등 위원회 ····· 132
2) 법령 현대화의 기본이념으로서의 가독성과 접근성 ····· 133
3) 입법지침 ····· 135
2. 법령의 순화 ····· 137
(1) 법률분야의 용어와 신조어 특별위원회 ····· 137
(2) 법령순화의 구체적 내용 ····· 139
1) 입법지침 ····· 139
2) 용어순화 ····· 140
3) 법률용어의 선정 ····· 142
3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항 ····· 143
(1) 법령과 조문의 체계 ····· 143
1) 편장절의 분류 ····· 143
2) 조(條)(article) ····· 144
(2) 목차 ····· 145
(3) 이유서 ····· 145
(4) 정의 규정 ····· 146
(5) 약칭 ····· 146
(6) 인용 ····· 147

(7) 준용 ····· 147
(8) 조문의 제목 ····· 147
(9) 부록 ····· 147
4. 기타 ····· 147

Ⅳ. 스위스 ····· 150
1. 개요 ····· 150
(1) 스위스의 '알기 쉬운 법령 만들기'에 관한 제도 ····· 151
1) 연방정부의 입법절차에서의 '알기 쉬운 법령' 제정을 위한 제도 ····· 151
2) 연방의회의 입법절차에서의 '알기 쉬운 법령' 제정을 위한 제도 ····· 152
(2) 연방정부의 「입법기술지침」에 따른 이해가능성의 심사기준 ····· 153
2. 법령의 순화 ····· 153
(1) 스위스의 언어적 특수성 ····· 153
(2) 법령용어의 순화 ····· 154
(3) 표현의 정확성 ····· 154
(4) 표현의 간결성 ····· 154
3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항 ····· 154
(1) 제명 ····· 155
(2) 전문(前文)(Ingress) ····· 155
(3) 서론 부분(Einleitungsteil) ····· 155
1) 목적 규정 ····· 156
2) 정의 규정 ····· 156
(4) 본칙 부분(Hauptteil) ····· 156
(5) 후문 규정(Schlussbestimmung) ····· 156

(6) 부록 ····· 156

Ⅴ. 오스트리아 ····· 157
1. 개요 ····· 157
2. 법령의 순화 ····· 157
3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항 ····· 157

Ⅵ. 영국 ····· 158
1. 개요 ····· 158
2. 법령의 순화 ····· 160
(1) 조세법 다시 쓰기 프로젝트 ····· 160
(2) 1998년 민사소송규정 ····· 160
(3) 소비자계약에서의 부당거래조항 ····· 162
3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항 ····· 162
(1) 법령의 체계 ····· 162
(2) 해석법 ····· 163
(3) 입법지침 ····· 164

Ⅶ. 미국 ····· 167
1. 개요 ····· 167
(1) 알기 쉬운 언어 관련 법제 ····· 168
(2) 알기 쉬운 언어에 관한 주법(州法) ····· 170
2. 법령의 순화 ····· 171
(1) 2011년 알기 쉬운 문서작성에 관한 법의 연방지침 ····· 172
(2) 주법의 알기 쉬운 법령 만들기의 내용 ····· 172

1) 알기 쉬운 언어에 관한 주법 ····· 173
2) 주 입법매뉴얼 ····· 173
3. 법령의 체계 · 구조 등의 개선 ····· 178

Ⅷ. 호주 ····· 179
1. 개요 ····· 179
(1) 알기 쉬운 언어에 의한 법령 작성 ····· 179
(2) 회사법(Corporations law) ····· 180
(3) 세법(Tax law) ····· 180
(4) 기타의 법 ····· 185
(5) 빅토리아 법 개정 위원회 ····· 186
2. 법령의 순화 ····· 187
3. 법령의 체계 · 구조 등의 개선 ····· 188

Ⅸ. 캐나다 ····· 189
1. 개요 ····· 189
(1) 알기 쉬운 언어 운동 일반 ····· 189
(2) 재정분야의 알기 쉬운 용어 ····· 190
(3) 정부기관의 알기 쉬운 언어 ····· 191
(4) 플레인(PLAIN) ····· 191
(5) 캐나다의 알기 쉬운 프랑스어 ····· 191
2. 법령순화 ····· 192
(1) 해석법 ····· 192
(2) 알기 쉬운 언어에 관한 주법 ····· 193

(3) 알기 쉬운 법령 테스트 ····· 193
3. 법령의 체계 · 구조 등의 개선 ····· 194

Ⅹ. 유럽연합(EU) ····· 194
1. 개요 ····· 194
2. 공동체 입법작업의 수준에 관한 결의(1993년)와 알기쉽게 쓰는 법 ····· 194
3. 기관간 문서작성지침(1997년) ····· 196
4. 번역을 위한 문서작성 지침 ····· 197
5. 기타 관련사항 ····· 198

Ⅺ. 일본 ····· 200
1. 개요 ····· 200
(1) 형법개정과 알기 쉬운 법령 ····· 200
(2) 민법의 개정과 알기 쉬운 법령 ····· 201
(3) 상법개정과 알기 쉬운 법령 만들기 ····· 202
(4) 현재까지의 법령의 평이화 ····· 202
2. 법령의 순화 ····· 204
(1) 단행법의 현대어화 ····· 204
1) 단행법의 현대화 ····· 204
2) 기타 법전의 현대어화 ····· 205
3. 법령에서의 한자사용 ····· 206

Ⅻ. 중국과 대만 등 ····· 206
1. 중국 ····· 206

(1) 개요 ····· 206
1) 입법법(立法法)(2000년) ····· 207
2) 기타의 규정 ····· 208
(2) 법령의 순화 ····· 210
(3) 법령의 체계 · 구조 등의 개선 ····· 211
1) 법령의 체계 ····· 211
2) 조문의 체계 ····· 212
3) 목차 ····· 212
2. 대만 ····· 212
(1) 개요 ····· 212
1) 중앙법령표준법(中央法規標準法) ····· 213
2) 기타의 관련 규정 ····· 213
(2) 법령의 순화, 법령의 체계 · 구조 등의 개선 ····· 214
1) 법령의 명칭 ····· 214
2) 조문의 구성 ····· 214
(3) 입법지침 ····· 215
3. 마카오(澳門) ····· 217

XIII. 소결 ····· 217

XIV. 쉬운 언어를 위한 국제학술대회 결과 ····· 220
1. 서설 ····· 220
2. 2009년 PLAIN Conference의 결과 ····· 221
3. 2010년 Clarity Conference의 결과 ····· 221

4. 2011년 PLAIN Conference의 결과 ····· 221
5. 2012년 Clarity Conference의 결과 ····· 222
6. 2013년 PLAIN Conference의 결과 ····· 222
7. 2014년 Clarity Conference의 결과 ····· 223
8. 2015년 PLAIN Conference의 결과 ····· 223
9. 2016년 ClarityN Conference의 결과 ····· 223

제5장 '알법 사업'의 발전 방향 ····· 225

Ⅰ. 서설 ····· 226

Ⅱ. 법령의 체계와 구조를 개선하기 위한 개별적인 방안들 ····· 226
1. 서설 ····· 226
2. 법령의 장 · 절의 배치나 구별의 정비 ····· 226
(1) 개선방안의 개요 ····· 226
(2) 이유 ····· 227
(3) 외국의 사례 ····· 227
(4) 구체적 방안 ····· 228
3. 법령의 본칙 앞에 목차를 두는 방안 ····· 229
(1) 개선방안의 개요 ····· 229
(2) 이유 ····· 229
(3) 설문조사 결과 ····· 230
(4) 외국의 사례 ····· 230
(5) 구체적인 방안 ····· 230

4. 정의규정이 지나치게 포괄적이거나 불명확한 경우 정비 ····· 232
(1) 서설 ····· 232
(2) 선결문제 ····· 234
(3) 개선방안의 개요 ····· 236
(4) 이유 ····· 236
(5) 설문조사 결과 ····· 237
(6) 구체적인 방안 ····· 237
5. 약칭규정이 부적당한 경우의 정비 ····· 238
(1) 약칭규정의 의의와 필요성 ····· 238
(2) 개선방안의 개요 ····· 239
(3) 이유 ····· 239
6. 정의규정의 표시문제 ····· 239
(1) 개선방안의 개요 ····· 239
(2) 이유 ····· 240
(3) 설문조사의 결과 및 외국의 예 ····· 240
(4) 구체적인 방안 ····· 241
7. 약칭규정의 표시문제 ····· 242
(1) 개선방안의 개요 ····· 242
(2) 이유 ····· 243
(3) 설문조사의 결과 ····· 243
(4) 구체적인 방안 ····· 244
8. 다른 조문의 인용방법의 개선 ····· 245
(1) 개선방안의 개요 ····· 245
(2) 이유 ····· 245

(3) 설문조사 결과 ····· 246
(4) 외국의 사례 ····· 247
(5) 구체적 방안 ····· 248
9. 준용규정의 개선 ····· 249
(1) 개선방안의 개요 ····· 249
(2) 이유 ····· 249
(3) 설문조사 결과 ····· 250
(4) 외국의 사례 ····· 250
(5) 구체적인 방안 ····· 251
10. 조문 제목의 개선 ····· 251
(1) 개선방안의 개요 ····· 251
(2) 이유 ····· 251
(3) 설문조사 결과 ····· 252
(4) 구체적 방안 ····· 252
11. 법령이 규율대상 · 수범자 · 내용 등에서 부적절한 경우 수정 253
(1) 개선방안의 개요 ····· 253
(2) 설문조사 결과 ····· 253
(3) 외국의 사례 ····· 254
(4) 구체적 방안 ····· 254
12. 벌칙규정의 표시 문제 ····· 255
(1) 개선방안의 개요 ····· 255
(2) 이유 ····· 255
(3) 구체적 방안 ····· 255

Ⅲ. 법령의 체계 · 구조 외에 법령을 알기 쉽게 하는 다른 방안 ····· 256

1. 서설 ····· 256

2. 법령의 순화 ····· 257

(1) 조문 길이의 조절 ····· 257

(2) 용어순화(전문용어 · 한자어 · 법률용어) ····· 259

(3) '~ 등', '그 밖에'의 검토 ····· 262

3. 법령을 알기 쉽게 하기 위해 법령편찬시 사용할 수 있는 방안 263

(1) 입법이유나 적용례의 제시 ····· 263

(2) 하위법령에의 위임과 표시 문제 ····· 265

4. 기타 ····· 267

(1) 법률용어 · 신조어 특별위원회 설치 ····· 267

(2) 입법체계나 구성에 관한 기본법 제정 ····· 269

(3) 법령의 부칙에 대한 검토 ····· 272

(4) 동아시아의 한자어 · 법률용어 연구 ····· 275

Ⅳ. 앞으로의 '알기 쉬운 법령 만들기' 사업의 추진과제와 업무방향 276

1. 서설 ····· 276

2. 2단계 '알법 사업'의 추진 과제 ····· 276

3. 법제처의 앞으로의 업무 방향 ····· 281

제6장 결론 ····· 283

1. 서설 ····· 283

2. 주요 내용 요약 ····· 283

(1) '알법 사업' 10년에 대한 성과 평가 ····· 283

(2) '알법 사업'의 발전방안 ····· 283

3. 결어 ····· 284

[부록] ····· 285

[참고문헌] ····· 294

제1장 서론

Ⅰ. 연구의 목적

1. 서설

법치주의 국가인 우리나라에서 법령은 당연히 모든 국민에게 적용된다. 이와 같이 법령의 적용을 받는 국민은 법령에 대하여 잘 알 수 있어야 한다. 그런데 우리의 현실은 그렇지 못하다.

해방 후부터 1980년대에 이르기까지 법령은 그 대부분이 국민들에게는 생소한 정도를 넘어서서 거의 외국어에 가깝다고 할 정도였다. 다행히 1980년대 중반부터 법제처를 중심으로 법령을 알기 쉽게 만들려고 노력을 해왔으나 당시의 방안은 소극적인 것에 머물러 크게 실효성을 거두지 못하였다. 그러다가 2006년부터 법제처가 추진해온 '알기 쉬운 법령 만들기' 사업(이하에서는 '알법 사업'이라고 줄여서 부름)의 결과 국민들은 비로소 법령을 예전과 달리 상당한 정도로 쉽고 친근하게 느끼게 되었다.

그러면 현재에는 국민들이 법령을 더 이상 손질하지 않아도 될 정도로 쉽다고 느끼고 있는가? 유감스럽게도 그렇지 않다. 2006년부터 법제처에서 추진한 '알법 사업'의 결과로 대부분의 법령이 한글화되고 알기 쉽게 정비되었으며, 일본식 용어, 장애인 비하 용어, 차별적 · 권위적 용어 등이 개선되었다. 그러나 조사에 따르면 '알법 사업' 후에도 여전히 많은 국민들은 법령을 이해하기 곤란했던 경험이 있다고 하며, 법제처가 법령을 알기 쉽게 만들기 위한 노력을 계속할 필요가 있다고 느끼고 있다. 2015년 법제처의 국민 의견 조사에 따르면 응답자의 82%가 법령이 어려워 이해가 곤란했던 경험이 있다고 한다.

이에 법제처에서는 지난 10년 동안의 '알법 사업'의 성과를 점검하고, 여전히 국민들이 어렵게 느끼고 있는 법령을 알기 쉽게 만들기 위한 방법을 모색하여 국민의 법 접근성과 이해도를 제고하려 하고 있다. 구체적으로는 용어와 문장 중심의 '알법 사업'을 구조와 체계 중심으로 한 단계 발전시키는 방안을 모색하려고 한다. 우리 연구팀의 이 연구는 법제처의 이러한 필요성에 응하기 위한 것이다.

우리 연구팀은 구체적으로 아래의 세 가지의 연구필요성에 주목하고 있다.

2. '알법 사업' 성과의 평가 필요

2006년부터 법제처가 추진해온 '알법 사업'은 외견상 매우 성공적인 것으로 보인다. 그러나 이 사업이 오랫동안 공들여 행해진 것인 만큼 제대로 평가를 받아야 할 필요가 있다. 그래야 정책 수행의 효과를 객관적으로 파악해 볼 수 있고, 그 외에 한 단계 더 나아간 정책을 수립할 수 있기 때문이다.

'알법 사업'이 10년간 추진된 이 시점이 '알법 사업'에 대하여 평가해볼 적절한 시기라고 생각한다. 그 사업의 실적이 어느 정도 축적되어 있을 것이기 때문이다. 그런데 그 평가는 단지 사실을 밝히기 위해서만 할 것이 아니다. '알법 사업'이 다음 단계로 나아가기 위한 바탕이 되도록 해야 한다.

근래 법제처에서는 일반 국민이나 공무원을 상대로 알기 쉽게 정비한 법령의 용어에 대하여 설문조사를 해왔다. 그 조사는 '알법 사업'의 평가에 유용한 자료가 될 수 있을 것이다.

3. 국민들이 여전히 법령을 어렵게 느끼는 요소 발굴 필요

전술한 바와 같이, 10년간 진행된 '알법 사업'에 의해 법령이 한글화되고 순화되었음에도 불구하고 국민들은 아직도 법령이 어렵다고 느끼고 있다. 이러한 상황에서 국민들의 법 접근성 및 이해도를 높이기 위해서는 국민들이 아직도 법령이 어렵다고 느끼는 원인이 어디에 있는지를 찾을 필요가 있다. 법령상의 용어가 이미 정비되었기 때문에 국민들이 법령을 어렵다고 느끼게 되는 원인은 법령의 체계나 구조에 있을 가능성이 크다. 본 보고서에서는 특히 그 점에 유의하여 그 원인을 찾는 데 노력을 크게 기울일 것이다. 그럼에 있어서는 이미 완료한 법령정비에 대한 국민들의 평가, 외국 법령의 예, 관련 전문가의 의견 등이 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 생각한다.

4. '알법 사업'의 발전방안 모색 필요

국민들이 법령을 어렵다고 느끼는 구조적인 원인을 찾은 뒤에는 그와 같은 원인을 제거할 방안을 모색해야 한다. 그리고 그러한 방안을 제시하여 '알법 사업'을 다음 단계로 진행할 수 있도록 해야 한다. 그래야 국민들이 법령을 자신들의 법령으로 느끼고 신뢰할 것이기 때문이다.

특히 법령의 구조 · 체계와 관련하여 국민들이 법령을 어렵게 느끼는 원인을 제거하는 방안을 모색하는 것이 우리 연구의 가장 중요한 목적에 해당한다. 이러한 작업은 국내에서 처음 행해지는 것임은 물론이고 아마 외국에서도 유사한 예가 없는 것으로 알고 있다. 후에 조사 · 정리하겠지만 외국에서는 대체로 용어나 표현을 정비하는 방법에 의해 법령을 알기 쉽게 고치는, 우리나라에서는 기존에 행한 '알법 사업'에 상응하는 정도에 그치고 있다. 그러니 우리의 이 연구는 세계적으로도 처음이고 또한 획기적인 것이라고 할 수 있다.

5. 이 연구의 기대효과

우리의 이 연구가 행해지면 우선 '알법 사업'의 10년간의 성과를 전체적으로 조망해볼 수 있을 것이다. 이제까지는 막연히 많은 법령이 알기 쉽게 개선되었다고 말하고 있는 정도이다. 그런데 이 연구에서 '알법 사업'의 구체적인 진행 결과와 개별적인 내용을 정리하게 될 것이다. 그러고 나면 '알법 사업' 전체를 시간별 · 세부사업별로 나누어진 모습으로 볼 수도 있고, 또 그 세부사항이 전체로 모아진 모습으로 볼 수도 있을 것이다.

다음에, 이 연구를 하게 되면 '알법 사업'에 의해 실제로 국민들이 법령을 얼마나 쉽게 느끼게 되었는지를 객관적으로 알 수 있게 될 것이다. 특히 국민들에 대한 설문조사의 분석을 통하여 국민들이 법에 대하여 느끼게 된 이해도를 수치로도 파악해볼 수 있다. 이러한 평가는 '알법 사업'이 다음 단계로 나아가기 위한 준비로서 필수적이다.

그리고 이 연구에 의하면 그 동안의 '알법 사업'에 의한 법령정비에도 불구하고 국민들이 아직도 법령을 어렵게 느끼는 구조상 또는 체계상의 원인을 발견하게 될 것이다. 현재까지의 조사에 따르면 10년간의 '알법 사업'이 시행되어 국민들이 과거보다 법령을 훨씬 쉽게 느끼게 되었지만 아직도 법령이 어렵다고 느끼고 있다. 그 원인 중 주요한 것은 법령 내부의 체계나 구조에 있을 가능성이 크다고 여겨진다. 이 연구는 그러한 체계나 구조로서의 원인을 밝히는 데에 크게 노력을 기울일 것이다. 그렇게 되면 그러한 원인이 발견되리라고 확신한다.

이 연구에서는 법령을 이해하기 어렵게 만드는 체계나 구조상의 원인을 제거할 방안을 마련하게 될 것이다. 이것이 우리 연구의 가장 중요한 연구 과제임은 전술한 바와 같다. 그리고 그러한 방안은 '알법 사업'이 어떤 방향으로 진행되어야 하는지

해결책을 제시해주게 될 것이다. 즉 2단계 '알법 사업'의 사업내용과 방향을 알려주게 될 것이다.

6. 이 연구주제에 관한 선행연구

전술한 바와 같이, 우리의 이 연구는 크게 두 부분으로 나누어진다. 하나는 '알법 사업'의 성과 평가이고, 다른 하나는 '알법 사업'의 발전방안, 특히 법령의 체계 · 구조의 개선방안이다. 그 가운데 전자와 관련해서는 법제처 내부에서 2016년 9월에 「알기 쉬운 법령 만들기 백서」를 펴낸 바 있으나, 그 외에는 뚜렷한 연구가 없다. 그리고 이 연구의 핵심 부분이라고 할 수 있는 후자에 대해서는 선행연구가 전혀 없다. 이 연구가 최초의 것인 셈이다. 따라서 이 부분에 관한 결론은 - 선행연구에 의한 것은 전혀 없이 - 온전히 우리 연구팀만의 독자적인 것이 될 것이다.

한편 우리 연구팀은 이 연구에서 특히 후자, 즉 법령의 체계 · 구조의 개선방안을 찾기 위해 아이디어를 얻으려고 주요 외국의 다양한 입법례를 조사해보려고 하는데, 그 중 극히 일부에 관하여 국내 문헌에 약간 소개된 것이 있다. 그러한 문헌들은 후에 입법례를 설명하면서 언급할 것이다. 그런데 참고로 말하면, 이제까지 외국에서 행해지고 있는 알기 쉬운 법령 만들기 작업은 우리나라에서 이제까지 해온 '용어와 문장 정비'를 통한 1단계 '알법 사업'에 해당하는 것이어서 국내에 소개한 글도 그러한 내용에 머물러 있다.

Ⅱ. 연구범위와 방법

1. 연구범위

이 연구에서 중점적으로 연구할 내용과 범위는 다음과 같다.

(1) '알법 사업'의 성과 평가

1) 법제처가 2006년부터 10년 동안 추진해온 '알법 사업'은 상당한 성과를 거둘 것으로 보인다. 그런데 그 성과에 대하여 충분한 조사와 특히 체계적인 분석은 이루어지지 않고 있다.[1)]

이 연구에서는 10년간의 '알법 사업'의 성과를 일목요연하게 정리하고, 나아가 그 성과가 어떠한지를 이론적·체계적으로 분석하려고 한다.

2) '알법 사업'의 평가에 대하여 먼저 언급할 것이 있다.

'알법 사업'의 평가방법으로는 두 가지를 생각해볼 수 있다. 하나는 '알법 사업'에 의한 정비법령을 정비용어 내지 표현의 측면에서 평가해보는 방법이다. 좀 더 자세히 말하면 이는 법령상의 용어를 순화함으로써 일반 국민이 해당 문장에 대하여 알기 쉽게 바뀌었다고 느끼게 되는지를 조사하는 것이다. 이는 어려운 정도의 개선효과를 미시적으로 평가하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 이 방법은 '미시적 평가'라고 부를 수 있다.[2] 다른 하나는 '알법 사업'에 의해 알기 쉽게 정비된 구체적인 법령을 선정하여 해당 법령 전체에 대하여 그 내용을 국민들이 알기 쉽게 바뀌었다고 느끼는지를 평가하는 방법이다. 이는 개별적인 용어나 문장을 대상으로 - 구체적인 내용의 이해에 대하여는 소극적으로 바라보는 평가인 - '미시적 평가'와 다르게 전체 법령의 내용을 제대로 이해하게 되었는지를 평가하는 것이다. 이 방법은 법령 전체를 이해하는가라는 점을 평가한다는 의미에서 '거시적 평가'라고 부를 수 있다.[3]

이 두 가지 평가 방법 중 '알법 사업'의 평가를 위해서는 '미시적 평가' 방법만을 사용하려고 한다. 그에 비하여 '거시적 평가'는 기존의 '알법 사업'의 평가를 위해서가 아니고 2단계의 '알법 사업' 설계의 기초인 '국민들이 법령을 어렵게 하는 요소'를 발굴하기 위한 연구방법으로 활용하려고 한다.

그런데 '알법 사업'에 대한 '미시적 평가'와 관련해서는 그 동안 법제처에서 이미 여러 차례 조사를 해온 바 있다. 따라서 그에 관하여는 기존에 행해진 평가 결과를 분석하고 검토하는 정도에 그치려고 한다. 그러나 단순히 그 평가 결과를 정리하는 것으로 만족하지는 않을 것이며, 그 평가가 시사해주는 점도 찾아서 기술할 것이다.

(2) '국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소'의 발굴

이 연구에서 가장 중요한 것은 특히 법령의 체계와 구조상의 문제점을 개선하여

1) 2016년 9월에 법제처에서 펴낸 「알기 쉬운 법령 만들기 백서」는 '알법 사업'의 그 동안의 추진 경과와 추진 실적을 자세히 정리해 두었다. 그리고 거기에서 '알법 사업'에 대한 의견조사 결과에 대하여 분석을 하고 있다. 그런데 '알법 사업'에 대한 이론적 · 체계적 분석을 담고 있지는 않다.

2) 우리 연구팀이 제안서를 제출할 때는 이 방법을 '양적 평가'라고 표현했었다. 그런데 이 평가는 법령의 작은 일부분에 대하여 어떻게 느끼는지를 평가하여야 하는 것이어서 '양적 평가'보다는 '미시적 평가'라고 표현하는 것이 더 낫다고 생각한다.

3) 우리 연구팀의 제안서에서는 이 방법을 '질적 평가'라고 표현했었다. 그런데 이 평가는 법령 전체를 이해하고 있는지를 평가하는 것이어서 '질적 평가'보다는 '거시적 평가'라고 표현하는 것이 더 낫다고 생각한다.

국민들이 법령을 알기 쉽게 만드는 방안을 모색하는 일이다. 그런데 그러한 방안을 강구하려면 먼저 법령의 체계와 구조와 관련하여 국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소가 무엇인지를 발견해내야 한다.

그리하여 이 연구에서는 10년 동안 '알법 사업'이 행해져 법령상의 용어가 정비되고 쉬워졌음에도 불구하고 국민들이 여전히 법령을 어렵게 느끼는 원인이 어디에 있는지를 조사 · 연구하려고 한다. 그 방법으로는 '알법 사업'의 평가 결과와 그 동안의 법제처가 행한 만족도 조사 결과 등을 활용하여 국민들이 법령 중 어떤 부분을 어렵게 느끼고 있는지를 분석하려고 한다.

구체적으로는 법령의 서문의 필요성, 조문 제목의 작성방법, 장 · 절 · 조 · 항 · 호 · 목의 법령 구조, 정의 · 약칭 · 준용 등 법령의 체계와 구조를 중심으로 하여 검토해 보려고 한다.

(3) 외국의 '알법 사업'에 대한 조사 · 연구

국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소를 발굴하고 그 요소를 제거하여 '알법 사업'의 발전 방안을 제시하기 위해서는 여러 외국의 사례를 조사하는 것이 매우 유용하게 된다. 그러한 사례를 보면 단순히 우리의 법령을 관찰하고 분석하는 방법으로는 미처 발견하지 못한 원인이나 치유방안을 쉽게 알 수도 있기 때문이다. 그리하여 이 연구에는 여러 외국에서 용어 중심의 '알법 사업' 또는 체계나 구조 중심의 2단계 '알법 사업'이 행해지고 있지는 않는지, 있다면 그 구체적인 모습이 어떠한지를 정리해보려고 한다.

이와 같은 외국에서의 사례조사는 그 자체만으로도 의미가 있으나, 거기에서 더 나아가 우리나라에서의 '알법 사업'에 대해 시사점을 줄 수도 있어서 실용적인 의미 또한 적지 않다.

(4) '알법 사업'의 발전 방향 제시

이 연구에서는 앞에서 논의한 것을 바탕으로 하여 법령을 국민들이 알기 쉽게 만들 수 있도록 법령의 체계와 구조를 정비하는 방안을 모색할 것이다. 그런데 거기에서 그치지 않고 법령의 체계와 구조 외에 법령을 알기 쉽게 하는 다른 방안도 있는지 찾아보고, 그러한 방안이 있으면 그것도 정리하여 기술할 것이다.

나아가 이 연구에서는 법령을 알기 쉽게 만들 수 있는 새로운 방안에 기초하여

앞으로 법제처에서 추진할 2단계 '알법 사업'의 추진과제와 업무방향도 제시해 보려고 한다.

2. 연구방법

이 연구에서는 연구목적을 충실하고 효율적으로 달성하기 위하여 특수하거나 일반적인 여러 연구방법을 사용하려고 한다. 그 주요한 것을 들면 다음과 같다.

(1) 설문조사

이 연구에서는 무엇보다도 지난 10년간의 '알법 사업'의 성과를 평가하기 위하여 설문조사 방법을 사용하려고 한다. 구체적으로는 특히 법령용어 가운데 매년 정비된 사례를 제시하고 그것에 대하여 알기 쉽게 개선되었는지, 그 정도는 어떠한지를 조사할 것이다. 이것이 이른바 '미시적 평가'(일명 '양적 평가') 방법이다. 그런데 이 '미시적 평가'에 관하여는 법제처에서 이미 정기적으로 설문조사를 해 둔 것이 있어서 그 조사결과를 분석 · 정리해보려고 한다.

(2) 심층 면접

법령의 용어 등이 정비된 후에도 국민들은 법령이 어렵다고 느끼고 있다. 그러한 경우에 과연 어떤 점 때문에 법령이 어렵게 느껴지는지를 알아내려면 소수의 인원에 대하여 개별적으로 면접을 통하여 어려운 점을 찾아내는 것이 필요하다. 특히 해당 법령을 주로 취급하는 사업자나 관련 전문가가 그 법령을 모두 이해하고 있는지, 그러지 못하다면 어느 정도 이해하며 그 원인이 무엇인지를 알아내려면 더욱 그렇다. 그리하여 이 연구에서는 특정한 법령을 고른 뒤 그것을 그 법령 취급 전문가에게 제시하고서 어렵게 느끼는 요소를 조사해보려고 한다. 이것이 '거시적 평가'(일명 '질적 평가') 방법임은 전술한 바와 같다. 이 방법은 국민들이 아직도 법령을 어렵게 느끼는 요소를 발굴하는 데 가장 유용한 것이다. 그리고 2단계 '알법 사업'의 발전방향 연구에 기초를 이룬다.

그런데 후술하는 바와 같이, 우리 연구팀의 실제 연구에서 순수한 심층 면접만으로는 기대한 만큼의 효과를 거두기 어려웠다. 그리하여 다소 수정된 모습, 즉 설문조사의 방법으로 변형시킨 방법으로 조사를 하게 되었다. 그 구체적인 경위와

경과, 조사결과는 아래 제3장에서 자세히 설명할 것이다.

(3) 자문위원에 의한 '거시적 평가'와 자문의견 제시

우리 연구팀은 이 연구의 수행에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 외부 전문가 5인을 섭외하여 자문위원으로 위촉하였다. 위촉된 자문위원은 '알법 사업'과 관련하여 경험이 풍부한 법학자 2인, 법제행정 전문가 2인, 국어학자 1인 등 모두 5인이다. 자문위원들의 성명 · 소속과 약력은 다음과 같다.

성 명	소속 및 지위	약 력
김천수	성균관대학교 법학전문대학원 교수	법제처 '민법 알기 쉽게 새로 쓰기 자문위원회' 위원, 법무부 민법개정위원회 위원 역임
박동진	연세대학교 법학전문대학원 교수	법제처 '알법 사업' 관련 용역 다수 경험, 법제처 '민법 알기 쉽게 새로 쓰기 자문위원회' 위원, 법무부 민법개정위원회 위원 역임
윤장근	김·장 법률사무소 고문	전 법제처 차장
박수정	법무법인 화우 변호사	전 법제처 사무관
김희진	(사) 국어생활연구원 이사장	국어학자, 법령 순화 업적 다수, '알기 쉬운 법령 만들기의 성과와 과제'라는 주제로 학술대회 발표 경험

자문위원들은 '거시적 평가'를 해줄 것이고, 또 자문회의(중간보고회를 겸함)에서 의견을 제시해 줌은 물론, 개별적인 면접을 통해서도 우리 연구팀의 연구방향 설정, 연구방법과 연구내용 및 연구결과 등에 대하여도 광범위하게 조언을 해줄 것이다. 특히 우리 연구팀이 분석 · 정리한 '법령을 어렵게 만드는 요소'와 '그에 대한 개선방안'에 대하여 유용한 의견을 제공해 줄 것으로 확신한다.

(4) 국내외 문헌의 광범위한 조사

우리 연구팀은 법령을 알기 쉽게 만드는 사업과 관련한 우리나라의 문헌을 모두 조사하여 분석하려고 한다.

그리고 독일, 프랑스, 스위스, 오스트리아, 영국, 미국, 호주, 캐나다, 유럽연합(EU), 일본, 중국과 대만 등 여러 외국의 관련 문헌도 광범위하게 조사하여 참고하려고 한다.

(5) 쉬운 언어에 관한 국제학술회의의 결과 분석

근래 쉬운 언어와 관련하여 매년 국제학술대회가 개최되고 있다. 그러한 학술대회의 대표적인 것으로 PLAIN(Plain Language Association International) Conference와 Clarity Conference가 있다. 그리고 우리나라도 법제처에서 그 대회들에 참가하고 있다. 그 대회들에서는 알기 쉬운 법령을 포함하여 각종 문서 등을 알기 쉽게 만드는 방안에 대하여 논의하고 있다. 그러므로 그 대회의 논의 결과는 우리의 이 연구에도 도움이 많이 될 수 있다. 여기서 우리 연구팀은 그 국제학술대회들의 결과도 분석하여 연구에 활용하려고 한다.

(6) 외국의 '알법 사업' 사례 조사

전술한 바와 같이, 외국의 '알법 사업' 사례가 있고 그것의 내용을 잘 알 수 있으면 우리의 '알법 사업' 연구에 매우 유용할 것이다. 그리하여 우리 연구팀은 주요 외국에서 우리나라의 '알법 사업'과 비슷한 사업이 행해졌거나 행해지고 있는 경우가 있는지 조사하여 유사한 사업이 있을 때에는 그 내용을 조사·분석하여 이 연구에 참고하려고 한다.

(7) 외국 법령과의 비교 · 연구

우리나라의 법령을 알기 쉽게 만드는 방법을 찾을 때 외국 법령 중 잘 정비된 것이 있다면 그 또한 도움이 많이 될 것이다. 따라서 우리 연구팀은 외국 법령 중 알기 쉽게 만들어진 법령을 선정하여 우리 법령과의 비교를 통하여 우리 법령을 어떻게 개선해야 할 것인지 그 방안을 모색해 보려고 한다.

제2장 '알법 사업'의 성과 평가

Ⅰ. 서설

현재 우리의 법령은 적은 수의 예외적인 것을 제외하고는 알기 쉽게 되어 있다.[4] 그리하여 국민들은 누구나 법령을 읽고 그 뜻도 파악할 수 있다. 그런데 우리의 법령이 모두 제정 당시부터 알기 쉽게 되어 있었던 것은 아니다. 아주 오래 전에 제정된 법령은 겨우 토씨만 한글로 되어 있을 뿐 한자 투성이였고 심지어 띄어쓰기조차 되어 있지 않았다. 또한 법령에 사용된 용어들이 대부분 매우 어려운 한자어이거나 일본식 한자어였고 일본어 투의 표현이 비일비재하였다. 그러던 것이 현재와 같이 알기 쉽게 변화된 데는 무엇보다도 법제처에서 시행한 '알법 사업'의 공이 크다.

법제처의 '알법 사업'은 2006년에 시작되었다. 그리고 그 사업을 시작한 지 만 10년이 지났다. 강산이 한번 변할 정도의 기간 동안 계속한 것이다. 그렇다면 이제쯤은 그 사업에 대하여 전체적으로 점검하고 검토해보아야 한다. 즉 그 사업이 어떻게 추진되었고, 그 실적은 어떠하며, 그 사업에 대한 평가는 어떻게 내릴 수 있는지를 정리해 볼 필요가 있다. 또한 그 사업의 결과 보완하거나 추가하여야 할 점은 없는지도 살펴보아야 한다. 이 연구는 그러한 필요성에 응한 것이다.

아래에서는 먼저 10년간의 '알법 사업' 추진 경과와 그에 따른 추진 실적을 정리하려고 한다.[5] 그러고 나서 특히 국민의견 조사결과를 바탕으로 '알법 사업' 10년의 평가를 할 것이다. 그 후 '알법 사업'의 조사 결과를 분석하여 그로부터 시사하는 점을 생각해 보려고 한다.

4) 다만, 아직도 알기 쉽게 되어 있지 않은 소수의 법령에 민법 · 형법 · 상법 등 중요한 기본법이 포함되어 있음은 매우 유감스럽다.
5) 이 부분의 '알법 사업'의 추진 경과와 추진 실적은 법제처에서 제공한 「알기 쉬운 법령 만들기 백서」 초안을 주로 참고하였음을 밝힌다.

Ⅱ. '알법 사업' 10년 동안의 추진 경과

1. '알법 사업'의 의미와 시작 배경

(1) '알법 사업'에서 '알기 쉬운 법령 만들기'의 의미

'알법 사업'에서 '알기 쉬운 법령 만들기'(아래에서는 '알법 만들기'라고 함)는 법령의 한자를 한글화하고 띄어쓰기를 하는 정도의 소극적인 활동으로 오해되기도 한다. 그런데 법제처에서 그 동안 행한 '알법 만들기'는 그와 같은 소극적인 것이 아니었다. 법제처에 따르면, '알법 만들기'란 국민이 법을 이해하고 활용하기 편리하도록 법령을 한글화하는 한편, 법령에 규정된 어려운 한자어, 일본식 용어 등을 쉬운 용어로 고치고, 불필요하거나 복잡한 문장 표현을 정리하여 간결한 문장으로 바꿈으로써, 입법 의도가 한눈에 드러나도록 법령의 용어, 문장체계를 명확하게 정비하는 것을 말한다.

(2) '알법 사업'의 시작 배경

우리는 읽고 쓰기가 매우 쉬운 최고의 언어인 한글을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 과거 우리의 법령에서 한글은 토씨로 사용되는 정도에 그쳤고, 거의 모든 용어가 한자어였으며 법령에도 한자를 그대로 사용하였다. 이는 우리나라가 오래도록 한자 문화의 영향 아래에 있었던 점, 한글을 비천하게 여겨왔던 점, 법령이 일제 강점기 때부터 일본에서 도입되면서 일본에서 만들어진 용어와 일본어 투의 표현들을 그대로 사용해 온 점 등에 그 원인이 있다. 이러한 경향은 해방 후에도 계속되었다. 즉 해방 후에도 법률을 제정하거나 그것을 해석 · 집행하면서 그에 관계된 사람들은 이미 익숙해진 기존의 방식을 관행적으로 사용해왔던 것이다. 그 결과 법령은 법조인이나 법령에 관련된 사람들의 전유물이 되다시피 하였다. 이는 법조인이나 법 집행자를 권위적으로 만들거나 적어도 권위적으로 보이도록 일조하기도 하였다.

그 후 우리의 정치 · 경제가 발전하면서 국민의 의식 수준이 높아졌고 그에 따라 국민이 법을 이해하고 활용하려는 욕구도 점점 더 커져갔다. 또한 국민의 문화의식이 높아지면서 한글 사용에 대한 관심도 증가하게 되었다. 그러자 법령이 어려운 용어와 난해한 표현으로 인하여 소수 전문가의 전유물로 되어온 점에 대하여도 반성이 일기 시작하였다.

이들의 영향으로 2000년 이후 법령을 쉽게 만들려는 여러 시도가 나타났다. 그리고 법제처에서는 이러한 노력을 기초로 2006년에 '알법 사업'을 시작하게 되었다.

2. 법령을 쉽게 만들기 위한 기존의 사업

(1) 서설

법령을 쉽게 만들기 위한 시도는 '알법 사업'이 처음은 아니며 그 이전에도 있었다. 그런데 기존의 사업은 '알법 사업'과 달리 대체로 적극적이지 않고 소극적이었으며, 법령 전체에 관한 것이라기보다는 그 일부나 특정 부분에 한정되는 것이었다. 그러한 사업을 간략하게 설명하기로 한다.

(2) 법령용어 순화사업(1985년~2003년)

1) 이 사업은 어려운 한자식 용어, 권위적 · 비민주적 용어, 일본식 용어, 외래어 등을 효율적으로 정비하기 위하여, 정비가 필요한 법령용어 목록을 작성하고 그에 대한 순화용어를 마련하였다. 그리고 그 목록을 기초로 법령용어 순화편람을 발간하여 법령의 입안 및 심사과정에서 용어 사용의 기준으로 활용하게 하였다.

2) 이 사업에 따른 구체적인 주요 실적은 다음과 같다.

- 법령용어 순화편람 발간(1985년~1996년): 1985년 제1집, 1986년 제2집, 1990년 제3집, 1992년 제4집, 1994년 제5집, 1996년 제6집 발간
- 법령용어사례집 발간(2001년): 전문 용어 2335개 선정
- 법령용어 순화정비편람 발간(2002년, 2003년): 2002년에는 종전의 법령용어 순화편람을 집대성하여 발간하였고, 2003년에는 상권(권장사용용어)과 하권(병행사용용어)으로 나누어 발간함

3) 이 사업은 어려운 법령용어의 목록을 발굴하고 이를 쉬운 우리말로 풀어쓰는 방안을 연구함으로써 법령용어 순화를 위한 기존 연구·조사를 상당부분 축적하고, 무엇보다도 쉬운 법령 용어의 사용에 대한 법령 입안·심사자의 관심과 인식 전환을 일으킨 것으로 평가되고 있다.

그러나 이 사업은 입안 담당자에게 정비 의견의 사용을 권장하고 지침·기준을 제시하는 데 그쳐 직접적으로 법령 용어를 순화하는 작업으로까지 이어지게 하지는 못했다. 즉 법령 입안자는 기존의 법령용어에 익숙해 있어서 순화편람에 따르지 않는 경우가 많았고, 그 편람이 강제성을 가지고 있지 않아서 실질적으로 효과를 거두지 못한 것이다.

(3) 법령 이름(제명: 題名) 띄어쓰기(2005년)

우리 정부가 수립된 후 2000년대 초까지 법령의 이름은 하나의 단일한 고유명사로 취급되어 띄어쓰기를 하지 않고 모두 붙여 써왔다. 이는 아마도 일본법이 우리나라에 의용(依用)되던 일제강점기에 띄어쓰기가 없는 일본식 표기방법이 조선총독부령 등 법령에 사용되다가 우리 정부의 수립 후에도 별다른 의식 없이 그대로 행해온 데에 그 원인이 있는 것으로 생각된다.

그런데 이러한 법령 이름 붙여쓰기는 한글의 일반적인 어법에 어긋날뿐더러 일반 국민이 법령의 이름을 읽고 그 내용을 짐작하기가 어렵게 만드는 문제점이 있었다.[6]

그리하여 법제처는 2005년 알기 쉬운 법령 만들기의 일환으로 법령 이름 띄어쓰기를 추진하였다. 구체적으로 법제처는 국회와 공동으로 법 이름(제명)의 띄어쓰기 기준을 마련하였고, 2005년 1월 1일 이후 제정·개정되는 법령부터 법 이름을 어법에 맞게 띄어쓰기 시작하였다. 그리고 법률 본문에서 법령 이름이 사용되는 경우에는 그것이 법령 이름임을 명확히 알 수 있게 하기 위하여 그 이름에 낫표(「 」)를 사용하기로 하였다.

(4) 법률 한글화 사업(2000년~2005년)

1) 한글 전용에 관한 국무총리 훈령과 하위법령의 한글화

1948. 10. 9.에 제정된 '한글전문에 관한 법률'은 "대한민국의 공용문서는 한글로 쓴다. 다만, 얼마동안 필요한 때에는 한글을 병용할 수 있다."고 규정하였다.[7] 그 후 정부는 1963. 11. 20.에 정부공문서규정(각령 제137호, 1961. 9. 13. 제정)을 개정하여 제10조 제1항에서 "문서[8]는 표준어를 사용하여 한글로 띄어서 가로쓰되, 뜻의 전달이 곤란한 것은 괄호 안에 한자 또는 외국어를 넣어 쓴다. 다만, 법규문서는 한자를 혼용할 수 있다."고 규정하였다.[9]

이와 같은 법률과 정부공문서규정에도 불구하고 한글 전용의 원칙은 충실하게 지켜지지 않았다. 법령의 경우에는 더욱 그랬다.

그리하여 정부는 1968. 12. 24. '한글전용에 관한 국무총리 훈령'을 제정하여 1970. 1. 1.부터 법규문서를 포함하여 정부의 공문서는 모두 한글로 표기하게 하였고, 그에 따라 시행령, 시행규칙 등 하위법령은 개별적으로 전부개정 절차를 밟아 모두 한글화하였다.

2) '법률 한글화를 위한 특별조치법안' 마련

국무총리 훈령에 따라 시행령, 시행규칙 등이 모두 한글화된 것과 달리 법률에서는 2000년대까지도 그 상당수가 여전히 한자와 한글이 혼용되고 있었다. 그 결과 한글을 중심으로 교육을 받은 이른바 한글세대는 법률을 읽고 이해하기가 대단히 어려웠다. 그러자 정부에서는 이러한 문제점을 인식하고 2000년도 이후 법률의 한글화 사업을 시작하였다. 그리하여 우선 2000년에는 새로 제정하거나 전부개정하는 법률에 대해서 한글화를 추진하였고, 2001년부터는 일부개정하는 법률도 개정되는 조문을 모두 한글화하였다. 또한 국회에서도 2000. 8. 3. '국회 법률문서의 한글화 기준'을 제정하여 의원 발의 법률안에 대해서도 한글화를 시행하기 시작하였다.

그러나 위의 방법으로는 매년 한글화되는 법률 수가 너무 적어서 만족스럽지 못했고,[10] 개정 필요성이 적은 법률이나 해당 규정은 오래도록 한글화되지 못하게 되는 문제가 있었다.

그리하여 정부에서는 2002년부터 모든 법률을 전면적으로 한글화하기 위한 방안을 검토하였고, 그 결과로 한자로 된 법률을 일괄해서 모두 한글로 바꾸는 내용의 법안인 '법률 한글화를 위한 특별조치법안'을 마련하였다. 그리고 그 법안을 2003년[11]과 2004년에 각각 국회에 제출하였다. 이 법률안의 내용은 한자와 한글이

6) 현재 법률 중 가장 글자 수가 많은 것은 '대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 따른 국가 및 지방자치단체의 재산의 관리와 처분에 관한 법률'로서 81자에 이른다.

7) '한글 전용에 관한 법률'은 2005. 1. 27. 국어기본법이 제정되면서 폐지되었다. 그리고 국어기본법은 제14조 제1항에서 공공기관 등의 공문서는 원칙적으로 한글로 작성해야 한다고 규정하고 있다.

8) 법령은 법규문서로서 당연히 여기의 문서에 포함된다(동 규정 제3조 제1호 참조).

9) 그 후 이 규정은 1970. 9. 18.에 개정되어(대통령령 제5338호), "문서는 한글로 띄어서 가로쓰되, 표준말을 사용한다."고 하였으며(동 규정 제7조 제1항), 그러한 상태로 1991. 6. 19. – 사무관리규정(대통령령)이 제정되면서 – 그 규정이 폐지될 때까지 그 모습을 그대로 유지하였다. 그리고 이와 같은 문서의 한글 전용은 사무관리규정 제10조 제1호를 거쳐 현재는 그 이름이 바뀐 '행정효율과 협업 촉진에 관한 규정(대통령령 제27103호, 2016. 4. 26. 개정) 제7조 제1항에 규정되어 있다.

10) 당시의 전체 법률이 1,000여개였는데 매년 한글화되는 법률의 수는 2000년 39개, 2001년 23개, 2003년 33개, 2004년 41개 등에 지나지 않았다.

11) 이 법률안은 16대 국회 임기만료로 폐기되었다.

병용된 법률 759건을 일시에 한글로 바꾸며,[12] 다만 한글만으로 의미 파악이 어려운 경우에는 한자를 병기할 수 있도록 하는 것이었다.

위의 법률안에 따른 방안은 한자가 사용된 법률을 한꺼번에 한글화하는 점에서는 큰 의미를 가질 수 있으나, 법률에는 어려운 한자어, 일본식 한자어 등도 많아서 한자를 한글로 바꾸는 것만으로 법률이 알기 쉽게 되지는 않아 근본적인 해결책이 될 수 없는 문제점이 있었다.

그 후 '법률 한글화를 위한 특별조치법안'은 제17대 국회의 임기만료(2008. 5. 29.)로 폐기되었다. 그렇지만 그 법률안의 주요 내용은 '알법 사업'에 포함되어 추진되고 있다.

(5) 일본식 용어 · 표현 정비방안 용역 추진

2005년도 법제처 업무보고 시(2005. 4. 29), 대통령이 법령문에 사용된 일본식 표기 정비를 지시하였다. 그리하여 법제처에서는 일본식 용어 표기의 실태와 정비 방안에 대하여 연구용역을 추진하였고, 그 내용도 '알법 사업'의 기초가 되었다.

3. '알법 사업' 5개년 계획 수립 · 시행

(1) 서설

법령을 알기 쉽게 만들려면 우선 법령에 사용된 한자를 한글화해야 하고, 나아가 용어와 표현을 알기 쉽게 고쳐야 한다. 즉 한글화와 용어·표현의 실질적인 정비가 필요한 것이다. 그런데 2005년 이전에 법제처가 시행하였거나 시도한 방안은 이들 목적을 충분히 달성할 수 없는 것이었다. 먼저 - 실현되지 못한 - '법률 한글화를 위한 특별조치방안'은 법률을 일시에 한글화하게 하는 장점이 있으나 그것만으로 법률을 알기 쉽게 만들지는 못하는 방법이었다. 그리고 법령용어 순화사업은 어려운 한자어나 일본식 용어를 쉬운 우리말로 바꾸는 점에서 의미가 크나, 법령 소관 부처의 관심 부족, 법제처 법령 심사 업무의 과중, 용어순화사업의 비강제성, 전문 인력의 부족 등으로 인하여 실질적인 효과를 거두지 못하였다.

그리하여 법제처에서는 법령의 한글화와 법령 용어의 개선을 함께 추진하기 위해

12) 이 법률안은 중장기적인 연구를 거쳐 점진적으로 한글화하여야 할 일부 법률은 제외하였는데, 그러한 법률은 민법, 상법, 상법시행법, 어음법, 수표법, 형법, 형사소송법, 사회보호법 등 모두 8건이었다.

두 사업을 포괄하면서 확대 개편한 '알법 사업'을 시작하였다.

'알법 사업'은 2005년부터 법제처에서 정비 대상 용어와 법령 목록, 정비 방법, 정비 일정 등 여러 가지 사항의 검토를 거쳐 계획을 수립하였고, 다음해인 2006. 5. 30. 국무회의에 사업계획을 보고하면서 본격적으로 시작하게 되었다.

(2) '알법 사업' 5개년 계획

2006. 5. 30. 국무회의에 보고된 '알법 사업' 5개년 계획의 주요 내용은 다음과 같다.

- 먼저 2006년에는 정비기준을 마련하고 법률 70건을 정비하며, 2007년부터 2010년까지 매년 약 250건씩 정비한다.
- 2006년 이후 수시로 개정되는 법령에 대하여 알기 쉬운 법령 검토를 거치게 하는 상시 검토 체계를 도입한다.
- 법령 정비안 마련을 위하여 국어전문가 2명(전문계약직 나급, 다급 각 1명)을 특별채용한다.

4. '알법 사업'의 확대

(1) 기본법 '알기 쉽게 새로 쓰기' 정비

법제처는 2013년부터 국민생활과 법체계에 크게 영향을 미치는 기본법인데도 한자로 표기되어 있고 일본식 한자어 등으로 인하여 이해하기 어려운 법률에 대하여 알기 쉽게 새로 쓰는 방법으로 정비를 시작하였다.

대상 법률은 민법, 형법, 민사소송법, 가사소송법, 행정소송법, 형사소송법인데, 이들 중 민법과 형법은 각각 2013년과 2014년에, 형사소송법은 2016년에 알기 쉽게 정비하여 소관 부처인 법무부에 송부하였다. 그리고 민사소송법은 2002년에 민사소송법이 전부개정되면서 한글화 및 표현 순화가 이루어져 별도로 정비를 하지 않기로 하였다.

(2) 용어 정비의 강화

법제처에서는 2014년부터 법령 중의 일본식 용어, 장애인 비하 표현 등을 법령

소관 부처와 협의하여 개정하는 방식으로 용어 정비를 하고 있다. 정비되어야 할 일본식 용어(괄호 안은 정비용어)의 대표적인 예로는 가리(칼리, 칼륨), 녹비(綠肥)(풋거름), 시말서(경위서), 품신(稟申)(건의)을 들 수 있다.

그리고 2015년부터는 특정 계층 또는 집단에 대한 부정적인 인식이나 차별적인 법령용어, 구시대적인 권위적 법령용어 및 국민이 이해하기 어려운 전문분야의 관행적 법령용어 등 어렵거나 부적절한 용어를 개선할 수 있는 대체용어를 발굴하여 정비를 추진하고 있다. 차별적·권위적 용어(괄호 안은 정비용어)등의 대표적인 사례로는 정상인(비장애인), 임검(현장조사, 현장감사), 징구하다(제출받다)를 들 수 있다.

(3) 자치법규, 행정규칙, 약관의 정비 지원

법제처는 2015년에 도입한 '자치법규 입법 컨설팅' 제도에 따라 지방자치단체의 조례 등 자치법규가 알기 쉽게 정비되도록 지원하고 있다. 그리고 국민의 일상생활과 관련이 있는 행정규칙에 대하여 정비 지원을 하고 있다. 또한 표준약관, 표준계약서 등 일반 국민생활에 밀접한 문서들도 알법 정비기준에 따라 정비 지원을 하고 있다.

5. '알법 사업'의 추진 방식

(1) 추진 체계의 마련

1) 전담 인력의 확충 – 국어전문가 채용

2005년까지는 법제처에 알법을 위한 상시 인력이 없었고, 2005. 2. 18. 설치된 '알기 쉬운 법령 만들기 위원회' 소속 국어전문가들이 법령심사 시 사안별로 검토하여 정비하는 방식으로 법령 한글화를 추진하였다.

그러나 2006년 '알법 사업'이 본격적으로 추진되면서 이전과 같은 일시적이고 외부기관 의존적인 추진 방식으로는 사업을 체계적이고 지속적으로 추진하기가 어려웠다. 또한 '알법 사업'은 법률을 단순히 한글화하는 것을 넘어서 법령의 용어를 쉬운 용어로 고치고 법령 체계를 간결하고 명확하게 정비하는 것이어서 법령에 대한 분석과 깊은 이해를 할 수 있는 전담 인력이 필요하였다.

그리하여 2006. 4.부터 국어 분야를 전공한 전문계약직 공무원을 법제처에서 특별채용하게 되었고, 이후 해당 전문가들이 상시적으로 제정 · 개정되는 법령의 표현을 검토하고, 5개년 계획에 따라 법령 정비안을 마련해오고 있다.

2) 전담 조직의 마련

2006년에는 법제지원단이 신설되어, 법제지원단 법제정책팀의 국어전문가 2명, 담당 서기관 1명이 '알법 사업'을 담당하였다.

그 후 2008년 정부조직 개편 시에 법제지원단이 없어지면서 '알법 사업'은 기획조정관실 법제총괄담당관실로 업무가 이관되었고, 2013. 3.까지 법제총괄담당관실 소속 서기관 1명, 사무관 1명, 국어전문가 2명이 '알법 사업'을 전담하였다.

2013년 정부조직 개편 시에 '알법 사업'은 기획조정관실 법령정비담당관실로 업무가 이관되었고, 2016. 8.까지 법령정비담당관실 소속 서기관(또는 사무관) 1명, 국어전문가 2명이 '알법 사업'을 전담하였다.

그리고 2016. 9. 법제처 조직 개편으로 '알법 사업'은 법제지원국 법제지원총괄과로 업무가 이관되어, 법제지원총괄과 소속 사무관 1명, 국어전문가 2명이 업무를 전담하고 있다.

3) 자문위원회의 구성

(가) '알기 쉬운 법령 만들기 위원회'의 구성

법령을 알기 쉬운 우리말로 간결하고 명확하게 정비하기 위해서는 법학, 국문학 등 관련 분야 전문가의 참여가 반드시 필요하였다.

그리하여 법제처에서는 2000년에 '법률 한글화 추진위원회'를 설치하였으며, 2005년에는 '알법 사업'을 추진하면서 '알기 쉬운 법령 만들기 위원회 규정(법제처 훈령 제174호)'을 제정하여 기존의 '법률 한글화 추진위원회'와 '법령용어심의회'를 통합한 '알기 쉬운 법령 만들기 위원회'를 설치하였다. 그리고 2006년에는 알기 쉬운 법령 정비 기준 마련 등 사업의 탄력적 추진을 위하여 위 훈령을 전부개정하였고, 그러면서 그 위원회의 외부 위촉위원을 10명에서 23명으로 대폭 확대하였다. 이 위원회는 2008년 초까지 활동하며 사업의 기틀을 잡는 데 큰 기여를 하였다.

그 후 법률 정비가 마무리되던 2010년 말부터 '알법 사업'을 더욱 심화할 필요성이 제기되면서, 법률 용어의 정비, 북한 법령용어의 검토, 표·그림·계산식의 도입 등 새로운 정비기준 마련이 검토되었다. 그리고 이를 위하여 '알기 쉬운 법령 만들기 자문위원회(위원장: 서울대 법대 명예교수 최송화)'를 새로 구성하였다. 이 새로운 위원회는 법학, 국문학, 일문학, 북한법 등 전문가 총 14명으로 구성되어 있으며, 현재 정비기준의 마련 및 주요 정비안의 마련 시 쟁점이 되는 사안에 대하여 자문

의견을 제시하는 등 적극적으로 활동 중이다.

(나) 기본법 알법 정비 자문위원회 구성

2013년부터는 국민 중심의 법률문화 조성을 위해 민법, 형법, 형사소송법, 행정소송법 등 기본법의 정비를 추진하면서 법학, 국문학 등 관련 분야의 전문가로 하여금 기본법 정비안 마련에 적극적으로 참여하도록 하였다.

먼저 법무부가 입법예고한 행정소송법 개정안에 대해 사전 권고 및 입법 지원을 하기 위하여 '행정소송법 알기 쉽게 새로 쓰기 자문위원회(위원장: 서울대 법대 명예교수 최송화)를 구성 · 운영하였다.[13]

그리고 민법은 국민생활과 밀접한 중요한 법률이어서 기본법 중 맨 먼저 정비 대상으로 선정되었고, 이를 위하여 '민법 알기 쉽게 새로 쓰기 자문위원회(위원장: 이화여대 법전원 교수 송덕수)'를 구성 · 운영하였다.[14]

형법의 정비를 위해서는 '형법 알기 쉽게 새로 쓰기 자문위원회(위원장: 서울대 법전원 교수 신동운)'를 구성 · 운영하였다.[15]

형사소송법의 정비를 위해서는 '형사소송법 알기 쉽게 새로 쓰기 자문위원회(위원장: 건국대 법전원 교수 손동권)'를 구성 · 운영하였다.[16]

(2) 개정 단위와 정비 방식

1) 개정 단위 : 개별 법령별 정비안 마련

'알법 사업'의 초기에는 법제처에서 알기 쉬운 법령 개정을 개별 법령 단위로

13) 이 위원회는 법학교수 5명, 국어교수 5명, 관계기관 4명 등 전문가 총 14명으로 구성되어 행정소송법 개정안을 검토하였고, 법제처는 자문회의 결과 등을 검토 반영한 법제처 권고안을 2013. 5. 법무부에 송부하였다.

14) 이 위원회는 법학교수 7명, 국어교수 3명, 변호사 1명, 법원 판사 1명을 포함한 관계기관 4명 등 전문가 총 15명으로 구성되어, 2013. 6.부터 11.까지 총 13회의 자문위원회를 개최하여 민법개정안을 검토하였고, 법제처는 자문의견이 반영된 '알기 쉽게 새로 쓴 민법개정안'을 2013. 11. 법무부에 송부하였다. 그 후 법무부가 그 개정안을 다소 수정한 민법개정안을 2015. 10. 8.에 국회에 제출하였고, 국회 법제사법위원회 법안심사 제1소위원회에 회부되어 전문위원 검토보고서가 작성된 뒤 2016. 5. 16. 제1소위원회에 의안 상정되었으나 본격적인 심의 없이 해당 소위원회가 산회되었고, 결국 19대 국회의 임기만료로 의안 폐기되었다.

15) 이 위원회는 법학교수 3명, 국어교수 2명, 변호사 3명, 검사 1명 등 전문가 총 9명으로 구성되어 형법 개정안을 검토하였고, 법제처는 자문의견이 반영된 '알기 쉽게 새로 쓴 형법개정안'을 2014. 12. 법무부에 송부하였다.

16) 이 위원회는 법학교수 2명, 국어학자 2명, 변호사 2명, 법관 1명, 검사 1명 등 전문가 총 8명으로 구성되어 형사소송법 개정안을 검토하였고, 법제처는 자문의견이 반영된 '알기 쉽게 새로 쓴 형사소송법 개정안'을 2016. 1. 법무부에 송부하였다.

할 것인지, 문제가 되는 정비 대상 용어를 단위로 할 것인지와 같이 개정 단위에 대한 논의가 있었다. 그런데 논의 결과 용어별로 하지 않고 개별적인 법령별로 정비안을 마련하기로 하였고, 매년 200여건씩 정비하기로 하였다.

2) 개정 유형: '전부개정' 방식에서 '일부개정' 방식으로

알기 쉬운 법령 정비는 해당 법률의 제명을 포함하여 전 조문을 대상으로 띄어쓰기, 문장 기호, 용어, 어순 등을 종합적으로 알기 쉽게 정비하는 것으로서, '알법 사업'의 초기에는 일부개정 방식이 아닌 전부개정 방식을 채택하였다. 그리고 그 첫해인 2006년에는 법률 63건에 대한 전부개정 법률안을 국회에 제출하였다.

그런데 전부개정 방식을 채택하는 경우 조문의 정리 및 부칙의 효력 판단 등 실무적으로 고려해야 할 사항이 너무 많았다.[17] 그리하여 사업 추진이 사실상 불가능할 정도였다. 그리하여 2007년부터는 일부개정 방식으로 전환하였다. 그 대신 국회 심의를 편하게 하기 위하여 개정 단위를 조 단위로 하고 내용이 개정되는 부분은 진하게 표시하는 등 새로운 개정문 신구 조문 대비표 작성 방식을 도입하였다.

법제처는 이러한 새로운 개정 방식에 대한 의견을 2007. 3. 13. 국회에 제출하였고, 그 후에는 그 새로운 방식에 따라 법률을 정비해 왔다.

3) 정비방식: '순수알법'과 '내용알법'

(가) '순수알법'의 도입

개별 법률을 개정될 때에 알기 쉽게 정비하는 경우에는 5년 동안 1,000여건의 법률을 모두 정비하는 것이 불가능하였다. 그리하여 법제처에서는 각 부처의 입법계획과 별도로 알기 쉬운 법령 정비를 위한 별도의 입법 계획을 수립하여 추진할 필요가 있었다.

이에 내용 개정이 없어도 순수하게 표현만을 알기 쉽게 정비하기 위하여 새로운 방식의 입법 방법이 고안되었고, 그것은 내용 개정이 없는 순수한 알법 개정이라는 의미에서 '순수알법'이라고 하였다. 그리고 이러한 '순수알법'은 일반적인 법률 개정과 달리 법제처가 주도적으로 정비안을 마련하여 입법절차를 거쳐 국회제출까지 업무를 대행하기로 하였다.

17) 가령 가지 번호 정리 작업과 그에 따른 해당 법률과 다른 법률의 인용 조문을 수정해야 하고, 부칙에서 종전의 경과 조치 등을 검토·반영해야 하며, 국회 제출 후 통과 전에 다른 법률이 새로 공포될 때마다 인용 조문을 재수정해야 하는 등 알법과 무관한 부수적인 작업량이 너무 많았다.

사업 첫해인 2006년에는 이와 같은 '순수알법'의 방식으로 63건의 법률의 개정안을 마련하여 국회에 제출하였다. 그리고 이 개정안은 일괄입법이 아니고 개별입법으로 추진되었고, 법령 전부의 개정 법률안으로 제출되었다.

(나) 추진 방식의 이원화

그런데 2007년부터는 사업의 효율적인 추진을 위하여 '순수알법'에 한정하지 않고 추진 방식을 이원화하였다. 즉 정부 부처의 입법계획이 수립된 법률(내용 개정 수요가 있는 법률)은 법제처가 권고안을 제공하면 이를 기초로 부처가 입법절차를 주도하는 '내용알법'으로 추진하고, 내용 개정 수요가 없는 법률 중 해당 연도에 알기 쉽게 정비할 필요가 있는 법률은 법제처가 정비안 마련부터 입법예고, 부처 협의, 국회 제출 등 입법 절차를 대행하는 '순수알법'으로 나누어 추진하게 된 것이다.

Ⅲ. '알법 사업' 10년 동안의 추진 실적

1. 실적 개요

법제처에서는 '알법 사업' 5개년 계획에 따라 2006년부터 2010년까지 법률 977건에 대한 정비안을 국회에 제출하였다. 그리고 2012년 5월에 18대 국회 임기만료일까지 법률 총 783건이 국회를 통과하였다. 또한 2012년에는 18대 국회 임기만료로 폐기된 법률 중 '순수알법' 법률안 중 정부입법계획이 없는 법률안 30건을 다시 국회에 제출하였고, 2013년에는 위 5개년 계획과는 별개인 미정비 한자 법률 47건을 국회에 제출하였으며, 2016. 8. 31. 현재 국회 제출 법률안 77건 중 65건이 국회를 통과하였다. 그리고 그 후에도 법률을 상시적으로 알기 쉽게 심사함으로써 지속적으로 정비를 하고 있다.

또한 법제처에서는 정비가 필요한 하위법령 2,300여건 중에서 2012년까지 1,989건을 정비하였고, 그 후 하위법령도 상시적으로 알기 쉽게 심사함으로써 지속적으로 정비를 하고 있다.

2013년부터는 기본법을 알기 쉽게 새로 쓰는 사업을 시작하여, 2013년에는 민법과 행정소송법, 2014년에는 형법, 2016년에는 형사소송법의 정비안을 마련하여 소관 부처인 법무부에 송부하였고, 2015. 10.에는 민법개정안이 법무부 주관으로 국회에 제출되었다.[18]

2014년부터는 특정 주제의 법령용어를 선정하여 순화작업을 추진하였다. 구체적으로 말하면, 2014년에는 '정신병자(정신질환자)', '맹인(시각장애인)' 등 9개 장애인 비하 용어가 포함된 총 109건의 법령과 '가도(假道)(임시도로)', '갑상선(甲狀腺)(갑상샘)' 등 37개 일본식 용어가 포함된 총 302건의 법령을 확정하여 정비를 추진하였고, 2015년에는 '제세동기(심장충격기)', '사생아(혼외자녀)' 등 12개 차별적 · 권위적 법령용어 및 전문분야에서 관행적으로 사용되는 법령용어가 포함된 총 70건의 법령, 2016년에는 '징구(제출)', '수진(진료받음)' 등 11개의 용어가 포함된 총 72건의 법령을 확정하여 정비를 추진하였다.

2. 사업별 추진실적

구체적 사업별로 '알법 사업'의 추진실적을 기술하면 다음과 같다.

(1) 정비기준 마련

- 2006년 통일적인 정비기준 마련[19]

(2) 법률 알기 쉽게 만들기

1) 2006년

- 법률안 63건 국회 제출, 60건 국회 통과

2) 2007년

- 추진 방식을 '내용알법'과 '순수알법'으로 이원화
- 알기 쉽게 정비한 법률안 216건 국회 제출, 122건 국회 통과

3) 2008년

- 알기 쉽게 정비한 법률안 229건 국회 제출, 209건 국회 통과

4) 2009년

- 알기 쉽게 정비한 법률안 245건 국회 제출, 220건 국회 통과

5) 2010년

- 알기 쉽게 정비한 법률안 224건 국회 제출, 172건 국회 통과

18) 이 민법개정안은 2016. 5.에 국회 임기만료로 폐기되었으나, 2016. 8. 31. 현재 20대 국회에 재제출이 추진되고 있다.

19) 국어 · 일본어 · 법률전문가의 공동 연구와 국회 등 관계기관과 협의를 거쳐 통일적인 정비기준을 마련하였다.

6) 2012년

- 알기 쉽게 정비한 법률안 30건[20] 국회 제출, 30건 국회 통과

7) 2013년

- 알기 쉽게 정비한 법률안(정비되지 않은 한자법률) 47건 국회 제출, 35건 국회 통과
- 복잡한(불합리한) 법체계 관련 법률 2건 정비안 마련[21]

8) 2014년

- 알기 쉽게 정비한 법률안 32건 국회 제출, 25건 국회 통과

9) 2015년

- 알기 쉽게 정비한 법률안 11건 국회 제출, 4건 국회 통과

10) 2016년(2016. 8. 31. 기준)

- 알기 쉽게 정비한 법률안 9건 국회 제출

(3) 기본법 알기 쉽게 새로 쓰기 사업

1) 2013년

- 기본법 알기 쉽게 새로 쓰기 사업 추진
- 민법과 행정소송법 정비안을 소관 부처인 법무부에 제출(2013. 11, 2013. 5.)

2) 2014년

- 형법 정비안을 소관 부처인 법무부에 제출(2014. 12.)

3) 2015년

- 형사소송법 정비안 마련

4) 2016년

- 형사소송법 정비안을 소관 부처인 법무부에 제출 (2016. 1.)

20) 18대 국회 임기만료로 폐기된 법률안 중 '순수알법'에 해당한 것이다.
21) '학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률', 평생교육법의 정비안이었다.

(4) 하위법령 알기 쉽게 만들기

1) 2006년: 하위법령 49건 정비

2) 2007년: 하위법령 213건 정비

3) 2008년: 하위법령 308건 정비

4) 2009년: 하위법령 309건 정비

5) 2010년: 하위법령 227건 정비

6) 2011년: 하위법령 408건 정비

7) 2012년: 하위법령 475건 정비

8) 2013년: 하위법령 771건 정비

9) 2014년: 하위법령 265건 정비

10) 2015년: 하위법령 109건 정비

11) 2016년(2016. 8. 31. 기준)

- 하위법령 77건 정비
- 감사원규칙 9건 정비안 마련

(5) 행정규칙 정비

1) 2012년: 국방부 훈령 11건 정비안 마련

2) 2016년 (2016. 8. 31. 기준): 감사원 행정규칙 20건에 대한 정비안 마련

(6) 조례 정비

1) 2012년: 자치법규 20건 정비안 마련

2) 2015년

- 법제처 자치입법컨설팅 대상 조례안 59건을 알기 쉽게 정비

3) 2016년(2016. 8. 31. 기준)

- 법제처 자치입법컨설팅 대상 조례안 60건과 울산광역시와의 업무협약에 따른 울산광역시 조례 22건을 알기 쉽게 정비

(7) 약관 정비

1) 2012년: 국민 실생활과 밀접한 표준약관 20건 정비안 마련

2) 2015년: 표준약관, 표준계약서 등 4건에 대해서 정비안을 마련하여 소관 부처에 제공[22)]

(8) 법령용어 정비

1) 2012년: 농림 및 산림 관련 51개 전문용어에 대한 순화용어 확정 · 통보

2) 2014년

- '정신병자(정신질환자)' 등 9개 장애인 비하용어가 포함된 총 109건의 법령에 대해 부처 협의를 거쳐 과제 확정, 정비 추진
- '가도(假道)(임시도로)' 등 37개 일본식 용어가 포함된 총 302건의 법령에 대해 부처 협의를 거쳐 과제 확정, 정비 추진

3) 2015년

- '제세동기(심장충격기)' 등 12개 차별적·권위적 법령용어 및 전문분야에서 관행적으로 사용되는 법령용어가 포함된 총 70건의 법령에 대해 부처 협의를 거쳐 과제 확정, 정비 추진

4) 2016년

- '징구(제출)' 등 11개의 차별적 · 권위적 법령용어 및 전문분야에서 관행적으로 사용되는 법령용어가 포함된 총 72건의 법령에 대해 부처 협의를 거쳐 과제 확정, 정비 추진

(9) 법령 체계 및 구조 정비

1) 2015년: 산림 분야 13개 법령에 대한 체계 및 문장 정비 방안 마련 및 정비안 부처 송부(2015. 12.)

2) 2016년: 2016년부터는 법령의 체계 및 구조를 알기 쉽게 만드는 방향으로 사업을 전개해 나가려고 함.[23)]

22) 구체적으로는 공정거래위원회의 전자금융거래 기본약관과 건설기계임대차 표준계약서, 국토교통부의 표준위수탁계약서, 금융위원회의 실손의료보험 표준약관이다.

23) 구체적으로는 공무원 인사관계 법령의 알기 쉬운 정비방안의 연구와, 서문의 필요성, 조 제목의 작성 방법, 장 · 절 · 조 · 항 · 호 · 목의 법령 구조, 약칭 · 준용 등 법령의 체계와 구조를 알기 쉽게 하는 정비방안의 연구를 추진하고 있다.

Ⅳ. '알법 사업' 10년간의 결과에 대한 평가

1. 서설

'알법 사업'에 대하여 평가하는 방법으로는 전문가의 입장에서 그 사업의 결과를 분석하여 하는 것도 생각해볼 수 있다. 그러나 '알법 사업' 자체가 모든 국민이 법령을 알기 쉽게 느낄 수 있도록 고치는 일이기 때문에, 국민의 입장에서 법령이 그 사업 후에 얼마나 알기 쉽게 변하였다고 느끼는지를 조사하여 평가해보는 방법이 더욱 바람직하다.

그리하여 아래에서는 '알법 사업'에 대한 국민의견을 조사한 결과를 기초로 '알법 사업'에 대하여 평가해 보려고 한다.

2. '알법 사업'에 대한 국민의견 조사결과

(1) 조사 모습

법제처에서는 2012년부터 2015년까지 매년 국민(때로는 공무원 포함)을 대상으로 '알법 사업'에 대하여 설문조사를 해왔다. 조사 내용은 크게 (1) 법령 이용 경험(법령을 찾아본 경험 유무, 법령을 이해하기 어려웠던 경험 유무, 법령을 이해하기 어려웠던 이유 등), (2) 정비법령의 성과(정비유형별로 1~8개 사례씩 총 24~44사례. 2012년에는 총 3개 사례), (3) '알법 사업'에 대한 인식, (4) 향후 추진 사항, (5) 사업 관련 건의사항으로 구분되어 있었다. 다만, 의견조사 첫해인 2012년에는 이것들 외에 '알법 사업'과 직접 관계가 없는 '법제처 업무에 대한 인식과 발전 방향'에 관하여도 의견을 조사하였다.

각 의견조사별로 특기사항을 적으면 다음과 같다.

2012년에는 '한국리서치'에 의뢰하여 '알법 사업 및 법제처에 대한 인식 조사'를 실시하였다. 이 조사의 대상은 중앙행정기관 공무원 107명, 지방자치단체 공무원 101명, 일반국민 275명 등 총 483명이었다. 이 조사는 정비에 따른 개선 정도를 묻는 사례를 3개만으로 적게 들고 있는 점이 그 뒤의 조사들과 차이가 크다.

2013년에는 '한국리서치'에 의뢰하여 조사하였으며, 조사 대상은 일반국민 1,217명, 법제처 고객 283명 등 총 1,500명이었다. 이 조사에서는 정비 사례별 평가 대상을 8분야 총 24개로 늘렸다.

2014년에는 '소프트하우스'에 의뢰하여 조사하였고, 조사 대상은 일반국민 1,600명, 변호사 또는 로스쿨생 200명 등 총 1,800명이었다. 이 조사에서는 정비 사례별 평가 대상을 9개 분야 총 44개로 대폭 늘렸다.

2015년에는 '와이즈리서치'에 의뢰하여 조사하였고, 조사 대상은 일반국민 1,700명, 변호사 또는 로스쿨생 200명, 공무원 100명 등 총 2,000명이었다. 그리고 이 조사에서는 정비 사례별 평가 대상이 9개 분야 총 40개였다.

이들 조사는 조사 대상이 다르고, 또 설문 내용에 차이가 있어서 각각의 것이 따로 따로 의미를 가지게 된다. 즉 어느 것이 다른 것보다 의미가 더 크다고 할 수는 없는 것이다. 다만, '알법 사업'에 대한 인식 정도는 가장 최근에 행해진 2015년의 조사결과가 현재의 국민 의견에 제일 가깝다고 말할 수 있을 것이다. 따라서 아래에서는 모든 조사를 참고하되 2015년의 조사결과에 더욱 주목하려고 한다. 그리고 2012년의 조사는 그 대상의 42%가 공무원이고 일반국민의 비율이 다른 해의 조사에 비하여 상대적으로 적어서 때로는 무시하려고 한다.

(2) 조사결과

1) 평소 법령 이용 경험 및 주 검색 법령

조사 대상자에게 평소에 법령을 이용한 경험이 있는지를 물어보았다. 그 결과 2013년 조사에서는 대상자의 72.8%(일반국민 67.1%), 2014년에는 75.4%(일반국민 72.3%), 2015년에는 51.4%가 법령을 이용한 경험이 있다고 답하였다.

찾아본 법령은 2013년에는 조세법령(43.5%), 민법(37.1%), '도로교통법 등 안전 관련 법령(31.4%)' 순이었고, 2014년에는 조세법령(29.3%), 민법 관련 법령(25.6%)의 순이었으며, 2015년에는 조세법령(40.6%), 민법(30.4%) 순이었다.

2) 법령을 이용하기 어려웠던 경험

법령 이용 시 법령을 이해하기 곤란했던 경험이 있는지를 물었다. 그에 대하여 2012년에는 85.7%, 2013년에는 87.5%, 2014년에는 91.3%, 2015년에는 82.0%가 그러한 경험이 있다고 답하였다.

법령을 이해하기 곤란했던 경험을 한 응답자에게 그 원인을 물었다. 그 결과 2013년부터 2015년까지 매년 첫째의 원인은 '전문용어나 일상생활에서 사용하지 않는 낯선 용어가 많아서'였다. 그 다음으로는 2014년, 2015년에는 '한자로 규정되어 있거나 어려운 한자어가 많아서', '문장의 표현이 불명확하여 정확한 의미를 알 수가 없어서'의 순이었으나, 2013년에는 '법령문의 표현이 불명확하여 정확한 의미를 알 수가 없어서'와 '법령의 체계나 조문 배치가 복잡하여 필요한 사항을 찾기나 이해하기 어려워서'가 각각 2위, 3위에 해당하였다.

3) '알법 사업'에 대한 인식

'알법 사업'에 대하여 들어본 적이 있는지를 조사하였다. 그 결과 응답자의 대다수가 '들어본 적은 있으나 자세한 내용은 모른다'고 응답하였고, 구체적인 비율은 2012년 48.9%, 2013년 47.3%, 2014년 49.8%, 2015년 48.9%이다. 그리고 '들어본 적이 없다'고 답한 비율도 2013년에는 45.5%, 2014년 43.6%, 2015년 46.8%에 이른다.[24]

'알법 사업'의 추진 필요성에 대하여는 응답자의 절대 다수가 필요하다고 하였고, 그 비율은 2013년 98.6%, 2014년 87.9%, 2015년 96.7%이었다.

'알법 사업'이 실제 법령을 이해하고 생활에 적용하는 데 도움이 되는지에 대하여 2013년에는 98.5%가, 2014년에는 90.1%가, 2015년에는 96.5%가 도움이 된다고 답하였다.[25]

4) 개정 법령안에 대한 평가(사업의 성과)

개별적 · 구체적인 정비사례들을 제시하고 정비 전에 비하여 정비 후에 이해하기 쉬워졌는지와 이해가 되는 정도를 숫자로 표시하게 하였다. 그 조사결과는 개별적인 사례별로 정리되어 있으나, 여기서는 그것들을 종합한 성과에 대하여만 소개하기로 한다.

(가) 2013년의 조사결과

2013년에는 8개 정비 유형별로[26] 1개 내지 5개 사례 등 총 24개의 정비사례에

24) 2012년에는 '들어본 적이 없다'는 응답이 14.1%로 낮고, '들어본 적이 있고 자세한 내용까지 알고 있다'는 응답이 37.1%로 매우 높으나, 그 이유는 조사 대상자의 절반 가까이가 공무원이어서 그런 것으로 추측된다.
25) 2012년에는 이에 대하여 묻는 설문이 없었다.
26) 구체적인 유형은 ① 어려운 한자어를 쉬운 한자어로 변경, ② 어려운 한자어를 우리말로 풀이, ③ 일본식 한자어 정비, ④ 특정분야 전문용어 정비, ⑤ 단어의 배치가 잘못된 문장, ⑥ 지시하는 내용의 구체화,

대하여 정비 전과 정비 후를 비교하게 하였다. 그 결과 모든 정비 사례에 대하여 85% 이상이 정비 후에 법령이 더 이해하기 쉽다고 답하였다.[27)]

정비 유형별로는 '어려운 한자어를 쉬운 한자어로 변경' 86.1%, '어려운 한자어를 우리말로 풀이' 85.7%, '일본식 한자어 정비' 89.9%, 특정분야 전문용어 정비' 89.1%, '문장 정비' 90.8%로 응답되었다.

2013년 조사결과 '알법 사업'에 의하여 국민이 느끼는 법령의 개선 정도는 100점 만점에 87.5로 나타났다.

(나) 2014년의 조사결과

2014년에는 9개 정비 유형별로[28)] 각 1개 내지 8개 사례 등 총 44개의 정비 사례에 대하여 정비 전과 후를 비교하게 하였다. 그 결과 '어려운 한자를 쉬운 한자로 변경(82.0%)', '어려운 한자어를 쉬운 우리말로 풀이(82.8%)', '일본식 한자어와 용어를 정비(83.4%)', '특정분야의 전문용어를 정비(80.6%)', '형법을 알기 쉽게 정비(83.1%)', '문장 정비(80.3%)' 사례에 대하여 80% 이상이 정비 후가 이해하기 쉽다고 응답하였다. 그에 비하여 '외래어나 외국어를 우리말로 순화', '장애인을 비하하는 듯한 용어를 정비'는 각각 68.6%, 67.4%만이 정비 후가 이해하기 쉽다고 하였다. 그런데 이 둘, 특히 후자는 정비의 주된 목적이 이해를 쉽게 하는 것이 아니어서 그 비율에 크게 의미를 둘 필요는 없다.

2014년 조사결과 '알법 사업'에 의하여 국민이 느끼는 법령의 개선 정도는 100점 만점에 85.0으로 나타났다.

(다) 2015년의 조사결과

2015년에는 9개의 정비 유형별로[29)] 각 1개 내지 8개 사례 등 총 40개의 정비 사례에 대하여 정비의 전과 후를 비교하게 하였다. 그 결과 '어려운 한자어를 쉬운 한자어로 변경(90.20%)', '어려운 한자어를 쉬운 우리말로 변경(88.80%)', '일본식 한자어와 용어를 변경(86.00%)', '특정 분야의 전문용어를 정비(88.00%)', '형사

⑦ 불명확한 표현 명확화, ⑧ 길고 복잡한 문장이다. 이들 중 ⑤~⑧은 각 1개 사례이어서 '문장 정비' 사례로 묶어서 통계처리를 하였다.

27) 각 사례별로는 가장 낮은 것이 70.2%이었다.

28) 구체적인 유형은 주25의 ①~④와 ⑤ 형법을 알기 쉽게 정비, ⑥ 외래어나 외국어를 우리말로 순화, ⑦ 장애인을 비하하는 듯한 용어를 정비, ⑧ 명사연결체를 풀어쓰기, ⑨ 어색하거나 중복되는 표현이다. 이들 중 ⑧과 ⑨는 각 1개의 사례이어서 '문장 정비'사례로 묶어서 통계처리를 하였다.

29) 구체적으로는 주25의 ①~④와 ⑤ 형사소송법을 알기 쉽게 변경, ⑥ 외래어나 외국어를 우리말로 순화, ⑦ 인종·성·직업 차별용어를 변경, ⑧ 불명확한 수식 구조를 개선, ⑨ 어색하거나 중복되는 표현이다. 이들 중 ⑧과 ⑨는 각 1개의 사례이어서 '문장 정비' 사례로 묶어서 통계처리를 하였다.

소송법을 알기 쉽게 변경(90.00%)', '문장 정비(83.20%)'가 80%를 넘어 높게 나타났으며, '외래어나 외국어를 우리말로 순화(77.60%)', '인종·성·직업 차별용어를 변경(77.00%)'은 더 쉬워지기는 했지만 그 정도는 상대적으로 낮게 나타났다. 그런데 이들은 - 2014년 조사와 관련해서 언급한 바와 같이 - 정비의 주된 목적이 알기 쉽게 만드는 데 있는 것이 아니므로 그 비율에 크게 의미를 둘 필요는 없다.

