

현대국가에 있어서의 입법의 과제*

김 해 룡**

Contents

1. 입법의 의의
 2. 입법의 과제
 3. 법령체계의 정비를 위한 유의점
-

* 본 논문은 2016년 한국법제연구원 비교법제연구사업의 일환으로 개최되는 “2016년 비교법연구의 미래이슈 발굴을 위한 학술대회”에서 발제할 논문임을 미리 밝혀두는 바이다.

** 전 한국외국어대학교 법학전문대학원 교수, 한국공법학회 고문

1. 입법의 의의

국가는 흔히 국민들의 법적 공동체라고 정의되는데, 이는 국민들의 생활관계가 법규범에 의해서 형성되고 유지되기 때문이다. 현대의 과학기술문명은 매우 빠른 속도로 변화되고 있고, 국민들의 생활관계는 복잡다기하게 전개되고 있어 법제도나 법규범 역시 그에 부응한 급속한 발전이 요구된다. 이와 같은 사정에 비추어 현대국가의 법제는 오랜 기간의 관습과 관행의 축적으로 형성되는 관습법에 의해서가 아니라 인간의 이성과 각 분야에서 표출되는 이해관계의 조정을 통해 만들어지는 제정법을 근간으로 한다고 할 것이다. 이는 전통적인 불문법국가들에서도 제정법의 비중이 점차 증대되고 있는 현상에서 알 수 있다.

그러나 입법활동에 대한 학계와 실무계에서의 관심은 법의 집행이나 국민들의 일상적 생활에서 발생하는 법적 분쟁의 해결을 위한 사법작용에 비해 그 비중이 낮다고 할 수 있다. 이러한 점에서 입법기능에 대한 법학교육과 연구의 비중이 더욱 제고되어야 할 것이다.

2. 입법의 과제

입법활동에 있어서는 무엇보다도 법규범의 정합성과 체계성과 함께 입법이후에 파생될 영향평가(입법이후의 비용추계)나 국민생활관계에의 파급효과 등에 대한 검토가 요구된다.

개별적으로는 과학기술의 급속한 발전에 따른 신 물질의 발명이나 기기의 제조에 따른 위험요소예의 대응(제조물책임법제, 소비자보호법제, 식품, 의약품개발과 이용에 관한 법제), 통신기술의 발전에 따른 정보보호, 기후변화에 따른 안전 및 환경보호 등과 같은 수많은 영역에서 현상 대응적 입법조치를 넘어서서 사회의 발전을 선도하고 미래에 대비하는 선도적인 법제의 구축이 요구되고 있다. 또한 우리나라에서는 향후 통일을 대비한 법제의 구축 노력도 필수적이라 아니할 수 없다.

또한 국가의 운영과 관련된 새로운 거버넌스(governance)에 부응하는 법제의 구축도 매우 중요하다. 이는 현대국가의 기능변화와 깊은 관련이 있는데, 행정결정에서의 민간참여, 작은 정부 및 신공공관리(new public management)체제의 구축, 공적 역무수행의 민간화(Privatisierung), 그리고 공공네트워크(Public networks) 구축과 같은 논의 등은 국가기능의 변화와 공공부문과 민간부문의 역할구도에 대한 새로운 법제의 구축 필요성을 강하게 시사하고 있다.

또한 공적 과업의 민간화의 추세가 심화되면서 민간에 의해 행해지는 공공역무가 그 기대하는 바대로 수행될 수 있게 하기 위해서는 정부는 이를 감독하고 규제할 수 있는 수단을 가져야 한다. 민간화된 공적 역무의 원활한 수행을 위한 국가의 보장책임과 보장의무를 강조하는 소위 보장국가(Gewährleistungsstaat)시대의 법제정비도 중요한 입법과제라고 할 것이다.

