

입법 모니터링제도에 대한 시론적 고찰

윤 석 진*

〈국문초록〉

우리나라의 경우 입법관리를 위한 실질적 수단이 미비한 상태이다. 이 논문에서는 입법관리를 위한 수단으로써 입법모니터링제도에 관하여 연구한다. 입법모니터링제도는 객관적이고 합리적인 측정 방법을 이용해 입법사실을 정확하게 바라볼 수 있게 한다. 그리고 지속적인 입법모니터링은 입법평가와 대안입법의 개발을 위한 기초자료를 제공하게 한다는 점에서 큰 의의가 있다.

입법모니터링의 제도화를 위해서는 우선 법적 기반구축이 선행되어야 할 것이다. 또한 중립적이고 포괄적인 모니터링이 되도록 운영방식을 확보해야 할 것이다. 이를 통해 결국 입법모니터링제도는 입법 또는 규제의 객관성과 선진성이 담보하게 될 것이다. 이러한 이유로 입법모니터링제도의 도입을 신중히 고려할 필요가 있다.

※ 주제어 : 입법과정, 입법모니터링, 입법계획, 입법평가, 실효성분석

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

-
- I. 들어가며
 - II. 입법모니터링제도의 이론적 기초
 - 1. 입법의 기능론적 접근
 - 2. 입법자의 법률관리와 법률관찰론 대두
 - 3. 입법자의 입법모니터링을 위한 전제조건
 - III. 입법모니터링의 제도화와 과제
 - 1. 우리나라의 입법과정
 - 2. 입법모니터링의 개념과 기능
 - 3. 입법모니터링제도의 상호성
 - 4. 입법모니터링의 수행과 활용
 - 5. 입법모니터링의 제도화를 위한 과제
 - IV. 나오며
-

I. 들어가며

오늘날 법제 환경은 급격한 국내·외적인 상황변화와 다양한 형태의 정책입법의 증가 등으로 대표되고 있다. 이에 따라 전통적인 규범제정 과정과 규범통제 시스템은 법제업무와 정책조정기능의 한계를 노정하고 있다. 이러한 현상은 수범자인 국민의 입장에서 법적 안정성에 혼란을 가져올 수 있다는 점에서 법제업무에 대한 새로운 상황인식을 필요로 한다.¹⁾ 현대 법학은 사회학, 심리학, 통계학 등 인접 학문영역의 방법을 응용하면서 각각 과정의 동태적인 현상을 종합화하고 여기에 객관적인 사회사실에 의거한 자료를 통합하는 방향으로 연구되고 있다.²⁾

1) 전훈, “‘보다 나은 법’ 제정을 위한 과제와 방안”, 『공법연구』 제36집 제1호, 한국공법학회, 2007.10, 700-701쪽 참조.

2) 오늘날에는 기존의 사회적 상태를 법을 통해 보호 내지 수호하는 것이 중요한 것이 아니라 법이라는 도구를 통해 그러한 상태에 영향을 미치는 것이 중요하다는 의미에서 “법의 동태화(Dynamisierung des Rechts)”가 행해지고 있다. 법의 이러한 발전은 국가관의 변천, 즉 사회국가 및 신자유주의로부터 벗어나 국가제도와 경제 및 사인간에 이루어지고

따라서 오늘날 범규범은 더 이상 모든 법조문의 전체나 또는 모든 범규범의 총체로 이해하는 법실증주의적 사고에 머무를 수 없게 되었다. 대신 범규범은 일정한 시간 및 사회적 맥락에 따라 현실의 의사를 매개하는 것으로 보는 것이 현실에 부합하게 되었다.

현대 사회에서의 범규범은 규범과 사회 간의 상호작용의 결과인 일정한 규범적 상태를 의미하게 된다. 이에 따라 입법영역에서는 규범사실에 즉응한 입법의 객관화·합리화를 확보하는 것이 중요한 과제로 등장하고 있다.³⁾ 그리고 이러한 과제는 법률의 실효성과 효과성이 담보되는 지점에서 발견하고자 하는 노력으로 이어지고 있다. 여기에서 고려되어야 하는 것이 법률의 실효성과 효과성의 담보는 현행법의 관리에서 출발하여야 한다는 것이다.

실효적·효과적 입법관리는 어떻게 이루어져야 하는가? 여기에는 여러 가지 방법과 제도들을 고려해 볼 수 있겠지만, 본고에서는 효과적인 입법관리를 위한 수단으로 “입법모니터링제도”를 고찰하고자 한다. 입법모니터링제도는 아직까지 우리의 입법학계 및 실무계에서 생소한 개념이다.⁴⁾ 하지만 현대입법의 경향을 생각해보건대, 입법모니터링은 입법평가의 수행과 그 결과의 Feed-Back 과정에 개입하여 최적의 입법대안을 만드는 입법과정의 선순환구조를 형성하는데 기여한다. 따라서 본고에서는 입법모니터링제도에 대한 필요성과 기능, 그리고 근거이론에 대한 시론적 고찰을 목적으로 한다.

있는 새로운 책임분배를 특징으로 하고, 핵심적인 과제수행에 국한하면서도 효율적 행정과 시민지향적 행정을 행하고 그러면서도 적극적으로 민주주의적·정치적 조정기능을 수행하는 현대국가의 국가관의 변천과 관계되어 있다(Daniel Kettiger, Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Bern/Stuttgart/wien 2000, S.7f)

3) 박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2009, 258-259쪽.

4) 현재 보건복지부 및 한국보건사회연구원 등에서 국민기초생활보장제도에 대하여 매년 모니터링을 실시하고는 있지만, 입법 전 분야에 걸쳐 이용되는 제도는 아니다.

II. 입법모니터링제도의 이론적 기초

1. 입법의 기능론적 접근

오늘날의 입법상황은 지속적인 변화과정상의 결과라기보다는 사회체계 및 법 체계에 있어서 다양한 발전과정이 종합적으로 반영되고 있는 상황이라고 할 수 있다. 특히 법규범을 시간적·사회적 맥락에 있어 “의사소통으로 생성된 현실 (Kommunikativ generierte Wirklichkeit)”로 이해하는 입장에서는 법률을 규범과 사회 간의 상호작용의 결과로 파악한다.⁵⁾ 이러한 관점에서 보면 오늘날에는 기존의 사회적 상태를 법을 통해 보호하는 것이 아니라, 법이라는 도구를 통해 그러한 상태에 영향을 미치는 것이 법이 가지는 기능이라고 볼 수 있다.⁶⁾ 더구나 오늘날 법은 점점 더 유동적인 규범이 되어가고 있다는 점에서 이와 같은 법의 기능을 수용해야하는 현실이다. 이에 따라 법은 새로이 그리고 변화되는 조건을 받아들이면서 사회변천을 촉진하고 조화를 도모하는 능력을 구비하여야 할 필요성이 있다.⁷⁾ 그리고 새로운 법규범의 기능은 입법에 지속적으로 반영되어야 한다. 구체적으로는 법률을 더욱 효율적이고 목표지향적으로 형성하고, 법률에 조정능력을 부여하여야 한다.

