

韓國法制的 現況診斷

— 立法에 대한 國民的 關心을 —

金 道 昶*

◇ 차 례 ◇

- | | |
|--------------------------|---------------------|
| I. 先進社會에의 進入 條件으로서의 法治主義 | 2. 立法의 實體的 內容上의 問題點 |
| II. 韓國法制的 몇가지 問題點 | III. 立法監視機能의 必要性 |
| 1. 立法節次上의 問題點 | |

I. 先進社會에의 進入條件으로서의 法治主義

60년대·70년대에는 “조국의 근대화”라는 말이 하나의 캐치프레이즈로 유행하던니, 80년대에 와서는 “先進祖國의 創造”라는 말이 사람들 입에 회자되었다. 그것은 비스마르크시대에 독일사회의 근대화를 앞당기기 위해서 이른바 위로부터의 혁명(Revolution von oben)이 주장된 것처럼, 한 시대의 進運을 앞당기기 위하여 사람들을 신바람나게 하려는 하나의 統治技法이라 할 수있는 것으로 조금도 타할 것이 아니다. 다만 우리가 아쉬워하는 것은 그 경우에 近代化나 先進化라는 개념이 무엇을 뜻하느냐이다. 만일 그것이 GNP성장과 같은 인간생활의 物質條件의 변화만을 뜻하고 道義向上과 法治主義確立이라는 사회생활과 국가생활의 핵심적인 精神의 支

* 韓國法制研究院 理事長; 前 法制處長·서울大法大 教授

柱가 되는 意識條件의 개선이 도외시된 것이라면 참된 근대화도 아니고 참된 선진화도 아닌 것이다. 실제로 지금까지 정치지도자들의 생각이 알아서든 몰라서든 그것을 도외시하는 경향이 있었음은 못내 아쉬운 일이었다. 만약 이 문제를 의식하면서 근대화나 선진화를 추진하였던들 오늘날 우리사회의 모습은 한결 달라졌을 것이다.

물론 衣食足而知禮儀로 먼저 국민의 생활수준 향상이 급하다고 반론할지 모르나 그러한 주장때문에 사실은 오늘날의 우리사회가 안고 있는 극심한 무질서와 가치관 혼란이 결과된 것이라는 사실을 외면해서는 안될 것이다.

II. 韓國法制的 몇가지 問題點

오늘날 우리 사회에서는 法治主義가 건돌고 있다기보다 空洞化되고 있다는 것이 더 정확할지 모른다. 다시말해서 법치주의는 한갓 장식에 불과하고, 정통적 의미의 법치주의, 즉 다이시(A.V.Dicey)가 말하는 rule of law나 마이어(Otto Mayer)가 의미하는 Herrschaft des Gesetzes에서 크게 벗어나고 있다고 아니할 수 없다. 이러한 병리적 문제를 立法의 측면에서만 한번 조명해보자.

물론 오늘날 先進國家들에서도 立法의 量的膨脹이 두드러지는 현상이기는 하다. 不文法을 전통적으로 자랑하는 앵글로색슨 계통에서도 制定法(statute law)이 쏟아져서 rule of law가 아니라 rain of law라고 야단이고, 성문화를 좋아하는 대륙법계 국가들에서도 Gesetzesflut라는 용어가 학자들 입에 오르내리며, 국회의 한 회기가 끝나면 법령집이나 육법전서 추록만들기에 바쁜 지경이다.

우리나라의 경우에도 그 점에 관한 한 예외가 아니다. 法律 외에 法規命令의 정통 라인인 大統領令·總理令·部令까지만 합쳐도 엄청난 숫자에 달하고, 그밖에 국내 법적 효력을 가지는 國際法規·國際條約이라든가 大法院規則·憲法裁判所規則·中央選舉管理委員會規則 그리고 지방자치단체의 자치입법인 條例·規則·教育規則 등이 우리 시민생활 주변에서 각각 무시못할 규범력을 가지고 규율하고 있다. 그뿐 아니라, 중앙정부와 지방정부의 레벨에서의 告示·訓令 등 이른바 行政規則들까지 합치면 전문가들도 각 전문분야에 관하여 어떤 규범들이 있는지를 다 파악하지 못할 정도로 되어 있는 것이 사실이다.

