

현행 입법과정의 문제점과 개선방향

홍완식*

차례

- I. 머리말
- II. 기존논의의 요약
 - 1. 법안의 입안과정에서의 문제점과 개선방안
 - 2. 국회 위원회 심의·의결과정에서의 문제점과 개선방안
 - 3. 국회 본회의 심의·의결과정에서의 문제점과 개선방안
 - 4. 소결
- III. 법안의 위헌성 제거를 위한 개선방안
 - 1. 문제의 소재
 - 2. 위헌성 여부에 대한 사전심사제도의 도입 문제
- IV. 법안의 절차적 정당성 강화를 위한 개선방안
 - 1. 문제의 소재
 - 2. 입법과정에서의 절차 준수
- V. 법안의 민주적 정당성 강화를 위한 개선방안
 - 1. 문제의 소재
 - 2. 입법과정에 있어서 국민참여의 확대
- VI. 법안의 체계적 정당성 강화를 위한 개선방안
 - 1. 문제의 소재
 - 2. 법안의 체계성 검토
- VII. 법안의 효율성 강화를 위한 개선방안
 - 1. 문제의 소재
 - 2. 법안의 효율성 강화를 위한 방안
- VIII. 맺음말

* 건국대학교 법학전문대학원 교수

I. 머리말

법학 분야에서는 주로 법해석학을 중심으로 연구되고 논의가 되고 있었기 때문에, 입법이나 입법과정은 마치 선형적으로 주어진 것이거나 또는 법학의 연구분야가 아닌 것으로 간주되고 있는 듯 하다. 그러나 법해석의 대상인 법률을 만드는 입법과정의 중요성에 대한 인식이 증대되고 있다. 정치제도 혹은 통치구조 분야에서 국회의 구성과 권한 및 운영도 국민주권의 실현과 대의민주주의의 구현을 위해서는 대단히 중요한 연구분야이다. 국회에는 여러 권한이 부여되어 있고 여러 기능을 지니고 있지만, 입법권한·입법기능은 가장 핵심적인 권한과 기능이라고 할 수 있다. 특히 권력분립 원칙과 법치주의 원칙에 의하여 집행작용은 법률을 집행하는 행위이고 사법작용은 법률의 해석과 적용을 하는 행위이기 때문에, 국가작용에 있어서 법률의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없다. 이와 같이 모든 국가기관은 법률을 중심으로 조직되고 작용하고 통제를 받기 때문에, 법률을 만드는 과정인 입법과정이 합리적이고 투명하여야 한다. 현행 헌법 체제에서 헌법재판소가 실질적인 기능을 발휘하기 시작한 이후에, 많은 법률들이 위헌결정이나 헌법불합치결정 등을 받은 것을 보면, 위헌적인 법률이 성립되지 않도록 입법과정이 통제될 필요가 있다. 특히 입법과정에서의 절차적 문제를 권한쟁의심판의 대상으로 보게 된 이후에는 입법과정 자체가 정당화 및 합리화될 필요가 있다는 점이 지적되고 있다. 그간 법안의 입안, 정부내 입안·심의과정, 국회내 입안과정, 법안이 제출된 이후 국회 위원회에서의 심의·의결과정, 국회 본회의에서의 심의·의결과정 등 입법과정 전반에 대한 문제점과 개선방안에 관한 논의는 많았다. 이러한 논의과정에서 대개의 문제점은 지적되었고, 지금까지 수용가능하였던 개선방안은 일부 제도화되기도 하였다. 그러나 아직도 개선이 필요한 문제가 있고, 이에 더하여 보다 더 바람직하고 체계적이고 효율적인 입법을 위한 제안들도 있다. 이러한 점들에 관하여 기존의 입법과정의 문제점과 개선방안에 관한 논의를 정리해 보고, 보다 근본적인 관점에서 앞으로 우리나라의 입법과정이 나아가야 할 방향성에 관하여 논의해 보고자 한다.

II. 기존 논의의 요약¹⁾

1. 법안의 입안과정에서의 문제점과 개선방향

(1) 정부가 제출하는 법률안의 경우

정부가 법안을 입안하여 국회에 제출하는 과정에서는 정부입법계획, 법안에 대한 재정소요추계, 국민의 입법의견수렴, 법안에 대한 규제영향분석, 법제처의 법령안심사 등에서 문제점을 개선할 필요가 있다. 첫째, 법제처가 부처별입법계획을 종합하여 법제처에서 종합적인 정부입법계획을 수립·시행하고 있는데, 이러한 정부입법계획이 사실상 잘 지켜지지 않기 때문에 정부입법계획의 준수가 필요하다는 것이다. 둘째, 법안에 대한 재정적 영향을 사전에 고려할 수 있도록 법안에 대한 재정소요추계제도를 운영하고 있는데, 그 이행실적과 활용성이 낮기 때문에 재정소요추계제도의 활성화와 비용추계서의 정확성과 신뢰성 제고가 필요하다는 점이다.²⁾ 셋째, 입법예고제도와 입법공청회제도를 도입·운영하고 있는데, 입법예고의 시행실적이나 반영실적이 미미하고 입법공청회의 개최가 미미하다. 입법예고의 예외사항을 줄이고 제출된 의견의 반영방안을 보완하며, 입법공청회의 개최를 의무화할 필요가 있다. 넷째, 법안에 대한 규제영향분석제도가 도입·운영되고 있는데, 그 질적 수준과 영향분석서의 객관성에 의문이 제기되고 있다. 규제판단기준의 법제화와 규제개혁에의 국회참여, 규제개혁의 기준정비 및 제도화 등의 개선방안이 제시되고 있다. 소관 중

- 1) 현행 입법과정의 문제점과 개선방안에 대한 글로서는 권영설, 입법과정의 헌법적 조명, 공법연구, 제34집 제3호, 2006; 김승환, 의원입법의 개선·발전방안 모색, 의원입법의 발전방안, 국회법제실/한국공법학회, 2004; 김은철, 국회의 입법과정 개선방안에 관한 연구, 한국법학회, 법학연구, 제20집, 2005; 오호택, 의원입법의 문제점, 헌법학연구, 제10권 제2호, 2004; 임중훈/한수웅/김성태/남궁배홍, 국회의 입법과정개선을 위한 연구, 국회사무처, 2005; 임중호, 입법과정의 개선 및 발전방향, 공법연구, 제34집 제3호, 2006; 홍완식, 입법과정에서의 문제점과 개선방안, 일감법학, 건국대학교 법학연구소, 2007. 2; 홍완식, 의원입법에 대한 합리적인 통제방안, 저스티스, 한국법학원, 2008. 9 등이 있다. 'II. 기존 논의의 요약' 내용은 이 글의 논의전개를 위한 전체에 해당하는 부분으로서, 필자의 두 논문의 내용을 간단히 요약한 것이다.
- 2) 임명현, 입법관리의 실태 및 효율화방안, 한국법제연구원, 법제연구, 제27호, 2002, 6쪽 이하.

양행정기관에서 법령안 심사가 의뢰되면 법제처는 법률의 자구·형식·체계·내용 등에 대한 심사를 한다. 법제처의 업무과중, 정부부처간의 부처이기주의, 법령정비와 관련한 이해집단의 입장상충 등이 해소되고 조정될 필요가 있다.

(2) 의원이 발의하는 법률안의 경우

국회의원이 법안을 입안하여 발의하는 과정에서는 법률안 발의 의원 정수, 법안실명제의 실효성확보, 법률안 공동발의제도, 국민의 입법참여 및 입법과정의 투명성, 법안비용추계제도, 입법평가제도, 입법지원체계 등의 측면에서 문제점을 개선할 필요가 있다. 첫째, 현재 법률안 발의를 위해서는 국회의원 10인 이상의 찬성이 필요한데, 법안발의요건을 5인이나 1인으로 완화하자는 의견이 있다. 제17대 국회에서의 국회의원법안발의 건수가 6,387건이고, 제18대 국회에서의 국회의원법안발의 건수 2009년 11월 27일까지 5,528건임을 감안하면, 10인의 발의요건이 법안발의를 억제하는 장애가 되지는 않는 것으로 보인다.³⁾ 국회의원이 법안을 발의할 때 발의의원과 찬성위원을 표시하고 법률안 제명의 부제로 발의의원의 성명을 기재하도록 함으로써, 법안실명제가 도입된 것으로 보고 있다. 법안실명제는 국회의원의 입법활동을 평가할 수 있고 법안발의에 책임성이 부여되는 효과가 있을 수 있으나, 그 이상의 특별한 의미는 없다고 할 수 있다. 특히 법안발의건수만으로 의원의 입법활동을 평가하는 것에 대한 문제가 제기되고 보완책이 논의되고 있다. 법률안 공동발의제도도 그 제도적 취지를 상실하여 법안발의 실적용 제도로 전락⁴⁾하였다는 평가를 받고 있다. 국회법에는 의원입법의 경우에도 입법예고제도와 입법공청회제도가 규정되어 있지

3) 권영설, 입법과정의 헌법적 조명, 공법연구, 제34집 제3호, 2006, 9쪽. 현행 제도하에서도 법안발의의 남발이 초래되고 있음을 볼 때 발의정수의 제한의 헌법적 적합성은 인정된다.

4) 제17대 국회 동안 1,500건 이상의 공동발의를 한 의원이 있고, 하나의 법안에 100명 이상의 공동발의의원이 있기도 하다.

