

20대 국회 ICT분야 입법활동 연구



경인교육대학교 사회과교육과
입법학센터 센터장
심우민 (법학박사)
legislation21@ginue.ac.kr
<http://www.legislation21.org>

Contents

1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석
2. 20대 국회 ICT 입법활동 정성 분석
3. 전문가 패널 평가
4. 정리 및 제언

1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

역대 국회 법안처리 비교

구 분		접 수	처 리	처리내용							
				가 결			부결	폐 기			철회
				계	원 안	수 정		계	대안 반영 폐기	폐 기	
제18대 (2008-12)	의원발의	12220	12220	1663	1265	398	5	10049	3227	6822	503
	정부제출	1693	1693	690	369	321	2	996	598	398	5
	총계	13913	13913	2353	1634	719	7	11045	3825	7220	508
제19대 (2012-16)	의원발의	16729	16728	2414	1646	768	2	14140	4212	9928	172
	정부제출	1093	1093	379	129	250	1	713	424	289	
	총계	17822	17821	2793	1775	1018	3	14853	4636	10217	172
제20대 (2016-20)	의원발의	20347	20347	2890	2002	888	2	19940	5171	14769	215
	정부제출	1094	1094	305	135	170	2	789	433	356	
	총계	24141	24141	3195	2137	1058		20729	5604	15125	215

1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

역대 국회 의원입법의 비중 및 중요성

대 수	구 분	의원발의	정부제출	총 계
제18대 (2008-2012)	가결률	14%	41%	17%
	가결건수	1663	690	2353
	비중	71%	29%	100%
제19대 (2012-2016)	가결률	14%	35%	16%
	가결건수	2414	379	2793
	비중	86%	14%	100%
제20대 (2016-2020)	가결률	14%	28%	13%
	가결건수	2890	305	3195
	비중	90%	10%	100%

1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

20대 과기방통위 입법활동 비교

20대	전체		과기방통위 (전체대비비율)	
	의원발의	정부제출	의원발의	정부제출
발의건수	20347	1094	992(5%)	52(5%)
가결건수	2890	305	119(4%)	17(6%)
가결률	14%	28%	12%	32%
가결 법률 비중	90%	10%	88%	12%
19대	전체		미방위 (전체대비비율)	
	의원발의	정부제출	의원발의	정부제출
발의건수	16729	1093	720(4%)	55(5%)
가결건수	2414	379	132(5%)	18(5%)
가결률	14%	35%	18%	33%
가결 법률 비중	86%	14%	88%	12%

1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

20대 과기방통위 입법활동 규제비중 – 규제포털 활용?

소관위원회	전체 의원발의 입법 중 규제법안 비중	
	건수	비율(%)
국회운영위원회	19	3.71
법제사법위원회	92	5.06
정무위원회	360	23.75
기획재정위원회	130	6.66
과학기술정보방송통신위원회 (미래창조과학방송통신위원회)	292	31.03
교육문화체육관광위원회 (교육위원회+문화체육관광위원회)	367	20.03
외교통일위원회	20	6.99
국방위원회	53	10.97

소관위원회	전체 의원발의 입법 중 규제법안 비중	
	건수	비율(%)
행정안전위원회(안전행정위원회)	291	9.83
농림축산식품해양수산위원회	295	20.83
산업통상자원중소벤처기업위원회 (산업통상자원위원회)	289	23.03
보건복지위원회	570	24.66
환경노동위원회	543	28.50
국토교통위원회	599	29.92
정보위원회	2	6.25
여성가족위원회	33	9.32
특위	4	23.53
합계	3,959	18.33
의원발의 법률안(위원장 제외)	21,594	

1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

분석대상 주요 ICT 법률 선정 – 경향성의 파악

➤ 대상 범주

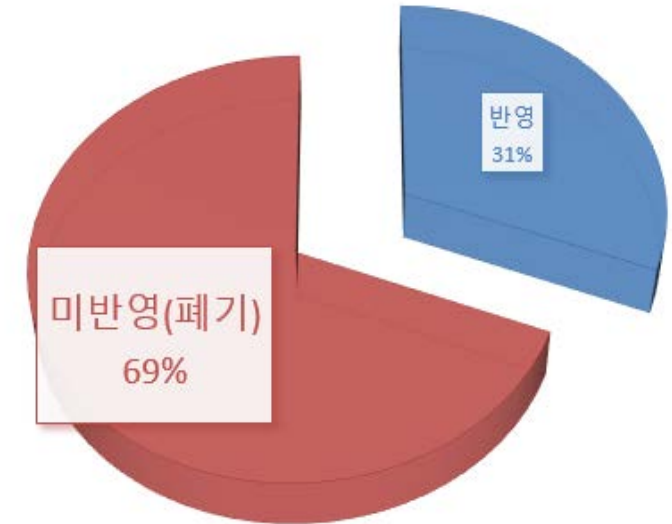
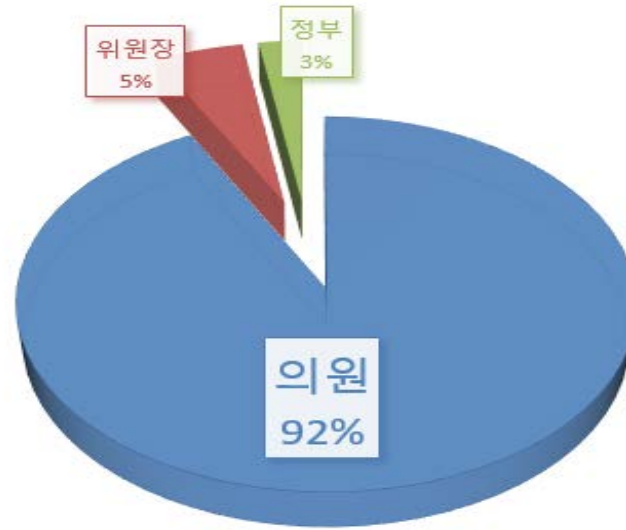
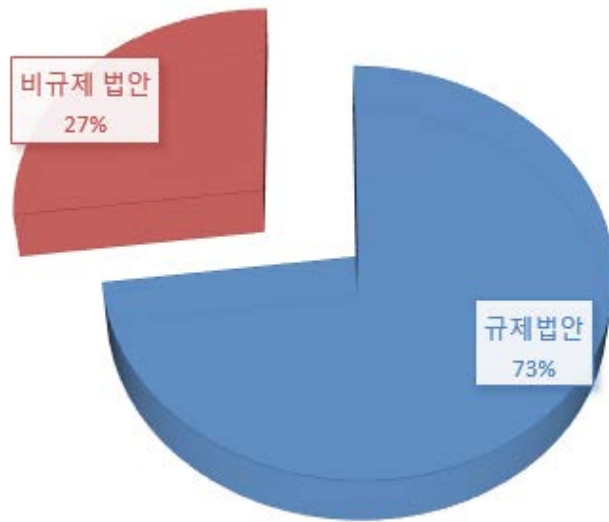
- 20대 국회 기간 중 ICT 사안과 관련하여 쟁점 및 논의가 이루어진 주요 법안
- ICT와 연관성을 가지는 법률(안)으로써 과기방통위 소관 법률(안) 이외의 것도 포함
- 대상 선정시 유관 협회 및 전문가 자문 실시

