

## 입법부의 법안가결에 미치는 영향요인 분석 - 제19대 미방위, 국방위, 농림위를 중심으로 -\*

이지형\*\*·박형준\*\*\*

### 국문초록

본 연구는 제19대 국회(2012.05.30.~2016.05.29.)에서 처리된 미래창조과학방송통신위원회, 국방위원회, 농림축산식품해양위원회의 의원발의법안 2,073건에 대한 가결 영향요인을 크게 대표 발의자의 개인적 특성 요인, 법안의 특성으로 구분하였다.

그 결과, 대표 발의자의 개인적 특성 요인은 선수(seniority), 선출형태, 공동발의자 수, 법안의 특성 요인은 법안의 이슈강도, 예산수반 여부, 쟁점법안 여부, 그리고 통제변수인 연도가 법률안 가결 여부에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

본 연구는 입법과정에서 중심적인 역할을 하는 상임위원회에서의 법률안 가결 여부에 초점을 두고 영향 요인을 세부적으로 파악하였으며 정책결정 과정에서 언론과 미디어의 영향력이 법안의 가결 여부에 미치는 영향력을 검토하였다. 이러한 차별성은 향후 동일한 연구 분야에 큰 이론적 기여를 할 수 있을 것으로 기대한다.

국가과학기술표준분류: SB1102, 정책결정/집행

주제어: 상임위원회, 의원발의법안, 법률안 가결, 19대 국회, 언론과 미디어

논문접수일: 2019년 3월 1일, 1차 심사일: 3월 24일, 2차 심사일: 4월 10일, 게재확정일: 4월 18일

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2924832)

\*\* 성균관대학교 국정전문대학원 박사과정 재학 중, 제1저자(goldman159@naver.com)

본 논문은 저자의 석사학위 논문을 수정·재구성한 논문입니다.

\*\*\* 성균관대학교 국정전문대학원 교수, 교신저자(hjpark72@skku.edu)

## I. 서론

현대 민주주의 정부는 국가권력의 집중을 방지하고 국민의 자유와 평등사상을 보장하기 위해 권력분립의 원리를 따르고 있으며 이는 행정부, 사법부, 입법부의 삼부로 분립하여 구성되어 있다. 한국의 정책과정은 크게 1987년 이전(권위주의 정부)과 이후(민주주의 정부)로 나눌 수 있다. 1987년 이전의 행정부는 대통령을 중심으로 정책결정 과정에서 주도적인 역할을 하였으나 국회의 정책결정 기능과 주도권은 행정부에 비해 매우 약해서 정책결정 과정이 비공개·비공식적으로 이루어졌다. 법안의 제출 면에서도 13대 국회 이전에 제출된 법안 중 정부제출법안은 의원발의법안보다 많았으며 원안대로 통과하는 추세를 보여 왔다(전진영, 2009). 그러나 1987년 이후, 정책대안의 결정과정에서 비공식 참여자의 영향력이 증가하고 행정부의 분권화로 인해 공개적·민주적 정책결정방식이 강화되면서 입법부는 법률안 제정, 대정부 견제권, 국정감사 조사권, 중요공무원 선임권 및 임명동의권, 국회 내부사항에 관한 자율적 권한 등을 가지게 되었다. 그 결과 입법 활동의 중요한 행위자가 되었고 국민을 대표하는 기관으로 자리매김하기에 이르렀다.

이처럼 국민들의 다양한 입법요구와 함께 효율적이고 민주적인 정당한 법률 제정을 위한 입법과정이 재수립되어야 하는 시점에서, 국가 정책결정 과정의 중심이면서 동시에 논란이 되고 있는 국회의 입법과정을 다시금 분석할 필요성이 제기된다.

본 연구에서는 다음과 같은 측면을 고려하여 상임위원회 단계에서의 의원발의법안 가결 여부와 그 요인분석에 초점을 두고자 한다. 첫째, 입법과정의 중심은 상임위원회의 법안 심사로서(목진휴, 2009), 대한민국은 6대 국회부터 본회의 독회제도를 폐지하고 소입법부라고 불리는(Goodwin, 1970) 상임위원회 중심주의를 채택함으로써 그 중요성이 부각되고 있다. 본회의 단계는 법안의 최종결정 과정에서 법적으로 중요한 단계이지만 법률안의 제·개정, 예산권 등의 심의는 사실상 상임위원회를 중심으로 이루어지고 있고, 법안심사에서보다 전문적이고 효율적인 가치를 중시하며(박윤희, 2014a), 국회의원들도 상임위원회에서 법안통과를 위한 역동적인 활동을 수행하게 된다.

또한 상임위원회의 활동은 국회의원의 재선과 밀접한 관련이 있기에(목진휴, 2009) 국회의원들은 의회 내에서 권력과 중요성이 더 큰 상임위원회에 배속받기를 희망하기도 한다(Fenno, 1973). 즉, 상임위원회는 법안 심의에서 입법과정의 문지

기(gate-keeper) 역할을 담당함으로써 사실상 법안의 가결여부를 결정하는 최초의 과정이며, 의원들의 입법 활동에도 동기부여를 주기 때문에 중요한 연구대상이 된다(박윤희, 2014b; Oleszek, 2007).

둘째, 오늘날 언론과 미디어는 단순한 정보 매개체를 넘어서 국회 구성원들의 의정 활동이나 법안의 정책결정에도 영향을 끼칠 수 있는 위치를 점하고 있다(박기묵, 2010). 언론·미디어는 정부와 시민 그리고 정치권력 등을 매개해주는데 있어 중요한 역할을 차지하고 있고 민주주의 사회의 역동성을 발전시키는 데 있어서도 필수적 요인으로 자리매김 하고 있다(이준호, 2010). 따라서 의원 개인의 언론·미디어 노출 빈도수를 통한 영향력, 법안의 언론·미디어 노출 빈도수를 통한 법안의 이슈강도 등을 고려하여 법안의 가결에 미치는 요인을 분석하고자 한다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구

### 1. 발의자의 개인적 특성에 따른 요인

일반적으로 국회의원들의 입법활동에 관한 연구에 의하면 개별 의원들의 선수(seniority), 정당, 선출형태, 이념등이 입법 생산성을 결정하는 중요 변수이다(Hibbing 1991; Miquel & Snyder Jr. 2006; Cox & Terry 2008; 서현진·박경미, 2009; 박상운, 2015). 이러한 논의들은 개별 의원의 개인적 특성과 제도적 특성에 초점을 두면서 선수(seniority)가 높을수록, 여당일수록, 비례대표일수록 법안 가결률이 높다는 연구결과를 제시하고 있다(서현진·박경미, 2009; 전진영, 2014).

한편, 민주화 이후 권위주의 제도의 장악력이 약화되면서 발전한 언론과 미디어는 권력 감시, 정보와 교육 기능, 의제 설정 기능을 통해 정책결정과정에서 간접적인 영향을 미치는 주요 행위자로서 국민과 공감대를 형성하고 있다(Page, 1996). 언론과 미디어의 주요 역할이자 책임은 선출직 공무원들의 의정활동을 감시하고 취재 및 보도하는 것이라 할 수 있다(Arnold, 2013).

언론과 미디어의 보도가 정치적 현실을 반영하는 데에는 다음과 같은 특징이 나타난다. 의회에서 가장 활발한 활동을 하는 의원들이 많이 보도되고, 뉴스 가치가 높은 의원들이 더 많이 등장하게 되며, 뉴스 미디어 자체가 편향성을 가지기 때문에 해당

미디어의 이익에 기여하거나 편집 방향과 잘 맞는 의원이 더 많이 노출이 된다(Tresch, 2009; 김현정, 2015; 재인용). 즉, 언론과 미디어의 사회적 영향력은 국회의원에게 인지도 상승을 통한 재선의 기회를 제공하고, 국민들에게는 의원들의 입법 활동 정보와 평가지표, 그리고 정책에 대한 적실성(timely) 있는 정보를 제공하는 중요한 수단이다.

## 2. 법안의 특성에 따른 요인

입법의 효율성과 생산성에 영향을 미치는 요인들은 개인적·제도적 요인과 더불어 정책의 내용이나 성격 등과 같은 정책의 특성 요인도 존재한다(정하용, 2017). 현대 행정국가는 정책에 대한 복잡성과 전문성, 다양성 등으로 인해 입법과정에서 행위자들 간의 정치적 갈등 양상이 나타날 수밖에 없다(Lowi, 1972; Wilson, 1980). 이러한 의회의 입법 활동이 합리적·효율적인 면에서 발전과 원활한 기능을 위해서는 법에 대한 논의와 특성 등 철저한 준비와 계획이 필요하다.

Lowi(1964, 1972)는 공공정책의 단계를 분배(distributive), 규제(regulative), 재분배(re-distributive) 유형으로 구분하여 각 정책의 유형마다 다른 정치구조와 과정이 나타난다고 주장하면서 정책의 목적(objective)이 정책과정에 영향을 미친다고 강조하였다. 분배정책은 정부가 특정한 개인이나 조직 등에 서비스나 재화를 제공하는 정책을 의미하며 정부의 보조금이나 지원금 등을 포함한다.

