



2020.12.31

국회미래연구원 | 연구보고서 | 20-25호

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까

박상훈 지음



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

▮ 내부 연구진 ▮

박상훈 초빙연구위원(연구책임자)

▮ 자문 ▮

김형철 성공회대학교 교수

서복경 서강대학교 교수

유혜영 뉴욕대학교 교수

이대근 우석대학교 교수

최 선 조선대학교 교수

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

국회미래연구원은 미래의 우리 사회를 이끌 국회의 정책역량을 강화하는 데 기여할 목적으로 만들어진 기관이다. 이를 위해 의정활동을 주도하는 국회 내 다양한 구성원들과 공동의 노력을 확대하는 데 힘쓰고 있다. 그 가운데 국회 내 최대 직역(2,700명)을 이루고 있으면서 입법과 국정감사 등 의정활동 전반을 실질적으로 뒷받침하는 존재인 의원실 보좌진과의 협업도 중요한 비중을 차지한다. 이번 협업 연구는 2019년 우수 연구모임이자 2020년 최우수 연구모임으로 선정된 <의회정치의 미래(공동대표 홍기돈 더불어민주당 보좌관, 홍지웅 국민의힘 보좌관, 박선민 정의당 보좌관)>와 함께 했다. 바쁘게 돌아가는 국회 일정 속에서도 많은 보좌진들이 참여해 세미나와 토론, 학습, 집필의 역할을 맡아주었기 때문에 가능한 일이었다.

이번 협업 연구는 두 개의 결과보고서를 만들어냈다. 하나는 우리 국회가 개선해야 할 과제의 하나로서 과도한 법안 발의의 문제점을 실증 분석한 보고서로, <더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까>라는 제목으로 제출되었다. 사회적 통념과는 달리, 우리 국회의 법안 발의가 선진 의회민주주의 국가들보다 적게는 2배, 많게는 90배가 넘는 수준이라는 사실은 우리 국회의 미래와 관련해 새로운 접근이 필요함을 잘 보여준다. 현재와 같은 법안 발의가 계속되는 한 책임 있는 법안 검토와 심사는 불가능하기 때문이다. 1년 300일 동안 하루 4시간씩 동료 의원이 발의한 법안을 읽고 검토한다 해도 한 건당 할애할 수 있는 시간은 10분여밖에 되지 않기 때문이다. 그런데도 발의된 법안 가운데 법률에 반영되는 법안 수는 다른 나라들에 비해 최소 21배(미국과 비교)에서 최대 172배(영국과 비교)에 달하는 수준이니 입법의 질 제고는 물론 국회의 권위를 높이는 것에도 근본적인 한계가 있을 수밖에 없다. 법안의 양적 폭증과 그것이 가져온 여러 문제를 처음으로 실증 분석해냈다는 점에서 이 보고서의 성과는 결코 작지가 않다.

또 다른 보고서는 우리 국회가 나아가야 할 미래를 내부자의 시각에서 살펴본 <국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까>이다. 앞의 보고서 <더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까>의 경우 국가 간 비교 연구의 방법론을 따랐다면, 두 번째 보고서인 <국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻

게 개선할 수 있을까)는 일종의 참여 관찰의 방법으로 보좌진 스스로가 집필자로 나섰다라는 점에서 특별하다. 그간 우리 사회에서 이루어진 국회 연구는 국회 밖 학자나 전문 연구자에 의해 수행되어왔다. 의원이나 보좌진은 연구의 대상이었지 주체는 아니었다. 그런 점에서 이번 결과보고서는 ‘국회 내부자에 의한 국회 연구’의 최초 성과가 아닐 수 없다. 연구의 주제도 폭넓다. 내부자가 볼 때 민주화 이후 지난 34년을 지나는 동안 우리 국회의 변화를 발전적으로 평가할 수 있는지 아니면 그렇지 않은 측면도 큰지를 다룬 1장에서부터 국회 내 젠더 대표성의 문제를 다룬 11장에 이르기까지 하나 같이 중요한 주제들이다. 밖에서 볼 때는 “비쟁점 민생법안”으로 통칭되는 법안들이 안에서 보면 그 가운데 상당수가 쟁점 법안임을 분석한 것도 가치 있는 발견이라 할 수 있다. 법률의 개정과는 달리 새로운 제정법이 만들어지기 위해서는 여야는 물론 관련 이해당사자들 그리고 행정 부처와 청와대 사이에서 거부권 행사의 여지를 줄여가는 것이 왜 필요한지를 다룬 것도 유익하다. 의원실의 회계 담당자의 관점에서 본 정치 자금 지출 개선방안을 살펴본 것도 처음 있는 시도다. 국회 안에서 미래 의제가 다뤄져 온 방식이나 보좌진의 총원과 승진 문제, 나아가 법사위의 긍정적, 부정적 역할과 같은 주제 역시 내부자가 아니고서는 주목할 수 없는 발견이 아닐 수 없다. 그런 점에서 국회 연구 수준의 질적 심화에도 크게 기여할 것이라는 기대감을 갖게 한다.

이 보고서는 본 원의 박상훈 박사의 총괄 아래 최하예 연구원 그리고 문지혜 연구 조원에 의해 마무리되었다. 박상훈 박사는 <더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까>를 집필했고, 보좌진 연구모임인 <의회정치의 미래>와 함께 조직한 공동 세미나에서 여러 번 발표를 맡았다. 김형철 성공회대학교수와 서복경 서강대학교수, 유혜영 뉴욕대학교수, 이대근 우석대학교수, 최선 조선대학교수 등은 토론자로 참여해 다양한 관점에서 문제를 더 깊고 넓게 조명해주었다. <국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까>는 박상훈 박사가 서문을 집필했고 10차례가 넘는 집필자 세미나를 통해 장별 주제를 심화시키는 역할을 했다. 집필에 참여한 11명의 보좌진은 물론 <의회정치의 미래> 연구모임 공동대표 세 분에게도 감사한다.



국회가 더욱 신뢰받는 공적 기관이 되기 위해서는 입법과 예산, 감사와 갈등조정 등 다양한 영역에서 더 많은 연구와 토론이 이어져야 할 것이다. 이번의 첫 연구로 우리 국회에 대한 모든 문제가 해명되고 그 대안이 만들어졌다고는 할 수 없을 것이다. 따라서 이번 결과보고서의 성과는 국회 구성원들 사이에서 더 논의되어야 할 것이고 더 나은 국회 연구로 이어져야 할 것이다. 관련해서 본 원 또한 국회 내 다양한 연구모임과의 협업을 통해 책임 있는 노력을 계속해 갈 것이다. 이번의 두 보고서가 국회의 정책역량을 강화하는 데 의미 있는 기여가 될 수 있기를 기대한다.

2020년 12월
국회미래연구원장 **김 현 곤**

목 차

제1장 입법 폭증 국회	1
제1절 민주화를 전후한 변화	3
제2절 민주화 이후의 변화	5
제2장 비교의 관점에서 본 우리 국회의 입법 현황	9
제1절 대통령제를 대표하는 미국의 의회	11
제2절 준(準) 대통령제 국가인 프랑스	12
제3절 대표적인 의원내각제 국가인 영국	13
제4절 정당의 입법 조율 권한이 큰 독일	14
제5절 동아시아 의원내각제를 대표하는 일본	15
제6절 국가별 입법 성과 전체 비교	16
제3장 부실한 법안 발의와 심사	19
제1절 부실하고 조급한 법안 발의	21
제2절 사전 검토의 실종	23
제3절 철회 법안의 증가와 법안 반영률의 상대적 저하	25
제4절 법안 심사 시간의 절대 부족	27
제5절 입법자들 스스로의 문제 인식	29

제4장 정치 양극화와 국회 저신뢰	31
제1절 입법의 권위 약화	33
제2절 정치 양극화와 고소·고발·소송 만능 대한민국	34
제3절 정치 양극화와 입법 성과의 역설적 조합	36
제4절 변화가 필요한 우리 국회	38
제5장 국회 밖에서 본 과잉 입법의 문제	43
제1절 시민단체의 의정 활동 평가	45
제2절 언론의 의정 활동 평가 보도	53
제6장 결론	59
제1절 입법 폭증이 낳은 문제	61
제2절 법안의 발의 과정에서 개선할 점	63
제3절 법안 심사 과정에서 개선할 점	65
제4절 입법 평가 기준의 다변화	67
참고문헌	69
Abstract	75

표 목 차

〈표 1〉 민주화 이전 법안의 접수와 반영 현황	3
〈표 2〉 민주화 이후 법안의 접수와 반영 현황	5
〈표 3〉 개원 7개월 동안의 입법 현황 비교	6
〈표 4〉 미국 의회의 입법 현황	11
〈표 5〉 프랑스 의회의 입법 현황	12
〈표 6〉 영국 의회의 입법 현황	13
〈표 7〉 독일 의회의 입법 현황	14
〈표 8〉 일본 국회의 입법 현황	15
〈표 9〉 국가 간 입법 현황 비교	16
〈표 10〉 본회의 회당 평균 법안 통과/반영 수	17
〈표 11〉 21대 국회 7개월 최다 법안 발의 12인 현황	21
〈표 12〉 민주화 이후 우리 국회의 법안 공동발의 현황	23
〈표 13〉 민주화 이후 의원 발의 법안의 철회 현황	25
〈표 14〉 법안 심사 소위의 심사 현황	27
〈표 15〉 주요 국가의 의회 신뢰도	37
〈표 16〉 시민단체의 의정평가 평가항목	46
〈표 17〉 경실련 의정활동평가 기준과 배점 변화	48
〈표 18〉 법률소비자연맹 의정활동평가 기준과 배점 변화	51

[그림 1] 민주화 전후: 행정부 법안과 의원 법안 현황	4
[그림 2] 역대 국회의 법안 접수와 반영 현황	6
[그림 3] 법안 반영률 및 가결률의 하락	26
[그림 4] 국회의원 범죄사건 접수 현황	34
[그림 5] 배타적 의원 연구회	35

요 약

1 사업의 목적과 취지 : 국회 보좌진 연구모임과의 공동 연구

본 과제 <국회의 미래>는 국회 보좌진 연구모임(‘의회정치의 미래 연구모임’)과의 협업 연구의 방식으로 이루어졌고, 별도의 두 결과물을 만들어 냈다. 하나는 참여 보좌진이 집필자로 나선 <국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까>이며, 다른 하나는 참여 보좌진이 토론자로 나선 <더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까>이다. 이하 내용은 <더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까>에 대한 것이다.

2 보고서의 주요 내용

이 연구는 입법부로서 우리 국회가 마땅히 가져야 할 민주적 권위를 인정받고 있지 못한 원인을 과도한 법안 발의에서 비롯되고 있다고 보고 그 원인과 결과, 나아가 개선 방안을 폭넓게 다룬다.

먼저 우리 국회의 입법 현황을 다양한 비교의 관점에서 살펴본다. 1장에서는 과거 민주화 이전과 이후는 물론, 민주화 이후 33년의 기간 내에서 비교해 보고 있고, 2장에서는 선진 민주주의 국가들의 입법 현황과 비교한다. 그 결과는 다음과 같다.

20대 국회(2016~2020년)를 기준으로 우리 국회의 법안 발의/제출 현황을 주요 국가와 비교해 보면, 프랑스의 20배, 독일의 60배, 영국의 90배를 상회한다. 우리보다 인구가 약 7배인 미국에 비해서도 2배이며, 일본보다는 60배가 넘는다. 어느 한 의원이 하루 4시간씩 1년 300일 동안 동료 의원이 발의한 법안을 한 건당 15분 정도 읽고 검토한다고 할 때, 그것만으로도 5년이 걸릴 정도의 분량이다.

법안 발의만 아니라 제·개정되는 법률도 많다. 법안 가결/반영 건수를 비교해

보더라도 다른 나라들에 비해 최소 21배(미국과 비교)에서 최대 172배(영국과 비교)에 달한다. 법안 접수와 가결, 반영 건수나 비율로 보면 우리나라 국회는 세계에서 가장 많은 일을 하고 가장 많은 성과를 내는 의회인 셈이다. 그간 우리 국회에 대한 처방으로 법안 가결/반영률이 낮으니 더 높여야 한다거나, 싸우지만 말고 일하는 국회 만들라 주문하는 것은, 일단 경험적 사실과도 배치되는 일이 아닐 수 없다.

3장과 4장은 과도한 법안발의가 가져온 문제점을 다룬다. 과도한 법안 발의와 통과에 매달리는 의정활동은 필연적으로 부실한 법안 검토 및 심사를 낳을 수밖에 없다. 결과적으로 법안 발의 전 단계에서 법안 검토를 거쳐 공동발의에 참여하는 의원의 수는 급격히 줄어, 공동발의 제도의 실효성 자체가 의심받는 상황에 이르렀다. 최소 인원만이 참여하는 공동발의 법안 수가 13대 국회 11건에서 20대 국회 1만 건을 넘을 정도로, 형식적인 요건 이상의 의미를 갖지 않게 되었다. 소위에 상정된 법안의 심사 시간도 계속 줄었다. 20대 국회를 기준으로 보면 건당 평균 10분 남짓 심사해 9천여 건의 법안을 법률로 만드는 형국이었다. ‘더 많은 입법’이 아니라 ‘더 중요한 입법’이 우리 국회가 나아가야 할 미래여야 하겠다. 사회적으로 가치 있는 법안을 책임 있는 사전 검토를 통해 선별 발의하고, 충분한 심사와 토론, 조정을 거쳐 법률로 만드는, ‘입법의 민주적 권위’를 구축해야 한다는 것이다. 언론과 시민단체들도 법안 발의 건수와 같은 양적 지표를 과용해 줄 세우기식 의원 평가를 반복하기보다는, ‘제1의 주권 부서’로서 입법부가 제 역할을 하고 권한을 키워 갈 수 있도록 접근할 필요가 있다.

5장은 과도한 법안발의의 원인을 살펴본다. 기본적으로 국회의 법안 발의가 증가함에 따라 발생하는 부작용에 대한 책임은 일차적으로 입법자인 국회의원들의 잘못이다. 의원들의 과도한 법안 발의 경쟁은 상당 부분 외부 평가(중앙 일간지 및 방송, 시민단체, 지역신문 등)를 의원들이 의식하지 않을 수 없는 데서 나온다. 특히 발의 건수와 가결 건수를 기준으로 한 외부 평가에 극히 취약한 것이 우리 국회의 현실이다. 국회 내부자로서는 시민단체와 언론의 정량 기준 평가와 보도의 영향을 크게 느낄 수밖에 없다. 시민단체의 정량적 의회 평가는 언론이 대대적으로 보도하면서 개별 의원들을 평가하는 하나의 기준이 되었고, 현재는 정당의 공천 기준 중 하나로 자리 잡았다. 최근의 입법 폭증은 이러한 정량적 평가가 경쟁주의·능력주의·공정 담론과 결합해 ‘일하지 않는 국회’라는 정치 혐오와

결합하면서 확대되었다. 현재의 입법 폭증에 따른 부작용의 책임을 국회와 정당에만 전가할 것이 아니라 언론과 시민단체도 스스로 평가해 봐야 할 문제가 아닐 수 없다.

결론은 개선방안을 다룬다. 새로운 평가 방식을 개발하는 것이 문제의 근본적 해결 방법이 되기는 물론 어렵다. 언론 일각에서 언급하고 있는 법안 감점제 역시 실효성도 없고 오히려 더 큰 문제를 만들 가능성이 크다. 좋은 법, 나쁜 법, 부실한 법, 내실 있는 법 등 어떤 기준을 내세우더라도 그것이 등수나 순위 매기기가 된다면 결과는 같을 것이다. 국회 밖 자율적 결사체들의 입법 평가가 단체의 정체성에 입각해 다원적으로 이루어져야 할 것이다. 법안의 발의와 반영 수 같은 정량적 기준으로 의원들의 의정 활동을 줄세우기식으로 평가하기보다, 결사체들의 활동 목적과 다양한 요구에 상응해 다원적이고 다차원적으로 이루어진다면 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것이다. 환경단체는 환경보호에 기여한 법안, 노동조합은 노동권 확보에 기여한 법안, 경제단체는 경제 활성화에 기여한 법안 등을 중심으로 평가하는 것은 마땅하다. 국민을 위한 법안이나 아니냐 같은 포괄적이고 일방적인 규정에 근거한 평가는 지양해야 한다. 국회 입법 행태에 대한 언론이나 시민단체의 분석과 비판이 갖는 문제는 정작 국회에서 입법 과정이 어떻게 이루어지는지 이해 없이 이루어지고 있다는 점이다. 왜 의원과 보좌진이 이 법안을 이렇게 내고, 때에 따라 ‘나눠서’ 발의할 수밖에 없고, 법안 심의가 속 시원하게 진척되지 않는지, 누가 그리고 왜, 무슨 이유로 이 과정에 개입하며, 드러나지 않는 논의는 무엇인지 등 상호 이해가 넓어져야 균형 있는 평가나 비판이 될 수 있다. 끝으로 국회의원들 또한 무책임한 입법 양산자라는 비판에서 벗어나 입법자로서의 민주적 권위를 발휘하는 모습을 보여 주어야 한다. 이를 위한 노력이 국회 안팎에서 멈추지 말고 꾸준히, 책임성을 갖고 진지하게 계속되어야 한다는 점을 강조한다.

