

[논 문]

# 최근의 입법 경향과 입법의 선진화를 위한 과제\*

박 영 도\*\*

## 《차 례》

- |                           |                            |
|---------------------------|----------------------------|
| I. 문제의 제기                 | III. 입법내용적 관점에서의 최근 경향과 과제 |
| II. 입법형식적 관점에서의 최근 경향과 과제 | IV. 결 론                    |

## I. 문제의 제기

국가의 정책을 성공적으로 추진하기 위한 모든 노력들은 실효적인 법규범을 필요로 한다. 따라서 법규범의 최적화 그 자체는 정책의 핵심적 요소이자 결과라고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 민주주의 또는 보다 넓은 의미에서 정치체제의 업적 내지 성과의 고려에 있어서는 경제성장, 사회경제적인 평등의 달성, 국민통합

\* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2009-328-B00064).

\*\* 한국법제연구원 선임연구위원.

1) Daniel Kettiger, **Bessere Wege zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens**, in : Ders.(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000, S.205ff.

의 정도, 사회적·정치적 폭력의 억제, 정치적 안정 등 다양한 지표가 사용되어 왔다. 이들 지표에 국가의 입법활동의 동향을 추가하는 것도 가능하다고 생각된다. 민주국가에서는 입법이라는 모습으로 정책을 산출하는 제도를 가지고 있는 이상, 그 기능과 작동의 여하는 민주주의의 성과와 발전상황을 고찰하는데 유효한 하나의 지표가 될 수 있다.

현재 우리 사회에서는 다양한 개혁이 진행중에 있는 변화의 시대 가운데 놓여있다. 이들 개혁이 진행되면서 그동안 다수의 정책이 마련되어 입법이 행해졌을 뿐 아니라 각 분야의 법제도도 상당히 변모되었다. 이들 개혁정책에 따른 정치적·사회적 영향을 고려하면 입법자에게 부여되는 책무도 그만큼 막중하나, 현실의 입법활동과 성과를 개관하는 경우 그다지 긍정적인 평가를 하기 어려운 부분도 많다.

근래 법규범이 사회의 요구에 대한 실현과 정책의 추진을 위한 가장 강력한 수단으로 기능하면서 입법의 경향과 방식에도 일정한 변화가 나타나고 있다. 특히, 오늘날과 같이 당면하고 있는 국가적 과제가 지닌 복잡성을 인식하는 경우에는 법규범 그 자체를 결코 고정적인 것으로서 파악할 수는 없고, 법규범에도 고도의 학습능력과 진화가능성을 요구하지 않을 수 없다.<sup>2)</sup> 그러나 법규범을 단순한 수단 내지 도구로 보려는 경향이 강해지면서 무엇이든지 법률로 규정하려는 상황이 빈번해지고 있고, 지금까지 법률로 규정되지 않았던 사항까지 규정되는 한편 규범성이 희박한 법률이나 필요성이 높지 않은 법률도 제정되고 있다. 법률을 지나치게 도구화하면서 법률제정 그 자체가 목적으로 되는 경향도 많아지고 있다.

또한 법률제정 그 자체가 상징화하는데 수반하여 법률사항과 입법사실의 면밀한 검토나 기존의 규범에 대한 의문 제기나 개선 및 보완도 이루어짐이 없이 또는 대안의 모색도 없이 갑자기 새로운 법률을 제정하는 등 그다지 의미없는 법률이나 존재감이 없는 법률도 제정되고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 경향은 법규

2) Hermann Hill, *Gesetzgebung in der Postindustriellen Gesellschaft*, ZG 1995, S.85. “법률은 점점 유동적인 규범으로 되고 있다. 법률은 새로이 그리고 변화되는 조건을 받아들이면서 사회적 변천을 촉진하고 조화를 도모하는 스스로의 학습능력을 구비하여야 한다. 그러한 의미에서 법률은 학습프로그램이다.”

3) Peter Noll, *Gesetzgebungslehre*, Reinbeck 1973, S.77.

법의 본질적 의미를 소홀히 한 채 법규범을 도구적 수단으로 특정효과만을 지향하려는 일면적 효율성에만 집착하여 규범을 이용하는 데서 비롯된다고 볼 수 있다. 이러한 입법경향은 양의 문제뿐 아니라 질의 문제에도 영향을 미치고 있다. 불필요·부적합·부정합적인 규범의 증가는 법규범과 법체계의 질적 저하를 초래하여 법의 지위에도 영향을 미치고 있다. 국민생활에 대한 법규범의 과도한 개입과 국민이 알 수 없는 법률이나 이해하기 곤란한 법률로 인해 법적 안정성과 예측가능성의 면에서도 문제를 낳고 있다.

법규범에 대한 이러한 지적은 이미 예전부터 있어 왔으며, 그동안 이론적인 인식자료들을 획득하고 실무에 대해 유용한 제안을 하는 등 입법의 양적·질적 개선을 시도하려는 노력이 없지는 않았다.<sup>4)</sup> 그럼에도 불구하고 입법을 둘러싼 문제는 여전히 미해결인 채로 남아있는 것이 현실이다. 여기서는 이들 노력을 기초로 하여 최근 우리의 입법경향을 살펴보면서 입법의 양적·질적 개선을 위한 과제를 다시금 음미하는 계기로 삼아 본다.

## II. 입법형식적 관점에서의 최근 경향과 과제

### 1. 기본법 입법형식의 증대

#### (1) 기본법의 의의와 현황

근래 우리 법제에서 가장 두드러진 현상의 하나로 지적될 수 있는 것은 이른바 법률의 제명에 “○○기본법”이라는 명칭이 붙은 유형이 다수 제정되고 있다는 점이다. 주지하는 바와 같이 현행 법제상 법령의 제명에 “○○기본법”이라는 명칭을 지닌 법률유형은 대체로 국정의 중요분야에 있어서 제도, 정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 정책입법·프로그램입법으로서의 성격과 기능을 가지고 있고, 해당 분야에 있어서 정책목표 내지 정책이념을 제시

4) 특히, 이 점과 관련한 지적에 대해서는 Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 2.Aufl., Zürich 2006, S.10ff 참조. 또한 권영설, *법제도 선진화를 위한 헌법적 과제*, 공법연구 제39집1호(2010.10) ; 박균성, *입법의 질 제고에 관한 연구*, 토지공법연구 제43집1호(2009.2) ; 최대권, *민주, 법치, 선진화의 과제*, 한국공법학회 국제학술대회자료집(2008.6.27) 등 참조.

하고 정책내용으로서 목표·이념 등을 실현하기 위한 시책의 기본적인 항목을 열거하는 한편 해당 분야의 정책의 책정 내지 조정과 관련된 특별기구를 설치하는 것 등을 그 기본적인 내용으로 하고 있다.<sup>5)</sup>

기본법을 제정하는 이유는 다양하나, 일반적으로 국가차원에서 그 분야의 정책이 중요하고 중점을 두어 추진한다는 인식을 제시하고, 그 책무나 결의를 명확히 함과 아울러 그곳에서 제시된 방향성과 지침에 따라 정책을 계획적·종합적·장기적으로 추진하기 위해 제정하는 경우가 많다. 또한 부처간의 권한갈등 등의 원인이 되어온 부처이기주의 행정의 폐해를 완화·시정하기 위해 관련되는 시책을 횡단적·체계적으로 규정하여 종합조정을 도모하는 구조로서 기본계획의 제도, 관계부처의 공무원 등으로 구성되는 위원회·심의회 등을 설치하는 등 조정이나 연대를 도모하여 정책전체로서의 종합적인 체계를 기대하기 위해 제정하기도 한다.<sup>6)</sup>

우리 법제상 다수의 기본법이 제정되기 시작한 것은 1990년대와 2000년대에 집중하고 있다. 이들 시기는 우리 사회의 각종 시스템의 변혁의 시기에 해당하며 종전의 사회·경제·정치를 지탱한 시스템이 그 한계와 모순을 노출하면서 새로운 이념·원칙의 확립과 법적인 대응을 필요로 하는 분야에 집중하여 기본법이 제정된 것이다. 그리고 이들 기본법은 의원입법의 형태로 제정되는 사례가 많고, 현재에도 다수의 기본법이 의원입법으로 발의되어 있다.

현행 기본법 (53개)	건강가정기본법, 건강검진기본법, 건설산업기본법, 건축기본법, 고용정책기본법, 과학기술기본법, 관광기본법, 교육기본법, 국가보훈기본법, 국가정보화기본법, 국가표준기본법, 국세기본법,
-----------------	--

5) 자세한 것은 박영도, **기본법의 입법모델연구**, 한국법제연구원 2006 참조.

6) 그 밖에도 ①사회상황의 변화에 수반하여 그 분야의 정책을 크게 전환할 필요가 있는 경우에 새로운 이념과 방향성을 명확하게 제시하고, 그에 의거하여 순차적으로 관련 개별법의 정비나 정책의 변경을 도모해가는 방법을 채용하기 위해 기본법을 제정하기도 한다. ②입법수·법령수의 증대, 무계획적인 입법, 법제도의 고도화·복잡화 등에 수반하여 법률간의 모순·충돌도 다수 발생하고 있으므로, 제도·정책의 통일성·체계성의 확보를 도모하기 위해 정책의 기본적 방향과 전체상을 명확히 하면서 그 정서를 도모하려는 차원에서 기본법을 제정하기도 한다. ③단기적이고 좁은 시야에서 형성되기보다는 현실의 정책을 장기적·종합적인 시야·전망에 입각하여 방향을 제시하고, 국회의 구성이나 내각이 변경되더라도 관련 정책이 유지되도록 정책의 계속성·일관성·안정성의 확보를 위해 제정하기도 한다.