2015년의 조사결과 '알법 사업' 후에 국민이 느끼는 법령의 개선 정도는 100점 만점에 85.10로 나타났다.

5) '알법 사업'의 향후 추진 사항

특별히 어려워 개선이 필요하다고 생각되는 법령이 있는지 물었다. 그 결과 2013년에는 조세법령 62.3%, 민법 57.7%, 형법 등 범죄의 처벌 및 소송절차 관련 법령 56.5%의 순으로 나타났고, 2014년에는 조세법령 17.3%, 범죄 관련 법령 15.0%, 민법 14.3%의 순이었으며, 2015년에는 조세법령 67.3%, 범죄 관련 법령 59.4%, 민법 49.85%, 상법 등 경제법령 46.9%의 순이었다.

법령을 알기 쉽게 하기 위해서 우선적으로 해야 할 사업을 물은 데 대해서는, 2013년에는 '민법 · 형법 등 기본법 알기 쉽게 새로 쓰기' 70.5%, '약관 · 조례 등 사회적 법규 알기 쉽게 쓰기' 64.3%, '일본식 한자어 · 표현 정비' 57.6%의 순으로 답하였고, 2014년에는 '일본식 한자어 · 표현 정비' 39.6%, '건축 관계 법령 등 복잡하고 어려운 단행법 쉽게 풀어쓰기' 36.9%, '전문용어 · 외국어 · 외래어 · 신조어를 쉬운 우리말로 수정' 23.5%의 순이었으며, 2015년에는 '일본식 한자어 표현 변경' 80.1%, 복잡하고 어려운 단행법 쉽게 풀어쓰기' 60.25%, '전문용어 · 외국어 등을 쉬운 우리말로 수정' 46.2%의 순이었다.

'알법 사업'과 관련하여 건의하고 싶은 내용을 물었다. 그 결과 2013년에는 '누구나 이해하기 쉽게 만들었으면 한다' 44.5%, '한자, 일본식 표현, 전문용어 등 쉬운 우리말로 풀이 및 해석' 15.7%, '빠른 시일 내에 추진' 5.4%, '사업에 대한 홍보가 필요하다' 4.5%의 순으로 나타났고, 2014년에는 '누구나 이해하기 쉽게 만들었으면 한다' 43.7%, '한자, 일본식 표현, 전문용어 등 쉬운 우리말로 풀이 및 해석' 21.0%, '지속적인 법령 개선 사업 전개' 12.6%, '사업에 대한 홍보가 필요하다' 6.7%의 순이었으며, 2015년에는 '국민 모두가 알기 쉽게 개선 필요' 36.5%, '빠른 시일 내에 개선 필요' 26.4%, '개정된 법의 적극적인 홍보 필요' 19.2%, '일본식 한자어 · 표현 정비 확대' 10.2%, '우리말 법 제정 및 개선 확대' 7.8%의 순이었다.

3. 조사결과의 분석

국민의견 조사결과를 분석해 보기로 한다.

(1) 개선이 필요한 법령의 우선순위

법제처의 의견조사에 따르면, 국민의 대다수가 법령을 찾아보았고 그 비율은 조세법령과 민법이 높게 나타났다. 그리고 개선이 필요하다고 생각되는 법령으로도 조세법령과 민법이 매년 높은 비율을 보였다. 이러한 사실로부터 국민들은 알고 싶어하는 법령을 모두 어렵게 느끼고 있음을 추론해볼 수 있다. 그런가 하면 많이 알고 싶어할수록 개선 필요성을 크게 느끼고 있음도 알 수 있다.

(2) '알법 사업'의 계속 추진 문제

'

법제처의 의견조사에 따르면, '알법 사업'이 10년간 시행되었음에도 불구하고 국민들은 그 사업에 대하여 잘 모르고 있었다. 그렇지만 그 사업의 추진 필요성에 대하여는 매년의 조사에서 매우 높게 나타났다. 그리고 압도적인 다수가 '알법 사업'이 실제 법령을 이해하고 생활에 적용하는 데 도움이 된다고 하였다. 그런가 하면 '알법 사업'과 관련한 건의사항으로 '국민 모두가 알기 쉽게 개선 필요'가 매년 1위로 나타났다. 이로부터 국민들이 '알법 사업'에 대하여 어떤 기대를 하고 어떤 효과를 보고 있는지를 짐작할 수 있다.

(3) '알법 사업'의 효과

구체적인 정비 사례들을 기초로 하여 '알법 사업'에 의해 국민이 느끼는 법령의 개선 정도를 보면, 2013년에는 100점 만점에 87.5였고, 2014년에는 85.0이었으며, 2015년에는 85.10이었다. 이와 같이 '알법 사업'의 개선효과가 매우 높게 나타난 것을 보면 '알법 사업'이 크게 성공한 정책이었음을 알 수 있다.

(4) 구체적인 정비 사례별 개선효과

법제처의 의견조사에서 사용한 구체적인 정비 사례는 매년 같은 것이 아니어서

어떠한 사례가 개선효과가 큰지를 평면적으로 비교해볼 수는 없다. 그렇지만 각 유형별로 어떤 경향을 보이는지는 살펴볼 수 있다. 그렇게 볼 때 '일본식 한자어와 용어 정비', '어려운 한자어를 쉬운 한자어로 변경', '어려운 한자어를 쉬운 우리말로 변경', '특정분야의 전문용어를 정비', '문장 정비'는 개선의 체감 효과가 매우 높게 나타났다. 이는 앞으로 계속해야 할 '알법 사업'에서 중점적으로 해야 할 사항을 수치로 보여준 것이다.

(5) 특별한 목적의 정비 사례의 문제

2014년의 조사에서는 '외래어나 외국어를 우리말로 순화', '장애인을 비하하는 듯한 용어를 정비'는 상대적으로 개선효과가 낮게 나타났다. 그리고 2015년의 조사에서는 '외래어나 외국어를 우리말로 순화', '인종 · 성 · 직업 차별용어를 변경'이 역시 상대적으로 개선효과가 적은 것으로 나타났다. 그러나 이들의 경우는 알기 쉽게 만드는 것이 주된 목적이 아니기 때문에 개선효과가 낮다고 하여 의미가 적다고 할 수는 없다. 즉 외래어 등의 순화는 우리말의 발전을 위한 것이고, 나머지 둘은 장애인의 인권을 존중하거나 인종 등에 의한 차별을 방지하기 위한 것이기 때문이다.

(6) 어려운 법률용어의 순화

조사결과에 의하면 국민들은 법률의 전문용어 즉 법률용어도 쉽게 고쳐지기를 원하고 있다. 그 가운데에는 일본식 용어나 어려운 한자어에 해당하는 것도 있지만 그에 해당하지 않더라도 일반인의 시각에서 볼 때 어려운 법률용어는 쉬운 용어로 바꾸어주기를 바라는 것이다.

Ⅴ. '알법 사업'의 조사결과에 기한 시사점

'알법 사업'에 대한 국민의견 조사를 기초로 하여 그 사업에 대한 시사점을 생각해 보기로 한다.

1. 국민들에게 관심이 많은 법령을 알기 쉽게 고쳐야 한다

국민들이 많이 알고 싶어 하는 법령을 시급하게 개선하여야 한다. 그러한 법령으로는 조세법령, 민법, '형법 등 범죄 관련 법령', '상법 등 경제법령'을 들 수 있다.

2. '알법 사업'은 앞으로도 계속 추진되어야 한다

'알법 사업'은 법령을 어느 정도 정비했다고 하여 그만 할 일이 아니며, 앞으로도 계속 추진되어야 하는 사업이다. 국민들이 '알법 사업'의 효과를 피부로 느끼고 있고, 또 그 사업의 계속을 원하고 있기 때문이다.

3. 앞으로 '알법 사업'에서 중점적으로 추진할 사항

앞으로도 계속 추진해야 할 '알법 사업'에서는 지금까지와 마찬가지로 '일본식 한자어와 용어 정비', '어려운 한자어를 쉬운 한자어로 변경', '어려운 한자어를 쉬운 우리말로 변경', '문장 정비'를 해나가야 한다.

4. '알법 사업'에서 특정분야의 전문용어의 정비를 추진해야 한다

국민은 특정분야의 전문용어 때문에 법령이 어려워지는 것을 이해해주지 않는다. 즉 국민은 전문용어도 가능하면 쉽게 고쳐지기를 원하는 것이다. 따라서 앞으로 '알법 사업'에서 특정분야의 전문용어라도 적극적으로 알기 쉽게 고치려고 노력해야 한다. 다만, 그럼에 있어서 정확성을 잃지 않도록 해당 분야 전문가의 도움을 받아야 함은 물론이다.

5. '외래어 · 외국어의 순화', '장애인 비하 용어 정비', '인종 등의 차별용어 변경' 등과 같은 특별한 목적에 의한 정비는 계속 추진되어야 한다

위의 것들은 법령을 알기 쉽게 만드는 측면에서는 체감효과가 낮으나 그러한 정비는 주로 우리말의 발전이나 장애인의 인권존중, 인종 등에 의한 차별방지와 같은 목적을 가지는 것이기 때문에, 앞으로도 계속 추진되어야 한다. 또한 이들 외에도 권위적인 용어 변경과 같이 특별한 다른 목적을 가진 정비 방안은 앞으로도 지속적으로 발굴되고 추진되어야 한다.

6. '알법 사업'의 홍보를 적극적으로 해야 한다

국민이 '알법 사업' 자체에 대하여 알든 모르든 그에 의한 개선효과를 크게 느끼고 있음은 분명하다. 그렇지만 국민이 그 사업에 대하여 잘 알고 있으면 법제처, 나아가 국가에 대한 신뢰가 더욱 두터워질 것이다. 그러한 점에서 '알법 사업'의 홍보를 지금보다 더욱 강화해야 한다. 그 방법으로는 알법 사업에 대한 '국민 아이디어의 공모제'와 같이 국민이 보다 적극적으로 '알법 사업'에 참여할 수 있는 여러 방안을 찾아서 시행할 필요가 있다.

7. 법률용어도 어렵거나 부적당한 것은 과감하게 고쳐야 한다

법률용어는 그것이 가지는 내용 때문에 '알법 사업'에서 논외로 되고 있는 경향이 있다. 그런데 법령을 어렵게 만드는 중요한 요인 중의 하나가 법률용어이다. 그리고 법률용어 가운데에는 서양의 용어를 그대로 번역하거나 순수한 일본어를 답습하여 이해하기가 매우 어렵거나 부적당한 것들도 적지 않다. 국민들을 위한다면 그러한 용어만이라도 속히 고쳐야 한다. 법률용어를 고치는 일은 근래 독일이나 미국 등 다른 나라에서도 행해지고 있다. 이제는 우리도 법률용어의 정비도 과감하게 할 필요가 있다. 그 경우에 정확성을 위하여 해당 법학 분야의 전문가의 도움을 받아야 함은 물론이다.

Ⅵ. 소결

1. 앞에서 본 바와 같이, 10년간 행해져온 '알법 사업'은 국민들로 하여금 법령을 이해하기 쉽게 만든 성공적인 정책이다. 이제는 그러한 '알법 사업'이 어떠한 의미를 가지는지를 생각해 보기로 한다.

'알법 사업'이 본격화되기 전에는 법령이 법률전문가의 전유물이라고 해도 과언이 아니었다. 그런데 '알법 사업'에 의해 대부분의 법령이 정비되면서 국민이 어렵지 않게 법령의 내용을 파악하게 되었다. 법의 문턱이 크게 낮아진 것이다. 여기서 '알법 사업'이 법의 대중화에 결정적으로 기여하고, 결국 법을 전문가에게서 빼앗아 국민에게 돌려주는 역할을 하였다고 말할 수 있다. 그리고 '알법 사업'이 행해지면서 법률용어와 법전상의 용어도 순화하게 하는 경향을 만들어냈다. 보수적인 법 문화가 어느 정도 타파된 것이다. 또한 국민이 법에 대하여 가지는 느낌도 순화하는 계기가 되었다고 생각한다. 법령의 내용을 알기 어려웠던 과거에는 피지배 · 탄압 · 권위 등으로 인식되던 법령을 권리 · 보호 등으로 느낄 수 있게 되었기 때문이다. 그런가 하면 '알법 사업'을 하면서는 법제처나 관련 부처에서는 국민의 이해가능성에 초점을 맞추기 때문에 국민을 지배 대상으로 보기보다는 존중되어야 할 존재로 인식하게 된다. 따라서 그 사업은 국민에 대한 인식 전환에도 크게 기여한 것으로 여겨진다. 그 외에 부수적으로 '장애인을 비하하는 듯한 용어의 정비'나 '인종 등 차별적 용어 정비'등을 통하여 인권의식을 높이는 데에도 기여하였다. 그러고 보면 '알법 사업'은 그 자체로도 성공한 것이지만 그것이 가지는 바람직한 파급 효과도 적지 않은 근래 보기 드문 훌륭한 정책이었다고 할 수 있다.

2. '알법 사업'은 앞으로도 계속 추진되어야 한다. 그와 관련하여 몇 가지 주문을 하려고 한다.

개인적으로는 '알법 사업'이 철저하고 깊이 있게 연구된 뒤에 민법과 같은 기본법에 대하여 먼저 행해지고, 그러면서 정해진 여러 용어나 원칙에 기초하여 다른 법령이 정비되었으면 더 좋았을 것이라고 생각한다.[30] 그런데 이미 다른 법령이 먼저 정비되고 얼마 전에 민법의 정비안이 만들어졌으니, 민법이 개정된 뒤에는 그것을 정비하면서 정해진 원칙과 용어에 따라 이미 정비된 다른 법령도 다시 손질되어야 한다.

앞에서 언급한 바 있지만, '알법 사업'을 계속함에 있어서 법률의 전문용어의 순화

30) 다만, 일반적인 정비원칙이 정해진 뒤에 민법의 정비안이 논의된 결과로 민법에 대하여 보다 깊이 있게 논의가 되고 더욱 바람직한 원칙 등이 만들어진 점은 고무적이라고 할 수 있다.

내지 정비에도 적극성을 보여야 한다. 가령 최고(催告)와 같은 법률용어는 그대로 두어서는 결코 법령을 쉽게 만들 수 없다. 법률용어라도 현재의 법률전문가의 시각에서가 아니고 20~30년 후의 세대를 위하여 긴 안목으로 수정 여부를 검토해야 한다. 그 결과 필요하다고 판단되면 과감하게 정비해야 한다.

기존의 법률용어를 순화하고 새로운 법률용어를 만들기 위하여 법제처에 그러한 목적의 특별위원회를 두었으면 한다. 현재에도 법제처에는 자문위원회가 있으나, 그보다 적극적으로 활동할 수 있는 특별위원회가 필요하다. 그 위원회는 공 · 사법을 망라하는 전체위원회와 그 내부에 각 분야별(사법·공법·형사법 등) 소위원회로 구성했으면 한다. 그리고 거기에는 법학자 외에 국어학자·한학자 등도 참여해야 한다.

3. '알법 사업'이 앞으로도 지금까지처럼 계속 훌륭하게 행해져 모든 국민이 법령을 더욱 친숙하고 알기 쉽게 느끼게 되기를 기원해 마지않는다.

제3장 국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소

Ⅰ. 서설

앞에서 언급한 바와 같이, 지난 10년간의 '알법 사업'의 시행에도 불구하고 국민들은 아직도 법령을 어렵게 느끼고 있다. 이러한 상황에서 국민들이 법령을 쉽게 이해할 수 있는 방안을 강구하려면 먼저 '국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소'를 찾아내야 한다. 원인을 알아야 치유를 할 수 있기 때문이다. 그리하여 여기서 적절한 방법으로 '국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소'를 찾아서 정리하려고 한다. 문제는 누구를 대상으로 하여 어떤 방법으로 그러한 요소를 발견해낼 것인지이다.

이제까지 행해져온 '알법 사업'은 법조인·법학자 기타 법률전문가의 견지에서 어렵게 느껴질 가능성이 있는 용어나 표현을 찾아 수정하였다. 그리고 그 사업이 실제로 얼마나 효과를 거두고 있는지에 대해서는 주로 일반 국민을 상대로 조사해 왔다. 그와 같은 사업이나 평가의 방법은 타당성이 있다. 모든 법령은 모든 국민들에게 쉽게 읽히고 이해되는 것이 마땅하기 때문이다. 그런데 법령의 전체 내용을 자세히 이해할 수 있는지를 생각하는 2단계 '알법 사업'은 다른 시각에서 접근할 필요가 있다. 우선 모든 국민들이 대체로 쉽지 않은 모든 법령의 전체 내용을 완전히 이해하게 하는 것은 사실상 불가능하고 현실적이지도 않다. 그렇지만 어떤 법령을 주된 업무로 다루는 법 실무자는 법령의 내용을 모두 이해할 수 있어야 한다. 그리하여 이 연구에서는 1단계 '알법 사업'의 시행에도 불구하고 법령이 어렵게 느껴지는 요소를 해당 법령을 주된 업무로 취급하는 법 실무자를 대상으로 하여 조사해보려고 한다. 그리고 그 법령에 대하여 용어나 표현이 쉬운가를 조사하는 것이 아니고, 법령의 내용 전체에 대하여 이해하고 있는지, 그 이해에 어려움은 없는지를 조사해 보려고 한다. 그러기 위하여 용어나 표현에 관하여 잘 정비된 법령을 선별하려고 하며, 그 법령을 일상적으로 취급하는 법 실무자를 대상으로 조사하려고 한다.

우리 연구팀은 법제처와 협의하고 해당 법령의 법 실무자 집단을 고려하여 그러한 법령으로 공법과 사법에서 각각 하나의 법률을 선정하였다. 「폐기물관리법」과 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」이 그것이다. 법률을 공법과 사법에서 하나씩 고른 이유는 두 법의 성격상 특이한 요소가 다를 수 있어 법령을 어렵게 만드는 요소도 다를 수 있기 때문이다.

한편 조사 자료 법령으로 선정된 위의 법령의 법 실무자 즉 법 수범자 집단으로는 전자에 관하여는 폐기물사업자(실제 법률 담당자)를, 후자에 관하여는 아파트관리소장을 생각하였다. 그런데 막상 조사를 시작하고 보니 폐기물관리법에 관하여는 폐기물사업자 못지않게 지방자치단체의 폐기물 업무 담당 공무원이 훨씬 관심과 지식이 많아서 그러한 공무원을 추가하게 되었다.

결국 우리 연구팀은 한편으로는 폐기물관리법을 자료로 하여 폐기물사업자와 폐기물 담당 지자체 공무원을 상대로 조사하고, 다른 한편으로는 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」을 자료로 하여 아파트관리소장을 상대로 조사하여 '국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소'를 발굴해 보기로 하였다.

그런가 하면 이들 법 실무자와는 별도로 자문위원들에 대하여는 두 법률 모두에 대하여 조사를 하기로 하였다. 법 실무자가 아닌 전문가로서의 의견을 제시해줄 수 있을 것이기 때문이다.

그 법률에 대하여 구체적으로 어떤 방법으로 조사하였는지에 관하여는 바로 다음에 상세히 기술하기로 한다.

Ⅱ. 국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소를 발굴하는 방법: 변형된 설문조사

1. 처음 계획된 방법

10년간의 '알법 사업'이 시행되었음에도 불구하고 '국민들이 법령을 어렵게 느끼는 요소'를 찾아내려면, 그것도 법 실무자에 대하여 알아내려면, 잘 정비된 법령 전체를 조사를 해야 할 대상자에게 보여주고, 거기에서 어렵게 느끼는 요소를 알려주도록 해야 한다. 그러한 방법을 '거시적 평가(일명 질적 평가)' 방법이라고 할 수 있음은 전술한 바와 같다. 그리고 우리 연구팀은 앞서 언급한 폐기물관리법과 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」을 각각 해당 법률의 법 수범자에게 보여준 뒤 어렵게 느끼는 요소를 알려주도록 하기로 하였다.

구체적인 조사방법으로 우리 연구팀은 처음에는 다음과 같이 하기로 하였다. 우선 구체적 물음(설문)을 제시하지 않고 자유롭게 '법령을 어렵게 하는 요소'가 무엇인지 답을 하게 하기로 하였다. 그 이유는 설문을 제시하면 응답자가 한정된(주어진)

범위 안에서만 답을 할 가능성이 있는데, 그렇게 하기보다 어떤 점이든 제한 없이 의견제시를 하게 하기 위해서였다. 그렇지만 전혀 힌트도 주지 않으면 너무도 막연하게 생각할 가능성이 있어서 '생각할 수 있는 개선방안들'을 예시하기로 하였다. 그리고 의견제시 방법으로는 주어진 법률에 대하여 '어렵게 느끼게 하는 요소'를 법률에 적색으로 표시하고 그 바로 다음에 '이유'를 기재하도록 안내하였다. 그 후 조사서를 받고서 기재된 내용을 보고 피조사자를 개별적으로 면접 상담하여 어려워하는 요소를 자세히 파악하려고 하였다. 즉 심층 면접의 방법으로 구체적인 내용을 알아보려고 한 것이다.

2. 처음 계획된 방법에 대한 반응

그런데 위와 같이 처음 계획된 방법으로 의견조사를 시작하였더니 의견조사 대상자들이 어떻게 답을 하여야 할지 갈피를 잡지 못하고 너무 어려워했다. 그것은 폐기물사업자, 아파트관리소장, 자문위원을 막론하고 모두가 그러하였다. 즉 그들은 무엇에 대하여 어떻게 답을 하여야 하는지 알기가 어렵다고 하고, 법률이 긴 것이 부담이 된다고 하며, 2~3면에 이르는 조사 안내문을 읽는 것조차 힘들어 했다. 어떻게 답을 해야 하는지에 대한 어려움은 법에 대한 최고의 전문가인 법학교수도 마찬가지였다.

우리 연구팀은 그 원인이 어디에 있을지 검토해 보았다. 그 결과 가장 큰 원인은 의외로 법률 사무 담당자가 법을 거의 안 보고 또 내용도 잘 모른다는 데 있었다. 법을 법조인 정도로 다루고 있어야 문제점을 찾을 수 있는데 결코 그렇지 않았던 것이다. 아파트관리소장은 「집합주택의 소유 및 관리에 관한 법률」의 내용을 잘 알고 있어야 하고, 또 그 직책을 갖기 위해서는 주택관리사보 시험에 응시하여 합격해야 하고, 그리하여 시험 합격을 위해 그 법의 공부를 했을 텐데도 그 법률을 읽기도 어려워했다. 그리고 폐기물사업자(법 실무자)도 이와 유사하였다. 폐기물 관리법에 관하여는 오히려 폐기물 관리를 담당하는 지방자치단체의 공무원이 그 법률의 내용을 잘 알고 있고, 그 법률을 다루는 입장이어서, 조사대상을 폐기물 사업자에서 지자체의 담당 공무원으로까지 확대할 필요도 있었다.

이와 같은 사정이 있어서 처음 계획된 조사방법을 그대로 유지하는 것이 부적당하였고, 적절한 다른 방법을 찾아야 했다.

3. 새로운 조사 방법의 확정 · 시행

전술한 상황이 발생하여 우리는 기존의 의견조사서에 의한 조사를 정지시키고 새로운 의견조사 방법을 정하기로 하였다. 그리하여 우선 처음 계획된 의견조사에서 나타난 문제점을 해소하기 위해 우리 연구팀원들은 사전에 연구를 한 뒤 모여서 심도 있게 회의를 하였다.

그 결과 구체적인 설문을 제시하기로 하였다. 그리고 그 설문으로는 '법령을 알기 쉽게 만드는 개선방안'으로 생각할 수 있는 것을 가능한 한 망라하여 만들기로 하였다. 다만, 의견제시가 부적당한 것은 설문에서 빼기로 하였다. 그런데 설문으로 제시된 것 외에도 의견을 개진할 수 있도록 하기 위하여 개방적인 모습의 질문도 만들어서 추가하기로 하였다.

우리 연구팀은 위의 회의에서 의논된 설문사항을 중심으로 하여 2~3일간 온라인으로 추가로 더 의논하여 설문을 확정하였다. 그런 뒤에 다시 새로운 의견조사서로 조사하기 시작하였다.

우리 연구팀은 확정된 설문으로 정리된 의견조사서를 조사대상자에게 가지고 가서 설명을 하고 심층적인 면접을 통해 세부적인 의견을 확보하였다. 그리고 조사대상자가 제시한 의견에 대하여 후에 추가적인 조사가 필요할 경우에는 전화나 이메일 등을 통하여 추가조사를 하기로 하였다.

그와 같이 확정된 새로운 의견조사방법을 정리하면 다음과 같다. 폐기물관리법을 자료로 하여서는 폐기물사업자(법 실무자) 10인과 지자체의 폐기물 관리 담당 공무원 20인을 조사대상으로 정하였다. 그리고 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」(이하에서는 '집합건물법'이라고 약칭함)을 자료로 하여서는 우선 아파트관리소장 10인을 조사대상으로 하였다. 그런데 집합건물법에 대하여는 그것이 사법이어서 일반인도 이해하기가 어렵지 않아서 일반인 14명과 법학 전공자 10명에게도 조사하기로 하였다. 그 중 일반인은 성별·나이·거주 지역·학력 등을 고려하여 조사대상을 선별하였으며, 일반인과 법학전공자를 별도로 추가한 이유는 법 실무자와 그들의 의견이 어떤 차이를 보이는지를 살펴보기 위해서였다. 한편 자문위원으로 위촉된 분들에게는 위의 두 법률을 모두 보여주고 그 각각에 대하여 의견 제시를 요청하였다. 자문위원에게 조사를 한 이유는 전문가로서의 의견이 어떤지 알고 싶었고, 또 그 의견을 다른 자문위원들의 의견과 비교해보기 위해서였다.

Ⅲ. 설문조사 결과

1. 서설

설문조사 결과, 즉 새로운 방법에 의한 조사결과를 표로 정리하여 보여주려고 한다. 그 순서는 폐기물관리법을 자료로 한 조사결과, 집합건물법을 자료로 한 조사결과, 자문위원을 응답자로 한 조사결과의 순이다.

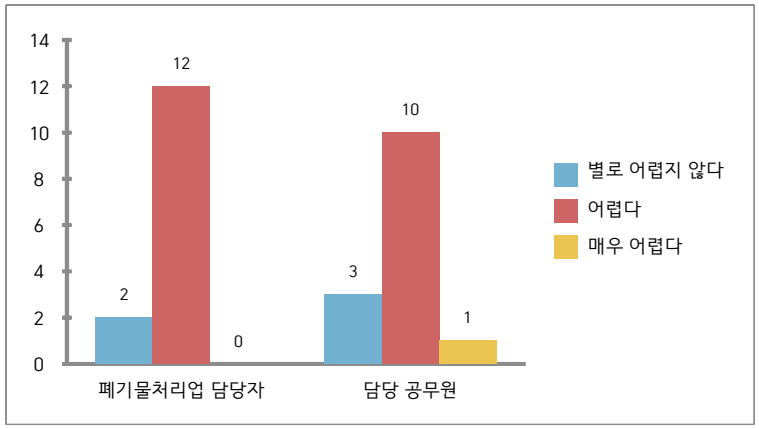
2. 구체적인 조사결과

(1) 폐기물관리법을 대상으로 한 조사결과

【1】 이 법률 전부 또는 일부(3페이지 이상)를 읽으신 후 본인이 느끼는 이해정도를 표시해 주십시오.

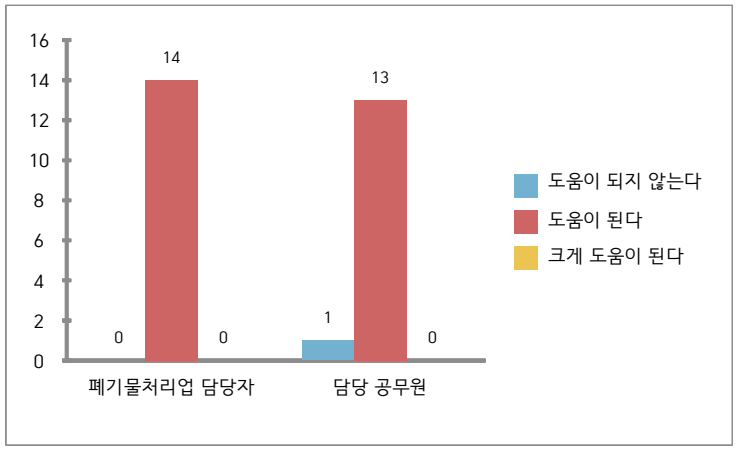
① 별로 어렵지 않다 (　　)
② 어렵다 (　　)
③ 매우 어렵다 (　　)

※ 위 ② 또는 ③으로 답한 경우에는 【1-1】문항에 답해 주십시오.



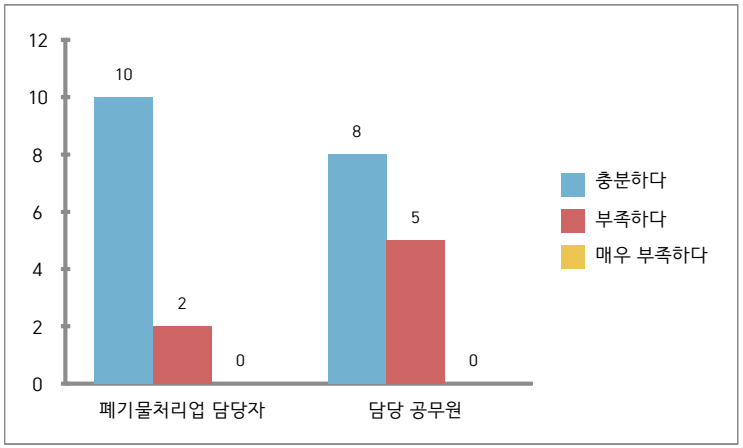
【2】 이 법률의 맨 앞에 법조문 전체의 목차를 둔다면, 법률의 전체 내용을 파악하는 데에 도움이 된다고 생각하십니까?

① 도움이 되지 않는다 ( )
② 도움이 된다 ( )
③ 크게 도움이 된다 ( )



【3-1】정의규정을 포함하는 조문의 수는 충분하다고 생각하십니까?

① 충분하다 (　　)
② 부족하다 (　　)
③ 매우 부족하다 (　　)



【3-2】개념정의가 내용이나 조문의 수에서 충분하지 않다면 어떤 점이 보완되어야 한다고 생각하십니까?

▶ 충분하지 않은 이유:

▶ 보완되어야 할 사항:

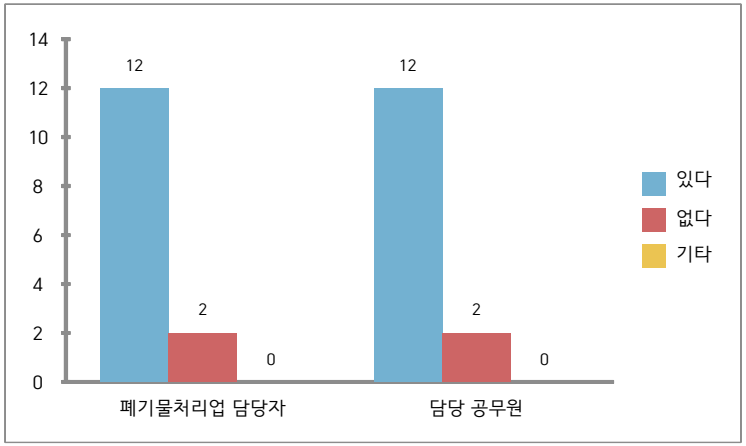
[폐기물처리업 담당자]

▶ 보완되어야 할 사항:

- 사업장폐기물의 세부내역을 추가하여 적용을 명확하게 해야 함 (예.'사업장 배출시설계 폐기물','사업장 생활계 폐기물'등의 추가).
- 쉬운 용어로 예시를 적어줄 것. 이때 적용불가 예시도 함께 적어주면 이해하기 쉬움.

【3-3】 법률의 앞부분에서 정의규정을 둔 후, 뒷부분의 개별 조문에서 그 용어가 사용되는 경우에 앞의 정의규정에서의 개념정의로 개별 조문을 이해하는 데에 어려움이 있습니까?

① 있다 ( ) ② 없다 ( ) ③ 기타 ( )



※ ①의 경우, 다음의 어떤 방법으로 보완할 수 있다고 생각하십니까? ( )

① 앞에서 정의한 용어가 개별 조문에 사용되는 경우 고딕체나 별도의 기호로 표시한다.

② 개별 조문에 사용된 용어의 뒤에 괄호로 정의규정(조와 항)을 표시한다.

③ 개별 조문에 사용된 용어를 각주처리한 후 정의규정을 표시한다.

④ 정의규정의 끝에 괄호로 정의규정에서 규정한 용어가 나오는 조문을 열거한다.

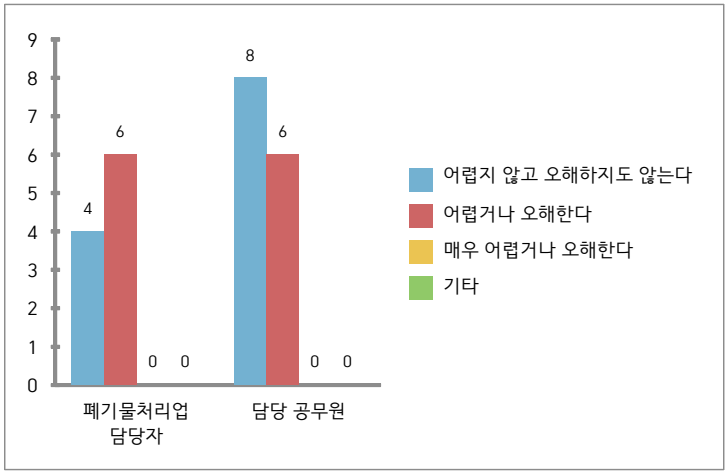
⑤ 기타의 방법: ( )

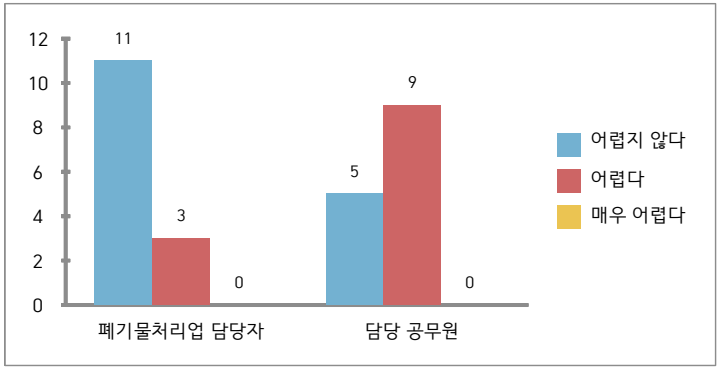
【4】 이 법률의 앞부분에서 서술하고자 하는 사항을 자세하게 규정한 뒤 그 바로 다음에 괄호로 '(이하 '00'라고 한다)'라고 줄여서 규정하는 경우가 있습니다. 그리고 그 후에는 이 약칭만을 사용합니다. 이 경우 약칭을 사용한 조문을 볼 때 이해하기 어렵거나 자세한 내용이 서술되어 있지 않아서 오해하게 됩니까?

<예시> 폐기물관리법 제4조 제4항·제5조 제1항
집합건물법 제9조 제1항·제2항

① 어렵지 않고 오해하지도 않는다 ( )
② 어렵거나 오해한다 ( )
③ 매우 어렵거나 오해한다 ( )
④ 기타 ( )

※ 위 ② 또는 ③으로 답한 경우에는 【14-1】문항에 답해 주십시오.





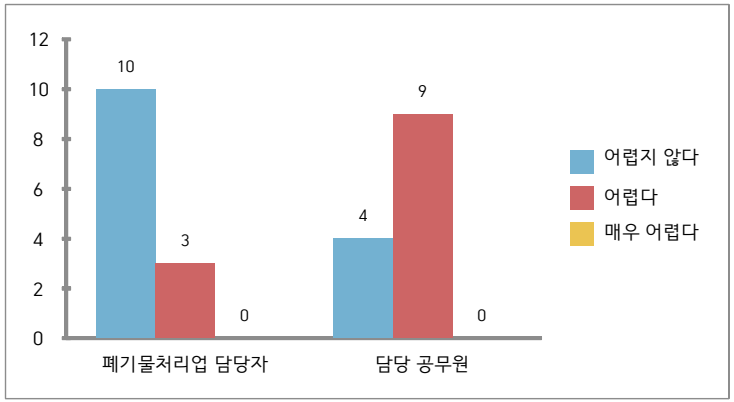
[담당 공무원]

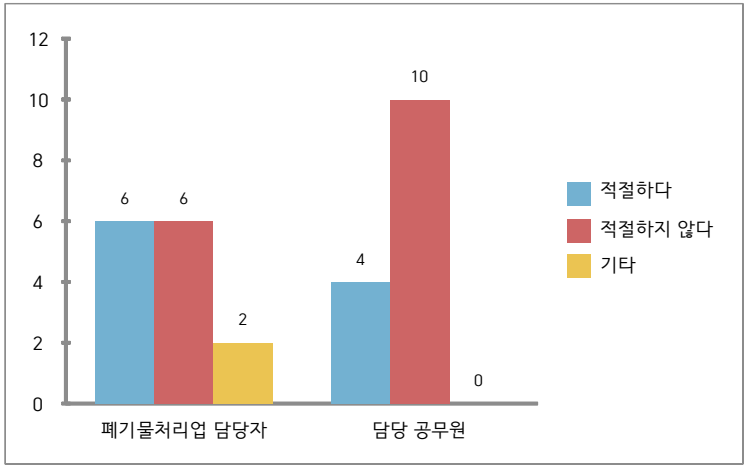
- 내용을 이해하기 어렵지는 않으나 내용을 찾아서 이해하는 데에 시간이 많이 소요됨.

【6】 개별 조문에서 다른 조문을 인용하면서 '제0조의 경우'라고 규정하는 경우 그 내용을 이해하기가 어렵습니까?

<예시> 집합건물법 제16조 제1항

① 어렵지 않다 (　　)　② 어렵다 (　　)　③ 매우 어렵다 (　　)





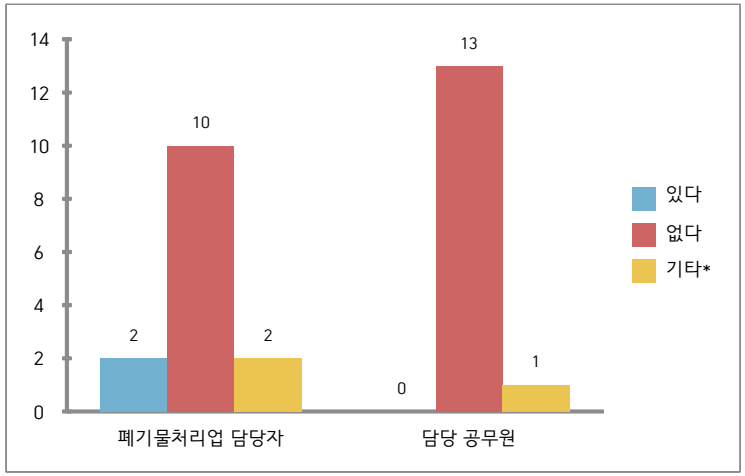
[담당 공무원]

- '② 적절하지 않다'고 답한 후, 제48조의2 단서 규정에서 정확한 예시와 기준이 필요하다는 의견 제시함.

【10】각 조문의 제목이 그 조문의 내용을 부실하게 보여주고 있어서 조문내용을 이해하는 데 어려웠던 적이 있습니까?

<예시> 폐기물관리법 제7조, 집합건물법 제9조

① 있다 ( ) ② 없다 ( ) ③ 기타 ( )



[폐기물처리업 담당자]

- 조문의 목적을 함축시키는 말로 사용.

[담당 공무원]

- 적절한 것도 있는데 반면에 너무 포괄적인 것도 있음.
- 제8조 [폐기물의 투기 금지 등] 투기금지에 관한 내용처럼 보이지만 매립, 소각에 관한 내용도 있어서 혼란 유발 가능성이 있음.
- 제18조 [사업장폐기물의 처리] 폐기물배출자의 처리인지 처리자의 처리인지 여부가 명확하지 않음.
- 제46조 [폐기물처리신고]: 수집 운반에 대한 내용과 재활용에 대한 내용을 각각 나누어야 할 것으로 생각함.

※'① 바꾸어야 한다'고 답한 후 추가로 의견 제시

[폐기물처리업 담당자]

- 이해하기 어려운 한자어의 예: 해역(海域), 수역(水域), 개황(槪況), 성토재, 도로기충재, 적체(積滯), 환가(換價), 예치, 감용(減容), 광재(鑛滓), 추계
- 생소한 법률용어: 저촉, 피성년후견인, 피한정후견인, 병과(倂科), 본선인도가격(FOB), 선적가격(CIF), 보세구역

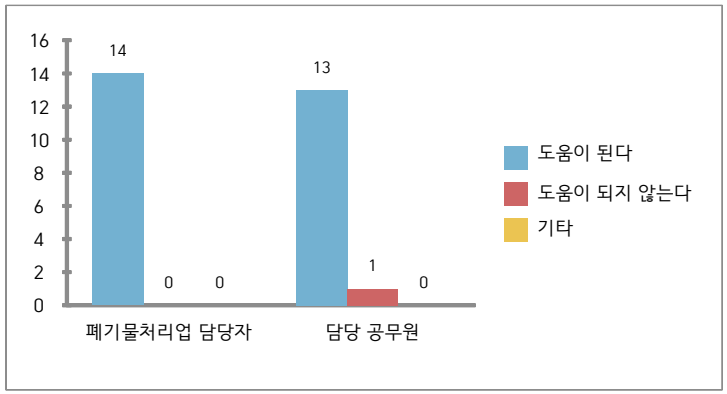
[담당 공무원]

- 법률용어: 의제, 처분

【13】각 조문의 내용의 이해를 돕기 위하여 그 조문의 입법이유나 적용례를 제시한다면 이해에 도움이 될 것이라고 생각하십니까?

① 도움이 된다 ( )
② 도움이 되지 않는다 ( )
③ 기타 ( )

※ ①로 답한 경우【13-1】문항에 답해 주십시오.

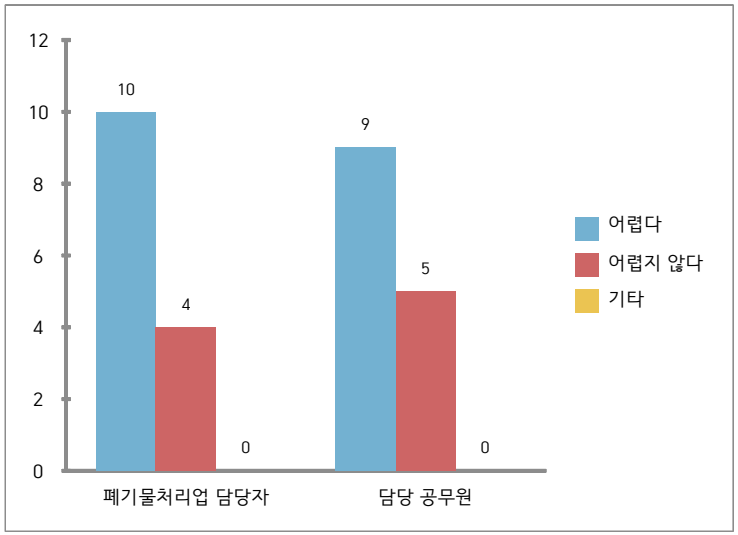


【14】 법률이 대통령령(시행령)이나 부령(예: 환경부령)에 위임을 하는 방식으로 규정하는 것이 어렵게 느껴지십니까?

<예시> 폐기물관리법 제2조 제9호·제2조의2

집합건물법 제1조의2 제2항

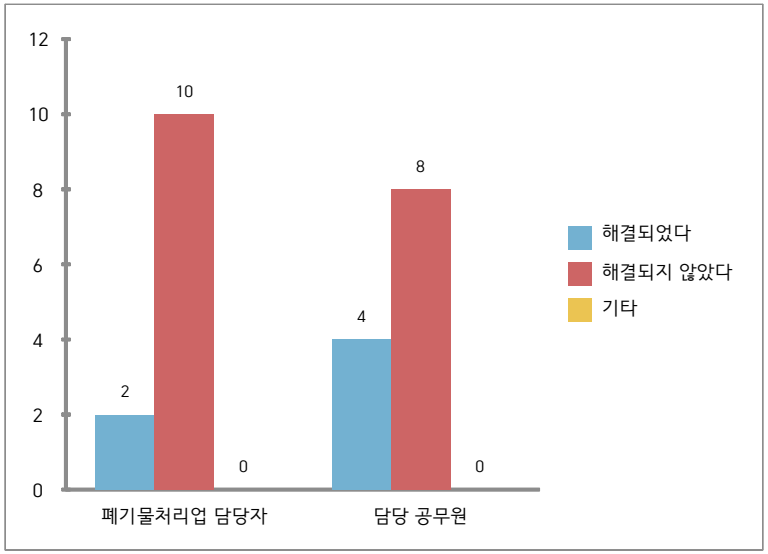
① 어렵다 ( )
② 어렵지 않다 ( )
③ 기타 ( )



【16】 이 법률의 내용에 관하여 평소에 궁금한 점이 있었거나, 실제 법률문제가 발생한 적이 있습니까? 있다면, 이 법률을 읽고 궁금한 점이나 문제가 해결되었습니까?

① 해결되었다 ( )
② 해결되지 않았다 ( )
③ 기타 ( )

※ ①로 답한 경우【16-1】문항에 답해 주십시오.



[담당 공무원]

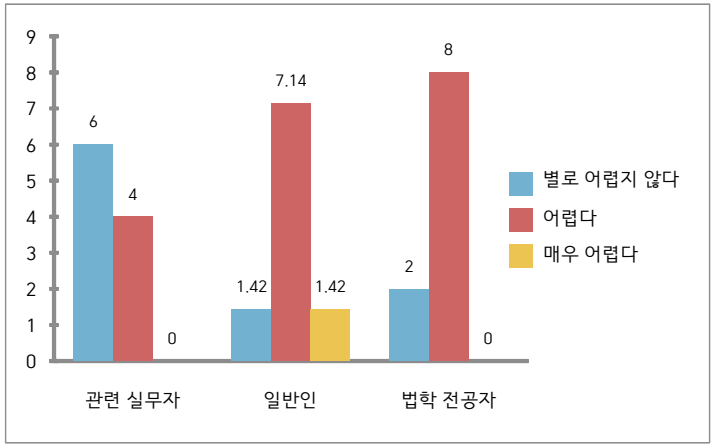
- 한자어에 대한 부연설명 제시
- 쉬운 용어 사용
- 정의규정을 세분화하여 법을 해석하는 데에 있어 충돌이 없도록 하는 것이 바람직함.
- 법률를 보아도 애매한 부분들이 많이 있어 질의회신을 많이 찾아보게 되는데 법률에도 예시문을 첨부하여 더 쉽게 이해할 수 있도록 하면 좋겠음.
- 폐기물에 대한 정확한 정의가 필요함: 농어촌 주민이나 연령이 높은 분들은 잘 모르시는 것 같음.
- 각 시행령 시행규칙 등의 조문을 표시. 그리고 시행규칙과 시행령이 법률과 같은 페이지에 있도록 구성해야 함.
- 법률에서 정하는 설명에 대한 예시를 참고로 할 수 있도록 각주에 예를 들어 설명할 것.

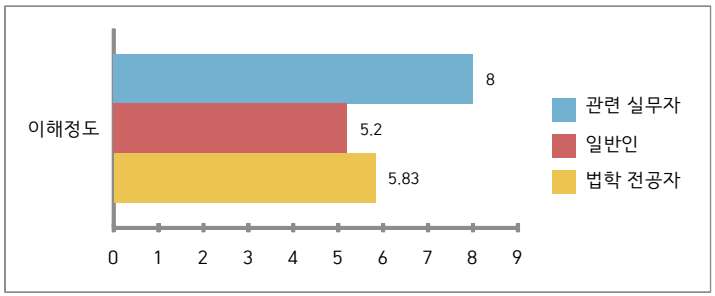
(2) 집합건물법을 대상으로 한 조사결과

【1】 이 법률 전부 또는 일부(3페이지 이상)를 읽으신 후 본인이 느끼는 이해정도를 표시해 주십시오.

① 별로 어렵지 않다 ( )
② 어렵다 ( )
③ 매우 어렵다 ( )

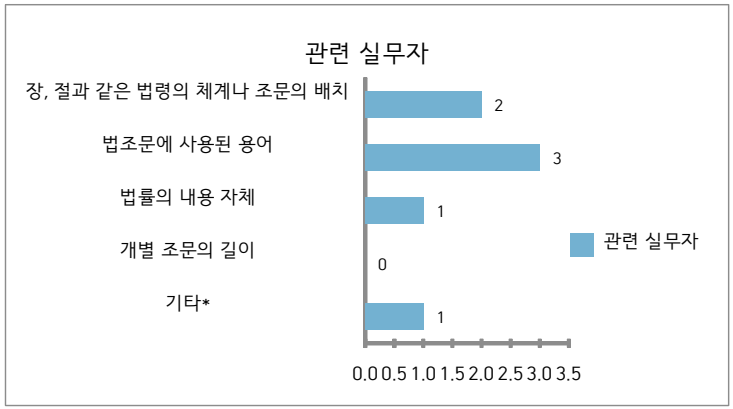
※ 위 ② 또는 ③으로 답한 경우에는 【1-1】문항에 답해 주십시오.





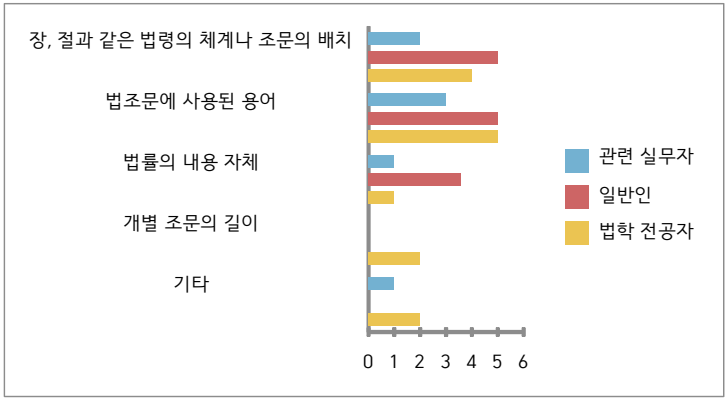
【1-1】 이 법률의 이해가 어려운 것은 어떤 점 때문입니까? (복수 응답 가능)

① 장 · 절과 같은 법령의 체계나 조문의 배치 ( )
② 법조문에 사용된 용어 ( )
③ 법률의 내용 자체 ( )
④ 개별 조문의 길이 ( )
⑤ 그 밖의 이유: ( )



※ 기타:

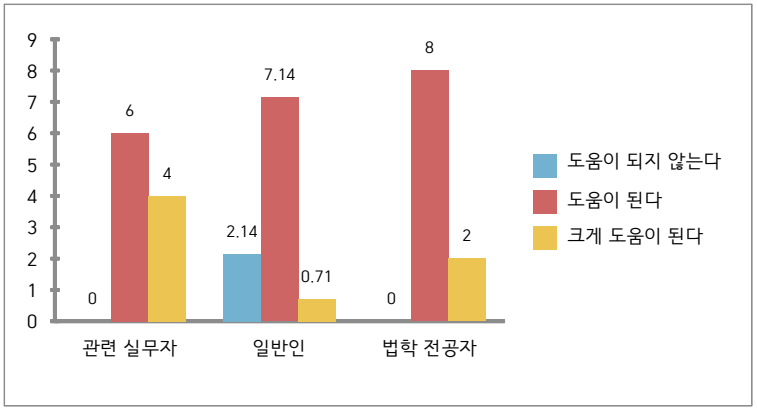
- 내용의 생소함.
- '정당한','추정하다' 등의 용어의 의미가 명확하지 않음.


장, 절과 같은 법령의 체계나 조문의 배치
법조문에 사용된 용어
법률의 내용 자체
개별 조문의 길이
기타
0 1 2 3 4 5 6
관련 실무자
일반인
법학 전공자

【3】 법률에서 사용되는 용어를 정의하는 규정이 있습니다. 이러한 개념의 정의 규정의 내용이 법률의 내용을 이해하는 데에 도움이 된다고 생각하십니까?

<예시> 폐기물관리법 제2조, 집합건물법 제2조

① 도움이 되지 않는다 ( )
② 도움이 된다 ( )
③ 크게 도움이 된다 ( )



- 일반인도 알 수 있도록 법률용어를 상세하게 정의할 필요가 있음.
- 용어의 개념정의가 법률을 이해하는 데 크게 도움이 되는데 일상생활에서 흔히 사용하지 않는 법률용어에 대한 정의를 충분하게 하고 있지 않아 좀 더 수를 추가 조문에 포함시켜야 함.

▶ 보완되어야 할 사항:

- 주택법과 공동주택관리법에서 정의하는 내용과 일맥상통할 수 있도록 보완필요
- '기본적인 권리를 해치지 않는 범위' 등의 의미의 보완
- 되도록 일반인이 이해할 수 있는 용어를 사용하여야 함.
- 타법에서 준용해 쓰는 용어도 정의가 필요함.
- 법률용어를 좀 더 쉬운 용어로 사용하는 노력이 필요

[일반인]

▶ 충분하지 않은 이유:

- 개념정의 외의 용어도 익숙하지 않음.
- 조문의 수는 충분하지만 직관적으로 이해하는 것은 거의 불가능함.
- 제2조 정의에서 "구분소유권이란 제1조 또는 제1조의2에 규정된 건물부분(제3조 제2항 및 제3항에 따라 공용부분으로 된 것은 제외한다)"과 같이 법조문 내용이 없어 다소 이해하기 어려움
- '구분소유권' 같은 용어가 일상에서 사용하는 용어가 아니다보니 쉽게 이해하기 어려움.

▶ 보완되어야 할 사항 :

- 쉬운 말로 풀어서 설명할 필요가 있음
- 조문 내용을 읽기 편하게 쉬운 말로 표현하면 쉽게 이해가 될 것임

[법학 전공자]

▶ 충분하지 않은 이유:

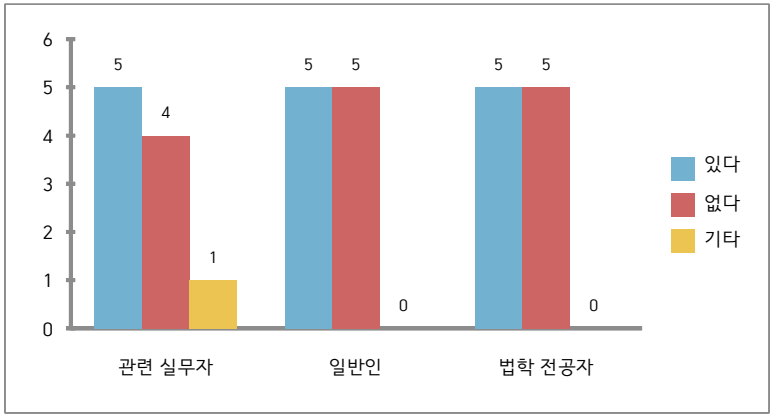
- 너무 추상적인 정의 규정 및 정의 규정의 수의 부족
- 일반인이 이해하기 어려운 법률용어가 많이 있음.
- '집합건물'의 정의가 빠져있음.

▶ 보완되어야 할 사항:

- 구체적으로 정의
- 주요 법률용어에 대한 개념정의를 보완할 필요 있음.

【3-3】법률의 앞부분에서 정의규정을 둔 후, 뒷부분의 개별 조문에서 그 용어가 사용되는 경우에 앞의 정의규정에서의 개념정의로 개별 조문을 이해하는 데에 어려움이 있습니까?

① 있다 (　　)　② 없다 (　　)　③ 기타 (　　)



※ ①의 경우, 다음의 어떤 방법으로 보완할 수 있다고 생각하십니까? (　　)

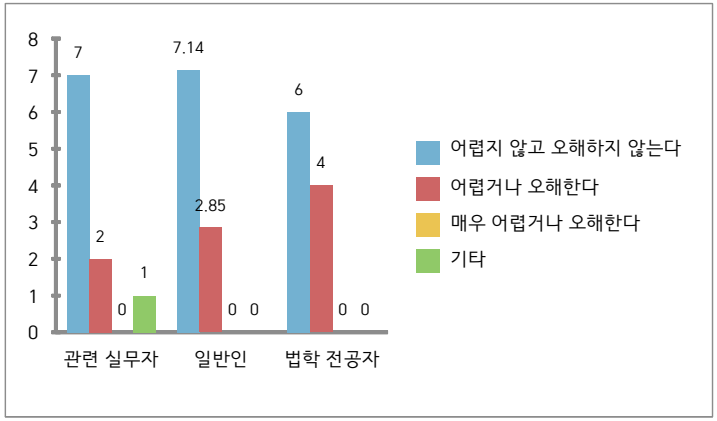
① 앞에서 정의한 용어가 개별 조문에 사용되는 경우 고딕체나 별도의 기호로 표시한다.
② 개별 조문에 사용된 용어의 뒤에 괄호로 정의규정(조와 항)을 표시한다.
③ 개별 조문에 사용된 용어를 각주처리한 후 정의규정을 표시한다.
④ 정의규정의 끝에 괄호로 정의규정에서 규정한 용어가 나오는 조문을 열거한다.
⑤ 기타의 방법: (　　)

【4】 이 법률의 앞부분에서 서술하고자 하는 사항을 자세하게 규정한 뒤 그 바로 다음에 괄호로 '(이하 '00'라고 한다)'라고 줄여서 규정하는 경우가 있습니다. 그리고 그 후에는 이 약칭만을 사용합니다. 이 경우 약칭을 사용한 조문을 볼 때 이해하기 어렵거나 자세한 내용이 서술되어 있지 않아서 오해하게 됩니까?

<예시> 폐기물관리법 제4조 제4항·제5조 제1항
집합건물법 제9조 제1항·제2항

① 어렵지 않고 오해하지도 않는다 ( )
② 어렵거나 오해한다 ( )
③ 매우 어렵거나 오해한다 ( )
④ 기타 ( )

※ 위 ② 또는 ③으로 답한 경우에는 【14-1】문항에 답해 주십시오.



※ 기타:

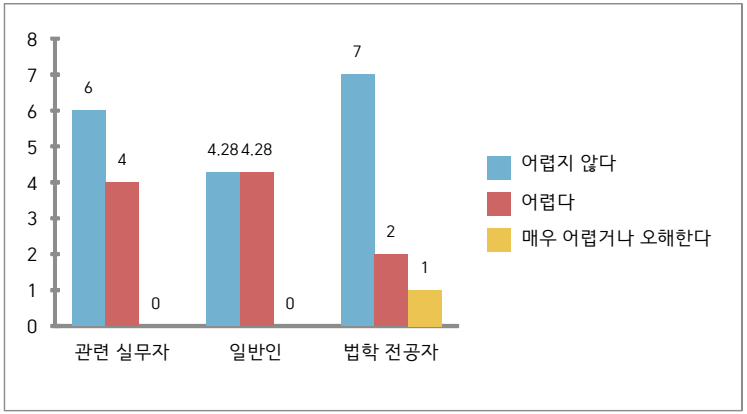
[일반인]

- 순서를 바꾼다면 더욱 이해가 용이할 것 같다. '이하 00'의 방식이 아니라 '00'라는 단어를 먼저 쓰고 괄호나 각주로 그 설명을 풀어쓴 다음 그 다음에 계속 '00'라는 단어를 쓰는 것이 더욱 이해하기 쉬울 것이라고 생각함.

【5】 개별 조문에서 이 법률 또는 다른 법령의 조문을 인용하는 방식(제0조, 제0조 제0항과 같이 조문만을 인용)때문에 조문의 내용을 이해하기가 어렵습니까?

<예시> 폐기물관리법 제3조·제6조, 집합건물법 제9조

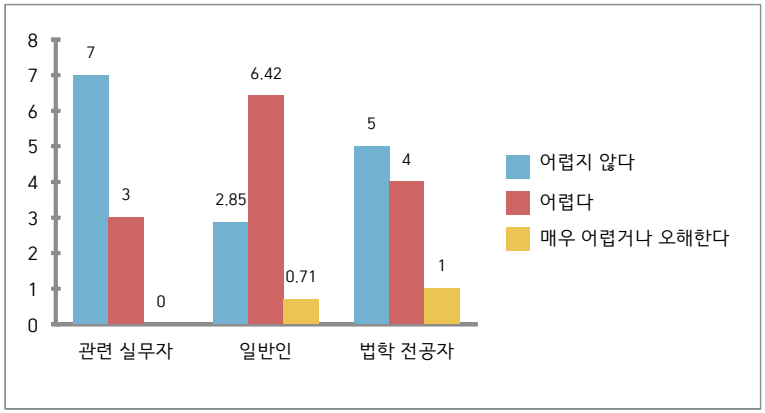
① 어렵지 않다 ( ) ② 어렵다 ( ) ③ 매우 어렵다 ( )



【7】 법규를 제정할 때 이를 간결하게 할 목적으로 다른 유사한 법규를 유추적용하도록 하는 의미로 준용(準用)이라는 용어를 사용합니다. 개별조문에 '준용한다', '준용하여야 한다'라고 쓰여 있는 경우 조문의 내용을 이해하기가 어렵습니까?

<예시> 폐기물관리법 제44조, 집합건물법 제52조

① 어렵지 않다 (　　)　② 어렵다 (　　)　③ 매우 어렵다 (　　)

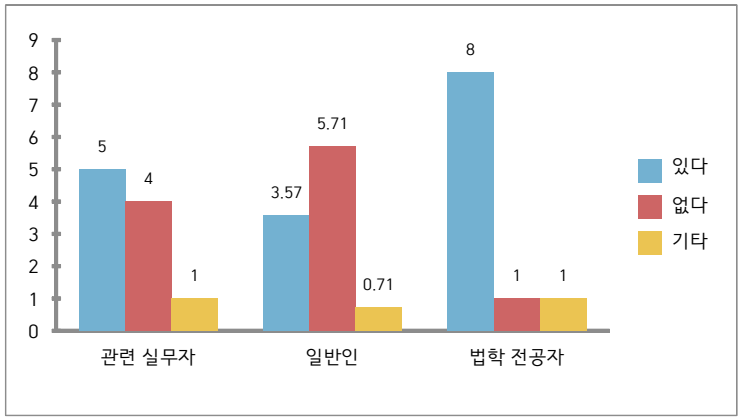


【9】이 법률에서 개별 조문의 길이가 너무 길어 이해에 어려운 경우가 있습니까?

<예시> 폐기물관리법 제11조·제13조의2 제1항 제6호

집합건물법 제41조 제1항 · 제44조 제1항

① 있다 ( ) ② 없다 ( ) ③ 기타 ( )



※ 기타:

[관련 실무자]

- 조문의 길이 때문에 어려운 게 아니고 용어나 표현방식 때문에 어려운 경우가 있음.

[일반인]

- '① 있다'의 의견에 이어, 폐기물관리법 제11조 예를 들자면, '또는' 이라는 단어 자체가 둘 중 하나 말고 모두 라는 경우도 포함하는 것으로 이해하는데 왜 서면이나 전자적 방법 또는 서면과 전자적 방법으로 합의하면 이라고 표기해서 문장을 길어지고 어렵게 하는지 모르겠음.

- 주어와 서술어가 세 개 이상의 복합문이어서는 안 됨.
- 주어와 서술어가 두 개 이상의 복합문이어서는 안 됨.
- 조문에 필요한 사항이 이해되도록 더 추가적 설명이 필요하다고 생각함.
- 한 줄 정도가 적당
- 주어 서술어가 두 개인 복합문은 가능하나, 주어가 일반적으로 이해가능한 용어이어야 하고, 서술어가 사용되지 않는 한자어가 아니어야 함.
- 조문의 길이는 적당하다. 단 건물이 있는 토지가 아닌 토지로 된 경우 건물이 없는 토지가 된 경우처럼 문구를 줄일 수 있는 경우에는 짧게 줄여야 함.
- 필요에 따라 가감가능

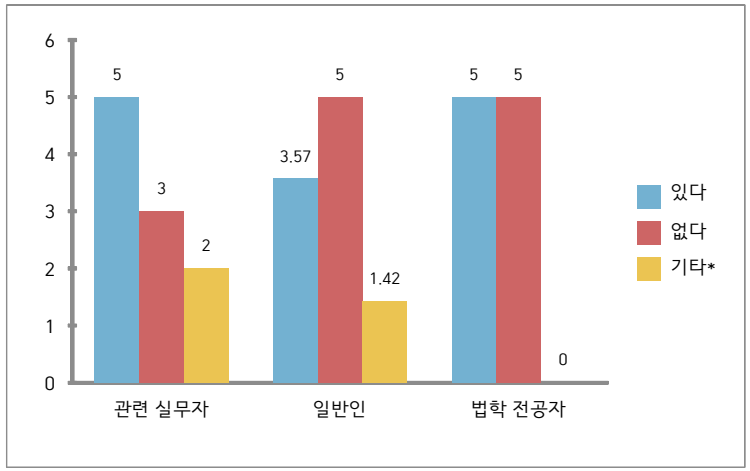
[법학 전공자]

- 주어와 서술어가 두 개 이상의 복합문이어서는 안 됨.
- 최대 30자 이내
- 조문에서 두 가지의 주어가 사영되면 그것들을 정확하게 설명하는 데에 혼선을 일으킬 위험이 있다고 생각함.
- 되도록 홑문장. 겹문장 경우에도 안은 문장 구조는 지양
- 주어와 서술어가 두 개 이상이어서는 안 됨.
- 복합문은 가능한 한 지양하는 것이 바람직하다고 생각함.

【10】각 조문의 제목이 그 조문의 내용을 부실하게 보여주고 있어서 조문내용을 이해하는 데 어려웠던 적이 있습니까?

<예시> 폐기물관리법 제7조, 집합건물법 제9조

① 있다 ( ) ② 없다 ( ) ③ 기타 ( )



※ 기타:

[관련 실무자]

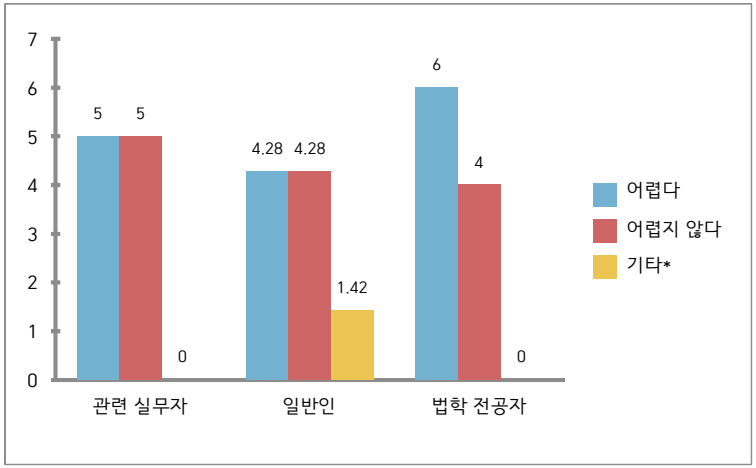
- 비함축적 제목을 사용하는 예가 있음.
- 조문 제목 가지고 조문 내용을 모두 파악할 수 없는 것이고 다만 제목이 내용과 일치하지 못하면 혼동이 발생할 수 있음.

[일반인]

- 조문의 내용을 모두 담는 것이 오히려 전체적인 법률을 난잡하게 만듦.

【11】 이 법률을 이해하는 데에 법률에서 사용된 용어가 어렵다고 생각하십니까?

① 어렵다 ( ) ② 어렵지 않다 ( ) ③ 기타 ( )



※ 기타:

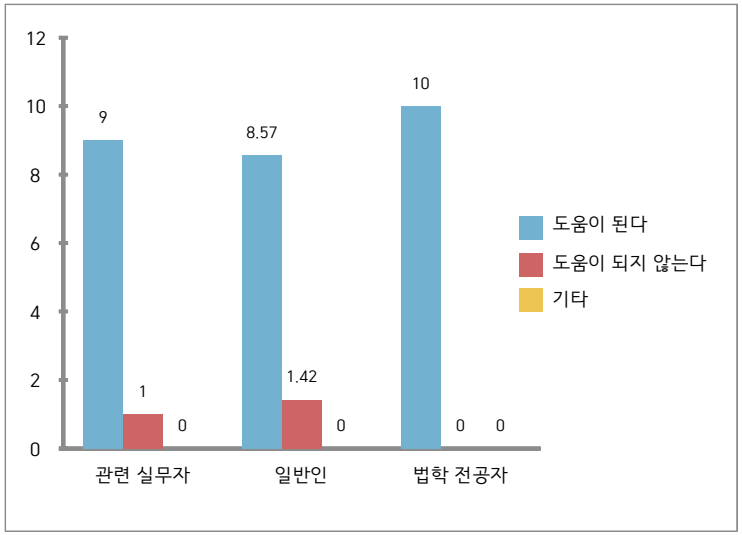
[일반인]

- 일상생활에서 사용하지 않는 용어들이 있어서 이해하기 위해서는 사전이 필요함.
- 일반적으로 사회적으로 통용되는 개념의 용어와 다른 용어가 많음.

【13】각 조문의 내용의 이해를 돕기 위하여 그 조문의 입법이유나 적용례를 제시한다면 이해에 도움이 될 것이라고 생각하십니까?

① 도움이 된다 ( )
② 도움이 되지 않는다 ( )
③ 기타 ( )

※ ①로 답한 경우【13-1】문항에 답해 주십시오.



※ 기타

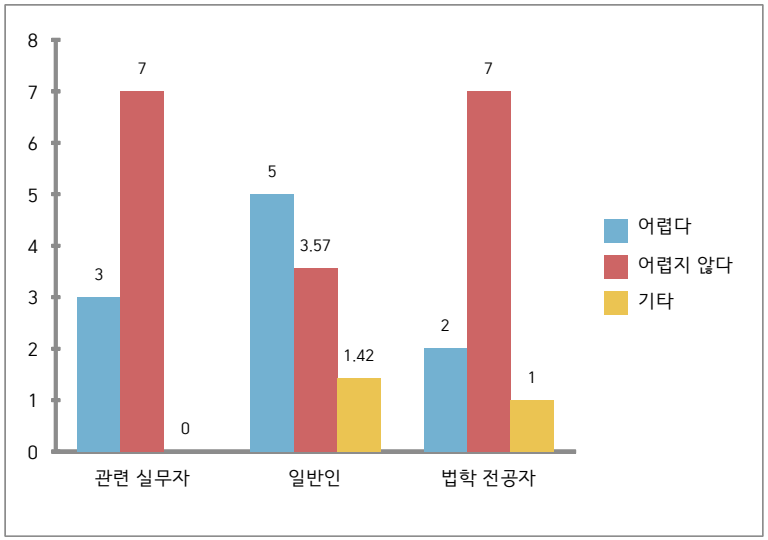
[관련 실무자]

- 입법이유나 적용례를 제시하면 좋겠으나 법조문에 제시하면 법조문이 길어지므로 각주를 다는 등 별도로 제시하면 좋겠음.

【14】 법률이 대통령령(시행령)이나 부령(예: 환경부령)에 위임을 하는 방식으로 규정하는 것이 어렵게 느껴지십니까?

<예시> 폐기물관리법 제2조 제9호·제2조의2
집합건물법 제1조의2 제2항

① 어렵다 ( )
② 어렵지 않다 ( )
③ 기타 ( )



※ 기타

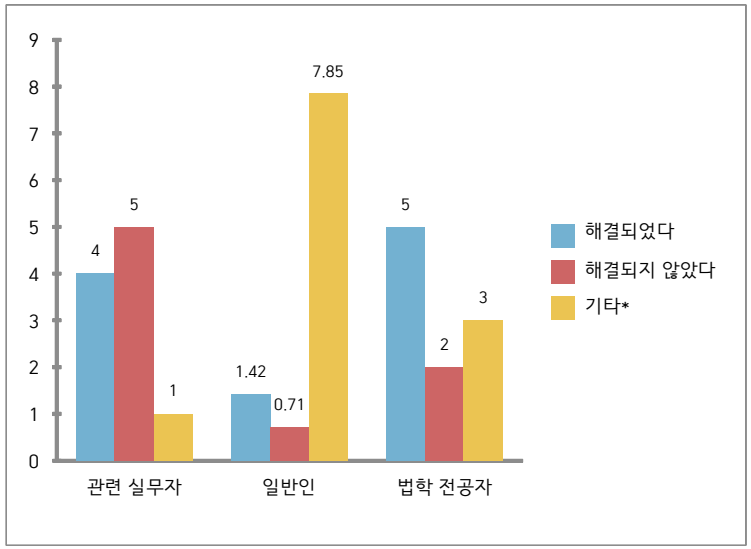
[법학전공자]

- 어렵지는 않은데 찾아보기 번거로움.

【16】 이 법률의 내용에 관하여 평소에 궁금한 점이 있었거나, 실제 법률문제가 발생한 적이 있습니까? 있다면, 이 법률을 읽고 궁금한 점이나 문제가 해결되었습니까?

① 해결되었다 (　　)
② 해결되지 않았다 (　　)
③ 기타 (　　)

※ ①로 답한 경우【16-1】문항에 답해 주십시오.



※ 기타: 대부분의 경우 '실제 문제된 적이 없었다'로 답변

- 포괄적이고 추상적인 용어보다는 직설적인 표현을 하면 함.
- 준용, 인용 등을 할 때에는 그 내용을 간략하게나마 표시해 주었으면 함.
- 실제 근무하는 실무자 등의 의견반영이 있었으면 함.
- 서술하는 표현, 연결표현에서 일본식 표현으로 부자연스러운 어미가 나열되어 간단한 내용임에도 이해하기가 쉽지 않으므로, 위의 표현하는 단어나 서술방식을 자연스럽게 수정해 나가야 함.
- 타법과의 관계를 고려하여 쌍방 준용시 현장 적용에 우선순위 등이 명쾌했으면 좋겠고, 일반인의 입장에서 좀 더 쉽게 풀어서 제정되면 이해가 쉬울 것임. 법을 다루는 사람 입장에서는 현행법이 굳이 이해하기 어렵다고 볼 수는 없음.
- 이론에 충실한 법률전문가뿐만 아니라 법률 적용의 실무자(경험이 많은)들이 참여하여 현실에 맞는 개정을 할 필요가 있음.

[일반인]

- 생소한 법률용어를 쉽고 일상적인 용어로 바꿔야 함.
- 한자어 사용이 빈번할 경우 이해하기 어렵기 때문에 어느 정도는 우리말로 고쳐야 함.
- 이중부정과 내용의 반복으로 인해 불필요한 단어가 첨가돼서 문장이 너무 길어져 이해를 어렵게 하는 것 같음.
- 조·항·호가 제1조 ① 1로 표시된 것 같으나, 이에 대해서 처음부터 설명이 없었음. 조·항 번호가 1, 1.1, 1.1.1 등으로 작성되는 것이 이해하는 것이 더 나을 듯함.
- 용어를 더 쉽게, 사례를 더 명확하게, 내용에서 안 된다면 해설서라도 첨부해 주었으면 도움이 될 것임.
- 용어의 정의를 통상적 사회적으로 사용되는 일반 한국어에 가깝도록 만들 필요가 있음.
- 용어의 쉬운 정의 및 풀이
- 조문의 배열
- 한자로 된 어려운 말들을 우리말로 바꾸면 좋겠음(멸실, 상응, 준용, 무자력, 책임을 면한다, 개시 등)
- 제1조에서 각각 소유권의 목적으로 할 수 있다는 말의 의미를 모르겠음.
- 어려운 한자용어를 알기 쉬운 말로 바꿔야 함.

[법학전공자]

- 문장이 지나치게 길어서 내용 전달이 명확하지 않은 경우가 있으므로 문장이 간단하고 명료해야 함.
- 주어와 서술어를 되도록 한 가지만 두고 명확하게 표현하는 것이 좋다고 봄.
- 법조문 특성상 한자어 사용은 불가피하지만 일반인의 이해를 돕기 위해서는 한자어 사용이 최소화하여야 함.
- 예시는 최대한 자세히 제시
- 국립국어원 자문(문장구조, 용어, 접속사, 수식관계 등이 명확화 필요)
- 주술호응이 잘 되어야 함.
- 문장을 간결하게 만들기
- 무조건 한글로 바꾸는 것보다 한글/한자 병기가 바람직하다고 생각함.
- 한자용어를 한글로 풀어서 알기 쉽게 고쳐야 함.
- 용어정의를 한 후 각주를 달거나 따옴표 등을 써서 보기 편하게 함.
- 문장을 길게 만들지 말고 간결하게 나눔.
- 법률을 제 개정할 때 일반인들에게 검토를 받도록 함.
- 법률용어를 통일적으로 쉽게 바꾸는 위원회를 만들어 활용

(3) 자문위원을 응답자로 한 조사결과

○ 응답자: 자문위원 5인

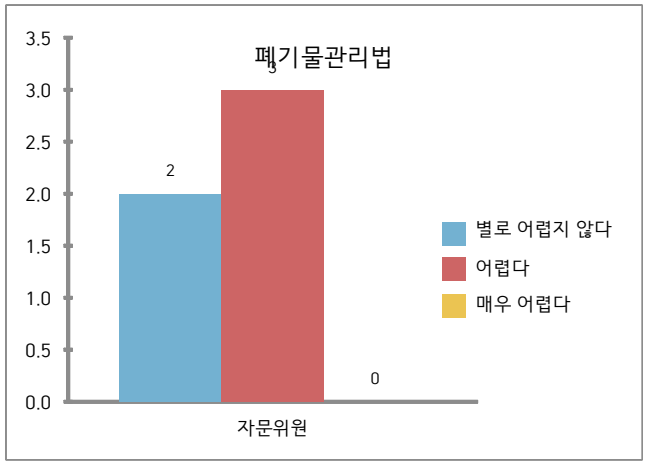
○ 대상법률: 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」과 「폐기물관리법」

○ 설문조사의 결과는 설문에 대한 응답자의 답변을 수집 · 정리한 결과를 문항의 순서대로 기술함.

【1】 이 법률 전부 또는 일부(3페이지 이상)를 읽으신 후 본인이 느끼는 이해정도를 표시해 주십시오.

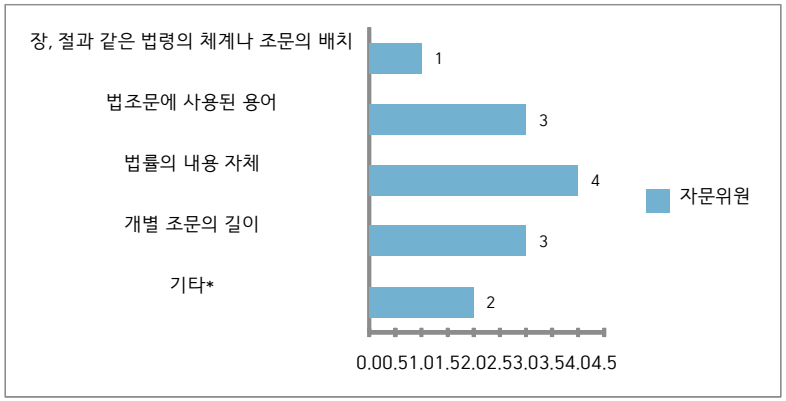
① 별로 어렵지 않다 (　　)
② 어렵다 (　　)
③ 매우 어렵다 (　　)

※ 위 ② 또는 ③으로 답한 경우에는 【1-1】문항에 답해 주십시오.



【1-1】 이 법률의 이해가 어려운 것은 어떤 점 때문입니까? (복수 응답 가능)

① 장 · 절과 같은 법령의 체계나 조문의 배치 (　　)
② 법조문에 사용된 용어 (　　)
③ 법률의 내용 자체 (　　)
④ 개별 조문의 길이 (　　)
⑤ 그 밖의 이유: (　　)



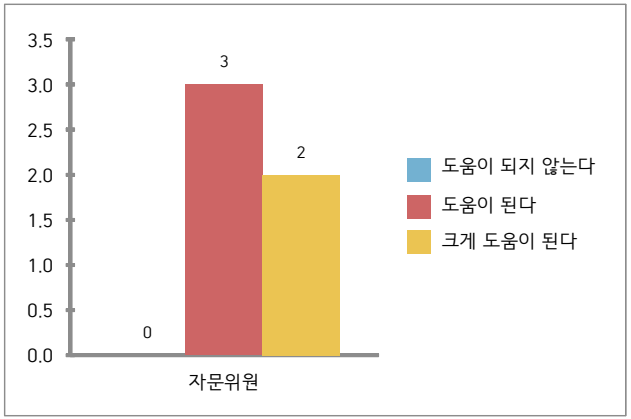
※ 기타:

- - 장황한 문투, 불필요한 표현의 잦은 등장
  - 요점 외의, 습관화한 장황하고도 반복적인 표현
- 폐기물관리법상 정의 규정의 '폐기물'과 '생활폐기물', '사업장폐기물', '지정폐기물', '의료폐기물' 등 다양한 폐기물들의 관계가 쉽게 파악되지 않았음.

【3】 법률에서 사용되는 용어를 정의하는 규정이 있습니다. 이러한 개념의 정의 규정의 내용이 법률의 내용을 이해하는 데에 도움이 된다고 생각하십니까?

<예시> 폐기물관리법 제2조, 집합건물법 제2조

① 도움이 되지 않는다 ( )
② 도움이 된다 ( )
③ 크게 도움이 된다 ( )

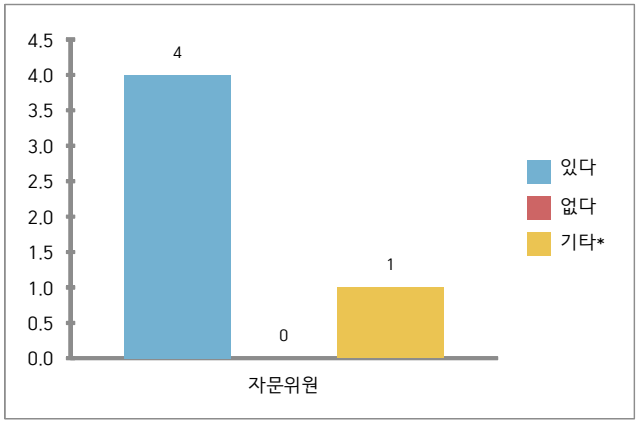


▶ 보완되어야 할 사항:

- 정의하기 전에 좀 더 면밀한 검토를 거쳐야 할 것임.
- 뜻풀이 뒤에는 예시(例示)도 곁들이는 것이 원칙임.
- 표제어 자체가 뜻풀이 과정에서 쓰이지 않도록 동어 반복 금지의 원칙을 지켜야 함.
- 개념 정의에 관한 일정한 지침을 마련해야 함.

【3-3】법률의 앞부분에서 정의규정을 둔 후, 뒷부분의 개별 조문에서 그 용어가 사용되는 경우에 앞의 정의규정에서의 개념정의로 개별 조문을 이해하는 데에 어려움이 있습니까?

① 있다 (　　)　② 없다 (　　)　③ 기타 (　　)

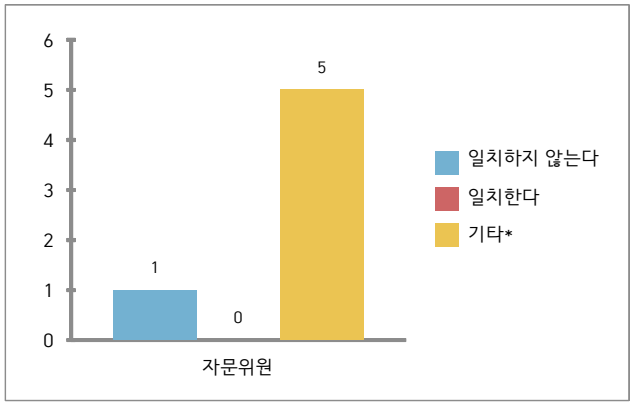


※ 기타:

- 대체로 도움이 되지만, 충분하지 않은 경우도 있음. 용례를 제시하면 개별 조문 이해에 더욱 큰 도움이 될 수 있을 것임.

