입법시간과 입법결과의 경쟁위험분석(Competing Risks Analysis): 18대 국회 접수의안을 중심으로*, **

김 준 석 | 동국대학교

18대 국회에 접수된 의안의 입법시간과 입법결과의 차이는 왜 발생하는가, 그리고 그 영향요인은 무엇인가? 우리는 제18대 국회에 제출된 전체 의안자료를 기초로, 입법시간과 입법결과에 미치는 주요 영향요인을 검증한다. 구체적으로 의안의 발의자가 정부이냐, 위원회에 의해 발의된 것이냐, 의원에 의해 발의된 것이냐에 따라, 그리고 의원 발의안의 경우 대표발의자의 소속정당과 지역구 · 비례대표 의원, 또는 선수(選數)에 따라 의안 처리에 걸리는 시간과 그 결과가 어떠한 차이를 나타내는지 패턴을 파악한다. 본 논문이 채택한 경쟁위험분석법은 의학 · 생물학 분야의 연구에서 폭 넓게 쓰이는 생존분석의 확장형으로, 입법시간과 입법결과를 종속변인으로 함께 포괄하여 설명요인의 영향을 분석할 수 있게 한다. 분석 결과 본 논문의 경쟁위험분석을 통한 다양한 입법결과와 입법시간에 대한 해석은 가결–부결의 이분법적 구도에서는 볼 수 없는 풍부한 정치적 함의를 제공한다.

주제어: 경쟁위험분석, 입법시간, 입법결과, 18대 국회, 생존분석, 위원회 대안

I. 서론

2012년 5월 29일 18대 국회가 여론의 따가운 비판 속에 막을 내렸다. “해머국회로 시작하더니 최루탄 테러, 현직의장 기소에다 의석 늘리기”까지 이어진 국회이니 만큼 “국회 자체가 정치발전의 걸림돌이 되었다”는 여론의 비판은 당연해 보인다(문화일보 12/02/29).

*이 논문은 2012년 국회 연구용역과제『법안처리의 신속절차 검토 및 개선방향』의 저자 작성 원고를 기초로 새롭게 작성한 것입니다.

**이 논문의 자료수집에는 서강대학교 정치학과 석사과정 안준택이 도움을 주었습니다.

국회에 대한 싸늘한 시선은 응답자의 74.4%가 18대 의정활동이 '잘못했다'고 대답한 여론조사로 나타난다(헤럴드경제 12/05/29). 특히, 종료를 앞두곤 18대 국회의 미처리 법안을 놓고 비판이 쏟아졌다. "18대 국회 미처리 법안 산더미…역대 최악"(KBS 2012/04/23), "최악불임의회"(동아일보 2012/04/25), "법안 폐기 신기록 오명"(한국경제 2012/04/25), "마지막 순간까지 민생 외면했다"(조선일보 2012/04/25) 등의 거센 비난에 이어, "법안 잠재우는 특급호텔"로 비유되기도 했다(서울신문 2012/02/09). 한편, 19대 국회가 18대의 재탕이 될 것을 우려, 불필요한 정쟁을 끝내고 법안처리율을 높여야 한다는 당부도 있었다(뉴시스 2012/05/21).

그간 국회의 '생산성'과 관련하여 언론은 물론, 많은 학자의 지적이 있었다. 민주화 이후 국회의 힘은 커졌지만, 국회가 그 성장에 상응하여 '효율적'으로 운영되고 있느냐는 비판이 다수였다. 국회의 본질적 기능이 입법임을 전제할 때, 필요로 하는 법률을 적은 비용과 노력을 들여 가능한 한 많이 제 · 개정할 수 있어야 한다는 이른바 입법 효율성은 국회를 평가하는 중요한 잣대로 쓰여왔다(김철우 2012). '입법 효율성' 지표는 '적게 쓰고 많이 얻는 것이 가장 바람직한 것'이란 경제학의 효율성을 정치적 맥락에 대한 고려 없이 국회에 그대로 적용한 것이다.

이러한 시각에선 18대 국회는 민주화 이후 가장 비생산적으로 평가된다. 18대 국회의 접수의안 대비 가결안의 비율은 19.9%로 전대(前代)국회의 30.4%는 물론 13대 국회의 60%에 크게 못 미친다.[1] 의안의 처리시간에서도 이전에 비해 긴 시간이 소요되었다. 법제처에 따르면 18대 국회의 정부제출 법안의 국회 통과기간은 253.5일로, 노무현 정부의 168일, 김대중(94일), 김영삼(70일) 정부에 비해 훨씬 길었다(서울신문 2012/02/09). 입법생산성과 효율성의 기준으로 국회를 평가하는 것이 적절하냐는 규범적 판단을 내리기에 앞서, 국회에 제출된 법안의 처리시간과 결과의 차이와 영향 요인에 대한 분석이 선행되어야 함은 분명하다. 민주화 이후 갓 20여 년이 넘은 점을 고려할 때 우리의 국회 연구, 특히 입법결정과정 연구는 상당한 성취를 거두고 있지만, 입법시간과 입법결과의 차이와 영향요인을 실증적으로 접근한 연구는 거의 없었다.

왜 어떤 의안은 원안이 그대로 가결되고, 다른 의안은 본 회의에서 부결되는가? 왜 어떤 의안은 제안자에 의해 철회되며, 폐기되는가?[2] 왜 어떤 의안은 국회의 심의 과정을 거쳐 수

1) 13대 국회의 법안 가결율은 60.0%, 14대 77.3%, 15대 62.9%, 16대 47.1%, 17대 30.4%, 그리고 18대 19.9%로 나타났다.

2) 심사자의 제언에 따라 논문의 전반에 걸쳐 법안과 의안을 다소 엄격히 구별한다. 의안은 법률안

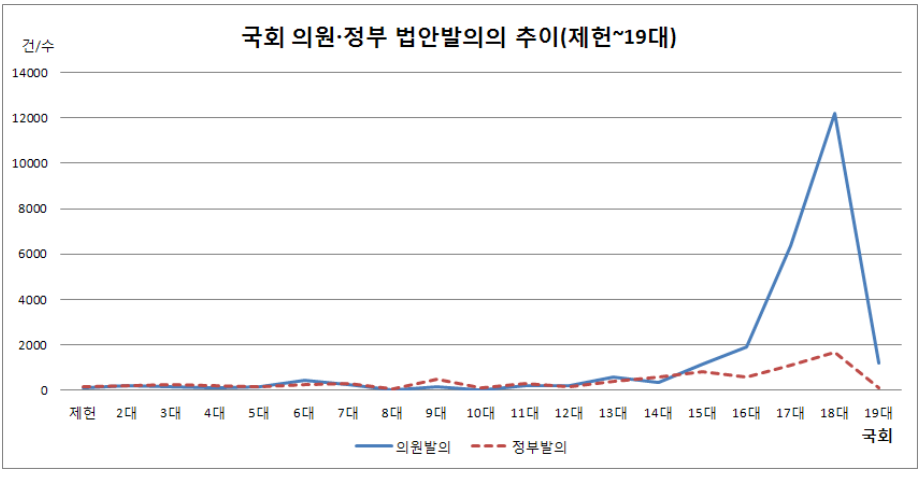
정 가결되고, 어떤 의안은 대안이 제기되어 폐기되는가? 어떤 의안이 18대 국회의 임기만료일까지 처리되지 않고 있다가 종료와 함께 폐기되는가? 그리고 의안마다 국회에 접수되어 처리되기까지 걸리는 시간의 차이는 어떻게 다르고 어떠한 요인의 영향을 받는가? 본 연구의 중심 질문은 '국회에 제출된 의안 별 입법시간과 입법결과의 차이는 왜 발생 하는가, 그리고 그 영향요인은 무엇인가?'가 될 것이다. 우리는 제18대 국회에 제출된 법안자료 전체를 토대로, 입법시간과 입법결과에 미치는 주요 영향요인을 법안의 제안자, 법안의 종류, 법안의 소관위원회를 중심으로 접근한다. 법안의 발의자가 정부이냐, 위원회 대안으로 발의된 것이냐, 의원에 의해 발의된 것이냐에 따라, 그리고 의원 발의안의 경우 대표발의자의 소속정당과 지역구 · 비례대표 여부, 또는 선수(選數)에 따라 의안 처리에 걸리는 시간과 그 결과가 어떠한 차이를 나타내는지 패턴을 파악한다. 본 논문이 채택한 경쟁위험분석법(competing risks analysis)은 의학 · 생물학 분야의 연구에서 폭 넓게 쓰이는 생존분석(survival analysis)의 확장형으로, 입법시간과 입법결과를 종속변인으로 함께 포괄하여 분석할 수 있게 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장은 입법과정 관련 연구를 간략히 살펴본 후 18대 국회에 접수된 법안을 분석 · 정리한다. 민주화 이후 13대 국회부터 본 연구의 대상인 18대 국회까지의 의안의 접수 · 처리와 처리내용의 변화를 집합자료를 통해 살펴볼 것이다. 3장은 회귀모형을 제시하고, 연구가설을 제시한다. 또한 분석방법인 경쟁위험분석이 설명된다. 4장은 생존분석의 결과와 그 함의를 해석한다. 5장은 결론을 위한 장이다.

II. 18대 국회의 법안 접수와 처리의 현황

국회, 그 중에서도 입법결정과정에 대한 국내 정치학의 관심은 민주화 이후 국회의 양적 · 질적 성장과 떼놓아 생각할 수 없을 것이다. 독재정권 하에서 국회의 역할은 통법부(通法府)라는 표현이 어울릴 만큼 위축되어 있었고, 1987년 민주화와 더불어 권력의 한 축으로서 국회의 위상이 조금씩 커졌다. 이 후 선거제도를 비롯한 여러 개혁과 정치 환경의 변화는 국회의 입법주도권 회복에 긍정적으로 작용하였다. 16대 국회에 시행된 '법안실명제'는 의원의 의안 발의의 유인을 증가시키고, 입법책임감을 부여하기 위한 조치였다.

뿐만 아니라 결의안, 동의안 등을 모두 포함한 범주로, 법안은 법률안을 지칭한다.



* 19대 국회의 자료는 2012년 5월 30일부터 2012년 8월 25일까지의 자료만 포함.