그리고 이러한 넓은 의미에서의 行政上立法들은 하위법으로 내려갈수록 집행권자인 공무원들에게는 더 강한 규범력을 가지고 기속하는 속성이 있다. 이러한 아이러니는 하위법이 될수록 공무원들에게는 보다더 가까운 上司의 命令이기 때문이다.

그 결과 이론적으로 학자들이 “法規”라고 분류하는 것보다도 法規가 아니라고 분류하는 것이 집행단계에서 보다더 기속력을 발휘하기 마련이다. 그렇기 때문에 학자들은 行政規則과 같은 것을 그 사회적 기능으로 보아 法規로 보아야 한다는 주장도 나오는 것이 현실이다.

어떻든, 입법이 현대생활의 불가피한 요청때문에 氾濫하지 않을 수 없다고 하더라도, 이것이 拙速立法·氣分立法을 정당화하지는 못한다. 그리고 자주 바뀌는 법은 법이 없는 것보다 못하다. 우리의 立法史를 보면 당일 제정된 법률이 당일 개정된 예도 없지 않다. 朝令暮改 라는 말이 있는 것을 보면 옛부터 이런 종류의 입법현상을 경계했던 것 같다.

1. 立法節次上的 問題點

우리나라는 정부수립 이래 대통령제적인 정부형태를 가지고 있으면서도 정부에 헌법안이나 법률안의 제안권을 주고 있는 것은 다행한 일이다. 국회의원들에 의한 議員立法도 간혹 없지는 않지만 관계이익의 조정이라든가 입법기술적인 면에서 문제가 없지않은 素人立法이기 마련이다. 정부에서 제안되는 것은 입법기술적인 면에서도 전문적인 검토가 가해지고 또 같은 부처 내에서의 관계국과와의 조정이 이루어지고 경제차관회의·차관회의·국무회의를 통과하는 과정에서 이해관계 있는 관련 부처와의 의견조정이 이루어지는 편이다.

그러나, 정부의 입법절차에도 문제들이 있다.

가. 起案段階

어떤 정책을 법령조문화하는 과정을 살펴볼 때 중요한 법률안의 경우에도 당사자나 이해관계인 또는 전문가나 주민대표 등에 의한 意見提出 또는 公聽會 같은 行政節次를 거치는 일은 거의 없을 뿐더러, 관계부서와의 충분한 사전 의견조정 단계 를 거치는 일이 적다. 조정이 안된 채로 항상 위로 올라가기 때문에, 장차관등 우리나라의 간부급 공무원들은 더욱 바쁘기 마련이다. 바쁘기 때문에 자세히 조문을 들여다 볼 겨를이 없다. 차관회의나 국무회의도 이의나 반대가 없으면 상정되자마자 통과되기 일췌이다. 정부는 政策에 바쁘고 국회와 그 주도세력으로서의 정당은 政治에 바빠서 법적검토를 가할 시간이 없다. 이리하여 국회 본회의를 통과하는 법률안의 내용은 원래 정부의 실무자가 기안한 대로인 경우가 많다. 이른바 “主事立法”이란 말이 그래서 성립되는 것이다.

가장 문제되는 것은 각부처 法務官室의 운영이다. 과거에는 법무관 자리는 좌천 장소로 소외된 곳으로 장·차관등도 관심이 없어서 士氣도 떨어지고 부처내에서 발

언권도 서지 않았으며, 무엇보다도 법무관이 법과출신도 아니고 考試합격자도 아닌 말하자면 법률적 소양이 없는 경우가 많았다. 각부처에서의 1차적 성안단계의 중요성에 비추어 법무관은 반드시 법과출신의 고시합격자로 補하고, 엘리트를 배치하여 상부의 특별한 관심의 대상이 되게 하고 유리한 승진·영전 서열에 넣는 등 人事面에 배려되어야 할 것이다. 법제처가 주관하는 법무관회의도 더욱 강화하는 동시에 지방관서를 포함시켜야 할 것이다.