규제 정책은 다수 또는 특정집단을 보호하기 위하여 통제를 가하는 정책으로, Ripley & Franklin(1982)은 이를 경쟁적 보호정책과 보호적 규제정책으로 분류하고 있다. 경쟁적 보호정책은 규제정책과 분배정책의 혼합형이며, 다수의 경쟁자들 중에서 특정한 단체나 개인에게 특정 서비스나 많은 이권이 걸려 있는 사안에 대한 권리를 부여하여 관련된 이들이 경쟁을 통하여 이권을 차지하려 한다. 보호적 규제 정책은 개인이나 기업체 등에게 제한을 가하여 다수의 국민들을 보호하고자 하는 의도가 있다. 재분배 정책은 소득 재분배를 통하여 재산이나 권력 등을 많이 소유하고 있는 집단으로부터 그렇지 못한 집단으로 이전시키는 정책으로써 계층 간의 갈등을 일으킬 수 있다.

### 3. 선행연구

국회의 입법에 관한 연구는 정보공개시스템이나 의원발의법안에 대한 시민들의 관심과 다양한 이해당사자들의 입법참여 활성화로 인해 16대 국회 중반인 2003년부터 입법 활동에 대한 데이터가 구축됨으로써 질적·양적으로 다양한 분석이 이루어져 왔다(박윤희, 2014a). 국회 입법현황에서도 의원발의법안이 증가를 보이며 16대 국회의 경우 2,507건, 17대 국회는 7,489건, 18대 국회는 13,913건, 19대 국회는 17,822건이라는 양적인 급성장을 하였다. 이러한 측면에서 국회의 법률안과 입법과정을 다양한 시각에서 분석한 연구들이 늘어나고 있는 추세이다.

〈표 1〉과 같이 의회의 입법 활동에 대한 연구는 크게 상임위원회의 역할에 초점을 두는 연구(서현진·박경미, 2009; 박윤희, 2014b; 박상운, 2015)와 본회의 역할에 초점을 두는 연구(이현우, 2005; 문우진, 2010; 김민경, 2014)로 구분할 수 있다. 또한 종속변수 측면에서 법률안의 가결 요인에 초점을 두는 연구(박경미, 2009; 홍인기·전승훈, 2013; 박윤희, 2014a; 박상운, 2015)와 법률안의 통과소요시간(목진휴, 2009; 이현출, 2009; 서인석·박형준·권기현, 2013; 김상신·김재훈, 2016)을 실증적으로 분석하여 적실성 있는 입법효율성에 초점을 두는 연구로 구분할 수 있다.

〈표 1〉 법률안 가결 분석 선행연구

구분		분석 대상	
		상임위	본회의
종속 변수	가결 결정요인	박경미(2009) 서현진·박경미(2009) 박윤희(2014b) 박상운(2015)	이현우(2005) 전진영(2006) 홍인기·전승훈(2013)
	가결 소요시간	목진휴(2009) 이현출(2009) 김상신·김재훈(2016)	서인석·박형준·권기현 (2013) 김민경(2014)

### Ⅲ. 연구가설

#### 1. 대표 발의자의 개인적 특성 요인

입법에서 가장 중요한 점은 민주성과 효율성이라 할 수 있다. 입법과정에서 공식적 참여자에 속하는 의원은 의회의 핵심적 행위자로서(Anderson, 1984) 행정부와 함께 다양한 의견을 수렴하여 법안을 발의하고 가결을 통해 사회문제 해결방안을 제도화한다.

〈표 2〉 17~19대 국회의원 선거 유권자 의식 조사

(단위: %)

구분	소속정당	인물·능력	정책·공약	정치경력	개인적 연고
17대	39.0	33.7	18.3	2.9	1.0
18대	36.6	33.5	14.6	2.3	1.7
19대	39.8	34.6	16.1	2.6	1.5

출처: 중앙선거관리위원회, 제 19대 국회의원 선거에 관한 유권자 의식조사.

〈표 2〉는 17~19대 국회의원 선거에 관한 유권자의 의식 조사 결과를 나타낸 것이다. 유권자의 투표행태에 있어 정책과 공약 면은 17대 국회보다 유권자의 관심이 낮아지고 있는 추세이며 여전히 인물·능력과 소속정당의 영향이 크다는 것을 보여준다. 유권자들의 정책투표 성향이 저조한 이유는 후보의 정책이나 공약 등이 유권자 개인에게 어떠한 효용을 미치는지 평가하기가 어렵기 때문이다(문우진, 2010). 따라서 의원발의법안에서 핵심적인 역할을 하는 국회의원의 개인적 요인과 배경이 입법과정에도 영향을 미칠 수 있음을 고려하여 다음과 같은 가설들을 도출할 수 있다.

먼저, 의원들의 입법 활동에 관한 연구들에서는 일반적으로 선수(seniority)가 높아짐에 따라 국회의 역할에 대한 전문성이 축적되고 영향력 또한 커지게 된다고 하였다(전진영·박찬욱, 2012; 김민경, 2014). 이에 전문성과 인지도가 높아지면서 의정경험과 입법노하우가 풍부해지고 발의 건수와 가결률도 높다고 인식되며, 의원 스스로가 입법 활동에 투자하는 시간도 많아진다고 한다(서현진·박경미, 2009). 다선 의원은 초선 의원에 비해 선거에 대한 부담이 적기 때문에 입법 활동에 초점을 둘 가능성이 보다 높아지고 다양한 인맥을 통하여 통과 가능성이 높은 법을 만들 수

있다. 이와 관련하여 법률안 가결 여부라는 종속변수를 통해 가설을 제시할 수 있다.

가설 1-1: 대표 발의자 의원의 선수(seniority)가 높을수록 법안의 가결 가능성이 높아질 것이다.

둘째, 현대 민주주의 정치는 정당의 정치라고 불릴 만큼 대의 민주주의에서 정당은 매우 중요한 기능을 담당한다. 의원들 대부분은 정당에 소속되어 있고, 소속 정당 별로 다양한 정책과 이해관계의 구조를 이루고 있으며 정당을 통한 공익도모를 기반으로 하여 국민의 지지를 획득하고 정권을 창출한다. 일반적으로 우리나라는 의원발의법안과 함께 정부도 의제설정권한을 가지고 있기 때문에 여당이 소수여도 입법적 이득을 취할 수 있다(문우진, 2010). 또한 의원발의법안이 정부제출법안에 비해 입법과정 절차가 더욱 간편하기 때문에 정부에 의해 기초된 법안이 여당 소속의원의 이름을 빌려 국회에 제출하는 경우도 많다(박찬표, 2002). 즉, 정부안이 의원안보다 가결률이 높은 상황에서 여당 소속의원이 선호하는 정부안을 지원함으로써 자신의 입법 활동을 효율적으로 이끌어낼 수 있다(최준영, 2006). 이는 여당 의원의 입장에서 전문성이 높고 이미 부처협의과정도 거친 정부안을 대신 제출하는 것이 자신의 가결률을 높이는 수단이 될 수 있기 때문이다(서현진·박경미, 2009). 따라서 다음과 같은 가설을 제시할 수 있다.

가설 1-2: 대표 발의자가 여당소속인 경우에 법안의 가결 가능성이 더 높을 것이다.

셋째, 비례대표 의원은 지역구 의원과 달리 특정 지역구가 없으며 정당 명부에 의해 선출되기 때문에 지역구의 이익이나 다른 활동보다는 입법 활동을 통한 보다 나은 정책 제시에 중점을 둘 것이다(박상운, 2015). 또한 지역구 선거에서는 기성 정치인이나 인지도가 높은 지역구 의원들이 당선될 가능성이 높기 때문에 당선 가능성은 희박하지만 보다 전문적이고 참신한 인물의 등용 가능성을 확대하기 위해 선출된 비례대표들이 그 전문성을 바탕으로 입법 활동에 더욱 적극적일 것이다. 우리나라의 정당들 또한 비례대표 후보 자리를 각 분야의 전문가들 위주로 할당하고 있기 때문에 비례대표들은 지역구 의원들보다 전문적인 입법·정책 활동에 적극적일 것이라 판단되며 이러한 비례대표 의원이 발의한 법안일수록 상대적으로 가결 가능성이 더 높

을 것으로 판단된다.

가설 1-3: 대표 발의자가 비례대표 의원일 경우에 지역구 의원에 비해 법안의 가결 가능성이 높을 것이다.

넷째, 의원발의법안은 발의인의 숫자가 다양하게 구성되어 있는데 발의인의 숫자가 많다는 점은 다른 의원들과 공감대를 형성했다는 증거이며(박윤희, 2014a), 더 나아가서는 국민들의 공감대도 형성할 수 있다고 볼 수 있다. 즉, 공동발의 의원 수를 늘리게 되면 이는 상임위원회 단계에서 법안의 통과 가능성을 높이는 유인을 갖게 된다고 볼 수 있으며 이를 통해 국회의원이 입법 활동을 할 때 공동 발의자 수가 많으면 이는 국회에서의 분쟁 소지가 적어질 것이고 가결 여부에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

가설 1-4: 의원발의법안의 공동 발의자 수가 많을수록 법안의 가결 가능성이 높을 것이다.

다섯째, 국회법이 2013년에 개정되면서 국회의원들의 겸직이 금지되었다. 교수나 연구위원 출신 등은 총선출마가 제약적인 반면, 개인 변호사나 소규모 로펌 소속 출신 변호사들은 출마가 자유롭고 낙선을 하더라도 다시 개업을 하면 되기 때문에 다른 직업군에 비해 쉽게 출마가 가능하다. 이들이 가진 법률에 대한 전문성은 비법조인 출신들에 비해 높다고 판단되며, 이러한 특정 직업군에 대한 유권자의 선호도가 법조인들의 활발한 국회진출로 연결되고 의정활동을 통한 입법효과로 이어질 수 있다.

