

의원입법의 평가 지표 개발을 위한 탐색적 연구: 아동 관련 법안을 중심으로*

현재은**

본 연구는 의원입법에 대한 정량적 평가가 의원입법 부실화의 원인이라는 문제의식 하에, 의원입법의 질을 보다 다각적으로 평가하기 위한 지표를 탐색하고자 하였다. 구체적인 분석을 위하여 제17대~제19대 국회에서 제출된 아동복지와 관련된 모든 법안(영유아보육법, 아동복지법)을 재정소요 법안의 비용분석 여부, 공동발의의원 수, 기존 법안과의 중복 여부, 법안의 주요내용, 법안 처리 결과의 다섯 가지 지표를 통해 분석하였다. 분석 결과 법안비용추계제도 및 공동발의제도는 원래의 제도 도입 목적을 달성하고 있지 못하거나 남용되고 있는 것으로 드러났다. 중복 발의되는 법안의 비중은 점차 감소하고 있으나 여전히 많은 비중을 차지하였으며, 자구수정 또는 법규정 보완 등 소극적 내용의 법안 비중이 여전히 큰 것으로 드러났다.

주제어: 의원입법, 입법 평가, 의원발의법안, 평가지표, 아동복지

I. 서론

건국 이후 줄곧 정부제출 법률안에 우위를 내어주던 의원발의 법률안이 급속히 증가하고 있다. 제 14대 국회에서 전체 법률안의 약 36%(321건)에 불과하던 의원입법은 19대 국회에서 약 94%(16,729건)에 달할 정도로 증가했다. ‘입법권은 국회에 속한다’는 헌법 제 40조를 고려하면 이는 국민의 대표기관으로서의 국회기능 활성화로

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부아 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015 S1A5B5A07041725).

** 서울대학교에서 행정학 석사 및 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 아시아개발연구소 연구원으로 있다. 주요 관심분야는 사회정책, 정책이론, 정책평가 등이다(hyunjaen@gmail.com).

서 긍정적으로 평가된다(고문현, 2014; 최윤철, 2012; 홍완식, 2008). 민주화 이후 다원화된 사회로의 시대적 변화가 다양한 이해관계를 반영한 입법의 증가를 자연스럽게 초래했다는 점에서(임중호, 2005), 의원입법의 증가가 다양한 이해관계집단을 대변한 의회민주주의의 성숙을 반영하는 측면도 있다(고인석, 2011).

그러나 위원회 법안을 제외하고 순수하게 국회의원들이 공동발의하여 제출한 법률안 중 실제 법률에 반영되는 비율은 저조하다(〈표 1〉 참고). 폐기 및 철회되는 법률안과 대안반영되어 실제 폐기되는 법률안을 제외하면, 원안가결 또는 수정가결되는 법률안은 접수된 법안의 15% 수준(제15대)에서 7% 수준(제19대)으로 감소해왔다. 이는 왕성한 입법 활동에 비해 의원입법의 질이 그만큼 향상되지 못하고 있을 가능성을 시사한다.

〈표 1〉 위원회 법안을 제외한 제15대~제19대 의원입법 통계

구분	접수	반영	법률반영			미반영	가결율
			가결		대안반영		
			원안	수정			
제15대	806	349	26	97	226	457	15%
제16대	1651	770	34	222	514	881	16%
제17대	5728	2239	176	520	1543	3489	12%
제18대	11191	3866	253	386	3227	7325	6%
제19대	15444	5346	371	763	4212	10098	7%

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)

* 표주: 1) 법률반영: 본회의에서 가결된 법률안, 본회의에 부의되지 않았으나 위원회에서 제안한 대안에 반영된 법률안 등 국회에서 법률안을 심의한 결과 최종적으로 법률에 반영된 법률안

2) 법률미반영: 본회의에서 부결된 법률안, 위원회에서 본회의에 부의하지 않기로 한 법률안(대안반영 제외), 발의 후 철회된 법률안 등 최종적으로 법률에 반영되지 못한 법률안

의원입법의 가결율 저하 원인에 대하여 선행연구들은 의원입법의 비효율성 및 전문성 부족(정극원, 2012), 의원입법 발의 조건의 완화(고인석, 2011; 전학선, 2008; 정극원, 2012) 등을 들고 있으나, 본 연구에서 가장 주목하고 있는 원인은 ‘무더기 입법’을 조장하는 의정활동 평가지표이다. 지성우(2013)와 이완수 외(2012)의 연구에 따르면 1990년대 중반 이후 언론 및 시민단체가 국회의원의 의정활동을 법안발의 건수 중심으로 한 정량적 항목으로 평가하면서 의원발의안이 급증했다.¹⁾ 이러한 의정

1) 이완수 외(2012)의 연구는 국회에서의 의원발의 건수가 15대 1,444건, 16대 1,912건에서 각종 시민단체와 언론사 등의 국회의원 입법활동 평가가 시작된 17대에서 6,387건으로 급격히 증가했다고 말한다.

활동평가는 법률의 질적 내용이 아니라 법률발의 횟수에 상당한 점수를 부여하고 있고(고인석, 2011), 개별 의원들의 입장에서 자신의 정치적 역량과 입지를 홍보하기 위한 항목으로 입법활동의 정량적 지표가 활용되면서(최운철, 2008) 의원입법의 양적 팽창을 부추기고 있다. 이에 본 연구는 단순한 발의 건수를 넘어선, 보다 다각적인 의원입법 평가 지표가 필요하다는 문제의식에서 출발한다.²⁾ 의원입법의 문제점을 인식하고 있는 선행연구들을 통해 의원입법의 질을 개선할 수 있는 실효성 있는 평가지표를 제시하되, 실제 입법 평가에 활용될 수 있도록 계량적 분석이 가능한 양적 지표를 탐색하고자 하는 데 본 연구의 목적이 있다.

II. 의원입법 관련 선행연구 검토

의원입법과 관련된 대부분의 연구들은 최근의 의원입법의 양적 팽창이 부실하거나 비효율적이라고 판단하고, 이에 대한 내실화 및 개선방안을 제시하고 있다(고문현, 2014; 고인석, 2011; 박영원, 2014; 이현출, 2009; 지성우, 2013; 최운철, 2012; 홍완식, 2008). 의원입법의 문제점과 그 원인 중 무엇에 주목하고 있는지는 저자마다 조금씩 차이가 있지만 공통적으로 의원입법의 증가를 둘러싼 일련의 문제들을 인식하고 이를 개선하기 위한 방안을 제시하고자 하였다는 점은 같다. (〈표 2〉 참고)

대부분의 연구들이 의원입법 전반의 문제점 또는 그 원인을 파악하고 이에 대한 포괄적인 해결방안을 제시하고 있으나 문제점-해결방안 간 연계성이 부족하거나 원론적이고 규범적인 수준의 해결방안에 그치고 있다는 점에서 한계가 있다. 한편, 홍완식(2008)의 연구는 보다 구체적인 해결방안을 제시하고 있는데, 의원입법의 가결을 저하의 원인이 궁극적으로 법안발의실적을 올리기 위한 법안의 남발에 있음³⁾에 주목하

2) 국회의원 개인에 대한 의정활동평가 지표는 법안제출건수 외에도 본회의 재석율, 상임위 전체회의 출석율, 법안 투표율 등이 있다. 의정활동평가에 있어서 가결율이 지표로 제시되는 경우가 있으나, 이는 ‘국회의원’이 아닌 ‘국회’의 의정활동평가 지표로 활용되고 있을 뿐이다. 참고로 제16대 국회의 법안가결율을 38%, 제17대는 26%, 제18대 17%, 제19대 12%로 나타났다(전진영, 2015).

3) 법안발의실적을 올리기 위한 목적으로 제출된 법안의 경우, 현실성 및 타당성에 대한 제대로 된 검증이 제대로 이루어지지 않거나, 충분한 사전검토 및 준비에 의해 발의되지 않는 경향이 있을 뿐만 아니라, 단순히 법률안 발의건수를 늘리기 위한 현행 법률의 몇 개 조문만을 고친 개정법률안, 다른 법률안을 베낀듯한 법률안, 다른 법률안과 거의 동일한 내용의 법률안을 중복해서 제출한 법률안 등의 ‘부실법안’, ‘표절법안’, ‘중복법안’까지 존재해 법률안의 가결율을 더욱 저하시키는 원인이 된다(홍완식, 2008).

