

대통령의 입법의제로서 정부법안의 국회제출과 통과에의 영향요인:

민주화 이후 역대 정부를 중심으로(1988-2007)

유 현 중*

Ⅰ. 서론	Ⅳ. 정부법안의 국회제출 및 통과에의 영향요인 분석
Ⅱ. 이론적 배경	Ⅴ. 결론
Ⅲ. 민주화 이후 정부제출 법안의 영향요인의 변화	

<요 약>

이 연구는 민주화 이후 한국에서 정부법안의 국회제출 및 통과에의 변화와 그 영향요인에 대하여 분석하고자 한다. 발견된 사실을 요약하자면 첫째, 정부법안의 국회제출의 변화를 살펴보면 김영삼, 김대중 정부에서는 집권 초기에 법안 제출이 증가하였다가 임기 말로 갈수록 감소하는 추세를 보였으나, 노태우, 노무현 정부에서는 집권 초부터 집권 후반기까지 점차 증가하다가 임기 말에는 감소하는 형태를 나타내었다. 둘째, 대통령의 입법의제로서 정부법안의 국회제출의 변화에 대한 영향요인을 분석한 결과 대통령의 국정수행에 대한 국민의 지지도와 대통령의 입법의제의 변화 간에는 양(+)의 상관성이 있는 것으로 확인되었다. 또한 대통령의 잔여 임기가 감소함에 따라 정부법안의 국회제출의 변화는 증가하는 것으로 확인되었다. 셋째, 정부법안의 국회통과에 대한 영향요인으로는 대통령의 국정수행에 대한 국민의 지지도의 변화와 정부법안의 국회통과 건수의 변화가 양(+)의 관계로 확인되었으며, 대통령의 잔여 임기가 감소함에 따라 정부법안의 국회통과 건수의 변화는 증가하는 것으로 확인되었다. 위에서 발견된 사실을 이용하여 앞으로 대통령의 입법적 활동과 관련하여 몇 가지 정책적 시사점을 제시하자면 다음과 같다. 첫째, 정치적 맥락으로서 대통령에 대한 국민의 국정지지도와 정부법안의 국회제출 및 통과 간에 유의미한 관계가 있음을 고려할 때 대통령은 입법적 성공을 위하여 국민의 여론을 지속적으로 확인하고 이를 국정에 반영하기 위한 대통령 보좌기구의 기능과 제도를 확충하여야 한다. 둘째, 대통령은 시간이 지날수록 국정에 관한 지식을 취득하여 더 많은 입법의제를 제기

* 중앙선거관리위원회 서기관, 법제처 파견(active05@snu.ac.kr)

논문접수일(2010.10.25), 수정일(2010.12.8), 게재확정일(2010.12.23)

할 수 있지만 입법적 성공의 중요한 요소인 국정지지도는 임기 초에 비교적 높게 나타나므로 대통령 당선자는 시간적 제약을 고려하여 정권인수과정에서 추진되어야 할 입법과제와 우선순위를 확정하고 임기 초부터 적극적으로 국회 또는 국민에게 제시하여야 한다.

【주제어: 대통령의 입법적 성공, 정부법안, 국정지지도】

I. 서론

대통령제와 의원내각제의 절충 형태를 취하고 있는 우리나라는 국회의원뿐만 아니라 행정부에 법률안 제출권이 인정되고 있다(헌법 제52조). 과거 발전국가 시기(1960-80년대)의 헌법은 국가원수이자 행정부의 수장인 대통령에게 강력한 권한을 부여하였고 이를 보좌하는 행정 관료제의 지원을 받아 대통령은 입법권을 보유한 국회의 입법과정에서 주도적인 역할을 수행하였다. 그러나 1987년 민주화 이후 국회의 위상이 강화되면서 의원발의 입법이 증가하고 있을 뿐만 아니라 대통령의 이름으로 행정부가 제출한 정부법안의 국회 가결율도 점차 감소하는 추세에 있다(임동욱·함성득, 2000; 김정신·정용덕, 2006).¹⁾ 그러나 여전히 정부(대통령)가 제출하는 법안은 국회의 심의안건에서 중요한 비중을 차지하고 있으며 위원회의 심의과정에서 의원발의 입법과 함께 대안을 형성하는 중요한 자료가 되고 있다. 대통령의 입법의제는 대통령이 국민에게 선거운동을 통하여 약속한 관심사항이 포함되어 있을 뿐만 아니라 정부의 예산과 사업을 수행하는 중요한 근거가 된다. 그럼에도 불구하고 민주화 이후 한국의 입법과정은 극한 대치 속에서 생산적인 국정운영이 이루어지지 못하였고 최근에는 미국산 쇠고기 문제로 회의를 접거, 농성 등의 과정에서 갈등을 표출하였다. 대통령의 입법의제들은 대통령과 의회의 역학관계 속에서 제출되며 또한 대통령이 주도적으로 의원들을 설득하고 협상력을 발휘하는지에 따라 입법적 성과가 달라진다(Neustadt, 1960; Pfiffner, 1988; Peterson, 1990; Barrett and Eshbaugh-Soha, 2007). 이러한 맥락에서 이 연구는 첫째, 민주화 이후 한국에서 정부법안의 국회제출의 변화와 그 영향요인에 대하여 분석하고자 한다. 둘째, 정부법안의 국회통과의 변화와 그 영향요인에 대하여 확인하고자 한다. 정부법안의 국회제출과 통과의 영향요인을 연구하는 것은 헌법적 제약 하에서 국정과제를 실현하는 입

1) 정부제출 법안의 국회 가결율은 이승만 및 장면 정부의 집권기인 제1대 국회부터 제5대 국회(1948-1960)까지는 평균 43.6%, 국가재건최고회의를 포함하여 박정희 정부가 집권하던 제6대부터 제10대 국회(1961-1979)까지는 72.5%, 국가보위입법회의를 포함하여 전두환 정부가 집권하던 제11대부터 제12대 국회(1980-1988)까지는 94.3%, 1987년 민주화 이후 제13대 국회(1988-1992)에서는 87%, 제14대 국회(1992-1996)에서는 92%, 제15대 국회(1996-2000)에서는 82%, 제16대 국회(2000-2004)에서는 72%를 나타내고 있다(대한민국 국회, 2008:1001).

법과정이 어떻게 진행되는지를 파악함으로써 대통령을 포함한 행정부와 국회의 정책과정의 메카니즘을 이해할 수 있는 이론적 의의가 있다. 또한, 대통령의 입법적 성공을 위하여 정부가 입법의제를 제출하는 시기와 방법을 모색하는 근거 자료가 될 수 있다.

II. 이론적 배경

1. 대통령의 입법의제와 정부제출 법안

대통령의 입법의제란 행정부의 수장으로서 대통령이 직면하고 있는 정책문제 중에서 법령의 형태로 정립될 필요가 있는 사항을 의미한다. 이에 비하여 행정부처별로도 대통령의 의지와는 관련이 없이 법령의 형태로 입법화할 필요가 있는 사항이 있을 수 있는데 이는 부처의 입법의제로 볼 수 있다. 대통령의 입법의제의 내용과 파악방법은 정부형태에 따라 다를 수 있다.²⁾ 특히, 우리나라는 강한 국가성(strong state-ness)을 지닌 국가로서 대통령의 권한이 강력하다(정용덕, 1996; 함성득, 1999). 따라서 한국처럼 대통령이 정점이 되어 단일적으로 행정부를 통할하고 행정부가 헌법에 따라 법률안 제출권을 행사하는 국가에서는 헌법적 절차에 따라 채택된 행정부의 입법의제는 행정부의 수장인 대통령의 의제이기도 하다. 왜냐하면 우리나라 헌법에서는 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다고 규정하고 있고(제66조제4항), 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 공무원임명권(제78조), 국회의 동의 하에 국무총리임명권(제86조제1항), 국무위원임명권(제87조), 법률안 및 예산안을 포함한 국가의 중요 정책사항에 대한 심의를 담당하는 국무회의의 의장권(제88조 및 제89조), 행정각부의 장의 임명권(제91조), 대통령령에 의한 하위법령통제권(제95조) 등을 행사할 수 있기 때문에 명시적 또는 묵시적으로 대통령의 의사에 반하는 행정부의 법률은 행정부 자체의 입법의제로 채택될 수 없다. 이는 엄격한 권력분립의 결과 행정부에 법률안 제출권을 인정하지 않는 미국과는 구별된다. 미국 헌법은 행정권은 대통령에게 속한다고 규정하지만(미국 헌법 Art 2, sec. 1), 공무원의 임명은 상원의 조인과 동의(advice and consent) 하에 대통령이 할 수 있는 것이 원칙이고, 하위직 공무원에 대하여 의회가 법률로 대통령에게 권한을 부여한 경우에만 대통령이 단독으로 임명할 수 있다(미국 헌법 Art2, sec.2). 따라서 미

2) 미국과 같은 대통령제 국가에서는 행정부에 법률안 제출권을 인정하지 않지만 의원내각제 국가에서는 내각의 구성원이 의회 의원의 신분을 보유하고 권력을 공화를 위하여 행정부에 법률안제출권을 인정하고 있다. 다만, 의원집정부제 국가인 프랑스에는 정부의 법률안 제안권에는 그다지 제한이 없으나 의회 의원의 법률안 제출권에는 제약을 가하고 있다(권영성, 2008:997; 허영, 2009:955).

국의 행정부는 이원적 정당성(dual legitimacy)에 의하여 행정권을 행사하는 대통령과 입법권 및 예산권을 행사하는 의회의 영향을 동시에 받게 된다. 경우에 따라서는 대통령의 의지에 반하지만 의회가 찬성하는 정책을 의회에서 입법이 이루어지도록 로비나 접촉을 할 수도 있다(Rouke, 1992:540-42). 이렇게 되면 대통령이 관심을 두는 입법의제와 행정부 내의 입법의제 간에 괴리가 발생할 수 있는 것이다. 그러나 한국의 경우에는 제도적으로 행정부처가 대통령의 의지에 반하여 독자적인 입법의제를 국회에 제시하는 것이 거의 불가능하다. 우선 국무회의와 사후 재가 과정에서 대통령이 관심만 가진다면 얼마든지 이를 통제할 수 있고, 비공식적으로 개별부처가 대통령의 의지에 반하는 법안을 국회의원에게 로비를 하여 입법화를 시도한다면 대통령은 해당 부처의 장차관을 포함한 공무원을 국회의 의지와 관련 없이 인사 조치를 할 수 있기 때문이다.

더욱이 우리 헌법에서 정부에게도 법률안제출권을 부여하고 있지만 행정부의 수반은 대통령이기에 때문에 정부는 대통령의 이름으로 법률안을 제출할 수 있는 것이다(법제처, 2010:202). 구체적인 법제과정을 살펴보면 우선 법령안의 입안단계에서 소관부처의 담당자가 관계기관과의 협의와 입법예고, 당정협의, 국무총리실 규제개혁위원회의 규제심사를 거쳐 법령안을 입안하고 법제처에 심사를 의뢰하게 된다. 두 번째 단계는 법령안의 심사단계로서 법제처가 내부적인 심사과정을 거쳐 국무회의 상정형식에 따라 전자시스템(온나라시스템)을 통하여 해당 법안의 주관부서에 송부하면 해당 부처는 전자시스템에 따라 행정안전부 의정관실에 제출하여 차관회의와 국무회의를 거치게 된다. 차관회의나 국무회의에서 이견이 없으면 국무총리 및 관계 국무위원이 부서한 후 대통령의 재가(결재)를 받아 법안을 국회에 제출하게 된다. 세 번째 단계는 국회의 심사절차로서 국회는 상임위원회, 법제사법위원회 등의 법안심사를 거쳐 본회의에서 의결하고 정부에 이송하게 된다. 마지막 단계로서 정부 이송 후에는 법률에 대한 공포안을 다시 국무회의에 상정하여 심의를 하고 국무총리 및 관계 국무위원이 부서를 한 다음 대통령의 재가(결재)를 받아 법제처에서 행정안전부로 관보 게재를 의뢰하여 공포하게 된다(법제처, 2008: 200-41). 대통령은 국무회의의 심의과정에서 법안의 내용을 파악할 수 있고, 관계 국무위원의 부서 하에 자신이 직접 결재하여 문서로 국회의장에게 법안을 송부하게 되므로 대통령이 이중으로 확인하여 본인의 명의로 국회에 제출한 정부법안은 대통령의 관심 정도에 차이가 있고, 비록 개별부처의 이해관계와 관련된 내용이 포함되어 있다고 하더라도 적어도 광의로는(형식적인 의미에서는) 대통령의 입법의제로 볼 수 있는 것이다.³⁾ 따라서 이 연구에서는 정부가 국회에 제출하는 법안을 적어도

3) 하지만 엄밀하게는 대통령이 직접적으로 관심(attention)을 두는 의제와 행정부가 국회에 제출하는 법안으로서 행정부 자체의 입법의제를 구별하는 것이 보다 정확하다고 생각된다. 전자를 협의의 대통령의 입법의제라고 볼 수 있고, 후자는 제도적 또는 형식적 의미에서 대통령의 입법의제로 볼 수도

광의로는 대통령의 입법의제로 보고자 한다.