현대 정치·행정 체제는 점차로 그것이 지닌 조정능력과 그를 통한 효과로 정당화되고 있다. 입법에 있어서도 예외는 아니다.⁸⁾ 왜냐하면 입법은 정책형성을

5) H. Gruber/M. Schwander, New Public management. Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel, in : D. Kettiger(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung. Bern 2000, S. 55

6) 이를 법의 통태화라고 표현하기도 한다(Vgl., W. Zeh, Wille und Wirkung der Gesetze, Heidelberg, 1984, S. 18f).

7) 이러한 관점에서 법을 학습프로그램으로 정의하기도 한다. 학습프로그램으로서의 법이 기능론적 정의와 그 내용에 관한 자세한 사항은 H. Gruber/M. Schwander, a.a.O., S59ff; H. Hill, Gesetzgebung in der Postindustriellen Gesellschaft, ZG 1995, S. 85 참조.

8) 입법에 있어서 조정능력은 미시적으로는 입법의 기능론적 측면에서 필요하지만, 거시적인 측면에서는 입법의 조정능력은 의회주의 국가체제는 상당부분이 법률의 실효성에 의존하

위한 도구로서 역할을 하기 때문이다. 그렇다면 입법은 국가조정 및 정치형성이 라는 그 고유한 규율영역을 갖게 된다. 이 경우 입법의 범위는 법 정립과 그 시행, 결과예측과 결과통제, 정책형성과 평가를 포함하는 입법관리에 까지 이르는 것으로 보아야 할 것이다.

2. 입법자의 법률관리와 법률관찰론 대두

(1) 법률관리와 입법모니터링

오늘날 입법에 조정기능이 부여되고 있다는 점은 입법을 법률관리로 이해하는 데 기초를 제공한다. 법률관리(Gesetzeskontrolle)란 다양한 차원에서 진행되는 의사소통적·사회적 과정으로 이해된다. 법률관리는 시간적 차원을 내포하며, 과거와 미래를 동시에 직시한다. 이러한 법률관리의 관념에는 법률에 대한 사전적 평가와 사후적 평가를 지속적으로 교환함으로써, 또한 시간의 흐름에 따른 지속적인 모니터링을 수행함으로써 가능해 진다. 또한 이러한 과정은 입법오류의 반복을 피하고 법률의 질적 개선을 도모하는 것을 가능하게 하는 경험과 지식이 축적되리라는 기대에서 출발한다.⁹⁾

결국 법률관리는 체계화되고, 탄력적 구조를 가지는 틀 속에서 법률의 형성과 집행 및 지속적 개선에 기여하고, 동시에 법을 통한 사회의 중장기적인 정치적 조정에 기여하는 것이다. 따라서 모든 규범들을 종합적으로 포괄하는 법률관리는 흠결 없는 모니터링과 반복적인 법률평가를 통해 구현된다.

(2) 입법모니터링을 위한 입법자의 법률관찰의무

법률은 사회적 인식이나 예측에 의거한 사회과정의 제어를 위한 도구일 뿐만 아니라 인간행동의 사회윤리적·법적 평가이기도 하다. 따라서 사회질서·국가

기 때문에 입법의 조정능력은 의회주의 국가체제에 정당성을 제공한다는 견해도 있다(W. Zeh, Gesetzgebung als Hemmnis für den Gesetzesvollzug, Leibzig 1995, S. 10ff).

9) 박영도, 효과지향적 입법관리제도-스위스의 이론과 실무-, 한국법제연구원, 2005, 31쪽.

질서에 대해 예견할 수 없는 효과를 지닌 법률을 제정하는 경우에는 국민은 불확실한 상황에 처하게 된다.

법률은 결코 한정적으로 가결된 것이 아니라 그 후의 관찰, 수정, 변경, 개선에 개방된 것이다. 따라서 입법자는 사실관계의 발전이 불확실하다고 해서 부작용으로 방치할 것이 아니라, 입법자가 그 생산물의 효력을 조사·평가하고, 경우에 따라서는 수정하여야 한다. 이렇게 볼 때, 입법자는 그 법률이 현실사회와 적합한가를 법률제정 후에도 계속하여 관찰·조사할 의무를 가진다. 하지만 이러한 의무가 법적 구속력을 가지는 입법자에 대한 고유의 의무이라고 보기에는 한계가 있다.

법률을 제정하거나 개정하는 것은 입법자의 고유권한으로써 입법재량이라는 표현으로 상징된다. 이러한 입법재량은 입법의 과다 또는 입법홍수로 표현되는 오늘날의 입법상태에 원인을 제공하는 것도 사실이다. 이에 따라 입법자가 법률제·개정권한을 행사함에 있어서도 준수하여야 할 일반적인 기준, 즉 입법자에게 법률제정 이후 일정한 법률의 관찰 및 개선의 의무가 권한행사에 대한 반대급부로 부여될 수 있는지에 대한 고민을 할 필요가 있다.¹⁰⁾ 여기에서 독일 연방헌법재판소의 판례가 많은 시사점을 준다.

독일의 경우 입법자는 법률개선 의무, 또는 법률교정의무라고 하는 헌법상의 의무를 인식하고 이를 실행에 옮겨야 한다는 것이 연방헌법재판소의 일관된 견해이다.¹¹⁾ 특히 입법자는 헌법의 규범력에 흠결이 생기지 않도록 하는 의무를 부담하며 제정된 법률이 어느 시점에서든지 헌법에 합치되도록 할 의무를 부담하고 있다는 것이 연방헌법재판소의 입장이다.¹²⁾ 즉, 입법자는 법률이 예정한

10) 더 나아가 독일에서는 법률의 개선 및 개량을 위한 법률관찰을 제도화하여 이를 입법자로 하여금 수행하도록 하여야 한다는 논의가 이루어진 바 있음을 주목할 필요가 있다 (Vgl. S. Huster, Die Beobachtungspflicht des Gesetzgebers, Zeitschrift für Rechtssoziologie 24(2003), S. 4 ff; Vgl. U. Karpen, Gesetzgebungslehre in: ders. (Hrsg.), S. 386).

