

2012년 국회법 개정의 효과 연구*

김 상 신** · 김 재 훈***

논문초록

본 연구는 과거 국회폭력문제에 대한 반성으로 도입된 2012년 개정 국회법, 속칭 국회선진화법의 효과를 살펴본다. 이를 위해 간단한 이론적 모형을 통하여 국회선진화법으로 도입된 제도들, 특히 안건조정위원회제도의 효과가 어떠한 것인지를 살펴본다. 18대 국회와 달리, 19대 국회에서는 안건조정위원회의 도입으로 인해 야당위원들이 사실상 모든 상임위원장의 문지기권력을 행사하게 되어 여야 간 상임위원장 배분이 의미가 없어진다는 점에 주목하였다. 이론에서 도출된 가설을 검증하기 위해 18대 국회와 19대 국회의 법안처리에 소요된 시간과 처리 결과를 입법과정별로 조사하여 구축한 데이터를 분석하였다. 전체 입법 처리기간의 분석에서 19대 국회가 18대 국회에 비해 법안의 처리에 많은 시간이 소요되었던 것으로 분석되었으며, 법안처리시간 증가와 법안처리의 감소가 안건조정위원회제도에 기인한 것을 밝혀냈다. 더 나아가 법안처리의 효율성을 증대시키기 위한 국회법 개정 방향을 모색한다.

핵심 주제어: 국회선진화법, 안건조정위원회, 문지기권력, 법안처리시간, 국회법개정방향
경제학문헌목록 주제분류: C7, H, K4, N4

투고 일자: 2016. 7. 5. 심사 및 수정 일자: 2016. 9. 20. 게재 확정 일자: 2016. 10. 25.

* 이 논문은 “2012년 국회법 개정의 효과 연구”, 한국개발연구원 연구보고서 2015-3(김재훈, 김상신 저)을 바탕으로 재정리, 재분석한 연구임.

** 제1저자, 한국개발연구원 인적자원연구부 전문연구원, sskim@kdi.re.kr

*** 교신저자, 한국개발연구원 인적자원정책연구부 연구위원, jaehoonkim@kdi.re.kr

I. 서론

의회는 헌법에 따라 시장의 원칙과 일반국민의 행동을 규율하는 법과 제도를 제정하고 정비한다. 뿐만 아니라 의회 스스로의 행동을 규율하는 법과 제도를 만들어 가는데 그 대표적인 것이 국회법이다. 기업의 지배구조와 조직 원리에 따라 의사결정이 달라지고 기업의 성과가 달라지듯 의회의 입법과정을 규율하는 법·제도에 따라 개별 의원과 정당의 전략과 행동이 달라지고, 그에 따라 어떤 법은 통과되고 어떤 법은 통과되지 못하는지 등의 입법성과에 영향을 미치게 된다(Weingast and Marshall, 1988; Shepsle and Weingast, 1981, 1982). 또한 의원공천과 선거를 어떤 방식으로 하고 의회를 어떤 원리에 따라 구성하느냐에 따라 의회가 여야의 정쟁으로 점철되거나 쟁점법률은 통과시킬 수 없는 상태가 될 수도 있다.

한국 국회는 2009년 9월 15일 미국의 외교전문지 『포린 폴리시』가 선정한 ‘세계에서 가장 무질서한 의회’ 가운데 하나로 꼽혔다. 특히 2004년 노무현 대통령 탄핵 발의, 2008년 12월 한·미 자유무역협정 처리, 미디어법 처리 과정에서의 몸싸움 등이 전 세계에 중계되는 등 대만과 더불어 의회폭력이 가장 빈번하게 발생하는 국가에 한국이 포함되었다.¹⁾

국회에서 의사당 내 폭력이 발생하는 원인을 법안에 대한 원내 정당 간의 입장 차이에서 찾을 수 있다(전진영, 2011). 하지만 법안에 대한 입장차는 존재할 수밖에 없는 것이라고 한다면 그 자체가 폭력적 대립을 촉발한다고 할 수는 없다. 다시 말하면 정당 간 입장차는 국회폭력의 필요조건이지 충분조건으로 인정하기 어렵다. 오히려 불가피한 입장 차이를 조정하여 서로 만족할만한 대안을 만들어낼 수 있는 제도적 장치의 부재에서 그 원인을 찾아야 할 것이다.

본회의 또는 상임위원회 단계에서 다수당이 일방적으로 법안을 처리할 수 있을 때 국회폭력이 발생한다고 할 수 있다. 다수당이 단독으로 회의를 소집해 야당이 반대하는 법안을 처리하거나, 여당출신 국회의장의 직권상정으로 법안을 강행처리하는 과정에서 물리적 충돌이 발생하는 것이다. 특히 18대 국회의 경우 여당이 모두 107건의 안건을 5차례에 걸쳐 단독 처리했을 만큼 의정 사상 직권상정으로 가장 많은 법안을 처리하였고, 이 과정에서 여야 의원 간 몸싸움뿐만 아니라 대리 투표

1) 「한국 의회는 집전의 스포츠」, 『세계일보』, 2009. 09. 16.

와 재투표 논란이 벌어졌다.²⁾ 이러한 상황에서 다수당이 우월한 지위를 이용해 설득이나 합의 없이 법안처리를 강행하는 법안 날치기처리와, 소수당이 법안처리를 저지하기 위해 물리력을 행사하는 소위 동물국회의 행태를 극복할 필요가 제기되었다. 이에 2012년 5월에 다수의 횡포와 물리적 충돌을 막고, 충분한 의사개진과 합법적 토론을 통해 소수의 권익을 보호하고자 국회선진화법이 제안되었다. 국회선진화법 제정의 취지는 헌법과 법률의 규정을 존중해 법안을 처리하고 폭언이나 폭력을 사전에 예방하고 사후에 제재한다는 것이다.

18대 국회 말기에 개정된 국회법, 속칭 ‘국회선진화법’은 다음과 같은 제도적 변경을 담고 있다. 첫째, 국회의장의 직권상정권한을 제한하여 사실상 직권상정을 불가능하게 하였고, 둘째, 법안이 제안되어도 운영위원회에서 야당의 반대로 상정 자체가 되지 않는 문제를 해소하기 위해 소관 상임위에 자동으로 상정되게 하는 자동위원회상정제도를 도입하였다. 셋째, 상임위원회에서 안건조정을 위해 1/3의 요구로 조직되고, 재적위원 2/3의 찬성으로 의결하는 안건조정위원회제도를 도입하였고, 넷째, 직권상정을 대체하여 신속한 법안처리를 위하여 재적의원 3/5의 찬성으로 상임위원회 심사기간을 제한하고 본회의 상정을 강제하는 신속처리제도가 도입되었다. 이 외에 예산안을 본회의에 자동으로 부의하는 예산안 자동부의제도, 본회의에서 소수당이 법안처리를 지연할 수 있는 합법적 의사진행방해제도, 국회 내 폭력에 대한 제재 등도 도입되었다.

그러나 2012년 국회법 개정으로 국회 내 폭력은 사라졌지만 법안의 처리가 곤란해졌다거나 지연되고 있다는 지적이 제기되고 있다. 특히 여당은 국회선진화법으로 인해 법안처리가 곤란해 국회법을 다시 개정하려고 해도 야당의 입법저지로 개정이 곤란하다는 이유로, 입법부가 스스로 개정한 국회법에 대해 헌법소원까지 제기하는 헌정 사상 초유의 사태가 벌어졌다. 헌법소원의 정당성문제는 논외로 하더라도 국회선진화법으로 인해 실제 입법이 제한되고 있는지, 처리가 지연되는지를 확인할 필요성이 있다. 만약 그렇다면 국회선진화법의 어떤 제도가 그러한 문제를 일으키고 있는지 밝혀내어야 국회법 개정의 방향을 가늠할 수 있기 때문이다.

이를 위해 본 연구는 먼저 국회에 접수된 법안들에 대하여 국회선진화법 도입 이전(18대 국회)과 이후(19대 국회) 의원들의 행태 변화를 이론적으로 논의하고 검증

2) 「날치기만 107건 ‘최다’ 18대국회 부끄러운 기록」, 『한겨레』, 2012. 04. 25.

가능한 가설을 도출한다. 나아가 이러한 행태변화를 통한 입법시간 및 입법결과 차이에 대해 이들 가설을 실증적으로 검증한다. 마지막으로 실증분석을 바탕으로 국회법 개정과 제도개선에 대한 함의를 도출하고자 한다.

II. 선행연구

1. 국내문헌

개별 국회의 입법행태에 대한 실증분석은 많이 이루어졌으나(서현진·박경미, 2009; 문우진, 2010; 정희옥·장혜영, 2013 등)³⁾ 국회선진화법 시행 이전과 이후를 엄밀히 비교한 연구는 많지 않다. 본 분석에서는 국회선진화법과 관련된 실증분석 결과를 중심으로 국회선진화법 이후 입법효율성의 변화와 관련해서 살펴본다.

서병훈 외(2014)는 국회의 입법효율성에 제도의 변화가 미치는 영향을 민주화 이후의 입법활동에 대해서 분석하였다. 제141회기(13대 국회)~제330회기⁴⁾(19대 국회)까지의 각 회기를 분석단위로 하여 입법효율성을 검토하였다. 국회선진화법 이후 전체 가결 법률안의 수가 이전보다 통계적으로 유의하게 증가하였지만, 가결률에는 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 이를 통해 국회선진화법이 입법효율성에 부정적이기보다는 긍정적인 영향을 미쳤다고 결론 내리고 있다. 이한수(2014)는 합의제를 강화한 국회선진화법이 입법갈등과 입법효율성에 영향을 미쳐, 제19대 국회에서 전체 법안 가결률이 증가한 것으로 분석하고 있다.

김준석 외(2013)는 국회선진화법의 도입 이후 1년이 지난 시점(2013년 하반기)에서 국회선진화법에 대한 효과 분석과 평가 등을 수행하였다. 제19대 국회에서 정부제출안이 의원발의안에 비해 상임위 통과에 걸리는 시간이 절반 정도인 것으로 분석하고 있으며, 그 원인을 정부제출안의 입법효율성을 높여준 의안자동상정제에서 찾고 있다. 김준석(2012)⁵⁾은 18대 국회에 접수된 의안의 입법시간과 입법결과의

3) 이 외에도 입법효율성과 관련하여 의원의 법안 발의건수, 법안 가결률, 법안의 처리 속도 등을 통해 입법효율성을 측정한 연구들이 존재한다(이한수, 2014). 해당 연구들에 대한 세부적인 내용은 이한수(2014)를 참고하기 바란다.

4) 19대 국회는 제308회기~제330회기까지의 자료를 포함하고 있다.

5) 해당 연구는 2012년도 국회연구용역과제 「법안처리의 신속절차 검토 및 개선방안」(박찬표·김준석·서경복)의 내용을 요약한 것이다.

차이가 왜 발생하는지, 그리고 이에 대한 영향요인이 무엇인지를 18대 국회에 제출된 전체 의안자료를 기초로 실증분석하였다. 정부제출안은 다른 법안에 비해 본회의를 통과해 법률로 공포될 확률이 높고 입법소요시간도 짧은 것으로 나타난다. 반면, 의원발의 법·의안들에 대한 위원회의 대안으로 발의된 의안은 원안가결 될 확률이 높게 나타났다.

전진영(2013)은 국회선진화법 중 의안자동상정제와 안전신속처리제도에 주목하여, 제18대 국회의 입법 현황을 근거로 예상효과를 분석하였다. 분석 결과 의안자동상정제의 시행은 위원회 상정기간을 4개월여 단축시킬 수 있을 것으로 보았고, 안전신속처리제도의 경우 최대 330일이 소요되어 신속입법절차로 기능하기 쉽지 않을 것으로 분석하였다.

