

## 미국의회의 한국관련 안전 심의 구조

박재창 · 최신웅

미국의 대외 정책 결정과정에서 미국 의회가 차지하는 비중과 한미 양국간의 긴밀한 동반자 관계를 감안해 볼 때 미국 의회의 대한 정책 결정 양식을 그의 심의구조에 대한 추적을 통해 파악해 보는 일은 당연한 요구다. 이는 이 분야에 대한 학계의 관심을 높힐 뿐만 아니라 연구 결과의 실용적인 활용 가능성도 적지 않을 것으로 판단된다. 연구의 결과 미국 의회가 다루는 한국관련 안건은 하원에서 가장 많이 제안되면서도 통과되기는 상하양원이 비슷한 비율로 처리하고 있음을 알 수 있다. 민주당에서 주로 보다 많이 제안하지만 제안된 안건의 통과율은 공화당과의 격차가 크지 않다. 각각의 원에 재임한 기간이 10년 내외인 경우 가장 많이 제안하지만 오히려 통과되는 비율은 적고, 재임 10년 이상 30년 정도 되어야 가결율이 높아진다. 재선 가능성에 상대적으로 위협을 느낄 때, 보다 많이 한국 관련 안건을 제안하지만 오히려 통과율은 선거구의 사정이 안정된 경우다. 진보주의자가 보다 더 많이 제안하지만 통과율은 보수주의자가 제안할 때 높다. 하원 외무위원회와 상원 외교위원회가 가장 많이 다루지만 하원과 상원의 군사위원회와 세출위원회에서 다룰 경우 가장 통과율이 높다. 제안된 안건의 심의 기간이 1개월 내외인 경우가 가장 많지만 통과되는 경우는 1년 남짓 걸려 심사하는 경우다. 따라서 한국 관련 안건의 심사과정이 지니는 특징은 주요 발안자와 주요 통과 추진자가 일치하지 않는다는 점이다. 이는 주요 발안자들이 처음부터 안건의 가결 자체를 의도하고 발안하기 보다는 발안 자체에 정치적 의의를 두고 제안할 가능성이 적지 않다는 의미로 해석된다. 따라서 미국 의회를 상대로 하는 대미 외교정책을 수립할 때에는 바로 이런 의회의 정치적 요구를 어떻게 수용할 것인가 하는 점에 유의해야 할 것이다. 내용분석 기법을 통해 재구성해 보려고 한 연구 방법상의 한계는 불가피한 선택이었다.

### I. 서 론

미국은 우리나라와 안보, 경제, 정치, 외교적으로 밀접한 관계에 놓여져 있다.<sup>1)</sup> 우선 안보면에서 보면 한국전 아래 동북아 평화 정착과 한반도 주변 4강국간의 복잡 미

\*이 논문은 1995년도 교육부 학술연구 조성비(지역연구)에 의해 작성되었음.

1) Robert G. Sutter, "Korea: U.S.-South Korean Issues in the 1990s," Congressional Research Service Report IB94038, 1994, pp. 1-2.

묘한 권력적 균형을 유지하고 패권적 지배 권력의 등장을 제어하는 데 있어 중심축 역할을 수행해 왔다. 미국은 1954년 채결된 한미상호방위조약을 토대로 1989년 말 현재 대외군사원조 총액 230,000,000불 상당을 지원해 왔고 37,500명 정도의 미군을 지금도 이땅에 주둔시키고 있다. 1983년의 아웅산 테러 사건, 1987년의 KAL기 폭파사건, 그리고 1990년대의 핵무기 개발 문제에 이르기 까지 북한의 계속되는 안보 위협에 우리와 적극적인 공조 체제를 유지해 온 것도 미국이다. 경제면에서도 미국은 1945년부터 1971년 중단되기 까지 약 38,000,000불 상당의 경제 원조를 집행함으로서 전후 경제 발전에 기여한 바가 크다. 한편 우리의 대외 수출 총액중 약 25%가 미국 시장에 의해 점유되어 있고 우리는 미국의 7대 교역국중 하나다. 정치적으로도 자유와 인권의 보호에 유의하면서 국내 정치의 격동기에 공식 또는 비공식의 영향력을 행사해 왔다는 사실은 이미 상식에 속하는 일이다. 사회적으로도 1,200,000명의 교민이 미국 전역에 흩어져 있어 일본 다음으로 가장 많은 해외동포가 거주하는 곳이 미국이기도 하다.

이렇게 미국이 우리에게 있어 가장 밀접한 동맹국이며 교역국이고 정치적 동반자이며 사회적으로는 선린 우호 관계에 있는 나라임에도 불구하고 우리나라의 미국에 대한 체계적인 학술연구는 오히려 크게 활성화 되어 있지 못한 실정이다. 특히 미국 의회는 미국에서 조차 상대적으로 활발한 연구가 축적되어 있지 못한 분야로 평가 된다.<sup>2)</sup> 이는 주로 미국 의회에 대한 사회과학자의 접근과 연구에 필요한 정보의 수집이 다른 분야에 비해 용이하지 않기 때문이다. 하물며 미국 의회를 우리가 우리 사회와의 관점에서 조망하는 작업은 결코 손쉬운 일일 수가 없다. 그래서 그런지 미국 의회를 우리 사회와의 관계에서 파악해 보려는 노력은 거의 철저히 외면되어 왔다.

그러나 미국 의회가 미국의 정책결정 과정에서 차지하는 비중은 세계 어느 나라의 경우에서 보다 결정적이다. 더욱이 미국 의회의 이러한 위상은 점점 더 강화되어 가고 있다. 그런데 의회는 일반적으로 선거구민의 투표에 의해서 구성되는 유권자의 대표들로 구성되기 때문에 행정부 보다 더 자민족 중심적이고 국수주의적이며 단기적 성과를 중시한다. 그런점에서 미국 의회도 예외는 아니다. 아니 미국 의회야말로 의회의 이러한 특성을 가장 잘 간직한 의회라고 할 수 있다.

그런데 앞으로의 사회는 세계화 시대로 접어 든다. 지금까지의 국제사회가 민족국가의 자율권과 독자성을 존중하는 일종의 민족국가 병존시대였다고 한다면 이제부터의 국제사회는 지구촌 공동체라는 새로운 양식에 의해 민족국가의 개별적 정체성이 보다 더 흡수, 통합되는 민족국가 융합의 시대로 들어 설 전망이다.<sup>3)</sup> 그만큼 우리 사회와

2) J. Blondel, *Comparative Legislatures*(N.J., Prentice-Hall), pp. 22-25.

3) David Held and Anthony McGrew, "Globalization and the Liberal Democratic State,"

미국과의 관계는 보다 더 긴밀해지지 않을 수 없다. 따라서 미국 의회가 우리에게 시사하는 비중과 중요성은 보다 더 커진다고 하겠다. 미국 의회와 우리 사회와의 관계를 보다 더 체계적이고 심도 깊게 연구해 나가야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

그러므로 미국 의회가 그 동안 우리의 문제를 다루어 온 궤적을 추적하고 그 심의 과정상의 특징과 구조를 파악한다는 일은 이제 우리 사회가 당면한 최대 현안 과제가 아닐 수 없다. 바로 이러한 문제 의식과 시대 상황에 대한 이해를 토대로 미국 의회가 한국 문제를 심의하는 과정에서 나타내고 있는 정책 심의 구조상의 특징을 분석 검토해 보고자 하는 것이 본 연구의 일차적인 목표다. 그 결과 보다 효과적인 대미정책 수립의 기초 자료를 제공하고 학계의 이 분야에 대한 후속 연구를 촉발시켜 보고자 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 미국 의회가 심의한 안건 중 한국과 관련된 것만을 골라내어 내용 분석하고자 한다. 자료의 수집은 미국 의회의 안건 심의 의사록이 전산화되기 시작한 1975년 제94차 의회부터 연구 자료의 수집 당시인 1994년 제103차 의회의 종료 시기까지로 한정하고자 한다. 자료의 수집과 안건 심사 과정에 대한 이해의 촉진을 위하여는 직접 관찰 및 문헌조사 기법을 동시에 활용하고자 한다. 그런데 미국 의회는 연간 평균 약 60,000건 이상의 안건을 다루기 때문에 20년 동안 미국 의회가 다룬 의안을 모두 내용 분석하여 한국 관련 안건만을 골라 낸다는 일은 실로 지난한 작업이 아닐 수 없다. 그러므로 의사록 요약본이 전산망에 입력되어 있는 점을 이용하여 미국 의회 전산망의 입법정보철에 접속한 후 “한국”이 거론 된 안건은 모두 한국 관련 안건이라고 보고 이를 출력하여 사용하고자 한다. 그 결과 모두 468건의 안건이 추출되었으며 이를 연구를 위한 기본 분석 자료로 삼고자 한다.

## Ⅱ. 대외 정책 결정 과정상의 미국 의회

미국은 대외정책에 관한 의사결정권을 대통령과 의회 모두에게 부여함으로써 미국의 대외정책 수립과정에서 어느 기관이 주도적 역할을 담당해야 되는가 하는 문제를 명료하게 규정해 놓고 있지 않다.<sup>4)</sup> Corwin에 의하면 미국 “헌법은 대외관계에 영향을

---

*Government and Opposition*, Vol. 28, No. 2(Spring 1993), pp. 277-280; Ronnie D. Lipschutz, “Restructuring World Politics: The Emergence of Global Civil Society,” *Millennium*, Vol. 21, No. 3(1992).