〈표 2〉 선행연구 정리

논문	원인	의원입법의 문제점	개선방안
정극원 (2012)	-의회전문성 부족 -법안발의 증가, 법률심사의 시기적 집중 -의원 개인 이익, 당리당락, 정치적 고려에 따른 입법 -국민 의견수렴절차 생략	의원입법 부실화	-의회의 전문성 강화 -중복입법방지, 입법계획의 강화 -입법자에 대한 법률개선 의무 -자유투표의 제도화 -입법과정의 의견수렴제도 개선
최윤철 (2012)	의원입법의 증가	-실적주의에 따른 중복발안, 과잉발안, 특정 이해관계만을 반영하는 법안 -충분한 토론 등 합의도출 과정 결여로 인한 민주성의 문제 -재정소요 및 재정확보 방안이 결여된 법률의 집행가능성 문제	-입법과정에서의 심의·표결권 보장, 입법예고제도의 실효성 확보(민주성) -의원입법발의의 요건 강화, 상임위원회의 효율적 기능 분배, 전임위원회 활성화, 입법지원기관의 적극 활용, 입법평가제도의 도입(효율성) -행정입법에 대한 국회의 통제(수권규범성과 독립성) -의원입법의 전문성 확보
전학선 (2015)	-의원입법의 증가 -유권자들의 눈치보기 중복발의의 증가	-의원 개인의 이익을 위한 입법, 정당의 당론에 따른 입법 -국회의 전문성 결여 -과도한 예산을 필요로 하는 입법 -국민 의견수렴절차 생략으로 인한 불신 -정부 부처 간 협의부재로 인한 갈등	-입법절차의 개선 -국회의 입법지원조직의 정비 -행정부 입법지원조직 활용 -전문인력의 교류와 유대강화를 통한 협의 활성화 -의원입법의 합리성 제고
고인석 (2011)	-전문성 부족 -실적위주의 입법경향 -의견수렴 부족으로 인한 사회통합 기능 약화	-입법과정의 절차적 하자 -입법을 둘러싼 이해관계의 불일치 -다양한 입법의견 수렴없는 포퓰리즘적 입법 -입법갈등으로 인한 사회경제적 손실	-입법의 원칙준수('최적화 법률') -입법과정의 개선(절차의 적법성 강화, 이해관계의 조정) -입법지원 기구 및 조정 기구의 역할 강화
홍완식 (2008)	법안발의실적을 올리기 위한 법안의 남발	의원입법의 가결을 저하	(입안과정 통제방안) -의원정수의 문제 -법안실명제의 실효성 확보 -법률안 공동발의제도의 문제 -국민의 입법참여 확대와 입법과정의 투명성 강화 -법안비용추계제도의 활성화 -입법평가제도의 도입 -입법지원조직의 확대와 강화

* 자료: 선행연구를 바탕으로 저자 작성

고 있다. 특히 입안과정 속에서 의원입법을 통제할 수 있는 방안으로 제시되고 있는 7가지 쟁점⁴⁾ 중 법안실명제의 실효성 확보, 법률안 공동발의제도의 문제, 법안비용추계제도의 활성화는 의원입법의 질을 평가하기 위한 지표를 탐색하고자 하는 본 연구에 참고할 만한 부분으로 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

먼저 법안실명제의 실효성 제고를 위한 전제 조건으로서 의원들의 입법활동 평가시스템 개선이다. 이를 위해서는 단순한 발의건수로 의원의 입법활동을 평가하기 보다는 발의유형별로 가중치를 주거나, 가결된 법률안을 기준으로 입법활동을 평가하는 방법을 제시하고 있다(임중훈·박수철, 2006; 홍완식, 2008에서 재인용). 일부개정법률안보다 제정법률안이나 전부개정법률안을 발의한 경우 더 많은 가중치를 부여하거나, 임기만료폐기, 대안반영폐기, 폐기, 철회된 경우보다 원안가결, 수정가결, 대안가결된 경우 더 많은 가중치를 부여한다면 기존의 발의건수를 중심으로 하는 평가방식의 한계를 보완할 수 있으리라 판단된다.

또한 법률안 공동발의제도가 100명 이상의 의원이 하나의 법률안을 공동으로 준비해서 발의하는 등 '이름 끼워넣기'로 남용되고 있는 점을 지적한다. 이러한 대규모 공동발의 법률안은 자칫 '누구도 책임지지 않으려는' 행태를 조장하여, 실제 이들 대부분이 국회의 임기만료까지 미가결로 남아있다고 한다(윤종빈, 2007; 홍완식, 2008에서 재인용). 제17대 국회 법률안 중 최다 공동발의위원 수가 1573명에 이른다는 사실(윤종빈, 2007; 홍완식, 2008에서 재인용)은 법률안 공동발의제도가 국회의원의 실적 부풀리기에 남용되고 있다는 주장(홍완식, 2008)을 뒷받침한다.

법률안의 재정적 측면의 타당성을 검토하기 위한 법안비용추계제도의 운용실적이 저조하고 추계내용의 객관성 및 신뢰성이 떨어지는 점도 문제이다. 법안비용추계제도는 법안이 시행될 경우의 재정 소요를 미리 추산함으로써 법안이 추구하는 정책의 실현가능성을 파악할 수 있다는 점에서 중요하다. 홍완식(2008)은 제도의 실효성을 높이기 위해 예산명세서가 첨부되지 않은 재정소요법안에 대한 심의를 할 수 없도록 제도화(노현송·김낙순, 2004, 홍완식, 2008에서 재인용)해야 한다고 주장한다.

한편, 이현철(2009)의 연구는 의원입법의 급증 및 낮은 가결률의 원인을 실제 제 17대 국회에서 발의된 법률안 처리결과에 대한 데이터를 중심으로 찾으려고 시도했다는 점에서 앞서 언급된 연구들과 차이가 있다. 그동안의 국회의 입법활동에 대한 평

4) 그가 제시하고 있는 입안과정에서의 7개 쟁점은 다음과 같다: ① 법률안발의를 위한 의원정수의 문제 ② 법안실명제의 실효성 확보 ③ 법률안 공동발의제도의 문제 ④ 국민의 입법참여 확대와 입법과정의 투명성 강화 ⑤ 법안비용추계제도의 활성화 ⑥ 입법평가제도의 도입 ⑦ 입법지원조직의 확대와 강화

가가 법안 발의율과 가결률에 의존하는 양적접근방법에 치우쳐있음을 지적하고, 국회의원 선수(초선/재선 및 그 이상), 정당, 지역구/비례대표, 정책유형별 의원입법의 발의건수를 분석함으로써 보다 입체적인 분석을 시도하였다. 특히 의원발의 법률안의 개정내용(개정 조문의 수), 법제심의 및 비용추계 첨부 비율, 정당별 정책유형(분배정책/경쟁규제/보호규제/재분배/기구구성/이념/기타)에 대한 분석 등은 본 연구에서 의원입법의 질을 평가하기 위한 지표를 탐색하는 데 있어 시사점을 준다. 실제로 한 시민단체는 법률안의 종류와 처리결과에 따라 점수를 부여하는 방법⁵⁾으로 기존의 지표의 개선을 도모한 바 있다(박영원, 2014).

본 연구는 의원입법의 문제점을 지적하면서도 원론적·규범적 수준의 해결방안을 제시하고 있는 기존 연구들에 대한 문제의식에서 출발하여, 의원입법의 문제점을 보다 구체적·다각적으로 파악하기 위한 홍완식(2008)과 이현출(2009)의 연구를 통해 연구 문제를 발전시키고 있다. 즉, 선행연구들이 의원입법의 급속한 증가의 원인으로 지목하고 있는 언론 및 시민단체의 정량적 평가 항목의 한계를 보완할 수 있는 다양한 지표를 탐색하고자 하는 데 본 연구의 목적이 있다. 구체적인 지표의 구성 및 그러한 지표의 선정 이유에 대해서는 후술하기로 한다.