【3-4】 이 법률의 정의규정에서 내린 정의가 일반적으로 생각하는 개념정의나 다른 법령의 개념정의와 일치한다고 생각하십니까?

① 일치하지 않는다 ( )
② 일치한다 ( )
③ 기타 ( )



※ 기타:

- 정의에 사용된 용어가 불필요한 한자어로 사용되고 있음.
- 일치하지 않는 경우가 있다(예: 폐기물, 매립).
- 일치하지 않는 경우가 있다.
- 대체적으로 일치한다고 생각함. 그러나 예를 들어 폐기물관리법 제2조 제5호의3 '처리'와 제6호의 '처분' 등 일부 용어는 일반적으로 생각하는 개념정의와는 일치하지 않는 것으로 사료됨.
- 꼭 일치할 필요 없음.

【4-1】어렵거나 오해하게 된다면, 다음 중 어떻게 보완할 수 있다고 생각하십니까?
( )

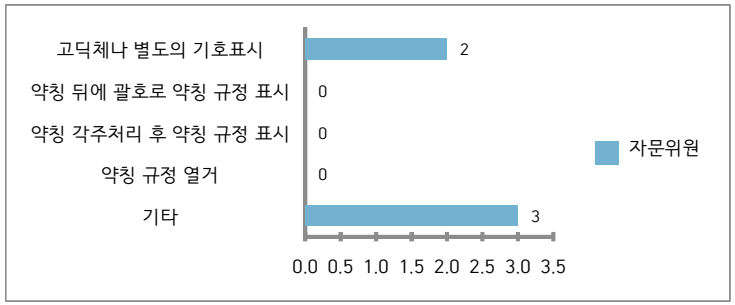
① 앞에서 기술한 약칭이 개별 조문에 사용되는 경우 고딕체나 별도의 기호로 표시한다.

② 개별 조문에 사용된 약칭의 뒤에 괄호로 약칭을 기술한 규정(조와 항)을 표시한다.

③ 개별 조문에 사용된 약칭을 각주처리한 후 약칭을 기술한 규정을 표시한다.

④ 약칭을 기술한 규정의 끝에 괄호로 뒷부분에서 약칭을 사용하는 조문을 열거한다.

⑤ 기타의 방법: ( )



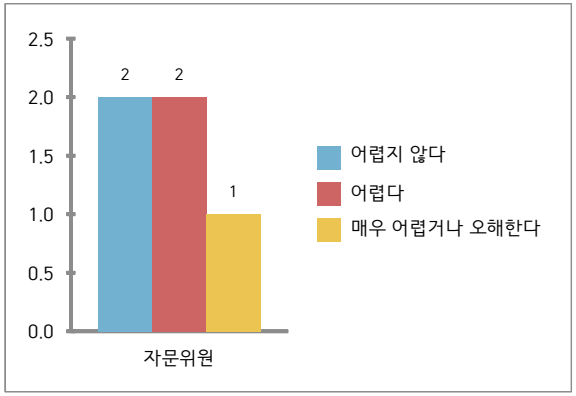
※ 기타:

- 이들도 정의 규정에 포함시키며 이들에 대하여도 3-3의 ②와 같이 처리한다.
- ②의 방법이 가장 적절하다고 생각합니다만 기존의 법률형식을 파격적으로 벗어나는 것이므로 적절한지는 신중한 별도의 검토가 필요하다고 본다.
- ①에 덧붙여 약칭을 정의규정 뒤에 모아 놓는다.

【6】 개별 조문에서 다른 조문을 인용하면서 '제0조의 경우'라고 규정하는 경우 그 내용을 이해하기가 어렵습니까?

<예시> 집합건물법 제16조 제1항

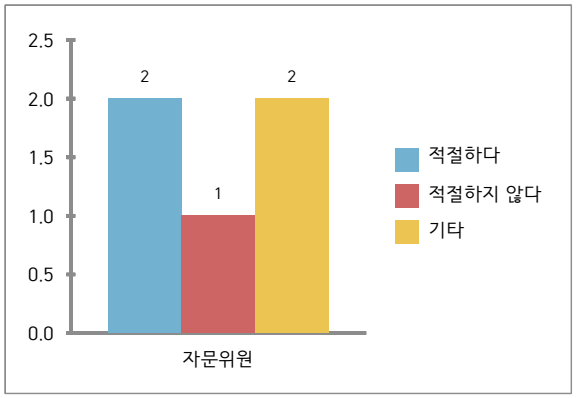
① 어렵지 않다 (　　)　② 어렵다 (　　)　③ 매우 어렵다 (　　)



【8】 개별 조문에서 여러 사항을 열거한 후에 기타의 사항을 표시하기 위하여 '등', '그 밖에'라고 표현하는 것은 적절하다고 생각하십니까?

<예시> 폐기물관리법 제11조·제13조의2 제1항 제6호
집합건물법 제1조의2 제2호·제54조 제3호

① 적절하다 ( )
② 적절하지 않다 ( )
③ 기타 ( )



※ 기타:

- 열거 뒤에 무조건 '등' 또는 '그 밖에'를 붙이는 것은 부적절하나, 완전히 없앨 수는 없다고 생각함. 없애는 경우 법안을 만들 때 미처 예상하지 못했으나 해당 조문으로 포섭해야 하는 경우가 생겨날 수도 있을 것이기 때문임.

- 달리 방법이 없어 보임.

【9-1】각 조문의 길이는 어느 정도 되는 것이 적절하다고 생각하십니까?

(예) “조문은 두 줄 이상이어서는 안 된다”, “주어와 서술어가 두 개 이상의 복합문이어서는 안 된다” 등.

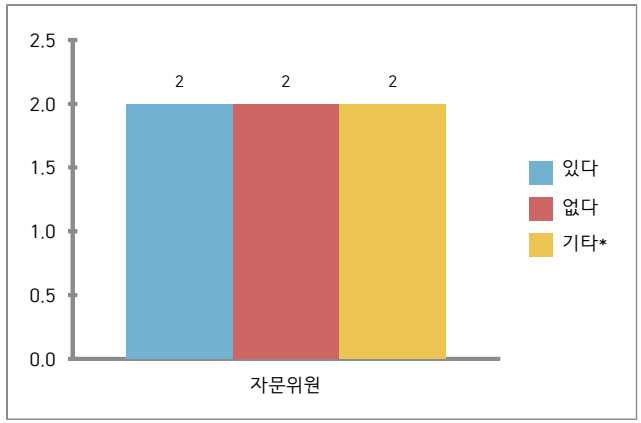
- 문장의 길이는 중요하지 않다. 어순이 명료하면
- (가) 줄의 수효는 2줄 정도가 적당함. (나) 줄의 수효보다도 중의성<둘 이상으로 해석되는 일> 없이 오로지 한 가지 뜻으로만 해석되도록 하는 일이 더 중요함.
- 객관적인 문장의 길이보다는 한 문장에는 하나의 내용만을 담고 있어야 함.
- - 요건 또는 열거하고자 하는 대상이 3개를 초과하는 경우에는 한 문장으로 기술해서는 안 된다고 생각함 → 각 호나 각 목 등으로 표시

  - 하나의 문장 안에 서로 다른 주어를 기술해서는 안 된다고 생각함 → 이러한 경우 문장을 분리; 현재 법령은 하나의 조 또는 항에서 2개의 문장만을 고수하려고 하나, 3개 또는 4개의 문장으로 구성하더라도 한 문장에는 하나의 주어만을 기술하는 간명한 방식이 필요하다고 생각함.
- 두 개 이상의 복합문이어서는 안 된다. 특히 복합문 뒤에 단서나 후단이 오는 경우에는 단서나 후단이 어떻게 적용되는지 알기 어려운 경우가 많음. 단서와 후단이 한꺼번에 사용하면 결국 3개의 문장이 되어 제일 마지막에 오는 문장이 어떻게 적용되는지 알기 어려운 경우가 생김.

【10】각 조문의 제목이 그 조문의 내용을 부실하게 보여주고 있어서 조문내용을 이해하는 데 어려웠던 적이 있습니까?

<예시> 폐기물관리법 제7조, 집합건물법 제9조

① 있다 ( ) ② 없다 ( ) ③ 기타 ( )

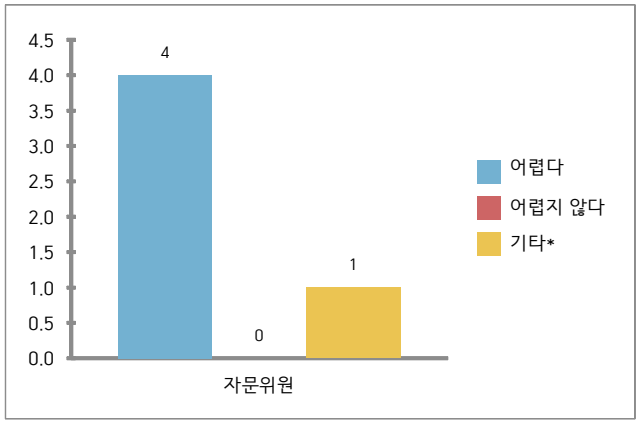


※ 기타:

- 조문 제목은 그 이상 축약하기 어려움.
- 내용에 대한 예시이므로 이해하는 큰 문제가 없으나 검색할 때에는 눈에 띄지 않아 문제가 생김.

【11】이 법률을 이해하는 데에 법률에서 사용된 용어가 어렵다고 생각하십니까?

① 어렵다 (　　)　② 어렵지 않다 (　　)　③ 기타 (　　)



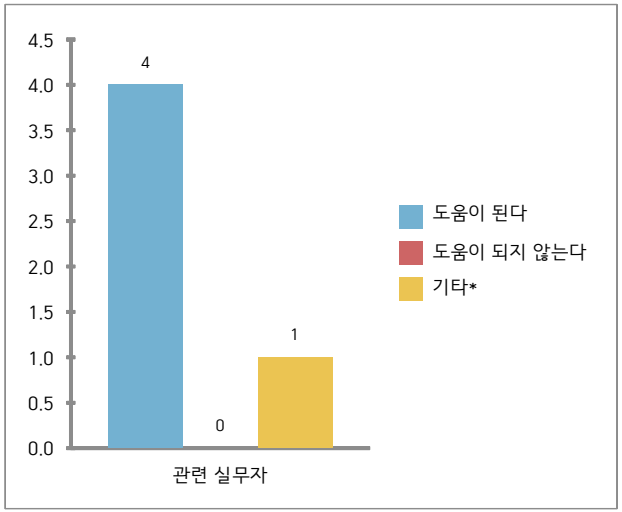
※ 기타:

- 어렵다기 보다는 의미가 모호한 예가 있음. 예: 매립<埋立>.
- 예를 들어 '오니(汚泥)' 등이 어려움.

【13】각 조문의 내용의 이해를 돕기 위하여 그 조문의 입법이유나 적용례를 제시한다면 이해에 도움이 될 것이라고 생각하십니까?

① 도움이 된다 ( )
② 도움이 되지 않는다 ( )
③ 기타 ( )

※ ①로 답한 경우【13-1】문항에 답해 주십시오.



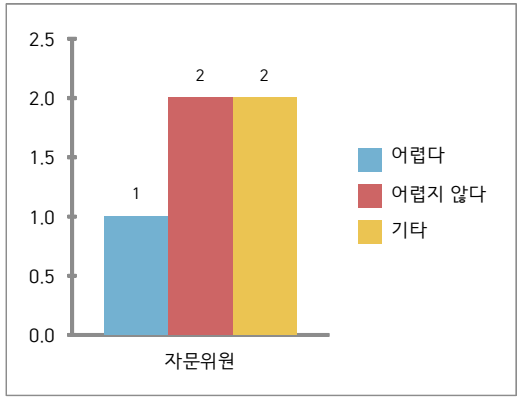
※ 기타:

- 도움이 되겠지만 법률로서는 적당한 형식이 아니고 그러한 것은 해설서에 넘겨야 함.

【14】 법률이 대통령령(시행령)이나 부령(예: 환경부령)에 위임을 하는 방식으로 규정하는 것이 어렵게 느껴지십니까?

<예시> 폐기물관리법 제2조 제9호·제2조의2
집합건물법 제1조의2 제2항

① 어렵다 ( )
② 어렵지 않다 ( )
③ 기타 ( )



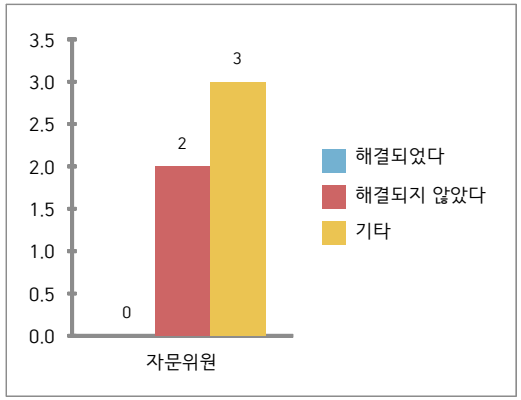
※ 기타:

- 어려운 것은 당연하나 이는 입법기술상 적절함.
- 어렵지만 불가피하다고 봄.
- 어렵지는 않으나 익숙하지 않은 사람은 어려움을 느낄 것이다. 특히 대통령령이나 부령이 시행령, 시행규칙 등의 명칭을 쓰지 않고 독립된 명칭으로 쓰는 경우에는 찾기조차 어려운 경우가 많음.

【16】 이 법률의 내용에 관하여 평소에 궁금한 점이 있었거나, 실제 법률문제가 발생한 적이 있습니까? 있다면, 이 법률을 읽고 궁금한 점이나 문제가 해결되었습니까?

① 해결되었다 ( )
② 해결되지 않았다 ( )
③ 기타 ( )

※ ①로 답한 경우【16-1】문항에 답해 주십시오.



※ 기타:

- 이 질문에 해당되는 사람이 아님.
- 폐기물관리법이나 집합건물법에 대해 궁금한 점이나 실제 문제가 발생한 적은 없었음.
- 평소 별관심을 두지 않던 분야여서 특기할 사항 없음.

• - 입법기술로는 해결하기 어려운 문제들이 있으므로, 법령집 편찬 기술의 측면에서도 추가적인 연구가 필요하다고 봄.

- 연구를 하거나 입법활동을 하는 입장에서는 은연중에 법령을 처음부터 읽어 내려간다고 전제하고 법령을 이해하게 되지만, 일반인들은 예를 들면 자기와 관련된 제18조를 먼저 보게 되고 이 조문을 이해하기 위하여 법령 전체를 이곳 저곳 살펴 보게 될 것임. 따라서 제18조에 포함된 정의된 용어, 약칭된 용어 등을 처음에는 자기의 상식에 따라 다른 의미로 이해하게 될 가능성이 많고 이에 따라 전체 법령의 이해에 혼란을 가져오게 될 가능성도 배제하기 어려움. 이에 대한 적절한 대책을 마련하기는 쉽지 않지만, 이런 상황이 보다 일반적이라는 관념을 가지고 입법실무에 접근할 필요가 있다고 봄.

제4장 외국의 알기 쉬운 법령 만들기 사업

Ⅰ. 서설

이제 주요 외국에서 알기 쉬운 법령을 만들기 위하여 어떤 노력이 행하여지고 있고, 그 결과로 얼마나 알기 쉽게 잘 정비된 법령이 있는지를 조사하여 정리해 보기로 한다. 이는 외국에서의 '알기 쉬운 법령 만들기 사업'을 단순히 알아보기 위한 것이 아니고 우리나라의 앞으로의 '알법 사업'의 계획에 참고하기 위해서이다. 그 취지에 따라 각국의 알기 쉽게 정비된 법령이나 이에 관한 입법기술의 구체적 사례가 「제5장 알법 사업의 발전방향」에서 제시하는 '법령을 알기 쉽게 하기 위한 개별적인 방안들'의 예시가 되는 사항은 제5장의 각 해당부분에서 소개하기로 한다.

조사 대상 국가나 지침 등은 독일, 프랑스, 스위스, 오스트리아, 영국, 미국, 호주, 캐나다, 유럽연합(EU), 일본, 중국과 대만 등의 국가이다. 그리고 국가는 아니지만 쉬운 언어를 위한 국제학술대회(PLAIN Conference, Clarity Conference)의 결과도 여기에서 소개할 것이다.

II. 독일

1. 개요

독일의 법체계는 연방국가라는 통치체제로 인하여 연방법(Bundesrecht)과 주법(Landesrecht)의 이원구조로 이루어져 있다. 연방은 연방헌법인 기본법(Grundgesetz)이 규정한 범위 내에서 입법권을 행사하고, 그 이외의 사항에 관한 입법권은 모두 주의 권한에 속한다. 여기에서는 독일의 알법 사업을 위한 제도 및 이를 규율하는 법령에 관하여 연방의 입법과정을 중심으로 기술하고자 한다.

(1) 독일의 '알법 사업'

1) 연방정부의 입법절차에서의 알기 쉬운 법령 제정을 위한 제도

(가) 법적 근거

연방정부 내의 입법절차에 관하여는 연방정부의 「연방 각부 공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, 'GGO')」[31]에서 상세하게 규율한다. 「연방 각부 공통직무규칙」은 헌법에서 정하는 입법절차의 개시와 법률안의 의회제출에 이르기까지의 과정에서 초안의 작성, 준비작업을 위한 각 부처간 협업사항 및 입법계획에 관한 이해관계단체의 의견청취 등 연방정부의 입법절차에 관한 일련의 규정을 두고 있다. 그 중 제46조 제1항은, 연방정부의 법률안은 의결 전 단계에서 '법체계 및 법형식의 관점에서의 심사, 이른바 법심사(Prüfung in rechtssystematischer und rechtsförmlicher Hinsicht (Rechtsprüfung))'를 받기 위하여 이를 연방법무부에 송부할 것을 규정한다.

법체계 및 법형식의 관점에서의 심사, 이른바 '법형식성 심사'는 크게 ① 법규범을 단순화하고 과잉규제를 제거하기 위한 '필요성 심사', ② 법령이 유럽연합의 지침 및 헌법에 합치하는지 여부를 심사하는 '합헌성 심사', ③ 법령이 적절한 체계를 갖추었는가 · 법령용어와 법문이 수범자가 알기 쉽게 작성되었는가를 심사하는 '이해가능성 심사', ④ 법안의 형식이 통일적으로 구비되었는가를 심사하는 '통일성 심사'의 네 가지 분야로 구성된다.[32] 이러한 법형식성 심사의 기준은 연방법무부에서 발간한 「법형식성 핸드북(Handbuch der Rechtsförmlichkeit)」[33] 및 연방법무부가 개별사안에서 제시하는 권고사항이다(연방 각부 공통직무규칙 제42조 제4항).

이 중 법령의 '이해가능성 심사'와 관련하여 「연방 각부 공통직무규칙」 제42조 제5항은 "법률안은 언어적 측면에서 정확해야 하고, 가능한 누구나 이해하기 쉽게 작성되어야 한다(제1문)"고 규정하며, "법률안의 언어적 정확성 및 이해가능성을 심사하기 위하여 법률안은 원칙적으로 '법령언어 편집지휘부(Redaktionsstab Rechtssprache)'로 송부하여야 한다(제2문)"고 규정하고 있다.

31) 2000년 8월 30일 제정(GMBl. S. 526 (Nr. 28)), 2000년 9월 1일 시행.
32) Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften: Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl., Bundesanzeiger-Verl., 2012, S. 116 ff.
33) Bundesanzeiger, Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit vom 22. September 2008.

(나) 이해가능성 심사절차에 대한 비판 및 최근의 상황

위에서 서술한 바와 같이 법령의 이해가능성을 확보하기 위한 규정이 마련되어 있음에도 불구하고 이러한 절차가 실질적으로 진행되지 않아서 여전히 법령이 일반 국민의 입장에서 이해하기 어렵게 제정되고 있다는 비판이 오랜 기간 동안 제기되어 왔다. 특히 이해가능성 심사와 관련하여 제도를 잘 갖추고 이를 효율적으로 운용하고 있는 것으로 평가되는 스위스를 모델로 하여 이와 같은 제도를 도입하여 입법화하여야 한다는 의견이 오랜 기간 동안 주장되어 왔다.[34]

이에 2007년 연방법무부에서는 1년 기간의 '법규정 이해가능성(Verständlichkeit von Rechtsvorschriften)' 연구프로젝트에 착수하였다. 이 프로젝트는 '사단법인 독일어학회(Verein Gesellschaft für deutsche Sprache)'에서 개별 법률안을 면밀하게 분석하여 입법과정의 어느 단계에서 어떠한 방법으로 법령의 이해가능성을 향상시킬 수 있는지를 집중적으로 연구하였다.[35]

이후 2009년에 연방법무부는 연방정부에서 제출하는 모든 법령안에 대하여 언어순화 및 편찬의 측면에서 이를 검토하고 지원하는 체제를 마련하였다. 이를 위하여 연방법무부에 '법령언어 편집지휘부(Redaktionsstab Rechtssprache)'[36]를 설치하였고, 이 부서에서 연방 각 부처의 법률 및 법규명령의 제·개정안에 대하여 언어적 정확성 및 이해가능성을 심사한다(연방 각부 공통직무규칙 제46조). 그리고 연방법무부에서 제출하는 법령안은 연방법무부 자체의 '법령언어실(Sprachbüro)'에서 검토한다.

2) 연방의회의 입법절차에서의 알기 쉬운 법령 제정을 위한 제도

연방의회(연방하원, Bundestag)에는 1966년 이래 '편집지휘부(Redaktionsstab)'가 설치되어 있다. 「연방의회직무규칙(Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)」[37] 제80조의a 규정에 따르면, 연방의회에 설치된 편집지휘부는 법률안의 소관위원회에서 결정하는 경우 언어적 정확성 및 이해가능성을 심사하여야 하고, 필요한 경우 권고사항을 소관위원회에 제시하여야 한다. 그러나 이 규정은, 소관위원회의 필요에 따라 이해가능성 심사가 개시된다는 점에 있어 한계가 있고, 편집지휘부가

34) Schröder/Würdemann, Verständliche Gesetzessprache – Institutionalisierung der Sprachprüfung im Gesetzgebungsverfahren, ZRP 2007, 231.
35) Schröder/Würdemann(위 각주 34), 231.
36) 연방법무부는 이 업무를 '법률·전문용어를 위한 Lex Lingua 유한책임회사(Lex Lingua Gesellschaft für Rechts- und Fachsprache mbH)'에 위임하여 현재 이 회사에서 근무하는 7인의 국어전문가가 업무를 수행하고 있다. 자세한 내용은 이 회사의 홈페이지(http://lex-lingua.de/redaktionsstab300.html) 참조.
37) 최근의 개정: 2014년 4월 23일(BGBl. I S. 534).

법률안의 심사 및 법률안 수정 과정에서 언어적 측면에서의 정확성이나 이해가능성을 심사하도록 하거나 청문 등을 통하여 입법과정에 참여하는 것을 의무화하고 있지도 않다. 이러한 점에서 앞서 연방정부의 입법과정에서 주장된 바와 같이 연방의회의 입법절차 내에서 이해가능성 심사를 의무화할 것이 마찬가지로 주장되고 있다.[38]

한편, 연방법무부의 '법령언어 편집지휘부'와 '법령언어실' 및 연방의회의 '편집지휘부'의 세 기관은 모두 공통의 심사기준을 마련하여 이에 따라 작업한다.

(2) 연방법무부의 「법형식성 핸드북」에 따른 이해가능성의 심사기준

연방정부의 입법절차에서 법안 작성시 고려하여야 할 방법론적 · 입법기술적 규칙은 법령안의 준비에 관해서는 연방내부부가 편찬한 「법규명령 및 행정규칙 입안 핸드북(Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften)」[39]에 따르고, 법령안의 법형식에 관하여는 연방법부부가 발간한 「법형식성 핸드북」 및 연방법무부의 개별 권고사항에 따른다.

법무부의 「법형식성 핸드북」은 법심사, 법규정의 형식에 관한 일반 권고사항, 제정 · 개정법률 및 법규명령에 특유한 형식, 입법예고 절차 등의 내용을 포함한다. 이러한 내용 중 법규정의 형식에 관한 일반 권고사항 부분은 법령의 순화 및 법령의 체계나 구조 등의 관점에서 법령을 알기 쉽게 작성하기 위한 원칙 등을 제시한다.[40] 이 경우 알기 쉽게 작성해야 하는 대상과 관련하여 제42조 제5항 제1문에서의 "가능한 누구나 이해하기 쉽게 작성되어야 한다"의 의미는 해당 법규범에 의하여 의무를 부담하거나 권리를 누리는 인적 범위를 기준으로 하여 판단해야 하는 것으로 해석한다.[41] 즉 형법전과 같이 실질적으로 모든 사람에게 적용되는 법규범의 경우 그 이해가능성이란 평균인을 기준으로 판단해야 하는 것이라면, 특정 법영역에 속하는 제한된 인적 그룹에 적용되는 법규범의 경우에는 그 분야의 전문지식을 갖추고 있는 사람(예. 수공업법의 경우 수공업자, 법관에 관한 법률의 경우 판사)을 기준으로 법령의 이해가능성을 판단하여야 하는 것이다. 이 때 이 분야의 문외한이라면 그 법령의 입법취지 및 규율목적을 파악할 수 있으면 그것으로 충분하다고 본다.[42]

이하에서는 「법형식성 핸드북」의 법규정의 형식에 관하여 우리의 '알법 사업'에 참고할 수 있는 내용을 법령의 순화와 체계 · 구조 등의 개선으로 나누어 서술한다.

38) Schröder/Würdemann(위 각주 34), 231.
39) 위 각주 32).
40) 법형식성 핸드북(위 각주 33), Teil B Allgemeine Empfehlungen für das Formulieren von Rechtsvorschriften, S. 33 ff.
41) 법형식성 핸드북(위 각주 33), Rn. 55.
42) 법형식성 핸드북(위 각주 33), Rn. 55.

2. 법령의 순화

(1) 조문 길이의 조절

법령 문장은 단문으로 작성해야 한다. 불가피하게 장문을 써야 하는 경우에는 문장의 의미를 명확하게 전달할 수 있도록 작성해야 한다.

1) 일문일사(一文一思) 원칙

하나의 문장에는 하나의 내용만을 담는 것이 바람직하다. 주문장인 하나의 홑문장과 여러 개의 부문장으로 구성된 이른바 안은 문장의 경우 이를 여러 개의 홑문장으로 나누어야 한다.

나아가, 조문의 길이와 관련하여 연방법무부의 '법령언어 편집지휘부'에서 제시하는 원칙으로는 ① 일문일사 원칙, ② 한 항을 세 문장 이상으로 구성하지 말 것, ③ 한 조에 다섯 항 이상을 두지 말 것을 원칙으로 정하고 있다.[43]

2) 문장 성분을 단순화할 것

문장 성분의 형태나 배열에서 문장 성분이 명확하게 드러나지 않는 문장은 그 의미를 파악하기 어렵다. 홑문장 내에서도 수식어 등을 최소화하여 문장 성분을 단순화하여 문장 성분이 잘 드러나도록 표현해야 한다.

3) 지시대명사 · 관계대명사를 사용하여 명사의 반복을 피할 것

지시대명사나 관계대명사 또는 관계부사 등을 사용하여 한 문장 또는 한 조문 내에서 명사가 반복되어 사용되는 것을 피한다. 이 경우 지시대명사 등이 지시하는 명사가 무엇인지는 명확하게 표시하여야 한다.

4) 문장 · 구 및 단어를 연결할 때 연결관계에 주의할 것

'그리고', '또는', '및' 등으로 홑문장, 구 및 단어 등을 열거하는 경우 나열된 항목이 앞부분의 수식을 동시에 받거나 뒷부분에 연결되는 것을 나타낼 수 있어야 의미가 명확해진다.

43) <http://www.bmjv.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Sprachberatung/Sprachberatung_node.html>.

5) 부연하여 설명하는 기능을 하는 용어는 별도의 문장에서 사용할 것

'예컨대', '특히', '예를 들어'와 같이 문장의 의미를 자세하게 설명하기 위하여 부가적으로 사용하는 용어는 그 문장 자체가 이미 장문인 경우에는 새로운 문장에서 이를 사용하는 것이 단문으로 만드는 방법 중 하나이다.

(2) 용어순화

1) 내용상 적절하고 논리적으로 옳은 용어를 선택할 것

적절하고 논리적으로 옳은 용어란 법문에서 표현하고자 하는 것을 가장 잘 보여줄 수 있는 단어를 말한다. 이를 예를 들어 본다.[44]

<예시>

「인공위성에 관계된 정보의 보안에 관한 법률」제17조 ② "... 경우 이를 요청하는 것은 민감하다(Eine Anfrage ist sensitiv, wenn ...)."

이 경우 '민감하다(sensitiv)'라고 사용하는 경우 이는 '대단히 예민'하고, '과도하게 자극을 받았거나', '신경 과민'이라는 상태를 의미하고 특히 사람의 감각과 관련된 의미를 전달한다. 그리고 이 문장의 의미를 정확하게 분석하면 정보를 요청하는 하는 것이 민감한 것이 아니라, 요청된 정보를 전달하는 것이 민감하다는 것이므로 의미를 명확하게 표현한 문장이 아니다. 또한 sensitiv 단어 자체가 외래어로서 이를 독일어로 대체할 수 있는 단어가 있을 뿐만 아니라 유행처럼 사용되는 단어를 선택했다는 점에서도 문제가 있다.

이를 순화하면, "...의 경우 요청을 하는 것은 보안상 문제가 있을 수 있다(Eine Anfrage ist sicherheitserheblich, wenn …)" 또는 "... 경우에는 보안상 민감한 정보를 전달할 것을 요청하는 것이다(Eine Anfrage ist auf die Übermittlung sicherheitsempfindlicher Daten gerichtet, wenn...)"와 같이 작성할 수 있을 것이다.

2) 시의적절한 용어를 선택할 것

과거에는 일반적으로 사용되었지만 이제는 더 이상 잘 사용하지 않는 표현은 피해야 한다. '100분의(vom Hundert)' 라는 표현보다는 '퍼센트(Prozent)'라고 하는 것이 이해하기 더 쉽다. 과거 법조문에 많이 사용되었던 구문으로 '적용된다(findet Anwendung)'라는 표현도 이제는 'ist anzuwenden'으로 표현할 것을 권한다.

44) 법형식성 핸드북(위 각주 33), Rn. 70.

다른 한편, 단기간에 유행처럼 사용되는 단어는 사용하지 않아야 한다. 즉 현재 일상에서 흔히 사용되는 단어이지만 곧 사라질 것으로 예상되거나 곧 다른 새로운 단어가 유행할 것 같은 단어(Optimierung, multifunktional 등)는 사용을 피해야 한다. 예컨대, '세계적으로'라고 할 경우 'global' 보다는 'weltweit'를 사용하여야 한다.

3) 한 법령 내에서 동일한 용어 구문을 통일하여 사용할 것

일반 글쓰기에서와 달리 법문에서는 다양한 표현을 사용하거나 구문 등에 변화를 주는 것을 권하지 않는다. 특정 단어나 표현 등이 동일한 내용에 관하여는 하나의 법령 내에서, 나아가서는 법령 전반에서 통일적으로 사용되는 것이 이해를 쉽게 한다.

4) 복합명사의 경우 정확한 의미를 전달할 것

독일어에서는 명사를 결합하여 복합명사를 만들 수 있다. 이 경우 여러 개의 문장 성분을 하나의 명사로 만들 수 있기 때문에 문장을 간결하게 할 수 있는 장점이 있다. 그러나 너무 많은 명사를 연속하여 결합하는 경우 이는 일반인이 전혀 모르는 새로운 단어가 되거나 너무 많은 정보가 결합하여 그 의미가 오히려 불분명하게 될 수도 있다. 그러므로 복합명사를 새로 만들어서 법문에 사용하는 경우에는 경제적 측면보다는 의미전달의 정확성 측면을 신중하게 고려하여야 한다.

5) 외래어를 사용하지 말 것

외래어는 사용하지 않아야 한다(Job Center, Management Programm 등). 그러나 이에 해당하는 적절한 독일어가 없는 경우에 한하여 상용되고 있는 외래어를 사용할 수는 있다. 그러나 이러한 경우는 이를 테면, 그 단어 자체가 특정 분야에서 사용되는 영어 단어를 그 분야에서 차용하여 사용하다가 점차 사회 전반에서 사용되는 단어인 경우에 한한다(예: Internet, Homepage, Server 등).

3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항

법률과 법규명령 등 법령 형식에 따라 법령의 체제가 각기 다르고, 법률에서도 그것이 최초로 제정된 법률(Stammgesetz)인지 개정법률(Anderungsgesetz)[45]인지에

45) 개정 법률에는 Stammgesetz를 새로 구성하는 'Ablösungsgesetz', 단일 법률만을 개정하는

따라 체제가 다르다. 여기에서는 어떤 사항을 규율하기 위하여 최초로 제정되는 법률인 Stammgesetz를 중심으로 법률의 체제를 소개하면서 그 중 제5장에서 제시하는 법령의 체계 구조 등의 개선방안에 관계되는 사항은 제5장의 구체적 방안에서 기술하기로 한다. 아래의 체제는 연방관보에 게재되는 법률공포문 전문의 형식이다.[46]

(1) 제명

법률의 제명은 그 법률이 규율하는 내용을 가장 잘 나타내는 한편 간결해야 한다. 제명은 법률의 본래 명칭과 이를 줄인 약칭과 약어표기로 나뉘는데, 약칭 및 약어표기는 일정한 경우 선택적으로 쓸 수 있다.

(2) 서명일자

연방대통령의 서명일이다(예. 2007년 7월 16일자(Vom 16. Juli 2007)).

(3) 전문(前文) (Eingangsformel)

법률에는 전문을 두어야 한다(연방 각부 공통직무규칙 제42조 제2문 · 별표 6 제3문 제2호). 전문에서는 해당 법률의 의결사항에 관하여, 즉 연방하원이 의결하였는지 여부, 그리고 연방참의원(Bundesrat)의 동의를 요하는 법률인 경우 그 동의 여부에 관하여 명시한다(예: 연방하원은 이하의 법률을 의결하였음(Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:)).

(4) 목차

법률의 조문이 20개 이상인 경우에 목차를 둔다.[47] 목차의 작성 등에 관하여는 제5장에서 상술한다.

(5) 법령 조문 구성의 일반원칙

1) 법령 전체 조문의 구성

법문의 구성은 각 규율내용에 따라 다를 것이지만, 일반원칙으로는 ① 적용범위

'Einzelnovelle', 하나의 법률로 여러 법률을 개정하고 새로운 법률을 제정하기도 하고 기존 법률을 폐지하는 'Mantelgesetz'가 있다. 그리고 규율범위가 큰 법률의 경우에는 'Einführungsgesetz'를 제정하기도 한다.

46) 법 형식성 핸드북(위 각주 33), S. 1386 ff.

47) 법 형식성 핸드북(위 각주 33), Rn. 358.

(필요한 경우 정의규정을 포함), ② 본칙 부분, ③ 절차 및 관할, ④ 처벌규정, ⑤ 경과규정, ⑥ 시행의 순서로 구성된다.

2) 조의 명칭 및 조문의 제목

모든 법률은 개별 조문으로 이루어져 있다. 이 단위를 일반적으로는 '조(Paragraph)'라고 하고 '제1조 (§ 1)'로 표시한다. 특정 법률(기본법 제59조 제2항 제1문에 따른 외국과의 조약과 시행법률)에서는 '조(Artikel)'라고 하고 제1조(Art. 1)'로 표시한다.

'제10조의 a'과 같이 알파벳을 붙이는 조문은 최초로 제정하는 법률에서는 허용되지 않으며, 개정법률로 조문을 추가하는 경우 이에 의하여 전체 조문의 번호가 모두 변경되는 경우에 한하여 이를 피하기 위한 방법으로 사용된다.

각 조문에는 그 조문의 내용을 함축적으로 설명할 수 있는 표제어에 해당하는 제목을 붙여야 한다. 조문의 제목에 관한 구체적 예시는 제5장에서 상술한다.

3) 장 · 절 등의 단위

조문의 일정 단위를 묶어 상위단위로 편성하는 것은 법률의 전체 내용을 일목요연하게 제시하는 장점이 있다. 이와 관련하여서는 제5장의 해당 부분에서 상술한다.

(6) 법규명령 제정의 위임

법률에서 행정기관에게 위임명령과 집행명령의 제정을 위임하는 내용을 명시한다.

> 예. 투자법 제41조 제3항. 연방재경부는 독일연방은행의 전문의견을 참고하여 법규명령으로써 총액 산정의 방법과 근거에 관한 상세한 규정을 제정할 권한을 위임받는다.

(7) 경과규정

법률을 제정하거나 개정 · 폐지하는 경우 종래의 규율과 새 규율 사이의 적용관계 등에 있어 여러 가지 조치의 규정을 정한다. 이 규정의 제목은 항상 '경과규정(Übergangsvorschrift 또는 Übergangsregelung)'이다.

(8) 때에 관한 적용범위

법률의 시행일을 규정한다. 이 규정의 제목은 항상 '시행(Inkrafttreten)'이다.

(9) 후문(後文) (Schlussformel)

법률의 체제상 마지막에는 후문을 두어야 한다. 여기에서는 법률이 기본법의 규정에 따라 성립되었다는 점과 연방대통령이 이에 서명하여 법률이 공포되도록 하였음을 확인한다. 그러나 이 후문은 법률적 효력은 없으며, 기본법에서 연방대통령이 이를 집행하고 이에 대하여 책임을 지는 것으로 정한다(기본법 제82조 제1항 제1문).

Ⅲ. 프랑스[48]

1. 개요

프랑스의 법령은 나폴레옹 시대에 만들어진 오래된 것으로서 20세기에 들어오면서 이러한 법령의 현대화를 위한 개정작업이 이루어지고 있고 이러한 작업에서 그 기본방침의 하나로 일반인에게 알기 쉬운 법률로 하는 것을 들고 있다. 또한 개별법(특히 형법)에 따라서는 그 법령체계를 재구성하면서 조문체계를 새롭게 도입하기도 하였다. 법령용어와 관련하여 프랑스와 프랑스어권 국가들은 프랑스어를 보호하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 "명확하지 않은 것은 프랑스어가 아니다(Ce qui n'est pas clair n'est pas français)"라고 할 만큼 프랑스어의 명확성이 중요시되고 이에 따라 프랑스어로 된 법령용어와 행정용어도 복잡한 법률관계나 행정관계에 혼란이 없는 명확한 이해를 위하여 다른 용어에 비해 간결하면서도 정확한 전문용어를 선택하여 사용하고 보급하도록 국가가 주도하고 있다.[49] 특히 프랑스의 법령용어나 행정용어의 개선과 정리 작업은 다른 나라와 달리 국가가 주도하여 특히 행정 각부, 특히 서로 상호관계가 있는 관련 부처를 중심으로 이루어지고 있다.[50] 또한 이러한 정책은 언어의 측면에서 뿐만 아니라 행정제도의 간소화(simplication)라는 측면에서도 추진되고 있다. 또한 알기 쉬운 법령을 만들기 위한 구체적인 작업에서는 법령의 입안에 관한 '지침(Guide)'을 두어 이를 규율하고 있다.

이하에서는 알기 쉬운 법령 만들기와 관련하여 프랑스의 법령 현대화의 개정작업이나 최근의 입법작업에서의 논의와 법령용어나 행정용어를 간소화하기 위한 위원회를 통한 행정부의 노력을 살펴보고 마지막으로 구체적인 법령입안에서의 지침에서의 관련 내용을 간략히 살펴본다.

(1) 법령의 현대화와 알기 쉬운 법령 만들기

1) 법전화(codification)[51]와 법전화 고등 위원회

민법전, 노동법전, 도로교통법전, 공공조달시장법전(Code des marchés publics) 등 최초의 나폴레옹 법전이 있은 후 2세기 동안 프랑스법의 법전화의 절차가 활발하게 진행되어 오고 있는데 이러한 절차는 규범의 가독성(lisibilité)과 접근가능성(accessibilité)의 그 필수요소로 중요시되고 있다. 이러한 법전화는 헌법위원회가 19999년 12월 16일 판결[52]에서 판시한 것과 같이 법률의 접근가능성과 이해가능성의 헌법적 가치(valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi)라는 목적에 대응하기 위한 것이다. 특히 이 헌법위원회의 판결에 의하여 조문과 함께 그 내용도 변경하는 완전한 의미의 법전화(codification au sens plein du terme)와 조문은 개정하지만 현행법의 내용은 개정하지 아니하고 이전의 조문은 폐지하지만 그 내용은 편입하는 이른바 '현행법에 대한 법전화'(codification à droit constant)를 구별하는 것이 인정되고 특히 후자가 현행 실무의 기본태도가 되고 있다.

이러한 작업을 위하여 법전화 고등위원회(Commission supérieure de codification)가 1989년 명령으로 창설되었다.[53][54] 이는 일반인에 의한 법의 인식

48) 이하에서는 프랑스법의 논의를 중심으로 하지만 벨기에와 룩셈부르크도 프랑스어를 공용어(다만 벨기에는 네덜란드어도 같이 사용)로 하면서 프랑스의 법체계와 법제도를 대부분 그대로 계수하고 있어 알기 쉬운 법령 작업과 관련하여서도 문제상황이 같다. 다만 이들은 주로 입법을 위한 실무지침에 의하여 이를 해결하고 있다. 필자의 조사에 의하면 프랑스와 같은 위원회와 같은 활동은 확인되지 않고 있다. 벨기에의 입법지침으로 국참사원(Conseil d'État)에 의하여 「입법기술 원칙, 법률과 행정명령의 조문의 입안 가이드」(Principes de technique législative, Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires)(2008년)가 있다. 룩셈부르크의 입법지침으로는 「법률과 행정명령 절차에 관한 실무지침」(Guide Pratique de la procedure législative et réglementaire)이 있다.

49) 이러한 점은 조임영, 한국과 프랑스 법령용어 비교연구, 법제연구원, 현안분석2005-12, 85쪽 등 참조.

50) 가령 용어와 신조어 일반위원회(Commission générale de terminologie et de néologie)', '행정용어 단순화 위원회'와 '프랑스 언어 총국' 등이 있다. 전자에 대하여는 <https://fr.wikipedia.org/wiki/Commission_générale_de_terminologie_et_de_néologie> 참조.

51) 이러한 점은 La codification : améliorer la lisibilité et l'accessibilité de la loi <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/codification/index.shtml> 참조.

52) 이는 Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

53) 이는 1948년 5월 10일 명령(Décret n° 48-800 instituant une commission supérieure chargée d'étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires)을 폐지하고 1989년 9월 12일 명령(Décret n° 89-647 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification)에 의하여 설치된 것이다. 이어서 1996년 5월 30일 법령조문의 법전화에 관한 포고(Circulaire relative à la codification des textes législatifs et réglementaires)가 있었고 1999년 12월 16일 헌법위원회의 결정에 이어 2000년 4월 12일 법률(Loi n°2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, 이른바 loi DCRA) 제3조가 입법의 법전화(codification législative)를 개념정의하고 있다.

54) 이 조직에 대하여는 <http://www.gouvernement.fr/commission-superieure-de-codification> 참조. 또한 그의 활동에 대하여는 Commission supérieure de codification, Vingt-cinquième rapport

과 이해를 개선하는 것을 목적으로 하여 오늘날 국가개혁과 행정과 피지배자 사이의 관계의 개선이라는 더 광범위한 활동을 수행하고 있다. 특히 그 단순화, 합리화와 명확화라는 목적에 대응하기 위하여 법전화에 일관성 있는 체계의 구현과 명확한 법원칙의 확인과 실현을 필요로 하는 것으로 한다. 특히 이 기관은 이를 위하여 법전의 유지, 법령목차의 일관성, 조문번호의 편성 등의 여러 법전관련 활동을 하고 실제 법령안에 대한 의견을 제시하고 있다.

2) 법령 현대화의 기본이념으로서의 가독성(lisibilité)과 접근성(accessibilité)

프랑스의 민법, 형법, 민사소송법, 형사소송법 등의 주요법령은 나폴레옹 시대에 제정된 것으로 그 체계와 내용에서 큰 개정 없이 오늘날에 이르고 있고 이에 따라 그러한 오래된 법령의 현대화라는 목표로 법령의 체계와 내용에서 여러 개정을 하고 있다.

특히 최근에 이루어진 민법은 각각의 편장절의 개정이 이루어지고 있는데 그 기본적 개정방향에서 이러한 알기 쉬운 법령 만들기와 같은 내용을 포함하고 있다.

가령 민법의 담보법과 시효에 관한 개정작업과 관련하여[55] 담보법 초안에 의하면 법무부장관의 요청에 의하여 2가지 방향을 개정위원회의 활동의 기본방향으로 하였다. 우선 첫째로 프랑스의 담보법이 가독성(lisibilité)과 접근성(accessibilité)을 갖출 수 있도록 모든 노력을 기울였다. 가독성과 접근성은 경제주체뿐만 아니라 일반인의 측면에서 볼 때도 신용거래의 발전에 불가결한 법적 안전성의 요건이 된다. 그럼에도 오늘날 프랑스법의 명확성(clarté)과 일관성은 유지되지 못하고 있는데 이는 조문이 체계적이지 못하고 산재되어 있고 전체적인 시각이 아니라 지엽적 개정만이 반복되고 판결도 때로는 불명확하고 일관되지 못한 태도를 보이는 등 다양한 요소가 그러하다. 이러한 문제의식에서 프랑스 민법전 제정 200주년을 맞아 수없이 회자되었던 "민법전은 프랑스의 민사헌법(constitution civile de la France)"이라는 말처럼, 민법전이 이 분야에서 우월한 지위(siège privilégié)를 되찾아야 한다는 생각이 나오게 되었고 담보법의 분야에서 그 체계를 명확히 하고 그 기본원리를 선언할 필요가 있게 되었다. 이러한 점에서 민법전에 「담보(Des sûretés)」라는 이름

annuel(2014)도 참조.

55) 이러한 프랑스의 담보법의 개정에 대하여는 우선 김성수, "프랑스민법전의 담보제도에 관한 최근 동향: 2006년 신설된 민법전 제4편의 물적담보와 인적담보의 개정을 중심으로", 법조 2008.9, 220면 이하; 이준형, 프랑스민법전 담보법 개정(2006년)의 기본방침과 개요- 그리말디보고서를 중심으로, 민사법학 제49권 제2호, 2010.6, 5쪽 이하 참조. 이 초안의 원문에 대하여는 Groupe de travail relatif à la réforme du droit des sûretés, Rapport a Monsieur Dominique Perben, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000230.pdf> 참조.

으로 제4편을 신설하였다.[56] 이러한 개정노력을 통하여 담보법에 대하여 일반인이 알기 쉽게 이해할 수 있는 가독성과 접근성을 증진시키는 것을 기본방침으로 하였다. 다음으로 이러한 기초 위에 민법전 제정 당시의 조문을 현대화(modernisation)하고 현실화(actualisation)하는 작업이 우선적으로 이루어졌고 이에 따라 새로운 현대화된 제도가 다수 민법전에 편입되었고 종래의 용어의 수정과 조문내용의 개선도 이루어졌다. 이렇게 가독성과 접근성을 갖추고 체계적으로 쇄신된 담보법은 대륙법계의 성문법의 장점의 하나인 접근성을 회복하고 프랑스 법전통의 중요한 특징 중 하나인 이익의 균형에 계속해서 충실할 수 있게 되었다.

다음으로 프랑스채권법 중 계약법, 채권법 총칙과 채권의 증거에 관한 규정이 2016년 2월 개정되어 같은 해 10월 1일부터 시행되고 있다. 원래의 프랑스민법전은 1804년 제정된 이래 사회의 변화에 따라 그에 대응하기 위하여 여러 변화를 하였지만 채권법은 거의 개정이 이루어지지 아니하였다. 하지만 프랑스는 사회가 농업사회에서 서비스 산업사회로 전환되었고 경제나 과학기술도 발전하였고 채권법의 규정이 학설과 판례로 보충되기는 하였지만 그 한계가 있었다. 이에 따라 프랑스민법전을 읽는 것만으로는 현재의 법상태가 어떤지에 대하여 명료하고 정확한 이해가 곤란하게 되었고 이로 인하여 프랑스민법전의 제정 당시에 추구된 프랑스민법전의 가독성과 접근성이라는 목표가 달성되기 어렵게 되었다. 이와 아울러 최근 20년 동안 유럽을 중심으로 계약법(채권법)의 현대화를 위한 여러 작업결과가 마련되었다.[57] 이러한 것은 2013년 법무부장관에 의하여 정의와 국내거래 영역에서의 법과 절차에 관한 현대화와 단순화에 관한 법안이 제출되었고 이를 기초로 하여 2016년 민법전의 채권법의 개정에 이르게 된 것이다.[58]

이러한 프랑스채권법 개정의 기본방향은 계약법, 채권법 총칙과 증거법을 현대화, 간략화하고 가독성(lisibilité)을 개선하고 접근성(accessibilité)을 제고하여 법적 안정과 규범의 실효성을 보장하는 것에 두고 있다. 따라서 프랑스채권법 개정으로 계약법, 채권법 총칙과 증거법의 규정을 일반인이 쉽게 읽을 수 있고 접근하기 쉽도록 하는 것이다. 프랑스민법의 관련규정은 1804년 이래 거의 개정되지 아니하여

56) 각각 인적담보(Des sûretés personnelles)와 물적담보(Des sûretés réelles)라고 불리는 두 개의 장(titres)을 두고 종래의 보증과 새로운 제도의 재구성을 통한 프랑스민법전의 담보법의 근본적 체계변화와 내용의 신설이 이루어지고 있다.

57) 가령 국제상사계약법원칙(PICC, 1994년, 2004년, 2010년), 유럽계약법원칙(PECL)(1995년, 2003년), 간돌피 계약초안(2000년), 공통참조기준초안(DCFR)(2008년) 등이 그러하였다.

58) 이러한 점은 남효순, "프랑스채권법의 개정과정과 계약의 통칙 및 당사자 사이의 효력에 관하여", 민사법학 제75호, 20016.6, 97쪽 이하 참조. 원문은 Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance no 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations(2016년 2월 15일)<https://www.legifrance.gouv. fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032004539>.

그 문언의 의미에서 현재의 법적 상태를 반영하지 못하기 때문이다. 아울러 채권법의 문체도 개정되었는데 프랑스채권법의 문체가 그 유려함에 대하여 이론의 여지가 없지만 이제는 일반인이 이해하기 어렵게 되었고 문구에 따라서는 이미 시대에 뒤떨어진 것도 있었다. 이에 따라 개정을 통하여 프랑스채권법의 특징인 정확성과 간결성을 유지하면서 현대적인 단어와 견결하고 명확한 표현을 사용하여 알기 쉽고 그 접근성을 쉽게 하였다.

이러한 법전의 현대화의 개정을 통한 명확화는 1994년의 개정 형법에서도 기본적으로 유지되고 있다. 이 개정 형법전은 종래의 형법전을 더 읽기 쉽고(lisbile) 더 확정적(défini)인 것이 되도록 하기 위하여 새로운 제도를 신설하거나 명확하게 한 것이다.[59][60]

3) 입법지침

프랑스에서는 알기 쉬운 법령 만들기 사업과 관련된 구체적 입법지침이 마련되어 있다.

우선 국사원[61]과 내각사무처[62]가 공동으로 만든 「법률과 행정명령의 조문입안지침」(Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires)이라는 입법지침(Guide de legistique)이 마련되어 있다. 이 입법지침(2007년)[63]은 법률, 법률명령, 행정명령과 시행세칙(lois, ordonnances, décrets, arrêtés) 등의 법령의 입안에서 준수되어야 할 원칙과 방법을 제시하기 위하여 마련된 것이다. 그 구성은 법령의 개념(I. Conception des textes), 법령조문의 입안절차(II. Étapes de l'élaboration des textes), 법령조문의 입안(III. Rédaction des textes), 특수한 범주의 조문에 관한 특칙(IV. Règles propres à certaines catégories de textes)과 논리적 체계와 실무례(V. Schémas logiques et cas pratiques)의 5부분으로 되어 있다.[64]

다음으로 「입법부의 조문입안 지침, 입법부 입안」(Guide pour la rédaction des textes législatifs, Rédaction législative)(2009년 5월)이 의회의 하원에 의하여 마련되어 있다.[65][66] 이 입안지침은 입법부의 입안자를 위하여 입법부 입안의 체계와 기타 특수한 면을 다룬 것으로 의회의 법률의 입안과 해석 및 그 담당자의 직무를 중심으로 내용을 다루고 있다. 상원에서도 「법률입안, 법률안의 제안과 수정에 관한 지침」(RÉDIGER LA LOI, Guide de rédaction des propositions de loi et des amendements)(2007년 9월)이 마련되어 있다.[67]

이에 의하면 법률이 제안은 새로운 원칙의 신설, 현행 원칙의 삭제나 종래 규정의 재작성이나 단순한 형식상의 '정리'에 의한 기존 입법절차를 수정하는 것으로 적용될 법이 좋은 법으로 적용되기 위하여는 법률은 원칙과 처벌이 확실한 규범적(normative)이고 명확하고 현실을 잘 반영한 것 이외에 정확하고(précise) 읽기 쉬운(lisible) 것이어야 한다고 한다. 읽기 쉬운 법률이어야 하는 것은 일반인이 오늘날 법률을 이해하는데 필요하고 그들은 읽기 어려운 경우에 그 입안자를 바로 비판하기 때문이라고 한다. 또한 정확한 법률이라는 것은 단어와 형용사와 부사까지도 잘 구사하여야 하는데 그렇지 아니하면 그 해석에서 법관이 개입하는 분쟁원이 될 위험이 있기 때문이라고 한다.

59) 이러한 점은 Michel Mercier, Allocution d'ouverture, Bicentenaire du Code pénal 1810-2010 - Sénat, 17쪽 참조. 이에 따르면 원래의 형법의 '법전화'(형법전)도 그 알기 쉽고 접근하기 쉬운 가독성과 접근성을 부여한 것이었다고 한다.

60) 또한 정의와 국내사무영역의 법과 절차이의 현대화와 단순화에 관한 법안(Proejt de loi (Procédure accélérée), relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures)의 이유보고(2013년 11월 27일)에서도 현대화와 단순화의 목적은 법원칙과 행정절차와 재판관할절차의 원칙의 접근가능성과 효율성을 부여하게 하는 것으로 가독성과 이해가능성(a lisibilité et l'intelligibilité)을 개선하여 법원칙을 현대화하고 법조인에 의하여 표시된 필요에 적당한 대응을 얻기 위한 절차를 단순화하는 문제를 목적으로 한다고 하고 있다.

61) 원어는 꽁쎄이 데따(Conseil d'État)로서 종래 일본의 역어인 국참사원을 사용하거나 원어를 그대로 꽁세이 데따라고 하기도 한다. 이 기관은 국가의 중요정책의 자문과 행정법원의 역할을 하는 기관으로 대체로 프랑스법계의 국가에서 이를 두고 있다.

62) 원어는 Secrétariat général du Gouvernement : SGG로서 국무장관실이라고 하기도 한다.

63) 제1판이 2005년 마련되었고 제2판은 2007년 마련되어 오늘날에 이르고 있다. 지침내용의 원문은 <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique> 참조. 구체적인 항목은 매년 내용이 추가보완되고 있다. 벨기에와 룩셈부르크에도 유사한 입법지침이 있다. 이에 대하여는 앞의 주48 참조.

64) 이 입법지침 중 III은 특히 입안과 관련된 문제만을 제시하고 입법안의 법률적 측면에 관하여는 '법률과 행정명령의 입안지침'의 나머지 부분이 이를 규정하고 있다. 이에 대하여는 <www.legifrance.gouv.fr> 또는 Catherine Bergeal, Rédiger un texte normatif, Ed. Berger-Levrault, 2012 참조.

65) 그 자세한 내용은 <http://www.agora-parl.org/sites/default/files/Guide%20Redaction%20des%20textes%20legislatives.pdf> 참조; 『프랑스 하원 사무처의 운영에 관한 지침』(Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale)도 관련사무에 관하여 규정한다; 기타 관련규정은 Stephane Cottin, Élaborer et rédiger des textes normatifs : atelier de spécialisation, Entraînement à la recherche juridique, Sciences Po Formation mars 2009 <https://cours.unjf.fr/file.php/136/Cours/C2iD2-TraitInfoJuri/ D2-21%20Roland/res/elabo TxtJuri.pdf> 참조; 룩셈부르크 의회의 총무처장관(Ministère d'État)에 소속된 중앙입법사무처(Service Central de Législation)에 이와 유사한 규정을 두고 있다 : La Procédure législative et réglementaire(2015). 그 내용은 <http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/guides/procedure_leg_regl/procedure_legislative_reglementaire.pdf> 참조.

66) 이외에 『입법의 입안 : 효율적 입법자를 위한 6가지 주의사항』(Rédaction Législative: Six petits pièges pour un légiste efficace)과 같은 것도 나와 있다.

67) 국제협력실(Service des relations internationales)에서 2007년 9월 작성한 것이다. 자세한 내용은 <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/relations_internationales/Cooperation_interparlementaire/Guides_et_recueils/Rediger_la_loi_juin_2007.pdf> 참조.

2. 법령의 순화

(1) 법률분야의 용어와 신조어 특별위원회

프랑스어의 정비나 순화와 관련하여 1996년 7월 3일 프랑스어의 풍부화에 관한 행정명령[68]에 의하여 프랑스 정부는 관련 행정부처마다 모두 18개의 '용어와 신조어 특별위원회'가 설치되어 있고[69] 그 중에서 법률용어 관련 특별위원회로서 '법률분야의 용어와 신조어특별위원회'(Commission spécialisée de terminologie et de néologie en matière juridique)가 설치되어 운영되고 있다. 이는 특히 프랑스어로 새로운 현실과 전문적 혁신을 명명하기 위하여 프랑스어의 풍부화를 위한 법령이다. 1972년 1월 7일 명령은 프랑스 정부로 '행정 각부의 프랑스 용어 및 조정을 위한 부처간 위원회'(Commissions ministérielles de terminologie pour l'enrichissement du vocabulaire français)를 창설하도록 하였고 1996년 7월 3일 행정명령은 특히 법무부에서 위임한 위원으로 '법률분야에서의 용어와 신조어 특별위원회'[70]를 설치하도록 하였다.

법률분야의 용어와 신조어 특별위원회는 어느 부처에도 치우치지 않는 공정한 독립성을 제도적으로 구현하고 입법에 사용되는 법률용어를 비롯한 판결문에 사용된 법적표현을 구성하는 언어나 문장의 연구에 계속적으로 관심을 기울여 법률용어의 단순 명료화와 신조어 창설의 제안을 주된 임무로 한다.[71] 이 특별위원회는 경제, 과학, 기술과 사법 분야에서 사용되는 특정 프랑스어 완성을 임무로 하는 부처간 조직의 중심적 위치를 차지하며 해당 분야에서 모범적으로 사용될 수 있는 신조어를 제공한다.

법무부에 속한 '법률분야의 용어 및 신조어위원회'의 연구와 활동은 정부로부터 위임을 받은 행정공무원 출신과 언어학자가 중심이 된 '행정용어의 단순화 위원회'(Comité d'orientation pour la simplification du language administratif, COSLA)와 공조를 유지하도록 하고 있다. 이 위원회는 2001년 창설되어 총리 직속 기관인 '프랑스어와 프랑스 언어에 관한 총국'(Délégation générale à la langue française et aux langues de France : DGLFLF)의 기관장이 대표가 되어 직무를 수행한다.

이러한 위원회가 적합한 법률용어를 형성하는 과정은 신조어를 만들거나 또는 기존 낡은 용어를 대체하면서 문제된 때의 상황과 법적 상황을 고려한다. 이와 관련하여 위 '법률분야의 용어 및 신조어특별위원회'에게 부과된 임무로는 ① 영어로부터 유래한 법률용어나 법적표현의 적절한 번역 ② '행정용어 단순화 위원회'(COSLA)와의 적절한 공조체제유지 ③ 법무부가 착수한 사법개혁과의 관련 하에서 민법전의 법률용어의 현대화를 도모 ④ 현재 법무부가 착수한 사법개혁과 관련이 없는 민법전의 법률용어의 현대화를 위한 상시적 연구와 ⑤ 민법전에서 채권법 분야를 중심으로 한 법률용어의 현대화를 들고 있다.[72]

각 특별위원회는 관련분야 용어정리를 위한 작업팀을 구성하며 외부전문가의 자문 및 정기 회의를 주재한다. 2010년에는 약 163회의 정기회의가 개최되었다.[73] 또한 특별위원회는 2003년부터 다른 행정부처의 특별위원회와 마찬가지로 4년에 한 번씩 보고서를 제출한다. 최근의 보고서에 해당하는 2003년부터 2007년 동안 4년간에 걸친 업무보고가 인터넷으로 공개되어 있어 누구든지 열람할 수 있다.

이 특별위원회가 위 4년 동안의 업무 중에서 가장 비중 있게 다룬 것으로 홍보하는 것으로는 2005년에 이루어진 '신조어의 채택'이 있다. 이는 입법이 되기 전에 일상생활에서 영국이나 미국으로부터 유입되는 영어식 용어나 영어적 표현에 대한 적응 문제로서, 이 특별위원회는 법적 개념이나 정의에 해당하는 부분에서 아주 오랜 고어의 사용 및 현학적 고어표현은 일상생활에서의 법률에 대한 정확한 이해를 해친다고 보아 신조어의 현대화에 해당하는 영어식 용어를 신조어의 범위에 추가하였다.

법률용어와 관련하여 특별위원회가 2003년부터 2007년 동안의 활동결과를 작성한 업무보고서에 의하면 법률용어의 의미와 위상에 대한 일반적인 관찰과 분석을 행하여 우선적으로 두 가지 점에서 심층적인 연구가 필요하다. 이러한 연구 중 하

68) Décret n° 96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l'enrichissement de la langue française; 이 행정명령은 다시 décret du 25 mars 2015에 의하여 개정되었다.

69) 현행 행정 각부의 용어 및 신조어 특별위원회로는 우선 법무 및 자유부에는 사법관련 용어 및 신조어 특별위원회가 있다. 기타 외무 유럽연합부의 외무 용어 및 신조어 특별위원회, 농업, 식량, 수산 및 농촌 및 국토개발부의 농업 및 수산업 용어 및 신조어 특별위원회, 문화 및 정보통신부의 문화 및 정보통신 용어 및 신조어 특별위원회, 국방 및 참전자부의 국방 용어 및 신조어 특별위원회, 환경, 지속발전, 운송 및 주택부의 환경 용어 및 신조어 특별위원회, 장비, 운송 및 주택 용어 및 신조어 특별위원회, 국립교육, 청년 및 시민단체부의 교육 및 고등교육 용어 및 신조어 특별위원회, 고등교육 및 연구부의 과학 및 우주기술 용어 및 신조어 특별위원회, 스포츠부에는 스포츠 용어 및 신조어 특별위원회, 노동, 고용 및 건강·사회연대부에는 건강 및 사회연대 분야 용어 및 신조어 특별위원회 등이 있다.

70) 이에 대하여는 <http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_rapp_terminologie.pdf> 참조.

71) 20002년 11월 21일 '사법제도의 현대화'에 관한 법무부장관의 상원의회에서의 답변(Réponse du Ministère de la justice, publiée dans le Journal officiel Sénat du 21/11/2002, p. 2807). 또한 같은 명령 제1조도 참조.

72) 이외에 프랑스어의 풍부화를 위한 2016년 참고자료(Références 2016 : l'enrichissement de la langue française)도 참조. 이에 대하여는 <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Politiques-ministerielles/Langue-francaise-et-langues-de-France/Actualites/References-2016-l-enrichissement-de-la-langue-francaise> 참조.

73) DGLFLF, 연례보고서(Rapport annuel de la Commissio générale de terminologie et de néologie), 2010.

나는 기술이 현대화됨에 따라 불가피하게 도입되거나 확대 사용할 수밖에 없는 기술적인 법률용어를 어떻게 수용할 것인가에 대한 타당한 방안의 수립에 관한 것이고, 다른 하나는 국민 모두가 법에 대하여 평등하고 더욱 용이하게 접근할 수 있도록 확대하는 방안이다.[74] 그리하여 특별위원회는 선행작업에서 했던 신조어의 필요성, 타당성, 개념의 명확성 및 프랑스어의 언어형태와 구문 체계에 대한 부합성에 관한 원칙을 적용하며 프랑스학술원은 용어 및 신조어 특별위원회가 제안한 용어의 정의의 정확성과 해석가능성을 검토하여 위원회와 협력한다.

프랑스에서 법률용어의 순화는 민사、형사、행정、국제관계의 '절차법' 분야에서 광범위하게 추진되고 있는 '법률용어의 현대화'의 일환으로서 논하여지는데 이는 해당 주제에 관하여 실체법 분야보다 더욱 활발하게 이루어지고 있다. 이른바 '이해하기 힘든 법률용어의 순화'에 대한 관심은 특히 형사소송법 분야와 청소년 대상 보호관찰기관인 '청소년 보호국'(Direction de la protection judiciaire de la jeunesse)의 활동 등과 관련하여 소개되기도 한다.

1996년 7월 3일자 명령은 특별위원회의 일반 목적, 임무와 운영방법을 정하였지만 각 특별위원회는 각각 고유한 작업방법, 작업주제, 정보전달과 공표방법을 가지고 활동한다.

(2) 법령순화의 구체적 내용

이하에서는 법령순화와 관련된 구체적 내용으로 입법지침에서 언급하는 것을 각각 소개한다.

1) 입법지침

알기 쉬운 법령 만들기 작업과 관련된 내용은 앞에서 본 국사원과 내각사무처가 공동으로 마련한 입법지침의 3. 법령조문의 입안의 부분에서 다음과 같은 것을 규정한다.

> 3.1. 법령조문의 관련사항(Contexte)
>
> 3.2. 법령의 구성(Organisation du texte)
>
> 3.3. 법령의 언어(Langue du texte)
>
> 3.4. 개정, 신설과 다른 법령의 준용(Modifications, insertions, renvois)

74) 이에 대하여는 <http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_rapp_terminologie.pdf> 참조.

> 3.5. 적용규정의 준용(Renvoi à des normes d'application)
>
> 3.6. 해외영토의 법령의 적용과 적용가능성(Application et applicabilité des textes outre-mer)
>
> 3.7. 수도의 일부지역에서의 적용과 적용가능성(Application et applicabilité dans certaines parties du territoire métropolitain)
>
> 3.8. 시행(Entrée en vigueur)
>
> 3.9. 서명과 부서(副署)(Signatures et contreseings)

이 중에서 법안과 관련된 사항(3.1. 법안관련사항)(Contexte)에서는 다음을 법안과 같이 작성하도록 하고 있고 그에 관한 자세한 내용을 두고 있다.

> 3.1.1. 법안의 이유서(Exposé des motifs d'un projet de loi)
>
> 3.1.2. 법령고지사항과 전체설명(Notice explicative et rapport de présentation)
>
> 3.1.3. 법령의 제목(Intitulé d'un texte)
>
> 3.1.4. 법률명령과 행정명령의 보고자로서의 장관(Ministres rapporteurs d'une ordonnance ou d'un décret)
>
> 3.1.5. 법령공포사항(Visas d'une ordonnance, d'un décret ou d'un arrêté)

2) 용어순화

언어나 용어와 관련된 것은 입법지침의 중 법령조문의 언어(3.3 Langue du texte)에서 규정한다.

> 3.3.1. 문장, 용어와 약호와 약어(Syntaxe, vocabulaire, sigles et signes)

법조문의 초안이나 그에 수반하는 문서(이유서나 법안설명(보고), 영향연구나 공지)의 작성은 명확하고 간결하고 문법적으로 정확하여야 한다.

이는 다시 다음과 같은 사항을 규정한다.

> • 프랑스어(La langue française)
> • 시제와 태(Temps et mode)
> • 약어, 두문자약자, 수(Abréviations, sigles et nombres)
> • 구두점(Ponctuation)
> • 여성명사(Féminisation)

- 지명(Toponymie)
- 글자체(Typographie)
- 부록1(Annexe 1) - 여성명사에 관한 규정(Règles de féminisation)
- 부록2(Annexe 2) - 법령조문의 제시에 적용되는 글자체 지침(Protocole typographique applicable à la présentation des textes législatifs et réglementaires)
- 조(Les articles)
- 조문의 표제(Les têtes d'articles)
- 조문의 하위 분류(Les subdivisions d'articles)
- 조문분류(Les divisions)
- 항(Les alinéas)
- 항의 시작(Les débuts d'alinéas)
- 항의 끝(Les fins d'alinéas)
- 대문자(Les capitales)
- 약어와 약호(Les sigles et abréviations)
- 수량(Les sommes et les nombres)
- 구두점(La ponctuation)
- 기타(Divers)
- 문자(Caractères)
- 괄호와 인용부호(Guillemets et parenthèses)
- 가운데 줄(Traits d'union)

이하에서는 특히 알기 쉬운 법령과 관련된 언어나 용어에 관련된 것을 살펴본다.

(가) 프랑스어(La langue française)

프랑스에 속하는 용어만을 사용하는 것이 좋다. 모든 외국어의 용어나 외국어의 문구에의 의존은 프랑스어에 상당한 용어나 문구가 존재하는 경우에는 금지되어야 한다.

라틴어 용어는 동일한 조건에서 회피되어야 하고 이는 일상용어에 속하는 것이라도 그러하다.[75] 하지만 이러한 원칙은 라틴어 용어가 쉽게 번역되기 어려운 경우

75) 가령 프랑스에서 쉽게 역어를 발견하는 in fine, in situ, a contrario, ex nihilo, de jure 또는 cursus와

에는 예외가 없지 아니하다.[76] 또한 영어표현도 회피되는 것이 좋다.[77]

프랑스어의 일반적으로 권장되는 프랑스어나 공식발간물에서 프랑스어의 사용에 관한 중요한 조문이 목록은 인터넷에서 참조할 수 있고 이외에 '전산화된 프랑스어 보고'(Trésor de la langue française informatisé)와 같은 프랑스어의 사용에 관한 프랑스 학술원의 답신도 참조할 수 있다.

조문이 명확하기 위하여는 가능한 한 문구를 간결하게 규정하여야 한다. 특히 종속사나 부대구문, 이중부정이나 명사의 중첩을 피하여야 한다. 또한 '및/또는'(et/ou)의 형식의 사용도 피하고 일반적으로는 '또는'으로 대체될 수 있다.[78]

추상적이고 우회적인 표현도 회피될 필요가 있다.[79]

(나) 약어, 약호와 수[80]

법령에 약어, 괄호를 붙인 단어, 페이지 하단의 각주는 피하여야 한다.

약호의 사용도 특히 피하여야 한다. 하지만 이유서와 공지를 위하여 약호가 통상적이고 그것이 사용되었던 것이 최초로 사용된 경우에는 이것이 허용될 수 있다.

약호의 사용은 공적 기관이나 조직에서는 특히 회피되어야 한다.[81]

3) 법률용어의 선정

다음으로 법률용어의 사용을 위한 선정에서 다음과 같은 사항을 규정한다.

3.3.2 법률용어와 표현의 사용(Choix des termes et des locutions juridiques)
- 정확한 의미로 사용되어야 할 용어와 표현(Emploi des mots ou expressions dans leur sens précis)
- 기타의 권고사항(Autres recommandations)
- 피해야 할 용례(Usages déconseillés)[82]

같은 문구가 그러하다.

76) 가령 '특사'(amnistie)에 관한 법률이 그러하다고 한다. 또한 a priori 또는 a posteriori(sans accent) 및 référendum 또는 alinéa라는 용어도 동일하게 그들의 자리를 그대로 유지한다; 다만 최근의 법개정에서는 종래의 라틴어로 사용되던 법률용어를 프랑스어로 바꾸어 나가고 있다.

77) 가령 동사로는 추정하다를 supposer를 présumer로 하고 영향을 미치다를 affecter를 impacter로 하고, 발생하다를 engendrer를 générer로 하고 또한 '담당 장관'의 표현을 ministre chargé de를 ministre en charge de로 사용하는 것이 좋다고 한다.

78) '그(들)'(le ou les)도 금하는 것이 좋다.

79) 가령 '실현을 보장하다'(assurer la réalisation)는 오히려 '실현된다'(réaliser)로 하는 것이 좋다.

80) 수량의 표현은 본 지침의 부록2에서 원칙을 규정하고 있다.

81) 가령 Conseil supérieur de l'audiovisuel이나 Commission nationale de l'informatique et des libertés를 반복하는 것이 CSA이나 CNIL이라는 약호를 사용하는 것보다 더 낫다.

• 조문 사이의 구체화에 사용되는 용어나 부사(Locutions ou adverbes servant à l'articulation des textes entre eux)[83]

3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항

(1) 법령과 조문의 체계

법령조문의 체계와 관련하여서는 입법지침의 '법령조문의 분류'(3.2.2. Division du texte)에서 다음과 같은 것을 정한다.[84]

- 편장절의 분류(Division en titres, chapitres et sections)
- 조문(L'article)
- 조의 하위분류(Subdivisions de l'article)
  - 로마숫자 앞의 하위분류(Subdivisions précédées d'un chiffre romain)
  - 항(Alinéas)

1) 편장절의 분류

길거나 여러 주제를 다루는 법령에서는 조문을 편, 장으로 하고 경우에 따라 절로 재구성할 수 있다. 법전(Code)만은 편의 앞에 부(部)(parties)와 권(livres)이 인정된다. 필요하면 하지만 아주 드물게 법전 외에 절은 다시 관(款)으로 세분할 수 있다. 하나의 분류만으로 조문을 잘 배분할 수 있으면 편이 아니라 장으로 한다. 짧거나 단일한 주제의 법문에서는 조로만 편성하는 것으로 충분하다. 동일한 법문에서 장은 절을 하나 또는 수개 포함하거나 포함하지 않을 수 있고 절도 관을 1개 또는 수개 포함하거나 포함하지 않을 수 있다.[85]

82) 이러한 예로 '특히(notamment), '의미에서의'(au sens de…)와 '경우에 따라'(le cas échéant)의 단어나 문구의 사용가 설명된다.

83) 이러한 예로 '영향을 미치지 아니한다'(sans préjudice), '유보한다'(sous réserve), '그럼에도 불구하고'(nonobstant), '예외로 한다'(par dérogation)와 '하지만'(toutefois)이 설명된다.

84) 법전의 편별(편장절)와 조문(조항호의)의 체계 구성에 관해서는 앞의 상원 지침 32쪽 이하도 참조. 특히 앞의 상원지침 38쪽 이하 (D. UTILISER UN LANGAGE SIMPLE ET ACCESSIBLE) 참조. 이에는 여러 세부지침과 설명도 두고 있다. 가령 명확하고 직접적인 문장을 사용하고 구독점에 주의할 것, 동사의 태, 법과 시를 주의 깊게 고를 것, 부사를 중복하지 말고 약호는 금할 것, 무한한 열거를 피할 것 등을 든다.

85) 관의 편별체계는 다시 그 밑의 분류로 paragraphes 또는 §으로 하는 것은 회피되어야 한다. 다만 그러한 분류를 추가하는 것이 제안된 조문에서 이미 사용된 것이나 관으로 상당한 조문의 명확하고 논리적인 표현을 하기에 충분하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. 가령 금융재정법전(Code monétaire et financier)의 법률부분에서 '집단모집'(Placements collectifs)에 관한 제2권 제1편 제4장은 221개 조문으로 절, 관 밑에 다시 paragraphes와 심지어는 sous-paragraphes을 두고 있다. 우리 법에는 이에 해당하는 것이 편별의 명칭이 아직 없고 '부관'(副款)에 상당하지만 문언의 뜻으로 하면 '단원, 단락' 정도가 될 것이다.

2) 조(條)(article)

(가) 조(條)

조는 법령조문의 기본단위이다. 조에 의하여 하나의 원칙만을 명시하는 것이 바람직하다. 너무 길거나 그에 따라 다수의 하위분류를 포함하여야 할 조문은 다수의 조문으로 하는 것이 더 좋다. 의회에서 법안의 심의를 하고 표결을 할 때도 조문별로 하기도 한다. 조문내용의 명확성과 일관성은 심의와 표결을 할 때 편리함을 제공한다.

조는 순서대로 번호를 매긴다. 수정하는 조문에 특정한 위치에 이어지는 1개 또는 수개의 조문을 추가하기 위하여는 가지번호(O조의 O, art. O-1)을 사용한다. 다만 종래의 조문이 'O의2(bis), O의 3(ter) 등을 사용하였으면 그에 따른다. 가능하면 종래의 조문에 새로운 번호를 주는 조문번호의 재편성은 피한다.

(나) 조문규정방법

종래의 민법전, 민사소송법전이나 형사소송법전과 원래의 1810년 프랑스형법전의 조문번호는 전통적인 방식인 숫자가 증가하는 형태(제1조, 제2조, 제3조 등)로 되어 있었다. 이에 대하여 최근의 입법은 조문을 더 체계적으로 읽을 수 있는 방식을 도입하였다. 프랑스의 종래의 법전(Code)은 종래의 방식을 취하고 있지만 최근의 법전은 이러한 새로운 체계를 취하고 있다. 가령 1994년 개정 프랑스형법은 이러한 새로운 방법에 따라 첫 조문을 제1조가 아니라 제111조의 1(article 111-1)로 하였고 이는 오른쪽에서 왼쪽의 순서도 제1편, 제1장 제1조의 제1조로 하였다.[86][87]

이러한 조문번호 부여방법은 종래에 지방자치단체 일반법전(Code général des collectivités territoriales : CGCT)[88], 도시계획법(Code de l'urbanisme et de l'habitation)[89]과 조세법전(Code des impôts)[90]과 같은 행정명령의 법전의 규정

86) 이는 입법지침 1.4.2. Codification (considérations générales)에서 이를 규정한다.

87) 이러한 것을 취하는 것으로는 사회가족보장법전(Code de l'action sociale et des familles), 보험법전(Code des assurances) 등이 그러하다.

88) 조문내용은 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cid Texte=LEGITEXT000006070633&date Texte=20161120> 참조. 첫 조문은 Article L1111-1이고 마지막 조문은 Article D72-104-16이다.

89) 조문내용은 <https://fr.wikipedia.org/wiki/Code_de_l%27urbanisme_(France)> 참조. 법전 중 법률부분은 첫 조문이 Article L101-1이고 마지막 조문은 A614-4이다.

90) 현재 조세법전은 전통적 방법으로 되어 있다. <https://fr.wikipedia.org/wiki/Code_général_des_impôts> 참조; 하지만 재정절차편(Livre des procédures fiscales)에서는 이러한 새로운 조문번호방식을 취하고 있다. 조문내용은 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069583> 참

방식에서 사용된 것을 취한 것으로 조문번호를 유지하기 위하여 종래의 것을 삭제하지 아니하고 새로운 법조문을 무한으로 신설하거나 부가할 수 있는 장점이 있다. 따라서 무한하게 발전될 것이 예상되는 입법에 적합한 조문체계라고 한다.

(다) 조의 하위 분류

하나의 조는 종종 수개의 하위분류를 두고 이에는 로마자(I, II, III 등)을 붙이고 그 자체가 항으로 나누어진다.[91] 항에는 다시 호가 붙기도 한다. 조는 수개의 항을 포함할 수 있다. 기타 조항호에 해당하는 내용으로 각각의 조문의 내용과 표현방법 등을 자세하게 정하고 있다.[92]

(2) 목차

목차에 대하여는 다양한 형태의 목차(3.2.1 Différents types de plan)에서 이를 정한다.

- 법조문의 목적에 따른 목차의 작성(Adaptation du plan à l'objet du texte)
  - 인정된 목차(Plans consacrés)
  - 기타의 경우(Autres cas)
- 조문수정의 경우의 목차(Plan à retenir en cas de modification d'un texte)

이에 의하면 전형적인 목차는 없고 각각의 조문은 그 목적에 아주 적합한 방법으로 조직되어야 한다. 다만 몇 가지 범주의 조문에서의 인정된 목차와 기타의 경우 등을 제시한다.

(3) 이유서

법안에는 항상 의회가 그 취지와 그에 다르는 조항의 범위에 관하여 설명하는 것을 목적으로 하는 이유서가 따른다.[93] 이 이유서는 어떤 경우에도 법안의 조문의

조.

91) 가령 Article 28 : L'article L···. du code de commerce est ainsi modifié : I– La première phrase du premier alinéa est remplacée par···, II– Il est ajouté un sixième alinéa···. 이러한 것은 다음과 같이 인용된다 : le II de l'article 8, le deuxième alinéa du II de l'article 8 또는 le 2° du II de l'article 14 » et non « l'article 8.II » ou « l'article 14.II.2° 등. 우리의 항에 해당하지만 이는 또한 alinéa의 상위분류이다.

92) 가령 조문의 표제와 서두(têtes)와 조문표시방법으로 I, II, III 등, A, B, C 등, 1°, 2°, 3° 등, *a), b), c)*... (이탤릭체) 등의 사용례를 보이고 있다.

93) 이는 헌법 제34조의 1, 제39조와 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일 조직법(loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution) 제7조에 의한 것이다 : Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.

문단을 변경할 수 없다.[94]

(4) 정의 규정

또한 명확하여야 하기 위해서는 가능한 범위 내에서 모든 일반인의 이해를 목적으로 하여야 한다고 한다.[95] 또한 개념은 교육적으로 정의를 내려야 하고 '법적 개념'의 절차는 (아주 종종 도입부 조문(subdivision introductive)에서) 그것이 사용되는 정의와 용어가 이해되는 의미로 개념을 정의하는 것이고 이는 경우에 따라서 일상용어에서 통상적인 의미(또는 그 자체에서 도출되는 의미) 와 관련되는 경우를 포함하는 것이라고 한다.[96]

프랑스의 법률가는 법적 개념을 필요한 경우에만 두고 있고 실제로 법률의 용어가 그것이 일상용어가 가지는 의미를 가지고 있지 않으면 그것을 정의할 필요가 있는 이유를 알지 못한다. 전문용어에 관하여 이는 법률에 의하여 관련된 범위에서 나온 것으로 따라서 그것이 대상으로 하는 사람에게 알려진 것을 전제하고 있다. 부가적으로 조문의 모두에 법개념의 정의의 사용으로 다수의 조문에서 복잡한 상세설명을 반복하는 것을 피할 수 있기도 하다.[97]

하나의 항이나 조에서 그 법개념-가령 범죄의 구성요건-이 조문의 나머지에서 조화롭게 추가하기에는 너무 긴 개념을 규정하는 경우에도 같다. 따라서 이러한 개념을 하나 또는 수개의 도입하는 항에서 개념정의하고 그리고 그 법적 효과를 규정-형벌로서 가령 하나 또는 수개의 개별 항으로-하는 것이 편리할 것이다. 이것이 프랑스형법전의 여러 조문에서도 적용되는 논리이다. 다만 1996년 개정 형법전 이후 범죄의 성립요건과 그에 적용될 형벌을 원칙적으로 동일한 항에서 적시하고 있다

(5) 약칭

약칭과 약호는 앞의 입법지침 참조.

94) 기타의 관련사항은 입법지침 3.1.1. Exposé des motifs d'un projet de loi 참조.

95) 동 지침 28쪽 (2.) 참조.

96) 이러한 예시로는 Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres « sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique » (30/09/2004) 참조. 동 지침 30쪽.

97) 가령 피과세자에 대하여는 « les personnes assujetties à l'impôt sur le revenu ou à l'une des contributions locales directes et ayant en France , soit leur domicile fiscal, soit leur principal établissement »라는 개념을 이러한 피과세자의 범주에서 모든 피과세자(assujettis)를 의미하는 것으로 재정법에서 정의하여 두면 모든 조문에서 유효하게 이러한 용어를 사용할 수 있다.

(6) 인용

다른 법의 인용이나 하위 법령에 관하여는 입법지침 3.5[98] 참조.