다른 한편 현행 헌법에서 도입된 지방자치제도가 실질적으로 구현될 수 있도록 관련 법제를 정비하는 것 역시 중요한 입법과제가 아닐 수 없다. 지방자치단체는 국가통치권의 수직적 분권(Vertikale Gewaltenteilung)체제로서 국가 전체의 통일적인 법질서를 위하여 그 자치권은 “법령의 범위내”에서 행사되어지는 것이지만, 지방자치권을 제약하는 법령의 제정에 있어서는 지방자치권의 본질부분의 훼손금지 내지 지방자치권의 공동화금지의 원칙이 준수되어야 한다. 그러나 우리나라에서의 경우, 해방 이후 약 40년간 지속된 중앙집권적 행정체제 아래에서 만들어져온 법령들이 지방자치제의 도입에 부합하도록 본격적으로 정비되지 못하여 지방자치의 실질적 구현에 애로가 되고 있는 점은 부인할 수 없다. 그러므로 지역적 사무에 대한 중앙정부의 권한 축소, 국가적 결정사안에 대한 지방자치단체의 참여, 지방자치단체의 조직, 인사 및 재정권의 확충이 향후의 중요한 과제라고 할 것인데, 여기에는 본격적인 입법적 뒷받침이 따르지 않으면 안 될 것이다.

3. 법령체계의 정비를 위한 유의점

1) 법규범체계의 확립

법규범체계의 확립은 법치국가의 구현을 위한 가장 기본적인 과제이다. 法治는 수범자가 무엇인 법인가를 명확하게 인식하고 그것을 행위규범으로 삼는데에서 달성될 수 있는 것이다. 특히 제 1차적인 법집행자인 공무원들이 준수해야 할 법규범의 실체가 모호하게 여겨진다면 그 구분이 혼돈스러워서는 법치행정은 구현되기에 어렵다고 할 것이다.

우리 판례는 행정기관이 제정하는 규율(Regelung)에 대하여 그 제정형식이 아니라 그 내용 여하에 따라 대세적 효력을 가진 법규범 여부를 가리고 있음을 주지하는 바다.

즉 행정내부적 규범(소위 내부법:Innen Recht)에 불과한 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)에 대하여 어떤 행정처분의 구체적인 요건을 규정하고 있어서 그 내용이 국민의 권리, 의무에 관한 것이라고 판단되면 법규명령이라고 보거나, 거꾸로 헌법 제95조에 의해 법규명령으로서의 지위를 가진 총리령과 부령에 대하여 그 내용이 단순히 사무처리의 기준이나 절차, 형식에 관한 것일 뿐이라고 판단될 경우에는 대세적 효력이 없는 행정규칙으로 판시하고 있는 것이다.

이와 같은 판례의 태도는 행정공무원들이 그 업무를 수행하는데 있어서 준거해야 할 어떤 규정의 법적 효력 여부를 법집행시에 판단하는데 큰 혼동을 초래하게 할 것이다. 행정처분 등에 대한 소송이 제기되고, 그 사건이 대법원에 가서야 당해 처분에서 적용되었던 규율의 법적 효력(법규범성 여부가)이 판정될 수 밖에 없다는 것은 법치국가원칙의 기본사항인 법적 안정성을 심각히 훼손하는 것이라고 할 것이다. 이는 일선공무원들로 하여금 오직 선임자들이 행한 선례에 따라 고식적으로 행정업무를 수행할 수 밖에 없는 하게 요인이 된다고 할 것이다.

이와 같은 대법원 판례의 태도가 변화되지 않는다면, 입법실무자들은 현실적으로 행정작용의 준거가 되는 실제적인 내용에 관하여는 가능한 한 법률에서

직접 규정하거나 최소한 대통령령으로 정하도록 하는데 유의할 필요가 있을 것이다.

2) 방침법, 기본법 제정의 유의점

입법과 행정의 관계는 법체계의 정비에 있어서 고려해야할 주된 요소가 아닐 수 없다. 입법이 국민생활관계나 행정작용의 요건을 어느 정도 구체적으로 규율하여야 할 것인가? 행정에게 스스로 규율하고 집행할 수 있는 영역을 어느 정도 인정해야 할 것인가? 즉 입법의 내용적 밀도에 관한 문제이다. 이는 현대국가에 있어서 국민생활관계의 급격한 변화에 대응하는 입법전략과 관련하여 방침법 내지 기본법 제정 논의에서 깊이 고려되어야 할 사항이다. 다른 한편 국민생활과 관련하여 중요한 사항은 의회가 직접 규율하여야 한다는 소위 의회유보론의 관점도 있다. 현대사회의 복잡, 다기화 현상에 비추어 방침법 수준의 입법론은 일응 타당성이 있으나, 의회우위의 관점에서 보면 의회유보론 역시 무시할 수 없다.

