

# 좋은 법을 위한 입법평가 연구의 과제와 논의방향\*

김 수 용\*\*

## 〈국문초록〉

우리나라에서 독일이나 스위스 등에서 실시하고 있는 Gesetzesfolgenabschätzung 나 Gesetzesevaluation이 입법평가로 번역되어 논의된 지도 10년이 넘었다. 10년 넘게 활발하게 논의되고 있는 입법평가 연구는 우리나라 입법학 연구를 활성화시키는데 일조를 하였다. 그럼에도 불구하고 우리나라 입법평가 연구와 관련하여 다음과 같이 해결해야 할 과제가 존재한다.

첫째, 입법평가가 입법학의 독립된 새로운 한 분과인지 어떤지를 검토할 필요가 있다. 둘째, 만약 입법평가가 입법학의 독립된 한 분과라면 입법평가의 배경, 개념 등이 정립될 필요가 있다. 그동안 우리나라에서 진행된 입법평가 연구를 살펴보면 입법평가의 배경과 개념이 연구자에 따라, 연구대상국에 따라 천차만별임을 알 수 있다. 어떤 문제를 논의하기 위해서는 논의의 대상이 명확해야 하는데 우리나라 입법평가 연구는 연구자에 따라, 연구대상국에 따라 각양각색으로 논의가 되고 있다. 셋째, 입법평가의 기준이 입법의 원칙, 법제처와 국회의 입안심사기준과 어떤 관계가 있는가와, 입법평가의 방법이 입법학의 연구방법과 어떤 관계가 있는가가 논의될 필요가 있다. 넷째, 지금까지 진행된 입법평가 연구 결과로 입법평가를 제도화할 수 있는가에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 지금까지 입법평가 연구는 대륙법계 국가, 영미법계 국가 등을 대상으로 한 입법평가, 규제영향평가, 정책평가에 대한 비교법적 연구가 진행되어 왔다. 그러나 우리나라와 비교법적 연구의 대상이 국가

\* 이 글은 2012년 6월 27일에 법제처, 경제인문사회연구회, 한국공법학회가 공동으로 주최한 제2회 아시아법제포럼 중 한국법제연구원이 주관한 분과(주제: 입법평가의 발전과 현황)에서 발표한 것을 수정·보완한 것이다.

\*\* 대구대학교 사범대학 일반사회교육과 교수

는 입법환경, 입법문화가 다르기 때문에 지금까지의 입법평가 연구 성과로 우리나라에 입법평가를 제도화하기에는 여러 가지 어려움이 존재한다.

그렇다면 앞으로 입법평가 연구는 어떻게 진행되는 것이 좋을까? 이에 대해서는 두 가지 논의방향을 고려해 볼 수 있다. 첫째는 앞에서 제시한 입법평가 연구의 과제를 해결하는 방향으로의 연구이다. 둘째는 현행 우리나라 입법과정의 문제점을 살펴보고, 입법학이 추구하는 목적(좋은 법을 만드는 것)에 부합하도록 그 해결 방안을 모색하는 것이다.

입법평가는 각국의 입법환경, 입법문화에 따라서 그 필요성과 논의방향이 다르다. 또한 우리나라에 입법선진국가들의 입법평가 논의와 제도화 문제 등을 그대로 적용하기도 힘들다. 따라서 앞으로 입법평가 연구에서 중요한 것은 우리나라의 입법환경, 입법현실에 맞는 입법평가모델을 탐색하는 것이다. 입법평가의 제도화 문제는 입법평가 연구의 과제가 해결되고 나면 자연스럽게 풀릴 것이다. 따라서 현 단계에서 입법평가를 제도화하기 보다는 5~10년 정도 더 여유를 가지고 우리나라 입법과정에 적합한 입법평가 모델을 모색하고, 입법평가전문가를 양성하는 것이 더 중요할 것으로 생각한다.

※ **주제어**: 좋은 법, 우리나라 입법과정의 문제점, 입법평가 연구의 과제, 입법평가 연구의 논의방향, 입법평가의 제도화

- 
- I. 머리말
  - II. 좋은 법
  - III. 우리나라의 입법과정과 문제점
    - 1. 좋지 못한 입법사례
    - 2. 우리나라의 입법과정
    - 3. 우리나라 입법과정의 문제점
  - IV. 입법평가 연구의 과제와 논의방향
-

## I. 머리말

입법학은 입법과 관련된 문제를 연구하는 학문이다. 2000년 이후 우리나라의 입법학 연구가 활발하게 진행되고 있다고 할 수 있다. 그 이유는 독일이나 스위스 등에서 실시하고 있는 Gesetzesfolgenabschätzung나 Gesetzesevaluation이 2000년 경에 입법평가로 번역되어 소개된 후 입법평가 연구가 활발하게 진행되었기 때문이다. 입법학 연구의 대상을 어떻게 분류하느냐에 따라 입법평가가 입법학의 독립된 분과일 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 그러나 현재 우리나라의 입법평가 논의의 대부분은 입법평가를 입법학의 독립된 한 분과로 분류하여 논의하고 있다. 학문으로서 입법학이 보다 더 발전하기 위해서는 앞으로 이 부분에 대한 검토가 필요하다.

10년 넘게 활발하게 논의되고 있는 입법평가 연구는 우리나라 입법학 연구를 활성화시키는데 일조를 하였다. 그럼에도 불구하고 우리나라 입법평가 연구와 관련하여 다음과 같이 해결해야 할 여러 가지 과제가 존재한다. 첫째, 입법평가가 입법학의 독립된 한 분과인가 아닌가의 문제이다. 현재 우리나라의 입법평가 논의의 대부분은 입법평가를 입법학의 독립된 한 분과로 분류하여 논의하고 있다. 그러나 논의되고 있는 내용을 보면 이미 입법학의 한 분과로 정립되어 있는 입법이론, 입법과정론, 입법방법론, 입법기술론에 관한 것이다. 이런 점을 고려할 때, 입법평가는 입법학의 독립된 새로운 한 분과라기보다는 이미 입법학에서 정립되어 있는 입법이론, 입법과정론, 입법방법론, 입법기술론의 한 내용으로 볼 수도 있다. 둘째, 만약 입법평가가 입법학의 독립된 한 분과라면 입법평가의 배경, 개념이 무엇인가가 문제이다. 그동안 우리나라에서 진행된 입법평가 연구를 살펴보면 입법평가의 배경과 개념이 연구자에 따라, 연구대상국에 따라 천차만별로 논의되었다. 어떤 문제를 논의하기 위해서는 논의의 대상이 명확해야 하는데 우리나라 입법평가 연구는 연구자에 따라, 연구대상국에 따라 각양각색으로 논의가 진행되고 있기 때문에 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 셋째, 입법평가의 기준이 입법의 원칙, 법제처와 국회의 입안심사기준과 어떤 관계가 있는가,<sup>1)</sup> 입법평가의 방법이 입법학의 연구방법과 어떤 관계가 있는가가 문제이다. 이것은

입법평가를 입법학의 독립된 한 분과로 볼 것인지 아니면 이미 정립된 입법학 분과의 한 내용으로 볼 것인지에 따라 달라질 수 있다. 넷째, 지금까지 진행된 입법평가 연구 결과로 우리나라에 입법평가를 제도화할 수 있는가가 문제이다. 지금까지 입법평가 연구는 대륙법계 국가, 영미법계 국가 등에서 논의되거나 실시되고 있는 입법평가, 규제영향평가, 정책평가에 대한 비교법적 연구가 진행되어 왔다. 그러나 우리나라와 비교법적 연구의 대상이 된 국가는 입법환경, 입법문화가 다르기 때문에 지금까지의 입법평가 연구 결과로 우리나라에 입법평가를 제도화하기에는 여러 가지 어려움이 존재한다.

그렇다면 앞으로 입법평가 논의는 어떻게 진행되어야 할 것인가? 첫 번째는 앞에서 제시한 입법평가 연구의 과제를 해결하는 방향으로의 논의를 생각해 볼 수 있다. 두 번째는 입법학이 추구하는 목적과 우리나라 입법과정의 문제점을 비교하는 방향으로의 논의를 생각해 볼 수 있다. 입법학은 입법과 관련한 문제를 연구하는 학문으로서 그것이 추구하는 목적은 좋은 법을 만드는 것이다. 현재 우리나라에서 진행되고 있는 입법이 입법학의 목적에 부합하는지를 살펴보고 그 개선방안을 마련하는 것이 입법평가의 중요한 논의방향이 될 수 있다. 입법평가의 제도화는 이러한 문제들이 해결되고 난 이후에 해도 늦지 않을 것이다. 이 글에서는 두 번째를 중심으로 입법평가 연구의 과제와 논의방향을 살펴 보도록 한다.

