



2024.12.30.

국회미래연구원 | 총서 | 24-18호

제21대 국회의 주요 입법의제와 정치과정

박현석, 박상훈



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제21대 국회의 주요 입법 의제와 정치과정



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

■ 내부연구진 ■

박현석 연구위원(연구책임)

■ 외부연구진 ■

박상훈 前 국회미래연구원 위촉연구위원

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 연구원의 국회미래연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

우리 국회는 1987년 민주화 이후 성장을 거듭해 왔습니다. 입법부의 정치적 위상이 높아졌고 보좌진의 확충 등 양적 성장을 통해 역량도 강화되어 왔습니다. 행정부에 대한 견제 기능뿐만 아니라 입법부로서 사회 구성원 모두가 지켜야 하는 법률을 제정하는 역할도 과거에 비해 커졌습니다. 과거에는 정부의 입법을 주로 심의하는 기능을 수행하였다면, 현재에는 정부 입법에 대한 면밀한 검토뿐만 아니라 의원 입법의 질과 양도 괄목상대하였습니다. 하지만 우리 시민들의 국회에 대한 인식은 여전히 부정적입니다. 양적인 성장에도 불구하고 시민들이 필요로 하고 시민들의 삶을 향상시키는 좋은 입법은 여전히 부족하기 때문일 것입니다.

언론에 보도되는 국회의 모습은 민생을 외면한 채 갈등과 정쟁이 이어지는 투쟁의 장에 가깝습니다. 하지만 여당과 야당이 공존하는 국회는 대통령을 정점으로 하는 정부와 달리 당파적인 갈등과 논쟁이 지속될 수밖에 없습니다. 시민의 대표들이 대립적으로 표출된 이해관계를 조정하는 장이 국회라는 점을 고려할 때 국회가 제 일을 제대로 하는지 판단하기 위해서는 갈등이 응축된 중요한 입법의제들이 충분히 효과적으로 다뤄지고 있는지 살펴볼 필요가 있습니다. 그동안 국회에 대한 언론과 사회 각계의 평가는 법안 발의 건수, 제정된 법률 건수 등 총량적 지표에 집중되어 왔습니다. 하지만 모든 법안을 1건으로 동일하게 다루다 보면 중요도가 더욱 높은 법안에 대한 평가가 소홀해질 수밖에 없습니다. 우리는 총량적 지표의 한계를 보완하기 위해 이 연구에서 지난 제21대 국회에서 다루었던 중요한 입법의제들을 선별하고, 이 사안들이 어떻게 다뤄져 왔는지를 분석해 보았습니다.

이 보고서는 박현석 연구위원, 그리고 함께 연구에 참여한 연구진들이 노력한 결과물입니다. 박상훈 전 국회미래연구원 초빙연구위원은 5장을 집필하였고, 김자연, 이종혁 전 국회미래연구원 연구행정원이 자료 조사를 위해 애써 주었습니다.

향후 이 연구 결과가 국회의원들이 중요한 입법의제에 더 많은 관심을 갖고 보다 좋은 법률을 만드는 데 더 많은 시간과 노력을 투자하도록 하는 토대가 되었으면 하는 바램입니다.

2024년 12월 30일
국회미래연구원

제1장 국회의 주요 입법의회 연구, 왜 필요한가	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	3
제2절 국회 입법성과 평가의 쟁점과 대안	7
제2장 제21대 국회의 주요 입법의회	11
제1절 어떻게 선정하였나	11
제2절 어떤 입법의회들이 선정되었나	19
제3절 어떤 법안들이 통과되었나	26
제4절 소결	32
제3장 주요 입법의회들의 정치과정	35
제1절 입법과정을 분석의 필요성	37
제2절 사례별 입법과정	38
제3절 소결	73
제4장 결론	75

제5장 보론: ‘더 많은 입법’과 ‘더 좋은 입법’ 81

제1절 우리 국회의 입법실적은 최악일까 83

제2절 국회 입법활동의 변화: 민주화 이전과 이후 89

제3절 국가 간 입법활동 비교: 20대와 21대 국회 기준 93

제4절 법에 과잉 의존하는 민주주의의 문제 101

부록 107

참고문헌 123

Abstract 133

표 목 차

〈표 1-1〉 민주화 이후 법안의 접수와 반영 현황	4
〈표 2-1〉 사설에서 논의된 입법예제: 항목별 빈도 및 순위(통합)	20
〈표 2-2〉 사설에서 논의된 입법예제: 항목별 빈도 및 순위(구분)	23
〈표 2-3〉 주요 입법예제의 국회 심의 결과	26
〈표 3-1〉 검찰 수사권 폐지 관련 제안된 법안 목록	39
〈표 3-2〉 검찰 수사권 ‘폐지’ 관련 사설 목록	41
〈표 3-3〉 중대재해처벌법 관련 제안된 법안 목록	44
〈표 3-4〉 중대재해처벌법 관련 사설 목록	45
〈표 3-5〉 언론중재법 관련 제안된 법안 목록	47
〈표 3-6〉 언론중재법 관련 사설 목록	49
〈표 3-7〉 공직선거법 관련 제안된 법안 목록	52
〈표 3-8〉 공직선거법 관련 사설 목록	53
〈표 3-9〉 양곡관리법 관련 제안된 법안 목록	54
〈표 3-10〉 양곡관리법 관련 사설 목록	56
〈표 3-11〉 노란봉투법 관련 제안된 법안 목록	58
〈표 3-12〉 노란봉투법 관련 사설 목록	59
〈표 3-13〉 반도체 산업 지원 관련 제안된 법안 목록	61
〈표 3-14〉 반도체산업 지원 관련 사설 목록	62
〈표 3-15〉 부동산 세제 관련 제안된 법안 목록	64
〈표 3-16〉 부동산 세제 관련 사설 목록	65
〈표 3-17〉 기업3법 관련 제안된 법안 목록	67
〈표 3-18〉 부동산 세제 관련 사설 목록	68
〈표 3-19〉 법인세 관련 제안된 법안 목록	70
〈표 3-20〉 법인세 관련 사설 목록	70
〈표 3-21〉 임대차보호법 관련 제안된 법안 목록	71
〈표 3-22〉 임대차보호법 관련 사설 목록	72

표 목 차

〈표 5-1〉 국회가 제공하는 20대 국회의 법률안 관련 통계	86
〈표 5-2〉 국회가 제공하는 21대 국회의 법률안 관련 통계	86
〈표 5-3〉 민주화 이전 법안의 접수와 반영 현황	91
〈표 5-4〉 민주화 이후 법안의 접수와 반영 현황	92
〈표 5-5〉 주요국의 입법 현황 (21대 국회 기준)	93
〈표 5-6〉 전체 ‘법률반영’ 법안 가운데 ‘대안반영’ 법안이 차지하는 비중	95
〈표 5-7〉 미국 의회의 입법 현황	96
〈표 5-8〉 프랑스 의회의 입법 현황	97
〈표 5-9〉 영국 의회의 입법 현황	97
〈표 5-10〉 독일 의회의 입법 현황	98
〈표 5-11〉 일본 국회의 입법 현황	98
〈표 5-12〉 국가 간 입법 현황 비교 (20대 국회 기준)	99
〈표 5-13〉 국가 간 입법 현황 비교 (21대 국회 기준)	99
〈표 5-14〉 처리 유형별 법안 반영 현황 (21대 국회 기준)	101
〈표 부록〉 사설 건별 주요 입법외제 분류	109

요 약

□ 입법성과는 향상되는데 국회의 신뢰도는 왜 낮아지는가?

- 시민들의 국회에 대한 신뢰도는 공공 기관 중 가장 낮은 수준임
- 민주화 이후 ‘일하는 국회’를 내걸었고 입법활동이 급격하게 늘어났음
 - 법안 접수 건수: 13대 938건 → 21대 25,858건
 - 통과 건수: 13대 707건 → 21대 9,063건
- 양적인 지표의 성장에도 불구하고 시민들의 만족도 저조
 - 건수 중심의 평가 방식을 토대로 국회에 대한 시민들의 만족도를 높이는 방안을 찾는 데에는 한계
 - 건수 중심의 평가 방식으로는 중요한 법안들에 가중치를 두기 어려우며 법안의 내용들을 고려할 수 없음.
- ‘더 많은 법안’에서 ‘더 좋은 법안’으로
 - 법안 제안 및 처리 건수 중심의 국회 성과평가 방식에서 벗어나 국회에서 논의된 중요한 입법의제들을 선별하고 이 의제들이 국회에서 어떻게 다뤄졌는가를 분석
 - 중요한 입법의제들 중 어떤 의제들이 입법화되었고, 얼마나 충실하게 논의되었는가를 평가하여 향후 국회가 사회적으로 파급력이 큰 중요한 법안들을 내실 있게 논의하는 데 더 많은 노력을 기울이고 시민 만족도를 높일 수 있는 계기 마련

□ 주요 입법의제의 선정

● 진보 성향과 보수 성향의 언론 사설에서 다룬 입법의제 선별

- 경향신문과 조선일보를 선정하여 사설에서 다뤄진 빈도수로 주요 입법의제 선정
- 가장 많은 관심을 모은 입법의제는 검찰 수사권 폐지. 순위에 포함되지 않은 공수처법을 포함하면 빈도가 더 높아짐.
- 다양한 특검 관련 논의를 종합하면 특검 관련 논의도 최상위
- 중대재해처벌법과 노란봉투법 등 노동 분야 의제들이 비중 있게 논의됨.
- 반도체산업지원 관련 법, 기업3법(경제민주화3법), 법인세 인하 등 기업 관련 사안들도 중요하게 다뤄짐.
- 부동산 관련 세제와 임대차보호법 등 부동산 관련 이슈가 두드러짐.

순위	항목	빈도		
		소계	조선	경향
1	검찰청법/형사소송법(통칭 “검수완박”)	35	26	9
2	중대재해처벌법	24	6	18
3	언론중재법(징벌적손해배상)	23	18	5
4	공직선거법	21	9	12
5	특검(“50억클럽/대통령 배우자 김건희 주가조작”)	19	7	12
6	양곡관리법	18	13	5
7	노동조합및노동관계조정법(“노란봉투법”)	17	8	9
8	특검(채상병)	15	3	12
9	반도체산업지원 관련 법	14	14	0
	부동산 관련 세제(종부세, 양도소득세 등)	14	5	9
	추경예산(방만지출)	14	14	0
	추경예산(코로나19대책)	14	0	14
13	기업3법	12	6	6
14	세법(법인세)	10	9	1
	임대차보호법	10	8	2

- 주제 면에서 보면 국회의 주요 입법의제는 다수당인 더불어민주당이 지배. 반도체산업지원 관련 법과 법인세 인하 등을 제외하면 대부분 문재인 정부 혹은 더불어민주당이 주도한 의제들임.
- 진보 진영과 보수 진영의 관심사의 차이도 의미 있게 나타남.

□ 어떤 법안들이 얼마나 통과되었나

항목	의결결과	비 고
검찰청법/형사소송법(통칭 “검수완박”)	가결	국민의힘 표결 불참
중대재해처벌법	가결	양당 합의
언론중재법(징벌적손해배상)	폐기	민주당 상정 철회
선거제도 관련 공직선거법	폐기	임기 만료로 폐기
특검(“50억클럽/대통령 배우자 김건희 주가조작”)	재의(부결)	대통령 재의 요구
양곡관리법	재의(부결)	대통령 재의 요구
노동조합및노동관계조정법(“노란봉투법”)	재의(부결)	대통령 재의 요구
특검(채상병)	재의(부결)	대통령 재의 요구
반도체산업지원 관련 법	가결	일부 법안 합의 통과
부동산 관련 세제(종부세, 양도소득세 등)	가결	미래통합당 표결 불참(2020)
	가결	양당 합의(2022)
기업3법	가결	합의(국힘 개별 투표)
세법(법인세)	가결	양당 합의(세율 인하)
임대차보호법	가결	미래통합당 표결 불참

빈도수를 기준으로 한 순위에 따라 기재하였음. 음영으로 표시된 부분은 문재인 대통령 시기에 처리된 입법의제이고 음영이 없는 경우는 윤석열 대통령 시기에 처리된 입법의제임.

● 주요 의제의 절반가량이 가결

- 추경예산을 제외한 총 13건의 입법의제 중 8건 가결(부동산 관련 세제 2회), 2건 폐기, 4건 재의 요구 및 부결
- 문재인 대통령 시기 6건 중 5건 가결하고 1건 폐기된 반면, 윤석열 대통령 시기 3건 가결하고 5건 폐기(4건 거부권 행사)

- 문재인 대통령 시기 단독 처리된 3건 중 2건은 정권교체 이후 시행령(검찰수사권 폐지) 혹은 법개정(부동산 관련 세제)을 통해 상반되는 내용으로 정책 기조 바뀜.
- 윤석열 대통령 시기 거부권 행사 입법의제들의 안정성과 지속성은 향후 지켜볼 필요가 있음.
- 문재인 대통령시기 합의 처리된 기업3법과 중대재해처벌법, 그리고 윤석열 대통령 시기 합의 처리된 반도체산업지원 관련 법, 법인세 인하, 부동산 관련 세제 부담 완화는 당분간 안정적으로 유지될 것으로 전망됨.

□ 제21대 국회의 성과와 한계

● 정치 양극화 속에서 교착상태가 지속된 비생산적 국회였지만, 주요 입법의제 차원에서 보자면 절반가량은 입법화에 성공

- 제21대 국회 이전과 비교할 수 없으므로, 현재의 성과가 얼마나 충분하고 만족스러운가에 대해서는 평가하기 어려움.
- 대립과 갈등으로 점철되는 가운데 일부 민생법안들은 합의 처리

○ 입법화에 영향을 미치는 요인들

- 단점정부와 분점정부의 차이: 분점정부가 윤석열 대통령의 지속적 거부권 행사를 정당화할 수 없으나 입법생산성에 영향을 미치는 요인으로 보임.
- 문재인 대통령 시기 단점정부하에서도 합의 처리 사례들이 존재하고, 윤석열 대통령 시기 분점정부하에서도 합의 처리 사례들이 있다는 점에서 협의의 정신을 살려갈 수 있는 방안 모색 필요
- 문재인 정부 시기 합의 처리된 중대재해처벌법, 기업3법은 김종인 국민의힘 비대위원장의 전향적 노선이 영향을 미침.
- 윤석열 정부 시기 합의 처리된 반도체산업 지원 관련 법, 법인세 인하, 부동산 관련 세제부담 경감은 상대적으로 협력이 용이한 의제들임.

- 강한 정당규율을 가진 한국의 정당구조를 고려하면 개별 의원 수준보다는 정당 지도부 간의 대화와 타협이 입법성과에 큰 영향을 미치는 요인이라고 판단됨.
 - 입법성과를 높이기 위해서는 단점정부/분점정부 여부와 무관하게 여당이 적극적으로 타협에 나서야 함.
 - 대통령제하에서 야당은 여당과 협력할 유인을 찾기 어려움.
 - 예외적으로 야당이 총선/대선에서 크게 패하여 재편이 필요한 경우 중도 지향적인 입장에서 여당과 타협에 나설 유인이 있음.

제 1 장

국회의 주요 입법예제 연구, 왜 필요한가

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 국회 입법성과 평가의 쟁점과 대안

제1절 연구의 배경 및 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회에 대한 시민들의 신뢰도가 낮게 나타나는 현상은 어제오늘의 일이 아니다. 언론에 보도된 국회의 모습은 민의의 전당이라기보다는 정당 간의 갈등과 정치적 대립이 지속되는 투쟁의 장에 가까우며, 시민들은 국회가 일하지 않고 정쟁만 일삼는 곳이라고 인식한다. 이에 더해 일부 소수의 국회의원들의 부패 및 비리 사건은 국회 전체에 대한 불신으로 이어지는 것으로 보인다. 국회가 시민들로부터 신뢰를 회복하기 위해서는 국회가 부여받은 정치적 임무와 기능을 충실히 수행하여 성과를 보여야 한다. 국회의 역할은 헌법 및 법률을 제·개정하는 입법 분야, 정부의 예산 및 결산을 감독하는 재정 분야, 그리고 국정감사 등 일반 국정 분야 등에 걸쳐 있다. 정부의 예·결산과 관련된 재정 분야와 일반 국정 분야의 경우는 행정부를 견제하고 감독하는 데에 초점이 맞춰져 있으므로 국회가 행정부와 분리되어 독립적으로 평가받는다고 보기 어려운 면이 있다. 결국 국회에 대한 신뢰도가 낮은 원인은 입법기관으로서 국민들의 다양한 요구를 제때에 필요한 방향으로 입법화하지 못한다는 인식이 중요하게 작용한다고 볼 수 있다(조진만·임성학 2008). 하지만 시민들의 인식과 달리 민주화 이후 우리 국회의 입법성과는 양적인 지표로 볼 때 지속적으로 높아져 왔다. <표 1-1>에서 확인할 수 있듯이 국회에 제안된 법안의 숫자는 제14대 국회 이후 계속 증가하였다. 특히 의원들이 발의한 법안의 숫자는 제14대 국회 이래 급격하게 늘어났다. 과거와 비교할 때 국회에서 더 많은 법안들이 제안되고 논의되며, 통과되어 법률로 제정되는데도 불구하고 국회에 대한 시민들의 평가가 낮은 이유는 무엇일까? 국회가 본연의 역할을 충실히 수행하고 시민들에게 합당한 평가를 받기 위해서는 무엇을 바꿔야 할까?

〈표 1-1〉 민주화 이후 법안의 접수와 반영 현황

국회 대수	합계		행정부안		의원안	
	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
21대	25,858	9,063	831	488	25,027	8,653

〈의안정보시스템〉의 의안통계 자료를 활용해 작성.

(<https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>)

이 연구는 위의 질문에 대한 해답을 찾아보려는 시도의 일환이다. 국회에 제출되는 법안의 숫자가 급증한 원인은 민주화 이후 국회의 위상 제고, 보좌 인력 확충 등을 통한 개별 국회의원의 역량 향상 등 다양한 층위에서 찾을 수 있지만, 국회가 제기능을 하지 못하고 있다는 유권자들의 비판에 대한 반응의 결과이기도 하다. 언론과 사회단체의 국회에 대한 비판의 초점 중 하나는 생산성이 낮다는 것이다. 예를 들어 제21대 국회 임기 만료를 앞두고 연합뉴스와 중앙일보는 제21대 국회의 입법 기능이 “최악”이었다고 평가하며 그 이유로 법안 처리율이 약 36%로 역대 국회와 비교할 때 가장 낮았다는 점을 들었다(심새롬·전민구, 중앙일보 2024/05/21; 최병천·설승은·김철선·계승현, 연합뉴스 2024/05/07). 하지만 전체 발의 건수와 법안의 내용이 통과된 법률에 최종적으로 반영된 건수를 시계열로 살펴보면 과거에 비해 더 많은 법안들이 발의되었고 더 많은 법률이 제정되었다. 그럼에도 불구하고 시민들이 국회에 대해 부정적으로 인식하는 이유는 더 많은 법률들이 통과되었지만 이 법률들이 시민들이 바라고 시민들에게 필요한 바를 제때 적절하게 반영하지 못하고 있기 때문일 것이다.

더 많은 법안을 통과시키는 것이 국회의 신뢰도를 높이는 데 도움이 되지 않는다는 사실이 자명한데도 불구하고 국회에 제출되는 법안들의 빠른 양적 증가추세가 지속되는 이유는 무엇일까? 국회의원의 의정활동에 대한 외부의 감시가 강화되고 주요 정당의 공천 평가에서도 법안 발의 수가 양적 평가의 지표로 활용되기 때문이다. 의원들이 법안 발의 실적을 생각하지 않을 수 없는 현실이다. 국회미래연구원에서 국회의원 보좌진을 대상으로 수행한 조사 결과는 이와 같은 현실을 간접적으로 보여준다. 보좌진들에게 국회가 국가적으로 중요한 중장기 의제들을 선도하지 못하는 이유를 4지선다형으로 물어보았는데 총 373명의 응답자 중 39.4%(147명)가 정치 양극화로 인해 여야의 초당적 합의가 어렵다는 점을 선택하였고, 30.1%(115명)가 단기 입법성과 중심의 계량적 지표를 토대로 한 공천 평가 및 언론·시민단체의 의정활동 평가로 인해 중장기 이슈를 장기적 안목에서 다루기 어렵다고 대답하였다. 4년의 국회의원 선거주기와 정당의 정책능력 취약을 이유로 꼽은 응답자는 각각 16.1%(60명)와 8.8%(33명)이었다(박현석 2021).

우리는 법안 제안 및 처리 건수를 중심으로 국회와 국회의원의 생산성과 성과를 평가하는 기존의 방식에서 벗어나 국회에서 논의된 중요한 입법외제들을 선별하고 주요 입법외제들이 국회에서 어떻게 다뤄졌는가를 집중적으로 살펴보고자 한다. 메이휴(Meyhew 2005)는 미국 의회에서 회기별로 통과된 중요한 법률들을 선별한 뒤 이를 토대로 회기별 입법성과를 비교하며 생산성을 측정하였다. 의회에서 제정된 법률 총량보다는 중요한 법률들을 중심으로 입법성과를 분석한 것이다. 메이휴의 접근법을 참고하여 우리는 제21대 국회에서 다뤄진 중요한 입법외제와 법안들을 선별하고, 이를 토대로 제21대 국회의 공과 과에 대해 논의할 것이다. 주요 법안과 중요한 입법외제에 초점을 둔 접근은 법안의 내용을 분석 대상에 포함하므로 법안 발의 및 처리 건수를 총량적으로 집계하여 성과를 평가하는 방식의 한계를 보완할 수 있다. 그뿐만 아니라 중요한 입법외제들을 선별한 뒤 이 의제들이 법안의 형태로 국회에서 다뤄지는 과정을 추적하고 분석할 수 있다는 점에서 의회정치와 입법외제의 양상을 입체적이고 심층적으로 보여줄 수 있다.

일반적으로 중요한 입법외제들은 시민들의 삶에 큰 영향을 주지만 정당 간의 견해 차이가 존재하므로 설득과 타협에 시간과 노력을 기울여야 한다. 건수 중심의 성과평가의 관점에서 보자면 논쟁적인 중요한 법안과 자구를 수정하는 법률개정안이 똑같은 1건이

다. 다시 말하면 건수 중심으로 접근하다 보면 정당 사이의 의견이 첨예하게 대립하는 중요한 법안들에 투자되는 시간과 노력이 정당하게 평가받기 어렵다. 주요 법안 중심의 성과평가가 축적되고 확산된다면 개별 의원들도 합의가 어려운 중요한 법안들을 통과 시키는 데 보다 많은 시간과 노력을 투입하고자 하는 의욕을 가지게 될 것이다.

제2절

국회 입법성과 평가의 쟁점과 대안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

민주화 이후 국회에서 다루는 법안의 숫자가 늘어나면서 언론뿐만 아니라 의회정치 연구자들과 전문가들도 법안 발의 건수, 가결 건수, 가결률 등 총량적 지표에 많은 관심을 기울여 왔다. 다수의 연구들이 국회라는 기관의 성과를 평가하기 위해서 특정 시기를 중심으로 총량적 지표가 변화하는 추이를 살펴보고, 지표의 증감에 영향을 미치는 요인에 대해 분석하였다(김재훈·허석균 2012, 2013; 오승용 2004, 2010; 이현출·김준석 2012; 전진영 2015; 전진영·김현아 2024; 최정원 2001). 이들 연구는 국회를 둘러싼 정치환경과 제도에 주목하였다. 예를 들자면 여대야소 단점정부 시기와 여소야대 분점정부 시기를 비교하거나, 이른바 ‘국회선진화법’이 시행되기 전과 후를 비교 분석하여 입법 건수를 토대로 측정한 국회의 입법생산성이 변화했는지를 살펴보는 것이다. 기관으로서의 국회의 입법성과에 주목한 이들 연구와 달리 의원 개인의 입법생산성에 주목한 연구들도 다수 존재한다. 이들은 개별 의원들의 법안 발의 및 가결 건수 등에 주목하며 개인의 입법생산성에 영향을 미치는 요인들을 규명하고자 하였다(김기동·차보경·이재묵 2018; 문우진 2010; 전진영 2014, 2022; 정희옥·장혜영 2013). 이 연구들은 분석 단위가 의원 개인이라는 점에서 앞의 연구들과 차별성을 보이지만 건수 중심의 총량적인 지표를 중심으로 분석하고 있다는 점에서 동일한 측정 방법을 채택하고 있다.

건수 중심의 총량적 접근은 전반적인 국회 운영의 변화를 통시적으로 비교해 보는 데에는 유용성이 있으며, 국회를 둘러싼 정치환경과 규칙의 변화가 법안 통과에 미치는 영향을 정량적으로 분석할 수 있다는 장점이 있다. 하지만, 법안 발의 건수와 법률안 제정 건수의 증가가 시민들의 국회에 대한 부정적 인식을 줄이고 국회의 신뢰도를 높이는 데에 기여하지 못하고 있는 것이 현실이다. 국회미래연구원의 2023년 조사결과에서 나타났다듯이 국회 내부에서도 법안 제안 및 통과 건수 중심의 정량적 평가가 의정활동의 활력과 질을 높이는 데 크게 기여하지 못하고 있다는 문제의식이 광범위하게 공유되고 있다. 건수 중심의 정량적 접근방식은 법안의 내용과 경중을 고려하지 않고 동일하게 취급하고 있기 때문에 의원들이 건수를 늘리기 위한 입법활동에 집중하게 되는 것이다.

우리는 증장기적 영향이 큰, 중요도가 높은 법안 및 법률을 포괄하는 주요 입법외제를 선별하여 중요한 입법외제들이 제21대 국회에서 어떻게 다뤄졌는지 살펴볼 것이다. 주요 법안 중심의 접근법은 사회적 주목도 등을 고려하여 법안의 경중을 따지고 중요한 입법외제의 내용을 살펴볼 수 있다는 점에서 기존의 정량적 접근의 한계를 보완할 수 있고, 장기적으로 주요 법안 분석 연구가 축적된다면 시기별로 국회의 입법성과를 평가할 수 있는 새로운 기준을 제시하는 데 필요한 기초자료로 활용될 것이다.

법안 발의 및 법률 제정 건수 중심의 분석이 지배적이지만 법안의 내용에 대한 질적 평가를 중심으로 우수 법안을 선정하려는 시도가 있었다. 국회 사무처에서 주관하는 대한민국 국회 의정대상 입법활동 부문, 머니투데이의 대한민국 최우수 법률상 등을 예로 들 수 있다. 이들 시상상의 경우는 외부 전문가들로 심사위원회를 구성하여 법안의 우수성을 질적으로 평가한다는 점에서 기존의 총량적 평가와 차별되는 새로운 시도라고 볼 수 있다. 국회 사무처의 의정대상은 국회 내부에서 주관하는 반면, 머니투데이의 대한민국 최우수 법률상은 외부에서 독립적으로 심사를 진행한다는 면에서 차이가 있지만 국회의원실에서 스스로 우수법안 후보를 추천한다는 점에서 공통점을 갖는다(국회 법제실 2024; 머니투데이 2024). 이에 더해 이 두 시도는 선정 기준에서도 유사한 면이 있다. 헌법합치성과 법체계 정합성, 비용 대비 효율성 등 법률의 내적인 완성도를 중요한 요인으로 고려한다. 의정대상의 경우 입법과정의 상호협력 노력 등도 중요한 기준으로 포함되어 있다. 이후 2장에서 논의하겠지만, 국회 의정대상과 대한민국 최우수 법률상에 선정된 법안들과 우리가 신문 사설 자료를 바탕으로 선정한 주요 입법외제 사이에 겹치는 부분을 찾을 수 없었다. 의정대상과 최우수 법률상은 의원실에서 자체적으로 후보가 될 법안을 추천하므로 정부 입법이 배제되고, 정당 차원보다는 개별 국회의원들이 주도한 법안들이 주로 선정되었기 때문인 것으로 보인다. 의정대상의 경우에는 입법과정의 상호협력 노력이 중요한 평가기준으로 포함되어 있으므로 여야의 입장이 대립하는 쟁점 법안들은 후보군에 포함되기 어려운 측면이 있다. 이런 점에서 보면 정당 간의 견해 차이가 큰 쟁점 법안들에 주목하는 우리의 연구는 의정대상, 최우수 법률상 등과 차별성을 갖는다고 볼 수 있다.

한 가지 짚고 넘어갈 점은 메이휴(Meyhew 2005)는 주요 법률을 추려내어 의정활동의 성과를 분석하였는데, 우리는 주요 법률 대신 주요 입법외제라는 개념을 사용할 것

이다. 메이휴는 제2차 세계대전 이후 미국 의회를 대상으로 장기간에 걸쳐서 주요 법률을 선정하여 회기별로 주요 법률의 내용과 건수를 비교하였다. 통시적인 비교가 가능한 메이휴의 연구와 달리 우리는 제21대 국회만을 대상으로 하고 있으므로 가결된 법률뿐만 아니라 폐기되거나 부결된 법안들도 분석의 대상으로 삼고자 한다. 폐기되거나 부결된 법안들 중에서도 사회적으로 이목을 집중시켰던 중요한 사안들이 있다. 국회에서 다루었던, 사회적으로 이목을 집중시켰던 사안 중에서 가결되어 법률로 제정된 건과 부결 혹은 폐기되어 법률이 되지 못한 건을 포괄하여 주요 입법외제라고 명명할 것이다. 제정된 법률뿐만 아니라 가결에 실패한 법안을 포괄하는 경우 법안이라고 해도 좋겠지만, 우리는 국회의 입법과정을 감안하면 입법외제라고 개념화하는 편이 장점이 있다고 판단하였다. 국회에서 중요하게 다뤄지는 사안의 경우 수많은 의원들이 해당 사안을 다루는 수많은 법안들을 제안한다. 예를 들어 양곡관리법에 대해 살펴보고자 한다면 2023년 3월 23일 국회 본회의에서 수정가결된 법안(의안번호 2119727) 이외에도 특정 조건을 충족할 경우 정부가 의무적으로 쌀 초과생산량을 매입해야 한다는 관련 내용을 담고 있는 법안이 7개가 더 있다¹⁾. 특정한 사안이 하나의 법안으로 다뤄지지 않는 경우가 다수이므로 우리는 개별 법안보다는 내용을 중심으로 주요 입법외제를 선정하고 이에 대해 분석할 것이다.

1) 국회의 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/>)에서 의안번호로 검색하면 해당 법안이 가결되는 과정에서 반영된 관련 법안들의 정보를 확인할 수 있다.

제2장

제21대 국회의 주요 입법의제

제1절 어떻게 선정하였나

제2절 어떤 입법의제들이 선정되었나

제3절 어떤 법안들이 통과되었나

제4절 소결

제1절 어떻게 선정하였나

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제21대 국회에 제안된 수많은 법안들, 그리고 국회의 심의과정을 통과한 수많은 법률 중에서 어떤 법안, 어떤 법률이 중요한가를 선정하기 위해서는 합당한 기준이 필요하다. 이 연구에서 벤치마크로 삼은 메이휴(Meyhew 2005)의 미국 의회 연구에서는 주요 법안을 선정할 때 크게 세 가지 자료 즉, 민간의 권위 있는 의회 전문 매체 “의회 분기 보고서(Congressional Quarterly)”에서 발행한 “의회와 국가(Congress and the Nation)”, 뉴욕타임즈와 워싱턴포스트 등 전국지의 기사, 그리고 전문가 평가 등을 활용하였다. 이들 자료를 토대로 대수별로 중장기적으로 사회에 큰 영향을 미치는 주요 법률(major legislations)을 선정하였다. 언론 보도의 경우 단순히 기사 건수가 아닌 보도의 강도와 빈도 등을 종합하여 주요 법안을 선정하는 자료로 활용하였다. 우리는 메이휴의 방식을 참고하되 한국 현실에서 활용할 수 있는 자료를 통해 주요 입법의제를 선정하고자 한다.

앞서 언급한 바와 같이 메이휴(Meyhew 2005)는 문헌자료와 조사를 통해 주요 법률(major legislation)을 선정하고 종속변수로 삼아 분석하였다. 다시 말해 메이휴는 의회에서 통과된 법률을 대상으로 하여, 시기별로 통과된 중요한 법률의 건수와 내용을 비교 분석하였다. 폐기된 법안을 분석대상에서 제외한 메이휴의 선택은 미국에서도쟁점이 되었다. 메이휴의 연구에 대한 중요한 비판 중 하나는 폐기된 법률들 중에도 중요한 사안들이 있으며, 이들을 연구에 포함시킬 경우 결론이 달라질 수도 있다는 것이었다(Edwards, Barrett, and Peake 1997; Binder 1999). 우리는 메이휴의 방법과 달리 주요 법률보다는 ‘주요 입법의제’라는 개념을 적용하여 국회에서 통과되지 않았지만 중요하게 고려된 법안 및 입법의제를 분석의 대상에 포함하였다. 이와 같은 선택을 한 첫 번째 이유는 이 연구가 제21대 국회만을 연구 대상으로 삼고 있기 때문이다. 제21대 국회가 중요한 법안들을 입법화하는 데 얼마나 충실했는가를 평가하기 위해서 과거와 비교할 수가 없으므로, 당대에 거론된 중요한 법안 중에서 어떤 법안이 통과되었고 어떤 법안이 통과되지 못했는지를 살펴보고자 한다. 둘째, 윤석열 대통령이 취임한 이

후 제21대 국회의 후반기는 과거와 비교할 때 유난히 대통령이 재의요구권(이하 거부권)을 빈번하게 사용하였다. 대통령의 거부권 행사로 통과되지 않은 법안들의 경우 중요한 쟁점 법안일 가능성이 높으며, 제21대 국회 기간 대통령의 거부권 행사가 잦았기 때문에 이 부분을 제외할 경우 제21대 국회의 입법정치를 분석하고 평가하는 데 있어서 중요한 부분을 제외하는 결과를 가져올 가능성이 있다. 이러한 맥락을 고려하여 우리는 국회에서 통과된 법률, 국회에 제안되어 여당과 야당이 치열하게 논의한 법안을 모두 분석 대상으로 포괄하였다.

한국의 경우 권위 있는 민간의 의회 전문 매체가 존재하지 않으며, 학계의 의회정치 전문가들의 연구도 앞서 살펴본 바와 같이 건수 중심의 정량적 분석에 집중되어 있다. 중립적인 국회 전문 매체가 없는 상황에서 언론의 보도와 전문가 의견 조사 등의 방법을 활용할 수 있는데, 우리는 언론 매체에서 보도된 내용을 통해 주요 법안을 선정하였다. 메이휴(Meyhew 2005)의 경우 문헌에 나타난 당대의 평가를 토대로 선정한 주요 법률들이 사후적으로 중장기적인 효과가 있는 중요한 법안이었는지 판별하기 위해 전문가 조사를 활용하였다. 우리는 제21대 국회의 임기가 끝난 직후에 주요 입법의제를 선정하는 만큼 사후적인 효과를 가늠하는 전문가 조사는 차후의 연구에서 보완되어야 할 영역으로 남겨둘 것이다.

언론의 보도와 전문가 의견 조사 외에도 전국단위 선거에서 제시된 정당의 주요 공약들도 주요 입법의제를 선정하는 기준으로 활용할 수 있다. 이에 더해 국회의원 및 보좌진 등 당사자들에 대한 인터뷰 등도 주요 입법의제를 선별하는 기준을 만드는데 유용한 자료가 될 수 있다. 우리는 정당의 주요 공약과 입법 종사자들을 대상으로 한 조사결과를 주요 입법의제를 선정하는 자료로 활용하지 않기로 결정했다. 정당의 주요 공약집을 살펴보면 전 분야를 망라하고 있으며 수많은 의제들이 제시되어 있다. 문재인 대통령 후보의 공약집을 살펴보면 공약집에 제시된 모든 영역을 합하면 총 201개의 입법의제가 제시되어 있다.²⁾ 201건의 입법의제 중 주요 입법의제를 선별할 기준을 세우기도 어

2) 영역별로 살펴보면 다음과 같다. ▲ 적폐청산 8건, ▲ 권력기관 개혁 7건, ▲ 정치·선거제도 개혁 4건, ▲ 경제민주화 11건, ▲ 민주 및 인권 6건, ▲ 일자리 창출 4건, ▲ 비정규직 감축 및 처우개선 4건, ▲ 노동존중사회 11건, ▲ 미래 성장동력 5건, ▲ 제조업 부흥 5건, ▲ 중소기업 육성 6건, ▲ 과학기술 진흥 5건, ▲ 지방분권 8건, ▲ 농어촌 정책 14건, ▲ 저출산 고령화 2건, ▲ 빈곤탈출 의료비 경감 8건, ▲ 주거문제 6건, ▲ 사회적 차별 4건, ▲ 생활비 절감 4건, ▲ 휴식권 보장 2건, ▲ 교육 13건, ▲ 국방 6건, ▲ 외교 5건, ▲ 평화통일 6건, ▲ 재해 재난 예방 11건, ▲ 생활안전 9건, ▲ 성평등 7건, ▲ 지속가능성 8건, ▲ 문화예술체육 8건, ▲ 언론 4건으로 총 201건이다.

려우며 실제로 역대 대통령들의 공약 이행률은 절반을 밑돌고 있다.

보좌진 등 입법 종사자들을 대상으로 한 조사결과의 경우는 국회 의정대상이나 머니투데이 최우수 법률상이 갖는 특징과 유사한 면이 나타났다. 국회미래연구원에서는 2023년 연말에 보좌진을 대상으로 정치인식 조사를 진행하면서 제21대 국회에서 다룬 주요 법안을 주관식으로 질문한 바 있다. 조사결과는 노란봉투법, 중대재해처벌법 등 쟁점법안들을 포함하고 있으나 그 외에도 실손보험 청구 간소화법, 스토킹방지법 등 비쟁점 법안들이 다수 포함되어 있었다. 이에 더해 강원특별자치도법, 가덕도 신공항 특별법 등 지역의 숙원사업들도 상위 10위 안에 들어 있었다³⁾. 모두 중요한 법안들이지만 법안의 파급력이나 사회적 관심도의 관점에서 볼 때 이 사안들이 주요 입법의제로 포함되거나 배제된 기준을 발견하기 어려웠다.

이런 점을 감안하여 우리는 공약집과 입법 종사자들의 직접적인 견해보다는 외부의 관찰자의 견해를 채택하는 것이 사회적 주목도가 높은 쟁점 법안들을 상대적으로 객관적이고 일관된 기준으로 선택할 수 있는 방법이라고 판단했다. 국회는 갈등적인 이해관계가 대표되고 조정되는 공간이라는 점을 감안하여 이 연구는 사회적으로 주목을 끄는 쟁점이 되는 입법의제들을 주요 언론의 보도를 추적하며 선별하는 방법을 취하였다. 언론 자료를 통해 주요 입법의제를 선정하는 방법은 많은 사람들이 관심을 보이고 양대 정당의 선호가 다른 당대의 쟁점 사안들을 선별하는 데에 강점이 있다. 하지만 전문가 패널에서 우수 법안을 선정하는 의정대상이나 최우수 법률상과 달리 언론 자료에 의존하는 이 연구의 주요 의제 선별 방법은 법안의 장기적인 파급효과나 내적인 완성도를 판단하는 데에는 한계가 있다.

전국지에서 주목하는 법안 및 법률은 중요도가 높다고 볼 수 있다. 하지만, 어떤 매체를 선택할 것인지를 신중하게 결정해야 하며 기사의 경중을 따져볼 수 있는 기준도 필요하다. 우리는 보수 계열 신문 중 하나, 그리고 진보 계열 신문 중 하나를 선정하였다. 메이휴는 다양한 자료들을 고려한 관계로 통상적으로 진보 계열로 분류되는 전국지인 뉴욕타임즈와 워싱턴포스트에 보도된 기사 자료를 활용하였다. 하지만 우리는 신문 자

3) 보좌진 대상 조사결과 주관식 응답 빈도수 기준 상위 10위에 든 법안 목록은 다음과 같다. ▲ 1위 노란봉투법, ▲ 2위 중대재해처벌법, ▲ 3위 스토킹방지법, ▲ 4위 방송3법, ▲ 공동 5위 K칩스법, 코로나손실보상법, 전세사기피해자 지원법, ▲ 공동 8위 수술실 CCTV 의무화, 간호법, ▲ 공동 10위 위기임신 및 보호출산 지원법, 실손보험청구 간소화법, 가덕도 신공항 특별법, 교원 보호법, 검찰개혁 관련 법, 강원특별자치도법.

료에 대한 의존도가 높기 때문에 보수 성향과 진보 성향의 균형을 맞출 필요가 있다. 보수 진영에서 중시하는 입법의제와 법안들은 보수 성향 신문에서 집중적으로 보도될 확률이 높지만, 진보지에서는 상대적으로 중요도가 떨어질 수 있다. 반대로 진보 진영에서 강조하는 입법의제와 법안들은 진보 성향 신문에서 중요하게 보도될 확률이 높고, 보수 성향 신문에서는 외면받을 수 있다. 따라서 우리는 보수 진영과 진보 진영에서 매체를 하나씩 선정하는 전략을 채택하였다. 제21대 국회가 진보-보수 양대 정당에 의해 주도되었다는 사실을 감안할 때 국회에서 다뤄진 주요 입법의제를 선별하기 위해서는 진보 성향과 보수 성향의 신문을 동일한 비중으로 고려할 필요가 있다. 발행 부수를 기준으로 보면 한국의 일간지 시장은 조선일보, 동아일보, 중앙일보 등 이른바 보수 성향 매체들이 우위를 점하고 있다. 한국ABC협회의 주요 일간지 발행부수 조사 결과는 조선일보, 동아일보, 중앙일보가 발행 부수 순위를 지배하고 있으며(정철운, 미디어오늘 2021/06/11), 한국언론진흥재단의 열독률 순위에도 보수계열 신문들이 상위에 랭크되었다(정철운, 미디어오늘 2021/12/30). 하지만, 우리의 목적은 보수 진영과 진보 진영에서 각각 중요하게 생각하는 입법의제를 선별하는 것이므로 시장점유율이 높은 신문사를 기준으로 대상 언론사를 선정하기보다는 보도 성향에 관심을 두고 통상 보수 성향으로 분류되는 신문과 진보 성향으로 간주되는 신문 중에서 각각 하나씩 선정하였다. 언론학자들의 언론사별 보도 성향에 대한 연구에 따르면 조선일보·중앙일보·동아일보 등 보수 성향 언론들은 대체로 친밀도가 높았고, 한겨레·경향신문 등 진보 성향의 언론들은 친밀도가 상대적으로 낮았다(이원섭 2007). 이에 더해 조선일보·중앙일보·동아일보의 경우 영역별로 보수 성향의 강도가 다르게 나타났지만, 한겨레·경향신문 등의 경우 한겨레가 전 영역에서 가장 진보적인 것으로 나타났다(최현주 2010). 우리의 목적은 국회에서 논의된 중요한 입법의제를 선정하는 것이며, 국회의 입법의제는 주요 정당들이 주도한다. 양당제하에서 진보 성향의 민주당과 보수 성향의 국민의힘이 진보와 보수의 양극단을 대표한다고 보기는 어려우므로 이념 스펙트럼에서 양 끝에 있는 신문은 가급적 제외하고자 하였다. 보수 성향 신문의 경우 친밀도가 높고 영역별로 보수 성향의 강도가 다르게 나타났기 때문에 조선일보·중앙일보·동아일보 중에서 각종 지표에서 가장 영향력이 큰 것으로 나타난 조선일보를 선택하였다. 진보 성향의 언론은 연구에 따라 포함된 신문사가 달랐는데, 예를 들자면 이원섭(2007)은 한겨레, 경향신문, 그리고 서울신문을 진보 언론으로 분류하였지만, 최현주(2010)의 경우는 한겨레, 경향신문, 그

리고 한국일보를 진보 언론으로 구분하였다. 우리는 두 연구에 공통적으로 포함된 한겨레와 경향 중에서 한겨레가 진보 성향이 가장 강하게 나타나는 것으로 분류되었으므로 경향신문을 선택하였다.

