



보좌진이 선택한 제21대 국회의 주요입법과 제22대 국회의 입법과제

박현석(거버넌스그룹장)

서론

● 임기가 끝나가는 제21대 국회의 주요 입법성과는 무엇일까?

- 국회의 성과 평가는 대부분 총량적 입법건수를 토대로 분석하는 정량적 평가가 다수
- 국회에서 통과되거나 논의된 굵직한 주요 사안의 내용에 대한 분석은 부재
- 개별 의원 차원이 아닌 집합적 차원의 국회에 대한 분석적 평가는 찾기 어려움

● 제21대 국회에서 통과되거나 통과되지 못했던 중요한 법안들 선별 및 분석

- 입법 건수를 토대로 한 분석은 모든 법률안을 건별로 동일한 비중으로 가정하여 분석
- 국회가 중장기적으로 중요한 사안들에 대해 관심을 갖도록 하기 위해서는 기존의 입법건수 중심의 정량적 평가의 한계를 극복하고 정당과 국회의원들이 많은 시간과 노력을 투입한 주요 법안들을 선별하고 분석하여 기관 차원으로 국회의 주요 성과를 평가할 필요가 있음
- 제21대 국회에서도 수많은 법안들이 논의되고 통과되거나 폐기되었는데, 이들 중 주요 법안을 선별하는 기준을 마련하기 위한 사전적 연구의 일환으로 이 보고서에서는 국회의 내부자인 보좌진들이 꼽은 제21대 국회가 통과시킨 주요 법률과, 통과되지 못했지만 제22대 국회에서 지속해서 논의해야 할 법안들을 살펴보고자 함

조사 개요

● 2023년 11월 27일-12월 1일 사이에 보좌진 대상 정치인식 설문조사를 실시

- 현재 회기가 끝나지 않았으며 총선 이후에도 법안을 둘러싼 여야의 공방이 지속되는 상황이나, 우리는 2023년 연말 시점에서 진행한 조사결과를 토대로 주요 법안들을 선별
- 한길리서치에 의뢰하여 설문조사지를 의원실별로 배포하고 조사원이 의원실을 방문하여 수거하였음
- 선다형으로 이루어진 의정활동에 대한 인식조사와 병행하여 제21대 국회의 주요 입법성과와 입법에 성공하지 못했지만 제22대 국회에서 다시 다루어야 할 법안에 대해 주관식으로 복수 응답하도록 질문

● 설문조사에 응답한 531명의 응답자 중 제21대 국회의 주요 입법과 제22대 국회에서 다시 다루어야 할 법안에 대해 묻는 주관식 질문에 응답한 응답자는 각각 228명, 221명

- 제21대 국회 주요 입법 응답자 총 228명: 더불어민주당 157명, 국민의힘 51명, 정의당 9명, 시대전환 1명, 진보당 3명, 한국회의망 3명, 무소속 4명
- 제22대 국회에서 다시 다루어야 할 법안 응답자 총 221명: 민주당 147명, 국민의힘 52명, 정의당 10명, 기본소득당 1명, 시대전환 2명, 진보당 3명, 한국회의망 2명, 무소속 4명
- 전체 응답자의 당적분포는 의석분포와 유사하나 주관식 질문에 답한 응답자는 민주당 비율이 높으며, 빈도 순으로 상위에 선정된 법률들 또한 더불어민주당이 주도한 법률들이 대부분임

- 원내에서 압도적 다수를 점유했던 더불어민주당이 입법정치를 주도했던 점을 반영하는 것으로 해석됨
- 제22대 국회에서 다뤄야 할 법률들을 묻는 질문에 대해서는 국민의힘 소속 보좌진들이 제안한 사안들도 상위 순위에 포함되어 있음

국회의원 보좌진이 선택한 제21대 국회의 주요 법안

● 21대 주요법안으로 응답된 경우는 총 113건이며, 그 중 3명 이상의 응답자가 선택한 법안이 총 27개, 2명이 선택한 법안이 23개, 1명이 선택한 법안이 63건