4) 미국 헌법 제1조 8항에 의하면 의회는 육군을 양성, 지원하고 해군을 육성, 지원하며, 전쟁을 선포하고, 세금을 부과, 징수하며, 부채를 청산하고, 대외교역관계 업무를 관장하며, 그에 필요한 법률을 제정하고 예산을 배정하는 권한을 지닌다. 반면에 대통령은 제2조 1항에 의하여 육군과 해군의 최고통수권자이고 행정부의 수반이면서, 상원의 동의와

미칠 수 있는 권한의 일단을 대통령에게, 그와 유사한 권한을 상원에게, 그리고 비슷한 유형의 권한을 하원에게도 부여함으로서 이들 중 어느 기관이 미국의 대외관계 정립에 있어 보다 결정적이고 최종적인 영향력을 행사하게 될 것인가 하는 문제는 구체적 사안에 따라 좌우되도록 방치해 놓았다.<sup>5)</sup> 실제로 이에 대한 개별적 사례의 실증적 분석을 통하여서도 어느 기관이 보다 주도적이고 최후적인 역할을 수행하는가 하는 문제는 보편적이고 일반론적인 결론이 유보되어 있는 실정이다.<sup>6)</sup> 이는 미국의 대외정책 수립과정에 영향을 미치는 변수들이 서로 다양하고 개별적 사례에 따라서 간여하는 변수들의 내용이 상이하다는 사실을 응변해 주는 것이다. 그러나 이는 또한 의회와 대통령이 상호작용하는 가운데 서로 영향력을 주고 받기 때문에 어떤 대외정책의 수립과정에서 실제 적용하는 영향력의 발생기원이나 발생기점을 정교하게 예측할 수 없다는 분석상의 난점을 반증하여 주는 것이라고도 할 수 있다.<sup>7)</sup> 그러나 보다 근본적인 원인은 아무래도 대통령의 개성이나 의회 구성원의 특성 그리고 대외정책 과제에 대한 국민적 합의의 정도 등에 따라 의회나 대통령이 발휘하는 영향력 자체가 변화되기 때문이라고 해야 할 것이다. 어쨌든 Cheever와 Haviland에 의하면 1789년부터 1829년까지는 대통령이 주도권을 행사했고 1829년부터 1898년까지는 의회가 주도적인 역할을 수행했으며 1898년부터 제2차 세계대전이 종전되는 시기까지에는 대통령의 주도권이 고양되어 왔다는 것이다.<sup>8)</sup> 그러나 또 다른 실증적인 연구인 Franck와 Weisband에 의하면 1837년에서 1861년, 1869년에서 1897년, 1918년에서 1936년, 그리고 월남전이 끝난 1973년에서 현재까지는 의회가 주도적인 역할을 수행한 반면, 그 이외의 시기에 있어서는 대통령이 주도적인 역할을 수행해 왔다고 한다.<sup>9)</sup>

---

조언을 얻어서 외국과의 조약을 체결하고, 외국의 대사와 각료를 접수하며 외국 주재 대사와 각료급 인사를 임명하는 권한을 지닌다. House Document No. 96-143., "The Declaration of Independence and the Constitution of the United States of America" (Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1979), pp. 14-18.

- 5) Edward S. Corwin, *The President, Office and Power, 1787~1957*(N.Y., New York Univ. Press, 1957) p. 171.
- 6) Louis Fisher, *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive*(Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1987).
- 7) David A. Baldwin, "Congressional Initiative in Foreign Policy," *The Journal of Politics*(Nov. 1966), p. 754~773.
- 8) Daniel S. Cheever and H. Field Haviland, Jr., *American Foreign Policy and the Separation of Power*(Cambridge, Harvard Univ. Press, 1952), p. 244.
- 9) Thomas M. Franck and Edward Weisband, *Foreign Policy by Congress*(N.Y., Oxford

여하튼 Franck와 Weisband의 연구에 있어서 크게 관심을 끄는 부분은 현재 미국의 대외정책 수립과정을 주도하는 기관을 의회라고 평가했다는 점이다. Ornstein도 “미국의 대외정책 수립과정에서 의회가 발휘하는 주도권이 고양됨으로서 오늘날 미국의 대외정책 결정체계가 미국 헌법의 기초자들이 상정하였던 것과 가장 유사한 양식에 의해 운영되기에 이르렀다.”<sup>10)</sup>고 보았다. 이러한 관점에서 볼 때, 대외정책의 수립과 유관하여 설사 의회가 행정부에 비해 우월적 지위를 점유하지는 못한다고 하더라도 최소한 동반자적 관계를 구성하고 있는 것만은 분명한 사실이다.<sup>11)</sup> 그리고 더 나아가서는, Crabb과 Holt의 주장처럼 “대외정책에 관한 한 아직도 대통령이 주도적 역할을 수행한다”고 하더라도 “미국의 의회가 대외정책 수립과정에서 다른 어떤 나라의 의회보다도 훨씬 더 월등하게 강력한 영향력을 발휘하고 있다.”<sup>12)</sup>는 사실만큼은 부인될 수 없다. 이렇게 미국의회가 미국의 대외정책 수립과정에서 보다 주도적인 역할을 발휘한다고 보는 견해는 대외정책 과제의 외연적 특성이 국내정치 과정과 밀접한 관계를 맺고 있다는<sup>13)</sup> 인식이 확산되면서부터 더욱 두드러지게 되었다. 이러한 관점에서 Clausen은 미국 의회를 미국 사회 전체의 의사가 결집되는 의사소통의 요충지라고 보고 미국의회 내부의 정책결정구조는 미국사회 전체의 정책수립체계를 조망하는 창구라고 보았다.<sup>14)</sup> 따라서 오늘날 미국의 대외정책 수립과정을 보다 능률적이며 적실성 있게 검토하기 위해서는 미국의회를 분석대상으로 삼아야 한다고 하지 않을 수 없다.

그런데 미국의회가 대외정책의 수립을 주도하는 과정에서 동원해 온 영향력의 행사 양식은 실로 다양하다. 우선 미국의회는 법률제정을 통해 새로운 정책사업을 개발하고, 정책목표와 지침을 설정하며, 행정조치를 지시하거나 승인함으로서 대외정책을 주도해 왔다. 그런데 이러한 법률제정은 그 내용에 따라서 정책입법과 세출입법으로 나

Univ. Press, 1979), p. 357.

- 10) Norman Ornstein, “The Constitution and the Sharing of Foreign Policy Responsibility,” in *The President, the Congress, and Foreign Policy*(N.Y., Association of Former Member of Congress and the Atlantic Council of the United States, 1985), p. 64.
- 11) 박영규, “미국 외교정책 결정과정에서의 의회의 역할 및 기능,” 「현대사회」 30호(1988, 여름), pp. 145.
- 12) Cecil v. Crabb, Jr., and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*(Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1980), p. 3.
- 13) Bayles Manning, “The Congress, the Executive, and Intermistic Affairs: Three Proposals,” *Foreign Affairs* 55(Jan, 1977), pp. 306~324.
- 14) Aage R. Clausen, *How Congressmen Decide: a Policy Focus*(N.Y., St. Martin Press, 1973), p. 4.

누어진다. 전자는 순수한 정책 입안의 경우로서 1975년 대통령의 반대에도 불구하고 의회가 대 터기 무기 수출금지 법안을 가결시킴으로서 대통령의 대외정책 방향을 반전 시킨 사례가 여기에 해당된다.<sup>15)</sup> 그러나 미국의 대외정책이 대외원조법과 같이 재정지출을 동반하는 경우가 많아짐에 따라서 의회는 정책입법과는 독립적으로 대외정책 유관 세출이나 예산 승인에 대한 규제를 통해 의회의 정책의지를 펴는 경우가 증대하게 되었다. 이는 월남전 이후 미국의회가 국무성의 예산과 정보활동 관련 예산을 매년 지출 승인키로 함으로서 사실상 국무성의 정책방향을 통제하고자 한 사례에서 찾아 볼 수 있다.<sup>16)</sup> 미국의회는 또한 실제로 법률을 제정하지는 않더라도 법률을 제정하겠다고 위협함으로써 행정부에게 특정 대외정책을 강요하기도 한다. 1980년대에 대 남아프리카 경제 제재 조치에 관련된 법안을 제정하겠다고 위협함으로서 행정부로 하여금 그러한 정책을 채택하도록 유도한 경우가 여기에 해당된다.<sup>17)</sup> 그리고 보다 가시적인 영향력 행사 양식 중의 하나로서는 이미 대통령에 의하여 취해진 행정조치를 제한하기 위해서 일종의 부분적 제한입법을 의결하는 경우를 들 수 있다. 1974년 닉슨 행정부가 데당뜨 정책의 일환으로 대쏘 무역관계 정상화 정책을 추구하고 있을 때 의회가 소련에 대한 수출입은행의 신용 규모를 3억 불로 한정도록 규제하는 무역거래법을 통과시킨 경우가 여기에 해당된다.<sup>18)</sup> 때때로 미국의회 의원들은 비공식 접촉을 통하여 행정부의 대외정책 방향을 조언하기도 한다. 1954년 아이젠하워 대통령이 인도차이나에 무력 개입하지 않기로 결정한 것은 의회지도자들의 비공식적인 조언 때문이었던 것으로 알려지고 있다.<sup>19)</sup> 미국의회는 또한 행정부의 대외정책 집행과정에 대한 정기적 감사를 통해 대외정책 방향을 주도하기도 한다. 관련자료의 제출요구나 청문회의 개최 그리고 현장조사 등을 통하여 행정부에 의회의 의견을 전달하거나 강제하는 경우로서 1985년 리건 정부가 중공과의 협력을 협정을 체결할 때 의회가 핵의 실질 인도에 앞서

15) 이에 대하여서는, Ellen Laipson, *Congressional Executive Relations and the Turkish Arms Embargo*(Washington D.C., House Foreign Affairs Committee Print, June 1986), p. 60.