나. 法制處 審議

우리나라 법제처의 조직은 근자에 와서 상대적이나마 많이 강화된듯 하지만, 프랑스의 국참사원(Conseil d'Etat)의 경우는 말할 것도 없고 歐美日 각국에서는 우수한 엘리트들이 기용·과견되어 그 나라 법제의 수준을 보장하고 있다. 우리 법제처의 심사는 과거에는 항상 각부처 장관들의 政策推進에 밀려서 形式的 審査에 그치는 경향이 있었다. 말하자면 정부의 司法代書역할만 하라는 것이다. 심지어 긴급안건이라는 이유로 그 심사도 받지 않은 법안을 각의에 바로 상정하는 일도 허다하였다. 지금은 국무총리실이나 총무처에서 그 점을 상당히 통제하고 있는 것으로 알지만, 어쨌든 법제처의 심사가 형식화하면 할수록, 앞에서 말한 것처럼 우리나라 입법과정의 실상으로 보아 제안부처 실무자의 생각대로 입법이 되고 거기에 아무런 실질적 통제가 없음을 의미한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 국민의 권익은 그 경우에 도외시되고 公益위주의 사고로 일관된다는 것은 당연한 귀결이다. 다만 한가닥 입법에 대한 國民參加의 기회를 주는 것이 立法豫告制라 할 것이다.

다. 國會審議

국회 본회의가 법안에 대한 아무런 실질적 토론없는 문자 그대로 通法機構라는 것은 주지의 사실이다. 법안이 일차로 계류되는 곳은 각 상임위원회인데, 거기서는 정책에만 관심이 있지 법적 측면은 아예 관심밖에 있다. 그러면서도 法制司法委員會가 무슨 수정을 가할려고 하면 당신들이 上院이나 하고 으박지른다. 법제사법위원회는 어떤가.

法制司法委員會는 다른 상임위원회보다 기구가 다소 강화되어 있는 것이 사실이지만, 회기말 하루 이틀전에 각 상임위원회에서 쏟아져 오는 법안들을 심의할 수 있는 시간도 능력도 없다. 小委員會를 구성한다 해도 小委員會위원들조차 법조문을 일독할 겨를이 없다. 결국 법안은 법적검토 없이 본회의에 상정되는 일이 많다.

법안에 따라 법적 검토를 가하는 경우에도, 나름대로 검토되고 조정된 상태로 제출된 정부안의 내용을 法制司法委員會위원들이 심의하는 과정에서 자칫 眞意를 오해하거나 모르고 잘못 修正하는 수가 있다. 물론 法制司法委員會에는 법조인이나

법학자와 같은 법률가들을 각 정당에서 배치하기 마련이지만, 훌륭한 법률가라 해서 반드시 훌륭한 입법가라 할수는 없는 것으로, 입법이나 법제작업도 그 자체가 하나의 전문기술이라 해야 하기 때문이다. 과거에 행정소송법 개정안을 심의할 때 소송의 종류의 하나로 民衆訴訟이라는 말이 나오자 어느 위원이 흥분하면서 이것은 정권적 차원에서 삭제토록 싸워야 한다고 한 일이 있는데, 그 말은 Popularklage라는 독일어를 번역한 술어인데 종래에도 강학상 학자들이 쓰던 말이라는 설명으로 간신히 삭제를 모면한 일도 있었던 것 같다. 지난 1990년에 개정된 土地收用法 제 75조의 2 제 2항에서, 정부안은 토지수용에 따른 손실보상금의 증감청구소송을 과거 처럼 항고소송의 형식에 의하게 하여 재결처분을 취소하고 중앙토지수용위원회로 하여금 다시 재결토록하는 절차가 복잡하다고 해서 재결처분의 공정력을 제거하기 위한 항고소송과 손실보상액증감청구소송을 하나로 묶은 이른바 形式的當事者訴訟을 기업자를 상대로 제기토록 하는 내용의 것이었는데, 法制司法委員會 심의에서 재결결과 기업자 양자를 피고로 하는 것으로 수정하는 바람에 이 소송이 必要的共同訴訟(主觀的併合)인지 아니면 취소청구와 보상액청구 양자의 필요적 客觀的併合인지 분간하기 어렵게 하여 법운영에 혼선을 빚게 한 바 있다. 또한 1991년에 개정된 동법 제45조는 손실보상방법으로 채권보상을 규정하였는데, 정부내에서도 위헌 시비가 있던 것이므로 법제사법위원회 심의에서는 당연히 그 법제화를 거부했어야 했다.