〈그림 1〉 국회의 의원 · 정부 법안발의의 추이: 제헌국회~19대 국회까지

〈그림 1〉은 제헌국회부터 19대 국회(2012년 8월 25일 기준)까지 접수된 의안의 대(代)별 의원 발의안과 정부 제출안의 추이를 나타낸 것이다. 제헌 국회부터 민주화 이전 12대 국회까지 의원 발의안과 정부 제출안의 비율은 1:1을 기준으로 상황에 따라 약간의 변동을 보인다. 15대에 의원 발의 1144건, 정부 제출 807건으로 의원안의 수적 우위 구도가 확립되었고, 이를 기점으로 수직상승하여 정부안과 격차를 더욱 벌여나갔다. 의원안은 16대에 1912건, 17대 6387건, 18대 1만2220건이 접수되었고, 반면 정부안은 16대 595건, 17대 1102건, 18대 1693건으로 증가하였으나 그 폭은 그다지 크지 않았다.

국회의 입법과정에 대한 기존 문헌은 개별 입법에 대한 사례를 중심으로 한 연구와 접수 법안의 수, 가결법안의 비율 등 종합지표를 활용하여 국회의 '생산성'을 평가하는 연구가 두 개의 큰 흐름을 이루고 있다. 국회 입법 활동을 전반적으로 평가한 초기의 연구는 의원 발의의 중요성을 강조하고, 저조한 의원발의 활동에 대한 비판과 제도적 개선방안을 모색하였다(김재영 1999; 박찬표 2002; 임성수 1999). 의원 발의가 활성화된 이후의 연구는 그 특징과 활성화의 요인을 분석하는 시도가 다수를 이루었다(가상준 2006; 김승환 2006; 이한길 2006; 장성훈 2005; 최준영 2006).[3] 의원 발의와 관련한 심리적 동기를 인터뷰를 통해

3) 이들 연구는 국회의 입법조직의 강화, 법안실명제의 도입, 사회의 입법 활동 중시 분위기, 의원

〈표 1〉 민주화 이후 국회 발의(제출)의안의 처리 연혁, 1988–2012

구분	접수	처리	처리내용							
			가결			부결	폐기			철회
			계	원안	수정		계	대안반영 폐기	폐기	
제18대 국회 (2008-2012)	14,762	14,762	2,931	2,171	760	8	11,278	3,845	7,433	545
제17대 국회 (2004-2008)	8,368	8,368	2,548	1,553	995	9	5,710	1,918	3,792	101
제16대 국회 (2000-2004)	3,177	3,177	1,496	924	572	17	1,619	634	985	45
제15대 국회 (1996-2000)	2,570	2,570	1,617	1,056	561	7	889	304	585	57
제14대 국회 (1992-1996)	1,439	1,439	1,112	798	314	31	269	73	196	27
제13대 국회 (1988-1992)	1,439	1,439	864	614	250	81	437	219	218	57

자료: “대한민국국회 의안정보시스템 의안통계”(대한민국국회 2012)를 재구성

서 접근한 연구(김장수 2006)나 의원별 법안의 제안 횟수와 법안의 가결 비율에 미치는 요인을 검증한 연구(서현진 · 박경미 2009) 등 최근의 진척도 빼놓을 수 없다.

하지만, 의원 가결에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 물론, 이에 관한 이론적 논의를 검증한 연구도 거의 없는 실정이다(서현진 · 박경미 2009). 하물며, 한 국회에 접수 · 제출된 의안 전체 자료를 토대로 왜 개별 의안의 처리시간이 달라지고, 입법결과가 원안가결 · 수정가결 · 대안반영폐기 · 철회 · 임기만료폐기 · 부결 등의 다양한 형태로 나타나는지, 그 요인이 무엇인지를 실증적으로 검증한 국내 연구는 찾기 어렵다. 본 장에서는 기존의 입법 관련 국내 문헌의 세밀한 분석보다는, 연구 대상인 18대 국회에서 입법처리 결과의 현재와 경향을 집합적 자료를 통해 살펴보고, 검증모형을 구성하는 데 기초자료로 활용하고자 한다.

인적 구성의 변화 등이 의원발의 활동의 활성화로 이어졌다고 설명하고, 국회의 입법주도권 회복의 신호로 평가한다.

제18대 국회에는 총 1만4762건의 의안이 접수되었다. 가결된 의안은 2931건으로 전체의 19.9%에 해당한다. 원안 가결된 의안이 2171건, 수정 가결된 의안이 760건으로 원안 가결이 약 2.9배 많았다. 〈표 1〉은 18대 국회를 중심으로 민주화 이후 역대 국회의 의안처리결과를 정리한 것이다. 의안 가결에 대한 단순 집합적 지표를 통해 제기될 수 있는 질문은 두 가지 정도다. 18대의 의안 가결 비율 19.9%은 이전의 국회와 비교하였을 때 어떤 수준인가? 두 번째 질문은 가결된 의안을 구분한 후 제기된다. 18대 국회의 원안 가결 대비 수정 가결 비율인 2.9 對 1은 과연 이전 국회에 비해 어떠한가? 첫 질문은 의안의 가결 비율이 국회의 효율성을 평가하는 지표로 널리 활용된다는 점에서, 두 번째는 국회의 의안심의가 제대로 작동하고 있는지를 점검하는 측면에서 제기될 수 있다.

국회의안가결비율의 추이를 살펴보면, 제13대 국회의 가결율은 60%였고, 14대에서 77.3%로 최고를 기록하였다. 이후 15대 62.9%, 16대 47.1%, 17대 30.4%, 그리고 18대에 19.9%로 급격히 하락하는 추세를 보인다. 14대 이후 가결율의 하락은 국회에 접수되는 의안은 급격히 늘어난 데 비하여, 가결 의안의 수는 완만히 증가하는 데 따른 것이다.[4] 늘어나는 의안만큼, 국회가 법을 '생산'해내지 못했음으로 비효율적이라고 단순 평가할 수도 있다. 하지만, 의안의 양적 증가가 질적 상승을 항상 수반하진 않는다. 가결율의 지속적 하락은 국회 제도의 나름의 조정기능이 작동한 것으로 해석할 수도 있다.

원안 그대로 통과된 의안과 심의를 통해 '수정 된 후' 통과된 의안의 비중은 어떻게 변해왔을까? 13대와 14대 국회의 원안가결 對 수정가결 비율은 2.46:1과 2.54:1로 나타났다. 이후 15대 1.88:1, 16대 1.62:1, 17대 1.56:1로 지속적으로 하락추세를 보였으나, 18대 국회에서는 역대 가장 높은 수준인 2.86:1을 기록하였다. 국회의 의안 심의기능의 건강성의 측면에서 제출된 의안을 원안 그대로 통과시키는 비중이 높다는 것은 바람직한 국회의 모습이라 보긴 어렵다. 또한 원안 가결비중의 변화추세는 (행정부에 대한) 국회의 권한 강화와 떼어놓고 생각할 수 없다는 점에서 18대 국회의 의안 심의기능이 과거에 비해 제대로 작동하지 못하고 있다는 평가할 수 있다.

4) 제13대 국회에 발의(제출)된 법안이 1439건, 제18대 국회 발의(제출)법안이 1만4762건으로 제출법안의 수는 10.3배 증가한데 비해, 같은 기간 가결건수는 제13대 864건, 제18대 2931건으로 3.4배 증가에 그쳤다.

III. 회귀모형과 분석방법: '경쟁위험분석(Competing Risks Analysis)' 접근

1. 회귀모형

어떤 의안은 본 회의에서 원안 그대로 통과되고, 어떤 의안은 상임위나 법사위, 본회의의 수정을 거쳐 통과되는 이유는 무엇인가? 대안이 제기되고, 폐기되는 법안의 특징은 무엇인가? 왜 어떤 의안은 제안자에 의해 철회되며, 어떤 의안은 본 회의 표결에서 부결되는가? 왜 어떤 의안은 빠르게 처리되고, 어떤 의안은 그 처리가 오랫동안 미뤄지는가? 위의 질문을 종합하면 다음의 두 가지로 정리 된다: ①입법결과에 대한 질문: 국회에서 접수된 의안의 처리결과의 차이를 어떻게 설명할 것인가? 한 법안의 의결결과가 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기, 부결, 폐기, 철회 등으로 다르게 나타나는 데 영향을 주는 요인은 무엇인가? ②입법시간에 대한 질문: 국회에 접수된 의안의 처리 기간의 차이는 어떻게 설명할 것인가? 본 연구의 회귀모형과 통계분석법은 이러한 질문에 대한 가설을 설정하고 이를 검증한다. 먼저 연구의 기본 가설은,

〈연구의 기본가설〉

의회에 제출된 의안의 처리결과와 처리기간의 차이는 의안의 속성, 의안의 종류, 의안심사의 소관위원회, 대안으로서의 의안여부 및 의안 제안자와 그 정치적 성격 등의 요인의 영향을 받는다.

연구의 세부가설로서,

(가설 1–1) 의안이 정부에 의해서 발의되었거나, 국회의장 등 국회의 지도부에 의해 발의되었는지, 혹은 위원회 대안으로 발의되었는지

(가설 1–2) 의안을 제안한 의원의 소속 당, 지역구-비례여부, 의원의 선수에 따라

(가설 1–3) 의안의 종류가 동의·승인, 중요 동의안, 일반결의안일 경우

(가설 1–4) 의안의 심의상임위원회가 어디냐에 따라

(가설 1–5) 해당 의안이 이미 의회에 계류 중인 다른 의안의 대안으로 제기되었는지에 따라 의회에 제출된 의안의 처리결과와 처리기간이 다르게 나타날 것이다.

모형의 종속변인은 의안의 입법시간과 입법결과이다. 의안의 입법시간은 18대 국회에 접수된 개별 의안의 접수일자부터 최종 처리까지의 기간을 측정하였고, 입법결과는 국회의 의안정보시스템 자료를 토대로 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기, 폐기, 종료폐기, 철회, 부결 등으로 구분하였다.[5] 일반 지속기간분석(duration analysis)의 종속변인은 개별 관측치가 얼마나 오랫동안 '생존'하는지를 나타내는 지속기간과 (연구자의 관찰이 끝난 시점까지) 사건이 발생했는지 여부에 대한 정보를 함께 포함한다. 이 경우 사건은 단순히 발생과 미발생으로 구분된다. 하지만, 현실에서 만나는 다양한 생존자료 속 사건은 단순한 이분법적 틀로 나누기 어려운 경우가 많으며, 사건의 다양성을 무시하고 일반 생존분석 접근법으로 분석을 시도할 경우 검증 결과에 대한 신뢰를 갖기 어렵다.[6]

국회의 의안 처리결과는 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기, 폐기, 철회, 부결 등으로 다양하며, 이를 '가결-부결' 혹은 '처리-미처리'의 이분법적 틀로 재분류할 경우 이론적으로나 자료 분석의 측면에서나 커다란 문제점에 직면하게 된다. 분석의 편의를 위해 다양한 입법결과를 단순화함으로서 입게 되는 자료의 손실도 심각히 고려해야 한다. 경쟁위험분석법은 '얼마나 오랫동안 지속되는가?'는 생존분석의 기본질문은 유지하면서 입법처리과정의 다양한 결과를 왜곡 없이 분석할 수 있게 하는 통계분석법이다.

