

입법평가 연구 16-17-⑥

19대 국회 입법현황 및 향후 입법 방향성 분석 연구

차현숙 · 강현철



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 16-17-⑥

19대 국회 입법현황 및 향후 입법 방향성 분석 연구

차 현 숙 · 강 현 철

19대 국회 입법현황 및 향후 입법 방향성 분석 연구

Research on the Current Status of
Legislation and the Future Direction
Thereof at the 19th National Assembly

연구자 : 차현숙(연구위원)

Cha, Hyun-Sook

강현철(선임연구위원)

Kang, Hyun-Cheol

2016. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 19대 국회기간 동안 제출된 법안 17,822건 중에서 국회의원이 발의한 건수가 16,729건이며, 정부제출법안은 1,093건임. 17대 국회(7,489건), 18대 국회(13,913건)에 이어 발의되는 법률의 건수가 지속적으로 증가했음
- 19대 국회 기간 동안에 제출된 법안의 유형을 분석하고, 전문가의 의견을 조사·분석하여 봄으로써 2016년 5월 30일자로 개원한 제20대 국회의 입법수요 및 입법방향성을 예측하고자 하는 것을 연구의 목적으로 함

II. 주요 내용

- 19대 국회의 입법현황 분석(2016.5.29. 기준)
 - 19대 국회 발의 법률안의 양적 분석
 - 입법형태별 분석 : 제정법률안 및 일부개정법률안은 의원발의 법률안 비율이 90% 이상이며, 전부개정법률안은 의원발의 약 80%, 정부제출 약 20%로 정부발의가 전부개정법률안에서 상대적으로 높게 나타남
 - 통과법률안 분석 : 의원발의 법률안 약 14%, 정부제출 법률안 약 35%가 본회의를 통과하여 성안된 것으로 나타남

- 의원 선출형태별 분석 : 지역구의원 발의 법안은 전체 의원발의 법안의 81%, 비례대표의원 19%임. 의원 1인당 발의건수를 비교하면 지역구의원은 평균 46건이고 비례대표의원은 평균 53건으로 비례대표의원의 입법 활동이 더 활발한 것으로 조사됨
- 정당별 법안 발의건수 분석 : 새누리당 의원 1인 평균 38건, 더불어민주당 의원 1인 평균 63건, 국민의당 의원 1인 평균 60건, 정의당 의원 1인 평균 42건 등으로 야당의원들의 입법 활동이 상대적으로 활발했던 것으로 나타남

○ 19대 국회 발의 법률안의 질적 분석

- 법제처에서 활용하고 있는 기준을 적용하여 분야별로 법률안을 분석한 결과 공업·규격·계량 분야가 대안반영 포함 78%의 가결률을 보임. 공업소유권, 환경, 상업·무역·공업, 해운 등이 높은 비율을 보여서 이해관계 및 이념적 대립이 덜한 분야의 가결률이 높음을 확인할 수 있음
- 통과된 법률안을 대상으로 처리일수를 기준으로 분석한 결과 분배정책, 공공성·사회정의 관련 법안이 1년 이상 소요된 법률안으로 조사되었음
- 공청회 및 의견수렴이 많았던 법안을 쟁점법안으로 분류하여 그에 대한 처리현황을 분석한 결과, 289건의 쟁점입법 중에서 더불어민주당이 124건, 새누리당이 111건, 국민의당 10건, 정의당 4건, 무소속 1건 발의한 것으로 나타남
- 쟁점법안의 상임위원회 및 본회의 처리 현황을 살펴보면 상임위원회에서 처리한 쟁점법안은 172건이었으며, 쟁점법안이 많은 상임위원회일수록 처리기간이 길어지는 경향을 보였음

□ 20대 국회의 입법방향성 예측

○ 전문가조사 개요

- 20대 국회의 입법수요를 예측하기 위하여 입법관련 분야별 전문가를 대상으로 19대 국회의 입법 활동에 대한 평가, 20대 국회의 입법수요, 우회입법 등 입법관련 쟁점에 대한 의견 조사를 주요한 내용으로 조사함

○ 전문가조사 결과 19대 국회 입법 활동 관련 의견 분석

- 19대 국회의 입법 활동 중에서 기억에 남는 법안으로 전문가들은 「부정청탁 및 금품수수 금지법」을 16.3%로 응답함. 다음으로 「국회법」을 14.3%가 기억에 남는 법안으로 응답하였음
- 19대 국회의 입법성취 결과에 대해서는 60.8%가 부정적인 응답을 하였음

○ 전문가조사 결과 20대 국회 입법수요 예측 관련 의견 분석

- 전문가들은 20대 국회에서는 공공성, 분배, 재분배 관련 부분에 대해서 시급하고 중요하게 다루어야 할 분야로 응답하였음. 19대 국회의 현안이 20대에서도 유지될 것으로 예측 가능함
- 정당별 20대 국회 중점입법 추진법률안에 대한 중요도를 묻는 질문에 대해서 「근로기준법」, 「경력단절 여성 경제활동 촉진법」 등의 순으로 답변을 하여 19대와 유사한 기조가 나타날 것으로 보임

○ 우회입법 등 입법관련 쟁점에 대한 의견 분석

- 우회입법에 대하여는 전문가의 67.9%가 바람직하지 않다고 부정적인 응답을 하였음
- 우회입법의 근절을 위해서는 “정부의 노력이 필요하다(24.2%)”, “의원발의 법안에 대한 규제영향분석 강화 및 절차 강화(15.2%)” 등의 응답이 높게 나타남
- 의원입법시 정부의 의견을 듣는 절차를 제도화하는 방안에 대해서는 70.4%의 전문가가 긍정적인 응답을 하였음

Ⅲ. 기대 효과

□ 입법수요예측을 통한 입법지원 전문성 확보

- 19대 국회의 입법현황 분석 및 전문가 의견 조사·분석의 결과를 기반으로 20대 국회의 입법수요를 예측하고 입법지원 업무의 전문성 확보에 기여할 수 있을 것임

▶ 주제어 : 19대 국회, 20대 국회, 입법과정, 의원 발의 법안, 정부 제출 법안, 전문가 조사, 입법수요 예측

Abstract

I . Background and Purposes

- The number of Legislature-originated bills, out of 17,822 bills introduced during the term of the 19th National Assembly, was 16,729 bills, while the number of bills introduced by the Government was 1,093 bills. The number of newly introduced laws has been constantly increasing since the terms of 17th (7,489 bills) and 18th(13,913 bills) National Assembly.
- The purpose of this study is to predict future legislative demands in the 20th National Assembly that opened on May 30, 2016 and the orientation in legislation by analyzing different kinds of the bills introduced during the term of the 19th National Assembly and by surveying and analyzing opinions of experts.

II . Major Contents

- Analysis of Current Status of Legislation by the 19th National Assembly
 - Outcomes of quantitative analysis of bills Introduced to the 19th National Assembly

- Analysis of types of legislation: In the case of bills introduced for the enactment of new acts or for the partial amendment of existing acts, Legislature-originated bills were more than 90 percent of the bills introduced for such purposes, while, in the case of bills introduced for the whole amendment of existing acts, the ratio of Government-originated bills was approximately 20 percent, which was relatively higher than the ratio of afore-mentioned cases, and the ratio of Legislature-originated bills for the purpose was approximately 90 percent.
 - Analysis of passed bills: Approximately 14 percent of Legislature-originated bills and 35 percent of Government-originated bills were passed by the plenary session of the National Assembly to become legislation.
 - Analysis of bills by categories of assembly members: The analysis shows that the bills introduced by assembly members from local constituencies took 81 percent of the bills introduced by all assembly members, while 19 percent of the bills were introduced by proportional representatives, but the average number of bills introduced by an assembly member from a local constituency was 46 bills, while the average number of bills introduced by a proportional representative was 53 bills, indicating that proportional representatives conducted legislative activities more vigorously.
- Outcomes of qualitative analysis of bills introduced to the 19th National Assembly

- The analysis of introduced bills with respect to different sectors by applying the criteria used by the Ministry of Government Legislation shows that the ratio of passed bills, including alternative bills reflected therein, was 78 percent in the areas of industries, specifications, and measurements. The higher ratio of passed bills in regard to industrial ownership, environment, commerce, international trade, industry, marine transportation, etc. shows that the ratio of passed bills in the areas where there were less conflicts of interest and ideologies was higher.
- As a result of the analysis of passed bills according to the number of days taken for processing, it is found that at least one year took to legislate an act related to public concern or social justice.
- The outcomes of the analysis of the bills that have gone through more public hearings and proceedings for collecting opinions by classifying them as controversial bills show that 124 bills were introduced by The Minjoo Party of Korea, 111 bills by the Saenuri Party, 10 bills by the People Party, 4 bills by the Justice Party, and 1 bills by an independent assembly member, out of 289 controversial bills.
- Among the controversial bills handled by standing committees and the plenary session, the controversial bills handled by standing committees were 172 cases, indicating a tendency that a standing committee that had a greater number of controversial bills took more time to process bills.

□ Prediction of Orientation in Legislation by the 20th National Assembly

- Overview of the analysis of the questionnaire survey of experts
 - In order to predict legislative demands in the 20th National Assembly, an analysis has been conducted mainly on opinions from experts in various sectors involved in legislation with respect to controversial issues on legislation, including the evaluation of legislative activities of the 19th National Assembly, legislative demands in the 20th National Assembly, and so-called detour legislation.
- Analysis of opinions on legislative activities of the 19th National Assembly as a result of the questionnaire survey of experts
 - In response to questionnaires, 16.3 percent of experts answered that the most memorable bill, among legislative activities of the 19th National Assembly, was the Improper Solicitation and Graft Act, while 14.3 percent of experts answered that the most memorable bill was the National Assembly Act.
 - 60.8 percent of experts gave negative responses to the achievements of the 19th National Assembly.
- Analysis of opinions on predicted legislative demands in the 20th National Assembly as a result of the questionnaire survey of experts
 - Experts answered that issues related to public concern, distribution, and re-distribution are those that must be handled by the 20th

National Assembly urgently and seriously. It is predictable that the issues pending in the 19th National Assembly will remain as issues in the 20th National Assembly as well.

- In response to a question on the importance of major bills introduced by each political party in the 20th National Assembly, experts attached importance to the Labor Standards Act and the Act on Promotion of Economic Activities of Career-Interrupted Women, among others, indicating that the 20th National Assembly will take a position similar to that of the 19th National Assembly.
- Analysis of opinions on issues related to legislation, such as detour legislation
 - 67.9 percent of the experts responded negatively against detour legislation, answering that it is improper.
 - As to a question on measures to be taken to eradicate detour legislation, such responses as “the Government must make efforts (24.2 percent)” and “It is necessary to strengthen the analysis of the impact of regulation on bills introduced by assembly members and to tighten up the relevant procedure (15.2 percent)” took a higher ratio.
 - 70.5 percent of the experts gave positive responses to a scheme to establish a procedure for hearing the Government's opinion at the time a bill is introduced by the Legislature.

III. Expected Effects

Acquisition of Expertise for Assisting Legislation through Prediction of Legislative Demands

- This study is expected to contribute to the prediction of legislative demands of the 20th National Assembly and the acquisition of expertise for assistance in legislation with the outcomes of the analysis of the current status of legislation by the 9th National Assembly and the questionnaire survey and analysis of opinions of experts.

➤ **Key words :** 19th National Assembly, 20th National Assembly. legislative process, Legislature-originated bill, Government-originated bill, questionnaire survey of experts, prediction of legislative demands

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	17
1. 연구의 목적	17
2. 연구의 필요성	18
제 2 절 연구의 범위와 방법, 내용	19
1. 연구의 범위	19
2. 연구의 방법	19
제 2 장 19대 국회 입법현황 분석	25
제 1 절 19대 국회 입법현황 양적 분석	28
1. 법안발의 통계 분석	28
2. 제·개정 등 입법형태별 분석	32
3. 통과법률안 대상 제안자별 분석	33
4. 정당별·의원 선수별 분석	36
5. 지역구·비례대표 발의 법률안 비교 분석	41
6. 정당별 법안 발의 비율 분석	43
7. 상임위별 법안 처리현황 분석	50
8. 발의자수별·상임위별 입법현황 분석	53

9. 처리일수별 · 정당별 법안 발의 현황 분석	58
제 2 절 19대 국회 입법현황 정성 분석	61
1. 44개 분야별 법률안 처리현황 분석	62
2. 통과법률안 대상 9개 정책유형별 분석	71
3. 통과법률안 대상 처리일수별 분석	79
4. 통과법률안 대상 개정조항 숫자별 분석	82
5. 우회입법에 대한 입법정책적 전망	88
6. 쟁점입법에 대한 처리현황 분석	92
제 3 장 20대 국회 입법수요 도출	119
제 1 절 전문가 심층 조사(Indepth Interview)	119
1. 조사 개요	119
2. 조사결과 분석	121
제 2 절 20대 국회 입법수요 도출 및 입법방향 제시	169
1. 전문가 심층 조사 결과를 기반으로 한 입법방향 도출	170
2. 20대 국회에서 적극적으로 추진될 것으로 예상되는 입법의 내용	175
제 4 장 결 론	179
제 1 절 19대 국회의 입법현황 분석	179
1. 19대 국회 입법통계 분석	179
2. 19대 국회 통과 법률의 특성 분석	181
제 2 절 전문가 심층 조사 결과 분석	183
1. 19대 국회 현황분석 기반 전문가 심층 조사 결과	183

2. 전문가 심층 조사 기반 20대 국회 입법추진 전망	185
참 고 문 헌	187
부록 설문지 : 20대 국회 입법수요 전문가 조사	191

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

1. 연구의 목적

역대 국회의 입법현황을 살펴보면, 16대 국회의 경우 2,507건 제출에 944건이 가결(38%)되었으며, 17대 국회의 경우 7,489건이 제출되어 1,913건이 가결(26%)되었고, 18대 국회의 경우 13,913건이 제출되어 2,353건이 가결(17%)된 바 있다. 19대 국회의 경우 17,668건이 제출되어 7414건(42%)이 가결되었다. 의원입법을 중심으로 살펴보면 18대 국회에 처음으로 의원 입법발의건수가 1만 건을 돌파한 이후 19대에는 16,729건으로 양적 급성장을 하였다.

입법의 양적 팽창의 이면에는 여러 가지 문제점이 내포되어 있다. 현대 행정국가화 현상으로 인한 입법권의 취약화 뿐만 아니라 잦은 정쟁으로 동물국회, 식물국회¹⁾라는 비판을 받으면서 의회 스스로의 권능저하를 초래하였고, 입법 활동에서는 부실입법, 단순 실적 쌓기 입법, 행정부의 입법 통로가 되어 주는 우회입법 등 표면적인 문제뿐만 아니라 실질적으로 국민들의 입법수요를 능동적이고 효율적으로 반영하였는가의 문제도 있다.

이 연구에서는 이러한 입법부가 처한 제도적·구조적·현실적 한계에도 불구하고 입법부의 고유 기능인 입법 활동에서 본연의 기능을 회복하고 강화하기 위해서 19대 국회의 입법경향성을 분석한 후 20대 국회의 당면한 입법수요가 무엇인지, 입법방향은 어떠해야 하는지를 파악하여 이

1) 경향신문, 2016년 9월 5일자, “박지원 ‘정기국회 식물국회 우려…과거 국회선진화법 찬성한 박 대통령 자업자득’”, (2016. 10. 1. 검색) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201609050913001&code=910402

를 입법 과정에 적극 반영할 수 있는 방안을 제안하는 것을 연구의 목적으로 한다.

2. 연구의 필요성

의회의 입법 활동이 한 사회와 국가의 제도적 틀과 운영 기준이 되는 법률을 만드는 것이라고 볼 때, 의회입법은 그 사회성원 모두에게 영향력을 미치는 것으로서 그 중요성은 이루 말할 수 없이 크다. 그러나 그 중요성에 비하여 입법과정 및 법안 성안 후 그에 대한 평가에서 국민 모두의 충분한 의견을 수렴하고 반영하였는지는 의문이다. 또한 불요불급한 입법은 없었는지, 적시에 시의적절한 입법이 이루어지고 있는 지는 항상 염두에 두어야 할 과제이다.

입법 활동이 합리적이고 효율적으로 이루어지고, 나아가 국가와 사회의 바람직한 발전을 이끌고 보장하고자 하는 본연의 기능을 잘 수행하기 위해서는 입법 활동을 위한 준비와 계획이 필요하다. 그러나 현대행정국가에서 나타나는 복잡성·전문성·다양성 등의 특성으로 인하여 의회본연의 기능인 입법에서 의회통제가 느슨해지고 심지어 의회의 통제를 벗어나기까지 하여 대의민주주의가 손상되고 있다는 본질적 문제가 제기되고 있다.

이 연구는 대의민주주의의 안정된 발전과 미래 비전을 위해 국민의 입법수요와 시대정신에 부합하는 입법 활동을 지원하기 위한 기초자료를 제공하는데 연구의 필요성이 있다. 이를 위해 19대 국회의 입법현황을 다양한 방법과 형태로 분석하고 문헌연구와 전문가 심층조사를 통하여 20대 입법수요를 예측함과 동시에 중장기적으로 필요한 입법방향을 도출하여 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법, 내용

1. 연구의 범위

이 연구에서는 20대 국회의 입법 활동 관련 방향성 및 수요 제시를 위한 기초자료를 확보하기 위하여 19대 국회 입법현황 분석 및 전문가 심층 조사를 연구범위로 하고 있다. 연구의 특성상 일차적으로 기존의 완성된 연구문헌이나 자료를 취합·분석·정리하여 정보화하였다.²⁾

구체적으로는 먼저 19대국회(2012~2016)년을 주로 시간적 범위로 뒤 분석하였으나, 추이를 파악하거나 시계열적 분석이 필요한 경우, 이전 자료도 참고하였다.

또한 20대 국회 이후의 입법수요 및 방향성 도출을 위한 전문가 조사는 8개 분야(통일외교안보, 정치, 사회, 경제, 환경, 행정일반, 사법, 교육)로 나누어 분야별 전문가 총 56명을 선정하여 전문가 심층 조사를 수행하였다.

2. 연구의 방법

(1) 연구 방법

이 연구는 크게 입법자료 분석, 문헌연구, 전문가 인터뷰 등 세 가지 방법을 활용한다. 첫째, 입법자료 분석이다. 19대 국회를 중심으로 국회의 안정보시스템의 자료를 활용하여 이 연구목적에 맞게 자료를 DB화하여 정리·분석하였다. 둘째, 문헌연구이다. 입법 활동과 관련된 국내외 문헌 연구 등을 통하여 입법 활동의 개선점을 도출하고 20대 국회에 요구되는 입법수요 및 입법방향을 모색하였다. 특히 한국사회 현실 진단과 미래학

2) 본 연구에서 분석에 필요한 기초 데이터는 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)의 의안통계와 법률안 내용 등을 중심으로 수집처리 되었다.

자들의 사회발전 예측, 통일을 앞둔 한국의 특수한 상황 등을 반영하여 전문가 조사 설문지를 설계하고 입법수요 도출에 필요한 기초자료를 도출하고, 분석하였다. 셋째, 전문가 심층인터뷰이다. 입법 관련 분야별 대표적인 전문가를 선정하여 20대 국회의 입법수요를 도출하기 위한 심층 인터뷰를 진행하였다.

이 연구는 양적으로 급속하게 팽창하고 있는 의원입법의 현상을 분석하기 위해 우선 19대 국회의 입법현황을 여러 가지 차원으로 분석하기 위한 기초자료를 수집하여 DB화하고 분석하였다. 기존연구의 발의자별, 상임위별, 정당별 입법발의 현황과 가결율을 분석하는 일차적 분석을 넘어 법제처에서 분류기준으로 제공하는 44개 분야별, 9가지 정책유형별, 법안처리일수별, 발의자수별, 제·개정 규모별, 의원선수별, 지역구/비례대표별 등 심층적인 분석을 수행하여 의원입법과 정부입법, 여당과 야당, 지역구와 비례대표, 의원선수별 등으로 인한 가결율의 차이, 정책유형 분포 등을 비교함으로써 입법의 양적·질적 차이 분석을 시도하였다.

법제처³⁾에서 제공하는 법률의 분류는 다음과 같다.

<표 1-1> 법제처 기준 법률의 분류

헌법, 국회, 선거·정당, 행정일반, 국가공무원, 법원, 법무, 민사법, 형사법, 지방제도, 경찰, 민방위·소방, 군사, 병무, 국가보훈, 교육·학술, 문화·공보, 과학기술, 재정·경제일반, 내국세, 관세, 담배인삼, 통화·국채금융, 농업, 축산, 산림, 수산, 상업·무역·공업, 공업·규격·계량, 공업소유권, 에너지이용·광업, 전기·가스, 국토·개발도시, 주택·건축·도로, 수자원·토지·건설, 보건·의사, 약사, 사회복지, 환경, 노동, 육운·항공·관광, 해운, 정보통신, 외무 등 44개 분야 법제처 분류방식을 준용함

3) 법제처, 국가법령정보센터 홈페이지, 법분야별 분류 참조

또한 이 연구에서는 정책유형을 9가지로 분류하였는데, 이는 Lowi, Frohock, Ripley & Franklin 등 여러 학자의 분류방법을 원용하여 재분류⁴⁾한 것이다. 9가지 정책유형은 다음과 같다.

<표 1-2> 9가지 정책유형

- | |
|--|
| <p>① 공공성·윤리정책 : 경제민주화, 토지공개념 등 사유제 제한, 불로소득 환수, 사회적 의인 존중 제도, 협동조합 등 공동체 강화 제도, 사회윤리, 도덕성 함양 제도, 공직부패, 공직기강</p> <p>② 분배정책 : 보조금, 수출, 중소기업 등 각종지원정책, 일반조세, 임금, 금리정책, 보훈, 사회간접자본건설, 모든 국민대상의 사회복지정책</p> <p>③ 재분배정책 : 소득이전정책, 사회경제적 약자를 위한 사회보장제도, 누진조세</p> <p>④ 경쟁적 규제정책 : 자격, 인허가 제도, 가격정책, 공정거래 규제</p> <p>⑤ 보호적 규제정책 : 노동자, 소비자, 여성, 장애인, 아동보호, 환경보호 등 보호정책</p> <p>⑥ 기구·구성 정책: 행정수행에 필요한 운영규칙에 고나한 정책으로 정부기구의 조정과 관련된 정책</p> <p>⑦ 이념정책 : 통일, 외교, 안보 등 정당, 정치집단간 이데올로기 대립을 유발하는 정책</p> <p>⑧ 체제 및 질서유지정책 : 체제 및 사회질서유지 관련 법제도, 헌법, 형사법, 국가보안법, 집회시위법 등, 범죄처벌규정</p> <p>⑨ 기타 : 상기 분류에 해당하지 않는 재산, 가족관계 등 기타 유형</p> |
|--|

다음으로 19대 국회 법률안의 입법형태와 입법내용을 분석하였다. 입법형태란 법률안의 형태가 제정, 일부개정, 전부개정, 폐지 등 어느 유형인지를 말한다. 입법내용은 법률안의 내용이 어느 유형에 속하는가를 분류한 것이다. 실질적·기능적 측면에서 분류하고 있는 법제처의 44가지 분류방식과 정책유형별로 9가지 분류를 기준으로 하여 분석하였다. 이를 통

4) 권기현·최병선(2004), 공공정책의 품질 향상 방안에 관한 연구, 한국정책학회, pp. 31-32.

하여 정부와 의원, 정당별 법률안이 어느 분야에 중점이 두어져 있는지를 알 수 있다. 이 분석결과는 전문가 인터뷰 결과와 연계하여 향후 입법수요 도출에 활용하였다.

또한 법안처리 기간을 분석하여 의원입법과 정부입법의 차이를 파악하였고, 정책유형별 처리기간을 분석하였다. 한편, 발의자수별 처리기간 및 가결율을 분석하여 처리기간과 발의자 수의 상관관계를 파악하였다.

다음으로 행정부가 입법의 편의를 위해 이용하는 방식인 우회입법을 분석하기 위하여 법률안 개정 조항 수와 국회법제실 경유 여부 등을 분석하여 우회입법을 추정하기로 한다.⁵⁾ 이어서 쟁점입법에 대해서는 처리과정, 처리기간, 주요내용 등을 심층 분석하여 입법의 효율성을 제고할 방안을 모색하였다. 본 연구 수행방법 및 연구모형을 그림으로 표시하면 아래와 같다.

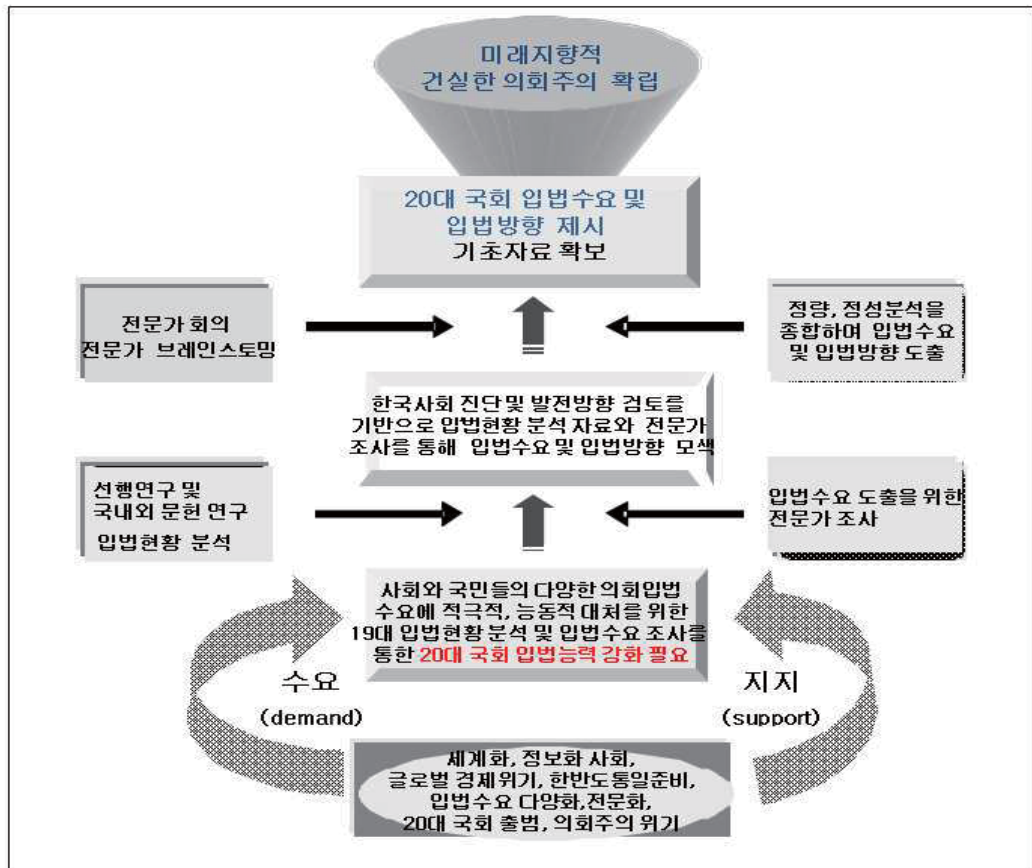
<그림 1-1> 연구수행 방법

입법자료분석	문헌연구	전문가 심층 인터뷰
		

5) 현실적으로 우회입법을 분별하는 것이 어렵기 때문에 본 연구에서는 우회입법을 추정하는 것에 그친다. 행정부가 제출하는 법안들은 자체적으로 유관부처 검토, 비용추계 등을 하기 때문에 이를 착안하여 국회법제실 및 국회예산정책처를 경유한 법률안은 일단 우회입법에서 제외하고, 개정안의 형태가 단순자구 수정인 경우에도 우회입법이 아니라고 간주하고자 한다.

(2) 연구모형도

<그림 1-2> 연구모형도



위와 같은 분석모형을 통하여 19대 입법현황을 분석·정리하였으며, 이를 토대로 20대 국회의 입법방향과 입법수요를 도출하기 위하여 전문가 조사를 실시하였다. 전문가 조사는 입법관련 기관인 국회의원실, 주요정당 전문위원실, 국회사무처 법제실, 국회예산정책처, 국회입법조사처 등을 대상으로 8개 분야(통일외교안보, 정치, 사회, 경제, 환경, 행정일반, 사법, 교육) 전문가 56명을 심층 조사하였다. 이와 같은 조사를 기반으로 하여 비교·분석하여 결과를 도출하여 제시하고자 한다.

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

이 연구에서는 기존의 국회입법현황 분석 연구들이 양적분석에 치우쳐 있다는 한계를 극복하기 위하여 질적 분석을 동시에 수행하고자 한다. 우선 19대 국회 입법현황에 대한 양적 분석으로 소속정당별, 당선횟수별, 선출형태별(지역구와 비례대표), 제안자별, 입법 형태별(제정, 개정 등) 등으로 발의 및 처리현황을 계량적으로 분석하고, 정책유형별, 입법분야별, 개정조항 개수별 법률안의 질적 분석을 행한다. 이러한 결과를 제3장의 전문가 인터뷰 결과와 비교·분석하여 결론을 제시하고자 한다.

이러한 연구진행을 위하여 먼저 입법과정을 간단하게 살펴본다. 이 연구에 있어서 가장 기본적인 전제가 되는 우리나라의 입법과정에 대해서 간단하게 살펴본다. 정부입법절차와 국회내 법률안 심의절차를 살펴봄으로써 19대 국회의 입법현황 및 20대 국회의 입법방향성을 도출하는데 참고하고자 한다.

<그림 2-1> 정부입법절차⁶⁾



6) 법제처, 정부입법지원센터, 정부입법제도 소개, 정부입법지원센터 홈페이지, <http://www.lawmaking.go.kr/lmGde/govLm#guide01>(2016. 10. 1. 검색)

우리 헌법 제52조는 국회의원과 정부가 법률안을 제출할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 정부는 위의 <그림 2-1>과 같은 절차에 따라 정부입법을 진행하고 있다.

정부입법절차의 주요한 내용을 살펴보면, 입법계획을 수립하고 다양한 자료 및 정책적 필요를 참고하여 법령안을 입안하고, 주관기관의 법령안 입안에 따라 관계기관과의 협의를 진행한다. 필요한 경우 당정협의를 통하여 국회에서의 원활한 입법추진이 이루어지도록 하기도 한다. 다음으로 입법예고를 거치게 되는데 입법예고는 국민의 권리·의무 또는 일상생활과 밀접한 관련이 있는 법령 등을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에 법령안의 내용을 국민에게 미리 예고하여 국민의 다양한 의견을 수렴하여 입법에 반영함으로써 입법과정에 대한 국민의 참여 기회를 확대하고 입법내용의 민주화를 도모하며 법령의 실효성을 높여 국가정책을 효율적으로 수행하고자 하는 제도이다. 이후에 규제심사, 법제처심사를 거쳐 차관회의 및 국무회의의 심의를 거친 후 대통령 재가 및 부서를 받아 국회에 제출하게 된다.⁷⁾

법률안이 국회에 제출된 이후에는 심의를 거치게 된다. 국회의원발의 법률안 또는 정부제출법률안이 발의되면 본회의에 보고한 후에 법률안을 소관상임위원회에 회부한다. 구체적으로는 ① 입법예고, ② 법률안 상정, ③ 제안자의 취지 설명, ④ 전문위원 검토보고, ⑤ 대체토론, ⑥ 공청회·청문회 실시, ⑦ 소위원회 심사 및 보고, ⑧ 축조심사, ⑨ 찬반토론, ⑩ 표결의 순서로 심사가 진행된다. 소관 상임위원회의 심사가 끝난 법률안은 법제사법위원회로 회부되어 체계·자구심사를 거쳐 본회의 표결을 거쳐 정부로 이송되어 법률로서 공포되는 절차를 거치게 된다. 국회에서의 일반적인 심의절차를 살펴보면 다음 그림과 같다.

7) 법제처, 정부입법지원센터, 정부입법제도 소개, 정부입법지원센터 홈페이지, <http://www.lawmaking.go.kr/lmGde/govLm#guide01>(2016. 10. 1. 검색)

<그림 2-2> 의안의 일반적인 심의절차⁸⁾



위의 <그림 2-2>와 같은 절차를 거쳐서 법률안이 성안되어 공포되고 있다. 아래에서는 이러한 입법절차를 거쳐 제·개정되는 법률안에 대하여 19대 국회의 현황을 분석하여 제시한다.

8) 국회 의안정보시스템, 의안의 일반적 심의 절차, http://likms.assembly.go.kr/bill/info/Summary.do?tabMenuType=billInfo_3(2016. 10. 1. 검색)

제 1 절 19대 국회 입법현황 양적 분석

1. 법안발의 통계 분석

지난 제19대 국회는 초선의원의 비율이 49.3%로 절반의 국회의원이 교체되면서 새로운 국회에 대한 기대감으로 출발하였지만⁹⁾, 초기부터 소위 말하는 국회선진화법 부작용 논란에 휩싸여 식물국회라는 비난 속에 19대 국회회기 내내 중요쟁점법안을 둘러싸고는 여·야간 대립과 교착상태를 면치 못하였다. 특히 19대 후반 정부의 노동개혁법안 추진을 둘러싸고는 여·야간 대립은 더욱 고조되어 식물국회라는 말을 듣게 되었다. 결과적으로 역대 최악의 국회라는 평가를 받았다. 19대 국회에서 의원발의 법률안은 16,729건으로 16대 국회 의원발의 법률안 1,912건의 9배에 이르며, 정부제출 법률안 1,093건의 15배에 달하여, 정부제출 법률안은 1,000 여개에서 일정한 수준을 유지하고 있음에 반하여 의원발의 법률안이 기하급수적으로 증가한 것을 알 수 있다. 이처럼 양적으로만 본다면 의회가 입법을 주도하고 있다고 볼 수 있지만 실질적으로는 그러하지 않다는 것이 문제다. 즉, 양적인 팽창만큼 국회가 진정 국민이 원하고 국민에게 필요한 법률안을 전문성과 충분한 검토과정을 거쳐서 발의 하였는가 하는 것과 “입법의 효율성 또는 생산성”¹⁰⁾이라고 할 수 있는 법률안 통과율을

9) 초선의원 비율로 보는 역대 현역의원 교체비율은 다음과 같다. 16대 40.7%, 17대 62.5%, 18대 44.8%, 19대 49.3%, 20대 48.6% 등으로 정치권에 대한 불신을 알 수 있게 하는 지가결율이다. 초선의원 비율은 대한민국헌정회 홈페이지(<http://www.rokps.or.kr/dataroom>) 및 국회홈페이지(<http://www.assembly.go.kr/assm/memact/congressman>)에서 검색하였다.

10) 입법의 효율성 또는 생산성은 법안 통과율로 측정하거나 제안건수 대비 통과율, 처리기간 등으로 측정한다. 또한 입법갈등이 심각한 경우도 효율성이 낮은 것으로 평가하는 경우도 있다(이한수, “제19대 국회평가 : 국회선진화법과 입법 활동, 의정연구 제20권 제2호, 2014). 이 연구에서는 통과율, 제안건수 대비 통과율, 처리기간 등을 고려한 분석을 한다.

고려하면 의원발의 법률안의 질적 강화를 위한 제도개선이 필요하다는 논의가 제기될 수 있다.¹¹⁾

<표 2-1> 역대 국회 입법 현황

구분 대수	총 계			정부제출			의원발의				
	제출 (A)	가결 (B)	가결 비율	제출	가결	가결 비율	제출 (C)	C/A	가결 (D)	D/B	가결 비율 (D/C)
제 헌	248	148	60%	143	97	68%	105	42%	51	34%	49%
제2대	420	215	51%	218	135	62%	202	48%	80	37%	40%
제3대	410	154	38%	239	83	35%	171	42%	71	46%	42%
제4대	322	75	23%	202	44	22%	120	37%	31	41%	26%
제5대	298	64	21%	159	39	25%	139	47%	25	39%	18%
최고회의	1,162	1,015	87%	608	501	82%	554	48%	514	51%	93%
제6대	658	332	50%	242	154	64%	416	63%	178	54%	43%
제7대	535	357	68%	291	234	80%	244	46%	123	34%	50%
제8대	138	39	28%	95	33	35%	43	31%	6	15%	14%
제9대	633	544	86%	479	460	96%	154	24%	84	15%	55%
제10대	129	101	78%	124	98	79%	5	4%	3	3%	60%
입법회의	189	189	100%	156	156	100%	33	17%	33	17%	100%
제11대	491	341	69%	287	257	90%	204	42%	84	25%	41%

11) 국회법제연구회(회장 정재룡)는 2015.12.16. 국회 입법조사처 대회의실에서 “의원입법의 발의 전 절차적 제도도입과 입법실무의 개선”이라는 주제로 세미나를 개최하였다. 정극원, “의원입법 부실화의 원인과 내실화 방안”, 세계헌법연구 제18권 제2호, 2012.8. 박영도, “의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안”, 공법연구 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006. 2. 전학선, “입법절차에서 효율성 제고를 위한 방안”, 세계헌법연구 제14권 3호, 2008. 12., 입법부와 행정부의 협의 부재로 인한 의원입법의 문제점과 개선 방안”, 공법연구 제36집3호, 한국공법학회, 2009. 2. 등

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

구분 대수	총 계			정부제출			의원발의				
	제출 (A)	가결 (B)	가결 비율	제출	가결	가결 비율	제출 (C)	C/A	가결 (D)	D/B	가결 비율 (D/C)
제12대	379	222	59%	168	156	93%	211	56%	66	30%	31%
제13대	938	492	52%	368	321	87%	570	61%	171	35%	30%
제14대	902	656	73%	581	537	92%	321	36%	119	19%	37%
제15대	1,951	1,120	57%	807	659	82%	1,144	59%	461	41%	40%
제16대	2,507	945	38%	595	431	72%	1,912	76%	514	54%	27%
제17대	7,489	3,773	50%	1,102	880	80%	6,387	85%	2,839	75%	44%
제18대	13,913	6,178	44%	1,693	1,288	76%	12,220	88%	4,890	79%	40%
제19대	17,822	7,429	42%	1,093	803	73%	16,729	94%	6,626	89%	40%
소계	51,534	24,389	55.9%	9,650	7,366	71.1%	41,884	49.8%	16,909	39.6%	43.8%

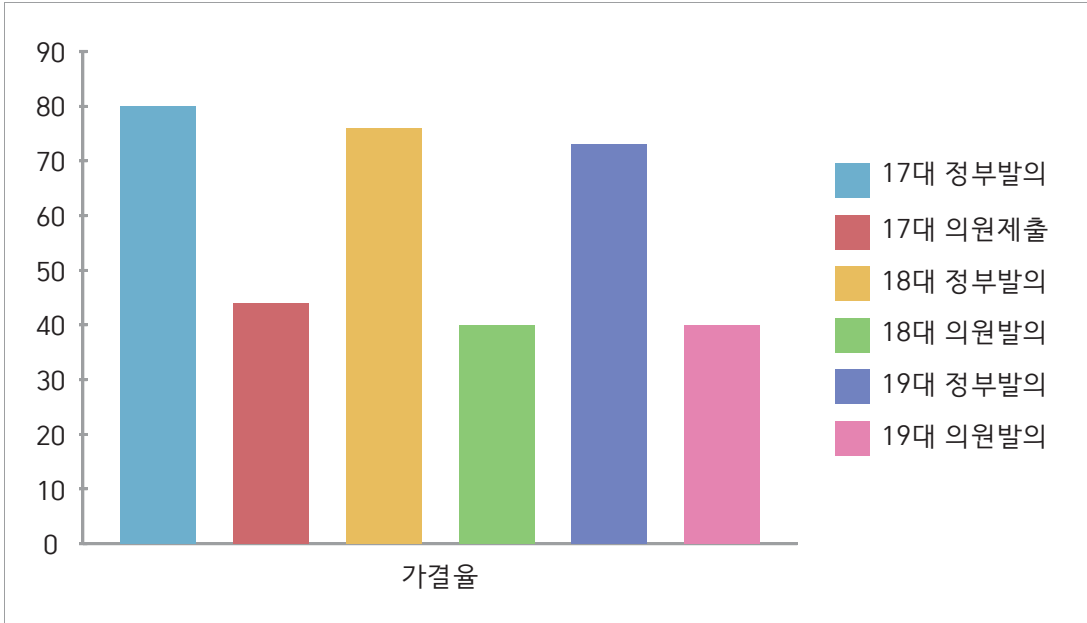
출처 : 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/stat>)에서 데이터 가공

<표 2-1>¹²⁾에서는 대안반영까지 포함된 ‘가결율’(법률반영률)¹³⁾을 보여 주는데, 19대 국회는 17대, 18대와 비교하여 정부입법의 경우 가결율은 80% → 76% → 73%로 낮아졌고, 의원입법의 경우는 44% → 40% → 40%의 변화를 보였다. 소폭이지만 낮아지고 있음을 확인할 수 있다. 이와 같은 변화를 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

12) 여기서 가결은 원안가결, 수정가결, 대안반영 처리 등을 포함한 개념이다.

13) 법률안 가결이란 본회의에서 가결된 법률안을 의미하는데 이에겐 원안가결과 수정가결이 있다. 통상 넓은 의미로 가결율을 계산할 때는 대안반영으로 본회의에 회부되지 않은 법률안까지 포함하여 계산하기도 한다. 그러나 이 경우는 엄밀하게 표현하자면 본회의에서 ‘가결된 것’이 아니라 대안법률을 통해 최종적으로 법률에 반영된 것으로 ‘법률반영률’을 의미한다고 보아야 할 것이다.

<그림 2-3> 17대~19대 국회의 의안별 가결율



<표 2-2>는 가결율을 세분화하여 원안가결, 수정가결, 대안가결로 나누어 분석한 것이다. 원안가결과 수정가결만 반영한 본래 의미의 ‘가결율’로 분석하였을 때도 의원입법의 가결율은 마찬가지로 저조한 성적을 보인다. 17대, 18대와 비교한 19대 국회법률 통과 현황은 정부입법의 경우 가결율은 51.1% → 40.8% → 34.7%로 낮아졌고, 의원입법의 경우는 21.1% → 13.6% → 14.2%의 변화를 보였다. 정부입법의 법안반영률은 70%대의 높은 수준을 유지하고 있지만 의원입법의 법안반영률은 40%에 머물고 있으며, 법안 통과율에서는 정부제출 법률안과 의원발의 법률안은 3배 이상의 차이를 보이고 있다. 뿐만 아니라 의원입법 가운데 상당수는 행정부가 제안하여 의원의 이름만 빌려 발의한 ‘우회입법’이라는 비판까지 감안한다면 순수한 의원입법의 가결율은 더욱 낮게 되는 것이다. 이러한 상황을 고려할 때 여전히 입법의 주도권은 의회가 아니라 정부가 갖고 있다는 주장이 아직도 타당한 것이다. 이처럼 정부제출 법률안의 통과

가능성이 의원입법보다 높다는 실증연구도 있다.¹⁴⁾

<표 2-2> 19대 국회 법률안의 처리결과

구 분	원 안 가 결	수 정 가 결	대 안 반 영	폐 기	철 회	부 결	계	pearson x ²
의원 발의	1646	768	4238	9903	172	2	16729	884.977 (p=0.000)
	9.8%	4.6%	25.3%	59.2%	1.0%	.0%	1000%	
정부 제출	129	250	425	288	0	1	1093	
	11.8%	22.9%	38.9%	26.3%	.0%	.1%	1000%	
계	1775	1018	4663	10191	172	3	17822	
	10.0%	5.7%	26.2%	57.2%	1.0%	.0%	1000%	

여기에서의 의원발의 법률안의 수는 의원발의, 위원장 대안(의원발의 대안+정부제출 대안) 및 위원회 안이 포함된 것이다.

2. 제 · 개정 등 입법형태별 분석¹⁵⁾

다음으로 19대 국회 법률안의 입법형태별 분류를 보면 <표 2-3>과 같다. 제정 법률안과 일부개정법률안에서는 의원발의(94.9%, 93.9%)가 정부발의(5.1%, 6.1%)보다 압도적으로 높게 나타난 반면, 전부개정안에서는 의원발의(79.6%)와 정부발의(20.4%)의 차이가 상대적으로 줄어든 것을 알 수 있다. 이러한 현상은 국회의원의 경우 정부 관료에 비하여 소수자 보호나 사회적 약자 지원, 복지수요 반영, 사회적으로 중요한 입법이슈를 주도하는 등 정치적 역할의 우월성과 입법과정의 독자성이나 입법의제 형성의 혁신

14) 김준석(2012), “입법시간과 입법결과의 경쟁위험 분석(Competing Risks Analysis)”, 한국정치연구 제2집 제3호.

15) 입법형태란 입법안 유형을 제정, 전부개정, 일부개정, 폐지 법률안 등으로 구분한다.

성 등에서 관료적인 정부보다 의원이 앞서기 때문인 것으로 보인다.¹⁶⁾

<표 2-3> 19대 국회 법률안의 입법형태

구분	제정	일부개정	전부개정	폐지	계	pearson x ²
의원	1,001	15,623	86	19	16,729	48.994 (p=0.000)
발의	94.9%	93.9%	79.6%	79.2%	93.9%	
정부	54	1,012	22	5	1,093	
제출	5.1%	6.1%	20.4%	20.8%	6.1%	
계	1,055	16,635	108	24	17,822	
	100%	100%	100%	100%	100.0%	

3. 통과법률안 대상 제안자별 분석

법안발의건수를 분석하면 의원입법이 정부제출법안에 비하여 15배나 많지만 발의된 법안이 최종적으로 법률로 성립되었는가를 알아보면 이는 또 다른 문제이다.