2. 해외문헌

의회조직에 대한 연구는 의회 내의 소수로 구성된 상임위원회가 문지기권력을 갖는 문제, 즉 다수결을 통해 어떤 결정이든 내릴 수 있는 본회의가 상임위원회의 결정을 존중하는 이유를 둘러싸고 주로 논의되어 왔다(Polsby and Schickler, 2002). 특히 상임위원회가 계류시키는 경우에도 본회의는 왜 이를 존중하는가와 같은 문제가 중심이 되어 왔다.

이러한 논의의 초기에는 상임위원회에 문지기권력이 주어져 있고 본회의는 이를 존중한다는 권력분배를 단순히 가정하였다. 이러한 가정과 입법과정의 순서 하에서 상임위원회, 본회의, 대통령 등의 선호에 따라 어떤 법안들이 통과되고, 어떤 법안들은 본회의의 심의에 회부되지 않는지를 분석하였다(Shepsle and Weingast, 1981, 1982, 1987, 1994; Weingast and Marshall, 1988). 이러한 논의를 입법조직의 권력배분이론(distributive theory)⁶⁾이라고 하는데, 상임위원회가 갖는 문지기권력과 본회의가 이를 존중하는 것에 대한 뚜렷한 이론적 근거를 제공하지 않고 있다는 점에서 비판을 받아 왔다. 그럼에도 불구하고 논리의 단순성과 균형법안에 대한 예측의 명확성으로 많은 실증연구의 기반이 되어 왔다.

권력배분이론이 남겨 놓은 이론적 문제를 해결하기 위해 많은 노력이 있어 왔는

6) 분배이론이라고 명명된 이유는 이 이론이 의원은 오직 재선에 관심이 있고, 이 때문에 자신을 지지하는 집단에 편익이 분배되는 정책을 결정되도록 하려 한다고 보기 때문이다.

데 대표적인 것이 입법조직의 정보이론(informational theory)이다(Gilligan and Krehbiel, 1987, 1990, 1997; Baron, 2000; Krishna and Morgan, 2001; Kim and Rothenberg, 2008). 정보이론은 Crawford and Sobel(1982)의 비용이 들지 않는 의사전달모형(cheap talk model)을 이용하여 상임위원회와 본회의의 선호 차이가 작을수록 상임위원회가 갖고 있는 사적 정보가 잘 전달되기 때문에 본회의는 상임위원회의 구성을 내생적으로 결정한다고 주장한다. 결국 상임위원회는 본회의의 중위 투표자와 유사한 선호를 갖게 되어 문지기권력을 부여할 유인이 없을 뿐만 아니라 본회의의 다수가 원하는 법안은 항상 통과된다고 하였다(Krehbiel, 1998, 2004; Crombez et al., 2006).

한편, 정보이론 중에서도 비용이 드는 의사전달모형(costly signaling model)을 사용할 경우 상임위원회에 대한 문지기권력의 보장이 본회의에 유리한 결과를 가져온다는 결과도 있다(Banks, 1990). 하지만 상임위원회의 정보전달이 과연 비용을 유발하는 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 비용이 들지 않는 의사전달모형으로 문지기권력을 설명하는 Epstein(1997)과 같은 학자도 있지만 그의 접근법은 본회의의 위원회 배제 요청에 비용이 수반된다는 가정이 없다면 성립하지 않는다. 본회의가 상임위원회에 문지기권력을 부여하더라도 이를 존중할 것이라고 믿어야 문지기권력을 사용할 수 있는데, Diermeier(1995)는 이 점에 착안하여 중첩세대모형을 이용하여 문지기권력이 가능할 수 있음을 보이고 있다.

정보이론에서 사용하고 있는 Crawford and Sobel(1982) 모형은 현 상태(status quo)가 정보전달에 미치는 점을 고려하고 있지 않다는 것을 간과하고 있다. 사실 권력배분이론에서 가장 중요하게 다루어지고 있는 현 상태의 효과를 간과함으로써 정보이론과 권력배분이론의 간극은 커졌다고 할 수 있다. 현 상태의 효과를 Crawford and Sobel(1982) 모형에 통합하여 Kim and Rothenberg(2008)는 정보이론의 틀 안에서 권력배분이론의 모든 것이 성립함을 보이고 있으며, 상임위원회의 문지기권력의 이론적 근거와 함께 위원회 배제 요청이 빈번히 사용되지 않는 이유를 제시하고 있다.

이제까지의 이론적 논의는 하나의 상임위원회에 심사를 맡기는 경우만을 상정해 왔다. 여러 상임위원회에 동시에 심사를 맡길 경우 상임위원회의 사적 정보를 모두 취합할 수 있다는 결과가 있다(Battaglini, 2002). 이 결과는 입법조직에 관한 모든 논의를 한 번에 뒤엎을 수 있지만, 모든 전문가들이 모든 분야에 대해 정확한 사적

정보를 갖고 있다는 가정에 기반하고 있다. 따라서 가정이 성립하지 않을 경우, 예컨대 전문가들이 자신의 전문분야에 대해서만 사적 정보를 갖고 있고 나머지 분야에 대해서는 잘 모를 경우에는 정보가 취합되지 않는다(Kim and Rothenberg, 2015).

이상의 논의를 종합하면, 권력배분이론의 결과가 정보이론의 틀에서 정당화될 수 있기 때문에 실증분석에 사용할 수 있다는 것이며, 특히 본 연구에서 다루고 있는 입법교착으로 인한 입법지연을 분석하기 위한 이론적 근거로도 사용할 수 있다는 것이다. 다음에서는 입법교착과 관련해서 살펴본다.

미국의 경우 의회의 다수당과 대통령의 정당이 다른 경우가 자주 발생하고 있는데 이를 분점정부라 한다. 이로 인해 대통령 혹은 집권당이 추구하는 정책이 의회에서 번번이 좌절되는 경우를 겪어 왔다. 다시 말하면 대통령과 집권당이 어떤 개혁조치를 하려고 해도 의회의 반대로 인해 현재의 정책에서 벗어날 수 없는 상황(입법교착)이 계속되어 왔다. 이에 대한 설명을 위해 Krehbiel (1996, 1998)은 권력배분이론의 모형을 사용하여 초다수결원칙으로 인해 입법교착이 발생하며 분점정부에서나 단점정부에서 공히 발생한다고 하였다. 본 연구도 이러한 모형을 이용하여 입법교착의 범위와 입법지연의 정도에 대한 가설을 설정하고자 한다.

Ⅲ. 가설설정

1. 입법게임

(1) 게임의 순서

국회의 입법과정은 법안이 제안되면 국회운영위원회에서 소관 상임위원회로 이관되어 심사가 끝나면 법제사법위원회에서 자구 및 체계 심사를 거친 후 본회의에서 표결하게 된다. 이 중 운영위원회와 법제사법위원회는 법률상 법안의 심사와 결정에 직접적인 권한을 갖고 있지 않다. 다만, 이들 위원회에서 법안의 회부나 심사를 지연시킬 가능성은 있다. 따라서 입법과정은 ‘제안-소관 상임위원회-본회의’로 단순화된다.

(2) 입법게임의 참여자와 행위

먼저 소관 상임위원회는 제안된 법안을 논의하고 심사하여 본회의에 회부할지 여부를 결정한다. 본회의 회부 여부에 대한 표결은 다수결원칙으로 한다. 위원장은 제안된 법안의 본회의 회부 여부를 위한 표결을 할지 여부를 결정하는데, 만약 표결하지 않기로 하면 그 법안은 위원회에 계류된다. 계류된 법안은 위원회를 떠나지 못하고 해당 국회가 종료하면 자동으로 폐기된다. 따라서 제안된 법안에 대해 위원회가 할 수 있는 결정은 가결, 부결, 수정, 계류의 네 가지로 구분된다. 제안된 법안을 수정하여 위원회안으로 제안할 수 있다.

상임위원회는 여당과 야당 의원들로 구성된다. 여당이 전체 의석과 상임위원회에서 1/2 이상이지만 2/3 미만을 점하고 있다고 가정하자. 반대로 야당은 전체 의석과 상임위원회에서 1/2 미만이지만 1/3 이상을 점하고 있다고 가정하는 것이다. 여당이 다수를 점하더라도 위원장은 제안된 법안의 표결 여부를 결정짓는 의제설정권한을 통해 상임위원회의 결정을 충분히 좌우할 수 있다. 다만, 19대 국회에서는 소관 상임위원회 내에 이견이 있을 경우 재적위원 1/3 이상의 동의로 안전조정위원회를 설치할 수 있다. 안전조정위원회는 여당과 야당 위원 각 3명씩 6명으로 구성되며, 안전에 대해 2/3 이상의 찬성으로 의결한다.

소관 상임위원회에서 본회의로 회부된 법안은 본회의 표결을 통해 가결 또는 부결된다. 이렇게 본회의에서 법안의 가부만을 결정하도록 하는 규칙을 폐쇄형 규칙이라고 한다. 이에 대비되는 것이 개방형 규칙인데 본회의에서 제안된 법안을 수정 의결할 수 있도록 허용하는 것이다. 국회법 제95조는 본회의가 모든 법안에 대해 일정요건을 갖추 경우 수정 의결할 수 있도록 하고 있다. 따라서 본회의는 개방형 규칙으로 운영된다고 가정한다. 본회의는 의원들의 표결로 법안의 가부를 결정하는데, 앞서 가정한 바와 같이 여당위원이 과반이므로 항상 여당위원들의 선호에 따라 결정된다. 이러한 이유로 제안된 법안이 상임위원회를 거치지 않고 바로 본회의로 가게 되면 다수당인 여당의 선호대로 법안을 통과시킬 수 있다. 하지만 법안은 상임위원회를 거쳐야 하므로 상임위원회, 특히 상임위원장은 어떤 법안이 본회의에 회부될지를 결정하는 문지기권한을 행사할 수 있는 것이다.

법안이 본회의를 통과하더라도 대통령은 헌법 제53조에 따라 법안에 대한 재의를 요구할 수 있는데 이를 거부권이라 한다. 이 경우 국회는 법안에 대한 재의결을 해야 하는데 재의결 요건(재적의원 과반 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성)을 갖추지 못

하면 법안은 폐기된다.

(3) 효용함수와 균형개념

모형의 기본요소로서 개별 의원들의 효용함수는 일차원 정책공간, 즉 일차원 실수공간에서 정의되고, 이상적 정책에서 가장 높은 효용을 가지며 그 정책에서 멀어질수록 점점 더 낮은 효용을 갖는다고 가정한다. 또한 효용함수는 이상적 정책을 중심으로 좌우대칭이라고 가정한다. 예컨대, i 의 이상적 정책을 x_i 라고 하고 결정된 정책이 x 라고 할 때 효용함수는 $U(x_i) = -(x - x_i)^2$ 와 같이 정의될 수 있다. 이러한 효용함수는 이상적 정책으로 특정지어질 수 있다. 일반적으로 의원 개인별로 이상적 정책이 다를 수 있으며, 같은 정당소속의 의원이라고 하더라도 다른 정책을 선호할 수 있다.

하지만 한국의 경우 하향식 공천제도로 인하여 개별 의원들은 공천을 배분하는 정당대표의 의사에 따라 행동할 수밖에 없다(김재훈·허석균, 2012, 2013). 이 때문에 정당대표의 선호를 개별 의원들이 공유한다고 할 수 있다. 여당, 야당, 대통령의 이상적 정책이 각각 x_r , x_o , x_p 라 하고 $x_o < x_r < x_p$ 의 관계를 가진다고 하자. 이는 여대야소를 가정하는 것이다. 본회의 중위투표자의 이상적 정책을 x_f 라고 하면 여당이 과반을 점하고 있어 본회의 중위투표자는 여당의원일 것이기 때문에 $x_f = x_r$ 이 성립하게 된다. 따라서 $x_o < x_r = x_f < x_p$ 가 성립한다.