	국어기본법, 국제개발협력기본법, 국토기본법, 군인복지기본법, 근로자복지기본법, 농어업·농어촌 및 식품산업기본법, 문화산업진흥기본법, 물류정책기본법, 민방위기본법, 방송통신발전기본법, 보건의료기본법, 부담금관리기본법, 사회보장기본법, 산림기본법, 소방기본법, 소비자기본법, 식품안전기본법, 여성발전기본법, 영상진흥기본법, 인적자원개발기본법, 자격기본법, 자원봉사활동기본법, 재난 및 안전관리기본법, 재한외국인처우기본법, 저출산·고령사회기본법, 저탄소녹색성장기본법, 전기통신기본법, 전자거래기본법, 정부업무평가기본법, 제품안전기본법, 중소기업기본법, 지방세기본법, 지방자치단체 기금관리기본법, 진실·화해를 위한 과거사정리기본법, 철도산업기본법, 청소년기본법, 토지이용규제기본법, 해양수산발전기본법, 행정규제기본법, 행정조사기본법, 환경정책기본법
국회계류중인 기본법안 (10개)	지식재산기본법(안), 공공정책 갈등예방 및 해결을 위한 기본법(안), 조경기본법(안), 다문화 통합기본법(안), 물관리기본법(안), 아동안전기본법(안), 외식산업진흥기본법(안), 화폐기본법(안), 국가대테러활동에 관한 기본법(안), 디자인기본법(안)

(2) 기본법 입법형식의 과제

기본법은 그 성격상 대상으로 하는 분야나 사항에 관한 기본이나 이념·원칙·방침 등에 관해 규정하고, 그와 관련되는 제도·정책의 종합화·체계화를 도모할 것이 요구된다. 따라서 그러한 실질을 구비하지 않음에도 불구하고 형식이나 성격에서 기본법이라는 명칭을 제명에 붙이는 것은 또 다른 “형식의 남용”을 가져오며, 법질서의 전체체계를 흐트릴 가능성이 존재한다. 따라서 내용적으로 기본법이라고 부르기에 적합한 것을 정하고 또한 실제로 그러한 것으로서 위치할 수 있도록 일정한 구성·형식을 갖출 필요가 있다.

최근 기본법수의 증가에 수반하여 기본법의 유형도 점차 다양화해지고 있고, 현행 법제상의 위치나 비중도 더욱 상대화함과 아울러 지금까지의 유형에 포섭되지 않은 것도 나타나고 있는 등 기본법에 관한 이해를 한층 곤란하게 하고 있다. 이는 현행 법제상 기본법이 계획적·체계적으로 또한 어떤 통일적인 기준과 형식으로 정비되고 있는 것이 아니라는 점을 나타내는 것이다.<sup>7)</sup>

7) 현재 우리의 기본법 제정동향은 일본의 기본법 제정동향과 매우 유사하나, 일본의 기본법과 같

그러한 상황은 기본법의 존재와 위치 내지 법적 성격을 점차 애매하게 하고, 결국은 기본법의 타당성에 관한 의문을 제기하게 되는 결과를 가져온다.

현행 법제상 기본법은 ①조직·인력 및 예산획득의 근거로서 의원이나 소관부처의 이해관계와 관련성이 있다는 의문이 제기되고 있는 점, ②기본법이 존재하는 정책분야와 기본법이 없는 정책분야의 구분에 관한 원칙이 없다는 점, ③기본법의 규정내용이 새로운 정책을 규율하기 보다는 기존의 시책을 옹호하고 고정화하는 것이 많다는 점, ④규정내용이 선언적·훈시적이기 때문에 법규개념과 상응하지 않는다는 점 등에서 많은 비판이 있다. 기본법이라는 법률의 존재는 법규범의 질적 저하를 초래하고 나아가 법치주의원칙을 형해화할 우려도 있으며, 규정내용이 추상적이므로 정부의 재량의 여지가 크고 기본법의 목적달성이 정부의 기본법 운용에 좌우되기 쉽다는 점에서 국민에 대하여 심리적인 만족감을 부여하는데 그치는 것이 아닌가라는 비판이 제기된다. 또한 현재 부처간의 이해관계로 인하여 기본법을 구체적으로 시행하는 실시법률의 단계에서 협의·조정이 제대로 이루어지지 않아 기본법의 취지가 퇴색되는 상황도 존재하고 있다.

입법자가 어떤 규범에서 효율적인 실현을 위한 집행장치를 마련하지 않는다면 그 규범은 무의미한 존재로 전락하게 된다. 어떠한 규범이 효율적으로 집행될 수 있는 전제조건이 결여된 상태에서 단지 일정한 영역에서 국가가 활동하고 있음을 그럴 듯하게 보여주기 위한 일종의 “알리바이입법(Alibigesetzgebung)”<sup>8)</sup>으로서의 의미만을 갖게 되는 경우, 그 규범은 공허한 규범의 준수만을 강조하게 된다. 기본법은 국가정책의 기본적 방향과 전체상을 제시한다는 점에서 일부 긍정적인 의미가 부여된다고 볼 수도 있으나, 입법방식에 있어서 규범의 실질적인 실효성 등의 면에서 여전히 본질적인 문제점이 지적된다.

일부 견해에서는 우리 법제상의 기본법을 해당분야의 “모법”, “상위법”으

이 일정한 형식상의 특징이 있거나, 정형화되어 있지 않다. 또한 개별 기본법의 규정이 어떻게 기능하고 있는지 그 의미나 효과에 관하여 충분한 검토와 분석없이 기존의 기본법의 사례를 답습하여 유사한 구조와 규정을 채용하고 있는 것도 많다. 일본의 기본법 제정동향은 박영도, **일본의 기본법 제정동향**, 법제 2003.11 참조.

8) Georg Müller, a.a.O., S.146.

로 일컬어지고 있다. 기본법이 해당 분야의 통상의 법률을 규율하는 상위법으로서의 기능을 기대하는 것이라면 기본법과 통상의 법률과의 법적관계가 결정적으로 중요한 논점이 된다. 즉, 우리 법체계에서 통상의 법률에 우위하는 법적효력을 가지는 기본법을 제정할 여지가 있는가라는 논점이 제기된다. 현행 우리 법제상 제명에서 “○○기본법”이라고 명명되는 형식상의 기본법은 53개 법률에 이르고 있음에도 불구하고, 통상의 법률에 우월하는 법적효력을 가진다고 스스로 법문에서 명기하고 있는 기본법도 없고, 그러한 법적효력을 가진다고 법원이나 헌법재판소에서 인정된 기본법도 지금까지 하나도 없다.

기본법에 관하여 우월성 또는 계층성이라는 표현을 사용하는 것은 기본법 또는 기본법의 규정이 그 분야나 사항에 관한 기본적인 이념·원칙·방침에 관하여 정하고 있는가라는 그 내용면에서 실질적·논리적으로 발생할 수 있는 것으로서, 기본법이라고 하여 실질적으로 우위에 있다는 것은 아니다. 그리고 현행기본법 중에는 실제로 그러한 위치를 부여하는 것이 곤란한 기본법이 적지 않게 존재한다.<sup>9)</sup> 기본법으로 제정하는데 일정한 기준이 있지 않은 이상 그것에 의하여 바로 어떠한 효과가 인정되는 것이 아니라, 우월성이나 계층성이 인정되기 위해서는 그 기본법이 실질적 의미의 “기본법”으로서 그에 상응하는 내용을 구비할 것이 전제가 되어야 한다.

## 2. 특별법 입법형식의 증대

### (1) 특별법의 의의와 현황

최근 우리 법제에서 또 하나의 두드러진 경향으로 “○○특별법, ○○특별법, ○○특별조치법” 등 이른바 특별 입법이 다수 제정되고 있는 점을 지적할 수 있다. 법률의 일반성은 개인의 존중, 평등 및 법적 안정성이라는 법의 이

9) 제명에서 기본법이라는 명칭을 사용하더라도 기본법을 중심으로 하는 일련의 법군으로서 기본법을 구체화하는 실시법 내지 집행법이 구비되어 있지도 않으며, 기본법에 규정된 내용도 지도적·강령적·현장적인 것이 아니라, 일반 법률과 다를없이 어떤 사항에 관한 구체적이고 개별적인 내용을 담고 있는 유형도 있다. 이 유형에 속하는 것은 정책입법으로서의 성격이라기보다는 일정한 행정상의 대책의 기본을 정하는 것으로서 주로 사회질서유지나 복지향상에 대처하기 위한 대책입법으로서의 성격을 지니고 있다. 이 유형에 속하는 기본법으로는 「민방위 기본법」이 대표적이다.