회귀모형의 공변인(covariates)은 의안제안자, 의안제안자의 특성, 의안의 종류, 의안의 정책분야(의안심의 상임위원회)의 변수집단으로 구성하였다. ①의안의 제안자가 누구인지에 따라, ②의안제안자의 특성의 차이에 따라, ③의안의 종류에 따라, ④의안의 정책분야에 따라, ⑤대안여부에 따라 국회에 발의(제출)된 의안의 처리기간과 결과에 어떠한 영향을 주는지를 측정하기 위한 변수 군이다.

$$Y_i = \int (\text{의안제안자} \cdot \text{제안자의 특성} \cdot \text{의안 종류} \cdot \text{의안 정책분야} \cdot \text{대안여부})\}$$

Y_i: 의안의 처리기간과 입법결과

5) 18대 국회의 임기만료로 인하여 일괄 폐기된 '종료폐기'는 (임기가 종료되지 않고) 시간이 더 주어졌다면 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기, 폐기, 철회, 부결 등의 사건 중 하나를 경험할 가능성이 있었으나 중도절단(censoring)된 자료로 간주하고 생존분석 모형에 포함하였다.

6) 다양한 사건처리 결과를 단순한 발생-미발생의 틀로 단순화하고, 이를 일반적 생존분석기법을 통해 회귀분석을 시도 할 경우 계수(coefficients)의 표준오차가 (원래의 크기보다) 축소되어 보고되고, 가설검증 결과는 과장되는 문제에 직면하게 된다(Box-Steffenmeier and Jones 2002).

의안 제안자의 차이에 따른 입법처리시간 및 결과에의 영향을 검증하기 위하여 *정부*, *위원회대안*, *국회의장*의 가변인(dummy variables) 세 개가 모형에 포함되었다. 정부 변수는 의안제출자가 정부일 때 종속변인인 입법시간과 입법결과에 미치는 영향을 검증하며, 정부 발의안의 경우 1, 그 외는 0의 값을 갖는다. 행정부의 기술 관료는 국회의원에 비하여 정보의 접근성과 정책전문성의 측면에서 유리한 입장에 있어왔으며, 이는 최근까지 입법주도권의 행정부 장악이란 결과로 나타났다. 우리는 정부가 제출한 법안이 (다른 행위자가 발의한 법안에 비해) 법안의 통과 측면에서 유리할 것으로 생각한다. 따라서 정부가 제출한 법안은 원안 그대로든, 내용상의 수정을 거치든, 혹은 중도에 폐기되지만 그 내용은 다른 대안에 옮겨지든(대안반영폐기) 해당 법안의 효력이 유지되는 데 긍정적 영향을 줄 것으로 기대한다. 반면, 정부가 제출한 법안이 단순 폐기되거나, 제안부처에 의해 철회되거나, 본회의 투표에 의해 부결될 가능성(위험)은 낮을 것이다.

국회의장, *위원회대안* 변인도 의안의 본회의 통과에 긍정적인 영향을 줄 것으로 기대한다.[7] 국회의장은 국회의 운영 · 사무 전반을 총괄하는 수장(首將)으로서, 의사정리, 질서유지, 윤리심사 등을 통해 강력한 권한이 부여된 국회의 대표자이다. 상임위원장 발의 법안은 통상 위원회 대안을 의미하며, 위원회에 유사한 법안이 여러 개 접수된 경우 상임위원회는 이를 하나로 정리하여 상임위원장의 이름으로 법안을 올리기도 한다. 국회법 51조는 위원회가 소관분야에 대한 법안을 독자적으로 제안할 수 있고, 법안을 본회의에 부의하지 않을 권한도 가지고 있음을 명시한다. 국회의장이 발의한 의안이나 '여러 건의 대안을 통합심사해서' 위원회 대안으로 발의된 법안의 경우 심사과정에서 보다 호의적으로 다루어질 것이 기대된다. 본 모형에선 *국회의장*, *위원회 대안* 변인과 종속변인과의 관계를 원안가결, 수정가결모형의 경우는 양(+), 부결, 폐기, 철회모형의 경우는 음(−)으로 기대한다. 국회의 지도부나 상임위원회의 이름으로 대표 발의된 의안이 어떤 식으로든 국회의 본회의를 보다 쉽게 통과할 것이며, 반대로 부결, 폐기, 철회 등의 입법결과로 나타나는 가능성은 낮을 것이다. 대안반영폐기 모형과의 관계는 어떠할까? 우리는 *정부제출* 변인의 가설

7) 본 논문은 국회에 발의 · 제출된 의안 전부를 생존분석의 자료로 활용하며 (대부분이 법률안이기는 하나), 이는 국회의장이 발의한 동의 · 승인안, 선출안, 중요동의안을 모두 포함한다. 18대 국회의 국회의장의 '의안'발의 건수는 총 103개로, 중요동의안 70개, 선출안 30개, 동의 · 승인안 3개를 내용으로 한다. 따라서 국회의장의 발의 여부 변인이 독립변인으로서의 변이는 충분하다고 할 수 있다. 하지만, 우리나라의 국회의장은 미국하원의 의장과 달리 정책의제의 제기나 처리에서 주도적 역할을 하지 않는다는 점은 명확히 할 필요가 있다.

과는 달리 국회지도부(국회의장, 위원회 대안)의 발의 법안은 '그 자체가 폐기'되기는 쉽지 않을 것으로 기대한다. 대안반영폐기에서 '대안의 반영'이 아닌 '폐기'에 방점을 둔 기대인 것이다.

법안제안자의 특성도 입법시간과 입법결과에 중요한 영향을 미칠 것으로 기대한다. 법안을 대표발의한 의원의 소속정당, 비례대표여부, 선수(選數)를 모형에 포함하였다.[8] 법안의 대표발의 의원의 소속정당을 나타내는 변수는 *한나라당*(새누리당), *민주당*(통합민주당), *자유선진당*의 정당별 가변인을 만들고, 0과 1의 값을 취하였다.[9] 비례대표 변수는 법안의 대표발의자가 비례대표의원인 경우 1로, 그 이외의 경우를 0으로 코딩하였다. 법안을 대표발의한 의원의 소속정당과 비례대표 여부 등의 요인이 입법시간과 입법결과에 어떠한 영향을 미칠 것인가? 의원 발의안은 대표발의자의 소속이 여당인 한나라당이든, 제1야당인 민주당이든, 아니면 교섭단체를 구성하지 못한 자유선진당이든 간에 해당 법안이 본회의를 통과할 가능성에 끼치는 영향이 정부가 제출한 법안에 미치지 못할 것임을 쉬이 예상할 수 있다. 우리가 궁금해 하는 점은 과연 의원의 소속이 여당이냐, 야당이냐, 혹은 소수당이냐, (힘 있는) 지역구인가 비례대표의원이냐 등에 따라 입법시간이 길고 짧아지고, 입법결과가 다르게 나타날 것이냐이다.

우리는 여당인 한나라당 소속의원이 발의한 법안이 (야당인 민주당이나, 소수당인 자유선진당 소속의원에 비해) 본회의를 통해 가결될 가능성이 상대적으로 높을 것이고, 비례대표 의원이 발의한 의안이 본회의를 통과할 가능성이 낮을 것으로 기대한다. 야당인 민주당 소속(혹은 소수당인 자유선진당 소속)의원이 발의한 법안은, 한나라당 의원 발의 법안에 비해 부결되거나, 철회되거나, 폐기될 가능성이 훨씬 높을 거라고 기대한다. 의원의 선수(選數) 변수는 일종의 통제변인으로 포함되었다.

의안의 종류를 포괄하는 변인으로는 *동의 · 승인안, 일반 결의안, 중요 동의안*이 포함되었다. 이러한 법안들은 (의원간의 이해관계가 대립되기 쉬운) 법률안과 달리 정당 · 정파를 초월하여 의원을 결집시키기 용이할 것이며, 이는 법률안 등 다른 의안에 비해서 가결되는 경향이 높을 것이라는 가설로 연결된다.

법안이 포괄하는 정책분야에 따른 입법시간과 입법결과는 어떻게 달라질 것인가? 법안심의 상임위원회를 나타내는 11개의 가변인은 한 법안이 다루는 정책분야가 무엇인지에

8) 법안제안자의 특성과 관련한 변수는 자료수집의 한계로 인하여 의원 발의안에 한정하였다. 정부 제출안의 경우 각 법안 별 정부부처의 특성 자료를 수집하는 작업이 쉽지 않다.

9) 가변인은 정치학에서 익숙한 국 · 영어 혼용표현 '더미변인'과 함께 활용한다.

따라 국회에서 해당 법안의 처리가 얼마나 오래 걸릴 것인지, 그리고 처리결과는 어떻게 나타날 것인지의 영향을 검증한다. 18대 국회의 16개 상임위원회와 3개 특별위원회 중 주요 위원회 11개를 선별하여 각 위원회별 가변인(dummy variables)을 구성하였다.[10] 포함된 위원회는 국토해양위원회, 기획재정위원회, 농림수산식품위원회, 보건복지위원회, 외교통상통일위원회, 국회운영위원회, 정보위원회, 지식경제위원회, 환경노동위원회, 국방위원회, 교육과학기술위원회이다.[11]

상임위원회 변수의 기대가설은 그간에 축적된 의회정치관련 문헌연구에 기초하고자 한다. 의원은 재선(reelection)을 추구하고, 자신의 재선에 도움이 될 수 있는 투표, 자금, 지지선언, 조직 등 선거자원을 가진 유권자 및 이익집단에게 편익을 가져다주려고 한다. 이러한 개별 의원의 이익과 의회제도 전체의 힘과 명성을 유지하려는 의회 지도부의 이해는 충돌하기 쉽다. 이에 의회의 지도부는 갈등이 발생할 수 있는 법안의 처리를 지연시키거나, 편익을 둘러싼 의원간의 이해관계의 조정에 개입하게 된다(Mayhew 1974). 국토해양위원회, 농림수산식품위원회, 보건복지위원회 등 특수편익의 배분과 관련이 깊은 위원회의 심의를 받는 법안의 경우 국회운영위원회, 국방위원회, 외교통상통일위원회 등에 상정된 법안에 비해 입법시간이 길어질 것이고, 그 처리결과도 원안 그대로 통과되기 보다는, 수정을 거쳐 본회의를 통과하거나 원안은 폐기되지만 그 내용은 다른 대안 속에 포함되어 보다 중화된 모양새로 나타날 가능성이 높을 것이다.[12]

---

10) 2008년 8월 19일 제277회 국회(임시회) 제1차 본회의에서 「국회법 일부개정법률안」의 통과에 따라 2008년 8월 25일부터 「여성가족위원회」가 「여성위원회」로 개정되었다(국회여성위원회 위원회개관 http://women.na.go.kr/site 검색일: 2012. 8. 4).