11) Vgl. BVerfGE 25, 1; 49, 89; 50, 290; 56, 54; 88, 203 usw.

12) Vgl. BVerfGE 88, 203, 310; D. Murswiek, Die staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Berlin 1985, S. 187; M. Kleuker, Gesetzgebungsaufträge des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1993, S. 31.

목적 내지는 효과를 계속 보유하는지, 또는 해당 법률을 둘러싼 여건이 변해서 기본권을 침해하는지 등을 관찰할 의무를 가지는 데 이를 연방헌법재판소는 입법자의 법률관찰의무라고 하여 법률개선 의무와의 관계 속에서 자주 밝히고 있다.¹³⁾

입법자의 법률관찰의무에 관하여 비교적 구체적으로 의견을 밝힌 것은 “제분소에 관한 법률결정”¹⁴⁾이라고 볼 수 있다. 연방헌법재판소는 이 결정에서 “입법자에게는 장래에 발생될 지도 모르는 위험에 대한 방지의무가 있지만 경제발전의 진행에 있어서 예측에 대한 어느 정도의 착오는 감수할 수밖에 없는 것이고 따라서 잘못된 예측에 의해서 행하여진 정책을 단순하게 위헌이라고 볼 수는 없다. 그렇지만 입법자는 실제 발전상황들을 관찰하고 그에 맞추어 정책을 폐지하거나 변경할 과제¹⁵⁾를 부담하여야 한다고 하여 입법자에게 어떤 정책의 지속적인 관심과 관찰을 하고 실제 진행과정에 따라서 해당 정책에 대한 일정한 작위를 주문하였다.

이후 “뒤셀도르프공항 소음에 관한 헌법소원결정”¹⁶⁾에서 연방헌법재판소는 “입법자는 본래 합헌인 법률을 개선이라는 방법을 통해 새롭게 형성할 의무를

13) 특히, BVerfGE 88, 203, 310; BVerfGE 50, 290, 333; BVerfGE 88, 203, 390; BVerfGE 56, 54, 78f - 법률관찰의무의 내용은 입법자가 자기의 권한범위 내에서 법률이 본래 입법자가 의도하였던 효력을 계속 가지고 있는 지를 판단하기 위한 중요한 자료들을 계속적으로 발굴, 수집 평가하는 것으로 파악된다. 아울러 독일 연방헌법재판소는 여러 결정례에서 입법자의 예측, 관찰, 및 사후개선 의무를 국가의 기본권보호의무로부터 도출하고 있다. 물론 입법영향평가와 동 결정례의 내용은 직접적인 관련은 없다. 하지만 입법자에게 법령에 대한 예측, 관찰 및 사후개선 의무를 부과한다는 것은 이 논문에서 밝히고 있다시피 사전적·사후적 입법영향평가의 목적과 일치하고 있다는 점에서 간접적인 관련성이 있다고 판단된다. 이에 관한 국내의 이론적 논의는 홍완식, “입법자의 법률개선 의무에 관한 연구”, 「공법연구」 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002, 281쪽 이하; 최윤철, “독일에 있어서의 입법자의 법률개선 의무에 관한 논의”, 「공법연구」 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003, 365쪽; 유성재, “입법효과의 평가”, 「중앙법학」 제7집 제3호, 중앙법학회, 2005, 182쪽 이하 참조.

14) Vgl. BVerfGE 25, 1.

15) BVerfGE 25, 1, 12f.

16) Vgl. BVerfGE 56, 54.

부담한다”는 것을 전제로 “입법자는 입법당시의 결정이 변화된 상황에서도 계속 유지될 수 있는 지를 평가하여야 할 헌법상의 의무를 진다”¹⁷⁾고 결정하였다.

그리고 “제2차 임신중절에 관한 결정”¹⁸⁾에서는 “입법자는 해당법률이 충분한 관찰기간 후에 헌법에서 요구되는 보호의 정도를 유지할 수 없을 것으로 확인되면 해당조문의 변경 또는 보완을 통해 개선할 의무를 가진다¹⁹⁾”고 하였다. 이로써 독일 연방헌법재판소는 “법률관찰의무”와의 관련 하에서 “법률개선 의무”의 개념 및 성격에 관한 의견을 밝혔다.

물론 이상의 독일 연방헌법재판소의 결정례에서는 입법자의 법률개선 의무를 일관되게 헌법상의 의무로 해석하고 있는 것에 반해, 입법자의 법률관찰 의무는 헌법상의 의무로 볼 것인지의 여부에 대해서는 명시적인 표현을 하고 있지 않다. 생각건대, 위 결정례들에서 독일 연방헌법재판소가 입법자의 법률관찰 의무의 헌법기속성에 대해 불분명한 태도를 보이고 있는 것은 이 의무는 법률개선 의무의 전 단계에서 행하여지는 사실행위로 판단하고 있기 때문인 것으로 사료된다.

따라서 입법자의 법률관찰 의무는 헌법적 기속성을 갖는 법률개선 의무를 실행하기 위한 반드시 전제가 되어야 하는 사실행위로 이해하여야 한다. 왜냐하면 시행 중인 법률에 대한 지속적인 관찰이 전제되지 않은 법률의 개선은 그 실효성을 담보할 수 없기 때문이다. 그렇다면 법률개선 의무의 이행을 위한 법률관찰은 효과적인 법률관리 속에서 전개되어야 한다. 그리고 그 구체적인 수단으로 활용 가능한 것이 바로 입법모니터링제도라고 생각된다. 그리고 이러한 관점에서 입법모니터링제도는 입법자의 법률개선 의무를 이행하기 위한 전제조건이라 할 수 있다.

17) BVerfGE 56, 54, 79.

18) BVerfGE 88, 203, 309ff.

19) BVerfGE 88, 203, 309.