➤ 분석대상 법률 55건 선정 – 법률(안) 명칭기준(법안 수: 815건)

- 가짜뉴스대책위원회의 구성 및 운영에 관한 법률안, 가짜정보 유통 방지에 관한 법률안, 개인정보 보호법, 게임산업진흥에 관한 법률, 경범죄 처벌법, 공연법, 공유경제기본법, 공직선거법, 관세법, 국민체육진흥법, 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률, 대규모유통업에서의 거래 공정화에 관한 법률, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률, 디지털 자산 거래 진흥법, 방송법, 방송통신발전 기본법, 변형카메라의 관리에 관한 법률안, 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률, 사이버물판매중개거래의 공정화에 관한 법률안, 성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률, 성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률, 성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법, 소비자기본법, 식품위생법, 신문 등의 진흥에 관한 법률, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률, 약관의 규제에 관한 법률, 약사법, 어린이 식생활안전관리 특별법, 어린이제품 안전 특별법, 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률, 여객자동차운수사업법, 여신전문금융업법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률, 음악산업진흥에 관한 법률, 의료법, 인터넷 멀티미디어 방송사업법, 인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특례법, 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률, 전기용품 및 생활용품 안전관리법, 전기통신사업법, 전자금융거래법, 전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률, 전자서명법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 제조물 책임법, 중소기업의 해외 직접판매 지원을 위한 법률안, 청소년 보호법, 특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률, 표시·광고의 공정화에 관한 법률, 하도급거래 공정화에 관한 법률, 한국언론인공제회법안

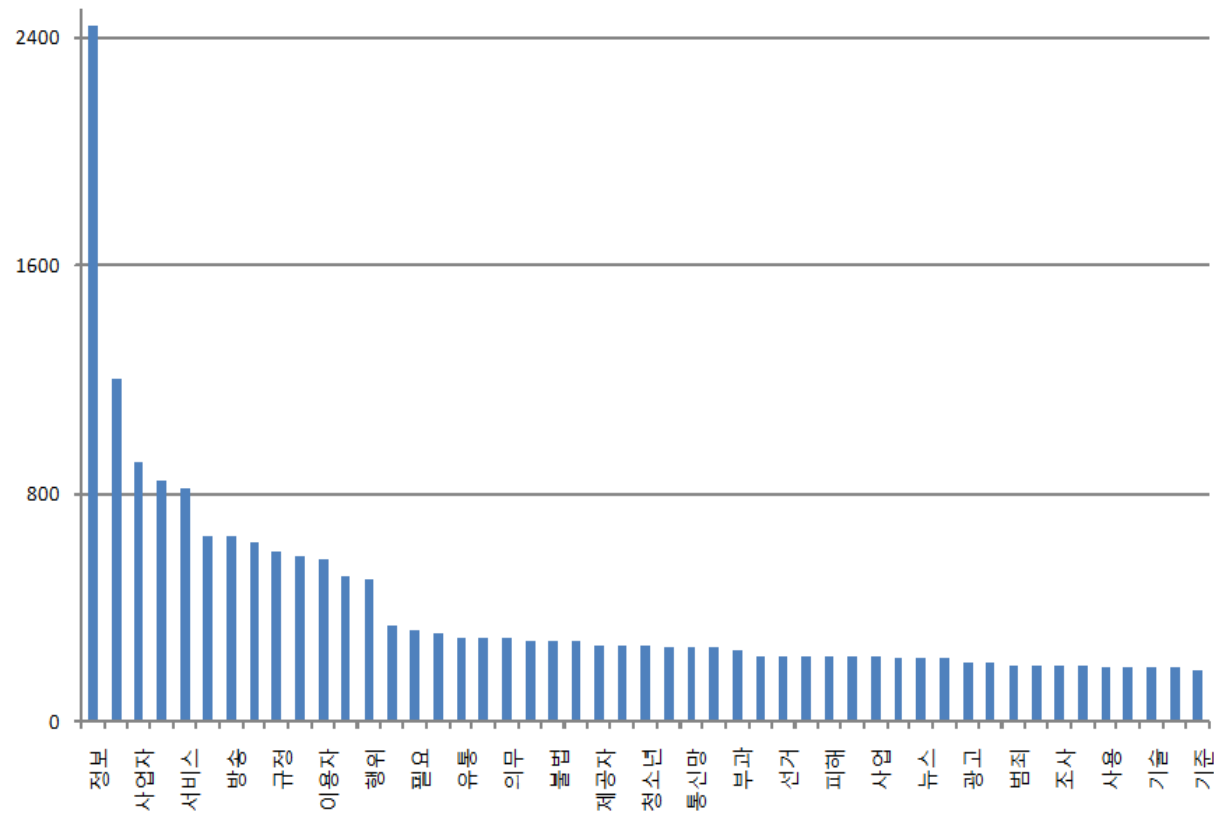
1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

주요 ICT 법안 중 규제법안 비중 및 처리 분석



1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

주요 ICT 법안 중 규제법안 텍스트마이닝 (전체)