가설 1-5: 법조인 경력이 있는 의원이 대표 발의한 법안일수록 법안의 가결 가능성이 높아질 것이다.

여섯째, 국회의원이 입법 활동을 할 때, 해당 상임위원회와 직업 및 경력 연계성이 있는 의원일 경우 그에 대한 전문성과 통찰력으로 인해 그렇지 않은 의원들보다 입법 효과 측면에서 수월할 것이다. 김형준(2004)의 연구에서도 국회의원의 당선 이전 직업이나 경력이 상임위원회 활동과 연계될수록 더욱 활발한 의정활동을 할 수

있다고 보았다.

가설 1-6: 의원발의법안의 대표 발의자가 해당 상임위원회와 직업 및 경력 연계가 있을 경우 법안의 가결 가능성이 높아질 것이다.

일곱째, 언론과 미디어, SNS 등을 통한 국회의원의 활동이 활발해지면서 국회의원과 국민의 소통은 정치과정에서 매우 중요한 요인이 되었다. 국회의원은 의정 활동을 하고 있지만 개별 SNS 이외에 그 활동에 대한 평가를 대다수 국민들에게 알릴 수 있는 기회가 거의 없다. 따라서 언론이나 시민단체 등을 통해 개인의 입법 활동을 홍보하기도 하고 중요한 평가지표를 제공할 수 있기 때문에 언론과 미디어는 의원들의 입법 활동을 알릴 수 있는 중요한 수단이 된다.

〈표 3〉 19대 국회의원 선거 지지정당 및 후보자 정보 획득경로

(단위: %)

구분	TV, 라디오 등 방송 매체	인터넷 매체	신문, 잡지 등 인쇄 매체
1차 (2012.03.19.~20)	42.0	23.3	20.2
2차 (2012.04.01.~03)	41.5	24.6	17.3

출처: 중앙선거관리위원회(2012). 제19대 국회의원 선거에 관한 유권자 의식조사.

〈표 3〉을 보면 2012년 4월 11일 19대 국회의원 선거 전의 유권자 인식조사에서 많은 유권자들이 방송매체를 통해 정당 및 후보자에 대한 정보를 획득하는 것을 알 수 있다. 이것으로 볼 때 국회의원이 언론이나 미디어에 노출될수록 유권자들에게 미치는 영향력도 커질 것으로 판단되며 결국 국회의원이 의회나 입법 활동에 더 적극적으로 임하도록 하는 요인이 된다고 볼 수 있다. 또한 국회의원의 의정활동에서 중요한 동기 중 하나인 ‘재선 추구’(Ferejohn, 1974; Mayhew, 1974; Fenno, 1977) 측면에서 언론과 미디어는 국회의원의 재선을 위한 수단으로써 유권자들에게 개인의 인지도나 성과, 실적 등을 알릴 수 있는 중요한 수단인 동시에, 국회의원들의 입법 활동이나 의사 결정 등에 대한 유권자들의 평가 정보를 제공한다. 즉, 의

원들의 가장 중요한 임무이자 역할은 입법 활동으로써 법안의 가결을 통해 결정된 정책들은 투표자와 사회에 영향을 미치게 되고 언론은 이를 보도함으로써 의원들은 의정활동과 투표에 있어 인센티브(incentives)를 받게 된다(Clinton & Enamorado, 2014). 따라서 언론·미디어의 노출이 많은 국회의원이 발의하는 법안일수록 법안 가결률이 높아질 것이다.

가설 1-7: 언론·미디어 노출 빈도수가 많은 의원이 대표 발의한 법안일수록 가결 가능성이 높을 것이다.

## 2. 법안의 특성 요인

정부와 의회의 정책결정은 급변하고 있는 우리 사회의 매우 중요한 해결책으로서 사회문제를 해결하고 사회 안정화를 위해 중요하며 이는 적시에 이루어져야 한다(서인석, 2014). 국민들이 당면한 사회적 문제는 의원들 또한 동질감을 가지고 직면해야 한다. Wilson(1980)의 이론에 기초하여 연구한 서인석·박형준·권기현(2013: 59)은 정책결정 과정에서 의원의 관심이나 사회의 관심이 증가하지 않는다면 정책 의제화가 어려울 것이라고 보았다.

사회적으로 부각되는 이슈나 정책들이 대중들의 주의를 끌게 되면 언론과 미디어에 종사하는 기자나 뉴스 편집자들은 의사결정을 통하여 방송이나 신문에서 주목을 끌만한 뉴스를 선택하게 되고(Galtung & Ruge, 1965), 이러한 보도는 여론형성 과정에서도 중요한 이슈를 시민들에게 각인시키는 등 매우 중요한 역할을 함으로서 여론의 효과를 제한적 효과에서 강력한 효과로 전환시키게 된다. 즉, 사건은 정보전달과 의제설정에 있어 매우 중요한 수단이 되며 언론과 미디어는 이러한 특정사건을 강조하고 반복적으로 보도함으로써 일반 대중과 정치참여자에게 중요한 의제라는 인식을 심어주고 이들의 판단을 언론이 주도하는 방향으로 이끌어 가게 된다(Iyengar, 1994). 이러한 점에서 정부와 입법부의 모든 활동은 언론 보도의 소스(source)로서, 대중의 이목을 집중시키는데 중요한 역할을 하고(Iyengar & Kinder, 1987), 언론은 사회적 이슈를 확대시키거나 축소시킬 수 있는 여부를 결정할 수 있는 동시에 정책을 국민들에게 알리는 데도 매우 중요한 수단이 된다.

한편, 이러한 사회적 문제에 대해 법안을 발의하는 의원 또한 최적의 시기를 통하

여 최대의 효과를 보려고 할 것이다. 예컨대, 2014년에 발생한 ‘세월호 침몰 사고’나 2015년에 발생한 ‘메르스(MERS) 사태’와 같은 예기치 못한 사건은 국민의 이목을 집중시키며 의회나 정부가 적시에 해결해야 할 문제로 인식된다. 또한 국회의원들은 이와 관련된 법안을 제출함으로써 시기적 기회를 통하여 입법의 효과를 거둘 수 있다. 언론과 미디어는 세간의 이목이 집중되는 사건이나 정책 등을 지속적으로 보도함으로써 이에 대한 논의를 확장시키고, 국민의 관심이 높아지도록 유도하며 정책입법과 관련하여 정부와 의회 등에 속한 구성원들을 압박하는 요소로 작용할 수 있다(Melenhorst, 2013). 이러한 언론과 미디어가 입법과정에 영향을 미칠 수 있음을 고려한다면 다음과 같은 가설을 도출할 수 있다.

가설 2-1: 법안이 언론과 미디어에 의해 이슈화되는 강도가 높을수록 가결 가능성이 높을 것이다.

법안의 특성상 국회의원들은 법률안을 발의할 때 예산이 수반되는 경우 소요되는 예산을 추정한 법률안은 비용추계서를 첨부해야 하며, 이는 상임위원회 단계에서 법안을 심사할 때 그 법안에서 발생될 비용이 국가재정에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여 합리적으로 심사함에 목적이 있다. 또한 비용추계서는 의원발의법률안의 충실성을 파악할 수 있는 중요한 지표로도 활용된다(이현출, 2009). 재정이 수반되는 법률안은 재원을 확보함으로써 다양한 이해당사자들에게 이익증진을 도모하지만, 국가의 재원은 한정되어 있기 때문에 합의를 지연시킬 수 있으며 예산의 조정에 있어 갈등을 야기할 가능성이 높다. 이 점을 고려하면 예산을 수반한 법안은 그렇지 않은 법안에 비해 통과 가능성이 낮다고 판단된다.

가설 2-2: 예산을 수반한 법안은 상대적으로 가결 가능성이 낮을 것이다.

국회는 정당의 핵심 활동 공간으로써 이익표출(interest articulation)과 이익통합(interest aggregation)을 중요 기능으로 한다(정진웅, 2017). 정당을 대변할 수 있는 모든 이해관계는 입법 과정에서 상호 조정되고 합의에 이르러 국민 통합을 실현하게 된다. 하지만 우리나라 현실에서는 시민사회의 분열과 대립을 불러왔으며 입법 지연과 갈등은 지속적으로 나타나는 문제점으로써 비판의 대상이 되어 왔다.

기존의 학자들은 이러한 문제점을 ‘입법교착(legislative gridlock)’으로 규정하였다. 국회가 입법교착에 빠지게 되면 국회의 가장 기본적인 기능인 입법 활동 수행이 어려워지고 입법지연과 피해는 고스란히 국민에게 돌아가게 된다. 현대사회에서 제기되는 입법의제의 다양화로 인해 국회에 제출되는 법안 중에는 입법 결정 과정에서 혼란을 겪고 있는 경우가 많다. 이렇듯 입법교착이 심한 경우, 가결 여부에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

가설 2-3: 쟁점 법안일수록 가결 가능성은 낮아질 것이다.

## IV. 연구 설계

### 1. 연구의 범위 및 방법

#### 가. 연구의 범위

본 연구는 제19대 국회(2012.05.30.~2016.05.29.)에 제출된 법안 중 미래창조과학방송통신위원회<sup>1)</sup>, 국방위원회, 그리고 농림축산식품해양위원회<sup>2)</sup>에서 처리된 의원발의법안 2,073건을 대상으로 한다. 미래창조과학방송통신위원회는 19대 국회 당시 박근혜 정부가 대선 과정에서 과학기술 전반과 고등교육을 총괄하는 부서 강화를 제시하면서 개편되었으며 당시 국정과제로 내세웠던 ‘창조경제론’<sup>3)</sup>의 핵심 위원회로서 다수의 쟁점법안과 논란의 중심이 되었다.