발의안과 통과법률은 여러 차원에서 다른 의미를 갖는다. 발의안은 단지 입법수요가 있다는 것을 확인시켜준다고 할 수 있다. 그러나 입법수요의 존재와 입법수요의 크기나 강도¹⁷⁾가 어떠한가는 별개의 문제이다. 이와 관련해서 통과된 법률안은 입법수요의 크기와 강도, 입법과정에서 발의자와 이해관계 집단의 영향력, 입법기술 등이 상당하였다는 것을 의미한다. 통과법률과 발의법률을 비교함으로써 입법수요와 입법영향력의 관

16) 정극원(2012), “의원입법 부실화의 원인과 내실화 방안”, 세계헌법연구 제18권 제2호.

17) 입법수요의 크기란 해당 법률을 요구하는 집단, 계층, 지역 등의 범위가 얼마나 크나 라는 것이고, 입법수요의 강도는 해당법률을 요구하는 정도가 얼마나 강력하고 견고하 나라는 것이다.

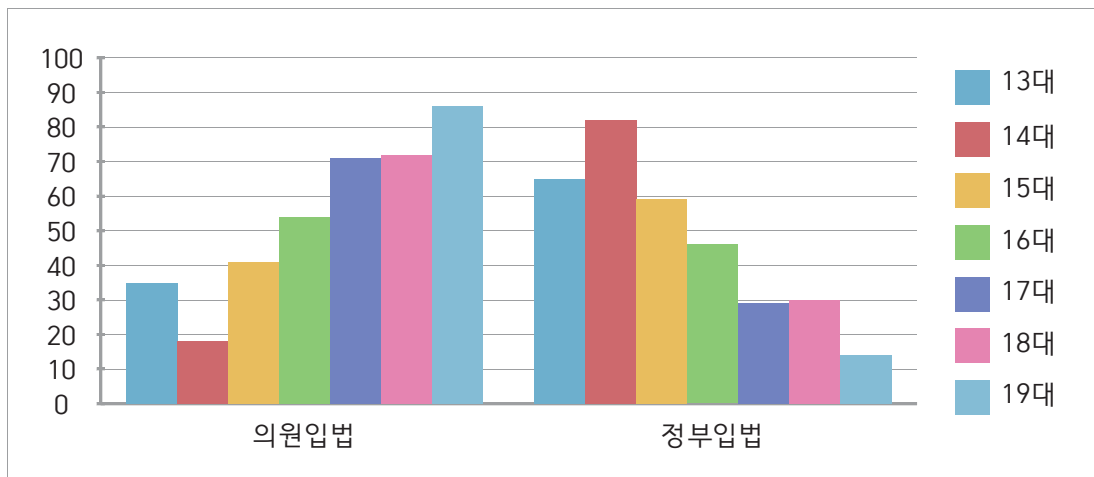
계 및 입법기술 등에 대하여 추정해 볼 수 있다.

발의된 법률안이 국회본회의를 통과하기 위해서는 앞서 살펴보았던 많은 절차를 거쳐야 하며 더 나아가 이해관계자들 간의 이해조정 및 합의가 필요하다. 이 과정에서 실질적인 입법영향력이 나타난다고 할 수 있다. 19대 국회에서 통과된 법률안을 발의자별로 분석하여 보면 <표 2-4>, <표 2-5>, <표 2-6>와 같다.

<표 2-4> 국회통과 법률 중 의원입법과 정부입법의 비율

구 분	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대
의원 입법	171	119	461	516	1,350	1,663	2,414
	35%	18%	41%	54%	71%	72%	86%
정부 입법	321	537	659	432	563	690	379
	65%	82%	59%	46%	29%	30%	14%
계	492	656	1,120	948	1,913	2,323	2,793
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

<그림 2-4> 13대~19대 국회 통과법률의 비율



우선 <표 2-4>에서 통과법률 중 의원입법과 정부입법을 비교해 보았다. 15대 국회까지는 전체 통과법률 중 정부입법의 비중이 컸으나, 16대 국회 이후부터는 의원입법의 비중이 앞서기 시작하여 19대 국회에서는 의원입법의 비중이 압도적이 되었다.

<그림 2-4>에서 확인할 수 있듯이 의원발의 법률안이 급격히 증가하였던 17대 국회부터 의원입법의 통과비중도 70%대로 급상승한 반면, 이와 반대로 17대 국회부터 정부발의안의 통과비중은 20%대로 급락한 것을 알 수 있다. 이와 관련하여 의원입법의 상당수가 사실상 정부가 발의한 정부입법일 가능성이 있다는 논의가 제기되어 왔다.¹⁸⁾ 이 연구에서도 다음 장에서 우회입법에 대해 다룬다.

<표 2-5>에서 발의자별 발의건수 대비 통과율은 어떻게 될까를 살펴본다. 의원입법의 경우 16대 국회부터 발의건수 대비 통과율이 20%대로 급락하여 18대와 19대에는 14%까지 떨어졌다. 정부입법 역시 16대 국회에서 70%대로 떨어진 다음 낙폭이 19대 국회에서는 35%까지 낮아졌음을 알 수 있다. 의원입법과 정부입법 공히 16대 국회부터 발의의 양적 증가폭이 커져 17대 국회부터 급증하기 시작하였는데, 급격한 양적 팽창은 곧 법률안의 통과 비율 저하에 영향을 줄 수밖에 없다. 법률안의 발의건수가 급격히 증가된 것이 반드시 법률안의 부실화로 이어진다고 할 수는 없으나, 건수가 단기간에 너무 많이 증가되고 있다는 점은 이러한 점이 특히 의원입법의 부실화 논쟁의 근거로 제기되고 있으며, 법률안 발의에 좀 더 신중한 태도와 법률안의 타당성을 높일 수 있는 개선방안을 찾아야 한다는 주장의 근거가 되고 있다.

18) 한국정책신문, 2014년 12월 5일자, “우회입법은 비정상이다” 기사.

<표 2-5> 국회통과 법률 중 의원입법과 정부입법 발의건수 대비 비율¹⁹⁾

구 분		13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대
의원 입법	통과(A)	171	119	461	516	1,350	1,663	2,414
	발의(B)	570	321	1,144	1,912	6,387	12,230	16,729
	비율 (A/B)	30%	37%	40%	27%	21%	14%	14%
정부 입법	통과(A)	321	537	659	432	563	690	379
	발의(B)	368	581	807	595	1,102	1,693	1,093
	비율 (A/B)	87%	92%	82%	73%	51%	41%	35%
계	통과(A)	492	656	1,120	948	1,913	2,323	2,793
	발의(B)	938	902	1,951	2,507	7,489	13,923	17,822
	비율 (A/B)	52%	73%	57%	38%	26%	17%	16%

법률로 성안된 국회통과 법률안 중에서 의원입법과 정부발의건수대비 비율을 살펴보았다. 발의건수가 급격히 증가되었으나 통과건수는 그와 같은 비율로 증가되지 못하였다는 점에서 상대적으로 비율이 낮아지고 있음을 확인할 수 있다.

4. 정당별 · 의원 선수별 분석

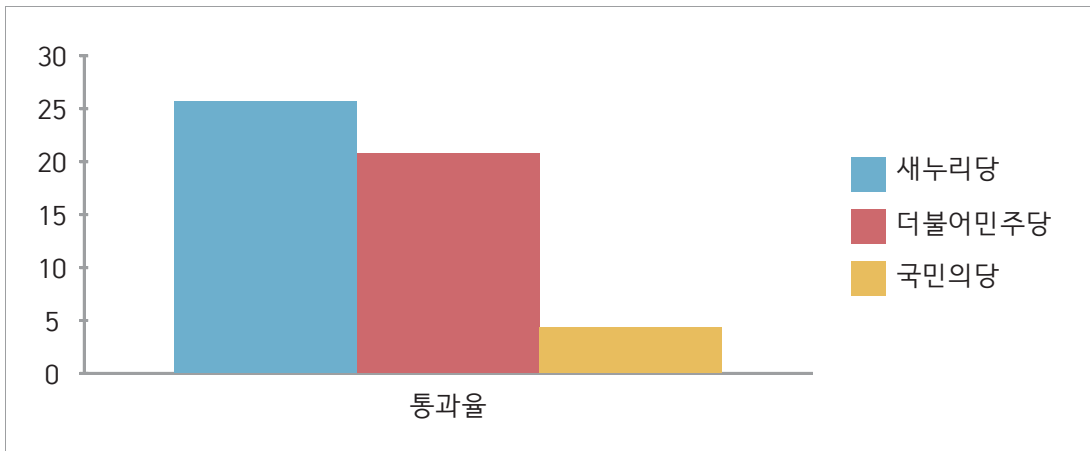
<표 2-6>에서 본회의 통과법률 중 정당별 의원선수별 현황을 살펴본다.²⁰⁾ 통과된 법률 중 가장 비율이 높은 것은 새누리당 초선의원으로

19) 이 표에서 의원입법은 위원장 대안 1,285개를 포함한 것이다.

20) 이 표에서 분석 대상은 의원개인발의 법률안에 국한한다. 위원장 대안 발의는 제외한 것이다.

26.2%, 이어서 새누리당 재선의원 16.7%, 다음 더불어민주당 초선 14.5%, 더불어민주당 3선 13.7% 등의 순이다. 발의건수 대비 통과율을 보면, 새누리당 4선의원 24.7%, 국민의당 3선의원 11.2%, 새누리당 재선의원 10.2%, 더불어민주당 5선 이상 의원 9.9%, 더불어민주당 3선 의원 9.0%, 새누리당 5선 이상 의원 8.9%, 더불어민주당 4선 의원 8.4% 등으로 나타났다. 발의건수 대비 통과율은 여당 다선의원과 야당 중진의원이 높게 나타난 것으로 볼 때 의정경험이 많은 다선의원이 법안 통과과정에서 입법기술 뿐 아니라 정치적 영향력을 발휘할 수 있다는 것을 알 수 있게 한다. 이러한 결과는 선행연구에서도 입증된 바 있다.²¹⁾

<그림 2-5> 19대 국회 정당별 발의건수 대비 통과율 비교



21) 이는 다음의 선행연구에서도 입증되고 있다. 유은지, 이정옥, “의원발의 법률안 채택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 현대사회와 행정 제25권 제2호, 2015. 6. 박윤희, “17~18대 국회 상임위원회 의원발의 법안의 가결요인 비교분석”, 한국정치연구 제23집 제2호, 2014.

<표 2-6> 국회통과 법률 중 정당별 의원선수별 현황

구분	새누리당				더불어민주당				국민의당				정의당				무소속			기타			계			
	초선	재선	3선	4선	5선 이상	초선	재선	3선	4선	5선	초선	재선	3선	4선	5선	초선	재선	3선	5선	초선	재선	3선				
발의 건수	3967	1856	890	186	79	3209	1434	1730	428	81	662	108	276	34	3	208	54	32	2	53	64	8	49	19	12	15444
비율	25.7%	12.0%	5.8%	1.2%	.5%	20.8%	9.3%	11.2%	2.8%	.5%	4.3%	.7%	1.8%	.2%	.0%	1.3%	.3%	.2%	.0%	.3%	.4%	.1%	.3%	.1%	.1%	100.0%
통과 건수	297	189	63	46	7	164	91	155	36	8	30	5	31	1	0	3	0	2	0	4	2	0	0	0	0	1134
비율	26.2%	16.7%	5.6%	4.1%	.6%	14.5%	8.0%	13.7%	3.2%	.7%	2.6%	.4%	2.7%	.1%	.0%	.3%	.0%	.2%	.0%	.4%	.2%	.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
통과/발의	7.5%	10.2%	7.1%	24.7%	8.9%	5.1%	6.3%	9.0%	8.4%	9.9%	4.5%	4.6%	11.2%	2.9%	0.0%	1.4%	0.0%	6.3%	0.0%	7.5%	3.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	7.3%

다음으로 의원의 선수별 법률안 발의 특성을 분석한다. 일반적으로 의원의 선수가 높을수록 의정경험과 입법노하우가 풍부하여 발의건수 및 통과율도 높다고 인식된다. 그러나 우리나라의 경우 초선의원의 발의율이 높게 나타나고 있다. 이는 초선의원이 의정활동에 대한 열정과 성취동기가 다선의원보다 높기 때문에 통과율과는 별개로 발의건수에서는 초선의원이 상대적으로 높게 나타난다고 본다.²²⁾ 19대 국회의 경우 <표 2-7>에서 보듯이 초선이 8,097건(52%)로 가장 높고, 5선 이상이 171건(1.1%)로 가장 낮아 선수에 비례하여 발의율이 낮아지고 있다. 한편, 선수별 의원수의 비율과 발의비율은 거의 비례하게 나타난다. 다만, 4선 이상의 경우 의원수 비율 보다 발의 비율이 낮은 것이 특징이다. 특히 5선이상인 경우 의원수 비율은 4.3%이지만 발의비율은 1.1%에 불과하여 5선 이상 중진의 경우는 입법 활동에 소극적이었음을 알 수 있다.

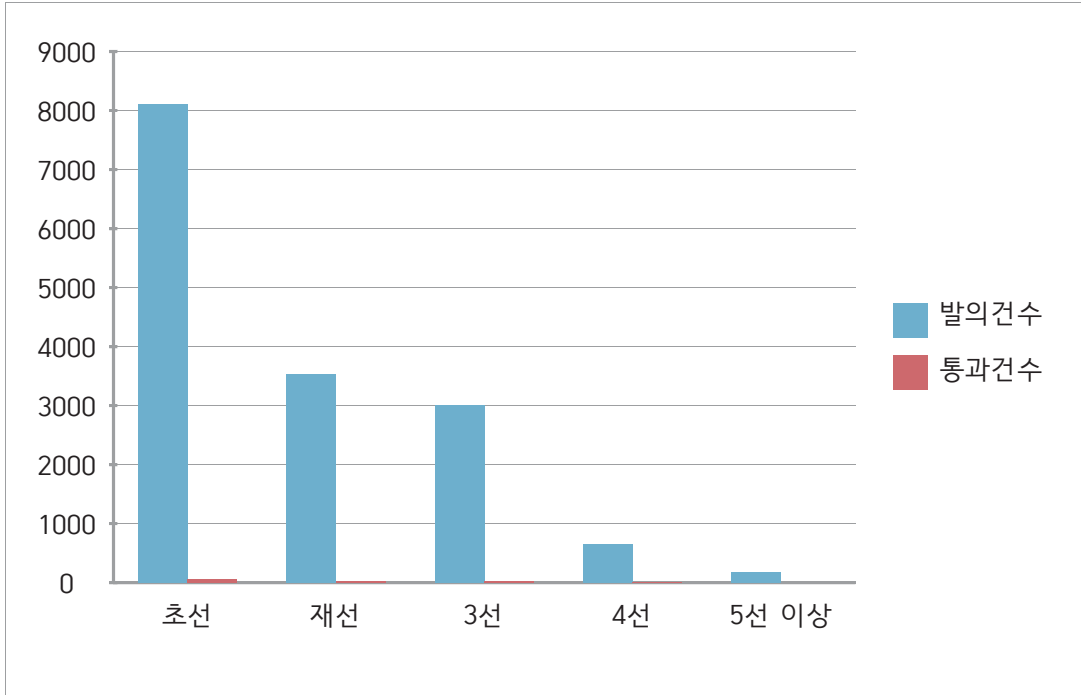
<표 2-7> 19대 국회 선수별 법률안 발의 비교

구 분	발의건수	발의비율	의원수(비율) ²³⁾
초선	8,097	52%	167(51%)
재선	3,524	23%	72(22%)
3선	3,004	19%	54(17%)
4선	648	4.2%	19(5.83%)
5선 이상	171	1.1%	14(4.3%)
계	15,444	100%	326(100%)

22) 이현출, “17대 국회 의원입법안 분석 : 발의, 내용, 심의결과”. 한국정당학회보 제8권 제1호, 2009.

23) 의원총수는 300명이지만 재·보궐선거, 비례대표 승계 등으로 새로이 진입한 의원들로 인해 법안 발의에 참가한 의원수가 326명이 되었다.

<그림 2-6> 19대 국회 의원 선수별 발의건수 대비 통과건수 비교



선수에 따른 발의율은 반비례하고 있다면, 통과율은 선수에 따라 어떻게 다를까를 분석해보고자 한다. <표 2-8>을 보면, 좁은 의미의 가결율²⁴⁾(원안가결+수정가결)로 볼 때, 초선 6.1%, 재선 8.2%, 3선 8.4%, 4선 이상 12.8%, 5선 이상 8.7%로 가결율은 5선 이상만 제외하고는 선수에 비례하는 현상을 나타낸다. 이는 다선이 될수록 의정경험과 입법역량이 향상되고 법안통과 과정에서 역량이 크기 때문이라고 추정할 수 있다.

그러나 5선 이상의 경우는 한국에서는 소수이며, 당 지도부급 이상의 중진의원에게 해당하므로 당정활동에 치중하고 입법발의 및 법안 통과과정에 소극적이었다고 해석할 수 있다.

24) 협의의 가결율이란 본회의에서 통과된 원안가결과 수정가결만 포함한다. 광의의 가결율은 대안반영 처리도 포함한다.

<표 2-8> 선수별 의원발의 법률안 처리결과 비교

구 분	원안 가결	수정 가결	대안 반영	폐 기	철 회	부 결	계
초선	132	362	2278	5263	61	1	8097
	1.6%	4.5%	28.1%	65.0%	.8%	.0%	100.0%
재선	113	176	985	2190	60	0	3524
	3.2%	5.0%	28.0%	62.1%	1.7%	.0%	100.0%
3	94	159	788	1934	29	0	3004
	3.1%	5.3%	26.2%	64.4%	1.0%	.0%	100.0%
4선	28	55	146	400	19	0	648
	4.3%	8.5%	22.5%	61.7%	2.9%	.0%	100.0%
5선 이상	4	11	41	112	3	0	171
	2.3%	6.4%	24.0%	65.5%	1.8%	.0%	100.0%
계	371	763	4,238	9,899	172	1	15,444

5. 지역구·비례대표 발의 법률안 비교 분석²⁵⁾

다음으로 지역구의원과 비례대표의원의 법안발의에 대해 살펴본다. <표 2-9>에서 보듯이 지역구의원의 발의비율은 81%, 비례대표의원은 19%로 나타났다. 표면적으로는 지역구의원의 입법 활동이 월등하게 우수해 보이지만, 의원 수와 의원 1인당 발의건수를 비교해 보면 비례대표의원의 입법 활동이 더 활발하다는 것을 알 수 있다. 이는 선출형태별 의원들의 정

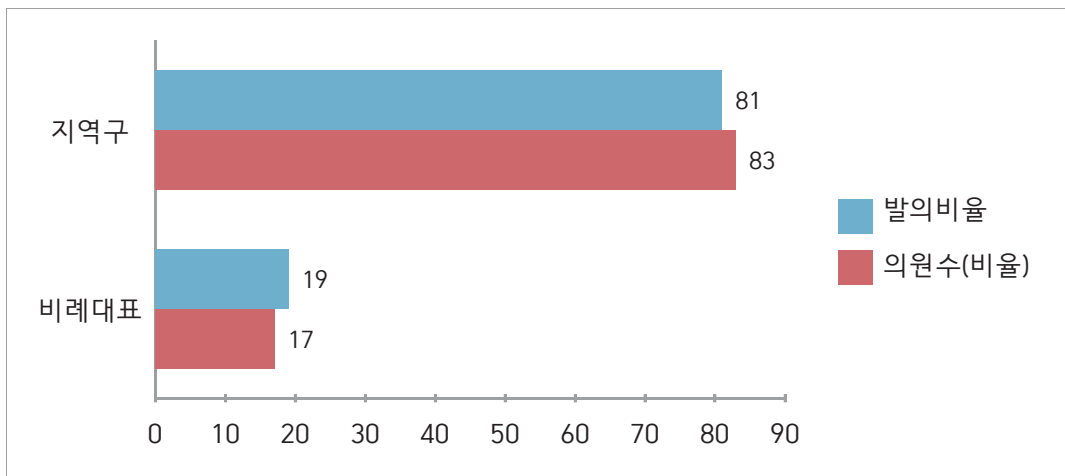
25) 선출형태란 국회의원 선출이 지역구인지 비례대표 인지를 말한다.

치적 기반과 국회의원으로서의 평가기준이 다르기 때문일 것이다. 지역구 의원은 소속정당의 평가도 중요하지만 무엇보다도 지역구민의 민심이 중요하므로 의정활동보다는 지역구 활동에 우선권을 둘 수밖에 없으며, 정치생명의 계속성 역시 지역구민에 최우선적으로 의존할 수밖에 없을 것이다. 반면, 비례대표의원은 경우는 선출자체가 소속정당의 선택에 의해 가능하며, 지역구가 없기 때문에 정치활동의 평가 역시 의정활동과 정당에 대한 충성도에 의해 좌우되므로, 의정활동에 있어서 지역구의원에 비하여 상대적으로 더 자유롭고 적극적으로 임할 수 있기 때문이다.

<표 2-9> 선출형태별 법률안 발의 비교

구 분	발의건수	발의비율	의원수(비율)	의원1인당 발의건수
지역구	12,503	81%	271(83%)	46
비례대표	2,941	19%	55(17%)	53
계	15,444	100%	326(100%)	

<그림 2-7> 선출형태별 법률안 발의율 및 의원수(비율)



다음으로 <표 2-10>에서 선출형태별 통과율을 살펴본다. 지역구위원의 법안통과율은 7.6%로 비례대표위원의 법안통과율 6.2%보다 1.4% 높게 나타났다. 이는 비례대표는 대부분 초선인 데 반하여 지역구위원은 다선의원이 많으며, 의정활동 경험도 풍부하여 입법능력이 비례대표에 비하여 상대적으로 우세하다고 볼 수 있기 때문이다.

<표 2-10> 선출형태별 통과율

구 분	지역구	비례대표	소 계
발의건수/비율	12,503	2,941	15,444
	81.0%	19.0%	100%
통과건수/통과율	953	181	1134
	7.6%	6.2%	7.3%

6. 정당별 법안 발의 비율 분석

정당별 법률안을 분석하기 위하여 <표2-11>과 같은 기준을 가지고 분석하였다. 이는 19대 국회 종료 직전의 정당분포표이다. 19대 국회 기간 동안에도 정당에 많은 변화가 있었으므로 이를 전부 반영하기에는 어려움이 있어서 비교의 기준을 잡고자 한 것이다.

<표 2-11> 19대 정당 분포표

구 분	정당명	2012년 총선 직후			2016년 임기 종료 직전		
		지역구	비례대표	합계	지역구	비례대표	합계
교섭단체	새누리당	127석	25석	152석	118석	27석	145석

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

구 분	정당명	2012년 총선 직후			2016년 임기 종료 직전		
		지역구	비례대표	합계	지역구	비례대표	합계
	더불어민주당	민주통합당(새정치민주연합) 후신			83석	20석	103석
	민주통합당	106석	21석	127석	더불어민주당 전신		
	국민의당	더불어민주당에서 분리			20석	0석	20석
비교섭 단체	통합진보당	7석	6석	13석	위헌정당 심판으로 해산		
	정의당	통합진보당에서 분리			1석	4석	5석
	선진통일당	3석	2석	5석	새누리당과 합당		
	민주당				1석	0석	1석
	기독자유당						
	무소속	3석	-	3석	17석	-	17석
합계		246석	54석	300석	240석	51석	291석

다음으로 <표 2-12>에서 정당별 법안발의형태를 살펴본다.²⁶⁾ 주요정당별 발의 형태와 여·야별 발의형태를 구분하여 본다. 정당별 발의는 여당인 새누리당이 45%로 더불어민주당과 같은 발의율을 보였다. 그러나 의원수 비율이 새누리당 56%, 더불어민주당 33%인 것을 감안하면 새누리당이 민주당에 비하여 입법 활동이 부진하였다는 것을 알 수 있다. 이는 의원 1인당 법안발의건수를 보면 더욱 뚜렷이 나타난다. 새누리당은 의원 1인당 38건임에 비하여 더불어민주당 63건, 국민의당 60건, 정의당 42건 등이다. 여·야로 구분하여 살펴보면 여당의 발의비율은 45%임에 반하여 야당은 55%로 상대적으로 더 높은 발의율을 보이고, 의원 1인당 발의건수에서도 여당 38건, 야당 59건으로 여당에 비하여 야당이 1.5배 더 왕성한 입법 활동을 한 것으로 나타났다.

26) 이 연구에서는 19대 국회 종료 직전의 정당분포를 기준으로 연구하였다.

입법 활동이란 법률의 제·개정을 통하여 사회제도를 바꾸고 사회문제와 갈등을 해소하고 해결하는 국회의원들의 기본사명이요, 역할이다. 이런 관점에서 볼 때 19대 국회에서는 야당의원들이 보다 더 적극적이고 강력하게 사회문제를 해결하고 모순과 부조리를 혁파하기 위하여 노력하였다는 것을 알 수 있다.

이러한 결과는 우리사회가 처한 현실적 상황을 대변한다고 하겠다. 오늘날 사회는 고도화된 자본주의의 모순이 집중적으로 나타나기 시작하여 부와 기회의 불평등, 양극화 등의 현상이 심화되고 사회계층 이동의 통로가 막히고 사회의 경직성은 심화되어 역동성이 사라지고 청년들부터 희망이 없다는 탄식을 하는 사회가 되었다. 이러한 현대자본주의 사회의 구조적 근원적 모순에 대하여 정면으로 문제를 제시하고 해결책을 모색하고자 하는 정치세력은 야당이 중심이고, 이러한 모순이 극대화된 사회임에도 불구하고 현존 사회질서를 지키고 안정을 추구하고자 하는 정치세력은 여당에 주로 분포되어 있기 때문에 법안발의율의 차이가 나는 것도 이해할 수 있는 것이다.

<표 2-12> 정당별 법률안 발의 비교

구 분	발의건수	발의비율	의원수(비율)	의원1인당 발의건수
여당	6,978	45%	182(56%)	38
야당	8,466	55%	144(44%)	59
새누리당	6,978	45%	182(56%)	38
더불어 민주당	6,882	45%	109(33%)	63
국민의 당	1,083	7%	18(5%)	60
정의당	294	2%	7(2%)	42

구 분	발의건수	발의비율	의원수(비율)	의원1인당 발의건수
무소속	127	1%	5(2%)	25
기타 ²⁷⁾	80	1%	5(2%)	16
계	15,444	100%	326(100%)	

다음으로 선수별·정당별 법안처리현황을 <표 2-13>에서 살펴본다. 대안반영까지 포함한 법안반영률로 보면, 초선 새누리당은 37.1%, 더불어민주당 32.6%, 국민의당 28.4%, 정의당 25.9%, 무소속 0%를 나타내어 의석수별로 비례하고 있다. 재선의 경우 새누리당 39.4%, 더불어민주당 34.5%, 국민의당 18.5%, 정의당 20.8%, 무소속 34.0%로 나타났다. 3선의 경우는 새누리당 33.7%, 더불어민주당 37.9%, 국민의당 34.9%, 정의당 21.8%, 무소속 48.5% 등의 순을 보인다, 4선의 경우 새누리당 42.4%, 더불어민주당 33.8%, 국민의당 17.6% 등이다. 5선 이상의 경우 새누리당 30.3%, 더불어민주당 35.8%, 무소속 37.5% 순이다. 3선과 5선 이상의 경우에 더불어민주당의 법안반영률이 가장 높을 것을 제외하고는 새누리당이 가장 높은 반영률을 나타낸다.

이는 앞의 정당별 법안발의율과 비교할 때 대조적인 현상이다. 발의율에서는 더불어민주당을 비롯한 야당이 월등하게 여당을 앞서있음에도 불구하고 법안 통과율은 여당이 앞서고 있다는 것은 법안통과에서 정부의 협력과 국회 상임위 법안처리과정에서 여당으로서의 프리미엄이 작용하였다고 볼 수 있다.

27) 기타는 19대 초기 통합진보당이 해산된 후 의원직 상실한 의원직을 상실한 의원들(김재연, 김선동, 김미희, 이석기, 이상규, 오병운 등)이 발의한 법률안이다.

<표 2-13> 선수별 정당별 의안처리현황

구 분		원안가결	수정가결	대안반영	폐 기	철 회	부 결	계
초선	새누리당	69	228	1174	2462	33	1	3967
		1.7%	5.7%	29.6%	62.1%	.8%	.0%	100%
	더불어 민주당	52	112	883	2139	23	0	3209
		1.6%	3.5%	27.5%	66.7%	.7%	.0%	100%
	국민의당	11	19	157	470	5	0	662
		1.7%	2.9%	23.8%	71.0%	.8%	.0%	100%
	정의당	0	3	51	154	0	0	208
		.0%	1.4%	24.5%	74.0%	.0%	.0%	100%
	무소속	0	0	0	2	0	0	2
		.0%	.0%	.0%	100%	.0%	.0%	100%
	기타	0	0	13	36	0	0	49
		.0%	.0%	26.5%	73.5%	.0%	.0%	100%
재선	새누리당	72	117	541	1087	39	0	1856
		3.9%	6.3%	29.2%	58.6%	2.1%	.0%	100%
	더불어 민주당	37	54	402	925	16	0	1434
		2.6%	3.8%	28.1%	64.5%	1.1%	.0%	100%
	국민의당	1	4	15	85	3	0	108
		.9%	3.7%	13.9%	78.7%	2.8%	.0%	100%
	정의당	0	0	11	42	1	0	54
		.0%	.0%	20.8%	77.4%	1.9%	.0%	100%
	무소속	3	1	14	34	1	0	53
		5.7%	1.9%	26.4%	64.2%	1.9%	.0%	100%
	기 타	0	0	2	17	0	0	19
		.0%	.0%	10.5%	89.5%	.0%	.0%	100%

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

구 분		원안가결	수정가결	대안반영	폐 기	철 회	부 결	계
3선	새누리당	16	47	237	576	14	0	890
		1.8%	5.3%	26.6%	64.7%	1.6%	.0%	100%
	더불어 민주당	59	96	450	1116	9	0	1730
		3.4%	5.5%	26.0%	64.5%	.5%	.0%	100%
	국민의당	17	14	65	175	5	0	276
		6.2%	5.1%	23.6%	63.4%	1.8%	.0%	100%
	정의당	1	1	5	25	0	0	32
		3.1%	3.1%	15.6%	78.1%	.0%	.0%	100%
	무소속	1	1	29	32	1	0	64
		1.6%	1.6%	45.3%	50.0%	1.6%	.0%	100%
	기 타	0	0	2	10	0	0	12
		.0%	.0%	16.7%	83.3%	.0%	.0%	100%
4선	새누리당	6	40	33	105	2	0	186
		3.2%	21.5%	17.7%	56.5%	1.1%	.0%	100%
	더불어 민주당	22	14	108	268	16	0	428
		5.1%	3.3%	25.2%	62.6%	3.7%	.0%	100%
	국민의당	0	1	5	27	1	0	34
		.0%	2.9%	14.7%	79.4%	2.9%	.0%	100%
	정의당							
	무소속							
	기 타							

구 분		원안가결	수정가결	대안반영	폐 기	철 회	부 결	계	
5선 이상	새누리당	2	5	17	54	1	0	79	
		2.5%	6.3%	21.5%	68.4%	1.3%	.0%	100%	
	더불어 민주당	2	6	21	50	2	0	81	
		2.5%	7.4%	25.9%	61.7%	2.5%	.0%	100%	
	국민의당	0	0	0	3	0	0	3	
		.0%	.0%	.0%	100%	.0%	.0%	100%	
	정의당								
	무소속	0	0	3	5	0	0	8	
		.0%	.0%	37.5%	62.5%	.0%	.0%	100%	
	기 타								

다음으로 <표 2-14>에서 발의자 수별 통과율을 살펴본다. 발의자 30명 이상을 법률안 통과에의 매직넘버라고 한다.²⁸⁾ 실제 발의자수별 통과율을 산출해 본 결과 발의자 수 31명이상인 경우 통과율이 13.9%로 가장 높게 나타났다. 이는 대표발의자의 정치적 능력 내지는 법안의 사회적 필요성과 중요성을 나타내는 것이라 할 것이므로 발의자가 많을수록 일반적으로 법안 통과율에도 긍정적 영향을 미치는 것이라고 볼 수 있다.²⁹⁾

28) 헤럴드경제, 2016년 7월7일자 기사, “단, 6%, 매직넘버 30 법안의 정치학” 참조.

29) 유은지, 이정욱, 앞의 논문, p. 339.

<표 2-14> 발의자수별 통과율

구 분	10명	11명~20명	21명~30명	31명 이상	소 계
발의건수/ 비율	7144	7389	523	388	15444
	46.3%	47.8%	3.4%	2.5%	100%
통과건수/ 통과율	541	511	28	54	1134
	7.6%	6.9%	5.4%	13.9%	7.3%

7. 상임위별 법안 처리현황 분석

19대 국회 상임위원회는 박근혜 정부의 조직개편에 따라 다음 표와 같은 변동을 보인다. 이 연구에서는 국회 후반기 위원회를 기준으로 분석하였다.

<표 2-15> 19대 국회 상임위원회의 변화

19대 초반 상임위원회	이 름	소속정당	19대 후반상임위원회	이 름	소속정당
국회운영위원회	이한구/ 최경환	새누리당	국회운영위원회	이완구/ 유승민/ 원유철	새누리당
법제사법위원회	박영선	민주 통합당	법제사법위원회	이상민	새정치 민주연합
정무위원회	김정훈	새누리당	정무위원회	정우택	새누리당
기획재정위원회	강길부	새누리당	기획재정위원회	정희수	새누리당
외교통상통일 위원회	안홍준	새누리당	미래창조과학 방송통신위원회	홍문종	새누리당

19대 초반 상임위원회	이 름	소속정당	19대 후반상임위원회	이 름	소속정당
국방위원회	유승민	새누리당	교육문화체육관광 위원회	설훈/박주선	새정치 민주연합
행정안전위원회	김태환	새누리당	외교통일위원회	유기준/ 나경원	새누리당
교육과학기술 위원회	신학용	민주통합당	국방위원회	황진하/ 정두언	새누리당
문화체육관광 방송통신위원회	한선교	새누리당	안전행정위원회	진영	새누리당 (탈당 후 사임)
농림수산식품 위원회	최규성	민주통합당	농림축산식품 해양수산위원회	김우남	새정치 민주연합
지식경제 위원회	강창일	민주통합당	산업통상자원 위원회	김동철/ 노영민	새정치 민주연합
보건복지 위원회	김춘진	민주통합당	보건복지위원회	김춘진	새정치 민주연합
환경노동 위원회	신계륜	민주통합당	환경노동위원회	김영주	새정치 민주연합
국토해양 위원회	주승용	민주통합당	국토교통위원회	박기춘/ 김동철 (새정치민주 연합→ 국민의당)	새정치 민주연합
정보위원회	서상기	새누리당	정보위원회	김광립	새누리당
여성가족 위원회	김상희	민주통합당	여성가족위원회	유승희	새정치 민주연합

다음으로 <표 2-16>에서 상임위별 법안 처리현황을 살펴본다. 법안발의 양은 안전행정위원회가 2,432건으로 가장 많으며, 다음으로 보건복지위원회 1,996건, 국토해양위원회 1,654건, 기획재정위원회 1,661건, 교육문화관광위원회 1,641건, 농림수산식품위원회 1,281건, 환경노동위원회 1,223건 등의 순이다. 안전행정위원회가 가장 많은 것은 세월호 등 각종 안전사고

로 인한 소방안전 관련 정부조직개편과 그에 따른 개정수요로 인한 것으로 보인다. 보건복지위원회의 건수가 많은 것은 급증하는 복지수요에 대응하기 위한 법제도적 개선수요가 크기 때문이라고 할 수 있다.

<표 2-16> 상임위별 입법현황

상임위	원안가결	수정가결	대안반영	폐 기	부 결	철회	소 계
운영위	11	4	30	314	1	0	360
	3.1%	1.1%	8.3%	87.2%	.3%	.0%	100.0%
법사위	109	73	202	904	12	0	1300
	8.4%	5.6%	15.5%	69.5%	.9%	.0%	100.0
정무위	127	48	325	679	9	0	1188
	10.7%	4.0%	27.4%	57.2%	.8%	.0%	100.0%
기획 재정위	96	47	404	1102	11	1	1661
	5.8%	2.8%	24.3%	66.3%	.7%	.1%	100.0%
미래 방송 통신위	94	74	240	378	7	0	793
	11.9%	9.3%	30.3%	47.7%	.9%	.0%	100.0%
교육 문화 관광	126	91	280	1129	15	0	1641
	7.7%	5.5%	17.1%	68.8%	.9%	.0%	100.0%
외교 통일	21	20	40	152	6	0	239
	8.8%	8.4%	16.7%	63.6%	2.5%	.0%	100.0%
국방	65	44	150	160	11	0	430
	15.1%	10.2%	34.9%	37.2%	2.6%	.0%	100.0%
안행	191	93	609	1516	23	0	2432
	7.9%	3.8%	25.0%	62.3%	.9%	.0%	100.0%
농림	164	165	275	670	7	0	1281
	12.8%	12.9%	21.5%	52.3%	.5%	.0%	100.0%
산업 통상	155	96	368	407	6	1	1033
	15.0%	9.3%	35.6%	39.4%	.6%	.1%	100.0%
환경	143	68	277	707	28	0	1223
	11.7%	5.6%	22.6%	57.8%	2.3%	.0%	100.0%

상임위	원안가결	수정가결	대안반영	폐기	부결	철회	소계
국토	230	110	610	710	24	0	1684
	13.7%	6.5%	36.2%	42.2%	1.4%	.0%	100.0%
정보	2	1	0	29	0	0	32
	6.3%	3.3%	.0%	90.6%	.0%	.0%	100.0%
여성 가족	43	21	132	179	1	0	376
	11.4%	5.6%	35.1%	47.6%	.3%	.0%	100.0%
보건 복지	178	61	600	1145	11	1	1996
	8.9%	3.1%	30.1%	57.4%	.6%	.1%	100.0%
특위	20	2	121	8	0	0	151
	13.2%	1.3%	80.1%	5.3%	.0%	.0%	100.0%
본회의	0	0	0	2	0	0	2
	.0%	.0%	.0%	100.0%	.0%	.0%	100.0%
합계	1775	1018	4663	10191	172	3	17822
	10.0%	5.7%	26.2%	57.2%	1.0%	.0%	100.0%

8. 발의자수별 · 상임위별 입법현황 분석

다음으로 발의자수별 · 상임위별 입법현황을 <표 2-17>에서 분석하여 살펴본다. 의원발의 법률안 총 15,444건 중 발의자 10명이 가장 많은 경우는 법사위, 국방위, 안행위, 농림위, 국토위, 여성가족위, 보건복지위 등이고, 11명~20명인 경우는 운영위, 정무위, 기획재정위, 미래방송통신위, 교육문화관광위, 외교통일위, 산업통상위, 정보위, 특위 등이다. 31명 이상 발의한 경우는 운영위 6.6%, 정보위 6.3%, 법사위 4.0% 등이다.

<표 2-17> 발의자 수별 · 상임위별 현황

구 분	10명	11명~20명	21명~30명	31명 이상	소 계
운영위	116	188	19	23	346
	33.5%	54.3%	5.5%	6.6%	100.0%
법사위	532	521	38	46	1137
	46.8%	45.8%	3.3%	4.0%	100.0%
정무위	409	509	48	28	994
	41.1%	51.2%	4.8%	2.8%	100.0%
기획 재정위	639	748	45	51	1483
	43.1%	50.4%	3.0%	3.4%	100.0%
미래방송 통신위	289	334	20	25	668
	43.3%	50.0%	3.0%	3.7%	100.0%
교육 문화관광	609	751	61	46	1467
	41.5%	51.2%	4.2%	3.1%	100.0%
외교통일	75	117	16	6	214
	35.0%	54.7%	7.5%	2.8%	100.0%
국방	178	152	10	2	342
	52.0%	44.4%	2.9%	.6%	100.0%
안행	1077	985	55	48	2165
	49.7%	45.5%	2.5%	2.2%	100.0%
농림	565	468	20	24	1077
	52.5%	43.5%	1.9%	2.2%	100.0%
산업통상	386	414	25	12	837
	46.1%	49.5%	3.0%	1.4%	100.0%
환경	444	498	55	34	1031
	43.1%	48.3%	5.3%	3.3%	100.0%
국토	709	658	46	15	1428
	49.6%	46.1%	3.2%	1.1%	100.0%
정보	10	15	5	2	32
	31.3%	46.9%	15.6%	6.3%	100.0%
여성가족	163	142	13	4	322
	50.6%	44.1%	4.0%	1.2%	100.0%
보건복지	893	823	39	19	1774
	50.3%	46.4%	2.2%	1.1%	100.0%
특위	51	66	8	3	128
	39.8%	51.6%	6.3%	2.3%	100.0%
합 계	7,145	7,389	523	388	15,445

다음으로 발의자수별·분야별 현황을 <표 2-18>에서 살펴본다. 의원 10명 발의안의 경우 담배·인삼 80.0%, 공업규격계량 63.3%, 해운 59.8%, 민방위소방 59.1%, 수자원토지건설업 56.7%, 약사 55.7%, 병무 54.4%, 축산 53.7%, 보건 의사 53.3% 등의 순위를 보여, 비교적 상대적으로 기능적이고 쟁점이 적어 보이는 분야가 최소발의 인원인 10명인 경우가 많았다. 발의자 수별 법률안 통과에서 소위 magic number라 불리는 31명 이상인 경우의 분야별 비중은 교육학술 9.0%, 노동 8.2%, 내국세 8.0%, 법원 7.4%, 과학기술 6.8%, 재정경제일반 6.4%, 선거정당 5.7%, 국회 5.2%, 노동 5.1% 등으로 쟁점입법이 많은 분야로 정당차원의 입법의지가 집중된 결과임을 알 수 있다.

<표 2-18> 발의자수별·분야별 현황

분 야	10명	11명~20명	21명~30명	31명 이상	31명 이상 ³⁰⁾	소 계
헌법	66	98	11	9	9	184
	35.9%	53.3%	6.0%	4.9%	2.3%	100.0%
국회	116	183	17	20	20	336
	34.5%	54.5%	5.1%	6.0%	5.2%	100.0%
선거정당	178	229	17	22	22	446
	39.9%	51.3%	3.8%	4.9%	5.7%	100.0%
행정일반	138	154	14	13	13	319
	43.3%	48.3%	4.4%	4.1%	3.4%	100.0
국가공무원	63	63	6	4	4	136
	46.3%	46.3%	4.4%	2.9%	1.0%	100.0%

30) 이 셀에서는 분석의 편의를 위하여 비율계산을 세로축을 기준으로 하였다. 즉, 발의자 31명 이상인 법률안 전체 388개 중 분야별 차지하는 비율을 계산하였다.