제 1 장

입법 폭증 국회

제1절 민주화를 전후한 변화

제2절 민주화 이후의 변화

입법 폭증 국회

한국의 의회정치가 안고 있는 가장 큰 문제 가운데 하나는, ‘입법 폭증’이라고 표현해야 할 만큼 법안의 발의와 통과 건수가 과도할 정도로 많다는 데 있다. 상황이 그렇다 보니 입법이 권위 있는 국회 활동으로 이해되기보다는, 일 년에 몇 건 올려보내서 몇 건 처리했는지를 따지는 ‘법안 공장’이나 ‘입법 산업’처럼 취급받는 상황에 이르렀다. 민주화 이후 국회의 입법 활동이 활발해진 것은 자연스럽고 바람직한 일이 아닐 수 없는데, 대체 상황이 어느 정도이기에 입법 기능의 활성화라고 하지 않고 입법의 과다나 폭증이라고 문제시하게 되었을까? 먼저 입법의 전반적 현황부터 살펴보자.

제 1절

민주화를 전후한 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1948년 제헌의회가 소집된 이래 1987년 민주화가 이루어지기 전까지 39년 동안 법안은 4,563건이 접수되었고, 그 가운데 2,981건이 입법에 반영되었다.

법안의 접수 건수는 의원의 법안 발의와 행정부의 법안 제출을 합산한 것을 가리키며, 법안 반영 건수는 국회에서 법안을 심의한 결과 최종적으로 법률에 반영된 법안의 수를 뜻한다. 달리 말하면 처리된 법안 가운데 부결, 폐기, 철회되어 입법에 반영되지 않은 법안을 제외한 건수를 법안 반영 건수라 하는데(박선민, 2020), 그렇게 보면 발의 혹은 제출된 법안 가운데 65.3%가 법률에 반영되었다고 할 수 있다.

1988년 민주화 이후, 13대에서 20대 국회까지는 어땠을까? 우선 법안 접수는 6만 9,663건으로 그 이전 39년에 비해 15배 이상 늘었다. 법안 반영은 3만617건으로 민주화 이전과 비교해 10배 이상이 되었다. 국회 입법 활동의 증가는 민주화 이후 입법부의 역할이 커졌음을 반영한다. 이는 법안 접수와 법안 반영에 있어서 민주화 이전에는 행정부 비중이 의원보다 더 컸던 데 반해, 민주화 이후에는 의원 비중이 압도적으로 커진 것으로 나타났다.

〈표 1〉 민주화 이전 법안의 접수와 반영 현황

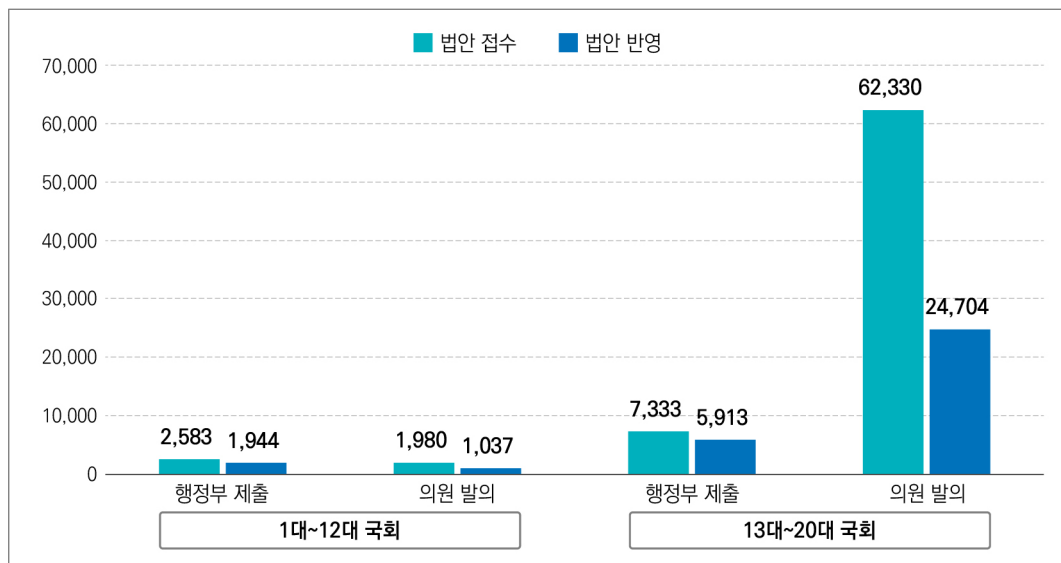
대수	합계		행정부 안		의원 안	
	접수	반영	제출	반영	발의	반영
1대	246	168	143	109	103	59
2대	416	252	215	149	201	103
3대	409	171	239	91	170	80
4대	324	92	201	53	123	39
5대	297	78	159	43	138	35
6대	657	435	242	200	415	235
7대	534	405	291	255	243	150
8대	49	42	35	34	14	8

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...

대수	합계		행정부 안		의원 안	
	접수	반영	제출	반영	발의	반영
9대	633	572	479	470	154	102
10대	129	100	124	97	5	3
11대	491	383	287	279	204	104
12대	378	283	168	164	210	119
합계	4,563	2,981	2,583	1,944	1,980	1,037

자료 : 국회 '의안정보시스템' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

전체 법안 가운데 의원 발의 건수만 따로 민주화 전후를 비교하면, 접수는 1,980건에서 6만 2,330건으로 30배 이상 늘었다. 반영은 1,037건에서 2만 4,707건으로 20배 이상 증가했다. 20대 국회를 기준으로, 전체 법안에서 의원 법안의 발의와 반영 비중은 각각 96%와 92%이다. 이로써 우리 국회의 입법 주도성은 매우 크게 신장되었음을 볼 수 있는데, [그림 1]은 이런 상황을 잘 보여준다. 민주화를 전후해 법안의 접수와 반영 두 측면 모두에서 엄청난 변화가 가시적으로 뚜렷하다.



[그림 1] 민주화 전후: 행정부 법안과 의원 법안 현황

제2절

민주화 이후의 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

민주화 이후만 따로 떼어 보면 어떨까? 민주화 이후 우리 국회가 접수한 법안은 13대 938건에서 20대 2만 4,141건으로 25배 이상 급증했다. 같은 기간 행정부가 제출한 법안은 3배 정도 증가한 반면, 국회의원의 법안 발의는 570건(13대 국회)에서 2만 3,047건(20대 국회)으로 40배 넘게 증가했다.

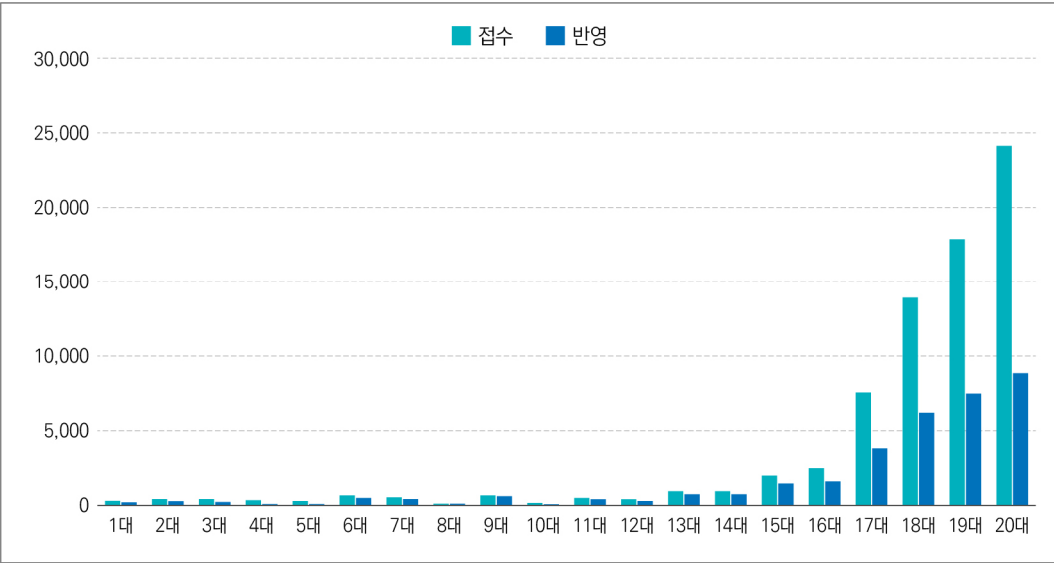
접수된 법안 가운데, 통과에 반영된 법안은 707건(13대 국회)에서 8,799건(20대 국회)으로 증가했다, 그 가운데 의원 발의 법안이 차지하는 건수는 352건에서 8,061건으로 23배 급증했다. 이런 수치가 말해주는 것은, 민주화 이전과 이후 40년 안팎의 변화 폭보다도 민주화 이후 33년 동안의 변화가 더 크고 심대하다는 사실이다. <표 2>와 [그림 2]는 이를 잘 나타낸다.

〈표 2〉 민주화 이후 법안의 접수와 반영 현황

국회 대수	합계		행정부 안		의원 안	
	접수	반영	제출	반영	발의	반영
13대	938	707	368	355	570	352
14대	902	728	581	561	321	167
15대	1,951	1,424	807	737	1,144	687
16대	2,507	1,579	595	551	1,912	1,028
17대	7,489	3,773	1,102	880	6,387	2,893
18대	13,913	6,178	1,693	1,288	12,220	4,890
19대	17,822	7,429	1,093	803	16,729	6,626
20대	24,141	8,799	1,094	738	23,047	8,061
합계	69663	30617	7333	5913	62330	24704

자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...



[그림 2] 역대 국회의 법안 접수와 반영 현황

그렇다면 이런 변화의 추세는 향후 어떻게 될까? 20대에서 정점을 이룬 뒤 이후에는 더 급증하는 일은 없게 될까? 아니면 21대에서도 급증의 추세는 이어가게 될까? 20대 국회와 21대 국회 첫 7개월(5월 30일~12월 28일)을 비교해 보면 그 양상을 알 수 있는데, <표 3>은 이를 보여 준다. 표에서 볼 수 있듯, 행정부 제출 법안은 4년 전에 비해 큰 변화가 없지만, 의원입법은 발의는 1.5배 늘고 반영은 2.1배가 늘었다.

<표 3> 개원 7개월 동안의 입법 현황 비교

	접수		반영	
	행정부 제출	의원 발의	행정부	의원
20대 국회	332	4,366	102	569
21대 국회	304 (▽28)	6,665 (△2,299)	107 (△5)	1203 (△634)

자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2021. 1. 4) 자료를 재구성

이 추세대로라면 21대 국회의 법안 발의는 3만 5천 건 정도에 법안 반영은 2만 건에 가까워질 전망이다. 이는 민주화 이전 39년 동안 이루어진 입법 활동 전체와 비교해도 10배에 해당하는 규모이자, 13대 국회에서 19대 국회에 이르는 30년 동안의 입법 성과 전체에 버금가는 일이 아닐 수 없다.

그렇다면 우리 국회의 이런 입법 활동은 다른 국가, 특히 의회 민주주의의 선진국에 비해 어느 정도에 해당할까?

제2장

비교의 관점에서 본 우리 국회의 입법 현황

- 제1절 대통령제를 대표하는 미국의 의회
- 제2절 준(準) 대통령제 국가인 프랑스
- 제3절 대표적인 의원내각제 국가인 영국
- 제4절 정당의 입법 조율 권한이 큰 독일
- 제5절 동아시아 의원내각제를 대표하는 일본
- 제6절 국가별 입법 성과 전체 비교

비교의 관점에서 본 우리 국회의 입법 현황

우리와 달리 다른 나라들은 법안 반영이 아닌 통과(Enacted)나 가결(Passed), 성립(成立) 등의 개념을 사용한다. 법안에 대한 정당의 조정 기능이 잘 제도화되어 있는 의회중심제 국가의 경우 우리 국회처럼 의원들이 유사 법안을 내거나 이를 병합하는 통계는 별도로 제공하고 있지 않다. 그렇기에 굳이 법안 반영과 법안 통과/가결/성립을 구분하지 않는다. 미국은 발의된 법안에 비해 통과된 법안의 건수가 매우 적고, 그 가운데 다른 의원의 입법안을 병합하는 사례도 적지가 않지만 별도의 법안 반영 통계를 제공하지는 않는다. 따라서 이하에서는 각 나라에서 사용하는 법안의 반영/통과/가결/성립 수치를 그대로 따라서 입법 성과를 비교하기로 한다.

제 1 절

대통령제를 대표하는 미국의 의회

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우선 대통령제를 대표하는 미국 의회의 입법 현황부터 살펴보자. <표 4>는 2015년 이후 최근까지 법안 발의와 통과 건수를 보여준다.

표에서 볼 수 있듯이 114대에서 115대 의회 4년 동안 미국 의원들은 2만 1,737건의 법안을 발의했다. 그 가운데 772건의 법안을 통과시키고 나머지 96.4%의 법안을 기한 만료로 폐기했다. 민주화 이후 13대 국회에서 20대 국회 전체를 통틀어 56.1%의 법안이 기한 만료로 폐기된 우리 국회와 비교하면 미국 의회의 입법 성적은 매우 저조함을 알 수 있다. 지난 20대 국회 4년만 따로 보더라도 우리 국회에서 기한 만료로 폐기된 법안은 전체 63.5%로 이 수치 또한 미국 의회와 비교할 수 없을 만큼 낮다.

국가 간 비교를 단순화하기 위해 연도별 평균을 계산하면, 미국 의회는 연평균 5,434건을 발의해 193건을 입법한다. 535명의 선출직 상·하 의원 한 명당 4년간 평균 40.6건을 발의해 1.4건을 통과시키고 있는 셈이다. 이 수치가 어느 정도의 성과인지에 대해서는 다른 나라 의회를 모두 살펴본 뒤 우리 국회와 일괄 비교하기로 하겠다.

<표 4> 미국 의회의 입법 현황

	법안 발의 ¹⁾		통과
	법률안	공동결의안	
114대 의회(2015.01-2017.01)	10,174	149	329(통과율 3.2%)
115대 의회(2017.01-2019.01)	11,199	215	443(통과율 3.9%)
합계	21,373	364	772(통과율 3.6%)

자료: <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics> (검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

1) 행정부의 법안 제출권이 없는 미국의 경우 법안 발의 건수에는 하원과 상원에서 발의된 법률안(Bills)과 결의안이 같이 들어 있거나 상징적 의미를 갖는 일반 결의안을 제외하고 상하원 공동결의안(Joint Resolutions)까지만 법안에 포함했다. 공동결의안은 법률안과 동일한 과정을 거치고 판례에 준하는 법적 효력을 갖는 것으로 알려져 있다.

제2절

준(準) 대통령제 국가인 프랑스

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

프랑스는 어떨까? <표 5>에서 보듯 13대에서 15대 의회 8년 동안 총 4,085건의 법안이 발의/제출되고 그 가운데 706건의 법안이 통과되었다.

정부 제출 법안의 통과율은 65%이다. 이에 비해 의원 발의 법안의 통과율은 5%에 불과하다. 민주화 이후 13대 국회에서 20대 국회 전체를 통틀어 의원 발의 법안의 반영률이 39.6%인 우리 국회에 비하면 프랑스 의원들의 입법 성적은 매우 저조함을 알 수 있다. 지난 20대 국회 4년만 따로 보더라도 우리 국회에서 의원 발의 법안의 반영률은 34.97%로 이 수치 또한 프랑스 의회와 비교할 수 없을 만큼 높음을 알 수 있다.

국가 간 비교를 단순화하기 위해 연도별 평균을 계산하면, 프랑스 의회는 연평균 511건이 발의/제출되고 88건이 통과된다. 577명의 하원의원 한 명이 4년간 평균 3.5건을 심사해 0.6건을 통과시키고 있다. 이 수치의 의미에 대해서도 뒤에서 일괄적으로 살펴보겠다.

<표 5> 프랑스 의회의 입법 현황

기간	법안 발의/제출		통과	
	의원	정부	의원 안	정부 안
13~15대 의회 (2010.10-2018.09)	3,258	827	165 (통과율 5.1%)	541 (통과율 65.4%)
합계	4,085		706 (통과율 17.2%)	

자료 : <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire>

(검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

제3절

대표적인 의원내각제 국가인 영국

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의원내각제 국가를 대표하는 영국의 입법 현황은 <표 6>과 같다.

최근 10년 동안 총 1,429건의 법안이 발의/제출되고 그 가운데 282건의 법안이 통과되었음을 알 수 있다. 정부 제출 법안 통과율은 83.8%인 데 비해 의원 발의 법안의 통과율은 5.2%에 불과하다. 이 역시 우리 국회의 의원들의 입법 성적과 비교하면 매우 낮은 수치가 아닐 수 없다.

전체적으로 보면 연평균 143건이 발의/제출되고 28건이 통과된다. 650명의 하원의원 한 명당 4년간 평균 0.88건을 심사해 0.17건을 통과시키고 있는 셈이다.