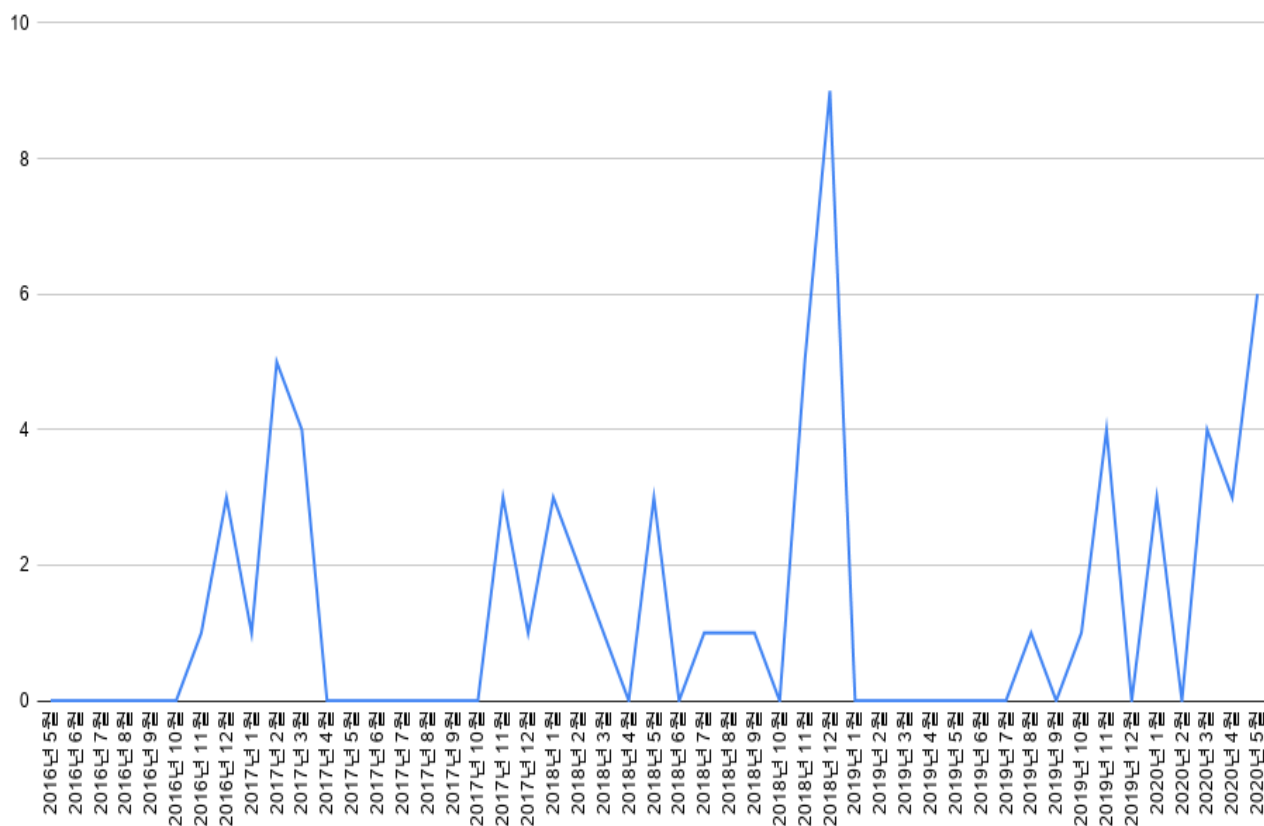
1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

주요 ICT 법안 입법 소요일수

단계		소요일수	기간 비중
위원회 심사	발의 → 소관 위원회	2.53	0.8%
	소관 위원회 → 소위원회	124.46	38.1%
	소위원회 → 소위원회 심사 완료	192.32	58.9%
법사위 심사	(소)위원회 → 법제사법위원회 심사 완료	5.07	1.6%
본회의 의결	법제사법위원회 → 본회의 의결	2	0.6%
총계		326.38	100%

1. 20대 국회 ICT 입법활동 정량 분석

주요 ICT 법안 의결 기간별 분포



2. 20대 국회 ICT 입법활동 정성 분석

2. 20대 국회 ICT 입법활동 정성 분석

정성분석 대상 법률

➤ 20대 국회 기간 중 쟁점사안과의 관련성 기준

영역	주요 법률(안)	쟁점 사안
개인정보	개인정보 보호법, 위치정보법	데이터 경제
내용 규제	정보통신망법	가짜뉴스, n번방
검색	정보통신망법	선거(정치) 관련 검색어
전자상거래	전자서명법	공인인증서
미디어 융합	(통합)방송법	방송통신 융합
게임	게임산업법	게임산업 진흥
공유경제	운수사업법	산업적 이해관계 충돌
산업 융합	정보통신융합특별법	인허가 규제완화

2. 20대 국회 ICT 입법활동 정성 분석

입법정책결정론적 문제점

➤ 입법 필요성과 방식에 관한 정책적 판단 및 검토

- 법적인 대응이 필요한 것인지 여부에 관해 진지한 검토가 이루어지지 못했음
- (예1) 가짜뉴스 또는 허위조작정보에 관한 입법적 대응 – 유사 내용 법안 범람
- (예2) 확률형 아이템 규제 법안 – 전문위원검토보고서
- 유사한 규제법안들이 다수 등장하게 되면 법안을 심의하는 국회의원의 입장에서는 그러한 규제 입법이 사회적으로 요청되는 것으로 인식하게 되고, 그 결과 입법이 아닌 정책으로 대응할 수 있는 사안에서 법적 대응만을 대안으로 선택하게 되는 인식 프레임의 왜곡을 불러옴

➤ 규율소재로서의 입법대상 판단

- 입법적 대응 필요시 법률 또는 하위법령 종류 및 수준 결정 검토
- (예1) 매크로 방지 및 규제법 – 경범죄 처벌법, 공연법, 정보통신망법 등
- 법률들의 입법목적 자체는 정당하다고 볼 수 있지만, 실제 대응방안에 대한 입법정책결정을 위한 분석 단계를 명확하게 거치지 않다 보니, 구체적인 규율소재를 정확하게 찾지 못하고 관련 대안들이 다양한 법률(안)들에 산재하게 됨

2. 20대 국회 ICT 입법활동 정성 분석

입법영향평가론적 문제점

➤ 문제 원인에 관한 실증적 근거 확인

- 문제 원인에 대한 (사회)과학적 분석이 필요함에도 이를 수행하지 않고 직관에 의존함
- (예1) 조직적 검색 유인행위 법안 – 법률로 규제하는 것이 타당하고 실효적인가
- 정보통신서비스 제공자 입장에서 보면 실시간 급상승 검색어나 연관 검색어는 기본적인 검색 서비스에 부가하여 제공하는 이용자 편의 서비스에 해당되는 것임에도 불구하고, 이것이 실제 여론에 미치는 영향에 관한 명확한 분석과 근거 제시가 이루어지지 않은 채로 이에 대해 행정적 제재를 상정하는 것은 비례성(과잉금지) 원칙에 반할 여지가 큼

➤ 입법 효과(결과)의 예측 및 검토

- 입법시 당해 법안의 실효성 예측이 필요한데 이를 수행하지 않음
- (예1) n번방 방지법 – 상징적 수준의 입법, 국내외 규제 형평성
- 이 입법 사례의 경우 사안의 중요성과 시급성이라는 것을 인정하더라도, 정보통신서비스 제공자 및 이용자 모두에게 불합리한 규제를 설정하게 된 결과를 발생시켰음

2. 20대 국회 ICT 입법활동 정성 분석

입법기술론적 문제점

➤ 법령간 체계성 고려

- 다양한 실생활과 관련한 제반 법률에 ICT 관련한 사항들이 법제화되기 시작했기 때문에, 법령 내외부적인 체계성의 문제가 매우 중요한 화두로 등장함
- (예1) 정보통신융합법 vs. 산업융합촉진법 – 용어만 일치
- (예2) 게임산업법 vs. 청소년보호법 – 게임셧다운제 개선