본회의 중위투표자의 이상적 정책이 여당의 이상적 정책과 같다는 $x_f = x_r$ 의 가정은 매우 강한 가정으로 보일 수 있다. 일반적으로 같은 정당 소속 의원이라고 하더라도 다양한 이상적 정책을 가질 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 가정이 의미하는 바는 다음과 같다. 하향식 공천이 관례화되어 있는 한국의 정당 현실에서 개별 의원들은 다음 선거에서 공천을 받기 위해 정당의 당론에 따라 투표할 수밖에 없다. 따라서 관찰할 수 없는 자신의 선호를 숨기고 당론에 따른 투표로 나타난 의원들의 정책에 대한 현시선호를 반영하는 것으로 볼 수 있다. 물론 만약 개별 의원들이 자신의 선호에 따라 투표할 수 있는 상황이라서 이러한 가정이 수정된다고 하더라도 분석의 결과는 크게 달라지지 않는다. 왜냐하면 뒤에서 논의하겠지만 분석의 결과는 상임위원장과 대통령의 선호가 얼마나 다른지에 의존하기 때문이다.

이상의 입법게임에 대한 균형개념은 모든 하위 게임에서 다른 참여자의 행동이

주어져 있다고 할 때 각 참여자들이 최적행동을 한다는 일종의 부분게임 완전균형이다. 주의할 점은 여기서 분석하는 입법게임은 반복게임이 아니라 일회게임이라는 점과 이로 인해 일정 부분 한계를 지닌다는 점이다. 이하에서는 그림을 통하여 입법게임의 균형에 대해 알아보기로 한다.

2. 입법게임의 균형

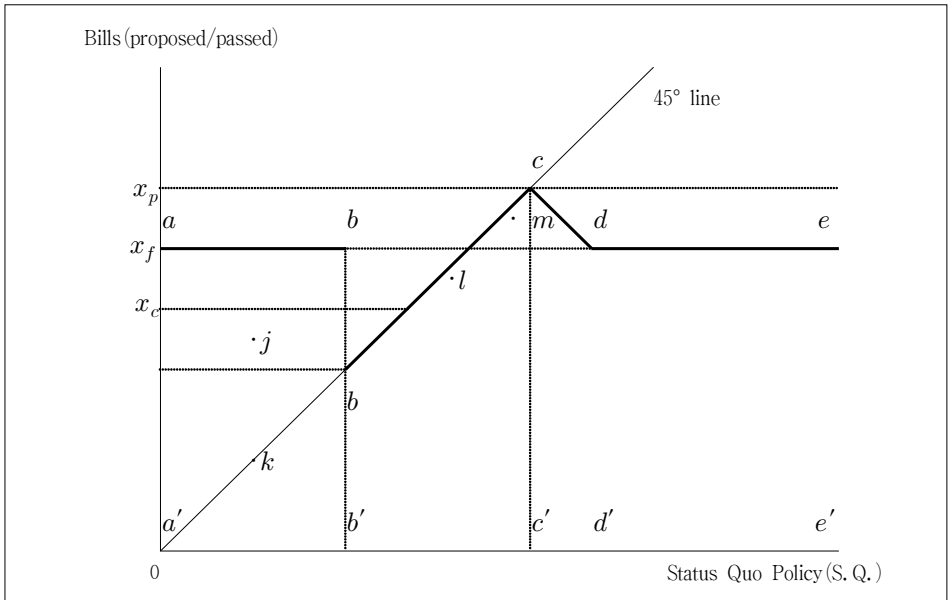
입법게임의 균형은 역진귀납법을 이용하여 파악할 수 있다. 여기서 모든 입법게임 참여자는 현재의 정책과 제안된 정책을 비교하여 제안된 정책을 받아들인든지, 수정하든지, 혹은 거부하든지 등의 결정을 내린다. 먼저 대통령은 본회의를 통과하여 정부로 이송된 법안 혹은 정책을 현 상태의 법안 및 정책보다 더 선호하지 않거나 무차별하지 않으면 국회에 재의를 요구한다. 즉, 현 상태를 s 라고 하고 이송된 법안을 x 라고 할 때 대통령은 만약 $x > s$ 이고 $x > 2x_p - s$ 가 성립하거나, 만약 $x < s$ 이고 $x < 2x_p - s$ 가 성립하면 재의를 요구한다. 그 외의 경우에는 재의를 요구하지 않고 법안으로 확정된다. 어느 정당도 단독으로 의석의 2/3 이상을 점하고 있지 못하므로 특별한 경우를 제외하고는 대통령이 재의를 요구하더라도 법안이 재의결되기는 불가능하다.

다음으로 본회의는 중위투표자가 여당의원이므로 여당의 이상적 정책이 본회의의 이상적 정책이 되므로 $x_r = x_f$ 이 성립하고, 개방형 규칙을 가정하고 있기 때문에 본회의에 주어진 현재정책 하에서 어떤 법안이 제출되더라도 본회의는 제안된 법안을 본회의의 이상적 정책(x_f)으로 수정하여 가결시킨다. 즉, 본회의 중위투표자의 최적전략은 현재정책에서 어떤 대안이 제시되더라도 자신의 이상적 정책(x_f)으로 수정하여 통과시키는 것이다. 이러한 제약조건에서 상임위원장은 자신의 이상적인 정책(x_c)에 가장 가까운 법안이 선택되도록 문지기권력을 활용할 것이다. 이러한 조건을 만족하는 법안을 균형법안이라 하고, 이들의 궤적을 그리면 다음 〈Figure 1〉에서 굵은 선으로 표시된 $abcde$ 와 같다.

그림에서 가로축은 현재의 정책을 나타낸다. 현재정책들을 가로축에 좌우로 넓게 표시하는 이유는 어떤 현재정책은 상대적으로 좌파적이고 어떤 현재정책은 우파적이라는 것을 나타내기 위한 것이다. 반면, 세로축은 제안법안과 통과법안을 나타낸

다. 가로축의 현재정책은 45°선을 통해 제안법안과의 비교를 위해 세로축에 표시가 가능하다. 이렇게 표시하는 이유는 현재정책이 가로축의 임의의 한 점으로 주어졌을 때, 입법게임 (G)의 결과로 어떤 정책이 선택되는지 ($G(s)$)를 간단하게 보여주기 위한 것이다. 그리고 현재정책이 가로축에 분포되어 있다고 가정하는 것은 이론적으로 가능한 모든 현재정책에 대해서 입법게임의 결과를 보여주기 위함이다. 세로축은 입법게임 참여자들의 이상적 정책을 표시하고 있다. 이 그림에서 여당과 야당 구분 없이 상임위원장의 이상적 정책을 x_c 라 하고 $x_c < x_f < x_p$ 라고 가정하자.

〈Figure 1〉 Equilibrium Example of Legislative Game



먼저 현재의 정책이 $a'b'$ 구간에 있다고 하자. 이 경우 상임위원회에서 쿼는 선 ab 상이 아닌 정책, 예컨대 점 j 의 세로축 좌표 값에 해당하는 정책을 통과시킬 경우 본회의는 쿼는 선 ab 상의 점 중 jk 선과 직교하는 점의 세로축 좌표 값에 해당하는 정책으로 수정하여 통과시킬 것이다. 이를 아는 상임위원장은 점 j 의 세로축 좌표 값에 해당하는 정책을 표결에 부쳐 통과시킨다. 점 k 의 세로축과 x_c 간의 세로축상의 거리가 x_f 와 x_c 간의 세로축상의 거리보다 크다. 상임위원장의 효용은 선택된 정책과 자신의 이상적 정책간의 거리에 반비례한다. 상임위원장은 현재정책이 점 k

의 가로축 좌표에 있을 때, 본회의에서 통과될 정책(굵은 선 ab 상의 점 중 jk 선과 직교하는 점의 세로축 좌표 값에 해당하는 정책)을 현재 정책(점 k 의 세로축에 해당하는 정책)보다 선호한다. 이는 $a'b'$ 구간에 있는 모든 현재정책에 대해서 성립한다. 대통령도 현재정책보다 자신의 이상적 정책에 가까운 x_f 를 선호하기 때문에 거부권을 행사하지 않는다. 따라서 현재정책이 $a'b'$ 구간에 있을 때에는 굵은 선 ab 상의 정책(x_f)이 균형이 된다. 여기서 현재정책이 b' 일 경우에는 상임위원장은 현재 정책과 본회의 중위투표자의 이상적 정책(x_f)에 대해 무차별하다는 점에 유의해야 한다.

다음으로 $b'c'$ 구간에 현재의 정책이 있는 경우를 보자. 이 경우 점 l 의 세로축 좌표 값에 해당하는 정책이 제안될 경우, 상임위원회가 통과시키면 현재 정책보다 선호하지 않는 정책(x_f)으로 수정될 것이기 때문에 통과시키지 않는다. 이제 점 m 의 세로축 좌표 값에 해당하는 정책이 제안되었다고 하자. 이 경우에는 상임위원회가 통과시키면 본회의는 자신이 가장 선호하는 정책(x_f)을 통과시키지만 대통령은 오히려 현재정책을 선호하기 때문에 거부권을 행사한다. 결국 이 경우에도 현재정책이 균형이 된다.⁷⁾ 따라서 이 구간에서는 현재정책이 균형정책이 된다.

이제 $c'd'$ 구간을 살펴보자. 현재정책은 45° 선상에 있는데 상임위원장은 대통령이 현재정책과 무차별하게 생각하는 cd 선상의 법안을 통과시킨다. 이 경우 본회의는 이 법안들을 현재정책보다 선호하기 때문에 동의할 것이며, 대통령은 현재의 정책과 무차별하기 때문에 거부권을 행사하지 않을 것이다. 마지막으로 $d'e'$ 구간은 $a'b'$ 구간과 같은 논리가 적용된다. 따라서 $abcde$ 선이 균형통과법안이 된다.

여기서 유의할 점은 다음과 같다. 첫째, 상임위원장의 이상적 정책 x_c 가 본회의 중위투표자의 이상적 정책 x_f 에 가까워질수록 현재정책이 지배하는 $b'c'$ 구간이 줄어들다는 점이다. 반대로 x_c 와 x_f 가 멀어질수록 $b'c'$ 구간은 늘어난다. 둘째, 본회의의 다수보다는 상임위원회의 선호가 입법 결과의 대부분을 결정한다는 점이다. 이를 흔히 문지기권력이라 부른다.

현재정책이 유지되는 $b'c'$ 와 같은 구간에서는 어떤 법안이나 정책이 제안되더라도 현재정책이 선택된다. 즉, 법안이나 정책이 제안되어도 상임위원회에서 처리되

7) 2015년 6월에 있었던 국회법 개정안에 대한 대통령의 거부권 행사가 이러한 경우에 해당한다고 할 수 있다.

지 않고 계류되는 것이다. 어떤 법안도 처리되지 않는 입법교착구간이라 할 수 있다. 이러한 입법교착구간이 증가한다는 것은 그만큼 정책을 변화시킬 수 있는 여지가 줄어든다는 것이고, 반대로 감소한다는 것은 정책을 변화시킬 수 있는 여지가 늘어난다는 것이다. 유사한 분포의 현재정책과 유사한 분포의 정책제안을 가정할 때, 입법교착구간이 넓은 경우가 좁은 경우에 비해 상임위원회에 계류되는 법안이 더 많을 수 있다는 것을 의미하고, 평균적인 입법처리시간(법안 제안부터 상임위원회 처리와 본회의 처리까지 소요되는 시간)이 길어진다는 것을 의미한다. 입법교착구간은 상임위원장 선호, 본회의 중위투표자 선호, 대통령 선호의 함수이므로 이들의 관계에 따라 평균적인 입법처리시간이 달라질 수 있음을 의미한다. 상임위원장 선호와 대통령 선호(혹은 본회의 중위투표자 선호)의 격차가 클수록 입법교착구간은 커지고 평균적인 입법처리시간이 길어지며, 반대로 격차가 작을수록 입법교착구간은 작아지고 평균적인 입법처리시간은 짧아진다고 할 수 있다.