<표 6> 영국 의회의 입법 현황

	법안 발의/제출		통과	
	의원	정부	의원 안	정부 안
55대 의회 (2010.05 ~ 2015.03)	619	137	32 (통과율 5.2%)	121 (통과율 88.3%)
56~57대 의회 (2015.05 ~ 2019.11)	545	128	28 (통과율 5.1%)	101 (통과율 78.9%)
합계	1,429		282 (통과율 19.7%)	

자료 : <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns>

(검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

제4절

정당의 입법 조율 권한이 큰 독일

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

독일의 양상은 조금 다르다. 꼭 필요한 법안을 내각과 정당 그리고 의회 위원회의 구성원인 의원 사이에서 사전 조율을 거쳐 발의함으로써 그 가운데 대부분을 통과시키는 특징을 갖기 때문이다. 그 결과 17대에서 18대 의회 8년 동안 1,694건이 발의되고 1,091건이 통과되었다. 통과율이 65%에 가까운 매우 특별한 입법 성과를 보여주는 것이 독일이다.

상, 하원 의원 발의 법안의 통과율도 24% 정도로 다른 나라에 비해 매우 높다. 하지만 민주화 이후 13대 국회에서 20대 국회 전체를 통틀어 의원 발의 법안의 반영률이 39.6%이고, 지난 20대 국회 4년 의원 발의 법안의 반영률은 34.97%인 우리 국회와 비교하면 이 역시 낮은 성적이다.

전체적으로 독일 의회의 입법 현황을 정리하면, 한 해 평균으로 212건의 법안이 발의/제출되고 그 가운데 136건이 통과된다. 하원의원 709명²⁾을 기준으로 보면 의원 1인당 4년간 평균 1.2건을 심사해 0.8건을 통과시키고 있는 셈이다.

〈표 7〉 독일 의회의 입법 현황

기간	법안 발의/제출		통과	
	의원	정부	의원 안	정부 안
17대(2009~2013)	414	492	101 (통과율 24.4%)	428 (통과율 86.9%)
18대(2013~2017)	258	530	61 (통과율 23.6%)	482 (통과율 90.9%)
합계	1,694		1,091 (통과율 64.4%)	

자료 : https://www.bundestag.de/resource/blob/196202/ee30d500ea94ebf8146d0ed7b12a8972/Kapitel_10_01_Statistik_zur_Gesetzgebung-data.pdf (검색일 2020.09.18) 자료를 재구성

2) 연동형 비례대표제와 지역구 소선거구제를 결합한 독일 선거제도는 초과의원석과 보정의석을 발생시키기 때문에 하원의원 수가 늘 변동됨. 따라서 최근 총선(2017년)에서 선출된 709석을 기준으로 계산함

제5절

동아시아 의원내각제를 대표하는 일본

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일본은 어떨까? <표 8>에서 보듯 2010년에서 2018년 의회 8년 동안 1,894건이 발의되고 894건이 통과되었다. 발의된 법안의 절반이 법률이 된다고 할 수 있다. 독일이나 영국과 마찬가지로 내각이 입법을 주도하고 있다. 독일이나 영국처럼 내각이 제출한 법안이 법률로 성립되는 비율(성립률)은 높지만 의원, 법안의 성립률은 영국보다 훨씬 높고 독일과는 비슷한 수준이다. 당연히 의원 발의 법안을 기준으로 보면 우리 국회에 비해 실적은 훨씬 낮다.

일본 의회의 상황을 정리하면, 한 해 평균 매년 236.8건의 법안이 발의/제출되고 그 가운데 112건이 통과된다. 선출직 중의원과 참의원 710명을 기준으로 보면 의원 1인당 4년간 평균 1.3건을 심사해 0.63건을 통과시키고 있다.

<표 8> 일본 국회의 입법 현황

기간	발의/제출		법안 성립	
	의원	내각	의원 안	내각 안
174~185회 국회 (2010.01-2013.12)	364	419	107 (통과율 29.4%)	296 (통과율 70.6%)
186~197회 국회 (2014.01-2018.12)	696	113	415 (통과율 16.2%)	378 (통과율 91.1%)
합계	1,894		894 (성립률 47.2%)	

자료 : http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/menu.htm

(검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

제6절

국가별 입법 성과 전체 비교

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가 간 입법 현황을 단순 비교하기 위해 4년을 단위로 접수 법안과 통과(반영/성립) 법안을 계산해보자. 그리고 이를 나라별 의원 수로 나누어 의원 1인당 접수 법안수와 통과 법안수를 계산해보자. 그 결과는 다음과 같다.

〈표 9〉 국가 간 입법 현황 비교

나라별	선출 의원 수 ³⁾	의원 전체 (4년 평균)		의원 1인당 (4년 평균)	
		접수 법안 수	통과(반영) 법안 수	접수 법안 수	통과(반영) 법안 수
한국	300	24,141	8,799	80.5	29.3
미국	535	21,737	772	40.6	1.4
프랑스	577	2,043	353	3.5	0.6
독일	709	847	544	1.2	0.8
일본	710	947	447	1.3	0.6
영국	650	572	112	0.88	0.17

이를 기준으로 보면 의원 1인당 검토해야 할 법안 건수는 한국이 미국의 2배, 프랑스의 23배, 영국의 91배, 독일의 67배, 일본의 62배나 된다. 의원 1인당 통과/반영/성립시킨 법안 건수는 한국이 미국의 21배, 프랑스의 49배, 영국의 172배, 독일의 37배, 일본의 49배에 이른다.

본회의의 의결 효율성 역시 세계에서 가장 높은 수준이다. 아래 표는 연평균 본회의 개최일수와 통과(반영/가결) 법안 수를 통해 본회의 회당 평균 법안 반영수를 보여준다. 앞서 살펴본 의회 선진국의 경우 보통 한 회당 0.2건에서 많아야 2.1건이다.

이에 반해 우리 국회 본회의는 회당 평균 50건에 가까운 법안을 입법에 반영시킴을

3) 양원제 의회의 경우 임명직이 아닌 선출직 상원의원의 수를 포함한 수를 뜻함

알 수 있다. 많을 때는 본회의 하루에 200건 안팎의 법안을 표결로 통과시키는 사례도 이제는 예외가 아니다.

〈표 10〉 본회의 회당 평균 법안 통과/반영 수

	연평균 개회일수	연평균 법안 통과/반영 수	회당 평균 법안 통과/반영 수
영국	160	31	0.2
프랑스	132	88	0.7
독일	110	136	1.2
미국	138	193	1.4
일본	54	112	2.1
한국	46	2,200	47.8

자료 : 본회의 평균 개회일수에 대한 자료는 전진영(2019), 법안 관련 수치는 20대 국회 기준임

이상 살펴보았듯이 입법의 양적 성과를 기준으로 본다면, 우리 국회와 의원들은 다른 나라와 비교할 수 없을 만큼 많은 입법 활동을 하고 있음을 알 수 있다. 이 수치들로만 본다면 우리나라 국회는 입법 교착이나 양극화가 없는 ‘협치 국회’이자 시민들로부터 좋은 평가를 받는 ‘신뢰 국회’여야 마땅할 것이다. 하지만 실제 현실은 그렇지 못하다. 이쯤에서 법안의 발의와 심사 그리고 가결 상황을 좀 더 들여다보기로 하자.

제3장

부실한 법안 발의와 심사

제1절 부실하고 조급한 법안 발의

제2절 사전 검토의 실종

제3절 철회 법안의 증가와 법안 반영률의 상대적 저하

제4절 법안 심사 시간의 절대 부족

제5절 입법자들 스스로의 문제 인식

제 1 절

부실하고 조급한 법안 발의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회 개원 첫 한 달 동안 접수된 법안은 17대 93건, 18대 82건, 19대 327건, 20대 522건이었다. 이에 반해, 21대 첫 한 달은 1,175건에 이를 정도로 법안 발의 경쟁이 더 가속화되고 있다. 법안을 작성해 회람하고 동의하는 의원실의 검토를 거쳐 공동발의 참여를 결정하는 기간을 고려하면 21대 국회 한 달 만에 1천 건 이상의 법안이 발의되고 1만 건 이상의 공동발의 결정이 이루어졌다는 것은 놀라운 사실이 아닐 수 없다.

〈표 11〉 21대 국회 7개월 최다 법안 발의 12인 현황

순위	의원(소속정당)	발의 법안수	의원 선수
1	정00(민주)	102	재선
2	송00(민주)	97	재선
3	정00(민주)	85	3선
4	민00(민주)	81	초선
5	이00(민주)	78	초선
6	박00(민주)	62	재선
7	박00(민주)	58	재선
8	서00(민주)	56	3선
9	송00(민주)	54	재선
10	임00(민주)	51	초선
11	강00(민주)	50	초선
12	김00(국힘)	49	초선
		총 823건 개인 평균 68.6건	평균 국회 재직 기간 3.6년

자료 : 서복경(2020), 31쪽의 〈부록 1〉을 바탕으로 작성

〈표 11〉은 21대 국회가 개원한 2020년 5월 30일에서 12월 20일 사이에 최다 법안 발의 의원 12인의 성적을 보여준다. 이들의 국회 평균 재직 기간은 3.6년이고, 이 가운데 0.6년의 국회 경험을 통해 모두 309건을 발의한 초선의원이 5명이 포함되어 있다. 상위 12인 전체가 국회 개원 7개월도 안 된 시점까지 이들이 낸 법안 수는 모두 823개다. 이는 앞서 〈표 9〉에서 보았듯, 독일 의회와 일본 국회 전체가 4년 동안 낸 법안에 버금가는 발의 수이자, 영국 의회가 4년간 발의한 법안 수를 훨씬 상회하는 수준이 아닐 수 없다.

조급하게 발의된 많은 법안이 부실한 경우도 많고 그 때문에 국회의 전반적 의정 지원 활동에도 감당하기 어려운 부담을 주기도 한다. 상임위 전문위원과 법제실 등 입법 지원 기관의 역량은 늘리지 않은 채 법안 발의만 급증함에 따라, 법안의 질뿐만 아니라 검토 의견의 수준도 높아질 수 없는 상황이 된 것이 대표적인 부작용이다. 입법 폭증을 가져온 법안 가운데는 법제처에서 일괄 정비해도 될 문구 정돈이나 한글 표기 등을 내용으로 한 사례가 상당수 차지하는 문제도 있다. “국회에서 법안 하나를 개정하려면 나무 수백 그루를 베어야 만들 수 있는 분량의 복사 용지가 필요하다.”라는 지적(손낙구 2020)이 말해주듯이, 무책임한 법안 발의는 자원의 낭비는 물론이고 의원을 포함한 입법 지원자들의 진지한 입법 활동을 저해하는 문제를 낳는다.

이와 관련해 20대 국회 막바지인 2019년 11월 29일, 필리버스터가 걸려 논란이 된 ‘199개 민생법안’ 가운데 12월 10일 통과된 198건을 분석한 홍지웅(2021)의 조사는 흥미롭다. 통과된 전체 법안의 71.7%인 142건은 소위에 단 1회 상정되어 심사가 완결된 법안이었다. 34.8%에 달하는 69건은 법문 가운데 “판명된”을 “밝혀진”으로, “경과된”을 “지난”으로, “공익상”을 “공익을 위하여” 등으로, 특정 단어를 고치는 법안이거나, 그런 법안을 포함하고 있는 대안이었다. 이것이 끝이 아니다. 이날 통과된 법안은 198건이었지만 여기에 병합된 법안을 다 포함하면 반영된 법안은 5백 건에 이른다. 하루 만에 5백 건의 법률의 제, 개정이 이루어진 것이다.

제2절

사전 검토의 실종

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

발의 건수의 급증은 법안의 사전 검토는 물론 공동발의자 규모의 축소로 나타날 수밖에 없다. 아래 표에서 볼 수 있듯이, 13대 국회에서 평균 공동발의 인원이 73.2명이었던 데 반해 20대 국회에서 그 숫자는 12.5명으로 줄었다. 전체 의원이 참여하는 당론 발의의 사례를 제외한다면 사실상 평균 10명에 가까운 수치가 되었을 정도로, 공동발의 인원을 늘려 법안의 통과 가능성을 높이려는 노력은 사라졌다고 할 수 있다. 사실상 공동발의 제도 자체가 유명무실해진 상황이 되었다.

〈표 12〉 민주화 이후 우리 국회의 법안 공동발의 현황

국회 대수	법안 발의 건수 (의원 발의 기준)	공동발의 평균 인원	최소 인원 공동발의 건수
13대	462	73.2	11
14대	252	66.6	7
15대	806	59.4	26
16대	1,651	39.0	143 ⁴⁾
17대	5,728	21.3	1,097
18대	11,191	19.9	3,557
19대	15,444	13.6	7,144
20대	21,594	12.5	10,465

자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02), 이은주 의원실 보도 자료(검색일 2020. 10. 04)를 재구성

4) 16대 국회 후반인 2003년 2월부터 공동발의 요건이 20인에서 10인으로 줄었음

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...

최소 인원의 공동발의자로 접수된 법안의 수 또한 13대 국회 11건에서 20대 국회 1만 465건으로 급증했는데, 그만큼 형식적 최소 요건만 갖춘 법안 발의 경쟁이 심화된 것을 보여준다. 과도한 법안은 공동발의 과정에서 사전 법안 검토 기능이 발휘될 수 없는 상황을 만들고 있는 것이다. 이 연구를 위해 익명을 전제로 인터뷰를 한 보좌진(12년 경력의 집권당 소속 의원실의 보좌관 D씨)는 이렇게 말한다.

“사전에 법안을 검토하고 공동발의를 하는 일이 이제는 정상이 아니라 예외가 되고 있다. 의원이 카톡이나 텔레그램으로 연락을 받고 대충 법안 이름 정도를 확인하고는 공동발의 승낙을 한다. 그러면 그 방 비서가 와서 도장을 받아 간다. 법안을 읽고 검토한 뒤 공동발의 여부를 결정하지 않아도 되니 일은 줄었지만 이래도 되나 하는 걱정이 들기도 한다. 의원 자신이 공동발의를 하고도 그 사실을 잊고 상임위 표결에서 기권을 하거나 심지어 반대하는, 웃지 못할 사례도 종종 있다. 이대로 가다가는 입법이 민주정치의 원리가 아닌 시장체제의 무한 경쟁의 원리에 지배될 수도 있는 상황이다.”

제3절

철회 법안의 증가와 법안 반영률의 상대적 저하

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

부실한 법안 발의는 철회된 법안의 수를 늘리는 결과로도 나타나는데, 철회 법안의 압도적 다수는 의원 발의 법안이다. <표 13>는 13대 국회 이후 철회법안의 현황을 보여준다.

어떤 측면에서 모든 법안의 질적 수준을 높이는 노력이 절실한 상황이며, 법안 발의 건수에 집착하기보다 철회 법안을 내지 않는 것이 입법 활동의 평가 기준으로 더 중시되어야 함을 시사한다.

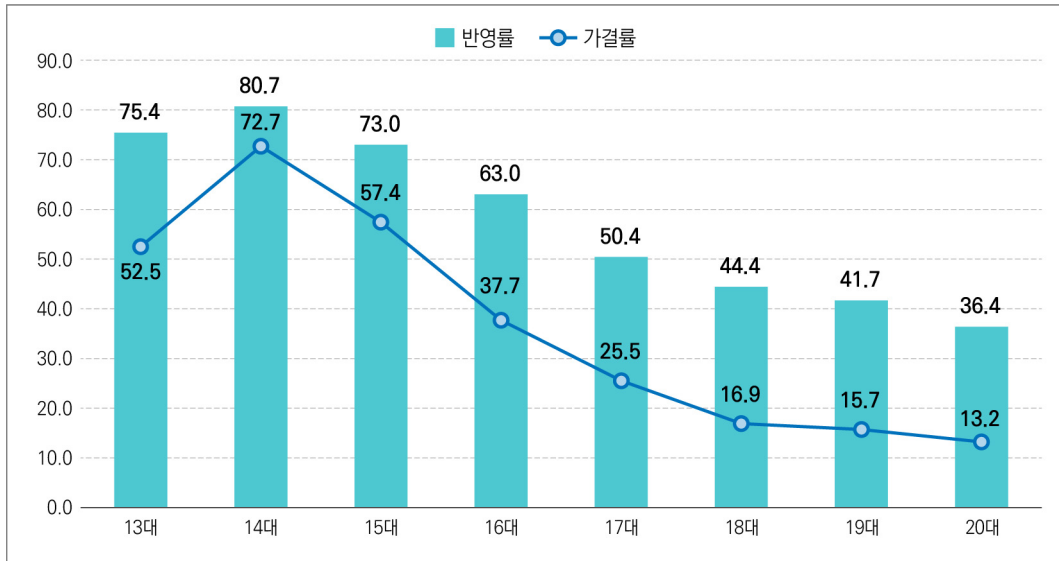
<표 13> 민주화 이후 의원 발의 법안의 철회 현황

	합계	의원/위원회	행정부
13대	49	47	2
14대	18	13	5
15대	47	32	15
16대	41	41	0
17대	89	86	3
18대	508	503	5
19대	172	172	0
20대	215	215	0

자료 : 국회 '의안정보 시스템' (검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

지나치게 많은 법안 발의는 법안의 질적 수준을 떨어뜨리는 것은 물론, 법안 반영률과 가결률을 낮추는 결과로 이어질 수밖에 없다. [그림 3]은 법안의 가결과 반영 상황을 보여준다.