3. 입법자의 입법모니터링을 위한 전제조건

(1) 사실관계 확인

입법은 현실의 세계에서 행해지는 사회구축으로서 이는 구축할 필요성 및 구축되는 상당성을 가지는 현실의 존재를 전제로 한다. 그러한 현실에 관하여는 법률에 의한 규율의 필요성이 존재하게 되며, 어떤 현실이 법률의 규율대상인지, 그러한 규율이 어떻게 충족되는지에 관하여는 개별영역별로 일의적으로 명확하지 않고 다소간의 현실의 여건을 조사할 필요가 있으며, 그 조사가 입법자에게 요구된다.

(2) 법률결과에 대한 예측

법률결과에 대한 예측은 모든 법률이 장래적에 발생하는 법률의 영향에 관한 입법자의 예측을 기초로 하고 있다는 점에서 출발하고 있다. 이에 따라 입법자는 법률에 기인하여 발생하는 영향을 참작하여야 하며, 이것은 기존의 사실관계가 장래 생기는 영향을 인식하기 위하여 어느 정도 가치를 가지는가의 관점에서 검토되어야 한다. 그리고 법률상의 규율과 관계되는 장점 및 단점에 관한 정보를 제공하는 신뢰할 수 있는 예측을 정립하여야 한다는 것이다. 또한 이러한 예측은 입수가능한 모든 소재에 따라서 행하여야 한다는 것이다. 이에 따라 입법자는 요청되고 있는 신뢰가능한 예측을 위하여 이용할 수 있는 본질적 자료를 이용하여야 하고 나아가 그것이 자신의 입법적 평가활동을 위해 충분한 근거로 제공할 수 있는지에 대해 세심하게 판단할 것이 요청된다.²⁰⁾

법률의 결과 예측은 법률의 준비단계에서 행하여지는 것으로 법률이 제정되어 시행되었을 때 해당 법률이 입법자의 입법의도에 따라 그 효력을 유지·주장할 수 있는지를 예측하기 위해 시작되었다. 이러한 점에서만 본다면 법률제정이 후에 이루어지는 법률관찰과 제정 전에 이루어지는 법률결과 예측·평가는 시간적으로 구분되어 질 수 있다.

20) BVerfGE 88,203,263; BVerfGE 50,290,333

(3) 법률제정 이후의 상황참작

법률의 실시에 의하여 입법자가 의도하는 영향이 발생하고 있는지의 여부가 명확하게 되므로, 최적의 법률을 추구하는 입법은 그 실시에 수반하여 획득되는 인식 및 경험을 무시할 수 없다. 즉, 입법자는 입법사후적으로 발생한 새로운 사실을 완전히 파악하고, 그것을 계속적으로 고려하는 한편 그것을 바탕으로 법률의 심사를 다시 행하고, 경우에 따라서는 예측의 수정이 필요하게 된다는 것이다.

(4) 사후개정 의무

법률이 제정되고 나면 입법자는 해당 법률에 대하여 더 이상 어떠한 작위도 할 필요는 없을까? 법률은 집행·해석·적용을 통하여 자신의 모습을 점점 더 구체화 해 나간다. 입법자는 입법당시 입법자의 판단과 시간의 경과한 뒤 해당 법률을 둘러싼 환경과의 비교를 통하여 자신의 생산물이 법체계속에서 정당성을 유지하고 있는 지를 관찰하여야 한다. 입법자가 입법당시는 예측하지 못했던 상황이라 하더라도 그 상황이 해당법률의 유지를 위한 중요한 문제로 대두되면 입법당시의 결정이 변화된 상황에서도 계속 유지될 수 있는지를 평가하여야 할 헌법상의 의무를 부담한다. 그 결과 입법자가 해당법률이 충분한 관찰기간 후에 헌법에서 요구되는 보호의 정도를 유지할 수 없을 것으로 판단하면 해당조문의 변경 또는 보완을 통해 해당법률이 포함하고 있는 하자의 제거 및 개선의 의무를 부담하여야 한다.²¹⁾

그와 더불어 입법자는 당초의 사실조사, 고려 및 예측이 불완전하기 때문에 필연적으로 생기는 귀결을 행할 의무가 있다. 그리고 그 때 당초의 사실 및 예측에 관련하여 불확실성이 높아질수록 입법자에 대하여 부과되는 의무의 정도는 높아지게 된다. 다만, 법률의 사후개정은 앞서 제시한 사실관계 확인의무, 법률 결과에 대한 예측의무, 참작의무를 수행한 결과를 토대로 이루어져야 한다.

21) 최윤철, “법률과 시간-시간의 경과에 따른 법률의 효력 변화-”, 『토지공법연구』 제35집, 한국토지공법학회, 2007.2, 498-499쪽.

Ⅲ. 입법모니터링의 제도화와 과제

1. 우리나라의 입법과정

‘좋은 법률’을 위해 그리고 수범자들의 자발적 준수를 위한서는 입법과정의 합리성과 투명성이 전제되어야 한다. 특히 입법과정에 수범자들이 법률안의 내용을 사전에 인지할 수 있도록 하는 제도와 그러한 인지를 바탕으로 수범자들의 의견이 논의되고 반영될 수 있는 제도들이 마련되어야 한다. 현재 우리나라에서 시행되고 있는 각종 전문가위원회, 공청회, 입법예고 등이 그러한 제도의 예가 될 수 있을 것이다. 그러나 그러한 제도가 이미 마련되고 시행되고 있음에도 불구하고 각 사회구성원들로부터 법률제정 과정 및 제정된 법률에 대한 불만들이 쏟아져 나오고 있는 것이 현실이다.

본래 입법이 필요하게 되는 경우로는 사회의 변화에 따라 기존의 입법을 수정·보완하여야 하는 경우와 새로운 시대적 요구에 따라 신속히 입법화하여야 하는 경우로 나눌 수 있다. 만약, 기존의 입법을 보완하거나 신속히 입법화해야 할 사회적 요구가 있을 시 그 입법절차가 단일한 절차에만 의존하는 경우에는 당해 입법을 적용하여야 할 시기를 잃어버림으로써 법치주의에 대한 국민적 신뢰를 상실하게 된다. 또한 시기를 놓치지 않기 위하여 일정한 시기까지 입법화를 위한 국회에서의 변칙적 일괄상정과 날치기 통과는 국민의 법률에 대한 불신 뿐만 아니라 국회와 행정부에 대한 혐오감까지 증폭되는 결과를 야기한다.²²⁾