라. 公布問題

법안의 공포가 중요한 것은 법안의 내용을 국민과 관계기관에 알려야 하기 때문인 것은 말할 나위도 없다. 그래서 각국에서 모두 公布節次에 관해서는 특별입법들이 있는 것이고, 우리나라에도 “法令等 公布에 관한 法律”이 있는 것이다.

그런데 정부의 공포방법은 官報에 게재하는 것인데, 그 관보는 2~3만부 찍는다고 해도 鳥足之血이다. 국민이 알아야 할 생활법령을 관보에 게재했다는 것으로 일이 끝났다고 생각할 수는 없다. 다른 보완방법이 있어야 할 것이다. 여기서 매스컴의 역할을 생각하게 된다. 그것은 협조가 아니라 의무화해야 할 것이다.

2. 立法의 實體的 內容上的 問題點

여기서는 다음 세가지 문제점에 대해서만 언급하기로 한다.

가. 國會立法에서 行政立法으로

憲法은 제37조제 2항에서 국민의 기본권을 제한할 수 있는 것은 法律으로써만 가능하다는 것과 그 경우에 法律留保의 限界가 무엇이라는 것을 아울러 명확히 하였으

며, 또한 제96조·제118조 등에서 중앙의 행정각부나 지방자치단체의 조직과 운영을 法律로 정한다고 하는 이른바 行政組織法定主義를 규정하였다. 그리고 제40조에서 위와 같은 기본권이나 행정조직을 정하는 法律은 國會의 權限으로 독점되어 있다고 하는 이른바 國會立法原則을 천명하면서, 예외적으로 大統領令 기타 命令이 法律에서 委任을 받을 때에는 “法律에서 구체적으로 범위를 정하여 委任받은 사항과 法律을 집행하기 위하여 필요한 사항”에 한하도록 하는 立法權委任의 限界를 규정하고 있다. 이처럼 국회입법원칙과 입법권위임예외를 명시하는 헌법의 취지는 말할 나위도 없이 立憲主義를 위한 핵심적인 제도적 보장인 동시에 집행부 독재체제의 방지를 위한 방과제 구실을 하게 하려는 것이다. 양차 세계대전을 전후한 각국의 헌정사가 말해 주듯이 獨裁(Diktatur, dictatorship)는 바로 행정부에 의한 입법권의 찬탈로 이루어졌다는 역사적 경고들이 이러한 헌법조문의 형식으로 표현되고 있음을 망각해서는 안될 것이다. 그런데 현실은 어떠한가. 과연 法律에 의한 行政의 原則이 지켜지고 있는가. 委任立法의 限界는 준수되고 있는가.

국회입법(법률)에서 행정입법(명령)으로, 그리고 상위입법에서 하위입법으로 규율형식을 옮기려고 하는 것이 행정공무원들의 직무상의 본능임은 물론이다. 심지어는 法規에서 行政措置로 규율형식을 바꾸는 일을 부단히 연구한다. 예컨대, 과거에는 정부조직법에 중앙행정기관의 局(내국)이 규정되어 있었는데 언젠가 삭제되고 직제에 맡겨지고 있다. 정부조직법 제5조가 “法令”이 정하는 바에 의하여 행정권한을 위임·위탁할 수 있다고 해놓고는 그 중의 “法”은 도외시해버리고 “令”을 근거삼아 “行政權限의委任및委託에 관한規程”이라는 大統領令 하나에다가 法律에 규정된 모든 행정권한의 위임·위탁·재위탁에 관한 사항을 규정하여 행정조직법정주의를 무색케 하고 있다. 같은 맥락에서 地方自治法 제95조도 지방자치단체장은 당해 지방자치단체와 “法令”에 의하여 그에게 위임된 사무의 일부를 “條例”가 정하는 바에 의하여 위임·위탁할 수 있다고 했고, 地方教育自治에 관한 法律 제36조·제44조 등도 같은 규정을 두고 있다. 하기야 憲法 자체가 제117조 제1항에서 “法令”의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 했으니(일본국헌법은 法律이라 했음) 원천적으로 문제가 있는 셈이다.

공무원임용령이나 공무원징계령 같은 것도 과연 限定的·具體的 委任이라는 立法權委任의 限界를 벗어난 것은 없는지, 이와 같은 문제는 대부분의 행정법령에 대하여 검토되어야 할 것이다.