III. 연구방법

1. 연구대상 및 범위

의원입법의 질을 판단할 수 있는 지표의 개발을 위해서는 임현출(2009)의 연구처럼 실제 제출된 법안들을 자료로 활용하여 분석하는 것이 필요하다. 현실적으로 한 연구에서 모든 법률안을 분석하는 것은 불가능하다는 점에서 본 연구에서는 아동 관련 복지법안만을 대상으로 분석하고자 한다. 복지 법안 중에서도 아동관련 복지 법안으로 분석대상을 한정하는 가장 큰 이유는 2011년 전후로 뜨거운 감자가 되었던 ‘무상복지’ 법안이 선거와 맞물려 정치적인 이유로 무분별하게 제시되었다는 점(김주경·현재은, 2014)에 근거한다. 2012년 4월의 제19대 국회의원 선거 및 2012년 12월의 대통령 선거를 앞두고 0~2세 영유아에 대한 전면적인 무상보육이 근거법안도 없이 전면적으

5) 예를 들어 발의 법률안 종류에 따라 제정(4점), 전부개정(3점), 일부개정(2점), 폐지(1점)에 따라, 가결점수의 경우 처리결과에 따라 원안가결(4점), 수정가결(3점), 대안폐기·부결(1점)에 따라 각각 다른 점수를 부여한다(박영원, 2014).

로 실시되었으며, 여야 할 것 없이 경쟁적으로 무상급식, 무상보육 관련 공약을 내놓는 등 포퓰리즘적 정책의 중심에 있었던 것이 아동 관련 복지 정책이었다. 이를 전후로 이미 실시된 무상보육 정책의 법적 근거를 마련하기 위한 법안이 경쟁적으로 제출되었으며, 더 나아가 보다 포괄적인 수혜대상을 적용한, 바꾸어 말하면 더 많은 비용을 요구하는 각종 선심성 복지 법안들이 기하급수적으로 증가하였다. 따라서 본 연구는 의원입법의 양적 팽창을 분석하기에 가장 적절한 법안 분야로 아동복지 관련 법안을 선정하였으며, 구체적인 분석대상 법안은 제17대 국회부터 제19대 국회까지 제출된 영유아보육법, 아동복지법 2개 법안이다.⁶⁾ 제17대(2004년 5월 30일~2008년 5월 29일), 제18대(2008년 5월 30일~2012년 5월 29일), 제19대 국회(2012년 5월 30일~2016년 5월 29일)의 국회의원 제출 법안만을 분석하는 이유는 제17대 국회 이후 의원입법이 급증해왔기 때문이다. 구체적인 분석대상 법안 및 그 수는 <표 3>과 같다.

<표 3> 분석대상 법안 및 수

	회기	접수	합계
영유아보육법	제17대	29	133
	제18대	80	
	제19대	124	
아동복지법	제17대	17	121
	제18대	37	
	제19대	67	

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)를 참고하여 직접 작성

2. 연구의 분석틀

선행연구 검토 결과 고려하고자 하는 의원입법의 평가 지표는 다음과 같다. 첫째, 입법이 초래하는 비용에 대한 심도 있는 분석이 선행되었는지 여부이다. 우리나라의 국회법은 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 의안에 대하여 그 의안 시행에 소요할 것으로 예상되는 총비용 및 연도별 소요액을 추산하여 제출하도록 하는 법안비용추계제도를 명시하고 있다. 법안비용추계제도는 ‘법률안의 재정적 측면의 타당성을 검토하는데 유용성’이 있는 제도로서 평가받고 있으며(홍완식, 2008), 의원입법의 효율성

6) 저출산·고령사회기본법의 경우 노인복지 관련 법안을 제외한 아동복지 관련 법안의 수가 다른 두 법안에 비해 지나치게 적은 것으로 나타나 분석에서 제외하기로 한다.

제고 방안 중 하나로서 언급되고 있다(전학선, 2015). 임현출(2009)의 연구 또한 비용추계서를 첨부하지 않은 법률안이 많은 것이 입법과정의 부실과 낮은 법안 가결률을 초래하는 원인 중의 하나라고 지적한 바 있다.

그러나 제도 시행 초기와는 달리 실효성이 증가하고 있는 비용추계제도는 최근들어 교묘하게 회피하는 식으로 악용되고 있는 실정이다. 불가피한 예외 사유⁷⁾에 해당할 때만 비용추계서 대신 첨부하게 되어있는 '미첨부사유서'의 건수 및 비율이 크게 증가하고 있는 것이다(국회예산정책처, 2014). 미첨부사유서의 폭넓은 허용은 입법이 재정에 미치는 영향을 검토하기 위한 목적으로 마련된 비용추계제도 자체를 유명무실하게 만들 수 있다는 점에서(국회예산정책처, 2014), 보다 엄밀한 기준을 적용할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 재정소요법안인 경우 비용추계서 첨부여부, 미첨부시 미첨부사유서의 첨부 여부, 미첨부사유서 첨부 시 예외 사유 등을 입법이 초래하는 비용에 대한 사전 분석 여부 및 타당성의 척도로서 고려한다.

둘째, 법률안 공동발의의원 수를 조사한다. 현행 국회법 하에서는 국회의원이 법률안을 발의하기 위해서 10인 이상의 국회의원의 찬성을 요하고, 발의의원이 2인 이상인 경우 대표 발의의원 1인을 명시하는 법률안 공동발의제도를 채택하고 있다. 공동발의의원의 수가 많다고 해서 반드시 법안의 질이 낮아진다고 말할 수는 없지만, 공동발의제도가 '이름 끼워넣기' 식으로 남용되고 있다는 지적(윤종빈, 2007; 홍완식, 2008)은 충분한 설득력이 있다. 법안의 정치적 추진력이나 형식적·내용적 완성도를 제고하기 위한 공동발의제도의 원래 목적과는 동떨어진 채, 발의 실적을 올리기 위한 '거래'나 '품앗이'로서 남용되기도 하고, 친분이나 종파를 강화시키는 등 부작용이 더 큰 실정이다(이경선, 2015). 앞서 언급한 바와 같이 지나치게 많은 수의 의원들이 하나의 법률안을 공동으로 발의하는 경우 책임의 소지가 적은 탓에 가결률이 더 떨어지는 경향이 있다(홍완식, 2008).

셋째, 기존에 제출된 법안과의 내용 중복 여부 및 그 정도를 조사한다. 이는 국회의원에 대한 정량평가에 부응하기 위한 법안 발의가 대부분 일부개정 법률안의 중복발의나 '철회 후 재발의' 등의 형식을 통해 이루어진다는 점(홍완식, 2008; 박균성, 2008; 고인석, 2011)을 고려하기 위함이다. 법안이 이전에 제출된 다른 법안과 유사한 정도에 대해서는 '제안이유'의 내용을 가지고 판단한다. 상당수의 법안은 제안이유

7) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조 제1항 단서에서는 1. 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우, 2. 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우, 3. 의안의 내용이 선연적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우에는 비용추계서를 첨부하지 않고 그 사유서를 제출하도록 규정하고 있다(국회예산정책처, 2014).