다음으로는 각 신문에 보도된 기사 중에서 어떤 기사를 취사선택하여 활용할 것인가를 결정하여야 한다. 일간지에는 보도기사, 칼럼, 그리고 사설 등 다양한 종류의 기사가 보도된다. 보도기사는 기사의 초점과 목적, 길이 및 지면에서의 위치 등 다양한 요인을 고려하여야 하므로 단순히 빈도를 측정하는 방식으로 다루기 어렵다. 칼럼에서 다루는 주제들은 주목성 면에서 고려할 만한 측면이 있지만, 칼럼 주제는 신문사에서 기획하는 경우도 있고 외부 필진이 자율적으로 선택하기도 하므로 주제 선정 기준의 일관성이 낮고 필자 개인의 의견과 관점이 깊이 반영되어 있다. 반면 사설은 논설위원실 등 신문사 공식 기구에서 협의를 통해 주제가 결정되며 무기명으로 게재되어 해당 언론사의 공식 입장을 대변한다. 이런 점에서 볼 때 사설의 주제는 선정 기준의 일관성이 확보되었다고 볼 수 있으며, 신문사에서 매 호마다 다양한 사안 중에서 취사선택한 것이므로 주제의 중요성이 담보된다. 이에 더해 조선일보와 경향신문 모두 예외적인 상황이 아니라면 호당 3편의 사설을 게재하므로, 빈도를 측정하여 양자를 비교해 볼 수 있다. 이러한 점들을 고려하여 우리는 제21대 국회 시기 보수 성향의 조선일보와 진보 성향의 경향신문의 사설에서 다뤄진 입법의제들을 수합하여 주요 입법의제를 선정하였다.

구체적으로는 한국언론진흥재단의 뉴스 자료 분석 서비스인 BIGKinds(<https://www.bigkinds.or.kr>)를 활용하여 제21대 국회의 임기인 2020년 5월 30일부터 2024년 5월 29일까지 조선일보와 경향신문에 게재된 사설을 대상으로 하여 ‘국회’라는 단어가 포함된 경우를 선별하였다. 조선일보의 경우 총 935건이 검색되었고, 경향신문은 총 878건이 검색되었다. 두 매체에 게재된 ‘국회’가 포함된 사설 총 1,813건의 내용을 검토하여 입법의제와 관련이 없는 건들은 배제하였다. 예를 들자면, 국회의 원구성 협상의 진행을 촉구하거나 인사청문회에 대한 논평을 게재하는 등 입법의제와 관련이 없는 사안들은 배제한 것이다. 사설의 내용을 통해 선별한 결과 조선일보에서 246건, 경향신문에서 257건의 사설이 통과된 법률, 제안된 법안, 혹은 입법이 필요한 의제에 대해 논평한 것으로 나타났다. 우리는 총 503건의 사설을 대상으로 하여 이들 사설에서 다뤄진 법안, 법률, 그리고 입법의제들을 추려내었다. 사설 건별로 주요 입법의제를 배정한

자료는 부록에 첨부하였다.

양 언론사의 사설에서 논평한 입법의제, 법안, 및 법률을 선별하는 과정에서 판단해야 할 사항들이 있다. 첫째, 개별 사설에서 한 가지 법안이나 법률에 대해 논의하는 경우도 있지만, 다수의 법안들을 동시에 다루는 경우도 있다. 예를 들어 2022년 9월 22일자 조선일보 사설 “정의당 의원도 개탄한 거야의 선심 폭주, 나라가 큰일”에서는 양곡관리법, 노란봉투법, 출산보육수당 등 다양한 의제들을 동시에 다루고 있다. 이와 같은 경우 3가지 입법의제를 모두 고려할 경우 하나의 법안을 집중해서 다룬 사설과 비교할 때 논의의 깊이와 강도가 다를 수밖에 없다. 사설에서 논의된 법률 및 법안들을 추려내어 활용하는 목적이 중요한 입법의제를 도출하는 것이므로 우리는 자료에서 특정한 법안 또는 법률이 실제보다 과장되게 대표되는 현상을 최소화하고자 하였다. 일부 법률이 과도하게 대표되어 주요 법안에 포함되는 경우를 줄이기 위해서 사설에서 다수의 법률 또는 법안이 논의된 경우에도 연구자의 판단하에 한 건당 하나의 법률 혹은 법안만을 자료로 표기하였다. 앞서 예로 든 사설의 경우 ‘양곡관리법’을 주요 계기로 볼 수 있으므로 양곡관리법을 다룬 건수로 분류하였다. 이 부분에 대한 판단은 연구자가 단독으로 판단하였고, 결과를 확인할 수 있도록 부록에 자료를 첨부하였다. 둘째, 하나의 묶음으로 논의되는 법안들은 한 건으로 취급하였다. 공영방송 지배구조와 관련된 법안들의 경우 KBS와 관련된 방송법, MBC와 관련된 방송문화진흥회법, EBS와 관련된 한국교육방송공사법이 늘 하나의 묶음으로 함께 거론된다. 이 세 가지 법안은 한 건으로 간주하여 방송법으로 표기하였다. 유사한 사례로 진보 진영에서는 ‘공정경제 3법’, 보수 진영에서는 ‘기업규제 3법’이라고 부르는 상법개정안, 공정거래법개정안, 금융그룹감독법제정안의 경우도 3가지 법안이 묶음으로 논의되므로 ‘기업 3법’으로 표기하였다.

주요 입법의제를 선정하기 위해서 이와 같은 기준에 따라서 조선일보와 경향신문에 게재된 총 503건의 사설들에 대해 각각 1건씩의 법률, 법안 혹은 입법의제를 표기하였고, 자료에서 개별 입법의제별로 사설에서 거론된 빈도를 측정하였다. 우리는 사설에서 거론된 빈도수에 따라 순위를 매긴 뒤 이들 중 상위권에 포함된 경우를 주요 입법의제로 분류하였다.

제2절

어떤 입법 의제들이 선정되었나

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

조선일보와 경향신문에 게재된 입법에 대해 다룬 총 503건의 사설을 분석한 결과 10번 이상 논의된 입법 의제는 총 15건이었다. 가장 빈도수가 높았던 항목은 검찰 수사권 박탈을 목적으로 하는 검찰청법 개정안으로 총 35회 논의되었다. 중대재해처벌 등에 관한 법률(약칭: 중대재해처벌법)이 24회로 2위를 차지하였다. 3위는 총 23회 거론된 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(약칭: 언론중재법) 개정안으로 이른바 징벌적 손해 배상이 주요 논점이다. 4위는 공직선거법이 차지하였다. 5위는 이른바 “50억 클럽”과 “대통령 배우자 김건희 주가 조작”에 대한 특별검사법으로 19회 등장하였다. 18회 언급된 양곡관리법 개정안이 6위를 차지하였고, 통칭 ‘노란봉투법’으로 불리는 노동조합 및 노동관계조정법 개정안이 7위로 총 17회 다뤄졌다. 뒤이어 반도체산업지원 관련 법, 부동산 관련 세제(증부세, 양도소득세 등), 추경예산(방만 지출), 추경예산(코로나19 대책) 등 4건의 법안이 14회 등장하여 공동으로 9위를 차지하였다. 진영에 따라 공정경제 3법 혹은 기업규제 3법으로 명명된 ‘기업3법(상법 개정안, 공정거래법 개정안, 금융그룹 감독법 제정안)’이 13위로 총 12회 논의되었다. 14위는 각각 10회 논의된 법인세 관련 세법과 주택임대차보호법이었다. <표 2-1>에 포함되어 있지 않으나 전세 사기 관련 법안이 9회, 대장동 특검 법안이 8회, 예산안(재정확대의 필요성)과 이태원참사특별법이 7회 등장하였다. 뒤이어 공수처법, 국정원법, 대북전단금지법, 민주유공자법, 안전운임제 관련 법이 각각 6회 논의되었고, 간호사법, 공공의료 관련 법, 주식양도소득세, 지방교육재정교부금 등이 각각 5회 다뤄졌다.

〈표 2-1〉 사실에서 논의된 입법의제: 항목별 빈도 및 순위(조선일보·경향신문 통합)

순위	항목	빈도		
		소계	조선	경향
1	검찰청법/형사소송법(통칭 “검수완박”)	35	26	9
2	중대재해처벌법	24	6	18
3	언론중재법(징벌적손해배상)	23	18	5
4	공직선거법	21	9	12
5	특검(“50억클럽4)/대통령 배우자 김건희 주가조작”)	19	7	12
6	양곡관리법	18	13	5
7	노동조합및노동관계조정법(“노란봉투법”)	17	8	9
8	특검(채상병)	15	3	12
9	반도체산업지원 관련 법	14	14	0
	부동산 관련 세제(중부세, 양도소득세 등)	14	5	9
	추경예산(방만 지출)	14	14	0
	추경예산(코로나19대책)	14	0	14
13	기업3법	12	6	6
14	세법(법인세)	10	9	1
	임대차보호법	10	8	2

〈표 2-1〉에 나타난 순위를 살펴보면 제21대 국회에서 다뤄진 입법의제들의 특징을 대략적으로 파악할 수 있다. 제21대 국회 임기 동안 가장 많은 사회적 관심을 모은 입법the의제는 검찰과 관련된 이슈이다. 순위에 포함되지 않았지만 6회 논의된 공수처법을 포함하면 빈도는 41회로 늘어난다. 이에 더해 검찰과 직간접적으로 관련된 특검법들을 포함하면 그 숫자는 더욱 늘어난다. 4위에 오른 “50억클럽/대통령 배우자 김건희 주가조작” 관련 특검(19회)과 채상병 사망에 대한 특검(15회), 그리고 표에 포함되지 않은 대장동 특검(8회)을 합하면 특검 관련 논의가 총 42회 등장한다. 검찰 및 사정기관 관련 논의의 빈도와 특검법 관련 논의의 빈도를 모두 합하면 83회로 다른 사안들과 비교할 때 압도적이라고 할 수 있다.

4) ‘50억 클럽’은 대장동 개발 사업에 도움을 준 대가로 대장동 민간사업자들에게 50억 원을 약속받았다는 법조·언론계 주요 인사들을 의미한다.

둘째, 중대재해처벌법(24회)과 일명 노란봉투법(17회) 등 노동 분야에서 오랫동안 제기되어온 법안들이 비중 있게 논의되었고, 반도체산업지원 관련 법(14회), 기업3법(12회), 법인세 인하(10회) 등 기업 관련 사안들도 중요하게 다뤄졌다. 제21대 국회의 정책 논쟁이 없는 정쟁 위주의 국회였다는 인식이 널리 퍼져 있지만 정책 논쟁도 비중 있게 다뤄졌다. 노동계와 산업계에서 제기해 온 처리되지 못한 사안들이 산적해 있지만, 제 21대 국회 임기 동안 정책 논쟁이 실증되었다는 평가는 과도한 측면이 있다.

셋째, 문재인 정부의 중요한 정책의제였던 부동산 관련 입법의제들이 국회에서 중요하게 다뤄졌다. 부동산 관련 세제(14회)와 임대차보호법(10회)을 합하여 부동산 관련 법안으로 개념을 확장할 경우 총 24회로 빈도수 2위에 해당한다. 이들 법안은 문재인 정부 시기 도입될 때에도 여당과 야당 사이에서 찬반 논쟁이 치열했으며, 윤석열 대통령이 당선된 뒤에는 해당 법안들을 개정하여 이전으로 복귀시켜야 한다는 논의가 활발하게 일어나는 등 법안의 효과가 장기간 지속된 중요한 법안이었다.

넷째, 제21대 국회의 주요 입법의제는 다수당인 더불어민주당이 지배한 것으로 나타났다. <표 2-1>에 나타난 입법의제 중에서 정부가 주도할 수밖에 없는 추경예산을 제외하고 나면, 반도체산업지원 관련 법안 및 법률(9위)과 법인세 인하와 관련된 세법(14위)을 빼고는 모두 문재인 정부 혹은 더불어민주당에서 주도한 입법의제들이다. 검찰 수사권을 실질적으로 제한하는 검찰청법/형사소송법은 더불어민주당이 지속적으로 제기해 온 사안이었다. 중대재해처벌법과 노란봉투법은 진보 진영에서 오랫동안 필요성을 제기해 온 노동 분야 현안이었고, 언론중재법과 양곡관리법도 더불어민주당이 주도하여 추진하였다. 순위에 포함된 특검 법안들과 기업3법, 부동산 관련 법안들도 더불어민주당이 제시한 의제였다. 국민의힘에서 주도적으로 제기했던 의제들은 반도체산업지원 관련 법과 법인세 인하를 내용으로 하는 세법을 들 수 있다. 부동산 관련 세제의 경우에는 제21대 국회 후반기에 세 부담 경감의 방향으로 국민의힘에서 주도한 바 있다. 국민의힘은 윤석열 대통령 취임 이후 집권당이 되었지만 주도적으로 정책의제를 제시하는데 성공적이었다고 보기는 어렵다. 이보다는 더불어민주당의 입법의제들에 대해 반대하는 데에 집중했던 것으로 보인다.

진보 진영과 보수 진영으로 구분하여 중요하게 다룬 입법의제들을 살펴보기 위해 경향신문과 조선일보에서 다룬 입법의제를 구분하여 본 결과 양대 진영에서 비중을 두고

다른 사안들이 큰 차이를 보였다. <표 2-1>의 소계에서는 조선일보와 경향신문에서 논의된 빈도를 더한 결과를 토대로 빈도수 10 이상을 선별하여 제시하였고, 조선일보와 경향신문 사설에서 다뤄진 빈도를 별도로 표기하였다. 신문사별 빈도의 분포를 통해서도 해당 사안에 대한 각 진영의 입장과 중요도에 대한 인식을 확인할 수 있다. 총빈도수가 1위인 검찰 수사권을 제한하는 법안들은 총 35회 중에서 조선일보에서 26회, 경향신문에서 9회 다루었다. 더불어민주당이 주도한 검찰 수사권 제한에 대해 보수 진영이 강력하게 반발하였음을 알 수 있다. 빈도수 2위인 중대재해처벌법은 총 24회에서 경향신문에서 18회, 조선일보에서 6회 다루었다. 진보 진영에서 중대재해처벌법의 필요성에 대해 지속적으로 문제 제기를 하는 등 해당 입법의제에 대한 논의를 주도하였음을 확인할 수 있다. 빈도수 3위를 차지한 ‘징벌적 손해배상’을 포함하는 언론중재법은 총 23회 중 조선일보가 18회를 차지하며 법안에 대한 비판에 집중하였다. 언론중재법은 진보-보수 성향의 언론들이 모두 언론의 자유를 해칠 수 있다며 강력하게 반대한 법안이지만(박현석 2023: 16), 문재인 정부와 더불어민주당에서 주도한 이 법안에 대해 특히 보수계열 언론에서 강력하게 반발한 것으로 보인다. 빈도수 5위인 양곡관리법은 조선일보에서 13회, 경향신문에서 5회 다룬 것으로 볼 때, 보수 진영의 반대 의견이 강력하였고, 진보 진영의 지지는 아주 강한 것으로 보기는 어려워 보인다. 빈도수 6위를 차지한 ‘노란봉투법’이나 빈도수 13위를 차지한 기업3법과 비교해 보면 그 차이가 명확하게 드러난다. 노란봉투법의 경우 조선일보에서 8회, 경향신문에서 9회 다루는 등 빈도수가 비등했으며, 기업3법은 조선일보와 경향신문이 각각 6회씩 같은 빈도로 다루었다.

일부 사안들의 경우 조선일보나 경향신문 한 쪽에서 집중적으로 논의하고 상대방에서는 사설에서 전혀 다루지 않았다. 반도체산업지원 관련 법의 경우 조선일보에서 14회 다루었지만, 경향신문의 경우 사설에서 논의하지 않았다. 추경예산의 경우 조선일보는 방만한 지출이 문제라는 초점을 두고 14회 거론하였지만, 경향신문은 방만한 지출을 줄여야 한다는 논의를 발견할 수 없었다. 경향신문에서는 코로나19 대책을 신속하게 추진하기 위해서 추경예산이 필요하다는 논조로 14회 다루었다. 유사한 사례로 법인세 인하 문제와 임대차보호법을 들 수 있다. 조선일보는 이 문제에 대해 9회 다루었지만, 경향신문은 단 한 차례에 불과하였고, 임대차보호법은 조선일보에서 8회, 경향신문에서 2회 논의하였다.

지금까지 전체 빈도수 기준으로 상위권에 포함된 주요 입법의제들이 무엇인지 살펴 보았다. 우리는 진영별로 중요도가 높은 입법의제가 무엇인지 파악해 보기 위해서 조선 일보와 경향신문을 구분하여 사설에서 거론된 빈도수가 높은 의제들을 순위대로 <표 2-2>에 제시하였다. <표 2-1>에서는 총빈도수 순으로 10회 이상의 법안들을 추려내었고, <표 2-2>에서는 조선일보와 경향신문을 분리하여 빈도수를 측정하였으므로 10회의 절반인 5회 이상 논의된 사안들을 표에 포함하였다.

<표 2-2> 사설에서 논의된 입법의제: 항목별 빈도 및 순위(조선일보·경향신문 구분)

경향			조선		
순위	항목	빈도	순위	항목	빈도
1	중대재해처벌법	18	1	검찰청법/형소법(검수완박)	26
2	추경예산(코로나19대비)	14	2	언론중재법(징벌적손해배상)	18
3	공직선거법	12	3	반도체산업지원 관련 법	14
	특검(50억클럽/...주가조작)	12		추경예산(방만지출)	14
	특검(채상병)	12	5	양곡관리법	13
6	검찰청법/형소법(검수완박)	9	6	공직선거법	9
	노란봉투법	9		세법(법인세)	9
	부동산세제	9	8	노란봉투법	8
9	예산(재정확장)	7		임대차보호법	8
	전세사기특별법	7		특검(대장동)	8
11	기업3법	6	11	특검(50억클럽/...주가조작)	7
	안전운임제	6	12	기업3법	6
	이태원참사특별법	6		중대재해처벌법	6
14	간호사법	5	14	민주유공자법	5
	세법(주식양도소득세)	5		부동산 관련 세제	5
	양곡관리법	5			
	언론중재법(징벌적손해배상)	5			

경향신문 사설에서 빈도수 1위를 차지한 항목은 총 18회 논의된 중대재해처벌법이였다. 이어서 빈도수 14회로 코로나19 피해보상을 위한 추경예산이 2위였다. 3위는 공직

선거법과 두 종류의 특검법(각각 12회)이 차지했고, 검찰수사권을 제한하는 검찰청법과 형사소송법, 노란봉투법, 부동산 관련 세제가 각각 9회로 6위로 나타났다. 그 외에 전체 빈도순으로 10회 이상 기준에 해당하지 않지만 경향신문 사설에서 5회 이상 논의된 사안은 전세사기특별법, 안전운임제, 이태원참사특별법, 간호사법, 주식양도소득세 등이 있다. 조선일보의 경우는 검찰수사권 제한이 26회로 1위를 차지했고, 언론중재법이 뒤를 이었다. 반도체산업지원 관련 법과 추경예산의 방만지출 관련 사설이 총 14회로 3위였다. 뒤이어 양곡관리법이 13회 다뤄져서 5위를 차지했다. 조선일보에서 5회 이상 다루었지만 전체 순위에서 빠진 사안은 대장동 특검법과 민주유공자법이었다. 조선일보의 경우 부동산세제 관련 법과 임대차보호법 등 부동산 관련 이슈를 합하면 총 13회로 순위가 5위로 상승하며, 경향신문은 임대차보호법에 대해 2회 다루어서 부동산세제 관련 법과 합할 경우 11회로 4위가 된다.

종합해 보면 검찰 수사권을 둘러싼 쟁점이 제21대 국회 임기 동안 가장 많은 주목을 받은 것으로 판단된다. 검찰 수사권에 대한 논쟁은 양대 정당 사이에서 정치적 논쟁으로 지속되었다. 상위권에 포함된 징벌적 손해배상을 골자로 하는 언론중재법도 사회 영역을 다루고 있으나 정치적인 성격을 띤 논쟁이 중심이었다. 정책 측면에서 본다면 중대재해처벌법과 노란봉투법 등 노동 관련 입법의제와 부동산 관련 이슈들(종부세 등 부동산 세제 및 임대차보호법)이 국회에서 중요하게 논의된 정책의제였다. 양곡관리법과 반도체산업지원 관련 법도 많은 관심을 받은 사안이었다. 해당 사안에 대한 사설의 내용을 살펴보면 검찰 수사권 제한과 언론중재법의 경우 조선일보에서는 내용과 절차 모두 측면에서 강력한 비판을 이어 갔고, 경향신문은 법안의 내용보다는 졸속 처리에 대한 우려를 제기하며 합의를 통해 해결해야 한다는 점을 주로 강조하였다. 반면 중대재해처벌법과 노란봉투법의 경우는 두 신문 간에 정책적 선호의 차이가 분명하게 드러나면서 찬성과 반대로 명확하게 입장이 나뉘었다. 부동산 관련 이슈들과 기업3법 등 다른 정책적 성격이 강한 입법의제의 경우도 입장의 차이가 확연히 드러났다.

지금까지 우리는 제21대 국회에서 중요하게 논의된 입법의제들을 추려 보았다. 제21대 국회 이전 시기는 분석 대상에 포함되지 않았기 때문에 제21대 국회가 이전에 비해서 민생과 직결된 정책에 대한 논의를 효과적으로 하였는지 비교하여 평가할 수는 없다. 하지만 논의된 사안이 내용적 측면에서 어떤 성격을 갖고 있으며, 빈도수 기준 10

회 이상 거론된 사안들이 결국 법률로 제정이 되었는가에 대해 살펴보면서 제21대 국회의 의정활동을 평가해 볼 수 있을 것이다. 내용적 측면에서 보자면 검찰 수사권 제한, 언론의 징벌적 손해배상 등은 제21대 국회 이전부터 오랫동안 지속되어 온 해묵은 정치적 사안이라고 볼 수 있다. 이에 더해 두 가지 특검법을 추진한 것은 진상규명에 더해 국회가 행정부를 정치적으로 견제하기 위한 목적을 가지고 있는 것이다. 그 외의 사안들은 정치, 경제, 사회적인 의미를 갖는 중요한 정책을 다루는 입법외제들이었다. 국회가 행정부를 정치적으로 견제하는 활동이 두드러진 것은 사실이지만 내용 면에서 정책 논쟁 또한 상당히 활발하게 벌어진 것으로 볼 수 있다. 다만, 이와 같은 정책적인 입법외제들이 정치적 대립과 논쟁 속에서 충분히 다뤄지지 않거나 입법화하는데 실패하였다면 제21대 국회는 좋은 평가를 받기 어려울 것이다. 다음 절에서는 우리가 선정한 주요 입법외제들이 국회의 심의과정을 통과하여 법률로 제정되었는가에 대해 살펴볼 것이다.

제3절

어떤 법안들이 통과되었나

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

〈표 2-1〉에 포함된 빈도수 10회 이상의 입법의제들은 총 15개이다. 이 중 추경예산의 경우, 제21대 국회 기간 동안 2020년에 2회, 2021년에 2회, 2022년에 2회 총 6회 정부가 제안하였고 모두 수정가결되었다. 추경예산안은 광범위한 내용을 담고 있으며 국회에서의 조정 과정을 거쳐 수정가결되는 것이 일반적이므로, 추경예산안의 의결결과는 본 분석에서 제외하였다. 추경예산 관련 2개 항목을 제외하면 나머지 주요 입법의제는 총 13건이다. 이 의제들의 의결 결과는 〈표 2-3〉에 정리하였다. 총 13건 중에서 7건이 가결되었고 2건은 폐기되었으며, 4건은 대통령이 재의요구권(이하 거부권)을 행사하여 국회에서 재의한 결과 부결되었다. 주요 의제의 약 절반 정도가 국회의 의결을 통해 법률로 제정된 것이다.

〈표 2-3〉 주요 입법의제의 국회 심의 결과

항목	의결결과	비고
검찰청법/형사소송법(통칭 “검수완박”)	가결	국민의힘 표결 불참
중대재해처벌법	가결	양당 합의
언론중재법(징벌적손해배상)	폐기	민주당 상정 철회
선거제도 관련 공직선거법	폐기	임기 만료로 폐기
특검(“50억클럽/대통령 배우자 김건희 주가조작”)	재의(부결)	대통령 재의 요구
양곡관리법	재의(부결)	대통령 재의 요구
노동조합및노동관계조정법(“노란봉투법”)	재의(부결)	대통령 재의 요구
특검(채상병)	재의(부결)	대통령 재의 요구
반도체산업지원 관련 법	가결	일부 법안 합의 통과
부동산 관련 세제(종부세, 양도소득세 등)	가결	미래통합당 표결 불참(2020)
	가결	양당 합의(2022)
기업3법	가결	합의(국민의힘 개별 투표)
세법(법인세)	가결	양당 합의(세율 인하)
임대차보호법	가결	미래통합당 표결 불참

빈도수를 기준으로 한 순위에 따라 기재하였음. 음영으로 표시된 부분은 문재인 대통령 시기에 처리된 입법의제이고, 음영이 없는 경우는 윤석열 대통령 시기에 처리된 입법의제임.

〈표 2-3〉에 포함된 13개 주요 법안 중에서 문재인 대통령 임기 중에 처리된 법안은 (1) 검찰청법/형사소송법, (2) 중대재해처벌법, (3) 언론중재법(징벌적 손해배상), (4) 부동산 관련 세제, (5) 기업3법, (6) 임대차보호법 등 6건이고(〈표 2-3〉에 음영으로 표시), 윤석열 대통령 시기에 처리된 법안은 (1) 공직선거법, (2) 양곡관리법, (3) 노란봉투법, (4) 50억클럽/대통령 배우자 김건희 주가조작 특검법, (5) 채상병 특검법, (6) 반도체 산업지원 관련 법, (7) 부동산 세제 관련 법, (8) 법인세 감세 등 8건이다. 표에서 확인할 수 있듯이 부동산 관련 세제의 경우 문재인 대통령 시기 세 부담을 강화하는 방향으로 법개정이 이루어졌고, 윤석열 대통령 취임 이후 세 부담을 경감시키는 개정안이 통과되었다. 이 경우 입법의제의 숫자는 하나이지만, 내용을 달리하여 의견이 두 차례 이루어졌다.

처리 시기로 나누면 이와 같지만 윤석열 대통령 시기에 처리된 다수의 의제들이 문재인 대통령 시기부터 제안되었던 경우도 있다. 노란봉투법이나 양곡관리법이 대표적이다. 이들 입법의제와 관련된 법안들이 문재인 대통령 임기 동안 적극적으로 다뤄지지 않고 있다가 윤석열 대통령이 취임한 이후에 가결, 부결, 혹은 폐기되었다는 의미이다. 양곡관리법은 윤석열 대통령이 거부권을 행사하여 부결되었으므로 윤석열 대통령 시기에 처리된 법안이지만, 문재인 대통령 임기 동안 의도했던 그렇지 않은 결국 통과시키지 않고 있던 법안이기도 하다. 다루기 어려운 입법의제를 회피하고 있었다고 해석할 여지가 없지 않은 것이다. 만일을 가정하는 것은 의미가 없지만 노란봉투법이나 양곡관리법이 문재인 대통령 시기에 국회에서 가결되었다면 대통령이 거부권을 행사하지 않았을 가능성을 배제할 수 없다. 이때 이들 법안이 법률로 제정되었다면 윤석열 대통령 시기 대통령이 거부권을 행사한 법안 목록에 이들 법안은 없었을 수도 있다. 주요 입법의제의 의결 결과는 이와 같은 한계를 감안하면서 조심스럽게 해석해야 한다.

문재인 대통령이 집권하였던 제21대 국회의 전반기와 윤석열 대통령이 취임한 이후인 제21대 국회의 후반기를 나누어서 살펴보면 주요 입법의제에 대한 의결 양상이 큰 차이를 보였다. 문재인 대통령 시기에 처리된 주요 입법의제 6건 중에서 5건이 가결되고 1건은 폐기된 반면, 윤석열 대통령 시기에는 3건이 가결되었고 4건이 대통령이 거부권을 행사한 뒤 부결되었으며, 1건은 폐기되었다. 이와 같은 차이를 보이는 원인은 다양한 수준에서 설명할 수 있겠지만 구조적 차원에서 보자면 대통령이 소속된 집권당

이 국회에서 다수 의석을 점하는 단점정부와 집권당이 소수당인 분점정부 여부에 따라서 영향을 받은 결과이다. 집권당 내부에서 극심한 분열이 일어나거나 대통령의 지지율이 매우 낮게 떨어지는 등 대통령과 여당의 관계가 악화되는 상황이 벌어지지 않는다면 대통령과 정책 선호를 공유하는 집권당은 대통령의 정책외제를 국회에서 뒷받침 하게 될 확률이 높다. 집권당이 원내 다수당인 단점정부의 경우는 대통령의 입장에서 거부권을 행사할 상황이 발생할 가능성이 희박하다. 반면 집권당이 국회에서 다수 의석을 점유하지 못하는 소수당인 분점정부의 경우에는 대통령의 정책이 법률을 통해 집행되지 못하도록 다수 의석을 점유한 야당이 국회에서 반대하거나, 대통령의 정책외제와 다른 야당의 정책외제를 다수 의석을 통해 가결하는 경우 대통령과 원내 다수를 점유한 야당 사이에 갈등과 대립이 일어나게 된다(Mainwaring and Scully 1995, 33; Jones 1995, 38). 다수 야당과의 대립 국면에서 거부권은 대통령이 선택할 수 있는 하나의 선택지이지만 유일한 대안은 아니다. 대통령과 여당은 원내 다수를 점유한 야당의 선택을 받아들일 수도 있으며, 다수 야당과 논쟁하면서 상호 타협하고 양보하여 제3의 대안에 합의하게 될 수도 있다. 이런 점에서 보면 대통령의 거부권 행사는 분점정부의 필연적 결과가 아니며, 분점정부의 상황이 대통령의 거부권 행사를 정당화하는 것은 아니다.

법안 진수 중심의 정량적 분석결과를 살펴보더라도 대통령과 원내 다수 야당의 대립이 반드시 거부권 행사로 귀결된다고 보기는 어렵다. 분점정부가 입법효율성을 낮춘다는 주장에 대해서는 논쟁이 지속되고 있다. 오승용(2004, 2008)과 이명남(2002)은 단점정부와 분점정부의 입법효율성이 큰 차이가 없다고 보았지만, 문우진(2014)은 단점정부일 때 입법효율성이 높게 나타난다고 주장했다. 단점정부와 분점정부의 입법효율성이 큰 차이가 없으려면 단점정부 시기에도 대통령이 다수당인 여당의 지지를 얻지 못하거나 분점정부 시기에도 타협을 통해 다수당인 야당의 협조를 이끌어 내야 한다. 제21대 국회 후반기에는 윤석열 대통령과 다수당인 야당이 타협하는 데 실패한 것은 분명하다.

문재인 대통령 시기 가결된 법안들이 국회에서 통과된 과정을 간략히 살펴보면 검찰 수사권을 제한하는 검찰청법/형사소송법과 종부세 등 부동산 관련 세법, 임대차보호법의 경우 야당인 국민의힘 의원들이 표결에 불참한 가운데 다수당인 더불어민주당이 단독으로 통과시켰다. 이들 법안에 대해서 국민의힘이 강력히 반대했지만 수적인 열세 속

에서 표결에 불참하는 방식으로 의사를 표시한 것이다. 기업3법의 경우 양당이 한발씩 물러나 타협한 경우이다. 기업3법은 더불어민주당에서 오랫동안 제기해 온 사안이며, 보수계열 정당들은 지속적으로 기업의 발목을 잡는 규제법안이라고 반대해 왔다. 하지만 김종인 비대위원장 등 국민의힘 지도부가 기업3법에 대해 전향적인 입장을 표명하였고, 원내에서 치열한 논의 끝에 양대 정당의 원내 지도부가 합의에 이르렀다. 재계의 반대 여론을 감안해야 하는 국민의힘이 당론으로 기업3법을 반대하지 않고 개별 의원들이 판단하도록 하는 결정을 내리면서 실질적으로 법안이 통과될 수 있도록 한 것이다. 징벌적 손해배상을 주요 내용으로 하는 언론중재법은 언론계에서 강력하게 반대하는 가운데 여론의 지지도 낮아지면서 다수당인 더불어민주당이 법안 상정을 스스로 철회한 경우이다.

합의 처리된 법안들과 야당의 불참 속에 강행 처리된 법안들의 내용상의 특징을 살펴보면 합의 처리된 사안들의 경우 모두 정책 중심의 사안들이었지만, 단독 처리된 사안들은 정치적 사안과 정책 중심의 사안이 공존하고 있다. 먼저 단독 처리된 세 건의 법안들을 살펴보자. 검찰청법/형사소송법의 경우 사정기관 운영에 관한 사항으로 당파적인 이해관계가 충돌하는 정치적 사안이었던 반면, 임대차보호법은 정책적 입장이 극명하게 대립했던 사안이었다. 문재인 정부는 다주택자 부동산 관련 세 부담 강화와 임대차보호법이 반드시 필요하다고 보았지만, 야당인 국민의힘은 조세 형평성에 어긋나고 부동산 시장을 왜곡하는 법이라며 강력히 반대하였다. 합의 처리된 법안들인 중대재해처벌법, 기업3법은 모두 정책적 사안으로 양당이 오랫동안 논쟁해 왔던 사안이지만 한 발씩 물러서며 합의 처리되었다. 반도체산업 지원 관련 법안들은 차후 논의된 반도체 기업에 대한 세액공제의 규모 문제를 제외하면 세부적인 차이는 있으나 중대재해처벌법이나 기업3법과 비교할 때 쟁점이 심각하지 않은 비쟁점 사안이었다.

종합해 보면 문재인 대통령이 집권했던 단점정부 시기 제21대 국회는 주요 입법의제 6건 중에서 5건을 통과시켰다. 약 2년의 시기 동안 5건의 중요한 법안을 가결한 결과가 충분한가에 대해서는 다양한 기준을 통해 평가할 수 있을 것이다. 다만, 이 시기에 사회적으로 중요한 사안이며 법률 제·개정의 필요성이 높다고 거론된 6가지 사안 중에서 5건이 통과되었다는 점은 평가받을 만하다. 폐기된 언론중재법의 경우 오랫동안 논쟁을 이어오다 결국 더불어민주당이 포기하였다. 이 사안의 경우 조선일보와 경향신문

사설의 논조에서도 확인할 수 있듯이 당사자인 언론계에서는 진보와 보수를 막론하고 강하게 반대하였다. 당시 여론조사를 살펴보면 팽팽하게 찬반이 맞서는 상황에서 다수당인 더불어민주당의 단독 처리보다는 여야 합의 처리가 필요하다는 의견이 높게 나타나는 등 더불어민주당이 언론중재법 문제를 강하게 추진하는 데 대해서 부정적인 인식이 있었다(한세현 SBS 2021/09/11). 야당과 이해당사자 집단의 강력한 반발과 여론의 흐름을 반영하여 더불어민주당은 단독 처리할 수 있음에도 본회의 상정을 철회하였다.

검찰청법·형사소송법과 종부세·양도소득세 등 부동산 세 부담 강화, 그리고 임대차보호법은 국민의힘(미래통합당)이 표결에 불참한 가운데 단독 처리되었다. 이 사안들 중 검경수사권 조정과 “검찰개혁”, 법개정을 통한 임차인 보호는 문재인 대통령의 주요 대선 공약이었다(더불어민주당 2017). 부동산 세 부담 강화는 공약집에서 주요 공약으로 다뤄지지는 않았으나 문재인 정부가 임대차보호법 등과 함께 역점적으로 추진하던 부동산 정책의 핵심 내용이었다. 문재인 정부와 더불어민주당은 야당과의 의견 대립이 지속되면서 주요 공약 사항을 결국 다수결로 가결시켰다. 한 가지 고려할 점은 검찰 수사권을 제한하는 검찰청법과 형사소송법의 경우 더불어민주당 이재명 후보가 대선에서 윤석열 후보에게 패배한 이후 국민의힘으로의 정권 교체를 앞두고 통과되었다는 점이다.

윤석열 대통령이 집권한 제21대 국회의 후반기는 더불어민주당이 야당으로 과반 이상의 의석을 차지한 분점정부였다. 대통령이 총 8건의 주요 입법예제들 중 4건에 대해 거부권을 행사하여 국회의 재의에서 부결되는 등 전반기와 비교할 때 국회의 입법생산성이 현저히 낮아졌다고 판단할 수 있다. 다만 대통령이 거부권을 행사한 4건의 내용을 살펴보면 노란봉투법과 양곡관리법은 제21대 국회 전반기에 이미 제안되었지만 더불어민주당이 역점을 두고 추진했던 법안들은 아니었다. 두 법안 모두 문재인 대통령의 대선 공약사항이 아니며, 노란봉투법은 초기에 정의당에서 적극적으로 제안했던 법안이었다.

이 시기 가결되어 국회의 심의를 통과한 3건의 입법예제는 시기적으로 윤석열 대통령 취임 첫해인 2022년에 처리되었다. 내용을 살펴보면 두 가지는 감세와 관련이 있고 한 가지는 산업지원 정책이다. 부동산 세제 관련 법률 개정은 세금 부담을 경감시켜주는 내용을 골자로 하고 있으며, 법인세 인하 또한 윤석열 대통령이 계획했던 대기업에

적용되는 최고세율 감세폭을 줄이고 중소기업의 법인세 부담도 경감하는 방향으로 하여 예산안과 함께 양당이 일괄적으로 타협하여 가결시켰다. 종부세 개편과 법인세 인하는 윤석열 대통령의 주요 대선 공약이었고, 다수 의석을 점유했던 야당과 협상 끝에 서로 양보하여 통과시킨 것이다. 반도체산업을 지원하는 법안들의 경우 더불어민주당에서는 대기업에 대한 지원이라며 비판하는 의견이 있었고, 국민의힘은 전폭적인 지원이 필요하다고 주장했지만 양당이 타협하여 합의통과되었다. 윤석열 대통령이 임기가 진행될수록 재의요구권을 빈번하게 행사하고 다수 의석을 점유했던 더불어민주당도 대통령과 지속적으로 대립한 결과, 제21대 국회 후반기는 교착상태가 지속되고 생산성이 낮았던 점은 분명하다. 하지만 3건의 합의 처리된 입법의제에서 확인할 수 있듯이 여소야대 분점 정부 상황에서도 임기 초반에는 정부·여당과 야당 사이에 타협의 정치가 작동했던 점도 사실이다.

마지막으로 <표 2-2>에 제시된 진영별로 구분하여 살펴본 입법의제 중 통합 빈도 10회 이상에 들지 못한 이슈로는 진보 진영에서 제기한 전세사기특별법, 안전운임제, 이태원참사특별법, 간호법 등이 있으며, 보수 진영에서는 민주유공자법과 대장동 관련 특검법 등이 있었다. 이 중에서 전세사기특별법, 간호법은 대통령이 거부권을 행사하여 제21대 국회에서는 폐기되었지만 제22대 국회 초기에 합의 처리되었고, 이태원참사특별법은 윤석열 대통령의 거부권 행사 이후 제21대 국회가 끝나기 직전에 여야 합의를 통해 가결되었다. 민주유공자법은 윤 대통령의 거부권 행사로 폐기되었다.

제4절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장에서 우리는 사회적으로 주목도가 높았던 제21대 국회의 주요 입법의제를 선정 하였고, 주요 입법의제와 관련된 법안들에 집중하여 제21대 국회의 입법정치의 궤적을 살펴보았다. 우리의 분석결과는 기존의 통념과 부합하는 측면도 있지만, 그동안 부각되지 않았던 작은 성과들도 있다는 점을 보여주었다. 제21대 국회 시기 주요 입법의제를 둘러싼 입법정치의 특징을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 주요 입법의제의 내용 면에서 보면 더불어민주당과 문재인 정부에서 주도한 의제들이 지배적이었다. 추경예산에 대한 진보진영과 보수진영의 입장을 제외한 총 13건의 주요 입법의제 중에서 더불어민주당과 문재인 대통령이 주도한 의제가 10건이며, 국민의힘에서 적극적으로 주도한 의제는 반도체산업 지원 관련 법, 종부세 부담 경감, 법인세 인하 등 3건에 불과했다. 나머지 1건은 선거제도 개편과 관련된 공직선거법으로 양당 모두 논의는 무성하였으나 미온적이었다.⁵⁾

둘째, 정치 양극화의 심화 속에서 대통령과 국회의 대립, 그리고 양대 정당 사이의 갈등이 지속되면서 교착상태가 지속된 비생산적인 국회였지만, 주요 입법의제의 차원에서 보자면 총 13건의 의제 중에서 8건⁶⁾이 가결되었고 6건이 부결 혹은 폐기되었다는 점은 쟁고 넘어갈 필요가 있다. 제21대 국회의 임기 4년 동안 다뤄진 총 13건의 주요 입법의제가 충분하다고 보기는 어려울 것이다. 보수와 진보 언론에서 집중적으로 다뤄진 13건의 주요 입법의제는 유권자들에게 국회의 대표들이 충실하게 의정활동을 수행하고 있다는 인상을 주기에 충분하지 않았다. 여전히 낮은 수준에 머물고 있는 유권자들의 국회에 대한 신뢰도가 이를 방증한다. 하지만 문재인 대통령 집권 시기 중대재해처벌법, 반도체산업지원 관련 법, 그리고 기업3법, 윤석열 대통령 집권 시기 종부세 부담 경

5) 부동산 관련 세제의 경우 문재인 대통령 시기 미래통합당이 불참한 가운데 더불어민주당 주도로 단독 통과되었고, 이후 윤석열 대통령이 당선된 뒤 국민의힘이 주도하여 종부세 부담을 경감하는 개정안이 더불어민주당과의 합의로 가결되었다. 한 가지 입법 의제가 상반된 방향으로 두 차례 의결되어 의결 건수는 총 14건이다.

