「지방정부연구」 제22권 제1호(2018 봄): 373-397
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.1 (2018 Spring)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.1.15

국회선진화법의 입법 영향과 발의주체별 입법생산성 분석: 19대 국회를 중심으로

윤 창 근*
안 진 모**

국문요약

의원입법의 증가는 입법 활동의 주도권이 행정부에서 국회로 이전되고 있음을 보여주는 중요한 지표이다. 그러나 민주화 이후 의원 발의안은 양적 팽창을 이루었음에도 불구하고, 파행적 국회와 잦은 입법 교착 등 문제가 끊이지 않고 있다. 특히, 정부 제출안과 비교하여 의원 발의안의 낮은 가결률은 입법부로서 국회의 역할에 대한 의문과 문제의식을 야기하였다. 의원입법의 낮은 생산성을 극복하고, 입법주체로서의 역할을 회복하기 위하여 국회는 19대 국회 시작 전인 2012년 5월 국회선진화법을 통과시켰다. 본 연구는 국회선진화법이 적용된 19대 국회의 발의주체별 입법생산성을 분석하였으며, 그 결과 19대 국회에서 입법 활동이 기존 정부·여당 중심에서 정부-여당-야당의 협력체제로 전환되고 있음을 확인하였다. 첫째, 국회선진화법이 적용된 19대 국회는 이전 국회보다 의원입법의 비중이 3배 증가하였다. 둘째, 의원입법의 비중이 증가는 하였으나, 세부적으로 여당입법보다는 야당입법의 비중이 더 크게 증가하였다. 이 결과는 국회선진화법의 목적인 여·야의 협력정치가 실제 작동되고 있음을 증명하고 있다. 셋째, 여당 위원장의 주요 상임위(예, 기재위, 국방위 등)에서는 정부 제출안의 가결률이 매우 높은데, 이는 여당과 행정부의 협력 및 입법역량 집중으로 설명된다. 반면에, 야당 위원장 또는 여·야가 분점한 상임위에서는 위원장의 정당 편향성과 입법생산성 간의 관련성은 무의미해지고, 대신에 여·야 의원들의 활발한 입법 활동이 확인되었다. 즉, 소속 상임위에서 의원들은 지역구 이익 대변, 그리고 재선 가능성 제고 등 이익분배이론적 입법 활동을 펼치고 있다.

주제어: 국회선진화법, 19대 국회, 입법생산성, 정부입법, 의원입법

Ⅰ. 서론

대한민국 헌법 제52조에 따르면, 국회의원은 물론 정부도 법률안 제출권을 갖고 있다. 국회의원의 법률안 발의는 '의원입법', 정부의 법률안 발의는 '정부입법'이라고 명시하여 구분한다. 그러나

* 제1저자
** 교신저자

대한민국 헌법 제40조는 입법권을 국회에 귀속시키고 있다. 다시 말해, 비록 정부가 법률안 제출권을 갖고 있지만, 법률의 제정 및 개정, 또는 폐지 등 국회의 입법권은 침해받지 않는다.

헌법 규정에 의하면, 국회는 입법권을 갖고 있지 않은 정부의 법률안보다는 입법과정에서 유리한 입장을 점유할 수 있다. 그러나 실제 현실은 그렇지 않다. 행정부 우위의 정치문화(박동서, 1996), 대통령의 여당 통제와 국회의 입법자원 및 전문성 부족(박종민, 1998), 비민주적 정당구조(함성득, 1998) 등의 정치 환경은 국회의 입법역량을 저해하였고, 행정부가 입법주도권을 행사하는 정치 환경을 조성하였다. 심지어, 과거 권위주의 정권의 국회에서는 정부 제출안이 의원 발의안보다 더 많았다. 행정부가 입법주도권을 갖는 양상은 1987년 민주화 이후에도 한동안 지속되었으며, 1990년대 중반의 15대 국회부터 비로소 의원 발의안이 정부 제출안을 능가하였다.

의원 발의안의 양적 팽창에도 불구하고, 국회의 입법권에 대한 우려와 걱정은 여전히 해소되지 않고 있다. 특히, 정부 제출안은 의원 발의안보다 여전히 가결률이 높은데, 이는 입법부로서 국회의 역할에 대한 비판으로 이어지기도 한다. 입법부의 기본적 책무는 국민의 다양한 이해관계를 의제화하고, 민주화된 입법과정을 통해 이해갈등을 효과적으로 조정 및 통제하는 것이다. 그러나 현실에서는 의원 발의안보다 정부 제출안이 더 높은 가결률로 법제화되고 사회적 이해관계를 조정한다는 것은 입법부의 기본적 책무가 방기되고 있음을 의미한다. 이에 따라 15대 국회 이후 의원 발의안의 양적 팽창과는 별개로 정부 제출안과 의원 발의안의 입법생산성을 비교하는 연구가 꾸준히 학자들의 관심을 끌고 있으며, 의원 발의안의 낮은 입법 생산성에 관한 다양한 원인과 해결책이 분석되고 있다.

국회의 낮은 입법 생산성의 원인을 양당제에서 비롯된 정치 양극화(임성호, 2003; 정진민, 2003, 2008, 2013) 및 파행적 국회운영(정진민, 2003)으로 파악한 18대 국회는 임기 마지막 달인 2012년 5월 국회선진화법을 개정하였다. 본 연구는 19대 국회(2012~2016년)에서 정부 제출안과 의원 발의안의 입법 생산성을 분석하여 국회선진화법의 영향력을 검증하고자 한다. 첫째, 국회선진화법 도입이 의원입법 결과에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하였다. 입법과정에서 소수당의 참여를 보장하고 권한을 강화한 국회선진화법이 본격 적용된 19대 국회에서는 과반의석을 차지한 집권당의 파행적 국회 운영 또는 여·야 간의 입법 교착이 발생할 가능성이 현저히 줄어들었으며, 국회 내 정당과 의원에 의한 입법 활동의 중요성이 증가하였다. 따라서 국회선진화법의 도입에 따른 정부입법과 의원입법의 생산성 변화에 대한 분석이 필요하다.

둘째, 의원입법을 여당 발의안과 야당 발의안으로 세분화하여 여·야 구분에 따른 국회선진화법의 영향력을 분석하였다. 여당은 당정협의회를 통해 행정부와 의사소통 및 정보 교류가 용이하며, 집권당으로서 국회 내 입법 아젠다를 주도하는 등 유리한 위치를 선점하고 있다. 따라서 국회선진화법 도입 이후 여당의원 발의안과 야당의원 발의안의 입법 생산성 변화를 비교 및 분석하였다.

셋째, 상임위원회별 및 상임위원장의 소속 정당에 따른 국회선진화법의 영향력을 분석하였다. 정부와 여당은 원활한 국정 운영을 위해 필수적인 주요 상임위원회의 위원장직을 확보한다. 즉, 여당위원장의 상임위원회는 여당과 정부의 국정 운영 주도권 유지에 우호적인 방향으로 운영될 가능성이 높다. 따라서 본 연구는 여당위원장의 상임위와 야당위원장의 상임위에서 정부·여당·야

당의 입법 생산성 차이를 분석하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 2장은 행정부와 국회의 관계에 초점을 맞추었다. 선행연구와 이론적 고찰을 통해 역대 국회의 입법 활동 현황, 정부 제출안이 의원 발의안보다 가결률이 높은 이유, 그리고 입법 생산성의 영향 요인을 살펴보았다. 반면에, 3장은 국회 내 여당과 야당의 관계에 초점을 두었다. 국회선진화법의 내용과 도입에 따른 입법 생산성 변화를 이론적으로 고찰하였으며, 분석틀을 구성하였다. 4장에서는 19대 국회의 입법 결과를 분석하여 국회선진화법이 행정부와 국회, 그리고 여당과 야당 간의 입법 생산성의 미친 영향을 검증하였다. 마지막으로 5장에서는 연구결과 및 시사점의 요약, 그리고 본 연구의 한계 및 향후 연구에 대해 기술하였다.

Ⅱ. 선행연구 검토 및 이론적 고찰

1. 역대 국회의 정부 제출안과 의원 발의안 현황

입법의 측면에서 한국은 순수 대통령제가 변형된 대통령제를 채택하고 있다. 입법권이 의회에 전속되는 것이 아니라 대통령(또는 행정부)도 입법발의를 할 수 있는 의회제(내각책임제)적 요소를 가지고 있으며, 이러한 내각책임제적 요소는 제헌헌법 이후 현재까지 유지되고 있다. 따라서 한국에서는 발의주체에 따라 입법 활동을 의원입법과 정부입법으로 구분하고 있다. 의원입법은 국회의원이 발의하여 심의·의결하는 과정 전반을 의미하거나 이러한 과정을 거친 법률을 의미하며, 정부입법은 행정부에서 제출하여 국회에서 심의·의결하는 과정 혹은 해당법률을 의미한다(이현출, 2008).

〈표 1〉은 제헌국회부터 19대 국회까지의 정부 제출안과 의원 발의안 현황 및 가결률을 분석한 결과이다. 대체로 입법부의 역사가 누적될수록 법안 발의 및 가결 법안이 증가하고 있다. 이는 사회·경제적 환경의 변화 폭과 속도가 급증하면서 법 제정 및 개정 등 입법 수요의 증가에 기인한다(최정원, 2001).

1987년 민주화와 2000년의 국회법 개정은 한국 국회의 입법 활동에 큰 변화를 가져왔다. 민주화 이전의 권위주의 정권 하에서는 행정부가 입법 주도권을 가지고 있었다. 몇몇 시기를 제외하고는 정부 제출안이 의원 발의안보다 더 많았을 뿐만 아니라 가결률도 더 높았다. 다시 말해, 국회에서 통과된 법안의 대다수는 행정부가 주도한 것이다. 그러나 1987년 이후 13대 국회부터 의원들의 입법 활동이 활발해지면서, 의원 발의안이 정부 제출안보다 더 많아졌다. 특히, 2000년 국회법 개정에 따른 법안실명제 도입, 의원발의 요건 완화, 그리고 언론·시민단체에서 법안 발의를 통한 의원의 의정활동 평가 등으로 인하여 의원 발의안은 폭발적으로 증가하였다. 16대 국회에서 1,912건에 불과한 의원 발의안은 19대에서는 15,444건으로 무려 8배 증가하였다.