11) 법률안 발의(제출)만을 고려할 때 국회의원과 정부가 많은 법안을 발의한 정책분야는 국토해양위원회와 행정안전위원회의 심의분야인 것으로 보인다. 국토해양위원회는 의원발의가 1306건, 정부 제출이 238건, 행정안전위원회는 의원발의 1455건, 정부제출 195건이 접수·처리되었다. 지식경제위원회는 의원발의가 592건인데 비해, 정부제출 183건으로 정부제출 법안의 비중이 다른 위원회에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 보건복지위원회는 정부 제출이 95건인데 비해 의원발의는 1509건으로 의원발의 법안의 비중이 매우 높게 나타났으며, 외교통상통일위원회도 정부제출이 26건, 의원발의는 152건이었다. 여성가족위원회(舊 여성위원회)에 접수·처리된 의안의 경우 의원발의도 239건으로 높지 않았지만, 정부 제출안은 20건에 불과했다.

12) 본 논문의 표로 나타내진 않았으나 상임위원회가 발의 법안 1029개 중 1012건이 '원안 가결'되었다는 점은 특기할 만하다. 수정 가결된 경우는 12건에 불과했고, 폐기된 경우는 3건, 처리되지 않은 경우는 2건에 불과했다. 위원회가 제안한 안이 본 회의에서 부결되거나, 대안반영폐기 되거나, 철회되는 경우는 18대 국회에선 한 건도 없었다. 또한, 정부제출 법안의 위원회 별 처리결과

대안법안 변인도 포함되었다. 대안법안 변인은 해당 법안이 이미 국회에 계류되어 있는 다른 법안에 대한 대안으로 제기되었는지 여부를 나타내며 대안일 경우 1, 대안이 아닌 경우 0의 값을 갖는 가변인이다. 한 법안이 대안법안으로 제기되었을 경우 이는 국회의 심의 과정 중 원안이 가지고 있는 문제점을 해결하거나, 원안을 놓고 나타나는 의원 · 정파간 이해관계의 갈등을 유화하는 내용을 담고 있을 것이다. 한 의안이 (다른 법안에 대한) 대안법안으로 제기되었을 경우, 법안의 원안 그대로 가결될 확률에는 긍정적 영향을, 폐기되거나, 대안으로서 기능을 마치고 폐기되거나, 철회될 확률에는 부정적 영향을 기대할 수 있다. 법안의 수정 가결 확률과 부결될 확률에 미칠 영향은? 계수의 양(+)과 음(−)의 방향을 사전에 전제하기 힘든 측면이 있으므로, 대안법안 변수의 영향을 우선 검증한다. 〈표 2〉는 회귀모형에 포함된 변수와 그 측정방법을 정리한 것이다.

2. 분석방법: 경쟁위험분석법

본 연구의 실증모형은 경쟁위험분석법을 활용하여 입법시간 및 결과에 미치는 공변인의 영향을 검증한다.[13] 경쟁위험분석법은 사건(event)의 존속시간(duration)은 물론, 사건의 종료가 다양한 결과로 나타날 때 이를 함께 설명하기 위해 활용되는 생존분석(survival analysis)의 하나이다. 생존분석은 주로 의학 · 생물학 분야의 연구에서 '환자(혹은 실험대상)가 얼마나 오랫동안 생존하는가?'라는 질문과 함께 투약의 효과(혹은 치료 · 실험조건의 차이)에 따른 환자의 생존기간의 차이를 설명하기 위해 활용된다. 사회과학분야는 '사건'의 시작에서 종료까지의 역사(history)를 분석한다는 측면에서 사건역사적분석(Event History Analysis), 혹은 사건이 발생하기까지의 지속기간에 관심을 두고 지속기간분석(duration analysis)로도 통칭된다. 생존분석이든, 사건역사적분석이든, 지속기간분석이든 모두 '사건(들)이 발생(혹은 종료)하기까지 얼마나 오랜 시간이 걸리는가?'의 물음을 전제

에서는 국토해양위원회와 보건복지위원회를 주목할 필요가 있다. 국토해양부에 정부가 제출한 238건의 법안 가운데 대안반영폐기는 102건, 철회 51건, 부결 1건으로, 154건, 전체의 64.7%가 본 회의를 통과하지 못하였다. 보건복지위원회에 정부가 제출한 법안도 마찬가지로 총 95건 중 대안반영폐기 40건, 폐기 47건, 철회 1건으로 88건, 전체의 92.6%가 본 회의 문턱을 넘어서지 못했다. 법제사법위원회 소관 법안 중 정부 제출법안은 178건으로, 이 중 57건이 원안가결, 61건이 수정가결 됨으로서, 66.2%가 본회의에서 가결되었다.

13) 생존분석(survival analysis) 방법론에서는 회귀분석의 '독립변수(independent variable)'가 아닌 '공변인(covariates)'의 용어가 일반적으로 활용된다.

〈표 2〉 회귀모형에 활용된 변수와 변수 값 입력(coding)

변 수		변수설명 및 입력
법안의 생존기간 (종속변수)		19대 국회 중 국회의원과 정부에 의해 제기된 개별 법안의 발의부터 처리까지의 기간(단위: 일); 의결 결과는 국회의 의안정보시스템에 명기된 결과를 기준으로 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기, 폐기, 종료폐기, 철회, 부결 등으로 입력
대안법안 (더미변수)		국회에 발의된 법안이 이미 국회에 계류되어 있는 다른 법안에 대한 대안으로 제기되었는지 여부
법안 제안자 (더미변수)	정부 위원회 대안 국회의장	법안의 제안 · 발의자가 정부이면 1, 그 외의 경우 0 법안이 통합심사 후 위원회 대안으로 발의 된 경우 법안의 제안·발의자가 국회의장인 경우
의원 제안 법률안	한나라당 민주당 자유선진당 비례대표 의원 의원의 선수(選數)	법안의 대표발의자가 한나라당 소속 의원인 경우 법안의 대표발의자가 민주당 소속 의원인 경우 법안의 대표발의자가 자유선진당 소속 의원인 경우 법안의 대표발의자가 비례대표의원인 경우 법안의 대표발의자의 선수(選數)
법안의 종류 (더미변수)	동의 · 승인안 일반 결의안 중요 동의안	해당 법안이 동의 · 승인안 인 경우 해당 법안이 일반결의안인 경우 해당 법안이 중요동의안으로 구분될 경우
법안심의 상임위원회	국토해양 기획재정 농림수산식품 보건복지 (보건복지가족) 외교통상통일 국회운영 정보 지식경제 환경노동 국방 교육과학기술	해당법안의 소관위원회가 국토해양위원회인 경우 해당법안의 소관위원회가 기획재정위원회인 경우 해당법안의 소관위원회가 농림수산식품위인 경우 해당법안의 소관위원회가 보건복지위원회인 경우 해당법안의 소관위원회가 외교통상통일위인 경우 해당법안의 소관위원회가 국회운영위원회인 경우 해당법안의 소관위원회가 정보위원회인 경우 해당법안의 소관위원회가 지식경제위원회인 경우 해당법안의 소관위원회가 환경노동위원회인 경우 해당법안의 소관위원회가 국방위원회인 경우 해당법안의 소관위원회가 교육과학기술위원회인 경우

로 영향요인을 탐색한다. 연구자의 관심은 '사건이 발생하느냐?'와 '언제(얼마의 시간이 지나야) 사건이 발생하느냐?' 두 가지로 정리된다. 생존분석의 종속변인은 기간에 대한 정보와 함께 사건의 발생여부에 대한 정보도 포함한다.[14)]

생존분석의 종속변인이 사건의 발생여부에 대한 정보를 담고 있다는 점에서, 보다 일반적인 이산종속변수접근인 로짓(logit)이나 프로빗(probit)분석을 적용하는 것도 생각해 볼 수 있다. 혹은 생존분석 종속변인의 또 다른 축인 지속기간이 연속변수란 점도 감안, 일반최소자승법도 고려할 수 있을 것이다. 하지만, 이산종속변수접근법은 사건의 발생은 설명하지만, 사건이 발생하는데 얼마나 오래 걸리는가에 대한 답을 주지 못하며, 최소자승법에 의한 지속기간 분석은 사건의 발생과 미발생의 차이와 그 요인에 대한 질문에 답하지 못한다. 즉, 생존기간 분석법은 사건의 발생 여부는 물론 사건이 발생하기까지의 기간을 하나의 모형에서 함께 설명하는 장점이 있다.

무엇보다 생존분석 모형은 이런 종류의 자료에서 흔히 나타나는 우측중도절단(right censoring)에 의한 결과의 왜곡문제를 용이하게 극복할 수 있다. 예를 들어 암 진단을 받고 난 후의 환자의 생존기간과 항암치료제의 투약여부에 따른 영향에 대해 통계적 검증을 시도한다고 가정해보자. 자료의 수집은 2010년 1월 1일부터 2012년 8월 13일의 기간 동안 A병원에서 암 진단을 받은 환자를 대상으로 한다고 할 때, 연구자는 자료수집기간의 종료일 현재 생존해 있는 환자가 향후 얼마나 오래 살지에 대해 알지 못하는 문제가 발생한다. 자료수집 종료일인 2012년 8월 13일 현재 생존해 있는 환자의 자료를 빼고 분석을 시도할 경우, 자료는 심각히 왜곡되고, 분석결과를 신뢰하기 어렵다. 자료수집 종료일까지 생존해 있는 환자들을 '자료수집일'에 '죽은' 것으로 간주하고, 사망일로 입력하면? 역시 심각한 자료왜곡의 문제가 발생한다. 조사 종료의 시점에 사망한 환자와 조사 종료의 시점까지 생존했으나 (조사기간의 종료로 인해) 이후 얼마나 생존했는지를 추적할 수 없었던 환자를 구별할 수 없다는 문제도 심각하다. 생존분석 자료에서 이러한 중도절단의 문제는 연구자가 인지하는 것보다 훨씬 광범위하게 나타난다.[15)]

생존분석법의 종속변인인 위험률(hazard rate)은

---

14) 생존분석의 장점 중 하나는 '이미 발생한 사건'은 물론, 연구자의 관찰시점의 종료까지 '아직 발생하지 않은' 사건의 (일어날) 공산까지 함께 모형에 포함시켜 분석한다는데 있다.