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...



자료 : 국회 '의안정보 시스템' 자료를 재구성(검색일 2020.10.02)

[그림 3] 법안 반영률 및 가결률의 하락

요컨대 앞서 살펴본 국가들에 비해 우리 국회의 의원들이 발의한 법안이 본회의를 통과해 법률에 반영되는 성과는 높다고 해도, 현재와 같이 법안이 과도하게 발의되는 상황에서는 반영률과 가결률을 높이는 것은 근본적으로 한계가 있음을 알 수 있다.

제4절

법안 심사 시간의 절대 부족

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

법안 심사에 쏟는 시간은 어떨까? 18대를 기점으로 법안심사소위 개최일수와 개최 시간이 증가하긴 했지만, 법안 숫자의 증가 속도를 따라갈 수는 없는 상황이다. <표 14>는 법안심사소위에 상정된 법안 수를 기준으로 그간 소위에서 법안 1건당 들인 평균 심사 시간을 보여준다. 17대 국회 23분, 18대 국회 19분, 19대 국회 18분, 20대 국회 13분으로 줄어든 것을 볼 수 있다.

<표 14> 법안 심사 소위의 심사 현황

	전체 법안소위			상임위별 법안소위			상정 법안당	전체 법안당	
	개최 일수	회의 시간	소위당 1회 평균 시간	소위 개최 일수	연평균 개최일	소위 상정법안 수	평균 심사시간 (분)	접수 건수	평균 심사시간 (분)
17대 ⁵⁾	258	960	3.7	16.1	10.7	2,536	22.7	7,489	21.2
18대	729	2,687	3.7	48.6	12.2	8,376	19.3	13,913	11.6
19개	667	2,932	4.4	41.7	10.4	9,836	17.9	17,822	9.9
20대	674	2,668	4.0	33.7	8.4	12,224	13.1	24,141	6.6

자료 : 대수 별/회기별 '국회 경과보고서' (검색일 2020. 09. 28), 이은주 의원실 보도 자료

(검색일 2020. 10. 04)를 재구성

접수된 법안을 모두 심사한다고 가정하면 법안 한 건당 심사에 들일 수 있는 시간은 20대 국회 기준 6.6분에 불과하다. 법안 심사 소위의 수를 늘린다 해도 충분한 심사와 토론, 조정, 합의의 시간을 가질 수는 없는 상황이다.

5) 2006년 이전 소위 관련 자료는 입력이 되어 있지 않았기에, 17대 법안 소위 자료는 2007년 1월 1일부터 2008년 5월 29일까지 약 1년 반에 해당한다. 따라서 연평균 개최일수 및 전체 법안당 평균 심사 시간은 4년으로 환산한 추정치임을 밝혀둔다.

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...

20대 국회 기준으로 동료 의원이 낸 법안을 건당 15분 정도 검토할 의지를 가진 의원이 있다고 해보자. 그 의원이 법안을 검토하는 데 걸리는 시간은 6천 시간에 이른다. 이는 1년의 3백 일을 매일 4시간 다른 일을 안 하고 법안 검토만 한다 해도 5년이 걸릴 분량이라는 의미다. 유혜영(2021)에 따르면 미국 의원들의 경우 하루 일과 가운데 위원회 중심 의정활동에 사용하는 시간은 전체의 20% 정도라고 하는데, 이 기준으로 보면 10년이 걸려도 동료 의원들의 법안을 검토할 시간이 안 된다.

법안의 수를 줄이고 질을 높이는 노력이 전제되지 않는 한, 현재는 동료 의원들이 낸 법안에 관심과 열의를 가지고 싶어도 가질 수 없는 상황이다. 자신이 낸 법안이나 가까운 의원들이 낸 법안에 관심을 보이는 정도가 현재 의원들이 할 수 있는 ‘현실적 최선’인 셈이다.

제5절

입법자들 스스로의 문제 인식

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리 국회의 입법 활동이 어떤 문제를 안고 있는지에 대해서는 다른 누구보다 국회의 입법 활동을 주관하는 의원들 스스로가 잘 알고 있다. 이 연구를 위해 익명을 전제로 인터뷰를 한 의원과 보좌진의 생각은 다음 몇 개의 답변에서 잘 드러난다.

20대 국회에서 법사위원을 지낸 집권당 소속의 A의원은 법사위를 거쳐 간 법안 가운데 몇 개 정도를 기억하는지 묻는 질문에 대해 이렇게 답한다.

“솔직히 내가 낸 법안이나, 쟁점이 크게 된 법안 몇 개를 빼고는 기억하지 못한다. 기억을 할 수가 없는 게 현실이다. 사전에 법안을 읽고 상임위 전체회의나 소위에 참석하기에는 법안이 너무 많다. 의원실 구성원들이 나눠서 검토한 의견을 겨우 취합해 가는 정도다.”

20대 국회 상임위원장을 지낸 야당 소속의 B의원은 과잉입법의 부작용을 묻는 질문에 대해 이렇게 답한다.

“부실한 법안이 한두 개가 아니다. 법안 발의 실적 그 자체에 연연하는 의원들이 많다. 국회의원이라면 자기 이름의 제정법 하나쯤은 만들어야지 하는 의원들도 많다. 사회가 필요로 하는 법이 아니라 의원들을 위한 법 만들기가 우리 국회를 지배하고 있다. 그러면 세상은 법 만능주의가 지배하게 된다. 20대 국회를 거치며 법률의 수가 1,500개를 넘었는데 이렇게 많은 법률은 시민 생활을 고소와 고발, 소송으로 넘쳐나게 만든다. 법률이 많아지면 그걸 집행할 관료제의 규모가 늘고 행정부의 영향력만 키우게 되는 부작용도 있다.”

의원의 입법활동을 뒷받침하는 보좌관들 역시 지금과 같은 입법 활동이 문제가 있음을 잘 인식하고 있다. 16년 경력의 의원실 보좌관 경험을 가진 야당 소속 보좌관 C씨는 과거와 달라진 입법 상황을 묻는 질문에 이렇게 답한다.

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...

“입법은 너무 중요하다. 시민들의 권익을 증진하고 사회 갈등을 완화하는 데 있어 입법보다 중요한 게 없다. 그런데 많은 법안이 그런 기능을 하지 못한다. 좋은 법안도 있고 중요한 법안이 없는 게 아니지만, 모든 법안을 책임 있게 살펴보고 대응하기에는 일단 법안이 너무 많다. 발의 건수 자체가 대폭 줄지 않으면 국회 기능의 왜곡이 불가피하다. 전에는 의원과 함께 의회정치를 같이 이끈다는 자부심이 있었으나 점점 입법 기술자가 되는 느낌이다. 의원들도 다른 사람이 낸 법안은 거의 안 본다. 지금 국회에서 입법은 솔직히 국회 차원에서 이루어지는 일이라 보기 어렵게 되어 버렸다. 여야로 나뉘어 심각하게 대립하다가도, 때가 되면 한 번에 몰아서 수백 건씩 통과 시킨다. 국회가 만든 법률을 국회도 의원도 책임질 수 없는 상황이다.”

제4장

정치 양극화와 국회 저신뢰

제1절 입법의 권위 약화

제2절 정치 양극화와 고소·고발·소송 만능 대한민국

제3절 정치 양극화와 입법 성과의 역설적 조합

제4절 변화가 필요한 우리 국회

제 1 절

입법의 권위 약화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의 입법 활동은 크게 4개의 기능을 가진다. 첫째는 정책 기능이다. 둘째는 사회 통합 기능이다. 셋째는 갈등 관리 기능이다. 마지막으로 넷째는 체제의 정통성 제공 기능이다(박찬표, 2002). 하지만 과도한 법안 발의와 빈번한 법안 제·개정은 법안 심사와 토론, 조정 등 국회의 입법 기능 자체에도 심각한 과부하를 낳고 있음은 물론이고, 사회 대표와 사회 통합 기능, 예결산과 행정부 견제 기능 등 국회가 해야 할 다른 역할도 어렵게 하는 문제가 있다.

또한 잦은 법 개정과 제정은 법의 권위를 약화시킨다. 아리스토텔레스는 자신의 책, 『정치학』에서 이렇게 말한 바 있다.

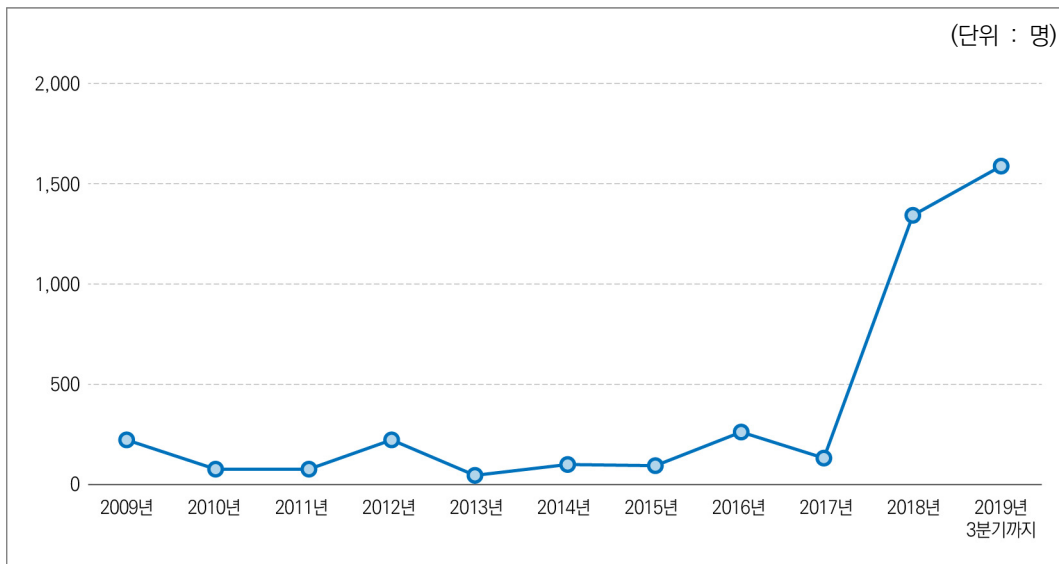
“법을 쉽게 바꾸는 습관은 좋지 않으며, 법을 바꿔서 실익이 크게 없다면 ... 내버려두는 게 분명 더 바람직하다. ... 법은 습관 외에는 사람을 복종시킬 다른 힘이 없다. 그런데 습관은 오랜 시간이 지나야 형성된다. 그래서 기존의 법을 새 법으로 쉽게 바꾸면 법의 힘은 약해지게 마련이다.”

새 법률에 상응하는 행정 기능의 확대로 인해 예산 증대와 관료제 확대로 이어지는 부작용도 있다. ‘행정부 청부 입법’을 통해 입법 성과를 늘리려는 유혹에 의원들의 취약성도 커진다.

제2절

정치 양극화와 고소·고발·소송 만능 대한민국

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



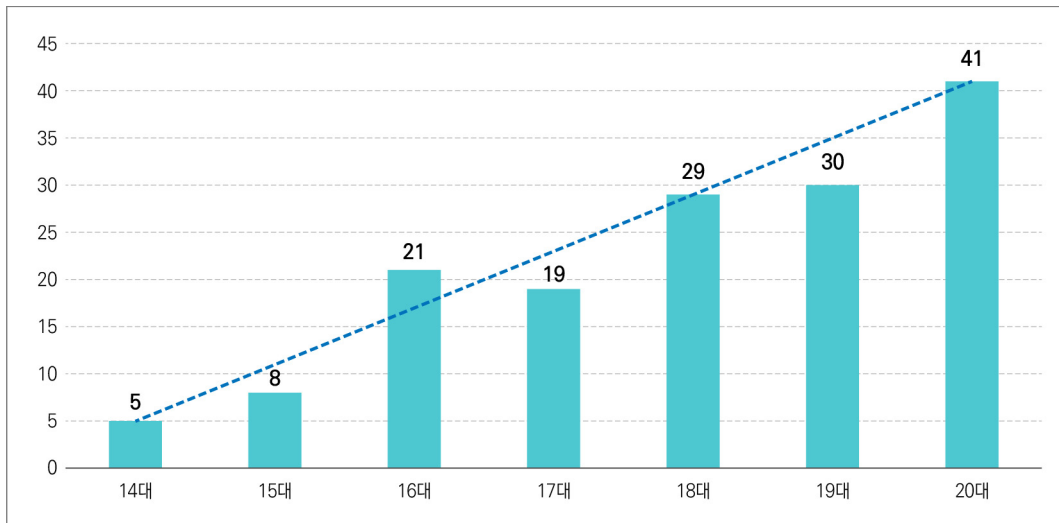
자료 : 〈시사저널〉, 2020

[그림 4] 국회의원 범죄사건 접수 현황

법안의 접수와 통과가 급증하면서 여야 정당 사이의 갈등과 양극화가 심화되고 사회 통합과 갈등 관리 기능이 저하되는 양상에 대해서도 따져볼 문제다. 국회에 대한 신뢰도가 급격히 낮아지는 현상은 이와 깊은 관련이 있는바, 이 또한 우리 국회가 개선해야 할 문제가 아닐 수 없다.

국회 내 정치 양극화의 심화는 의원들 사이에서 정치적 해결보다 고소, 고발에 의존하는 경향을 낳고 있다. 국회의원이 범죄사건의 대상으로 고소, 고발된 현황을 보면, 2017년에 133명이던 것이 2018년에는 1,344명으로 대폭 늘었다. 2019년은 3분기까지만 1,578명에 달한다. 단순 계산하면 의원 1명당 평균 5.26건의 사건에 연루되었음을 보여 준다(〈시사저널〉 2020).

국회만이 아니라 사회 역시 법의 처벌에 호소하는 경향이 만연해 있는 상황이다. 2018년 고소·고발 사건 통계를 보면 48만 8,954건에 71만 4,111명이, 2019년에는 51만 3,533건에 77만 2,040명이 형사사건에 연루되었음을 알 수 있다. 이는 연평균 1만 5천 건 안팎의 고소·고발이 이루어지는 일본의 50~60배에 해당하는 건수로서 국회의원 간 신뢰만이 아니라 시민 개개인 사이의 신뢰 역시 매우 낮은 상황임을 말해 준다(대검찰청, ‘형사사건 동향’, 검색일 2020. 09. 18). 소송 건수로 보면 상황은 더 심각하다. 2019년도 전체 소송 건수는 658만 건으로, 이 365일 동안 매일 1만 8천 건 가량의 새로운 소송이 전국 법원에 접수된다는 뜻이다(대법원 ‘사법연감’, 검색일 2020. 09. 18).



자료 : 국회 ‘연구단체 등록 현황’(검색일 2020. 10. 02) 자료를 재구성

[그림 5] 배타적 의원 연구회

의원들 사이의 정치 양극화는 의원 연구단체의 현황으로도 쉽게 확인할 수 있는 문제다. 의원 연구단체 제도의 취지는 정당을 달리하는 의원 간 공동 연구와 입법 협력의 활성화를 지원하는 데 있다.

하지만 [그림 5]에서 보듯, 국회 운영을 이끄는 두 주축 정당(집권당과 제1야당) 사이에서 상대 정당 의원을 한 명도 참여시키지 않거나 최소 인원인 1명만 참여시키는 ‘배타적 의원 연구회’ 숫자가 증대되어 왔다.

제3절

정치 양극화와 입법 성과의 역설적 조합

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본회의 표결 양상으로 보면, ① 같은 정당 내에서 의원들의 이탈투표가 거의 없을 만큼 ‘투표 응집도’가 높을 뿐 아니라, ② 정당 간에도 입법 대립이 거의 없을 만큼 압도적 찬성투표로 법안이 통과됨을 알 수 있다. 정당 응집도가 높은데도 입법 대립이 없는 우리 국회 본회의의 표결 양상은 다른 나라에서 유사 사례를 찾기 어렵다(문우진 2011).

2020년 9월 24일 본회의에서 가결된 72개 법안의 본회의 표결현황을 보면, 평균 찬성률은 94.5%, 평균 반대율은 1.3%, 평균 기권율은 4.2%로 나타남(국회 ‘의안정보 시스템’, 검색일 2020. 10. 02). 수치로 나타난 표결정보로만 보면 정당 내 이탈표나 정당 간 표결 대립이 거의 없는, 사실상 만장일치에 가까운 양상이 아닐 수 없다.

하지만 중요 갈등 쟁점이나 정치 현안을 둘러싸고는 극단적으로 대립하는 정치 양극화의 격화된 양상 또한 우리 국회의 또 다른 야누스적 모습이 아닐 수 없다. 한마디로 말해, 여야 정당이 극단적으로 대립하다가도 엄청난 분량의 ‘비쟁점 법안’을 일괄 합의 처리하는 일이 관행화되어 온 것이 우리 국회의 특징이다.