〈표 1〉 역대 국회별 법안 발의 및 가결 법안

	총계			정부 제출안			의원 발의안		
	제출	가결	가결률	제출	가결	가결률	제출	가결	가결률
제헌(1948~50)	234	149	64%	145	106	73%	89	43	48%
2대(1950~54)	398	214	54%	216	137	64%	182	77	43%
3대(1954~58)	410	157	38%	241	85	35%	169	72	43%
4대(1958~60)	322	75	23%	202	44	22%	120	31	26%
5대(1960~61)	296	70	24%	159	40	25%	137	30	22%
최고회의(1961~63)	1,162	1,015	87%	608	501	82%	554	514	93%
6대(1963~67)	658	332	50%	242	154	64%	416	178	43%
7대(1967~71)	535	357	68%	291	234	80%	244	123	50%
8대(1971~72)	138	39	28%	95	33	35%	43	6	14%
9대(1973~79)	633	544	86%	479	460	96%	154	84	55%
10대(1979~80)	129	100	76%	124	97	78%	5	3	60%
입법회의(1980~81)	189	189	100%	156	156	100%	33	33	100%
11대(1981~85)	489	340	70%	287	257	90%	202	83	41%
12대(1985~88)	379	222	59%	168	156	93%	211	66	31%
13대(1988~92)	938	492	52%	368	321	87%	570	171	30%
14대(1992~96)	902	656	73%	581	537	92%	321	119	37%
15대(1996~2000)	1,951	1,120	57%	807	659	82%	1,144	461	40%
16대(2000~04)	2,507	948	38%	595	431	72%	1,912	517	27%
17대(2004~08)	7,489	1,915	26%	1,102	563	51%	6,387	1,352	21%
18대(2008~12)	13,913	2,353	17%	1,693	690	41%	12,220	1,663	14%
19대(2012~16)	17,822	2,793	16%	1,093	379	35%	15,444	2,414	16%

자료: 국회 의안정보시스템 처리의안통계를 재구성(검색일: 2018년 1월 13일)

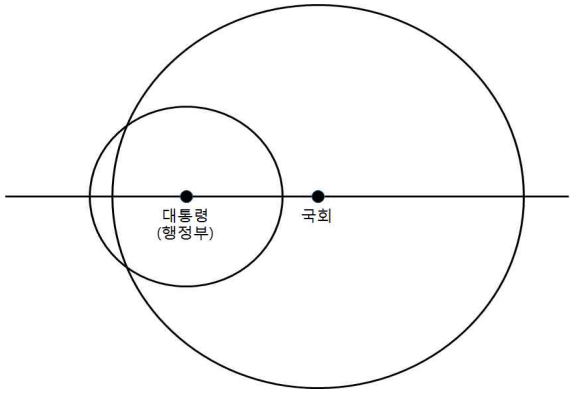
2. 정부 제출안이 의원 발의안보다 가결률이 높은 이유

정부 제출안이 의원 발의안보다 가결률이 높은 첫 번째 이유는 변형된 대통령제의 권력구조에서 찾을 수 있다. 행정부의 수반인 대통령은 법률안 제출권을 갖고 있다. 또한, 국회의 입법권을 견제하기 위해 법률안 거부권도 갖고 있다. 비록 국회는 대통령의 거부권이 행사된 법률안을 재의결하여 공포할 수 있지만, 권한 행사에는 제약조건이 따른다. 첫째, 재의결을 위한 과반출석 2/3이상 찬성의 요건을 충족시키는 것이 현실적으로 어렵다. 둘째, 국회의 법률안 재의결은 국회가 대통령을 적으로 간주하거나 배제하는 정치적 의미를 내포한다. 특히, 재의결에 따른 국회와 대통령 간의 극단적 정치 대립은 국정을 공유하는 여당의 입장에게 상당한 정치적 비용을 초래한다. 따라서 거부권이 행사된 법률안의 국회 재의결은 최소한 여당 입장에서는 선택이 용이한 입법 수단이 아니다. 정부 수립 이후 박근혜 정부까지 대통령의 거부권 행사는 66차례이며, 국회 재의결은 31차례였다. 그러나 재의결 31건 중 30건은 야당이 2/3이상의 의석을 차지하였던 제헌 및 2대 국회 때 발생하였다. 3대 국회 이후 대통령의 거부권 행사는 27건이며, 그 중 노무현 정부에서의 측근비리 특검법 1건만이 재의결되었다.

한국의 대통령과 행정부는 국회와 동등하게 법률안 제출권을 갖고 있으며, 국회보다 더 용이하게 거부권을 행사할 수 있다. 이러한 행정부와 입법부 간의 거부권 불균등이 정부 제출안의 높은

가결률의 원인으로 지목된다. 구체적으로 설명하면, 대통령(행정부)과 국회는 각자 선호하는 법률안을 제출한다. 〈그림 1〉에 나타난 원형의 무차별곡선(circular indifference curve)은 법률안의 선호 범위이며, 그 중심이 최선호(single peak)이다. 대통령과 국회의 입법 무차별곡선의 특징은 다음과 같다. 첫째, 다수의 입법행위자에 의해 다양한 이해관계가 논의되는 국회의 선호범위는 대통령의 법률안 선호범위보다 크다. 둘째, 국회는 대통령의 거부권을 미연에 방지하고자 자신의 법률안에 대통령의 선호를 반영한다. 즉, 국회의 원형 무차별곡선은 대통령의 원형 무차별곡선을 상당부분 포함한다. 따라서 행정부가 제출한 법률안의 상당수는 국회 선호와 중첩되므로 국회에서 가결된다. 반면, 국회 내에서 발의된 법률안들의 상당수는 거부권을 행사할 수 있는 대통령의 선호와 중첩되지 않기 때문에 가결되지 못한다.

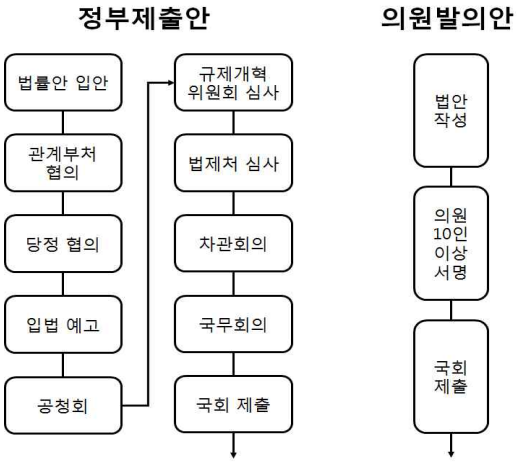
〈그림 1〉 대통령과 국회의 입법 무차별곡선



정부 제출안이 의원 발의안보다 더 높은 가결률을 보이는 두 번째 이유는 법률안 제출의 주요 목적과 이에 따른 질적 차이이다. 의원 발의안은 가결 외에 정부의 정책 비판, 사회적 문제의 해결책 제시, 또는 특정 이해관계의 대변 등 의사표현의 수단으로도 활용된다. 의원들은 발의안 제출을 통해 사회적 관심과 인지도를 제고할 수 있으며, 의정활동에 대한 긍정적 평가를 얻을 수 있다(서현진·박경미, 2009; 이한길, 2006; Katzmann, 1989). 반면에, 정부 제출안은 행정의 법적근거를 마련하기 위해 발의된 것이며, 따라서 가결이 주목적이다. 또한, 당정 및 부처 간 협의, 입법 예고 및 공청회, 법제처 심사 등의 까다로운 절차를 거치면서 정부 제출안은 높은 수준의 완성도와 사회적 수용성을 확보한다(〈그림 2〉 참조).

대부분의 국회의원은 정부 제출안이 의원 발의안보다 질적으로 우월하다는 평가에 동의한다(김장수, 2006). 첫째, 정부 제출안은 전문가에 의해 작성되었으며, 부처 간 협의 및 공청회 등을 거치면서 입법교착의 가능성이 낮아진다(김장수, 2006). 둘째, 국회는 입법기능보다는 대의기능을 우선적 역할로 설정하고, 가결보다는 발의에 충실한 모습을 보인다(가상준, 2007). 셋째, 발의안 건수는 국회의원의 의정활동을 평가하는 기준이지만, 가결안은 평가 요인이 아니며 사회적 관심도 낮은 편이다. 따라서 국회는 발의안 제출 후 상당한 시간과 비용이 소요되는 가결에는 소홀한 경향이 있다(김장수, 2006; 가상준, 2007; 서현진·박경미, 2009).

〈그림 2〉 정부 제출안과 의원 발의안의 절차



자료: 법제처, '정부입법 입법과정안내'를 재구성

정부 제출안의 높은 가결률을 설명하는 세 번째 이유는 대통령을 중심으로 하는 여당의 강한 정당규율성이다. 권위주의 정권이 해체된 민주화 이후에도 대통령의 여당 장악력은 상당하였다. 김영삼 정부와 김대중 정부에서는 대통령이 여당 총재를 겸직했으며, 노무현 정부 이후에는 주류 세력을 통해 대통령이 여당을 간접적으로 통제하였다. 이처럼 행정부와 입법부 간의 수직적 권력 관계가 명시적 또는 암묵적으로 형성됨에 따라, 정부 제출안에 대해 여당이 반대하기란 쉽지 않다. 특히, 여소야대의 분점정부 또는 여당 내 반란 가능성이 낮은 한국의 정치 현실에서 정부 제출안의 가결률은 높을 수밖에 없다.

여당의 강한 정당 규율성의 배경은 여당 의원의 충성을 이끌어 내는 대통령의 다양한 권한이다(문우진, 2013). 첫째, 총재를 겸직하던 시절보다는 많이 약화되었으나 대통령은 여당의 공천과정에 상당한 영향력을 행사한다. 이러한 공천권 행사를 통해 대통령은 측근 계파를 여당 내 주류 세력으로 성장시킨다(채진원, 2017). 둘째, 한국의 대통령은 보상과 처벌을 통해 여당 의원을 통제할 수 있다. 예를 들어, 국무위원, 별정직 고위공무원, 정부산하기관의 임원 임명 등 인사 혜택을 통해 여당 의원의 충성을 유도할 수 있다. 또한, 예산편성권을 활용하여 정부 예산의 지역구 배분을 희망하는 의원들과 거래를 할 수도 있다. 반대로, 충성을 거부한 의원들은 검찰·경찰·국세청 등 사정기관을 통해 처벌하거나 위협함으로써 여당 내 반란을 방지한다.

이상의 논의를 요약하면, 정부 제출안은 대통령에게 유리한 법률안 거부권, 질적 우수성, 그리고 여당의 강한 정당 규율성에 편승하여 국회의 반발을 무마하고 높은 가결률을 기록한다. 이와는 대조적으로, 의원 발의안은 가결이 목적이 아닌 사회적 이슈에 대한 다양한 이해관계의 표출 수단으로 활용되거나 질적 수준이 낮은 법률안이 제출됨에 따라 의원 발의안의 가결률은 정부 제출안과 비교하여 현저히 낮다.