이러한 문제는 다음과 같은 우리나라의 입법관행 및 절차에 기인하는 바가 크다. 먼저 현재 우리나라의 경우 의원입법의 경우는 대부분 소속의원 개인 또는 중요한 사안인 경우 정당내의 소수 지도부의 결정과, 정당내의 정책결정기구의 검토와 정당내의 합의가 이루어진 뒤 행하여지는 것이 보통이다. 그리고 정부 입법안의 경우는 의원입법보다는 보다 복잡한 단계를 거쳐서 국회에 제안되고

22) 박인수, “입법 지연 및 갈등 극복에 관한 연구”, 「공법학연구」 제8권 제4호, 한국비교공법학회, 2007.11, 265쪽

있고, 각 담당부서의 전문성 등이 의원입법보다는 내용 및 체계 등에 있어서 상대적으로 낮은 면이 있으나, 관료주의 등이 강하게 되면 법률안 준비과정이 폐쇄적으로 진행될 가능성이 높게 되고 법률안이 입법예고 등을 통해서 알려지게 되는 단계에서는 이미 그 수정이 사실상 어렵게 되는 경우가 많다²³⁾

우수한 입법 또는 법제를 위하여는 전적으로 정치적인 지원과 적절한 자원투입이 요청되는데 이러한 입법체계는 입법의 모든 단계(최초의 입법고찰, 구상, 입법, 하위법령완비 및 사후에 입법결과조사 등)와 전체적인 정치영역을 포함하고 있는 것이다. 이러한 체계의 발전을 위하여는 입법(법제)결과평가, 입법간소화, 입법통합, 청문 및 공청회절차와 같은 여러 수단들이 투입되어야 한다.²⁴⁾

이러한 우리나라의 입법과정을 살펴보면, 절차의 경중 등을 차치하고서라도 무엇보다도 입법영향 또는 법률효과에 대한 결과의 축적에 대하여 입법실무 및 입법학계에서도 관심이 적다는 것을 알 수 있다. 이는 입법결과에 대한 Feed-Back의 부재를 의미하며, 이는 효과지향적 입법을 추구하는 현대입법의 경향성에도 장애요소가 될 수 있음 주지의 사실이다. 따라서 우리나라에서도 입법결과에 대한 Feed-Back을 할 수 있는 새로운 수단이 강구될 필요가 있으며, 그 수단으로 본 논문에서 제시하고 있는 것이 바로 “입법모니터링제도”이다.

2. 입법모니터링의 개념과 기능

본래 모니터링이란 집행이나 효과가 가진 구체적인 측면들에 관한 정보의 체계적 조달을 의미한다. 모니터링은 작용과정에 관해 방법론적 성격을 지닌 관점을 제공하지 않는다는 점에서 평가의 개념과는 다르다. 하지만 모니터링은 그 결과가 평가를 위한 기초로 활용될 수 있다는 점에서는 평가의 전제가 될 수 있다.

23) 입법예고에 대한 비판은 이상영, “입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석”, 「입법학연구」 제1호, 224쪽 이하 참조.

24) 신상환, “한국입법개혁의 방향정립을 위한 사례로서 최근 유럽입법개혁의 경과와 보고” 월간 「법제」, 법제처, 2003.2, 69쪽.

입법에 대한 모니터링은 법률의 대시민적·대국가적 효력, 비용 측면에서의 효과뿐만 아니라 제정 또는 개정하려는 법령이 국가의 정책방향 내지 정책목표에 부합하는 것인지의 여부 등의 검토를 가능하게 한다. 더 나아가서는 의회에서도 정부제출 법안이 정치적 또는 기술적으로 적절한 것인가의 여부를 조사하고 확인함으로써 행정권을 통제하고 관료입법의 폐해를 억제할 수 있는 토대를 마련하는 데에도 기여한다.²⁵⁾ 결국, 입법에 대한 모니터링제도는 법률의 필요성과 법률의 효율성의 유지와 개선, 입법목적에 부합하는 수준으로의 상승역할을 하게 된다.

입법절차라는 관점에서는 ① 어떻게 하면 내용이 ‘좋고’(gute), ‘옳은’(richtige) 법률을 만들 수 있겠는가? ② 실제로 중요한 문제들을 어떻게 법률에 담아 해결할 수 있겠는가? ③ 어떻게 하면 법률상황을 합리적으로 분석하고 예측할 수 있겠는가? ④ 법률안이 법률로 제정되었을 경우의 효용성의 평가와 어떤 수단이 법률의 효과를 평가하는데 가장 유용하겠는가? 라는 질문들을 설정하고 이에 대한 답을 찾는 것이 주요과제이다.²⁶⁾ 특히 내부적 입법절차에서 입법자의 일련의 의사결정과정은 우선, 문제점에 대한 인식 및 확인으로 시작된다. 이 과정에서 어떠한 사회적 상황(법이 예정하였거나 규율하고자 하는 방향-법현실)이 변했으며, 어떤 상황이 개선되어야 하는가? 등이 주요 가치평가의 대상이 된다. 주로 사회내의 각각의 이해관계를 분석하는 것이 그 실질적인 평가의 내용이 된다.²⁷⁾

다음 단계로서 보통 법제사적 연구, 비교법적 연구 및 법현실연구(Rechtstatsachenforschung)방법론 등이 사용되고 있는 요소분석(Faktenanalyse)을 들 수 있다.²⁸⁾ 이러한 요소분석과 밀접한 관련이 있는 것이 예측(Prognose)기법이지만 입법자가 사회 전체의 모든 상황을 예측하고 분석할 수 있는 그러한 기법은 아직 개발되지 못한 상태이다. 하지만 예측의 문제는 법규의 효율성의 예측과 밀

25) 박영도, 전계서, 266쪽.

26) U. Karpen, Gesetzgebungs-, Verwaltungs und Rechtsprechungslehre, Baden-Baden 1989, S. 41.

27) U. Karpen, a.a.O., S. 43 f.

28) U. Karpen, a.a.O., S. 44 f.

접한 관련을 맺고 있으므로 사회상황을 종합적으로 분석 판단을 할 수 있는 방법에 관한 연구가 이루어져야 한다. 따라서 입법모니터링제도는 법규범의 가치 평가를 위한, 그리고 구체적으로는 요소분석을 위한 핵심수단이 될 수 있다.