2. 정부법안의 국회제출과 영향요인

1) 국회제출의 영향요인

대통령의 입법의제의 국회제출의 영향요인은 대통령의 입법의제가 어떤 요인에 의하여 국회에 제출하게 되는지에 대한 분석이다. 대통령의 입법의제의 영향요인에 관한 기존의 연구를 살펴보면 첫째, 대통령의 개인적 목표와 특성이 영향을 미칠 수 있다(Pfiffner, 1988; Light, 1999). 그러나 이러한 변수를 계량화하기에는 어려운 점이 있으므로 각각의 대통령의 재임기간을 가변수로 활용한다. 둘째, 시간과 관련된 변수로 대통령의 잔여임기 또는 의제의 제출시기도 대통령의 의제의 크기에 영향을 미칠 수 있다(Light, 1999; 정정길, 1994). 이와 관련하여 대통령의 임기가 지남에 따라 대통령의 영향력은 감소하는 경향이 있고(cycle of decreasing influence), 국정수행의 시간이 지남에 따라 대통령의 지식과 전문성이 증가함으로써 정책수행의 효과성이 증가하는 경향도 있다(cycle of increasing effectiveness). 또한 미국의 경우는 대통령의 임기 시작 후 1년 동안은 대통령과 의회의 관계가 비교적 우호적인 시기로서 밀월기간(honeymoon period)이라고 하며, 대통령의 의제의 정책수행 효과성이 증가하는 것으로 보고 있다(Light, 1999; Eshbaugh-Soha, 2005:262-3).

셋째, 의제를 제출할 당시의 정치적 환경(Peterson, 1990; Kessel, 2001; Pika and Maltese, 2008) 또는 대통령의 정치적 자산으로 의회의 협조나 선거의 승리, 국민지지도도 영향을 미칠 수 있다(Bond and Fleisher, 1990; Light, 1999; Canes-Wrone, 2001; A. Rudalevige, 2002; M. Eshbaugh-Soha, 2005). 의회를 대통령의 소속 정당이 장악하거나 국민지지도가 높은 경우 대통령이 자신의 의제가 의회에서 통과될 것을 기대하여 의제제출에 더욱 적극적일 수 있기 때문이다(Arnold, 1979:73). 또한 실증연구에 의하면 대통령과 의회가 상대적으로 응집성이 있을수록 법안의 통과비율이 높아지지만 선호가 분산될수록 법안을 통과시킬 가능성은 줄어든다고 한다(Brady and Volden, 1998; Krehbiel, 1998). 넷째, 경제적 요인으로서 대통령이 소속한 행정부의 재정적 제약(Kingdon, 1995; M. Eshbaugh-Soha, 2005)이 제시되고 있다. 미국의 경우 예산권과 입법권을 모두 의회가 보유하고 있고, 1980-90년대에 재정적자의 해결

있을 것이다. 행정부에 법률안의 제출권이 없는 미국에서는 전반적으로 대통령의 관심을 두는 사항을 중심으로 대통령의 입법의제를 파악하고 있다(Light, 1999:3; Peterson, 1990:324). 즉, 대통령의 입법의제의 측정과 관련하여 대통령의 의제는 대통령이 관심을 두고 있는 사항이라는 점에서 부처의제와는 구별되지만 우선순위의 차이가 있더라도 대통령이 확인하고 대통령 직속의 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)에 의한 입법심사(legislative clearance)를 통하여 대통령의 정책목표와 불일치하는 제안을 걸러낸 의제를 대통령의 의제로 본다(Light, 1999: 241-2; Larocca, 2006:15-7).

이 중요한 국정과제로 되었기 때문에 대통령의 의제형성에 대한 변수로 국내총생산에 대한 연방정부의 재정적자비율을 사용하고 있으나 한국의 경우는 1980-90년대에 재정적자의 문제가 그다지 심각하게 논의되지 않았고, 정부주도의 예산편성과 법안제출 등의 관행이 형성되어 있으므로 재정적자와 관련된 변수보다는 경제적 상황과 관련된 실업률, 정부재정규모와 같은 변수를 사용하고자 한다. 다섯째, 대통령의 입법 활동을 지원하는 조직의 크기도 영향을 미칠 수 있다. 대통령은 업무의 효율성을 높이기 위하여 자신을 도와줄 부서를 조직화하고 법제지원조직이 증가할수록 의제제기가 증가할 것으로 추정할 수 있기 때문이다(Burke, 1992; Piffner, 1994; Moe and Wilson, 1994; 정정길 1994; 김정해, 2003).

2) 국회통과의 영향요인

대통령의 입법의제의 국회통과 요인은 대통령의 입법적 성공요인과 관련된다. 미국에서 대통령의 입법적 성공요인으로 제시되는 것으로는 첫째, 대통령의 입법적 기술과 정치적 판단, 둘째, 대통령이 선출된 당시의 정책의제의 성질과 이에 대한 국민의 여론, 셋째, 대통령과 의회의 관계 등이 제시되고 있다(Pfiffner, 1988:24-26; Edwards, 1987). 대통령의 입법적 기술은 대통령이 의원을 설득하는 개인적 능력을 의미하고, 정책의제의 성질은 대통령이 당선될 당시에 처한 현안과제의 성질과 이에 대한 국민의 지지 여부를 나타내며, 대통령과 의회의 관계는 단점 또는 분점정부의 정치적 맥락을 의미한다. 또한 Binder(1999)는 대통령의 입법적 성과에 미치는 영향으로 이데올로기, 단/분점 정부와 같은 당파적 또는 선거적 맥락(partisan or electoral context), 상·하원의 정책차이, 의사진행방해(filibuster)에 대한 제재 여부와 같은 제도적 맥락(institutional context), 예산계약 또는 국정지지도와 같은 정책적 맥락(policy context)를 고려하고 있다.

특히 정치적 맥락과 관련하여 메이휴(Mayhew, 1991)에 의하면 1947년부터 1990년까지 미국 의회의 입법 유형을 분석한 결과 단점정부(unified government)인지 여부는 입법의 생산성과 관련이 있지 않았으며, 분점정부라고 해서 반드시 입법적 교착상태(legislative gridlock)와 연관되는 것은 아니라는 것을 제시하였다(Mayhew, 1991:75). 이 연구에 대하여 부분적으로 한계가 있지만 전체적인 타당성을 인정할 수 있다는 입장이 있는 반면(Fiorina, 1996), 대통령의 입법의제를 추론하는 방식에서 신문기사를 내용 분석하거나 전문가의 회고적 판단에 따라 중요한 입법으로 한정하였으며, 독립변수로 의회 내의 파당적 요소를 고려하지 않고 단지 분점정부인지 여부만을 고려한 한계를 지적하는 입장도 있다(Brady and Volden, 1998; Sarah A. Binder, 1999). 또한 분점정부 하의 입법생산성에 대하여 초당파적인 다수파의 선호를 중요한 변수로 고려하는 입장도 있고(Krehbiel, 1998), 분점정부가 의회에서 통과된 핵심적인 법안에 영향을 미친다는 연구도 있다(Edwards et al. 1997; Coleman 1999). 국내연구를 보면 분

점 정부에 대하여 대통령과 의회의 극한대립으로 정국이 불안정하고 정치적 책임성과 효율성을 약화시킨다는 부정적인 견해가 있는 반면(장훈, 2001; 강원택, 2001), 분점정부의 상황하에서 입법산출을 분석한 결과 단점정부와 분점정부의 입법산출에 거의 차이가 없다는 연구(이명남, 2002; 오승용, 2004)와 분점정부인 제13대 국회 전반기에 원내정당의 대립이 거의 나타나지 않고, 의회 생산성이 높았다는 연구(박찬욱, 1992; 박통희, 1993)가 있다. 대통령의 입법외제의 국회통과 영향요인을 분석할 때 한국은 헌법상 정부의 법률안 제출권이 있으므로(헌법 제52조) 대통령의 입법외제의 제출과 국회통과 과정이 상호 연관되어 있고 대통령의 입법외제 제출 및 국회통과의 영향요인에 관한 변수들이 서로 중복될 수 있다.

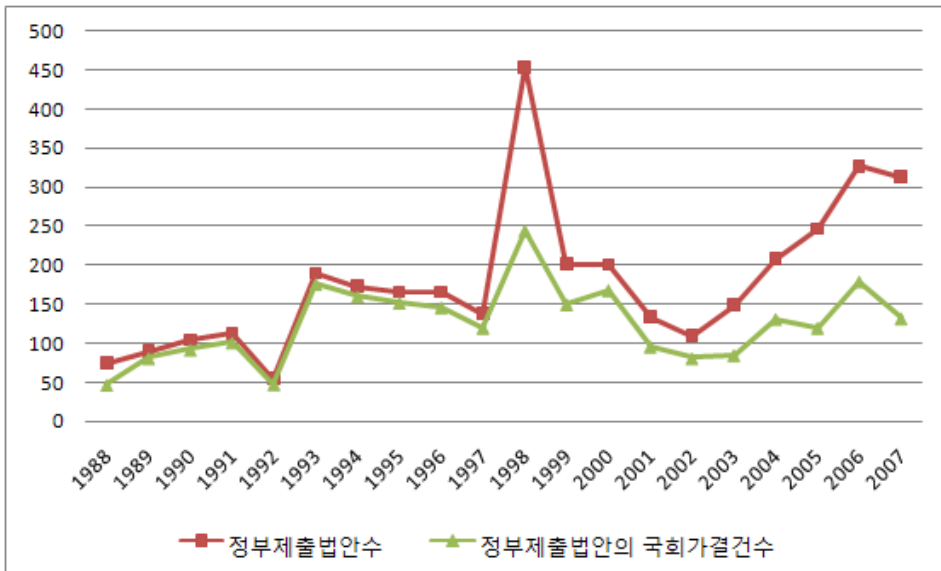
Ⅲ. 민주화 이후 정부제출 법안의 영향요인의 변화

1. 민주화 이후 정부제출 법안과 국회통과의 변화

민주화 이후 대통령의 입법외제로서 정부제출 법안의 국회제출과 통과에 영향요인을 분석하기 위하여 역대 정부별로 정부제출 법안이 어떻게 변화하였는지를 확인할 필요가 있다. 다음 <그림 1>에서 보는 바와 같이 노태우 정부에서는 제출법안의 수가 다른 정부에 비하여 가장 적었고, 출범초기에는 수가 적다가 집권중반까지 완만히 증가하였고 정권말기에는 급격히 하락하였다. 이는 정부법안이 집권 초에 집중적으로 제출되지 못하였고, 집권 말기에는 권력누수(lame duck)현상으로 인하여 정부법안 수가 감소하고 있음을 의미한다. 국회통과 법안은 점차 증가하다가 집권 4년차에 가장 크게 증가하였다. 입법 전략적으로 볼 때 집권 초의 상대적으로 높은 지지율에도 불구하고 정부제출 법안은 낮은 수준에 머물러 있어서 다른 정부에 비하여 소극적인 입법의 형태를 나타내었다고 할 수 있다. 김영삼 정부에서는 집권 초에 정부제출 법안이 증가하였고 중후반기까지 평탄하게 유지되었다. 집권말기에는 정부법안의 제출과 통과 건수가 모두 감소하는 것을 확인할 수 있다 <그림 1>. 입법 전략적 측면에서 김영삼 대통령은 적극적인 변화와 개혁의 의지에 따라 집권 초에 의제를 집중하였으며 이에 따라 정부제출 법안이 증가하는 것으로 해석할 수 있다. 김대중 정부에서는 IMF 외환위기를 극복하기 위하여 집권 초에 정부제출 법안이 대폭 증가하였고 집권 중반기 이후에는 감소하는 모습을 나타내고 있다 <그림 1>. 국회통과법안도 집권 초에 상승하다가 집권 중기 이후에는 감소하는 추세를 나타내고 있다. 이는 입법적 전략의 측면에서 볼 때 대통령의 의제가 집권 초에 집중되어 처리되었음을 의미한다. 또한 노태우, 김영삼 정부와 달리 정부가 제출한 법률안과 국회통과법안 간에는 괴리가 크게 발생하고 있음을 확인

할 수 있다. 끝으로 노무현 정부를 살펴보면 정부법안의 국회제출은 집권 초부터 집권후반기까지 급격히 증가하는 모습을 보이고 있다 <그림 1>. 한편 국회통과법안은 집권 초기에는 낮게 유지되다가 집권 후반기까지 증가하다 말기에는 감소하고 있다. 노무현 정부에서는 국회제출 법안과 통과법안의 괴리가 크게 나타났으며 집권 말기로 갈수록 점차 확대되고 있다. 입법전략상 노무현 정부는 대통령의 의제가 집권 초에 집중적으로 제출되지 못하였고 집권 초에 여소야대 및 정국혼란 등으로 대국회관계가 원만하지 못하여 정부제출 법안과 국회통과 법안의 괴리가 발생한 것으로 볼 수 있다.