3. 여당 발의안과 야당 발의안의 가결률 차이

국회의원에게 입법 활동, 즉 발의안 제출부터 본회의 의결까지의 일련의 과정은 내부적으로는 의회 내 자신의 영향력을 강화하고, 외부적으로는 국민, 특히 지역구 주민들에게 자신의 인지도를 높이는 효과적인 수단이다. 이를 바탕으로 탄탄한 지지층을 구성하고 차기 선거에서 재선에 성공하는 것이 정치인들의 일반적 목표이다(김장수, 2006). 그러나 국회의원 개인의 정치적 이익 외에 정당변수 역시 의원입법, 특히 가결률에 상당한 영향력을 행사한다(Cox & McCubbins, 2002). 역대 국회에서 의원 발의안의 가결률을 살펴보면 여당 발의안이 야당 발의안보다 가결률이 높음을 알 수 있다(전진영, 2006; 서현진·박경미, 2009; 전진영·박찬욱, 2012; 박윤희, 2014).

여당 발의안이 야당 발의안보다 가결률이 높은 이유는 다양하다. 첫째, 여당의원은 당정협의회 등을 통해 정부와 협력하여 입법 활동을 수행한다. 당정협의회는 정부가 정책수립을 목표로 여당과의 소통을 강화하고 유기적인 협력 체제를 견고히 하는 협의기구이다(정극원, 2009; 강장석, 2012). 협의 과정에서 여당의원은 정부로부터 전문적인 정보를 전달받아 전문성과 현실성을 겸비한 발의안 제출이 가능해진다. 그리고 당정협의회는 정부와 여당의 협의 채널로서 야당은 참여할 수 없는 배타적 특성을 갖는다. 따라서 여당은 정부로부터 정보와 협력을 구함으로써 전문성과 기술성을 확보한 발의안을 야당보다 더 많이 제출하고, 그 결과 여당 발의안이 야당 발의안보다 가결률이 높아진다.

여당 발의안이 상대적으로 가결률이 높은 두 번째 이유는 청부입법이다(박찬표, 2002; 김장수, 2006). 정부는 직접 제출할 경우 부결될 가능성이 있거나 신속한 정책집행이 필요한 경우 여당의원을 통해 의원입법 형식으로 우회 발의한다. 정부로부터 발의를 의뢰받은 법률안은 정부부처 간 충분한 협의와 검토를 거쳤기 때문에 질적 수준이 높다. 따라서 여당의원 입장에서 청부입법은 추가 비용 및 위험감수 없이 법률안 발의 및 가결 등 입법 실적을 쌓고, 정부와의 협력적 관계를 공고히 할 수 있는 기회로 활용한다. 결과적으로 여당 발의안으로 감춰진 청부입법이 여당 발의안의 가결률을 높이는 착시효과를 유발한다.

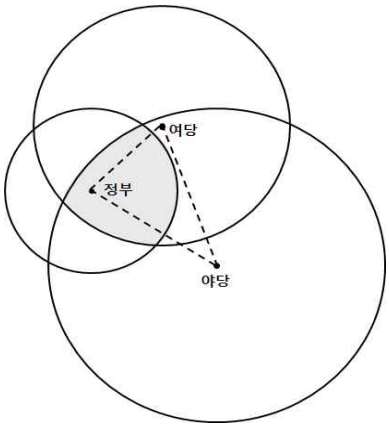
셋째, 야당 발의안의 가결률이 저조한 원인은 발의안의 목적과 내용에 기인한다. 대의 기능에 충실한 야당은 정치적 의사표현이 주목적인 발의안을 여당보다 많이 제출하는 경향을 보인다. 예를 들어, 정부·여당이 추진하는 정책에 대한 비판, 또는 정부·여당의 정책의제에 반영되지 못한 지역사회, 소수단체의 이익을 대변하는 발의안을 제출한다. 이러한 발의안은 가결 가능성이 매우 낮으며, 따라서 야당 발의안의 평균 가결률을 낮춘다. 물론, 대안권력으로서 야당의 정체성을 공고히 다지기 위해 정책 비판과 대의기능에 충실한 입법 활동의 당연성도 인정되지만(조진만, 2005), 그렇다고 해서 낮은 입법생산성이 정당화되는 것은 아니다.

넷째, 여대야소의 구도가 여당과 야당의 발의안 가결률 차이에 영향을 미친다. 중앙집중형 정당구조 아래의 국회의원은 자율적으로 의결권을 행사하기보다는 정당의 지침에 따른 통일된 의결권을 행사한다. 다시 말해, 여대야소의 정국에서 여당 발의안은 야당의 찬성 없이도 당론투표를 통해 과반수 찬성을 얻을 수 있는 반면에, 야당 발의안은 여당의 찬성 없이는 과반수 찬성을 얻을 수

없다. 이러한 의석효과 때문에 소수야당은 다수여당보다 발의안을 가결시키는 입법역량이 상대적으로 낮다.

마지막으로 대의기능에 충실한 야당은 상대적으로 여당보다 많은 발의안을 제출한다. 그런데 앞서 논의한 바와 같이 발의안의 질적 수준, 소수야당이 감수해야 하는 불리한 의석효과, 그리고 특정 지역 및 단체의 이익을 대변하는 발의안 등의 특징은 야당 발의안의 가결에 불리한 요소로 작용한다. 이렇듯 야당 발의안의 가결이 어려운 상황임에도 불구하고 제출되는 발의안 수는 여당에 비해 많기 때문에 야당 발의안의 가결률은 여당 발의안보다 낮다.

〈그림 3〉 발의주체별 입법 무차별곡선



지금까지의 논의를 종합하면, 정부-여당-야당의 입법 선호는 〈그림 3〉으로 표현된다. 정부(또는 대통령)는 선거 공약 및 국가적·거시적 과제를 정책의제로 설정하고 집행한다. 여당은 당정협의회 등을 통해 정부 정책의제를 상당 부분 공유한다. 그러나 여당의 역할이 정부의 입법지원에만 국한된 것은 아니다. 여당은 정부 정책과 별개의 입법 활동을 수행하거나 대의기구로서 사회의 다양한 정치적 이해관계를 대변한다. 따라서 비록 정부와 여당의 입법 선호가 상당 부분 중복되지만, 여당이 정부보다 더 큰 입법 선호를 갖는다. 한편, 야당은 정부 정책의 비판과 대안 제시, 그리고 정부·여당의 정책 의제에서 간과되는 지역 및 소수단체의 이익을 대변하는 창구 역할까지 수행함으로써 가장 큰 입법 선호를 갖는다. 또한, 야당이 항상 정부 및 여당과 대척점에 놓여 있는 것은 아니다. 국정의 주도권을 갖고 있는 정부 및 여당에 협력을 통해 정치적 이해관계의 전달창구로서 야당은 입법역량과 실효성을 인정받아야 한다. 〈그림 3〉에서 음영 처리된 부분은 법률안 거부권을 갖는 정부와 입법을 책임지는 여·야의 동의를 얻어 가결된 법률안을 의미한다. 여당의 입법 선호범위가 야당보다 작기 때문에, 음영 부분이 전체 여당 발의안에서 차지하는 비중이 전체 야당 발의안에서 차지하는 비중보다 크다. 다시 말해, 여당은 입법 선호범위가 상대적으로 작기 때문에 야당보다 발의안을 적게 제출하고, 따라서 가결률이 상대적으로 야당보다 높다. 한편, 정부는 입법 선호범위가 작아 국회에 제출하는 법률안이 가장 적고, 따라서 〈그림 3〉의 음영 부분

(즉, 가결 법안)이 전체 정부 제출안에서 차지하는 비중이 상대적으로 크다.

4. 상임위원회 활동에 관한 이론적 논쟁 및 발의주체별 입법생산성

6대 국회 이후부터 발의된 모든 법률안은 내용에 따라 최소한 한 군데 이상의 소관 상임위원회에 회부되어 심사를 받은 후, 통과된 발의안만이 국회 본회의에 상정된 후 의결과정을 거친다. 상임위를 통과하지 못한 발의안은 본회의 상정이 불가능하다. 이러한 상임위원회 중심주의적 국회 운영에 따라 상임위원회는 정책 의제설정단계에서 강력한 영향력을 행사한다(전진영, 2009; 전진영·박찬욱, 2012). 따라서 상임위원회를 분석단위로 하여 발의안 가결요인을 분석하는 것은 실증적으로 큰 함의를 지닌다.

의회 상임위원회의 성격을 설명하는 대표적 이론은 이익분배이론(Weingast & Marshall, 1988; 손병권, 1998), 정보확산이론(Krehbiel, 1991), 정당이익이론(Cox & McCubbins, 1993; Battista, 2006) 등이 있다. 이익분배이론은 상임위원회를 재선지향 조직으로 규정한다(박윤희, 2014). 각 위원회는 담당 정책영역에 대해 배타적 권한을 가지며, 재선을 목표로 하는 의원들로 구성된다. 의원들은 차기 선거에서 대중의 지지를 확보하기 위해 지역구의 이익을 증대시킬 필요가 있으며, 상임위원회를 그 수단으로 활용한다. 위원회 소속의원들이 대변하는 지역구 이익은 대체로 유사하며, 따라서 위원회 구성원들은 동질적인 선호를 공유하게 된다(Weingast & Marshall, 1987; 박윤희·박명호, 2013). 그러므로 이익분배이론은 상임위원회의 주체를 국회의원 개인이 아닌 그들이 대변하는 지역구로 본다(손병권, 1998).

정보확산이론은 상임위원회를 정책지향적 조직으로 규정한다. 위원회는 전문적이고 고도로 분업화된 조직으로 간주하여 본회의 의결에서 필요한 정보를 제공한다(Krehbiel, 1991; 가상준, 2002; 박찬표, 2004). 또한, 정보확산이론은 상임위원회가 지역구 이익을 반영하지 못하도록 구성되며, 각 위원들은 상이한 선호를 갖는다고 주장한다. 다시 말해, 상임위원회의 주체는 본회의이며, 위원회는 대리인으로서 본회의 의결에 필요한 전문적 지식을 수집하는 객관적 조직으로 간주된다(손병권, 1998).

정당이익이론은 위원회를 권력추구 조직으로 본다(Sinclair, 1986). 그리고 개별의원의 입법 활동은 소속정당의 지도 아래 이루어진다. 즉, 위원회는 정당의 연장선상에 위치해 다수당의 의회 조정 수단의 역할을 수행하며 위원장의 권한행사를 통해 정당의 이익이 실현된다(Cox & McCubbins, 1993). 따라서 정당의 이익이 실현되기 위해서는 위원회 구성원들의 정당에 대한 높은 충성심이 선결조건으로 요구된다(가상준, 2002). 즉, 의원들의 정당에 대한 충성심이 위원회의 작동기제가 된다.

