



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

의안 자동상정제도가 국회의  
입법과정에 미친 영향에 관한 연구  
- 제18대 국회와 제19대 국회의 비교를 중심으로 -

2018년 8월

서울대학교 행정대학원

정책학과 정책학전공

이 유 주

의안 자동상정제도가 국회의  
입법과정에 미친 영향에 관한 연구  
- 제18대 국회와 제19대 국회의 비교를 중심으로 -

지도교수 금 현 섭

이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2018년 3월

서울대학교 행정대학원  
정책학과 정책학전공  
이 유 주

이유주의 석사학위논문을 인준함  
2018년 6월

위원장 김 순 은 (인)

부위원장 김 봉 환 (인)

위원 금 현 섭 (인)

## 국문초록

의안 자동상정제도는 위원회에 회부되었으나 상정되지 않는 의안이 숙려기간에서 30일이 경과한 이후 최초로 개최하는 위원회에 자동적으로 상정된 것으로 보는 제도로, 의안이 소관 위원회에 회부되어 상당한 기간이 경과하였음에도 불구하고 정치적 대립으로 인하여 해당 의안이 상정되지 못하고 위원회의 심사대상에서 제외되거나 상정여부를 두고 물리적 충돌이 생기는 입법지연의 상황을 방지하기 위하여 국회선진화법의 일환으로 도입되었다.

이러한 의안 자동상정제도의 도입으로 위원회 상정을 둘러싼 입법지연의 문제는 어느 정도 해소되었을 것으로 기대된다. 따라서 본 연구에서는 의안 자동상정제도가 도입목적인 입법지연의 해소에 기여하였는지를 살펴보고, 법안심사과정에 유의미한 영향력을 행사하는 입법참여자 요인에 동 제도가 어떠한 변화를 가져왔는지를 검토해보고자 하였다. 이를 위해 법안심사과정에 소요되는 시간을 상정기간과 총 처리기간으로 구분하고, 각각의 종속변수에 의안 자동상정제도가 유의미한 영향을 미쳤는지와 종속변수에 영향을 미치는 입법참여자 요인을 분석한 후, 입법참여자 요인과 제도 요인 간의 상호작용을 살펴보았다.

그 결과, 의안 자동상정제도가 상정과정까지는 상정기간의 감소라는 유의미한 변화를 가져온 것으로 추정할 수 있었으며, 상정과정에서 제안자의 종류, 상임위원장과 소속 정당, 소속 상임위원회 등 입법참여자의 영향력도 유의미하게 감소한 것으로 나타나, 의안을 제안한 제안자의 특성에 관계없이 일정기간이 경과하면 자동적으로 위원회에 상정하도록 한 의안 자동상정제도가 실효적으로 운영되고 있음을 확인할 수 있었다.

그러나 동 제도가 도입된 이후인 제19대 국회의 평균 상정기간이 138일로 30일에서 크게 벗어나있음을 알 수 있었다. 제19대 국회가 31회의 임시회와 4회의 정기회로 거의 4년 내내 회기가 계속되었던 점을 고려하면 위원회가 개최되지 않아 상정기간이 길어졌을 가능성은 희박해보이며, 결국 여전히 예외조항에 따라 위원장과 간사의 협의로 상정여부가 결정되는 법률안이 다수 존재함을 예상할 수 있다. 이러한 예외조항의 적용은 동 제도의 도입취지를 퇴색시킬 우려가 있어 신중한 적용이 필요할 것으로 판단된다.

또한, 본 연구에 따르면 의안 자동상정제도의 도입으로 총 처리기간은 오히려 증가하였는데, 이는 법률안 상정과정만을 대상으로 한 경우에는 입법지연이 해소되었을지라도 심사과정 전체를 대상으로 하였을 때에는 오히려 입법지연이 심화된 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 현상에 대하여, 의안 자동상정제도의 도입으로 상임위원회 전체회의에 상정되는 법안의 수가 많아짐에 따라 그 이후의 심사단계에서 심사할 법안의 수 또한 증가하여 심사속도가 전반적으로 늦어졌으며, 정치적 합의단계가 법안심사의 초기단계인 상정단계에서 법안심사소위원회 심사단계라는 중간단계이자 실질적 심사단계로 이동함에 따라 정치적 합의에 더 신중을 기하게 되었기 때문이라고 분석하였다.

그 밖에 의안 자동상정제도의 도입으로 법률안 처리과정 전체에 있어서도 제안자의 종류와 상임위원장의 영향력이 감소한 것으로 추정할 수 있었으나, 소관 상임위원회의 영향력은 제도 도입 이후 오히려 더 커진 것으로 나타났다.

**주요어** : 의안 자동상정제도, 상정기간, 총 처리기간, 입법참여자 요인  
**학 번** : 2008-23401

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 연구목적 및 필요성 .....	1
제 2 절 연구의 대상과 방법 .....	4
제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토 .....	5
제 1 절 정책결정과정에서 미치는 영향요인에 관한 논의 .....	5
1. 입법과정에 영향을 미치는 입법참여자 요인 .....	5
2. 정책결정 소요시간에 미치는 영향요인 .....	7
제 2 절 입법교착에 관한 논의 .....	8
1. 분점정부 가설 .....	8
2. 분점정부 가설에 대한 비판 .....	9
3. 제도 변화를 통한 입법교착 완화 사례 연구 .....	11
4. 자동상정제도가 국회의 입법과정에 미친 영향에 관한 연구 .....	11
5. 기존 연구의 한계 .....	13
제 3 장 법률안 심사과정과 의안 자동상정제도 ...	14
제 1 절 법률안 심사과정 .....	14
1. 법률안 준비 .....	15
2. 법률안 제출 .....	17
3. 위원회 회부 .....	17
4. 위원회 심사 .....	18
5. 법제사법위원회의 체계·자구심사 .....	20
6. 전원위원회 심사 .....	20
7. 본회의 심의 .....	21
8. 법률안 재의요구와 공포 .....	21
제 2 절 의안 자동상정제도 .....	22

제 4 장 연구설계 및 연구방법 .....	24
제 1 절 연구문제 .....	24
1. 제도 요인 .....	24
2. 입법참여자 요인 .....	25
3. 제도 요인과 입법참여자 요인 간의 관계 .....	29
제 2 절 연구변수 .....	31
1. 종속변수 .....	31
2. 독립변수 .....	32
3. 통제변수 .....	34
제 3 절 분석대상 및 분석방법 .....	38
1. 분석대상 .....	38
2. 분석방법 .....	38
제 5 장 연구결과 .....	40
제 1 절 기술통계 분석 .....	40
제 2 절 가설의 검증 .....	47
1. 제도 요인 .....	47
2. 입법참여자 요인 .....	55
3. 제도 요인과 입법참여자 요인 간의 관계 .....	60
4. 연구결과의 요약 .....	81
제 6 장 결론 .....	85
제 1 절 연구의 의의 .....	85
제 2 절 연구의 한계 .....	86
참고문헌 .....	87

## 표 목 차

[표 1-1] 분석변수의 설정 .....	37
[표 2-1] 제도 도입 전·후의 기술통계량 .....	40
[표 2-2] 제안자의 종류별 기술통계량 .....	41
[표 2-3] 상임위원장과과의 소속 정당 일치여부에 따른 기술통계량 ...	41
[표 2-4] 소속 정당별 기술통계량 .....	42
[표 2-5] 당선횟수별 기술통계량 .....	43
[표 2-6] 제안자와 법안의 상임위원회 일치여부에 따른 기술통계량 ...	43
[표 2-7] 소관 상임위원회별 기술통계량 .....	44
[표 2-8] 법안의 종류에 따른 기술통계량 .....	45
[표 2-9] 본회의 처리결과에 따른 기술통계량 .....	45
[표 2-10] 정권 특성에 따른 기술통계량 .....	46
[표 2-11] 국회대수별의 연차에 따른 기술통계량 .....	46
[표 3-1] 법률안 전체에 대한 회귀분석 결과(종속변수: 상정기간) ...	48
[표 3-2] 의원발의 법률안에 대한 회귀분석 결과(종속변수: 상정기간) ...	49
[표 3-3] 법률안 전체에 대한 회귀분석 결과(종속변수: 총 처리기간) ...	51
[표 3-4] 의원발의 법률안에 대한 회귀분석 결과(종속변수: 총 처리기간) ...	52
[표 4-1] <가설 3-1>에 대한 이중차분 분석결과 .....	62
[표 4-2] <가설 3-3>에 대한 이중차분 분석결과 .....	64
[표 4-3] <가설 3-5>에 대한 이중차분 분석결과 .....	66
[표 4-4] <가설 3-7>에 대한 이중차분 분석결과 .....	68
[표 4-5] <가설 3-9>에 대한 이중차분 분석결과 .....	70
[표 4-6] <가설 3-2>에 대한 이중차분 분석결과 .....	72
[표 4-7] <가설 3-4>에 대한 이중차분 분석결과 .....	74
[표 4-8] <가설 3-6>에 대한 이중차분 분석결과 .....	76
[표 4-9] <가설 3-8>에 대한 이중차분 분석결과 .....	78
[표 4-10] <가설 3-10>에 대한 이중차분 분석결과 .....	80
[표 4-11] 가설 검증 결과의 요약 .....	81



## 그림 목 차

[그림 1-1] 입법절차의 개관 .....	14
[그림 1-2] 의원발의 법률안의 입안과정 .....	15
[그림 1-3] 정부제출 법률안의 입안과정 .....	16
[그림 1-4] 위원회 심사절차 .....	19
[그림 2-1] 연구의 분석틀 .....	39

# 제 1 장 서론

## 제 1 절 연구목적 및 필요성

입법과정은 좁게는 법률이 어떻게 생겨나고 최종적으로 법률로서 성립되어 가는가에 관한 입법의 절차적 과정을 의미한다. 한편, 입법과정을 넓게 정의하면 국민을 대표하여 법률을 제정하는 의회의 모든 기능과 활동 뿐 아니라, 입법에 참여하는 정부·관료·정당·이익단체 등 모든 기관이나 세력이 의회의 장을 중심으로 입법을 둘러싸고 전개하는 모든 운동이나 작용을 포함하는 일련의 과정을 말한다. 오늘날 선거권자의 범위 확대, 정당정치의 발전, 경제적 불평등에 따른 국민 간 이익대립의 심화, 행정부 중심의 적극국가화 경향에 따라 입법과정을 넓게 이해하는 것이 바람직하다(음선필, 2010).

우리나라의 입법과정을 살펴보면 국회는 입법과정의 주체임에도 과거 권위주의 정부 하에서 제대로 된 입법권을 행사하지 못하였다. 그러나 민주화 이후로 분류되는 제13대 국회 이후로는 민주주의의 진전과 의회의 자율성과 기능 회복, 사회의 다원화에 따른 다양한 집단의 이익이 경쟁하는 상황 등으로 인하여 입법과정의 주체로서 국회의 역할이 확대되고 있는 상황이다. 이는 최근으로 올수록 의원발의 법률안이 지속적으로 증가하는 현상과 정부제출 법률안의 가결률이 감소하는 추세 등을 통하여 알 수 있다.

그러나 이러한 의원발의 입법의 양적인 증가와 국회의 권한 강화에도 불구하고 여전히 국회는 입법권을 정상적으로 행사하지 못하고 있는 것으로 이해되어 왔다. 특히 제18대 국회(2008.5.30.~2012.5.29.)에서는 미디어법, 한미 자유무역협정(FTA) 비준안, 4대강사업 관련 예산안 처리를 둘러싸고 몸싸움과 날치기 처리 등이 발생하였는데, 이로 인하여 국회에

대한 불신이 더욱 심화되었다. 이러한 국회의 입법교착 상황과 과행적인 국회운영을 개선하고 협력과 상생의 정치를 구현하기 위하여 제도적 장치를 마련할 필요성이 크게 대두되었으며, 이에 이른바 ‘국회선진화법’이라 불리는 「국회법 일부개정법률안」이 제18대 국회의 마지막 본회의에서 통과되었다.

국회선진화법은 크게 두 가지 방향으로의 국회개혁을 내용으로 하고 있다. 하나는 소수당의 거부권 행사로 인한 입법지연을 방지하고, 다수제의 원칙에 따라 입법과정을 진행하기 위한 제도들로, 의안 자동상정제도와 안건신속처리제도, 법제사법위원회 체계자구심사 지연법안의 본회의 자동부의 제도, 예산안 및 세입예산안 부수법률안의 본회의 자동부의제도 등이 이에 해당한다. 또 다른 하나는 소수당의 입법참여를 보다 적극적으로 보장하기 위한 제도들로, 이러한 방향의 제도로는 국회의장의 직권상정 요건 강화와 위원회 안건조정제도의 신설, 본회의 무제한 토론제도 등이 있다.

이 중에서 의안 자동상정제도는 의안이 위원회에 회부되면 의안의 숙려기간<sup>1)</sup> 후 30일이 경과한 날 이후 최초로 개최하는 위원회에 자동적으로 상정된 것으로 보는 제도(「국회법」 제59조의2<sup>2)</sup>)로, 이에 따라 일부개정법률안은 위원회에 회부된 지 최소 45일, 제정법률안·전부개정법률

---

1) 「국회법」 제59조(의안의 상정시기) 위원회는 의안(예산안, 기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)이 그 위원회에 회부된 날부터 다음 각 호의 구분에 따른 기간이 경과하지 아니한 때에는 이를 상정할 수 없다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 일부개정법률안: 15일
2. 제정법률안, 전부개정법률안 및 폐지법률안: 20일
3. 체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안: 5일
4. 법률안 외의 의안: 20일

2) 「국회법」 제59조의2(의안 등의 자동상정) 위원회에 회부되어 상정되지 아니한 의안(예산안, 기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안은 제외한다) 및 청원은 제59조 각 호의 구분에 따른 기간이 경과한 후 30일이 경과한 날(청원의 경우에는 위원회에 회부된 후 30일이 경과한 날) 이후 처음으로 개최하는 위원회에 상정된 것으로 본다. 다만, 위원장이 간사와 협의하는 경우에는 그러하지 아니하다.

안은 최소 50일, 체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안의 경우 최소 35일이 지난 이후 최초로 개최하는 위원회에 자동상정된 것으로 본다. 다만, 위원장이 간사와 합의하는 경우 의안 자동상정제도의 적용에서 예외를 인정할 수 있도록 하고 있다.

이러한 의안 자동상정제도는 쟁점법안의 상정 여부를 둘러싸고 정치적 갈등이 발생할 경우, 법률안의 위원회 상정이라는 입법과정의 초기단계에서부터 입법지연이 발생하기 때문에 이를 방지하기 위하여 도입된 것이다. 법률안의 위원회 상정은 법률안 심사를 위한 시작단계임에도 불구하고, 여야 간의 합의가 원활하지 않으면 초기단계인 법률안 상정단계부터 입법지연이 발생하게 되므로, 이를 방지하는 것이 입법과정의 효율성을 제고하기 위하여 필요하다는 정치권의 공감대가 도입배경이라 할 수 있다.

국회선진화법이 제18대 국회 마지막 본회의에서 통과되어 제19대 국회 임기개시일인 2012년 5월 30일부터 시행됨에 따라 제19대 국회부터는 이전 국회보다 훨씬 효율적으로 운영되고, 입법지연이나 입법교착도 감소할 것으로 기대되었다. 이에 국회선진화법에 따라 도입된 각각의 제도들의 효과를 분석할 필요가 있으나, 입법지연을 방지하기 위하여 도입된 제도 중 안전신속처리제도나 법제사법위원회 체계자구심사 지연법안의 본회의 자동부의 제도는 아직까지 실제 활용된 사례가 극소수에 불과하다.<sup>3)</sup> 반면, 의안 자동상정제도는 제19대 국회에 처음 도입되어 제20대 국회인 현재까지도 운영되고 있는 상황이다.

이에 본 연구는 의안 자동상정제도의 도입목적인 입법지연의 방지가 어느 정도 달성되었는지를 제18대 국회와 제19대 국회에 제안된 법률안 목록 및 처리결과 등을 바탕으로 살펴보고, 이 제도가 도입됨에 따른 그 밖의 효과와 제도적 한계에 대하여 탐구해보고자 한다.

---

3) 현재까지 신속처리대상안건으로 지정되어 처리된 법률안은 2017년 11월 24일 본회의에 통과된 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」이 유일하다.

## 제 2 절 연구의 대상과 방법

본 연구는 의안 자동상정제도가 도입된 이후 국회의 법률안 심사과정에 영향을 주는 변수에 어떠한 변화가 있었는지에 대하여 살펴봄으로써 의안 자동상정제도가 국회의 입법지연 해소라는 기대효과를 발휘하고 있는지 실증적으로 분석해보고자 하는 것이다. 특히, 본 연구는 제18대 국회에 제안된 법률안 전수(기간: 2008.5.30.~2012.5.29, 총 13,913건)와 제19대 국회에 제안된 법률안 전수(기간: 2012.5.30.~2016.5.29, 총 17,822건)를 대상으로 법률안 처리속도에 미치는 요인들을 살펴본 후 이러한 요인들이 제18대 국회와 제19대 국회에 미치는 영향력이 어떻게 달라졌는지를 살펴보고자 한다. 제20대 국회(임기: 2016.5.30.~2020.5.29.)는 현재 임기가 진행 중으로, 법률안 심사과정에 있어서의 임기 말에 발현되는 특성을 반영할 수 없다는 점에서 이를 포함시킬 경우 왜곡된 결과가 나올 우려가 있어 분석 대상에 포함시키지 않았다.

법률안 처리속도를 측정하기 위한 변수로는 상정기간과 총 처리기간을 사용하고자 한다. 여기서 상정기간이란 법률안이 국회에 제안된 이후 상임위원회 회부단계를 거쳐 상임위원회 전체회의에 상정되는 데까지 소요되는 시간을 말한다. 의안 자동상정제도가 직접적으로 개선하고자 하였던 부분이 법률안의 상정과정에서의 입법지연 해소였으므로, 상정기간을 변수로 채택하였다.

총 처리기간은 법률안이 국회에 제안된 이후, 상임위원회 회부·상정·심사 및 법제사법위원회의 체계·자구심사를 거쳐 본회의 심사가 완료되는 데까지 소요되는 시간을 말한다. 상정기간이 총 처리기간에 포함되기 때문에 총 처리기간을 별도의 변수로 채택할 필요가 있는지에 대한 의문이 있을 수 있다. 그러나 의안 자동상정제도가 상임위원회의 상정단계에까지는 유의미한 영향을 주었을 수 있으나, 상임위원회 상정 이후의 단계에까지 영향을 주었을 지가 불확실하다고 생각되기 때문에 변수를 나누어 설정할 필요가 있다고 판단하였다.

## 제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

### 제 1 절 정책결정과정에서 미치는 영향요인에 관한 논의

의회는 국민의 대표기관으로서 중요한 정책을 최종적으로 결정할 권한인 입법권을 가진다. 따라서 중요한 정책일수록 의회의 입법과정을 통하여 최종적인 정책의 내용이 결정되기 때문에 의회는 입법권을 통하여 정책결정권을 행사하는 것이다. 따라서 이러한 입법과정은 정책결정과정의 대표적인 사례라 할 수 있다. 이하에서는, 입법과정에 영향을 미치는 입법참여자 요인에 관한 이론적 논의 및 선행연구를 살펴본 후, 정책결정과정에서 소요되는 시간에 대한 기존 연구를 검토하였다.

#### 1. 입법과정에 영향을 미치는 입법참여자 요인

본 연구의 목적인 의안 자동상정제도 도입이 국회의 입법과정에 미친 영향을 분석하기 위해서는 일반적으로 입법과정에 영향을 주는 변수가 무엇인지에 대한 이론적 논의를 살펴볼 필요가 있다.

의원의 당선횟수가 입법과정에 유효한 영향을 미치는 것에 대한 대표적인 이론은 ‘경험이론(Experience Theory)’으로 두 가지 가설이 주로 논의된다.

첫 번째 가설은 의회에서 선수가 높을수록 선거에 패배하는 데 대한 두려움이 적어지고, 경험과 정치적 안정성(political security)을 기반으로 하여 재선을 위한 외부적 노력보다는 의회 내부에서의 노력을 기할 수 있게 되며 전문적인 지식도 가지게 된다는 것이다(Davidson, 1969). 두 번째 가설은 의원의 선수가 높을수록 입법에 대한 지식 자체를 축적시킬 수 있는 경험이 풍부해진다는 것으로(Meyer, 1980), 선수가 높을수록 복

잡한 의회의 규칙에 익숙해지고 입법과정에 대한 더 나은 이해를 보유하게 되므로, 오랜 경험을 통해 의회에서 살아남을 수 있는 전략을 가지게 된다고 보았다.