<그림 1> 정부제출 법안 및 국회통과의 연차별 변화



출처 : 국회 홈페이지 의안정보시스템 의안통계
(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillSearchDetail.jsp>)

2. 정치적 맥락의 변화

1) 단점/분점 정부의 변화

정부법안의 국회제출 및 통과에 영향을 미치는 정치적 맥락으로서 입법권을 가진 국회와 대통령과의 관계를 들 수 있다. 민주화 이전까지는 대통령을 중심으로 권력이 집중되어 행정부가 입법을 주도하였고, 국회는 통법부의 역할에 머물렀다. 그러나 1987년 민주화 이후에는 민주적 경쟁에 의한 주기적인 선거가 실시되었고 선거결과에 따라 대통령이 소속한 정당이 국회의석의 과반을 차지하지 못하는 분점정부(divided government)의 상황이 발생하

기도 하였다. 분점정부가 되면 대통령이 속하는 정당이 국회 과반수를 차지한 단점정부(unified government)에 비하여 상대적으로 대통령의 입법 활동이 더욱 어려움에 직면할 수 있다는 주장이 있는 반면(장훈, 2001), 분점 또는 단점 정부가 대통령의 입법적 성공과는 관련이 없다는 주장도 있다(Mayhew, 1991; 이명남, 2002; 오승용, 2004).

민주화 이후 단점/분점 정부의 변화를 살펴보면 1987년 12월에 개정된 헌법에 따라 국민 직선에 의한 대통령 선거가 실시되어 민주정의당의 노태우 대통령이 36.6%의 득표율로 당선되었다. 이 당시 민주정의당의 의석비율은 53.7%로서 단점정부라 할 수 있다. 그러나 1988년 4월 26일 제13대 국회의원 총선에서 여당이 패배함으로써 여소야대의 정국이 시작되었고, 노태우 대통령은 이를 극복하기 위하여 김영삼, 김종필 등 보수적인 야당 총재와 합의 하에 정개개편을 통하여 3당 합당을 성사시키고 72.7%의 의석을 가진 거대 여당을 출범시키게 된다. 3당 합당의 결과 제14대 대통령선거에서 민주자유당의 김영삼 후보가 42%의 득표율로 대통령에 당선되었지만 1996년 4월 11일 제15대 국회의원 총선거에서 여당이 패배하여 분점정부의 상황이 발생하였다. 그러나 민주자유당은 무소속 의원을 신속하게 영입함으로써 제15대 국회가 개원할 당시에는 50.5%의 의석을 가진 단점정부로 출범하게 되었고 1998년 2월 김대중 정부가 출범할 때까지 지속되었다. 제15대 대통령선거에서 김대중 후보는 자유민주연합과의 공조를 통하여 40.3%의 득표율로 당선되었으나 국회의석비율은 40.1%에 불과하여 분점 정부의 상황에 직면하였다. 이를 극복하기 위하여 새정치국민회의와 자유민주연합 연립정권도 이전의 민주자유당과 마찬가지로 탈당한 야당의원 및 무소속의원들을 영입함으로써 인위적으로 단점정부의 상황을 실현시켰다. 그러나 자민련과의 정책공조가 파기 또는 복원됨에 따라 분점 또는 단점 정부의 상황이 반복되다가 2001년 9월부터 임기 말까지 분점정부의 상황이 지속되었다. 제16대 대통령 선거에서 새천년민주당의 노무현 후보가 48.9%의 지지로 대통령이 당선되고 나서도 분점정부의 상황은 지속되다가 2004년 4월 13일 제16대 국회의원 총선거에서 여당인 열린우리당이 50.8%의 의석을 확보하게 됨에 따라 다시 단점정부의 국면이 도래하였다. 그러나 여당 의원들의 피선거권 상실로 보궐선거가 실시되고, 야당이 승리함으로써 2005년 5월부터는 다시 단점정부의 상황이 지속되었다. 한국에서 단점 및 분점 정부의 변화는 국민의 선택의 결과로서 이루어졌다가 보다는 집권당이 국회에 안정적 의석을 확보하기 위하여 인위적으로 형성되었으며 이 과정에서 야당과의 극단적 대치상황을 발생시키기도 하였다.

단점 정부의 기간을 정리하자면 제13대 대통령의 임기가 개시된 시점부터 제13대 국회가 개원할 때까지(1988.2.-1988.5.), 3당 합당으로 민주자유당 출범 때부터 제14대 국회가 개원할 때까지(1990.2.-1992.5.), 민주자유당이 무소속 영입으로 과반의석을 실현한 시점부터 김영삼 대통령 임기만료 시까지(1992. 8.-1998.1.), 김대중 정부 출범 이후 야당 탈당의원 및 무소속

의원을 영입하여 과반의석을 달성한 시점부터 자민련과의 정책 공조를 폐기할 때까지 (1998.2.-2000.2.), 새천년민주당, 자유민주연합, 민국당을 중심으로 한 정개개편이 이루어진 시점부터 새천년민주당과 자유민주연합의 제2차 정책연합이 다시 과기될 때까지 (2001.3.-2001.9.), 제17대 국회의원선거에서 열린우리당이 과반의석으로 승리하여 제17대 국회가 개원한 시점부터 보궐선거에서 여당의 패배로 과반의석이 붕괴될 때까지(2004.6.-2005.5.)를 들 수 있다<표 1>.) 4) 역대 대통령별로 단점 정부기간을 비교하면 김영삼 정부에서는 임기동안 단점정부를 유지하여 가장 길고, 노태우 정부에서는 연중 67%, 김대중 정부에서는 연중 43%, 노무현 정부에서는 연중 19%의 단점정부 기간을 유지하였다.

<표 1> 민주화 이후 단점 및 분점정부의 변화

정부	기간	대통령	여당	여당 의석비율	변동사유
단점	1988.2. -1988.5.	노태우	민주정의당	53.7%	노태우 대통령 당선
분점	1988.6. - 1990.1.	노태우	민주정의당	41.8%	총선에서 여당 패배
단점	1990.2. -1992.5.	노태우	민주자유당	72.7%	3당 합당을 통한 정계개편
분점	1992.6. -1992.7.	노태우	민주자유당	49.8%	총선에서 여당패배
단점	1992.8. -1996.5.	김영삼	민주자유당	53.2 -59.2%	무소속 입당 김영삼정부 출범(1993. 2.)
단점	1996.6.-1998.1.	김영삼	민주자유당	50.5 -55.2%	총선에서 여당패배(46.5%) 임기개시까지 과반회복
분점	1998.2.-1998.8.	김대중	새정치국민회의+자유민주연합	40.5%	김대중 정부 출범
단점	1998.9. -2000.2.	김대중	새정치국민회의+자유민주연합	51.2%	야당 및 무소속 의원의 여당 입당
분점	2000.3. -2001.2.	김대중	새천년민주당	42.1%	민주당·자민련 정책공조 폐기와 여당의 총선패배
단점	2001.3.-2001.9.	김대중	새천년민주당+자유민주연합+민국당	50.1%	정계개편
분점	2001.10. - 2003.1.	김대중	새천년민주당	41.4% -37.1%	민주당+자민련 연합 파기
분점	2003.2. - 2003.9.	노무현	새천년민주당	37.1%	노무현 정부 출범
분점	2003.10. - 2004.5.	노무현	열린우리당	15.44 -18.08%	신당창당
단점	2004.6. - 2005.5.	노무현	열린우리당	50.8%	총선에서 여당 승리
분점	2005.6. - 2008.2.	노무현	열린우리당	49.8 -48.16%	피선거권상실 및 재보궐선거 결과

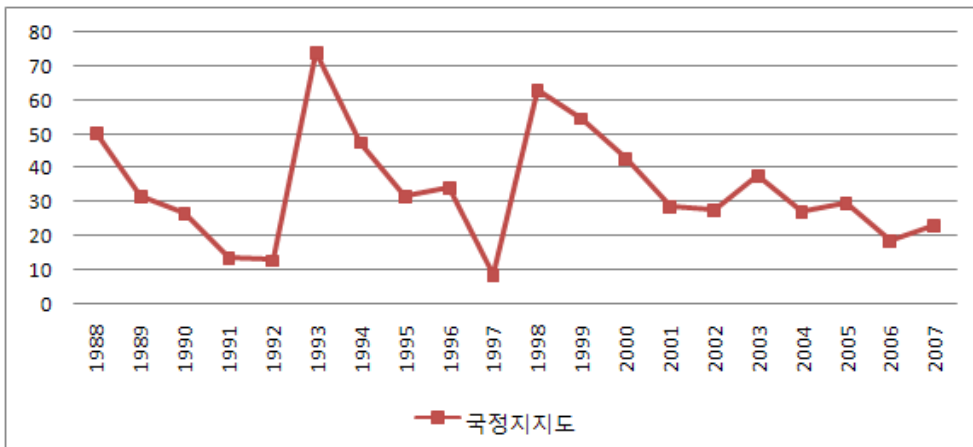
출처: 국회사무처(2008), 정용덕·김정신(2006)을 보완

4) 학자에 따라서는 단점정부기간의 시점에 대하여 다소 차이가 발생하기도 한다(오승용, 2004:173). 오승용(2004)에서는 김대중 정부의 분점정부 개시시점을 제16대 국회가 개원한 2000년 5월부터로 보지만 이 연구에서는 새천년민주당과 자유민주연합의 정책 공조를 폐기한 것을 발표한 시점(2000년 2월 24일)부터 실질적으로 분점정부가 실현된 것으로 본다(정용덕·김정신, 2006:113-115; 동아일보 2000. 2. 24. 1면).

2) 대통령의 국정지지도의 변화

정부법안의 국회제출 및 통과에 영향요인으로 대통령에 대한 국민의 지지도를 들 수 있다. 대통령의 정치적 자산으로서 대통령의 지지도가 높을수록 대통령은 보다 적극적으로 의제설정을 주도할 수 있게 된다(Light, 1999; Canes-Wrone, 2001; M. Eshbaugh-Soha, 2005). 국민의 지지도는 민주국가에서 더욱 중요한 의미를 지니게 되는데, 선거의 승리를 얻기 위하여 주기적으로 국민의 여론을 조사하고 이를 국정운영에 반영하기 때문이다. 대통령의 국정지지도는 1987년 민주화 이후부터 조사되었으며 이를 연차별로 분석하면 다음 <그림 2>와 같다. 대통령에 대한 국정지지도는 집권 초에 가장 높았다가 집권 말기로 갈수록 점차 하락하는 추세를 보이고 있다. 집권 초에 대통령의 지지도가 높기 때문에 대통령의 의제를 적극적으로 제시할 수 있는 기회가 된다. 그러나 노무현 정부에서는 집권 초부터 지지율이 낮게 나타났다. 역대 정권별로 집권초기 국정지지도가 높은 순으로 나열하면 김영삼, 김대중, 노태우, 노무현 정부 순이고 집권말기에 국정지지도가 높은 순으로 나열하면 김대중, 노무현, 노태우, 김영삼 정부 순으로 나타났다.