국내 연구는 상임위에 관한 3개의 이론 중 정당이익이론이 상대적으로 국내 정치에 더 적합한 것으로 분석하고 있다. 박경미(2009)는 상임위원회의 법안처리단계에서 의원 발의안을 제출한 의원의 상임위 선호도와 교섭단체 소속여부의 중요성을 밝혔으며, 전진영·박찬욱(2012)은 상임위에서 다수당이 입법 영향력이 추후 본회의 의결까지 중요한 요인으로 작용한다고 분석하는 등 국회

상임위원회의 성격이 정당이익이론에 가깝다는 결론을 도출하였다. 정당이익이론의 관점에서 접근하면, 국회 입법과정에서 상임위원장의 영향력은 강력하다. 실제로 상임위원장은 국회운영주체의 핵심으로 회의개최 및 중지·질서유지·방청·출입·산회선포 등의 권한을 갖는다. 김주찬·이시원(2005)은 상임위원장의 소속 정당에 따라 정부 제출안의 가결률이 큰 차이를 보이고 있음을 검증하였다. 17대 국회에서 여당 위원장의 상임위에서 정부 제출안의 가결률은 약 31%이지만, 야당 위원장일 경우 정부 제출안의 가결률은 10%에 불과하였다. 박윤희(2014)는 17-18대 국회의 입법결과 분석에서 상임위원회 위원들의 소속 정당 중 여당비율이 높을수록 법안의 가결률이 높은 것은 아니지만, 상임위원장의 소속 정당이 여당일 경우 법안의 가결률이 높음을 밝혀냈다. 즉, 박윤희(2014)의 연구는 입법과정에서 상임위원장의 영향력이 상임위원보다 더 크다는 함의를 담고 있다. 한편, 상임위원장의 중요성은 여야 간 상임위원장 배분 과정에서도 드러난다. 상임위원장은 관례상 교섭단체 간의 회의를 통해 정당 간 의석수에 비례하여 배분되는데, 정부와 여당은 국정운영의 동력을 확보하기 위해 반대로 야당은 정부와 여당을 견제하기 위해 주요 상임위원장을 차지하기 위한 협상이 치열하게 전개된다. 요컨대, 상임위원회 중심의 국회 운영과 정당이익이론에 더 근접한 한국 정치현실에서 상임위원장의 소속 정당과 법률안 가결률 간의 유의한 관련성이 존재한다.

Ⅲ. 19대 국회의 제도적 변화 및 연구분석틀

1. 국회 입법과정의 제도적 변화: 국회선진화법

국회는 여당과 야당의 심의와 협상을 통해 입법이 이루어지는 장소다. 국회가 원활하게 운영되기 위해 정당 간 협력정치는 필수적이며 따라서 여·야간의 절충과 타협이 요구된다. 그러나 국회 내 협력과 상생은 필요성에만 그칠 뿐 역대 국회에서는 파행적 운영이 만연하였고(정진민, 2013), 민주화 이후에도 국회 내 여·야간 극렬한 대치와 충돌은 여전하였다. 쟁점법안의 경우 여당은 다수당 이점을 활용하여 단독 처리(즉, 법안 날치기)를 시도하였고, 반대로 야당은 보이콧을 통한 입법 지연 또는 여당 단독 처리의 실력 저지 등 물리적 충돌도 불사하였다.

파행적 국회운영의 원인은 양당제에서 비롯된 정치 양극화, 대통령선거를 중심으로 전개되는 대결적 구도가 국회 내 정당 간 관계에 반영되는 한국 특유의 구조, 대통령과 여당의 종속적 관계 및 중앙집중형 정당구조, 원내 정당의 높은 응집성과 정당충성도 및 의원들의 자율성 부족 등 권위주의적 정당문화 등에서 찾을 수 있다(임성호, 2003; 정진민, 2003, 2008, 2013).

한편, 국회선진화법은 과거 다수당의 법안 단독 처리(즉, 법안 날치기) 및 정당 간 물리적 충돌 등 파행적 국회 운영을 예방하기 위한 목적에서 시행되었다. 국회선진화법 시행에 따른 입법과정의 제도적 변화는 국회의장의 직권상정 제한, 합법적 의사진행 방해제도(필리버스터) 도입, 초다수결 원칙(supermajority rule)을 적용한 쟁점 안건 처리 등으로 요약할 수 있다. 첫째, 이전 국회에

서 의장의 직권상정은 대통령 주도로 설정된 정책의제를 신속히 처리하기 위한 수단이었다. 그러나 국회선진화법은 천재지변 혹은 국가비상사태의 경우에 한하여 교섭단체 대표간의 합의가 이루어진 경우에만 국회의장의 직권상정이 가능하도록 그 요건을 강화함으로써 다수당의 일방적인 입법 활동을 제한하였다.

〈표 2〉 국회선진화법(국회법 개정안) 주요 내용

국회의장 본회의 직권상정 요건 강화	• 천재지변, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태, 의장이 각 교섭단체 대표와 합의한 경우에만 직권상정 가능
필리버스터	• 재적의원 1/3 이상 요구로 최장 100일의 무제한 토론 • 종료는 재적의원 3/5 이상의 찬성 필요
패스트트랙 (신속처리안건 제도)	• 재적 과반수 요구 및 재적 3/5 이상 찬성이 있을 경우, 의장이 해당 안건을 신속처리 대상으로 지정 • 상임위 계류 최장 330일 후 자동으로 본회의 의결 (상임위 180일, 법사위 90일, 본회의 60일)
안건조정위원회	• 재적 상임위원 1/3 이상 요구로 여야 동수의 안건조정위 구성 • 최장 90일 논의 후 상임위 재적 2/3 이상 의결로 통과
예산안 처리 강화	• 매년 11월 30일까지 위원회 심사 완료 • 기한 내 종료 안 될 시 본회의 자동 상정
폭력 국회 방지 및 처벌	• 국회의장석, 상임위원장석 점거 및 회의장 출입방해 시 최고 제명까지 징계

둘째, 필리버스터 도입을 통해 야당은 합법적이고 비폭력적인 방법으로 다수당의 법안 강행처리를 저지할 수 있게 되었다. 국회선진화법 도입 이전 여대야소의 구조에서 여야가 극렬히 대치하는 쟁점법안의 입법 과정에서 야당은 수적 열세로 인해 유효한 영향력을 행사하지 못하였다. 이런 상황에서 야당은 폭력행위라는 비판에도 불구하고, 여당의 쟁점법안 단독 처리를 막기 위해 물리력을 동원하였다. 그러나 국회선진화법 하에서 야당은 굳이 물리력을 동원하지 않더라도 무제한 토론을 통해 합법적으로 의사진행을 방해(필리버스터)할 수 있게 되었다. 필리버스터의 종료는 재적 5분의 3 이상의 찬성이 필요하기 때문에 초다수를 확보하지 못한 여당은 입법과정에서 야당의 협력이 절실해진다. 즉, 필리버스터는 소수 야당의 입법 권력을 향상시키는 수단이다(전진영, 2015).

마지막으로 필리버스터의 종료, 안건의 신속 처리, 안건조정위원회 논의사항 의결 등을 위해서는 초다수의 동의가 필요하다. 민주화 이후 국회 내 다수당이 초다수를 확보한 경우는 1990년 3당 합당으로 탄생한 민주자유당 외에는 전무하다(이상신, 2015). 특정 정당이 선거를 통해 국회 내 초다수 의석을 차지하는 것은 한국 정치현실에서 쉽지 않다. 결과적으로 초다수결 원칙의 도입은 입법과정에서 소수야당의 참여와 여당과의 협력을 필수불가결한 요소로 격상시켰다.

요약하면, 국회선진화법이 협력정치의 실현방안을 제도적으로 도입함으로써 입법 활동에 있어 소수당의 권한을 강화시켰다는 점에는 이견이 없다. 특히, 쟁점법안에서 다수결이 아닌 초다수결 원칙을 도입함으로써 소수야당의 일방적 패배를 허용하지 않는다. 이러한 소수야당의 입법권한 강화 외에도 국회선진화법은 국회의장석 및 상임위원장석 점거, 회의장 출입방해 등 국회 내 물리력 동원을 금지하고 있다. 또한, 예산안 심사의 법정 기한을 명시함으로써 이전 국회에서의 예산

안 늑장처리가 불가능해졌다. 국회 내 물리력 동원과 예산안 늑장처리는 과거 야당의 강력한 무기였다. 이처럼 국회선진화법은 소수당의 입법권한만을 강화시킨 것이 아니라 정부와 여당에 대한 소수당의 협력 역시 제도적으로 강제하고 있다.

2. 국회선진화법과 입법생산성

민주화 이후 국회의 입법 활동의 중요성이 높아졌음에도 불구하고, 입법 생산성 측면에서 의원 발의안은 정부 제출안보다 가결률이 매우 낮으며, 의원 발의안 건수가 증가할수록 가결률은 더욱 낮아지는 경향을 보인다. 낮은 가결률을 무조건 비난할 수는 없다. 미국 의회 역시 발의안은 많으나 가결률은 매우 낮다. 2001년부터 2008년까지 미국 상원과 하원의 발의안 가결률은 약 3%와 5%로(이현출, 2008), 한국 국회의 의원 발의안의 가결률보다 훨씬 낮다. 그러나 법률안 제출권이 의회에 귀속된 미국과는 달리 한국은 행정부 역시 법률안 제출권을 갖고 있다. 비록 의원 발의안이 양적으로 급성장했음에도, 의원 발의안이 정부 제출안에 비해 가결률이 매우 낮다는 점은 행정부 우위의 수직적 권력 분립과 의원입법의 상대적 부실화에 대한 우려를 낳는다.

국회의 입법 활동은 학계의 많은 관심을 받았다. 특히, 법안의 상임위원회 통과 및 본회의 가결을 분석하여 국회의 입법 생산성에 영향을 미치는 변수들이 검증되었다. 입법 생산성에 영향을 미치는 요인은 개인적 요인과 제도적 요인으로 구분된다(〈표 3〉 참조). 개인적 요인은 선출 경로(지역구 vs. 비례대표), 여당 여부, 의원의 발의안 건수, 발의안에 참여한 의원 수, 그리고 동료의원들과의 관계 등이다. 제도적 요인으로는 발의 의원의 소속 상임위, 발의안 소관 상임위 위원장의 여당 소속 여부, 원내 정당 간의 역학관계 등이 있다. 한편, 오승용(2004)은 13대~16대 국회를 분석한 후, 단점정부 또는 분점정부가 국회의 입법 생산성에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 결과를 도출하였다.