에 제시된 내용보다 더 많은 개정내용을 담고 있음에도 불구하고 제안이유만을 유사성의 판단근거로 삼는 이유는 ①제안이유에 제안자가 가장 핵심적으로 생각하는 법안의 취지 또는 주요내용이 담긴다는 점, ②대부분의 중복발의 또는 철회 후 재발의된 부실 법안의 경우 제안이유의 내용 자체를 전혀 바꾸지 않고 그대로 이용한다는 점 때문이다. 중복의 정도에 대해서는 ①대부분 중복(제안이유 내용이 100% 일치) ②일부 중복·유사내용(여러개의 내용 중 일부가 100%일치하거나 법 적용 대상에 있어서 미세한 차이) ③알 수 없음 또는 중복아님의 세 가지로 구분한다.⁸⁾

넷째, 법안의 주요 내용 및 주요내용의 개수를 검토한다. 일부 시민단체에서는 의원 개개인에 대한 실적 평가를 위해 그들이 제기한 법률안 개정 내용의 소극성 여부(자구수정, 의미 구체화 등)를 조사해왔다. 그러나 이는 의원 개인에 대한 분석을 바탕으로 하고 있어, 이를 그대로 변수화하여 의원입법 전반에 대한 학술적 연구를 수행하기에는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 아동 복지 관련 분야에서 제기될 수 있는 법안의 주요내용을 고려하되, 수당지급 등 직접적 재정을 소요하는 법령으로서 ①재정 직접적인 재정을 소요하지는 않으나 공공시설의 활용 및 직장어린이집 설치 등 ②시설확대 및 취약계층 보호, 아동학대 및 위생 관련 과태료 및 처벌을 중심으로 하는 ③안전, 그 외 관련 법령 구체화 법안으로 구성된 ④행정, 법령규정 구체화의 네 가지 항목으로 분류한다.⁹⁾ ①재정의 범주에는 영유아보호법상 보육료 지원, 취약계층 및 보편적 무상보육, 보육교사 인건비 지원, 아동복지법상 아동수당지급, 급식비용 보조 등 실제 보육비의 지급 또는 인건비의 지급을 요하는 법안들을 포함한다. 무상보육이 주목받기 시작한 이후로 보육료 및 수당 지급과 같은 금전적 혜택을 지원하는 법안을 급증한 것을 고려하여 별도의 범주로 구성하고자 하였다. ②시설확대 및 취약계층 보호 범주에는 영유아보호법상 직장보육시설 의무설치, 농어촌지역 및 장애인자녀, 입양자녀를 위한 보육시설 설치, 보육시설 설치기준 완화, 국가공공시설의 보육서비스 기관 활용, 아동복지법상 아동전용시설 설치, 이주아동에 대한 권리규정, 보호대상아동 보

8) '알 수 없음·중복 아님'으로 분류된 법안들 중 '알 수 없음'은 본 연구에서 다루고 있는 제17대~제19대 국회 이전 회기에 제기된(예를 들어 제16대) 법안과의 중복 여부를 알 수 없는 경우를 의미한다. 제18대와 제19대 국회의 경우 그 이전 회기에서 제기되지 않은 법안은 대부분 '중복 아님'으로 처리되었지만, 제17대 국회에 제출된 법안들의 경우 그 이전 회기의 법안들을 모두 분석하는 것이 어렵다는 점에서 '알 수 없음'으로 처리된 경우가 있어 연구의 한계점으로 남는다.

9) 아동관련법안의 유형을 분류함에 있어서는 내용을 세분화하여 분류하였다가 서로 연관된 범주끼리 통합하여 최종 4개 유형으로 분류하였다. 실제 법안을 세분화된 내용에 따라 분류하면서 분석을 시작하였기 때문에 학계의 분류방식과는 차이가 있을 수 있으며 자의적인 판단에 기초한 분류라는 비판을 견저히 수용하는 바이다.

호조치 등의 내용을 포함한다. 이는 시설확대와 관련된 법안중 취약계층을 위한 시설 확대 법안이 많은 것을 고려하여 시설과 취약계층 범주를 같은 범주로 분류하였다. 직장보육시설 설치 및 국가공공시설의 활용 등 국가가 설치를 의무화하면서도 직접적 재정 부담을 하지 않는 법률안이 많아 재정 범주와 구분된다. ③안전 범주에는 영유아 보호법상 비위생급식에 대한 과태료, 안전공제 관련 조항, 아동복지법상 아동학대 및 아동관련 범죄와 관련된 조항, 안전교육참여 및 이수 관련 규정 등을 포함한다. 주로 범죄의 처벌 및 과태료, 교육에 대한 의무적 규정으로 구성되어 있어 재정적 소요를 요하지 않는 법률들로 구성된다. ④행정, 법령규정 구체화는 영유아보육법상 영유아 정의의 수정, 영업주 양벌규정 책임주의 원칙, 보육시설 종사자 명칭 변경, 아동복지법상 아동정책조정위원회에 사무기구 설치, 지역아동센터 운영사업 명시 등 법령을 구체화하거나 법률상 용어를 재정의 또는 변경하는 등의 법률들로 구성된다.¹⁰⁾

마지막으로 의원입법의 처리결과를 검토한다. 홍완식(2008)은 단순한 발의건수로 입법활동을 평가하기보다는, 발의유형별로 가중치를 주거나 가결된 법률안을 기준으로 한 입법활동 평가를 제시한 바 있다. 실제 의원제출 법률안은 일부개정법률안이 대부분이라는 점에서 발의유형별 가중치에 대한 유용성은 크지 않은 것이 사실이다. 이에 본 연구에서는 처리결과에 대한 지표 유용성만을 검토하되, 이를 ①원안가결 ②수정가결 ③대안가결 ④임기만료폐기 ⑤대안반영폐기 ⑥폐기 ⑦철회로 나누어 분석한다. 이현출(2009)의 연구는 의원입법과 정부입법의 처리결과를 이와 같은 7개 범주로 나누어 분석하면서 정부입법의 원안가결 및 수정가결되는 비율이 의원입법에 비해 높은 이유를 부처협의, 입법예고 등 실효성과 민주성을 높이기 위한 다양한 절차를 통한 법안의 완성도 증진에서 찾은 바 있다. 이를 고려할 때 처리결과와 관련된 변수는 그 자체가 입법의 질을 나타낼 수 있는 변수로서 고려될 수 있을 뿐 아니라, 앞서 언급되었던 변수들과 관련성을 추가적으로 분석할 수 있다. 이에 법안의 중복 여부와 처리결과 간 관계, 주요 내용과 처리 결과 간 관계를 도식적으로 분석해보고자 한다. 지금까지 설명한 분석내용을 요약하면 <표 4>와 같다.

10) 법안의 내용이 반드시 법안의 중요성을 반영한다고 볼 수는 없다. 행정적 변화 및 법령 내용 구체화 법안의 경우에도 중요한 정책의 실현을 위해 반드시 필요한 내용일 수 있기 때문이다. 다만 본 연구에서는 '법률안 발의건수를 늘리기 위한 정황 하에 현행 법률의 몇 개 조문만을 고쳐서 개정법률안을 제출하는' 경우에 대한 선행연구(홍완식, 2008; 이현출, 2009)를 반영하여 자구수정 및 법령 구체화 법안을 다른 내용의 법안과 분류하여 분석하였다.

〈표 4〉 분석내용(지표)

지표	내용 및 분류	
입법 비용 분석 여부	법안비용추계서	법안비용추계서 유무
		작성자
	미첨부사유서	미첨부사유서 유무
		미첨부 사유근거(중요성) 작성자
공동발의의원 수	공동발의의원 수	평균 공동발의의원 수 공동발의의원 수 분포, 표준편차, 최대값, 최소값
법안의 중복 여부	제안이유 상 내용 중복의 정도	1.대부분 중복
		2.일부 중복·유사내용
		3.알 수 없음·중복 아님
주요 내용	개정의 주요 내용	1.재정: 수당지급, 비용보조
		2.시설·취약계층: 시설확대, 취약계층보호 및 우선권
		3.안전: 시설 및 시스템, 안전 교육
		4.법령: 행정관련 규정, 법령 구체화
처리결과	법안의 처리 결과	1.원안가결
		2.수정가결
		3.대안가결
		4.임기만료폐기
		5.대안가결폐기
		6.폐기
		7.철회

IV. 연구결과

1. 개요

영유아보육법은 제18대 국회 후반인 2011년 전후에 집중적으로 쏟아졌던 여야의 무상복지 공약 및 법적 근거없이 무상보육정책이 실시됨으로써 그 이후 가장 많은 개정이 필요했던 법률안이라는 점에서 흥미롭다. 반면 아동복지법은 영유아보육법처럼 뜨거운 감자로 등장했던 이슈가 존재하는 것은 아니지만, 아동학대 및 아동대상범죄의 예방과 같은 지속적이고 꾸준한 사회적 이슈들에 의해 영향받아왔다. 국회 회기별 영유아보육법과 아동복지법의 의원입법 수는 〈표 5〉와 같다. 이후에는 앞서 제시한

(1)법안 비용의 분석 여부, (2)공동발의의원수, (3)법안의 중복여부, (4)법안의 주요 내용, (5)법안 처리 결과의 다섯가지 지표에 근거하여 각 법률을 분석하고자 한다.