념에서 도출되며 자의적 지배에 대항하여 법치주의의 확립에 이바지하는 것으로 간주되어 왔다. 그러나 현실의 필요성과 합목적성의 요구 등에서 개별적 법률의 존재를 인정하지 않을 수 없는 것이 사실이다. 특히, 실질적평등과 국민의 생존·생활에 국가가 배려할 것이 요구됨과 동시에 법제도가 고도로 정비된 현재에서는 개별구체적인 경우에 즉응하여 적절한 대응을 하기 위해서는 특별입법의 형식으로 개별적, 특례적인 규정을 두지 않을 수 없는 사례가 있는 것도 부정할 수 없다.

입법론적으로 볼 때 어떤 법률에서 특별입법을 하는 이유는 ①일반규정의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 특수한 상황에서 현실의 구체적 상황가운데 전개되는 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여 다른 법률규정에 대한 적용배제 또는 예외를 규정하여 강한 법집행력을 수반할 필요성이 있는 경우, ②사회변동으로 인하여 특수한 내용을 규율하고자 하는 입법의 필요성이 대두된 경우에 일반법조항의 근간은 그대로 유지하면서 한정된 범위내에서 예외적인 조치를 내용으로 하는 특례규정을 설정함으로써 법 적용의 탄력성을 유지할 필요성이 있는 경우 등에 활용된다.<sup>10)</sup>

우리의 경우 특별법 입법형식은 근래 여론이나 이익집단 등에서 특정의 사회적인 문제나 사건에 관해 입법에 의한 개별조치를 요구하는 압력이 강하고, 지역개발이나 규제완화 등의 입법정책이 강화되면서 그에 대응하기 위해 특별법 입법형식이 증가하고 있다.

10) 법률에서 특례조항은 다양한 경우에 설정되나, 실정법상의 사례에서는 세가지로 구분할 수 있다. ①시간적 압박이나 긴급시 대처를 위한 예외적인 취급의 경우이다. 긴급한 사태가 발생하여 그에 대처하기 위해서는 평상시에는 행하지 않는 특별한 조치 등을 행하는 경우에 특례규정을 두는 사례가 있다. ②법률에 의한 규제는 전국 일률적으로 부과되는 것을 원칙으로 하나 각각의 지역에 고유한 상황에서 일률적인 규제로는 친숙하지 않은 경우가 있다. 이 경우 특정 지역에서 실시 또는 실시를 촉진하는 일정한 사업에 관해 실험적으로 일반적인 규제의 특례조치의 적용을 받도록 하는 경우이다. 이러한 경우의 특례규정은 개별 법 적용과 관련한 특별한 취급이라기보다는 일정한 지역이나 구역내에 포괄적인 특례를 인정하는 의미를 가진다. ③구체적 사례의 개별적 특수성에 따른 특례규정을 두는 경우이다. 법규범은 평등하게 적용되어야 하나 일반법으로 적용하는 데에는 특정인이나 개별 사례가 다양화하고 있는 현대사회에서는 특별한 취급, 예외적 적용을 일부의 사례에서 인정하지 않을 수 없는 경우가 있다. 자세한 것은 박영도, **입법학입문**, 한국법제연구원 2008 참조.

유형	법률명
특별법 (48개)	<p>1959년 12월 31일 이전에 퇴직한 군인의 퇴직급여금지급에 관한 특별법, 2012세계자연보전총회 지원특별법, 2012여수세계박람회 지원특별법, 5·18민주화운동 등에 관한 특별법, G20 정상회의 경호안전을 위한 특별법, 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법, 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법, 고도 보존에 관한 특별법, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법, 대덕연구개발특구 등의 육성에 관한 특별법, 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법, 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법, 대학교원 기간임용제 탈락자 구제를 위한 특별법, 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법, 대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약제4조에의한 시설과구역및대한민국에서의합중국군대의지위에관한협정의시행에관한 형사특별법, 도시재정비 촉진을 위한 특별법, 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법, 독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법, 동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법, 동학농민혁명 참여자 등의 명예회복에 관한 특별법, 병역의무 이행 관련 교원미임용자 채용에 관한 특별법, 보급자리주택건설 등에 관한 특별법, 보증인 보호를 위한 특별법, 부도공공건설임대주택 임차인 보호를 위한 특별법, 새만금사업 촉진을 위한 특별법, 세계무역기구협정의 이행에 관한 특별법, 소나무 재선충병 방제특별법, 수도권 대기환경개선에 관한 특별법, 시국사건관련교원임용제외자채용에관한특별법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법, 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법, 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법, 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법, 중소기업 사업전환 촉진을 위한 특별법, 중소기업인력지원 특별법, 중·저준위방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법, 중증장애인생산물 우선구매 특별법, 지방분권촉진에 관한 특별법, 지방행정체제 개편에 관한 특별법, 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법, 지역신문발전지원 특별법, 첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법, 청년고용촉진 특별법, 취업 후 학자금 상환 특별법, 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법, 항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법, 허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법</p>

<p>특례법 (30개)</p>	<p>가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 공무원범죄에 관한 몰수 특례법, 공중보건장학을위한특례법, 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법, 교통사고처리 특례법, 마약류 불법거래 방지에 관한 특례법, 몰수금 품등처리에관한임시특례법, 벌금 미납자의 사회봉사 집행에 관한 특례법, 법인의 등기사항에 관한 특례법, 부패재산의 몰수 및 회복에 관한 특례법, 불법정치자금 등의 몰수에 관한 특례법, 사행행위 등 규제 및 처벌특례법, 산업기술단지 지원에 관한 특례법, 산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특례법, 상고심절차에 관한 특례법, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 소송촉진 등에 관한 특례법, 수출용원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법, 예산회계에관한특례법, 우정사업운영에 관한 특례법, 원격영상재판에 관한 특례법, 인지 첩부 및 공탁 제공에 관한 특례법, 임용결격공무원 등에 대한 퇴직보상금지급 등에 관한 특례법, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법, 재외공관용 재산의 취득·관리 등에 관한 특례법, 재외국민의 가족관계등록 창설, 가족관계등록부 정정 및 가족관계등록부 정리에 관한 특례법, 지역특화발전특구에 대한 규제특례법, 축사의 부동산등기에 관한 특례법, 특정강력범죄의 처벌에 관한 특례법, 학교용지 확보 등에 관한 특례법</p>
<p>특별 조치법 (20개)</p>	<p>개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 거창사건등관련자의 명예회복에관한특별조치법, 국가보위에 관한 특별조치법 제5조제4항에 의한 동원대상지역 내의 토지의 수용·사용에 관한 특별조치령에 의하여 수용·사용된 토지의 정리에 관한 특별조치법, 군용물 등 범죄에 관한 특별조치법, 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법, 농 어업인 부채 경감에 관한 특별조치법, 농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법, 독립 공채상환에 관한 특별조치법, 벤처기업육성에 관한 특별조치법, 보건범죄단속에 관한 특별조치법, 보금자리주택건설 등에 관한 특별법, 부동산등기 특별조치법, 부채선고에 관한 특별조치법, 부품·소재전문기업 등의 육성에 관한 특별조치법, 소기업 및 소상공인지원을 위한 특별조치법, 이북5도에 관한 특별조치법, 징발재산정리에관한특별조치법, 토지임대부 분양주택 공급촉진을 위한 특별조치법, 하천면입토지 보상 등에 관한 특별조치법, 환경범죄의단속에관한특별조치법</p>
<p>임시 조치법 (2개)</p>	<p>벌금 등 임시조치법, 법원재난에 기인한 민형사사건 임시조치법</p>

(2) 특별법 입법형식의 과제

사회가 발전해 갈수록 새로운 입법이 필요한 분야가 생겨나기 마련이며, 이러한 요청에 따라 입법이 행해지는 경우에는 거의 대부분 기존의 제도와의 조정을 필요로 하기 때문에 새로운 입법이 비록 특별법의 형식을 취하지 않는다고 하더라도 그 내용 중에는 반드시 기존 법제도에 대한 특례가 언급되지 않을 수 없다. 이러한 상황에서 규정되는 특별법의 내용은 불특정 다수지역이나 불특정 다수인을 상대로 하는 것이 아니라, 개별적·구체적 상황에서 일정한 범위의 지역이나 사람을 그 대상으로 한다는 점에서 개별사안법률(Einzelfallgesetz)로서의 성격을 가지며<sup>11)</sup>, 일반적으로 적용되는 원칙법에 대하여 일정한 사항에 관하여 특별한 사정이 있는 경우에 그 원칙법을 적용하지 아니할 것을 규정하는 예외법적인 성격을 가진다.

새로운 정책목표를 달성하기 위하여 기존 법제의 경직성을 회피하고, 행정기관상호간의 업무조정 등의 어려움을 극복하며, 정책추진상의 관련 제도의 결합이나 문제점을 극복하기 위해서는 기존 법률에 대한 특례를 규정하는 특별법의 입법형식이 바람직하고, 또한 법제도가 다양화·복잡화함에 따라 어느 정도 피할 수 없는 현상이라 할 수 있다. 근래 실질적 지방분권의 실현과 규제개혁 및 국가균형발전이라는 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 요구할 필요성이 강력하게 대두되고 있는 시점에서 볼 때 입법전략상으로도 기존 법률상의 각종 조치 내지 처분에 대한 특례를 다수 규정하는 것도 상당한 의미가 있고, 또한 특례의 내용도 주로 지원과 촉진을 중점으로 하기 때문에 유용성의 차원에서도 의미가 있다.