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

분 야	10명	11명~ 20명	21명~ 30명	31명 이상	31명 이상	소 계
법원	31	32	0	5	5	68
	45.6%	47.1%	.0%	7.4%	1.3%	100.0%
법무	102	91	4	9	9	206
	49.5%	44.2%	1.9%	4.4%	2.3%	100.0%
민사법	169	173	22	16	16	380
	44.5%	45.5%	5.8%	4.2%	4.1%	100.0%
형사법	218	220	17	17	17	472
	46.2%	46.6%	3.6%	3.6%	4.4%	100.0%
지방제도	387	339	17	8	8	751
	51.5%	45.1%	2.3%	1.1%	2.1%	100.0%
경찰	195	163	4	5	5	367
	53.1%	44.4%	1.1%	1.4%	1.3%	100.0%
민방위/소방	156	103	5	0	0	264
	59.1%	39.0%	1.9%	.0%	.0%	100.0%
군사	124	109	8	1	1	242
	51.2%	45.0%	3.3%	.4%	.3%	100.0%
병무	43	36	0	0	0	79
	54.4%	45.6%	.0%	.0%	.0%	100.0%
국가보훈	98	124	8	12	12	242
	40.5%	51.2%	3.3%	5.0%	3.1%	100.0%
교육/학술	450	564	48	35	35	1097
	41.0%	51.4%	4.4%	3.2%	9.0%	100.0%
문화/공보	161	195	18	15	15	389
	41.4%	50.1%	4.6%	3.9%	3.9%	100.0%
과학기술	110	127	8	18	18	263
	41.8%	48.3%	3.0%	6.8%	4.6%	100.0%
재정/ 경제일반	341	474	32	25	25	872
	39.1%	54.4%	3.7%	2.9%	6.4%	100.0%
내국세	347	354	23	31	31	755
	46.0%	46.9%	3.0%	4.1%	8.0%	100.0%
관세	40	36	0	0	0	76
	52.6%	47.4%	.0%	.0%	.0%	100.0%

분 야	10명	11명~ 20명	21명~ 30명	31명 이상	31명 이상	소 계
담배인삼	8	2	0	0	0	10
	80.0%	20.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
통화/국채/ 금융	207	252	32	6	6	497
	41.6%	50.7%	6.4%	1.2%	1.5%	100.0%
농업	193	192	8	18	18	411
	47.0%	46.7%	1.9%	4.4%	4.6%	100.0%
축산	88	70	5	1	1	164
	53.7%	42.7%	3.0%	.6%	.3%	100.0%
산림	45	47	0	0	0	92
	48.9%	51.1%	.0%	.0%	.0%	100.0%
수산	61	52	2	1	1	116
	52.6%	44.8%	1.7%	.9%	.3%	100.0%
상업/무역/ 공업	195	207	17	11	11	430
	45.3%	48.1%	4.0%	2.6%	2.8%	100.0%
공업규격/ 계량	19	11	0	0	0	30
	63.3%	36.7%	.0%	.0%	.0%	100.0%
공업소유권	29	43	0	0	0	72
	40.3%	59.7%	.0%	.0%	.0%	100.0%
에너지이용/ 광업	49	55	0	0	0	104
	47.1%	52.9%	.0%	.0%	.0%	100.0%
전기/가스	113	99	6	0	0	218
	51.8%	45.4%	2.8%	.0%	.0%	100.0%
국토개발/ 도시	178	191	14	5	5	388
	45.9%	49.2%	3.6%	1.3%	1.3%	100.0%
주택건축도로	182	177	22	7	7	388
	46.9%	45.6%	5.7%	1.8%	1.8%	100.0%
수자원/토지/ 건설업	131	95	4	1	1	231
	56.7%	41.1%	1.7%	.4%	.3%	100.0%
보건/의사	411	347	8	5	5	771
	53.3%	45.0%	1.0%	.6%	1.3%	100.0%
약사	34	27	0	0	0	61
	55.7%	44.3%	.0%	.0%	.0%	100.0%

분 야	10명	11명~ 20명	21명~ 30명	31명 이상	31명 이상	소 계
사회복지	570	553	42	17	17	1182
	48.2%	46.8%	3.6%	1.4%	4.4%	100.0%
환경	194	185	18	1	1	398
	48.7%	46.5%	4.5%	.3%	.3%	100.0%
노동	254	311	35	32	32	632
	40.2%	49.2%	5.5%	5.1%	8.2%	100.0%
육운/항공/ 관광	262	227	9	3	3	501
	52.3%	45.3%	1.8%	.6%	.8%	100.0%
해운	147	90	5	4	4	246
	59.8%	36.6%	2.0%	1.6%	1.0%	100.0%
정보통신	202	233	12	9	9	456
	44.3%	51.1%	2.6%	2.0%	2.3%	100.0%
외무	40	56	5	2	2	103
	38.8%	54.4%	4.9%	1.9%	.5%	100.0%
소 계	7145	7389	523	388	388	15445
	46.3%	47.8%	3.4%	2.5%	100.0%	100.0%

9. 처리일수별 · 정당별 법안 발의 현황 분석

<표 2-19>에서 처리일수별 · 정당별 현황을 살펴본다. 3개월 이내 단기에 처리된 법률안은 위원장 대안 37.9%, 새누리당이 28.9%로 상대적으로 높게 나타났고, 더불어민주당 20.7%, 정부 9.5%, 국민의당 2.1%, 정의당 이하 1% 미만의 비율을 차지하는 것으로 나타났는데, 이를 통해 볼 때 법률안 처리기간이 정당의 크기나 법률처리 과정에서의 로비력의 크기에 좌우되고 있다는 것을 알 수 있게 한다. 반면 1년 이상 장기간이 걸린 법률안의 경우는 더불어민주당 44.1%, 새누리당 41.7%, 국민의당 6.4%, 정부 4.0% 등으로 나타나 법률안 발의 숫자와 유사한 분포를 보이고 있다.

<표 2-19> 처리일수별 정당별 분석

구 분	당일처리	3개월 이내	6개월 이내	1년 이내	1년 이상	소 계	pearson x ²
새누리당	0	496	811	1,612	4,059	6,978	12128.892 (p=0.000)
	.0%	28.9%	43.3%	41.8%	41.7%	39.2%	
더불어 민주당	1	356	682	1,547	4,296	6,882	
	0.2%	20.7%	36.4%	40.1%	44.1%	38.6%	
국민의당	0	36	109	316	622	1,083	
	.0%	2.1%	5.8%	8.2%	6.4%	6.1%	
정의당	0	5	25	46	218	294	
	.0%	.3%	1.3%	1.2%	2.2%	1.6%	
무소속	0	9	11	24	83	127	
	.0%	.5%	.6%	.6%	.9%	.7%	
기타	0	1	1	7	71	80	
	.0%	.1%	.1%	.2%	.7%	.4%	
정부	0	164	235	301	393	1,093	
	.0%	9.5%	12.5%	7.8%	4.0%	6.1%	
위원장	628	652	1	2	2	1285	
	99.8%	37.9%	.1%	.1%	.0%	7.2%	
소 계	629	1,719	1,875	3,855	9,744	17,822	
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

다음으로 <표 2-20>를 통하여 처리일수·상임위별 입법현황을 살펴본다. 당일처리법안의 경우는 제안일자는 오래되었다 하더라도 본회의 일자에 맞추어 상임위원장 대안으로 합의하여 당일 처리한 경우이므로 당일 처리 통계만으로는 분석의 의미가 없다.

3개월 이내 단기에 처리된 법안이 상대적으로 많은 상임위는 특위법안 36.4%, 국방 15.6%, 산업통상 15.1%, 국토 13.4%, 농림 11.9%, 여성가족

11.7% 등이다. 반면 법안 처리에 1년 이상 장기간 소요된 상임위는 정보 위 84.4%, 운영위 77.2%, 교육문화관광위 68.4%, 법사위 64.5%, 기획재정 위 61.2% 등이다. 이는 테러방지법, 국회선진화법, 검찰청법, 세법 등 쟁점법안이 많이 계류된 상임위원회였기 때문인 것으로 추정할 수 있다.

<표 2-20> 처리일수별 상임위별

구 분	당 일 처 리	3개월 이내	6개월 이내	1년 이내	1년 이상	소 계
운영위	7	14	14	47	278	360
	1.9%	3.9%	3.9%	13.1%	77.2%	100.0%
법사위	25	91	93	252	839	1300
	1.9%	7.0%	7.2%	19.4%	64.5%	100.0%
정무위	38	102	96	268	684	1188
	3.2%	8.6%	8.1%	22.6%	57.6%	100.0%
기획 재정위	41	164	172	268	1016	1661
	2.5%	9.9%	10.4%	16.1%	61.2%	100.0%
미래방송 통신위	41	73	57	224	398	793
	5.2%	9.2%	7.2%	28.2%	50.2%	100.0%
교육 문화관광	51	75	78	314	1123	1641
	3.1%	4.6%	4.8%	19.1%	68.4%	100.0%
외교통일	7	27	15	53	137	239
	2.9%	11.3%	6.3%	22.2%	57.3%	100.0%
국방	19	67	111	72	161	430
	4.4%	15.6%	25.8%	16.7%	37.4%	100.0%
안행	76	211	207	539	1399	2432
	3.1%	8.7%	8.5%	22.2%	57.5%	100.0%
농림	32	152	207	539	1399	2432
	2.5%	11.9%	14.2%	27.5%	44.0%	100.0%

구 분	당 일 처 리	3개월 이내	6개월 이내	1년 이내	1년 이상	소 계
산업통상	50	156	188	267	372	1033
	4.8%	15.1%	18.2%	25.8%	36.0%	100.0%
환경	46	115	132	264	666	1223
	3.8%	9.4%	10.8%	21.6%	54.5%	100.0%
국토	78	226	222	453	705	1684
	4.6%	13.4%	13.2%	26.9%	41.9%	100.0%
정보	0	2	2	1	27	32
	.0%	6.3%	6.3%	3.1%	84.4%	100.0%
여성가족	13	44	71	105	143	376
	3.5%	11.7%	18.9%	27.9%	38.0%	100.0%
보건복지	87	145	207	364	1193	1996
	4.4%	7.3%	10.4%	18.2%	59.8%	100.0%
특위	18	55	28	11	39	151
	11.9%	36.4%	18.5%	7.3%	25.8%	100.0%
분회의	0	0	0	1	1	2
	.0%	.0%	.0%	50.0%	50.0%	100.0%
합 계	629	1719	1875	3855	9744	17822
	3.5%	9.6%	10.5%	21.6%	54.7%	100.0%

제 2 절 19대 국회 입법현황 정성 분석

앞 절에서는 19대 국회 법률안의 계량적 분석을 실시하였다. 여기서는 법률안의 내용을 파악하여 17,822건의 법률안을 44개 분야별로 분류하고, 그 중 통과된 법률안 2,793개에 대하여는 그 내용을 9개 정책유형별, 개정 조항 개수별 등으로 분류하여 정성 분석을 실시한다. 이어서 쟁점입법 289개에 대한 특징, 주요 쟁점과 처리과정 등을 분석한다.

1. 44개 분야별 법률안 처리현황 분석

법제처의 분류 기준³¹⁾에 따른 분야별 법률안에 대한 분석이다. 우선 <표 2-21>에서 분야별 법률안 처리현황을 살펴본다. 대안반영까지 포함한 법안반영률은 최저는 국회(10.4%)에서 최고는 공업·규격·계량(78%)의 분포를 보인다. 60% 이상의 법률안 처리율을 보이는 분야는 대체로 이해관계 또는 이념적 대립이 첨예하지 않은 분야임을 알 수 있다. 공업·규격·계량(78%), 공업소유권(75%), 환경(65.3%), 상업·무역·공업(64.4%), 해운(62.2%), 군사(62%), 과학기술(60.4%) 등이다. 이에 반하여, 30%대 이하의 낮은 법안반영률을 보이는 분야는 국회(10.4%), 노동(20.2%), 선거정당(24.0%), 헌법(24.8%), 형사법(28.6%), 행정일반(31.0%), 문화공보(31.4%), 민사법(31.3%), 내국세(31.9%), 재정·경제일반(32.9%), 법무(33.2%), 축산(33.4%), 국가보훈(34.6%), 교육학술(35.2%), 외무(36.5%), 산림(39.0%), 법원(39.3%) 등으로 이념대결이나 이해관계가 첨예하게 충돌하거나 예산상의 문제가 있는 경우이다.

<표 2-21> 44개 분야별 법안 처리 현황

분 야	원안가결	수정가결	대안반영	임 기 폐 기	철 회	부 결	소 계
헌법	15	7	28	147	5	0	202
	7.4%	3.5%	13.9%	72.8%	2.5%	.0%	100%
국회	7	4	25	308	1	0	345
	2.0%	1.2%	7.2%	89.3%	.3%	.0%	100%
선거정당	15	8	79	356	5	0	463
	3.2%	1.7%	17.1%	76.9%	1.1%	.0%	100%

31) 18면 <표 1-1>의 설명 참조.

분 야	원안가결	수정가결	대안반영	임 기 폐 기	철 회	부 결	소 계
행정일반	27	16	68	243	4	0	358
	7.5%	4.5%	19.0%	67.9%	1.1%	.0%	100%
국가공무원	7	9	49	89	0	0	154
	4.5%	5.8%	31.8%	57.8%	.0%	.0%	100%
법원	13	6	12	47	1	0	79
	16.5%	7.6%	15.2%	59.5%	1.3%	.0%	100%
법무	27	14	43	168	1	0	253
	10.7%	5.5%	17.0%	66.4%	.4%	.0%	100%
민사법	41	38	61	304	3	0	447
	9.2%	8.5%	13.6%	68.0%	.7%	.0%	100%
형사법	33	16	96	357	5	0	507
	6.5%	3.2%	18.9%	70.4%	1.0%	.0%	100%
지방제도	81	34	245	499	13	0	872
	9.3%	3.9%	28.1%	57.2%	1.5%	.0%	100%
경찰	27	13	125	230	4	0	399
	6.8%	3.3%	31.3%	57.6%	1.0%	.0%	100%
민방위/소방	40	19	114	141	1	0	315
	12.7%	6.0%	36.2%	44.8%	.3%	.0%	100%
군사	51	34	110	109	10	0	314
	16.2%	10.8%	35.0%	34.7%	3.2%	.0%	100%
병무	9	7	40	38	0	0	94
	9.6%	7.4%	42.6%	40.4%	.0%	.0%	100%
국가보훈	40	17	52	203	4	0	316
	12.7%	5.4%	16.5%	64.2%	1.3%	.0%	100%
교육학술	108	60	265	793	8	0	1234
	8.8%	4.9%	21.5%	64.3%	.6%	.0%	100%
문화공보	32	36	72	300	6	0	446
	7.2%	8.1%	16.1%	67.3%	1.3%	.0%	100%
과학기술	83	43	88	135	5	0	354
	23.4%	12.1%	24.9%	38.1%	1.4%	.0%	100%

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

분 야	원안가결	수정가결	대안반영	임 기 폐 기	철 회	부 결	소 계
재정/ 경제일반	67	24	229	650	4	0	974
	6.9%	2.5%	23.5%	66.7%	.4%	.0%	100%
내국세	44	26	199	565	8	1	843
	5.2%	3.1%	23.6%	67.0%	.9%	.1%	100%
관세	8	5	38	46	0	0	97
	8.2%	5.2%	39.2%	47.4%	.0%	.0%	100%
담배인삼	0	3	2	5	0	0	10
	.0%	30.0%	20.0%	50.0%	.0%	.0%	100%
통화/ 국채/금융	66	26	195	298	4	0	589
	11.2%	4.4%	33.1%	50.6%	.7%	.0%	100%
농업	59	58	99	263	1	0	480
	12.3%	12.1%	20.6%	54.8%	.2%	.0%	100%
축산	20	20	23	123	2	0	188
	10.6%	10.6%	12.2%	65.4%	1.1%	.0%	100%
산림	12	17	17	69	3	0	118
	10.2%	14.4%	14.4%	58.5%	2.5%	.0%	100%
수산	24	21	40	60	0	0	145
	16.6%	14.5%	27.6%	41.4%	.0%	.0%	100%
상업/ 무역/공업	89	54	195	183	3	1	525
	17.0%	10.3%	37.1%	34.9%	.6%	.2%	100%
공업규격/ 계량	8	8	16	8	1	0	41
	19.5%	19.5%	39.0%	19.5%	2.5%	.0%	100%
공업 소유권	18	13	44	25	0	0	100
	18.0%	13.0%	44.0%	25.0%	.0%	.0%	100%
에너지 이용/광업	20	5	34	75	0	0	134
	14.9%	3.7%	25.4%	56.0%	.0%	.0%	100%
전기/가스	25	8	88	121	2	0	244
	10.2%	3.3%	36.1%	49.6%	.8%	.0%	100%
국토개발/ 도시	46	28	169	194	10	0	447
	10.3%	6.3%	37.8%	43.4	2.2%	.0%	100%

분 야	원안가결	수정가결	대안반영	임 기 폐 기	철 회	부 결	소 계
주택건축 도로	37	16	161	210	4	0	428
	8.6%	3.7%	37.6%	49.1%	.9%	.0%	100%
수자원/ 토지	33	20	90	120	2	0	265
	12.5%	7.5%	34.0%	45.3%	.8%	.0%	100%
보건/의사	91	31	289	458	6	0	875
	10.4%	3.5%	33.0%	52.3%	.7%	.0%	100%
약사	9	2	34	34	0	0	79
	11.4%	2.5%	43.0%	43.0%	.0%	.0%	100%
사회복지	108	48	380	774	5	1	1316
	8.2%	3.6%	28.9%	58.8%	.4%	.1%	100%
환경	97	47	197	165	16	0	522
	18.6%	9.0%	37.7%	31.6%	3.1%	.0%	100%
노동	43	25	73	548	10	0	699
	6.2%	3.6%	10.4%	78.4%	1.4%	.0%	100%
육운항공 관광	122	48	206	260	8	0	644
	18.9%	7.5%	32.0%	40.4%	1.2%	.0%	100%
해운	39	36	109	110	2	0	296
	13.2%	12.2%	36.8%	37.2%	.7%	.0%	100%
정보통신	20	33	150	286	4	0	493
	4.1%	6.7%	30.4%	58.0%	.8%	.0%	100%
외무	14	15	14	74	1	0	118
	11.9%	12.7%	11.9%	62.7%	.8%	.0%	100%
소 계	1,775	1,018	4,663	10,191	172	3	17,822
	10.0%	5.7%	26.2%	57.2%	1.0%	.0%	100%

다음으로 분야별·정당별 법안 발의 현황을 <표 2-22>에서 살펴본다. 의원발의 총 15,444건 중 여·야당으로 구분하여 분야별로 살펴보면, 여당의 발의율이 앞서는 분야와 야당의 발의율이 앞서는 분야로 나누어 볼 수 있다. 먼저 여당의 발의율이 앞서는 분야는 형사법, 지방제도, 경찰, 민방위·소방, 군사, 병무, 과학기술, 재정·경제일반, 담배·인삼, 통화·

국채·금융, 농업, 산림, 상업·무역·공업, 공업·규격·계량, 공업소유권, 에너지이용·광업, 전기·가스, 국토개발·도시, 주택·건축·도로, 수자원·토지·건설업, 보건·의사, 약사, 환경, 육운·항공·관광, 해운 등 24개 분야이다.

야당의 발의율이 더 높은 분야는 헌법, 국회, 선거·정당, 행정일반, 국가공무원, 법원, 법무, 민사법, 국가보훈, 교육학술, 문화공보, 내국세, 관세, 축산, 산림, 수산, 사회·복지, 환경, 노동, 육운·항공·관광, 해운, 정보통신, 외무 등 20개 분야이다. 여당이 앞서는 분야는 안전, 국방, 경제 분야 등으로 이들 분야는 정부의 공권력 집행 또는 성장·발전, 효율, 경쟁의 가치와 긴밀한 분야가 다수라는 것이 특색이다. 반면, 야당이 앞서는 분야는 헌법, 국회, 선거, 행정일반, 사회문화 분야 등으로 정치질서 또는 분배, 삶의 질, 경제민주화, 공정성, 사회복지, 국민행복 등의 분야임을 알 수 있다.

이를 통해 20대 국회의 입법방향을 유추할 수 있겠다. 특히 여소야대 국회가 실현된 20대 국회에서는 야당이 관심을 갖는 분야의 입법이 세를 얻을 것이며 법안처리과정에서도 탄력을 받아 법안반영률이 높을 것이다.

이는 다음 장에서 살펴볼 ‘우회입법’에 관련해서도 유의미한 상관성을 추론해 볼 수 있는 현상이다. 일반적으로 정부가 의원을 통하여 입법하기 용이한 것은 야당보다는 여당의원일 것이다. 따라서 여당의 법안 발의율이 앞서는 24개 분야 중 여당의원 발의법률안에는 다수의 우회입법안이 있을 것이라고 추론할 수 있다.

<표 2-22> 분야별·정당별 법안 발의 현황

분 야	새누리당	더불어 민주당	국민의당	정의당	무소속	기 타	소 계
헌법	77	96	7	2	1	1	184
	41.8%	52.2%	3.8%	1.1%	.5%	.5%	100%
국회	136	162	30	3	3	2	336
	40.5%	48.2%	8.9%	.9%	.9%	.6%	100%
선거정당	177	214	17	15	14	9	446
	39.7%	48.0%	3.8%	3.4%	3.1%	2.0%	100%
행정일반	115	165	25	9	3	2	319
	36.1%	51.7%	7.8%	2.8%	.9%	.6%	100%
국가 공무원	47	70	12	6	0	1	136
	34.6%	51.5%	8.8%	4.4%	.0%	.7%	100%
법원	27	31	7	3	0	0	68
	39.7%	45.6%	10.3%	4.4%	.0%	.0%	100%
법무	84	93	21	8	0	0	206
	40.8%	45.1%	10.2%	3.9%	.0%	.0%	100%
민사법	138	196	28	16	1	1	380
	36.3%	51.6%	7.4%	4.2%	.3%	.3%	100%
형사법	220	209	24	16	0	3	472
	46.6%	44.3%	5.1%	3.4%	.0%	.6%	100%
지방제도	368	310	53	9	8	3	751
	49.0%	41.3%	7.1%	1.2%	1.1%	.4%	100%

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

분 야	새누리당	더불어 민주당	국민의당	정의당	무소속	기 타	소 계
경찰	189	152	23	0	1	2	367
	51.5%	41.4%	6.3%	.0%	.3%	.5%	100%
민방위/ 소방	137	98	25	3	0	0	263
	52.1%	37.3%	9.5%	1.1%	.0%	.0%	100%
군사	131	106	3	1	1	0	242
	54.1%	43.8%	1.2%	.4%	.4%	.0%	100%
병무	41	34	4	0	0	0	79
	51.9%	43.0%	5.1%	.0%	.0%	.0%	100%
국가보훈	107	122	12	1	0	0	242
	44.2%	50.4%	5.0%	.4%	.0%	.0%	100%
교육/ 학술	488	505	52	48	1	3	1097
	44.5%	46.0%	4.7%	4.4%	.1%	.3%	100%
문화/ 공보	180	187	13	4	5	0	389
	46.3%	48.1%	3.3%	1.0%	1.3%	.0%	100%
과학기술	146	75	30	10	2	0	263
	55.5%	28.5%	11.4%	3.8%	.8%	.0%	100%
재정/ 경제일반	387	381	71	22	6	5	872
	44.4%	43.7%	8.1%	2.5%	.7%	.6%	100%
내국세	337	343	54	14	2	5	755
	44.6%	45.4%	7.2%	1.9%	.3%	.7%	100%
관세	31	38	7	0	0	0	76
	40.8%	50.0%	9.2%	.0%	.0%	.0%	100%
담배인삼	6	3	1	0	0	0	10
	60.0%	30.0%	10.0%	.0%	.0%	.0%	100%

제 2 절 19대 국회 입법현황 정성 분석

분 야	새누리당	더불어 민주당	국민의당	정의당	무소속	기 타	소 계
통화/ 국채/ 금융	238	218	33	8	0	0	497
	47.9%	43.9%	6.6%	1.6%	.0%	.0%	100.0%
농업	180	173	46	0	4	8	411
	43.8%	42.1%	11.2%	.0%	1.0%	1.9%	100.0%
축산	62	85	16	1	0	0	164
	37.8%	51.8%	9.8%	.6%	.0%	.0%	100.0%
산림	45	42	5	0	0	0	92
	48.9%	45.7%	5.4%	.0%	.0%	.0%	100.0%
수산	43	65	7	1	0	0	116
	37.1%	56.0%	6.0%	.9%	.0%	.0%	100.0%
상업/ 무역/ 공업	197	170	43	19	0	1	430
	45.8%	39.5%	10.0%	4.4%	.0%	.2%	100.0%
공업규격/ 계량	16	9	5	0	0	0	30
	53.3%	30.0%	16.4%	.0%	.0%	.0%	100.0%
공업 소유권	34	30	7	1	0	0	72
	47.2%	41.7%	9.7%	1.4%	.0%	.0%	100.0%
에너지 이용/ 광업	49	40	10	5	0	0	104
	47.1%	38.5%	9.6%	4.8%	.0%	.0%	100.0%
전기/ 가스	92	83	36	5	1	1	218
	42.2%	38.1%	16.5%	2.3%	.5%	.5%	100.0%
국토개발/ 도시	230	101	34	2	21	0	388
	59.3%	26.0%	8.8%	.5%	5.4%	.0%	100.0%

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

분 야	새누리당	더불어 민주당	국민의당	정의당	무소속	기 타	소 계
주택건축 도로	182	153	31	2	16	4	388
	46.9%	39.4%	8.0%	.5%	4.1%	1.0%	100.0%
수자원/ 토지/ 건설업	109	81	28	1	10	2	231
	47.2%	35.1%	12.1%	.4%	4.3%	.9%	100.0%
보건/ 의사	382	359	23	3	0	4	771
	49.5%	46.6%	3.0%	.4%	.0%	.5%	100.0%
약사	32	29	0	0	0	0	61
	52.5%	47.5%	.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
사회복지	507	590	65	11	1	8	1182
	42.9%	49.9%	5.5%	.9%	.1%	.7%	100.0%
환경	188	185	17	5	3	0	398
	47.2%	46.5%	4.3%	1.3%	.8%	.0%	100.0%
노동	225	334	37	27	0	9	632
	35.6%	52.8%	5.9%	4.3%	.0%	1.4%	100.0%
육운항공 관광	260	180	42	3	14	2	501
	51.9%	35.9%	8.4%	.6%	2.8%	.4%	100.0%
해운	108	99	31	4	0	4	246
	43.9%	40.2%	12.6%	1.6%	.0%	1.6%	100.0%
정보통신	186	215	43	3	9	0	456
	40.8%	47.1%	9.4%	.7%	2.0%	.0%	100.0%
외무	44	51	5	3	0	0	103
	42.7%	49.5%	4.9%	2.9%	.0%	.0%	100.0%
소 계	6978	6882	1083	294	127	80	15444
	45.2%	44.6%	7.0%	1.9%	.8%	.5%	100.0%

2. 통과법률안 대상 9개 정책유형별 분석³²⁾

법률안의 정책유형 등에 대한 내용 분석에 있어서 19대 국회 17,822건의 법률안 전체에 대한 내용분석은 본 연구의 물리적·시간적 한계로 불가능하여, 19대 국회 제출법률안 중 본회의에서 통과된 법률안 2,793건에 대해서 정성 분석 즉, 내용분석을 실시하였다.

19대 국회의 총 2,793건의 통과법률안에 대하여 정책유형별 분류, 제·개정 형태, 개정조항 수, 발의자 수, 처리일자 등을 기준으로 분석하였다.

먼저 <표 2-23>를 통하여 정책유형별·제안자별 현황을 살펴본다. 의원의 경우 ‘기구구성’ 관련 법률안이 51.6%를 차지하여 최고비율을 나타냈고, 다음으로 ‘체제 및 질서유지’ 12.4%, ‘분배정책’ 9.3%, ‘보호적 규제’ 8.8%, ‘공공성·사회정의’ 7.3% 등의 순서를 보였고, ‘이념정체성’ 관련 법률안이 0.7%로 가장 낮은 비율을 보였다. 위원장의 경우는 ‘기구구성’ 관련 법률안이 44.8%로 의원과 마찬가지로 최고비율을 나타냈고, 다음으

32) 앞의 <표 1-2>에서 설명한 정책유형 분류 기준을 도표화하면 다음과 같다.

공공성, 사회정의	규제정책 중 경제민주화, 토지공개념 등 사유제 제한, 불로소득 환수, 사회적 의인 존중제도, 협동조합 등 공동체 강화제도, 사회윤리, 도덕성 함양제도, 공직부패, 공직기강
분배정책	보조금, 수출, 중소기업 등 각종 지원 정책, 일반조세, 임금, 금리 정책, 보훈, 사회간접자본 건설, 모든 국민대상 사회복지 정책
재분배 정책	소득이전정책, 사회경제적 약자를 위한 사회보장 제도, 누진조세
경쟁규제	자격, 인허가제도, 가격정책
보호규제	노동자, 소비자, 환경 보호 등 보호정책
기구구성	입법, 행정, 사법, 지방자치, 선거 제도 등 기구개혁이나 제도 개선
이념정책	통일외교안보 등 정당, 정치집단간 이데올로기 대립을 유발하는 정책
체제 및 질서유지	체제 및 사회질서 유지 관련 법제도, 헌법, 형사법, 국가보안법, 집회시위법 등, 범죄 처벌규정
기타	

로 ‘분배정책’ 13.0%, ‘보호적 규제’ 12.8%, 체제 및 질서유지’ 10.2% 등의 순서를 보였으며, 가장 낮은 비율은 의원과 마찬가지로 ‘이념정체성’ 관련 법률안이 0.7%로 나타났다. 반면 정부는 ‘기구구성’ 관련 법률안이 51.7%로 의원, 위원장과 같이 최고비율을 나타냈지만, 다음으로 ‘보호적 규제’ 10.6%, ‘분배정책’ 8.2%, ‘경쟁적 규제’ 6.3% 등의 순서를 보여 의원, 위원장과 다른 순서를 보였다.

정책유형별 분류에서 기구구성의 비율이 제안자 모두에게서 최고비율을 나타낸 것은 박근혜 정부 출범 이후 정부조직의 대대적 개편이 이루어졌기 때문에 이를 반영하는 법률안들이 대거 발의된 것이 원인으로 보인다.

<표 2-23> 정책유형별 · 제안자별 분석

구 분	의 원	위원장	정 부	소 계	pearson x ²
공공성, 사회정의	83	108	10	201	183.883 (p=0.000)
	7.3%	8.4%	2.6%	7.2%	
분배정책	105	167	31	303	
	9.3%	13.0%	8.2%	10.8%	
재분배 정책	30	30	5	65	
	2.6%	2.3%	1.3%	2.3%	
경쟁규제	34	73	24	131	
	3.0%	5.7%	6.3%	4.7%	
보호규제	100	164	40	304	
	8.8%	12.8%	10.6%	10.9%	
기구구성	585	574	196	1355	
	51.6%	44.8%	51.7%	48.5%	

구 분	의 원	위원장	정 부	소 계	pearson x ²
이념/ 정체성	8	9	2	19	
	.7%	.7%	.5%	.7%	
체제 및 질서유지	141	130	23	294	
	12.4%	10.2%	6.1%	10.5%	
기타	48	25	48	121	
	4.2%	2.0%	12.7%	4.3%	
합 계	1,134	1,280	379	2,793	
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

다음으로 <표 2-24>에서 정책유형별 선출형태별 현황을 분석하여 본다. <표 2-24>를 살펴보면, 지역구위원의 경우 ‘기구구성’ 관련 법률안이 48.0%를 차지하여 최고비율을 나타냈고, 다음으로 ‘체제 및 질서유지’ 11.2%, ‘분배정책’ 11.1%, ‘보호적 규제’ 10.8%, ‘공공성·사회정의’ 8.4% 등의 순서를 보였고, ‘이념정체성’ 관련 법률안이 0.6%로 가장 낮은 비율을 나타내고 있으나 의원전체의 비율순서와 같았다.

비례대표의 경우 ‘기구구성’ 관련 법률안이 47.5%를 차지하여 최고비율을 나타냈고, 다음으로 ‘보호적 규제’ 12.7%, ‘분배정책’ 12.2%까지는 정부와 같은 비중을 나타냈으나, ‘체제 및 질서유지’ 10.5%의 순서를 보이는 것이 다르다. 이를 통해 볼 때 정부는 규제유형의 법률안을 주로 발의하였으며, 의원들은 분배정책, 체제유지, 공공성·사회정의 유형의 법률안을 주로 발의하였다는 것을 알 수 있다.

<표 2-24> 정책유형별 · 선출형태별 분석

구 분	지역구	비례대표	소 계	pearson x ²
공공성, 사회정의	185	5	190	121.521 (p=0.000)
	8.4%	2.8%	7.9%	
분배정책	246	22	268	
	11.1%	12.2%	11.2%	
재분배정책	50	10	60	
	2.3%	5.5%	2.5%	
경쟁규제	99	7	106	
	4.5%	3.9%	4.4%	
보호규제	239	23	262	
	10.8%	12.7%	10.9%	
기구구성	1061	86	1147	
	48.0%	47.5%	48.0%	
이념/정체성	14	3	17	
	0.6%	1.7%	0.7%	
체제 및 질서유지	248	19	267	
	11.2%	10.5%	11.2%	
기타	67	6	73	
	3.1%	3.3%	3.1%	
합 계	2209	181	2390	
	100.0%	100.0%	100.0%	

다음으로 정당별 · 정책유형별 현황을 <표 2-25>에서 살펴본다. 기구구성 관련 법률은 모든 정당에서 공히 가장 큰 비중을 차지하고 있으므로 별도로 살펴볼 필요가 없다. 새누리당은 ‘분배정책’ 10.5%, ‘체제 및 질서유지’ 10.0%, ‘보호적 규제’ 8.5%, ‘공공성 · 사회정의’ 6.8% 등의 비중을 보였다. 더불어민주당은 ‘체제 및 질서유지’ 15.3%, ‘보호적 규제’ 9.3%, ‘분배정책’ 8.4%, ‘공공성 · 사회정의’ 7.5%, 국민의당은 ‘체제 및 질서유

지’ 14.9%, ‘공공성·사회정의’ 11.9%, ‘보호적 규제’ 9.0%, ‘분배정책’ 4.5% 등의 비중을 보였다.

<표 2-25> 19대 통과 법률 정당별·정책유형별 분류

구 분	새누리당	더불어 민주당	국민의당	정의당	무소속	기 타	소 계
공공성, 사회정의	41	34	8	0	0	0	83
	6.8%	7.5%	11.9%	.0%	.0%	.0%	7.3%
분배정책	63	38	3	0	1	0	105
	10.5%	8.4%	4.5%	.0%	16.7%	.0%	9.3%
재분배정책	16	13	1	0	0	0	30
	2.7%	2.9%	1.5%	.0%	.0%	.0%	2.6%
경쟁규제	20	12	2	0	0	0	34
	3.3%	2.6%	3.0%	.0%	.0%	.0%	3.0%
보호규제	51	42	6	0	1	0	100
	8.5%	9.3%	9.0%	.0%	16.7%	.0%	8.8%
기구구성	321	222	33	5	4	0	585
	53.3%	48.9%	49.3%	100.0%	66.7%	.0%	51.6%
이념/정체성	4	4	0	0	0	0	8
	.7%	.9%	.0%	.0%	.0%	.0%	.7%
체제 및 질서유지	60	71	10	0	0	0	141
	10.0%	15.6%	14.9%	.0%	.0%	.0%	12.4%
기타	26	18	4	0	0	0	48
	4.3%	4.0%	6.0%	.0%	.0%	.0%	4.2%
합 계	602	454	67	5	6	0	1134
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	.0%	100.0%

다음으로 <표 2-26>에서 정책유형별·당선차수별 통과법률의 현황을 살펴본다. 새누리당 초선의 경우 ‘보호적 규제’ 12.5%, ‘분배정책’ 11.8%, ‘체제 및 질서유지’ 9.1% 등의 비중을 보였다. 더불어민주당 초선의 경우는 ‘체제 및 질서유지’ 12.8%, ‘보호적 규제’ 11.6%, ‘분배정책’ 9.8% 등으

로 나타났고, 국민의당 초선은 ‘공공성·사회정의’ 20.0%를 나타낸 것이 특징이다. 재선의 경우 새누리당은 ‘체제 및 질서유지’와 ‘분배정책’에서 동일하게 12.7% 비중을 더불어민주당 재선은 ‘체제 및 질서유지’에 29.7%, 국민의당 재선의 경우 ‘분배정책’과 ‘보호적 규제’에 동일하게 20.0%를 보였다. 3선의 경우 새누리당은 ‘공공성·사회정의’에 22.2%의 높은 비중을 보였고, ‘체제 및 질서유지’ 12.7%, ‘보호적 규제’ 6.3% 등의 순위를 보였다. 더불어민주당 3선은 ‘공공성·사회정의’ 11.6%, ‘보호적 규제’ 10.3%, ‘분배정책’ 8.4%, 국민의당 3선의 경우 ‘체제 및 질서유지’ 22.6%, ‘보호적 규제’ 9.7%, ‘공공성·사회정의’ 6.5% 등의 비율을 보였다. 4선의 경우 새누리당은 ‘기구구성’에 91.3%가 모여 있어 다른 유형에는 거의 비중이 없다. 더불어민주당 4선은 ‘체제 및 질서유지’ 41.7%로 집중되어 있으며, 국민의당 4선의 경우 ‘경쟁규제’에 1건 100%가 발의되었다. 5선 이상의 경우, 새누리당은 ‘공공성·사회정의’에 14.3%의 비중을 보였고, 더불어민주당 5선 이상은 ‘분배정책’ 37.5%, ‘재분배정책’과 ‘보호적 규제’에 동일하게 12.5%의 비중을 보였다.

<표 2-26> 19대 통과법률 당선횟수별·정당별·정책유형별 분류

구분	새누리당					더불어민주당					국민의당				
	초선	재선	3선	4선	5선 이상	초선	재선	3선	4선	5선 이상	초선	재선	3선	4선	5선 이상
공공성,	15	10	14	1	1	12	3	18	1	0	6	0	2	0	
사회정의	5.1%	5.3%	22.2%	2.2%	14.3%	7.3%	3.3%	11.6%	2.8%	.0%	20.0%	.0%	6.5%	.0%	
분배정책	35	24	3	1	0	16	5	13	1	3	1	1	1	0	
	11.8%	12.7%	4.8%	2.2%	.0%	9.8%	5.5%	8.4%	2.8%	37.5%	3.3%	20.0%	3.2%	.0%	
재분배정책	12	4	0	0	0	8	1	3	0	1	1	0	0	0	
	4.0%	2.1%	.0%	.0%	.0%	4.9%	1.1%	1.9%	.0%	12.5%	3.3%	.0%	.0%	.0%	
경쟁규제	13	4	3	0	0	5	1	6	0	0	1	0	0	1	
	4.4%	2.1%	4.8%	.0%	.0%	3.0%	1.1%	3.9%	.0%	.0%	3.3%	.0%	.0%	100.0%	
보호규제	37	9	4	1	0	19	6	16	0	1	2	1	3	0	
	12.5%	4.8%	6.3%	2.2%	.0%	11.6%	6.6%	10.3%	.0%	12.5%	6.7%	20.0%	9.7%	.0%	
기구구성	144	103	30	42	2	74	44	86	15	3	14	3	16	0	
	48.5%	54.5%	47.6%	91.3%	28.6%	45.1%	48.4%	55.5%	41.7%	37.5%	46.7%	60.0%	51.6%	.0%	
이념/정책성	3	1	0	0	0	0	3	1	0	0					
	1.0%	.5%	.0%	.0%	.0%	.0%	3.3%	.6%	.0%	.0%					
체지 및	27	24	8	1	0	21	27	8	15	0	3	0	7	0	
질서유지	9.1%	12.7%	12.7%	2.2%	.0%	12.8%	29.7%	5.2%	41.7%	.0%	10.0%	.0%	22.6%	.0%	
기타	11	10	1	0	4	9	1	4	4	0	2	0	2	0	
	3.7%	5.3%	1.6%	.0%	57.1%	5.5%	1.1%	2.6%	11.1%	.0%	6.7%	.0%	6.5%	.0%	
소계	297	189	63	46	7	164	91	155	36	8	30	5	31	1	
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

구 분	정의당					무소속				
	초 선	재 선	3선	4선	5선 이상	초 선	재 선	3선	4선	5선 이상
공공성, 사회정의										
분배정책						1	0			
재분배정책						25.0%	.0%			
경쟁규제										
보호규제						1	0			
기구구성	3		2			25.0%	.0%			
이념/정체성	100.0%		100.0%			2	2	100.0%		
체제 및 질서유지										
기타										
소 계	3		2			4	2	100.0%	100.0%	
	100.0%		100.0%							

3. 통과법률안 대상 처리일수별 분석

다음으로 <표 2-27>에서 통과법률안의 정책유형별·처리일수별 현황을 분석한다. <표 2-27>에서 3개월 이내 단기처리 법안의 유형별 비중을 보면 기구구성을 제외하고 분배정책 11.8%, 보호적 규제 11.6%, 체제유지 9.8%, 공공성·사회정의 9.7% 등의 순이다. 1년 이상 장기간 소요된 법률안은 분배정책 10.1%, 보호적 규제정책 8.8% 등으로 나타났다. 또한 3개월 이내 단기에 처리된 비중이 가장 높은 유형은 공공성·사회정의, 분배정책, 경쟁적 규제, 보호적 규제, 기구구성, 이념정책, 체제유지 등이다. 1년 이상 장기간 소요된 비중이 상대적으로 높은 유형은 공공성·사회정의, 분배정책, 재분배정책, 경쟁적 규제 등으로 나타났다.

<표 2-27> 정책유형별·처리일수별 분석

구분	당일 처리	3개월 이내	91~180일	181~365일	1년 이상	소계	pearson x ²
공공성, 사회정의	48	90	19	24	20	201	79.768 (p=0.000)
	7.6%	9.7%	4.8%	4.4%	6.7%	7.2%	
분배정책	82	109	32	50	30	303	
	13.1%	11.8%	8.0%	9.2%	10.1%	10.8%	
재분배정 책	18	15	15	11	6	65	
	2.9%	1.6%	3.8%	2.0%	2.0%	2.3%	
경쟁규제	39	44	19	17	12	131	
	6.2%	4.8%	4.8%	3.1%	4.0%	4.7%	
보호규제	70	107	38	63	26	304	
	11.1%	11.6%	9.5%	11.5%	8.8%	10.9%	
기구구성	292	427	206	272	158	1355	
	46.5%	46.2%	51.8%	49.8%	53.2%	48.5%	
이념/ 정체성	4	6	5	3	1	19	
	.6%	.6%	1.3%	.5%	.3%	.7%	

구 분	당 일 처 리	3개월 이내	91~180일	181~365일	1년 이상	소 계	pearson x ²
체제 및 질서유지	63	91	47	73	20	294	
	10.0%	9.8%	11.8%	13.4%	6.7%	10.5%	
기타	12	35	17	33	24	121	
	1.9%	3.8%	4.3%	6.0%	8.1%	4.3%	
합 계	628	924	398	546	297	2793	
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

다음으로 <표 2-28>에서 통과법률안의 각 변수별 평균처리일수를 알아본다. 상임위별 평균처리일수는 운영위가 773일로 가장 많은 시간이 소요되었고, 다음으로 정보위 755일, 교육문화관광위 657일 등이다. 운영위가 가장 많은 기간이 소요된 것은 국회법 개정을 둘러싸고 여·야간 참여한 대립을 한 결과이고, 정보위에서는 테러방지법 개정을 둘러싸고 대립하였기 때문이다. 교육문화관광위는 사학재단 재산환수 문제 등으로 대립하였기 때문이다. 처리기간이 짧은 상임위는 특위 272일, 국방 397일, 산업통상위 432일 등으로 나타났다. 통과된 법률안 2,793개에 대한 정책유형별 평균처리일수는 경쟁규제가 103일로 가장 짧은 기간이 소요되었고, 다음으로 사회공공성 110, 분배정책 119, 보호규제 122일 등이 소요되었다. 통과법률의 평균처리일수가 법률안 전체 17,822개의 평균처리일수보다 월등하게 짧은 이유는 위원장 대안으로 당일 본회의 처리된 법률안들이 628개나 되었기 때문이다. 정당별 평균처리일수를 보면 국민의당이 561로 가장 짧고 새누리당이 588일, 더불어민주당 613일, 무소속 671일, 기타 874일 등이다. 정부 354일, 위원장 5일 등인데 정부의 입법능력이 의원들보다 우위에 있다는 것을 알 수 있다. 이는 법률안 발의 단계부터 행정부내 유관부처 협의를 거치고, 기획재정부로부터 예산타당성, 법제처로부터 법률적 타당성까지 검토를 마치기 때문에 당연히 통과율도 높고 처리일

수도 짧은 것이다. 정부제출 법률안은 「법제업무운영규정」에 따라 진행되는데, 동 규정 제4조와 제5조에는 법제처장이 정부입법계획을 총괄·조정하도록 규정하면서, 법령 주관기관의 장은 입법계획을 전년도 11월 30일까지 부처의 장을 거쳐 법제처장에게 제출하도록 하고 있다. 또한 법제처장은 국가정책의 중·장기 예측가능성의 향상 등을 위해 필요하다고 인정할 때는 법령주관기관의 장과 협의하여 중·장기 입법계획을 수립·시행할 수 있도록 하고 있어 정부제출 법률안은 의원입법에 비하여 타당성과 실현 가능성이 높을 수밖에 없는 것이다.

<표 2-28> 정책유형별·처리일수별 분석(반올림)

상임위	평균일수	정책유형	평균일수	정당별	평균일수
운영위	773	사회 공공성	110	새누리당	588
법사위	626	분배	119	더불어 민주당	613
정무위	577	재분배	139	국민의당	561
기획 재정위	581	경쟁규제	103	정의당	769
미래방송 통신위	502	보호규제	122	무소속	671
교육문화 관광	657	기구구성	147	기타	874
외교통일	612	이변정책	129	정부	354
국방	397	체제유지	133	위원장	5
안행	584	기타	240		
농림	436				
산업통상	390				
환경	550				
국토	432				
정보	755				

상임위	평균일수	정책유형	평균일수	정당별	평균일수
여성가족	406				
보건복지	588				
특위	272				

위원장안의 경우 대안으로 당일 처리되는 경우가 많기 때문에 평균처리일수가 극히 짧은 것이다. 기타 874일은 통합진보당 해산으로 인하여 해당의원들이 발의한 법률안들이 자동폐기 되거나 부결처리 되면서 평균처리일수가 길어진 것으로 볼 수 있다.

4. 통과법률안 대상 개정조항 숫자별 분석

<표 2-29>에서 정당별 개정조항 수를 살펴보면, 단순자구 수정 또는 3개 조항 이하의 단순개정은 해당 정당 발의안 전체에서 새누리당 69.0%, 더불어민주당 82.8%, 국민의당 85.1%, 정의당 80.0% 무소속/기타 83.3% 등으로 나타났다. 10개 이상 대폭 개정은 새누리당 법률안의 14.6%, 더불어민주당 6.2%, 국민의당 6.0%, 정의당 20.0%, 무소속/기타 16.7% 등의 비율을 보였다. 새로운 법률안 제정비율은 새누리당 8.6%, 더불어민주당 4.4%, 국민의당 4.5% 등으로 나타났다.