➤ 하위법령 위임방식

- 위임입법의 법리를 준수하기보다는 입법갈등 해소를 위한 편의적 위임 현상이 발생함
- (예1) 개인정보 보호법 – 시행령 제정 갈등 유발

➤ 새로운 법적 개념의 신설

- 디지털 분야의 신중하지 못한 법적 개념의 신설은 향후 입법 논의를 어렵게 함
- (예1) 가명정보 – 제3장 제3절 가명정보 처리에 관한 특례 / (예2) (통합)방송법 – IPTV(인터넷 멀티미디어 방송)
- (예3) 지능정보화 기본법 – 지능정보서비스 과의존

2. 20대 국회 ICT 입법활동 정성 분석

입법과정론적 문제점

➤ 실질적 심의 및 검토 가능성

- 매우 중요한 법안임에도 불구하고, 국회에서는 매우 형식적인 심의 과정만 운영됨
- (예1) 개인정보 보호법 등 데이터 3법 - 위치정보법 등

➤ 입법과정 중 자체적 판단 전문성

- 입법과정 중 자체적인 판단 전문성의 부족으로 인해 정부 및 일부 전문가에 의존하는 현상 발생
- (예1) 위치정보법 - 사물의 위치정보, 4차산업혁명위원회 해커톤

➤ 공식적인 이해당사자 의견 수렴

- 국회의원으로서 자체적인 의견수렴 과정을 운영할 필요가 있으나, 정부 부처 등의 의견수렴에 전적으로 의존함
- (예1) 타다금지법(여객자동차 운수사업법)

➤ 입법절차 시일 소요의 적절성(예. 액티브엑스와 전자서명법)

3. 전문가 패널 평가

3. 전문가 패널 평가

전문가 패널 – 공정성 고려

구분	전공	비고
1	신문방송	입법지원기구
2	변호사	입법지원기구
3	행정학	입법지원기구
4	법학	입법지원기구
5	정치학	입법지원기구
6	법학	공공기관
7	법학	공공기관
8	법학	공공기관
9	정치학	공공기관
10	행정학	공공기관
11	법학	공공기관
12	변호사	법조실무
13	변호사	법조실무
14	변호사	시민단체
15	변호사	시민단체

구분	전공	비고
16	변호사	시민단체
17	-	시민단체
18	-	시민단체
19	법학	학계
20	법학	학계
21	법학	학계
22	법학	학계
23	법학	학계
24	법학	학계
25	법학	학계
26	법학	학계
27	법학	학계
28	법학	학계
29	법학	학계
30	법학	학계

3. 전문가 패널 평가

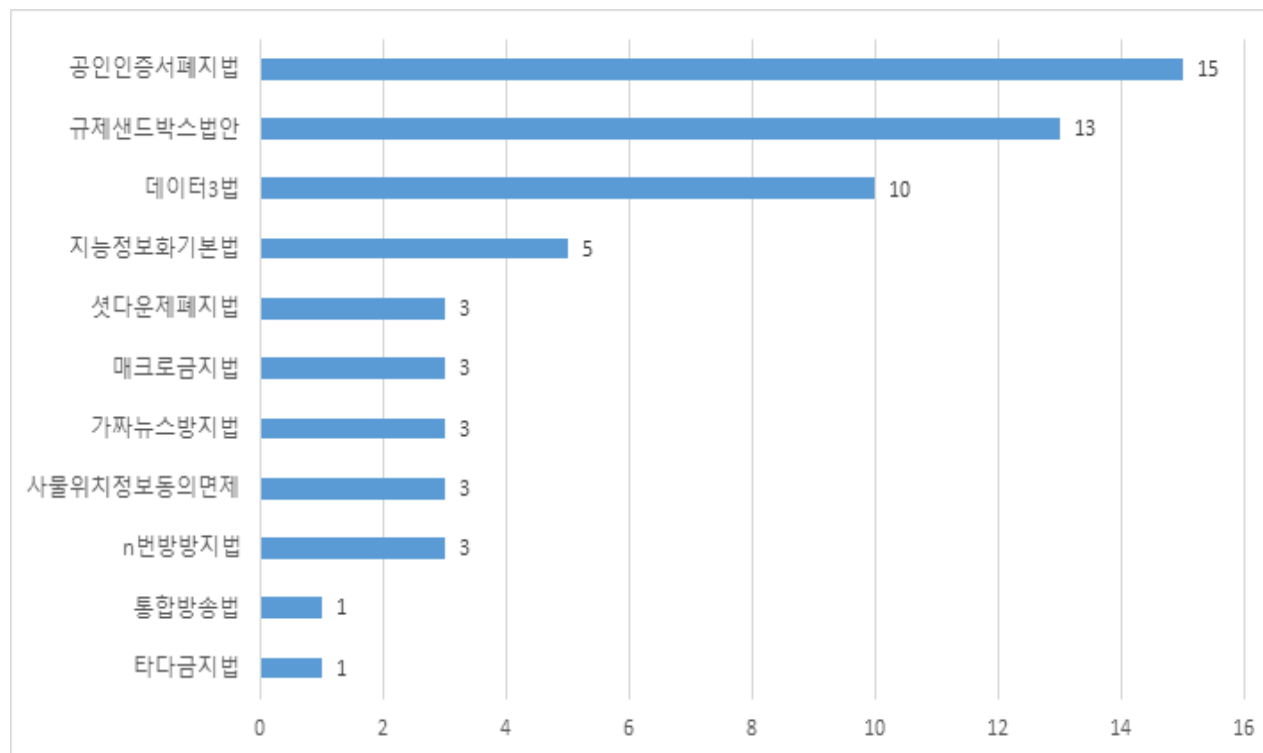
패널평가 기준 설정

단계	항목	평가문항 항목
형식 평가	관할 부합성	정부 소관부처와의 협력
	절차 준수성	입법 생산성 향상도
		입법 정보의 투명성
		입법 소요 시일의 적절성
	형식 정당성	법안의 체계정합성
	규율 명확성	법안의 명확성 및 이해가능성
	체계 정당성	

단계	항목	평가문항 항목
내용 평가	효과성	입법 효과성 향상도
		법안의 효과성 분석의 실질성
	필요성	국회의원(실) 전문성
		입법지원기구 활동의 적절성
		법안의 규제 수준 적절성
		이슈 반영의 시의적절성
	상당성	정부대비 의회 입법활동의 민주성
		이해 관계자 의견 반영 여부
		법안 심의의 실질성
		규제 형평성 고려 여부
		산업 발전 및 혁신 가치 반영도
		공익 · 인권적 가치 반영도