## II. 좋은 법

우리나라 입법평가 연구의 논의방향을 좋은 법을 만들기 위한 방안모색으로 설정할 경우, 두 가지 문제가 검토되어야 한다. 첫째는 어떤 법이 좋은 법(good

---

1) 이에 대하여 필자는 독일의 병행적 입법평가기준과 국회, 정부의 법령입안심사기준과의 관계를 살펴본 바가 있다. 김수용, 「병행적 입법평가의 논의방향 검토: 독일의 병행적 입법평가기준과 국회·정부의 법령입안심사기준과의 관계를 중심으로」, 『공법연구』 제40집 제1호, 2011. 10 참조.

law)인가이고, 둘째는 현행의 입법이론, 입법과정, 입법방법, 입법기술로는 좋은 법을 만들 수 없는가이다. 어떤 법이 좋은 법일까? 법을 통해 우리가 추구하는 사회는 어떠한 사회일까? 우리가 추구하는 사회는 법이 아닌 다른 사회규범으로 만들어질 수 없을까?

인간사회를 규율하는 사회규범에는 도덕, 종교, 예, 법 등이 있다. 이러한 사회규범들이 지향하고 있는 것은 악(惡)한 사회가 아니고 선(善)한 사회이다. 만약 도덕, 종교, 예처럼 강제성이 약한 사회규범으로 우리 사회를 선한 사회로 만들 수 있다면 우리는 굳이 강제성이 강한 법으로 우리 사회를 규율할 필요가 없을 것이다. 그러나 인간사회의 역사를 살펴보면 도덕, 종교, 예 등으로 우리 사회를 선한 사회로 만들지 못하였다. 따라서 우리는 선한 사회를 위하여 법이 필요하다.

선한 사회는 어떤 사회일까? 논자에 따라서 선한 사회의 개념은 다양하게 정의될 수 있다. 필자는 우리나라 헌법 제10조에서 규정하고 있는 것처럼 모든 인간이 자신의 존엄과 가치를 보장받고, 행복을 추구할 수 있는 사회가 선한 사회라고 생각한다. 그러면 이러한 선한 사회는 법을 통하여 어떻게 만들어질 수 있을까? 이와 관련하여 먼저 법을 바라보는 관점을 살펴볼 필요가 있다. 이 세상에 존재하는 법을 바라보는 관점은 다양해서 이것들을 정리해서 설명하기가 쉽지 않다. 그러나 일반적으로 법실증주의와 자연법론으로 대별된다. 법실증주의는 법률실증주의 관점과 법사회학적 관점으로 나눌 수 있다. 이것들을 다시 정리하면 다음과 같다.

법을 바라보는 관점	
법실증주의	법률실증주의 관점
	법사회학적 관점
자연법론	

법을 바라보는 관점에 따라 법의 개념 및 좋은 법의 개념이 달라질 수 있다. 자연법론자들은 법의 내용을 중시하여 정당성(正當性)을 가진 법을 좋은 법으로

본다. 법률실증주의자들은 법이 만들어지는 과정을 중시하여 합법성(合法性)을 가진 법을 좋은 법으로 본다. 마지막으로 법사회학적 법학자들은 수범자들의 입장에서 만들어진 법을 수범자들이 잘 준수할 수 있는가를 중시하여, 즉 실효성(實效性)을 가진 법을 좋은 법으로 본다. 그러므로 “절차적 적법성을 통하여 만들어진(합법성) 좋은 내용을 담은 것으로서(정당성) 수범자들이 잘 지킬 수 있는(실효성) 법”은 법실증주의자와 자연법론자 모두를 만족시킬 수 있는 좋은 법이다. 이러한 법을 만들 수는 없을까?

현실에서 만들어지는 법은 다음 표와 같이 크게 8가지 정도로 나눌 수 있을 것이다. 물론 구체적인 내용에 따라 8가지 이상으로 세분할 수도 있을 것이다.

법의 요소	절차적(節次的) 요소	내용적(內容的) 요소	실효적(實效的) 요소
①	○	○	○
②	○	○	×
③	○	×	×
④	×	○	○
⑤	×	○	×
⑥	×	×	○
⑦	○	×	○
⑧	×	×	×

8가지 법 중 법을 바라보는 관점에 따라서 좋은 법과 나쁜 법은 다음과 같이 될 것이다.<sup>2)</sup>

법을 바라보는 관점		좋은 법	나쁜 법
법실증주의자	법률실증주의자	①②③⑦	③⑥⑧
	법사회학적 법학자	①	②⑥⑦⑧
자연법론자		①②	③⑥⑦⑧

우리나라는 1948년 7월 17일 이후 형식적으로 유교가 우리 삶을 중요하게 지배하던 유교국가(儒敎國家)에서 헌법이 지배하는 헌법국가((憲法國家)로 변화하

2) ④와 ⑤는 우리나라에서 종종 발생하고 있는 날치기 법으로서, 이 경우에는 법을 바라보는 관점에 따라서 평가가 달라질 수 있다.

였다. 물론 1948년 이전에 우리나라에 존재하였거나 논의되었던 1895년의 흥범 14조, 1899년의 대한국국제, 1919년 이후의 대한민국임시헌법 등을 어떻게 볼 것이냐에 따라서 유교국가에서 헌법국가로의 변화시기가 달라질 수 있다. 남북이 분단된 상태로 수립된 대한민국은 이후 6·25전쟁, 산업화 등의 과정을 거치면서 실질적 헌법국가가 아니라 형식적 헌법국가 또는 법률국가의 상태에 머물러 있었다. 그러나 민주화 이후 헌법재판소의 활성화 등으로 형식적 헌법국가에서 실질적 헌법국가로 나아가고 있다. 이러한 상황에서 앞으로 우리가 지향해야 하는 합법성과 정당성 그리고 실효성 모두를 만족시키는 법을 만드는 것이다. 즉 이 세 가지 요소를 만족시키는 법이 앞으로 우리가 지향하는 좋은 법이 될 것이다. 물론 좋은 법을 만드는데 있어서의 합법성, 정당성, 실효성의 내용이 무엇인가에 대해서는 계속해서 진지한 고민을 할 필요가 있다.<sup>3)</sup>

3) 이상영 교수와 김도균 교수는 법을 다음과 같이 4가지로 유형화하고 있다.

법실증주의	① 권위적 법실증주의	통치권자의 명령이 법이라는 견해를 취하는 법실증주의
	② 민주적 법실증주의	국민주권원리를 중심으로 하여 의회에서 이루어진 심의와 결정의 산물로서 법을 바라보고 입법과정에서의 공론과정을 중요시 하는 법실증주의
자연법론	③ 특정한 가치관에 입각한 교리(敎理, comprehensive doctrine)로서의 비민주적 자연법론	특정한 도덕철학과 종교, 정치철학의 관점에 서서 각 교리에서 주장하는 근본원리들을 자연법으로 보고 이러한 자연법에 비추어서 실정법을 판별하고 개개의 실정법의 효력과 권위를 판정하는 강한 자연법론
	④ 민주적 자연법론	모든 합당한 도덕철학·종교·정치철학이 동의할 만한 자유주의적 가치와 민주주의적 가치, 도덕적 기본권들(basic moral rights)로 구성된 원리들을 자연법으로 보고, 시민들의 공공적 논의과정에서 검토되고 의회에서 심의되고 결정된 법률의 효력과 권위를 인정하되 필요한 경우 법원이 다시 한 번 자연법상의 기준에 비추어서 심사할 수 있는 성찰적 위헌법률심사제도(deliberative judicial review)를 민주주의 실현에 필요한 하나의 기제로 보는 약한 자연법론

그리고 “법실증주의와 자연법론의 입장 중에서 민주적 법실증주의와 민주적 자연법론 사이의 대립이 향후 한국 사회에서 전개되어 갈 법철학적 대립이 되어야 할 것이다. 법의 “단순화 도구화”를 강조하는 법실증주의나 법의 ‘지나친 도덕화’를 지향하는 자연법론을

앞으로 우리가 지향해야 할 좋은 법이란 합법성, 정당성, 실효성 모두를 충족하는 것이라고 할 때, 이것들을 입법평가와 어떻게 관련시킬 것인가가 문제이다. 이것은 입법평가를 입법학의 독립된 한 분과로 볼 것이냐 아니면 입법이론, 입법과정, 입법방법, 입법기술의 한 내용으로 볼 것이냐에 따라 달라질 수 있다. 만약 입법평가를 입법이론, 입법과정, 입법방법, 입법기술의 한 내용으로 볼 경우, 앞으로 좋은 법을 만들기 위하여 합법성의 문제는 입법과정에서 논의하면 되고, 정당성의 문제는 입법이론에서 논의하면 되며, 실효성의 문제는 입법방법에서 논의하면 될 것이다. 즉 현재 우리나라 입법학의 개별분과의 문제점을 살펴본 뒤, 합법성, 정당성, 실효성을 강화하는 방향으로 개선방안을 모색하면 될 것이다. 그렇지 않고 입법평가를 입법학의 독립된 한 분과로 볼 경우에는 입법평가가 입법이론, 입법과정, 입법방법, 입법기술과 별개로 좋은 법을 위하여 공헌할 수 있는 방안을 모색하면 될 것이다.