만, 국회의원이 발의하는 법안의 경우에는 입법예고제도와 입법공청회 제도가 임의적으로 규정되어 있기 때문에 거의 운영되지 않는다. 국민의 입법참여확대를 통해 투명성과 민주성을 더욱 강화할 수 있는 입법예고제도와 입법공청회제도를 의무적으로 규정하고 활성화할 필요가 있다. 입법모니터링제도의 도입도 긍정적으로 검토할 만 하다. 법안비용추계제도는 정부의 재정소요추계제도보다 활성화되어 있다. 법안비용추계가 없거나 부실한 경우 법안심사를 진행하지 않는 등의 방안이 필요하다. 기존의 여러 평가제도를 통합한 통합입법평가제도의 점진적 도입을 통하여 입법과정의 합리화와 과학화를 유도할 필요가 있다. 입법지원조직이 이전 보다 확대되어 국회의 입법기능이 강화되고 전문화 되었으나, 입법지원조직의 연계성 강화·체계성 보완이 필요하다.

2. 국회 위원회 심의·의결과정에서의 문제점과 개선방안

국회 위원회의 심의·의결과정에서는 국민의 입법참여 확대와 투명성 강화, 위원회 회부제도의 개선, 위원회 심의기간의 부족, 법제사법위원회 심사의 개선, 전원위원회제도의 활성화 등이 논의되고 있다. 제18대 국회가 개원한 이후로 2009년 11월 27일까지 의원 및 위원회가 발의한 법안과 정부가 제출한 법안을 합하여 총 6,375건의 법안이 제출되었는데, 이 많은 법안을 언제·어떻게 심의하느냐의 문제제기가 있을 수 있다. 국회가 이들 법안을 제 때에 제대로 심의할 수 있는지에 대한 의문이다. 우리 국회의 운영은 상임위원회 중심주의를 채택하고 있기 때문에, 국회 본회의에서의 심의과정보다는 국회 상임위원회에서의 심의과정이 더욱 중요한데, 국회 위원회 심의·의결과정에서의 몇 가지 문제점과 개선방안이 제기되고 있는 것이다. 첫째, 국민의 입법과정에서의 참여와 입법과정의 투명성이 부족하다는 점이 지적된다. 공청회를 생략할 수 있다는 국회법상의 단서조항을 삭제하여 입법공청회를 예외없이 의무화하여 입법과정에서의 국민참여를 제고하여야 한다. 또한 개최되는 공청회라고 하더라도 ‘공청회만 개최’될 뿐이고 공청회에서 나온 의견이 반영되어 법안이 수정되는 비율이 낮아 공청회 개최가 형식화되고 있다는 지적이 나오고 있다.

따라서 입법예고나 입법공청회 등에서 제시된 의견을 첨부하여 본회의에 보고하고 그 기록을 영구히 남겨 법해석 및 사후입법의 참고자료로 활용할 수 있도록 해야 할 것이다. 우리의 현행 입법과정에서는 소관 위원회 소속의 의원들만이 실질적으로 법안심의에 참여할 수 있는 ‘단일소관위원회 원칙’에 따라 위원회에서의 법안심의를 운영하고 있다. 관련위원회 부제도가 도입되어 있지만 그 운영실적은 미비하기 때문에, 중요안건의 경우 복수 위원회제도의 도입이나 전원위원회제도의 활성화를 통한 보완이 필요하다는 점이 지적되고 있다.⁵⁾ 둘째, 위원회 심의기간의 부족이 지적되어 왔다. 국회 상임위원회에서의 줄속심사나 부실심사를 방지하기 위하여 2003년과 2005년의 국회법 개정을 통하여, 일부개정법률안이 위원회에 회부되어 온지 15일 (제정법률안과 전부개정법률안은 20일) 경과 후에야 위원회의 의사일정에 상정할 수 있도록 최소계류기간을 연장하였다. 그러나 이러한 외형적 심의기간의 연장과 함께 충실하고도 실질적인 법안심사에의 의지와 노력이 동반되어야 한다. 또한 이러한 최소계류기간도 위원회의 의결로 생략할 수 있도록 단서를 달고 있는데, 이러한 단서조항도 삭제하여 법안 줄속심사의 가능성을 차단하여야 한다. 셋째, 법제사법위원회의 체계·자구심사제도에 대해서 심사대상법안의 폭증으로 줄속심사의 우려가 제기되고 있고, 법제사법위원회의 위헌성사전심사의 필요성도 제기되고 있기 때문에, 법사위 기능·조직의 확대·전문화가 요청되고 있다. 넷째, 1960년에 폐지되었다가 2000년에 재도입된 전원위원회제도는 운영실적이 거의 없는 유명무실한 제도이다. 전원위원회제도의 실질화를 위하여 개최요건의 완화 등의 보완책이 제시되고 있다. 위원회중심주의의 국회운영에서는 상임위원회에서 심의·의결된 안건은 대부분 본회의를 원안대로 통과하게 되므로, 위원회에서의 토론과 심의가 우리나라 입법과정의 가장 핵심적인 단계이다. 따라서 국회 위원회 심의·의결과정에서의 문제점을 보완하는 것은 대단히 중요하다.

5) 임종훈, 입법과정의 민주적 정당성 제고를 위한 모색, 헌법학연구, 제11권 제4호, 2005, 317쪽.

3. 국회 본회의 심의·의결과정에서의 문제점과 개선방안

국회 본회의의 심의·의결과정에서는 법안의 ‘날치기 통과’와 ‘무더기 통과’의 방지, 본회의의 심의의 활성화 방안 등이 논의되고 있다. 국회의 법안심사 특히 본회의에서의 심의·의결과정은 토론과 설득을 거친 이후의 표결과정을 통하여 다양한 국민들의 입법에 대한 의견이 조정되고 합의될 필요가 있다. 그러나 다수결의 원리만을 내세운 다수당의 법률안 강행 처리나 정상적인 절차를 무시한 국회의 의사진행은 국민들에게 국회에 대한 불신을 조장하고, 그 입법과정의 결과물인 법률에 대한 신뢰의 저하와 준법정신의 약화로 이어질 수 있다. 헌법과 법률에 정해진 국회입법절차가 엄격히 준수되어야 하며 준수되지 않은 절차를 통하여 의결된 법률에 대한 효력은 부인되어야 바람직하다. 또한 위원회중심주의를 취하고 있더라도 본회의에서의 법안에 대한 심의·의결기능이 약화되거나 포기되어서는 아니된다. 법안의 내용에 대한 이해는 기대하기가 곤란하더라도, 법안의 이름마저도 생소한 법안에 대하여, 대개의 경우 아무런 토론과정도 없이 하루에 수십건의 법안에 대한 표결이 진행되는 본회의에서의 심의·의결상황은 분명 개선되어야 한다. 총 7,489건의 법률안이 제출된 제17대 국회나, 개원된지 1년 반만에 총 6,375건의 법률안이 제출된 제18대 국회에서의 입법과정이나 의사일정운영은 이전의 국회와 달라져야 한다. 본회의에서의 법안심의를 통제 및 활성화가 논의되고 상시국회의 필요성이 강조되는 이유는 이와 같이 변화된 입법환경과 폭증하는 입법수요와 법안제출이라고 하는 상황을 반영하는 것이다.

4. 소결

국회의 기능이 주로 정부가 제출한 법률안을 통과시켜주던 ‘통법부’라고 비판을 받던 시절에는 입법과정의 개선 등은 논의의 필요조차 없었다. 그러나 국회의 국민대표기관으로서의 지위회복과 함께 국회고유의 입법권 회복을 위한 입법과정의 개선방안이 본격적으로 논의되고 있다. 그간 국회에서의 입법과정 개선방안이 국회법 개정 등을 통해서 실행에 옮겨지기도 하였다. 그러나 입법과정의 개선은 아직도 필요하고, 이러한 입법

과정의 개선은 입법과정의 개선을 통하여 달성하고자 하는 목표가 무엇인가에 대한 고찰과 관련지어 생각할 필요가 있다. 이러한 점에서 법안의 합헌성, 절차적 정당성, 민주적 정당성, 체계적 정당성, 효율성 등의 관점에서 입법과정의 문제점과 개선방안을 검토하기로 한다.

Ⅲ. 법안의 위헌성 제거를 위한 개선방안

1. 문제의 소재

국회의 입법과정을 거쳐 제정·개정된 법률에 대하여, 입법직후부터 바로 위헌시비가 있는 경우가 있다. 이러한 위헌시비는 입법시도 이전부터 있는 경우도 있고, 입법과정 중에도 위헌시비가 있었지만, 이러한 위헌시비가 국회에서의 토론과 의결과정을 통하여 해소되지 못한 채로 입법이 되기 때문인 경우가 많다. 이렇게 입법된 법률에 대한 위헌시비가 계속되는 것은 입법과정의 신뢰성 뿐만 아니라 입법과정의 결과물인 법률의 신뢰성과 정당성의 약화를 초래하기 때문에 극히 바람직하지 못하다. 물론 자유민주주의 국가의 국회에서 정당·정파간의 대립이 없을 수 없으며 보수적인 견해와 진보적인 견해의 대립이 없을 수 없지만, 이러한 대립은 입법과정 중에 절충점을 발견하여 해소되어야 함에도, 우리 국회는 이러한 해결방식에 능하지 못한 것으로 평가되고 있다. 대개의 법안은 위헌여부가 문제되지 않는 입법정책에 대한 선택의 문제이기 때문에, 국회에서 다수결의 원칙을 통하여 해결되는 것이 당연하다. 그러나 어떠한 입법사안에 대한 찬반의 대립이 정책의 선택에 관한 문제가 아니라, 위헌여부가 문제되는 경우가 발생할 수도 있는데, 이러한 경우에도 국회의결에서 다수결의 원칙을 통해서 입법이 되는 것은 바람직하지 않다. 이러한 경우가 발생하게 되면, 대개는 해당 법률이 공포된 이후에 위헌법률심판이나 헌법소원심판이 제기된다. 이러한 경우는 입법과정이 국회내의 토론과 의결절차로 종료되는 것이 아니라, 헌법재판과정으로 까지 이어지는 결과가 된다고 할 수 있다. 헌법재판소의 규범통제기능이 그 원래의 취지와 기능

을 벗어나서, 국회의 입법과정 중에 해소되지 못한 갈등과 분쟁을 처리하는 것으로 변질되고 있다. 이는 한편으로는 국민의 대표기관으로서의 국회의 기능과 위상의 약화를 초래하게 되고, 다른 한편으로는 헌법재판소에 필요 이상의 부담을 주게 된다. 국회에서의 ‘입법전쟁’에서 승리하지 못한 경우에는, 헌법재판소에서의 ‘패자부활전’을 기대하게 되는 것이다.