<표 2-29> 통과법률 대상 정당별 · 개정조항 수별 분석

구 분	단 순 자 구	3개 이하	5개 이하	10개 이하	11개 이상	제 정	폐 지	소 계
새누리당	16	399	46	57	31	52	1	602
	2.7%	66.3%	7.6%	9.5%	5.1%	8.6%	.2%	100%
더불어 민주당	27	349	30	20	8	20	0	454
	5.9%	76.9%	6.6%	4.4%	1.8%	4.4%	.0%	100.0%

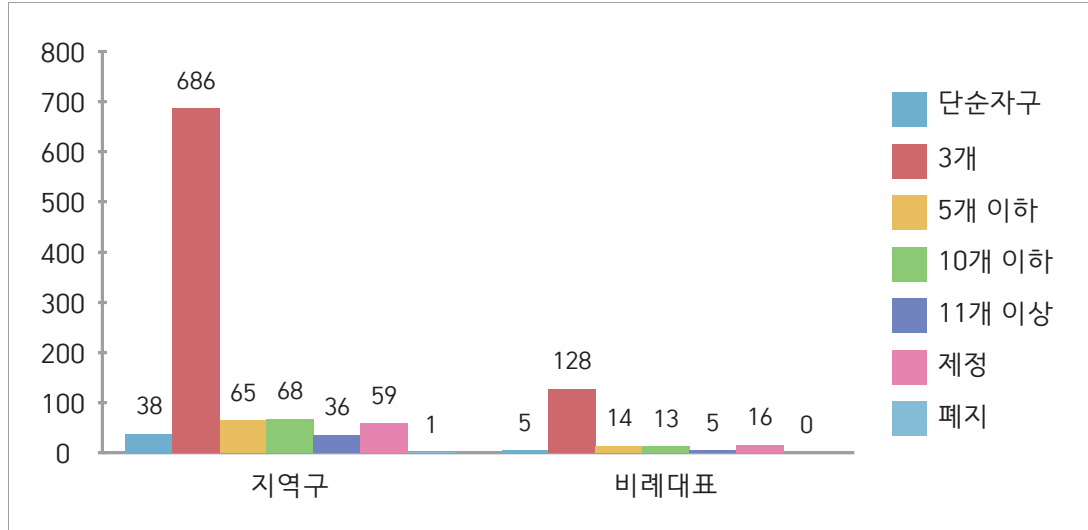
구 분	단 순 자 구	3개 이하	5개 이하	10개 이하	11개 이상	제 정	폐 지	소 계
국민의당	0	57	3	3	1	3	0	67
	.0%	85.1%	4.5%	4.5%	1.5%	4.5%	.0%	100%
정의당	0	4	0	1	0	0	0	5
	.0%	80.0%	.0%	20.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
무소속/ 기타	0	5	0	0	1	0	0	6
	.0%	83.3%	.0%	.0%	16.7%	.0%	.0%	100%
소 계	43	814	79	81	41	75	1	1134
	3.8%	71.8%	7.0%	7.1%	3.6%	6.6%	.1%	100.0%

다음으로 <표 2-30>을 통하여 의원의 선출형태별 개정조항 수를 살펴본다. 단순자구 및 3개 이하 조항 개정은 지역구위원의 비율이 4.0%로 비례대표 2.8% 보다 높다. 반면 제정법안의 경우에는 비례대표의원이 8.8%로 지역구의원 6.2% 보다 높다. 이는 지역구의원보다 비례대표의원의 경우 지역구 관리에서 자유롭기 때문에 국회의원의 고유기능인 입법 활동에 더 전념할 수 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

<표 2-30> 통과법률 대상 선출형태별 · 개정조항 수별 분석

구 분	단 순 자 구	3개 이하	5개 이하	10개 이하	11개 이상	제 정	폐 지	소 계
지역구	38	686	65	68	36	59	1	953
	4.0%	72.0%	6.8%	7.1%	3.8%	6.2%	.1%	100%
비례대표	5	128	14	13	5	16	0	181
	2.8%	70.7%	7.7%	7.2%	2.8%	8.8%	.0%	100.0%
소 계	43	814	79	81	41	75	1	1134
	3.8%	71.8%	7.0%	7.1%	3.6%	6.6%	.1%	100%

<그림 2-8> 19대 국회 통과법률 대상 선출형태별·개정조항 수별 분석



다음으로 <표 2-31>에서 의원선수별 개정조항 수를 살펴본다. 단순자구 변경은 4선 이 14.5%로 가장 높고, 재선 5.5%, 3선 2.8% 등의 순이다. 3개 이하의 경우 3선 79.1%, 재선 72.0%, 초선 71.9%, 5선 이상 66.7% 등이다. 10개 이상 개정은 4선이 29.0%로 가장 높은 비율을 보인다. 제정의 경우는 5선 이상이 20.0%로 가장 높은 비율을 보였다. 단순자구 수정이나 3개 이하 단순개정을 입법실적용 법안 발의일 가능성이 높다고 가정한다면, 초선, 재선, 3선 의원까지 단순개정의 비중이 높게 나타난 것으로 볼 때, 이러한 가정이 타당성을 갖고 있다고 해석할 수 있을 것이다. 5선 이상 중진의 경우가 특이한 행태를 보인다. 5선 이상 중진의원들의 경우는 3개 조항 개정비율이 66.7%로 가장 높지만 동시에 제정법률안의 비율도 20.0%로 가장 높다는 것이다. 5선 이상 중진의 경우 의정활동에 여유를 갖고 법률안을 심도 있게 검토하여 제정안을 발의할 여건이 상대적으로 좋다고 해석할 수 있겠다.

<표 2-31> 통과법률 대상 선수별·개정조항 수별 분석

구 분	단순자구	3개 이하	5개 이하	10개 이하	11개 이상	제 정	폐 지	소 계
초선	8	355	47	36	9	39	0	494
	1.6%	71.9%	9.5%	7.3%	1.8%	7.9%	.0%	100%
재선	16	208	15	19	12	19	0	289
	5.5%	72.0%	5.2%	6.6%	4.2%	6.6%	.0%	100.0%
3선	7	200	13	14	7	12	0	253
	2.8%	79.1%	5.1%	5.5%	2.8%	4.7%	.0%	100%
4선	12	41	4	12	12	2	0	83
	14.5%	49.4%	4.8%	14.5%	14.5%	2.4%	.0%	100.0%
5선 이상	0	10	0	0	1	3	1	15
	.0%	66.7%	.0%	.0%	6.7%	20.0%	6.7%	100%
소 계	43	814	79	81	41	75	1	1134
	3.8%	71.8%	7.0%	7.1%	3.6%	6.6%	.1%	100.0%

<표 2-32>에서 제안자별 개정조항 수를 살펴본다. 단순자구 수정의 경우 정부 25.1%, 의원 3.8%로 나타났는데, 이는 박근혜 정부의 조직개편으로 인해 해당 부처에서 조직개편에 따른 법률정비 작업의 일환으로 대량 발의한 것으로 보인다. 3개 조항 이하 개정의 경우 의원 71.8%, 위원장 대안 38.3%, 정부 31.4%로 나타나 의원들 법안의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 10개 이상 대폭 개정안의 경우 의원 10.7%, 위원장 35.7%, 정부 22.25%로 나타나 정부안의 비중이 높게 나타났는데, 이는 전문성을 갖추고 있고 정책적 필요에 따라 법안을 제출하는 면에서 정부의 입법능력이 의원보다 우월하기 때문으로 볼 수 있다.

<표 2-32> 통과법률 대상 제안자별 · 개정조항 수별 분석

구 분	단 순 자 구	3개 이하	5개 이하	10개 이하	11개 이상	제 정	폐 지	소 계
의원	43	814	79	81	41	75	1	1134
	3.8%	71.8%	7.0%	7.1%	3.6%	6.6%	.1%	100%
위원장	13	490	248	320	137	72	0	1280
	1.0%	38.3%	19.4%	25.0%	10.7%	5.6%	.0%	100.0%
정부	95	119	56	58	26	20	5	379
	25.1%	31.4%	14.8%	15.3%	6.9%	5.3%	1.3%	100%
소 계	151	1423	383	459	204	167	6	2793
	5.4%	50.9%	13.7%	16.4%	7.3%	6.0%	.2%	100.0%

<표 2-33>에서 정책유형별 개정조항 수별 현황을 살펴본다. 공공성·사회정의의 경우 1~3개 이하 개정이 68.7%, 단순자구 수정 8.4%, 4~5개 이상 대폭 개정은 16.8%, 제정은 6.0%로 나타났다. 분배정책의 경우 1~3개 이하 개정이 74.3%, 단순자구 수정 1.9%, 4~5개 이상 대폭 개정은 9.5%, 제정은 14.3%로 나타났다. 재분배정책은 1~3개 이하 개정이 76.7%, 단순자구 수정 0.0%, 4~5개 이상 대폭 개정은 16.7%, 제정은 6.7%로 나타났다. 경쟁규제는 1~3개 이하 개정이 82.4%, 단순자구 수정 0.0%, 4~5개 이상 대폭 개정은 14.7%, 제정은 62.9%로 나타났다. 보호적 규제는 1~3개 이하 개정이 73.0%, 단순자구 수정 3.0%, 5개 이상 대폭 개정은 19.0%, 제정은 5.0%로 나타났다. 기구구성은 1~3개 이하 개정이 71.6%, 단순자구 수정 2.2%, 4~5개 이상 대폭 개정은 20.6%, 제정은 5.5%로 나타났다. 이념정체성은 1~3개 이하 개정이 50.0%, 단순자구 수정 0.0%, 4~5개 이상 대폭 개정은 37.5%, 제정은 12.5%로 나타났다. 체제 및 질서유지는 1~3개 이하 개정이 71.6%, 단순자구 수정 11.3%, 4~5개 이상 대폭 개정은

14.2%, 제정은 2.8%로 나타났다. 조항개수별 평균 비율보다 높게 나타난 분야는 단순자구 수정(평균 3.8%)에서는 공공성(8.4%), 체제 및 질서유지(11.3%)이고, 1개~3개 조항은(평균 71.8%) 분배정책(74.3%), 재분배정책(76.7%), 경쟁규제(82.4%), 보호규제(73.0%) 등이다.

<표 2-33> 통과법률 대상 정책유형별 · 개정조항 수별 분석

구 분	단 순 자 구	1개~ 3개	4~5개	6~10개	11개 이 상	제 정	폐 지	합 계
공공성, 사회 정의	7	57	4	5	5	5	0	83
	8.4%	68.7%	4.8%	6.0%	6.0%	6.0%	0.0%	100.0%
분배 정책	2	78	6	4	0	15	0	105
	1.9%	74.3%	5.7%	3.8%	0.0%	14.3%	0.0%	100.0%
재분배 정책	0	23	2	3	0	2	0	30
	0.0%	76.7%	6.7%	10.0%	0.0%	6.7%	0.0%	100.0%
경쟁 규제	0	28	4	1	0	1	0	34
	0.0%	82.4%	11.8%	2.9%	0.0%	2.9%	0.0%	100.0%
보호 규제	3	73	9	7	3	5	0	100
	3.0%	73.0%	9.0%	7.0%	3.0%	5.0%	0.0%	100.0%
기구 구성	13	419	40	50	31	32	0	585
	2.2%	71.6%	6.8%	8.5%	5.3%	5.5%	0.0%	100.0%
이념/ 정체성	0	4	3	0	0	1	0	8
	0.0%	50.0%	37.5%	0.0%	0.0%	12.5%	0.0%	100.0%
체제 및 질서 유지	16	101	9	10	1	4	0	141
	11.3%	71.6%	6.4%	7.1%	0.7%	2.8%	0.0%	100.0%
기타	2	31	2	1	1	10	1	48
	4.2%	64.6%	4.2%	2.1%	2.1%	20.8%	2.1%	100.0%
합 계	43	814	79	81	41	75	1	1134
	3.8%	71.8%	7.0%	7.1%	3.6%	6.6%	0.1%	100.0%

5. 우회입법에 대한 입법정책적 전망³³⁾

우리나라는 국회 뿐 만 아니라 정부도 입법권한을 가지고 있다. 입법부를 1개로 정한 미국이나 영국의 법과 차이가 있다. 국회의 경우 의원입법을 통해 법률안이 제출되며 정부의 경우 헌법 제52조의 규정에 따라서 법률안을 국회에 제출할 수 있다. 이 경우 통상, 정부는 국무회의를 거쳐서 법안을 국회에 제출 하며, 법제처가 법안작성 업무를 담당한다. 정부 입법은 정책 현장을 잘 이해하고 있는 당사자들의 입장에서 법안을 만든다는 점에서 법의 효율성을 높일 수 있는 긍정적인 측면도 있으나, 반면에 행정부의 힘이 비대해지면서 국회의 입법권한이 약화되고 있다는 주장도 있다.

이러한 이중 구조적 입법 제도의 틈을 이용해서 부정적인 입법관행이 만들어 지고 있다. 즉, 정부가 의원의 이름을 빌려서 우회적으로 법안을 제출하는 관행으로 일명 ‘우회입법’ 혹은 ‘청부입법’이라고 부른다. 정부는 빠르게 법을 만들고, 의원은 자신의 실적을 올리는 식의 일종의 담합으로 진행된 법안 제출관행이다. 음선필(2012)³⁴⁾에 따르면, 우회입법이 문

33) 우회입법안을 가려낼 현실적 방안이 없기 때문에 본 연구에서는 국회법제실 검토 여부, 국회예산정책처 비용추계 의뢰 여부, 개정조항 수 등을 고려하여 간접적으로 우회입법을 추정하는 방법을 사용하려고 하였다. 그러나 국회사무처 법제실로부터는 의뢰자명을 삭제한 법안명만 입수할 수 있었고, 국회예산정책처로부터는 전혀 자료협조를 받을 수 없었다. 국회법제실에서 받은 자료에는 19대 국회기간 동안 법제검토를 의뢰받아 검토하여 의뢰한 의원에게 송부한 법안은 총 17,553건인데, 이 중 의원이 발의하지 않은 법안은 874개이므로 법제실 검토를 받아 의원이 발의한 법안은 총 16,677건이라는 결과가 된다. 그런데, 19대 국회회기 기간 동안 의원발의 입법안은 총 16,729건이다. 그러므로 의원발의 총 16,729개에서 법제실 검토 법안 16,677건을 제외하면 우회입법 가능성이 있는 법안은 최대 52건에 불과하다. 이는 전혀 현실을 반영하지 못하는 결과라고 판단되어 우회입법을 추정하여 분석하고자 한 본 연구가 실익이 없다는 결론을 내리고 실증분석을 중단하였다.

34) 음선필(2012) 입법과정의 분석과 개선방안 : 제18대 국회를 중심으로, 홍익법학 제13권 제2호, pp. 132-175.

제되는 것은 정부 부처 간의 심각한 이견을 제대로 조정할 수 없어서 이를 회피하고자 하는 목적으로 사용되는 경우로, 상이한 관점에서 법률안을 작성, 제출함으로써 국민의 기본권을 최대한 보장 하려는 취지에 정면으로 반하게 된다. 이 뿐만 아니라 한국정책 신문³⁵⁾에 따르면, 우회입법은 「행정규제기본법」 위반이고, 이로 인한 부실법안은 국민피해로 이어지게 된다. 무엇보다 규제가 양산되는 것은 정부부처와 국회의원이 협의해 추진하는 우회입법, 청부입법에서 비롯되는 바가 크다는 것이다. 즉, 우회입법은 규제관련 분야에서 많이 이용되고 있다.

전국경제인연합회가 20대 국회 개원 이후 첫 두 달간 나온 의원발의 법안을 분석해 본 결과 규제완화 법안 비율보다 규제강화 법안 비율이 압도적으로 높은 것으로 나타났다.³⁶⁾ 전경련에 따르면, 첫 두 달간 발의된 법안 1,131건 중 규제법안은 597건이며 이 중 규제강화 법안은 457건, 규제완화 법안은 140건이었다.³⁷⁾ 이처럼 의원입법이 규제강화 경향을 더욱 높게 나타내는 상황에서 정부가 요구하는 규제 방향이 의원 입법이라는 외피를 두르고 입법화되는 우회입법은 정부의 입장을 대변하는 왜곡된 입법관행이 되고 있다.

음선필(2012)에 따르면, 무엇보다 의원발의법안의 경우 정부입법보다 절차가 상대적으로 느슨하고, 규제피해 예방을 위해 도입된 신설, 강화 규제 심사와 규제일몰제 등이 적용되지 않기 때문에 타당성이 부족하여도 발의자의 정치적 영향력이나 당리당략에 따라서 국회를 통과하는 경우가 많음에 따라 우회입법에 의한 법률안이 사전규제관리의 영역을 벗어나고, 비현실적 규제가 신설되는 부정적 모습이 나타난다.

35) 한국정책신문, 우회(迂回)입법은 비정상이다, 2014년 12월 4일자.

36) 전자신문, 전경련 “20대 국회 규제 과도, 의원입법 규제영향평가 도입해야”, 2016년 8월 4일.

37) 상동, 2016년 8월 4일.

한편, 2014년 11월 18일 법제처가 의원입법 시 부처 간 협의를 의무화 하는 방법으로 우회입법을 차단하고자 하는 시도를 하였다.³⁸⁾ 법제처는 “국회의원이 발의한 법률안에 대한 정부 내 부처협의를 강화하는 것을 주요 내용으로 하는 법제업무운영규정 일부개정령이 18일 공포된다.”고 밝혔다.

이에 따라 국회의원이 발의한 법률안의 소관 정부기관이나 예산, 조직, 규제 등과 관련해 부처 간 협조가 필요한 경우 10일 이상의 기간을 정해 관계기관 장들의 의견을 듣도록 했다.³⁹⁾ 이로써 국회 심의과정에서 재정, 집행 등에 관한 정부 전체의 통일된 의견이 의원발의 법률안 소관부처를 통해 국회에 전달되게 됐다.⁴⁰⁾ 그러나 행정부처의 조직적인 우회입법이 늘어가면서 정부 대리자로서의 의원들의 입법 활동은 더욱 많아지고 있는 것이 현실이다.

<그림 2-9> 입법절차 비교



38) 뉴시스, 법제처 의원입법 시 부처간협의 의무화...우회입법 방지, 2014년 11월 18일.

39) 상동, 2014년 11월 18일.

40) 상동, 2014년 11월 18일.

국회 의안정보시스템에 따르면, 19대 국회에서 제출된 법안 17,822건 가운데 의원발의가 16,729건(93.9%)인 반면, 정부제출 법률안은 6.1%(1,093건)에 불과했다.

19대 국회 마지막 임시국회에서 여당이 추진한 「규제프리존특별법 제정안」은 대표적인 우회입법 사례이다. 이 법안은 수도권 제외 한 14개 시·도에서 전략 육성 산업을 추진하면서 관련 규제를 대폭 완화하고 집중 지원하는 내용이다. 그러나 국회 상임위원회 차원의 공청회 등 기본 절차도 거치지 않고 추진되었으며, 재벌 대기업의 골목상권 잠식 등을 사실상 법적으로 허용해주는 대기업의 규제완화 법안이라는 비판이 일어났다. 이·미용, 의약, 자동차 등 서민경제에 영향이 있는 다양한 분야를 총망라하고 있는 이 법안은 국회 기획재정위원회 등 소관 상임위에서 수정·보완 절차를 밟는다. 지역경제 활성화, 청년일자리 창출 등을 목적으로 발의된 이 법안이 실제로는 기업에 대한 73개의 특례를 제공하는 기업 특혜법에 불과하다는 비판이 일어났다. 소관 상임위인 기획재정위원회를 비롯해 11개 관련 상임위에 회부돼 있으나 법안 처리를 위한 공청회 등 기본적인 절차도 거치지 않고 법안이 제출되었다. 심상정 의원은 “규제프리존특별법은 의원입법 형식을 갖췄지만 이는 청부입법이다. 작년 10월 7일 국민경제자문회의에서 대통령에게 보고된 후 불과 두 달 만에 전국 14개 시·도의 전략사업이 결정됐다”며 “지금 상임위 차원의 가장 기본적인 절차인 공청회조차 열리지 않은 상태”라며 졸속처리에 우려를 나타내기도 했다.

결국, 우회입법은 규제와 논쟁을 피하고, 정부 행정 처리의 효율성만을 제고하는 경향이 강하다. 무엇보다 의원들이 정부의 대리자 역할을 자임함에 따라 입법부의 독립성을 심각하게 훼손하고, 국회의 입법역량을 위축시킬 수 있다. 일각에서는 의원입법도 정부처럼 사전 심의 과정을 거쳐 법안의 타당성과 적정성을 심사함으로써 우회입법을 줄일 수 있을 것으

로 보고 있다. 그러나 입법의 독립성 침해에 대한 우려가 있다.

한편, 「행정규제기본법」이 2016년 5월 29일 일부개정 되어 공포되었다. 이 법은 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회, 경제활동의 자율과 창의를 촉진시킨다는 목적을 두고 있다. 그 대상은 법령, 조례, 규칙에 규정되는 사항들이다. 이법은 대통령 소속으로 규제개혁위원회를 두고 정부의 규제정책을 심의·조정하는 등 종합적으로 정부 행정 규제에 대해 심사와 감독하도록 하고 있다. 비록 행정규제기본법이 의원입법에 직접적인 영향을 미칠 수는 없어도, 우회한 정부 입법에 대하여 보다 면밀하게 검토할 수 있는 시스템을 갖춘다면, 우회입법의 남용을 막을 수 있을 것으로 보인다. 특히 국회 자체적으로 사전 규제 평가 시스템을 도입하는 방안이나 법제처의 사후 입법 평가 시스템을 고려해 볼 수 있다. 그러나 무엇보다 국회와 의원들의 입법역량 강화가 우회입법을 차단할 수 있는 근본적 해결방안일 것이다. 이를 위해 국회 사무처 차원에서의 교육과 입법 지원 프로그램 운동 등 다각적인 방안을 고려해볼 필요가 있다. 또한 의원입법에서도 규제총량제 도입 여부를 검토할 필요가 있다.

6. 쟁점입법에 대한 처리현황 분석⁴¹⁾

국회의 입법과정은 갈등의 과정이라 해도 과언이 아니다. 국회 기능 마비의 주요 요인은 법안 처리에 따른 갈등의 분출이다. 박찬욱(1996)⁴²⁾은 국회 내 정치구도가 대체적으로 양극화 되어 양자 간의 갈등으로 인해

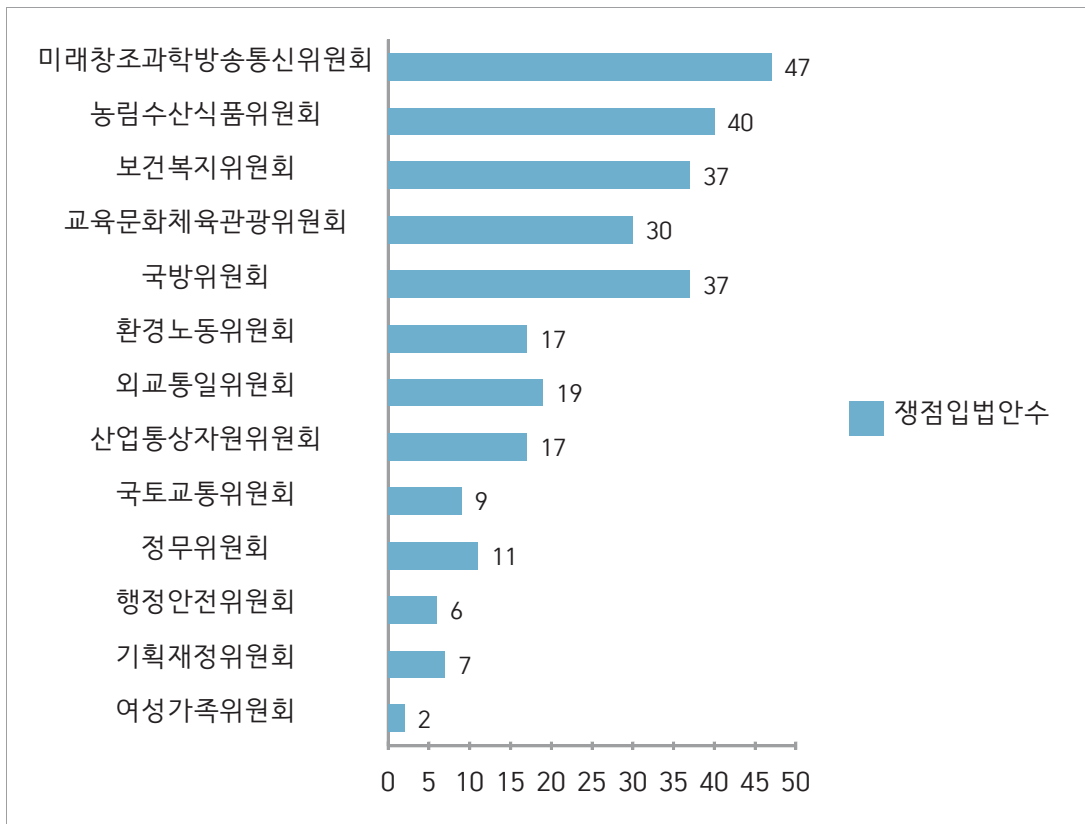
41) 쟁점입법 현황이 표에 따라 총합이 다른 것은 쟁점입법에는 의원발의안, 정부제출 법률안이 포함되어 총 289건이나, 표에 따라서 정책유형 분석은 통과법률만 분석한 것이므로 6건개, 발의자수별 분석은 의원발의안만 해당되므로 251건, 정책유형별 선출형태 별인 경우는 통과법률 중 의원발의 법률안만 해당되므로 33건 등으로 다른 것이다.

42) 박찬욱(1995), 한국의회정치 특성, 의정연구 통권 제1호, 한국의회발전연구회.

국회 입법 과정이 마비되었다는 지적을 하였다. 이러한 입법 과정에서의 갈등은 19대 국회에서도 나타났다. 쟁점입법안을 중심으로 처리현황을 분석하여 보고자 한다.

19대 국회의 쟁점입법안은 약 289건에 이르는 것으로 나타났다. 미래창조과학방송통신위원회 47건, 농림수산식품위원회 40건, 보건복지위원회 37건, 교육문화체육관광위원회 30건, 국방위원회 37건, 환경노동위원회 17건, 외교통일위원회 19건, 산업통상자원위원회 17건, 국토교통위원회 9건, 정부위원회 11건, 행정안전위원회 6건, 기획재정위원회 7건, 여성가족위원회 2건, 지식경제위원회 1건 등이다. 위원회별 쟁점입법안의 수를 그림으로 살펴보면 다음과 같다.

<그림 2-10> 위원회별 쟁점입법안 수



(1) 정당 및 상임위원회별 쟁점입법안 현황

정당별 쟁점입법안 현황의 경우, 쟁점입법 총 289건 가운데 더불어민주당이 124건으로 가장 많으며, 새누리당 111건, 국민의당 10건, 정의당 4건, 무소속 1건순이다. <표 2-34>에서 처리기간 현황을 보면, 1년 이상이 64.4%(192건)으로 가장 비율이 높으며, 당일처리 건수는 6.2%(18건)으로 가장 비율이 낮게 나타났다. 입법처리가 1년 이상 된 건수는 더불어민주당이 75.0%(93건), 새누리당이 70.3%(78건)로 여당 보다는 야당이 쟁점입법처리 기간이 전반적으로 더 오래 걸리는 것으로 나타났다. 특히 사항으로는 상임위 위원장의 제출 안건은 당일 처리 비율이 75%(18건)에 이르는 것으로 나타난 반면 정부의 제출 안건은 1년 이상이 71.4%(10건)으로 나타나 대조를 보인다. 결론적으로 쟁점입법의 처리 상황을 보면, 합리적인 의사결정에 의한 입법의안 처리 보다는 정치적 쟁점화로 인해 시간이 오래 걸리는 경향이 나타나고 있음을 추정케 한다.

<표 2-34> 정당별 쟁점입법에 대한 처리기간 분석

정 당	당일처리	3개월 이내	6개월 이내	1년 이내	1년 이상	소 계
새누리당	0	7	3	23	78	111
	.0%	6.3%	2.7%	20.7%	70.3%	100.0%
더불어 민주당	0	4	12	15	93	124
	.0%	3.2%	9.7%	12.1%	75.0%	100.0%
국민의당	0	0	1	2	7	10
	.0%	.0%	10.1%	20.0%	70.0%	100.0%
정의당	0	1	0	1	2	4
	.0%	25.0%	.0%	25.0%	50.0%	100.0%
무소속	0	1	0	0	1	1
	.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%	100.0%

정 당	당일처리	3개월 이내	6개월 이내	1년 이내	1년 이상	소 계
기타	0	0	0	0	1	1
	.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%	100.0%
정부	0	1	0	3	10	14
	.0%	7.1%	.0%	21.4%	71.4%	100.0%
위원장	18	6	0	0	0	24
	75.0%	25.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%
소 계	18	19	17	44	192	289
	6.2%	6.6%	5.9%	17.0%	64.4%	100.0%

<표 2-35>에서는 상임위원회별 쟁점입법 처리기간을 살펴본다. 1년 이상이 66.4%(192건)으로 가장 많으며, 6개월~1년 이하가 15.2%(44건)로 높게 나타났다. 상임위원회별 쟁점입법 처리기간을 보면, 외교통일상임위원회가 1년 이상 걸린 입법안건이 89.5%(17건)으로 가장 비율이 높게 나타났다으며, 다음으로 기획재정상임위원회 88.9%(16건), 교육문화관광상임위원회가 83.3%(25건) 순으로 나타났다. 당일처리의 경우, 안전행정부가 22.2%(2건), 국토상임위원회 18.2%(2건), 환경상임위원회 13.0%(3건)으로 나타났는데, 대부분이 쟁점안건이 많지 않은 상임위원회들임을 볼 수 있다.

<표 2-35> 상임위원회 별 쟁점입법 처리기간 분석

구 분	당일처리	3개월 이내	6개월 이내	1년 이내	1년 이상	소 계
운영위	0	0	0	0	1	1
	0%	0%	0%	0%	100.0%	100.0%
법사위	0	1	0	0	4	5
	0%	20.0%	0%	0%	80.0%	100.0%
정무위	1	1	0	1	10	13
	7.7%	7.7%	.0%	7.7%	76.9%	100.0%
기획재정위	0	0	1	0	6	7
	.0%	.0%	14.3%	.0%	85.7%	100.0%

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

구 분	당일처리	3개월 이내	6개월 이내	1년 이내	1년 이상	소 계
미래 방송통신위	5	4	2	8	29	48
	10.4%	8.3%	4.2%	16.7%	60.4%	100.0%
교육 문화관광	0	0	0	5	25	30
	.0%	.0%	.0%	16.7%	83.3%	100.0%
외교통일	1	1	0	0	16	18
	5.6%	5.6%	.0%	.0%	88.9%	100.0%
국방	1	0	4	3	18	26
	3.8%	0%	15.4%	11.5%	69.2%	100.0%
안행	2	2	0	0	5	9
	22.2%	22.2%	.0%	.0%	55.6%	100.0%
농림	1	0	3	7	31	42
	2.4%	.0%	7.1%	16.7%	73.8%	100.0%
산업통상	1	3	3	6	5	18
	5.6%	16.7%	16.7%	33.3%	27.8%	100.0%
환경	3	4	1	7	8	23
	13.0%	17.4%	4.3%	30.4%	34.8%	100.0%
국토	2	1	1	5	2	11
	18.2%	9.1%	9.1%	45.5%	18.2%	100.0%
정보	0	1	0	0	0	1
	0%	100.0%	0%	0%	0%	100.0%
여성가족	0	0	0	0	2	2
	.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%	100.0%
보건복지	1	3	2	5	26	37
	2.7%	8.1%	5.4%	13.5%	70.3%	100.0%
특위						
본회의						
합 계	18	19	16	44	192	289
	6.2%	6.6%	5.5%	15.2%	66.4%	100.0%

<표 2-36>에서는 쟁점입법 발의자 수 현황을 분석한다. <표 2-36>을 살펴보면, 11~20명 사이가 49.4%(124건)으로 가장 많으며, 10명 이하가 29.1%(73명)을 많이 나타냈다. 상임위별 발의자 수 현황을 보면, 10명이하

의 경우, 국토상임위원회 50.0%(4건), 국방상임위원회 46.2%(12건), 환경상임위원회 47.1%(8건), 순으로 가장 높게 나타났으며, 31명 이상인 경우는 기획재정상임위원회 42.9%(3건), 안전행정상임위원회 28.6%(2건), 교육문화관광상임위원회 23.3%(7건) 순으로 높게 나타났다.

<표 2-36> 쟁점입법에 대한 상임위별 발의자 수 현황

구 분	10명	11명~ 20명	21명~ 30명	31명 이상	소 계
운영위	0	1	0	0	1
	.0%	100.0%	.0%	.0%	100.0%
법사위	0	0	0	0	0
	.0%	.0%	.0%	.0%	.0%
정무위	1	5	1	0	7
	9.1%	45.5%	9.1%	.0%	100.0%
기획재정위	2	0	0	3	5
	28.6%	.0%	.0%	42.9%	100.0%
미래 방송통신위	11	24	4	3	42
	26.2%	57.1%	9.5%	7.1%	100.0%
교육 문화관광	4	13	6	7	30
	13.3%	43.3%	20.0%	23.3%	100.0%
외교통일	5	6	3	3	17
	26.3%	31.6%	15.8%	15.8%	100.0%
국방	12	10	1	1	24
	46.2%	38.5%	3.8%	3.8%	100.0%
안행	1	4	0	2	7
	14.3%	57.1%	.0%	28.6%	100.0%
농림	12	24	3	0	39
	28.6%	57.1%	7.1%	.0%	100.0%

구 분	10명	11명~ 20명	21명~ 30명	31명 이상	소 계
산업통상	3	5	1	3	12
	25.0%	41.7%	8.3%	28.0%	100.0%
환경	8	4	2	3	17
	47.1%	23.5%	11.8%	17.6%	100.0%
국토	4	3	0	1	8
	50.0%	27.3%	.0%	9.1%	100.0%
정보	0	0	1	0	1
	.0%	.0%	100.0%	.0%	100.0%
여성가족	0	2	0	0	2
	.0%	100.0%	.0%	.0%	100.0%
보건복지	10	21	2	0	33
	30.3%	63.6%	6.1%	.0%	100.0%
특위	0	0	0	0	0
	.0%	.0%	.0%	.0%	.0%
본회의	0	0	0	0	0
	.0%	.0%	.0%	.0%	.0%
합 계	73	124	25	29	251
	29.1%	49.4%	10.0%	11.6%	100.0%

(2) 정책유형별 쟁점입법안 현황

<표 2-37>에서는 정책유형별 제안 주체들의 쟁점입법안 현황을 분석한다. 정책유형별 제안 주체의 쟁점입법안 현황의 경우, 공공성·사회정의 분야에서는 위원장 대안이 80%(4건)으로 가장 많으며, 분배정책에서는 의원발의 법률안이 81.8%(8건), 경쟁규제와 보호규제에서는 위원장 대안이 각각 60%(3건)와 60%(6건)으로 가장 많이 나타났다. 기구구성과 체제 및

질서유지에서는 의원발의 법률안이 각각 55.6%(10건), 100%(4건) 등으로 높게 나타났다.

<표 2-37> 정책 유형별·제안자별 쟁점입법안 현황 분석

구 분	의 원	위원장	정 부	소 계
공공성, 사회정의	1	4	0	5
	20.0%	80.0%	.0%	100.0%
분배정책	8	2	0	10
	81.8%	18.2%	.0%	100.0%
재분배정책	1	1	0	2
	50.0%	50.0%	.0%	100.0%
경쟁규제	1	3	1	5
	20.0%	60.0%	20.0%	100.0%
보호규제	3	6	1	10
	30.0%	60.0%	10.0%	100.0%
기구구성	10	6	2	18
	55.6%	33.3%	11.1%	100.0%
이념/정체성	1	2	0	3
	33.3%	66.7%	.0%	100.0%
체제 및 질서유지	4	0	0	4
	100.0%	.0%	.0%	100.0%
기타	5	0	0	5
	100.0%	.0%	.0%	100.0%
합 계	33	24	4	61
	54.1%	39.3%	6.6%	100.0%

<표 2-38>에서 정책유형별·국회의원 선출 형태별 현황을 살펴보면, 공공성 및 사회정의 분야, 경쟁규제 분야, 보호규제 분야, 이념/정체성 분야, 체제 및 질서유지 분야에서 지역구위원이 100%(9건) 쟁점입법안을 제출

한 것으로 나타났다. 그 외의 분야에서도 지역구의원들이 월등히 많은 쟁점 입법안을 제출한 것으로 나타나 비례대표의원들이 사회적 주요 쟁점과 관련한 입법 활동이 미비한 것으로 나타나고 있다.

<표 2-38> 정책유형별 · 국회의원 선출 형태별 현황 분석

구 분	지역구	비례대표	소 계	pearson x ²
공공성/ 사회정의	1	0	1	19.578 (p=0.357)
	100.0%	.0%	100.0%	
분배정책	7	1	8	
	87.5%	12.5%	100.0%	
재분배정책	0	1	1	
	0.0%	100.0%	100.0%	
경쟁규제	1	0	1	
	100.0%	.0%	100.0%	
보호규제	3	0	3	
	100.0%	.0%	100.0%	
기구구성	9	1	10	
	90.0%	10.0%	100.0%	
이념/정체성	1	0	1	
	100.0%	.0%	100.0%	
체제 및 질서유지	3	0	3	
	100.0%	.0%	100.0%	
기타	3	2	5	
	60.0%	40.0%	100.0%	
합 계	28	5	33	
	84.8%	15.2%	100.0%	

셋째, <표 2-39>에서 정책유형별 처리기간 현황을 보면, 공공성 · 사회 정의 분야, 보호규제가 당일처리 비율이 각각 60%(3건)과 60%(6건)으로

가장 높으며, 3개월 이내 단기 처리는 재분배정책과 이념정책이 동일하게 50%로 가장 높게 나타났으며, 분배정책과 재분배정책은 1년 이상 걸린 비율이 각각 50%(5건)와 50%(1건)로 가장 높게 나타났다.

<표 2-39> 정책유형별 처리기간 현황 분석

구 분	당일처리	3개월 이내	91~ 180일	181~36 5일	1년 이상	소 계	pearson x ²
공공성/ 사회정의	3	1	0	0	1	5	161.858 (p=0.000)
	60.0%	20.0%	.0%	.0%	20.0%	100.0%	
분배정책	1	1	1	2	5	10	
	10.0%	10.0%	10.0%	20.0%	50.0%	100.0%	
재분배 정책	0	1	0	0	1	2	
	.0%	50.0%	.0%	.0%	50.0%	100.0%	
경쟁규제	2	1	1	0	1	5	
	40.0%	20.0%	20.0%	.0%	20.0%	100.0%	
보호규제	6	0	1	2	1	10	
	60.0%	.0%	10.0%	20.0%	10.0%	100.0%	
기구구성	5	3	1	3	6	18	
	27.8%	16.7%	5.6%	16.7%	33.3%	100.0%	
이념/ 정체성	1	1	0	0	0	2	
	50.0%	50.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%	
체제 및 질서유지	0	1	1	1	1	4	
	.0%	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%	100.0%	
기타	0	0	0	2	3	5	
	.0%	.0%	.0%	40.0%	60.0%	100.0%	
합 계	18	9	5	10	19	61	
	29.5%	14.8%	8.2%	16.4%	31.1%	100.0%	

(3) 주요 쟁점법안 처리 현황 및 결과

1) 쟁점입법의 상임위원회 및 본회의 처리 실태

쟁점입법의 상임위원회 및 본회의 처리 실태를 분석해본다.

<표 2-40> 쟁점입법 처리 현황 분석

소관 상임위	소관상임위 처리		본회의 처리		1년 이상	소 계
	결 과	횟 수	결 과			
정무위	대안반영폐기	3	대안반영폐기	4		
			임기만료폐기	5		
			원안가결	1		
기획 재정위			임기만료폐기	6		
			수정가결	1		
미래창조 과학방송 통신위	대안반영폐기	6	대안반영폐기	8		
	대안가결	5	임기만료폐기	29		
	수정가결	6	원안가결	4		
	회송	6	수정가결	7		
	폐기	2	철회	1		
교육 문화관광	대안반영폐기	11	임기만료폐기	9		
	수정가결	6	대안반영폐기	11		
			수정가결	5		
외교통일	대안반영폐기	10	대안반영폐기	10		
	대안가결	2	임기만료폐기	7		
			원안가결	2		

소관 상임위	소관상임위 처리		본회의 처리		1년 이상	소 계
	결 과	횟 수	결 과			
국방	대안반영폐기	12	대안반영 폐기	12		
	수정가결	5	임기만료폐기	12		
	대안가결	1	원안가결	1		
	폐기 및 철회	2	수정가결	2		
			폐기 및 철회	2		
행정안전	대안반영폐기	3	대안반영폐기	3		
	대안가결	2	임기만료폐기	3		
			원안가결	1		
			수정가결	1		
농림축산 식품해양 수산	대안반영폐기	8	대안반영폐기	8		
	수정가결	10	임기만료폐기	20		
	위원회안 가결	1	원안가결	1		
			수정가결	10		
산업통상 자원	대안반영폐기	6	대안반영폐기	6		
	원안가결	1	임기만료폐기	5		
	대안가결	2	원안가결	2		
	수정가결	2	수정가결	3		
			부결	1		
환경노동	대안반영폐기	9	대안반영폐기	9		
	원안가결	1	임기만료폐기	5		
	대안가결	3	원안가결	4		
	수정가결	2	수정가결	4		
	철회	1	철회	1		

제 2 장 19대 국회 입법현황 분석

소관 상임위	소관상임위 처리		본회의 처리		1년 이상	소 계
	결 과	횟 수	결 과			
국토교통	대안반영폐기	7	대안반영폐기	7		
	대안가결	3	임기만료폐기	3		
	회송	2	원안가결	3		
정보			수정가결	1		
여성가족	대안반영폐기	2	대안반영폐기	2		
보건복지	대안반영폐기	23	대안반영폐기	23		
	대안가결	3	임기만료폐기	13		
	수정가결	2	원안가결	3		
	회송	2	수정가결	2		
			부결	1		
합 계						
		172		284		

<표 2-40>에서 쟁점입법안의 상임위원회 및 본회의 처리 상황을 보면, 상임위원회에서 처리한 쟁점입법안은 172건 정도이며, 본회의에서 최종 처리한 쟁점입법안은 284건 정도이다. 쟁점입법안은 대표발의 의원과 고치려는 내용이 다름에 따라서 여러 법안을 하나의 법으로 묶어 반영하고 개별 법안은 폐기처리 하여 대안반영폐기하거나 19대 국회의 임기가 만료됨에 따라서 헌법 제5143)에 근거한 임기만료폐기, 발의한 법안의 원안

43) 헌법 제51조는 “국회에서 제출된 법률안 기타의 의안은 회기 중에 의결되지 못한 이

가결 또는 대안가결, 수정가결 등으로 처리하였다. 그리고 일부 법안들은 회송, 철회, 부결, 폐기 등의 방식으로 처리되었다.

각 상임위원회별 쟁점법안 처리 현황을 보면 다음과 같다. 정무위원회의 경우, 상임위원회에서의 대안반영폐기 처리가 3건이었으며, 본회의에서는 대안반영폐기가 4건, 임기만료폐기 5건 그리고 원안가결이 1건에 이르고 있다.

기획재정위원회의 경우, 상임위원회 안건은 없으며, 본회의에서 임기만료폐기 6건, 수정가결이 1건으로 나타났다. 미래창조과학방송통신위원회의 경우, 상임위원회에서 대안반영폐기 6건, 대안가결 5건, 수정가결 6건, 회송 6건 그리고 폐기가 2건으로 나타났다.

교육문화관광위원회의 경우, 상임위원회에서의 처리가 대안반영폐기 11건, 수정가결 6건, 회송 6건, 폐기 2건으로 나타났으며, 본회의에서는 대안반영폐기 8건, 임기만료폐기 29건, 원안가결 4건, 수정가결 7건을 처리했다.

외교통일위원회의 경우, 상임위원회에서의 처리가 대안반영폐기 10건, 대안 가결이 2권이었으며, 본회의 처리에서는 대안반영 폐기 12건, 임기만료 폐기 7건 이었다.

국방위원회의 경우, 대안반영폐기 12건, 수정가결 5건, 대안가결 1건, 폐기 및 철회 2건 이었으며, 본회의 처리에서는 대안반영폐기 12건, 임기만료폐기 12건, 원안가결 1건, 폐기 및 철회 2건이었다.

행정안전위원회의 경우, 상임위원회에서 대안반영폐기 3건, 대안가결 2건이었으며, 본회의의 처리에서는 대안반영폐기 3건, 임기만료폐기 3건, 원안가결 1건 그리고 수정가결 1건 이었다.

농림축산식품해양수산위원회의 경우, 상임위원회에서 대안반영폐기 8건, 수정가결 10건, 위원회안 가결 1건이었으며, 본회의의 처리에서는 대

유로 폐기되지 아니한다. 다만, 국회의원 임기가 만료된 때에는 그러하지 아니하다”라고 규정하고 있다.

안반영폐기 8건, 임기만료폐기 20건, 원안가결 1건, 수정가결 10건 이었다.

산업통상자원위원회의 경우, 상임위원회에서 대안반영폐기 6건, 원안가결 1건, 대안가결 2건, 수정가결 2건 이었으며, 본회의의 처리에서는 대안반영폐기 6건, 임기만료폐기 5건, 원안가결 2건, 수정가결 4건, 철회 1건 이었다.

환경노동위원회의 경우, 상임위원회에서 대안반영폐기 9건, 원안가결 1건, 대안가결 3건, 수정가결 2건, 철회 1건이었으며, 본회의의 처리에서는 대안반영폐기 9건, 임기만료폐기 5건, 원안가결 4건, 수정가결 4건, 철회 1건이었다.

국토교통위원회의 경우, 상임위원회에서 대안반영폐기 7건, 대안가결 3건, 회송 2건이었으며, 본회의의 처리에서는 대안반영폐기 7건, 임기만료폐기 3건, 원안가결 3건, 수정가결 1건이었다.

정보위원회의 경우, 본회의의 처리에서 수정가결이 1건이었다. 여성가족위원회의 경우, 상임위원회에서 대안반영폐기 2건이었으며, 본회의의 처리에서 대안반영폐기가 2건이었다.