그러나 특별법 입법형식은 “일반적 법률의 적용면제” 내지 “일반적 법질서의 파괴”를 의미하며, 이러한 상황은 법적 안정성의 관점에서 바람직하지 아니하다.<sup>12)</sup> 특정한 목적만을 달성하려는 단편적이고 부분적인 입장에서 설정되는 특별법의 남용은 법집행에 있어서 기존의 법률관계에 커다란 변화를 초래하고 있어서 법집행자 뿐 아니라 국민의 법인식에 혼란을 가져오기 때문

11) 박영도, **처분적 법률의 입법론적 검토**, 법제연구 제9호(1995), 268면 이하.

12) Hans Schneider, **Gesetzgebung**, 2. Aufl., Heidelberg 1991, S.21f.

에 특별법을 마련함에 있어서는 다각적인 법률효과를 미리 진단하여 법질서와 국민의 법감정에 혼란을 초래하지 않도록 종합적이고 거시적인 검토가 필요하다.

특히, 우리의 경우 일반적인 법제도에 비하여 각종 특별법 내지 특례규정이 너무 남용되는 상황이며, 나아가 그 남용이 기존의 일반법의 규정까지 유명무실하게 하고 있음은 입법정책상 심각하게 검토되어야 할 것이다. 또한 지역개발관련 특별법의 경우에는 해당 지역에 대한 차별적 지원이나 차별적 규제완화는 당해 특정지역의 입장에서는 긍정적이겠지만, 그러하지 아니한 지역의 경우에는 상대적으로 그 규제가 더 무겁게 느껴지는 역차별의 문제를 야기하여 각종 특혜시비와 국가정책의 왜곡 등 부작용이 적지 않을 것으로 판단된다.

입법론적으로도 통일된 법체계내에서 다른 법률과의 논리적 조화의 측면에서 볼 때 특별법의 양산은 바람직하지 못함은 당연하다. 특별법의 증대는 전체적 입법구조를 더욱 복잡하게 하고, 그 남발로 인해 일원적인 원리에 의거한 통일적·체계적인 법제도를 유지하는 것이 곤란하게 되고 있다. 그 결과 현행 특별법체계는 일반국민 뿐 아니라 전문가도 그 파악, 이해가 용이하지 않게 되어 있다. 특별법의 과다는 법률의 실효성저하를 가져온다. 법률을 집행하는 때의 복잡한 법률은 그 법률의 폭넓은 해석, 나아가서는 자의적인 해석을 통하여 법률을 적용하는 자의 재량권을 확대하고 남용할 가능성이 항상 존재하게 된다.

### 3. 진흥법 입법형식의 증대

#### (1) 진흥법의 의의와 현황

우리의 최근 입법 경향에서 기본법 입법형식과 함께 다수 제정되고 있는 법률유형으로서 “○○진흥법” 입법형식이 있다. 앞서 살펴본 기본법과 마찬가지로 진흥법이라는 입법형식도 행정법제의 현저한 “정책화”의 경향으로 대두된 것이라 할 수 있다. 일반적으로 “진흥”이란 용어는 “학술, 산업 등을 떨치어 일어나게 하거나 또는 그렇게 되게 하는 것”으로 일컬어지고 있으며 육

성, 조성, 보호, 지원의 의미와 유사한 관념이다. 법령에서 “조성”이라 함은 어떠한 활동을 지원, 촉진하기 위하여 그에 필요한 시설·여건·정보·인력 등을 장기적이고 체계적으로 구축·정비·보강함으로써 당해 활동의 확산을 촉진하는 것을 의미한다. “진흥”은 이 조성의 의미와 매우 유사하나, 우리 법제에서는 진흥의 의미를 조성·개발·육성을 포괄하는 상위개념으로 널리 사용하고 있다.<sup>13)</sup>

아래에서 보는 것처럼 근래 “○○진흥법”이라는 입법형식이 급속히 증가되고 있고, 현재 국회계류중인 진흥법도 다수 존재하고 있다. 이들 진흥법제를 살펴보면 주로 특정한 산업이나 학술·문화 등의 영역을 발전시키기 위해 일정한 우대조치를 강구하려는 목적을 담고 있다. 즉, 산업정책적 관점 또는 문화정책적 관점에서 일정한 제약조건으로 인하여 자력으로 발전을 기대하기 어려운 산업이나 학술·문화 등을 대상으로, 국가가 다른 분야와 격차의 시정을 도모하려는 관점에서 지원하는 유형이 있다. 이들 진흥법제에서는 공통적으로 해당 분야를 발전시키기 위해 각종 지원조치와 진흥계획의 책정 등을 규정하는 경우가 많다.

현행 진흥법 (42개)	가맹사업 진흥에 관한 법률, 게임산업진흥에 관한 법률, 고령친화산업 진흥법, 공간정보산업 진흥법, 과학교육진흥법, 관광진흥법, 국민체육진흥법, 기상산업진흥법, 기초과학연구 진흥법, 낙농진흥법, 농촌진흥법, 뉴스통신진흥에 관한 법률, 도서·벽지 교육진흥법, 독서문화진흥법, 문화산업진흥 기본법, 문화예술진흥법, 박물관 및 미술관 진흥법, 발명진흥법, 방사선 및 방사성동위원소 이용진흥법, 엔지니어링산업 진흥법, 영상진흥기본법, 영재교육진흥법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 우주개발진흥법, 음악산업진흥에 관한 법률, 인쇄문화산업 진흥법, 입업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률, 잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률, 전통무예진흥법, 전통주 등의 산업진흥에 관한 법률, 정보통신산업 진흥법, 중소기업
-----------------	--

13) 예컨대, 『관광진흥법』 제1조에서 “이 법은 관광여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업을 육성함으로써 관광진흥에 이바지함을 목적으로 한다”라고 규정하여 진흥의 의미를 조성·개발·육성을 포괄하는 상위개념으로 널리 사용하고 있다. 또한 『지방문화원진흥법』 제1조에서도 “이 법은 지방문화원의 설립·운영 및 지원에 관한 사항을 규정하여 지방문화원을 건전하게 육성·발전시킴으로써 균형있는 지역문화진흥에 이바지함을 목적으로 한다”라고 하여, 진흥의 의미를 운영·지원·육성·발전을 포괄하는 상위개념으로 사용하고 있다.

	진흥에 관한 법률, 지방문화원진흥법, 청소년활동진흥법, 출판문화산업진흥법, 콘텐츠산업진흥법, 태권도진흥 및 태권도공원 조성 등에 관한 법률, 학교도서관진흥법, 학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률, 항공운송사업진흥법, 핵융합에너지 개발진흥법, 환경교육진흥법
국회계류중인 진흥법안 (18개)	김치산업의진흥에관한법률(안), 전통문화산업의진흥에관한법률(안), 조선해양산업진흥법(안), 공예문화산업진흥법(안), 전통차문화의보존및진흥에관한법률(안), 뷰티디자인산업진흥법(안), 전통공예예술진흥법(안), 독서장애인도서관진흥법(안), 외식산업진흥법(안), 학교상당진흥법(안), 국제문화교류진흥법(안), 이스포츠진흥에관한법률(안), 대학도서관진흥법(안), 외식산업진흥기본법(안), 방송콘텐츠진흥에관한법률(안), 작은도서관진흥법(안), 지역문화진흥법(안), 모바일산업진흥법(안)

(2) 진흥법 입법형식의 과제

진흥법이라는 입법형식도 근래 현대입법의 특징적 유형인 정책목표-수단으로 구성되는 목적·수단결정규범 내지 자원배분규범에 속한다. 이들 법제는 일정한 정책과제라는 행정목적에 효율적이고 유효하게 달성하기 위하여 어떠한 수단을 사용할 것인가라는 목적-수단관계가 결정적으로 중요하게 된다.<sup>14)</sup> 이러한 행정법학에 있어서 “정책화”에의 대응을 위하여 다수 제정되고 있는 정책목표-수단으로 구성되는 목적·수단결정모델 또는 자원배분규범<sup>15)</sup>이라고 부르는 정책입법에 대하여는 그 구체적인 내용이나 법적 구조 등은 아직 논의단계에 있기 때문에 그 의미를 정확하게 파악할 수는 없다.

그런데 현행 진흥법제를 살펴보면 위에서 살펴본 “기본법”과 유사한 입법형식 및 내용을 규율하는 경우가 많고, 나아가 각종 “육성법(과학관육성법, 국제회의산업육성법, 생명공학육성법 등)”, “조성법(무역거래기반조성에관한법률, 산업기술기반조성에관한법률 등)”, “촉진법(고령자고용촉진법, 나노기술개발촉진법, 뇌연구촉진법 등)” 등에서도 진흥법과 공통된 특징을 가지는 법령이 다수 존재한다. 따라서 이들 법령과 진흥법이 구체적으로 무엇이

14) Richard Schmidt, *Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht*, Verwaltungs-Archiv, 2000, Bd.2, S.149ff.

15) 김성필, **법정책학의 개념과 학문적 영역**, 법과 정책연구 제1집(2001.12), 18면.

다른가라는 의문이 제기된다. 법률의 제명에 “진흥법” 또는 이와 유사한 성격 내지 내용을 가지는 조성법·육성법·촉진법 등이라는 용어를 사용하는데 있어서 어떠한 결정된 기준이 있는 것도 아니고 입안자의 주관적인 판단으로 결정되는 면이 있음은 부정할 수 없다.