16) 이에 대하여서는, Allen Shick, "Politics through Law: Congressional Limitations on Executive Discretion," in Anthony King ed., *Both Ends of the Avenue : the Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s*(Washington D.C., American Enterprise Institute, 1983), p. 174.

17) 이에 대하여서는, Ellen C. Collier, "Foreign Policy Roles of the President and Congress," CRS. Report No. 86~163F(Sep. 1986), p. 23.

18) 이에 대하여는, Collier, 1986, 앞의 글, p. 25.

19) 이에 대하여는, William Gibbons, *The U.S. Government and the Vietnam War, Executive and Legislative Roles and Relationships*(Washington D.C., G.P.O., 1984), pp. 175~227.

서 의회의 승인을 받도록 조건을 달고 행정부의 집행과정을 지켜 본 경우가 여기에 해당된다.<sup>20)</sup> 미국의회는 또 대외정책의 결정과정에 영향력을 행사하기 위하여 결의안을 채택하기도 한다. 결의안은 법적 구속력이 없기 때문에 실효성이 없다고 보는 견해도 있으나 행정부에 대해 새로운 아이디어를 제공하거나 정책개발 동기를 부여하고 기왕의 정책 방향을 격려, 지원하는 등의 효과를 갖는다. 오히려 법적 구속력이 없다는 점에서 손쉽게 채택되는 면도 있기 때문에 자주 이용되는 대 행정부 영향력 행사 양식 중의 하나다.

그런데 이렇게 다양한 미국의회의 대외정책에 대한 영향력 행사 양식중에서 입법 위협이나 비공식 조언 및 정기적인 감사 활동 등은 의회의 공식적인 심의 절차를 통해서 이루어지는 것이 아니기 때문에 사실의 추적과 재구성이 어렵고 또 그 영향력도 간접적일 수밖에 없다. 그러나 법률제정, 제한적 부분입법, 그리고 결의안 채택의 경우는 기관으로서의 미국의회가 표명하는 자신의 정책 정향이 명확하게 드러나며 그렇기 때문에 추적이 용이하다. 뿐만 아니라 그러한 정책 정향의 결정 결과가 공식적이기 때문에 미치는 영향력이 상대적으로 보다 더 지속적이고 강력하다. 따라서 본 연구에서는 법률제정, 제한적 부분입법, 그리고 결의안의 채택만을 중심으로 미국의회가 한국문제를 다루는 과정의 구성적 특징을 추적해 보고자 한다.

### III. 대한 정책 심의과정의 구성

기관으로서의 미국의회가 지향하는 어떤 정책적 의지의 향방을 결정짓는 요인에는 실로 다양한 것들이 있을 수 있다. 그러나 여기에서는 미국의회의 안건 심의과정을 통해서 미국의회의 정책 결정 구조를 파악해 보기로 하였기 때문에, 최초로 안건이 제출된 원, 안건 제안의 형식, 안건 주도자의 당적, 원내 재임기간, 선거구의 안정도, 이념적 정향, 안건 심의 위원회, 안건 심의 기간, 안건 심의 종결 단계 등을 중심으로 파악해 보고자 한다.

#### 1. 안건 제안 원

미국은 양원제를 택하고 있기 때문에 각각의 원을 구성하는 원리나 그에 따른 정치적 압력의 내용이 상이하다. 따라서 어떤 안건이 상하양원중 어느 곳에서 제안 되었느냐 하는 점은 안건의 심의 과정이나 결과에 미치는 바가 적지 않다. 그런 관점에서 한

20) 이에 대하여는, Collier, 1986, 앞의 글, p. 28.

〈표 1〉

안건 제안 원

	번호수	백분율
하 원	289	61.8
상 원	179	38.2
유효 사례수	468	100.0

국 관련 안건이 어느 원에서 처음 발안되었는가를 추적해 본 결과는 〈표 1〉과 같다.

위의 〈표 1〉에 의하면 하원이 289안건으로서 전체의 61.8%를 차지 하고 상원은 179안건으로 38.2%를 점한다. 하원이 상원 보다 약 6:4의 비율로 한국문제를 보다 더 다루는 셈이다. 이는 상원보다 하원의원의 수가 많은 데에 원인이 있겠지만 예산 수반 법안은 모두 하원에서 발의되어야 한다는 데에서 영향받는 바가 보다 크다.

## 2. 안건 제안 양식

미국의회에 의한 정책과제의 제기는 거의 모두가 법률안이나 결의안의 형식을 취하게 된다. 그런데 이중 하원에 의해서 제안되는 안건의 종류에는 하원법안(H.R.), 하원 공동결의안(H.J. Res.), 하원동의결의안(H. Con. Res.), 하원결의안(H. Res.)이 있고 상원에 의한 것에는 상원법안(S.), 상원공동결의안(S.J. Res.), 상원동의결의안(S. Con. Res.), 상원결의안(S. Res.)이 있다.<sup>21)</sup> 이중 하원법안과 상원법안 그리고 하원공동결의안과 상원공동결의안의 경우에는 상하양원에서 동일안이 통과되고 대통령에 의해 승인되면 법률로서 효력을 발휘하게 된다. 그러나 하원동의결의안과 상원동의결의안은 각각 하원이나 상원에서 가결된 후 하원 서기장이나 상원 서기장이 서명하면 회기별법률 전서에 수록하기 위하여 총무 행정담당관에게 이송된다. 그런데 이 동의결의안은 상하 양원이 동일안에 대해 가결하는 경우 상하양원의 의사로 간주되며 양원을 구속하는 효력을 발생하게 된다. 주로 상하양원 합동위원회의 구성이나 양원의 의사를 표명하기 위한 장치로 활용된다. 반면에 하원결의안과 상원결의안은 이를 통과시킨 각각의 원만 을 구속하는 효력을 갖도록 되어 있기 때문에 발안한 원에서만 심의된다. 각각의 원이 자신의 필요에 따라 임시 위원회를 설치하거나 원의 의사를 대외적으로 표명하기 위한 장치로 이용된다. 따라서 안건 제안 양식의 공식성 정도에 따라서 의회가 그 안건

21) J.S. Kimmit and Murray Zweben, Edward F. Willett, "Enactment of a Law" in David C. Kozak and John D. Macartney eds., *Congress and Public Policy: a Source Book of Documents and Readings*(Homewood, Ill., Dorsey Press, 1982), p. 218.

&lt;표 2&gt;

안건 제안 양식

	제안 양식	빈도수	백분율
하 원	하원법안(H.R.)	192	41.0
	하원공동결의안(H.J. Res.)	23	4.9
	하원동의결의안(H. Con. Res.)	40	8.5
	하원결의안(H. Res.)	34	7.3
	소 계	289	61.8
상 원	상원법안(S.)	138	29.5
	상원공동결의안(S.J. Res.)	14	3.0
	상원동의결의안(S. Con. Res.)	15	3.2
	상원결의안(S. Res.)	12	2.6
	소 계	179	38.2
상하양원	유효 사례수	468	100.0

을 통해 구속하고자 하는 정책의 강도와 적용 대상 범위가 달라진다고 볼 수 있는데 하원법안과 상원법안, 하원공동결의안과 상원공동결의안, 하원동의결의안과 상원동의 결의안, 그리고 하원결의안과 상원결의안의 순서로 그 구속력과 적용범위 및 강도가 서열화 된다고 볼 수 있다. 이런 관점에서 볼 때 미국의회가 한국 관련 정책 과제를 다루면서 정책 내용을 어떤 안건의 양식에 의해 다루도록 했는가는 한국문제에 대한 미국의회의 관심도와 간여 심도를 나타내는 지표가 된다. 이에 따라서 한국 관련 안건의 제안 양식별 빈도를 알아 본 결과는 <표 2>와 같다.