종합하면, 국회의 입법 생산성에는 다양한 요인들이 복잡한 관계에서 영향력을 발휘하고 있기 때문에, 소수의 영향요인을 통한 개선 전략은 효용성이 크지 않다. 또한, 선행연구에서 검증된 국회의 입법 생산성의 영향요인은 현상을 설명하기 위한 가설적 수단에 치중하고 있기 때문에, 국회의 낮은 입법 생산성의 원인과 그 해결 방향을 제시하지 못하고 있다는 한계를 안고 있다.

〈표 3〉 입법 생산성에 관한 선행연구 및 영향요인

구분	저자	영향요인
개인적 요인	서현진·박경미(2009)	지역구 의원 여부, 발의안 건수
	박윤희·박명호(2013), 이현출(2009)	여당 여부, 공동발의 의원 수, 입법 우수의원 여부
	박상운(2015)	동료의원들과의 관계
제도적 요인	박윤희(2014)	특별교부금 배분 비율, 상임위원장 여당 여부, 발의 의원 소속 상임위
	김주찬·이시원(2005), 박경미(2009) 등	상임위원장 소속정당
	문우진(2010)	원내 정당 간의 역학관계

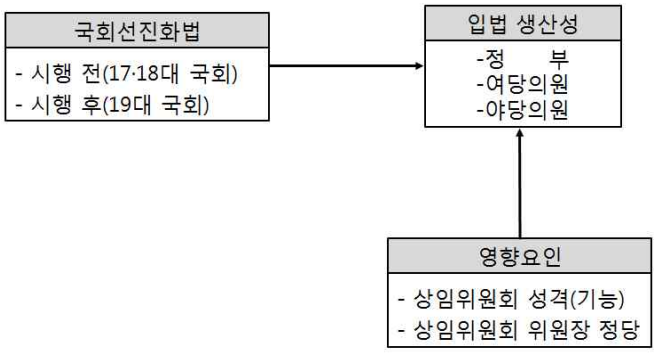
낮은 입법 생산성의 당사자인 국회는 2012년 5월 국회선진화법을 개정하였고, 19대 국회(2012.5.30.~2016.5.29.)부터 본격적으로 적용되었다. 국회선진화법은 국회의 낮은 입법 생산성이 양당제에서 비롯된 정치 양극화(임성호, 2003; 정진민, 2003, 2008, 2013) 등에서 비롯된 파행적 국회운영(정진민, 2013)에 기인한 것으로 파악하고, 원활한 국회운영을 위해 제정된 법이다. 또한, 국회선진화법은 필리버스터를 허용함으로써 다수당과 소수당의 협력을 제도화하고, 국회의 입법 활동이 촉진될 것을 기대하였다(전진영, 2015). 본 연구는 국회선진화법이 도입 당시 기대처럼 국회의 입법 생산성의 향상에 기여했는지를 분석하고자 한다.

3. 연구분석틀

본 연구의 주요 목적은 국회선진화법이 19대 국회의 입법 생산성에 미친 영향을 분석하는 것이다. 국회선진화법의 시행 전후인 18대 및 19대 국회는 모두 보수당(18대 한나라당, 19대 새누리당)이 집권하였으며, 여대야소의 권력구조였다. 즉, 18대 및 19대 국회의 정치 환경은 비교적 유사하므로, 국회선진화법의 영향력 검증 과정에서 환경 변수의 개입이 비교적 적다. 입법 생산성에 영향을 미치는 개인적 요인 역시 평균적 추세에서 큰 차이가 없다. 보수여당의 의석수가 18대 국회 165석에서 19대 국회 145석으로 줄어들었으나, 야권이 2개 정당으로 분열(더불어민주당, 국민의당)되는 등 여권에 유리한 정치 지형이 형성되었다. 따라서 본 연구는 18대 국회와 비교하여 19대 국회에서 입법 생산성에 크게 영향을 미칠 만한 개인적 요인의 차이는 고려하지 않고 있다.

본 연구는 상임위원회 그리고 상임위 위원장의 소속 정당에 따른 입법 생산성의 차이를 분석에 포함하고 있다. 상임위원회는 전문성을 기준으로 각자의 소관 업무를 수행한다. 따라서 상임위원회의 고유 역할에 따라 법안 발의안과 가결률에 차이가 있을 것으로 예상된다. 또한, 앞서 선행연구 검토에서 살펴보았듯이, 상임위원회의 위원장은 발의안 심사 및 본회의 회부 과정에서 상당한 영향력을 행사한다. 따라서 상임위원회와 관련된 제도적 요인은 본 연구의 분석 대상으로 포함된다. 〈그림 4〉는 본 연구의 분석틀이다. 국회선진화법 시행 여부에 따른 국회의 입법 생산성 변화가 주요 분석 대상이며, 추가적으로 상임위와 관련된 영향요인도 검증의 대상이다.

〈그림 4〉 연구 분석틀



Ⅳ. 19대 국회 입법 생산성 분석

1. 국회선진화법과 의원입법

국회선진화법 시행 이전의 국회에서는 대통령의 여당 장악 그리고 단점정부 등으로 인하여 여당은 대통령의 입법의제를 실현시키는 국회 내 통로 역할에 그쳤다(문우진, 2013; 서현진·박경미, 2009). 소수당인 야당의 입법 활동 역시 그리 생산적이지 못했다. 법안 표결에서 유리한 위치를 점유한 대통령과 여당이 굳이 야당의 법안을 일부 또는 전부 수용할 가능성이 높지 않았다. 그러나 국회선진화법이 도입된 19대 국회는 여당과 야당의 합의가 국회운영의 주요 원칙으로 부각되었다. 특히, 소수당의 협력 없이는 특정 정당이 초다수(supermajority)를 확보하기 어려운 국내 입법 환경과 결부하여 야당의 권한은 크게 증가하였으며, 더불어 야당의 협력을 얻기 위한 대화 파트너로서 여당의 중요성도 강조되었다. 국회선진화법은 대통령과 야당의 관계에도 변화를 가져왔다. 대통령은 자신의 정책의제를 입법화하기 위해 야당의 협력이 절실해졌으며, 야당을 설득하는 과정에서 의견 수렴과 절충이 수반된다. 과거처럼 야당과의 대결을 통한 대통령의 정책의제 관철은 국회선진화법이 도입된 19대 국회에서는 적절한 대안이 될 수 없다.

〈표 4〉는 국회선진화법 도입에 따른 정부-여당-야당의 관계 변화가 법안 가결에 어떠한 영향을 미쳤는지를 보여준다. 17~19대 국회는 여당이 의석의 과반수를 차지한 여대야소 정국이었다. 국회선진화법은 19대 국회부터 시행되었으며, 17대 국회에서는 진보 성향의 정당(열린우리당)이 여당이었으며, 18대와 19대 국회에서는 보수 성향의 정당(새누리당)이 여당이었다.

〈표 4〉 국회별(17~19대) 발의주체별 가결률 및 법안 비중

	17대 국회		18대 국회		19대 국회	
	정부입법	의원입법	정부입법	의원입법	정부입법	의원입법
발의안	1,102	5,735	1,693	11,191	1,093	15,444
원안가결주1)	131 (11.9%)	176 (3.1%)	369 (21.8%)	253 (2.3%)	129 (11.8%)	371 (2.4%)
수정가결주1)	432 (39.2%)	520 (9.1%)	321 (19.0%)	386 (3.4%)	250 (22.9%)	763 (4.9%)
비중주2)	44.7%	55.3%	51.9%	48.1%	25.0%	75.0%

주1) 괄호 안은 가결률임
주2) 가결된 전체 법안 중 발의주체별 가결 법안의 백분율

국회선진화법 도입과는 무관하게 의원 발의안이 정부 제출안을 압도하는 경향은 변함없었다. 정부 제출안은 17대 국회에서는 1,102건, 18대 국회에서는 1,693건이었으나 의원 발의안은 17대 국회에서는 5,735건, 18대 국회에서는 11,191건이었다. 국회선진화법이 시행된 19대 국회에서도 정부 제출안은 1,093건에 불과하나 의원 발의안은 15,444건에 이르렀다. 다만, 19대 국회에서 정

부 제출안이 감소한 경향을 보였는데, 일시적 현상인지 또는 국회선진화법 시행의 영향인지에 대한 검증은 20대 국회의 입법 결과 등 추가 분석을 요구한다.

법안 가결률 측면에서도 국회선진화법 시행에 따른 명확한 변화를 찾기 어렵다. 19대 국회에서 정부 제출안의 가결률은 34.7%로 하락하였으나, 이러한 가결률 하락이 국회선진화법의 영향이라고 단정 지을 수 없다. 오히려 국회선진화법 도입 이전인 17~18대 국회에서는 정부 제출안의 가결률이 51.1%에서 40.8%로 큰 폭으로 하락하였다. 의원 발의안의 가결률은 18대 국회와 비교하여 19대 국회에서 소폭 상승하였으나 여전히 정부 제출안보다 가결률이 현저히 낮다.

국회선진화법 도입의 효과는 전체 가결 법안에서 의원입법의 비중 증가에서 찾을 수 있다. 가결된 전체 법안에서 정부안의 비중은 17대 국회에서는 44.7%였으며, 18대 국회에서는 51.9%였다. 그러나 국회선진화법이 시행된 19대 국회에서 정부발의 가결법안의 비중은 25%로 급격히 하락하였다. 상대적으로 의원입법의 비중은 크게 증가하였다. 17대 및 18대 국회에서 의원입법의 비중은 각각 55.3%와 48.1%였으나 19대 국회에서는 75%로 크게 증가하였다.

19대 국회에서 입법주도권이 행정부에서 국회로 이전되는 경향은 정부 제출안의 결과에서도 확인할 수 있다. 19대 국회에서 정부 제출안의 가결률은 34.7%이나 원안 가결률은 11.8%에 불과하다. 즉, 정부 제출안 10개 중 약 3개만이 가결되었으며, 가결된 정부 제출안 3개 중 2개는 국회의 수정이 가해졌다. 이와는 대조적으로 18대 국회에서는 가결된 정부 제출안 2개 중 1개 이상이 원안 가결되었다. 국회선진화법이 도입된 19대 국회에서 초다수를 확보하지 못한 정부와 여당은 야당의 이견이 있을 경우, 정부 제출안 수정을 통해 야당의 협조를 구할 수밖에 없다. 이처럼 국회선진화법은 행정부에서 국회로 입법주도권의 이전을 촉진하는 계기가 되었다.

2. 19대 국회 의원입법의 생산성

의원입법의 주체는 대통령을 배출하고 행정부와 협력 관계를 맺고 있는 여당과 '대안 정부' 또는 '대안 권력'을 지향하는 야당으로 구분된다. 뿐만 아니라 국회선진화법은 입법과정에서 야당 협력의 중요성을 상대적으로 강화하였다. 따라서 본 절에서는 19대 국회에서 의원입법의 증가를 발의주체별로 구분하여 분석하였다.