가장 우려되는 것은 근자에 행정기관이나 관료사회에서 팽배해가고 있는 行政便宜主義의 발상에서 잉태되는 法規忌避·規則選好의 풍조라 할 수 있다. 사실 行政

規則은 공무에 종사하는 공직자들 입장에서 보면, 법규명령과 같은 심의절차를 거치지 않아도 되고 공포할 필요도 없어서 편리한 것이고, 누가 물으면 권장사항이라고 하여 넘어갈 수 있으니 말이다. 15년 시한부묘지제도를 담은 “묘지등의설치및관리운용지침”이라는 保社部訓令은 그 한 예이다. 母法을 놓아두고 訓令으로 시달되고 있다. 승용차10부제운행도 초기에는 권장사항의 형식으로 실시되었다. 많은 규칙의 경우에 여론의 검토를 받지 않고 있기 때문에 소비대중의 권익을 보호하고 업자들의 집단이기주의를 통제하는 장치가 마련될 기회가 없다. 국무총리 소속하에 있던 舊行政改革委員會가 대민관계행정법령정비사업의 일환으로 1978.3.31 현재의 중앙행정기관이 발한 행정규칙 16,544건을 조사하여 그 중 2,120건이 직접 국민의 권리의무와 관계되는 사항이었기 때문에 이를 정규법령으로 대치시킨 일이 있었는데, 지금도 중앙과 지방을 막론하고 정기적으로 이런 조사사업을 실시할 필요가 있다. 엄격한 조세법률주의가 적용되는 세법분야에도 재산제세조사사무처리규정이나 각세법기본통칙이니 하는 행정규칙들이 적지 않다.

최근에는 독일의 일부관례가 1980년대에 주로 원자력발전 기타 과학기술분야의 행정규칙에 보충적인 법규적 효력을 인정하려는 움직임이 있었는데, 이러한 이른바 규범구체화적 행정규칙(normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften)과 맥락을 같이 하는 일부관례가 우리 대법원관례에도 세법분야에서 등장한 일이 있다. 그것이 정식 관례변경절차를 거치지 않고 기존의 주류적 관례태도를 이탈하였는데에도 문제가 있지만, 그보다도 우리의 헌법질서 아래서 그러한 법규적 성질을 띤 행정규칙이라는 立法形式이 인정될 수 있느냐에 관하여 많은 논란이 있었던 것이다.

지금까지의 입법경험으로 보아, 법률이나 대통령령 부령과 같은 법규명령에서 “長官이 정한다” “廳長이 정한다”는 규정을 두는 경우가 있는데, 그 경우 장관이나 청장이 헌법상의 입법형식인 법규명령으로 정하지 않고, 즐겨 訓令·告示 등으로 정하는 경향이 있다. 그러한 훈령이나 고시에 입법사항이 포함되기 쉽기 때문에, 이와 같은 조문표현은 피하는 것이 옳을 것이다. “大統領令으로 정한다”든가 “部令으로 정한다”고 해야 할 것이다. 이 점을 지적한 대법원관례도 있다(대법원 1969.2.25선고, 68다2196사건 판결).

이상을 요약컨대, 법치주의의 대명제라 할 수 있는 “法律에 의한 行政”은 날이 갈수록 “命令에 의한 行政”, “規則에 의한 行政” 심지어 “裁量에 의한 行政”으로 대체되어 가는 경향이 있음을 직시할 필요가 있다 하겠다.

나. 權限委任과 立法

언제부터인가 우리사회는 법률상의 권한자와 실제의 권한자가 다른 二元的 法生

活構造 속에서 살고 있다. 지금은 地方自治時代라고 하여 自治權을 강화해야 한다는 것이 民主化를 위한 하나의 시대적 요청으로 되어 있다. 자치권을 강화한다는 것은 중앙정부가 가지고 있는 行政權限을 당연히 지방자치단체에 移讓하는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 중앙각부처는 행정권한을 이양하는데는 인색하고, 고작 그것을 委任·委託하는데 그치려고 한다. 그 원인이 무엇인가를 여기서는 상론하지 않겠거니와, 썩는 중앙기관의 주무부장관으로서는 그 책임아래 있는 소관사무에 관한 政策이 지방에 침투될 필요가 있고 그 때문에 재정적 지원도 해주는 만큼 指揮監督權을 장악하고 있을 필요가 있기 때문일 것이다.