3. 입법모니터링 제도의 상호성

(1) 입법모니터링과 입법계획

입법모니터링제도는 그 성격상 입법계획에 깊이 관여하게 된다. 본래 입법계획이란 입법의 준비작업을 통하여 수립된 내용을 체계적·구체적으로 실시하는 것을 말한다. 즉, 개별 행정부처의 입법준비작업을 종합화하여 이를 현실적으로 이용가능한 행정·재정상의 능력을 고려하여 행정부 전체의 입법목표내지 입법목적과 일치하도록 체계화하며 조정하는 것을 말한다.²⁹⁾ 따라서 입법계획의 책정은 1차적으로 장래를 전망하여 올바른 현상인식을 전제로 한다. 이를 통해 현실로 이용가능한 행정상·재정상의 능력을 고려하여 달성가능한 입법목표가 구체적으로 설정되는 것이다. 따라서 입법모니터링은 입법계획의 책정을 위한 사전준비단계로 현상인식을 위한 자료와 근거를 제공하게 된다.³⁰⁾ 이로써 입법계

29) 박영도, 전거서, 275쪽.

30) 이러한 측면에서 입법모니터링은 1990년부터 독일정치학·행정학에서 본격적으로 논의되기 시작했던 “실험법률”과 유사하다. 실험법률은 어떠한 정책적·법적 판단을 행하는 경우에 정책형성을 위한 특수한 수단으로서 기능한다. 그리하여 실험법률은 최종적이고 완결적인 입법을 행하기전에 각종 데이터를 수집하여 그 후에 질적으로 우수한 입법을 행할 수 있는 토대를 제공한다. 동시에 입법자는 입법의 실험을 통하여 각종 사회적 집단의 의향을 파악할 수 있으므로 법률은 광범위한 의견수렴의 성과물로서 인식되어 민주적 법률의 성립에 기여한다. 이를 위하여 실험법률은 다음의 요건을 충족하여야 한다. 첫째, 법률의 유효기간이 설정되어 있어야 한다. 둘째, 입법평가가 시행되는 것을 규정하고 있어야 한다. 셋째, 실험법률의 항구적 입법화의 여부가 입법평가와 연계되어 그 평가 결과에 따라 좌우된다(박영도, “의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안”, 「공법연구」 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006.3, 103쪽 이하 참조). 하지만 실험법률은 원칙적으로 규범의 형식으로 정립되어 있고, 한시입법이라는 점에서 사실조사를 기반으로 하는 입법모니터링제도와는 분명한 차이가 있다.

획을 종합화하고 이를 당해 입법목표 내지 입법목적과 일치하도록 체계화하며 조정함에 있어서 민주적 정당성을 제고할 수 있게 된다.

(2) 입법모니터링과 입법평가

입법모니터링은 특정 법률의 시행 이후 당해 법률의 실효성과 효율성의 달성 여부를 판단할 수 있는 도구이다. 입법모니터링결과 실효성과 효율성에 중대한 장애가 발생하였다면, 이는 입법자에게 입법개선의 의무가 발생하게 되는 주요 원인이 될 것이다. 바로 이러한 점에서 입법모니터링은 사후입법평가와 밀접한 관련을 갖는다. 왜냐하면 법률결과 예측·평가를 법률제정준비단계, 법률안 심의 단계 및 법률제정이후의 단계에서의 법률결과 예측으로 구분하여 각 단계별 이루어지는 효과예측 및 분석까지를 모두 포함하는 것으로 이해한다면 법률제정 이후에 이루어지는 사후적 법률결과 예측·평가의 경우는 법률관찰과 시간적이거나 실제 수행방법 면에서 매우 유사한 면들을 보이기 때문이다.

사후입법평가는 법규정으로부터 발생한 결과를 조사·평가하는 것이다. 이에 따라 현행 법규정이 의도하는 목표에 도달하였는가의 여부, 어떠한 부작용이 나타났으며 그러한 부작용은 중요한 것인가의 여부, 부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생하였는가, 법규정이 실용적이고 준수가능한 것으로 입증되었는가의 여부, 개정의 필요성 또는 폐지의 필요성이 존재하는가 등을 집중적으로 분석하는 과정이다.³¹⁾ 따라서 사후입법평가를 위해서는 평가대상 법률 또는 법규정에 대한 대외적 실현도를 측정하여야만 한다. 그렇다면 이러한 실현도의 측정 은 무엇으로 담보될 수 있는가를 생각해 본다면, 역시 입법모니터링이 최적의 수단이 될 수 있다.

31) 박영도, 전게서, 648쪽.

4. 입법모니터링의 수행과 활용

(1) 법률결과 예측의 기초자료

입법모니터링의 대상이 되는 것에는 통계자료, 법원의 결정, 학술논문, 기사, 재정 및 행정감독에 따른 통제보고서, 당사자와 집행기관에 의한 문제제기 및 불만사항, 의회의 질의, 행정기관의 비용·급부계산에 관한 자료 등 수집가능한 모든 대상이 된다.³²⁾ 그리고 이러한 자료들은 법률의 집행 및 관찰단계에서 종합되고 정리되어야 한다. 입법모니터링의 결과는 우선 법률관리의 테두리 내에서 이루어지는 법률시행의 단계에서 수집된 정보들에 기초하여 평가가 이루어져야 한다. 그리고 모니터링결과에 대한 평가는 관련 연구자료를 통한 보완과 효과중간점검(Wirkungsbilanz)을 위해 체계화되어야 하고, 이를 통해서 비로소 입법활동의 필요성에 대한 분석이 이루어져야 한다.

또 다른 측면에서 평가단계에서 얻어진 결과는 적어도 어느 정도로 법률의 목표가 달성되었는가의 여부, 법률집행에 있어서 얼마의 비용이 발생하였는가, 그 비용이 비용예측과 일치되는가의 여부 그리고 새로운 규율에 대한 수요(폐지, 개정, 새로운 법률의 제정)가 존재하는가의 여부에 대한 해명을 담고 있어야 한다. 이 경우 법률집행으로 부터 얻은 경험만이 그 출발점이 된다.³³⁾ 마지막으로 입법모니터링을 통해 수집된 정보들은 단순히 사후입법평가에 기초자료를 제공하는 역할에 그쳐서는 안된다. 오히려 이들 정보는 지속적으로 모든 이해관계있는 집단(집행기관, 법원, 학문, 정치, 다른 국가들)에게 제공되어 그 정당성과 투명성을 확보하여야 한다.