### Ⅲ. 우리나라의 입법과정과 문제점

#### 1. 좋지 못한 입법사례

절차적 적법성을 통하여 만들어진(합법성) 좋은 내용을 담은 것으로서(정당

---

극복하고, ‘공동의 삶’이라는 관점에서 법에 접근하는 태도를 갖춘 법철학이 절실하게 필요하다. 이러한 법철학은 법을 단순히 주권자나 법관이 ‘만들거나’ ‘발견하는 것’이 아닌, 사회구성원들 공동의 삶 속에서 공동의 노력을 통해 ‘자라나는 것’으로 인식하는 태도를 그 핵심요소로 한다. 그렇다면 이제 더 이상 법개념론상의 추상적 차원에서 법실증주의나 자연법론이냐는 물음에만 법철학적 관심을 기울일 것은 아니다. 공동체 및 개인에 대한 규범적 견해와 법의 목적과 기능에 대한 규범적 견해가 무엇인지, 자유·평등·연대의 가치에 대해서는 어떻게 파악할 것인지, 그리고 민주주의의 가치를 보다 더 잘 실현하는 법치주의는 어떤 형태일 것인지, 어떻게 하면 한국 사회의 공동적 삶과 법적 실천들을 최선의 빛으로 비추어 적절하게 해석해 낼 수 있는지와 같은 문제들에 비추어서 민주적 법실증주의와 민주적 자연법론을 발전시켜 가는 것이 앞으로 필요할 것이다"라고 한다. 이상영/김도균(공저), 『법철학』(서울: 한국방송통신대학교출판부, 2011), 141-142쪽.



성) 수범자들이 잘 지킬 수 있는(실효성) 법이 우리가 지향해야 할 좋은 법이라고 할 때, 아직까지도 우리나라의 입법과정에서 다음과 같이 좋지 못한 입법이 행해지고 있다.

### [사례 1]

1. 청구인들의 피청구인 국회부의장에 대한 심판청구를 모두 각하한다.
2. 피청구인 국회의장이 2009. 7. 22. 15:35경 개의된 제283회 국회임시회 제2차 본회의에서 ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 전부 개정법률안’의 가결을 선포한 행위 및 ‘방송법 일부개정법률안’의 가결을 선포한 행위는 청구인들의 법률안 심의·표결권을 침해한 것이다.
3. 청구인들의 피청구인 국회의장에 대한 ‘인터넷멀티미디어 방송사업법 일부 개정법률안’ 및 ‘금융지주회사법 일부개정법률안’의 각 가결선포행위로 인한 권한침해확인청구를 모두 기각한다.
4. 청구인들의 피청구인 국회의장에 대한 ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 전부 개정법률안’, ‘방송법 일부개정법률안’, ‘인터넷멀티미디어 방송사업법 일부개정법률안’ 및 ‘금융지주회사법 일부개정법률안’의 각 가결선포행위에 관한 무효확인 청구를 모두 기각한다(밑줄은 필자가 강조한 것임).<sup>4)</sup>

### [사례 2]

국회는 2006년 12월 22일 제263회 임시회 제1차 본회의에서 「게임산업 진흥에 관한 법률」 제32조 제1항에 제7호로 “누구든지 게임물의 이용을 통해 획득한 유·무형의 결과물(점수, 경품, 게임 내에서 사용되는 가상의 화폐로서 대통령령이 정하는 게임머니 및 대통령령이 정하는 이와 유사한 것을 말한다)을 환전 또는 환전알선하거나 재매입하는 행위를 업으로 하여서는 아니 된다”는 규정을 신설하는 「게임산업 진흥에 관한 법률」 일부개정

---

4) 헌재 2009.10.29, 2009헌라8, 국회의원과 국회의장 등 간의 권한쟁의.

법률안을 의결하였다. 그런데 위 개정 법률안 부분은 그 후 “누구든지 게임 물의 이용을 통하여 획득한 유·무형의 결과물(점수, 경품, 게임 내에서 사용되는 가상의 화폐로서 대통령령이 정하는 게임머니 및 대통령령이 정하는 이와 유사한 것을 말한다)을 환전 또는 환전알선하거나 재매입을 업으로 하는 행위”로 수정되어 정부로 이송되고, 2007년 1월 19일 법률 제8247호로 공포·시행되었다(밑줄은 필자가 강조한 것임).<sup>5)</sup>

### [사례 3]

가정의례준칙이란 혼례·상례·제례·회갑연 등 가정의례에서 허례허식을 일소하고 그 의식절차를 합리화함으로써 낭비를 억제하고 건전한 사회기풍을 진작할 목적으로 제정한 대통령령이다. 1973년 5월 17일 대통령령으로 처음 제정되었다. 모든 국민은 가정의례의 의식절차를 이 준칙에 따라 엄숙하고 간소하게 행하도록 되어 있었다. 그런데 이렇게 법률의 수권 없이 명령으로만 국민의 기본권을 제한하는 것은 위헌이라는 비판이 제기되어 1993년 12월 법률의 형식의 빌어 「가정의례에 관한 법률」로 제정되기에 이르렀다. 여기서 금하고 있는 허례허식 행위의 내용을 보면, ① 청첩장 등 인쇄물에 의한 하객 초청, ② 기관·기업체·단체 또는 직장명의를 신문 부고, ③ 화환·화분, 기타 이와 유사한 장식물의 진열·사용 또는 명의를 표시한 증여, ④ 답례품의 증여, ⑤ 굴건제복(屈巾祭服)의 착용, ⑥ 만장(輓章)의 사용, ⑦ 경조기간 중 음식물의 접대 등이다. 하지만 주지하듯이 준칙으로 시행되었든 법률로서 시행된 기간이었든 간에 실제 국민들의 경조사 의례에서 위의 모든 금지행위들은 불법성에도 불구하고 여전히 널리 행해져 왔고 지금도 행해지고 있다. 결국 「가정의례에 관한 법률」은 공식적인 법규와 국민들 간의 ‘살아 있는 법(living law)’ 사이의 불일치를 견뎌 내지 못하고 1999년에 폐지되고 말았다.<sup>6)</sup>

5) 황승흠, 「국회 본회의 의결을 결여한 자구정리안의 법적 효력: 헌법재판소 2009.6.25. 2007헌마451 결정의 연구」, 『법과사회』 통권 제38호(2010. 6.), 11-12쪽.

6) 이상영/김도현(공저), 『법과 사회』(서울: 한국방송통신대학교출판부, 2009), 41쪽.

[위헌법률심판사건(1988.9.1-2012.7.31.현재)]

구분	접수	처 리									미제
		합계	결 정							취하	
			계	위헌	헌법불 합치	한정 위헌	한정 합헌	합헌	각하		
위헌 법률	787	753	635 (270)	226 (207)	54 (40)	15 (9)	7 (14)	273	60	118	34

\* 결정란의 ( )은 심판대상법률조문의 숫자임.

사례 1과 사례 2는 합법성이 결여된 경우이다. 위헌법률심판사건 중에는 정당성이 갖추어지지 않은 경우가 존재할 수 있다. 사례 3은 실효성이 결여된 경우에 해당한다. 이처럼 아직까지도 우리나라의 입법과정에서 좋지 못한 입법이 행해지고 있다. 이하에서는 우리나라의 입법과정과 입법과정에서 나타나고 있는 문제점을 살펴보도록 한다.<sup>7)</sup>

## 2. 우리나라의 입법과정

입법이 무엇인가에 따라 입법과정에 대한 개념도 다양해질 수 있다. 입법과정을 광의로 이해할 때에는 의회의 법률제정과정 뿐만 아니라 헌법을 비롯하여 대통령령·총리령·부령의 행정입법 그리고 지방자치단체의 조례·규칙의 자치입법까지를 포함한 국내 실정법 전반의 제정과정을 의미한다.<sup>8)</sup> 이 글에서는 의회의 입법과정, 즉 법률제정과정으로 한정하여 살펴보도록 한다. 우리나라의 입법과정은 ㉠ 법률안 입안 이전의 단계, ㉡ 법률안 입안의 단계, ㉢ 법률안 제출의 단계, ㉣ 국회에서의 입법논의의 단계(위원회와 본회의에서의 논의단계), ㉤ 국

7) III. 2와 III. 3의 내용은 이 글의 논의를 위하여 필자의 「우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토」, 『공법연구』 제39집 제4호(2011. 6.), 178-190쪽을 정리한 것이다.

8) 석인선/이인호/권건보/최희경, 『국회 입법과정의 혁신에 관한 연구』(서울: 국회운영위원회, 2007. 2), 3쪽.

회에서의 법률안 통과 이후의 단계로 나누어질 수 있다.<sup>9)</sup> 이하에서는 이러한 입법과정의 각 단계에서 발생하고 있는 문제점을 살펴보도록 한다.

### 3. 우리나라 입법과정의 문제점

#### (1) 법률안 입안 이전의 단계

입법을 하기 위해서는 입법 이전의 사실에 대한 확인 작업이 필요한데, 입법사실에 대한 확인 작업의 대상으로는 경험적으로 획득되는 사실통계, 여론조사 결과 그리고 실증적으로 파악·확인할 수 있는 심리적인 사실들만이 아니다. 해당 법률과 관련된 당시까지 축적되어온 각종의 정부 정책들, 기존의 여러 가지 관련 법률들 그리고 해당 분야에 대한 법원의 판결이나 헌법재판소의 결정 등이 있다.<sup>10)</sup>

법률안이 입안되기 이전의 단계에서는 입법사실들과 정책을 실현하기 위한 입법의 필요성에 대한 조사를 실질적으로 할 필요가 있다. 그리고 입법이 필요한 정책인지, 단순한 정책일 뿐인지 여부도 이 단계에서 판단할 필요가 있다.