방침법 수준의 법적 규율에 있어서도 그 행정결정을 위한 절차법제의 정비를 통해 행정의 적법성과 타당성을 확보하는 길도 유의해야할 것이다. 행정현실의 급격한 변동, 사실관계의 복잡, 다기성, 그리고 회피할 수 없는 입법기술상의 한계로 인하여 법령의 제정에 있어서 일반조항이나 개괄조항을 채택하거나 행정청에게 재량의 여지를 부여해야할 입법적 판단도 요구된다.

3) 통합법 내지 분법체계의 선택

규율대상들에 대한 개별화법 내지 분법체제를 선택할 것인가 혹은 통합법체제를 선택할 것인가의 문제도 법령체계를 정비하는데 있어서 중요하게 고려해야 할 사항이다.

통합법 체계는 그 규율대상이 다수 행정청의 업무의 통합적 수행이나 관리에 적합한 법제라고 할 것인데, 이와 같은 통합법제는 개별적 행정영역에 있어서 업무의 독자적 수행이나 책임 소재를 구분하는데 문제점이 수반될 수 있다. 분법체계의 장단점은 대체적으로 통합법이 가진 장단점의 대척점에 있다고 할 수

있을 것이다.

예를 들어 환경관련 법제의 경우, 현재 환경보전대상별(수질, 대기, 토양, 폐기물, 음용수 등)로 분법화 되어 있는데, 이와 같은 분법화가 환경 전반에 대한 유기적이고 체계적인 업무수행에 차질을 가져다 줄 가능성은 적지 아니하다고 여겨진다.

여하튼 우리나라에서의 경우, 각 중앙행정기관의 국 내지 과 단위로 그 소관업무에 관련된 법령들이 많이 제정되는 경향이 있는데, 행정 각부 및 그 내부기관의 소관사항에 따라 분절된 법제로서는 통합적이고 유기적인 행정업무 수행에 적지 않은 차질이 발생한다고 할 것이다. 개별법 규정들에는 관련 행정기관들과의 협의나 동의 등에 관한 규정을 두어 서로 독립적으로 이루어지는 업무처리로 인하여 초래되는 문제점을 보완하고자 하고 있지만, 협의제나 동의제도의 운영상의 문제점(타 행정기관의 소관사항에 대한 비 전문성과 철저한 요건심사가 이루어지기 어려운 점 등)으로 인하여 만족스러운 결과를 기대하기 어렵다고 할 것이다.

뿐만 아니라 하나의 공적 사업에 대하여 각 개별 법령상의 행정결정(인, 허가 승인 등)이 각각 이루어짐에 따라 사업이 적기에 추진되지 못하고 행정력의 낭비를 초래하기도 한다. 이와 같은 행정의 중첩성을 해소하기 위하여 개별 법령들에는 거의 예외 없이 의제조항을 두고 있고, 최근에는 통합심의회를 구성하는 등 행정업무 추진을 위한 통합수단등이 강구되고 있으나, 이와 같은 수단들은 또 다른 문제점을 파생시키고 있다고 할 것이다.

의제효제도에 의해 행정권한의 집중과 행정절차의 집중이 이루어짐으로서 행정이 신속화, 간소화되는 장점이 있지만, 의제효가 발생하는 행정결정의 소관 행정청은 여타 행정기관의 권한사항에 대한 전문적 지식이 부족함으로 인하여 각 개별법상의 실제적 요건에 대한 심사와 판단이 부실하게 될 가능성이 크다. 이러한 점에서 우리나라의 각 법제에서 무분별하게 도입되어 있는 의제효 규정들은 재검토될 필요가 크다. 개별법상의 행정업무의 중복을 의제효 규정을 통해 해결할 것이 아니라 여러 행정기관의 업무가 상호 연계되는 경우에는 관련 법령들을 통합하여 단일 법령으로 만들고 관련 행정절차 역시 단일화하여 행정업무

의 체계성과 통합성을 제고해야 할 것이다.

4) 일반법과 특별법의 재검토

특별법의 양산 문제도 심각하다. 예를 들어 국토계획법제의 경우, 수많은 특별법들로 인하여 국토계획체계의 정합성이 크게 훼손되고 있는 현상이 그 예이다. 동서남해안발전특별법이나 내륙지역 발전특별법, 광주문화중심도시특별법들이 그 예가 된다. 특히 동서남해안지역발전특별법의 경우 그 적용범위가 전국토의 약 30%에 달하는데, 이 광범위한 지역이 전국적인 지역계획제도와 다르게 취급되고 있는 점은 문제라고 할 것이다.