〈표 5〉 아동관련법안의 의원입법 현황

	영유아보육법	아동복지법
제17대	29	17
제18대	80	37
제19대	124	66
합계	233	120

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>) 자료를 이용하여 직접 작성

2. 지표별 분석결과

1) 법안 비용의 분석

법안의 시행이 초래할 비용에 대한 사전 분석 여부는 영유아에 대한 국가의 의무 교육 확대, 출산 장려금 지급 등 수혜적 복지 정책이 다수를 차지하는 영유아보육법의 질 분석에 있어서 가장 중요한 부분 중 하나라고 볼 수 있다. 놀라운 것은 법안비용추계제도가 활성화되기 시작한 제18대 국회 이후에도 비용이 발생하는 법안에 대한 추계서 첨부가 누락된 경우가 많다는 점이다. 필수적으로 비용추계서를 첨부해야 하는 재정 소요 법안임에도 비용추계서를 누락하고 있는 법안의 수 및 비중이 영유아보육법과 아동복지법 모두에서 제17대에서 제19대로 갈수록 크게 증가하는 경향을 보이고 있다(〈표 5〉 참고).

좀 더 자세히 살펴보면, 영유아보육법의 경우 지자체 및 국가의 공공시설을 보육서비스 기관으로 적극 활용하는 법안, 대체교사의 인건비 비용보조 근거를 마련하는 법안 등 장기적으로 볼 때 잠재적 비용을 유발하는 법안들의 경우 비용추계서 뿐만 아니라 미첨부사유서조차 없는 경우가 많았다.¹¹⁾ 이러한 잠재적 비용 유발 법안에 대한 비용추계서 및 미첨부사유서 누락 경향은 제19대 국회에서는 감소하기는 했지만, 여전히 존재하는 것으로 나타났다.

아동복지법의 경우에도 양육수당 제공, 취약계층 보호 및 서비스 확대, 아동학대

11) 잠재적 재정 소요 법안은 〈표 6〉에서 () 안의 숫자로 제시되는데, 보육료 지원단가를 표준 보육비용으로 현실화, 중소기업 직장어린이집 설치비용을 우선적으로 보조 등 장기적·잠재적으로 비용이 발생할 것으로 예상되지만 비용추계서를 첨부하지 않은 경우를 의미한다.

관련 예방 시스템 등 복지적·수혜적 법안이 상당수를 차지하는 점을 고려할 때, 법안이 소요하는 재정에 대한 사전 분석이 중요하다. 그럼에도 불구하고 아동복지법과 관련한 의원입법의 비용추계서 첨부율은 영유아보육법과 마찬가지로 저조하게 나타나고 있으며, 비용이 직접적 또는 잠재적으로 발생하는 법안에 대한 비용추계서 누락 건수 또한 제17대에서 제19대 국회로 갈수록 점점 증가하고 있다.

〈표 6〉 재정 소요 법안의 비용추계서 첨부 여부

분류		영유아보육법	아동복지법
제17대	비용추계서 있음	4	7
	비용추계서 없음	2(8)	1
제18대	비용추계서 있음	13(1)	8(1)
	비용추계서 없음	12(7)	11
제19대	비용추계서 있음	10	11
	비용추계서 없음	33(2)	18(3)

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)의 자료를 이용하여 직접 작성
 * 표주: ()안의 숫자는 법안의 내용으로 미루어 비용추계서가 필요함에도 불구하고 아무런 언급없이 누락된 경우를 의미함

불가피한 상황에만 비용추계서 대신 첨부하는 미첨부사유서가 남용되고 있을 가능성 또한 심각하다(〈표 7〉 참고). 제17대 국회에서는 미첨부사유서조차 첨부하지 않는 경우가 많았다. 영유아보육법 5건, 아동복지법 1건으로 건수는 많지 않지만 비율상으로는 50%와 100%로 미첨부사유서의 첨부 자체에 대한 인식이 부족했던 것으로 보인다. 제18대와 제19대 국회에서는 아동복지법의 경우 비용추계서를 첨부할 수 없는 경우 미첨부사유서를 필수적으로 첨부하고 있었지만, 영유아보육법에서는 여전히 미첨부사유서조차 누락하는 경우가 존재하는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 비용추계서 미첨부시 미첨부사유서 첨부 유무

	제17대		제18대		제19대	
	있음	없음	있음	없음	있음	없음
영유아보육법	5	5	16	1	28	3
	(50%)	(50%)	(94.1%)	(5.9%)	(90.3%)	(9.7%)
아동복지법	0	1	9	0	16	0
	(0%)	(100%)	(100%)	(0%)	(100%)	(0%)

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)의 자료를 이용하여 직접 작성

여기서 중요한 것은 미첨부사유서의 첨부 근거 조항이 무엇인가에 있다. 미첨부사유서는 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조 제1항에 따라 ‘예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우’(제1호), ‘비용추계의 대상이 국가안전보장이나 군사기밀에 관한 사항인 경우’(제2호), ‘의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우’(제3호) 비용추계서 대신 첨부할 수 있다. 이 중 실질적으로 불가피하다고 할 수 있는 사유는 제2호의 경우뿐이라는 점을 고려하면, 실제 미첨부사유서의 첨부사유로 제1호와 제3호만이 언급되고 있음을 보여주는 <표 8>의 분석결과는 미첨부사유서의 남용가능성을 보여준다고 할 수 있다.

<표 8> 미첨부사유서 근거 조항

	제17대			제18대			제19대		
	1호	3호	2개 이상	1호	3호	2개 이상	1호	3호	2개 이상
영유아보육법	0 (0%)	1 (20%)	4 (80%)	5 (31%)	9 (56%)	2 (13%)	6 (20%)	23 (77%)	1 (3%)
아동복지법	해당사항 없음			4 (44%)	4 (44%)	1 (11%)	7 (44%)	8 (50%)	1 (6%)

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)의 자료를 이용하여 직접 작성
 * 표주: 1) ‘2개 이상’은 제1호와 제3호의 사유 또는 제1항 전체를 근거로 든 경우를 의미함 2)비중은 소수점 첫째자리에서 반올림 3)아동복지법의 경우 제17대 국회에서 미첨부사유서를 첨부한 경우가 없음

실제로 미첨부사유 중 가장 애매모호한 규정으로 비용추계서 회피 수단으로 남용하기 쉬운 제3호 규정(의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우)을 근거 규정으로 채택한 영유아보육법과 아동복지법 일부 개정법률안의 대부분이 보좌관 또는 의원실에서 작성된 것으로 나타났다(<표 9> 참고). 재정 소요 법안의 경우 국회예산정책처를 통하면 비용추계서 또는 부득이한 경우에 있어 미첨부사유서를 작성 받을 수 있음에도 불구하고 애매모호한 예외사유인 제3호 규정을 이용하여 법안을 제출하였다는 사실은 그 법안이 얼마나 쉽고 빠르게 만들어졌는지를 짐작케 한다.

〈표 9〉 제3호 규정 채택 건수

	17대		18대		19대	
	예산정책처	보좌관·의원실	예산정책처	보좌관·의원실	예산정책처	보좌관·의원실
영유아보육법	0	1	1	8	2	21
아동복지법	해당사항 없음		0	4	0	8

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)의 자료를 이용하여 직접 작성

3) 공동발의의원 수

앞서 언급한 바와 같이 현행 공동발의제도는 법안의 정치적 추진력이나 형식적·내용적 완성도를 제고한다는 긍정적인 목적보다는 국회의원들의 발의실적 부풀리기를 위한 도구로서 이용되고 있는 실정이다. 〈표 10〉에 따르면, 영유아보육법의 일부개정 법률안을 발의하는 국회의원들의 평균 공동발의의원 수는 감소하고 있으나, 그 편차는 여전히 큰 것으로 나타났다.