3. 18대 국회의 균형

18대 국회의 상임위원장은 여야의 의석에 비례하여 배분되었다. 물론 이는 19대 국회에서도 마찬가지이다. 앞서 언급한 바와 같이 한국 정당의 경우 공천이 하향식으로 이루어지기 때문에 개별 의원들이 정당 지도부와 다른 의견을 갖기 어렵다. 이는 상임위원장도 마찬가지이다. 따라서 여당소속 상임위원장과 야당소속 상임위원장의 선호가 확연한 차이를 보일 것이다.

〈Figure 2〉에서 여당소속 상임위원장의 이상적 정책은 x_r 로 나타낸다. 이는 본회의에서 과반을 차지하는 여당의 다른 의원들과 다르지 않을 것이므로 본회의 중위투표자의 이상적 정책 x_f 와 같을 것이다. 반면, 야당소속 상임위원장의 이상적 정책은 x_o 로 여당소속 상임위원장의 그것과 상당한 거리를 갖는다. 즉, $x_o < x_r < x_p$ 의 관계를 가정하고 있다.

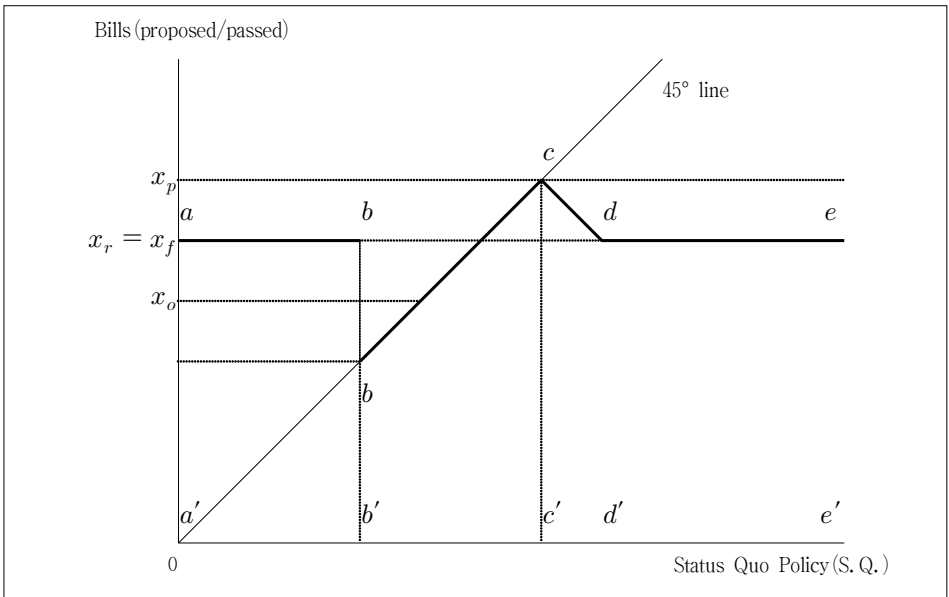
이러한 차이로 인하여 균형통과법안의 궤적이 여당소속 상임위원장의 경우 굵은 점선을 포함하는 $abfcde$ 가 되고, 야당소속 상임위원장의 경우 굵은 실선 $abcde$ 가 된다. 상임위원장이 문지기권력으로 현재의 정책을 강제하는 구간, 즉 입법교착구간은 여당소속 상임위원장의 경우 $b''c'$ 구간이 되고 야당소속 상임위원장의 경우 $b'c'$ 구간이 된다. 그림에서 알 수 있는 바와 같이 $b'c'$ 구간이 $b''c'$ 구간보다 넓다. 따

4. 19대 국회의 균형

19대 국회에서는 소관 상임위원회 내에 이견이 있을 경우 재적위원 1/3 이상의 동의로 안전조정위원회를 설치할 수 있는데, 여당과 야당 위원 각 3명씩 6명으로 구성되며 안전에 대해 2/3 이상의 찬성으로 의결한다. 따라서 제안된 법안에 대해 일단 안전조정위원회가 구성되면 야당의원 1명이 동의해주지 않는 한 그 법안은 상임위원회에서 빠져나오기 어렵다. 이 때문에 야당이 반대하는 법안은 사실상 상임위원회를 통과하기 어렵게 된다.

이러한 이유로 여당소속 상임위원장의 의제설정권한을 사실상 야당에게 준 것과 같은 효과가 발생한다. 따라서 국회선진화법으로 도입된 안전조정위원회 규정으로 인해 19대 국회의 상임위원장을 사실상 야당의원들이 다 갖는 것과 같은 효과를 나타낼 것이다. 즉, 18대 국회와 가장 큰 차이점은 19대 국회에서도 상임위원장을 여당과 야당 간에 배분하더라도 모두 야당출신 위원장으로 간주할 수 있다는 것이다. 따라서 모든 상임위원장의 선호는 야당의원의 이상적 정책인 x_o 라고 가정할 수 있다.

〈Figure 3〉 Equilibrium Example of the 19th National Assembly



〈Figure 3〉에서 19대 국회의 균형통과법안의 궤적은 굵은 실선 $abcde$ 가 되는데 이는 18대 국회에서의 야당소속 상임위원장의 경우와 동일하다. 현재의 정책이 강제되는 구간은 여당소속 상임위원장과 야당소속 상임위원장의 차이 없이 $b'c'$ 구간이 된다. 따라서 19대 국회에서 상임위원장의 소속 정당에 관계없이 법안의 처리가 지연되거나 계류되는 경우가 18대 국회에 비해 증가할 것으로 추론할 수 있으며, 19대 국회에서 18대 국회에 비해 평균적인 입법처리시간이 길어질 것으로 예상할 수 있다.

5. 검증가설

이상의 국회선진화법상의 제도변경 내용과 이에 대한 이론적 분석을 통하여 다양한 가설을 도출할 수 있다. 물론 현재정책과 대통령 등 각 정치인의 이상적 정책에 대한 정책공간에서의 충분히 객관적인 평가 자료가 있다면 이론모형에서 도출되는 직접적인 함의를 검증할 수 있다(Poole and Rosenthal, 1985, 1987, 1991, 2001). 하지만 현재 한국국회에 대한 이러한 평가 자료가 존재하지 않기 때문에 본 연구에서는 자료구득이 가능한 수준에서 이론모형에서 도출할 수 있는 가설을 검증하고자 한다. 먼저 실험적 상황에서 통제집단의 역할을 하는 18대 국회에 비해 19대 국회에서 더 많은 시간을 소요하거나 계류되는 법안이 증가할 수 있음을 추론할 수 있다. 그 이유는 앞서 설명한 바와 같이 상임위원회 내에 안전조정위원회제도를 도입함으로써 사실상 야당위원들이 모든 상임위원회의 문지기권력을 행사하게 되었기 때문이다.

가설 1: 18대에 비해 19대 국회에서 법안처리에 더 많은 시간이 소요될 것이다.

이 가설과 동일한 이유, 즉 안전조정위원회의 도입으로 인해 19대 국회에서는 야당위원들이 사실상 여당소속 상임위원장의 문지기권력을 행사하게 되어 여야 간 상임위원장 배분이 의미가 없어진다. 따라서 사실상 모든 상임위원장을 야당이 맡는 것과 동일한 효과가 있다.

가설 2: 18대 국회에서는 여당소속 상임위원장이 야당소속 상임위원장에 비해 법

안처리를 신속히 할 것이다. 하지만 19대 국회에서는 그 차이가 없을 것이다.

안전조정위원회의 의결은 일반 다수결이 아닌 2/3 이상의 찬성으로 결정되도록 되어 있다. 이 때문에 야당의 협조 없이는 안전조정위원회에서의 통과가 불가능하다. 일단 야당이 제안된 법안을 쟁점법안으로 삼으면 상임위원회 통과가 불가능하다는 것을 알기 때문에 여당은 야당의 의견을 존중할 수밖에 없다. 이에 따라 여당이 과반을 차지하고 상임위원장이 여당소속이라고 하더라도 법안의 상임위원회 표결 상정 여부는 야당에 달려 있다.

다른 한편으로 안전조정위원회제도를 통한 야당의 상임위원회 주도권은 여당의 원 발의 법안에 대해 야당의원이 법안서명을 하지 않음으로써 더욱 공고해질 수 있다. 왜냐하면 만약 야당의원이 여당의원 발의 법안에 서명할 경우, 안전조정위원회 구성에 그 야당의원을 포함시킴으로써 안전조정위원회의 가결을 이끌어낼 수도 있기 때문이다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설 3: 18대 국회에 비해 19대 국회에서 상대당 의원입법에 대한 의원들의 법안서명이 감소하였을 것이다.

가설 3에서 여당 의원입법에 대한 의원들의 법안서명이라고 하지 않고 상대당 의원입법에 대한 의원들의 법안서명이라고 한 것은 야당 의원입법에 대해 여당의원들의 법안서명도 줄어들었을 것이기 때문에 이를 포함하기 위한 것이다.

IV. 분석자료 및 변수설정

1. 분석대상 및 분석자료

본 연구의 분석자료는 18대, 19대 국회 전반기 의안정보를 바탕으로 하고 있다. 18대 국회의 전반기는 18대 국회 임기가 시작된 2008년 5월 30일에서 2010년 5월 31일까지이며, 19대 국회의 전반기는 19대 국회 임기가 시작된 2012년 5월 30일에서 2014년 5월 31일까지이다.

분석대상 법안을 기간으로 제한할 때, 법안의 처리 결과까지 동일한 기간으로 제

한한다면 분석시점에서 획득 가능한 정보를 활용하지 않는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제를 교정하기 위해 분석대상 법안의 처리 결과는 19대 국회 법안에 대해서는 2012년 5월 30일~2015년 3월 31일까지의 정보를 포함하였으며, 18대 국회 역시 19대와 같은 기간을 고려하기 위해 2008년 5월 30일~2011년 3월 31일까지의 처리 결과 자료를 활용하였다. 이는 자료수집 당시 19대 국회가 종료되지 않았기 때문이다. 해당 기간 동안 발의된 의안은 18대 국회에 총 8,619건, 19대 국회에 총 10,907건이었다.

국회별 전반기에 제안된 의안 중 의원발의 의안만을 분석대상으로 정하여 제안된 의안의 접수정보, 소관위 심사정보, 법사위 심사정보, 본회의 심의정보 등을 국회 ‘의안정보시스템’을 활용하여 자료를 구축하였다. 위와 같이 구축된 자료 중 결의안, 촉구안, 국회의원 사퇴안, 징계안 등을 제외한 법안⁸⁾만을 활용하였으며, 이외에도 분석에 직권상정(18대 국회) 등의 사유로 소관위 심사 계류기간, 법사위 심사 계류기간 등의 산정이 어려운 법안을 제외⁹⁾하였다. 또한 일반상임위원회와 달리 여야 합의로 설치되는 특별위원회 발의 의안을 제외하여, 최종 18대 국회의 경우 총 5,787건, 19대 국회의 경우 총 8,757건의 법안을 분석대상으로 선정하였다.

2. 기초통계량

분석에 활용되는 변수들의 정의는 <Table 1>과 같다. 종속변수로 활용되는 분석기간인 제안~최종 처리 기간(Total_Period)은 최초 국회의원이 법안을 제안한 날에서 해당 법안이 소관위 부결(대안반영폐기), 본회의 가결, 부결 등 최종적으로 법안의 심사가 종결된 날까지의 기간을 일로 나타낸 것이다. 법안 중 분석기준 시점에서 계류 중인 법안은 제안일에서 18대 국회의 경우 2011년 3월 31일, 19대 국회의 경우 2015년 3월 31일까지의 날짜를 반영하였다.