6) 종부세와 관련된 의결 건수가 2건이다.

감과 법인세를 인하 등 양대 정당이 타협을 통해 한발씩 물러나며 처리한 사안들도 있었다는 점은 평가할 필요가 있다.

셋째, 제21대 국회는 양대 정당의 일방주의 정치행태가 지속적으로 나타났다. 문재인 대통령 집권 시기 다수당인 집권당이 주도하여 단독으로 처리한 경우가 총 가결 건수 6건 중에서 3건(검찰청법·형사소송법, 부동산관련 세제, 임대차보호법)이었고, 윤석열 대통령은 집권 이후 다뤄진 7건의 주요 입법의제 중에서 4건에 대해 거부권을 행사하였다.

넷째, 다수당이 단독으로 처리한 경우 향후 법률의 내용이 반대의 방향으로 바뀌는 사례들이 있었다. 반면 합의 처리된 경우에는 중대재해처벌법과 같이 논쟁이 지속되는 상황에서도 내용이 뒤집히는 방향으로 개정되지 않았다. 아직 일반화할 수는 없으나 합의 처리한 법률들이 지속성과 안정성의 측면에서 상대적으로 우월한 것으로 보인다. 문재인 정부 시기 야당이 불참한 가운데 다수 여당이 단독으로 처리한 3건 중 2건은 윤석열 정부로 정권이 교체되면서 실효성이 낮아지는 방향으로 정책 기조가 뒤집혔다. 검찰청법·형사소송법의 경우 윤석열 대통령 집권 이후에도 법률은 내용 그대로 유지되었지만, 시행령 개정을 통해 검찰 수사권을 일부 회복하였다. 종부세법의 경우는 세 부담을 경감하는 방향으로 양당이 합의 통과시켰다. 임대차보호법의 경우 윤석열 정부는 전면 재검토하겠다고 주장해 왔지만 아직까지 현행대로 유지되고 있다. 대통령이 거부권을 행사한 의제들도 같은 논리가 적용이 가능하다. 대통령이 직권으로 거부권을 행사하고 재의를 통해 부결된 경우 이 결정이 안정성과 지속성을 가질 것인가? 빈도수 기준 주요 입법의제에 포함되지는 않았으나 진보 진영에서 관심을 가져온 이태원참사특별법은 제21대 국회 임기 말에 여야가 한발씩 물러서서 합의로 통과되었고 간호법의 경우 의료 공백 사태가 장기화되면서 결국 제22대 국회에서 여야 합의를 통해 통과되었다. 다만 다른 사안들의 경우에는 시간을 두고 결과를 지켜봐야 할 것이다. 종합적으로 보면, 정책의 내용과 시간의 흐름에 따른 여건의 변화 등 다양한 요인들을 고려해야 하겠지만 양당이 합의를 통해 법안을 처리한 경우 지속성과 안정성이 상대적으로 높을 가능성이 높다는 점을 시사한다.

제3장

주요 입법의제의 정치과정

제1절 입법과정을 분석의 필요성

제2절 사례별 입법과정

제3절 소결

제 1절

입법과정을 분석의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 우리는 제21대 국회에서 다뤄진 주요 입법의제들을 선별하고, 이 입법의제들이 국회에서 처리된 결과를 살펴보았다. 다양한 의제들은 타협을 통한 여야의 합의 처리부터 대통령의 거부권 행사 후 재의를 통해 폐기된 사안들까지 다양한 방식으로 처리되었다. 우리는 이 장에서 주요 입법의제들이 다뤄진 과정을 분석하면서 처리결과에 영향을 미친 요인들이 무엇인가에 대해 살펴보려고 한다. 우리는 이 연구를 통해 건수 중심의 총량적인 접근을 통해 살펴볼 수 없는 다양한 정보를 얻을 수 있다. 첫째, 우리는 특정 입법의제가 처리되는 결과뿐만 아니라 그 과정을 살펴볼 수 있다. 둘째, 입법의제의 내용을 살펴볼 수 있을 뿐만 아니라 찬성하는 입장과 반대하는 입장의 내용상의 차이 또한 비교해 볼 수 있다. 셋째, 타협을 통해 입법의제가 처리된 경우 서로가 또는 일방이 어떤 내용을 양보했는가를 파악해 볼 수 있다. 이와 같은 정보들을 종합하여 우리는 주요 입법의제가 국회에서 가결되거나 부결 혹은 폐기되는 원인에 대해서 보다 입체적인 판단이 가능하다. 이를 위해서 이 장에서는 각 입법의제별로 국회에서의 논의가 전개되는 과정을 살펴볼 것이다.

제2절

사례별 입법과정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 검찰 수사권 ‘폐지’

이 입법의제는 언론에서는 속칭 “검수완박(검찰수사권 완전박탈)”이라는 약어로 표현되었던 사안으로, 검찰의 수사권을 예외적인 경우에만 유지하고 기소 및 공판업무를 전담하는 기관으로 전환시키는 것을 목적으로 하였다. 박근혜 대통령이 탄핵되고 치러진 제19대 대선에서 문재인 후보는 권력기관 개혁을 주요 공약으로 내걸었다(더불어민주당 2017). 고위공직자비리수사처(이하 공수처) 설치와 검·경 수사권 조정은 권력기관 개혁 분야의 첫 번째 공약이었다. 공수처법은 제20대 국회 시기인 2019년 야당의 필리버스터, 연동형 비례대표제 도입을 골자로 하는 공직선거법 개정과 연계 등 우여곡절 끝에 가결되었다. 공수처를 설치한 이후 문재인 대통령과 더불어민주당은 검·경 수사권 조정 문제를 적극적으로 추진하지 않았다. <표 3-1>에 나타나 있듯이 2020년 연말부터 2021년 초까지 검·경 수사권 조정과 관련된 다수의 법안들이 국회에 제안되었으나 논의가 지지부진하였다. 김용민 의원안은 검찰청을 폐지하고 공소청을 설립하는 것을 주요 내용으로 하고 있으며, 민형배 의원안은 검찰의 수사권을 폐지하고 지방검사장 직선제를 도입하며, 검찰총장 직위를 차관급으로 하는 것을 주요 내용으로 한다. 이수진 의원안은 검찰의 수사권 규정을 삭제하는 것을 골자로 하고 있으며, 황운하 의원안은 수사권과 기소권의 분리를 전제로 하여 영장청구에 관한 권한을 제한하는 것을 목적으로 하고 있다.

〈표 3-1〉 검찰 수사권 폐지 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2106976	2020-12-29	2022-04-30	김용민 의원 등 13인	공소청법안
2106977	2020-12-29	2022-04-30	김용민 의원 등 13인	검찰청법 폐지법률안
2107832	2021-02-01	2022-05-03	민형배 의원 등 11인	형사소송법 일부개정법률안
2107833	2021-02-01	2022-04-30	민형배 의원 등 14인	검찰청법 일부개정법률안
2110224	2021-05-20	2022-05-03	이수진 의원 등 20인	형사소송법 일부개정법률안
2110230	2021-05-20	2022-04-30	이수진 의원 등 20인	검찰청법 일부개정법률안
2112042	2021-08-12	2022-05-03	황운하 의원 등 14인	형사소송법 일부개정법률안
2115284	2022-04-15	2022-04-30	박홍근 의원 외 171인	검찰청법 일부개정법률안
2115286	2022-04-15	2022-05-03	박홍근 의원 외 171인	형사소송법 일부개정법률안
2115407	2022-04-27	2022-05-03	법제사법위원장	형사소송법 일부개정법률안
2115408	2022-04-27	2022-04-30	법제사법위원장	검찰청법 일부개정법률안(대안)

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음.

2022년 3월 치러진 제20대 대통령선거에서 이재명 후보가 윤석열 후보에게 패배하면서 정권이 교체되게 되자 문 대통령과 더불어민주당은 문 대통령의 남은 임기 내에 검·경 수사권 조정 문제를 매듭짓기 위해서 검찰청법과 형사소송법 개정을 서둘러서 추진한다. 2022년 4월 15일 박홍근 원내대표 대표발의로 검찰청법 일부개정법률안(의안번호 2115284)과 형사소송법 일부개정법률안(의안번호 2115286)을 발의하면서 이 문제를 둘러싸고 여야 사이에 격론이 벌어진다. 검찰청법 개정안의 주요 내용은 “「검찰청법」상의 6대 중대범죄에 대한 검찰의 수사규정 등을 삭제해, 공소 제기 및 유지를 전담하는 기관으로 검찰의 위상을 재정립”하는 것으로 “검사의 직무를 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항과 경찰공무원의 직무에 관한 범죄·고위공직자범죄수사처 공무원의 직무에 관한 범죄 수사로 한정”하는 것이다(의안번호 2115284, 의안원문 4쪽).

국민의힘은 검찰 수사권 폐지로 수사와 기소가 철저하게 분리되는 경우 현실적으로 공소 유지의 효율성이 낮아져 범죄자 처벌을 하는 데 장애가 된다고 비판적인 입장을

유지하였고, 충분한 국민 의견 수렴 과정 없이 서둘러 처리하는 것은 절차상으로도 부적절하다고 비판하였다. 더불어민주당은 검찰의 수사권과 기소권 독점으로 인한 폐해가 크다는 입장이었다(국회사무처 2022/04/25). 검찰청법과 형사소송법 개정안을 통과시키는 과정에서 여야는 크게 충돌한다. 국회에서 처리되는 과정에서 개정안은 여야 동수인 안전조정위원회를 통과해야 한다. 여당과 야당의 의견대립이 지속되자 당시 여당인 더불어민주당은 민형배 의원이 탈당하자, 무소속인 민형배 의원을 야당 몫으로 참여토록 하여 범여권 우위의 구도로 전환시킨 뒤 안전조정위원회를 통과시켰다. 이 문제는 향후 검찰 수사권 폐지 법안의 절차적 문제에 대한 논쟁을 일으키기도 하였다.

여야 간의 의견대립이 지속되고 더불어민주당에서 단독 처리를 추진하는 상황에서 박병석 국회의장이 나서 중재안을 제시하고, 여당과 야당의 원내대표는 중재안에 전격 합의를 하였다. 중재안은 검찰이 직접 수사권을 갖는 6대 중대범죄에 대한 직접수사권을 폐지하는 대신 부패범죄 등 2개만 남겨 검찰의 직접 수사권을 축소하고 향후 중대범죄수사청 등을 설치한 뒤에 검찰의 직접 수사권을 완전히 폐지하는 것을 골자로 하고 있다. 보수 진영의 반대뿐만 아니라 경향신문의 4월 12일자 사설(〈표 3-2〉)에서 나타나듯이 진보 진영 내부에서도 검찰 수사권 폐지를 서두르는 데 대해서 우려하는 상황에서 박병석 의장이 나서 중재안을 제시하고 합의를 이끌어 낸 것이다. 하지만 윤석열 대통령 당선자와 한동훈 법무부장관 후보자가 합의 내용에 반발하는 등 보수층의 여론이 악화되자 지방선거를 앞두고 있는 상황에서 국민의힘은 국회의장의 중재안에서 선거 및 공직자 수사를 검찰에서 경찰로 넘기는 것이 문제가 있다는 명분으로 합의를 철회하였다. 더불어민주당은 국회의장의 중재안 단독 처리를 추진하였다. 국민의힘이 국회의장의 중재안을 받아들였다가 합의를 철회하자 진보 진영은 여야 합의를 파기한 국민의힘을 비판하며 합의 사항을 존중해야 한다고 주장했다. 〈표 3-2〉에 나타난 경향신문 사설의 논조를 보면 초기에는 더불어민주당이 단독 처리를 서두르는 데 대해 우려를 표하였으나 박병석 국회의장의 중재안이 받아들여진 이후에는 합의를 존중해야 한다는 방향으로 모아졌다(〈표 3-2〉의 경향신문 4월 11일, 21-22일, 25-27일 참조). 국민의힘은 필리버스터로 저항하였으나, 더불어민주당은 국회의장의 중재안에서 지방선거가 끝난 뒤 6개월까지 검찰의 선거 범죄 수사권을 지속하고 이후에 경찰로 넘기도록 하는 내용을 포함하는 개정안을 통과시켰다.

〈표 3-2〉 검찰 수사권 ‘폐지’ 관련 사실 목록

날짜	신문	사실 제목
20210101	조선일보	검찰 수사권 아예 없앤다는 文 정권, 이성을 잃었다
20210113	조선일보	‘문빠’ 압박에 與 의원들 서약서까지 제출, 정권의 실상
20210223	조선일보	거대 여당의 무차별 입법권 난사, 국가 유린하는 행태
20220409	조선일보	정권 비리 덮겠다는 검수완박, 대선 지고도 민심 맞서나
20220411	경향신문	검찰총장과 지검장 모두 “검수완박 반대”, 자성이 먼저다
20220412	경향신문	대안 없이 검수완박 밀어붙이는 민주당, 시민 우려 경청하라
20220413	조선일보	민주당 文李 지키기 法 강행, 이런 막장이 있나
20220415	조선일보	‘검수완박’ 밀어붙이려 공수처 만들 때 편법 또 쓴다니
20220416	조선일보	검찰총장 면담 피하며 침묵 文, ‘비리 덮기 法’ 찬성하는 건가
20220416	조선일보	박병석 국회의장이 헌정사 오점 法 통과 막을 책임 있다
20220419	조선일보	文, 국민 위한다면 거부권 행사로 민주당 폭주 막아야
20220419	경향신문	정면충돌하는 민주당 검찰, 국회 기구 통해 수사권 논의하라
20220420	조선일보	나라 골간 파괴 ‘文李 수호法’, 대법원조차 “이런 입법 처음”
20220421	조선일보	국회 장악 정당의 양심 이성 상실은 정쟁 넘은 국가적 사태다
20220421	경향신문	검수완박 대치 속 줄잇는 중재안, 박병석 의장을 주목한다
20220422	조선일보	“괴물이 된 운동권” “민주주의를 테러” “이제 두렵다”
20220422	경향신문	검수완박 갈등 극적 해소, 후속절차 차질 없이 이행하라
20220423	조선일보	野 돌연 수용으로 검수완박 타결, “권력비리 방패” 비난하더니
20220425	조선일보	정치권 범죄만 뺀 신 구 권력의 야합
20220425	경향신문	윤석열도 가세한 ‘검수완박 합의’ 뒤집기, 협치 견어차나
20220426	경향신문	장관도 되기 전부터 ‘소통령’ 노릇 하는 한동훈 후보자
20220427	조선일보	국제기구까지 반대하는 ‘有權無罪法’, 그래도 강행할 건가
20220427	경향신문	검수완박 본회의 대치, ‘합의정신’ 존중한 처리가 정도다
20220428	조선일보	국가 골간까지 흔드는 민주당 입법 독재, 국민투표 제안 불렀다
20220429	조선일보	국가 기본 제도를 의식 많다고 제멋대로 변경, 벌써 세 번째
20220430	조선일보	文이 공포할 마지막 法이 퇴임 후 안전 보장 위한 法이라니
20220502	조선일보	反민주 입법 폭주에 ‘100% 찬성’ 민주당을 보며
20220502	조선일보	국가 근간 뒤집는 법 통과시켜 놓고 내용도 잘 모른다니
20220503	조선일보	文 정권, 국민 60% 반대 ‘비리 방탄法’ 이제라도 멈춰야
20220503	조선일보	17분, 8분, 6분, 민주당이 나라 근간 뒤집는 法 통과에 쓴 시간
20220503	경향신문	‘검수완박’ 일방 매듭, 충실한 보완으로 국민 권의 지켜야
20220504	조선일보	마지막 국무회의서 ‘자기 방탄 法’ 공포, 이런 대통령은 없었다
20220505	조선일보	현재는 文정권 안전보장 위한 검수완박 法 엄정 심판을
20220519	조선일보	74년 된 형사법 뒤엎으며 “48분 안에 의견 내라” 했다니
20240307	조선일보	“수사권 조정과 검수완박 결과가 사기 천국”이란 판사의 개탄

주요 입법외제 중 진보-보수 언론의 사실에 게재된 빈도수가 가장 높았던 검찰 수사권 폐지 사안은 서둘러 단독 처리하려는 더불어민주당과 강경하게 반대하는 국민의힘이 국회의장이 제시한 중재안에 합의를 했다가 국민의힘에서 합의를 파기하는 등 우여곡절 끝에 더불어민주당 단독 처리로 통과되었다. 하지만, 단독 처리의 여파는 지속되었다. 국민의힘은 개정 검찰청법과 형사소송법의 통과 과정에서 법사위원장이 안전조정위원회를 파행적으로 운영하고 법사위 전체 회의에서 토론권을 보장하지 않아서 국민의힘 의원들의 법률안 심의·표결권을 침해했으므로 입법을 무효로 해야 한다며 권한쟁의심판을 청구했다. 현재는 2023년 3월 23일 선고에서 국민의힘 의원들의 심의·표결권이 침해되었지만, 법률안 통과 자체는 무효가 아니라고 결론 내렸다(2022헌라4).

검찰 수사권 폐지라는 입법외제는 문재인 후보가 박근혜 대통령 탄핵 이후 치러진 대통령선거에서 주요 공약으로 내걸었고 더불어민주당이 주도하였지만 <표 2-2>의 성향별 빈도수에서 확인할 수 있듯이 보수 진영에서 강력하게 반대했던 사안이었고(조선일보 빈도수 1위), 경향신문에서는 빈도수 6위를 차지한 사안이라는 점을 감안하면 진보 진영에서는 상대적으로 볼 때 보수 진영의 반대에 비견할 만한 강력한 지지를 받은 사안은 아니었다. 이 입법외제는 결국 제20대 대선이 끝나고 검찰 수사권 폐지에 반대하는 윤석열 후보의 승리가 확정된 뒤에 더불어민주당에서 추진하였고 단독 처리되었다. 이후 윤석열 대통령이 취임한 뒤에도 제21대 국회의 다수당은 더불어민주당이었으므로 검찰청법과 형사소송법을 검찰 수사권을 복구시키는 방향으로 법개정을 할 수는 없었다. 결국 한동훈 법무부장관이 검찰 수사 범위에 대한 시행령을 개정하여 검찰 수사권의 일부를 복구시켰다. 이 법안은 다수당에 의해 단독 처리되었지만, 대선에서 승리한 원내 소수당이 국회의 법개정 절차를 우회하여 시행령을 개정함으로써 실질적으로 법률의 효력이 약화되었다고 볼 수 있다. 검찰 수사권 폐지 문제는 단점정부 하에서 정치적 타협보다는 다수 의석을 통해 단독으로 법안을 의결한 대표적 사례이다. 단점정부가 법안 통과와 효율성 면에서는 우월할 수 있다는 점을 보여주지만, 동시에 상대 정당의 강한 반대에도 불구하고 일방적으로 처리한 법안은 이후에 실질적으로 그 효과를 상실하는 등 지속성과 안정성이 떨어질 수 있음을 보여주는 사례이다.

2 중대재해처벌법

중대재해처벌법은 진보 진영에서 지속적으로 제기해 왔던 입법의제로 태안화력에서 잇달아 벌어진 사망사고를 기점으로 여론의 지지가 확산되었다. 2018년 태안화력발전소에서 작업 중이던 김용균 씨가 사망하면서 일명 김용균법으로 불리는 산업안전보건법이 시행되고 있으나 같은 사업장에서 2년 만에 다시 사망사고가 발생한 것이다. 제20대 국회 종료 직전인 2020년 4월 30일에는 38명이 사망한 이천 물류센터 화재가 발생하였다. 사고 직후 중대재해기업처벌법 제정 운동본부가 발족되었고 제21대 국회가 출범하면서 정의당은 1호 법안으로 중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안을 제안하였다(의안번호 2100377). 재해 발생 시 기업의 의무와 처벌을 강화하는 내용을 담은 법안들은 제19대 국회와 제20대 국회에서도 제안되었으나 국회 임기가 종료되면서 폐기되었다. 제21대 국회에서 정의당 강은미 의원이 대표발의한 중대재해처벌법은 제20대 국회에서 노회찬 의원이 발의했던 ‘재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법안’을 계승한 것이다(정혜윤 2023).

사업주 및 경영책임자가 사업장 등에서 종사자나 이용자 등이 안전 또는 보건상의 위해를 입지 않도록 할 유해·위험방지 의무가 있으며, 이 의무를 위반하여 사람을 사상에 이르게 한 때에는 사업주 및 경영책임자 등을 형사처벌하는 것을 주요 내용으로 한다. 더불어민주당의 박주민 의원과 박범계 의원도 기업 및 정부의 책임자에 대한 처벌을 강화하는 방향으로 법안을 제안하였고 이탄희 의원은 박주민 의원안에서 처벌의 형량을 강화하는 내용을 골자로 하는 법안을 제안하였다. 이 의제의 경우 특기할 만한 사항은 노동계 출신으로 국민의힘 소속인 임이자 의원도 사업주와 경영책임자, 그리고 기업의 책임을 강화하는 내용의 법률안을 제안하였다는 점이다. <표 3-3>의 법안명에서 확인할 수 있듯이 임이자 의원의 법안도 사업주와 경영책임자에 대한 처벌 강화 조항을 담고 있으나 처벌 자체보다는 ‘예방’이 중요하다는 점을 강조하였다. 보수정당인 국민의힘이 중대재해처벌법 제정에 나서게 된 배경에는 국민의힘이 이 입법의제에 적극 참여해야 한다는 김종인 비대위원장의 입장 표명이 계기가 되었다(한지훈 연합뉴스 2020/12/03).

〈표 3-3〉 중대재해처벌법 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2100377	2020-06-11	2021-01-08	강은미 의원 등 14인	중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안
2105290	2020-11-12	2021-01-08	박주민 의원 등 45인	중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안
2105421	2020-11-17	2021-01-08	이탄희 의원 등 11인	중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안
2106019	2020-12-01	2021-01-08	임이자 의원 등 10인	중대재해 예방을 위한 기업의 책임 강화에 관한 법률안
2106436	2020-12-14	2021-01-08	박범계 의원 등 12인	중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안
2107249	2021-01-08	2021-01-08	법제사법위원장	중대재해 처벌 등에 관한 법률안(대안)

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음.

중대재해처벌법은 문재인 대통령의 주요 공약사항에 포함되어 있지는 않으며(더불어민주당 2017), 정부에서 제시한 부처 간 협의안의 내용은 박주민 의원이 대표발의한 안과 비교할 때 ‘정부 책임자 처벌’ 부분을 빼고, 50인 이하 사업장의 경우 2년을, 5인 이하 사업장의 경우 4년을 유예하는 단계적 적용을 포함했다. 법무부는 법정형이 다소 과도하다는 의견을 제시하였다(이은택 동아일보 2020/12/29). 〈표 3-4〉의 사실 제목을 통해서 확인할 수 있듯이 중대재해처벌법은 잇단 재해가 발생하면서 현안으로 등장하였고, 더불어민주당의 일부 의원들이 발의하였으나 정부와 여당이 적극적으로 추진해 온 입법 의제는 아니었다. 2020년 11월 10일자 경향신문 사설의 제목은 “‘중대재해처벌법’ 처리에 국민의힘이 힘 보탠다는데”로 정부와 여당인 더불어민주당의 의지가 부족하다고 비판한다. 2020년 12월 24일자 경향신문 사설의 내용을 살펴보면 더불어민주당 내부에서도 중대재해처벌법에 대해 다양한 의견이 존재하는 가운데 공감대가 충분하지 않다는 점이 언급되어 있으며, 2020년 12월 27일자와 12월 29일자 사설에서는 문재인 정부와 더불어민주당도 중대재해처벌법의 내용을 후퇴시키고 있다고 비판한다.

사업장에서 잇달아 벌어지는 사망 사고로 여론이 악화되는 가운데 보수 정당에서도 중대재해처벌법에 협조하겠다고 나서면서 2021년 1월 8일 중대재해처벌법 제정안이 여야 합의를 통해 국회 본회의를 통과했다. 정의당에서 이 입법 의제를 오랫동안 주도하

였고 더불어민주당에서 나섰으며 김종인 비대위원장과 주호영 원내대표 등 국민의힘 지도부가 협력했다는 점에서 중대재해처벌법은 초당적 협력을 통해 제정된 법이다. 하지만 실제 표결 결과를 살펴보면 초당적 협력의 결과라고 보기에는 궁색한 측면도 있다. <표 3-4>의 조선일보 사설 제목을 통해서도 확인할 수 있듯이 보수 진영에서는 시종일관 중대재해처벌법에 비판적이었다. 재해 예방이 필요하지만 사업주나 경영자 처벌은 기업의 활동을 억제하고 고용도 줄어든 것이라고 주장했고, 특히 영세 사업장에서는 비용을 감당하기 어렵다는 점을 지속적으로 제기하였다. 더불어민주당은 처벌 수위를 낮추고 5인 미만 사업장은 법 적용에서 제외하고, 50인 미만 사업장은 2년 뒤에 적용하는 것으로 유예기간을 두는 등 보수 진영의 비판을 일부 수용한 합의안을 제시하였다. 정의당 의원들은 법안의 내용이 후퇴했다며 항의하는 차원에서 기권하였고, 국민의당은 반대 표결하였다. 국민의힘의 경우 찬성 4명, 반대 39명, 기권 44명, 불참 12명 등 사실상 찬성 투표는 거의 없었다(국회사무처 2021/01/08). 경향신문 사설은 법안의 내용이 후퇴했다고 비판했고, 조선일보는 지속적으로 영세업자와 소상공인에게 “위협”이 되는 법이라고 비판했다(<표 3-4> 참조).

<표 3-4> 중대재해처벌법 관련 사설 목록

날짜	신문	사설 제목
20200615	경향신문	‘산재 사고’ 막는 중대재해기업처벌법이 늦춰지는 동안에
20200911	경향신문	또 사망사고 낸 태안화력, 중대재해기업처벌법만이 답이다
20201110	경향신문	‘중대재해처벌법’ 처리에 국민의힘이 힘 보탠다는데
20201117	경향신문	산재사망 부끄럽다면 여당은 중대재해법 통과시켜야
20201209	경향신문	중대재해처벌법 미룬 여야, 김용균 2주기가 부끄럽지 않나
20201220	경향신문	또 물류창고 3명 추락사, 중대재해법 국회서 잠 잘 땀가
20201224	경향신문	중대재해법 통과 약속해놓고 여당 핑계대는 국민의힘
20201227	경향신문	‘단계적 시행’ 만지작 여권, 중대재해법 후퇴 안 된다
20201229	경향신문	중대재해법 후퇴 또 후퇴, 여권은 왜 유독 이 법에 몸사리나
20210104	경향신문	노동자 죽음에 회사 책임 869만원, 중대재해법 필요한 이유
20210107	조선일보	기업 하는 죄로 교도소 담장 위에서 살아야 하는 대한민국
20210107	경향신문	이런 겁데기 중대재해법으로 노동자 죽음의 행렬 못 막는다

날짜	신문	사설 제목
20210108	경향신문	법 사각지대 된 5인 미만 사업장, 근로 안전 감독 강화해야
20210112	경향신문	중대재해에 중형을 선고하라는 대법원 양형위 권고의 의미
20210210	경향신문	포스코 등 대기업, 산재사망 다발도 모자라 보고조차 않다니
20210513	경향신문	산재 해결 한목소리 여야, 이번엔 법 감독체계 제대로 세워라
20210623	경향신문	노동권 사각지대 '5인 미만' 사업장, 언제까지 방치할 건가
20220116	경향신문	중대재해법 D-10, 재계는 반발 접고 준비에 만전 기해야
20240125	조선일보	“고용 있어야 노동도 존재” 83만 영세업자 위협하는 ‘재해법’ 확대
20240126	경향신문	중대재해법 전면 시행, ‘공포 과장’ 말고 현장 연착륙 힘써야
20240127	조선일보	李 구속 막으려 총력 다한 黨이 영세업주들 감옥행엔 나 몰라라
20240201	조선일보	“1년만 유예해달라” 83만 영세 사업주 호소 외면하는 이유가 뭔가
20240216	조선일보	민주당, 소상공인 위한다면 중대재해법 유예 먼저 하길
20240315	조선일보	“선박 사고 선장은 살아 와도 감옥” 이런 법이 중대재해법

중대재해처벌법은 양당 지도부가 협력 의사를 밝혔고, 잇단 산업 재해 사고로 인해 여론의 지지가 지속되면서 입법화에 성공한 입법 의제이다. 이후 중대재해처벌법에 대한 논쟁은 지속되고 있지만 검찰 수사권 폐지의 사례에서 보듯이 정권이 교체된 이후에도 법률의 내용을 무력화하려는 시도가 발견되지는 않고 있다. 이 사안의 경우 국민의힘 소속 윤석열 후보가 대통령에 당선되었지만 여전히 더불어민주당이 국회의 다수당이고 시행령으로 할 수 있는 여지가 없을 수도 있다. 상징적이지만 양당 지도부의 협력과 양대 정당의 양보와 타협을 통해 제정된 법이므로 안정성을 갖는다고 볼 수도 있다.

이 사례는 정당 간의 타협이 가능한 정치적 조건에 대해서도 시사하는 바가 있다. 비대위원장 체제를 도입해야 할만큼 정치적으로 어려운 상황에 처한 야당은 중대재해처벌법에 대한 보수 진영의 반대와 당내의 논란에도 불구하고 중도적 유권자들의 지지를 확보하여 당세를 회복하기 위해 여당의 입법 의제에 대해 전향적 입장을 취하였다. 현직 대통령의 성공은 차기 대선에서 야당의 실패로 이어질 가능성이 높기 때문에 야당은 대통령과 여당의 정책 도입에 협조할 유인이 없지만, 선거에서 크게 패한 뒤 지지층 확대를 모색하기 위해 여당과 타협한 것이다. 경향신문의 사설에서 법안의 내용이 후퇴하였다고 지속적으로 비판하는 데에서 확인할 수 있듯이 보수 야당은 타협의 과정에서 명분뿐만 아니라 내용상의 실리도 취하였다.

3 언론중재법(징벌적 손해배상)

징벌적 손해배상을 주요 목적으로 하는 언론중재법 개정안은 민주당 계열 정당에서 오래전부터 추진해 오던 이른바 ‘언론개혁’ 의제 중 하나로 노무현 정부는 언론사의 허위보도에 대한 징벌적 손해배상제를 포함하는 언론중재법을 제정하고자 하였다. 결과적으로는 더불어민주당에서 징벌적 손해배상 관련 법안을 더불어민주당에서 본회의 상정을 철회하면서 제21대 국회에서는 더 이상 이 문제가 논의되지 않았다(박현석 2022, 36-41). 문재인 정부와 더불어민주당은 당시의 언론중재법이 강화될 필요가 있다고 인식하였다. 특히 뉴미디어의 등장 등 새로운 언론환경에서 가짜 뉴스에 대한 경계가 더욱 확산되었다. 2020년 4월 총선에서 크게 승리한 더불어민주당은 제21대 국회의 시작과 함께 허위·조작보도에 대한 징벌적 손해배상을 포함하는 언론중재법 개정안을 추진한다.

〈표 3-5〉 언론중재법 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2100294	2020-06-09	2024-05-29	정청래 의원 등 11인	언론중재 및 피해구제 ... 일부개정법률안
2107949	2021-02-04	2024-05-29	최강욱 의원 등 12인	언론중재 및 피해구제 ... 일부개정법률안
2110702	2021-06-09	2024-05-29	박정 의원 등 10인	언론중재 및 피해구제 ... 일부개정법률안
2110947	2021-06-22	2024-05-29	윤영찬 의원 등 10인	언론중재 및 피해구제 ... 일부개정법률안
2111047	2021-06-23	2024-05-29	김용민 의원 등 10인	언론중재 및 피해구제 ... 일부개정법률안
2112222	2021-08-25	2024-05-29	문화체육관광위원장	언론중재 및 피해구제 ... 법률안(대안)

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음.

정청래 의원안을 시작으로 하여 징벌적 손해배상 관련 내용을 담고 있는 언론중재법 개정안들은 〈표 3-5〉에 제시되어 있다. 다소간의 차이가 있으나 골자는 조작·허위 보도에 대해 징벌적 손해배상금을 부과하고, 언론중재위의 정정보도나 반론보도 결정을 받기 전에 피해 최소화를 위해 미리 열람 차단을 청구할 수 있도록 하는 것이다. 하지만, 조작·허위보도의 판단 기준이 모호하고 열람차단청구권이 자칫 전략적으로 악용될

수 있다는 점에 대한 논쟁이 지속되었다. 언론계와 야당의 격렬한 반대가 계속되는 가운데 더불어민주당은 2021년 8월에 언론중재법 개정안을 국회 문화체육관광위원회에서 단독으로 통과시켰다. 단독으로 통과시키는 과정에서 문제가 되는 내용들을 일부 수정하였으나 논란은 지속되었다. 논란이 지속되는 과정에서 더불어민주당 내부에서도 강경 노선에 대한 이견이 나오기 시작하였다(박현석 외 2023). 박병석 국회의장은 여야의 대립이 지속되자 언론중재법 개정안의 본회의 상정을 보류하고 여야 협의체에서 추가적인 논의를 하여 개정안을 상정하도록 여야를 설득하였다(박홍두·탁지영 경향신문 2021/09/29). 결국 협의체에서 합의에 이르지 못했고 언론중재법 개정안은 결과적으로 폐기되게 된다.

언론중재법 논의과정은 단점정부 하에서 다수당이 단독으로 법안을 처리하고자 하였으나 실패한 사례이다. 다수 의석을 점유하고 있었음에도 더불어민주당이 입법에 실패한 원인은 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 국회의장의 중재와 합의처리에 대한 강조가 중요하게 작용하였다. 국회의장이 결국 본회의 상정을 불허하면서 법안이 단독으로 표결 처리되지 못한 것이다. 둘째, 더불어민주당이 국회의장의 결단을 받아들인 배경에는 이 사안에 대한 언론계의 강력한 반대와 당내 일부 의원들의 이탈이 있었다. 이 사례는 한국의 정당규율은 비교적 관점에서 보면 강한 편임에도 불구하고 사안에 따라서는 당내에서도 균열이 생길 수 있음을 보여준다.

〈표 3-6〉에서 확인할 수 있듯이 진보와 보수를 막론하고 언론중재법 개정안에 대해서는 비판 의견이었다. 언론사는 언론중재법의 적용을 받을 수 있는 당사자이기 때문에 보다 민감하게 반응했을 가능성이 높지만, 진보와 보수 모두 비판적인 의견이었다는 점은 참고할 만한 정보라고 판단된다. 다만 보수 성향의 조선일보가 경향신문과 비교할 때 훨씬 민감하게 반응하였다. 결과적으로 보면 야당과 언론계의 강한 반대가 지속되고 여론의 확실한 지지를 얻지 못한 상황에서 국회의장이 일방적인 본회의 상정을 막은 결과 이 입법외제는 결국 폐기되고 말았다.

〈표 3-6〉 언론중재법 관련 사실 목록

날짜	신문	사실 제목
20210210	조선일보	가짜 뉴스 제조기 정권이 비판 언론 징벌하겠다는 적반하장
20210708	조선일보	‘조심하라’ 겁주고 출세우는 언론규제法들, 與 또 밀어붙일 판
20210716	조선일보	유튜브 가짜 뉴스 뇌두고 비판 언론으로 ... 표적 바꾼 언론규제법
20210729	조선일보	‘이상직 언론봉쇄법’ 통과되면 한국은 언론자유국 아니다
20210803	조선일보	정부 부처까지 “전례 없고 과도하다”고 하는 언론봉쇄법
20210811	조선일보	정의당마저 퇴짜 언론법, ‘정연주KBS’ 같은 언론 만들려는 것
20210818	조선일보	언론학회, 대한변협, 세계신문협, 정의당까지 반민주 악법 철회 촉구
20210819	경향신문	여당이 밀어붙이는 언론중재법, 결코 독단 독주할 법 아니다
20210820	조선일보	法 강행 위해 法 농락하며 이상직 윤미향 김의겸까지 이용한 與
20210821	조선일보	세계 언론계 우려도 전부 무시, 여기가 ‘강성 친문’만의 나라인가
20210823	경향신문	민주 진보언론 원로들도 반대하는 언론중재법 강행처리
20210824	조선일보	與 대선 주자들도 “독소 조항” ... 우려한 ‘언론징벌법’
20210825	조선일보	민주당 언론징벌법 오늘 강행하는데 文은 “언론 자유는 민주 기둥”
20210825	경향신문	여당, 언론중재법8월 처리 얹매이지 말고 제대로 숙의하라
20210829	경향신문	민주당, 의원총회에서 ‘언론중재법 재숙고’ 선언하라
20210830	조선일보	북한 빼곤 모두 걱정하는 언론징벌법, 그래도 강행할건가
20210831	조선일보	美 언론단체 “韓 언론법은 독재 아닌 민주 국가선 처음”
20210831	경향신문	한 달간의 여야 협의체, 언론 자유 책임 높이는 법 만들어야
20210917	조선일보	세계 인권단체들도 폐기 요청한 언론징벌법
20210924	조선일보	민주당, 국내외서 연일 쏟아지는 언론법 규탄 여론 듣고는 있나
20210927	조선일보	나라 망신 ‘언론징벌법’, 더 끌 것 없이 오늘 바로 폐기하라
20211001	조선일보	‘언론징벌법’ 국내외 규탄에 물러선 민주당, ‘민주’ 이름을 생각하길
20230104	조선일보	민주주의 파괴 앞장선 이들이 “민주 후퇴 막겠다”니

4 공직선거법(선거제도 개편)

공직선거법 개정문제는 국회에서 활발하게 논의되었으나 성과를 내지 못한 대표적인 입법의제이다. 공직선거법이 다루고 있는 다양한 분야 중에서 우리가 주목했던 입법의제는 선거제도 개편이다. 제21대 총선을 앞두고 도입된 연동형 비례대표제는 표 계산 방식이 복잡하고 위성정당의 등장으로 비례성을 높이는 데 실패하여 본래의 입법취지가 무색하게 되었다는 비판이 제기되었다. 제22대 총선거 이전에 국회의원 선거제도를 개편하기 위해서 공직선거법을 개정해야 한다는 의견이 확산되었고, 선거제도 개편과 관련된 다양한 법안들이 발의되었다. 제21대 국회 임기 동안 국회의원 선거제도 개편을 목적으로 하는 개정안은 28건이나 발의되었다. 국민의힘 소속 의원들을 중심으로 지역구와 비례대표 의석을 연동시키지 않는 기존의 병립형 제도로 돌아가야 한다는 의견부터, 중대선거구제의 도입, 권역별 연동형 제도, 의원 수 증원과 비례대표 의석 확대 등 실로 다양한 개선 방향을 담고 있다. 정치개혁특별위원회에서 선거법 개정에 대해 집중적으로 논의하고 2023년 3월 말부터 4월 초까지는 2주간 선거제도 개편에 대해 논의하는 ‘전원위원회’가 열리기도 했다. 하지만 정당 내부에서도 입장이 정해지지 않았고, 정당 사이에서도 의견이 갈렸으며, 28건의 법안들은 모두 본격적으로 논의되지 못하고 제21대 국회의 임기 만료와 함께 폐기 처리되었다. 그리고 양대 정당은 제22대 총선에서도 편법적인 ‘위성정당’과 함께 선거를 치렀다.

두 신문사의 사설에서 드러난 공직선거법과 관련된 논의를 따라가 보면 진보 성향 경향신문의 경우 승자독식형 소선거구제의 부작용을 완화하고 위성정당이 등장하는 문제를 해결하기 위해서 비례대표 의석의 비중을 확대하는 방향으로 선거제도를 바꿔야 한다는 주장을 지속적으로 제기했다. 특히 2024년 2월 초에는 집중적으로 더불어민주당이 비례성 높은 제도를 도입하겠다는 시민들과의 약속을 지켜야 하고 제21대 총선 이전의 병립형으로 회귀하려는 움직임을 경계해야 한다며 비판적 시각을 드러냈다. 반면 조선일보의 경우는 소선거구제 중심의 선거제도가 갖는 문제점에 대해 공감하면서도 현행 연동형 비례대표제의 문제점을 비판하는 데 집중하고 선거법 개정시한까지 선거제도를 정하지 못한 정치권을 비판하였다. 현행 선거제도의 문제점에 대한 사회적인 공감대는 형성되어 있지만 선거제도 개편의 방향에 대해서는 여전히 의견이 모아지지 않고 있는 현실을 반영하고 있다. 선거제도 개편은 정당과 정치인 개인별로 이해관계가

다르고 사회적으로 공론이 형성되지 않은 상황에서 논의만 무성했던 입법의제였다. 입법정치의 관점에서 보자면 현재의 제도를 바꿀 필요가 있다는 문제의식은 확산되어 있고 변화의 방향에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있지만, 주요 정당, 특히 다수당인 더불어민주당 내부에서 변화의 방향에 대한 입장이 정립되지 않았고 현상이 유지되는 결과로 귀결되었다고 볼 수 있다.