2. 위헌성 여부에 대한 사전심사제도의 도입 문제

주지하는 바와 같이 법률이 헌법재판소의 위헌심사를 통하여 위헌으로 결정되는 경우에는 입법된 법률이 합헌임을 전제로 이루어지고 있던 행정작용과 사법작용에 큰 혼란이 가해진다. 규범통제제도를 두고 있는 이상 불가피한 현상이지만, 위헌적인 법률의 입법을 최소화할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

정부입법의 경우에는 대통령령으로 ‘법제업무운영규정’과 이를 시행하기 위하여 총리령인 ‘법제업무운영규정 시행규칙’이 시행되고 있다. 법제업무운영규정 시행규칙 제2조에는 법령입안시 유의사항으로 ‘1. 입법의 필요성 2. 입법내용의 정당성 및 법적합성 3. 입법내용의 통일성 및 조화성 4. 표현의 명료성 및 평이성’ 등이 규정되어 있다. 특히 ‘입법내용의 정당성 및 법적합성’에서는 “가. 헌법이념을 구체화하고, 정의와 공평을 실현하는 내용으로서 개인의 지위존중과 공공복리의 요청이 조화를 이루고, 권한행사의 절차와 방법이 공정하여 부당하게 국민의 자유와 권리를 제한하는 일이 없어야 하며, 국민생활에 급격한 변화를 주지 아니하도록 하는 등 사회질서의 안정성과 예측가능성을 보장할 것. 나. 헌법과 상위법에 모순·저촉되지 아니하도록 하고, 하위법령과 관련하여 위임근거를 명확히 할 것”을 규정하여 법령안을 추진하고자 하는 행정부서에서는 법령안의 입안시에 위헌성 여부를 검토할 수 있도록 하고 있고, 법제처에서는 입안되어진 법령안에 대하여 이러한 입법내용의 정당성 등을 심사하도록 하고 있다.⁶⁾ 실질적으로는 정부에서 제출하는 법안의 입안과 심사

6) 법제업무 운영규정 시행세칙 제11조 제2항 “법제처장은 법령안을 심사하는 때에는 당해법령안이 입법내용 및 형식에 있어서 제2조 각호의 규정에 의한 요건을 갖추고 있

시에 위헌성 여부를 검토하고 있지만, ‘입법내용의 정당성’을 ‘입법내용의 합헌성·정당성’으로 하여, 법안의 위헌성 여부에 대한 자체적인 심사를 명료하게 표현할 수 있을 것이다. 의원이 발의하는 법률안의 경우에는 행정부의 법제업무운영규정이나 동 시행규칙에 대응하는 규정이 존재하지 않는다. 다만, 국회 법제실에서 발간하여 입법실무에 이용하고 있는 ‘입법이론과 법제실무’ 제5장에서는 ‘위헌법률심사의 기준’이라는 항목을 두고 “입법자도 입법할 때 위헌법률심사의 기준이 되는 헌법의 모든 규정과 원칙, 그리고 입법에 관계되는 모든 국민의 기본권과 이해관계를 고려할 필요가 있다.”고 하고 있다. 의원이 발의하는 법률안의 경우 법제실에서 법안의 초안을 입안하는 경우에는 이렇게 법안에 위헌적인 요소는 없는지에 대한 검토가 행하여지고 있다. 그러나 의원실에서 직접 법안의 초안을 작성하는 경우에는 이러한 법안에 대한 위헌성 심사가 이루어지고 있지 않다. 이는 의원실의 보좌진 중에는 입법에 대한 전문성 보다는 해당 전문분야의 전문성을 지니고 있는 경우가 대부분이고, 입법에 대한 체계적인 연수나 교육 등을 받을 수 있는 연수제도나 교육제도가 국회 내부에 존재하지 않기 때문이기도 하다. 또한 의원이 발의하는 법안은 사안에 대한 헌법적 및 법률적 검토 보다는 사회문제에 대한 의제화를 시도하는 경우도 있다. 그리고 의원발의법률안의 수가 폭증하고 있기 때문에, 법제실에서도 발의법안에 대한 위헌성을 충분히 할 수 있는 여건은 조성되어 있지 못하다. 아무튼 이러한 이유로 의원들이 발의하는 법안에 대한 위헌성심사는 충분치 못하다고 할 수 있으므로, 이러한 법안들에 대한 사전적인 위헌성심사를 제도화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

법안의 위헌성 여부를 심사하는 기준⁷⁾으로는 평등원칙, 과잉금지원칙,

는지의 여부를 심사하여야 하며, 심사과정에 있어서는 공정성·객관성·논리성 및 신속성이 유지되도록 하여야 한다.”

7) 이러한 기준으로는 사안적합성(Sachgemäßheit), 체계정당성(Systemgemäßheit), 결과정합성(Folgerichtigkeit), 적합성(Angemessenheit) 등을 들고 있고, 후자의 내용으로는 평등(Gleichheit), 비례(Verhältnismaässigkeit), 특히 형법에 있어서 명백성(Bestimmtheit)과 명확성(Klarheit)의 원칙 등이 열거되고 있다. Schneider, Hans, Gesetzgebung, 3. Aufl., 2002, S.36ff. 입법자의 입법재량권의 한계로서 적법질차의 원칙, 비례와 공평의 원칙, 과잉금지의 원칙, 자의금지의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 명확성의 원칙 등을 들고 있기도 하다. 권영성, 헌법학원론, 2009, 803쪽.

과소금지원칙, 신뢰보호원칙, 포괄적 위임입법 금지원칙, 명확성 원칙, 적법절차원칙, 체계정당성원칙, 보충성원칙 등이 있다.⁸⁾ 이러한 원칙에 위반되는지의 여부에 대한 사전심사를 통하여, 법안 단계에서 위헌성을 제거하는 작업이 필요하다. 이에 대하여 합헌성심사가 입법권을 제약할 수 있다는 반론이 가능하다. 그러나 입법권은 헌법에 합치하는 한도 내에서만 인정되는 것이므로, 법안에 대한 합헌성심사가 입법권을 제약한다는 것은 논리상 정당하지 못하다. 문제는 위헌논의가 남용되어 부당하게 입법이 지체되거나 저지되는 것이므로 이를 막을 수 있는 위헌성 사전심사 제도가 고안되어야 할 것이다.⁹⁾ 정부가 제출하는 법안의 경우에는 법제처 심사에서, 의원이 발의하는 법률의 경우에는 국회 법제실에서 법안의 위헌성을 심사하고, 심사의견을 법안에 첨부하도록 하여 국회 상임위원회 심사와 본회의 심사시 참고토록 하는 방안이 있을 수 있다. 현재는 국회의 법제사법위원회에서 체계·자구 심사를 담당하고 있으나, 국회법 개정을 전제로 하여 위헌성 심사를 담당하게 하거나 법제위원회를 분리·개편하여 위헌성 심사를 담당하게 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 법제처와 국회법제실, 법제사법위원회의 심사 시에는, 내·외부 인사가 참여하여 위헌성 심사의 객관성과 공정성을 제고할 필요가 있다.

IV. 법안의 절차적 정당성 강화를 위한 개선방안

1. 문제의 소재

정부수립 이후 60년이 지났음에도 불구하고 우리국회의 입법과정을 보면 토론과 설득을 통한 의회내 다수의 형성이라고 하는 숙의민주주의를 이상으로 하는 합리적인 다수결원리가 실현되지 못하고, 단순한 수의 다수만 형성되면 된다는 식의 의회운영실태를 보이고 있다. 이러한 의회내 다수파의 힘의 논리에 의한 강행처리나 소위 ‘날치기통과’ 등의 입법실태

8) 홍완식, 입법의 원칙에 관한 연구, 법제처, 법제, 2006. 2, 79쪽 이하.

9) 박균성, 입법의 질 제고에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제1호, 2009. 2, 493쪽.