위의 <표 2>에 나타난 바에 의하면 한국 관련 문제를 다루기 위해서 가장 압도적으로 등원되는 제안 양식은 하원법안(41.0%)과 상원법안(29.5%)이다. 이들은 모두 한국 관련 안건의 70.5%나 차지한다. 다음으로는 하원동의결의안(8.5%)과 하원결의안(7.3%)이 보다 자주 활용되는 편이다. 상하양원 모두에서 통과되는 경우 법률적 구속력을 갖게 되는 하원법안, 하원공동결의안, 상원법안, 상원공동결의안의 경우는 모두 합한 결과가 367건으로서 전체 안건 수의 78.4%에 해당한다. 한국 관련 안건의 경우 거의 대부분 법적 구속력이 강한 정책 제안 양식을 취하고 있는 셈이다. 반면에 기동성이 강한 하원결의안과 상원결의안의 경우가 모두 합하여 겨우 46건, 9.8%에 달한다. 그러나 하원결의안이 7.3%나 되는 점은 주목해 볼 가치가 있다. 하원은 상원보다 훨씬 자주 결의안의 형식을 빌어 자신의 입장을 천명하고자 한다는 의미다.

### 3. 안건 주도자

Ornstein과 Rohde는 원내 정책 심의 과정에 대한 적극적 개입의 정도에 따라서 미국의회 의원을 적극적 주도자(actor)와 소극적 추종자(decision-maker)로 나누고, 적극적 주도자는 정책과제의 성질, 선거구의 사정, 개인적 이해관계 등에 따라 심의 정책 과제에 대한 자신의 입장장을 정하는 데 반해서 소극적 추종자는 적극적 주도자의 의견을 단순히 추종하는 것으로 자신의 입장장을 정한다고 보았다.<sup>22)</sup> 따라서 사실상 원내 안건 심의 과정에서 법안의 성패나 정책의 기본 정향을 결정짓는 것은 안건의 적극적 주도자라고 할 수 있다. Ornstein과 Rohde는 이러한 적극적 주도자로 안건의 제안자, 수정안 제안자, 지지세력의 동원자, 공개적으로 자신의 입장장을 천명한 자 등으로 규정한다. 여기에서는 자료 조사의 편의와 경제성을 고려하여 안건의 제안자와 수정안 제안자를 한국 관련 안건의 적극적 주도자로 보고 이들의 당적, 원내 진출 기간, 선거구 사정, 이념적 정향 등의 특성을 추적해 보고자 한다.

아래의 〈표 3〉에 의하면 민주당 소속 의원이 전체의 약 70% 정도이고 공화당 소속인 경우는 약 30% 정도인 것으로 나타나 있다. 따라서 한국 관련 문제에 대해서는 대체로 민주당 소속 의원이 공화당 소속 의원보다 상대적으로 높은 관심을 갖는 셈이다.

적극적 주도자의 선임성(seniority) 정도를 알아 보기 위해서 안건 제안 당시 원내에 진출후 몇년이나 경과되었는가를 알아 보기로 하였다. 그 결과는 다음의 〈표 4〉와 같다.

다음의 〈표 4〉에 의하면 한국 관련 문제를 적극적으로 주도하는 의원은 원내 진출 기간이 20년 이하인 경우가 대부분으로서 전체의 72.3%에 달한다. 특히 10년 이하의 의원들이 36.8%를 점한다는 사실은 한국 문제가 비교적 선임도가 낮은 의원들이 제기

〈표 3〉

적극적 주도자의 당적

	빈도수	백분율
민주당(Democratic Party)	319	68.2
공화당(Republican Party)	146	31.2
민주, 농민, 노동당(Democratic-Farmer-Labor Party)	3	0.6
유효 사례수	468	100.0

22) Norman J. Ornstein and David Rohde, "Resource Usage, Information, and Policymaking in the Senate," in Kozak and Macartney, *op. cit.*, pp. 305-312.

〈표 4〉

적극적 주도자의 원내 진출 기간

	빈도수	백분율
1년 이상 10년 이하	172	36.8
11년 이상 20년 이하	166	35.5
21년 이상 30년 이하	85	18.2
31년 이상 40년 이하	39	8.4
41년 이상	5	1.1
유효 사례수	467	100.0

하는 과제라는 추측을 냥게 한다. 이점은 특히 대부분의 행정부 주문 안건이나 원내 행정상의 편의에 따른 안건의 제안이 해당 위원회의 위원장 명의로 이루어지기 때문에 유의해 볼 대목이다. 위원회의 위원장은 선임도가 높은 고참의원이 대부분이며 그렇기 때문에 안건 제안자의 원내 재임 년수를 높혀 줄 것이기 때문이다.

그런데, Kovenock에 의하면 의원들의 원내 의사소통 양식이 의원들이 처한 정치적 위상에 따라 달라진다는 것이다.<sup>23)</sup> 즉, 지역적 기반이 취약해서 재선에 위협을 받느냐의 여부가 의원의 원내 활동에 영향을 주는 주요 요인중의 하나라는 주장이다. 그런데 선거구가 재선에 위협을 받느냐의 여부는 직전 선거의 득표율이 64% 이하인 경우를 위험한 경우 그리고 65% 이상인 경우는 안전한 경우로 구분해 볼 수 있다. 이에 따라서 적극적 주도자의 직전 선거에서 나타난 득표율을 검토해 본 결과는 〈표 5〉에 나타나 있다.

아래의 〈표 5〉에 따르면 선거구가 안정되어 있는 경우가 55.6%, 그렇지 않은 경우가 44.4%인 것으로 나타난다. 이는 대체적으로 선거구의 안정성이 낮을 수록 한국 관련문제에 대한 관심이 높아지는 경향이 있음을 보여주는 것이다.

Schneider에 의하면 의원의 원내 정책정향을 결정짓는 요인중의 하나에 어떤 정책의

〈표 5〉

적극적 주도자의 직전 선거 득표율

	빈도수	백분율
65% 미만	252	55.6
65% 이상	201	44.4
유효 사례수	453	100.0

23) David M. Kovenock, "Influence in the U.S. House of Representatives and Statistical Analysis of Communications," *American Political Quarterly*(Oct., 1973), pp. 455-457.

〈표 6〉

적극적 주도자의 ADA 지수

	빈도수	백분율
50% 미만	195	44.0
50% 이상	248	56.0
유효 사례수	453	100.0

예상 효과와 자신의 신념체계가 합치하는지의 여부가 있다는 것이다.<sup>24)</sup> 즉 의원의 이념적 정향성이 정책 관여의 주요 동기중 하나라는 주장이다. 이런 관점에서 한국 관련 안건의 적극적 주도자가 안건 제안 당시 갖고 있던 이념적 정향을 ADA 지수<sup>25)</sup>를 통하여 측정해 보았다.

위의 〈표 6〉에 의하면 ADA 지수가 50%를 넘는 진보주의자가 56.0%, 50% 미만의 보수주의자가 44.0%로 나타났다. 이는 진보주의자가 보수주의자보다는 한국 관련 정책 과제에 대한 관심도가 높다는 사실을 보여주는 것이다.

#### 4. 안건의 내용

Clausen은 행정관리, 사회복지, 국제관계, 시민자유, 농민지원 문제 등 다양한 정책 과제에 대한 원내 투표 결과를 수리적으로 분석해 본 결과 행정관리 문제에는 정당, 시민자유문제에는 선거구와 대통령, 사회복지와 농민문제에는 정당과 선거구, 국제관계 문제에는 선거구와 대통령이 주요 의사결정인자로 작용하였음을 알게 되었다.<sup>26)</sup> 정책과제의 성질에 따라서 상이한 의사결정 인자가 작용한다는 사실은 원내 정책결정 과정에 복수의 준거율이 공존한다고 밝힌 Lowi에 의해서도 제기되었다.<sup>27)</sup> 따라서 한국

24) Jerrold E. Schneider, *Ideological Coalitions in Congress*(Westport, Conn., Greenwood Press, 1979).

25) 민주적 행동을 위한 미국인의 모임(Americans for Democratic Actions)이라는 미국의 진보적 시민운동 단체에서 미국의회 의원의 투표 정향을 분석 평가한 것으로서 사회적 불평등, 국방비 지출 증가, 시민권 침해, 국제 인권 문제 등에 주된 관심을 갖는다. 따라서 ADA 지수가 높으면 진보적 자유주의자라고 할 수 있다. Michael Barone and FGrant Ujifusa, *The Almanac of American Politics: 1986*(N.Y., E.P. Dutton & Co., 1986), p. xxvi.

26) Clausen, *op. cit.*.

27) Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics* 16(1964), pp. 677-715.

&lt;표 7&gt;

정책 분야별 분포

	빈도수	백분율
안 보	355	75.2
경 제	51	10.8
정 치	56	11.9
사회 및 기타	9	1.9
유효 사례수	471 *	100.0

\*동일 안전이 여러 정책과제의 내용을 포함하는 경우가 있어서 조사 안건 수를 상회한다.

관련 안전이 주로 어떤 정책 분야에서 제기되고 있는가를 밝히는 일은 원내 정책결정 구조를 이해하는 하나의 단서가 된다. 그런데 미국과 한국간의 관계에서 나타나는 정책 과제는 과제의 성질에 따라 정책 분야별로 나누어 볼 수도 있고, 정책과제가 양국 간의 관계에 미치는 영향의 내용별로 나누어 볼 수도 있다. 여기에서는 우선 정책분야를 안보, 경제, 정치, 사회 및 기타로 나누어 살펴 보고 양국간의 관계에 미치는 영향에 대해서는 서로 지지적 관계를 구성하는 상합적인 경우와 서로 배타적 관계를 구성하는 갈등적인 경우로 나누어 검토해 보고자 한다. 이에 따라서 우선 정책분야별 안건 내용의 분포를 밝혀 본 결과는 <표 7>에 나타나 있는 바와 같다.