(7) 준용

준용에 대하여는 입법지침 중 3.4.2 실정법에 대한 준용(3.4.2. Renvois au droit positif) 참조.[99]

(8) 조문의 제목

법명과 조문제목에 대하여는 3.1.3. 조문제목(Intitulé d'un texte) 참조.

(9) 부록

기타 법령에 부가되는 부록(별표)에 관하여는 입법지침(3.2.3 Annexes) 참조.

4. 기타

프랑스에서 법률용어나 행정용어의 정비는 주로 시대적 조류에 발맞추어 사법제도를 현대화하려는 법무부의 여러 작업과 밀접한 관련을 가지면서 진행되고 있다. 프랑스에서는 1994년 8월 4일자 프랑스어 사용에 관한 법률인 소위 뚜봉법(Loi Toubon)을 제정하여[100] 소비자를 위한 상품정보, 노사관계, 교육, 방송, 국제학회와 국제행사 등의 분야에서 프랑스어 사용을 의무화하여 프랑스 국내에서 전반적인 프랑스어 수호를 도모하였다. 이러한 프랑스어 보호에 대한 헌법과 법률의 의지와 실천에 따라 다양한 프랑스어 관련법제가 마련되었으며, 특히 그러한 보호 정책을

98) 3.5 적용규범에의 준용(3.5. Renvoi à des normes d'application)에는 다시 3.5.1 법률에 의한 행정명령 조문에의 준용(3.5.1. Renvoi par une loi à des textes règlementaires), 3.5.2 약정행위에의 준용(3.5.2. Renvoi à un acte conventionnel), 3.5.3 재위임(3.5.3. Subdélégation)을 각각 규정한다.

99) 이에는 다시 준용방법의 필요성(Intérêt de la méthode), 준수되어야 원칙(Règles à observer)으로 동일한 수준의 조문 사이의 준용(Renvoi entre textes de même niveau), 피해야 할 준용(Renvois à éviter), 다른 조항에 관한 원칙의 적용범위를 구체화하기 위한 목적의 준용(Renvoi destiné à préciser le champ d'application d'une règle au regard d'autres dispositions), 법률내용에 준용이나 조문에 대한 준용(Renvoi à un régime juridique ou renvoi à des articles)이 각각 규정되어 있다.

100) Loi 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française ou «Loi Toubon». 1994년 8월 4일 당시 이 법안을 제의했던 프랑스의 문화 및 프랑스어권 부처의 장관이었던 Jacques TOUBON의 이름을 따서 'TOUBON법'이라고도 불린다. 이러한 점은 김진수, 프랑스의 언어정책, 부산외대 출판부, 2007, 25쪽 이하 참조.

추진하기 위한 조직을 창설하는 여러 명령이 매우 활발하게 제정되거나 개정되었다.[101]

현재 프랑스어와 관련된 정책을 추진하는 가장 핵심되는 조직은 프랑스 언어총괄국(DGLFLF)이고 이외에 '프랑스 학술원', 즉 아카데미 프랑세즈(Académie française)와 '프랑스어와 프랑스의 언어들에 관한 총괄국'(DGLFLF)', '프랑스어 고등평의회(CSLF)'도 중요한 역할을 담당한다.[102]

이하에서는 행정용어로서의 프랑스어와 관련된 주요 추진 기관 중 특히 행정용어 단순화 위원회(COSLA)[103][104]를 그 구성과 업무를 중심으로 살펴보고자 한다.[105]

행정용어 및 행정서식과 절차의 단순화는 국가의 사인의 권리구제수단을 위한 현대화 작업의 일환이다. 프랑스에서 진행되고 있는 행정용어에 있어서의 현대화 작업은 '행정용어 단순화 위원회'(COSLA : Comité d'Orientation pour la Simplification du Langage Administratif)가 그 구심점을 이루고 있다. 원래 이 추진 조직의 모체는 2001년 7월 2일 부령(Arrêté du 2 juillet 2001)에 따라 '공무 및 국가개혁부'와 '문화 및 소통부'의 상호관리 하에 창설되었던 '행정용어의 단순화를 지향하는 상설위원회'였는데, 2007년 1월 9일자 부령에 의해 상설위원회

101) 이러한 법령으로는 프랑스어의 수호와 보급을 위한 고등위원회(Haut Comité)를 최초로 설립한 1966년 3월 31일 명령, 프랑스어 자문위원회(Comité consultatif)와 프랑스어 총괄사무국(Commissariat général)을 설립한 1984년 2월 9일 명령, 프랑스어 자문위원회 및 프랑스어 총괄사무국과는 별도로 프랑스 정부는 곧 프랑스어권 최고협의회(Haut Conseil)를 설치한 1984년 3월 12일 명령, 프랑스 정부 내에서 프랑스어와 관계부서의 장관에 대하여 일정한 권한을 부여하는 1986년 5월 3일 명령, 1988년 5월 31일 명령, 1988년 8월 22일 명령과 1995년 6월 8일 명령, 프랑스어 최고협의회(Conseil supérieur)와 프랑스어 총국(Délégation générale)을 설치한 1989년 6월 2일 명령과 이를 수정한 1996년 3월 21일 명령이 있다. 마지막으로 뚜봉법은 2004년 상원 의원이던 필립 마리니(Philippe Marini)에 의하여 '강화된' 뚜봉법으로 개정되어 2005년 상원에서 만장일치로 통과되었고 그 내용은 프랑스에 소재를 둔 기업 내에서의 의사일정이나 의사결정서와 같은 중요사항은 자국어 및 자국민 보호를 위해 반드시 프랑스어로 작성되어야 하며, 정보통신 기술 분야에도 마찬가지로 적용한다는 것이었다.

102) 프랑스 국외에서는 벨기에는 '프랑스어 협회(Service de la langue française)' 및 '프랑스어 고등협의회(CSLF)'가, 캐나다에서는 퀘벡의 '프랑스어 퀘벡청(OQLF)'과 '프랑스어 고등협의회(CSLF)'의 주도로 이루어진다. 특히 벨기에와 캐나다는 각각 영어와 네덜란드어, 영어와 프랑스어의 2개 이상의 언어를 공용어로 하고 있어 양자를 번역하는 과정에서도 프랑스어의 명확화와 순화가 이루어지기도 한다.

103) Anne Wagner, Sophie Cacciaguidi-Fahy (Eds), Legal Language and the Search for Clarity: Practice and Tools, Peter Lang, 2006, 400쪽 이하 참조.

104) 또한 『읽히기 위한 작성-행정문서의 텍스트를 이해하기 쉽게 작성하는 법』(Écrire pour être lu. Comment rédiger des textes administratifs faciles à comprendre?)이라는 것이 Ministère de la Communauté française de Belgique & Ministère fédéral de la Fonction publique de Belgique에 의하여 작성되어 있다. 이에 대한 자세한 내용은 <http://www.languefrancaise.cfwb.be/fileadmin/sites/ sgll/upload/lf_super_editor/publicat/collection-guide/Ecrire_pour_etre_luOCR.pdf>, <http://www.fedweb.belgi um. be/fr/binaries/ecrirepour_tcm119-76314.pdf> 참조.

105) 또한 『명확한 언어, 그것은 생활을 단순화한다!』(Un langage clair, ça simplifie la vie!)는 프랑스의 국가의 현대화에 관한 총국(Direction générale de la modernisation de l'État (France)이 발행한 인터넷 자료이다. 관련 자료는 우선 <http://www.modernisation.gouv.fr/index.php?id=165> 참조.

의 형태에서 '행정용어 단순화 위원회'로 변경된 것이다.[106]

2007년 1월 9일 부령(Arrêté)에 의하여 종전의 2001년 7월 2일자 부령은 대체되어 수정되었다. 그 수정내용에 의하면 이 행정용어 단순화 위원회는 국가개혁을 담당하는 부와 문화를 담당하는 부에 설치되어 '행정용어의 단순화'를 조언한다. 이 협의회는 행정용어의 질을 개선하기 위한 구체적 제안을 작성하고 정부에 의한 개선이 실행되도록 한다. 또한 행정서식의 질, 명료성을 판단하고 더 나아가 행정기관의 이용자와 관련된 행정자료 전반의 명확성을 판단한다. 결국 이 협의회는 행정효율성의 개선에 기여하며 전자행정의 발전을 용이하게 하는 것으로 하고 있다.

이처럼 협의회의 임무는 행정용어와 그 사용상의 특질을 개선하기 위한 제안을 하는 것이고, 이러한 '질적' 개선조치는 결국 행정부에 의하여 되도록 하는 것인데, 이렇게 이 협의회의 구성원들이 행정부의 공무원 출신과 언어 분야의 전문가들로 구성된 이유는 언어 전문가적 관점이나 생각, 더욱 간결하게 된 행정서식이나 절차와 관련된 각종 단체들의 관심과 행정기관 스스로의 전문기술적 요구를 가능한 한 많이 수렴하고 통합하여 행정용어나 행정서식의 표현이 더욱 명확한 의미전달이 될 수 있도록 '단순화'(simplication) 하기 위한 것이다.

'행정용어 단순화 위원회'(COSLA)가 추구하는 것은 기본적으로 행정용어를 단순화하면서도 명확하게 하는 것이다. 이는 실무에서 종전까지 꾸준하게 행해지던 종이에 손으로 직접 작성하던 행정서식로부터 실질적으로 필요한 부분에서는 인터넷으로 내려 받는 전자행정서식으로 전환하는 시도로 표현되고 있다. 이러한 작업은 장차 인터넷 홈페이지에 기본서식이나 행정서식 적용례를 포함함으로써 업무처리의 효율성이 중시되는 '행정서식 다시 쓰기'(réécriture des formulaires)의 일종으로 '인터넷 상의 전자절차'(téléprocédures sur internet)의 주류를 형성하게 한다. 그리하여 이 위원회는 일반인들에게 행정용어의 이해를 돕기 위한 '행정용어집' 책자의 감수와 편찬작업과 행정서식의 간이화와 보편화를 위하여 행정직 공무원을 지원하는 대학생들을 대상으로 행정서식 바꾸어 쓰기대회를 주최하기도 한다. 또한 주로 시민들이 행정기관을 대상으로 민원처리를 원활하게 하기 위한 공적 요청을 담은 편지나 행정서식의 예문 등이 수록된 가이드북과 행정용어의 의미를 이해하기 쉽게 설명한 행정용어집의 출판 등을 하기도 한다. 이 위원회는 여러 활동 중 특히 행정서식의 다시 쓰기(réécriture des formulaires)와 행정용어의 단순화가 특히 두드러진다.[107][108] 이는 공적 서식과 정부의 의사전달을 단순화하는 것이었다.

106) 이에 관해서는 Arrêté du 9 janvier 2007 relatif à la mission et à la composition du conseil pour la simplification du langage administratif et modifiant l'arrêté du 2 juillet 2001 portant création d'un comité d'orientation pour la simplification du langage administratif 참조.

기타 조직으로는 프랑스 언어총국(DGLFLF), 프랑스 학술원(Académie française), 프랑스어 자문위원회(Comité Consultatif de la Langue Française, CCLF), 각 행정부서의 용어 및 신조어 위원회(Commissions spécialisées de terminologie et de néologie : CMT)가 설치되어 있다. 특히 마지막의 용어 및 신조어위원회는 국무총리 밑에서 새로운 전문용어 및 일상용어의 도입을 통해 프랑스어를 풍요롭게 하기 위한 것이다. 각 행정부처는 용어 정리 작업의 중요성을 강조한 2003년 총리예규에 의해 용어를 정리한다. 특히 이 특별위원회는 현재 프랑스어가 당면하고 있는 과제 중의 하나, 즉 전문용어에서의 영어의 오남용 및 신조어에 관한 문제를 다루어 많은 진보적인 조치가 이루어지고 있다. 가령 1977년 사법에 관한 전문용어의 정리된 목록이 발표되기도 하였다.

Ⅳ. 스위스

1. 개요

유럽의 여러 국가에 '알기 쉬운 법령 만들기'의 모범적 사례를 제시하는 스위스의 '알기 쉬운 법에 대한 요청(Verständlichkeitsgebot)'은 스위스의 연방 헌법에서 그 법적 근거를 찾을 수 있다. 직접민주주의 형태에서 연방 헌법의 개정 및 연방법률에 관한 의무적 · 선택적 국민투표[109]에서 의사결정을 할 수 있는 국민의 권리행사를 위해서는 필연적으로 국민투표의 대상이 되는 법령이 알기 쉽게 제정되어 있을 것이 보장되어야 하기 때문이다. 즉 스위스에서 법령의 이해가능성 문제는 민주주의 원리의 측면에서 보아야 한다.[110] 한편, 연방의 공용어로 3개 언어(독일어·프랑스어·이탈리아어)가 사용되기 때문에 법령의 각 언어본 간의 통일성을 확보해야 하는 작업과정에서 법문이나 법률용어의 순화에 많은 노력을 기울이는 측면도 있다.

이하에서는 스위스에서의 '알기 쉬운 법에 대한 요청'을 입법절차에서 어떻게 실현하고 있는지를 살펴본다. 이러한 요청이 헌법적 근거에 기초하고 있기 때문에

107) 이하의 서술은 <http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Espace_Presse/plagnol/cosla_151203.pdf> 참조.

108) 구체적인 간소화된 행정용어를 예시는 Lexique administratif-Tradulex <www.tradulex.com/Seattle2005/LEXIQUE.pdf> 참조. 특히 종래의 양식과 개선된 양식을 같이 제시하기도 한다. 또한 <http://www.service-public.fr/accueil/colsa.html>도 참조.

109) 연방 헌법 제140조 제1항 a. c. 및 제141조 제1항 a. b.

110) Lötscher, Andreas, Der Stellenwert der Verständlichkeit in einer Hierarchie der kommunikativen Werte von Gesetzen, Bulletin suisse de linquistique appilquée, 62 1995, S. 110.

다른 어느 나라에서보다 잘 갖추어진 제도를 운용하고 있고, 이를 위한 이해가능성의 심사기준도 상세하게 마련되어 있다. 이러한 심사기준을 살펴보는 것이 우리의 '알기 쉬운 법령 만들기'의 연구에 도움이 될 것으로 생각되어 이에 관하여 상술한다. 한편, 연방뿐 아니라 각 주(Kanton)에서도 입법기술지침 등을 마련하여 시행하고 있으나, 이하에서는 연방의 입법과정만을 보기로 한다.

(1) 스위스의 '알기 쉬운 법령 만들기'에 관한 제도

연방의 입법절차에서 법령의 이해가능성 심사를 담당하는 기관이 각각 연방의회법[111]과 연방정부조직법[112]에 근거하여 설치 · 운영되고 있다.

1) 연방정부의 입법절차에서의 '알기 쉬운 법령' 제정을 위한 제도

(가) 행정부 내부 편집위원회의 '이해가능성' 심사

연방정부의 입법절차에서의 법령안의 '이해가능성' 심사는 연방내각처(Bundeskanzlei)와 연방법무부가 공동으로 담당한다. 이들 기관은, "각 공용어로 작성된 연방 법령이 내용상 · 형식상 일치하는지, 대상규율 및 수범자에 적합하고, 통일성을 가지며, 국민이 이해하기 쉽게 서술되어 있는가"에 초점을 두어 심사를 진행한다.[113] 이러한 기준에 따라 연방내각처와 연방법무부가 공동으로 심사를 진행한다는 것은 법령의 이해가능성 문제가 형식적 · 언어적 측면뿐만 아니라 내용적 · 법적 측면도 포함하고 있음을 인식한 데에서 비롯한 결과이다. 그리하여 형식적 · 언어적 부분에 대한 검토는 연방내각처에서, 내용적 · 법적 부분에 대한 검토는 연방법무부에서 진행한다. 이를 위하여 연방내각처와 연방법무부는 '행정부 내부 편집위원회(Verwaltungsinterne Redaktionskommission, VIRK)'를 설치하였다. '행정부 내부 편집위원회'는 연방정부의 입법시 법령안의 편집을 위하여 각 분야 및 연방정부 부처간 운영되는 위원회로서 연방내각처의 국어학자와 연방법무부의 법률가로 구성된다.[114]

(나) 법령안의 '이해가능성' 심사기준

111) Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (Parlamentsgesetz, SR 171.10).
112) Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010).
113) 연방내각처 조직법 시행령(Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei vom 29. Oktober 2008 (OV-BK, SR 172.210.10) 제4조 제1항 b.
114) 행정부 내부 편집위원회에 관한 규칙(Reglement über die verwaltungsinterne Redaktionskommission (VIRK) vom 1. November 2007) 제1조.

'행정부 내부 편집위원회'는 연방에서 제정되는 법령이 이해하기 쉽게 작성되었는지 여부를 심사하는 데에 있어서 다음의 기준에 따른다. ① 법령이 논리적 구조를 갖추고, 규율대상 및 수범자에게 적합한 구조인지 여부, ② 법문에 불명확하거나 모순되는 사항 및 틈이 없는지 여부, ③ 쉽고, 간결 · 명확 · 통일적이며 성중립적 표현을 사용하였는지, ④ 공용어간 공동편집의 경우 독일어본 및 프랑스어본이 일치하는지, ⑤ 용어의 정확성을 검토한다.[115]

2) 연방의회의 입법절차에서의 '알기 쉬운 법령' 제정을 위한 제도

연방내각처에서 제출한 법률안은 연방의회(Bundesversammlung)[116]의 의결단계에 이른다. 연방의회의 입법절차에서 법령의 이해가능성 심사업무를 담당하는 기관은 '연방의회의 편집위원회(Redaktionskommission der Bundesversammlung)'이다. 연방의회 편집위원회의 조직 및 업무 등에 관하여는 연방의회법 제56조 내지 제59조 및 편집위원회에 관한 연방의회규칙[117]에서 정하고 있다.

연방의회의 편집위원회는 양원 공동의 위원회이다(연방의회법 제56조 제1항). 편집위원회에는 공용어인 독일어·프랑스어·이탈리아어를 담당하는 각 언어의 하부위원회가 설치되어 있고, 각각의 하부위원회에서는 각각 2인의 연방하원 의원과 연방상원 의원이 활동한다(연방의회규칙 제2조 제1항 제1문). 따라서 연방의회 편집위원회에서 이루어지는 법률안의 이해가능성 심사는 실질적으로 각 하부위원회에서 진행된다고 할 수 있다.[118]

편집위원회는 연방의회에 제출된 법률의 자구(字句)를 심사하여 최종 법안을 확정한다(연방의회법 제57조 제1항). 이 과정에서 법문이 '이해하기 쉽고 간명하게' 작성되어 있는지에 중점을 두어 검토가 이루어지는데(연방의회법 제57조 제2항 제1문), 이에 대한 구체적 방법으로는 편집 및 입법기술 규칙[119]을 준수하였는지 여부를 심사한다.[120] 그 밖에 법문이 연방의회의 의사를 충실하게 반영하고 있는지 여부도

115) 행정부 내부 편집위원회에 관한 규칙 제2조.
116) 연방의회는 국민이 직접 선출하는 200인의 의원으로 구성되는 연방하원(Nationalrat)과 Kanton의 대표자 46인으로 구성되는 연방상원(Ständerat)의 양원으로 성립한다.
117) Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission vom 3. Oktober 2003 (SR 171.105).
118) https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/weitere-kommissionen/kommission-redk 참조.
119) 이에 대하여는 연방내각처와 연방법무부가 공동으로 작성한 「입법기술지침(Gesetzestechnische Richtlinien: GTR)」에서 상세하게 기술하고 있다. Bundesamt für Justiz, Ziff. 8, Bundeskanzlei, GTR. (2)에서 기술한다.
120) 연방의회규칙 제3조 제1항.
1 Jede Subkommission überprüft den Wortlaut eines Erlasses in ihrer Amtssprache und legt die endgültige Fassung für die Schlussabstimmung fest. Die Subkommissionen sorgen für die Übereinstimmung in den drei Amtssprachen und die Einhaltung der Regeln der Redaktion und der

검토해야 하고, 각 공용어로 작성된 언어본 간의 통일성 여부도 심사해야 한다(제57조 제2항 제2문).

연방의회의 편집위원회의 각 하부위원회는 연방정부와 협업하여 법률안을 검토한다. 그리하여 연방내각처의 중앙언어서비스부(Zentrale Sparachdienste), 법무실(Abteilung Recht), 법률안을 제출한 소관부처의 담당자와 공동으로 검토를 진행하고, 필요한 경우에는 연방의회 소관위원회에서 검토보고서를 작성한 담당자도 심사에 참여하여 의견을 교환한다(연방의회규칙 제4조).

연방의회 편집위원회의 심사는 실질적으로 법률안 심사의 가장 마지막 단계에서 이루어지는 절차이다. 이 단계에서 편집위원회가 독자적으로 편집에 관계되는 사항을 수정할 수는 있으나, 이러한 수정으로 인하여 법률안의 내용에 상당한 변경이 있게 되는 경우에는 의결 전에 양원에 대하여 이에 관하여 설명해야 한다(연방의회규칙 제3조 제3항). 그러나 법령의 실질적 내용에 관한 문제인 경우, 즉 법률안의 내용 중 틈이 있거나 불명확한 경우, 또는 조항 간 모순이 있는 경우에는 법안심사를 담당한 소관위원회에 일정한 신청절차를 거쳐야 한다(연방의회규칙 제5조 제1항).

(2) 연방정부의 「입법기술지침」에 따른 이해가능성의 심사기준

연방내각처와 연방법무부가 공동으로 작성한 「입법기술지침(Gesetzestechnische Richtlinien: GTR)」은 연방입법에 있어 법령안을 작성하는 데에 있어 참고하여야 할 사항을 특히 형식에 초점을 두어 상세한 지침을 제시한다.

2. 법령의 순화

(1) 스위스의 언어적 특수성

스위스에는 단일한 국어가 없고, 4개의 지방언어 또는 3개의 공용어가 사용된다. 이러한 상황에서 어떤 언어를 법공동체의 언어로 할 것인가에 관하여 합의가 이루어져야 한다. 그리하여 모든 법령의 작성은 독일어 · 프랑스어 · 이탈리아어의 3개 언어로 작성되어야 하며, 각 언어본의 내용이 통일되어야 한다는 원칙으로부터 출발한다. 그리고 이를 관철하기 위한 절차에서 어떻게 하면 법문을 알기 쉽게 작성할 수 있는가에 관하여 개별 언어를 뛰어넘어 많은 논의가 이루어졌다. 이를 기초로 하여 스위스 「연방 입법기술 지침」에서 제시하는 법령의 순화에 관한 일반 지침을

Gesetzestechnik.

요약하여 서술한다.

(2) 법령용어의 순화

법령에서 사용되는 용어는 법령이 규율하는 대상에 따라 정도의 차이는 있으나 원칙적으로는 일상용어로 표현될 수 있다. 즉 법령에서 개별 문장의 작성과 용어의 선택에서 가능한 한 일반적 언어행동의 기초를 이루는 통상적 언어지식의 범위를 벗어나지 않아야 한다는 기준을 제시할 수 있다.

법령의 규율대상에 따라 일부 법령 또는 같은 법령 내에서도 일부 규정들은 상세하게 규율해야 할 필요성이나 대상 자체의 특수성으로 인하여 전문용어나 법령용어를 사용해야만 하는 경우가 있으며 이것이 법령을 이해하기 어렵게 만드는 주요한 요인이다. 그렇다면 규율대상에 적절한 문장의 구성과 정확한 용어의 선택이 법령을 알기 쉽게 하는 기초가 된다는 것을 알 수 있다.

(3) 표현의 정확성

법문에서 '정확한 표현'이라는 것은 '쉬운 표현'의 요청과 모순될 수 있다. 하지만 엄격하게 말하면, 법문의 정확성이 쉬운 문장의 구성이나 용어의 선택보다 우선해야 한다. 정확하게 작성된 법문이 항상 이해하기 쉬운 것은 아니지만, 이는 무엇보다도 법문의 내용을 잘못 이해하게 될 위험이나 구체적 조문의 해석의 어려움을 피하기 위하여 확보하여야 하는 것이다. 구체적으로는, 법문에서는 비유나 상징 등의 방법으로 어떠한 사항을 기술해서는 안 되며, 법령에서 규율하고자 하는 대상과 수범자의 권리의무에 관한 사항을 명확하게 제시하여야 한다.

(4) 표현의 간결성

법령을 이루는 각 조문이나 전체 법령은 긴 문장을 피해야 한다. 장문은 내용의 인식과 이해, 기억을 어렵게 한다. 문장은 항상 단문으로 작성되어야 하고, 표현에 있어서도 수식어는 언제나 사용하지 않아야 한다.

3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항

연방법률의 체제를 소개하면서 그 중 제5장에서 제시하는 법령의 체계 · 구조

등의 개선방안에 관계되는 사항은 제5장의 구체적 방안에서 기술하기로 한다. 아래의 체제는 연방관보에 게재되는 법률공포문 전문의 형식이다.[121]

(1) 제명

법령의 제명은 그 규율대상을 가장 잘 나타낼 수 있는 함축적인 내용으로 가능한 간명해야 한다. 제명은 그 법령에 고유한 것이므로 다른 법령과 혼동을 초래하지 않도록 해야 한다.

법령의 제명은 법규의 형식을 표시한다. 즉, 「...에 관한 연방법률(Bundesgesetz über ...)」, 「...에 관한 연방결의(Bundesbeschluss über ...)」, 「...에 관한 명령(Verordnung über ...)」과 같이 법규의 형식에 관한 정보를 제공하지만 보통 제정권자에 관하여는 표기하지 않는다. 이와 관련하여 오래 전에 제정된 법령의 제명(예. 군형사소송법(Militärstrafprozessordnung)이나 민사소송법(Zivilprozessordnung))은 법규의 형식을 정확하게 표현하고 있지 않지만 이미 오래 기간 동안 그와 같이 사용된 경우에는 이를 그대로 사용하나, 관련 법령을 제정하거나 전면 개정하는 경우에는 이러한 표현을 사용하지 않아야 한다.

모든 법령에 축약된 제명(Kurztitel)을 둘 필요는 없지만 제명이 긴 경우에는 축약제명을 사용한다. 이는 원래의 법령제명 아래에 줄을 바꿔 괄호 속에 표기한다. 이에 더하여 약칭(Abkürzung)을 사용하기도 한다.

(2) 전문(前文)(Ingress)

전문에는 입법기관과 입법의 권한을 부여한 근거규정이 되는 상위법의 규정을 제시한다. 근거규정은 그 법률의 제정에 관한 권한을 부여한 상위법의 규정이다.

(3) 서론 부분(Einleitungsteil)

도입부분에는 총칙 규정이라고 하는 규정들 - 법령의 목적과 대상을 정하는 규정(목적 규정), 법률의 적용범위를 정하는 규정, 법률 전반에서 사용하는 개념을 정의하는 규정(정의규정) - 이 작성된다.

121) 연방 입법기술지침(위 각주 119)), S. 18 ff.

1) 목적 규정

법령의 목적이 제명 또는 상위법령으로부터 도출되지 않는 경우에는 법령의 목적을 요약하여 기술하는 규정을 둔다. 목적 규정은 규율대상을 서술하는 것이 아니라 법령을 통하여 달성하고자 하는 규율의 목적을 규정하여야 한다.

2) 정의 규정

개념정의를 하는 조문 (또는 절)에 '개념'이라는 제목을 둔다. 정의규정은 적용범위에 관한 규정 바로 다음에 위치한다.

개념정의를 하는 대상은 내용상 논리적 연결, 즉 상위개념에서 하위개념의 순서로 나열하고, 대상 간에 논리적 연결이 없는 경우에는 법률에서 사용되는 정도의 중요도에 비추어 순서대로 나열한다. 이를 각 a,b,c 또는 숫자로 표시한다. 나열해야 하는 개념이 한 면을 넘는 경우에는 부록에서 이를 나열하도록 한다.

(4) 본칙 부분(Hauptteil)

본문의 목차, 개별 규정들의 순서 및 그 표현은 개별 법령의 특수성 및 입법필요성에 따라 결정되어 진다.

(5) 후문 규정(Schlussbestimmung)

후문 규정에는 다음의 내용이 기술되어야 한다. ① 집행, ② 종래 법의 폐지, ③ 종래 법의 변경사항, ④ 경과규정, ⑤ 국민투표, ⑥ 시행의 순서로 각각의 조문을 편성하는 것이 일반적이다.

(6) 부록

부록에는 법령의 내용을 이해하기 쉽게 할 수 있는 규정을 둔다. 이는 법규정이 일반적인 조문 형식으로 구성되어 있지 않거나 법령의 정확한 적용을 위하여 도표가 필요한 경우에 사용된다. 도해나 그래프 및 도표, 요금표 또는 광범위한 정의규정의 목록 등을 부록에서 기술할 수 있다.

V. 오스트리아

1. 개요

「1979년 입법기술지침(Legistische Richtlinien 1979)」이 제정된 이후 연방정부에서는 이에 추가하여 법령용어에 관한 지침이 곧 제정될 것이라는 계획을 세웠으나, 그 후 「1990년 입법기술지침(Legistische Richtlinien 1990)」에서도 이 계획은 실현되지 않았다. 이런 상황에서 오스트리아에서의 알기 쉬운 법령 만들기 사업은 독일이나 스위스의 다른 독일어권 국가와는 달리 전적으로 법령입안자인 개인의 관심에 맡겨져 있다. 연방의회에서는 독자적인 '언어감시(Sprachpolizei)'라는 법안을 제출한 바 있었으나, 현재에도 법령용어의 개선은 실질적으로 이루어지지 않고 있다.

2. 법령의 순화

오스트리아 「1990년 입법기술지침」에서 제시하는 법령의 순화에 관한 일반 지침을 요약하여 서술한다.

이에 따르면, 법문을 작성할 경우에는 일반문의 작성시 사용하는 표현방식의 일반 원칙은 피해야 한다. 항상 법령의 명확성과 이해가능성이 언어적 표현보다는 우선한다.

법문은 쉽게 읽을 수 있어야 한다. 원칙적으로는 일상용어로 작성되어야 한다. 일상용어와 다른 의미로 개념을 사용하거나 전문용어를 사용할 경우, 법령의 정의규정에서 그 개념을 명확하게 설명하여야 한다(지침 30 참조). 그리고 여기서의 이해가능성의 판단 기준은 해당 법령의 수범자의 범위에 따르는 점은 독일과 스위스의 입법례에서와 같다.

3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항

체계 구조 등과 관련한 입법기술의 구체적 사례가 「제5장 알법 사업의 발전방향」에서 제시하는 '법령을 알기 쉽게 하기 위한 개별적인 방안들'의 예시가 되는 사항은 제5장의 각 해당부분에서 소개하기로 한다.

VI. 영국[122][123]

1. 개요

영국의 알기 쉬운 언어 운동은 오랜 과정을 통하여 이루어졌다.[124] 우선 실무를 위하여 파커(Anthony Parker)에 의한 2권의 선례집이 발간되어 그 접근방법에서 현대적인 선례를 마련하였다. 이어서 알기 쉬운 영어 운동(Plain English Campaign)[125]과 전국 소비자협회(National Consumer Council)라는 2개의 조직이 출현하여 행정관서와 상업활동에서 일반인을 위하여 활동하였다. 이와 거의 동시에 클래리티(Clarity)라고 부르는 새로운 변호사 조직이 법률문서의 전통적 스타일에 변경을 요구하는 목소리를 더하였고 이 조직은 후에 다른 기관인 쉬운 언어위원회(Plain language Commission)로 통합되었다. 이에 따라 영국정부는 정부부서와 공공양식에서 난해한 법률용어를 제거하는 것을 돕고 입법에서 더 쉬운 언어를 향한 움직임을 지원하는 일을 하였다.

특히 1979년 알기 쉬운 영어 운동이 조직되었다. 이 조직은 알기 쉬운 영어 상을 제정하여 1980년부터 수여하기 시작하였다. 1976년 커츠(Martin Cutts)와 메이허(Chrissie Maher)는 영국의 맨체스터(Greater Manchester)의 솔포드에서 자문센타를 설치하는 것을 도와주었는데 이것이 솔포드 양식 시장(Salford Form Market)으로서 여기서 3년 동안 보조적 복지혜택 양식과 전단지를 간략하게 하기 위하여 그들은 일하였다. 1979년에 그들은 더 광범위하고 전국적인 조직인 알기 쉬

122) 영국은 원래 스코틀랜드와 북아일랜드를 포함하는 것이다. 다만 이하의 서술은 기본적으로 주로 잉글랜드와 웨일즈를 대상으로 한 것이다.

123) 이하는 Michèle Asprey, Plain Language for Lawyers, 4th edition, The Federation Press, 2010, 제4장, 14쪽 이하와 관련 문헌 및 기타의 국내의 종래의 선행연구를 참조하여 이하에서는 필자가 이를 기초로 재정리한 것이다.

124) 이에 대하여는 우선 P. Butt & R. Castle, Modern Legal Drafting: A Guide to Using Clearer Language, Cambridge University Press, 2 edition, 2006, 78쪽 참조.

125) 알기 쉬운 영어 운동이 시작된 해에 대하여는 견해의 대립이 있다. 이는 1979년이 아니고 1976년에 시작되었다고 하는 견해도 있다. 가령 W. Moss, The plain english campaign : An interview, Reseach and Practice in Adult literacy(RaPAL) Bulletin No 4, 1987, 1-6쪽; 하지만 일반적으로 통용되는 다른 견해는 1979년이다. 가령 R.D. Eagleson, the plain English movement in Austrailia and the United Kingdom, in E. R. Steinberg (Ed.), Plain language : Principles and prractice, Wayne State University Press, 1991, 32-36쪽; J. Kimble, Plain English : A Caharter for clear writing, Thomas M. Collley Law Review, 9(1), 1993, 1-58쪽; A. Schriver, Dynamics in Document Design: Creating Text for Readers, John Wiley & Sons, INc., 1996, 29쪽; 그 운동의 시기에 대하여는 약간 의문이 있기는 하지만 시작부터 그 운동은 1975년에 정부가 재정을 지원하여 설치된 단체인 전국 소비자 협회와 밀접하게 연합하였다. 알기 쉬운 영어 캠페인의 기원에 관한 자세한 것은 M. Cutts & C. Maher, The plain English story, Stockprt, Plain English Campaign, 1986 참조; 영국에서의 알기 쉬운 언어의 활동에 관하여는 M. Cutts, Unspeakable acts, Information Design Journal, 8(2), 1993, 115-120쪽 참조.

운 캠페인(Plain English Campaign)을 시작하기로 결정하였다.[126] 그 이후 알기 쉬운 영어 운동은 급성장하였고 언론매체의 관심도 상당히 받았는데 특히 그것이 매년 수여하는 명확한 문서작성의 기준에 맞는 문서에 대한 '수정인'(水晶印) 상(Crystal Seal awards)과 전통적인 법률문서작성의 가장 나쁜 보기로 조롱하는 '황금황소' 상(Golden Bull awards)이 그러하였다. 그들은 다양한 범위의 사적이거나 공적인 법률문서를 다시 작성하였다. 특히 보험증권은 알기 쉬운 스타일로 재작성하는 데 이 운동의 십자군이라고 할 수 있을 정도로 호평을 받았다. 지속적인 활동과 노력으로 쉬운 영어 운동의 취지가 국제기구에서도 인정되고 1995년에는 쉬운 말 쓰기 관련 유럽연합지침이 두 건이나 제정되기도 하였다. 또한 1999년 쉬운 영어 운동은 영국정부의 법제도 개선에도 참여하여 영국 국민들이 이해하지 못하는 공식적 법률용어와 라틴어 관용구 등 상당수를 사라지게 하였다. 이 운동은 그후 수천 개의 정부양식을 재검토하는 작업을 전국 소비자 협회와 함께 진행하기도 하였다. 이는 또한 알기 쉬운 언어에 관한 여러 책과 잡지를 발행하고 전 세계에 알기 쉬운 언어의 사용을 증진하도록 하고 있다.[127][128] 알기 쉬운 영어 운동에서는 여러 지침(가이드)도 제공하고 있고 잡지도 발간하고 있다.[129][130] 또한 구체적으로 작업 전후(Before and after)의 예시를 보이기도 한다.[131] 이외에 알기 쉬운 영어 스타일의 법률용어 설명집도 발간하고 있다.[132]

이러한 활동이 있은 후에 변호사와 국제 쉬운 법률용어를 증진하는 국제적 운동인 '클래리티'(Clarity)를 조직되었다.[133] 클래리티의 잡지는 클래리티라고 부르는데 법에서의 알기 쉬운 용어 운동과 입법기술 양쪽에 정보의 보고로 1년에 2번 발간된다.

126) 이러한 1979년에 캠페인의 '개시'에 관한 이야기는 의회광장에서 정부양식을 일반인 앞에서 찢는 것에 의하여 위원회의 잡지인 Plian English(제59호, 2004.8, 6-7쪽)에서 다시 언급되었다. 알기 쉬운 영어 캠페인의 웹사이트는 <http://www.palinenglish.co.kr> 참조.

127) 그것은 미국에서 국제 학술대회를 개최하였고 1995년에는 남아프리카에서 최근의 학회로는 2002년에 런던에서 열렸다.

128) 이에 대하여는 National Consumer Council Issues in Depth - Consumer Policy, <http://www.ncc.org.uk/pubs/CEG/issue_consumer_policy.htm>; M. Cutts, Lucid law, 2nd edition, The Plain Language Commission, High Peak, 2000, 39쪽; 같은 저자, The plain English guide, Oxford University Press, 1995도 참조.

129) 이 잡지는 2016년 여름호로 제85호가 발간되었다. 잡지에 대하여는 <http://www.plainenglish.co.uk/about-us/plain-english-magazine.html> 참조.

130) 이러한 가이드로는 일반지침(General guides)으로 How to write in plain English, The A-Z of alternative words가 있고 기타 다양한 용어집(Glossaries)도 있다. 소프트웨어로는 Drivel Defence <http://www.plainenglish.co.uk/drivel-defence.html>가 있다.

131) 이에 대하여는 <http://www.plainenglish.co.uk/campaigning/examples/before-and-after.html>.

132) 가령 The A to Z guide to legal phrases <http://www.plainenglish.co.uk/files/legalguide.pdf> 참조.

133) 클래리티의 회장은 Peter Butt이고 잡지편집장은 Michèle Asprey이다. 두 사람은 모두 호주 변호사이다.

2. 법령의 순화

(1) 조세법 다시 쓰기 프로젝트

영국에서 알기 쉬운 용어에서 가장 의미 있는 발전 중의 하나는 영국 조세법을 다시 쓰는 프로젝트(Tax Law Rewrite Project) 이다.[134] 1995년 11월 28일 재무부 장관(Chancellor of the Exchequer)은 현존하는 직접세 입법을 재작성하는 5년 계획을 발표하였다. 내국세 세무청(Inland Revenue)이 명시한 그 프로젝트의 목표는 '영국의 주된 직접세 입법을 그것을 법을 변경함이 없이 더 명확하고 더 사용하기에 쉽게 만들기 위하여 재작성하는 것'이었다.[135] 내국세 세무청은 다음 해를 위한 그의 발전과 계획에 관한 연례보고서를 발행하고 있다.

영국에서 세법 다시 쓰기 작업이 시작된 것은 1970년 2천여 쪽의 세법이 6천여 쪽으로 증가하는 등 조세관련 규정이 매우 복잡해졌기 때문이다. 이에 따라 소득세, 법인세, 자본이득세 등 주요한 직접세를 명확하고 사용하기 쉽도록 다시 쓴다는 목표를 정하였고 이를 위하여 ① 새롭고 논리적인 체계 ② 가능한 평이한 말 ③ 읽기 쉬운 양식과 형식(layout) ④ 짧은 문장의 사용 ⑤ 일관성 있는 개념 정의 ⑥ 불필요하고 오래된 내용의 삭제 ⑦ 표지(signpost)를 개선하고 유사한 규정의 통합 ⑧ 더 많은 설명자료의 사용 등이 제안되었다. 특히 세법 다시 쓰기 작업과 관련해서는 알기 쉬운 언어로 세법을 서술해야 하지만 단순성과 이해가능성을 위하여 법령의 정확성과 명료함을 희생할 수 없다는 원칙이 논란이 되어 세법을 이해하기 위해 다소의 시간을 투자할 의사가 있는 사람이 이해할 수 있는 수준을 목표로 하는 것으로 정하기도 하였다.[136]

영국의 「세법 다시 쓰기 사업(Tax Law Rewrite Project)」의 목적은 직접세와 관련된 세법을 보다 명확하고 쉽게 이용할 수 있도록 하기 위한 것으로 '사소한 변경(minor changes)' 이외의 법률의 변경을 수반하지 않는 것을 전제로 하고 있다. 소득세(income tax)와 법인세(corporation tax), 자본공제(capital allowance), 인지세(stamp duty), 상속세(inheritance tax), 경영(management) 등에 관한 조세

134) 이에 대한 선행연구로는 김완석, 김진수, 알기 쉬운 세법령 기초연구, 한국조세연구원, 2009.12, 55쪽 이하; 이전오, 변해정, 알기 쉬운 조세체계 구축방안에 관한 연구, 2011.4, 41쪽; 박기백, 알기 쉬운 세법-영국의 사례를 중심으로, 재정포럼 2000.1, 56쪽 이하; 황진영, 세법체계 개편작업의 동향분석-복잡성과 난해성 개선을 중심으로, 경제현안분석 제21호, 2007.8, 32쪽 이하 등 참조. 이하의 서술은 이러한 작업을 필요한 부분 필자가 발췌하여 정리한 것이다.

135) 이에 대하여는 46 Inland Revenue Annual Report, Tax Law Rewrite: Plans for 2003/2004 <www.inlandrevenue.gov.uk> 참조.

136) 이외에 설명자료의 사용, 반드시 짧은 문장이 바람직한가, 개념정의, 세법의 디자인과 형식, 조문의 규정순서와 번호 등도 논의되기도 하였다. 이러한 점은 황진영, 앞의 논문, 34쪽 이하 참조.

법령을 그 대상으로 하고, 이 중 개인 사업소득(trading income of individuals)에 관한 법령 다시 쓰기 작업에 우선순위를 두고 1997년부터 사업을 진행하였다.

이 프로젝트에 의하여 마련된 최초의 법안은 이제 법이 되었다. 가령 2001년 자본공제법(Capital Allowances Act 2001 : CAA)은 2001년 3월 제정되어 2001년 4월부터 적용되고 있고, 2003년 소득세(수입과 연금) 법(Income Tax (Earnings and Pensions) Act 2003)[137]이 2003년 4월 6일 시행되고 있다. 또한 소득세의 부담의 나머지와 산정규정으로 2004년 소득세법이나 소득세 법전의 나머지를 다루는 것으로 2007년 소득세법전 등이 그러하다.[138]

(2) 1998년 민사소송규정(Civil Procedure Rules 1998)

법령체계의 검토에 이어 잉글랜드와 웨일즈의 민사소송규정이 재검토되었다. 이는 울프 대법원장(Lord Chief Justice Woolf)의 권고에 기초한 것이다. 1998년 민사소송규칙은 1999년 4월 26일에 시행되고 있다. 이 검토의 주된 목적은 소송비용과 기간을 감소하게 하는 것이었다.[139]

새로운 규정은 민사사건에서 대부분의 군법원(County Courts)을 위한 규정을 결합하고 대법원과 항소법원을 하나의 단일한 체계의 규정으로 통합하기 위한 것으로 알기 쉬운 용어로 쓰고 절차를 단순화하는 것에 의하여 민사소송을 간소화하기 위한 것이었다. 그들은 또한 용어에서 종래의 오래된 것의 변경을 도입하기도 하였다. 예를 들면 '소답'(訴答)(pleadings)을 '사건진술'(statement of case)로, 영장(writ)을 '청구양식'(claim form)으로, '원고'(plaintiff)를 청구한 사람(claimant)으로, '소환장'(subpoena)을 증인소환(witness summons)으로, 증거개시절차(discovery)를 '증거공개'(disclosure)로 한 것이 그러하다. 또한 종래 사용되넌 라틴어 용어는 모두 배제되었고 더 친숙(more familiar)하고 일상적인 용어가 도입되었다. 변호사와 기타의 법원직원(court staff)도 이를 사용하도록 하고 있고 분쟁당사자와 그 변호사가 알기 쉬운 용어를 사용하여야 한다는 새로운 원칙을 실제적으로 필요요건으로 하지는 않지만 청구한 개인이 '청구가 근거하는 사실의 정확한

137) 조문내용은 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/1/contents> 참조.

138) 이러한 법으로는 Income Tax Act 2007, UK Public General Acts Income Tax (Trading and Other Income) Act 2005 참조.

139) 이 법에 대하여는 우선 The Right Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls, Access to Justice Final Report, Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales, July 1996; D. Dwyer, The Civil Procedure Rules Ten Years On, Oxford University Press, 2009; Sime, Stuart, A Practical Approach to Civil Procedure. Oxford: Oxford University Press, 2008 등 참조.

진술'을 포함하여야 한다고 말하는 원칙을 두고 있다[140].

(3) 소비자계약에서의 부당거래조항(Unfair terms in consumer contracts)

유럽공동체(European Community)도 법률문서에서 알기 쉬운 용어에 관한 효력을 가지고 있다. 1995년 7월 1일에 소비자계약에서의 불공정조항에 관한 유럽연합지침(European Union directive on unfair terms in consumer contracts)이 영국에 효력을 발생하고 있다. 그것은 1994년 소비자계약 규정에서 불공정조항(Unfair Terms)의 형태로 제정되었다. 이는 그후 폐지되었고 1999년 소비자계약조항에서의 불공정조항(Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1999)으로 대체되었다. 그 규정은 표준약관조항이 '알기 쉽고 이해할 수 있는 용어로'(in plain, intelligible language) 표시되어야 한다고 규정한다. 소비자 계약에서 '불공정한 용어'(unfair term)는 소비자에게 구속력이 있지는 아니한다. 소비자를 불이익하게 될 수 있다면 그는 그 의미에 관하여 명확하지 아니하기 때문에 용어는 도전에 직면되어 있다. 용어의 의미에 관하여 의문이 있으면 소비자에게 가장 유리한 의미가 적용된다.

이 규정의 위반에 대한 처벌은 없지만 다양한 기관은 규칙을 위반한 제공자에 대하여 법원명령(injunctions)을 적용할 수 있다. 1999년 개정으로 '지금 중지'명령("Stop Now" Order)으로서(찬탄할만한 알기 쉬운 용어로) 알려져 있는 것을 도입하였다. 이는 법원명령으로 공정거래처(Office of Fair Trading)가 규정을 위반한 거래자에 대하여 내릴 수 있는 명령이다.

3. 체계 · 구조 등의 개선과 관련된 사항

(1) 법령의 체계

2001년부터 영국 법률은 법령의 형식과 관련하여 새로운 글자체로서 북 안티쿠아(Book Antiqua) 체[141]로 하고 있다. 법률명칭, 편과 장수를 보이는 각 쪽수 위에 내어쓰기(running heads)도 하고 있다. 조그만 타입으로 된 여백 주 대신에,

140) 이에 대하여는 Rule 16.4(1)(a) 참조; 또한 Jenkins, Sir Christopher(First Parliamentary Counsel), Helping the Reader of Bills and Acts, New Law Journal, 28 May 1999 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/parliamentary-counsel/1999/article.htm>도 참조; 다만 정확성을 위한 이러한 요건은 다른 사건의 진술(이전의 pleadings)에는 적용되지 않는 것으로 보인다.

141) 이는 팔라티노(Palatino)체와 유사한 것이다. 이들 글자체의 예시에 대하여는 다음을 참조 : <http://www.identifont.com/similar?1MX>, <http:// www.identifont.com/show?TI> 참조.

조문번호와 동일한 선과 조문 위에 고딕체의 조문 제목을 둔다. 그리고 조문은 둘러싸기(wrap-around) 조문에서 내어쓰기(hanging indents)를 하는 형태를 취하고 있다.

1998년 11월부터 대부분의 영국의 법안과 법안에서 나온 법률은 해설용 주(Explanatory Notes)[142]를 두고 있다. 이는 독자들이 입법의 내용과 그것이 어떻게 되는가를 이해하는 것을 돕고 있다. 다만 이 해설용 주는 법안과 함께 발행되지만 법의 효력을 가지지는 아니한다.[143] 그들은 조문을 요약하고 배경을 설명하고 적용되는 예를 보여준다. 이는 '가능한 전문용어는 적게 사용하면서(그리고 나서 적당한 설명과 함께) 명확하고 단순한 영어로 작성되어야 한다'.[144][145]

(2) 해석법

영국은 법령의 해석과 제정절차에 관한 기본법으로 「해석법」(Interpretation Act 1978)을 두고 있다.[146][147][148] 이러한 해석법은 법원이 의회의 법률규정을 어떻게 해석하여야한 하는가에 관한 기본원칙을 규정한다. 그것은 다른 법률의 단어의 정의에 불필요한 반복이 없도록 하기 위하여 몇몇 단어와 문구를 개념을 정의하기도 한다. 다시 말하여 해석법은 입법에서 통상적으로 사용되는 단어와 문구의 표준적 일련의 정의와 확대된 개념정의를 규정한다.[149][150] 그것은 또한 다른 법령의 적용을 규율할 원칙도 규정한다.

이러한 해석법은 영국법의 영향을 받은 국가에 공통적인 것이다.[151]

가령 오스트레일리아에서도 영국과 같이 1901년 해석법(Interpretation act 1901)을 두고 있다.[152] 이 법은 서편(Part 1-Preliminary)에서 약칭(제1조)에 이어 이 법의 개요(1A. Simplified outline)도 규정하고 있다.[153] 다음으로 제2편 개념(Part 2-Definitions)에서는 거래일(business day), 역에 의한 월, 일, 개시, 위반, 사실상의 파트너(de facto partner), 문서, 재산(estate), 외국, 관보, 대법원(High Court), 개인, 토지(land), 수정(modifications), 월, 인, 규정, 서면(writing) 등의 개념정의를 두고 있다. 그 외에 인, 사실상의 파트너, 등록된 관계(2E. Registered relationships) 등의 규정도 두고 있다. 제3편 내지 제4편은 법령의 제정과 효력과 관련된 내용을 둔다. 이외에 제5편은 일반적 해석원칙(Part 5-General interpretation rules)을 규정한다. 가령 제13조에서는 법령의 일부가 되는 내용과 법령의 구성에 관하여 규정하고 제15조의 AA에서는 법률의 목적이나 취지를 가장 잘 달성하는 해석에 관하여 규정한다. 기타의 편은 기간, 거리와 연령의 계산, 권한, 권능과 의무, 법령의 인용에 관한 사항 등을 규정한다.

(3) 입법지침

영국에서는 의회사무처에서 작성한 입법지침(Office of the parliamentary counsel drafting guidance)(2015.8)이 있어 입법과 관련된 여러 문제를 처리하고

142) 해설용 주(Explanatory Notes)에 대하여는 <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/explanatory-notes/> 참조.

143) 이는 종래에 있던 것(Explanatory and Financial Memoranda and Notes on Clauses)을 대신하는 것으로 그 정보를 확대하고 개선하기 위한 의도이다.

144) 학설도 입법에서 이러한 알기 쉬운 용어를 사용할 것을 제안한다 Geoffrey Bowman, The art of legislative drafting, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.cabinetoffice.gov.uk/media/190031/dale.pdf>.

145) 예시로는 가령 2103년 명예훼손법 참조. 원문은 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/contents> 참조. 공식조문은 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/pdfs/ukpga_20130026_en.pdf> 참조. 법의 소개와 일부 조문의 우리말 번역은 박용상, 영국 명예훼손법 및 해설; 공식조문본의 제1쪽에는 해설용 주(Explanatory Notes)는 이 법의 이해를 돕기 위하여 만든 것이며 조문과 별도로 이용할 수 있다는 설명이 있다.

146) 이는 1889년 해석법(Interpretation Act 1889)에서 유래한 것이다. 또한 1948년의 '의회 전 문서작성법(해석)법(Laying of Documents Before Parliament (Interpretation) Act 1948)도 있었다. 원래 브로엄 경의 법전(Lord Brougham's Act)이 해석법으로 불렸다. 이러한 점은 Loveland, Ian. Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights. Third Edition, Butterworths, 2003, 67쪽 참조; 미국에서는 이러한 문제는 주로 사법해석(Judicial interpretation)의 문제로 해결한다. 해석법에 대하여는 우선 V.C.R.A.C Crabbe, Understanding Statutes, Routledge, 2012 참조.

147) 스코틀랜드도 2010년 해석 및 입법 개정(스코틀랜드) 법(The Interpretation and Legislative Reform (Scotland) Act 2010)을 두고 있다. 북아일랜드도 1954년 해석법(북아일랜드)(Interpretation Act (Northern Ireland) 1954)을 두고 있다.

148) 알기 쉬운 영어와 알기 쉬운 의미(개념)에 관한 것으로는 우선 Thomas, V. C. Of Plain English and Plain Meaning, 95 MICH. B.J., Oct. 2016, at 60 <https://www.michbar.org/file/barjournal/article/documents/pdf4article2974.pdf> 참조; Jeffrey Barnes, When 'Plain language' legislation is ambiguous- sources of doubt and lessons for the plain language movement <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MelbULawRw/2010/24.pdf>.

149) 이에 따라 광범위한 적용법이라고 할 수 있고 우리의 '총칙'(법)에 해당하는 것을 단행법으로 규정하는 것이다.

150) 세법 다시 쓰기 작업에서도 정의와 찾아가기(관주나 색인)은 손쉽게 의미를 찾을 수 있도록 하여야 한다는 지침이다. 이탤릭체를 사용하거나 우측에 주석을 달아 형식을 달리하거나 각 편이나 장 다음에 색인(index)를 두거나 관주(corss-reference)를 줄이기 위하여 편집을 달리하거나 찾아가야 할 조문내용을 법령에 포함시키는 것을 고려하여야 한다고 하고 있다. 이러한 점은 황진영, 앞의 논문, 36쪽. 이러한 지침에 대한 자세한 것은 또한 박기백, 앞의 글, 60쪽 이하도 참조.

151) 호주 이외에도 캐나다(Interpretation Act, 1985), 홍콩(General Clauses and Interpretation Ordinance 1966), 말레이시아(Interpretation Acts 1948 and 1967), 뉴질랜드(Interpretation Act 1999, Interpretation Amendment Act 2005), 아일랜드(Interpretation Act 1923, 1937, Interpretation (Amendment) Act 1993, 1997, Interpretation Act 2005) 등이 있다. 다만 각각의 법률이 정하는 내용에는 각각 차이가 있다.

152) 원문은 <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/aia1901230/> 참조. 이외에 2003년 입법법(Legislation Act 2003)도 두고 있다. 이 법의 서편(제1편)(PART 1-PRELIMINARY)에서는 약칭, 개시, 목적 외에 이 법의 개요(3A. Simplified outline of this Act)도 두고 있다. 특히 이 법은 각 편마다 개요를 두고 있다. 제7조, 제15조, 제15조의 N, 제15조의 Y, 제15조의 ZC 등이 그러하다. 조문 내용은 <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/la2003133/> 참조.

153) 조문내용은 다음과 같다 : 제1조의 A 다음의 것을 이 법의 간략한 개요로 한다.

있다.[154] 이 입법매뉴얼은 명확성(Part 1 Clarity), 용어(언어)와 문체(Part 2 Language and style), 체계(Part 3 Structure), 개념(Part 4 Definitions), 인용(Part 5 Citation), 개정(Part 6 Amendments), 기관(Part 7 Odies Corporate)과 기간(Part 8 Periods of time), 하위입법(Part 9 Subordinate Legislation)과 부칙(Part 10 Final provisions)의 10편으로 되어 있다.

특히 대부분의 지침의 내용이 알기 쉬운 언어로 된 법령작성에 관하여 규정하지만 특히 다음의 것은 직접적으로 알기 쉬운 법령의 내용과 관련된다.[155]

우선 명확성(제1편)과 관련하여 여러 관련 규정을 두고 있다.

1) 주제로 바로 규정하라(Get to the point)

2) 전치사를 짧게 하라(Keep propositions short)

문장(1.2 SYNTAX)과 관련하여서도 문장구조(Sentence structure) 부분에서 다음을 규정한다.

> 1.2.1 문장은 단순하고 논리적으로 구성되어야 한다. 전통적인 체계는 주어 동사와 목적어이다. 가능하면 주어와 주된 동사 사이에 단어의 삽입을 피하라.

3) 긍정문과 부정문

4) 동사와 명사(Verbs and nouns)

5) 단어사용

이에 대하여는 지침 1.3 단어(1.3 VOCABULARY) 참조.[156]

6) 조문제목

154) 이 매뉴얼의 원문은 <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/454628/guidancebook_August_2015.pdf> 참조. 이외에 정부간행물 출판국(Her Majesty's Stationery Office)에서 나온 정부간행물 실무규범(Statutory Instrument Practice, A manual for those concerned with the preparation of statutory instruments and the parliamentary procedures relating to them, 4th edition (November 2006)도 특히 하위 법령(행정명령)의 형식과 체계에 관하여 규정을 두고 있다. 이에 대하여는 <www.opsi.gov.uk/si/si-practice.doc> 참조.

155) 이외에도 세법 다시 쓰기 작업의 지침에서도 이러한 점이 인정된다. 이에 의하면 문장의 길이와 문구는 단문보다는 장문이 바람직하고 법조문은 주어-동사-목적어의 구조가 바람직하고 격이나 조건문이 길면 항으로 전환하는 것이 좋다. 명령형보다는 현재시제와 지시형을 사용하고 부정문보다는 긍정문을 사용하는 것이 좋고 수동태는 이해하기 어려우므로 가능한 한 능동태로 하도록 한다. 이러한 점은 가령 황진영, 앞의 논문, 35쪽 이하 참조.

156) 세법 다시 쓰기 작업에서도 단어와 문구는 독자의 이해에 큰 영향을 미치므로 법률에 사용된 단어와 문구 중 일상생활과는 거리가 있는 것의 사용을 줄여야 한다고 하였다. 전문적, 법적 의미가 있는 단어라든가 분명하고 간결하게 의미를 전하고자 할 때 단어나 문구가 오래된 것일 때 쉬운 표현을 사용해도 법령의 정확성이 훼손되지 않고 분량이 길어지지 않을 때에 일생생활에서 사용되는 단어나 문구가 필요한 경우라고 한다.

지침 31. 제목(HEADINGS) 참조.

7) 개요

이에 대하여는 지침 3.2 개요(OVERVIEWS) 참조.

> 3.2.1. 개요는 법률, 편, 장절과 조문과 부록의 간략한 요약으로 독자들이 법령을 통하여 전체를 개관하도록 돕기 위한 것이다(3.2.2 An overview is not usually intended to have any operative effect of its own. It may be contrasted with a purpose clause intended to affect the interpretation of other provisions).

8) 문장

이에 대하여는 지침 3.3 문장(CLAUSES) 참조. 특히 문장의 길이(Clause length)에 관하여도 규정을 둔다.

> 3.3.1 10개 이상의 항을 포함하는 조를 피하도록 노력하다(Try to avoid clauses containing more than ten subsections or so).[157]
>
> 3.3.3 조로 나눌 때에는 사고단위에 따르는 것도 도움이 될 수 있다(It may also help if the division into clauses follows the division of thought).[158]

157) 3.3.2 하지만 이것은 판단의 문제이다. 일련의 주제를 말하고자 하면 독자들이 2개 이상의 짧은 조로 하는 것보다는 약간 길더라도 그것 전부를 한 조문에 넣는 것이 좋다.

158) If, for example, you have to make separate provision for three different cases, but one case requires more provision than the other two, it might still be easiest to have only one clause for each case, even if that means that one of the clauses is longer than you would otherwise wish.

VII. 미국[159]

1. 개요

미국에서는 알기 쉬운 법령 만들기 작업은 알기 쉬운 언어 운동(Plain Language Movement)[160]을 중심으로 이루어져왔다고 할 수 있다. 이 알기 쉬운 언어 운동은 원래 언어와 문학 분야에서 시작되어 산업계로 확대되었고 후에는 정부문서를 포함한 서식을 포함하여 최종적으로 이를 법령을 제정하는 데까지 그 적용범위가 점점 확대되어 왔다.[161] 민간과 정부의 정책적 노력은 그동안 입법적 근거 없이 대통령의 행정명령과 각 정부기관의 개별지침과 시민단체 등의 권고안 등을 통하여 필요성과 정당성을 인정되던 것을 2010년에 연방법(법률)이 제정되어 모든 정부기관이 문서나 웹페이지를 알기 쉽고 간결하고 명확한 용어를 사용하여 체계적으로 작성하도록 되었다.[162] 또한 각 주에서는 이러한 알기 쉬운 언어 운동이 전개되면서 개별 법령을 알기 쉬운 언어로 작성할 것을 규정하기도 하고 입법지침에서도 이러한 점이 반영되어 있다.

이하에서는 우선 미국의 알기 쉬운 법령 만들기 작업과 관련하여 우선 '알기 쉬운 언어 운동'과 연방에서의 알기 쉬언 언어에 관한 법령을 간략히 살펴본다.[163] 이어서 알기 쉬운 언어의 사용에 관한 주법을 각각의 주의 단행법과 입법지침(매뉴얼)의 내용을 중심으로 다루고자 한다.

159) 이하 각국의 입법례는 필자가 다음의 문헌을 주로 참조하여 재정리한 것이다. 가령 Michèle M Asprey, Plain Language for Lawyers, 4th edition, The Federation Press, 2010.3(특히 제4장); Peter Butt & Richard Castle, Modern Legal Drafting, A Guide to Using Clearer Language, 2nd edition, Cambridge University Press, 2006, 78쪽 이하; Karen A. Schriver, Dynamics in document design, John Wiley & Sons, Inc., 1997, 26쪽 이하; Michael Clive and Francine Russo, The plain English movement in America, A view from the front, Information Design Journal, vol. 2 (3/4), 1981, 208-214쪽; Bowen, B.A.; T.M. Duffy & E.R. Steinberg, Analyzing the Various Approaches of Plain English Laws, in E.R. Steinberg (Ed.), Plain Language: Principles and Practice, Wayne State University Press, 1991, 19-29쪽 등 참조. 알기 쉬운 언어의 역사에 관한 문헌으로는 <http://www.writersupercenter.com/plainwriting/plain-language-historical-bibliography.htm> 참조. 특히 2차대전 후 미국의 알기 쉬운 언어 운동의 역사로서 특히 1990년대와 2000년대 초의 것으로는 Joanne Locke, Plain English star "A History of Plain Language in the United States Government," 2004 <http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.cfm>; 1980년 대 이후 미국 정부의 알기 쉬운 언어 운동의 역사에 대하여는 Beth Mazur, Revisiting Plain Language, Technical Communication, The Journal of the Society for Technical Communication, May 2000, Vol. 47, No. 2; <http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/history/mazur.cfm>; 2007년 이전의 간략한 역사와 2007년 이후 미국 정부의 알기 쉬운 언어 입법의 역사는 Irwin Berent, Plain Writing Legislative History, 2007-2010, Plain Writing Association, 2010 <http://www.writersupercenter.com/plainwriting/plain-writing-legislative-history.htm> 등 참조; 국내문헌으로는 김현희, 법령 및 행정용어를 알기 쉽게 정비하는 외국 사례 연구, 법제연구원 2012, 29쪽 이하 참조. 다만 2013년 이후의 최근의 논의는 필요에 따라 일부 다른 문헌으로 보충하였다.

160) 알기 쉬운 '용어' 운동이라고 하기도 하지만 '알기 쉬운 언어'라고 하는 것이 더 정확하다.

161) 이러한 점은 윤장근, 미국 연방 정부의 규칙제정에 있어서 Plain Language 사용에 관한 연구, 입법학연구 제3집, 2006, 53쪽 이하; 가정준, 미국 연방의 Plain Writion Act와 관련한 연구(Ⅰ), 알기 쉬운 법령 및 행정용어 순화 정책에 관한 외국사례연구, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9, 41쪽도 참조.

162) 이는 Plain Writing Act of 2010, 111 P. L. 274(OCT. 13, 2010)을 말한다.

(1) 알기 쉬운 언어 관련 법제

명확하고 간결한 글쓰기는 많은 점에서 장점을 가진다. 우선 모호하고 필요 이상으로 복잡한 구성을 피함으로써 일반 대중으로 하여금 그들이 누려야 하는 혜택이나 서비스에 대한 이해도가 높아질 수 있다. 또한 일반 대중들이 보다 쉽게 그들의 의무에 대하여 이해할 수 있으므로, 의무위반에 대한 국가제재 노력 또는 비용을 상당부분 경감시킬 수 있다.[164] 이러한 시대·사회적 요구에 따라 오바마 대통령은 2009년 2월 21일 '투명하고 열린 정부를 위한 메모랜덤'(Memorandum on Transparency and Open Government)을 통하여 투명성, 대중의 참여 및 협력 시스템 구축의 중요성을 강조하였다. 그리고 이를 달성하기 위해서는 반드시 알기 쉬운 문서작성(Plain writing)이 필요하다고 역설하였고, 이후 2010년 10월 13일 오바마 대통령이 법률안에 서명을 함으로써 비로소 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'(Plain Writing Act of 2010)이 제정되었다. 이 법에 따르면 알기 쉬운 문서작성(Plain writing)이란 명확·간결하고 잘 조직된 글쓰기 및 문서 작성 시 주제나 분야, 대상이 되는 독자들에게 적합하도록 가장 합리적인 방법을 취하여야 하는 글쓰기를 말한다. 즉, 알기 쉬운 문서작성에서는 일반 대중이 이해하기 어려운 전문용어나 모호한 표현은 최대한 피할 것을 원칙으로 한다. 그리고 이러한 알기 쉬운 문서작성의 구체적인 방법에 관하여는 연방 알기 쉬운 언어 지침(Federal Plain Language Guidances) 등을 통하여 구체화하고 있다.

이 법안의 주요내용을 보면 우선 행정기관은 '대상문서'(covered document)를 새로 작성하거나 개정할 경우에 알기 쉽게 작성한 문서(Plain writing)를 사용하여야 한다(제4조(b)).[165] 다음으로 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'은 그 적용대상에

163) 다만 본 연구는 기본적으로 알기 쉬운 법령만들기의 '용어순화'보다는 '법령의 체계와 구조'의 개선에 관한 것이므로 미국의 알기 쉬운 문서작성과는 크게 관련이 적으므로 이를 자세히 다루지는 아니한다. 이에 대하여는 앞에서 다룬 국내의 선행연구 참조.

164) 대중(public)이란 정부정책에 직접적인 영향을 받은 이해관계인뿐만 아니라, 일반적으로 정부관련 문서를 읽거나 받을 것으로 예상되는 잠재적 독자층을 말한다(Office of Management and Budget, Final Guidance on Implementing the Plain Writing Act of 2010, M-11-15, 2011. 4. 13, p. 5).

165) '알기 쉬운 문서작성에 관한 법' 제3조 제2항 제A호에 따르면, 이 법이 적용되는 대상문서는 다음과 같다. ① 연방정부의 수익, 서비스 또는 세금징수에 필요한 서류 ② 연방정부의 수익 또는 서비스에 관한 정보를 제공하는 서류 ③ 연방정부의 관리 및 집행에 필요한 사항에 대하여 이를 대중이 준수하는 방법을 설명하는 서류.

관하여 중요한 점은, 이 법은 대상문서를 정부문서에 관하여서만 제한적으로 정하면서 '법령'(regulation) 등에는 이를 적용할 수 없다는 규정을 두었다(제3조(2)(C)). 그러나 그 적용대상을 확대, 강화하고자 하는 정부의 노력이 계속 이어져 결국 2012년 알기 쉬운 규정에 관한 법안을 제안하기에 이르렀다. 마지막으로 이 법은 사법적 검토의 배제를 정한다. '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'의 준수여부는 사법심사의 대상이 되지 않는다(제6조).

알기 쉬운 문서작성(Plain Language Writing)에 있어서 각 주(州) 마다 또는 연방정부의 각 기관별로 지침이 따로 존재하기는 했지만,[166] 연방정부 차원에서 지침이 처음 마련된 것은 정부개혁을 위한 국가협력위원회(NPRG)에 의해서였다.[167] 여기에 더하여 위에서 언급한 바와 같이 연방관보사무소(OFR)에서 만든 법률문서 작성 서식(Drafting Legal Document), 알기 쉬운 규정 만들기(Making Regulations Readable) 등이 있고, 플래인(PLAIN)에서 제시한 사용자 친화적 문서작성법(Writing User-Friendly Documents)이라는 매뉴얼도 만들어졌다.[168] 이후 2010년 10월에 알기 쉬운 문서작성에 관한 법이 제정되고, 2011년 4월 13일에는 예산관리국(OMB)이 그 실무적 지침으로서 알기 쉬운 문서작성법 2010을 이행하기 위한 최종 지침(Final Guidance on Implementing the Plain Writing Act of 2010)을 마련되었다.[169]

알기 쉬운 문서작성에 관한 2010년 법(Plain Writing Act 2010)이 입안될 당시 알기 쉬운 문서작성은 행정문서(covered documents)와 규정(regulations)을 모두 포괄한 개념이었다. 따라서 본래 이 법은 정부가 제정하는 규칙까지도 관할할 수 있었으며, 역대 미국의 알기 쉬운 언어 정책도 기본적으로 규정의 명확화를 목적으로 이루어졌다. 그러나 상원의원인 브루스 브랠리(Bruce Braley)의 최초 제안 당시 당해 법이 행정문서와 더불어 규정까지 다루는 것에 대하여 많은 의원들이 이를 반대하였고 이로 인하여 알기 쉬운 언어에 관한 미국 연방법은 행정문서에 관한 법(Plain Writing Act)과 규정제정에 관한 법(Plain Regulations Act)으로 나누게 되었다.

당시 2010년 알기 쉬운 문서작성법 제정 당시 규정을 제외한 이유는 ① 알기

166) 대표적인 예로 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission, SEC)의 지침과 알기 쉬운 문서작성 가이드(Plain English Handbook 1998)를 들 수 있다.

167) 이 위원회는 1993년부터 2001년까지 Clinton 정부 하에서 연방정부의 개혁을 위한 특별위원회의 지위를 가졌다. 클린턴-고어 정부에서의 정부기관간의 태스크포스팀으로서 효과적이고, 효율적인 행정서비스 제공을 그 목적으로 한다.

168) 이들 세 발간물의 주요 내용에 관하여는 윤장근, 앞의 논문, 64-78면 참조.

169) Office of Management and Budget, Final Guidance on Implementing the Plain Writing Act of 2010, M-11-15(2011년 4월 13일) 참조.

쉬운 언어를 사용한 규칙의 제정은 신속한 입법을 제한하고 ② 과연 사용된 문장이 알기 쉬운 언어인지 여부에 대한 평가가 곤란하며 이것이 결국 입법을 방해하고 ③ 알기 쉬운 언어가 오히려 더욱 규정의 의미를 모호하게 만들 수 있고 ④ 오랜 전부터 사용되어 왔던 관행적인 문구를 알기 쉬운 언어로 전환하는 것이 쉽지 않은 작업이라는 점이었다.[170] 이에 따라 우선 2010년 알기 쉬운 문서작성에 관한 법과 2011년의 연방차원의 지침이 제정된 후에 이어서 2단계로 2012년 현재 미국 정부는 '2012년 알기 쉬운 규정에 관한 법'(Plain Regulations Act of 2012)의 제정을 추진하였다.[171] 하지만 2016년 현재까지 이 법은 아직 의회를 통과하지 못하고 있다.[172]

(2) 알기 쉬운 언어에 관한 주법(州法)

미국의 각 주에서는 알기 쉬운 법령과 관련된 알기 쉬운 언어사용에 관한 내용을 주법에 포함하여 규정하고 있다. 이는 알기 쉬운 언어 운동이 전개되는 과정에서 각 주가 이에 호응하여 개별법에 관련규정을 둔 것이다.[173] 특히 주에 따라 소비자계약법이나 정부의 행정명령에 이를 규정하고 있다. 또한 각 주마다 법령을 제정할 때 알기 쉬운 용어를 사용하도록 하고 있고 이는 특히 주법의 입법 매뉴얼에 포함되어 정하고 있다.[174] 또한 미국의 각주에는 주법으로 제정법이 있고 이러한 주법의 입법을 위한 입법 매뉴얼(Drafting Manual)이 마련되어 있고 그 중에 알기 쉬운 법령을 만들기 위한 내용을 포함하고 있다.[175] 특히 몇 몇 주의 제정법과 매

170) 이에 대하여는 <http://centerforplainlanguage.org/blog/the-plain-regulations-act-hr-3786-making-federal-regulations-accessible/> 참조.

171) 이 법안은 2012년 1월 제안되었으나 해당 회기에 통과되지 못하여 폐기되었다. 2013년 4월 재도입이 추진되기도 하였으나 통과되지는 못하였다. 2016년 현재는 이 법안은 폐기된 것으로 생각된다.

172) 이 법안에 대하여는 <https://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr1557/text> 참조. 원래의 법안의 명칭은 다음과 같다 : To ensure clarity of regulations to improve the effectiveness of Federal regulatory programs while decreasing burdens on the regulated public.

173) 다만 알기 쉬운 언어에 관한 법 자체를 두지는 아니하고 각 단행법에 '알기 쉬운 언어로 된 내용'을 포함하도록 하고 있다.

174) 이에 대하여는 <http://www.languageandlaw.org/TEXTS/STATS/PLAINENG.HTM> 참조.

175) 영국법과 기타 이에 영향을 받은 국가에서 입법에 관하여 해석법(interpretation Act)을 두어 법령제정과 공통개념, 법조문의 해석에 관한 것을 해결하는 것에 대하여 미국은 이러한 법이 없고 주법이나 주의 입법매뉴얼로 해결하고 있다. 또한 이러한 해석법 대신에 법원의 판결을 통한 법령해석(Statutory interpretation)이나 사법해석(Judicial interpretation)이 이를 대신하고 있다. 특히 이러한 과정에서 법조문의 '알기 쉬운 의미의 원칙'(단순한 의미)(Plain meaning rule)가 중시된다. 이는 제정법을 만들 때 입법부는 그들의 일상적 의미에서의 일상적 영단어를 사용하고자 한다는 것이다. 미국연방대법원에서의 이에 대한 논의는 Caminetti v. United States, 242 U.S. 470 (1917) 참조 : [i]t is elementary that the meaning of a statute must, in the first instance, be sought in the language in which the act is framed, and if that is plain... the sole function of the courts is to enforce it according to its terms." 또한 법원은 더 나아가 제정법의 용어가 알기 쉽고 명확하면(plain and clear) 해석의 의무는 발생하지 아니하고 의문이 있는 의미에 도움을 받아야 할 규정은 논의할 필요가 없다고 경고한다. 이러한 점에서도 알기 쉬운 법령의 작성과도 간접적으로 관련이 있다. 이러한 영미법의 법률해석에 관하여는 Karl Llewellyn, Remarks on the Theory of Appellate Decisions and the Rules or Canons About How

뉴얼의 내용 중 알기 쉬운 언어(용어)와 관련된 사항을 살펴본다.[176]

2. 법령의 순화

이하에서는 알기 쉬운 법령 만들기 작업과 관련하여 특히 미국에서 전개된 알기 쉬운 언어 운동과 연방법 및 주법에서 법령의 순화와 관련된 내용을 구체적으로 살펴본다.

Statutes Are to Be Construed 3 Vand. L. Rev. 395 (1950); United States of America v. William C. Scrimgeour 636 F.2d 1019 (5th Cir. 1981)도 참조. 또한 Brudney & Ditslear, Canons of Construction and the Elusive Quest for Neutral Reasoning; Sinclair, Michael, Llewellyn's Dueling Canons, One to Seven: A Critique, New York Law School Law Review, Vol. 51, Fall 2006; Jon May, Statutory Construction: Not For The Timid, The Champion Magazine (NACDL), January/February 2006; Corrigan & Thomas, Dice Loading" Rules Of Statutory Interpretation, 59 NYU Annual Survey Of American Law 231, 238 (2003); Menahem Pasternak, Christophe Rico, Tax Interpretation, Planning, and Avoidance: Some Linguistic Analysis, 23 Akron Tax Journal, 33 (2008) <http://www.uakron.edu/law/lawreview/taxjournal/atj23/docs/Pasternak 08.pdf)도 참조; 이외에 CRS Report for Congress, Statutory interpretation: General Principles and Recent Trends도 참조; 또는 여러 권으로 된 Sutherland Statutory Construction; The Rules of Statutory Construction (Virginia); Ruth Sullivan, Statutory Interpretation, 1997도 참조; 이는 대륙법계에서의 법령의 해석(Auslegung, Exegese 또는 Interpretation)에 해당하는 것이고 이는 또한 이른바 법학방법론이나 법해석론 또는 법이론(Rechtstheorie)과도 관련된다. 이하에서는 알기 쉬운 법령과도 간접적으로 관련된 것이기는 하지만 특별히 다루지는 아니한다.

176) 이외의 주도 대부분 매뉴얼이나 지침(Manual & Guidelines)이 있다. 가령 Maine Legislative Drafting Manual, 1st edition, 1990, revised through 2004; 뉴멕시코 주의 Legislative Drafting Manual(2015년) <https://www.nmlegis.gov/Publications/Legislative_Procedure/drafting_manual.pdf>. 특히 다음 참조 : 제9장(Chapter 9) Legislative style and language provisions and information memoranda, 제11장(Chapter 11) Word processing and foramat : Write to be understood by those who are supposed to administer or obey the provisions of the law. Most laws must be administered by some authority, and the language should clearly indicate to that authority what it is expected to do. If the law will affect citizens who need to know what they are expected to do or refrain from doing, they, too, must be able to understand the law; 매세추세츠 주 입법매뉴얼(Massachusetts Senate), Legislative drafting and legal manual, Third Edition 2003 Part 1 Drafting Pointers. Drafting legislation is an art, not a science. A well drafted bill results, not from slavishly following numerous arbitrary rules, but rather from thorough knowledge of the subject, careful attention to detail, and adherence to such common-sense principles as simplicity, clarity and good organization. That is the spirit in which we offer the following pointers. We hope that their use will also promote uniformity in style, within the Senate Counsel's office and elsewhere in the Senate. We also hope they will result in laws that are easier to read and to use; 콜로라도 입법매뉴얼(Colarado legislative drafitng manual)(1977년) <http://tornado.state.co.us/gov_dir/leg_dir/olls/LDM/OLLS_Drafting_Manu al.pdf> 등 참조. 남 다코타 주 입법매뉴얼(2016 개정) <http://www.sdlegislature.gov/docs/referencematerials/draftingmanual.pdf>; 아이다호 주 입법매뉴얼(Legislation drafting manual, Concise Version) <https://legislature.idaho.gov/about/draftingmanual.pdf> 등 참조.

(1) 2011년 알기 쉬운 문서작성에 관한 법의 연방지침[177][178]

우선 전체적으로 다음과 같이 지침의 주요 내용에 바람직한 것과 피해야 할 것을 제시하고 세부사항을 규정한다.[179]

(2) 주법의 알기 쉬운 법령 만들기의 내용

미국의 각 주에서는 알기 쉬운 법령과 관련된 알기 쉬운 언어사용에 관한 내용을 주법에 포함하여 규정하고 있다. 이는 알기 쉬운 언어 운동이 전개되는 과정에서 각 주가 이에 호응하여 개별법에 관련규정을 둔 것이다.[180] 특히 주에 따라 소비자계약법이나 정부의 행정명령에 이를 규정하고 있다. 또한 각 주마다 법령을 제정할 때 알기 쉬운 용어를 사용하도록 하고 있고 이는 특히 주법의 입법 매뉴얼에 포함되어 정하고 있다.

177) 이외에 알기 쉬운 언어를 위한 도구(Plain Language Tools)로서 마련된 것으로는 ① Making Regulations Readable – OFR provides seven steps to help rule writers craft customer-oriented regulations ② Drafting Legal Documents – OFR's general style manual for clear and concise legal writing ③ Rewriting a Short Rule: Step by Step – how to rewrite an existing rule in plain language이 있다. 또한 이러한 연방관보사무소(OFR)에서 만든 법률문서작성지침(Drafting Legal Document), 알기 쉬운 언어를 위한 도구로서의 알기 쉬운 규정 만들기(Making Regulations Readable) 등 외에도 플레인(PLAIN)에서 제시하는 사용자 친화적 문서작성법(Writing User-Friendly Documents) 등의 지침서도 이러한 내용을 포함하고 있다. 후자의 것은 <https://www.transportation.gov/sites/dot.dev/files/docs/Writing%20User-Friendly%20Documents.pdf> 참조;

우선 연방관보사무소의 법률문서작성지침(Drafting Legal Documents)은 다음 내용을 포함한다 : 전체계획작성(Arrangement), 제목(Headings), 목적조항(Purpose Clause), 개념정의(Definitions), 불명확(Ambiguity), 명확한 문서작성의 원칙(Principles of Clear Writing), 준용 등의 상호참조(Cross References), 구두점, 대문자, 글자체와 철자(Punctuation, Capitalization, Typography, and Spelling), CFR 등록문서를 위한 형식요건(Format Requirements for Regulatory Documents), 부록 A 피해야 할 단어와 표현(Appendix A – Words and Expressions to Avoid), 부록B 권장되는 표현(Appendix B – Preferred Expressions). 구체적 내용은 <https://www.archives.gov/federal-register/write/legal-docs>; 또한 Federal Register Document Drafting Handbook, October 1998 Revision <https://www.archives.gov/files/federal-register/write/handbook/ddh.pdf>.

다음으로 '규정을 읽을 수 있게 만들기'(Making Regulations Readable)는 일반인이 그들에게 요구되는 것을 신속하고 발견하고 쉽게 이해하는 것을 돕기 위한 것이다. 가령 ① 조문제목에 질문을 사용하라 ② 따라야 할 모든 사람을 위하여 '당신'(You)를 사용하라 등의 7가지 지침과 구체적 내용을 제시한다. 자세한 내용에 대하여는 우선 <https://www.archives.gov/federal-register/write/plain-language/readable-regulations. html> 참조; 또한 '간결한 규정을 다시 작성하기 : 각각의 단계'(Rewriting a Short Rule: Step by Step)는 기존규정을 알기 쉬운 언어로 다시 작성하는 방법을 제시한다. 구체적 내용은 <https://www.archives.gov/federal-register/write/plain-language/short-rule-1.html> 참조.

178) 이 '2011년 연방지침'은 우리나라의 "알기 쉬운 법령 정비기준"과 많은 부분에 있어서 유사한 내용을 보인다고 평가하기도 한다. 가령 이 연방지침의 주요내용과 우리 나라에 대한 시사점으로는 류성진, "Federal Plain Language Guidelines 2011에 대한 검토와 그 시사점에 대하여", 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012. 11. 9, 72-92면 참조. 시사점은 특히 92-94면 참조.

179) 이러한 용어사용에 관한 지침에 따라 작성한 후에도 작성 문서에 대한 검토를 거칠 것을 추천하고 있고 아울러 현대 사회에서 인쇄매체보다 그 이용 빈도가 높은 웹페이지 작성에 대한 지침을 따로 구별하여 제시하고 있다.

180) 다만 알기 쉬운 언어에 관한 법 자체를 두지는 아니하고 각 단행법에 '알기 쉬운 언어로 된 내용'을 포함하도록 하고 있다.

이하에서는 이러한 주법을 소개하고[181] 이어서 각 주의 입법매뉴얼의 관련 내용도 살펴본다.

1) 알기 쉬운 언어에 관한 주법

(가) 뉴욕주

뉴욕 일반 채권법전(2006년[182])(New York Code, General Obligations Law : N.Y. Gen. Oblig.)[183]에서 특히 소비자 거래에서 알기 쉬운 용어의 사용을 요건으로 하고 있다.

조문내용은 다음과 같다.