는 국민의 국회불신과 정치에 대한 냉소주의를 확산시키고 있다. 국회의 사결정에 있어서 다수결의 원칙이 이성적 토론과 타협, 소수의사의 존중을 전제로 하는 질적 다수결이 아니라 수적·양적 다수결로 퇴색되고 있는 정치상황에서는 더욱 입법절차의 정당성이 강조된다. 국회가 국회의원 전원으로 구성된 회의체에서 심의와 표결을 거쳐 다수결로 국회의 입법권을 행사하면 그 법률은 모든 국가작용의 근거와 기준이 되고, 국민의 법적 지위를 직접 규율하게 되는 점에서, 국회의 입법과정에는 구성원인 국회의원의 자유로운 참여, 토론, 숙의 등이 활발하게 이루어질 수 있도록 합리적인 심의 과정이 보장되어야 한다.¹⁰⁾ 심의와 표결을 통한 국회 의사결정의 원리인 의회주의 이념의 핵심은 국민을 대표하는 의원들이 국정에 관하여 자유로이 의견을 개진하는 심의(제안·질의·토론) 과정을 거친 후 표결에 따라 국정에 관한 의사결정을 한다는 데 있다. 그런데 의회주의 이념이 제대로 실현되기 되기 위해서는 자유로운 질의와 토론, 소수의견의 존중과 반대의견에 대한 설득이 전제되어야 한다.¹¹⁾ 이러한 국회 입법과정에서의 절차적 정당성 강화를 위해서, 앞으로의 입법통제는 입법절차상 하자에 대한 통제에 중점을 두어야 한다는 견해도 있다.¹²⁾ 우리 국회에서 날치기가 횡행하고 합의의 전통이 약해 의사일정이 거부되거나 지연되기 때문에, 국회의 회기 말에 무더기로 법을 처리하는 것이 관례처럼 되었고, 이는 충분히 심의되지 못한 졸속법안이나 부실법안이 양산되는 이유가 된다.¹³⁾ 이러한 입법과정에서의 경색은 논쟁적이지도 않고 시급히 통과되어야 할 법안도 제때에 통과되지 못하여 국회불신을 조장하는 경우도 있다.

2. 입법과정에서의 절차 준수

입법과정에서의 절차는 당연히 준수되어야 한다. 법률을 입법하는 입법

10) 헌재 2009. 10. 29. 2009헌라8.

11) 헌재 2009. 10. 29. 2009헌라8.

12) 정만희, 헌법과 통치구조, 법문사, 2003, 252쪽.

13) 김민진, 입법과정의 개혁, 박찬욱/김병국/장훈 공편, 국회의 성공조건, 동아시아연구원, 2004, 274쪽.

기관에서 입법과정에 관한 사항을 정하고 있는 헌법과 법률 등을 위반하여 입법을 한다는 것은 용인될 수 없다. 입법이란 입법권을 지닌 입법기관인 국회가 주권이 지배하는 영역에서 모든 이들이 준수하여야 하는 법률을 만드는 것이다. 그러나 법규범이 내용적으로 올바른 입법이 되어야 하는 내용적 정당성이 충족되어야 하는 것과 마찬가지로, 헌법과 법률 등이 정하고 있는 절차를 준수하여 입법을 하여야 하는 입법권의 행사에 있어서의 절차적 정당성을 필요로 한다. 다시 말해서, 올바른 내용의 법률이 만들어져야 하는 것은 물론이고 헌법과 법률 등에서 정해진 절차에 따라 입법을 하여야 한다. 입법결과물의 내용적 정당성과 함께, 입법과정의 절차적 정당성을 갖추어야 한다.

적법절차원리는 입법·행정·사법 등 모든 국가작용은 절차상의 적법성을 갖추어야 할 뿐 아니라 공권력행사의 근거가 되는 법률의 실제적 내용도 합리성과 정당성을 갖추어야 한다는 헌법의 일반원리이다. 국회는 입법권과 입법과정에 있어서의 구체적인 절차를 스스로 정할 수 있는 자율권을 지니고 있으나, 그 권한의 행사가 절차적 정의를 위반할 정도의 일탈이라고 평가될 수 있을 정도에 이르게 되는 경우에는, 의회자율권의 행사라고 인정될 수 없을 것이다. 국회의 입법절차도 당연히 적법절차원리의 지배를 받는다.¹⁴⁾ 헌법재판소도 적법절차의 원칙은 모든 국가행위에 광범위하게 적용되는데, 기본권제한에 관련되든 아니든 모든 입법작용에 적용된다고 해석되어야 한다고 본다.¹⁵⁾

입법절차가 적법하게 이루어지지 않은 경우에는 입법절차의 하자에 대한 통제가능성의 문제가 대두된다. 국회에서 입법절차가 헌법 및 법률에 정한 절차에 따르지 않은 해당 입법절차에 대한 헌법적 평가의 문제가 제기되는 것이며, 위헌법률심사권이 국회의 입법절차에도 미치는가 여부에 대하여는 긍정설과 부정설이 있지만, 권력분립의 원칙과 자주성 존중의 원칙을 논거로 하는 부정설이 다수설이다. 헌법재판소는 권한쟁의심판을 통하여 입법절차에 대한 심사를 행하고 있다.¹⁶⁾

14) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2009, 457쪽.

15) 헌재 2001. 11. 29. 2001헌바41.

16) 홍성방, 헌법학, 현암사, 2009, 807쪽.

입법절차상의 문제가 헌법이나 법률에 명백히 위반되는 경우에는 국회의 자율권을 근거로 권한침해의 확인을 피할 수 없으며, 법률안에 대한 심의 및 표결권한을 침해하였다고 확인하는 한 그러한 입법절차상의 하자가 있는 법률안 가결선포행위는 위헌이라고 보아야 한다는 견해가 있다.¹⁷⁾ 구체적으로 입법절차가 적법하게 이루어졌는가에 대한 판단은 사안마다 개별적으로 판단되어야 할 것이다. 1996년 12월 26일에 야당의원들에게 변경된 개의시간을 통지하지도 않은 채 비공개로 본회의를 개의하는 등 헌법 및 국회법이 정한 절차를 위반하여 법률안을 가결시킨 입법과정상의 흠결에 대하여 “국회는 국민의 대표기관, 입법기관으로서 폭넓은 자율권을 가지고 있고, 그 자율권은 권력분립의 원칙이나 국회의 지위, 기능에 비추어 존중되어야 하는 것이지만, 한편 법치주의의 원리상 모든 국가기관은 헌법과 법률에 의하여 기속을 받는 것이므로 국회의 자율권도 헌법이나 법률을 위반하지 않는 범위 내에서 허용되어야 하고 따라서 국회의 의사절차나 입법절차에 헌법이나 법률의 규정을 명백히 위반한 흠이 있는 경우에도 국회가 자율권을 가진다고는 할 수 없다.”¹⁸⁾고 하였다. 이 사건에서는 법률안에 대한 심의·표결권이 침해된 것으로 인정되었지만, 가결선포행위의 효력에 대한 의견은 나뉘어지는 가운데 이를 무효로 인정하지는 않았다. 입법절차에 있어서의 국회법 위반으로 심의·표결권 침해가 있다고 하더라도 위헌무효로 볼 수 없다고 판단함으로써, 날치기입법을 방지하고자 하는 실효성을 기대할 수 없다는 것이 문제로 지적되었다.¹⁹⁾ 국회에서 2009년 7월 22일에 ‘미디어관련법’을 처리하면서 문제가 되어 야당에 의하여 제기된 권한쟁의심판에서도 입법절차상의 하자로 인한 국회의원들의 심의·표결권은 인정되었으나, 이러한 과정을 통해 통과된 법률안에 대한 가결선포행위에 대해서는 “권한침해로 야기된 위헌·위법상태의 시정은 피청구인에게 맡기는 것이 바람직하므로 이 부분 청구는 기각”된다거나, “가결선포행위의 효력에 대한 사후의 조치는 오직 국회의 자율적 의사결정에 의하여 해결할 영역”이라고 보아 기각되

17) 전광석, 한국헌법론, 법문사, 2007, 509쪽.

18) 헌재 1997. 7. 16. 96헌라2.

19) 정만희, 앞의 책, 251쪽.

었다. 그러나 “입법절차에 관한 헌법규정을 위반하였다는 등 가결선포행위를 취소 또는 무효로 할 정도의 하자에 해당한다고 보기는 어렵다”는 의견도 있었고, “가결선포행위의 국회의원 심의·표결권 침해를 확인하면서도 그 위헌성·위법성을 시정하는 문제는 국회의 자율에 맡기는 것이 타당하다는 이유 등을 들어 가결선포행위의 무효확인이나 취소 선언을 회피하는 것은 모든 국가작용이 합헌적으로 행사되도록 통제하여야 할 헌법재판소의 사명을 포기하는 것”이라는 의견도 있었다.²⁰⁾

입법과정의 하자로 인한 국회의장과 국회의원간의 권한쟁의는 한 번에 그치지 않았으며, 효과적으로 시정되지 않았다. 헌법재판소가 권력분립 원칙에 이론적 기반을 두어 국회의 자율권을 존중하는 소극적인 결정도 이해가 될 수 있지만, 보다 적극적으로 가결선포행위의 효력을 부인할 수도 있을 것이다. 국회의 심의·의결이라고 하는 법률안의 입법과정에서 국회의원들의 심의·표결권이 침해된 경우에, 그러한 권한침해행위의 효과를 제거하기 위해서는 입법과정의 위반의 결과물인 법률의 효력을 부인하는 것이 원칙일 것이다.