의원의 소속정당이 입법과정에 유효한 영향을 미치는 것에 대한 대표적인 연구자는 Donald Matthews(1960), Frantzich(1979), Moore and Thomas(1990), Hibbing(1991)이 있으며, 이들은 다수당 당적을 가지는 경우 입법에 유효한 영향력을 행사하고 있음을 입증하였다(손연우, 2009:15, 21-22에서 재인용).

국내 연구로 서현진·박경미(2009)는 의원발의 법률안이 가결되는 데 중요한 요소가 무엇인지를 인적 구성과 환경적 변화가 컸던 제17대 국회를 중심으로 분석하였다. 그 결과 여당 소속 의원이거나 지역구 출신 의원들이 발의한 법률안이 더 많이 가결되었고, 의원이 속한 상임위원회와 발의된 법률안의 소관 상임위원회가 일치할수록 가결될 확률이 높은 것으로 나타났다. 즉, 의원발의 법률안의 가결에 영향을 미치는 중요한 변수는 정당과 지역구, 그리고 상임위원회 요인임을 입증하였다.

김준석(2012)은 제18대 국회에 제안된 법률안을 중심으로 입법결과에 미치는 주요 영향요인을 분석하였다. 정부제출 법률안일수록 다른 법률안에 비하여 본회의를 통과한 비율이 높았으며, 위원장이 발의한 대안의 경우 원안가결율이 높은 반면, 의원발의 법률안의 경우 원안가결율이 높지 않은 것으로 나타났다.

입법과정에서의 영향력을 가결률이 아닌 법률안의 통과기간으로 분석한 연구도 있다. 목진휴(2009)는 제14대 국회부터 제17대 국회까지의 국회에 제안된 법률을 대상으로 법률안 통과기간의 원인 요인을 분석하였다. 그 결과 정부제출 법률안보다 의원발의 법률안의 통과기간이 긴 것으로 나타났으며, 다수당이 상임위원회의 다수의석을 차지하는 경우에 법률안의 통과기간이 짧아지는 것으로 나타났다.

## 2. 정책결정 소요시간에 미치는 영향요인

임도빈·이시원·김준기·정준금(2008)은 우리나라 중앙정부를 대상으로 주요 정책결정에 소요되는 시간을 연구한 결과, 정책결정에 소요되는 시간은 정책의 내용과 정책대상, 정책의 형식, 그리고 예산이 수반되는지의 여부에 따라 달라질 수 있다고 보았다. 먼저, 정책내용의 경우 신규정책이 기존정책을 수정한 경우보다 더 많은 시간이 소요되었으며, 정책대상의 경우에는 대국민 관련 정책이 행정내부 관련 정책에 비해 시간이 더 많이 소요된 것으로 나타났다. 정책 형식의 경우에는 정책이 법률의 형식으로 결정되는 경우가 별도의 입법적 조치 없이 행정부가 완결적으로 결정할 수 있는 정책에 비해 소요시간이 길었다. 그리고 예산이 수반되어야 하는 정책이 그렇지 않은 정책보다 더 많은 시간이 소요되는 것으로 나타났다.

이시원·정준금·민병익(2011)의 연구에 따르면 정책결정에 참여하는 참여자의 특성을 지지적인 태도를 가지고 있는 지지집단과 저항적인 태도를 보이고 있는 저항집단, 그리고 행정부 내부 관련기관의 호의적인 태도정도로 구분하여 이들의 결합관계에 따라 정책결정 소요시간이 어떻게 달라지는지를 분석하였다. 그 결과 지지집단의 여부는 참여자의 수를 늘리는 정도의 효과만이 있을 뿐, 지지집단이 있다고 해서 정책결정의 소요시간이 단축되는 것은 아니었으며, 정책결정의 소요시간에 중요한 영향을 미치는 요인은 저항집단의 여부와 저항의 강도, 그리고 행정부 내부 관련기관의 협력 정도인 것으로 나타났다.

앞서 언급한 바와 같이 입법과정을 정책결정과정의 하나로 보아 의원발의 법률안의 통과시간에 미치는 영향요인에 대하여 분석한 연구도 있다. 서인석·박형준·권기현(2013)은 법률안 발의라는 정책의 창이 열린 다음 실제 법안의 통과라는 정책이 결정되기 까지 의원발의 법률안에 걸린 소요시간에 영향을 미친 요인들이 무엇인가에 대하여 분석하였다. 특히, 의원발의 법률안의 경우 법률안 자체의 성격과 대상집단들의 성격,



그 관계들에 영향을 받을 것이라는 가정 하에 Wilson의 규제정치이론과 Schneider and Ingram의 대상집단과 정책설계이론을 바탕으로 가설을 검증하였다. 그 결과, 규제대상집단의 권력성이 높을수록 법률안 통과기간이 길었으며, 법률안으로부터 혜택을 받는 집단의 이미지가 좋을 경우 법률안 통과기간이 짧은 것으로 나타났다. 특히, 의원발의 법률안의 경우 정책대상집단과의 사전협의와 사회적 합의과정이 적은 경우가 많아 통과기간이 길어지는 것으로 나타났다.

## 제 2 절 입법교착에 관한 논의

의안 자동상정제도가 도입된 목적은 법률안의 위원회 상정이라는 입법과정의 초기단계에서부터 입법지연이 발생하는 것을 미연에 방지하기 위한 것이며, 이러한 입법지연은 입법교착의 한 유형으로 볼 수 있다. 따라서 이하에서는 입법교착의 개념과 원인을 분석한 이론들을 살펴보고 이와 관련한 선행연구를 검토하였다.

### 1. 분점정부 가설

입법교착(legislative gridlock)에 대한 연구는 의회다수당이 총리를 선출하고 내각을 구성하는 내각책임제 국가보다는 대통령과 의회가 이원적 정통성을 갖는 대통령제 국가에서 연구가 더 활발하게 수행되고 있다. 따라서 대통령제 국가의 전형인 미국에서 많은 연구가 진행되었으며 입법교착 연구의 대표적인 학자인 Binder(2003)는 입법교착을 “의회와 대통령이 정책의 현상유지를 개선하는 타협에 도달하지 못하는 것”이라고 하였다. 이는 입법교착을 “의회가 현 정책을 변화시키지 못하는 상태”라고도 정의할 수 있다(Kernell 1991; Brady & Volden 1998; Chiou & Rothenberg 2003; Krehbiel 1998).

Binder(1999)는 입법교착이 발생하는 원인을 당파적·선거적 맥락과

제도적 맥락으로 분류하고, 당파적·선거적 맥락에서 단점정부 상황보다는 분점정부 상황일수록, 당파적 양극화가 클수록, 그리고 의회 내 정책의 선호가 일치하지 않을수록 입법교착이 발생할 가능성이 높다는 것을 제시하였다. 제도적 맥락에서 상하원 간의 의견 간극이 클수록, 그리고 의원들의 전략적 행동을 자극하는 무제한 토론제도의 위협이 상존할수록 입법교착이 심화된다고 제시하였다.

특히, Binder는 입법교착을 가져오는 주요한 동인으로 분점정부를 지목하고 ‘분점정부 가설(divided government hypothesis)’을 제시하였다. 이는 대통령 집권당이 의회에서 과반의석을 확보하지 못하는 분점정부 하에서 입법교착 상태에 빠지기가 더 쉽다는 것으로, 분점정부에서는 행정부와 입법부간 당파적 갈등의 동기가 부여된다. 즉, 분점정부의 경우 의회 다수당이 대통령이 주도하는 입법의제를 수용할 경우 대통령의 경쟁력과 능력을 인정하는 것이 되고, 결과적으로 그의 재선을 지지하는 것이 되기 때문에 대통령의 의제를 거부할 강한 동기를 갖게 된다. 따라서 분점정부 하에서 의회는 갈등과 입법지연, 그리고 비효율적인 정책결과를 낳기가 쉽다는 것이다. 반면에 의회와 행정부 모두를 아우르는 단점정부는 의회와 행정부의 연계를 보장하며, 대통령과 의회 다수가 같은 선거적 동기 및 정책적 동기를 가지고 있어 다수당 의회 지도자들에게 인센티브를 준다는 것이다(Binder, 1999).

## 2. 분점정부 가설에 대한 비판

이러한 분점정부 가설에 대하여 Mayhew(1999)는 1946년에서 1990년까지 미국 의회에서 입법가능성이 있는 주요 법률안을 검토한 결과, 분점정부가 단점정부에 비하여 입법교착이 심화되었고 비효율적이라는 증거를 찾을 수 없었다고 비판하였다. 즉, 단점정부와 분점정부의 입법행위 수준이 유사했다는 것이다. 또한 Jones(2001)도 입법교착에 관한 분점정부 가설이 실제 입법과정을 제대로 반영하고 있지 못하다고 비판하면서,

분점정부 여부보다는 정당양극화(party polarization)의 수준과 정당간 의석분포를 입법교착에 영향을 미치는 요인으로 주목하였다. 정당양극화 수준이 낮으면, 민주당과 공화당 의원 간의 교차투표 가능성이 높아져서 정당 간 대립으로 인해 입법교착이 발생할 가능성이 낮아진다. 또한 다수당이 필리버스터나 대통령의 비토를 막을 수 있는 의석을 확보한다면 입법교착이 발생할 가능성이 낮아진다. 존스는 경험적 분석을 통해서 분점정부가 그 자체로서 입법교착을 야기하는 것은 아님을 입증하였다. 즉, 정당양극화의 수준이 높고 초다수 의석을 확보한 정당이 없을 경우 단점정부 하에서도 분점정부 못지않게 입법교착이 발생할 가능성이 높아진다는 것이다.

국내의 입법교착에 대한 연구에서도 분점정부 가설이 유효하지 않음을 검증한 경우가 있다. 정연경(2010)은 의회·행정부 간의 갈등으로 인한 것이라기보다는 오히려 ‘대통령·여당 대 야당’의 첨예한 대립에 기인하기 때문에 분점정부 가설이 유효하지 않다고 지적하였다.

전진영(2011)은 우리나라에서 입법교착이 발생하는 원인을 당파적인 요인, 제도적인 요인, 법안의 정책적 특성 요인에 주목하여 제13대 국회부터 제17대 국회까지 다수당이 단독으로 회의를 소집하거나 제1소수당이 본회의 표결에 불참한 상태에서 법안을 처리한 총 360건의 사례를 토대로 분석하였다. 이에 따르면 우선 국회의 입법교착은 집권당이 국회에서 다수당 지위를 차지하는 정치환경에서 발생하는 경향이 압도적이었으며, 분점정부 상황에 해당되는 경우는 1%에 지나지 않았다. 또한, 국회운영의 기본원리로 자리잡게 된 원내교섭단체간 ‘협의제’와 최종적인 의사결정방식으로서 다수제간의 긴장관계를 국회 입법교착의 원인으로 분석하였다. 그리고 입법교착에 빠졌던 법안들의 정책분야를 분석한 결과 노동정책, 조세정책, 지역개발정책 등 대부분 대통령이 주도한 정책의제인 것으로 나타났다.

### 3. 제도 변화를 통한 입법교착 완화 사례 연구

박찬욱(2008)은 의회규칙 및 절차의 변화가 입법과정에 있어서의 의사결정에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 미국 사례를 미국연방의회의 공화당 지배시기(1995.1~2006.1)를 대상으로 연구하였다. 당시 하원에서는 본회의 심의의 효율성을 제고할 목적으로 의장 및 다수당 지도부의 권한 강화, 위원회 수의 축소 및 재편, 위원장의 권한과 지원의 제한 등의 내용으로 의회규칙이 변경되었다. 이후의 변화를 분석한 결과, 본회의 운영과 관련하여 하원에서의 개의일수, 발의 및 가결법안 건수 등 입법활동의 양적 규모는 축소되었으나, 가결률 등으로 측정되는 입법의 성취도 또는 입법효율성은 제고되었으며, 기록표결이 증가되는 등 의정의 개방성과 책임성이 다소 향상된 것으로 보였다.

### 4. 자동상정제도가 국회의 입법과정에 미친 영향에 관한 연구

2012년 5월 30일 시행된 국회선진화법에는 의안 자동상정제 뿐 아니라 예산안 자동부의제도도 포함되어 있다. 이는 국회의 교착상황을 해소하고 의사결정의 지연을 방지하기 위하여 시간적 제약을 제도화하였다는 점에서 유사한 맥락을 지니고 있으므로 예산안 자동부의제도에 대한 선행연구도 함께 검토하였다.

김준석·박경미·이한수(2013)는 의안 자동상정제도의 도입에 따른 입법 효율성을 평가하기 위하여 제19대 국회 회기의 일부(2012.5.30.~2013.9.30.)동안 제안된 법률안을 대상으로 대표발의자의 개인적 배경, 정치적 요인, 국회 내 요인, 법률안의 종류와 특징, 소관 상임위 소속 의원 여부 등의 차이가 법률안 처리기간과 무관한지 여부를 살펴보았다. 연구결과, 의원발의안의 경우 여전히 대표발의자의 개인적 배경과 정치적 배경이 유의미하여 동 제도가 의원발의 법률안에 직접적으로 영향을 미치지 않는다고 보았다.

이한수(2014)는 의안 자동상정제도 등 2012년 5월 30일 도입된 국회선

진화법이 법안처리과정에서 입법갈등을 줄이고 다수당과 소수당 간의 타협을 증대시키는 역할을 한다는 주장을 증명하기 위하여 제18대 국회 전반기와 제19대 국회 전반기의 입법과정과 쟁점법률안의 처리과정을 비교 분석하였다. 연구 결과, 제18대 국회에 비하여 제19대 국회에서 전체 법률안 가결율이 증가하였으며, 특히 의원발의안의 가결율이 증가한 반면 정부제출안의 가결율은 감소한 것으로 나타났다. 또한 정부제출안이 가결되기까지 걸린 평균 처리기간도 증가하였다. 쟁점법률안의 경우 제18대 국회에 비해 제19대 국회에서 좀 더 타협적인 법안 처리과정을 관찰할 수 있었으며, 폭력적 입법갈등 또한 감소하였다. 이러한 결과는 합의제적 의사결정을 강화한 국회선진화법이 폭력적 입법갈등을 줄이고 입법 효율성을 증가시키는 경향이 있다는 이 연구의 주장을 부분적으로 뒷받침하는 것이라 보았다.

박윤희·장석준(2016)은 제18대 국회와 제19대 국회에 걸쳐 농림수산식품위원회와 외교통일위원회의 입법활동 결과를 비교분석하여, 이를 토대로 국회선진화법의 효과를 법률안 소요기간과 법률안 가결 영향요인을 통해 검증하였다. 법률안 상정기간은 농림수산식품위원회는 큰 차이가 없었으나 외교통일위원회는 단축된 것으로 나타났고, 농림수산식품위원회와 외교통일위원회 간의 법률안 가결에 유의미한 차이를 발견하는 등 국회선진화법의 효과가 상임위원회별로 상이할 수 있는 것으로 나타났다.

김진영(2014)은 국회선진화법의 일환으로 도입된 예산안 자동부의회(2015년도 예산안부터 적용)의 문제점과 개선방안에 대하여 연구하였다. 예산안 자동부의회는 예산안이 헌법상 주어진 시한인 회계연도 개시 30일 전(12월 2일)을 넘겨 의결되는 경우를 방지하기 위하여 도입된 것으로, 동 제도는 위원회의 예산안 심사를 11월 30일까지 마치지 않은 경우에는 그 다음날인 12월 1일에 위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 보는 것이다. 예산안 심사의 신속성을 도모하고 예산안 처리의 예측가능성을 제고하기 위한 취지이나, 단순한 본회의 부의규정

은 예산안의 부결을 막을 수 없는 한계가 있으며, 예산안이 줄속으로 처리될 위험성이 있다고 지적하였다. 이를 개선하기 위하여 국회 내에 산재되어 있는 예산검토기구들을 하나로 통합한 협의체를 운영하는 방안, 사전예산제도의 도입, 예산결산특별위원회의 근본적 상설화 등의 제도적 개선방안을 제시하였다.

## 5. 기존 연구의 한계

김준석·박경미·이한수(2013)의 연구는 의안 자동상정제도가 도입된 지 얼마 지나지 않은 시점에서 동 제도의 도입에 따른 입법 효율성을 분석하여 관련 연구에 시초를 제공하였다는 점에서 그 의의가 있다. 다만, 동 연구는 제19대 국회 회기의 일부만을 검토하였는데, 제도의 도입효과를 살펴보기 위해서는 제도의 도입 전과 후를 함께 분석할 필요가 있음에도 제도 도입 후의 자료만을 검토하였다는 데 한계가 있다.

이한수(2014)와 박윤희·장석준(2016)의 연구는 의안 자동상정제도를 포함한 국회선진화법 전체를 대상으로 하였다. 이한수(2014)의 연구는 제18대 국회와 제19대 국회를 비교하여 제도의 도입 전과 후를 함께 분석하였다는데 의의가 있으나, 의안 자동상정제도 도입의 직접적 목적인 ‘상정기간의 감소 여부’는 검토하지 않았다는 아쉬움이 있다.

박윤희·장석준(2016)의 연구는 국회선진화법의 효과를 분석하기 위한 변수로 ‘상정기간’을 설정하였다는데 의의가 있으나, 16개 상임위원회 중 2개의 상임위원회에 한정하여 분석하였다는 한계가 있다.

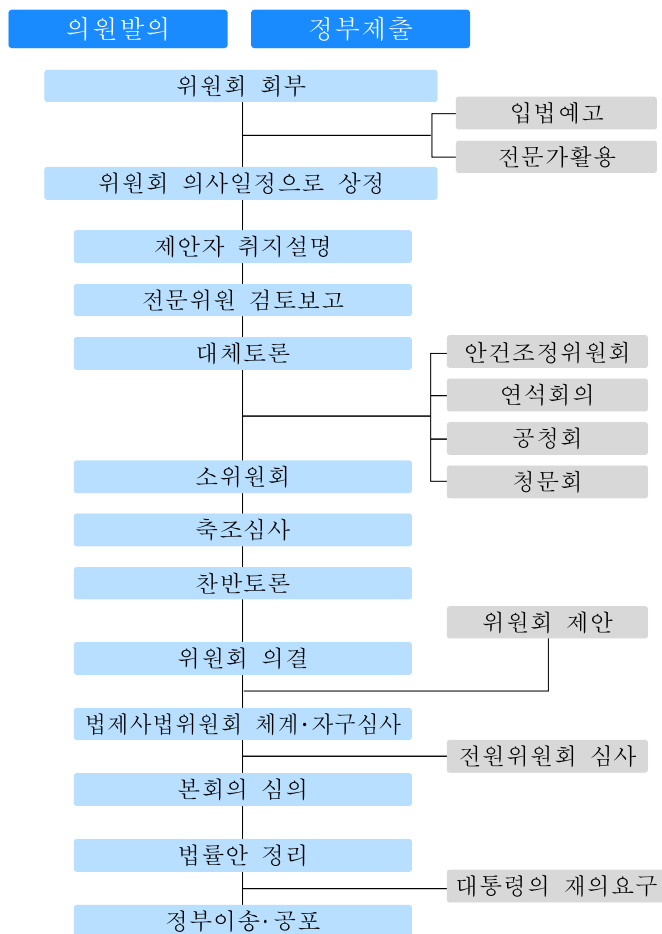
그 결과 연구의 범위에 따라 의안 자동상정제도의 효과성 여부에 대한 연구결과가 상충되는 경우 나타나기도 했다.

# 제 3 장 법률안 심사과정과 의안 자동상정제도

## 제 1 절 법률안 심사과정

법률을 제·개정할 때에는 헌법과 법률에 규정된 일련의 절차를 거친다. 이는 크게 법률안의 입안 및 제출과정, 국회에서의 심사 및 의결과정 그리고 법률안의 정부이송 및 대통령의 공포라는 순차적인 단계로 구성된다. 입법과정의 절차는 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다.