보건복지위원회의 경우, 상임위원회에서 대안반영폐기 23건, 대안 가결 3건 이었으며, 본회의의 처리에서 대안반영폐기 23건, 임기만료폐기가 13건이었다.

쟁점입법의 최종 처리 기간 실태를 보면, 운영위원회가 평균 1425일로 가장 오랜 시간이 걸리는 것으로 나타났으며, 다음으로 외교통일상임위원회가 1018일로 나타났다. 운영위원회의 처리기간이 가장 긴 이유 중의 하나는 각 정당간의 경쟁이 정책 중심 보다는 정치 중심으로 치우치면서 비생산적인 기 싸움의 양태가 여전히 상존하기 때문으로 예측된다. 이와 관련해서 2005년에 당시 운영위원장을 맡았던 정세균의원이 지적한 바가 있다. 외교통일상임위원회의 경우, 특별히 북한 인권법과 같은 대북한 정책 관련 법안들이 여·야의 입장차로 오랜 시간이 걸린 것에 기인하는

것으로 판단된다. 예를 들어 19대 국회에서 윤상현의원이 2012년 6월 북한인권법을 제안해서 2016년 3월에 본회의에 최종 가결될 때 까지 3년 반이 넘게 걸렸다.

한편, 쟁점입법안이 많은 상임위원회 일수록 처리 기간 길어지는 경향이 나타나고 있다. 따라서 쟁점입법안이 많은 상임위원회의 경우, 보다 효율적인 법안 심사 및 일정 관리를 위한 방안을 고려해볼 필요가 있을 것으로 판단된다.

<표 2-41> 쟁점입법 대상 각 변수별 평균처리일수 분석(반올림)

상임위	평균일수	정책유형	평균일수	정당별	평균일수
운영위	1425	공공성	171	새누리당	703
법사위	973	분배	319	더불어 민주당	736
정무위	782	재분배	439	국민의당	707
기획재정위	715	경쟁규제	113	정의당	415
미래방송통신위	635	보호규제	126	무소속	421
교육문화관광	814	기구구성	262	기타	1247
외교통일	1018	이념정책	4	정부	664
국방	602	체제유지	327	위원장	1
안행	611	기타	602		
농림	673				
산업통상	449				
환경	551				
국토	269				
정보	10				
여성가족	569				
보건복지	564				
특위					

<표 2-41>에서 정책 유형별 쟁점입법안처리기간을 보면, 분배 및 재분배와 관련한 법안들이 가장 오랜 시간이 걸렸다. 그 주요 원인은 여·야간의 진보와 보수 이데올로기적 시각차와 사회경제구성체에 대한 정책적 우선순위에 있어서의 견해차가 큼에 따라서 의견 조정이 어려웠기 때문으로 판단된다. 정당별 처리기간의 경우, 새누리당 703일, 더불어민주당 736일 그리고 국민의당 707일이 평균적으로 소요된 것 나타나 정당간의 큰 불균형은 없어 보인다.

2) 주요 쟁점입법안 처리과정 및 결과

① 북한 인권법

북한 인권법은 2012년 6월 윤상현의원(윤상현의원 등 11명)이 대표 발의하여 19대 국회에서 처음으로 의안이 제출됐다. 윤상현의원은 “북한인권법은 북한인권재단과 기록보존소, 특사 설치 등 인권과 자유권, 정치권 차원의 증진을 꾀하는 법안”이라고 강조했다. 북한인권법의 핵심은 북한 인권을 위한 단체에 대해 정부가 지원하는 방안을 법적으로 제도화하는 것이다. 윤 의원이 제출한 법안은 외교통일상임위원회에서 7회에 걸쳐 다루어 졌다. 북한인권법안(황진하의원 등 20인), 북한인권법안(이인제의의원 등 11인), 북한인권법안(조명철의원 등 53인), 북한인권법안(심윤조의의원 등 16인), 북한인권증진법안(심재권의의원 등 26인), 북한인권법안(김영우의원 등 34인)이 제출되어 되어 소관 상임위에서 각각 7회에 걸쳐 다루어 졌다. 윤 의원의 법안에 대해 언론은 3703건을 보도했으며, 기타의 법안들도 각각 1870회 정도를 보도했다.

여·야가 상임위(국회 외교통일위원회) 심의 단계에서 막판까지 이견을 조율했던 ‘기본 원칙 및 국가의 책무’ 조항에 “국가는 북한 인권 증진 노력과 함께 남북관계의 발전과 한반도에서의 평화 정착을 위해서도 노력

해야 한다”는 내용이 담겼다.⁴⁴⁾ 당초 야당은 “‘북한 주민의 인권 증진’과 ‘남북관계의 발전과 한반도에서의 평화 정착 노력’에 같은 비중을 뒤흔다”며 “‘함께’를 문장의 끝 부분에 넣자”고 주장했었다.

국회는 2016년 3월 2일 국회 본회의장에서 열린 제340회 국회(임시회) 제7차 본회의에서 북한인권법안(대안)을 재석 236인 찬성, 212인 반대, 기권 0인으로 가결했다.

② 서비스산업발전 기본법안

서비스산업발전 기본법안은 2012년 7월 20일 정부가 국회에 제출하면서 법안심의를 들어갔다. 정부의 제안 이유는 서비스산업의 경쟁력과 생산성을 향상시키기 위한 서비스산업의 선진화와 그 기반을 조성하기 위한 정부의 추진체계 및 지원에 관한 사항 등을 규정하는 것이었다.⁴⁵⁾ 이 법률안은 정부가 5년마다 서비스산업 발전 중·장기 정책 목표 및 방향을 정하는 기본계획을 서비스산업선진화위원회의 심의를 거쳐 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장이 연도별 시행계획을 수립하여 그 추진상황을 서비스산업선진화위에서 점검토록 하였다. 이를 위해 기획재정부에 서비스산업선진화위원회를 두고 위원장은 기획재정부장관과 민간위촉위원이 공동으로 맡도록 했다. 정부와 청와대는 경기침체를 장기화를 우려해 경제 활성화와 민생안정을 위한 경제관련 법안의 조속한 통과를 요청했다.

이 입법안은 서비스의 공공성, 특히 의료민영화를 촉진한다는 우려를 야기하면서, 영리병원 허용과 의료공공성 폐기를 위한 법이라는 논란이 확산되었다. 김용익, 김현미 민주당 의원과 보건 5단체 등은 법안추진 중지를 강력히 촉구했다. 이에 따라 소관 상임위원회인 기획재정상임위원회

44) 자유 아시아방송, 한국 국회 북한인권법 11년만에 통과, 2016년 3월 2일과 중앙일보, 북한인권법 11년만에 국회 본회의 통과, 2016년 3월 2일 기사 참조.

45) 이평수, 서비스산업발전기본법과 의료민영화, 대한의사협회지, p.87, 2015

에서 17회에 걸쳐 논의가 진행되었으며, 사회적 쟁점사안이 되었다. 이와 관련 하여 언론은 2164건이 보도되었다. 결국 2016년 5월 29일 본회의에서 임기만으로 폐기되었다.

③ 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법안

2016년 2월 22일 새누리당의 이철우의원 등 24인이 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법안을 제출했다. 박근혜 대통령이 2015년 지난해 12월 국무회의에서 “우리나라에 테러방지법이 없는 것을 IS도 알아버렸다”는 취지의 발언을 한 뒤, 법안을 마련하고, 국회에 상정했다. 이 법안의 핵심은 테러 위협인물’로 지정되면 국정원이 영장 없이 계좌 등 금융정보를 수집할 수 있고, 테러를 선동한다고 생각되는 글은 ‘긴급 삭제’할 수도 있으며, 테러 단체 조직원이 아니더라도 ‘의심할 상당한 이유’가 있으면 ‘테러 위협인물’로 정할 수 있도록 하는 것이다.⁴⁶⁾ 이와 유사한 법안이 9.11 테러 이래 4번의 국회 동안 여러 차례 발의되었지만 통과되지는 못했다. ‘제2의 국가보안법으로 오·남용될 가능성이 높다’는 국가인권위원회와 시민단체들의 반발과 유엔(UN)과 국제 인권단체의 우려 제기로 인하여 입법이 무산됐다.

그러나 파리티테러를 계기로 2015년 12월 8일에 박근혜 대통령이 “우리나라가 테러를 방지하기 위해서 이런 기본적인 법체계조차 갖추지 못하고 있다는 것, 전 세계가 안다. IS도 알아버렸다”면서 “이런 데도 천하태평으로 법을 통과시키지 않고 있을 수가 있겠나.”라고 주장하면서 다시 정부와 여당은 입법화를 위해 총력을 기울였다. 반면에 야당은 국민의 자유와 권리 침해 가능성, 국가보안법과 같이 악용될 여지의 문제를 제시하면서 입법화 저지에 나섰다.

46) 한겨레, 필리버스터로 테러방지법 막아야하는 5가지 이유, 2016년 2월 24일

19대 임기를 얼마 앞두고 여·야 간의 대립으로 상임위원회에서 어떠한 논의도 진행됨 없이 소강상태에 있다가 2월 23일 정의화 국회의장이 종전의 입장을 바꿔 테러방지법을 직권상정 하였다. 직권상정된 법안은 2015년 2월에 발의되어 논의되던 법안이었으나, 새누리당이 직권상정된 원안 대신에 새누리당 전원 명의의 수정안을 제시해서 수정안이 먼저 심의되었다. 야당은 이 심의에 대해서 필리버스터를 진행하면서 본회의 통과를 저지하고자 하였다. 그러나 더불어민주당 내부에서 자체적으로 총선에 미칠 악영향을 우려하여 필리버스터 종결을 합의하였으며, 이종걸 원내대표를 마지막 주자로 2016년 3월 2일 중단하였다. 그리고 3월 2일 테러방지법 새누리당 수정안이 국회에서 재석 157명, 찬성 156명, 반대 1명으로 통과되었다. 야당 의원들은 야당이 제안한 수정안이 부결되자마자 모두 퇴장하였다. 유일하게 반대표를 던진 사람은 국민의당 김영환 의원이었다. 이 쟁점법안은 합리적인 공공논의 장이 마련되어 논의되지 못함으로써 사회전체를 분열과 대립을 심화시키는 원인이 되었다. 언론들도 이와 관련한 기사를 5133건이나 게재했으며, 보수와 진보를 대리하는 역할에 머물게 되었다.

④ 국회법개정안

2015년 7월 20일 국회운영위원장 상시청문회 골자로 하는 국회법개정안 제안했다. 상시청문회 도입은 미국의회의 상시청문회를 벤치마킹하여 의회의 대행정부 견제와 감시기능을 강화함으로써 국민의 기본권을 보장한다는 취지로 제시됐다. 19대 국회 마지막 회기에 정의화 국회의장이 단독 상정하였다. 정부와 여당은 “입법부의 권한이 비대해지고 행정부가 마비될 수 있다” “현안마다 청문회를 개최하면 공무원이 소신을 가지고 일할 수 없기 때문에 행정부가 마비될 수 있다”는 우려와 함께 반대했다. 그러나 2016년 5월 19일 국회본회에서 재석 의원 222명 중 찬성 117명,

기권 26명으로 통과되었다. 그리고 5월 23일 국회법개정안 정부에 이송됐다. 그러나 정부는 27일 국회가 이 법안에 대하여 재의 할 것을 요구하였다.

상시청문회법의 주요 내용 가운데 하나는 청문회 개최 대상을 ‘소관 현안의 조사’로 확대하는 것이다.⁴⁷⁾ 정부는 국회가 헌법이 규정한 행정부에 대한 통제 수단을 벗어나 새로운 수단을 신설한 것으로 권한 밖의 행동이라고 봤다. 정부는 현재 신설되는 청문회는 불출석 등에 따른 처벌 등 국정조사와 동일한 강제성을 가지면서도 그 범위는 확대하고 있어 국정조사 제도를 대체할 우려가 있다는 의견도 제시했다.⁴⁸⁾ 또 청문회가 다루는 소관 현안이라는 것이 너무 포괄적이어서 대상 기관의 과중한 부담을 우려했다.⁴⁹⁾

⑤ 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안

부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안이 2012년 8월 국민권익위원장 김영란이 추진하여 입법예고에 들어갔다. 2013년 5월 말부터 7월말 까지 수차례 바뀌기를 반복하다가 2014년 5월에 처리하기로 했으나 세월호 참사로 더 이상 진행되지 못했다. 2015년 1월8일 국회 소관 상임위원회인 정무위원회 법안심사소위원회를, 2015년 3월 3일 국회 본회의를 통과했고 3월26일 박근혜 대통령이 이를 재가했다.⁵⁰⁾ 이 법률안은 1년 6개월의 유예기간을 두었다. 2016년 5월 9일 시행령이 입법 예고되었으며, 2016년 9월28일부터 시행된다.

일명 김영란법이라 부르는 이 법안이 본회의를 통과하자 대한변호사협회, 기자협회, 인터넷언론사, 사립학교·사립유치원 임직원이 헌법재판소

47) 머니투데이, 정부 ‘상시청문회법’재의 요구...법전문가들 “법적 근거 부족”, 2016년 5월 27일.

48) 앞의 신문

49) 앞의 신문

50) 한경 경제용어사전, ‘김영란법’ 참조

에 네 건의 헌법소원을 냈으나 2016년 7월27일 헌법재판소는 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」 헌법소원심판 사건에서 합헌으로 결정하기도 했다. 이 법은 공직자뿐 아니라 기자 등 언론사 종사자, 사립 학교와 유치원의 임직원, 사학재단 이사장과 이사는 직무 관련성이나 대가성에 상관없이 본인이나 배우자가 100만 원을 넘는 금품 또는 향응을 받으면 무조건 형사처벌을 받도록 했다.⁵¹⁾ 이 법의 적용대상을 공직자를 넘어서 일반인까지 대폭 확대하면서 본래 취지인 공직자 부패방지와는 다른 결과에 대한 우려가 나타났다. 공직자, 언론사, 사립학교 교직원 등이 반대를 고수하였으며, 식당, 화훼업체, 유통업체들에 영향을 미치며 부정적인 의견이 개진되면서 사회적 쟁점이 되어 언론에서는 3,513건의 기사가 게재 되었다.

3) 쟁점입법 교착의 동인과 해결 방안

갈등으로 인한 입법 교착은 민주주의적 의사결정 과정에 있어서 나타나는 당연한 현상이다. 갈등에는 양립 가능한 갈등과 불가능한 갈등으로 구분할 수 있다. 양립 가능한 갈등은 조정과정에서 협상, 설득, 갈등 공개, 위협, 지연, 보상 등의 통상적인 전략으로 갈등 해소가 가능하다.⁵²⁾ 즉, 갈등해소 과정이 합리적 절차와 제도적 틀 내에서 비교적 순조롭게 전개될 수 있다. 반면에 행위자들 간의 가치, 이념, 신념 등에 의한 본질적 갈등은 일반적으로 양립이 어려우며, 통상적인 갈등해소 전략으로는 해결이 어렵다.⁵³⁾

51) 앞의 사전

52) 이경태(2005), 국회입법과정에서 상임위원회의 갈등조정에 관한 연구 : 행정관료제의 영향력을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사논문, p.24.

53) 이경태(2006), 행정부 우위시대의 국회 경쟁력 제고방안: 입법사례분석을 중심으로, 한국정치연구, p.27.

입법교착에 따른 쟁점입법의 저변에는 갈등이 내재되어 있다. 입법 교착에 대한 논의는 빈더(1999)⁵⁴가 제시한 분권형 거버넌스에서 나타나는 특징으로부터 단초를 찾을 수 있다.

<표 2-42> 수정된 빈더의 입법교착 동인

	원 인	입법교착의 정도
당파/선거 맥락	분권 거버넌스 당파적 엘리트의 양극화 의회 내 정책 선호의 일치 다수당의 장기간 권력에서의 소외 경험	증대 증대 감소 감소
제도적 맥락	상·하원 간 간극 의사진행방해의 위험	증대 증대
정치적 맥락	지출액 대비 예산 잉여금 다액 정부 행위에 대한 공공의 지지	감소 감소

출처 : 정연경(2010), 18대 국회 입법교착 논의, 한국정치연구 제19집 제1호, p. 128.

그러나 우리사회에서의 의회정치의 특성을 고려할 때, 빈더의 프레임이 적합하다고 할 수는 없다. 그럼에도 당파성, 선거 맥락, 제도적 맥락과 정치적 맥락이라는 큰 줄기에서 우리의 현실을 고려하는 데는 매우 중요한 단서들을 제공한다. 19대 국회의 쟁점입법은 전 상임위원회에서 골고루 나타났다. 반면에 더불어민주당 121건, 새누리당 115건으로 거대 양당에 집중되어 있다. 법안 처리기간도 1년 이상이 64.5%에 이르고 있는 반면에 상임위 위원장이 제출한 안건의 경우 당일 처리 비율이 75%에 이르고 있다. 이와 같은 쟁점입법 처리 현황은 정책에 대한 깊이 있는 숙의와 논의

54) Sarah A. Binder(1999), The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96, The American Political Science Review 93, No.3.

보다는 정당간의 당파적, 정치적 맥락에서의 대립이 심대한 영향을 미치고 있으며 현관예우 차원에서의 법안 처리 관행이 존재하고 있음을 추정케 한다.

한편, 대부분의 쟁점입법안을 제안한 제안자들은 지역구의원(91.4%)으로 나타남으로써 비례대표의원들(8.6%)의 사회적 주요 쟁점에 관한 입법 활동이 매우 미비한 것으로 나타나, 전문적 소양을 요구하는 비례대표 본래의 취지에 부합하는 의정활동을 하지 못하고 있음을 보여준다. 비례대표의원의 활동 미비는 사회, 정치, 제도적 쟁점입법이 보다 전문적이고 숙의적으로 진행되지 못하는 원인이 될 수 있음을 예상케 한다. 따라서 비례대표의 보다 적극적인 입법 활동을 독려하는 의정 문화의 정착이 필요함을 볼 수 있다.

정책 유형별 쟁점입법 처리기간의 경우, 분배정책과 재분배 정책과 관련한 법안의 처리기간이 1년 이상 걸린 비율이 각각 45%, 50%에 이르고 있어 여당과 야당 간의 이념적 지향에 따른 정책 시각 차이가 크고, 합의 과정이 어려운 정치적 현실을 보여주고 있다. 그러므로 양 극단으로 대립화 되어 있는 쟁점들을 처리할 수 있는 제도적 보완이 필요하다.

현재 국회에서는 이러한 법안의 경우, 상임위원회에서 대체토론을 하거나 소위원회에서 집중 심의한 후, 다시 상임위 전체회의에서 축조심사 또는 찬반토론 하여 의사결정을 내리도록 하고 있다. 이러한 절차를 거쳤음에도 불구하고 쟁점이 해결되지 않을 경우 법제사법위원회에서 체계와 형식을 심사하고, 다음으로 본회의에서 질의토론을 한다. 이 과정에서 다양한 여론을 수렴하기 위해 시민과 전문가들을 참여토록 하고 있으며 공청회를 개최한다. 따라서 쟁점법안의 처리를 위한 제도적, 형식적으로 기조는 완성 돼있다고 볼 수 있다. 그럼에도 위에서 살펴본 바와 같이 쟁점입법 현황은 이러한 절차적 제도의 완전성이 무색하도록 비관적인 모습이다.

이와 같은 현상의 원인과 개선 방향에 관해 다음의 몇 가지 점을 고려해볼 수 있다.

첫째, 주요 정치적 쟁점이 있는 법안의 경우 정당별 협상이 오가며 정치적 흥정이 이루어지는 국회 입법과정을 볼 수 있다.⁵⁵⁾ 이는 무엇보다 국회 지도부들의 입법영향력이 비대함에 따라서 파생되는 원인임을 추정할 수 있다. 당대표, 위원회 지도부, 국회의장단과 원내대표단 등은 높은 정치적 위상과 영향력으로 입법 활동에 영향을 미친다. 전진영⁵⁶⁾에 따르면, 다수당 지위와 원내 지도부 지위가 국회의원의 입법성공 가능성을 높이는 중요한 정치적 자원으로 작용하고 있는 반면에 정작 이들의 역할은 입법 활동 보다는 국회 전체와 원내 정당을 대표하는 활동에 보다 집중하게 된다. 그 결과 정작 이들의 손을 우선적으로 거쳐야하는 쟁점입법안들은 내용에 대한 심도 깊은 조정과 조율 보다는 당이나 조직 이익이 개입되는 정치적 흥정의 대상이 돼버릴 가능성이 높아졌다. 정연경은⁵⁷⁾ 의회 리더십, 특히 원내대표와 같은 정당 리더십에 의해 입법교착이 영향을 받을 수 있음을 지적하고 있다. 의원이 소속 정당의 입방과 지시에 따라 행동하는 경향이 두드러진 한국 의회에서 민주적 리더십이 요구된다.

당의 지도부 지위가 단순히 국회 내에서 영향력을 행사하는 데 그치지 않고, 위원개인의 입법의제를 성공시키는 데 필요한 정치적 자원을 확보하는 수단으로도 기능하는 입법 문화를 개선하기 위해 의원 개개인의 의사결정력을 강화시킬 필요가 있다. 당과 지도부가 거부하면 입법이 불가능한 정치적 대결 구도를 해소하고 국회의원 개개인이 하나의 입법기관

55) 이정태(2005), 앞의 논문, p. 24.

56) 전진영(2014), 국회의원내지도부의 입법영향력 분석 : 상임위원회 지도부를 중심으로, 한국정당학회보 제13권 제2호(통권 27).

57) 정연경(2010), 18대 국회 입법교착 논의, 한국정치연구 제19집 제1호, p. 128.

이라는 본래의 취지를 살리기 위해 입법역량강화와 권한 강화를 위한 국회차원의 개선노력이 필요하다.

둘째, 입법안의 사회적, 국민적 정당성 확보를 위한 사전 노력과 입법 과정에서의 민주주의의 질적 성숙이 필요하다. 쟁점입법가운데 많은 법안들이 충분한 사전논의와 국민적 공감 없이 추진됨에 따라서 해결점을 찾지 못하고 격한 대립이 일어나거나 의안결정이 장기화되는 모습들을 보인다. 최윤철⁵⁸⁾은 쟁법입법을 둘러싸고 벌어지는 물리적 충돌과 같은 일련의 문제들의 근본 원인을 민주성의 결여로 보고 있다. 쟁점법안에 대한 충분하고 깊이 있는 토론의 결여, 소수자의 의견에 대한 충분한 기회부여, 내용적인 면을 무시한 채 단순히 수적 우세만을 내세워 법률안을 밀어붙이는 행태 등에 대하여 최윤철은 이러한 비민주성을 개선하기 위해서 입법 활동의 질적 개선이 필요하다는 점을 강조했으며, 그 한 방법으로 입법예고제의 활성화를 제안했다.

법안에 대한 충분한 사회적 논의와 국민적 공감을 위해서는 입법예고제도가 실효성이 있어야 한다. 국민들에게 예측가능하고 안정성을 주기 위해서 새로운 법률안에 대하여 사전에 이해당사자나 국민, 전문가들이 의견을 개진할 수 있는 공간과 기회가 주어져야 한다. 이러한 과정을 통해 법률안의 민주적 정당성을 확보하고, 법률의 규범적 정당성을 확보할 수 있는 제도로써 입법예고제는 충분한 가치가 있다. 현재 정부제출 법률안의 경우 행정절차법에 따라 대부분 입법예고를 거쳐서 법제처의 심사에 회부되고 있다. 그리고 「국회법」에 따라서 의원발의 법률안도 입법예고를 하도록 하고 있다. 다만, 입법이 긴급을 요하거나, 입법내용의 성질 또는 그 밖의 사유로 입법예고를 할 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 경우에는 위원장이 간사와 협의하여 입법예고를 하지 아니할 수 있도록

58) 최윤철(2012), 의원입법 질적 개선방안 모색을 위한 연구 : 제19대 국회 의원입법에 대한 기대를 중심으로, 홍익법학 제13권 제3호.

예외를 규정(국회법 제82조의2제1항)하고 있어서 그 실효성에 의문이 있다.

입법예고제도는 앞으로 보다 국민에게 다가갈 수 있는 시스템으로 개정될 필요가 있다. 즉, 법안 ‘옴부즈맨’이나 ‘시민 입법 공동회’와 같은 조직을 국회나 정부 산하에 항시적으로 두고 운영하는 방안도 고려해볼 필요가 있다.

제 3 장 20대 국회 입법수요 도출

제 1 절 전문가 심층 조사(Indepth Interview)

1. 조사 개요

입법방향 분석 및 향후 입법수요 도출을 위하여 입법관련 전문가 56명을 대상으로 구조화된 설문지를 기반으로 하여 19대 입법현황에 대한 평가, 20대 입법수요 및 입법방향에 대한 의견, 우회입법 등에 대한 의견 제시 등을 주된 내용으로 전문가 심층 조사를 진행하였다. 전문가 심층 조사의 개괄적인 내용은 다음 표와 같다.

<표 3-1> 전문가 심층 조사 개요

구 분	전문가 심층 조사
조사대상	• 입법관련 분야별 전문가 56명
조사단위	• 8대 분야(통일외교안보, 정치, 사회, 경제, 환경, 행정일반, 사법, 교육)
대상집단	• 입법전문가(국회의원 입법보좌관, 입법조사처 및 국회예산정책처, 국회사무처 법제실, 정당 정책실 전문위원 등)
응답자 추출	• 해당 집단의 전문가 8대 분야별 유의추출(국회의원 입법보좌관 여·야 각 8명씩, 입법조사처 8명, 예산정책처 8명, 국회사무처 법제실 8명, 정당 정책실 전문위원 여·야 각 8명 등)
조사방법	• 방문 조사(방문 후 이메일로 답변 회수 포함)
조사시기	• 7월 4주차 ~ 8월 2주차(약 20일간)
조사기관	• (주)더월드브릿지

위의 <표 3-1>에서 확인할 수 있듯이 금번 전문가 심층 조사는 국회의 원 입법보좌관 여·야 각 8명씩, 입법조사처 8명, 예산정책처 8명, 국회사무처 법제실 8명, 정당정책실 전문위원 여·야 각 8명의 56명을 대상으로 진행되었다. 국회의 입법활동을 평가하고 20대 국회의 입법수요를 진단하기 위한 조사였고, 정부의 입법수요는 매년 법제처에서 조사·취합하여 제공하는 정부입법계획을 통하여 대강의 수요를 파악할 수 있기 때문에 이번에는 국회를 중심으로 진행하였다.

전문가 대상 심층 조사 항목은 19대 입법 활동 평가, 20대 국회입법수요 도출, 우회입법에 관한 사항 등을 포함하여 조사되었다. 주요 조사 항목은 <표 3-2>와 같다.⁵⁹⁾

<표 3-2> 전문가 인터뷰 조사 항목

구 분	주요 내용
19대 국회 입법 활동 평가	- 19대 국회 입법 활동 전반적 평가, 정책유형별 평가
	- 기억에 남는 쟁점입법 내용, 필요성, 시급성, 경과,
20대 국회 입법수요 도출	- 정책유형별 중점법안
	- 경제활성화법안 및 경제민주화 법안에 대한 의견
	- 20대 국회 중점입법에 대한 중요도 및 시급성
우회입법 기타	- 우회입법에 대한 의견
	- 우회입법 근절 방안
	- 의원입법 내실화 방안
응답자 특성	- 소속, 성별, 연령, 관련 업무경력, 소관분야

59) 설문항목 개발시 주요 정당들의 중점추진 입법 계획은 각 정당의 홈페이지에서 수집 하였으며, 사회 현안과제에 대해서는 언론검색, 미래예측보고서 등에서 사회현안들을 수집하고, 전문가의 자문을 거쳐 선정하였다.

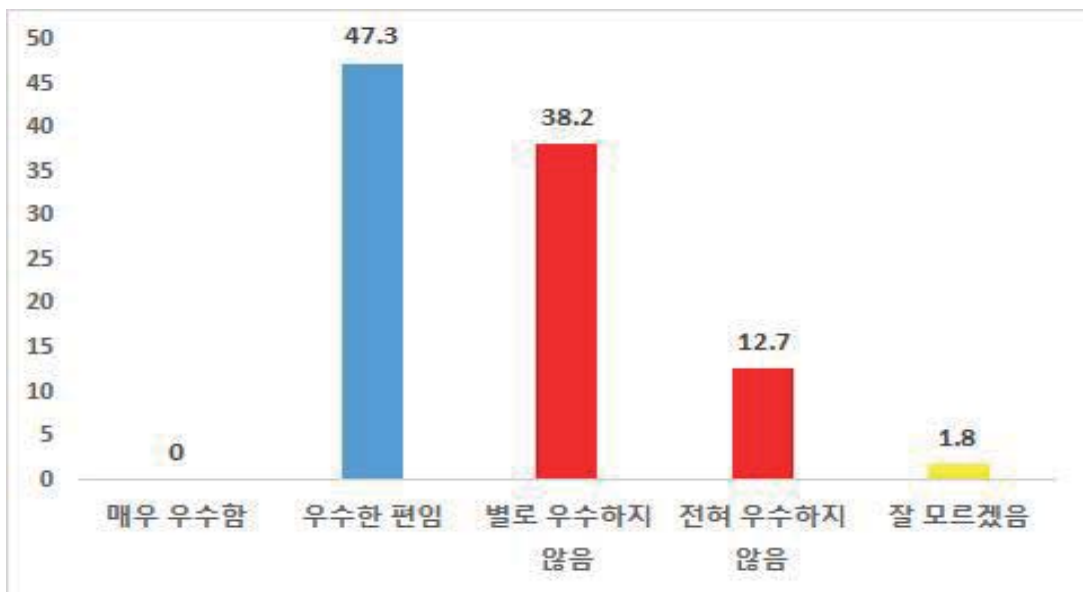
전문가 심층 조사를 통해서 19대 국회 입법 활동에 대한 평가와 20대 국회의 입법수요와 입법방향을 도출하고자 하였다. 현재 한국사회에서 정치사회적 이슈가 되고 있는 현안들에 대한 인식과 20대 국회에서 각 정당이 중점을 두고 있는 법률안에 대한 전문가의 의견을 청취하여 입법방향과 수요를 추출하고 응답집단별 차이를 분석하였다. 우회입법에 대한 전문가의 의견을 들어 우회입법 제어를 위한 대책을 분석하였다.

2. 조사결과 분석

(1) 19대 국회 입법 활동에 대한 전반적 평가

질문 1 19대 국회 입법 활동을 전반적으로 평가하신다면 어떻습니까?

<그림 3-1> 19대 국회 입법 활동 전반적 평가



단위:% n=55 (1명 무응답)

【 전체 분석 】

- 19대 국회 입법 활동 전반에 대한 평가는 “우수한 편임”이라는 긍정의 응답이 47.3%, 부정의 응답이 50.9%(별로 우수하지 않음+전혀 우수하지 않음)로 우수하지 않다는 응답이 근소하게 높은 것으로 나타났다. 매우 우수하다는 평가는 0%인 것을 보면 전반적으로 부정적 평가를 받고 있다고 볼 수 있다.

【 계층 분석 】

- 응답자 특성별 분석은 다음 <표 3-3>과 같다. 소속별로는 국회의원과 국회법제실을 제외한 다른 집단 소속 전문가들은 모두 부정적인 평가가 높다는 것을 알 수 있다.
- 정당별로 보면 더불어민주당과 무소속의 경우만 긍정적인 평가가 있었고, 입법에 대한 소관분야별로 살펴보면 통일외교안보, 경제, 사법에 대한 평가만이 긍정적인 것으로 나타나, 이들 분야에 대한 입법추진이 20대 국회에서도 지속적으로 진행될 가능성이 있을 것으로 판단된다.

<표 3-3> 19대 국회 입법 활동에 대한 전반적 평가

구 분	사례수	매우 우수	우수한 편	우수하지 않음	전혀우수 하지않음	잘모름	
	N	%	%	%	%	%	
전 체	56	0	47.3	38.2	12.7	1.8	
연 령	20대~30대	20	0	70.0	25.0	5.0	0
	40대	18	0	55.6	38.9	5.6	0
	50대	18	0	11.8	52.9	29.4	5.9

제 1 절 전문가 심층 조사(Indepth Interview)

구 분		사례수	매우 우수	우수한 편	우수하지 않음	전혀우수 하지않음	잘모름	
		N	%	%	%	%	%	
총 사 기 간	5년 미만	21	0	38.1	42.9	14.3	4.8	
	5년~11년	21	0	60.0	30.0	10.0	0	
	11년 이상	14	0	42.9	42.9	14.3	0	
소 속	전문 위원	여당	8	0	12.5	62.5	25.0	0
		야당	8	0	37.5	25.0	25.0	12.5
	국회법제실		8	0	85.7	14.3	0	0
	예산정책처		8	0	37.5	50.0	12.5	0
	입법조사처		8	0	37.5	62.5	0	0
	의원실	여당	8	0	75.0	25.0	0	0
		야당	8	0	50.0	25.0	25.0	0
	소 관 분 야	통일외교안보		5	0	40.0	40.0	20.0
정치		7	0	14.3	57.1	28.6	0	
사회		7	0	28.6	71.4	0	0	
경제		15	0	78.6	7.1	7.1	7.1	
환경		4	0	50.0	0	50.0	0	
행정일반		10	0	40.0	50.0	10.0	0	
사법		4	0	75.0	25.0	0	0	
교육		4	0	25.0	75.0	0	0	

(2) 19대 국회 정책유형별 입법 활동 평가

질문 2

선생님께서서는 19대 입법 활동을 다음의 정책 유형별로는 어떻게 평가하십니까?

- 정책유형별 입법 활동 평가를 4점 척도로 점수화하여 설문을 실시하였다. 평가의 척도는 다음과 같다. “4점-매우 우수하다, 3점-우수한 편이다, 2점-별로 우수하지 않다, 1점-전혀 우수하지 않다”로 나누어 심층 조사를 진행하였다.

<표 3-4> 정책유형별 평가 평점 평균

구 분	평 균
공공성, 사회윤리	2.3
분배정책	2.0
재분배정책	1.9
경쟁규제	2.1
보호규제	1.9
기구구성	2.0
이념/정체성	1.8
체제 및 질서유지	2.1
기 타	2.0

【 전체 분석 】

- 위의 <표 3-4>는 응답된 점수를 정책유형별로 평균을 낸 것이다. 최소점은 1, 최대점은 4로 점수가 클수록 긍정적 평가이다. 공공성, 사회윤리의 경우 2.3으로 가장 긍정적이며, 이념/정체성의 경우 1.8로 가장 부정적인 응답을 보였다.

- 정책유형별 입법 활동에 대한 평가를 보면 가장 높은 점수를 받은 공공성 사회윤리의 경우조차도 2.3에 불과하여 긍정적인 평가보다는 평균이하의 부정적인 평가를 받고 있음을 알 수 있다.

【 계층 분석 】

- 응답자 특성별 분석은 다음 <표 3-5>와 같다. 연령별로 가장 높은 평가를 한 분야를 살펴보면, 20~30대와 50대는 공공성 분야, 40대는 분배정책분야를 높게 평가하였다.
- 종사기간별로는 종사기간에 구분없이 공공성 분야를 가장 높게 평가하였으며, 소속별로는 여당 보좌관은 체제 및 질서유지, 야당보좌관은 공공성 및 분배정책, 여당 전문위원은 공공성, 보호규제, 체제 및 질서유지를, 야당 전문위원은 공공성 분야를, 법제실은 공공성, 국회 예산정책처는 체제 및 질서유지를, 입법조사처는 공공성과 경쟁규제를 가장 높게 평가하였다.
- 소관분야별로는 통일외교는 보호규제, 기구구성 분야, 정치는 체제유지 분야, 경제는 공공성 분야, 환경분야는 재분배 및 체제유지, 행정 일반 분야는 체제유지를, 사법분야는 보호규제를, 교육분야는 체제유지 분야를 가장 높게 평가하였다.

<표 3-5> 입법 활동의 정책유형별 평가 분석

구 분	사례수	공공성 사회윤리	분배 정책	재분배 정책	경쟁 규제	보호 규제	
	N	4점평균	4점평균	4점평균	4점평균	4점평균	
전 체	56	2.3	2.0	1.9	2.1	1.9	
연령	20대~30대	20	2.50	2.15	2.00	2.20	1.95
	40대	18	2.28	2.33	2.00	2.12	2.06
	50대	18	2.00	1.56	1.67	1.82	1.83

제 3 장 20대 국회 입법수요 도출

구 분		사례수	공공성 사회윤리	분배 정책	재분배 정책	경쟁 규제	보호 규제	
		N	4점평균	4점평균	4점평균	4점평균	4점평균	
종사 기간	5년 미만	21	2.15	2.05	1.95	1.95	1.85	
	5년~11년	21	2.20	1.81	1.67	2.05	1.90	
	11년 이상	14	2.50	2.29	2.14	2.21	2.14	
소속	전문 위원	여당	8	2.13	2.00	1.88	2.00	2.13
		야당	8	2.00	1.75	1.75	1.43	1.63
	국회법제실	8	2.50	1.75	1.88	2.25	2.00	
	예산정책처	8	2.29	2.00	1.63	2.13	1.75	
	입법조사처	8	2.29	2.00	1.75	2.29	2.00	
	의원실	여당	8	2.50	2.50	2.38	2.50	2.38
		야당	8	2.13	2.13	2.00	1.75	1.75
소관 분야	통일외교안보	5	2.00	1.80	1.80	2.20	2.40	
	정치	7	1.86	1.71	1.43	1.71	2.14	
	사회	7	2.57	2.14	2.14	2.14	2.00	
	경제	15	2.47	2.33	2.13	2.38	2.00	
	환경	4	1.75	1.50	2.00	1.50	1.50	
	행정일반	10	2.67	2.00	1.80	2.10	1.70	
	사법	4	2.00	2.50	2.00	2.25	2.50	
	교육	4	1.75	1.50	1.50	1.50	1.25	

구 분		사례수	기구구성	이념/정체성	체제 및 질서유지	기 타
		N	4점평균	4점평균	4점평균	4점평균
전 체		56	2.0	1.8	2.1	2.0
연령	20대~30대	20	2.21	1.82	2.11	2.25
	40대	18	1.83	2.11	2.17	2.00
	50대	18	1.89	1.56	1.88	1.63
종사 기간	5년 미만	21	2.00	1.88	2.11	2.14
	5년~11년	21	2.05	1.95	2.15	1.92
	11년 이상	14	1.86	1.64	1.86	1.88

구 분			사례수	기구구성	이념/정체성	체제 및 질서유지	기 타
			N	4점평균	4점평균	4점평균	4점평균
소속	전문 위원	여당	8	1.75	2.00	2.13	2.00
		야당	8	1.63	1.57	1.57	2.00
	국회법제실		8	2.43	1.88	2.25	2.33
	예산정책처		8	1.75	2.29	2.50	2.00
	입법조사처		8	2.13	1.29	1.38	1.83
	의원실	여당	8	2.38	2.25	2.88	2.33
		야당	8	1.88	1.57	1.75	1.50
	소관 분야	통일외교안보		5	2.40	1.80	1.80
정치		7	1.86	1.80	2.00	1.33	
사회		7	2.17	1.86	1.83	1.75	
경제		15	1.80	2.00	2.14	2.29	
환경		4	1.75	1.50	2.00	1.00	
행정일반		10	2.20	2.11	2.22	2.67	
사법		4	2.00	1.67	2.25	2.50	
교육		4	1.75	1.25	2.00	2.00	

질문 3 선생님께서는 19대 국회에서 입법 추진된 법안들 중 기억에 남는 내용과 쟁점이 있다면 무엇이고 기억에 남는 이유는 무엇입니까? (복수 응답 가능)

- 19대 국회에서 추진되었던 법안들 중에서 기억에 남는 내용과 쟁점이 있는지 그 이유를 함께 물었다.

<그림 3-2> 19대 국회 법안 중 가장 기억에 남는 법안



【 전체 분석 】

- 19대 국회에서 입법 추진된 법안 중 가장 기억에 남는 법안을 물었을 때, “부정청탁 및 금품등 수수 금지법”이 16.3%로 가장 응답이 많았으며, “국회법”이 14.3%, “공무원연금법”이 10.2%, “법인세법”이 8.2%, “테러방지법”과 “서비스발전기본법”이 각각 6.1%, “대리점 거래 공정화법”가 4.1%로 뒤따르고 있다.
- 기타 응답된 법안으로는 “사회적 경제 기본법”, “상속세 및 증여세법”, “규제프리존 특별법안”, “임대차보호법”, “페이고법”, “국민체육진흥법”, “선거법”, “협동조합 기본법”, “세월호 특별법”, “북한인권법”, “여신전문 금융업법”, “노동개혁법” 등이 있다.

○ 기억에 남는 법안의 경우 통과 여부를 불문하고 19대 국회에서 각 분야별로 많은 쟁점이 있었던 법률임을 다시 확인할 수 있었다.

질문 3-1 당해 입법의 추진 결과와 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

<표 3-6> 가장 기억에 남는 법안의 결과와 이유

법안명	추진 결과	이유(Open 응답)
부정청탁 및 금품등 수수 금지법	통과	<ul style="list-style-type: none"> - 지금도 논란이 되고 있지만 공직사회의 부조리에 대한 혁신안임 - 만시지탄이지만 투명사회를 위한 국민 모두의 염원이 있었기 때문에 가장 기억에 남음
국회법 (행정입법 통제)	폐기	<ul style="list-style-type: none"> - 대통령거부권 행사, 여·야, 청와대 국회간의 합의 도출 미흡 - 소수당의 횡포와 식물국회 - 다수결의 원칙 상실 - 정치적 입법이 만들어낸 최악의 19대 국회 - 시행령을 입법부의 심의를 우회하는 통로로 삼으려고 하고 정국 주도권을 놓치지 않으려는 청와대의 의도가 아닌지 의문 - 입법정책과 국회 및 행정부의 기능 사이의 모순적 균형 유지의 어려움
국회법 (지방재정 영향평가제도)	임기만료 폐기	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적으로 보았을 때, 필수적으로 통과 처리되었어야 함에도 불구하고 논의의 우선순위에 밀려서 상임위 논의조차 되지 못하였다는 점에서 문제가 있다고 볼 수 있음
공무원연금법	통과	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원연금법-국가재정 한계, 다소 과도한 연금체계 개선 필요성 때문임 - 공무원 집단반발로 당초 취지보다 완화된 법률로 통과
법인세법	임기만료 폐기	<ul style="list-style-type: none"> - 정부여당과 기업의 법인세 인상 반발, 정쟁 과열

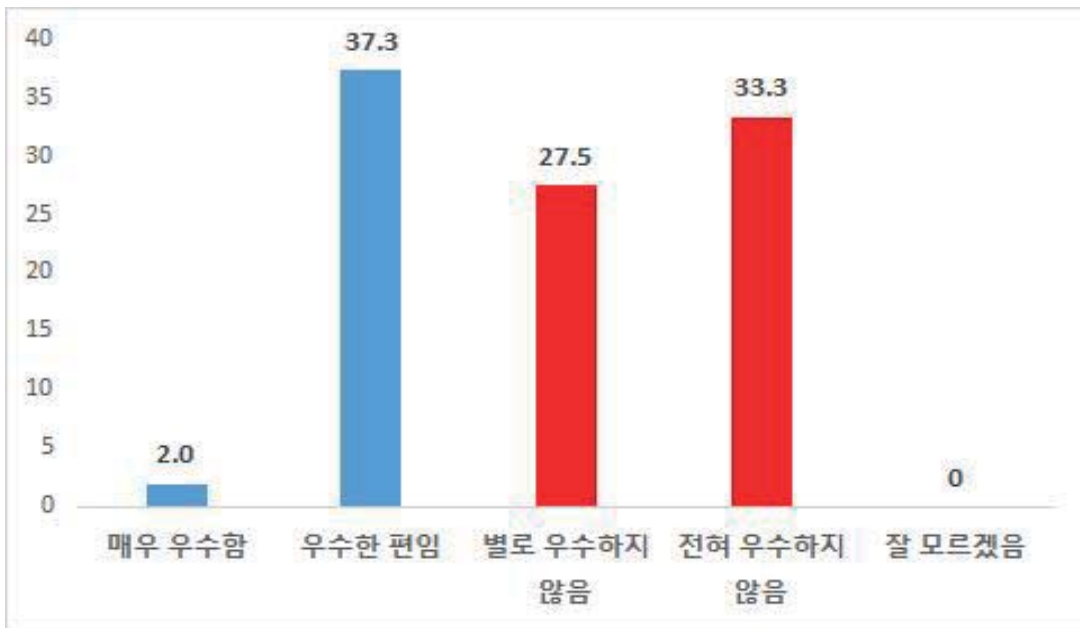
제 3 장 20대 국회 입법수요 도출

법안명	추진 결과	이유(Open 응답)
테러방지법	통과	- 세계각지에서 IS등 테러단체에 의한 테러가 증가하고 있고, 북한에 의한 후방테러의 위협도 점점 커짐에 따라 이에 대한 대응체계 구축의 필요성 및 시급성
서비스발전 기본법	임기만료 폐기	- 법률안에 대한 사회적 합의 도출 실패, 의료 단체의 반대, 총선을 앞두고 이익단체의 영향력 행사 우려
대리점 거래 공정화법	통과	- ‘갑을관계 개선하였지만, 대리점 사업자들의 반발로 꺾이기 법안이다’라는 비판이 있음
상속세 및 증여세법	본회의 부결	- 부의 무상이전 장려 및 정책효과 검증 없는 급속한 확대 우려
규제프리존 특별법	임기만료 폐기	- 야당의 비협조
임대차보호법	임기만료 폐기	- 단기간 가격 폭등 등의 이유로 정부 부처 반대
페이고법	임기만료 폐기	- 입법안 내용에 재정수반을 명시하도록 하여, 입법권을 제약할 수 있다는 반대 봉착
사회적 경제 기본법	임기만료 폐기	- 이에 대한 활발한 논의가 전혀 이루어지지 않았음. 의지 및 인식부족
선거법 (의원정수조정)	임기만료 폐기	- 정당 간 불평등한 의석배분·낮은 비례성의 지속
협동조합 기본법	통과	- 협동조합 설립 문턱을 낮춤, 사회서비스·농축산 분야 공동체사업 확산, 글로벌 시장경제 시대의 취약지대 보완
세월호 특별법	임기만료 폐기	- 여권의 견제
북한인권법	통과	- 북한인권 개선에 대한 필요성에 공감대 형성으로 통과된 것으로 보임
여신전문 금융업법	통과	- 카드사 소멸 포인트를 공익 기부하는 것으로 서민을 위한 법

법안명	추진 결과	이유(Open 응답)
노동개혁법	임기만료 폐기	- 노조와 야당의 반대
청년고용 촉진법	임기만료 폐기	- 낮은 의무고용률, ‘청년미취업자’ 정의의 미비, 입법영향을 고려하지 않은 제도설계

질문 3-2 당해 입법의 성취결과를 평가한다면 추진 결과와 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

<그림 3-3> 해당 입법 성취 결과



【 전체 분석 】

- 입법성취 결과 평가에 대한 물음에 39.3%가 긍정, 60.8%가 부정의 응답을 하여 대다수가 부정적 평가를 하고 있다.