국방위원회는 지역보다는 국가적인 안보와 이익을 대변하고 다른 위원회들에 비해 업무에 대한 깊은 연관성과 전문성을 요구하는 위원회로서 초선 또는 2선의 젊은 의원들이 다수 포함되어 있을 가능성이 높다(서인석·조일형·이종구, 2012; 박윤희,

- 1) 박근혜 정부의 조직개편에 따라 2013년 3월 23일 ‘문화체육관광방송통신위원회’에서 ‘미래창조과학방송통신위원회’로 명칭을 바꾸었다. 따라서 본 연구에서는 ‘미래창조과학방송통신위원회’라 그 명칭을 정한다.
- 2) 박근혜 정부의 조직개편에 따라 2013년 3월 23일 ‘국토해양위원회’의 해양 업무가 이관되어 기존의 ‘농림수산식품위원회’에서 ‘농림축산식품해양위원회’로 명칭을 바꾸었다. 따라서 본 연구에서는 ‘농림축산식품해양위원회’라 그 명칭을 정한다.
- 3) ‘창조경제론’은 박근혜 정부가 정보 통신(IT) 등 과학기술을 산업의 전반적인 분야에 적용하여 새로운 시장과 일자리를 창출한다는 내용이다(아이뉴스, 2013.01.07.).

2014a). 최근 국회는 초선의원들의 전문성이 강조되고 있기 때문에, 의원들 개인의 입법 활동을 보다 구체적으로 파악할 수 있을 것이다. 농림축산식품해양위원회는 국방위원회와 달리 소관 법률안들이 국민과 직접적으로 연관된 지역적 이익 요소들을 포함하고 있고 2013년에 국토해양위원회의 해양 업무가 이관되어 담당하는 법률의 영역이 다양할 것으로 판단된다. 실제로 19대 국회에서 발의된 법률안들의 분야를 살펴보면 농업, 식품산업, 무역, 해양 등이 있다.

따라서 본 연구의 대상인 미래창조과학방송통신위원회, 국방위원회, 그리고 농림축산식품해양위원회의 해당 법안들이 중요성, 전문성, 그리고 다양성 등을 충분히 포함하고 있다는 점을 감안하였을 때, 상임위원회 단계에서의 가결 결정요인을 분석하는데 있어 충분한 이론적·정책적 함의를 제공할 수 있다고 판단된다.

## 나. 연구의 방법

본 연구에서는 양적 방법론 연구를 통해 법률안 가결에 영향을 미치는 여러 요인을 탐색하고 분석을 시도한다. 법률안 가결에 관련된 선행연구 및 이론적 논의와 ‘네이버 뉴스검색’을 통해 의원 개인과 법률안의 언론 보도 빈도수를 파악하여 연구 가설을 제시한다. 그리고 19대 국회 미래창조과학방송통신위원회, 국방위원회, 농림축산식품해양위원회에 발의된 의원발의법안을 대상으로 로지스틱 회귀 분석을 실시한다.

## 2. 변수 측정

### 가. 종속변수: 법률안 가결 여부

본 연구에서는 국회의안정보시스템의 체계에 따라 원안과 수정안, 그리고 대안반영폐기법률안을 가결로 처리하고 있는 점을 고려하여 가결된 것으로 본다. 법률미반영은 부결, 폐기, 철회, 반려 등으로 분류되어 있다. 로지스틱 분석을 활용하는 본 연구에서는 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기를 가결로 보아 1로, 그 외 법률미반영은 0으로 측정하기로 한다.

## 나. 독립변수

### 1) 대표 발의자의 개인적 특성 요인

먼저 개인적 특성 요인으로서 의원의 선수(seniority)는 19대 국회까지를 기준으로 당선된 횟수로 측정한다(서현진·박경미, 2009; 박윤희, 2014a). 다음으로 대표 발의 의원의 소속 정당이 여당이면(19대 국회를 기준으로 새누리당 소속의원) 1로, 나머지 야당 소속의원은 0으로 측정한다. 중간에 정당이 바뀐 의원의 경우에는 임기 4년을 기준으로 가장 오랫동안 소속된 정당으로 하여 분류하였다. 셋째, 의원의 선출 형태로는 해당 연도 국회수첩과 인터넷 국회 홈페이지를 참고하여 지역구 의원일 경우에는 0, 비례대표일 경우에는 1로 각각 측정한다. 넷째, 공동 발의자 수는 국회의 안정보시시스템을 참고하여 상임위원회에 상정된 법률안에 참여한 공동발의 의원 수로 측정한다. 다섯째, 의원의 법률에 대한 전문성 경력을 나타내는 법조인 출신 국회의원의 경우, 법조인 경력이 있는 의원일 경우에는 1로 그렇지 않은 의원일 경우에는 0으로 측정한다. 여섯째, 의원의 전직이나 경력이 해당 상임위원회와 전문성 연계가 있을 경우에는 1로 그렇지 않은 의원일 경우에는 0으로 측정한다. 일곱째, 의원의 언론·미디어 노출 빈도에 관한 변수로는 ‘네이버 뉴스검색’<sup>4)</sup>을 통하여 의원의 언론 노출 빈도수를 파악하였다. 보도 내용에는 부정적인 내용이나 긍정적인 내용도 있지만(김현정, 2015), 미디어 노출이 국민들에 대한 인지도 상승으로 귀결된다는 점을 감안하여 해당 상임위원회의 국회의원이 등장하는 기사 건수를 통해 보도 빈도를 측정하였다. 국회의원 관련 뉴스 보도량을 측정하기 위해 주요 언론과 일간지에 보도된 기사들을 수집하였다. ‘네이버 뉴스검색’에서 국회의원이 아닌 동명이인이 노출되는 것을 배제하기 위하여 의원의 ‘이름’을 입력하고 제목이나 본문에서 5단어 인접도 내에 ‘의원’이라는 단어가 나타나는 기사의 건수로 보도량을 측정하였다.

4) 본 연구에서는 기사 보도량을 측정함에 있어 한국언론진흥재단이 제공하는 ‘카인즈(KINDS)’검색보다 ‘네이버 뉴스검색’이 더 용이하다고 판단하였다. 그 이유는 한국언론진흥재단의 홈페이지 기사 데이터 베이스에는 조선일보와 중앙일보의 기사는 포함시키고 있지 않기 때문이다. 우리나라 중앙일간지 중에서 조선일보와 중앙일보가 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 분석에서 제외된다는 것은 데이터 수집상에 문제가 될 수 있다고 판단되어 ‘네이버 뉴스검색’을 통해 본 연구의 기사 보도량을 측정하기로 한다.

## 2) 법안의 특성 요인

첫째, 법안의 이슈강도를 측정하기 위해 ‘네이버 뉴스검색’을 통해 19대 국회 기간(2012.05.30.~2016.05.29.) 동안에 해당 상임위원회인 미래창조과학방송통신위원회, 국방위원회, 농림축산식품해양위원회에 제출된 의원발의법안을 검색하여 뉴스와 언론, 그리고 모든 일간지에 게재된 기사빈도를<sup>5)</sup> 수집하여 조작적 정의를 내렸다. 둘째, 예산부수법안은 비용추계서를 제출 할 때 예산이 수반되는 것으로 보아 1로, 예산을 수반하지 않는 경우에는 0으로 각각 측정한다. 예산소요로 인한 비용추계서 제출 여부는 국회 의안정보시스템을 참고하였다. 셋째, 19대 국회의 쟁점법안은 약 289건에 이르는 것으로 나타났는데(한국법제연구원, 2016) 본 연구의 대상인 미래창조과학방송통신위원회는 47건, 국방위원회는 37건, 농림축산식품해양위원회는 40 건으로 타 위원회들에 비해 높은 쟁점법안 건수를 보이고 있다.<sup>6)</sup> 본 연구에서는 각 위원회별 쟁점법안을 분류하기 위해 한국법제연구원의 자료를 바탕으로 ‘카인즈(KINDS)’와 ‘네이버 뉴스’ 기사검색시스템을 통해 위원회의 ‘명칭’과 ‘쟁점 법안’, ‘갈등’ 등을 검색어로 함께 넣고 검색하여, 쟁점법안으로 평가되는 법안들을 1로, 쟁점법안이 아닌 경우에는 0으로 측정한다.

### 다. 통제변수

본 연구에서는 통제변수로서 2012년 연도를 참조범주로 설정하고, 2013년 연도가(dummy)변수, 2014년 연도 가변수, 2015년 연도 가변수를 고려한다. 예컨대, 2013년도 연도 가변수는 의원법안이 발의된 연도가 2013년도이면 1, 아니면 0으로 측정하였다. 법률안 가결 영향요인 분석에서 발의된 시점(전반기/중반기/후반기)에 대해 관심을 가진 연구들이 증가하고 있기 때문에(목진휴, 2009; 박기묵, 2010; 김민경, 2014), 입법과정에서 시간 변수가 가결 가능성에 어떠한 영향을 미치는지 통제할 필요가 있다.

5) 본 연구에서는 법안의 기사빈도 측정시, 객관성을 유지시키기 위해 약칭 혹은 특정인의 이름에서 비롯된 ‘네이밍(naming) 법안’이 아닌 법안의 고유한 이름, 즉 법률안 제명을 기준으로 검색하였다.