[그림 1-1] 입법절차의 개관



## 1. 법률안 준비

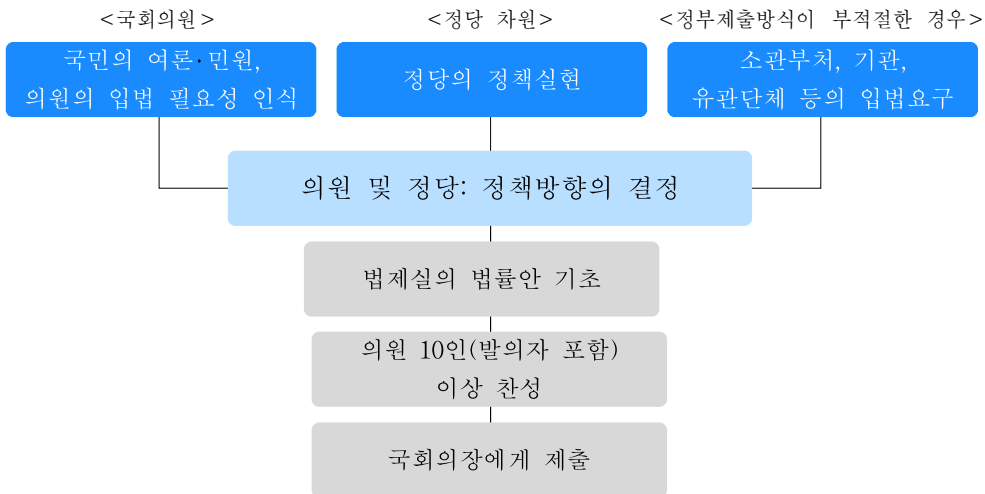
헌법 제52조에 따르면 국회의원과 정부가 법률안을 제출할 수 있으며, 이하에서는 의원발의 법률안과 정부제출 법률안을 나누어서 서술하고자 한다.

### 가. 의원발의 법률안

국회의원은 여러 경로를 통해 입법의 필요성을 인식하여 입법을 결심하고, 현황자료수집, 이해관계인의 공청회 등 구체적인 준비에 착수한다.

의원발의 법률안은 대부분 국회 법제실에 의뢰하여 성안·제출된다. 의원실에서 초안을 작성하고 법제실의 검토 및 수정·보완을 거치거나 의원실이 요청한 입법취지에 따라 국회 법제실이 성안한 법률안을 의원이 제출하는 것이 일반적이다.

[그림 1-2] 의원발의 법률안의 입안과정



법률안에 첨부하여야할 서류로는 ‘비용추계서’와 ‘조세특례평가서’가 있다. 법률을 시행하기 위해서는 직·간접적으로 예산이 소요되므로 국민

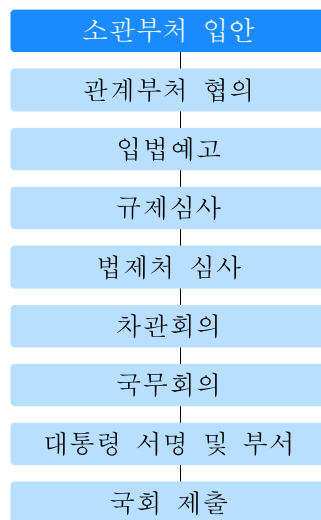


의 세금을 효과적으로 사용하기 위하여 법률안의 입안단계부터 국가가 부담해야 할 재정소요를 면밀히 분석할 필요가 있다. 따라서 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안은 의원발의 법률안과 정부제출 법률안 모두 비용추계서를 첨부하여야 한다(「국회법」 제79조의2). 조세특례평가서는 2015년 1월 1일부터 도입된 것으로, 의원 또는 위원회가 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 발의하는 경우 연간 조세특례금액이 일정 금액 이상인 때에는 국회예산정책처 등 전문 조사·연구기관에서 조세특례의 필요성 및 적시성, 기대효과, 예상되는 문제점 등에 대하여 평가한 자료를 제출하여야 한다(「국회법」 제79조의3).

## 나. 정부제출 법률안

정부제출 법률안의 입안은 ① 소관부처의 법률안 입안 ② 관계부처와의 협의 ③ 당정협의 ④ 입법예고 ⑤ 규제심사 ⑥ 법제처 심사 ⑦ 차관회의 ⑧ 국무회의 심의 ⑨ 대통령 서명 및 부서 ⑩ 국회 제출의 과정을 거친다.

[그림 1-3] 정부제출 법률안의 입안과정



## 2. 법률안 제출

의원발의 법률안은 국회의원이 의원 10인 이상의 찬성을 얻어 연서하여 의장에게 제출하여야 하며(「국회법」 제79조제1항), 이 때 10인 이상의 찬성을 얻어야 한다는 것은 최소한 발의자를 포함하여 10인이 확보되어야 한다는 의미로서 찬성자가 따로 10인 이상이 있어야 한다는 의미는 아니다. 위원회도 그 소관사항에 관하여 법률안을 제출할 수 있으며, 위원회가 직접 기초하는 위원회안과 제출된 법률안을 심사·폐기하여 작성하는 대안이 있다(「국회법」 제51조). 정부가 법률안을 제출할 경우에는 국무회의 심의를 거쳐 대통령 명의로 한다.

## 3. 위원회 회부

의안을 위원회에 회부한다는 것은 의원 또는 정부로부터 제안된 의안을 의장이 심사할 권한이 있는 소관 위원회에 송부하는 행위를 의미한다.

국회의장은 법률안이 제출되면 이를 의원에게 배부(인쇄 또는 전산망 입력)하고, 본회의에 보고한 후 소관 상임위원회에 회부하여 심사하게 한다. 의장은 의안을 회부함에 있어서 위원회에 회부하는 안건 또는 회부된 안건에 대하여 각 교섭단체대표의원과 협의하여 심사기간을 지정할 수 있으며, 위원회가 이유 없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 중간보고를 들은 후 다른 위원회에 회부하거나 바로 본회의에 부의할 수 있다(「국회법」 제85조). 이를 이른바 ‘직권상정’이라 한다.

위원회에 회부된 의안은 그 제안자가 철회할 수 있다(「국회법」 제90조). 정부제출 법률안을 수정 또는 철회할 때에는 그 제출법률안이 본회의에서 의제된 후에는 본회의, 위원회에서 의제가 된 후에는 위원회의 동의를 얻어야 한다.

#### 4. 위원회 심사

위원회에 법률안이 회부되면 곧바로 위원회 심사절차가 본격적으로 개시되는 것이 아니고 위원장이 간사와 협의하여 의사일정을 정한다(「국회법」 제49조제2항). 따라서 위원회에 회부된 법률안의 심사진행여부는 사실상 이 의사일정 협의과정의 결과에 의하여 좌우된다고 할 수 있다.

특별한 사유로 위원회의 의결이 있는 경우를 제외하고는 위원회는 발의 또는 제출된 법률안이 그 위원회에 회부된 후 15일(제정법률안·전부개정법률안·폐지법률안의 경우에는 20일, 법제사법위원회의 체계·자구심사의 경우에는 5일)을 경과하지 아니한 때에는 이를 의사일정에 상정할 수 없다(「국회법」 제59조). 이를 숙려기간이라 하며, 이는 의원이 법률안의 내용을 검토할 수 있는 최소한의 시간을 보장하고 나아가 졸속입법을 방지하는 데 그 취지가 있다.

또한 위의 숙려기간이 경과한 후 30일이 경과한 날 이후 처음으로 개최하는 위원회에 의안이 상정된 것으로 보는데(「국회법」 제59조의2), 이것이 의안 자동상정제도이다. 이에 대하여는 다음 절에서 후술하고자 한다.

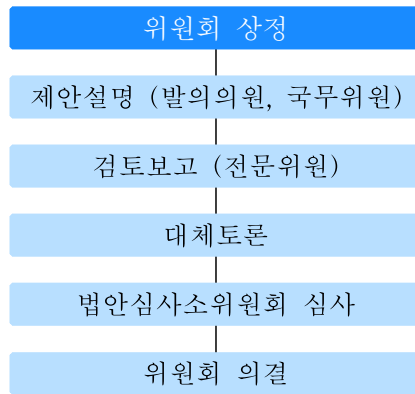
법률안이 위원회에 상정되면 위원회는 제안자(발의의원 또는 정부를 대표하여 소관 국무위원)의 취지 설명과 전문위원의 검토보고를 들은 다음 법률안의 당부와 문제점에 관하여 대체토론을 한다.

전문위원의 검토보고는 위원회의 심사대상이 되는 안건에 관하여 전문위원이 전문적·객관적인 입장에서 내용의 타당성과 문제점, 개선방안, 기타 필요한 사항을 조사·연구·검토하여 위원회에 제출하고 회의장에서 보고하는 것이다(「국회법」 제42조). 검토보고서의 작성은 안건에 대한 심사방향을 제시하고 관련된 정보를 제공하여 보다 전문적이고 능률적으로 안건을 심사하게 하는 데 목적이 있다. 전문위원의 검토보고서는 특별한 사정이 없는 한 해당 안건의 위원회 상정일로부터 48시간 전까지 소속위원에게 배부되어야 한다(「국회법」 제58조제8항).

전문위원의 검토보고 및 대체토론이 끝나면 법률안을 법안심사소위원회에 회부하여 심사·보고하도록 한다. 대체토론이 끝난 후가 아니면 안건을 법안심사소위원회에 회부할 수 없으나, 이미 법안심사소위원회에 회부되어 심사 중인 안건과 직접 관련된 안건이 위원회에 새로이 회부된 경우 중 위원장이 간사와 협의하여 필요하다고 인정하는 때에는 이를 바로 해당 소위원회에 회부하여 함께 심사하게 할 수 있다(「국회법」 제58조제4항). 이를 이른바 ‘소위원회 직접 회부’라고 한다.

법안심사소위원회 심사결과 보고를 받은 위원회는 법률안을 조문별로 읽어가며 심사하는 축조심사를 하며, 위원회의 축조심사는 제정법률안 및 전부개정법률안이 아닌 경우에 위원회의 의결로 생략할 수 있다(「국회법」 제58조제5항). 마지막으로 원안의결, 수정의결, 폐기 또는 대안의결 여부에 대한 표결을 한다. 위원회 심사 결과 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정된 법률안은 본회의에 부의하지 아니한다. 그러나 위원회의 결정이 본회의에 보고된 날로부터 폐회 또는 휴회 중의 기간을 제외하고 7일 이내에 의원 30인 이상의 요구가 있을 때에는 그 법률안을 본회의에 부의하여야 한다(「국회법」 제87조).

[그림 1-4] 위원회 심사절차



## 5. 법제사법위원회의 체계·자구심사

소관 위원회에서 법률안의 심사를 마쳤을 때에는 이를 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. 여기서 ‘체계의 심사’란 위헌여부, 타법과의 저촉 여부, 현행 법체계와의 정합성 등을, ‘자구의 심사’란 법문 표현의 통일성, 일관성 등을 의미한다.

법제사법위원회의 체계·자구심사의 범위를 어디까지로 볼 것인가에 대하여는 논란이 있다. 법률의 내용·체계·형식·자구는 서로 밀접한 관련이 있으므로 체계·자구심사 범위를 명확하게 규정하기 어려우나, 원칙적으로 다른 위원회에서 회부된 법률안의 실질적·정책적 내용은 심사할 수 없다고 할 것이다. 다만, 헌법에 위반되는 내용 등 법체계에 반하는 법률안의 내용은 그것이 실질적·정책적 내용이라도 심사범위에 포함될 수 있다. 법제사법위원회는 법률안의 체계·자구심사를 끝낸 후 그 심사결과를 소관 위원회에 통보하고 소관 위원회에서는 법제사법위원회의 체계·자구심사결과를 포함한 법률안 심사보고서를 작성하여 국회의장에게 제출한다.

## 6. 전원위원회 심사

위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등에 관하여 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있는 경우에는 의원 전원으로 구성되는 전원위원회를 개최하여 심사할 수 있다<sup>4)</sup>. 다만, 의장은 주요법안의 심의 등 필요하다고 인정하는 경우 각 교섭단체대표의원의 동의를 받아 전원위원회를 개최하지 아니할 수 있다(「국회법」 제63조의2).

4) 전원위원회 제도는 1948년 국회법 제정 당시 도입되었다가 1960년 폐지된 이후, 2002년에 재도입된 제도이다. 2002년 재도입 이후 2014년 12월 현재까지 2건의 과병관련 동의안 외에 법률안을 전원위원회에서 심사한 사례는 없다. 다만, 1960년 이전 (구)「국회법」에 따라 헌법개정안(제2대국회), 조약동의안(제헌국회) 및 예산안(제헌국회, 제2대국회) 등을 전원위원회에서 심사한 사례가 있다.

## 7. 본회의 심의

위원회가 심사를 마치거나 제안한 법률안이 본회의에서 의제가 된 때에는 위원장 또는 위원회의 소속 의원 중 위원장이 지명하는 의원이 그 법률안에 관한 사항에 관하여 본회의에 보고한다. 본회의에서는 심사보고 또는 제안설명을 들은 후 법률안에 대하여 질의·토론을 거쳐 표결하며, 의결된 법률안은 국회의장이 정부에 이송한다.

## 8. 법률안 재의요구와 공포

대통령은 이송된 법률안을 15일 이내에 공포하여야 하나, 이의가 있을 경우 15일 이내에 이의서를 붙여 국회에 환부하고 그 재의(再議)를 요구할 수 있다. 국회가 폐회 중에도 같다. 다만, 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다. 대통령으로부터 재의가 요구된 법률안은 국회에서 소관 위원회에 회부되지 않고 바로 본회의에 부의되어 무기명투표로 표결하며, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 재의결되면 그 법률안은 법률로서 확정된다. 대통령은 확정된 법률을 지체 없이 공포하여야 하며, 15일 이내에 공포나 재의요구를 하지 아니하여 법률이 확정되거나 국회에서 재의결된 확정법률이 정부에 이송된 후 5일 이내에 대통령이 공포하지 아니할 때에는 국회의장이 이를 공포한다(헌법 제53조).

## 제 2 절 의안 자동상정제도

의안<sup>5)</sup> 자동상정제도 도입 전의 「국회법」은 발의 또는 제출된 법률안이 충분한 검토 없이 위원회를 통과하는 것을 방지하기 위하여 회부된 법률안이 의사일정으로 상정되기 위한 최소제한기한인 숙려기간(일부개정법률안의 경우에는 15일, 제정법률안제정법률안·전부개정법률안·폐지법률안의 경우에는 20일, 법제사법위원회의 체계·자구심사의 경우에는 5일)은 규정하고 있으면서도 최대상정기한에 대하여는 규정하고 있지 않았다. 따라서 법률안의 상임위원회 상정여부는 「국회법」 제49조<sup>6)</sup>에 따라 위원회를 대표하는 위원장이 각 교섭단체를 대표하는 간사와 협의하여 결정하였으며, 이때 간사는 의사일정을 협의함에 있어 해당 교섭단체와 소속 의원들의 의견을 조정·통합하여 반영하는 역할을 수행해왔다.

이때 간사가 속한 교섭단체나 소속 의원의 관심 법률안이 아닌 경우 또는 정치적으로 갈등을 유발할 수 있는 법률안의 경우에는 법률안 자체가 상정조차 되지 못하여 법률안의 처리가 지연되고 물리적 충돌이 발생하는 상황이 다수 발생하였다.

의안 자동상정제도는 이렇게 지속되는 국회의 입법교착 상황에 대한 정치권의 반성에 따라 도입된 것으로, 상임위원회에 의안의 상정시한을 두자는 내용의 「국회법 일부개정법률안」이 제18대 국회에 3건 제안되었다.

이범래의원 대표발의안(2008.11.12, 의안번호 제1919호)과 유정복의원

---

5) 의안이란 국회의 의결을 요하는 안건으로서 일정한 형식과 요건을 갖추어 국회에 제출된 법률안, 예산안, 결산, 동의안, 결의안 등을 말한다. 그러나 후술하는 의안 자동상정제도의 대상이 되는 의안은 예산안, 기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안은 제외한 의안으로 법률안, 결의안, 임명동의안 등이 있는데, 이하에서는 본 연구의 대상인 법률안에 대해서만 서술하고자 한다.

6) 「국회법」 제49조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독한다.  
② 위원장은 위원회의 의사일정과 개최일시를 간사와 협의하여 정한다.

대표발의안(2009.4.13, 의안번호 제4529호)은 상임위원회 상정시한을 회부 후 30일로 규정하였으며, 권영진의원 대표발의안(2009.7.9, 의안번호 제5416호)은 상임위원회 상정시한을 법률안의 종류별 숙려기간과 동일하게 규정하였다.

위의 개정안에 대한 논의 결과, 제18대 국회 마지막 본회의에서 통과된 의안 자동상정제도는 위원회에 회부되었으나 상정되지 않은 의안이 각각의 숙려기간이 경과한 후, 30일이 경과한 이후에 최초로 개최하는 위원회에 자동적으로 상정된 것으로 본다고 규정하였다. 즉, 일부개정법률안은 위원회에 회부된 지 최소 45일, 제정법률안·전부개정법률안은 최소 50일, 체계·자구심사를 위해 법제사법위원회에 회부된 법률안의 경우 최소 35일이 지난 이후 최초로 개최하는 위원회 의사일정에 자동으로 상정된다.

다만, 위원장이 간사와 합의하는 경우 의안 자동상정제도의 적용에서 예외를 인정할 수 있도록 하고 있다. 이러한 예외규정을 둔 이유로는 일정기간이 경과한 후 예외 없이 의안이 상정된 것으로 간주된다고 할 경우 입장 차이가 현저한 의안 처리와 관련하여 논란이 증폭되는 사례가 발생할 수 있다는 의견 등이 반영된 데 따른 것이다.

숙려기간 후 30일이 경과한 의안은 처음 개최하는 위원회 의사일정에 기재되고 회의 개의 후 위원장은 해당 의안이 자동으로 상정되었음을 설명하여야 한다. 처음 개최하는 위원회 회의에서 자동 상정된 의안이 당일 회의에서 심사 완료되지 않으면 전체회의에 계류된 상태로 놓이게 되고, 다음 회의에 상정여부는 위원장이 간사와 협의하여 결정한다.



## 제 4 장 연구설계 및 연구방법

### 제 1 절 연구문제

본 연구는 의안 자동상정제도가 국회의 입법지연 감소라는 기대효과를 발휘하고 있는지를 확인하고자 하는 문제의식을 가지고 시도되었다. 이에 의안 자동상정제도의 도입이 법률안 심사과정에 소요되는 시간을 감소시켰는지를 살펴보고, 앞서 이론적 논의에서 살펴본 입법참여자 요인이 실제로 법률안 심사과정에 영향을 주었는지를 살펴본 후, 의안 자동상정제도가 도입된 이후 법률안 심사과정에 영향을 주는 변수에 어떠한 변화가 있었는지에 대하여 살펴보고자 한다. 이에 따라 설정한 가설은 다음과 같다.

#### 1. 제도 요인

의안 자동상정제도는 법률안의 위원회 상정이라는 입법과정의 초기단계에서부터 입법지연이 발생하는 것을 방지하기 위하여 도입된 것이다. 이러한 제도의 도입 목적대로 효과가 나타난다면 의안 자동상정제도가 도입된 후에는 법률안이 일정기간이 지나면 위원회에 자동적으로 상정되므로 법률안 제안부터 위원회 상정까지 소요되는 시간(이하 “상정기간”이라 함)이 제도의 도입 전보다 단축되었을 것으로 예상된다. 따라서 이를 가정하여 연구가설을 <가설 1-1>과 같이 설정한다.

*<가설 1-1>의안 자동상정제도의 도입으로 제18대 국회 대비 제19대 국회의 법률안 상정기간이 감소하였을 것이다.*

그러나 위원장이 간사와 합의하는 경우 제도 적용의 예외를 규정하고

있는 「국회법」 제59조의2 단서조항이 광범위하게 적용될 경우 의안 자동상정제도가 법률안 상정기간에 유의미한 영향력을 미치지 않거나 오히려 증가할 수도 있을 것이다.

또한, 의안 자동상정제도가 도입되어 위원회 상정까지의 기간이 단축될 경우 법률안이 총 처리되는데 소요되는 시간(이하 “총 처리기간”이라 함) 또한 단축될 것으로 예상되므로 연구가설을 <가설 1-2>와 같이 설정한다.

*<가설 1-2>의안 자동상정제도의 도입으로 제18대 국회 대비 제19대 국회의 법률안 총 처리기간이 감소하였을 것이다.*

그러나 의안 자동상정제도가 상정기간을 단축시키는 효과를 가져오지 않거나 동 제도가 상임위원회 전체회의 상정 이후의 심사단계에서는 영향력을 행사하지 않는 경우에는 동 제도의 도입이 총 처리기간에 유의미한 영향력을 미치지 않을 수도 있을 것이다. 또한 의안 자동상정제도의 도입이 상정기간을 단축시키는 효과를 가져오더라도 동 제도의 도입으로 상정 이후의 심사단계에서 심사하여야 할 법안이 증가함에 따라 심사속도가 늦어지거나 정치적 합의에 어려움이 증가하는 경우에는 오히려 총 처리기간이 증가할 수도 있을 것이다.