이는 ① 법안의 건수와 수치를 통해 의원의 입법 활동을 순위 매겨온 언론과 시민단체들의 평가 방식, ② 마찬가지로 법안의 건수와 수치를 통해 의정 활동의 성과를 과시하고자 하는 의원 개개인의 욕구, ③ 나아가 ‘일하는 국회’의 모습을 양적 입법 성과의 수치로 보여주하고자 하는 여야 공조체제가 서로 결합해 만들어 낸 결과라 할 수 있다.

이렇게 해서 만들어진 법안 폭증 국회에서 법안의 합의 통과 여부에 영향력을 발휘하는 것은 행정부의 거부권과 상임위 전문위원의 검토 보고가 될 수밖에 없다. 우리 국회가 과도한 법안 발의와 반영의 건수 늘리기 경쟁으로 치닫게 되면 선출직 의원보다 비선출직 관료제의 영향력을 키우는 결과로 이어진다는 점을 신중하게 고려할 필요가 있다.

이상 살펴본 모든 것은 결국 저신뢰 국회의 퇴락으로 이어진다. 1990년대 초 조사에서는 세 명 가운데 두 명의 응답자가 국회에 대해 긍정적 평가를 보인 반면, 1990년대 중반 이후 지금까지 국회에 대한 긍정 대 부정 평가는 평균 3 대 7 정도로 역전되어 나타났다(박경산·이현우 2009). ‘세계가치관 조사(World Value Survey)’ 결과를 기준으로 보면, 최근 우리 국회는 일본, 미국과 함께 대표적인 의회 저(低) 신뢰 국가 유형으로 분류되고 있다.

〈표 15〉 주요 국가의 의회 신뢰도

국가	미국	일본	한국	뉴질랜드	독일	스웨덴
6차 조사(2010-2014)	20.2	19.8	25.5	35.7	43.5	59.3
7차 조사(2017-2020)	14.8	31.1	20.1	38.9	42.3	n/a

자료 : World Value Survey, (검색일 2020. 09. 18) 자료를 재구성

주: 응답률 가운데 ‘매우 신뢰한다’와 ‘어느 정도 신뢰한다’를 합한 수치임

제4절

변화가 필요한 우리 국회

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

대통령이 없어도 민주주의는 가능하지만, 의회 없는 민주주의 국가는 없다. 영국, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 룩셈부르크, 벨기에 모두 정식 국가 명칭은 왕국이나 대공국이지만 민주주의의 선진국들이다. 이들 모두 의회가 민주정치의 중심인 국가들로서, 대통령제든 왕국에서든 의회가 제1의 주권 기관으로 기능할 때에만 민주주의가 발전한다는 점을 말해준다. 이와 관련해 영국의 명예혁명을 이론적으로 뒷받침했던 존 로크는 이렇게 말한다.

“국가의 구성원들이 서로 연합하고 결합해 하나로 통합된 생명체가 되는 것은 바로 입법부 안에서 이루어진다. 입법부야말로 공화국에 형태를 부여하고 생명을 불어넣고 연합체가 되게 해주는 영혼이다. 이로부터 공화국의 여러 구성원이 상호영향을 미치고, 감정을 공유하고, 서로 연결되게 된다. 입법부가 무너지거나 해산되면 국가의 해체와 죽음이 이어진다.”

— 존 로크, 『통치론』 가운데

국회가 없다면, 법과 정책이 가져야 할 정당성의 기반을 갖추 수 없다. 여야 시민 모두에게 구속력을 갖는 법률의 공적 효력도 만들어질 수 없다. 사회 통합과 갈등 관리 역시 불가능하다. 거리에서든 여론 시장에서든 경쟁적 세(勢) 동원을 통해 배타적인 목표를 추구하려는 갈등만 격화될 수밖에 없게 된다.

“정치체의 생명 원리는 주권이다. 입법권은 국가의 심장이다. 행정권은 모든 부분의 운동을 일으키는 두뇌다. 두뇌가 정지되어도 개인은 계속 살 수 있다. 사람은 지능이 떨어져도 산다. 하지만 심장이 기능을 멈추면 그 즉시 죽는다. 국가는 법이 아니라 입법권에 의해 존속된다.”

— 장 자크 루소, 『사회계약론』 중에서

우리 국회의 입법권은 어떻게 실천되고 있을까? 얼마나 많은 법률이, 어떤 방식으로 만들어지고 있는가? 입법자들 사이에서 법안의 심사와 토론, 조정의 역할은 얼마나 협력적으로 이루어지고 있는가? 다른 나라 의회의 입법 활동과 비교해 우리 국회의 입법 활동은 어떤 특징을 갖는가? 입법권이 낭비되거나 권위를 잃고 있지는 않은가?

앞서 충분히 살펴보았듯이, 양적인 측면에서 우리 국회의 입법 활동은 세계 최고다. 하지만 양적인 측면과는 달리 질적인 측면에서 볼 때 수준 높은 입법 활동이 이루어지고 있는가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 오히려 법안 통과를 손쉽게 달성하려는 근시안적 접근이나 입법 기술만 일반화되고 있는 것은 아닌지 돌아봐야 할 상황이다. 20대 국회 기준으로 5,563건의 법안이 병합 심의되었고, 전처럼 대안반영 ‘폐기’가 아니라 이제는 ‘대안반영’의 성과로 국회 ‘의안정보 시스템’에 기록되는 일을 좋게 평가하기는 어렵다.

언론과 SNS 등 여론의 주목을 끄는 도덕적 법안이나 여론 영합적 법안의 발의와 통과가 많아지는 것도 문제가 아닐 수 없다. 이로 인한 법률의 급격한 증대는 법체계의 안정성을 위협하며, 국회에 대한 신뢰를 낮추고, 협치 국회의 전망을 어렵게 한다는 점을 신중히 고려해야 한다. 13대 국회에서 20대 국회까지 1,314건의 법률이 새롭게 제정되고 그 가운데 특별법이 10% 이상을 차지하고 있는바, 이로 인해 입법 과잉의 문제를 낳는 것은 아닌지 생각해봐야 한다.

현재와 같은, 법안 경쟁이 과도한 환경에서는 어떤 제도를 도입하더라도 의회정치의 정상적 기능은 어려울 수밖에 없다는 것, 이것이야말로 우리 국회가 대면하고 있는 현실이 아닐 수 없다. 과도한 법안 발의는 ① 멀리는 민주화로 인해 국회의 위상이 강화된 것에서 연유하고, ② 2000년 2월 국회법 개정으로 법 제명 아래 대표 발의자 이름을 명기한 것(법안실명제)의 효과도 있고, ③ 2003년 발의 요건이 20인 이상에서 10인 이상으로 축소된 것도 영향을 미쳤으나, 다른 무엇보다도 ④ 언론과 시민단체가 의원의 의정 활동을 평가할 때 법안 발의 건수와 같은 양적 지표를 과용한 것과 ⑤ 정당의 공천 심사에서 입법의 양적 성과를 반영한 것의 영향이 컸다고 볼 수 있다(서복경, 2020).

더 근원적인 원인은 정당의 정책 조정 기능이 약화된 것에서 찾을 수 있다. 극히 일부의 당론 법안을 제외하면, 의원들 사이의 분담과 협업 노력이 정당 차원에서 조율되

는 입법의 사례는 많지가 않다. 그 결과 입법은 정당 내에서 조정을 거친 후 정당 사이에서 경쟁과 타협의 과정을 통해 이루어지기보다는 “3백 명 의원들 개개인의 무한 경쟁 체제”로 전개되고 있는 것이 우리 국회의 입법 현실이 되었다(박선민, 2020).

17대에서 20대 사이(2004년에서 2020년 사이) 우리 국회의 평균 회기 일수는 꾸준히 늘어 19대 기준 301일을 넘었고, 이제는 매달 임시회를 열도록 국회법이 바뀌었기 때문에 사실상 ‘상시 국회’와 다름없게 되었다. 국회의원 개개인의 수준과 자질, 능력도 민주화 이후 34년이 지나는 동안 꾸준히 높아지고 좋아졌다고 할 수 있다. 따라서 의사 절차를 바꾸고 강제해 더 많은 법안을 발의하고 더 많은 법률을 만들게 하기보다는, 주어진 조건에서 심사와 토론의 질, 조정과 협의의 노력을 더 기울이는 것이 필요하다. 이를 통해 법안이 무책임하게 남발되지 않게 하는 환경의 조성이 먼저 이루어져야 새로운 제도의 도입이나 절차의 강화도 효과를 가질 것이다.

독일의 의회처럼 정당의 조정 기능과 의원의 상임위 활동이 균형을 이루며 서로 병행 발전하는 방향으로 나아가는 것이 중요하다(박찬표, 2010). 이를 위해 법안이 준비되고 성안되는 과정에서 당 정책위의 역할 및 분과위원회 활동을 강화하거나, 집권당의 경우에는 관련 부처와 협의를 거쳐 법안을 발의하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이런 조건이 갖춰져야 정당이나 행정 부처가 대신할 수 없는 개별 의원실과 보좌진들의 자율적이고 독립적인 입법 노력도 제대로 평가받을 수 있고 장려될 수 있다.

사회적으로 중요한 법안이 의원실의 노력은 물론 정당의 정책 기획 및 정책 조정 기능을 통해 내실 있게 발의되고 심사될 수 있어야 하겠다. 그래야 일괄 통과시키기에 용이한 ‘비쟁점 법안’이 상임위 의결과 본회의 표결을 지배함으로써, 꼭 필요하고 중요한 법안이 후 순위로 밀려 심사에서 배제되거나 계류, 폐기되는 입법 환경을 개선할 수 있을 것이다.

더 많은 입법을 하는 의원보다는, 더 중요한 법안을 충분한 연구·심의·토론·조정을 거쳐 입법하는 의원이 높게 평가받는 방향으로의 변화가 우리 국회의 미래 모습으로 자리 잡는 것도 중요하다. 각 정당도 민주적으로 소중한 입법권이 의원 개개인의 무한 경쟁 속에서 허비되지 않도록 법안 작성과 심사, 의결 과정에서 책임 있는 조율자의 역할을 강화하는 것이 요청된다.

국회 차원에서는 부실한 발의로 철회 법안이 되는 일, 유사한 내용을 중복하거나 쪼

개서 발의하는 일, 병합 심사를 유도해 반영 건수를 높이는 일, 문구나 표기를 고쳐 개정 법안을 발의하는 등의 행위를 하는 의원을 불명예스럽게 여기는 ‘입법 규범’을 세울 필요가 있다. 언론과 시민단체들도 내용 없이 “일은 안 하고 싸움만 하는 국회”라는 비난만 반복하는 것에서 벗어나, 입법부로서의 권위를 존중하고 ‘제1의 주권 부서’로서 본래의 권한을 강화할 수 있도록 하는 방향에서 국회와 의원 평가를 하는 것이 필요하다. 이제 이 문제를 살펴보기로 하자.

제5장

국회 밖에서 본 과잉 입법의 문제

제1절 시민단체의 의정 활동 평가

제2절 언론의 의정 활동 평가 보도

국회 밖에서 본 과잉 입법의 문제

개별 의원은 국회 외부의 시민단체와 언론에 의한 의정 활동 평가에 영향을 받는다. 소속 정당이 공천의 기준으로 설정한 의정 활동 평가는 더더욱 직접적인 영향을 미친다. 이 과정을 추적해 보자.

제 1 절

시민단체의 의정 활동 평가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

의원에 대한 의정 활동 평가는 1996년에 나라정책연구회가 제14대 국회의원을 대상으로 처음 시작했다. 이후 한국유권자운동연합, 경제정의실천시민연합, 참여연대 의정감시센터, 환경운동연합, 바른사회시민회의, 사회정의시민행동 등이 가세했다. 이들 개별 시민단체의 자체 평가와 더불어 국정감사를 감시하기 위한 시민단체의 연합기구인 국정감사모니터시민연대(이하 국감모니터연대), 경제단체협의회의 의정평가위원회의 사례도 등장했다.

평가지표는 단체마다 달랐지만 정량평가와 정성평가를 결합하는 것으로 나타났다. 정량평가의 경우, 시민단체마다 차이는 있지만 본회의 및 상임위원회의 출석 수, 회의에서의 질의 및 발언 수 그리고 법안 발의 및 가결건수(또는 가결률) 등의 지표로 이루어졌다. 정성평가는 국회의원의 정책대안 능력, 국정심의 능력, 이슈제기 능력과 더불어 전문성, 개혁성, 공정성, 민주성 등을 기준으로 했다.

시민단체의 의정활동평가는 국민으로부터 민주적 통제를 받는 그리고 신뢰받는 의회 정치, 더 나아가 민주주의의 발전을 목표로 했고, 의원들의 의정 활동을 활성화하는데 기여한 것은 분명한 사실이다(윤종빈 2006; 음선필 2013; 이정희·윤종빈 2003; 이현출 2013; 홍완식 2013: 39-40). 그럼에도 불구하고 국회나 정당 본연의 기능인 입법 기능, 행정부 견제기능, 대표 기능 그리고 갈등조정기능 등 제도에 대한 평가보다는 국회의원 개인의 의정 활동 성과에 평가의 초점을 맞춘 것의 문제는 있었다. 이는 시민단체가 내보낸 보도자료와 그에 따른 언론의 보도 행위를 통해 의원 개개인의 순위 경쟁을 이끄는 것으로 이어졌다. 언론 보도에 가장 많이 등장하는 대표적인 시민단체의 의정활동 평가를 살펴보자.⁶⁾

6) 주요 시민단체 의정활동 평가는 김형철(2020)을 따랐다.

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...

〈표 16〉 시민단체의 의정평가 평가항목

대분류	중분류	소분류	나라정책연구회	경실련	한국유권자운동연합	국감 모니터 시민연대	참여연대
회의 부문	정량 평가	출석횟수	○	○		○	○
		일괄질의	○	○			
		일문일답	○	○		○	
		보고횟수	○	○			
		발언량			○		
		발언빈도			○		
		자료요구건수	○				
	정성 평가	정책대안능력	○	○	○	○	○
		국정심의 능력	○	○	○		
		이슈제기 능력	○	○	○	○	
		개혁성		○			○
		전문성	○				
		공정성			○		
		민주성			○		○
		법안표결보고서					○
비회의 부문		주요정책수행		○			
		입법발의/처리건수		○			○
		청원소개 횟수		○			
		입법연구보고활동		○			
		품위손상/물의감점		○			
		공약(지적사항)이행				○	

출처: 이정희·윤종빈(2003) 재작성.

1 경제정의실천시민연합

경제정의실천시민연합(이하 경실련)은 제15대 국회를 대상으로 1996년에 제1차 의정활동평가를 시작하여 1999년에 제2차 의정활동평가를 수행하였다. 당시 경실련의 의정활동평가 대상은 원내활동과 원내활동이었으며, 평가방식은 정량평가와 정성평가를 혼합하였다. 1996년의 원내활동의 정량평가 항목은 출석(80점), 입법발의(80점), 일괄질의(70점), 일문일답(50점), 보고횟수(10점), 자료요구건수(10점), 의사진행방해(1회당 20점 감점)이었다. 정성평가 항목은 의정활동능력(이슈제기, 국정심의, 대안제시)와 개혁성에 300점을 배점하였으며, 지역구나 특정사업 등 사익 보호 발언, 비공익적 발언과 행위에 대한 감점지표(20점)이다. 원내활동으로 입법연구 및 사회활동(100점)을 평가하였으며, 의정활동 관련 연구보고서 및 백서 발간수(30점), 청원 소개 회수(30점), 의정활동 관련 국민의견 설문조사 횟수(20점), 국회 등록 연구모임 가입 수(10점), 통신 전용방 개설 수(10점), 사회적 물의를 일으킨 사건은 1회당 30점을 감점하도록 했다. 그 후 두 차례에 걸쳐 의정활동평가 방식이 변화하였다. 경실련 의정활동평가 기준과 배점은 <표 17>과 같다.

1999년에 진행된 제2차 의정활동평가는 제1차 의정활동평가의 정량평가 항목 중 자료요구건수와 의사진행방해가 제외되고 특위참여수(20점)가 추가되었다. 정성평가의 경우도 의정활동능력과 개혁성 항목의 배점이 400점으로 높아졌고 감점지표는 제외되었다. 그리고 원내활동 영역에서 주요직책수행과 정책토론회 참여수가 새롭게 추가되어 평가되었다.

입법연구 및 사회활동은 원내활동 분석으로 변경, 총 200점을 배정하고, 주요직책 수행(50점), 청원소개 횟수(40점), 정책토론 참여수(30점), 의정활동 관련 연구보고서 및 백서 발간수(20점), 의정활동 관련 국민의견 설문조사 횟수(20점), 국회 등록 연구모임 가입 수(20점), 인터넷 활용(20점)과 국회윤리위 제소된 경우 1건당 50점을 감점했다.

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...