특히 제18대 국회에서의 영유아보육법 일부개정법률안 중 영업주의 양벌규정에 대한 책임주의 원칙을 관철하도록 제55조를 수정한 법안(의안번호 1801411)의 최대 공동발의의원 수는 무려 171명이었다. 놀라운 것은 이 법안의 내용과 정확히 일치하는 법안이 동일한 수의 공동발의를 통해 아동복지법에 일부개정법률안으로 그대로 발의(의안번호 1801409)되었다는 사실이다. 심지어 이 법안이 제안되기 8개월 전(2008년 2월) 이미 동일한 내용의 법안이 공동발의의원 13인에 의해 유아보육법 일부개정법률안으로 제안된 바 있으며(의안번호 178254), 171명의 공동발의 1개월 후에 다시금 공동발의의원 18인에 의해 아동복지법 일부개정법률안으로 제안되었다(의안번호 1802703).

제19대 국회에서 126명의 공동발의의원에 의해 제안된 무상보육의 법적근거를 마련하는 영유아보육법 일부개정법률안(의안번호 1900035)은 사안의 중요성과 심각성을 고려하더라도 같은 달(2012년 5월) 24인의 공동발의의원에 의해 제안된 법률안(의안번호 1900017)과 동일한 내용을 담고 있으며, 이마저도 이미 12인의 공동발의의원에 의해 2011년 11월에 제안된 바 있는 내용(의안번호 1813956)이었다. 무상보육의 법적근거를 마련하고자 하는 영유아보육법 일부개정법률안은 15인의 공동발의의원에 의해 2개월 후 다시 제안되었다.

이와 같은 결과는 공동발의의원제도가 국회의원들의 의정실적을 부풀리기 위한 도구로서 악용될 수 있음을 적나라하게 보여준다. 평균적인 공동발의의원수를 지나치게 상회하는 대규모 인원이 발의한 법안의 내용이 적정 수의 공동발의의원에 의해 제안

된 법안의 내용과 크게 다를 바 없다면, 초과된 인원에 대한 패널티를 부여하여 의정실적을 평가하는 방법도 고민해 볼 필요가 있다고 생각된다.

〈표 10〉 공동발의의원 수

	17대				18대				19대			
	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값
영유아보육법	16.0	9.0	10	54	14.3	18.0	10	171	12.9	10.7	10	126
아동복지법	16.9	5.7	10	30	19.8	27.0	10	171	12.5	3.4	10	23

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)의 자료를 이용하여 직접 작성

* 표주: 평균과 표준편차의 값은 소수점 둘째자리에서 반올림

4) 법안의 중복 여부

앞서 살펴본 사례를 보아도 알 수 있듯이 법안이 기존에 발의된 법안과 중복되는지 여부는 의원입법의 질 개선에 있어 가장 핵심적인 부분이라고 할 수 있다. 그러나 중복 여부 및 중복의 정도에 대한 판단 기준이 존재하지 않고, 시민단체 등에서 행해지는 의원역량평가는 입법실적에 더 주목하고 있어 지금까지 이에 대한 관심은 부족했던 것이 사실이다. ‘중복’에 대한 일관된, 대표적인 기준이 없다는 점에서 상대적으로 분석이 용이한 분량으로 제시되는 법안의 ‘제안이유’에 제시된 문구를 바탕으로 이를 분석하되, 판단의 객관성을 위해 연구자 외 2명의 분석자가 참여하였다. 기존 법안의 내용과 제안이유 부분이 한치의 오차도 없이 정확히 일치하는 경우, 수혜대상만 조금 확대한 경우, 기존의 발의 내용에 한 두 개의 부수적인 조항을 추가한 경우 등 명확한 중복 발의를 보이는 법안들만을 중복의 정도에 따라 분류하였다. 분석결과, 기존 법안과 정확히 똑같은 개정내용을 담은 법안의 경우 대표발의자의 이름이 동일하거나 혹은 바뀌는 경우도 있었으며, 임기만료폐기된 법안이 철회 후 재발의 되었다가 다시 임기만료폐기되는 등 여러 차례 발의되는 경우도 있었다.¹²⁾

12) 앞서 언급된 영업주의 양벌규정에 대한 책임주의 원칙에 관한 법률안(의안번호 1801411)의 경우 동일한 내용의 법안(의안번호 178254)이 철회후 동일한 법안으로 대표의원 및 공동발의의원 중 몇 명의 이름만을 바꾸어 상정되었다(의안번호 1802705). 지자체 및 국가의 공공시설을 보육서비스 기관으로 적극 활용하고자 하는 내용을 담은 법률안(의안번호 175052)은 임기만료폐기 후 다시 발의하여 철회 후(의안번호 176370) 발의한 것이 다시 임기만료폐기(의안번호 176393)되기도 하였다. 보육시설 종류별로 보육시설연합회를 설립하게 하기 위한 법안(의안번호 175127) 또한 철회 후 재발의(의안번호 175548)되었다가 임기만료폐기 후 다시 발의되어(의안번호 1800113) 대안반영폐기되었다. 중복발의된 법률

제17대 국회의 법안은 제16대 국회에서 제시된 법안과의 중복 여부를 알 수 없는 경우가 많다는 점에서 제17대와 제18대의 법안의 분석 결과에 보다 주목하고자 한다. 아동복지법의 경우 중복되지 않은 법안의 비중이 높게 나타나고 있긴 하지만 ‘대부분 중복’인 경우 및 그 비중이 증가한 것으로 나타났으며, 영유아보육법의 경우 ‘대부분 중복’/‘일부분 중복’인 법률안의 건수가 모두 증가한 것으로 나타났다. 전학선(2015)은 이러한 중복발의의 특징이 유권자의 표를 의식하여 자신의 업적을 선전하기 위해 이루어진다는 점에서 특정 사회문제가 중요한 이슈가 된 순간에 동시다발적으로 이루어지는 경향이 있다고 주장한 바 있다. 그러나 영유아보육법과 아동복지법을 분석한 본 연구의 결과에 따르면 이는 일관된 경향은 아닌 것으로 판단된다. ‘무상복지’와 같은 중요한 이슈에 대한 법률안이 중복적으로 제시된 바 있긴 하지만, ‘영업주의 양벌규정’에 대한 법안, ‘공공시설의 보육서비스 기관 활용’에 관한 법안, ‘보육시설 종류별 보육시설연합회 설립’에 관한 법안 등 법률안의 내용이 중요하거나 주목받지 않았던 것이더라도 중복 법안은 충분히 나타날 수 있다(각주 12) 참고). 이러한 중복 법안은 철회 후 다시 발의되거나 임기만료폐기 후 다시 발의되는 등의 양상을 보이므로, 법안의 중복 여부와 함께 법안의 처리결과를 함께 살펴볼 필요가 있다.

〈표 11〉 중복 여부 및 정도

		대부분 중복	일부분 중복	알 수 없음·중복 아님 ¹³⁾	합계
영유아 보육법	17대	4	4	21	29
		(13.8%)	(13.8%)	(72.4%)	(100%)
	18대	22	18	40	80
		(27.5%)	(22.5%)	(50.0%)	(100%)
	19대	31	37	56	124
		(25%)	(29.8%)	(45.2%)	(100%)
아동 복지법	17대	0	0	17	17
		(0%)	(0%)	(100%)	(100%)
	18대	6	9	22	37
		(16.2%)	(24.3%)	(59.5%)	(100%)
	19대	13	7	47	67
		(19.4%)	(10.5%)	(70.1%)	(100%)

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)의 자료를 이용하여 직접 작성

안 중 법안내용의 중요성 때문에 임기만료폐기되었다가 다음 회기에 재발의 되는 경우가 있을 수 있다는 익명의 심사자의 지적에 대해서는 겸허히 수용하는 바이며, 후속 연구에서 보완하고자 한다.