〈표 3-7〉 공직선거법 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2100065	2020-06-02	2024-05-29	전주혜 의원 등 19인	공직선거법 일부개정법률안
2100651	2020-06-18	2024-05-29	권성동 의원 등 11인	공직선거법 일부개정법률안
2100177	2020-06-04	2024-05-29	장제원 의원 등 41인	공직선거법 일부개정법률안
2102605	2020-07-31	2024-05-29	곽상도 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2104209	2020-09-24	2024-05-29	김은혜 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2114624	2022-01-28	2024-05-29	민형배 의원 등 12인	공직선거법 일부개정법률안
2115991	2022-06-16	2024-05-29	강민정 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2118328	2022-11-18	2024-05-29	김영배 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2118586	2022-11-30	2024-05-29	이탄희 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2119107	2022-12-23	2024-05-29	김상희 의원 등 11인	공직선거법 일부개정법률안
2119375	2023-01-09	2024-05-29	이은주 의원 등 11인	공직선거법 일부개정법률안
2119432	2023-01-11	2024-05-29	민형배 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2119433	2023-01-11	2024-05-29	김종민 의원 등 12인	공직선거법 일부개정법률안
2119584	2023-01-19	2024-05-29	김성원 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2119588	2023-01-19	2024-05-29	김민철 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2119743	2023-02-01	2024-05-29	최인호 의원 등 18인	공직선거법 일부개정법률안
2117784	2023-02-02	2024-05-29	윤호중 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2119800	2023-02-02	2024-05-29	이탄희 의원 등 11인	공직선거법 일부개정법률안
2119948	2023-02-10	2024-05-29	고영인 의원 등 14인	공직선거법 일부개정법률안
2120070	2023-02-17	2024-05-29	김경협 의원 등 15인	공직선거법 일부개정법률안
2121270	2023-04-11	2024-05-29	박성준 의원 등 15인	공직선거법 일부개정법률안
2123183	2023-07-11	2024-05-29	심상정 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2123185	2023-07-11	2024-05-29	심상정 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2124037	2023-08-28	2024-05-29	용혜인 의원 등 10인	공직선거법 일부개정법률안
2125632	2023-11-28	2024-05-29	김상희 의원 등 75인	공직선거법 일부개정법률안
2126633	2024-04-15	2024-05-29	김진표 의원 등 12인	공직선거법 일부개정법률안

〈표 3-8〉 공직선거법 관련 사실 목록

날짜	신문	사실 제목
20230102	경향신문	선거구제 논의, 승자 지역 독식 막고 위성정당 없애야
20230103	조선일보	신년 화두 “소선거구제 폐지” 갈라진 나라 해법 될 수도
20230117	조선일보	초당적 의원 모임, 극단 분열 정치 바꾸는 마중물 되길
20230130	경향신문	초당적 정치개혁 모임, 당리당락 넘는 선거제 돌파구 찾길
20230317	경향신문	국회 전원위 가는 선거제 개편, 민의 반영해 합의 도출하길
20230318	조선일보	與野, 의원 수 늘릴 공리 말고 국민 분열 해소 방안 찾길
20230320	경향신문	의원 수 확대 차단막부터 친 국민의힘, 정략이 지나치다
20230409	경향신문	국회 전원위, 기득권 내려놓고 선거개혁 합의 이뤄야
20230412	경향신문	선거제 극단적 주장 난무하는 전원위, 합의 수준 우려된다
20230514	경향신문	비례대표 확대가 선거제 개혁의 민심이다
20230620	경향신문	국민의힘 ‘의원 축소’ 주장, 선거제 개혁 논의 앞서는 건가
20230731	조선일보	선거법 개정 시한 못 지켜 ‘無法천지’ 만드는 한심한 국회
20230903	경향신문	길 못 찾는 선거제 논의, ‘개혁 대의’ 살려 조기 매듭짓길
20231101	경향신문	정개특위 기한 또 연장한 국회, 선거제 논의 언제 끝낼 건가
20231226	조선일보	어떤 선거 치를지도 모르는 채 총선 D-100일 맞게 되나
20240122	조선일보	‘48cm 위성 정당 투표 용지’ 4월 총선 때 또 봐야 하나
20240201	경향신문	민주당, 선거제 당원투표 앞세워 ‘국민과의 약속’ 어길 건가
20240205	경향신문	이재명 ‘준연동형 비례’ 결정 옳고, 소수정당 길 넓혀야
20240206	조선일보	한 정당, 한 사람이 국가 선거제도 결정, 군사정권과 뭐 다른가
20240207	조선일보	‘뺏다방’ 위성 정당 난립, 50cm 넘는 투표용지 나올 수도
20240416	조선일보	비례 무효표 130만표 역대 최대, 이 선거법 폐지해야

5 양곡관리법

양곡관리법은 윤석열 대통령이 거부권을 행사한 첫 번째 법안이다. <표 3-8>에서 볼 수 있듯이 농촌지역을 지역구로 둔 더불어민주당 의원들을 중심으로 2021년부터 지속적으로 발의해 왔으나 논의는 지지부진하였다. 국회에서의 논의가 진전이 없었던 이유 중 하나는 문재인 대통령의 농업 관련 공약은 양곡관리법과는⁷⁾ 방향을 달리했기 때문이다. 문재인 대통령은 대선 당시 농업 분야 공약으로 ‘쌀생산조정제’ 시행과 소비 확대를 내걸었다. 쌀생산조정제는 노무현 대통령 시기 도입했던 정책으로 쌀생산량을 줄이기 위해 벼를 재배한 농지에 벼나 기타 상업작물을 재배하지 않는다는 약정을 하면 보조금을 지급하는 제도이다(더불어민주당 2017).

〈표 3-9〉 양곡관리법 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2113852	2021-12-10	2023-03-23	서삼석 의원 등 13인	양곡관리법 일부개정법률안
2114046	2021-12-22	2023-03-23	윤재갑 의원 등 11인	양곡관리법 일부개정법률안
2114797	2022-02-22	2023-03-23	김승남 의원 등 13인	양곡관리법 일부개정법률안
2116554	2022-07-20	2023-03-23	윤준병 의원 등 13인	양곡관리법 일부개정법률안
2116771	2022-08-04	2023-03-23	위성곤 의원 등 10인	양곡관리법 일부개정법률안
2117130	2022-08-31	2023-03-23	신정훈 의원 등 62인	양곡관리법 일부개정법률안
2117262	2022-09-06	2023-03-23	이원택 의원 등 10인	양곡관리법 일부개정법률안
2119727	2023-01-31	2023-03-23	농해수위원장	양곡관리법 일부개정법률안

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음.

하지만 양곡관리법은 더불어민주당 이재명 대표가 “민생 1호법안”으로 추진하면서 급속도로 진전이 되었다. 양곡관리법은 2022년 9월에 농해수위 상임위원회의 법안소위를 거친 뒤 농해수위에서 국민의힘 의원들의 반대 속에서 더불어민주당 주도로 위원장 대안을 의결하였다(국회사무처 2022/10/19). 국민의힘 소속 김도읍 법사위원장이 이

7) 양곡관리법은 초과생산분이 일정 비율 이상으로 늘어나거나 쌀값이 일정 비율 이상으로 떨어지는 경우 국가에서 쌀을 매입하는 것을 골자로 한다.

법안을 계류시키자 더불어민주당은 농해수위에서 무소속 윤미향 의원의 찬성을 확보하여 5분의 3 이상의 찬성으로 법안을 본회의로 직회부하였다. 그러자 김도읍 법사위원장은 직권으로 양곡관리법을 법사위 제2소위로 회부하며 제동을 걸었고, 더불어민주당은 본회의에서 양곡관리법 개정안을 본회의에 회부하도록 의결하였다. 김진표 국회의장은 초과생산량 기준과 가격하락 기준을 유연하게 조정하는 중재안을 제시하였지만 윤석열 정부와 여당은 반대 의견을 굽히지 않았다. 결국 수정안은 본회의에서 표결처리되었다. 더불어민주당과 정의당 소속 의원들은 대거 찬성했으며, 국민의힘 의원들은 반대하였다(국회사무처 2023/03/23). 윤석열 대통령은 양곡관리법이 전형적인 포퓰리즘 법안이라며 거부권을 행사하였다. 국회로 돌아온 양곡관리법은 재의결에서 부결되었다.

윤 대통령이 양곡관리법에 대해 거부권을 행사하자 더불어민주당과 정의당은 2024년에 가격보장제를 중심으로 하는 양곡관리법 수정안을 발의했다. 더불어민주당은 2023년도의 경우와 유사하게 법사위를 우회하여 본회의로 직회부하였다. 김진표 국회의장은 여야 및 정부와의 의견이 너무 크다며 직회부된 양곡법의 본회의의 상정을 불허하였다. 결국 제22대 국회가 출범한 뒤 이재명 대표는 양곡관리법을 다시 한번 추진하였고, 한덕수 대통령 권한대행이 거부권을 행사하는 상황에 이르렀다.

현재까지 양곡관리법은 더불어민주당의 단독 처리와 대통령의 거부권 행사가 반복되는 악순환에 빠져있다. 이 입법의제는 진보 성향 언론보다는 보수 성향 언론에서 더 많은 관심을 가지고 포퓰리즘 입법이라며 지속적으로 비판해 온 의제이다. 경향신문의 경우도 2022년 9월 25일 사설에서 구조적 대책을 고민해야 한다며 쌀농사 관련 조치의 필요성을 강조했으나 양곡관리법에 대해서는 신중한 태도를 보이며 여야가 협상을 통해 해결해야 함을 강조하였다. 경향신문의 이와 같은 입장은 향후에도 지속되고 있다(〈표 3-9〉 참조). 중대재해처벌법 등의 경우와 달리 양곡관리법은 진보 진영에서도 전폭적인 지지를 받지는 못하는 상황에서 여당은 국회에서 지속적으로 이에 대해 반대하고 대통령은 거부권을 행사할 것으로 보인다.

이 사례는 분점정부 하에서 다수 의석을 점유한 야당이 입법을 강력하게 추진할 경우 정치적 교착 상태에 빠질 수 있다는 점을 보여준다. 법안에 반대하는 대통령과 여당, 그리고 법안을 추진하는 다수의석을 점유한 야당이 각자의 입장을 주장하며 해당 사안에 대한 논의가 제자리 걸음을 하고 있는 것이다. 하지만 쟁고 넘어갈 점은 교착 상태가

지속되는 상황은 분점정부라는 구조적 요인에서 기인하는 것이지만 대통령의 거부권 행사는 교착상태의 필연적인 결과는 아니라는 점이다. 정부와 여당은 양곡관리법이 문제가 있다면 농민들의 어려움을 완화하면서 농업의 구조를 합리화할 수 있는 대안을 제시하며 야당과 생산적인 논쟁을 이어갈 수도 있었다. 문재인 대통령과 더불어민주당의 농업 관련 공약이 양곡관리법과 흐름을 달리했었다는 점을 감안하면 양곡관리법에 대한 야권과 진보 진영의 지지의 강도가 매우 높은 사안은 아니라고 판단된다. 이런 점에서 보면 양곡관리법은 정부와 여당이 거부권을 행사하기보다는 야당의 양보와 타협을 얻어낼 수도 있었던 사안이었다.

〈표 3-10〉 양곡관리법 관련 사설 목록

날짜	신문	사설 제목
20220922	조선일보	정의당 의원도 개탄한 巨野의 선심 폭주, 나라가 큰일
20220925	경향신문	쌀값 폭락에 45만 사들이는 정부, 구조적 대책 고민해야
20220929	조선일보	입법 폭주 위해 파렴치 윤미향 의원을 동원한 민주당
20221019	조선일보	세금으로 쌀 사서 헐값 처분 韓 농정, 더 하자는 민주당
20221020	조선일보	巨野의 순기능 기대했지만 최악을 보여주고 있다
20230228	경향신문	양곡관리법, 김진표 중재 취지 살려 합의 처리하라
20230323	경향신문	양곡법 국회 일방 통과, 거부권보다 농가 해법 찾아내야
20230324	조선일보	野 이번엔 양곡관리법, 대통령 거부권 유도하며 생색만 내려는 것
20230327	조선일보	野 줄 잇는 포퓰리즘 입법, 국민에 수십조원 청구서
20230404	경향신문	대통령 거야의 양곡법 거부권 충돌, 실효적 농정 답 내놔야
20230405	조선일보	與 땀 반대 양곡법 野 되니 강행, 물염치 다수당엔 국민이 '거부권'을
20230413	경향신문	정치 실종이 빛은 양곡법 충돌, 간호사법도 이럴 텐가
20230428	조선일보	내년 25조원, 국가 부채 이자로만 국방비 절반만큼 나가야
20230504	조선일보	복지 포퓰리즘 수술 나선 유럽, 한국 여야는 포퓰리즘 확대 경쟁
20230516	조선일보	국회 장악 민주당에 남은 건 오로지 사익과 정략, 정쟁뿐
20230518	조선일보	굴곡진 한국 정치사에서도 처음 보는 '대통령 거부권 유도' 정략
20240117	조선일보	여도 야도 '닥치고 선심', 만약 다 실현되면 나라 경제 결판날 것
20240419	조선일보	벌써 입법 폭주, 국회가 민주당 부속 기관 된 듯

6 노동조합 및 노동관계조정법(“노란봉투법”)

일명 노란봉투법으로 불리는 입법의제는 노동조합 및 노동관계조정법 제2조와 제3조에 대한 개정안(이하 노란봉투법)을 지칭한다. 2014년 법원에서 쌍용자동차 파업 노조원들에 대해 47억 원의 손해배상 판결을 하였고, 시민들이 노란봉투에 성금을 담아 전달하면서 그 이름이 유래되었다. 노란봉투법의 핵심 내용은 근로계약 체결의 당사자가 아니더라도 근로조건을 실질적으로 결정할 수 있는 자도 포함되도록 사용자의 범위를 확대하고, 노동쟁의의 대상을 확대하며, 불법한 노동쟁의 행위에 대한 손해배상 청구 시 개별적으로 책임 범위를 정해야 한다는 것이다(권오성 2023). 이 사안은 진보 진영에서는 도입이 필요하다고 지속적으로 제기해 온 사안이고, 보수 진영에서는 기업의 재산권을 침해하는 주장이라며 반대해 왔다.

노란봉투법은 정의당에서 적극적으로 제기해 온 입법의제이지만, 더불어민주당 소속 의원들도 관련 개정안을 지속적으로 발의하여 왔다(〈표 3-10〉 참조). 제19대 대선과 제20대 대선에서 당시 문재인 후보와 이재명 후보 모두 더불어민주당의 주요 공약에 노란봉투법을 포함시키지는 않았으나 더불어민주당 소속 의원들은 지속적으로 관심을 가져온 것이다. 이 사안에 대하여 유사한 내용을 담은 총 11건의 개정안이 발의되었고, 국민 50,000명의 동의를 통해 청원도 접수되었다. 이 입법의제는 2022년 9월에 정의당이 더불어민주당 소속 의원들과 함께 당론으로 발의(의안번호 2117346)하면서 본격적으로 진전되기 시작했다.

국민의힘은 이 법안에 대해 강경한 반대 입장을 이어갔다. 이은주 의원이 대표발의한 해당 안건은 2022년 11월에 고용노동법안심사소위원회에 회부되었고 국민의힘의 반대 속에 2023년 1월에 안전조정위원회에 회부되었다. 다수당과 소수당 동수로 구성하도록 하고 있는 안전상정위는 더불어민주당 소속 의원 3인, 국민의힘 소속 의원 2인, 정의당 소속 의원 1인으로 구성되어 노란봉투법에 찬성하는 입장의 의원들이 수적 우위를 점하고 있었다. 국민의힘 소속 의원들은 결국 퇴장한 가운데 안전조정위를 통과하였고(국회사무처 2023/02/17), 환경노동위원회에서도 논쟁 끝에 국민의힘 소속 의원들이 반대하는 가운데 표결로 처리하였다(국회사무처 2023/02/21). 법사위로 넘어간 노란봉투법이 장기간 계류되자 국회 환노위는 노란봉투법의 본회의 부의 요구안을 통과시켰다. 노란봉투법은 국회 본회의에서 국민의힘 의원들이 모두 퇴장한 가운데 더불어민주당

당과 정의당의 주도로 의결되었다(국회사무처 2023/11/09). 당초 국민의힘은 무제한 토론(필리버스터)으로 법안 통과를 저지하려는 계획이었으나, 같은 날 본회의에서 이동관 방송통신위원장에 대한 탄핵소추안이 표결에 부쳐지자 여기에 참여하기 위해 필리버스터를 종결하고 퇴장하였다. 윤석열 대통령은 노란봉투법에 거부권을 행사하였고, 결과적으로 재의안은 부결되었다.

〈표 3-11〉 노란봉투법 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2100702	2020-06-19	2023-11-09	강병원 의원 등 10인	노동조합 및...일부개정법률안
2104376	2020-09-29	2023-11-09	강은미 의원 등 11인	노동조합 및...일부개정법률안
2108518	2021-03-04	2023-11-09	임종성 의원 등 12인	노동조합 및...일부개정법률안
2116503	2022-07-18	2023-11-09	이수진 의원 등 13인	노동조합 및...일부개정법률안
2116847	2022-08-12	2023-11-09	이수진 의원 등 11인	노동조합 및...일부개정법률안
2117105	2022-08-31	2023-11-09	강민정 의원 등 11인	노동조합 및...일부개정법률안
2117135	2022-09-01	2023-11-09	윤미향 의원 등 10인	노동조합 및...일부개정법률안
2117168	2022-09-01	2023-11-09	양경숙 의원 등 12인	노동조합 및...일부개정법률안
2117346	2022-09-14	2023-11-09	이은주 의원 등 56인	노동조합 및...일부개정법률안
2117386	2022-09-16	2023-11-09	노용래 의원 등 13인	노동조합 및...일부개정법률안
2118115	2022-11-04	2023-11-09	고민정 의원 등 30인	노동조합 및...일부개정법률안
2100106*	2022-11-08	2023-11-09	유취안 외 50,000인	모든 노동자의 노동권 보장을...청원
2126038	2023-06-30	2023-11-09	환경노동위원장	노동조합 및...일부개정법률안(대안)

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음. *유취안 외 50,000인이 청원한 건의 일련번호 2100106은 청원번호임.

노란봉투법은 제22대 국회에서 다시 제안되어 통과되었으나 윤석열 대통령이 다시 거부권을 행사하여 재의안이 부결되는 과정을 반복하였다. 국회의 다수당의 단독 처리가 대통령의 거부권 행사로 이어졌고, 설득과 타협의 과정이 없는 대통령의 거부권 행사는 다수의식을 점유한 야당 주도의 단독 법안처리와 대통령 거부권 행사가 반복된 것이다. 이 입법외제와 관련하여 대통령과 다수 야당의 타협 없는 일방주의 정치가 계속되는 이유는 분점정부라는 구조적 환경요인 속에서 다양한 변수가 작동한 결과일 것이다. 그중 한

가지로 이 정책에 대해 팽팽하게 맞서고 있는 진영 간의 정책선회의 충돌도 빼놓을 수 없을 것이다. <표 3-1>에서 확인할 수 있듯이 노란봉투법은 진보 성향과 보수 성향의 신문 사설 모두에서 중요하게 다뤄졌다. 총 17회의 빈도수 중 조선일보에서 8회, 경향신문에서 9회 논의되는 등 입법의제의 중요도 면에서 어느 한 쪽에서만 관심을 갖는 주제가 아니다. 이에 더해 <표 3-11>의 내용을 통해 확인할 수 있듯이 경향신문이 지속적으로 노란봉투법이 필요함을 역설하고 있는 반면 조선일보는 노란봉투법이 노동 편향성이 강하며 더불어민주당이 다수 의석을 통해 일방적으로 추진하고 있다는 점을 지속적으로 비판하고 있다. 진영 내의 공론 차원에서도 팽팽한 대립이 지속되는 상황 속에서 대통령과 야당 지도부도 대립을 이어가는 것이다. 언론중재법처럼 양대 진영의 공론의 공감대가 형성되면서 정치적 대립이 소강상태로 접어들었던 경우와는 대비된다.

<표 3-12> 노란봉투법 관련 사설 목록

날짜	신문	사설 제목
20220915	경향신문	'노조 손배소' 방지 노란봉투법, 정기국회서 통과시켜야
20220920	조선일보	민주당, '노란봉투법'이 가져올 불법 천지 감당할 수 있나
20221130	경향신문	노조 저항 정당성 인정한 쌍용차 판결, 노란봉투법이 옳다
20221205	조선일보	국회 장악 정당이 민노총 위한 청부 입법까지
20230215	경향신문	국회서 첫발 댄 노란봉투법, 조속히 입법 매듭짓길
20230217	조선일보	중대재해처벌법에 이은 또 하나의 헛발질, 노란봉투법
20230220	경향신문	이정식 노동, 노란봉투법이 글로벌 스탠더드에 역행한다고?
20230222	조선일보	파업 조장 '노란봉투법' 기어코 강행, 제 편과 노조만 보는 민주당
20230524	경향신문	'손배 폭탄' 막고 '하청 교섭권' 강화할 노란봉투법 입법해야
20230525	조선일보	민주당, 집권 때는 못 하던 노란봉투법 지금 하는 이유라도 밝혀야
20230615	경향신문	노란봉투법 힘 실어준 대법 손배 판결, 이제 국회가 답해야
20230714	조선일보	파업을 식은 죽 먹기나 장난처럼 할 수 있는 나라
20231105	경향신문	유엔도 경고한 윤석열 정부의 '반 노조' 정책
20231109	경향신문	노란봉투법 통과, 윤 대통령은 대법 국회 결정 존중하라
20231110	조선일보	정책 경쟁서 밀린 당이 정책 개발 대신 의석수 힘자랑
20231201	경향신문	노란봉투법 방송법 또 거부권 행사, 불통 독선 국정이다
20231211	조선일보	거부권 행사돼 재의결까지 부결된 법안을 "재추진하겠다"니

7 반도체 산업 지원 관련 법

반도체 산업 지원과 관련된 법안은 빈도수 기준으로 상위에 포함된 주요 입법의제들 중에서 법인세 감세, 종부세 부담 완화와 함께 보수계열 정당이 주도한 몇 안 되는 입법외제 중 하나이다. <표 3-13>에서 확인할 수 있듯이 이 입법외제에 대한 사설들은 조선일보에서 다루었고 제21대 국회 임기 동안 경향신문에서는 이 건을 중요 주제로 다룬 사설이 없었다. 반도체 산업을 포함한 국가첨단산업에 대한 지원은 다각도로 이루어질 수 있으므로 다양한 측면의 내용을 포괄한다. 이에 대해 국민의힘에서 적극적으로 나서기 시작한 것은 양향자 의원을 위원장으로 반도체산업경쟁력강화특위를 만들어 첨단산업 경쟁력 강화를 위한 법안과 연구개발 투자에 대한 조세특례를 제공하는 조세특례제한법을 2022년 8월에 발의하면서부터이다. 일명 K-Chips법이라고 불리는 이 법안의 주요 내용은 인허가에 필요한 절차를 신속히 할 수 있도록 하고, 맞춤형 고등학교 추가 및 대학 학생 정원 확대 등의 내용을 담고 있다. 조세특례제한법의 경우 반도체 등 국가첨단전략산업 분야의 시설투자에 대한 세액공제 시 적용하는 기본공제율을 상향 조정하는 것이다.

경향신문의 사설에서는 다루지지 않았으나 <표 3-12>에서 확인할 수 있듯이 더불어민주당 소속 의원들 중에도 이 문제에 관심을 가진 의원들이 적지 않다. 다만 더불어민주당 소속 의원들의 발의안의 내용을 살펴보면 대기업에 제공되는 조세특례제한을 고려하여 중견기업에도 그 이상의 감면 혜택을 주어야 한다는 부분을 강조하는 경우가 많았다. 조세특례제한법 일부개정법률안이 통과되는 데 시간이 지체된 원인은 대기업에 대한 지원은 특혜가 아니냐는 비판 때문이었다. 이와 같은 논리는 법인세 감세와 관련해서도 동일하게 나타나는 논쟁의 축이다. 이와 같은 논쟁이 지속될 경우 대기업의 조세 부담을 일부 감면하고 중소기업의 조세 부담을 추가적으로 감면하는 방향으로 여야 간의 합의가 이루어지곤 한다. 이후 다룰 법인세 감세 논의의 결론도 유사한 방식으로 이루어졌다.

이 사안은 분점정부 시기 양대 정당이 협의를 통해 법안들을 처리한 사례로 양당의 의견 대립의 수준이 낮은 부분부터 합의 처리를 한 경우이다. 산업계에서는 적극적으로 반도체 산업 지원책을 채택하는 국제적 추세와 비교할 때 법안 처리가 지연되었다고 비판했지만, 양당에서 순차적으로 비쟁점 영역부터 처리했다는 점은 평가할 필요가 있다.

〈표 3-13〉 반도체 산업 지원 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2113193	2021-11-09	2024-05-29	한무경 의원 등 13인	조세특례제한법 일부개정법률안
2116015	2022-06-16	2024-05-29	송석준 의원 등 10인	국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및...
2116775	2022-08-04	2024-05-29	양향자 의원 등 35인	국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및...
2116776	2022-08-04	2022-12-28	양향자 의원 등 30인	조세특례제한법 일부개정법률안
2117134	2022-08-31	2023-04-07	양금희 의원 등 12인	국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및...
2117807	2022-10-14	2022-12-28	한병도 의원 등 10인	조세특례제한법 일부개정법률안
2118357	2022-11-22	2024-05-29	김한정 의원 등 11인	조세특례제한법 일부개정법률안
2118359	2022-11-22	2023-03-30	김한정 의원 등 15인	국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및...
2119020	2022-12-20	2022-12-28	정태호 의원 등 11인	조세특례제한법 일부개정법률안
2119186	2022-12-27	2023-03-30	산업통상위원장	국가첨단전략산업 경쟁력 ... (대안)
2120508	2023-03-09	2022-12-28	김학용 의원 등 11인	조세특례제한법 일부개정법률안
2120614	2023-03-14	2023-03-30	김성원 의원 등 11인	조세특례제한법 일부개정법률안
2120661	2023-03-15	2023-03-30	윤영석 의원 등 10인	조세특례제한법 일부개정법률안
2125866	2023-12-08	2023-03-30	양향자 의원 등 15인	국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및...
2122393	2023-05-31	2024-05-29	김상훈 의원 등 12인	조세특례제한법 일부개정법률안
2125780	2023-12-07	2024-05-29	양향자 의원 등 11인	조세특례제한법 일부개정법률안
2126314	2021-01-18	2024-05-29	김학용 의원 등 11인	조세특례제한법 일부개정법률안
2124871	2023-09-27	2024-05-29	이정문 의원 등 15인	조세특례제한법 일부개정법률안
2112808	2021-10-08	2023-03-30	유익동 의원 등 11인	조세특례제한법 일부개정법률안
2119576	2023-01-09	2023-03-30	정부	조세특례제한법 일부개정법률안
2120969	2023-03-29	2024-05-29	기획재정위원장	조세특례제한법 일부개정법률안(대안)

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음.

〈표 3-14〉 반도체산업 지원 관련 사설 목록

날짜	신문	사설 제목
20220803	조선일보	반도체 경쟁력 강화법, 국익 위한 초당적 협치 보여주길
20221224	조선일보	용두사미 반도체 감세, 기재부도 반대했다니 도대체 어찌된 일인가
20230116	조선일보	대만 TSMC는 초호황인데 침체 시작된 한국 반도체
20220609	조선일보	국가 전략 자산 ‘반도체’ 지키기, 교육부 아니라 정권 목숨 걸어야
20220723	조선일보	‘삼성 반도체 미국 공장 11곳 건설’ 뉴스에 경각심 가져야 할 까닭
20220906	조선일보	“한국 반도체, 위기 아니다”라는 전문가 3.3%뿐
20221117	조선일보	“반도체법 발목 잡으면 매국노(埋國奴)로 기록될 것”
20221202	조선일보	반도체 총력전 美 中, 또 발목잡힌 韓, 같은 날 나온 극과 극 뉴스
20221215	조선일보	반도체법 발목 잡는 야당 대표의 뜬금없는 ‘반도체 걱정’
20230203	조선일보	위기 뒤 더 강해진 韓 반도체, 이번에도 이겨낼 수 있다
20230215	조선일보	반도체 특위에 전문가 빼고 ‘위장 탈당’ 의원 넣은 국회
20230502	조선일보	1인당 소득 대만에 뒤져, 정신 못 차리면 격차 더 벌어질 것
20240318	조선일보	美 8조원 반도체 보조금 쇼크, 한국은 ‘연말 시한부 감세’가 전부
20240529	조선일보	中 ‘64조 반도체 펀드’ 조성, 韓 여당은 반도체 지원법 뒷전

8 부동산 관련 세제: 종부세, 양도세 등

부동산 문제는 문재인 정부에서 중점을 두고 해결하려고 하였던 역점 입법의제이다. 더불어민주당 공약집에서는 임대차보호법에 대한 언급은 있으나 보유세 문제를 전면에서 내세우지 않았다(더불어민주당 2017). 하지만 대통령 취임 이후 부동산 가격 상승을 억제하기 위한 수단으로 종합부동산세 부담을 늘리고 주택 양도 시 양도소득세율을 인상하는 정책을 추진하였다. 제21대 국회에서 제안된 종부세와 관련된 법안은 의안정보시스템 검색 결과 총 193건으로 이 사안과 연관된 사안들이 큰 관심을 모았고 사회적 여파도 매우 컸음을 알 수 있다. 이 장에서는 193건에 이르는 모든 법안들을 추적하기보다는 <표 3-15>에 포함된 사설들에서 다루는 내용들을 토대로 종부세를 둘러싼 중요한 쟁점들을 추려낸 뒤 관련 법안들이 처리되는 과정을 살펴보고자 한다.

제21대 국회의 임기가 시작된 뒤 부동산세제를 둘러싼 첫 번째 격돌은 문재인 정부의 7·10 부동산 대책을 두고 벌어졌다. 정부의 대책이 발표된 직후 7·10 부동산 대책의 후속 조치로 단기 보유주택과 다주택자의 양도세 중과세율을 인상하고, 법인이 보유한 주택 양도 시 양도세에 더해 부과되는 법인세 추가세율을 상향 조정하며, 다주택자에 대한 종부세율을 최고 3.2%에서 6%로 인상하는 것을 주요 내용으로 하는 법률개정안이 고용진 의원 대표발의로 발의되었다. 속도를 의식하여 정부 내부에서 조정 과정을 거쳐야 하는 정부입법 대신 의원입법을 통해 신속하게 후속입법을 발의한 것으로 보인다. 2020년 7월 28일 열린 기획재정위원회에서 미래통합당 의원들은 결국 퇴장하였고 더불어민주당 의원들을 중심으로 단독으로 3개 법안을 통과시켰다(국회사무처 2020/07/28). 뒤이어 8월 3일 법사위에서도 더불어민주당 의원들이 주도하여 단독으로 통과시킨 뒤, 8월 4일 본회의에서도 미래통합당 의원들은 반대로론 뒤 표결에 참여하지 않았고, 법안들은 더불어민주당 주도로 단독 통과되었다(국회사무처 2020/08/04). 이 법안들에 대한 정부와 여당의 단독 처리에 대해서 경향신문에서도 2020년 7월 29일자 사설을 통해 절차적 정당성도 중요하다는 점을 지적하기도 하였다(<표 3-15>).

부동산 세제와 관련된 두 번째 대립은 2021년 6월에 더불어민주당이 공시가 기준 상위 2%에게 종부세를 부과한다는 개정안을 추진하면서 벌어졌다. 더불어민주당에서 해당 사안을 당론으로 추진하기로 결정하였고, 유동수 의원 등 23인이 2021년 7월 7일 종부세법 개정안을 발의하였다. 유동수 의원의 안에 대해서 조세 원칙상 합당하지 않으

며 2% 기준이 모호하다는 비판을 제기하였다. 2% 기준에 해당하는 주택 가격을 결정할 때 반올림을 도입해 천만 원 단위는 떼고 억 단위로만 과세 대상을 정하는 것으로 제안했기 때문이다. 논란 끝에 과세표준은 액수로 정하기로 하였고, 2020년 초에 유경준 의원과 윤희숙 의원이 대표발의했던 종부세 과세기준에 대한 종부세법 개정안의 내용을 반영하되 국민의힘에서 주장했던 과세표준 12억에서 11억 원으로 수정하는 방향으로 위원장 대안을 발의하는 것으로 합의하였다(국회사무처 2021/08/19). 이 안은 본회의에서 원안대로 통과되었다. 더불어민주당의 상위 2% 과세 계획은 논의 끝에 결국 1주택자의 종부세 부담을 경감해 주는 방향으로 처리된 것이다.

〈표 3-15〉 부동산 세제 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2101166	2020-06-30	2021-08-31	유경준 의원 등 10인	종합부동산세법 일부개정법률안
2101802	2020-07-10	2020-08-04	고용진 의원 등 13인	소득세법 일부개정법률안
2101803	2020-07-10	2020-08-04	고용진 의원 등 13인	법인세법 일부개정법률안
2101804	2020-07-10	2020-08-04	고용진 의원 등 13인	종합부동산세법 일부개정법률안
2102022	2020-07-16	2021-08-30	윤희숙 의원 등 11인	종합부동산세법 일부개정법률안
2111379	2021-07-07	2021-08-31	유동수 의원 등 23인	종합부동산세법 일부개정법률안
2112216	2021-08-19	2021-12-02	기획재정부위원장	종합부동산세법 일부개정법률안(대안)
2111862	2021-08-02	2021-08-31	유동수 의원 등 14인	소득세법 일부개정법률안
2113614	2021-12-01	2021-12-02	기획재정부위원장	소득세법 일부개정법률안(대안)
2117158	2022-09-01	2022-12-23	정부	종합부동산세법 일부개정법률안

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음.

2021년 연말로 접어들면서 대선이 다가오자 부동산 관련 세제는 다시 한번 중요한 사안으로 등장한다. 이번에는 감세 논의였다. 더불어민주당이 주도하여 1가구 1주택자에 적용되는 양도소득세 비과세 부과 기준을 9억 원에서 12억 원으로 인상하는 소득세법을 통과시켰다. 윤석열 대통령이 취임한 뒤인 2022년에는 정부가 발의하여 과세표준을 11억 원에서 12억 원으로 올리는 종부세 개정안을 통과시켰다. 문재인 대통령 시기에 더불어민주당이 주도하여 단독으로 통과시켰던 부동산 3법-양도소득세 인상, 종부

세 인상, 법인의 부동산 관련 세제 인상-은 결국 2022년 대선을 전후하여 양당의 합의를 통해 양도소득세와 종부세 부담을 완화하는 방향으로 개정되었다.

부동산 관련 세제의 변화 과정은 단독으로 강행 처리된 법안이 장기적으로 안정성이 떨어질 수도 있음을 시사한다. 문재인 정부 시기 여당의 다수 의석을 통해 단독으로 부동산 세부담을 늘리는 방향으로 법안을 처리하였지만, 시간이 지나면서 정책의 방향이 바뀐 경우이다. 이 사례에서 확인할 수 있는 점은 여당이 다수 의석을 점유하고 있음에도 불구하고 결국 단독으로 처리한 정책의 방향을 선회하여 야당의 의견을 수용했다는 점이다. 부동산 세제의 기대효과가 나타나지 않았고 여론이 악화되는 가운데 선거가 다가오면서 더불어민주당이 중도적 방향으로 선회한 것이다.

〈표 3-16〉 부동산 세제 관련 사설 목록

날짜	신문	사설 제목
20200702	경향신문	‘보유세 강화’ 주문한 문 대통령, 정부 자세부터 다잡아야
20200705	경향신문	부동산 시장 보완 대책, 투기 실수요 불안 함께 잡아야
20200710	경향신문	다주택자 세율 강화한 부동산 대책, 실효성 더 높여야
20200711	조선일보	22번째 부동산 대책, 집 공급 확대 없는 세금 폭탄
20200712	경향신문	고개 드는 부동산 과세 회피 조짐, 후속 대책 속도 내야
20200722	경향신문	재정수요는 커지는데 ‘핀셋 증세’에 그친 세제개편안
20200729	경향신문	부동산 입법 속도내야 하지만 절차적 정당성도 확보해야
20210427	경향신문	여당의 부동산 등 정책 혼선, 언제까지 계속할 건가
20210619	조선일보	황당무계 ‘상위2% 종부세’ 강행, 어쩌다 이런 나라 됐나
20210709	조선일보	이젠 사사오입 법안까지, 국회 장악 與의 입법 농단 막을 수가...
20211115	경향신문	대선용 부동산 감세 경쟁 나선 여야, 시장교란 야기할 셈인가
20211116	조선일보	표만 되면 정책 돌변, 정권 ‘세금 정치’ 어디까지 가나
20221122	조선일보	집값 급락에도 종부세 급증, 거대 야당이 밀어붙인 부조리
20240512	경향신문	감세 비판하더니, ‘1주택자 종부세’ 면제하겠다는 민주당

9 기업 3법

기업3법은 진영 간에 찬반이 첨예하게 대립하던 이슈로 진보와 보수 진영 모두에서 비중 있게 다룬 입법의제이다. 상법 개정, 공정거래법 개정, 금융그룹감독법 제정 등을 진보 진영에서는 ‘공정거래 3법’이라고 명명하여 왔고, 보수 진영에서는 기업을 규제하는 법이라고 비판해 왔다. 상법 개정안은 대주주의 전횡을 방지하고 소수주주의 권익을 보호하는 등 기업의 의사결정 구조 개혁을, 공정거래법 개정은 공정위의 전속고발권 폐지와 대기업 집단의 경제력 남용 근절, 금융그룹감독법은 그간 규제의 사각지대에 놓여 있던 비지주 금융그룹에 대한 감독체계 구축을 목표로 한다. <표 2-1>에서 확인할 수 있듯이 조선일보와 경향신문 모두 6회에 걸쳐서 기업3법에 대해 논하였다. 조선일보는 시종일관 “기업을 옥죄는 법”이라며 강경하게 반대하였고, 경향신문은 공정경제 3법으로 칭하며 이 법의 필요성을 역설하였다(<표 3-17>).

기업3법의 경우 진보 진영에서 오랫동안 제기해 왔던 입법의제이지만 역설적으로 국민의힘에서 전향적인 자세를 취하면서 입법의 계기가 생겼다. 김종인 국민의힘 비상대책위원장이 기업3법의 통과가 필요하다는 입장을 표명한 것이다. 주호영 국민의힘 원내대표도 일부 수정을 전제로 법안의 필요성에 동의한다는 입장을 밝히며 법 개정에 동참하겠다는 의사를 표명하였다. 하지만 국민의힘 당내에서는 김 비대위원장과 지도부의 입장에 대해 반발이 있었다. 조선일보의 2020년 9월 21일자 사설(<표 3-17>)에서도 확인할 수 있듯이 업계에서도 기업3법이 통과된다면 기업은 외국 투기 세력의 경영권 위협에 시달릴 수밖에 없다고 비판했다. 해외 사례를 받아들여 기업3법이 도입된다면 이에 상응하여 해외에서 채택되어 있는 차등의결권, 신주인수선택권 등 국내 주주의 방어권과 경영권 방어 수단도 같이 보장되어야 한다는 것이다.

총선 패배 후 중도를 지향해야 한다는 국민의힘 지도부의 입장과 당내의 반발은 입법 과정에서도 드러났다. 예를 들어 11월 17일 법사위 소위원회에서 국민의힘 유상범 의원, 조수진 의원은 정부안의 핵심 내용 중 하나인 상장회사 감사 및 감사위원 선임·해임 시 3% 초과 의결권을 제한하는 규정이 독소조항이 될 수 있다며 우려를 표하였다(국회사무처 2020년 11월 17일). 논쟁 끝에 법사위는 이른바 3% 제한 조항을 일부 완화하고 다중소송제의 소송 요건을 강화하는 등 국민의힘 측의 우려를 반영하는 위원장 대안을 발의하였다. 본회의 의결 막판까지 국민의힘에서는 필리버스터를 해야 한다는

의견도 있었으나, 기업 3법에 대한 필리버스터 계획을 철회하고 여야 합의로 본회의에 상정하여 의결하였다. 국민의힘은 이날 동시에 상정된 공수처법에 대해 필리버스터로 대응하기로 방침을 정하면서 기업3법은 공수처법 필리버스터 이전에 상정하여 처리하기로 합의한 것이다.

공정거래법의 경우는 검찰 관련 이슈가 증첩되면서 상황이 복잡하게 흘러갔다. 12월 9일 본회의를 앞두고 더불어민주당은 공정위의 전속고발권 폐지를 포함하는 공정거래법 개정안을 정무위원회 안건조정위에서 정의당의 협조 속에서 통과시켰다. 하지만 12월 9일 정무위원회 전체 회의에서 더불어민주당은 공정위의 전속고발권을 유지하는 수정안을 단독으로 처리하였다. 공정거래법 개정의 핵심 목적 중 하나였던 공정위 전속고발권 폐지를 철회한 것과 관련해서 더불어민주당 김병욱 의원은 공정위의 전속고발권이 폐지되어 검찰에서도 고발이 가능하게 되면 검경 수사권 조정의 문제도 있고 검찰이 중복 수사와 별건 수사를 진행할 것이라는 우려를 반영한 것이라고 설명하였다(국회사무처 2020년 12월 8일b). 정의당은 법안 내용의 후퇴라며 즉각 반발하였다. 국민의힘은 안건조정위를 거친 내용을 일방적으로 수정하는 것은 절차적 하자가 있다며 비판했지만, 공정위 전속고발권 유지를 지지해 온 터라 결국 수정 내용을 받아들이기로 결정하였다. 논란 끝에 공정거래법 개정안도 12월 9일에 본회의에서 가결되었다.

금융그룹감독법은 상법과 공정거래법 개정안의 경우와 비교하면 상대적으로 순조로운 조정 과정을 거친 뒤(국회사무처 2020년 12월 8일a) 마찬가지로 12월 9일 본회의에서 가결되었다.

〈표 3-17〉 기업3법 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2103330	2020-08-31	2020-12-09	정부	독점규제 및 공정거래에 ...〈정부〉
2103312	2020-08-31	2020-12-09	정부	금융그룹의 감독에 관한 법률안(정부)
2103355	2020-08-31	2020-12-09	정부	상법 일부개정법률안(정부)
2106223	2020-12-08	2020-12-09	법제사법위원장	상법 일부개정법률안(대안)
2106297	2020-12-09	2020-12-09	정무위원장	금융복합기업집단의 ... 법률안(대안)
2106300	2020-12-09	2020-12-09	정무위원장	독점규제 및 공정거래에 ...〈대안〉

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음.