15) 또한 종속변수의 값이 '사건의 지속기간'임으로, 음수 값을 취하지 않고, 정규분포(normal distribution)의 형태를 취하지 않는 점도 최소자승법에 기초한 일반적 회귀분석법을 적용할 수 없는 추가 이유이다.

$$h(t) = \frac{f(t)}{S(t)}$$

$h(t)$: t 시점의 위험률

$f(t)$: 해당 관찰치의 지속기간이 t 시점에 종료될 확률

$S(t)$: 해당 관찰치가 t 시점까지 생존해 올 누적확률

로 표현된다. 즉, '하나의 관찰치가 t 시점까지 생존해 온 가운데, 그 관찰치가 존속기간이 t 시점에서 종료될 조건부 확률'로 해석된다.[16] 생존모형의 기본 추정은

$$L = \Pi f(t_i)^{\sigma i} \cdot S(t_i)^{1-\sigma i}$$

L: 공산함수(Likelihood Function)

$f(t)$: 해당 관찰치의 지속기간이 t 시점에 종료될 확률

$S(t)$: 해당 관찰치가 t 시점까지 생존해 올 누적확률

δ: 관찰치의 생존 지표

을 추정(estimate)함으로서 구해진다.

생존모형은 일반적으로 사건의 발생은 1로, 발생하지 않은 사건은 0으로 간주하며, 발생한 사건간의 차이는 없다고 가정한다. 하지만, 우리가 분석할 입법결과의 종속변수는 가결과 부결, 혹은 처리와 미처리의 이분법적 시각으론 해결할 수 없을 만큼 다양한 형태로 나타난다. 하나의 의안이 국회에 발의(제출)되면 해당 의안은 원안 그대로 통과될 수도, 내용상 수정을 겪고 법으로 제정될 수도 있다. 혹은 의안은 폐기되지만 그 내용 중 일부는 '대안으로 발의된' 다른 의안에 포함될 수도 있고, 본회의 표결을 통해 부결될 수도 있다. 또는, 제안자가 의안을 심의 중에 철회할 수도 있고, 처리되지 않던 법이 18대 국회 마지막 날 일괄폐기 되기도 한다. 다시 말하면, 종속변수의 값(의안의 처리결과)은 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기, 폐기, 철회, 부결 등의 다양한 값을 갖게 됨으로 이를 고려해야 한다. 박스-스페픈마이어와 존스(Box-Steffensmeier and Jones 2002)는 다양한 값을 갖는 종속변인을 그 차이를 무시하고 이산 값을 갖는 변수로 단순화하면 회귀계수의 표준오차가 부풀려 추정되게 되고, 이는 통계적 검증을 신뢰할 수 없게 만든다고 지적한다.

16) 박스-스테픈마이어와 존스(2002, 14)는 위험률을 "the rate at which units fail (or durations end) by t given that the unit had survived until t"로 규정한다.

이러한 문제를 해결하기 위한 생존분석 접근법으로는 경쟁위험분석법이 있다. 경쟁위험분석법은 각 관측치는 서로 다른 여러 사건을 경험할 수 있는 보이지 않는 위험(가능성 risks)에 직면해 있으며, 이 위험은 개별 관측치 내에서 서로 경쟁(competing)한다고 가정한다. 한 관측치가 경험하는 사건은 경쟁하는 위험 중 가장 지속기간이 짧은 위험이 사건으로 나타난 것이며, 나머지 일어나지 않은 사건과 관련한 위험은 소멸 된다(Crowder 2001).

경쟁위험분석법의 정치학 연구에의 적용은 1990년대 후반부터 본격화되었다. 디어마이어와 스티븐슨(Diermeier and Stevenson 1999)은 유럽 각국의 의회에서의 내각의 형성과 유지기간에 대한 모형에 대해 경쟁위험분석법을 적용한다. 디어마이어와 스티븐슨은 유럽 각국의 정부내각이 '얼마나 오랫동안 유지되는'지의 생존기간과 내각의 해체에 있어 선거전의 '해산'과 '선거 없이' 기존 내각을 다른 내각이 대체하는 두 가지의 '결과'가 발생함에 주목하고, 이를 분석한다. 존스와 밴윙클(Zorns and Van Winkle 2000)은 1789~1992년 기간의 연방대법관의 재임기간에 대한 분석에서 종신직인 연방대법관의 퇴임이 '자발적 은퇴'와 '사망'으로 나타나는 점에 주목하고, 경쟁위험분석법을 활용하였다. 박스스테픈마이어와 존스(2004)는 미국의 주 의회의 낙태제한 입법이 다양하게 나타나는 현상을 경쟁위험분석법을 통해 설명한다. 고든(Gordon 2007)은 경쟁위험분석법의 자료에 확률론적 종속(stochastic dependence)이 내재할 경우 이를 통제할 수 있는 경쟁위험분석법의 확장형을 제시하면서, 기존의 디어마이어와 스티븐슨(1999)의 의원내각제 정부 하에서 '내각의 생존(cabinet survival)과 박스스테픈마이어 외(Box-Steffensmeier et al. 1997)의 북미자유무역협정(NAFTA)에 대한 의원의 조기 정책입장표명 자료를 다시 추정하였다. 후쿠모토(Fukumoto 2009)는 의원의 경력에 주목하고, 의원이 처음 당선되어 의원직을 떠나기까지의 '기간'과 의원직을 떠나는 방식-예비선거 낙선, 본선 낙선, 은퇴, 보다 높은 공직의 추구-의 차이에 주목하고 경쟁위험분석 모형을 추정하였다.

경쟁위험모형의 추정방법은 단순하다. 어떤 생존분석 자료에 k개의 처리결과가 있다면, 해당 데이터를 재현하기 위한 회귀함수를 추정하기 위한 공산함수(likelihood function)는 k개의 부분함수의 기여로 구성된다. 그리고 k개의 공산함수를 통해 공변인의 회귀계수를 추정한다. 18대 국회의 입법기간과 입법처리 결과가 원안가결, 수정가결, 철회, 폐기, 대안반영폐기, 부결의 여섯 가지가 있다고 하면, 여섯 개의 생존분석이 수행된다. 원안가결모형은 입법처리결과가 원안가결일 경우는 사건의 발생으로, 나머지 경우는 우측중도절단된 것으로 간주하여 회귀계수를 구하고 위험률을 추정한다.

IV. 분석 결과와 추론

〈표 3〉은 18대 국회의 원안가결 · 수정가결 · 대안반영폐기 모형의 경쟁위험분석 결과를 나타낸 것이다. 국회에 제출 · 발의된 법안이 원안 그대로 입법되는지와 그 입법시간의 장단(長短)에는 의안제안자와 의안의 종류, 의안심의 상임위원회의 여러 변수가 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 다른 변수의 영향을 통제한 가운데, 정부가 제안자인 경우 의안의 원안 가결에 미치는 영향은 양(+)의 관계이고, 신뢰도 99%의 범위에서 통계적으로 의미있게 나타났다. 정부가 의안을 제출한 경우 (다른 행위자의 법안에 비해) 해당 의안이 원안 그대로 통과될 위험(가능성)이 높았다. 〈표 3〉의 회귀계수는 원래의 계수에 로그(log)가 취해진 것으로, 지수(exponential)값으로 풀어낸 후 기저위험률(baseline hazard rate)과 비교를 통해 보다 의미 있게 해석할 수 있다.[17] 한 의안이 국회의 법안심의과정에서 원안 그대로 가결될 위험(가능성)은 의안 제출자가 정부 일 경우, 다른 행위자에 비하여 약 5배 높았다.

*위원회 대안*과 *국회의장* 변인도 법안의 원안가결 위험률과 양(+)의 관계를 가지며, 통계적으로 의미 있게 나타났다. *위원회 대안* 변인의 회귀계수는 13.92, *국회의장* 변인의 회귀계수는 13.95이며, 이는 의안이 위원회 대안으로 발의되었거나 국회의장일 때, 다른 행위자가 발의한 의안에 비해서 해당 의안이 원안 가결될 위험(가능성)이 각각 14배 정도 높다는 것으로 해석된다.

의안의 원안통과와 그 처리기간에 있어 의원의 선수와 지역구 · 비례여부는 중요하지 않은 것으로 나타났다. 다만, 대표발의 의원의 소속정당이 한나라당(새누리당), 민주당(통합민주당)일 경우 종속변인인 원안 가결의 위험률(hazard rate)과는 (통계적으로) 의미가 있는 결과가 나타났지만(신뢰수준 99%), 음(−)의 관계를 가지는 것으로 파악되었다. 발의의원이 한나라당 소속의원이거나, 민주당 소속일 때 해당 의안이 본 회의를 원안 그대로 통과할 위험(가능성)은 높지 않았다. 한나라당 의원안은 다른 행위자의 발의안에 비해 원안통과될 확률이 43% 수준에 불과했고, 민주당 의원은 26%로 더 낮았다. 국회의 심의과정에서 의안처리가 신속하게 이루어지고, 원안 그대로 통과되는 데는 소속의원의 정당보다

17) 경쟁위험모형은 콕스(Cox)비례위험모형에 기초한 것으로, 이 모형의 가정은 공변인의 계수는 사건이 일어날 위험을 원래의 기저위험(baseline hazard)에 비례하게 영향을 미친다고 가정한다.