#### (2) 법률안 입안의 단계

##### 1) 의원입법안

##### 가. 입법예고제도의 실효성 문제

법률안을 회부 받은 위원회는 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지·주요

---

9) 이와 같은 입법과정의 단계는 우리나라의 입법과정을 법사회학적으로 분석하고 있는 이상영 교수의 글(「입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석」, 『입법학연구』 창간호, 2000. 10.)에서 많은 아이디어를 얻었다. 이상영 교수는 법사회학적 입장에서 입법과정을 헌법과 국회법에 따라 진행되는 과정뿐만 아니라 그 이전 단계, 사실상 법률의 내용이 결정되는 사실상의 단계까지도 입법과정의 하나로 보아야 한다는 입장이다. 그에 따르면, 입법과정은 사실에 대한 확인→사회과학적 분석(정책 결정)→법률안 형성→입법논의(상임위원회를 중심으로)→법률안 공포의 다섯 과정으로 진행된다고 한다(이상영, 「입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석」, 『입법학연구』 창간호(2000. 10.), 194쪽).

10) 이상영, 「입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석」, 『입법학연구』 창간호(2000. 10.), 196쪽.

내용 등을 국회공보 등에 게재하여 입법예고 할 수 있다. 다만, 폐회 중에는 위원장이 간사와 협의하여 예고할 수 있다. 그리고 입법예고를 할 때에는 위원장이 의장에게 미리 보고하여야 한다(국회법 제82조의2). 입법예고제는 1994년 6월에 개정된 국회법에서 도입된 것이다. 국회가 이 제도를 도입한 취지는 의원입법이 점증하는 상황에서 정부입법의 경우와 달리 의원입법의 경우에는 법률안의 성안단계에서 입법예고가 이루어지지 않음으로써 일반국민은 물론 이해관계자들도 법률안이 발의된 사실 자체를 모르거나 발의사실은 알더라도 그 내용을 모를 수 있으므로 법률안의 내용을 국민들에게 알리고 법률안에 대하여 의견이 있으면 듣기 위한 제도이다.

그러나 입법예고제도는 몇 가지 문제점을 가지고 있다.<sup>11)</sup> 첫째, 아직까지 입법예고의 방법과 절차 및 기타 입법예고에 필요한 사항을 규정한 국회규칙이 제정되지 않고 있다. 둘째, 입법예고에 관한 국회규칙이 없는 상태에서 현재 이루어지는 입법예고는 국회공보에 법률안의 제안이유와 주요골자를 게재하는 것이다. 하지만 국회공보는 일간신문과 같은 대중매체가 아니어서 일반인들이 이용하기가 쉽지 않다. 따라서 홍보효과가 별로 없다고 할 수 있다. 셋째, 입법예고는 의무사항이 아니고 소관위원회가 재량으로 실시여부를 결정하도록 되어 있다. 입법예고가 행하는 기능의 중요성을 감안한다면 입법예고를 소관위원회의 재량사항이 아닌 의무사항으로 변경하고 입법예고에 관한 국회규칙을 조속히 제정할 필요가 있다.<sup>12)</sup>

11) 임종훈/한수웅/김성태/남궁배홍, 『국회의 입법과정 개선을 위한 연구』(서울: 국회사무처, 2005. 12), 50-51쪽.

12) 이러한 문제점은 최근 국회법 개정(2011년 5월 19일)으로 대부분 해결되었다. 그러나 개정 국회법의 시행일이 2012년 5월 30일이고, 아직까지 국회규칙이 제정되지 않고 있다. 개정 국회법 제82조의2(입법예고) ① 위원장은 간사와 협의하여 회부된 법률안(체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안은 제외한다)에 대하여 그 입법 취지와 주요 내용 등을 국회공보 또는 국회 인터넷 홈페이지 등에 게재하는 방법 등으로 입법예고하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원장이 간사와 협의하여 입법예고를 하지 아니할 수 있다.

1. 입법이 긴급을 요하는 경우

### 나. 법안비용추계제도 운용실적의 저조

의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다(국회법 제79조의2 제1항). 또한 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다(국회법 제79조의2 제2항). 이러한 법안비용추계제도는 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 법안에 대하여 법안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 총비용 및 연도별 소요액을 추산하는 제도이다. 비용추계의 결과는 법률안의 재정적 측면의 타당성을 검토하는데 유용하다.

법안비용추계제도에 대해서는 ㉠ 예산명세서의 내용에 대한 신뢰성이 부족하여 실제 상임위원회의 법률안 심사에서 거의 활용되지 않고 있다. ㉡ 법안비용추계의 운용실적이 극히 저조하고 추계내용도 객관성과 신뢰성이 떨어지는 것 등이 문제점으로 지적되고 있다.<sup>13)</sup>

### 다. 의원입법지원조직의 미흡

의원입법지원조직이라 함은 의원의 입법활동에 직접적으로 도움을 주는 국회의 인적 조직을 말한다. 의원입법을 지원하는 조직으로는 의원을 직접 보좌하고 있는 보좌진, 국회의원 또는 위원회가 요청한 법률안의 입안 및 검토 등을 담당하는 국회사무처 법제실, 국회의 도서 및 입법자료에 관한 업무를 처리하는 국회도서관(국회법 제22조), 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하는 국회예산정책처(국회법 제22조의2), 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공

---

2. 입법내용의 성질 또는 그 밖의 사유로 입법예고를 할 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우

② 입법예고기간은 10일 이상으로 한다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우에는 단축할 수 있다.

③ 입법예고의 시기·방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

13) 홍완식, 「입법과정에서의 문제점과 개선방안」, 『일감법학』 제11호(2007. 2), 269-270쪽.

하는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원하는 국회입법조사처(국회법 제22조의3)가 있다. 그러나 현행의 의원입법지원조직 규모로는 지속적으로 늘어나는 입법상황을 대처할 수 없다는 지적이 있다.<sup>14)</sup> 의원입법의 질적 향상을 위하여 입법지원조직의 규모를 확대할 필요가 있다.

#### 라. 법률안의 중복제출

의원발의 법률안의 경우 국회의원들이 선거를 의식하여 법률안을 중복으로 제출하는 경우가 있다. 그러나 국회의원의 독립기관으로서의 성격, 의원입법제출계획의 부재 등으로 동일한 사안이라도 내용에 약간의 차이가 있는 법안이면 법률적으로 제출을 막을 장치가 없어 중복적 성격의 법안의 제출이 적지 않다.<sup>15)</sup>

#### 마. 정부입법안의 회피수단으로 사용

행정각부에서 정부입법안에 대한 합의가 잘 이루어지지 않을 경우 관련 국회의원들을 통하여 의원입법안으로 법률안을 상정하는 경우가 있다. 입법에 대한 심사가 상임위원회 위주로 이루어지고 다른 상임위원회가 적극적으로 개입하지 않은 관계로 관계 행정부와 소관 상임위원회의 야합으로 의원입법이 정부입법안의 회피수단으로 사용되는 경우가 있다.<sup>16)</sup>

### 2) 정부입법안

#### 가. 정부입법계획의 미흡

국회법 제5조의3에 따라, 정부는 부득이한 경우를 제외하고는 매년 1월 31일 까지 당해 연도에 제출할 법률안에 관한 계획을 국회에 통지하여야 한다. 그리고 그 계획을 변경한 때에는 분기별로 주요사항을 국회에 통지하여야 한다. 또

14) 임중호, 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』 제34집 제3호(2006. 2), 34-37쪽.

15) 임중호, 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』 제34집 제3호(2006. 2), 32쪽; 박균성/김재광/전학선/정하명/홍완식, 『입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구』(서울: 법제처, 2008. 10), 167-168쪽.

16) 박균성/김재광/전학선/정하명/홍완식, 『입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구』(서울: 법제처, 2008. 10), 167-168쪽.