그러므로 수많은 특별법들의 실효성과 관련 법령체계의 통일성을 재검토하는 작업도 추진될 필요성이 크다.

5) 하위법령에의 위임관행의 극복

우리나라의 입법 현실을 보면, 국민생활관계에 있어서 중요한 사항임에도 법률의 입법과정에서 야기될 의견의 대립이나 갈등으로 인해 법률안의 통과가 어려울 것을 감안하여 아예 하위 법령에서 정하도록 위임하는 경향이 농후하다. 그 결과 당해 법률안은 원칙규정 내지 선언적 규정뿐인 깡통법안이 된다. 이와 같은 깡통법안 통과전략은 그 법률이 제정되기만 해도 관련된 사항에 대한 법률적 근거가 마련된 것이고, 그에 따라 당해 분야의 행정업무에 소요되는 예산이나 조직의 설치나 인력의 확보가 가능한 근거가 되기 때문에 선호되는 것이다. 중요한 사항들이 대체적으로 하위 법령에서 규정되고 있는 입법관행은 사실상 국민의 대표에 의한 입법통제가 약화되고, 국민생활 전반에 걸친 행정부 주도의 국정 운영이 조장되는 요인이 된다고 할 것이다. 이와 같은 입법관행도 극복되어야 할 과제가 아닐 수 없다.

6) 위임입법에 대한 국회의 통제 강화

법률에서 대통령령이나 총리령, 부령 등으로 입법위임을 하는 경우에는 위임입법의 사항을 개별적, 구체적으로 정하여 위임하여야 한다는 포괄적 위임금지의 원칙이 준수되어야 하고 집행권은 이와 같은 입법위임의 근거가 없는 경우에는 법규명령을 제정할 수 없다는 것이 법치행정의 원리(법률의 법규창조력원칙)이다. 다만 대통령이 제정하는 긴급재정, 경제명령만이 법률의 위임이 없이도 제정되는 것으로서 소위 법률대위명령이다. 이와 같은 법률대위명령은 매우 제한적인 경우에 인정되는 대통령의 통치행위에 속한다. 그러므로 대부분의 대통령령은 법률의 위임을 받아 제정되는 위임명령이다.

지난해 말 국회에서 통과되었던 국회법개정안이 대통령의 거부권행사로 인하여 국회에 반송되어 결국 폐기된 바 있는데, 동 법률안은 국회의 입법위임 사항에 대해 규정한 대통령령이 그 위임의 범위를 초월하였거나 그 위임한 내용에 부합되지 아니한 경우에는 국회는 그에 대한 시정을 권고할 수 있다는 내용을 두었던 것이었다.

대통령이 동 국회법개정안에 대하여 거부한 이유는 이와 같은 국회법의 시정 권고 규정은 대통령의 법규명령 제정권을 침해하는 것이어서 삼권분립원칙에 반한다는 것이었는데, 실무계와 학계에서도 상당한 논란이 있었다. 우리 헌법은 대의제원리에 의해 구성된 국회에 대하여 입법권을 부여하고 대통령을 정점으로 하는 행정부는 집행권의 행사주체라는 삼권분립원칙에 기반한 국가구조를 채택하고 있고, 헌법 제40조에서도 입법권은 국회에 속한다고 천명하고 있다는 점은 논란의 여지가 없다. 원초적 입법권을 가진 국회가 대통령령에 입법위임한 사항에 대하여 대통령령이 그 위임의 내용을 벗어나게 제정된 경우에는 의회가 삼권분립원칙상의 입법자(Gesetzgeber)로서 당연히 그 시정을 권고할 수 있게 하여 법규범의 통일성과 정합성을 확보하는 것이 진정한 삼권분립의 원칙에 부합되는 것이라고 여겨진다.

당시 문제가 되었던 국회법은 제19대 국회 회기 말 본회의에서의 재의안건에서 제외되어 폐기됨으로써 그에 관한 논란도 일시에 수면 아래로 사라졌지만,

이와 같은 쟁점은 정파적 이해관계나 정치공학적 시각에서 처리되어서는 안 될 것이다. 향후 우리나라의 입법, 즉 법규범체계의 확립이라는 과제를 위해서도 법리적으로나 제도적으로 명확히 정리되어야 할 사항이 아닐 수 없다.