<그림 2> 1987년 이후 역대 대통령별 국정지지도의 연차별 변화



출처: 한국갤럽 (2008), 제17대 대통령선거 투표행태 분석, p.214.에서 재정리

3) 전국단위 선거의 실시

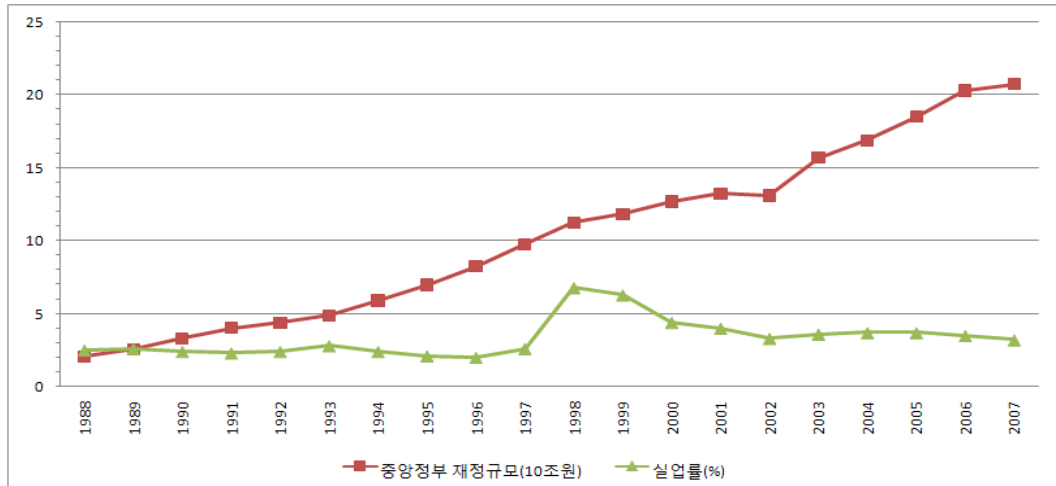
전국 단위의 선거의 정기적인 실시는 대통령과 국회의원의 권력의 정당성을 부여하며 국민의 지지 여부를 확인하는 과정으로서 대통령의 입법의제로서 정부법안의 국회제출 및 국회통과에 영향을 미칠 수 있는 정치적 맥락이다. 미국의 경우 선거가 대통령의 의제에 영향을 미치는 요인이었으나(Light, 1999; Canes-Wrone, 2001), 우리나라에서도 정부법안의 국회

제출과 통과에 선거가 영향을 미치는지를 확인할 필요가 있다. 민주화 이후 역대 전국단위 선거의 실시현황을 살펴보면 첫째, 1987년 헌법개정을 통하여 대통령직선제 개헌이 이루어진 이후 1987년 12월 16일 제13대 대통령선거, 1992년 12월 18일 제14대 대통령선거, 1997년 12월 18일 제15대 대통령선거, 2002년 12월 19일 제16대 대통령선거, 2007년 12월 19일 제17대 대통령선거가 실시되었다. 둘째, 1988년 4월 26일 제13대 국회의원총선거, 1992년 3월 24일 제14대 국회의원총선거, 1996년 4월 11일 제15대 국회의원총선거, 2000년 4월 13일 제16대 국회의원총선거, 2004년 4월 15일 제17대 국회의원총선거, 2008년 4월 9일 제18대 국회의원총선거가 각각 실시되었다. 지방선거는 1991년 3월 26일 구·시·군의회의원선거가 실시된 이후 1991년 6월 20일 시·도의회의원선거가 실시되었고, 본격적인 지방자치제가 실시된 이후 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거, 1998년 6월 4일 제2회 전국동시지방선거, 2002년 6월 13일 제3회 전국동시지방선거, 2006년 5월 31일 제4회 전국동시지방선거, 2010년 6월 2일 제5회 전국동시지방선거가 각각 실시되었다. 따라서 이 연구의 분석대상 기간인 1988년부터 2007년까지 전국단위의 선거가 실시된 연도는 1992년, 1995-8년, 2000년, 2002년, 2004년, 2006-7년이다.

3. 경제적 상황의 변화

정부법안의 국회제출과 통과에 영향을 미칠 수 있는 경제적 요인으로 실업률과 같은 전반적인 경제상황과 재정적 여건을 들 수 있다. 실업률이 악화될 경우 정부는 대응 입법을 마련하게 될 것이므로 실업률은 정부법안의 국회 제출이나 국회통과에 영향을 미칠 것으로 가정할 수 있다. 그러나 경제상황의 악화는 국가재정을 악화시키므로 경제 분야 이외에 다른 부문에서 정부활동을 위축시킬 수도 있다. 한편 정부의 재정규모의 변화에 따라 정부의 입법의제의 제출 또는 국회통과 여부도 달라질 수 있다. 왜냐하면 미국과 달리 우리나라는 예산안 편성권과 법률안 제출권이 모두 행정부에 속해 있기 때문에 정부의 예산편성에 수반하여 국회에 정부법률안의 제출이 증가할 것으로 추론할 수 있고, 국회의 경우에도 정부의 활동의 근거가 되는 입법을 마련하지 않을 수 없기 때문이다. 입법 활동은 관계부처 협의나 입법예고 등 시간이 많이 소요되므로 경제적 상황의 변화와는 일정한 시차를 두고 진행될 것을 감안하여 전년도 실업률과 정부재정규모의 변화를 변수로 고려하고자 한다. 1987년 민주화 이후 실업률과 정부재정규모의 변화를 정리하면 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 중앙정부 재정규모와 실업률의 변화



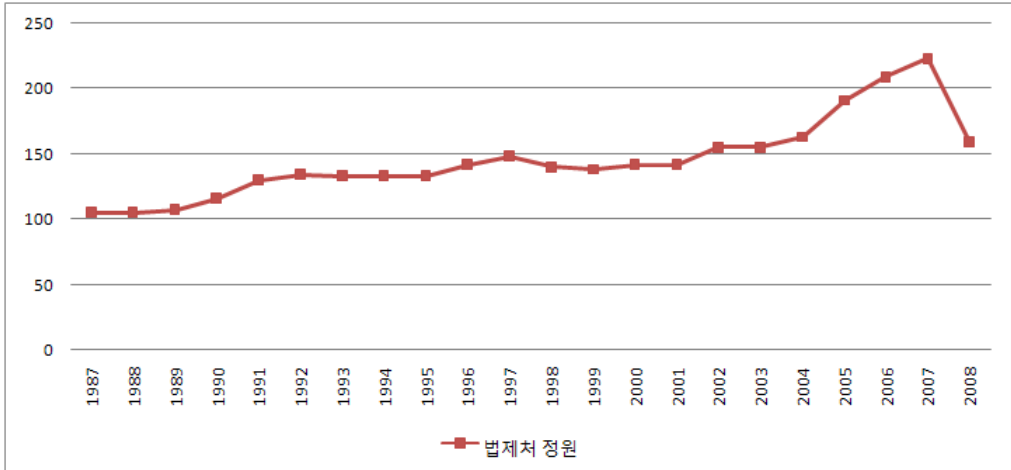
출처: 기획재정부 재정통계(<http://www.digitalbrain.go.kr/>),
국회 예산결산정보시스템(<http://naps.assembly.go.kr:83/검색일> 2010. 7. 15.)

4. 법제지원 조직의 변화

정부제출 법안은 대통령의 입법적 활동을 지원하는 조직에 의하여 영향을 받을 수 있다. 특히 헌법에 따라 우리나라는 국회의원뿐만 아니라 정부도 법률안 제출권이 있으므로(헌법 제52조) 행정부 내에 법제업무를 담당하는 전문적인 조직이 필요하다. 대통령의 입법적 활동을 지원하는 조직으로 법제처를 들 수 있고, 대통령의 입법의제에도 영향을 미칠 수 있다. 법제처는 건국 당시부터 국무총리 소속기관으로 창설하여 대통령·국무총리의 명에 의하여 법률·명령안을 기초하고, 법률·명령의 제정·폐지 또는 개정에 대한 의견을 대통령에게 제출하며, 법률 또는 명령안에 대한 심사업무를 담당하였다.⁵⁾ 법제처의 주요 기능은 국무회의의 심의에 앞서 각 부처의 법안들을 심사하는 기능이다. 또한 입법부인 국회에 법률을 제출하고 국회에서 통과된 법안을 이송 받아 공포하는 기능도 법제처가 담당한다. 민주화 이후 법제처의 정원의 변화를 살펴보면 1990년대 초에 증가하였고, 그 이후 큰 변동이 없이 유지되다가 노무현 정부에서 대폭적으로 증가하였다가 2008년 다소 조직이 축소되었다<그림 4>.

5) 법제처는 1954년 11월 29일 제2차 헌법개정으로 국무총리제가 폐지되어 법무부 소속의 법제실로 변경되었다가 1960년 6월 15일 제3차 헌법개정으로 국무원사무국 소속의 법제국으로 변화되었고, 1961년 10월 2일 정부조직법 개정으로 법제처로 회복된 이후 계속 유지되고 있다.

<그림 4> 법제처의 정원변화



출처: 행정자치부(1998) 및 법제처(2008)

IV. 정부법안의 국회제출 및 통과에의 영향요인 분석

1. 가설의 설정

앞에서 분석한 선행연구를 토대로 하여 대통령 입법의제로서 정부제출 법안과 국회통과의 영향요인에 대한 가설을 각각 별도로 구성한다. 우선 종속변수로서 정부제출 법안은 대통령의 결재를 받아 정부의 명의로 국회에 제출한 법안의 건수를 말한다. 독립변수로는 첫째, 정치적 맥락과 관련된 변수를 들 수 있는데, 대통령이 소속한 정당이 국회의 과반수를 차지하는 지 여부(단집정부)에 따라 대통령의 입법의제와 입법적 성공에 차이가 발생하는지를 살펴볼 필요가 있다(Mayhew, 1991; Fiorina, 1996). 둘째, 대통령의 자산으로서 시간, 정보, 전문성 등의 내부적 자원과 의회와의 관계, 국민의 지지도, 선거의 승리 등을 들 수 있다(Light, 1999:13-61; Bond and Fleisher, 1990; M. Eshbaugh-Soha, 2005). 셋째, 당시의 정치경제적 환경도 대통령의 의제에 영향을 미칠 수 있다(Peterson, 1990; J. H. Kessel, 2001; Pika and Maltese, 2008). 이 연구에서는 실업율과 같은 경제적 환경변수와 전국단위 선거의 실시 여부와 같은 정치적 상황변수를 고려하고자 한다. 그 외에도 대통령의 입법 활동에 대한 지원조직과 같은 변수도 고려할 필요가 있다. 이러한 변수들을 중심으로 정부법안의 국회제출과 통과에의 영향요인에 관한 가설을 설정하면 다음과 같다.

H1_a: 단점정부인 기간 동안에는 정부법안의 국회제출 건수의 변화량이 증가할 것이다.

H1_b: 단점정부인 기간 동안에는 정부법안의 국회통과 건수의 변화량이 증가할 것이다.

가설 1은 대통령과 국회의 정치적 관계로서 분점 또는 단점 정부인지 여부가 정부법안의 국회제출 및 통과에 미치는 영향을 측정하기 위한 것이다(Arnold, 1979:73; M. Eshbaugh-Soha, 2005:262). 또한 미국의 경우 분점 또는 단점정부인지 여부가 대통령의 입법적 성공과는 관계가 없다는 주장(Mayhew, 1991)과 분점정부가 의회에서 통과된 핵심적인 법안에 영향을 미친다는 연구(Edwards et al. 1997; Coleman 1999)가 대립되고 있다. 한편 우리나라의 경우에는 분점 또는 단점정부인지 여부가 주요 법안의 국회통과에 관련이 없다는 연구가 있다(이명남, 2002; 오승용, 2004).