기업3법은 진보 진영의 오랜 입법의제로 문재인 정부 출범 이후 야심 차게 추진한 사안이다. 지금까지 살펴본 대부분의 입법의제들이 의원입법을 통해 다뤄졌다면 기업3법의 경우 정부 입법안이 논의의 중심이 되었다는 점을 특기할 만하다. 이에 더해 이 입법제제는 보수진영의 반대가 지속되었지만 양대 정당이 합의를 통해 처리한 법안이다. 부동산 관련 법안들, 검찰 수사권 폐지 등의 경우처럼 해당 법안에 반대하는 쪽에서 강한 반대 의견을 지속하는 가운데 법안이 특정 정당에 의해 단독 처리된 경우는 법안의 내용이 차후 무력화되거나 뒤집히는 경우도 있다. 기업3법은 중대재해처벌법과 마찬가지로 보수 진영의 반대 속에서 양대 정당이 합의 처리한 입법제이며, 현재로서는 중대재해처벌법과 유사하게 법안이 무력화되거나 뒤집힐 가능성은 높지 않아 보인다.

보수 진영의 반대에도 불구하고 국민의힘 지도부가 이 법안에 타협적인 입장을 보인 이유는 중대재해처벌법과 연장선상에 있다. 비대위원장 체제가 들어설만큼 보수 정당이 위기에 빠진 상황에서 중도적 유권자들의 지지를 확보하기 위해 정부 및 여당과 타협한 것이다.

〈표 3-18〉 부동산 세제 관련 사설 목록

날짜	신문	사설 제목
20200612	조선일보	반기업 규제법 추진하려면 기업에도 최소한의 방어권 줘야
20200623	조선일보	“경제 전시 상황”이라며 기업 옥죄는 법 쏟아내는 거대 여당
20200916	경향신문	국민의힘, ‘공정3법 제 개정’ 책임있게 논의하라
20200921	조선일보	與 추진 기업 규제3법 찬성한 野, 대안도 함께 제시해야
20201006	경향신문	국민의힘은 느닷없는 공정3법과 노동법 개정 연계 철회하라
20201027	경향신문	이젠 입법의 시간, 국회는 민생 개혁에 매진하라
20201122	경향신문	대표 말 따로, 의원 행동 따로인 제1야당의 무책임한 정치
20201127	경향신문	추 윤 정국 속 공정3법 중대재해 민생 입법 흔들림 없어야
20201209	경향신문	필리버스터로 끝난 정기국회, 유감스러운 공정경제3법 후퇴
20201210	조선일보	소위 통과 뒤 法 바꿔치기한 與, 입법 아닌 집단 사기
20201211	조선일보	투기자본 돕는 ‘기업3법’ 강행, 국익 손실 나면 누가 책임지나
20220113	조선일보	反기업 親노조, 포퓰리즘으로 ‘경제5강’ 간다니 무슨 마술인가

10 법인세 감세

법인세 인하는 윤석열 정부의 주요 국정과제 중 하나로 국제 조세 경쟁을 고려하여 과표 구간을 단순화하고 최고세율을 인하하는 것이 관련된 주요 내용이었다(대한민국정부 2022, 189쪽). 문재인 정부 시기 개정된 법인세법에 따르면 과표 구간은 4구간이며 최고세율은 25%였다. 기획재정부는 최고세율을 22%로 원상회복시키고 과표 구간을 단순화하는 것을 주요 내용으로 하는 법인세법 개정안을 발의하였다(의안번호 2117165). 법인세 감세는 주요 입법외제들 중에서 드물게 보수 정부와 국민의힘에서 주도한 의제이며, 사실에서 게재된 빈도를 살펴봐도 조선일보가 압도적으로 많음을 알 수 있다(〈표 2-1〉). 더불어민주당은 대기업에 주로 적용되는 ‘부자감세’라며 법인세 인하에 반대하였다. 〈표 3-19〉에서 확인할 수 있듯이 새 정부의 정책에 야당이 반대하는 상황이 지속되었는데, 김진표 국회의장이 조정 역할을 자임하면서 양측이 한 발씩 양보하여 합의 처리되었다.

법인세법은 차년도 세수와 관계가 되어있으므로 세입예산안 부수 법률안으로 분류하여 예산안과 함께 처리해 왔다. 김진표 의장은 여야의 입장이 팽팽하게 맞서는 가운데 정부안대로 법인세 최고세율을 25%에서 22%로 인하하되 시행을 2년 유예하자는 중재안을 제시하였다. 이 중재안에 대해 국민의힘은 전향적인 입장을 취했으나 더불어민주당은 받아들이지 않았다. 이 제안이 받아들여지지 않자 김 의장은 최고세율 25%를 24%로 1% 포인트만 낮추자는 2차 중재안을 냈다. 세율인하 폭을 줄이면서 김 의장은 더불어민주당이 삭감한 일부 정부예산을 정부에서 활용할 수 있도록 하는 예산 관련 내용을 포함하고 있었다. 더불어민주당은 이 안을 수용했으나, 이번에는 1% 감세는 효과가 없다며 국민의힘에서 합의에 응하지 않았다(〈표 3-19〉에 소개된 12월 16일자 경향신문 사설과 12월 17일자 조선일보 사설 참조). 팽팽하게 맞서던 여야는 현재의 과표 구간을 유지하면서 구간별로 1% 포인트씩 세율을 인하하는 방향으로 합의하였다. 본회의에서 정부의 법인세법 개정안에 수정안을 제안하는 방식을 통해 양당의 합의안이 본회의에서 의결되었다(국회사무처 2022년 12월 23일).

법인세율 문제는 보수 정당과 진보 정당이 오랜 기간 동안 팽팽하게 맞서온 사안으로 정권이 바뀔 때마다 쟁점이 되어 왔다. 2022년에 법인세 인하가 통과될 수 있었던 요인 중 하나는 국회의장의 적극적인 중재였다. 특히 연말 예산 정국에서 예산안을 통과시켜야 하는 상황에서 시간적인 압박이 있었고, 예산안에 포함된 다양한 사안들에 대해

협약할 수 있는 타협의 공간이 존재했기 때문에 국회의장의 중재가 작동할 수 있었던 것으로 판단된다. 이에 더해 사안의 성격도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 법인세의 경우 적용 범위와 세율이라는 미세 조정이 가능한 변수들을 포함하기 때문에 타협의 공간이 존재한다. 예를 들어 제20대 국회에서 문재인 정부의 법인세 인상안이 통과될 때에는 높은 세율이 적용되는 과표 구간을 상향 조정하기로 하면서 양대 정당이 합의할 수 있었다. 과표 구간이 상향 조정되면 조세 부담도 그만큼 줄어들기 때문이다. 이번에는 최고 세율을 인하하는 동시에 중소기업에 적용되는 세율도 함께 인하하면서 중소기업의 세 부담 경감이라는 명분을 통해 다수 야당인 더불어민주당의 합의를 이끌어 낸 것이다.

〈표 3-19〉 법인세 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2117165	2022-09-01	2022-12-23	정부	법인세법 일부개정법률안(정부)

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음.

〈표 3-20〉 법인세 관련 사실 목록

날짜	신문	사실 제목
20220617	조선일보	법 고쳐야 하는尹정부 경제 계획, 국회 협조 없인 추진 불가능
20220620	조선일보	새 정부 정책 펴기도 전에 발목부터 잡는 거대 야당
20221013	조선일보	‘기준금리 3% 시대’ 기업 활력 복돋아 ‘경제 겨울’ 넘어서자
20221108	조선일보	“고용 투자 위해 법인세 인하” 절박한 호소 민주당 귀엔 안 들려
20221116	조선일보	정부 법안 처리 ‘0’ 건, 포퓰리즘 법은 강행, 원칙이 뭔가
20221212	조선일보	경기 침체 막는 길은 투자뿐, 기업 발목 잡는 입법 횡포 멈춰야
20221216	경향신문	대통령실 어깃장에 예산 표류, 끝내 정치 파국 맞을 건가
20221217	조선일보	정치 싸움에 빈껍데기 되어 가는 기업 투자 활성화 법안
20230217	조선일보	고물가 경기침체에 고용 한파, 기업 투자 활성화 외 답 없다
20230614	조선일보	법인세 깎자 해외서 번 돈 국내 반입 급증, 이것이 ‘감세 효과’

11 임대차보호법

임대차보호법은 문재인 대통령의 대선 공약사항(더불어민주당 2017)으로 정부와 여당이 적극적으로 추진했던 사안이다. 이 입법의제의 핵심 쟁점은 임차인의 거주 안정성을 높이기 위해서 동일한 조건으로 임대차계약 갱신청구권을 도입하고, 임대료의 연 증액 상한을 명시하는 것이다. 보수 진영에서는 이 법안에 대해 강경하게 반대하였다. 임대차계약 기간이 길어져 임대료를 인상하기 어렵게 되면 임대인들은 첫 계약에서 임대료를 최대한 인상할 것이며, 결국 전세대란으로 이어질 것이라고 비판했다.

임대차보호법은 2020년 6월 더불어민주당 의원들이 집중적으로 발의하였고, 논란 속에 빠른 속도로 진행되었다. 7월 27일에 소관 위원회인 법사위에 상정된 뒤 이틀 뒤인 7월 29일에 더불어민주당 소속 의원들이 발의한 5건(〈표 3-23〉 참조)을 통합하여 위원장 대안을 발의하였다. 이 과정에서 미래통합당 소속 의원들은 토의 과정이 생략되었고 절차상 하자가 있다며 법안 처리 과정에 대해 문제 제기를 지속하였으나, 윤호중 위원장이 주도하여 강행 처리하였다(국회사무처 2020년 7월 29일). 다음날인 7월 30일에 진행된 본회의 의결 과정에서 정의당에서도 심상정 의원 발의안이 다뤄지지 않았으며 내용과 절차상의 문제를 제기하였다. 미래통합당 의원들은 결국 표결에 불참한 가운데 임대차보호법 개정안은 신속하게 더불어민주당과 정의당 의원들의 찬성 속에 가결되었다.

〈표 3-21〉 임대차보호법 관련 제안된 법안 목록

의안번호	제안일자	의결일자	제안자	법안
2100218	2020-06-05	2020-07-30	윤후덕 의원 등 10인	주택임대차보호법 일부법률개정안
2100285	2020-06-09	2020-07-30	박주민 의원 등 22인	주택임대차보호법 일부법률개정안
2100360	2020-06-11	2020-07-30	백혜련 의원 등 18인	주택임대차보호법 일부법률개정안
2100681	2020-06-18	2020-07-30	박홍근 의원 등 14인	주택임대차보호법 일부법률개정안
2100803	2020-06-22	2020-07-30	김진애 의원 등 11인	주택임대차보호법 일부법률개정안
2102500	2020-07-29	2020-07-30	법제사법위원장	주택임대차보호법 ... 개정안(대안)

의안정보시스템 검색 자료를 토대로 작성하였음.

임대차보호법은 문재인 정부와 더불어민주당의 부동산 정책 중 중요한 부분으로 보수 진영의 반대 속에서 단독으로 처리되었다. 신문 사설을 통해 살펴본 이 사안에 대한 논의는 보수 진영에서 더욱 적극적이었다. <표 2-1>에서 확인할 수 있듯이 총 10회의 논의 중에서 조선일보에서 8회에 걸쳐 비판 의견을 개진하였다. 경향신문의 경우 부작용이 있을 수 있다는 점을 인지하고 있지만 임대차보호법을 통해 얻을 수 있는 임차인 주거안정성의 실익이 더욱 크다는 입장을 취하였다. 양대 정당과 진보-보수 진영의 입장 차이가 지속되는 가운데 더불어민주당이 단독으로 처리한 사안이었으나, 임대차보호법은 정권이 교체된 이후 내용이 바뀌게 된 부동산 세제 관련 의제와는 달리 연속성과 안정성을 유지하였다.

〈표 3-22〉 임대차보호법 관련 사설 목록

날짜	신문	사설 제목
20200729	조선일보	정부發 전세 대란, 무주택 서민 벼랑으로 내몰고 있다
20200730	조선일보	‘민주 절차 필요 없고 이견 듣지 않겠다’ 폭주하는 1당 국회
20200730	경향신문	전셋값 대란이라면서 임대인 단체 불러 공청회 연 통합당
20200731	조선일보	2년 지나면 부작용 본격화할 ‘임대차 3법’, 정권 끝나면 그만인가
20200731	경향신문	새 임대차법, 물량 회수 등 부작용 최소화 대책 강구해야
20200801	조선일보	전세 매물 실종, 정말 세입자 위한 임대차법인가
20200807	조선일보	매일 국민 화나게 하려고 작정한 사람들
20200826	조선일보	상식 밖 임대차법, 입법 폭주 안 멈추면 사고 계속 터질 것
20201010	조선일보	‘주거 난민’ 된 부총리, 이제야 전세대란 심각성 인정하나
20201029	조선일보	법 안 고치고 ‘뒷돈’으로 제 집 해결한 부총리, 국민도 그러라는 건가
20230426	조선일보	임대차법 강행해 전세 사기 불러놓고 “국민 세금으로 피해 구제”

제3절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

주요 입법의제의 입법과정을 살펴본 결과 얻을 수 있는 결론은 무엇일까? 제2장에서 우리는 두 신문사의 사설에서 다뤄진 빈도와 내용, 그리고 해당 입법의제가 다뤄진 시기 등을 고려하여 다음과 같은 결론을 내렸다. 첫째, 대부분의 의제는 진보 진영과 더불어민주당에서 주도한 것이었다. 둘째, 정치 양극화 속에서 대통령과 국회의 교착상태가 심각하였으나, 총 13건의 주요 입법의제 중에서 6건이 부결 혹은 폐기되었고 8건(부동산 관련 세제 2건으로 계산)이 가결되었다. 부족한 실적이지만 나름의 성과도 없지는 않았다. 둘째, 양대 정당의 일방주의 정치 행태가 지속적으로 나타났다. 문재인 정부 시기 가결된 5건 중 3건이 단독으로 의결되었고, 윤석열 대통령은 총 8건의 국회 의결 과정에서 4건에 대해 거부권을 행사하였다. 셋째, 단독 처리된 법안들은 향후 법안의 내용이 바뀌는 등 안정성이 낮을 가능성이 높지만, 합의 처리한 법안의 경우 지속성과 안정성 측면에서 우월한 것으로 보인다. 제3장에서 법안들의 처리 과정을 살펴보면 우리는 다음과 같은 사항을 추가적으로 확인할 수 있었다.

첫째, 분점정부와 단점정부 여부는 전반적으로 입법과정과 결과에 영향을 미치는 구조적 변수이지만 결정적인 변수라고 보기는 어려워 보인다. 문재인 대통령 시기와 윤석열 대통령 시기 모두 합의 처리된 주요 입법의제들이 있으며, 건수로 따져 보면 윤석열 정부 시기가 3건으로 문재인 정부 시기의 2건보다 많았다. 문재인 정부 시기에는 중대 재해처벌법과 기업3법이 합의 통과되었고, 윤석열 정부 시기에는 반도체산업 지원 관련 법, 법인세 감면, 종부세 부담 감면 등 3건이 합의를 통해 처리되었다. 결국 타협의 가능성은 구조적으로 결정된다기보다는 사안의 특성과 정치 환경의 영향을 받는 것으로 보인다. 문재인 정부 시기 합의 처리된 두 건은 입법과정을 살펴본 결과 보수정당에 중도 지향적인 지도부가 등장하면서 더불어민주당의 입법의제들 중 일부 사안에 협력적인 입장을 표명하면서 보수정당 내부의 반발에도 불구하고 합의 통과된 것이다. 윤석열 정부 시기에는 반도체산업 지원 관련 법은 조세특례 부분을 제외하면 양당의 의견 대립이 심각하지 않은 비쟁점 법안으로 분류할 수 있다. 종부세 부담 경감의 경우 문재인

정부의 부동산 정책이 소기의 목적을 거두지 못한 상황에서 대통령선거가 다가오자 더불어민주당 내부의 정책 선호가 중도적으로 변화된 경우이다. 법인세 감면은 진통 끝에 국회의장의 중재가 역할을 하였고, 예산안의 통과라는 중대한 사안과 연계되어 양대 정당이 타협하고자 하는 유인을 가지고 있었다.

둘째, 법안의 안정성과 지속성의 측면에서 볼 때 정당 지도부 차원의 타협이 중요하다. 중대재해처벌법과 기업3법 등의 사례에서 보면 결국 보수 진영 내부의 반대가 지속되고 당 내부에서도 이견이 있었지만 당 지도부에서 전향적인 입장을 표명하며 타협에 나섰고, 그 결과 통과된 법안은 정권이 교체되더라도 안정적으로 지속되고 있었다. 임대차보호법처럼 단독 처리되었음에도 안정적으로 지속되는 의제도 있었지만, 결국 법률의 지속성은 정당 지도부 간의 합의가 중요하게 작용하였다. 조선일보의 사설을 통해 살펴보면 중대재해처벌법과 기업3법 모두 보수 진영에서는 비판적인 인식을 가지고 있지만 내용이 뒤집히는 방향으로 법안이 개정되지는 않았음을 확인할 수 있었다. 문재인 정부 시기 단독으로 처리된 법안들이 결국 정권이 교체된 이후 개정되거나 시행령 등을 통해 무력화되었음을 감안해 보면 정당 지도부 차원의 타협이 중요하다는 점이 다시 한번 확인된다.

셋째, 단점정부 시기 경계해야 할 점은 일방적 단독 처리이다. 단점정부는 교착상태를 걱정할 필요가 없다는 점에서 분점정부에 비해 장점을 가지고 있다. 하지만 다수 의석을 보유하고 있다고 해서 단독 강행처리 등의 방식으로 중요한 입법의제와 관련된 법안을 통과시키는 경우 향후 법안이 개정되거나 다른 방식으로 무력화될 가능성이 높다. 검찰 수사권 폐지 사례처럼 한시적으로는 성과로 평가받겠지만, 장기적 관점에서 보면 무위로 돌아가게 되는 사안들은 국회의 성과를 평가하는 과정에서 충분히 고려해야 한다.

넷째, 양대 정당의 갈등과 대립 속에서 국회의장의 역할이 중요하다. 문재인 정부 시기 언론중재법의 경우 박병석 국회의장이 중재를 시도하고, 중재에 실패하자 본회의 상정에 부정적인 입장을 취하였다. 결국 언론중재법은 임기 만료로 폐기되었다. 윤석열 대통령 시기 법인세 감면의 경우는 국회의장의 적극적인 중재에 양대 정당이 응하면서 합의 처리가 가능했다.

제4장

결론

주요 입법의제를 통해 본 제21대 국회의 모습은 어떻게 평가할 수 있을까? 4년간 제 21대 국회에서 다룬 주요 의제들은 두 차례의 특검, 그리고 추경예산과 관련된 보수와 진보의 의제를 각 1건으로 세어서 포함하면 총 15건이다. 이 15건이 충분한 것인지 부족한 것인지는 향후 다른 시기의 국회의 성과와 비교하면서 평가해야겠지만, 주제 면에서 보면 정치적 대립을 반영하는 사안들이 두드러지는 가운데 민생 그리고 경제와 관련된 사안들도 있었다. 검찰수사권, 허위 보도에 대한 징벌적 손해배상, 특검법 등은 양대 정당의 정치적인 대립 축이 두드러지는 사안들이다. 반면, 중대재해처벌법, 양곡관리법, 노란봉투법, 반도체산업 지원 관련 법, 부동산 관련 세제와 임대차보호법, 기업3법, 법인세 감면 등은 민생과 관련되어 있다. 추경예산에 대한 진보와 보수의 대립하는 입장, 다시 말해 재정의 적극적 역할을 강조하는 입장과 재정 적자의 위험을 경계하고 균형 재정을 추구하는 입장도 국가경제와 민생에 관련된 사안들이다. 하지만 빈도수로 보면 검찰수사권, 언론중재법, 공직선거법, 특검법 등 양당 간의 갈등이 두드러지는 사안들이 빈도수 기준 순위에서 상위에 위치하고 있었다. 다시 말하면 제21대 국회에서 다룬 입법의제들의 내용은 민생과 관련된 사안들을 포함하고 있지만, 양대 정당의 정치적 대립이 지배적이었다는 점을 부인하기 어렵다.

하지만, 제21대 국회가 비관적인 면만 있었던 것은 아니다. 정치 양극화와 양당의 극한 대립 속에서도 타협의 흔적을 찾을 수 있었다. 문재인 정부 시기 중대재해처벌법과 기업3법, 윤석열 대통령 시기 반도체산업 지원 관련 법, 부동산 관련 세 부담 경감, 법인세율 인하 등은 양당이 한 발씩 양보하여 타협을 통해 처리한 사안들이다. 이 사안들의 특징은 민생과 경제에 관련된 입법의제들이라는 점이다. 민생과 경제 이슈에서 양당은 타협에 이르기도 하였지만, 정치적 대립을 반영하는 입법의제들의 경우 단독 처리, 혹은 대통령의 거부권 행사로 귀결되었다. 결국 대화와 타협을 통해 결과물을 만들어내는 생산적이고 효과적인 국회로 거듭나기 위해서는 민생과 관련된 사안들을 보다 적극적으로 다룰 필요가 있다.

주요 입법의제들의 입법과정을 살펴본 결과 정당 지도부 차원의 타협이 중요한 역할을 하고 있었다. 이와 같은 결과는 한국의 정당의 지배구조를 고려할 때 직관적으로 이해할 수 있다. 더불어민주당과 국민의힘 등 한국의 주요 정당들은 정당 내부의 규율이 강하고 중앙집권적인 성격을 가지고 있다. 특히 공천 과정에서 정당 지도부의 영향이

적지 않기 때문에 개별 국회의원들의 자율성은 미국 등과 비교할 때 상대적으로 낮은 편이다. 이와 같은 상황에서 초당적 협력은 정당 지도부 사이의 협력일 수밖에 없다. 야당 의원이 여당에 협조하는 것은 정치적으로 매우 위험한 일이며, 여당 의원이 야당에 협조하는 것도 중도 지향적인 차기 대선주자가 확고하게 뒷받침하는 상황이 아니라면 현실성이 떨어진다. 우리의 분석 결과는 한국의 정당 현실을 감안할 때 정당 지도부 차원의 타협이 중요하다는 점을 확인시켜 주었다.

다만, 정당 지도부 차원의 타협이 작동하기 위한 정치적 조건은 무엇일까에 대해서 고민해 볼 필요가 있다. 문재인 대통령 시기 김종인 비대위원장이 중도 지향적 관점에서 여당의 정책에 협조한 것은 국민의힘이 선거에서 크게 패한 뒤 정당을 새롭게 재건할 필요가 있었기 때문이다. 대통령제의 특성상 야당의 입장에서는 여당이 성과를 거두는 것을 견제하려는 유인이 크다. 야당이 여당에 협조해서 현직 대통령이 성과를 거두면 다음번 대선에서 정권 재창출에 성공할 가능성, 다시 말해 정권 교체에 실패할 가능성이 높아지기 때문이다. 하지만 야당이 정치적으로 곤경에 빠진 상황에서 확장적인 정책을 취할 필요가 있는 경우에는 야당이 여당에 타협적인 입장을 취할 가능성이 생겨난다. 반대로 여당이 정치적으로 우위에 있는 경우에는 자신의 성과를 위해서 야당과 협력할 유인이 있다. 문재인 대통령 시기 여대야소 단점정부라는 여건 속에서 주요 입법 의제가 다뤄진 과정을 살펴보면 단독 처리가 잦았다는 점이 아쉬움으로 남는다. 결국 단독 처리된 사안의 경우 정권교체 이후 내용이 뒤집힌 경우가 3건 중 2건이었다. 반면 여소야대 단점정부 상황에서는 대통령과 여당이 다수를 점하고 있는 야당에 타협적인 입장을 취하면서 성과를 관리할 필요가 있다. 실제로 윤석열 대통령 시기 임기 초반에는 비교적 양당 간의 대립의 수준이 낮은 법안들을 중심으로 합의 통과시킨 바 있다. 하지만, 시간이 흐르면서 정치적 갈등을 반영하는 특검법 등 사안들이 정국을 지배하게 되고 대통령이 반복적으로 거부권을 행사하는 상황에 이르렀다. 결론적으로 보자면, 단점정부와 분점정부 여부에 따라서 정치적 유인구조가 바뀌지만 이유는 다르더라도 공통적으로 대통령과 여당이 타협적인 입장에서 야당을 설득할 때 성과를 거둘 수 있다.

제21대 국회 임기를 비판적인 시각에서 보자면 전반기에는 정부와 여당이 다수 의석을 가진 자신감에서 단독 처리를 하였고, 후반기에는 정부와 여당이 소수당의 위치임에도 불구하고 야당을 설득하기보다는 거부권을 반복하는 일방적 자세를 취한 결과 국회

의 생산성이 낮게 나타났다. 국회의 입법성과를 높인다는 관점에서 보면 단점정부 상황에서 다수 의석을 차지한 여당은 일방적인 정치를 경계해야 하며, 분점정부의 경우 소수당인 여당이 적극적으로 다수 의석을 가진 야당과 타협적인 자세를 취하거나 비쟁점 법안들을 중심으로 정국을 주도해야 한다. 대통령제라는 현실을 감안하면 결국 분점정부이건 단점정부이건 여당의 역할이 중요하다.

정치 세력 간 힘의 균형이라는 구조적 요인에 더해 실제 입법과정에서는 국회의장의 역할에 주목할 필요가 있다. 주요 입법의제 중 언론중재법과 법인세율 인하의 경우는 국회의장의 중재가 중요한 역할을 하였고, 법안 통과 여부에도 큰 영향을 미쳤다. 전자의 경우 국회의장의 중재안을 더불어민주당에서 받아들이지 않았지만 더불어민주당 출신 국회의장이 특히 이 사안에 대해서 단독 처리가 아닌 합의 처리를 강조했다라는 점을 더불어민주당 의원들도 심각하게 받아들일 수밖에 없었다. 후자는 국회의장이 적극적으로 수차례에 걸쳐 중재안을 제시하였고 결국 합의 처리에 성공한 사례이다. 사회적 파장이 큰 중요한 입법의제의 경우 정당 간의 타협의 과정에서 국회의장의 중재가 중요하게 작용하였다. 향후 국회의장이 양당 간의 타협을 촉진시키기 위한 역할을 더욱 적극적으로 할 필요가 있다.

지금까지 우리는 정당 규율이 강한 양대 정당이 경쟁하는 한국의 정치 현실을 주어진 상수로 보고 정당 지도부의 역할을 강조하였다. 비록 공직선거법 개정안이 통과되지 못했지만 향후 비례성을 높이는 방향으로 선거법이 개정된다면 현행 실질적 양당제는 세 개 이상의 정당의 다당제로 개편될 수 있다. 다당제가 된다면 단일 정당이 과반 의석을 차지하기 어려우므로 다수당의 단독 처리는 줄어들 것이며, 정당 간의 연합 정치가 중요해질 것이다. 다당제하에서는 지도부가 타협에 적극적으로 나설 수밖에 없다는 점에서 현재의 양당제와 비교할 때 상대적으로 타협적인 입법정치가 전개될 가능성이 크다. 정당 개혁을 통해 중앙집권적 정당 구조가 개편된다면 현재와 같은 강한 정당 규율이 약화될 것이다. 특히 정당의 공직후보자 공천이 분권화되고 개방화된다면 국회의원 개개인의 자율성이 높아질 것이다. 이와 같은 상황에서는 정당 지도부가 아닌 국회의원 개개인을 대상으로 대통령과 여당이 설득에 나설 수 있다는 점에서 타협의 여지가 상대적으로 크다. 과거 미국의 사례처럼 사안에 따라 국민의힘과 민주당의 중도파가 다수를 형성하거나 혹은 민주당과 국민의힘의 중도파가 다수를 형성하게 될 수도 있다. 장기적

으로는 비례성이 높은 선거제도의 도입, 혹은 정당의 분권화 등 정치개혁 과제가 실현된다면 현재와 비교할 때 타협적인 입법정치의 가능성이 높아질 것이다.

제5장

보론: '더 많은 입법'과 '더 좋은 입법'

제1절 우리 국회의 입법실적은 최악일까

제2절 국회 입법활동의 변화: 민주화 이전과 이후

제3절 국가 간 입법활동 비교: 20대와 21대 국회 기준

제4절 법에 과잉 의존하는 민주주의의 문제

제1절

우리 국회의 입법실적은 최악일까

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리는 본론에서 법안 발의 및 법률 제정 건수 중심으로 더 많은 입법성과를 요구하는 평가방식이 국회의 의정활동에 대한 시민들의 만족도를 향상시키는데 기여하지 못하고 있다는 문제의식 하에 국가가 사회적으로 이목을 집중시켰던 주요 입법외제들을 어떤 방식으로 다루고 있는지를 살펴보았다. 주목도가 높았던 사안들이 논의되는 입법 과정을 통해 바라본 국회의 모습은 총량적 접근방식으로 평가한 국회의 모습과는 다소 다른 면도 있었다. 이 장에서는 양적 입법성과가 국회의 성과를 평가하는 충실한 지표가 아니라는 문제의식으로 돌아가서, 양적 입법성과가 더 이상 우리 국가가 지향해야 할 목표가 될 수 없는 이유를 밝히고자 한다. 이 연구가 국회의 입법활동에 대한 새로운 평가기준을 제시하는데에 이르지 못하는 못했지만 보론을 통해 발의 건수나 처리율, 가결률의 높고 낮음을 따져 물으며 '더 많은 입법성과'를 요구하는 평가에서 벗어나, 이제는 사회적으로 '더 중요한 입법'을 이해 당사자는 물론 여야 간 충분한 협의와 질 높은 위원회 심사를 거쳐 신중하게 성취했는지가, 국회의 입법활동 평가에 있어서 새로운 기준이 되어야 함을 다시 한번 강조하고자 한다.

우선 국회의 입법활동에 대한 우리 사회의 지배적 견해를 보여 주는 언론의 평가에서부터 이야기를 시작해 보자. 우리 언론이 보기에 우리 국회의 입법활동은 언제나 '최악'이다. 가장 최근인 지난 21대 국회에 대한 평가도 다를 바 없었다. 21대 국회가 끝나기 20일쯤 전인 2024년 5월 7일, 연합뉴스는 "21대 입법성적표 '최악' 예상...정쟁에 민생 외면, 외유 땀 사이 좋게"라는 제하의 기사를 이렇게 시작했다.

“임기 만료를 3주가량 앞둔 21대 국회가 역대 최악의 ‘입법성적표’를 받을 것으로 보인다. 7일 국회의안정보시스템에 따르면 2020년 5월부터 올해 5월까지 4년간 21대 국회에서 발의된 법안 2만 5천830건 중 9천455건이 처리돼 법안 처리율이 36.60%에 그쳤다. 여야가 여소야대 지형 속

정쟁만 되풀이하면서 국회 본연의 업무인 입법은 뒷전으로 밀렸다는 지적이 나온다.”

누가 그런 “지적”을 했는지에 대한 언급이 있는 것도 아니다. 그런 지적이 실제의 현실에 맞는 것도 아니다. 우리 국회의 문제는 정쟁(정치 양극화)이 심화되면서 “입법이 뒷전”이 된 것이 아니다. 뒤에서 보겠지만, ‘정치 양극화와 입법 양산의 병행’, 바로 이것이 우리 국회의 현실이자 개선해야 할 문제이기 때문이다. 그런데도 이 기사를 필두로 같은 날 KBS와 TV조선뉴스는 각각 “최악 법안 처리율 21대 국회, 호화 졸업 여행?”과 “21대 국회 입법성적표 ‘최악’…법안 처리율 36% 불과”라는 제하의 기사를 내보냈다. 경북일보와 디지털타임스도 각각 “법안처리율 36%…21대 입법성적표 ‘최악’ 예상”, “정쟁 허송 21대 국회… 법안처리율 36% 최악”이라는 제하의 기사를 내보냈다. 다음 날 경상일보와 법률방송뉴스, YTN, 경기일보 역시 “21대 국회 역대 최악 입법성적표”, “사상 최악의 법안처리율 기록하고 해외 출장 가는 21대 국회”, “21대 국회 입법성적 최악”, “막판까지 협치 실종… 입법성적표도 ‘최악’ [21대 국회 결산 上]” 등의 제목으로 기사를 내보냈다. 뉴스포스트는 5월 10일, “[입법리포트] 법안 처리율 최악… 제21대 국회 성적은?”을, 코리아데일리는 5월 16일, “ ‘법안 가결률 최악’, 21대 국회 이대로 끝날 것인가”를 내보냈다. 2024년 5월 26일, 다시 연합뉴스는 “[연합시론] ‘역대 최악’ 오명 21대 국회…유종의 미라도 거두고 끝내라”라는 제하의 기사에서 다음과 같이 말했다.

“21대 국회가 29일로 문을 닫는다. ‘역대 최악’이라는 불명예 딱지가 붙은 지는⁸⁾ 이미 오래다. 여야 할 것 없이 발의→철회→재발의 등의 꼼수가 횡행하면서 가장 많은 2만 5천847건의 법안을 쏟아냈지만, 이 가운데 9천 455건만 처리(부결·폐기 등 포함)됐다. 법안 처리율은 36.6%다. 공전과 충돌을 반복하면서 ‘동물국회’라는 비난을 받았던 20대 국회(37.9%)보다 낮다. 가결률은 11.4%로 17대 국회 이후 최저치다. 미처리 법안은 임

8) “‘역대 최악’이라는 불명예 딱지”는 저절로 붙은 것이 아니라 언론이 붙였다고 봐야 한다. “발의→철회→재발의” 때문에 법안이 쏟아진 것도 아니다. 2만 5천847건이 발의되는 상황에서 법안처리율 36.6%, 가결률 11.4%가 얼마나 대단한 수치인지를 생각하지 않고, 이를 “초라한 성적표”라고 정의하는 것은 그냥 국회가 싫다고 말하는 것에 다름이 없다.

기 종료 시점에 자동 폐기된다. ‘일하는 국회’를 표방해 놓고 본연의 기능은 뒷전으로 밀어놓은 채 정쟁에만 몰두했으니, 초라한 성적표는 당연한 결과다.”

같은 날 뉴시스는 “‘국민 숙제’ 안 한 21대 국회...폐기되는 주요 법안들 ‘수두룩’”을, 이를 뒤 JTBC는 “정쟁에 땀탕된 21대 국회, 법안처리율 역대 최저”를, KBS 대전은 “[집중분석] 21대 국회 입법성적 ‘최악’...‘충청권’ 성적표는?”을 내보냈고, 머니투데이는 5월 29일과 5월 31일에 각각 “법안 발의는 최다, 처리율은 최저...‘21대 국회’ 부끄러운 기록들”, “시작부터 꼬인 21대 국회, ‘최악’ 오명...‘22대는 더할 것’ 섬뜩한 경고”라는 제하의 기사를 내보냈다.

우리 사회에서 국회의 입법활동에 대한 평가는 압도적으로 생산성과 효율성 중심의 접근이 지배적이다. 법안처리율이 “역대 최저치”라거나 가결률이 더 떨어졌다거나, 미처리 법안이 “수두룩”하다거나 “발의 법안은 많아도 반영 법안은 적다.”는 등의 해석이 대표적이다. 이런 평가들이 한결같이 전제하고 있는 성공적인 입법활동의 기준은 최대한 많은 법안을 ‘처리’하고 ‘반영’하고 ‘가결’시켜야 한다는 것에 있다. 이는 무의식적으로 입법을 투입 대비 산출과 같이 경제적 생산의 원리로 여기는 일이 아닐 수 없다.

‘입법효율성’이나 ‘입법생산성’이 필요한 지표라 해도,⁹⁾ 접수된 법안을 최대한 많이 처리해야 한다는 것을 전제로 효율성이나 생산성을 이해할 일도 아니다. 의원 수 대비 법률로 반영된 법안 수를 따질 수도 있고, 인구 크기에 대비로 계산할 수도 있고, 전체 회기 일수에 대비해 계산할 수도 있고, 모든 법안이 아니라 중요 법안을 중심으로 심사와 반영이 얼마나 제대로 이루어지고 또 이루어지지 않았는가로 따질 수도 있다. 적어도 우리 국회처럼 법안 발의가 폭증해 온 경우라면, 발의 건수 대비 처리율이나 반영률, 가결률이 더 높아져야 한다거나 그래야 입법효율성이 좋아진다고 보는 것은 사태를 더 악화시킬 수 있다. 아래 표는 우리 국회의 ‘의안정보시스템’에서 제공하는 20대와 21대 국회의 법률안 관련 통계다. 이를 두고 21대 국회가 최악이 되었다는 평가가 어떻게 가능한지를 먼저 생각해 볼 일이다.¹⁰⁾

9) 입법효율성과 입법생산성에 대한 정치학계의 논의에 대해서는 가상준(2006), 오승용(2008), 서현진·박경미(2009), 문우진(2010), 이한수(2012) 등을 참조할 수 있다.

10) 언론들이 제시하는 처리율과 반영률, 가결률 수치가 정확한 것도 아니다. 법률안 처리율은 접수된 전체 법안의 수에서 처리된

〈표 5-1〉 국회의 제공하는 20대 국회의 법률안 관련 통계

구분	접수	처리	처리 내용											미처리 (계류)	비고
			계	법률 반영				계	법률 미반영						
				가결		대안 반영	수정안 반영		부결	폐기	철회	반려	기타		
				원안	수정										
의원	21,594	21,594	6,608	569	868	5,130	41	14,986	2	14,769	215	-	-	-	-
위원장	1,453	1,453	1,453	1,433	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
정부	1,094	1,094	738	135	170	433	-	356	-	356	-	-	-	-	-
총계	24,141	24,141	8,799	2,137	1,058	5,563	41	15,342	2	15,125	215	-	-	-	-

국회. 2024. <https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do> (검색일 2004.10.03.)

〈표 5-2〉 국회의 제공하는 21대 국회의 법률안 관련 통계

구분	접수	처리	처리 내용											미처리 (계류)	비고
			계	법률 반영				계	법률 미반영						
				가결		대안 반영	수정안 반영		부결	폐기	철회	반려	기타		
				원안	수정										
의원	23,655	23,655	7,220	358	1,033	5,610	219	16,435	3	16,143	226	-	63	-	-
위원장	1,372	1,372	1,356	1,354	2	-	-	16	8	8	-	-	-	-	-
정부	831	831	487	76	136	273	2	344	-	343	-	-	1	-	-
총계	25,858	25,858	9,063	1,788	1,171	5,883	221	16,795	11	16,494	226	-	64	-	-

국회. 2024. <https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do> (검색일 2004.10.03.)

물론 처리율이나 가결률 중심의 접근이 과거에 비해 나아진 점이 없는 것은 아니다.

법안, 즉 임기 만료로 폐기된 법안을 제외한 건수가 차지하는 비율이다. 반영률은 처리율에서 부결, 폐기(임기 만료 폐기가 아닌 폐기), 철회, 반려 등을 제외한 비율을 뜻한다. 부결, 폐기(임기 만료 폐기가 아닌 폐기), 철회, 반려 등의 숫자는 크지 않기에 반영률과 처리율은 큰 차이가 안 난다. 가결률은 반영률에서 ‘대안 반영’으로 폐기된 법안을 제외한 비율을 뜻한다. 표에서 알 수 있듯 우리 국회의 ‘의안정보시스템’은 (현재 개원 중인 국회의 아닌) 역대 국회의 처리율을 알 수 있는 자료를 제공하지 않는다. 대신 반영 법안과 가결 법안의 수치를 제공한다. 따라서 많은 경우 언론들이 역대 국회의 처리율로 제시하는 수치는 반영률 일 때가 많다. 이러한 혼란을 피하려면, 역대 국회와 비교 시에는 처리율 대신 반영률이나 가결률을 사용해야 한다. 예컨대 20대 국회와 21대 국회의 법률안 처리율을 계산하려면 ‘폐기’로 나와 있는 15,125건과 16,494건 가운데 임기 ‘만료 폐기 법안 건수’를 따로 분리해 내야 한다. 표에서 ‘폐기’는 1) 임기 중 폐기된 법안 건수(위원회의 법률안 심사 결과 본회의에 부의하지 않기로 의결한 법률안에 대하여 본회의의 보고 후 7일 이내에 본회의의 부의 요구가 없어 폐기되는 법률안 건수)와 2) 임기가 만료 되어 자동 폐기된 법안 수가 합쳐져 있기 때문이다. 따라서 위 자료만으로는 처리율을 계산할 수 없다. 법률안 반영률은 20대와 21대 각각 접수된 법률안 24,141건, 25,858건 가운데 법률 반영이 된 8,799건과 9,063건이 차지하는 비중인데 그 비율은 각각 36.45%와 35.05%다. 처리율 대신 이 반영률을 사용하는 것이 훨씬 안정적이다.

20대 국회까지 언론들은 누가 법안 발의를 얼마나 많이 했느냐 하는 단순 기준으로 입법활동을 평가했는데,¹¹⁾ 이제 발의 건수가 적다고 문제시하는 기사는 확실히 줄었다. 오히려 법안 발의는 많이 하고 가결 법안은 적은 의원들을 비판하는 기사나, 발의 건수만 늘리는 경쟁을 문제시하는 기사는 늘었다.¹²⁾ 단어만 바뀌 법안 발의 건수를 늘리는 행태에 대한 비판 기사도 많아졌다.¹³⁾

하지만 처리율이나 반영률, 가결률에 주목하는 평가 방식에도 문제가 많다. 발의 건수에서 처리율이나 반영률, 가결률로 평가 기준을 바꿔도 사실상 달라지는 것은 없다. 본문에서 자세히 살펴보겠지만, 양적인 기준으로 볼 때 우리 국회의 입법성적은 세계 최고 수준이다. 법안의 발의와 처리, 반영, 가결 등 어떤 기준으로 보아도 300명의 의원이 할 수 있는 거의 '극한치'를 하고 있다고 해도 과언이 아니다. 만약 지금과 같은 발의 건수를 전제로 처리율과 반영률, 가결률이 더 높은 국회가 된다면, 오히려 그것이 최악의 상황일 것이다. 그런데도 처리율과 반영률, 가결률을 더 높이지 못하면 최악이라고 보는 것은 비현실적이다 못해 허상에 가까운 일이 아닐 수 없다. 우리 국회의 입법활동과 관련해 최악은 '최악이라는 평가'에 있다고 말해야 할 상황이다.