## 2. 입법참여자 요인

앞서 살펴본 이론적 논의에서는 의원의 소속 정당(Donald Matthews, 1960 등)과 의원의 당선횟수(Davidson, 1969 등)가 입법과정에 유효한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 입법과정에서의 영향력을 법률안의 통과기간으로 분석한 국내연구에 따르면 의원발의 법률안의 통과기간이 정부제출 법률안의 통과기간보다 길었다(목진휴, 2009).

이러한 연구에 따르면 법률안의 제안자가 의원인지 정부인지 여부, 그리고 의원이 발의한 법률안의 경우 소속 정당과 당선횟수가 국회의 입법 과정에 소요되는 시간에 영향을 미칠 것으로 예측이 된다. 또한 우리나라의 경우 실질적인 법안 심사가 이루어지는 곳이 상임위원회이므로 제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는지 여부도 영향을 미칠 것으로 보인다. 따라서 이러한 논의를 토대로 제안자의 종류, 제안자의 소속 정당, 당선횟수, 제안자의 소속 상임위원회라는 입법참여자 요인이 국회의 법률안 심사과정에 어떠한 영향을 주는지와 관련한 연구가설을 설정하였다.

정부가 제출한 법률안의 경우 규제심사, 법제처 심사와 국무회의 심의 단계를 거치기 때문에 부처 간의 이견 조율이 완료된 상태에서 국회에 제출된다. 반면에, 의원발의 법률안은 상임위원회 및 법제사법위원회 심사과정에서 부처 간의 이견을 조율해야하기 때문에 상정기간과 법률안이 총 처리기간이 더 길 것으로 예상되어 <가설 2-1>과 <가설 2-2>를 설정하였다.

*<가설 2-1>정부제출 법률안에 비하여 의원발의 법률안의 상정기간이 길 것이다.*

*<가설 2-2>정부제출 법률안에 비하여 의원발의 법률안의 총 처리기간이 길 것이다.*

우리 국회는 본회의 중심주의가 아닌 상임위원회 중심주의를 채택하고 있기 때문에 법률안 심사에 있어 상임위원회의 영향력은 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 해당 상임위원회의 상임위원장은 회의운영권한을 보유하고 있는 만큼 법률안 심사과정에서의 영향력 또한 클 것으로 예측된다. 따라서 법률안 제안자의 소속 정당과 법률안의 소관 상임위원장의 소속 정당이 일치할 경우 상정기간과 총 처리기간이 그렇지 않은 경우보다 짧을 것이라는 가설을 설정하였다<sup>7)</sup>.

*<가설 2-3> 제안자의 소속 정당과 소관 상임위원장의 소속 정당이 일치하는 경우의 상정기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이다.*

*<가설 2-4> 제안자의 소속 정당과 소관 상임위원장의 소속 정당이 일치하는 경우의 총 처리기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이다.*

의원발의 법률안의 경우, 앞서 살펴본 이론적 논의에서 Donald Matthews(1960) 등의 연구에 따르면 다수당 당적을 가지는 경우 입법에 유효한 영향력을 행사하고 있음이 입증된 바 있다. 국회에서의 의석 비율이 높아질수록 법률안 심사과정에 영향력이 커질 것이고, 법률안의 의결정족수가 재적의원의 과반수임을 고려할 때 과반수 이상의 의석을 차지하는 다수당의 경우에는 대부분의 상임위원회에서도 과반수 이상의 의석을 차지하기 때문에 법률안이 상임위원회에 상정되는 초기단계부터 최종 심사단계인 본회의 표결에 있어서까지 막강한 영향력을 미칠 것으로 예상된다.

따라서 다수당 소속 의원이 대표발의한 법률안의 상정기간과 총 처리기간이 그 외의 정당 소속 의원이 대표발의한 법률안의 경우보다 짧을 것으로 가정하여 <가설 2-5>와 <가설 2-6>을 설정하였다.

*<가설 2-5> 다수당 소속 의원이 발의한 법률안의 상정기간이 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 경우보다 짧을 것이다.*

*<가설 2-6> 다수당 소속 의원이 발의한 법률안의 총 처리기간이 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 경우보다 짧을 것이다.*

---

7) 정부제출 법률안의 경우, 소관 상임위원장의 소속 정당이 여당인 경우와 일치한다고 볼 수 있으므로 <가설 2-3>과 <가설 2-4>는 의원발의 법률안과 정부제출 법률안 전체를 대상으로 설정하였다.

또한 앞서 살펴본 ‘경험이론(Experience Theory)’에 따르면 의원의 당선횟수가 입법과정에 유효한 영향을 미친다. 이는 당선횟수가 많을수록 입법 관련 지식과 경험이 풍부해지고, 경험과 정치적 안정성을 기반으로 재선을 위한 외부적 노력보다는 의회 내부에서의 노력을 기할 수 있기 때문이다. 이러한 논의를 토대로 볼 때, 당선횟수가 많은 의원이 발의한 법률안일수록 법률안에 대한 신뢰도가 높고, 법률안의 통과를 위한 의원의 노력의 강도 또한 세질 것으로 예상되므로 법률안 심사에 소요되는 시간이 단축될 것으로 가정한다.

*<가설 2-7> 당선 횟수가 많은 의원이 발의한 법률안일수록 상정기간이 짧을 것이다.*

*<가설 2-8> 당선 횟수가 많은 의원이 발의한 법률안일수록 총 처리기간이 짧을 것이다.*

앞서 언급한 바와 같이 우리 국회는 상임위원회 중심주의를 채택하고 있어 법률안 심사에 있어 상임위원회의 영향력은 매우 크다. 따라서 국회의원이 자신이 소속된 상임위원회 소관 법률에 대한 제·개정안을 발의하는 경우 그 심사속도가 그렇지 않은 경우에 비해 빠를 것으로 예상된다. 이는 법률안 심사 뿐 아니라 예·결산 심사, 국정감사 등의 활동을 통해서 소관 업무에 대한 전문성과 정보가 축적되고, 따라서 심사필요성이 높은 법률안이 제안될 가능성이 높기 때문이다. 또한 소속 위원들 사이에 작동하는 상호호혜성의 원리도 심사속도에 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 따라서 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 상정기간과 총 처리기간이 그렇지 않은 경우보다 짧을 것으로 가정하여 <가설 2-9>와 <가설 2-10>을 설정하였다.

*<가설 2-9> 제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 상정기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이다.*

*<가설 2-10> 제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 총 처리기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이다.*

### 3. 제도 요인과 입법참여자 요인 간의 관계

앞서 <가설 1-1>과 <가설 1-2>는 의안 자동상정제도의 도입이 상정기간과 총 처리기간에 어떤 변화를 가져왔는지에 대하여 가설을 설정하였고, <가설 2-1>부터 <가설 2-6>까지는 입법참여자 요인이 법률안의 심사과정에서 상정기간과 총 처리기간에 미치는 영향에 대하여 가설을 설정하였다면, 이번에 설정하는 세 번째 가설은 두 가지 가설 간의 상호작용이 존재하는지의 여부를 살펴보고자 하는 것이다.

의안 자동상정제도가 도입되기 이전에는 법률안의 상정여부를 위원장과 간사간의 협의를 통하여 결정하였으므로, 제안자의 종류, 제안자의 소속 정당, 당선횟수, 제안자의 소속 상임위원회라는 입법참여자 요인이 상임위원회의 상정을 비롯한 법률안 심사의 전 과정에 영향력을 크게 미쳤을 것으로 예상할 수 있다. 반면, 의안 자동상정제도가 도입된 이후에는 법률안이 일정기간이 경과하면 자동적으로 위원회에 상정되므로 입법참여자의 영향력이 제도 도입 이전보다 감소하였을 것으로 예상된다. 따라서 이를 가정하여 연구가설을 다음과 같이 설정한다.

*<가설 3-1> 정부제출 법률안과 의원발의 법률안 간의 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.*

*<가설 3-2> 정부제출 법률안과 의원발의 법률안 간의 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.*

*<가설 3-3> 제안자 소속 정당과 소관 상임위원장 소속 정당이 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 상정기간 차이가 의안*

자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.

<가설 3-4>제안자 소속 정당과 소관 상임위원장 소속 정당이 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.

<가설 3-5>다수당 소속 의원이 발의한 법률안과 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안 간의 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.

<가설 3-6>다수당 소속 의원이 발의한 법률안과 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안 간의 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.

<가설 3-7>국회의원 당선횟수에 따른 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.

<가설 3-8>국회의원 당선횟수에 따른 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.

<가설 3-9>제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.

<가설 3-10>제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.

## 제 2 절 연구변수

### 1. 종속변수

본 연구의 종속변수는 법률안 처리속도를 측정하기 위한 변수로서 상정기간과 총 처리기간을 사용하고자 한다.

여기서 상정기간이란 법률안이 국회에 제안된 이후 상임위원회 회부 단계를 거쳐 상임위원회 전체회의에 상정되는 데까지 소요되는 시간을 말한다. 의안 자동상정제도가 직접적으로 개선하고자 하였던 부분이 법률안의 상정과정에서의 입법지연 해소였으므로, 상정기간을 변수로 설정하였다. 국회에 제안된 법률안 중 상임위원회에 회부되었으나 상정조차 되지 않아 심사가 이루어지지 않은 법률안인 이른바 ‘미상정법률안’의 경우에는 법률안이 제안된 이후 국회의원의 임기가 만료될 때까지 심사가 이루어지지 않은 채 임기만료로 폐기되기 때문에 상정기간은 법률안이 제안된 시점부터 국회의원의 임기가 만료되는 시점까지로 계산하였다. 따라서 이러한 미상정법률안의 경우 상정기간과 총 처리기간이 같아지게 된다. 또한 상임위원회에서 심사 중인 안건과 직접 관련된 안건이 위원회에 새로이 회부되어 이를 바로 소위원회에 회부하는 이른바 ‘소위원회 직접 회부’의 경우에는 소위원회에 직접 회부하기로 결정한 날이나, 이를 알 수 없는 경우에는 소위원회에 직접 회부한 날 또는 소위원회에 상정된 날을 상정일로 하여 계산하였다.

총 처리기간은 법률안이 국회에 제안된 이후, 상임위원회 회부·상정·심사 및 법제사법위원회의 체계·자구심사를 거쳐 본회의 심사가 완료되는 데까지 소요되는 시간을 말한다. 상정기간이 총 처리기간에 포함되기 때문에 총 처리기간을 별도의 변수로 설정할 필요가 있는지에 대한 의문이 있을 수 있다. 그러나 의안 자동상정제도가 상임위원회의 상정단계에까지는 유의미한 영향을 주었을 수 있으나, 상임위원회 상정 이후의 단계에까지 영향을 주었을 지가 불확실하다고 생각되기 때문에 변수를



나누어 설정할 필요가 있다고 판단하였다.

## 2. 독립변수

### 가. 의안 자동상정제도의 도입

본 연구의 목적은 의안 자동상정제도가 도입된 이후 국회의 법률안 심사과정에서 상정기간 및 총 처리기간이 단축되었는지, 그리고 입법참여자 요인의 영향력이 변화하였는지를 실증적으로 분석하고자 하는 것이므로, 의안 자동상정제도의 도입 여부는 본 연구의 핵심 변수라고 할 수 있다.

의안 자동상정제도는 제19대 국회의원 임기시작일인 2012년 5월 30일에 시행되었으므로, 의안 자동상정제도가 도입된 이후인 제19대 국회의원 임기(2012.5.30.~2016.5.29.)를 1로, 제도가 도입되기 이전인 제18대 국회의원 임기(2008.5.30.~2012.5.29.)를 0으로 설정하였다.

### 나. 제안자의 종류: 의원/정부 여부

국회의 법률안 심사과정에 있어서 제안자의 종류가 종속변수인 상정기간과 총 처리기간에 영향을 미치는지 여부를 살펴보기 위하여 법률안 제안자가 의원인지 정부인지 여부를 변수로 설정하였다. 제안자가 의원일 경우를 1로, 정부일 경우를 0으로 설정하였다.

### 다. 상임위원장과 제안자 소속 일치 여부

법률안 제안자의 소속 정당과 법률안의 소관 상임위원장 소속 정당이 일치하는지 여부가 종속변수인 상정기간과 총 처리기간에 영향을 미치는지 여부를 살펴보기 위하여 상임위원장과 제안자 소속 일치 여부를 변수로 설정하였다. 상임위원장과 제안자 소속 정당이 일치하는 경우를 1로,

불일치하는 경우를 0으로 설정하였다. 정부제출 법률안의 경우, 소관 상임위원장의 소속 정당이 여당인 경우와 일치한다고 볼 수 있으므로 해당 변수는 의원발의 법률안과 정부제출 법률안 전체를 대상으로 하였다.

## 라. 소속 정당의 다수당 여부

의원발의 법률안의 경우, 발의한 의원의 소속 정당이 다수당인지 여부가 국회의 법률안 심사과정에 있어서 상정기간과 총 처리기간에 영향을 미치는지 여부를 살펴보기 위하여 법률안 제안자의 소속 정당이 다수당인지 여부를 변수로 설정하였다. 제안자의 소속 정당이 다수당일 경우를 1로, 그 외의 정당일 경우를 0으로 설정하였다.

국회의원 선거결과를 기준으로 할 때, 제18대 국회에서는 6개(한나라당, 통합민주당, 자유선진당, 친박연대, 민주노동당, 창조한국당)의 정당이 국회의 의석을 차지하고 있었으며, 다수당은 여당인 한나라당으로 의석점유율은 51.2%였다(299석 중 153석). 제19대 국회에서는 4개(새누리당, 민주통합당, 통합진보당, 자유선진당)의 정당이 국회의 의석을 차지하고 있었으며, 다수당은 여당인 새누리당으로 의석점유율은 50.7%였다(300석 중 152석).

제18대 국회와 제19대 국회 모두 다수당이 국회 의석의 과반수 이상을 차지하였기 때문에 다수당 이외의 정당 간에는 법률안 심사과정에서 영향력 차이가 크지 않을 것으로 보인다. 따라서 의원이 소속되어 있는 정당을 각각의 독립변수로 설정하지 않고, 소속 정당이 다수당인지 아닌지에 따라 변수를 설정하였다.

## 마. 당선횟수

의원발의 법률안의 경우, 발의한 의원의 당선횟수가 국회의 법률안 심사과정에 있어서 상정기간과 총 처리기간에 영향을 미치는지 여부를 살

펴보기 위하여 법률안 제안자의 당선횟수를 변수로 설정하였다. 법률안 제안자가 초선의원인 경우에는 1로, 재선의원인 경우에는 2로, 삼선이상 의원인 경우에는 3으로 설정하였다.

3선 이상 당선된 의원의 경우 각각의 독립변수로 설정하지 않고 범주화하여 1개의 독립변수로 설정한 이유는 4선 이후에는 당선횟수가 많아질수록 그 인원이 급격하게 감소하여 변수로서의 유의미한 역할을 하지 못할 것으로 판단하였기 때문이다. 4선 이상인 국회의원의 수가 제18대 국회의 경우 34명, 제19대 국회의 경우 35명에 불과하였다.

#### 바. 소속 상임위 일치 여부

법률안 제안자의 소속 상임위원회와 제안한 법률안의 소관 상임위원장이 일치하는지 여부가 종속변수인 상정기간과 총 처리기간에 영향을 미치는지 여부를 살펴보기 위하여 소속 상임위 일치 여부를 변수로 설정하였다. 제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원장이 일치하는 경우를 1로, 불일치하는 경우를 0으로 설정하였다.

### 3. 통제변수

종속변수인 상정기간과 총 처리기간에 영향을 미치는 입법참여자 이외의 요인을 법안의 특성 요인과 정치 요인으로 나누어 통제변수로 설정하였다.

법안의 특성 요인 중 첫 번째 통제변수는 소관 상임위원회 변수로, 각 상임위원회의 특성과 법률안의 정책유형이 법률안의 심사과정에 영향을 미치므로 각 법률안이 회부된 소관 상임위원회를 통제변수로 설정하였다. 국회 운영위원회부터 여성가족위원회까지 총 16개의 상임위원회를 「국회법」 제37조에서 규정한 순서에 따라 각각을 더미변수로 설정하

고, 기타 특별위원회들은 하나로 묶어 별도의 더미변수로 설정하였다(특별위원회의 경우, 정치개혁특별위원회 등 법률안 심사권한을 보유한 위원회만 포함하였다). 제19대 국회 임기 중에 박근혜 정부가 출범하면서 「정부조직법」 개정이 있었고, 이에 따른 상임위원회 조직개편이 있어 일부 법률안의 경우에는 소관 상임위원회가 변경되었으나, 본 연구에서는 제18대 국회의 상임위원회 명칭으로 통일하여 표현하였다.

또한, 법안의 종류가 일부개정법률안, 전부개정법률안, 제정법률안 및 폐지법률안 중 어느 것인지도 상정기간과 총 처리기간에 영향을 미치므로 통제변수로 설정하였다. 법률안의 숙려기간을 정하고 있는 「국회법」 제59조의2에 따르면 일부개정법률안은 15일, 전부개정법률안, 제정법률안 및 폐지법률안은 20일로 나누어 정하고 있음을 참고하여, 일부개정법률안의 경우 0으로, 전부개정법률안, 제정법률안 및 폐지법률안의 경우 1로 설정하였다.

세 번째 통제변수로는 본회의 처리결과 변수로, 법률안이 본회의에서 최종적으로 가결되었는지 또는 부결·폐기되었는지 여부가 법률안의 처리속도에 영향을 미칠 것으로 판단되어 통제변수로 설정하였다. 원안가결·수정가결·대안반영폐기된 법률안은 가결된 법률안으로서 1로 설정하였으며, 부결·폐기·임기만료폐기된 법률안은 0으로 설정하였다.

정치 요인 중 첫 번째 통제변수는 정권의 특성으로, 어떤 정권인지 여부가 국회의 법률안 심사과정에 영향을 미칠 것으로 판단되어 통제될 필요가 있다고 판단하였다. 이에 이명박정부의 경우 0으로, 박근혜정부의 경우 1로 설정하였다.

정치 요인 중 두 번째 통제변수는 국회대수별 연차로, 국회의원 임기 4년을 전반기와 후반기로 나누어 한 임기 당 원구성이 두 차례 이루어짐을 고려할 때, 원구성이 이루어지는 1년차·3년차와 2년차의 회의운영양상이 다를 것으로 예측되며, 4년차의 경우 국회의원 선거를 앞둔 임기 후반으로 갈수록 회의운영이 어려워질 것이므로 이를 통제할 필요가 있

다. 따라서 제18대 국회와 제19대 국회의 국회대수별의 연차를 1부터 4까지로 설정하였다.

그 밖에 단점정부/분점정부 여부, 교섭단체의 수, 여당 의석점유율도 국회의 법률안 심사과정에 영향을 미칠 수 있다. 원내 정당 수가 많을수록, 특히 교섭단체의 수가 증가할수록 협상과정에 더 많은 시간이 소요되므로 법안 심사과정이 길어질 것으로 예측된다. 또한 여대야소의 상황인지 여소야대의 상황인지도 국회의 법안 심사과정에 영향을 미칠 것이다. 그러나 이러한 변수들을 통제변수로 설정하지 않은 이유는 제18대 국회와 제19대 국회에서 위의 변수들이 같거나 유사한 상황이었기 때문이다.

제18대 국회와 제19대 국회 모두 대통령 소속 정당이 국회 의석의 과반수 이상을 차지하는 단점정부의 상황이었으며, 여당 의석점유율도 제18대 국회에는 51.2%로, 제19대 국회에는 50.7%로 큰 차이가 없었다. 원내 정당 수의 경우, 제18대 국회에서는 6개(한나라당, 통합민주당, 자유선진당, 친박연대, 민주노동당, 창조한국당), 제19대 국회에서는 4개(새누리당, 민주통합당, 통합진보당, 자유선진당) 였으나, 국회의 의사일정 협의에 참여할 수 있는 교섭단체의 수가 제18대 국회와 제19대 국회 모두 대부분의 기간에 2개로 유지되어<sup>8)</sup> 통제변수에서 제외하였다.