8) 의안은 법률안 및 결의안, 촉구안, 제출요구안, 감사요구안 등을 포함하지만, 본 분석에서는 법안만을 활용하고 있다.

9) 제외된 법안의 경우 의장 직권상정으로 소관위·법사위 심사정보가 존재하지 않은 경우와, 본회의에서의 대안발의, 수정안, 상임위 안건의 대안으로서 위원장이 대안발의하는 경우 등 통상적인 입법과정의 예외적 상황을 분석에서 제외하였다.

〈Table 1〉 Definition of the Variables

Variables	Definition
Total_Period	The period from proposal to settlement of the bill(day) • Settlement: reject a bill in standing committee and reject or pass a bill in assembly plenary session • The last day of the pending bills: 18th 2011.3.31., 19th 2015.3.31.
N_Analogous_Bill	The number of bills on the same issue during 18th or 19th national assembly
N_Proposer	The number of cosponsors of the bill
Opp_Member	1 if the bill proposed by opposition party members, 0 otherwise
Opp_Chairperson	1 if the proposed bill belongs to standing committee with chairperson of the opposition party, 0 otherwise
N_Pending_Bill	The number of pending bills with the bill proposed at the time

다음으로 분석에 포함될 설명변수는 동일 법안 수(N_Analogous_Bill), 법안 제안자 수(N_Proposer), 발의 의원이 야당인지 여부(Opp_Member), 발의된 법안의 소속 상임위 위원장이 야당인지 여부(Opp_Chairperson)의 변수를 포함하고 있다. 이때 야당은 집권여당(18대 한나라당, 19대 새누리당)을 제외한 정당들을 모두 포함한다. 동일 법안 수는 동일 국회 기간 중 동일한 법안명에 대해 제안된 법안의 수를 나타내며, 법안 제안자 수는 해당 법안에 공동발의한 국회의원의 수를 나타낸다. 이외에 제안 당시 누적 계류법안 수(N_Pending_Bill)는 18대 국회와 19대 국회의 제안법안수의 차이를 통제하기 위해 사용하였다.

〈Table 2〉 Descriptive Statistics

	Total		18th National Assembly		19th National Assembly	
	No. Obs.	Mean	No. Obs.	Mean	No. Obs.	Mean
Total_Period	14,544	518.96	5,787	513.34	8,757	522.67
N_Analogous_Bill	14,544	14.59	5,787	11.74	8,757	16.47
N_Proposer	14,544	13.97	5,787	14.76	8,757	13.45
18th_Opp_Member	14,544	0.16	5,787	0.41		
18th_Opp_Chairperson	14,544	0.18	5,787	0.44		
19th_Opp_Member	14,544	0.34			8,757	0.56
19th_Opp_Chairperson	14,544	0.36			8,757	0.60
N_Pending_Bill	14,544	3,118	5,787	2,340	8,757	3,632

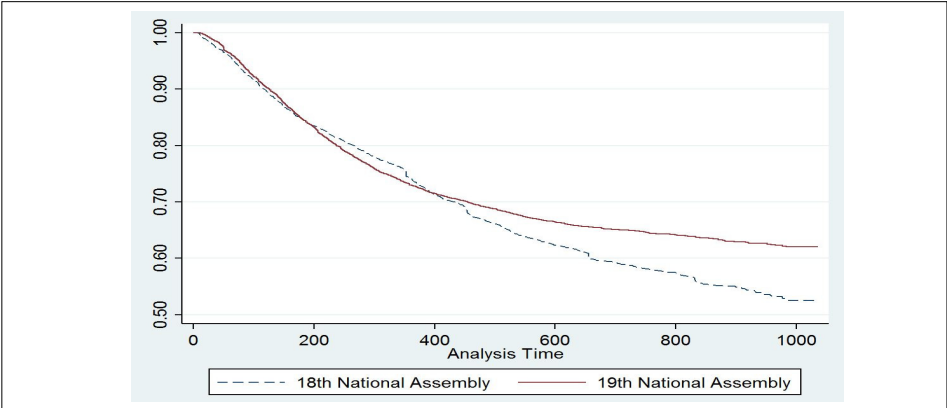
〈Table 2〉는 분석에 활용된 변수들의 기초통계량을 보여준다. 제안~최종 처리 기간은 18대 국회의 경우 법안의 제안에서 최종 처리까지 평균 513일이 소요되었으며, 19대 국회는 이보다 10일 정도 긴 평균 523일이 소요된 것으로 나타났다. 처리 기간과 관련해서 한 가지 주의해야 할 것은 기초통계량에 포함된 법안에는 아직 계류 중인 법안도 포함되어 있기 때문에 실제 처리 기간은 이보다 더 늘어날 수 있다는 점이다.

V. 분석결과

1. 입법과정 전(全) 기간 분석¹⁰⁾

법안이 제안되어 본회의 표결까지의 전체 기간을 분석한다. 여기서 관심은 처리에 걸리는 시간과 처리가능성이다. 이 때문에 법안의 국회 입법과정 전체 기간 중에서 발생할 수 있는 위험은 소관 상임위원회에서의 부결, 본회의에서의 가결과 부결로 상정한다. 상임위원회에서 가결되면 법제사법위원회를 거쳐 본회의로 계속되지만, 부결되면 법안으로서 종결되기 때문에 부결을 처리의 하나로 본다. 마찬가지로 본회의에서 가결 혹은 부결될 경우 법안으로 처리된 것이고 그것으로 종결된다.

〈Figure 4〉 Survival Function of Bills by National Assembly



10) 법안의 제안~처리까지 전(全) 기간뿐만 아니라 상임위원회 제안~처리까지의 심의기간에 대한 분석 또한 수행하였으며, 분석결과는 입법과정 전(全) 기간 분석 결과와 유사하다. 따라서 분석결과를 따로 제시하지는 않는다.

〈Figure 4〉는 Kaplan-Meier 생존계수를 보여준다. Kaplan-Meier 생존계수는 국회선진화법 도입 전후에 대해 각 시점까지 국회에서 처리되지 않고 있는 법안의 비율을 나타낸다. 국회선진화법의 효과는 도입 전후에 각 시점까지 처리되지 않는 법안의 비율을 비교함으로써 평가할 수 있다. 일정 시점에서부터 특정한 사건의 발생, 예컨대 상임위원회 부결 또는 본회의 가결 혹은 부결까지의 시간을 생존시간이라 하고 이에 대한 분석을 생존분석이라 한다.

〈Figure 4〉를 보면 법안의 생존가능성, 즉 처리되지 않을 가능성이 법안제출 200일에서 400일까지의 시점에서는 18대 국회가 약간 높지만 18대 국회에 비해 19대 국회에서 전체적으로 높다. 다시 말하면 전체적으로 19대 국회가 18대 국회에 비해 각 시점에서 법안의 처리가능성이 낮고 법안처리에 많은 시간이 소요될 수 있음을 의미한다. 따라서 18대에 비해 19대 국회에서 법안처리에 더 많은 시간이 소요될 것이라는 가설 1이 일정 부분 지지된다고 볼 수 있다. 이는 18대 국회와 19대 국회의 Kaplan-Meier 생존곡선이 차이가 있는지 여부를 검정하는 log-rank test를 통해서도 확인된다(〈Table 3〉 참조).

〈Table 3〉 Result of Log-Rank Test

	Observed Events	Expected Events
18th National Assembly	2,243	2,060
19th National Assembly	2,951	3,134
Total	5,194	5,194
chi2(1) = 27.03, Pr>chi2 = 0.0000		

Note: H_0 18th and 19th national assembly have the same survival function.

Kaplan-Meier 생존계수 분석은 비교대상이 되는 집단의 특성이 동일하도록 통제된 경우를 가정하고 있다. 즉, 의학실험과 같이 실험집단과 통제집단의 구성을 통제된 실험의 경우 적절한 분석방법이다. 실험의 경우에도 마찬가지로일 수 있지만, 일반적인 사회분석의 경우에는 통제집단과 실험집단의 구성을 통제하기가 여의치 않다. 이런 경우 적절한 독립변수를 통해 통제해 줄 필요가 있는데, 이를 위해 Cox Proportional Hazard Model을 사용한다.¹¹⁾

11) 분석결과의 강건성 검증을 위해서 추가적으로 〈Table 4〉의 분석에 상임위와 연도 더미변수

〈Table 4〉는 앞서 제시한 설명변수로 통제한 법안의 전체 처리기간을 분석한 결과이다. 먼저 18대와 19대 국회에 제출된 법안들을 통합한 자료를 분석한 경우를 살펴보자. 제출된 법안과 동일한 법안의 수가 증가하면 처리가능성을 낮추는 것으로 나타났다. 이는 1% 수준에서 통계적으로 유의하며, 다른 조건이 동일할 때 동일 법안 수가 0개에서 10개로 증가할 경우 해저드가 $0.4584 (= \exp(-0.078 \times 10))$ 가 되어 처리가능성이 약 54% 낮아짐을 보여준다. 이와 반대로 법안의 서명자 수가 증가하면 처리가능성이 높아지는 것으로 분석되었는데 이 또한 1% 수준에서 통계적으로 유의하다.

18대 국회에서 상임위원장이 여당소속일 때 야당의원이 발의한 경우, 상임위원장이 여당소속일 때 여당의원이 발의한 경우에 비해, 다른 조건이 동일할 경우, 처리가능성이 1% 유의수준에서 약 21% 감소하는 것으로 분석되었다. 18대 국회에서 상임위원장이 야당출신인 경우 여당의원이 발의한 경우, 상임위원장이 여당출신일 때 여당의원이 발의한 경우에 비해, 다른 조건이 동일할 경우, 법안의 처리가능성이 유의수준 1%에서 약 28% 감소하는 것으로 나타났다. 19대 국회에서도 상임위원장이 여당소속일 때 야당의원이 발의한 경우, 상임위원장이 여당소속일 때 여당의원이 발의한 경우에 비해, 다른 조건이 동일할 경우, 법안의 처리가능성이 1% 유의수준에서 약 15% 감소하는 것으로 분석되었으나, 18대 국회와 달리 19대 국회에서는 상임위원장의 출신정당이 법안처리 가능성에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

마지막으로 국회선진화법 도입 여부를 나타내는 19대 국회 더미를 보면 19대 국회가 18대 국회에 비해 법안처리 가능성이 5% 유의수준에서 약 12% 감소한 것으로 분석되었다. 따라서 전(全) 법안처리기간에서 18대에 비해 19대 국회에서 법안처리에 더 많은 시간이 소요될 것이라는 가설 1이 검증되었다고 할 수 있다. 그 이유는 앞서 논의한 바와 같이 19대 국회에서 안전조정위원회제도의 도입으로 야당이 사실상 모든 상임위원장의 문지기권력을 행사함에 따라 모든 상임위원회에서 입법교착구간이 넓어졌기 때문에 법안처리에 더 많은 시간이 소요되었다고 할 수 있다.

를 포함한 분석을 하였으며, 분석결과 주요변수들의 결과 값이 〈Table 4〉의 분석결과와 동일하였다.