〈표 3〉 18대 국회 원안가결 · 수정가결 · 대안반영폐기 법안모형: 잠재생존시간접근법(Latent Survivor Time Approach to Competing Risks)

변 수		원안가결모형	수정가결모형	대안반영폐기모형
		회귀계수(표준오차)	회귀계수(표준오차)	회귀계수(표준오차)
대안 법안	법안의 대안법안으로 상정되었는지 여부	**0.54*** (0.101)	0.579 (0.801)	-43.419* (.)
법안 제안자	정부	**1.626*** (0.136)	**2.456*** (0.261)	**0.966*** (0.094)
	위원회 대안	**2.633*** (0.133)	-0.936 (0.732)	-47.309 (.)
	국회의장	**2.636*** (0.232)	-43.697 (.)	-45.687 (.)
의원 제안 법률	한나라당	**-0.839*** (0.152)	**0.684*** (0.239)	**0.405*** (0.079)
	민주당	**-1.329*** (0.185)	-0.223 (0.259)	0.178** (0.082)
	자유선진당	-0.038 (0.201)	-0.265 (0.371)	0.341*** (0.105)
	비례대표 의원	-0.123 (0.144)	-0.026 (0.147)	0.175*** (0.048)
	의원의 선수(選數)	-0.067 (0.068)	0.08 (0.061)	0.049** (0.022)
법안 종류	동의 · 승인안	**1.534*** (0.103)	-1.826** (0.524)	-48.086 (.)
	일반 결의안	**0.942*** (0.114).	0.911** (0.379)	-0.539** (0.246)
	중요 동의안	**1.123*** (0.228)	-40.896 (.)	-41.937 (.)
법안 심의 상임 위원회	국토해양	**-0.235*** (0.078)	0.112 (0.133)	**0.234*** (0.054)
	기획재정	-0.069 (0.087)	-0.072 (0.163)	**0.424*** (0.054)
	농림수산식품	**-0.165*** (0.094)	**0.763*** (0.14)	**0.445*** (0.066)
	보건복지 (보건복지가족)	**-0.386*** (0.078)	-0.113 (0.123)	**-0.373*** (0.051)
	외교통상통일	**-0.202*** (0.308)	**0.828**** (0.224)	0.132 (0.133)
	국회운영	**-0.439*** (0.127)	**-0.98**** (0.420)	**-1.512*** (0.199)
	정보	-0.202 (0.308)	-44.168 (.)	-0.02 (0.448)
	지식경제	0.141 (0.09)	**0.962*** (0.125)	**0.327*** (0.07)
	환경노동	**-0.38*** (0.106)	0.053 (0.162)	**-0.266*** (0.076)
	국방	-0.219 (0.145)	**0.55*** (0.209)	**-0.647*** (0.152)
	교육과학기술	**-0.246**** (0.097)	-0.283 (0.189)	**-0.138*** (0.072)
사례 수(N)		14,761	14,761	14,761
로그 가능비(log-likelihood)		6346.80	858.06	1157.93
가능도비 검정(LR Test)		p < 0.00001	p < 0.00001	p < 0.00001

※ 양측검정 기준 * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01

는 법안의 제안한 의원의 의회 내 직위나 위원회의 힘이 더욱 중요하게 작용한다는 것이다. 물론, 여당인 한나라당 의원이 제출한 법안의 원안 가결 가능성이 (제1야당인) 민주당 의원보다 약간 높은 점은 특기할만한 차이다.

의안의 종류도 중요하게 작용하는 것으로 나타났다. 접수된 의안이 동의 · 승인안이거나, 일반 결의안, 중요 동의안인 경우 일반 법률안 등 다른 경우에 비해 원안 그대로 본회의를 통과할 위험(가능성)이 높았다. 다른 의안에 비해 접수된 의안이 원안 처리될 위험(가능성)은 동의 · 승인안의 경우는 4.6배, 일반 결의안은 2.6배, 중요 동의안은 3.1배 높게 나타났다.

〈표 3〉의 회귀모형에서는 의안심사 주요 상임위원회 변수는 *국토해양, 기획재정, 농림수산식품, 보건복지, 외교통상통일, 국회운영, 정보, 지식경제, 환경노동, 국방, 교육과학기술* 등 국회의 주요 상임위 11개가 포함되었다.[18] 분석 결과 크게 두 가지 특징이 나타났다. 첫째, 의안의 주요 상임위원회 심사여부와 해당 법안의 원안통과 여부 및 심의기간은 대부분 음(-)의 관계로 나타났다(지식경제위원회와 기획재정위원회 심의 법안의 경우를 제외하고). 둘째, 상임위원회 가변인 대부분은 통계적으로 유의미하게 나타났다. 11개의 상임위원회 중 신뢰수준 99%의 범위에서 통계적으로 유의미하게 나타난 변수는 *국토해양, 보건복지, 국회운영, 환경노동위원회가, 농림수산식품, 교육과학기술, 국방, 외교통상통일* 변인도 90% 신뢰수준에서 유의미한 결과를 보였다. 이를 토대로, 의안이 국회의 주요상임위원회의 심의 대상인 경우 (더 나아간 해석은 법안의 내용이 주요 정책분야를 다루고 있는 경우), 해당 의안이 원안통과 될 위험(확률)은 낮아지는 것으로 해석한다. 예로, 국토해양위에 할당된 의안의 원안 통과 가능성은 다른 위원회에 배당된 의안의 약 79%에 불과하다.

어떠한 의안이 수정가결 처리되며, 그 심의기간은 어떠한 변수의 영향을 받는가? 〈표 3〉의 수정가결모형에선 *정부, 한나라당, 동의 · 승인안, 일반 결의안, 농림수산식품위원회, 외교통상통일위원회, 국회운영위, 지식경제위원회, 국방위원회* 변인이 통계적으로 유의미하게 나타났다. (의안의 제안자로서) 정부 변인은 종속변인인 의안의 수정가결 및 입법시간의 위험률과 양(+)의 관계를 가진다. 정부에 의해 제출된 의안일수록 수정 가결될 경향이 높아지며, 구체적으로 수정 가결될 위험(가능성)이 다른 의안의 약 11.7배 (exp(2.456)) 높

18) 제18대의 보건복지가족위원회는 후에 보건복지위원회로 변경되었으며, 본 보고서에 활용된 실증자료는 보건복지위원회와 보건복지가족위원회에 심의된 법안여부를 모두 보건복지위원회 가변인에 포함하였다.

다고 해석할 수 있다.

앞서 원안가결 법안모형의 *한나라당* 변인의 계수가 종속변인과 음(−)의 관계를 나타냈던 것과 달리, 수정가결 모형에서는 양(+)의 관계가 나타난다는 점이 흥미롭다. 한나라당 의원이 대표 발의한 의안의 경우 (다른 행위자의 발의안에 비하여) 그 처리결과가 '수정가결'로 귀결될 위험(가능성)이 약 2배 높게 나타났다. 〈표 3〉의 원안가결과 수정가결 모형에 나타난 한나라당 변수의 영향을 종합하면, (상임위원장이나 의장 같은) 중요한 국회 내 직위를 갖고 있지 않은 의원이 의안 발의를 할 경우 비록 그 당적이 여당인 한나라당일지라도 해당 의안이 원안 그대로 통과하는데 긍정적인 영향을 주긴 어렵지만, 심의과정을 거쳐 의안의 내용수정을 통한 가결에는 나름 힘을 발휘하는 것이다.

접수된 의안의 성격이 동의 · 승인안일 경우 의안의 수정가결 여부와 그 처리기간에 어떠한 영향을 미칠까? 결과는 양(+)의 관계로 나타났고, 통계적으로도 신뢰수준 99%의 범위에서 유의미 했다. 〈표 3〉의 원안가결 모형과 수정가결모형, 대안반영폐기, 그리고 앞으로 논의할 철회, 폐기 모형에서의 해당 변수의 영향을 고려해 보면 다음과 같다. 의안의 성격이 동의 · 승인안일 경우 의안이 원안 그대로 가결되거나, 철회 · 폐기 될 가능성이 높아지며, 의안이 수정가결 되거나, 다른 대안이 나타나 내용만 반영되고 폐기될(대안반영폐기) 가능성은 낮아진다. 이러한 결과는 우리의 상식과 맥락이 일치한다.

예를 들어 2011년 10월 26일 정부에 의해 제출된「대법관(박보영) 임명동의안」의 경우 대법관이 본회의를 통해 (원안 그대로) 인준되거나, 국회의 동의를 받지 못해 임명안이 부결되거나, (부결이 예상될 경우) 정부에 의해 철회되는 결과가 자연스럽다. 해당 후보자 동의안이 처리되기 전에, 다른 후보자가 대안으로 제시되어 현 후보자 임명동의안 자체가 폐기되거나(대안반영폐기), 인준안의 내용이 수정 가결되는 경우는 생각하기 쉽지 않다.「국회의원 사직의 건」이나 다른 나라 정부와의 조약·협정 등에 대한 비준동의도 이와 마찬가지다. 제18대 국회에 접수된 동의·승인안은 총 210건으로 이중 181건이 원안 가결되었고, 폐기가 18건, 철회가 11건이었다. 반면, 수정가결은 4건이었고, 동의 · 승인안이 대안반영폐기 된 경우는 한 건도 없었다.[19)]

〈표 3〉의 대안반영폐기 모형에서는 *대안법안, 정부, 한나라당, 민주당, 자유선진당, 비례대표의원, 의원의 선수* 변인이 신뢰수준 95% 내에서 통계적으로 유의미했고, 대안반영폐기의 위험률과 양(+)의 관계로 나타났다. 먼저 정부가 제출한 의안이 대안반영폐기로 결과

19) 국회 홈페이지 의안정보시스템(likims.assembly.go.kr 검색일: 2012년 8월 1일)

될 위험(가능성)은 (다른 행위자가 발의한 안에 비해) 약 2.6배 높은 것으로 나타났다. 〈표 3〉의 대안반영폐기모형의 *정부* 변인에 대해선 두 가지를 지적할 수 있다. 먼저, 정부가 발의한 의안일수록 해당 의안은 폐기되지만, 그 내용의 상당부분이 이후 발의(제출)된 다른 의안에 반영되는 경향이 높았다. 두 번째, 정부 제출 의안이 대안반영폐기 되는 비율이 높긴 하지만, 같은 변인이 해당 의안의 원안가결이나 수정가결에 미치는 영향에 비해 제한적이다. 원안가결 모형에서는 정부 제출안 변인의 영향이 다른 행위자에 비해 5배, 수정가결 모형에서 11.7배에 달했던데 비해, 대안반영폐기 모형에서 *정부* 변인의 영향은 2.6배에 그친다.