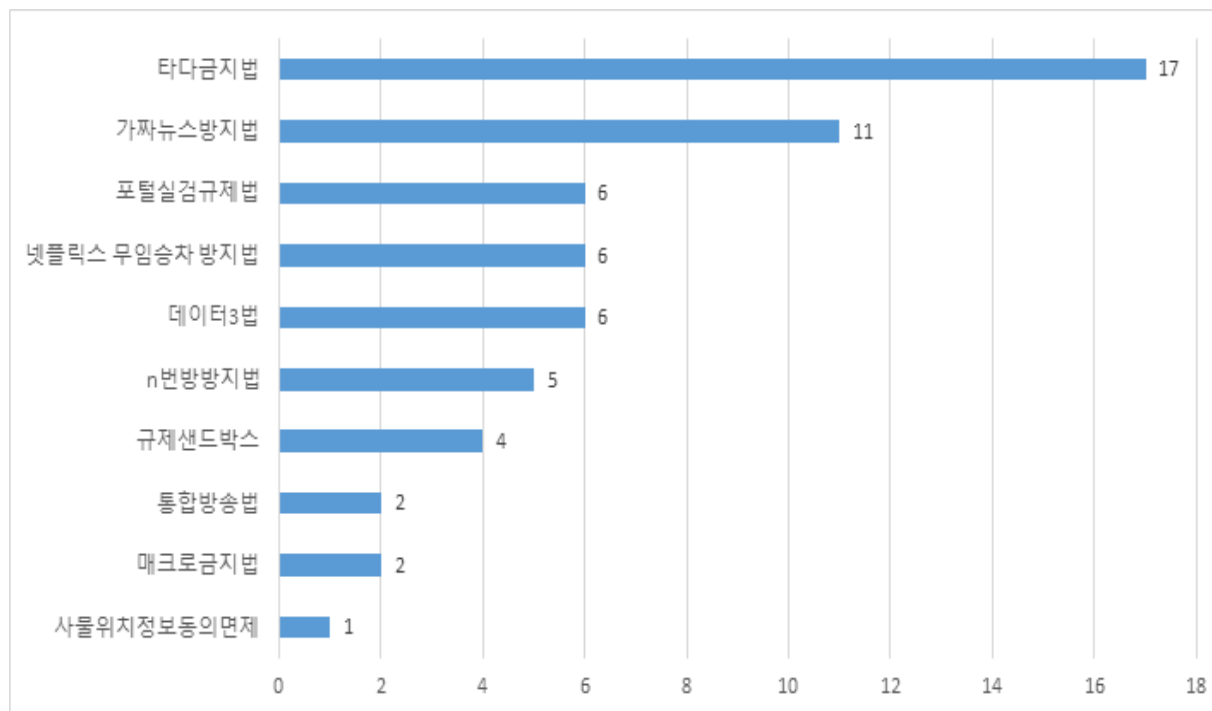
3. 전문가 패널 평가

20대 국회 ICT 입법 중 가장 좋은 법안(택2)



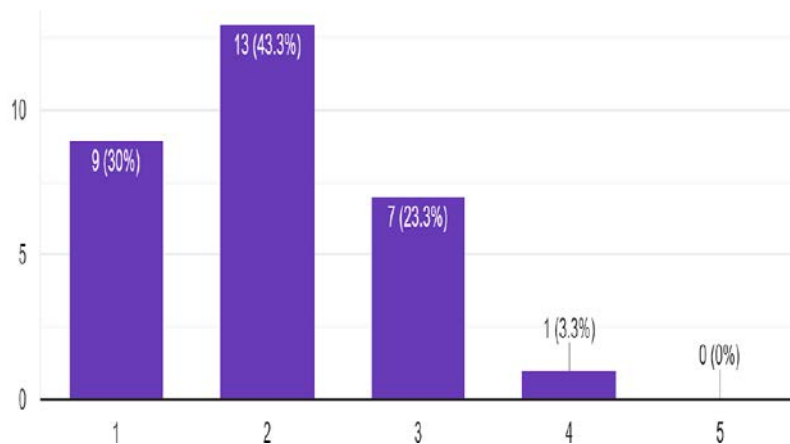
3. 전문가 패널 평가

20대 국회 ICT 입법 중 가장 나쁜 법안(택2)