【 계층 분석 】

- 입법성취 결과에 대하여, 연령별로는 40대가 가장 긍정적 평가 52.9%, 20~30대가 가장 부정적 평가(68.4%)를 하였다. 종사기간별로는 11년 이상자가 가장 긍정적 평가(57.1%)를, 5년 미만이 가장 부정적 평가(73.7%)를 하였다.
- 소속별로는 여당전문위원이 긍정평가 42.9%, 야당전문위원이 부정평가 80.0%, 국회법제실이 긍정평가 62.5%, 예산정책처가 부정평가 65.0%, 입법조사처가 부정평가 62.5%의 응답을 보였으며, 여당 보좌관이 매우우수를 12.5%로 응답한 것을 제외하고는 “매우 우수하다”는 응답은 없었다.
- 소관 분야별로는 통일외교안보 분야에서 “매우 우수하다”로 20.0% 응답한 것을 제외하고는 “매우 우수하다”는 응답은 없으며, “우수하다”는 응답은 사법 75.0%, 경제 53.8%, 환경 50.0%, 정치 40.0% 등으로 조사되었다.

<표 3-7> 해당 입법 성취결과 분석

구 분		사례수	매우 우수	우수한 편	우수하지 않음	전혀 우수하지 않음	잘 모름
		N	%	%	%	%	%
전 체		56	2.0	37.3	27.5	33.3	0
연령	20대~30대	20	5.3	26.3	31.6	36.8	0
	40대	18	0	52.9	17.6	29.4	0
	50대	18	0	33.3	33.3	33.3	0
종사기간	5년 미만	21	0	26.3	31.6	42.1	0
	5년~11년 미만	21	5.6	33.3	27.8	33.3	0
	11년 이상	14	0	57.1	21.4	21.4	0

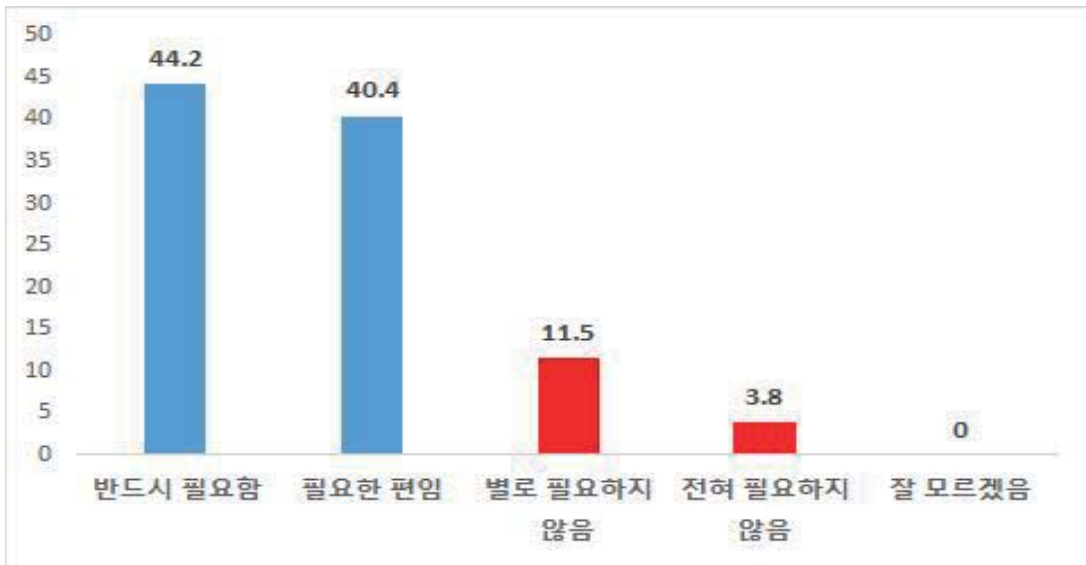
제 1 절 전문가 심층 조사(Indepth Interview)

구 분		사례수	매우 우수	우수한 편	우수 하지 않음	전혀 우수하지 않음	잘모름	
		N	%	%	%	%	%	
소속	전문 위원	여당	8	0	42.9	14.3	42.9	0
		야당	8	0	20.0	60.0	20.0	0
	국회법제실		8	0	62.5	12.5	25.0	0
	예산정책처		8	0	25.0	37.5	37.5	0
	입법조사처		8	0	37.5	12.5	50.0	0
	의원실	여당	8	12.5	37.5	12.5	37.5	0
		야당	8	0	28.6	57.1	14.3	0
	소관 분야	통일외교안보		5	20.0	40.0	40.0	0
정치		7	0	40.0	40.0	20.0	0	
사회		7	0	28.6	28.6	42.9	0	
경제		15	0	53.8	7.7	38.5	0	
환경		4	0	50.0	0	50.0	0	
행정일반		10	0	0	60.0	40.0	0	
사법		4	0	75.0	0	25.0	0	
교육		4	0	33.3	33.3	33.3	0	

질문 3-3

선생님께서서는 당해 입법 추진된 법안의 내용은 한국사회에 반드시 필요하다고 생각하십니까?

<그림 3-4> 해당입법의 필요성



【 전체 분석 】

- 당해 입법 추진된 법안의 내용이 한국사회에 필요하다고 생각하는지에 대한 물음에 84.6%가 긍정, 15.3%가 부정의 응답을 하여 해당 법안이 한국사회에 필요하다는 응답이 월등하였다.

【 계층 분석 】

- 응답자 특성별로 보면, 연령별로는 20~30대가 전혀 필요하지 않은 법안이다 10.5%를 나타냈고, 필요하다(반드시 필요+필요한 편)에 40대 94.1%, 50대 87.5% 응답하였다.

- 종사기간별로는 5년 미만에서 “전혀 필요하지 않은 법안이다”라는 응답이 10.0%, 5년~11년에서 “필요하다(반드시 필요+필요한 편)”는 응답이 77.7%, 11년 이상에서 “필요하다(반드시 필요+필요한 편)”는 응답이 92.9%로 나타났다.
- 소속별로는 긍정 응답에 여당전문위원이 85.6%, 야당전문위원이 100.0%를 보였다. 국회법제실이 “반드시 필요하다”는 응답이 62.5%로 가장 높고, 예산정책처 50.0%, 여당보좌관은 긍정응답에 75.0%, 야당보좌관은 72.5%의 응답을 보였다.
- 소관분야별로는 “반드시 필요하다”에 정치분야 종사자가 60.0%의 응답을 보였으며, 경제분야 종사자가 57.1%의 응답을 보였다.

<표 3-8> 해당 입법의 필요성 분석

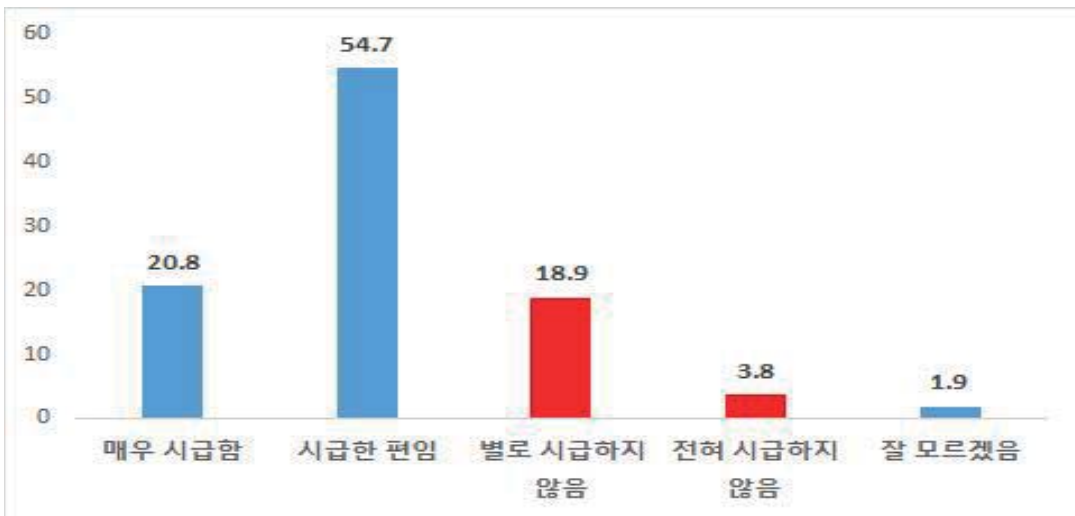
구 분		사례수	반드시 필요	필요한 편	별로 필요하지 않음	전혀 필요하지 않음	잘 모름	
		N	%	%	%	%	%	
전 체		56	44.2	40.4	11.5	3.8	0	
연 령	20대~30대	20	31.6	42.1	15.8	10.5	0	
	40대	18	52.9	41.2	5.9	0	0	
	50대	18	50.0	37.5	12.5	0	0	
종 사 기 간	5년 미만	21	45.0	40.0	5.0	10.0	0	
	5년~11년	21	44.4	33.3	22.2	0	0	
	11년 이상	14	42.9	50.0	7.1	0	0	
소 속	전문 위원	여당	8	57.1	28.6	0	14.3	0
		야당	8	50.0	50.0	0	0	0
	국회법제실	8	62.5	25.0	12.5	0	0	
	예산정책처	8	50.0	37.5	12.5	0	0	
	입법조사처	8	25.0	62.5	12.5	0	0	

제 3 장 20대 국회 입법수요 도출

구 분		사례수	반드시 필요	필요한 편	별로 필요하지 않음	전혀 필요하지 않음	잘 모름
			N	%	%	%	%
의원실	여당	8	37.5	37.5	25.0	0	0
	야당	8	28.6	42.9	14.3	14.3	0
소관분야	통일외교안보	5	40.0	60.0	0	0	0
	정치	7	60.0	20.0	20.0	0	0
	사회	7	42.9	42.9	14.3	0	0
	경제	15	57.1	28.6	7.1	7.1	0
	환경	4	50.0	50.0	0	0	0
	행정일반	10	40.0	50.0	10.0	0	0
	사법	4	0	50.0	25.0	25.0	0
	교육	4	33.3	33.3	33.3	0	0

질문 3-4 당해 입법추진된 내용은 어느 정도 긴급한 현안이라고 생각하십니까?

<그림 3-5> 해당입법의 긴급성



【 전체 분석 】

- 당해 입법추진된 내용이 어느 정도 긴급한 현안이라고 생각하는지에 대해 물었을 때, 긍정이 75.5%, 부정이 22.7%, 잘 모르겠음이 1.9%로 나타나 대다수가 긴급한 현안으로 평가하였다.

【 계층 분석 】

- 응답자 특성별로 보면, 연령별로는 20~30대가 “전혀 시급하지 않은 법안이다”라는 응답이 10.0%로 나타났고, “시급하다(매우 시급+시급한 편)”에 40대가 82.3%의 응답을 보였고, 50대가 75.1% 응답하였다.
- 종사기간별로는 5년 미만에서 “전혀 시급하지 않은 법안이다”라고 하는 응답이 10.0%, 5년~11년에서 “시급하다(매우 시급+시급한 편)”라는 응답이 73.7%로 나타났으며, 11년 이상에서 “시급하다(매우 시급+시급한 편)”라는 응답이 78.6%로 나타났다.
- 소속별로는 여당 전문위원이 “시급하다(매우 시급+시급한 편)”라고 응답한 비율이 71.5%였으며, 야당 전문위원이 “시급하다(매우 시급+시급한 편)”라고 응답한 비율이 83.45%를 보였고, 예산정책처는 “시급하다(매우 시급+시급한 편)”라고 응답한 비율이 87.5%였으며, 국회 법제실은 “시급하다(매우 시급+시급한 편)”라고 응답한 비율이 75.0%였고, 여당 보좌관은 “시급하다(매우 시급+시급한 편)”라고 응답한 비율이 75.0%, 야당 보좌관은 “시급하다(매우 시급+시급한 편)”라고 응답한 비율이 75.0%로 나타났다.
- 소관분야별로는 긍정 응답이 환경분야 종사자가 100%로 가장 높고, 정치분야 종사자가 83.3%, 통일외교안보분야 종사자가 80.0%, 경제분야 종사자가 78.6%로 응답하였으며, 교육분야 종사자가 66.7%, 사법분야 종사자가 25.0%로 가장 낮게 응답하였다.

<표 3-9> 해당 입법의 긴급성 분석

구 분		사례수	매우 시급	시급한 편	별로 시급하지 않음	전혀 시급하지 않음	잘 모름	
		N	%	%	%	%	%	
전 체		56	20.8	54.7	18.9	3.8	1.9	
연령	20대~30대	20	10.0	60.0	15.0	10.0	5.0	
	40대	18	23.5	58.8	17.6	0	0	
	50대	18	31.3	43.8	25.0	0	0	
종사 기간	5년 미만	21	15.0	60.0	15.0	10.0	0	
	5년 ~ 11년	21	15.8	57.9	21.1	0	5.3	
	11년 이상	14	35.7	42.9	21.4	0	0	
소속	전문 위원	여당	8	42.9	28.6	14.3	14.3	0
		야당	8	16.7	66.7	16.7	0	0
	국회사무처	8	25.0	50.0	25.0	0	0	
	예산정책처	8	14.3	71.4	14.3	0	0	
	입법조사처	8	12.5	50.0	37.5	0	0	
	의원실	여당	8	12.5	62.5	25.0	0	0
		야당	8	25.0	50.0	0	12.5	12.5
소관 분야	통일외교안보	5	20.0	60.0	20.0	0	0	
	정치	7	33.3	50.0	0	0	16.7	
	사회	7	0	71.4	28.6	0	0	
	경제	15	28.6	50.0	14.3	7.1	0	

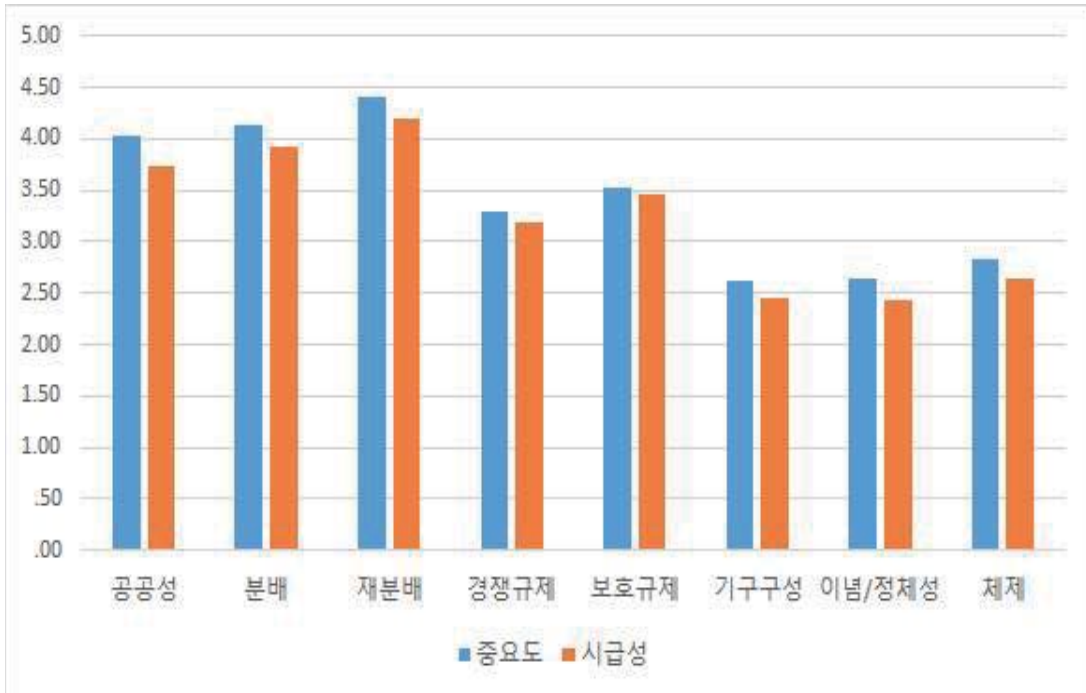
구 분	사례수	매우 시급	시급한 편	별로 시급하지 않음	전혀 시급하지 않음	잘 모름
	N	%	%	%	%	%
환경	4	50.0	50.0	0	0	0
행정일반	10	10.0	60.0	30.0	0	0
사법	4	25.0	25.0	25.0	25.0	0
교육	4	0	66.7	33.3	0	0

- 19대 국회의 입법추진 현황에 대한 설문조사결과에서는 투명하고 공정성이 확보된 사회를 위한 입법이라고 할 수 있는 “부정청탁 및 금품수수 금지법”과 국회운영과 관련된 “국회법”이 가장 기억에 남는 법안이었다는 사실만 보더라도 국회내에서도 국회의 개혁이 필요하다는 인식이 자리하고 있음을 알 수 있다.
- 입법이 추진된 내용에 대해서는 대체로 입법추진 내용들이 한국사회에 필요하고 긴급한 현안이라는 인식을 가지고 있지만 성취결과에 대한 평가에서는 부정적인 평가가 많은 것으로 나타났다.
- 따라서 제·개정에 실패한 경우에는 20대 국회에서 다시 추진될 가능성이 크다는 것을 알 수 있다. 또한 입법이 되었더라도 다시 개정의 필요성이 대두될 가능성이 있다고 본다.

(3) 20대 국회 정책유형별 중요도 및 사회현안 과제

질문 4 20대 국회에서 중점을 두어야 할 분야를 중요도 및 시급성을 1점~5점까지 매겨주십시오(앞의 정책유형별 분류기준을 참고하여 답변해 주십시오).

<그림 3-6> 정책유형별 중요도 및 시급성



(정책유형별로 중요도와 시급성을 1점~5점까지 점수화하여 설문을 하였음. 위 그래프 및 표는 각 항목별 평균을 나타낸 것임.)

【 전체 분석 】

- 20대 국회에서 중점을 두어야 할 정책유형별 중요도에 대한 물음에 재분배정책이 중요도와 시급성 모두 가장 높게 나타났다.

- 대체로 중요도가 높은 것이 시급성도 높은 것으로 보인다. 정책유형별 분석에서 공공성, 분배, 재분배 관련부문의 정책에 대한 필요성과 시급성에 대해 대체로 공감하고 있는 상황에 비추어볼 때, 19대 국회에서 미해결된 현안에 대해서는 20대 국회에서도 지속적인 입법추진 노력이 진행될 것임을 알 수 있다.

<표 3-10> 해당 입법의 중요도 및 시급성 평가 평점

구 분	중요도	시급성
공공성, 사회윤리	4.04	3.73
분배정책	4.14	3.93
재분배정책	4.41	4.20
경쟁규제	3.29	3.18
보호규제	3.53	3.45
기구구성	2.62	2.45
이념/정체성	2.64	2.44
체제 및 질서유지	2.84	2.64

【 계층 분석 】

- 응답자 특성별로 보면, 연령별로는 전 연령대에서 재분배정책을 가장 중요하다고 보았다.
- 종사기간별로는 5년 미만은 공공성에 4.29를, 5년~11년 및 11년 이상에서는 재분배정책을 각각 4.67 및 4.43점으로 가장 높게 평가하였다.

- 소속별로는 여당전문위원은 공공성에 4.38, 야당전문위원은 공공성과 재분배정책에 공히 4.13점을 주었고, 보좌관은 여·야 모두 분배정책과 재분배 정책을 가장 중요하게 인식하였다. 국회법제실은 재분배정책에 4.75, 예산정책처는 재분배정책에 4.88, 입법조사처는 재분배정책에 4.38로 가장 높은 응답을 보였다.
- 소관분야별로는 통일외교안보 분야 종사자는 공공성, 분배정책, 재분배정책에 공히 4.40점으로 가장 높은 응답을 보였고, 정치는 공공성과 분배정책에 4.71, 사회는 재분배정책에 4.71, 경제는 재분배정책에 4.47, 환경은 공공성에 4.50, 행정은 재분배정책에 4.20, 사법은 재분배정책에 4.75, 교육은 분배정책에 4.75로 가장 높은 응답을 보였다.

<표 3-11> 해당 입법의 중요도 및 시급성 분석

구 분		사례수 N	공공성 사회윤리		분배정책		재분배 정책		경쟁규제		
			중요	시급	중요	시급	중요	시급	중요	시급	
전 체		56	4.04	3.73	4.14	3.93	4.41	4.20	3.29	3.18	
연령	20대~30대	20	4.10	3.90	4.20	4.30	4.50	4.40	3.50	3.30	
	40대	18	3.94	3.56	4.00	3.61	4.28	3.94	3.17	3.11	
	50대	18	4.06	3.72	4.22	3.83	4.44	4.22	3.18	3.12	
종사 기간	5년 미만	21	4.29	4.00	3.86	3.76	4.14	4.00	3.14	3.10	
	5년 ~ 11년	21	3.86	3.71	4.29	4.10	4.67	4.48	3.30	3.20	
	11년 이상	14	3.93	3.36	4.36	3.93	4.43	4.07	3.50	3.29	
소속	전문 위원	여당	8	4.38	3.88	3.88	3.75	3.75	3.50	3.25	3.38
		야당	8	4.13	4.13	4.00	3.63	4.13	4.00	2.88	2.88
	국회법제실	8	4.13	3.88	4.00	3.88	4.75	4.50	3.29	3.29	
	예산정책처	7	3.88	3.38	4.00	3.75	4.88	4.63	3.13	3.00	
	입법조사처	8	3.38	3.13	4.00	3.63	4.38	4.00	3.13	3.00	
	의원실	여당	8	4.00	3.63	4.25	4.00	4.25	4.00	3.63	3.25
야당		8	4.38	4.13	4.88	4.88	4.75	4.75	3.50	3.38	

제 1 절 전문가 심층 조사(Indepth Interview)

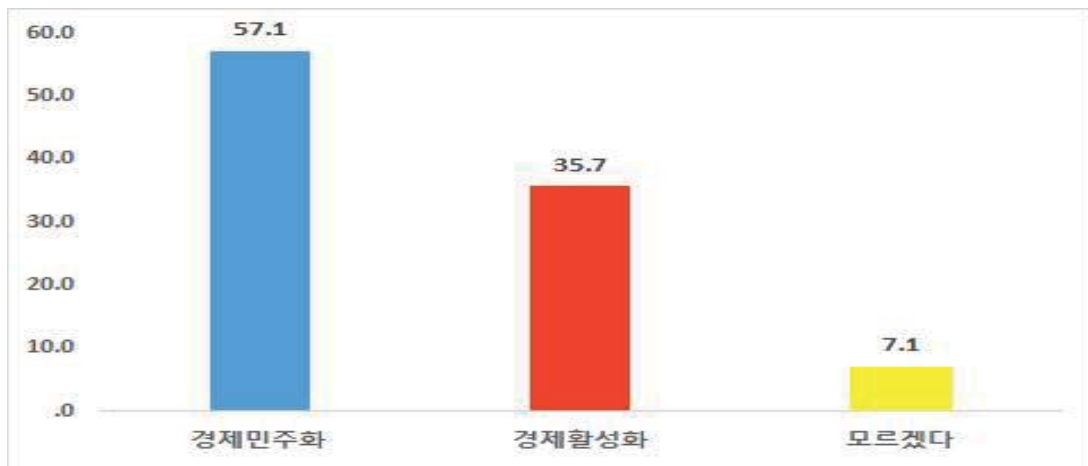
구 분		사례수	공공성 사회윤리		분배정책		재분배 정책		경쟁규제	
			N	중요	시급	중요	시급	중요	시급	중요
소관 분야	통일외교안보	5	4.40	4.00	4.40	3.60	4.40	3.60	4.00	3.40
	정치	7	4.71	4.14	4.71	4.43	4.29	4.14	3.43	3.29
	사회	7	4.57	4.14	4.14	4.00	4.71	4.57	3.43	3.29
	경제	15	3.80	3.67	4.00	3.87	4.47	4.40	3.07	3.07
	환경	4	4.50	4.50	3.25	3.50	4.00	4.50	2.50	2.75
	행정일반	10	3.50	3.00	4.10	3.80	4.20	3.90	3.40	3.40
	사법	4	3.75	3.50	3.75	3.75	4.75	4.00	3.50	3.00
	교육	4	3.50	3.50	4.75	4.50	4.50	4.25	3.00	3.00

구 분		사례수	보호규제		기구구성		이념/정체성		체제 및 질서유지		
			N	중요	시급	중요	시급	중요	시급	중요	시급
전 체		56	3.53	3.45	2.62	2.45	2.64	2.44	2.84	2.64	
연령	20대~30대	20	3.35	3.30	2.45	2.15	2.85	2.45	2.75	2.45	
	40대	18	3.44	3.44	2.83	2.67	2.72	2.67	2.94	2.72	
	50대	18	3.82	3.65	2.59	2.59	2.29	2.18	2.82	2.76	
종사 기간	5년 미만	21	3.38	3.33	2.62	2.48	2.95	2.52	3.00	2.57	
	5년 ~ 11년	21	3.60	3.55	2.40	2.05	2.25	2.20	2.30	2.35	
	11년 이상	14	3.64	3.50	2.93	3.00	2.71	2.64	3.36	3.14	
소속	전문 위원	여당	8	3.25	3.13	2.25	2.25	2.63	2.25	3.50	3.38
		야당	8	3.75	3.88	3.38	3.25	3.63	3.13	3.25	2.50
	국회법제실	8	3.86	3.86	2.43	2.43	2.71	2.43	2.57	2.57	
	예산정책처	8	3.88	3.50	3.00	2.63	2.00	2.13	2.00	2.00	
	입법조사처	8	3.50	3.63	2.75	2.50	2.38	2.63	2.88	3.00	
	의원실	여당	8	3.63	3.38	2.38	2.13	3.00	2.50	3.38	2.75
		야당	8	2.88	2.88	2.13	2.00	2.13	2.00	2.25	2.25
소관 분야	통일외교안보	5	4.00	3.60	3.60	3.00	3.40	2.80	3.80	3.60	
	정치	7	3.57	3.14	2.57	2.57	2.57	2.43	2.71	2.57	
	사회	7	3.57	3.43	3.29	3.14	2.57	2.71	3.00	2.86	
	경제	15	3.43	3.50	2.50	2.29	2.36	2.36	2.29	2.43	
	환경	4	3.75	3.75	1.50	1.50	2.50	1.50	2.75	1.50	
	행정일반	10	3.20	3.40	2.90	2.90	3.00	2.80	3.10	2.70	
	사법	4	3.25	3.00	2.00	1.50	3.00	2.50	3.25	3.00	
	교육	4	4.00	4.00	1.75	1.75	1.75	1.75	2.50	2.50	

질문 5

20대 국회 개원 후 경제민주화 법안과 경제활성화 법안이라는 이름으로 갈등을 유발하고 있습니다. 선생님께서는 20대 국회가 경제민주화 법안과 경제활성화 법안 중 어느 쪽에 더 중점을 두고 추진해야 한다고 생각하십니까? (대표적 법안사례는 문9의 '중점 추진 입법현황표'를 참고하시기 바랍니다. 대체로 여당안은 경제활성화 법안이며, 야당 법안은 경제민주화 법안에 해당합니다.)

<그림 3-7> 경제법안 설문



【 전체 분석 】

- 20대 국회에서 경제민주화 법안과 경제활성화 법안 중 어느 쪽에 더 중점을 두고 추진해야 한다고 생각하는가라는 설문에 대한 결과는 “경제민주화”에 57.1%, “경제활성화”에 35.7%, “모르겠다”에 7.1%의 응답을 받아서 경제민주화가 상대적으로 더 중요한 것으로 응답되었다고 볼 수 있다.

【 계층 분석 】

- 응답자 특성별로 보면, 연령별로는 전 연령대에서 경제민주화 법안을 더 중점을 두고 추진해야 한다고 응답하였으며, 연령이 높을수록 경제민주화 법안을 중시하고 있음을 알 수 있다.
- 종사기간별로는 5년~11년 종사자가 경제민주화 우선 추진에 66.7%로 가장 높은 응답률을 보였다.
- 소속별로는 여당 보좌관은 경제활성화에 87.5%, 야당보좌관은 경제민주화에 87.5%로 완전히 상반되는 반응을 보였다. 국회법제실은 경제민주화에 87.5%, 예산정책처는 경제민주화에 75.0%, 입법조사처는 경제민주화와 경제활성화에 각각 50.0%의 응답을 하였다. 여당전문위원은 경제활성화에 87.5%, 야당전문위원은 경제민주화에 87.5% 응답을 함으로써 보좌관과 마찬가지로 정당에 따라 전혀 상반된 응답을 하였음을 확인 할 수 있다.
- 소관분야별로는 긍정응답이 환경 분야 종사자가 100%로 가장 높고, 정치 분야 종사자가 83.3%, 통일외교안보 종사자가 80.0%, 경제 분야 종사자가 78.0% 순이고, 사법 분야 종사자가 25.0%로 가장 낮게 응답하였다.
- 이상의 분석을 통해 종합적으로 판단할 때 여당은 주로 경제활성화에 방점을 두고 있지만 야당과 무소속 등 대부분이 경제민주화의 필요성에 중점적인 인식을 두고 있음을 알 수 있는데, 의석수에서 제1당의 위치가 변화된 20대 국회에서는 경제민주화 관련법안의 입법추진이 더욱 가속화될 것으로 판단된다.

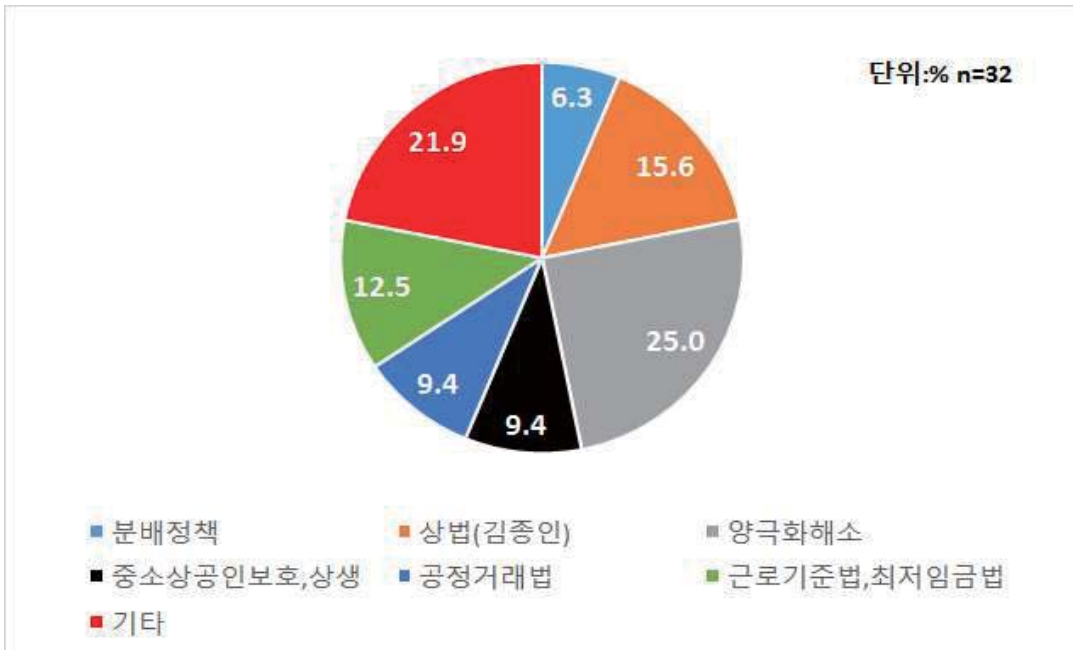
<표 3-12> 경제법안의 상대적 중요성

구 분		사례수	경제민주화	경제활성화	모르겠다	
		N	%	%	%	
전 체		56	57.1	35.7	7.1	
연령	20대~30대	20	55.0	30.0	15.0	
	40대	18	55.6	38.9	5.6	
	50대	18	61.1	38.9	0	
종사 기간	5년 미만	21	57.1	33.3	9.5	
	5년 ~ 11년	21	66.7	28.6	4.8	
	11년 이상	14	42.9	50.0	7.1	
소속	전문 위원	여당	8	0	87.5	12.5
		야당	8	87.5	12.5	0
	국회법제실		8	87.5	0	12.5
	예산정책처		8	75.0	0	25.0
	입법조사처		8	50.0	50.0	0
	의원실	여당	8	12.5	87.5	0
		야당	8	87.5	12.5	0
	소관 분야	통일외교안보		5	60.0	40.0
정치		7	71.4	28.6	0	
사회		7	42.9	42.9	14.3	
경제		15	73.3	20.0	6.7	
환경		4	50.0	50.0	0	
행정일반		10	50.0	40.0	10.0	
사법		4	25.0	50.0	25.0	
교육		4	50.0	50.0	0	

질문 6

(문5의 ① 응답자) 그렇다면 선생님께서는 경제민주화 법안 중 어느 법안을 우선적으로 처리해야 한다고 생각하십니까?

<그림 3-8> 경제민주화 법안 중 우선법안



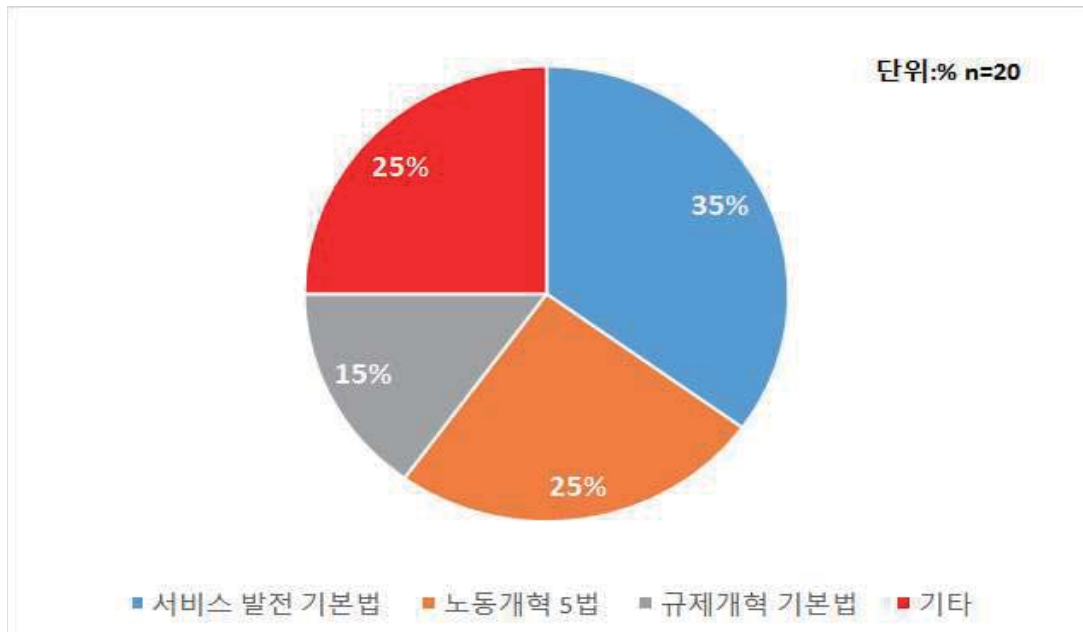
【 전체 분석 】

- 경제민주화법안 중 우선처리법안을 물었을 때 양극화 해소관련이 25%로 가장 높으며, 상법(김종인)이 15.6%, 근로기준법과 최저임금법이 12.5%, 중소기업인 보호, 공정거래법이 각각 9.4%, 분배정책이 6.3%로 나타났다.
- 기타 법안으로는 법인세법, 집중투표제, 금융소비자 보호, 조세제도 개편, 일감몰아주기 규제, 기회균등촉진법, 주택임대차보호법 등의 응답이 있었다.

- 이러한 조사결과를 보면 한국사회가 얼마나 양극화가 심각하게 진행되고 있는 상황인지 알 수 있는데, 양극화 즉 사회계층간 생활수준 등의 격차의 심화가 해소되어야 함은 이번 20대 국회의 지상명제가 될 가능성도 있을 것으로 보인다. 왜냐하면 경제민주화의 가치를 내건 더불어 민주당이 일반국민의 열망을 반영한 20대 국회의원 선거에서 제1당으로 자리매김하였고 입법추진에서도 경제민주화의 달성을 위한 방향으로 법안을 마련하고 입법을 추진할 것이라고 생각되기 때문이다.

질문 7 (문5의 ② 응답자) 그렇다면 선생님께서는 경제활성화 법안 중 어느 법안을 우선적으로 처리해야 한다고 생각하십니까?

<그림 3-9> 경제활성화 법안 중 우선법안



【 전체 분석 】

- 경제활성화 법안 중 우선적으로 처리되어야 할 법안이 무엇인가에 대해 물었을 때, 서비스 발전 기본법이 35%로 가장 높은 응답을 보였고, 노동개혁 5법이 25%, 규제개혁 기본법이 15%로 뒤따른다.
- 기타 응답법안으로는 기업경쟁력 제고, 서민지원, 외국계 자본에 대한 대항력, 벤처기업 육성법, 규제 프리존 특별법안 등이 있었다.
- 이러한 조사결과는 경제활성화를 위한 입법추진에 있어서도 노사갈등의 방지를 염두에 둔 노동개혁이나 규제개혁보다는 서비스발전 기본법을 시작으로 침체상태에서 벗어나려는 활성화 노력이 필요하다는 인식이 강하다는 것을 나타낸다.

질문 8 선생님께서는 다음의 우리사회의 현안과제에 대하여 어떻게 생각하고 계시는지 그 중요도와 시급성에 대하여 5점 척도(1점~5점)로 응답하여 주시기 바랍니다.

<표 3-13> 사회 현안 과제 중요도와 시급성 평가 평점 분석

구 분	중요도	시 급
국민통합, 사회통합	3.96	3.79
한반도 통일	3.66	2.80
한반도 평화와 안정	4.09	3.91
국가비전 설정, 사회적 격차해소를 위한 사회적 대타협 도출	4.21	4.04
양극화 해소(빈부격차, 각종 사회적 격차)	4.54	4.41
사회공공성 강화, 사회정의 회복	4.16	4.00
복지국가 시스템 구축(사회공동체 회복)	4.00	3.89
(사회적 강자가 책임을 다하는) 사회윤리 및 사회기강 확립	3.89	3.70
공직사명감, 공직기강 확립 및 경쟁력 제고 대책	3.73	3.50
공직부패 등 비리부패 척결	3.91	3.73

제 3 장 20대 국회 입법수요 도출

구 분	중요도	시 급
저출산 대책	4.38	4.38
가계부채 대책 등 서민생활 대책	4.20	4.13
청년실업대책	4.32	4.29
노령화 대책(노인빈곤)	4.00	3.95
극단화 되어가는 사회범죄 및 자살대책	3.52	3.34
금융경쟁력 강화대책	3.21	3.00
산업구조조정 대책	3.50	3.45
소기업 소상공인 대책	3.63	3.48
경제민주화대책(대중소기업상생정책, 복지재정 확립을 위한 상류층, 대기업 누진조세 제도 등 조세제도 개혁	4.00	3.77
헌법 개정 등 국가 시스템 재정립	3.43	3.20
공교육정상화/사교육 억제	3.57	3.30
국가인적자원육성차원에서모든교육의국가부담을위한개혁	2.95	2.79
공직 충원시스템 개혁(특권층화 고착된 고시제도, 로스쿨 폐지 등)	2.96	2.77
일반직공무원 신분보장 제도 혁파로 공직경쟁력 및 활력제고	2.82	2.75
정당구조개혁 및 정치인, 선출직 충원시스템 개혁	3.13	3.00
과학기술, R&D 등 미래준비	3.82	3.54

※ 중요도와 시급성을 5점 평균으로 나타낸 표임.

- 대체로 중요도와 시급성이 비슷한 양상을 가진다. 양극화 해소 항목이 가장 높으며 뒤이어 저출산 대책과 청년실업대책이 있다. 가장 낮은 항목은 공무원 신분보장 제도 혁파이다.
- 사회현안 관련 조사결과를 보면 빈부격차와 각종 사회적 격차 등 양극화의 문제가 가장 중요하다는 인식이 가장 크며, 저출산 대책과 청년실업대책, 가계부채 등 서민생활대책, 경제민주화대책 등이 국민통합과 사회통합보다도 선결과제라는 인식이 크다는 것을 알 수 있는데, 이들은 모두가 경제적 불안정과 심각한 양극화와 관련된 항

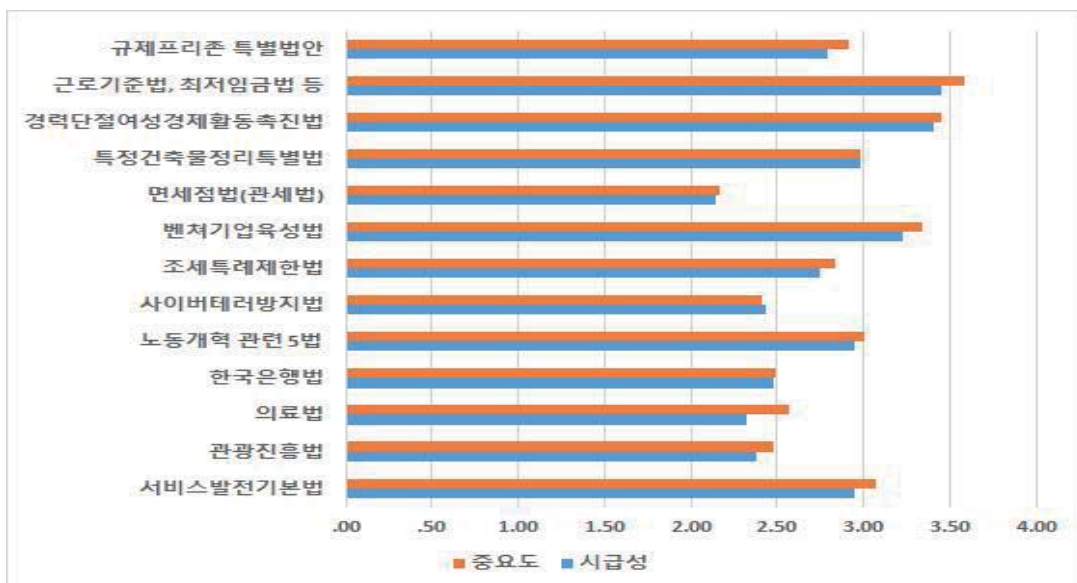
목들이라고 할 수 있다. 결국 경제적인 안정이 오기 전까지는 양극화 해소에 대한 갈망은 지속될 것이다.

- 따라서 19대 국회에서 중심화두가 되었던 경제민주화와 양극화 해소 등 경제관련 현안들이 20대 국회에서도 중심과제로 자리매김 할 가능성이 크고 결국 이러한 내용의 입법추진이 지속적으로 진행될 것으로 본다.
- 경제민주화와 각종 사회격차 해소 등과 관련된 재분배 분야의 법률에 대하여 지속적인 연구를 통하여 보다 나은 법률이 입안될 수 있도록 지원할 필요가 있을 것이다.

(4) 20대 국회 중점추진 입법 과제

질문 9 다음 표는 각 정당별 20대 국회 중점입법 추진 법률안입니다. 선생님께서는 그 중요도(필요성)와 시급성을 평가해 주시기 바랍니다. (중요도 및 시급성에 따라 1점~5점 부여)

<그림 3-10> 중점입법 추진 법률안(여당 법안)



- 각 당이 밝히고 있는 20대 국회 중점 추진입법에 대해 물어보았다. 여당 중점추진 입법 13개와 야당 중점추진 입법 21개에 대하여 여·야로 나누어 분석한다.