〈표 17〉 경실련 의정활동평가 기준과 배점 변화

대분류	소분류(평가지표)		배점			평가내용
			1996년	1999년	2000년	
회의 부문	출석횟수(정량)		80	80	80	성실성
	일괄질의(정량)		70	60	60	의제심의 준비성, 전문성
	일문일답(정량)		50	40	40	안건 전문성, 논리성, 합리성
	보고횟수(정량)		10	20	20	주도성
	자료요구건수 (정량)		10	-	-	성실성
	의사진행방해 (정량)		-20	-	-	진행방해/중복질의/욕설
	특위참여수 (정량)		-	20	-	적극성/성실성
	내용평가(정성)		300	400	200	정책대안/국정심의/이슈제기/개혁성
비회의 부문	주요정책수행 (정성)		-	50	60	국회의장단, 상임위원장, 당직 등
	입법 발의	발의건수 (정량)	80	80	40	대표발의 건수
		처리건수 (정량)	-	-	40	원안, 수정가결만 대상
	청원소개횟수 (정량)		30	40	40	
	정책토론참여횟수(정 량)			30	30	TV, 시민단체 등 공식 정책토론
	위원회 참여수 (정량)				20	적극성, 성실성
	정책보고서(백서) 발간수(정량)		30	20	20	연구 및 전문성
	설문조사 횟수 (정량)		20	20	20	국민의견 수렴 여부
	연구모임 수(정량)		10	20	15	입법연구활동
	인터넷 활용(정량)		10	20	15	시민들과 쌍방향 소통
	감점지표(정량)		-30	-50	-50	품위손상/물의를 의한 윤리위 제소 건수(2000년은 당적 이탈자)

출처: 경실련, 16대 국회의원 2000년 의정활동 평가 결과 및 음선편(2013) 수정

2000년에는 이전의 경험을 발전시켜 대상도 확대하고, 평가영역을 회의 영역과 비회의 영역으로 구분하였으며, 상임위원회 활동에 대한 정성평가를 위해 각 상임위별로 전문가를 배치했다. 먼저 회의 영역의 정량평가 항목 중 달라진 점은 입법발의 항목이 비회의 영역에 포함되고 특위참여수가 제외되었다는 점이다. 회의 영역의 정성평가의 경우는 400점이었던 의정활동능력과 개혁성 항목의 배점이 200점으로 축소되었다는 점이다. 비회의 영역의 경우 1999년 평가기준과 달라진 항목은 감점지표가 제외되고 입법발의의 경우 발의건수와 처리건수를 함께 평가한다는 점이다. 또한 위원회 참여수가 새롭게 추가되었다는 점이다.

2004년에는 16대 국회의원별 주요법안 입법태도 분석을 발표하고, 경실련이 선정한 주요법안에 대한 해설과 의원 설문조사 결과, 출결현황, 표결현황 등을 중심으로 분석하는 자료를 발표했다. 그리고 다음과 같은 의정활동평가 결과를 발표하였으며, 주요 내용은 법안 발의 건수와 가결률을 비교 분석하거나, 법안 내용에 대한 평가를 담고 있다. 경실련의 의정활동평가는 2000년 이전에 법안 발의 건수라는 정량평가 항목만이 존재하였으나, 2000년 이후에는 법안의 질을 평가하는 항목을 포함했다.⁷⁾

2 법률소비자연맹

1993년 출범한 법률소비자연맹의 의정활동평가는 2011년부터 시작되었다. 당시 평가기준은 10개 항목이었다. 즉, 본회의 출석률, 상임위원회 출석률, 대정부질문 재석률, 의안표결참여율, 법안발의 현황, 의원발의 법안의 표결참여 현황, 국회윤리위원회 징계 회부건수, 제정법안의 대표발의 가결수, 국정감사출석률, 우수 국감상 수상 현황이다. 그 후 3년 뒤인 2014년에 평가 기준의 변화가 있었다.

법률소비자연맹은 2014년 제19대 국회 2차년도 의정백서(2014년)를 냈는데 그 당

7) 경실련이 발표한 대표적인 의정평가 보고서 제목은 다음과 같다. 2005년, 〈의원입법 발의 실태조사〉, 2006년, 〈17대 국회 전반기 운영 평가 및 국회의원 입법 활동 분석 결과〉, 2008년 〈17대 국회의원 법안 발의 및 가결 종합 평가〉, 2009년 〈18대 국회 1년, 국회의원 법안 발의 분석〉, 2012년 〈18대 국회평가①-국회의원 법안발의 및 가결분석〉, 2012년 〈18대 국회평가②-본회의 법안 투표 참여 분석〉, 2012년, 〈18대 국회 친(親)재벌-부자감세 법안 발의 및 표결 분석자료 발표〉, 2015년 〈19대 국회의원 법안 발의·가결 분석 및 평가〉, 2016년 〈19대 국회 본회의 법안 투표 평가〉, 2016년 〈19대 국회의원 법안 발의 및 가결 분석〉, 2020년 〈20대 국회 일 안 한 국회의원〉이 있다.

시 국회의원 평가 기준은 총 13개였다. 즉, 법률안 투표율, 국정감사 성적(우수, 준우수), 처리된 법률안 발의 현황(공동발의, 대표발의 구분), 상임위원회 전체회의 출석률, 국회 본회의 복합재석률(출석+재석), 국정감사 출석률, 예산결산특별위원회 활동성적, 상임위원회 내 소위원회 출석 및 활동, 스스로 발의한 법안에 대한 표결 시 기권·반대 여부, 대정부질문 활동성적, 국회 윤리특별위원회 활동, 국회 비상설위원회 활동, 윤리위원회 징계 상정 여부였다. 앞서 언급한 평가 기준에 따른 평가와 함께 부결된 법률안과 폐기된 법률안 분석이 포함되었다. 특히 폐기법률안에 대한 국회 심사 과정 중 법안 내용의 문제, 위헌소지, 국회의원들의 별도의 의견제기 없이 전문위원의 폐기의견에 따라 폐기되었다는 문제를 지적하기도 했다.

21대 총선을 앞두고 발표한 ‘제20대 국회의원 의정활동 종합평가자료’에 공개된 평가기준은 국회 본회의 복합재석률 및 상임위원회 출석률, 법안투표율, 국회 예산결산특별위원회 활동(종합정책질의, 부별심사내용), 국정감사 활동, 대정부 질문, 가결된 대표법안 및 공동법안 발의 건수, 상임위원회의 소위원회 활동이었다.

법률소비자연맹의 의정활동평가는 거의 대부분 국회 회의 출석률과 재석률, 상임위/소위 개최 일수 및 시간, 가결된 법안 중 대표발의 건수와 공동발의건수를 중심으로 구성되어 있다. 국회 회의 출석에 대해 선수, 성별, 정당을 명시해 지역별로 구분하고, 법안 발의건수 등 대체로 정량평가 중심이고, 20대 국회에서 통과된 법안의 건수 평가와 함께 용어순화, 사문화된 법안 정비나 법정형 정비 등 단순 개정 법률안이 원안 가결되는 경우가 많았다는 평가를 일부 덧붙이기도 했다.

그러나 법률소비자연맹의 의정활동평가 방식은 계량화한 ‘수치’와 그에 따른 상위, 하위 국회의원을 순위를 매겨 발표하는 ‘서열화’에 집중한 정량평가이고 이를 통해 의원 개인을 호명하는 방식이다. 의원을 호명하는 방식은 입법자로서의 의원 개인의 책임을 묻는 시민단체 활동의 일환으로 볼 수 있다. 그러나 법률소비자연맹이 주도하는 국정감사NGO모니터단의 활동 결과를 바탕으로 한 국감우수의원 선정횟수, 즉 ‘헌정대상(국리민복상)’ 수상 여부가 의정활동평가 기준에 포함되어 있고, 20대 국회를 기준으로 해마다 헌정대상을 수상한 75명의 의원들이 보도자료 등을 통해 수상여부를 홍보하고 있다는 점은 고려할 필요가 있다.

〈표 18〉 법률소비자연맹 의정활동평가 기준과 배점 변화

	소분류		2011	2014	2020
본회의 및 위원회활동	본회의 출석률(재석률)		5	15	15
	상임위 출석률			18	18
	대정부질의(재석)		10	3	3
	상임위원회 출석		15	-	-
	소위원회 출석(감점)		-	5	2
입법활동	의안표결참여율		20	20	20
	제정법 통과성적		6		
	법안 발의 건수	통과법안 대표발의	20	20	20
		통과법안 공동발의	10	20	20
국정감사 활동	국정감사출석률		6	3	5
	국감우수의원		6	20	17
특위활동	비상설특위활동(가감점)			5	±3
	예결특위 활동			5	±2
감점요인	윤리특위제소(감점)		5	3	3
	대표발의법안 표결불참		불참-3 기권-8 반대-15	기권-5 반대-10	-
	공동발의법안 표결불참		불참-0.5 기권-5 반대-10	기권-3 반대-5	-

3 바른사회시민회의와 기타 시민단체

바른사회시민회의의 입법기관 감시활동은 2008년 9월에 대학생으로 구성된 ‘바른사회회의정보 모니터단’의 국정감사 모니터링 활동부터 시작하였다. 이후 2013년부터 4월부터 월별로 <이달의 국회> 시리즈를 발간하면서 법안, 의원, 발언을 선정해 2017년 중순까지 공개했다. 이달의 법안은 “바른사회가 지향하는 시장경제와 자유민주주의를 지향하고, 포퓰리즘이나 실적 위주 입법이 아닌 실질적으로 국민들의 삶과 국가발전에 기여할 수 있는 법안”을 선정하였으며, 이 달에 가장 큰 관심을 받은 국회의원과 이슈가 된 의원의 말을 골라 이달의 의원과 발언으로 선정하였다.⁸⁾

바른사회시민회의는 2008년 3월에 제17대 국회의원 298명을 대상으로 국회 정량분석 및 설문조사를 실시하였다. 국회의원 및 일반시민을 대상으로 한 국회 활동에 대한 설문조사를 제외한 나머지 항목들에 대해 정량평가를 하였다. 정량평가 항목을 정리하면, 본회의 및 상임위 출석률, 법안 발의 현황, 정당별 법안 가결건수 및 가결율, 국회의원연구단체 연도별 활동실적, 입법청원 접수 및 채택, 예산 통계 등이다.

2014년에 발표한 <제19대 국회 전반기 입법활동 현황>도 법안 발의 및 처리 현황 및 법안처리 비율, 본회의 및 상임위 출석 현황을 평가항목을 중심으로 작성되었다. 그러나 이 보고서에서 국회의원들의 ‘낭비성 발의’를 줄이고 입법의 질을 평가하는 방향으로 가야 한다는 점을 지적하고 있다. 그 후 진행된 바른사회시민회의에서 작성한 4편의 보고서는 제19대 국회를 대상으로 국회의원의 특성(선수, 선출방식)별 법안 처리 현황, 정당별 그리고 상임위별 법안처리 현황, 국회의원 법안 발의 형태별 현황, 본회의 및 상임위 출석률과 재석률 그리고 국회 공전기간 등을 평가하였다.

바른사회시민회의의 의정활동평가는 주로 회의출석과 입법활동과 관련되어 있으며, 2014년 이후 국회의원 법안 발의 건수가 아닌 법안 처리를 중심으로 평가하고 있다. 그리고 개별 국회의원들의 의정활동을 넘어 국회 공전기간이나 국회에서 변질된 주요 정부제출 법률안 등 국회 차원의 의정활동을 평가하고 있다.

8) 바른사회시민회의가 낸 대표적인 의정활동 평가 보고서는 다음과 같다. [보고서] 이래도 국회의원 정수 증원인가?(1) 제19대 국회 입법활동편, [보고서] 이래도 국회의원 정수 증원인가?(2) 제19대 국회 입법활동편(1-2), [‘19대 국회평가단’ 보고서①] 바른사회 ‘19대 국회평가단’ 입법 활동 분석결과(1), [‘19대 국회평가단’ 보고서②] 바른사회 ‘19대 국회평가단’ 입법 활동 분석결과(2), [FactBrief 제1호] 제19대국회 상임위원회별 법률안처리 평균 일수 현황, [보고서] 제19대 국회 마지막 정기국회 입법활동 현황 발표(2015년), [보고서] 제20대 국회 얼마나 달라졌나? 시리즈 : 입법편(1)(2017), <바른사회 20대 총선거 획 ‘유권자가 변해야 한다’ 시리즈 4>(2016)가 있다.

제2절

언론의 의정 활동 평가 보도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

시민단체의 의정활동 평가 보고서와 보도자료는 언론의 보도로 이어졌는데, 대개는 정량 평가 내용이 중심이 되었다. 대표적인 보도를 보자.

“...15대 국회 의원발의 법안은... 의원 1인당 평균 3.15건으로 나타났다...그러나 국회의 경우 동일 사안에 대해 여야가 서로 다른 법안을 제출하고 여러 차례의 토론과 검증과정을 거쳐 수정, 폐기되는 경우가 많아 생산성의 잣대로만 재기도 어렵다...또 정책위의장이나 정조위원장, 원내 총무 등 당직자들이 법안발의에 참여할 기회가 많고 상임위 성격에 따라 법안수 편차가 많으므로 법안건수를 기계적으로 계량화해 의원평가로 연결짓기에는 어려움이 따른다.”(문화일보, 1999/11/02, ‘15대 의정평가: 1인 평균 3.15건 입법발의’)

“경제정의실천시민연합(경실련)은 30일 여야 국회의원들의 2000년도 의정활동 평가 결과를 발표했다...16대 국회 전체 의원 273명을 대상으로 한 의정활동 평가에서 정책대안 및 국정심의 능력, 법안발의 및 처리, 청원소개 부문 등에서 1위를 차지한 000의원을 최우수 의원으로 선정했다.”(광주일보, 2001/10/30, ‘상위 10%에 초선 18명 포진’)

“지난 3년간 16대 국회 의원입법 현황을 분석해 보면, ‘부지런한 초·재선’에 ‘뒷짐지는 다선’ 현상이 두드러진다. 정당별로는 한나라당이 정당별·개인별 법안발의 숫자에서 민주당을 앞질러 국회활동에서 전통적인 ‘야고여저’ 현상을 재입증했다. 단 1건의 법안발의도 하지 않은 의원도 무려 46명에 달했다.”(경향신문, 2003/06/17, ‘16대 국회 입법 성적표’)

“경제정의실천시민연합은 15일 정치학자 100인을 상대로 한 설문조사와 국회의원별 발의 및 입법건수 분석을 통해 ‘17대 국회 전반기 운영 평가 및 국회의원 입법활동 분석 결과’를 발표했다...경실련에 따르면 17대 전반기 국회에 발의된 법안 건수는...15대에 비해 2배 정도의 수치다. 그러나 본회의에서 가결된 법안은 8.5%에 불과한 것으로 나타나 비생산적인 국회운영이 여

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...

전했던 것으로 분석됐다.”(문화일보, 2006/06/15, ‘경실련 17대 국회의원 전반기 평가/법안발의 안명옥, 법안가결 오영식 1위’)

“국회 문광위 소속 000의원이 국회의장이 뽑은 우수의원으로 선정됐다...의원은 의정활동 평가 척도인 법안발의 및 통과건수, 창의적 정책대안 제시능력 등이 돋보였다는 평가를 받아 우수의원으로 선정, 포상금 300만원을 받았다...이와 함께 000의원은 농어민신문사가 선정한 2006년 베스트 국회의원으로 선정돼 눈길을 끌었다.”(전북일보, 2006/12/28, ‘이광철 우수의원 선정 김춘진 베스트의원 영예’)

“19대 총선을 앞두고 현역의원 공천 기준으로 적용될 것으로 예상되는 현역의원 평가를 담은 첫 번째 ‘판도라 상자’가 열렸다...지난 18대 총선 당시 의원들의 법안발의, 본회의 출석률 등이 현역의원 교체의 주요 지표로 작용됐다...민주당 조직국이 지난 8월 실시한 지역위원회 당무감사...평가결과에서 000의원이 최고 평점인 ‘상’ 등급을 받은 것으로 알려졌다.”(전북도민일보, 2011/11/10, ‘살짝 열린 판도라 상자, 의원들 희비 엇갈려’)

“현역의원들의 의정활동 ‘성적표’가 내년 총선에서 한나라당 공천의 핵심적인 잣대가 될 전망이다. 당 공천개혁특위 위원장인 나경원 최고위원은...‘줄 세우기 공천에서 벗어나 열심히 의정활동을 한 의원에 대해선 확실히 보장해줘야 한다’며 ‘현역의원들을 객관적 지수로 평가해 공천에서 탈락할 사람은 탈락시키자는 게 공천개혁 핵심 내용 중 하나’라고 밝혔다. 그는 현역의원 평가방법과 관련 ‘의정활동과 지역 활동 평가지수, 도덕성 지수 등 객관적인 평가들을 만들고 있다’고 설명했다. 공천개혁특위 소속 전문가그룹이 마련 중인 의정활동 평가들에는 본회의, 상임위 등 각종 회의 출석률, 법안발의 및 처리건수, 공약 이행률, 의정활동 여론조사 등이 포함된 것으로 전해졌다.”(부산일보, 2011/01/05, ‘한나라당 공천 핵심 잣대 의정활동 평가지수 만든다’)

위의 보도에서 알 수 있듯이 점차 의정 활동 평가에 관련한 보도 내용은 법안 중심으로 실적이 우수한 의원과 그렇지 못한 의원을 구분하는 성적표 방식으로 이루어졌고, 이는 자연스럽게 시상과 포상으로 이어졌다. 17대 국회에서의 국회의장상이 대표적인데, 더욱 중요한 것은 18대 국회에서 19대 국회를 거치며 여야 정당 모두 공천 기준으로 의정활동 평가가 도입되기 시작했다는 것이다.