- 10명 이상이 선택한 주요 법안은 일명 ‘노란봉투법’(36명), 약칭 ‘중대재해처벌법’(18명), 약칭 스톱킹방지법(13명), 통칭 ‘방송3법’ 개정안(11명)임
 - 일명 ‘노란봉투법’(노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안): 가장 많은 응답자인 총 36명의 선택을 받았음. 2015년에 관련 법안이 발의되는 등 제19대 국회와 제20대 국회에서도 관련 내용의 법안이 발의되었으나 폐기되었고, 제21대 국회에서는 정부와 국민의힘이 반대하는 가운데 더불어민주당이 단독으로 표결처리하여 통과된 뒤 윤석열 대통령이 재의 요구서를 제출하였고 재의처리결과 부결되었음
 - 약칭 ‘중대재해처벌법’(중대재해 처벌 등에 관한 법률)은 논쟁 끝에 소관 상임위인 법사위에서 여야 합의로 통과되었지만 찬반 토론이 지속되었으며, 본회의에서 국민의힘 의원들이 반대 혹은 기권하고 정의당 의원들도 타협 과정에서 취지가 퇴색되었다며 당론으로 기권한 가운데 더불어민주당 의원들이 주도하여 통과되었음
 - 스톱킹방지 및 피해자보호 등에 관한 법률은 여야 합의로 통과되었음
 - 통칭 ‘방송3법’(방송법, 방송문화진흥회법, 한국교육방송공사법) 개정안은 정부와 국민의힘의 반대 속에 더불어민주당 주도로 통과되었고, 대통령이 재의 요구서를 국회에 제출한 뒤 재의처리결과 부결되었음
- 위 4건과 함께 응답자 빈도수 기준 상위 10위 안에 포함된 법률은 통칭 K칩스법(8명), 약칭 코로나손실보상법(8명), 전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법(8명), 수술실 CCTV 설치 의무화하는 의료법 개정(7명), 간호법(7명), 위기임신 및 보호출산 지원과 보호출산제 아동보호에 관한 법률(5명), 일명 ‘실손보험 청구 간소화법’(5명), 가덕도신공항 건설을 위한 특별법(5명), 교원의 교육활동 보호를 위한 특별법(5명)

● 응답자 빈도수 기준 상위 10위 안에 포함된 법안들의 특징

- 전반적으로 원내 다수의석을 점유했던 민주당 소속 보좌진 응답자들이 주요 법안을 묻는 주관식 질문에 적극적으로 응답한 반면, 국민의힘 소속 보좌진들은 소극적이었음
- 노란봉투법, 방송3법 개정안, 간호법 등 원내 다수 의석을 점유했던 야당 민주당이 주도하여 표결로 통과시켰으나 윤석열 대통령이 거부권을 행사하여 재의 결과 부결된 법안들이 상위에 포진
- 법안의 내용에 따라 분류해 보면 노란봉투법, 중대재해처벌법 등 노동 관련 법률이 응답자 빈도 1위와 2위를 차지
- 스톱킹방지법, 코로나손실보상법, 전세사기피해자 지원법, CCTV 의무화 의료법, 아동보호에 관한 법률, 교원의 교육활동 보호 특별법 등 사회적 약자와 피해자 보호를 목적으로 하는 법안들이 다수를 차지했고, 이들 법안은 더불어민주당과 국민의힘 양대 정당 소속 보좌진들이 두루 선택
- 반면, 노란봉투법, 방송3법, 간호법 등은 더불어민주당 소속 응답자들만 주요 법률이라고 응답
- 가덕도신공항 특별법, 강원특별자치도법 등 지역의 균형발전 및 개발 관련 법률들도 양대 정당 소속 보좌진들이 함께 선택하였음
- 문재인 대통령과 더불어민주당에서 역점을 두고 추진했던 검찰개혁 관련 법안은 더불어민주당 소속 응답자 5명의 선택을 받는 데 그침

표 1 제21대 국회에서 통과된 주요 법률(응답자 수 기준 상위 10위)

순위	법률명	합계	더불어민주당 응답자	국민의힘 응답자	그 외 정당 및 무소속
1	일명 노란봉투법	36	27	0	9
2	약칭 중대재해처벌법	18	13	1	4
3	스토킹방지법	13	8	4	1
4	통칭 방송3법 개정	11	10	0	1
5	통칭 K칩스법	8	3	2	3
	약칭 코로나손실보상법	8	6	1	1
	전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법	8	5	2	1
8	수술실 CCTV 설치 의무화하는 의료법 개정	7	6	1	0
	간호법	7	6	0	1
10	위기임신 및 보호출산 지원과 보호출산제 아동보호에 관한 법률	5	3	2	0
	일명 실손보험 청구 간소화법	5	4	1	0
	가덕도 신공항 건설을 위한 특별법	5	2	2	1
	교원의 교육활동 보호를 위한 특별법	5	2	2	1
	검찰개혁 관련 법	5	5	0	0
	강원특별자치도법	5	1	3	1

국회의원 보좌진이 선택한 제22대 국회에서 지속해서 다뤄야 할 법안들

● 제21대 국회에서 통과되지 못했으나 제22대 국회에서 논의를 이어가야 할 법안으로 언급된 법안들은 총 153건이며, 그 중 3명 이상이 응답한 법안이 22건, 2명이 응답한 법안이 17건, 1명이 응답한 법안이 114건이었음