> 제5-702조(§5-702) 소비자 거래에서 알기 쉬운 용어사용의 요건(Requirements for use of plain language in consumer transactions)
>
> a. […][184] 모든 서명약정은 다음 각 호를 갖추어야 한다.
> 1. 통상적이고 일상적인 의미를 가진 단어를 사용하여 알기 쉽고 일관된 방법으로 작성될 것(Written in a clear and coherent manner using words with common and everyday meanings;
> 2. 여러 조항에 의하여 적절하게 분리되고 제목을 붙일 것(captioned)
> (이하 생략)
> b. - c. (생략)

(나) 코넥티커트 주

코넥티커트 주 일반법(GENERAL STATUTES OF CONNECTICUT:Conn. Gen. Stat.)[185]에서는 소비자계약과 관련하여 규정을 두면서 특히 알기 쉬운 용어의 기준에 관한 자세한 규정을 두고 있다.

> 제42-152조(§42-152) (알기 쉬운 언어의 기준)(Standard of plain language)
> (a) 기준(Standard)
> (b) 알기 쉬운 언어 테스트(Plain language tests)[186]
> (c) 대체적 객관적 테스트(Alternate objective tests)[187]

(다) 펜실베니아 주

펜실베니아 주에서는 알기 쉬운 언어를 소비자 계약법(Pensylvania Plain language consumer contract act)[188]에서 이를 규정한다.[189]

(라) 플로리다 주

플로리다 주법(Florida Stats. Ann.) 중 보험증권에서 읽기 쉬운 언어에 관한

181) 이에 대하여는 <http://www.languageandlaw.org/TEXTS/STATS/PLAINENG.HTM> 참조.
182) 이는 2006 뉴욕 통합법(New York Consolidated Laws)을 말한다.
183) 이 법에 관하여는 <http://law.justia.com/codes/new-york/2006/general-obligations> 또는 <http://codes.findlaw.com/ny/general-obligations-law/#!tid=NF75BB68A3EC04489AFC69A391BE352DC> 참조. 모두 19편(Article)으로 제1-101조부터 제19-103조까지로 되어 있다. 알기 쉬운 용어에 관한 규정은 제5편 계약상 채무의 성립, 개념과 집행(Article 5. Creation, Definition and Enforcement of Contractual Obligations) 제7장(Title 7. Requirements of Writing, Execution or Acknowledgment for Effectiveness or Enforceability)(4개의 조문)의 2번째 조문이다. 기타 § 5-701. Agreements required to be in writing; § 5-703. Conveyances and contracts concerning real property required to be in writing; § 5-705. Execution and acknowledgment of assumption of mortgage debt by grantee of mortgaged real property 참조.
184) 조문내용은 다음과 같다 : Every written agreement entered into after November first, nineteen hundred seventy-eight, for the lease of space to be occupied for residential purposes, for the lease of personal property to be used primarily for personal, family or household purposes or to which a consumer is a party and the money, property or service which is the subject of the transaction is primarily for personal, family or household purposes must be:
185) 이에 대하여는 <http://law.justia.com/codes/connecticut/> 또는 <https://www.cga.ct.gov/current/pub/titles.htm> 참조.
186) 조문내용은 다음과 같다 : A consumer contract is written in plain language if it substantially complies with all of the following tests:
(1) It uses short sentences and paragraphs; and
(2) It uses everyday words; and
(3) It uses personal pronouns, the actual or shortened names of the parties to the contract, or both, when referring to those parties; and
(4) It uses simple and active verb forms; and
(5) It uses type of readable size; and
(6) It uses ink which contrasts with the paper; and
(7) It heads sections and other subdivisions with captions which are in boldface type or which otherwise stand out significantly from the text; and
(8) It uses layout and spacing which separate the paragraphs and sections of the contract from each other and from the borders of the paper; and
(9) It is written and organized in a clear and coherent manner.
187) 조문내용은 다음과 같다 : A consumer contract is also written in plain language if it fully meets all of the following tests, using the procedures described in section 42-158:
(1) The average number of words per sentence is less than twenty-two; and
(2) No sentence in the contract exceeds fifty words; and
(3) The average number of words per paragraph is less than seventy-five; and
(4) No paragraph in the contract exceeds one hundred fifty words; and
(5) The average number of syllables per word is less than 1.55; and
(6) It uses personal pronouns, the actual or shortened names of the parties to the contract, or both, when referring to those parties; and
(7) It uses no type face of less than eight points in size; and
(8) It allows at least three-sixteenths of an inch of blank space between each paragraph and section; and
(9) It allows at least one-half of an inch of blank space at all borders of each page; and
(10) If the contract is printed, each section is captioned in boldface type at least ten points in size. If the contract is typewritten, each section is captioned and the captions are underlined; and
(11) It uses an average length of line of no more than sixty-five characters.
188) 1993, June 23, P.L. 128, No. 29, 1, effective in one year.
189) 펜실베니아 주법(Pennsylvania Statutes :Pa. Stat. Ann.) 제73편(tit. 73) 제2201조(§2201) 이하 참조. § 2203. 개념규정(Definitions), § 2204. (본 법의 적용과 해석)(Application of act and interpretation), § 2205. 가독성의 테스트(Test of readability), § 2206. Language required by other law 등이 규정되어 있다.

법(Floriad readable language in insurance polices law)이 이를 규정하고 있다.[190]

(마) 미네소타 주

미네소타 주에서는 문서작성에서의 알기 쉬운 언어(Plain language in written materials)에 관한 규정을 두고 있다.[191]

(바) 캘리포니아 주

행정규정에 관한 캘리포니아 주법(California Statute regarding administrative regulations)이나 보험법전에서 이를 규정한다.[192]

2) 주 입법매뉴얼

미국의 각주에는 주법률에 해당하는 제정법(Statutes)이 있고 이러한 제정법 중 중에 따라 특히 소비자계약법 등의 법령에 알기 쉬운 언어로 할 것을 규정하기도 하고 경우에 따라서는 주 행정부의 행정입법에서도 이러한 것을 규정하기도 한다. 또한 각 주에는 이러한 주의 입법을 위한 입법 매뉴얼(Drafting Manual)이 마련되어 있고 그 중에 알기 쉬운 법령을 만들기 위한 내용을 포함하고 있다. 특히 몇 몇 주의 입법 매뉴얼의 내용 중 알기 쉬운 언어와 관련된 사항을 살펴본다.[193]

190) 가령 다음 조문 참조 : § 627.4145 (1) Every policy shall be readable as required by this section (밑줄은 필자가 그은 것이다).

191) 가령 다음 조문 참조 : Minn. Stats. Ann. § 144.056; § 256.016 likewise requires "all written materials relating to services and determinations of eligibility for or amounts of benefits that will be given to applicants for or recipients of assistance under a program administered or supervised by the commissioner of human services" to be understandable to a person who reads at the seventh-grade level, using the Flesch scale analysis readability score as determined under section 72C.09.

192) 캘리포니아 정부법전(Cal. Gov. Code) § 11340 (Legislative finding and declaration), CALIFORNIA: Fraudulent or unsound disability insurance; 캘리포니아 보험법전(Cal. Ins. Code)이 다음 조문 참조: § 10291.5

(a) Purpose of section. (2) Assure that the language of all insurance policies can be readily understood and interpreted.

(b) Improper policy provisions. The commissioner shall not approve any disability policy for insurance or delivery in this state in any of the following circumstances:

(1) Uncertainty, ambiguity, etc.

If the commissioner finds that it contains any provision, or has any label, description of its contents, title, heading, backing, or other indication of its provisions which is unintelligible, uncertain, ambiguous, or abstruse, or likely to mislead a person to whom the policy is offered, delivered or issued. (이하 생략).

193) 이외의 주도 대부분 매뉴얼이나 지침(Manual & Guidelines)이 있다. 이에 대하여는 주176 참조.

(가) 북 다코다 주 입법 매뉴얼(drafting manual)(2005년)[194]

북 다코타 주 법률인 세기법전(世紀法典)(Century Code)의 제1-01장(Chapters 1-01)과 제1-02장은 법안의 작성과 해석에 관한 규정을 포함하고 있다. 제1-01장에서는 전체 법전에 적용되는 일반규정(총칙)과 다수의 개념을 포함하고 있다. 개념이 정의된 용어로는 아동, 관리인, 성(性), 월, 인, 재산, 규정, 수개, 주, 유언과 년 등이다.[195] 또한 5가지 추정사항(제1-02-38조) 등과 함께 명확하지 아니한 제정법의 해석을 할 때 도움을 줄 사항(제1-02-39조[196]) 등이 각각 규정되어 있다.

제2부 법안작성(Part 2 - Bills)에서는 법안작성에서 주의할 내용이 각각 법안의 구성요소와 함께 규정되어 있다. 이에는 조문제목, 조문내용과 약칭 사용 등에 관한 것이 포함된다. 제3부 시행령(Resolutions)과 제4부 법안의 개정에서도 같다. 마지막으로 제5부에서는 문체와 문법의 지침(Part 5 Style and grammar guidelines)이 규정된다. 이에는 주의할 여러 개념과 용어에 대한 설명과 조문구성[197] 등이 자세하게 설명되고 있다.

특히 조문의 길이와 관련하여도 다음의 내용을 포함한다 : '각각의 조문은 1주제만을 다루어야 한다. 가장 선호되는 조문의 길이는 짧은 하나의 문장(paragraph)이다. 긴 조문은 너무 많은 내용을 담고 있다는 것을 보여주게 될 수 있다. 간결한 조문의 목적은 제목을 읽음으로 그 조에 모든 것을 위치시키기 알기 쉽게 하기 위한 것이다. 간결한 조문은 또한그 조문의 내용을 정확하게 하는 색인으로 귀결되기도 한다'.

또한 법령의 단어(용어) 사용(Word Usage)에서 법안은 정확하게 이해하기 쉬워야 한다(precise and understandable)고 하고 있다.[198] 이를 위하여는 다음의 것을 제시하고 있다. 즉, 보통 과도하게 긴 문장, 단어wordiness, and legalese를 회피하는 것으로 이루어진다. 적은 단어로 할 수 있는 곳에 많은 단어를 사용하지 말

194) 이는 North Dakota Legislative Drafting manual 2015을 말한다. 원문은 <http://www.legis.nd.gov/files/general/2015draftingmanual.pdf> 참조.

195) 원어로는 children, coal, executor, gender, month, person, population, property, rule, several, week, will과 year이 이에 해당한다.

196) Section 1-02-39 provides for aids in construing ambiguous statutes. If found to be ambiguous, a court may consider the object sought to be attained; the circumstances under which the statute was enacted; the legislative history; the common law or former statutory provisions, including laws upon the same or similar subjects; the consequences of a particular construction; the administrative construction of the statute; and the preamble.

197) 각각 조문 밑에 SUBSECTIONS, SUBDIVISIONS, PARAGRAPHS, AND SUBPARAGRAPHS을 둔다. 제정법의 조문분류(breakdown)는 조(section) 밑에 1, 2, 3 등으로 된 항(subsections)과 소문자 a, b, c 등으로 된 subdivisions을 둔다. 더 분류가 필요한 경우에는 (1), (2), (3) 등으로 된 문(paragraphs)과 (a), (b), (c) 등으로 된 호(subparagraphs)를 둔다.

198) 동 지침 98쪽 이하 참조.

고 일상회화와 서신에서 사용되는 용어를 사용하도록 노력하도록 하고 있다. 또한 주법전 제1-01조에 포함된 개념과 용례설명을 참조하도록 하고 있어 이러한 개념정의가 알기 쉬운 언어의 일부인 것을 보여준다. 또한 문장의 길이는 쉽게 이해될 수 있는 17-21단어보다 더 길지 않아야 한다. 과도하게 긴 문장은 법률을 읽거나 해석하기 어렵게 한다.

어떤 단어는 그것이 발음이나 법적으로 보이는 중요한 것이기 때문에 또는 오래 전부터 사용되어 왔기 때문에 사용되기도 한다. 종종 이러한 난해한 법률용어(legalese)의 일부는 실제로 필요로 한 것일 수도 있지만 일반적으로 피하여야 한다. 이러한 법안작성에서 피하여야 할 단어와 문구와 그 대안을 제시한다.[199][200] 또한 사용을 피할 문구와 사용할 문구도 들고 있다.[201] 또한 약칭, 축약, 대문자나 기타의 문장부호[202], 구두점, 숫자[203]의 사용도 주의를 요하는 것으로 하고 있다.

(나) 하와이 주

하와이 주에서는 주법(Hawaii Revised Statutes)(제1장)에서 공통개념의 정의를 두고 있다.[204] 개념정의의 목적은 무의미하고 부담이 되는 반복을 하지 않고 명확성과 일관성을 유지하는 것이다.

법령의 입안에서의 알기 쉬운 용어사용과 관련해서는 주 입법매뉴얼[205]의 문체, 단어와 문법(제3장)에서 다루고 있다.[206]

특히 단어와 문법(2. a.)에서는 알기 쉽고 명확하고 잘 이해되고 모호하지 않은 단어를 사용하고 불필요한 단어를 사용하지 말고 다른 문맥에서 같은 단어나 문구를 사용하지 말고 동의어도 사용을 금하고 있다. 전문용어의 사용도 가령 권한이나 특권을 표시하기 위하여 '할 수 있다'(may)를, 의무, 채무나 금지를 표시할 때는 '하여야 한다'(shall)를 사용하도록 하고 '해야 한다'(must)는 강제적인 의미의 서면을 말할 때 사용하도록 하고 있다.[207]

199) 이러한 지침(매뉴얼)의 난해한 법률용어와 그 대안은 우리의 알기 쉬운 법령 작업 1차년도의 것에 해당한다.
200) 이외에 '전술'이나 '후술'(hereinafter, hereinbefore, hereinabove, above, below, following, or preceding)에 해당하는 단어는 조문이나 법조항의 위치를 언급할 때 논란이 있을 수 있지만 언급이 필요하면 그 장, 절이나 항(subsection)을 적시하는 것을 권하기도 한다. 기타 '하면'(if)을 의미하면서 '하는 경우에'(where)를 사용하는 것도 통상 피해야 할 오류라고 한다.
201) 기타의 목록에 대하여는 주194의 지침 참조.
202) 법령에서 괄호는 사용하지 않는 것으로 한다.
203) 숫자는 원칙적으로 아라비아 숫자가 아닌 전체를 쓰는 것으로 하고 있다.
204) 주법전의 조문에 대하여는 <http://www.capitol.hawaii.gov/docs/HRS.htm> 참조.
205) 이에 대하여는 Ken H. Takayama (Revised by), Hawaii Legislative Drafting Manual, 9th edition, 1996.1 참조. 인터넷의 것으로는 <http://lrbhawaii.info/lrbrpts/96/dftman.pdf>(2007 Reprint) 참조.
206) 이하는 Ken H. Takayama (Revised by), 앞의 매뉴얼, 21쪽 이하를 참조.
207) 이외에 무효를 표시하는 단어로 null and void와 같은 댓구단어(couplets)는 피하고 void를 사용하도록 하고 있다.

조문과 문장의 사용도 가능한 간결하게 유지하되 간결함을 위하여 명확성을 희생하지 말도록 한다(3. a.). 또한 길고 복잡한 조문은 더 간결한 조문이나 항으로 분리하고 필요한 경우에는 조를 분리하여 항, 호 등으로 표시한다. 모든 조문에는 제목을 두는 것으로 하고 제목은 간결해야 하고 완결된 문장으로보다는 구로 하도록 하고 있다. 또한 새로운 장절이나 조문의 신설의 경우의 표시, 호의 표시, 구두점, 대문자, 연방법의 표시 방법, 숫자, 개념정의와 원칙(proviso)와 예외, 제한의 표시문구 등을 표시한다.[208] 이외에 단어나 구의 선택에서 회피하여야 할 경우를 같이 제시한다.

(다) 기타 주

기타 주의 입법매뉴얼에서의 알기 쉬운 법령 만들기 관련 규정을 볼 수 있다.

가령 유타 주에는 입법지침(Drafting Manual)[209][210]이나 텍사스 주의 입법지침(Drafting Manual)(2016)[211] 참조.

3. 법령의 체계 · 구조 등의 개선

미국에서의 알기 쉬운 법령 만들기 사업의 중심이 되는 것은 주로 알기 쉬운 언어 운동을 기초로 한 것으로 주로 법령용어의 순화에 중심이 되고 법령체계나 구조에 대한 개선을 상대적으로 논의가 많지 아니하다. 각 주의 입법지침에서 이와 관련된 규정을 두기도 한다.[212]

하고 있다.
208) 기타 성(性)의 사용은 중성을 사용하도록 하고 있다. 가령 아들이나 딸 대신에 자녀(child)를 사용한다.
209) 이에 대하여는 <https://le.utah.gov/documents/LDM/draftingManual.html> 참조.
210) Guidelines for Style and Usage, Foundational Drafting Principles 참조 : Choice of Language, An effective legislative drafter uses familiar language that expresses the intended meaning according to common and approved usage.
211) Chapter 7 Style and usage <http://www.tlc.state.tx.us/docs/legref/draftingmanual.pdf>.
212) 주의 입법지침에 대하여는 앞의 각 주의 입법매뉴얼 참조.

Ⅷ. 호주[213]

1. 개요

호주에서 알기 쉬운 언어 운동은 1970년대에 시작되었다. 이는 보험과 관련하여 NRMA 보험[214]이 알기 쉬운 언어 운동에 최초로 참가하였고[215] 그것은 그 '알기 쉬운 영어' 자동차 보험증권을 1976년 9월에 도입하였고 모든 다른 그 회사의 보험 증권에 '알기 쉬운 영어'로 된 것을 5년 동안에 걸쳐 도입하였다.[216] 이러한 알기 쉬운 운동은 그후 법령작성, 회사법, 조세법 등의 다시 쓰기 등의 영역으로 점차 확대되어 진행되었다.

이하에서는 이러한 여러 영역에서의 알기 쉬운 법령만들기 작업의 성과를 차례로 살펴본다.

(1) 알기 쉬운 언어에 의한 법령 작성(Writing laws in plain language)

알기 쉬운 영어는 빅토리아, 퀸즐랜드(Queensland)와 오스트리아 수도특별구(Australian Capital Territory)의 의회 사무처의 공식적 법안기초 정책이다. 사우스 오스트레일리아(South Australia), 태즈마니아(Tasmania), 웨스트 오스트레일리아(Western Australia)와 북부 준구(Northern Territory)의 의회사무처는 '공식적' 알기 쉬운 언어 정책을 가지고 있지는 않지만 그들은 모두 알기 쉬운 언어에 의한 법안을 기초한다는 원칙을 인식하면서 작업한다. 이들은 모두 가능한 한 독자의 이익을 염두에 두면서 가능한 한 단순하고 명확하게 입법을 기초할 것을 목표로 한다.

213) 호주의 알기 쉬운 법령에 관하여는 우선 P. Butt & R. Castle, 앞의 책, 93쪽 이하; K. A. Schriver, 앞의 책, 30쪽 이하; M. Asprey, 앞의 책, 제4장 30쪽 이하 참조; Rugby in plain English, New Zealand Herald, 31 August 1994, Section 3, 1쪽; New Zealand Bankers' Association, Dec 2002, Code of Banking Practice, 3rd edition, para 2.2(a) 등 참조. 기타 알기 쉬운 조세법 만들기와 관련하여 영국과 같이 세법 다시 쓰기작업이 이루어졌다. 이에 대하여는 앞의 주 134의 국내 선행연구 참조; 원래는 뉴질랜드도 같이 연구되었으나 사정상 이를 소개하지는 아니한다. 이에 대하여는 M. Asprey, 앞의 책, 68쪽 등 참조.

214) 이에 대하여는 우선 <http://www.nrma.com.au/about-us/corporate-information> 참조.

215) 1970년대 이후 호주의 알려진 지도자인 Robert Eagleton은 시드니 대학의 영어 교수이었는데 그의 1985년의 논문에서 알기 쉬운 문서작성은 20세기에 발명된 어떤 것이 아니라고 한다. 호주의 알기 쉬운 언어의 '재구성'(reinstatement)에 관한 것에 대하여는 R. Eagleson, The Plain English Debate in Australia, Festschrift in honour of Arthur Delbridge, 48 (1985), Beiträger zur Phonitik und Linguistik, 143쪽 참조. 또한 P. Butt & R. Castle, 앞의 책, 93쪽도 참조.

216) 후에 NZI and AMP 와 같은 다른 보험회사가 NRMA를 따랐다.

호주에는 북아메리카의 알기 쉬운 법에 유사한 입법은 없지만 연방과 주의 정부는 알기 쉬운 언어를 가진 입법을 위하여 노력하고 있다. 연방과 뉴 사이스 웨일즈 의회 사무처는 1986년 이후 알기 쉬운 영어 정책을 가지고 있다. 하지만 1973년까지도 그 노력은 주로 가독성이 높은 연방법을 만드는데 주력하였다.

1986년 중반까지 의회 자문위원회(Parliamentary Counsel Committee)[217]는 어떻게 입법 기초를 단순화할 것인지에 대하여 정규적으로 토론하면서 더 단순하고 새로운 형태로 작성된 입법이 나오기 시작하였다. 1994년 퀸스랜드 토지권원법(Queensland Land Titles Act 1994)과 같은 몇몇 입법은 많은 면에서 예시적으로 이런 성과를 보여주고 있다.

1990년대 중반까지 연방법을 단순화하기 위한 회사법 단순화에 관한 프로그램[218]과 세법 개선 프로젝트[219]라는 2개의 계획이 진행되었다. 양 법의 작업자는 전문 법안기초자와 알기 쉬운 언어 자문관을 포함하여 진행되었고 이 두 프로젝트는 상당한 양의 입법을 다시 쓰기 하였다.

이하에서는 이러한 회사법과 세법에 관한 입법작업을 차례로 살펴본다.

(2) 회사법(Corporations law)

최초의 회사법 단순화에 관한 법(Corporate Law Simplification Act)은 1995년 12월 9일에 개시되었다. 이 법의 중심 특징은 회사법을 개선된 법령체계구성(layout)을 통하여 일반인이 더 접근이 쉽게 하는 것이었다. 이것은 장, 편 등의 체계와 분류(division)와 조를 두고 내어쓰기를 포함하여 도표와 그림을 사용하는 것과 같은 안내보조자료(navigation aids)를 사용하도록 하는 것이었다. 법안기초의 접근방법에서도 더욱 간결한 문장, 개념정의와 해설용 주를 사용하는 것으로 하였다. 조문을 수정하여 제안한 체계에 대하여는 연구팀이 서면검사(document testing)를 받아 전체적으로 좋은 평가를 받았다.

제2차 회사법 단순화에 관한 법안은 1997년 12월 3일에 의회에 제출되었고 1998년 회사법 재검토에 관한 법의 일부로서 입안되었다. 하지만 이때까지 연방정부는 회사법 경제 개정 프로그램(Corporate Law Economic Reform Program : CLERP)을 통하여 회사법 개정을 단순화를 넘어 입법정책의 개정과 경제적 발전의

217) 이는 연방과 주의 의회사무처의 장으로 구성된다.

218) Announced in April 1993.

219) Established in December 1993; Drafting Issues Designing the Law, Corporations Law Simplification Program Task Force information paper June 1995 <www.pc.gov.au/ plain/docs.htm>.

요소를 반영하는 것으로 나아갔다. 회사법은 절차를 단순화하기 위하여 계속 다시 쓰기를 계속되어 2003년 7월 1일에 2001년 회사법(Corporations Act 2001)에 대한 개정으로서 효력이 발생되었다.[220] 개정은 거주관련 서류(document lodgement)[221]와 회사의 규정에 대한 요구(compliance) 절차를 단순화하기 위한 것을 그 목적으로 하였다. 이러한 복잡하고 장황한 입법으로부터 벗어나려는 경향은 최고법원(high court)의 법관에 의하여 환영을 받았다.[222] 하지만 원래의 단순화 프로젝트의 한 구성원은 새로운 프로그램에 의하여 안출된 기초는 단순화 프로그램의 스타일을 계속하는 것으로 예정된 반면에 동일한 테스트와 자문적 절차는 사용되지 않았다고 지적하였다.

(3) 세법(Tax law)[223]

호주에서는 1980년대부터 회사법과 아울러 조세법이 지나치게 복잡하고 장황하다는 지적이 계속되었다.[224] 1990년대 초반부터 이러한 조세법에 대한 개선 필요성이 본격적으로 제기되어 간결한 언어와 문구, 법 전체 분량의 축소 등을 목적으로 1936년 소득세 과세법(Income Tax Assessment Act 1936)의 개정 논의가 있었다. 당시 소득세 과세법은 전 세계에서 가장 긴 법 중 하나로 인식되었고 이것도 계속되는 개정으로 인하여 더욱 복잡해고 있었다.[225]

호주의 세법 개선 프로그램의 특징은 정부가 주도하면서 국세청 제2차장(Second Commissioner of Taxation)에 의해 사업이 수행되면서 그 성공을 위하여 상당한 지속적 투자가 있었다.[226]

간결한 세법을 만들기 위한 최초의 작업은 하원 법률 및 헌법사항, 영연방 사항에 관한 상임위원회(House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affair Commonwealth Affairs)에 의한 법안 검토로부터 시작되었다. 이 과정에서 호주의 전통적인 입법 양식은 부적당하다는 결론이 내려졌고 특히 회사법과 함께 소득세 과세법, 그 중에서도 특히 제3편(Part III)의 제16E장(Division 16E)에 대한 개정 필요성이 강조되었다. 그 뒤를 이어 공인회계 공동위원회(Joint Committee of Public Accounts)는 호주 세관(Australian Tax Office)의 효율성에 대하여 조사하여 조세입법은 호주 세관이 관할하는 것이 합리적인지 여부에 대하여 재고하게 되었다.[227]

이에 호주 정부는 1994년부터 3년 예정으로 '조세법 개선 프로그램'(Tax Law Improvement Program)을 개시하여[228] 조세법령에 대한 이해(understanding of the law)와 그 표현(expression)을 향상시키고 읽기 쉽게 하는 것(readability)을 사업의 목표로 하였다.[229] 최초의 사업결과 총 3회에 걸쳐 법안을 만들어졌고 이

220) 이는 CLERP 7로 알려진 개정이다. 이 법안에 대하여는 우선 CLERP Paper No. 7: Proposals for Reform - Simplified Lodgements and Compliance, 2000.6.1 <http://archive.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=013&ContentID=287>; 또한 Allens Arthur Robinson, CLERP 7 - simplified lodgment &compliance, Focus, Corporate Govenance, June 2003 <http://www.allens.com.au/pubs/pdf/cg/focg13jun03.pdf> 참조.

221) 이에 대한 자세한 것은 우선 <https://publications.qld.gov.au/dataset/form-osr-tr1-document-lodgement-form/resource /b71abd31-86b6-4bab-8589-bf2ccec50215>.

222) 이러한 점은 Michèle M. Asprey, 앞의 책, Chapter 17, 289쪽 이하; V. Robinson, Rewriting Legislation - Australian Federal Experience, Paper presented to a conference in Ottawa, Canada in March 2001, Appendix A, Corporations Law Rewrite team report, 21쪽 이하, <www.opc.gov.au/plain/docs.htm>; Company Law Advisory Committee Second Interim Report, Parliamentary Paper No 43, 6쪽; J. Callinan, The Corporate Law Economic Reform Programme: an Overview, Speech given on 23 October 1998 to the Corporations Law Update Conference, <www.hcourt.gov.au/speeches/callinanj/callinanj_calspe.htm> 등 참조.

223) 이하의 조세법의 내용은 Hayley Rogers, Chapter 6 Drafting Legislation at the Tax Law Rewrite Projetct, Constantin Stefanou ed., Drafting Legislation: A Modern Approach, Routledge, 2016, 77쪽 이하; 이전오, 앞의 보고서, 70쪽 이하 참조. 또한 Victor Thuronyi, Tax Law Design and Drafting, International Monetary Fund, Volume 1: 1996, Ch. 3. Drafting Tax Legislation(Victor Thuronyi) <https://www.imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch3.pdf>; Adrian Sawyer, Rewriting Tax Legislation-Can polishing silver really turn it into gold? or 'Tax act alchemy: Turning dross into gloss?', <http://docs.business.auckland.ac.nz/Doc/57-Adrian-Sawyer.pdf>; Sir Ivor Richardson, Simplicity in legislative drafting and rewriting tax legilsation, 2012, 43 VUWLR, 517쪽 이하 <http://www.nzlii.org/nz/journals/VUWLawRw/2012/27.pdf>도 참조.

224) 이해하기 어려운 조세법에 대하여 문제를 제기하고 있는 호주의 문헌들은 호주의 조세법과 홍콩의 조세법을 비교하고 있다. 이에 의하면 호주의 조세법은 약 백만 개의 단어로 구성되어 있는 것에 비하여, 홍콩의 조세법을 이루고 있는 단어의 수는 6만개에 불과하다고 한다. Duncan Bentley, Ten Years of the Revenue Law Journal: A Diary of Tax Reform, 1999 BondLawRw 13.

225) 1990년대에 3개의 주된 프로젝트가 영국, 호주와 뉴질랜드에서 개시되었고 이는 모두 현존하는 조세법의 개선을 목적으로 한 것이었다.

226) 사업이 시작될 당시 이를 이끌었던 부국세청장은 Brian Nolan이다.

227) 당시 세법을 쉽게 하면 호주 세관의 사무비용이 한해 3천 만 불, 납세처리비용은 한해 1억5천 만 달러를 절감할 수 있는 것으로 추산되었다.

228) 담당기관은 Tax Law Improvement Team (1994), The Broad Framework, Canberra: Australian Tax Office이었다.

229) 호주에서는 Tax Law Improvement Project 추진조직으로 국세청 내부에 Assistant Treasurer와 프로젝트팀(Project Team)과 자문위원회(Consultative Committee)를 신설하였다. 우선 Assistant Treasurer는 조세법 개선 프로젝트(Tax Law Improvement Project)에 대한 행정책임을 지며 그 프로젝트의 영역을 설정하고, 프로젝트팀을 지원할 자문위원회(Consultative Committee)의 위원을 임명하는 일을 하였다. 다음으로 전임직원 40여 명으로 된 프로젝트팀은 Tax Law Improvement Project 추진대상으로 정해진 법률을 실제로 Rewriting하는 업무를 담당하는데, 그 팀은 국세청(Australian Taxation office), 재무부(the Treasury) 및 연방의회 사무처(the Office of Parliamentary Counsel) 직원들과 민간의 두 분야를 대표하는 사람들로 구성되었다. 프로젝트팀과 함께 2개의 민간조직, 즉 학계를 대표하는 곳으로 University of New South Wales의 Australian Taxation Studies Program(ATAX)와 실무를 대표하는 곳으로 Brisbane office of Coopers and Lybrand가 작업에 참여하였다. 마지막으로 프로젝트팀에 대한 자문을 수행하도록 하기 위하여 14명의 민간위원으로 구성된 자문위원회(Consultative Committee)를 별도로 두어 Tax Law Improvement Project에 대하여 자문을 하도록 하였다. 이에 대하여는 The Parliament of the Commonwealth of Australia, Explanatory Memorandum to the Tax Law Improvement (Substantiation) Bill 1994, Chapter 1 참조. 자문위원회는 종전 조세법에 존재하는 문제점을 잘 알고 있는 사람들로 구성되었는데, 자문위원회에는 조세전문가, 사업체 임원, 학계, 다양한 전문가단체의 대표자 등이 포함되었다. 그 자문위원회에는 Tax Law Improvement Project로 인하여 영향을 받는 단체의 대표

법안은 모두 연방의회를 통과하여 1997년 소득세 과세법(Income Tax Assessment Act 1997)이 되어 현재 시행되고 있다. 이러한 조세법 개선프로젝트(Tax Law Improvement Project : TLIP)는 기존의 1936년 소득세 평가법을 체계의 재구성, 번호를 재부여하고 다시 쓰기하기 위하여 1993년에 설치되었다. 이 프로젝트 팀은 조세법의 중요규정과 약간의 자본이득세(capital gains tax)와 같은 특별 분야를 다루는 3개의 중요한 다시 쓰인 법안이 마련하였다. 이는 1997년 소득세 과세법으로 입안되었다.

그러나 이후 이 사업에는 더욱 많은 시간과 예산의 투자가 필요하다는 것이 인정되었고 1999년 6월까지 사업을 계속 진행하기로 하였다.[230] 다만 정부의 변경 후에 우선권이 조세정책 개정으로 변경되었고 1999년까지 프로젝트의 재원과 전문가는 새로운 조세개정을 위한 분야로 재배치되었다. 그 이후 자본화(capitalisation)와 배당금 귀속(divided imptation)을 다루는 몇 가지 법조항이 1997년 법으로 다시 쓰여졌다. 계속적 조세개정절차로부터 귀결되는 다시 쓰기와 다른 '독립적'(stand-alone) 조세입법은 이 프로젝트에 의하여 개발되고 발전된 새로운 형식을 계속하여 사용하고 있다.

이 프로젝트의 결과에 대하여는 상당한 비판이 있기도 하였다. 이는 1936년 법의 모두가 완전히 다시 쓰기된 것이 아니어서 납세자와 세무전문가들의 혼동이 초래되었기 때문이고 알기 쉬운 언어의 기법에 대하여도 비판이 있기도 하였다.[231] 하지만 다수의 사용자는 그 개선사항이 논리, 체계, 숫자부여와 도움말이 사용에 도움이 된다고 평가하였다.[232]

하지만 호주의 세법 개선 프로그램에 대하여 초기에는 조세정책 등과 같은 다른 요소에 대한 개선이 없으면서 용어나 문구만을 고치려 하였기 때문에 사업이 실패로 되었다는 비판이 있었다.[233][234] 또한 조세법령에 사용되고 있는 복잡한 표현들

자들도 포함되었는데, 예를 들면 Motor Trades Association of Australia와 Australian Council of Trade Union, the Federation of Ethnic Community Councils of Australia 등이다. Peter Cowdroy, Tasmanian State Convention, Taxation Institute of Australia, 1995. 10, p. 17 참조.

230) Simon James & Ian Wallschutzky, Tax Law Improvement in Australia and the UK: The Need for a Strategy for Simplification, Fiscal Studies (1997) vol. 18, no. 4, pp. 446-447.

231) 많은 사람들은 '납세자'라는 용어 대신에 새로 등장한 '당신'이라는 단어의 사용을 비판하였다.

232) 사용자들도 반복되는 양과 단순한 단어의 수가 약 19,000개에서 11,000개로의 감소되었고 문장마다 단어의 평균 숫자가 241자에서 37자로 감소되었다고 평가한다.

233) Simon James & Ian Wallschutzky, Tax Law Improvement in Australia and the UK: The Need for a Strategy for Simplification, Fiscal Studies (1997) vol. 18, no. 4, pp. 447-448. Tax Law Review Committee- (1996), Final Report on Tax Legislation, London: Institute for Fiscal Studies에서도 근본적인 정책에 대한 변경 없이 표현만을 수정하는 경우 그 개선 작업의 효과가 제한적이라는 것을 인식하고 있었음에도 사업의 목표를 표현의 수정에 국한하였다.

234) 여기서 실패라 함은 사업의 전체적인 전략에 의한 장기간에 걸친 뚜렷한 개선이 이루어지지 않았음을

이 근본적으로 잘못된 조세정책에서 기인한다고 보는 견해에서는 정책에 대한 변화 없이는 조세법령에 대한 개선 자체가 불가능하다고 보았다.[235] 이러한 비판이 있자 조세정책에 대한 변경 없이 조세법령을 다시 쓰는 것으로 설정하였던 세법 개선 프로그램의 원래 목적을 일부 수정하여 조세정책과 입법형식에 대한 고려도 함께 하는 방향으로 진행하도록 하였다.[236] 이와 같이 입증과 관련된 규정(substantiation provisions)에서만 18가지의 일종의 조세정책의 변화가 있었다. 또 다른 문제점으로 세법 개선 사업이 조세법 전반에 거쳐 이루어지지 않았기 때문에 현재 더 복잡하고 혼동을 초래하는 상태가 되었다는 점이 지적되기도 한다.[237][238] 따라서 호주에서는 세법 개선 프로그램의 진정한 성공을 위해서는 세법 개선 사업의 대상과 법령의 범위 양자 모두를 더 넓게 하는 것이 바람직하다는 비판이 상당수 제기되었다.[239]

1994년부터 3년을 예정으로 하였던 조세법 개선 프로그램(Tax Law Improvement Program)에 대하여 사업 초기에는 영국보다 더 효과적인 결과를 기대하였다. 초기 사업의 결과로 총 3개의 법안이 만들어졌으며 이 법안들은 모두 연방의회를 통과하여 1997년 소득세 과세법으로 시행되고 있다. 이후 좀 더 대규모의 세법 개혁 프로그램으로 전향되면서 사업진행이 1999년까지 연장되기로 하였으나 1999년에 이르러 사업은 중단되었다. 이로 인하여 개선 프로그램에 의하여 새로 쓰인 법령들과 구법 체제를 그대로 따르고 있는 법령 사이에 혼란을 가져오는 결과가 나타나게 되었다는 비판이 있다. 이처럼 1994년 시작되었던 세법 다시 쓰기 사

의미한다. 특히 사업의 초기에는 개선 프로그램에 의하여 작업이 이루어진 법령보다 이전 법형식에 따른 새로운 법령이 더 많이 만들어짐으로써 조세법령 전체를 볼 경우 여전히 복잡한 표현과 체계의 구법 형식이 더 많은 부분을 차지하고 있어 사실상 개선의 결과가 눈에 띄게 나타나지 않았다. 그 원인으로서 주로 지적되고 있는 것이 조세정책이나 근본적인 입법형식에 있어 변화가 없었다는 것인데, 그 때문에 세법 개선 프로그램에 의하여 개선된 법령이 만들어진 경우에도 여타 조세정책 등의 이유로 다시 개선 이전의 형태로 돌아가게 되었다는 것이다. Simon James & Ian Wallschutzky, Tax Law Improvement in Australia and the UK: The Need for a Strategy for Simplification, Fiscal Studies (1997) vol. 18, no. 4, 449쪽. 그 예로 호주의 물품용역소비세(Goods and Services Tax: GST) 도입과 관련하여 야기되었던 논란을 들 수 있다.

235) R. Eagleson, Plain English in the statutes, Law Institute Journal, vol. 59, 1985, 673-675쪽.

236) 예를 들어 이전에는 비용 공제를 위한 영수증 보관 기간을 급여생활자(wage- and salary-earner)에 대해서는 3년 반, 사업가(business person)에 대해서는 7년, 사업장(business)에 대해서는 5년으로 규정하고 있었다. 이에 대하여 상업 현실에 맞지 않다는 비판이 있자 이러한 구분 없이 모두 5년으로 개정함으로써 법령의 간소화를 이루었다.

237) Simon James & Ian Wallschutzky, Tax Law Improvement in Australia and the UK: The Need for a Strategy for Simplification, Fiscal Studies, vol. 18, no. 4, 1997, 448-449쪽.

238) 모든 법령은 서로 연관되어 있어 일부 법령에 대한 작업만으로는 조세법령들을 알기 쉽게 하는 것이 불가능하고 오히려 그 경우 법령들 간의 조화가 깨어져 한층 복잡해지고 혼란을 야기하는 상태가 되기 때문이다.

239) G. S. Cooper, Themes and issues in tax simplification, Australian Tax Forum, vol. 10, 1993, 417-60쪽.

업이 1999년에 이르러 사실상 중단되었다.

2002년 7월 1일부터 조세입법기능이 호주 세무성(Australian Taxation Office: ATO)에서 재무부(Department of the Treasury)로 이관되었다. 재무부가 조세정책을 담당하고 있으므로 재무부가 세법 입법 기능을 가질 경우 해당 정책을 세법에 잘 반영할 수 있을 것이라는 생각에서이다. 정책과 입법을 한 곳에 모은 취지는 정부 정책을 입법에 반영하는 것을 용이하게 하기 위한 것이었다. 2009년 3월에 재무부차관(Assistant Treasurer)인 보웬(Chris Bowen)이 이 사업을 다시 시작되기도 하였다. 다만 현재로서는 이전의 형태를 그대로 가진 세법과 새로운 형식으로 다시 세법이 공존하고 있는 상태이다.[240]

(4) 기타의 법[241]

기타 호주의 연방법은 1991년 사회보장법(Social Security Act 1991)을 시작으로 '독자가 읽기 좋은' 형태로 다시 쓰이고 있다. 그 법은 후에 표준입법의 법안기초방법과 디자인에서 선구적인 혁신을 보였다. 그것은 구법보다 더 나은 체계를 가지고 더 간결한 문장을 사용하고 독자들이 필요로 한 것을 발견하는 것을 돕기 위하여 '독자 가이드'를 가지고 있다.[242] 또한 조문을 관통하여 독자들이 검색하는 것을 돕기 위하여 주(註)도 있고 독자들이 그것을 사용하는 것을 돕기 위하여 '작업방법(서술방법)'과 보기도 두고 있다.

1992년부터 1999년까지의 연도에 오스트리아 의회 사무처(Australian Office of Parliamentary Counsel)는 기타의 법영역으로 다음과 같은 것에 대하여 다시 쓰기 작업을 하였다.[243]

- 판매세(sales tax)(1992년)
- 연안해저 광물법([244]offshore mining) (1994년)[245]

240) Brian J. Arnold, Australian Tax Rewrite, Revenue Law Journal: Vol. 19: Iss. 1, Article 1, 2009.

241) G. Lehmann, The reform that does not reform and the simplification that does not simplify: the Tax Law Improvement Project fiasco, Butterworths Weekly Tax Bulletin, 1995, 530-533쪽; James, S and Wallschutzky, I, Tax Law Improvement in Australia and the UK: The Need for a Strategy for Simplification, 1997, 18(4) Fiscal Studies 445 at 453 등 참조.

242) 가령 1994년 연근해 해저 광물법(1994)조에는 독자 가이드(Reader's Guide)로 다음의 항목을 각각 법전의 목차 앞에 제시하고 있다 : Purpose of the Reader's Guide, Scope of the Act, Basic concepts, The bodies with decision-making powers, The licensing scheme, Registration and dealings, Administration.

243) Rewriting legislation, Australian Federal Experience <https://www.opc.gov.au/plain/docs/rewriting.pdf>

- 회사법(corporations)(1995-2000년)[246]
- 소득세(1995-2000년)
- 노인요양법(aged care[247])(1997년)[248]
- 수출시장 개발 인센티브(incentives for export market development (1997년)[249]
- 공공서비스(1999년)[250]

마지막으로 알기 쉬운 언어로 그것을 다시 쓰는 장기 프로젝트의 결과로 1989년 12월 1일 새로운 오스트레일리아 도로규칙(Australian Road Rules[251])이 공포되기도 하였다.

(5) 빅토리아 법 개정 위원회(Victorian Law Reform Commission)[252]

호주에서 법에서의 알기 쉬운 언어 운동에 대한 주요한 촉매제 중의 하나는 알기 쉬운 영어와 법이라는 부르는 1987년 6월(제9호)에 발간된 빅토리아 법개정위원회의 보고서이었다.[253] 그 보고서는 15개의 권고사항을 만들고 법률, 규정, 형식과 설명 자료를 위하여 정부부처와 기관을 위한 공식 기초가이드로서 정부가 채택할 것을 권고하는 입안지침(매뉴얼)을 마련하였다. 그것은 법률문서 작성 연구소(Legal Drafting Institute)가 모내쉬 대학(Monash University)에 설치될 것을 권고하였고, 알기 쉬운 영어 팀(unit)이 기존의 정부양식과 문서를 다시 쓴 것을 돕기 위하

244) Offshore Minerals Act 1994, Act No. 28 of 1994 as amended, taking into account amendments up to Act No. 4 of 2010
An Act relating to exploration for, and the recovery of, minerals (other than petroleum) in certain offshore areas, and for related purposes. 원래 계획은 'Offshore mining act'이었다.

245) 원문은 <https://www.legislation.gov.au/Details/C2010C00113> 참조.

246) FIRST CORPORATE LAW SIMPLIFICATION ACT 1995 No. 115, 1995 Making Information-Assented to 17 October 1995 <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A04965>.

247) Aged Care Act 1997. No. 112, 1997 as amended; 2013년 통합법에 의하여 현재는 효력이 상실되었다.

248) 이에 대하여는 <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00389>, <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/aca199757/>.

249) 1997년 수출시장 개발 보조금법(Export Market Development Grants Act(1997). 조문은 <http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/emdga1997368/>, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2012C00076>.

250) Public Service Act 1999, Act No. 147 of 199, 이 법은 2016년 통합법으로 현재는 효력이 없다. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00420>.

251) 이 법의 조문내용에 대하여는 <https://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/R/AUSTRALIAN%20ROAD%20RULES/CUR RENT/2014.205.UN.PDF> 참조. 목차 앞에 독자가이드를 두고 있다.

252) 이에 대하여는 <http://www.lawreform.vic.gov.au/sites/default/files/Submission_CP_9_Ass_Prof_Maureen_Tehan_Dr_Matthew_Harding_Andrew_Godwin_Prof_Lee_Godden_Owen_Webb_30-06-10.pdf> 참조.

253) 원문은 <http://www.austlii.edu.au/au/other/lawreform/VicLRComm/1987/9.html> 참조.

여 설치될 것과 약 50개의 법률과 규정이 그것 밑에서 행해질 것을 목적으로 한 입법의 다시 쓰기 프로그램이 설치되어야 한다는 것을 권고하였다.[254][255]

1990년 빅토리아 법 개정위원회는 법률 문서작성(legal drafting)에 관한 두 번째 보고서를 내었다. 그것은 '법에의 접근 : 입법의 체계와 형식'(Access to the Law: the structure and format of legislation)으로 불렸다. 그것은 입법체계와 형식에서의 변경을 제안하였다. 제안된 새로운 입법이 그것을 더 쉽게 따르도록 하기 위하여 참조해야 할 방법의 예도 포함되었다.

개정 위원회가 다시 쓰기 작업을 위하여 한 입법은 '통일' 신용법("uniform" credit laws)으로 그것은 소비자 신용법전의 선구자이었다. 개정위원회가 '신용법안'의 초안에 포함한 몇 가지 새로운 특징은 다음과 같다.

- 박스'로 처리한 각 조항의 효력과 의도의 설명(이전의 '설명의 메모'의 스타일 대신)
- 십진법의 숫자체계
- 개념과 다른 더 '기술적'인(the definitions and other more "technical") 조항은 법안의 끝에 둔다(전통적인 위치는 처음에 두었다)
- 각 개념정의 단어는 독자들이 개념정의를 검색한 것을 알 수 있도록 그것이 나타날 때마다 체크(cross)를 하여 명확하게 표시한다.

2. 법령의 순화

호주의 법령의 순화는 주로 세법 다시쓰기와 회사법 단순화와 기타의 법을 중심으로 이루어졌다. 이하에서는 주로 이러한 법령의 순화에 관한 것을 간단하게 살펴본다.[256]

호주의 연방법은 기본적으로 독자가 읽기 좋은 형태로 다시 쓰기 작업을 통하여 이루어지고 있다. 이러한 다시 쓰기 작업은 표준입법기법의 도입과 디자인에서 여러 혁신이 반영되고 있다. 체계에서의 개선과 문장의 간결화 등도 이루어지고 있다. 특히 독자들의 필요사항의 검색과 발견을 위한 독자 가이드(Reaers's guide)를

254) 이러한 점은 V. Robinson, Rewriting legislation: Australian Federal Experience, 2001, 3쪽; National Road Transport Commission, 1999, Australian Road Rules, NSW Government Printing Service (CD or folder versions) <http://www.rta.nsw.gov.au/rulesregulations/roadrules/australianroadrules.html>.

255) 빅토리아에서 그 위원회의 작업 결과로서 다시 쓰기로 된 최초의 문서 중에서 교통범죄에 관한 3개의 법원의 양식이었다. 2개의 양식이 제거되었고 하나는 재구성되었다. 위원회가 그러한 양식만에 의하여 추정된 절약은 연간 40만 달러에서 60만 달러이다.

256) 세법과 회사법에 관한 것은 앞의 1. 개요 (2)와 (3) 참조.

두고 있다. 1992년 이후에는 여러 법령이 다시 쓰기 작업이 이루어졌다.[257] 가령 앞에서 든 소득세법과 회사법 이외에도 판매세법(sales tax)(1992), 연안해저 광물법(offshore mining)(1994), 노인요양법(aged care(1997), 수출시장 개발 인센티브(incentives for export market development)(1997), 공공서비스(1999), 도로규칙(Australian Road Rules)(1989) 등이 그러하다.

3. 법령의 체계 · 구조 등의 개선

호주의 알기 쉬운 언어 운동 진행 중에는 법률문서의 형식(디자인)에 새로운 강조가 있었다. 1993년 뉴 사우스 웨일즈 의회사무처(New South Wales Parliamentary Counsel)는 1993년 지방정부법(Local Government Act 1993)에 다양한 형식과 디자인 기법을 가지고 규정하는 실험을 하였다. 그 법은 다음과 같은 다양한 편집방법과 디자인의 혁신을 가지고 있다. 가령 순서도(flow charts), 목록에 대한 강조점(bullet points), 박스로 강조된 조문에 대한 정보의 표(tables of information)와 설명용 주(explanatory notes), 장에 대한 도입(서론)을 해설(introductory explanations), 박스로 된 질문형태로 된 장 제목[258] 등이 그러하다.

1994년에 알기 쉬운 언어 센타(Centre for Plain Legal Language)는 뉴사우스 웨일지 의회 사무처(Parliamentary Counsel's Office)와 함께 주입법을 위한 디자인의 개선을 위한 작업을 하였다. 새로운 디자인은 테스트되었고 다시 보완되어 확

257) 앞의 주243의 여러 법령 참조.

258) 가령 각 장은 다음과 같이 되어 있었다.
제1장 서론(Chapter 1 — Preliminary)
제2장 이 법의 목적은 무엇인가?(Chapter 2 — What are the purposes of this Act?)
제3장 의회 헌장은 무엇인가?(Chapter 3 — What is a council's charter?)
제4장 의회가 하는 것에 지역사회는 어떻게 영향을 미칠 수 있는가?(Chapter 4 — How can the community influence what a council does?)
제5장 의회의 기능은 무엇인가?(Chapter 5 — What are a council's function?
제6장 의회의 서비스기능은 무엇인가?(Chapter 6 — What are the service functions of a council?).
이외에 이 법은 조문의 제목도 질문으로 제시된 것이 종전의 제목과 같이 혼재되어 있다. 가령 제1장의 제4조와 제5조 참조.
CHAPTER 1 - PRELIMINARY
1. Name of Act
2. Commencement
3. Definitions
4. Does this Act bind the Crown?
5. To what parts of the State does this Act apply?
6. Notes in the text
이 법의 전체 법조문은 <http://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/1993/30>, <http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/lga1993182/> 참조.

정되어 1995년부터 거의 모든 뉴 사우스 웨일즈 법률이 새로운 형식으로 제정되고 있다. 이러한 것이 새로운 특징은 다음과 같은 것이 있다.

- 조문번호가 더 쉽게 볼 수 있도록 하기 위하여 강조되고 들여쓰기 되었고 그것들은 조문제목과 동일한 줄에 표시된다.
- 쉽게 어디에 조, 항과 편이 시작되고 끝나는 지를 볼 수 있도록 하기 위하여 조문과 항 사이에 더 많은 여백이 있고 각각의 새로운 편(part)은 새로운 쪽에서 시작된다.
- 대문자는 더 적게 쓴다. 특히 제목에서 그러하다. 이는 지금은 산세리프(sans serif)체로 되어 있다.
- 불필요한 구두점은 제거되었다.
- 법명과 편명 및 조(clause)와 편의 수를 알려주는 내어쓰기가 각 페이지에 있다.
- 쪽수는 이제 하단 면의 각주(running footer)로 한다. 그 정보는 독자들에게 덜 중요하기 때문이다.
- 개념정의 단어는 인용부호 없이 고딕의 이탤릭체로 개념정의 조문에 보인다.

IX. 캐나다[259]

1. 개요

캐나다의 알기 쉬운 법령 만들기 작업은 알기 쉬운 언어 운동으로 하여 추진되고 있다. 이하에서는 이러한 작업을 차례로 살펴본다.

(1) 알기 쉬운 언어 운동 일반

북부에서 시작하여 1970년대에 일이 벌어지기 시작하였다. 1979년에 노바 스코시아 은행이 변호사 로버트 딕과 함께 그 대부양식을 재구성하여 재작성하기 위하여 작업하였다. 동시에 캐나다 국립보험도 알기쉬운 용어 보험증권을 만들었다. 1976년에 캐나다 입법부 입법 협약이 캐나다 통일 법 학술대회에 의하여 만들어져 명시되었다. 이 협약은 많은 알기 쉬운 용어 기초의 원칙을 채용한다. 그것들은 캐나다의 통일법령에 사용될 수 있는 기초방법을 현대화하고 표준화하기 위하여 디자인되었다. 그것들은 캐나다의 연방과 주의회의 입법사무처(Legislative Counsel offices)을 위한 모델로 이는 그것들을 있는 그대로 또는 수정을 가하여 채택할 수 있는 것이다. 온타리오에 있는 입법사무처는 통상의 용어로 의도하는 독자를 위하여 입법을 기초하는 정책을 적어도 1991년부터 취하여 왔다.

1988년에 브리티시 콜롬비아 사법개혁위원회는 사법에 접근이라는 보고서를 발간하였다. 그것은 사법시스템에 알기 쉬운 용어를 도입하는 전략을 개발하는데 알기 쉬운 용어 위원회를 설치할 것을 권고하였다. 그리고 1990년에 캐나다 변호사협회와 캐나다 은행가 협회는 '고블디국의 쇠태와 멸망 : 알기쉬운 용어 문서작성에 관한 보고서'라는 보고서를 발간하였다.[260] 그것은 법률직업과 은행업에서 알기 쉬운 용어의 사용을 증진하는 방법을 권고하였다. 캐나다 변호사협회는 1991년에 결정에 의하여 이러한 권고를 채택하였고 은행과 정부와 기타 기관에게 그들의 문서를 쉬운 용어로 작성할 것을 촉구하였다.[261]

(2) 재정분야의 알기 쉬운 용어

재정분야는 캐나다의 알기 쉬운 용어 운동의 가장 최근의 선두주자이다. 2000년 3월 캐나다 은행가협회는 '고블디굿의 몰락과 패망' 보고서에 후속하여 연속적 결정을 하여 그 구성원은 고객에게 그들이 쉽게 이해하고 사용할 수 있는 은행정보를 제공하는 것을 사명으로 한다고 고지하였고 이를 위하여 다음의 3단계를 취할 것을 약속하기도 하였다.[262]

또한 재정서비스 영역에서도 보험회사 클라리시아(Claricia)는 주요한 쉬운 용어 프로그램을 1999년에 개시하였다. 그 날짜부터 그 증권은 쉬운 용어로 된 완전히 새로운 서류로 작성될 예정이다. 동시에 그것은 그 기존의 보험증권과 관련서류를 쉬운 용어로 재작성하기 시작하였다. 다른 재정서비스 분야 회사에도 이러한

259) 캐나다의 알기 쉬운 언어에 대하여는 P. Butt & R. Castle, 앞의 책, 107쪽 이하; K. Schriver, 앞의 책, 31쪽; M. Asprey, 앞의 책, 제4장, 7쪽를 참조.

260) 정식명칭은 다음과 같다 : Pierre-C Gagnon, Joint Committee on Plain Language, Canadian Bar Association, Canadian Bankers' Association et al., The decline and fall of gobbledygook : a report on plain language documentation, Canadian Bar Association, 1990.

261) 역설적으로 이 결정의 첫 문자는 'Whereas'로 시작한다. 이는 공식문서의 첫부분에 쓰여 '한 사실이 있는 바'라는 문어체의 일종이다.

262) 3단계는 다음과 같다 : 1. 우리는 우리 서류가 쉬운 영어 작성 원칙을 반영하기 위하여 변경될 필요가 있는지와 변경방법을 확인하기 위하여 우리의 저당권 서류의 쉬운 용어에 대한 감사를 받을 것이다. 2. 우리는 기존 저당권서류가 쉬운 용어 원칙을 반영하지 아니한다면 쉬운 용어로 기존의 저당권 서류를 '번역'하기 위한 전략적 계획과 시간표를 개발할 것이다. CBA 회원은 이 과정을 2005년까지 전체적으로 완료할 것을 목표로 한다. 3. 우리는 새로운 주거저당서류를 다시 작성하거나 보완할 때 쉬운 용어의 원칙을 적용할 것이다.

선도를 따를 것이 입법적으로 유인되고 있다.[263] 2000년 2월 1일 캐나다 증권관리위원회는 모든 증권현황설명서(prospectuses)를 표준적이고 알기 쉬운 용어의 형식으로 작성할 것을 요구하였다. 그리고 2001년 3월에 캐나다 정부는 4개의 모델 쉬운 용어 대부고지(disclosure) 문서를 마련하기도 하였다.

(3) 정부기관의 알기 쉬운 언어

다양한 주와 연방정부부처가 알기 쉬운 용어로 된 양식을 마련하였다. 가령 알베르타 농업, 식품과 농촌발전 영역의 양식이나 캐나다 관세청의 세금지침을 포함한 세금양식과 신청서류를 재구성하였다. 기타 국립 문맹퇴치사무국(National Literacy Secretariat)에서 추진해온 알기 쉬운 용어에서 많은 노력이 있었고 여러 알기 쉬운 용어 지침과 지원을 하고 있다.

(4) 플레인(PLAIN)

캐나다인 스테판스(Cheryl Stephens)와 해리슨(Kate Harrison)이 플레인(PLAIN[264])이라고 하는 단체의 설립자이다. 플레인은 '일반대중, 고객, 소비자, 학생과 직원의 각자의 필요에 맞게 의사전달 프로젝트를 계획하고 문서를 작성하고 디자인하고 창출하는 전문가 그룹이다.' 플레인은 웹사이트 및 실시간으로 활동하는 인터넷 토론그룹을 가지고 있고 2년마다 국제학술대회를 개최한다. 플레인을 통하여 알기 쉬운 용어의 전문가와 기타 이에 관심 있는 사람들의 생각을 수렴하고 그 작업의 결과를 반영하고 있다.

(5) 캐나다의 알기 쉬운 프랑스어

캐나다의 알기 쉬운 용어 노력이 다른 국가의 것과 구별되는 것 중의 하나는 캐나다가 영어와 프랑스의 2개의 공식 언어를 가지고 있다는 것이다. 연방차원에서 법, 규정과 법원 보고서는 영어와 프랑스어로 발간된다. 연방법과 규정은 각각의 법률이나 규정에 대하여 한명의 영어기초자와 한명의 프랑스어 기초자를 가지고 '공동기초'(co-drafted)된다. 그래서 캐나다 정부의 알기 쉬운 용어정책은 각각의 언어에 동등하게 적용된다. 사실 캐나다의 법개정 위원회에 의하면 이중언어 기초

263) Christine Mowat, Plain language: gone underground?, Law Now, Legal Resource Centre, University of Alberta, 1995-1996 <http://wordsmithassociates.com/Underground.pdf>
264) 이는 알기 쉬운 용어 협회(Plain Language Association International)의 약칭이다.

는 조문을 개선할 수 있다.[265]

온타리오는 입법에서 알기 쉬운 용어의 초기 채택자이었다. 거기서 프랑스 번역자는 알기 쉬운 영어를 기초로 하여 작업하고 번역할 때 알기 쉬운 용어 원칙을 적용한다. 하지만 퀘벡에서는 프랑스어가 법과 정부의 공식언어이다. 법은 먼저 프랑스어로 기초되고 그리고 나서 영어로 번역되고 알기 쉬운 용어가 정착되는 것이 다른 곳에 비하여 느렸다. 하지만 알기 쉬운 용어에 초기부터 관심이 있었다. 1980년대에 퀘벡정부는 미국의 알기 쉬운 용어 자문가(consultants)인 지겔(Siegel)과 게일(Gale)과 그들의 조세양식을 단순화하는데 돕기 위하여 약정을 맺기도 하였다. 그리고 퀘벡의 다양한 기관들이 그들의 고객, 특히 사회복지와 은퇴복지혜택의 영역에서 그들이 의사를 교통하는 방법에 큰 변화가 있었다.

1988년부터 1992년까지 캐나다 법정보 위원회(Canadian Law Information Council(토론토에 본부를 둠)은 퀘벡의 몬트리올에 프랑스어 지부(French division)를 두었다. 이 지부는 다양한 연방 부처와 법률과 행정 문서작성자, 언어학자와 변호사들이 프랑스어로 문서작성하는 것을 훈련하기 위해 일하였다.[266]

2. 법령의 순화

(1) 해석법

캐나다에서도 영국법과 마찬가지로 법령의 기초적인 공통사항과 공통개념에 관한 1985년 해석법(Interpretation Act 1985, Loi d'interprétation 1985)을 두고 있다.[267]

265) 몇 개의 주도 헌법적으로 이중언어이다. 준주(territory)의 하나인 누나부트(Nunavut)는 3개의 공식언어를 가지고 있기도 한다. 제3언어는 이누크티투트(Inuktitut) 어이다. 이누크티투트어(ᐃᓄᒃᑎᑐᑦ)는 알래스카 서부에서 그린란드까지 퍼져 있는 캐나다의 에스키모계 민족인 이누이트족에 의해 광범위하게 말해지는 언어이다. 러시아에도 이누이트어 사용자가 약간 있다. 그린란드와 캐나다 누나부트 준주와 노스웨스트 준주의 공용어로 지정되어 있고 퀘벡 주의 누나빅에서는 이누이트 학교에서 언어를 가르칠 수 있도록 법적으로 정해져 있다. 이누크티투트어는 이누크티투트 고유 문자와 라틴문자로 표기된다. 언어이름의 의미는 '이누이트와 같이'이다. 이에 대하여는 우선 <https://en.wikipedia.org/wiki/Inuktitut> 참조.
266) 또한 캐나다에서 알기 쉬운 프랑스어의 지지자들은 특히 법과 행정용어를 단순화하고 명확하게 하는 것에서 일반적으로 유럽연합에서와 프랑스와 벨기에서 행해지고 있는 작업으로부터 힘을 얻을 것으로 생각한다.
267) 이에 대하여는 영국법의 경우 참조. 조문내용은 <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-21/>(영어), <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/i-21/>(프랑스어) 참조.

(2) 알기 쉬운 언어에 관한 주법

정부기관이 알기 쉬운 용어로 효과적으로 의사를 전달하여야 한다는 것은 캐나다 정부의 의사전달정책의 일부이다. 캐나다 정부는 몇몇 문서에서 알기 쉬운 용어의 사용을 필요로 하거나 장려하는 법을 통과시켰다.[268]

알기 쉬운 용어로 된 법은 유콘과 알베르타를 포함하여 다양한 캐나다 주에서 통과되었다. 서스캐처원(Saskatchewan), 알베르타와 노바 스코시아는 모두 1990년대에 알기 쉬운 용어 프로그램이나 정책을 고지하였다. 브리티시 콜롬비아, 퀘벡, 매니토바, 서스캐처원과 알베르타는 알기 쉬운 용어나 이해할 수 있는 용어로 작성을 요구하는 몇 가지 유형의 계약의 입법을 통과하였거나 최소한 기초되었다. 알베르타 주는 1990년 알기 쉬운 언어법을 통과시켰고 특히 재정서비스법(Financial Services Act)은 양쪽에서 성과를 보여 일정한 알기 쉬운 용어를 사용할 의무를 부과할(제13조) 뿐만 아니라 그 법은 또한 알기 쉬운 용어로 되어있다.

1997년 4월 브리티시 콜롬비아 주는 그의 모든 법령에 대한 새로운 형식을 채택하였다. 개정은 모든 브리티시 콜롬비아에 1996년 12월 31일까지 법령을 통합(consolidated)하였다. 통합개정의 특별한 목적은, 포맷이나 형식의 문제에서와 법령기초 기술이 양쪽에서 알기 쉬운 용어원칙을 사용하여 가독성을 증진하는 것이었다.[269]

(3) 알기 쉬운 법령 테스트(Testing plain language laws)

1995년 캐나다 정부는 폭발물 규정(소비자 폭약규정)의 일부를 쉬운 용어로 정부 규정을 재작성하는 시험 프로젝트로 선택하였다. 법무부 팀은 포로젝트를 운영하여 알기 쉬운 용어로 전문기술적 재료를 작성할 수 있을 뿐만 아니라 광범위한 사용자 자문과 사용성 테스트로 가치를 입증하였다. 그리고 1997년 캐나다 정부는 고용보험법을 알기 쉬운 용어로 재작성하기로 결정하였고 그것을 잠재적인 사용자에게 테스트하였다. 폭발물 규정의 알기 쉬운 용어의 재작성은 계속되어 여러 프로젝트를 완성하여 일반인에게 쉽게 전달되려는 노력을 하고 있다. 기타의 법에서도 이러한 테스트를 거친 알기 쉬운 법령이 시도되고 있다.

268) 다른 예로는 은행법(1991년 제46호); 농업과 농산품 관리 위약금법(1995년 제40호), 지수연동 deposits 이자 공개 규정(SOR / 2012-102)와 다양한 대부비용규정이 2001년과 2002년에 통과되었다.
269) 그 증진의 몇 가지는 호주와 뉴질랜드에서 입법을 양식을 새로 마련한 작업에 기초한 것이었다.

3. 법령의 체계 · 구조 등의 개선

캐나다에서는 법령의 체계나 구조에 대한 개선에 관한 것은 많이 논의되지는 않고 있다.

X. 유럽연합(EU)[270]

1. 개요

유럽연합에서는 주로 유럽공동체의 입법작업과 각국의 언어의 번역과정에서 알기 쉬운 법령 만들기 작업을 주로 '알기 쉬운 언어(번역)의 차원에서 이를 추진하고 있다. 이하에서는 이러한 작업을 위해 마련된 관련 규정을 차례로 살펴보고자 한다.

2. 공동체 입법작업의 수준에 관한 결의(1993년)와 알기쉽게 쓰는 법

1993년 유럽연합 이사회는 유럽연합 공동체의 입법작업의 수준에 관한 결의(resolution on the quality of drafting)[271]를 통과시켰다. 이 결의에 의하면 유럽공동체의 입법을, 법전화의 체계적 수행뿐만 아니라 이사회가 문서를 작성할 때에 평가되어야 기준으로서 다음 지침을 실행함으로써 유럽공동체의 입법을 더욱 일반인이 쉽게 접근할 수 있게[272] 한다는 일반목적이 추구되어야 한다고 하고 있다. 이러한 입법을 위한 지침 중 첫 번째로 다음을 들고 있다. 이 결의는 계속하여 입법을 더 쉽게 접근할 수 있도록 도울 수 있는 다른 방법도 특정하고 있다.[273]

270) 유럽연합의 알기 쉬운 법(언어)에 관한 것은 우선 Michèle M. Asprey, 앞의 책, 76쪽 이하 참조. 기타 구체적 관련 지침의 내용은 필자가 알기 쉬운 법령(알기 쉬운 언어)과 관련된 것으로 재구성하였다.
271) 정식 명칭은 다음과 같다 : Council Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation(93/C 166/01). 이 결의는 모두 10개 항목으로 되어 있다. 원문은 우선 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993Y0617(01)> 참조.
원문은 다음과 같다 : The general objective of making Community legislation more accessible should be pursued, not only by making systematic use of consolidation but also by implementing the following guidelines as criteria against which Council texts should be checked as they are drafted: 1. the wording of the act should be clear, simple, concise and unambiguous; unnecessary abbreviations, 'Community jargon' and excessively long sentences should be avoided; (2.-10.) (이하 생략)(밑줄은 필자가 그은 것임)
272) 독일어역에서는 이를 '일반 법규정의 더 쉬운 이해가능성'(grösserer Verständlichkeit der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften)이라고 하고 있다.

1. 문서[274]의 단어사용은 명확하고 알기 쉽고 모호함이 없어야 한다. 불필요한 약어, '공동체의 특수용어(jargon)'와 과도하게 긴 문장은 회피되어야 한다.

이를 구현할 수 있도록 하기 위하여 마르틴 커츠(Martin Cutts)는 유럽공동체지침을 알기 쉬운 용어로 재구성하기 위하여 유럽위원회의 번역서비스팀과 함께 작업을 하였다.[275] 그 작업결과는 이후 '명확히 된 유럽법'으로 출판되었다. 또한 그는 유럽공동체 규정을 명확히 하면서 그는 엠마 와그너(Emma Wagner)와 함께 유럽규정을 더 알기 쉬운 용어로 다시 작성하였다. 이러한 작업 결과는 특히 '명확하게 쓰는 법'(How to write clearly)을 마련하였다.[276]

이에는 다음과 같은 지침을 제시하고 있다.[277]

- 독자를 우선할 것(Put the reader first)
- 명사를 사용하지 말고 동사를 사용할 것
- 추상적인 것이 아니라 구체적인 것
- 수동태가 아닌 능동태
- 누가 했는가?(Whodunnit?) 행위자를 명시하라(Name the agent)
- 의미를 통하게 하기-강조하기(Making sense - managing stress)
- 키스(간결하게 하라)(KISS: Keep It Short) 및
- 및 알기 쉽게 하라(… and Simple)
- 외국어에 의한 잘못된 친구들(False friends) 및
- 기타의 함정(… and other pitfalls)

이중에서 특히 간결하고 알기 쉽게 하기(키스)(KISS: Keep It Short and Simple)와 관련하여 다음과 같은 설명을 추가한다. 우선 간결하게 하는 것(Short)과 관련하여 문서의 가치는 그 무게와 비례하지 아니한다. 독자는 20쪽 대신에

273) 이러한 것은 결의의 2-10째 사항 참조. 다만 이러한 결정의 취지가 유럽관료(Eurocrats)가 발행하는 자료에서 항상 반영되고 있는 것은 아니라고 평가한다. 이러한 점은 Michèle M. Asprey, 앞의 책, 76쪽 참조.

274) 독일어는 Rechtsakt이고 영어와 프랑스어는 act와 acte로 하고 있다.

275) 가령 Martin Cutts, The Plain English Guide, Oxford University Press, 1996 참조. 또한 Joseph M. Williams, Style: Toward Clarity and Grace, The University of Chicago Press, 1995도 참조.

276) 엠마 와그너는 유럽연합 기구에서 명확한 문서작성을 격려하는 것을 목적으로 하여 1998년에 시작된 'Fight the Fog' 캠페인의 배후에서 추진력을 제공하였다. 이 캠페인의 소책자로서는 HOW TO WRITE CLEARLY가 발간되어 있다.

277) 이는 <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/eu/fight_the_fog_en.pdf> 참조. 이하의 내용은 이를 정리한 것이다. 이와 유사한 내용의 것으로는 Nicolae Sfetcu, How to Translate: English Translation Guide in European Union, 자기출판(Nicolae Sfetcu), 2015도 참조. <http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Linguistics%20Project/How_to_write_clearly_en.pdf>도 참조.

100쪽으로 쓰기 때문에 더 존경하지는 아니한다. 더 간결한 문서는 더 많은 충격을 주기 쉬우므로 그렇게 더 짧은 문장으로 하라. 이에 따른 지침으로 1문서는 많아야 20쪽으로 하고 1문장은 20단어로 하도록 추천한다. 다음으로 알기 쉽게 하는 것(Simple)과 관련하여 관련내용과 용례를 제시하고 있다. 또한 알기 쉽고 잘 정리된 문장(Simple, uncluttered style)은 부정문이 아니라 긍정문을 요한다고 한다.

다양한 유럽연합의 언어에 의한 잘못된 외국어 단어(False friends)에 관해서도 구체적인 예시를 하고 있다. 몇몇 아주 일반적으로 유럽연합 위원회(Commission)에서 사용되는 잘못된 용어(faux amis)를 예시하면 다음과 같다. 또한 유럽연합의 전문술어(Eurojargon and Eurospeak)도 피할 것을 이야기 한다.[278] 또한 철자를 자세하게 쓸 것(Spell it out)도 추천된다. 특히 약어나 두문자에 관하여 억제하면서 가능하면 언제든지 완전한 문장을 쓰도록 하고 있다.[279]

3. 기관간 문서작성지침(1997년)

유럽연합에서 모든 유형의 문서의 작성에서 항상 개입하여 그 적용이 강제되는 표준화된 문서작성의 원칙과 협약을 포함하는 것으로 기관간 문서작성지침(Interinstitutional Style Guide)이 마련되어 있다.[280]

이는 제1부 관보(Part One – Official Journal), 제2부 일반적 발행(Part Two General publications), 제3부 모든 언어의 공통약정(Part Three Conventions common to all languages), 제4부 각 언어의 특별약정(Part Four Publications in English)과 부록으로 되어 있다. 이 지침은 대체로 법령이나 문서작성의 형식적 측면에 관한 여러 자세한 규정을 두고 있다. 가령 제1부에는 다시 법령(legal act)의 체계도 각각 규정을 두고 특히 법조문(2.3과 2.7)과 관련해서는 그 조문번호의 편성방법, 조문의 구성으로서의 편, 장, 절과 조를 각각 두도록 하고 있다. 또한 개념정의를 어떻게 둘 것인가도 규정하고 있다(3.6. Definition of an expression or of a word).

278) 가령 comitology, habilitation, European construction 등 참조.

279) 과도한 약어는 독자를 잠들게 한다고 한다 :ERDF + EAGGF + CAP = ZZZ.

280) 각각 유럽연합국의 다른 언어로도 마련되어 있다. 원래는 1997년 11개어이던 것이 23개 어로 확대되었다. Publié à l'origine en 1997 dans onze langues puis élargi à vingt-trois, le présent ouvrage constitue une procédure d'harmonisation linguistique unique en son genre. Il est destiné à servir d'outil de référence de la chose écrite pour toutes les institutions et tous les organes et organismes de l'Union européenne; 가령 프랑스어의 Code de rédaction interinstitutionnel, 독일어의 Interinstitutionelle Regeln für Veröffentlichungen, 이탈리아어의 Manuale interinstituzionale di convenzioni redazionali 등 참조. 프랑스어의 것은 <http://publications.europa.eu/code/fr/fr-000500.htm> 참조.

이외에 이 지침과 관련된 입법안 작성에 관한 것으로는 공동체입법 작성을 위한 공동실무지침(Joint Practical Guide for the drafting of Community legislation), 유럽연합 아시회내에서 정한 법률선례의 매뉴얼(Manual of precedents for acts established within the Council of the European Union (Council), 2010 edition)과 위원회 매뉴얼-입법지침(Legislative drafting – a Commission manual) 등이 있다.

4. 번역을 위한 문서작성 지침

유럽연합에서는 특히 번역되어야 하는 본문(textes)을 작성하는 자에 대한 지침으로 『번역을 위한 작성』(Écrire pour être traduit)을 마련하고 있다.[281] 이에는 그 본문을 더 간결하고 더 명확하고 더 읽기 쉬운(pour les rendre plus concis, plus clairs et faciles à lire) 문서를 체계화하는 방법에 관한 조언을 담고 있다. 그 작성방법을 변경하는 것은 어려운 일이고 실제 그의 오래된 습관에 돌아가는 악습의 경향을 가지고 있다. 물론 그 작성기술을 개선될 수 있지만 자기평가는 쉬운 것이 아니고 이러한 점에서 바로 도움을 제안하는 것이 이 지침이다. 이 지침은 이러한 다른 국가의 언어로 번역을 위하여 작성(Écrire pour être traduit)하기 위한 몇 가지 지침도 들고 있다.

이러한 지침 중 가령 '문서에서 독자를 참조하면서 정확히 하라'는 지침에 의하면 복잡한 긴 문장은 해석의 오류를 가져올 위험이 있다고 지적한다. 가령 닥출된 문장을 해석해야 항야 할 때 관계사절이 적시하는 것이 무엇인지를 번역자가 아는 것이나 여러 개의 관계사절이 연결(coordonner)되는 것이 쉽지 않을 수 있다고 한다.[282] 일반적으로 끼(qui)나 르껠(lequel)과 같은 대명사가 적시하는 단어는 선행사의 뒤에 위치해야 한다.[283] 이에 대신하여 명확하게 관사(le, la 또는 les) 또는

281) 이에 대하여는 우선 Aino Piehl, Inkaliisa Vihonen, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus, Barbro Ehrenberg-Sundin, Écrire pour être traduit, Regeringskansliet, Centre de traduction des organes de l'Union européenne, 2010 <http://cdt.europa.eu/CDT%20Publication%20Book/Writing%20for%20translation/WRITING_FOR_TRANSLATION_FR.pdf>(프랑스어본); 이 지침은 원래 스웨덴 정부의 외무부(Services du gouvernement suédois, Ministère des Affaires étrangères)에서 발행한 문서(원래 명칭은 «»Tala för att tolkas. Skriva för att översättas»)를 élaboré한 것이다. 이 스웨덴판도 그 자체 célébrer la présidence finlandaise de l'Union au cours du second semestre 1999을 기념하기 위하여 만든 핀란드의 지침(원래의 명칭은 «Käännetäänkö tekstisi, tulkataanko puheenvuorosi?»)을 번역개선한 것이다. 원래의 핀란드의 원본 텍스트의 저자는 Aino Piehl과 Inkaliisa Vihonen이었다. 스웨덴판으로의 개작은 Barbro Ehrenberg-Sundin이 이를 담당하였다. 유럽연합기관의 번역센터(Centre de traduction des organes de l'Union européenne)은 이러한 문서를 허락을 받고 또한 중요한 제안을 받아 마련한 것이다. 핀란드판은 <http://www.kotus.fi/files/581/eu-opas.pdf> 참조; 스웨덴판은 <http://sweden.gov.se/content/1/c6/03/07/12/7789caef.pdf> 참조.

282) 즉, qui, lequel, laquelle, lesquels, où와 같은 관계대명사로 시작하는 문장이 그러하다.

뗄과 그 변화형(tel, telle, tels)와 같이 대명사에 의하여 명확하게 표시되어야 한다.[284]

아주 어려운 문구를 피해라고 하는 지침에다서는 구체적으로 문구의 길이를 다양화하고 함께 전체를 형성하는 단어를 두고, 체계적 목록의 명확성을 사용하도록 하고 있다. 가령 너무 긴 문구는 독자들이 차악하기 어려울 수 있고 번역자에게 쉬운 일이 아니다. 따라서 문구에 너무 많은 정보를 두는 것을 피하여야 한다. 그렇다고 이것으로 아주 짧은 문구만을 써야하는 것을 말하는 것은 아니다. 이일반적으로 가독성이나 번역의 문제를 야기하는 것은 길이 그 자체가 아니고 오히려 과도한 단축된 구나 종속절에 의하여 복잡하게 될 수 있다. 또한 동일한 문구에 다양한 정보를 추가하려고 한다면 이것은 일반적으로 복잡한 구문이 되고 이러 문제를 피하기 위하여는 전체를 구성하는 단어 사이에 이를 삽입하는 대신에 구의 처음이나 끝에 부분적으로 보충정보를 두도록 노력하라.

5. 기타 관련사항

이외에도 구체적인 법안과 관련하여서, 특히 소비자법 등에서도 알기 쉬운 용어에 의한 법령 작성이나 유럽연합에서의 문서작성에서의 알기쉬운 용어사용이 추천되고 있다.

가령 1993년 유럽연합의 소비자계약에서의 불공정조항에 관한 지침(European Union directive on unfair terms in consumer contracts)은 모든 회원국이 1995년 1월 1일까지 지침을 입법화하도록 요청하였다.[285] 이 지침에서는 계약상의 용어가 알기 쉽고 이해하기 쉬운 언어로 작성될 것을 요하고 명확하지 아니한 경우에는 소비자에게 유리하게 해석되도록 규정할 것을 명하고 있다(제5조)[286]. 이는 유럽공동체 입법작업의 수준에 관한 유럽연합이사회(European Council of

283) 즉, 문제된 대명사의 바로 앞. 가령 alors que la plupart des expressions qui ….

284) 가령 다음과 같이 되어야 한다 : alors que de *telles* expressions, énumérées en ordre alphabétique, *qui* servent surtout …; 이에 따라 <Nous devons garantir que des ventes de machines qui sont nécessaires pour> … Dans cette phrase, est-ce que ce sont les ventes ou les machines qui sont nécessaires?이라고 해서는 안되고 오히려 <Nous devons garantir que les ventes **des** machines qui sont nécessaires pour …>.

285) 내용은 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31993L0013> 참조.

286) Article 5 In the case of contracts where all or certain terms offered to the consumer are in writing, these terms must always be drafted in plain, intelligible language. Where there is doubt about the meaning of a term, the interpretation most favourable to the consumer shall prevail. This rule on interpretation shall not apply in the context of the procedures laid down in Article 7 (2).

Ministers)의 결의(Resolution)에 의하여 2년 더 일찍 시행되었다. 2개의 다른 소비자 중심의 조직은- 유럽 소비자문제 연구자와 유럽의 소비자그룹-도 유럽관료의 용어를 개선하도록 노력하는데 적극적이었다.

2001년 유럽연합의 의장(스웨덴 사람)은 알기 쉬운 용어를 위한 많은 것이 필요한 boost를 제공하였다. 유럽법 학술대회가 열렸고 주된 주제의 하나는 '명확성의 필요와 일반인의 접근'이었다. 유럽 위원회의 고위급 자문(Mandelkern) 그룹은 알기 쉬운 용어를 증진하는 것을 위원회의 '더 나은 규율'(better regulation)에 대한 노력의 중요한 부분으로 하는 스웨덴 대표를 가지고 있다. 또한 2002년 6월 5일 유럽위원회는 세비야 유럽의회에 유럽연합 규정을 단순화하고 개선하기 위한 행동계획을 제출하였다. 이 계획에는 16가지의 특별한 행동지침을 포함하고 있다. 이에는 중심 고위급 그룹의 중심 권고사항의 대부분이 포함되어 있다. 행동계획의 중심요소의 나하는 유럽법의 분량을 감소하게 하기 위하여 현행 입법을 단순화하는 프로그램을 창출하는 것이다.[287]

2004년 유럽연합은 최초의 상임 각국 연락담당 책임자으로 스웨덴의 마르고트 왈스트롬(Margot Wallstrom)이 되었는데 그 임기는 2009년 종료되었지만 개선된 의사소통, 더 쉽게 읽을 수 있는 일반인의 제안된 입법의 요약(개요)와 유럽연합기관 상호간의 의사소통의 우선순위에 관한 협의의 중재를 하여 그의 5년 동안의 주된 업적으로 들기도 한다.[288] 또한 2008년부터 유럽 위원회의 연례작업계획에서의 모든 계획과 우선시행사항에서는 일반인의 요약(Citizen's summary)을 포함하도록 하고 있다. 이는 최대한 2쪽의 분량으로 그 목적이 유럽법에서의 특별한 보고서, 제안사항이나 개선을 위한 제안을 명확하게 알기 쉽게 설명하기 위한 것이다.[289]

287) Directive 88/378/EEC on the safety and free trade of toys.

288) Mahony, M., Wallstrom : Eu needs a commissioner for citizens, Eurobserver. com, 1 sept 2009 <http://euroobserver.com/18/28598>.

289) Wallstrom, M. (V-P of EC), Transparency and Clear Language in the Eu, Speech 09/378, 9 sept 2009. 출처는 <europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-378_en.pdf> 참조.
이에는 주제(What's the issue), 제안내용(What is being proposed), 장점과 방법(Who would benefit and how), 조치의 이유(Why does action have to be taken by the EU)와 조치시기(When will action be taken?)를 포함하도록 하고 있다. 이러한 점은 또한 Eleanor Sharpston, 13 Transparency and Clear Legal Language in the European Union: Ambiguous Legislative Texts, Laconic Pronouncements and the Credibility of the Judicial System, Cambridge Yearbook of European Legal Studies Volume 12 January 2010, 409-423쪽도 참조.

Ⅻ. 일본[290]

1. 개요[291]

일본에서는 알기 쉬운 법령 만들기 작업과 관련하여서는 이를 특히 명치법령의 현대화작업으로 진행하였다. 이는 법령문장의 평이화(平易化)를 통하여 기본법이 개정을 하는 것으로 진행되었다.