7) 입법절차의 개선

법률은 정부입법과 의원입법으로 구분되는데, 정부입법은 소관부처에서 입안되어 법제처 심사 및 차관회의 등을 거쳐 국회에 회부되는 복잡한 절차를 거친다. 그 반면에 의원입법은 국회의원 단독으로 발의가 가능하여 신속한 입법이 가능하다. 이러한 이유로 정부가 추진하는 입법의 경우에도 특정 국회의원에게 의뢰하여 의원입법으로 추진되는 예가 적지 아니하다. 이러한 사정에서 충실하지 못한 법률안이 양산될 가능성이 농후하고, 의원발의 입법안의 경우는 비록 국회의 입법지원기구(국회입법조사처나 법제실 등)의 자문과 입법지원을 받는 제도가 있다고 해도 개별 의원들의 실적위주의 입법발의나 소위 청탁입법 품앗이 입법의 사례가 적지 않아 내용적으로 부실한 입법의 우려가 크다.

국회에 회부된 법률안은 각 상임위원회 소속 전문위원들의 검토를 거쳐 소관 상임위원회의 심의를 거쳐 본회의에 상정되는데, 그 과정을 들여다보면 각 정파간의 이해득실과 정쟁으로 인하여 졸속, 무더기 처리, 그리고 상호 맞바꾸어 통과시키는 행태가 비일비재한 실정이다.

더욱이 국회선진화법으로 인하여 국회의 각 정파간의 합의가 이루어지지 못할 경우에는 본회의에 상정하지도 못하는 것이 입법현실이다. 최근 헌법재판소는 국회선진화법의 위헌여부에 관한 결정에서 국회가 입법을 함에 있어서 ‘입법정족수는 스스로 정할 수 있다’는 논지를 바탕으로 동 법률의 합헌성을 선언하였다. 그러나 대의제원리에 의해 구성된 국회의 의사결정은 국민의 의사와 동일시되는 것이므로, 그 의사결정은 과반수를 기준으로 하는 것이 우리 헌법이 채택하고 있는 삼권분리의 원칙상의 대의제원리에 반한다고 보는 것이 타당할 것이다. 그러므로 종다수 의결원칙을 근간하는 대의제 원리에 반하는 입법정족수 규정은 헌법에 위반된다고 해야 할 것이다, 법률 제정을 위한 의결정족수 규정은 대의제

원리를 바탕으로 하는 과반수 원칙을 벗어나게 규정하는 것은 위헌적으로 보는 것이 현대헌법국가의 기본원칙으로 보아야 할 것이다. 이는 독일 등지에서도 위임입법의 범위를 넘어 제정된 법규명령의 시정을 의회가 권고하거나 경우에 따라서는 의회가 그 법규명령을 직접 폐기하는 의결권을 행사할 수 있는 제도를 도입하고 있는 것도 모두 이와 같은 현대 법치국가의 대의제원리에 기반하고 있는 것이라고 할 것이다.

이상과 같은 우리나라의 입법의 현실이 타파되고 개선되지 못한다면, 결코 좋은 입법은 기대하기 어렵다는 점에서 입법절차의 개선에 국민적 의지가 모아져야 할 시점이다.

8) 입법 전문인력의 육성과 입법교육

정부입법이나 의원입법을 불문하고 유능한 입법인력이 요구된다. 중요한 법안인 경우, 흔히 외부전문가들에 의한 용역을 통해 마련되는 경우에는 법령의 체제나 내용의 충실성이 어느 정도 확보될 수 있으나, 정작 용역을 발주하는 기관에서는 법령체계나 타 법률과의 내용적 정합성, 입법 이후의 파급효과 등에 대하여 전문적으로 판단할 인력이 매우 부족한 것도 부인할 수 없을 것이다. 이러한 점에서 국회는 물론 행정각부, 지방자치단체 등에는 입법 전문인력의 채용과 육성, 입법관련 교육과 훈련 기회의 확대 등의 노력이 요구된다.

입법자인 국회의원들에게도 입법활동과 관련된 연찬의 기회가 마련되고 제도화될 필요성이 있다.