---

8) 제18대 국회에서는 2008.8.6.~2009.9.1. 기간 동안 자유선진당과 창조한국당이 '선진과 창조의모임'이라는 교섭단체를 구성하여 교섭단체가 총 3개로 운영된바 있다.

[표 1-1] 분석변수의 설정

변수		조작적 정의	
종속 변수	상정기간	법률안이 국회에 제안된 이후 상임위원회에 상정되는 데까지 소요되는 시간	
	총 처리기간	법률안이 국회에 제안된 이후 심사가 완료되는 데까지 소요되는 시간	
독립 변수	제도 요인	의안 자동상정제도 도입 여부 의안 자동상정제도 도입 이후 연도=1 의안 자동상정제도 도입 이전 연도=0	
	제안자 요인	제안자의 종류	의원발의 법률안=1 정부제출 법률안=0
		상임위원장과 제안자 정당 일치 여부	제안자의 소속 정당과 법안의 소관 상임위원장 소속 정당이 일치하는 경우=1 불일치하는 경우=0
		소속 정당의 다수당 여부	다수당 소속=1 그 외의 정당 소속=0
		당선회수	초선=1 재선=2 삼선이상=3
		소속 상임위 일치 여부	제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우=1 불일치하는 경우=0
통제 변수	법안 특성	법안의 종류	일부개정법률안=0 전부개정법률안, 제정법률안, 폐지법률안=1
		소관 상임위원회	법률안이 회부된 상임위원회
		본회의 처리결과	원안가결, 수정가결, 대안반영폐기=1 부결, 폐기, 임기만료폐기=0
	정치 요인	정권 특성	이명박정부=0 박근혜정부=1
		국회대수별 연차	제18대 국회·제19대 국회 1년차=1 제18대 국회·제19대 국회 2년차=2 제18대 국회·제19대 국회 3년차=3 제18대 국회·제19대 국회 4년차=4

## 제 3 절 분석대상 및 분석방법

### 1. 분석대상

본 논문의 연구자료는 제18대 국회에 제안된 법률안 전수(기간: 2008.5.30.~2012.5.29, 총 13,913건)와 제19대 국회에 제안된 법률안 전수(기간: 2012.5.30.~2016.5.29, 총 17,822건)를 대상으로 하되, 이 중에서 제안 등 위원장이 발의한 위원회안과 철회한 법률안은 제외하였다. 위원회안의 경우 이미 합의가 된 상태에서 발의되기 때문에 대부분 법률안이 발의되면서 동시에 상정되어 상정기간이 매우 짧고 가결율도 높기 때문에 이러한 데이터들이 포함될 경우 본 연구취지가 왜곡될 우려가 있으므로 연구대상에서 제외하였고, 철회한 법률안은 이를 제안한 자가 심사되는 것을 원치 않아 철회한 것임을 고려할 때 이를 대상에서 제외하는 것이 타당하다고 판단하였다.

이에 따라 최종적인 분석대상은 제18대 국회와 제19대 국회에 제안된 법률안 중 위원회안과 철회법률안을 제외한 법률안 28,742건(제18대 국회: 12,377건, 제19대 국회: 16,365건)이다.

### 2. 분석방법

본 연구의 종속변수는 법률안의 상정기간과 총 처리기간으로 연속변수에 해당하여 다중회귀분석을 분석방법으로 채택하였다.

종속변수에 영향을 미치는 요인 중 독립변수는 크게 제도 요인과 제안자 요인으로 구분하였다.

제도 요인에 대한 변수로는 의안 자동상정제도의 도입 여부를 설정하였다. 제안자 요인은 법률안 전체에 해당하는 변수로 제안자의 특성(의원/정부 여부), 상임위원장과 발의자 소속정당 일치 여부를 설정하였으며, 의원발의 법률안에 해당하는 변수로 소속 정당의 다수당 여부, 당선횟수, 소속 상임위 일치 여부를 설정하였다.

통제변수로는 법안의 특성과 관련된 변수인 소관 상임위원회, 법안의 종류와 정치 요인과 관련된 변수인 정권 특성, 국회대수별 연차를 설정하였다.

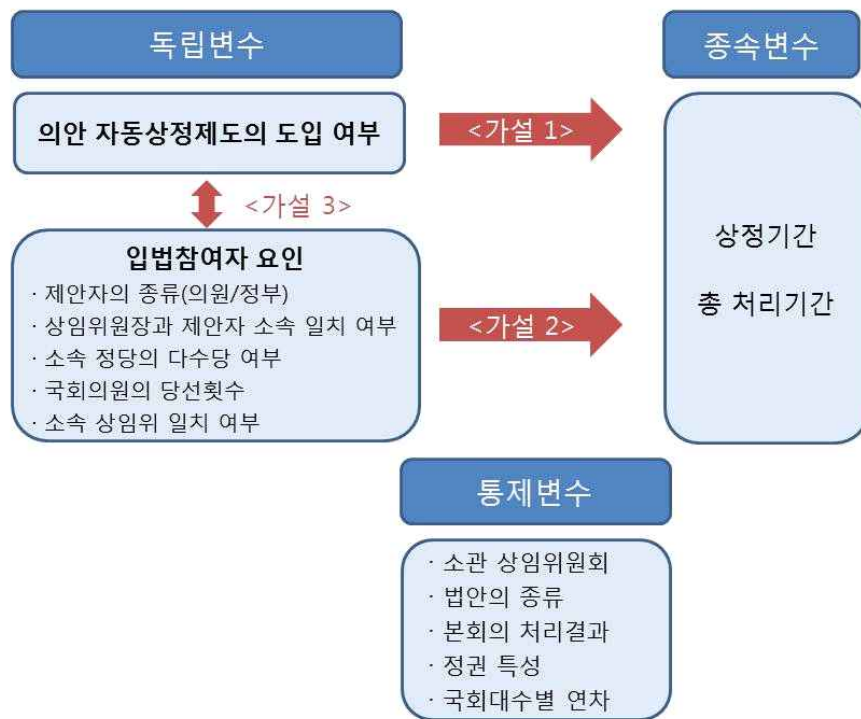
$$Y = \beta_0 + \beta_1 \sum \text{제도요인} + \beta_2 \sum \text{제안자요인} + \beta_3 \sum \text{통제변수} + \epsilon$$

제도 요인: 의안 자동상정제도 도입 여부

제안자 요인: 제안자의 종류, 상임위원장과 발의자 소속정당 일치 여부  
 소속 정당의 다수당 여부, 당선횟수, 소속 상임위 일치 여부

통제변수: 소관 상임위원회, 법안의 종류, 본회의 처리결과, 정권 특성,  
 국회대수별 연차

[그림 2-1] 연구의 분석틀





## 제 5 장 연구결과

### 제 1 절 기술통계 분석

의안 자동상정제도의 도입 여부에 따른 기술통계량을 살펴보면 제18대 국회에 제안된 법률안은 총 12,377건으로 이들의 평균 상정기간은 약 237일이었으며, 제19대 국회에 제안된 법률안은 총 16,365건으로 이들의 평균 상정기간은 138일이었다. 즉, 기술통계량만을 살펴봤을 때 의안 자동상정제도 도입 전인 제18대 국회에서의 법률안의 평균 상정기간보다 제도 도입 후인 제19대 국회에서의 법률안의 평균 상정기간이 99일 단축된 것으로 나타났다.

제18대 국회에 제안된 법률안의 총 처리기간은 약 543일이었으며, 제19대 국회에 제안된 법률안의 총 처리기간은 약 600일이었다. 즉, 기술통계량만을 살펴봤을 때, 의안 자동상정제도 도입 전인 제18대 국회에서의 법률안의 총 처리기간보다 제도 도입 후인 제19대 국회에서의 법률안의 총 처리기간이 오히려 57일 늘어난 것으로 나타났다.

[표 2-1] 제도 도입 전·후의 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
제도 도입 전 (제18대 국회)	12377	237	543
제도 도입 후 (제19대 국회)	16365	138	600
합계	28742	180	576

제안자의 종류별 기술통계량을 살펴보면 분석대상 법률안 28,742건 중 의원발의 법률안은 25,961건, 정부제출 법률안은 2,781건으로, 제18대 국회와 제19대 국회 동안 회부된 의원발의 법률안이 정부제출 법률안에 비해 약 9.3배 많았다.

의원발의 법률안의 평균 상정기간(약 185일)이 정부제출 법률안의 평균 상정기간(약 132일)보다 53일 긴 것으로 나타났으며, 의원발의 법률안의 총 처리기간(약 601일)이 정부제출 법률안의 총 처리기간(약 336일)보다 265일 긴 것으로 나타났다.

[표 2-2] 제안자의 종류별 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
의원발의 법률안	25961	185	601
정부제출 법률안	2781	132	336
합계	28742	180	576

법률안 제안자와 소관 상임위원장의 소속 정당이 일치하는지 여부와 관련한 기술통계량을 살펴보면, 제안자와 소관 상임위원장의 소속 정당이 일치하는 경우의 평균 상정기간(164일)이 불일치하는 경우(194일)보다 30일 짧은 것으로 나타났으며, 총 처리기간 또한 일치하는 경우(570일)가 불일치하는 경우(580일)보다 10일 짧은 것으로 나타났다.

[표 2-3] 상임위원장과 의 소속 정당 일치여부에 따른 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
일치	13403	164	570
불일치	15339	194	580
합계	28742	180	576

소속 정당과 관련한 기술통계량을 살펴보면 의원발의 법률안 25,961건 중 다수당 소속 의원이 발의한 법률안은 12,123건, 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안은 13,838건으로, 다수당 소속 의원이 발의한 법률안의 평균 상정기간(약 191일)이 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안의 평균 상정기간(약 180일)보다 11일 긴 것으로 나타났다.

또한, 다수당 소속 의원이 발의한 법률안의 평균 총 처리기간은 약 591일으로, 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안의 평균 총 처리기간(약 610일)보다 19일 짧은 것으로 나타났다.

[표 2-4] 소속 정당별 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
다수당 소속 의원 발의 법률안	12123	191	591
그 외의 정당 소속 의원 발의 법률안	13838	180	610
합계	25961	185	601

당선횟수에 따른 기술통계량을 살펴보면, 조선의원이 발의한 법률안의 수가 13,072건으로 가장 많았으며 당선횟수가 많을수록 발의한 법률안의 수는 감소하였다. 재선의원이 발의한 법률안의 평균 상정기간(약 198일)이 가장 길었으며, 그 다음으로는 조선의원이 발의한 법률안의 평균 상정기간(약 185일)이 길고, 삼선이상 의원이 발의한 법률안은 약 170일로 가장 짧았다. 또한, 의원의 당선횟수가 많을수록 총 처리기간이 길어지는 것으로 나타났다.

[표 2-5] 당선횟수별 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
초선의원발의법률안	13072	185	578
재선의원발의법률안	7362	198	615
삼선이상의원발의법률안	5527	170	636
합계	25961	185	601

제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는지 여부와 관련한 기술통계량을 살펴보면, 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 평균 상정기간(148일)과 총 처리기간(535일)이 불일치하는 경우의 평균 상정기간(212일)과 총 처리기간(647일)보다 모두 짧은 것으로 나타났다.

[표 2-6] 제안자와 법안의 상임위원회 일치여부에 따른 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
일치	10708	148	535
불일치	15253	212	647
합계	25961	185	601

각 법률안이 회부된 소관 상임위원회 별 기술통계량을 살펴보면, 회부된 법률안의 수는 행정안전위원회가 3786건으로 가장 많았으며, 정보위원회가 49건으로 가장 적었다. 기타 특별위원회를 제외하고 국회 운영위원회가 평균 상정기간(358일)과 평균 총 처리기간(834일) 모두 가장 길었으며, 평균 상정기간은 기획재정위원회(82일)가, 평균 총 처리기간은 지식경제위원회(414일)가 가장 짧은 것으로 나타났다.

[표 2-7] 소관 상임위원회별 기술통계량

(단위: 건, 일)

소관위원회	법률안 수	상정기간	총 처리기간
국회운영	622	358	834
법제사법	2157	153	633
정무	1896	133	617
기획재정	2802	82	525
외교통상통일	383	103	604
국방	634	113	497
행정안전	3786	166	608
교육과학기술	2342	230	675
문화체육관광방송통신	1409	169	583
농림수산식품	1854	122	433
지식경제	1596	142	414
보건복지	3331	307	652
환경노동	1889	213	607
국토해양	2870	153	488
정보	49	171	750
여성가족	573	194	443
기타특위	549	430	531
합계	28742	180	576

법안의 종류에 따른 기술통계량을 살펴보면, 일부개정법률안의 평균 상정기간(178일)과 총 처리기간(568일)이 제정안·전부개정법률안·폐지법률안의 평균 상정기간(209일)과 총 처리기간(669일)보다 모두 짧은 것으로 나타났다.

[표 2-8] 법안의 종류에 따른 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
일부개정법률안	26603	178	568
제정안·전부개정법률안 · 폐지법률안	2139	209	669
합계	28742	180	576

본회의 처리결과에 따른 기술통계량을 살펴보면, 가결된 법률안의 평균상정기간(126일)과 총 처리기간(318일)이 부결되거나 폐기된 법률안의 평균 상정기간(216일)과 총 처리기간(743일)보다 모두 짧은 것으로 나타났다.

[표 2-9] 본회의 처리결과에 따른 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
가결 (원안가결·수정가결 · 대안반영폐기)	11330	126	318
부결·폐기·임기만료폐기	17412	216	743
합계	28742	180	576

또한, 정권의 특성에 따른 기술통계량을 살펴보면, 이명박정부에 비해 박근혜정부의 평균 상정기간 및 평균 총 처리기간이 모두 짧은 것으로 나타났다.

[표 2-10] 정권 특성에 따른 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
이명박정부	15935	212	623
박근혜정부	12807	141	516
합계	28742	180	576

제18대 국회 및 제19대 국회의 연차별 기술통계량을 살펴보면, 평균 상정기간의 경우 2년차가 214일로 가장 길고, 4년차가 125일로 가장 짧 것으로 나타났으며, 평균 총 처리기간은 연차가 높아질수록 짧아지는 것으로 나타났다.

[표 2-11] 국회대수별의 연차에 따른 기술통계량

(단위: 건, 일)

구분	법률안 수	상정기간	총 처리기간
1년차	8845	199	810
2년차	7969	214	671
3년차	7116	156	422
4년차	4812	125	213
합계	28742	180	576

## 제 2 절 가설의 검증

### 1. 제도 요인

#### 가. 종속변수가 상정기간인 경우

의안 자동상정제도의 도입이 종속변수인 상정기간에 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 회귀분석 모형은 제도 요인과 제안자 요인을 독립변수로 설정하고, [표 1-1]의 통제변수를 통제하여 종속변수인 상정기간에 대한 회귀분석을 수행하였다. 그 결과는 [표 3-1]과 같이 수정결정계수(Adjust R-Squared)는 0.241로 이 모형이 24.1%의 설명력을 가지는 것으로 나타났으며, 회귀분석으로 얻어진 회귀식은 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.

의안 자동상정제도 도입 여부 변수는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다. 다른 변수들을 일정하게 고정시켰을 때, 의안 자동상정제도가 도입되기 전인 제18대 국회보다 동 제도가 도입된 후인 제19대 국회의 상정기간이 평균 160일 짧아진 것으로 나타나, 의안 자동상정제도의 도입으로 제18대 국회 대비 제19대 국회의 법률안 상정기간이 감소하였을 것으로 예측한 <가설 1-1>을 지지할 수 있다.

의원발의 법률안만을 대상으로 분석한 [표 3-2]를 보더라도 의안 자동상정제도 도입 여부 변수는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다. 다른 변수들을 일정하게 고정시켰을 때, 의안 자동상정제도가 도입되기 전인 제18대 국회보다 동 제도가 도입된 후인 제19대 국회의 의원발의 법률안의 상정기간이 평균 173일 짧아진 것으로 나타났다.

이는 법률안의 상정과정에서 입법지연이 발생하는 것을 방지하기 위하여 도입된 의안 자동상정제도가 제19대 국회 기간 동안 제도의 도입목적에 맞게 그 효과를 나타낸 것으로 해석할 수 있다.



[표 3-1] 법률안 전체에 대한 회귀분석 결과(종속변수: 상정기간)

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수	
상수		491.831*	8.927		
제도 요인	의안 자동상정제도 도입 여부	-159.859*	3.854	-0.370	
제안자 요인	제안자의 종류	17.939*	3.882	0.025	
	상임위원장과 제안자 정당 일치 여부	-11.131*	2.233	-0.026	
법안 특성	법안의 종류	15.682*	4.237	0.019	
	본회의 처리결과	-94.932*	2.389	-0.217	
	소관 상임 위원회	법제사법	-173.757*	8.508	-0.214
		정무	-187.268*	8.640	-0.217
		기획재정	-234.904*	8.293	-0.326
		외교통상통일	-223.083*	12.161	-0.120
		국방	-190.076*	10.582	-0.131
		행정안전	-151.036*	8.097	-0.239
		교육과학기술	-87.383*	8.434	-0.112
		문화체육관광방송통신	-151.131*	9.015	-0.153
		농림수산식품	-172.879*	8.712	-0.199
		지식경제	-156.871*	8.894	-0.168
		보건복지	-17.586*	8.169	-0.026
		환경노동	-107.188*	8.644	-0.124
		국토해양	-160.239*	8.307	-0.225
		정보	-177.771*	27.693	-0.034
		여성가족	-129.664*	10.846	-0.085
기타특위	67.379*	10.971	0.043		
정치 요인	정권 특성	80.535*	4.028	0.187	
	해당 입기의 연차	-41.667*	1.185	-0.209	
F VALUE		396.732*			
Adj R-Sq		0.241			
N		28,742			

(\*: p<0.05)

[표 3-2] 의원발의 법률안에 대한 회귀분석 결과(종속변수: 상정기간)

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수	
상수		521.102*	8.824		
제도 요인	의안 자동상정제도 도입 여부	-173.143*	4.146	-0.388	
제안자 요인	소속 정당의 다수당 여부	4.427 (p=0.065)	2.402	0.010	
	당선희수	0.817 (p=0.590)	1.518	0.003	
	소속 상임위 일치 여부	-43.324*	2.519	-0.097	
	상임위원장과 제안자 정당 일치 여부	-11.609*	2.392	-0.026	
법안 특성	법안의 종류	24.263*	4.633	0.028	
	본회의 처리결과	-88.614*	2.584	-0.193	
	소관 상임위원회	법제사법	-171.188*	8.820	-0.202
		정무	-182.376*	8.965	-0.205
		기획재정	-232.259*	8.545	-0.315
		외교통상통일	-212.105*	12.852	-0.111
		국방	-183.706*	11.275	-0.119
		행정안전	-145.439*	8.324	-0.225
		교육과학기술	-74.075*	8.734	-0.093
		문화체육관광방송통신	-142.383*	9.355	-0.141
		농림수산식품	-158.203*	9.086	-0.174
		지식경제	-144.080*	9.345	-0.145
		보건복지	-2.332 (p=0.782)	8.416	-0.003
		환경노동	-96.011*	8.982	-0.107
		국토해양	-151.770*	8.600	-0.206
		정보	-173.595*	29.342	-0.033
		여성가족	-125.004*	11.255	-0.081
		기타특위	58.240*	11.241	0.038
		정치 요인	정권 특성	90.898*	4.284
해당 임기의 연차			-43.763*	1.273	-0.213
F VALUE		355.863*			
Adj R-Sq		0.255			
N		25,961			

(\*: p<0.05)

## 나. 종속변수가 총 처리기간인 경우

의안 자동상정제도의 도입이 종속변수인 총 처리기간에 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 회귀분석 모형은 입법참여자 요인과 제도 요인을 독립변수로 설정하고, [표 1-1]의 통제변수를 통제하여 종속변수인 상정기간에 대한 회귀분석을 수행하였다. 그 결과는 [표 3-3]과 같이 수정결정계수(Adjust R-Squared)는 0.656으로 이 모형이 65.6%의 설명력을 가지는 것으로 나타났으며, 회귀분석으로 얻어진 회귀식은 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.

의안 자동상정제도 도입 여부 변수는 종속변수가 총 처리기간인 경우에도 종속변수가 상정기간인 경우와 마찬가지로 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.

그러나 다른 변수들을 일정하게 고정시켰을 때, 의안 자동상정제도가 도입되기 전인 제18대 국회보다 동 제도가 도입된 후인 제19대 국회의 총 처리기간이 평균 70일이나 길어진 것으로 나타났다. 이는 의안 자동상정제도의 도입으로 제18대 국회 대비 제19대 국회의 법률안 상정기간이 감소하였을 것으로 예측한 <가설 1-2>와는 반대되는 결과이다.