실제로 현행 법제상 그 제명에 진흥법이 사용되는 법령과 조성법·육성법·촉진법 등을 사용하고 있는 법령을 비교하는 경우 어느 것도 국가의 주요정책과제로 되어 있는 사안에 관하여 일정한 시책을 추진하는 것으로서, 그 구성과 내용적인 면에서도 거의 변함이 없고, “진흥법”이라는 명칭을 사용한 법령과 그렇지 아니한 법령간의 차이를 합리적으로 설명하는 것은 매우 곤란하다. 결국, 진흥법이라는 명칭은 입안자 내지 입법자의 인식을 나타내는 것에 불과하다고 할 수도 있다.<sup>16)</sup> 법률의 제명에서 진흥법이라는 명칭을 사용하는 이상 그와 유사한 성격을 가진 다른 법률과의 차이점이 어느 정도까지 명확하게 규율되어야 함에도 불구하고 현행 진흥법제는 그와 유사한 법률과 별로 차이점을 발견할 수 없다. 이 점은 형식의 남용에 불과하며, 법체계의 혼란만 가중시킬 따름이므로 입법적 개선이 요구된다.

현재 시행중인 법제 및 국회계류중인 각종 진흥법제는 국가적 차원에서 다른 분야에 비해 낙후되거나 새로운 분야로서 중점적으로 육성, 발전시켜 나가야 할 필요성이 강한 영역에서 활용되고 있고 향후에도 사회경제현상의 변화에 따라 문화나 산업유형이 세분화되고 발달될 수록 다양한 진흥법제가 마련될 것으로 예상된다. 다만, 각 부문별로 다원화되고 있는 현행 법률은 전문화가 가능하다는 장점도 있으나, 관련 법령간의 중복, 상충으로 인한 과다 규제 및 입법상의 공백이 발생할 수 있고 소관부처별로 개별법을 별도로 운영하게 되어 진흥정책에 대한 통합적인 조정이 곤란하여 정책수립 및 집행에서 효율성이 저하될 수 있다는 단점도 있다. 특히, 특정 산업관련 진흥법제는 사안의 성격상 여러 부처가 관계되어 있어서 관련 부처간 소관 권한을 둘러싸고 이견과 쟁점이 많고, 정부와의 긴밀한 정책조율을 거쳐 국가전체차원의 정책적

16) 법률의 제명에서 “진흥법”이라는 명칭을 붙이는가의 여부는 결국 법률의 위치, 그 규정의 구성, 내용, 형식 등을 고려하여 입안자 또는 입법자가 판단하는 것으로 보지 않을 수 없는 면이 있다.

중요도에 따라 마련되어 하나, 일부 법률의 경우에는 그다지 실효성이 없는 진흥법으로 기능하고 있는 사례도 있다.

### Ⅲ. 입법내용적 관점에서의 최근 경향과 과제

#### I. 법령의 규율밀도의 강화

법률유보의 영역확장과 함께 등장한 이른바 의회유보(Parlamentsvorbehalt)는 국가에 있어서 모든 본질적 결정은 의회에 유보되며 의회는 본질적 사항에 관한 한 행정에 맡기지 않고 스스로 결정할 의무가 있다는 사고방식이다. 이는 국민의 자유와 재산에 대한 개입 또는 급부의 제공이든 “본질적인 사항”<sup>17)</sup>이라면, 그것은 의회가 스스로 결정하여야 한다는 이론이다. 헌법이 정하는 범치국가원리, 민주주의원리에서 본다면 법률에 유보되는 대상이 국민의 자유와 재산에 대한 개입행위에 한정될 필요가 전혀 없다.

의회유보는 일정한 규율사항을 의회법률로써 규정하였다고 해서 충분한 것이 아니라, 나아가 내용적인 규율밀도(Regelungsdichte) 내지 명확성을 가지는 실질적인 규율을 요구한다.<sup>18)</sup> 본질적 사항에 관해서는 단순히 법률의 근거가 있다는 것만으로는 불충분하다. 법률의 규정이 있다하더라도 그것이 본질적 사항의 결정을 행정에 위임하는 것이거나, 일반조항이나 불확정법개념을 사용하여 결국 본질적 사항의 결정을 행정재량에 맡기는 경우에는 본질

17) 본질성이론은 범치국가원리 및 국민주권원리로부터 입법자는 본질적 결정을 스스로 행하고 행정에 맡겨서는 안 된다는 것을 말한다(BVerfGE 33, 301, 303-304). 이것은 국민주권원리는 중요한 생활영역의 질서는 적어도 그 대강은 민주적으로 정당화된 입법자 자신에게 책임이 부여되며 공개의 의사형성과정에서 경우에 따라서는 대립하는 다양한 제이익을 형량하여 형성할 것을 명하는 것으로 이해된다(BVerfGE 41, 251, 259-260). 그리고 본질적이란 통상 기본권실현에 있어서 본질적인 것을 의미한다(BVerfGE 47, 46, 79). Claus Dieter Classen, *Zur Anwendbarkeit des Vorbehalts des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie*, JZ 2003, S.693. 본질성이론에 관한 상세한 것은 서원우, **법률의 유보이론의 새로운 동향**, 고시연구 1985.6.7.8. 참조.

18) Jürgen Staupe, *Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis. Zur Wesentlichkeitstheorie und zur Reichweite legislativer Regelungskompetenz insbesondere im Schulrecht*, Berlin 1986, S.30.

성이론에 저촉되며 의회유보원칙에 반한다고 판정되는 것이다.

이러한 의회유보의 원칙에서 본다면 법률의 규율밀도는 입법기관이 행정기관을 통제하는 정도라고 말할 수 있으므로 가능한 이를 끌어올릴 것이 요구된다. 특히, 규제적 입법에서는 피규제자가 어떠한 경우에 어떠한 규제를 받는지 예측가능한 정도로 규율밀도를 정비할 필요가 있다. 그러나 우리의 경우 법률의 규정이 개괄적·추상적이고 실제로 주요한 내용은 행정부의 위임입법에 규율되고 있는 현상도 문제지만, 최근에는 거꾸로 법률의 규율밀도가 매우 상세하여 행정부의 법정립권한을 유명무실하게 하는 것도 문제라 할 수 있다.

물론 현재 의회의 여러 여건이나 현실의 입법상황에도 불구하고 법률이라는 형식을 가지고 스스로 결정을 내리는 의회의 자기결정의무의 중요성과 특히, 기본권 제약과 같은 중요한 사항에 관해서는 의회유보가 강조되어야 한다. 아울러 기본권을 규율하는 법률의 방식에도 법률만 마련하면 좋다는 것이 아니라 본질적인 사항이 그 가운데 편입되어 있어야 한다. 위임입법이나 불확정법개념으로 도피하는 것은 책임회피라 할 수 있다. 다만, 오늘날 의회법률이라는 규율형식과 명확성 요청이라는 규율밀도에 의해서만 국민의 기본권보장이 제대로 확보될 수 있는 것은 아니고, 그 반대일 수도 있다는 점도 고려되어야 한다. 기본권의 실효적인 보호와 실현을 위해서는 입법자는 오히려 법률의 규정을 어느 정도 개방된 것으로 하고, 그 구체화를 행정에 의한 시의적절하고 유연한 대응에 맡기는 것도 타당하다.<sup>19)</sup>

헌법이 보다 유연하고 적응력 있고 쉽게 변경될 수 있는 규율과 시간상·처리상 번거롭고 반대파의 참가를 보장하며 둔화된 절차에 의해서만 변경될 수 있는 규율이라는 두가지의 상이한 규율형식을 인정하고 있다면, 이 점은 규율대상의 규율형식에의 배정시에 고려되어야 할 것이다. 명령에 의한 규율이 최적의 기본권보호라는 의미에서 보다 적절한 규율형식이라면, 입법자는 법률보다는 명령에 의한 규율형식을 선택하는 것이 헌법에 합치되는 것이다. 입법자는 법률형식으로 하는 것이 주어진 과제에 적합한 것일 경우에는 그에

19) J.Staupe, a.a.O., S.148ff.