전술한 바와 같이 우리나라의 입법과정은 상임위원회를 중심으로 하여 법안심의가 이루어지는 위원회중심주의를 채택하고 있다. 상임위원회에서 채택되어 본회의에 상정된 안건은 대부분 본회의에서 그대로 의결되고 있으며, 몇몇 논쟁적인 법안만이 본회의에서 논의된다. 이러한 경우에도 본회의에서 해당 ‘논쟁적인 법안’이 심의되는 것이 아니라, ‘입법전쟁’이 치루어지는 것이다. 그러나 위원회중심주의가 우리나라 입법과정의 특징이라고 하더라도 본회의 자체의 존재의의가 불필요할 정도로 본회의 심의가 형식화되는 것이 합리화될 수는 없다.²¹⁾ 시간상의 제약으로 인하여 모든 법률안에 대한 본회의에서의 심의가 실질화되지는 못하더라도, 중요법률안에 대해서는 본회의에서의 심의·의결기능이 실질화되어야 한다. 특히 상임위원회 중심주의와 단일위원회 회부제도의 문제점을 극복하기 위하여 제도입된 제도인 전원위원회가 법안에 대해서는 한 번도 개최된 적이 없을 정도

20) 헌재 2009. 10. 29. 2009헌라8.

21) 석인선/이인호/권건보/최희경, 국회입법과정의 혁신에 관한 연구, 국회운영위원회, 2007. 2. 189쪽.

로 그 기능이 발휘되지 않는 한, 국회 본회의의 심의·의결과정은 개선될 필요가 있다. 그러나 아무리 제도가 개선되더라도 절차를 준수하겠다는 반성과 의지가 없이는, 절차적 정당성이 확보될 수 없다. 제도개선이 절차적 정당성을 담보하지 못하는 것이다. 헌법과 법률에 위반되는 절차에 의하여 심의·의결된 법률안의 효력을 인정하지 아니하는 결정도 궁극적으로는 입법과정의 절차적 정당성 확보에 기여할 수 있을 것이다.

V. 법안의 민주적 정당성 강화를 위한 개선방안

1. 문제의 소재

점차 다원화되고 있는 우리 사회에서는 입법사안에 대하여 다양한 견해 차이가 드러날 때가 많다. 이러한 다양한 견해의 차이를 해결하기 위해서는 입법과정에 이르기 전에 입법사안에 대한 사회적 합의를 이루는 것이 중요하다. 사회적 합의가 전혀 마련되지 않은 사안을 입법과정에 투입하여 법제화 작업을 시도하게 되면, 여러 가지의 문제가 발생하게 되는 것을 우리는 보아왔다. 보다 원론적으로 말한다면, 국민의 대표기관인 국회는 입법과정을 통하여 갈등을 치유하고 달성되지 못한 사회적 합의를 촉진시키는 토론과 합의의 장이 되어야 함에도, 우리의 의회정치는 이러한 역할을 감당하지 못하는 경우가 많다.

국가에 주어진 공동체 통합이란 과제는 무질서한 권력투쟁에 근거하여서는 달성되지 아니하고 오직 계획적이고 협력적인 행위를 통해 달성된다. 국가과제의 달성을 위한 일정한 절차와 구성원의 동의에 근거한 정당한 지배의 구성물이 입법이다. 입법이란 조직화되고 절차적으로 질서가 잡힌 현동작업을 위한 인위적인 도구이자 제도라고 할 수 있다.²²⁾ 이를 위해서는 입법과정에서 국민들의 의사가 충분히 대변되고 반영될 수 있는 제도가 갖추어져야 한다. 입법과정에 있어서의 민주성이란 입법과정이 특정세력에

22) 이성환, 입법과정에 있어서 국민참여, 국민대학교 법학연구소, 법학논총, 제21권 2호, 2009, 157쪽.

의하여 좌우되지 않고 국민 다수의 의사를 충실히 반영하여 입법내용이 결정될 수 있도록 제도화되어야 한다.²³⁾ 그러나 우리의 입법과정 및 입법과정에 제출되는 법안이 이러한 국민적 참여와 합의에 바탕을 둔 것인지에 대해서 회의적일 때가 있다. 법안의 민주적 정당성이 약화되는 경우에는 입법과정의 산출물인 법률에 대한 신뢰도 또한 약화될 수 밖에 없다.

2. 입법과정에 있어서 국민참여의 확대

최근 한국 입법과정의 변화와 특징으로서 공청회의 “폭발적 개최 등”이 긍정적인 요인으로 지적되고 있는데, 이를 한국 국회가 의회민주주의를 지향하는 모습으로서 평가하고 있다.²⁴⁾ 입법과정은 대의기구가 단순히 다수결의 원리에 따라 의사결정만을 하는 곳이 아니라 대다수의 국민이 공감할 수 있는 정책대안을 국회의원들의 숙의과정을 거치며 모색하는 과정이며, 이러한 과정을 통하여 입법과정의 민주적 정당성이 제고되는 것이다.²⁵⁾ 이러한 이유로 입법과정에서는 보다 많은 국민의 참여와 결정과정에서의 숙의가 필요하게 된다.

입법과정에서의 국민참여는 입법갈등의 예방을 위한 기초작업이며 입법갈등 해결에 있어서도 단초를 제공한다는 점이 강조되고 있다.²⁶⁾ 입법과정에 있어서 이해관계인의 의견을 수렴하고 관계기관과의 협의를 거쳤는지 여부를 법령안에 표시하도록 하고, 이해관계인의 의견수렴이 부족한 경우에는 입법예고시 이해관계인의 의견을 재수렴하도록 하자는 의견도 있다.²⁷⁾ 특히 우리가 절실히 경험한 바와 같이 사립학교법 개정을 둘러싼 갈

23) 임종훈/박수철, 입법과정론, 제3판, 박영사, 2006, 14-18쪽. 이러한 입법과정의 민주화를 위해서는 국회의원과 국민간의 자유롭고 효과적인 의견교환과 입법과정의 공개성과 투명성이 이루어져야 한다. 또한 입법과정에서 민주성이 확보되기 위해서는 다수의 횡포는 물론이고 소수의 횡포도 발생하지 않도록 해야 한다.

24) 최정원, 국회 입법과정의 변화와 특징: 입법환경과 입법행위자를 중심으로, 한국정치학회보, 제35집 제3호, 2001, 148쪽.

25) 임종훈, 앞의 글, 288.

26) 김유환, 입법과정에서의 갈등해결: 한국의 상황과 문제점, 입법과정에서의 갈등해결, 이화여자대학교 공공분쟁연구센터, 2009, 102쪽.

27) 박균성, 앞의 글, 500쪽.

등이나 최근의 미디어법 처리와 관련한 갈등 등은 입법과정에 국민참여를 강화하고 실질화하여야 한다는 생각을 갖게 한다. 물론 국민참여의 확대와 강화가 입법과정에서의 갈등을 완화하거나 해소하는데 어느 정도나 기여할 수 있을지에 대한 의문이 발생할 수도 있겠지만, 참여민주주의(participatory democracy)와 숙의민주주의(deliberative democracy)의 고양을 통하여 국가정책이 결정되어야 한다는 당위에 훨씬 근접한 제도가 모색되어야 한다는 점이 제도에 반영되어야 한다. 입법청원 등의 형태로 이루어지는 시민단체들의 ‘시민입법’ 기능이 활성화됨으로써 시민사회의 정책적 요구를 국회가 보다 적극적으로 수용하고, 이를 의원입법으로 연결할 수 있는 제도적 장치의 확보도 요청되고 있다.²⁸⁾ 입법예고제의 의무화 및 실효성의 제고, 입법공청회의 확대 실시 및 의견반영, 입법모니터링제도의 도입과 활성화 등을 통하여 국민들의 의견이 입법과정에 적극 반영되고, 이는 입법과정과 법안의 민주적 정당성을 강화하게 될 것이다. 특정 법률의 경우에는 국회 심의시에 청문회 등 청문절차를 거치는 것도 좋다.²⁹⁾ 이렇게 대의민주주의를 기반으로 하고 참여민주주의적 요소를 도입하여 입법과정을 조화롭게 운영하기 위해서는, 입법공청회 등에서 입법전문가와 정책전문가가 입법에 적극 참여토록 하는 방안도 좋다.³⁰⁾ 특히 국가정책이나 국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률의 입법의 경우에는, 관련 전문가들로 구성된 ‘입법특별위원회’를 구성하여 논의케 한 후 이를 입법에 반영하는 방안도 좋을 것이다.

28) 이동윤, 국회의 입법과정과 시민단체의 역할, 한국정당학회보, 제6권 제1호, 2007, 187쪽.

29) 김철수, 헌법학(하), 박영사, 2008, 1596쪽. 국회법 제65조에는 특히 제2항에 법률안의 심사를 위한 청문회에 관한 규정도 두고 있으나, 활용되지 않고 있다.

30) Bates, John, Experts in the Legislative Process in the British Isles, The participation of civil society in the legislative process, 2005, p.121; Novak, Frantisek, The role of legal experts in the legislative process in the Czech Republic, The participation of civil society in the legislative process, 2005, p.176.

VI. 법안의 체계적 정당성 강화를 위한 개선방안

1. 문제의 소재

현대에 들어와서는 다른 주요 국가의 경우에도 규범의 홍수(Normenflut)나 법령의 인플레(Gesetzesinflation)라고 불리는 일반적인 법규 과다의 현상이 있는데, 우리나라의 경우에도 많은 법령이 있음에 예외가 아니다. 법령의 수가 많아지는 것은 현대사회의 생활관계가 복잡해졌기 때문이기도 하고, 이전에는 국가가 개입할 필요가 없었던 사회적·가정적 사안에 국가가 법령을 통하여 적극적으로 개입하게 되었기 때문이기도 하다.