1990년 전반의 단계에서 이른 바 6법 중 민법(전3편), 상법, 민사소송법, 형법은 가다카나(片仮名書き), 문어체로 표기되어 있었다.[292] 이들은 아주 기본법이었음에도 가다카나, 문어체로 표기되어 있어 일반인이 읽이서 이해하는 것이 쉽지 않았기 때문에 개선이 요구되었다. 그리하여 1995년(平成7年)에 형법이 히리카나, 구어화(口語化)되는 것을 시작으로 하여 1996년(平成8年)에 민사소송법이 내용에서도 전면개정되었고 표기도 히라가나, 구어화되었고 2004년(平成16年)에 민법이 히라가나, 구어화되고 다시 2005년(平成17年)에 상법에서 회사법을 별개의 법령으로 분리되었고 히라카나, 구어화되어 이른바 6법은 모두 히라카나, 구어체가 되었다.

(1) 형법개정과 알기 쉬운 법령

일본의 현행 형법은 제정 이래 한번도 대개정을 하지 아니하여 카다카나(片仮名)와 한문이 혼합된 한문체의 법조문 그대로 이었고 현재에도 일반적으로는 친숙하기 어려운 난해한 것이었다. 그리하여 법무성에서는 형법전을 현대어화하는 작업이 추진되었다.[293] 이러한 작업은 '형법의 일부를 개정하는 법률'(刑法の一部を改正する法律)(平成七年 法律 제91호)에 의하여 형법전의 현대어화(刑法典の現代語化)

290) 법령의 편이화에 대하여는 武蔵誠憲, 法令の平易化について―これまでのあゆみを振り返る, 「立法と調査」, NO.234, 2003.3 <http://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column048.htm>; 塩野宏, 松尾浩也 編, 立法の平易化, わかりやすい法律のために, 信山社, 1997.

291) 이외에 영어번역과 관련된 일본법률용어의 문제에 관하여는 Kyal Hill, Legal English in Japan: a Plain legal English is rare in Japan. Most legal translators and Japanese lawyers dealing with English texts are inured to traditional legal English. Textbooks written by Japanese authors about legal English perpetuate poor legal writing. The outlook for legal English here is bleak: a government initiative to translate Japanese laws into English is heading toward authorizing and effectively mandating legalese, including the dreaded "shall."translator's perspective, Clarity 53 May 2005, 48쪽 이하. 다만 이는 일본법률용어의 영어번역에 관한 것이고 일본에서의 '현대어화'나 '평이화'의 움직임에 대하여는 고려하지 않고 있다.

292) さらに、見出しがなく、句読点がなく、濁点や半濁点が振られず、拗音・撥音もすべて大書きされていた.

293) 형법의 행위규범성이라고 하는 측면에서 형법이론을 재구성하고자 하는 노력을 한다는 점에서 형법전의 현대어화라는 것은 크게 환영을 받아야 할 것이라고 생각되고 이는 다수의 학자와 매스콤에서도 지지되었다고 한다. 이러한 점은 川端博, 日本の刑法および刑法理論の流れ, 法律論叢 제69권 제1호, 1996.9, 121쪽 참조.

내지 평이화(平易化)가 실현되었다.[294][295]

일본형법은 가형률(仮刑律)(明治1년)과 신률강령(新律綱領)(明治3年)과 개정률례(改定律例)(明治6年) 등 율령법이 계속되었고 근대적 의미의 형법전은 1880년(明治13年)의 이른바 구형법(明治13年 太政官布告 제36호)가 최초의 것이었다 현재의 형법전과 연속성을 가진 형법(明治40年 법률 제45호)은 1907년(明治40年)에 제정되었다. 그후 형법을 전면개정하여 개정형법가안(改正刑法仮案)이 공표되었지만 미정고(未定稿)에 그쳤다.[296] 법제심의회는 형법을 구어화하고 내용면에서도 대폭 변경을 가하여 전면개정을 목적으로 하여 1974년(昭和49年)에 개정형법초안(改正刑法草案)을 공표하였다. 이 초안은 시판되는 6법에 게재되기도 하였지만 결국 국회에 제출되지는 아니하였다.

1995년(平成7年)에 내용의 변경을 수반하는 개정을 원칙으로 하지 아니하고 ① 조문의 표제의 부가 ② 표기의 평이화(문어체를 구어체로 하고 어려운 용어와 표기를 평이하게 하고 오래된 용어를 현대용어로 하는 등), ③ 존속 가중규정의 삭제, ④ 농아자(瘖啞者)의 행위에 관한 규정의 삭제를 내용으로 하는「형법의 일부를 개정하는 법률」(平成7年 법률 제91호)이 제정되어 같은 해에 시행되었다.

(2) 민법의 개정과 알기 쉬운 법령

일본 구민법(민법 재산편, 재산취득편, 채권담보편과 증거편)(明治23年 법률 제28호), 민법 재산취득편과 인사편(明治23年 법률 제98호)는 1890년(明治23年)에 제정되어 1893년(明治26年)에 시행될 예정이었지만 법전논쟁에 의하여 시행이 연기되었다. 그후 1896년(明治29年)에 민법의 제1편 내지 제3편(총칙, 물권과 채권)이 제정되었고(明治29年 법률 제89호), 이어서 제4편과 제5편 (친족, 상속)도 제정되어(明治31年 법률 제9호), 1898년(明治31年)에 시행되었다(구민법은 시행되지 않고 폐지되었다).

일본헌법의 제정과 함께 1947년(昭和22年)에 민법의 일부를 개정하는 법률(昭和22年 법률 제222호)에 의해 친족상속법인 후2편이 전면개정되어 표기도 히라카나, 구어체가 되었지만 재산법인 전3편은 가다카나, 문어체 그대로였다.

2004년(平成16年)에 ① 전3편과 후2편의 통합, ② 편장절의 구성, 조문번호 등의 정리(整序)(다만 일반적으로 의미가 깊은 조문은 움직이지 아니함), ③ 조문표제의 부착, ④ 표현의 평이화(문어체를 구어체로 하고 어려운 용어와 표기를 평이화하고 오래된 용어를 현대용어화하는 등), ⑤ 보증채무에 관한 규정의 정비를 내용으로 하는「민법의 일부를 개정하는 법률」(平成16年 법률 제147호)이 제정되어 2005년(平成17年) 4월 1일에 시행되었다.

(3) 상법개정과 알기 쉬운 법령 만들기

일본 구상법(明治23年 법률 제32호)는 1890년(明治23年)에 제정되었지만 법전논쟁에 의해 일부가 1893년(明治26年)에 시행된 일부를 제외하고는 시행이 연기되었다. 그후 1899년(明治32年)에 총칙, 회사, 상행위와 해상의 4편으로 된 상법(明治32年 법률 제48호)이 개정되어 제정되어 같은 해부터 시행되었다.

실질적 의미의 상법은 이 상법전에 한하지 아니하고 유한회사법, 어음법, 수표법, 담보부사채신탁법, 회사갱생법, 부정경쟁방지법, 증권거래법, 상법특별법(주식회사의 감사 등에 관한 상법의 특례에 관한 법률) 등 별개의 법령으로 제정되어 있다.

상법은 이제 수년 동안에 매년같이 개정이 되었지만 표기는 명치 이후의 카다카나, 문어체의 그대로이고 히라카나, 구어체화되지는 아니하였다. 특히 회사법에 대하여는 빈번한 개정을 반복한 것에 여러 제도 사이에 규율의 불균형이 발생하는 것도 적지 않고 그 정리도 요청되었다. 그래서 카다카나, 문어체로 표기된 상법 제2편과 유한회사법 등의 규정에 대하여는 히라카나, 구어체로 바꾸고 회사법이라고 하는 하나의 법전으로 모은 것에 기타의 상법의 규정도 히라카나, 구어체로 개정하기 위하여 2005년(平成17年)에 「회사법」(平成17年 법률 제86호)과「회사법의 시행에 수반한 관련법률의 정비 등에 관한 법률」(平成17年 법률 제87호) 이 제정되었다.

(4) 현재까지의 법령의 평이화[297]

무엇보다도 일반인이 난해하다고 생각한 것이 법령의 표현이지만 민주주의국가

294) 그 경과, 내용과 평가 등에 관해서는 川端博, 刑法の現代語化について, 明治大学 法学部 資料センター研究, 講演資料集 第27号, 1995년 참조.

295) 우리 형법개정에 대하여도 이러한 주장이 있다. 가령 9. 용어의 平易化 : 법률용어로서의 전문성을 살리되 일반국민이 아주 이해하기 어려운 용어는 알기 쉬운 말로 고쳐야 할 것이다. 예컨대 心神障碍, 幇助, 僭窃, 首魁, 誹謗 등을 들 수 있다. 이러한 점은 김종원, 형법개정의 기본방향, 법률신문 제1614호, 1986년 11월 25일, 9쪽; 이외에 1949년의 「法典編纂委員會刑法草案」의 立案의 근본원칙에도 '8. 용어는 법으로서의 명확성과 존엄성을 해하지 아니하는 한 될 수 있는 대로 평이하도록 하였다'는 것이 있다(한자어는 한글로 고침).

296) 총칙은 1931년(昭和6年)에, 각칙은 1940년(昭和15年)에 공표되었다.

297) 이에 대하여는 武蔵誠憲, 法令の平易化について―これまでのあゆみを振り返る, 立法と調査 No. 234, 2003年3月 <http://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column048.htm> 참조.

에서는 국민에 의해 쉽게 이해되는 것이 이상적이고 현재까지도 법령의 평이화라고 하는 이상에 향하여 여러 노력이 집적되어 왔다.

종래의 법령은 카다가나, 문어체로 독점(濁点)과 구두점도 사용하지 아니하여 표제도 없고 항번호도 붙이지 아니하고 항의 행의 첫머리를 1자 아래로 하는 관행도 있지 아니하였다.

무엇보다도 법령의 평이화라고 하는 문제의식이 완전히 보인 것은 아니지만 1926년 6월 1일 내각훈령 호외의「법령형식의 개선에 관한 건」(法令形式ノ改善ニ関スル件)이 '법령의 글자사용, 용어와 문체는 가능한 한 평이하게 하고 한번 읽어도 쉽게 그 내용을 요지하게 하는 것을 기대할 것'이라고 규정한 것 외에[298]독점(濁点), 구두점, 괄호 등의 사용이라고 한 유의사항을 구체적으로 열거하고 있다. 하지만 이 훈령은 실제로는 그다지 준수되지 않은 듯하다.

1946년 4월 17일에 공포된 헌법개정초안은 획기적인 히라카나, 구어체를 취하였다. 이것이 전환점이 되어 이후 새롭게 작성된 법안은 히라카나, 구어체가 원칙이 되었다. 하지만 구법을 전면개정한 민법 제4편과 제5편과 형사소송법은 히라카타, 구어체로 교체되기는 하였지만 일부개정에 그쳤다. 민법 제1편, 제2편과 제3편, 형법, 상법, 민사소송법 등은 히라카나, 문어체대로 남아 있게되었다. 또한 일본헌법은 항의 행의 첫머리를 1자 들이는 방식을 취한 점에서도 새로운 것이라고 할 수 있다. 하지만 이 단계에서는 일본글자 표기에 관하여는 일본 구표기의 것 그대로이고 조문도 없고 항번호도 없었다.

일본글자 표기에 관하여는 1946년 11월 16일, 구어심의회의 답신에 기초하여 내각 고시 제33호「현대카나 붙이기」(現代かなづかい)와 내각훈령 제8호「현대 가나붙이기의 시행에 관한 건」(現代かなづかいの実施に関する件)이 공포되어 이후 현대의 가나붙이기에 의한 것이 되었다.

조문의 우측 상단(右肩)에 표제를 붙인 최초의 예는 1947년의 노동기준법이었다. 당초는 조문수가 상당히 많은 법률에만 붙이는 것이었지만 이것이 법문의 이해와 검색에 효과를 발휘되는 것이 알려져 이른바 법령으로 보급되고 있는 것이다. 또한 1948년 무렵부터는 제2항 이하의 각항의 모두에 계산용 수자에 의한 항 번호가 붙여지게 되었다. 이것으로 제O항인가를 알기 위해 항의 수를 세어볼 수고를 덜게 되었다.

298) 원문은 다음과 같다 : 法令ノ用字、用語及ビ文体ハナルベク之ヲ平易ニシ、一読ノ下容易ニ其ノ内容ヲ了解セシメンコトヲ期スベシ。

한자사용과 발음붙이기(送り仮名)에 대하여는 1981년(昭和56年)10월 1일 내각법제국에 의한 통지인「법령에서 한자사용 등에 관하여」(法令における漢字使用等について)에 의해 기준을 보이고 있다. 현재 법령에서 사용되는 한자는 원칙으로 상용한자표에 기재된 1945자에 제한되고 있다.

이상과 같은 입법상의 원칙의 개선에 더하여 최근에는 기본법전의 평이화를 위한 근본개정이 추진되었다. 사회는 시대와 함께 복잡화하고 있다. 그것과 관련하여 법령도 복잡화, 정치화하는 경향에 있다. '법령의 평이화'는 이후에도 중요하게 계속 추진되어야 할 주제가 될 것이다.

2. 법령의 순화

(1) 단행법의 현대어화[299]

1) 단행법의 현대화

단행법과 관련해서는 민법, 형법, 상법 등의 법령이 각각 현대화 또는 구어화 되었다.

우선 민법 현대어화(民法現代語化) 또는 민법 구어화(民法口語化)는 일본 민법전의 가독성을 향상되도록 하여 2004년부터 2005년에 걸쳐 민법전의 어구의 교체와 평이한 문체의 채용을 목적으로 한 법개정을 말한다.[300]

현행법의 기초가 된 민법전은 1896년에 공포되어 1898년에 시행되어 원래는 완전히 카다카나(片仮名), 문어체로 되어 있었다. 가족법의 부분은 전후 1947년에 구어체가 채택되었지만 제1편부터 제3편까지의 총칙, 재산법의 부분은 여전히 문어체가 사용되고 있었다. 그후 20세기 말부터 나머지 부분에 대하여도 구어체를 채용하여야 한다는 주장이 계속되었다. 그 결과 2004년 11월 25일에 제161회 국회에서 민법을 일부개정하는 법률이 가결되어 12월 1일에 공포되어 2005년 4월 1일부터 현대어화 된 새로운 민법전이 시행되고 있다.

개정내용은 문자가 가다카나에서 히라카나가 되었고 문어체를 폐지하고 구어체

299) 川崎政司, 法律の現代語化—求められる法文の民主化の努力, 立法と調査, NO.189, 1995.9 <http://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column003.htm> 참조.

300) 橋本恭宏, 民法現代語化について—法務省案並びに国会提出案, 成立法の比較から<http://www.chukyo-u.ac.jp/educate/law/academic/hougaku/data/39/3=4/hashimoto.pdf>; 이러한 현대화에 대한 평가(비판)으로는 加賀山茂, 民法現代語化の評価とその逸脱に対する批判－民法典現代語研究会案からの逸脱を中心に, 2005年3月14日, 2005年8月12日 <http://lawschool.jp/kagayama/material/civi_law/civil_code/civ_rev_review.html>.

가 채용되었다. 또한 현재의 공문(公用文)에 준한 표기가 사용되게 되어서 독음을 붙이는 방법(送り仮名) 등의 표기도 변경되었다.[301] 기타 여러 종래의 어려운 용어가 변경되었다.

또한 금치산이 성년후견(成年後見)으로, 척제(滌除)가 저당권 소멸청구(抵当権消滅請求) 등의 변경은 2004년의 개정이 아니라 그 전의 제도변경에 수반한 것이다. 2004년의 개정은 민법의 현대어화를 중심으로 한 것이고 문체만 변경된 것이어서 규정 그 자체는 종래의 것에서 거의 변경되지 아니하였다.[302]

2) 기타 법전의 현대어화

민법 현대화에 앞서 형법전이 1995년(平成7年)에 구어체를 채용하였다.[303] 상법전도 민법현대어화의 다음 해인 2005년(平成17年)에 개정되었다.

이에 의하여 대체된 어구는 일부를 제시하면 다음과 같다.[304]

개정 전	개정 후
誣告罪	虚偽告訴罪
贓物罪	盗品等関与罪
牙保	(대응 어구 없음)

민법전의 문체의 변경이 주로 민법 현대어화라고 부르는 것에 대하여 형법전에서의 동일한 취지의 개정은 형법 구어화라고 부르는 것이 많다. 형법 구어화(刑法口語化)가 된 1990년대에는 시민에게 쉽게 친숙한 법률(親しみやすい法律)이라고 하는 점이 강조된 '구어화'라는 말을 채택하고 있는 것이 민법 현대어화(民法現代語化)가 한 2000년대에는 구어화가 아니라 '현대어화'라고 부르는 편이 어울린다고 된 사정에 의한 것이다. 또한 2005년의 상법전의 개정은 자구와 문체뿐만 아니라 합동회사(合同会社)의 신설과 회계참여의 설치 등 실질적인 변경점도 많이 포함되어 상법 현대화(商法現代化)라고 부른다.[305]

301) 가령 取消→取消し, 取消す→取り消す으로 변경되었다.
302) 하지만 사소한 것이기는 하지만 실질적인 개정도 있었다. 대표적인 예로서 보증계약의 요식계약화, 포괄근보증의 금지 등, 근보증계약에 관한 규정이 제465조의 2 내지 5에 포함되언 것이 있다. 또한 불법행위의 요건으로서 종래의 '권리침해'가 '권리 또는 법률상 보호되는 이익'으로 변경되었다(민법 제709조 [不法行為による損害賠償 故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う].
303) 형법의 평이화에 대하여는 松尾浩也編, 刑法の平易化, 有斐閣, 1995.6; 井上宏, 刑法の表記の平易化--あわせて尊属加重規定及びいんあ者の行為に関する規定を削除-刑法の一部を改正する法律, 時の法令 제1506호, 1995.9.30, 6-52쪽.
304) 양 법의 조문 비교는 松尾浩也編, 앞의 책, 67쪽 이하 참조.
305) 또한 2016년 현재에도 현대어화되지 아니한 법전에는 어음법(手形法), 수표법(小切手法), 국세범칙 단속법(国税犯則取締法) 등이 있다. 신헌법 밑에서 성립된 노동법과 행정법 등은 원래부터 현대어로 되어 있기 때문에 어구변경은 문제가 되지 아니한다.

6법에 수록되어 있는 법률조문이 문어체의 것에 한하지 않고 일반적으로 난해해서 일반 국민으로부터 유리되어 있지 안흔가라고는 의문이 昭和30년 대 말 무렵 민간 출판사에 의해 만든 '자유국민, 구어6법전서'(自由國民, 口語六法全書) 시리즈의 간행이 개시되었다.[306] 이 기획은 학계 등에 환영을 받아 수년 후에는 동일한 시리즈로 2분책으로 공간되기도 하였다.

무엇보다도 법령의 평이화(平易化)라고 하는 문제의식이 완전히 보인 것은 아니고 1936년 6월 1일 내각 훈령 호외(号外) '법령형식 개선에 관한 건'(法令形式ノ改善ニ関スル件)은 '법령의 用字, 용어 및 문체는 가능한 한 이를 평이하게 하고 1독으로 쉽게 그 내용을 요해하게 할 것을 기대되어야 한다'고 하는 외에 구두 윗첨자(濁点), 구두점, 괄호 등의 사용이라고 한 유의사항을 구체적으로 열거하고 있다. 하지만 이 훈령은 실제로는 그다지 지켜지지 않았던 것같다.

3. 법령에서의 한자사용[307]

이에 대하여는 '법령에서의 한자 사용 등에 관하여'(法令における漢字使用等について)라는 통지가 나와 있다.[308]

XIII. 중국과 대만 등[309]

1. 중국

(1) 개요

중국에는 알기 쉬운 법령 만들기 작업에 관하여는 특별한 논의는 없다.[310][311] 다만 법령의 제정에 대하여는 입법법이 제정되어 입법절차와 법령의 형식에 관한

306) 가령 형법도 그 대상으로 植松正 박사가 감수를 담당하여 법조문을 가능한 한 원문에 충실하게 번역하여 또한 상세한 해설을 가한 口語刑法이 나왔다.
307) 桑原明, 新常用漢字表と法令における漢字使用, 立法と調査, NO.324, 2012.1.
308) 昭和56年10月1日付け内閣法制局総発第141号内閣法制次長通知.
309) 중국과 대만은 별도로 다루어야 하지만 편의상 같이 다루었다. 기타 홍콩과 마카오도 여기서 다룬다.
310) 중국은 이미 대만의 번자체와 같은 전통적인 한자를 간략히 한 간자체를 사용하여 복잡한 한자를 '간단'히 하여 사용하고 있다. 다만 이는 한자의 글자체의 획수 등을 줄인 것이고 구체적인 법률용어는 여전히 대만이나 한국, 일본과 유사한 용어를 그대로 사용하고 있다.
311) 중국과 대만에서는 필자의 자료조사에 의하면 '알기 쉬운 언어'(Plain language)를 이를 소개하는 문헌도 없다.

것을 규율하고 있다. 또한 구체적인 입법지침도 마련되어 알기 쉬운 법령 만들기에 관하여 관여하고 있다. 학계에서도 입법론이나 입법기술의 일부로 법령의 언어에 대하여 다루기는 하지만 '알기 쉬운 법령'이라는 목적으로 일관되게 다루지는 아니한다. 다만 입법과정의 입법절차나 입법기술과 관련하여 여러 세부지침을 두고 있다. 이하에서는 이러한 것 중에서 중국에서 '알기 쉬운 법령 작업'이라고 할 수 있는 것을 중심으로 정리하고자 한다.[312]

이하에서는 이러한 입법법과 입법지침의 것을 중심으로 살펴본다.

1) 입법법(立法法)(2000년)[313]

중국에서는 입법기술을 포함한 입법절차를 규정한『중화인민공화국 입법법』(中华人民共和国立法法)[314]이라는 법률을 두고 있다. 이 법은 2000년 제정되어 2015년 개정되었다.[315] 이는 6장 94조로 되어 있다.[316] 각각의 구성은 다음과 같다.

중화인민공화국 입법법(中华人民共和国立法法)(2000년)

제1장 총칙

제2장 법률

제1절 입법권(立法权限)

제2절 전국인민대표대회 입법절차

제3절 전국인민대표대회 상무위원회 입법절차

제4절 법률해석

제5절 기타규정

제3장 행정법령(行政法规)

제4장 지방법령, 자치조례와 단행조례, 규칙

제1절 지방법령, 자치조례와 단행조례(地方性法规、自治条例和单行条例)

312) 중국의 법제작업에 대하여는 李林主编, 立法过程中的公共参与, 中国社会科学出版社, 2009; 刘松山, 中国立法问题研究, 知识产权出版社, 2016.1. 66 참조 또한 <http://www.chinalaw.gov.cn/article/jggz/ysyd/ysxd/>도 참조. 중국의 입법학 일반에 대하여는 周旺生, 立法学教程, 北京大学出版社, 2006 참조.

313) 이에 대하여는 全国人大常委会法制工作委员会编,中华人民共和国立法法释义, 法律出版社, 2015; 周旺生, 立法学(第2版), 法律出版社, 2009年8月1日; 또한 中华人民共和国立法法释义 <http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xianfa/node_2163.htm>, <http://www.34law.com/lawfg/twsy/ 5/twsyfile_ 4435.shtml>도 참조.

314) 이하 '입법법'이라고 한다. 이는 영미법계에서의 해석법(interpretation act)에 해당하는 것이다.

315) 2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过2000年3月15日中华人民共和国主席令第三十一号公布自2000年7月1日起施行. (2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过 根据2015年3月15日第十二届全国人民代表大会第三次会议《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》修正)

316) 조문내용은 <http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/12_3/2015-03/18/content_1930713.htm> 참조.

제2절 규칙(规章)

제5장 적용과 심사(备案)

제6장 부칙

2) 기타의 규정

이러한 입법법의 시행을 위한 입법기술에 관한 규정으로는 전국인민대표대회 상무위원회 법제업무위원회(全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会)의 『2009년 입법기술규정(시행)(1)』(立法技术规范(试行)(一)(2009)과 『2011년 입법기술규정(시행)(2)』(立法技术规范(试行)(二)(2011)가 있다.[317]

2009년 입법기술 규정(시행)(1)에서는 법령의 체계, 형식, 문체, 개정과 폐지의 방법 등에 관한 원칙과 법률의 초안 작성과 개정할 때에 알아야 할 구체적인 운영기준에 관해 규정하고 있다. 총28개 항목으로 되어있고 크게 법령체계규정, 법조문의 표기와 기술 규정, 법령에서 자주 사용되는 개념규정, 법령 개정방법에 관한 규정과 법령 폐지방법에 관한 규정의 5가지에 관하여 각각 규정하고 있다. 2011년 입법기술규정(시행)(2)에서도 법령조문의 표기와 기술 및 법령에서 자주 사용되는 개념규정의 2가지에 관하여 각각 규정하는데 이는 앞의 규정(1)을 보완하는 것이다.

특히 법령체계에 관한 규정(一、法律结构规范)에서는 다음과 같은 점이 특히 주목된다.

우선 법령에 편장절이나 장절을 두는 경우에 항상 그 조문 앞에 목차(目录)를 두도록 하고 있고 또한 구체적인 예시도 같이 규정하고 있다. 이 목차에는 편장절만 두고 조、항、호 등은 두지 아니하는 등을 규정하고 있다(제1항목).[318][319]

317) 규정내용은 <http://www.saic.gov.cn/fgs/zfjd/fyys/200912/t20091228_79003.html> 참조.

318) 항목 내용은 다음과 같다 : 1. 목차

1.1 법률에 장, 절을 두는 경우에는 조문 앞에 '목차'를 두고 각 장, 절의 명칭을 순서에 따라 배열하여 표시하고 장 밑의 절은 단독으로 순서에 의하여 배치한다. 조, 항, 호, 목은 목록 가운에 두지 아니한다. 부칙은 단독으로 1개 장으로 한다.

(예시) 제1장…
제1절…
제2절…
제2장…
제1절…
제2절…
……
제X장 부칙

1.2 법률에 편, 장, 절을 두는 경우에는 각 장은 연속하여 순서를 배치한다. 부칙은 하나의 편이나 장으로 두지 아니한다(法律设编、章、节的, 各章连续排序。附则不单列为一编或者一章).

(예시) 제1편 총칙

다음으로 중요한 개념정의를 내리고 있다. 또한 조문의 구성에 관하여도 규정을 두고 있다.

다음으로 『민간항공규칙에 관한 입법기술규정』(民航规章立法技术规范)(중국민항국, 2013)도 있다. 이 규범은 중국 민항국의 정책법규사(政策法规司)가 민간항공규정의 입법기술을 통일하고 규율하기 위해 규칙의 체계, 조문과 용어의 3가지 측면에서 입법기술규정을 제시하여 민간항공관련 규칙이 기초와 심사업무를 지도하기 위하여 마련한 것이다.[320][321]

동 입법기술규범 제1장 민항규장의 구조에 관한 규범에서 규장의 "명칭", "목록" 및 "본문"등 3부분으로 나눠 규율하고 있는데, 이 중 명칭과 관련한 부분을 요약하면 다음과 같다.

먼저 명칭에 관한 원칙으로서, 규장명칭은 완정(完整), 정확(准确), 간명(简明) 그리고 규장의 실질 내용을 집중적으로 체현하고, 적용범위와 기본체제를 반영해야 함(能够集中体现规章的实质内容，反映适用范围和基本体例。)해야 한다고 규정한다.

상위법 명칭을 인용할 때 '서명호(书名号)'를 사용하는 것이 필요한 경우를 제외하고 , 규장명칭에는 일반적으로 표점부호(标点符号)를사용하지 않는다.

특히 규칙의 언어(용어)의 사용과 관련하여 다음의 규정을 두고 있다.

제3장 민간항공규칙 언어규율(第三章 民航规章语言规范)

1. 규칙언어의 기본원칙(一、规章语言的基本要求)

2. 용어의 사용규칙[322]

제일장……
제이장……
제이편 각칙
제삼장……
제일절……
제이절……
제사장……
제일절……
제이절……
……
부칙

319) 이러한 목차를 둔 법령을 예를 든다면 가령 위의 입법법 참조; 본 입법기술규정 자체도 목차를 두고 있다. 다만 편장절이 없어서 전체항목과 개별항목을 두고 있다.

320) 국무원 공보는 <http://www.gov.cn/gongbao/content/2008/content_901310.htm> 참조.

321) 张玉洁 张婷婷，论立法语言审查程序的设置理据与技术-基于韩国立法的经验借鉴，中南大学学报：社会科学版，2016.6.24 <http://www.cssn.cn/zt/zt_zh/ kuaxuekezhuanti/flyyxyj/lfyy/201606/t20160624_3086 065_3.shtml> 참조.

322) 특별한 용어의 사용규정도 두고 있다. 이에 대하여는 4. 특별한 용어 사용규정((四) 特别词语使用规范) 참조.

3. 구두점 부호 사용규정(三、标点符号的使用规范)

이외에도 당정기관 공문처리업무 조례(党政机关公文处理工作条例)가 있다. 동조례의 제정목적은 중국공산당 중앙판공청과 국무원 판공청이 공동으로 중국공산당기관 및 국가행정기관(이하 당정기관)의 업무필에 따라 당정기관의 공문처리업무의 과학화, 제도화, 규범화를 추진하는데 있다. 동 조례는 주로 공문의 종류, 공문의 격식, 문장규칙, 공문의 기초, 공문의 수발, 공문의 관리 등에 대해 규정하고 있다. 이중 공문의 초안작성(公文拟制)과 관련하여 "내용이 간결할 것, 주제가 돌출될 것, 관점이 선명할 것, 짜임새가 있을 것, 표현이 정확할 것, 정제된 문자를 사용할 것", "심층조사연구할 것, 충분한 논증이 있을 것, 광범위한 의견을 청취할 것", "공문이 다른 지역 또는 부문의 직권 범위내의 사항에 관련되는 경우 초안작성 단위는 반드시 관련 지역 또는 부서의 의견을 청취하고 최대한 합의를 달성할 것" 등의 규칙을 제시하고 있다.

또한 지방의 법령 제정을 위하여는 국무원(国务院)에 의하여 규칙제정절차조례(规章制定程序条例)(2011년)이 제정되어 있다.[323] 이는 입안(立项), 기초, 심사, 결정, 공포와 해석의 내용을 규정한다. 이러한 입법법과 국무원의 규칙제정절차조례에 의하여 제정된 것으로 가령 중경시 행정입법기본규정(시행)(重庆市行政立法基本规范(试行)(2008년)에도 행정입법기술이 갖추어야 할 기본원칙을 규정하고 있다(제1장 총칙 제3조, 제4조).[324]

(2) 법령의 순화(立法语言的一般要求)

입법언어는 국가의사의 정확한 구현의 기능을 실현하여야 하고 이를 위하여 다음의 요청에 부합하여야 한다.[325]

1. 명확하고 정확할 것(明确、准确)[326]

2、주도면밀하고 엄격할 것(周密、严谨)[327]

3、통속적이고 이해하기 쉬울 것(通俗易懂)[328]

323) 기타 지방입법기술에 관한 것으로는 田成有，地方立法的理论与实践，中国法制出版社，2004 등 참조; 기타 입법기술에 관한 것으로는 汪永清，中国立法的基本理论和制度，中国法制出版社，1998 등 참조.

324) 가령 刘晓艺，立法技术，江西政府法制 2002년 第8期 <http://www.chinalaw.gov.cn/article/dfxx/dffzxx/jx/200304/20030400036617.shtml> 참조.

325) 또한 일반적 입법기술로 다음을 요한다 : 立法技术的总体要求应当是：备而不繁，逻辑严密，条文明确、具体，用语准确、简洁，具有可操作性。

326) 作为具有强制力的社会行为规范准则，立法用语必须明确、准确，同一概念要用同一用语，要用准确的语言，告诉人们在什么情况下，可以做什么、应当做什么、不得做什么，违反这些规定会承担什么样的法律后果。要做到这一点，需要注意几个问题：①对法案所调整的法律关系各方主体的地位要把握准。只有定位定准了，用词才可能准确。②对相近词语的细微差别要仔细辨析。③能量化的尽可能量化。立法时，一般不使用"约"、"近"等表

(3) 법령의 체계 · 구조 등의 개선

1) 법령의 체계

법령의 체계 등에 관하여는 입법법에서 이를 규정한다.

법규정은 명확하고 구체적이고 특정목적성(针对性)과 집행가능성(可执行性)이 있어야 한다. 특히 제2항은 2015년 신설된 것으로 법령 제정 전반에 대한 방향을 제시하고 있다.[329] 또한 법률제정과정에서 전문가나 일반인의 의견을 청취하여 심의에 들어가도록 하고 있다.[330] 또한 법률해석에 관한 규정도 두고 있다. 기타 법적용과 관련된 공포[331]나 시행일 등에 관한 규정도 규정하고 있다.[332]

제6조 ① 입법은 현실에서 출발하여 경제사회의 발전에 적응하고 개혁의 요구를 전면적으로 심화하고 과학적이고 합리적으로 개인, 법인과 기타 조직의 권리의무, 국가기관의 권력과 책임을 규정하여야 한다.

② 법규범은 명확하고 구체적이고 핵심성과 집행가능성을 갖추어야 한다.[333]

示近似数的词。在立法中需要量化的指标通常有：年龄、法律责任、施行时间、期间、名额等。④注意释义条文的运用。

327) 这是指在立法中运用语言应当考虑周到细致、严密谨慎，避免疏漏，避免产生歧义。要做到这一点，有以下几方面的要求：①尽量使用格式化、标准化的词语和句式。②避免使用带有感情色彩的词语。这些词语与法律严谨的风格是格格不入的。③对同一对象，使用同一概念表述。④必要的限制不能忽略。⑤必要时，可区分不同情形分别作出规定。

328) 法制定出来后，要老百姓普遍遵守，这就要求立法语言必须通俗易懂。立法语言应当质朴，避免使用生僻字词和方言土语。能不用专业术语的尽量不用，无法避开的，应作出浅显易懂的解释。当然，也不能为了通俗易懂，使用一些口语化的词。

329) 다만 이 조문내용에 대하여는 다음과 같은 개정의견이 있었다 : 《草案》第6条的末句也很口语化，即"做到法律规范明确、具体，具有可执行性和可操作性"。不适合在立法法总则中表述，可改为"做到法律规范明确、具体，具有可实施性。"가령 冯玉军，《立法法》修改建议及理由，《浙江工商大学学报》（杭州）2014年第20146期第3-9页 <http://fzb.ahjs.gov.cn/DocHtml/921/2015/9/22/4205091160138.html>.

330) 第三十三条 [1] 列入常务委员会会议议程的法律案，由法律委员会根据常务委员会组成人员、有关的专门委员会的审议意见和各方面提出的意见，对法律案进行统一审议，提出修改情况的汇报或者审议结果报告和法律草案修改稿，对重要的不同意见应当在汇报或者审议结果报告中予以说明。对有关的专门委员会的审议意见没有采纳的，应当向有关的专门委员会反馈。[2] 法律委员会审议法律案时，应当邀请有关的专门委员会的成员列席会议，发表意见。

331) 第五十八条 签署公布法律的主席令载明该法律的制定机关、通过和施行日期。法律签署公布后，及时在全国人民代表大会常务委员会公报和中国人大网以及在全国范围内发行的报纸上刊载。在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本。

332) 结构单位是指正文中编、章、节、条、款、项、目的设置与排列。편 -编是我国目前立法实践中使用的最高层次的单位，用得较少，层次多、内容复杂的法律案中有时会用到，如刑法、刑诉法、民诉法、民法通则等。按照《行政法规制定程序条例》的规定，行政法规最高层次的单位是章，因此，地方立法中不能用编。장 - 章是次于编的常用单位，使用频率仅次于条。章在内容较多而且划分层次需要时使用。在一部法案中，各章之间应有内在的联系，每章都应有能概括本章内容的名称，各章间应以序数形式排列。每章的篇幅根据内容确定，可以大体一致，也可以有所差别。地方性法规可以设章，而按照《规章制定程序条例》的规定，规章除内容复杂的外，一般不设章。내용구성 - 法案的内容结构，是指法案内容在逻辑上的一种排列顺序，是在立法实践基础上形成的表达法律内容的一般规律。法案的内容结构一般为先总后分，先粗后细。具体地讲，法案内容的一般排列顺序为：总则、分则、附则。이러한 법률안에 대하여 공개적으로 청취되어 수렴된 의견에는 법조문의 내용뿐만 아니라 '용어'에 관한 것도 포함되어 있다.

2) 조문의 체계

조문의 체계에 관한 것도 입법법에서 이를 규정한다.

조문의 구성에 관하여도 자세한 명문 규정을 두고 있다.

> 제61조 ① 법률은 내용의 필요에 따라 편, 장, 절, 조, 항, 관,[334] 목으로 나눌 수 있다.
>
> ② 편, 장, 잘, 조의 차례(序号)는 중국어와 숫자를 사용하여 차례에 따라 서술하고 항은 차례를 편성하지 아니하고 호의 차례는 중문과 수자에 괄호를 더하여 사용하여 차례에 따라 서술하고 목의 차례는 아라비아 숫자를 사용하여 차례에 따라 규정한다. 통과된 법률은 차례에 의하여 수정기관과 수정일시를 기재하여야 한다.[335]

3) 목차

중국에서는 법령에 맨 앞에 목차를 두고 있다.[336]

2. 대만

(1) 개요

중국과 대만은 알기 쉬운 언어에 대한 특별한 논의는 없다.[337] 다만 법령의 제정에 대하여는 중앙법규표준법이 제정되어 입법절차와 법령의 형식에 관한 것을 규율하고 있다. 또한 입법에서의 주의사항이 행정기관에 의하여 마련되어 있고 기타 입법과 관련된 여러 세부지침이 마련되어 있다.[338]

이하에서는 이러한 것을 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

---

333) 第六条 立法应当从实际出发，适应经济社会发展和全面深化改革的要求，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。
法律规范应当明确、具体，具有针对性和可执行性。

334) 다만 중국에서는 항에 해당하는 것을 '관'(款)이라고 하고 호에 해당하는 것을 '항'(项)이라고 한다.

335) 第六十一条 [1] 法律根据内容需要，可以分编、章、节、条、款、项、目。[2] 编、章、节、条的序号用中文数字依次表述，款不编序号，项的序号用中文数字加括号依次表述，目的序号用阿拉伯数字依次表述。[3] 法律标题的题注应当载明制定机关、通过日期。经过修改的法律，应当依次载明修改机关、修改日期。([]은 필자가 편의상 추가한 것이다).

336) 구체적인 예시는 앞의 입법법을 참조.

337) 필자의 자료조사에 의하면 대만에서는 현재까지 '알기 쉬운 언어'(Plain language)를 이를 소개하는 문헌도 없다.

338) 대만의 입법기술에 대하여는 羅傳賢, 立法程序與技術, 第6版, 五南出版社, 2014, 16쪽 이하 참조. 이외에 羅傳賢, 立法程序與技術概要, 五南出版社, 2015; 같은 저자, 會與立法技術, 台灣五南圖書出版股份有限公司, 2015; 같은 저자, 立法程序與技術, 五南圖書出版股份有限公司, 2008, 33쪽 이하; 姚瑞光, 淺論立法技術與法律常識, 司法新聲 98期; 黻成典, 立法技術論, 文笙書局, 1991.

1) 중앙법령표준법(中央法規標準法)[339]

대만에서는 입법절차와 법령체계에 관한 기본법으로 『중앙법령표준법』(中央法規標準法)(1970년 제정, 2004년 개정)이 있다. 이 법은 종래에 주로 법령제정에 관해서만 규정하던(9개조) '중앙법규제정표준법'(中央法規制定標準法)(民國40年11月13日)을 폐지하고 법령제정과 법조문의 체계를 포함하여 새로 제정한 것이다. 이는 영국법과 그에 영향을 받은 국가에서 입법제정과 관련된 규정에 해당하는 이른바 해석법에 상당한 것이다.

이 법은 다음과 같이 구성되어 있다.

목차	원문	조문
제1장 총칙	第一章 總則	제1조-제3조
제2장 법령의 제정	第二章 法規之制定	제4조-제11조
제3장 법령의 시행	第三章 法規之施行	제12조-제15조
제4장 법령의 적용	第四章 法規之適用	제16조-제19조
제5장 법령의 개정과 폐지	第五章 法規之修正與廢止	제20조-제25조
제6장 부칙	第六章 附則	제26조

2) 기타의 관련 규정

중앙법령표준법 이외에 법령제정작업과 관련하여 행정기관의 지침으로 '중앙[340] 행정기관의 법제작업에서 주의하여야 할 사항'(行政機關法制作業應注意事項)(1977년)이 마련되어 있다.[341][342] 이는 모두 8장 20가지 사항(點)[343]으로 되어 있다.

339) 中華民國五十九年八月三十一日總統 (59) 台統 (一) 義字第788號令制定公布全文26條; 中華民國九十三年五月十九日總統華總一義字第 09300094181 號令修正公布第8條條文.

340) 원래의 명칭은 行政機關法制作業應注意事項이었으나 개정에 의하여 '中央'行政機關法制作業應注意事項으로 수정되었다; 다만 부칙(二十)에 의하면 '지방'정부기관의 법제작업도 본 주의사항을 참조하여 처리할 수 있다고 하고 있다.

341) 이는 1977년(民國66年) 2월 8일(行政院台六十六規定第1008號函)에 제정되어 1978년(民國67年) 9월 8일(行政院台六十七規定第 8166 號函), 1980년(民國69年)년 1월 10일(行政院台六十九規定第 0364號函), 1981년(民國70年) 12월 18일(行政院台七十規定第18283號函), 1984년(民國73年) 4월 2일(行政院台七十三規定第4821號函)으로 각각 개정되어 현재에 이르고 있다.

342) 기타 중국 행정원의 법제실무에 관하여는 <http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=BBEC15 71472009EF&s=C121319DEAA27D91> 참조.

343) 第一章 法規之草擬(제1사항-제2사항), 第二章 法規草案之格式(제3사항-제4사항), 第三章 行政規則草案之格式(제5사항-제7사항), 第四章 命令之發布(제8사항-제11사항), 第五章 行政規則之分行或發布(제12사항-제13사항), 第六章 作業管制(제14사항-제17사항), 第七章 法規研釋(제18사항-제19사항), 第八章 附則(제20사항)으로 되어 있다.

이외에 학설은 입법기술의 형식적 표현의 측면에서 표현의 정확성, 표현의 간결성, 표현의 평이성(表達的平易性), 체계의 통일성을 든다. 특히 표현의 평이성과 관련하여 법치국가는 정부가 법령에 의하여 통치하는 것으로 만족하는 것뿐만 아니라 반드시 광범위한 일반국민 모두 이해하기 용이할 때 효과를 발생할 수 있고 따라서 법령의 표현은 평이화라는 것도 중요한 요소로 변경된다. 이러므로 현대법령의 조문의 문구와 문자는 통상적으로 이해하기 쉽고 피해야 할 것을 강구한다.[344]

또한 입법에서 주의하여야 할 일반법원칙으로 법치행정원칙, 법률의 명확성의 원칙, 평등의 원칙, 비례의 원칙, 신의성실의 원칙, 신뢰의 원칙, 공익의 원칙을 들면서 특히 명확성의 원칙과 관련하여 입법기술상 주의하여야 할 사항의 하나로 법률이 추상개념으로 표시하는 경우에 그 의미가 이해하기 어렵지 아니하고 일반 피규율자가 예견할 수 있고 사법심사를 통하여 확인할 수 있는 것이어야 한다고 하고 있다.

(2) 법령의 순화, 법령의 체계 · 구조 등의 개선

1) 법령의 명칭

법령의 체계 중 법령의 명칭과 관련해서는 제1장 총칙에서 이를 규정한다.

> 제2조 법률은 법, 률, 조례 또는 통칙의 이름을 붙어야 한다.[345]
>
> 제3조 각 기관이 공포한 명령은 그 성질에 의하여 규정, 규칙, 세칙, 방법, 강요, 표준이나 준칙으로 칭할 수 있다.[346]

2) 조문의 구성

조문의 구성과 관련해서는 이 법 제2장(법령의 제정(第二章 法規之制定))에서 규정한다. 구체적인 조문은 다음과 같다.

> 제8조 ① 법조문은 조로 나누어 '제몇조'라는 글자를 붙이고 이를 항, 호, 목으로 나눌 수 있다. 항은 숫자를 붙이지 아니하고 2자의 빈칸을 붙이고 호는 1, 2, 3 등의 숫자를 붙이고 목은 (1), (2), 3) 등의 숫자를 붙이고 표점부호를 붙어야 한다.

344) 羅傳賢, 立法程序與技術, 第6版, 五南出版社, 2014, 16쪽 이하 참조. 이외에 羅傳賢, 立法程序與技術概要, 五南出版社, 2015; 같은 저자, 會與立法技術, 台灣五南圖書出版股份有限公司, 2015; 같은 저자, 立法程序與技術, 五南圖書出版股份有限公司, 2008, 33쪽 이하도 참조.

345) 第2條 法律得定名為法、律、條例或通則。

346) 第3條 各機關發布之命令, 得依其性質, 稱規程、規則、細則、辦法、綱要、標準或準則。

② 전항이 정하는 목을 다시 세분하는 경우에는 1, 2, 3 등의 숫자를 붙이고 제몇목의 1, 2, 3으로 칭한다.[347]

제9조 법령의 내용이 복잡하거나 조문이 상당히 많은 경우에는 제몇편, 제몇장, 제몇절, 제몇호, 제몇목으로 나눌 수 있다.[348][349][350]

(3) 입법지침

그 외에 법령제정작업과 관련하여 행정기관의 지침으로 '중앙[351]행정기관의 법제작업에서 주의하여야 할 사항'(行政機關法制作業應注意事項)(1977년)이 마련되어 있다.[352][353] 이는 모두 8장 20가지 사항(點)[354]으로 되어 있다.[355] 이에 의하면 중앙행정기관의 법제작업은 중앙법규표준법의 규정에 의하여 처리하는 외에 다음에서 정하는 각각의 항을 적절(切實)하게 주의하여야 한다.

법제작업 중 법령의 초안작성(제1장)(法規之草擬)에서 우선 준비작업에서는 정책목표를 파악하여야 한다.[356] 다음으로 초안작성작업(草擬作業)(제2사항)에서도 다음

347) 第8條 法規條文應分條書寫, 冠以「第某條」字樣, 並得分為項、款、目。項不冠數字, 空二字書寫, 款冠以一、二、三等數字, 目冠以（一）、（二）、（三）等數字, 並應加具標點符號。
前項所定之目再細分者, 冠以1、2、3等數字, 並稱為第某目之1、2、3。

348) 第9條 法規內容繁複或條文較多者, 得劃分為第某編、第某章、第某節、第某款、第某目。

349) 제10조 ① 修正法規廢止少數條文時, 得保留所廢條文之條次, 並於其下加括弧, 註明「刪除」二字。② 修正法規增加少數條文時, 得將增加之條文, 列在適當條文之後, 冠以前條「之一」、「之二」等條次。③ 廢止或增加編、章、節、款、目時, 準用前二項之規定。

350) 第10條 修正法規廢止少數條文時, 得保留所廢條文之條次, 並於其下加括弧, 註明「刪除」二字。
修正法規增加少數條文時, 得將增加之條文, 列在適當條文之後, 冠以前條「之一」、「之二」等條次。
廢止或增加編、章、節、款、目時, 準用前二項之規定。

351) 원래의 명칭은 行政機關法制作業應注意事項이었으나 개정에 의하여 '中央'行政機關法制作業應注意事項으로 수정되었다; 다만 부칙(二十)에 의하면 '지방'정부기관의 법제작업도 본 주의사항을 참조하여 처리할 수 있다고 하고 있다.

352) 이는 1977년(民國66年) 2월 8일(行政院台六十六規定第1008號函)에 제정되어 1978년(民國67年) 9월 8일(行政院台六十七規定第 8166 號函), 1980년(民國69年)년 1월 10일(行政院台六十九規定第 0364號函), 1981년(民國70年) 12월 18일(行政院台七十規定第18283號函), 1984년(民國73年) 4월 2일(行政院台七十三規定第4821號函)으로 각각 개정되어 현재에 이르고 있다.

353) 기타 중국 행정원의 법제실무에 관하여는 <http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=BBEC1571472009EF&s=C121319DEAA27D91> 참조.

354) 第一章 法規之草擬(제1사항-제2사항), 第二章 法規草案之格式(제3사항-제4사항), 第三章 行政規則草案之格式(제5사항-제7사항), 第四章 命令之發布(제8사항-제11사항), 第五章 行政規則之分行或發布(제12사항-제13사항), 第六章 作業管制(제14사항-제17사항), 第七章 法規研釋(제18사항-제19사항), 第八章 附則(제20사항)으로 되어 있다.

355) 이외에 행정기관이 법제작업 실무(行政機關法制作業實務)(2011년판), 行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項, 行政院組織改造期間法案整體控管要點, 行政程序法有關法制事項之函釋, 地方制度法有關法制事項之函釋, 全國法規英譯作業規範 등의 관련 규정이 마련되어 있다. 기타 行政院法規委員會 編印, 行政機關法制作業實務, 2011年 12月; 銓敘部編印, 銓敘部法制作業手冊, 中華民國101年 12월 등 참조.

356) 기타 사항은 다음과 같다 : (二) 確立可行作法 : 法規必須就其可行性進行評估, 並採擇達成政策目標最為簡便易行之作法。(三) 提列規定事項 : 達成政策目標之整套規劃中, 惟有經常普遍適用且必須賦予一定法律效果之作為或不作為事項, 方須定為法規, 並應從嚴審核, 審慎處理。下列事項, 不應定為法規 : 1. 行政程序法第159條第2項第1款所定之機關內部一般性規定與第2款之解釋性規定及裁量基準。2.上級機關對下級機關之指示。3.

을 주의하여야 한다.

(一) 구상이 완전할 것을 요한다.[357]

(二) 체계가 분명하여야 한다.[358]

(三) 용어는 간명하고 알기 쉬워야 한다.[359] 법령용어는 간명하고 이해하기 쉬어야 하고 법률용어문체는 친근하고 법률의 통일 사용글자(문구)와 일치하여야 한다.

또한 법의 의미는 명확하여야 하고[360] 명칭은 적당한 것이어야 한다.[361]

다음으로 법령초안의 형식(法規草案之格式)(제2장)과 행정명령(第三章 行政規則草案之格式)과 관련하여 제정안에서는 표제, 전체설명(總說明)[362]과 축조설명을 붙이도록 하고 있다. 개정안(法規修正案)에서도 표제(전체수정, 일부수정, 소수조문수정)과 전체설명, 조문대조표를 붙이도록 하고 있다. 그 외에 명령의 발표에 관한 것[363]과 업무의 관리통제(第六章 作業管制)[364]에 관한 것을 자세하게 규정한다. 또한 법령의 연구해석(第七章 法規研釋)에 관한 규정[365]도 두어 법령해석에 참조하도

機關於其權限範圍內之職務協助事項。(四) 현행법령을 검토하여야 한다.

357) 構想要完整 : 法規應規定之事項, 須有完整而成熟之具體構想, 以免應予明定之事項, 由於尚無具體構想而委諸於另行規定, 以致法規施行後不能貫徹執行 ; 草擬時, 涉及相關機關權責者, 應會商有關機關 ; 必要時, 並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會 ; 有增加地方自治團體員額或經費負擔者, 應與地方自治團體協商 ; 對於法案衝擊影響層面及其範圍, 亦應有完整之評估。

358) 體系要分明 : 制（訂）定、修正或廢止法規, 須就其內容, 認定該法規在整個法規體系中之地位以及與其他法規之關係, 藉以確定有無其他法規必須配合制（訂）定、修正或廢止, 並避免分歧牴觸。

359) 원문은 다음과 같다 : （三）用語要簡淺 : 法規用語須簡明易懂, 文體應力求與一般國民常用語文相切近, 並符合法律統一用字（語）。二、草擬作業은 5개의 항으로 되어 있고 특히 이는 제3항에 해당하는 것이다.

360) (四) 法意要明確 : 法規含義須明瞭確切, 屬授權性質之規定, 其授權目的、內容及範圍, 應具體明確。

361) 이와 관련해서는 （五）名稱要適當 : 制（訂）定法規及修正現行法規時, 宜就其所定內容之重心, 依下列規定定其名稱 : 특히 법률의 명칭으로서 (1)法 : 屬於全國性、一般性或長期性事項之規定者稱之。(2) 律。(3)條例 (4)通則의 구별에 관한 것과 명령에 관한 것으로 (1)規程 (2)規則 (3)細則 (4)辦法 (5)綱要 (6)標準 (7)準則을 각각 구체적으로 구별하여 붙여야 하는 것을 명시한다. 특히 '조례'도 : 屬於地區性、專門性、特殊性或臨時性事項之規定者稱之。

362) 總說明 : 法規制（訂）定案應加具撰一「總說明」, 於序言中說明必須制（訂）定之理由（必要時應包括所用名稱之理由）, 並逐點簡要列明其制（訂）定之要點 ; 同時說明執行所需人員及經費之預估。

363) 가령 정부관보에 등재하도록 하고 있다(八、[1] 發布令不列「受文者」, 應刊登政府公報。[2] 各機關發布命令時, 應具備「發布令」、「送刊政府公報函」、「送立法院函」、「分行相關機關函」, 其由行政院所屬各機關發布者, 應另具「報行政院函」; 由行政院發布者, 視情形另具「復主管機關函」)([ ]는 필자가 붙인 것임).

364) 十四、法規之草擬作業, 應預定進度予以列管, 所擬之法規案, 應由法制單位或指定之專責人員從法律觀點深入研究, 遇有法制疑義時, 得召開會議研商, 並經仔細核對後, 方能陳報行政院審查、核定或發布。

十五、各機關應將已完成公（發）布制（訂）定、修正法規條文及廢止法規名稱登載於各機關之網站, 並依全國法規電腦處理作業規範, 按時將異動情形通報全國法規資料庫。

十六、草擬法律制定、修正或廢止案時, 對於應訂定、修正或廢止之法規命令, 應一併規劃並先期作業, 於法律公布施行後六個月內完成發布 ; 其未能於六個月內完成發布者, 應說明理由並自行評估完成期限陳報行政院, 其延後發布期限不得逾六個月。

十七、各機關應指定法制單位或專責人員建立法規及行政規則個案檔卷, 並彙整其歷次修正資料, 以利查考。

365) 十八、各機關適用法規有疑義時, 應就疑義之法條及疑點研析各種疑見之得失, 擇採適法可行之見解。如須函請上級機關或其他機關釋復時, 應分別敘明下列事項 : （一）有疑義之法條及疑點。（二）各種疑見及其得失分析。（三）擬採之見解及其理由。

록 하고 있다.

그 외에 입법원에서는 통일 법률용어표(法律統一用字表)[366]와 글자통일표(法律統一用語表)[367] 등을 각각 마련하고 있다.[368]

3. 마카오(澳門)

중국의 마카오 행정자치구에서도 법령의 공표와 형식(核准法規的公佈與格式)[369], 내부규정의 제정에 관한 법제도(關於訂定內部規範的法律制度)[370]의 법률이 제정되어 있다. 다만 이는 주로 입법부(立法會)가 특별행정구 기본법(제71조 제1항)에 의하여 제정된 법률로 주로 입법부의 권한과 법령의 제정, 공포, 개정 등에 관하여만 규정하고 있다. 학설은[371] 이해의 용이성(四、易懂性)을 들고 있다. 다만 아직 선진국가의 법제에 비하면 마카오의 입법기술은 부족하다는 자평하기도 한다.[372]

XIV. 소결

이상에서 외국에서의 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 주요한 각국의 사례를 알기 쉬운 법령 만들기 사업의 개요, 알기 쉬운 법령의 순화예, 법령의 체계와 구조 등의 개선과 기타로 나누어 각각 살펴보았다.[373]

366) 中華民國62年3月13日立法院第1屆第51會期第5次會議及中華民國75年11月25日第78會期第17次會議認可; 中華民國104年12月16日立法院第8屆第8會期第14次會議通過新增一則.

367) 62年3月13日立法院（第1屆）第51會期第5次會議認可.

368) 이외에 법제작업에서의 글자사용과 용어사용의 보충사항(三、法制用字、用語之補充)으로 다음을 각각 정하기도 한다. : Δ「定」及「訂」之慣用法 Δ應使用「修正」、「制定」或「訂定」，不使用「修訂」、「修改」或「制訂」。Δ 名詞解釋時，用「所稱」，其他情形用「所定」Δ核定、備查之用法 Δ 於表示「核定」（行政處分）時，不使用「核備」、「備案」等文字。Δ在一定期間內必須行為者，使用「屆期」，不用「逾期」；表達已過一定期限之事實，則使用「逾期」Δ引述條文時，應在條文之後加列「規定」2字，不寫「之規定」Δ序言有「者」字，各款不再使用「者」字，反之亦然 Δ 法規條文不宜太長，立法技術上，可採分項、款、目方式規定，並善用標點符號「、」「，」「；」「。」，以利大眾閱覽及明白。Δ處罰機關之體例; 이외에 입법의 관용어와 구두점 부호(四、立法慣用語詞及標點符號)에 관한 규정도 마련되어 있다.

369) 이는 제3/1999호 법률로서 核准法規的公佈與格式, Aprova a publicação e formulário dos diplomas.로서 원문은 <http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/01/lei03_cn.asp> 참조. 모두 20개조로 되어 있다.

370) 第13/2009號法律：關於訂定內部規範的法律制度 모두 11개 조로 되어 있다. Regime jurídico de enquadramento das fontes normativas internas. <http://bo.io.gov.mo/bo/i/2009/30/lei13_cn.asp>.

371) 이에 대하여는 우선 王凌光, 立法技術標準與澳門立法技術之審視, 一國兩制研究, 2013年 第1期, 113쪽 이하, 특히 114쪽(四,四、易懂性) 참조 <http://www.ipm.edu.mo/cntfiles/upload/docs/common/1country_2systems/2013_1/113.pdf>. 여기서는 입법기술의 기준(표준)으로 학계는 논의가 많지만 기본적으로 適時性、實效性、簡潔性、易懂性、可接受性、體制統一性의 6가지를 다루고 있다.

372) 이러한 점은 王凌光, 앞의 논문, 114쪽 참조.

373) 특히 가능하면 각국의 경우에는 추후의 연구와 참조를 위하여 현재 진행되는 사업 뿐만 아니라 관련규정을 찾아 그 출처를 밝히고 각각의 내용을 간략하게 소개하기도 하였다.

법률용어를 알기 쉬우면서도 명확하고 언어규정에 맞도록 하기 위한 노력은 이미 법령과 공공분야 또는 경우에 따라 민간의 알기 쉬운 언어(영어) 운동과 관련하여 각국에서 이미 시행되고 있고 국제적 차원에서도 이러한 운동이 활발하게 진행되고 있다. 이러한 알기 쉬운 언어나 알기 쉬운 영어운동은 법률가나 공무원 등 특정 직업을 가진 사람이 아니라도 관련된 전문지식을 전혀 가지지 않은 사람이라도 충분히 이해할 수 있는 법령이나 행정문서 등의 공적, 사적의 의사전달 수단을 마련하려는 것으로 우리나라의 알기 쉬운 법령 만들기와 상당히 유사한 것이다.[374][375]

이러한 각국의 알기 쉬운 법령 만들기와 관련해서는 각국의 움직임에 차이가 있다.

우선 영미법계, 특히 영국이나 미국, 캐나다, 호주 등에서는 이를 알기 쉬운 언어나 알기 쉬운 영어 운동으로 전개한다. 특히 미국은 2010년 '알기 쉬운 문서작성에 관한 법'을 제정하고 그에 따른 구체적 지침으로 '2011년 알기 쉬운 언어 지침'을 마련하였다. 또한 영국과 호주, 뉴질랜드 등에서는 기존의 어려운 세법 규정을 '알기 쉽게 고쳐쓰기 작업'을 1990년대부터 시행하였고 이를 다른 분야로 확대하기도 하고 있다. 또한 국가에 따라서 소비자보호법이나 보험법, 회사법 등의 영역에서 이러한 알기 쉬운 언어 작업도 진행되고 있다. 이러한 영미법계에서는 또한 법령의 체계와 개념정의 등의 입법과 관련해서 이른바 해석법이라는 법령을 두고 있고 의회 등에서도 구체적인 법령입안 절차에 관한 지침을 두고 있다. 이러한 것을 통하여 알기 쉬운 법령만들기 작업을 구체적인 법률입안절차에서도 반영하고 있다.[376]

이와 달리 대륙법계 국가에서는 영미법이나 우리 법과 같은 이러한 알기 쉬운 언어나 알기 쉬운 법령이라는 방향에서 진행되지는 아니하지만 전통적으로 전문가의 전유물이던 법령이나 행정문서 등을 현대화하고 일반인이 알기 쉽고 접근하기

374) 특히 알기 쉬운 법령 만들기 작업이 원래의 용어순화에서 점차 법령 전반의 용어와 체계를 검토하고 일반인이 사용하는 양식이나 계약서 등에 대하여도 그 작업영역을 미치는 점에서 그러하다.

375) 경우에 따라서는 현행 알기 쉬운 언어의 현행 작업을 알기 어려운 경우도 있었다. 이는 해당 국가의 최신 자료를 구할 수가 없어서 그런 것이고 이러한 경우에는 자료가 제시하는 한도까지만 해당 국가의 작업을 소개하였다. 향후 각국 별로 좀더 깊이 있고 현행법까지 모두 참조한 포괄적이고 종합적 연구가 있기를 기대한다.

376) 알기 쉬운 법령 만들기와 관련하여 미국의 경우가 많이 연구되고 있으나 연방에서는 주로 알기 쉬운 문서작성법을 중심으로 운영되고 있고 이는 구체적으로 행정문서의 알기 쉬운 문서를 통하여 간접적으로 알기 쉬운 법령 만들기에 기여하고 있다. 기타 주법에서는 주법률(제정법)의 개념정의나 해석관련 일반규정을 두고 또한 입법 매뉴얼이나 지침에서 입법안의 제정에 여러 알기 쉬운 언어로 작성할 것을 규정하고 있다. 우리의 알기 쉬운 법령 만들기 작업을 위해서는 일반적으로 앞의 연방 지침과 함께 각 주의 입법매뉴얼의 비교가 향후 우리 알기 쉬운 법령의 구체적인 방향과 업무를 위한 좋은 지침이 될 것이다. 또한 각 주의 개별법령의 규정 내용도 향후 우리 단행법에서의 알기 쉬운 법령 만들기 작업의 성과반영에 좋은 시사점이 될 것이다.

쉬운 법령으로 만들기 위한 작업을 하고 있다. 가령 프랑스의 경우에 자국어 보호 차원에서 행정양식이나 행정용어를 순화하거나 입법절차에서 용어를 정비하는 지침을 두고 거기에 알기 쉬운 법안작성에 관한 자세한 내용을 두고 있다. 기타 특별위원회를 두어 법령용어 등과 신조어 등을 프랑스어에 어떻게 편입할 것인지에 관하여 체계적이고 지속적인 작업을 하고 있다. 또한 정도의 차이는 있으나 이러한 국가의 언어에서 법령의 내용의 알기 쉬운 정비와 알기 쉬운 용어의 정비를 그 지침으로 하고 있다.[377] 다만 알기 쉬운 내용이나 간결화의 정책을 추진하는 방법과 조직 등에서는 각국마다 그 행정기관이나 법령 제정에서의 연혁과 전통에 따라 그 추진방법에서 각각 차이를 보이고 있다. 다만 이러한 여러 관련규정은 '알기 쉬운 법령 만들기'의 일환으로서 우리나라에서 진행되고 있는 '알법 사업'과 함께 논의되어야 할 입법안 작성 지침(매뉴얼)에서의 논의와 유사하다고 할 수 있고 이러한 각국의 알기 쉬운 입법이나 관련 운동의 경험은 우리의 알기 쉬운 법령 만들기의 현재까지의 성과의 평가와 향후의 방향에 있어 여러 모로 시사점을 준다고 생각된다.

아시아국가로서는 일본은 명치시대의 법령을 최근까지 사용하던 것을 구어화, 평이화, 현대화하여 대부분의 주요한 법령이 알기 쉬운 용어(구어)로 수정하였고 구체적인 입법절차에서도 이러한 알기 쉬운 언어로 하는 작업을 진행하고 있다. 중국과 대만은 이러한 알기 쉬운 법령작업은 없지만 입법법이나 중앙법령표준화법을 통하여 입법에 관한 법전과 조문구성을 규정하고 또한 구체적인 입법지침에서 알기 쉬운 용어로 된 법령을 만드는 것을 권장하고 있다.

본 외국의 입법례는 우리의 '알법 사업'과 동일하거나 유사한 취지를 가지고 이루어지는 외국의 사례, 특히 알기 쉬운 "법령"을 중심으로 논의하였다. 하지만 각국의 알기 쉬운 법령 만들기 사업은 각국의 사정에 따라 광범위하게 공공분야 또는 행정분야의 용어를 알기 쉽게 정비하는 정책과 밀접한 관련이 있고 그렇다면 각국의 알기 쉬운 법령만들기 사업의 연혁(역사)과 이론적 논의 및 구체적인 법령에서의 사업성과 법과대학이나 로스쿨 등의 법조관련이나 법학교육 관련된 것도 같이 살펴보아야 할 것이다. 또한 민간영역의 알기 쉬운 법령이나 행정용어의 정비도 같이 검토되어야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 점은 사정상 살펴보지 못하였고 각국의 알기 쉬운 법령만들기 사업의 실제 예를 중심으로 하여 구체적인 사업성과나 의회(국회) 등의 입법지침이나 관련법령의 내용을 중심으로만 검토하였다.[378] 향

377) 경우에 따라서는 법령의 제정과정에서 그 입법 취지에서 법령의 단순화, 간결화와 알기 쉬운 내용을 추가하기도 한다. 특히 프랑스에서의 최근의 민사법의 개정에서 특히 담보법과 소멸시효, 물권법, 친족법의 개정취지가 그러하다. 일본에서도 이른바 법전의 구어화 작업도 그러하다.

378) 향후 우리의 알기 쉬운 법령 만들기 작업은 단순히 '법령의 정비'에서 법학교육, 법관이나 법집행기관 등의 법조직업이나 행정분야와 법령 관련 분야 더 나아가 알기 쉬운 '국어'의 다방면으로 이러한 운동이 이

후 특히 이 연구를 통하여 간략하게 제시된 개별사항에 대하여는 다시 알기 쉬운 법령 만들기의 각각의 세부주제에 따라 다시 심화된 연구가 필요할 것이다. 향후 우리 나라의 알기 쉬운 법령이 이러한 외국의 여러 입법례를 통하여 영미의 방향으로 갈 것인지 아니면 대륙법계의 방향으로 가야하는지 우리나라의 정책방향의 설정과 관련하여 이러한 것도 중요하다고 생각된다. 적어도 대륙법계국가인 우리 나라에서는 기본적으로 프랑스나 독일과 같은 방향을 기본으로 하면서도 알기 쉬운 언어 운동이 활발한 영미법의 사례를 개별경우에 반영하여야 할 것이다. 기타 아시아권에서는 또한 공용어로서의 한자(漢字) 사용에 관한 용례의 비교연구 등을 통하여 알기 쉬운 법령만들기의 한 분야에 대한 연구도 필요할 것이다.

Ⅹ Ⅴ. 쉬운 언어를 위한 국제학술대회 결과

1. 서설

법령이나 다른 문서 등을 쉽게 표현하려고 하는 활동은 비단 국가기관에서만 행해지는 것은 아니다. 즉 민간인이나 민간기구가 그러한 활동을 하기도 하며, 그러한 민간기구가 국제적으로 결성되어 발표회나 토론회를 열기도 한다. 법령 등을 쉬운 언어로 표현하도록 국제적으로 활동하는 대표적인 임의기구에는 두 가지가 있다. 하나는 PLAIN(Plain Language Association International)이고, 다른 하나는 Clarity이다.

PLAIN은 1993년에 결성된 쉬운 언어(Plain Language) 네트워크이다. 그 네트워크는 쉬운 언어의 지지자들과 전문가들, 쉬운 언어를 위한 기구들로 구성된 자발적인 비영리기구로서 캐나다, 미국, 호주, 뉴질랜드, 핀란드, 영국, 스웨덴, 스페인, 네덜란드 등 세계 여러 나라의 회원들이 참가하고 있으며, 국제학술대회를 격년으로 개최하고 있다.

Clarity는 법률가, 판사 등 각국의 법률 분야에서 쉬운 언어를 사용하기 위하여 헌신하고 있는 사람들로 구성된 비영리 민간단체로서, 쉽고 명확한 법률용어를 사용하기 위하여 「Clarity」라는 학술지를 간행하고 있고, 세미나·회의 등을 정기적으로 개최하고 있다. Clarity는 국제학술대회를 2~3년에 한 번씩 열고 있다.

법제처에서는 2009년 이래 PLAIN과 Clarity의 국제학술대회에 참석하여 발표나

루어져야 각 분야의 시너지 효과가 증대될 것이다.

토론을 해 왔으며, 각 학술대회의 결과를 보고서 형태로 보관하고 있다. 여기서는 그 보고서들에서 우리 연구팀의 연구에 유용한 내용만을 추려 요약·정리하려고 한다.

2. 2009년 PLAIN Conference의 결과

(1) 2009년의 PLAIN Conference는 호주에서 개최되었다.그 학술대회에서 남아프리카공화국 대표는 자신의 국가의 소비자보호법에서 문서 등을 쉬운 언어로 표현하도록 규정한 사실을 발표하였다. 그러면서 그 법에서 쉬운 언어를 위한 지침을 정하고 있음도 언급하였다. 해당 지침의 특기할 사항에 '단어·용법·문장구조에 대한 것', '그림·도표·표제·그 밖에 내용을 읽고 이해할 수 있게 하는 다른 수단의 사용'이 있음을 유의할 필요가 있다.

(2) 2009년 PLAIN Conference 참가단은 뉴질랜드 의회를 방문하여 설명을 들었는데, 그 내용 중 뉴질랜드 의회에서 법률을 쉽게 하기 위해 계산식·도표의 사용을 권장한다는 점, 30단어 이하의 짧은 문장으로 구성하도록 한다는 점이 특히 주의를 끌었다.

3. 2010년 Clarity Conference의 결과

2010년 Clarity Conference는 포르투갈에서 개최되었다.

거기에서 논의된 내용 중 특기사항으로는 긴 문장으로 표현하지 말라는 점(15~20 단어가 적절하다고 함), 쉼표·중간점을 적절히 활용하라는 점을 들 수 있다.

4. 2011년 PLAIN Conference의 결과

2011년 PLAIN Conference는 스웨덴에서 개최되었다.
그 학술대회에서 미국의 「쉬운 글쓰기 법」의 제정·시행에 대하여 발표되었다(2010년 제정, 2011년 시행). 그 법은 모든 문서에 관하여 적용되는 것이나, 법령은 적용대상으로 되어 있지 않다고 한다.

그리고 포르투갈에서는 2010년 10월부터 「쉬운 언어로 된 법령요약문」을 발간해오고 있다고 한다.

5. 2012년 Clarity Conference의 결과

2012년의 Clarity Conference는 미국에서 개최되었다.

그 학술대회 후 참가단은 미국의 조세법령 체계를 조사하였다. 그에 따르면, 미국의 내국세 입법규칙의 조문번호는 내국세 입법의 관련 조문의 번호와 연계하여 일련번호를 부여한다. 가령 내국세 입법의 번호가 '1.234' 이면 그와 관련되는 내국세 입법규칙의 번호는 '1.243-4'와 같은 방식으로 붙이는 것이다. 이러한 방식은 호주의 소득법 체계에서도 취하고 있다고 한다. 즉 소득세법의 조문 변호가 '28-25'이면 그것의 관련 하위법령의 번호는 '28-25.01'로 한다는 것이다.

그런데 이러한 번호 부여 방식에 대하여 법제처 참가단은 여러 가지 사항을 검토해야 한다는 의견을 제시하였다. 그 주요한 것으로는, 가지조문(예: 제5조의 2)의 경우에 복잡함, 법률 위임 사항이 아니고 집행을 위한 시행령·시행규칙 규정은 연계성이 없어서 문제임, 기타 특정 법률규정과 무관한 조문의 처리 문제, 상위법령이 없는 하위 법령의 경우 혼란이 우려됨, 둘 이상의 법률에 따른 하위 법령의 처리 문제 등이 있다.

6. 2013년 PLAIN Conference의 결과

(1) 2013년의 PLAIN Conference는 캐나다에서 개최되었다.

그 학술대회에서는 미국 연방법원 규칙 두 건의 입안 사례가 발표되었다. 그러면서 법을 쉬운 언어로 만들기 위한 체크리스트를 제시하였다. 그 중 특기사항으로는, 읽는 사람 중심의 구성인지, 효과적인 제목을 사용했는지, 짧은 단락과 문장을 사용했는지, 복잡한 내용을 단순화하기 위해 목록과 표를 사용했는지를 들 수 있다.

(2) 법제처 참가단은 PLAIN Conference 참석 후 캐나다 법무부를 방문하여 법령을 알기 쉽게 하려는 캐나다 정부의 노력을 조사하였다. 그 과정에서 그러한 노력의 하나로 「위험물 수송에 관한 규정」[379]의 개정 사례에 대하여 설명을 들었다.

그 규정의 개정시 특기사항은 다음과 같다. 첫째로 그 규정의 각 단락(section) 및 하부 단락(subsection)마다 앞으로 어떤 내용이 규정된 것인지를 요약하여 안내하는 개요(overview)를 게재하였다. 그러면서 그것이 사전 안내 부분임을 분명히

379) 이 규정은 법률과 달리 총독이 임명하는 사람 즉 장관이나 기관장이 제정·개정한다.

하게 하려고 이탤릭체로 작성하였다. 둘째로 간혹 나오거나 어려운 용어에 대해서는 정의가 나오는 단락을 표시하여 쉽게 찾을 수 있도록 규정하였다. 그런데 캐나다 법무부는 용어의 정의 부분은 가능한 한 최소화하고 법령 본문에서 내용이 나오는 부분에 규정하려고 하는 입장에 있다고 한다. 셋째로 필요한 정보를 쉽게 찾기 위해 시각적으로 고려하였다.

7. 2014년 Clarity Conference의 결과

(1) 2014년의 Clarity Conference는 벨기에에서 개최되었다.

그 학술대회에서는 스웨덴 등 사례가 발표되었는데, 스웨덴은 외국어 특히 영어의 남용(전문용어 등)을 막기 위하여 노력하고 있다고 하였다.

(2) 법제처 참가단은 프랑스 의회를 방문하여 여러 정보를 수집하였다. 그 결과 「프랑스어 사용법」이 있고, 거기에서 법령·공문서 등에 외국어 대신 순화된 프랑스어를 사용하도록 하고 있음을 알게 되었다.

8. 2015년 PLAIN Conference의 결과

2015년의 PLAIN Conference는 아일랜드에서 개최되었다.

그 학술대회에서는 '영국 지방정부 옴부즈맨을 위한 결정문 작성'에 대하여도 발표되었는데, 그에 따르면 결정문은 150개 단어로 작성하며 능동사와 일상적인 단어를 사용하도록 하고 있었다.

9. 2016년 Clarity Conference의 결과

(1) 2016년의 Clarity Conference는 뉴질랜드에서 개최되었다. 그 대회는 Clarity와 'Write'[380]가 공동 주최하였다.

그 학술대회의 전체회의에서 호주의 국선 변호인인 Rob Hulls는 구두에 의한 의사소통이 문어(文語)만큼이나 중요하다고 강조하였다. 그리고 캐나다의 변호사인 Sarah McCoubrey는 알기 쉬운 언어는 사회가 갈등을 이해하는 방법을 변화시킬 수 있는 혁명적인 가능성을 제공한다고 하면서, 이러한 변화는 분쟁을 해결하는

380) 'Write'는 정부와 기업이 명확하고 독자 친화적인 의사소통(communication)을 할 수 있도록 도움을 주기 위하여 1989년 Lynda Harris가 설립한 전문적인 서비스 회사이다.

법적 전문 분야에서 일반 시민의 일상적인 상호 작용 관리에 이르기까지 불안, 비용 및 법적 문제의 결과를 최소화할 것이라고 하였다.

(2) 법제처 참가단은 학술대회 후 뉴질랜드 의회법제실(Parliamentary Counsel Office, 이하 'PCO'라 함)을 방문하여 뉴질랜드의 입법 절차 및 PCO의 기능 · 역할을 조사하였다.

그에 따르면, PCO에서는 법령문을 쉽고 명확하게 만들기 위해서 외부 전문가를 채용하였는데, 그 외부 전문가는 법률전문가가 아닌 일반인 또는 언어 전공자로서 법률을 입안할 때에 그가 평가를 하고 있다고 한다. 그리고 그 외부 전문가는 법령의 전체적 구조, 개별 문장의 구조를 검토하고, 읽으면 바로 이해가 되는지, 법령문에서 사용하고 있는 용어가 일상 용어인지 법률 용어인지, 문장의 길이가 지나치게 길거나 짧지 않은지, 한 눈에 알아보기 쉬운지, 글자의 크기, 여백까지도 확인한다고 한다.

또 일반적으로 1개의 법령을 입안하는 경우에 입안자(Drafter)는 1명이고, 입안자가 마련한 초안을 법학을 전공하지 않은 사람이 법리적인 문제와 관계없이 해당 초안을 검토하며, 해당 법령의 입안을 담당하지 않은 다른 입안 업무를 담당자는 사람이 위헌 여부, 다른 법령과의 상충 여부 등 법리적인 문제점을 검토하는 절차를 거친다고 한다.

제5장 '알법 사업'의 발전 방향

Ⅰ. 서설

이제 '알법 사업'이 앞으로 어떻게 진행되어야 할지에 관하여 살펴보기로 한다. 그럼에 있어서는 2단계 '알법 사업'에서 법령을 알기 쉽게 만드는 구체적이고 개별적인 방안을 제시하는 것이 가장 중요하다. 그 방안에 기초하여 장래의 '알법 사업' 계획이 수립되고 집행될 수 있을 것이기 때문이다.

그리하여 아래에서는 먼저 법령을 알기 쉽게 하기 위한 개별적인 방안들을 찾아서 기술하려고 한다. 그때에는 도움을 얻을 수 있는 모든 자료를 참고할 것이다. 그러한 자료로는 무엇보다도 '거시적 평가(질적 평가)'에 해당하는 설문조사가 의미가 클 것으로 생각한다. 전술한 바와 같이, 우리 연구팀은 공법에 해당하는 폐기물관리법과 사법에 속하는 집합건물법에 관하여 각각 법 실무자(후자에 관하여는 일반인 및 법학전공자도 포함됨)와 자문위원에 대하여 설문조사를 마치고 그 결과를 분석 · 정리해 두었다. 그 조사결과는 기존의 설문조사와 비교할 때 조사대상과 내용이 사뭇 다르며, 이 연구에 매우 유용하게 사용될 것이다. 그리고 광범위하게 조사된 주요 외국의 '알법 사업'의 사례도 새로운 아이디어를 얻는 데 도움이 많이 되었다. 또한 PLAIN Conference나 Clarity Conference와 같은 국제학술대회의 결과와 알기 쉽게 정비된 외국의 법령도 참고할 가치가 크다. 그런가 하면 우리 연구팀이 중간 보고회에서 발표한 내용에 대하여 자문위원들과 법제처 담당관들이 제시한 의견과 지적도 아주 유익하였다. 우리 연구팀은 이 모든 참고자료를 두고 여러 차례에 걸쳐 심도 있는 토론을 하여 개별적인 방안을 추출하였다.

법령을 알기 쉽게 만들기 위한 개별적인 방안은 체계 · 구조에 관한 것에서부터 법령용어 순화나 그 밖의 것에 이르기까지 여러 가지가 있을 수 있다. 그런데 이 연구에서 궁극적으로 제안해야 하는 가장 중요한 방안은 - 1단계 '알법 사업'에서 행한 법령 용어 정비 등이 아니고 - 2단계 '알법 사업'에 필요한 것이다. 그렇다고 하여 1단계 '알법 사업'에서 시행했지만 아직도 미진하여 계속해야 할 사항이 있다면,

그것이 1단계 사업에 해당한다는 이유로 제외해서는 안 된다. 그리하여 아래에서는 법령을 알기 쉽게 만드는 개별적인 방안을 - 이 연구에서 가장 중요한 - '법령의 체계 · 구조를 개선하기 위한 개별적인 방안들'과 '법령의 체계 · 구조 외에 법령을 알기 쉽게 하는 다른 방안'으로 나누어 적으려고 한다. 그리고 후자에서는 '법령 순화'와 함께 '법령 편찬시 사용할 수 있는 방안'과 '그 밖의 방안들'을 기술할 것이다.

법령을 알기 쉽게 만들기 위한 개별적인 방안들을 모두 서술한 뒤에는, 그 방안들을 기초로 하여 앞으로 '알법 사업'을 함에 있어서 추진할 과제와 업무 방향을 설명하려고 한다.

Ⅱ. 법령의 체계와 구조를 개선하기 위한 개별적인 방안들

1. 서설

전술한 바와 같이, 이 보고서에서는 법령을 알기 쉽게 만드는 방안을 '법령의 체계와 구조를 개선하기 위한 것'과 '그 밖의 것'으로 나누어 여기서는 먼저 전자에 관하여만 기술하려고 한다. 이 방안이 2단계 '알법 사업' 계획을 위하여 꼭 필요하고, 그리하여 중요한 것임은 앞에서 설명하였다.

법령의 체계나 구조를 개선하기 위한 방안들에는 여러 가지가 있다. 아래에서는 그것들 하나하나에 대하여 살펴보려고 한다. 그럼에 있어서는 각각의 방안에 대하여 ① 해당 개선방안의 개요, ② 그러한 방안을 제시한 이유, ③ 설문조사의 결과 또는 /및 외국의 사례, ④ 구체적인 방안의 내용의 순으로 적을 것이다.

2. 법령의 장 · 절의 배치나 구별의 정비

(1) 개선방안의 개요

법령에 장 · 절 등의 조문의 상위단위를 두는 경우 장 · 절 편성의 논리성과 체계성 및 그 편성에 있어 양적 균형을 검토한다. 장 · 절 편성의 논리성은 각 단위의 구별이 논리적으로 타당한지 여부를 판단하는 것이고, 체계성은 법령의 포괄적인 규율과 구체적인 규율이 맥락상 자연스러운 순서로 정비되어 있는지를 검토하는 것

이다. 여기에는 각 장 · 절에 두어진 조항의 수가 균형적으로 배치되어 있는지를 검토한 후 법령을 이해하는 데에 적절한 조문의 수에 대한 구체적 기준을 마련하는 방법도 포함된다.

(2) 이유

그 동안의 알기 쉬운 법령 만들기 사업이 법령 용어의 순화와 문장의 구조를 다듬는 방안을 중심으로 추진되어 국민들의 법령 접근성을 상당한 부분 제고하였으나, 법령 전체의 구조나 체계 역시 법령을 이해하기 어렵게 만드는 큰 요인임에도 이에 관하여는 정비가 이루어지지 않았다. 그 중 법령의 조문을 일정 상위단위에 배치하는 방법인 장 · 절 편성은 법령의 전체 구조의 골격을 이루고 그 규율내용에 논리적 흐름을 부여하는 것으로 법령의 접근성과 긴밀한 관계가 있다.

법령의 구조에서 각 조문의 상위의 단위로서 장 · 절 등을 두는 경우 이는 법문 전체의 구조를 쉽게 파악할 수 있도록 한다. 장 · 절의 제목을 보는 것만으로도 각 단위에 배치된 조문의 규율내용을 파악할 수 있으며, 나아가 각 조문을 해석하는 데에도 방향성을 제시하여 큰 도움을 준다.

(3) 외국의 사례

비교적 조문이 많은 경우에 조문의 상위단위를 구성할 필요가 있다. 독일 연방 법무부의 「법형식성 핸드북」에 따르면, 조문이 20개가 넘는 법령의 경우에 상위단위를 편성할 필요가 있다고 하면서,[381] 그 단위를 각 부(Titel) · 장(Kapitel) · 절(Abschnitt 및 절의 하부단위로서 Unterabschnitt)로 정한다(연방 각부 공통직무규칙 제42조 제2항 · 별표 제6의 제3호).