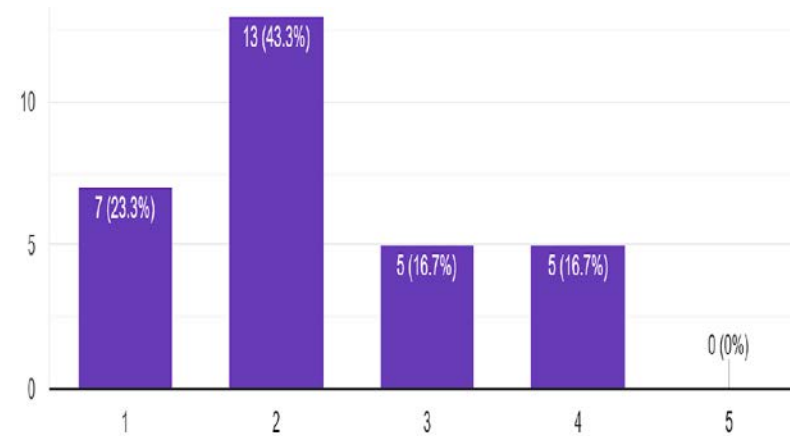


3. 전문가 패널 평가

20대 ICT입법 생산성 향상도

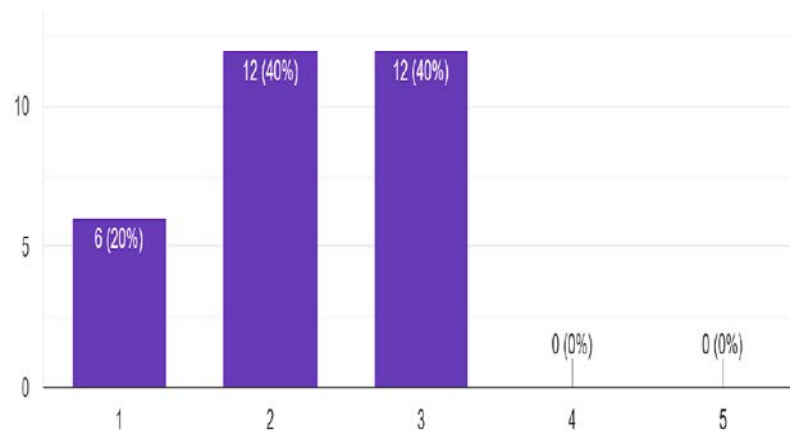


20대 ICT입법 효과성 향상도

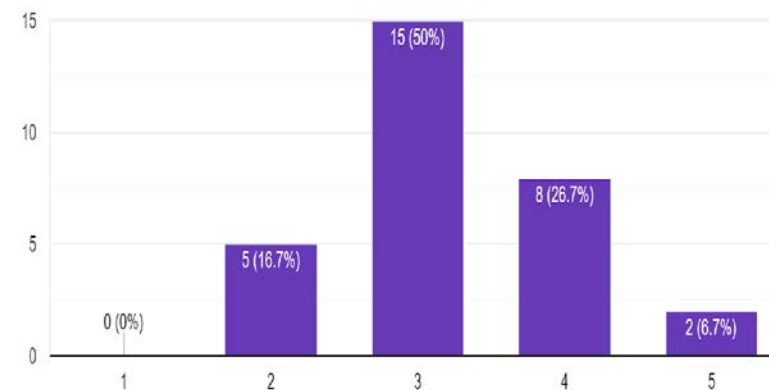


3. 전문가 패널 평가

국회의원(실) 전문성

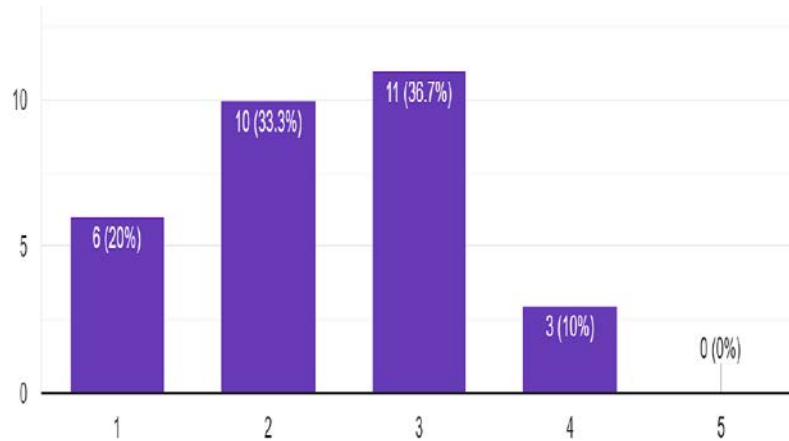


입법지원기구 활동의 적절성

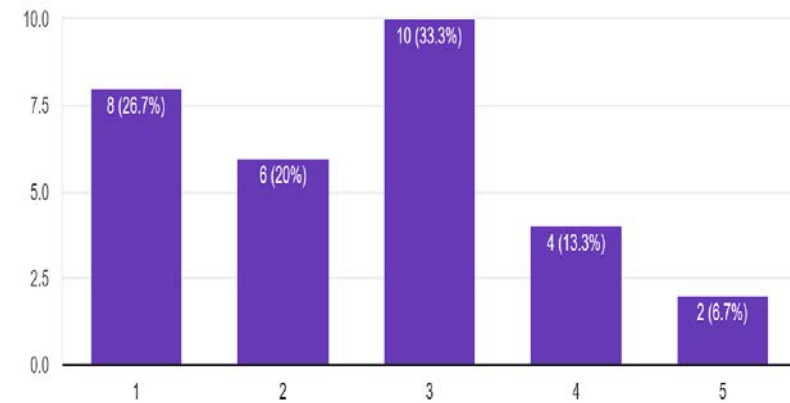


3. 전문가 패널 평가

국회 입법활동의 민주성 (정부대비)