한 법제업무운영규정 제5조 제2항에서는 법령안의 입법을 추진하려는 중앙행정기관의 장으로 하여금 당해 연도 주요업무계획 등의 추진에 필요한 법령안의 연간 입법계획을 수립하도록 하고 있다. 각 부처에서 작성한 입법계획은 법제처가 종합하여 해당 연도에 정부에서 추진할 정부입법계획을 수립하여야 한다(동 규정 제8조). 정부입법계획은 정부입법을 보다 계획적으로 하자는 것으로, 정부제출 법률안이 특정시기, 특히 정기국회 기간에 집중되지 아니하고 연중 안배되도록 하자는 것이다. 이를 통하여 국민들의 실질적 입법참여를 가능하게 하고 국회에서의 법률안 심의기간을 충분히 확보하도록 하고자 하는 취지를 지니고 있다. 그러나 이러한 정부입법계획이 사실상 잘 지켜지고 있지 않다.<sup>17)</sup>

현행 정부입법계획의 문제점으로는 ㉠ 정부입법계획이 정부입법계획담당기관인 법제처와 부처간에 충분한 협의없이 작성되고 있다. ㉡ 입법계획서 제출시 입법계획에 관한 사항이 충분히 제출되지 않고 있다. 특히 입법의 주요내용, 입법의 로드맵 등이 제출되고 있지 않다. ㉢ 정부입법계획의 추진을 담보할 인적·제도적 수단이 결여되어 있다. 특히 정부입법계획을 준수하지 않고 법령안을 제출하는 경우의 대응 수단이 미비하다 등이 지적되고 있다.<sup>18)</sup>

#### 나. 국민의 입법의견의 적극적 수렴과 반영 미흡

국민들이 입법과정에 참여하여 자신들의 의사를 반영함으로써 법률에 대한 실효성(effectiveness)을 높일 수 있다. 국민이 입법과정에 참여를 하게 되면 법을 준수하고 법질서에 복종하여야 하는, 이른바 법수령자(addresses; Adressat)의 지위에 있는, 국민이 자발적으로 그 법률을 준수할 것이므로 그만큼 법률은 높은 실효성을 가지게 된다.<sup>19)</sup> 정부입법에 대해서 국민이나 이해관계자들의 의견을 반영할 수 있는 제도가 마련되어 있지만, 제대로 실시되고 있지 못하다. 입법에 대한 수범자들의 실효성을 높이기 위하여 국민이나 이해관계자들의 의견을 적극적으로 반영하는 제도를 마련할 필요가 있다.

17) 홍완식, 「입법과정에서의 문제점과 개선방안」, 『일감법학』 제11호(2007. 2), 258-259쪽.

18) 박군성, 「입법의 질 제고에 관한 연구」, 『토지공법연구』 제43집 제1호(2009. 2), 491-492쪽.

19) 정종섭, 「우리나라 입법과정의 문제상황과 그 대책」, 『법과사회』 제6호(1992. 7), 25쪽.



#### 다. 부처간의 협의 부족

정부에서 법률안을 제출하기 위해서는 소관 부처에서 입법필요성을 인식한 후 법률안을 성안하여 다른 행정기관과 협의를 필요로 하는 사항이 있는 때에는 협의를 거쳐야 한다. 그러나 부처간 협의가 되지 않거나 독자적인 법률안을 생성시킴으로써 당초 의도했던 정책이 효과적으로 작동하지 못하는 경우가 종종 있다. 앞으로는 부처간 협의가 되지 아니하고 제출되었다고 의심되는 법률안에 대해서는 국회법에 부처간 협의여부에 대한 증빙자료의 첨부를 국회가 요구할 수 있도록 하는 규정을 둘 필요가 있을 것으로 생각된다.<sup>20)</sup>

#### 라. 법안에 대한 규제영향분석의 미흡

중앙행정기관의 장은 입법을 통해 규제를 신설하거나 강화하고자 할 경우, 규제개혁위원회의 규제심사를 받은 후에 법제처장에게 법령안 심사를 요청하여야 한다(법제업무운영규정 제21조 제1항 제3호, 행정규제기본법 제10조 제1항). 행정규제에 대한 심사를 하는 이유는 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력이 지속적으로 향상시키기 위한 것이다(행정규제기본법 제1조).

정부입법의 규제영향분석에 대해서는 ㉠ 각 부처가 법률안에 대한 규제영향분석서를 작성하도록 하는 것은 규제영향분석의 질적 저하를 초래하고, 영향분석서의 객관성에 의문이 제기될 수 있다. ㉡ 대부분의 규제개혁대상은 경제적 파급효과가 낮은 행정절차적인 규제였으며, 국가경쟁력을 좌우할 수 있는 중요한 규제들은 정치논리에 가려서 충분한 검토가 이루어지지 않고 있고, 규제도입의 정책적 당위성만을 반복적으로 열거하고 있을 뿐 규제의 비용과 효과에 대한 계량적인 분석은 거의 이루어지지 못하고 있다. ㉢ 규제영향분석서가 규제개혁위원회에 제출되었다고 하더라도 안건의 심의를 담당하고 있는 현재의 규제개혁위원회와 국무조정실의 인력으로는 규제영향분석서에 대한 전문성 있고 심도 있는 심의를 기대하기 어렵다 등이 지적되고 있다.<sup>21)</sup>

20) 임중호, 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』 제34집 제3호(2006. 2), 38-39쪽.

#### 마. 체계성 심사의 미흡

1988년 헌법재판소가 생기고 난 이래로 많은 위헌법률이 나오고 있다. 제도적으로 법률안 제출시 체계성에 대한 심사를 하도록 되어 있지만, 충분히 검토되지 못하고 있다는 지적이 있다.<sup>22)</sup>

입법의 입안시와 심사시 체계정당성의 원칙을 법령안 입안과 심사의 원칙으로 하여 법령을 입안하고 심사하여야 한다. 제도적으로는 국회 법제사법위원회의 체계·자구심사 과정에서 이러한 점이 법률의 입법에서 충분히 검토되었는지를 통제할 수도 있을 것이다. 정부가 제출하는 법률안의 경우에는 의원이 발의하는 법률안의 경우보다 체계성에 관한 검토를 하고 있다. 행정부의 각 부서에서 법률안을 입안하는 경우에 각 부서의 소관법률이 검토되기 때문에, 법안초안의 작성과정과 법제처의 심의과정에서 입법되는 법안의 체계성을 고려하게 된다. 또한 법안에 대한 정부 내의 입법과정 중의 하나인 차관회의와 국무회의를 준비하는 과정에서 법안의 체계성이 고려될 수 있는 기회가 있다. 그럼에도 불구하고 복잡하고 다양한 법령이 제정·개정·폐지되는 입법현실하에서는 정부제출 법안과 국회발의 법안 모두 체계성의 강화를 위한 제도적 장치를 보완할 필요가 있다.

### (3) 법률안 제출의 단계

#### 가. 의원입법의 증가

의원발의 법률안이 계속해서 급증하는 추세를 보이고 있다. 이것은 2000년 이후 진행된 제도적 변화 외에도 의원의 입법활동에 대한 사회적 관심증가와 이에 부합하려는 의원들의 능동적 활동이 요인으로 작용하였을 것으로 보인다. 가령 2000년 2월 국회법 개정으로 발의의원과 찬성위원을 구분하여 기재하고 제정법률안 또는 전문개정법률안이 의결된 경우 부제를 함께 표기할 수 있도록 하는 법안실명제가 도입된 점(국회법 제79조 제3항, 제4항, 2003년 2월 국회법 개

21) 홍완식, 「입법과정에서의 문제점과 개선방안」, 『일감법학』 제11호(2007. 2), 262-263쪽.

22) 홍완식, 「현행 입법과정의 문제점과 개선방향」, 『법제연구』 제37호(2009. 12), 28쪽.

정으로 의원발의의 요건이 과거 20인 이상에서 10인 이상으로 변경된 점(국회법 제79조 제1항) 등이 국회의원의 법률안 발의를 활성화시킨 제도적 요인으로 평가된다. 또한 시민단체 등의 의회감시활동에서 법률안 발의건수를 중요한 평가 지표로 활용하게 됨에 따라, 국회의원들이 법률안 발의에 경쟁적인 노력을 기울이게 된 점 등이다.<sup>23)</sup>

의원발의의 총 법률안 건수 대비 가결건수의 비율은 15대 국회 이후 감소추세를 보이고 있다. 이와 같은 현상은 의원발의 법률안 건수가 가결건수에 비해 급격한 증가세를 보이는데 따른 것으로 볼 수 있다. 이처럼 저조한 가결비율은 그 자체로 심각한 문제가 있는 것으로 볼 수는 없다. 의원입법의 가결률은 오로지 발의된 법률안의 질적 수준에만 의존하는 것은 아니다. 그것은 법률안의 발의에 뒤따르는 절차적 단계에서 얼마나 진지하고 심도있는 심의와 결의가 이루어지느냐에 따라서 그에 대한 평가가 달라질 수 있다. 가령 심의의 내실화를 기함으로 인해 가결률이 낮아지는 것은 오히려 긍정적으로 평가될 수 있다. 하지만 그것이 국회의원들의 전문성 부족과 실적 위주의 과도한 경쟁으로 말미암아 의원발의 법률안의 질적 수준이 담보되지 못해서 발생하는 문제라면 시급히 그에 대한 개선책이 마련될 필요가 있다.<sup>24)</sup>

현재 시민단체 등에서 실시하는 국회의원들의 의정활동에 대한 평가가 단순히 양적인 측면에 치중되어 있다. 이것은 국회의원들 사이에서 어떻게든 법률안의 발의건수만 늘이고 보자는 식의 과도한 입법경쟁을 불러오게 하고, 자칫 잘 못하면 실현가능성도 별로 없으면서 그저 여론의 주의를 끌어보려고 추진되는 인기영합적인 법률안이라든지 혹은 외국의 여러 입법을 베끼거나 짜깁기하는데 급급하여 체계적 일관성마저 갖추지 못한 법률안 등과 같은 무분별한 법률안이 양산될 수도 있다.<sup>25)</sup>

23) 석인선/이인호/권건보/최희경, 『국회 입법과정의 혁신에 관한 연구』(서울: 국회운영위원회, 2007. 2), 101쪽.