본 연구자는 2019년 가을에 5개 정당 정책연구원의 연구위원들과 함께 미국 의회를 방문해 미국 의회 지원기관들의 역할에 대해 브리핑을 받은 적이 있다. 미 의회 소속의 회계감사원(GAO)에 이어 우리 국회의 입법조사처에 해당하는 의회조사국(CRS)도 방문했는데, 그때 일행 가운데 한 사람이 이런 질문을 했다. “대한민국 국회의 법안처리율이

11) 국회의 의정활동에 대한 평가 기사는 국회의원을 순위 매긴 시민단체의 보도자료를 인용하는 방식으로 이루어졌다. 가장 이해하기 어려운 평가 방식을 제공해 온 두 단체는 경실련과 법률소비자연맹이다. 경실련은 1996년부터 의원의 원내활동을 '출석(80점)'과 '입법발의(80점)'를 가장 높은 배점으로 '질의(70점)', '일문일답(50점)', '보고 횟수(10점)', '자료 요구 건수(10점)', '의사 진행 방해(1회당 20점 감점)' 등을 계량화해 순위 발표를 했다. 법률소비자연맹의 평가는 더 당황스러운데, 2011년부터 '법안 발의 건수(30점)'를 가장 높은 배점으로 '의안 표결 참여(20점)', '상임위 출석(15점)' 등을 합쳐 의원들의 의정활동 순위를 발표했다. 2014년부터는 법안 발의 건수의 배점은 40점으로 높였다. '출석'의 문제는 거의 없는 우리 국회 현실에서 결정 순위를 결정하는 것은 법안 발의 수였다. 언론들은 이 두 단체의 평가 자료를 그대로 인용해 의원을 서열화하고, "입법왕", "우수 의원", "낙제 의원"을 선정하는 기사를 쏟아냈다. 이런 추세에 발맞춰 지역 언론들도 지역 의원들의 법안 발의 건수를 문제시하는 기사를 이어갔다. 대표적으로 "안호대 의원 '최다발의' '최다통과'"라는 제하의 울산매일 2015년 6월 3일자 기사, "경남 의원 법안발의 평균 44건 '저조'"라는 제하의 경남신문 2019년 11월 6일자 기사 등을 들 수 있다.

12) 대표적으로 "날림 심사 부르는 건수 늘리기 경쟁... '부담은 국민 뒀'"이라는 제하의 동아일보, 2021년 4월 14일자 기사를 들 수 있다.

13) 대표적으로 "같은 내용의 문구 수정을 상임위마다 붙여넣는 복붙(복사·붙여넣기) 법안, 여러 법안으로 나눠 내는 '쪼개기' 발의, 어려운 한자 용어 등을 순화하는 건수 늘리기 등"의 입법 기술을 비판한 "쪼개고 '복붙'하고...21대 국회 '입법실적' 들여다 보니"라는 제하의 KBS 뉴스, 2022년 8월 12일자 기사와 "단어만 바꾼 '복붙 입법'에...野, 입법실적 평가 방식 바꾼다"는 제하의 중앙일보, 2023년 7월 31일자 기사를 들 수 있다.

40%가 안 되고 가결률은 그보다 더 낮은 20%가 안 되는데 미국 의회의 가결률은 어느 정도 되나?” 질문자는 당연히 미국 의회는 그보다 훨씬 높을 것이라는 예상으로 질문을 한 것이었는데, 미 의회조사국 소속의 박사 한 사람이 아주 무표정한 얼굴로 “미국 의회는 발의된 법안 가운데 1% 정도를 가결한다. 그래도 의원들은 열심히 법안 발의를 한다.”고 답해서 오히려 질문자가 놀라워했던 경험이 있다.

처리율이나 가결률의 높고 낮음도 나라마다 각자의 입법환경을 고려해 평가해야 한다.¹⁴⁾ (우리나라에서는 흔히 내각제라고 부르는) 의회중심제를 채택하는 나라에 비해 대통령제를 채택하고 있는 나라의 법안 가결률은 낮다. 의회중심제 국가라 해도 내각이 제출한 법안의 경우만 가결률이 높을 뿐, 의원들이 발의한 법안의 가결률은 낮다. 의원 발의 법안을 기준으로 본다면 우리 국회의 법안 가결률은 결코 낮은 편이 아니다. 처리 법안이나 반영 법안을 기준으로 보면, 우리 국회의 입법실적은 양적으로 너무 많아서 문제일지언정 낮아서 문제는 아니다. 따라서 양적 기준에다 처리율, 반영률, 가결률 등을 문제 삼아 최악의 입법실적이라 평가하는 것은 현실에도 맞지 않을뿐더러, 의원들의 입법활동을 가결률 경쟁으로 내모는 일에 다름이 없다. 그것은 입법의 본질적인 가치와 역할에도 맞지 않는 일이다.

그렇다면 우리 국회는 얼마나 중요한 법안을 얼마나 아껴서 발의하고 얼마나 진지하게 심사해서 책임 있게 통과시키는 것일까? 그것이 아니고 법을 양산하고 지나치게 자주 개정하고 있다면 대체 어느 정도이기에 그렇게 말하는 것일까? 이제 이 문제를 1) 민주화를 전후한 시계열적 비교와 2) 다른 나라와의 비교를 통해 살펴보기로 하자.

14) 돌아와 조사해 보니, 미국 의원들의 법안 발의 건수가 다른 나라에 비해 많은 것은 사실이지만, 가결률은 1%보다는 높은 2-3% 사이였다.

제2절

국회 입법활동의 변화: 민주화 이전과 이후

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 법안 양산과 정치 실종의 병행

민주화 이후 37년을 지나는 동안 우리 국회가 안게 된 가장 큰 문제 가운데 하나는, '입법 폭증'이라고 표현해야 할 만큼 법안의 발의와 통과 건수가 양적으로 과잉이라는 데 있다. 입법 폭증이 입법 경쟁의 다른 얼굴이었다는 사실도 중요하다. 한편으로 입법 폭증은 정당 간 적대와 갈등이나 정당 내에서의 정파 간 적대와 갈등과 입법 경쟁의 상황과 병행했고, 다른 한편 입법 경쟁은 정당의 차원만이 아니라 의원 개인 차원에서도 심화되었다. 정당 갈등과 의원들의 입법 경쟁이 커지는 것과 나란히, 여야의 조정과 협력을 필요로 하는 입법성고가 양적으로 급증했다는 사실은 언뜻 이해하기 어려운 현상이 아닐 수 없다.

정치 양극화라고 불리는 현상은 2008년에서 2009년 사이 여야 격전이 벌어졌던 18대 국회에서 시작되었다. 그 이전까지 국회나 여론시장에서 정치 양극화는 사실상 사용되지 않았던 용어였다. 예외가 있다면 미국 정치를 다루는 기사에서였다. 그런 해외 사례를 다룰 때가 아닌 국내 정치에서 정치 양극화는 2008년까지 낯선 용어였다. 그러다가 2008년 12월 시작된 '한미 자유무역협정(FTA)'을 둘러싼 갈등이 2009년 초 여야 간의 폭력 충돌로 이어진 직후 큰 이슈로 떠올랐다. 같은 해인 2009년 7월 '종편 관련법'의 통과를 둘러싸고 충돌이 발생했을 때 정치 양극화는 다시 주목을 받는 이슈가 되었다.

정치가 양극화되고 여야 사이의 적대적 대립이 심화되어 정상적인 국회 기능이 어려워지자 그 자리를 법안 경쟁이 대신했다. 17대 국회 4년 동안 전체 법안 발의 건수는 6,387건이었다.¹⁵⁾ 반면 2008년에서 2012년에 이르는 18대 국회 4년 동안 의원들이 발의한 법안 수는 처음으로 1만 건을 넘어서 12,220건에 이르렀다. 이 규모는 1대 국

15) 이하 우리 국회의 입법 현황에 대한 통계는 모두 <의안정보시스템>의 '의안통계'에 따른다. <https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do> (검색일, 2024.10.03.)

회에서 12대 국회까지의 48년 동안 의원들이 발의한 총 법안 건수 1,980건과 비교할 수 없을 정도로 엄청난 규모였다.

이후 국회에서도 같은 상황은 심화되었다. 입법이 권위 있는 국회 활동으로 이해되기 보다는, 누가 일 년에 몇 건 발의했고 누가 몇 건 처리했는지를 따지는 ‘법안 공장’이나 ‘입법 산업’처럼 취급받는 지경에 이르렀다. 사람들은 국회가 일을 안 한다고 생각하지만, 입법의 양적 결과만으로 보면 국회는 일을 너무 많이 한다고 말해야 한다. 정치의 기능과 역할은 나빠졌는데 입법실적은 놀랄 만큼 좋은 이 현상을 어떻게 이해해야 할까? ‘법안 폭증’과 ‘정치 실종’이 병존하는 한국적 의회정치의 새로운 양상은 어떻게 설명할 수 있을까?

2 입법은 얼마나 폭증했나

혹자는 민주화가 정당과 의원들의 경쟁을 강화하고 그 결과 의원들의 입법활동이 활발해진 것은 자연스러운 일이라고 볼지 모른다. 문제는 어느 정도 늘어야 활발하고, 어느 정도부터는 과잉이라 할 수 있을까에 있을 것이다. 이를 위해 민주화를 전후해 그 규모 변화를 대비해 보자.¹⁶⁾

1948년 제헌의회가 소집된 이래 1987년 민주화가 이루어지기 전까지 39년 동안 법안은 4,563건이 접수되었다. 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 건수라고 하는데, 그렇게 보면 발의 혹은 제출된 법안 가운데 65.3%가 법률에 반영되었다고 할 수 있다

16) 우리 국회의 입법성과가 민주화 이후 얼마나 폭증했고, 다른 나라 의회에 비해서 그 규모가 얼마나 큰 것인지에 대해서는 “더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까.”라는 제목의 박상훈(2020a)에서 제시한 바 있다. 그때는 20대 국회를 기준으로 했는데, 이 장에서는 21대를 중심으로 같은 분석을 확대하고 있다.

〈표 5-3〉 민주화 이전 법안의 접수와 반영 현황

대수	합계		행정부안		의원안	
	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
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

1988년 민주화 이후, 13대에서 21대 국회까지 35년은 어땠을까? 법안 접수는 9만 5,521건으로, 그 전 39년에 비해 21배 늘었다. 법안 반영은 3만 9,758건으로, 민주화 이전과 비교해 13배 이상이 되었다. 국회 입법활동의 증가는 민주화 이후 입법부의 역할이 커졌다는 것을 알 수 있다. 이는 법안 접수와 법안 반영에서 민주화 이전에는 행정부 비중이 의원보다 더 컸던 데 반해, 민주화 이후에는 의원 비중이 압도적으로 커진 것으로도 나타났다.

전체 법안 가운데 의원 발의 건수만 따로 민주화 전후를 비교하면, 접수는 1,980건에서 8만 7,360건으로 44배 이상 늘었다. 반영은 1,037건에서 3만 3,357건으로 32배 이상 증가했다. 21대 국회를 기준으로, 전체 법안에서 의원 법안의 발의와 반영 비중은 각각 97%와 95%였다. 이 정도면 사실상 우리 국회의 입법과정에서 의원들이 주도성은 거의 절대적이라 할 수 있다.

〈표 5-4〉 민주화 이후 법안의 접수와 반영 현황

국회 대수	합계		행정부안		의원안	
	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
21대	25,858	9,063	831	488	25,027	8,653
합계	95,521	39,758	8,164	6,401	87,360	33,357

민주화 이후만 따로 떼어 보면, 우리 국회가 접수한 법안은 13대 938건에서 21대 2만 5,858건으로 28배가량 급증했다. 같은 기간에 행정부가 제출한 법안 규모는 사실상 큰 변화가 없는 반면, 국회의원의 법안 발의는 570건(13대 국회)에서 2만 5,027건(21대 국회)으로 44배가량 증가했다. 접수된 법안 가운데, 통과에 반영된 법안은 707건(13대 국회)에서 9,063건(21대 국회)으로 증가했다. 그 가운데 의원 발의 법안이 차지하는 건수는 352건에서 8,653건으로 25배 급증했다. 이런 수치가 보여 주는 것은, 민주화를 전후한 변화 폭보다 민주화 이후 동안의 변화가 더 크고 심대하다는 사실이다. 이것이 얼마나 대단한 규모인지를 국가 간 비교의 관점에서 생각해보자.

제3절

국가 간 입법활동 비교: 20대와 21대 국회 기준

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 나라마다 얼마나 많은 법이 필요할까?¹⁷⁾

지난 21대 우리 국회를 기준으로 같은 기간 미국 의회는 709건의 법안을 통과시켰다. 독일은 473건, 일본은 377건, 프랑스는 243건, 영국은 139건의 법안을 법률로 성립시켰다. 우리 국회는 어떨까? 9,063건이었다. 다섯 나라의 입법실적을 다 합해도 1,941건인데, 그보다 4.7배나 많다. 입법실적으로 보면 우리 국회는 다른 나라와 비교할 수 없이 열심히 일하는 입법부다.

〈표 5-5〉 주요국의 입법 현황 (21대 국회 기준)

국가	의원 수	인구수	통과/반영	의원 1인당	인구 백만 명당
한국	300	5,150만	9,063	30.21	176.0
미국	535	3억 4181만	709	1.33	2.1
프랑스	577	6,488만	243	0.42	3.7
영국	650	6,796만	139	0.21	2.0
독일	735	8,325만	473	0.64	5.7
일본	710	1억 2,263만	377	0.53	3.1

나라마다 의원 수가 다르므로 의원 1인당으로 환산하면, 우리 국회의원들은 의회중심제 국가인 영국, 일본, 독일 의회보다 각각 152배, 61배, 51배나 더 많은 법안을 법률에 반영시키고 있다. 같은 대통령제 국가인 미국보다 23배, 프랑스보다는 76배나 입법 성과가 좋다. 입법실적을 백만분율(인구 100만 명당 입법 빈도)로 계산해 보면, 한국은 176.0으로 독일의 5.7, 프랑스의 3.7, 일본의 3.1, 미국의 2.1, 영국의 2.0보다 월등히

17) 이 소절의 논의는 박상훈, “법에 과잉 의존하는 민주주의”, 중앙일보, 2024년 9월 19일자 칼럼의 내용을 포함하고 있다.

높다. 이들 나라 평균보다 우리나라 사람들이 53배나 더 많은 입법을 경험하고 있다는 뜻이다. 입법이 적어서가 아니라 너무 많아서 문제이고, 이 정도면 세계 최고로 입법생산성이 좋은 나라라고 봐야 한다.

혹자는 법안의 과잉발의를 부추기는 ‘대안반영폐기’ 제도를 예로 들면서 우리 국회의 입법성과가 과장되었다고 주장할지 모른다.¹⁸⁾ ‘대안반영폐기’된 법안이란 “위원회의 법률안 심사 결과 그 법률안의 내용을 일부 또는 전부 반영한 ‘위원회 대안’을 제안하는 대신, 본회의에 부의하지 않기로 한 법률안”을 뜻한다. 예컨대 같은 이름의 법안이 여러 건 발의된 경우 각각의 법안을 병합 심사해 1건의 ‘위원회 대안’으로 만들어 본회의에 제안하는 경우를 가리킨다. 이는 위원회가 심사 기능을 발휘하는 정상적인 과정이자, 입법효율성을 위해서도 꼭 있어야 할 절차다.

문제는 그 ‘위원회 대안’이 본회의에서 가결되면 ‘대안 반영 폐기’된 법안도 ‘법률 반영’ 실적으로 기록되는데, 바로 이 지점에서 파생되는 부작용이 있다. 가장 큰 부작용은 ‘대안 반영 폐기’ 제도를 악용해 같은 이름의 법안을 남발하는 입법 기술자가 양산되는데 있다. 전체 ‘법률 반영’에서 ‘대안 반영’ 법안이 차지하는 비중을 보면 이를 실감할 수 있다. 21대 국회에서 법률에 반영된 전체 법안 9,063건 가운데 5,883건(64.9%)이 ‘대안 반영’이었다. ‘대안 반영’이 차지하는 비중이 가장 낮았던 때는 14대 국회였다. 그때 9.9%였던 것이 21.3%(15대), 40.2%(16대), 49.2%(17대), 61.9%(18대),

18) 국회 <의안정보시스템>에 따르면, 우리 국회에서 법안이 처리되는 유형은 크게 11가지다. 첫째는 ‘법률 반영’이다. 이는 “본회의에서 가결된 법률안, 본회의에 부의되지 않았으나 위원회에서 제안한 대안에 반영된 법률안 등 국회에서 법률안을 심의한 결과 최종적으로 법률에 반영된 법률안”을 뜻한다. 둘째는 ‘가결’이다. 이는 본회의에서 가결된 법률안 전체를 가리킨다. 셋째는 가결의 한 종류로서 ‘원안 가결’이다. 이는 “위원회에서 수정되지 않은 법률안, 위원회에서 제안한 법률안 등 원안이 본회의에서도 수정 없이 가결된 경우”를 가리킨다. 넷째는 ‘수정 가결’이다. 이는 “본회의에서 위원회 수정안대로 의결된 경우, 위원회에서 심사보고 또는 제안한 법률안이 본회의에서 수정된 경우 등 당초 원안이 수정되어 가결된 경우”를 뜻한다. 다섯째는 ‘대안반영’이다. 이는 위에서 설명한 대로 “위원회의 법률안 심사 결과 그 법률안의 내용을 일부 또는 전부 반영한 위원회 대안을 제안하는 대신, 본회의에 부의하지 않기로 한 법률안”이다. 여섯째는 ‘수정안 반영’이다. 이는 “세입예산안 부수 법률안이 본회의 자동 부의되어 처리되는 경우, 수정안에 그 법률안의 내용이 일부 또는 전부 반영되어 폐기하기로 한 법률안”이다. 일곱째는 ‘법률 미반영’이다. 이는 “본회의에서 부결된 법률안, 위원회에서 본회의에 부의하지 않기로 한 법률안(대안 반영 제외), 발의 후 철회된 법률안 등 최종적으로 법률에 반영되지 못한 법률안”을 뜻한다. 여덟째는 ‘부결’로서 본회의에서 부결된 법률안을 뜻한다. 아홉째는 ‘폐기’다. 이는 “위원회의 법률안 심사 결과 본회의에 부의하지 않기로 의결한 법률안에 대하여 본회의 보고 후 7일(휴회·폐회 기간 제외) 이내에 본회의 부의 요구가 없어 폐기되는 법률안, 임기 만료로 폐기된 법률안”을 뜻한다. 열째는 ‘철회’로서 “법률안 발의 또는 제출 후 사정 변경 등으로 철회한 법률안”을 뜻한다. 열한째는 ‘기타’로서, “위원회 심사 결과 대안 반영을 이유로 본회의에 부의되지 않은 법률안 중 대안이 부결되어 법률에 반영되지 못한 법률안 또는 대통령의 재의 요구 이후(국회의 재의결 전) 대안이 미처리(계류) 상태가 됨에 따라, 법률에 반영되지 못한 법률안”을 가리킨다. (<https://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do> 검색일, 2024. 10. 03.)

62.4%(19대), 63.2%(20대), 64.9%(21대)로 늘었다. ‘원안 가결’과 ‘수정 가결’이 주를 이루던 우리 국회의 입법환경이 그야말로 급변한 것이다.

〈표 5-6〉 전체 ‘법률반영’ 법안 가운데 ‘대안반영’ 법안이 차지하는 비중

국회	법률 반영 법안 수	가결된 법안 수	대안 반영 법안 수	가결 법안 비중(%)	대안 반영 비중(%)
14대	728	656	72	90.1	9.9
15대	1,424	1,120	304	78.7	21.3
16대	1,579	945	634	59.8	40.2
17대	3,766	1,913	1,853	50.8	49.2
18대	6,178	2,353	3,825	38.1	61.9
19대	7,429	2,795	4,636	37.6	62.4
20대	8,799	3,195	5,563	36.3	63.2
21대	9,063	2,959	5,883	32.6	64.9

말 많은 이 ‘대안 반영 폐기’ 법안을¹⁹⁾ 제외하고 보면 어떨까? 그러면 우리 국회의 본회의 통과 법안 수는 다른 나라와 비슷해질까? 그것도 아니다. 원안 가결과 수정 가결된 법안만 따로 떼서 봐도 우리 국회의 법안 성과는 여전히 놀랍다. 21대 국회를 기준으로 보면 2,959건이다. ‘대안반영폐기’가 된 법안을 빼고도 같은 기간 미국과 영국, 프랑스, 독일, 일본에서 가결된 법안을 합친 것(1,941건)보다 많다. 어제든 오늘도 우리 국회는 법을 바꾸려는 열정으로 뜨겁다. 22대 국회 100일 만에 이미 3,974건의 개정 법안을 발의했을 정도다.

양적 기준으로 보면 지금 우리 국회는 한계에 와 있다. 법안을 좀 더 신중하게 발의하지 않는 한 상황은 달라지지 않을 것이다. 신중하게 심사하고 싶어도 발의의 양적 과

19) 혹자는 원안 가결이나 수정 가결된 법안이 대안 반영으로 폐기된 법안보다 더 가치 있는 것으로 여기곤 한다. 따라서 우리 국회의 입법활동을 법안 반영에서 법안 가결을 기준으로 바꿔야 한다고 주장하기도 한다. 하지만 가결된 원안 및 수정 법안이 대안 반영으로 폐기된 법안보다 법률에 미치는 영향이 반드시 작은 것은 아니다. 원안 가결된 법안도 단순 자구 변경 등 사실상 법률에 미치는 실질적 영향력이 거의 없는 경우도 많다. 반대로 대안 반영으로 폐기된 법안도 법률 변경에 미친 영향이 매우 큰 사례가 없지 않다. 따라서 대안 반영 법안을 입법성과에서 제외하고 가결 법안으로만 입법실적으로 인정해야 하는 것은 아니다. 우리 국회의 (의안정보시스템)에서도 대안 반영 법률안은 “실질적으로는 가결 법률안과 차이가 없다”고 매우 분명하게 적시하고 있다.

임에다 개인 간 입법성과 경쟁의 양상이 바뀌지 않는 한 악순환은 계속될 수밖에 없다. 법안의 양적 과잉과 과도한 입법 경쟁은 쉽게 법안의 도구화를 낳고 있다. 입법이 민주주의 국가의 정체(政體)를 지탱하게 하는 권위 있는 정치과정이 아니라, 권력 투쟁의 수단으로 그 위상이 달라지는 것은 위험한 일이다. 주요 국가의 입법 상황을 좀 더 자세히 비교해 보자.

2 주요국의 입법 현황 비교²⁰⁾

나라마다 입법의 성과를 나타내는 지표는 조금씩 다르다. 우리 국회는 다른 나라와 달리 법안의 ‘반영’을 기준으로 입법성과 관련 지표를 낸다. 그에 비해 다른 나라는 통과(Enacted)나 가결(Passed), 성립(成立) 등의 지표를 사용한다. 일단 각 나라에서 사용하는 법안의 반영/통과/가결/성립 수치를 존중해서 입법성적을 비교해 보자. 우선 인류 역사에서 처음 대통령제를 고안해 냈고 한 번도 정부 형태가 바뀌지 않은 미국의 입법 현황을 보자.

〈표 5-7〉 미국 의회의 입법 현황

	법안 발의		통과(통과율)
	법률안	공동 결의안 ²¹⁾	
114대 의회 (2015.01~2017.01)	10,174	149	329(3.2%)
115대 의회 (2017.01~2019.01)	11,199	215	443(3.9%)
116대 의회 (2019.01~2021.01)	14,148	192	344(2.4%)
117대 의회 (2021.01~2023.01)	15,055	176	365(2.4%)
합계	50,578	732	1,481(2.9%)

미국 의회. <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics> 검색일 2024.07.19.

20) 이 소절 가운데 21대 국회를 기준으로 한 조사는 이종혁·김자연(2024)에 따른다.

21) 행정부의 법안 제출권이 없는 미국의 경우 법안 발의 건수에는 하원과 상원에서 발의된 법률안(Bills)과 함께 상하원 공동 결의안(Joint Resolutions)을 포함했다. 상징적인 의미를 갖는 일반 결의안과 달리 공동 결의안은 법률안과 동일한 과정을 거치고 판례에 준하는 법적 효력을 갖기 때문이다.

지난 10년 사이 미국도 의원들의 법안 발의는 빠르게 늘었다. 하지만 통과율은 줄었다. 평균으로 보면 3%가 안 되는데, 우리 국회에 비하면 매우 낮은 비율이 아닐 수 없다. 준대통령제(semi-presidential system) 국가로 정의되는 프랑스의 경우는 어떨까?

〈표 5-8〉 프랑스 의회의 입법 현황

의회 대수	합계		정부안		의원안	
	발의	통과	제출	통과(통과율)	발의	통과(통과율)
15대(2017.06~2022.06)	2,454	285 (11.6%)	341	211 (61.9%)	2,113	74 (3.5%)
16대(2022.06~2024.06)	1,558	141 (9.1%)	120	81 (67.5%)	1,438	60 (4.2%)
합계	4,012	426 (10.6%)	461	292 (63.3%)	3,551	134 (3.8%)

프랑스 의회. <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/> 검색일 2024.07.19.

법안의 발의 건수는 미국에 비해 현저하게 적을 뿐 아니라 과거보다 줄어들었다. 대신 법안의 통과율은 미국보다 높은 편이다. 특히 정부가 낸 법안의 통과율이 높는데, 그에 비해 의원이 낸 법안의 통과율은 정부가 낸 법안의 통과율의 20분의 1을 약간 상회하는 정도에 불과하다. 다음으로 대표적인 의회중심제 국가인 영국을 보자.

〈표 5-9〉 영국 의회의 입법 현황

	법안 발의/제출		통과	
	의원	정부	의원안(통과율)	정부안(통과율)
55대 의회(2010.05 ~ 2015.03)	619	137	32 (5.2%)	121 (88.3%)
56~57대 의회(2015.05 ~ 2019.11)	545	128	28 (5.1%)	101 (78.9%)
58대 의회(2019.12~2024.07)	658	113	43 (6.5%)	96 (85.0%)
합계	2,200		421 (19.1%)	

영국 의회. <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns/> 검색일 2024.07.19.

통과율은 미국이나 프랑스에 비해 현저히 높다. 특히 정부가 제출한 법안의 통과율이 높다. 하지만 발의된 법안 자체가 상대적으로 매우 적다. 지난 15년 가까운 기간 동안

발의된 법안 수가 우리 국회의 최근 100일 동안 발의된 법안 수(3,974건)보다 적다. 의원 발의 법안을 기준으로 하며 우리 국회보다 영국 의회의 통과율 역시 매우 낮다. 의회와 내각, 하원과 상원 사이의 법안 조율 기능이 큰 것으로 알려져 있는 독일은 어떨까?

〈표 5-10〉 독일 의회의 입법 현황

기간	발의/제출		통과(통과율)	
	의원	정부	의원	정부
17대 (2009~2013)	414	492	101 (24.4%)	428 (86.9%)
18대 (2013~2017)	258	530	61 (23.6%)	482 (90.9%)
19대 (2017~2021)	452	489	103 (22.8%)	440 (90.0%)
20대 (2021~2024.07)	250	262	69 (27.6%)	186 (71.0%)
합계	3,147		1,889 (60.0%)	

독일 의회.

https://www.bundestag.de/resource/blob/196202/27bc35b7edaf56e844a91b7ef052930f/Kapitel_10_01_Statistik_zur_Gesetzgebung.pdf
검색일 2024.07.19.

눈에 띄는 것은 높은 통과율이다. 앞서 살펴본 나라에 비교하면 의원 발의 법안의 통과율도 상대적으로 높은 편이다. 그래도 독일 의회 역시 발의된 법안의 수는 영국만큼이나 적다. 영국과 마찬가지로 독일 역시 지난 15년간 발의된 법안은 우리 국회 100일간 발의된 법안 수보다 적다. 마지막으로 동아시아의 대표적인 의회중심제 국가이자 정당의 법안 조율 기능이 잘 발휘되고 있는 일본을 보자.

〈표 5-11〉 일본 국회의 입법 현황

의회 대수	합계		내각 안		의원안	
	발의	통과(통과율)	제출	통과(통과율)	발의	통과(통과율)
48대 중의원 기간 (2017~2021)	745	371 (49.8%)	288	282 (97.9%)	457	89 (19.5%)
49대 중의원 기간 (2021~2024.07)	495	265 (53.5%)	219	218 (99.5%)	276	47 (17.0%)
합계	1,240	636 (51.3%)	507	500 (98.6%)	733	136 (18.6%)

일본 중의원. https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/menu.htm 검색일 2024.07.19.

일본의 입법 현황은 독일과 거의 유사하다. 통과율은 높지만, 발의된 법안 수는 적다. 국가 간 입법 현황을 단순 비교하기 위해 우리 국회의 20대와 21대에 가까운 최근 4년을 단위로 접수 법안과 통과(반영/성립) 법안을 비교해 보자. 나라마다 의원 수가 크게 다르므로 단순 수치를 의원 수로 나누어 의원 1인당 접수 법안 수와 통과 법안 수를 계산해 보면 결과는 다음과 같다.

〈표 5-12〉 국가 간 입법 현황 비교 (20대 국회 기준)

나라별	선출 의원 수 ²²⁾	의회 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

20대 기간을 기준으로 보면, 의원 1인당 제출한 법안 건수는 한국이 미국의 2배, 프랑스의 23배, 영국의 91배, 독일의 67배, 일본의 62배였다. 의원 1인당 통과/반영/성립시킨 법안 건수는 한국이 미국의 21배, 프랑스의 49배, 영국의 172배, 독일의 37배, 일본의 49배였다. 같은 기준을 21대 국회에 적용해 보면 다음과 같다.

〈표 5-13〉 국가 간 입법 현황 비교 (21대 국회 기준)

국가	의원 수	의회 전체(4년 평균)		의원 1인당(4년 평균)	
		접수	통과/반영	접수	통과/반영
한국	300	25,858	9,141	86.2	30.5
미국	535	29,571	709	55.3	1.3
프랑스	577	2,293	243	4.0	0.4
영국	650	771	139	1.2	0.2
독일	735	861	473	1.2	0.6
일본	710	735	377	1.0	0.5

22) 양원제 의회의 경우 임명직이 아닌 선출직 상원의원만 포함한 숫자다.

의원 1인당 발의한 법안 건수는 한국이 미국의 1.6배, 프랑스의 22배, 영국의 72배, 독일의 72배, 일본의 86배다. 1인당 통과/반영/성립시킨 법안 건수는 한국이 미국의 23배, 영국의 152배, 프랑스의 76배, 독일의 51배, 일본의 61배다. 생산성으로 보면 민주주의 선진국 어디 의회도 우리 국회를 따라올 수준이 안 된다. 효율성도 높다. 우리 국회 본회의의 회당 의결 수 역시 매우 높기 때문이다. 앞서 살펴본 의회 선진국의 경우 보통 한 회당 0.2건에서 많아야 2.1건인 것으로 알려져 있다.²³⁾ 이에 반해 우리 국회 본회의는 회당 평균 50건에 가까운 법안을 입법에 반영시키고 있다. 많을 때는 본회의 하루에 200건 안팎의 법안을 표결로 통과시키는 사례도 이제는 예외가 아니다.

이상의 통계가 보여 주듯 우리 국회는 다른 나라와 비교할 수 없을 만큼 많은 입법활동을 하고 있다. 이 수치들로만 본다면 우리나라 국회는 입법 교착이나 양극화가 없는 ‘협치 국회’이자 ‘신뢰받는 국회’여야 마땅할 것이다. 이렇게 뛰어난 입법성가를 내는 상황에서 팬덤 정치 같은 적대나 혐오의 정치는 일어날 수 없는 일이어야 당연할 것이다. 하지만 상황은 정반대다. 여야가 대립할수록 법안은 폭증했다. 법안 폭증과 입법 과잉은 정치 양극화와 병행하는 현상이었고, 의회정치의 퇴행과 부실화에 비례해 더욱 심화되고 있는 것이다.

23) 박상훈(2020b), 17쪽

제4절

법에 과잉 의존하는 민주주의의 문제²⁴⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회의 입법 과잉에 대한 우려의 목소리가 없었던 것은 아니다. 여론시장에서도 '입법 과잉', '줄속 입법'이라는 비판 기사는 늘고 있다. 법안 발의 수에 치중하는 입법활동에 대한 우려도 커졌다. 우리 국회 내에서도 이러한 입법 폭증 현상에 대응하기 위한 움직임이 이어졌다. 2022년 11월에는 '입법영향분석시범사업태스크포스'가 발족했다. 2023년 7월에는 국회입법조사처 산하에 '입법영향분석사업단'이 발족했다. 그럼에도 우리 국회의 입법 과잉 현상은 개선되지 않고 있다.

법안 '반영'의 문제를 지적하는 주장도 많다. 21대 국회 의안정보시스템에서 '반영'으로 분류되는 처리 법안 수(부결, 폐기, 철회 제외)는 전체 9,063건이었다. 처리되는 법안의 절대 다수(5,883건, 64.9%)가 대안 반영 폐기로 분류되는 동시에 입법성으로 계산된다. 따라서 원안 가결이나 수정 가결이 입법활동의 중심이 아니라 반영 폐기의 경로를 거쳐 입법실적으로 인정받고자 하는 입법 기술이 늘고 있다는 비판도 많다(고병국, 2024). 정반대로 법안이 반영되었음에도 '폐기'라는 명칭이 붙는 것이 혼란을 야기한다며 해당 용어를 '대안 반영 의안' 등으로 바꿔야 한다는 국회법 개정안이 여러 차례 발의되기도 했다.²⁵⁾ 하지만 대안 반영 '폐기'에서 대안 반영 '의안'으로 명칭을 바꾼다고 한들 입법활동이 좀 더 충실해질까? 그럴 가능성은 거의 없어 보인다.

〈표 5-14〉 처리 유형별 법안 반영 현황 (21대 국회 기준)

유형	원안 가결	수정 가결	대안 반영 폐기	수정안 반영 폐기
법안 수	1,788	1,171	5,883	221
합계	9,063			

24) 이 절의 내용 가운데 통계와 사례에 대한 논의는 이종혁·김자연(2024)에 따른다.

25) 대표적으로 2015년 이채익 의원 대표 발의 법안과, 2023년 류성걸 의원 대표 발의 법안을 들 수 있다.

현재와 같은 대안 반영 제도가 낳은 부작용은 유사 법안이나 모방 법안을 난립하게 한다는 데 있다. 달리 말해 법안 일부의 문구, 용어, 수치나 숫자, 명칭, 날짜 변경 등을 구체적인 근거나 이유 설명 없이 변경하여 발의하는 입법 행태가 많다. 고병국(2024)의 조사에 따르면, ‘철도 지하화 및 철도 부지 통합개발에 관한 특별법안’은 제목 변경으로 발의 실적을 늘린 대표적인 사례다. 대안 반영 폐기 목록을 보면, ‘대도시권 철도의 지하화와 지상부지 통합개발을 위한 특별법안’, ‘철도 지하화 및 지원에 관한 특별법안’, ‘철도 지하화 및 철도 부지 통합개발에 관한 특별법안’, ‘전철 1호선 등 도심 지상철도 지하화를 위한 특별법안’ 등이 있다. 정부조직의 명칭을 바꿔 대안 반영 폐기의 실적을 얻은 법안도 또 다른 사례다. 예컨대 ‘이민청’, ‘국경이주관리청’, ‘출입국/이민 관리청’ 등의 이름으로 정부조직법 개정안을 낸 경우다. ‘북한 이탈 주민 보호 및 정착지원 법률’과 ‘북한 이탈 주민의 날’ 법안은 날짜 변경으로 발의 실적을 늘린 대표적인 사례다. ‘조세특례제한법’의 일몰 연장 시기를 두고 각자 다른 날짜를 제시하여 실적을 늘리는 사례도 있다.

모두가 아닌 누군가를 위한 입법을 할 수 없다는 범규범을 위협하는 특별법의 증가도 생각해야 할 문제다. 국가법령정보센터에 따르면, 2024년 8월 15일 현재 시행 중인 현행 법률은 1,649개다. 그 가운데 행정 특별법으로 분류된 법률은 241개로 전체의 14.6%에 달한다. 현행 특별법 241개 가운데 21대 국회에서 제정된 특별법만 40개로 16.6%에 달한다. 특별법이 많아지면 원칙과 예외의 구별이 어렵게 되고, 일반법의 개정으로도 해결할 수 있는 부분에 대해서까지 특별법을 남용하면서 범규범과 법체계를 불안정하게 만드는 문제도 있다.²⁶⁾

대표적인 사례로 2023년 1월 17일에 제정된 ‘전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법’을 들 수 있다. 제정된 지 반년도 채 지나지 않아 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’ 제정으로 개정을 해야 했다. 다시 반 년 정도 흐른 2023년 12월 26일에는 ‘전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법’이라는 이름으로 법안 전부개정이 진행되었다. 22대 국회가 개원한 지 3개월도 채 지나지 않은 현재에도, 이미 3건의 추가 개정안이 제출된 상태다.

26) 본문의 논의는 전반적인 추세를 설명하는 것이다. 특별법이라는 명칭을 가지지 않아도 실질적으로 일반법이 아닌 특별법인 경우도 있으며, 일부 특별법은 누구에게나 적용되는 경우도 있다는 점은 감안할 필요가 있다.

찾은 법 개정 못지않게 법에 호소하는 시민들의 규모에도 주목할 필요가 있다. 법원에 접수된 사건 수를 기준으로 보면 2020년에는 6,679,233건, 2021년에는 6,291,467건, 2022년에는 6,167,312건이었다.²⁷⁾ 우리보다 인구가 2.4배 많은 일본의 경우 2020년 3,360,726건, 2021년 3,416,621, 2022년 3,375,246건인 것과 크게 비교된다.²⁸⁾ 고소·고발 사건 통계도 놀랍다. 2021년에는 280,563건에 357,600명이, 2022년에는 310,432건에 463,937명이, 2023년에는 331,281건에 481,231명이 형사사건에 연루되었음을 알 수 있다.²⁹⁾ 2021년도부터 형사소송법 개정으로 인한 검·경 수사권 조정으로 인해 2020년도 이전의 수치와는 비교가 어렵지만, 인구 대비 100명당 한 명이 형사사건에 관여되어 있다는 점에서 여전히 높은 수준 아닐 수 없다. 일본과 비교하여 보았을 때, 우리나라의 1인당 고소·고발 건수는 60배 수준으로 알려져 있다.³⁰⁾

입법이 고소·고발 폭증을 낳은 대표적인 사례는 저작권법 개정이다. 2006년 12월 28일 저작권법 전면 개정안 통과되었고 2007년 6월 29일 시행이 되었다. 이로써 저작권자의 신고 없이도 처벌할 수 있게 되자 저작권자로부터 권한을 위임받은 법무법인이 고소장을 낸 후 고소 대상으로부터 합의금을 받아 고소를 취하하는 행태가 급증하게 되었다. 2008년 7월 23일 '저작권법'과 '컴퓨터프로그램보호법'의 통합으로 저작권 보호 위반범위가 더 확대됨에 따라 이와 같은 현상은 더욱 심화되었다. 2008년 고소 사건 접수 585,857명 중 90,979명이 저작권법 위반으로 인한 고소였는데, 이는 전체 고소 사건 접수가 전년 대비 5.4%가 증가한 수치다. 2009년도 고소 사건의 경우 총 629,300명이 고소를 접수하였고 이 중 저작권법 위반 고소가 89,410건이었다.³¹⁾ 이는 고소·고발을 합의금 편취라는 금전적 이득을 목적으로 악용하는 대표적인 사례로 알려져 있다.

법원이 일을 안 하는 것도 아니다. 2023년 법관 1인당 본안사건 처리 건수는 지방법

27) 대법원. 2023. <https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsListAction.work?gubun=719> (검색일 2024.07.19.)

28) 일본 최고재판소. 2024. <재판소 데이터북> https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/databook/index.html (검색일 2024.10.04.)

29) 대검찰청. 2024. <https://www.spo.go.kr/site/spo/ex/duelistIncidentTrend/incidentScionStat.do> (검색일 2024.07.19.)

30) 법률신문. 2024. <https://www.lawtimes.co.kr/news/100010> (검색일, 2024.07.19.)

31) 대검찰청. 2024. <https://www.spo.go.kr/site/spo/ex/duelistIncidentTrend/incidentScionStat.do> (검색일 2024.07.19)

원 503건, 고등법원 96건, 대법원 4,038건이었다. 이는 독일의 4배, 일본의 2배가 넘는 수준이다.³²⁾ 이로써 알 수 있듯이 우리 국회의 의원들은 법을 열심히 만들고, 시민들은 열심히 법에 호소하고, 법률가들도 열심히 일한다. 입법 과잉, 소송 과잉, 고소 고발의 과잉이 서로 연결되어 있는 상황이 아닐 수 없다. 이처럼 모두가 법으로 일하고 법에 의존하는 데 우리 서로 간의 갈등과 적대는 줄어들 줄을 모른다. 국회도 사법부도 시민도 모두 법으로 싸우고 법으로 맞서는 형국이다. 양적으로 법안은 늘었지만 내용적으로 좋은 법안이 늘어난 것도 아니고, 법안의 심사나 협의 및 조정 과정이 질적으로 좋아진 것도 아니다. 20대 국회에서 상임위원장 시절 면담 인터뷰를 가졌던 김세연 전 의원은 우리 국회의 입법 현실을 다음과 같이 증언했다.³³⁾

“내가 경험한 바에 따르면 우리 국회의 부실한 법안은 한두 개가 아니다. 법안 발의 실적 그 자체에 연연하는 의원들이 너무 많아졌다. 국회의원이려면 자기 이름의 제정법 하나쯤은 만들어야 한다고 호언하는 의원들도 있다. 사회가 필요로 하는 법이 아니라 의원 자신들을 위한 법, 공익을 위한 법이 아니라 자신의 지역구민에게 잘 보이기 위한 법을 만드는 형국이다. 법 만능주의가 세상을 지배하고 있다. 법률의 수가 1,500개를 넘는 것을 지켜보면서, 이렇게 많은 법률은 시민 생활을 고소와 고발, 소송으로 넘쳐나게 만들지 않을까 걱정이 들었다. 법률이 많아지면 그걸 집행할 관료제의 규모가 늘고 행정부의 영향력만 키우게 되는 부작용도 있기에 우리 국회의 입법활동은 변화가 절실하다.”