〈표 5〉는 18~19대 국회의 의원입법의 생산성을 비교한 결과이다. 19대 국회에서 증가한 의원입법의 비중은 대부분 야당의 입법에서 비롯되었다. 18대 국회에서 여당은 417건, 야당은 222건의 법률안을 가결시켰으나 19대 국회에서 여당은 574건, 야당은 560건의 법률안을 가결시켰다. 18대 국회와 비교하여 19대 국회에서 축소된 정부입법 비중의 상당 부분이 야당의 입법비중으로 이전된 것이다. 정부·여당과 야당으로 구분하여 살펴보면, 야당 입법 비중의 증가는 더욱 명확해진다. 정부 및 여당의 가결 법률안은 18대 국회에서는 1,107건이었으나 19대 국회에서는 953건으로 감소하였다. 그러나 야당의 가결 법률안은 같은 기간 222건에서 560건으로 약 2.5배 증가하였다.

〈표 5〉 18~19대 국회 발의주체별 입법생산성

	18대 국회			19대 국회		
	정부안	여당안	야당안	정부안	여당안	야당안
발의안	1,693	6,039	5,152	1,093	6,655	8,789
원안가결	369 (21.8%)	85 (1.4%)	168 (3.3%)	129 (11.8%)	158 (2.4%)	212 (2.4%)
수정가결	321 (19.0%)	332 (5.5%)	54 (1.0%)	250 (22.9%)	416 (6.3%)	348 (4.0%)
대안반영폐기	598 (35.3%)	1,469 (24.3%)	1,758 (34.1%)	425 (38.9%)	1,897 (28.5%)	2,338 (26.6%)
폐기	398 (23.5%)	3,716 (61.5%)	3,103 (60.2%)	288 (26.3%)	4,105 (61.7%)	5,812 (66.1%)
부결/철회	7 (0.4%)	437 (7.2%)	69 (1.3%)	1 (0.1%)	79 (1.2%)	79 (0.9%)

주) 괄호 안은 비율임

19대 국회에서 야당의 입법 비중 증가는 수정가결안 증가에서 비롯되었다. 18대 국회에서 야당의 수정가결안은 54건에 불과했으나 19대 국회에서는 348건으로 대폭 증가하였는데, 이는 비록 일부 수정은 되었으나 야당 발의안에 대한 여당의 동의가 19대 국회에서는 빈번해졌음을 의미한다. 국회선진화법의 초다수결 원칙 하에서는 여대야소의 단점정부라도 입법과정에서 야당의 협력이 절실히 필요하며, 이를 위해 여야 간 협상이 매우 중요한 의사결정과정으로 자리매김한다. 여·야 협상의 범위는 특정 법률안의 내용 수정 외에 다수의 법률안을 대상으로 한 이해관계의 포괄적 조정도 포함한다. 다시 말해, 정부 제출안과 여당 발의안에 대해 야당이 동의하는 대가로 여당은 야당 발의안에 대해 동의를 약속하는 등 여·야 간의 주고받기식(give-and-take) 협상이 이뤄지기도 한다. 일례로, 2015년 5월 29일 여당(당시 새누리당, 원내대표 유승민)은 공무원연금법 개정안의 통과를 위해 야당(당시 새정치민주연합, 원내대표 이종걸)이 주장한 세월호특별법 시행령 개정을 위한 국회법 개정안을 수용한다. 비록 국회법 개정안은 대통령의 거부권 행사 및 국회 본회의 부결로 실패하였으나, 이 협상 사례는 여당이 박근혜 대통령의 역린이었던 세월호 참사 규명까지 협상 의제로 상정할 만큼 19대 국회의 입법과정에서 야당의 영향력이 상당히 강했음을 증명하고 있다. 요컨대, 국회선진화법을 통해 협상력이 높아진 야당은 정부와 여당으로부터 더 많은 양보를 이끌어 낼 수 있었으며, 그 결과 야당 발의안의 수정가결이 증가한 것이다.

국회선진화법의 시행과는 무관하게 여당 발의안은 야당 발의안보다 여전히 높은 가결률을 보이고 있다. 여당 발의안과 야당 발의안의 원안/수정 가결률은 18대 국회에서는 6.9%와 4.3%였으며, 19대 국회에서는 8.7%와 6.4%였다. 행정부와 함께 국정운영을 책임지고 있는 여당의 입법 활동은 대체로 국가적 정책의제 실현에 초점을 두고 있다. 또한, 여당 발의안은 정부와의 협력을 통해 입법취지의 정당성 및 합리성을 확보하거나 법집행에 따른 비용 추산 및 다른 법률과의 충돌을 사전에 검토함으로써 발의안의 질적 수준과 가결 가능성을 제고할 수 있다. 이 외에도 정부가 기초한 법률안을 여당의원이 의원입법 형식으로 국회에 제출하는 청부입법(서현진·박경미, 2009;

이현출, 2009)과 여대야소의 19대 국회에서 여당의 과반의석 효과(박경미, 2008) 역시 여당 발의안의 가결 가능성 제고에 일정 부분 기여했을 것으로 판단된다.

반면에, 야당의 입법 활동은 정부정책에 대한 비판과 대안 제시, 그리고 정부·여당의 정책의제에 반영되지 않은 지역적 이해나 소수세력의 이익 대변 등 대의기능을 강조한다. 19대 국회에서 다양한 이해관계의 정치적 소통창구로서 야당의 역할은 발의안 및 대안반영/폐기 건수의 증가에서 확인된다. 18대 국회와 비교하여 19대 국회에서 야당 발의안은 약 70% 증가하여 8,789건으로 약 10% 증가에 그친 여당 발의안(6,039건)을 추월하였다. 또한, 야당 발의안 증가분 3,637건 중 대다수는 대안반영폐기(580건) 또는 폐기(2,709건)되었다. 그 결과 여야가 비슷한 수의 법률안을 가결했음에도 야당 발의안의 가결률이 낮게 집계되었다.

3. 19대 국회 상임위별 입법생산성 비교

본 절에서는 상임위원회별 그리고 상임위원장의 소속 정당에 따라 정부 제출안, 여당 발의안, 그리고 야당 발의안의 입법생산성 차이를 비교·분석하였다. 정부와 여당은 선거공약, 정강(政綱) 등을 입법지원할 수 있는 주요 상임위원회의 위원장을 확보하기 위해 야당과 치열한 협상을 벌인다. 따라서 여당의원이 위원장으로 내정된 상임위원회는 국정운영과 밀접한 주요 상임위원회라고 간주할 수 있다.

〈표 6〉은 상임위원회별로 정부입법과 의원입법의 생산성을 분석한 결과이다. 여당의원이 위원장을 맡고 있는 국회운영위원회와 정보위원회는 겸임 상임위원회이다. 국회운영위원회의 소관기관은 국회 및 청와대 등이며, 정보위원회의 소관기관은 국가정보원이다. 이들 상임위원회는 국정 관련한 내밀한 정보를 심사하기 때문에 여당이 관례적으로 위원장을 맡는다. 운영위와 정보위는 겸임 상임위로서 상대적으로 의원들의 의정활동이 활발하지는 않지만, 그럼에도 불구하고 가결된 야당 발의안이 전무하다. 비록 정부 제출안의 가결률도 0%이지만, 제출안 자체가 없거나 1건에 그치기 때문에 가결률 집계 및 비교 의미가 없다. 반면에 여당 발의안의 가결률은 운영위에서 3.7%, 정보위에서 21.4%이다. 국정의 내밀한 정보를 담당하고, 여당의원이 위원장을 수행하는 운영위와 정보위에서 야당의 입법 활동은 크게 제약받고 있음을 알 수 있다.

한편, 기획재정위원회, 외교통일위원회, 국방위원회, 안전행정위원회 등 4개 위원회에서는 정부 제출안의 입법비중이 높은 편이며, 의원입법에서는 여당보다 야당의 의정활동이 활발한 편이다. 예를 들어, 기재위에서 정부 제출안의 가결률은 42.4%로 매우 높았으며, 가결된 법률안 68건 중 42건, 즉 61.8%의 비중을 차지한다. 해당 위원회에서 야당은 발의안 821건 중 14건을 가결시켰으나 여당은 670건 발의에 12건 가결에 그쳤다. 4개 위원회에서 야당 발의안과 여당 발의안의 가결률에는 유의한 차이는 없다. 오히려 외통위와 국방위에서는 야당 발의안의 가결률이 여당 발의안보다 높다.

〈표 6〉 19대 국회 상임위원회별 입법생산성

	국회운영(여당)			정보(여당)			기획재정(여당)			외교통일(여당)		
	정부	여당	야당	정부	여당	야당	정부	여당	야당	정부	여당	야당
발의안	1	134	211	0	14	16	99	670	821	13	84	127
원안 가결	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (14.3%)	0 (0.0%)	14 (14.1%)	0 (0.0%)	3 (0.4%)	3 (23.1%)	0 (0.0%)	5 (3.9%)
수정 가결	0 (0.0%)	5 (3.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (7.1%)	0 (0.0%)	28 (28.3%)	12 (1.8%)	11 (1.3%)	3 (23.1%)	5 (6.0%)	12 (9.4%)
	국방(여당)			안전행정(여당)			정무(여당)			미래창조과학방송통신(여·야)		
	정부	여당	야당	정부	여당	야당	정부	여당	야당	정부	여당	야당
발의안	43	181	163	128	910	1,248	91	404	583	55	286	365
원안 가결	7 (16.3%)	4 (2.2%)	10 (6.1%)	21 (16.4%)	9 (1.0%)	23 (1.8%)	5 (5.5%)	10 (2.5%)	8 (1.4%)	5 (9.1%)	13 (4.5%)	4 (1.1%)
수정 가결	12 (27.9%)	13 (7.2%)	19 (11.7%)	28 (21.9%)	32 (3.5%)	29 (2.3%)	8 (8.8%)	23 (5.7%)	17 (2.9%)	13 (23.6%)	16 (5.6%)	32 (8.8%)
	교육문화체육관광(여·야)			국토교통(야당)			산업통상자원(야당)			농림축산식품해양수산(야당)		
	정부	여당	야당	정부	여당	야당	정부	여당	야당	정부	여당	야당
발의안	89	666	818	81	710	716	80	346	495	122	456	618
원안 가결	6 (6.7%)	10 (1.5%)	27 (3.3%)	11 (13.6%)	22 (3.1%)	19 (2.7%)	9 (11.3%)	13 (3.8%)	19 (3.8%)	15 (12.3%)	17 (3.7%)	50 (8.1%)
수정 가결	9 (10.1%)	59 (8.9%)	35 (4.3%)	26 (32.1%)	58 (8.2%)	30 (4.2%)	27 (33.8%)	37 (10.7%)	31 (6.3%)	31 (25.4%)	74 (16.2%)	55 (8.9%)
	보건복지(야당)			환경노동(야당)			법제사법(야당)			여성가족(야당)		
	정부	여당	야당	정부	여당	야당	정부	여당	야당	정부	여당	야당
발의안	76	743	1,020	96	398	636	103	440	714	14	157	164
원안 가결	11 (14.5%)	19 (2.6%)	4 (0.4%)	7 (7.3%)	18 (4.5%)	21 (3.3%)	14 (13.6%)	19 (4.3%)	18 (2.5%)	0 (0.0%)	2 (1.3%)	1 (0.6%)
수정 가결	8 (10.5%)	30 (4.0%)	22 (2.2%)	25 (26.0%)	19 (4.8%)	24 (3.8%)	30 (29.1%)	24 (5.5%)	20 (2.8%)	3 (21.4%)	8 (5.1%)	10 (6.1%)
	예산결산특별(여당)			윤리특별(여당)			기타					
	정부	여당	야당	정부	여당	야당	정부	여당	야당			
발의안	0	0	0	0	0	0	2	56	74			
원안 가결	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)			
수정 가결	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (1.4%)			