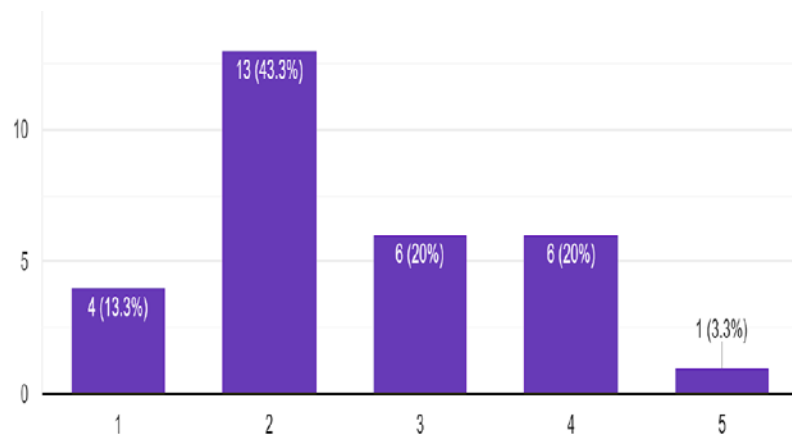


국회의 정부 소관부처 협력

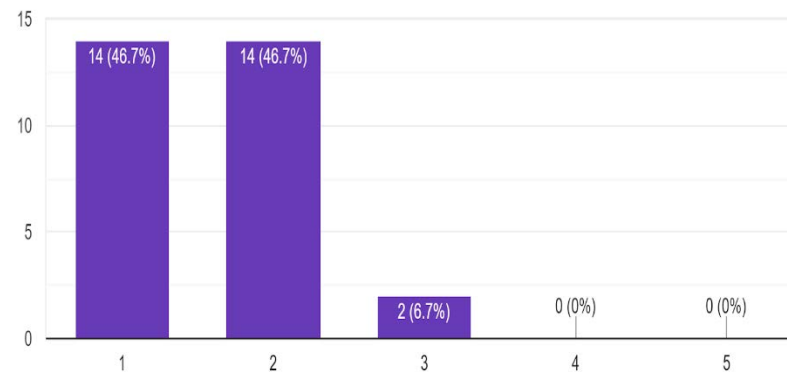


3. 전문가 패널 평가

이슈반영의 시의 적절성

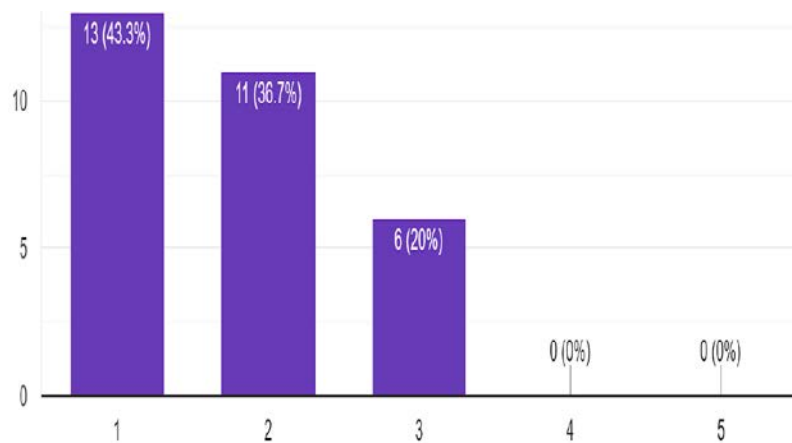


법안 심의의 실질성

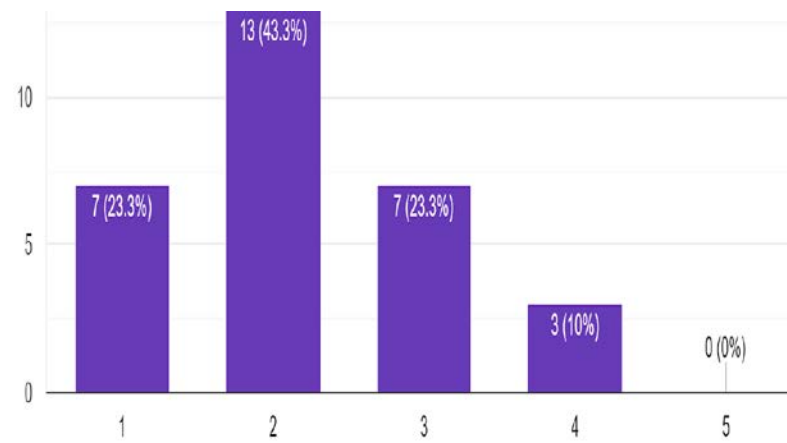


3. 전문가 패널 평가

입법 소요 시일의 적절성



입법 정보의 투명성

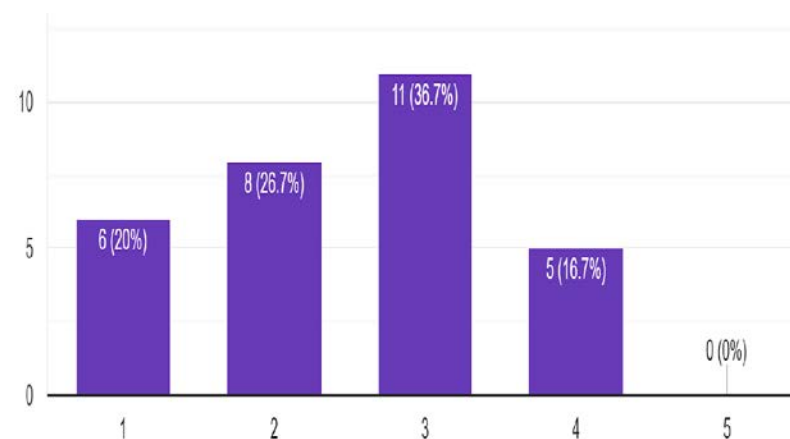


3. 전문가 패널 평가

이해관계자 의견 반영 여부

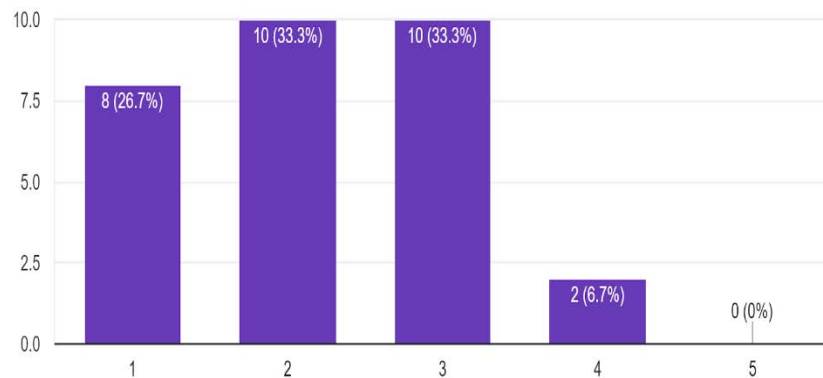


법안의 명확성 및 이해 가능성

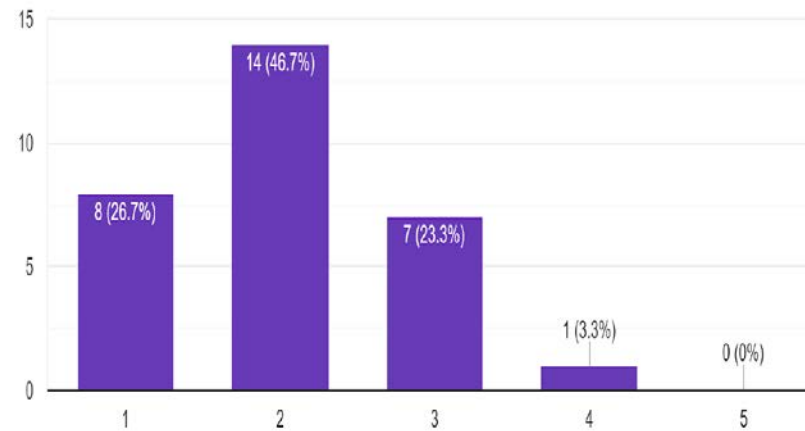


3. 전문가 패널 평가

입법 체계 정합성

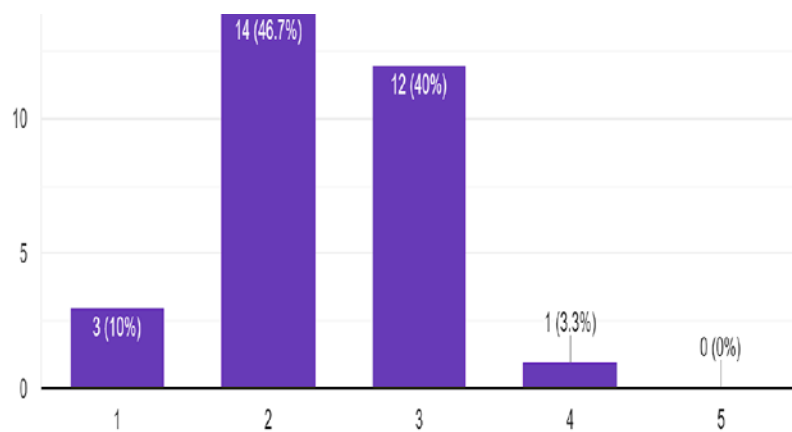


입법 효과성 분석의 실질성

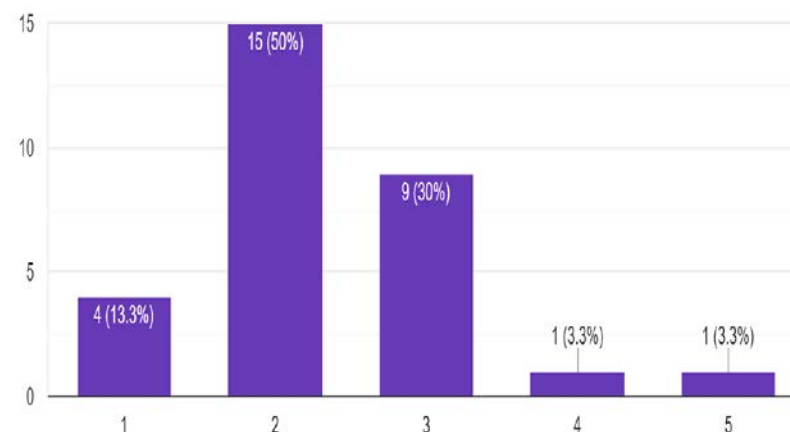


3. 전문가 패널 평가

규제 수준의 적절성

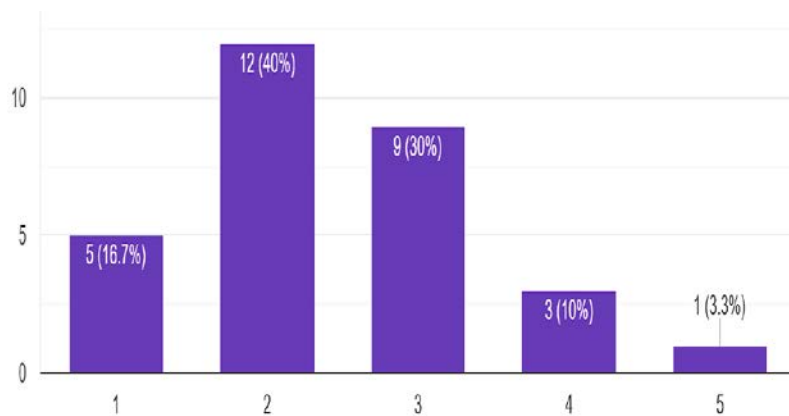


규제 형평성 고려 여부

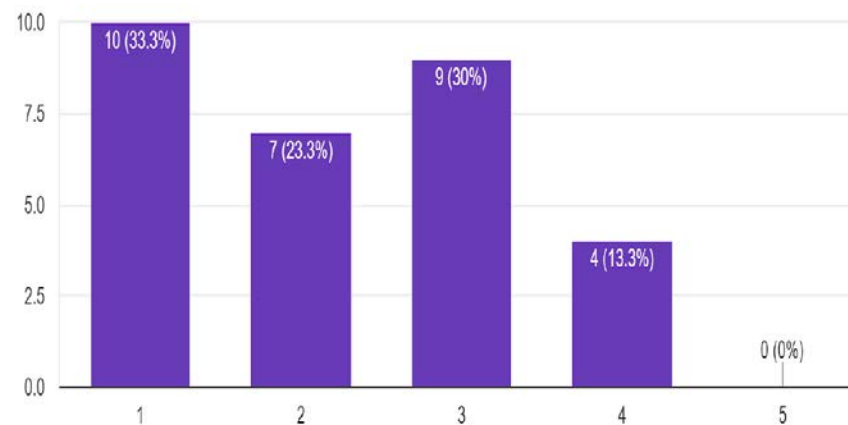


3. 전문가 패널 평가

산업 및 혁신 가치 반영도



공익 · 인권적 가치 반영도



4. 정리 및 제언

4. 정리 및 제언

정량적 분석 결과

1	20대 국회 과학기술정보방송통신위원회는 같은 대수의 다른 상임위원회 및 지난 대수의 동일 위원회에 비하여 입법 생산성이 다소 떨어지는 것으로 확인되었다.
2	20대 국회 과학기술정보방송통신위원회에는 같은 대수의 다른 위원회에 비하여 상대적으로 다수의 의원발의 규제법안들이 논의되었다.
3	분석 대상인 주요 ICT 법률안들 중 <u>73%가 규제법안</u> 인 것으로 파악되었다.
4	위 <u>규제법안 중 의원발의 법안</u> 은 92%인 것으로 나타나 의원들의 입법활동이 규제에 집중하고 있음을 확인하였다.
5	규제법안에 관한 텍스트마이닝을 통해 <u>사업자 및 서비스</u> 에 집중된 규제가 논의가 편의적으로 이루어지고 있다는 점을 확인하였다.
6	사회적 문제상황이 발생하는 경우 유사한 내용과 논제를 가지는 규제 법안들이 단시일 내에 중복적으로 다수 발의되는 현상을 확인하였다.
7	ICT 법안에 관한 입법의 전체 과정 중 97%인 <u>약 317일이 위원회 및 소위원회 심의단계</u> 에서 소요되는 것으로 파악되었다(소위원회 심사단계에서 44% 정도의 법안들은 원천적으로 심의가 이루어지지 않음).