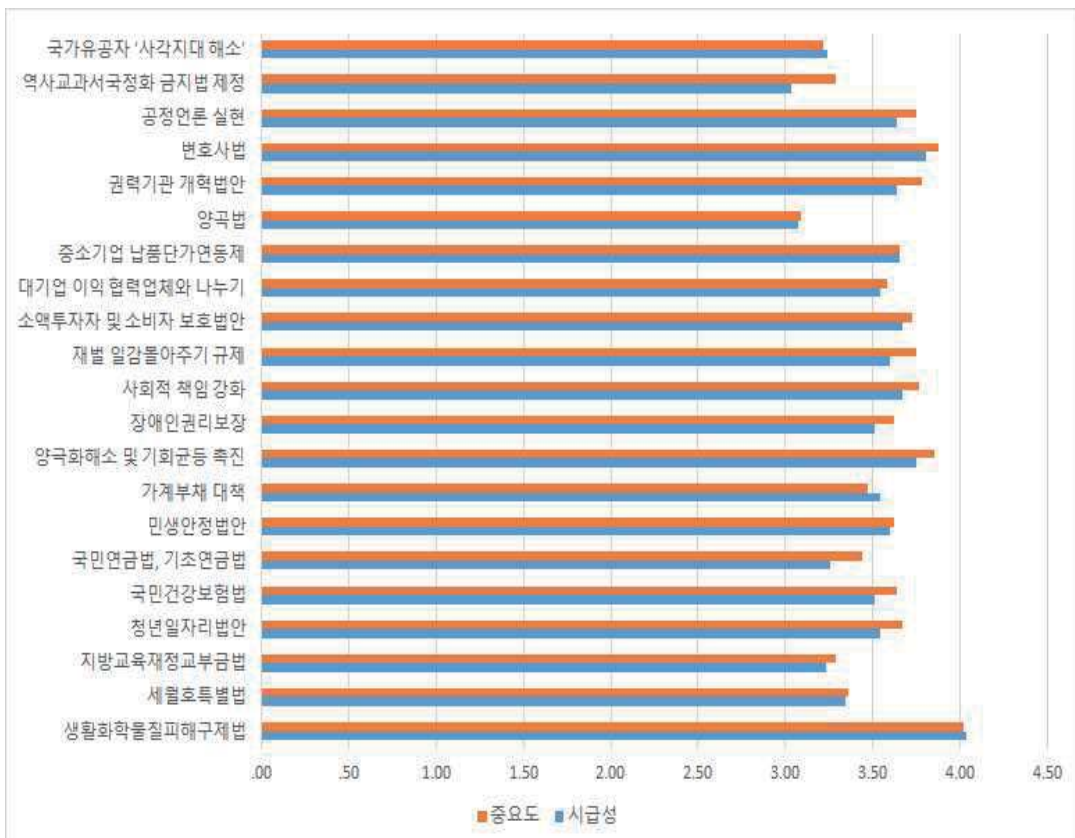
<표 3-14> 중점입법 추진 법률안 중요도와 시급성(여당 법안)

구 분	중요도	시급성
서비스발전기본법	3.07	2.95
관광진흥법	2.48	2.38
의료법	2.57	2.32
한국은행법	2.49	2.47
노동개혁 관련 5법	3.00	2.95
사이버테러방지법	2.41	2.43
조세특례제한법	2.84	2.75
벤처기업육성법	3.34	3.23
면세점법(관세법)	2.16	2.14
특정건축물정리특별법	2.98	2.98
경력단절여성경제활동촉진법	3.45	3.41
근로기준법, 최저임금법 등	3.59	3.45
규제프리존 특별법안	2.91	2.79
총 평균	2.87	2.79

- 중점입법 추진 법안에 대한 중요도와 시급성을 물었을 때, 근로기준법, 최저임금법 항목이 중요도와 시급성 모두 높다고 응답하였다. 관련하여 벤처기업육성법의 경우 국민의당도 발의하였다.
- 전문가 심층 조사 결과, 여당의 중점입법 추진 법률안은 근로기준법, 최저임금법과 경력단절여성경제활동촉진법, 서비스발전기본법, 노동개혁관련법 등의 순서로 중점적 입법 추진항목들이 나타났다.

- 최저임금보장과 근로기준의 개선을 시작으로 경제적 약자들의 사회적 불만을 완화할 필요성이 있었던 것으로 보이고, 여성의 경제활동의 보장, 노동개혁 관련 등을 통하여 경제활성화를 도모하려는 의지가 입법추진의 중심에 있다고 할 수 있다.
- 경제민주화 보다는 경제활성화에 초점을 맞춘 이러한 여당의 입법 추진방향은 크게 변화할 것으로 보이지는 않는다. 따라서 19대 국회에서 미해결된 이들 관련 입법이 20대 국회에서도 또다시 입법추진 될 것으로 본다.

<그림 3-11> 중점입법 추진법률안(야당 법안)



<표 3-15> 중점입법 추진 법률안 중요도와 시급성(야당 법안)

구 분	중요도	시급성
생활화학물질피해구제법	4.04	4.02
세월호 특별법	3.34	3.36
지방교육재정교부금법	3.23	3.29
청년일자리법안	3.55	3.67
국민건강보험법	3.51	3.64
국민연금법, 기초연금법	3.25	3.44
민생안정법안	3.60	3.62
가계부채 대책	3.55	3.47
양극화해소 및 기회균등 촉진	3.75	3.85
장애인권리보장	3.51	3.62
사회적 책임 강화	3.67	3.76
재벌 일감몰아주기 규제	3.60	3.75
소액투자자 및 소비자 보호법안	3.67	3.73
대기업 이익 협력업체와 나누기	3.55	3.58
중소기업 납품단가연동제	3.65	3.65
양곡법	3.07	3.09
권력기관 개혁법안	3.64	3.78
변호사법	3.80	3.88
공정언론 실현	3.64	3.75
역사교과서 국정화 금지법 제정	3.04	3.29
국가유공자 ‘사각지대 해소’	3.24	3.22
총 평균	3.52	3.59

- 야당의 중점추진 입법 중 “생활화학물질피해구제법”이 중요도와 시급성이 모두 가장 높다고 응답하였다. 법안들의 총 평균은 여당 법안에 대해서는 “중요도 : 2.87 시급성 : 2.79”으로 응답하여 여당 법안보다 야당 법안이 “중요도 : 3.52 시급성 : 3.59”으로 응답하여 더 높은 것으로 나타났다.
- 전문가 심층 조사의 결과로는 야당 법안 중에서 “생활화학물질피해구제법”이 가장 높게 나타났고, 다음으로는 양극화 해소 및 기회균

등촉진, 사회적 책임 강화, 소액투자자 및 소비자보호 분야 등이 뒤를 따르고 있다.

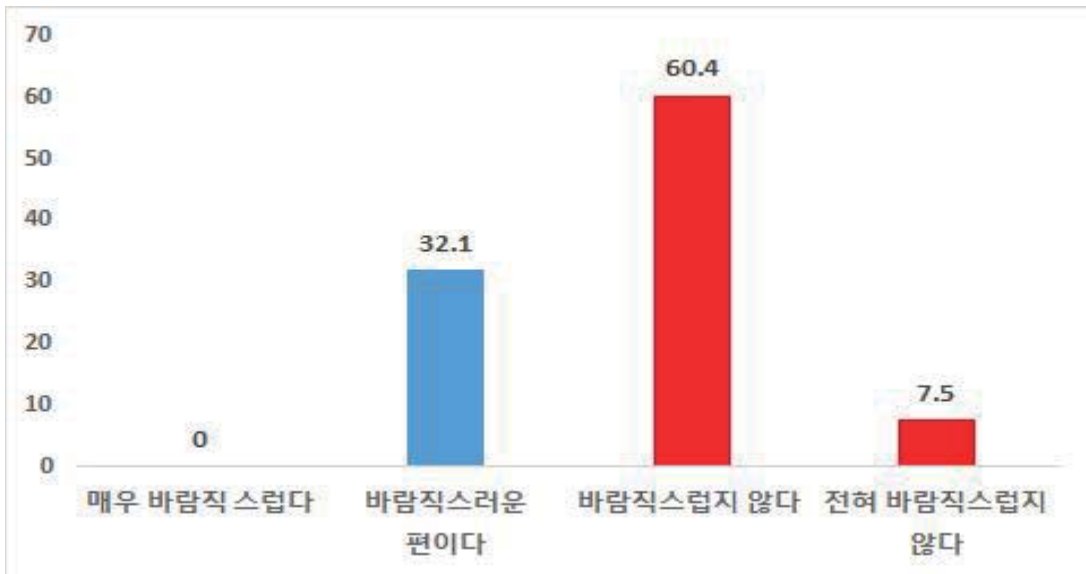
- “생활화학물질피해구제법은” 소비자의 보호와 중복되는 부분이 있고 커다란 사회적 반향을 일으킬 정도로 긴급성이 있었기 때문에 시급성 및 중요성이 크게 인식되었다는 점을 감안하면, 역시 야당법안에서도 양극화 해소가 중심 화두가 되고 있음을 알 수 있다. 우리 사회의 양극화가 어느 정도 해소되기까지는 양극화 해소와 관련된 입법추진이 가장 중점적으로 진행될 것으로 보인다.

(5) 우회입법

질문 10

정부가 입법편의를 위해 법률안을 의원실에 제공하여 입법을 관철시키는 우회입법이 증가하고 있습니다. 우회입법에 대해 어떻게 생각하십니까?

<그림 3-12> 우회입법



【 전체 분석 】

- 정부가 입법편의를 위해 법률안을 의원실에 제공하여 입법을 관철시키는 우회입법이 증가하고 있다는 지적이 많다. 우회입법에 대한 전문가의 의견을 듣고 이를 예방할 방법에 대하여 고민하고자 전문가의 의견을 물었다.
- 우회입법에 대하여 어떻게 생각하는지에 대한 질문에 대하여 “바람직스러운 편이다”는 응답이 32.1%로 긍정의 응답을 하였고, 67.9%가 “바람직스럽지 않다(바람직하지 않다+전혀 바람직하지 않다)”고 부정의 응답을 하였다.

【 계층 분석 】

- 응답자 특성별로 보면, 연령별로는 40대가 부정적 의견인 “전혀 바람직스럽지 않다+바람직스럽지 않다”는 응답을 72.2% 한 것으로 나타나 가장 높게 나타났고, 50대가 긍정적 견해인 “매우 바람직스럽다+바람직스러운 편이다”는 응답을 37.5% 한 것으로 나타나 가장 높았다.
- 종사기간별로는 5년~11년에서 부정적 견해가 70%로 가장 높게 나타났고, 11년 이상에서 긍정적 견해가 35.7%로 가장 높게 나타났다.
- 소속별로는 여당전문위원이 부정응답 71.4%로 야당전문위원의 부정응답 62.5% 보다 높게 나타난 것이 특색이다. 부정적 의견은 국회법 제실 85.7%, 국회예산정책처 75.0%, 국회입법조사처 50.0%, 여당 보좌관 50.0%, 야당 보좌관 85.7%로 나타났다.
- 소관분야별로는 부정응답이 정치 85.7%로 가장 높고, 경제 84.6%, 환경, 사법, 교육 공히 75.0%의 부정적 의견을 보였다.

- 우회입법에 대한 전문가 심층 조사 결과 우회입법에 대한 인식과 관련하여 조사대상을 소속별로 보았을 때, 입법조사처 소속 전문가 중 50%가 우회입법이 바람직하다는 인식을 보였을 뿐 나머지 전문가는 대다수가 부정적 인식을 표명하고 있음을 알 수 있다.
- 우회입법을 적극적으로 허용하는 것이 입법의 올바른 방향이라는 인식은 국회의 존재가치에도 부정적인 영향을 미치는 것이므로 이를 허용하는 것은 바람직하지 않다고 본다.

<표 3-16> 우회입법에 대한 의견

구 분		사례수	매우 바람직스러움	바람직스러운 편	바람직스럽지 않음	전혀 바람직스럽지 않음	
			%	%	%	%	
전 체		56	0	32.1	60.4	7.5	
연령	20대~30대	20	0	31.6	63.2	5.3	
	40대	18	0	27.8	61.1	11.1	
	50대	18	0	37.5	56.3	6.3	
종사기간	5년 미만	21	0	31.6	52.6	15.8	
	5년 ~ 11년	21	0	30.0	70.0	0	
	11년 이상	14	0	35.7	57.1	7.1	
소속	전문위원	여당	8	0	28.6	71.4	0
		야당	8	0	37.5	62.5	0
	국회법제실	8	0	14.3	71.4	14.3	
	예산정책처	8	0	25.0	62.5	12.5	
	입법조사처	8	0	50.0	25.0	25.0	
	의원실	여당	8	0	50.0	50.0	0
야당		8	0	14.3	85.7	0	

구 분		사례수	매우 바람직스러움	바람직스러운 편	바람직스럽지 않음	전혀 바람직스럽지 않음
			%	%	%	%
		N	%	%	%	%
소관 분야	통일외교안보	5	0	50.0	50.0	0
	정치	7	0	14.3	85.7	0
	사회	7	0	42.9	28.6	28.6
	경제	15	0	15.4	76.9	7.7
	환경	4	0	25.0	75.0	0
	행정일반	10	0	60.0	30.0	10.0
	사법	4	0	25.0	75.0	0
	교육	4	0	25.0	75.0	0

질문 11 (문10의 ③, ④ 응답자) 우회입법을 근절하기 위해서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

<그림 3-13> 우회입법을 근절하기 위한 방법(주관식)



【 전체 분석 】

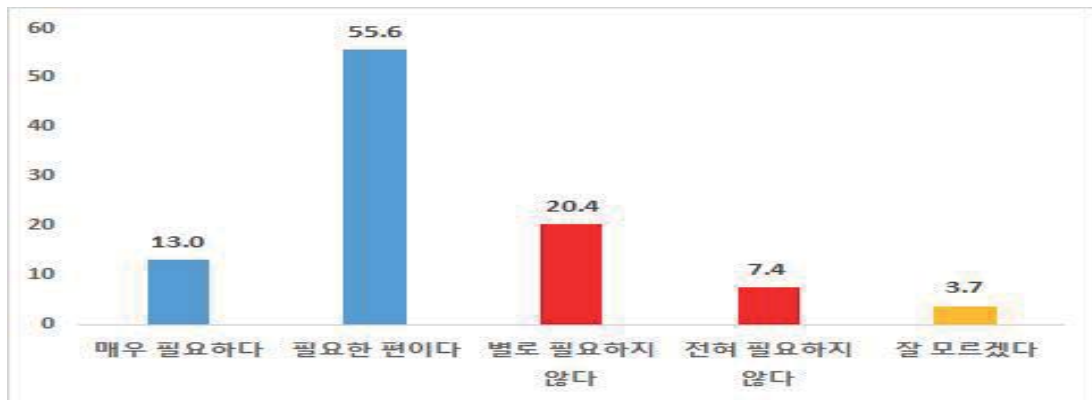
- 우회입법을 근절하기 위한 방법을 Open형으로 물었을 때, 정부의 책임이라는 응답이 24.2%로 가장 많았으며, 의원발의 법안에 대한 규제영향분석(입법평가 등 포함) 도입이 15.2%, 관련 절차강화 15.2%의 응답을 얻었고, 국회법 개정이 12.1%, 의원 개인의 노력이 필요하다는 응답이 9.1%, 내부고발 절차 필요, 필요악이라는 응답이 각각 6.1%로 나타났다.
- 기타 응답 내용으로는 상임위원회 심사기일 조정, 윤리 문제, 정부 입법절차 간소화, 의원입법시 정부의 의견개입 필요 없음, 현실적인 대책 없음 등이 있었다.
- 전문가 심층 조사 결과를 살펴보면 우회입법의 가장 큰 책임이 정부에 있다는 인식이 상대적으로 강한 것으로 보이는데, 이는 이번 심층 조사의 대상이 국회 쪽에 한정되어 있다는 점에서도 응답의 특성을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 입법에 대한 진정한 책임의식이 부족한 경우에 우회입법이 발생할 수 있는 것으로서 정부와 해당 국회의원의 이익이 공유되어 우회입법이 발생하는 비율이 높다고 할 것인데, 이를 단지 정부만의 책임으로 돌리기는 어렵다고 본다.
- 정부 전체의 의견 조율을 거친다면 성안되기 어려운 부처이기주의적 법률의 제정 등 우회입법이 가지는 여러 가지 문제를 해소하기 위하여 우회입법을 방지할 필요가 있다면 이를 해결하기 위해서는 우선 입법과정의 투명성을 확보하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(6) 의원입법 개선 방안

질문 12

의원발의 법안에 대하여 규제영향분석 또는 입법평가(입법영향분석) 자료를 함께 제출하도록 하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?

<그림 3-14> 의원법안 제출시 입법평가(입법영향분석) 제출 필요성



【 전체 분석 】

- 의원발의 법률안 제출시 규제영향분석 또는 입법평가 등 입법영향분석 자료 제출 방안에 대한 물음에 긍정하는 응답이 68.6%, 부정하는 응답이 27.8%, 잘 모르겠음이 3.7%로 나타났다.

【 계층 분석 】

- 의원발의 법률안 제출시 규제영향분석 또는 입법평가 등 입법영향분석 자료를 제출하도록 하는 방안에 대한 응답자 특성별 응답을 보면, 연령별로는 50대가 긍정의견인 “매우 필요+필요한 편”이

73.0%로 가장 높게 나타났고, 20~30대가 50.0%로 가장 부정적인 것으로 조사되었다.

- 종사기간별로는 11년 이상에서 긍정적 견해가 76.9%로 가장 높고, 5년~11년이 부정적 견해가 33.3%로 가장 높게 나타났다.
- 소속별로는 입법조사처가 100.0%로 가장 높고, 여당전문위원이 긍정응답 85.8%로 야당전문위원의 긍정응답 75.0% 보다 높게 나타났다. 국회법제실 62.5%, 예산정책처 75.0%, 여당 보좌관 37.5%, 야당 보좌관 50.0%로 나타났다.
- 소관분야별로는 긍정응답이 교육이 100%로 가장 높고, 통일외교 및 사법이 공히 75.0%, 행정일반이 70.0%, 사회가 66.7%, 경제가 63.3%, 정치에 대해서 57.2% 등의 긍정적 의견을 보였다.
- 전문가 심층 조사에서 의원발의 법률안에 대해 입법평가(입법영향분석)와 규제영향분석 등의 자료의 필요성에 대해서는 대다수가 긍정적인 반응을 보이고 있는 것에 비추어, 20대 국회에서는 의원발의입법에 대해 규제영향분석 등의 자료를 제출하도록 하는 내용이 실현될 가능성도 있어 보인다.

<표 3-17> 의원법안 제출시 입법평가서(입법영향분석서) 제출 필요성

구 분		사례수	매우 필요	필요한 편	필요하지 않음	전혀 필요하지 않음	잘 모름
		N	%	%	%	%	%
전 체		56	12.5	53.6	19.6	7.1	3.6
연령	20대~30대	20	0	50.0	30.0	10.0	10.0
	40대	18	16.7	55.6	22.2	5.6	0
	50대	18	25.0	62.5	6.3	6.3	0

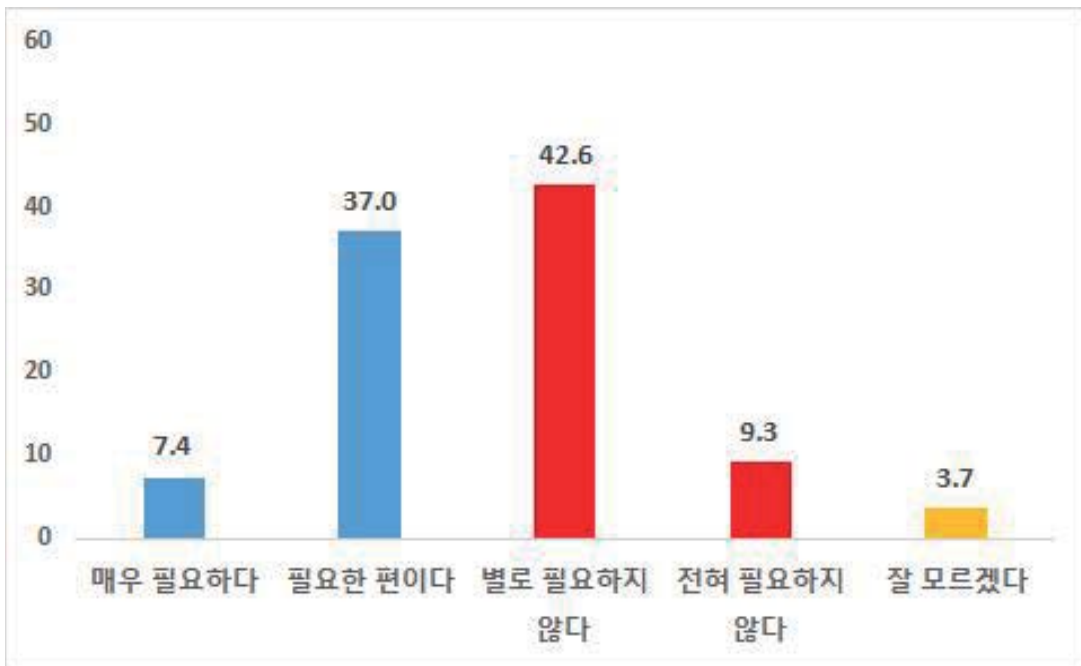
제 3 장 20대 국회 입법수요 도출

구 분		사례수	매우 필요	필요한 편	필요 하지 않음	전혀 필요하지 않음	잘모름	
		N	%	%	%	%	%	
중사 기간	5년 미만	21	5.0	65.0	25.0	0	5.0	
	5년 ~ 11년	21	14.3	47.6	19.0	14.3	4.8	
	11년 이상	14	23.1	53.8	15.4	7.7	0	
소속	전문 위원	여당	8	42.9	42.9	14.3	0	0
		야당	8	0	75.0	12.5	12.5	0
	국회사무처	8	0	62.5	25.0	12.5	0	
	예산정책처	8	25.0	50.0	0	12.5	12.5	
	입법조사처	8	28.6	71.4	0	0	0	
	의원실	여당	8	0	37.5	37.5	12.5	12.5
		야당	8	0	50.0	50.0	0	0
소관 분야	통일외교안보	5	0	75.0	0	25.0	0	
	정치	7	14.3	42.9	42.9	0	0	
	사회	7	16.7	50.0	16.7	16.7	0	
	경제	15	13.3	60.0	13.3	13.3	0	
	환경	4	25.0	0	50.0	0	25.0	
	행정일반	10	10.0	60.0	20.0	0	10.0	
	사법	4	0	75.0	25.0	0	0	
	교육	4	25.0	75.0	0	0	0	

질문 13

동일한 규정에 대한 수개의 법안이 제출되고 있습니다. 국회 내의 논의(상임위 등)로 해결 가능한데 같은 조항에 대해서 별도로 법안 제출하는 사례에 대해서 어떻게 생각하십니까?

<그림 3-15> 같은 조항의 별도 법안 제출 필요성



【 전체 분석 】

- 최근 같은 조항에 대하여 법안이 여러 건 발의되는 경우가 발생하고 있다. 이러한 경향은 법안 발의건수를 의정활동 평가의 기준의 하나로 보기 시작하면서 확대되어 왔다고 할 수 있다. 동일한 법률의 같은 조항에 대해서 다수의 별도 법안이 제출되는 것이 바람직한 것인지에 대하여 전문가의 의견을 듣고자 이와 같은 문항을 개발하였다.

- 같은 조항에 대한 법안을 별도로 제출하는 것에 대한 물음에, 긍정 44.4%, 부정 51.9%, 잘 모르겠음 3.7%로 응답하였다.

【 계층 분석 】

- 같은 조항에 대한 법안을 별도로 제출하여 개정안이 여러 건 발생하게 되는 것에 대한 물음에 대한 응답자별 특성을 보면, 연령별로는 20~30대가 긍정의견 “매우 필요+필요한 편”이 63.1%로 가장 높게 나타났고, 50대가 부정적 견해가 64.7%로 가장 부정적인 것으로 나타났다.
- 종사기간별로는 11년 이상에서 긍정적 견해가 57.1%로 가장 높고, 5년 미만과 5년~11년 사이의 부정적 견해가 동일하게 55.0%로 가장 높게 나타났다.
- 소속별로는 긍정적 견해가 여·야 보좌관이 공히 62.5%로 가장 높고, 여당전문위원 57.2%, 국회법제실 50.0%, 예산정책처 28.6%, 입법조사처 25.0% 등의 순이다.
- 소관분야별로는 긍정응답이 통일외교, 사법이 75.0%로 가장 높고, 경제 53.4%, 환경 50.0% 등의 긍정적 의견을 보였다.

<표 3-18> 같은 조항에 대한 별도 법안 제출 필요성

구 분		조사 완료 사례수	매우 필요	필요한 편	필요하지 않음	전혀 필요하지 않음	잘모름
		N	%	%	%	%	%
전 체		56	12.5	53.6	19.6	7.1	3.6
연령	20대~30대	20	10.5	52.6	36.8	0	0
	40대	18	5.6	38.9	44.4	11.1	0
	50대	18	5.9	17.6	47.1	17.6	11.8

구 분		조사 완료 사례수	매우 필요	필요한 편	필요 하지 않음	전혀 필요하지 않음	잘모름	
		N	%	%	%	%	%	
종사 기간	5년 미만	21	5.0	30.0	45.0	10.0	10.0	
	5년 ~ 11년	21	10.0	35.0	50.0	5.0	0	
	11년 이상	14	7.1	50.0	28.6	14.3	0	
소속	전문 위원	여당	8	14.3	42.9	14.3	28.6	0
		야당	8	12.5	12.5	62.5	0	12.5
	국회사무처	8	0	50.0	50.0	0	0	
	예산정책처	8	0	25.0	62.5	0	12.5	
	입법조사처	8	0	25.0	37.5	37.5	0	
	의원실	여당	8	25.0	37.5	37.5	0	0
		야당	8	0	62.5	37.5	0	0
소관 분야	통일외교안보	5	25.0	50.0	25.0	0	0	
	정치	7	0	42.9	42.9	14.3	0	
	사회	7	0	0	71.4	14.3	14.3	
	경제	15	6.7	46.7	33.3	6.7	6.7	
	환경	4	25.0	25.0	50.0	0	0	
	행정일반	10	11.1	33.3	55.6	0	0	
	사법	4	0	75.0	0	25.0	0	
	교육	4	0	25.0	50.0	25.0	0	

- 전문가조사의 결과에서 같은 법률 조항과 관련하여 복수의 법안이 제출되는 것에 대해서는 견해가 나뉘지만 필요하다는 의견이 다소 우세한 상황이다.
- 정당 전문가와 국회 의원실 소속 전문가의 경우에 필요하다는 의견이 지배적이고 입법조사처, 예산정책처 소속 전문가의 경우는 불필요하다는 견해가 우세하다는 결과가 나왔다는 점에서 흥미롭다고 할 것이다. 이러한 결과가 나온 것은 같은 조항에 대해 의원에 따라서는 접근하는 시각이 다른 경우가 있을 수도 있고 특정 조항의 개정안의 내용이 상이할 수도 있다는 점에서 이러한 현상을 이해할 여지가 있다. 문제는 같은 조항과 관련한 개정입법의 제안이유가 국

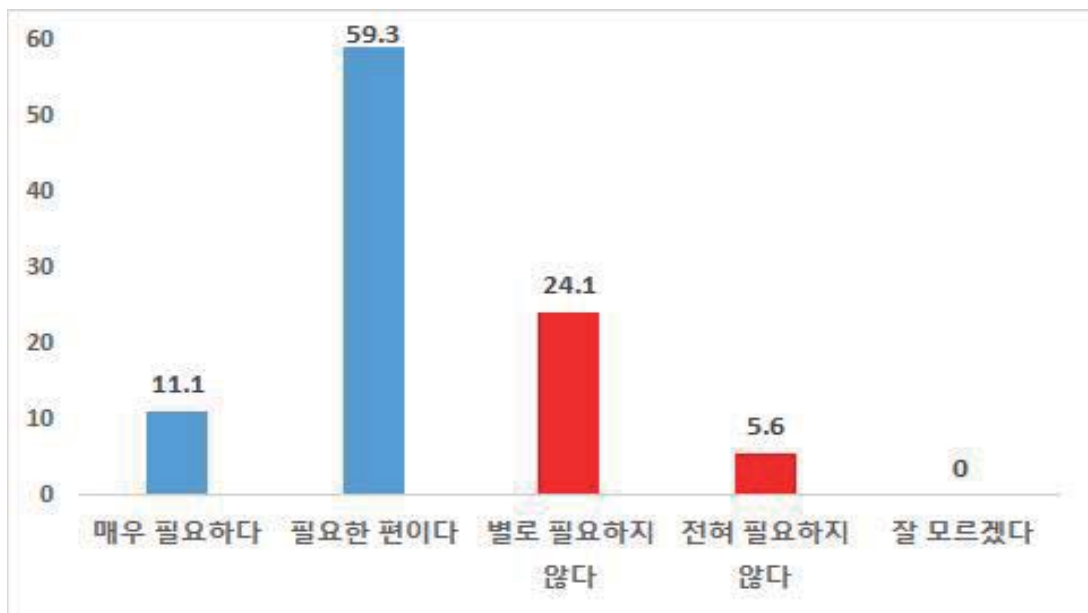
민의 시선을 의식하거나 인기에 영합한 경우에 등장하는 경우에는 올바른 개정방향보다는 입법실적이나 유권자의 시선을 의식한 경우가 대부분일 것이기 때문에 바람직한 입법태도가 아니고 또 다른 문제를 낳게 될 여지가 있다.

- 경쟁적으로 이루어지는 복수의 개정 법안 제출경향은 변함없이 이어질 것으로 보이고 변화의 가능성은 없을 것으로 생각된다. 이러한 문제를 사전에 예방할 수 있는 방법으로 입법평가(입법영향분석)의 도입을 고려할 수 있을 것이다. 입법평가서를 붙이도록 함으로써 법안발의를 보다 신중하게 할 수 있도록 유도할 수 있을 것이기 때문이다.

질문 14

의원발의 법안 중에서 제정 또는 전부개정 법률안의 경우에는 정부에 공식적 의견을 질의하는 등 정부의 의견을 듣는 절차를 제도화하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

<그림 3-16> 의원 입법시 정부 의견 사전 청취절차 제도화



【 전체 분석 】

- 의원 발의 법률안이 예산이나 실현가능성 등에 대한 사전적인 검토 없이 진행되어 실제 법안이 성안된 이후에 법률이 가지는 소기의 목적을 달성하지 못하여 생명력을 갖지 못하는 법률로 남게 되는 경우가 발생하고 있어서 이에 대한 전문가의 의견을 듣고자 하였다.
- 의원 발의 법률안 제출법시 정부의 의견을 듣는 절차를 제도화하는 방안에 대해, 70.4%가 긍정, 29.7%가 부정의 응답을 하였다.

【 계층 분석 】

- 정부의 의견을 듣는 절차를 제도화하는 방안에 대한 응답자별 특성을 보면, 연령별로는 40대가 긍정의견인 “매우 필요+필요한 편”이 66.7%로 가장 높게 나타났고, 20~30대가 부정적 견해가 50.0%로 가장 부정적인 것으로 나타났다.
- 종사기간별로는 5년 미만에서 긍정적 견해가 85.7%로 가장 높고, 5년~11년 미만 사이의 부정적 견해가 동일하게 50.0%로 가장 높게 나타났다.
- 소속별로는 긍정적 견해가 여당보좌관과 예산정책처가 공히 100.0%로 가장 높게 나타났고, 야당보좌관은 75.0%, 입법조사처는 62.5%, 여당전문위원은 57.1%, 야당전문위원과 국회법제실은 50.0%의 순으로 응답하였다.
- 소관분야별로는 긍정응답이 교육 분야 종사자가 100.0%로 가장 높고, 사회 분야 종사자가 85.7% 행정일반 분야 종사자가 77.8%, 환경 분야 종사자가 75.0%, 통일외교 분야 종사자가 60.0%, 경제 분야 종사자가 64.3%, 정치 분야 종사자가 57.2% 등의 긍정적 의견을 보였다.

<표 3-19> 의원 입법시 정부 의견 사전 청취절차 제도화

구 분		사례수	매우 필요	필요한 편	필요하지 않음	전혀 필요하지 않음	잘 모름	
		N	%	%	%	%	%	
전 체		56	11.1	59.3	24.1	5.6	0	
연령	20대~30대	20	0	50.0	44.4	5.6	0	
	40대	18	0	66.7	22.2	11.1	0	
	50대	18	33.3	61.1	5.6	0	0	
종사 기간	5년 미만	21	14.3	71.4	14.3	0	0	
	5년 ~ 11년	21	5.0	45.0	40.0	10.0	0	
	11년 이상	14	15.4	61.5	15.4	7.7	0	
소속	전문 위원	여당	8	50.0	50.0	0	0	
		야당	8	12.5	62.5	12.5	12.5	0
	국회사무처		8	0	50.0	50.0	0	0
	예산정책처		8	0	100.0	0	0	0
	입법조사처		8	12.5	50.0	25.0	12.5	0
	의원실	여당	8	0	57.1	28.6	14.3	0
야당		8	0	50.0	50.0	0	0	
소관 분야	통일외교안보		5	40.0	20.0	20.0	20.0	0
	정치		7	14.3	42.9	42.9	0	0
	사회		7	14.3	71.4	14.3	0	0
	경제		15	0	64.3	28.6	7.1	0
	환경		4	0	75.0	25.0	0	0
	행정일반		10	11.1	66.7	22.2	0	0
	사법		4	0	50.0	25.0	25.0	0
	교육		4	25.0	75.0	0	0	0

- 의원이 발의한 법률안 중에서 제정 또는 전부개정 경우에 있어서 정부에 대해 공식적인 질의를 하는 등 정부의 의견을 듣도록 하는 절차의 제도화와 관련하여서는 전문가의 소속이나 분야를 불문하고 긍정적으로 평가하는 견해가 상대적으로 우세한 상황임을 알 수 있다.
- 제정 법률이나 전부개정 법률의 경우에는 그만큼 제도적인 변화가 클 수 있다는 판단아래 급격한 사회변화에 대한 거부감을 예방하는 차원에서도 필요하다고 생각된다. 물론 이러한 새로운 법률의 제정 또는 전부개정안이 제안될 가능성은 상당히 제한적이라고 할 수 있으므로 절차를 구비한다고 하더라도 활용될 여지는 극히 제한될 것으로 본다.
- 오히려 급격한 사회적 경제적 환경의 변화에 유연하고 탄력성 있게 대응할 수 있는 입법은 최소한의 입법화를 통한 경직적 법률운용의 예방이라고 생각되므로 끊임없는 입법적 노력은 중요하지만 법률의 제정을 통한 제도의 경직화로 말미암은 탄력적 대응의 상실을 예방하기 위해서라도 지나치게 구체적인 형태의 입법을 추구하는 것에 주의할 필요가 있다고 본다.

제 2 절 20대 국회 입법수요 도출 및 입법방향 제시

향후 입법방향 분석 및 입법수요 도출을 위하여 입법관련 전문가 56명을 대상으로 구조화된 설문지를 기반으로 하여 19대 국회의 입법현황에 대한 평가 및 20대 국회의 입법수요 및 입법방향 의견, 우회입법 등에 대한 의견 제시 등을 중심으로 전문가 심층 조사를 수행한 결과를 토대로 20대 국회에서 추진될 것으로 예상되는 입법내용들에 대해 정리하여 제시하였다.

1. 전문가 심층 조사 결과를 기반으로 한 입법방향 도출

전문가를 대상으로 한 이번 심층 조사는 제19대 국회의 입법 활동에 대한 평가와 제20대 국회의 입법수요와 입법방향을 도출하는 것이 목적이었다. 따라서 현재 한국사회에서 정치사회적 이슈가 되고 있는 현안들에 대한 인식과 20대 국회에서 각 정당이 중점을 두고 있는 법률안에 대한 전문가의 의견을 청취하여 입법방향과 수요를 추출하고 응답집단별 차이를 분석한 다음에 우회입법에 대한 전문가의 의견 등을 들어가며 우회입법 제어를 위한 대책은 없는지에 대해서도 생각해보았다. 전문가 조사에서 나타난 입법방향의 예측을 위해 각 항목에 대한 내용들을 종합하면 다음과 같다.

우선, 전반적인 입법에 대한 평가는 대체로 긍정적이라는 응답보다는 부정적이라는 인식이 다소 높는데, 소속별로는 국회법제실을 제외한 다른 집단 소속 전문가들은 모두 부정적이라는 평가가 높다는 것을 알 수 있다. 입법에 대한 소관분야별 평가를 보면 통일외교안보, 경제, 사법에 대한 평가만이 긍정적인 것을 보면 이들에 대한 입법추진이 지속적으로 진행될 가능성이 있을 것으로 판단된다. 그리고 정책유형별 입법 활동에 대한 평가를 보면 가장 높은 점수를 받은 공공성 사회윤리의 경우조차도 2.3에 불과하여 긍정적인 평가보다는 평균이하의 부정적인 평가를 받고 있음을 알 수 있다.

한편, 19대 국회의 입법추진 현황에 대한 설문조사결과에서는 투명하고 공정성이 확보된 사회를 위한 입법이라고 할 수 있는 ‘부정청탁 및 금품수수금지법’과 ‘국회법’이 가장 기억에 남는 법안이었다는 사실만 보더라도 우리사회에 대한 불신이 화두가 되고 있고 국회의 개혁이 필요하다는 인식이 자리하고 있음을 알 수 있다. 그리고 입법이 추진된 내용에 대해

서는 대체로 입법추진내용들이 한국사회에 필요하고 긴급한 현안이라는 인식을 가지고 있지만 성취결과에 대한 평가에서는 부정적인 평가가 많으므로 다시 추진될 가능성이 크다는 것을 알 수 있으므로 입법이 되었더라도 다시 개정의 필요성이 대두될 가능성이 있다고 본다.

정책유형별 분석에서는 공공성, 분배, 재분배 관련부문의 정책에 대한 필요성과 시급성에 대해 대체로 공감하고 있는 상황에 비추어볼 때, 19대 국회에서 미해결된 현안에 대해 20대 국회에서도 지속적인 입법추진노력이 진행될 것임을 알 수 있다.

경제법안과 관련된 항목에서는 여당은 주로 경제활성화에 방점을 두고 있는데 반해, 야당과 무소속 등 대부분이 경제민주화의 필요성에 중점적인 인식을 두고 있음을 알 수 있는데, 의석수에서 제1당의 위치가 변화된 20대 국회에서는 경제민주화 관련법안의 입법추진이 더욱 가속화될 것으로 판단된다.

경제민주화와 관련된 조사항목에서 조사결과를 보면 한국사회가 얼마나 양극화가 심각하게 진행되고 있는 상황인지 알 수 있는데, 양극화 즉 사회계층간 생활수준 등의 격차의 심화가 해소되어야 함은 이번 20대 국회의 지상명제가 될 가능성도 있을 것으로 보인다. 왜냐하면 경제민주화의 기치를 내건 더불어민주당이 일반국민의 열망을 반영한 20대 국회의 원 선거에서 제1당으로 자리매김하였고 입법추진에서도 경제민주화의 달성을 위한 방향으로 법안을 마련하고 입법을 추진할 것이라고 생각되기 때문이다. 그리고 경제활성화를 위한 입법추진에 있어서의 조사항목에서는 노사갈등의 방지를 염두에 둔 노동개혁이나 규제개혁보다는 서비스발전 기본법을 시작으로 침체상태에서 벗어나려는 활성화노력이 필요하다는 인식이 강하다는 것을 보여주는데 이러한 부분의 입법은 다소 소극적인 형태로 진행될 것으로 본다.

사회현안 관련 조사결과를 보면 빈부격차와 각종 사회적 격차 등 양극화의 문제가 가장 중요하다는 인식이 가장 크며, 출산을 저하문제에 대한 대책과 청년실업대책, 가계부채 등 서민생활대책, 경제민주화대책 등이 국민통합과 사회통합을 위한 선결과제라는 인식이 크다는 것을 알 수 있는데, 이들은 모두가 경제적 불안정과 심각한 양극화와 관련된 항목들이라고 할 수 있다. 결국 경제적인 안정이 오기 전까지는 양극화 해소에 대한 갈망은 지속될 것이다. 따라서 19대 국회에서 중심화두가 되었던 경제민주화와 양극화 해소 등 경제관련 현안들이 20대 국회에서도 중심과제로 자리매김 할 가능성이 크고 결국 이러한 내용의 입법추진이 지속적으로 진행될 것으로 본다.

중점적 입법추진 법안과 관련된 항목의 경우, 여당 법안에서는 ‘근로기준법’, ‘최저임금법’ 등과 ‘경력단절여성경제활동촉진법’, ‘서비스발전기본법’, ‘노동개혁관련법’ 등의 순서로 중점적 입법 추진항목들이 나타났는데, 이것은 최저임금보장과 근로기준의 개선을 시작으로 경제적 약자들의 사회적 불만을 완화할 필요성이 있었던 것으로 보이고 여성경제활동의 보장, 노동개혁관련 등을 통한 경제의 활성화를 도모하려는 의지가 입법추진의 중심이었다는 생각이 든다. 결국 경제민주화 보다는 경제활성화에 초점을 맞춘 이러한 여당의 입법추진방향은 크게 변화할 것으로 보이지는 않으므로 19대 국회에서 미해결된 이들 관련 입법이 또다시 진행될 것으로 본다. 이에 비해서 중점적 입법추진 법안과 관련된 조사에서는 야당 법안 중에서 ‘생활화학물질피해구제법’이 가장 높게 나타났는데, 다음으로는 양극화 해소 및 기회균등촉진, 사회적 책임 강화, 소액투자자 및 소비자보호 등이 뒤를 잇고 있다. 결국 ‘생활화학물질피해구제법’은 소비자의 보호와 중복되는 부분이 있고 사회적 문제로 인식될 정도로 긴급성이 있었기 때문에 그것을 감안하면 역시 야당법안에서도 양극화해소가 중심 화두가 되고 있음을 알 수 있고 이것이 어느 정도 해소되기까지는

양극화해소와 관련된 입법추진이 가장 중점적으로 진행될 것으로 보인다.

한편, 우회입법에 대한 인식과 관련하여 조사대상인 전문가들 중에서 소속별로 보았을 때 입법조사처 소속 전문가 중 50%가 우회입법이 바람직하다는 인식을 나타냈을 뿐 나머지 전문가는 대다수가 부정적 인식을 표명하고 있음을 알 수 있다.

우회입법을 적극적으로 허용하는 것이 입법의 올바른 방향이라는 인식은 국회의 존재가치에도 부정적인 영향을 미치는 것이므로 이를 허용하는 것은 바람직하지 않다고 본다. 우회입법의 가장 큰 책임이 정부에 있다는 인식이 상대적으로 강한 것으로 보이는데, 이는 입법에 대한 진정한 책임의식이 부족한 경우에 자주 발생할 수 있는 것으로서 정부와 해당 국회의원의 이익이 공유되는 경우를 정부만의 책임으로 돌리기는 어렵다고 본다. 여하튼 우회입법을 방지할 필요가 있다면 이를 해결하기 위해서는 우선 입법과정의 투명성을 확보하면 될 것이다.

의원발의 법률안에 대해 입법평가(입법영향분석)과 규제영향분석 등의 자료를 함께 제출하도록 하는 방안의 필요성에 대해서는 대다수가 긍정적인 반응을 보이고 있는 것에 비추어 20대 국회에서는 의원발의입법에 대해 입법평가(입법영향분석) 및 규제영향분석 등의 자료를 제출하도록 하는 내용이 실현될 가능성도 있어 보인다.

이와 관련하여 양금승⁶⁰⁾이 조사·분석한 결과에서도 유사한 결과를 보이고 있다. 양금승은 “19·20대 국회 신설·강화규제의 입법현황 및 정책과제” 보고서에 ‘의원입법의 품질향상을 위한 최우선적 제도적 보완장치’가 무엇인지에 대하여 전문가 92인으로부터 의견을 수렴하여 분석하였는데, 전문가들은 다음과 같이 응답하였다.

60) 양금승, “19·20대 국회 신설·강화규제의 입법현황 및 정책과제”, 한국경제연구원, 2016, 47면~48면.

- 의원입법의 품질 향상을 위한 최우선적인 제도적인 보완장치 설문에 규제 및 입법전문가들은 ‘발의단계부터 규제영향분석서, 비용추계서 첨부 의무화’(26.7%), ‘의원발의 신설·강화 규제법안에 대한 규제일몰제/입법평가제 도입’(20.9%) 順으로 응답
 - ‘발의단계부터 규제영향분석서, 비용추계서 첨부 의무화’(26.7%), ‘의원발의 신설·강화 규제법안에 대한 규제일몰제/입법평가제 도입(20.9%)’ 등 규제심사를 강화하자는 의견이 응답자의 절반 가량(47.7%)를 차지

같은 법조항과 관련하여 복수의 법안이 제출되는 것에 대해서는 견해가 나뉘지만 필요하다라는 의견이 다소 우세한 상황이다. 여당과 국회의원실 소속 전문가의 경우에 필요하다라는 의견이 지배적이고 입법조사처 소속 전문가의 경우는 불필요하다는 견해가 우세하다는 결과가 나왔을 뿐 대체로 필요한 것으로 보는 인식이 다소 앞서 있다. 이러한 결과가 나온 것은 같은 조항에 대해 의원에 따라서는 접근하는 시각이 다른 경우가 있을 수도 있고 특정 조항의 개정안의 내용이 상이할 수도 있으므로 이러한 현상을 이해할 여지가 있다. 문제는 같은 조항과 관련한 개정입법의 제안이유가 국민의 시선을 의식하거나 인기에 영합한 경우에 등장하는 경우에는 올바른 개정방향보다는 입법실적이나 유권자의 시선을 의식한 경우가 대부분일 것이기 때문에 바람직한 입법태도가 아니고 또 다른 문제를 낳게 될 여지가 있다. 결국 진정으로 필요한 입법이라는 상황인식 하에서는 국회 내부에서의 노력으로 해결한 다음에 처리하는 것이 바람직하다고 본다. 하지만 이렇게 경쟁적으로 이루어지는 복수의 개정법안의 제출경향은 변함없이 이어질 것으로 보이고 변화의 가능성은 없을 것으로 생각된다. 그리고 의원이 발의한 법률안 중에서 제정 또는 전부개정의 경우에 있어서 정부에 대해 공식적인 질의를 하는 등 정부의 의견을 듣도록 하는 절차의 제도화와 관련하여서는 전문가의 소속이나 분야를 불문하고 긍정적으로 평가하는 견해가 상대적으로 우세한 상황임을 알 수

있다. 이것은 제정이나 전부개정 경우에는 그만큼 제도적인 변화가 클 수 있다는 판단아래 급격한 사회변화에 대한 거부감을 예방하는 차원에서 필요하다고 생각된다. 물론 이러한 새로운 법률의 제정 또는 전부개정안이 제안될 가능성은 상당히 제한적이라고 할 수 있으므로 절차를 구비한다고 하더라도 활용될 여지는 극히 제한될 것으로 본다.