24) 석인선/이인호/권건보/최희경, 『국회 입법과정의 혁신에 관한 연구』(서울: 국회운영위원회, 2007. 2), 101-107쪽.

25) 석인선/이인호/권건보/최희경, 『국회 입법과정의 혁신에 관한 연구』(서울: 국회운영위원회

#### 나. 법률안 제출시기의 정기국회 편중현상

국회가 연중 상시 열리도록 운영되고 있음에도 불구하고 법률안의 제출이 정기국회 기간 중에 집중되어 촉박한 일정 속에서 줄속으로 법률안이 처리되는 것을 방지하기 위해서 국회는 2003년 1월에 국회법을 개정하여 “정기회 기간 중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음 연도의 예산안 처리에 부수하는 법률안에 한한다”고 규정하였으나(국회법 제93조의2 제2항), “긴급하고 불가피한 사유로 위원회 또는 본회의의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”는 단서규정을 활용하여 여전히 많은 법률안이 정기국회 기간 중에 집중적으로 처리되고 있다.<sup>26)</sup>

#### 다. 법률안의 상정 전 최소 계류기간의 문제

국회에서의 법률안 심사기간이 부족하다는 문제를 해결하기 위하여 2003년 1월에 국회법을 개정하여 법률안이 위원회에 회부되어 온 이후 종전에는 5일(법제사법위원회의 경우 3일)만 경과하면 되던 것을 15일(법제사법위원회의 체계·자구심사의 경우에는 5일)을 경과하여야 위원회 의사일정에 상정할 수 있도록 상정 전 최소계류기간을 연장하였으나, 2005년 7월에 다시 국회법을 개정하여 제정법률안 및 전부개정법률안의 경우에는 20일이 경과해야만 상정할 수 있도록 하였다(국회법 제59조). 이로서 위원회에서 법률안 심사에 착수하기 전에 확보해야 할 최소한의 시간은 확보되었다고 할 수 있다.<sup>27)</sup> 그러나 일부개정법률안은 종전대로 15일로 하고 있어 간담회나 공청회 등을 거쳐 심도있게 심사할 필요가 있는 경우, 기간이 부족할 수 있다.<sup>28)</sup>

---

회, 2007. 2), 108쪽.

26) 임중훈/박수철, 『입법과정론』(서울: 박영사, 2006), 272쪽; 임중호, 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』 제34집 제3호(2006. 2), 39-41쪽; 박균성/김재광/전학선/정하명/홍완식, 『입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구』(서울: 법제처, 2008. 10), 178-180쪽.

27) 임중훈/박수철, 『입법과정론』(서울: 박영사, 2006), 273쪽.

28) 임중호, 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』 제34집 제3호(2006. 2), 42쪽.

#### (4) 국회에서의 입법논의 단계

##### 1) 위원회에서의 논의단계

###### 가. 의견수렴 절차의 미흡

국회 입법과정에서 위원회의 심도있는 안건심사를 위해 관련되는 이해관계자 및 전문가들의 의견을 수렴하기 위하여 입법예고, 공청회, 청문회 등의 제도가 운영되고 있다. 하지만 제대로 운영이 되고 있지 못하다.<sup>29)</sup>

입법예고는 위원회가 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지와 주요내용 등을 국회공보에 게재할 수 있도록 한 제도이다. 그러나 국회공보에 대한 국민들의 접근성이 떨어지고 임의적인 절차로 규정되어 있어서 적절하게 운영되고 있지 않을 뿐만 아니라 예고되더라도 충분한 논의가 숙성되기에는 기간이 부족하다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 위원회가 심사대상인 법률안의 입법예고를 국회공보 등에 게재하기 보다는 법안이 국회에 접수되어 위원회에 회부되는 즉시 위원회가 소관 홈페이지 등을 통해 입법예고를 하도록 하고, 입법예고를 임의적으로 운영하기보다는 필수적으로 운영하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

현재 국회법상 공청회나 청문회를 하도록 되어 있는데, 공청회나 청문회가 정략적으로 운영되는 예가 있다. 여·야간의 이해가 상충되지 아니할 때에는 순기능으로 작용하지만, 찬반의견이 대립되는 경우에는 거의 형식적 또는 당리당략적으로 운영되는 경우가 있다. 특히 중대한 사안에서는 공청회나 청문회의 개최 여부가 논쟁이 되기도 한다.

###### 나. 법제사법위원회의 체계·자구 심사문제

현재 국회의 입법과정은 각 위원회에서 심사한 모든 법률안을 법제사법위원회에 회부하여 체계·자구심사를 받은 후 본회의에 상정하도록 하고 있다.<sup>30)</sup> 법

29) 임중호, 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』 제34집 제3호(2006. 2), 43-44쪽.

30) 법제사법위원회의 체계·자구심사기능에 대해서는 폐지론과 존속론이 병존하고 있다. 폐지론자들은 첫째, 법률안에 대한 체계·자구심사는 전문성이 요구되는 관계로 반드시 국회 의원이 담당할 필요가 없고, 둘째, 국회의 입법과정에서 공청회의 증가 등 여론 수렴기능

제사법위원회가 담당하는 체계심사는 법률안 내용의 위헌여부, 관련 법률과의 저촉여부, 자체조항간의 충돌여부 등을 심사하는 동시에 법률형식을 정비하는 것이고, 자구의 심사는 법률의 용어의 적합성과 통일성 등을 심사하여 각 법률간에 용어의 통일을 기하기 위한 것이다. 이처럼 법제사법위원회의 체계·자구심사권은 체계와 자구의 심사에만 국한되고, 법률안의 정책적 내용까지 심사할 수 있는 권한을 의미하지 않는다. 그러나 그 경계가 항상 분명한 것은 아니다. 그 결과 법제사법위원회가 일부 법률안의 체계와 자구를 심사하면서 법률안의 정책적 내용에 대해서까지 수정을 가하거나 정치적 이유로 체계·자구심사권을 남용하고 있다는 비판과 지적이 꾸준히 제기되고 있다.<sup>31)</sup>

법제사법위원회의 체계·자구심사에 대해서 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.<sup>32)</sup> 첫째, 상임위원회의 활동기간이 동일한 관계로 상임위원회에서 심사를 마친 법률안이 일시에 의뢰됨으로써 법제사법위원회의 업무를 가중시켜 법률안의 체계적 문제점을 제대로 걸러내지 못할 수 있고, 논란의 여지가 없는 간단한 입법사항까지도 법제사법위원회의 체계·자구심사에 회부됨으로써 본회의 최종 처리를 지연시키고 입법경제상의 낭비를 초래한다. 둘째, 법률안의 단순한 형

---

이 강화되고 본회의에서의 전자투표제와 찬반토론의 활성화 등을 통하여 심사기능이 강화되고 있으므로 법제사법위원회의 심사는 옥상옥의 과정에 불과하며, 셋째, 체계·자구심사과정에 법률안 제안의원, 소관부처관계자 등이 출석해야 하는 등 입법과정의 비효율성과 행정공백이 초래되고 있고, 넷째, 법제사법위원회의 체계·자구심사 처리건수가 연간 수백 건에 이르는 등 형식적 심사에 머무르고 있으며, 다섯째, 우리나라 국회와 같이 3단계 입법과정을 취하고 있는 나라는 세계적으로 그 예가 드물다는 근거를 들고 있다. 이에 반하여 존속론자들은 첫째, 위헌여부의 심사 등을 통하여 위헌법률최소화에 기여하고 있고, 둘째, 체계·자구심사를 통하여 위원회간 법률안의 내용 충돌을 조정하는 기능을 수행하며, 셋째, 이해관계를 둘러싼 부처간 갈등 또한 이해관계가 상충되는 집단간의 의견을 조율하는 기능도 있으며, 넷째, 법률안의 심사를 의원이 아닌 국회입법지원조직에서 담당하는 것은 부적절하며, 다섯째, 단원제 의회제도의 단점을 보완하면서 여러 외국 의회에서 채택하고 있는 3독회제 기능을 대신하고 있다는 점을 근거로 들고 있다. 임중훈/박수철, 『입법과정론』(서울: 박영사, 2006), 274-275쪽.

31) 임중훈/한수웅/김성태/남궁배홍, 『국회의 입법과정 개선을 위한 연구』(서울: 국회사무처, 2005. 12), 63-64쪽.

32) 임중호, 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』 제34집 제3호(2006. 2), 45-46쪽.