국문초록

현대국가의 법제는 관습법 보다는 사회 각 분야에서 표출되는 이해관계의 조정을 통해 만들어지는 제정법을 근간으로 한다. 그러므로 제정법에 있어서는 법규범의 정합성과 체계성, 법제정 이후에 파생될 영향에 대한 사전평가가 중요하다. 과학기술의 급속한 발전에 따라 수반되는 국민생활에의 제반 위험요소나, 통신기술의 발전에 따른 정보보호를 위한 대응적 입법활동은 물론 미래사회의 발전을 선도하는 선진 법제의 구축이 요구되고 있다. 또한 국가의 운영과 관련된 새로운 거버넌스에 부응하는 법제의 구축도 매우 중요하다. 행정결정에서의 민간참여, 신공공관리(NPM)체제의 구축, 공적 역무수행의 민간화(Privatisierung) 경향도 새로운 법제의 구축 필요성을 시사하고 있다. 뿐만 아니라 민간화된 공적 역무의 원활한 수행을 위한 국가의 보장책임을 강조하는 소위 보장국가시대에 부응하는 법제정비도 중요한 입법과제이다.

법규범체계의 확립과 수범자로 하여금 법규범의 존재를 쉽게 인식하도록 하는 것은 법치국가의 구현을 위한 기본적인 요소이다. 그러므로 법제정의 형식에 따라 그 규범력을 인정하는 법리가 조속히 확립되어야 할 것이다. 이를 위해서는 소위 법규명령 형식의 행정규칙이나 그 반대로 행정규칙 형식의 법규명령론과 같은 법리의 조속히 극복되어야 할 것이다.

다른 한편 방침법 내지 기본법 제정 논의에서 입법의 내용적 밀도에 관한 판단과 행정 각부의 소관사항에 따라 분절된 법제가 양산되는 현상을 극복하기 위한 통합법제 구축도 중요한 과제가 아닐 수 없다. 또한 국민생활과 관련된 중요한 사항들이 대체적으로 하위 법령에서 입법위임되고 있는 입법관행도 극복되어야 할 과제이다. 행정입법에 대한 국회의 시정 요구권도 법규범의 통일성과 정합성을 위하여 적극적으로 인정될 필요가 있다.

더 나아가 국회의 의사결정은 국민의 의사와 동일시되는 것이므로, 그 의사결정은 과반수를 기준으로 하는 것이 대의제 원리에 부합된다는 점에서 현행 국회 선진화법의 조속한 폐지가 요구된다.

주제어

입법과제, 법규범, 행정입법, 사전평가, 국회선진화법

Abstract

Legislative Tasks in the Modern State

Kim, Hae-Ryong*

The legal system of a modern state is based on statutes enacted by adjusting interests manifested in every sector of the society, rather than customary laws. Therefore, it is important to assess consistency and coherence of a statute with legal norms and the impact that is expected to be derived from the statute after it is enacted. It is required to establish an advanced legal system that can protect citizens' lives from risks ensuing from rapid development of science and technology and that can lead legislative activities for the protection of information in response to the development of telecommunications technology, as well as the development of the future society. Moreover, it is imperative to establish a legal system that will live up to the new governance for the operation of a state. The private sector's participation in the process of making administrative decisions, the establishment of a new public management system (NOPM), and the trend of privatization (Privatisierung) of public services also imply the necessity for establishing a new legal system. It is also an important, legislative task to rearrange the legal system so as to make it appropriate for the so-called ensuring state age, in which an emphasis is put on the state's responsibility to ensure efficient performance of privatized public services.

One of fundamental elements for realizing a constitutional state is to establish a legal normative system and to ensure that regulated persons can easily perceive the existence of legal norms. Hence, it is necessary to promptly establish a principle of law under which normative power of a statute can be recognized according to

* Prof. Dr. Law School, Hankuk University of Foreign Studies

the form of legislation. In order to attain this purpose, such a principle of law as a theory for administrative rules in the form of statutory decrees or vice versa, i.e., statutory decrees in the form of administrative rules, must be overcome as soon as possible.

On the other hand, it is also an essential task to establish an integrated legal system so as to overcome the phenomenon in which legal systems segmented according to the judgment on substantive density of legislation and assignments to each administrative organ in the course of discussing the enactment of a policy act or a framework act. Furthermore, the legislative practice that the legislation of important matters related to people's lives are generally delegated to subordinate statutes is one of the problems that must be solved. It is necessary to recognize the National Assembly's power to pro-actively demand rectification of administrative legislation in order to ensure uniformity and coherence of legal norms. Moreover, it is required to promptly repeal the National Assembly Advancement Act currently in force because a resolution adopted by the National Assembly is deemed the same as citizens' intention and it is consistent with the principle of representative democracy for the National Assembly to make a decision basically by a majority of its members.

Key Words

Legislative task, Legal norms, Administrative legislation,
Ex-ante legislative evaluation, National Assembly Advancement Act