오히려 급격한 사회적·경제적 환경의 변화에 유연하고 탄력성 있게 대응할 수 있는 입법은 최소한의 입법화를 통한 경직적 법률운용의 예방이라고 생각되므로 끊임없는 입법적 노력은 중요하지만 법률의 제정을 통한 제도의 경직화로 말미암은 탄력적 대응의 상실을 예방하기 위해서라도 지나치게 구체적인 형태의 입법을 추구하는 것에는 주의할 필요가 있다고 본다.

2. 20대 국회에서 적극적으로 추진될 것으로 예상되는 입법의 내용

국회의원들의 입법추진 내용들은 한국사회에 필요한 다양한 분야의 영역에서 입법추진 결과물이 나타나고 있다고 할 수 있다. 하지만 진정으로 필요한 입법이라는 느낌보다는 실적주의에 급급한 땀질의 결과 드러난 것들이라는 생각이 드는 것이 솔직한 느낌이다. 실적에 주안점을 둔 결과물이 제대로 효과적인 성과를 거둘 리가 만무하다. 이러한 행태는 19대 국회까지도 그랬고 아마도 20대 국회에서도 별반 다르지 않을 것으로 본다. 물론 서류에 편승한 입법추진 내용도 있을 것이고 근본적으로 필요하다고 판단되는 내용들에 대한 입법추진노력도 있을 것이다.

문제는 차기의 선거를 의식한 실적주의 입법은 사회와 국민들의 공감을 전혀 얻지 못할 것이라는 점이다. 결국 쓰레기로 치부되는 입법결과물의 양산은 점점 입법내용과 입법부에 대한 불신을 심화시킬 수 있다는 점을 통절히 느끼지 않으면 아니 될 것이다.

아무튼 20대 국회에서는 현안 과제들이 산적해 있는 상황이기에 보다 적극적인 입법 활동이 전개될 것으로 보인다.

글로벌화로 인한 세계에 공통된 환경과 이로 인한 과제에 대한 대응도 중요하다. 21세기 미래사회의 변화 방향에 대한 예측은 다양하다. “4차산업혁명”, “자본주의 5.0”, “초연결사회(hyper-connectedsociety). “공감과 공유의 사회”, “융합사회”등이 미래사회를 대변하며, 이에 대응하기 위한 입법수요와 방향이 요구되는 것이다.

그러나 보다 긴급하고 중요한 것이 한국사회가 직면한 국내환경과 과제의 문제라고 본다. 서두에서도 언급하였듯이 한국은 세계경제규모 11위, 교역량 7위의 경제대국이다. 정치적으로도 민주화의 성과를 거두었고 세계적으로 경제지표상으로는 성공한 국가이다. 그러나 이러한 외형적 지표와 달리 한국사회의 내면과 구조는 심각한 불균형과 모순, 갈등, 양극화와 부조리, 부패로 중병을 앓고 있다. 이처럼 외형과 내면이 부조화되고 극도의 이중성을 내포하고 있는 것이 한국사회의 단면이다. 상당히 부조리가 심화되고 있는 상황인 것이다.

이러한 대내외적 입법환경을 고려하면 20대 국회가 지향해야 할 입법 방향이나 입법과제는 명료해진다. 특히 16년 만에 이룬 여소야대 국회의 형성은 20대 국회의 입법방향을 가늠할 주된 요소의 하나이다. 여당이 성장과 효율, 경쟁에 주안점을 두고 있다면 야당은 분배, 공정성, 경제민주화, 삶의 질, 복지국가 건설, 국민행복 등의 가치에 중점을 두고 있기 때문에 20대 국회의 입법방향을 짐작하는 것은 어렵지 않을 것이다.

즉 20대 국회의 주된 입법방향은 대한민국 사회가 처한 구조적 현상적 모순과 부조리, 부패, 양극화, 불균형, 이중성을 극복하고 사회통합을 이룬 후 민족통일을 이루어 내는 방향으로 진행될 것이다.

이러한 입법방향성의 예측대로 입법이 추진된다면 사회적 모순과 부조리, 부패의 척결을 위한 입법이 우선적으로 진행되고 양극화와 불균형의

시정을 위한 입법이 진행된 다음 사회통합과 통일을 위한 준비작업으로서의 입법적 보완이 이루어지는 것이 큰 틀이 될 것이기에 경제적 환경 변화에 따른 입법적 대응과 양극화해소를 위한 입법이 최우선적으로 진행될 것으로 본다.

구체적인 예를 들자면, 사회발전이 전제되어야 하는 것은 당연한 일이겠지만 그보다 사회적 모순의 해결이 우선 되어야 하므로 실업문제와 고용의 파행의 방지를 위한 노동 분야와 불공정한 계약과 거래의 문제의 해결을 위한 입법이 우선적으로 추진되어야 할 것이다.

정치적인 분야에서는 책임지는 입법추진을 통해서 더 나은 방향으로 개선이 가능하다고 본다. 책임지는 입법추진이란 입법추진의 결과에 대해 책임을 묻는 장치를 보완하고 입법결과에 대한 공시제도도 마련하여 운영하는 것을 말한다. 이와 같이 책임지는 입법추진을 통하여 신중하고 필요한 입법만이 추진되고 법치국가의 올바른 모습이 정착되며 유권자인 국민으로부터 신뢰받는 입법자로 자리매김 할 수 있다고 생각한다.

제 4 장 결 론

제 1 절 19대 국회의 입법현황 분석

1. 19대 국회 입법통계 분석

제19대 국회 입법현황과 전망에 관한 통계분석 및 설문조사의 결과를 볼 때, 예상되었던 결과가 동일하게 도출된 분야도 있는 반면, 예상과 결과가 상이하게 나타난 분야도 존재하는 것이 사실이다. 전반적인 평가는 의원입법의 수적 증가 현상이 입법의 질적 제고와 상반된 결과를 도출하고 있다는 점이며, 다양한 사회적 이슈와 쟁점을 입법에 반영하기 위한 노력으로 나타나기도 하지만, 단순한 입법안 제출을 목적으로 유사입법 또는 대체입법이 다수 나타나고 있음도 확인할 수 있었다. 이러한 관점에서 19대 국회 입법에 관한 대안적 모색을 위한 방안을 분석과 조사결과를 바탕으로 제시하고자 한다.

19대 국회의 입법현황을 통계적으로 분석해 보면, 7천4백여건(약 42% 가결율)의 법안이 가결된 것으로 역대 다른 회기의 국회보다 많은 입법을 양산하였음을 보여준다. 이러한 점에서 쟁점입법이나 정부차원의 중점추진 입법 일부가 통과되지 못한 것을 바탕으로 성과를 저평가하는 것은 재검토가 필요한 사항이라고 할 것이다. 하지만 여전히 의원입법의 경우 정부제출 입법보다는 그 가결의 정도가 낮은 편이며, 최근에 정부와 협업 관계를 바탕으로 하는 우회적 방법의 입법까지 고려할 경우 의원입법의 가결율이 상대적으로 낮다는 점은 고려하여야 할 것이다. 물론 의원입법안은 입법반영을 목적으로 하는 경우가 대부분이지만, 정책사항이나 사회적 쟁점사항을 정치적으로 표출하는 방법으로 제출된다는 점에서 가결율만으로 이를 평가하는 것 역시 고려하여야 할 사항임은 분명할 것이다.

19대 국회의 통계분석에 나타난 결과 중 선수별 법률안 발의 건수를 보면, 발의 법률안의 과반 이상인 52%(약 8천여 건)를 초선의원이 발의한 것으로 나타나고 있고 선수가 높을수록 발의 건수가 줄어들고 있음을 확인할 수 있었다. 초선의원이 제출한 법률안의 2/3정도는 의원의 임기만료 등의 사유로 폐기되었지만, 가결된 법률안 통계를 보면 선수별 가결율에 있어서는 큰 차이를 보이지 않고 있어서 초선들이 제출한 법안이 국회를 통과한 법률의 과반이상을 차지하는 것으로 나타났다. 물론 이러한 결과를 바탕으로 초선의원의 의정활동 혹은 정치활동의 전반을 평가하는 것에 무리가 있겠지만, 정치활동 이전에 가진 사회적·정치적 문제의식을 입법으로 발현한다는 점에서 의의를 가질 수 있을 것으로 판단된다.

정당별 법률안 발의 통계는 전체 야당이 약간 높게 나타나고, 의원 1인당 발의 건수에 있어서도 전체 야당이 높게 나타나고 있지만, 이러한 양적 통계가 질적 통계를 반영하는 것이 아니며, 야당이 여당의 정책집행 등에 있어서 보다 많은 입법적 문제제기를 제시하는 것으로 보는 것이 적절할 것이다. 이와 달리 반영비율에 있어서는 유의미한 차이를 볼 수 없다는 점에서 입법과정에 있어서 여야의 정치적 합의가 잘 이루어졌음을 유추해 볼 수 있는 부분이라 할 것이다. 하지만 제출된 법률안의 내용을 보면, 일반적인 통과법률에 대한 사항은 여야가 큰 논쟁이나 쟁점 없이 혹은 정치적 타협을 통하여 통과시킨다는 점에서 그 차이를 찾기 어려운 점이 있으나, 쟁점입법에 관한 의견이나 정부중점추진입법에 대하여는 각각의 견해차이 등으로 인하여 양쪽의 법안이 동시에 폐기되는 경향을 보여주고 있음을 확인할 수 있었다.

이러한 현상은 분야별 입법현황을 볼 때에도 나타나는 바, 많은 분야의 입법을 보이는 것은 대체로 이해관계가 적은 전문분야 또는 이념적 대립이 첨예하지 않은 분야임이 파악될 수 있으며, 특히 입법에 어려움이 있었던 영역은 예산상의 어려움이 제기되거나, 재정의 확보가 전제되지 않

은 입법에 있어서 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 그 중에서 약 350건이 넘는 입법안이 가결된 환경 분야는 최근의 기후변화 대응 등과 관련된 환경문제가 우리사회의 제도적 변화를 요구하고 있으며, 이러한 것을 정책적으로 적극적으로 반영하였음을 보여준다. 정당별로는 여당은 정부의 정책적 추진동력을 입법에 반영하고자 하는 것으로 안전, 국방, 경제 분야의 법안발의율이 높은 반면에, 야당은 선거와 같은 정치질서분야와 복지·경제민주화 등의 분야가 상대적으로 높게 나타나고 있음을 파악할 수 있다.

2. 19대 국회 통과 법률의 특성 분석

국회에서 통과된 법률의 내용적 특성을 살펴보면, 사회 전분야에 걸쳐 입법이 이루어지고 있지만, 특히 기구구성에 관한 분야에 있어서 절반에 가까운 입법이 이루어지는 것을 확인할 수 있다. 이것은 법제도의 특성상 그 운영주체를 명확히 하고 이를 바탕으로 정책집행의 효율성을 확보할 수 있다는 점이며, 최근의 법제도 운영의 특성상 법률집행기관을 별도로 설치하거나 별도의 기관에 위탁하는 것이 일반적이라는 점에서 이에 필요한 법률적 근거를 마련하는 입법이 많이 이루어짐을 확인하는 것이라 할 것이다. 이러한 기구구성에 관한 사항을 제외하면, 체제 및 질서유지를 위한 입법이 많이 이루어졌으며, 분배정책과 보호규제에 관한 입법이 다음을 이루고 있다. 이는 19대 국회의 주요 논의의 쟁점이 국가의 정책성 등에 관한 논쟁과 아울러 사회적 양극화 해소를 위한 논의가 지속적으로 이루어졌으며, 법제도적 측면에 있어서 일정한 성과가 있음을 확인하는 것이라 할 것이다.

입법절차적 관점에 있어서 법률이 국회에서 논의되는 과정과 결정되는 과정이 너무 장기간이 아닌가 하는 의문이 있다. 통계분석의 결과를 살펴보면, 통과된 법률의 경우 약 60%의 입법이 3개월 이내에 처리된 것으로

파악되었으며, 이는 국회입법이 지연된다는 일반적인 인식에 반하는 결과로 분석할 수 있을 것이다. 이는 사회적 합의가 이루어진 경우이거나, 정책적 필요성이 행정부와 국회 및 국민이 공유하는 사안의 처리는 매우 신속하게 이루어진 것으로 파악할 수 있다. 다만, 사회적·정치적·이념적 쟁점이 있는 경우 이러한 쟁점에 관한 합의의 지속적인 노력의 결과가 입법에 반영된다는 점에서 그 처리기한이 상대적으로 장기간이 소요되는 것이며, 이러한 합의가 이루어지지 않는 경우에는 국회의 회기만으로 폐기되고 있는 것이다. 따라서 입법이 처리되는 주요인은 사회적 합의에 따른 입법의 공감대가 필요함을 확인할 수 있다.

정부의 우회입법에 관한 사항은 그 입법안 제출의 특성상 정확한 통계를 파악하는 것에 어려움이 있으며, 우회입법이라는 객관적인 기준이 없다는 점에서 이를 통계분석으로 파악하기 어려움이 있다. 하지만, 긴급입법이나 중요정책입법의 경우 행정부에서 직접 의원발의를 요청하는 경우가 다수 있는 등 우회입법이 꾸준히 증가하는 경향을 보이고 있음을 파악할 수는 있다. 물론 우회입법도 하나의 입법절차라는 점에서 법에 어긋나는 것은 아니지만, 사회적 논의를 보다 활발히 하면서 부처 간의 이해관계를 충분히 조정하는 행정부 내부절차를 무시하는 것은 입법의 효율성이라는 측면만을 파악하는 것으로 입법의 정확성과 규범성의 관점에서 바람직한 방향이 아니라는 점을 명백하다고 할 것이다. 하지만, 우회입법이 정부입법보다 제출에 있어서 수월성이 있지만, 최종적으로 입법으로 의결되는 비율에 대한 통계는 파악하기 어려움이 있으나 우회입법 자체만으로 수월성이 보장되는 것이 아님은 명확하다고 할 것이다. 따라서 국회에서 논의하는 것이 목적이 아니라면 정부입법절차를 준수하면서 충분한 논의와 합의 및 검토를 거쳐 국회에 제출하는 것이 정부정책에 관한 국민적 공감대 형성과 집행의 추진력 확보라는 차원에서 우회입법방안은 재검토되어야 할 것이다.

입법의 내용적인 측면에 있어서 아쉬운 점은 쟁점입법이나 갈등입법의 경우 국회가 그 논의를 지연하거나 의도적으로 결정을 미루는 방식으로 입법을 지연하거나 폐기되는 결과를 초래한다는 것이다. 이는 쟁점과 갈등을 국회라는 정치의 장에서 토론과 합의를 통하여 적절한 방향과 기준을 입법으로 제시하는 것이 아니라 회피와 방치의 방식을 이용함으로써 사회적 갈등을 제도적 장치로 담아내는 것에 한계를 가진다는 점에서 이러한 갈등입법이나 쟁점입법에 관한 활발한 논의의 장이 마련될 수 있는 기회가 제공되어야 할 것으로 보인다. 국회는 다양한 사회적 의견이 집합적으로 충돌하는 곳이라는 점에서 갈등과 정쟁을 부각하기 보다는 갈등의 조정과정과 정쟁의 합리적 정책전환의 노력이 보다 국민에게 잘 전달될 수 있는 기능적인 방안도 함께 검토되어야 할 것이다.

제 2 절 전문가 심층 조사 결과 분석

1. 19대 국회 현황분석 기반 전문가 심층 조사 결과

19대 국회에 관한 전문가 심층 조사의 결과는 일반국민 인식조사와는 다른 결과가 도출된 항목이 다수 있어서 이에 관한 국회구성원과 일반국민의 인식차를 나타내고 있다. 대표적인 항목이 19대 입법 활동의 전반적인 평가가 우수하다는 평가가 절반 가깝게 조사되었다는 점에서 언론 등에서 제시하고 있는 평가와 상반되는 것으로 나타났다. 평가의 세부적인 요소를 보면, 여야 의원실의 평가가 상대적으로 우수한 편이라는 의견이 많은 반면에 국회 공무원 등 종사자의 평가는 상대적으로 덜 우수한 것으로 조사되었음을 확인할 수 있다. 이에 반하여 정책의 유형별 평가에 있어서는 중간 이하의 평가를 거의 전 분야에서 제시하고 있어서 조사결과에 관한 분석을 객관적으로 제시하는 것에 어려움이 있음을 파악할 수 있다.

19대 국회 입법 중 가장 중요한 입법은 “부정청탁 방지법”으로 조사되었으며, 이 법률이 사회적으로 미치는 영향을 반영한 것이라 할 것이다. 반면에 대통령의 거부권 행사 등 사회적·정치적 쟁점이 되었지만, 「국회법」의 개정을 부정청탁방지법과 거의 비슷하게 중요한 법률로 제시하고 있어서 국회라는 장소적 특성이 일부 반영된 것이 아닌가 검토할 수 있을 것이다. 정부에서 중점적으로 추진하고 대통령도 통과를 여러 번 요청한 「서비스산업발전기본법」은 상대적으로 그 중요성이 떨어지는 것으로 조사되어 사회적·정치적 합의가 법률에 미치는 영향이 매우 큰 것임을 확인할 수 있었다. 이와 달리 포괄적인 입법적 성과에 대하여는 60% 이상이 부족한 것으로 제시하여 설문지의 방향을 일괄적으로 조사하는 것에 한계를 가진다고 할 것이다. 하지만, 다양한 입법에 개별적 관심과 지원에 비하여 그 성과 자체는 만족하지 못할 수 있다는 점에서 분석할 수 있을 것이다.

입법추진 결과에 대한 부정적인 평가가 많았던 것에 반하여 추진된 입법의 입법필요성과 사회적 기여에 관하여는 85% 정도의 긍정적 평가가 다수를 이루고 있음이 특징적이다.

국회라는 특수성을 인정하더라도 입법의 사회적 필요성에 관한 업무적 공감대는 형성되어 있음을 확인할 수 있다. 이와 더불어 추진입법의 시급성에 관한 공감대도 형성하고 있음을 파악할 있다. 다만, 이러한 필요성과 시급성에 관한 인식과 공감에도 불구하고 쟁점법안이나 갈등법안의 입법은 매우 저조했다는 점에서 근본적인 대책과 논의가 필요할 것으로 보인다. 정책유형별 조사에 있어서도 19대 입법추진 현황과 유사하게 중요도와 시급성에서 재분배에 관한 사항이 가장 높게 나온 것으로 조사되었다. 이것은 우리 사회의 양극화 해소와 경제적 불평등 해소를 위한 구조적 개혁을 위한 국회의 노력과 관심이 여전한함을 보여주는 것이라 할 것이다.

2. 전문가 심층 조사 기반 20대 국회 입법추진 전망

전문가 심층 조사 결과, 정책유형별 분석에서 공공성, 분배, 재분배 관련부문의 정책에 대하여 필요성과 시급성이 있다는 공감대가 형성되었다고 볼 수 있다. 전체 응답자를 기반으로 분석하여 본 결과, 재분배정책이 4.41점을 받아 가장 중요하다고 하였고, 역시 시급성에 있어서도 4.20점을 받아 시급하다고 응답하였다. 우리 사회에서 19대 국회에 미진하였던 입법분야가 “재분배정책”에 관련된 분야라는 점에 국회 내 전문가가 동의하고 있다고 볼 수 있다(표 3-10 참조). 이와 관련하여 소관분야별로 살펴보면, 통일외교안보 분야 종사자는 공공성, 분배정책, 재분배정책에 공히 4.40으로 가장 높은 응답을 보였고, 정치는 공공성과 분배정책에 4.71점을 주어 가장 높게 응답하였고, 사회는 재분배정책에 4.71점을, 경제는 재분배정책에 4.47점을, 환경은 공공성에 4.50점을, 행정은 재분배정책에 4.20점을, 사법은 재분배정책에 4.75점을, 교육은 분배정책에 4.75점을 주었음을 확인할 수 있다. 이러한 면에서 재분배정책은 20대 국회에서도 지속적으로 입법추진이 예상되는 분야로 볼 수 있을 것이다.

경제활성화와 경제민주화 중에서 어느 쪽에 더 중요성이 있다고 보느냐는 질문에 대하여 여당 보좌관은 경제활성화에 87.5%, 야당보좌관은 경제민주화에 87.5%로 응답하였다. 이와 관련하여 19대 국회에서의 여당인 새누리당은 주로 경제활성화에 방점을 두고 있지만 당시 야당과 무소속 등 대부분이 경제민주화의 필요성에 중점적인 인식을 두고 있었음을 확인할 수 있었다. 의석수에서 제1당의 위치가 변화된 20대 국회에서는 경제민주화 관련법안의 입법추진이 더욱 가속화될 것으로 판단된다.

또한 19대 국회에서 중심화두가 되었던 경제민주화와 양극화 해소 등 경제관련 현안들은 20대 국회에서도 중심과제로 자리매김 할 가능성이 크고 결국 이러한 내용의 입법추진이 지속적으로 진행될 것으로 본다.

우회입법과 관련해서는 “정부의 책임이다”라는 응답이 24.2%로 가장 높은 응답을 얻었으며, 의원발의 법안에 대한 규제영향분석(입법평가 등 포함) 도입이 15.2%, 관련 절차강화가 15.2%의 응답을 얻었고 국회법 개정이 12.1%의 응답을 얻었다. 이러한 응답과 관련해서 정부에서는 내부적인 절차가 복잡하더라도 이를 간소화하고 상호 협의를 통해서 정부입법 절차로 진행하고자 하는 노력이 필요할 것이며, 의원발의 법안에 대한 책임성을 높이는 각종 제도 도입을 통한 우회입법을 줄이기 위한 다양한 노력이 필요한 것으로 보인다.

의원발의 법률안 제출시 규제영향분석 또는 입법평가 등 입법영향분석 자료를 제출하도록 하는 방안에 대해서는 응답자의 68%가 긍정의 응답을 하였다는 점에서, 의원발의 법률안에 대해 입법평가(입법영향분석)와 규제영향분석 등의 입법지원 자료의 필요성에 대해서는 대다수가 긍정적인 반응을 보였다고 할 것이다. 20대 국회에서는 의원발의 입법에 대해 규제영향분석 등의 자료를 제출하도록 하는 내용이 실현될 가능성도 있어 보인다.

참 고 문 헌

1. 단행본

임중훈, 「한국입법과정론」, 박영사, 2012. 154면.

정중섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2012.

2. 논 문

권기현·최병선, 공공정책의 품질 향상 방안에 관한 연구, 한국정책학회, 2004.

김준석, “입법시간과 입법결과의 경쟁위험 분석(Competing Risks Analysis)”, 한국정치연구 제2집 제3호, 2012.

박영도, “주요국가의 법제기구 및 법안심사제도”, 월간법제 2004.1.

_____, “의원입법의 타당성, 효율성에 대한 검토와 개선방안, 공법연구 제34집 제3호, 한국공법학회, 2006. 2.

박윤희, “17~18대 국회 상임위원회 의원발의 법안의 가결요인 비교분석”, 한국정치연구 제23집 제2호, 2014.

박찬욱, 한국의회정치의 특성, 의정연구 통권 제1호, 한국의회발전연구회, 1995.

법제처, “입법학의 실태분석 및 발전을 위한 제도적 지원방안 마련”, 2009.12.

유은지·이정욱, “의원발의 법률안 채택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 현대사회와 행정 제25권 제2호, 2015. 6.

참고문헌

- 음선필, 입법과정의 분석과 개선방안 : 제18대 국회를 중심으로, 홍익법학 제13권 제2호, 2012.
- _____, “국회입법과정의 분석과 개선방안”. 홍익법학 제13권 제2호, 2012.
- 이경태, 국회입법과정에서 상임위원회의 갈등조정에 관한 연구 : 행정관료제의 영향력을 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사논문, 2005.
- _____, 행정부 우위시대의 국회 경쟁력 제고방안: 입법사례분석을 중심으로, 한국정치연구 제15집 제2호, 2006.
- 이평수, 서비스산업발전기본법과 의료민영화, 대한의사협회지 vol.58 (2), 2015.
- 이한수, “제19대 국회 평가 : 국회선진화법과 입법 활동”, 의정연구 제20권 제2호, 2014.
- 이현출, 17대 국회 의원입법안 분석, 한국정당학회보제8권 제1호, 2009.
- 전진영, “국회의 의원입법 현황과 주요국 사례의 비교”, 국회입법조사처 이슈논점 제671호, 2013.6.17.
- 전학선, “입법절차에서 효율성 제고를 위한 방안”, 세계형법연구 제14권 3호, 2008. 12.
- _____, 입법부와 행정부의 협의 부재로 인한 의원입법의 문제점과 개선방안”, 공법연구 제36집3호, 한국공법학회, 2009. 2.
- 정연경, 18대 국회 입법교착 논의, 한국정치연구, 제19집, 2010.
- 정재룡, “의원입법의 발의 전 절차적 제도도입과 입법실무의 개선”, 국회법제연구회 세미나, 2015.12.16.

정극원, “의원입법 부실화의 원인과 내실화 방안”, 세계헌법연구 제18권 제2호, 2012.8.

최윤철, 의원입법 질적 개선방안 모색을 위한 연구, 홍익법학 제13권, 2012.

Sarah A. Binder(1999), The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96, The American Political Science Review 93, No.3.

3. 신문기사 등

경향신문, “박지원 ‘정기국회 식물국회 우려…과거 국회선진화법 찬성한 박 대통령 자업자득’”, 2016년 9월 5일.

뉴시스, 법제처 의원입법 시 부처간협의 의무화...우회입법 방지, 2014년 11월 18일.

머니투데이, 정부 ‘상시청문회법’재의 요구...법전문가들 “법적 근거 부족”, 2016년 5월 27일.

자유 아시아방송, 한국 국회 북한인권법 11년만에 통과, 2016년 3월 2일.

전자신문, 전경련 “20대 국회 규제 과도, 의원입법 규제영향평가 도입해야”, 2016년 8월 4일.

중앙일보, 북한인권법 11년만에 국회 본회의 통과, 2016년 3월 2일.

한겨레, 필리버스터로 테러방지법 막아야 하는 5가지 이유, 2016년 2월 24일.

한국정책신문, 우회(迂回)입법은 비정상이다, 2014년 12월 4일.

헤럴드경제, “단, 6%, 매직넘버 30 법안의 정치학”, 2016년 7월 7일.

4. 홈페이지

대한민국 국회 홈페이지 www.assembly.go.kr

대한민국 국회 의안정보시스템 likms.assembly.go.kr/bill

대한민국헌정회 홈페이지 www.rokps.or.kr

더불어민주당 홈페이지 theminjoo.kr

법제처 홈페이지 www.moleg.go.kr

법제처 국가법령정보센터 홈페이지 www.law.go.kr

법제처 정부입법지원센터 홈페이지 www.lawmaking.go.kr

새누리당 홈페이지 www.saenuriparty.kr

정의당 홈페이지 www.justice21.org

중앙선거관리위원회 홈페이지 www.nec.go.kr

한경 경제용어사전(네이버 사전) dic.naver.com

부록 설문지

20대 국회 입법수요 전문가 조사	ID	-				
---------------------------	-----------	---	--	--	--	--

안녕하세요? 저희는 조사연구 전문기관인 더월드브릿지연구소입니다.
 이번에 저희 회사에서는 한국법제연구원의 위탁을 받아 「20대 국회의 입법수요와 방향」을 도출하기 위한 연구과제를 수행하고 있습니다.
 이번 연구의 바람직한 결과를 도출하기 위하여 입법 전문가 여러분의 의견을 듣고자 하오니, 바쁘시더라도 응답해 주시면 한국사회의 발전에 큰 거름이 될 것입니다.
 본 설문결과는 단지 통계 목적으로만 사용되고, 개인정보는 통계법에 의거하여 철저히 보호됩니다.
 감사합니다.

2016. 7.

연구관리자 : 한국법제연구원 차현숙 박사(044-861-0386)
 연구수행자 : 더월드브릿지 이경태 박사(02-6279-7080)

응답자 특성 질문

SQ1. 소 속	01) 국회의원실 02) 국회사무처 03) 예산정책처 04) 국회입법조사처 05) 정당전문위원
SQ2. 성 별	1) 남자 2) 여자
SQ3. 연 령	(만)세 1) 20대 2) 30대 3) 40대 4) 50대 5) 60대

Part A. 19대 국회 입법 평가

문1. 19대 국회 입법 활동을 전반적으로 평가하신다면 어떻습니까?

매우 우수하다	우수한 편이다	별로 우수하지 않다	전혀 우수하지 않다	잘 모르겠다
①	②	③	④	⑤

※ 19대 국회 입법 총괄 현황 !!

19대 국회는 총 17,822건(의원16,729건, 정부 1,093건)의 법안이 발의되어 그 중 7,429건(의원6,626건, 정부 803건)이 통과, 대안반영 포함한 수치임) 되었습니다. 분야별 발의현황은 다음 표와 같습니다.
(분야별 분류기준은 법제처 법률분류체계를 준용하였습니다.)

<19대 국회 분야별 입법발의>

분 야	법률개수	분 야	법률개수
헌법	208	통화, 국채, 금융	589
국회	324	농업	480
선거정당	463	축산	188
행정일반	350	산림	118
국가공무원	160	수산	145
법원	79	상업, 무역, 공업	525
법무	269	공업규격, 계량	41
민사법	447	공업소유권	100
형사법	507	에너지이용, 광업	134
지방제도	872	전기, 가스	244
경찰	399	국토개발, 도시	447

분 야	법률개수	분 야	법률개수
민방위, 소방	315	주택, 건축, 도로	428
군사	316	수자원, 토지, 건설업	265
병무	94	보건, 의사	875
국가보훈	314	약사	79
교육, 학술	1235	사회복지	1316
문화,공보	446	환경	522
과학기술	354	노동	699
재정, 경제일반	974	육운, 항공, 관광	644
내국세	843	해운	296
관세	97	정보통신	493
담배인삼	10	외무	118
총 계		17,822	

문2. 선생님께서는 19대 입법 활동을 다음의 정책 유형별로는 어떻게 평가하십니까? (기준분류표 참조)

<정책유형 기준분류표>

공공성·사회윤리 : 규제정책 중 경제민주화, 토지공개념 등 사유제 제한, 불로소득 환수, 사회적 의인 존중 제도, 협동조합 등 공동체 강화제도, 사회윤리, 도덕성 함양제도, 공직윤리, 공직기강
분 배 : 보조금, 수출, 중소기업 등 각종 지원 정책, 일반조세, 임금, 금리정책, 보훈, 사회간접자본 건설, 모든 국민대상의 사회복지 정책
재 분 배 : 소득이전정책, 사회경제적 약자를 위한 사회보장제도, 누진조세
경쟁규제 : 자격, 인허가제도, 가격정책
보호적규제 : 노동자, 소비자, 환경보호 등 보호정책
기구·구성 : 입법, 행정, 사법, 지방자치, 선거 제도 등 기구개혁이나 제도 개선

이념정책 : 통일외교안보 등 정당, 정치집단간 이데올로기 대립을 유발하는 정책

체제 및 사회질서 유지 : 체제 및 사회질서 유지 관련 법제도, 헌법, 보안법, 형법, 집시법, 도로교통법 등

기 타 :

구 분	매우 우수하다	우수한 편이다	별로 우수하지 않다	전혀 우수하지 않다	잘 모르겠다
공공성, 사회윤리	①	②	③	④	⑤
분배정책	①	②	③	④	⑤
재분배정책	①	②	③	④	⑤
경쟁규제	①	②	③	④	⑤
보호규제	①	②	③	④	⑤
기구구성	①	②	③	④	⑤
이념/정체성	①	②	③	④	⑤
체제 및 질서유지	①	②	③	④	⑤
기 타	①	②	③	④	⑤

<다음 문항부터 앞의 19대 국회의 분야별 입법발의 현황표 등을 참고하여 답변 주시기 바랍니다.>

문3. 선생님께서는 19대 국회에서 입법 추진된 법안들 중 기억에 남는 내용과 쟁점이 있다면 무엇이고 기억에 남는 이유는 무엇입니까? (복수 응답 가능)

기억나는 법안	
기억에 남는 내용과 쟁점	

문3-1. 당해 입법의 추진 결과와 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

추진 결과	
결과의 이유	

문3-2. 당해 입법의 성취결과를 평가한다면 추진 결과와 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

매우 우수하다	우수한 편이다	별로 우수하지 않다	전혀 우수하지 않다	잘 모르겠다
①	②	③	④	⑤

평가 이유 ()

문3-3. 당해 입법 추진된 법안의 내용은 한국사회에 반드시 필요하다고 생각하십니까?

반드시 필요하다	필요한 편이다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	잘 모르겠다
①	②	③	④	⑤

문3-4. 당해 입법추진된 내용은 어느 정도 긴급한 현안이라고 생각하십니까?

매우 시급하다	시급한 편이다	별로 시급하지 않다	전혀 시급하지 않다	잘 모르겠다
①	②	③	④	⑤

문7. (문5의 ② 응답자) 그렇다면 선생님께서는 경제활성화 법안 중 어느 법안을 우선적으로 처리해야 한다고 생각하십니까?
()

문8. 선생님께서는 다음의 우리사회의 현안과제에 대하여 어떻게 생각하고 계시는지 그 중요도와 시급성에 대하여 5점 척도(1점~5점)로 응답하여 주시기 바랍니다.

구 분	중요도	시급성
국민통합, 사회통합		
한반도 통일		
한반도 평화와 안정		
국가비전 설정, 사회적 격차해소를 위한 사회적 대타협 도출		
양극화 해소(빈부격차, 각종 사회적 격차)		
사회공공성 강화, 사회정의 회복		
복지국가 시스템 구축(사회공동체 회복)		
(사회적 강자가 책임을 다하는) 사회윤리 및 사회기강 확립		
공직사명감, 공직기강 확립 및 경쟁력 제고 대책		
공직부패 등 비리부패 척결		
저출산 대책		
가계부채 대책 등 서민생활 대책		
청년실업대책		
노령화 대책(노인빈곤)		
극단화 되어가는 사회범죄 및 자살대책		
금융경쟁력 강화대책		
산업구조조정 대책		
소기업 소상공인 대책		
경제민주화 대책(대중소기업 상생정책, 경제적 분배·재분배, 공정경쟁)		
복지재정 확립을 위한 상류층, 대기업 누진조세 제도 등 조세제도 개혁		
헌법개정 등 국가 시스템 재정립		
공교육정상화/사교육 억제		
국가인적자원 육성 차원에서 모든 교육의 국가부담을 위한 개혁		
공직 충원시스템 개혁(특권층화 고착된 고시제도, 로스쿨 폐지 등)		
일반직공무원 신분보장 제도 혁파로 공직경쟁력 및 활력제고		

구 분	중요도	시급성
정당구조개혁 및 정치인, 선출직 총원시스템 개혁		
과학기술, R&D 등 미래준비		
기 타		

문9. 다음 표는 각 정당별 20대 국회 중점입법 추진 법률안입니다. 선생님께서는 그 중요도(필요성)와 시급성을 평가해 주시기 바랍니다. (중요도 및 시급성에 따라 1점~5점 부여)

<20대 국회 정당별 중점추진 법안>

구 분	주요내용	중요도 및 필요성	시급성	비 고
서비스발전기본법	서비스 분야 법제도적 인프라를 강화해 산업발전을 촉진하고 양질의 일자리와 국민경제를 발전시킨다는 취지			새누리
관광진흥법	학교환경위생정화 구역 내 유해부대시설이 없는 관광숙박시설 허용			새누리
의료법	원격진료			새누리
한국은행법	양적완화를 위해 한국은행이 산업은행이 발행한 채권과 시중은행이 주택담보대출증권을 매입해 돈을 푸는 방식허용			새누리
노동개혁 관련 5법	근로기준법, 파견법, 고용보험법, 산재보험법, 가간제법			새누리
사이버테러방지법	민간인터넷의 사이버 안전관리 권한을 국정원에 부과하여 테러방지법과 함께 국정원이 총괄			새누리
조세특례제한법	유턴기업활성화			새누리
벤처기업육성법	벤처기업 창업활성화			새누리, 국민

구 분	주요내용	중요도 및 필요성	시급성	비 고
면세점법(관세법)	면세점 특허기간 연장			새누리
특정건축물정리 특별법	서민주거 한시적 양성화법			새누리
경력단절여성경제 활동촉진법	경력단절여성지원법			새누리
근로기준법, 최저임금법 등	국가가 체불임금을 우선 지급하고 구상권 행사			새누리
규제프리존 특별법안	전국 14개 시도 지역전략산업 지정하여 규제 정비			새누리
생활화학물질피해 구제법	가습기 살균제 등 생활화학물질 피해자 구제			민주
세월호특별법	세월호 진상규명과 책임자 처벌			민주, 정의
지방교육재정교 부금법	누리과정 국가책임제, 고교무상교육			민주, 정의
민생안정법안	임대주택법, 주택임대차보호법, 금융소비자보호법, 여신전문금융법, 중소기업적합업종특별법, 대중소기업상생법			민주, 국민, 정의
가계부채 대책	개인채무조정과 금융소비자 보호			민주, 국민
양극화해소 및 기회균등 촉진	기회균등촉진법, 소득세법, 상속세법, 최저임금법 등 개정			민주, 국민, 정의
장애인권리보장	장애인권리보장법 제정			민주, 국민, 정의
사회적 책임 강화	매출액 500억 이상 법인세율 인상			민주

구 분	주요내용	중요도 및 필요성	시급성	비 고
재벌 일감몰아주기 규제	<ul style="list-style-type: none"> - 일감몰아주기 증여세 과세 보완 : 공정거래법과 같이 '내부거래 비중 요건'뿐만 아니라 '내부거래 금액 요건'을 동시에 적용하여 과세를 회피할 수 없도록 해야 함. 수혜회사가 지주회사인 경우 자회사 및 손자회사에 대한 매출을 내부거래에서 제외하는 것은 지주회사 주주인 총수일가의 일감몰아주기를 허용하는 것으로 개정이 필요함, 수출 목적으로 해외소재의 특수관계 법인에 대한 매출을 내부거래에서 제외한 것은 해외계열사를 활용한 편법을 허용하는 것으로 개정이 필요함 - 공정거래법 부당이익제공 규제 보완 : 규제대상 지분요건을 상장회사와 비상장회사 모두 20%로 단일화해야 함, 지분요건 판단 시 간접지분을 포함해야 함, 이익추구행위를 허용하는 예외사항을 대폭 축소해야 함 - 상법 : 이사의 충실의무 조항의 개정, 이사회 독립성 및 견제 기능 강화, 대표소송제 활성화 및 다중대표소송제의 실효성 확보 			국민
대기업 이익 협력업체와 나누기	<ul style="list-style-type: none"> - 대.중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(상생법 제8조)에 이익공유제도를 제도화하고, 세법을 개정하여 이익공유제 도입 시 세제혜택을 제공하여 참여유도 			국민, 정, 민주

구 분	주요내용	중요도 및 필요성	시급성	비 고
양곡법	- 농산물 국가수매제, 최저가격보장제			정의
청년일자리법안	청년실업 관련 청년구직수당, 청년의무고용, 정규직 전환 등			민주, 정의, 국민
국민건강보험법	부과체계개편지역 건강보험료 인하, 어린이병원비 보장제			민주, 정의
국민연금법, 기초연금법	기초연금인상 등 보장성 강화			민주, 정의, 국민
소액투자자 및 소비자 보호법안	<ul style="list-style-type: none"> - 「상법」을 개정하여 자회사의 불법행위를 한 경영진에게 모회사 주주가 손해배상을 청구할 수 있도록 다중대표소송 도입 - 대표소송의 소제기 요건을 단독 주주권으로 확대하고, 이사의 손해배상책임 감면제도 폐지 - 「증권관련 집단소송법」을 개정하여 수시공시사항 허위공시와 공개매수신고서 허위기재 등을 포함 - 「소비자기본법」 개정을 통해 독과점행위 및 제조물책임 등 소비자가 집단피해가 있는 경우 집단소송제 도입 - 「금융소비자보호법」을 제정하여 증권회사에서 판매하는 금융상품 중 원금보장형 상품에 대해서는 증권회사 파산 시 투자자 보호 			국민, 민주

구 분	주요내용	중요도 및 필요성	시급성	비 고
	- 불법 및 편법적인 사익추구로 기업 가치를 훼손하고, 세금 없는 부의 대물림을 막도록 「공정거래법」, 「상속세 및 증여세법」 그리고 「특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률」을 개정			
중소기업 납품단가연동제	- 하도급계약을 체결한 날로부터 90일 이상 경과 후, 원재료 가격이 급격히 상승 시 납품단가를 인상하도록 함 - 징벌적 손해배상제도 적용대상을 납품단가 문제 등으로 확대하여 납품단가연동제의 이행력을 확보함 - 하도급법상 협동조합의 납품단가 조정 신청권 관련 조항 개선			민주, 국민
권력기관 개혁법안	- 검찰청법, 형사소송법, 검찰징계법			민주
변호사법	- 전관예우, 방지			민주
공정언론 실현	- 방통위법, 방송법, 방송문화진흥법, 한국교육방송공사법,			민주
역사교과서국정화 금지법 제정	- 역사교육의 다원성 보장			민주
국가유공자 '사각지대 해소'	- 보훈급여를 받아도 기초연금 수령가능하게 기초연금법 개정 등 보훈급여 합리화			국민

Part C. 우회입법 기타

우회입법(청부입법 또는 차명입법)이란?
 국회의원이 아닌 정부가 법률안을 만들어 국회의원에게 청탁함으로써 그 의원 이름으로 법률안을 제출하는 관행을 일컫는다.
 정부도 법안 제출권을 보유하지만, 의원입법의 심사 절차가 간편하기 때문에 이런 방법을 사용해 편법적으로 처리하는 것이다. 정부 부처가 법안을 내리면 부처 협의를 포함해 6개월~1년의 기간이 필요하지만 의원입법은 1개월 만에도 통과할 수 있다. 이 때문에 신속한 입법이 필요한 경우, 국회의 협조를 받아 추진하는 경우가 나타나고 있다. 게다가 자신의 입법 실적을 부풀리기 위해 의원들이 정부 부처에 법안을 요구하는 역(逆) 청부입법도 늘고 있어 법안이 졸속 심사되는 부작용이 나타나기도 한다.
 한편, 국회 입법조사처 보고서의 내용에 따르면 17대 국회(2004~2008년)에서 의원이 제출한 법안은 총 6,387건인데, 이 중 상당수가 청부입법인 것으로 알려졌다.

문10. 정부가 입법편의를 위해 법률안을 의원실에 제공하여 입법을 관철시키는 우회입법이 증가하고 있습니다. 우회입법에 대해 어떻게 생각하십니까 ?

- 1) 매우 바람직스럽다
- 2) 바람직스러운 편이다
- 3) 바람직스럽지 않다 → 문11로
- 4) 전혀 바람직스럽지 않다 → 문11로

문11. (문10의 ③, ④ 응답자) 우회입법을 근절하기 위해서는 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

()

문12. 의원발의 법안에 대하여 규제영향분석 또는 입법평가(입법영향분석) 자료를 함께 제출하도록 하는 방안에 대해서 어떻게 생각하십니까?

매우 필요하다	필요한 편이다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	잘 모르겠다
①	②	③	④	⑤

기타의견 ()

문13. 동일안 규정에 대한 수개의 법안이 제출되고 있습니다. 국회 내의 논의(상임위 등)로 해결 가능한데 같은 조항에 대해서 별도로 법안 제출하는 사례에 대해서 어떻게 생각하십니까?

매우 필요하다	필요한 편이다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	잘 모르겠다
①	②	③	④	⑤

기타의견 ()

문14. 의원발의 법안 중에서 제정 또는 전부개정 법률안의 경우에는 정부에 공식적 의견을 질의하는 등 정부의 의견을 듣는 절차를 제도화하는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

매우 필요하다	필요한 편이다	별로 필요하지 않다	전혀 필요하지 않다	잘 모르겠다
①	②	③	④	⑤

기타의견 ()

배경 질문

DQ1. 선생님께서는 입법관련 업무를 하신지 얼마나 되셨습니까?

- 1) 1년미만 2) 1년 ~ 3년미만 3) 3년 ~ 5년미만 4) 5년 ~ 7년미만
5) 7년 ~ 9년미만 6) 9년 ~ 11년미만 7) 11년이상

DQ2. 선생님의 소관분야는 다음 중 어디에 해당 되십니까?

- 1) 통일외교안보 2) 정치 3) 사회 4) 경제
5) 환경 6) 행정일반 7) 사법 8) 교육

♣ 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. ♣