H2_a: 전년도 대비 대통령의 국정지지도가 증가할수록 전년도 대비 정부법안의 제출의 변화량도 증가할 것이다.

H2_b: 전년도 대비 대통령의 국정지지도가 증가할수록 전년도 대비 정부법안의 국회통과의 변화량도 증가할 것이다.

가설 2는 대통령의 정치적 자산(political capital)이 대통령의 입법적 활동에 영향을 미칠 수 있음을 반영한 가설이다(Bond and Fleisher, 1990; M. Eshbaugh-Soha, 2005). 대통령의 정치적 자산으로 국민의 국정지지도의 변화를 들 수 있다. 특히 1987년 이후 한국갤럽에서 분기별로 대통령의 국정운영에 대한 지지도를 조사한 자료가 있으므로 이를 활용하여 분석할 수 있다. 일반적으로 국정지지도가 높을수록 더 많은 입법의제를 국회에 제출하고 국회통과 가능성도 증가하는 것으로 가정할 수 있다.

H3_a: 전국단위 선거가 실시되는 연도에는 전년도 대비 정부법안의 국회제출의 변화량이 증가할 것이다.

H3_b: 전국단위 선거가 실시되는 연도에는 전년도 대비 정부법안의 국회통과의 변화량이 감소할 것이다.

가설 3은 정치적 환경으로서 선거의 실시 여부가 정부법안의 국회제출 및 통과에 미치는 영향을 파악하기 위한 가설이다. 대통령이나 국회의원 등은 선거가 임박한 경우 자신의 국정수행 활동보다는 자신의 재선여부가 달려있는 선거에 보다 관심을 두지 않을 수 없으므로(Fiorina, 1977), 선거적 맥락은 대통령의 의제에 대한 관심(Yates and Whitford, 2005) 또는 의회의 입법 활동에 영향을 미칠 수 있다(Binder, 1999). 대통령의 의제설정도 정치경제적 맥락에 의하여 영향을 받지 않을 수 없고(Peterson, 1990; Kessel, 2001; Pika and Maltese, 2008) 그 중에서 선거는 정치적 환경의 요소로서 중요한 고려대상이 될 수 있다. 한국에서

정부법안의 제출은 대통령의 임기가 단임제이므로 선거가 있는 해에 자신의 소속 정당에 대한 유권자의 지지를 획득하기 위하여 보다 적극적으로 대통령의 입법의제로서 정부법안을 국회에 제출할 것으로 가정할 수 있고, 정부법안의 국회통과에서는 국회의원들이 선거가 있는 연도에는 소속 정당이나 자신의 재선을 위한 선거운동에 전념하기 때문에 정부법안의 국회통과 건수가 감소할 것으로 가정할 수 있다.

H4_a: 대통령의 잔여임기는 전년도 대비 정부법안의 국회 제출의 변화에 영향을 미칠 것이다.

H4_b: 대통령의 잔여임기는 전년도 대비 정부법안의 국회통과 건수의 변화에 영향을 미칠 것이다.

가설 4는 대통령의 시간적 제약과 대통령의 입법의제로서 정부법안의 제출 및 국회통과 간의 관계를 파악하기 위한 것으로 시간적 제약은 대통령의 잔여임기로 측정한다. 대통령이 시간적 제약이 존재함에 따라 의제의 제기에 제약을 받을 수 있는데(Light, 1999; 정정길, 1994) 집권 초기는 밀월기간으로서 대통령의 의제제출과 국회통과가 보다 용이하다(M. Eshbaugh-Soha, 2005). 그러나 한편으로 대통령의 집권 초에는 국정에 대한 전문성과 지식수준이 낮아 정책수행의 효과성이 낮으므로 임기 말로 갈수록 보다 적극적으로 의제를 제기하고 국회에서 설득력을 발휘할 가능성도 있다(Light, 1999). 따라서 대통령의 잔여임기가 정부법안의 국회제출 및 통과에 미치는 영향은 이 두 가지 효과 중에 어느 것이 더 큰지 여부에 달려있다고 할 것이다.

H5_a: 실업률이 증가할수록 전년도 대비 정부법안의 국회제출의 변화량은 증가할 것이다.

H5_b: 실업률이 증가할수록 전년도 대비 정부법안의 국회통과 건수의 변화량은 증가할 것이다.

가설 5는 경제적 상황이 정부법안의 국회제출 및 통과에 미치는 영향을 측정하기 위한 것이다. 대통령의 의제설정에는 정치경제적 맥락에 의하여 영향을 받지 않을 수 없고(Peterson, 1990; Kessel, 2001; Yates and Whitford, 2005; Pika and Maltese, 2008) 그 중에서 경기상황을 나타내는 변수로 실업률을 사용하고자 한다. 실업율이 증가할수록 대통령을 정점으로 하는 정부는 이를 해결하기 위하여 보다 적극적으로 정부법안을 국회에 제출할 가능성이 있다. 또한 국회도 실업율에 대한 대응입법으로서 정부법안을 보다 신속하게 입법화할 가능성이 있다.

H6_a: 전기의 중앙정부의 재정규모의 변화량이 증가함에 따라 전년도 대비 정부법안의 국회제출의 변화량도 증가할 것이다.

H6_b: 전기의 중앙정부의 재정규모의 변화량이 증가함에 따라 전년도 대비 정부법안의 국회통과의 변화량도 증가할 것이다.

가설 6은 경제적 요인 중 재정적 요인이 정부제출 법안 또는 입법적 성공에 미치는 영향을 측정하기 위한 것이다. 미국의 경우는 재정적자가 있을수록 대통령의 입법외제의 제기가 제한될 수 있으나(Kingdon, 1995:145; M. Eshbaugh-Soha, 2005:263; Binder, 1999:522; Mayhew, 1991), 우리나라는 상대적으로 재정적자가 문제되지 않았고, 정부법안은 일정한 예산상의 조치가 전제되는 경우가 많기 때문에 중앙정부의 재정규모의 변화가 정부법안의 제출 및 국회통과에 미치는 영향을 측정하고자 한다. 이 연구에서는 정부재정의 변화가 법률의 변화보다 더 신속적이라고 가정하고 전년도의 정부재정 규모의 변화량이 증가함에 따라 정부법안의 국회제출 및 통과 건수의 변화량도 증가하는 것으로 가설을 설정하였다.

H7_a: 전년도 대비 법제 지원조직의 정원이 증가함에 따라 전년도 대비 정부법안의 국회제출의 변화량도 증가할 것이다.

H7_b: 전년도 대비 법제 지원조직의 정원이 증가함에 따라 전년도 대비 정부법안의 국회통과의 변화량도 증가할 것이다.

가설 7은 대통령의 입법지원조직이 대통령의 입법적 활동에 영향을 미칠 수 있음을 반영한 것이다(Burke, 1992; Piffner, 1994). 이 연구에서는 정부제출 법안이 법제처의 최종 심사를 거치고 국회의 입법심사에서 정부법안의 총괄·조정권을 지니는 점을 감안하여 담당부서인 법제처의 인력의 변화가 정부제출 법안에 미치는 영향을 분석한다. 즉, 법제처의 정원이 증가함에 따라 정부법안의 국회제출 및 통과에 변화량도 증가할 것으로 가정할 수 있다.

2. 모델의 설정

변수들을 이용하여 모형을 구성하면 다음 식 (1), (2)와 같다. 변수들 간에 자기상관성(auto-correlation)을 통제하기 위하여 변수를 차분하여 시차 변수(lagged variable)을 만들고, 정부재정규모, 실업률 등의 변수는 대통령 의제(정부제출 법안)에 시차를 두고 영향을 미칠 수 있으므로 1년 전의 변수를 활용한다.

$$(1) LP_{at} = \beta_0 + \beta_1 DAN_t + \beta_2 LS_t + \beta_3 Tm_t + \beta_4 LPI_t + \beta_5 LGe_{t-1} + \beta_6 LUe_{t-1} + \beta_7 EI_t + D_i + \epsilon_t$$

$$(2) LP_{bt} = \beta_v + \beta_1 DAN_t + \beta_2 LS_t + \beta_3 Tm_t + \beta_4 LPI_t + \beta_5 LGe_{t-1} + \beta_6 LUe_{t-1} + \beta_7 EI_t + D_i + \epsilon_t$$

여기서 종속변수로 Pat는 연도별 정부제출 법안수를, Pbt는 연도별 정부제출법안의 국회통과 건수를 각각 나타낸다. 독립변수로서 DANt는 단점정부인 기간을 연도별로 월평균으로 나

타낸 변수이고, S_{it} 는 연도별 대통령에 대한 국정지지도 평균(%), T_{it} 는 특정연도의 대통령의 잔여임기, P_{it} 는 법제처의 연도별 정원 규모, $Ge_{i,t-1}$ 은 $t-1$ 년도의 정부부문 통합재정규모(단위: 10억), $Ue_{i,t-1}$ 은 환경적 요인에 관한 변수로서 $t-1$ 기의 실업률(%), E_{it} 는 전국적인 선거의 실시여부(더미변수), $D_i(i=1, 2, 3, 4)$ 는 역대 정부(대통령)를 구분하는 가변수를 각각 의미한다.

3. 분석결과 및 해석

정부법안의 국회제출 및 통과에 영향을 미치는 요인을 파악하기 위하여 다중회귀분석을 실시한다. 모형에 사용된 변수들에 대한 기초통계를 제시하면 <부록 1, 2>와 같다. 역대 대통령별로 정부제출 법안 수의 평균값을 살펴보면 노태우 정부 86.6건, 김영삼 정부 166건, 김대중 정부 219.4건, 노무현 정부 248.4건으로 증가하는 경향을 나타내고 있다. 대통령의 입법적 성공을 나타내는 정부제출법안의 국회통과 건수의 평균값은 노태우 정부 73.8건, 김영삼 정부 150.8건, 김대중 정부 147.8건, 노무현 정부 129.4건이다. 독립변수로는 정치적 맥락에 관한 변수로서 연간 단점정부기간(월)의 비율은 노태우 정부 0.63, 김영삼 정부 1.0, 김대중 정부 0.43, 노무현 정부 0.2로 나타났으며 한국갤럽의 여론조사에 의한 분기별 국민지지도의 연평균은 노태우 정부가 27.1%, 김영삼 정부가 39.2%, 김대중 정부가 43.4%, 노무현 정부가 29.3%를 나타내고 있다.⁶⁾

회귀분석 <모델 1, 2>의 적합도를 살펴보면 F검증 결과 유의수준 5%에서 타당성을 인정할 수 있는 것으로 나타났다.⁷⁾ 1987년 민주화 이후 분석대상인 대통령이 4명이므로 전체적인 관측치의 수가 20개이다.⁸⁾ 사례 수가 적기 때문에 자료의 정규성에 문제가 있을 수 있으나 <부록 3, 4>에서 보는 바와 같이 잔차와 종속변수 간에 무작위한 형태를 나타내었다.⁹⁾ 모델 1의 설명력을 나타내는 R^2 는 0.8382(조정된 $R^2= 0.6359$)이고, 모델 2의 R^2 는 0.8544(조

6) 한국갤럽에서는 1988년 이후 분기별로 역대 대통령에 대하여 직무수행 평가에 대하여 국민들에게 여론조사를 실시하였다. 질문내용은 “요즘 ○○○대통령이 대통령으로서의 직무를 잘 수행하고 있다고 보십니까? 혹은 잘못 수행하고 있다고 보십니까?”이다. 한국갤럽(2008), p. 214.

7) 1차 차분 후의 더빈 왓슨(Durbin-Watson)계수가 <모델 1>의 경우에는 2.202이고, <모델 2>의 경우는 2.788로 나타났다. 변수 간 다중공선성을 측정하는 분산팽창계수(VIF)는 <모델 1, 2>에서 1.4와 7.6사이의 값으로 나타나서 심각하지 않은 것으로 확인되었다.

8) 통계적 타당성을 확보하기 위해서는 관측치가 많아야 하지만 한국의 경우 민주적 선거에 의한 대통령제의 역사가 비교적 짧은 한계가 있다. 자기상관성을 통제하기 위하여 변수들을 1차 차분하였기 때문에 실제 사용된 관측치는 19개이다.