<표 1> 현행 법령 현황 (2009년 10월 31일 기준)

구 분		건수
헌 법		1
법령	법률	1,235
	대통령령	1,675
	총리령	72
	부령	1,385
	소계	4,367
계		4,368

※ 출처 : 법제처 (<http://www.moleg.go.kr>) 2009. 11. 27. 방문

위의 <표 1>을 통하여 우리나라의 현행 법령 현황을 보면, 2009년 10월 31일 현재 헌법 1, 법률 1,235, 대통령령 1,675, 총리령 72, 부령 1,385 등 총 4,368건의 법령이 공포·시행되고 있다. 더욱이 행정부의 훈령·예규·고시의 수는 2009년 11월 27일 현재 총 12,688건에 이르며, 각 지방자치단체 마다 각 권역에서의 수많은 조례와 규칙이 공포·시행되고 있다. 대한민국 정부수립 이후 공포된 법령의 수는 총 5만건을 상회할 정도로 많다. 법령공포현황은 다음 <표 2>를 통해서 볼 수 있다.

<표 2> 법령 공포 현황 (2009년 10월 31일 기준)

구 분		건수
헌 법		10
법령	법률	9,808
	대통령령	21,794
	국무원령	257
	각령	1,765
	총리령	914
	부령	16,645
	소계	51,183
계		51,193

※ 출처 : 법제처 (<http://www.moleg.go.kr>) 2009. 11. 27. 방문

이렇게 법규범들은 수가 많아서 복잡하기도 하지만, 법규범 사이에 불일치와 모순이 존재하는 경우도 있다. 즉, 많은 법률 자체가 문제되기도 하지만 통일적인 체계성을 결여함으로써 법률 상호 간에 모순 혹은 충돌이 발생하여 법률의 해석과 집행에 있어서 혼란이 있을 수 있고, 비체계적인 법률로 인하여 법적 안정성의 저하가 초래될 수 있다. 법체계의 모순과 불일치가 발생하는 이유는 여러 가지가 있겠지만, 입법의 영역이 넓어지게 되는 결과 법령의 절대적인 수가 많아졌고, 특히 우리나라의 경우에는 기본법, 특별법, 특례법 등의 양산으로 법질서의 체계가 복잡해졌기 때문에 많은 법령이 일관되고 통일된 체계를 유지하기가 어려워졌다는데 주된 이유가 있다.³¹⁾ 또한 법률이 입법정책적 및 행정적 필요에 따라 제정·개정·폐지되는 결과, 법체계 전반의 관점에서 보면 체계성이 약화되거나 또는 체계성이 현저히 부족하게 되었다고 평가할 수 있다.

2. 법안의 체계성 검토

체계정당성(Systemgerechtigkeit) 또는 체계적합성(Systemgemäßheit)이란 입법기능에서 존중되어야 하는 원칙으로서 법규범 상호간에는 규범구조나 규범내용면에서 서로 상치 내지 모순되어서는 아니 된다는 원칙이다.³²⁾ 현

31) 상세는 홍완식, 체계정당성의 원리에 관한 연구, 토지공법연구, 제29집, 2005. 12, 467쪽 이하 참조.

법재판소는 체계정당성의 원리에 대하여 “‘체계정당성’(Systemgerechtigkeit)의 원리라는 것은 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범간에 (수평적 관계이건 수직적 관계이건) 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안된다는 하나의 헌법적 요청 (Verfassungspostulat)”³³⁾이라고 설명하고 있다. 체계정당성이란 입법자가 입법을 함에 있어서 법체계와 일치하거나 법체계에 적절한 결정을 하여야 한다는 것을 의미한다.³⁴⁾

법령 상호간의 체계성을 유지하기 위한 방법으로는 우선 규범통제제도를 들 수 있다. “체계정당성의 요청은 동일법률에서는 물론이고 상이한 법률간에도 그것이 수직적인 관계이건 수평적인 관계이건 반드시 존중되어야 하기 때문에 규범통제를 불가피하게 한다. 상·하규범간의 규범통제와 동등규범간의 규범통제, 신·구규범간의 규범통제 등이 입법기능에서 반드시 선행 내지 병행되어야 하는 것은 그 때문이다. 대다수 헌법국가에서와 마찬가지로 우리 헌법도 상·하규범간의 규범통제만은 이를 국회에게만 맡겨 놓지 않고 법원 또는 헌법재판소에 맡기고 있는데 위헌법령심사제도가 바로 그것이다.”³⁵⁾라고 하여 입법에서 체계정당성의 원칙을 지키게 할 수 있는 제도로서 규범통제제도의 기능이 강조되고 있다.

우리 헌법재판소는 구 상속세및증여세법 제43조에 대한 위헌심사³⁶⁾, 특정범죄가중처벌등에관한법률 제5조의3 제2항 제1호에 대한 헌법소원³⁷⁾, 구 국가공무원법 제69조에 대한 사건³⁸⁾ 등에서 체계정당성의 원칙에 위배되어 헌법상 비례의 원칙과 평등원칙이 침해된 것은 아닌지의 관점에서 사례를 검토한 바 있다. 그러나 독일연방헌법재판소는 물론이고 우리 헌법재판소도 이러한 체계정당성의 원리에 대한 위반이 바로 위헌으로 되는 것이 아니고, 과잉금지원칙이나 평등의 원칙 등 일정한 헌법의 규정

32) 허영, 한국헌법론, 2009, 890쪽.

33) 헌재 2004. 11. 25. 2002헌바66; 헌재 1995. 7. 21. 94헌마136.

34) Peine, Franz-Joseph, Systemgerechtigkeit, 1985, S.25.

35) 허영, 앞의 책, 891쪽.

36) 헌재 2004. 11. 25. 2002헌바66.

37) 헌재 1992. 4. 28. 90헌바24.

38) 헌재 2003. 10. 31. 2002헌마684.

이나 원칙을 위반하여야만 비로소 위헌으로 된다는 점에 의견의 일치를 보이고 있다. 즉, 체계정당성 위반은 비례원칙이나 평등원칙 등의 위헌성을 시사하는 하나의 징후일 뿐이라는 것이다. 반대로 입법자가 체계정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유가 있으면, 이에 관한 입법재량이 인정된다는 것이다.³⁹⁾ 즉, 체계정당성의 위반을 정당화할 합리적인 사유가 존재하지 않는다면 입법재량을 일탈한 것이 되고, 이는 평등원칙 위반으로 될 가능성이 있다는 것이다. 이는 입법론적인 측면에서 보면 규범통제 제도는 법령의 입법시 체계정당성 원칙의 준수를 입법자에게 강제할 수 있는 충분한 수단으로서 기능하지 못한다는 결과를 낳는다.

그러나 체계정당성 원칙에의 위반이 위헌의 정도에 이르지 아니하는 경우에도, 바람직한 법령의 체계성 확보를 위해서는 입법자 스스로 체계정당성 원칙에 적합하도록 법령을 입법하고 법령을 정비하여야 함은 물론이다. 이를 위해서는 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 수 있을 것이다. 정부가 제출하는 법률안의 경우에는 의원이 발의하는 법률안의 경우보다는 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 입법현실 하에서는 정부제출법안과 국회발의법안 공히 체계성의 강화를 위한 제도적 장치를 보완할 필요가 있다.

39) 헌재 2004. 11. 25 2002헌바66.

VII. 법안의 효율성 강화를 위한 개선방안

1. 문제의 소재

우선 입법과정의 효율성과 법률 자체의 효율성의 문제가 구별되어야 한다. 입법과정의 효율성이라고 함은 입법과정이 필요 이상으로 지연되지 않고 적절한 심사과정과 심사기간 내에 완료되어 적절한 시기에 법률이 시행될 수 있도록 함을 의미한다. 즉, “입법과정에서 확보되어야 할 효율성(efficiency)이란 가장 적은 비용과 노력으로 필요로 하는 양질의 법률이 가능한 한 많이 적시에 제정될 수 있어야 한다는 것”⁴⁰⁾이다. 입법은 적절한 시기를 놓쳐버리면 입법에 의한 국가적 효력이 보장될 수 없는 경우가 발생할 수 있으며, 이로 인하여 국가운영의 효율성이 저하되거나 법적 안정성이 침해되는 경우도 발생할 수 있다.⁴¹⁾

다음으로, 입법과정의 결과물인 법률의 효율성은, 법안이 입법과정을 통과하여 법률로 시행될 경우에 필요이상의 경제적 비용이나 사회적 문제를 발생시키지 않고 의도한 입법목적에 달성할 수 있도록 법률을 입법함을 의미한다. 입법과정에서의 효율성에 대한 고려는 정의개념과 배치되는 것은 아니다.⁴²⁾ 법안의 효율성 강화를 위한 개선방안이라고 함은, 입법과정을 통하여 법률이 효율적으로 시행될 수 있을지를 미리 평가하고, 비효율적인 요소가 있다면 이를 제거하여 법률 시행시의 효율성을 강화할 수 있는 개선방안을 의미한다. 일반적으로 국가작용의 효율성은 “국가목적의 달성을 위하여 효과적인 수단을 선택함으로써 적절하게 목적을 달성하는 것으로 이해된다. 즉, 기회비용이 적게 들어가는 적절한 수단을 동원하여 국가목적에 효과적으로 달성하는 것이 효율성이라고 할 수 있다.”⁴³⁾ 효율성에 대한 고려는 법률이 현실에 적합한 내용으로 입법될 수

40) 임중훈/김수철, 앞의 책, 22쪽.