전념해야 하나, 법률형식으로 하는 것이 의심스러운 경우에까지 법률로 완전히 규율해버리고 명령으로의 수권을 포기하는 방식은 회피하여야 한다. 지나친 법률의 과잉을 초래할 수 있는 정당한 범위를 넘어선 입법자의 입법행동은 헌법의 이념과 기능에도 부합하지 않는다.<sup>20)</sup>

법규범의 지나친 규율밀도의 요구는 지방분권의 이념에도 부합하지 않는다. 헌법상 지방자치단체는 “법령의 범위안”에서 자치입법권을 행사할 수 있으므로, 법령의 규율밀도가 높을수록 지방자치단체의 자치권은 축소되게 된다. 현재 우리의 법령의 규율밀도를 보면 어떤 사무에 관해서도 법령에서 상세한 규정을 두고 있으며, 규제의 성격이나 법령에 따라서도 다르나 특히, 법령으로 정할 필요가 있는지 의심스러운 정도로 상세한 규정을 두고 있는 등 지방자치단체에서 지역의 실정을 고려한 재량권을 활용할 수 없는 구조로 되어 있다. 법령에서 조례로 일정한 기준을 강화하거나 완화를 할 수 있는 조례 위임을 인정하는 사례도 있으나, 대개는 “대통령령으로 정하는 기준에 따라”라는 조건이 있고, 대통령령에서 그 기준이 상세히 규정되어 조례제정의 범위가 사실상 한정되고 있다.<sup>21)</sup>

지방자치단체의 사무를 정하는 법령의 경우 그 규율은 국가의 지방자치단체에 대한 통제가 되므로 지방자치의 이념에서 본다면 가능한 한 법령의 규율밀도를 완화하고 지방자치단체의 자주성을 보장할 것이 요구된다. 여기서 법치주의의 이념과 지방자치의 이념간에 긴장관계가 발생한다. 지방자치단체는 행정권뿐 아니라 입법권을 가지고 있다. 법률로서 지방자치단체의 사무를 정한 경우도 집행의 권한을 부여할 뿐 아니라 지방자치단체의 사무를 창설한 것도 있으며, 입법권과 행정권을 사용하여 이를 어떻게 원만하게 처리할 것인지 지방자치단체의 권한과 책임에 속한다. 그렇다면 법령의 단계에서는 규

20) 규율권한의 배정에 있어서는 궁극적으로 기존의 국가기관들 중의 어느 기관이 그 정당성과 업무방식, 그 기구와 절차법에 비추어 볼 때 사안에 적절한 규율을 가장 잘 행할 수 있는가가 문제된다. Thomas Cottier, **Die verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage**, 2.Aufl., Zürich 1991, S.171f. Armin von Bogdandy, **Gubernative Rechtssetzung**, Tübingen 2000, S.208ff.

21) 최근 일본에서도 법령의 과도한 규율밀도를 개선하여 지방자치단체의 자치입법권을 강화하려는 작업을 추진하고 있다. 자세한 것은 磯崎初仁, **法令の規律密度と自治立法權**, *ジュリスト* 2010.3.15., 146면 이하 참조.

율밀도가 충족되지 않더라도 지방자치단체가 입법권을 행사하여 규율밀도를 보완한다면 법치주의의 요청에 부응하는 것이라 할 수 있다. 규율밀도의 문제에서는 법치주의와 지방자치의 이념과의 관계를 고려할 필요가 있으며 그 대립을 해소하는 관건은 조례의 활용에 있는 것이다.

## 2. 사적영역에서의 입법적 개입 증대

어떤 정책을 실행하려는 경우 과연 그것이 입법화가 필요한지, 필요하다면 어떠한 내용으로 할 것인지를 우선 판단할 필요가 있다. 이 판단의 기초에 있는 것은 사회에 있어서 각종 기준 내지 규범 가운데 법률이라는 도구를 사용하기 위한 판단기준은 무엇이고, 정책을 실현하는데 법률로써 하는 경우와 그렇지 않은 경우의 구분을 어떠한 원칙에서 할 것인가라는 점이다. 어떤 정책을 입법화하려는 경우에 개별 정책마다 조건의 차이가 있는 것은 당연하나, 입법자는 정책자체의 적부를 판단하는 것이 아니라 오로지 법률이라는 것의 성질을 인식하여 그것이 정책의 실시수단 또는 정책의 명확화 수단으로서 부합하는 것인지 또한 부합하기 위해서는 어떻게 구성하면 좋은가를 우선적으로 검토하여야 한다.<sup>22)</sup>

입법은 사회의 현실을 규율, 통제하여 그 방향성을 제시하는 규정성과 창조성을 가지지만, 동시에 항상 사회의 현실과 사물의 본성에 의해 제약된다. 실정법은 사회의 하나의 특수한 규범이며, 모든 사회목적과 요구를 그것으로 달성할 수 있는 것은 아니다. 오히려 다른 사회규범에 맡겨 법이 직접으로 간섭을 시도하지 않는 편이 전체적으로 볼 때 합목적적인 경우가 많다. 나아가 사회통제를 위한 인위적인 법규범이 자주 부작용을 가지는 측면도 아울러 고려할 필요가 있다.<sup>23)</sup>

22) Theo Öhlinger, **Das Gesetz als Instrument gesellschaftlicher Problemlösung und seine Alternativen. Skizzen zu einer Grundfragen der Gesetzgebungstheorie**, in : Ders(Hrsg.), *Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis*, Wien/New York 1982, S.17f. ; Grunnar Folke Schuppert, **Gute Fesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre**, ZG Sonderheft 1993, S.31f.

23) “우리의 생활영역에는 법률이 직접 규율할 영역도 있지만 도덕율에 맡겨두어야 할 영역도 있다. 법률을 도덕의 최소한이라 하듯이 법률규범은 그보다 상층규범에 속하는 도덕규범에 맡겨

그러나 근래의 입법경향에서는 이러한 입장과는 다른 상황이 나타나고 있다. 우선, 도덕과 개인의 가치관과 관련된 문제에 범규범이 개입하는 사례가 증가하고 있다. 예컨대, 국민의 책무 등을 규정하는 법률이나 국민에게 이해와 의식개혁을 요구하는 것을 목적으로 하는 법률 등이 그 사례이다.<sup>24)</sup> 이들 법률규정은 훈시적·추상적인 규정이기는 하나, 국민의식에 적극적으로 관여하는 경향이 나타나고 있다. 다른 하나는 지금까지 자율성이 인정되어 국가의 불개입이 기본으로 되어온 가족 등의 관계나 문제에 범규범이 적극적으로 개입하고 있는 점이다.<sup>25)</sup> 개인의 자립과 자기책임이 강조되고 있음에도 불구하고 이러한 입법이 증가하는 배경에는 전통적인 가치를 중시하는 신보수주의와 공동체주의 등이 모순을 가진 형태로 결부되어 국민의 의무와 책임을 강조하게 된 데서 비롯한다. 이들 범규범들에서는 국가가 국민에 대해 일정한 교육효과를 강조하기 위한 동기도 작용하고 있다.

법제도와 정책도 하나의 가치체계라고 할 수 있으며, 국가가 다양한 가치에 대해 중립적일 것을 요구하는 것은 당연한 것이다. 특히, 개인의 가치관과 관련된 사항에 대해서는 국가는 가능한 한 중립적으로 활동하여야 할 것이며, 그곳에는 무엇이 중요한 가치인지를 타자가 결정할 수 없는 것인 이상 국가는 그에 관여할 수 없다. 국가가 그에 개입할 수 있는 것은 부득이하게 국가의 이익 내지 중요한 공공의 이익과 관련된 경우에 한정되어야 할 것이며, 그 일탈은 헌법이 보장하는 개인의 존엄 원리와 개별 기본권규정과의 저촉이 된

두어야 할 영역까지 함부로 침범해서는 안 된다. 법률이 도덕의 영역을 침범하면 그 사회는 법률만능에 빠져서 품격있는 사회발전을 기약할 수 없게 되는 것이다. ……불효, 악질적인 채무 불이행, 구걸, 자살, 지나친 낭비 등은 모두 비도덕적이고 반사회적인 행위지만, 그렇다고 이러한 행위를 모두 범죄로 처벌할 수는 없다. 도덕적으로 비난받을 만한 행위 모두를 형사처벌의 대상으로 삼는 사회가 반드시 정의로운 사회라고 할 수 없고, 국가가 형벌로써만 국민을 도덕적으로 개선시키려는 시도는 성공하기도 어려울 뿐 아니라 결코 바람직하지도 않기 때문이다.”(헌재 2008.10.30, 2007헌가17)

24) 예컨대, 「건강가정기본법」 제4조제2항의 모든 국민은 가정의 중요성을 인식하고 그 복지의 향상을 위하여 노력하여야 한다라는 규정이다. 일본의 경우에도 국가가 법률을 통해서 국민의식에 적극적으로 관여하는 경향이 지적되고 있다. 특히, 2005년에 제정된 “식육기본법”을 둘러싸고 개인의 식생활에까지 국가가 법률로서 관여한다는 논의가 활발하게 제기된 사례가 있다.

25) 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」, 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례」, 「건강가정의례의 정착 및 지원에 관한 법률」, 「가족친화 사회환경의 조성 촉진에 관한 법률」, 「다문화가족지원법」, 「한부모가족지원법」 등이 그 사례이다.

다. 그것은 구체적인 법적효과를 수반하지 않는 추상적, 훈시적인 프로그램 규정의 경우에도 마찬가지이다.

입법자는 법률이라는 강력한 매체를 사용하여 국민에게 일정한 메시지를 전달하는 의미의 비중과 영향을 고려하여야 한다. 개인의 가치관에 맡겨져야 할 사항에 관련되는 입법은 입법과정을 통해 정밀하게 검토되어야 하며, 법과 도덕과의 준별 필요성이 다시 확인되어야 한다. 가족의 기능저하 등 가족을 둘러싼 현재의 상황에서 가족문제에 국가가 관여할 필요성은 부정할 수 없다 하더라도 국가와 가족의 관계, 사회의 다양성의 기본에 관련되는 것인 만큼 좀더 신중한 논의와 냉정한 대응이 요구된다.<sup>26)</sup> 기본적으로 이들 영역에 국가의 개입이 허용되는 것은 폭력이나 인권침해 등 사회질서에 저촉되는 문제에 한정되어야 할 것이며, 그 경우에도 피해자보호를 위한 개입에 한정된다. 그러나 피해자보호를 위해서라도 무엇이든 허용되는 것이 아니라, 가족이나 가정의 자율이라는 것에 충분히 배려할 것이 요구된다. 결국, 사적 영역에 관련되는 입법에 관해서는 그것이 국가가 관여하는 것과 법률로 정하는 시비가 엄격하게 논의되어야 하고, 이 문제는 법적 정당성의 문제와도 관련되어야 한다.