의원발의 법률안만을 대상으로 분석한 [표 3-4]를 보더라도 의안 자동상정제도 도입 여부 변수는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였으나, 다른 변수들을 일정하게 고정시켰을 때 의안 자동상정제도가 도입되기 전인 제18대 국회보다 동 제도가 도입된 후인 제19대 국회의 의원발의 법률안의 상정기간이 평균 69일 길어진 것으로 나타났다.

[표 3-3] 법률안 전체에 대한 회귀분석 결과(종속변수: 총 처리기간)

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수	
상수		1260.979*	11.430		
제도 요인	의안 자동상정제도 도입 여부	70.509*	4.935	0.086	
제안자 요인	제안자의 종류	70.635*	4.971	0.051	
	상임위원장과 제안자 정당 일치 여부	-6.464*	2.860	-0.008	
법안 특성	법안의 종류	36.958*	5.425	0.024	
	본회의 처리결과	-477.019*	3.059	-0.573	
	소관 상임 위원회	법제사범	-51.588*	10.894	-0.033
		정무	-47.335*	11.063	-0.029
		기획재정	-116.581*	10.618	-0.085
		외교통상통일	-94.143*	15.571	-0.027
		국방	-87.908*	13.549	-0.032
		행정안전	-44.493*	10.367	-0.037
		교육과학기술	-11.387 (p=0.292)	10.799	-0.008
		문화체육관광방송통신	-34.681*	11.542	-0.018
		농림수산식품	-112.048*	11.155	-0.068
		지식경제	-118.210*	11.388	-0.067
		보건복지	-7.994 (p=0.445)	10.460	-0.006
		환경노동	-58.291*	11.068	-0.036
		국토해양	-105.817*	10.636	-0.078
		정보	-15.103 (p=0.670)	35.458	-0.002
여성가족		-109.707*	13.887	-0.038	
기타특위	-138.925*	14.047	-0.047		
정치 요인	정권 특성	-40.975*	5.157	-0.050	
	해당 임기의 연차	-228.071*	1.517	-0.601	
F VALUE		2382.196*			
Adj R-Sq		0.656			
N		28,742			

(\*: p<0.05)

[표 3-4] 의원발의 법률안에 대한 회귀분석 결과(종속변수: 총 처리기간)

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수	
상수		1359.795*	10.860		
제도 요인	의안 자동상정제도 도입 여부	69.387*	5.102	0.084	
제안자 요인	소속 정당의 다수당 여부	-19.429*	2.956	-0.024	
	당선헬수	5.873 (p=0.48)	1.868	0.011	
	소속 상임위 일치 여부	-20.249*	3.100	0.000	
	상임위원장과 제안자 정당 일치 여부	-9.286 (p=0.729)	2.943	-0.011	
법안 특성	법안의 종류	44.939*	5.702	0.028	
	본회의 처리결과	-477.112*	3.180	-0.559	
	소관 상임위원회	법제사법	-36.205*	10.855	-0.023
		정무	-50.225*	11.033	-0.030
		기획재정	-111.678*	10.517	-0.082
		외교통상통일	-90.388*	15.817	-0.025
		국방	-80.362*	13.877	-0.028
		행정안전	-37.611*	10.244	-0.031
		교육과학기술	-11.637 (p=0.279)	10.750	-0.008
		문화체육관광방송통신	-31.699*	11.514	-0.017
		농림수산식품	-104.058*	11.182	-0.062
		지식경제	-108.152*	11.501	-0.058
		보건복지	-3.718 (p=0.720)	10.358	-0.003
		환경노동	-56.008*	11.054	-0.033
		국토해양	-101.793*	10.585	-0.074
		정보	-31.052 (p=0.390)	36.112	-0.003
		여성가족	-104.322*	13.852	-0.036
		기타특위	-140.551*	13.834	-0.049
		정치 요인	정권 특성	-45.365*	5.272
해당 임기의 연차			-241.456*	1.567	-0.633
F VALUE		2142.074*			
Adj R-Sq		0.673			
N		25,961			

(\*: p<0.05)

이 결과에 대해서는 법률안의 상정과정에서 입법지연이 발생하는 것을 방지하기 위하여 도입된 의안 자동상정제도가 상정과정에는 제도 도입의 취지에 맞게 유의미한 영향력을 미쳤으나, 법률안 처리과정 전체에 대해서는 오히려 총 처리기간을 지연시키는, 즉 입법지연을 유발하는 원인이 되었다고 해석할 수 있다.

이는 의안 자동상정제도의 도입으로 상임위원회 전체회의에 상정되는 법안의 수가 많아짐에 따라 그 이후의 심사단계에서 심사할 법안의 수 또한 증가하여 심사속도가 전반적으로 느려진 것이 원인 중 하나라고 볼 수 있을 것이다.

또한, 의안 자동상정제도가 도입됨에 따라 정치적 합의단계가 법률안 상정이라는 초기단계가 아닌 법안심사소위원회 심사라는 중간단계이자 실질적 심사단계로 이동하였고, 이로 인하여 정치적 합의에 더 신중을 기하게 되어 법률안 심사에 소요되는 시간이 더 길어졌다고 해석할 수 있을 것이다. 즉, 의안 자동상정제도의 도입으로 인하여 위원회의 상정단계에서 전체회의 상정여부에 대한 정치적 합의 과정을 거칠 수 없게 됨에 따라 그 다음 단계인 법안심사소위원회의 심사단계에서 정치적 합의 과정을 거치게 되는데, 법안심사소위원회는 사실상 법안심의의 실질적 심사를 전담하고 있으며 법안심사소위원회의 법안의결 결과가 상임위원회 전체회의에서의 의결 결과와 일치한다는 김내영·이현우(2014)의 연구결과를 토대로 볼 때 전체회의 상정단계에서의 정치적 합의보다 법안심사소위원회 심사단계에서의 정치적 합의는 더욱더 신중해졌기 때문인 것으로 추측해 볼 수 있다.

참고로, 의안 자동상정제도가 법안심사소위원회에는 적용되지 않고 위원회의 전체회의에만 적용됨에 따라 법률안을 실질적으로 심사하는 법안심사소위원회에서 상당수의 법률안이 상정되지 못하고 임기만료로 폐기되어 의안 자동상정제도를 둔 취지가 무색해지는 결과를 초래한다는 지적이 제기되고 있으며<sup>9)</sup>, 이에 따라 의안 자동상정제도를 법안심사소위원

---

9) 국회운영위원회 수석전문위원실, 2015, “국회법 일부개정법률안(이노근의원 대표

회에까지 적용하도록 하는 「국회법 일부개정법률안(이노근의원 대표발의, 2014.3.25.)」, 「국회법 일부개정법률안(송영근의원 대표발의, 2015.6.2.)」이 제19대 국회에 발의된 적이 있었으나 임기만으로 폐기되었다.

---

발의) 검토보고서”.

## 2. 입법참여자 요인

### 가. 종속변수가 상정기간인 경우

종속변수인 상정기간에 영향을 미치는 입법참여자 요인 중에서 의원발의 법률안과 정부제출 법률안 전체에 해당되는 변수로는 제안자의 종류, 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 변수가 있다. 이에 대한 회귀분석 모형은 앞선 제도 요인이 법률안 전체에 미치는 영향에 대한 회귀분석 모형과 같으며, 따라서 회귀분석 결과는 [표 3-1]과 같다.

두 변수(제안자의 종류, 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부) 모두 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다. 다른 변수들을 일정하게 고정시켰을 때, 제안자가 정부인 경우보다 의원인 경우에 상정기간이 평균 18일 길어지는 것으로 나타났으며, 제안자의 소속 정당과 소관 상임위원장의 소속 정당이 일치하는 경우보다 불일치하는 경우에 상정기간이 평균 11일 길어지는 것으로 나타났다.

따라서 정부제출 법률안에 비하여 의원발의 법률안의 상정기간이 길 것으로 예측한 <가설 2-1>과 제안자의 소속 정당과 소관 상임위원장의 소속 정당이 일치하는 경우의 상정기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것으로 예측한 <가설 2-3>을 지지할 수 있다.

종속변수인 상정기간에 영향을 미치는 입법참여자 요인 중에서 의원발의 법률안에 대한 변수로는 소속 정당의 다수당 여부, 당선횟수, 소속 상임위 일치 여부, 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 변수가 있다.

네 변수와 제도 요인을 독립변수로 설정하고, [표 1-1]의 통제변수를 통제하여 종속변수인 상정기간에 대한 회귀분석을 수행한 결과는 [표 3-2]와 같이 수정결정계수(Adjust R-Squared)는 0.255로 이 모형이 25.5%의 설명력을 가지는 것으로 나타났으며, 회귀분석으로 얻어진 회귀식은 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.



네 변수 중에서 소속 정당의 다수당 여부, 당선횟수 변수는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났는데, 이는 앞서 예측한 <가설 2-5>, <가설 2-7>과 달리 제안자의 소속 정당이 다수당인지 그 외의 정당인지 여부와 제안자의 당선횟수는 법률안의 상정과정에 유의미한 영향력을 행사하지 않는 것으로 볼 수 있다. 이는 이론적 논의에서 살펴본 의원의 당선횟수가 입법과정에 유효한 영향을 미친다는 경험이론(Experience Theory)과 의원의 소속 정당이 입법과정에 유효한 영향을 미친다는 연구결과가 입법과정의 일부분이자 초기단계에 불과한 상정과정만을 대상으로 했을 때에는 설명되지 않음을 알 수 있다.

다만, 소속 상임위 일치 여부, 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 변수는 상정기간에 대해 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 다른 변수들을 일정하게 고정시켰을 때, 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 상정기간이 불일치하는 경우보다 평균 43일이나 짧아지는 것으로 나타났다.

따라서 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 상정기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이라고 예측한 <가설 2-9>를 지지할 수 있으며, 이는 상정과정에 있어 상임위원회 소속 의원이 해당 상임위원회에 미치는 영향력이 유의미함을 입증하는 결과라 할 수 있다. 표준화된 회귀계수 값을 비교했을 때, 소속 상임위 일치 여부 변수(0.097)가 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부(0.026)보다 종속 변수인 상정기간에 대한 영향력이 약 3.7배 더 큰 것으로 볼 수 있다.

## 나. 종속변수가 총 처리기간인 경우

종속변수가 총 처리기간인 경우, 총 처리기간에 영향을 미치는 입법참여 요인 중 의원발의 법률안과 정부제출 법률안 전체에 대한 변수인 제안자의 종류, 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 변수가 유의미한 영향을 미치는지 살펴보았다. 이에 대한 회귀분석 모형은 앞선 제도 요인이 법률안 전체에 미치는 영향에 대한 회귀분석 모형과 같으며, 따라서 회귀분석 결과는 [표 3-3]과 같다.

두 변수 중에서 제안자의 종류 변수는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 다른 변수들을 일정하게 고정시켰을 때 제안자가 정부인 경우보다 의원인 경우에 총 처리기간이 평균 71일 길어지는 것으로 나타나, 정부제출 법률안에 비하여 의원발의 법률안의 총 처리기간이 길 것으로 예측한 <가설 2-2>를 지지할 수 있다.

이는 제14대 국회부터 제17대 국회까지 국회에 제안된 법률을 대상으로 분석한 목진휴(2009)의 연구결과와도 일치하는 것으로, 제18대 국회와 제19대 국회에도 정부제출 법률안보다 의원발의 법률안의 처리에 더 많은 시간이 소요되는 추세가 이어졌다고 볼 수 있다.

또한, 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 변수도 영향력이 유의미한 것으로 나타났는데, 이는 상임위원장의 소속 정당과 법률안 제안자의 소속 정당이 일치하는 경우의 총 처리기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이라 예측한 <가설 2-4>를 지지할 수 있다.

의원발의 법률안에 대해서 종속변수인 총 처리기간에 영향을 미치는 변수로는 소속 정당의 다수당 여부, 당선횟수, 소속 상임위 일치 여부, 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 변수가 있다.

네 변수와 제도 요인을 독립변수로 설정하고, [표 1-1]의 통제변수를 통제하여 종속변수인 상정기간에 대한 회귀분석을 수행한 결과는 [표 3-4]와 같이 수정결정계수(Adjust R-Squared)는 0.673으로 이 모형이

67.3%의 설명력을 가지는 것으로 나타났으며, 회귀분석으로 얻어진 회귀식은 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.

네 변수 중에서 소속 정당의 다수당 여부, 소속 상임위 일치 여부 변수는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 다른 변수들을 일정하게 고정시켰을 때, 제안자의 소속 정당이 다수당인 경우가 그 외의 정당인 경우보다 총 처리기간이 평균 19일 짧아지는 것으로 나타나, 다수당 소속 의원이 발의한 법률안의 총 처리기간이 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안의 총 처리기간보다 짧을 것으로 예측한 <가설 2-6>을 지지할 수 있다. 이는 상정과정만을 대상으로 했을 때에는 의원의 소속정당이 입법과정에 유효한 영향력을 미치는지에 대하여 유의미한 연구결과가 도출되지 않았으나, 법률안의 처리과정 전체에서는 유의미한 영향력을 미치는 것으로 나타남에 따라 앞서 살펴본 의원의 소속정당이 입법과정에 유효한 영향을 미친다는 이론적 논의와 결론이 일치함을 알 수 있다.

또한, 다른 변수들을 일정하게 고정시켰을 때 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 총 처리기간이 불일치하는 경우보다 평균 20일 짧아지는 것으로 나타나, 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 총 처리기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이라고 예측한 <가설 2-10>을 지지할 수 있으며, 이는 상정과정에 있어 상임위원회 소속 의원이 해당 상임위원회에 미치는 영향력이 유의미했듯이 법률안의 처리과정 전체에서도 그 영향력이 유의미함을 입증하는 결과라 할 수 있다.

다만, 당선횟수 변수는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났는데, 이는 앞서 예측한 <가설 2-8>과 달리 제안자의 당선횟수는 법률안의 처리과정 전체에 유의미한 영향력을 행사하지 않는 것으로 볼 수 있다. 상정과정만을 대상으로 했을 때에도 유의미한 연구

결과가 도출되지 않았는데 법률안 처리과정 전체를 대상으로 했을 때에도 영향력이 유의미하지 않은 것으로 나타나, 이론적 논의에서 살펴본 의원의 당선횟수가 입법과정에 유효한 영향을 미친다는 경험이론 (Experience Theory)이 제18대 국회와 제19대 국회에서는 적용되지 않음을 알 수 있었다.

또한, 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 변수는 법률안 전체를 대상으로 했을 때에는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으나, 의원발의 법률안만을 대상으로 했을 때에는 그 영향력이 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

### 3. 제도 요인과 입법참여자 요인 간의 관계

#### 가. 종속변수가 상정기간인 경우

의안 자동상정제도의 도입여부가 종속변수인 상정기간에 영향을 주는 입법참여자 요인에 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 분석 방법으로는 이중차분법(Difference-in-difference, DID)을 활용하였다.

상정기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘제안자의 종류’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-1>을 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{상정}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Proposer}(\text{제안자}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Proposer} + X_i + \epsilon$$

여기서  $Y$ 는 종속변수인 상정기간을 의미하며,  $\text{Time}$ 은 의안 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고,  $\text{Proposer}$ 는 제안자의 종류를 나타내는 더미변수이다.  $X_i$ 는 상정기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입과 제안자 종류 더미변수의 교호항의 계수값인  $\theta$ 이다. 이는 다음과 같이 도출할 수 있다.

$$E_{00} \equiv E(Y|T=0, P=0) = \alpha + X_i$$

$$E_{01} \equiv E(Y|T=0, P=1) = \alpha + \delta + X_i$$

$$E_{10} \equiv E(Y|T=1, P=0) = \alpha + \beta + X_i$$

$$E_{11} \equiv E(Y|T=1, P=1) = \alpha + \beta + \delta + \theta + X_i$$

위 식에서  $E_{00}$ 은 제도 도입 이전인 제18대 국회에서의 정부발의 법률안의 평균 상정기간을 의미하고,  $E_{01}$ 은 제도 도입 이전인 제18대 국회에

서의 의원제출 법률안의 평균 상정기간을 의미한다.  $E_{10}$ 은 제도 도입 이후인 제19대 국회에서의 정부발의 법률안의 평균 상정기간을 의미하고  $E_{11}$ 은 제도 도입 이후인 제19대 국회에서의 의원제출 법률안의 평균 상정기간을 의미한다. 따라서 제도의 효과를 의미하는 이중차분 추정치는 다음과 같은 계산을 통해  $\theta$ 로 산출됨을 알 수 있다.

$$(E_{11} - E_{10}) - (E_{01} - E_{00}) = (\delta + \theta) - \delta = \theta$$

위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-1]과 같다.

제안자의 종류에 대한 의안 자동상정제도의 효과를 의미하는 이중차분 추정치는 Time과 Proposer의 교호항의 계수값( $\theta$ )으로, -71.856로 나타났다으며, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하였다.

이는 의안 자동상정제도 도입 이전인 제18대 국회에서의 정부제출 법률안과 의원발의 법률안의 상정기간 차이보다 제19대 국회에서의 정부제출 법률안과 의원발의 법률안의 상정기간 차이가 약 72일 감소하였다는 해석이 가능하다.

따라서 정부제출 법률안과 의원발의 법률안 간의 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이라는 <가설 3-1>을 지지할 수 있으며, 동 제도의 도입으로 제안자 종류의 영향력이 감소하였다고 볼 수 있다.

[표 4-1] <가설 3-1>에 대한 이중차분 분석결과

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수
상수		466.644*	9.306	
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)		-96.289*	7.769	-0.223
제안자의 종류(Proposer)		47.633*	4.996	0.066
교호항(Time · Proposer)		-71.856*	7.628	-0.168
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부		-9.966*	2.233	-0.023
법안의 종류		16.233*	4.231	0.020
본회의 처리결과		-94.942*	2.385	-0.217
소관 상임위 원회	법제사법	-173.330*	8.495	-0.214
	정무	-187.467*	8.627	-0.218
	기획재정	-234.943*	8.280	-0.326
	외교통상통일	-222.494*	12.143	-0.119
	국방	-190.512*	10.566	-0.131
	행정안전	-150.815*	8.084	-0.239
	교육과학기술	-86.939*	8.421	-0.111
	문화체육관광방송통신	-151.910*	9.001	-0.153
	농림수산식품	-173.384*	8.699	-0.199
	지식경제	-155.475*	8.882	-0.167
	보건복지	-17.663*	8.157	-0.026
	환경노동	-106.972*	8.631	-0.124
	국토해양	-159.488*	8.295	-0.224
	정보	-175.287*	27.652	-0.034
	여성가족	-129.495*	10.829	-0.085
	기타특위	65.187*	10.957	0.042
정권 특성		82.212*	4.026	0.191
해당 입기의 연차		-42.154*	1.184	-0.211
F VALUE		385.060*		
Adj R-Sq		0.243		
N		28,742		

(\*: p<0.05)

상정기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘상임위원장과 제안자 정당 일치 여부’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-3>을 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{상정}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Chairman}(\text{위원장}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Chairman} + X_i + \epsilon$$

여기서 Y는 종속변수인 상정기간을 의미하며, Time은 의안 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고, Chairman은 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부를 나타내는 더미변수이다.  $X_i$ 는 상정기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입과 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 더미변수의 교호항의 계수값에 음의 부호를 붙인  $-\theta$ 이다.

위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-2]와 같으며, Time과 Chairman의 교호항의 계수값( $\theta$ )은 11.950으로 나타났다. 이는 의안 자동상정제도 도입 이후 제안자 소속 정당과 소관 상임위원장 소속 정당이 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 상정기간 차이가 11.950일 감소하였음을 의미하며, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.

따라서 <가설 3-3>을 지지할 수 있으며, 이는 상임위원장과 간사 간의 협의로 법안의 상정여부를 결정했던 제도 도입 이전의 상황에 비해 의안 자동상정제도 도입 이후에 상임위원장의 영향력이 감소하였다고 해석할 수 있다.

10) <가설 3-1>과 부호가 다른 이유는 다음과 같다.