물론 입법적 수요가 존재하는가의 여부에 대한 판단은 전적으로 정치의 과제이다. 그러므로 행정부는 입법수요에 대한 자체분석을 구체적인 제안 또는 경우에 따라서는 입법대안의 제시라는 형태로 제공하여야 한다. 다만, 여기에는 비합리적인 정치적 요소들이 결정에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 입법수요를 명

32) 박영도, 전계서, 55쪽.

33) 박영도, 전계서, 58쪽.

백히 인식할 수 있음에도 불구하고 정치적인 계기로 인해 적극적인 입법활동이 이루어지지 않을 수 있으며, 그 반대도 마찬가지이다. 중요한 것은 결국 이 경우에도 투명한 과정을 통해 또한 객관적으로 충분한 판단자료를 근거라 하여 결정이 내려져야 한다는 점이다.³⁴⁾

(2) 법률의 실효성분석

법률이 발효된 후에 제정당시 의도했던 효과가 나타났는지의 여부는 해당법률의 효과성 및 지속성여부를 결정짓는 중요한 기준이다. 왜냐하면 법률이 사회에 대하여 지닌 입법영향이 당해 목적을 실현하는 것은 매우 중요하기 때문이다. 하지만 이러한 영향이 법률을 제정하는 때에 상정된 영향만이 발생하는 것은 아니며, 실로 다양한 부수적 영향을 수반하는 경우가 대부분이다. 특히 바람직하지 아니한 부수적 영향은 입법의 실효성 평가에서는 물론이거니와 효율성 평가에서도 참작되어야 한다. 왜냐하면 부수적 영향의 발생으로 법률의 제정당시 의도했던 입법목적이 상쇄될 수도 있기 때문이다. 또한 이러한 부수적 영향은 해당 법률의 실효성의 상쇄에 그치지 아니하고 상쇄된 실효성을 확보하기 위해 많은 비용을 발생하게 하여 그만큼 효율성을 감소시키게 되는 경우도 있다.

따라서 입법자는 법률의 실효성과 효율성여부를 측정할 수 있어야 한다.³⁵⁾ 그리고 이러한 기능을 할 수 있는 것이 바로 입법모니터링이다. 특히 법률의 실효성이란 것이 법률을 통하여 사전에 예측한 결과와 실제 효과간의 관계관한 것이다. 그리고 법률의 실효성이 사전에 설정한 입법의 상위목적과 하위목적 간의 당위-존재를 조정하는 것을 의도하고 있다고 볼 때 이는 입법에 대한 지속적 모니터링을 통하여 확보될 수 있을 것이다. 다만, 재정적, 경제적 또는 사회적 관

34) W. Zeh, Vollzugskontrolle und Wirkungsbeobachtung als Teilfunktion der Gesetzgebung, in; D. Grimm/W. Maihofer, Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie, Bd.13, Opladen 1988, S.207

35) 법규범의 정립과 해석에 있어서는 전통적 법학에서 강조하는 정의라는 가치뿐만 아니라, 효율이나 목적달성이라는 가치도 반영할 것이 필요하다(최송화, “법과 정책에 관한 연구”, 「법학」 제26권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 1985.12, 82쪽.

점에서 중대한 의미를 갖는 법률이나 개별 규범들 혹은 그 효과가 다투어지고 있는 규범들의 경우에는 확실히 포괄적인 법률관리에 적합하다. 그 중요성이 보다 낮은 규범들의 경우에는 가급적 간단한 형태의 심사 및 모니터링 수단만으로 충분하게 된다.

5. 입법모니터링의 제도화를 위한 과제

(1) 법적 기반구축

입법모니터링이 제도화되기 위해서는 법적 기반과 이를 실현할 조직, 그리고 모니터링의 효율성을 제고할 수 있는 정보인프라가 갖추어져야 한다. 우선 법으로 조직과 정보인프라의 내용과 한계가 결정되고, 조직이 법의 실현가능성과 정보활용의 효과를 결정할 수 있으며 정보인프라는 조직운영의 효율성에, 법적 개선에 필요한 정보를 제공할 수 있어야 한다. 이에 따를 경우 법에는 모니터링의 개념과 대상, 조직이나 정보망을 포괄하여 모니터링을 실현하는 방식 등에 대한 기초적 규정이 적시되어야 한다. 물론 이러한 입법의 내용은 기존의 법률에 반영하는 방식 또는 입법모니터링을 내용으로 하는 특별법의 제정을 통하여 구현될 수 있을 것이다.³⁶⁾

(2) 중립적 운영

입법모니터링은 균형적 접근을 유지하여야 한다. 입법모니터링이 균형잡힌 성격을 유지하려면 그 자체로 비정치화되어 자체적으로 운영될 수 있도록 구조화되어야 한다. 즉 업무 및 부서의 자율성과 기본적인 모니터링의 과정이나 운영이 보장되어야 한다. 이러한 안정성은 법률의 수준에서 기본원칙을 적시하여 돕으로써 확보될 수 있을 것이다. 중립성의 원칙은 입법모니터링의 목표를 설정하는 과정에서도 지켜져야 한다. 입법모니터링의 실효성을 제고하기 위해서는

36) 어떠한 방식이던지 간에 입법모니터링에 대한 법적 근거가 없으면 자의적인 행정처리가 될 위험이 있어 관련법의 정비도 입법모니터링의 제도화를 위한 중요한 영역이다.

모니터링의 목표설정의 명확화가 전제되어야 한다. 즉 입법모니터링은 입법목적의 달성을 위한 실효성과 효율성 제고를 우선적 추진목표로 설정하여 구축되어야 한다. 단, 추진목표의 설정에 있어서는 정치적 영향과 행정편의적 관점이 개입되면 모니터링 결과는 왜곡될 수 있으며, 이는 입법평가의 결과와 입법대안에까지 반영되는 악순환 구조를 갖게 된다. 따라서 입법모니터링의 목표를 설정도 중립성과 포괄성을 유지하는 것이 선결되어야 한다.