위의 조사 결과를 보면 미국의회가 한국과의 관계에서 주로 다루는 정책 과제는 안보분야(75.2%)가 압도적이라는 사실을 알 수 있다. 다음으로는 정치분야(11.9%)와 경제분야(10.8%)가 서로 비슷한 수준이다. 미국과 한국은 근본적으로 군사동맹 관계에 기초하여 맺어지고 있는 셈이다.

그런데 정책과제의 성질이 양국간의 관계에 상합적이나 또는 갈등적이냐에 따라 구분해 본 결과는 <표 8>에 나타나 있다.

&lt;표 8&gt;

정책 효과별 분포

	빈도수	백분율
상 합	283	59.7
갈 등	191	40.3
유효 사례수	474 *	100.0

\*안전의 내용에 따라서는 상합적인 효과와 갈등적인 효과 모두를 시사하는 경우가 있어서 조사 사례수를 상회한다. 이는 특히 옴니버스 법안이 증가하면서 두드러지게 나타나는 현상이다.

위의 <표 8>에 따르면 안전의 내용이 양국간의 관계에 긍정적 영향을 미치는 경우가

전체의 59.7%로 나타나 부정적 영향을 미치는 경우(40.3%) 보다 약간 상회하는 것으로 분석된다.

## 5. 원내 안건 심의 기관

Pastor에 의하면 의회 내부의 구성양식이 궁극적으로는 의원 개개인의 통상정책에 대한 태도 정향을 결정한다는 것이다.<sup>28)</sup> 즉 어떤 안건이 어느 위원회에 회부 되느냐에 따라서 안건 심의의 과정과 결과가 영향을 받도록 되어 있다는 의미다. 원내 의사결정 인자의 분석을 조직구조모형을 통해 접근하는 이들에 의하면 위원회별 지도력의 차이 내지는 위원회 내부의 권력적 관계가 상이한 데에서 오는 차이 등으로 인하여 안건이 어느 위원회에 배정, 또는 접수되느냐는 안건 심의의 과정과 결과에 영향을 준다. 이러한 관점을 염두에 두고 한국관련 안건의 위원회별 분포를 알아 본 결과는 <표 9>와 같다.

위의 <표 9>에 의하면 한국관련 안건과 관계가 없는 하원의 위원회는 예산위원회, 콜럼비아특별구위원회, 윤리위원회 이고 상원의 경우는 예산위원회, 환경공공사업위원회, 정부문제위원회, 규칙행정위원회, 중소기업위원회 등이다. 이는 하원의 위원회 수가 상원의 경우 보다 훨씬 많다는 점을 고려해 볼 때 하원의 경우가 상원의 경우보다 보다 더 다양한 위원회에서 한국 관련 정책 과제가 다루어지고 있음을 뜻한다. 상원의 경우는 보다 제한된 위원회로 한국 문제가 집중되어 있다는 의미이기도 하다. 그러나 전체적으로 보면 실로 다양한 위원회에서 한국관련 문제가 심의된다는 사실을 알 수 있다. 하원의 경우는 21개 위원회에서 심의 실적이 있고 상원의 경우는 12개 위원회에서 심의 실적이 있다. 한국 관련 문제는 미국의 입장에서 볼 때 외교적 과제이고 과제의 성질상으로는 외무관계 위원회 소관 사항으로 인식되지만 실제로는 거의 모든 위원회에서 다루어진다는 점을 알 수 있다. 양원간을 비교해 보면 상원(39.9%)보다는 하원에 소속되어 있는 위원회(60.1%)에서 보다 빈번히 그리고 폭넓은 위원회에서 다루어지고 있다. 그런데 한국관련 정책과제가 주로 다루어지는 하원 소속 위원회로는 외무위원회(18.4%), 군사위원회(6.9%), 세출위원회(3.9%), 세입위원회(3.9%), 체신공무원위원회(3.1%), 이고, 상원의 경우에는 외교위원회(11.9%), 군사위원회(7.7%), 세출위원회(4.1%)이다. 정책 분야별로 보면 안보 분야가 압도적으로 많으면서도 소관 위원회별로 보면 군사위원회보다 외무위원회나 외교위원회가 많은 이유는 100차 의회 이

28) Robert A. Pastor, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy*(Berkely, L.A., University of California Press, 1980), pp. 38-39.

&lt;표 9&gt;

위원회별 분포

	위원회	빈도수	백분율
하 원	농업	4	0.6
	세출	24	3.9
	군사	42	6.9
	금융, 재정, 도시	18	2.9
	교육, 노동	5	0.8
	에너지, 상업	5	0.8
	외무	113	18.4
	정부활동	6	1.0
	하원행정	6	1.0
	정보	4	0.6
	내무, 도서	4	0.6
	사법	12	2.0
	해운, 수산	12	2.0
	체신, 공무원	19	3.1
	공공사업, 교통	5	0.8
	천연자원	2	0.3
	규칙	14	2.3
	과학, 기술	2	0.3
	중소기업	2	0.3
	퇴역군인	14	2.3
	세입	24	3.9
	하원 본회의	30	4.9
	소계	367	60.1
상 원	농림, 영양, 수산	1	0.2
	세출	25	4.1
	군사	47	7.7
	금융, 주택, 도시	4	0.6
	통상, 과학, 운수	6	1.0
	에너지, 천연자원	8	1.3
	재무	14	2.3
	외교	73	11.9
	정보	2	0.3
	사법	9	1.5
	노동, 인력자원	1	0.2
	퇴역군인	17	2.8
	상원 본회의	39	6.4
	소계	246	39.9
상하양원	유효 사례수	613 *	100.0

\*동일안건이 회부되는 위원회를 모두 중복 조사하였기 때문에 조사 안건 수를 상회한다.

후 음니버스 형태의 법안이 증가하면서 복수 위원회 회부가 많아 졌기 때문이라고 생각된다. 위원회를 거치지 않고 본회의에 직접 상정되는 안건도 있어서 이를 검토해 본 결과 하원 본회의에 직접 상정하는 경우가 전체의 4.9%이고, 상원의 경우는 6.4%이다. 본회의에 직접 상정되는 안건은 수정안이 대종을 이룬다는 점과 하원이 다루는 안건의 수가 많다는 점을 고려해 볼 때 상원에서의 본회의 수정안이 하원에 의해 상대적으로 많다는 의미가 된다.

## 6. 안건 심의 기간

최초로 안건이 의회에 보고된 후 최종 결론이 날 때까지 소요되는 기간은 결과적으로 그 안건에 대한 의회 내부의 이견 정도를 보여 주는 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 한국 관련 안건의 원내 심의 일자를 파악해 본 결과는 <표 10>에 나타나 있다.

아래의 <표 10>에 의하면 안건이 접수된 후 전혀 아무런 조치를 취하지 않거나 위원회에 회부한 후 그냥 방치함으로서 결과적으로 의회가 실제 안건을 다룬 기간은 하루밖에 안되는 경우가 전체의 33.2%, 안건의 심의가 종결된 때 까지 1달 이내가 걸린 경우는 29.3%, 1년 이내가 걸린 경우는 35.6%, 1년 이상 거의 2년까지 걸린 경우는 1.9%였다. 따라서 심의 과정에서 소요된 기간만을 놓고 본다면 한국 관련 안건은 대체로 3가지 유형에 의해 처리된다고 할 수 있다. 의회가 안건을 접수한 후 사실상 심의를 중단하는 경우(1일 소요), 심의 종료까지 1개월 정도 걸리는 경우, 1년 정도 걸리는 경우가 그 예이다. 그런데 예산 관계 법안들은 대개의 경우 1년을 단위로 반복적, 정기적으로 심의, 개정되어 한다는 사실에 착안해 볼 때 1년형은 바로 이런 법안들의 경우라고 생각된다. 따라서 대개의 결의안이나 일반 안건들은 1개월형의 심의 주기내에서 처리된다고 할 수 있다.

&lt;표 10&gt;

안건 심의 기간

	빈도수	백분율
1일	155	33.2
1개월(30일)	137	29.3
1년(365일)	166	35.6
1년 이상	9	1.9
유효 사례수	467	100.0

## 7. 안건 심의 단계

미국의회에서의 안건심의는 대체로 안건이 접수되면 위원회에 회부되고, 위원회에서는 소위원회에 회부하거나 공청회를 열고 행정부 의견을 청취하는 등의 절차를 걸쳐 본회의에 보고하게 된다. 본회의에서 가결되는 경우는 다른 쪽 원에 회부되어 같은 절차를 밟거나 상하양원합동위원회를 구성하여 심의한 후 다른 쪽 원의 본회의에서 심의하는 과정을 거친다. 양원에서 동일안을 가결한 경우에는 대통령에 회부되어 법률로써 공포된다. 이때 대통령이 거부권을 행사하는 경우에는 다시 의회에 반려되어 처음과 같은 절차를 다시 밟게 된다. 따라서 안건의 심의 과정을 1) 위원회 및 소위원회 심의 단계, 2) 본회의 심의 단계, 3) 다른 쪽 원의 위원회 및 소위원회 심의 단계, 4) 상하양원합동위원회 심의단계, 5) 다른 쪽 원의 본회의 심의 단계, 6) 대통령의 서명 단계, 7) 거부된 안건의 재심의 단계 등으로 나누어 볼수 있다.<sup>29)</sup> 한국 관련 안건이 대체로 어느 단계에서 심의 종료되는가를 추적해 보면 안건 심의에 대한 미국 의회의 진지성 내지는 집착 정도를 추정해 볼 수 있다. 이런 관점에서 한국관련 안건의 심의 종결 단계를 추적해 본 결과는 <표 11>에 나타나 있는 바와 같다.