9) 회귀분석에서 사용된 사례 수가 적기 때문에 오차항의 정규성과 등분산성에 있어 문제가 있을 수 있다. 따라서 잔차 분석(residual analysis)을 통하여 산점도를 그리고 그 분포가 평균 0을 중심으로 무작위하게 흩어져 있는 지 여부를 확인하여야 한다.

정된 $R^2 = 0.6724$)로 나타났다. <모델 1>에서 계수의 추정치를 살펴보면 첫째, 해당 연도에서 단점정부인 기간이 증가하는 것과 대통령의 입법의제로 정부제출 법안 수의 변화와는 통계적으로 유의미한 관계를 발견할 수 없었다. 선행 연구와 같이 단점 또는 분점 정부인지 여부는 대통령(정부)의 입법적 시도와 관련이 없는 것으로 나타난 것이다(오승남, 2004). 이는 단점 정부기간 동안에 정부법안의 국회제출이 증가할 것이라는 가설(H_{1a})을 기각하는 것이다. 둘째, 연도별 국정지지도의 변화와 입법의제의 변화 간에는 양(+의 관계로 나타났다(유의수준 5%).¹⁰⁾ 즉, 연도별 대통령의 국정수행에 대한 평가가 좋아질수록 전년도에 비해 정부법안제출이 증가하고 국정수행에 대한 평가가 악화될수록 정부법안제출은 감소하는 것을 의미하며 가설 H_{2a}를 채택할 수 있다.¹¹⁾ 이는 국정지지도가 대통령이 적극적으로 입법의제를 설정할 수 있게 하는 외부적 자원이 될 수 있음을 의미한다(Light, 1999). 셋째, 대통령의 잔여임기가 감소함에 따라 연도별로 제출되는 정부제출 법안의 수는 증가하는 것으로 나타났다. 즉, 대통령의 잔여임기가 정부법안의 국회제출에 영향을 미칠 것이라는 가설(H_{4a})을 채택할 수 있다. 이러한 결과는 대통령의 입법의제로서 정부제출 법안이 집권 초에 집중적으로 제출되지 못하고 집권 후반기로 갈수록 더욱 증가하는 것을 의미한다. 그 이유는 집권 초에는 대통령의 국정에 대한 전문성과 지식수준이 낮아 정책수행의 효과성이 낮고(cycle of increasing effectiveness), 자신의 국정목표를 법안으로 반영하는데 준비와 시간이 필요하기 때문으로 생각된다.¹²⁾ 넷째, 경제적 상황으로서 실업율의 변화와 정부제출 법안의 변화와는 음(-)의 상관관계가 존재하였다(가설 H_{5a}기각). 가설 H_{5a}에서는 실업율이 증가함에 따라 정부가 이를 해결하기 위하여 적극적으로 법안을 제출할 것으로 가정하였으나 실제로는 반대의 결과가 나타난 것이다. 그 원인으로 전체적인 정부제출 법안에는 정치·사회·문화 등의 비경제적인 법안들도 포함되어 있는 바, 경제적 상황이 악화될수록 이러한 분야를 포함한 전반적인 정부의 사업과 입법 활동이 위축됨으로써 정부법안의 국회제출이 감소하는 것으로 생각된다. 기타 변수로서 전국단위의 선거의 실시여부, 정부의 통합재정규모, 법제처의 연도별 정원과 정부법안의 국회제출 건수의 변화와는 통계적으로 유의미한 관계를 발견하기 어려웠다. 따라서 이와 관련된 가설 H_{3a}, H_{6a}, H_{7a}는 모두 기각된다. 또한 노무현 정부를 기준으

10) 이 연구에서 다른 언급이 없는 한 유의수준은 5%로 한다.

11) 이와는 반대로 정부제출 법안이 증가함으로써 대통령에 대한 국정지지도가 상승한다는 역의 인과관계에 대한 주장도 가능하다. 그러나 이 연구에서 사용되는 국정지지도는 당해 연도의 국정지지도의 연평균이고 변수간의 시간적 선후관계에 따른 인과관계를 측정하는 것은 아니다.

12) 미국의 경우는 대통령의 임기 시작 후 1년간을 밀월기간으로 보아 대통령의 정책수행의 효과성이 증가하는 것으로 분석되지만(Light, 1999; Eshbaugh-Soha, 2005) 우리나라의 경우는 미국과 정치문화가 다를 뿐만 아니라 밀월기간이 존재하는 지 여부 및 그 기간에 대하여 논란이 있을 수 있으므로 이 연구에서는 밀월기간 자체를 변수로 하지 않고 대통령의 임기를 변수로 설정하였다.

로 하여 정권별로 정부법안의 국회제출에 차이가 있는 지 여부를 분석한 결과 유의미한 차이를 발견하기 어려웠다. 전국 단위의 선거 실시 여부가 정부법안의 국회제출의 변화에 영향을 미치지 않는 것은 정부법안의 제안은 개별 부처가 중립적으로 국가전체적인 관점이나 부처의 이해당사자의 정책적 수요에 따라 입안되는 경우가 많으므로 선거의 주기와 법률안의 제안이 일치하지 않을 수 있을 것으로 생각된다. 정부의 전년도 통합재정규모의 변화량이 정부법안의 국회제출의 변화량에 영향을 미치지 않는 것은 예산안 편성과 법률안 심사의 담당부서가 분리되어 있고, 사업예산의 편성과 근거 법률 제정이 연계되어 운영되지 못하기 때문으로 생각된다. 법제처의 연도별 정원의 변화가 정부법안의 국회제출의 변화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것은 개별 부처가 정책적 필요성에 따라 법안을 입안하므로 법률안 제안의 일차적 권한을 지니고 있고, 법제처의 법률안 심사의 업무량이 증가하더라도 정원의 변동은 정부조직 내에서 협의과정을 거치야 하므로 시차가 존재하기 때문인 것으로 생각된다.

<모델 2>는 정부법안의 국회통과의 영향요인을 분석하기 위한 것이다. 계수의 추정치를 분석하면 첫째, 단점정부 기간인지 여부와 정부법안의 국회통과 건수의 변화와는 통계적으로 유의미한 관계를 발견할 수 없었다. 이는 단점정부 기간일수록 정부법안의 국회통과 건수가 증가할 것이라는 가설 H_{1b} 를 기각하는 것이다. 일반적으로 단점정부일수록 정부와 같은 정당이 국회의 과반수를 차지하여 법안의 국회통과가 보다 용이할 것으로 논의되고 있으나(Brady and Volden, 1998; Binder, 1999; 장훈, 2001) 우리나라의 경우는 단점 또는 분점 정부인지 여부와 국회통과와는 통계적 상관성이 없는 것으로 나타난 것이다. 이는 한국 정치의 특수한 상황을 반영한 것으로 단점 정부의 실현이 선거결과에 따라 형성되는 것이 아니라 여당이 선거에 패배하자 야당원의 탈당 또는 무소속 의원을 영입함으로써 인위적으로 정개개편을 하였고, 야당의 협조 없이 단순히 다수결의 원리에 의하여 법안통과를 밀어붙이기에는 민주적 절차를 무시한다는 비판을 받아 여론이 악화되는 한계가 있기 때문으로 생각된다. 이러한 결과는 단점 또는 분점정부에서 입법과정에 대한 분석을 통하여 분점 또는 단점정부인지 여부에 따라 입법산출에 차이가 발생하지 않으며(이명남, 2002) 오히려 단점정부의 상황에서 보다 극단적 대치가 발생한다는 기존의 연구 결과와 부합하는 것이다(오승용, 2004:173-177).

둘째, 국정지지도의 연도별 변화와 정부법안의 국회통과 건수의 변화 간에는 양(+)의 관계를 나타내었으며, 가설 H_{2b} 를 채택할 수 있다. 이는 대통령이 국민의 지지라는 정치적 자산이 증가할수록 입법적 성공(legislative success) 확률이 증가하는 것으로 해석할 수도 있고, 국정지지도가 대통령의 입법외제의 중요한 외부적 자원이 될 수 있음을 나타내는 것이다(Light, 1999). 셋째, 대통령의 잔여임기와 정부법안의 국회통과 건수의 변화와는 양(+)의 관

계로 나타났다(유의수준 1%). 즉, 대통령의 잔여임기가 정부법안의 국회통과 건수의 변화에 영향을 미칠 것이라는 가설(H_{4b})을 채택할 수 있다. 임기 초에는 대통령의 지지도가 비교적 높고 국회와의 관계에서도 밀월기간이 존재하므로 정부법안의 국회통과가 보다 용이할 수 있으나(M. Eshbaugh-Soha, 2005) 대통령의 국정수행의 전문성과 지식은 임기 초에는 낮은 반면 임기 말로 갈수록 더욱 증가하게 되므로(Light, 1999) 후자의 효과가 전자의 효과 보다 더 크다면 대통령의 임기가 지날수록 더 많은 정부법안이 제출될 수 있는 것이다. 실제로 제출된 정부법안을 보면 집권 초에 집중적으로 국회에서 통과되지 못하고 집권 후반기로 갈수록 통과가 증가하는 것을 확인할 수 있다. 그 이유는 새로 출범한 정부에서 대통령의 국정장악에 시간이 필요하고 법안의 준비 등에 시간이 소요되므로 정부법안의 국회제출이 집권 초에 집중되지 못하고 제출된 정부법안도 국회 내의 정치적 갈등 때문에 심의가 늦추어져서 정부법안의 국회통과가 늦추어지기 때문이다. 정부법안이 국회에 제출되더라도 심사가 제 때에 이루어지지 못하고 다른 의원발의 입법과 통합하여 대안을 만들기도 하며, 정권 말에 협상에 의하여 법안통과가 이루어지다가 해결되지 못한 법안들은 임기가 끝나는 경우 무더기로 폐기되고 있는 현상은 이러한 결과를 반증하는 것이다.

넷째, 대통령의 입법지원 조직으로서 법제처의 정원의 연도별 변화와 정부법안의 국회통과 건수의 변화 간에는 양(+)의 관계를 나타내었다(유의수준 10%로 가설 H_{7b} 채택)¹³⁾. 이는 법제처가 법률의 국회 심의과정에서 정부법안이 일관성 있게 추진될 수 있도록 총괄·조정하는 지위에 있고¹⁴⁾, 민주화 이후 정부 전체적인 차원에서 정부법안의 국회통과를 위한 입법적 대응을 하기 위하여 법제처 정원이 증가하였으며 그 결과 정부법안의 국회통과 건수도 증가하는 것으로 볼 수 있다. 다섯째, 기타 변수로서 선거의 실시 여부, 실업율의 변화, 중앙정부의 통합재정규모와 정부법안의 국회통과 건수의 변화와는 통계적으로 유의미한 관계를 발견하기 어려웠다(가설 H_{3b}, H_{5b}, H_{6b} 기각). 전국 단위의 선거 실시 여부가 정부법안의 국회통과에 영향을 미치지 않는 것은 정부법안은 국가 전체적인 관점이나 부처의 이해 당사자의 정책적 수요에 따라 입안되는 경우가 많으므로 선거의 주기와 법률안의 제안이 일치하지 않을 수 있을 것으로 생각된다. 또한 선거가 실시되는 연도에는 국회의원들이 선거운동에 보다 몰입할 수 있지만 정치적으로 중요한 쟁점사항을 제외한 대부분의 정부법안은 선거운동 기간이 시작되기 전에 통상적인 심의절차를 거쳐 처리되는 것으로 볼 수 있다. 실업율의 변화가 국회통과 법안의 변화에 영향을 미치지 않는 것은 모든 정부법안의 국회통과가 반드시 경제적 동기에 따라 이루어지는 것은 아니기 때문에 실업율이 악화되더라도

13) 사례 수가 적기 때문에 10% 유의수준의 경우 변수가 달라짐에 따라 분석결과가 달라질 수 있어 다소 신중한 해석을 요한다.