(3) Feed-Back 효과의 확보

입법모니터링을 제도화함에 있어 특히 고려되어야 하는 것이 바로 입법모니터링제도의 Feed-Back 효과이다. 즉, 입법모니터링 결과의 제도적 환류가 강화되고 보장되어야 한다. 왜냐하면 입법모니터링은 수범자집단의 부정을 밝히고 이를 처벌하는 것에 목적을 두고 있는 것이 아니라 제도의 정확한 집행과 목적 달성을 주된 목적으로 하기 때문이다. 이러한 입법모니터링의 목적을 달성하자면 결과는 제도의 개선으로 이어지는 기제를 확보하여야 한다. 여기에서 유의하여야 할 것이 제도개선을 위한 제안이 제안에 그치고 정치적 영향 등에 의하여 실제 반영되지 못하는 경우의 수가 있을 수 있다는 것이다. 이를 방지하기 위해서 우선 관련법에는 모니터링결과에 대한 보고의무규정을 두어야 할 것이다. 그리고 이러한 보고가 해당 부처 등에서 수용, 반영되는 과정이 해당 법의 절차조항에 따라 진행되도록 하고 최종결과는 공개되어야 할 것이다.

IV. 나오며

우리나라는 입법작용에 대한 절차적 정당성을 확보하기 위한 규정(국회입법절차 및 정부입법절차)을 가지고 있지만, 법률 시행 후 입법목적의 달성도, 효과성, 실효성 등을 측정할 수 있는 입법관리제도가 부실한 실정이다. 이에 본 논문에서는 효과적인 입법관리제도를 위한 수단으로 입법모니터링제도의 정착을 위한 이론적 방향을 제시하였다.

입법모니터링은 규범사실을 객관적이고 합리적인 방법으로 측정하여 입법현실을 정확하게 바라볼 수 있게 한다. 지속적인 입법모니터링은 사후입법평가와 법률의 폐지·수정·보완 등 최적의 입법 대안을 마련하는데 기초자료를 제공한다는 데에 의의가 있다. 입법모니터링의 제도화를 위해서는 우선 법적 기반구축이 선행되어야 할 것이다. 그것이 현행 개별법에 제도단위로 시행하도록 규정하든지 아니면 독립된 특별법을 제정하여 수행하든지 입법모니터링제도 자체의 실효성을 담보하기 위해서는 무엇보다도 법적 근거를 마련하는 것이 선결과제이다. 다만, 정당정치적 영향과 행정편의적인 입법현실을 감안하여 최대한 중립적·포괄적인 모니터링이 되도록 하는 운영상의 조치가 수반되어야 할 것이다.

끝으로 입법모니터링제도의 가장 큰 장점이라고 할 수 있는 Feed-Back 효과를 극대화할 수 있어야 한다. 아무리 입법모니터링을 수행하여도 그 결과가 입법자에게 환류되지 못한다면, 그 제도적 의의에도 불구하고 형해화될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 입법모니터링의 결과가 제도개선으로 이어지는 기제의 확보가 중요하다고 할 수 있다.

입법모니터링제도는 현대입법의 경향이라고 할 수 있는 법률의 실효성과 효과성을 확보할 수 있는 좋은 수단이다. 그리고 현재 우리나라에서 행하여지고 있는 규제영향분석, 성별영향평가, 환경영향평가 등의 단점을 보완할 수 있어서 기존의 제도와의 조화되기 용이하다. 뿐만 아니라 최근 논의되고 있는 입법평가에도 활용할 수 있는 장점이 있다. 무엇보다도 법률 효과에 대한 민주적 정당성과 규제영역의 경우 입법자가 모니터링을 통하여 규제체감도를 실측할 수 있어서 입법 및 규제의 객관화·선진화에 기여할 수 있다는 점에서 그 도입을 검토할 필요가 있다.

참고문헌

- 박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2009
- _____, 효과지향적 입법관리제도-스위스의 이론과 실무-, 한국법제연구원, 2005
- _____, “의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안”, 「공법연구」 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006.3
- 박인수, “입법 지연 및 갈등 극복에 관한 연구”, 「공법학연구」 제8권 제4호, 한국비교공법학회, 2007.11
- 유성재, “입법효과의 평가”, 「중앙법학」 제7집 제3호, 중앙법학회, 2005
- 신상환, “한국입법개혁의 방향정립을 위한 사례로서 최근 유럽입법개혁의 경과와 보고” 월간 「법제」, 법제처, 2003.2
- 전 훈, “‘보다 나은 법’ 제정을 위한 과제와 방안”, 「공법연구」 제36집 제1호, 한국공법학회, 2007.10
- 최송화, “법과 정책에 관한 연구”, 「법학」 제26권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 1985. 12
- 최윤철, “독일에 있어서의 입법자의 법률개선 의무에 관한 논의”, 「공법연구」 제31집 제3호, 한국공법학회, 2003
- _____, “법률과 시간-시간의 경과에 따른 법률의 효력 변화-”, 「토지공법연구」 제35집, 한국토지공법학회, 2007.2
- 홍완식, “입법자의 법률개선 의무에 관한 연구”, 「공법연구」 제31집 제2호, 한국공법학회, 2002
- Daniel Kettiger, Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Bern/Stuttgart/wien 2000
- D. Murswiek, Die staatliche Verantwortung für die Risiken und Technik, Berlin 1985
- H. Gruber/M. Schwander, New Public management. Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel, in : D. Kettiger(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung. Bern 2000
- M. Kleuker, Gesetzaufträge des Bundesverfassungsgerichts, Berlin 1993
- U. Karpen, Gesetzgebungs-, Verwaltungs und Rechtsprechungslehre, Baden-Baden 1989
- W. Zeh, Vollzugskontrolle und Wirkungsbeobachtung als Teilfunktion der Gesetzgebung, in; D. Grimm/W. Maihofer, Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie, Bd.13, Opladen 1988

〈Abstract〉

Study on a current view for “Legislative Monitoring System”

Yoon, Seok-Jin

(Korea Legislation Research Institute, Associate Research Fellow/PH.D)

In Korea is fell still short of An effectual means for legislative Process. Consequently, this paper propose an study on “Legislative Monitoring System” with an effectual means for legislative Process. Through “Legislative Monitoring System” can take a view of accurate legislative’s actualities by take an measurement of the objective and rational method. Continuous legislative monitoring is meaningful in that it offered an basis fact for evaluation of legislation and alternative legislation.

For institutionalization of legislative monitoring, above all build up the foundation of legal system. Also it will comes management action for neutral and inclusive monitering. In the end, “Legislative Monitoring System” will make contribution to objectification and advancement of legislation or regulation. Therefor it is necessary to consideration of a introduce “Legislative Monitoring System”.

※ **Keywords** : Legislative Process, Legislative Monitoring, Legislative Plan, Evaluation of Lgislation, Analysis of Effectiveness