주1) 상임위원회 명칭 옆의 괄호 안은 위원장의 소속정당임
주2) 미래창조과학방송통신위원회는 전반기에는 야당(당시 민주통합당)의 신학용 의원이, 후반기에는 여당(당시 새누리당)의 홍문종 의원이 위원장을 수행하였음
주3) 교육문화체육관관위원회는 전반기에는 여당의 한선교 의원이, 후반기에는 야당의 설훈 의원이 위원장을 수행하였음

여당위원장의 상임위원회 중 하나인 정무위원회는 국무총리실 직속기관(국무조정실, 국무총리비서실, 국가보훈처, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회)이 소관 부처이다. 정무위는 지역구 치적을 쌓거나 민원 의뢰 및 해결이 용이한 상임위 중 하나로서, 국토교통위원회, 교육문화위원회, 산업통상자원위원회, 농림축산식품해양수산위원회 등과 함께 국회의원들이 선호하는 상임위이다(연합뉴스, 2016). 정무위에서 여당의 입법비중과 가결률이 높은 편인데, 이는 이익분배이론을 한국 국회에서 완전히 배제할 수 없음을 의미한다. 즉, 상임위가 지역구 또는 민원인의 이익 증대 및 국회의원 본인의 재선의 수단으로 활용된다는 이익분배이론의 접근이 정무위에서는 현실적으로 더 적합하다.

종합하면, 여당위원장의 주요 상임위에서 여당은 정부 제출안의 가결에 입법역량을 집중하는 등 정부와 여당의 협력이 밀접하게 이뤄지고 있다. 야당은 외통위, 국방위, 안행위 등 사회적 이슈가 논의되는 상임위에서 입법 주체로서 존재감을 보이고 있다. 반면에, 인기 상임위인 정무위에서 여당의 의정활동은 상당히 활발한 편인데, 이는 이익분배이론에 따른 의원들의 이해적 관계에서

비롯된 것으로 해석된다.

국토위, 산자위, 농해수위는 야당이 위원장을 맡고 있음에도, 여당의 입법 활동이 활발하다. 앞서 언급했듯이, 이들 3개 위원회는 의원 선호도가 높은 상임위이며, 해당 위원회에서 여당은 발의안은 적지만 가결된 법률안은 야당보다 더 많다. 정부 역시 이들 상임위에서 상당한 입법 생산성을 보여주고 있다. 국토위에서 37건(가결률 45.7%), 산자위에서 36건(가결률 45.1%), 그리고 농림위에서 46건(가결률 37.7%)의 정부 제출안이 가결되었다. 상임위가 위원장의 소속정당에 따라 편향적으로 운영되지 않음이 재차 확인된 것이다. 특정 상임위가 인기가 있다는 것은 상임위의 권력과 의원의 이해관계가 일부 일치하기 때문으로 해석할 수 있다. 결과적으로 국회 내 인기 상임위의 운영은 이익분배이론에 더 가깝다.

인기있는 상임위는 아니지만 야당위원장의 보건복지위원회, 환경노동위원회, 그리고 법제사법위원회에서도 위원장의 소속정당과 입법생산성 간의 관련성은 거의 없다. 비록 보편적 인기는 없지만, 복지위, 환노위, 법사위는 선호도 조사에서는 드러나지 않는 '약한 선호'가 존재한다. 예를 들어, 복지위는 여야를 막론하고 의사, 약사, 간호사 등 의료계와 시민단체를 대표하는 의원들이, 환노위는 노조, 학생운동, 환경단체 출신의 의원들이, 그리고 법사위는 판사, 검사, 변호사 등 법조계를 대표하는 의원들이 상당수를 차지한다. 특정 직역을 대표하는 의원들은 관련 이해관계를 다루는 상임위를 선호하고, 해당 위원회에서 입법 활동을 통해 특정 직역의 지지를 확보하고, 재선 가능성을 높일 수 있다.

야당위원장의 여성가족위원회는 겸임 상임위원회이며, 소관기관은 정부부처 중 예산이 가장 적은 여성가족부와 그 산하기관이다. 여가위 내 입법 활동은 다른 상임위와 비교하여 정부-여당-야당 구분 없이 미진한 편이다.

이상의 논의를 요약하면, 여당이 위원장 몫을 양보할 만큼 야당위원장의 상임위는 상대적으로 국정운영의 핵심 축에서는 일부 비켜섰지만, 대다수 상임위가 지역구 및 특정 직역의 이익을 직접적으로 대변할 수 있기 때문에 인기 상임위로 꼽힌다. 따라서 이해관계를 대변하는 창구로서 의원의 입법 활동이 주목을 받으며, 이들 상임위의 운영은 이익분배이론으로 이해 가능하다. 즉, 위원장의 소속정당과 발의주체별 입법생산성 간의 차이가 거의 없다. 한편, 야당위원장의 상임위는 인기와 비례하여 상당한 액수의 국가 투자예산을 다루고 있는데, 이에 따라 정부의 입법 활동도 활발한 편이다. 예를 들어, 정부 제출안이 기재위, 외통위, 국방위 등 여당위원장의 주요 상임위보다 국토위, 산자위, 농림위 등 야당위원장의 상임위에서 더 많다.

V. 결론

19대 국회는 국회선진화법 도입으로 입법 과정에서 정부-여당-야당의 권력 구조에 큰 변화가 있었으며, 따라서 본 연구는 19대 국회를 중심으로 발의주체별 입법생산성을 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 국회선진화법의 도입은 발의주체별 법안 발의비중과 법안 가결률에 유의

미한 영향을 미치지 않았다. 이전 국회들과 마찬가지로 19대 국회에서도 정부 제출안보다 의원 발의안이 더 많았다. 다만, 18대 국회와 비교하여 19대 국회에서 정부 제출안이 감소했는데, 그 원인이 국회선진화법인지 여부를 판단하기 위해서는 시계열 자료를 활용한 후속연구가 요구한다. 둘째, 발의주체별 법안 가결률의 경우, 정부 제출안의 가결률은 감소추세를 보이고 있으나, 의원 발의안보다는 여전히 높은 가결률을 기록하고 있다. 즉, 국회선진화법의 도입과 의원입법의 효율성 간에 유의한 관련성을 찾을 수 없다. 셋째, 국회선진화법은 의원입법의 비중을 증대시켰다. 이전 국회에서 정부입법과 의원입법의 비중은 서로 비슷하였으나 선진화법이 도입된 19대 국회에서는 의원입법의 비중이 정부입법의 비중보다 약 3배 높아졌다.

국회선진화법 도입 이후 입법주도권이 행정부에서 국회로 이전되고 있음을 확인한 본 연구는 의원입법의 발의주체별 생산성을 분석하였다. 첫째, 발의안의 가결률 측면에서, 역대 국회와 마찬가지로 19대 국회에서도 여당 발의안의 가결률이 야당 발의안보다 여전히 높았다. 둘째, 입법 비중 측면에서 여당보다는 야당의 입법 비중이 더 크게 증가했음이 확인되었다. 19대 국회에서 정부입법의 비중 감소도 함께 고려하면, 국회선진화법 도입으로 감소한 정부입법 비중의 상당 부분이 야당입법으로 이전된 것으로 해석된다. 특히, 19대 국회에서 야당 발의안의 수정가결이 증가하였는데, 이는 야당 발의안에 여당이 수정을 조건으로 협력했음을 의미한다. 국회선진화법이 야당의 입법 활동과 생산성을 향상시킨 것이다.

한편, 상임위원회별 입법 생산성 분석결과에 따르면, 국정운영의 핵심 상임위(운영위, 정보위, 기재위, 외통위, 국방위, 안행위 등)는 대개 여당이 위원장을 맡고 있다. 이들 핵심 상임위에서는 정부입법의 비중이 높은 편이며, 여당은 정부의 입법 활동을 지원하는 역할을 수행한다. 야당은 사회적 이슈가 논의되는 외통위, 국방위, 안행위 등에서 그나마 생산성 있는 입법 활동을 보이고 있지만, 양적 측면에서 정부와 여당을 견제할 정도는 아니다.

국정운영의 핵심 축에서는 비켜있지만, 지역구 이익 증대 및 민원 해결이 용이하여 의원들 사이에서 선호도가 높거나(국토위, 산자위, 농림위 등) 특정 직역의 이해관계가 논의되는(복지위, 환노위 등) 상임위의 위원장은 야당의원이 맡고 있다. 이들 상임위는 비록 야당위원장이지만, 여야 불문하고 활발한 입법 활동과 그에 상응하는 입법 생산성을 보이는 등 상임위 활동을 통해 재선의 기반을 확보하려는 이익분배이론적인 모습을 보이고 있다.

본 연구는 몇 가지 분명한 한계를 지니고 있다. 첫째, 본 연구는 19대 국회만을 분석하였기 때문에 연구결과의 일반화에 주의가 필요하다. 특히, 19대 국회는 국회선화법이 도입된 첫 국회이기 때문에, 본 연구의 결과를 이전 국회에 적용하는 것은 현상 왜곡의 위험이 있다. 둘째, 19대 국회의 단절된 자료만을 분석하였기 때문에 추세 변화를 통제하지 못했다. 예를 들어, 국회선진화법이 입법과정에 미치는 영향력을 정확히 파악하기 위해서는 20대 및 후속 국회의 입법결과를 연계한 시계열 자료의 분석이 필요하다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 국회선진화법 도입으로 인하여 국회의 입법 활동이 정부·여당 중심에서 정부-여당-야당의 협력으로 전환되고 있음을 확인하였다. 이렇게 확인된 입법과정의 변화는 향후 의정연구에서 시사점을 제고할 것으로 기대된다.