5) 법안의 주요 내용

법안의 주요 내용이 얼마나 큰 정책적 중요성을 가지고 있는지에 대한 평가도 필요하다. 일부 시민단체에서 의원 개인의 실적 평가를 통해 지적해왔던 법률안 개정 내용의 소극성은 그러한 의미에서 의원입법의 질을 위한 평가지표에 반영할 만 하다. 본 연구에서는 법안의 주요내용을 ① 재정 ② 시설확대 및 취약계층 보호 ③ 안전 ④ 행정, 법령규정 구체화의 네 가지 항목으로 분류하되, ① 재정의 범주에는 보육료 지원, 무상보육, 아동수당지급, 급식비용 보조 등 실제 보육비의 지급 또는 인건비의 지급을 요하는 법안; ② 시설확대 및 취약계층 보호 범주에는 직장보육시설 의무설치, 취약계층 보육시설 설치, 보육시설 설치기준 완화, 아동전용시설 설치, 이주아동에 대한 권리규정 등을 내용으로 하는 법안; ③ 안전 범주에는 비위생급식에 대한 과태료, 안전공제 관련 조항, 아동학대 관련 조항, 안전교육 관련 조항 등을 포함한 법안; ④ 행정, 법령규정 구체화는 ‘영유아’ 정의의 수정, 영업주 양벌규정 책임주의 원칙, 보육시설 종사자 명칭 변경, 지역아동센터 운영사업 명시 등 법령을 구체화하거나 법률상 용어를 재정의 또는 변경하는 등의 법안으로 구성된다. 따라서 본 연구에서 법률의 자구수정 또는 의미 구체화 등 소극적 내용을 가진 법안은 ④ 행정, 법령 규정 구체화 항목으로 분류하여 파악된다.

영유아보육법의 경우, 자구 수정 또는 법령 규정 구체화와 같은 단순하고 소극적인 내용의 법률 개정안이 영유아보육법 관련 전체 의원입법의 1/4 수준에서 1/3을 넘는 수준까지 점차 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 제17대 국회까지 국공립 어린이집 및 직장 어린이집 증설 등과 관련된 법안이 대다수를 차지해 시설확대 관련 법안이 가장 높은 비중(34.5%)을 나타낸 반면, 제18대 국회에서는 2012년 법적 근거 없이 전격적으로 시행된 0~2세 영유아 무상보육 실시와 관련하여 무상보육 법적 근거를 마련하기 위한 재정소요법안 및 양육 수당 관련 법안 등 재정 관련 법안이 급증(27.5%)함과 동시에 보육을 제공하는 보육시설 관련 규정에 대한 법안이 더불어 증가(35%)하는 모습을 보였다. 제19대 국회에서는 각종 아동 학대 범죄 및 유아동 탑승 차량 관련 사건이 잇따르면서 CCTV 설치, 학부모 모니터링단 설치, 차량 블랙박스 설치 등 이에 부합한 안전 관련 법안의 건수 및 비중이 크게 증가(33건, 26.6%)하였다.

13) ‘알 수 없음·중복 아님’으로 분류된 법안들 중 ‘알 수 없음’은 본 연구에서 다루고 있는 제17대~제19대 국회 이전 회기에 제기된(예를 들어 제16대) 법안과의 중복 여부를 알 수 없는 경우를 의미한다. 제18대와 제19대 국회의 경우 그 이전 회기에서 제기되지 않은 법안은 대부분 ‘중복 아님’으로 처리되었지만, 제17대 국회에 제출된 법안들의 경우 그 이전 회기의 법안들을 모두 분석하는 것이 어렵다는 점에서 ‘알 수 없음’으로 처리된 경우가 많다.

〈표 12〉 법안의 주요 내용

		재정	시설·취약	안전	법령	합계
영유아보육법	17대	6	10	6	7	29
		(20.7%)	(34.5%)	(20.7%)	(24.1%)	(100%)
	18대	22	17	13	28	80
		(27.5%)	(21.25%)	(16.25%)	(35.0%)	(100%)
	19대	23	22	33	46	124
		(18.6%)	(17.7%)	(26.6%)	(37.1%)	(100%)
아동복지법	17대	1	4	8	4	17
		(5.9%)	(23.5%)	(47.1%)	(23.5%)	(100%)
	18대	3	2	19	13	37
		(8.1%)	(5.4%)	(51.4%)	(35.1%)	(100%)
	19대	8	10	31	18	67
		(11.9%)	(14.9%)	(46.3%)	(26.9%)	(100%)

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)의 자료를 이용하여 직접 작성

한편 아동복지법의 경우, 안전에 관한 법률안이 지속적으로 가장 큰 비중을 차지하는 것이 특징이다. 아동학대 및 성폭력 예방, 아동보호 등과 관련된 법률안들이 제17대부터 제19대까지 꾸준히 지속적으로 제안되어온 반면, 영유아보육법과 마찬가지로 제19대 국회 초반에는 아동학대 관련 법안이 급증하는 모습을 보이는 것으로 나타났다. 법령의 규정을 구체화하는 법률은 제18대 국회에서 증가하였다가 제19대 국회에서 다시 감소하는 것으로 나타났다.

법안의 주요내용에 따른 영유아보육법과 아동복지법의 경향은 다르지만, 공통적으로 사회적·시기적으로 이슈가 된 사건을 계기로 특정 분야의 입법이 증가하는 모습을 보인다. 이는 국민의 대표기관으로서의 국회의원이 제출하는 법안이 특정 분야 또는 특정 사회 문제에 대한 꾸준한 관심과 관찰에서 비롯되기 보다는 그 시점에서 부각되는 사회적 사건이나 문제에 인기영합식으로 만들어질 가능성을 시사한다.

6) 처리결과

의원입법의 처리결과는 ①원안가결 ②수정가결 ③대안가결 ④임기만료폐기 ⑤대안반영폐기 ⑥폐기 ⑦철회의 7가지 가능성이 존재하지만, 영유아보육법의 경우 수정가결, 임기만료폐기, 대안가결폐기, 폐기, 철회의 다섯 가지, 아동복지법의 경우 수정가결, 임기만료폐기, 대안반영폐기, 철회의 네 가지 결과만 나타나는 것으로 나타났다.

다. <표 12>는 영유아보육법과 관련된 의원입법의 처리결과를 나타낸다.

원안가결된 법안이 없는 상태에서 가장 좋은 성과는 수정가결이라고 할 수 있으나 그러한 법안은 거의 전무하다시피 한 실정이다. 반영되지 못한 채 임기가 만료되어 폐기되는 법안이 영유아보육법의 경우 제19대 국회에 이르기까지 60%~70% 수준으로 유지되고 있으며 이러한 경향은 아동복지법에 있어서도 제17대 국회를 제외하고 공통적으로 나타나고 있다. 대안반영폐기되는 법안 또한 두 개 법안에서 상당한 비중으로 유지되고 있다.

<표 13> 의원제출 영유아보육법 처리결과

		철회	수정가결	임기만료폐기	대안반영폐기	폐기	합계
영유아 보육법	17대	2	1	20	5	1	29
		(6.9%)	(3.5%)	(69.0%)	(17.2%)	(3.5%)	(100%)
	18대	2	1	59	18	0	80
		(2.5%)	(1.3%)	(73.8%)	(22.5%)	(0%)	(100%)
	19대	2	0	76	45	1	124
		(1.61%)	(0%)	(61.3%)	(36.3%)	(0.8%)	(100%)
아동 복지법	17대	0	0	8	9	-	17
		(0%)	(0%)	(47.1%)	(52.9%)	-	(100%)
	18대	1	0	29	7	-	37
		(2.7%)	(0%)	(78.4%)	(18.9%)	-	(100%)
	19대	0	1	53	13	-	67
		0	(1.5%)	(79.1%)	(19.4%)	-	(100%)

* 자료: 국회 의안정보시스템 입법통계(<http://likms.assembly.go.kr>)의 자료를 이용하여 직접 작성

V. 결론 및 시사점

기존에 언론 및 시민단체가 사용해 온 정량적 지표의 한계를 보완하기 위한 다섯 가지 지표(입법 비용 분석여부, 공동발의의원 수, 법안의 중복여부, 법안의 주요 내용, 법안의 처리결과)를 중심으로 제17대 국회에서 제19대 국회까지 국회의원들이 제출한 아동관련법안(영유아보육법, 아동복지법)을 분석하였다. 그 결과, 재정을 소요하는 법안 중 비용추계서를 누락하고 있는 법안의 수 및 비중이 제17대에서 제19대로 갈수록 증가하는 것으로 나타났다. 또한 불가피한 상황에만 비용추계서 대신 첨부하는

미첨부사유서의 첨부 사례가 증가하여 제도가 남용되고 있을 가능성이 존재하는 것으로 나타났다.