스위스의 「입법기술지침」은 조문 30개를 기준으로 절(Abschnitt)을 구성하는 것으로 정하고 있다. 즉 30개 미만의 경우에는 상위단위를 편성하지 않는다. 조문의 상위단위로는 상위로부터 편(Teil) · 부(Titel) · 장(Kapitel) · 절(Abschnitt)이 있다.[382]

프랑스의 「법률과 행정명령의 조문입안지침」은 편 · 장 · 절의 분류를 다음과 같이 정하고 있다.[383] 길거나 여러 주제를 다루는 법령에서는 조문을 편 · 장으로 하고 경우에 따라 절로 재구성할 수 있다. 법전(Code)만은 편 앞에 부(部)(parties)와

381) 법형식성 핸드북(위 각주 33), Rn. 378 f.
382) 입법기술지침(위 각주 119), Rn. 50 f.
383) 조문입안지침(위 각주 84), 3.2.2. Division du texte, Division en titres, chapitres et sections.

권(livres)이 인정된다. 필요하면 하지만 아주 드물게 법전 외에 절은 다시 관(款)으로 세분할 수 있다. 하나의 분류만으로 조문을 잘 배분할 수 있으면 편이 아니라 장으로 한다. 짧거나 단일한 주제의 법문에서는 조로만 편성하는 것으로 충분하다. 동일한 법문에서 장은 절을 하나 또는 수개 포함하거나 포함하지 않을 수 있고 절도 관을 1개 또는 수개 포함하거나 포함하지 않을 수 있다.[384]

뉴질랜드 법개정위원회의 「체계와 문장형태 입법매뉴얼」 보고서에서도 법령은 편(Parts)과 장(Subparts)로 나누는 것으로 하고 있다.[385] 편에는 내용의 체계와 흐름을 쉽게 이해하게 하는 것으로 어느 조문이 다른 조문과의 일관성 있는 관계를 표시해주고 다른 편의 조문과 구분을 보여주는 것으로 숫자와 제목으로 하지만 복잡한 법령은 알파벳 체계를 사용할 수도 있다고 한다.

중국의 입법법에서는 법령의 체계와 조문에 관한 규정을 두고 있다(제61조).[386] 이에 의하면 법률은 내용의 필요에 따라 편 · 장 · 절 · 조 · 항 · 관[387]· 목으로 나눌 수 있다(제61조 제1항). 편, 장, 절, 조의 차례(序号)는 중국어와 숫자를 사용하여 차례에 따라 서술하고 항은 차례를 편성하지 아니하고 호의 차례는 중문과 수자에 괄호를 더하여 사용하여 차례에 따라 서술하고 목의 차례는 아라비아 숫자를 사용하여 차례에 따라 규정한다. 통과된 법률은 차례에 의하여 수정기관과 수정일시를 기재하여야 한다(제2항).

(4) 구체적 방안

편 · 장 · 절의 법령 조문의 상위단위를 배치하는 방안은 해당 법령의 규율범위가 넓어서 일정 단위별로 구분할 필요가 있는 경우에 바람직하다. 따라서 전체 조문의 수가 적은 법령의 경우에는 장 · 절 등의 상위단위의 배치는 필요하지 않다. 입법기술상으로는 이에 대한 구체적 기준(예: 20개 조문 미만의 경우에는 조문만으로 편성)도 마련해야 한다.

장 · 절을 배치하는 경우에는 먼저 각 장이 전체 법령의 규율내용에 비추어

384) 관의 편별체계는 다시 그 밑의 분류로 paragraphes 또는 §으로 하는 것은 회피되어야 한다. 다만 그러한 분류를 추가하는 것이 제안된 조문에서 이미 사용된 것이나 관으로 상당한 조문의 명확하고 논리적인 표현을 하기에 충분하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.
385) 이에 대하여는 New Zealand Law Commission, Report 35 Legislation Manual Structure and Style, 1996 <http://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/projectAvailableFormats/NZLC%20R35.pdf> 참조.
386) 이는 「중화인민공화국 입법법」(中华人民共和国立法法)을 말하고 2000년 제정되어 2015년 개정되었다. 각 조문내용은 <http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/12_3/2015-03/18/content_1930713.htm> 참조. 이에 대하여는 앞의 각주 313의 본문 참조.
387) 다만 중국에서는 항에 해당하는 것을 '관'(款)이라고 하고 호에 해당하는 것을 '항'(项)이라고 한다.

논리적으로 구분이 되었는지를 검토해야 한다. 장의 아래에 있는 절에서 규율되고 있는 내용이 별도의 장으로 편성되어야 할 필요성이 있는지에 대한 판단이 포함된다. 그 후에는 장의 하위단위로서의 각 절의 구분 및 편성과 다시 각 절을 구성하는 조문의 구분 및 편성이 논리성을 갖추고 있는지를 검토한다. 이때 법령의 포괄적인 규정이 구체적인 규율로 그 범위가 점점 좁아지고 있는 맥락상 그 순서에 있어 체계성을 갖추고 있는지도 판단하여야 한다. 그리고 전체 법령의 체계적 측면에서 장 · 절 편성에 있어 장 · 절에 포함된 조문의 수가 각 장 · 절간에 큰 차이가 없이 양적 균형을 갖추고 있는지도 검토해야 한다. 이때 한 장 또는 절에 둘 수 있는 적절한 조문의 수에 대하여 구체적 기준을 마련하는 것이 입법기술상 지침이 될 수 있다.

3. 법령의 본칙 앞에 목차를 두는 방안

(1) 개선방안의 개요

법령의 조문 전체 또는 조문의 상위단위 중 일부분(장 · 절)의 목차를 작성하여 법령의 본칙의 앞부분에 두는 방안은 그 법령을 읽는 사람이 법령의 규율대상과 내용을 한 눈에 파악할 수 있도록 하고 법령에서 찾고자 하는 조문을 쉽게 찾는 데에 큰 도움이 된다. 이와 관련하여 현재 법제처의 국가법령정보센터에서 제공하는 법령제공 서비스는 각 법령마다 정보 검색자가 원하는 단위를 선택하여(조문별로 또는 편 · 장 · 절 별로) 법령 전문의 왼쪽에서 목차를 볼 수 있도록 하는 시스템을 갖추고 있다. 법령의 본칙 앞에 목차를 두는 방안은 이와 같은 온라인상에서 제공하는 법령 편찬의 장점을 활용하는 것으로, 법령 조문의 목차를 법령의 형식 내로 편입시키는 방안이다. 그 방안으로는 법령의 조문 전체의 목차를 두는 방법이 있고, 조문의 상위단위 중 일부분(장 · 절)만의 목차를 두는 방법이 있다.

(2) 이유

우리의 법률이나 법규명령의 체제는 제명 · 본칙 · 부칙으로 구성된다. 본칙은 법령이 규율하는 주된 내용을 정하는 부분으로 본칙의 조문으로 이루어졌으며, 부칙은 본칙에 따르는 공포 · 시행 · 경과조치 등을 정하는 부분이다. 즉 법령을 읽을 때에 접하는 체제는 법령의 제명 이후 본칙을 구성하는 수많은 조문이 나열되고 마지막 부분에 부칙이 기술되는 형식으로 법령 전반의 체제를 한 눈에 보아 알 수

있는 도식화된 모습이 전혀 아니다. 전체 조문의 수가 많지 않은 법령의 경우에는 전체 내용을 파악하거나 법령 중 찾고자 하는 내용을 규율하는 조문을 찾는 데에 큰 어려움이 없으나, 전체 조문이 많은 법령은 조문을 처음부터 읽어나가야 하는 수고를 해야만 하고 이는 몇 개의 조문을 읽기도 전에 피로감을 느끼게 하여 법을 읽는 것 자체를 어렵게 하는 요인이다.

법률이나 법규명령의 목차를 조문 전체의 앞에 두게 되면 전체 내용을 조망할 수 있고, 특히 법령이 각 조문의 상위단위인 장 · 절 · 편 등으로 구성되는 경우에는 더욱 유용하다. 또한, 법령을 읽는 사람이 찾고자 하는 정보를 쉽게 찾을 수 있는 검색 기능도 가진다.

(3) 설문조사 결과

【2】 이 법률의 맨 앞에 법조문 전체의 목차를 둔다면, 법률의 전체 내용을 파악하는 데에 도움이 된다고 생각하십니까?

① 도움이 되지 않는다 (　　)
② 도움이 된다 (　　)
③ 크게 도움이 된다 (　　)

위 설문에 대하여 폐기물관리법을 대상으로 한 설문조사의 응답자 중 폐기물 사업자 14인 중 14인이, 담당 공무원 14인 중 13인이 '도움이 된다'고 응답하였다. 집합건물법을 대상으로 한 응답자 중 아파트관리소장 10인 중 10인 전부가, 일반인 14중 13인이, 법학 전공자 10인 중 전부가 '도움이 된다'거나 '크게 도움이 된다'고 하였다.

두 법에 대하여 자문위원 5인 '크게 도움이 된다' 또는 '도움이 된다'고 응답하였으며, 중간보고회에서 의견조사를 한 결과 참석한 자문위원 및 법제처 담당자 7인 모두 목차를 두는 방안에 찬성한다고 하는 의견을 제출하였다.

(4) 외국의 사례

독일의 경우에 위 '장 · 절의 배치나 구별의 정비' 부분에서 기술한 바와 같이 20개 조문이 넘는 법령에서는 상위단위를 편성하고, 그 경우 목차를 둔다. 즉 20개 미만의 조문으로 구성된 법령의 경우에는 목차를 두지 않는다. 그러나 20개 이상의 조문을 두는 법률이라면 목차는 전문(前文)(Eingangsformel) 뒤에 위치하는 법률

의 체제에 속하는 부분이다.[388]

스위스의 경우에 조문이 12개 미만인 경우에는 목차를 두지 않는다. 조문이 30개 이상인 경우 상위단위인 절을 구성하고, 그 상위단위로 장 · 부 · 편을 둔다. 이 경우 아라비아 숫자로 번호를 매기고 각 단위의 제목으로 목차를 구성한다.[389]

프랑스의 경우에 다양한 형태의 목차를 인정한다.[390] 이에 의하면 법조문의 목적에 따라 목차가 작성되어야 하지만 전형적인 목차는 없고 각각의 조문은 그 목적에 적합한 방법으로 구성되어야 한다. 다만 몇 가지 범주의 조문에서의 인정된 목차와 기타의 경우 등을 제시한다.

영국, 호주나 뉴질랜드도 오늘날에는 대부분의 법령에 목차를 제시하고 개별조문을 두고 있다. 가령 영국의 2013년 명예훼손법(Defamation Act 2013) 참조.

중국에서는 입법법의 시행을 위한 입법기술에 관한 규정(1)에서는 법령에 편장절을 두는 경우에 항상 그 조문 앞에 목차(目录)를 두도록 하고 구체적인 예시도 같이 규정하고 있다.[391] 이 목차에는 편장절만 두고 조、항、호 등은 두지 아니한다(제1항목).

대만에서는 중앙법령표준법(中央法規標準法)에서 편장절과 조문에 관한 규정을 두고 있다.[392] 이에 의하면 법령의 내용이 복잡하거나 조문이 상당히 많은 경우에는 제몇편, 제몇장, 제몇절, 제몇호, 제몇목으로 나눌 수 있다(제9조). ① 법조문은 조로 나누어 '제몇조'라는 글자를 붙이고 이를 항, 호, 목으로 나눌 수 있다. 항은 숫자를 붙이지 아니하고 2자의 빈칸을 붙이고 호는 1, 2, 3 등의 숫자를 붙이고 목은 (1), (2), 3) 등의 숫자를 붙이고 표점부호를 붙어야 하고(제8조 제1항), 이 목을 다시 세분하는 경우에는 1, 2, 3 등의 숫자를 붙이고 제몇목의 1, 2, 3으로 칭한다(제2항).

(5) 구체적인 방안

1) 목차를 작성할지 여부 결정

법령의 전체 길이가 길지 않고, 장 · 절 등의 조문의 상위단위를 두지 않은 조문으로만 구성된 법령의 경우에는 목차를 반드시 두어야 할 필요는 없다. 그리하여 예컨대 조문이 12개 또는 20개 미만인 경우에는 목차를 작성하지 않아도 되는 것으로 그 기준을 정할 수 있다.

388) 법형식성 핸드북(위 각주 33), Rn. 358 f.
389) 입법기술지침(위 각주 119), Rn. 50 ff.
390) 조문입안지침(위 각주 92 다음의 본문), 3.2.1 Différents types de plan.
391) 이는 입법법의 시행을 위한 입법기술에 관한 규정으로 전국인민대표대회 상무위원회 법제업무위원회의 「2009년 입법기술규정(시행)(1)」(立法技术规范(试行)(一)(2009)과 「2011년 입법기술규정(시행)(2)」(立法技术规范(试行)(二)(2011)가 있다. 이에 대하여는 앞의 각주 317의 본문 참조.
392) 대만의 입법절차와 법령체계에 관한 기본법으로 「중앙법령표준법」(中央法規標準法)(1970년 제정, 2004년 개정)이 있다. 앞의 각주 339의 본문 참조.

2) 모든 조문의 목차 또는 일부 상위단위의 목차를 작성할지 여부 결정

장 · 절 등의 조문의 상위단위로 법령의 본칙을 구성하여 조문을 배치하는 경우에는 일단 조문이 많은 경우에 그렇게 한다. 그리하여 이 경우에 장 · 절의 단위와 하위의 조문을 모두 목차에 둘지 아니면 장 · 절까지만 목차에 둘지를 결정해야 한다. 이 경우 장 · 절 등 구성단위에 별도의 제목을 붙여야 한다.

법령 전체의 구성, 가장 작은 구성단위인 조문 그리고 별지 등 법령 내용의 전체를 모두 포함하는 목차를 작성하는 경우에는 법령이 어떤 체계로 구성되어 있는가를 보여주는 장점이 있지만, 민법과 같이 조문수가 많은 법률의 경우에는 목차만으로도 너무 길어져서 한 눈에 내용을 파악하기 어렵게 되는 단점이 있다.

이에 반하여, 조문수가 많은 법령의 장 · 절 등 상위단위만을 목차에 포함시키는 경우에는 구성단위 별로 법조문의 내용을 파악하는 데에 도움을 되지만, 구체적 내용을 다시 본문에서 찾아보아야 하는 수고를 해야 하는 단점이 있다.

이와 관련하여서는 구체적 · 개별적 법령의 조문수와 구성단위별 길이 등을 고려하여 어느 단위까지를 목차에 포함시킬지를 결정해야 한다. 그런데 특별한 사정이 없는 한 모든 조문의 목차를 작성하는 것이 바람직하다.

4. 정의규정이 지나치게 포괄적이거나 불명확한 경우 정비

(1) 서설

정의규정이란 특정한 법령에서 사용되는 용어의 의미를 미리 명확하게 한정해주는 규정을 말한다. 입법자는 이 정의규정에 의해 용어의 의미, 그리하여 규율의 범위를 한정하게 된다. 그러므로 이러한 정의규정은 - 만약 그것이 필요하다면 - 당연히 그 내용이 구체적이고 명확해야 한다. 그런데 실제의 정의규정 가운데에는 그 내용이 포괄적이거나 불명확한 경우도 있다. 그러한 경우에 정의규정을 그대로 두어도 무방한지 문제된다.

[정의규정의 예]

폐기물관리법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "폐기물"이란 쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다.
2. "생활폐기물"이란 사업장폐기물 외의 폐기물을 말한다.
3. "사업장폐기물"이란 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 또는 「소음·진동관리법」에 따라 배출시설을 설치·운영하는 사업장이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업장에서 발생하는 폐기물을 말한다.
4. "지정폐기물"이란 사업장폐기물 중 폐유·폐산 등 주변 환경을 오염시킬 수 있거나 의료폐기물(醫療廢棄物) 등 인체에 위해(危害)를 줄 수 있는 해로운 물질로서 대통령령으로 정하는 폐기물을 말한다.
5. "의료폐기물"이란 보건·의료기관, 동물병원, 시험·검사기관 등에서 배출되는 폐기물 중 인체에 감염 등 위해를 줄 우려가 있는 폐기물과 인체 조직 등 적출물(摘出物), 실험 동물의 사체 등 보건·환경보호상 특별한 관리가 필요하다고 인정되는 폐기물로서 대통령령으로 정하는 폐기물을 말한다.

5의2. "의료폐기물 전용용기"란 의료폐기물로 인한 감염 등의 위해 방지를 위하여 의료폐기물을 넣어 수집·운반 또는 보관에 사용하는 용기를 말한다.

5의3. "처리"란 폐기물의 수집, 운반, 보관, 재활용, 처분을 말한다.

6. "처분"이란 폐기물의 소각(燒却)·중화(中和)·파쇄(破碎)·고형화(固形化) 등의 중간처분과 매립하거나 해역(海域)으로 배출하는 등의 최종처분을 말한다.
7. "재활용"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 활동을 말한다.
   가. 폐기물을 재사용·재생이용하거나 재사용·재생이용할 수 있는 상태로 만드는 활동
   나. 폐기물로부터 「에너지법」 제2조제1호에 따른 에너지를 회수하거나 회수할 수 있는 상태로 만들거나 폐기물을 연료로 사용하는 활동으로서 환경부령으로 정하는 활동
8. "폐기물처리시설"이란 폐기물의 중간처분시설, 최종처분시설 및 재활용시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.
9. "폐기물감량화시설"이란 생산 공정에서 발생하는 폐기물의 양을 줄이고, 사업장 내 재활용을 통하여 폐기물 배출을 최소화하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "구분소유권"이란 제1조 또는 제1조의2에 규정된 건물부분[제3조제2항 및 제3항에 따라 공용부분(共用部分)으로 된 것은 제외한다]을 목적으로 하는 소유권을 말한다.
2. "구분소유자"란 구분소유권을 가지는 자를 말한다.
3. "전유부분"(專有部分)이란 구분소유권의 목적인 건물부분을 말한다.
4. "공용부분"이란 전유부분 외의 건물부분, 전유부분에 속하지 아니하는 건물의 부속물 및 제3조제2항 및 제3항에 따라 공용부분으로 된 부속의 건물을 말한다.
5. "건물의 대지"란 전유부분이 속하는 1동의 건물이 있는 토지 및 제4조에 따라 건물의 대지로 된 토지를 말한다.
6. "대지사용권"이란 구분소유자가 전유부분을 소유하기 위하여 건물의 대지에 대하여 가지는 권리를 말한다.

(2) 선결문제

1) 정의규정과 약칭규정의 구별

정의규정과 유사하지만 다른 것으로 약칭규정이 있다. 약칭규정은 특정한 법령에서 길게 설명된 개념을 간략하게 줄여서 표현해주는 규정을 말한다. 이러한 약칭규정에서는 - 정의규정에서와 달리 - 원칙적으로 어떤 개념의 범위를 한정해야 하는 문제는 생기지 않는다. 그것은 이미 개념은 논란이 됨이 없이 확정되어 있는데, 그 표현이 너무 길어서(또는 여러 개념을 포괄하기 위해서) 단지 그것을 줄여서 표현해주는 규정일 뿐이다.

[약칭규정의 예]

폐기물관리법

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ④ 국가는 폐기물 처리에 대한 기술을 연구·개발·지원하고, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 및 시장·군수·구청장이 제1항과 제2항에 따른 책무를 충실하게 하도록 필요한 기술적·재정적 지원을 하며, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 간의 폐기물 처리사업에 대한 조정을 하여야 한다.

제5조(폐기물의 광역 관리) ① 환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 둘 이상의 시·도 또는 시·군·구에서 발생하는 폐기물을 광역적으로 처리할 필요가 있다고 인정되면 광역 폐기물처리시설(지정폐기물 공공 처리시설을 포함한다)을 단독 또는 공동으로 설치·운영할 수 있다.

집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률

제9조(담보책임) ① 제1조 또는 제1조의2의 건물을 건축하여 분양한 자(이하 "분양자"라 한다)와 분양자와의 계약에 따라 건물을 건축한 자로서 대통령령으로 정하는 자(이하 "시공자"라 한다)는 구분소유자에 대하여 담보책임을 진다. 이 경우 그 담보책임에 관하여는 「민법」 제667조 및 제668조를 준용한다.

② 제1항에도 불구하고 시공자가 분양자에게 부담하는 담보책임에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있으면 시공자는 그 법률에서 정하는 담보책임의 범위에서 구분소유자에게 제1항의 담보책임을 진다.

이와 같이 약칭규정은 정의규정과 그 목적과 의미가 다르다. 다만, 경우에 따라서는 특정한 규정이 약칭규정인지 정의규정인지 구별하기 어려운 상태에 있을 수는 있다. 그런데 그러한 규정이 있다고 하여 약칭규정과 정의규정을 하나로 합할 수는 없다.

정의규정과 약칭규정이 목적과 그 모습이 다르지만 때로는 그것들을 유사하게 취급하여야 할 수는 있다. 이 연구에서 논의하는 개선방안의 경우가 그러하다.

2) 정의규정이 과연 필요한가?

생각하기에 따라서는 법령에 굳이 정의규정이 있어야 하는지 의구심을 가질 수도 있다. 그러나 어떤 경우에는 구체적인 법령이 해당 용어를 매개로 하여 어떠한 사항까지 규율해야 하는지를 확정해야 할 필요가 있다. 예를 들면 민법 제98조는 "본법에서 물건이라 함은 유체물 및 전기 기타 관리할 수 있는 자연력을 말한다"고 규정하여, 유체물 및 자연력이 아닌 것, 가령 권리를 물건에서 제외하고 있으며, 자연력일지라도 관리할 수 없는 것 역시 민법상 물건으로 다루지 않도록 하고 있다. 이와 같이 정의규정은 단순히 어떤 용어의 의미를 정해주는 것을 넘어서 법령의 적용범위를 한정해주는 등 그 밖의 기능도 하고 있다.

그런가 하면 용어의 의미가 처음부터 명확하지 않은 경우에는 법률규정으로 그 의미를 명확하게 만들 필요가 있다. 이 경우에는 정의규정이 본래의 기능을 하는 것이라고 할 수 있다.

설문조사에서도 법령에서 정의규정이 법률의 내용을 이해하는 데 도움이 되는지를 묻는 질문에 대다수의 응답자가 도움이 된다고 하였다. 구체적으로 말하면, 폐기물관리법상의 정의규정에 대하여 폐기물사업자 14인 중 12인과 담당 공무원 14인 중 12인이, 집합건물법상의 정의규정에 대하여 아파트관리소장 10인 중 그 전부, 일반인 14인 중 10인, 법학전공자 10인 중 전부가, 위 두 법에 대하여 자문위원 5인 전부가 도움이 된다거나 크게 도움이 된다고 하였다.

(3) 개선방안의 개요

정의규정이 한정적이지 않고 지나치게 포괄적이거나 명확하지 않을 경우에는 그 규정을 정비하여 구체적으로 명확하게 개선해야 한다.

(4) 이유

전술한 바와 같이, 정의규정은 특정한 법령의 적용범위를 한정해 주거나/아울러 용어의 의미를 분명하게 해주는 기능을 가진다. 그런데 정의규정이 불명확하거나 너무 포괄적이면 정의규정의 두 기능 중 어느 하나나 둘 모두를 실현시킬 수 없다. 그 결과 법령의 내용을 오히려 혼란스럽게 하게 된다. 따라서 정의규정의 기능을 온전하게 살리고 법령의 내용을 분명하게 나타내주려면 지나치게 포괄적이거나 불명확하게 규정하지 않도록 해야 한다. 그러한 경우에는 보다 구체적으로 명확하게 정비할 필요가 있는 것이다.

(5) 설문조사 결과

설문조사에서는 정의규정의 내용이나 조문의 수에서 충분하지 않다면 어떤 점이 보완되어야 한다고 생각하는지 서술형으로 물어보았다.

【3-2】 개념정의가 내용이나 조문의 수에서 충분하지 않다면 어떤 점이 보완되어야 한다고 생각하십니까?

▶ 충분하지 않은 이유:

▶ 보완되어야 할 사항:

이와 관련하여 폐기물관리법에 대하여 폐기물사업자와 담당 공무원들은 폐기물에 관한 정의가 세분화되어 있지 않고 불명확하고 너무 포괄적이라고 하면서, 정의가 세분화되어야 하고 범위가 구체적이어야 할 것이 필요하다고 하였다. 그리고 집합건물법에 대하여 아파트관리소장 및 법학전공자는 정의가 구체적이지 않으며 보완될 필요가 있다고 하였다.

(6) 구체적인 방안

정의규정이 지나치게 포괄적이거나 불명확한 경우에 어떻게 개선해야 하는지는 일반론으로만 말할 수 있다. 즉 표현을 명확하고 구체적으로 해야 하는 것이다. 어느 정도로 표현해야 명확하고 구체적인지는 개별적인 정의규정에 대하여 판단하는 수밖에 없다. 그리고 폐기물관리법에 두어져 있는 폐기물의 정의는 관련 법 실무자들이 폐기물의 종류가 더욱 세분되어야 한다고 한다. 그러한 경우처럼 정의된 용어의 종류가 불충분한지, 그리하여 더 세분되어야 하는지도 개별적인 정의규정에 대하여 판단해야 한다. 그런데 설문조사에서도 드러난 바와 같이, 특히 전문 분야의 경우에 법 실무자들이 정의규정이 불충분하다고 여기므로, 법령 중의 정의규정을 전체적으로 살펴보고 그 규정이 부족하거나 불명확한 때에는 명확하고 구체적인 규정을 충분하게 두도록 조치할 필요가 있다.

5. 약칭규정이 부적당한 경우의 정비

(1) 약칭규정의 의의와 필요성

약칭규정이란, 앞에서 언급한 바와 같이, 특정한 법령에서 길게 설명된 개념을 간략하게 줄여서 표현하는 규정이다. 구체적으로는 법률의 앞부분에서 자세하게 또는 길게 열거하여 규정한 뒤 그 바로 다음에 괄호로 '(이하 "○○"이라 한다)'라고 표시한다. 그러고 난 뒤에는 이 줄인 명칭 즉 약칭만 사용한다.

만약 이러한 약칭을 사용하지 않으면 법령에서 길게 설명 또는 열거된 개념을 계속 사용해야 하는 불편이 따르게 된다. 또한 그럴 경우 법령을 보는 사람은 지루함을 느낄뿐더러 그 표현 때문에 전체적인 내용을 쉽게 파악하지 못하여 불편할 수도 있다. 여기서 약칭이 필요하게 됨을 알 수 있다.

그러면 약칭이 사용될 경우 법령을 매우 어렵게 느끼게 될까? 우리 연구팀이 한 설문조사에 의하면 약칭을 사용하는 경우에 어렵다고 느끼는 빈도가 비교적 적은 것을 볼 수 있다.

【4】 이 법률의 앞부분에서 서술하고자 하는 사항을 자세하게 규정한 뒤 그 바로 다음에 괄호로 '(이하 '00'라고 한다)'라고 줄여서 규정하는 경우가 있습니다. 그리고 그 후에는 이 약칭만을 사용합니다. 이 경우 약칭을 사용한 조문을 볼 때 이해하기 어렵거나 자세한 내용이 서술되어 있지 않아서 오해하게 됩니까?

<예시> 폐기물관리법 제4조 제4항·제5조 제1항, 집합건물법 제9조 제1항·제2항

① 어렵지 않고 오해하지도 않는다 (　　)

② 어렵거나 오해한다 (　　)

③ 매우 어렵거나 오해한다 (　　)

④ 기타 (　　)

※ 위 ② 또는 ③으로 답한 경우에는 【14-1】문항에 답해 주십시오.

구체적으로는 폐기물관리법에 대하여 폐기물사업자는 10인 중 6인이, 담당 공무원은 14인 중 6명만이, 집합건물법에 대하여 아파트관리소장은 10인 중 2인, 일반인은 14인 중 4인, 법학전공자는 10인 중 4인만이 어렵거나 오해한다고 하였다. 다만, 자문위원은 5인 중 4인이 어렵거나 오해한다고 답하여 놀라웠다. 그런데 그렇게 의견을 제시한 자문위원 중에는 그래도 약칭 사용을 안 할 수는 없다고 한 분도 있다.

(2) 개선방안의 개요

약칭규정의 사용은 불가피하다고 할 수 있는데, 약칭규정이 부적당한 경우에는 그것을 적절하게 정비해야 한다. 약칭규정이 부적당한 경우란 약칭이 일반 의미상 원래의 용어 또는 설명과 거리가 멀거나 지나치게 축약한 것이거나 이질적인 여러 가지를 무리하게 하나로 묶어 놓은 것과 같이 약칭과 그것이 의미하는 바가 상응하다고 보기 어려운 경우를 가리킨다. 그와 같은 경우에는 사정에 따라 약칭을 바꾸거나 약칭을 길게 하거나 이질적인 것 여럿을 나누어 규정하는 등의 방법으로 약칭이 축약 전의 것을 적절하게 표현해 주도록 해야 한다.

(3) 이유

약칭과 그것이 표현하고 있는 본래의 것이 거리가 먼 경우처럼 부적당한 때에는, 본래의 것을 항상 의식하고 있지 않는 한, 약칭을 오해하여 법령의 내용을 실제와 다르게 이해할 가능성이 크다. 그리고 때로는 그 오해를 기반으로 한 뒤 그 위에 법령의 다른 내용을 더하여 법령의 내용을 더욱 잘못 파악하게 되기도 한다. 그와 같은 일이 생기지 않게 하려면 약칭이 부적당한 경우에는 약칭규정을 정비하여야 한다.

(4) 구체적인 방안

개별적인 약칭규정에서 약칭이 부적당한지를 살피려면 먼저 약칭의 일반적인 의미와 그 규정에서 가리키는 본래의 의미를 비교해 보아야 한다. 그 결과 그 두 의미의 차이가 지나치게 크면 일단 부적당한 것으로 판단할 수 있다. 그리고 그러한 경우에는 적절한 약칭으로 수정해야 한다.

6. 정의규정의 표시문제

(1) 개선방안의 개요

법령의 앞부분에 정의규정을 두고 있는 경우에 법령의 뒷부분에서 정의규정에서 정의된 용어가 나타나는 때에는 그 용어가 정의규정에서 정의된 용어임을 쉽게 알 수 있도록 할 필요가 있다. 그러지 않으면 정의규정이 있음을 모르고 용어를 문자 그대로의 객관적인 의미로 해석하거나 오해할 가능성이 크기 때문이다. 그런데

구체적으로 어떤 방법으로 정의규정이 있음을 표시할 것인지는 아래에서 논의하기로 한다.

(2) 이유

현재의 법령은 앞부분에 정의규정을 두고 그 정의규정에 따른 용어가 어디에 나오는지를 표시하지도 않고, 또 후에 해당 용어가 나오는 때에도 그것에 관하여 정의규정이 있는지에 대하여 전혀 표시하지 않고 있다. 따라서 어느 용어에 대하여 정의규정이 있는지를 알려면 먼저 법령의 첫 부분을 보고 정의규정의 유무를 살펴보아야 한다. 그리고 정의규정이 있을 때에는 정의규정에 있는 용어들을 유심히 보고 그것들을 잊지 않은 채 법령의 관련 부분을 보고서 혹시 정의규정에 있었던 용어이면 그 용어를 정의규정에 따라 이해해야 한다.

만약 그렇게 하지 않고 법령을 볼 때 다짜고짜 관련 규정만을 찾아보면, 정의규정이 있는 용어의 경우에는, 그 의미를 오해할 가능성이 크게 된다. 설사 정의규정이 있음을 알고 그 규정을 훑어보았더라도 그 규정들 모두를 충분히 기억하지 못하고 있으면 역시 같은 결과가 생기게 된다.

그러한 일이 생기지 않게 하려면 해당 용어가 나올 때 그에 관하여 정의규정이 있다는 사실을 알리거나 또는 정의규정에서 그 규정에 따른 용어가 나오는 곳을 지시해 줄 필요가 있다. 그리하여 여기의 개선방안이 필요하게 된다.

(3) 설문조사의 결과 및 외국의 예

1) 설문조사 결과

설문조사에서, 정의규정을 둔 후 그에 해당하는 용어를 사용하는 경우에 개별 조문의 이해가 어려운지를 물었다.

【3-3】 법률의 앞부분에서 정의규정을 둔 후, 뒷부분의 개별 조문에서 그 용어가 사용되는 경우에 앞의 정의규정에서의 개념정의로 개별 조문을 이해하는 데에 어려움이 있습니까?

① 있다 (　　)　② 없다 (　　)　③ 기타 (　　)

그랬더니 폐기물관리법에 관하여 폐기물사업자 14인 중 12인, 담당 공무원 14인 중 12인이, 집합건물법에 관하여 아파트관리소장 10인 중 5인, 일반인 10인 중 5인, 법학전공자 10인 중 5인이, 두 법 모두에 관하여 자문위원 5인 중 4인이 어렵다고

답하였다.

다음에 위의 설문에서 어렵다고 한 경우에 보완할 수 있는 방법에 대하여 물어보았다.

※ ①의 경우, 다음의 어떤 방법으로 보완할 수 있다고 생각하십니까? (　　)

① 앞에서 정의한 용어가 개별 조문에 사용되는 경우 고딕체나 별도의 기호로 표시한다.

② 개별 조문에 사용된 용어의 뒤에 괄호로 정의규정(조와 항)을 표시한다.

③ 개별 조문에 사용된 용어를 각주처리한 후 정의규정을 표시한다.

④ 정의규정의 끝에 괄호로 정의규정에서 규정한 용어가 나오는 조문을 열거한다.

⑤ 기타의 방법: (　　)

그 결과 폐기물관리법에 관하여 폐기물사업자는 '용어의 뒤에 괄호로 정의규정을 표시한다'는 의견(6/12), 담당 공무원은 '용어에 각주 처리를 한다'는 의견(7/14)이 가장 많았고, 집합건물에 관하여 아파트관리소장과 일반인은 '각주 처리' 의견이 가장 많았고, 법학전공자는 '용어에 고딕체나 기호를 사용한다'는 의견과 '각주 처리' 의견이 동일하였다. 그리고 자문위원은 4인 중 2인이 '용어에 고딕체나 기호를 사용한다'는 의견이었다.

한편, 중간보고회에서는 자문위원 및 법제처 담당관 8인 중 4인이 '용어의 뒤에 괄호로 정의규정을 표시한다'는 의견을 지지하였다.

2) 외국의 사례

캐나다의 「위험물 수송에 관한 규정」에서는 간혹 나오거나 어려운 용어에 대하여 정의가 나오는 단락을 표시하여 쉽게 찾을 수 있게 하고 있다. 이는 위 설문에서 '개별 조문에 사용된 용어의 뒤에 괄호로 정의규정을 표시한다'는 안과 동일하다.

(4) 구체적인 방안

정의규정이 있는 경우에 그 정의규정 다음에 개별 용어가 나오는 규정을 표시하든, 개별 조문의 용어 다음에 정의규정의 조와 항을 표시하든, 아니면 정의규정에서 다루고 있는 용어를 고딕체로 하든지 각주를 붙이든, 어느 것이나 법령의 모습으로서 바람직하지는 않다. 또한 어떤 방식으로 하든 표시에 누락이 있을 경우에 법적으로

어떻게 취급되어야 하는지도 문제이다. 그런데 그러한 약간의 어려움이 있다고 하여 알기 쉽게 하는 방안을 포기하는 것은 현명한 태도가 아니다. 현재의 검색 기능을 생각하면 더욱 그렇다. 따라서 현재까지는 해오지 않고 법령 자체로서는 바람직하지 않을지라도 정의규정이 있음을 알려서 해당 용어의 의미를 오해하지 않고 올바르게 이해하게 할 필요가 있다.

그러면 구체적으로 어떤 방안으로 할 것인가? 설문조사에서 제시한 네 가지 안, 즉 ① 개별 조문의 용어를 고딕체로 처리하거나 별도의 기호로 표시하는 안, ② 개별 조문의 용어 뒤에 괄호로 정의규정(조와 항)을 표시하는 안, ③ 개별 조문에 사용된 용어를 각주 처리한 뒤 정의규정을 표시하는 안, ④ 정의규정의 끝에 괄호로 해당 용어가 나오는 조문을 열거하는 안은 모두 장단점이 있다. 그런데 이 경우에 가장 중요한 것은 해당 용어를 보면서 그 용어에 정의규정이 있음을 알게 하는 것이다. 그 점에서 ④안의 경우에는 법령을 보는 사람이 정의규정의 존재를 모를 가능성이 크다. 그리고 ①안의 경우에는 우선 법령을 보는 사람이 고딕체나 기호의 의미를 알아야 하고 그 뒤에는 다시 정의규정이 어디에 있는지 찾아보아야 하는 번거로움이 있다. 그 외에 ③안의 경우에는 법령에서 일반화되어 있지 않은 각주 처리가 바람직하지 않아서 문제이다. 결국 ②안이 명확성과 편리함 모두에서 그래도 가장 낫다. 이 ②안은 법률 또는 법제전문가의 다수의견과 같고, 또 캐나다 「위험물 수송에 관한 규정」의 태도와도 일치하여 고무적이다.

한 가지 짚고 넘어갈 것은, 정의규정이 있는데 그에 해당하는 어느 개별 규정의 용어에만 정의규정의 표시를 안 한 경우에 그 규정상의 용어에는 정의규정의 적용을 하지 않도록 해야 하는지이다. 그러한 일이 없어야겠지만 혹시 생긴 경우에는 그때에도 정의규정이 적용된다고 해야 한다. 그런데 그것을 알 수 있도록 정의규정 안에 그러한 내용의 조문을 넣도록 하는 것을 추천해본다.

7. 약칭규정의 표시문제

(1) 개선방안의 개요

특정한 법령에서 길게 설명된 개념을 간략하게 줄여서 표현해준 규정 즉 약칭규정을 두고 있는 경우에 법령의 뒤에 약칭으로 된 그 용어가 출현하는 때에는 그 용어가 약칭규정에서 줄여서 표현한 것임을 쉽게 알 수 있도록 할 필요가 있다. 그러지 않으면 약칭규정이 있음을 모르고 용어를 그 글자의 객관적인 의미로 해석

하거나 오해할 가능성이 크기 때문이다. 그런데 구체적으로 어떤 방법으로 약칭 규정이 있음을 표시할 것인지는 - 정의규정에서와 마찬가지로 - 추가로 논의되어야 한다.

(2) 이유

정의규정은 대체로 법령의 맨 앞부분에 두어져 있다. 그에 비하여 약칭규정은 대체로 법령의 앞부분에 있는 편이나 반드시 그러한 것은 아니다. 약칭규정이 법령의 중간 부분에 나오는 일도 비일비재하다. 그리고 그 규정은 괄호만이 추가되어 있어서 자세히 보지 않으면 쉽게 눈에 띄지도 않는다. 따라서 법령을 전체적으로 살펴보아도 약칭규정을 발견하지 못하는 것이 다반사이다.

이와 같이 약칭규정의 존재를 알기가 어려운 경우에 그 규정에서 약칭으로 정한 용어가 법령의 뒷부분에서 나오면 그것이 약칭으로 된 용어인지를 까마득히 모르고 문자적으로만 해석할 가능성이 크다. 그러한 일은 생기지 않게 해야 한다. 그러려면 해당 용어가 나올 때 그 용어에 관하여 약칭규정이 있다는 사실을 알리거나 또는 약칭규정에서 그 규정에 따른 용어가 나오는 곳을 지시해 줄 필요가 있다. 그리하여 여기의 개선방안이 필요하게 된다.

(3) 설문조사의 결과

설문조사에서 약칭규정을 둔 후 그에 해당하는 용어(약칭)를 사용하는 경우에 어렵거나 오해하게 되는지 물어보았다.

【4】 이 법률의 앞부분에서 서술하고자 하는 사항을 자세하게 규정한 뒤 그 바로 다음에 괄호로 '(이하 '00'라고 한다)'라고 줄여서 규정하는 경우가 있습니다. 그리고 그 후에는 이 약칭만을 사용합니다. 이 경우 약칭을 사용한 조문을 볼 때 이해하기 어렵거나 자세한 내용이 서술되어 있지 않아서 오해하게 됩니까?

<예시> 폐기물관리법 제4조 제4항·제5조 제1항, 집합건물법 제9조 제1항·제2항

① 어렵지 않고 오해하지도 않는다 (　　)
② 어렵거나 오해한다 (　　)
③ 매우 어렵거나 오해한다 (　　)
④ 기타 (　　)

※ 위 ② 또는 ③으로 답한 경우에는 【14-1】문항에 답해 주십시오.

그랬더니 폐기물관리법에 관하여 폐기물사업자 10인 중 6인은 어렵거나 오해한다고 하였고, 담당 공무원은 14인 중 8인이 어렵지 않고 오해하지도 않는다고 하였으며 (6인이 어렵거나 오해한다고 함), 집합건물에 관하여는 아파트관리소장 · 일반인 · 법학전공자의 다수가 어렵지 않고 오해하지도 않는다고 답하였다. 그에 비하여 자문위원은 5인 중 4인이 어렵거나 오해한다고 한다. 오히려 법률 또는 법제전문가가 어렵다고 하고 비전문가가 어렵지 않다고 하는 답을 하였다.

약칭규정으로 인하여 어렵거나 오해하게 된다고 답한 사람들에게 보완방안을 물었다.

【4-1】 어렵거나 오해하게 된다면, 다음 중 어떻게 보완할 수 있다고 생각하십니까?

① 앞에서 기술한 약칭이 개별 조문에 사용되는 경우 고딕체나 별도의 기호로 표시한다.
② 개별 조문에 사용된 약칭의 뒤에 괄호로 약칭을 기술한 규정(조와 항)을 표시한다.
③ 개별 조문에 사용된 약칭을 각주처리한 후 약칭을 기술한 규정을 표시한다.
④ 약칭을 기술한 규정의 끝에 괄호로 뒷부분에서 약칭을 사용하는 조문을 열거한다.
⑤ 기타의 방법: (　　)

그랬더니 폐기물관리법에 관하여 폐기물사업자는 '약칭의 뒤에 괄호로 약칭규정(조와 항)을 표시한다'는 의견이, 담당 공무원은 '약칭을 각주 처리한 후 약칭규정을 표시한다'는 의견이 다수였고, 집합건물법에 관하여 아파트관리소장은 '각주 처리'가 약간 다수였고, 법학전공자는 '약칭에 고딕체나 별도의 기호로 표시한다'는 의견이 다수였다. 그리고 두 법에 관하여 자문위원은 '고딕체나 별도의 기호 표시'와 '약칭 뒤에 약칭규정을 표시한다'는 의견이 2:2로 동일하였다. 그런데 중간보고회에서 자문위원 및 법제처 담당관은 6인 중 4인이 '약칭 뒤에 약칭규정(조·항)을 표시한다'는 의견이었다.

(4) 구체적인 방안

약칭규정이 있는 경우에 대한 개선의견도 - 정의규정의 경우와 마찬가지로 - 어떤 모습의 것이든 법령의 모습으로서는 바람직하지 않다. 또한 누락이 있을 경우의 문제도 발생할 수 있다. 그렇지만 그러한 점이 있다고 하여 쉽고 정확하게 이해하도록 하는 길을 포기해서는 안 된다. 누락의 우려와 관련해서는 요즘의 검색 기능을 고려할 때 크게 걱정할 것이 아니다. 따라서 약칭규정이 있는 경우에도 개선방안을 채택해야 한다. 문제는 구체적으로 어떤 방안으로 할 것인지이다.

약칭규정이 있는 경우의 구체적인 개선방안으로 설문조사에서 네 가지의 안을 제시하였다. ① 약칭이 개별 조문에 사용되는 경우에 고딕체나 별도의 기호를 표시하는 안, ② 개별 조문에 사용된 약칭 뒤에 괄호로 약칭을 기술한 규정(조와 항)을 표시하는 안, ③ 개별 조문에 사용된 약칭을 각주 처리한 후 약칭을 기술한 규정을 표시하는 안, ④ 약칭을 기술한 규정의 끝에 괄호로 뒷부분에서 약칭을 사용하는 조문을 열거하는 안이 그것이다. 이러한 안들의 문제점은 정의규정에서와 마찬가지이다. 그래서 모든 안이 장점도 있고 단점도 있으나, 그래도 그 중에 이상적인 안은 ②안이다. 법률 또는 법제에 관한 전문가들인 자문위원 · 법제처 담당관 다수가 선호하는 안이 ②안임도 그 안의 선택이 올바름을 보여준다.

8. 다른 조문의 인용방법의 개선

(1) 개선방안의 개요

어떤 조문의 내용이나 그 일부를 다른 조문에서 인용하는 경우에 인용되는 조문의 내용에 관한 설명을 제시하고, 조문의 내용 중 해당하는 부분을 직접 서술하는 방법으로 인용되는 조문을 포함하고 있는 조항이 쉽게 읽혀지도록 하여, 인용하는 조문 및 그 인용되는 조문의 내용을 명확하게 하는 방안이다.

구체적으로는 '제0조'라고만 인용하지 않고 '~에 관한 제0조' 등으로 간략한 규율내용을 설명해주거나, '제0조의 경우'라고 하지 않고 지시된 조문의 문구 중 어느 부분에 해당하는지를 직접 서술하거나 '제0조에서 정하는 ~의 경우' 등으로 풀어서 쓰는 방안이다.

(2) 이유

개별 조문에서 다른 조문의 내용을 지시해야 하는 경우에 이를 단순히 '제0조'라고만 인용을 하는 경우 그 조문을 찾아 읽어야 하고, 그것이 다른 법령의 조문이라면 다른 법령을 찾아서 인용된 조문을 읽어야 하는 수고를 해야 한다. 이 경우 인용된 조문의 내용이 어떤 사항을 규율하는 것인지에 관한 설명을 제시한다면, 현재 읽고 있는 조문에서 대강의 정보만으로 이해가 가능한 경우에는 일일이 찾아보는 수고를 하지 않아 가독성을 깨뜨리지 않도록 할 수 있는 이점이 있다.

마찬가지로 다른 조문의 내용 중 일부분을 인용 내지 지시하여야 하는 경우가

있다. 이 경우 일반적으로 '제0조의 경우'라고만 짧게 인용을 하는 것이 보통이다. 이와 같은 조문을 읽는 경우 다른 조문을 찾아서 읽어야 하는 것이 이미 가독성을 떨어뜨리게 하는 요인이 되고, 찾아서 읽은 조문의 내용 중 어느 부분이 원래 읽으려고 했던 조문의 내용에 비추어 '제0조의 경우'에 해당하는지 정확하게 알기 어려운 경우에는 두 조문을 모두 해석해야 하는 어려움에 직면하게 된다. 이는 법 전문가가 아닌 일반인의 법령 접근성을 떨어뜨리는 큰 요인 중의 하나이다.

다른 조문을 인용하면서 '~에 관한 제0조' 등의 방법으로 간략한 내용을 제시하는 방법을 사용하거나, 단순히 '제0의 경우'라고 하지 않고 인용되는 조문의 문구 중 어느 부분에 해당하는지를 직접 서술하거나 '제0조에서 정하는 ~의 경우' 등으로 풀어서 쓰는 방안은 인용하는 조문 및 여기에 인용되는 조문의 해석 문제를 남기지 않고 법문의 내용을 명확하게 할 수 있다.

(3) 설문조사 결과

1) '제0조'로 인용하는 경우

【5】 개별 조문에서 이 법률 또는 다른 법령의 조문을 인용하는 방식(제0조, 제0조 제0항과 같이 조문만을 인용)때문에 조문의 내용을 이해하기가 어렵습니까?

<예시> 폐기물관리법 제3조·제6조, 집합건물법 제9조

① 어렵지 않다 (　　)　② 어렵다 (　　)　③ 매우 어렵다 (　　)

위 설문에 대하여 폐기물사업자 14인 중 11인은 '어렵지 않다'고 하고, 3인이 '어렵다'고 답한 반면, 담당 공무원은 14인 중 9인이 '어렵다'고 답하였다. 집합건물법을 대상으로 한 설문조사에서 아파트관리소장 10인 중 6인, 일반인 응답자의 반에 해당하는 7인, 법학전공자 10인 중 7인이 '어렵지 않다'고 하였다. 자문위원은 2인이 '어렵다', 1인이 '매우 어렵다', 2인이 '어렵지 않다'는 답을 하였다.

2) '제0조의 경우'라고 하는 경우의 정확한 지시문제

【6】 개별 조문에서 다른 조문을 인용하면서 '제0조의 경우'라고 규정하는 경우 그 내용을 이해하기가 어렵습니까? <예시> 집합건물법 제16조 제1항

① 어렵지 않다 (　　)　② 어렵다 (　　)　③ 매우 어렵다 (　　)

위 설문에 대하여 폐기물사업자 14인 중 10인은 '어렵지 않다'고 답한 반면, 담당 공무원은 14인 중 9인이 '어렵다'고 답하였다. 집합건물법을 대상으로 한 설문조사에서 아파트관리소장 10인 중 8인, 일반인 14인 중 7, 법학전공자 10인 중 7인이 '어렵지 않다'고 하였다. 자문위원도 2인이 '어렵다', 2인이 '어렵지 않다', 1인이 '매우 어렵다'는 답을 하였다.

위 1), 2)의 설문결과를 보면, 이 법을 실제 적용하는 업무를 하는 담당 공무원만이 어렵게 느끼는 것을 알 수 있다. 이것은 법 적용시 해석의 문제를 낳는다는 것을 보여주는 것으로, 조문의 의미가 명확하지 않다는 것을 의미한다. 또한 중간 발표회에서 조사한 의견에 따르면 참석자의 5인이 개선필요성이 있다고 응답하였다.

(4) 외국의 사례

다른 조문의 인용방법의 개선에 도움이 될 만한 사례를 소개한다.

1) '제0조' → '~에 관한 제0조'

인용하는 조문을 '제0조'라고만 하지 않고 '~에 관한 제0조'라고 간략한 내용을 설명해 주는 예이다.

<예시>

독일 행정법원법 제55조 "법원조직법의 법정의 질서유지, 파견 경찰, 법정의 용어, 심리와 판결에 관한 제169조, 제171조의a 내지 제198조를 유추하여 적용한다."[393]

2) '제0조의 경우' → '제0조에서 말하는 ~의 경우'

'제0조의 경우'라고 하는 경우 인용된 규정의 어떤 부분(법률요건 또는 법률효과)이 관계되는지를 명확하게 하는 방법이다.

<예시>

독일 학술기간제근로계약법 제2조 제2항 "제1문의 요건의 경우에는 학술 또는 예술 담당이 아닌 직원의 근로계약의 기간을 설정하는 것도 허용된다."[394]

393) § 55 der Verwaltungsgerichtsordnung: §§ 169, 171a bis 198 des Gerichtsverfassungsgesetzes über die Öffentlichkeit, Sitzungspolizei, Gerichtssprache, Beratung und Abstimmung finden entsprechende Anwendung.

394) § 2 Absatz 2 des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes: Unter den Voraussetzungen des Satzes 1 ist auch die Befristung von Arbeitsverträgen des nichtwissenschaftlichen und nichtkünstlerischen

(5) 구체적 방안

1) '제0조' 인용에 대한 방안

인용되는 조문의 제목을 활용하여 '~에 관한 제0조' 또는 '~를 규정하는 제0조' 등과 같이 인용되는 조문이 규율하는 내용의 간략한 정보를 제시하는 것이다. 이와 같이 간단한 설명만 제시되어도 해당 조문을 읽는 사람은 대강의 내용을 알게 되므로 정확한 조문을 찾을 필요가 있는 경우에만 별도로 이를 찾아볼 수 있게 되어 일단은 조문의 독해를 계속 할 수 있게 되어 가독성을 높일 수 있다.

이를 집합건물법의 규정을 예로 들면 다음과 같다.

<예시>

제9조(담보책임) ① 제1조 또는 제1조의2의 건물을 건축하여 분양한 자(이하 "분양자"라 한다)와 분양자와의 계약에 따라 건물을 건축한 자로서 대통령령으로 정하는 자(이하 "시공자"라 한다)는 구분소유자에 대하여 담보책임을 진다. 이 경우 그 담보책임에 관하여는「민법」제667조 및 제668조를 준용한다.

↓

제9조(담보책임) ① 건물의 구분소유를 규정하는 제1조 또는 상가건물의 구분소유를 규정하는 제1조의2의 건물을 건축하여 분양한 자(이하 "분양자"라 한다)와 분양자와의 계약에 따라 건물을 건축한 자로서 대통령령으로 정하는 자(이하 "시공자"라 한다)는 구분소유자에 대하여 담보책임을 진다. 이 경우 그 담보책임에 관하여는「민법」제667조 및 제668조를 준용한다.

2) '제0조의 경우' 인용에 대한 방안

인용되는 조문에서 규정하는 법률요건 및 법률효과의 내용을 분석하여 그 조문을 인용하는 조항의 문맥에서 인용되어야 하는 부분만을 정확하게 명시하는 것이다. 이를 위해서는 인용되는 조문의 내용을 적절하게 편집하여 그 내용을 상술해야 한다.

<예시>

제16조(공용부분의 관리) ① 공용부분의 관리에 관한 사항은 제15조제1항 본문의 경우를 제외하고는 제38조제1항에 따른 통상의 집회결의로써 결정한다. 다만, 보존행위는 각 공유자가 할 수 있다.

Personals zulässig.

↓

① 공용부분의 관리에 관한 사항은 공용부분의 변경에 관한 사항은 관리단집회에서 구분소유자의 4분의 3 이상 및 의결권의 4분의 3 이상의 결의로써 결정하는 경우를 제외하고는 구분소유자의 과반수 및 의결권의 과반수의 의결방법을 정하는 제38조 제1항에 따른 통상의 집회결의로써 결정한다. 다만, 보존행위는 각 공유자가 할 수 있다.

9. 준용규정의 개선

(1) 개선방안의 개요

'준용한다', '준용하여야 한다'라고 하는 경우 준용이라는 용어 자체가 어려워서 그 조문의 내용을 모두 이해하지 못하게 하는 것을 막기 위하여 준용되는 규정이 있는 경우 유추적용할 내용을 직접 규정하는 방안이다. 그리고 준용되는 규정의 내용을 직접 풀어서 쓰는 것이 적절하지 않아서 부득이 유추적용한다는 취지를 표시해야 하는 경우에는 '~에 대하여는 제0조를 (사정에 맞추어) 적용한다' 또는 '~에 대하여 제0조를 (사정에 맞추어) 적용할 수 있다' 등의 다른 문구로 수정하여 준용이라는 용어 자체를 사용하지 않는 방법을 택한다.

(2) 이유

준용은 입법을 할 때 법규정을 간결하게 작성할 목적으로 다른 유사한 법규를 유추적용하도록 규정하는 것이다. 준용이라는 방법으로 준용규정에서는 복잡하게 규정을 두지 않고도 준용되는 규정과 같은 결과를 달성하게 할 수 있다는 데에 장점이 있다. 그러나 이는 가독성을 떨어뜨리고, 준용규정의 전체 내용은 그 준용규정만으로는 전혀 이해할 수 없고 준용되는 규정을 찾아 읽어 그 관계를 파악해야만 준용규정의 내용이 완성된다는 점에서 법문을 읽는 것을 훨씬 어렵게 만드는 단점이 있다. 이러한 단점은 위 인용의 방법을 개선하는 방안에서와 같이 준용규정에서 준용되는 규정의 내용을 직접 지시하는 방법으로 보완될 수 있다.

다른 한편, '준용한다'고 하는 용어 자체가 접근성을 상당히 떨어뜨리는 것으로 의견이 조사되었다. 준용이라는 것은 입법기술상의 용어일 뿐이므로 이 용어 자체를 반드시 사용해야 하는 것은 아니라는 판단 하에, 어떤 규정에서 다른 유사한 규정을 유추적용하도록 하는 내용을 전달하는 다른 문구, 예를 들어 '~에 대하여는 제0조를 적

용한다' 또는 '~에 대하여 제0조를 적용할 수 있다' 등을 사용하는 방안을 제시한다.

(3) 설문조사 결과

【7】 법규를 제정할 때 이를 간결하게 할 목적으로 다른 유사한 법규를 유추적용하도록 하는 의미로 준용(準用)이라는 용어를 사용합니다. 개별조문에 '준용한다', '준용하여야 한다'라고 쓰여 있는 경우 조문의 내용을 이해하기가 어렵습니까?

<예시> 폐기물관리법 제44조, 집합건물법 제52조

① 어렵지 않다 (　　)　② 어렵다 (　　)　③ 매우 어렵다 (　　)

위 설문에 대하여 폐기물사업자 14인 중 18인이 '어렵지 않다'고 한 반면, 담당 공무원은 14인 중 10인이 '어렵다'고 답하였다. 집합건물법을 대상으로 한 설문조사에서 아파트관리소장 10인 중 7인이 '어렵지 않다'고, 3인이 '어렵다'고 답한 반면, 일반인 응답자의 14인 중 10인이 어렵다고 답하였다. 법학전공자 10인 중 5인이 '어렵지 않다', 4인이 '어렵다', 1인이 '매우 어렵다'고 하였다. 한편, 자문위원도 3인이 '어렵다', 1인이 '매우 어렵다'의 답을 하였다.

또한 중간발표회에서 조사한 의견에 따르면 참석자의 5인이 개선필요성이 있다고 응답하였다.

(4) 외국의 사례

준용규정의 개선에 도움이 될 만한 사례를 소개한다. 아래 예시에서는 준용되는 규정의 조문을 지시하고, 그 내용을 풀어서 쓰는 방식을 택하고 있다.

<예시>

독일 민법 제2249조 제1항 제4문(긴급한 경우 시장 앞에서 유언을 하는 경우)

"유언에는 공정증서작성에 관한 법률 제2조, 제4조의 규정이 적용된다. 즉 시장이 공증인을 대신한다."[395]

395) § 2249 Absatz 1 Satz 4 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (Nottestament vor dem Bürgermeister): Für die Errichtung gelten die Vorschriften der §§ 2, 4, … des Beurkundungs- gesetzes; der Bürgermeister tritt an die Stelle des Notars.

(5) 구체적인 방안

준용되는 조문의 내용이 간단한 경우에는 준용하는 조문에서 규정할 내용을 직접 상술한다.

<예시>

[준용규정] 민법 제12조 ② 한정후견개시의 경우에 제9조 제2항을 준용한다.

[준용되는 규정] 민법 제9조 ② 가정법원은 한정후견개시의 심판을 할 때 본인의 의사를 고려하여야 한다.

↓

방안1 : 민법 제12조 ② 가정법원은 한정후견개시의 심판을 할 때 본인의 의사를 고려하여야 한다.

방안2 : ② 제9조 제2항을 적용한다. 즉 가정법원은 한정후견개시의 심판을 할 때 본인의 의사를 고려하여야 한다.

준용규정이 많은 경우에도 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 그 내용을 풀어서 규정하고 준용규정을 두지 않도록 하는 것이 바람직하다. 원칙적으로 준용규정을 없애야 하는 것이다. 그래야 국민들의 법 이해도가 크게 높아지게 되기 때문이다.

10. 조문 제목의 개선

(1) 개선방안의 개요

각 조문의 제목이 조문의 내용을 충실하게 반영하도록 정비하는 방안이다. 우선 조문 제목을 붙이는 일반적 방법을 조사하여 원칙을 정한 후, 개별적 법령에서 각 조문의 내용을 충실하게 반영하는 제목이 두어져 있는지 검토하는 과정을 거쳐야 한다. 제목이 조문의 내용을 부적당하게 반영하고 있다고 판단된 경우에는 이를 수정하여야 하는데, 이때에는 제목을 붙이는 일반원칙에 따른다.

(2) 이유

조문의 제목이 조문의 내용을 충분히 요약해서 보여주지 못하는 경우에는 조문 내용을 정확하게 예상하지 못하게 되고 정확한 이해를 방해받게 된다.

개별 조문의 제목은 조문의 내용이 무엇인지를 알 수 있도록 하는 기능을 하고 그 규정을 해석하는 데에 도움을 준다. 따라서 조문의 제목은 그 조문에서 규율하는 사항을 표제어로 요약해야 한다. 이와 같이 요약하는 데에 어려움이 있다면, 이는 한 조에 과다한 항이 두어져 있는 것으로서 그 규율범위가 광범위하다는 것을 반증하는 것으로서 조문의 제목은 조문의 길이와 내용의 논리성과도 긴밀한 관계에 있다.

(3) 설문조사 결과

【10】각 조문의 제목이 그 조문의 내용을 부실하게 보여주고 있어서 조문내용을 이해하는 데 어려웠던 적이 있습니까?

<예시> 폐기물관리법 제7조, 집합건물법 제9조

① 있다 (　　)　② 없다 (　　)　③ 기타 (　　)

위 설문에 대하여 폐기물사업자 14인 중 10인이, 담당 공무원 14인 중 13인이 어려움이 없다고 답한 반면에, 집합건물법을 대상으로 한 설문조사에서는 아파트 관리소장 · 일반인 · 법학전공자 모두 골고루 분포된 특별한 성향을 보이지 않는 비율로 답하였다. 이는 자문위원의 설문에서도 마찬가지였으나, 중간보고회에서 제출된 의견에 따르면, 참석자 중 6인이 개선에 찬성한다는 입장을 보였다.

(4) 구체적 방안

먼저 조문의 제목을 붙이는 방법에 관한 일반론적 지침을 제시하는 원칙을 설정해야 한다. 이 원칙에 기초하여 현행 법령의 개별적 법령의 각 조문 제목을 모두 검토하는 작업을 거친 후, 필요한 경우 법령의 소관부처에서 조문의 내용과 제목의 논리성 · 타당성 · 간결성을 함께 검토해야 한다. 적절하게 조문의 제목을 수정한 예를 제시한다.

제9조(담보책임)

① 제1조 또는 제1조의2의 건물을 건축하여 분양한 자(이하 "분양자"라 한다)와 분양자와의 계약에 따라 건물을 건축한 자로서 대통령령으로 정하는 자(이하 "시공자"라 한다)는 구분소유자에 대하여 담보책임을 진다. 이 경우 그 담보책임에 관하여는 「민법」 제667조 및 제668조를 준용한다.

② 제1항에도 불구하고 시공자가 분양자에게 부담하는 담보책임에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있으면 시공자는 그 법률에서 정하는 담보책임의 범위에서 구분소유자에게 제1항의 담보책임을 진다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 시공자의 담보책임 중 「민법」 제667조제2항에 따른 손해배상책임은 분양자에게 회생절차개시 신청, 파산 신청, 해산, 무자력(無資力) 또는 그 밖에 이에 준하는 사유가 있는 경우에만 지며, 시공자가 이미 분양자에게 손해배상을 한 경우에는 그 범위에서 구분소유자에 대한 책임을 면(免)한다.

④ 분양자와 시공자의 담보책임에 관하여 이 법과 「민법」에 규정된 것보다 매수인에게 불리한 특약은 효력이 없다.

↓

제9조(구분소유자에 대한 분양자 및 시공자의 담보책임)

11. 법령이 규율대상 · 수범자 · 내용 등에서 부적절한 경우 수정

(1) 개선방안의 개요

법령이 규율하는 내용이 궁극적으로 그 규율대상 · 수범자 · 내용 등에서 적절한지 여부를 검토해야 한다. 이는 법령을 알기 쉽게 만드는 작업이 형식적 측면과 내용적 측면에서 분리될 수 없음을 의미한다. 법령을 알기 쉽게 만드는 개별적인 방안들 - '법령의 체계 · 구조를 개선하기 위한 개별적인 방안들'과 '법령의 체계 · 구조 외에 법령을 알기 쉽게 하는 다른 방안'을 포함하여 - 및 '법령 순화'와 함께 '법령 편찬시 사용할 수 있는 방안' 및 그 밖의 방안 모두는 법령의 내용을 쉽게 전달하기 위한 것이기 때문이다. 그리하여 그 내용을 규율대상 · 수범자의 측면에서 검토하는 작업이 병행되어야 한다.

(2) 설문조사 결과

【15】 이 법률의 적용을 받는 사람이나 관련 법실무자로서 이 법률의 내용이 규율하고자 하는 대상을 충분하게 규정하고 있다고 생각하십니까? 특히 법률의 적용을 받는 사람으로서 행사할 권리와 이행할 의무에 관한 내용 및 이를 위한 구제방법 등에 관한 정보가 충분하게 제공되고 있으며, 이 정보가 명확하게 서술되어 있다고 생각하십니까?

① 그렇다 (　　)
② 그렇지 않다 (　　)
③ 기타 (　　)

위 설문에 대하여 폐기물사업자 14인 중 6인이, 담당 공무원 14인 중 9인이 '그렇지 않다'고 답하였다. 집합건물법을 대상으로 한 설문조사에서는 아파트관리소장 10인 중 9인이 '그렇지 않다'고 답한 반면, 일반인과 법학전공자는 대강 비슷한 정도로 '그렇다'와 '그렇지 않다'로 답변하였다. 이는 해당 직역에서 이 법률을 다루는 사람일수록 필요한 정보가 충분하게 규율되지 않는다고 생각하는 것을 추론해볼 수 있다.

자문위원의 설문조사에서 법령의 정보가 불충분하다는 입장을 보이지는 않았으나, 중간보고회에서 제출된 의견에 따르면, 참석자 중 5인이 법령의 규율대상 및 수범자 · 법령 내용을 검토할 필요가 있다고 하였다.

(3) 외국의 사례

독일의 「법형식성 핸드북」에 의하면, 법령을 알기 쉽게 작성해야 하는 대상을 설정함에 있어 해당 법규범에 의하여 의무를 부담하거나 권리를 누리는 인적 범위를 기준으로 하여 판단해야 하는 것으로 해석한다.[396] 즉 형법전과 같이 실질적으로 모든 사람에게 적용되는 법규범의 경우 그 이해가능성이란 평균인을 기준으로 판단해야 하는 것이라면, 특정 법영역에 속하는 제한된 인적 그룹에 적용되는 법규범의 경우에는 그 분야의 전문지식을 갖추고 있는 사람(예: 수공업법의 경우 수공업자, 와인에 관한 법의 경우 포도생산업자, 법관에 관한 법률의 경우 판사)을 기준으로 법령의 이해가능성을 판단하여야 하는 것이다.

(4) 구체적 방안

법령이 규율하는 내용이 궁극적으로 그 규율대상 · 수범자 · 내용 등에서 적절한지 여부를 검토하는 것은 결국 법령 내용을 전반적으로 검토하는 문제이다. 구체적으로 폐기물관리법과 집합건물법을 예를 든다면, 이 법의 규율대상(폐기물과 공동주택 등 집합건물)과 관계된 영역에서 이 법률을 실제로 다루는 인적 그룹(폐기물사업자와 공동주택의 관리업무를 하는 사람 등)을 기준으로 하여 법령이 알기 쉽게 작성되어

396) 법형식성 핸드북(위 각주 33), Rn. 55.

있는지를 검토하여야 한다. 여기에는 법령의 내용이 논리적으로 작성되었는지 및 법령의 체계가 규율대상 및 수범자에게 적합하게 구성되었는지 여부의 검토, 법문에 불명확하거나 틈이 없는지 여부에 대한 검토와 더불어 표현의 명확성이나 간결성, 언어의 정확성에 대한 검토가 모두 포함되어야 한다. 그리고 이는 법령의 소관부처와 협업하여 심사하여야 할 사항이다.

12. 벌칙규정의 표시 문제

(1) 개선방안의 개요

벌금이나 과태료 등의 벌칙을 별도의 장이나 절에서 규정하는 것이 일반적 입법 방식이나 위반사항과 이에 위반하는 경우의 벌칙과의 관련성을 고려하여 위반사항을 규정하는 조항에 바로 벌칙 규정을 표시하는 방안이다.

(2) 이유

위반사항을 규정하는 조문에서 벌칙에 관한 규정을 지시함으로써 관계되는 맥락에서 파악할 수 있고 위반시 벌칙에 관한 정보를 쉽게 찾아볼 수 있도록 함으로써 접근성을 높이는 효과가 있다.

(3) 구체적 방안

1) 위반사항을 규정하는 조문에 벌칙 조문을 표시하는 방안

법령 내에서 일정한 의무 등을 정하는 조문에서 그 법령에서 규정하는 사항을 위반하는 경우의 벌칙에 관한 규정을 표시한다. 집합건물법의 규정으로 예를 들어 본다.

제26조(관리인의 보고의무 등) ① 관리인은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 1회 이상 구분소유자에게 그 사무에 관한 보고를 하여야 한다. (벌칙 제66조 제2항 제1호) 제59조(소관청의 직권조사) ① 소관청은 제56조 또는 제57조의 신청을 받아 또는 직권으로 건축물대장에 등록할 때에는 소속 공무원에게 건물의 표시에 관한 사항을 조사하게 할 수 있다. (벌칙 제66조 제1항) ② 소관청은 구분점포에 관하여 제56조 또는 제57조의 신청을 받으면 신청 내용

이 제1조의2제1항 각 호의 요건을 충족하는지와 건축물의 실제 현황과 일치하는지를 조사하여야 한다. (벌칙 제66조 제1항) 제66조(과태료) ① 제59조에 따른 조사를 거부·방해하거나 기피한 사람에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다. 이 경우 문서를 제시하지 아니하거나 거짓 문서를 제시한 사람 또는 질문에 대하여 진술하지 아니하거나 거짓으로 진술한 사람도 또한 같다. ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 행위를 한 관리인, 의장, 규약·의사록·서면을 보관할 사람에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제26조제1항(제52조에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 보고를 하지 아니하거나 거짓 보고를 한 경우 …

2) 법령편찬시 사용하는 방안

벌칙 규정 중에는 그 법령의 앞부분에서 명시하지 않은 사항과 관계없이 독립적으로 규정되는 사항도 있어서 어떤 조문에는 벌칙 규정이 표시되고 다른 조문에는 벌칙 규정이 표시되지 않는 경우 이는 법령 전체 체계에서 오히려 혼란을 초래할지도 모른다는 우려가 있다. 이러한 점을 고려하여 이 방안을 법령편찬에서만 사용하는 방안도 제시한다. 이 경우 관계되는 조항에 벌칙 규정을 표시하고 하이퍼링크로 연결해 두어 관계되는 조문으로서 접근성을 높이지만, 법령 자체 내에 효력을 가지지는 않게 하는 방법이다.

III. 법령의 체계 · 구조 외에 법령을 알기 쉽게 하는 다른 방안

1. 서설

우리 연구팀은 이 연구에서 특히 법령의 체계 · 구조를 중심으로 하여 법령을 알기 쉽게 만들기 위한 방안을 모색해왔다. 왜냐하면 법령 가운데 용어나 문장의 정비와 같은 방법으로 법령을 알기 쉽게 만드는 일은 지난 10년간 1단계 '알법 사업'에서 이미 해왔기 때문이다.

그런데 앞서 기술한 바와 같이, 우리 국민들은 1단계 '알법 사업'에도 불구하고 법령들이 아직도 어렵다고 느끼고 있다. 그리고 그 원인 중에는 법령의 체계 · 구조로 인한 것도 있지만, 아직도 법령의 용어나 그 밖의 것으로 인한 것이 적지 않다. 그래서 여기에서 그와 같은 원인을 제거하기 위한 개선방안도 제시하려고 한다.

법령의 체계 · 구조에 대한 개선방안은 아니지만 법령을 알기 쉽게 하기 위하여 실행해야 하는 방안들은 크게 셋으로 묶어볼 수 있다. 법령 순화 방안, 법령을 알기 쉽게 하기 위하여 법령 편찬시 사용할 수 있는 방안, 그 밖의 방안이 그것이다. 아래에서 이들 세 방안을 차례로 기술하기로 한다.

2. 법령의 순화

(1) 조문 길이의 조절

1) 개선방안의 개요

개별 조문의 길이를 가독성이 좋은 단위로 구성하기 위해서 하나의 조문에 두는 항의 수 및 항에 두는 문장의 수를 제한하고, 2개 이상의 항으로 작성하여야 할 것을 한 항에 규정하는 것을 피한다. 문장 자체를 단문으로 작성하는 데에 필요한 구체적 지침을 마련한다.

2) 이유

개별 조문의 길이가 너무 길게 작성된 경우 법문의 이해를 어렵게 하는 주요한 원인으로 작용한다. 단문이 장문보다 이해하기 쉬운 것은 명백하다. 이는 하나의 문장뿐만 아니라 항과 조에도 적용되어 하나의 항 아래에 둘 수 있는 문의 수를 제한하고, 마찬가지로 하나의 조에 둘 수 있는 항의 수를 제한하여 법문 전체의 가독성을 높이면 법령의 이해를 더 쉽게 할 수 있다.

3) 설문조사의 결과

【9】 이 법률에서 개별 조문의 길이가 너무 길어 이해에 어려운 경우가 있습니까?

<예시> 폐기물관리법 제11조 · 제13조의2 제1항 제6호
집합건물법 제41조 제1항·제44조 제1항

① 있다 ( ) ② 없다 ( ) ③ 기타 ( )

위 설문에 대하여 폐기물사업자 14인 중 4인이, 담당 공무원 14인 중 6인이 '어려운 경우가 있다'고 답하였다. 집합건물법을 대상으로 한 설문조사에서는 아파트 관리소장 10인 중 5인, 일반인 14인 중 5인이 '어려운 경우가 있다'고 답한 반면, 법학전공자 10인 중 8인이 '어려운 경우가 있다'고 응답하였다. 그리고 후자와 유사한 결과가 자문위원의 설문조사에서도 나타났는데, 자문위원 중 5인 중 3인이 '조문의 길이가 길어서 이해하기 어려운 경우가 있다'고 답하였다.

한편, 중간보고회에서 제출된 의견에 따르면, 참석자 중 6인이 조문의 길이에 대한 개선방안을 마련하여야 한다고 하였다.

4) 외국의 사례

독일의 「법형식성 핸드북」은 법령을 알기 쉽게 하기 위해서는 ① 용어의 선택, ② 문장의 작성, ③ 법문의 구성의 세 측면에서 접근하여야 한다고 한다.[397] 그리고 문장의 작성과 관련하여 정확하고 간결한 문장을 구성하는 방법 및 문장, 나아가 조문 길이에 관하여 상세한 지침을 제시한다. 이에 관한 일반원칙은 하나의 문장에는 하나의 내용만을 담는 것이 바람직하다는 일문일사 원칙이다. 그리고 조문의 길이와 관련하여 구체적으로 한 항을 세 문장 이상으로 구성하지 않아야 하고, 한 조에 다섯 항 이상을 두지 않을 것을 원칙으로 정하고 있다.[398]

오스트리아의 「입법기술 핸드북」은 이해하기에 적절한 문장의 길이를 20개가 넘지 않는 단어를 사용한 문장으로 보고 20개 미만의 단어를 사용한 문장을 작성할 것을 권한다. 그러나 단순한 물리적 길이만을 가지고 판단할 것이 아니고 문장의 시각적 길이도 보아야 한다고 하면서 가능한 문장의 길이가 짧게 보이는 것이 전체 내용을 쉽고 빨리 파악할 수 있다고 한다. 예컨대 개조식으로 열거하는 방식이 그러하다. 그리고 조문의 길이와 관련하여서는 하나의 조문에는 8개 이상의 항을 두어서는 안 되고 조문 하나의 양으로는 두 페이지를 넘지 않아야 하는 것으로 (3500자 정도) 정하고 있다.[399]

영국의 입법지침에서는 조문의 길이와 관련하여 10항 이상을 포함하는 조문을 피할 것을 권한다.[400] 하지만 이는 판단의 문제로 일관된 내용의 말하고자 할 것이

397) 이는 우리 연구팀이 법령의 체계 · 구조를 중심으로 하여 법령을 알기 쉽게 만들기 위한 방안을 주로 모색하면서, 법령 순화 방안 등의 그 밖의 방안을 연구하는 것과 같은 맥락이라는 점에서 고무적이다.
398) <http://www.bmjv.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Sprachberatung/Sprachberatung_node.html>.
399) 입법기술 핸드북, S. 7.
400) 입법지침 (위 각주 157의 본문) 3.3 Clause length.

있으면 2개 이상의 짧은 조문으로 하는 것보다는 약간 길더라도 하나의 조문에 그것 전체를 두는 것이 일반인에게 편리하다고 한다.

뉴질랜드의 입법매뉴얼에서는 조문은 내용을 조그만 단위로 체계화되도록 노력해야 한다고 한다.[401] 입법에서는 이는 조문에 항의 수를 유지하도록 하여야 하고 이러한 항의 수는 한 조문에 5항을 초과하면 조문을 나누는 것이 좋다고 한다.

프랑스의 입법지침에서도 조는 법령의 기본단위로서 조에 의하여 하나의 원칙만을 명시하는 것이 바람직하다고 한다.[402] 너무 길거나 그에 따라 다수의 하위분류를 포함하여야 할 조문은 다수의 조문으로 하는 것이 더 좋다. 의회에서 법안의 심의를 하고 표결을 할 때도 조문별로 하기도 한다. 조문내용의 명확성과 일관성은 심의와 표결을 할 때 편리함을 제공한다.

5) 구체적 개선방안

먼저 문장의 구조가 명확하고, 하나의 내용만을 담고 있어야 한다고 하는 문장작성의 원칙을 세운다. 이 경우 특히 법령의 문장 특성을 고려하여 국어학자와 법령심사담당관이 기본원칙을 설정하여야 한다. 예를 들어 단서나 후단이 오는 경우 이것이 어떻게 적용되는지 알기 어려운 경우가 많으므로 이러한 방식을 사용하는 경우 어떻게 작성하는지의 지침을 제시하여야 한다.

그러고 나서 조문의 길이를 조정하는 방법, 구체적으로는 하나의 조항 안에 둘 수 있는 항의 수 및 하나의 항에서 기술할 수 있는 문장의 수를 정하여야 한다. 그리고 이 경우 요건 또는 열거하고자 하는 대상이 3개를 초과하는 경우에는 문장보다는 호나 목 등으로 표시하는 지침을 정하도록 한다.

(2) 용어순화(전문용어 · 한자어 · 법률용어)

1) 개선방안의 개요

전문용어 · 한자어 · 법률용어를 알기 쉬운 용어로 바꾸는 방안이다. 그 동안의 '알법 사업'에서 정비하여 상당한 부분 순화가 이루어졌으나, 설문조사의 결과에서 볼 수 있는 것처럼 여전히 법령을 어렵게 느끼는 주된 이유는 용어가 어려워서이다. 그래서 어려운 한자어나 생소한 법률용어를 일상용어로 바꿔서 쓰는 것이 필요하다.

401) 내각사무처(PCO)의 내부 입법매뉴얼(in-house Drafting Manual), Principles of clear drafting 3.24. 원문은 <http://www.pco.parliament.govt.nz/clear-drafting/> 참조.
402) 입법지침 (위 각주 84) 3.2.2. Division du texte, L'article.

2) 이유

그 동안 정비한 용어에 관하여도 여전히 개선이 필요하고, 그 동안 정비하지 않은 전문용어 · 한자어 · 법률용어에 대하여 신중하게 검토하여 이를 정비하는 장기적 계획을 마련하여야 할 필요가 있다.

3) 설문조사의 결과

【12】 '연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸)'과 같은 어려운 한자어(폐기물관리법 제2조 제1호)나 '선량한 관리자의 주의'(집합건물법 제23조의2)와 같은 생소한 법률용어는 쉽고 일상적인 용어로 바꾸어야 한다고 생각하십니까?

① 바꾸어야 한다 (　　)
② 바꿀 필요가 없다 (　　)
③ 기타 (　　)

위 설문에 대하여 폐기물관리법과 집합건물법을 대상으로 한 설문조사의 각 응답자군의 대다수가 '바꾸어야 한다'고 응답하였다. 그러나 자문위원의 설문조사 결과에 따르면, 어려운 한자어는 바꾸어야 하지만, '선량한 관리자의 주의'나 '담보책임'과 같은 법률용어는 민법과 같은 기본법의 개정에 따라 바꿀지 여부를 결정해야 하거나 모든 법령에서 사용된 법률용어를 일거에 바꾸어서 혼란을 방지해야 한다는 의견이 주장되었다.

4) 외국의 사례

(가) 전문용어

독일의 「법형식성 핸드북」은 특정 전문영역의 사항을 규율하는 경우에는 그 영역에 특유한 고유개념이 등장하게 되고 이 경우 일상용어로 순화할 수 없거나 그렇게 순화하는 경우 규율범위가 과도하게 확대되는 경우에 한하여 전문용어를 사용할 수 있다고 하는 원칙을 제시한다. 그리고 이때 누구를 기준으로 쉬운 용어를 사용할 것인가의 문제는 위 II. 11.에서 서술한 바와 같이 그 법령의 수범자를 기준으로 판단하여야 한다.

중국에서도 법제실무와 관련하여 법령의 용어는 명확하고 정확할 뿐만 아니라 통속적이고 이해하기 쉬워야 한다(通俗易懂)고 하면서 구어화된 용어를 사용하고

전문용어는 가능한 한 사용하지 않아야 한다고 한다.[403]

(나) 한자어, 라틴어

일본에서는 알기 쉬운 법령 만들기 작업과 관련하여서는 이를 특히 메이지 시대에 제정된 기본법의 현대화작업으로 진행하였다. 이는 법령문장의 평이화(平易化)를 통하여 기본법을 개정하는 것으로 진행되었다. 가령 1995년에 형법이 구어화(口語化)되는 것을 시작으로 하여 1996년 민사소송법이, 2004년 민법이 구어화되었다. 다시 2005년에 상법이 회사법을 별개의 법령으로 분리하면서 구어화되어 이른바 6법이 모두 구어체의 알기 쉬운 법령으로 되었다. 기타 한자사용에 대하여는 내각법제국의 「법령에서 한자사용 등에 관하여」(法令における漢字使用等について)라는 통지가 있고 현재 법령에서 사용되는 한자는 원칙으로 상용한자표에 기재된 1945자에 제한되고 있다.

대만에서는 입법원에서 통일 법률용어표와 글자통일표 등을 마련하여 시행하고 있다.

영국 민사소송법은 라틴어에서 기원한 용어를 순수 영어 단어로 바꿔 쓰는 방법으로 순화하였다(예: subpoena를 'witness summons'로 순화). 싱가포르에서도 법학회에서 라틴 표현에 대하여 알기 쉬운 영어를 순화하고 있다.[404]

(다) 법률용어

영국 민사소송법(1997)은 민사소송절차에서 사용되는 특정 법률용어를 일상용어로 바꿔 쓰는 방법으로 순화하였다. 예를 들면 '서면(pleadings)'이라는 용어를 '사건의 진술서(statement of case)', '소장(writ)'을 '청구양식(claim form)', '원고(plaintiff)'를 '소를 제기하는 사람(claimant)'으로 일상용어를 사용하였다.

영미의 알기 쉬운 언어(영어) 운동의 결과물이나 각국의 입법지침에서는 대체로 법률용어 중 오래된 용어를 현대화된 언어로 대체하는 목록을 제시하고 있다.

5) 구체적 개선방안

한자어(예: 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油))는 순화하여야 한다.

법률용어는 순화하여야 하나 신중을 기해야 한다. '선량한 관리자의 주의' 또는 '담보책임'과 같은 법률용어는 민법과 같은 기본법의 개정에 따라 바꿀지 여부를

403) 이러한 점은 张玉洁, 张婷婷, 论立法语言审查程序的设置理据与技术-基于韩国立法的经验借鉴, 中南大学学报 : 社会科学版 2016.6.24 참조. 이에 대하여는 앞의 주 321의 본문 참조.

404) Law Reform Committee, Singapore Academy of Law, Plain english for latin expressions, 2004. 1 <http://www.sal.org.sg/Documents/Law%20Reform%20Committee%20-%20Latin%20Lexicon.pdf>.

결정해야 하거나 모든 법령에서 사용된 법률용어를 일거에 바꾸어서 혼란을 방지해야 한다. 이와 관련하여 '선량한 관리자의 주의'같이 순화하기 어려운 용어는 "제○항에서 선량한 관리자의 주의라 함은 ~을 말한다"라고 설명해주는 항을 추가하는 방안 등을 생각해 볼 수 있다.