아래의 <표 11>에 보면 대부분의 안건이 위원회 또는 소위원회 단계(49.3%)에서 폐기된다는 사실을 알 수 있다. 상하 양원중 어느 한 쪽 원(안건이 처음 제안된 원)의 본회의까지 진출하는 경우는 15.2%에 해당하고 대통령이 서명함으로서 법률로서 확정되

&lt;표 11&gt;

안건 심의 최종 단계

	빈도수	백분율
위원회(소위원회) 단계	230	49.3
본회의 단계	71	15.2
다른 쪽 원 위원회 단계	19	4.1
상하양원합동위원회 단계	3	0.6
다른 쪽 원 본회의 단계	6	1.3
대통령 서명 단계	81	17.3
재심의 단계	7	1.5
수정안	50	10.7
유효 사례수	467	100.0

29) Kimmit et al, *op cit.*, pp. 218-245.

거나 거부된 경우, 즉 대통령에게 송부하는 단계까지 진행된 경우는 전체의 17.3%에 지나지 않는다. 수정안은 본회의에서 직접 상정하는 것이기 때문에 일반 안건의 진행 경로와는 다르다. 이렇게 볼 때 한국 관련 안건의 거의 절반은(49.3%)은 위원회 또는 소위원회 단계에서 심의 종결되고, 일부는 제안한 원의 본회의까지 심의가 진행되며, 전체의 약 20%만이 행정부에 까지 송부된다.

### 8. 안건 심의 결과

결과적으로 안건이 가결되어 본래의 입안 의도를 관철하게 되었는지를 알아 본 결과는 <표 12>에 나타나 있는 바와 같다. 이때 하원결의안과 상원결의안은 각각의 원에서 가결되지만 하면 본래의 입안 취지를 살리게 되는 것임으로 가결, 통과된 것으로 취급하였다. 안건이 무기한 계류되거나 더 이상의 진행이 안되다가 회차의 종료로 폐기되는 경우와 부결 처리된 경우는 본래의 입법 의도가 관철되지 못했다는 점에서 같은 경우로 다루었다. 그 결과는 다음의 <표 12>와 같다.

<표 12> 안건 심의 결과

	빈도수	백분율
가 결	124	26.5
폐 기	344	73.5
유효 사례수	468	100.0

위의 <표 12>에서 보면 전체 제안된 안건의 26.5% 만이 가결 통과되고 있음을 알 수 있다. 이중 그의 성질상 가결율이 높은 수정안의 경우를 제외한다면 실질적인 가결율은 훨씬 더 줄어 들 것으로 생각된다. 결국 한국 관련 안건에 대한 미국의회의 원내 심의 과정은 안건의 제기 자체에 보다 더 비중을 두는 정치적, 상징적 동기에 의한 것 이 크다고 볼 수 있다.

### IV. 정책 정향의 결정 요인

그런데 의회의 정책 정향은 무의사 결정론에서 논의하는 바와 같이 어떤 정책적 주제를 전혀 다루지 않음으로서 표출될 수도 있지만 보다 적극적인 의사 표시는 아무래도 안건의 처리 결과로 나타난다. 그런 의미에서 다루어진 안건에 대해서 이를 중도

폐기(부결)하거나 또는 가결 통과시키는 것은 모두가 의회의 그 주제에 대한 의견의 표명이라고 볼 수 있다. 다만 가결과 폐기 또는 부결은 그러한 의회의 의견 표명 방향이 서로 다를 뿐이라고 하겠다. 따라서 의회의 가결과 폐기 또는 부결 결정은 그런 한 결정에 이르기 까지의 원내 안건 심의 구조 구성인자가 서로 다른 탓이라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 한국 관련 안건의 가결 또는 폐기 내지는 부결을 향도한 원내 안건 심의구조 구성인자가 무엇인가를 밝혀 보는 것은 앞으로도 비슷한 구성인자가 조합되는 경우 비슷한 결과를 예측하는 지표가 된다. 이러한 관점에서 한국 관련 안건의 정책 정향 결정에 영향을 미친 요인들을 안건 심의구조 구성인자를 중심으로 밝혀 본 결과는 <표 13>과 같다.

<표 13>에서 나타난 바에 의하면 한국 관련 안건은 우선 상하양원중 어느 쪽에서 처음 제안되느냐에 따라서는 가결 여부에 크게 영향 받지 않는다. 이는 하원 제안 안건의 가결율(37.0%)과 상원 제안 안건의 가결율(36.6%)이 거의 비슷한 데서 나타난다. 하원의 경우에는 하원법안(56.1%), 하원공동결의안(35.3%), 그리고 상원의 경우에는 상원법안(34.0%), 상원공동결의안(40.0%), 상원결의안(50.0%)의 형태로 제안되는 경우 가결율이 높았다. 특히 하원법안과 상원법안의 경우는 제안 건 수도 많기 때문에 가장 유의해야 할 경우다. 이는 당연한 현상으로서 법안의 형태가 의회의 의견을 표출하는 가장 공식적인 방법일 뿐만 아니라 대부분의 안보 관련 법안들은 미국자체의 국방비 지출문제와 연계되어 있기 때문에 법률의 형태를 취하지 않을 수 없다. 그런데 상원결의안의 경우는 가결율이 높은 데 반하여 하원 결의안의 경우에는 가결율이 낮아 대조를 보인다. 결의안의 성격과 활용에 대한 양원의 시각이 다른 까닭이라고 생각된다. 정책 주도자의 당적이 민주당(36.6%)이나 공화당(36.4%)이냐는 가결율에 미치는 영향이 실로 미미하다. 이는 한국 관련 안건이 미국의 입장에서 볼 때는 대외정책에 속하는만큼 정파에 관련없이 초당적으로 다루어진다는 의미로 해석된다. 정책 주도자의 원내 재임 기간이 11년에서 20년사이인 경우(48.2%)와 21년에서 30년 사이인 경우(46.6%)가 가장 안건 통과율이 높았다. 또한 1년 이상 10년 사이의 비교적 신참인 의원들은 비교적 많은 안건을 제안하기는 하지만 그들이 제안하는 안건의 통과율(21.1%)은 상대적으로 적은 것으로 나타난다. 그런데 재임 기간이 11년 이상 20년 이하인 경우는 제안 건 수도 많고 통과율도 높아 주목해야 할 경우다. 정책 주도자의 선거구 기반이 안정적이나의 여부는 안건의 통과 여부에 크게 영향을 미치는 않는다. 선거구가 안정적이라고 보여지는 경우의 가결율(39.6%)과 그렇지 않은 경우의 가결율(34.0%)이 큰 차이를 보이지 않기 때문이다. 그러나 미세하기는 하지만 선거구가 안정적일 때 통과율도 높다는 점이 시사되고 있다. 진보주의자(33.3%)가 보수주의자(39.6%)보다 통과율이 낮았다. 그러나 그 차이는 그리 크지 않아서 정책 주도자의 이념적 정향이 안

&lt;표 13&gt;

대한 정책 정향의 결정 요인

	구성 요인	가결	폐기	가결/폐기*
제안 원	하원	78 (16.7)	211 (45.1)	37.0
	상원	48 (10.3)	131 (28.0)	36.6
제안 양식	하원법안	69 (14.7)	123 (26.3)	56.1
	하원공동결의안	6 (1.3)	17 (3.6)	35.3
	하원동의결의안	1 (0.2)	39 (8.3)	2.6
	하원결의안	3 (0.6)	31 (6.6)	7.7
	상원법안	35 (7.5)	103 (22.0)	34.0
	상원공동결의안	4 (0.9)	10 (2.1)	40.0
	상원동의결의안	2 (0.4)	13 (2.8)	15.4
	상원결의안	4 (0.9)	8 (1.7)	50.0
주도자 당적	민주당	85 (18.2)	234 (50.0)	36.3
	공화당	39 (8.3)	107 (22.9)	36.4
	민주, 농민, 노동당	0 (0.0)	3 (0.6)	0.0
주도자 원내 재임 기간	1년~10년	30 (6.4)	142 (30.4)	21.1
	11년~20년	54 (11.6)	112 (24.0)	48.2
	21년~30년	27 (5.8)	58 (12.4)	46.6
	31년~40년	10 (2.1)	29 (6.2)	34.5
	40년 이상	3 (0.6)	2 (0.4)	150.0
선거구 안정도	65% 미만	64 (14.1)	188 (41.5)	34.0
	65% 이상	57 (12.6)	144 (31.8)	39.6
정책 이념	50% 미만	55 (12.4)	140 (31.6)	39.3
	50% 이상	62 (14.0)	186(42.0)	33.3
정책 분야	안보	112 (23.8)	243 (51.6)	46.1
	경제	4 (0.8)	47 (10.0)	8.5
	정치	6 (1.3)	50 (10.6)	12.0
	사회 및 기타	3 (0.6)	6 (1.3)	50.0
정책 효과	상합	88 (18.6)	195 (41.1)	44.9
	갈등	35 (7.4)	156 (32.9)	23.1
하원 위원회	농업	1 (0.2)	3 (0.5)	33.3
	세출	21 (3.4)	3 (0.5)	700.0
	군사	13 (2.1)	29 (4.7)	44.8
	금융, 재정, 도시	4 (0.6)	14 (2.3)	28.6