〈Table 4〉 Duration Analysis Result of Legislative Processes

Variables	Total		18th National Assembly		19th National Assembly	
	Coeff.	Hazard	Coeff.	Hazard	Coeff.	Hazard
N_Analogous_Bill	-0.078*** (0.002)	0.925*** (0.002)	-0.058*** (0.003)	0.943*** (0.003)	-0.092*** (0.003)	0.912*** (0.003)
N_Proposer	0.005*** (0.001)	1.005*** (0.001)	-0.004 (0.002)	0.996 (0.002)	0.010*** (0.001)	1.010*** (0.001)
18th_Opp_Member	-0.238*** (0.057)	0.788*** (0.045)	-0.255*** (0.057)	0.775*** (0.044)		
18th_Opp_Chairperson	-0.329*** (0.054)	0.720*** (0.039)	-0.351*** (0.054)	0.704*** (0.038)		
18th_Opp_Member * 18th_Opp_Chairperson	0.108 (0.089)	1.114 (0.099)	0.137 (0.089)	1.147 (0.102)		
19th_Opp_Member	-0.158*** (0.061)	0.854*** (0.052)			-0.155** (0.061)	0.856** (0.052)
19th_Opp_Chairperson	0.063 (0.055)	1.065 (0.058)			0.042 (0.055)	1.042 (0.057)
19th_Opp_Member * 19th_Opp_Chairperson	-0.019 (0.077)	0.981 (0.075)			-0.013 (0.077)	0.987 (0.076)
19th National Assembly	-0.130** (0.056)	0.878** (0.049)				
N_Pending_Bill	-3.51e-06 (8.82e-06)	1.000 (0.00001)	-0.0002*** (0.00002)	1.000*** (0.00002)	0.00003*** (0.00001)	1.000*** (0.00001)
No. Obs.	14544		5787		8757	
Log Likelihood	-46781.00		-18210.17		-24941.24	
Prob > chi2	0.0000		0.0000		0.0000	

Note: 1) Coeff.: Coefficient Estimates, Hazard: Value of the Hazard-ratio.

2) () Standard Error, * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

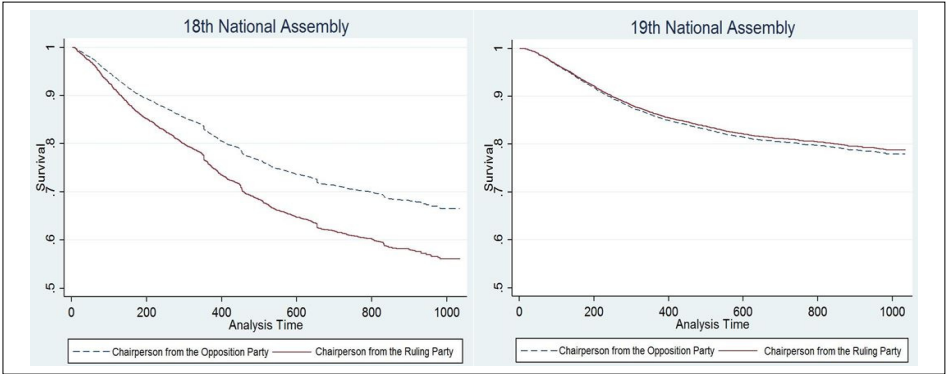
다음으로 18대 국회에 제출된 법안들만을 분석한 경우를 살펴보자. 18대 국회에서 상임위원장이 여당소속일 때 야당의원이 발의한 경우, 상임위원장이 여당소속일 때 여당의원이 발의한 경우에 비해, 다른 조건이 동일할 경우, 처리가능성이 1% 유의수준에서 약 22% 감소하는 것으로 분석되었다. 18대 국회에서 여당의원이 발의한 법안에 대해 상임위원장이 야당출신인 경우 여당출신 경우에 비해, 다른 조건이 동일할 경우, 법안의 처리가능성이 유의수준 1%에서 약 30% 감소하는 것으로

나타났다. 따라서 18대 국회에서는 여당소속 상임위원장이 야당소속 상임위원장에 비해 법안처리를 신속히 할 것이라는 가설 2가 검증되었다. 이는 이론적 분석에서 논의한 바와 같이 여당소속 상임위원장의 입법교착구간이 야당소속 상임위원장의 입법교착구간보다 좁아서 훨씬 많은 법안을 상임위원회에서 가결시키기 때문이다.

19대 국회에서도 상임위원장이 여당소속일 때 야당의원이 발의한 경우, 상임위원장이 여당소속일 때 여당의원이 발의한 경우에 비해, 다른 조건이 동일할 경우, 법안의 처리가능성이 1% 유의수준에서 약 14% 감소하는 것으로 분석되었다. 하지만 18대 국회와 달리 19대 국회에서는 상임위원장의 출신정당이 법안처리 가능성에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 따라서 19대 국회에서는 상임위원장의 소속 정당에 따른 차이가 없을 것이라는 가설 2가 검증되었다.

앞서 통합자료 분석에서 나타난 바와 같이 19대 국회에서 국회선진화법이 도입됨으로써 18대 국회에 비해 법안처리 가능성이 약 12% 감소하였다는 것을 살펴보았다. 19대 국회의 법안들의 생존확률이 약 12% 높다는 것은 19대 국회가 18대 국회에 비해 그만큼 소관 상임위원회나 법제사법위원회에 계류 중인 법안의 비율이 높다는 것을 의미한다.

〈Figure 5〉 Survival Function of Bills by National Assembly and Chairperson's Party of Standing Committees



Note: Survival function after the analysis from cox proportional hazard model.

〈Figure 5〉에서는 각 국회별 회귀분석 결과를 다른 변수들은 평균에 둘 경우 상임위원장의 소속 정당별 생존함수를 보여준다. 여기서 주목할 점은 가설 2에서 예측한 바와 같이 18대 국회에서는 상임위원장의 소속 정당에 따라 상당히 다른 생존

합수를 보여주는 반면, 19대 국회에서는 그러하지 않다는 것이다. 이는 19대 국회에 대한 분석결과에서 상임위원장의 소속 정당 변수가 유의하지 않음을 반영하는 것이다.

2. 입법협조와 동일한 사안에 대한 법안

앞서 가설 3을 확인하기 위해 먼저 상임위원회 소속 상대당 의원의 입법협조를 받은 법안을 상대당 의원이 발의한 법안에 서명을 한 상임위원회 소속 의원이 1명 이상인 법안으로 정의하자. 입법협조법안을 1로 놓고 그렇지 않은 법안을 0으로 두어 상임위원회의 처리유형별로 정리하면 다음 <Table 5>와 같다.

<Table 5>에 정리된 바와 같이 상임위원회 가결법안 중 입법협조가 있었던 법안의 비율이 18대에는 38.5%였으나, 19대에는 그 비율이 22.8%로 감소하였음을 알 수 있다. 상임위원회 부결법안 중 입법협조가 있었던 법안의 비율은 18대 23.5%, 19대 14.2%이고, 상임위원회 계류 법안 중 입법협조가 있었던 법안의 비율은 18대 16.8%, 19대 9.7%이다.

이를 통해 알 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 처리유형과 상관없이 18대에 비해 19대에 입법협조 법안의 비율이 감소하였다. 이로써 19대 국회에서 상대당 의원 입법에 대한 의원들의 법안서명이 감소하였을 것이라는 가설 3이 일정 부분 검증된 것으로 볼 수 있다. 둘째, 18대와 19대 공히 입법협조가 있었던 법안의 비율이 가결, 부결, 계류 순이다. 입법협조가 있을 경우 상임위원회에서 가결될 가능성이 없을 경우에 비해서 높아지는 것으로 해석할 수 있다.

<Table 5> Ratio of Opposition Party Member Cosponsored Bills in a Standing Committee

Standing Committee		No. Obs.	Mean	Std. Dev.	t-value
Pass	18th National Assembly	309	0.385	0.277	
	19th National Assembly	716	0.228	0.016	
	Difference		-0.157	0.030	-5.244***
Reject	18th National Assembly	1,957	0.235	0.010	
	19th National Assembly	2,261	0.142	0.007	
	Difference		-0.093	0.012	-7.776***
Pending	18th National Assembly	3,521	0.168	0.006	
	19th National Assembly	5,780	0.097	0.004	
	Difference		-0.071	0.007	-10.18***

〈Table 5〉에서는 법안별로 입법협조가 있었는지 여부만을 비교하였기 때문에 법안별로 상대방 의원의 몇 %가 입법협조를 하였는지는 알 수 없다. 위에서 주장한 바와 같이 안건조정위원회의 도입으로 인하여 입법협조가 감소하였음을 보이기 위해서는 입법협조를 한 상대방 의원의 비율도 감소함을 보여주어야 한다.

〈Table 6〉 Ratio of Cosponsoring Opposition Party Members in a Standing Committee

Standing Committee		No. Obs.	Mean	Std. Dev.	t-value
Pass	18th National Assembly	309	0.066	0.007	
	19th National Assembly	716	0.042	0.004	
	Difference		-0.024	0.008	-3.157***
Reject	18th National Assembly	1,957	0.031	0.002	
	19th National Assembly	2,261	0.020	0.001	
	Difference		-0.010	0.002	-4.800***
Pending	18th National Assembly	3,521	0.022	0.001	
	19th National Assembly	5,780	0.012	0.001	
	Difference		-0.010	0.001	-8.667***

〈Table 6〉에서는 상임위원회 소속 상대방 의원 중 입법협조를 한 의원의 비율을 정리하였다. 표에서 알 수 있는 바는 다음과 같다. 첫째, 처리유형과 상관없이 18대에 비해 19대에 입법협조를 한 의원의 비율이 감소하였다. 따라서 가설 3이 성립함을 다시 한 번 확인할 수 있다. 둘째, 18대와 19대 공히 입법협조를 한 의원의 비율이 가결, 부결, 계류 순이다.

3. 협상에 의한 법안처리

19대 국회에서 18대 국회와 비교해 또 한 가지 흥미로운 사실은 소관 상임위원회에서 가결된 법안을 발의한 정당으로 나누어 보면 18대 국회에서는 여당발의 법안이 73%로 야당발의 법안에 비해 압도적이었다. 하지만 19대 국회에서는 여당발의 법안의 가결률이 52%로 급감하고 야당발의 법안의 가결률이 급증하였다. 여기서 여당발의 법안 가결률과 야당발의 법안 가결률이 유사해졌다는 점에 유의할 필요가 있다.

〈Table 7〉 Number of Bills Passed in Standing Committees by Proposer's Party

	18th National Assembly	19th National Assembly
Bills proposed by ruling party members	227 [73%]	373 [52%]
Bills proposed by opposition party members	82 [27%]	343 [48%]
Total	309 [100%]	716 [100%]

이에 대한 설명은 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 국회선진화법의 안건조정위원회제도의 도입으로 입법교착에 빠진 여당발의 법안에 대해 야당이 입법교착에 빠진 야당발의 법안을 묶어서 통과시키는 전략을 사용하기 때문에 이러한 현상이 발생한다는 것이다. 앞서 이론적 논의에서 분석한 바와 같이 안건조정위원회제도의 도입으로 인해 야당이 상임위원장의 문지기권력을 사실상 행사하게 되었다. 이로 인해 야당은 18대 국회와 달리 여당과의 통과법안에 대한 협상에서 상당한 우위를 점할 수 있게 된 것이다.

실제 여야 간 지도부의 협상에 의한 법안처리 행태가 18대 국회에 비해 19대 국회에서 더 많이 발생했는지를 법안이 처리된 본회의 개최 횟수와 발의의원 정당별 본회의에서 처리된 법안의 수를 통해서 비교해 보면 〈Table 8〉과 같다.

〈Table 8〉 Ratio of Passed Bills Proposed by the Ruling Party

National Assembly	Number of plenary sessions	Number of passed bills	Party			Percentage of passed bills proposed by the ruling party (%)
			18th: Grand National Party 19th: Saenuri Party	18th: Democratic Party 19th: New Politics Alliance for Democracy	Others	
18th	45회	520	356	108	56	68.5
19th	37회	870	467	401	2	53.7

Note: Others including Liberty Forward Party(18th), Unified Progressive Party(18th), Creative Korea Party(18th), Progressive And Justice Party(19th), Unified Progressive Party(19th) and Advancement Unification Party.