### 3. 법문에서의 정서적 표현의 증가

국민의 가치관의 다양화와 다원화는 무엇이 중시되어야 할 가치인가에 관해 공감대를 기대하기 어려운 상황을 가져올 뿐 아니라 아울러 기존제도와 가치에 대해 의문을 가지게 되고 거부반응을 나타내는 풍조가 강해진다. 이러

26) “헌법 제36조 제1항은 혼인과 가족생활은 개인의 존엄을 존중하는 가운데 성립되고 유지되어야 함을 분명히 하고 있다. 혼인과 가족생활은 인간생활의 가장 본원적이고 사적(私的)인 영역이다. 이러한 영역에서 개인의 존엄을 보장하라는 것은 혼인·가족생활에 있어서 개인이 독립적 인격체로서 존중되어야 하고, 혼인과 가족생활을 어떻게 꾸려나갈 것인지에 관한 개인과 가족의 자율적 결정권을 존중하라는 의미이다. 혼인과 가족생활을 국가가 결정한 이념이나 목표에 따라 일방적으로 형성하는 것은 인간의 존엄성을 최고의 가치로 삼고 민주주의원리와 문화국가원리에 터잡고 있는 우리 헌법상 용납되지 않는다. 국가는 개인의 생활양식, 가족형태의 선택의 자유를 널리 존중하고, 인격적·애정적 인간관계에 터잡은 현대 가족관계에 개입하지 않는 것이 바람직하다. 따라서 혼인·가족제도가 지닌 사회성·공공성을 이유로 한 부득이한 사유가 없는 한, 혼인·가족생활의 형성에 관하여 당사자의 의사를 무시하고 법률의 힘만으로 일방적으로 강제하는 것은 개인의 존엄에 반하는 것이다.” 헌재결 2005.02.03, 2001헌가9.

한 경향은 개별이익이나 가치를 무원칙적인 모습으로 법제도에 편입하는 것과 관련되며, 그 결과 적어도 의견상 통일적인 가치, 원리에 의해 일원적인 체계로 이루어져야 할 법제도, 법체계가 무너지는 경향도 나타난다. 또한 가치의 다원화와 불확실성의 증대 등에 따라 입법 특히, 법령문에서도 전문가의 의견보다도 일반인의 감각이나 감정에 비중을 두는 상황도 자주 나타나고 있다.

법령문은 법규범을 문장화한 것이므로 문학작품이나 학술서 등에 비하여 그 문장구조에 있어서 논리성·추상성·간결성·명확성·유형성 등 많은 특색이 있다. 법령문은 법규범의 내용을 문장으로 하는 것을 목적으로 한 것이므로 현실로 일어나거나 또는 일어날 것으로 예상되는 각종 사안을 논리적으로 정리한 후에 일절의 불필요한 것을 배제하여 요건과 효과를 간결·명료하게 표현할 필요가 있다. 법령문은 문학작품과 같이 사상·신조·정서 등을 표현하는 것이 아니므로 수려한 명문일 필요는 없으며, 정확한 표현을 사용하더라도 역사서·기록문 등과 같이 사실에 따른 구체성이나 기록적인 정확성과는 거리가 멀다. 결국 법령의 표현에 관해서는 우선 무엇보다도 그것이 입법 내용에 대해 정확하게 타당하며 정책결정자의 의사를 정확히 표현하는 것이어야 한다.<sup>27)</sup>

법령의 표현이 법령의 내용으로서 예정되는데 정확하게 타당하지 아니한 경우에는 그 표현을 통하여 얻어진 의미내용이 법령의 의도와 다른 것으로 인식되지 않을 수 없게 된다. 만약 그러한 경우가 발생하게 되면 그 법령의 목적이 달성될 수 없으며, 정책결정자의 본래의 정책의도와 다른 법이 국민생활을 규율하게 됨으로써 본래 의도된 방향과 다른 방향의 정책효과가 발생하게 되는 등 여러가지 불합리한 사태가 발생한다. 그러나 근래 입법 그 자체가 감정적인 것에 좌우되는 경향이 강할뿐 아니라 법문에서도 정서적인 표현이 자주 등장하고 있다. 특히, 이는 목적규정이나 이념규정 등에서 자주 사용되고 있으며 예컨대, 「청소년기본법」 제7조에서 “모든 국민은 청소년이 일상생

27) Rudolf Wassermann, *Die moderne Gesetzessprache als Ausdruck politischer Kultur*, in : Theo Öhlinger(Hrsg.), *Recht und Sprache*. Fritz Schönherr Gedächtnissymposium 1985, Wien 1986, S.38f.

활 속에서 즐겁게 활동하고 더불어 사는 기쁨을 누리도록 도와주어야 한다(제1항). 모든 국민은 청소년의 사고와 행동양식의 특성을 인식하고 사랑과 대화를 통하여 청소년을 이해하고 지도하여야 하며, 청소년의 비행을 방임하지 아니하는 등 그 선도에 최선을 다하여야 한다(제2항)”처럼 기쁨, 사랑, 과시 등 종래 법문에서는 사용하지 않았던 정서적이고 애매한 문언과 표현이 자주 발견되고 있다.

이들 규정 자체는 직접 법적인 효과를 가지는 것은 아니지만 다른 규정의 해석지침 등이 되고, 실체규정의 해석에도 정서적인 것이 반영되는 등 어떠한 영향을 미칠 가능성도 없는 것은 아니다. 또한 최근 입법에 관한 요구 중에는 법규범이 난해하고 이해하기 어렵다는 비판에서 용어나 표현을 쉽게하는 경향이 나타나면서 그러한 상황에 박차를 가하는 면도 있다. 그러나 그러한 정서적인 것은 규범이라는 성격과는 상응하지 않은 면이 있을 뿐 아니라, 문제의 본질이나 있어야 할 방향성을 발견할 수 없게 하고, 바람직하지 않은 메시지를 전달하거나 국민의 정서적인 부분을 연계시킬 우려도 있다.

어떤 법률상의 목적규정이나 원칙규정 등은 그 내용적으로 볼 때 사실상 상징적 성격(Symbolcharakter)을 가지는 것이기는 하지만, 그 조항의 효력은 그것이 공동체를 위해 중요한, 사회의 지배적인 가치관념을 확인하는 데 그 본질이 있으며 당해 법률의 정당화 및 통합적 기능을 수행함으로써 규범적 내용을 제시한다. 또한 법령에 규정되어 있는 프로그램적 선언, 도덕적 촉구로서의 성격을 가지는 규정이나 입법자의 고백을 담은 규정들은 비록 법적으로는 관철될 수 없고 간접적으로만 실효성을 발휘하는 것임에도 불구하고 법적으로 의미 있는 규정들이다. 물론 이러한 상징적 규정들도 진부하고 신뢰할 수 없는 상투적 규정으로 전락하지 않기 위해서는 그 사용이 자제되어야 할 것이다.

#### IV. 결 론

이상과 같이 우리의 최근 입법경향에서 제기된 몇가지 과제를 입법론적인

관점에서 살펴보았다. 위에서 언급한 내용외에도 우리의 입법현실에서 과생되는 문제점은 다수 존재한다. 특히, 오늘날 입법이 정치적인 조정 내지 투쟁 등과 밀접하게 관련되면서 특정 사건이 발생하면 법률사항과 입법사실의 검토를 제대로 하지 않고 여론에 호응하여 바로 입법적인 대응으로 가는 상황도 문제가 되고 있다. 그 결과 입법자가 사회적·경제적 자기치유과정을 기다리기 전에 너무 성급하게 여론이라는 짧은 정치적 경향을 추종함으로써 졸속 입법 내지 실효성없는 법률이 양산되고 있다.

또한 우리 사회의 변화 속도가 매우 빠르게 진행되고 있고 그에 대해 시의 적절한 대처를 할 필요성이 높아지면서 관련되는 분야에서 법률의 제정·개정 등 입법수요가 폭주하고 있으나, 정치의 장에서 이를 신속하게 해결하지 못하여 입법공백상태가 지속되면서 법적 안정성을 저해하는 상황도 문제가 되고 있다. 또한 경제적인 규제개혁과 행정 간소화정책이 어느 정도 진행된 감도 없지는 않으나, 전체로서 보면 법제도와 법규범은 여전히 증가현상을 지속하고 있고 국민생활의 세부에 걸쳐 광범하게 규율하고 있다.