6) 미국 의회의 경우에는 쟁점법안의 목록을 확인할 수 있는 의회주간보고서(Congressional Quarterly Weekly Report)를 통하여 쟁점법안 여부를 판단할 수 있으나, 현재까지 우리나라 국회 법안에 대해 쟁점을 분류하는 기준은 존재하지 않으며 본 연구가 상임위원회 가결 여부에 초점을 맞추고 있기에 투표결과를 파악할 수 없다.

## V. 분석 결과

### 1. 기술 통계

〈표 4〉는 본 연구의 종속변수와 독립변수의 기술통계 값을 나타내고 있다. 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기는 각각 0.05, 0.10, 0.30으로 나타나고 있는데, 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기가 전체 법안 수에서 차지하는 비중이 약 5%, 10%, 30% 정도 되는 것으로 추정할 수 있다. 이는 본 연구의 종속변수인 법안의 가결여부가 최소 0, 최대 1의 값을 가지기 때문이다.

19대 국회 3개 상임위원회에서 처리된 의원발의법안의 원안·수정·대안반영폐기 가결률은 약 45% 정도로 추정할 수 있다. 이는 19대 국회 전체 상임위원회에서 위원장 대안을 제외한 순수 의원발의법안의 가결률이 35%인 점을 고려하면 약 10%정도 높은 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 기술 통계

변수		법안 수	최소	최대	평균	표준편차
종속 변수	원안가결	2,073	0	1	0.05	0.22
	수정가결	2,073	0	1	0.10	0.31
	대안반영폐기	2,073	0	1	0.30	0.46
	원안가결·수정가결· 대안반영폐기	2,073	0	1	0.45	0.50
	임기만료폐기	2,073	0	1	0.52	0.50
	철회	2,073	0	1	0.01	0.11
	폐기	2,073	0	1	0.02	0.13
대표 발의자 개인적 특성 요인	의원 선수 (seniority)	2,073	1	6	1.81	0.94
	정당	2,073	0	1	0.45	0.50
	선출형태	2,073	0	1	0.80	0.40
	공동발의자 수	2,073	10	152	13.31	13.95
	법조인 경력	2,073	0	1	0.11	0.32
	직업 및 경력 연계	2,073	0	1	0.46	0.50
	의원 언론노출 빈도수	2,073	57	7,223	614.62	662.18
법안의 특성 요인	법안 언론노출 빈도수	2,073	0	802	93.74	139.15
	예산소요	2,073	0	1	0.24	0.42
	쟁점법안	2,073	0	1	0.05	0.21

먼저 대표 발의자 의원의 선수(seniority) 변수에 대한 총 법안 수는 2,073개이고 평균값은 1.81로 나타나고 있으며 이는 비교적 선수가 낮은 의원들의 대표 발의가 많았음을 의미한다. 다음으로 대표 발의자의 소속 정당 변수의 평균은 0.45로 나타나고 있다. 이를 통해 야당소속 의원의 의원발의법안 발의 수가 여당소속 의원의 의원발의법안 발의 수 보다 높다는 것을 알 수 있다.<sup>7)</sup> 대표 발의자의 선출형태별 변수를 살펴보면 지역구 의원 비율은 평균 0.80, 비례대표 의원 비율은 0.20으로써 해당 상임위원회들의 지역구 의원발의법안은 80%, 비례대표 의원발의법안은 약 20%임을 알 수 있다. 다음으로 의원발의법안의 공동 발의자 수는 평균적으로 13.31명으로 나타났으며, 의원 개인이 법안을 제출하기 위해 최소 10명 이상의 서명 요건을 충족시켜야 되기 때문에 최소 10명에서 최대 152명<sup>8)</sup>이 공동 발의에 참여한 것으로 나타나고 있다. 의원발의법안 대표 발의자의 법조인 경력 변수의 평균값은 0.11로써 전체 의원발의법안 중, 약 11% 정도가 법조인 출신 의원들에 의해 발의되었음을 알 수 있다. 해당 상임위원회와의 직업 및 경력 연계 여부 변수의 평균은 0.46으로써 법안의 약 46% 정도가 해당 상임위원회와 전문성이 연계된 직업이나 경력을 가지고 있는 의원들에 의해 발의되었음을 알 수 있다.

대표 발의자의 언론·미디어 노출 빈도수 변수의 평균값은 614.62건으로 나타났으며 최소 57건에서 최대 7,223건으로 빈도수의 차이가 큰 것으로 나타났다. 법안의 언론 노출 빈도수를 고려한 이슈강도 변수의 평균은 93.74건으로 측정되었으며 최소 0건에서 최대 802건 까지 큰 편차를 보이는 것으로 나타났다. 다음으로 비용추계서 예산 수반 여부를 측정한 변수는 평균값이 0.24로 3개 상임위원회에서 비용추계서를 첨부한 예산소요 법안이 약 24% 정도 되는 것을 알 수 있다. 마지막으로 법안의 쟁점 법안 여부 변수는 총 법안 수 2,073개 중에서 평균값이 0.05로 약 5% 정도를 차지하고 있는 것을 알 수 있다.

7) 각 상임위원회의 실제 여당 의원 소속 비율(전반기-후반기 포함)은 미래창조과학방송통신위원회는 48%, 국방위원회 52%, 농림축산식품해양위원회는 53%로 나타난다.

8) 방송법 일부개정법률안(2013년 10월 1일 이한구 의원 발의).

## 2. 로지스틱 분석결과

본 연구는 법안 가결에 영향을 미치는 요인을 검증하기 위해 로지스틱 회귀분석(logistic regression analysis)을 실시하여 상임위원회에 제출된 법률안의 가결에 영향을 주는 요인을 대표 발의자의 개인적 특성 요인, 법안의 특성 요인으로 구분하여 그 영향력과 정도를 검증하기로 한다. <표 5>는 본 연구의 분석결과를 제시하고 있다. 모형 1에서는 개인적 특성 요인만을 독립변수로 투입하고, 모형 2에서는 법안의 특성 요인을 독립변수로 추가 투입하였으며 마지막으로 모형 3에서는 모형 2에 연도 변수를 추가로 투입하여 의안 발의 년도의 영향을 통제하였다.

본 연구에서는 의원발의법안의 발의 시기가 법안 가결에 어떤 영향을 미치는지 고려하기 위하여 모형 3을 중심으로 그 의미를 해석하여 가설을 검증해 보기로 한다.

<표 5> 법률안 가결 영향요인 분석

구분	독립변수	모형1			모형2			모형3			
		회귀계수(OR)	p	S.E	회귀계수(OR)	p	S.E	회귀계수(OR)	p	S.E	
대표 발의자 개인적 특성 요인	의원 선수	초선	(ref.)			(ref.)			(ref.)		
		재선	0.369** (1.447)	.002	.122	0.416** (1.516)	.001	.123	0.255* (1.291)	.049	.130
		3선 이상	0.563*** (1.755)	.000	.126	0.641*** (1.899)	.000	.128	0.406** (1.500)	.003	.135
	정당	야당	(ref.)			(ref.)			(ref.)		
		여당	0.006 (1.006)	.946	.094	-0.015 (0.985)	.874	.095	-0.012 (0.988)	.906	.099
	선출 형태	지역구	(ref.)			(ref.)			(ref.)		
		비례 대표	0.580*** (1.786)	.000	.130	0.555*** (1.743)	.000	.131	0.389** (1.475)	.005	.138
	공동발의자 수		0.021*** (1.021)	.000	.005	0.026*** (1.026)	.000	.006	0.022*** (1.022)	.000	.006
	법조인 경력	없음	(ref.)			(ref.)			(ref.)		
		있음	0.126 (1.134)	.407	.152	0.155 (1.168)	.311	.153	0.192 (1.212)	.231	.160
	직업 및 경력	없음	(ref.)			(ref.)			(ref.)		
		있음	0.025 (1.025)	.797	.097	0.004 (1.004)	.965	.098	-0.011 (0.989)	.914	.103
	의원 언론·미디어 노출 빈도수		-0.020* (0.980)	.010	.008	-0.020* (0.980)	.013	.008	-0.020* (0.980)	.017	.008

구분	독립변수	모형1			모형2			모형3			
		회귀계수 (OR)	p	S.E	회귀계수 (OR)	p	S.E	회귀계수 (OR)	p	S.E	
법안의 특성 요인	이슈강도	-	-	-	0.119*** (1.126)	.000	.033	0.121*** (1.129)	.000	.034	
	예산 소요 법안	아니다	-	-	(ref.)			(ref.)			
		그렇다	-	-	-	-0.390*** (0.677)	.000	.111	-0.529*** (0.589)	.000	.117
	쟁점 법안	아니다	-	-	-	(ref.)			(ref.)		
		그렇다	-	-	-	-0.866*** (0.421)	.000	.241	-0.854** (0.426)	.001	.248
	의안 발의 년도	2012	-	-	-	-	-	-	(ref.)		
2013		-	-	-	-	-	-	0.317* (1.373)	.031	.147	
2014		-	-	-	-	-	-	0.284 (1.328)	.059	.150	
2015		-	-	-	-	-	-	-1.117*** (0.327)	.000	.162	
상수		-0.725 (0.484)			-0.776 (0.460)			-0.463 (0.630)			
N		2,073			2,073			2,073			
Pseudo R2		.035			.060			.155			
LR $\chi^2$		(8)=54,329***			(11)=95,813***, $\Delta\chi^2(3)=41,484***$			(14)=254,562***, $\Delta\chi^2(3)=158,749***$			

ref.=참조범주, \* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

첫째, 의원발의법안 대표 발의자의 선수(seniority)가 높을수록 법률안 가결에 정(+ )의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 의원발의법안의 대표 발의자를 초선, 재선, 3선 이상으로 구분하여 살펴보면 재선인 경우 초선보다 1.291배(OR=1.291, p<.05), 3선 이상인 경우는 초선보다 약 1.5배 정도 법안 가결 가능성이 높은 것으로 나타났다(OR=1.500, p<.01). 즉, 법안 발의와 같은 입법 생산성에 있어서는 초선의원들이 처음 국회에 입성하여 의욕적인 노력을 통해 입법 활동에 더욱 적극적이기는 하지만 입법 효율성 측면에서는 다선 의원들이 다년간의 의정활동과 입법에 필요한 경험 및 전문성 축적을 바탕으로 법안 가결 가능성이 더 높다는 점을 보여주고 있다.