조사대상 기간은 18대 국회는 2008년 6월 5일(275회기)~2011년 8월 31일(302회기)이며, 19대 국회는 2012년 6월 5일(308회기)~2015년 8월 31일(336회기)이다.

처리된 법안은 의원발의 법안으로 본회의에서 원안가결, 수정가결된 의안과 부결된 의안을 포함하였다.

〈Table 8〉을 보면 18대 국회에서 의원발의 법안이 처리된 본회의 횟수는 45회이며, 처리된 의원발의 법안은 총 520건이었다. 19대 국회는 37회의 본회의에서 의원발의 법안 870개가 처리되었다. 19대 국회가 18대 국회보다 의원발의 법안을 처리한 본회의 횟수가 적으나, 처리한 법안의 수는 약 1.7배 많았다. 발의의원 정당별로 구분하여 살펴보면, 18대 국회에서는 처리된 법안의 약 69%가 여당이 발의한 법안이었으며, 19대 국회에서는 여당발의 법안이 전체의 약 54% 정도였다. 이를 종합하면, 19대 국회가 18대 국회에 비해 더 많은 의원발의 법안을 더 적은 본회의에서 처리하였고, 야당발의 법안의 처리 비중이 18대 국회에 비해 약 15%가량 높았다는 것이다. 이는 국회선진화법의 도입으로 19대 국회에서는 법안의 여당 단독 처리가 어려워짐에 따라, 다수의 법안들이 상임위에 계류된 상태에서 여야 지도부의 본회의 일괄처리 협약 등을 통해 다수의 법안이 처리되는 과정에서 발생한 현상으로 볼 수 있다.

4. 합의지연의 원인

지금까지 살펴본 바와 같이 국회입법 과정에서 상임위원회 표결에 부쳐지지 않고 계류되면서 법안처리가 지연되고 있음을 알 수 있다. 이는 18대 국회에 비해 19대 국회에서 법안처리가 더 지연되는 경향을 보이지만 지연현상은 양 국회에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 또한 19대 국회에서는 여당발의 법안이 위원회에서 가결된 비율이 약 52%로 야당발의 법안과 유사하지만 18대 국회에서는 여당발의 법안이 위원회에서 가결된 비율이 70%를 상회했다는 점에서 차이가 있을 뿐이다.

그렇다면 이와 같이 상임위원회에서 충분한 논의과정을 거쳤을 것으로 생각되는 시간이 경과했음에도 표결에 부쳐지지 않고 계류되는 이유는 어디에 있는 것일까? 이에 대한 해답은 국회법 제87조와 제95조에 규정된 위원회에서 폐기된 의안에 관한 규정과 수정동의에 관한 규정, 그리고 관례로 야당위원이 위원장이 되는 법제사법위원회에서 찾을 수 있을 것으로 생각된다. 먼저 조문의 내용은 다음과 같다. 국회법 제87조는 위원회의 부결결정이 본회의에 보고된 후 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구가 있을 경우 본회의에 부의할 수 있도록 하고 있다. 국회법 제95조는 본

회의에 보고된 위원회의 가결결정에 대해 의원 30인 이상의 찬성으로 수정안을 제출할 수 있도록 하고 있다. 다만, 예산안에 대한 수정은 50인 이상의 찬성을 요구하고 있다.

이와 같은 국회법 조항이 어떻게 상임위원회에서 법안처리를 지연시키게 되는지 살펴보자. 먼저 18대 국회와 그 이전의 국회를 상정하며, 논의의 단순화를 위해 여당이 다수당 그리고 모든 법안에 대해 여당과 야당 간 이견이 존재한다고 하자.

이때 여당발의 법안의 경우 위원장이 여당출신인 위원회에서는 여당의원이 다수일 경우 심의과정을 거쳐 표결에 부쳐질 수 있다. 하지만 법제사법위원회의 야당출신 위원장이 표결에 부치지 않음으로써 법안처리를 지연할 것이다. 여당의원이 다수가 아닌 경우에도 표결에 부쳐질 수 있는데 이 경우 부결되더라도 국회법 제87조에 따라 본회의에 부의될 수 있기 때문이다. 한편, 위원장이 야당출신인 위원회에서 위원장은 자신의 의제설정권으로 여당발의 법안에 대해 표결에 부치지 않을 것이다. 왜냐하면 상임위원회에서 여당의원이 다수일 경우에는 일단 표결에 부쳐지면 가결될 것이고 여당의원이 다수가 아닌 경우에는 부결되더라도 국회법 제87조에 따라 본회의에 부의될 수 있기 때문이다.

야당발의 법안의 경우 위원장이 여당출신인 상임위원회에서는 표결에 부칠 것이다. 왜냐하면 표결에 부치게 될 경우 반대의견을 가진 여당의원이 다수일 경우 부결될 것이기 때문이다. 이 경우 국회법 제87조에 따라 야당의원 30인 이상의 동의로 부결된 법안이 본회의에 부의될 수 있으나 이 또한 본회의에서 부결시킬 수 있다. 반면, 야당출신 위원장은 야당발의 법안을 표결에 부치기 꺼려할 수 있는데 그 이유는 표결에 부쳐질 경우 결과적으로 부결될 가능성이 높기 때문이다. 만약 표결에 부쳐서 가결될 경우 본회의에서 부결될 수 있고, 부결될 경우 국회법 제87조에 따라 30인 이상의 요구로 본회의에 부의된다고 하더라도 국회법 제95조에 따라 여당의 요구로 수정되거나 부결될 수 있다.

이상과 같이 국회법 제87조는 상임위원회가 법안을 표결에 부치기 어렵게 하고 있다. 이러한 상황에서 법안은 소관 상임위원회에 계류되거나 법제사법위원회에 장기간 계류된다. 어느 정도 여당과 야당이 발의한 법안이 상임위원회에 모이게 되면 정책을 집행할 수 없어 인내심에 한계를 느끼는 여당은 야당에 법안거래협상을 제안할 수밖에 없게 된다. 앞서 살펴본 바와 같이 모든 여당발의 법안은 법제사법위원회를 포함한 상임위원회에 계류될 가능성이 높지만 야당발의 법안 역시 여당위원

장인 상임위에서는 부결되고 야당위원장인 상임위에서는 계류될 가능성이 높다. 앞서 논의한 바와 같이 국회선진화법의 안전조정위원회 도입으로 상임위원장을 모두 야당이 차지한 것과 같은 효과가 발생한다. 이 경우 국회법 제87조와 제95조로 인하여 여당발의 법안이든, 야당발의 법안이든 상임위원회에 계류될 가능성이 동일하게 매우 높다. 따라서 여당과 야당이 발의하는 법안 수가 동일하고 상임위원장의 여야 비율이 유사하다면, 법안거래협상의 대상이 되는 법안에서 여당발의 법안과 야당발의 법안이 차지하는 비율이 비슷하게 될 수 있다.

이러한 논리적 분석 결과는 19대 국회에서 여당발의 법안이 위원회에서 가결된 비율이 약 52%로 야당발의 법안과 유사했지만 18대 국회에서는 여당발의 법안이 위원회에서 가결된 비율이 70%를 상회했다는 점에서 일정 부분 확인된다. 위원회에서 계류되던 법안은 법안거래협상으로 위원회에서 표결에 부쳐지게 되고 법사위를 거쳐 본회의로 넘어가게 되기 때문이다.

여당이 다수당의 지위를 차지하더라도 모든 상임위원회에서 다수를 차지할 수 없는 경우가 대부분이다. 이에 대비해 국회법 제87조와 제95조가 마련되었을 것으로 사료된다. 즉, 상임위원회에서 법안이 부결되더라도 본회의에 부의할 수 있게 하고 다수의 선호에 배치되는 법안이 본회의에 상정되더라도 수정할 수 있는 규정을 둬으로써 의사결정을 신속히 할 목적이었을 것이다. 하지만 이러한 의도와는 달리 법안처리가 지연되는 결과를 낳고 있다.

Ⅶ. 결론 및 시사점

국회선진화법을 둘러싼 논란의 핵심은 과거 국회가 다수의 힘으로 밀어붙여 소수의 저항을 불러와 ‘폭력국회’, ‘동물국회’라는 비난을 받은바, 이를 해결하기 위해 소수의 권리를 보호하는 방향으로 개정된 국회선진화법이 오히려 ‘식물국회’를 만들으로써 다수결을 원칙으로 하는 민주주의의 원칙을 위배하는 것은 아닌가에 있다. 이를 판단하기 위해서는 국회에서 전체적으로 다수가 원하는 법안 혹은 정책을 결정하기가 곤란해지고, 법안의 처리에 많은 시간이 소요되는가를 평가하여야 한다. 그러나 만약 그렇다고 하더라도 국회선진화법의 모든 요소들을 무효화하는 것은 곤란할 것이다. 특히 의안신속처리제의 요건을 완화하면 다수당의 독주를 낳을 수 있고, 다수당은 모든 법을 자신에게 유리하게 수정하여 바이마르공화국의 나치와 같

은 역사적 오류를 재현할 수 있다. 제도적 변경에 신중을 요하는 이유가 여기에 있다.

본 연구에서는 현실적으로 관찰되고 있는 국회 법안처리의 문제를 유발하는 원인이 무엇인지를 검토하였다. 이를 위해 18대 국회와 19대 국회를 비교하였는데, 18대 국회에서만 허용된 직권상정의 효과를 배제하기 위해 직권상정으로 처리된 법안은 자료에서 배제하고 법안의 처리 결과와 처리에 소요된 시간을 분석하였다. 분석 결과 전체 입법기간, 상임위원회 처리기간 등의 분석에서 19대 국회가 18대 국회에 비해 법안의 처리에 더 많은 시간이 소요됨을 알 수 있었다. 더 나아가 본 연구는 법안처리시간 증가와 처리가능성 감소의 원인이 안전조정위원회제도에 있을 수 있음을 이론적으로 증명하고 실증자료를 통하여 검증하였다. 안전조정위원회제도의 발의요건이 상임위원회 재적위원 1/3 이상으로 규정되어 있어 현재의 국회의석 배분에서 제2교섭단체인 야당이 언제든 제기할 수 있고 안전조정위원회에서 여당 독자적으로는 의결할 수 없도록 되어 있다. 이 때문에 여당은 야당의 조정요구에 응할 수밖에 없고 계속 끌려 다닐 수밖에 없게 된다.

이러한 안전조정위원회제도의 대표적인 효과로서 첫째, 상임위원회의 문지기권력이 실질적으로 야당으로 넘어가는 것과, 둘째, 문지기권력의 공고화를 위해 상대방 의원발의 법안에 대한 서명과 같은 입법협조가 감소하는 것을 들 수 있다. 이러한 효과들은 18대와 19대 국회의 비교를 통하여 실증적으로 검증되었다. 따라서 국회선진화법이 도입된 19대 국회에서 법안처리소요시간이 증가하고 법안처리가능성이 감소한 배경에는 안전조정위원회제도가 있고, 안전조정으로 인해 상임위원회의 실질적 문지기권력을 야당이 독점할 수 있게 되었기 때문인 것으로 분석되었다.

여당이 다수당의 지위를 차지하더라도 모든 상임위원회에서 다수를 차지할 수 없는 경우가 대부분이다. 이에 대비해 국회법 제87조와 제95조가 마련되었을 것으로 사료되나, 입법의도와는 달리 법안처리가 지연되는 결과를 낳고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 국회법 제87조와 제95조를 개정할 필요성이 있다. 예컨대, 재적과반을 요건으로 하는 위원회배제 규정과 운영위원회에서 본회의 의사결정규칙(개방형 규칙, 폐쇄형 규칙, 변형 개방형 규칙, 변형 폐쇄형 규칙 등)을 사전에 정하도록 하는 규정을 신설할 필요성이 있다. 의사결정규칙에 따라 입법교착구간이 달라지므로 현재정책과 상임위원장 등에 맞추어 가장 효율적인 의사결정규칙을 정할 수 있을 것이다. 법안의 성격과 법안에 대한 여야의 입장에 따라 다른 의사결정규칙을

사전에 여야합의로 정하여 그에 구속되도록 함으로써 보다 신속한 의사결정을 할 수 있을 것이다.