14) 정부법제업무처리규정 제12조

전체적인 정부법안의 국회통과와는 관련성이 없는 것으로 생각된다. 정부의 전년도 통합재정규모의 변화량이 정부제출 법안의 국회통과의 변화에 영향을 미치지 않는 것은 국회에서 예산안 및 법률안 심사과정이 분리되어 있을 뿐만 아니라 예산법률주의를 채택하고 있지 않기 때문에 예산으로 반영되는 것이 반드시 근거 법률의 제정을 수반하는 것은 아닌 것으로 생각된다. 여섯째, 노무현 정부를 기준으로 하는 경우 노태우, 김영삼 정부에서 정부법안의 국회통과 건수의 변화가 유의미한 차이로 증가하는 것으로 확인되었다. 이는 노태우, 김영삼 정부에서 정부법안의 국회통과 건수의 변화가 노무현 정부에 비하여 더 높음을 의미한다. 정부법안의 국회제출 및 통과에 영향을 미치는 회귀분석 결과를 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 정부법안의 국회제출 및 통과에 영향을 미치는 요인 분석결과

변수		모델 1			모델 2		
		추정치	표준오차	P-value	추정치	표준오차	P-value
상수		-303.29	119.05	0.034	-210.76	61.02	0.009
정치적 맥락	단점정부 기간	-47.90	76.29	0.548	-48.88	39.10	0.247
	국정지지도(ΔSR_t)	2.31	0.78	0.018	1.08	0.40	0.027
시간변수	대통령 잔여임기	56.13	20.37	0.025	39.31	10.44	0.006
조직변수	법제처 정원($\Delta Lest$)	4.52	3.07	0.179	3.48	1.57	0.058
재정변수	전년도지출(ΔGE_{t-1})	0.006	0.004	0.228	0.003	0.002	0.212
환경변수	실업률($\Delta Ut-1$)	-48.99	17.25	0.022	-15.25	8.84	0.123
	선거실시여부	65.85	53.34	0.252	35.95	27.34	0.225
정권별 가변수	노태우 정부	121.68	75.71	0.147	102.28	38.81	0.030
	김영삼 정부	97.92	91.62	0.316	98.96	46.96	0.068
	김대중 정부	57.29	63.20	0.391	51.12	32.39	0.153
R ²		0.8382			0.8544		
Adj R ² (더빈-왓슨)		0.6359(2.202)			0.6724(2.788)		
F Test(P)		4.14(0.0277)			4.69(0.0193)		
관측치(N)		19			19		

IV. 결 론

이 연구에서는 한국에서 민주화 이후 정부법안의 국회제출 및 통과에 영향을 미치는 요인에 대하여 분석하고자 하였다. 발견된 사실을 요약하자면 첫째, 대통령의 입법예제의 영향요인으로서

단점/분점 정부의 변화는 노태우 정부에서 김대중 정부까지 선거결과 발생한 분점정부의 상황을 인위적인 정계개편에 의하여 단점정부로 변화시키려는 시도가 반복되었고, 국정지지도는 집권 초에 가장 높고 집권말기로 갈수록 감소하는 경향이 지속되었다. 둘째, 정부법안의 국회제출의 변화를 살펴보면 김영삼, 김대중 정부에서는 집권 초기에 법안 제출이 증가하였다가 임기 말로 갈수록 감소하는 추세를 보였으나, 노태우, 노무현 정부에서는 집권 초부터 집권 후반기까지 점차 증가하다가 임기 말에는 감소하는 형태를 나타내었다. 셋째, 대통령의 입법의제로서 정부법안의 국회제출의 변화에 대한 영향요인을 분석한 결과 대통령의 국정수행에 대한 국민의 지지도와 대통령의 입법의제의 변화 간에는 양(+)의 상관성이 있는 것으로 확인되었다. 또한 대통령의 잔여 임기가 감소함에 따라 정부법안의 국회제출의 변화는 증가하는 것으로 확인되었다. 이는 정부법안의 국회제출이 국민의 국정지지도와 같은 정치적 맥락과 관련된 변수에 의하여 영향을 받으며 대통령의 입법의제의 제출이 평균적으로 집권 초에 이루어지지 못하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 넷째, 정부법안의 국회통과에 대한 영향요인으로는 대통령의 국정수행에 대한 국민의 지지도의 변화와 정부법안의 국회통과 건수의 변화가 양(+)의 관계로 확인되었으며, 대통령의 잔여 임기가 감소함에 따라 정부법안의 국회통과 건수의 변화는 증가하는 것으로 확인되었다. 이는 정부법안의 국회통과가 국민의 국정지지도와 같은 정치적 맥락과 관련된 변수에 의하여 영향을 받으며 정부법안의 국회통과가 평균적으로 집권 초에 이루어지지 못하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 한편, 단점 정부인지 여부는 정부법안의 국회제출 및 통과에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 국민의 선택결과를 무시하고 인위적인 정계개편으로 이루어진 단점정부는 대통령의 입법적 성공과는 관련이 없으며, 국민의 국정지지도의 변화나 대통령의 임기와 같은 요인들이 더 중요한 요인이 되고 있음을 의미하는 것이다. 이 연구는 의회와 행정부의 관계에서 정부제출 법안의 제안 및 통과에 대한 영향요인에 대하여 이론적 정리와 실증분석을 시도하였고, Light(1999)의 연구와 같이 우리나라에서도 대통령의 국정지지도와 같은 정치적 맥락과 임기와 같은 시간적 자원이 중요한 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 그러나 분석 사례의 수가 적기 때문에 실증분석은 하나의 예비적 분석에 불과하며, 향후 시간이 경과함에 따라 자료의 축적이 이루어지면 보다 통계적 타당성이 확보될 수 있는 분석이 이루어지기를 기대한다.

위에서 발견된 사실을 이용하여 앞으로 대통령의 입법적 활동과 관련하여 몇 가지 정책적 시사점을 제시하자면 다음과 같다. 첫째, 정치적 맥락으로서 대통령에 대한 국민의 국정지지도와 정부법안의 국회제출 및 통과 간에 유의미한 관계가 있음을 고려할 때 대통령은 입법적 성공을 위하여 국민의 여론을 지속적으로 확인하고 이를 국정에 반영하기 위한 대통령 보좌기구의 기능과 제도를 확충하여야 한다. 대통령과 그 참모조직은 임기 중 국정지

지도에 유의하면서 국정지지도를 높이기 위하여 국민에게 자신의 정책을 설득하고 국민 속으로 다가가는(going public) 소통의 리더십을 발휘하는 한편, 국정지지도가 높은 상황에서는 보다 적극적으로 입법의제를 설정할 필요가 있고 국정지지도가 낮은 경우에는 무리하게 입법의제를 추진하기 보다는 우선적으로 국정지지도를 높일 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 둘째, 대통령은 시간이 지날수록 국정에 관한 지식을 취득하여 더 많은 입법의제를 제기할 수 있지만 입법적 성공의 중요한 요소인 국정지지도는 임기 초에 비교적 높게 나타나므로 대통령 당선자는 시간적 제약을 고려하여 정권인수과정에서 추진되어야 할 입법과제와 우선순위를 확정하고 임기 초부터 적극적으로 국회 또는 국민에게 제시하여야 한다. 그래야만 국민의 지지에 힘입어 대통령이 자신의 입법적 의제를 성공적으로 추진할 확률이 높아질 수 있다. 셋째, 정치적 맥락 요인 중 단점 또는 분점 정부인지 여부는 정부법안의 제출 및 국회통과와는 유의미한 관계를 발견할 수 없으므로 국정운영의 원활한 운영이라는 명분으로 인위적인 정계개편을 추진하는 것은 지양하고, 국민의 선택결과로 이루어진 국회의 의석 배분을 존중하면서 대통령이 야당을 설득하고 정책별로 연합하는 정치리더십을 발휘하여야 한다. 넷째, 정부법안을 총괄·조정하는 법제지원 조직의 역할에서도 변화가 필요하며 단순히 부처가 입안한 법률을 심사하여 국회에 제출하는 것에 머무를 것이 아니라 대통령의 임기라는 시간적 제약과 국정지지도의 변화를 고려하여 정부입법계획을 수립하고 우선순위가 높은 대통령의 의제에 대해서는 임기 초부터 적극적으로 국회의 법안 심의를 위한 입법지원 활동을 하는 것이 바람직할 것이다. 끝으로 이 연구의 한계를 지적하자면 분석기간이 민주화 이후의 20년에 불과하고, 관측치가 충분히 확보되지 못하였기 때문에 이를 일반화하기에는 한계가 있다. 또한 대통령의 입법의제의 변화에 대한 원인분석이 이루어지지 못한 것도 아쉬운 점이다. 앞으로 역대 대통령과 참모들의 인터뷰와 현장조사를 통하여 한국 대통령의 의제형성 과정에 대한 심층적 연구가 이루어질 필요도 있다.

참고문헌

- 강원택. (2001). 한국 정치에서 이원적 정통성의 갈등 해소에 대한 논의: 준대통령제를 중심으로. 「국가전략」, 제7권제3호(통권 제17호). 세종연구소.
- 권영성. (2008). 「헌법학원론」. 법문사.
- 김정신·정용덕. (2006). 한국 의회의 제도화:1948-2006: 행정부와 대비한 위상변화를 중심으로. 「행정논총」, 44(4):91-129.
- 김정해. (2003). 대통령비서실의 제도화 성격분석: John Burke 모형에 따른 한국사례의 비교분석. 「한

- 국행정학보, 37(1):225-247.
- 대한민국 국회. (2008). 대한민국 국회 60년사:1948-2008. 국회사무처.
- 박찬욱. (1992). 한국 의회 내 정당간 갈등과 교착상태: 그 요인, 경과 및 결말. 한배호·박찬욱 공편, 「한국의 정치갈등: 그 유형과 해소방식」. 법문사.
- 박통희. (1993). 제13대 여소야대 국회의 효율성 논란:대표성, 능률성, 그리고 전문성을 중심으로. 「한국정치학회보」, 27(1):161-184.
- 법제처. (2008). 「법제처 60년사」.
- 오승용. (2004). 한국 분점정부의 입법과정 분석: 13대-16대 국회를 중심으로. 「한국정치학회보」, 38(1):167-192.
- 이명남. (2002). 분점정부와 정치 효율성 관계의 비교 연구. 「한국동북아논총」, 2:1-25.
- 임동욱·함성득. (2000). 「국회 생산성 높이기」. 박영사.
- 장 훈. (2001). 한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원. 「한국정치학회보」, 35(4):107-127.
- 정용덕. (1996). 미국 행정(학)의 무국가성(無國家性)이 한국의 행정(학)의 발전에 미친 영향. 「행정논총」, 34(1):33-50.
- 정정길. (1994). 「대통령의 경제리더십: 박정희·전두환·노태우 정부의 경제정책관리」, 한국경제신문사.
- 한국갤럽. (2008). 「제17대 대통령선거 투표행태 분석」. 아람인쇄.
- 함성득. (1999). 「대통령학」. 나남.
- 행정자치부. (1998). 「대한민국 정부조직 변천사 상, 하」.
- 허 영. (2009). 「한국헌법론」. 박영사.
- 국회 예산결산정보시스템(<http://naps.assembly.go.kr:83/>: 검색일 2010. 7. 15.)
- 국회 의안정보시스템 의안통계(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatMooringBill.jsp>: 검색일 2010. 7. 21.)
- 국회 회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record/index.html>: 검색일 2010. 7. 15.)
- 기획재정부 재정통계(http://www.digitalbrain.go.kr/ifms/hp/pi/HpPiFinanceL.do?paramPfin_noti_mtr_div_cd=04: 검색일 2010. 7. 15.)
- 행정안전부 기구정원통계(<http://org.mopas.go.kr/org/external/dept/index.jsp>: 검색일 2010. 7. 15.)
- Barrett, Andrew W. and Matthew Eshbaugh-Soha. (2007). Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly*, 60(1):100-112.
- Baumgartner, Frank, and Bryan D. Jones. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Binder, Sarah A. (1999). The Dynamics of Legislative Gridlock:1947-96. *American Political Science Review*, 93(3):519-533.
- Bond, Jon R. and Richard Fleisher. (1990). *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.