둘째, 의원발의법안 대표 발의자의 소속정당이 여당인 경우 법안의 가결 가능성이 높을 것으로 예측하였다. 그러나 분석결과에서는 소속정당 변수가 부(-)의 영향을

미치면서 유의미한 수준에서 벗어나 있었다. 이는 국회의 입법성공 조건인 다수당 요인<sup>9)</sup>의 중요성을 입증하지 못하는 결과라고 할 수 있다. 이러한 결과는 17대 국회와 18대 국회 의원발의법안을 대상으로 가결 요인을 분석한 선행 연구(서현진·박경미, 2009; 박윤희, 2014a)에서 대표 발의자가 여당일 경우 가결에 정(+)<sup>10)</sup>의 영향을 미치는 결과와 일치하지 않는다. 그렇다면 17·18대 국회와 달리, 소속정당 변수의 영향력에 대한 의문점이 제기되는데 이러한 이유는 19대 국회의 환경적·제도적인 특징에서 고려되는 ‘정부·여당 대 야당’<sup>10)</sup> 구도 측면에서 추론해볼 수 있다.

우선, 2012년 4월 11일 제19대 국회 총선 결과는 17대·18대 국회와 마찬가지로 여당이 다수당 지위를 차지하는 여대야소가 유지되었으나 18대 총선<sup>11)</sup>에 비해 경쟁적인 선거였다(이소영, 2012). 18대 총선과 같이 19대 국회 총선 또한 당시 여당이었던 새누리당이 과반수 의석(152석)을 확보하였지만 야당이었던 통합민주당이 127석을 차지하여 새누리당의 의석이 전체 의석의 절반 보다 두 석만 많게 배분되어, 야당의 위상이 18대 국회에 비해 높아져 입법과정에서 여당의 영향력이 줄어들었다.

다음으로, 19대 국회부터 도입된 국회선진화법으로 인해 소수주의적 의사결정 방식이 강화된 측면을 고려해볼 수 있다. 즉, 17·18대와 달리 19대 국회부터 도입된 국회선진화법은 국회의장 직권상정 강화, 무제한 토론제도, 위원회 안건제도 등을 통한 소수주의적 의사결정 방식이 지배적이었으며 이러한 상황 속에서 여당의 정책 자율성은 낮아지면서 야당과의 협의가 더욱 중요해졌다고 볼 수 있다(손병권, 2014).

셋째, 대표 발의자가 비례대표인 경우 지역구 의원보다 상대적으로 법안과 관련된 전문 지식을 가지고 있어 법안의 질을 높일 수 있기 때문에(Wilson & Young, 1997) 법안의 가결에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예측하였다. 분석결과, 대표 발의자가 비례대표 의원일 경우 가결에 유의미한 정(+)<sup>10)</sup>의 영향을 미치는 것으로 나타났다(OR=1.475,  $p < .01$ ). 이러한 결과는 소수 집단이나 소외계층의 다양한 요구를 대변하고 전문적인 지식과 사회적 경험을 바탕으로 지역구 의원과의 차별적인 입법 결과를 이끌어내고자 도입된 비례대표제가 입법 활동 측면에서 본래의 목적을 제대

9) 19대 국회에서는 당시 여당이었던 새누리당이 다수당이였다.

10) 우리나라의 경우, 대통령의 여당 지배력이 강하고 대통령에 대한 여당의 의존도 또한 높기 때문에 정부와 여당은 대체로 상호의존적인 관계를 유지하고 있다(손병권, 2014).

11) 18대 국회 총선에서는 친박연대와 무소속 국회의원들의 영입으로 당시 여당이었던 한나라당이 170석이 넘는 의석수를 확보하였고 이에 반해 제 1야당인 민주통합당은 그 절반에도 못 미치는 의석수를 확보하며 여당과 야당의 불균형적인 구도를 형성했다(이소영, 2012).

로 실현하고 있다고 볼 수 있다.

넷째, 발의된 법률안이 공동발의 의원 수가 많을수록 가결 가능성이 높을 것으로 예측하였다. 분석결과에서도 공동발의자 수 변수는 가결에 정(+)의 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 최근 의원발의입법에 대해 ‘실적 올리기’, ‘폼앗이 입법’이라는 비판적인 시각과는 상이한 결과이며 의원발의법안에 대해 공동발의 의원 수가 늘어날수록 해당 법안에 대한 적극적인 정보 공유, 그리고 의원들 간의 친밀도와 지원의 강도가 더 강해져서 법안의 가결 가능성이 높아지는 입법 편승효과(bandwagon effects)로 연결될 수 있다는 점을 보여주고 있다(서인석·조일형·이종구, 2012).

다음으로 의원발의법안의 대표 발의자가 법조인 경력 또는 직업이나 경력이 해당 상임위원회와 관련성이 있을 경우, 그 분야에 대한 문제 제기나 해결책, 지식 능력을 통해 그렇지 않은 의원들보다 가결 가능성이 더 높다고 예측하였다. 그러나 분석 결과는 유의미한 수준이 아님을 알 수 있다.

이에 대한 분석결과는 국회가 국민의 대의기구라는 특성을 고려했을 때, 우리나라 유권자와 선출된 국회의원 간의 대리인 문제(agency problem)가 발생하고 있음을 시사하고 있다. 국회의원에 대한 정보를 파악하기 힘들고 대표능력에 대한 판단을 내리기 힘든 유권자들은 학력이나 개인적 배경, 경력 등에 근거하여 투표를 하게 되는데(문우진, 2010) 이러한 전문성을 인정받아 선출된 국회의원들이 대리인으로써 입법 활동을 충실히 수행하지 못하고 있으며 이를 해결하기 위한 제도적 방안에 대한 논의가 필요한 시점이라고 판단된다.

일곱째, 의원발의법안의 대표 발의자가 언론·미디어에 대한 노출수가 많을수록 인지도와 영향력이 높아짐에 따라 의정활동에 더욱 적극적으로 임하게 되어 법안의 가결 가능성이 더 높아질 것으로 예측하였다. 그러나 분석결과는 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다(OR=0.980,  $p < .05$ ). 이러한 결과는 언론과 미디어가 의원들의 당내·외 및 지역구 활동, 토론, 정치광고 등을 보도하여 유권자들의 투표에 영향력을 미치고, 당사자인 의원에게도 미디어 노출을 통해 자신의 인지도를 올릴 수는 있지만 실제 의원들의 입법 활동은 언론과 미디어의 영향을 받지 않음을 추론할 수 있다(김성태·김지윤, 2006).

다음으로 법안의 특성 요인이 법률안 가결에 미치는 영향을 분석하면 다음과 같다. 첫째, 해당 상임위원회에서 법안이 제출된 이후 언론이나 미디어에 의해 보도 빈도수

가 높은 법안일수록, 법률안 가결에 긍정적인 영향을 줄 것으로 예측하였다. 분석결과, 법안의 언론노출에 의한 이슈강도는 유의미한 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타나고 있다(OR=1.129,  $p < .001$ ). 이러한 결과는 ‘언론의 공공의제 설정 및 정책결정 과정’<sup>12)</sup>이 우리나라 국회의 의사결정 과정을 통해서도 드러나는 결과라고 볼 수 있으며 정책결정 과정에서 직접적인 영향력을 행사하는 의원들이 언론과 미디어의 보도에 강한 반응을 보인다는 것을 알 수 있다. 즉, 공공의제설정이나 정책결정 과정에서 언론과 미디어의 보도여부나 보도량은(김성태·김선미·방은주, 2008) 크고 작은 이슈를 결정하는 데 있어 중요한 역할을 하고 있으며 단순히 정보 매개체 역할이 아닌 직·간접적으로 의회 구성원들의 정책결정 과정에 큰 영향을 미치는 정책행위자라고 볼 수 있다.

둘째, 법안을 발의함에 있어 재정 지출에 대한 액수를 측정하는 비용추계서 제출 여부를 고려하여 예산을 수반한 법안의 가결 가능성이 더욱 낮을 것이라고 예측하였다. 분석 결과, 예산을 수반한 법안일수록 가결 가능성이 낮아짐을 알 수 있다(OR=0.589,  $p < .001$ ). 이러한 결과는 예산을 수반한 법안의 경우 재정확보절차나 입법 과정에서의 다양한 정책행위자들 간의 논의로 인해 그렇지 않은 법안보다 가결 가능성이 더욱 낮음을 추론할 수 있다.