4. 정리 및 제언

정성적 분석 결과

1	정책적 검토 없는 입법 대응의 과잉	입법정책결정론
2	규율소재로서의 입법대상 판단의 미흡	입법정책결정론
3	문제 원인에 관한 실증적 근거 부족	입법영향평가론
4	입법 효과성에 관한 검토 미흡	입법영향평가론
5	법령간 체계성 고려 미흡	입법기술론
6	사실상 하위법령을 통한 규제 설정	입법기술론
7	신중하지 못한 법적 개념 설정	입법기술론
8	실질적 심의 및 검토 과정 미흡	입법과정론
9	자체적인 판단 전문성 부족	입법과정론
10	공식적인 이해당사자 의견 수렴 절차의 부재	입법과정론
11	입법절차의 불필요한 지연	입법과정론

4. 정리 및 제언

전문가 패널 평가 결과

	평가 항목	평균(5점척도)	환산(100점)
1	입법 생산성 향상도	2.0	40
2	입법 효과성 향상도	2.3	46
3	국회의원(실) 전문성	2.2	44
4	입법지원기구 활동의 적절성	3.2	64
5	정부대비 의회 입법활동의 민주성	2.4	48
6	정부 소관부처와의 협력	2.5	50
7	이슈 반영의 시의적절성	2.6	52
8	법안 심의의 실질성	1.6	32
9	입법 소요 시일의 적절성	1.8	36
10	입법 정보의 투명성	2.2	44

	평가 항목	평균(5점척도)	환산(100점)
11	이해 관계자 의견 반영 여부	2.3	46
12	법안의 명확성 및 이해가능성	2.5	50
13	법안의 체계정합성	2.2	44
14	법안 효과성 분석의 실질성	2.0	40
15	법안의 규제 수준 적절성	2.4	48
16	규제 형평성 고려 여부	2.3	46
17	산업 발전 및 혁신 가치 반영도	2.4	48
18	공익 · 인권적 가치 반영도	2.2	44
총계		2.3	46(100만점)

4. 정리 및 제언

➤ 규제편향에서 규제혁신으로

- 디지털 전환에 걸 맞는 규제혁신(편의적 규제 양산 지양, 불합리한 종래 규제 개선)

➤ 입법영향평가의 제도화를 향한 실천 시작

- “일하는 국회”를 위한 “일할 수 있는 시스템” 정비
- 국회의 전문적이고 효율적인 입법적 의사결정 지원(cf. 전문위원검토보고)
- 통상 주요국가 입법영향평가는 사회과학적 방법론의 한계로 공개 의견수렴 및 피드백 과정 중시(문서화)

➤ 과학적 입법환경 및 문화 조성 노력을 위한 단기 대응

- 의원간 협력을 통한 입법문화 혁신(cf. 의정활동평가)
- 이해관계자 의견수렴(consultation) 및 결과공개 활동(입법지원기구 활용)
- 현장 데이터에 근거한 효과적인 입법대안 모색

❖ 참고: 입법 데이터의 축적과 분석 작업 필요

- 입법 자체의 유형과 현황 분석의 어려움으로 인해 개선 대안을 찾지 못함