41) 박인수, 입법지연 및 갈등극복에 관한 연구, 공법학연구, 제8권 제4호, 2007, 264쪽.

42) Mathis, Klaus, Effizienz statt Gerechtigkeit, Dunker & Humblot, 2004, S.205.

43) 장영수, 헌법학, 홍문사, 2008, 960-961쪽. “민주주의가 관철된 오늘날에 있어서는 국가작용의 효율성이 갖는 의미가 달라졌다. 국가작용의 근본적인 목적 자체가 국민의 기본권 보장에 있으므로 국가작용의 효율성이 민주주의 또는 법치주의의 요청과 충

있도록 하는 동기를 부여한다.⁴⁴⁾ 어떠한 법률이 경제적·사회적 비용은 많이 드는데, 그 법률이 시행되는 경우 거둘 수 있는 경제적·사회적·문화적·복지적 효과는 상대적으로 적다고 한다면, 그 법안은 효율성이 없는 법안일 수 있다. 모든 가치를 계량화시키기 어려운 방법론상의 문제가 있기는 하지만, 법안의 비용과 효과 등을 사전에 예측하여 법안의 효율성을 강화하는 일은 입법과정의 합리화를 위해서나 입법결과물인 법률의 효율화를 위해서나 필요하다고 본다.

2. 법안의 효율성 강화를 위한 방안

우선, 입법과정의 효율성 강화를 위한 방안으로는 신속을 요하는 법률의 경우에는, 현행의 국회내 입법절차와는 다른 간소한 입법절차를 마련하여, 적시에 필요한 법률이 입법될 수 있도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 기존의 정부입법계획제도가 입법의 예측가능성과 적시성을 확보하는 방법이라고 할 수 있는데, 계획준수율이 낮고 계획의 잦은 변경으로 인하여 계획으로서의 의미가 저하되어 현행 정부입법계획제도가 형식적으로 흐르고 있다는 문제가 있다.⁴⁵⁾ 그러나 이러한 문제가 있음에도 불구하고 정부입법은 상대적으로 ‘입법계획과 법령정비’라고 하는 특징을 지니고 있는 것이 사실이므로, 정부입법계획의 실질화와 준수를 위하여 노력하여야 한다. 정부입법계획에 대한 종합·조정기능의 보완이나 정부입법계획 주관부서의 역할을 강화하는 것도 하나의 방안이 될 수 있고⁴⁶⁾, 정부업무평가 등에 있어서 입법계획을 준수한 부처와 모범적 실적을 나타낸 부처에 다양한 인센티브를 주는 등의 방안도 좋을 것이다. 신속을 요하는 법률에 대해서는 신속한 입법절차를 허용하는 국회법 개정을 통하여, 간소한 입법절차를 도입하는 방안도 고려할 수 있다. 문제는 갈등과

돌할 수 없기 때문이다. 오히려 오늘날 국가작용의 효율성을 확보하는 것은 동시에 민주주의와 법치주의를 보다 잘 실현시키는 것으로 평가될 수 있다.”고도 한다.

44) Schmidtchen, Dieter, Die ökonomische Analyse des Recht, Der Effizienz auf der Spur, Nomos Verl., 1998, S.10.

45) 박균성, 앞의 글, 491쪽.

46) 박인수, 앞의 글, 279쪽.

논란의 소지가 있는 법률에 신속입법절차를 적용하려는 시도를 차단하면서도, 이견이 없고 신속한 통과를 요하는 법률에만 신속입법절차를 적용할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 일이다. 소위 ‘민생입법’⁴⁷⁾이나 이견이 없는 ‘경제입법’은 적시 처리가 필요하므로, 법안 분류제도의 도입과 원내교섭단체의 합의가 있는 법안의 신속한 입법처리절차를 마련하는 일은 시도해 볼 만하다. 프랑스 의회에서 처럼 특별심의제도를 두어 제한토론이나 무토론투표 형식의 단축심의제도를 마련하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.⁴⁸⁾ 정부에서 제출하는 법률의 입법과정에서 규제심사와 법안심사가 별도로 이루어지고 있는데, 이 두 가지의 심사과정이 하나로 통합된다면 정부입법과정이 간소하고 신속하며 효율적으로 될 수 있다.

다음으로, 법안의 효율성 강화를 위해서는 법안이 공포되어 시행될 경우 어떠한 효과를 발생시킬 것인가에 관하여 법안의 입법과정에서 평가를 필요로 한다. 특히 사회적·문화적 효과 등은 계량화하기에 난점이 있지만, 재정적·경제적 효과 등은 계량화가 상대적으로 용이하여 법안이 효율성이 있을 것인지의 여부를 입법단계에서 사전에 평가할 수 있다. 법안에 대한 재정적 영향을 사전에 고려할 수 있도록 예측하는 방안은 법안이 시행될 경우에 소요되는 비용을 사전에 검토하는 것이다. 국회법 제 79조의2에 따른 ‘법안비용추계서’나 법제업무운영규정 제11조에 의한 ‘재정소요비용추계서’는 법률안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 비용을 예측하자는 취지를 지니고 있다. 국회에서 재정소요법안에 대한 예산명세서 첨부 의무화한 초기에는 예산명세서 첨부제도는 형식적으로 운영되다가, 2005년 7월 28일의 국회법 개정을 통하여 비용추계서 첨부제도가 새로이 도입되었다. 즉, 의원입법과 정부입법에 공히 비용추계서를 첨부할 것을 의무화하였다. 구체적인 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 의원입법의 경우에는 국회규칙으로, 정부입법의 경우에는 법제업무운영규정에 정하고 있다.

47) 흔히 정치권에서 ‘민생법안’이라고 표현되는 법안들은 이념적이거나 정치적이지 않음에도, 다른 논쟁적인 법안과 결부되어 국회에서의 심의·의결이 지연되거나 거부되는 경우가 있다.

48) 박인수, 앞의 글, 265쪽.

즉, 대통령령인 법제업무운영규정 제11조 제2항에서는 법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 당해 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 국무회의 상정안에 첨부하도록 규정하고 있다. 2006년에 제정된 국가재정법 제87조는 법안비용추계제도의 법적 근거와 기본적인 절차 및 내용을 규정하고 있다. 이와 같은 재정소요추계제도 또는 법안비용추계제도는 법령 입안시 국가의 재정부담능력을 고려하고, 나아가 예산 편성시 주요 참고자료로 활용하는 등의 목적으로 도입된 것이다. 양적인 면에서 재정소요추계제도 도입후의 실적은 미미하고, 또한 질적인 면에서도 재정소요추계에 대한 이해와 전문적 기법의 활용없이 주먹구구식 추계가 많아 실제 법령안에 대한 기획예산처의 검토나 국무회의 심의자료로서 활용되기 어렵다는 점이 문제로 지적⁴⁹⁾되고 있기는 하지만, 이는 개선이 필요한 사항이지 법안비용추계제도 자체의 문제점은 아니다. 앞으로의 과제는 동 제도의 실질적인 운용이며, 아울러 비용추계서의 정확성과 신뢰성을 제고할 필요가 있다. 법안 비용추계제도는 정부의 재정적자를 적절히 통제하고 법의 형태로 나타나는 정책을 효율적으로 관리함으로써 국민의 세금을 효과적으로 사용하기 위해서는 법률의 입안단계에서부터 국가가 부담해야 할 재정소요에 대해 면밀히 분석할 필요가 있다는 인식에 따라 생성된 제도⁵⁰⁾이며, 과거 대다수의 법률심의를 필요예산에 대한 사전적 추계없이 시행되어왔고 그 결과 예산낭비사태가 빈번했기 때문에 법안비용추계의 적극적인 활용이 필요하다.⁵¹⁾ 법안비용추계제도는 미국이

49) 추계실적이 저조한 것은 재정소요추계를 담당하는 각 부처에서 추계를 할 유인과 강제가 부족하기 때문이라는 평가가 있다. 동 제도는 재정통제를 위한 것으로서 조직과 예산의 확대를 피하는 부처 입장에서 자발적으로 추계할 유인이 없고 오히려 과소추계의 위험이 있다는 것이다. 또한 추계를 하지 않았을 경우 이를 강제할 수 있는 제도적 장치가 전혀 없는 것도 중요한 요인이며, 기획예산처나 법제처에서 재정소요추계를 유도하려는 노력이 부족한 것도 저조한 비용추계실적의 원인으로 지적되고 있다. 임명현, 입법관리의 실태 및 효율화 방안, 한국법제연구원, 법제연구, 제27호, 2004, 219쪽.

50) 국회예산정책처, 법안비용추계-원리와 방법, 2006, 13쪽.

51) 신해룡·이남수, 예산부수법안의 법안비용추계에 관한 연구, 국회사무처 예산정책국, 2000, 12쪽.

1974년도에 최초로 도입하여 이미 제도화된 상태이며, 스위스·독일·오스트리아 등 유럽연합의 국가들도 최근 법안비용추계를 그 내용의 일부로 하는 입법평가제도를 도입하여 시행중에 있다. 법안비용추계제도는 입법평가의 하나의 단계 또는 일부라고 할 수 있다. 법률에 대한 경제적·사회적·문화적·교육적 등 여러 관점에서의 다면화되고 종합적인 평가가 필요하며 부패영향평가·성별영향평가·갈등영향평가·규제심사와 같은 중복되고 복잡한 영향평가를 통합할 필요가 있다. 이러한 입법평가는 평가기준의 개발, 평가전문가의 양성, 제도화 문제 등의 과제가 있기 때문에, 시험적·단계적으로 도입할 필요가 있고, 입법권의 제약이 아닌 입법권 강화를 위한 관점에서 제도가 설계되어야 할 것이다.