셋째, 국회 내 의원발의법안의 입법교착(legislative-gridlock)과 그 효율성을 검증하기 위해 제시된 쟁점법안의 경우 정당 혹은 개개인의 입장 차이가 극명하게 드러나 합의가 어렵고, 다양한 이해관계자들의 조정과 합의가 요구되기 때문에 가결 가능성이 보다 낮을 것이라고 예측하였다. 분석결과 역시 쟁점법안에 해당하는 경우에는 그렇지 않은 법안들에 비해 가결 가능성이 낮은 것으로 나타났다(OR=0.426,  $p < .001$ ).

마지막으로 <표 5>의 모형 3에서는 통제 변수로써 추가한 연도 가변수인 2013년 가변수, 2014년 가변수, 2015년 가변수의 영향력 정도를 파악할 수 있다. 분석결과, 통제변수로 측정된 2013년 연도 가변수는 법률안 가결에 정(+)의 효과를 (OR=1.373,  $p < .05$ ), 2015년 연도 가변수는 부(-)의 효과를 나타내고 있다 (OR=0.327,  $p < .001$ ). 이는 시간 변수가 법안의 가결에 있어 영향을 미칠 가능성을 보여주는 결과라고 할 수 있으며 2013년이 임기 전반부, 2015년이 임기 후반부라는 점으로 미루어보았을 때, 남은 임기에 따라 의원들의 입법 활동 양상이 다르게 나타날 수 있다는 것을 알 수 있다.

12) 언론에 의해 미디어아젠다로 채택된 이슈들이 ‘사회적이슈논의’ 과정을 통해 공공아젠다로 이어지고 정부아젠다를 거쳐 국가의 정책결정에 연결되는 전 과정을 의미한다(박기목, 2015).

## VI. 결론 및 함의

본 연구에서는 19대 국회 16개 상임위원회 중 미래창조과학방송통신위원회, 국방위원회, 농림축산식품해양위원회에 제출된 의원발의법안 2,073건의 가결 영향요인을 분석하기 위하여 대표 발의자의 개인적 특성 요인과 법안의 특성 요인으로 구분하였고, 세부 요인을 비교·분석하여 그 의미를 해석하였다.

분석 결과, 대표 발의자의 개인적 특성 요인인 선수(seniority), 선출형태, 공동발의자 수, 법안의 특성 요인인 법안의 이슈강도, 예산수반 여부, 쟁점법안 여부와 통제변수인 2013년 연도 가변수가 법률안 가결에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 의원의 언론·미디어 노출 빈도수와 통제변수인 2015년 연도 가변수는 그 반대의 결과를 보이는 것으로 나타났다.

분석 결과에 대한 이론적 의의는 다음과 같다. 첫째, 국회의 정책결정 과정에서 언론과 미디어가 법률안 통과 여부에 미치는 영향력을 검토하였다. 최근 국내 국회의 입법 활동에 대한 연구는 대부분 국회 내의 제도적·환경적인 측면을 고려하고 있어 입법 활동에 대한 논의의 확장과 정보를 전달해 줄 수 있는 언론·미디어의 영향력에 관한 연구는 상대적으로 부족하다. 따라서 각각의 이슈들이 사회적 관심을 통해 정책결정 과정까지도 영향을 줄 수 있는 ‘언론의 공공의제 설정과 정책결정 과정’의 이론적 논의를 뒷받침 할 수 있는 결과로 보여진다.

둘째, 법률안 가결에 미치는 영향 요인들을 세부적으로 검토하고 있다는 점에서 의의가 있다. 기존의 법률안 가결 영향 요인 연구들을 살펴보면, 국회의원의 개인적 배경이나 전문성을 고려한 연구는 소수에 불과하다. 그러나 유권자들에 의해 선출된 의원들이 대리인(agency)으로서 임무를 충실히 수행하고 있는지는 매우 중요하다고 판단되며 본 연구가 법안의 가결 요인을 분석하는데 국회의원들의 직업이나 경력 등을 고려하고 있다는 점은 큰 의의가 있다고 볼 수 있다.

셋째, 법안을 둘러싼 의견 조율과 입법 과정에서 중심적인 역할을 하는 상임위원회에서의 법안 가결 여부에 초점을 두고 있다. 기존의 연구들은 대부분 본회의 단계에 초점을 두고 있지만 의원들의 투표행태 및 전반적인 법안 심의는 실제로 상임위원회를 중심으로 이루어지고 있기 때문에 그 중요성은 매우 크다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 입법에 대한 효율적인 방향과 정책적 함의를 찾을 수 있었는데 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 의원들 간의 신뢰와 효율적인 정치 환경 조성을 바

탕으로 쟁점법안 처리에 대한 근본적인 제도적 보완이 필요하며 이를 해결하기 위해서는 소수당의 입법참여에 대한 제도적 보완과 원내 정당 간의 신뢰 환경 조성, 그리고 자체적인 역량 강화 방안이 필요하다고 판단된다. 이와 더불어, 의원들 개인에게도 쟁점입법에 대해 활발한 논의의 장이 마련될 수 있는 기회가 제공되어야 하며 정당 간의 갈등과 경쟁을 부각시키는 것보다 갈등에 대한 조정·합의 과정이 국민들에게도 잘 전달될 수 있는 기능적 방안도 필요하다고 판단된다.

둘째, 민주주의 사회의 역동성과 다양성을 발전시키는 데 필수 요인으로 자리한 언론과 미디어는 사회·경제·정치 분야에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 최근 SNS나 블로그, 카페 등의 발달로 시민들이 간접적으로 영향력을 나타내지만 이에 대한 공신력이나 신뢰성은 미흡한 수준이다(이준호, 2010). 따라서 시민 참여 저널리즘 등을 보다 활발하게 할 수 있는 환경이 마련되어야 하며 언론과 미디어는 편향적이거나 객관적이지 않은 보도 내용은 지양하고 국회의원들은 이러한 의견을 수렴하여 상호 작용할 수 있는 입법 환경 조성이 필요하다고 판단된다.

셋째, 의원들의 전문성에 대한 활용도를 높일 수 있는 제도적 방안이 필요하다. 본 연구에서는 국회의원들이 대부분 고학력, 법조경력, 전문경력 등의 유리한 배경을 통해 효율적인 입법 활동을 할 것이라고 예측하였지만 실제로는 법률안 통과에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 따라서 각 분야에 대해 전문성을 가진 국회의원들이 입법 효율성을 발휘하기 위해서는 국회 차원에서의 입법 역량 강화에 대한 제도적 장치 개발이나 교육 프로그램 등(정희옥·윤종빈·박영환, 2016)의 환경 마련이 필요하다고 판단된다.

본 연구는 의원발의법안의 법률안 가결에 영향을 미치는 요인을 파악하여 이론적·정책적 함의를 제시하고 선행연구와의 차별성을 확보하였다. 다만, 본 연구의 분석 대상은 19대 국회 3개 상임위원회에 한정되어 분석의 일반화에 한계점이 있다. 추후 연구에서는 분석 대상을 확대할 필요가 있으며 측정변수가 타당성을 가지는지에 대한 검토가 요구된다. 둘째, 법률안 가결에 대한 언론·미디어 영향력을 검증함에 있어 보도량을 속성별(긍정, 부정)로 분류하는 등 구체적으로 내용을 파악하여 입법 과정에 있어 여론과 언론의 방향성을 분석할 필요가 있다. 셋째, 본 연구는 법률안의 가결 영향요인을 분석함에 있어, 대표 발의자의 개인적 특성과 법안의 특성의 양자만을 분석하였다. 그러나 우리나라 입법과정에서 중요한 부분을 차지하고 있는 정당 간의 합의나 갈등 상황을 포함하여 분석하지 못하였다. 따라서 향후 연구에서는 국

내 입법 현실을 보다 동태적으로 파악하여 정당의 집단주의문화(정당당론문화, 정당 간 거래 및 협상) 등이 법안의 가결에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 추후 연구가 필요하다고 판단된다.

## 참고문헌

- 김민경. 2014. “국회 법률안 통과에 관한 영향요인 연구.” 서울대학교 대학원 석사 학위논문.
- 김상신·김재훈. 2016. “2012년 국회법 개정의 효과 연구.” 『경제학연구』 제64권제4호. pp.137-172.
- 김성태·김지윤. 2006. “정치인의 미디어 노출 결정 변인에 관한 연구.” 『한국언론학보』 제50권제3호. pp.151-174.
- 김성태·김선미·방은주. 2008. “국회의원 미디어 노출과 당선 결정변인의 영향력에 관한 연구.” 『평화연구』 제16권제2호. pp.5-29.
- 김현정. 2015. “국회의원의 언론보도 빈도에 영향을 미치는 요인들.” 『방송과 커뮤니케이션』 제16권제4호. pp.87-118.
- 김형준. 2004. 『한국 의회정치와 제도개혁』. 파주: 한울 아카데미.
- 목진휴. 2009. “법률안국회통과 소요기간의 결정요인에 관한 연구.” 『한국행정논집』 제21권제3호. pp.821-837.
- 문우진. 2010. “국회의원 개인배경과 입법: 입법 메커니즘과 16대와 17대 국회의 입법생산성.” 『의정연구』 제16권제1호. pp.35-67
- 박경미. 2009. “17대 국회의원의 법안 발의와 처리결과: 국회의원의 상임위원회 선호도와 교섭단체 소속여부를 중심으로.” 『의정연구』 제15권제2호. pp.159-185.
- 박기묵. 2009. “의원 및 혼합입법의 국회에서의 처리속도에 관한 연구.” 『한국정책과학학회보』 제13권제3호. pp.213-230.
- \_\_\_\_\_. 2010. “우리나라 국회 상임위원회의 법률안 처리속도 분석.” 『한국행정논집』 제22권제3호. pp.651-670.
- \_\_\_\_\_. 2015. “언론의 공공의제 설정 및 정책결정 과정과 사례적용에 관한 연구.” 『한국정책학회보』 제24권제3호. pp.29-59.
- 박상운. 2015. “의원의 입법 활동에 영향을 미치는 요인 분석- 제 17대~19대 국회 전반기기획재정위원회 소관 의원 발의 법안을 중심으로.” 『사회과학연구』 제23권제1호. pp.144-170.