앞서도 지적했지만, 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, 발의되고 제출된 의원들이 법안을 책임 있게 살펴보고 대응하기에는 일단 법안이 너무 많다. 발의 건수 자체가 줄지 않으면 국회 기능의 왜곡은 불가피하다. 입법 기술자들만 양산시킬 것이다. 의원들도 다른 사람이 낸 법안은 거의 안 보는 상황이다. 법사위 위원들조차 사전에 법안을 읽고 위원회 심사와 의결에 참석할 수 없다. 의원실 구성원들이 나눠서 검토한 의견을 겨우 취합해 가는 정도가 지금 수준에서 할 수 있는 최선이다. 오로지 여야 간 쟁점이 되는

32) 법률신문. 2024. <https://www.lawtimes.co.kr/news/197101> (검색일, 2024.07.19)

33) 인터뷰는 2020년 6월 12일 국회본청의 상임위원장실(보건복지위)에서 있었다.

법안 몇 개만 주의해서 볼 뿐이다. 그 속에서 300명의 의원실에서 경쟁적으로 쏘아내고, 부실하게 심사되고, 절차를 거치면 교섭단체 수석 부대표들이 추려서 한꺼번에 본회의로 올라간다. 올라간 법안의 찬성률은 90%가 넘고 반대율은 5% 안팎에 불과하다. 전체적으로 보면 여야로 나뉘어 심각하게 대립하다가도, 때가 되면 한 번에 몰아서 수백 건씩 가결하는 것이 우리식 입법이다. 이러니 국회가 만든 법률을 국회도 의원도 책임질 수 있는 상황이 아니게 된다.

무책임한 법안 발의를 줄여야 한다. 책임 있는 심사는 강화해야 한다. 양적인 실적보다 입법과정의 질을 높이는 접근이 우리 국회에는 필요하다. 법안을 덜 내는 것을 문제시하기보다 부실한 법안을 문제시해야 한다. 가결률이 높고 낮음도 의미 있는 지표가 될 수 없다. 굳이 가결률을 높이려면 행정부 쪽의 '청부 법안'을 많이 받아 오면 된다. 하지만 이는 의원은 양심에 따라 독립적인 입법활동을 해야 한다는 헌법의 취지를 훼손하고 입법자로서의 권위를 스스로 저버리는 일이다. 이 장의 연구 목적을 이야기하며 강조했듯이, 발의 건수나 처리율, 가결률의 높고 낮음을 따져 물으며 '더 많은 입법실적'을 요구하는 평가에서 벗어나, 이제는 사회적으로 '더 중요한 입법'을 이해 당사자는 물론 여야 간 충분한 협의와 질 높은 위원회 심사를 거쳐 신중하게 성취했는지가, 국회의 입법활동 평가에 있어서 새로운 기준이 되어야 한다.

플라톤은 자신의 책 『국가』에서 법을 바꿔 일하는 것은 히드라 머리를 자르는 것처럼 사태를 악화시킬 수 있음을 경고한 바 있다.³⁴⁾ 아리스토텔레스 역시 『정치학』에서 법을 쉽게 바꾸면 법의 힘은 약해진다고 비판한다.³⁵⁾ 그런데도 우리는 왜 법을 바꿔 일하고 법으로 싸우게 되었는지, 과연 법은 마땅한 권위를 인정받고 있는지, 이제는 돌아볼 때다. 국회는 꼭 필요한 법을 좀 더 신중하게 만들고, 시민은 법이 아니고도 갈등을 풀어갈 수 있는 규범과 문화를 가꿔갈 수 있어야 좋은 사회다. 정치의 갈등 조정 기능은 줄고 법만 양산되는 민주주의, 정치가가 아닌 법률가들이 지배하는 민주주의는 우리가 바라는 민주주의가 아니다.

국회의 입법활동은 여러 기능을 가진다. 공공 정책을 입안하는 기능이 대표적이지만, 사회 통합과 갈등 관리 기능도 있다.³⁶⁾ 하지만 과도한 법안 발의와 빈번한 법안 제·개

34) 플라톤(2013), 222쪽.

35) 아리스토텔레스(2009), 102쪽.

정은 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 만드는 문제가 있다. 국회가 입법을 통해 보여줘야 할 것은 더 많은 입법이 아닌, 꼭 필요한 입법을 질 높은 심사와 조정, 숙의를 통해 성안하고 통과시키는 관행이다. 빈번하고 과도한 입법은 이에 적응해야 하는 시민을 힘들게 하고 사회를 불안하게 만든다. 양적 수치에 집착하는 입법활동은 국회가 가진 입법 기능 자체의 과부하에 기여한다. 결론적으로 말해, 양적으로 더 많은 입법을 하는 국회의원보다는, 사회적으로 중대한 의미를 갖는 법안을 충분한 준비와 검토를 통해 발의하고 관련 이해당사자는 물론 여야 사이에서 충분한 협의 및 합의를 통해 법률로 만드는 의원을 더 높게 평가받는 방향으로 변화가 우리 국회에는 필요하다.

36) 국회의 기능과 역할에 대해서는 박찬표(2002)를 참조할 것.

부록

사설 건별 주요 입법의회 분류

〈표 부록〉 사설 건별 주요 입법예제 분류

일자	언론사	제목	입법예제
20200530	경향신문	예산 허리띠 졸라맨다더니 '예타 기준' 낮추자는 민주당	국가재정법
20200604	경향신문	역대 최대 35.3조 3차 추경, 신속한 집행으로 효과 살려야	추경예산(코로나19대책)
20200605	경향신문	남북 긴장 조성하는 탈북단체의 대북전단 살포 중단돼야	대북전단금지법
20200608	경향신문	원구성 쟁점된 법사위 개혁, 일하는 국회법으로 매듭지으라	국회법(행정부시행령통제)
20200609	조선일보	고용보험 고갈 임박, 세금으로 땀질 악순환 시작	근로자퇴직급여보장법
20200612	조선일보	반기업 규제법 추진하려면 기업에도 최소한의 방어권 줘야	기업3법
20200615	경향신문	'산재 사고' 막는 중대재해기업처벌법이 늦춰지는 동안에	중대재해처벌법
20200616	경향신문	67년째 '노동자'인 적 없는 법 밖의 가사노동자들	근로기준법(가사노동)
20200620	조선일보	'이익 공유제' 이어 '사내복지기금 공유제', 자유경제 맞나	대중소기업상생협력촉진법
20200621	경향신문	17일째 국회서 낮잠자는 3차 추경, 여야는 국민 불 면목있나	추경예산(코로나19대책)
20200623	조선일보	"경제 전시 상황"이라며 기업 옥죄는 법 쏟아내는 거대 여당	기업3법
20200624	경향신문	해고자 노조 가입 허용한 노동조합법 국회 처리 서둘러야	노동조합법(ILO)
20200624	경향신문	야당 원내대표의 복귀, 3차 추경 넘어 원구성까지 이어지길	추경예산(코로나19대책)
20200625	조선일보	1차 추경도 다 못 써놓고 35조 3차 추경 "빨리 처리"하라니	추경예산(방만지출)
20200626	경향신문	재외국민부터 빚장 푼 원권진료, '직행 길' 열어선 안 돼	의료법(원격의료)
20200626	경향신문	코로나 추경 앞의 '야당 태업'과 못 푸는 여당, 속 터진다	추경예산(코로나19대책)
20200629	경향신문	다시 발의된 차별금지법, 민주당이 책임지고 통과시켜야	차별금지법
20200630	경향신문	여당, 아무리 추경이 급하다지만 '47분' 심의가 뭔가	추경예산(부실심사)
20200701	조선일보	공수처법까지 개정 추진, 정권 수호 기관 곧 탄생	공수처법
20200702	경향신문	'보유세 강화' 주문한 문 대통령, 정부 자세부터 다잡아야	종부세
20200704	조선일보	與의원 5명이 주무른 35조원, 역대 최악 날림 추경	추경예산(방만지출)
20200705	경향신문	부동산 시장 보완 대책, 투기 실수요 불안 함께 잡아야	부동산세제
20200708	경향신문	특고 고용보험 적용 입법예고, 전 국민 확대로 이어져야	고용보험법(특고)
20200709	조선일보	1당 국회서 닷새 만에 통과된 추경, 드러나는 엉터리 부실들	추경예산(방만지출)
20200710	경향신문	다주택자 세율 강화한 부동산 대책, 실효성 더 높여야	부동산세제
20200711	조선일보	22번째 부동산 대책, 집 공급 확대 없는 세금 폭탄	부동산세제
20200712	경향신문	고개 드는 부동산 과세 회피 조짐, 후속 대책 속도 내야	부동산세제
20200721	경향신문	지역균형발전과 분권, 범국가적 과제로 추진해야	지방자치법
20200722	경향신문	재정수요는 커지는데 '핀셋 증세'에 그친 세제개편안	부동산세제
20200729	경향신문	부동산 입법 속도내야 하지만 절차적 정당성도 확보해야	부동산세제
20200729	조선일보	정부궐 전세 대란, 무주택 서민 벼랑으로 내몰고 있다	임대차보호법
20200730	경향신문	힘 빠고 중립성 강화한 권력기관 개혁, 차질 없이 제도화해야	국정원법
20200730	조선일보	'민주 절차 필요 없고 이견 들지 않겠다' 폭주하는 1당 국회	임대차보호법
20200730	경향신문	전셋값 대란이라면서 임대인 단체 불러 공청회 연 통합당	임대차보호법
20200731	조선일보	2년 지나면 부작용 본격화할 '임대차 3법', 정권 끝나면 그만인가	임대차보호법
20200731	경향신문	새 임대차법, 물량 회수 등 부작용 최소화 대책 강구해야	임대차보호법
20200801	조선일보	전세 매물 실종, 정말 세입자 위한 임대차법인가	임대차보호법

제21대 국회의 주요 입법 의제와 정치과정 ...

20200807	조선일보	매일 국민 화나게 하려고 작정한 사람들	임대차보호법
20200823	경향신문	대기업의 하도급 업체 기술 유출 근절책 시급하다	대기업기술유출
20200824	경향신문	'비대면 사회' 대비한 법 제도적 장치 마련 서두를 때	비대면
20200826	조선일보	상식 밖 임대차법, 입법 폭주 안 멈추면 사고 계속 터질 것	임대차보호법
20200830	경향신문	합리적인 국회 중재마저 견어한 전공의들의 오만과 독선	공공의료
20200901	경향신문	의 정 대립, 정책토론에서부터 하나씩 풀어나가라	공공의료
20200901	경향신문	내년 또 적자 예산, 증세 논의 더 미루지 말아야	예산(재정확장)
20200902	경향신문	'상원 법사위' 개혁하고 정기국회는 '코로나 민생' 집중하라	국회법(법사위)
20200904	경향신문	파업 멈추고 대화 택한 의 정, 의료 공공성 기조 견지해야	공공의료
20200911	경향신문	또 사망사고 낸 태안화력, 중대재해기업처벌법만이 답이다	중대재해처벌법
20200913	경향신문	재난지원금 혼선, 국회서 책임 있게 매듭짓고 추경 서둘러라	추경예산(코로나19대책)
20200916	경향신문	국민의힘, '공정 3법 제 개정' 책임있게 논의하라	기업3법
20200921	경향신문	경찰 등 권력기관 개혁, 조속한 후속 입법으로 추진력 높여야	국정원법
20200921	조선일보	與 추진 기업 규제 3법 찬성한 野, 대안도 함께 제시해야	기업3법
20200921	경향신문	'전태일 3법' 국회 청원, 노동권 확대 입법으로 매듭지어야	노동조합법(ILO)
20200922	경향신문	여야 합의 통과된 4차 추경, 재난지원금 차질 없이 지급해야	추경예산(코로나19대책)
20200929	조선일보	北 규탄결의안 무산시키고, 종전선언 북한관광 결의안 밀어붙이는 정권	북한관련결의안
20201006	경향신문	국민의힘은 느닷없는 공정3법과 노동법 개정 연계 철회하라	기업3법
20201007	조선일보	기업 규제법 하려면 노동 개혁도 같이 해야 공정 경제	노동관계법(노동유연화)
20201009	경향신문	주식양도소득세 과세 방침, 정치 논리로 후퇴해선 안 된다	세법(주식양도소득세)
20201010	조선일보	'주거 난민' 된 부총리, 이제야 전세대란 심각성 인정하나	임대차보호법
20201018	경향신문	택배노동자 죽음의 행렬, 산재보험 가입 의무화로 막아야	산업재해보험법(특고)
20201020	경향신문	주식 양도세 대상 대주주 기준 후퇴 조짐을 우려한다	세법(주식양도소득세)
20201027	경향신문	이젠 입법의 시간, 국회는 민생 개혁에 매진하라	기업3법
20201028	조선일보	공수처장 정치중립도 없앤다는 與, 정권 방어막 몇 개나 필요한가	공수처법
20201029	조선일보	법 안 고치고 '뒷돈'으로 제 집 해결한 부총리, 국민도 그러라는 건가	임대차보호법
20201103	경향신문	'주식 양도세 강화' 끝내 보류, 이려고도 공평 과세 말할 건가	세법(주식양도소득세)
20201110	경향신문	'중대재해처벌법' 처리에 국민의힘이 힘 보탠다는데	중대재해처벌법
20201117	경향신문	산재사망 부끄럽다면 여당은 중대재해법 통과시켜야	중대재해처벌법
20201118	경향신문	4 3특별법 개정엔 공감한 여야, 이번엔 반드시 입법화해야	4.3특별법
20201122	경향신문	대표 말 따로, 의원 행동 따로인 제1야당의 무책임한 정치	기업3법
20201123	경향신문	구글의 수수료 전격 유예, '갑질 방지법' 회피 꿈수 안 된다	전기통신사업법(인앱결제)
20201124	경향신문	"노조법 개악" 파업 나선 민주노총, 방역지침 엄수하라	노동조합법(ILO)
20201126	조선일보	간첩 수사 역량 통째로 흔드는 與, 누가 좋아할까	국정원법
20201127	경향신문	추 윤 정국 속 공정 3법 중대재해 민생 입법 흔들림 없어야	기업3법
20201130	경향신문	내년부터 중소기업도 주 52시간제, 차질 없이 이행해야	근로기준법(주52시간제)
20201201	경향신문	택배노동자는 아우성인데, 정부 대책은 지금도 멀고 늦다	산업재해보험법(특고)
20201201	조선일보	내년 적자국채 90조인데 여야 또 재난지원금 경쟁	예산(재난지원금)
20201201	경향신문	6년 만에 법정시한 내 예산안 처리에 합의한 여야	예산(코로나19대책)

20201203	경향신문	‘공룡경찰’의 마구잡이 정보 수집 막을 보완책 서둘러야	경찰법
20201204	조선일보	한 정파가 나라 근간 法을 일방 처리, 유신 시대와 다를 바 없다	대북전단금지법
20201204	조선일보	하루 3000억원씩 국가부채 증가, 어느 누가 책임질 수 있나	예산(재정건전성)
20201208	조선일보	나라 접수한 듯 입법 폭주, 나라는 한 정파의 소유물 아니다	공수처법
20201208	경향신문	협치 실종 속 끝내 일방처리로 통과된 공수처법	공수처법
20201209	경향신문	필리버스터로 끝난 정기국회, 유감스러운 공정경제 3법 후퇴	기업3법
20201209	경향신문	중대재해처벌법 미룬 여야, 김용균 2주기가 부끄럽지 않나	중대재해처벌법
20201210	경향신문	공수처법 통과, 그래도 중립성 담보 노력 계속해야	공수처법
20201210	조선일보	소위 통과 뒤 法 바뀌쳐기한 與, 입법 아닌 집단 사기	기업3법
20201211	조선일보	민변 검찰 공수처, 정권 바뀌어도 文정권 수사 막는 ‘대못’ 될 것	공수처법
20201211	조선일보	투기자본 돕는 ‘기업 3법’ 강행, 국익 손실 나면 누가 책임지나	기업3법
20201214	조선일보	“나는 5 18을 왜곡한다”며 5 18법 질타한 항변과 역설	5.18역사왜곡처벌법
20201214	경향신문	‘구글 갑질방지법’에 통상 문제 제기하며 시비 건 미국	전기통신사업법(인앱결제)
20201215	조선일보	모든 것 맘대로 與, 합의한 野 필리버스터마저 강제 종결	대북전단금지법
20201216	조선일보	명색이 국회의장이 국회 토론 봉쇄하는 데 가담하다니	대북전단금지법
20201218	경향신문	정부, 대북전단금지법 한 미 갈등 불씨 되지 않게 해야	대북전단금지법
20201220	경향신문	또 물류창고 3명 추락사, 중대재해법 국회서 잠 잘 땀가	중대재해처벌법
20201224	경향신문	중대재해법 통과 약속해놓고 여당 핑계대는 국민의힘	중대재해처벌법
20201227	경향신문	‘단계적 시행’ 만지작 여권, 중대재해법 후퇴 안 된다	중대재해처벌법
20201229	경향신문	중대재해법 후퇴 또 후퇴, 여권은 왜 유독 이 법에 몸사리나	중대재해처벌법
20210101	조선일보	검찰 수사권 아예 없앤다는 文 정권, 이성을 잃었다	검찰청법(검수완박)
20210104	경향신문	노동자 죽음에 회사 책임 869만원, 중대재해법 필요한 이유	중대재해처벌법
20210107	조선일보	정인이 추모 ‘열기’, 또 얼마 지나면 잊히지 않겠나	아동학대범죄처벌특례법(정인이 법)
20210107	경향신문	처벌강화 졸속입법으로 정인이 못 지킨다는 현장의 외침	아동학대범죄처벌특례법(정인이 법)
20210107	조선일보	기업 하는 죄로 교도소 담장 위에서 살아야 하는 대한민국	중대재해처벌법
20210107	경향신문	이런 껌데기 중대재해법으로 노동자 죽음의 행렬 못 막는다	중대재해처벌법
20210108	경향신문	법 사각지대 된 5인 미만 사업장, 근로 안전 감독 강화해야	중대재해처벌법
20210109	조선일보	北의 ‘인권법 폐지’ 요구를 ‘유엔 권고’로 둔갑시킨 인권위	북한인권법
20210112	경향신문	중대재해에 중형을 선고하라는 대법원 양형위 권고의 의미	중대재해처벌법
20210113	조선일보	‘문빠’ 압박에 與 의원들 서약서까지 제출, 정권의 실상	검찰청법(검수완박)
20210117	경향신문	설 과로사 걱정하는 택배노동자 절규, 언제까지 외면할 건가	생활물류법
20210121	경향신문	노사정 뜻 모은 택배 과로사 대책, 제도 완비 속도 내야	생활물류법
20210127	조선일보	최저금리에도 나랏빚 이자만 20조원, 빚으로 이자 갚는 날 온다	코로나피해보상법
20210210	조선일보	가짜 뉴스 제조기 정권이 비판 언론 징벌하겠다는 적반하장	언론중재법(징벌적손해배상)
20210210	경향신문	포스코 등 대기업, 산재사망 다발도 모자라 보고조차 않다니	중대재해처벌법
20210223	조선일보	거대 여당의 무차별 입법권 난사, 국가 유린하는 행태	검찰청법(검수완박)
20210225	조선일보	정부 부처 다 반대 가덕도法 文은 강행, 선거에 미친 정권	가덕도신공항특별법
20210226	조선일보	그렇게 마구 현금 뿌리더니 이제 세금 더 걷자고 한다	세법(부자증세)

제21대 국회의 주요 입법의제와 정치과정 ...

20210228	경향신문	20조 재난지원에 손실보상까지 '경제백신'도 속도내야	추경예산(코로나19대책)
20210318	조선일보	대학 25% 문 닫을 판인데 1조6천억 '문재인 공대'는 일사천리	한전공대특별법
20210330	조선일보	운동권 경력 공훈 삼아 자녀들까지 셀프 특혜 받겠다니	민주유공자법
20210405	경향신문	스토킹 범죄 위험성 보여준 노원 세 모녀 살해	스토킹처벌법
20210414	경향신문	8년 만에 문턱 넘는 이해충돌방지법, 공직 청렴 계기 돼야	이해충돌방지법
20210427	경향신문	여당의 부동산 등 정책 혼선, 언제까지 계속할 건가	종부세
20210429	경향신문	법 사각지대 가사노동 인정한 가사노동자법 환영한다	가사근로자법
20210513	경향신문	산재 해결 한목소리 여야, 이번엔 법 감독체계 제대로 세워라	중대재해처벌법
20210519	조선일보	김영삼도서관까지 증여세 폭탄, 후진적 '기부 학대법' 언제까지	세법(기부자학대법)
20210601	조선일보	전교조 해직교사 1인당 8억 주자는 법안, 당장 철회해야	해직교원및 임용제외교원의지위원상회복예관 한특별법
20210611	조선일보	정권 말 '국가교육위' 강행은 전교조식 교육 대못 박기	국가교육위원회설치운영법안
20210616	조선일보	제왕 권력 실력 휘두르고 임기 끝에 개헌론, 이러니 개헌이 되겠나	개헌(권력구조)
20210616	경향신문	청년 부동산 추경 강조한 송영길, 문제해결 능력 보여야	추경예산(코로나19대책)
20210619	조선일보	황당무계 '상위 2% 종부세' 강행, 어쩌다 이런 나라 됐나	종부세
20210623	경향신문	노동권 사각지대 '5인 미만' 사업장, 언제까지 방치할 건가	중대재해처벌법
20210625	조선일보	1차 추경 절반도 못 쓰고 또 추경, 정권 '정치 실탄' 된 추경	추경예산(방만지출)
20210701	조선일보	가해자와 희생자를 구분하지 않은 여순사건 특별법	여순사건특별법
20210708	조선일보	'조심하라' 검주고 줄세우는 언론규제법들, 與 또 밀어붙일 판	언론중재법(징벌적손해배상)
20210709	조선일보	이젠 사사오입 법안까지, 국회 장악 與의 입법 농단 막을 수가 없다	종부세
20210710	조선일보	거리두기 대폭 강화하며 '소비 진작 위로금', 앞뒤 안 맞는 추경	추경예산(방만지출)
20210711	경향신문	수도권 12일부터 4단계, 자영업 지원 신속하고 담대하게	추경예산(코로나19대책)
20210714	경향신문	당정, 코로나로 민생 무너지는데 또 재난지원금 논란인가	추경예산(코로나19대책)
20210716	조선일보	유튜브 가짜 뉴스 놔두고 비판 언론으로 슬그머니 표적 바꾼 언론규제법	언론중재법(징벌적손해배상)
20210716	조선일보	與 대선주자의 '과감한 날치기론'	추경예산(방만지출)
20210729	조선일보	'이상직 언론봉쇄법' 통과되면 한국은 언론자유국 아니다	언론중재법(징벌적손해배상)
20210803	조선일보	정부 부처까지 "전례 없고 과도하다"고 하는 언론봉쇄법	언론중재법(징벌적손해배상)
20210811	조선일보	정의당마저 퇴짜 언론법, '정연주 KBS' 같은 언론 만들려는 것	언론중재법(징벌적손해배상)
20210818	조선일보	언론학회, 대한변협, 세계신문협, 정의당까지 반민주 악법 철회 촉구	언론중재법(징벌적손해배상)
20210819	경향신문	여당이 밀어붙이는 언론중재법, 결코 독단 독주할 법 아니다	언론중재법(징벌적손해배상)
20210820	조선일보	法 강행 위해 法 농락하며 이상직 윤미향 김의겸까지 이용한 與	언론중재법(징벌적손해배상)
20210821	조선일보	세계 언론계 우려도 전부 무시, 여기가 '강성 신문'만의 나라인가	언론중재법(징벌적손해배상)
20210823	경향신문	민주 진보언론 원로들도 반대하는 언론중재법 강행처리	언론중재법(징벌적손해배상)
20210824	조선일보	與 대선 주자들도 "독소 조항" "비판 견제 기능 손실" 우려한 '언론징벌법'	언론중재법(징벌적손해배상)
20210824	조선일보	'이상직 언론법' 이어 이번엔 '윤미향 보호법'	일본군위안부피해자법
20210825	조선일보	민주당 언론징벌법 오늘 강행하는데 文은 "언론 자유는 민주 기둥"	언론중재법(징벌적손해배상)
20210825	경향신문	여당, 언론중재법 8월 처리 엄매이지 말고 제대로 숙의하라	언론중재법(징벌적손해배상)
20210829	경향신문	민주당, 의원총회에서 '언론중재법 재숙고' 선언하라	언론중재법(징벌적손해배상)
20210830	조선일보	북한 빼곤 모두 걱정하는 언론징벌법, 그래도 강행할건가	언론중재법(징벌적손해배상)

20210831	조선일보	美 언론단체 “韓 언론법은 독재 아닌 민주 국가선 처음”	언론중재법(징벌적손해배상)
20210831	경향신문	한 달간의 여야 협의체, 언론 자유 책임 높이는 법 만들어야	언론중재법(징벌적손해배상)
20210902	조선일보	일부 일탈에 전체 규제하는 입법 횡포, 언제까지 계속할 건가	사립학교법
20210914	경향신문	카카오 구글 등 빅테크 규제, 독점 폐해 막는 계기 돼야	전기통신사업법(인앱결제)
20210917	조선일보	세계 인권단체들도 폐기 요청한 언론징벌법	언론중재법(징벌적손해배상)
20210924	조선일보	민주당, 국내외서 연일 쏟아지는 언론법 규탄 여론 듣고는 있나	언론중재법(징벌적손해배상)
20210925	조선일보	‘손실 보상’ 감감무소식, 위기의 자영업자들 표 적다고 홀대하나	소상공인보호및지원에관한법률(코로나피해보상)
20210927	조선일보	나라 망신 ‘언론징벌법’, 더 끌 것 없이 오늘 바로 폐기하라	언론중재법(징벌적손해배상)
20210929	조선일보	이재명은 특검 수용하고 광상도는 의원 즉각 사퇴하는 게 정도	특검(대장동)
20211001	조선일보	‘언론징벌법’ 국내외 규탄에 물러선 민주당, ‘민주’ 이름을 생각하길	언론중재법(징벌적손해배상)
20211028	조선일보	靑도 “광장히 비상식적”이란 대장동, 文 결정으로도 특검 가능	특검(대장동)
20211101	경향신문	대선 앞 돌출한 재난지원금, 예산국회서 신중히 따져보길	예산(재난지원금)
20211108	경향신문	이 윤의 재난지원금 손실보상 논쟁, 정책 선거 물꼬 트길	예산(재난지원금)
20211109	경향신문	이재명 후보의 차별금지법 인식, 실망스럽다	차별금지법
20211110	경향신문	여야의 재난지원금 손실보상 재원 조달, 정도로 가라	예산(재난지원금)
20211112	경향신문	전태일 51주기, ‘노동 없는 대선’을 우려한다	전태일3법
20211115	경향신문	대선용 부동산 감세 경쟁 나선 여야, 시장교란 야기할 셈인가	부동산세제
20211116	조선일보	표만 되면 정책 돌변, 정권 ‘세금 정치’ 어디까지 가나	부동산세제
20211119	조선일보	與 野 즉시 특검 도입해 대선 前에 결과 발표해야	특검(대장동)
20211120	조선일보	대장동 ‘성남시장 선거 전후 43억원’, 철저한 수사로 ‘윗선’ 밝혀야	특검(대장동)
20211206	조선일보	마지막까지 초평창 예산, ‘빚 1000조國’ 만들고 가는 정권	예산(재정건전성)
20211209	경향신문	김용균 3주기, 여전히 집으로 돌아오지 못하는 노동자들	전태일3법
20211210	조선일보	대장동 의혹 장본인이 ‘대장동 방지법’ 추진, 입법까지 회화화	도시개발법(대장동방지법)
20211211	조선일보	“대장동 특검” 말로만 한 달째, 얼마나 더 국민 기만할 건가	특검(대장동)
20211212	경향신문	손실보상 정쟁 말고 여 야 정협의체서 속도있게 논의하라	추경예산(코로나19대책)
20211213	경향신문	n번방 방지법, 윤석열이 말하는 ‘검열법’ 아니다	전기통신사업법(n번방방지법)
20211217	경향신문	여야가 공감한 노동이사제 타임오프제 신속히 처리하라	공무원노조법
20211229	조선일보	민주당 대장동 특검 ‘할리우드 액션’, 목적 달성했으니 그만하길	특검(대장동)
20220104	조선일보	607조 본예산 두 달 만에 또 30조 추경, 선거 없어도 이랬겠나	추경예산(방만지출)
20220113	조선일보	反기업 靑노조, 포퓰리즘으로 ‘경제 5강’ 간다니 무슨 마술인가	기업3법
20220115	조선일보	6 25 동안 때의 ‘1월 추경’까지 등장, 투표일 직전 돈 살포 준비	추경예산(방만지출)
20220116	경향신문	중대재해법 D-10, 재계는 반발 접고 준비에 만전 기해야	중대재해처벌법
20220208	조선일보	국민 세금을 선거운동에 쓰지 말라	추경예산(방만지출)
20220216	조선일보	돈 다 뿌리고 이제 와 “물가 금리 걱정된다”는 정부	추경예산(방만지출)
20220221	조선일보	총선 재보선 이어 세 번째, 상습화된 ‘선거용 추경’ 돈 뿌리기	추경예산(방만지출)
20220221	경향신문	전례 없는 17조의 ‘2월 추경’, 코로나 지원 충분히 이어져야	추경예산(코로나19대책)
20220328	경향신문	자영업자 2차 추경, 여야는 규모 열어놓고 신속히 논의하라	추경예산(코로나19대책)
20220330	경향신문	정치권, 장애인 혐오 지우고 이동권 등 실질적 대책 마련해야	교통약자법
20220409	조선일보	정권 비리 뿔했다는 검수완박, 대선 지고도 민심 맞서나	검찰청법(검수완박)

제21대 국회의 주요 입법의제와 정치과정 ...

20220411	경향신문	검찰총장과 지검장 모두 ‘검수완박 반대’, 자성이 먼저다	검찰청법(검수완박)
20220412	경향신문	대안 없이 검수완박 밀어붙이는 민주당, 시민 우려 경청하라	검찰청법(검수완박)
20220413	조선일보	민주당 文 李 지키기 法 강행, 이런 막장이 있나	검찰청법(검수완박)
20220415	조선일보	‘검수완박’ 밀어붙이려 공수처 만들 때 편법 또 쓴다니	검찰청법(검수완박)
20220416	조선일보	검찰총장 면담 피하며 침묵 文, ‘비리 덮기 法’ 찬성하는 건가	검찰청법(검수완박)
20220416	조선일보	박병석 국회의장이 헌정사 오점 法 통과 막을 책임 있다	검찰청법(검수완박)
20220419	조선일보	文, 국민 위한다면 거부권 행사로 민주당 폭주 막아야	검찰청법(검수완박)
20220419	경향신문	정면충돌하는 민주당 검찰, 국회 기구 통해 수사권 논의하라	검찰청법(검수완박)
20220420	조선일보	나라 골간 파괴 ‘文 李 수호法’, 대법원조차 “이런 입법 처음”	검찰청법(검수완박)
20220421	조선일보	국회 장악 정당의 양심 이성 상실은 정쟁 넘은 국가적 사태다	검찰청법(검수완박)
20220421	경향신문	검수완박 대치 속 줄잇는 중재안, 박병석 의장을 주목한다	검찰청법(검수완박)
20220422	조선일보	“괴물이 된 운동권” “민주주의를 테러” “이제 두렵다”	검찰청법(검수완박)
20220422	경향신문	검수완박 갈등 극적 해소, 후속절차 차질 없이 이행하라	검찰청법(검수완박)
20220423	조선일보	野 돌연 수용으로 검수완박 타결, “권력비리 방패” 비난하더니	검찰청법(검수완박)
20220425	조선일보	정치권 범죄만 뺀 신 구 권력의 야합	검찰청법(검수완박)
20220425	경향신문	윤석열도 가세한 ‘검수완박 합의’ 뒤집기, 협치 걷어차나	검찰청법(검수완박)
20220426	경향신문	장관도 되기 전부터 ‘소통령’ 노릇 하는 한동훈 후보자	검찰청법(검수완박)
20220427	조선일보	국제기구까지 반대하는 ‘有權無罪法’, 그래도 강행할 건가	검찰청법(검수완박)
20220427	경향신문	검수완박 본회의 대치, ‘합의정신’ 존중한 처리가 정도다	검찰청법(검수완박)
20220428	조선일보	국가 골간까지 흔드는 민주당 입법 독재, 국민투표 제안 불렀다	검찰청법(검수완박)
20220429	조선일보	국가 기본 제도를 의석 많다고 제멋대로 변경, 벌써 세 번째	검찰청법(검수완박)
20220429	조선일보	국회 태만으로 법 문구 하나 안 고쳐 국민투표도 못한다니	국민투표법
20220430	조선일보	文이 공포할 마지막 法이 퇴임 후 안전 보장 위한 法이라니	검찰청법(검수완박)
20220502	조선일보	反민주 입법 폭주에 ‘100% 찬성’ 민주당을 보며	검찰청법(검수완박)
20220502	조선일보	국가 근간 뒤집는 법 통과시켜 놓고 내용도 잘 모른다니	검찰청법(검수완박)
20220503	조선일보	文 정권, 국민 60% 반대 ‘비리 방탄法’ 이제라도 멈춰야	검찰청법(검수완박)
20220503	조선일보	17분, 8분, 6분, 민주당이 나라 근간 뒤집는 法 통과에 쓴 시간	검찰청법(검수완박)
20220503	경향신문	‘검수완박’ 일방 매듭, 충실한 보완으로 국민 권익 지켜야	검찰청법(검수완박)
20220504	조선일보	마지막 국무회의서 ‘자기 방탄 法’ 공포, 이런 대통령은 없었다	검찰청법(검수완박)
20220505	조선일보	현재는 文정권 안전보장 위한 검수완박 法 엄정 심판을	검찰청법(검수완박)
20220508	경향신문	‘사회적 합의’ 확인된 차별금지법, 더 미룰 이유 없다	차별금지법
20220519	조선일보	74년 된 형사법 뒤엎으며 “48분 안에 의견 내라” 했더니	검찰청법(검수완박)
20220519	조선일보	‘깜깜이 교육감, 무투표 구의원’ 엉터리 선거 이번으로 끝내야	지방교육자치에관한법률
20220525	조선일보	‘내로남불’로 정권 잃고도 또 방송 장악 내로남불	방송법
20220528	조선일보	입법 포퓰리즘이 만든 임금피크제 혼란, 국회가 ‘문제 유발자’	고령자고용촉진법
20220529	경향신문	한발씩 물러선 39조 추경 합의, 소급적용 입법 논의해야	추경예산(코로나19대책)
20220530	조선일보	표 계산 꼼수, 재원 조달 편법, ‘정치 추경’ 더는 없어야	추경예산(방만지출)
20220609	조선일보	국가 전략 자산 ‘반도체’ 지키기, 교육부 아니라 정권 목숨 걸어야	반도체특별법
20220613	조선일보	민주, 2년 전 얻은 170석으로 정부를 밀에 두려 하나	국회법(행정부시행령통제)

20220615	경향신문	통합한 화물연대 파업, 안전운임제 강화로 근본 해결해야	안전운임제
20220617	조선일보	법 고쳐야 하는尹정부 경제 계획, 국회 협조 없인 추진 불가능	세법(법인세)
20220620	조선일보	새 정부 정책 폐기도 전에 발목부터 잡는 거대 야당	세법(법인세)
20220721	경향신문	부자 세금 깎아주는 세제개편안, 국회서 꼼꼼히 검증해야	세법(부자감세)
20220721	경향신문	‘통지 없는 통신조치’ 헌법불합치, 관련 법 전면 손질해야	전기통신사업법(통신자료수집)
20220723	조선일보	‘삼성 반도체 미국 공장 11곳 건설’ 뉴스에 경각심 가져야 할 까닭	반도체특별법
20220730	조선일보	흥청망청 교육교부금, 대학도 쓸 수 있게 근본 수술해야	지방교육재정교부금법
20220803	경향신문	공공기관 노동이사제 시행, 누더기 상태로는 실효성 없다	공공기관운영법(노동이사제)
20220803	조선일보	반도체 경쟁력 강화법, 국익 위한 초당적 협치 보여주길	반도체산업경쟁력강화법
20220824	조선일보	野 ‘김건희 특검’ 주장, 정치 희화화 말고 특별감찰관 추천해야	특검(김건희주조작)
20220830	조선일보	이재명 대표, 말로만 ‘민생’ 말고 민생 법안부터 처리해야	세법(소득세)
20220830	경향신문	‘건전재정’ 윤 정부 첫 예산, 복지 수요 충족할 수 있나	예산(재정확장)
20220905	조선일보	기업 승계 막는 세계 최고 상속세, 누굴 위한 건가	세법(기업승계감세)
20220906	조선일보	“한국 반도체, 위기 아니다”라는 전문가 3.3%뿐	반도체특별법
20220906	조선일보	대통령은 고발, 부인은 특검, ‘李 방탄’ 정쟁본인 野	특검(김건희주조작)
20220915	경향신문	‘노조 손배소’ 방지 노란봉투법, 정기국회서 통과시켜야	노란봉투법
20220916	경향신문	‘반의사불벌죄’ 폐지 등 스톱킹 관련 법 보완 서둘러야	스톱킹특별법
20220920	조선일보	민주당, ‘노란봉투법’이 가져올 불법 천지 감당할 수 있나	노란봉투법
20220921	조선일보	집권 댄 ‘못한다’던 法 야당 되니 밀어붙인다니	공공의료
20220922	조선일보	정의당 의원도 개탄한 巨野의 선심 폭주, 나라가 큰일	양곡관리법
20220925	경향신문	쌀값 폭락에 45만t 사들이는 정부, 구조적 대책 고민해야	양곡관리법
20220929	조선일보	입법 폭주 위해 파렴치 윤미향 의원을 동원한 민주당	양곡관리법
20220929	경향신문	정부의 초과이익환수 무력화, 부자감세의 전횡이다	재건축초과이익환수에관한법률
20221003	경향신문	정부조직 개편, 여가부 폐지 접고 미래 민생 초점 맞추길	정부조직법
20221006	경향신문	끝내 ‘성평등’ 삭제한 정부조직 개편안, 국회가 저지해야	정부조직법
20221007	조선일보	정부조직 개편, 野는 협조하고 尹은 유연한 자세를	정부조직법
20221013	조선일보	‘기준금리 3% 시대’ 기업 활력 복돋아 ‘경제 겨울’ 넘어서자	세법(법인세)
20221014	경향신문	인권위 “여가부 없애면 성평등 후퇴”, 국회는 경청하길	정부조직법
20221019	조선일보	세금으로 쌀 사서 할값 처분 韓 농정, 더 하자는 민주당	양곡관리법
20221020	조선일보	巨野의 순기능 기대했지만 최악을 보여주고 있다	양곡관리법
20221022	조선일보	‘대장동’ 검찰 수사 끝나면 특검 필요한지 알게 될 것	특검(대장동)
20221029	조선일보	민주당 ‘감사완박’법 추진, 야당이 감사권 강탈하겠다는 것	감사원법
20221030	경향신문	막 오른 예산안 심사, 복지 축소 기조 바로잡기를	예산(재정확장)
20221104	경향신문	이태원 참사 국정조사하고 특검으로 처벌하라	국정조사(이태원)
20221108	조선일보	“고용 투자 위해 법인세 인하” 절박한 호소 민주당 귀엔 안 들려	세법(법인세)
20221115	경향신문	초 중등 교육재정 줄여 대학지원, 정부 일방 결정 안 된다	지방교육재정교부금법
20221116	경향신문	유예 논란 금융투자소득세, 예정대로 시행해야	세법(금융투자소득세)
20221116	조선일보	정부 법안 처리 ‘0’ 건, 포퓰리즘 법은 강행, 원칙이 원가	세법(법인세)
20221117	조선일보	“반도체법 발목 잡으면 매국노(埋國奴)로 기록될 것”	반도체특별법

제21대 국회의 주요 입법의제와 정치과정 ...