$E_{00}$ : 제도도입 전 불일치하는 경우의 평균 상정기간,  $E_{01}$ : 제도도입 전 일치하는 경우의 평균 상정기간,  $E_{10}$ : 제도도입 후 불일치하는 경우의 평균 상정기간,  $E_{11}$ : 제도도입 후 일치하는 경우의 평균 상정기간

$$(E_{10} - E_{11}) - (E_{00} - E_{01}) = -(\delta + \theta) - (-\delta) = -\theta$$



[표 4-2] <가설 3-3>에 대한 이중차분 분석결과

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수
상수		495.934*	9.065	
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)		-165.189*	4.365	-0.383
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부(Chairman)		-18.187*	3.514	-0.042
교호항(Time · Chairman)		11.950*	4.594	0.025
제안자의 종류		17.371*	3.888	0.024
법안의 종류		15.682*	4.236	0.019
본회의 처리결과		-94.910*	2.389	-0.217
소관 상임위 원회	법제사법	-174.773*	8.516	-0.215
	정무	-187.229*	8.640	-0.217
	기획재정	-234.949*	8.292	-0.326
	외교통상통일	-223.185*	12.160	-0.120
	국방	-190.264*	10.581	-0.131
	행정안전	-150.994*	8.096	-0.239
	교육과학기술	-88.142*	8.438	-0.113
	문화체육관광방송통신	-151.077*	9.014	-0.153
	농림수산식품	-173.676*	8.717	-0.200
	지식경제	-157.994*	8.904	-0.169
	보건복지	-19.353*	8.197	-0.029
	환경노동	-108.311*	8.654	-0.126
	국토해양	-159.763*	8.308	-0.224
	정보	-177.946*	27.690	-0.034
	여성가족	-130.354*	10.848	-0.085
	기타특위	67.423*	10.970	0.043
정권 특성		80.477*	4.028	0.187
해당 임기의 연차		-41.712*	1.185	-0.209
F VALUE		380.560*		
Adj R-Sq		0.241		
N		28,742		

(\*: p<0.05)

상정기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘소속 정당의 다수당 여부’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-5>를 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{상정}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Party}(\text{정당}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Party} + X_i + \epsilon$$

여기서 Y는 종속변수인 상정기간을 의미하며, Time은 의안 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고, Party는 소속 정당의 다수당 여부를 나타내는 더미변수이다.  $X_i$ 는 상정기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입과 소속 정당의 다수당 여부 더미변수의 교호항의 계수값인  $\theta$ 이다.

위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-3]와 같다. 소속 정당의 다수당 여부에 대한 의안 자동상정제도의 효과를 의미하는 이중차분 추정치는 Time과 Party의 교호항의 계수값( $\theta$ )으로, -13.322로 나타났으며, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.

즉, 의안 자동상정제도 도입 이전인 제18대 국회에서의 제안자 소속정당의 다수당 여부에 따른 상정기간 차이보다 제19대 국회에서의 제안자 소속정당의 다수당 여부에 따른 상정기간 차이가 약 13일 감소하였다는 해석이 가능하다.

따라서 다수당 소속 의원이 발의한 법률안과 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안 간의 상정기간 차이가 제도 도입 이후 감소할 것으로 예측한 <가설 3-5>를 지지할 수 있으며, 동 제도의 도입으로 소속 정당의 영향력이 감소하였다고 볼 수 있다.

[표 4-3] <가설 3-5>에 대한 이중차분 분석결과

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수
상수		517.400*	8.929	
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)		-166.221*	4.877	-0.372
소속 정당의 다수당 여부(Party)		12.258*	3.770	0.028
교호항(Time · Party)		-13.322*	4.944	-0.026
당선했수		0.725 (p=0.633)	1.518	0.003
소속 상임위 일치 여부		-43.510*	2.520	-0.098
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부		-13.078*	2.453	-0.030
법안의 종류		24.448*	4.633	0.029
본회의 처리결과		-88.634*	2.583	-0.193
소관 상임위 원회	법제사법	-171.235*	8.819	-0.202
	정무	-182.374*	8.964	-0.205
	기획재정	-232.095*	8.544	-0.315
	외교통상통일	-211.878*	12.850	-0.110
	국방	-183.316*	11.275	-0.119
	행정안전	-145.408*	8.323	-0.225
	교육과학기술	-73.910*	8.734	-0.093
	문화체육관광방송통신	-142.300*	9.354	-0.141
	농림수산식품	-157.868*	9.086	-0.174
	지식경제	-144.092*	9.344	-0.145
	보건복지	-2.422 (p=0.773)	8.415	-0.004
	환경노동	-96.191*	8.981	-0.107
	국토해양	-151.728*	8.599	-0.206
	정보	-173.134*	29.339	-0.033
	여성가족	-124.881*	11.254	-0.081
	기타특위	58.628*	11.240	0.038
	정권 특성		90.506*	4.286
해당 임기의 연차		-43.595*	1.274	-0.212
F VALUE		342.537*		
Adj R-Sq		0.255		
N		25,961		

(\*: p<0.05)

상정기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘당선횟수’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-7>을 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{상정}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Election}(\text{당선횟수}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Election} + X_i + \epsilon$$

여기서 Y는 종속변수인 상정기간을 의미하며, Time은 의한 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고, Election은 당선횟수를 나타내는 변수이다.  $X_i$ 는 상정기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입 더미변수와 당선횟수 변수의 교호항의 계수값인  $\theta$ 이다.

위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-4]와 같으며, Time과 Election의 교호항의 계수값( $\theta$ )은 0.011로 나타났으나, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하지는 않았다.

즉, 국회의원 당선횟수에 따른 상정기간 차이가 의한 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이라는 <가설 3-7>이 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

[표 4-4] <가설 3-7>에 대한 이중차분 분석결과

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수
상수		521.115*	9.464	
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)		-173.163*	6.876	-0.388
당선횟수(Election)		0.810 (p=0.748)	2.523	0.003
교호항(Time · Election)		0.011 (p=0.997)	3.117	0.000
소속 정당의 다수당 여부		4.427 (p=0.065)	2.402	0.010
소속 상임위 일치 여부		-43.324*	2.519	-0.097
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부		-11.609*	2.392	-0.026
법안의 종류		24.263*	4.634	0.028
본회의 처리결과		-88.614*	2.584	-0.193
소관 상임위 원회	법제사법	-171.188*	8.821	-0.202
	정무	-182.376*	8.965	-0.205
	기획재정	-232.259*	8.545	-0.315
	외교통상통일	-212.105*	12.852	-0.111
	국방	-183.705*	11.276	-0.119
	행정안전	-145.439*	8.324	-0.225
	교육과학기술	-74.075*	8.735	-0.093
	문화체육관광방송통신	-142.383*	9.356	-0.141
	농림수산식품	-158.203*	9.086	-0.174
	지식경제	-144.080*	9.345	-0.145
	보건복지	-2.332 (p=0.782)	8.417	-0.003
	환경노동	-96.011*	8.982	-0.107
	국토해양	-151.770*	8.601	-0.206
	정보	-173.595*	29.343	-0.033
	여성가족	-125.004*	11.256	-0.081
	기타특위	58.241*	11.248	0.038
	정권 특성		90.899*	4.293
해당 임기의 연차		-43.763*	1.274	-0.213
F VALUE		342.162*		
Adj R-Sq		0.255		
N		25,961		

(\*: p<0.05)

상정기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘소속 상임위 일치 여부’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-9>를 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{상정}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Committee}(\text{상임위}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Committee} + X_i + \epsilon$$

여기서 Y는 종속변수인 상정기간을 의미하며, Time은 의안 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고, Committee는 소속 상임위 일치 여부를 나타내는 더미변수이다.  $X_i$ 는 상정기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입 더미변수와 소속 상임위 일치 여부 더미변수의 교호항의 계수값에 음의 부호를 붙인  $-\theta$ 이다.

위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-5]와 같으며, Time과 Committee의 교호항의 계수값( $\theta$ )은 34.803으로 나타났다. 이는 의안 자동상정제도 도입 이후 제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 상정기간 차이가 34.803일 감소하였음을 의미하며, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.

따라서 <가설 3-9>를 지지할 수 있으며, 이는 제도 도입 이후에 소속 상임위원회의 영향력이 감소하였다고 해석할 수 있다.

---

11) 각주 10) 참고

[표 4-5] <가설 3-9>에 대한 이중차분 분석결과

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수
상수		529.215*	8.890	
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)		-185.902*	4.518	-0.417
소속 상임위 일치 여부(Committee)		-64.021*	3.859	-0.143
교호항(Time · Committee)		34.803*	4.920	0.069
소속 정당의 다수당 여부		4.950*	2.400	0.011
당선히트수		0.884 (p=0.560)	1.516	0.003
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부		-11.823*	2.390	-0.027
법안의 종류		25.055*	4.630	0.029
본회의 처리결과		-88.804*	2.581	-0.194
소관 상임위 원회	법제사법	-171.136*	8.812	-0.202
	정무	-182.707*	8.957	-0.205
	기획재정	-232.927*	8.537	-0.316
	외교통상통일	-213.835*	12.842	-0.111
	국방	-186.105*	11.270	-0.120
	행정안전	-145.101*	8.316	-0.225
	교육과학기술	-74.646*	8.727	-0.094
	문화체육관광방송통신	-142.104*	9.346	-0.140
	농림수산식품	-158.502*	9.077	-0.175
	지식경제	-145.597*	9.339	-0.146
	보건복지	-2.588 (p=0.758)	8.408	-0.004
	환경노동	-97.620*	8.976	-0.109
	국토해양	-153.327*	8.595	-0.208
	정보	-172.027*	29.315	-0.033
	여성가족	-127.033*	11.248	-0.082
	기타특위	52.814*	11.256	0.034
	정권 특성		89.105*	4.287
해당 임기의 연차		-43.586*	1.272	-0.212
F VALUE		344.747*		
Adj R-Sq		0.256		
N		25,961		

(\*: p<0.05)

## 나. 종속변수가 총 처리기간인 경우

종속변수가 총 처리기간인 경우에도 종속변수가 상정기간인 경우와 마찬가지로 이중차분법(Difference-in-difference, DID)을 활용하였다.

총 처리기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘제안자의 종류’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-2>를 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{총 처리}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Proposer}(\text{제안자}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Proposer} + X_i + \epsilon$$

여기서 Y는 종속변수인 총 처리기간을 의미하며, Time은 의안 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고, Proposer는 제안자의 종류를 나타내는 더미변수이다.  $X_i$ 는 총 처리기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입 더미변수와 제안자 종류 더미변수의 교호항의 계수값( $\theta$ )으로, 위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-6]과 같다.

Time과 Proposer의 교호항의 계수값( $\theta$ )은 -28.562로 나타났으며, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하였다.

이는 의안 자동상정제도 도입 이전인 제18대 국회에서의 정부제출 법률안과 의원발의 법률안의 총 처리기간 차이보다 제19대 국회에서의 정부제출 법률안과 의원발의 법률안의 총 처리기간 차이가 약 29일 감소하였다는 해석이 가능하다.

즉, 정부제출 법률안과 의원발의 법률안 간의 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이라는 <가설 3-2>를 지지할 수 있으며, 법률안 총 처리과정에 있어서도 제안자 종류의 영향력이 제도 도입으로 감소하였음을 알 수 있다.



[표 4-6] <가설 3-2>에 대한 이중차분 분석결과

구분	회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수	
상수	1250.967*	11.932		
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)	95.778*	9.961	0.117	
제안자의 종류(Proposer)	82.438*	6.406	0.060	
교호항(Time · Proposer)	-28.562*	9.781	-0.035	
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부	-6.001*	2.864	-0.007	
법안의 종류	37.176*	5.425	0.024	
본회의 처리결과	-477.023*	3.059	-0.573	
소관 상임위 원회	법제사법	-51.418*	10.893	-0.033
	정무	-47.415*	11.062	-0.029
	기획재정	-116.596*	10.617	-0.085
	외교통상통일	-93.909*	15.569	-0.026
	국방	-88.081*	13.547	-0.032
	행정안전	-44.405*	10.366	-0.037
	교육과학기술	-11.211 (p=0.299)	10.798	-0.008
	문화체육관광방송통신	-34.991*	11.541	-0.019
	농림수산식품	-112.249*	11.154	-0.068
	지식경제	-117.655*	11.388	-0.066
	보건복지	-8.025 (p=0.443)	10.459	-0.006
	환경노동	-58.205*	11.066	-0.035
	국토해양	-105.518*	10.636	-0.078
	정보	-14.116 (p=0.691)	35.455	-0.001
	여성가족	-109.640*	13.885	-0.038
	기타특위	-139.797*	14.048	-0.047
정권 특성	-40.309*	5.162	-0.049	
해당 임기의 연차	-228.265*	1.519	-0.602	
F VALUE	2283.891*			
Adj R-Sq	0.656			
N	28,742			

(\*: p<0.05)

총 처리기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘상임위원장과 제안자 정당 일치 여부’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-4>를 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{총 처리}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Chairman}(\text{위원장}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Chairman} + X_i + \epsilon$$

여기서 Y는 종속변수인 총 처리기간을 의미하며, Time은 의안 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고, Chairman은 상임위원장과 제안자 정당 일치를 나타내는 더미변수이다.  $X_i$ 는 총 처리기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입과 상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 더미변수의 교호항의 계수값에 음의 부호를 붙인  $-\theta$ 이다.

위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-7]과 같으며, Time과 Chairman의 교호항의 계수값( $\theta$ )은 14.302으로 나타났다. 이는 의안 자동상정제도 도입 이후 제안자 소속 정당과 소관 상임위원장 소속 정당이 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 총 처리기간 차이가 14.302일 감소하였음을 의미하며, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.

따라서 <가설 3-4>를 지지할 수 있으며, 이는 의안 자동상정제도 도입 이전의 상황에 비해 제도 도입 이후에 법률안 총 처리기간에 대한 상임위원장의 영향력이 감소하였다고 해석할 수 있다.

[표 4-7] <가설 3-4>에 대한 이중차분 분석결과

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수
상수		1265.889*	11.606	
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)		64.130*	5.589	0.078
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부 (Chairman)		-14.909*	4.499	-0.018
교호항(Time · Chairman)		14.302*	5.882	0.016
제안자의 종류		69.955*	4.978	0.051
법안의 종류		36.957*	5.424	0.024
본회의 처리결과		-476.993*	3.059	-0.573
소관 상임위 원회	법제사법	-52.803*	10.904	-0.034
	정무	-47.289*	11.062	-0.029
	기획재정	-116.635*	10.618	-0.085
	외교통상통일	-94.265*	15.570	-0.027
	국방	-88.133*	13.548	-0.032
	행정안전	-44.442*	10.366	-0.037
	교육과학기술	-12.296 (p=0.255)	10.804	-0.008
	문화체육관광방송통신	-34.617*	11.541	-0.018
	농림수산식품	-113.001*	11.161	-0.068
	지식경제	-119.553*	11.401	-0.067
	보건복지	-10.109 (p=0.335)	10.495	-0.008
	환경노동	-59.634*	11.081	-0.036
	국토해양	-105.247*	10.638	-0.078
	정보	-15.312 (p=0.666)	35.455	-0.002
	여성가족	-110.533*	13.890	-0.038
	기타특위	-138.873*	14.046	-0.047
정권 특성		-41.044*	5.157	-0.050
해당 임기의 연차		-228.125*	1.518	-0.602
F VALUE		2283.574*		
Adj R-Sq		0.656		
N		28,742		

(\*: p<0.05)

총 처리기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘소속 정당의 다수당 여부’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-6>을 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{총 처리}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Party}(\text{정당}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Party} + X_i + \epsilon$$

여기서 Y는 종속변수인 총 처리기간을 의미하며, Time은 의안 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고, Party는 소속 정당의 다수당 여부를 나타내는 더미변수이다.  $X_i$ 는 총 처리기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입 더미변수와 소속 정당의 다수당 여부 더미변수의 교호항의 계수값인  $\theta$ 이다.

위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-8]과 같으며, Time과 Party의 교호항의 계수값( $\theta$ )은 -11.721로 나타났으나, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

이는 다수당 소속 의원이 발의한 법률안과 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안 간의 총 처리기간 차이가 제도 도입 이후 감소할 것으로 예측한 <가설 3-6>과 달리 제도 도입이 ‘소속 정당의 다수당 여부’ 요인에 유의미한 영향력을 행사하지 않았음을 알 수 있다.

[표 4-8] <가설 3-6>에 대한 이중차분 분석결과

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수
상수		1356.538	10.990	
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)		75.477	6.002	0.091
소속 정당의 다수당 여부(Party)		-12.538	4.640	-0.015
교호항(Time · Party)		-11.721 (p=0.054)	6.085	-0.013
당선히트수		5.791	1.868	0.011
소속 상임위 일치 여부		0.085 (p=0.978)	3.101	0.000
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부		-10.578	3.019	-0.013
법안의 종류		45.101	5.702	0.028
본회의 처리결과		-477.129	3.180	-0.559
소관 상임위 원회	법제사법	-36.246	10.855	-0.023
	정무	-50.223	11.033	-0.030
	기획재정	-111.534	10.516	-0.081
	외교통상통일	-90.189	15.816	-0.025
	국방	-80.019	13.877	-0.028
	행정안전	-37.584	10.244	-0.031
	교육과학기술	-11.491 (p=0.285)	10.749	-0.008
	문화체육관광방송통신	-31.626	11.513	-0.017
	농림수산식품	-103.763	11.183	-0.062
	지식경제	-108.163	11.500	-0.058
	보건복지	-3.798 (p=0.714)	10.358	-0.003
	환경노동	-56.166	11.054	-0.034
	국토해양	-101.756	10.584	-0.074
	정보	-30.646 (p=0.396)	36.111	-0.003
	여성가족	-104.214	13.851	-0.036
	기타특위	-140.209	13.835	-0.049
정권 특성		-45.710	5.275	-0.056
해당 임기의 연차		-241.308	1.569	-0.632
F VALUE		2060.045		
Adj R-Sq		0.673		
N		25,961		

(\*: p<0.05)

총 처리기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘당선횟수’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-8>을 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{총 처리}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Election}(\text{당선횟수}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Election} + X_i + \epsilon$$

여기서 Y는 종속변수인 총 처리기간을 의미하며, Time은 의안 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고, Election은 당선횟수를 나타내는 변수이다.  $X_i$ 는 총 처리기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입 더미변수와 당선횟수 변수의 교호항의 계수값인  $\theta$ 이다.

위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-9]와 같으며, Time과 Election의 교호항의 계수값( $\theta$ )은 3.474로 나타났으나 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하지는 않았다.

즉, 국회의원 당선횟수에 따른 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이라는 <가설 3-8>의 예측과 달리 제도도입이 ‘당선횟수’ 요인에 유의미한 영향력을 행사하지 않았음을 알 수 있다.

[표 4-9] <가설 3-8>에 대한 이중차분 분석결과

구분		회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수
상수		1363.607*	11.647	
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)		63.273*	8.463	0.076
당선횟수(Election)		3.626 (p=0.243)	3.106	0.007
교호항(Time · Election)		3.474 (p=0.365)	3.836	0.009
소속 정당의 다수당 여부		-19.361*	2.957	-0.024
소속 상임위 일치 여부		0.249*	3.100	0.000
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부		-9.280*	2.943	-0.011
법안의 종류		45.018*	5.703	0.028
본회의 처리결과		-477.128*	3.180	-0.559
소관 상임위 원회	법제사법	-36.253*	10.855	-0.023
	정무	-50.255*	11.033	-0.030
	기획재정	-111.685*	10.517	-0.082
	외교통상통일	-90.461*	15.817	-0.025
	국방	-80.242*	13.877	-0.028
	행정안전	-37.596*	10.244	-0.031
	교육과학기술	-11.628 (p=0.279)	10.750	-0.008
	문화체육관광방송통신	-31.770*	11.514	-0.017
	농림수산식품	-104.102*	11.182	-0.062
	지식경제	-108.174*	11.501	-0.058
	보건복지	-3.804 (p=0.713)	10.358	-0.003
	환경노동	-56.085*	11.054	-0.034
	국토해양	-101.811*	10.585	-0.074
	정보	-31.126 (p=0.389)	36.112	-0.003
	여성가족	-104.249*	13.852	-0.036
	기타특위	-140.107*	13.843	-0.049
정권 특성		-45.053*	5.284	-0.055
해당 임기의 연차		-241.492*	1.567	-0.633
F VALUE		2059.704*		
Adj R-Sq		0.673		
N		25,961		

(\*: p<0.05)

총 처리기간에 영향을 주는 입법참여자 요인 중 ‘소속 상임위 일치 여부’에 의한 자동상정제도의 도입여부가 유의미한 영향을 미쳤는지에 대한 가설인 <가설 3-10>을 검증하기 위한 추정식은 다음과 같다.

$$Y(\text{총 처리}) = \alpha + \beta \text{Time}(\text{제도도입}) + \delta \text{Committee}(\text{상임위}) + \theta \text{Time} \cdot \text{Committee} + X_i + \epsilon$$

여기서 Y는 종속변수인 총 처리기간을 의미하며, Time은 의안 자동상정제도 도입 여부를 나타내는 더미변수이고, Committee는 소속 상임위 일치 여부를 나타내는 더미변수이다.  $X_i$ 는 총 처리기간에 영향을 미칠 수 있는 그 밖의 변수를 추가한 것이다. 여기서 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치는 제도도입 더미변수와 소속 상임위 일치 여부 더미변수의 교호항의 계수값에 음의 부호를 붙인  $-\theta$ 이다.