그러나 위임행정은 그것이 국부적인 현상이 아니라 행정전반에 거쳐 보편적으로 시행될 때 심각한 국정운영상의 문제점으로 등장하는 것이다. 權限있는 곳에 責任이 따르고 責任있는 곳에 權限이 수반되어야 한다고 하는 現代行政組織의 기본원리인 授權(delegation of authorities)理論에 역행되는가 하면, 중앙행정의 企劃性을 일선행정의 執行性(implementation)과 섞어 놓은 점도 없지 않을 것이고, 責任行政의 원리를 희석시키는 점도 무시할 수 없을 것이다. 결국 엄밀히 볼 때 위임행정은 행정조직, 따라서 行政權限도 법률로 정해야 한다고 하는 行政組織法定主義의 예외일 수밖에 없는 것이다. 국민 또는 주민의 위치에서 볼 때 누가 실제의 권한자인가를 가리기 어려워져 여기저기를 헤매야 하는 점에서 본다면 그것을 대민행정의 개선이라고 하기 어려울 것이다.

그리고 무엇보다도 위임사무에 관련되는 立法機能도 그 사무와 함께 위임되는가, 위임된다면 어디까지 위임되는가에 대해서는 명확한 해결이 없는 것 같다. 그 입법기능을 중앙 또는 상급의 위임기관에게 있다고 하게 되면, 넓게 보아 위임사무 자체가 양분되는데서 거기에 따르는 문제점이 있을 것이지만, 그렇다고 국법상의 입법형식은 대통령령·총리령·부령 또는 지방자치단체 장의 規則처럼 입법주체가 법상 배타적으로 고정되어 있기 때문에 성질상 위임이나 대리에 친숙할 수 없다고 할 것이다.

다. 卽興立法과 計劃立法

여기서 즉흥입법이라고 한 것은 한 개정법안을 성안하는데 있어, 당장에 필요한 부분만 개정하고 같은 법의 다른 곳에 개정을 요하는 것이 있어도 손대지 않는 것을 말한다. 평지풍파를 일으키고 시간만 지연되기 때문이다. 그러나 법률은 최소한 10년을 내다보고 만들어야 한다는 말이 있다. 각부처 법무관실이나 법제처 같은 곳에는 각 법률마다 평소 개정을 요하는 부분을 기록하는 대장을 비치하여 개정의 기회가 있을 때 일괄개정하도록 제도적 보장을 하면 어떨까 한다.

III. 立法監視機能의 必要性

일반적으로 국민들은 국가나 지방자치단체의 法令들이 잘되어 있거나 생각한다. 민주화시대를 맞은 법령이 당연히 그래야 하겠지만, 현실은 반드시 그렇지 않다. 法律에 의한 行政은 여러모로 후퇴하는 조짐을 보이고 있다. 그 말은 국가 각기관들이 公益에 치우치는 나머지 개인의 권익문제를 등한시한다는 말도 될 것이다. 입법만이 아니라 국정 전체는 모르는 사이에 방향 감각을 잃고 떠내려 가거나 병들 수 있고 아니면 시대의 進運에 뒤떨어질 수 있는 것이며, 그렇기 때문에 선진국가들에서는 나라살림을 종합진단하는 일을 주기적으로 하는 것이다. 우리의 경우에는 이러한 病理學的 診斷에 대한 관심이 일반적으로 희박하다고 아니할 수 없다. 法院이나 憲法裁判所는 이른바 추상적규범통제기능이 없고 개별적 사건에 대한 사후구제의 직권만 부여되어 있다. 그렇다손치더라도 특히 憲法裁判所는 1989년 발족 이래 내외의 주시를 받을 만큼 괄목할 만한 일을 했다. 여기서 學者들에 대한 기대가 커지는 이유가 있다. 솔직대담하게 法治主義의 現住所를 조사·분석하고 사회에 경고해야 한다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 國民參加의 필요성이라고 할 수 있다. 사전적인 立法豫告制의 능률적인 운영, 公聽·意見提出 등 行政節次의 정비실행이 긴요하고, 동시에 消費者保護와 같은 차원에서의 國民的 監視·評價의 노력이 활성화되어야 할 것이다.