〈표 13〉

대한 정책 정향의 결정 요인

	구성 요인	가결	폐기	가결/폐기*
	교육, 노동	1 (0.2)	4 (0.6)	25.0
	에너지, 상업	1 (0.2)	4 (0.6)	25.0
	외무	12 (2.0)	101 (16.5)	11.9
	정부활동	2 (0.3)	4 (0.6)	50.0
	하원행정	2 (0.3)	4 (0.6)	50.0
	정보	2 (0.3)	2 (0.3)	100.0
	내무, 도서	1 (0.2)	3 (0.5)	33.3
	사법	3 (0.5)	9 (1.5)	33.3
	해운, 수산	3 (0.5)	9 (1.5)	33.3
	체신, 공무원	7 (1.1)	13 (2.1)	53.9
	공공사업, 교통	2 (0.3)	3 (0.5)	66.7
	천연자원	0 (0.0)	2 (0.3)	0.0
	규칙	2 (0.3)	12 (2.0)	16.7
	과학, 기술	1 (0.2)	1 (0.2)	100.0
	중소기업	0 (0.0)	2 (0.3)	0.0
	퇴역군인	7 (1.1)	7 (1.1)	100.0
	세입	2 (0.3)	22 (3.6)	9.1
	하원 본회의	15 (2.5)	15 (2.5)	100.0
상원위원회	농림, 영양, 수산	0 (0.0)	1 (0.2)	0.0
	세출	20 (3.3)	5 (0.8)	400.0
	군사	12 (2.0)	35 (5.7)	34.3
	금융, 주택, 도시	2 (0.3)	2 (0.3)	100.0
	통상, 과학, 운수	2 (0.3)	4 (0.6)	50.0
	에너지, 천연자원	2 (0.3)	6 (1.0)	33.3
	재무	0 (0.0)	14 (2.3)	0.0
	외교	11 (1.8)	62 (10.1)	17.7
	정보	2 (0.3)	0 (0.0)	200.0
	사법	4 (0.6)	5 (0.8)	80.0
	노동, 인력자원	0 (0.0)	1 (0.2)	0.0
	퇴역군인	5 (0.8)	12 (2.0)	41.7
	상원 본회의	30 (4.9)	9 (1.5)	333.3
심의 기간	1일	33 (7.1)	122 (26.1)	27.1
	1개월	16 (3.4)	121 (25.9)	13.2
	1년	71 (15.2)	95 (20.3)	94.7
	1년 이상	4 (0.9)	5 (1.1)	80.0

〈표 13〉

대한 정책 정향의 결정 요인

	구성 요인	가결	폐기	가결/폐기*
심의 단계	위원회(소위원회) 단계	0 (0.0)	230 (49.3)	230 (49.3)
	본회의 단계	10 (2.1)	61 (13.1)	71 (15.2)
	다른 쪽 원 위원회 단계	0 (0.0)	19 (4.1)	19 (4.1)
	상하양원 합동위원회 단계	0 (0.0)	3 (0.6)	3 (0.6)
	다른 쪽 원 본회의 단계	2 (0.4)	4 (0.9)	6 (1.3)
	대통령 서명 단계	78 (16.7)	3 (0.6)	81 (17.3)
	재심의 단계	1 (0.2)	6 (1.3)	7 (1.5)
	수정안	32 (6.9)	18 (3.9)	50 (10.7)

\*가결된 건 수에 대한 폐기된 건 수의 비율을 가결율이라고 보고자 한다.

건에 미치는 영향은 크지 않다고 할 수 있다. 안보 분야의 안건은 통과율(46.1%)도 높고 제안 건 수도 절대적으로 높아 가장 주목되는 경우다. 사회분야의 경우 가결율이 50.0%이나 제안 건 수가 미미하기 때문에 미국의회의 한국관련 문제 심의에 미치는 영향은 크지 않다. 양국간의 관계에 상합적 영향을 미치는 안건(44.9%)이 그렇지 않은 안건의 경우(23.1%)보다 가결율이 높았다. 하원의 경우 외무위원회에서 가장 많은 한국 관련 안건이 심의 되고 있지만 가결율은 11.9%에 지나지 않는다. 세입위원회의 경우도 제안되는 안건의 수에 비해서 가결율(9.1%)은 낮다. 반면에 군사위원회(44.8%)와 세출위원회(700.0%)는 높은 가결율을 보인다. 상원의 경우도 외교위원회에서 가장 많은 안건이 제안되지만 가결율은 17.7%이다. 반면에 비교적 많은 안건이 제안되는 군사위원회(34.3%)와 세출위원회(400.0%)는 가결율이 높다. 상하양원의 세출위원회가 높은 가결율을 보이는 것은 세출위원회의 성격상 이미 예산 배정된 안건에 대한 지출승인법을 다루기 때문에 특별한 경우가 아니고서는 가결을 이루기 어렵기 때문이다. 대부분의 세출관련 법안이 옴니버스 형태를 취하는 것도 통과율이 높아지는 이유다. 일반적으로 안건의 성격상 자기 소관위원회라고 보여지지 않는 위원회에 회부되는 경우 가결율이 높아진다. 안건의 심의에 1년 내지는 그 이상 걸리는 경우가 가장 가결율이 높다. 이는 정기적으로 심사해야 하는 지출법안이나 지출승인법안 등이 옴니버스의 형태를 띠면서 장기간 심의되기 때문인 것으로 해석된다. 하루 심사후 통과되는 안건은 주로 수정안으로서 본회의에 직접 상정된 후 가결 여부가 결정되기 때문이다. 심의 단계별로 보면 당연히 대통령에 대한 보고 단계까지 진행된 법안의 가결율이 높다. 위원회 또는 소위원회 단계에서 심의 중지된 법안의 폐기율이 높은 것은 당연한 일이다.

## V. 요약 및 결론

미국의회에서 다루어지는 한국 관련 안건은 주로 하원에서 제안되며 하원법안이나 상원법안과 같은 법률안의 형태가 대종을 이룬다. 또한 대체로 민주당 소속 의원으로서 원내 경력 10년 내외이고 선거구에서의 재선 가능성이 크게 높지 않으며 약간의 진보주의적 성향을 지닌 의원에 의해 제안된다. 주로 안보 분야에서 문제가 제기되며 갈등적이기 보다는 상호 지지적인 성격의 안건이 주류를 형성한다. 이러한 정책 과제의 성격이 시사해 주는 바와 같이 하원의 외무위원회, 군사위원회, 세출위원회, 세입위원회와 상원의 외교위원회, 군사위원회, 세출위원회 등에서 주로 다룬다. 그러나 소수의 예외적이고 극도로 국내 지향적인 과제를 다루는 위원회를 제외하고는 거의 모든 위원회에서 심의된다는 점도 알 수 있다. 대체로 1개월 이내의 기간에 심의 종결되며 절반 정도가 위원회 내지는 소위원회 단계에서 심사 종결, 폐기된다.

그러나 제안된 안건이 통과되는 비율에 있어서는 약간 상이한 특성을 보인다. 상하 양원 어느 곳에서 처음 제안되었든지 관계 없이 하원법안과 상원법안의 형식을 취해 제안되는 한국 관련 안건들이 주로 가결된다. 안건의 제안자가 어느당 소속이냐는 크게 영향을 미치지 않으며 자기가 소속 되어 있는 의회에서 10년 내지 30년 정도 된 중진 의원이고 약간의 보수성향을 지니며 출신 선거구에서의 재선 가능성이 상대적으로 높은 의원이 제안한 한국 관련 안건의 가결 가능성이 높다. 안건의 내용이 안보, 군사 분야이면서 한미 양국간의 협력과 유대를 공고히 하는 성격의 것일 수록 가결될 가능성이 높다. 경제분야의 과제는 폐기될 가능성이 크다. 가결될 가능성이 높은 안건들은 하원의 경우 주로 군사위원회와 세출위원회에서 다루어지며 전수로는 외무위원회가 암도적이다. 상원의 경우에도 군사위원회와 세출위원회가 가장 가능성이 크다. 심의 기간이 1년 내외 소요되는 경우 가결될 가능성이 크다. 대통령에 대한 보고 단계까지 가면 법률로서 공포될 가능성이 커지는 것은 당연한 일이다. 다만 대부분의 폐기 안건들이 위원회 단계에서 심의 중단된다는 점은 시사하는 점이 크다.