위 모형에 대한 분석결과는 [표 4-10]과 같으며, Time과 Committee의 교호항의 계수값( $\theta$ )이 14.651로 나타났다. 이는 의안 자동상정제도 도입 이후 제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 총 처리기간 차이가 14.651일 증가하였음을 의미하며, 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하였다.

이는 의안 자동상정제도가 도입된 이후 법률안의 총 처리기간에 있어서 소속 상임위원회의 영향력이 감소하였을 것이라 예측한 <가설 3-10>과 반대되는 결과이며, 오히려 제도 도입 이후에 소속 상임위원회의 영향력이 증가하였다고 해석할 수 있다.



[표 4-10] <가설 3-10>에 대한 이중차분 분석결과

구분	회귀계수	표준오차	표준화된 회귀계수	
상수	1356.380*	10.951		
의안 자동상정제도 도입 여부(Time)	74.758*	5.565	0.090	
소속 상임위 일치 여부(Committee)	8.962*	4.754	0.011	
교호항(Time · Committee)	-14.651*	6.061	-0.016	
소속 정당의 다수당 여부	-19.649*	2.957	-0.024	
당선회수	5.845*	1.868	0.011	
상임위원장과 제안자 정당 일치 여부	-9.196*	2.943	-0.011	
법안의 종류	44.605*	5.703	0.028	
본회의 처리결과	-477.032*	3.180	-0.559	
소관 상임위 원회	법제사법	-36.227*	10.854	-0.023
	정무	-50.085*	11.032	-0.030
	기획재정	-111.397*	10.516	-0.081
	외교통상통일	-89.660*	15.818	-0.025
	국방	-79.352*	13.882	-0.028
	행정안전	-37.753*	10.244	-0.031
	교육과학기술	-11.396 (p=0.289)	10.749	-0.008
	문화체육관광방송통신	-31.817*	11.513	-0.017
	농림수산식품	-103.932*	11.181	-0.062
	지식경제	-107.513*	11.503	-0.058
	보건복지	-3.611 (p=0.727)	10.357	-0.003
	환경노동	-55.331*	11.057	-0.033
	국토해양	-101.137*	10.587	-0.074
	정보	-31.712 (p=0.380)	36.110	-0.003
	여성가족	-103.468*	13.855	-0.036
	기타특위	-138.267*	13.865	-0.048
정권 특성	-44.611*	5.281	-0.054	
해당 임기의 연차	-241.530*	1.567	-0.633	
F VALUE	2060.296*			
Adj R-Sq	0.673			
N	25,961			

(\*: p<0.05)

#### 4. 연구결과의 요약

이상에서 살펴본 가설의 검증 결과를 요약하여보면 [표 4-11]과 같다.

[표 4-11] 가설 검증 결과의 요약

독립 변수	가설	지지 여부
제도 요인	1-1.의안 자동상정제도의 도입으로 제18대 국회 대비 제19대 국회의 법률안 상정기간이 감소하였을 것이다.	○
	1-2.의안 자동상정제도의 도입으로 제18대 국회 대비 제19대 국회의 법률안 총 처리기간이 감소하였을 것이다.	×
제안자 요인	2-1.정부제출 법률안에 비하여 의원발의 법률안의 상정기간이 길 것이다.	○
	2-2.정부제출 법률안에 비하여 의원발의 법률안의 총 처리기간이 길 것이다.	○
	2-3.제안자의 소속 정당과 소관 상임위원장의 소속 정당이 일치하는 경우의 상정기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이다.	○
	2-4.제안자의 소속 정당과 소관 상임위원장의 소속 정당이 일치하는 경우의 총 처리기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이다.	○
	2-5.다수당 소속 의원이 발의한 법률안의 상정기간이 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 경우보다 짧을 것이다.	-
	2-6.다수당 소속 의원이 발의한 법률안의 총 처리기간이 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 경우보다 짧을 것이다.	○
	2-7.당선 횟수가 많은 의원이 발의한 법률안일수록 상정기간이 짧을 것이다.	-
	2-8.당선 횟수가 많은 의원이 발의한 법률안일수록 총 처리기간이 짧을 것이다.	-
	2-9.제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 상정기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이다.	○
	2-10.제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우의 총 처리기간이 불일치하는 경우보다 짧을 것이다.	○

요인 간 관계	3-1.정부제출 법률안과 의원발의 법률안 간의 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	○
	3-2.정부제출 법률안과 의원발의 법률안 간의 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	○
	3-3.제안자 소속 정당과 소관 상임위원장 소속 정당이 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	○
	3-4.제안자 소속 정당과 소관 상임위원장 소속 정당이 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	○
	3-5.다수당 소속 의원이 발의한 법률안과 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안 간의 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	○
	3-6.다수당 소속 의원이 발의한 법률안과 그 외의 정당 소속 의원이 발의한 법률안 간의 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	-
	3-7.국회의원 당선횟수에 따른 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	-
	3-8.국회의원 당선횟수에 따른 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	-
	3-9.제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 상정기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	○
	3-10.제안자의 소속 상임위원회와 법률안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우와 불일치하는 경우 간의 총 처리기간 차이가 의안 자동상정제도가 도입된 이후 감소하였을 것이다.	×

주) ○: 통계적으로 유의하고, 계수의 부호가 가설과 일치  
 ×: 통계적으로 유의하나, 계수의 부호가 가설과 반대  
 -: 통계적으로 유의하지 않음.

종속변수가 상정기간일 때, 제도 요인인 의안 자동상정제도의 도입은 상정기간에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났으며, 계수가 음(-)의 값을 가지는 것으로 추정되어 의안 자동상정제도의 도입으로 상정기간이 감소할 것이라는 가설을 지지할 수 있었다.

종속변수가 총 처리기간인 경우에는 의안 자동상정제도의 도입은 총 처리기간에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났으나, 계수가 양(+)의 값을 가지는 것으로 추정되어 예상한 가설과는 반대의 결과가 나타나는 것으로 추정되었다.

종속변수가 상정기간일 때, 제안자 요인 중 제안자의 종류, 상임위원장과 제안자의 소속 정당 일치 여부, 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회 일치 여부가 유의수준 5%에서 통계적으로 상정기간에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 법률안의 제안자가 정부인 경우, 상임위원장과 제안자의 소속 정당이 일치하는 경우, 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우에 상정기간이 더 짧은 것으로 나타났다. 그러나 제안자 요인 중 제안자의 소속 정당이 다수당 소속인지 여부와 당선횟수는 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 추정되었다.

종속변수가 총 처리기간인 경우에는 제안자의 종류, 상임위원장과 제안자의 소속 정당 일치 여부, 제안자의 소속 정당이 다수당 소속인지 여부, 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회 일치 여부가 유의수준 5%에서 통계적으로 상정기간에 유의미한 영향을 주는 것으로 추정되었다. 즉, 법률안의 제안자가 정부인 경우, 상임위원장과 제안자의 소속 정당이 일치하는 경우, 제안자가 다수당 소속인 경우, 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는 경우에 총 처리기간이 더 짧은 것으로 나타났다. 그러나 제안자 요인 중 당선횟수는 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 추정되었다.

종속변수가 상정기간일 때 제안자 요인과 제도 요인의 상호작용에 대한 분석결과, 제안자의 종류, 상임위원장과 제안자의 소속 정당이 일치하는지 여부와 제안자가 다수당 소속인지 여부, 그리고 제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회가 일치하는지 여부에 대한 의안 자동상정제도의 효과가 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었으며, 제도의 효과를 나타내는 이중차분 추정치가 각각 음(-)의 값을 가지는 것으로 추정되어 의안 자동상정제도의 도입으로 제안자의 종류, 상임위원장과 소속 정당, 소속 상임위원회의 영향력이 감소하였음을 알 수 있었다.

종속변수가 총 처리기간일 때 제안자 요인과 제도 요인의 상호작용에 대한 분석결과, 제안자의 종류와 상임위원장과 제안자의 소속 정당이 일치하지 여부에 대한 의안 자동상정제도의 효과가 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었으며, 제도의 효과를 보여주는 이중차분 추정치가 각각 음(-)의 값을 가지는 것으로 추정되어 의안 자동상정제도의 도입으로 제안자의 종류와 상임위원장의 영향력이 감소하였음을 알 수 있었다.

제안자의 소속 상임위원회와 법안의 소관 상임위원회 일치 여부 또한 유의수준 5%에서 통계적으로 상정기간에 유의미한 영향을 주는 것으로 추정되었으나, 계수가 양(+)의 값을 가지는 것으로 추정되어 예상한 가설과 달리 소관 상임위원회의 영향력은 제도 도입 이후 더 커진 것으로 나타났다.

## 제 6 장 결론

### 제 1 절 연구의 의의

의안 자동상정제도는 위원회에 회부되었으나 상정되지는 않은 의안이 숙려기간에서 30일이 경과한 이후 최초로 개최하는 위원회에 자동적으로 상정된 것으로 보는 제도로, 의안이 소관 위원회에 회부되어 상당한 기간이 경과하였음에도 불구하고 정치적 대립으로 인하여 해당 의안이 상정되지 못하고 위원회의 심사대상에서 제외되거나 상정여부를 두고 물리적 충돌이 생기는 입법지연의 상황을 방지하기 위하여 국회선진화법의 일환으로 도입되었다.

이러한 의안 자동상정제도의 도입으로 위원회 상정을 둘러싼 입법지연의 문제는 어느 정도 해소되었을 것으로 기대된다. 따라서 본 연구에서는 의안 자동상정제도가 도입목적인 입법지연의 해소에 기여하였는지를 살펴보고, 법안심사과정에 유의미한 영향력을 행사하는 입법참여자 요인에 동 제도가 어떠한 변화를 가져왔는지를 검토해보고자 하였다.

이를 위해 법안심사과정에 소요되는 시간을 상정기간과 총 처리기간으로 구분하고, 각각의 종속변수에 의안 자동상정제도가 유의미한 영향을 미쳤는지와 종속변수에 영향을 미치는 입법참여자 요인을 분석한 후, 입법참여자 요인과 제도 요인 간의 상호작용을 살펴보았다.

그 결과, 의안 자동상정제도가 상정과정에까지는 상정기간의 감소라는 유의미한 변화를 가져온 것으로 추정할 수 있었으며, 상정과정에서 제안자의 종류, 상임위원장과 소속 정당, 소속 상임위원회 등 입법참여자의 영향력도 유의미하게 감소한 것으로 나타나, 의안을 제안한 제안자의 특성에 관계없이 일정기간이 경과하면 자동적으로 위원회에 상정하도록 한 의안 자동상정제도가 실효적으로 운영되고 있음을 확인할 수 있었다.

그러나 동 제도가 도입된 이후인 제19대 국회의 평균 상정기간이 138일로 30일에서 크게 벗어나있음을 알 수 있었다. 제19대 국회가 31회의 임시회와 4회의 정기회로 거의 4년 내내 회기가 계속되었던 점을 고려하면 위원회가 개최되지 않아 상정기간이 길어졌을 가능성은 희박해보이며, 결국 여전히 예외조항에 따라 위원장과 간사의 협의로 상정여부가 결정되는 법률안이 다수 존재함을 예상할 수 있다. 이러한 예외조항의 적용은 동 제도의 도입취지를 퇴색시킬 우려가 있어 신중한 적용이 필요할 것으로 판단된다.

## 제 2 절 연구의 한계

본 연구에 따르면 의안 자동상정제도의 도입으로 총 처리기간은 오히려 증가하였는데, 이는 법률안 상정과정만을 대상으로 한 경우에는 입법 지연이 해소되었을지라도 심사과정 전체를 대상으로 하였을 때에는 오히려 입법지연이 심화된 것으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 현상에 대하여, 정치적 합의단계가 법안심사의 초기단계인 상정단계에서 법안심사소위원회 심사단계라는 중간단계이자 실질적 심사단계로 이동함에 따라 정치적 합의에 더 신중을 기하게 되었기 때문이라고 분석하였다.

이러한 원인 외에도 심사대상인 법안의 수가 제18대 국회 대비 큰 폭으로 증가하였다는 점(13,913건→17,822건), 국회선진화법의 도입으로 쟁점법안에 대한 처리가 어려워짐에 따라 국회가 사실상 제 기능을 하지 못하는 이른바 ‘식물국회’ 상태가 장기간 지속되었다는 점 등도 원인이 될 수 있을 것으로 보이나 이를 분석하지 못한 한계가 있다.

또한 본 연구는 제도의 도입 직전과 직후인 제18대 국회와 제19대 국회를 분석대상으로 하였으나, 제19대 국회는 제도의 도입 초기로서 제도가 연착륙될 수 있음을 고려한다면 의안 자동상정제도 효과분석을 위한 후속의 연구는 제도가 안정적으로 정착한 제20대 국회에 대해서까지 연구의 범위를 확대할 필요가 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 국회운영위원회 수석전문위원실, 2015, “국회법 일부개정법률안(이노근의원 대표발의) 검토보고서”.
- 김내영·이현우, 2014, “법안심사소위원회의 영향력 분석: 법안심의 결과를 중심으로”, 『의정연구』 제20권 제2호, 한국의회발전연구회, pp.77-196.
- 김준석, 2012, “입법시간과 입법결과의 경쟁위험분석(Competing Risks Analysis): 18대 국회 접수의안을 중심으로”, 『한국정치연구』 21권3호, 서울대학교 한국정치연구소, pp.71-98.
- 김준석·박경미·이한수, 2013, 「국회선진화법 1년과 정치제도에의 함의」, 한국의회발전연구회 연구과제 보고서, 국회사무처
- 김진영, 2014, “국회법 제85조의3(예산안 자동상정제)의 도입에 따른 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 『아주법학』 제8권 제3호, 아주대학교 법학연구소, pp.179-204.
- 목진휴, 2009, “법률안 국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구”, 『한국행정논집』 제21권 제3호, 한국정부학회, pp.821-837.
- 박윤희·장석준, 2016, “국회선진화법이 입법활동에 미치는 영향 분석: 제18~19대 농림위와 외통위 법안 소요기간과 가결을 중심으로”, 『한국정당학회보』 제15권 제2호, 한국정당학회, pp.5-37.
- 박찬욱, 2008, “공화당 지배 시기(1995-2006)의 미국연방의회에서 의회규칙 변화와 의사결정”, 『한국정치연구』 제17집 제1호, 서울대학교 한국정치연구소, pp.319-370.
- 서인석·박형준·권기현, 2013, “정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간 - 발의 법률안의 통과기간의 영향요인 탐색연구”, 『한국행정학보』 제47권 제2호, 한국행정학회, pp.55-83.
- 서현진·박경미, 2009, “17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석”,



- 『한국정치학회보』 제43집 제2호, 한국정치학회, pp.89-111.
- 손연우, 2009, 「국회 상임위원회 법안 상정여부에 영향을 주는 요인 분석: 13-17대 국회를 중심으로」, 서울시립대학교 대학원 국제관계학과 석사학위논문.
- 음선필, 2010, “선진화를 위한 입법과정의 정비”, 『제도와 경제』 제4권 제1호, 한국제도·경제학회, pp.21-40.
- 이상우, 2015, “국회 입법교착의 원인에 대한 탐구-국회선진화법을 중심으로”, 『대한정치학회보』 23집 2호, 대한정치학회, pp.47-75.
- 이시원·정준금·민병익, 2011, “정책이해관계집단의 참여특성과 정책결정 소요시간”, 『정책분석평가학회보』 제21권 제3호, 정책분석평가학회, pp.179-206.
- 이한수, 2014, “제19대 국회 평가: 국회선진화법과 입법 활동”, 『의정연구』 제20권 제2호, 한국의회발전연구회 pp.6-38.
- 임도빈·이시원·김준기·정준금, 2008, “정책결정 소요시간에 관한 연구-참여정부의 대통령 주요 정책을 중심으로”, 『한국정치학회보』 42집 3호, pp.191-227.
- 전진영, 2009, “정책유형별 입법과정 비교분석: 정책의제의 설정 및 대안 채택과정을 중심으로”, 『한국정당학회보』 제8권 제2호, pp.35-65.
- 전진영, 2011, “국회 입법교착의 양상과 원인에 대한 분석”, 『의정연구』 제17권 제2호(통권 제33호), 한국의회발전연구회, pp.171-196.
- 전진영, 2015, “의안자동상정제의 입법영향분석”, 『국회입법조사처 현안보고서』 제275호, 국회입법조사처.
- 정연경, 2010, “18대 국회 입법교착 논의”, 『한국정치연구』 19권1호, 서울대학교 한국정치연구소, pp.123-145.
- 국회 법제실, 2016, 「법제이론과 실제」.
- 주영진, 2015, 「국회법」, 국회사무처.
- 대한민국 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

## Abstract

# A Study on the Influences of Automatic Presentation of Bills in Committee Stage on the Legislative Process in the National Assembly

— with a Focus on the Comparison of the 18th Term  
and the 19th Term of the National Assembly —

Lee, You Joo

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Policy

Seoul National University

The automatic presentation of bills is a system that a bill not introduced but referred to the committee is deemed automatically introduced to the first session of the committee after 30 days have elapsed with the bill under consideration. The system was introduced

as part of the Reform Act of National Assembly to prevent legislative delay involved in bills which have failed to be introduced to a specific committee due to political opposition, excluded from the committee deliberation or resulting in a physical conflict over its introduction instead, when a considerable period of time has elapsed since it was submitted to the committee.

The introduction of the automatic presentation of bills in committee stage is expected to relieve delays in legislative process in relation to their presentation to parliamentary committees. Accordingly, this study aims to examine whether the automatic presentation of bills has contributed to relieving the delays in legislative process serving its purpose, and what changes the system has brought to the factors of legislative participants that exercise significant influence on the bill review process. For this purpose, the time required to review a bill is distinguished into presentation period and total processing period. And after analyzing whether different dependent variables have significantly influenced the automatic presentation of bills and seeing the factors of parliamentary participants that influence those dependent variables, the interactions between factors of parliamentary participants and factors of institution were explored.

As a result, it can be inferred that the automatic presentation of bills has brought the significant change of reduced presentation period. And judging from the fact that the introduction process has seen significantly reduced influence of the type of proposer and the legislative participants such as chairperson of standing committee, affiliated political party, and affiliated committee, it is verified that the automatic presentation of bills, which stipulates that a bill is automatically introduced to a committee, regardless of the characteristics of the proposer, provided a specified period has elapsed,

is effectively in operation.

However, during the 19th Term of the National Assembly, which came after the enforcement of the system, the average period of presentation was 138 days, far beyond 30 days. Considering that the 19th Term of the National Assembly was in session through its four years with 31 special sessions and 4 regular sessions, there is scarce possibility that the presentation period lengthened because the committee was not held. After all, it may be presumed that according to the exception clause, there are a number of bills whose introduction is decided through negotiations between the chairperson and administrative secretaries. Applying the exception clause as such is feared to compromise the purpose of the system, so prudence should be used in its application.

Furthermore, this study has found out that the total processing period has increased with the enforcement of the automatic presentation of bills. This suggests that the delay in legislative process has been relieved when it comes to the bill introduction process only, but that the delay has been aggravated when it comes to the entire deliberation process. This study interprets the phenomenon as having transpired because, as the number of bills introduced to the plenum of the parliamentary committees increased with the enforcement of the automatic presentation of bills, the overall deliberation speed has slowed, and because more prudence was used about political agreements as the stage of political agreements proceeded from introduction, the initial stage of bill deliberation, to the deliberation at the bill review subcommittees during the introduction phase.

Besides, while it is presumed that the enforcement of the automatic

presentation of bills has diminished the influence of the type of proposer and the chairperson of standing committee during the processing of bills, the study verifies that the influence of the relevant committee has increased since the enforcement of the system.

**keywords : Automatic presentation of bills in committee stage, presentation period, total processing period, factors of legislative participants**

**Student Number : 2008-23401**