이러한 입법방식은 법규범이 본질적으로 가져야 할 모습과 다른 의미로서 일면적인 기능만을 강조하게 되고, 법규범의 정형화적 의미를 벗어나게 되는 역기능을 가게 되므로 법규범의 남용, 기만 또는 조작을 의미하게 된다. 이것은 문제를 해결하지 못할 뿐만 아니라, 문제의 해결에 도달하는 길을 방해하는 것이다.<sup>28)</sup> 일반적으로 “선진 입법”이라고 말할 수 있기 위해서는 수범자들에게 이해 가능해야 하고, 집행에 실용적이어야 하며, 비용을 절감하는 효과를 가져와야 한다.<sup>29)</sup> 이제 입법분야의 개선과 간소화를 통하여 전체적으로 보다 더 잘 개관할 수 있고, 보다 더 이해가능하며 수범자들에게 보다 더 친화적으로 구성되어야 할 것이다. 동시에 이를 통하여 높은 법적 안정성을 보장하고, 경제와 사회 분야의 담당자들에게 보다 더 많은 유연성을 부여하며, 국민들이 국가가 수행하는 행위에 대한 신뢰를 강화시키는 데 이바지하도록 하여야 한

28) Hans Günter Henneke, **Verfassungsänderungen zwischen Placebo-Effekten und tagespolitisch motivierten Einzelfallregelung**, ZG 1999, S.25ff.

29) Werner Bussmann, **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 1998, S.130 ; Christine Lange, **Gesetzesfolgenabschätzung auf der Ebene der Europäischen Union**, ZG 2001, S.270f.

다.<sup>30)</sup>

따라서 입법관계자간에서는 입법을 행하는 경우의 법적시점으로서 목적-수단적인 사고를 기본으로 하고 또한 입법정책과 입법기술의 문제에 구분하면서 입법내용이 사안이나 형식면에서 법률로 정하는데 상응하고 또한 그것이 기대되는 기능을 거두고 있는지 적절한 것이 되어있는지 법적적격성, 법적 정당성, 법적정합성 등의 측면에서 검토에 만전을 기해야 한다.

투고일 : 2011. 1. 10.	심사일 : 2011. 1. 24.	게재확정일 : 2011. 1. 27.
--------------------	--------------------	----------------------

30) Hermann Hill, **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1982, S.37.

## 참고문헌

### [국내문헌]

- 권영설, **법제도 선진화를 위한 헌법적 과제**, 공법연구 제39집1호, 2010.10.  
박균성, **입법의 질 제고에 관한 연구**, 토지공법연구 제43집1호, 2009.2.  
박영도, **입법학 입문**, 한국법제연구원 2009.  
\_\_\_\_\_, **기본법 입법모델연구**, 한국법제연구원 2006.  
\_\_\_\_\_, **의회유보·행정유보의 의미와 입법적 시사점**, 법제 2010.12.  
최대권, **민주, 법치, 선진화의 과제**, 한국공법학회 국제학술대회자료집, 2008.6.

### [외국문헌]

- Bogdandy, Armin von : **Gubernative Rechtssetzung**, Tübingen 2000.  
Bussmann, Werner : **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 1998, S.130ff.  
Classen, Claus Dieter : **Zur Anwendbarkeit des Vorbehalts des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie**, JZ 2003, S.693ff.  
Cottier, Thomas : **Die verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage**, 2.Aufl., Zürich 1991.  
Henneke, Hans Günter : **Verfassungsänderungen zwischen Placebo-Effekten und tagespolitisch motivierten Einzelfallregelung**, ZG 1999, S.25ff.  
Hill, Hermann : **Gesetzgebung in der Postindustriellen Gesellschaft**, ZG 1995, S.85ff.  
\_\_\_\_\_ : **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1982.  
Kettiger, Daniel : **Bessere Wege zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens**, in ; Ders.(Hrsg.),

- Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000, S.205ff.
- Lange, Christine : **Gesetzesfolgenabschätzung auf der Ebene der Europäischen Union**, ZG 2001, S.270ff.
- Müller, Georg : **Elemente einer Rechtssetzungslehre**, 2.Aufl., Zürich 2006.
- Noll, Peter : **Gesetzgebungslehre**, Reinbeck 1973.
- Öhlinger, Theo : **Das Gesetz als Instrument gesellschaftlicher Problemlösung und seine Alternativen. Skizzen zu einer Grundfragen der Gesetzgebungstheorie**, in ; Ders(Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis, Wien/New York 1982, S.17ff.
- Schmidt, Richard : **Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht**, Verwaltungs-Archiv, 2000, S.149ff.
- Schneider, Hans : **Gesetzgebung**, 2. Aufl., Heidelberg 1991.
- Schuppert, Grunnar Folke : **Gute Gesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre**, ZG Sonderheft 1993.
- Staupe, Jürgen : **Parlamentsvorbehalt und Delegationsbefugnis. Zur Wesentlichkeitstheorie und zur Reichweite legislativer Regelungskompetenz insbesondere im Schulrecht**, Berlin 1986.
- Wassermann, Rudolf : **Die moderne Gesetzessprache als Ausdruck politischer Kultur**, in ; Theo Öhlinger(Hrsg.), Recht und Sprache. Fritz Schönherr Gedächtnissymposium 1985, Wien 1986, S.38ff.

<국문요약>

## 최근의 입법 경향과 입법의 선진화를 위한 과제

박 영 도

국가의 정책을 성공적으로 추진하기 위한 모든 노력들은 실효적인 법규범을 필요로 한다. 현재 우리 사회에서는 다양한 개혁이 진행되면서 그동안 다수의 정책이 마련되어 입법이 행해졌을 뿐 아니라 각 분야의 법제도도 상당히 변모되었다. 그러나 법규범을 단순한 수단 내지 도구로 보려는 경향이 강해지면서 무엇이든지 법률로 규정하려는 상황이 빈번해지고 있고, 지금까지 법률로 규정되지 않았던 사항까지 규정되는 한편 규범성이 희박한 법률이나 필요성이 높지 않은 법률도 제정되고 있다. 이 연구는 최근 우리의 입법경향을 살펴보면서 입법의 양적·질적 개선을 위한 과제를 다시 한번 재음미하는 계기로 삼아 보려는 것이다.

첫째, 입법형식적 관점에서의 최근 우리 입법의 경향으로는 각종 기본법, 특별법, 진흥법 입법형식의 증대를 지적할 수 있다. 우리 법제상 현재 기본법은 53개, 각종 특별법은 100개, 진흥법은 42개 존재하고 있고, 국회에 계류중인 법률안도 다수 있다. 이들 법률은 일부 긍정적인 의미가 부여된다고 볼 수도 있으나, 입법방식에 있어서 규범의 실질적인 실효성 등의 면에서 여전히 본질적인 문제점이 지적되고 있다.

둘째, 입법내용적 관점에서의 최근 우리 입법의 경향으로는 법령의 규율밀도의 강화 현상, 사적 영역에서의 입법적 개입 증대 현상, 법문에서의 정서적 표현의 증가 현상 등을 지적할 수 있다. 우리 사회의 변화 속도가 매우 빠르게 진행되고 있고 그에 대해 시의적절한 대처를 할 필요성이 높아지면서 관련되는 분야에서 법률의 제정·개정 등 입법수요가 폭주하고 있으나, 법적적

격성, 법적정당성, 법적정합성 등의 측면에서 검토가 미흡한 실정에 있다.

전체적으로 경제적인 규제개혁과 행정 간소화정책은 어느 정도 진행되고 있으나, 법제도와 법규범은 여전히 증가현상을 지속하고 있고 국민생활의 세 부에 걸쳐 광범하게 규율하고 있다. 이 연구에서는 우리 입법이 입법분야의 개선과 간소화를 통하여 전체적으로 보다 더 잘 개관할 수 있고, 보다 더 이해가능하며 수범자들에게 보다 더 친화적으로 구성되어야 할 것이라는 점을 강조하고 있다.

주제어: 선진입법, 진흥법, 특별법, 기본법, 규제개혁, 입법론

<Abstract>

## **Recent legislative trends and challenges for the Better Law-making**

Park, Young-Do

A successful implementation of the national policy need to be Effective norms. In our society over the course of various reform policies have been established in the meantime, a number of legislation made as well as the legal system of each sector has been transformed significantly. However, a simple means of norm as a tool to view or have a tendency to be strong as required by law whatever the situation is becoming more frequent, until now had not been required by law to matters stipulated by law or the need to thin the other hand, average is not high resistance also enacted laws Being. This study aims at the recent legislative trends by looking at our legislation trend. Furthermore, this study want to see quantitative and quality improvement in our legislation.

First, in terms of legislative form in our trend of legislation, Basic Act, Special Measures Act, Promotion Act has increased significantly. In current, Basic Acts 53, 100 and various Special Measures Acts, there are 42 of the Promotion Acts and has a number of bills pending in National Assembly. These laws have a positive sense, given that some may view, but in terms of the actual effectiveness is still an Fundamental problems are pointed out.

Second, in terms of legislative contents in our trend of legislation, the strengthening density of legal provisions, increasing private sector involvement in the legislation, increasing emotional expression in legal terms can be pointed out. The rate of change in our society is progressing very quickly and timely to deal with it the need for much greater importance in the field of legislation relating. amendment to runaway demand for such legislation, but the legal competence and legal legitimacy, legal consistency review has been neglected.

Overall, economic regulatory reform policy and simplify administrative work in progress and extent, but the legal system and norms are still increasing and the phenomenon persists over the details of people's lives are governed broadly. In this study emphasize a better improvement and simplification of the legislation by reviewing the whole more and more understandable and more user friendly than people would have to be configured.

Key Words: Better Law-making, Promotion Act, Special Measures Act, Basic Act, Regulatory Reform, Theory of Legislation