이렇게 놓고 볼 때 하원에서 가장 많이 제안하면서도 통과는 상하양원 비슷한 비율로 이루어지고, 민주당에서 주로 보다 많이 제안하지만 제안된 안건의 통과율은 공화당과의 격차가 크지 않다. 각각의 원에 재임한 기간이 10년 내외인 경우 가장 많이 제안하지만 오히려 통과되는 비율은 적고 재임 10년 이상 30년 정도되어야 가결율이 높아진다. 재선 가능성에 상대적으로 위협을 느낄 때, 보다 많이 한국 관련 안건을 제안하지만 오히려 통과율은 선거구의 사정이 안정된 경우다. 진보주의자가 보다 더 많이 제안하지만 통과율은 보수주의자가 제안할 때 높다. 하원 외무위원회와 상원 외교위원

회가 가장 많이 다루지만 하원과 상원의 군사위원회와 세출위원회에서 다룰 경우 가장 통과율이 높다. 제안된 안건의 심의 기간이 1개월 내외인 경우가 가장 많지만 통과되는 경우는 1년 남짓 걸려 심사하는 경우다.

따라서 한국 관련 안건의 심사과정이 지니는 특징은 주요 발안자와 주요 통과 추진자가 일치하지 않는다는 점이다. 이는 주요 발안자들이 처음부터 안건의 가결 자체를 의도하고 발안하기 보다는 발안 자체에 정치적 의의를 두고 제안할 가능성이 적지 않다는 의미로 해석된다. 따라서 미국의회를 상대로 하는 대미외교정책을 수립할 때에는 바로 이런 의회의 정치적 요구를 어떻게 수용할 것인가 하는 점에 유의해야 할 것이다.

그런데 본 연구의 조사과정에서 제기된 문제점중의 하나는 어떤 안건이 양국간에 미치는 영향을 직접적인 영향의 문제로만 국한해서 볼 것이냐 아니면 다단계 영향을 모두 고려할 것이냐의 과제였다. 직접적인 영향만을 고집할 경우 실질적이고 현실적인 영향력을 외면할 위험성이 크고 다단계 영향을 모두 고려할 경우에는 어디까지 영향의 범위를 한정할 것이냐가 문제 였다. 조사 대상 의회중 초기 의회에 속하는 제94차 의회부터 제99차 의회까지는 미국의회의 입법관행이 주로 단일 안건중심주의 였다가 제100차 의회부터는 옴니버스 형태의 입법행태가 확산되기 시작하였다. 이에 따라서 단일입법안과 옴니버스 법안을 등가적으로 처리하는 데에서 오는 문제의 극복도 여전히 과제로 남아 있다. 다만 본 연구는 미국의회 내부에서 다루어지는 한국 관련 안건의 심의 과정에서 들어나는 특징적인 경향성을 파악하고자 하였음으로 이러한 한계에서 비롯되는 문제점은 크게 우려하지 않아도 될 것으로 판단하였다. 그러나 여전히 극복되어야 할 과제임에는 틀림이 없다. 내용 분석과정의 편향성과 일관성 유지의 어려움도 컸다. 이를 극복하기 위하여 같은 안건을 4회 이상 읽고 그 결과를 산술 평균하여 사용하였으나 근본적인 문제는 여전히 남는다.

### 〈참 고 문 헌〉

박영규

1988 미국 외교정책 결정과정에서의 의회의 역할 및 기능,” 「현대사회」 30호, pp. 145.

Baldwin, David A.

1966 “Congressional Initiative in Foreign Policy,” *The Journal of Politics*, p. 754~773.

Barone, Michael and F. Grant Ujifusa

- 1986 *The Almanac of American Politics* (N.Y., E.P. Dutton & Co., 1986), p. xxvi.
- Blondel, J.,  
*Comparative Legislatures* (N.J., Prentice-Hall), pp. 22-25.
- Cheever, Daniel S., and H. Field Haviland, Jr.  
1952 *American Foreign Policy and the Separation of Power* (Cambridge, Harvard Univ. Press), p. 244.
- Clausen, Aage R.  
1973 *How Congressmen Decide: a Policy Focus* (N.Y., St. Martin Press), p. 4.
- Collier, Ellen C.  
1986 "Foreign Policy Roles of the President and Congress," CRS. Report No. 86~163F, p. 23.
- Corwin, Edward S.  
1957 *The President, Office and Power, 1787~1957* (N.Y., New York Univ., Press) p. 171.
- Crabb, Cecil v. Jr., and Pat M. Holt  
1980 *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy* (Washington D.C., Congressional Quarterly Press), p. 3.
- Fisher, Louis  
1987 *The Politics of Shared Power: Congress and the Executive* (Washington D.C., Congressional Quarterly Press).
- Franck, Thomas M., and Edward Weisband  
1979 *Foreign Policy by Congress* (N. Y., Oxford Univ. Press), p. 357.
- Gibbons, William  
1984 *The U.S. Government and the Vietnam War, Executive and Legislative Roles and Relationships* (Washington D.C., G.P.O.), pp. 175~227.
- Held, David, and Anthony McGrew  
1993 "Globalization and the Liberal Democratic State," *Government and Opposition*, Vol. 28, No. 2, pp. 277-280; Ronnie D. Lipschutz, "Restructuring World Politics: The Emergence of Global Civil Society," *Millennium*, Vol. 21, No. 3 (1992).
- House Document No. 96-143.,  
1979 "The Declaration of Independence and the Constitution of the United States of America" (Washington D.C., U.S. Government Printing Office), pp.14-18.

Kovenock, David M.

- 1973 "Influence in the U.S. House of Representatives and Statistical Analysis of Communications," *American Political Quarterly*, pp. 455-457.

Laipson, Ellen

- 1986 *Congressional Executive Relations and the Turkish Arms Embargo* (Washington D.C., House Foreign Affairs Committee Print), p. 60.

Lowi, Theodore J.

- 1964 "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics* 16, pp. 677-715.

Manning, Bayles

- 1977 "The Congress, the Executive, and Intermistic Affairs: Three Proposals," *Foreign Affairs* 55, pp. 306~324.

Ornstein, Norman

- 1985 "The Constitution and the Sharing of Foreign Policy Responsibility," in *The President, the Congress, and Foreign Policy* (N.Y., Association of Former Member of Congress and the Atlantic Council of the United States). p. 64.

Ornstein, Norman and David Rohde

- "Resource Usage, Information, and Policymaking in the Senate," in *Kozak and Macartney, op. cit.*, pp. 305-312.

Pastor, Robert A.

- 1980 *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy* (Berkely, L.A., University of California Press), pp. 38-39.

Shick, Allen

- 1983 "Politics through Law: Congressional Limitations on Executive Discretion," in Anthony King ed., *Both Ends of the Avenue: the Presidency, the Executive Branch, and Congress in the 1980s* (Washington D.C., American Enterprise Institute), p. 174.

Schneider, Jerrold E.

- 1979 *Ideological Coalitions in Congress* (Westport, Conn., Greenwood Press).

Sutter, Robert G

- 1994 "Korea: U.S.-South Korean Issues in the 1990s," Congressional Research Service Report IB94038, pp. 1-2.

## Korean Issues Examination Structure of the Congress

Jai-Chang Park · Shin-Yung Choe

The purpose of this research is to trace structural characteristics of the Congressional bill examination process from the vantage point of American foreign policy making to Korea. Considering the intimate relationship between Korea and the States and the magnitude played by the Congress in the American foreign policy making process, such a research is very demanding and inevitable in some sense not only for the practical interests of the Korean government officials wrestling with its foreign policy to America but also for the Korean academia experiencing serious paucity of literature of this field. To meet the purpose of this research, all of the bills dealing with Korean issues even partially from 1974 to 1994 were retrieved from the House and Senate computerized information systems and the contents of them were analyzed systematically.

Research found that Korean bills were dealt more frequently by the House than by the Senate. Most of them were proposed in the forms of House bills and Senate bills among other various forms of bill introduction. Major proponents of them were liberal Democrats with about 10 years of hill experience and from less safe districts. Generally speaking security issues were more frequently dealt by Korean bills. Most of them were pending in the Congress for about one month. And about half of Korean bills were either discarded or stopped any further examination at either sub committee or full committee level of bill flow of the Congress.

When we count the Korean bills passed and became eithe law or Congressional resolutions only, however, it is very interesting to find that whether they were dealt either by the House or by the Senate and introduced by Democrats or by Republicans does not make much difference to the outcomes of the bill examination. The bills intoroduced by mid-career conservative Congressmen who worked for the Congress for about from 10 to 30 years and

from rather safe districts were passed rather easily. The bills pending about one year in the Congress had higher possibility of passing through the Congress. Most of the bills in the bill examination process were killed at full committee level.

Contrasting such structural characteristics of the Korean bill introduction and that of passage in the Congress, it is found that major proponents of the bills are not conformative to active sponsors of them. It really implies that there is a high possibility that Korean bills are introduced not for real passage but for political and symbolic usage only. Therefore it becomes very important to know and respond to such political needs of the Congressmen when we develop foreign policy to the States.

박재창, 숙대 행정학과 교수

주소: 송파구 잠실7동 우성⑧ 16동 103호

Tel.: 710-9496(O)

최신용, 숙대 행정학과 교수

주소: 서초구 잠원동 한신 25차⑧ 345동 402호

Tel.: 710-9498