- 박윤희. 2014a. “의원발의 법안의 가결 결정 요인에 관한 연구.” 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_. 2014b. “17~18 대 국회 상임위원회 의원발의 법안의 가결 요인 비교분석: 위원회 이론을 중심으로.” 『한국정치연구』 제23권제2호, pp.235-261.
- 박찬표. 2002. 『한국 의회정치와 민주주의』, 서울: 오름.
- 서인석. 2014. “사회의 압력이나 제도적 특성은 정책결정기간을 변화시키는가: 발의법률안 통과기간의 영향요인을 중심으로.” 『한국정책학회보』 제23권제2호, pp.35-63.
- 서인석·조일형·이종구. 2012. “18대 국회 상임위원회 구성에 관한 연구: 지역 및 의정경험에 대한 SNA 분석.” 『정부학연구』 제18권제3호, pp.187-226.
- 서인석·박형준·권기현. 2013. “정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간: 발의 법률안의 통과기간의 영향요인 탐색연구.” 『한국행정학보』 제47권제2호, pp.55-83.
- 서현진·박경미. 2009. “17대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석.” 『한국정치학회보』 제43권제2호, pp.89-111.
- 손병권. 2014. “제 19대 국회 전반기 평가: 국회, 대통령, 여야 정당 간의 관계를 중심으로.” 『의정연구』 제20권제3호, pp.5-35.
- 이소영. 2012. “제 19대 국회 개원 평가: 원구성 과정과 입법 활동.” 『의정연구』 제18권제3호, pp.5-37.
- 이준호. 2010. “정치와 언론의 관계에 근거한 정치발전과 미디어의 역할 연구.” 『정치커뮤니케이션연구』 제19권 제19호, pp.141-174.
- 이현우. 2005. “국회의원의 표결 요인분석: 정당, 이념 그리고 지역구.” 『한국과 국제 정치』 제21권제3호, pp.187-218.
- 이현출. 2009. “17대 국회 의원입법안 분석.” 『한국정당학회보』 제8권제1호, pp.255-286.
- 전진영. 2006. “국회의원의 갈등적 투표행태 분석: 제 16대 국회 전자표결을 중심으로.” 『한국정치학회보』 제40권제1호, pp.47-70.
- \_\_\_\_\_. 2009. “정책유형별 입법과정 비교분석.” 『한국정당학회보』 제8권제2호, pp.35-65.
- \_\_\_\_\_. 2014. “국회 원내지도부의 입법영향력 분석.” 『한국정당학회보』 제13권

- 제2호. pp.193-217.
- 전진영·박찬욱. 2012. “제 18대 국회 상임위원회의 입법권력 분석.” 『의정논총』 제7권제1호. pp.57-73.
- 정진웅. 2017. “국회선진화법이 입법 과정에 미친 영향 분석: 18~ 19대 국회 쟁점 법안을 중심으로.” 『분쟁해결연구』 제15권제1호. pp.179-208.
- 정하용. 2017. “정부 제출 입법과 의원 발의 입법의 정책 영역 분석.” 『한국정당학회보』 제16권제2호. pp.73-100.
- 정희욱·윤종빈·박영환. 2016. “국회의원의 의정활동에 있어 개인적 수준 변수들의 영향력 분석.” 『정치정보연구』 제19권 제1호. pp.243-274.
- 중앙선거관리위원회. 2012. “제 19대 국회의원 선거에 관한 유권자 인식조사.”
- 최준영. 2006. “의원발의의 동인에 대한 경험적 분석.” 『21세기 정치학회보』 제16권제2호. pp.307-326.
- 한국법제연구원. 2016. 『19대 국회 입법현황 및 향후 입법 방향성 분석 연구』.
- 홍인기·전승훈. 2013. “입법 의사결정 과정에 관한 연구.” 『조세연구』 제13권제1호. pp.131-156.
- 아이뉴스. 2013. “‘박근혜 정부’ 조직개편 핵심은 미래창조과학부.” (1월 7일).  
[http://legacy.inews24.com/php/news\\_view.php?g\\_serial=716161&g\\_menu=050200](http://legacy.inews24.com/php/news_view.php?g_serial=716161&g_menu=050200)(검색일: 2017년 12월 3일).
- Anderson, J. E. 1984. *Public policy and politics in america*. New York: Harcourt Brace.
- Arnold, R. D. 2013. *Congress, the press, and political accountability*. New York: Princeton University Press.
- Clinton, J. D. & Enamorado, T. 2014. “The national news media’s effect on congress: How fox news affected elites in congress.” *The Journal of Politics* Vol.76, No.4. pp.928-943.
- Cox, G. W. & Terry, W. C. 2008. “Legislative productivity in the 93d-105th congresses.” *Legislative Studies Quarterly* Vol.33, No.4. pp.603-618.
- Fenno, R. F. 1973. *Congressmen in committees*. Boston: Little Brown.
- \_\_\_\_\_. 1977. “US house members in their constituencies: An exploration.”

- American Political Science Review* Vol.71, No.3. pp.883–917.
- Ferejohn, J. A. 1974. *Pork barrel politics: Rivers and harbors legislation, 1947–1968*. CA: Stanford University Press.
- Galtung, J. & Ruge, M. H. 1965. “The structure of foreign news: The presentation of the congo, cuba and cyprus crises in four norwegian newspapers.” *Journal of Peace Research* Vol.2, No.1. pp.64–90.
- Goodwin, G. 1970. *The little legislatures: Committees of congress*. Boston: Univ of Massachusetts Press.
- Hibbing, J. R. 1991. *Congressional careers: Contours of life in the u.s. house of representatives*. NC: UNC Press Books.
- Iyengar, S. 1994. *Is anyone responsible?: How television frames political issues*. Chicgo: University of Chicago Press.
- Iyengar, S. & Kinder, D. R. 1987. *News that matter: Television and american opinion*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lowi, T. J. 1964. “American business, public policy, case–studies, and political theory.” *World politics* Vol.16, No.4. pp.677–715.
- \_\_\_\_\_. 1972. “Four systems of policy, politics, and choice.” *Public administration review* Vol.32, No.4. pp.298–310.
- Mayhew, D. R. 1974. “Congressional elections: The case of the vanishing marginals.” *Polity* Vol.6, No.3. pp.295–317.
- Melenhorst, L. 2015. “The media’s role in lawmaking: A case study analysis.” *The International Journal of Press/Politics* Vol.20, No.3. pp.297–316.
- Miquel, G. P. I. & Snyder, J. M. 2006. “Legislative effectiveness and legislative careers.” *Legislative Studies Quarterly* Vol.31, No.3. pp.347–381.
- Oleszek, W. J. 2007. *Congressional procedure and policy*. Washington, D.C: Congressional Quaterly Press.
- Page, B. I. 1996. “The mass media as political actors.” *Political Science*

- and Politics* Vol.29, No.1, pp.20-24.
- Ripley, R. B. & Franklin, G. A. 1982. *Bureaucracy and policy implementation*. IL: Dorsey Press.
- Tresch, A. 2009. "Politicians in the media: Determinants of legislators' presence and prominence in swiss newspapers." *The International Journal of Press/Politics* Vol.14, No.11, pp.67-90.
- Wilson, J. Q. 1980. *The politics of regulation*. New York: Basic Books.
- Wilson, R. K. & Young, C. D. 1997. "Cosponsorship in the u.s. congress." *Legislative Studies Quartely* Vol.22, No.1, pp.25-43.

## An analysis of factors that affecting the legislature's bill passing – Focusing on Standing Committees in the 19th National Assembly –

Lee, Ji Hyung\* · Park, Hyung Jun\*\*

### Abstract

In this study, an analysis of the influence factor of a legislative bill approval at the Standing Committee level was made with 2,073 bill proposals passed in the 19th National Assembly (May 30, 2012 to May 29, 2016). The individual characteristics factor and the bill characteristics factor of the Chief author of the bill was divided to compare/analyze and interpret the significance. As a result of the analysis, the following factors were shown to have a positive influence on the legislative bill approval: in the individual characteristics factor of the Chief author of the bill, the seniority, elected form, number of joint submitted member; in the bill characteristics factor, the issue intensity of the bill, the accompanying of the budget, and the measure in dispute; and the 2013 year variable number which is a control variable.

This study focused on the possibility of a legislative bill approval in the Standing Committee level, the impact of the press and media on the bill approval in the policy decision process of the National Assembly was reviewed by investigating the impact of the press and media on National Assembly members and the bill.

Field: Policy studies–National Assembly

Key Words: Standing Committee, legislative bill proposal, (legislative) bill approval, 19th National Assembly, press and media

---

\* Graduate student, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University

\*\* Professor, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University