그 결과 의원 입장에서는 언론에 비친 자신의 모습이나 시민단체의 평가에 영향을 받는 것을 넘어, 공천을 받기 위해서라도 소속 정당이 내건 의정 활동 평가 기준에 상응하고자 법안 발의 및 가결 실적에 열의를 보일 수밖에 없게 된 것이다.

이상의 내용을 종합해보면, 17~18대 국회를 거치면서 발생한 중요한 정치적 변화 흐름을 확인할 수 있다. 첫째 17대 국회에서부터 법안발의 및 가결 건수를 기준으로 한 국회의장 포상을 실시했고, 지역종합지는 이 사실을 보도했으며 지역 유권자들에게 정보로 전달되었다는 사실이다. 법안발의 건수가 ‘상’을 받는 근거가 되고 나아가 의원의 의정활동에 대한 긍정적 평가정보로 선거권자들에게 전달되는 채널이 만들어진 것이다. 국회의장 포상은 2019년 종료되었다. 그러나 국회의장이 굳이 나서지 않아도 일부 시민단체, 지역 언론사 등은 여러 명목으로 지금도 매년 ‘포상’을 하고 의원들은 이를 의정활동 보고 자료로 활용하고 있으며 지역 언론사들은 포상 기사를 지역선거권자들에게 전달하고 있다. 포상과 의정활동 보고, 지역 언론사의 독특한 조합이 만들어진 것이다.

두 번째 확인할 수 있는 사실은, 민주당 계열 정당들이 18대 총선 공천과정에서부터 현역의원 교체를 위한 목적으로 의정활동 평가지표를 만들어 활용했고, 국민의힘 계열 정당들은 19대 총선에서부터 이를 도입하기 시작했다는 점이다. 그 핵심지표로 법안발의 건수가 포함되었다. 이때부터 법안발의 건수는 공천을 보장해주는 장치가 아니라, 현역의원 교체 위험을 피하고 당내경선 참여를 보장해줄 수 있는 일종의 ‘보험’으로 자리잡기 시작했다.

오늘날 우리가 목도하고 있는 법안발의 건수 폭증 현상과 이로 인한 국회 기능 및 입법의 질 저하, 시민들의 국회 신뢰 하락의 악순환은 이처럼 역사적으로 정당질서가 매우 불안정했던 시절 당대 정당 지도부들의 상황적 필요에 언론, 시민단체, 전문가들이 합작해 만들어낸 독특한 역사적 결과물이다(서복경, 2020).

국회에서 입법은 발의, 상임위원회 법안 상정, 토론과 절충, 표결의 과정을 거친다. 그러나 언론은 법안을 둘러싼 정당 간 전략적 차이와 그에 따른 대립과 충돌을 주로 다룬다. 발의의 배경, 이해 당사자들의 입장과 관점, 법안 절충의 배경, 법안의 세부적인 내용과 그 영향에 대해서는 별로 관심을 두지 않는다. 흥미 유발 위주⁹⁾ 기사도 문제지

9) 대표적으로 “누굴 불러야 눈길 끄나... ‘젓밥’만 관심 갖는 국감”이라는 제하의 서울신문 2020년 9월 28일 자 기사, “국회, 내

만, 막말이나 저질 발언¹⁰⁾은 물론 부정적 현상은 기다렸다는 듯 높은 뉴스 가치로 다뤄지는 문제도 있다.¹¹⁾ 그러다 보니 법안을 둘러싼 대결과 충돌이 국회 활동을 대표하는 것처럼 중시한다.¹²⁾ 그러나 입법 갈등은 입법 과정의 일부이지 전부는 아니다. 의원들이 의회에서 대결만으로 시간을 보내는 것도 아니다. 상당 시간을 입법 준비와 입법 추진에 보내지만, 언론을 통해서만 이런 모습이 전혀 부각되지 않는다.

언론이 한때 입법 과정에 크게 비중을 두고 있던 것은 의원들의 법안 발의 건수였다. 발의 건수가 많을수록 의정 활동 성적이 좋은 것으로 평가했다. 언론의 이같은 의원 평가는 상당한 부작용을 낳았다. 의원들이 자구 몇 개 고치고 사소한 내용을 추가하는 개정안을 발의하는 등 입법 발의 건수를 채우는 일에 몰두하게 된 것이다. 언론이 사회가 요구하는 필요한 입법을 했느냐가 아니라, 오직 몇 건을 발의했느냐로 의원평가를 한 결과이다.¹³⁾

앞서 이런 현상을 더욱 부추긴 것은 정당의 공천 요건에 법안 발의건수를 포함시킨 것이다. 최근 이 같은 현상의 부작용이 너무 크다는 자각이 일면서 시민단체나, 언론은 발의건수로 의원을 평가하는 일을 가급적 피하고 있다. 그러나 지역 언론에서는 여전히 자기 지역 의원의 의정활동을 발의건수로 평가하는 경향이 남아 있다. 지역 여론에 민감할 수밖에 없는 의원들로서는 발의건수에 신경을 쓰지 않을 수 없을 것이다.

달 15일 국정감사 '팽수' 참고인 신청... 팽수 탈 벗냐'라는 제하의 동아일보 2020년 9월 24일 자 기사를 들 수 있다.

- 10) 대표적으로 "[돌발영상] 쟁 대신 닭이라 했던가?"라는 제하의 YTN 2010년 12월 9일 자 보도, "김남국, 정의당 항의에 '남성 혐오'를 정치에 이용' 맞대응"이라는 제하의 MBN뉴스 2020년 12월 10일 자 보도를 들 수 있다.
- 11) 대표적으로 "민주, '들개 자처 김성태, 洪과 막말 배틀' vs 한국 '정치품격이 영'"이란 제하에 들개 사진을 동원한 세계일보 2018년 10월 28일 자 기사, "'누드사진 때 막아줬는데...' 한국당 의총 막말 오가다 5시간만에 종료"라는 제하의 조선일보 2018년 7월 12일 자 기사, "홍준표의 '뜨내기 주인 행세' 비난에 정진석 '홍준표는 통합당 미래 아녀' 역공"이라는 제하의 한국일보 2020년 4월 29일 자 기사, "김경협 '김성태, 아직도 선거 충격 못 벗어나' 홍수상대인가"라는 제하의 세계일보 2018년 6월 28일 자 기사, "김성태 '문 대통령, 역량도 능력도 없는 사람... 최순실 수혜자' 비난"이라는 제하의 서울신문 2018년 10월 26일 자 기사를 들 수 있다.
- 12) 대표적으로 "20대 국회, 100점 만점에 18.6점"이라는 제하의 2019년 12월 5일 자 매일경제 기사, "20대 국회, 싸우다 날 섰다"는 제하의 중앙선데이 2020년 3월 7일 자 기사, "[일하는 국회] 20대 국회, 한 달에 '나홀'만 회의"라는 제하의 2020년 4월 30일 자 SBS 보도를 들 수 있다.
- 13) 대표적으로 "발의건수 열 올린 의원님들, 10건 중 6건 쓰레기통으로"라는 제하의 서울신문 2020년 5월 22일 자 1면 톱기사, "경남의원 법안발의 평균 44건 '저조'"라는 제하의 경남신문 2019년 11월 6일 자 기사, "'19대 국회' 제주 국회의원 409건 법안발의"라는 제하의 제민일보 2015년 12월 27일 자 기사, "안호대 의원, 64건 최다... 나머지 평균 밑돌아"라는 제하의 울산매일 2015년 2월 23일 자 기사, "경기도 내 의원 평균 대표발의 5.78건... 이찬열 36건-박광온 35건-박정 20건"이라는 제하의 중부일보 2018년 7월 4일 자 기사, "염동열-가결률, 김기선-발언건수 1위"라는 제하의 강원일보 2019년 4월 25일 자 기사를 들 수 있다.

언론의 이 같은 보도는 국회가 오직 정당의 당락, 의원 개인의 욕망만이 지배하는 공간으로 인식한 결과라고 할 수 있다. 그러나 언론은 국회가 3권 분립 원칙에 따라 정부를 견제하고 감시하고, 입법을 통해 국정을 책임지고 있는 민주주의의 중요한 제도라는 점을 인식하고, 입법 논의에 진지한 관심을 기울여야 한다.

제6장

결론

제1절 입법 폭증이 낳은 문제

제2절 법안의 발의 과정에서 개선할 점

제3절 법안 심사 과정에서 개선할 점

제4절 입법 평가 기준의 다변화

제1절

입법 폭증이 낳은 문제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

민주화 이후 법안 발의는 지속적으로 증가해왔고, 이는 의원 발의 법안에 의해 주도되어왔다. 법안 발의의 증가는 입법부를 통한 사회적 갈등 해결의 효용성을 보여주는 긍정적인 면도 있으나, 발의 법안의 지나친 증가는 심도 있는 심사를 저해하는 부정적인 면이 크다.

법안 발의 폭증으로 인한 대표적인 문제로 ① 많은 법안을 발의·심사할 경우 법안 발의가 부실해지고, 심사는 졸속으로 이루어질 가능성이 높다는 점, ② 법안 처리율이 낮으면 ‘일하지 않는 국회’라는 비난을 받게 되고, 따라서 처리율을 높이기 위해 사회적 갈등이 깊은 사안보다 비쟁점 법안을 위주로 처리하는 경향이 발생하게 된다는 점, ③ 여론이 집중되는 사안 또는 대통령 지시에 따라 안건을 우선 심사하게 된다는 점, ④ 행정부의 동의를 이끌어내기 쉽다는 이유에서 여당 법안이 심사·통과에 유리하게 작용한다는 점, ⑤ 친분에 의한 공동발의와 편향적 심사가 이루어지기 쉽기에 ‘패밀리 정치’ 또는 ‘패거리 정치’의 비난을 자초하게 된다는 점, ⑥ 정당 내 정책 논의 기능이 상실되고, 국회의원 개인의 활동이 중심으로 의회정치가 사인화 된다는 점, ⑦ 정책보다 언론 노출(팟캐스트 출연 포함), SNS, 홍보를 우선시함으로써 입법의 질을 낮추는 결과를 가져온다는 점, ⑧ 발의 법안 건수로 일을 다했다는 분위기를 조장함으로써 의원실과 정당의 정책적 책임성을 사실상 약화시킨다는 점, ⑨ 행정부와 전문위원회에 대한 의존성이 심화됨으로써 입법의 관료 주도성을 키운다는 점, ⑩ 찬반이 분명한 극단적 여론에 취약해짐에 따라 갈등적 입법 사안을 회피하게 된다는 점 등이 있다.

21대 국회 들어와 폭증한 법안 발의를 두고 입법 과잉과 입법 부실의 가능성 등 여러 문제점이 지적되고 있다. 대체로 현재와 같은 법안 발의의 양적 건수 증가가 문제라는 점에는 모두 공감하는 의견이 많다. 하지만 법안 발의 수를 중심으로 입법 폭증의 부작용을 문제 삼는 과정에서 개별 의원실의 입법 전략과 국회가 출범한 첫 해라는 시기적 특성을 고려해 분석해야 한다는 의견도 설득력이 있다.

예컨대 쪼개기 법안 발의를 일률적으로 문제시하는 것에 대한 반론이 있다. 입법 과정 중의 하나로 지적된 ‘법안 쪼개기’의 경우, 동일 법률을 2달 안에 발의한 것만으로 이를 모두 ‘문제가 있는 법안 발의 행태’로 규정하는 것은 온당치 않다는 것이다. 입법 전략에 따른 의도적 ‘분리 발의’도 있을 수 있기 때문이다. 입법하는 과정에서 고려하는 것은 법률 개정의 필요성만이 아니라 법률 개정의 시급성과 법률 개정안에 대한 이해관계자 간의 갈등 정도 등 다양한 변수가 있다. 따라서 법률 개정안의 효율적 심의를 위해 의도적으로 법안을 나눠서 발의하는 상황이 종종 발생한다. 이에 대한 고려 없이 단기간 내 동일법안을 발의하는 것을 모두 ‘입법 성과주의’에 따른 ‘법안 부풀리기’ 실태로 규정하는 것은 동의하기 어렵다는 것이다.

입법 폭증을 막기 위해 정당의 공천 심사과정에서 법률안 발의 수를 평가자료로 삼는 행위를 지양해야 함에는 모두가 동의한다. 그리고 정당이 개별 의원들의 법안 발의를 최대한 조정할 수 있는 역량을 갖춰야 한다는 점에 대해서도 동의의 기반은 넓다. 다만 이를 개선하기 위해서는 현재와 같이 정당의 유급사무원을 제한해 정당의 역할을 제한하는 「정당법」을 개정하는 등 실질적 변화가 필요하며, 정당들은 스스로의 정책 조정 능력을 키우는 데 힘을 쏟아야 할 것이다.

제2절

법안의 발의 과정에서 개선할 점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의원의 역할에도 변화가 필요하다. 입법 폭증도 분명 문제이지만, 입법을 대하는 국회의 태도가 변한 것은 아닌지 돌아봐야 하기 때문이다. 이를 위해 양산형 법안 발의, 심사의 외주화, 보도용 법안 치증 등의 현상이 만연해 있는 국회 현실을 돌아봐야 한다. 법의 제·개정이 입법자로서 사회문제의 해결과 이해관계의 조정을 위한 수단으로 이해되어야 하며, ‘실적’ 의식형 입법 행태가 지속되어서는 안 될 것이다.

이와 함께 스마트폰·SNS의 발달로 인한 정보의 투명성이 높아지고, 국민이 정치인에게 의견을 개진할 수 있는 수단과 방법이 증가함에 따라 입법 과정에 영향을 미치려는, 특정 입장을 공유하는 시민들의 의견 개진이 과도해 지고 있는 점에 대해서도 고려할 필요가 있다. 의원실 업무의 상당 시간이 항의와 욕설 전화를 받는 데 할애되는 것은 입법의 자율성은 물론 균형 있는 법안 검토와 판단을 어렵게 함은 물론 산업재해 수준의 감정적 가해가 심화되고 있기 때문이다. 수직적 의사결정 중심 구조에서 수평적 의사결정 구조로 전환되고 있는 것은 일부 긍정적인 면이 있으나, 강한 주장을 가진 특정 시민 집단이 과잉 대표되고 이에 의해 의사결정이 영향 받는 것은 결국 입법의 왜곡을 낳는다.

그보다는 법안 발의와 심사과정에서 법률의 개정과 제정의 필요성에 대한 의견이 폭넓게 수렴되도록 하는 것이 더욱 중요하다. 먼저, 정당 내 사전 법안 검토 기능을 강화해야 한다. 개별 의원의 당론 발의 요청 절차를 마련하도록 하고, 당론 발의를 활성화하도록 할 필요가 있다. 당론 발의를 원하는 의원이라면 더 신중하게 제·개정안을 준비하게 될 것이기 때문이다. 이 과정이 실질화되려면 정당 내 정책조정위원회의 법안 관련 사전 논의 기능을 강화되어야 할 것이다. 정당에 따라, 상임위에 따라 정책 협의 수준의 차이가 있으며 논의가 활발한 경우라 하더라도 상임위 대응 등에 대한 논의에 머무는 경우가 많다. 법안 발의에 관한 논의는 거의 이루어지지 않으며 동일 정당, 동일 상임위 위원임에도 상호 간에 어떤 법안을 발의했는지 공유되지 않는 경우도 많다. 이에 적어

도 동일 정당의 동일 상임위 위원이라면 법안 발의 전 사전 논의를 거쳐 공동발의하는 것이 입법 규범으로 자리 잡아야 할 것이다.

공동발의 제도는 법안의 신중한 발의를 유도하고, 무분별한 법안 발의를 제어하는 것이 목적일 텐데, 현재 그 의미는 상실되었다. 단순 숫자 채우기 절차에 불과한 공동발의 제도는 폐지하고, 모든 제 개정 법안은 독립된 헌법기관인 국회의원 개인이 책임을 지도록 해야 할 것이다. 다만, 현행법에 명시된 대로 찬성제도는 유지하여 다수 의원의 동의를 받게 하는 것은 허용, 장려되어야 한다.

다음으로, 시스템상의 개선이 필요하다. 법안 발의 전, 관련 법안을 검색·비교해 볼 수 있는 시스템을 구축한다면 유사 법안과 중복 법안의 발의를 줄이는 데 효과적으로 기능할 수 있을 것이다. 현재 의안정보시스템 상 주요 내용으로 검색하는 기능이 있긴 하지만, 한 건씩 직접 검색해서 발의된 법안을 별도 파일로 열어보아야 내용 확인이 가능하다. 따라서 법안 입안시, 발의 전 유사, 중복 법안을 확인하기가 쉽지 않다. 법제지원 시스템 및 의안정보시스템에서 키워드 검색이 가능하도록 하고, 기 발의된 법안의 조항을 비교할 수 있도록 시스템을 개선한다면 의원실에서 사전 검토하는 데 도움이 될 것이다.