VIII. 맺음말

현행 입법과정의 문제점과 개선방안은 법안의 입안단계, 국회 위원회에서 심의·의결단계, 국회 본회의 단계에서의 심의·의결단계 등으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 정부가 법안을 입안하여 국회에 제출하는 과정에서는 정부입법계획의 개선, 법안에 대한 재정소요추계의 활성화, 국민의 입법건의 적극적 수렴과 반영, 법안에 대한 규제영향분석 보완, 법제처의 법령안심사 보완 등으로 요약할 수 있다. 국회의원이 법안을 입안하여 발의하는 과정에서는 법률안 발의 의원정수와 관련된 문제의 제도적 보완, 법안실명제의 실효성확보, 법률안 공동발의제도의 개선, 국민의 입법참여 및 입법과정의 투명성 강화, 법안비용추계제도의 실질화, 입법평가제도의 단계적 도입, 입법지원체계 정비 등으로 요약할 수 있다. 국회 위원회의 심의·의결과정에서는 국민의 입법참여 확대와 투명성 강화, 위원회 회부제도의 개선, 위원회 심의의 실질화, 법제사법위원회 심사의 개선, 전원위원회제도의 활성화 등으로 요약할 수 있다. 국회 본회의 심의·의결과정에서는 법안의 ‘날치기 통과’와 ‘무더기 통과’의 방지, 본회의 심의의 활성화 등으로 요약할 수 있다. 이러한 개선방안의 궁극적 목표와 관련하여 논점들을 정리하면, 이러한 논의들은 법안이 법률로 진행되는 입

법과정에서 헌법과 법률이 정하는 입법절차에 합치하고, 법안의 위헌성 여부가 사전에 심사되며, 기존 법체계와 합치하는 내용의 법률이 만들어져야 한다는 것이다. 이에 더하여 최근에 와서는 법안의 효율성도 강조되고 있고, 효율적인 법률이 되기 위한 여러 가지 제도적 개선방안도 도입되었거나 도입이 논의되고 있다. 이러한 입법과정의 목표는 입법학 이론의 이념적 목표요 입법과정의 실질적 목표인 ‘좋은법률(Richtiges Recht)’ 또는 ‘보다 나은 법률(Better Regulation)’을 입법하려는 것이다. 입법과정의 절차적 개선 및 절차준수에의 의지가 필요하다. 입법절차 준수의 의지가 입법제도의 개선으로 나타날 것이요, 입법제도의 개선은 입법절차 준수에의 의지가 동반되어야 이러한 입법과정의 목표가 달성될 수 있다.

주제어 : 입법, 입법과정, 적법절차, 입법평가, 참여민주주의, 대의민주주의

참 고 문 헌

- 권영설, “입법과정의 헌법적 조명”, 「공법연구」, 제34집 제3호, 2006.
- 김민천, “입법과정의 개혁”, 박찬욱/김병국/장훈 공편, 「국회의 성공조건」, 동아시아연구원, 2004.
- 김승환, “의원입법의 개선·발전방안 모색”, 「의원입법의 발전방안」, 국회법제실/한국공법학회, 2004.
- 김유환, “입법과정에서의 갈등해결: 한국의 상황과 문제점”, 「입법과정에서의 갈등해결」, 이화여자대학교 공공분쟁연구센터, 2009.
- 김은철, “국회의 입법과정 개선방안에 관한 연구”, 「법학연구」, 제20집, 2005.
- 노현송/김낙순, 「생산적이고 효율적인 국회개혁을 위한 제언」, 2004.
- 박균성, “입법의 질 제고에 관한 연구”, 「토지공법연구」, 제43집 제1호, 2009.
- 박수철, “대한민국 국회 입법과정의 투명성과 합리성 제고방안”, 제헌 60주년기념 국제학술대회논문집, 2008.
- 박영도, “입법관리로서의 입법평가의 제도화”, 한국입법학회 학술대회자료, 2006,
- _____, 「입법심사의 체계와 방법론」, 입법이론연구 IV, 한국법제연구원, 1996.
- _____, “입법평가제도에 관한 연구”, 「입법학연구」, 제2집, 2002, 59면.
- 박인수, “입법지연 및 갈등극복에 관한 연구”, 「공법학연구」, 제8권 제4호, 2007.
- 박재창, 「한국의회개혁론」, 오름, 2004.
- 석인선/이인호/권건보/최희경, 「국회입법과정의 혁신에 관한 연구」, 국회운영위원회, 2007. 2.
- 신해룡/이남수, “예산부수법안의 법안비용추계에 관한 연구”, 국회사무처 예산정책국, 2000.
- 오호택, “의원입법의 문제점”, 「헌법학연구」, 제10권 제2호, 2004.

- 이동윤, “국회의 입법과정과 시민단체의 역할”, 『한국정당학회보』, 제6권 제1호, 2007.
- 이상영, “입법의 원칙에서 본 한국의 입법자와 입법과정 분석”, 『입법학연구』, 창간호, 2000.
- 이성환, “입법과정에 있어서 국민참여”, 『법학논총』, 제21권 제1호, 2009.
- 이시윤/이장은, 『우리나라 입법과정의 문제점과 그 개선방향』, 국회법제사법위원회, 2003. 11.
- 임동욱/함성득, 『국회 생산성높이기』, 박영사, 2000.
- 임명현, “입법관리의 실태 및 효율화방안”, 『법제연구』, 제27호, 한국법제연구원, 2002.
- _____, 『입법의 재정영향평가에 관한 연구 - 국가재정관리를 위한 입법평가의 활용성 연구』, 건국대학교 법학박사학위 청구논문, 2008. 8.
- 임종훈/박수철, 『입법과정론』, 제3판, 박영사, 2006.
- 임종훈, “입법과정의 민주적 정당성 제고를 위한 모색”, 『헌법학연구』, 제11권 제4호, 2005.
- 임종훈/한수웅/김성태/남궁배홍, 『국회의 입법과정 개선을 위한 연구』, 국회사무처, 2005. 12.
- 임중호, “입법과정의 개선 및 발전방향”, 『입법과정의 현황과 개선방안』, 국회법제실/한국공법학회, 2005.
- 장훈/김민전/김병국/김용호/박세일/박재완/박찬욱/박철희, 『성공하는 국회의 조건』, 국회운영위원회, 2003.
- 정만희, 『헌법과 통치구조』, 법문사, 2003.
- 정영국, “국회운영제도 개혁 : 독자성, 민주성, 전문성 그리고 효율성의 제고”, 국회개원 50주년 기념 특별학술회의 주제발표집, 국회/한국정치학회, 1998. 5.
- 채수근, “의원입법과 법률안비용추계”, 『입법에 관한 국회의 책임과 역할』, 국회법제실/한국행정법이론실무학회, 2005. 5.
- 최정원, “국회 입법과정의 변화와 특징: 입법환경과 입법행위자를 중심으로

- 로”, 『한국정치학회보』, 제35집 제3호, 2001.
- 최윤철/홍완식, 『입법평가제도의 도입방안에 관한 연구』, 법제처, 2005. 11.
- 홍완식, “법령의 현황과 입법의 원칙”, 『국회도서관보』, 2004. 6.
- _____, “입법평가의 현황과 과제”, 『법제와 입법』, 국회 법제연구회, 2007.
- _____, “입법자의 법률개선 의무에 관한 연구”, 『공법연구』, 제31집 제2호, 2002.
- _____, “의원입법에 대한 합리적인 통제방안”, 『저스티스』, 2008. 9.
- _____, “입법과정에서의 문제점과 개선방안”, 『일감법학』, 2007. 2.
- _____, “규제개혁과 입법정책”, 『공법연구』, 2008, 2.
- 국회 예산정책처, 법안비용추계 - 원리와 방법, 2006.
- Bates, John, Experts in the Legislative Process in the British Isles, The participation of civil society in the legislative process, 2005.
- Mathis, Klaus, Effizienz statt Gerechtigkeit, Dunker & Humblot, 2004.
- Novak, Frantisek, The role of legal experts in the legislative process in the Czeck Republic, The participation of civil society in the legislative process, 2005.
- Peine, Franz-Joseph, Systemgerechtigkeit, 1985.
- Schmidtchen, Dieter, Die ökonomische Analyse des Recht, Der Effizienz auf der Spur, Nomos Verl., 1998.
- Schneider, Hans, Gesetzgebung, 3. Aufl., 2002.

A Study on the Problem and Improvement in the Legislative Process

Hong, Wan-Sik*

The purpose of this study is to provide a review for reform of legislative process. Current legal theory is concerned with the legislation. We have to be more interested in the study of legislation or legisprudence.

This article consists of 8 parts. I mentioned the purpose of this study as an introduction in part I. Part II is the summary of the current problem and proposed reform plan of the legislative process in the executive branches and national congress. Part III deals with the preliminary self-review on the bills in the legislative process. Part IV focuses on the problem of due process of law in the congress. Part V discusses how important the democratization of legislative process is. Part VI deals with the systematization of the acts. Part VII is about the efficiency of the legislative process and the efficiency of the bill itself. In Part VIII as a conclusion I make a proposal how to make better rugulation.

<p>Key Words : Legislation, Legislative Process, Due Process of Law, Participatory Democracy, Deliberative Democracy</p>

* Professor, Law School, University of Konkuk