- 간호법이라고 대답한 응답자가 32명으로 가장 빈도가 높게 나타났고, 뒤이어 차별금지법이 17명, 노란봉투법과 양곡관리법이 10명으로 상위권을 차지
- 뒤이어 공직선거법 개정안(8명), 개식용금지특별법안(7명), 재정준칙법률안(6명), 낙태법(6명), 방송3법(5명), 중대재해처벌법(5명)이 응답자 빈도수 기준 상위 10위에 포함됨
 - 개식용금지특별법안은 설문조사가 수행된 이후인 2024년 1월에 본회의 통과
- 다수의 응답자들이 간호법, 양곡관리법, 방송3법 등 대통령이 거부권을 행사하여 재의 결과 부결된 법안들을 22대 국회에서 다시 다뤄야 할 법안들로 지목하였음(양곡관리법은 21대 국회의 주요법안에는 포함되지 않았으나, 22대 국회에서 이어서 논의해야 할 법안에 포함됨)
- 21대 국회의 주요 입법 상위 10위에는 원내 소수당인 국민의힘의 정책선�호가 전형적으로 반영된 법률이 없었으나 22대 국회에서 지속적으로 다뤄야 할 법안의 경우 6명의 국민의힘 소속 응답자들이 재정준칙 법률안이라고 응답하는 등 국민의힘의 선�호가 반영된 법안들이 존재
 - 중대재해처벌법 또한 국민의힘 소속 응답자들이 선택한 경우로 제21대 국회에서 통과된 중대재해처벌법을 개정해야 한다는 의견을 제시한 것으로 판단됨
- 공직선거법 개정안과 낙태법은 양대 정당 소속 보좌진의 선택을 고루 받았으며, 제21대 국회 회기동안 더불어민주당과 국민의힘이 서로 다른 방향으로 입법하고자 하였던 사안들임
 - 더불어민주당은 최종적으로 현행 선거법을 유지하는 것으로 결정하였으나 더불어민주당 일각에서는 비례성을 높이도록 선거법 개정 혹은 위성정당 출현 방지조항 추가 등을 주장한 바 있으며, 국민의힘은 병립형 제도로의 회귀 혹은 동농복합형 선거제도 도입 등을 주장하였음
 - 헌법재판소가 낙태죄 조항(형법 제269조 1항, 제270조 1항)에 대해 헌법불합치 결정을 선고한 이후 제21대 국회 회기동안 더불어민주당은 여성이 결정권을 존중하는 방향으로 대체법안을 제안하였고, 국민의힘은 태아의 생명권 보호를 강화하는 방향으로 대체법안을 제안하였으나 대체법안은 현재까지 의결되지 않은 상태임

표 2 제22대 국회에서 지속해서 논의해야 할 법률안(응답자 수 기준 상위 10위)

순위	법률명	합계	더불어민주당 응답자	국민의힘 응답자	그 외 정당 및 무소속
1	간호법	32	26	4	2
2	차별금지법	17	10	0	7
3	노란봉투법	10	7	0	3
	약칭 양곡관리법	10	4	0	6
5	공직선거법 개정	8	5	3	0
6	개식용금지 특별법안	7	2	4	1
7	재정준칙법률안	6	0	6	0
	낙태법	6	4	2	0
	방송 3법	5	4	1	0
10	중대재해처벌법	5	0	4	1

결어

- 지금까지 살펴본 내용은 설문조사 문항 중 주관식 응답자들의 응답자료를 수합한 결과로 응답자가 주관식 답안을 기술한 동기가 무엇이며 응답자가 중요한 사안이라고 판단한 기준이 무엇인가에 대해서는 알 수 없는 한계를 가지고 있음
- <표 1>과 <표 2> 모두 원내 다수당인 더불어민주당이 주도한 법안들이 주류를 이루고 있으며, 국민의힘 소속 응답자들의 선호가 반영된 법안은 제22대 국회의 입법과제로 제시된 재정준칙법률안, 중대재해처벌법 개정안 등임
- 내용 면에서 보면 제21대 국회의 주요 입법성과의 경우 노동 관련 법률, 사회적 관심이 집중되었던 소수자 및 피해자 보호를 위한 법률, 지역균형 및 개발 관련 법률 등이 빈도수 기준 상위 10위로 선정되었고, 제22대 국회의 입법과제에서는 윤석열 대통령이 거부권을 행사한 법안들이 다수 포함되었음
 - 이 보고서는 2023년 연말에 조사된 결과를 토대로 작성되었으며, 2024년 들어서 윤석열 대통령이 거부권을 행사한 대통령 배우자 관련 특검법과 '50억 클럽' 뇌물 의혹 사건 관련 특검법, 이태원 참사 특별법은 조사 당시 거부권을 행사한 상황이 아니었음
- 제22대 총선 결과 더불어민주당 소속 의원들이 원내에서 압도적 다수를 차지한 상황에서 제21대 국회에서 대통령이 재의요구를 했던 법안들이 다시 쟁점으로 등장할 것으로 예상됨
 - 대통령의 일방적인 거부권 행사나 원내 다수당의 일방적인 입법은 결국 이후 선거에서 집권당이 바뀌거나 원내 의석분포가 변화하게 되면 다시 원상복귀 될 가능성이 높음
 - 중요한 법안들이 중장기적으로 안정성을 갖기 위해서는 정당 간의 타협을 통한 초당적 다수의 지지확보가 필수적임