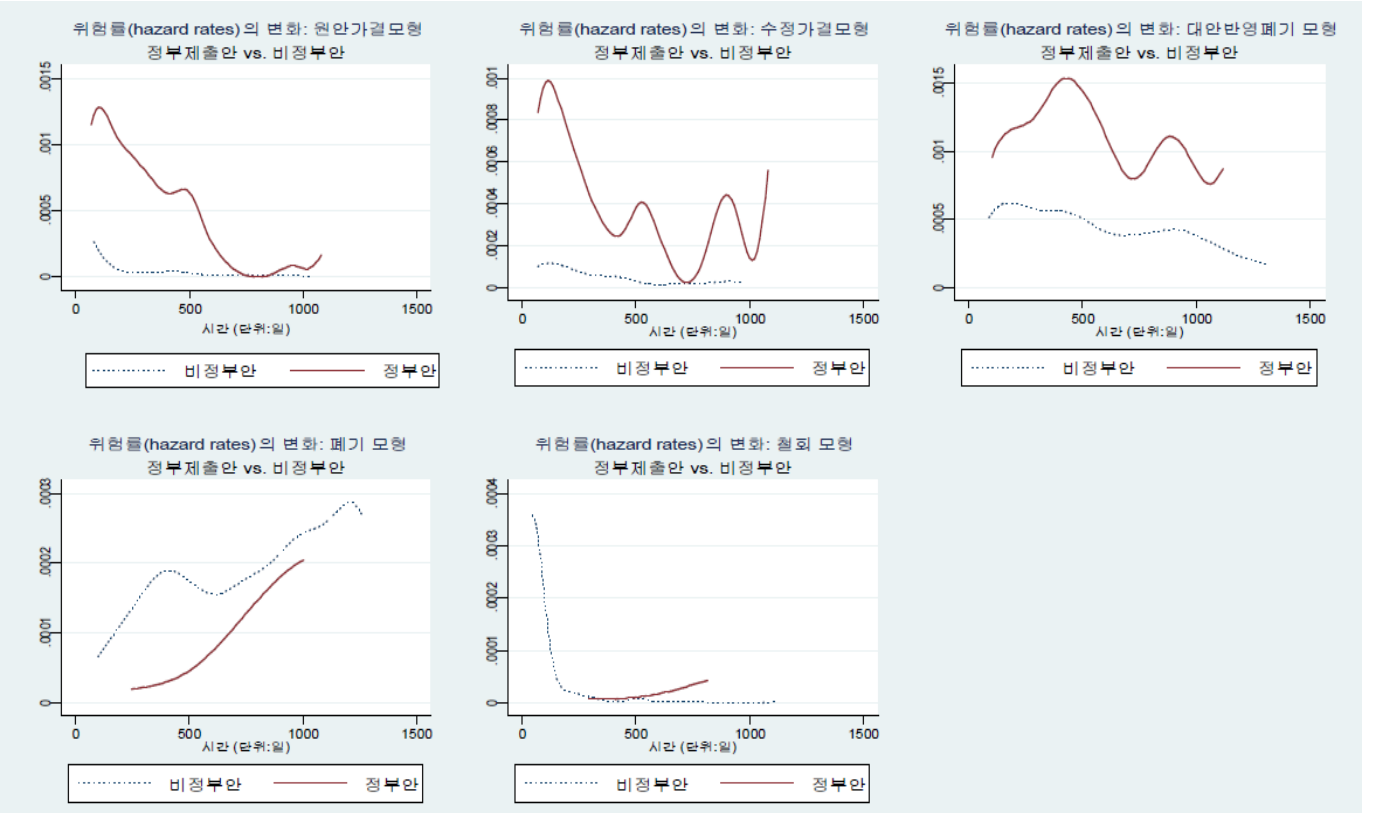
대안반영폐기 모형에서 발의 의원의 소속정당 및 의원의 지역구/비례, 선수 등의 변인이 통계적으로 유의미하게 나타난 사실은 어떻게 해석해야 할까? 먼저 의원의 소속정당(한나라당, 민주당, 자유선진당) 변인이 종속변인에 신뢰수준 95% 범위 내에서 의미 있게 나타났지만, 해당 변수의 영향은 기저위험률에 비해 1.49배(한나라당), 1.19배(민주당), 1.4배(자유선진당) 정도에 불과했다. 한나라당 의원의 대표 발의한 법안은 (다른 행위자가 접수한 법안에 비해) 대안반영폐기될 위험(가능성)이 49% 정도 더 높았고, 민주당의 경우는 19%, 자유선진당은 40% 높은 것으로 해석된다. 비례대표 의원이 발의한 법안의 경우 19%, 의원의 선수도 (각 선수 당) 4% 정도 높은 수준이다. 〈표 4〉는 국회에 발의(제출)된 의안의 폐기, 철회, 부결 여부와 그 처리기간에 대한 공변인의 영향을 분석한 결과이다. 하지만 상세한 해석과 추론은 논문의 지면관계상 표의 결과로 대신하려 한다.

〈그림 2〉는 경쟁위험분석법을 통해 추정한 위험률의 변화를 정부 제출안과 비(非)정부안으로 나누어 비교한 것이다. 먼저 원안가결모형과 수정가결모형, 대안반영폐기모형에서 정부 제출안의 위험률은 비정부 제출안에 비해 상대적으로 높게 나타난다. 원안가결모형과 수정가결모형의 정부 제출안의 위험률의 변화는 800일 즈음까지 급격히 하락하는 추세를 보이는 점에서 유사하나, 이 후 위험률의 상승폭은 수정가결모형에서 훨씬 급격하게 나타난다. 해석하면, 법안의 접수될 시점에서 정부 제출안의 가결 가능성은 비정부안에 비해 상당히 높으나 일정한 시점까지 정부안의 가결 가능성은 점차 하락하여 비정부안에 근접한다. 국회의 임기 말로 가까워 오면서 정부안에 대한 국회의 가결처리가 늘어나지만 원안을 그대로 통과시키기보다는 수정 후 가결시킬 가능성이 더 커진다. 대안반영폐기 모형에서는 정부 제출안의 위험률이 비정부안에 비해 높은 수준을 유지하며, 폐기모형에선 정부안과 비정부안의 위험률 곡선은 유사한 흐름을 보이나 정부안의 폐기 위험이 더 낮게 나타난다. 흥미로운 것은 철회모형이다. 철회는 정부안 보다는 비정부안에서 활발하나, 비정

〈표 4〉 18대 국회 폐기 · 철회 · 부결 법안모형: 잠재생존시간접근법(Latent Survivor Time Approach to Competing Risks)

변 수		폐기모형	철회모형	부결모형
		회귀계수(표준오차)	회귀계수(표준오차)	회귀계수(표준오차)
대안 법안	법안의 대안법안으로 상정되었는지 여부	**-40.198** (.)	-0.031 (1.241)	-37.396 (.)
법안 제안자	정부	**-1.313***** (0.265)	**-1.211***** (0.365)	**21.566***** (1.324)
	위원회 대안	-46.318 (.)	**-2.057**** (1.016)	-19.903 (.)
	국회의장	-44.342 (.)	-45.095 (.)	25.262 (.)
의원 제안 법률	한나라당	**0.332**** (0.151)	-0.308 (0.191)	**20.869***** (1.533)
	민주당	0.035 (0.158)	**-2.284***** (0.247)	**19.722***** (1.863)
	자유선진당	**0.497***** (0.19)	**-0.853***** (0.304)	-23.134 (.)
	비례대표 의원	-0.114 (0.104)	**-0.754***** (0.195)	-44.798 (.)
	의원의 선수(選數)	0.029 (0.040)	**0.705***** (0.356)	-0.021 (0.517)
법안 종류	동의 · 승인안	**1.867***** (0.334)	**1.68***** (0.355)	-41.822 (.)
	일반 결의안	-0.025 (0.445)	0.013 (0.497)	-20.642 (.)
	중요 동의안	-40.98 (.)	-41.88 (.)	-44.467 (.)
법안 심의 상임 위원회	국토해양	**1.399***** (0.082)	**-2.069***** (0.255)	0.701 (1.296)
	기획재정	**1.001***** (0.093)	**-1.988***** (0.272)	-43.334 (.)
	농림수산식품	**-0.658***** (0.232)	**-2.366**** (0.504)	-42.218 (.)
	보건복지 (보건복지가족)	**-1.714***** (0.182)	**-2.142***** (0.23)	**1.593*** (0.927)
	외교통상통일	**-1.732***** (0.59)	**-1.741***** (0.51)	-41.467 (.)
	국회운영	**-2.839***** (0.712)	**-1.82***** (0.452)	-42.0 (.)
	정보	-43.821 (.)	-44.194 (.)	-39.015 (.)
	지식경제	**-1.503***** (0.359)	**-1.91***** (0.381)	-42.295 (.)
	환경노동	-0.199 (0.158)	**-1.862***** (0.337)	-43.101 (.)
	국방	**-0.807**** (0.339)	**-1.225***** (0.381)	-42.179 (.)
	교육과학기술	**-1.7***** (0.307)	**-1.701***** (0.293)	1.171 (1.295)
사례 수(N)		14,761	14,761	14,761
로그 가능비(log-likelihood)		1161.87	1379.99	24.04
가능도비 검정(LR Test)		p < 0.00001	p < 0.00001	p < 0.00001

※ 양측검정 기준 * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01



〈그림 2〉 18대 국회 입법시간 및 결과에 대한 모형별 위험률의 변화: 정부발의안과 비(非)정부 발의안의 비교

부안의 위험률은 접수 초기 높은 수준을 유지하다 이후 절벽과 같은 형태의 매우 가파른 하락을 보인다. 비정부안의 경우 접수한 안을 철회하는 행위는 대부분 초기에 이루어지며, 이후 상정되고 약간의 시간이 지나면, 법안을 철회할 가능성은 극도로 낮은 수준을 유지한다고 해석된다.

V. 결론

본 연구는 입법시간과 입법결과의 차이를 설명하는 영향요인을 탐색하기 위하여 회귀모형을 설정하고 이를 경쟁위험분석법을 통해 검증한 것이다. 15대 국회 이후 의원발의안의 양적 성장과 그 성장속도는 국회가 입법주도권을 빠르게 회복하고 있음을 보여주는 하나의 지표라 할 수 있다. 18대 국회에선 1만2220건의 의원 입법안이 발의되는 등 기록적인 성장을 보여주었다. 이러한 움직임과 맞물려 학계와 언론은 양적성장과 함께 입법 활동의 질적 성장도 수반되고 있느냐는 물음을 제기한다. 특히 제출된 의안의 가결율 저하 추세는 '국회가 제대로 작동하고 있는가?'에 대한 우려와 함께 국회의 입법과정에서 생산성과 효율성을 제고하기 위한 많은 제언이 제기되게 되었다. 기존 연구의 학문적 · 실천적 기여에도 불구하고, 국회의 입법기능의 개혁을 위한 개혁안과 제언들과 함께 국회의 입법결정과정의 현재를 보다 엄밀하게 분석한 연구가 많지 않았음은 아쉬운 점이다. 관련 연구의 상당수는 특정 법안의 입법사례, 의원 개인의 발의 활동과 특성, 가결율, 출석율 등의 종합지표를 통해 국회운영의 건강성을 진단하는 것이 대부분이었다. 본 연구는 의안이 국회에 접수된 후에 최종 처리되기 까지 걸리는 입법시간과 다양한 입법결과로 귀결되는데 영향을 미치는 요인을 검증함으로서, 기존 연구를 보완한다.