전문용어는 전문분야에서 사용되어 이를 일상용어로 바꿀 수 없는 경우에 한하여 사용할 수 있으며, 이때에는 법령에 정의규정에서 이를 개념정의 하여야 한다. 그럼에 있어서 해당 영역에 종사하는 사람을 기준으로 알기 쉽게 풀어서 써야 한다.

(3) '~ 등', '그 밖에'의 검토

1) 개선방안의 개요

개별 조문에서 예시 등을 열거한 후에 '~ 등', '그 밖에'라고 표현하는 경우 법적용시 구체적 · 개별적 사항이 그 조문의 적용을 받는지를 판단하여야 하는 실질적 문제가 발생한다. 이 경우 조문의 적용범위를 명확하게 하기 위하여 모든 사항을 열거한 후, '~ 등' 또는 '그 밖에'라는 표현을 사용하지 않는 방안이다.

2) 이유

개별 조문에서 예시 등을 열거한 후에 '~ 등', '그 밖에'라고 표현하는 경우 그에 해당하는 사항이 어느 범위까지인지를 해석하기 어려운 의문이 남는다. 여러 해석방법을 통하여 법의 취지, 입법자의 의도 등을 탐구해야 하는 난제가 있으므로 입법 당시 이를 명확하게 나열하여 범위를 한정하면 법적용의 어려움이 해소될 수 있다.

3) 설문조사의 결과

【8】 개별 조문에서 여러 사항을 열거한 후에 기타의 사항을 표시하기 위하여 '등', '그 밖에'라고 표현하는 것은 적절하다고 생각하십니까?

<예시> 폐기물관리법 제11조·제13조의2 제1항 제6호
집합건물법 제1조의2 제2호·제54조 제3호

① 적절하다 ( )
② 적절하지 않다 ( )
③ 기타 ( )

위 설문에 대하여 폐기물관리법을 대상으로 한 조사에서 폐기물사업자는 각각 '적절하다', '적절하지 않다'로 양분되는 결과를 보인 반면, 법을 실제로 해석하여 적용해야 하는 담당 공무원은 14인 중 10인이 '적절하지 않다'고 응답하면서, 정확한 예시를 열거하여야 한다고 별도의견을 제시하였다. 집합건물법을 대상으로 한 설문조사에서는 각 응답자군의 대다수가 '적절하다'고 응답하였다.

자문위원의 설문조사에서는 각 2인이 '적절하다', '적절하지 않다'고 응답하면서, 모호함이 남지만, 입법 당시 예정하지 못한 사항을 포섭해야 하는 상황을 고려하여 그와 같이 방안 외에 다른 방안이 없다는 응답을 하였다.

4) 검토 결과

일정 사항을 열거한 다음에 무조건 '~ 등' 또는 '그 밖에'를 붙이는 것은 규율내용이 명확하지 않다는 점에서 부적절하나, 이를 완전히 배제할 수는 없다. 이와 같은 방식을 배제하는 경우 입법 다시 미처 예상하지 못했으나 해당 조문으로 포섭해야 하는 경우가 생겨날 수도 있을 것이기 때문이다. 그리고 달리 선택적 대안이 없다는 점에서 구체적 개선방안을 마련하기가 곤란하다.

3. 법령을 알기 쉽게 하기 위해 법령편찬시 사용할 수 있는 방안

(1) 입법이유나 적용례의 제시

1) 방안의 개요

법령을 제정할 때(또는 후에)에 법령 자체의 입법이유나 각각의 장·절이나 조문내용에 대하여 그 법 자체에 입법이유나 적용의 예를 제시하도록 한다.

2) 이유

법령이나 법령의 장·절 또는 구체적 조문내용은 추상적 체계로 되어 있고 그 용어도 추상적인 전문용어로 되어 있어 일반인이 그 법의 제정목적이나 그 규율내용을 구체적으로 알기 어렵다. 그런데 법령의 조문 외에 그 법 자체에 입법이유나 적용되는 구체적인 예시를 두면 읽는 사람이 그 조문의 구체적인 입법이유나 적용되는 사례를 알 수 있어 더 알기 쉬운 법령이 될 수 있다.

법령은 관보에 조문 자체만을 적어두지만 이러한 법령이나 조문을 입법한 이유나 경우에 따라서 구체적 적용례를 제시하면 법령에 대한 일반인의 가독성과 이해성을 제고한다. 이러한 입법이유나 적용례는 입안절차에서 그 입법이유를 첨부하게 하는 것이 전통적이지만 경우에 따라서는 법령의 내용의 일부로서 입법이유(전체 법의 개요와 각 장·절의 개요를 포함)를 제시하거나 해당 조문의 적용례를 같이 두어 해당 법령이나 법조문을 더 알기 쉽고 접근하기 쉽게 하기도 한다.

법령의 내용에 대하여 입법이유와 적용례는 통상 해당 교과서나 입법자료를 통하여 찾아보기가 쉽지 아니하지만 이를 법령에 포함해두면 알기 쉬운 법령으로서의 가독성과 접근가능성을 제고할 수 있다.

3) 외국사례

프랑스에서는 입안과정에서 법안의 조문 이외에 그 입법이유 등을 반드시 제시하게 하여 법안의 내용과 함께 입법이유와 관련내용을 알 수 있게 하고 있다(입법지침 3.1.1 참조).

호주나 뉴질랜드에서는 최근의 알기 쉬운 법령 만들기 작업의 결과로서 법령의 입법이유에 해당하는 개요(introduction)를 각 장, 절의 첫 부분에 제시하고 구체적인 법조문의 예시나 보충설명을 두는 경우도 있다. 또한 인터넷 등의 법령정보에서는 법령에 해당 입법이유나 구체적인 적용례를 두어 참조하게 하고 있다. 다만, 이 경우에 이것의 법적 효력은 없고 참고를 위한 예시라는 것을 명시한다. 또한 법령에 따라서는 최근 각주나 괄호에 입법이유와 적용례와 기타 관련된 다양한 내용을 담기도 한다.

영국에서는 관보에는 법조문만을 두되 인터넷이나 법령에 이유와 적용례를 두어 일반인이 법령을 쉽게 이해할 수 있도록 한다. 또한 1998년 이후에는 영국의 법률은 특히 해설용 주(Explanatory Notes)를 두고 있고 이는 조문내용을 입법을 하게 된 배경과 적용되는 예를 보여준다. 다만, 이 경우에 법령으로서의 효력은 없는 예시용이라고 명시하고 있다(2013년 명예훼손법(Defamation Act 2013)[405] 참조).

미국에서는 각 주의 입법지침 등에 구체적 예시에 관한 항목을 두어 입법에 참고가 되게 하고 있다.

최근의 유럽사법의 통일 결과물인 유럽계약법원칙(PECL), 국제상사계약법원칙(PICC), 공통참고기준초안(DCFR) 등의 모델법(model law)에서는 법령의 입법이유

405) 이 법의 조문내용과 목차는 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/contents>; 해설용 주에 대하여는 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/notes/contents> 참조.

이외에도 각각의 조문의 입법이유를 주석(commentary)과 주해(notes)를 붙이고 있다. 또한 조문에 따라서는 그 조문의 구체적인 전형적 적용례를 2-3개 붙이고 있다.

4) 구체적인 방안

입법이유나 적용례를 두는 경우 그 구체적인 방법에는 아래와 같이 여러 국가의 다양한 모습이 있다. 우리도 이들 중 어느 하나나 몇 가지를 선택하여 사용할 수 있다.

(가) 법령에 개요 등을 각 장·절에 두는 방법(호주, 뉴질랜드)

(나) 인터넷이나 법령에 이유와 적용례를 두되 법령의 효력은 없는 예시용이라고 명시하는 방법(영국 등)

(다) 조문 이외에 법령의 해설서를 두고 그곳에 별도의 입법이유와 주석을 두는 방법(유럽법통일 작업)

(라) 입법과정에서 이유를 별도로 첨부하게 하는 방법(프랑스)

(마) 입법지침에 이유와 적용례를 추가하는 방법을 법령제정과 관련하여 일반적으로 제시하고 구체적인 것은 실무에 맡기는 방법(미국 등)

(바) 각주나 괄호에 다양한 내용을 담는 방법(호주, 뉴질랜드)

(2) 하위법령에의 위임과 표시 문제

1) 방안의 개요

여기의 방안에는 두 가지가 있다.

첫째는 법령 중에 상위법령(예: 법률)과 하위법령(예: 시행령)이 있을 경우에, 어느 하위법령에 있는 규정이 상위법령에 있어야 할 내용이거나 그 반대로 하위법령에 있어야 할 내용의 규정이 상위법령에 있는 때에는, 그것을 바로잡아 적절한 법령에 위치하게 하는 방안이다.

둘째는 상위법령과 하위법령을 한눈에 볼 수 있도록 하는 방안이다.

이 둘 중 첫째 방안은 법령의 체계나 구조에 관련되는 것이기는 하다. 그런데 둘째 방안이 법령 편찬에 관련되는 것이어서 여기서 함께 설명한다.

2) 이유

먼저 첫째 방안의 이유를 본다.

본래 법령은 그 지위에 따라서 담겨야 할 내용이 다르다. 그리하여 각 법령은

그 자체의 지위에 맞는 내용을 가지고 있어야 한다. 그런데 법령 가운데에는 지위에 맞지 않는 내용을 가지고 있는 경우가 더러 있다. 가령 법률에 규정되었어야 하고 대통령령에 위임되어서는 안 되는 내용이 대통령령에 규정되어 있는가 하면, 집행하기 위한 세부적인 내용이어서 굳이 법률에 두지 않아도 될 내용의 규정이 법률에 있는 경우도 있다. 그것은 법의 일반원칙에 어긋나는 것이기도 하다. 이와 같이 법령의 일부 규정이 올바를 위치를 찾지 못하고 다른 위치에 있는 것은 법령을 어렵게 만드는 요소가 되기도 한다. 따라서 그러한 경우에는 법령의 해당 규정의 올바른 위치를 찾아주어야 할 필요가 있다.

다음에 둘째 방안에 대하여 본다.

어떤 사항에 대하여 법률, 시행령, 시행규칙으로 나뉘어 규정되어 있는 경우가 많이 있다. 그런 경우에는 그와 같이 나뉘어 있는 점 때문에 법령의 내용 파악이 어렵게 된다. 그 때문에 법령을 하나로 통합하는 것도 생각해볼 수 있다. 그러나 그렇게 하면 아주 세부적인 내용이 법률에 규정되어 대단히 복잡하고 또 법령 제정이 어려워지기도 한다. 결국 법령의 그런 모습은 부득이한 것이라고 할 수 있다. 그런데 그렇게 나뉘어 있어서 내용을 합하여 이해하기 어려운 경우에 그 어려움을 다소라도 해소시켜주는 방안을 생각해 볼 필요가 있다. 그 중에 하나가 법률-시행령-시행규칙을 하나의 면에서 볼 수 있게 해주는 것이다. 그렇게 하면 동일한 내용의 모든 상·하위 법령을 한 번에 볼 수 있어서 내용 파악도 쉬워지게 된다.

3) 검토사항

첫째 방안에 대하여는 따로 언급할 것이 없다. 즉 위치가 잘못된 법령의 규정은 제자리를 찾아주면 된다.

그런데 둘째 방안에 대하여는 도입 여부를 좀 더 검토할 필요가 있다. 상위법령과 하위법령에서 규정들 가운데 서로 연결되어 있지 않은 것이 있거나 하위법령 규정 중 일부가 상위법령의 여러 규정에 관련되어 있는 경우가 문제이다. 그러한 경우에, 관계없는 일부 규정만 따로 독립시켜 놓거나 일부 하위규정을 여러 상위규정과 같이 배열해 놓는 것도 적절하지 않다. 그러한 점 때문에 이 방안을 시행할 때에는 여러 사례를 상정하여 검토해 보아야 한다. 그렇지만 법령을 알기 쉽게 하기 위해 가능한 법령의 경우에는 이 방안을 도입하도록 해야 한다.

4. 기타

(1) 법률용어 · 신조어 특별위원회 설치

1) 서설

각국에서는 새로운 법령용어나 신조어가 필요한 경우에 그에 대하여 대응한다.

우선 프랑스에서는 프랑스어의 정비나 순화와 관련하여 1996년의 행정명령에 의하여 관련 행정부처마다 '용어와 신조어 특별위원회'가 설치되어 있고 그 중에서 법률용어 관련 특별위원회로서 '법률용어와 신조어 특별위원회'(Commission spécialisée de terminologie et de néologie)가 설치되어 운영되고 있다.

이와 달리 알기 쉬운 언어(영어) 운동이 중심이 된 국가인 영국, 미국, 캐나다, 호주와 뉴질랜드 등은 알기 쉬운 언어 운동을 추진하는 단체와 협력하여 법령용어의 쉬운 용어화와 신조어에 관하여 협력하여 활동하고 있다.

경우에 따라서는 스위스, 캐나다, 벨기에, 유럽연합 등과 같이 2개 국어 이상을 사용하는 다국어 공용어 국가에서는 각 언어의 번역을 통하여 이러한 새로운 법령용어나 신조어가 필요한 경우에 대응하고 언어 사이에서의 '번역'에 관한 지침을 통하여 이러한 문제에 대응하면서 알기 쉬운 법령으로의 법령용어나 신조어를 마련하려고 하고 있다.

2) 방안의 개요

법률용어와 신조어를 심의·확정하게 하기 위하여 법제처에 법학자·법제전문가·국어학자 등으로 구성된 법률용어 신조어 특별위원회를 설치하여 운영한다.

3) 이유

법률용어와 신조어는 국제화, 세계화 과정에서 새로운 제도나 개념의 도입을 할 때 필수적으로 발생되는 문제이고 이러한 용어는 어느 한 분야에 미치지 아니하고 여러 분야에서 공동으로 작업이 요청되는 중요한 문제이다. 이러한 용어들은 일단 이를 외국어로 음차(音借)하여 제시하기도 하지만, 그 용어가 새로운 내용을 담고 있어 일반인이 이러한 용어를 담고 있는 법령을 읽을 경우 이해하기가 쉽지 않다. 이러한 새로운 법률용어와 신조어를 확정하기 위해, 어느 부처에도 치우치지 않는 공정한 독립성을 제도적으로 구현하고 입법에 사용되는 법률용어를 비롯한 판결문

에 사용된 법적표현을 구성하는 언어나 문장의 연구에 계속적으로 관심을 기울이면서 법률용어의 단순 명료화와 신조어 창설의 제안을 주된 임무로 하는 전문가들로 구성된 특별위원회가 필요하다. 이러한 특별위원회는 해당 분야에서 사용되는 특정한 용어를 기존 용어를 고려하여 만들어 향후 해당 분야에서 모범적으로 사용될 수 있는 신조어를 제공하게 된다.

이와 달리 알기 쉬운 언어(영어) 운동이 중심이 된 국가인 영국, 미국, 캐나다, 호주와 뉴질랜드 등에서는 알기 쉬운 언어 운동을 추진하는 단체가 주도하여 전문용어를 알기 쉬운 용어로 바꾸는 작업을 하고, 이러한 내용에는 종래의 전통적인 법령용어나 신조어도 포함되어 있다. 또한 영어권 국가(영국·싱가포르 등)에서는 전통적으로 알기 쉬운 영어에 방해가 되는 라틴어 법률용어나 조세법이나 소비자법에 대하여 다시 쓰기 작업을 하여 새로운 용어나 자국어 또는 쉬운 법령으로 바꾸는 개선작업을 하여 일반인의 법령에 대한 가독성이 증가되도록 하기도 한다.

4) 외국의 사례

프랑스에서는 이러한 법률용어와 신조어에 관련하여 특히 법무부에 속한 '법률용어와 신조어 위원회'가 설치되어 있고 이는 정부로부터 위임을 받은 행정공무원 출신과 언어학자가 중심이 된 '행정용어의 단순화 위원회'(COSLA)와 공조를 유지하고 있다. 이 위원회는 2001년 창설되어 총리 직속인 '프랑스어와 프랑스 언어에 관한 총국'(Délégation générale à la langue française et aux langues de France : DGLFLF)의 기관장이 대표가 되어 그 직무를 수행하고 있다. 이 특별위원회는 문제된 사정과 법적 상황을 고려하면서 신조어를 만들거나 또는 기존 낡은 용어를 대체하면서 적합한 법률용어를 만들고 있다. 특히 이 특별위원회에게는 ① 영어에서 온 법률용어나 법적표현의 적절한 번역 ② '행정용어 단순화 위원회'(COSLA)와의 적절한 공조유지 ③ 법무부의 사법개혁과의 관련 하에서 민법전의 법률용어의 현대화 ④ 법무부의 사법개혁과 관련이 없는 민법전의 법률용어의 현대화를 위한 계속적 연구와 ⑤ 민법전에서 채권법 분야를 중심으로 한 법률용어의 현대화를 주문하고 있다.

이와 달리 영어권 국가(영국·싱가포르 등)에서는 알기 쉬운 언어(영어) 운동이 중심이 되어 알기 쉬운 언어 운동을 추진하는 단체가 주도하여 전문용어를 알기 쉬운 용어로 바꾸는 작업을 하거나 알기 쉬운 법령 다시 쓰기(영국, 호주와 뉴질랜드의 세법 다시 쓰기작업)를 통하여 종래의 전통적인 법령용어나 신조어도 바꾸고 있다.

또한 전통적으로 사용되는 라틴어 표현에 대하여도 새로운 영어나 자국어로 바꾸는 개선안이 나오기도 한다.

이외에 스위스, 캐나다, 벨기에, 유럽연합 등과 같이 2개 국어 이상을 사용하는 다국어 공용어 국가에서는 각 언어의 번역을 통하여 이러한 새로운 법령용어나 신조어가 필요한 경우에 대응하고 언어 사이에서의 '번역'에 관한 지침을 통하여 이러한 문제에 대응하면서 알기 쉬운 법령을 위해 법령용어나 신조어를 마련하려고 하고 있다.

5) 구체적인 방안

법률용어·신조어 특별위원회에는 여러 전문가가 포함되어야 한다. 그리하여 법학자뿐만 아니라 법제전문가, 국어학자, 한학자 등이 다양하게 참여해야 한다. 그리고 그 위원회는 정부 모든 부처에 관한 용어를 모두 다루어야 하므로 법학자만 해도 공법과 사법 등 여러 분야의 학자가 참여해야 한다. 그런데 효율적인 심의를 위해 전체 위원회 안에 법 분야별로 소위원회를 두어 거기에서 1차 심의를 하게 하는 방안도 채택할 만하다. 그러한 경우에는 소위원회에서 심도 있게 1차로 심의를 하고, 위원회의 전체회의에서 확정짓게 하면 된다.

(2) 입법체계나 구성에 관한 기본법 제정

1) 서설

국가에 따라서는 알기 쉬운 법령 만들기 작업에서 입법체계나 조문구성에 관하여 공통사항을 담은 법을 제정·시행하여 일반적이고 공통된 문제해결을 도모하기도 한다. 영국법과 기타 영국법의 영향을 받은 여러 국가(호주, 뉴질랜드, 캐나다, 아일랜드, 싱가포르, 말레이시아, 홍콩 등)는 대부분 이른바 해석법(Interpretation Act)이라는 법률을 두어 입법절차와 법해석과 관련된 것 중 입법절차와 관련된 것 이외에도 공통된 개념(용어)나 해석원칙 등을 두어 이러한 문제를 해결하고 있다. 이외에 중국과 대만도 각각 법령과 조문에 관한 기본적인 사항을 규율하는 기본법을 두고 있다.

2) 방안의 개요

우리나라에서도 입법체계나 구성에 관한 기본법을 제정하여 시행한다.

3) 이유

입법체계나 조문구성은 알기 쉬운 법령의 형식적 측면에서 아주 중요한 것이다. 특히 입법절차, 법령의 기본사항이나 공통개념에 대하여는 일반적으로 사용되지만, 어느 특정한 법률로 하지 않으면 이를 규율하기 힘든 경우가 많다. 우리나라를 포함하여 대부분의 국가에서는 이러한 입법과 관련된 공통사항을 담은 법 대신에 학설이나 교과서(가령 민법총칙의 서론)에서 이를 설명하고 있으나 일반인의 알기 쉬운 법령이라는 측면에서 이러한 법령제정과 법령해석에 관한 기본사항에 관한 기본법을 두는 것이 바람직할 것이다. 원래 이러한 내용은 프랑스민법전의 서두에 서편을 두어 법령해석의 기본에 관한 조항(적용범위, 소급효 등)을 두었던 것이다. 그런데 그것은 아직 법령이 완비되지 아니하고 근대법이 발달되기 전에 교육적 목적으로 두었던 것이다. 그렇지만 그 이후의 각국의 입법에서는 이러한 사항을 삭제하고 각국에서는 이에 대한 것을 별도의 법령으로 처리하거나 실무의 지침으로 해결하거나 학설에 맡기고 있다. 입법의 기본사항은 입법권의 구체적 적용으로 법치주의에서 중요한 사항인데 실무차원이나 학설에만 맡기는 것은 문제가 있고 알기 쉬운 법령이라는 차원에서 별도의 이에 관한 기본법을 두는 것이 적절하다.

4) 외국의 사례

위의 영국법과 그 영향을 받은 국가 및 중국과 대만 참조.

【예】 각국의 해석법

1. 해석법(Interpretation Act)

- 호주 : The Acts Interpretation Act 1901
- 캐나다 : The Interpretation Act, RSC 1985
- 홍콩 : The General Clauses and Interpretation Ordinance 1966
  (釋義及通則條例 1966)
- 말레이시아 : The Interpretation Acts 1948 and 1967
- 뉴질랜드 : The Interpretation Act 1999 (No 85)
  The Interpretation Amendment Act 2005 (No 13)
- 아일랜드 : The Interpretation Act 1923, 1937, 2005
  The Interpretation (Amendment) Act 1993, 1997
- 영국 : The Interpretation Act 1889, 1978
  The Laying of Documents Before Parliament (Interpretation) Act 1948

• 스코틀랜드 : The Interpretation and Legislative Reform (Scotland) Act 2010

• 북아일랜드 : The Interpretation Act (Northern Ireland) 1954

The Interpretation Measure 1925

【예】중국 입법법(2000년)

중화인민공화국 입법법(中华人民共和国立法法)(2000년)

제1장 총칙

제2장 법률

제1절 입법권(立法权限)

제2절 전국인민대표대회 입법절차

제3절 전국인민대표대회 상무위원회 입법절차

제4절 법률해석

제5절 기타규정

제3장 행정법령(行政法规)

제4장 지방법령, 자치조례와 단행조례, 규칙

제1절 지방법령, 자치조례와 단행조례(地方性法规、自治条例和单行条例)

제2절 규칙(规章)

제5장 적용과 심사(备案)

제6장 부칙

【예】대만의 중앙법령표준법(中央法規標準法)(1970년)

목차	원문	조문
제1장 총칙	第一章 總則	제1조-제3조
제2장 법령의 제정	第二章 法規之制定	제4조-제11조
제3장 법령의 시행	第三章 法規之施行	제12조-제15조
제4장 법령의 적용	第四章 法規之適用	제16조-제19조
제5장 법령의 개정과 폐지	第五章 法規之修正與廢止	제20조-제25조
제6장 부칙	第六章 附則	제26조

4) 구체적인 방안

이러한 입법절차와 공통개념에 관한 기본법은 여러 입법례를 참조하고 특히 입법권의 행사에 기본이 되는 사항이 무엇인지를 검토하여 이를 중심으로 법률로 규정하고 나머지 사항을 입법지침(실무매뉴얼)로 처리해야 할 것이다.

참고로 말하면, 현재 각국의 대응방안에는 대체로 다음과 같은 것이 있다.

(가) 해석법(법적용법)(영국법과 기타 영국법의 영향을 받은 국가)

(나) 중국의 입법법

(다) 대만의 중앙법령표준법

이에는 법령해석, 법률의 구성, 법조문의 구성, 공통개념, 법의 효력범위 등이 규율대상이다.

(라) 실무지침에 포함(기타의 국가)

(3) 법령의 부칙에 대한 검토

1) 서설

법령의 부칙은 본칙에 부수하여 그 법령의 시행일과 그 법령의 시행에 수반되는 과도적 조치, 그리고 그 법령의 시행에 따라 필요한 다른 법령의 개정사항 등을 규정하는 부분을 말하고 이러한 부칙은 특히 법령의 효력발생과 관련하여 장래효와 소급효 등과 관련하여 아주 중요한 의미가 있다.[406]

이러한 부칙에 규정되는 사항과 그 배열순서는 대체로 법령의 시행일에 관한 규정, 법령의 유효기간에 관한 규정, 기존법령의 폐지에 관한 규정, 법령의 시행을 위한 준비행위에 관한 규정, 법령의 시행에 따른 적용례·특례에 관한 규정, 법령의 시행에 따른 경과조치에 관한 규정, 다른 법령과의 관계에 관한 규정, 법령과 관련된 다른 법령의 개정에 관한 규정과 기타 규정을 각각 두고 있다.

2) 방안의 개요

법령의 부칙을 검토하여 부적당한 부분이 있으면 정비한다. 특히 경과규정은 알기 쉽게 구체적으로 나누어 규정한다.

406) 국내의 부칙에 관한 연구로는 최봉경, 부칙(附則) 연구, - 그 체계적 시론, 서울대학교 法學 제53권 제2호, 2012.6, 243-283쪽 참조.

3) 이유

법령이 제정되고 개정되며 폐지되는 과정에서 법제활동을 통하여 추구하자 하는 목표는 법령 본칙의 내용으로 규정되지만 법제도가 발생, 변경과 소멸하는 경우에는 우선 그 시행의 시점이 언제인지, 그리고 종래의 법률관계에서 새로운 법률관계로 잘 전환하는 과정이 필요하고 이를 위하여 잠정조치나 경과조치 같은 것을 마련할 필요가 있다. 특히 소급효를 인정할 것인가 등도 이에 포함된다. 이러한 조치들은 법령의 주요내용이 되는 기본제도와는 달리 일정한 기간 동안만 적용된다든지 특정된 몇몇 사람에게만 적용된다든지 또는 관련되는 법령을 개정해 줌으로써 법령의 일관성을 유지한다든지 하여 소위 법령의 특질이라고 생각되는 일반성· 추상성을 상실한 처분적 성격을 강하게 가지는 것이고, 현재 우리나라에서 법령을 구성하는 형식에 있어서는 일반성, 추상성을 갖는 본칙의 조문내용과는 다르다고 보아, 따로 법령의 맨 마지막에 부칙이라는 표제 아래 모아두고 있다. 특히 일반인이 새로운 법의 적용이 될 것인지 이전의 법이 될 것인지도 마찬가지로 알기 쉬운 법령의 한계문제로서 중요한 의미가 있다.

이러한 부칙 규정 중 기존의 관행대로 만들어져 법률전문가에게는 익숙하지만 일반 국민에게는 대단히 어려운 것이 자주 있다. 특히 경과조치에서 그렇다. 부칙 규정 중 알기 어려운 것, 특히 어려운 경과조치는 쉽게 바꾸어 주어야 한다.

4) 외국의 사례

대부분의 국가에서는 부칙은 일반적으로 우리와 같이 본칙의 조문 다음에 부칙이라는 제목으로 1-2개의 조문을 간략하게 두는 것이 일반적이다. 다만, 경우에 따라서는 부칙을 따로 두지 아니하고 본칙 마지막에 두는 나라도 있다(영국).

그런가 하면 부칙에 대하여 본칙 다음에 별도로 또는 본칙의 일부로 하여 부칙을 두는 것이 아니라 별도의 법령으로 하는 나라도 있다(대만민법).

대만의 경우 기본법은 대부분 본법과 별도의 시행법으로 두고 있다. 각각의 관계를 정리하면 다음과 같다.[407]

본칙(법률)	부칙(법률)
민법(民法)	민법물권편 시행법(民法物權編施行法)
	민법 채권편 시행법(民法債編施行法)
	민법 친족편 시행법(民法親屬編施行法)
	민법총칙 시행법(民法總則施行法)
	민법상속편 시행법(民法繼承編施行法)
민사소송법(民事訴訟法)	민사소송법 시행법(民事訴訟法施行法)
중화민국 형법(中華民國刑)法	중화민국 형법 시행법(中華民國刑法施行法)
형사소송법(刑事訴訟法)	형사소송법 시행법(刑事訴訟法施行法)

일본에서도 이전에 각 법의 시행법을 본칙과 별도로 두었다. 가령 민법시행법·형법시행법과 상법시행법 등이 그렇다. 그러나 시행법 이외에도 현재에는 본칙과 부칙을 두고 있다.

【예】民法施行法(明治31年6月21日法律第11号)

제1장 통칙(第一章 通則)

제2장 총칙편에 관한 규정(第二章 総則編ニ関スル規定)

제3장 물권편에 관한 규정(第三章 物権編ニ関スル規定)

제4장 채권편에 관한 규정(第四章 債権編ニ関スル規定)

제5장 친족편에 관한 규정(第五章 親族編ニ関スル規定)

제6장 상속편에 관한 규정(第六章 相続編ニ関スル規定)

5) 구체적인 방안

부칙을 어떤 모습으로 규정할 것인가에 대하여는 다음과 같이 여러 방안이 있다.

(가) 별도의 시행법으로 부칙을 대신하는 방법(대만)

(나) 시행법과 부칙을 병행하는 방법(일본)

(다) 부칙에 관한 내용을 별도로 두지 않고 본칙의 조문에 포함시키고 관련 입안사항을 입법지침에 포함시키는 방법(대다수의 국가)

영국에서는 부칙을 별도로 두지 않고 부칙에 해당하는 사항을 마지막 부분에서 이를 규정한다. 가령 2013년 명예훼손법은 마지막에 총칙(General provisions)이라는 제목에 개념규정(제15조)과 기타의 개정사항(제18조)과 약칭, 적용범위와 시행시기(제17조)를 각각 규정한다.

407) 다만 이는 기본법에 대하여 그러하고 통상의 법률은 이를 본칙 다음에 부칙으로 둔다. 가령 우리의 국제사법에 해당하는 涉外民事法律適用法은 다음의 장으로 한다 : 第一章 通則, 第二章 權利主體, 第三章 法律行為之方式及代理, 第四章 債, 第五章 物權, 第六章 親屬, 第七章 繼承, 第八章 附則.

(4) 동아시아의 한자어 · 법률용어 연구

1) 방안의 개요

동아시아의 한자어·법률용어를 상호 비교연구하도록 한다.

2) 이유

대다수의 국가에서는 알기 쉬운 언어나 알기 쉬운 법령 작업에서 어려운 용어에 대한 순화용어의 목록을 제시하고 있다. 우리나라에서는 주로 이러한 용어를 한자어로 번역한 법률용어를 사용하고 있으나 이러한 법률용어는 주로 일본의 메이지 시대에 형성된 오래된 용어이다. 일본에서는 대부분의 기본법을 이러한 오래된 한자용어를 구어체로 평이하게 순화하였지만 우리는 그 용어가 거의 그대로 유지되고 있다. 중국과 대만도 한자용어를 일본의 영향을 받기도 하고 자기의 고유한 한자어를 사용하기도 한다. 이에 따라 우리나라의 법률용어의 순화를 위해서는 이러한 한자어를 어떻게 순화할 것인지에 대한 동아시아 각국의 한자법률용어에 대한 상호비교연구가 필요하다.

3) 외국의 사례

우리의 법령이 알기 어렵다고 인식하는 것은 주로 한자어로 번역된 법률용어가 주를 이룬다. 이에 대하여 아시아의 한자 법률용어를 처음 마련한 일본에서는 이를 알기 쉬운 용어로 작업하고 있다.

일본에서는 기본법의 법률용어를 이른바 '평이화', '구어화'를 통하여 모두 알기 쉽게 고쳤고, 특히 헌법, 민법, 상법, 형법과 민사소송법, 형사소송법 등의 기본법에서 이러한 작업을 완료하였다. 이와 달리 중국, 대만에서는 법령용어 중 이러한 한자어를 사용하면서 자국의 한자어로 대체하기도 하고 있고, 최근에는 어려운 단어와 유사어의 비교를 지침으로 제시하여 정확한 이해를 돕고 있다.

4) 구체적인 방안

(가) 한국 · 중국 · 일본 · 대만의 법률용어의 상호비교 작업

한국, 중국, 일본과 대만은 4개국은 한자를 기초로 하면서도 경우에 따라서 각각의 국가에서 한글이나 일본어를 병행하고 있다. 이에 따라 각국의 개념을 나타내는 용어(한자어)를 서로 비교하고 이어서 이것을 한자어를 순화할 것인지 등을 검토할 필요가 있다.

(나) 일본의 구어화, 순화된 기본법

일본의 구어화, 순화된 기본법의 결과물과 종래의 한자어를 비교하고 이를 현재의 우리 법률용어와 비교하는 작업이 필요하다. 기존의 선행연구는 현행 일본법전만을 대상으로 하였는데 일본의 순화의 전후를 비교한 후 우리 것과 비교하는 것이 일본에서 유래한 한자어의 순화에 더 유익하다.

(다) 비교 법률용어의 체계화

종래 한국과 일본의 비교 법률용어가 일부 나왔으나 향후 한국, 중국, 일본과 대만의 법률용어의 비교와 그에 따른 우리 용어와의 비교를 통한 용어의 순화나 한자어의 유지의 검토가 필요하다.

(라) 법률용어의 신조어

새로운 제도나 법률용어의 마련에도 이러한 비교법적 상호연구를 한 후에 그 성과를 검토하면서 우리의 고유한 신조어나 법률용어를 할 것인지 한자어를 사용할 것인지가 검토될 수 있다.

VI. 앞으로의 '알법 사업'의 추진과제와 업무방향

1. 서설

이제 위에서 논의한 결과를 바탕으로 앞으로 법제처에서 2단계 '알법 사업'으로 추진해야 할 과제와 업무 방향을 제시하기로 한다.

2. 2단계 '알법 사업'의 추진 과제

(1) 서설

몇 번 언급한 바와 같이, 지난 10년간 법제처에서 시행해온 '알법 사업', 즉 1단계 '알법 사업'은 성공적인 정책이었다. 그런데 그 사업에 의해 대부분의 법령이 알기 쉽게 되었을지라도 '알법 사업'이 종료되어서는 안 된다. 오히려 새로운 내용의 '알법 사업', 즉 2단계 '알법 사업'이 시작되어야 한다. 그 사업은 주로 법령의 체계와

구조를 개선하는 내용의 것이다. 그런가 하면 1단계 '알법 사업'에서 시행해온 내용도 필요한 범위에서 유지해야 한다.

아래에서 - 이 보고서 제5장 Ⅱ, Ⅲ에서 적은 개선방안을 기초로 하여 - 2단계 '알법 사업'에서 추진해야 할 과제를 개별적으로 기술하기로 한다. 그럼에 있어서 법령의 체계와 구조를 개선하기 위한 것을 중심으로 할 것이다.

(2) 법령의 장 · 절의 배치나 주변을 정비해야 한다

대부분의 법령에는 장 · 절이 두어져 있다. 그런데 일부 법령에서는 각 장 또는 각 절에 서로 이질적인 조문이 들어있거나 같은 장이나 절에 모아져야 하는 조문이 다른 곳에 있는 경우도 있다. 또한 어떤 장이나 절에는 너무 많은 조문이 모여 있거나 너무 적은 수의 조문이 있는 경우도 있다. 이러한 경우에는 법령을 쉽게 이해하기 어렵게 된다. 따라서 법령의 장·절을 면밀히 검토하여 부적당한 사항이 있으면 배치를 조정하거나 구별을 정비해야 한다.

(3) 법령의 본칙 앞에 목차를 두도록 한다

일반 국민은 물론이고 법령에 관한 전문가라도 법령 중에 관심 있는 조문을 찾을 때에는 이리저리 살펴보거나 전체를 모두 살펴보아야 하는 등 어려움을 겪게 된다. 그런데 만약 법령의 맨 앞에 목차를 둔다면 그것을 보고 해당 조문의 위치를 쉽게 찾아낼 수 있다. 그런가 하면 목차가 있으면 처음 보는 내용의 법령일지라도 그 법령의 대강의 내용을 짐작해볼 수 있다. 그러므로 법령을 알기 쉽게 하기 위하여 법령의 규정이 시작되기 전에 목차를 만들어둘 필요가 있다.

(4) 정의규정이 부적당한 경우 정비해야 한다

법령 중에는 일정한 용어에 관하여 정의규정을 두고 있는 때가 많다. 그런데 그러한 정의규정 가운데 정의가 지나치게 포괄적이거나 불명확하면 법령을 어렵게 하는 것임은 물론이고 법령으로서 바람직하지 않다. 따라서 법령 중의 정의규정을 자세히 살펴 너무 포괄적이거나 불명확한 것이 있으면 구체적이고 명확하게 정비하도록 해야 한다.

(5) 약칭규정이 부적당한 경우 정비해야 한다

법령에는 약칭규정이 대단히 많이 존재한다. 그런데 간혹 그러한 약칭규정 가운데 약칭이 나타내는 내용과 약칭의 문자적인 의미가 거리가 멀거나 지나치게 축약한 것이거나 이질적인 여러 가지를 무리하게 묶어놓은 경우가 있다. 이처럼 약칭이 부적당한 때에는 약칭으로 사용된 용어를 오해할 가능성이 크다. 따라서 그러한 때에는 약칭규정을 적절하게 수정해야 한다.

(6) 정의규정에 있는 용어임을 표시해 주어야 한다

정의규정이 바람직한 모습으로 되어 있을지라도 정의규정상의 용어에 대해 정의규정이 있음을 모르게 되면 그 용어의 의미를 오해하게 될 가능성이 크다. 그러므로 정의규정에 있는 용어임을 적절한 방법으로 표시해 주는 것이 좋다. 그러한 방법으로 몇 가지 생각해볼 수 있으나(제5장 Ⅱ. 6. (4) 참조), 개별조문에 나온 용어 뒤에 괄호로 정의규정(조와 항)을 표시하는 방법이 좋다고 생각한다.

(7) 약칭규정에 있는 용어임을 표시해 주어야 한다

정의규정에서와 마찬가지로 약칭규정이 있는 경우에도 약칭규정에서 약칭으로 정한 용어에 대해 약칭규정이 있음을 모르게 되면 그 용어의 의미를 오해할 가능성이 있다. 따라서 약칭규정에 의해 약칭으로 표현되었음을 알려줄 필요가 있다. 그 방법으로 여러 가지가 있을 수 있으나(제5장 Ⅱ. 7. (4) 참조), 개별조문에 사용된 약칭 뒤에 괄호로 약칭을 기술한 규정(조와 항)을 표시하는 방법이 바람직하다.

(8) 다른 조문을 인용할 때 그 방법을 개선해야 한다

법령의 어떤 조문에서 다른 조문을 인용하는 일이 자주 있다. 그 가운데에는 단순히 '제○조'라고만 하는 경우가 있는가 하면 '제○조의 경우'라고 인용하는 경우도 있다. 그런데 종래의 법령에서 하는 것처럼 조문을 인용하게 되면 인용되는 조문을 찾아서 읽지 않으면 해당 조문의 내용을 개략적으로도 이해하지 못하게 된다. 법령이 대단히 어려워지게 되는 것이다. 그리고 '제○조의 경우'라고 인용하는 경우에는 일반 국민이 그 조문을 합하여 이해하기가 아주 어렵게 된다. 경우에 따라서는 전문가조차 '제○조의 경우'가 구체적으로 어느 부분까지 가리키는지 가늠하기가

어려운 때도 있다.

이러한 어려움을 해소하기 위해서는 다음과 같이 조문 인용 방법을 개선해야 한다. 우선 '제○조'라고만 인용하는 경우에는 인용되는 조문의 개략적인 내용을 덧붙여서 설명해주는 것이 좋다. 가령 '제375조' 대신에 '종류채권에 관한 제375조'라고 하는 것이다. 그리고 '제○조의 경우'는 실제의 내용대로 풀어서 적어주는 것이 필요하다. 그때 만약 인용되는 조문과의 관련성을 보여주고 싶으면 '제○조에서 정하는 ~의 경우'라고 할 수 있다.

(9) 준용규정을 정비해야 한다

법령을 제정할 때 '준용'이라는 용어를 사용하여 법령을 간결하게 만들 수 있다. 그리고 실제로 준용규정을 두고 있는 경우가 대단히 많다. 그런데 이 준용규정은 법령을 이해하는 데는 매우 큰 장애가 된다. 일반 국민은 우선 '준용'이라는 용어의 의미를 잘 알지 못하고 있고, 설사 그 의미를 알고 있더라도 구체적으로 어떤 결과로 되는지를 추론해내기가 쉽지 않다. 후자에 관하여는 때로는 법률전문가조차 어려움을 겪기도 한다.

그러므로 준용규정을 원칙적으로 없애야 한다. 그 대신에 실제로 준용되어 나타나야 할 내용을 풀어 써주어야 한다. 그러한 점은 준용규정이 많을 경우에도 같다. 과거에는 일일이 손으로 써야 하거나 종이를 아껴야 할 필요성도 있어서 준용규정을 두었을 것이나, 요즘은 컴퓨터에 의해 그대로 따오는 것이 순식간에 이루어지고 또 파일 형태로 보관하면 종이 소비나 공간이 문제되지도 않는다. 따라서 준용규정이 대단히 많은 경우(예: 민법 제959조의 5 제2항, 제 959조의 6, 제959조의 10 제2항)도 그리하여야 한다. 즉 아예 입법을 할 때부터 입법자가 약간의 수고를 더 하여 준용된 결과로 규정해 주어야 한다. 그리고 이미 제정된 법령의 경우에는 풀어쓰는 방법으로 정비해야 한다. 다만, 이미 제정 · 시행된 법령 중 전문적인 연구가 없는 상태에서 정비할 수 없는 부득이한 경우, 다시 말하면 '준용규정'을 풀어쓰기 위해서는 그야말로 법령의 내용 개정이 필요한 경우(예: 민법 제567조)에는, 그대로 두는 수밖에 없다. 그러나 그러한 경우에도 '준용한다'는 용어 자체는 수정하는 것이 좋다. 그 의미를 쉽게 알게 하기 위해서이다. 그때에는 '준용한다'는 용어 대신에 '제○조를 적용한다' 또는 '제○조를 여기의 사정에 맞추어 적용한다'는 방식으로 고쳐줄 수 있을 것이다.

(10) 조문 제목이 부적당한 경우 정비해야 한다

각 조문의 제목은 그 조문의 개략적인 내용을 한눈에 짐작하게 하는 중요한 기능을 한다. 그러므로 제목은 조문의 내용을 잘 나타내주는 것으로 되어 있어야 한다. 그런데 실제 법령에서 제목이 부적절하게 붙여져 있는 경우가 적지 않다. 너무 줄인 용어를 쓰거나 단지 구색용으로 붙여놓은 때도 있다. 그러한 경우에는 제목이 조문의 이해 증진에 도움이 거의 안 될 것이다. 따라서 법령 조문들의 제목을 검토하여 부적당한 경우에는 바람직한 모습으로 정비하도록 해야 한다.

그리할 때에는 먼저 조문 제목을 붙이는 방법에 관하여 원칙을 정립해야 한다. 그러고 나서 각 조문의 제목들이 부적당한지를 살펴보고, 부적당한 경우에는 전술한 일반 원칙을 고려하여 바람직한 제목으로 바꾸어주어야 한다.

(11) 법령이 규율대상 · 수범자 · 내용 등에서 부적절한 경우에 정비해야 한다

때로는 법령이 규율대상 · 수범자 또는 내용에서 부적절한 경우가 있다. 그러한 경우에는 그것들에 맞추어 정비해 주어야 한다. 그런데 정비가 필요한지 여부는 법률전문가뿐만 아니라 해당 법령의 법 실무자의 입장에서 면밀히 검토해 보아야 알 수 있다.

(12) 벌칙규정의 표시 문제를 검토해보고 필요시 정비해야 한다

법령 가운데 벌칙규정을 두고 있는 것들이 많다. 그러한 경우에 벌칙규정은 위반이 문제되는 규정과는 별도로 뒤에 따로 두어져 있다. 그런데 위반 여부가 문제되는 규정에 벌칙규정이 함께 두어져 있거나, 아니면 전자에 벌칙규정이 있음을 표시해 주면 종합적으로 이해하는 데 도움이 될 것이다. 이 가운데 전자의 방법은 바람직하지 않다. 어떤 벌칙은 여러 실체규정에 관련되기도 하기 때문이다. 그에 비하여 후자는 검토해볼 만하다. 구체적인 방법으로는 정의규정 또는 약칭규정의 경우와 유사하게 해당 실체규정 뒤에 괄호로 '벌칙 제○조'라고 표시할 수 있을 것이다. 그런데 여러 곳에 들어가게 되어 법령이 복잡하게 되거나 그 밖의 문제가 생길 수도 있다. 그러므로 그러한 문제점까지 검토한 뒤에 적절하고 필요하다면 앞에서 설명한 방법으로 벌칙규정을 표시해줄 수 있을 것이다.

(13) 법령의 체계 · 구조 외에 필요한 다른 방안도 실행해야 한다

법령의 체계·구조에 관한 정비 방안 외에 - 1단계 '알법 사업'에서 행하였던 방안을 포함하여 - 다른 필요한 방안도 시행해야 한다. 그러한 방안을 아래에 제목만 나열하기로 한다.

1) 법령 순화: 조문 길이의 조절, 용어 순화 등

2) 법령 편찬 시 사용할 수 있는 방안: 입법 이유나 입법례 제시, 하위 법령에의 위임 문제 검토, 각주나 괄호에 다양한 내용을 담는 방법

3) 법률용어 · 신조어 특별위원회 설치

4) 입법체계나 구성에 관한 기본법 제정

5) 법령 부칙의 정비

3. 법제처의 앞으로의 업무 방향

아래에서는 법제처에서 앞으로 2단계 '알법 사업'을 추진함에 있어서 취해야 할 태도 내지 방향에 대하여 설명하기로 한다.

(1) 체계 · 구조에 관한 정비를 중심으로 할 것

2단계 '알법 사업'은 법령의 체계·구조에 관한 것이 중심이 되어야 한다. 즉 단순히 법령상의 용어 순화나 표현을 정비하는 것과 달리 장·절의 배치나 준용규정 등의 정비처럼 보다 전문적인 사항을 다듬어야 하는 것이다.

(2) 1단계 '알법 사업'도 유지할 것

2단계 '알법 사업'이 법령의 체계·구조 중심으로 이루어져야 함은 물론이지만, 그렇다고 하여 법령의 용어 순화나 표현 정비와 같이 기존에 해왔던 사업이 중단되어서는 안 된다. 법령의 체계·구조 중심의 정비를 하면서 용어 순화 등도 병행해야 한다.

(3) 적극성 · 지속성을 가질 것

1단계 '알법 사업'이 성공한 큰 요인 중에 하나는 그것이 매우 적극적이었고 지속적이었다는 데 있다. 2단계 '알법 사업'도 그와 같이 시행되어야 한다. 그렇게 하면 그 사업도 크게 성공할 가능성이 있다.

(4) 해당 법령의 전문가의 적극적인 도움을 얻을 것

2단계 '알법 사업'은 그 대부분이 해당 법령의 전문가와 함께 하지 않으면 안 된다. 법령의 구체적인 내용과 관련하여 판단해야 할 경우가 많기 때문이다. 특히 위 Ⅳ. 2. 추진 과제 중 (2), (3), (4), (5), (8), (9), (10), (11)의 경우에 더욱 그렇다. 그러므로 그 사업을 할 때에는 해당 법령의 전문가의 도움을 적극적으로 받도록 해야 한다.

(5) 법령 관련 부처와 협력을 강화할 것

2단계 '알법 사업'은 주로 법령의 내용에 관하여 행해져야 하기 때문에 해당 법령의 관련 부처와 긴밀히 협의해 가면서 진행할 필요가 있다.

한편 관련 부처와의 협력을 하는 경우에 유의해야 할 점이 있다. 2016년 10월 6일 법제처에서 있었던 '알기 쉬운 법령 만들기 발전방안 세미나'에서 제시한 견해에 의하면, 앞으로의 '알법 사업'은 일선 공무원의 문의가 많고 질의회신을 유발하는 복잡하고 어려운 조문 정비에 좀 더 많은 관심을 기울였으면 한다.[408] 그 이유는 일선 공무원들이 복잡하고 다의적으로 해석되는 법령 조문의 해석에 어려움을 겪는 사례가 많기 때문이다.

408) 이 의견은 박경수 감사원 심의실 법무담당관이 제시하였다.

제6장 결론

1. 서설

아래에서는 먼저 이제까지 논의한 내용을 요약하여 정리하고 이어서 한두 가지를 추가로 덧붙이기로 한다.

2. 주요 내용 요약

(1) '알법 사업' 10년에 대한 성과 평가

2006년부터 시작된 '알법 사업'에 대하여 법제처에서는 2012년부터 2015년까지 매년 설문조사를 해왔다. 그 조사 결과를 분석해보면 다음과 같다.

1) '알법 사업'에 대하여 국민들은 잘 모르고 있지만 압도적인 다수가 그 사업을 추진되어야 한다고 하였다.

2) '알법 사업'에 의한 법령의 개선효과가 매우 높게 나타났다.

3) '알법 사업' 중 특히 일본식 한자어와 용어 정비, 어려운 한자어의 정비에 대하여 개선효과가 크게 나타났다.

4) 외래어 · 외국어의 순화, 장애인 비하용어의 정비는 알기 쉽게 개선된 효과면에서는 상대적으로 낮게 나타났다. 그러나 이들의 주된 목적이 알기 쉽게 하기 위한 것은 아니다.

5) 국민들은 법률용어도 쉽게 정비되기를 원하고 있다.

(2) '알법 사업'의 발전방안

앞으로 해야 할 2단계 '알법 사업'에서는 법제처가 법령을 체계 · 구조를 중심으로 개선해야 한다. 법제처가 해야 할 구체적인 사항을 요약하면 다음과 같다.

1) 법령의 장 · 절의 배치나 구별을 정비해야 한다.

2) 법령의 본칙 앞에 목차를 두어야 한다.

3) 정의규정이 부적당한 경우 정비해야 한다.

4) 약칭규정이 부적당한 경우 정비해야 한다.

5) 정의규정에 있는 용어임을 표시해 주어야 한다.

6) 약칭규정에 있는 용어임을 표시해 주어야 한다.

7) 다른 조문을 인용할 때의 방법을 개선해야 한다.

8) 준용규정을 정비해야 한다.

9) 조문 제목이 부적당한 경우 정비해야 한다.

10) 법령이 규율대상·수범자·내용 등에서 부적절한 경우 정비해야 한다.

11) 벌칙규정의 표시 문제를 검토해 보고 필요시 정비해야 한다.

12) 법령의 체계 · 구조 외에 필요한 다른 방안도 실행해야 한다. 그 중에는 1단계 '알법 사업'에서 해온 법령의 용어 순화도 있지만 그 외의 것도 여러 가지가 있다.

3. 결어

앞으로 해야 할 2단계 '알법 사업'은 그 대부분이 법령의 구체적인 내용을 파악하는 일을 전제로 하기 때문에, 법제처가 단독으로 하기 어려우며 반드시 정비할 법령에 관한 외부 전문가의 도움을 받아야 한다. 그런가 하면 법령 소관 부처의 협력도 받을 필요가 있다. 즉 법제처가 주관하되 관련 외부 전문가와 소관 부처와의 협업이 필요한 것이다. 그리고 그렇게 작업을 하다 보면 정비상의 오류도 최소한으로 줄일 수 있고 법령의 내용도 충실해질 가능성이 있다. 장차 그러한 협력 내지 협업을 통해 우리의 법령이 근본적으로 쉽게 정비되기를 기대해본다. 또한 우리의 모든 법령이 되도록 빨리 그렇게 변하게 되기를 기원한다.

부록

설 문 조 사

○ 설문과 함께 드리는 법률의 전부 또는 일부분을 읽으신 후 다음의 문항에 답해 주시기 바랍니다. 문항에 <예시>가 있는 경우에는 예시에 제시된 조문을 읽으신 후 주어진 설문에 답해 주시기 바랍니다.

○ **대상법률:「폐기물관리법」 또는/및 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」** (집합건물법)

【1】 이 법률 전부 또는 일부(3페이지 이상)를 읽으신 후 본인이 느끼는 이해정도를 표시해 주십시오.

① 별로 어렵지 않다 ( )
② 어렵다 ( )
③ 매우 어렵다 ( )

※ 위 ② 또는 ③으로 답한 경우에는 【1-1】문항에 답해 주십시오.

※ 법률의 이해정도를 1.(전혀 이해할 수 없다)부터 10.(완전히 이해할 수 있다)까지의 숫자 중에서 이해한 정도를 기재해 주십시오. ( )

【1-1】 이 법률의 이해가 어려운 것은 어떤 점 때문입니까? (복수 응답 가능)

① 장 · 절과 같은 법령의 체계나 조문의 배치 ( )
② 법조문에 사용된 용어 ( )
③ 법률의 내용 자체 ( )
④ 개별 조문의 길이 ( )
⑤ 그 밖의 이유: ( )

【2】 이 법률의 맨 앞에 법조문 전체의 목차를 둔다면, 법률의 전체 내용을 파악하는 데에 도움이 된다고 생각하십니까?

① 도움이 되지 않는다 ( )
② 도움이 된다 ( )
③ 크게 도움이 된다 ( )

【3】 법률에서 사용되는 용어를 정의하는 규정이 있습니다. 이러한 개념의 정의규정의 내용이 법률의 내용을 이해하는 데에 도움이 된다고 생각하십니까?

<예시> 폐기물관리법 제2조, 집합건물법 제2조

① 도움이 되지 않는다 ( )
② 도움이 된다 ( )
③ 크게 도움이 된다 ( )

【3-1】 정의규정을 포함하는 조문의 수는 충분하다고 생각하십니까?

① 충분하다 ( )
② 부족하다 ( )
③ 매우 부족하다 ( )

【3-2】 개념정의가 내용이나 조문의 수에서 충분하지 않다면 어떤 점이 보완되어야 한다고 생각하십니까?

▶ 충분하지 않은 이유:
▶ 보완되어야 할 사항:

【3-3】법률의 앞부분에서 정의규정을 둔 후, 뒷부분의 개별 조문에서 그 용어가 사용되는 경우에 앞의 정의규정에서의 개념정의로 개별 조문을 이해하는 데에 어려움이 있습니까?

① 있다 (　　)　② 없다 (　　)　③ 기타 (　　)

※ ①의 경우, 다음의 어떤 방법으로 보완할 수 있다고 생각하십니까? (　　)

① 앞에서 정의한 용어가 개별 조문에 사용되는 경우 고딕체나 별도의 기호로 표시한다.
② 개별 조문에 사용된 용어의 뒤에 괄호로 정의규정(조와 항)을 표시한다.
③ 개별 조문에 사용된 용어를 각주처리한 후 정의규정을 표시한다.
④ 정의규정의 끝에 괄호로 정의규정에서 규정한 용어가 나오는 조문을 열거한다.
⑤ 기타의 방법: (　　)

【3-4】이 법률의 정의규정에서 내린 정의가 일반적으로 생각하는 개념정의나 다른 법령의 개념정의와 일치한다고 생각하십니까?

① 일치하지 않는다 (　　)
② 일치한다 (　　)
③ 기타 (　　)

【4】이 법률의 앞부분에서 서술하고자 하는 사항을 자세하게 규정한 뒤 그 바로 다음에 괄호로 '(이하 '00'라고 한다)'라고 줄여서 규정하는 경우가 있습니다. 그리고 그 후에는 이 약칭만을 사용합니다. 이 경우 약칭을 사용한 조문을 볼 때 이해하기 어렵거나 자세한 내용이 서술되어 있지 않아서 오해하게 됩니까?

<예시>　폐기물관리법 제4조 제4항·제5조 제1항
　　집합건물법 제9조 제1항·제2항

① 어렵지 않고 오해하지도 않는다 (　　)
② 어렵거나 오해한다 (　　)
③ 매우 어렵거나 오해한다 (　　)
④ 기타 (　　)

※ 위 ② 또는 ③으로 답한 경우에는 【14-1】문항에 답해 주십시오.

【4-1】어렵거나 오해하게 된다면, 다음 중 어떻게 보완할 수 있다고 생각하십니까? (　　)

① 앞에서 기술한 약칭이 개별 조문에 사용되는 경우 고딕체나 별도의 기호로 표시한다.
② 개별 조문에 사용된 약칭의 뒤에 괄호로 약칭을 기술한 규정(조와 항)을 표시한다.
③ 개별 조문에 사용된 약칭을 각주처리한 후 약칭을 기술한 규정을 표시한다.
④ 약칭을 기술한 규정의 끝에 괄호로 뒷부분에서 약칭을 사용하는 조문을 열거한다.
⑤ 기타의 방법: (　　)

【5】 개별 조문에서 이 법률 또는 다른 법령의 조문을 인용하는 방식(제0조, 제0조 제0항과 같이 조문만을 인용)때문에 조문의 내용을 이해하기가 어렵습니까?

<예시> 폐기물관리법 제3조·제6조, 집합건물법 제9조

① 어렵지 않다 ( ) ② 어렵다 ( ) ③ 매우 어렵다 ( )

【6】 개별 조문에서 다른 조문을 인용하면서 '제0조의 경우'라고 규정하는 경우 그 내용을 이해하기가 어렵습니까?

<예시> 집합건물법 제16조 제1항

① 어렵지 않다 ( ) ② 어렵다 ( ) ③ 매우 어렵다 ( )

【7】 법규를 제정할 때 이를 간결하게 할 목적으로 다른 유사한 법규를 유추적용하도록 하는 의미로 준용(準用)이라는 용어를 사용합니다. 개별조문에 '준용한다', '준용하여야 한다'라고 쓰여 있는 경우 조문의 내용을 이해하기가 어렵습니까?

<예시> 폐기물관리법 제44조, 집합건물법 제52조

① 어렵지 않다 ( ) ② 어렵다 ( ) ③ 매우 어렵다 ( )

【8】 개별 조문에서 여러 사항을 열거한 후에 기타의 사항을 표시하기 위하여 '등', '그 밖에'라고 표현하는 것은 적절하다고 생각하십니까?

<예시> 폐기물관리법 제11조·제13조의2 제1항 제6호

집합건물법 제1조의2 제2호·제54조 제3호

① 적절하다 ( )
② 적절하지 않다 ( )
③ 기타 ( )

【9】 이 법률에서 개별 조문의 길이가 너무 길어 이해에 어려운 경우가 있습니까?

<예시> 폐기물관리법 제11조·제13조의2 제1항 제6호

집합건물법 제41조 제1항·제44조 제1항

① 있다 ( ) ② 없다 ( ) ③ 기타 ( )

【9-1】 각 조문의 길이는 어느 정도 되는 것이 적절하다고 생각하십니까?

(예) "조문은 두 줄 이상이어서는 안 된다", "주어와 서술어가 두 개 이상의 복합문이어서는 안 된다" 등.

( )
( )

【10】 각 조문의 제목이 그 조문의 내용을 부실하게 보여주고 있어서 조문내용을 이해하는 데 어려웠던 적이 있습니까?

<예시> 폐기물관리법 제7조, 집합건물법 제9조

① 있다 ( ) ② 없다 ( ) ③ 기타 ( )

【11】 이 법률을 이해하는 데에 법률에서 사용된 용어가 어렵다고 생각하십니까?

① 어렵다 ( ) ② 어렵지 않다 ( ) ③ 기타 ( )

【12】‘연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸)’과 같은 어려운 한자어(폐기물관리법 제2조 제1호)나 ‘선량한 관리자의 주의’(집합건물법 제23조의2)와 같은 생소한 법률용어는 쉽고 일상적인 용어로 바꾸어야 한다고 생각하십니까?

① 바꾸어야 한다 ( )
② 바꿀 필요가 없다 ( )
③ 기타 ( )

【13】각 조문의 내용의 이해를 돕기 위하여 그 조문의 입법이유나 적용례를 제시한다면 이해에 도움이 될 것이라고 생각하십니까?

① 도움이 된다 ( )
② 도움이 되지 않는다 ( )
③ 기타 ( )

※ ①로 답한 경우【13-1】문항에 답해 주십시오.

【13-1】법조문에 입법이유나 적용례가 제시되는 것이 조문의 체계나 구성에 적절하다고 생각하십니까?

① 적절하다 ( )
② 적절하지 않다 ( )
③ 기타 ( )

【14】법률이 대통령령(시행령)이나 부령(예: 환경부령)에 위임을 하는 방식으로 규정하는 것이 어렵게 느껴지십니까?

<예시> 폐기물관리법 제2조 제9호·제2조의2
집합건물법 제1조의2 제2항

① 어렵다 ( )
② 어렵지 않다 ( )
③ 기타 ( )

【15】이 법률의 적용을 받는 사람이나 관련 법실무자로서 이 법률의 내용이 규율하고자 하는 대상을 충분하게 규정하고 있다고 생각하십니까? 특히 법률의 적용을 받는 사람으로서 행사할 권리와 이행할 의무에 관한 내용 및 이를 위한 구제방법 등에 관한 정보가 충분하게 제공되고 있으며, 이 정보가 명확하게 서술되어 있다고 생각하십니까?

① 그렇다 ( )
② 그렇지 않다 ( )
③ 기타 ( )

【16】이 법률의 내용에 관하여 평소에 궁금한 점이 있었거나, 실제 법률문제가 발생한 적이 있습니까? 있다면, 이 법률을 읽고 궁금한 점이나 문제가 해결되었습니까?

① 해결되었다 ( )
② 해결되지 않았다 ( )
③ 기타 ( )

※ ①로 답한 경우【16-1】문항에 답해 주십시오.

【16-1】 해결되지 못했다면, 이 법률의 어떤 점이 원인이라고 생각하십니까?

( )
( )
( )
( )

【17】 법률을 알기 쉽게 고칠 때 사용할 수 있는 방안이 있으면 제안해 주시기 바랍니다.

( )
( )
( )
( )

참 고 문 헌

Ⅰ. 국내문헌

김진수, 프랑스의 언어정책, 부산외대 출판부, 2007.

가정준, 미국 연방의 Plain Writion Act와 관련한 연구(Ⅰ), 알기 쉬운 법령 및 행정용어 순화 정책에 관한 외국사례연구, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012.11.9.

김성수, 프랑스민법전의 담보제도에 관한 최근 동향: 2006년 신설된 민법전 제4편의 물적담보와 인적담보의 개정을 중심으로, 법조 2008.9.

김완석, 김진수, 알기 쉬운 세법령 기초연구, 한국조세연구원, 2009.12.

김종원, 형법개정의 기본방향, 법률신문 제1614호, 1986년 11월 25일.

남효순, 프랑스채권법의 개정과정과 계약의 통칙 및 당사자 사이의 효력에 관하여, 민사법학 제75호, 20016.6.

김현희, 법령 및 행정용어를 알기 쉽게 정비하는 외국 사례 연구, 법제연구원 2012.

류성진, Federal Plain Language Guidelines 2011에 대한 검토와 그 시사점에 대하여, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012.11.9,

박기백, 알기 쉬운 세법- 영국의 사례를 중심으로, 재정포럼 2000,1.

윤장근, 미국 연방 정부의 규칙제정에 있어서 Plain Language 사용에 관한 연구, 입법학연구 제3집, 2006.

이준형, 프랑스민법전 담보법 개정(2006년)의 기본방침과 개요- 그리말디보고서를 중심으로, 민사법학 제49권 제2호, 2010.6.

이전오·변해정, 알기 쉬운 조세체계 구축방안에 관한 연구, 2011.4.

최봉경, 부칙(附則) 연구, - 그 체계적 시론, 서울대학교 법학 제53권 제2호, 2012.6.

황진영, 세법체계 개편작업의 동향분석-복잡성과 난해성 개선을 중심으로, 경제현안분석 제21호, 2007.8.

Ⅱ. 외국 문헌

1. 영어문헌

(1) 단행본

Michèle Asprey, Plain Language for Lawyers, 4th edition, The Federation Press, 2010.

Peter Butt & Richard Castle, Modern Legal Drafting, A Guide to Using Clearer Language, 2nd edition, Cambridge University Press, 2006.

V.C.R.A.C Crabbe, Understanding Statutes, Routledge, 2012.

Martin Cutts, The Plain English Guide, Oxford University Press, 1996.

M. Cutts & C. Maher, The plain English story, Stockprt, Plain English Campaign, 1986.

M. Cutts, Lucid law, 2nd edition, The Plain Language Commission, High Peak, 2000.

_____, The plain English guide, Oxford University Press, 1995.

D. Dwyer, The Civil Procedure Rules Ten Years On, Oxford University Press, 2009.

Larry M. Eig, CRS Report for Congress, Statutory interpretation: General Principles and Recent Trends, Specialist in American Public Law, December 19, 2011.

Loveland, Ian. Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights. Third Edition, Butterworths, 2003.

W. Moss, The plain english campaign : An interview, Reseach and Practice in Adult literacy(RaPAL) Bulletin No 4, 1987.

V. Robinson, Rewriting legislation: Australian Federal Experience, 2001.

A. Schriver, Dynamics in Document Design: Creating Text for Readers, John Wiley & Sons, INc., 1996.

Sime, Stuart, A Practical Approach to Civil Procedure. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Ruth Sullivan, Statutory Interpretation, Irwin Law, 1997.

E.R. Steinberg (Ed.), Plain Language: Principles and Practice, Wayne State University Press, 1991.

Constantin Stefanou (Ed.), Drafting Legislation: A Modern Approach, Routledge, 2016.

Ken H. Takayama (Revised by), Hawaii Legislative Drafting Manual, 9th edition, 1996.1.

Anne Wagner, Sophie Cacciaguidi-Fahy (Eds), Legal Language and the Search for Clarity: Practice and Tools, Peter Lang, 2006.

Joseph M. Williams, Style: Toward Clarity and Grace, The University of Chicago Press, 1995.

The Right Honourable the Lord Woolf, Master of the Rolls, Access to Justice Final Report, Final Report to the Lord Chancellor on the civil justice system in England and Wales, July 1996.

Tax Law Review Committee, Final Report on Tax Legislation, Institute for Fiscal Studies, 1996.

New Zealand Bankers' Association, Code of Banking Practice, 3rd edition, 2002.

Company Law Advisory Committee Second Interim Report, Parliamentary Paper No 43.

(2) 정기간행물

Brian J. Arnold, Australian Tax Rewrite, Revenue Law Journal: Vol. 19: Iss. 1, Article 1, 2009.

James J. Brudney & Corey Ditslear, Canons of Construction and the Elusive Quest for Neutral Reasoning, 58 Vanderbilt Law Review 1, 7(2005).

Michael Clive and Francine Russo, The plain English movement in America, A view from the front, Information Design Journal, vol. 2 (3/4), 1981.

M. Cutts, Unspeakable acts, Information Design Journal, 8(2), 1993.

Maura D. Corrigan & J. Michael Thomas, 'Dice Loading' Rules Of Statutory Interpretation, 59 NYU Annual Survey Of American Law 231, 238 (2003).

G. S. Cooper, Themes and issues in tax simplification, Australian Tax Forum, vol. 10, 1993.

Duncan Bentley, Ten Years of the Revenue Law Journal: A Diary of Tax Reform, 1999 BondLawRw 13.

Peter Cowdroy, Tasmanian State Convention, Taxation Institute of Australia, 1995. 10.

R. Eagleson, Plain English in the statutes, Law Institute Journal, vol. 59, 1985.

----------, The Plain English Debate in Australia, Festschrift in honour of Arthur Delbridge, Beiträger zur Phonitik und Linguistik 48 (1985).

Kyal Hill, Legal English in Japan, Clarity 53 May 2005.

Simon James & Ian Wallschutzky, Tax Law Improvement in Australia and the UK: The Need for a Strategy for Simplification, Fiscal Studies (1997) vol. 18, no. 4.

J. Kimble, Plain English : A Caharter for clear writing, Thomas M. Collley Law Review, 9(1), 1993.

G. Lehmann, The reform that does not reform and the simplification that does not simplify: the Tax Law Improvement Project fiasco, Butterworths Weekly Tax Bulletin, 1995.

Karl Llewellyn, Remarks on the Theory of Appellate Decisions and the Rules or Canons About How Statutes Are to Be Construed 3 Vand. L. Rev. 395 (1950).

Sinclair, Michael, Llewellyn's Dueling Canons, One to Seven: A Critique, New York Law School Law Review, Vol. 51, Fall 2006.

Jon May, Statutory Construction: Not For The Timid, The Champion Magazine (NACDL), January/February 2006.

Eleanor Sharpston, 13 Transparency and Clear Legal Language in the European Union: Ambiguous Legislative Texts, Laconic Pronouncements and the Credibility of the Judicial System, Cambridge Yearbook of European Legal Studies Volume 12 January 2010.

Rugby in plain English, New Zealand Herald, 31 August 1994.

(3) 인터넷 자료

Jeffrey Barnes, When 'Plain language' legislation is ambiguous- sources of doubt and lessons for the plain language movement <http://www.austlii.edu.au/au/ jour nals/MelbULawRw/2010/24.pdf>

Irwin Berent, Plain Writing Legislative History, 2007-2010, Plain Writing Association, 2010 <http://www.writersupercenter.com/plainwriting/plain-writing-legislative-history.htm>

Geoffrey Bowman, The art of legislative drafting <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http:/www.cabinetoffice.gov.uk/media/190031/dale.pdf>

J. Callinan, The Corporate Law Economic Reform Programme: an Overview, Speech given on 23 October 1998 to the Corporations Law Update Conference <www. hcourt.gov.au/speeches/callinanj/callinanj_calspe.htm>

Jenkins, Sir Christopher(First Parliamentary Counsel), Helping the Reader of Bills and Acts, New Law Journal, 28 May 1999 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/parliamentary-counsel/1999/article.htm>

Joanne Locke, Plain English star 'A History of Plain Language in the United States Government', 2004 <http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/history/locke.cfm>

Beth Mazur, Revisiting Plain Language, Technical Communication, The Journal of the Society for Technical Communication, May 2000, Vol. 47, No. 2 <http://www. plainlanguage.gov/whatisPL/history/mazur.cfm>

Thomas, V. C. Of Plain English and Plain Meaning, 95 MICH. B.J., Oct. 2016, at 60 <https://www.michbar.org/file/barjournal/article/documents/pdf4article2974.pdf>

National Consumer Council Issues in Depth - Consumer Policy, <http://www. ncc.org.uk/pubs/CEG/issue_consumer_policy.htm>

Menahem Pasternak, Christophe Rico, Tax Interpretation, Planning, and Avoidance: Some Linguistic Analysis, 23 Akron Tax Journal, 33 (2008) <http://www. uakron.edu/law/lawreview/taxjournal/atj23/docs/Pasternak 08.pdf>

Massachusetts Senate, Legislative drafting and legal manual, Third Edition 2003 <http://tornado.state.co.us/gov_dir/leg_dir/olls/LDM/OLLS_Drafting_Manual.pdf>

Allens Arthur Robinson, CLERP 7 - simplified lodgment &compliance, Focus, Corporate Govenance, June 2003 <http://www.allens.com.au/pubs/pdf/cg/focg 13jun03.pdf>

V. Robinson, Rewriting Legislation - Australian Federal Experience, Paper presented to a conference in Ottawa, Canada in March 2001 <www.opc.gov.au/ plain/docs.htm>

Victor Thuronyi, Tax Law Design and Drafting, International Monetary Fund, Volume 1: 1996, Ch. 3. Drafting Tax Legislation(Victor Thuronyi) <https://www. imf.org/external/pubs/nft/1998/tlaw/eng/ch3.pdf>

Adrian Sawyer, Rewriting Tax Legislation-Can polishing silver really turn it into gold? or 'Tax act alchemy: Turning dross into gloss?' <http://docs.business. auckland.ac.nz/Doc/57-Adrian-Sawyer.pdf>

Sir Ivor Richardson, Simplicity in legislative drafting and rewriting tax legilsation, 2012, 43 VUWLR 517 <http://www.nzlii.org/nz/journals/VUWLawRw/2012/27.pdf>.

Rewriting legislation, Australian Federal Experience <https://www.opc.gov.au/plain/ docs/rewriting.pdf>

First corporate Law simplification act 1995 No. 115, 1995 Making Information- Assented to 17 October 1995 <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A04965>

Drivel Defence <http://www.plainenglish.co.uk/drivel-defence.html>

CLERP Paper No. 7: Proposals for Reform - Simplified Lodgements and Compliance, 2000.6.1<http://archive.treasury.gov.au/contentitem.asp?NavId=013&ContentID=287>

Federal Register Document Drafting Handbook, October 1998 Revision <https://www.archives.gov/files/federal-register/write/handbook/ddh.pdf>.

Aino Piehl, Inkaliisa Vihonen, Kotimaisten kielten tutkimuskeskus, Barbro Ehrenberg-Sundin, Écrire pour être traduit, Regeringskansliet, Centre de traduction des organes de l'Union européenne, 2010<http://cdt.europa.eu/CDT%20Publication%20Book/Writing%20for%20translation/WRITING_FOR_TRANSLATION_FR.pdf>

Mahony, M., Wallstrom : Eu needs a commissioner for citizens, Eurobserver.com, 1 sept 2009 <http://euroobserver.com/18/28598>.

National Road Transport Commission, 1999, Australian Road Rules, NSW Government Printing Service (CD or folder versions) <http://www.rta.nsw.gov. au/rulesregulations/roadrules/australianroadrules.html>.

Christine Mowat, Plain language: gone underground?, Law Now, Legal Resource Centre, University of Alberta, 1995-1996 <http://wordsmithassociates.com/ Under ground.pdf>

Nicolae Sfetcu, How to Translate: English Translation Guide in European Union, Nicolae Sfetcu, 2015 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993Y0617(01)>

New Zealand Law Commission, Report 35 Legislation Manual Structure and Style, 1996

<http://www.lawcom.govt.nz/sites/default/files/projectAvailableFormats/NZLC%20R35.pdf>

Law Reform Committee , Singapore Academy of Law , Plain english for latin expressions , 2004.1<http://www.sal.org.sg/Documents/Law%0Reform%20Committee%20-%20Latin%20Lexicon.pdf>.

Tax Law Rewrite: Plans for 2003/2004, Inland Revenue Annual Report 46 <www. inlandrevenue.gov.uk>

<http://www.palinenglish.co.kr>

<www.pc.gov.au/plain/docs.htm>

<http:// www.identifont.com/show?TI>

<www.opsi.gov.uk/si/si-practice.doc>

<https://en.wikipedia.org/wiki/Inuktitut>

<http://www.kotus.fi/files/581/eu-opas.pdf>

<http://www.identifont.com/similar?1MX>

<http://law.justia.com/codes/connecticut/>

<http://www.capitol.hawaii.gov/docs/HRS.htm>

<http://lrbhawaii.info/lrbrpts/96/dftman.pdf>

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-21/>

<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/i-21/>

<www.tradulex.com/Seattle2005/LEXIQUE.pdf>

<http://www.service-public.fr/accueil/colsa.html>

<https://www.cga.ct.gov/current/pub/ titles.htm>

<http://www.plainenglish.co.uk/files/legalguide.pdf>

<https://www.legislation.gov.au/ Details/C2012C00076>

<https://www.legislation.gov.au/Details/C2016C00420>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/1/contents>

<https://legislature.idaho.gov/about/draftingmanual.pdf>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/contents>

<https://www.govtrack.us/congress/bills/113/hr1557/text>

<http://www.pco.parliament.govt.nz/clear-drafting/>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/contents>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/notes/contents>

<https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00389>

<https://www.legislation.gov.au/Details/C2010C00113>

<http://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/1993/30>

<http://publications.europa.eu/code/fr/fr-000500.htm>

<europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-378_en.pdf>

<https://le.utah.gov/documents/LDM/draftingManual.html>

<http://www.tlc.state.tx.us/docs/legref/draftingmanual.pdf>

<https://www.archives.gov/federal-register/write/legal-docs>

<http://www.nrma.com.au/about-us/corporate-information>

<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/eu/fight_the_fog_en.pdf>

<http://www.austlii. edu.au/au/legis/nsw/consol_act/lga1993182/>

<http://sweden.gov.se/ content/1/c6/03/07/12/7789caef.pdf>

<http://www.austlii.edu.au/ au/legis/cth/consol_act/aca199757/>

<http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/emdga1997368/>

<http://www.legis.nd.gov/ files/general/2015draftingmanual.pdf>

<http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/aia1901230/>

<http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/la2003133/>

<http://www.languageandlaw.org/TEXTS/STATS/PLAINENG.HTM>

<http://law.justia.com/codes/new-york/2006/general-obligations>

<http://www.languageandlaw.org/TEXTS/STATS/PLAINENG.HTM>

<http://www.plainenglish.co.uk/about-us/plain-english-magazine.html>

<http://www.plainenglish.co.uk/campaigning/examples/before-and-after.html>

<http://www.npc.gov.cn/npc/dbdhhy/12_3/2015-03/18/content_1930713.htm>

<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/explanatory-notes/>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/26/pdfs/ukpga_20130026_en.pdf>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31993L0013>

<http://www.austlii.edu.au/au/other/lawreform/VicLRComm/1987/9.html>

<http://www. sdlegislature.gov/docs/referencematerials/draftingmanual.pdf>

<https://www.archives.gov/federal-register/write/plain-language/short-rule-1.html>

<https://publications.qld.gov.au/dataset/form-osr-tr1-document-lodgement-form/resource/b71abd31-86b6-4bab-8589-bf2ccec50215>

<http://www.bmjv.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Sprachberatung/ Sprachberatung_node.html>

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/ 454628/guidancebook_August_2015.pdf>

<http://www.writersupercenter.com/plainwriting/plain-language-historical-bibliogra phy.htm>

<http://centerforplainlanguage.org/blog/the-plain-regulations-act-hr-37-86-making-federal-regulations-accessible/>

<https://www.transportation.gov/sites/dot.dev/files/docs/Writing%20User-Friendly% 20Documents.pdf>

<https://www.archives.gov/federal-register/write/plain-language/readable-regulations.html>

<http://codes.findlaw.com/ny/general-obligations-law/#!tid=NF75BB68A3EC04489A FC69A391BE352DC>

<https://www.legislation.sa.gov.au/LZ/C/R/AUSTRALIAN%20ROAD%20RULES/CUR RENT/2014.205.UN.PDF>

<http://www.lawreform.vic.gov.au/sites/default/files/Submission_CP_9_Ass_Prof_Maureen_Tehan_Dr_Matthew_Harding_Andrew_Godwin_Prof_Lee_Godden_Owen_Webb_30-06-10.pdf>

<http://www.ejtn.eu/Documents/About%20EJTN/Linguistics%20Project/How_to_write_ clearly_en.pdf>

나. 독일어 문헌

Bundesanzeiger, Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit vom 22. September 2008.

Gesetzestechnische Richtlinien: GTR).

Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften: Empfehlungen des Bundesministeriums des Innern zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, 2. Aufl., Bundesanzeiger-Verl., 2012.

Schröder/Würdemann, Verständliche Gesetzessprache - Institutionalisierung der Sprachprüfung im Gesetzgebungsverfahren, ZRP 2007, 231.

Lötscher, Andreas, Der Stellenwert der Verständlichkeit in einer Hierarchie der kommunikativen Werte von Gesetzen, Bulletin suisse de linquistique appilquée, 62 1995 <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/weitere-kommissionen/kommission-redk>

<http://lex-lingua.de/redaktionsstab300.html>

<http://www.bmjv.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/Sprachberatung/ Sprachberatung_node.html>

다. 프랑스어 문헌

Commission supérieure de codification, Vingt-cinquième rapport annuel, 2014.

Michel Mercier, Allocution d'ouverture, Bicentenaire du Code pénal

1810-2010, Sénat, 2010.

Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres « sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique » (30/09/2004).

Réponse du Ministère de la justice, publiée dans le Journal officiel Sénat du 21/11/2002.

Guide Pratique de la procedure législative et réglementaire.

Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale.

Principes de technique législative, Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires.

Groupe de travail relatif à la réforme du droit des sûretés, Rapport a Monsieur Dominique Perben, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice<http://www.la documentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/054000230.pdf>

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance no 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JO RFTEXT000032004539>.

La codification : améliorer la lisibilité et l'accessibilité de la loi <http://www. ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/codification/index.shtml>

Stephane Cottin, Élaborer et rédiger des textes normatifs : atelier de spécialisation, Entraînement à la recherche juridique, Sciences Po Formation mars 2009 <https://cours.unjf.fr/file.php/136/Cours/C2iD2-TraitInfoJuri/D2-21%20Roland/res/elaboTxtJuri.pdf>.

La Procédure législative et réglementaire(2015) <http://www.legilux.public.lu/leg /textescoordonnes/guides/procedure_leg_regl/procedure_legislative_reglementaire. pdf>

Rédaction Législative: Six petits pièges pour un légiste efficace <https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/relations_internationales/Cooperation_interpar lementaire/Guides_et_recueils/Rediger_la_loi_juin_2007.pdf>

DGLFLF, Rapport annuel de la Commissio générale de terminologie et de néologie, 2010

<http://www.culturecommunication.gouv.fr/Politiques-ministerielles/Langue-francaise-et-langues-de-France/Actualites/References-2016-l-enrichissement-de-la-langue-francaise>

Écrire pour être lu. Comment rédiger des textes administratifs faciles à comprendre? <http://www.languefrancaise.cfwb.be/fileadmin/sites/sgll/upload/lf_super_editor/publicat/collection-guide/Ecrire_pour_etre_luOCR.pdf>

<http://www.modernisation.gouv.fr/index.php?id=165>

<https://fr.wikipedia.org/wiki/Code_général_des_impôts>

<http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_rapp_terminologie.pdf>

<http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_rapp_terminologie.pdf>

<https://fr.wikipedia.org/wiki/Code_de_l%27urbanisme_(France)>

<http://www.fedweb. belgium.be/fr/binaries/ecrirepour_tcm119-76314.pdf>

<http://www.gouvernement.fr/commission-superieure-de-codification>

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069583>

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&da teTexte=20161120>

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Espace_Presse/plagnol/cosla_1512 03.pdf>

라. 일본어 문헌

塩野宏, 松尾浩也 編, 立法の平易化, わかりやすい法律のために, 信山社, 1997

松尾浩也編, 刑法の平易化, 有斐閣, 1995.6

桑原明, 新常用漢字表と法令における漢字使用, 立法と調査, NO.324, 2012.1.

川端博, 日本の刑法および刑法理論の流れ, 法律論叢 제69권 제1호, 1996.9.

川端博, 刑法の現代語化について, 明治大学 法学部 資料センター研究, 講演資料集 第27号, 1995.

井上宏，刑法の表記の平易化--あわせて尊属加重規定及びいんあ者の行為に関する規定を削除-刑法の一部を改正する法律，時の法令 제1506호，1995.9.30.

武蔵誠憲， 法令の平易化についてーこれまでのあゆみを振り返る， 立法と調査， No. 234, 2003. 3 <http://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column048.htm>

武蔵誠憲， 法令の平易化についてーこれまでのあゆみを振り返る， 立法と調査 No. 234, 2003年3月 <http://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column048.htm>

川崎政司，法律の現代語化ー求められる法文の民主化の努力，立法と調査，NO.189, 1995.9 <http://houseikyoku.sangiin.go.jp/column/column003.htm>

橋本恭宏，民法現代語化についてー法務省案並びに国会提出案，成立法の比較から <http://www.chukyo-u.ac.jp/educate/law/academic/hougaku/data/39/3=4/hashimoto.pdf>

加賀山茂，民法現代語化の評価とその逸脱に対する批判－民法典現代語研究会案からの逸脱を中心に，2005年3月14日，2005年8月12日 <http://lawschool.jp/kagayama/material/civi_law/civil_code/civ_rev_review.html>

마. 중국어(간체자)

田成有，地方立法的理论与实践，中国法制出版社，2004.

汪永清，中国立法的基本理论和制度，中国法制出版社，1998.

李林主编，立法过程中的公共参与，中国社会科学出版社，2009.

刘松山，中国立法问题研究，知识产权出版社，2016.1.

周旺生，立法学教程，北京大学出版社，2006.

-끝-