참고문헌

가상준. (2002). 미국 상임위원회 의원들의 정치적 선호도: 본회의 및 정당에 대한 대표성. 「한국정치학회보, 36(4), 299-319.

_____. (2007). 설문조사를 통해 본 17대 국회의원들의 의정활동. 「세계지역연구논총」. 25(3), 53-75.

_____. (2012). 19대 주요 정책 쟁점과 갈등해결 방안. 한국정당학회·특임장관실 주최 19대 국회 개원기념 정치발전 세미나 발표 논문 (2012. 6. 5).

강장석. (2012). 국회선진화는 운영규칙준수에서 시작. 「국회보」(4월호).

김장수. (2006). 의원발의의 미시적 동인 분석: 심층 인터뷰를 중심으로. 「한국정치학회보」, 46(4), 203-221.

김주찬·이시원. (2005). 정책결정과정에서 야당의 영향력 연구: 17대 국회(250회, 251회)의 법안처리 결과를 중심으로. 「의정연구」, 19, 27-61.

목진휴. (2009). 법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구. 「한국행정논집」, 21(3), 821-839.

문우진. (2010). 국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16 대와 17 대 국회의 입법생산성. 「의정연구」, 29(단일호), 35-67.

_____. (2011). 다당제에서의 당파표결과 정당충성도: 17 대 및 18 대 전반국회 분석. 「의정연구」, 33(단일호), 5-40.

_____. (2013). 한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과. 「한국정치학회보」, 47(1), 75-101.

박경미. (2008). 국회 입법기능 제고의 제도적 방안. 전남대학교 세계한상문화연구단 국내학술회의, 2114-2129.

_____. (2009). 17대 국회의원의 법안 발의와 처리결과: 국회의원의 상임위원회 선호도와 교섭단체 소속여부를 중심으로. 「의정연구」, 28, 159-186.

박동서. (1996). 제 15 대 국회의 구성과 정책과제; 문민정부하의 의회와 행정부와의 관계. 「의정연구」, 3(단일호), 74-93.

박상운. (2015). 의원의 입법 활동에 영향을 미치는 요인 분석-제 17 대~ 19 대 국회 전반기 기획재정위원회 소관 의원 발의 법안을 중심으로. 「사회과학연구」, 23(1), 144-170.

박윤희. (2014). 17~18대 국회 상임위원회 의원발의 법안의 가결 요인 비교분석: 위원회 이론을 중심으로. 「한국정치연구」, 23(2), 235-259.

박윤희·박명호. (2013). 의원발의 법안의 상임위원회 통과 결정요인 분석. 「의정논총」, 8(2), 29-55.

박종민. (1998). 개원 50 주년 한국 국회의 변화와 과제; 행정부의 입법부 지배: 변화와 지속. 「의

정연구」, 7(단일호), 6-30.
박찬표. (2001). 「한국 의회정치와 민주주의」. 서울: 오름.
_____. (2004). 국회위원회제도의 이론적 탐색과 개선방안. 「헌법학연구」, 10(3), 75-107.
서현진·박경미. (2009). 17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석. 「한국정치학회보」, 43(2), 89-111.
신명순. (1999). 한국국회의 의정활동. 백영철 편. 「한국의회정치론」. 서울: 건국대학교 출판부.
손병권. (1998). 정당이익론과 1961년도 미국 하원 규칙위원회 확대에 관한 투표 행태 분석. 「한국정치학회보」, 32(4), 243-262.
오승용. (2004). 한국 분점정부의 입법과정 분석. 「한국정치학회보」, 38(1), 167-192.
오혜진. (2014). 법안에 따른 정당과 상임위원회의 입법 영향력. 「한국정당학회보」, 13(1), 155-180.
유은지·이정욱. (2015). 의원발의 법률안 채택에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 발의자 입법역량을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 25(2), 385-407.
이상신. (2015). 국회선진화법과 입법교착. 「미래정치연구」, 5(1), 5-29.
이한길. (2004). 제 16·17대 의원발의 법안의 특성: 의원입법의 발전방안. 국회법제실/한국공법학회 공동주최 세미나 발표논문(2004.10).
이한길. (2006). 제 17 대 국회 의원 발의안의 특성: 정부제출 법안의 6 배, 가결률 27. 7% 미국은 3% 불과. 「국회보」, 통권, (472), 72-75.
이현출. (2008). 의원입법의 현황과 개선과제. 국회입법조사처 개청1주년 기념 국제세미나 발표논문(2008. 11. 11).
_____. (2009). 17대 국회 의원입법안 분석. 「한국정당학회보」, 8(1), 255-286.
임성호. (2003). 원내정당화와 정치개혁: 의회민주주의 적실성의 회복을 위한 소고. 「의정연구」, 15, 133-167.
전진영. (2006). 국회의원의 갈등적 투표행태 분석: 제16대 국회 중심으로. 「한국정치학회보」, 40(1), 47-70.
_____. (2009). 정책유형별 입법과정 비교분석: 정책의제설정 및 대안채택 과정을 중심으로. 「한국정당학회보」, 8(2), 35-65.
_____. (2015). 국회선진화법은 국회를 선진화시켰는가?. 「현대정치연구」, 8(1), 99-125.
전진영·박찬욱. (2012). 제18대 국회 상임위원회의 입법권력분석. 「의정논총」, 7(1), 57-73.
정극원. (2009). 국가권력 운용과정에 있어서 정당의 역할과 정당에 대한 국민의 통제방안. 「공법학연구」, 10(4), 57-80.
정진민. (2007). 민주화 이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로. 「국가전략」, 13(2), 115-140.
_____. (2008). 생산적 국회운영을 위한 대통령-국회 관계와 정당. 「한국정당학회보」, 7(1), 77-102.

_____. (2013). 국회선진화법과 19대 국회의 과제. 「현대정치연구」, 6(1), 5-29.

조정관. (2009). 민주화 이후 국회-대통령-정당의 상생관계?: 역사적 관점에서. 「의정연구」, 27(단일호), 5-39.

조진만. (2006). 정치체계의 특성과 의원과 정부의 법안 제안. 「21세기정치학회보」, 16(3), 221-246.

최정원. (2001). 국회 입법과정의 변화와 특징: 입법환경과 입법행위자를 중심으로. 「한국정치학회보」, 35(3), 129-151.

최준영. (2006). 의원발의의 동인에 대한 경험적 분석. 「21세기정치학회보」, 16(2), 307-326.

채진원. (2017). 계파의 집단 극단화를 통한 정치적 양극화: 계파 공천(20·19대)과 19대 국회 입법 갈등 사례. 「동향과 전망」. 99호, 164-200.

함성득. (1998). 의회, 정당, 대통령과의 새로운 관계. 「의정연구」, 4(1): 54-77.

국회의안정보시스템. 처리의안통계. http://likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do (검색일: 2018년 1월 11일).

「연합뉴스」. http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/04/23/0200000000AKR20160423054900001.HTML (검색일: 2018년 1월 25일).

Anderson James E. (1984). *Public Policy-Making* (3rd ed.). New York: CBS College Publishing.

Battista, James Coleman. (2006). Committee Theories and Committee Votes: Internal Committee Behavior in the California Legislature. *State Politics & Policy Quarterly*, 6(2), 151-173.

Cox, Gary W. and Mathew D. McCubbins. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berdeley: University of California Press.

Katzmann, Robert A. (1989). The American Legislative Process as a Signal. *Journal of Public Policy*, 9(3): 287-290.

Krehbiel, Keith. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Oleszek, Walter J. (1996). *Congressional Procedures and the Policy Process* (4th ed.). Washington D.C.: Congressional Quarter Press.

Sinclair, Barbara. (1986). The Role of committees in Agenda Setting in the U.S. Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 11(1), 5-18.

Sugart, Matthew S. and John M. Carey. (1992). *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press.

Weingast, Barry R. and William J. Marshall. (1988). The Industrial Organization of Congress: or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political*

Economy. 96(1), 132-163.

윤창근(尹昶根): University of Kentucky에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재는 연세대학교 행정학과 BK 사업단에서 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 정책분석, 조직/인사에 관심을 갖고 있다 (yuchge@gmail.com).

안진모(安振模): 연세대학교 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 의회 의사결정과정, 정책이론, 정책분석에 관심을 갖고 있다(ajm3116@naver.com).

〈논문접수일: 2018. 4. 17 / 심사개시일: 2018. 4. 20 / 심사완료일: 2018. 5. 24〉

Abstract

Legislative Impact of the National Assembly Advancement Act and Legislative Productivity Analysis by Initiative Subject: Focusing on the 19th National Assembly

Yun, Changgeun

An, Jinmo

The increase in legislative legislation is an important indicator that the initiative of legislative activity is being transferred from the administration to the National Assembly. However, despite the quantitative expansion of lawmakers ' proposals after democratization, problems continue to arise, including the crippled parliament and frequent legislative stalemate. Moreover, the low approval rate of the legislative initiative raised questions about the productivity of legislative legislation. In order to overcome the low productivity of parliamentary legislation and restore its role as a legislative body, the National Assembly passed the National Assembly Advancement Act in May 2012 before the start of the 19th National Assembly.

This study analyzed the legislative productivity of the 19th National Assembly, which was applied with the National Assembly Advancement Act, and as a result, legislative activities were shifted from the existing government and ruling party to the cooperation system of the government, ruling party and opposition. First, the 19th National Assembly, where the National Assembly Advancement Act was applied, saw the percentage of parliamentary legislation triple that of the previous National Assembly. Second, although the percentage of parliamentary legislation was increased, in detail, the weight of opposition legislation increased more than that of the ruling party. This result proves that the cooperation politics of the ruling and opposition parties, the purpose of the National Assembly Advancement Act, are actually operating. Third, the approval rate of the main standing committee of the chairman of the ruling party is very high, which is explained by the cooperation and legislative capacity of the ruling party and the administration. On the other hand, the association between the chairman's party bias and legislative productivity in the opposition party chairman or standing committee of the ruling and opposition parties became invalid, and the active legislative activities of the lawmakers were confirmed instead. In other words, in the standing committee of the party, lawmakers are conducting theoretical legislation on the distribution of profits, such as reducing profits in the district and raising the possibility of re-election.

Key Words: 19th National Assembly, the National Assembly Advanced Law, Legislation by Government, Legislation by Assembly members, Legislative Productivity