- Bowles, Nigel. (1987). *The White House and Capitol Hill*. Oxford: Clarendon Press.
- Brady, David and Craig Volden. (1998). *Revolving gridlock: Politics and policy from Carter to Clinton*. Boulder, CO: Westview Press.
- Burke, John. (1992). *The Institutional Presidency*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Canes-Wrone, Brandice. (2001). The President's Legislative Influence from Public Appeals. *American Journal of Political Science*, 45(2): 313-29.
- Coleman, John. (1999). Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness. *American Political Science Review*, 93(4).
- Edwards, George C. III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake. (1997). The Legislative Impact of Divided Government. *American Journal of Political Science*, 42(2):545-563.
- Edwards, George C. III. (1989). *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Edwards, George C. III, and Andrew Barrett. (2000). Presidential agenda setting in Congress. In Jon R. Bond and Richard Fleisher(ed.). *Polarized politics: Congress and the president in a partisan era*, 109-33. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Eshbaugh-Soha, Matthew. (2005). The Politics of Presidential Agendas. *Political Research Quarterly*, 58(2):257-268.
- Fiorina, Morris. (1996). *Divided Government*. 2d ed. Boston: Allyn Bacon.
- Kessel, John H. (2001). *Presidents, the Presidency, and the Political Environment*. Washington D. C.: CQ Press.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd Edition. New York: Harper Collins.
- Krehbiel, Keith. (1998). *Pivotal Politics: A theory of U.S. lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Larocca, Roger T. (2006). The presidential agenda: sources of executive influence in Congress. Ohio State University Press.
- Light, Paul C. (1999). *The President's Agenda: Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Mayhew, David R. (1991). *Divided We Govern*. New Haven: Yale University Press.
- Moe, Terry and Scott A. Wilson. (1994). Presidents and Political Structure. *Law and Contemporary Problems*, 57:1-44.
- Neustadt, Richard E. (1960). *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: Wiley.
- Peterson, Mark A. (1990). *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pfiffner, James. (1994). *The Modern Presidency*. New York: St. Martin's Press.
- Pika, Joseph A. and John Anthony Maltese, (2008). *The Politics of the Presidency*. CQ Press: Washington: D. C.

Rudalevige, Andrew. (2002). *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton: Princeton University Press.

Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, IL: Dryden Press.

Sullivan, Terry. (1988). Headcounts, expectations, and presidential coalitions in Congress. *American Journal of Political Science*, 32(July): 567-89.

Yates, Jeff and Andrew Whitford, (2005). Institutional Foundations of the President's Issue Agenda. *Political Research Quarterly*, 58(4): 577-585.

<부록 1> 주요변수의 기초통계표

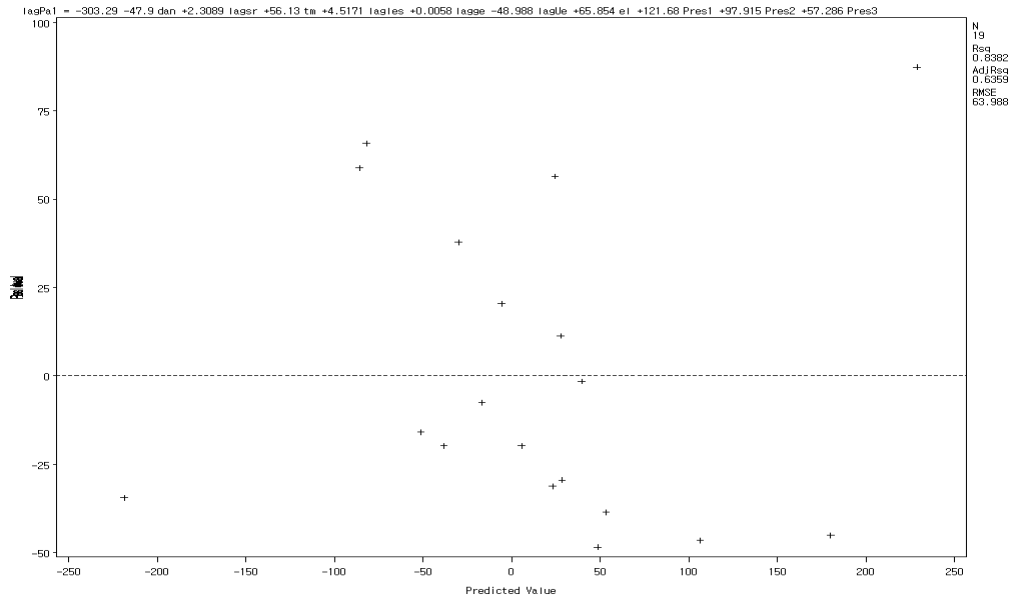
대통령	변수		관측치	평균값	표준편차	최소값	최대값	
노태우	종속변수	정부제출 법안 수	5	86.60	23.32	54.00	112.00	
		국회통과 법안 수	5	73.80	25.03	47.00	101.00	
	독립변수	재정적 변수	통합재정규모	5	32824.34	9668.22	20881.4	43955.5
		시간변수	잔여임기(년)	5	3.00	1.58	1.00	5.00
		정치적 맥락	국정지지도(연평균)	5	27.10	15.39	12.90	50.50
		정치적 맥락	단점정부비율(연간)	5	0.63	0.42	0	1.00
		조직변수	법제처 정원	5	118.40	13.16	105.00	134.00
		환경변수	실업률	5	2.44	0.11	2.30	2.60
환경변수	선거	5	0.40	0.55	0	1.00		
김영삼	종속변수	정부제출 법안 수	5	166.00	18.47	138.00	189.00	
		국회통과 법안 수	5	151.80	21.57	120.00	176.00	
	독립변수	재정적 변수	통합재정규모	5	71551.18	19251.51	48755.50	97726.90
		시간변수	잔여임기(년)	5	3.00	1.58	1.00	5.00
		정치적 맥락	국정지지도(연평균)	5	39.20	23.97	8.60	74.00
		정치적 맥락	단점정부비율(연간)	5	1.0	0	1.0	1.00
		조직변수	법제처 정원	5	137.80	6.91	133.00	148.00
		환경변수	실업률	5	2.38	0.33	2.00	2.80
환경변수	선거	5	0.60	0.55	0	1.00		
김대중	종속변수	정부제출 법안 수	5	219.4	137.30	109.00	454.00	
		국회통과 법안 수	5	147.80	64.83	81.00	244.00	
	독립변수	재정적 변수	통합재정규모	5	124139.90	8560.07	112435.00	132245.20
		시간변수	잔여임기(년)	5	3.00	1.58	1.00	5.00
		정치적 맥락	국정지지도(연평균)	5	43.36	15.51	27.80	62.90
		정치적 맥락	단점정부비율(연간)	5	0.43	0.39	0	1.00
		조직변수	법제처 정원	5	143.40	6.69	138.00	155.00
		환경변수	실업률	5	4.96	1.51	3.30	6.80
환경변수	선거	5	0.60	0.55	0	1.00		
노무현	종속변수	정부제출 법안 수	5	248.40	74.28	148.00	327.00	
		국회통과 법안 수	5	129.40	33.65	85.00	179.00	
	독립변수	재정적 변수	통합재정규모	5	184145.72	21523.70	157028.00	207134.00
		시간변수	잔여임기(년)	5	3.00	1.58	1.00	5.00
		정치적 맥락	국정지지도(연평균)	5	29.31	7.03	18.80	37.70
		정치적 맥락	단점정부비율(연간)	5	0.20	0.28	0	0.58
		조직변수	법제처 정원	5	188.20	29.11	155.00	223.00
		환경변수	실업률	5	3.54	0.21	3.20	3.70
환경변수	선거	5	0.60	0.55	0	1.00		

<부록 2> 변수간의 상관관계표

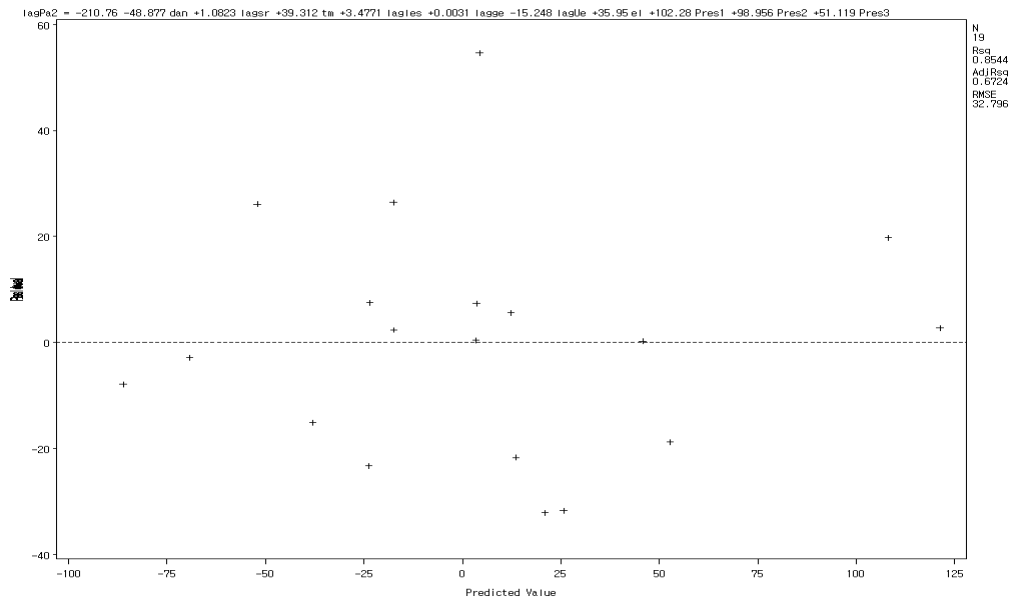
	Pa	Pb	PI	Ge	Tm	Sr	Ue	EI	DAN
Pa	1.0000	0.8360 (<.0001)	0.5973 (0.0054)	0.6138 (0.0040)	0.1640 (0.4897)	0.3479 (0.1328)	0.6420 (0.0023)	0.2415 (0.3050)	-0.2642 (0.2603)
Pb		1.0000	0.2764 (0.2381)	0.3057 (0.1899)	0.2559 (0.2762)	0.4867 (0.0296)	0.5198 (0.0188)	0.1447 (0.5427)	0.1016 (0.6701)
PI			1.0000	0.9057 (<.0001)	-0.4014 (0.0794)	-0.2319 (0.3253)	0.1756 (0.4589)	0.2634 (0.2619)	-0.4430 (0.0504)
Ge				1.0000	-0.2218 (0.3473)	-0.1284 (0.5895)	0.4363 (0.0544)	0.2212 (0.3487)	-0.5352 (0.0150)
Tm					1.0000	0.7616 (<.0001)	0.3251 (0.1619)	-0.3553 (0.1242)	-0.00002 (0.9999)
Sr						1.0000	0.4489 (0.0471)	-0.1955 (0.4087)	0.0398 (0.8676)
Ue							1.0000	-0.0104 (0.9654)	-0.2326 (0.3237)
EI								1.0000	-0.2008 (0.3959)
DAN									1.0000

주: Pa= 연도별 정부제출법안수, Pb= 연도별 정부제출법안의 국회통과건수, PI=연도별 법제처 정원 변화, Ge =중앙정부의 통합재정규모, Tm= 대통령의 잔여임기, Sr= 대통령에 대한 국정지지도의 연평균, Ue= 실업률, EI= 전국단위 선거더미, DAN= 연도별 단점정부기간비율(월평균)

<부록 3> 모델 1의 잔차 플롯(산점도)



<부록 4> 모델 2의 잔차 플롯(산점도)



ABSTRACT

A Study of the Factors Influencing the Introduction of Executive Legislation to the National Assembly and its Legislative Success: A Focus on Successive Governments since Democratization (1988-2007)

Hyun-jong Yoo

This study explores changes and factors influencing executive legislation introduced in the National Assembly since democratization. It also analyzes the legislative success of executive legislation introduced in the National Assembly. To sum up the findings in this study, firstly, the introduction of executive legislation increased early in the terms of the Kim Young-sam and Kim Dae-jung Administrations and decreased toward the end of their presidencies, but it gradually increased in the Roh Tae-woo and Roh Mu-hyun Administrations toward the end of their presidencies and sharply decreased at the end of their terms. The results of the analysis show that the introduction of executive legislation and its legislative success positively correlated with the approval rate of the incumbent government. The remaining term of presidency is also found to be positively related to the introduction of executive legislations. To make some suggestions using the findings of this study, the president should ascertain public opinions and assume the leadership of public discourse. As the rate of support for the president is relatively high early in the term of a president, the presidential legislative agenda should be proposed actively early in the term of presidency, which makes it more plausible for the president to promote his (her) agenda successfully.

【Key Words: presidential legislative agenda, executive legislation, approval rate of the national administration】