식·자구정리 등에 법제사법위원회 위원들이 과다하게 시간을 소모함으로써 본연의 의정활동에 지장을 초래하게 되어 결국 법제사법위원회를 기피하는 원인이 되고, 법제사법위원회 자체 소관부처인 법무부·대법원·헌법재판소·감사원·법제처 등에 관한 자체 안전심사에 소홀하게 되는가 하면 간혹 법률안의 본질적인 내용과 체계심사한계와의 관계에서 소관 상임위원회와 마찰을 일으키는 경우가 있다. 셋째, 극히 예외적이긴 하지만 체계·자구심사가 법률안 심사의 필수 절차라는 점 때문에, 법제사법위원회 심사단계가 정당간에 의견을 달리하는 법률안의 본회의 상정을 저지하는 통로로 이용되는 경우도 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 다음과 같은 것이 제시되고 있다.<sup>33)</sup> 첫째, 일정수준의 단순한 법률안은 체계·자구심사를 생략할 수 있도록 하는 방안이다. 둘째, 체계·자구심사를 전담하는 별도의 위원회를 설치하는 방안이다. 셋째, 체계·자구심사를 의원이 아닌 행정조직이 담당하도록 하는 방안이다. 즉 법제사법위원회의 체계·자구심사권을 폐지하고, 대신에 국회의장 직속으로 체계·자구심사를 전담하는 기구를 설치하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 국회사무처 법제실에서 체계·자구심사권을 담당하도록 하는 방안이다. 그러나 이 방안은 법제실 소속의 법제관들이 대부분 순환보직을 하고 있기 때문에 법제업무의 전문성을 충분히 확보하고 있다고 하기 어려운 점이 존재한다. 이것은 입법전문가에 대한 문제와 관련을 맺고 있다. 넷째, 국회에 법률안에 대한 체계·자구심사권이 있음에도 불구하고 헌법재판소가 1988년에 설치된 이후 현재까지 여전히 많은 법률에 대하여 위헌 내지 헌법불합치 또는 한정위헌결정이 내려지고 있다.<sup>34)</sup> 이와 관련하여 법제사법위원회의 체계·자구심사권의 의미를 분명히 하는 방안이다. 법제사법위원회의 체계·자구심사권의 의미를 분명히 하기 위하여 현행 국회법 제86조에서 단순히 “체계와 자구에 대한 심사”라고만 되어 있는 것을

33) 임종훈/한수웅/김성태/남궁배홍, 『국회의 입법과정 개선을 위한 연구』(서울: 국회사무처, 2005. 12), 64-66쪽.

34) 일본은 1947년 헌법개정을 통하여 최고재판소에서 위헌법률심사를 담당한 이래 지금까지 10개 미만의 법률이 위헌판단을 받았음과 비교할 때, 우리나라 법률의 위헌건수가 상당히 많음을 알 수 있다.

“법률안의 헌법이나 다른 법률과의 상충 여부 등에 관한 체계심사와 자구에 대한 심사”로 개정하자는 것이다. 다섯째, 현행 법제사법위원회의 체계·자구심사권을 그대로 유지하되 그동안 나타난 일부의 문제점을 보완하기 위하여 법제사법위원회의 체계·자구심사권에 심사기간을 항시적으로 설정하는 방안이다.

## 2) 본회의에서의 논의단계

### 가. 졸속입법의 문제

법률안의 제출이 정기국회에 집중되면서 제출된 법률안에 대하여 제대로 된 심의가 이루어지지 않고, 날치기나 무더기 통과가 이루어지고 있다. 이로 인하여 질적으로 저하된 입법이 양산되는 경우가 많이 존재한다.

### 나. 본회의 심의의 문제

우리나라 국회에서의 입법과정은 상임위원회 중심주의를 취하고 있기 때문에, 대부분의 의안들은 각 상임위원회에서 논의되고 국회 본회의는 의안을 통과시키는 역할만 담당하고 있다. 그 결과 국회 본회의 심의과정에서 날치기 통과나 무더기 통과가 많이 이루어지고 있는데, 국회 본회의 심의를 활성화시킬 필요가 있다.

## (5) 국회에서의 법률안 통과 이후의 단계

### 가. 법률안 정부이송기간의 문제

헌법에 따라 국회에서 정부로 이송된 법률안은 15일 이내에 대통령이 공포하여야 한다. 그러나 국회에서 의결한 법률안을 의장이 정부에 이송하는 기간에 대해서는 아무런 규정이 없어 논란이 되고 있다.<sup>35)</sup>

### 나. 위헌성 통제의 미흡

선진국에 비하여 우리나라의 법률에 대한 위헌결정이 많다는 지적이 있다.<sup>36)</sup> 이는 헌법재판이 활성화되고 있다는 반증이기도 하지만, 위헌인 법률이 많이 제

35) 임중호, 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』 제34집 제3호(2006. 2), 47쪽.

36) 박균성, 「입법의 질 제고에 관한 연구」, 『토지공법연구』 제43집 제1호(2009. 2), 488-489쪽.



정되었다는 증거이기도 하다. 입법심사과정에서 법률안의 위헌성이 사전에 충분히 검토될 필요가 있는데, 충분히 검토되지 못하고 있다. 입법과정에서 위헌 문제가 학계나 언론에서 제기되는 경우가 있지만, 행정부나 입법부내에서 심각하게 제기되는 경우는 많지 않다. 또한 법령안의 위헌성 심사를 위하여 외부의 전문가가 참여하는 협의체에서 검토할 필요가 있는데, 이러한 조직체가 존재하지 않는다.

이러한 위헌적인 법률의 입법을 최소화하기 위하여 사전심사제도의 도입이 주장되고 있다. 즉 정부가 제출하는 법안의 경우에는 법제처 심사에서, 의원이 발의하는 법률의 경우에는 국회사무처 법제실에서 법안의 위헌성을 심사하고, 심사의견을 법안에 첨부하여 국회 상임위원회 심사와 본회의 심사시에 참고하도록 하는 방안이다. 또는 현재 국회법제사법위원회에서 체계·자구심사를 담당하고 있는데, 국회법 개정을 전제로 하여 위헌성 심사를 담당하게 하거나 법제위원회를 분리·개편하여 위헌성 심사를 담당하게 하는 방안이다.<sup>37)</sup>

## (6) 기타의 문제점

국회가 입법을 하더라도 그 집행은 결국 행정부에서 담당할 수밖에 없는데 입법단계에서 행정부와 협의미흡으로 행정부의 의견이 제대로 반영되지 않아서 집행가능성이 떨어지는 법률이 양산될 가능성이 많다. 특히 집행비용에 대한 고려없이 의원입법이 되는 경우가 많아서 법제처 등 관계행정기관에 의한 의견수렴절차가 의원입법에도 절실히 필요하다.<sup>38)</sup>

37) 홍완식, 「현행 입법과정의 문제점과 개선방향」, 『법제연구』 제37호(2009. 12), 15-17쪽.

38) 박균성/김재광/전학선/정하명/홍완식, 『입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구』 (서울: 법제처, 2008. 10), 167-168쪽.

## IV. 입법평가 연구의 과제와 논의방향

우리나라 입법과정의 문제점 중에는 입법기술적 측면에서 개선이 쉽게 될 수 있는 것도 있지만, 합법성, 정당성, 실효성의 측면에서 심도있는 논의가 필요한 경우도 있다. 합법성과 관련된 것으로는 법률안이 중복해서 제출되는 것, 정부 입법안의 회피수단으로 이용되는 것, 법률안의 제출시기가 정기국회에 편중되는 것, 졸속입법 등을 들 수 있다. 정당성과 관련된 것으로는 위헌성 통제가 미흡한 것 등을 들 수 있다. 실효성과 관련된 것으로는 입법의 필요성에 대한 조사가 형식적인 것, 국민의 입법의견의 적극적 수렴과 반영이 미흡한 것, 의견수렴 절차가 미흡한 것 등을 들 수 있다.

앞으로 우리나라 입법평가 연구는 입법과정에서 나타나고 있는 이러한 문제점을 해결하는 방안의 하나로서 진행될 필요가 있다.<sup>39)</sup> 우리나라에서 10년 넘게 진행된 입법평가 연구는 비교법적 연구가 대부분이었다. 그리고 각국에서 강조한 입법평가 연구의 필요성을 주목하였다. 입법평가는 각국의 입법환경, 입법문화에 따라서 그 필요성과 논의방향이 달라질 수 있다. 우리나라에 입법선진국가들의 입법평가 논의와 제도화 문제를 그대로 적용하기는 힘들다. 따라서 우리나라의 입법환경, 입법현실에 맞는 입법평가 연구를 할 필요가 있다.

그렇다면 우리나라 입법환경, 입법현실에 맞는 입법평가 연구는 무엇일까? 단기적으로는 앞에서 제시한 입법평가 연구의 과제를 해결하는 방향으로 연구를 진행하는 것이다. 그리고 장기적으로는 좋은 법을 만들기 위한 방안으로 논의를 진행하는 것이다. 우리나라 입법과정의 문제점을 해결하고 좋은 법을 만들기 위한 논의방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 우리가 지향해야 할 좋은 법이 무엇인가를 연구하는 것이다. 필자는 절차적 적법성을 통하여 만들어진(합법성) 좋은 내용을 담은 것으로서(정당성) 수범자들이 잘 지킬 수 있는(실효성) 법이 좋은 법이라고 생각한다. 좋은 법을 이

---

39) 김수용, 「우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토」, 『공법연구』 제 39집 제4호, 2011. 6. 참고.