본 연구의 분석 결과 의안제출자와 의안 발의자의 특징, 의안의 종류, 의안의 정책분야의 변인 상당수가 의안의 입법시간의 장단(長短)과 입법 결과에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 논문의 경쟁위험분석을 통한 다양한 입법결과에 대한 해석은 가결-부결의 이분법적 구도에서는 볼 수 없는 풍부한 정치적 함의를 제공한다. 정부 제출안은 다른 법안에 비해 본 회의를 통과해 법률로 공포될 확률이 높았다. 구체적으로 정부안의 입법 효과는 다른 의안에 비해 원안 그대로 가결될 확률이 다른 법안의 5배, 수정 가결될 확률은 11.7배, 대안 반영폐기의 경우 2.6배로 나타났다. 정부가 법안을 제출했을 때 (다른 법안에 비해) 입법시간과 입법결과에의 영향은 상임위 · 법사위 · 본회의의 수정을 거쳐 통과

될 가능성이 제일 높고, 원안 가결, 대안발의폐기의 순이었다. 반면, 위원회 대안으로 발의된 의안은 원안 가결될 확률이 높게 나타났고, 폐기될 가능성이 적었다. 이는 정부의 제출안에 대해선 의회의 입법심의를 통해 수정을 거쳐 다듬고, 위원회 대안에 대해선 수정을 하거나 대안을 제시하거나 폐기를 자제하는 의회 내 정치 메커니즘이 작동하고 있음을 보여주는 근거로 해석된다. 18대 여당인 한나라당 의원안에 대한 해석도 흥미롭다. 소속정당과 상관없이 의원 발의 입법의 원안 가결 가능성은 높지 않았다. 하지만, 여당인 한나라당 의원 발의안의 경우 수정 가결되거나 (비록 법안 자체는 폐기되지만) 그 내용이 다른 대안에 반영되어 입법화 될 가능성은 다른 의원 발의안 보다 높았다. 이러한 결과는 보다 풍부한 해석과 추론의 여지를 제공한다.

국회에 접수된 의안은 통상 상임위, 법사위, 본회의의 단계를 거치게 되나, 이러한 단계별 요인에 대한 고려는 본 연구에서 이루어지지 않았다. 또한, 당론과 대통령의 영향, 특히 여당의 당론이 정해진 법안이나 대통령의 관심 법안의 경우 입법시간과 입법과정이 어떻게 다를지도 흥미롭다. 특히 법안처리를 둘러싼 원내정당간의 상호작용은 국회에 접수된 의안이 어떻게 처리되고, 그 기간이 얼마나 오래 걸리는 지에 중요한 영향을 미치지만 본 연구의 분석에서는 고려하지 못했다.[20] 법안처리에 대한 원내정당간의 합의가 있을 경우 법안의 처리시간은 단축될 것이며, 본회의 표결도 무사히 통과할 가능성이 높다. 하지만, 원내정당간 입장차이가 확연한 쟁점법안이나, 법안의 처리를 놓고 원내 이견이 있을 경우는 반대의 결과가 나타날 것이다. 향후 폭넓은 자료의 수집을 통해서 그 영향에 대한 분석이 따라야 할 것이다. 본 연구의 연구대상이 18대 국회에 접수된 모든 의안인 점 역시 한계가 있다. 본 논문에 제기된 가설은 이전 국회의 자료를 통해서도 재검증되고, 함의를 추론하는 작업이 이루어져야 한다.

투고일 2012년 8월 30일
심사일 2012년 9월 10일

20) 본 논문에서 해당 변수를 경쟁위험분석 모형에 포함하지 못한 이유는 두 가지이다. 먼저, 어떠한 법안이 원내정당간의 합의처리가 이루어진 법안이고, 어떠한 법안이 원내정당간의 입장차이가 확연하거나, 갈등이 붉어진 법안인지에 대한 구분 기준이 명확하지 않은 점이다. 이는 개념으로서 '원내정당간의 합의'를 양적변수로 '조작화(operationalization)'하는 데 있어서의 어려움에 기인한다. 두 번째, 이러한 '원내정당간의 합의' 개념의 양적조작화는 본 논문이 18대 국회에 제출된 의안 1만4761건 전부를 회귀모형의 관측치로 활용하고 있다는 점에서 매우 어렵거나, 사실상 불가능하다.

게재확정일 2012년 9월 25일

참고문헌

가상준. 2006. “17대 국회의원들의 입법행태 평가.”『의정연구』12권 1호, 55-78.

김승환. 2006. “의원발의안, 어떻게 내실화할까: 상임위원회 임기제 강제 및 보좌관 자격요건 법제화 필요.”『국회보』통권 472호, 86-91.

김장수. 2006. “의원발의의 미시적 동인 분석: 심층 인터뷰를 중심으로.”『한국정치학회보』46집 4호, 203-221.

김재영. 1999. “국회제도의 개선방안.”『정치 · 정보 연구』2권 2호, 157-176.

김철우. 2012. “지난 국회의 문제입법과 향후기대.”『행정포커스』98호, 76-79.

박수철. 2011.『입법총론』. 서울: 한울아카데미.

박찬표. 2002.『한국 의회정치와 민주주의』. 서울: 오름.

서현진 · 박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결요인 분석.”『한국정치학회보』43집 제2호, 89-111.

이한길. 2006. “제17대 국회 의원발의안의 특성: 정부제출 법안의 6배, 가결률 27.7% 미국은 3% 불과.”『국회보』통권 472호, 72-75.

임성수. 1999. “의원입법의 활성화를 위한 과제.”『의정자료』26호, 155-169.

장성훈. 2005. “17대 국회 의원입법 활동의 변화와 특징.”『국회도서관보』42권 9호, 7-14.

최준영. 2006. “의원발의의 동인에 대한 경험적 분석.”『21세기정치학회보』16집 2호, 307-326.

Box-Steffensmeier, M. Janet, and S. Jones Bradford. 2004. *Event History Modeling: A Guide for Social Scientists (Analytical Methods for Social Research)*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Box-Steffensmeier, Jan, Laura W. Arnold, and Christopher J.W. Zorn. 1997. “The Strategic Timing of Position Taking in Congress: A Study of the North American Free Trade Agreement.” *American Political Science Review* 91, 324-338.

Crowder, Martin J. 2001. *Classical Competing Risks*. New York: Chapman and Hall/CRC.

Diermeier, Daniel and and Randy T. Stevenson. 1999. “Cabinet Survival and Competing Risks.” *American Journal of Political Science* 43, 1051-1068.

Fukumoto, Kentaro. 2009. “Systematically Dependent Competing Risks and Strategic Retirement.” *American Journal of Political Science* 53. No.3, 740-754.

Gordon, Sanford. 2002. “Stochastic Dependence in Competing Risks.” *American Journal of Political Science* 46. No.1, 200-217.

Klein, John P. and Melvin L. Moeschberger. 2003. *Survival Analysis: Techniques for Censored and Truncated Data*, 2nd ed. New York. Springer Science and Business Media.

Mayhew, Douglas. 1974. *Congress: Electoral Connection*. New York: Yale University Press.

Pintilie, Melania. 2006. *Competing Risks: A Practical Perspective*. New York: John Wiley & Sons, Ltd.

Taylor, Andrew. 2004. “The Length and Sequence of Lawmaking.” American Political Science Association. U.S.A.

Therneau, Terry M. and Patricia M. Grambsch. 2000. *Modeling Survival Data: Extending the Cox Model*. New York. Springer Science and Business Media.

Zorns, Christopher J. W. and Steven R. Van Winkle. 2000. “A Competing Risks Model of Supreme Court Vacancies, 1789-1992.” *Political Behavior* 22. No.2, 145-166.

〈언론기사〉

뉴시스. 2012. “[19대 국회, ‘소통 · 민생’ 정치로②] 불필요한 정쟁 끊고 법안처리율 높여라”(5월 21일).

동아일보. 2012. “18대 국회 법안 폐기율 53.1%… ‘최악 불임 의회’ 오명”(4월 25일).

문화일보. 2012.. “〈시론〉 18대 국회를 고발한다”(2월 29일).

서울신문. 2012. “[사설] 대한민국 국회는 법안 잠재우는 특급호텔인가”(2월 9일).

조선일보.2012.“18대 국회, 마지막 순간까지 민생 외면했다”(4월 25일).

한국경제. 2012. “법안 6453건 폐기 ‘신기록 오명’ … 약사법 · 위치정보활용법도 무산”(4월 25일).

한국일보. 2012.“[기자의 눈] 출발부터 겉치레… ‘18대 국회’ 재탕 우려”(6월 1일).

헤럴드경제. 2012. “18대 국회 최악 오명쓰고 역사속으로”(5월 29일)

KBS. 2012. “18대 국회 미처리 법안 ‘산더미’… 역대 최악”(4월 23일).

〈인터넷자료〉

대한민국국회. 2012. “대한민국국회 의안정보시스템 의안통계.” http://likims.assembly.go.kr.

ABSTRACT

Passing Through the Chamber: Analyzing Legislative Time and Outcomes in the 18th Korean National Assembly

Junseok Kim | Dongguk University

What causes the difference of legislative time and legislative outcomes in the 18th Korean National Assembly? What are the major determinants for various legislative acts? What makes some legislative acts take longer time in passing through the chamber as others get passed in a shorter time? This paper takes these important, but untested questions about legislative time and outcomes seriously and forms an empirical model to analyze them. A competing risk analysis, a recently developed survival analysis method, is applied. The results show that unlike popular assumption of government's dominance over the National Assembly, the dynamics of legislative politics strongly influence how and how long bills get treated in the chamber.

Keywords: Competing Risks analysis, Legislative Time, Legislative Outcomes, the 18th National Assembly