마찬가지로, 법안 준비과정에서 도서관, 입법조사처, 예산정책처 등에 필요한 자료·분석을 요청할 경우 현재는 각 의원실에서 '요구'만 가능하도록 되어 있는데, 조사 요구 키워드 검색이 가능하도록 하고, 유사한 내용의 자료 목록을 제공하여 조사·분석 요구의 효율성을 증대할 필요도 있다.

제3절

법안 심사 과정에서 개선할 점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

현재 우리 국회는 발의와 동시에 국회의원의 입법 역할은 거의 완료된 것이나 다름 없게 진행되고 있다. 이후엔 전문위원의 시간이며, 발의 주체와 상관없이 소관 상임위 법안소위 위원에게 전적인 역할이 맡겨진다. 그러다 보니 쟁점으로 주목을 받는 일부 법안만 정당 차원의 관여와 반복 심사가 이루어질 뿐, 발의한 의원의 후속적 관여는 상당히 제한적인 비대칭성의 문제가 발생한다.

우선 발의 법안의 첫 법안 심사는 대표발의 의원이 의무적으로 참석하여 법안 소개 및 설명을 하는 것을 규범으로 삼아야 한다. 제정법 공청회 발제자 또는 주 토론자는 대표발의 의원 및 1인 이상의 공동발의 의원이 하도록 하여 법안에 대한 책임성을 강화하는 것도 중요하다. 해당 법안의 최고 전문가는 대표발의 의원이다. 외부인에게 맡길 일이 아니다.

현재 법률 개정안 또는 제정안이 발의되면 심의과정에서 전문위원의 검토보고와 상임위원회 소위원회의 심사과정을 거치게 되어있다. 기본적으로 법률개정안에 대한 다양한 의견과 이해관계자의 입장이 조정되는 자리는 상임위원회 소위원회이지만, 소위원회가 개최되기 전 전문위원 검토보고가 먼저 이루어진다. 현재 전문위원 검토보고는 법리적 검토와 정책적 검토 모두 행정부와 입장을 조율하는 과정으로 진행된다. 즉 행정부 관료와 입법 관료 중심의 의견조정이 주가 되고 있다는 것이다. 이해당사자의 의견을 포함하고 있는 경우에도 일부의 집단적 의견 개진 수준에 머문다. 따라서 전문위원의 검토보고서는 법률 체계적 검토로 최소화하고, 관련 논의는 의원실과 행정부, 이익 단체 등 이해관계자가 하도록 하는 것이 필요하다. 논의 결과를 메모, 정리문 형식으로 제출하도록 하는 것도 하나의 방안이다. 검토보고서에 대표발의 의원이 추천한 이해관계자의 의견을 적시하는 방법도 있다. 나아가 검토보고서는 심사상의 참고자료로만 활용하고, 상임위 보고 의무는 폐지할 필요가 있다.

제도적 보완도 필요하다. 입법의 과정과 절차에서 갈등적 쟁점도 충분히 논의될 수

있도록 제도적 보완 또는 합리적 운영방안을 마련해야 한다. 한 달 3회의 법안소위 중 2회는 쟁점법안 심사만을 하도록 하는 등 쟁점 법안 심사를 위한 법안소위 일정을 정례화할 필요가 있다. 법안 병합심사 시 동일 법안이 아니라 내용의 유사성으로 심사가 이루어지도록 해야 한다.

안전신속처리 법안의 범주를 확대하는 것도 검토할만한 가치가 있다. 이는 다수 의석을 가진 정당만을 위한 제도가 아니라 쟁점 법안 심사 기능을 하는 제도로 확장하는 것을 뜻한다.

법안 심사 시 타 상임위 관련 법의 경우 타 상임위 의견 청취를 의무화하는 것도 필요하다. 현재는 임의사항으로 명시되어 있어 실제 타 상임위 의견을 듣지 않아도 법안 통과가 가능하다. 이 경우 한 상임위에서 법안이 통과되더라도 다른 상임위에서 이견이 있을 수 있다. 현재 법사위가 이러한 충돌 조정을 사유로 체계자구 심사 기능을 임의 적용하여 ‘월권’이라는 지적이 있는데, 이에 법사위의 ‘조정’ 기능을 상임위로 이관하여 법안 심사과정에서 보다 책임성 있게 논할 수 있도록 하는 것이다.

용어변경 등 단순 사안에 대한 일괄개정안은 단일 개정안으로 처리하여 ‘건수 늘리기’로 활용되지 않도록 해야 한다. 이는 행정부에서 제출하는 일괄개정안 심사·처리 방법을 준용하는 것이다. 요컨대 동일 상임위, 동일 내용의 법안이라면 10건이든 20건이든 1건으로 처리하는 것을 뜻한다. 또한 이러한 단순 단어 변경 법안은 특정일을 정해 별도로 논의하도록 하여 다른 법안 심사에 지장을 끼치지 않도록 해야 한다.

제4절

입법 평가 기준의 다변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

입법의 민주적 권위는 입법이 사회구성원으로부터 신뢰를 확보하는 것으로 실현될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 법안의 발의와 심의과정이 가장 중요하지만, 입법 이후 해당 법안이 실제 사회에 어떤 영향을 미쳤는지와 관련된 평가 과정도 중요하다. 법률이 제정되고 개정되어도 사회에 실효적 영향을 미치지 못한다면, 입법 활동의 증가가 입법의 민주적 권위를 가져오지는 못할 것이다.

입법은 사회 공동체의 미래를 기획하는 기능을 한다. 입법의 취지에 맞게 행정부가 법률을 집행하게 하고, 그 결과를 감사할 수 있어야 국회의 권위도 제대로 자리를 잡을 것이다. 그런 점에서 입법을 통해 구현되는 공공정책의 기획 기능과 함께 사후 영향 평가 기능을 강화해 입법의 실효성을 높이는 것이 중요하다.

의회정치는 사회 갈등을 조정하고, 해당 사안을 둘러싼 합의를 뒷받침하는 역할을 한다. 입법이 갖는 구속력과 공적 명령의 기능도 이른 조정과 합의에 기반에서 그 정당성이 발생한다. 의사 진행과 절차가 합의 내지 협의적 기반 위에서 전개되지 못하면 국회에 대한 신뢰가 낮아지는 결과를 피할 수 없다. 그렇게 되면 입법부의 기능과 역할은 약화되고 행정부와 사법부의 영향력이 불균형적으로 커지게 된다. 행정 입법과 정치의 사법화 현상이 대표적이다. 노사정 합의 기구를 국회가 주관하거나, 국회 산하에 정치교육원을 설립하는 방법으로 국회 중심의 사회적 논의와 조정, 합의가 모색되는 것을 적극적으로 고려할 수 있다. 이 과정에 정당의 정책연구소들도 참여할 수 있어야 할 것이다.

입법의 폭증은 상당 부분 외부 평가(시민단체, 지역신문 등)를 의식하는 데서 나온다. 특히 발의 건수와 가결 건수를 기준으로 한 외부 평가에 극히 취약한 것이 우리 국회의 현실이다. 이는 평가하는 측의 문제이기도 하나, 실상 국회 입법 DB가 제공하는 일괄 판별 가능한 정보가 발의·가결 건수밖에 없는 것도 원인으로 작용하고 있다. 발의와 가결 건수 이외에 발의된 법안에 대한 다양한 정보 제공이 필요한데, 대표적으로 공동

발의 의원의 정당분포, 소위 심사 횟수, 과거 유사법안 발의 현황, 타 의원 발의 법안과 유사도 여부 등이 우선적으로 고려될 수 있을 것이다.

국회방송의 역할을 강화하는 것도 필요하다. 다른 무엇보다도 의회 민주주의의 역할과 가치를 교육하는 기능을 가져야 할 것이다. 종편 정치 프로그램과 유사한 기능을 하기로다는 대안적 정치 공론장 채널로 발전하는 것이 요구된다. 이를 위해 외부 패널보다 교섭단체 대표와 정책위의장의 역할이 커질 필요가 있다. 교섭단체 대표들의 방송을 정례화하고, 정책위 의장 간 토론도 제도화하며, 교섭단체들의 정책 홍보 역할도 방송을 풍요롭게 만들 수 있어야 한다. 아울러 청소년 정치교육 내지 의회 민주주의 참여를 제고할 수 있는 방송으로 발전하는 것도 중요하다. 이런 과정을 통해 국회의 입법과 정책 기획 기능이 내실 있게 평가될 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 강원택(2005), 「한국의 이념 갈등과 진보·보수의 경계」, 『한국정당학회보』, 4(2).
- 권혁남(2013), 「전략적 뉴스가 정치 냉소주의, 투표참여에 미치는 개인적 특성 효과연구 - 2010 지방선거를 중심으로」, 『한국언론학보』, 57(1).
- 김범수 외(2020), 「제20대 국회 의원입법 동향 및 의원입법의 질적 향상 방안 연구」, 「2020 국회사무처 정책연구용역 보고서」.
- 김영욱(2009), 「독자가 본 한국언론의 정파성」, 『미디어 인사이드』, 3(통권12호).
- 김형철·오유진(2020), 「시민단체의 의정활동평가가 의원 입법 증가의 원인인가?」, 「국회미래연구원 발표회 자료집(2020.11.25.)」.
- 메이휴, 데이비드 R.(2010), 『의회 선거커넥션: 국회의원에게 유권자란 무엇인가』, 김준석 역(2010), 서울 : 동국대학교 출판부
- 문우진(2011), 「제18대 국회 원내 정당의 정당 응집성 분석」, 『한국정당학회보』, 9(2).
- 박경산·이현우(2009), 「의회에 대한 국민 인식 비교」, 이갑윤·이현우 편저, 『한국 국회의 이상과 현실』, 오름.
- 박상운(2018), 「국회의원 의정활동 평가지표의 보완: 의원의 대정부질문 행태와 종합적인 이념 평가방법 제시」, 『사회과학연구』, 34(3).
- 박상훈(2020), 「더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까」, 『국가미래전략 Insight』, 40, 국회미래연구원.
- 박선민(2020), 『국회라는 가능성의 공간』, 후마니타스.
- 박성희·임윤주(2012), 「국무총리 인사청문회 언론보도의 사회적 현실 구성」, 『의정연구』, 18(1).
- 박수철(1996), 「주요 신문 사설 분석을 통해서 본 제14대 국회」, 『국회보(6월호)』.

- 박찬표(2002), 『한국의 의회정치와 민주주의』, 오름.
- 박찬표(2010), 「의회 기능에 미치는 정당의 영향력에 대한 연구: 정당-위원회 관계를 중심으로」, 『의정논총』, 1. 한국의정연구회.
- 백선기(1998), 『언론보도와 신화적 인식』, 커뮤니케이션북스.
- 서강대학교 산학협력단(2016), 「국민통합을 위한 20대 국회의 역할과 과제」, 국민대통합위원회.
- 서복경(2020), 「좋은 국회의 조건」, <한겨레> 칼럼(2020.05.21.).
- 서복경(2020), 「입법발의 폭증 미스테리, 무엇이 문제이고 어떻게 달라질 수 있을까?」, 「국회미래연구원 발표회 자료집(2020.11.25)」.
- 손낙구(2021), 「나는 어떻게 제정법을 준비했나 : 협동조합기본법이 제정되기까지」, 「국회미래연구원 연구보고서 2.3.1-1(4장)」.
- 시사저널(2020.08.19.), 「고소, 고발에 얼룩진 2019년 ‘범죄 국회」 1614호.
- 신문과 방송 블로그(2020), 「저널리즘 회복을 위한 노력들: 《언론윤리개정을 위한 연구》 언론의 정당성, 윤리규범에서 나온다」, 「신문과 방송」, 3(11).
- 아리스토텔레스(2009), 『정치학』, 천병희 역(2009), 도서출판 숲.
- 알랭 드 보통(2014), 「뉴스의 시대(뉴스에 대해 우리가 알아야 할 모든 것)」, 「문학동네」.
- 양승목(1997), 「언론과 여론: 구성주의적 접근」, 「언론과 사회」, 6.
- 양혜승(2017), 「정치뉴스의 갈등 프레임이 수용자의 이슈 인식, 정서 반응, 뉴스 기억에 미치는 영향- 대학생 수용자를 중심으로」, 「지역과 커뮤니케이션」, 21(4).
- 오승용(2010), 「한국 민주주의의 위기와 법의 지배: 정치의 사법화를 중심으로」, 「민주주의와 인권」, 10(3).
- 윤종빈(2006), 「국회의원 의정활동의 평가 통합 모형 연구」, 「의정연구학」 12(2).
- 음선필(2013), 「민주적 통제로서의 국회의원 평가」, 「일감법학」, 26.
- 이건혁(2002), 「미디어 프레임이 부정 감정, 정치 냉소, 그리고 정치 효능성에 미치는 영향: 대학생 집단을 대상으로」, 「한국언론학보」, 46(3).

- 이대근(2020), 「언론의 국회 보도, 무엇이 문제이고 어떻게 달라질 수 있을까?」, 「국회 미래연구원 발표회 자료집(2020.11.25)」.
- 이소은·박아란(2020), 「편향적 뉴스 이용과 언론 신뢰 하락 - 〈Digital News Report 2020〉 주요 결과」, 「Media Issue」, 6(3).
- 이정희·윤종(2003), 「한국에서의 의정활동 평가: 주제·방법·정치적 함의」, 「NGO연구」, 창간호.
- 이종혁 외(2013), 「다매체 환경에서의 뉴스 가치 판단 기준에 대한 종합적 구조적 접근」, 「한국방송학보」, 27(1).
- 이준웅(2000), 「프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과」, 「언론과 사회」, 12.
- 이준웅(2000), 「갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향-내러티브 해석모형의 경험적 검증을 중심으로」, 「언론과 사회」, 12.
- 이현출(2013), 「의정평가 기준에 관한 시론」, 「일감법학」, 26.
- 장 자크 루소(2018), 『사회계약론』, 김영옥 역(2018), 후마니타스.
- 전진영(2019), 「주요국 의회의 연간 의사운영과 의장의 권한」, 「NARS 현안분석」, 78, 국회입법조사처.
- 전진영(2010a), 「국회 입법과정」, 의회정치연구회 편, 『한국 국회와 정치과정』, 오름.
- 전진영(2010b), 「국회의원 의정활동평가의 현황과 쟁점」, 「이슈와 논점」 163.
- 전진영(2020), 「국회의 입법과정」, 손병권 외, 「국회 열어보기」, pp.91-108, 오름.
- 조진만(2009), 「의회의 집합적 의사결정과 신뢰: 한국 국회의현실과 선택」, 「의정연구」, 15(1).
- 조진만·임성학(2008), 「한국 국회의 불신에 영향을 미치는 정치적 요인 분석」, 「정치정보연구」, 11(2).
- 존 로크 지음(2007), 『통치론 - 시민 정부의 참된 기원, 범위 및 그 목적에 관한 시론』, 강정인·문지영 역(2007), 도서출판 까치.
- 최선열·김학수(2002), 「국회 보도의 부정주의 연구」, 「의정연구」, 8(1).

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까 ...

최세경(2003), 「한국 언론에 나타나는 사회적 갈등담론의 구조, 이념, 지역 그리고 세대갈등 담론의 권력관계와 정치참여의 동원 구조를 중심으로」, 「한국방송학회 학술대회 논문집」.

최영재(2011), 「분열 정치와 분열 언론 그리고 분열 여론의 악순환 이론」, 「한국언론학회 심포지움 및 세미나」.

홍완식(2013), 「의정평가의 구체화 방안에 관한 검토」, 「입법학연구」 10(1).

홍지웅(2021), 「비쟁점 법안에 대한 이해와 오해」, 「국회미래연구원 연구보고서 2.3.1(1, 5장)」.

헤럴드경제(2020.12.15.), 「[20대 국회에 바란다-국민 '최악불신기관' 평가] 신뢰도 '꼴찌' 오명.. 20대 국회를 터닝포인트 삼아라.」

Abstract

Should proposing and passing more bills be the solution?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

The purpose of this study is to critically analyze existing practices in legislative activities, which have focused on quantitative performance. To accomplish this purpose, various problems caused by massive numbers of bills are shown through cross-country comparisons. Contrary to the popular belief, our National Assembly's bill proposal rate is at least twice that of advanced parliamentary democracies, and therefore a new approach is needed when it comes to the future of our National Assembly. This is because it is impossible to review bills responsibly. Even if lawmakers were to spend four hours a day 300 days of the year reviewing bills, they would only have 10 minutes per bill. Nevertheless, the number of bills passed is at least 21 times (compared to the US) to 172 times more (compared to the UK), so there is a need to enhance the quality of legislation as well as empowering the National Assembly. In conclusion, this study calls for quality over quantity and sufficient deliberation and negotiation in legislation.

더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까

인 쇄	2020년 12월 27일
발 행	2020년 12월 31일
발 행 인	김 현 곤
발 행 처	국회미래연구원
주 소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 2층 222호
전 화	02)786-2190
팩 스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인 쇄 처	(주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

©2020 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-38-0 (93300)

내일을 여는 국민의 국회