더불어 현재 상임위원장이 야당에 배분되어 있는 법제사법위원회의 자구체계에 대한 검토는 각 상임위원회별로 전문위원 기능 강화나 소위원회 등을 통해 충분히 대체할 수 있을 것이다. 이렇게 될 경우 법제사법위원회에서 정당 간 이견을 표출하여 법안의 처리를 지연시키는 문제를 일정 부분 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

현재 대부분의 논자들이 국회선진화법의 문제점으로 신속처리제도의 요건을 비판하고 있다. 하지만 이에 대해서는 좀 더 신중할 필요가 있다. 먼저 신속처리제도는 그 요건을 분리하면 과거 국회의장의 직권상정에 비견될 수 있는데, 과거 집권당이 자신의 정책을 직권상정할 때마다 야당의 격렬한 반대에 직면했고 동물국회의 단초가 되었다는 점을 상기할 필요가 있다.

이러한 문제를 다시 야기하지 않기 위해서라도 미국의 경우와 같이 신속처리대상이 될 수 있는 경우를 사전에 국회법에 정해 놓고 이에 대해서만 일정한 요건(예컨대, 재적 1/3 혹은 1/2 이상의 요구)을 만족하는 경우 허용하는 방법을 생각할 수 있다. 예컨대, 집권정당이 소수라고 하더라도 최소한의 국정운영이 가능할 수 있도록 보장한다는 의미의 민생 관련 법안들과 국가의 국제적 위상, 국가안보와 관련된 사항은 신속하게 처리할 수 있도록 하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

■ 참 고 문 헌

1. 김준석, “입법시간과 입법결과의 경쟁위험분석(Competing Risks Analysis): 18대 국회 접수의 안을 중심으로”, 『한국정치연구』, 제21집 제3호, 2012.
(Translated in English) Kim, Jun-Seok, “Passing Through the Chamber: Analyzing Legislative Time and Outcomes in the 18th Korean National Assembly,” *Journal of Korean Politics*, Vol. 21, No. 3, 2012.
2. 김준석·박경미·이한수, 『국회선진화법 1년과 정치제도와의 합의』, 2013년도 국회사무처 연구용역보고서, 한국의회발전연구회, 2013.

(Translated in English) Kim, Jun-Seok, Kyung-Mee Park and Han-Soo Lee, *The National Assembly Advancement Act and Its Implication to the Political System*, The Korean Institute of Legislative Studies, Inc., 2013.

3. 김재훈 · 허석균, “공천제도와 입법생산성: 정치경제학적 구조 및 영향”, 『재정학연구』, 제5권 제3호, 2012, pp.125-158.

(Translated in English) Kim, Jae-Hoon and Seok-Kyun Hur, “Candidate Selection Processes and Legislative Performance: Political Economic Structure & Impact,” *Korean Journal of Public Finance*, Vol. 5, No. 3, 2012, pp.125-158.

4. _____, “공천제도와 입법생산성 간의 관계에 대한 실증분석: 17대 국회입법자료를 중심으로”, 『경제학연구』, 제61집 제3호, 2013, pp.47-74.

(Translated in English) Kim, Jae-Hoon and Seok-Kyun Hur, “An Empirical Analysis on the Relationship between Candidate Selection Process and Legislative Productivity,” *The Korean Journal of Economic Studies*, Vol. 61, No. 3, 2013, pp.47-74.

5. 문우진, “국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성”, 『의정연구』, 제29권, 2010, pp.35-67.

(Translated in English) Moon, Woo-Jin, “The Legislation and Legislators’ Background: Legislative Mechanism and Legislative Productivity in 16th and 17th National Assembly,” *Journal of Legislative Studies*, Vol. 29, 2010, pp.35-67.

6. 서병훈 · 이광수 · 이한수 · 전영수, 『입법효율성 제고를 위한 국회 내 갈등조정기능 강화 방안』, 2014년도 국회사무처 연구용역보고서, 한국자유주의연구학회, 2014.

(Translated in English) Seo, Byeong-Hun, Kwang-Su Lee, Han-Soo Lee and Young-Soo Jeon, *The Institutions to Resolve Conflict within the National Assembly for Legislative Efficiency*, The Korean Society for Liberal Thoughts, 2014.

7. 서현진 · 박경미, “17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석”, 『한국정치학회보』, 제43집 제2호, 2009, pp.89-111.

(Translated in English) Seo, Hyun-Jin and Kyung-Mee Park, “An Analysis on Passage of the Legislators’ Bills,” *Korean Political Science Review*, Vol. 43, No. 2, 2009, pp.89-111.

8. 이한수, “제19대 국회 평가: 국회선진화법과 입법 활동”, 『의정연구』, 2014.

(Translated in English) Lee, Han-Soo, “Looking Back on the 18th National Assembly: National Assembly Advancement Act and Legislative Activities,” *Journal of Legislative Studies*, 2014.

9. 전진영, “국회의장 직권상정제도의 운영현황과 정치적 함의”, 『한국정치연구』, 제20집 제2호, 2011.

(Translated in English) Jeon, Jin-Young, “Speaker’s Discharging Power in the National Assembly of Korea: Its Functions and Political Implication,” *Journal of Korean Politics*, Vol. 20, No. 2, 2011.

10. _____, 『‘국회법’ 개정안 중 의안자동상정제와 안전신속처리제의 입법영향 분석』, 현안보고서 제189호, 국회입법조사처, 2013.

(Translated in English) Jeon, Jin-Young, *The Legislative Impact Analysis of Automatic Tabling of the Bill and Fast Track System*, National Assembly Research Service, Report

189, 2013.

11. 정희옥 · 장혜영, “의원의 사회경제적 배경과 국회 생산성과의 관계 (18대 국회를 대상으로)”, 『한국정치연구』, 제22권 제2호, 2013.
(Translated in English) Jeong, Hoi-Ok and Hye-Young Chang, “The Examination of the Linkage between Legislators’ Socio-economic Factors and Legislative Effectiveness: The Case of the 18th Korean National Assembly,” *Journal of Korean Politics*, Vol. 22, No. 2, 2013.
12. Banks, J. S., “Monopoly Agenda Control and Asymmetric Information,” *Quarterly Journal of Economics*, 105, 1990, pp. 445-464.
13. Baron, D. P., “Legislative Organization with Informational Committees,” *American Journal of Political Science*, 44, 2000, pp. 485-505.
14. Battaglini, M., “Multiple Referrals and Multidimensional Cheap Talk,” *Econometrica*, 70, 2002, pp. 1379-1401.
15. Crawford, V. and J. Sobel, “Strategic Information Transmission,” *Econometrica*, 50, 1982, pp. 1431-1452.
16. Crombez, C., T. Groseclose, and K. Krehbiel, “Gatekeeping Power,” *Journal of Politics*, 68, 2006, pp. 322-334.
17. Diermeier, D., “Commitment, Deference, and Legislative Institutions,” *American Political Science Review*, 89, 1995, pp. 344-355.
18. Epstein, D., “An Informational Rationale for Committee Gatekeeping Power,” *Public Choice*, 91, 1997, pp. 271-299.
19. Gilligan, T. and K. Krehbiel, “Collective Decisionmaking and Standing Committees: An Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3, 1987, pp. 287-335.
20. _____, “Organization of Informative Committees by a Rational Legislature,” *American Journal of Political Science*, 34, 1990, pp. 531-564.
21. _____, “Specialization Decisions within Committee,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, 13, 1997, pp. 366-386.
22. Kim, J. and L. S. Rothenberg, “Foundations of Legislative Organization and Committee Influence,” *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 20, No. 3, 2008, pp. 339-374.
23. _____, “Multidimensional Cheap Talk and Delegation,” *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 171, No. 2, 2015, pp. 263-284.
24. Krehbiel, K., “Institutional and Partisan Sources of Gridlock,” *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 8, No. 1, 1996, pp. 7-40.
25. _____, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago: University of Chicago Press, 1998.
26. _____, “Legislative Organization,” *Journal of Economic Perspectives*, 18, 2004, pp. 113-128.
27. Krishna, V. and J. Morgan, “Asymmetric Information and Legislative Rules: Some Amendments,” *American Political Science Review*, 95, 2001, pp. 435-452.

28. Polsby, N. W. and E. Schickler, "Landmarks in the Study of Congress since 1945," *Annual Review of Political Science*, 5, 2002, pp.333-367.
29. Poole, K. T., and H. Rosenthal, "A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis," *American Journal of Political Science*, 29, 1985, pp.357-384.
30. _____, "Analysis of Congressional Coalition Patterns: A Unidimensional Spatial Model," *Legislative Studies Quarterly*, 12, 1987, pp.55-75.
31. _____, "Patterns of Congressional Voting," *American Journal of Political Science*, 35, 1991, pp.228-278.
32. _____, "D-nominate After 10 Years: An Update to Congress: A Political-economic History of Roll Call Voting," *Legislative Studies Quarterly*, 26, 2001, pp.5-29.
33. Shepsle, K. and B. Weingast, "Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice," *Public Choice*, Vol. 37, No. 3, 1981, pp.503-519.
34. _____, "Institutionalizing Majority Rule: A Social Choice Theory with Policy Implications," *American Economic Review*, 72, 1982, pp.367-371.
35. _____, "The Institutional Foundations of Committee Power," *American Political Science Review*, 81, 1987, pp.85-104.
36. _____, "Positive Theories of Congressional Institutions," *Legislative Studies Quarterly*, 19, 1994, pp.149-179.
37. Weingast, B. and W. Marshall, "The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets," *Journal of Political Economy*, 96, 1988, pp.132-163.

A Study on the Effect of the 2012 National Assembly Act Amendment*

Sangsin Kim** · Jaehoon Kim***

Abstract

The National Assembly Act Amendment, also known as the ‘National Assembly Advancement Act,’ was enacted in 2012 during the 18th National Assembly with the aim of preventing floor violence from disrupting the legislative process. This study focuses on the effects of the Act and develops a simple theoretical model to reveal what effects would result from the new systems adopted by the Act, particularly, the agenda coordination committee within the standing committee. With the launch of the agenda coordination committee, the 19th National Assembly has witnessed opposition party committee members undertake the role of de facto gatekeeper – the role of standing committee chairperson, which nullifies the allocation of the chair positions of the standing committees from the ruling and opposition parties. To verify hypotheses drawn from theory, we analyzed the data on the duration and results with respect to the legislative process in the 18th and 19th National Assembly. The analysis of the duration of the legislative processes uncovers the fact that a bill’s passage took longer in the 19th National Assembly. The empirical data confirmed that the agenda coordination committee is responsible for the delay and less passage of bills.

Key Words: national assembly advancement act, agenda coordination committee, gate keeping power, duration of legislative processes

JEL Classification: C7, H, K4, N4

Received: July 5, 2016. Revised: Sept. 20, 2016. Accepted: Oct. 25, 2016.

* This paper is based on “A Study on the Effect of the 2012 National Assembly Act Amendment”, KDI Research Monograph 2015-03 (Jaehoon Kim and Sangsin Kim).

** First Author, Senior Research Associate, Department of Human Resource Development Policy, KDI, 263, Namsejong-ro, Sejong-si 30149, Korea, Phone: +82-44-550-4052, e-mail: sskim@kdi.re.kr

*** Corresponding Author, Fellow, Department of Human Resource Development Policy, KDI, 263, Namsejong-ro, Sejong-si 30149, Korea, Phone: +82-44-550-4123, e-mail: jaehoonkim@kdi.re.kr