렇게 개념화하더라도 우리가 지향해야 할 합법성, 정당성, 실효성의 내용을 확정하기가 쉽지 않다. 우리나라는 민주화 이후 실질적 헌법국가로 나아가고 있지만 날치기 법안 등 졸속입법이 여전히 만들어지고 있고, 헌법에 위반되는 위헌법률이 많이 나오고 있으며, 국민들이 준수하기 힘든 법이 만들어지고 있다. 이것들은 좋은 법의 요소인 합법성, 정당성, 실효성과 관련된 것들이다. 따라서 앞으로 좋은 법의 각 요소에 대한 기준을 마련하여 그에 따라 입법을 하도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 입법평가를 실시하고 있는 입법선진국가에 대한 비교법적 연구 보다는 우리나라의 입법환경, 입법현실을 살펴보는 연구, 즉 우리나라에 적합한 입법평가모델을 연구하는 것이다. 입법평가가 10년 넘게 진행되면서 그동안 입법선진국들에 대한 비교법적 연구 결과가 많이 축적되어 있다. 하지만 우리나라와 입법선진국은 입법환경, 입법문화에서 차이가 존재하므로 이러한 연구 결과물을 우리나라에 그대로 적용하기는 힘들다. 따라서 우리나라 입법과정의 문제점을 살펴보고 그것을 해결하기 위한 방안의 하나로 입법평가를 연구하는 것이 더 의미가 있다.

셋째, 입법학의 측면에서 입법평가를 입법학의 독립된 한 분과로 볼 것인지, 아니면 입법이론, 입법과정, 입법방법, 입법기술의 한 내용으로 볼 것인지를 연구하는 것이다. 다음 표에서처럼 연구자들마다 입법평가의 개념을 다양하게 설명하고 있다. 어떤 경우는 입법과정으로, 어떤 경우는 법률 내용으로 설명하고 있다. 이것들은 이미 입법이론, 입법과정에서 다루고 있는 것이기 때문에, 입법평가의 개념을 이와 같이 할 경우에는 입법평가를 입법학의 독립된 한 분과로 보기 힘들다. 또한 입법평가의 방법론으로 논해지고 있는 법사회학적 방법, 법정책학적 방법, 법해석학적 방법은 이미 입법학의 방법론에서 다루고 있다. 그러나 지금까지의 입법평가 연구에서는 입법평가를 입법학의 독립된 한 분과로 전제하는 경향이 있다. 그리고 입법평가에 필요한 기준, 방법 등을 연구하고 있는데, 보다 심도있는 논의가 필요하다.

연구자	대상	평가영역 등
박영도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실질적 의미의 법률에 대한 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정적 및 비재정적</li> <li>• 의도적 및 비의도적 영향 전반</li> </ul>
신상환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입법과정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신적인 과학기법</li> </ul>
최윤철	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최광의=법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가(구체적인 법규+의회 및 정부 입법자+입법과정+입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체)</li> <li>• 광의= 법규+입법자+입법과정</li> <li>• 협의=법규+입법과정</li> <li>• 최협의=법규</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여러 영역의 영향</li> </ul>
정창화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입법행위의 실시, 효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법의 실효성(법사회학)</li> <li>• 입법비용과 편익(법경제학)</li> </ul>
한상우/강현철/ 류철호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행의 규제영향평가 등 각종 영향 평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적·행정적 측면</li> <li>• 과학적 분석기법</li> </ul>
국회입법조사처	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현행 법률</li> <li>• 제·개정 법률안</li> <li>• 법률안 초안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치·경제·사회적 영향 등</li> <li>• 입법의 효과성: 목표 달성 가능성, 수용가능성, 실용성, 비용 대비 효과, 준수가능성 등</li> </ul>

이상의 내용들이 구체적으로 해결되고 나면 입법평가의 제도화 문제는 자연스럽게 풀릴 것이다.

이것 이외에도 입법학 내지 입법평가를 위하여 우수한 입법전문가를 양성할 필요가 있다. 입법평가를 입법학의 독립된 한 분과로 분류하든지 그렇지 않든지간에 입법평가가 활발하게 이루어지기 위해서는 학제간 연구를 통하여 좋은 법을 만들 수 있는 우수한 입법전문가들이 필요하다.

독일이나 스위스 등에서 실시하고 있는 Gesetzesfolgenabschätzung나 Gesetzesevaluation이 입법평가로 번역되어 논의된 지도 10년이 넘었다. 그동안 입법선진국의 입법평가에 대한 비교법적 연구가 많이 진행되었고, 구체적 사례

에 대한 시범적 입법평가가 실시되고 있다. 최근에는 입법평가 제도화 문제가 논의되고 있다. 그러나 입법평가가 제도화되기 위해서는 해결해야 할 과제들이 많이 존재한다. 이러한 과제들을 해결하기 위하여 앞으로 5~10년 정도 더 여유를 가지고 다양한 측면에서 입법평가를 연구할 필요가 있다. 그리고 입법평가를 실행할 수 있는 전문가를 양성할 필요가 있다. 입법평가의 제도화는 이러한 과제들이 어느 정도 해결되고 난 이후에 하더라도 늦지 않을 것이다.<sup>40)</sup>

---

40) 김수용, 「입법평가의 제도화 방안」, 『일감법학』 제22호(2012. 6), 37-38쪽.

## 참 고 문 헌

### 1. 논문

- 김수용, 「우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토」, 『공법연구』 제39집 제4호, 2011. 6
- 김수용, 「병행적 입법평가의 논의방향 검토: 독일의 병행적 입법평가기준과 국회·정부의 법령입안심사기준과의 관계를 중심으로」, 『공법연구』 제40집 제1호, 2011. 10
- 김수용, 「입법평가의 제도화 방안」, 『일감법학』 제22호, 2012. 6
- 이상영, 「입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석」, 『입법학연구』 창간호, 2000. 10
- 임중호, 「입법과정의 개선 및 발전방향」, 『공법연구』 제34집 제3호, 2006. 2
- 정종섭, 「우리나라 입법과정의 문제상황과 그 대책」, 『법과사회』 제6호, 1992. 7
- 홍완식, 「입법과정에서의 문제점과 개선방안」, 『일감법학』 제11호, 2007. 2
- 홍완식, 「현행 입법과정의 문제점과 개선방향」, 『법제연구』 제37호, 2009. 12
- 황승흠, 「국회 본회의 의결을 결여한 자구정리안의 법적 효력: 헌법재판소 2009.6.25. 2007헌마451 결정의 연구」, 『법과사회』 통권 제38호, 2010. 6

### 2. 단행본

- 박균성/김재광/전학선/정하명/홍완식, 『입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구』, 서울: 법제처, 2008. 10
- 석인선/이인호/권건보/최희경, 『국회 입법과정의 혁신에 관한 연구』, 서울: 국회 운영위원회, 2007. 2
- 이상영/김도균(공저), 『법철학』, 서울: 한국방송통신대학교출판부, 2011
- 이상영/김도현(공저), 『법과 사회』, 서울: 한국방송통신대학교출판부, 2009
- 임종훈/박수철, 『입법과정론』, 서울: 박영사, 2006
- 임종훈/한수용/김성태/남궁배홍, 『국회의 입법과정 개선을 위한 연구』, 서울: 국회사무처, 2005. 12

〈Abstract〉

## Directions and Tasks of Legislative Evaluation Studies for Good Law

**Kim, Su-Yong**

(Prof., College of Education, Daegu University)

Legislative evaluation has been studied over ten years in Korea. Gesetzesfolgenabschätzung and Gesetzesevaluation etc. have been translated as legislative evaluation in Korea. Legislative evaluation studies are playing a role in activating legislative studies in Korea. Nevertheless, there are a lot of tasks of legislative evaluation studies to be solved.

First, is legislative evaluation a new department of legislative studies or not? Second, if legislative evaluation is a new department of legislative studies, what are the concept and the background of legislative evaluation? During that time, legislative evaluation studies have been discussed in a variety of ways. Third, what are the relationship criteria of legislative evaluation and review of legislative bills in the National Assembly and the Government, legislative principles? Fourth, is it possible to institutionalize legislative evaluation as things stand in Korea?

Then how to study legislative evaluation in the future? I think that two directions are useful. The first is to solve the tasks of legislative evaluation studies and the second is to seek the settlement of problems of Korean legislative process in accord with the purpose of legislative studies (good law making).

Directions and necessity of legislative evaluation are different according to culture, environment of legislation in each country. Therefore, there is need to study legislative evaluation in the light of culture, environment of legislation

in Korea. I think that the institutionalization of legislative evaluation will be solved naturally after tasks of legislative evaluation studies are solved. Therefore, it is reasonable to seek korean model of legislative evaluation for five or ten years and there is need to train experts of legislative evaluation.

※ **Key Words:** Good Law, Problems of Korean Legislative Process, Tasks of Legislative Evaluation Studies, Directions of Legislative Evaluation Studies, Institutionalization of Legislative Evaluation