20221117	경향신문	실질임금 감소에 소득격차 심화, 민생 예산 더 절실한 이유	예산(복지예산)
20221118	조선일보	민주당, 이재명 방탄용 판 검사 처벌법까지	법왜곡방지법
20221122	조선일보	집값 급락에도 중부세 급증, 거대 야당이 밀어붙인 부조리	중부세
20221124	조선일보	가업 고용 막는 세계 최악 상속세 고치는 게 왜 '부자 감세'인가	세법(가업승계감세)
20221130	경향신문	노조 저항 정당성 인정한 쌍용차 판결, 노란봉투법이 옳다	노란봉투법
20221130	조선일보	세금으로 운동권 카르텔 지원, 반사회적인 '사회적 경제 3법'	사회적경제3법
20221201	경향신문	법정시한 어려워진 예산 대치, 끝까지 합의 처리 힘써야	예산(법정시일)
20221202	조선일보	반도체 총력전 美 中, 또 발목잡힌 韓, 같은 날 나온 극과 극 뉴스	반도체특별법
20221202	경향신문	여야, 정권 편향 없는 공영방송 지배구조 함께 만들라	방송법
20221203	조선일보	민주당 與 되면 방송 장악, 野 되면 "방송법 개정"	방송법
20221205	조선일보	국회 장악 정당이 민노총 위한 정부 입법까지	노란봉투법
20221206	경향신문	길어지는 파업에 짝 막힌 노 정 대화, 국회가 나서서 풀어야	안전운임제
20221209	경향신문	화물연대 파업 중단, 정부는 안전운임 지속 확대로 답하라	안전운임제
20221209	경향신문	끝내 정기국회 처리 무산된 새해 예산안	예산(법정시일)
20221210	조선일보	'나태와 무책임' 또 드러난 국민의힘 본색	한국전력공사법개정안
20221212	조선일보	경기 침체 막는 길은 투자뿐, 기업 발목 잡는 입법 횡포 멈춰야	세법(법인세)
20221215	조선일보	반도체법 발목 잡는 야당 대표의 뜬금없는 '반도체 걱정'	반도체특별법
20221216	경향신문	대통령실 어깃장에 예산 표류, 끝내 정치 파국 맞을 건가	세법(법인세)
20221217	조선일보	정치 싸움에 빈껍데기 되어 가는 기업 투자 활성화 법안	세법(법인세)
20221218	경향신문	"보증금 돌려달라" 신청 급증, 세입자 보호 입법 서둘러야	임대차보호법(전세사기)
20221222	경향신문	시한 넘겨 예산안 처리 합의한 여야, 협치에 박차 가하길	예산(법정시일)
20221224	조선일보	용두사미 반도체 감세, 기재부도 반대했다니 도대체 어찌된 일인가	반도체투자세액공제
20221225	경향신문	우려되는 보증금 미반환 사태, 세입자 보호 대책 서두르라	국세징수법(전세사기)
20221228	경향신문	일몰 법안 해 넘기고 체포동의안 부결시킨 국회 낮 두껍다	안전운임제
20230102	경향신문	선거구제 논의, 승자 지역 독식 막고 위성정당 없애야	공직선거법
20230103	조선일보	신년 화두 "소선거구제 폐지" 갈라진 나라 해법 될 수도	공직선거법
20230103	경향신문	장애인도 시민이다, 누가 시민의 지하철 탑승을 막나	예산(장애인권리)
20230104	조선일보	민주주의 파괴 앞장선 이들이 "민주 후퇴 막겠다"니	언론중재법(징벌적손해배상)
20230105	조선일보	'알박기 방지법' 논의와 별개로 文정부 기관장들 먼저 물러나길	공공기관장임기일치법안
20230112	경향신문	원청 대한통운의 '교섭 당사자' 확인, 노조법 개정 이어져야	노동조합법(특수고용)
20230116	경향신문	충격적인 지역 의료격차, 공공의료 확충으로 해소해야	공공의료
20230116	조선일보	대만 TSMC는 초호황인데 침체 시작된 한국 반도체	반도체투자세액공제
20230117	조선일보	초당적 의원 모임, 극단 분열 정치 바꾸는 마중물 되길	공직선거법
20230117	경향신문	이상민 경질 못하고 끝난 이태원 국조, 특검이라도 해야	국정조사(이태원)
20230118	경향신문	민주노총 압색 국정원, 그래도 대공수사 이전 역행 안 된다	국정원법
20230119	경향신문	강제력 없는 표준운임제, 명백한 '안전사회' 역행이다	안전운임제
20230127	조선일보	국회 다수 黨에 나라 경제에 대한 최소한의 책임감이 없다	추경예산(방만지출)
20230130	경향신문	초당적 정치개혁 모임, 당리당략 넘는 선거제 돌파구 찾길	공직선거법
20230203	조선일보	위기 뒤 더 강해진 韓 반도체, 이번에도 이겨낼 수 있다	반도체특별법

20230214	경향신문	정의당의 '50억 클럽' 특검법안 발의, 진상규명 이어져야	특검(50억클럽)
20230215	경향신문	국회서 첫발 댄 노란봉투법, 조속히 입법 매듭짓길	노란봉투법
20230215	조선일보	반도체 특위에 전문가 빼고 '위장 탈당' 의원 넣은 국회	반도체특별법
20230217	조선일보	중대재해처벌법에 이은 또 하나의 헛발질, 노란봉투법	노란봉투법
20230217	조선일보	고물가 경기침체에 고통 한파, 기업 투자 활성화 외 답 없다	세법(법인세)
20230220	경향신문	이정식 노동, 노란봉투법이 글로벌 스탠더드에 역행한다고?	노란봉투법
20230222	조선일보	파업 조장 '노란봉투법' 기어코 강행, 제 편과 노조만 보는 민주당	노란봉투법
20230228	경향신문	양곡관리법, 김진표 중재 취지 살려 합의 처리하라	양곡관리법
20230302	경향신문	'경제형법' 무더기 완화, 재벌 봐주기 아닌가	공정거래법(규제완화)
20230306	조선일보	'대장동 몸통' 의혹받는 사람이 대장동 특검 임명하겠다고	특검(대장동)
20230309	경향신문	김건희 주가조작 50억 클럽 의혹 특검 불가피하다	특검(김건희주가조작)
20230317	경향신문	국회 전원위 가는 선거제 개편, 민의 반영해 합의 도출하길	공직선거법
20230318	조선일보	與野, 의원 수 늘릴 공리 말고 국민 분열 해소 방안 찾길	공직선거법
20230320	경향신문	의원 수 확대 차단막부터 친 국민의힘, 정략이 지나치다	공직선거법
20230322	조선일보	'육아 전쟁'이 출산 기피 주원인, 저임금 외국인 도우미 검토해볼 만	외국인가사도우미법
20230323	조선일보	한 정당이 공영방송을 장악하겠다고 법을 만든다니	방송법
20230323	경향신문	양곡법 국회 일방 통과, 거부권보다 농가 해법 찾아내야	양곡관리법
20230324	조선일보	野 이번엔 양곡관리법, 대통령 거부권 유도하며 생색만 내려는 것	양곡관리법
20230327	조선일보	野 줄 잇는 포퓰리즘 입법, 국민에 수십조원 청구서	양곡관리법
20230404	경향신문	대통령 거야의 양곡법 거부권 총돌, 실효적 농정 답 내놔야	양곡관리법
20230405	조선일보	與 땀 반대 양곡법 野 되니 강행, 몰염치 다수당엔 국민이 '거부권'을	양곡관리법
20230409	경향신문	늦게나마 간호 의료법 중재 나서는 당정, 그게 협치다	간호사법
20230409	경향신문	국회 전원위, 기득권 내려놓고 선거개혁 합의 이뤄야	공직선거법
20230411	조선일보	시한폭탄 된 부동산 PF, 대책은 국회서 표류 중	주택법
20230412	경향신문	선거제 극단적 주장 난무하는 전원위, 합의 수준 우려된다	공직선거법
20230413	경향신문	정치 실종이 빛은 양곡법 총돌, 간호사법도 이럴 텐가	양곡관리법
20230417	조선일보	연 7조원 '운동권 퍼주기법', 박원순 생태계 복원하나	사회적경제3법
20230420	조선일보	꼼수 동원 입법 폭주 민주당, 전세 사기 대책 법엔 무관심	전세사기피해자구제법
20230421	경향신문	피해자 중심 전세사기 대책 질질하다	전세사기특별법
20230422	조선일보	뽀히 닥칠 문제 미루고 외면한 정부 국회, '전세 사기'뿐 아니다	전세사기피해자구제법
20230425	경향신문	간호사 지위 처우 문제로 의료서비스 중단은 안 된다	간호사법
20230426	경향신문	돌봄 동거 부양 지평 넓힐 생활동반자법 만들 때 됐다	생활동반자법
20230426	조선일보	임대차법 강행해 전세 사기 불러놓고 "국민 세금으로 피해 구제"	임대차보호법(전세사기)
20230427	경향신문	팩스트랙트 오른 50억 클럽 김건희 특검, 진상 밝혀야	특검(50억클럽/김건희주가조작)
20230428	조선일보	내년 25조원, 국가 부채 이자로만 국방비 절반만큼 나가야	양곡관리법
20230428	경향신문	전세사기 특별법, 이대론 피해자 지원 어렵다	전세사기특별법
20230428	조선일보	특검법 방송법 간호법 또 일방 처리, 입법 폭주 국민이 멈춰야	특검(50억클럽/김건희주가조작)
20230502	조선일보	이재명 위한 소급 입법까지, 국민이 준 다수 의석을 방탄용으로 쓰나	공직선거법(취하사실요구)
20230502	조선일보	1인당 소득 대만에 뒤져, 정신 못 차리면 격차 더 벌어질 것	반도체특별법

제21대 국회의 주요 입법의제와 정치과정 ...

20230504	조선일보	복지 포퓰리즘 수술 나선 유럽, 한국 여야는 포퓰리즘 확대 경쟁	양곡관리법
20230509	조선일보	올 성장률 1%도 위험, 기업이 신나서 뛰게 하는 수밖에 없다	노동관계법(노동유연화)
20230511	경향신문	전세사가 피해자 네번째 죽음, 특별법 합의 서둘러라	전세사기특별법
20230514	경향신문	비례대표 확대가 선거제 개혁의 민심이다	공직선거법
20230515	경향신문	대선 약속도 중재도 무산된 간호법, 책임정치 위반이다	간호사법
20230516	경향신문	사과 없이 간호법 거부한 대통령, 2년차 일방 국정 예고인가	간호사법
20230516	조선일보	국회 장악 민주당에 남은 건 오로지 사익과 정략, 정쟁뿐	양곡관리법
20230516	조선일보	‘국민의 난민화’ 중남미, 원인은 좌파 정권 붕괴 국가 재정 파탄	재정준칙
20230517	조선일보	그리스의 고통스러운 부활, 포퓰리즘은 반드시 대가 치른다	재정준칙
20230518	조선일보	굴곡진 한국 정치사에서도 처음 보는 ‘대통령 거부권 유도’ 정략	양곡관리법
20230522	경향신문	전세사가 특별법 합의, 사각지대 살피고 집행에 속도내야	전세사기특별법
20230523	조선일보	입법 직무유기로 ‘24시간 불법 시위 천국’ 만든 국회	집시법
20230524	경향신문	‘손배 폭탄’ 막고 ‘하청 교섭권’ 강화할 노란봉투법 입법해야	노란봉투법
20230525	조선일보	민주당, 집권 때는 못 하던 노란봉투법 지금 하는 이유라도 밝혀야	노란봉투법
20230528	경향신문	교제폭력 증가 흉악화, 법 사각지대 하세월 놔둘 건가	데이트폭력처벌법
20230530	경향신문	정치 실종이 폐기한 간호법, ‘환자 중심 의료입법’ 서둘러야	간호사법
20230608	경향신문	조직적 전세사기범 43%가 공인중개사였다니	공인중개사법
20230608	경향신문	박종철 이한열이 민주유공자가 아닌 나라	민주유공자법
20230612	조선일보	갈수록 노골적 중의 기술 탈취, 못 막으면 첨단 산업 거덜 날 것	산업기술보호법
20230614	조선일보	법인세 깎자 해외세 번 돈 국내 반입 급증, 이것이 ‘감세 효과’	세법(법인세)
20230615	경향신문	노란봉투법 힘 실어준 대법 손배 판결, 이제 국회가 답해야	노란봉투법
20230620	경향신문	국민의힘 ‘의원 축소’ 주장, 선거제 개혁 논의 엮자는 건가	공직선거법
20230622	경향신문	또 드러난 ‘미등록 아동’ 살해, 출생통보제 서둘러라	출생통보제/보호출산제
20230701	조선일보	나랏빚 50조원 줄일 방법 있는데, 정부 국회가 실천을 안 할 뿐	지방교육재정교부금법
20230702	경향신문	폭염에 쓰러지는 노동자들, 정부 온열질환 대책 서두르라	산업안전법
20230703	조선일보	포퓰리즘 탈출한 그리스, 한국 정치는 여전히 퍼주기 중독	추경예산(방만지출)
20230706	조선일보	민주유공자법 통과시킨다고 반민주적 날치기를 하다니	민주유공자법
20230710	경향신문	1000명 육박한 미신고 영아 수사, 사회안전망 강화 시급하다	출생통보제/보호출산제
20230714	조선일보	파업을 식은 죽 먹기나 장난처럼 할 수 있는 나라	노란봉투법
20230724	경향신문	일상화된 기후위기, 농업 보상 기준 현실화해야	농어업재해대책법
20230724	조선일보	“교단 무너져” 교사들 절규, 우리 사회 응답 너무 늦었다	아동복지법
20230731	조선일보	선거법 개정 시한 못 지켜 ‘無法천지’ 만드는 한심한 국회	공직선거법
20230801	조선일보	맛벌이 부모 아이 보육 위한 외국인 가사도우미 적극 검토를	가사근로자법
20230801	경향신문	길어질 폭염, 에너지 약자 노동 휴식권 보호 우선할 때다	산업안전법
20230802	경향신문	농어업 일상 피해 커지는데 기후 정책 입법은 뒷전인 나라	탄소배출저감
20230817	조선일보	李대표 소환 전날 민주당 “1특검 4국정조사 동시 추진”	특검(채상병)
20230821	경향신문	안전운임제 폐지이후 버랑 끝 몰린 화물노동자들	안전운임제
20230826	조선일보	尹 “킬러 규제 혁파” 강조하지만 규제에 막힌 ‘원격 진료’는 사업 포기	의료법(원격의료)
20230829	경향신문	19년 만의 초긴축 예산안, 상저하저 경제 미래 설계 안 보인다	예산(재정확장)

20230901	조선일보	‘세월호’ 때처럼 헬러원 참사 재발방지법은 관심도 없다	이태원참사특별법
20230903	경향신문	길 못 찾는 선거제 논의, ‘개혁 대의’ 살려 조기 매듭짓길	공직선거법
20230904	경향신문	쿠팡과 배민의 노동권 차별 핏박, 정부 엄격히 감독하라	근로기준법(특고)
20230906	경향신문	부산저축은행 ‘허위 인더뷰 부실수사’ 의혹, 특검하라	특검(50억클럽)
20230914	경향신문	과학자들의 ‘R&D 예산 삭감’ 집단 반기, 정부 국회 답해야	예산(R&D삭감)
20230924	경향신문	시민들은 절박한데, 뒷걸음질 치는 정부의 ‘기후대응’	탄소배출저감
20230927	조선일보	대북전단금지법 이제야 위헌, 현재의 文 정권 눈치 보기	대북전단금지법
20231003	경향신문	저소득층 총치 2.5배, 치아건강도 양극화 대비해야	구강보건법
20231010	경향신문	R&D 축소 직격탄 맞는 청년취업, 국회가 바로잡으라	예산(R&D삭감)
20231011	경향신문	피해 인정도 못 받는 전세사기 가구가 절반이라니	전세사기특별법
20231018	조선일보	좀비기업 4000개인데 ‘부실기업 정상화법’ 그냥 없앤 무대책 국회	기업구조조정촉진법
20231019	조선일보	학부모 호응 적은 무료 태블릿에 헛돈, 교육교부금 낭비 현장	지방교육재정교부금법
20231020	경향신문	‘추경호 경제’ 책임 묻고 ‘민생 경제 비상 예산’으로 가야	예산(재정확장)
20231023	조선일보	가짜 뉴스 뺏치는 저질 여론조사 법적으로 규제해야	여론조사관리감독법
20231025	경향신문	‘한국형 제시키법’ 입법예고, 위헌소지 무작용 없게 해야	고위형성폭력범죄자거주지제한
20231029	경향신문	여가부 예산 삭감에 청소년 사업 90% 중단 위기라니	예산(여가부)
20231030	조선일보	헬러원 방지법 표류, 국민 의식 그대로인데 여야는 정쟁만	안전사고방지법안
20231030	경향신문	‘약자 복지’ 한다더니, 돌봄 생태계 무너뜨리는 정부 예산안	예산(재정확장)
20231031	경향신문	협치 싹 보인 윤 대통령 시정연설, 긴축 감세 예산 바뀌야	예산(재정확장)
20231101	경향신문	정개특위 기한 또 연장한 국회, 선거제 논의 언제 끝낼 건가	공직선거법
20231105	경향신문	유엔도 경고한 윤석열 정부의 ‘반 노조’ 정책	노란봉투법
20231105	경향신문	R&D 예산 복원 시늉에 그쳐선 안된다	예산(R&D삭감)
20231108	조선일보	한미 우주동맹 본격화되는데 국회에 발목 잡힌 ‘우주항공청’	우주항공청특별법
20231109	경향신문	노란봉투법 통과, 윤 대통령은 대법 국회 결정 존중하라	노란봉투법
20231110	조선일보	정책 경쟁서 밀린 당이 정책 개발 대신 의석수 힘자랑	노란봉투법
20231112	경향신문	세수 결손인데 또 부자감세, 대주주 양도세 완화 반대한다	세법(주식양도소득세)
20231112	경향신문	예산 전쟁 돌입하는 국회, 우선순위는 민생이다	예산(
20231116	조선일보	민주당 지도부, 영터리 선거제도 고치는데 왜 미적거리나	위성정당방지법
20231117	경향신문	행정권역부터 합치자는 ‘서울 확장 특별법’, 총선용 아닝가	경기도서울관할구역변경특별법
20231118	조선일보	여야 포퓰리즘 의기투합, 무방비로 폭주하는 11조원 고속철	달빛고속철도특별법
20231120	조선일보	소형 원자로 332억 깎고 국회 예산 364억 늘린다니	예산(탈원전)
20231121	조선일보	원전 수출 예산까지 자른 민주당 “탈원전 회귀” 선언하라	예산(탈원전)
20231121	경향신문	위성정당 방지가 정치 혁신의 시작이다	위성정당방지법
20231122	조선일보	후퇴 못 하는 허황된 목표 만든 사람들이 실현 수단마저 차단	예산(탈원전)
20231128	조선일보	타당성 평가 면제 사업 44조, 독 무너진 여야 매표 폭주	국가재정법
20231128	경향신문	글로벌 R&D, 예산부터 늘리고 쓸 곳 정하겠더니	예산(R&D삭감)
20231201	경향신문	노란봉투법 방송법 또 거부권 행사, 불통 독선 국정이다	노란봉투법
20231201	경향신문	60조 세수평균 속 여야 ‘감세 째미’ 할 땐가	세법(감세)
20231203	경향신문	또 처리시킨 넘긴 새해 예산안, 민생은 안중에 없나	예산(법정시일)

제21대 국회의 주요 입법 의제와 정치과정 ...

20231203	경향신문	작년 규모 넘어선 임금체불, 처벌 강화 법 개정 서둘러야	임금체불
20231211	조선일보	거부권 행사돼 재의결까지 부결된 법안을 “재추진하겠다”니	노란봉투법
20231215	경향신문	줄잇는 대통령실 ‘해병대 외압’ 의혹, 특검으로 규명해야	특검(채상병)
20231216	조선일보	‘민주유공자법’ 또 날치기, 언제까지 운동권 받들어야 하나	민주유공자법
20231217	경향신문	이태원 특별법 통과, 올해 넘겨선 안된다	이태원참사특별법
20231219	경향신문	김건희 특검법이 “악법”이라는 한동훈, 호위무사 자처하나	특검(김건희주가조작)
20231220	경향신문	늑장 타결한 새해 예산안, 약자 우선해 집행 속도내길	예산
20231220	경향신문	공룡 플랫폼 규제법, 21대 국회서 매듭지으라	플랫폼공정경쟁촉진법
20231221	경향신문	R&D 지방교부세 깎으면서 또 ‘감세 폭주’, 이 악순환 멈춰야	세법(주식양도소득세)
20231221	조선일보	‘김건희 특검’은 여야 합의 추천하고 총선 직후 실시로	특검(김건희주가조작)
20231222	경향신문	긴축하자면서 대통령 출장 여야 실세 예산은 늘렸더니	예산(부실예산)
20231223	조선일보	임신 36주 낙태, 일주일 노숙 집회, 모든 게 국회 직무유기 탓	낙태죄
20231226	조선일보	어떤 선거 치를지도 모르는 채 총선 D-100일 맞게 되나	공직선거법
20231228	경향신문	‘김건희 50억클럽’ 특검, 윤 대통령 국민 뜻과 맞설텐가	특검(50억클럽/김건희주가조작)
20231229	조선일보	총선 정략인 대통령 부인 특검, 그래도 국민 찬성이 높은 이유	특검(김건희주가조작)
20240101	조선일보	국정원 대공 수사권 넘겨받은 경찰, ‘간첩 수사’ 준비돼 있나	국정원법
20240102	경향신문	금투세 없애겠다는 윤 대통령, 새해 첫날 또 부자감세인가	세법(금융투자소득세)
20240102	조선일보	김건희 특검 총선 이후 실시가 국민 과반 여론	특검(김건희주가조작)
20240104	경향신문	‘김건희 특검 거부’ 고수하는 윤 대통령, 더 이상 법치 거론 말라	특검(김건희주가조작)
20240105	경향신문	윤 대통령 김건희 특검 거부, 사법정의 무너뜨렸다	특검(김건희주가조작)
20240108	조선일보	시급하다며 특검 강행하더니 이제는 최대한 늦춘다니	특검(김건희주가조작)
20240109	경향신문	참사 진실 이해야 밝힐 이태원특별법, 윤 대통령 거부 말라	이태원참사특별법
20240116	조선일보	정략 법안은 죽기 살기, 국익 법안은 나 몰라라	한국수출입은행법
20240117	조선일보	여도 야도 ‘닥치고 선심’, 만약 다 실현되면 나라 경제 결판날 것	양곡관리법
20240118	경향신문	이태원법 거부 내리꽂기 공천, ‘한동훈 여당’ 새 정치와 멀다	이태원참사특별법
20240119	경향신문	결국 무산된 김포-서울 편입, 여당 ‘총선용 막 던지기 공약’ 반성해야	경기도서울관할구역변경특별법
20240122	조선일보	‘48cm 위성 정당 투표 용지’ 4월 총선 때 또 봐야 하나	공직선거법
20240122	경향신문	윤 대통령 ‘국정 사유화’ 멈추고 김건희 사과 특검 해야	특검(김건희주가조작)
20240125	조선일보	“고용 있어야 노동도 존재” 83만 영세업자 위협하는 ‘재해법’ 확대	중대재해처벌법
20240126	조선일보	한국 국회의 ‘국익 뒷전’ 보여주는 달빛 철도 사태	달빛고속철도특별법
20240126	경향신문	중대재해법 전면 시행, ‘공포 과장’ 말고 현장 연착륙 힘써야	중대재해처벌법
20240127	조선일보	李 구속 막으려 총력 다한 黨이 영세업자들 감옥행엔 나 몰라라	중대재해처벌법
20240128	경향신문	이태원 특별법도 거부하려는 윤 대통령의 ‘막무가내’ 국정	이태원참사특별법
20240130	조선일보	21대 국회 마지막을 30조원 방산 수출 발목 잡기로 끝내나	한국수출입은행법
20240201	경향신문	민주당, 선거제 당원투표 앞세워 ‘국민과의 약속’ 어길 건가	공직선거법
20240201	조선일보	“1년만 유예해달라” 83만 영세 사업주 호소 외면하는 이유가 뭔가	중대재해처벌법
20240205	경향신문	이재명 ‘준연동형 비례’ 결정 옳고, 소수정당 길 넓혀야	공직선거법
20240206	조선일보	한 정당, 한 사람이 국가 선거제도 결정, 군사정권과 뭐 다른가	공직선거법
20240207	조선일보	‘뺏다방’ 위성 정당 난립, 50cm 넘는 투표용지 나올 수도	공직선거법

20240214	경향신문	이태원 참사 공직자 첫 단죄, 특별법 의미 일깨운다	이태원참사특별법
20240216	조선일보	경기장 없이 선수 선발, 한국 정치에선 별일도 아니다	선거구획정
20240216	조선일보	민주당, 소상공인 위한다면 중대재해법 유예 먼저 하길	중대재해처벌법
20240220	경향신문	재외선거인 명부 작성 날까지 선거구도 확정 못한 여야	선거구획정
20240222	경향신문	쌍특검법 29일 국회 재표결, '한동훈식 공정' 시험대다	특검(50억클럽/김건희주가조작)
20240227	경향신문	전세사기 1년, 굵든 정부 국회 특별법 개정하라	전세사기특별법
20240229	경향신문	총선 41일 앞에 확정된 선거구, 언제까지 이 혼란 겪을 텐가	선거구획정
20240229	경향신문	쌍특검법 부결, 2년째 몽겐 검찰에 또 수사 맡겨야 한다니	특검(50억클럽/김건희주가조작)
20240307	조선일보	"수사권 조정과 검수완박 결과가 사기 천국"이란 판사의 개탄	검찰청법(검수완박)
20240308	조선일보	기술 유출 심각한데 법원은 능장 판결, 국회는 능장 입법	산업기술보호법
20240311	조선일보	중복 세력 국회 진입으로 더욱 시급해진 대공수사권 복원	국정원법
20240315	조선일보	"선박 사고 선장은 살아 와도 감옥" 이런 법이 중대재해법	중대재해처벌법
20240318	조선일보	美 8조원 반도체 보조금 쇼크, 한국은 '연말 시한부 감세'가 전부	반도체특별법
20240412	경향신문	'국정 쇄신' 잣대 될 채상병 특검, 새 국회로 미룰 이유 없다	특검(채상병)
20240416	조선일보	비례 무효표 130만표 역대 최대, 이 선거법 폐지해야	공직선거법
20240416	조선일보	해병대원 사망 수사 문제, 윤 대통령이 진상 밝히면 될 것	특검(채상병)
20240419	조선일보	벌써 입법 폭주, 국회가 민주당 부속 기관 된 듯	양곡관리법
20240421	경향신문	윤 이 회담, 민생 협의체 열고 채상병 특검 매듭 짓길	특검(채상병)
20240424	조선일보	어제는 '민주유공자법' 일방 처리, 매일 폭주 민주당	민주유공자법
20240426	경향신문	윤 이 회담, 국정기조 전환 민생 길 여는 자리 되어야	특검(채상병)
20240427	조선일보	민주유공자 되면 자녀 대입특례, 국보법 위반자도 혜택 받다니	민주유공자법
20240428	경향신문	여당의 '협치' 요구, 채 상병 특검법 거부 명분 될 수 없다	특검(채상병)
20240430	경향신문	출대 차별 받는 법 밖의 노동자들이 많다	근로기준법(특고)
20240430	경향신문	5월 국회 초점 된 채 상병 특검법, 더 미룰 이유 없다	특검(채상병)
20240501	경향신문	이태원특별법 여야 합의, 이제 진상 규명 속도내야	이태원참사특별법
20240502	경향신문	채 상병 특검법 국회 통과, 윤 대통령은 거부권 행사 말라	특검(채상병)
20240507	경향신문	여덟번째 전세사기 피해자 비보, 정부 국회는 듣고 있나	전세사기특별법
20240508	조선일보	"법으로 전 국민 25만원" 마치 정권 잡은 듯한 巨野	민생지원금특별법
20240509	경향신문	또 계획범죄 드러난 '교제 살인', 법 사각지대 조속히 고쳐야	데이트폭력처벌법
20240509	경향신문	특검도 변화도 거부한 윤 대통령의 '절망스러운 회견'	특검(김건희주가조작)
20240512	경향신문	감세 비판하더니, '1주택자 종부세' 면제하겠다는 민주당	종부세
20240519	경향신문	여야서 분출하는 개헌론, 22대 국회 개헌특위서 풀어가길	개헌(권력구조)
20240521	경향신문	윤 대통령 채 상병 특검 거부, 국민과 맞서는 권력사유화다	특검(채상병)
20240522	조선일보	민주당 특검안 법리 안 맞지만, 국민이 의문 가진 것도 사실	특검(채상병)
20240524	경향신문	'특검 찬성하면 당 떠나라'는 여당, 국민 아닌 용산만 보는가	특검(채상병)
20240527	경향신문	억울한 죽음 항명죄, 채 상병 특검법은 21대 국회 책무다	특검(채상병)
20240528	경향신문	채 상병 특검법 부결, '방탄 여당'은 민심을 저버렸다	특검(채상병)
20240529	조선일보	中 '64조 반도체 펀드' 조성, 韓 여당은 반도체 지원법 뒷전	반도체특별법
20240529	경향신문	격노 후 국방장관 통화한 윤 대통령, '박정훈 해임' 지시했나	특검(채상병)

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

- 가상준. 2006. 17대 국회의원들의 입법행태 평가. 의정연구 12(1): 55-80.
- 강상구. 2024. 21대 국회 입법성적표 ‘최악’…법안 처리율 36% 불과. TV조선 뉴스 05/07. (https://news.tvchosun.com/site/data/html_dir/2024/05/07/2024050790068.html).
- 고병국. 2024. 21대 국회 입법활동 현황과 문제점, 개선과제. 국회미래연구원 토론회 발표 자료. 06/11.
- 국회 법제실. 2024. 제4회 대한민국 국회 의정대상 우수법률안. 대한민국 국회.
- 권오성. 2023. ‘노랑봉투법’의 내용과 쟁점. 의정연구 29(1): 189-197.
- 권준영. 2024. 정쟁 허송 21대 국회… 법안처리율 36% 최악. 디지털타임스 05/07. (<https://v.daum.net/v/20240507144114373>).
- 김기동·차보경·이재묵. 2018. 입법성고가 재공천에 미치는 영향에 대한 연구: 제19대 국회의원을 대상으로. 의정연구 24(2): 101-134.
- 김두수. 2024. 21대 국회 역대 최악 입법성적표. 경상일보 05/08. (<https://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=998713>).
- 김재민. 2024. 막판까지 협치 실종… 입법성적표도 ‘최악’ [21대 국회 결산 上]. 경기일보 05/08. (<https://www.kyeonggi.com/article/20240507580277>).
- 김재훈·허석균. 2012. 공천제도와 입법생산성: 정치경제학적 구조 및 영향. 재정학연구 5(3): 125-158.
- _____. 허석균. 2013. 공천제도와 입법생산성 간의 관계에 대한 실증분석: 17대 국회 입법자료를 중심으로. 경제학연구 61(3): 47-74.
- 김정모. 2024. 법안처리율 36%…21대 입법성적표 ‘최악’ 예상. 경북일보 05/07. (<https://www.kyongbuk.co.kr/news/articleView.html?idxno=4008368>).

대한민국정부. 2022. 윤석열정부 120대 국정과제.

더불어민주당. 2017. 나라를 나라답게. 제19대 대통령선거 정책공약집. 더불어민주당.

머니투데이. 2024. '2024 최우수 법률대상'에 '구하라법' 탄생시킨 서영교 의원. 머니투데이 더300 11/21. (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024112216182031500>).

문우진. 2010. 국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법 생산성. 의정연구 16(1): 35-67.

박상훈. 2020a. 더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까. 국가미래전략 Insight 40. 국회미래연구원.

_____. 2020b. 더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까. 국회미래연구원 연구보고서 20-25.

_____. 2024. 법에 과잉 의존하는 민주주의. 중앙일보 09/19. (<https://www.joongang.co.kr/article/25278423>).

박소연·오문영. 2024. 시작부터 꼬인 21대 국회, '최악' 오명... '22대는 더할 것' 섬뜩한 경고 머니투데이 05/31. (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024052917561316313>).

박찬표. 2002. 한국의 의회정치와 민주주의. 오름.

박현석. 2021. 국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회. 국가미래전략 Insight 28호. 국회미래연구원.

_____. 김성조·이선우·정영우. 2022. 공공정책 의제의 지속과 변화. 국회미래연구원 연구보고서 22-23.

_____. 2023. 공공정책은 누가 결정하는가? 갈등적인 정책의제에 대한 대통령과 국회의 상호작용 분석. 국가미래전략 Insight 72호. 국회미래연구원.

_____. 박상훈·윤광일·이재묵. 2023. 정치 양극화의 실태와 개선방안. 국회미래연구원 연구보고서 23-12.

박홍두·탁지영. 2021. 민주당 강경파, 언론중재법 처리 국회의장 압박... "제 역할 안 해 특단의 조치할 예정". 경향신문 09/29. (<https://www.khan.co.kr/article/202109291103001>).

백주희. 2015. 안효대 의원 '최다발의' '최다통과'. 울산매일 06/04.

- (<https://www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=596669>)
- 법률방송뉴스. 2024. 사상 최악의 법안처리율 기록하고 해외 출장 가는 21대 국회. 법률방송뉴스 05/08. (<https://www.ltn.kr/news/articleView.html?idxno=42978>).
- 서현진·박경미. 2009. 17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석. 한국정치학회보. 43(2): 89-111.
- 신재현·최영서. 2024. ‘국민 숙제’ 안 한 21대 국회…폐기되는 주요 법안들 ‘수두룩’. 뉴시스 05/26. (https://www.newsis.com/view/NISX20240524_0002747932).
- 심재롬·전민구. 2024. 법안 발의 창기려 꿈수… 21대 국회 ‘철회왕’은 이 의원이었다. 중앙일보 05/21. (<https://www.joongang.co.kr/article/25250672>).
- 아리스토텔레스. 2009. 천병희 옮김. 2009. 정치학. 도서출판 숲.
- 양종구. 2021. 날립 심사 부르는 건수 늘리기 경쟁… “부담은 국민 뉘”. 동아일보 04/14. (<https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20210414/106394096/1>).
- 오문영. 2024. 법안 발의는 최다, 처리율은 최저…‘21대 국회’ 부끄러운 기록들. 머니투데이 05/29. (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2024052910374657712>).
- 오승용. 2004. 한국 분점정부의 입법과정 분석: 13대-16대 국회를 중심으로. 한국정치학회보 38(1): 167-192.
- 오승용. 2008. 분점정부가 국회 입법에 미치는 영향: 중요법안 처리결과를 중심으로. 의정연구 14(2): 61-92.
- _____. 2010. 민주화 이후 국회생산성 추이 분석: 대통령-의회관계를 중심으로. 의정연구 16(1): 101-144.
- 위문희. 2023. 단어만 바꾼 ‘복불 입법’에…野, 입법실적 평가 방식 바꾼다. 중앙일보 07/31. (<https://www.joongang.co.kr/article/25181476>).
- 이별님. 2024. [입법리포트] 법안 처리율 최악…제21대 국회 성적은?. 뉴스포스트 05/10. (<https://www.newspost.kr/news/articleView.html?idxno=202909>).
- 이상권. 2019. 경남 의원 법안발의 평균 44건 ‘저조’. 경남신문 11/06. (<https://m.knnews.co.kr/mView.php?idxno=1309294&gubun=vod>).
- 이원섭. 2007. 노무현 정부 시기 남북문제에 대한 언론 보도 분석: 조선·중앙·동아일보

- 와 한겨레·경향·서울신문을 중심으로. 동아연구 52(2월): 325-366.
- 이은택. 2020. 공무원 처벌 쪽 빼고... 중대재해법 정부안 국회 제출. 동아일보 12/29.
(<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20201229/104672955/1>).
- 이재운. 2024. '역대 최악' 오명 21대 국회...유종의 미라도 거두고 끝내라. 연합뉴스 05/16. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240526033200022>).
- 이종혁·김자연. 2024. "주요 국가의 입법 현황과 한국의 과잉 입법." 국회미래연구원 <조사보고서>. 8월 20일.
- 이한수. 2012 "정부구성과 입법효율성: 분점정부가 입법생산성에 미치는 영향을 중심으로." 사회과학연구 20(1): 76-208.
- 이현출·김준석. 2012. 가결과 부결의 이분법을 넘어: 17대 국회의 입법시간과 처리결과에 대한 경쟁위험분석. 한국정치학회보 46(5): 121-144.
- 장 차크 루소. 2018. 김영욱 옮김. 사회계약론. 후마니타스.
- 전진영. 2014. 국회 원내지도부의 입법영향력 분석: 상임위원회 지도부를 중심으로. 한국정당학회보 13(2): 193-218.
- _____. 2015. 국회선진화법은 국회를 선진화시켰는가?. 현대정치연구 8(1): 99-125.
- _____. 2022. 제20대 국회 의원안의 입법성공 요인: 가결과 대안반영의 정치. 한국정당학회보 21(4): 75-101.
- _____. 김현아. 2024. 제21대 국회 입법활동 분석. NARS 입법·정책 제156호. 국회입법조사처.
- 정철운. 2021. 조선일보 유료부수, 이번에도 '100만 부' 넘겼다. 미디어오늘 06/11.
(<https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213851>).
- _____. 2021. 정부광고 핵심지표 '열독률' 1위 조선일보 28.3%. 미디어오늘 12/30.
(<https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=301479>).
- 정혜윤. 2023. 중대재해처벌법 제정의 정치과정: 의회의 역할을 중심으로. 국가미래전략 Insight 79호. 국회미래연구원.
- 정희옥·장혜영. 2013. 의원의 사회경제적 배경과 국회 생산성과의 관계: 18대 국회를 대상으로. 한국정치연구 22(2): 49-74.

- 조진만·임성학. 2008. 한국 국회의 불신에 영향을 미치는 정치적 요인 분석. 정치·정보 연구 11(2): 213-237.
- 존 로크. 강정인·문지영 옮김. 2007. 통치론: 시민 정부의 참된 기원, 범위 및 그 목적에 관한 시론. 까치.
- 최규진. 2024. 정쟁에 땀탕된 21대 국회, 법안처리율 역대 최저. JTBC News 05/28 (<https://news.jtbc.co.kr/article/NB12198272>).
- 최병천·설승은·김철선·계승현. 2024. 21대 입법성적표 ‘최악’ 예상... 정쟁에 민생외면, 외유 땀 사이좋게. 연합뉴스 05/07. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240507073800001>).
- 최정원. 2001. 국회 입법과정의 변화와 특징: 입법환경과 입법행위자를 중심으로. 한국 정치학회보 35(3): 129-151.
- 최현주. 2010. 한국 신문 보도의 이념적 다양성에 대한 고찰: 6개 종합일간지의 3개 주요 이슈에 대한 보도 성향 분석을 중심으로. 한국언론학보 54(3): 399-426.
- 추재훈. 2024. 최악 법안 처리율 21대 국회, 호화 졸업 여행?. KBS 뉴스라인W 05/07. (<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7957972>).
- 코리아데일리. 2024. [사설]‘법안 가결률 최악’, 21대 국회 이대로 끝날 것인가. 코리아 데일리 05/16. (<https://www.ikoreadaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=821964>).
- 플라톤. 천병희 옮김. 2013. 국가. 도서출판 숲.
- 한세현. 2021. [여론조사]언론중재법 ‘팽팽’... “시간 걸려도 합의 처리.” SBS 모닝와이드 09/11. (https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006461783)
- 한승연. 2022. 쪼개고 ‘복불’하고...21대 국회 ‘입법실적’ 들여다 보니. KBS 뉴스 08/12. (<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=5531839>).
- 한지훈. 2020. 김종인 채근에 국민의힘, 중대재해법 입법 가세. 연합뉴스 12/03. (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20201203030900001>).
- KBS 대전. 2024. [집중분석] 21대 국회 입법성적 ‘최악’...‘충청권’ 성적표는? KBS 뉴스 05/28. (<https://newsweb.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7974224>).
- YTN. 2024. 카네이션 / 21대 국회 입법성적 최악 / 전국민25만원 / 급식논란. YTN e스퀘어 05/08. (https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202405081036211952)

Jones, M. 1995. Electoral laws and the survival of presidential democracies. Indiana: University of Notre Dame Press.

Mainwaring, S. and Scully, T. R. 1995. "Introduction: Party Systems in latin America." in S. Mainwaring and T. R. Scully eds. Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1-36.

Meyhew, D. 2005. Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002. 2nd edition. Yale University Press: New Haven.

검찰청법 일부법률개정안. 의안번호 2115284. 국회 의사국 의사과. 의안원문.

국회사무처. 2020년 7월 28일. 제380회국회(임시회) 기획재정위원회회의록 제2호.

_____. 2020년 7월 29일. 제380회국회(임시회) 법제사법위원회회의록 제2호.

_____. 2020년 8월 4일. 제380회국회(임시회) 국회본회의회의록 제8호.

_____. 2020년 11월 17일. 제382회국회(정기회) 법제사법위원회회의록(법안심사 제1소위원회) 제4호.

_____. 2020년 12월 8일a. 제382회국회(정기회) 정무위원회회의록(금융그룹감독 법에대한안전조정위원회) 제1호.

_____. 2020년 12월 8일b. 제382회국회(정기회) 정무위원회회의록 제9호.

_____. 2021년 1월 8일. 제383회국회(임시회) 국회본회의회의록 제2호.

_____. 2021년 8월 19일. 제390회국회(임시회) 기획재정위원회회의록 제2호.

_____. 2022년 4월 25일. 제395회국회(임시회) 법제사법위원회회의록(법안심사 제1소위원회) 제5호.

_____. 2022년 10월 19일. 제400회국회(정기회) 농림축산식품해양수산위원회회의록 제6호.

_____. 2022년 12월 23일. 제401회국회(임시회) 국회본회의회의록 제2호.

- _____. 2023년 2월 17일. 제403회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(안전조정위원회) 제1호.
- _____. 2023년 2월 21일. 제403회국회(임시회) 환경노동위원회회의록 제3호.
- _____. 2023년 3월 23일. 제404회국회(임시회) 국회본회의회의록 제1호.
- _____. 2023년 11월 9일. 제410회국회(정기회) 국회본회의회의록 제11호.

2 웹사이트

국회. 2024. <의안정보시스템>. <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> (검색일 2024. 10. 03)

대검찰청. 2024. <형사사건 동향>.

<https://www.spo.go.kr/site/spo/ex/duelistIncidentTrend/incidentScionStat.do> (검색일 2024. 7. 19)

대법원. 2023. <사법연감>. <https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsListAction.work?gubun=719>
(검색일 2024. 7. 19)

독일 의회. https://www.bundestag.de/resource/blob/196202/27bc35b7edaf56e844a91b7ef052930f/Kapitel_10_01_Statistik_zur_Gesetzgebung.pdf (검색일 2024. 7. 19)

미국 의회. <https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics> (검색일 2024. 7. 19)

영국 의회. <https://www.parliament.uk/business/publications/commons/sessional-returns/> (검색일 2024. 7. 19)

일본 중의원. https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/menu.htm (검색일 2024. 7. 19)

일본 최고재판소. 2024. <재판소 데이터북>. https://www.courts.go.jp/toukei_siryou/databook/index.html
(검색일 2024. 10. 04)

잠자는 국회. <https://sleeping-assembly.org/> (검색일 2024. 7. 19)

프랑스 의회. <https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xve-legislature/>
(검색일 2024. 7. 19)

Abstract

Major Legislative Agenda and in the 21th National Assembly

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study aims to analyze the legislative performance of the 21st National Assembly by examining major legislative agendas discussed between 2020 and 2024. Despite quantitative improvements in legislative performance since the democratization of 1987, public perception of the National Assembly remains highly negative.

Laws vary in scope and impact. Rather than focusing on factors influencing the total number of legislations in the National Assembly, this study emphasizes major legislative agendas. These agendas were selected based on data from national newspaper editorials, incorporating perspectives from both conservative and liberal viewpoints. Among the 13 major legislative agendas, eight led to significant legislation. Laws passed through bipartisan compromise have proven to be more stable, whereas those passed unilaterally were more likely to be amended or repealed when the political balance of power shifted.

Due to strong party discipline, compromises between parties were largely influenced by party leadership rather than individual legislators. The likelihood of bipartisan compromise increases when a party suffers a major electoral defeat and seeks to rebuild, or when an election approaches, as parties attempt to appeal to centrist voters.

제21대 국회의 주요 입법안제와 정치과정

발 행 2024년 12월 30일
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 제일문화사(02-921-7221)

©2024 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-16-4 (95340)