공동발의제도 또한 원래의 목적과 다르게 이용되고 있는 것으로 나타났다. 171명이라는 거대한 규모의 국회의원들 공동발의한 법안은 그 이전에 이미 제안된 바 있었던 내용으로 영유아보육법과 아동복지법에 동일하게 제안되었을 뿐만 아니라 그 이후에도 공동발의의원 구성 및 수를 달리하여 재차 발의되었다. 이러한 경향은 다른 내용의 법안에 있어서도 유사하게 나타나, 공동발의제도가 국회의원의 의정활동 부풀리기에 이용될 가능성을 보여주었다.

법안의 내용에 있어서 기존 제출 법안의 내용과 대부분 또는 일부분 중복되는 법안의 비중은 제18대에서 제19대로 가면서 두 개의 법안에서 모두 감소하고 있었다. 그러나 여전히 동일한 법안을 철회 후 재발의하는 사례 또한 명백히 나타나고 있어 이에 대한 제재 시스템의 구축이 필요할 것으로 보인다. 개정법률조항 또는 법안의 제안 이유에 대해 학계에서 활용되고 있는 표절 수치 계산 프로그램 등의 활용하는 등 보다 객관적이고 과학적인 통제 방법을 구상할 필요가 있다.

영유아보육법과 아동복지법 모두 법률로 반영되지 못하고 임기가 만료되어 폐기되는 법안의 수 및 비중이 압도적으로 많은 반면 가결된 법안은 1개(영유아보육법)에 불과한 것으로 나타났다. 법안의 주요 내용은 영유아보육법과 아동복지법 사이에 정도의 차이는 있지만 사회적 이슈가 된 문제를 중심으로 법안 발의 수가 시기적으로 증가하는 경향이 나타났다. 또한 두 법안에서 공통적으로 자구 수정·법규정 보완 등 소극적 내용의 법안이 차지하는 비중 또한 여전히 큰 것으로 나타났다.

본 연구는 의원입법의 양적 증가에 반해 입법의 질이 개선되지 않는 핵심적인 원인 중 하나가 언론 및 시민단체에서 제시하고 있는 의정활동에 대한 정량적 지표로 인한 부실법안의 증가에 있다고 전제하였다. 이에 단순한 ‘발의 건수’가 아니라, 의원입법의 질 개선을 촉진할 수 있는 실효성 있는 평가지표로서, 선행연구를 바탕으로 ‘입법 비용 분석’, ‘공동발의의원 수’, ‘법안의 중복’, ‘주요 내용’, ‘처리 결과’의 다섯 가지 지표의 가능성을 탐색하고자 하였다. 기존의 의원입법 관련 연구들이 의원입법의 문제점을 제시하고 그에 대한 해결책으로서 원론적이고 포괄적인 수준의 개선방안을 제시한 데 비해, 본 연구는 실제 평가에 활용가능한 계량적 지표를 제시하고자 하였다는 점에서 의의를 가진다.

다만, 제17대~제19대까지 제출된 법안의 수가 39,224건에 달하는 의원입법의 지표를 모색함에 있어서 256건에 불과한, 그것도 아동복지와 관련된 하나의 분야의 법안들을 통해 분석했다는 점에서 연구의 한계는 분명히 존재한다. 또한 입법의 질을 판

단함에 있어서 정성적 지표를 제외하고서는 반쪽자리 평가지표밖에 될 수 없다는 연구의 태생적 한계도 존재한다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 제시하고 있는 대안적 계량 지표는 기존의 '발의건수'를 중심으로 한 지표의 한계를 분명히 보완해 줄 수 있으리라 생각하며, 이를 바탕으로 후속적인 연구와 지속적인 보완이 이루어 질 수 있을 것으로 생각한다.

■ 참고문헌

국회 의안정보시스템 likms.assembly.go.kr/bill

강장석. 2000. 《제17대 국회 개혁과제에 관한 연구》. 국회사무처

고문현. 2014. “국회입법기능의 정상화와 역할 강화방안.” 《법학논고》, 46:119-146

고인석. 2011. “의원입법의 효율성 강화방안에 관한 연구.” 《제도와 경제》, 5(2): 155-189

김주경·현재은. 2014. “Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 적용한 영유아 무상보육정책 분석.” 《한국정책학회보》, 23(4): 527-564

박균성. 2008. 《입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구》. 법제처

박영원. 2014. “의원입법의 주요 쟁점과 개선과제.” 《한국정책학회 춘계학술발표논문집》 23-33

신현석·남미자·이경옥. 2013. “다중흐름모형을 활용한 ‘학교폭력 예방 및 대책’의 정책변동분석: 법률 시행령 분석을 중심으로.” 《교육행정학연구》, 31(4): 199-225

유은주. 2008. “노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여.” 《2008 한국정책과학학회 동계학술대회》, 165-185

윤종빈. 2007. “17대 국회의원 입법활동 평가.” 《17대 국회 의정활동 평가 및 국회의운영개선방안》, 경제정의실천시민연합

이경선. 2015. “국회 의원입법 공동발의 제도에 관한 시론적 비평.” 《입법학연구》, 12(2): 57-90

이완수 외. 2012. “국내 입법 커뮤니케이션의 구조적 특징.” 《한국언론정보학보》, 60

이지호. 2012. “기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석: MSF를 중심으로.” 《한국정책과학학회보》, 16(1): 49-72

이진숙·안대영. 2005. “건강가정기본법의 정책결정과정 분석: Kingdon의 이론을 중심으로.” 《사회복지정책》, 23: 159-181

- 이진숙·조은영. 2012. “노인장기요양보험법의 정책결정과정 분석.” 《사회과학연구》, 23(1): 3-22
- 이현출. 2009. “17대 국회 의원입법안 분석: 발의, 내용, 심의결과.” 《한국정당학회보》, 8(1): 255-286
- 임동욱·함성득. 2000. 《국회 생산성 높이기》, 박영사
- 전진영. 2015. “19대 국회 의정활동 평가와 쟁점.” 《이슈와 논점》, 제1088호
- 전학선. 2015. “의원입법의 개선과제와 효율성 제고방안.” 《입법학연구》, 12(2): 1-26
- 정극원. 2012. “의원입법 부실화의 원인과 내실화의 방안.” 《세계헌법연구》, 18(2): 275-307
- 지성우. 2013. “미래지향적인 의원입법제도 발전방안.” 《성균관법학》 25(3):27-48
- 최운철. 2012. “의원입법 질적 개선방안 모색을 위한 연구 - 제19대 국회 의원입법에 대한 기대를 중심으로.” 《홍익법학》, 13(3): 1-30
- 홍완식. 2008. “의원입법에 대한 합리적인 통제방안.” 《저스티스》, 106: 104-128

An Exploratory Study on Developing an Evaluation Index for the Assembly Legislation

Jae Eun Hyun

The objective of this study was to develop an evaluation index for legislation by Assembly members which has increased significantly in Korea. Based on the literature review, this study suggested 5 index; the estimation of the cost of a bill, the number of lawmakers who consistently sponsored a bill, the main contents of a bill and the result of the passage of a bill. The result of the analysis on the bills introduced between the 17th and the 19th National Assembly using those index showed that their quality has not been improved.

※ Keywords: assembly legislation, bill evaluation, evaluation index